

箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する提言

令和3年（2021年）7月

箕面市議会

## 1. 提言提出の経緯と目的

箕面市は昨年（2020年）9月に、コロナ禍の影響も含めた財政状況の悪化を理由として「新改革プラン」を発表した。その改革メニューの一つとして打ち出されたのが、公立幼稚園の児童数減少や待機児童等の課題に対して、コスト削減とあわせて、民間ノウハウの活用による就学前教育・保育サービスの向上を進めるために、公立幼稚園全廃及び公立保育所全民営化するとの方針であった。

しかしながら、昨年12月に行われた「新改革プラン」へのパブリックコメントでは、公立幼稚園、公立保育所が廃止、民営化されることに対して、多くの反対や不安の声が寄せられ、その後には公立幼稚園存続を求める5,879筆の署名・要望書が市及び市議会に提出された。

こうした市民の声に対して「新改革プラン」での新たな方針が、審議会等で検討されたものではなく、市議会としても、説明責任を果たすには不十分な状況にあるとの認識から、独自に「箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する検討会議（以下、幼保検討会議）」を設置し、調査、研究を進めた。

本提言は、幼保検討会議の調査、研究結果をもとに、これからの本市の公立幼稚園及び公立保育所8園所のあり方について、現在の「新改革プラン」の方針を再検討するよう求めるため、箕面市議会全政策会派一致のもと、市に提出するものである。

### [検討の経過]

- ・ 4月28日 第1回 幼保検討会議準備会
- ・ 5月14日 第2回 幼保検討会議準備会
- ・ 5月20日 第3回 幼保検討会議準備会
- ・ 5月31日 令和3年第2回定例会（幼保検討会議の設置を提案・議決）
- ・ 6月8日 第1回 幼保検討会議
- ・ 6月29日 第2回 幼保検討会議（参考人意見聴取第1日）  
参考人：常磐会短期大学 幼児教育科 教授 ト田真一郎さん
- ・ 6月30日 第3回 幼保検討会議（参考人意見聴取第2日）  
参考人：とよかわみなみ幼稚園 園長  
萱野保育所 所長  
保育幼稚園総務室 担当室長
- ・ 7月2日 第4回 幼保検討会議（参考人意見聴取第3日）  
参考人：幼稚園型認定こども園 栗生幼稚園 園長  
幼稚園型認定こども園 箕面学園附属幼稚園 園長  
つばさ学園 園長  
もみじ保育園 園長代理
- ・ 7月3日 第5回 幼保検討会議（参考人意見聴取第4日）  
参考人：公立幼稚園保護者  
公立保育所保護者  
支援児童保護者
- ・ 7月9日 第6回 幼保検討会議
- ・ 7月16日 第7回 幼保検討会議
- ・ 7月21日 第8回 幼保検討会議

## 2. 我が国における就学前教育・保育を取り巻く現状について

### ①保護者・子どもたちを取り巻く社会情勢

- ・近年、女性の就業率は上昇が続いている。その要因は、国による女性活躍推進にかかる各種施策等が課題はありつつも進展していること、一方で長期化する景気低迷によって家計収入が減少していることなど様々である。また、就労形態も、フルタイム、短時間、在宅、テレワークなど多様化している現状にある。
- ・令和2年の人口動態統計によると、1人の女性が生涯に出産する子どもの数を示す合計特殊出生率は1.34（5年連続低下）となっており、今後もコロナ禍による出産控え等によっては、さらなる出生率の低下が見込まれる状況にある。
- ・就学前教育・保育施設では医療的ケアを含む支援児童の受け入れが増加しており、人材の確保と専門知識の習得や、エレベーター等の施設整備の必要性が増している。さらに、支援児童への療育では、より低年齢からの個々に適した支援が子どもたちの成長を促すといわれており、必要な体制整備が求められる現状にある。
- ・本市では、平成29年の就学前児童の虐待死事件を受け、児童相談支援センターを設置し重点的な啓発活動を実施してきた。現在までに虐待通告が急増している中で、特に保護者の養育力の課題から、何らかの見守りや支援が必要な児童が増加しており、幼稚園や保育所が重要な役割を担う現状にある。
- ・また、ひとり親家庭など、家計所得が厳しいことで十分な教育投資や養育が行えない世帯も増加している現状がある。
- ・さらに、地域での養育環境も変化している。祖父母との同居は減少し、就労状況によって同居でも支援が期待できない場合も多い。さらに、地域での子育て仲間や近隣住民等の繋がりも希薄化が顕著であり、保護者の孤立化が進んでいる現状にある。

### ②就学前教育・保育制度の変遷と現状

- ・戦後、幼稚園は学校教育法に定められ文部省（現文部科学省）の所管に、保育所は児童福祉法に定められ厚生省（現厚生労働省）の所管となった。幼稚園は義務教育の基礎段階として幼児の心身の発達を助長することを目的とし、保育所は保護者の委託を受けて「保育に欠ける」乳児又は幼児を保育することを目的とされた。
- ・幼稚園と保育所は就学前教育・保育を推し進める車の両輪として長きにわたり機能してきた。しかし、近年では保護者の就労形態やニーズの多様化への対応が必要となったことから、平成18年6月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が制定され、幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持ち、親の就労の有無に関係なく就学前教育・保育を一体的に行う施設として、「認定こども園」が法制化されスタートした。
- ・平成24年8月には「子ども・子育て支援法」が制定され、関連法に基づいて平成27年4月からは、幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上を進める「子ども・子育て支援新制度」がスタートした。
- ・新制度では質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供、保育の量の拡大・確保、教育・保育の質の改善、地域の子育て支援の充実が目標とされ、「認定こども園制度」の改善と普及も掲げられた。

- ・ [認定こども園] は、令和2年4月現在で全国で約8,000園、通園児は約100万人となり、制度開始から毎年、園数、園児数が増加している現状にある。一方で、幼稚園の児童数は昭和53年の250万人がピークとなっており、令和元年には約54%減の約115万人となっている。これは幼稚園の急速な認定こども園化も要因の一つとなっている。
- ・ 令和元年10月からは、生涯にわたる人格形成の基礎を培う就学前教育・保育の重要性と、少子化対策の観点から子育て世帯の負担軽減を図るため、就学前教育・保育の無償化が実施された。（無償化対象は幼稚園、保育所、認定こども園などを利用する3～5歳児クラスの全ての児童及び0～2歳児クラスまでの住民税非課税世帯の児童）
- ・ 現在、国では子どもに関わる政策を一元的に所管する「こども庁」創設についての検討がなされているが、こうした機構改革を進める背景には世界的な就学前教育の早期化がある。すでに諸外国では5歳児の義務教育化は世界標準になりつつあり、一部では3歳児から義務教育化も見られるなど、我が国における就学前教育のあり方も大きな変革の時期を迎えていくことが予想される。

### 3. 箕面市における就学前教育・保育施設の変遷について

#### ①幼稚園施設の変遷

- ・ 昭和10年の[若葉幼稚園]開園以降、私立幼稚園が市内就学前教育を担ってきたが、昭和40年代後半の第2次ベビーブームによって就学前人口が急増し受皿不足が生じたことから、昭和47年4月の[かやの幼稚園]を皮切りに公立幼稚園（平成7年までに公立6園）の整備を進めてきた。
- ・ 平成2年4月からは4歳児の受け入れを開始したが、当初は私立幼稚園の児童数が減少したこともあり、その後の対象拡大（3歳児の受け入れ）については私立幼稚園の運営を圧迫しないよう慎重な判断が求められることとなった。
- ・ 平成19年の箕面森町まちびらき後、子育て世代流入による保育ニーズの急増に対して新たな施設整備を検討する中で、整備場所確保や財政状況から[とどろみ幼稚園]の民営化による認定こども園誘致が提案され、議会でも関係議案が可決された。
- ・ 平成20年12月に[緊急プラン（素案）・ゼロ試案]が発表された。改革メニューに保護者の負担増が含まれていた点は、議論経過によって最小限となったものの、今後の就学前教育・保育施設のあり方を再検討する状況が生じた。
- ・ 平成23年4月に保育所へ集中するニーズへの対応として、預かり・延長保育があれば私立幼稚園も選択肢となるとの保護者の声に着目した[子育て応援幼稚園制度]が提案され、議会でも関係議案が可決された。
- ・ 平成25年7月に発表された[待機児童ゼロプラン ver 2]において、平成25年から28年までの就学前教育・保育施設の整備計画が示された。その背景には箕面森町と同様に、彩都地域での保育ニーズが急増したことに対して、[子育て応援幼稚園制度]実施後の公立幼稚園の児童数減少の状況も踏まえ、[ひがし幼稚園]の民営化による認定こども園誘致が提案された。
- ・ しかし、議会での議案可決後も保護者や地域の皆さんからは、不安の声が多く寄

せられたことから、当初予定を1年間延期し、より丁寧な説明と引き継ぎを行ったのち、平成28年4月に「ひじりひがし幼稚園」が開園した。

## ②保育所施設の変遷

- ・昭和23年の「常照寺隣保館保育園」開所以降、民間保育園が就学前保育を担ってきたが、幼稚園施設同様に昭和40年代後半の第2次ベビーブームによって就学前人口が急増し受皿不足が生じたことから、昭和45年4月の「桜保育所」を皮切りに公立保育所（昭和62年までに公立7所）の整備を進めてきた。
- ・平成15年に国の「三位一体の改革」が打ち出され、地方自治体に対する国庫負担が大きく見直された。特に公立保育所に対しては、それまで民間保育園と同様であった国庫負担金制度が平成15年度で廃止されることとなった。
- ・国の制度改革を受けて、市は平成15年2月に経営改革プログラム及びアウトソーシング計画を策定し、平成17年の「公立保育所民営化方針」において公立3所（桜、瀬川、箕面）の民営化を打ち出した。（残る4所は公立堅持）
- ・しかし、公立保育所の保護者をはじめ多くの反対の声をうけて「3者協議（箕面市、保護者、各園所）」を開催し、説明と協議を重ねたのち、順次議会でも民営化への関係議案が可決された。
- ・平成20年12月に「緊急プラン（素案）・ゼロ試案」が発表された。改革メニューに保護者の負担増が含まれていた点は、議論経過によって最小限となった一方で、ほかの子育て支援施策を拡充する財源確保も含めて、新たに「稲保育所」の民営化が（残る3所は公立堅持）方針化された。

○平成29年度の予算編成方針において、就学前教育・保育施設のあり方に関わる新たな方針として、学校法人設立による既存公立8園所の移管が提案された。

その後、認可を所管する大阪府、大阪府私立学校審議会と交渉を重ねる中で、令和元年6月には「なか幼稚園」1園のみの移管へと方針変更がされた後、令和2年12月には実現が困難との判断から方針が撤回された。

## ○箕面市における就学前教育・保育の量的充実の変遷

- ・過去の変遷から見て取れるように、就学前人口の急増期における公立園所の整備は、受皿不足に対する調整弁機能をも果たしてきたと言える。しかし、平成15年の三位一体改革によって国庫負担が見直されたことで、引き続き量的充実が必要な一方で、財政負担の増大を受けて、公立園所の整備以外にも新たな手法を模索する必要が生じた。
- ・これまで（就学前人口増加期）公立園所の民営化を進めてきたことにはこうした背景があり、地域での安定した就学前教育・保育の量的充実と財政負担のバランスを両立するための選択肢であった。同様に、その後の学校法人設立による公立8園所移管という新たな方針も、社会経済情勢の悪化が長期化したことを受けて、より量的充実と財政負担の最適化が求められる状況となったことが背景にある。
- ・一方で、現状においては予想以上に就学前人口の減少が進んでいる。従って、量的充実のあり方と財政負担のバランスが今後どのように変化するかは慎重に見極める必要がある。さらに、公立園所には子どもの多様性に対する質的充実にお

ける役割がより求められる社会情勢も踏まえ、量的充実の側面から就学前教育・保育施設のより最適なあり方を検討する必要がある。

#### 4. 箕面市における就学前教育・保育施設の課題について

##### ①就学前人口の現状

- ・箕面市は子育て支援施策の充実による子育て世代の流入を積極的に図ってきたことで、就学前人口の伸び率が府下でもトップクラスの現状にあった。
- ・就学前人口に比例して増加する保育ニーズに対しては、認可保育園の誘致による保育所の大幅な定員増を進めてきた。さらに、[子育て応援幼稚園制度]による私立幼稚園の預かり保育等の充実を図ることで、3歳児以降の待機児童対策も進めてきた。
- ・一方で現状を見ると、令和2年度においてすでに箕面市の就学前人口が減少期に突入していることが見てとれる。これは第四次子どもプランで想定された以上の減少見込みを示しており、今後の政策方向に影響しかねない現状にある。

就学前人口（0～5歳児）の推移（過去5年今後5年）  
各年度4月1日現在の実数

										(人)
H28	H29	H30	H31	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
7,957	7,957	7,842	7,711	7,466	7,276	7,201	7,126	7,051	6,976	6,843
第四次子どもプランの推計				7,639	7,538	7,419	7,315	7,249		
人口推計と子どもプラン推計の差				-173	-262	-218	-189	-198		

※H28～R2：市勢年鑑より

議会作成人口推計資料から  
(第四次子どもプラン推計はR6まで)

##### ②幼稚園施設の現状

- ・1号認定（幼稚園入園基準）の児童数は減少傾向が続いている。その背景には保護者の就労形態の多様化に対応するため、2号認定（保育所入所基準）の要件緩和が進んだことなども要因となっている。
- ・特に、公立幼稚園は歴史的経過から3歳児の受け入れを行っておらず、保護者ニーズとの乖離を生んでいる。加えて、[子育て応援幼稚園制度]によって、私立幼稚園（私立認定こども園を含む）への政策誘導が他市よりも先行したことも現状の児童数に表れている。
- ・一方で、無償化後も入園料など保護者負担の差が完全に解消されていないことや、地域での子育て環境、教育内容やカリキュラムの魅力から公立幼稚園を選択する保護者が一定数いる現状は変わっていない。

- ・さらに、幼稚園教諭不足が公立、私立を問わず課題となっている。公立では児童数減少によって正規職員の採用が抑制されてきたことによる年齢階層の偏りが見られ、私立では離職傾向の高さ等が課題になっている。

#### 幼稚園児童数の推移（過去 10 年）

（人）

	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3
全体	2,470	2,703	2,839	2,963	2,391	2,302	2,191	2,070	1,546	1,305	1,189
公立	400	398	352	309	304	255	219	214	197	161	159

※各年度 5 月 1 日現在（全体数の H23～R1：第三次、第四次子どもプランより、R2, R3：原課に確認）  
（公立の児童数の H23～R2：市勢年鑑より、R3：原課に確認）

#### ③保育所施設の現状

- ・保育所への入所ニーズはこれまでの右肩上がりの状況と比較すると小康状態となっているが、依然 2 号認定（保育所入所基準）の児童数は増加傾向が続いている。
- ・これまでの待機児童対策によって、年度当初の待機児童は特殊な事情を除き解消できているが、年度途中の待機児童ゼロには未だ至っていない。
- ・また、コロナ禍の影響によって育児休暇を延長する世帯が増えていることから、入所ニーズが再増加する可能性もあり、待機の割合が高い乳児定員の拡充も含めた待機児童対策の継続が必要な現状にある。
- ・さらに、依然として保育士の確保が課題となっており、保育士不足によって施設利用定員を縮小せざるを得ないケースも公民を問わず発生している現状がある。

#### 保育所児童数の推移（過去 10 年）

（人）

	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3
全体	1,485	1,563	1,645	1,746	1,823	1,934	2,041	2,162	2,355	2,339	2,472
公立	656	656	667	517	513	520	517	514	505	498	

※全体数は各年度 5 月 1 日現在（H23～R1：第三次、第四次子どもプランより、R2, R3：原課に確認）  
公立の児童数は各年度 3 月 1 日現在（H23～R1：市勢年鑑より、R2：原課に確認）

#### ④支援児童・要保護児童の現状

- ・支援児童は年々増加しているが、箕面市では様々な支援施策によって他市からの流入世帯が多いことから、増加比率も他市より高い傾向にあることが推察される。
- ・支援児童の幼稚園への入園は 3 歳児では私立のみが選択肢となるが、子どもたちの状態や体制等によって、希望どおりの入園が叶わないことも少なくないことから、公立幼稚園（現状は 4 歳児から）が受け入れ先として不可欠な現状にある。
- ・支援児童（3 歳児から）の選択肢を確保するためには、公立での 3 歳児の受け入

れや私立の体制・環境整備の促進についても検討が必要な現状にある。

- ・要保護児童も年々増加傾向にあり、さらに家庭が抱える課題も複雑・深刻化する傾向が見られる。特に私立園所では年度途中での受け入れが人員体制確保等から困難な場合も多く、課題が深刻なケースほど公立園所での受け入れが不可欠な現状にある。

## 5. 箕面市での就学前教育・保育施策における公立施設の役割について

### ○基本的な考え方

- ・[箕面市第四次子どもプラン]では、子どもたち自らが創造的な文化を育み、人と人との関わりの中で切磋琢磨し、主体的に判断し行動する「生きる力」を身につけること、さらに自分を認めながら他人も認め、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性を身につけることが重要であると明記されている。
- ・これらの目標を実現するためには乳幼児期から青年期に至る子どもの生活の全ての領域にわたって、子どもに対する支援と保護者に対する支援の両面から取り組みを進めて行く必要がある。
- ・保護者支援では多様なライフスタイル、就労形態、産休や育休、転入や転出など、年度途中も踏まえた様々なニーズに対応する就学前教育・保育施設の整備・運営が必要となる。加えて、病児・病後児や支援児童、要保護児童など、子どもたちの様々な状況に対応する家庭支援もあわせて求められる。
- ・さらに、現代の就学前教育・保育においては、幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼稚園型認定こども園教育要領、それぞれにおいて子どもたちの非認知能力向上をめざしたカリキュラムの実践が求められている。小学校教育との接続もさらに重要視されていることを踏まえ、就学前教育・保育の[質の向上]を図るとともに、機会均等と水準の維持向上を図ることが必要な施策方向となっている。

### ○就学前教育・保育の質的充実における役割

- ・先に述べた幼稚園教育要領や保育所保育指針、幼稚園型認定こども園教育要領は、その時代の子どもたちに必要な教育・保育の目標を指し示す重要なものであるが、参考人からも指摘があったようにその内容は抽象的である。
- ・私立園所関係者からも、要領、指針で上げられる非認知能力向上カリキュラムや多様性教育、共生教育等を具体化するためには研究と実践の積み重ねが必要となるが、個々の私立園所では限界があることから、公立園所にその役割を期待するとともに、各園所が共有することで就学前教育・保育における水準の維持向上を図る必要があるとの指摘があった。

### ○支援児童、要保護児童の支援体制充実における役割

- ・支援教育・保育においては、保護者の選択肢が限られるため、公立における受皿の確保が必要な現状にある。
- ・さらに、子どもたち個々の状態に寄り添った支援には経験とノウハウの蓄積が必要であり、公立園所での実践を今後も共有したいとの指摘が私立園所関係者から



もあった。

- ・要保護児童も増加傾向に対応することが必要となっており、特に年度途中での対応が必要なケースは、私立園所での人員体制等が整わないことや、複雑な課題を有するケースは相談機関との連携も必要となることから、公立園所での対応が不可欠な現状にある。

#### ○校区・地域連携の推進における役割

- ・現在の幼稚園教育要領及び保育所保育指針での就学前教育・保育から小学校教育への接続とあわせて、子どもプランでは子どもたちの成長、養育支援に欠かせないものとして家庭、学校、幼稚園、保育所と地域との連携が重要視されている。
- ・校区連携では、公立幼稚園と小・中学校では連携が見られるが、公立保育所では公立幼稚園との連携にとどまっており、小・中学校に幼稚園・保育所も含めた校区における保幼小中の連携が期待される。
- ・地域連携では、子どもたちの学びと成長を促す地域のリソースや人材をさらに活用できる連携や子どもたちの見守りなど、地域で子育てする家庭を支える取り組みを地域連携の主体として実践することが公立園所の役割として期待される。

## 6. 箕面市における公立8園所の今後のあり方について

#### ○基本的な考え方

- ・現在の就学前教育・保育施策において、公立園所に求められる役割は非常に大きいと言えると同時に、公立園所でしか担えないもの、公立園所以外も担うべきものの、必要な体制、環境の有無など、役割や課題を見える化することも、今後のあり方を考える上では必要になる。
- ・一方で、就学前人口が減少している現状を踏まえた上で、地域での安定した就学前教育・保育施設の運営を確保、維持するためには、公立園所がどうあることが、量的充実における調整弁機能を果たし、財政負担とのバランスを確保し、質的充実につながるかを、公的な役割を踏まえながら、中長期的な視点で慎重に判断することが必要となる。

#### ○公立8園所のあり方について

- ・今後の就学前人口の推移等を見極めた公立8園所の再編も含めて、現在の〔新改革プラン〕の方針を再検討するよう求める。
- ・また、再検討にあたっては、公立園所の役割、地域バランスを十分考慮した上で、一定数以上の存続を前提とすることを求める。
- ・さらに、公立施設の存続を検討する上では、新たな形態となる認定こども園も選択肢とすることを求める。

#### ※参考

意見の取りまとめにおいて、公立園所を今のまま存続させ、公立幼稚園の児童数減少には3歳児の受け入れ等によって対応することや、学校施設を活用した公立園所の運営形態等も検討すべきとの意見もあった。

## 7. その他の重点課題について

### ○保育士・幼稚園教諭、保育教諭等の人材確保と育成

- ・地域で安定した就学前教育・保育施設を運営するためには、保育士、幼稚園教諭、認定こども園を想定した場合には両方の資格を持つ保育教諭を含めて、さらなる人材確保と育成が必要である。
- ・また、公立園所での支援教育・保育のノウハウ等を公立、私立協働による研修や人材交流を通じた就学前教育・保育の質の向上をめざすことも不可欠であり、既存施策だけではなく新たな方策を検討するよう要望する。

### ○私立園所における支援教育充実へのサポート

- ・支援児童にとって公立園所での受皿確保は不可欠となるが、一方で希望する私立園所に通える環境を整えることも、多様な選択肢を確保するためには重要となる。
- ・そのためには、私立園所が人員体制・施設環境を整備するために必要な財政的支援を充実させることや、研修や人事交流等によるノウハウの共有を通じて人材育成を促進することを要望する。

### ○私立幼稚園及び民間保育園との連携強化

- ・小学校教育との接続等を踏まえた幼児教育の機会均等と水準の維持向上を図るためには、今まで以上の公立、私立間連携が不可欠となる。
- ・私立園所の建学の精神や、他市からの入所児童がいる状況等を十分に踏まえた上で、さらなる公立、私立間連携を推進する方策を検討するよう要望する。

## [最後に]

就学前教育・保育施設の今後のあり方がどのような形になるにしても、市はこれまでの経過やめざす方向について丁寧な説明を行い、広く市民の理解を得られるよう最大限努めることを要望する。