

令和4年 7月14日

桑名市議会議長 辻内 裕也 様

教育福祉委員会
委員長 富田 薫

教育福祉委員会調査研究報告書

教育福祉委員会における所管事務調査について、下記のとおり調査研究結果を御報告します。

記

1 調査研究事項

新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定について

2 調査研究目的

桑名市就学前再編実施計画が策定され、複数年が経過していることから、本市の就学前施設の現状や課題を調査研究し、新たな時代に沿った就学前施設に関する次期計画の策定と策定に当たって留意すべき事項について提言することを本調査研究事項の目的とする。

3 調査研究経緯

実施年月日	主な協議事項
令和3年 1月21日	・ 調査研究事項の検討
令和3年 3月 4日	・ 調査研究事項の選定のための協議
令和3年 4月 5日	・ 調査研究事項の選定のための協議
令和3年 4月23日	・ 調査研究事項選定のための現状と課題の整理
令和3年 5月18日	・ 調査研究事項選定のための現状と課題の整理 ・ 協議の進め方の検討
令和3年 7月13日	・ 現状把握のための協議 ・ 協議の進め方の検討
令和3年 8月 6日	・ 本市就学前施設の現状等の確認
令和3年 8月23日	・ 全員協議会にて中間報告

令和3年 8月24日	・ 調査研究事項の現状分析等
令和3年10月 4日	・ 調査研究事項の現状分析等
令和3年10月18日	・ 調査研究事項の現状分析等
令和3年11月18日	・ 先進地事例の検討
令和4年 1月21日	・ オンライン行政視察（奈良県奈良市） 就学前施設の再編について
令和4年 3月22日	・ 市長への中間報告
令和4年 4月25日	・ 政策提言に向けた協議
令和4年 5月23日	・ 政策提言に向けた協議
令和4年 6月20日	・ 政策提言に向けた協議
令和4年 7月14日	・ 委員会調査研究報告書の調整
令和4年 8月22日	・ 全員協議会にて調査研究結果を報告

4 調査研究内容

(1) 協議における主な意見

本市の就学前施設の現状と課題について協議を行い、別添資料のとおり、各委員の意見を取りまとめた。

(2) 行政視察の実施

奈良県奈良市子ども未来部こども政策課へ、オンラインによる視察を行った。奈良市の取り組みについては、別添資料のとおりである。

(3) 調査研究結果（まとめ）

平成25年に桑名市就学前再編実施計画が策定されてから、少子化、核家族化、保護者の就労状況の変化等、本市の就学前施設や園児を取り巻く環境は大きく変化しており、保護者が就学前施設に求めるニーズも多様化している。

当委員会では、本市の就学前施設について、施設ごとの園児数の推移等を中心に現状を分析し、課題の検討を行った結果、公立幼稚園では、園児数が減少し、適正な集団規模の確保が困難な点のほか、私立園と比較して預かり保育の体制が乏しい点、施設が老朽化している点、公立保育所では、公立幼稚園と同様に施設が老朽化している点を本市就学前施設の特に検討すべき課題として位置付けた。

そこで、本市と同様の課題を抱える奈良県奈良市においては、早くから、幼稚園、保育所(園)を所管する部門の組織の一元化のほか、認定こども園制度の導入、認定こども園の民間移管を就学前施設の再編計画に取り入れて事業を実施していることから、先進的な取り組みと捉え、オンラインによる視察を行った。

この結果、当委員会では、新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定を提言するとともに、次期計画策定の際に、特に留意していただきたい事項として、①組織の一元化、②公立の就学前施設数の適正化、③認定こども園設置の検討の必要性、④私立園との協議の実施の4点を提言することとした。

5 政策提言

(1) 新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定について

就学前施設再編実施計画が策定された平成25年当時から、少子化による園児数の減少や保護者の就労状況の変化（女性の社会進出、共働き世帯の増加）等、本市における就学前施設や園児を取り巻く環境や社会情勢は大きく変化していることから、新しい時代に向けた就学前施設の次期計画を策定する必要がある。

新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定に当たっては、適正な集団規模の確保のほか、特別な支援を必要とする幼児への支援、老朽化した施設の改修、預かり体制の充実とともに、施設環境や立地条件等、多様化する保護者のニーズを的確に捉え、必要となるサービスの検討をしていかなければならない。

また、今後の土地利用の動向や地域バランス等についても勘案し、総合的に就学前施設の配置や施設改修の必要性も検討していかなければならない。

さらに、幼保無償化と同様に、国の就学前施設に関する施策が与える影響は大きく、今後も、こども家庭庁の創設や幼保一元化の方向性等、国の動向にも注視していく必要がある。

以上を踏まえ、新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定を提言するとともに、次期計画の策定に当たっては、以下の点について特に留意されたい。

① 組織の一元化

現在、就学前施設に関する市の所管が、教育委員会と子ども未来局に分かれているが、部局間にまたがる就学前施設に関する諸課題に対応し、就学前施設の配置やそのあり方を総合的かつ一体的に検討するため、幼稚園及び保育所(園)を所管する部門の組織の一元化を検討されたい。

② 公立の就学前施設数の適正化

特に、公立幼稚園の園児数の減少が大きいことから、地域バランス、人口動態及び立地条件等を十分に考慮した上で、公立幼稚園の施設数や配置について検討されたい。

③ 認定こども園設置の検討の必要性

多様化する保護者ニーズへの対応や適正な集団規模の確保を図るため、幼稚園と保育所、両方の機能を持つ、公立認定こども園の設置を検討されたい。

なお、地域住民、保護者、私立園との調整に必要なことや多額の改修費等が予想されることから、費用対効果や地域バランス等を十分に考慮した上で、1号認定の3歳児保育を含め、認定こども園の設置を検討されたい。

④ 私立園との協議の実施

公立幼稚園及び公立保育所において、新たなサービスの提供やサービスの拡充等を実施する場合及び認定こども園設置等の検討をする場合においては、私立園の理解が特に重要となることから、しっかりとした説明、協議を実施されたい。

新しい時代に向けた就学前施設の次期計画の策定について

1. 桑名市の現状について

桑名市の人口は、平成 28 年度には、143,088 人であったが、令和元年度には、142,274 人、令和 3 年度には、141,045 人と段階的に減少しており、今後も減少していくことが予想される。

さらに、桑名市の乳幼児数（0 歳児人口）は、平成 28 年度が 1,164 人、令和元年度が 1,033 人、令和 3 年度が 926 人と、この 5 年間で大きく減少しており、今後も 0 歳児から 5 歳児の人口は減少していくことが予想される。

また、桑名市の総世帯数は、平成 28 年度は 57,345 世帯、令和元年度は 59,245 世帯、令和 3 年度は 60,301 世帯と、世帯数は増加傾向にあるが、桑名市の総人口を総世帯数で割った一世帯当たりの人数は、平成 28 年度は 2.49 人であったが、令和 3 年度には 2.33 人と減少しており、平成 27 年度の国勢調査の結果では、6 歳未満の親族がいる世帯数は減少傾向であった。

その他、近年全国的に、特別な支援を必要とする幼児の数は増加の傾向にあり、本市においても同様の傾向がみられる。

2. 就学前施設の現状と課題について

(1) 市内の幼稚園について

市内の幼稚園について、公立幼稚園は、平成 25 年 6 月に策定された就学前施設再編実施計画に基づき、平成 30 年度までに、24 園から 11 園へ再編され、令和 3 年度時点では、11 園設置されている公立幼稚園の内、4 園が休園の状況である。また、私立幼稚園については、令和 3 年度時点では 5 園が設置されている。

公立、私立幼稚園に通う園児は年々減少しており、今後も人口の増加及び出生率の上昇が見込めない以上、その人数は減少していくことが予想される。公立、私立幼稚園の 3 歳児、4 歳児を合計した園児数は最近 6 年間で 200 人程度減少しているが、3 歳児及び 4 歳児における公立、私立幼稚園の世代別就園率については、大幅な減少が見られないことから、幼稚園には一定のニーズがあると考えられる。

一方で、5 歳児における、公立、私立幼稚園の世代別就園率を見ると、平成 28 年度は 53.7%であったが、令和 3 年度には 45.1%と、8%近く減少している。幼稚園の世代別就園率減少の要因として、就労状況により保育所（園）を選択せざるを得ない保護者が増加したことが、その要因の一つと考えられる。

※ 世代別就園率

公立幼稚園、公立保育所、私立幼稚園、私立保育園、私立認定こども園の各就学前施設に所属する園児の総数のうち、該当の就学前施設に所属する園児数が占める割合とする。

- ・ **公立幼稚園について**

公立幼稚園の園児数について、5歳児は、平成28年度は305人であったが、令和3年度には158人に減少し、また、4歳児は、平成28年度は200人であったが、令和3年度には138人に減少しており、他の就学前施設と比較しても特に園児数の減少が大きい。

また、4歳児と5歳児を合計した世代別就園率について、私立幼稚園の世代別就園率の減少幅は小さく、安定して30%程度の利用率があるが、一方で、公立幼稚園は、平成28年度は19.1%であったものが、令和3年度には、12.8%となり6.3%減少した。

公立幼稚園の園児数及び就園率の減少の要因としては、核家族化のほか保護者の就労状況の変化（女性の社会進出、共働き世帯の増加）、少子化の影響が特に大きく、さらに、幼保無償化により、3歳児から教育を受けることができ、預かりの体制が充実している私立園に魅力を感じる保護者が増加したことや公立幼稚園の再編時に小学校との併設園でなくなり、小学校への接続の面から、公立幼稚園を選ぶメリットが失われたこと等が、その理由として考えられる。

公立幼稚園の課題としては、①園児数が減少し、15人を満たないクラスが存在するなかで、適正な集団規模を確保することが困難な点、②私立園と比較して、長期休暇の際の預かりや預かりの時間等、預かり保育の体制が乏しい点、③園新設後、複数年が経過しており、施設が老朽化している点、これらのことが、課題として挙げられる。

(2) 市内の保育所（園）、私立認定こども園について

市内の保育所（園）、私立認定こども園について、桑名市では平成30年度以降一部の私立保育園が認定こども園化され、令和3年度時点では、公立保育所は8園、私立保育園は13園、私立認定こども園は6園が設置されている。

また、保育所（園）、私立認定こども園を合わせた、各世代の世代別就園率は増加している。これは、核家族化や保護者の就労状況の変化（女性の社会進出、共働き世帯の増加）等がその要因と考えられ、今後も、これらの就学前施設のニーズは増加していくと考えられる。

- ・ **公立保育所について**

公立保育所の5歳児の園児数は、平成28年度が132人、令和元年度が159人、令和3年度が171名と増加の傾向にあるが、0から4歳児の園児数は、少子化の影響等により減少傾向である。また、公立保育所における各世代別の世代別就園率は、一定数を維持しているが、これは、核家族化や保護者の就労状況の変化（女性の社会進出、共働き世帯の増加）等の要因によるものと考えられる。

公立保育所の課題としては、保育所新設後、複数年が経過しており、施設が老朽化している点が課題として挙げられる。

3. 奈良市の就学前施設再編の事例について（先進地事例）

(1) 奈良市の取り組みについて

奈良市では、平成 23 年に、教育委員会が所管する幼稚園部門を市長部局へ移管し、保育所（園）を所管する部門と併せて、就学前の子ども・子育てに関する施策等の事務を所管する「子ども未来部」が新設された。また、平成 25 年には「奈良市幼保再編基本計画」及び「奈良市幼保再編実施計画」、平成 27 年には「市立幼保施設の民営化についての基本的な考え方」が策定され、これらの計画等に基づき、奈良市では、「市立幼保施設の再編統合」及び「民間活力を活用した幼保連携認定こども園への移行」の 2 施策を中心に、幼保施設の再編を実施している。

このように、奈良市では、幼稚園、保育所（園）を所管する部門の組織の一元化のほか、認定こども園制度の導入、認定こども園の民間移管を早くから再編計画に取り入れて、事業を実施していることから、当委員会では奈良市を先進地と捉え、オンラインによる視察を実施した。

(2) 市立幼保施設の再編統合について

奈良市では、公立幼稚園における 3 年保育のほか、預かり保育、給食の提供等サービスの拡充を望む保護者からの要望が多くあった。これらの要望を包括的に解決し、多様化する教育ニーズに対応するため、最寄りの市立幼保施設を再編統合し、併せて、施設的环境改善を行う、市立こども園化を実施した。この施策が、「市立幼保施設の再編統合」である。市立こども園化の実施にあたっては、基本的な施設が揃っている保育園をベースに、こども園化するケースが多く、また、私立園との協議の中で、市立幼稚園での 3 年保育は実施しないこととされた。

「市立幼保施設の再編統合」については、その事業がおおよそ完了したことに加え、施設整備に多額の費用が発生すること、統合再編時に、閉園に反対する地域や保護者への対応等、その調整に多大な時間を要することから、令和 2 年度再編園からは、「民間活力を活用した幼保連携認定こども園への移行」を中心に幼保施設の再編を行っている。

(3) 民間活力を活用した幼保連携認定こども園への移行について

「民間活力を活用した幼保連携認定こども園への移行」とは、既存の幼保施設を民間移管し、民営化対象施設（幼保連携認定こども園、公私連携型保育所）として再編整備する施策であり、奈良市の就学前施設再編における特徴的な施策である。

民間移管に当たっては、市立こども園の設置や私立幼保施設との地域バランス等を総合的に勘案し、原則として「施設の立地や利用者などの状況から保育需要が高く、継続的に定員確保が見込めること」、「近隣保育所の待機児童解消が見込めること」及び「地域への子育て支援の充実が期待できること」の条件を満たすこととしている。

次に、民間移管をする際の、事業者公募に当たっては、まず、公募方針の検討段階で、自治連合会や P T A または保護者会役員へ説明を行い、一定の調整後、保護者説明会を行い、公募の方針等を公表する前に、私立園長会等で説明会を行うこととしている。また、事業者を公募する際は、市内の事業者だけでなく、できるだけ優良な移

管先法人を選定するため、広く全国から事業者を公募している。

最後に、事業者が決定した場合の民間移管の方法については、公私連携施設として民間へ移管し、1年間の事務引き継ぎ期間を設け、地域との関係、施設運営全般について引継ぎを行うこととし、移管の3か月前には、共同保育を実施することとしている。

さらに、事業者が新たなサービス等を導入する場合は、保護者の代表者・市・移管先法人で構成される三者協議会において、十分な説明を行う等、運営主体が変わっても、子どもに影響がでないような制度設計とし、保護者等からも十分に理解を得るようにしている。

その他、民間移管に当たって、「加配が必要な園児への対応について」は、特に民間移管の際に保護者等から不安の声が多くあったが、事業者選定時に、支援を必要とする園児の受け入れや加配について、移管後も引き続き円滑に利用できるようにすることを公募の条件としていること等を、保護者へ丁寧に説明し、十分な理解を得るように取り組まれている。

(4) まとめ

奈良市では、就学前施設の再編において、幼稚園、保育所（園）を所管する部門の組織の一元化を実施し、認定こども園化や民間移管を重点的に取り組まれている。これらの再編施策は、関係団体・協会、地域住民等への丁寧な説明、周知・広報により、関係者の十分な理解を得た上で、市長主導により実施がなされた。

本視察を通して、今後、本市において就学前施設再編を実施するに当たっては、特に、保護者、関係者や関係団体の十分な理解を得た上で進める必要がある。

さらに、本市の就学前施設のあり方や再編にかかる諸課題を包括的に検討するために、まずは幼稚園、保育所（園）を所管する部門の組織の一元化を実施する必要があると考えられる。そして、奈良市が取り組まれた、認定こども園化や民間移管については、本市の就学前施設における課題解決の選択肢の一つとして、参考となるものと考えられる。

○ 参考資料

乳幼児全人口（人）

西暦	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
元号	H28	H29	H30	R1	R2	R3
0歳児	1,164	1,107	1,072	1,033	918	926
1歳児	1,231	1,196	1,133	1,110	1,039	918
2歳児	1,254	1,229	1,196	1,140	1,111	1,031
3歳児	1,294	1,256	1,225	1,173	1,153	1,112
4歳児	1,334	1,286	1,266	1,212	1,160	1,146
5歳児	1,312	1,337	1,282	1,259	1,212	1,161
合計乳幼児数	7,589	7,411	7,174	6,927	6,593	6,294
0～4歳児合計	6,277	6,074	5,892	5,668	5,381	5,133
桑名市内総人口	143,088	142,951	142,791	142,274	141,701	141,045

公立幼稚園（人）

	4歳児	5歳児	合計
H28年度	200	305	505
H29年度	191	292	483
H30年度	198	270	468
R元年度	171	261	432
R2年度	136	203	339
R3年度	138	158	296

公立幼稚園の世代別就園率

	4歳児	5歳児	合計
H28年度	15.0%	23.2%	19.1%
H29年度	14.9%	21.8%	18.4%
H30年度	15.6%	21.1%	18.4%
R元年度	14.1%	20.7%	17.5%
R2年度	11.7%	16.7%	14.3%
R3年度	12.0%	13.6%	12.8%

私立幼稚園（人）

	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	442	445	399	1286
H29年度	396	411	402	1209
H30年度	420	397	412	1229
R元年度	374	405	369	1148
R2年度	368	363	392	1123
R3年度	356	364	366	1086

私立幼稚園の世代別就園率

	3歳児	4歳児	5歳児	4～5歳合計
H28年度	34.2%	33.4%	30.4%	31.9%
H29年度	31.5%	32.0%	30.1%	31.0%
H30年度	34.3%	31.4%	32.1%	31.8%
R元年度	31.9%	33.4%	29.3%	31.3%
R2年度	31.9%	31.3%	32.3%	31.8%
R3年度	32.0%	31.8%	31.5%	31.6%

公立・私立幼稚園（人）

	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	442	645	704	1791
H29年度	396	602	694	1692
H30年度	420	595	682	1697
R元年度	374	576	630	1580
R2年度	368	499	595	1462
R3年度	356	502	524	1382

公立・私立幼稚園の世代別就園率

	3歳児	4歳児	5歳児	4～5歳合計
H28年度	34.2%	48.4%	53.7%	51.0%
H29年度	31.5%	46.8%	51.9%	49.4%
H30年度	34.3%	47.0%	53.2%	50.1%
R元年度	31.9%	47.5%	50.0%	48.8%
R2年度	31.9%	43.0%	49.1%	46.1%
R3年度	32.0%	43.8%	45.1%	44.5%

公立保育所（人）

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	33	108	138	168	169	132	748
H29年度	36	119	130	175	177	133	770
H30年度	36	111	161	166	179	148	801
R元年度	23	113	129	183	163	159	770
R2年度	23	83	129	162	194	165	756
R3年度	18	73	100	146	146	171	654

公立保育所の世代別就園率

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	2.8%	8.8%	11.0%	13.0%	12.7%	10.1%	9.9%
H29年度	3.3%	9.9%	10.6%	13.9%	13.8%	9.9%	10.4%
H30年度	3.4%	9.8%	13.5%	13.6%	14.1%	11.5%	11.2%
R元年度	2.2%	10.2%	11.3%	15.6%	13.4%	12.6%	11.1%
R2年度	2.5%	8.0%	11.6%	14.1%	16.7%	13.6%	11.5%
R3年度	1.9%	8.0%	9.7%	13.1%	12.7%	14.7%	10.4%

私立保育園と認定こども園の児童数の合計（人）

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	62	250	332	447	500	425	2016
H29年度	63	268	331	445	446	443	1996
H30年度	60	249	337	420	436	420	1922
R元年度	54	270	328	409	418	419	1898
R2年度	58	288	354	441	410	406	1957
R3年度	72	240	349	450	440	425	1976

私立保育園と認定こども園の児童数の合計の就園率

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	5.3%	20.3%	26.5%	34.5%	37.5%	32.4%	26.6%
H29年度	5.7%	22.4%	26.9%	35.4%	34.7%	33.1%	26.9%
H30年度	5.6%	22.0%	28.2%	34.3%	34.4%	32.8%	26.8%
R元年度	5.2%	24.3%	28.8%	34.9%	34.5%	33.3%	27.4%
R2年度	6.3%	27.7%	31.9%	38.2%	35.3%	33.5%	29.7%
R3年度	7.8%	26.1%	33.9%	40.5%	38.4%	36.6%	31.4%

公立私立保育所(園)及び私立認定こども園の園児児童数の合計（人）

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	95	358	470	615	669	557	2764
H29年度	99	387	461	620	623	576	2766
H30年度	96	360	498	586	615	568	2723
R元年度	77	383	457	592	581	578	2668
R2年度	81	371	483	603	604	571	2713
R3年度	90	313	449	596	586	596	2630

公立私立保育所(園)及び私立認定こども園の園児児童数の合計の世代別就園率

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	合計
H28年度	8.2%	29.1%	37.5%	47.5%	50.1%	42.5%	36.4%
H29年度	8.9%	32.4%	37.5%	49.4%	48.4%	43.1%	37.3%
H30年度	9.0%	31.8%	41.6%	47.8%	48.6%	44.3%	38.0%
R元年度	7.5%	34.5%	40.1%	50.5%	47.9%	45.9%	38.5%
R2年度	8.8%	35.7%	43.5%	52.3%	52.1%	47.1%	41.1%
R3年度	9.7%	34.1%	43.5%	53.6%	51.1%	51.3%	41.8%

- ・ 「桑名市就学前施設再編実施計画の検証」の、認定こども園のニーズ調査結果
 → 定期的にご利用したい保育教育事業、複数回答、幼稚園 54%、保育所(園)は 52.7%、
 認定こども園 23.3%。

- ・ 「桑名市子ども・子育て支援に関するニーズ調査結果報告書」における、共働き家庭等の子どもの幼稚園利用ニーズを計る項目
 - 保育所（園）を利用しているが、本当は教育を望む方の割合が 57%を示した。保育所（園）利用者においても、教育を望む保護者が半数以上いることが伺える。

- ・ 「桑名市子ども・子育て支援に関するニーズ調査結果報告書」より、保育所（園）に預けている保護者で、幼稚園の入園を希望する方の割合
 - 2013年では 54.0%で、2018年では 56.4%となっており、就学前に教育を望む保護者が高い割合でいることが確認できる。