

桑名市における就学前教育

および就学前施設の在り方について

論点整理

平成 23 年3月

桑名市就学前施設再編検討委員会

はじめに

日本では、この5年間で、人口減少が本格的に始まっている。就学前教育という視点で見ると、少子化による対象人口の減少はもちろんのこと、働く保護者の増加、地域のつながりの希薄化等、子育て家庭を取りまく環境の変化により、幼稚園、保育所に対する保護者のニーズは多様化してきている。

このような時代の流れの中で、次の世代の子どもたちが、これからの社会をいきいきと生きていける力を身につけることのできる教育環境を整えることは、行政の重要な責務である。

さて、桑名市では、平成22年9月、教育委員会 教育長より諮問を受け、「桑名市就学前施設再編検討委員会」にて、桑名市における就学前教育及び就学前施設のあり方について検討を行うこととなった。

この検討委員会は、平成19年に出された「桑名市における就学前教育の今後の在り方について」答申の提言について、より具体的に検討を図るものです。

今年度は、幼保一元化も含めた就学前施設の適正配置についての検討に入る前提として、平成19年答申の確認、桑名市の就学前施設等の現状把握を行った後、諮問内容の共通理解を図りながら各項目について検討を重ねてきた。

この「論点整理」は、来年度、本格的に検討しようとする、公立幼稚園の具体的な再編案の作成に向けて、これまで、地域関係者、公私立保育・教育関係者、行政関係者という様々な立場から出された意見と課題を、次年度の検討の出発点となる「論点」として整理したものである。

目 次

- 1 桑名市就学前施設再編検討委員会の設置
 - (1) 諮問
 - (2) 諮問説明

- 2 「桑名市の就学前教育の今後の在り方について」答申（平成 19 年）
 - (1) 桑名市の就学前教育の理念について
 - (2) 6 項目の提言について

- 3 桑名市の現状
 - (1) 就学前児人口
 - (2) 保護者のニーズ
 - (3) 就学前施設の現状
 - (4) 公立幼稚園の現状

- 4 諮問内容の検討
 - 幼保一元化について
 - 公立幼稚園の 1 学級の人数、園の規模、複数年保育について
 - 私立と公立の共存

- 5 再編を進めるに当たってのキャッチフレーズ

- 6 今後の検討に向けて

1 桑名市就学前施設再編検討委員会の設置

(1) 諮問

諮 問 文

近年、少子化に加え、保護者の就労状況の変化等、子どもをとりまく社会環境は大きく様変わりをしてきています。

その結果、本市においても、保護者ニーズが多様化し、就学前教育も大きな転換期を迎えています。

平成 19 年 4 月には、就学前教育検討委員会より、最終答申「桑名市における就学前教育の今後のあり方について」が提言されました。

これを受けて、答申において提言された 6 項目の具現化のため、庁内において桑名市就学前教育推進協議会を設置し、桑名市共通カリキュラムの作成や職員の交流研修を進めてきたところです。

今回、提言の 1 つである「就学前施設の適正配置に関する基本構想」を更に進めるにあたり、子どもたちの社会性を育むための望ましい集団規模の確保をいかに図っていくかが喫緊の課題となっています。

以上の状況を踏まえ、本市における就学前教育および就学前施設の在り方について、下記のとおり諮問します。

記

諮問事項

- 公立幼稚園の適正配置について
- 幼保一元化の取り組みについて
- 公立幼稚園における学級の適正規模と複数年保育について
- 私立と公立の共存について
- その他の事項について

(2) 諮問説明

○公立幼稚園の適正配置について

本市においても少子化に加え、女性の就業率が高まり、就業形態の多様化に対応した保育サービスが望まれるようになってきています。このことにより、保護者のニーズは幼稚園から保育所（園）園への動きも見られます。

特に、公立幼稚園では、年々園児数が減少し、子どもたちの育ちを保障するための望ましい集団の確保が難しい状況になってきています。

そこで、公立幼稚園の数、配置の見直し等、その方向性についてご提言をお願いいたします。

○幼保一元化の取り組みについて

国は、平成18年に、認定こども園制度をスタートさせました。このことは、幼稚園、保育所という現行制度の中で、幼稚園機能と保育園機能、子育て支援機能を合わせもった施設の推進を進めようとするものです。

一方、新たな施策として、保育に欠ける要件を撤廃し、所管、給付等を一本化した「こども園（仮称）」構想も出されており、幼保一元化については、国の動向を十分に見据えながら進めていく必要があります。

本市では、幼稚園と保育所の互いのよさを活かした保育のあり方を求め、交流保育や合同研修を実施しております。今までの成果と課題をもとに、桑名市における幼保一元化の進め方についてご提言をお願いいたします。

○公立幼稚園における学級の適正規模と複数年保育について

現在、公立幼稚園は、24園中10園で4歳児保育を実施しております。公立幼稚園を再編するにあたり、望ましい学級数・1クラスの定員、複数年保育について、私立との共存の観点を踏まえご提言をお願いいたします。

○私立と公立の共存について

本市では、「公・私立」「幼・保」の施設が互いのよさを理解し、協力し合って共存してきた長い歴史があります。しかし、近年の少子化、社会状況の大きな変化の中で、今一度、子どもや保護者の姿から、そのニーズや課題等の現状を出し合い、私立の役割、公立の役割についてご提言をお願いいたします。

○その他の事項について

以上4項目の協議の中で、見出された課題等についてご提言をお願いいたします。

2 「桑名市の就学前教育の今後の在り方について」答申

・・・論点整理 資料1-1~3

桑名市では、1市2町の合併に伴い、「新桑名市」として合併後の就学前教育のあり方について検討することを目的に、就学前教育検討委員会が開催され、平成19年4月「桑名市の就学前教育の今後の在り方について」答申が出された。

検討委員会では、桑名市の就学前教育の理念を定めた上で、理念実現のため、以下の6項目の提言が出された。

- ① 桑名市の就学前施設の適正配置に関する基本構想
- ② 園児の減少した公立幼稚園の処遇
- ③ カリキュラムの作成
- ④ 公立と私立の共存
- ⑤ 職員の交流及び研修
- ⑥ 市民の理解の拡大

今回設置された「桑名市就学前施設再編検討委員会」は、この提言の具現化を図るものであることから、まず初めに桑名市就学前教育の理念と6項目の提言について確認を行った。

(1) 桑名市の就学前教育の理念について ・・・論点絵理 資料1-2

就学前教育の「教育」とは、その子なりの持っている力を引き出すという意味で幅広く捉え、桑名市では、0歳から小学校入学までの子どもに就学前「教育」を提供する。

また、全ての子どもへの支援の充実という視点から、イメージ図にある保育・教育施設、家庭、地域に加え、病院等の医療機関、相談機関等様々な機関と連携し、「基本的な生活習慣や態度」「心の豊かさ・人とかかわる力」「環境にかかわる力・思考力」「言葉への興味・関心」「豊かな感性・創造力」の5つの力は、桑名の就学前教育には欠かせない最低限の基準として、子どもたちにつけていく力とする。

桑名市の就学前教育の理念は、市として核となる部分を作成しており、これを基本に、私立幼稚園・保育園、公立幼稚園・保育所がそれぞれの個性を加味し、保育を進めるものである。

なお、子どもの育ちは連続しており、就学前で完結するものではない。義務教育修了までを見据え、就学前から中学校までの連携を大切にしていくことが重要である。

(2) 6項目の提言について ・・・論点整理 資料1-3

平成19年最終答申から3年がたち、保護者ニーズや国の方向性が変化してきていることを踏まえ、具体的な基準については、改めて検討を加えていく必要がある。

ただし、適正配置に関する基準の1つである「多様な形態の就学前教育施設を用意し、それぞれの家庭が選択できるようにする」と明記されており、いろいろな選択肢を保護者に提供するという点については、共通理解した。

3 桑名市の現状

(1) 就学前人口

・・・論点整理 資料2-1 2-2

桑名市の0から5歳児の就学前人口は、平成17年3月から22年3月の6年間でほぼ500人強の減となっており、その後も減少傾向が予想される。桑名市においても少子化は避けられない状況である。

中学校区別3～5歳児の就学前人口を見てみると、平成22年度では、陵成、光陵、正和中学校区が多く、次いで、陽和、光風、明正中学校区、次に長島、多度、成徳中学校区となっている。

今後の推移を見てみると、光陵、正和中学校区では、団地開発が一段落すると、徐々に減っていくことが予想され、陵成中学校区を含め、他の中学校区はほぼ今年度並みの人数が推移していくと思われる。

(2) 保護者のニーズ

・・・論点整理 資料3

平成20年11月に行われた、次世代育成支援後期行動計画ニーズ調査によると、桑名市においても、就学前の子どもを持つ母親の半数近くの方が、すでに就労されており、働いてない母親でも、「すぐにでも働きたい」「子どもがある程度大きくなったら（一番多い年齢として3歳）働きたい」の合計が90パーセントを超えている。

また、「利用したい保育サービスの種類」の項目では、従来の保育所、幼稚園以外に、「幼稚園の預かり保育」「病児・病後児保育」「一時保育」が高く、長い時間や病気の時も預かってほしい、また、家庭にいる親でも時々は預かってほしい等、幼稚園や保育所等の保育施設で、できれば長い時間預かってほしいというのが、ニーズ調査結果から見えてくる特徴である。

(3) 就学前施設の現状

・・・論点整理 資料4-1 4-2

桑名市には就学前施設が55園あり、そのうち、私立幼稚園が5園、私立保育園が17園、公立幼稚園が24園、公立保育所が9園となっている。

公立保育所、私立保育園では、保護者の就労支援という視点から0歳から5歳児までの子どもを対象に、8時間から12時間の保育を実施している。

幼稚園では、私立幼稚園は満3歳から5歳児を、公立幼稚園は4、5歳児を対象に幼児教育を実施している。また、私立幼稚園では、保護者のニーズに応え、保育終了後の「預かり保育」も実施している。

各施設の平成17年度から22年度までの、4、5歳児の園児数の推移を見てみると以下のようにになっている。

<4歳児> 論点整理 資料5-1

- ・私立保育園・・・ほぼ維持
- ・公立保育所・・・ほぼ維持
- ・私立幼稚園・・・微増傾向
- ・公立幼稚園・・・やや減少

<5歳園児> 論点整理 資料5-2

- ・私立保育園・・・増加傾向
- ・公立保育所・・・ほぼ維持
- ・私立幼稚園・・・微増傾向
- ・公立幼稚園・・・減少傾向

以上から、4歳児、5歳児共に減少傾向にあるのは、公立幼稚園であり、特に、5歳児の減少は著しい状況であり、休園中の園も出ている。

平成22年度園児数（・・・論点整理 資料6）を見てみると、単クラスの園が大半となっており、1クラスの人数が10人前後の園も多く、子どもたちの社会性の育成という観点から、公立幼稚園の在り方について早急に見直しをする必要がある。

(4) 公立幼稚園の現状

桑名市は、平成16年、桑名市、多度町、長島町の1市2町の合併があり、公立幼稚園の現状も、3地域それぞれに特徴がある。

桑名地域においては、1小学校区1園となっており（星見ヶ丘小学校区を除く）小学校併設で、5歳児は、小学生と共に分団登園をしている。また、園長、教頭、養護教諭等は小学校との兼務で、7年教育として小学校との連携を密にした保育を進めている。

多度地域では、小学校5校に対し幼稚園は1園で、公立保育所と同一敷地に立地している。登降園は保育所児と共にバス通園をしており、保育所と連携を密にした保育を進めている。

長島地域は、小学校3校に対し幼稚園は4園あり、小学校の近隣ではあるが、独立園として立地している。

このような、地域での長い歴史の中で培ってきた特徴を踏まえた上で、今後は、桑名市の公立幼稚園として、新たな形態の施設を目指していく必要がある。

4 諮問内容の検討

「桑名市の就学前教育の今後のあり方について」答申における理念を踏まえ、「桑名の子は桑名で育てる、私立も公立も幼稚園も保育所・保育園も全て含めて、桑名の子としてみんなで知恵を出し合い育てていく。」ことを議論の出発点として共有したうえで、委員それぞれ立場に違いはあるが、桑名ならではの施設のあり方を目指し、諮問事項の予備的検討を行った。

○幼保一元化について

平成 23 年 1 月、国の、「子ども子育て新システム検討会議」にて、幼稚園・保育所の今後の在り方についての取りまとめ案が出された。

この中では、一部の幼稚園は、幼稚園として存続し、保育所として存続できるのは、0～2 歳児のみを対象とした小規模保育所、その他の幼稚園と保育所は「こども園」へ移行とあり、10 年の移行期間を設けてこれを進めていくというものであった。

これが本格実施となるかどうかは、現段階では不確定な状況であるが、「こども園（仮称）」という形で、幼保一元化が進められていく可能性はあり、「こども園（仮称）」に向けて何らかの準備を進めていくことは必要であると考えられる。

公立幼稚園と保育所における、幼保一元化の基本的な考え方として、

- ・ 平成 19 年最終答申にある、多様なニーズに応えるための選択肢の一つとすること。
- ・ 公立幼稚園と公立保育所の統合により集団規模を確保すること。
- ・ 幼稚園教諭と保育士が協力し、質の高い就学前教育を提供すること。

の 3 点を基本に進めていく。地域によっては、今回の公立幼稚園の再編の中で、幼保一元化施設を考えていくこととし、その中では、現幼稚園児の「預かり保育」等の課題についても十分に検討していくとしている。

それに対し、委員からは、「待機児童対策、過疎地対策という点から考えると、桑名市においては、最優先課題ではない。」「国の動向が幼保一元化に進んでいるかどうかよりも、桑名において本当に必要かどうかの検討を、まずすべきである。」という意見や、「幼保一元化は、20 年来の懸案事項であり、子どもの育ちを基本に据え、内容をつめて進めていくべき。」という意見もあった。

○ 公立幼稚園の1学級の人数、園の規模、複数年保育について

公立幼稚園を再編するに当たり、まず、子どもたちの育ちにとって望ましい園の規模を明らかにすることが必要である。

桑名市の公立幼稚園では、現在、4歳児1学級30名、5歳児35名を上限としているが、前にも述べたように、実情は1クラス10名前後で単クラスの園がほとんどである。

小規模な園では、園児一人一人にきめ細かい指導が行き届くというメリットがある。その一方で、社会性や協調性、向上心を培うには、多くの友だちの思いや考えに出会い、友だち同士相談して、問題解決をしながら活動を広げ深めることの出来る環境が大切であり、ある程度の集団規模が必要である。また、年長児に対する「憧れの気持ち」、年少児に対する「思いやりの心」を育てるために、複数年の連続した保育が望ましく、子ども同士、切磋琢磨して育つ環境という点で、各年齢複数クラスが望ましいという意見が出された。

これらを踏まえ、「桑名市の公立幼稚園は、1クラス20名から30名程度、異年齢の連続した保育、各年齢2クラス程度がよいのではないか」という意見が出された。

これを受けて、委員からは「今の公立幼稚園の園児数を見ると、統合したとしてもこのような規模が確保できるのか。」「4、5歳児1クラスずつくらいが適当なのではないか。」等の意見も出されており、引き続き十分な検討が必要である。

なお、公立幼稚園が、今ある24園を統合再編していくということ、今回の再編では4、5歳児の2年保育とし、3歳児保育は実施しないという点は共通理解されたところである。

○私立と公立の共存

私立幼稚園、保育園は、それぞれの建学の精神に基づく特色ある教育を実践しつつ、経営努力をする中で、保護者ニーズに対応した保育・教育を提供してきた。

一方、公立幼稚園・保育所は、小学校との連携、地域との連携を密に実践を続けてきた。

今回、検討委員会にて、私立と公立の共存を議論するにあたり、まず、委員が、それぞれの施設の保育・教育の理念や特徴について理解することが必要であることから、公私立幼稚園・公立保育所・私立保育園の4施設の視察を行った。

視察を終えての感想から、「それぞれの施設には個性があり、その個性はこれからも続けていくべきである。」「それぞれに特徴があり全て大切な施設である。」その一方で「公立のよさは確かにあるのだが、あえて、公立でやらなければならない理由が見つからない。」という意見も出された。

「共存」についての議論の中では、「共存は役割分担である。」という意見が出されたが、このことについては、子どもたちは様々な環境で育っており、一人一人個性がある。特別支援や生活上支援の必要な子等、様々な子が共に育つことで一人一人の育ちが確かなものになる。これは、子どもたちにとって重要な教育環境であり、公立にも私立にも同様に必要であることが確認された。

「共存」とは、役割分担をすることではなく、平成19年最終答申「みんながつながり愛、一人一人の根っこを育てます」にあるように、公私立幼稚園・公立保育所・私立保育園がつながり合い、それぞれの個性を大切にしながら、すべての施設が共に存在していくことであると共通理解した。

○その他の事項について

公立幼稚園と私立幼稚園に係る経費の比較資料を基にしながら、公私間格差についての議論もなされた。

その中では、「公教育は公立だけが担っているわけではないということ踏まえ、私立をどのように育てていくのかというところに発想を及ぼすべきである。具体的には、私立への援助についても検討をすべきである。」「全国的にも官から民へという流れがある。民営化についての検討も必要で、公立ありきで議論が始まっているところに問題がある。」という意見があり、一方では「公立幼稚園の意義を考えた時、そのあり方を、費用対効果のみで議論することはいかなものか。」という意見も出された。

今回の諮問内容の範囲内では、公立幼稚園は保護者の選択肢の1つという位置づけである。その再編に当たって出された意見としては、「公立の状況も分かるが、私立の経営が圧迫されるのではないかという危機感を感じる。」「私立園児の減少につながるような再編は行うべきではない。」「公私間に様々な格差がある状況下では、私立の経営に配慮した再編をするべき。」「公立幼稚園は、地域とのつながりも深いことを考えると、地域住民の理解を得ながら進める必要がある。」等であった。

また、桑名市では、平成16年12月に、1市2町が合併をし、桑名、多度、長島の3地域にはそれぞれに地域性がある。

「地域によって状況が違う中で、全市一律的な考え方で再編を進めるのはどうか。」という意見も出され、地域の実情に合った再編を進めていくことの必要性も出されたところである。

経営という視点からは、「こども手当ての行方に伴い、将来的には国の交付金のあり方も変わってくることも予想される。このようなことについても想定しつつ、早い段階から対策を講じていくことが必要である。」「教育にお金がかかることは自明の理であるが、際限なく投資できるわけでは

ない。教育とマネジメントは分けて検討をするべきである。」等意見が出された。

以上のような、様々な立場からの意見を考慮しながら、公立幼稚園の再編のあり方について、来年度より具体的に検討を進めていきたいと考える。

5 再編を進めるにあたってのキャッチフレーズ

公・私立、幼稚園・保育所・保育園の視察の中で、どの施設も共通して子どもたちの笑顔が素敵であったという感想がたくさん委員から出された。この笑顔を守ること、その子どもたちを安心して預けられる環境を作ることを、再編を進めるにあたっての基本におく。

キャッチフレーズ 「子どもの笑顔と保護者の安心」

6 今後の検討に向けて

次代を担う桑名の宝である子どもの育ちのために、よりよい教育環境とはどのようなものかを第一義に考え検討していく。

来年度より、具体的な案を提示して議論を進めていく。

就学前施設再編の基本的な考え方について

- 1 中学校ブロックを子どもたちの生活圏域と捉え、地域性を考慮し、中学校ブロックを基本単位とした再編の検討

- 2 公立幼稚園の再編と国の「こども園構想」への対応
 - 子どもたちの社会性を育むための集団の確保
 - 4歳児実施園を中心に検討
 - 独立園化
 - 原則分団登園の廃止
 - 4歳児・5歳児の定員の設定
 - 預かり保育の検討
 - 幼保一元化施設の検討

公立幼稚園 園児数

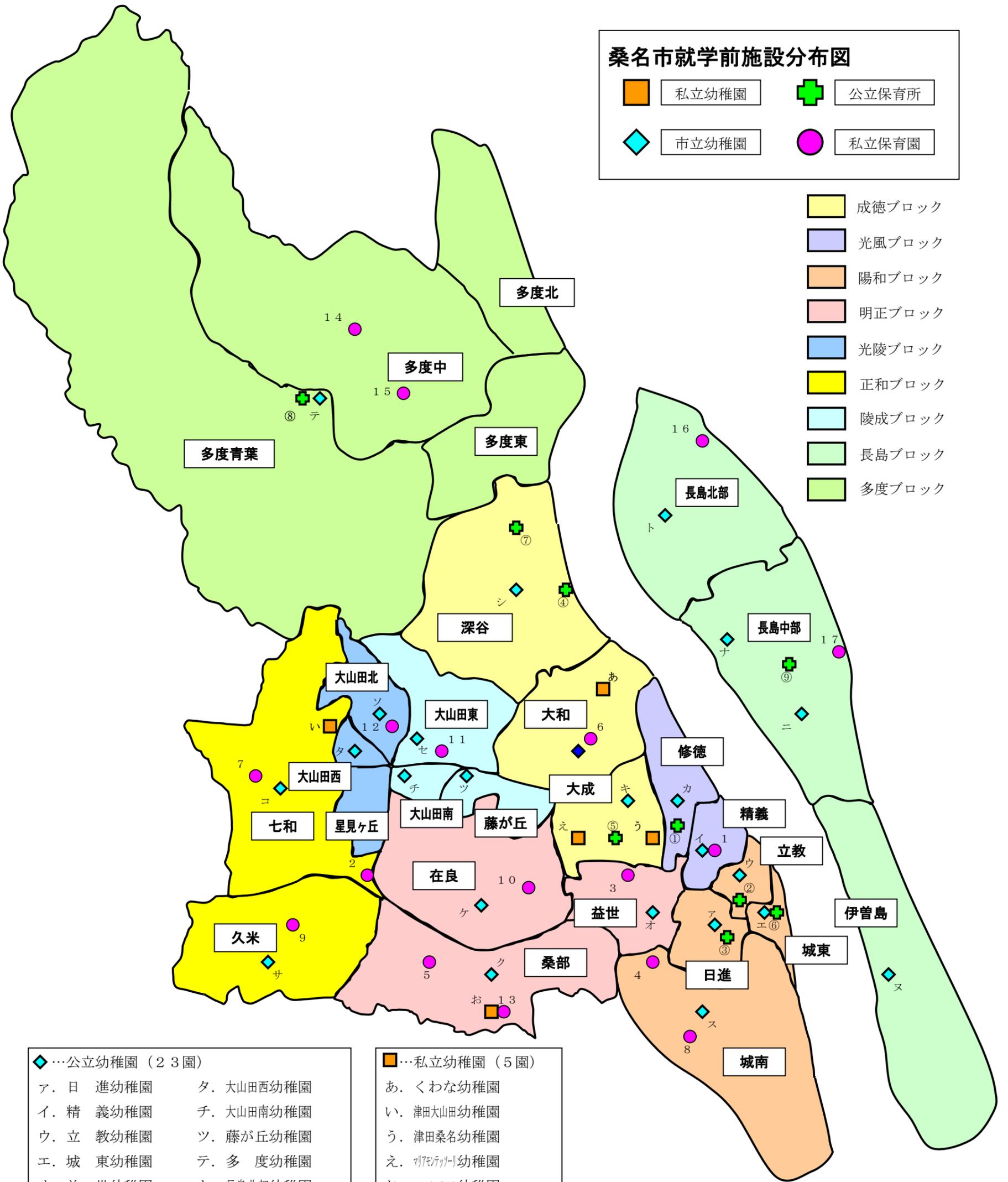
平成23年5月1日現在

園名	平成22年度				平成23年度			
	4歳		5歳		4歳		5歳	
	幼児数	学級数	幼児数	学級数	幼児数	学級数	幼児数	学級数
日進			11	1			15	1
精義			20	1			9	1
立教	18	1	11	1	18	1	18	1
城東			2	1			15	1
益世			18	1			12	1
修徳	21	1	22	1	20	1	20	1
大成	14	1	38	1	22	1	24	1
桑部			20	1			12	1
在良	20	1	26	1	26	1	21	1
七和			48	2			43	2
深谷			21	1			27	1
久米			24	1			29	1
城南			15	1			13	1
大和								
大山田東			24	1			44	2
大山田北	42	2	15	1	46	2	19	1
大山田西			25	1			29	1
大山田南			14	1			16	1
藤が丘	22	1	23	1	30	1	24	1
小計	137	7	377	19	162	7	390	20
多度			31	1			37	2
長島北部	7	1	12	1	9	1	6	1
長島中部	22	1	23	1	20	1	23	1
長島中部第二	9	1	8	1	6	1	10	1
伊曾島	13	1	8	1	7	1	13	1
合計	188	11	459	24	204	11	479	26

桑名市就学前施設分布図

- 私立幼稚園
- 市立幼稚園
- 公立保育所
- 私立保育園

- 成徳ブロック
- 光風ブロック
- 陽和ブロック
- 明正ブロック
- 光陵ブロック
- 正和ブロック
- 陵成ブロック
- 長島ブロック
- 多度ブロック



- ◆…公立幼稚園 (23園)
- ア. 日進幼稚園
- イ. 精義幼稚園
- ウ. 立教幼稚園
- エ. 城東幼稚園
- オ. 益世幼稚園
- カ. 修徳幼稚園
- キ. 大成幼稚園
- ク. 桑部幼稚園
- ケ. 在良幼稚園
- コ. 七和幼稚園
- サ. 久米幼稚園
- シ. 深谷幼稚園
- ス. 城南幼稚園
- セ. 大山田東幼稚園
- ソ. 大山田北幼稚園
- タ. 大山田西幼稚園
- チ. 大山田南幼稚園
- ツ. 藤が丘幼稚園
- テ. 多度幼稚園
- ト. 長島北部幼稚園
- ナ. 長島中部幼稚園
- ニ. 長島中部第二幼稚園
- ヌ. 伊曾島幼稚園
- ※ 大和幼稚園(休園)

- …私立幼稚園 (5園)
- あ. くわな幼稚園
- い. 津田大山田幼稚園
- う. 津田桑名幼稚園
- え. 希望ヶ丘幼稚園
- お. コスモス幼稚園
- ✚…公立保育所 (9ヶ所)
- ①. 厚生館保育所
- ②. 別館保育所
- ③. 山崎乳児保育所
- ④. 深谷保育所
- ⑤. 桑陽保育所
- ⑥. 城東保育所
- ⑦. 深谷北保育所
- ⑧. 多度保育所
- ⑨. 長島中部保育所

- …私立保育園 (17園)
- 1. 長寿保育園
- 2. あげぼの保育園
- 3. 養泉寺保育園
- 4. 安永保育園
- 5. 光陽桑部保育園
- 6. 幼成保育園
- 7. 七和保育園
- 8. 和泉保育園
- 9. 光陽久米保育園
- 10. 光陽希望ヶ丘保育園
- 11. 大山田東保育園
- 12. 大山田北保育園
- 13. 光陽桑部第二保育園
- 14. 多度保育園
- 15. 柚井保育園
- 16. 西川保育園
- 17. 西川第二保育園