

平成 26 年 5 月

「茨木市立幼稚園のあり方について」

茨木市立幼稚園のあり方庁内検討委員会

1 本市の就学前教育・保育の状況

(1) 就学前児童の状況

本市の就学前児童数（3～5歳）については、昭和52年度の14,112人をピークに、昭和62年度に10,000人を割り込み、平成25年度には8,353人まで減少し、昭和52年度のピーク時の59.2%となった。

今後も10年間で1,119人が減少すると見込まれており、平成35年には7,234人になると推計されている。

(2) 幼稚園の状況

幼稚園については、満3歳以上の幼児を対象として、幼稚園教育を行なう施設であり、本市には13の市立幼稚園、13の私立幼稚園がある。

市内の幼稚園児数は、平成25年5月1日現在、4,575人で、就園率は54.8%となっており、ここ20年間、変わることなく、56%前後で推移をしている。

一方、公私立幼稚園の園児数の割合は、平成5年度の33対67から平成25年度の24対76へと変化しており、私立幼稚園を選択する保護者が増加している。

私立幼稚園については、独自の建学精神や教育理念に基づいた運営が行われており、その多様性が私立幼稚園の特色となっている。その取り組み等については、体操・水泳・英語・音楽・絵画などの課外活動や満3歳児保育の実施、さらに、給食や通園バスによる送迎サービス、子育て支援事業としての預かり保育等の充実など、保護者の求める様々な教育・保育関連のサービスが提供されている。

(3) 保育所の状況

保育所については、保護者の就労等により保育に欠ける0歳から5歳までの乳幼児を対象に保育を行う施設であり、市内には8の市立保育所と36の私立保育所がある。

市内の保育所児童数のうち3～5歳児については、平成25年4月1日現在、2,743人で、入所率は32.8%となっており、ここ20年間では12.5%増加している。

保育所の待機児童については、これまでから施設整備や定員の弾力化などの様々な対策を講じているが、依然として発生している状況が続いていることから、平成24年度に待機児童解消方針（平成25年度改訂）を策定するとともに、保育所整備だけでなく、様々な施策（緊急一時保育事業ほか）を実施し、待機児童の解消に努めている。

2 市立幼稚園の現状

(1) 市立幼稚園の歩み

明治26年、本市における初めての幼稚園として、茨木村立茨木幼稚園が設立され、その後、昭和55年度までに21の市立幼稚園が設立された。

園児数については、昭和53年度の2,360人をピークに平成元年度には815人まで減少し、全保育教室の56%にあたる40教室が余裕教室となっていた。

その頃、市立幼稚園の2年保育の導入に対する要望も高まっていたことから、平成元年度に茨木市幼稚園問題懇談会を設置、本市における幼稚園教育の適正化について、大きく「公立幼稚園の2年保育並びに適正配置」と「公私立幼稚園の共存」の2点について諮問し、答申を受けた。

その答申について、庁内幼稚園問題検討会や小委員会において検討を行ない、平成3年度から6園を統廃合し、残った15園において2年保育を実施した。その後は園児数の減少に伴い集団的な幼稚園教育の実施が困難となった清溪幼稚園を北辰幼稚園に統廃合し、その北辰幼稚園についても同様の状況となったことから、平成21年度から休園した。

さらに、平成23年度には、本市の喫緊の課題である保育所待機児童の解消施策として、最も定員充足率が低かった東幼稚園の廃園を決定し、認可保育所へ転用した。現在は13園（内1園休園）となっている。

(2) 市立幼稚園の園児数（就園率・定員充足率）

市立幼稚園の就園率については、2年保育を開始した平成3年度時点において24.0%であったが、バブル崩壊により入園希望者が増え始め、平成13年度には29.7%まで上昇した。

一方、私立幼稚園（3～5歳児）の就園率については、公立幼稚園の2年保育実施による影響が懸念されたが、公私立幼稚園間の保育料等に係る保護者負担

の格差について検討され、就園奨励費等の補助金も見直されたことから、大きな影響はなかった。平成2年度時点、39.4%であった就園率は、2年保育開始時には36.8%となったが、その後は回復し、平成8年度には38.4%となった。

その後、景気が回復傾向に転じると私立幼稚園の入園希望者は増え始め、平成24年度には就園率が42.4%まで上昇。それに対して、市立幼稚園は入園希望者が減少し始め、平成24年度には20.5%、翌年には19.8%となり、2年保育開始後、最低の就園率となった。公私立幼稚園全体の就園率（3～5歳児）については、平成3年度以降、56%前後で変わることなく推移している。このことから、私立幼稚園を希望する保護者が増えてきていることがうかがえる。

市立幼稚園の定員充足率については、平成元年に28.3%であったが、平成3年度の統廃合及び2年保育の実施により71.1%に上昇、その後も緩やかに増加が続き、平成16年度には79.9%まで上昇した。しかし、その後は再び下降して、ここ最近では57%前後で推移をしており、平成25年度は60.4%となっている。

なお、私立幼稚園の定員充足率については、平成25年度では平均84.4%となっている。

(3) 市立幼稚園の運営経費

平成24年度の市立幼稚園13園の運営に要した経常経費については5.76億円であった。その内訳としては、人件費等が87.6%、残りの12.4%が光熱水費等の維持管理経費となっている。

歳入については、経常経費5.76億円のうち、約24%が利用者である保護者が負担する保育料等であり、残りの約76%が一般財源による市費の負担となっている。

これら経費に係る負担割合については、受益者負担の観点から、これまで、適宜、必要に応じて保育料等の見直しを行っており、昭和53年度から昭和59年度までの保護者負担は25%前後で推移をしていたが、平成2年度は10%以下にまで落ち込んだ。このため、平成3年度に市立幼稚園の統廃合を含めた見直しとあわせて改定を行ない、20%まで改善され、茨木市保育料問題懇談会において妥当との答申を得た。

その後も適正な運営ならびに経費の削減に努めていたが、運営経費が年々増加し、保護者の負担割合も16%前後まで低下していたことから、平成14年度に受益者負担の適正化を図るために、保育料を見直し、引き上げを行った結果、保護者負担割合は28%となった。

平成24年度の保護者負担割合は24.1%で、平成15～24年度の10年間において25%前後（21%～29%）で推移しており、これまでの本市保育料問題懇談会

(昭和 53・57 年度、平成 3・14 年度の 4 回)において、利用者である保護者の適正な負担割合とされてきた 1/3 程度の範囲において推移していることから、概ね、適正な運営であると思われる。

(4) 市立幼稚園の幼稚園教育

文部科学省中央教育審議会の答申において、子どもの育ちの変化として、「基本的な生活習慣の欠如」「自制心や規範意識の不足」「コミュニケーション能力の不足」「小学校生活への不適応」「学びに対する意欲の低下」が述べられており、幼稚園教育要領においては、幼稚園修了までに育つことが期待される生きる力の基礎となる心情、意欲、態度を育むことをねらいに、これらを達成するために五つの領域（下記、参考のとおり）に則した幼稚園教育が必要と示されている。

市立幼稚園では、幼稚園教育要領を基に幼児期における教育を実践しており、その実践にあたっては幼稚園教育の基本である「遊び」を大切にしている。

幼稚園における「遊び」とは、幼児任せのものと違い、幼稚園教育要領に基づき、生きる力の基礎や小学校教育につながる学びの芽を育むことをねらいに、教諭が遊具などの環境を活用し、工夫して配置・準備するなど、一人ひとりに応じた適切な指導・援助のもとに行なわれる幼児の主体的な活動である。

幼稚園教諭はこの幼児の主体的な活動である「遊び」を大切にしながら、幼児期にふさわしい態度や能力が身につくよう、一人ひとりを理解、記録し、必要な環境や経験を見通して計画を立てたうえ、継続的な指導や援助を行なっている。

(参考) 五領域

1 健康	「健康な心と体を育て、自ら健康で安全な生活をつくり出す力を養う。」
2 人間関係	「他の人々と親しみ、支え合って生活するために、自立心を育て、人とかかわる力を養う。」
3 環境	「周囲の様々な環境に好奇心や探究心をもってかかわり、それらを生活に取り入れていこうとする力を養う。」
4 言葉	「経験したことや考えたことなどを自分なりの言葉で表現し、相手の話す言葉を聞こうとする意欲や態度を育て、言葉に対する感覚や言葉を表現する力を養う。」
5 表現	「感じたことや考えたことを自分なりに表現することを通して、豊かな感性や表現する力を養い、創造性を豊かにする。」

(5) 市立幼稚園の特別支援

近年、発達に課題のある幼児に対する教育・保育の社会的ニーズが高まっており、本市においても様々な要配慮・要介助児が増加傾向にある。

市立幼稚園では、「すべての幼児に対して等しく教育機会を提供する。」という観点から、個別に支援を要する幼児を含め、できる限り受け入れ、幼稚園の集団の中で保育を行っている。

それぞれの成長に応じた段階的な保育や支援の提供については、就園前面談、心理判定員の巡回・相談・検査や個別の指導計画の作成、介助員の配置など、様々な支援等が行なえるよう体制を整えている。今後とも、個別の支援を要する幼児への対応等については、心理判定員や児童発達支援センターの地域支援事業を活用し、体制を整え、より充実した支援体制の確保に努めるものとする。

3 市立幼稚園の課題

(1) 行財政運営の観点からみた課題

行財政運営の観点からみた市立幼稚園経営については、運営経費に係る「公費投入と保護者負担」の負担割合を見る限り、概ね、適正な範囲で行なわれていると判断できる。

一方、就園率及び定員充足率に視点を移してみると、保護者ニーズの多様化や経済状況などにより、入園者数が減少しており、近年の就園率については20%前後、定員充足率についても全園平均が57%前後と低い値で推移している。

定員充足率については、平成25年度の歳児別では4歳児が平均69.1% (51.4%～100%)、5歳児が平均53.7% (34.3%～102.9%) となっている。

この状況、特に5歳児の定員充足率が低くなっている要因については、本市教育委員会が就園前の5歳児については、「入園希望者のすべてを受け入れ、幼児教育を提供する。」としていたことから、定員を当時の就園率と想定児童数を基礎に、定員充足率が4歳児100%、5歳児70%、全体80%となるよう設定していたことが大きな要因になっていると思われる。さらに、全体的には、これまで、幼稚園運営が経費的に、概ね、適正な範囲内において運営されていたことなどから、定員の見直しが見送られてきたことが考えられる。こうしたことから、定員については、現状に適した状況になるよう見直す必要がある。

なお、園児数の減少により発生している余裕教室については、平成17年度から実施している子育て等の支援策である預かり保育事業において「預かり保育室」として活用しているが、定員設定の課題があることから、園区の実情に即した定員の適正化と余裕教室を含む施設の有効活用について検討が必要である。

(2) 幼稚園教育の観点からみた課題

これまで、市立幼稚園では、環境を整え、幼児一人ひとりの特性や成長に応じた方法により、幼児の健やかな成長を促すための幼稚園教育、特別支援並びに子育て支援について、保護者と手を携えながら、提供してきた。

ところが、近年は、家庭教育や育児の方法について、不安や悩みを抱えながら子育てを行っている保護者が増加の傾向にある。そうした、これまでの園児の幼児教育や育ちに主体を置いた支援から、保護者への家庭教育や子育てについての支援がこれまで以上に必要な状況となっているので、その対応が求められている。

このような中、国において、子どもと子育て家庭を社会全体で支援する「子ども・子育て支援新制度」が導入されることになり、今後、市立幼稚園における幼稚園教育に係る課題については、新制度導入の趣旨と市立幼稚園がこれまで担ってきた役割を十分踏まえ、検討・研究し、新たな支援体制の構築や環境の整備を行う必要がある。

4 子ども・子育て支援新制度と市立幼稚園のあり方

(1) 子ども・子育て支援新制度

平成24年8月、急速な少子化の進行や子育ての孤立感と負担感の増大、深刻な待機児童問題など、日本の子ども・子育てをめぐる様々な課題を解決するため、子ども・子育て支援関連3法が成立し、平成27年4月から幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進する「子ども・子育て支援新制度」が導入される予定である。

新制度は、消費税10%増収などにより恒久財源を確保し、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ようとするもので、これまで「親の就労状況等により幼稚園か保育所で子どもが通える施設が限られる。」「保育所に入れない待機児童の存在」「核家族や高齢化、地域での人間関係の希薄化などによる子育ての孤立感・負担感の増大」などの子育てをめぐる様々な課題を解消することを目的としている。

特に、幼児期の学校教育・保育の総合的な提供については、親の就労状況等に関わらず学校教育・保育を受けられる「認定こども園」の普及を推進することで、利用者のニーズに即した教育・保育の提供を実現することにより、待機児童の解消もあわせて図ろうとしている。

(2) 質の高い幼児期の学校教育の提供

幼児期における教育については、幼稚園教育要領に「生涯にわたる人格形成の基礎を育成し、同時に小学校以降の生活や学習の基礎を培うもの。」と規定され、また、保育所保育指針においても幼稚園教育要領の教育的機能と整合性が図られており、これらに基づき、公私立の幼稚園・保育所において提供されてきた。

しかしながら、新制度では、これまで以上に、質の高い幼児期の学校教育の実現が求められており、その質の向上については、本質的には目指すべき幼児像はどのようなものか、よりよく育つためには何をすべきか、何が大切かということを考え、これらを明確にしたうえで、本市における幼児期の学校教育を確立し、実行していかなければならない。

よって、市立幼稚園においては、これまでの幼稚園教育の提供のみならず、本市における質の高い幼児期の学校教育の推進に必要な小学校との円滑な接続や連携について、近隣の私立幼稚園や保育所を含めた地域の中心的な役割を担うことが新たに求められる。

(3) 新制度を踏まえた市立幼稚園のあり方

これからの市立幼稚園のあり方としては、本市における幼児期の学校教育の中心的な役割を担うとともに、子ども・子育て支援新制度の趣旨を踏まえ、幼児期の学校教育・保育の総合的な提供の推進とあわせて待機児童の解消を図っていかなければならない。

当該新制度の幼児期における質の高い学校教育・保育の総合的な提供においては、親の就労に関わらず利用できる幼稚園と保育所の良さをあわせ持つ「認定こども園」の普及が求められており、あわせて、待機児童の解消についても地域のニーズを踏まえ、認定こども園や保育所を計画的に整備するとともに小規模保育等の地域型保育と組み合わせ、連携を図りながら進めるよう求められている。

よって、これらを推進するため、市立幼稚園の認定こども園（新しい幼保連携型・幼稚園型）化について、待機児童解消施策とあわせて検討を行い、茨木市次世代育成支援行動計画（第3期）に位置づけるとともに、幼児期の学校教育のあり方や保幼小連携については、茨木っ子ジャンプアッププラン 28「保幼小中連携を推進する事業」において推進を図るものとする。

なお、市立幼稚園の認定こども園（新しい幼保連携型・幼稚園型）化については、本市の幼稚園が公私連携と協調を基に発展してきた経緯や、私立幼稚園が本市の幼児教育の振興に貢献してきたこれまでの実績を十分に踏まえる必要がある。