

別府市就学前の子どもに関する教育等協議会

報 告 書

令和3年6月

別府市就学前の子どもに関する教育等協議会

## 目 次

|  |     |
|--|-----|
| はじめに   | P1  |
| <u>1. 別府市及び就学前教育等の現状と予想について</u>              | P3  |
| (1) 別府市の現状と予想                                |     |
| ①別府市の総人口及び子ども人口の状況（現状と予想）                    |     |
| ②就労の状況及び子ども・子育て支援事業計画実態調査結果                  |     |
| (2) 就学前教育等の現状と予想                             | P4  |
| ①各幼児教育・保育施設における在籍園児数の状況と今後の予想                |     |
| ②特別支援教育                                      |     |
| ③子育て支援                                       |     |
| ○預かり保育について                                   |     |
| ○認定こども園について                                  |     |
| ④幼保小連携                                       |     |
| <u>2. 別府市における就学前教育等の今後の方向性</u>               | P7  |
| (1) 別府市立幼稚園の今後の方向性                           |     |
| ①育ちの保障につながる1学級あたりの園児数・学級数                    |     |
| ②子どもの育ちを保障できる園児集団の維持につながる、市立幼稚園の適正配置         |     |
| ③保育年限  |     |
| (2) 質の高い就学前教育等の充実に向けた、各幼児教育・保育施設の特徴を生かした役割分担 |     |
| ①特別支援教育                                      |     |
| ②保育者の資質向上・人員確保                               |     |
| ③幼保小連携                                       |     |
| ④子育て支援                                       |     |
| まとめ  | P12 |
| おわりに   | P13 |

はじめに

子どもをめぐる社会状況として、平成27年度に「子ども・子育て支援新制度」が開始され、平成29年度には「幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の三法令が同時に改正されました。さらに、令和元年10月から「幼児教育・保育無償化」がスタートしました。このような国の動きの中で、就学前教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであると再認識されました。子ども達がどのような幼児教育・保育施設に通っていても、同質の教育・保育が受けられるように保障されること、すなわち質の高い就学前教育や保育の質や量の確保が求められています。

さらに、グローバル化や超スマート社会の到来に際し、豊かな人生を生き抜くために必要な「生きる力の基礎」を子ども達に育むため、質の高い就学前教育・保育を提供することが必要です。また、子育て世代を支えるための子育て支援の充実を図ることも同じように大切です。本市の幼児教育・保育施設は設置者や施設種は様々であり、それぞれの課題を全市的な目線で解決することが急務となっています。

「別府市就学前の子どもに関する教育等協議会」（以下、「協議会」という。）は、本市における就学前教育等の課題と今後の方向性について幅広い視点から協議し、就学前教育等の総合的な提供を推進するために設置されました。協議会は学識経験者、幼稚園・認定こども園・認可保育所関係者、保護者代表、公立小学校関係者の9名の委員で構成され、令和2年10月から令和3年6月まで5回の協議会を開催し、活発な協議が行われました。この報告書は、本協議会の協議内容について報告するものです。

別府市教育委員会  
教育長 寺岡 悌二 様

令和3年6月9日

別府市就学前の子どもに関する教育等協議会

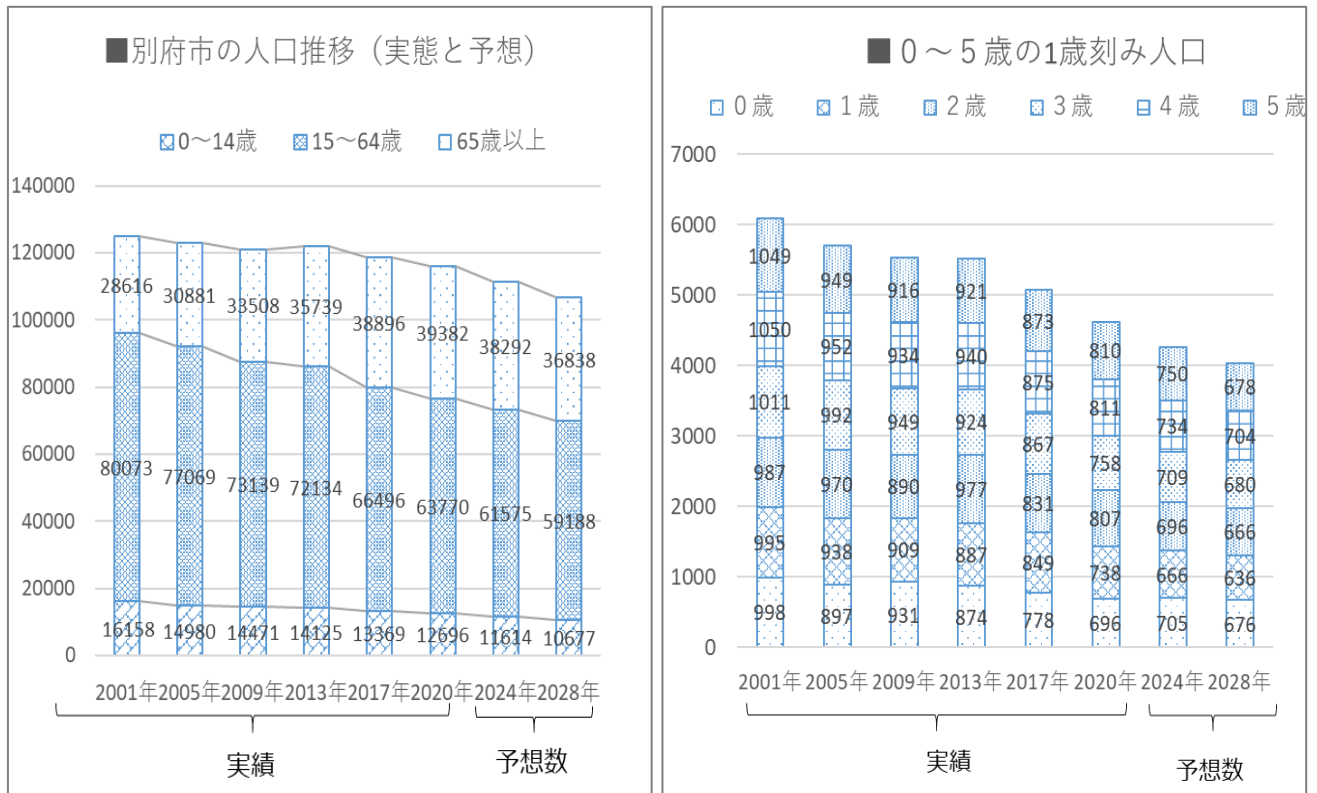
|      |        |
|------|--------|
| 委員長  | 山岸 治男  |
| 副委員長 | 仲嶺 まり子 |
| 委員   | 田中 洋   |
| 委員   | 伊藤 由美子 |
| 委員   | 宮崎 早恵  |
| 委員   | 安東 信幸  |
| 委員   | 園 優佳   |
| 委員   | 薬丸 鮎美  |
| 委員   | 姫野 悟   |

# 1. 別府市及び就学前教育等の現状と予想について

## (1) 別府市の現状と予想

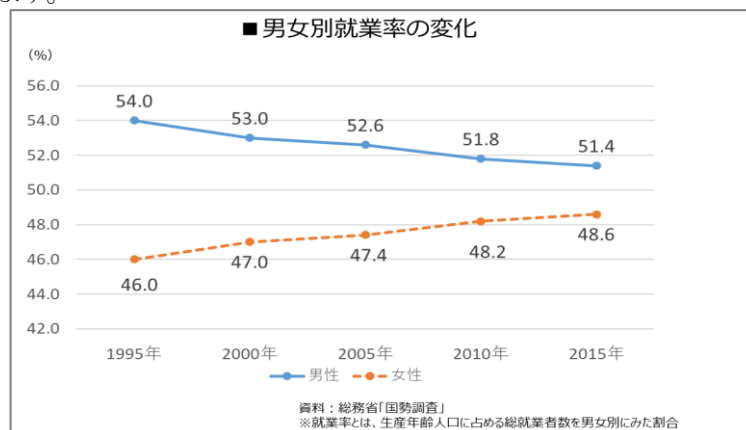
### ① 別府市の総人口及び子ども人口の状況(現状と予想)

2001年に12万4千人程であった総人口は、2028年には14.5%減の10万人程と予想され、総人口は減少を続けると予想されます。さらに、65歳以上の高齢人口の割合は増加し続けますが、年少人口(0～14歳)・生産年齢人口(15～64歳)は減少し続け、少子高齢化傾向が続いていくことが予想されます。就学前人口(0～5歳)は、2001年は6千人を超えていましたが、2028年には33.7%減の4千人程になることが予想されます。

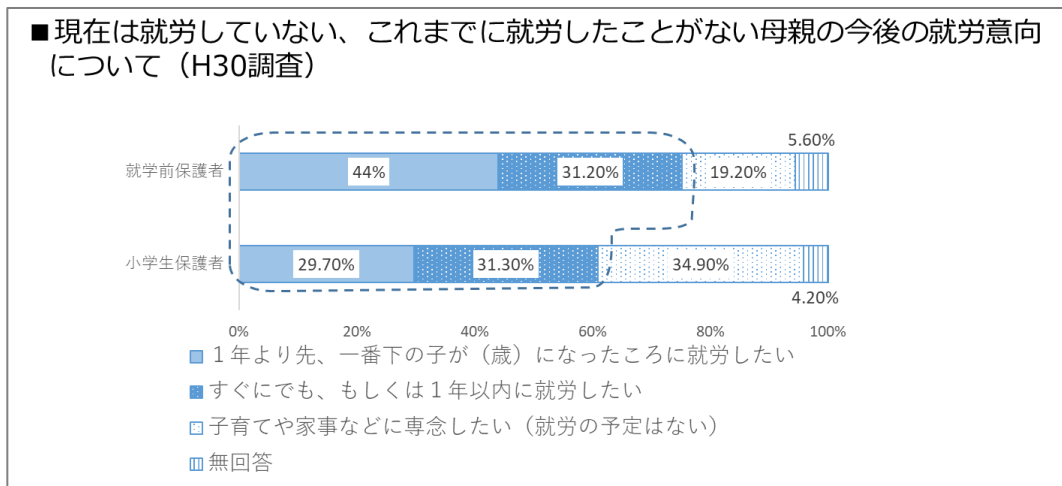
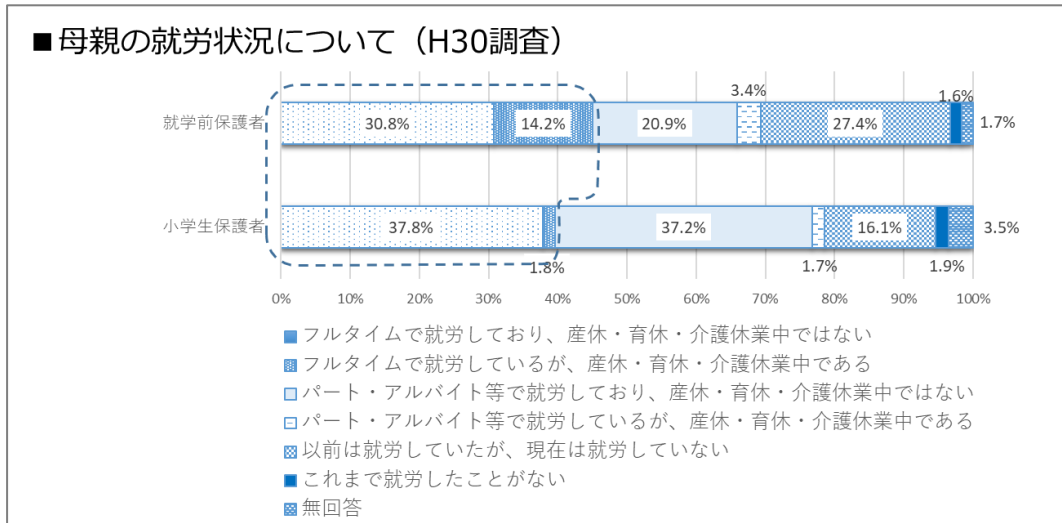


### ② 就労の状況及び子ども・子育て支援事業計画実態調査結果

本市の15歳以上の就業率の推移をみると、男性の就業率は1995年の54.0%から、2015年には51.4%に減少しています。これに対して、女性の就業率は1995年の46.0%から2015年には48.6%となり、増加していることがわかります。男女平等の機運の高まりに始まり、2015(平成27)年に女性活躍推進法も策定され、女性の社会進出の割合が高くなっていくと考えられます。



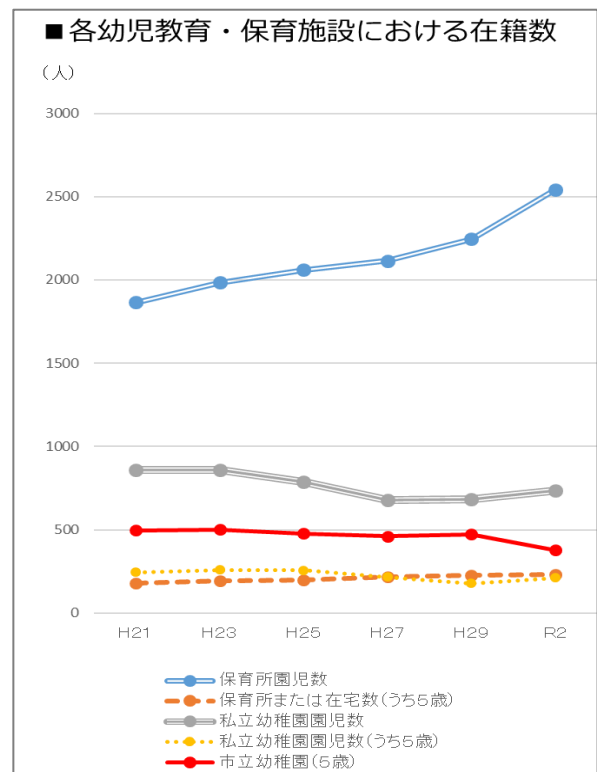
また、子ども子育て支援事業計画実態調査においても、フルタイムで働く母親や現在就労していない母親の就労意向の増加も見込まれています。母親の就労意向を踏まえると、さらに就学前の教育・保育ニーズが高まることが予想されます。



## (2) 就学前教育等の現状と予想

### ① 各幼児教育・保育施設における在籍園児数の状況と今後の予想

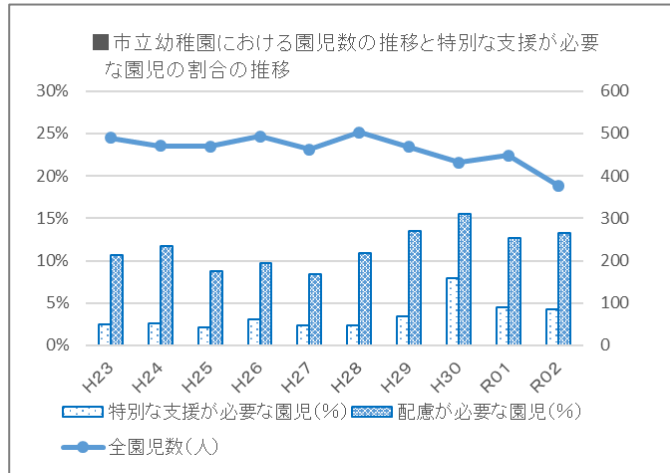
保育ニーズの高まりにより、保育所を利用する子どもが年々増加しています。幼児教育無償化の前後(平成29年と令和2年)を比較すると、保育所や私立幼稚園に在籍する子どもは増加していますが、市立幼稚園の在籍数は減少しています。今後、保護者ニーズが変化することが考えられ、市立幼稚園の園児数減少が進んでいくと予想されます。



## ②特別支援教育

市立幼稚園には自閉スペクトラム症等の診断を受けた園児、行動面や理解面で個別の対応が必要な園児、病気治療のための服薬等の配慮が必要な園児の在籍比率が、年々増加する傾向にあります。

このような中、各園においては関係機関（健康推進課、療育機関、児童発達支援施設）等と連携を図り、園児の支援につなげています。



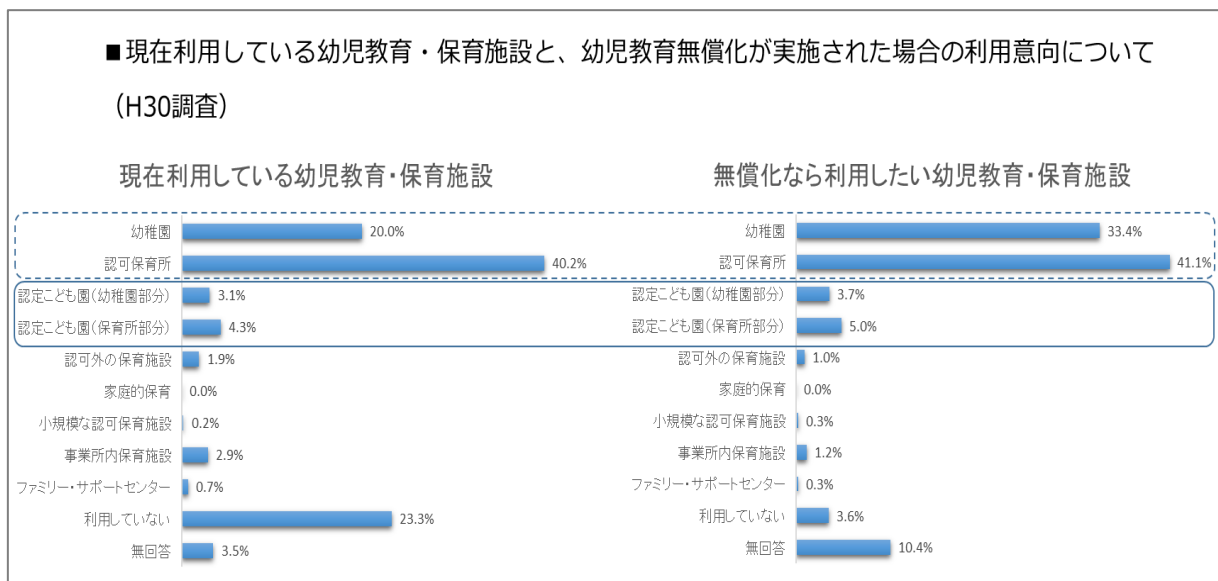
## ③子育て支援

### ○預かり保育について

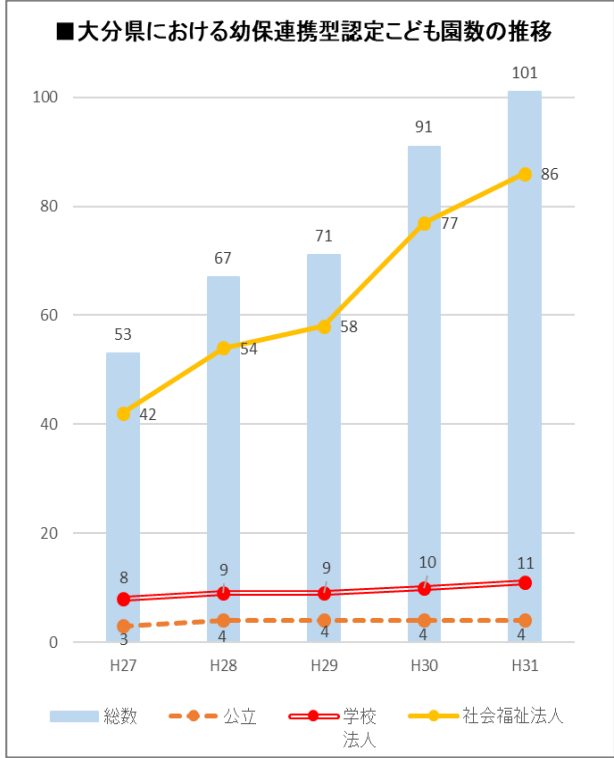
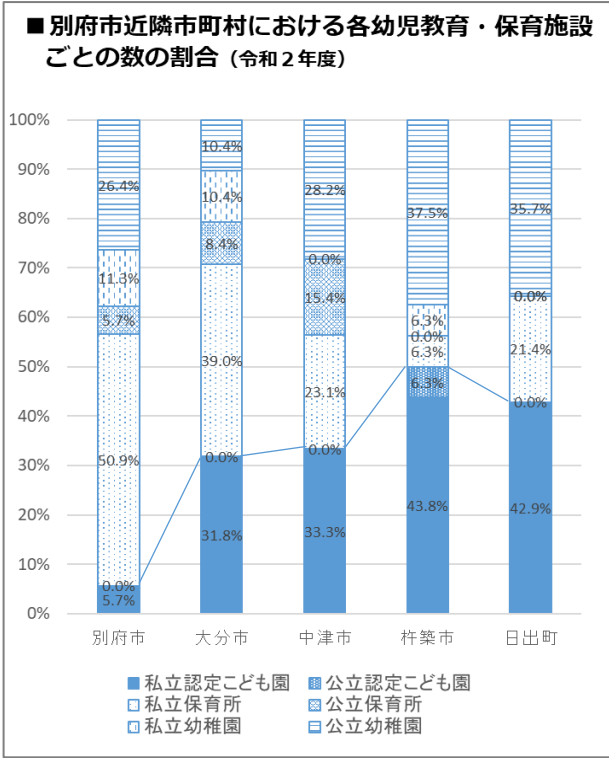
- ・市立幼稚園（5園）において、8時から最長19時までの預かり保育を実施しています。

### ○認定こども園について

- ・認定こども園は、教育・保育を一体的に行う施設であり、幼稚園と保育所の両方の良さを併せもつ施設です。保護者の就労の有無に関わらず、就園させることができます。
- ・子ども子育て支援事業計画実態調査では、無償化前後の利用意向を比べると、幼稚園・認可保育所は伸びがありますが、認定こども園（幼稚園部分・保育所部分）についての伸びは大きくありません。



- ・別府市では、幼保連携型認定こども園が3園設置されています。その割合は全体の5.7%であり、近隣市町村と比べると割合はとても低いことが分かります。
- ・大分県全体では、幼保連携型認定こども園の全園児数、3～5歳児の園児数ともに増加しており、幼稚園在籍数に迫る勢いとなっています。また、設置者別で見ると、社会福祉法人立の幼保連携型認定こども園が増加しています。



#### ④幼保小連携

別府市幼保小連携協議会（別府市教育委員会主催）において、幼保小の連携の意義を確認したり、子どもの情報交換を行ったりしています。園児・児童の交流活動は、各市立小学校、市立幼稚園の状況に応じて、年間数回実施しています。体験入学は私立幼稚園や保育所においても実施しています。幼稚園児と保育園児の交流活動を近隣の施設同士で行っている校区もあります。



## 2. 別府市における就学前教育等の今後の方向性

本協議会では、各幼児教育・保育施設の課題解決に向け、『市立幼稚園の課題を起点としながら、別府市全体に質の高い就学前教育等をどのように提供していくか』『公と民の役割分担（公で担う部分、民でできることは民間にシフト）』を視点に、（１）別府市立幼稚園の今後の方向性、（２）質の高い就学前教育等の充実に向けた、各幼児教育・保育施設の特色を生かした役割分担について協議を行いました。

### （１）別府市立幼稚園の今後の方向性

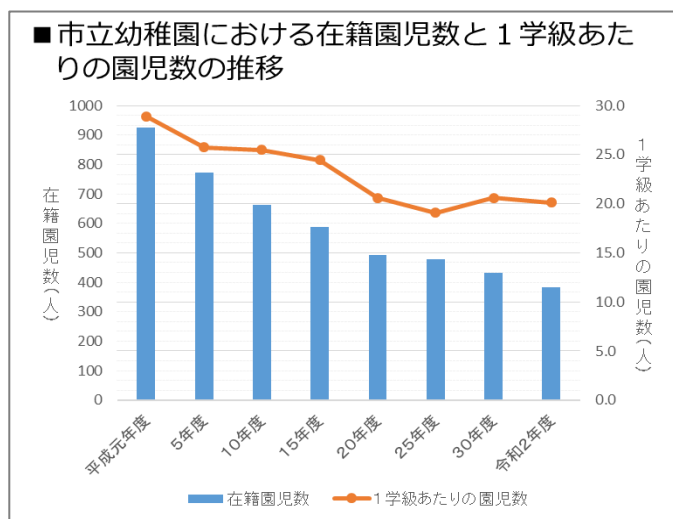
#### ①育ちの保障につながる1学級あたりの園児数・学級数

○1学級あたりの適正人数について、平成23年度文部科学省委託「幼児教育集団の形成の過程と協同性の育ちに関する研究」では、以下のように示されています。

一人一人の幼児への個別の対応が求められる「個に応じた援助」を行い、集団の形成過程を大切にし、「協同性の育ち」を培うためには、1学級に3歳児では20人前後、4・5歳児では21人以上30人くらいの集団が適切である。

#### ○別府市立幼稚園における課題・・・園児数減少による育ちの保障につながる園児集団維持の困難さ

平成元年に900人を超えていた園児数ですが、令和2年には半数の400人弱となっています。1学級あたりの園児数の平均は、平成元年度が28.9人（合計32学級）だったのに対し、令和2年度は20.1人（合計19学級）となっています。園児集団が縮小していることがわかります。



#### ○育ちの保障につながる1学級あたりの望ましい園児数・学級数について

文部科学省委託研究の結果を踏まえ、子どもの育ちの保障につながる1学級あたりの望ましい園児数や1園あたりの学級数について協議しました。

子どもの育ちの視点からは「1学級20～30人であると友達から様々な影響や刺激を受けることができよう」、「3つ以上のグループ編成ができることが望ましいので、示された数でよい」、「遊びを通して様々なことを学ぶためには、1学級より2学級あった方がよい」と、示された園児数や学級数についてのメリットを確認しました。他に、「子どもの育ちを保障すること、どんな保育をしたいのかということ的前提に、集団保障することが大事である」という意見も出されました。

また、「1学級が30人を超えると、教師1人では保育が難しくなる」という問題点や「教員同士の育ち合いが期待され、保育内容に還元できるので、複数学級が望ましい」「複数人で保育することで、いろいろな子どもに目が届く」という教師側のメリットも確認できました。

このように、この項については「1学級あたりの適正園児数は20～30人が望ましい」「1園あたりの学級は複数、最低でも2学級がよい」という意見で一致しました。

## ②子どもの育ちを保障できる園児集団の維持につながる、市立幼稚園の適正配置について

「1学級20人～30人、1園には複数学級が望ましい園児集団である」という協議結果や、市立幼稚園の現状から適正配置を考えなければならない時期になっていることを踏まえ、協議しました。

はじめに「このような配置がよいという結論ありきでなく、少子化の傾向と保護者のニーズとともに、『ある程度の子どもが集まっていて、複数年保育が理想』という幼稚園のあり方を考えた時、おのずと『適正』とは何かということが出てくる」という意見がありました。さらに「地域性に考慮し、地域の保護者が困ることなく通えるような配置がよい」「どんな保育をするのか、どんなニーズがあるのかを踏まえながら考えるべきである」「保護者としては一校一園制を存続してほしい」「地域の特色を踏まえて、様々な園があってもよい」等の意見が出されました。

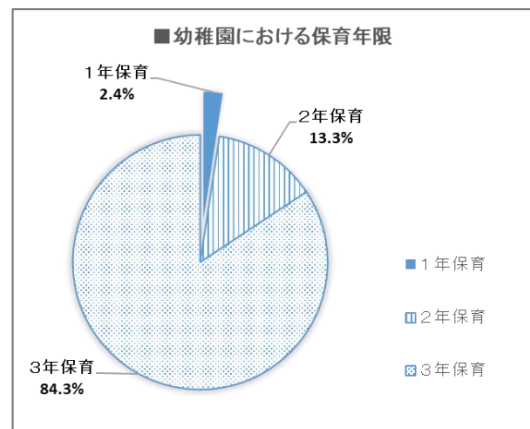
このような協議を行う中、「全国的に見ると私立幼稚園の方が施設数は多い。別府市は公立が多く、全国的に見ると珍しい」「市立幼稚園は園舎の老朽化が進んでいる。統合して園舎の建て替えを計画しなければいけない時期にきているのではないか」「平成元年から令和2年にかけて園児数が半減しているのに、同じ数の園があることについて、考える時期となっている。学級数は単数であり、1学級の人数も集まらないという状況である。その現状を踏まえて、統合等することがよい方向に向くこと、地域性も失われずにより方向に向くこと、保育内容は集団として保障されること等、変わることのメリットをきちんと示して改革を進められてはどうか」という意見が出されました。

これまで本市は『地域にある幼稚園』という特色を大事にしてきました。しかしながら、市立幼稚園の園児数や学級数が減少している現状や、施設の老朽化は避けられない事実です。子どもの発達を保障するために望ましい園児集団を考慮し、行政は「未来に向かってこうすれば、このようによくなっていく」という新たな方向性を示す必要があると思われまます。

## ③保育年限

### ○全国の状況(令和元年度)

全国の幼稚園(国公立、私立)において、3年保育は80%以上、2年保育は13%程となっています。市立幼稚園が行っている1年保育は、全国的には、全体の2.4%となっています。



### ○子どもの育ちを保障することにつなげるための、市立幼稚園の保育年限について

現在、市立幼稚園は5歳児のみの1年保育を行っていますが、子どもの育ちを保障することにつなげるため、市立幼稚園の保育年限は現状のままがよいかどうかについて、協議を行いました。

「子どもは3、4、5歳の積み重ねがあった上で、5歳児は幼児教育の最高レベルで卒園して小学校に就学していく。1年保育では難しいのではないか」という1年保育のデメリットや、「複数年保育をすることで、3歳は4歳を、4歳は5歳を見て育ち、5歳は自分達が一番上だから引っ張っていこうという気持ちが芽生える」等、複数年保育のメリットがあげられました。さらに、「3年間の見通しをもって子どもの今を見るというのと、今しかない中で今を見るのでは違う」という教師側のメリットも指摘されました。

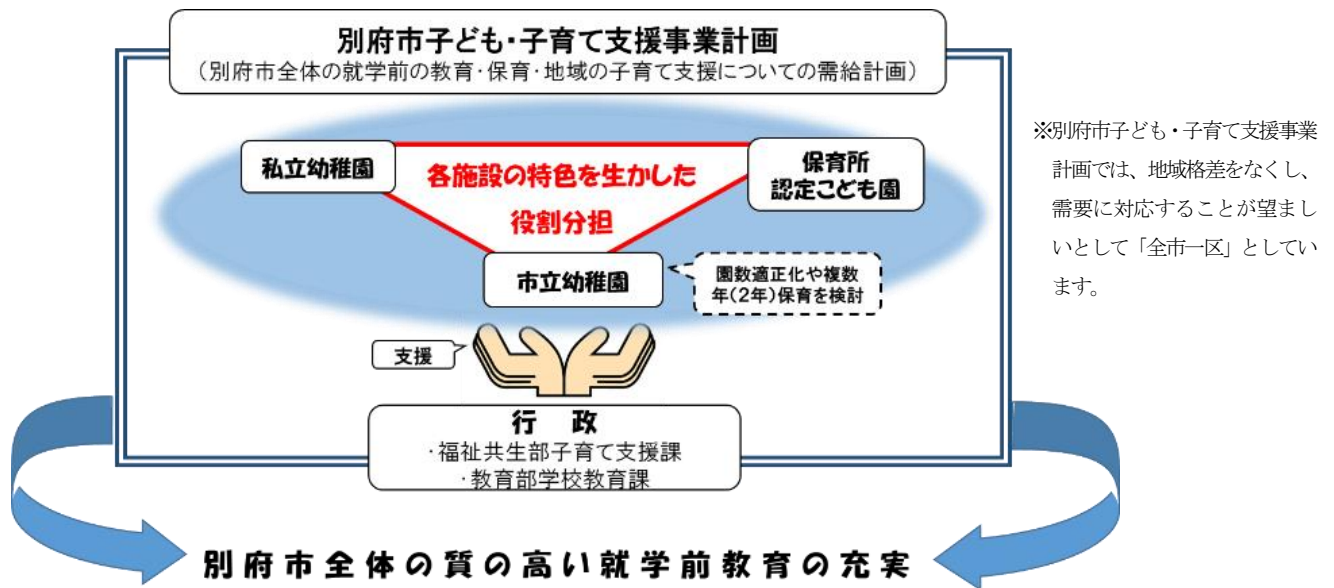
さらに「保護者としても複数学年があるのなら、その方がよい」「複数年保育をする際にも、幼稚園の預かり保育は必須である」という保護者委員からの意見もありました。

このような複数年保育のメリットを踏まえ、「市立幼稚園の教師は5歳児しか保育をしたことがないが、市立幼稚園でも1園でもよいので4歳児保育を実施すると、子どもを見る目が変わり、保育内容にも違いが出てくるのではないか」という意見や「複数年保育は大切だが、市立幼稚園で実施されると私立幼稚園にとっては影響が大きい」という意見も出されました。

このように、保育年限については、「1年限りではなく複数年で教育することが理想的である」「本市には私立幼稚園・保育所が多数あることを考慮しながら、市立幼稚園で複数年保育について考えていく必要がある」ということで一致しました。このような委員意見を踏まえ、行政は市立幼稚園での複数年保育を十分検討する必要があると思われまます。

## (2)質の高い就学前教育等の充実に向けた役割分担

それぞれの幼児教育・保育施設は、別府市子ども・子育て支援事業計画の中で運営しており、それぞれの施設は、各々の特色を生かした運営をしながら、役割を担っています。行政は幼児教育・保育施設を下から支え、支援する役割を担っています。このように取り組んでいくことで、別府市全体の質の高い就学前教育等の充実が期待できると考えられます。



### ①特別支援教育

特別な支援が必要な園児が各幼児教育・保育施設において増加傾向にあることを踏まえ、各幼児教育・保育施設の特色を生かした役割分担をどのようにしたらよいかという視点で協議を進めました。

「市全体として子どもたちをどのように教育・保育するのかという視点や、障がい認定の有無に関わらず就園する子ども達への対応をどう考えるかという視点が必要ではないか」「支援が必要な子どもにとって新しい環境に慣れるのは難しいと聞く。複数年保育になると、準備期間が増えてよいのではないか」等の意見が出されました。

さらに、「きめ細やかな支援を行うための人員が、どの幼児教育・保育施設においても不足している」という問題があり、「市全体として、特別支援教育を充実させるために、人員確保の問題をどう解決していくか、デザインを描いてほしい」という意見もありました。

このような協議を行う中で、「民間施設では対応が難しい部分があるので、公が担っていく部分になるのではないか」「特別支援教育は市立幼稚園の使命であり、担いたい」「幼児教育・保育施設と保健師や特別支援学校、療育機関等、他機関の連携を図ることで、きめ細やかな支援につなげることもできる」「行政との連携も必要である」等の課題解決の糸口となるような意見も出され、確認しました。

## ②保育者の資質向上・人員確保

保育者の資質向上・人員確保は、教育・保育に直結する大きな課題であり、各幼児教育・保育施設の取組と行政の支援が必要になる部分であるということを踏まえ、協議を進めました。

委員からは「各幼児教育・保育施設や所属する団体等において研修を重ね、資質向上に努めている」「研修についても、施設種や設置者を超えて連携し、学び合う場を設け市全体で質を高めたい」等の意見が出されました。また、「令和2年度は新型コロナウイルス感染症の影響により、リモート研修を行った」という報告もありました。リモート研修については、実際の研修の様子から「リモート研修と対面研修を組み合わせてすると、有効的な活用ができる」という報告もあり、今後保育者の資質向上につながる方策になると考えられます。

人員確保の視点も合わせて考えると、「人員不足で研修の参加が難しくなっている」「少人数の園では日常的な研修の充実が難しい。ある程度の規模がある方がよいのではないか」という問題点が出されました。解決方法の一つとして、「先生が参加しやすい環境をつくるのが大事であり、リモート研修、エリア別での研修等が考えられる」という意見も出されました。

## ③幼保小連携

幼児教育・保育施設と小学校との連携をどのように深めていくのかという課題を協議しました。その際、職員同士の連携と子ども同士の交流という2点が、ポイントとしてあげられました。

職員同士の連携では、「幼児教育においてどのように子どもを育てていたのか、ということ小学校がしっかり知り、スタートカリキュラムに反映させて引き継いでいく必要がある」「子どもの背景を知るといふ点で、幼児教育・保育施設同士の連携が大事。市立幼稚園が中核になり、つなぐ役割を担いたい」との意見がありました。

子ども同士の交流では、「小学校の体験入学等を通じた交流を行っている」「市立幼稚園は隣接しているので日常的なつながりがある」等、現在の交流の様子の報告がありました。その中で、「小学校側の課題として、様々な幼児教育・保育施設がある中、どう連携するか。日常的な関わりをどのように増やしていくか、ということがあげられる」という課題が出されました。これらの課題について「子どもの様子について、気軽に情報交換ができるような関係性が大事。行政の後押しがあるとよい」「意見として出てきたことを常態化していくことで、解消できるのではないか」等の解決方法が出され、確認しました。

## ④子育て支援

子育てをしながら働く保護者の支援や、教育・保育ニーズをどのように受け止めていくのかという視点で協議を行いました。さらに、実態調査で認定こども園を希望する保護者の伸びが少ないのはなぜかという部分についても考えることとしました。

認定こども園について、委員から「幼保連携型認定こども園は、11時間開所している。教育・保育の両方を担っている。働いている母親が多い」と、認定こども園において、子育てをしながら働く保護者のニーズを受け止めている現状が報告されました。他の委員（保護者）から「認定こども園のことは今まで知らなかった。馴染めば、仕事をしている方には魅力的なのではないか」「別府は認定こども園の数が少ないので、『無償化になったらぜひ認定こども園に』という考えに至らなかったのでは

ないか」という、認定こども園に対する保護者の捉え方について意見がありました。

認定こども園への移行が増えないことについて、「別府市は保育所から認定こども園への移行は少ない。他市で認定こども園への移行が増加したのは、行政が認定こども園への移行の方法や利点を知らせているのではないかと本市と他市の違いについての意見がありました。また、他の委員（保育所関係者）からは「一号認定の子どもが市立幼稚園に行く。一校一園制を否定するわけではないが、現状として進まない。保育所が認定こども園に移行する必要がないという現状である」「別府市で民間移管した保育所は狭かったり、定員が少なかったりする園が多く、移行が難しい」という意見がありました。さらに、教育・保育の質という視点で「認定こども園は0～5歳を教育・保育するので、『養護（保育）』の部分が入ってくる。教育と養護というバランスで悩まれるのではないかと」との問題点もあげられました。他には、「市立幼稚園では預かり保育を実施し、子育てをする保護者ニーズを受け止めたい」という意見がありました。

行政側の課題として、「教育委員会と市長部局に窓口が分かれている。そこが運営側としては不便な点である。行政の一本化ができていないから、認定こども園が増えないのではないかと」「別府市の幼児教育・保育施設を、国の子ども・子育て支援新制度の制度設計に沿った形にしていくべきではないか」「幼保連携型認定こども園は非常に魅力的なのに馴染みがない。ある程度、政策的に誘導していかないと広がりがないのではないかと」「子ども・子育て会議で、10年から20年のスパンで子どもをどう育てていくかというプランがあるはずである。認定こども園に移行するメリットや、別府市でどうしたいのかということを示さないで、保護者のニーズは高まらない」と等の意見がありました。

①～④の4つの視点について、教育と保育を総合的・一体的に提供し、質の高い就学前教育等の充実を図ることができるように、行政はどのように取り組んでいくか十分に検討していく必要があると思われまます。

## まとめ

本協議会では、就学前教育等を取り巻く社会状況の変化と幼児教育・保育施設が抱える様々な課題について、多様な立場から協議を行いました。

子どもの育ちの保障につながる園児集団は1学級あたり20～30人であり、また1園には複数学級であることが望ましいと明らかになりました。一校一園制は別府市の特色です。しかしながら、園児数がこの30年間で半減していることや施設が老朽化している現状を直視すると、子どもの発達を保障することにつながる市立幼稚園の適正配置について未来志向の検討が必要です。また、保育年限についても、全国的には別府市のような1年保育は極めて少なく、就学までの子どもの段階的成長や教師の保育力向上の観点から、民間施設に配慮した上で、市立幼稚園における複数年保育の一部導入は十分に考えられます。さらに、別府市全体の就学前教育・保育の質や量の充実を図るためには、民間活力を積極的に生かすことや、幼稚園・認定こども園・保育所運営における課題を解決するための議論を、今後も進めていく必要があります。

市立幼稚園の新しい方向を指し示し、就学前教育・保育の量や質の適切な提供につなげるために、具体的な基本方針と実施計画を早期に策定することが必要です。

次に、別府市全体の就学前教育等を充実させるためには、各幼児教育・保育施設の特色を生かした役割分担が求められます。特別支援教育では、相互補完と関係機関との連携が重要ですが、特別な支援が必要な子どもへの対応や、障がいの有無に関わらず、ともに生活するための指導の研究・実践において、市立幼稚園が果たすべき役割は大きいと考えます。また、幼保小連携においても、市立幼稚園が中核となり、公立小学校と私立幼稚園・保育所等とのネットワークを充実していくことも期待されます。さらに、保育者の資質向上や人員の確保等、幼児教育・保育施設に共通した課題を解決するための仕組みづくりには、行政の支援が不可欠と思われれます。

最後に、別府市は県内の自治体と比較して認定こども園の割合が非常に低く、幼児教育無償化後も保護者の利用意向は増えていません。利用する保護者に、就労の有無に関わらず就園できる等のメリットが理解されていないことが推察され、運営者側には認定こども園に移行する方法や利点が周知されていないことが要因として挙げられます。今後は、国が示す「子ども子育て支援法に基づく基本指針」及び「別府市子ども・子育て支援事業計画」に基づき、幼児期における教育・保育の一体的提供の確保策として、認定こども園の普及促進の考え方を明示して、政策的に取り組むことが必要です。その際、保護者ニーズを捉えたり、運営者側の状況を踏まえたりしながら、地域の実情に応じた認定こども園の類型を明らかにする必要があります。また、質の高い就学前教育等の総合的・一体的な提供をさらに進めていくためには、市長部局と教育委員会に分かれている行政窓口の一本化についても検討が必要と考えます。

おわりに

本協議会では『市立幼稚園の課題を起点としながら、別府市全体へ質の高い就学前教育等をどのように提供すればよいか』という視点を持ち、活発な協議が行われました。市立、私立といった設置者や、幼稚園・保育所・認定こども園といった施設種を超えて、別府市の就学前教育等の充実に向けた協議を深められたことはとても大きな一歩です。本協議会をきっかけにして、設置者や施設種を超えて各幼児教育・保育施設の連携が深まり、別府市全体の就学前教育等の質の向上につながっていくことを望みます。

さらに、本協議会において確認された市立幼稚園の今後の方向性や質の高い就学前教育等の実現に向け、市長部局と教育委員会はともに手を取り合い、具体的な基本方針等の策定や認定こども園設置に向けた政策的な取組を推進していくことが必要です。

今後、別府市全体の教育・保育の質や量の拡充や子育て世代の支援が図られることで、本市の将来を支える子どもたちが健やかに育まれていくことを切に願います。