

**日野市立学校適正規模、適正配置等について
(市立(公立)幼稚園の適正配置について)**

答申

令和3年11月

日野市立学校適正規模、適正配置等検討委員会

目次

I	はじめに	1
II	答申事項	1
III	市立（公立）幼稚園の適正配置について	1
	1. 日野市における幼稚園設置の背景	1
	2. 子育てを取り巻く状況の変化	2
	（1）子育てニーズの多様化と制度改正	
	（2）幼児人口の減少と園児数・定員割れ	
	3. 公立幼稚園が果たしてきた役割	3
	（1）センター的役割	
	（2）幼保小連携	
	（3）特別支援教育	
	（4）公立幼稚園の課題	
	（5）公立と私立のそれぞれに求められるニーズ	
	4. 日野市、公立幼稚園における経営的観点について	5
	（1）財政状況など	
	（2）行財政改革・財政再建計画	
	（3）公共施設の更新	
	5. 日野市らしい幼児教育、公立幼稚園のあり方	6
	6. 市立（公立）幼稚園の適正配置について	7
IV	付属資料	9

※この答申においては、「私立」と「市立」の言葉の混同をさけるため、本旨が変わらない限りにおいて「市立」を「公立」に置き換えて、統一的に表記している。

I はじめに

このたび、日野市教育委員会から「市立（公立）幼稚園の適正配置について」、日野市立学校適正規模、適正配置等検討委員会に諮問があった。

このような諮問を受けるに至った背景には、日野市における公立幼稚園を取り巻く環境がこの半世紀において大きく変化したことによる。公立幼稚園は幼児人口が急増した昭和40年代から、私立幼稚園の補完的役割として順次設置され、幼稚園の入園を希望する子どもたちを受け入れていったが、その後昭和50年代をピークに幼児人口は一転減少に転じて園の統廃合を繰り返し、昭和60年までに設置された7つの公立幼稚園は、令和3年3月時点で、第二幼稚園、第四幼稚園、第七幼稚園の3園による運営に至っている。

市立（公立）幼稚園の適正配置にあたっては、前回の諮問と答申（平成30年3月）に続くものとなる。したがって前回と異なる状況の変化を縦軸として、また諮問理由に即して、前回と同様、以下3つの観点を横軸として、俯瞰的な視点にたち検討が求められる状況となった。

（1）私立幼稚園の補完的役割として公立幼稚園が設置された経過と背景

（2）幼児人口の減少による園児数の減少や定員割れ

（3）社会経済情勢の変化により共働き世代の増加や家庭環境の多様化による保育志向の高まり

日野市教育委員会からは、状況の変化と3つの観点とともに、「今後の幼児教育や市立（公立）幼稚園が果たすべき役割」についてもあわせて諮問されている。この点においては、公立幼稚園がかねてより、幼保小連携や特別支援教育などの分野において、センター的機能として幼児教育を支えてきた背景もあることから、日野市らしい公教育のあり方を踏まえ、本検討委員会ではその意見をまとめ、以下のとおり答申する。

II 答申事項

市立（公立）幼稚園の適正配置について

III 市立（公立）幼稚園の適正配置について

1. 日野市における幼稚園設置の背景

昭和30年代半ば、東京のベッドタウンとして日野市（当時の日野町）の多摩平に大規模な公団が建設され、当時は若年層の人口流入が激しく、保育所・幼稚園の設置は喫緊の課題となっていた。公立としての幼児施設は保育所の対応が優先され、幼稚園の設置は遅れ、幼稚園入園希望者の受け皿としては私立幼稚園がその中心的役割を果たしてきた。それでもなお、幼稚園に入所できない幼児のあらたな受け皿として、日野市は保育所の一部を借り上げ、未認可幼稚園（幼稚舎）を設置し、他方、市民は地域で運営する自主的な幼児教室などを活用する事態となった。

昭和40年代になり幼稚園入園を望む市民の声に応えるべく、日野市では公立幼稚園の段階的設置を急ぐ一方、昭和50年代に入る頃から、幼稚園児の減少傾向が見え始め、公立幼稚園では入園希望者数の減少や余裕教室も出始め、今日に至っている。

なお公立幼稚園としては、その後昭和60年までに第七幼稚園が設置され、また同時期にはこれまで平山小学校敷地内に設置されていた第二幼稚園があらたに新園舎として現在の場所に開設され、第六幼稚園が平成14年3月に閉園するまでの間、公立全7園で幼児教育を行うこととなった。

2. 子育てを取り巻く状況の変化

(1) 子育てニーズの多様化と制度改正

近年、女性の社会進出や長時間労働、共働き家庭の増加といった社会的要因により、子どもを低年齢から長時間預けられる環境（保育志向の高まりなど）が求められている。また、発達や行動面に支援が必要な子ども、外国にルーツをもつ子ども、さらには様々な課題を抱える家庭など、就学前教育・保育のあり方はますます多様化している。

他方、平成24年8月、すべての子どもに良質な教育環境を保障し、子どもや子育て家庭を社会全体で支援することを目的として、「子ども・子育て関連3法」が成立した。その後、平成27年に質の高い学校教育・保育の一体的な提供と保育の量的拡充や、地域の子ども・子育て支援の充実を図り、一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現を目指す「子ども・子育て支援新制度」がスタートした。この制度の目的は、「家庭の経済的な負担を減らし、すべての子どもが質の高い教育を受けられるようにすること」であった。

続いて、令和元年10月には、幼児教育・保育無償化が始まり、幼稚園・保育所・認定こども園等を利用する3歳から5歳のすべての子どもたちの利用料が無償化となった。これらの制度改正の結果、公立・私立幼稚園の保育料に差異はなくなり、早期に幼稚園への入園を望む家庭にとっては、4歳児から利用できる公立幼稚園に比べ、3歳児から利用できる私立幼稚園の魅力が高まったと考えられる。

「都内の公立幼稚園設置状況」を確認すると、都内の公立幼稚園はおよそ170園弱で、そのうち多摩地域は府中市と日野市のみの設置で全6園となっている。府中市は令和4年度で閉園が決まっているので実質公立幼稚園は日野市の3園のみとなる。近年は特に公立幼稚園を取り巻く環境は厳しく、その配置の適正化に向けた議論が進んでいる現状となっている。

以上のような制度改正による状況の変化が、前回答申（平成30年3月）の状況と異なる、市立（公立）幼稚園の適正配置の検討の視点のひとつとなったといえる。

(2) 幼児人口の減少と園児数・定員割れ

日野市の幼児人口については、昭和50年の16,781人をピークに減少に転じ、平成9年にはピーク時の半数程度の8,672人まで減少した。また令和3年度の未就学児及び学齢児の人口は、現3歳児から急激な減少傾向にあり、令和3年8月現在の0歳児は1,229人まで大幅に減少している。少子化がより一層進んでいる傾向が見受けられるが、当年度は新型コロナウイルス感染症の蔓延という過去に経験したことのない特異な要件と重なるため、今後の人口動静は注視する必要がある。

他方、公立幼稚園の園児数や定員割れの状況について、前回答申（平成30年3月）時点である平成29年度から毎年およそ50名ずつ園児数が減少している。令和3年度に至っては3園の合計園児数が100名を下回っており、4歳児年少クラスの新規入園児数は、34名に留まっている。この点においては、私立幼稚園の入園人数と仮定するならば、経営的観点から人件費や固定経費にかかる負担は大きく、運営継続困難な状況だとの意見があった。

さらに幼児人口減少が与える影響として、園児一人あたりにかかる公費負担のあり方についても真摯に受け止めていかなければならない。ただし後述のとおり、公立幼稚園は幼児教育のセンター的役割を担っていることや、特別な配慮を必要とする子どもへの支援を積極的に行っていることなどもあり、

簡単な経費比較はできないと考える。今後、園の適正配置を検討するにあたっては、量的な観点より資源の「選択と集中」が必要となることをあらためて認識しておかなければならない。

また、今回の園数の適正化とは別に「園児の数」についても十分考慮する必要がある。第1次答申でも述べられているとおり、集団としてある程度の規模の確保は必要であり、幼児教育の環境として協同性や豊かな感性を身につけていく上では不可欠な要素である。あらためて園児数の妥当性につき検討をする必要がある。

3. 公立幼稚園が果たしてきた役割

(1) センター的役割

幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり、この時期に質の高い幼児教育が提供されることは、不可欠である。

公立幼稚園はこれまで、就学前の幼児教育において「センター的役割」を果たし、私立・公立の幼稚園、保育園といった設置主体の枠組みを超えて互恵関係を築き上げてきた。

公立幼稚園開設当初より掲げられている「幼児教育の質の向上」については、研究会や研修会を通じて幾度となく経験や実績を積み重ね、小学校教育と円滑に接続を推進してきたことや、特別な配慮を必要とする子どもへの支援、幼児教育を担う人材の育成の分野においても主体的かつ積極的に取り組んできた。昭和50年代後半に設置された幼児教育センターが行ってきた幼児教育の先駆的な研究成果は、今となっても就学前の教育・保育の質を高める文化として日野市に根付き、市内幼稚園・保育園の様々な幼児教育・保育の充実に向けた研究・実践の場で継承されている。

以上のとおり、公立幼稚園は子どもを取り巻く環境の変化とともに、その時代に即した教育の質をアップデートしながら幼児教育を提供してきたことに功績があるといえよう。今後も小学校との接続のしくみやエール（「日野市発達・教育支援センター」の通称名、後述あり）、保育カウンセラーそして公立幼稚園など、日野市には子どもの育ちや学びを支える大きな財産があるので、公立幼稚園が旗振り役となり、幼児教育のセンター的機能を発揮しさらなる連携が進むことを期待したい。

(2) 幼保小連携

日野市公立幼稚園においては、現在「中央教育審議会幼児教育と小学校教育の架け橋特別委員会」で審議している「幼児教育スタートプラン」を、東京都や国に先立つ20年以上前から実践してきた。

平成10年（1998年）ごろから、小学校では、「教室に入れない」「教室から飛び出してしまう」「他者とのかかわりが苦手である」など、入学当初から適応できない児童が増えており、「小一プロブレム」として、多くの関係諸機関より改善について提言されるようになった。

平成22年には、東京都教育委員会が就学前教育と小学校教育との接続を踏まえ、乳幼児の子どもに生きる力の基礎を培うことをねらいとして「就学前カリキュラム」を作成した。続く、平成27年には、文部科学省が、全国の小学校において「スタートカリキュラム」を進めるように、「スタートブック」を配布した。しかし、多くの小学校では、子どもたちが幼稚園・保育園で学んできたことを考慮することが乏しく、小学校生活のルールを一日も早く指導することが大切であると考えていた。

このような状況の中、日野市教育委員会が主催する幼保小連携教育推進委員会では、幼稚園・保育園の実践だけでなく、小学校の「スタートカリキュラム」に焦点をあて、入学時の子どもたちの学び

や生活の充実に向けて実践を重ねてきた。その際、公立幼稚園は、幼稚園・保育園での実践を小学校に紹介し、幼稚園・保育園と小学校との連携の窓口としての役割を担ってきた。

幼稚園・保育園での育ちや経験を小学校に伝え、スタートカリキュラムを実践することにより、日野市立小学校においては、児童一人一人が自信をもって小学校生活をスタートさせることができた。また、子どもたちは早い段階で小学校生活に適應することができるようになった。併せて、幼稚園・保育園と小学校が連携した教育の充実は、幼稚園・保育園と小学校それぞれに学びがあり、子どもの育ちや学びだけではなく、教職員にとっても教育活動の充実に大きな成果をもたらしている。

(3) 特別支援教育

平成31年3月に策定された第3次教育基本構想では、子どもたち自らが育んでいってほしい力を「すべての“いのち”がよろこびあふれる未来をつくっていく力」とした。また、日野市の特別支援教育では、「誰一人取りこぼされることなく、それぞれの子どもたちが明るい未来を歩んでいく」という理念を掲げており、特別支援教育の推進が日野市らしさだといえる。

この特別支援教育を支える原動力となっているのが、平成26年4月に開設された日野市発達・教育支援センター「エール」（以下エールと表記する）である。エールは、福祉と教育が一体となり、本人や子どもの育ちそして発達に不安をもつ家族とその関係者を対象として相談や療育を行っている機関である。隣接する第七幼稚園は、日常保育の過程でエールと交流しており、子ども同士が互いを認め合い、対話的で多様な学びの機会を創出し、共生社会の実現に向けた取り組みを実践している。

また、公立幼稚園では、幼児期から様々な特性の子どもが同じ学級でともに学び、多様性を認め合う環境を創出している。特別な支援が必要な子どもにとって、幼稚園は入園後、特別支援教育支援員の配慮を受けて集団での学びを経験することができ、あらゆる可能性にチャレンジしやすい貴重な環境が整っていると考えられる。

公立幼稚園が今後も引き続き特別に配慮を要する子どもを積極的に受け入れるにあたっては、やはり一定の園数は必要であろう。特別な配慮が必要な子どもが質の高い幼児教育やインクルーシブな場で育つ機会を保障するためには、ひとりひとりの特性に合った環境を選択できることが大切であると考えられるからである。一方、「公立幼稚園＝特別支援」ということがあってはならない。色々な子どもが様々な環境で育ち、そして子どもたちがお互いを包み込み、違いを包摂できる人として成長しあうことが目指すべき道である。

(4) 公立幼稚園の課題

公立幼稚園においても、私立幼稚園同様、3歳児保育や預かり保育、園児の送迎（園バス・自家用車）、給食の提供などを求める声もあるが、公立幼稚園設置当時から「私立幼稚園の補完的役割」といった歴史的背景があるため、多様化する子育てニーズ・保育ニーズに十分対応できていない現状がある。

幼児人口の減少が続く中において、後述する「5. 日野市らしい幼児教育、公立幼稚園のあり方」のとおり、公立だからこそ果たすべき役割、求められる姿をしっかりと分析の上、積極的かつ魅力的な情報の発信により、家庭から選ばれる幼稚園にならなければならない。

(5) 公立と私立それぞれに求められるニーズ

幼児人口の減少傾向という観点から推測できることは、私立幼稚園、公立幼稚園計13園が今後受け入れられる子どもの数が右肩上がり期待できないということである。当然、現状のままでは幼児教育施設が、1園また1園と減少していくことも懸念される。

一方、これまでの検討委員会の過程で、公立、私立の各幼稚園がそれぞれの特長や個性を発揮し、相互に補完的な役割を果たしていることを確認することができた。私立幼稚園では園によって、建学の精神をはじめとした独自性、多様性に富んだ教育課程を編制できるため、幼稚園教育要領に基づきながらも、より特色ある保育を展開することができる。また、早朝保育や延長保育、夏季休業中の預かり保育など、企業経営の努力により、保護者が求めるきめの細かい子育て支援がより強化されてきた。さらに保育カウンセラー派遣など他市では取り組みの少ない支援制度により特別に配慮を必要とする子どもへの対応につき、職員が経験を重ねスキルアップにつながっている。

公立幼稚園では、前述の3.(3)でもその特長には触れているが、特別支援教育支援員の適切な配置により、園児一人一人にきめ細かな対応が可能となり、エールとの連携によって実質的にはサテライト機能も発揮していると言える。

繰り返しとなるが、幼児人口が減少していく中で、就学前施設として両者が対峙することなく、それぞれがこれまで培ってきた幼児教育やノウハウ、人材などを最大限活かして、しいては未就学児全体の幼児教育や保育を両輪となって日野市の子どもたちを支えていただきたい。

4. 日野市、公立幼稚園における経営的観点について

(1) 財政状況など

日野市では令和2年3月、3回目の財政非常事態宣言が発出された。これは、税の制度的な見直しや社会保障費の急激な伸びから、市の収入と支出の均衡が崩れたもので、これまでに発出された経済危機を起因とする外的要因によるものではない。国の経済対策により市財政のV字回復が望める状況ではなく、幼児教育への投資はおろか市全体における財政再建により抜本的な立て直しが必要な局面となっている。

(2) 行財政改革・財政再建計画

平成8年からはじまる行財政改革により公共サービスの質の維持と向上を図ってきた。令和3年度より「第6次」の行財政改革がスタートするが、これまでのいずれの段階においても、公立幼稚園の設立当時より私立幼稚園の補完的役割といった歴史的経過があることから公立幼稚園の統廃合がこの改革に順次位置づけられてきた。今後も持続可能な財政運営の観点から子育て、教育それぞれの分野において、その時代に求められる改革は実行されていくものと認識しておかなければならない。

(3) 公共施設の更新

日野市では平成29年3月に「公共施設等総合管理計画」が策定され、今後30年という長期的な視点で公共施設等を適正に管理していかなければならない。この計画では公共施設の総量縮減目標が設定されており、維持費の不足額相当分を勘案して延床面積で全体の16%程度を減じる必要がある。幼稚園をはじめとした学校教育施設は、築30年以上経過している建物が全体で80%を超えており、老朽化が進む幼稚園施設においても改築もしくは大規模な改修工事が必然的に伴ってくる。

防災面も含めた施設老朽化への抜本的な見直しも、これを機に適正配置における様々な検討要素となってくる。

5. 日野市らしい幼児教育、公立幼稚園のあり方

検討委員会では、これまで公立幼稚園は私立幼稚園の補完的な役割に立ち、量的な視点から市立（公立）幼稚園の適正配置について検討を重ねてきた。しかしこれからの公立幼稚園は、子育てニーズが多様化する中で、これまで以上に私立幼稚園とともに子どもを支え合いながら、さらに「量としての補完的役割」から転換して、「良質な幼児教育の推進」が一層求められる。

これは「3（5）公立と私立それぞれに求められるニーズ」で述べたとおり、幼児人口が減少していく中で、就学前施設として両者が対峙することなく、それぞれがこれまで培ってきた幼児教育やノウハウ、人材などを最大限活かして幼児教育全体を検討していくことがあらためて必要と判断したものとなる。

以下、日野市らしい幼児教育のあり方についてその方向性やその具体を示し、今後の幼児教育を質の高い、そしてより実践的な学びが園児に行き届くことを期待して、既成の概念にとらわれることなくその一案を提案したい。

- ア) 幼稚園、小学校とともにその立地が恵まれている近接地域においては、学校統廃合や改築・大規模改修の時点で幼稚園と小学校との統合（空き教室の活用）を検討する。
- イ) エールから地理的に離れた園舎をエールのサテライトとして活用する。
- ウ) 小学校との接続のしやすさを活かして、幼小一貫校を設置し8年程度で子どもの成長を支える仕組みをあらたに構築する。
- エ) 幼稚園に「複式学級」をあらたに配置して3歳児の受け入れを行い、異学年の交流を深める。
- オ) あさひがおか幼稚園を発展的に解消し、幼保連携型子ども園に移行する。
- カ) 幼小連携の具体として、園舎の一部を改修し普通教室を設置するなど、園児と児童が机を並べともに学べる環境を整備する。
- キ) 小一プロブレム解消のため、事前にスタートカリキュラムなど幼稚園と小学校が共有の上、幼児教育に精通する幼稚園教諭が子どもの教育活動を小学校でサポートする。
- ク) 良質な幼児教育の推進に欠かせない、幼稚園教諭の人材の発掘や育成、その成長を支える指導体制やアドバイザー機能としてのしゅくみを構築する。
- ケ) センターの機能という言葉にとらわれることなく、幼児教育を検討するための組織やシステムを設置する。 など

日野市の幼児教育の更なる発展にあたっては、設置主体（公私）や施設類型（幼稚園、保育園、認定子ども園）にとらわれず、幼児教育・保育の質の向上を総合的に推進するためのセンター的な機能を公立の幼稚園には果たしてもらいたい。

なお、今後の幼児教育や公立幼稚園のあり方については、この検討委員会においても議論を重ねてきたが、より議論を深めるためには、別途会議体などを構成の上、日野市らしい幼児教育や公立幼稚園のあり方の検討を推進されたい。

6. 市立（公立）幼稚園の適正配置について

日野市教育委員会からは、「市立（公立）幼稚園の適正配置」とともに、今後の幼児教育や公立幼稚園が果たすべき役割においても諮問されたことは、この答申の冒頭においても述べたとおりである。

この日野市立学校適正規模、適正配置等検討委員会では、幼児人口の減少傾向や定員割れといった現状のみに焦点をあて、これまでの私立幼稚園の補完的役割としての公立幼稚園の園数を議論することはしていない。日野市における幼児教育や公立幼稚園のあり方につき幅広くテーマを広げ、時に私立幼稚園のおかれている状況や経営的視点にたち、また公立幼稚園がこれまでセンター的機能として幼児教育の中核的立場から果たしてきた役割、特に特別支援教育や幼保小連携などこれからも期待される機能についても検討を進めてきた。

さらにエールをはじめとした、日野市の恵まれた教育的各資源やその機能をあらためて確認することにより、日野市らしい幼児教育、公立幼稚園のあり方は今後も発展を続けることが十分期待されるところである。

本年7月からはじまった日野市立学校適正規模、適正配置等検討委員会は全5回に及ぶが、あらためて公立幼稚園が求められる姿や果たすべき役割に議論を重ねた検討委員会であったことを添えさせていただき、以下「市立（公立）幼稚園の適正配置」につき、答申する。

- (1) 子育てニーズの多様化や幼児人口の減少においては、その傾向が今後も継続するものと考えられ、公立幼稚園の入園希望者の人数の今後を想定すると3園を維持継続していくことは適正数とは考えにくい。
- (2) 私立幼稚園との比較検討において園児一人あたりにかかる公費負担につき、格差・偏重が生じている。
- (3) 一部に老朽化が著しく進む園舎があり、今後、幼児教育にふさわしい適切な環境整備が必要である。
- (4) 特に1学級あたり園児数が少ない公立幼稚園においては、幼児期の発達段階において集団性と協同性の芽生えを育む観点から、一定数の望ましい学級人数が求められる。

こうした経過に基づき、今後の公立幼稚園の運営にあたっては、中長期的視点に立ち、「選択と集中」を進めていくべきである。一方、公立幼稚園は幼児教育のセンター的役割を担っていることや、特別な配慮を必要とする子どもへの支援にとってかけがえのない存在であることなどを総合的に鑑み、公立幼稚園数は1園減じることが妥当と判断する。

また、該当とする園であるが、公立幼稚園の特長の1つでもある特別支援教育や幼保小連携といった役割や機能を果たしていく上では、いずれの園も近隣に小学校やエールなどの教育的資源があり、機能面において大きく差異はないと考える。しかしながら、園舎の老朽化が著しく、また地理的に多摩川が近くにあり、近年は常に水害のおそれが絶えず、仮に浸水した場合は幼稚園の機能を回復させるまでに時間を要することが想定されることなどから、「第四幼稚園」を適正配置の対象とした上で、他の公立幼稚園と統合することが望ましいと判断する。

当検討委員会においては、以上をもって教育委員会に答申するが、この検討過程において公立幼稚園の果たす役割、求められる姿などがあらためて明確となったところである。

したがって、これまでは「私立幼稚園の補完的役割」として、時代の状況変化に応じて公立幼稚

園の適正配置が繰り返されてきたが、今後は量的な補完的役割からの転換を図り、日野市らしい幼児教育の具現化に向けた、「良質な教育・保育の推進的役割」を公立幼稚園が果たせるよう意見を申し添えておく。

VI 付属資料

資料1. 日野公立学校適正規模、適正配置等について（諮問）

資料2. 日野公立学校適正規模、適正配置等検討委員会委員名簿

資料3. 日野公立学校適正規模、適正配置等検討委員会条例

資料4. 日野公立学校適正規模、適正配置等検討委員会条例施行規則

資料5. 日野市の人口推移／未就学・学齢期人口統計

資料6. 市立幼稚園年度別園児数学級数

資料7. 年度別幼稚園・保育園等の在籍者数と欠員数・待機児数ほか

資料8. 財政非常事態宣言下における状況についてほか

資料9. 事業別コスト計算書

資料10. 令和2年度日野市発達・教育支援センター『エール』の活動報告書（抜粋）