

所管事務調査（先進地視察）報告書

教育環境常任委員会

- 視察年月日 平成 18 年 10 月 26 日（木）から 27 日（金）
- 目 的 本委員会が所管する事業及び施策について調査研究するため
- 視察先及び研修事項内容
 - （岐阜県瑞浪市） 幼保一体化について
 - （石川県白山市） 学校統合について
 - 保育所の現状と課題について
- 委 員 松尾 信介 平林 智江美 浅田 武夫 池部 皓三
岡田 修 大同 衛 松本 信之

【瑞浪市】

- 1．視察先 瑞浪市 瑞浪市役所、稲津幼稚園
- 2．視察年月日 平成 18 年 10 月 26 日（木） 午後 13 時～16 時
- 3．視察テーマ 幼保一体化について
- 4．視察内容

京丹後市の保育所と幼稚園の今後の課題としての幼保一体化について、特区申請で認定を受けた瑞浪市の事例について説明を受け、その後施設の現地視察を行った。

5．視察概要

市の概要

濃尾平野の北東部に位置し、市の中心部を土岐川が流れ、古くから東西交通の要路が走っていたが、現在でもＪＲ線、高速道路などが市民の生活領域の拡大や産業の発展、地域開発を促進している。平成 18 年 4 月 1 日現在の人口は、41,832 人、世帯数は 14,274 世帯で、市の総面積は 175.0 km²で市域のほぼ 4 分の 3 が森林という緑豊かな自然に恵まれ、気候も温暖で暮らしやすいまちである。

約 2,000 万年前は付近が海であったことから、貝を中心とし

た多くの化石が出土し、「瑞浪化石」としてその名が知られている。

産業は、長石、珪石、粘土などの良質な土が埋蔵されていたことから室町時代に陶器づくりが起り、いまでは陶磁器「美濃焼」の産地として市の基幹産業になっている。

瑞浪市の幼保一体化における現状

1 幼保一体化における基本姿勢 4 本柱

(1) 質の高い教育と手厚い保育を、子ども中心の発想・子ども中心の視点で行う

親の事情に関わらず、市内の 5 歳児につけなければならない力は変わらない。

市内のどこで生まれ、どこに住んでいようとも、また、幼保児に関わらず共通に就学前教育を実地する。(5 歳児)

乳幼児期は、少しでも多くの時間を親元において育てることが、子どもの成長にとっては望ましいことではあるが、やむを得ず家庭において養護保育に欠ける園児においては、手厚い保育を行う。

(2) 幼稚園教育と保育園保育の双方の良さ(ノウハウ)を活かす幼稚園(幼児に、教育を行う学校として)

- ・ 5 歳児に付けなくてはならない力(基礎的・基本的な力)を「学校教育法」に基づく幼稚園教育課程に沿って、意図的計画的に指導する。(教育活動)

- ・ 教師が力を付けるための研究や研修のあり方(指導力の向上研修を義務化)

- ・ 担任の固定性(保育機能の分離)役割分担

保育園(幼児の、心身の安定を基礎とした児童福祉施設としての温かい保育)

- ・ 豊かな感性と愛情をもって関わる (親・保護者の代行：寄り添った保育援助)

- ・ 保護者に対する子育て支援

(3) 意識改革(行政・現場)

新しい園を創造しようとする職員の意識改革を図る

幼稚園・保育園・市民福祉部(子育て支援課)・教育委員会が、それぞれのセクトにこだわらない)

(4) 施設の有効利用

改善点

H18 年度より、幼稚園・保育園が一体化した組織『教育保育研究会』を開始した。同一園内で、教育と保育をより良く運営して行くために、園長・主任は双方の理解と指導をしていけるように、合同研究会〈園長会〉〈主任会〉を実施している。

5 歳児就学前教育については、〈午前 8:30 - 午後 2:30 までを合同教育活動〉とし、市内どの園においても、教育活動を実地し、それ以外の時間は保育に当たることとした。

今後の方針

就学前教育における一体化体制も各園定着してきた。今後は就学前教育内容の充実を図っていききたい。

また、幼稚園 3 年（3 - 4 - 5 歳児）の就学前教育の実施に向けて教育課程・教育保育環境の見直しや検討をしている。

2 保育所・幼稚園の状況

保育園・幼稚園 公立 7 園 定員 9 0 0 人

保育所 私立 1 園 定員 1 5 0 人

合計 1 , 0 5 0 人（8 ヶ月～5 歳児まで）

幼稚園 公立 6 園 定員 3 3 0 人

幼稚園 私立 1 園 定員 2 4 0 人

合計 5 7 0 人（満 3 歳児～5 歳児まで）

幼保一体化のシステムについて

幼保一体化実施園は（H18 年度～）6 つの幼稚園と、1 つの保育園で 5 歳児に就学前教育を行っている。

保育所は、保護者が働いていたり病気の状態であったり、家庭において十分保育することのできない児童を、家庭の保護者に代わって保育することを目的とした施設であり、通所する園児の心身の健全な発達を図る役割を持っている。

周辺部は園児数が減少傾向にあるが、中心部は、増加傾向にある。

幼保一体化（5 歳児就学前教育）を推進したことにより、中心部の 2 保育園に集中していた園児が、3 園に分散し緩和された。〈待機児童無し〉

6 . 所 見

瑞浪市では、平成 6 年に平成 16 年を目標年次とする第 4 次総合計画を策定し、行政施策の重点事項として、幼保一体化に向けて取り組んできた。保育所は市内全域に設置されているが、幼稚園は一部地域のみの配置となっており、地域間で平等なサービスが提供されていない状況であった。一方で施設の観点から見ると、市周辺部では人口減少傾向にあり、新たな施設整備が難しい状況であり、幼児教保育特区に取り組むことになった。

一体化と統廃合の効果的な施設規模についての考え方と、将来展望について計画を策定し、幼保一体化に取り組み“10 年間の義務教育課程の取り組み”としている。京丹後市の実情も、合併後は同様の様相であり興味深い。

特区のポイントであるが、少子化により空き教室の出た幼稚園や保育所で、空き教室に、幼稚園には保育所を、保育所には幼稚園を設置し、幼稚園児と保育所児の合同活動を実地する。合わせて、幼稚園施設に設置した保育所に学校給食センターから給食を配食する、とのことであった。

効果として

- ・ 幼稚園や保育所の既存施設を有効に活用する。
- ・ 地区における幼児の年齢間での交流活動の機会の増加、地域に根ざした子育てを実現できる。
- ・ 平成 21 年度までに市内 3～5 歳児すべての合同教育の実施が目標である。

京丹後市の現状では、2 つの公立幼稚園と 31 の公立保育所があり、合併協議の中では、整理統一した保育の考え方や就学前教育については先送りされたままである。

瑞浪市の、幼保一体化の現場では、保育園部・幼稚園部を設け、1 日の生活リズムを変えることにより、保育部の保育のあり方や幼稚園部でのあり方を市内全幼児園職員の研修を重ね、きめ細かな保育と適正な就学前教育を行っている。職員と保護者も送迎の際には児童を介し、園をコミュニティの場として利活用していた。

京丹後市保育所の整理統合の必要な今、瑞浪市など先進地等の事例を十分に参考にしたうえで、教育委員会や子育て支援課が勇気を持って取り組み、子どもの立場にたった保育や、就学前教育のあり方等、

早期に基本姿勢を確立し、市内の幼保一体化についての議論を進められたい。



幼保一体化園の「稲津幼児園」

【白山市】

- 1．視 察 先 白山市 白山市役所
- 2．視察年月日 平成 18 年 10 月 27 日(金) 午前 10 時～12 時
- 3．視察テーマ 学校統合について
- 4．視察内容 現在京丹後市では、少子・過疎化が急速に進み、児童の減少によって複式学級も増えるなど、子ども達を取り巻く教育環境は厳しくなっている。このような状況の中、学校統合や学校適正配置を検討しなければならない時期に来ている。
白山市統合小中学校建設基本構想検討委員会は、統合小中学校が新しい時代にふさわしいモデル校になるように、また保護者や地域住民及び学校の代表者から意見を聞くために設置された。白山市からは委員会の検討経過や学校建設に対する基本的な考え方について説明を受けた。

5. 視察概要

市の概要

平成17年2月1日、松任市、美川町、鶴来町、河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村及び白峰村の1市2町5村の合併により誕生する。平成18年4月1日現在の人口は、112,280人、世帯数は36,483世帯で、市の総面積は755.17km²で石川県全域の18%を占めている。その内「林野」が73.5%と市域の大部分を占めている。特に山麓地域は全国有数の豪雪地帯である。また、古くから、平野部は物流等の拠点として、山麓地域は霊峰白山のふもとに建立された多くの社寺の門前町として栄えた。

産業では手取川扇状地で生産される「こしひかり米」や、山麓地域における「そば」等の生産が盛んに行われており、商工業においては、積極的に企業誘致等をおこない商品販売額、製造品出荷額は年々増加傾向にある。

学校統合の経緯

白山市の山間部（旧5村）では、人口の減少に伴い、約20年前から学校統合の議論が継続しておこなわれてきた。しかし、自治体間をまたいでの統合については難しい面があり結論がでなかった。

平成17年2月に旧5村を含めた1市2町5村が市町村合併することになり、その合併を進める協議のなかで吉野谷小学校・尾口小学校・吉野谷中学校・尾口中学校及び白峰中学校の枠組みで統合を進める方針が決定された。

市町村合併後、学校統合検討委員会が設置され、市長より諮問された統廃合問題について検討が行われ、合併協議会の調整方針に基づき、現尾口小中学校の位置に「統合小中学校（小中一貫校）を平成20年4月の開校を目指す」という答申が平成17年10月に出され、現在、その答申にそって計画が進められている。

学校建設に対する基本的な考え方

心豊かな人間の育成に貢献できる学校づくり

- ・木材の採用、太陽光・風力・水力発電の利用など

基礎及び基本の重視と個性教育の推進に貢献できる学校づくり

- ・ランチルームの活用など

地域社会に開かれた新たな学習環境としての複合化した学校づくり

- ・特別教室を生涯学習施設として地域に開放、体育館・グラウンドを開放など

地域と連携する施設及び機能を有し市民が誇れる学校づくり

- ・学校に地区公民館・地区図書館を併設など

学校経営方針

特色ある教育

- ・小中一貫教育、地域教育力の活用など

理解を得るための情報開示と住民との対話の進め方

合併前に地域で話し合いがなされた。また、検討委員会のメンバーに地域審議会長が入っており、審議会から地域への説明をお願いしている。全員諸手をあげて賛成にはならない。吉野谷地域では、鳥越が近いのでそちらへの希望もある。PTAへの説明はこれから開校準備委員会を発足させる。

通学距離、スクールバスの対応

各学校は現在もスクールバスを持っており統合後も活用するが、距離がのびる尾口地区から白峰地区までは約13kmであり、小学校、中学校、またはクラブ活動の関係もあるので、下校時にはバスの3段階運行が必要と考えている。

中長期展望も含む適正な児童数、生徒数の考え方

山麓地域はどこでも少子高齢化である。人口の流出を改善できる施策を検討している。

地域との連携

公民館との併設、図書館として利用するなど考えている。

地域のつながりを深める事業として、地域の伝統や歴史資料を展示する郷土資料コーナーの設置や囲炉裏を囲んでのふるさと学習室が設置されている。

新校舎は小学校・中学校共同使用の併設校舎

校舎は2階建てで、1階は小学生、2階は中学生が使う。共用エリアは職員室・ランチルーム・屋外運動場・プールなどで、体育館は小・中学校それぞれ設置されている。

寄宿舍

寄宿舍は3階建てで、生徒の宿泊や児童・生徒及び教職員の研修や児童・生徒の体験学習等、多目的研修施設を備えた宿泊施設となっている。

寄宿舍を利用して、市内の他の学校との交流のために4泊5日程度の宿泊体験なども考えられている。

6. 所 見

山間部での少子高齢化は大変深刻な問題で、人口の流出はなかなか止まらない。そんな中で、ふるさとから学校が消えて行くというのは、地域から子どもの声が消え、地域づくりにも影響を与えるものである。

しかし、今のままでは、子どもたちにとって、生徒数の減少で複式学級での授業やクラブ活動が成り立たないなど問題点も多い。

白山市の学校統合については、住民の間では市町村合併前から約20年来協議されてきた。市町村合併後の説明は地域審議会にまかせるとのことであるが、行政としての説明責任も必要ではないだろうか。

京丹後市の学校統合問題は、未来を託す人材育成の基盤づくりとして、最優先課題である。統廃合は地域がさびれるという問題もあるが、あくまでも子ども達が主役である。今後の方向性については、行政の責任ある行動とあわせて市民と共に検討を進めていくことが必要である。

【白山市】

1. 視 察 先 白山市 白山市役所、山島保育園

2. 視察年月日 平成18年10月27日(金) 午前10時～15時

3. 視察テーマ 保育所民営化について

4. 視察内容 現在京丹後市において保育所の民営化が検討されている。民営化は行政にとって負担軽減の重要な手段であるが、同時に行政サービスの水準が保たれ、市民に不安を与えないことが求められる。白山市の公設民営化保育園について説明を受け現地視察を行った。

5. 視察概要

民営化の経緯

白山市では32の保育所があり、そのうち8保育所が法人運営となっているが、平成17年2月の市町村合併から日が浅く、人口密集地と山間部の保育所に違いがあり、混合保育から年齢にあわせた保育へ子どもの立場に立った保育の観点で統一化が進められている。

合併前の旧松任市では、昭和 50 年前後に人口が急増し、学校や保育所の建設ラッシュとなったが、保育所空白地域の住民からの早急な保育所設置の要望に対して対応できず、空白地域の住民有志(議員、自治会長、地区社協等)による法人の設立と建設が始まり、昭和 52 年に最初の法人保育園が開設した。

この法人保育園は債務償還も行政が補助するなど実質的には行政丸抱えによる運営がなされているが、以降、法人による地域保育園が開設され、現在では 6 法人が平成 17 年からの民営化保育所 2 園を含め 8 保育所を運営している。

民営化については、平成元年に法人保育所の周辺にある 2 つの市立保育所(山島保育園、笠間保育園)を 2 法人にそれぞれ管理運営委託し、平成 17 年 2 月の合併による白山市誕生と同時に、設置条例を廃止し、財産の無償貸付により管理委託先の法人に経営を移譲した。

保育所民営化の基準と決定方法

小学校区ですでに地域で立ち上げられた保育実績のある社会福祉法人があるので、民営化対象となる保育所は、法人保育所の周辺の保育所で定員 120 人以上の保育所となっている。また、法人は市立保育園の更なる移管受託を希望しており、6 園が今後の対象となっているが、公立は多くの施設が古くて狭く改修を含めた施設の再整備が課題となっている。

民営化移管方法

山島・笠間保育園については土地・建物は無償貸付で、保育備品については無償譲渡である。また、保育士は、平成元年の管理運営委託時、市からの派遣職員と法人職員で運営していたが、徐々に市からの派遣職員を減らし、平成 12 年からは法人職員に全面移行した。なお、今後は指定管理者制度の活用も視野に入れている。

市民、保護者に対する民営化理解のための手法について、公設公営と民営化での保育サービスの水準の考え方

地域で立ち上げられ保育実績がある社会福祉法人を対象とする民

営化であるが、さらに市からの派遣により保育士を残し、保育に急激な変化がおきないことを担保することで法人に任しても大丈夫という安心感を醸成し、保護者と保育所所在地域市民の理解を得ることが第一に考えられている。

また、行政がかかわり地域で法人を立ち上げた経緯から、公立保育所と法人保育所と一緒に保育所長連絡会、主任研修会、保育士研修会、公開保育などが実施されており、保育士のレベルは保たれ、保育サービスは公立・民間で違いはなく、統一した保育がなされている。

民営化の評価

三位一体改革により公立保育所運営費補助金は一般財源化されたが、民間については国・県の補助金が継続している。市の負担が増大するなかであって、民営化は市の負担軽減の重要な手段となっており、運営面においても、市は予算が無く対応が難しいが、民営のほうが対応できている。人口密集地においては今後も民営化を進める方向であるが、山間部においては統合を含めた課題が多く検討の着手ができていない状況にある。

また、行財政改革で職員削減を進めるなかで、公立では新たな保育士の雇用は困難だが、民営化が保育需要に必要な保育士確保にもつながり、財政的に人件費５％削減の効果も出している。人件費は公立が高く、公立では職員が足らないなどの声が常にあり、経営的には法人保育所は職員がフレキシブルに対応できるため大きな効果があり、また、公立では定期的に職員の人事異動があるが、法人では職員が変わることが少ないため特色ある保育所運営がなされている。

６．所 見

白山市では、旧松任市内において、合併前から保育所の民営化が進められているが、行政がかかわるなかで空白地域に保育所運営のための地域法人が昭和５０年代前半に設立され、子どもの立場に立った保育の観点からの発想で、統一的な保育の考え方が確立され職員の研修がなされているなど、民間保育所は半公営として自然に受

け入れられているように感じられた。

京丹後市においては、平成１９年度から２２年度にかけて保育所再編等推進計画の具体策として市街地保育所２箇所程度の民間移管が挙げられている。現在の公立保育所は、合併後も統一した保育の考え方が確立されず、職員の定期的な研修もないなかで、行財政改革による保育職員の減少のみが進み、小規模保育所についても施設の老朽化など課題もあり、子どもの立場に立った保育について市の姿勢の先が見えてこない不安がある。これらは合併前からすでに課題として認識されていたはずであるが、京丹後市誕生後の今日までの２年半は、思い付きの発想され、取り消された独立行政法人化など責任感に乏しいその場しのぎの対応も見られ、課題はより切実により大きくなっている。

保育所民営化については一定の財政的制約下にはあるが、理解を得られることを第一に、白山市など成功事例を参考に議論を進められたい。



社会福祉法人が経営する「山島保育園」