

## 徳島市立保育所の今後のあり方について

保 健 福 祉 部

## はじめに

今日の少子化、核家族化、女性の社会進出や就業形態の多様化、地域の協働意識の低下などに伴い子育て家庭の負担が重くなってきている。こうした子どもと子育てを取り巻く社会情勢の著しく、かつ急激な変化に対して、就学前の教育・保育の重要な機能を担う幼稚園・保育所に新たな役割が求められている。

さらに、就学前の乳幼児に対する幼稚園・保育所による教育・保育についても、生涯にわたる人間形成の基礎を培うものとして、その重要性があらためて見直されている。

こうしたことから、本市においては、就学前の教育・保育を推進する上で、これらの今日的な状況を踏まえ、今後の市立幼稚園・保育所の機能と役割の見直しが重要な課題となってきた。

また、子どもの育ちをめぐる環境が大きく変化する中で、幼稚園や保育所に期待される役割が深化・拡大していることを踏まえ、子どもの保育や保護者への支援等を通じて適切にその役割や機能を発揮できるよう、保育の質の向上が求められている。

社会情勢の変化による影響は、市立幼稚園では、在籍園児数の減少から幼稚園教育の主目的である集団保育のメリットを生かせない状況も出始めている。市立保育所では、入所児童数の増加により、待機児童が存在するようになってきているが、一方では定員割れの保育所もあり、施設と入所希望児童の偏在が顕著になってきている。

そして、施設面においては、昭和56年以前に建設された旧耐震基準の市立幼稚園・保育所施設が相当数あり、子どもの安心と安全の確保という観点から早期の改修や改築が課題となっている。

運営面においては、市立幼稚園・保育所ともに小・中規模施設が半数以上を占めており、より効率的な運営を図ることにより、待機児童の解消や預かり時間の延長、乳児・障害児保育の充実などの多様な保育ニーズに対応する施設の再編と運営体制の見直しが求められている。

こうしたことから、学識経験者や関係機関の代表者等で構成する“徳島市就学前児童対策検討会議”から、平成19年2月に市長に対して「徳島市の就学前教育・保育のあり方に関する提言－徳島市立幼稚園・保育所等の果たす役割－」が示された。

主な内容は、

- ① 「研修内容の充実等による保育の質の向上」
- ② 「子ども同士の集団化を維持し、社会性を養うためのクラス構成」
- ③ 「幼児教育・保育の基幹的な施設の機能を担う人材育成と障害児の受け入れや専門的な指導体制の充実」
- ④ 「老朽化施設の改築や改修による整備」
- ⑤ 「総合的な子育て支援の推進」
- ⑥ 「限られた資源の中、多様化する保育ニーズにいかに応えるかという視点に立ち、市立幼稚園・保育所の配置や規模の適正化に向けた休止・廃止などによる再編とともに、一体的な運営及び民間活力活用の検討」などである。

この提言の内容を尊重し、具体的な施策として展開するため、保健福祉部と教育委員会が連携しながら諸課題について調査・研究を行い、市立保育所の今後の基本的な方向性を取りまとめた。

## 第1章 就学前児童の状況

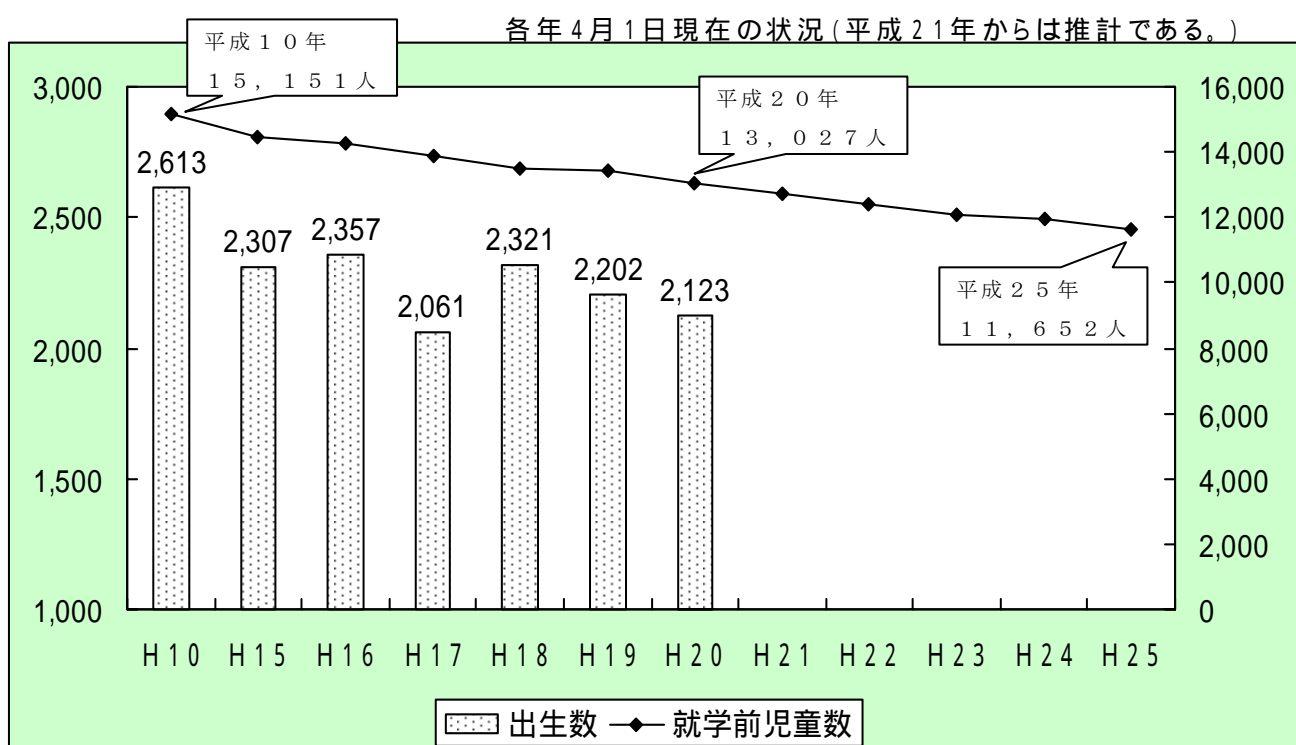
### 1 少子化の進行

本市の出生数は、平成10年の2,613人から平成20年には2,123人に減少している。

また、こうした少子化の進行に伴い、就学前児童数は平成10年の15,151人から、平成20年には13,027人にまで年々減少している。

今後についても、平成25年には11,652人まで減少することが予測される。

図表1-1 出生数・就学前児童数の推移



### 2 保育所・幼稚園の状況

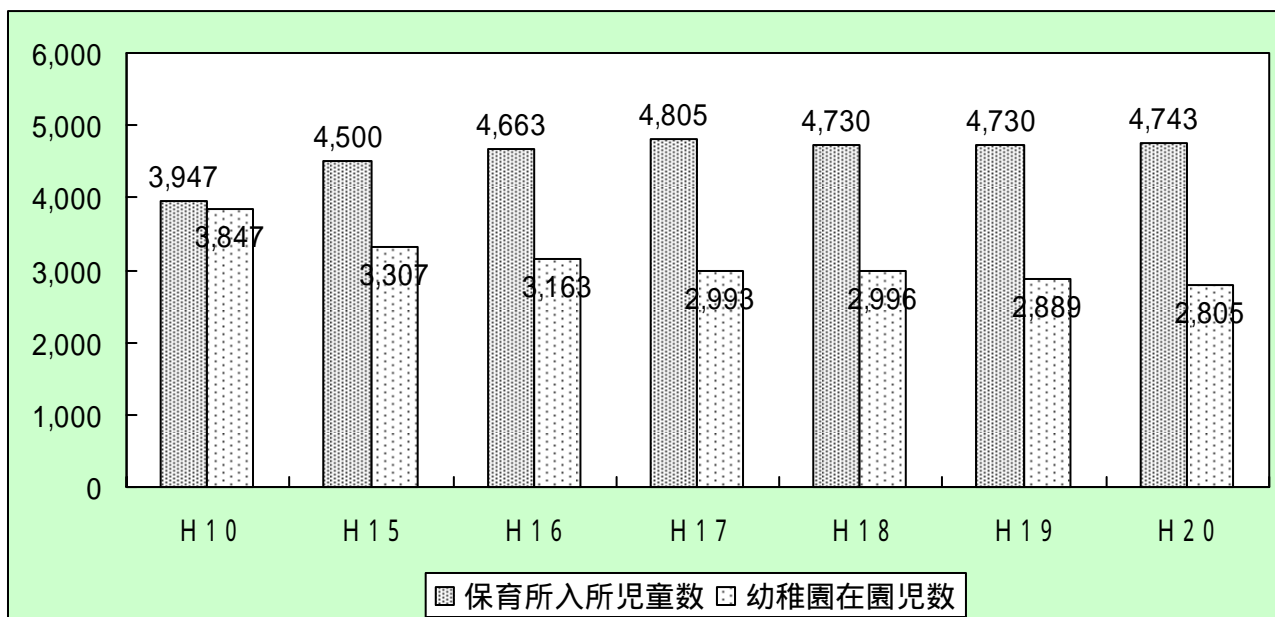
平成20年4月1日現在、本市の保育所数は、市立33園、私立33園の計66園となっている。

また、保育所の入所児童数は、就学前児童数の減少にもかかわらず、平成10年の3,947人が平成17年には4,805人へと短期間に大幅に増加し、それ以降は横ばいで推移している。

一方、幼稚園数は、市立26園、国立1園、私立6園(休園中を除く。)の計33園である。

幼稚園の在園児数は、平成10年に3,847人あったが、少子化の影響を受け、平成20年には2,805人と減少が続いている。

図表1 - 2 保育所入所児童数・幼稚園在園児数の推移



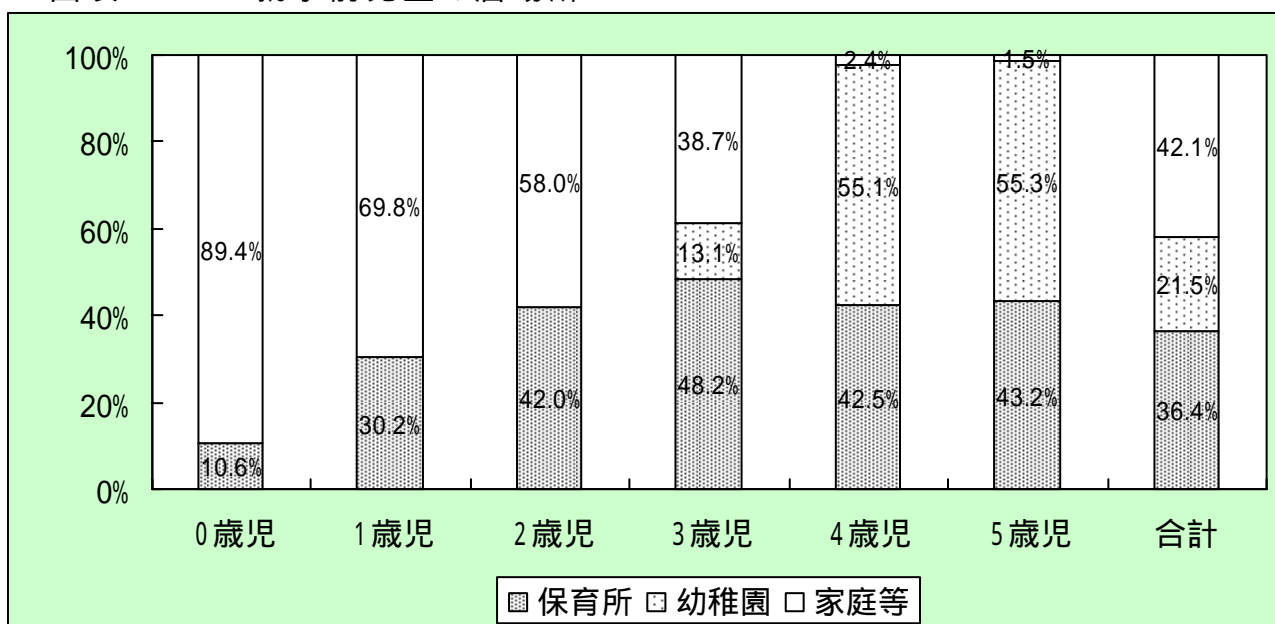
保育所は各年度4月1日現在、幼稚園は各年度5月1日現在

### 3 就学前児童の居場所

0歳児の保育所へ通う割合は10.6%で、1歳、2歳と年齢が上がるにつれ保育所の利用割合が高くなっている。また、4歳・5歳児はほとんどが保育所か幼稚園を利用している。

一方、一般的に育児負担が大きいと言われる3歳未満児は家庭等の割合が、0歳児89.4%、1歳児69.8%、2歳児58.0%と高い。

図表1 - 3 就学前児童の居場所



保育所・家庭等の児童数は平成20年4月1日現在、幼稚園は5月1日現在。  
家庭等には認可外保育施設の利用者を含む。

## 第2章 市立保育所の今後の基本方向

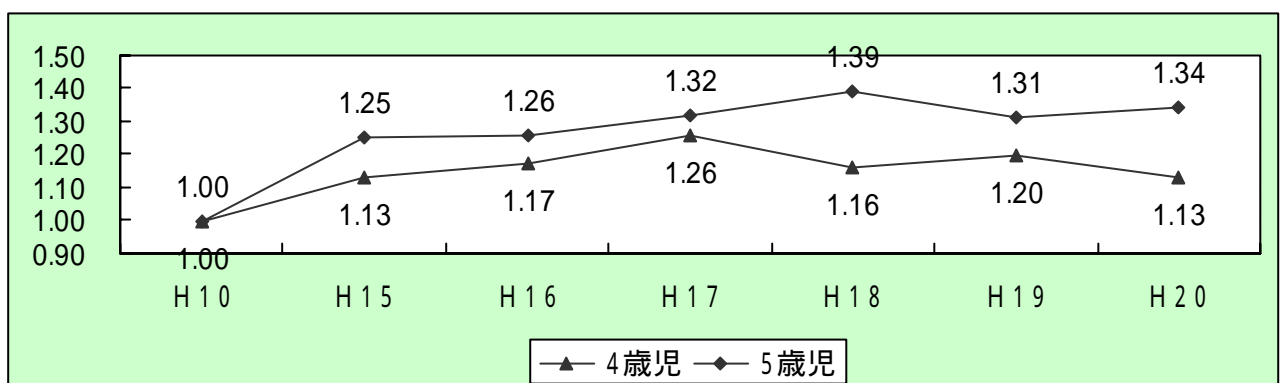
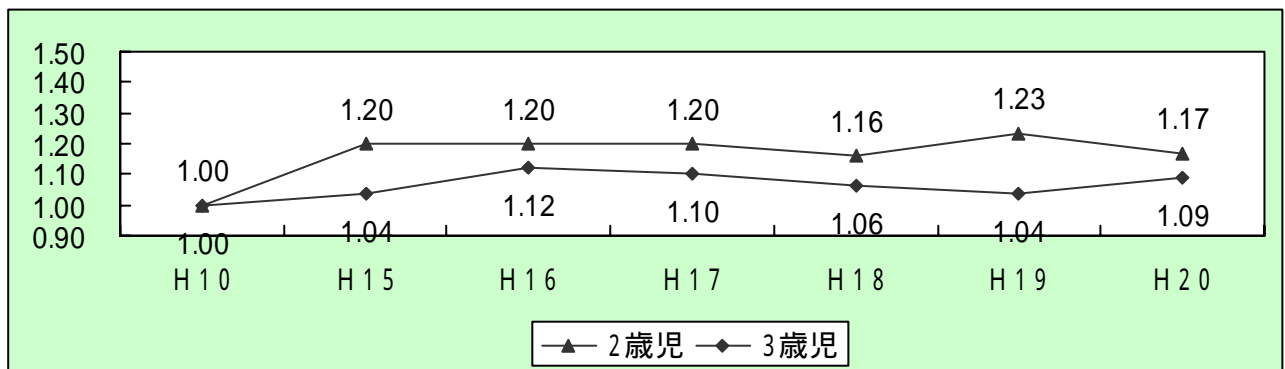
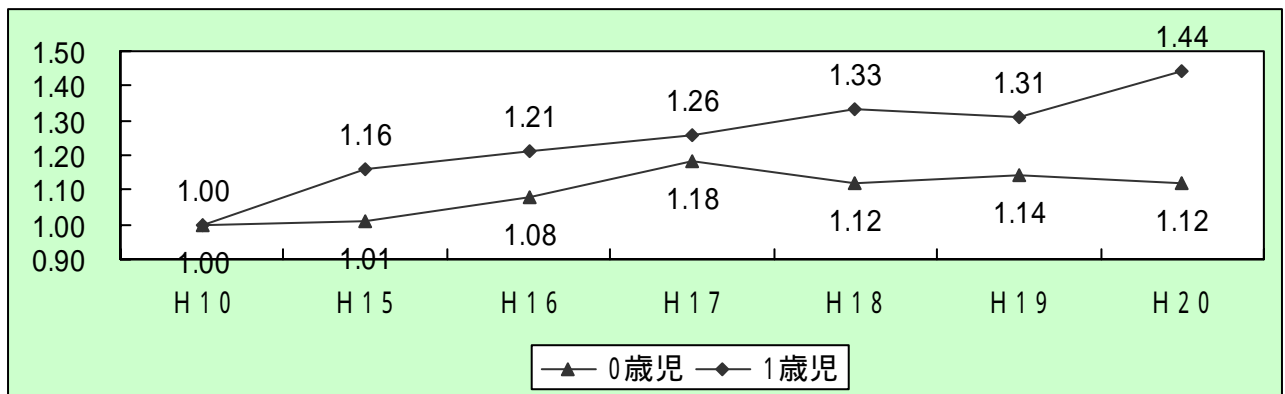
### 1 保育所の状況

#### (1) 年齢別の入所状況

平成10年度の入所児童数を基準として、平成20年度の入所状況と比較すると、0歳児は1.12倍、1歳児は1.44倍、2歳児は1.17倍、3歳児は1.09倍、4歳児は1.13倍、5歳児は1.34倍となっている。

また、各年度の推移を見ると、近年、0歳児、2～5歳児はほぼ横ばいの状況にあるが、1歳児の保育需要は未だ高いことがうかがえる。

図表2-1 年齢別入所状況の推移(基準年度:平成10年度=1.00)



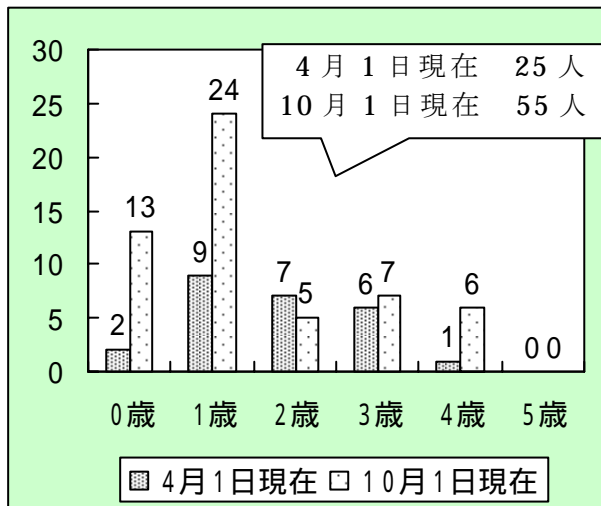
(2) 待機児童の状況

保育所入所待機児童は、平成20年4月1日現在で25人、10月1日現在で55人である。

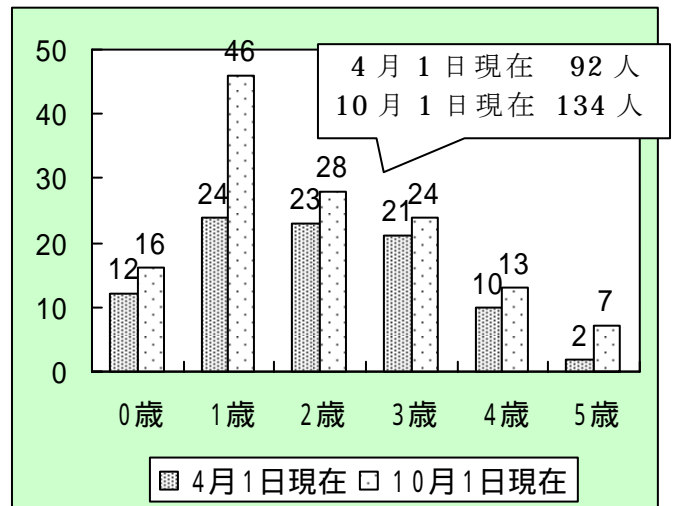
また、他に入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望するなど保護者の私的な理由により待機している場合を含む改正前の定義では、待機児童は平成20年4月1日現在で92人、10月1日現在で134人となっている。

年度間の推移を見ると、改正後、改正前においても減少はしているものの、年齢別では1歳児の入園待ちが多い。また、年度途中の待機児童の解消や兄弟姉妹が同じ保育所に入園できないなどの課題がある。

図表2-2 改正後の状況(平成20年)

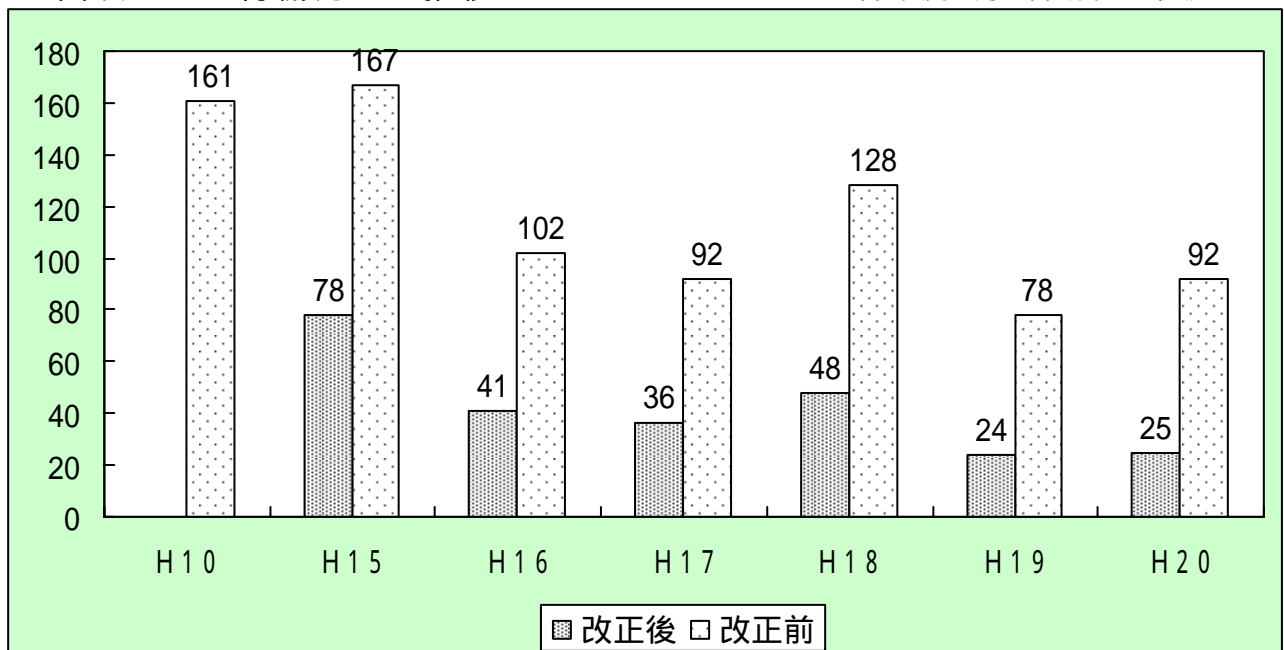


改正前の状況(平成20年)



図表2-3 待機児童の推移

各年度4月1日現在の状況



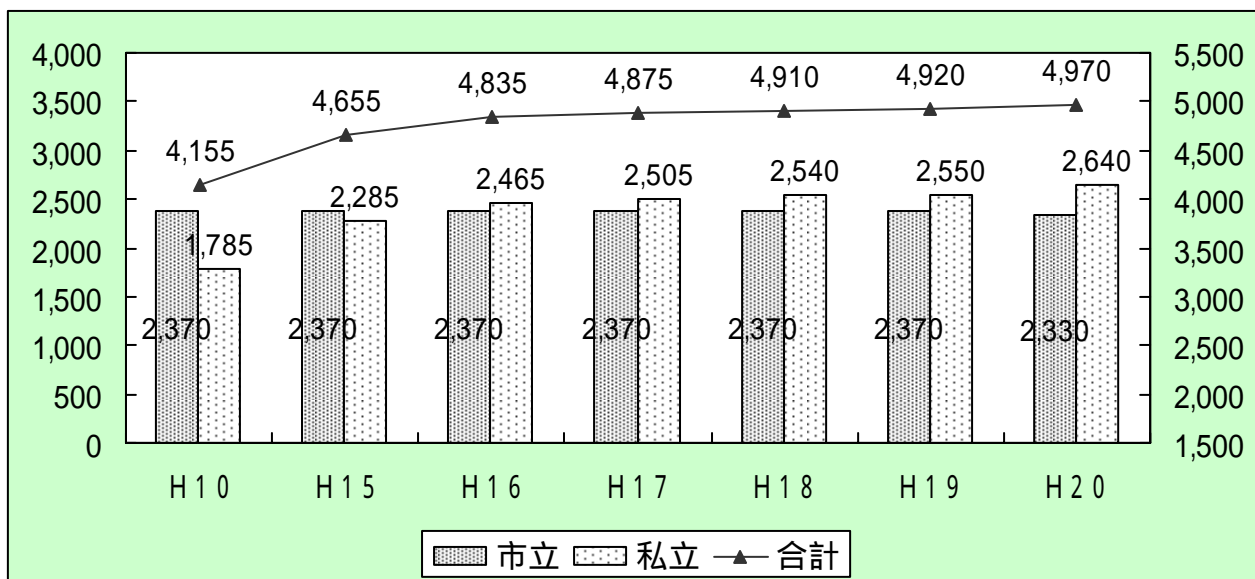
## 2 待機児童対策

### (1) これまでの取り組み

市立保育所においては、定員を超えて受け入れる定員枠の弾力的運用、預かり時間の延長、乳児保育実施保育所の拡大により、待機児童の解消に努めてきた。また、私立保育園を含めた入所定員は、平成10年度の4,155人から、平成20年度には4,970人と815人の増を図った。

図表2-4 保育所入所定員の推移

各年度4月1日現在の状況である。



### (2) 市立保育所の取り組み

#### ① 預かり時間の延長

平成10年度には3園において、8時から18時までの時間外保育を実施していたが、平成20年度には7時30分から19時までと開所時間が11時間を超える延長保育を11園で、また、9園で時間外保育を実施している。

#### ② 乳児保育の拡充

0・1歳児を受け入れる乳児保育実施保育所は、平成20年度までに5か所を拡大した。

図表2-5 延長保育・乳児保育等の状況

	開所時間（平日）	園数	
		H10	H20
通常保育	8:00～17:30	31園	13園
時間外保育	8:00～18:00	3園	
時間外保育	7:30～18:00		9園
延長保育	7:30～19:00		11園
乳児保育		7園	12園



### 3 保育サービスの状況

#### (1) 延長保育

開所時間が11時間を超える延長保育は、市立33保育所中11園で、私立保育園は33園すべてで実施している。

#### (2) 土曜午後保育

土曜日の開所時間は、市立保育所は午後0時30分までであるが、私立保育園は一部の園を除き、午後5時から午後7時30分までの保育時間である。

#### (3) 乳児保育

0・1歳の乳児を市立保育所12園、私立保育園32園で受け入れている。なお、受入れ月齢は、市立は生後8週間目から、私立は産休明けから1歳までと異なる。

#### (4) 休日保育

日曜日、祝日等を含め年間を通じて開所する休日保育は、私立保育園2園で実施している。

#### (5) 一時保育

保護者の就労形態や傷病等に対応する一時保育は、私立保育園18園で取り組んでいる。

#### (6) わんぱく教室

保育所や幼稚園に就園していない在宅の親子を対象に園を開放し、交流の機会の提供や育児相談を週1回以上開催するわんぱく教室は、私立保育園17園で実施している。

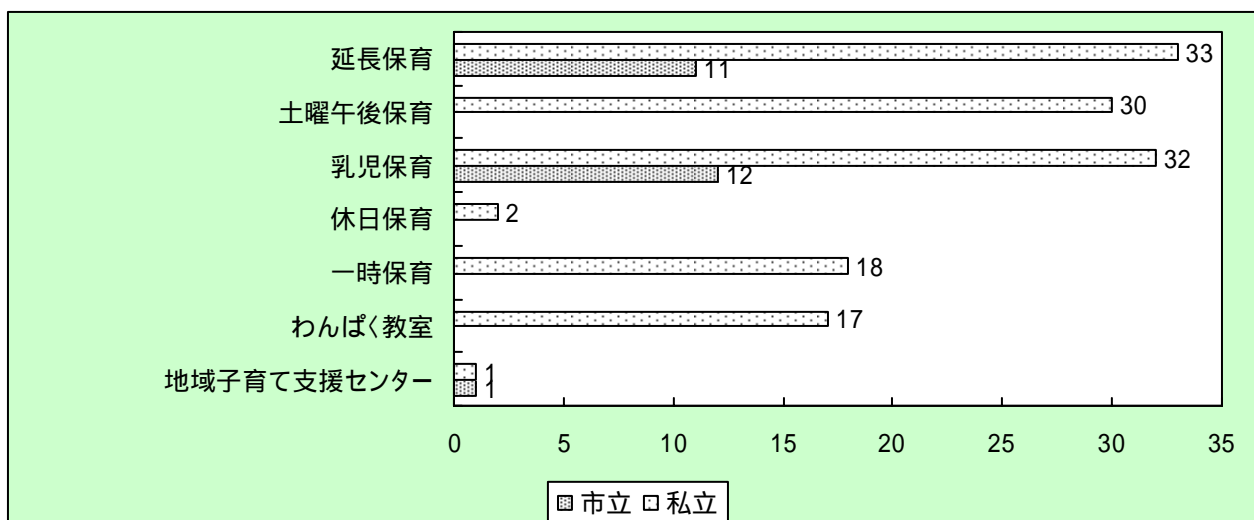
#### (7) 地域子育て支援センター

必要な人員を常時配置し、子育て中の親子の交流の場の提供、子育てに関する相談の実施、子育て情報の提供、子育て講習会の開催などを行う地域子育て支援センターは、平成20年4月に市立保育所1園において新規開設したほか、私立保育園1園で取り組んでいる。

(※保育所併設以外の地域子育て支援センターとして、親子ふれあいプラザがある。)

図表2 - 6 保育サービスの状況

平成20年4月1日現在



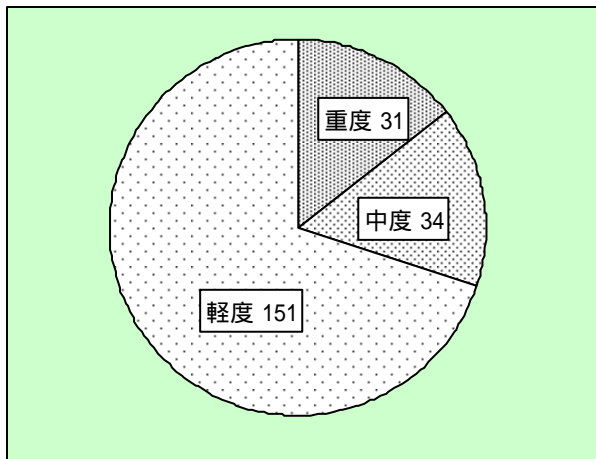
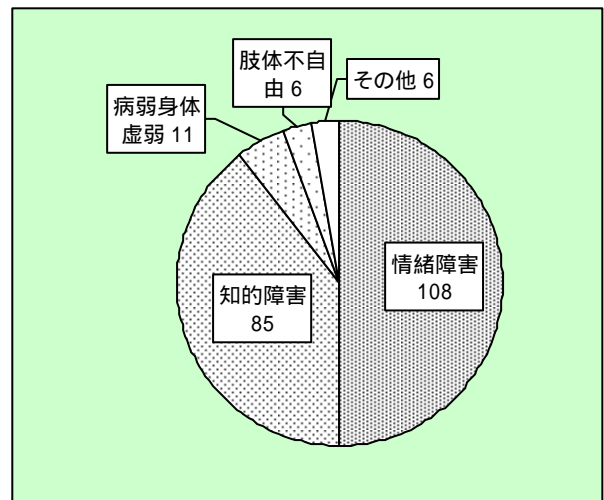
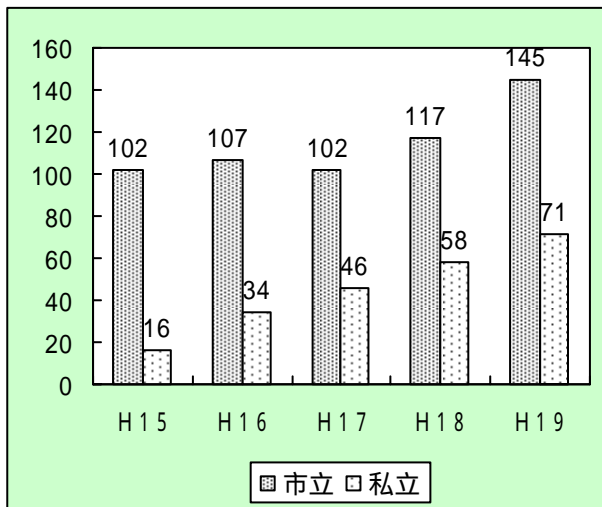
#### 4 障害や食物アレルギーのある子どもの状況

##### (1) 障害児保育の状況

障害児の入所状況は、平成19年度で市立保育所145人、私立保育園71人の計216人が入所している。平成15年度の市立保育所102人、私立保育園16人の計118人から年々増加傾向にある。

平成19年度の障害種類の状況は、自閉症、アスペルガーやADHDなどの情緒障害108人、知的障害85人などとなっている。また、障害の程度は重度31人、中度34人、軽度151人である。

図表2-7 障害児保育の状況(各年度末の状況 右図は平成19年度)



##### (2) 食物アレルギー児の除去食の実施状況

市立保育所の平成20年11月分の除去食の状況は、年齢区分では、0歳児9人、1歳児12人、2歳児30人、3歳児22人、4歳児22人、5歳児19人の計114人となっており、年々増加傾向である。

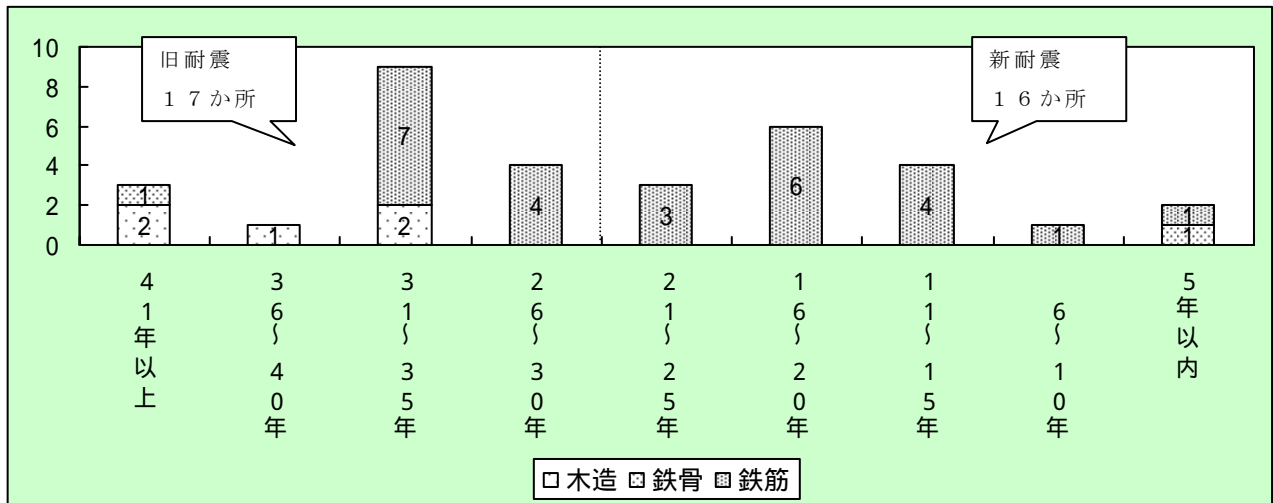
また、アレルゲン別では、卵105人を最高に、牛乳33人、小麦12人、大豆10人と続いている。弁当の持参は、毎日が3人、時々が63人である。

## 5 市立保育所施設の状況

昭和57年以降建築の新耐震基準の施設は16か所、旧耐震基準は17か所となっている。

旧耐震基準の施設のうち、避難所施設に指定されている鉄筋造1か所について耐震診断を行った結果、安全性が確認されている。

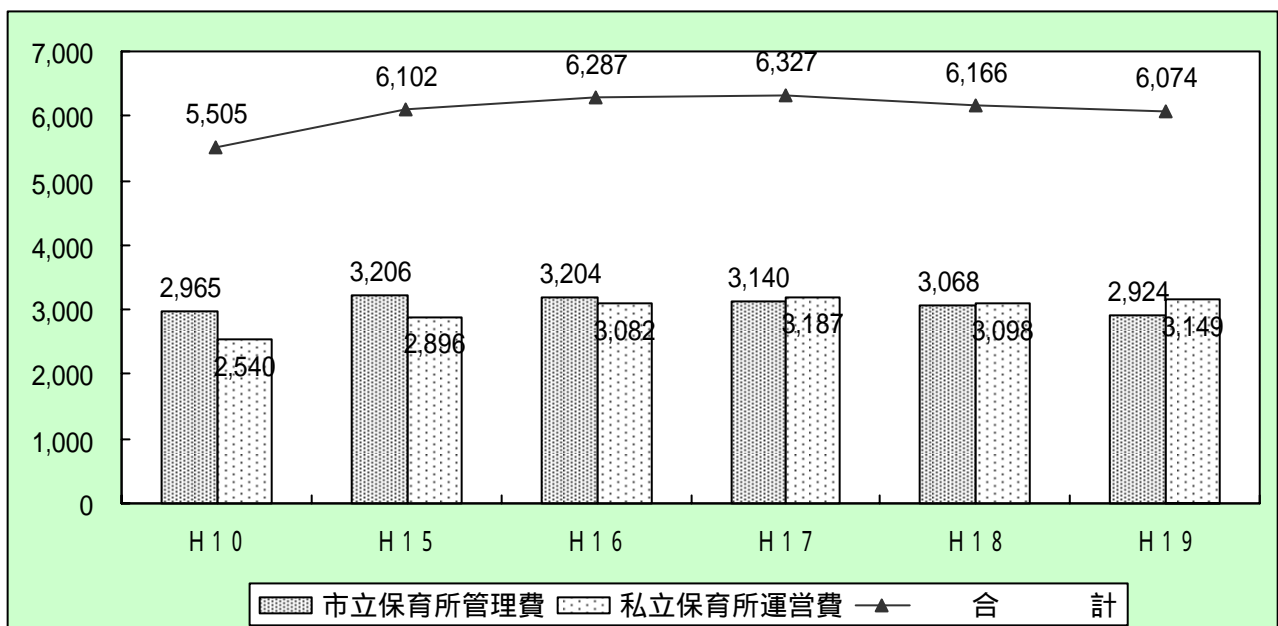
図表2-8 市立保育所施設の状況(平成20年4月現在の築年数)



## 6 保育所運営費の状況

運営費は入所児童の増加に伴い増え続け、平成17年度には約6.3億円余りとなった。平成18年度からは、年度途中入所児童の減少や市立の団塊の世代の退職に伴う人件費の減などにより、やや抑制されている。

図表2-9 保育所運営費の状況(各年度の決算 単位:百万円)



## 7 今後の保育施策の課題

### (1) 待機児童の解消

産休明け・育休明けなどの年度途中の待機児童の解消、兄弟姉妹が同じ保育所に入所できるよう、乳児の受入れ枠の拡大を図る必要がある。

### (2) 多様な保育ニーズへの対応

就労形態の多様化などに対応するため、延長保育、一時保育などの保育サービスの拡充に努める必要がある。

### (3) 障害児保育等の充実

障害のある子どもやアレルギー症のある子どもへの支援に一層努める必要がある。

### (4) 地域子育て支援の充実

入所児童ばかりでなく、地域におけるすべての子どもと子育て家庭に対する支援を拡充する必要がある。

### (5) 保育の質の向上

平成20年3月に告示された新しい保育指針のもと、今後、さらに本市の保育水準の維持向上に努める必要がある。

## 8 公私の役割分担

### (1) 効率的で機動性のある私立保育園

私立保育園は、効率的な保育所運営や柔軟で迅速に行動できる機動性を持っている。この特性を生かし、今後も、ア就労形態の多様化への対応、イ保護者ニーズに対応した特色ある保育の実施などに積極的に取り組む必要がある。

### (2) セーフティネットとしての市立保育所

市立保育所は、実務経験豊かな保育士のもと、均質な保育サービスを提供している。今後においては、ア全市の保育水準の向上、イ関係行政機関との連携による障害児保育、ウ保護者の育児不安の解消や地域の子育て支援、エ採算等で私立保育園では対応が困難な地域での保育所運営や保育サービスに積極的に取り組む必要がある。

## 9 市立保育所の課題

### (1) 保育所の適正な規模と配置の課題

運営・管理面においては小・中規模施設が多く、地域によって待機児童が存在している。

一方、市街地の小規模保育所は、延長保育や乳児保育が実施できない状況にあり、このため、中規模以上の近隣の保育所と競合し、定員割れが生じている。また、周辺地域の一部の保育所においては、就学前児童数の減少から定員割れの状態が続いているところもある。

### (2) 施設の老朽化

施設面においては、昭和56年以前に建設された旧耐震基準の施設17園のうちで6園が木造・鉄骨造であることから、早期の対応が課題となっている。

### (3) 厳しい本市の財政状況

限られた財源の中で、多様化する保育ニーズに 대응していくためには、市立保育所の統廃合、廃園、民間移管などについて、検討が必要な時期にある。

## 10 適正規模と地域配置の考え方、再編の基本姿勢

### (1) 適正規模

児童の望ましい集団活動ができるクラス編成、より効率的な保育所運営を目指し、今後基本とする入所定員を概ね90人以上とする。なお、平成20年4月現在の平均入所定員は、市立保育所70.6人に対して全国は92.6人である。

### (2) 地域配置の考え方

市立保育所は、利用者の日常生活圏や交通利便性等から、概ね中学校区又は行政地区単位に1園程度の配置を基本とする。

### (3) 再編の基本姿勢

- ① 待機児童の解消、老朽施設の早期解消、厳しい財政状況など喫緊の課題に対応するため、平成21年度から市立保育所の再編に取り組む。
- ② 待機児童対策や就労形態の多様化に対応するため、乳児保育、延長保育など特別保育を拡充する。
- ③ すべての子育て家庭に対する支援を図るため、地域子育て支援センターの設置拡大に取り組む。
- ④ 保護者など市民の意見・要望の反映、取組み状況・実績の公表を行うなど、市民の理解と協力を得ながら推進する。
- ⑤ 第4次徳島市総合計画や徳島市次世代育成支援対策行動計画など関連計画等の指針を踏まえ対応する。

## 11 再編の視点

市立保育所の再編は、次の事項を視点に検討を進める。

### (1) 統廃合

老朽化している市立保育所の改築の際には、入所状況の推移等を踏まえ、同じ中学校区内等の他の市立保育所との統廃合を検討する。

### (2) 廃園（定員枠の移管）

大きく定員割れが続き、望ましい集団活動の児童数が確保できない市立保育所（ただし、周辺地域の保育所を除く。）については、定員枠を近隣の保育所（市立保育所又は私立保育園）へ移管することにより廃園を検討する。

### (3) 民間移管

移管後において、引き続き安定した経営が重要であるため、入所定員が概ね90人以上の市立保育所を中心に、概ね中学校区又は行政地区単位に1園程度の市立保育所を配置することを基本に、保育ニーズ、利便性などの地域性、市立保育所及び私立保育園の配置状況等を踏まえ、民間移管する市立保育所を検討する。

### (4) 機能強化

統廃合による新築はもとより、単独で増改築する場合であっても、次の検討を行う。

① 乳児の受入れや延長保育の実施について、検討を行う。

② 在宅育児家庭相談室の併設について、検討を行う。

## 12 民間移管の方法

市立保育所の民間移管を円滑に進めるため、次を基本とする。

### (1) 移管先法人の条件

① 市内で既に認可保育所を設置・運営している社会福祉法人及び市内で既に幼稚園を設置・運営している学校法人を対象とする。

### (2) 移管先法人の選考方法

① 移管先法人は、諸要件を提示した上で公募を行い、最も優れている者を選考する。

② 選考にあたっては、応募内容等について公平かつ客観的に審査するため、有識者や保護者の代表者等で構成する選定委員会を設置し、評価・選考する。

### (3) 引継ぎ保育

① 児童等の保育環境が大きく変わらないよう、移管前の一定期間、引継ぎ保育を実施する。

② 移管後の運営についての協議の場として、市、移管先法人、保護者からなる三者懇談会を移管先法人決定後の一定期間設置する。

③ 移管後の運営状況や移管条件を確認するため、市立保育所の所長等を一定期間随時派遣する。

### 第3章 市立幼稚園・保育所の連携

本市幼稚園・保育所のそれぞれの課題を補完し、新たな選択肢の一つとして、既存の市立幼稚園や市立保育所の機能の拡充、組み合わせ・連携の強化等について、模索していく必要がある。

また、平成18年6月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が公布され、より一層地域のシンボリックな両施設の連携を行うことで、地域の幼児教育・保育のニーズに対する対応をしやすい環境づくりが求められている。

#### 1 幼保の一元化と一体化

一般的に「幼稚園・保育所の一元化」とは、幼稚園・保育所の所管、組織、根拠法、設置基準、教育や保育内容等を一元化することであり、「幼稚園・保育所の一体化」とは、隣接する幼稚園と保育所を現行の所管や制度等の範囲内で双方を運用し、施設の共用化や保育内容の整合性を確保することであるが、これらの内容を踏まえた制度の一つとして「認定こども園制度」がある。

#### 2 認定こども園制度

##### (1) 概要

幼稚園、保育所等のうち、以下の機能を備え、認定基準を満たす施設は県知事から認定こども園の認定を受けることができる。

##### ① 就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能

保護者が働いている、いないにかかわらず、教育・保育を一体的に行う機能

##### ② 地域における子育て支援を行う機能

すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や親子の集いの場の提供などを行う機能

##### (2) 類型

##### ① 幼保連携型

認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ

##### ② 幼稚園型

認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ



③ 保育所型

認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ

④ 地方裁量型

幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園としての必要な機能を果たすタイプ

(3) 認定状況と課題

① 認定状況

平成20年4月1日現在で全国の認定件数は229件で、そのうち104件(45.4%)が幼保連携型、76件(33.2%)が幼稚園型という状況である。

② 課題

厚生労働省と文部科学省は、平成24年度までに認定件数2,000件以上を目指しているが、達成する見込みのない状況である。

認定が進まない背景として、ア所管省庁が相違するため会計事務処理が煩雑である、イ財政的支援が十分でない、ウ幼稚園教員免許と保育士資格の併有が望ましいこと、エ幼稚園の教育要領と保育所の保育指針が別個に定められていることなどが指摘されている。

(4) 本市の対応

認定こども園制度については課題が多く、国においても制度見直しに着手している状況であるため、国の動向等、情報収集に努めることとし、当面は認定こども園制度による幼保の連携は想定しない。

### 3 幼保連携についての考え方

認定こども園制度については上記のとおりであるが、子ども同士の集団化を維持し、社会性を養うためのクラス構成のためには、引き続き幼保の連携について検討を進める必要がある。

このため、市立幼稚園・保育所ともに単独での運営を基本として検討を進めるが、いずれも一定の入所児童数が確保できない場合は、地域の実情等を勘案しながら、既存の制度を活用した市立幼稚園・保育所の一体的運営について必要に応じて検討を行う。