

子育て支援施策
について

八田 憲児

湖誠会会派行政視察（１）

はじめに

大津市の喫緊課題である待機児童の解消に向けた取り組みについては、幼稚園の空き教室の活用と幼保一体化の検討や、瀬田南幼稚園のように老朽化に伴う改修工事に合わせ保育園の併設などを行っている。

尾道市では、本市同様に待機児童解消に向け、市内の認可外保育施設を認可化推進事業のもとで認可保育所に移行させており、尾道市独自の認定基準を設けた「家庭保育園」に助成金を出すなど、民間事業者と一体的に課題解決を図っている。

また、尾道市では、認定子ども園を２ヶ所開設しているなど、待機児童解消に向け先進的な取り組みをされているので、それらの施策について学び会派としての政策提案に繋げていきたい。

（１）尾道つくしプランの取り組みについて

１－１ 尾道市の概要

瀬戸内海のほぼ中央にあり広島県の東南部に位置し、瀬戸内海に点在する島々からなる南部、本州沿岸を中心とした中央部及び内陸盆地からなる北部で構成された、広さ 284.85 k m²の市域を有している。

中央部では、尾道水道や市域を貫流する藤井川に沿って平地が形成され、この売り尾道水道沿いに東西方向へ帯状に広がった平地には、中心市街地が広がっている。また、北部は、三方を山に囲まれ、地域内を貫流する御調川及びこの支流に沿って平地が形成されている。

海上交通の拠点として尾道水道沿いの海岸線 12.5 kmが重要港湾の指定を受けているほか、南部には、瀬戸内海の島々や本州・四国方面への連絡航路が就航する港湾施設が点在している。

さらに、陸上交通についても、市内を東西に横断する山陽自動車道と南北に縦断する中国横断自動車道尾道松江線、及びしまなみ海道「瀬戸内の十字路」として重要な役割を担っている。

市域については、明治31年市政施行後、平成17・18年に2市3町の大合併を行い、平成24年3月現在の面積は 284.851 km²・人口は 145,937 人で少子化傾向の中で高齢者率は 30.7% と増加している。

○就学前施設数

市立幼稚園→ 20園

私立幼稚園→ 10園

市立保育所→ 19箇所

私立保育所→ 9箇所

○就園児童数

市立幼稚園→3.4.5歳児 667人 私立幼稚園→3.4.5歳児 900人

市立保育所→0~5歳児 1,204人 私立保育所→3~5歳児 603人

○保育所の待機児童数 31人

1-2 尾道つくしプランの概要

就学前の幼児保育は生涯人間形成の基礎をつくる重要役割をしている。尾道市はさまざまな子育て環境の整備を充実するため、平成16年度に次世代育成総合支援計画、平成17年度には夢と志を抱く子供の育成を目指した尾道教育さくらプラン・平成18年度には幼児教育の充実をはかるため幼児教育振興計画を策定した。さらに平成21年度には、これまでのプランの継承発展と定着を狙いとした尾道教育さくらプラン2を策定し、新しい学校文化の基盤づくりと信頼される学校づくりに努めることを目的に中学生教育の充実に取り組んできた。

平成23年度からは、さくらプラン3に入っている。さくらプラン2は、就学前教育においては小中学校それぞれの担当課が、その時点での課題に対応しながら取り組んでいる体制になっていたが、さくらプラン3では、0歳から15歳までの15年間の発達や学びの連続性を踏まえ就学前教育と小中学校教育を円滑に接続することが重要な課題となってきた。

●尾道市15年教育重点施策

就学前教育から小中学校教育の15年間を「尾道市の15年教育の創造」と題して、生活や学びの基盤づくりから確かな学力へ、豊かな人間性づくりから豊かな人間性へ、安心できる子育て環境づくりから信頼される学校へと、豊かな感性とあふれる好奇心を持った子どもの育成より、夢と志をもてる子どもの育成に接続することをはかることとした。

●重点施策

15歳の目指す姿を明確にし、平成22年7月に行政が一体となった計画的な系統的な取り組みにより、就学前教育の一層の充実を図った。学校教育へ滑ら

かな接続をはかるための、新教育計画「尾道つくしプラン」を策定した。

「尾道つくしプラン」は、家庭・地域・幼稚園・認定こども園・保育所による総合的な就学前教育の充実を目指している。

基本方針としては、「学びの基盤づくり」「豊かな人間性づくり」「安心できる子育て環境づくり」として推進している。

この3つの基本方針は、尾道市の就学前教育であり、「尾道さくらプラン」の基本方針である「確かな学力」「豊かな人間性」「信頼される学校」と連動しており、重点目標は6項目に分類され、主に20の具体的な取り組みがなされている。

- ① 教諭・保育士等の資質・指導力向上をはかるため、研修の充実を図る。
 - ☆ 職員合同研修会の実施
 - ☆ 自主研修会の実施
 - ☆ 公開研究会の開催
- ② 幼保小連携の推進をはかるため、系統的効果的な指導體制の充実を図る。
 - ☆ 幼稚園法区所連絡協議会の開催
 - ☆ 幼保小中合同研修会の実施
 - ☆ 幼保小中連携カリキュラムの作成
- ③ 幼稚園・保育所・認定こども園の教育・保育内容の充実をはかるため、個々に応じたきめ細かな教育・保育を展開する。
 - ☆ 教育課程・保育課程の作成
 - ☆ 特別支援教育に係る連携の実施
 - ☆ 豊かな食育体験の実施
- ④ 基本的生活習慣の確立を図るため、家庭と一体となった教育・保育を展開する。
 - ☆ しつけ3原則（挨拶・返事・靴そろえ）の実施
 - ☆ 早寝・早起き・朝御飯の取組の実施
- ⑤ 家庭と地域が一体となった子育て環境のもとで、豊かな心を育成するため、読書や音楽活動の充実を図る。
 - ☆ ブック・ステップアップの実施
 - ☆ 読書活動推進事業の実施
 - ☆ 音楽に親しむ事業の実施
 - ☆ 家庭教育推進事業の実施
 - ☆ 食育における栄養指導・相談等の実施
- ⑥ 子育て支援の充実
 - ☆ 保護者の多様な就労形態等に対応するため、預かり保育・休日保育等を実施し、保育形態の多様化を図る。

- ☆ 乳幼児健康診査事業の実施
- ☆ 健診事後指導の実施
- ☆ 5歳児相談の実施

(2) 尾道市認可外保育施設の認可化推進事業の展開について

2-1 認可外保育施設

尾道市内の認可外保育施設数は、15施設あり、高西中学校区では、公立の認可保育所が1施設に対して、5施設が認可外保育所となっており、保育の需要に対して認可保育所が供給する保育サービスが不足し、対象児童の保育サービスのほとんどを認可外保育施設が担う現状であった。

2-2 認可化の目的

- ◆ 認可保育所定員が不足している地域において、保育事業を運営している家庭保育園（認可外保育施設）を認可し、保育所の児童受入れ定員枠の拡大を図る。
- ◆ 保護者の保育所選択の機会均等を図る。
- ◆ 経営の安定化による保育の質の向上、こどもの安心・安全を確保する。

2-3 基本的な考え方

尾道市に届出がなされている認可外保育施設がある地域の待機児童の状況を分析した上で、社会福祉法人を設立することを前提とした保育所認可を受ける意向のある施設を公募し、児童福祉法上の最低基準や資金状況を審査の上、認可化推進候補施設及び事業者を選定する。

地域の保育資源として認可保育所に移行すべきと認定する施設は、次の要件をすべて満たす施設とする。

- ① 対象児童が多く存在する地域に所在している施設であること。
- ② 認可保育所への移行について、意欲のある事業者であること。
- ③ 設備基準や職員配置基準について、最低基準に定める保育所の基準を概ね満たしており、尾道市が実施する定例の指導監査及び立入調査等において指摘事項がないなど、運営や保育内容について一定の水準を確保していると認められる施設であること。

- ④ 国庫補助事業である「待機児童解消促進等事業実施要綱」に定める「認可化移行促進事業」及び「保育環境改善等事業実施要綱」に基づく「認可化移行環境改善事業」を実施することにより、少なくとも2年以内に認可保育所への移行が可能な施設であること。
- ⑤ 認可保育所の運営に相当する資金力を有し、長期にわたり安定経営が見込める事業者であること。
- ⑥ 尾道市が策定する認可化移行計画に協力的な施設であること。
- ⑦ 定員60人以上で設定することが可能な施設であること

2-4 補助金の交付

① 認可化移行促進事業

補助額（上限）1施設当たり 2,000,000円
保育士・調理師・栄養士職員研修に係わる費用

② 認可化移行環境改善事業

補助額（上限）1施設当たり 7,000,000円
保育室の増改築、医務室の設置、電気錠の設置、調理室の充実、食器等備品の購入、エアコンの購入など

2-5 新たに社会福祉法人を設立し、認可保育所を開設

2つの法人設立と3か所の保育所が開設したことで、定員280名増員できた。平成26年度も認可外保育施設の募集を行い、認可化推進事業をすすめている。

施設再編

- ①適正な施設規模
- ②認定こども園の設置推進
- ③施設整備の推進
- ④民間活力の積極的な活用

2-6 待機児童解消効果

平成23年度から平成24年度の認可化推進事業により、認可保育所の定員は次のように拡大する見込みである。

平成24年4月 → 平成25年4月

市全域

認可保育所全体定員	2,100人	2,280人
認可外保育施設全体定員	849人	559人
うち高に市中学校区		
認可保育所定員	90人	240人
認可外保育施設定員	317人	167人

市内全域の認可外保育施設に募集範囲を広げ、平成26年4着き開所に向けて今後も認可化推進事業を行い、待機事業の解消に努めていく方針である。

2-7 尾道市就学前教育・保育施設再編計画について

- 1) 適正な施設規模の確保
定員90人以上の施設の設置をめざしていく。
- 2) 認定こども園の設置推進
就学前の子どもに対する「教育及び保育並びに地域のすべての保護者に対して子育て支援を総合的に提供していく。
- 3) 施設整備の推進
老朽施設の整備と施設の耐震化を図っていく。
- 4) 民間活力の積極的な活用
限られた贅言を有効活用しながら保育サービス全体の充実を図る。
- 5) 小中学校の再編計画との整合性を図りかつ、地域事情を勘案し、地元協議を進める中で地域住民や保護者の合意形成を図りながら進めていく。

以上の再編計画は、5カ年の中期計画及び6年以上の長期計画のスケジュールについて説明を受け、また、市内数箇所のエリア別に整備する方針が述べられた。

(3) 家庭保育園運営事業助成事業

3-1 家庭保育園の沿革

昭和40年に家庭保育員制度をつくり、尾道市が定める基準を満たした認可外保育施設を、家庭保育園として尾道市が認定し、その運営を助成している。大津市で行っている、家庭的保育室を似たようなものである。

当初は、それぞれの家庭で子どもをみていたが、個人から複数の家庭保育員でみるように変わっていき、規模が拡張されるようになった。これに伴い、平成20年度から、保育者個人への補助から施設への補助に体制を変えることになった。

3-2 家庭保育園の概要 (平成24年12月現在)

☆定員	20から90人	平均60人
☆保育時間	認可保育所と同様	午前8時から午後6時まで
☆対象年齢	3カ月から5歳	
☆保育方針	それぞれに地域に根ざした特徴がある	
☆施設数	15園	
☆児童数	818人	
☆事業予算	4700万円(市単独) 1施設平均300万円/年	

※認定要件

- ①定員20人以上の保育を実施している。
- ②屋外遊技場があること。
- ③児童対象の傷害保険に加入している。
- ④3年以上保育事業を行っていること。

3-2 待機児童の現状と課題

待機児童は、年度の当初ではおらず、中途において発生する状況であり、平成24年1月現在の待機児童数は31名になっている。保育士が不足している。

この要因の一つとして、法第24条の規定に基づく保育の実施の対象となる就学前児童のうち3割程度を認可外保育施設(家庭保育園)で保育しており、その依存度が極めて高いことが挙げられ、認可保育所に入所できない児童の受け皿としての役割を担っている。また、平成25年度からは、この家庭保育園の中から3園が社会福祉法人

としての保育所として認可を受けており、認可保育施設に近い基準内容になっていることがわかる。

(4) 認定こども園の推進について

4-1 認定こども園の概要・運営形態

認定こども園は市内に2ヶ所ある。

① 浦崎認定こども園

定員 90名

運営形態 保育所型

浦崎認定こども園がある浦崎徳は、尾道市の最東端に位置し、福山市内の飛び地となっていたため、利用状況は浦崎地区に在住の児童に限定されている状況であった。

平成18年3月末で地区内にあった市立戸崎幼稚園が廃園となり、この地区の就学前施設は保育所施設のみとなったため、旧戸崎幼稚園園児は特例により旧浦崎保育所に入所した。しかし、地元からは幼稚園機能に対する強い要望があったこと、また同年10月には、認定こども園制度が法制化されたことにより、この地区に保育所機能と幼稚園機能を併せ持った施設の必要性が一気に高まり、認定こども園の設置準備を進めることとなった。

新園舎の建設場所で賛否両論あり、混乱した時期はあったが、認定こども園に関する反対意見は特になかった。

② 三庄認定こども園

定員 110名

運営形態 幼保連携型

三庄認定こども園のある三庄地区には、もともと三庄保育所と三庄幼稚園が別の場所にあったが、三庄保育所の土地・建物の一部が県の街路事業の用地買収の対象となったことに伴い移転せざるを得なくなった。その際、三庄幼稚園施設の老朽化への対応、少子化への対応、施設運営の効率化等を総合的に勘案した結果、新たな用地取得を伴わない三庄幼稚園の敷地内に、平成15年4月、県内で初めての幼稚園と保育所の合築施設を建設した。

合築当時は法や制度の制約により、合築メリットは施設の共用による運営

尾道市保育課程に基づいて運営されている。 別添資料のとおり

③ 研修会や会議のあり方

- ・ 浦崎認定こども園→保育所の研修会議を統一して行っている。
- ・ 三庄認定こども園→0 から 2 歳児までは、保育所の各研修を実施し、3 から 5 歳児は教育委員会のグループ研修、全体研修等を実施している。会議は、全体の職員会議を月 2 回実施し、それとは別に各年齢別の会議も実施している。

④ P T A 活動について

保育所の保護者会に統一している。

⑤ 幼保一体施設としての配慮

施設面において特に配慮はしていないが、運営面においては、短時間利用児童と長時間利用児童を合同で保育する 3 歳児以上について、保育時間の差により育ちに差が生じないように、また生活の違いによる情緒不安が出ないように、保育者が特別な配慮を行っている。

4-7 幼保一体化全般について

① 幼保一体化に取り組まれた効果と課題について

・ 効果（保護者の声）

- a. 保護者が仕事を辞めても、子どもは同じ施設に通うことができ、子どもにとって、環境や友達、先生が変わることによるストレスが無いのがありがたい。
- b. 就労の有無に関わらず、全ての子どもが受け入れられることで、子どもは多くの友達と遊ぶことができ、保護者同士の交流も広がり、小学校入学後も親子の交流がスムーズになった。
- c. パート勤務の場合、短時間利用と「預かり保育」「預かり後延長保育」の併用等により、利用形態の選択肢が広がった。
- d. 短時間利用でも給食が利用できたのは良かった。
- e. 同じ小学校に就学する地域内の子どもが、就学前に同じクラスで一緒に生活できたのは良かった。
- f. 認定こども園での子育て支援が始まって、保育園や幼稚園に通園しなくても、子どもを持つ親同士が知り合い、悩みを話し合うことができた。

・ 課題（行政側）

尾道市就学前教育・保育施設再編計画に基づき、新たに設置運営していく上で、小中学校再編計画との整合性を図りながら、地域事情を勘案し、地元協議を進める中で地域住民や保護者との合意形成を図る。

質問

Q：幼保一体化の中で幼稚園教諭と保育士との採用形態について

A：両方の資格を有する人の採用をしており、人事交流を進めている。

Q：幼保小中の連携について、今後の推進方法について

A：尾道つくしプランによる15年教育を対象にしてきたが、地域性を考慮して今後は高等学校にも連携協力ができるようにしていきたい。

Q：幼保小合同研修会は、どのような区域で行うのか。

A：幼保小はそれぞれの地域性にあったものにするため、中学校区で行っている。幼保合同研修は、認可外保育園も入って合同で行っている。

Q：待機児童の傾向について

A：年度途中になると2歳以下の入所希望が多くなってくるが、幼稚園では対象にならないが、認定保育園は0から5歳児まで受け入れ可能になっている。しかしながら、保育士が不足しており対応が困難な状況になっている。

Q：人口減少傾向の中で認可外保育園の運営が続けられないのではないか

A：認可外保育所は、独自のカリキュラムがあり、あえて認可外保育所を選ばれる方もある。

Q：認定こども園の新設について

A：認定こども園について行政側としては、保育所型を進めていきたい。

所感

国は、すべての子どもの良質な成育環境を保障し、子ども・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・子育て新システム関連3法案を創設し、質の高い学校教育・保育の一体的な提供、保育の量的拡充、家庭における療育環境の充実を進めている。

そんな中、認定こども園を2園開所されている尾道市の取り組みについて、福祉保健部子育て支援課の担当者より説明を受けることができた。

本市においても、待機児童解消は最重要課題として取り組んでおり、瀬田南幼稚園の老朽化による改修工事に合わせて（仮称）瀬田南保育園が新築で併設される運びになった。また、現段階では、認定こども園については、国の指針を待つ一方、その有効性について検討が行われている。

尾道市の認定こども園は、保育所型と幼保連携型の2種類の運営形態の中で、どちらも1年が経過した時期であった。開設までの経緯や具体的な運営状況をつぶさに視察できたことや、執行部側の貴重な体験談と具体的な進捗状況などの状況が把握出来たことは、これから本市が取り組んでいく上で意義深いものであった。

また、本市の「家庭的保育室」に似た、尾道市の認可外保育「家庭保育園」においては、事業規模等の基準が異なるが、認可化推進事業を行い本年度は2園が認可保育園となった。このような取り組みによっても、待機児童解消へ繋がっており、本市においても検討材料として受け止めていくことが望ましい。

さらに、「尾道つくしプラン」においては、幼保小中学校の15年間を通しての発達や学びの連続性をつくるため、尾道市が一体的に取り組まれ、全庁の部局担当課も「夢と志を抱く子どもの育成」のために、横断的系統的に関わりながら進めておられることに感銘した。

今回の視察先である尾道市は、本市の子育て支援における諸々の施策を提案していく上で、たいへん参考になった。