

これからの豊能町の保育所・幼稚園の
保育・教育施策のあり方について（提言）

平成 20 年 10 月

豊能町立保育所・幼稚園の今後のあり方検討委員会

目 次

1. はじめに	2
2. 現状と課題	3
(1) 保育所	
①児童数と保育内容	
②施設	
(2) 幼稚園	
①児童数と保育内容	
②施設	
(3) 保育士と幼稚園教諭の人数と年齢	
(4) 町の財政状況	
3. 保育所・幼稚園の望ましい形態	6
(1) 適切な集団規模による保育・教育	
(2) 子どもの視点に立った保育・教育と保護者の多様なニーズ	
(3) 地域や小学校との連携	
(4) 施設の規模・配置・施設整備	
4. まとめ（提言）	8
【1】子どもの数の減少に伴う就学前保育・教育施設のあり方について	
①全体像	
②東地区	
③西地区	
【2】特色ある保育・教育の内容について	
①所（園）ごとの特色を活かした保育・教育の充実	
②小学校・中学校の学校教育ならびに福祉事業との連携の充実	
③地域ぐるみで行う子育て支援サービスの充実	
5. おわりに	12
6. 参考資料	13
(1) 資料	
(2) 豊能町立保育所・幼稚園の今後のあり方検討委員会設置要綱	
(3) 豊能町立保育所・幼稚園の今後のあり方検討委員会検討経緯	
(4) 豊能町立保育所・幼稚園の今後のあり方検討委員会名簿	

提 言

豊能町立保育所・幼稚園の今後のあり方検討委員会は、豊能町長より「これからの豊能町の保育所・幼稚園の保育・教育施策のあり方について」の諮問（平成 20 年 3 月 1 日付豊能子第 915 号・豊能生第 611 号）を受け、当委員会で慎重に協議した結果、下記のとおり提言いたします。

平成 20 年 10 月 28 日

豊能町長 池田 勇夫 様
豊能町教育委員会
教育長 小川 照夫 様

豊能町立保育所・幼稚園の今後の
あり方検討委員会
委員長 鈴木 正敏

はじめに

豊能町は、昭和 52 年の町発足当時の人口は約 8,500 人であったが、大阪市内まで約 1 時間で通勤できることから、ベッドタウンとして急速に開発が進み、平成 8 年 3 月には、約 27,500 人に達した。しかし、その後は、大規模な宅地開発の完了や成人の町外への流出、少子化により人口は、現在、約 24,000 人と 12 年間で約 3,500 人減少し、平成 18 年からは前年度と比較して 400 人以上の著しい減少となっている。

就学前児童の入所施設は、昭和 25 年に双葉保育所、次に吉川保育所が昭和 31 年に設置された。その後、急激な就学前児童の増加により西地区には、昭和 49 年に吉川幼稚園、昭和 55 年に光風台幼稚園が設置され、東地区には、平成 2 年に東能勢幼稚園が設置された。また、東能勢幼稚園の分園的役割の幼稚園として平成 7 年に高山幼稚園が設置されたが、高山地区の就学前児童数の減少により平成 18 年 3 月に廃園となった。

現在、豊能町では、二つの保育所と三つの幼稚園により就学前児童の保育・教育を担っているが、少子化の進行により、双葉保育所と三つの幼稚園では入所入園率は約 50% となっている。一方、吉川保育所では、平成 18 年度以降定員数を超える児童数となっている。

このような状況において、町は平成 17 年 3 月に豊能町次世代育成支援行動計画（とよのすくすく子どもプラン）を策定し、子どもを安心して生み育てていくための環境の整備を進めている。しかし、少子化の進行や共働き家庭の増加への対応、そして持続可能な行財政運営が求められる中で、将来を見据えた就学前保育・教育のあり方について検討するために本委員会が設置された。委員会には様々な検討資料が提供され、保育所・幼稚園の保護者を対象としたアンケートも実施し、また、全ての保育所・幼稚園の視察等も実施して慎重に協議した結果を提言する。

1. 現状と課題

(1) 保育所

①児童数と保育内容

吉川保育所の入所児童数は、過去5年をみると緩やかではあるが増加傾向にあり、定員数を上回る入所児童数となっている年もある。特に0歳から2歳児の乳幼児については、定員数が少ないこともあり、全ての入所希望に添えない状況になりつつある。一方、双葉保育所は、定員数の約50%で推移している。

近年の入所児童数の増加は、共働き家庭の増加や核家族化などの増加によるものと考えられる。こうした生活スタイルの中で、アンケート調査では、現在の保育内容については、どの項目も約80%の保護者が満足されている一方で、病（後）児保育の実施については、約64%と多くの希望があった。また、通勤時間の関係などによる保育時間の延長や保育時間のあり方についての検討を求める意見も少数ではあるがあった。

②施設

アンケート調査では、保育所の安全対策についての満足度が約38%と低かった。本委員会の視察においても、両保育所ともフェンスが低く保護者が侵入者対策等に不安があることが確認できた。侵入者の防止対策としてのフェンスとしては低すぎるため、改修が必要である。

駐車場についても、吉川保育所の満足度は約18%と低い。駐車場スペースは19台と少なく、駐車場に入る道路も狭小であり送迎の際の混雑で危険が伴うため駐車場スペースの拡大が望まれる。

また、保育所の建物は小規模改修や大規模改修が行われてはいるが、収納スペースなども含めて子どもが長時間生活しやすい場として一層の充実が求められる。

(2) 幼稚園

①児童数と保育内容

吉川幼稚園及び光風台幼稚園の児童数は、過去5年間を見ると減少傾向にある。東能勢幼稚園は、年度により児童数に変動があるが、定員数180名に対して80名程度の入園者数となっており、平成20年4月1日現在の定員に対する比率は3幼稚園合計で46.2%である。

アンケート調査によると保育内容については、保育所と同様にどの項目も約80%の保護者が満足されている。しかし、保育時間の延長を希望する保護者が多く、登園する全ての日について約70%が6時間30分程度の保育時間を希望している。

注目すべきことは、給食について幼稚園の保護者も約40%が重要であると回答があったことや、自由記述からも給食の希望が多いことである。

②施設

幼稚園は、幼稚園保育室に冷房設備が設置されていないことから、冷暖房設備についての満足度は保育所と比較すると低くなっているが、保育所は生活の場所、幼稚園は教育の場で夏休みがあることを考えるとやむを得ない面もある。

東能勢幼稚園の駐車場の満足度は 10%と低かった。当園は、保護者用駐車場がないことから、徒歩で 8 分程度の場所にあるスポーツ広場を使用しているが、今後の施設改修時には検討をする必要がある。

吉川幼稚園及び光風台幼稚園は、耐震審査及び工事を要するが、今後の豊能町の就学前保育・教育を考慮しての計画的な改修が必要である。

(3) 保育士と幼稚園教諭の人数と年齢

豊能町の保育所及び幼稚園に勤務する正規職員の保育士及び幼稚園教諭の全てが、保育士資格及び幼稚園教諭免許の両資格を有している。町全体でみたとき、保育所と幼稚園の人事交流や合同での研修も行われており、就学前児童の保育・教育においては、採用時の段階から他市町に例をみない先進的な取り組みをされている。今後要望が強くなるであろう、幼保一元化施設を導入する場合には、豊能町の擁する人材は貴重な力になると考えられる。

しかし、人的資源のバランスを見た場合、気になる点もいくつか挙げられる。豊能町の正規職員の平均年齢は約 41 歳、平均経験年数は約 19 年であり、平成 12 年度から既に 9 年間正規職員の採用がない状態が続いている。平成 20 年度は、保育所では正規職員数 17 名に対し非常勤職員数 36 名、幼稚園では正職員数 15 名に対し非常勤職員数 24 名となっており、担任も正規職員では全てをまかなえない状態となっている。

正規職員の不採用が今後も続くようであれば、豊能町がこれまで築いてきた就学前児童の保育・教育の継承が難しくなることが懸念される。

* 幼保一元化

小学校就学前の子どもに対する保育・教育を等しく行うために、就労の有無等保護者の状況で子どもが通う施設を保育所又は幼稚園に分けるのではなく、一元化すること。また、少子化や待機児童の増加、財政状況の悪化、育児サービスの多様化など地域の特徴や事情を反映させ幼稚園と保育所を一元化する動きもある。

幼保一元化の一つとして、国が進める「認定こども園」がある。

* 認定こども園

「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」（平成 18 年 6 月 15 日法律第 77 号。施行日同年 10 月 1 日）により位置付けられた、就学前の幼児教育・保育機能及び子育て支援機能を併せ持つ施設。実施類型は、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、認可外施設型の 4 つに分類される。認定は、都道府県が条例を定め行う。

(4) 町の財政状況

町財務課長より財政状況についての資料提供及び説明を受けた。その概要は、高齢化や地価の下落により住民税や固定資産税が減収となっている。また、国の三位一体改革により地方交付税が減額されている。このような状況の中で、日常的な住民サービスの急激な低下を防ぐため、基金を取り崩すことによりまかなっていることがわかった。しかし、その基金もまもなく底をつく状態であり、平成 22 年度末には、町財政は赤字に転落することも考えられるほど厳しい状況であることもわかった。

2. 保育所・幼稚園の望ましい形態

(1) 適切な集団規模による保育・教育

少子化に伴い就学前児童数は今後も年々減少していくと考えられる。しかし、現況では、双葉保育所及び3幼稚園では、定員の約半数の児童数となっているが、視察により施設の環境設備や子ども達の様子などを観察し、所園長からの説明を受けたところ、子ども達は落ち着いており、きめの細かい保育・教育が実施できている。最も児童数の少ない双葉保育所の保護者においても、現在の子どもの集団が少なすぎるとは感じていないと思われる。

しかし、豊能町では、54歳以下の人口が年々減少していることや、大規模開発の予定もないことから、今後も就学前児童数は減少すると推測できる。

このような状況から、子どもの集団が小規模となれば、人間関係の固定化や各行事の縮小化も迫られることから、数年後から10年後、あるいは次の世代も考えて、より良い環境で保育・教育が受けられるよう、適正な集団規模による子どもの育ちの場を確保し、諸条件を整備していくことが重要である。

(2) 子どもの視点に立った保育・教育と保護者の多様なニーズ

本来、同一町内において就学前児童は、保護者や家庭の状況に左右されず均等に保育・教育を受けるという観点が必要である。豊能町の恵まれた自然のもとで地域の人に支えられ、子どもが規範性、感性、体力、コミュニケーション能力を身につけられるような環境をまず第一に考えなければならない。

保護者のニーズは多様化している。例えば、女性の社会進出や就労形態の多様化、核家族化や少子化の進行を背景に、子どもを取り巻く状況が大きく変容していることにより、子育てに不安を感じたり躰を保育所や幼稚園に求める保護者も増えている。このようなことから、保育所や幼稚園を地域の子育て支援の拠点として、その機能を充実させることが重要である。

また、保護者の生活スタイルの変化により、就労家庭のみならず、在宅家庭であっても、保育所に入所又は幼稚園での長時間の保育を希望される方が今後ますます増加すると考えられる。このような希望や、アンケート調査で希望があった幼稚園の保育時間の延長や給食の実施、保育所での病（後）児保育の実施や開所時間の延長などについて、地域の実情に応じた保育サービスの充実に向けて、施設整備のあり方も踏まえて適切かつ柔軟に対応する必要がある。

(3) 地域や小学校との連携

少子化や核家族化が進む中、保育所や幼稚園において、地域のボランティアやシルバー人材などの参加を促すことにより、地域ぐるみで子育て支援を行う環境を築けるよう努めなければならない。その結果、地域から愛され地域に溶け込んだ保育所・幼稚園とならなければならない。

また、就学前児童の保育・教育を担う保育所・幼稚園と小学校が普段から交流を持ち、小学校への移行がスムーズにできるように努めなければならない。特に、小学校入学後も特別な支援を要する家庭においては、保育所や幼稚園が連携をはかり、またケースにより保健センターなどの専門機関や地域の方とも連携をはかり、子どもの発達を支えなければならない。

(4) 施設の規模・配置・施設整備

東地区の双葉保育所及び東能勢幼稚園は5年前からほぼ入所人員に変動はないが、今後は減少していくと推測できる。双葉保育所は数年で一クラスが10人に満たなくなることが推測される。また、多様な保護者の保育ニーズに応えるためにも、就労の有無等により子どもたちが保育所と幼稚園に分けられることなく、保育所と幼稚園の両方の機能を合わせ持った新しい施設のあり方を検討することが求められている。

西地区については、5年前の平成15年の児童数を100%とした場合、吉川幼稚園68.5%、光風台幼稚園72.9%であり、定員数に対しての比較では、吉川幼稚園47.2%、光風台幼稚園47.4%と大きく定員数を割り込んでいる。一方、吉川保育所は平成15年比124.7%であり、平成18年以降は入所定員数90人を超えている。このようなことから、吉川保育所への一極集中を回避することと、特に吉川保育所では0歳から2歳の乳児について定員数が少ないことから入所希望者がすぐに入所できない状況も生じつつあるので、両幼稚園または一方の幼稚園において預かり保育を実施することや、保育所機能を持った幼保一元化施設とする事が必要である。

3. まとめ（提言）

本委員会では、少子化による今後の就学前人口の検証、アンケート調査による保護者の要望調査、保育所・幼稚園等の制度的な違い、保育士及び幼稚園教諭の経験年数及び年齢や町の財政状況等、あらゆる角度から、諮問内容である「これからの豊能町の保育所・幼稚園の保育・教育施策のあり方について」の検討を行った。その際、財政状況が厳しいという理由だけで保育・教育施策を検討するのではなく、子どもの視点に立って考えることを主眼においた。また、保護者のニーズに応じていくこと、現在ある豊能町の保育・教育について優れた点を見だし、その長所を発展させる方向を探ること、そして、将来を見据えて検討することを念頭に、全ての保育所及び幼稚園の視察も行い協議を重ねた結果について次に示したい。

【1】子どもの数の減少に伴う就学前保育・教育施設のあり方について

豊能町は、生活居住区域が東西に分かれているので、施設の配置を考える場合、地域の実情を考慮しなければならない。その際、豊能町がこれまで培ってきた公立施設としての保育所・幼稚園の保育・教育を継承していくことが望ましい。しかし、町の保育士や幼稚園教諭の採用計画並びに財政状況の現実にも目を向けなければならない。

このような中で、次のとおり提言するが、町の将来計画を十分に踏まえた上で、将来の就学前児童の保育・教育が十分になされるようにされたい。

①全体像

豊能町の就学前保育・教育施設としては、民営化という方向も検討された。しかし、施設数減の状況において民営化すれば、住民は私立と公立の選択ができなくなることで、また、私立は経営を考えなくてはならないので、採算が合わなければ閉鎖することも考えられ、就学前保育・教育の継続的、安定的提供と質の維持を考えた場合、今後も公立施設として存続することが望ましいと結論付けられた。

近年の子どもを取り巻く環境の変化や就労母親の増加のなかで、家庭のあり方が多様化し、保育需要の増大と保育ニーズの多様化はますます進むと考えられる。今後、母親にとっても父親にとっても、子育てと就労の両立支援の機能の充実が求められる。子どもたちのすこやかな成長を願うとき、第一義的に社会全体として育児休業や育児時間の保障等、労働条件の抜本的な改善に取り組むことが必要だと考えるが、豊能町としては、新たなファミリーサポートセンター事業の充実や保育所、幼稚園の保育時間の弾力化も検討されたい。

また、就学前の子どもに対する保育・教育を等しく行うために、従来の保育所・幼稚園としての施設から、幼保一元化施設への転換を考慮するべきである。しかしながら、こうした変革は、それぞれの地域や施設の実態に応じながら、無理のない形で行われるべきである。とりわけ、特別な支援や配慮を必要とする子どもたちへ

の対処や、子ども一人ひとりを尊重した保育・教育を考えると、これまでの基準で規定されてきた定員数のみを根拠とするのは避けなければならない。

幼保一元化施設における職員一人あたりの望ましい児童数としては、長時間利用児は町の保育所の現行の配置基準、短時間利用児は町の幼稚園の現行の配置基準に合わせるべきである。また、子どもたちが安全に保育・教育を受けることができる環境を整備するため、不審者対策や建物の耐震性の確保、安全な施設・設備の整備が不可欠である。さらに、長時間利用児の入所（園）を考えると、保護者の毎日の送迎や布団等保育に必要な物資の搬入搬出、遠距離通所（園）者も想定できることから、駐車場の充実は不可欠である。また、場合によっては、通所（園）バスを運行することなど、より通所（園）しやすい環境の整備が必要である。

このような条件を満たした上で、子どもにとって最良の環境を提供することを目指した施設としていただきたい。なお、その際、保育所は生活福祉部、幼稚園は教育委員会と分かれている所管の一元化を検討されたい。

*** 長時間利用児**

幼保一元化施設入所（園）児童の内、保育所と同様に1日8時間程度利用する者。

*** 短時間利用児**

幼保一元化施設入所（園）児童の内、幼稚園と同様に1日4時間程度利用する者。

②東地区

双葉保育所及び東能勢幼稚園は、将来の就学前人口数の減少に伴う入所・入園者数の減少が推測され、集団としての適切な規模を保つことが難しいと考えられる。同時に、保育ニーズの多様化も見込まれているため、財政状況を踏まえながら保育サービスを向上させるためには、2施設を統合して幼保一元化施設とすることを提言する。統合する時期については、双葉保育所と東能勢幼稚園の入所（園）児童数合計が、120人を割ると推測できる時期が適切である。また、幼保一元化施設にする際には、財政的措置についての国の動向も勘案しながら実施していただきたい。

③西地区

東地区と同様、就学前人口数の減少が見られるとともに、保育ニーズの多様化が見込まれる。一方で、0～2歳児保育の拡充が喫緊の課題になりつつある。また、大阪方面への通勤等を考えると、長時間保育の希望はさらに多いと考えられる。その点では、保育サービスの充実により今後の人口流入を喚起することができることも予想される。そこで西地区では、保育所と幼稚園の需要の差も著しいことから、第1段階として、吉川保育所の0～2歳児保育の拡充と幼稚園の預かり保育の実施を検討していただきたい。さらに第2段階として、どちらかの幼稚園を幼保一元化施設とすることが望ましい。

また、就学前人口の推測では、将来は2施設に統合することが可能であると考えられるが、統合する時期については、町の他の公共施設や地域の特性に鑑み継続して検討する必要がある。今後、幼保一元化施設とすることについては、国の動向と、耐震工事に伴う国・府の補助金等の活用を図ることも含めて検討していただきたい。

【2】特色ある保育・教育の内容について

①所（園）ごとの特色を活かした保育・教育の充実

豊能町全体として、子どもたちが同等の保育・教育の質を享受できるよう、保育所・幼稚園の立地や保護者・保育者・職員の持つ特性を活かした上で、これまで以上に保育・教育の充実を目指していただきたい。その際、行政は豊能町全体や所（園）ごとの特色を出すことができるような保育者・職員の研修について、制度の充実を図られたい。

②小学校・中学校の学校教育ならびに福祉事業との連携の充実

就学前保育・教育と小学校・中学校の学校教育ならびに子育て支援・学童保育などをはじめとした各種福祉事業との連携を、これまで以上に密にし、ゆりかごから中学校までの子育て・教育全般が一貫したものになるような施策を豊能町全体で推進していただきたい。特に、豊能町の住民は公共心に優れ、子どもたちも純粋な心を持ちながら学んでいるという評価がある。こうした長所を保ちながら、保育所・幼稚園の別なく、子どもたちが中学校での義務教育修了までを安心して過ごすことができるよう、各部署が連携して一貫したカリキュラムが組まれるべきである。

そのためには、まず保育所・幼稚園における統一カリキュラムの作成・実施をしていただきたい。さらにその後には、就学前から小学校への連続したカリキュラム、学童保育における活動と学校教育との連携の推進、さらには小学校から中学校へのカリキュラムの連続性を目指していただきたい。そうすることで、保・幼・小・中の一貫教育を行うという豊能町独自の子育て・教育政策を確立していただきたい。

その際には、豊能町の保育・教育について、これまでの良さを踏まえたものにされることが望ましい。そのいくつかを挙げるならば、例えば保育・教育については全て公立施設が中心となって担ってきたこと、また就学前保育・教育については保・幼の人事交流がかねてより行われており、就学前統一カリキュラムを策定するには十分かつ理想的な環境にあることなどである。さらには、子育てや教育に対して協力的な保護者・地域住民の存在がある。豊能町の特色としては、子どもの生活と教育とを全方位的にとらえ、保育所・幼稚園・学校だけでなく、地域の生活を含めた形での保育・教育課程の編成を試みるべきである。

③地域ぐるみで行う子育て支援サービスの充実

少子化や核家族化が進行する中で、地域ぐるみで子育て・教育をしていく環境を

整えることを目指したい。その一端として、幼稚園の余裕教室や、施設を統合した場合は使用しなくなった施設を新たな子育て支援の拠点とし、そこへ NPO やボランティア、シルバー人材など住民や民間の参加を促すよう努力するべきである。さらに、子育てに不安を感じる保護者が地域で孤立しないように、また児童虐待防止等の子育て支援機能を充実するために、気軽に相談や交流のできる場を設置することが望ましい。さらに、家庭に出向く訪問型支援の充実も検討されたい。行政は、これまで活動されてきた諸団体に対して物的支援や活動に対するアドバイス・住民への周知など一層の支援策を講じるとともに、民間による新たな活動を喚起することにより、子育て支援の環境を充実させていきたい。

そのためには、東地区・西地区の双方に子育て支援センターを設立・拡充し、官民一体となった支援策を講じるようにしていきたい。そこでは、町として提供する支援やサービスだけでなく、地域住民自らが提案し実行する子育て支援がなされるべきであり、そうした活動が全面的に支えられる場であるべきである。民間および地域住民が主体的に子育て支援にかかわるというモデルを、豊能町の特色としていくことを目指していきたい。

おわりに

厚生労働省と文部科学省は、平成 18 年 6 月 15 日に「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」(いわゆる「認定こども園法」)を公布した。

これを受けて、大阪府においても「大阪府認定こども園の認定の基準に関する条例」を同年 10 月 31 日に施行した。

これらの動きは、保護者が働いている、いないに関わらず子どもを受け入れて、就学前の保育・教育を一体として捉え一貫して提供する新たな枠組みと、全ての子育て家庭を対象に子育て相談や親子の集いの場の提供などで地域における子育て支援を行う機能を備える施設を認定こども園として知事が認定するものである。

しかし、認定こども園制度は、従来の保育所と幼稚園の二つの制度を前提としているため、認定等に係る事務処理や会計処理などが複雑であるとの指摘がなされている。

このようなことから、認定こども園制度にこだわるのではなく、豊能町にとって最もふさわしい就学前児童の保育・教育を考えた場合、限られた財政状況の下で、子どもが元気に育つ環境の整備と安心できる子育て環境の整備を、生活福祉部局と教育委員会部局だけでなく、地域住民を主体として豊能町全体が一丸となって取り組んでいただきたい。そして、今後策定される豊能町次世代育成支援行動計画(後期)にこの提言を活かしていただきたい。

最後に、豊能町が「子どもが輝くまち」となることを切に願う。