

高槻市立就学前児童施設の在り方に 関する基本方針

平成28年9月

高槻市子ども未来部

目次

1 はじめに	
1-1 基本方針策定の趣旨	…P1
1-2 基本方針の位置づけ	…P1
2 本市の就学前児童施設等の現状や課題	
2-1 保育所等の現状と課題	…P2
2-2 公立幼稚園の現状と課題	…P3
2-3 認定こども園の現状と課題	…P4
2-4 地域型保育事業の現状と課題	…P4
3 就学前児童施設の在り方の見直しの必要性	…P5
4 子ども・子育て会議への諮問と答申	…P6
5 基本方針	
① 公立施設の認定こども園への移行と1号認定子どもの3年保育の実施	…P7
② 公立施設を地域の核として整理・集約	…P7
③ 民間の積極的な活用	…P8
④ 教育・保育の一体的提供及び教育・保育の推進に関する体制の確保	…P8
6 むすび	…P9

1 はじめに

1-1 基本方針策定の趣旨

平成27年4月に、子ども・子育て支援新制度(以下、「新制度」といいます。)が実施され、認定こども園の普及や地域型保育事業の創設などにより、子育てしやすい社会に向けた取組が進められています。

そして市町村は、子どもの健やかな成長のために適切な環境が確保されるよう、子どものための教育・保育給付や地域子ども・子育て支援事業を総合的かつ計画的に行う責務を有するとされました。

本市では、子育て支援を重点施策の一つに位置づけ、民間事業者との協力・連携の下、子育て環境の整備に努め、待機児童解消のため積極的な受入枠拡大を図っており、平成26年4月及び平成27年4月には待機児童ゼロ(厚生労働省報告基準)を達成しました。

しかしながら、保育需要は増大する一方、就学前児童人口は減少しており、長期的にみても減少傾向にある中で、公立幼稚園では入園児数の減少に伴う定員割れが生じています。また、公立施設は老朽化も課題となっています。

さらに、新制度の下、地域型保育事業利用者の3歳からの受入枠確保や、多様化する施設類型や設置主体への対応、保育士不足を背景に急務となっている人材育成など、新たな課題も生じています。

このような状況の下、子どもにとってより良い環境を整備するために、長期的な視点にたって幼児教育・保育を考える必要がでてきています。

そこで、高槻市立の就学前児童施設の在り方について検討を行うため、平成28年1月に高槻市子ども・子育て会議に、当該在り方に関する諮問を行い、平成28年4月に答申を受けました。

ここに、当該会議からの答申の趣旨を踏まえ、公立の就学前児童施設の在り方に関する基本方針を策定するものです。

1-2 基本方針の位置づけ

この基本方針は、公立の就学前児童施設(保育所、幼稚園、認定こども園)の今後の方向性を示すものとして策定します。

今後、「高槻市子ども・子育て支援事業計画」のもと、本方針に基づき、具体的な再編配置計画を策定していきます。

2 本市の就学前児童施設等の現状や課題

2-1 保育所等の現状と課題

本市には、平成26年4月は、公立保育所14箇所、民間保育園30園ありましたが、平成27年4月に公立保育所1箇所と民間保育園10園が、平成28年4月に民間保育園2園が、幼保連携型認定こども園に移行しました。また、新たに5園の民間保育園が開園したことから、平成28年4月現在、公立保育所が13箇所、民間保育園が23園となっています。

保育所等入所児童数は、平成18年度の4,090人に対し、平成27年度は、5,888人^(※1)と、この10年で約44%の増加となっています。(※1 平成27年度は、認定こども園及び地域型保育事業の保育認定子どもの人数を含む。)

結婚、出産後も継続して就労を希望する女性や、新たに就労を希望する女性が増加するに伴い、保育需要は増大しています。本市では、増大する保育需要への対応として、保育所の創設や定員増、定員弾力化(最低基準を満たすことを前提に、認可定員を超過して入所できるようにすること)を行うとともに、認可保育所と同等の基準を満たした認可外保育施設に市の補助を行う認定保育施設制度を実施しています。また、平成26年12月には年度途中の保育需要への対応を行うための高槻市立臨時保育室を開室いたしました。

これらの取組により、待機児童ゼロ(厚生労働省報告基準)を達成したものの、潜在的な保育需要を含めると待機児童が解消されたとは言いがたい状況です。

しかしながら、保育所(園)は、既に待機児童解消のため定員弾力化が実施されており、また、公立保育所は施設が狭隘であるため、増加する保育ニーズに対する現状以上の受入れや、一時預かり事業など多様化する保育ニーズへの対応は困難な状況にあります。

さらに、公立保育所は、昭和40年～50年代に建設された施設が多く、平均築年数が40年を越えており、老朽化への対応が課題となっています。

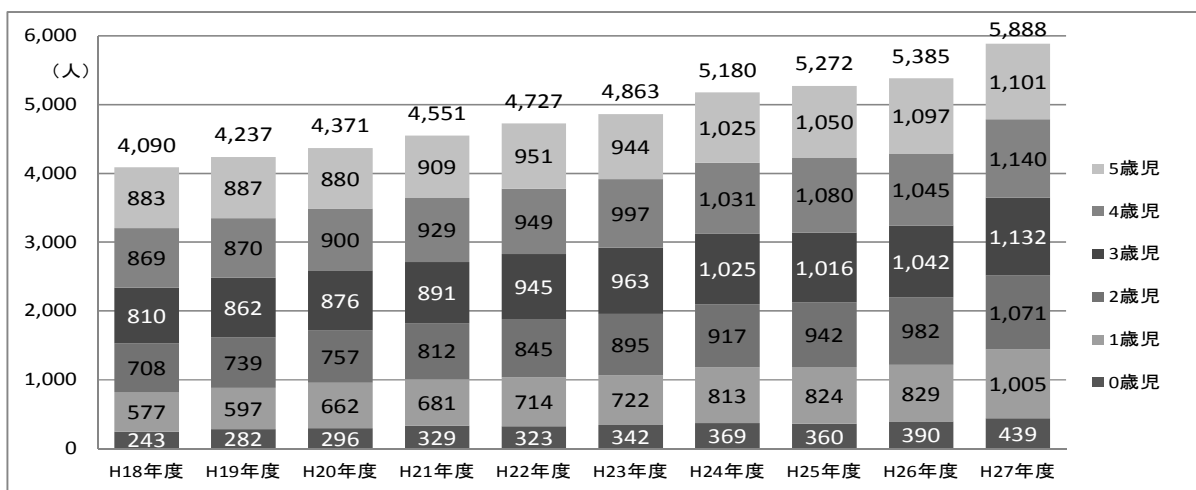


図: 保育所入所児童数の推移(各年度4月1日現在)

2-2 公立幼稚園の現状と課題

本市には、平成26年4月は、公立幼稚園23園、私立幼稚園が10園ありましたが、平成27年4月に公立幼稚園1園と私立幼稚園2園が、幼保連携型認定こども園に移行し、平成28年4月現在、公立幼稚園が22園、私立幼稚園が8園となっています。

公立幼稚園入園児童数は、平成18年度の1,728人に対し、平成27年度は、1,362人^(※2)と、この10年で約21%の減少となっています。(※2 平成27年度は、公立認定こども園の教育標準時間認定子どもの人数を含む。)

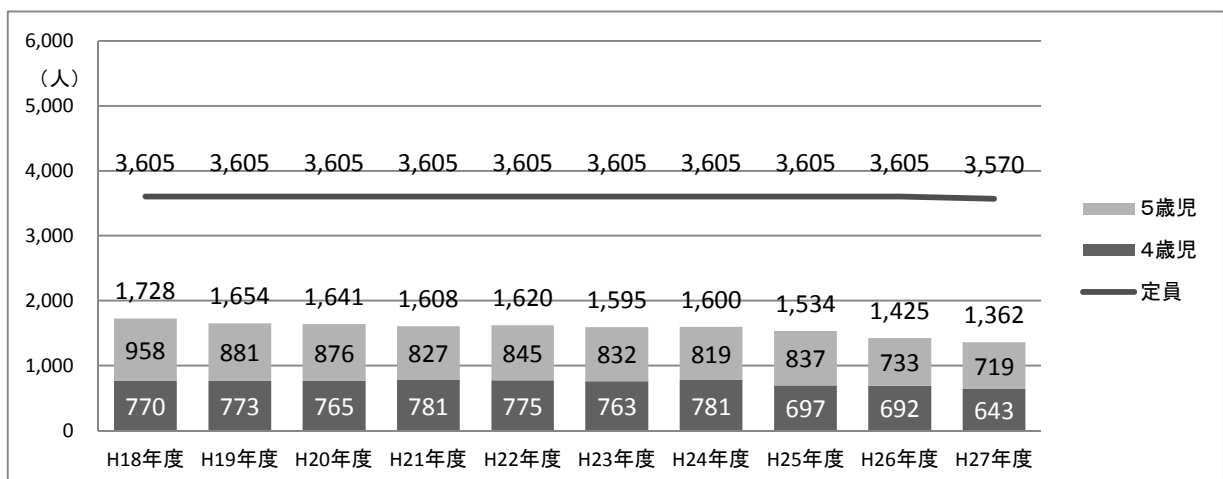
また、近隣市への通園者も多く、平成27年5月1日現在、782人が市外の私立幼稚園へ入園しています。

公立幼稚園は、昭和40年代から50年代初めにかけての人口急増期に、就学前1年の集団保育(教育)を保障することを企図し、小学校への幼稚園併設に取り組んだ結果、39園を有するに至りました。その後の、園児減少に伴う統廃合及び4歳児保育の実施等を経て、現在22園で4、5歳児保育を行っています。

また、保護者が就労している場合でも公立幼稚園を選択できるよう、平成19年4月から2園で、午前8時から午後6時まで教育・保育を行う就労支援型預かり保育を実施しています。

しかし、3年保育を実施している私立幼稚園への入園や、保育需要の増大から、公立幼稚園の入園児数が減少しており、恒常的に定員割れが生じ、幼児教育に有効とされている適正な規模の集団が維持できない園があります。

また、公立幼稚園でも、保育所同様、平均築年数が40年を越えており、老朽化への対応が課題となっています。



図：公立幼稚園入園児童数の推移(各年度5月1日現在)

2-3 認定こども園の現状と課題

認定こども園は、幼稚園と保育所の機能や特長をあわせ持ち、3歳児以上の子どもは保護者の就労の有無に関わらず、一緒に教育・保育を受ける施設です。

また、認定こども園には、法律で子育て支援事業の実施が義務付けられており、園に通っていない子どもの家庭も子育て相談や親子の交流の場などに参加することができます。

本市では、平成28年4月現在、公立の幼保連携型認定こども園が1園と民間の幼保連携型認定こども園が14園あります。

公立の桜台認定こども園は、桜台保育所(0歳から3歳児)と桜台幼稚園(4、5歳児)が連携協力し、保育と教育を一体的に提供する旧制度の幼保連携型認定こども園として平成24年4月に開園し、平成27年4月からは、新制度の実施に伴い、新しい幼保連携型認定こども園として運営しています。

これまで、認定こども園を運営してきた中で、就労の有無等による保護者の置かれている状況の違いから、保護者会活動や行事の実施日等での意見が分かれる場合がありますが、保護者からの評価としては、0歳から5歳までが同じ施設の中で育つため異年齢の子ども同士で触れ合う機会が広がることや、給食の実施について高い評価を得ています。

また、認定こども園制度の開始から日が浅いことから、制度の仕組みが周知されていないという課題や、子どもにとってより良い教育・保育を提供するため、さらに研究を深める必要があります。

2-4 地域型保育事業の現状と課題

新制度では、都市部で待機児童の多い、0歳から2歳の子どもを保育する、地域型保育事業(家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業)が新たに市町村の認可事業となりました。

本市には、平成28年4月現在、小規模保育事業が21事業所、事業所内保育事業が2事業所あります。

地域型保育事業は、0歳から2歳の子どもが対象であるため、引き続き教育・保育サービスを希望する場合は、3歳からは保育所、幼稚園、認定こども園への入園が必要です。しかし、保育所や認定こども園では、すでに定員を超える入所を行っており、地域型保育事業の利用者を全て受入れる余裕がなく、3歳児の受入枠の確保という喫緊の課題が新たに生じています。

3 就学前児童施設の在り方の見直しの必要性

全国的に少子化が進行しており、本市も例外ではありません。本市の就学前児童人口は、平成18年度の19,646人に対し、平成27年度は17,563人と、この10年で約10%減少しています。

また、平成28年3月発行の今後10年間の「高槻市の将来人口」においても、減少傾向が続くものと予測されています。

しかしながら、前述したように、増大する保育需要に伴う待機児童解消や、公立幼稚園の恒常的な定員割れ、地域型保育事業の創設に伴う新たな課題など、現在の就学前児童施設は、近年のニーズの変化に対応しきれていない状況です。

施設面では、公立施設の老朽化の進行により、老朽化対策が課題となっていますが、「高槻市公共施設等総合管理計画」(平成27年11月策定)において、全ての施設を現状のまま維持していくことは財政上困難とされ、また年少人口の大幅な減少が見込まれることから、幼稚園・保育所については、適正な規模や配置を検討する必要がある、とされているところです。

乳幼児期は生涯にわたる人格形成の基礎が培かわれる重要な時期であり、全ての子どもの最善の利益を実現するために、質の高い幼児教育や保育を地域の実情に応じて、総合的に提供することが求められています。

そのため、限りある財源の中で、市全体としてさらなる、幼児教育・保育の質の確保と向上に取り組みながらも、それらを維持・継続し続けられるよう、公立と民間(以下、「公民」といいます。)の役割を整理し、公立施設の配置の見直しが必要となっています。

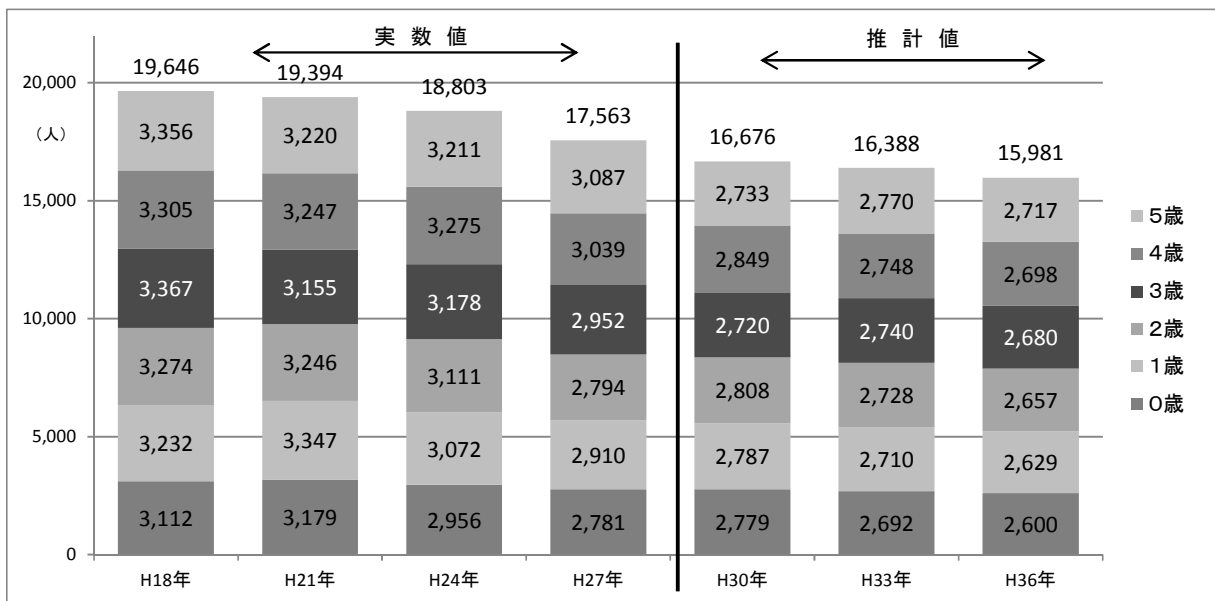


図: 就学前児童数の推移 (各年3月末現在)

4 子ども・子育て会議への諮問と答申（平成28年1月諮問、同年4月答申）

就学前児童施設の在り方の検討を行うにあたり、市の附属機関である、高槻市子ども・子育て会議に、以下のとおり、5項目について諮問を行い、答申を受けました。

諮問1. 認定こども園への移行について

答申:現在の公立幼稚園、保育所については、認定こども園へ移行することが望ましい。

諮問2. 幼稚園の3年保育の実施について

答申:現在の公立幼稚園、保育所を全て認定こども園へ移行したうえで、1号認定子どもの3年保育を実施することが望ましい。

諮問3. 園区制の廃止について

答申:公立幼稚園を全て認定こども園へ移行したうえで、園区制を廃止することが望ましい。

諮問4. 公民の役割分担の明確化について

答申:民間の就学前児童施設については、積極的に公と連携しながら、今まで以上に機動性や独自性を発揮し、高槻の就学前教育・保育の主要な担い手として、その役割を果たすことが望ましい。

公立の就学前児童施設は、地域の核として小学校や民間就学前児童施設などの連携等、コーディネーター役となることが望ましい。

行政は、公民問わず、人材育成を始めとする、教育・保育の質の向上に一層取組まれない。

諮問5. 就学前児童施設の再配置について

答申:公立の就学前児童施設を全て認定こども園へ移行したうえで、教育・保育提供区域を基本に、公民合わせた必要量を想定する必要がある。その際、将来の児童人口や財政状況を勘案し、公立として適切な施設数を再配置することが望ましい。

5 基本方針

高槻市子ども・子育て会議の答申の趣旨を踏まえ、子どもにとって質の高い幼児教育・保育を維持・継続し続けられるよう、公立の就学前児童施設の在り方は、次の4つを柱として考えていきます。

① 公立施設の認定こども園への移行と1号認定子どもの3年保育の実施

認定こども園は、3歳以上の子どもは、保護者の就労の有無にかかわらず、教育・保育を一緒に受ける施設であり、また保育が必要な0歳から2歳の子どもも受け入れられる施設です。多様な環境の子ども達と一緒に過ごすことにより、子ども達の世界が広がることが期待でき、また、1号認定子ども(いわゆる幼稚園児)と2号認定子ども(いわゆる保育園児)が同じ場所で過ごし、幼保連携型認定こども園教育・保育要領に基づき、等しく教育・保育を受けることで、小学校生活へのつながりがスムーズになることも期待できることから、公立施設は、幼保連携型認定こども園へ移行します。

併せて、地域型保育事業を卒園する3歳の2号認定子どもを受け入れることから、1号認定子どもの受け入れとの整合を図るため、1号認定子どもの3年保育を実施することといたします。

なお、公立幼稚園が幼保連携型認定こども園に移行することに伴い、現在公立幼稚園で実施されている園区制は廃止いたしますが、これまでの園区制のもとで目指してきた地域とのつながりについては、引き続きその充実に努めます。

② 公立施設を地域の核として整理・集約

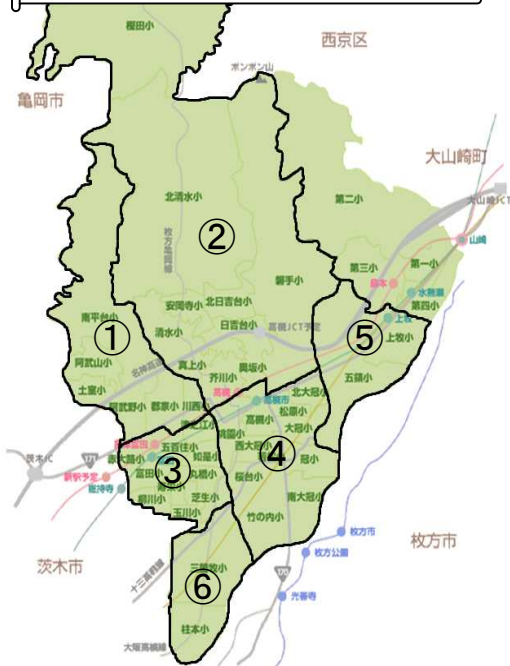
「高槻市子ども・子育て支援事業計画」では、教育・保育提供区域として、市域を大きくJRを境に南北に芥川を境に東西に分け、さらに五領・上牧地域と唐崎・柱本地域を独立した地域として6区域を定めています。

この教育・保育提供区域内において公立施設は、地域の核として地域の民間施設や事業所、つどいの広場などの子育て支援施設を含めた施設間の連携や、保幼小連携の推進を図るなどコーディネーターとしての役割を果たすとともに、地域における子育て支援の調整等を行うなど、民間の事業運営に関するセーフティーネットとして地域の子どもを支援します。

公立施設の配置の見直しにあたっては、この教育・保育提供区域の6区域を基本に、公民合わせた必要量を想定し、将来の児童人口や財政状況を勘案しながら、地域の核として整理・集約して、適切な施設数に再配置します。

また、再配置する公立施設は、原則として現行施設を活用するものとし、計画的に長寿命化を図ります。

本市の教育・保育提供区域



①JR 以北・芥川以西 区域

(第二中学校区の一部(川西小学校区、郡家小学校区)、川西中学校区の一部(川西小学校区)、阿武野中学校区、阿武山中学校区)

②JR 以北・芥川以東 区域

(第二中学校区の一部(芥川小学校区、真上小学校区)、川西中学校区の一部(芥川小学校区)、第九中学校区、第八中学校区、芝谷中学校区)

③JR 以南・芥川以西 区域

(川西中学校区の一部(津之江小学校区)、第四中学校区、如是中学校区、第三中学校区、柳川中学校区)

④JR 以南・芥川以東 区域

(第一中学校区、第六中学校区、冠中学校区、第十中学校区、城南中学校区)

⑤五領・上牧 区域 (五領中学校区)

⑥唐崎・柱本 区域 (第七中学校区)

(※区域割りは、小学校区の境界をもって設定しています。)

③ 民間の積極的な活用

これまで本市の就学前教育・保育は公民の連携により充実が図られ、民間施設の入所児童割合は既に7割以上となっています。

今後は、「民間でできることは民間で」という考え方にたち、機動性や独自性に優れた民間施設を教育・保育の主要な担い手として、公立の就学前児童施設の民営化に取り組みます。

④ 教育・保育の一体的提供及び教育・保育の推進に関する体制の確保

新制度の実施に伴い、事業類型や事業実施主体が多様化しています。このような中で、行政としては、要配慮児童にかかる保育への支援や、公民問わず人材育成・研修を行うこと、民間施設等への巡回や相談に応じるなど、民間事業者のバックアップを行うことに重点を置きます。

また、保育士不足への対応として、保育士資格を持ちながらも現在保育現場で働いていない保育士等の現場復帰を支援するために平成26年5月に開設した、保育士・保育所支援センターにおいて、今後も、保育人材の安定的な確保に継続して取り組んでいきます。さらに、保護者が教育・保育施設を選択する際の情報提供の充実にも取り組めます。

これらを通じて、本市の幼児教育・保育の質の向上を図ります。

6 むすび

近年、保護者の就労機会の増加や、地域・家庭の教育力の低下などが指摘される中、子どもをとりまく諸課題の解決を目的として実施された新制度においては、教育・保育の一体的提供や子育て支援機能を持つ認定こども園の普及が推進されています。

これまで、高槻市立の保育所、幼稚園、認定こども園では、主体的な遊びを中心として幼児の発達に関する5領域を基本とした「生きる力を育む」教育・保育を実施してまいりました。今後、再配置する公立施設は、認定こども園の良さや機能を活用して、さらにその取組を進めるとともに、子どもの発達や学びの連続性を確保するための教育・保育の内容に工夫を図ります。

また、教育・保育の主要な担い手である民間事業者との連携をさらに深めつつ、小学校への円滑な接続にも積極的に取組み、子どもにとって質の高い教育・保育や子育て支援を総合的に提供することを目指します。

平成31年度に整備予定の(仮称)高槻子ども未来館においては、現在子育て総合支援センター及び教育センターの持つ研究・研修機能を移管・集約することにより、新制度のもと教育・保育の一体化に向け、民間の保育所・幼稚園・認定こども園及び地域型保育事業所の職員も対象とした新たな研修システムを構築し、子育て支援人材育成機能の強化を図るとともに、同館に整備する認定こども園が実践研究の場として機能することを予定しています。

市では、今後「全ての子どもの最善の利益」の実現に向けて、この基本方針に基づき、各種の取組を進め、教育・保育の質の向上を図っていきます。