

平成 24 年 (2012 年) 7 月 2 日

西宮市長 河野 昌弘様

西宮市幼児期の教育・保育審議会
会 長 寺 見 陽 子

西宮市の幼児期の教育・保育のあり方について (中間答申)

平成 22 年 (2010 年) 7 月 20 日付で諮問のあった標記の件について、当審議会は 1 2 回の審議を重ね、慎重に検討を行ってまいりました。ここに、現時点での審議の成果を下記のとおり、中間答申いたします。

西宮市幼児期の教育・保育審議会委員 (会 長)	寺見 陽子
同 (副会長)	倉石 哲也
同	出原 大
同	上中 修
同	内田 澄生
同	熊谷 智恵子
同	酒井 修一郎
同	庄野 好美
同	前田 公美
同	村上 美也子

記

1 はじめに

【資料 1 参照】

これまで、西宮市の幼児期の教育・保育については、幼稚園と保育所、公立と私立のように、所管や制度の違いがあり、行政においても教育委員会と健康福祉局が個別に対応を行ってきました。

しかしながら、子育て世代を中心とした人口増加に伴う保育所の待機児童の増加や多様化する保育ニーズへの対応などの新たな課題もあり、従来の枠組みを超えた一体的な検討が求められています。

また、平成 21 年 8 月に教育委員会が実施した「西宮市立幼稚園教育振興プラン(素案)」のパブリックコメントにおいても、保護者負担の格差是正等について 23,000 件に及ぶ意見が出されました。こうしたことから、全市的な視点で幼児期の教育・保育のあり方について検討していくことを目的とした「西宮市幼児期の教育・保育審議会」が平成 22 年 7 月に設置され、市長より諮問を受けて審議を重ねてきました。

審議会では、2つの作業部会(適正配置部会、格差是正・こども支援部会)を設置し、部会での整理を踏まえて議論を行うとともに、平成 22 年度には特別支援教育ワーキンググループを設置し、特別な支援を必要とする子どもの現状把握と課題整理を行った上で、平成 23 年度の審議会で検討を行いました。

ここに、2年間の審議の成果を「中間答申」としてまとめました。現時点での報告内容を活用し、市の施策を充実されるよう求めます。

2 諮問項目ごとの基本的な考え方

幼稚園と保育所、公立と私立、家庭や地域における子育ての役割について【資料 -1,2 参照】

西宮市の幼稚園・保育所の現状等について、資料 -1 にあるように、幼稚園・保育所において数多くの取り組みが行われてきており、これまでに蓄積してきた知見、環境等を生かしつつ、将来に向けて公立と私立、幼稚園と保育所が共に、幼児期における教育・保育の向上のために総合的に取り組んでいくことが求められます。

また、公私が共に地域における教育・保育を保障していく主体として、十分な役割を發揮していくとともに、DVや児童虐待などの福祉的ニーズを抱える家庭に対しても公私が連携しつつ、具体的ななかかわり方について検討していくことが必要です。

幼保小の連携については、西宮市では子どもや教職員の交流、連絡体制等の先進的な取り組みによって相互理解が深まりつつあり、今後の課題としては、学びの連続性や一貫性のあるカリキュラムの整備が挙げられます。なお、研修制度については、子育て総合センターが中心となって、参加対象を広げる工夫や参加促進のための条件整備が望まれます。

一方、子どもが育つ環境の視点からの検討も必要であり、幼稚園教育要領や保育所保育指針に準拠した7つの領域等と、それに対応する子どもの姿や子どもの育ちに必要な環境(子ども・子育て環境)をトピックとして設定し、望ましい子ども像とその環境整備について検討しました。

西宮市の特質である豊かな自然環境を遊び場に、生きる力の基礎を培う教育・保育が展開できるよう、家庭や地域における子育て支援をより充実させていくことが求められており、「豊かな自然環境にふれての遊び」を中心として、子ども達が自然と触れ合う遊びとそのための環境整備が望まれます。

地域における保育サービスの提供について(地域バランス・適正配置)【資料 -1,2,3 参照】

適正配置の検討を進めるにあたって、まず地域に必要な子育てに係る機能を整理したうえで、その機能をどのように付加していくかを検討してきました。

その中で、地域に必要な子育てに係る機能を、0歳から5歳児の長時間保育機能としての保育所機能、3歳から5歳児の短時間保育機能としての幼稚園機能、地域や家庭における子育て支援機能、発達支援機能、公的機能、幼児教育に関する研修・研究機能としており、今後の検討にあたっては、公立と私立、幼稚園と保育所が共に教育・保育に携わってきた歴史を尊重しながら、いかに連携していくかという視点に立って考えていく必要があります。

また、適正配置に向けた考え方として、小学校区に応じた幼稚園・保育所・小学校の連携ブロックを基本とした大(3)・中(8)・小(13)の3つのレベルでブロックを設定し、課題に応じたブロック分けを用いて検討を行っていくべきと考えます。

このほか、地域における教育・保育を受ける機会の保障の観点から、公立幼稚園については、当面、小ブロックごとに原則1箇所配置の方向とし、園児数の推移やブロックごとの状況などを踏まえ、他の子育て関連施設への活用等を検討する必要があると考えます。

また、公立保育所については、待機児童解消の方策や保育需要を勘案して、当面、小ブロックごとに原則1箇所以上の配置とし、公立保育所が存在しないブロックにおいては、近隣の配置状

況や民間保育所の状況を見て検討していく必要があると考えます。

なお、幼保一体型施設の設置等については、「子ども・子育て新システム」に関する国の動向を踏まえながら、今後検討していきたいと考えています。

保育所の待機児童解消に向けた方策について

【資料 -1,2,3,4 参照】

市が策定している「保育所待機児童解消計画」の整備計画の内容を踏まえながら、従来の保育所整備以外の方策について、公・私立幼稚園や認可外保育施設等、具体的な対策を含め、重点的かつ優先的に審議を重ねてきました。

公立幼稚園の余裕保育室を保育ルーム等に活用することや私立幼稚園の預かり保育の活用、認可外保育施設に対して独自の基準を検討するなどの方策が今後ますます重要になってくるものと考えます。

また、保育の質の保障や将来的な収束方法、認定こども園への移行も視野に入れて、適正配置を検討していくことも必要です。

待機児童対策については、地域及び年限を区切った実施や保育需要が落ち着いた段階での施設転用など、それぞれの課題を整理した上で、解消に向けた早期の実現が望まれます。

保護者負担の格差是正および公費投入のあり方について

【資料 -1,2,3,4 参照】

幼稚園と保育所における公費投入と保護者負担の状況を比較したところ、公私間だけでなく、幼保間においても差が存在しており、資料 -2 にあるように、運営経費に占める公費投入の割合は、公立幼稚園が他と比べて高く、逆に私立幼稚園が低くなっており、その中間に保育所がありました。

幼稚園における保護者負担については、格差是正の早期実現を目指して優先的に審議を重ね、中間報告として取りまとめたものを平成 22 年 11 月 22 日付で市長に提出しました。まずは、この報告に基づき、幼稚園における保護者負担の公私間格差を是正するため、就園奨励金の増額に取り組むべきと考えます。

また、保育所については、1・2 歳児での保育士の配置基準が公立(5:1)と民間(6:1)で異なっており、早急な改善が必要です。

これまでの制度では、子育て支援にかかる公費の多くが幼稚園、保育所に投入されていることから、これらを利用している家庭とそれ以外の家庭(認可外保育施設や在家庭)との間には、公費の投入額に差が生じています。

認可外保育施設については、様々な実施形態で運営されておりますが、公費投入はなく、いずれも保護者の大きな負担のうえで運営されています。この度、施設や利用者数、保育内容を確認したうえで、他市の状況調査や市内施設へのアンケート調査を行い、支援のあり方としては「保育の質の向上を担保するため、必要な保育環境の基準の明確化」と「施設が必要としている支援のうち、保育の質の向上につながるものの精査」の検討が必要であるとの結論に至りました。

また、在家庭については、保護者同士の交流や仲間づくり、子どもの遊び場、子育て相談等を総合的に提供する地域子育て支援の拠点を設置することが求められます。

近年の少子化の中、「次世代育成支援対策推進法」に基づき、行政が家庭における子育てへの

支援にも積極的に力を入れ始めた結果、これまでの幼稚園や保育所における保育サービスの充実だけでなく、家庭や地域における子育て支援にも広がりが見られるようになりました。今後も、社会全体で子どもや保護者を支える子育て支援と公費投入のあり方について検討していくことが必要です。

特別支援教育、障害児保育のあり方について

【資料 -1,2,3 参照】

インクルーシブ教育システム(包容する教育制度)の理念について、中央教育審議会では論点整理がなされ、それに向けた方向性が示されました。その中では「特別支援教育を推進していくことは、子ども一人一人の教育的ニーズを把握し、適切な指導及び必要な支援を行うものであり、この観点から教育を進めていくことで特別な支援を必要とする子どもにも、また、支援の必要性を周囲から認識されていないものの学習面又は行動面での困難を抱えている子どもにも、更には全ての子どもにとっても良い効果をあたえることができるものと考えられる」とされています。

本審議会においては、このようにすべての子どもの幸せを願う視点に立ち、西宮市の特別な支援を必要とする子どもの教育・保育の方向性と具体的な取り組みについて審議を行い、以下のとおり「短期」「中・長期」「継続」の取り組みに分けて、課題の整理・検討を行いました。

「短期」の取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

《専門職等の指導・助言》

現在は各施設や機関がそれぞれで行っている指導・助言体制を再構築し、公立と私立、幼稚園と保育所に関係なく、幅広い専門家等による巡回指導や指導・助言を受ける機会の充実が求められます。そこで、特別支援学校のセンター的機能を拡大し、専門家等による巡回指導や来所による相談体制を整え、指導・助言を受ける機会を充実させるべきと考えます。また、大学教員の派遣等、大学と相互連携するシステムの構築についても検討が必要です。

《人材育成や研修》

公立と私立、幼稚園と保育所への職員研修により、支援を必要とする子どもの教育・保育に関する理念の共有や認識を深めていくことが求められます。また、定期的な保育内容の評価・検証も必要です。具体的には、教育委員会主催の「特別支援教育コーディネーター研修」を私立幼稚園や保育所に案内するなどの公私幼保の連携、保育実践や保育内容を継承するための実践記録の作成や研修の充実が望まれます。

「中・長期」の取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

《相談体制・施設の選択》

関係機関の相互連携を強化するためには、相談窓口の明確化や情報の共有、専門機関のネットワークの強化等が必要です。今後、児童発達支援センターとして再整備される西宮市立わかば園が療育の内容や施設の選択につながるコーディネート機能を有するなどの中核的な機能を担い、子育て総合センター等との連携を進めるべきと考えます。

《入園・入所決定などの体制》《加配職員の配置や職員体制》

西宮市全体で入園・入所を保障するためには、加配職員の配置等の仕組みや基準の整理を行う必要があります。また、入園・入所後の望ましい支援のあり方について、関係機関の一層の連携が求められます。こうしたことから、公立と私立、幼稚園と保育所が児童発達支援センター等と連携して、入園・入所判断のための共通尺度の作成、入園・入所後の加配職員の配置基準や資格基準の設定に向けた整理をしていく必要があります。なお、国から通知された「特別支援学校等における医療的ケアへの今後の対応について」に基づき、医療的ケアの必要な子どもへの対応や巡回訪問型の相談支援の活用についても、あわせて検討していくべきと考えます。

「継続」の取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

《発達障害やその傾向がある子どもへの対応》

保育者が子どもの発達の課題を的確に把握し、適切な保育ができるための人員体制の充実と専門家の指導・支援、現場での研修の充実が求められます。また、保護者に対しても、不安や負担を軽減するような支援が必要であり、相談・診断・療育等の関係機関が支援していく体制を整備すべきと考えます。特に人員体制の充実については、公立幼稚園における特別支援教育支援員の配置や私立幼稚園への助成、保育所への加配人員の配置が望まれます。

《保育内容》

支援を必要とする子どもへの保育の内容や方法について、従来の特別支援教育・保育で培ってきたものを維持・継続・発展させていく必要があります。例えば、子どもの発達の課題を的確に把握したり、支援内容を明確化したりするための個別の「支援計画」「指導計画」の作成や保護者・関係機関との連携強化等が重要であり、「みやっこファイル」の活用を促進し、幼稚園や保育所、関係機関での一貫性のある教育・保育を目指すことが大切です。

「みやっこファイル」は保護者や支援者が子どもの成長段階の記録を綴り、情報を蓄積、共有化するファイル。

行政組織・推進体制の一元化について

【資料 -1,2 参照】

幼児期の教育・保育に関しては、国・自治体ともに幼稚園と保育所の所管が違うことで、一体的な運用や施策展開が行えないという課題があります。

西宮市では、平成 19 年度に子育て支援に関する事業を統合的・統一的に実施するため、教育委員会が所管していた「子育て総合センター」を健康福祉局に移管するとともに「こども部」が新設されましたが、現時点においても幼稚園は教育委員会、保育所は健康福祉局という所管の違いは存在しております。こうした状況は平成 23 年度に中核市等 44 市や近隣市を対象に実施した「子ども・子育てにかかる事務を所管する組織」の調査においても、ほぼ同様の傾向にありました。

今後の推進体制の一元化を考えていく際には、国の「子ども・子育て新システム」等の動向を注視しつつ、西宮市の独自性も打ち出せる方向で、引き続き検討していく必要があります。

3 今後の検討課題

審議会における意見や平成 22～23 年度に実施したアンケートの結果も活用しながら、以下の内容について引き続き検討する必要があります。

公立と私立、幼稚園と保育所の役割分担を整理し、家庭や地域の役割も含め、社会全体で子育てを支える環境づくりについて検討します。また、地域における子育て支援の充実（子ども・子育て環境）として、残された 2 つのトピック（文化にふれる取り組み、生活習慣・生活リズムにかかる取り組み）を引き続き検討します。

児童数の将来推計や費用対効果、機能の配置等を踏まえた基本的な方針について検討します。また、地域に必要な子育てにかかる機能の一つである公的機能の定義について、具体的に検討します。

待機児童の現状と将来推計を踏まえた施策のあり方について、既存施設の活用等を含めて検討します。

認可外保育施設への支援について、助成や保育の質の向上のための考え方、基準の具体化に向けて検討します。また、公立幼稚園の運営経費の見直しや適正な受益と負担の関係についても検討します。

児童発達支援センターとして再整備される西宮市立わかば園について、早期の気づきを早期の支援につなげていくため、幼稚園や保育所を中心とした施設へのアウトリーチ（巡回訪問）の検討を行います。

国の「子ども・子育て新システム」の動向を踏まえた、西宮市独自の子育て支援体制の整備に向けて検討します。

以上