

西宮市幼児期の教育・保育審議会

【平成 22 年度審議経過】

( P1 ~ P31 )

平成 23 年 6 月

# 西宮市幼児期の教育・保育審議会 平成 22 年度審議経過（目次）

## 1．平成 22 年度の作業部会の審議経過について（P1～P28）

- （ 1 ）はじめに
- （ 2 ）格差是正部会
- （ 3 ）適正配置部会
- （ 4 ）特別支援教育ワーキンググループ

## 2．平成 23 年度の進め方について（P29～P31）

## 1. 平成 22 年度の作業部会の審議経過について

### はじめに

平成 22 年7月に「西宮市幼児期の教育・保育審議会」が設置され、審議の円滑な進行のため、「格差是正部会」と「適正配置部会」の2つの作業部会と、適正配置部会の中に「特別支援教育ワーキンググループ」を設けました。

格差是正部会では、諮問6項目のうち、主に「1. 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」と「4. 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」の2項目について、今年度、計5回の部会を開催するとともに、審議会においても部会での整理を踏まえて議論を行ってきました。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検討が求められている背景としては、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が約2万3千件にも及び、その半数が公私立幼稚園の保護者負担格差に関するものであったこと、制度は違うものの、幼稚園と保育所、公立と私立、さらには在家庭等への公費投入には差が存在しており、考え方の整理が求められていることなどがあります。当部会では、こうした背景を念頭に置きつつ検討を進め、特に緊急を要する課題である「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 日付で西宮市長へ提出しました。また、公費投入のあり方については、幼稚園と保育所、公立と私立、在家庭等における公費投入額を一定の基準で比較するとともに、幼稚園・保育所における課題や認可外保育施設・在家庭等への公費投入および支援についても議論を行いました。

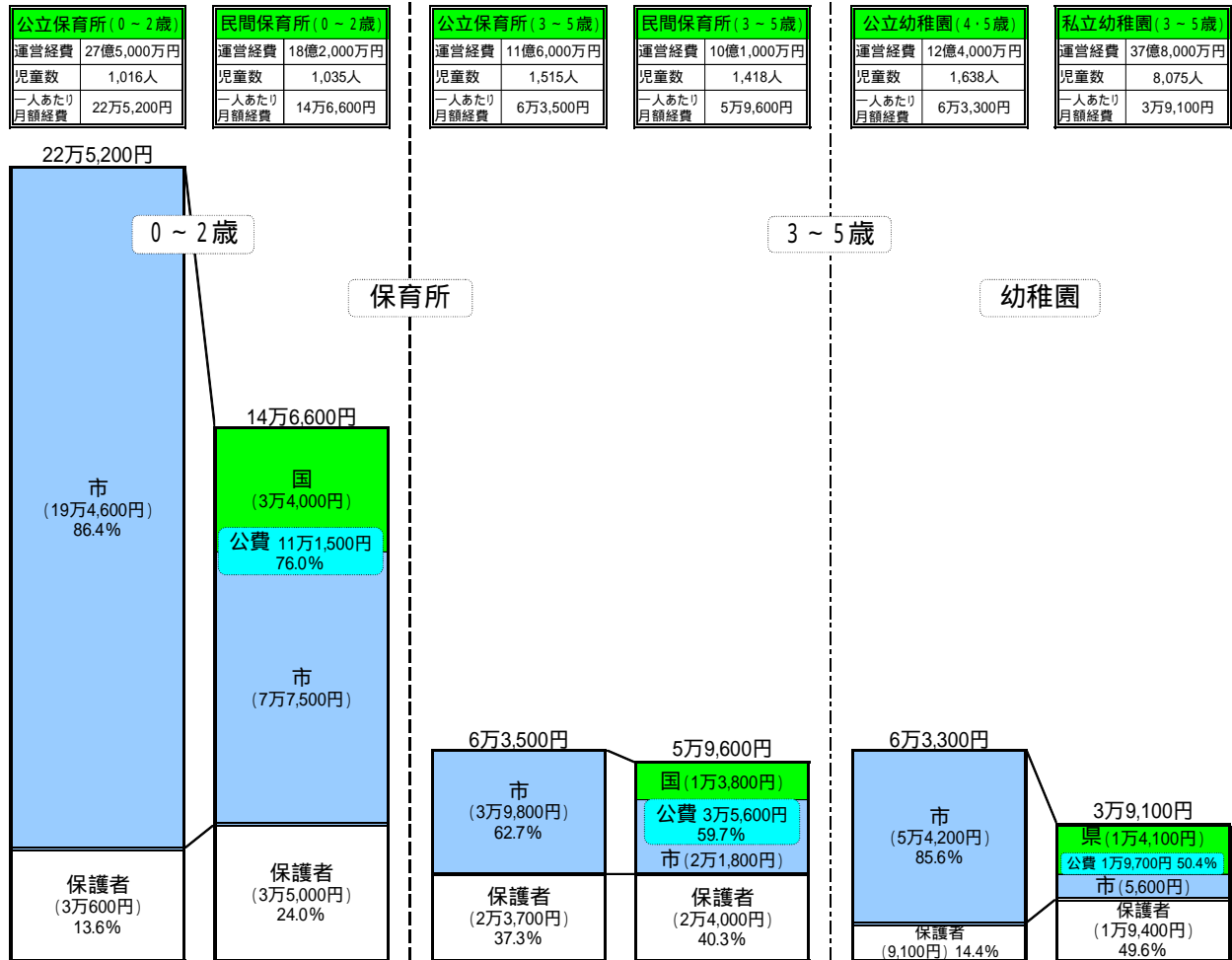
適正配置部会では、主に「1. 幼稚園と保育所、公立と私立、家庭や地域における子育ての役割について」と「2. 地域における保育サービスの提供について(地域バランス・適正配置)」、「3. 保育所の待機児童解消に向けた方策について」の3項目について、今年度、計5回の部会を開催するとともに、審議会においても部会での整理を踏まえて、議論を行ってきました。審議にあたっては事務局より、「保育所の待機児童解消が西宮市の喫緊の課題で、早急に対策を進める必要がある」との問題提起がありました。そこで、当部会では、待機児童対策を適正配置の議論の中でも優先項目として位置付け、市が策定している「保育所待機児童解消計画」の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、この待機児童対策について重点的かつ優先的に審議を重ねてきました。また、地域における保育サービスの提供については、適正配置の検討を進めるため、地域に必要な子育てに係る機能を整理した上で、その機能をどの程度、どのように付加していくのかについて検討を行いました。さらにそれと並行して、公立幼稚園の多機能化とそのあり方についても審議を行いました。

特別支援教育ワーキンググループでは、主に「5. 特別支援教育、障害児保育のあり方について」の項目について、平成 23 年度以降の審議会において検討を進めるため、現状把握と課題整理を行ってきました。課題整理にあたっては、幼稚園、保育所、療育施設、子育て支援の各担当者が集まり、幼稚園における特別支援教育、保育所における障害児保育を中心とした、障害等のために特に支援を必要とする子ども（P28）の保育について、それぞれの立場から協議を行うとともに、審議会においてもワーキンググループでの整理を踏まえて、議論を行いました。

## 格差是正部会の審議経過

### 1. 幼稚園や保育所等における公費投入と保護者負担について

#### (1) 幼稚園と保育所の児童一人あたり月額公費投入と保護者負担の比較



上記の県・市の負担分には、地方交付税や国庫補助等の国負担分を含む。金額は四捨五入で端数処理している。民間保育所の保護者負担額には諸費(延長保育等)を含んでいない。私立幼稚園は預かり保育分を含む。保育所の国庫補助金は、0~2歳児、3~5歳児の運営経費の比率で按分して算出。

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すると、公私間だけでなく、幼保間においても差が存在しており、全体および個別の課題を精査した上で、今後の方向性について検討していく必要があります。

#### (2) 幼稚園と保育所における公費投入と保護者負担

幼稚園と保育所での運営経費に占める公費投入の割合は、下表のように公立幼稚園が他と比べて高く、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す。また逆に、保護者負担の割合では、公立幼稚園が他と比べて低くなっている状況です。

	公立幼稚園 (4・5歳児)	私立幼稚園 (3~5歳児)	公立保育所 (3~5歳児)	民間保育所 (3~5歳児)
公費投入	85.6%	50.4%	62.7%	59.7%
保護者負担	14.4%	49.6%	37.3%	40.3%

### (3) 認可外保育施設や在家庭等における公費投入と保護者負担

認可外保育施設は様々な実施形態で運営されています。例えば、事業所内の託児所や認可保育所の待機児童の受け皿となっている施設もあれば、特色ある幼児教育や保育を提供している施設もありますが、いずれも保護者や事業者の負担で運営されている状況です。

また、子育て家庭全体から見た場合、幼稚園や保育所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等)とに投入されている公費を単純に比較すると多寡が存在していますが、その比較だけではなく、認可外保育施設においては保育の質全体の底上げや在家庭での子育て支援の充実がより求められています。

## 2. 幼稚園における公費投入と保護者負担について

### (1) 幼稚園における公費投入と保護者負担の課題

公費投入と保護者負担の割合を見ると、幼稚園では公私間において大きな差が存在しています。また、運営経費に占める保護者負担割合という視点で見ても、他の施設と比べて公立幼稚園が低い状況です。

幼稚園の園児一人あたり運営経費に差がある要因としては、公立幼稚園の 1 園あたりの規模が小さい 教員の勤務年数が長く人件費も高い 人員配置が手厚いことなどが考えられます。また、公立幼稚園の保護者負担についても、負担割合が私立幼稚園や保育所に通う保護者と比べて低く、運営経費の見直しとともに、適正な受益と負担の関係についての検討も求められます。運営経費の見直しにあたっては、公立幼稚園の新たな体制作りを検討するとともに、就学前の子ども達全体を視野に入れた施設の有効活用も図っていく必要があります。

### (2) 幼稚園における保護者負担について

#### 幼稚園の保護者負担格差について

市民や保護者の中には「費用の安い公立幼稚園に行かせようとしても、近くには私立幼稚園しかない。どこに通わせても格差がないようにしてほしい」「私立幼稚園とは、園の運営や施設、保育内容が違うので、多少の保育料の差があっても当然」と相反する意見がありますが、当審議会では私立幼稚園 40 園のうち公立幼稚園と条件に近い一群を抽出するなど、比較に精査を加えたうえで議論を行い、保護者負担(保育料及び入園料)における公私間格差は存在するとの結論に至りました。なお、公私間の格差是正という観点から、3 歳児を除く 4 歳児と 5 歳児の第 1 子・第 2 子を中心に審議を行っております。

#### 格差是正の手法について

西宮市における私立幼稚園関係の補助制度には、幼稚園に対して補助するものと保護者に対して直接補助する制度がありますが、当審議会では両者について補助金の性質を比較検討いたしました。その結果、保護者負担の格差是正という観点からは、市民や保護者にも使途が明確で分かりやすい直接補助(就園奨励助成金)を選択することが妥当であるとの結論に至りました。なお、「子どもの教育環境を整えるという意味からは、幼稚園への補助

を検討していくのも良いのではないかと「公立幼稚園の保護者負担増という格差是正の方法もあるのではないかと」との意見があったことを申し添えます。

配分の優先度とバランスについて

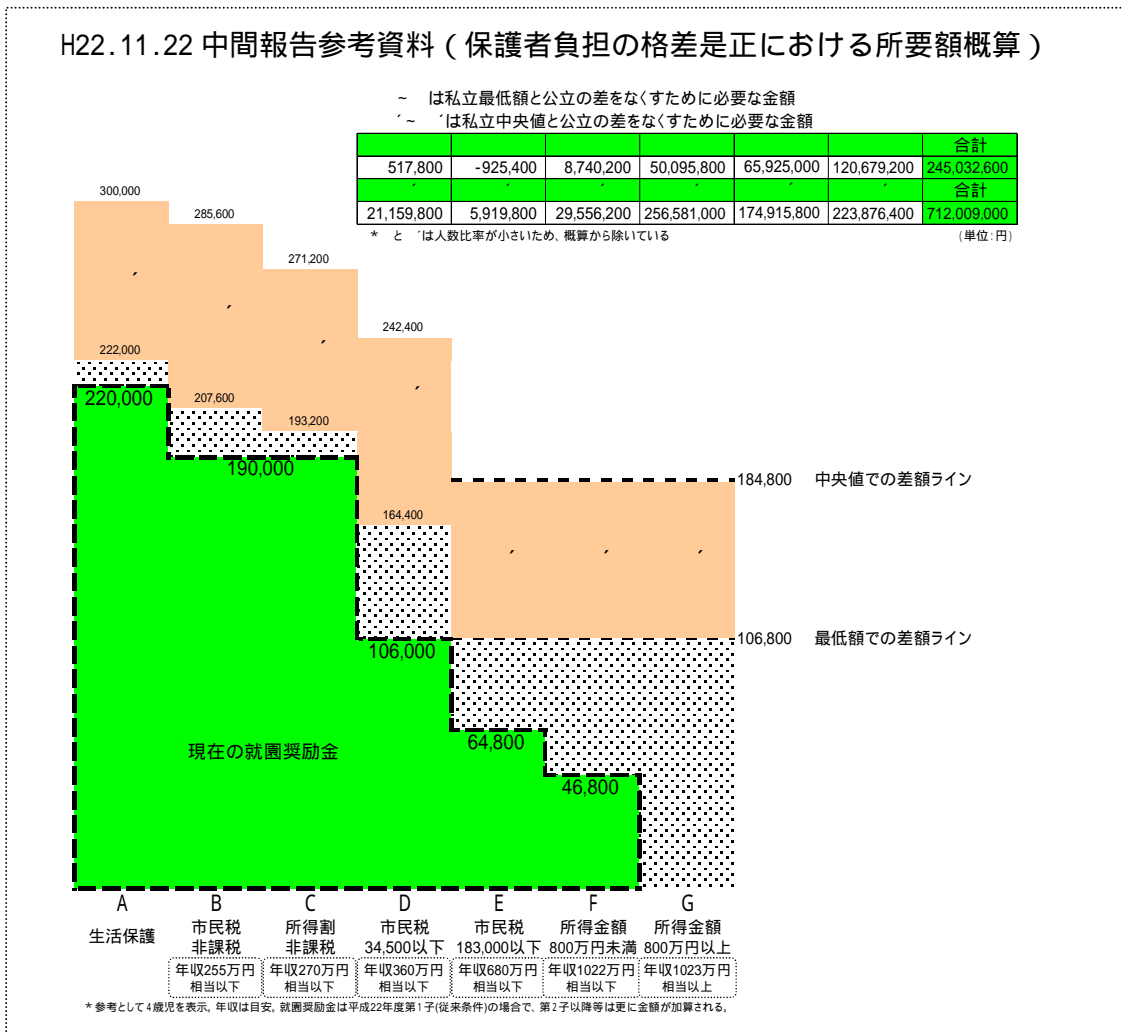
格差の是正には多額の財源が必要であり、年齢や所得階層などを考慮した配分の優先度を検討する必要がありますが、所得金額 800 万円以上の階層に対する補助については、就園機会の保障という観点を踏まえ、他の階層とのバランスも考えながら進めるべきと考えます。なお、「1年保育の機会提供という観点から5歳児を軸に考えるのも1つのアイデアではないかと」との意見があったことを付記いたします。

格差是正の目標について

格差是正の目標をどう設定すべきかについて、当面は私立幼稚園の最低額までへの格差是正を目指して、段階的に進めていくことが妥当であるとの結論に至りました。ただし、「低所得層に対する配慮という面では、最低額にとらわれずに検討していくことも必要ではないかと」との意見があったことを申し添えます。

スケジュールについて

格差是正の早期実現のために、平成 23 年度西宮市私立幼稚園就園奨励助成金においても、対応できる部分については、可能な限り反映していく必要があると考えます。



### 3. 保育所における公費投入と保護者負担について

#### (1) 保育所における公費投入の課題

認可保育所における保育士の配置については、国で児童福祉施設最低基準が定められており、これを下回することはできませんが、上回るとは自治体(市)の判断により可能です。

西宮市では下表のとおり、1・2歳児は公立のみ、4・5歳児は公立・民間ともに国基準を上回って保育士を配置しております。しかしながら、1・2歳児に関しては、民間保育所6：1、公立保育所5：1と保育士の配置に違いが生じており、今後、改善に向けた早急な対応が必要と考えます。

#### 〔保育士配置基準〕

		0歳児	1・2歳児	3歳児	4・5歳児
西宮市	公立保育所	3：1	5：1	20：1	
	民間保育所	3：1	6：1	20：1	
国の最低基準		3：1	6：1	20：1	30：1

#### (2) 保育所における保護者負担について

保育所における保護者負担については、所得に応じて保育料が決定される仕組みとなっているため、保護者間に負担の差はありますが、公私間に差は存在しません。ただし、延長保育料や給食費等の実費負担額は各園で金額を設定しているため、公私間に多少の違いがあります。

また、西宮市の保育料は、国が定めている徴収基準額に対して、保護者の負担を軽減するため、その一部を市が負担しており、低所得層により配慮した仕組みになっています。(次ページの表参照)

なお、国の徴収基準に関しては、応能負担としながらも、低所得者への負担も一定求めることとし、高所得者にはさらに相応の負担を求めるようにシフトしています。西宮市においても、西宮市社会保障審議会の答申(平成17年6月)を受けて、低所得階層に配慮しつつ、保育料階層区分及び保育料について、国徴収基準に近づける保育料体系への転換を図っているところです。

ただし、現在、国において幼保一体化施設「こども園」制度の議論が進行しており、「こども園」に移行した場合は保育時間に応じた保育料の導入が検討されているため、その動向を注視していく必要があります。

参考資料（平成 22 年度 保育所の月額保育料）

区分	3 歳未満			3 歳以上		
	国基準 ( 8 階層 )	西宮市 ( 12 階層 )	国基準に 対する割合	国基準 ( 8 階層 )	西宮市 ( 12 階層 )	国基準に 対する割合
A	0	0	-	0	0	-
B	9,000	0	0%	6,000	0	0%
		4,500	50%		3,000	50%
C	19,500	10,400	53%	16,500	8,800	53%
D1	30,000	16,500	55%	27,000	14,800	55%
		24,000	80%		21,600	80%
D2	44,500	35,600	80%	38,500 (保育単価限度額)	30,800	80%
		39,100	88%		33,800	88%
D3	61,000	56,100	92%		35,400	92%
		59,100	97%		37,300	97%
D4	80,000	79,200	99%		38,100	99%
※D5	104,000	88,400	85%	38,500	100%	

平成 22 年度、国の徴収基準に高所得者向けの階層が追加されることに伴い創設。  
今後、国の徴収基準(104,000 円)になるように段階的に改定する予定。

< 国の階層区分 >

- A : 生活保護世帯
- B : 市民税非課税(市の階層区分の上段は母子・父子世帯等)
- C : 市民税(所得割)非課税
- D1: 所得税 40,000 円未満
- D2: 所得税 40,000 円以上 103,000 円未満
- D3: 所得税 103,000 円以上 413,000 円未満
- D4: 所得税 413,000 円以上 734,000 円未満
- D5: 所得税 734,000 円以上



## 4. 認可外保育施設や在家庭等への公費投入と支援について

## (1) 認可外保育施設への公費投入および支援について

すべての子どもの健やかな育ちを支援するという観点からは、認可外保育施設の子どもに対しても良好な保育環境を担保すべきであると考えます。今後は、「待機児童対策」と合わせて、保育の質の向上や子どもの健康や安全の確保など、必要とされる支援についても継続して検討していく必要があります。

## 認可保育所と認可外保育施設の制度比較(国基準)

	認可保育所	認可外保育施設
定義	自治体が設置を届け出た、または社会福祉法人等が都道府県知事の認可を受け設置した児童福祉施設	認可保育所以外の子どもを預かる施設の総称で、内容は施設により異なる
申込方法	自治体の窓口へ申込、入所決定	施設に直接申込、契約
利用対象	保育に欠ける児童	規定なし
保育時間	原則 8 時間（延長保育を実施）	
保育料	所得により自治体が設定・徴収	施設の自由設定
基準面積	0・1歳児 1人あたり3.30㎡ 2歳児以上 1人あたり1.98㎡	乳幼児 1人あたり1.65㎡
児童数あたり職員数	児童福祉施設最低基準 0歳児 3:1 1・2歳児 6:1 3歳児 20:1 4・5歳児 30:1	11時間までは認可保育所と同じ 11時間を超える時間帯は常時2人以上
有資格者の配置	保育士または看護師	1/3以上が保育士または看護師

## 市内の認可外保育施設の状況

区分	0～2歳児	3～5歳児	合計
事業所内保育施設(14か所)	110人(11.9%)	88人(9.5%)	198人(21.4%)
プリスクール等(4か所)	103人(11.1%)	238人(25.7%)	341人(36.9%)
その他の認可外保育施設(37か所)	230人(24.9%)	156人(16.9%)	386人(41.7%)
合計	443人(47.9%)	482人(52.1%)	925人(100%)

利用者に占める市民の割合については、現時点では把握できていない。

市内の認可外保育施設については、上表のように、主に社員等のための「事業所内託児所」、幼児教育を主体とする「プリスクール等」、「その他の認可外保育施設」の3つに便宜上分類しました。また、年齢別の利用者数を見ると、「プリスクール等(4か所)の3～5歳児」が最も多く、次いで「その他の認可外保育施設(37か所)の0～2歳児」となっていることから、大規模な「プリスクール等」が幼稚園の補完機能を果たし、小規模な「その他の認可外保育施設」が待機児童の受け皿となっていることがうかがえます。

## 現在の市の取り組み

監査(年1回)	認可外保育施設を訪問のうえ、適宜、指導監査を実施(平成20年4月中核市移行より)
研修(年2回程度)	認可外保育施設の保育者を対象に、合同研修を開催
情報提供	不審者情報や緊急情報等について、市から認可保育所と同様に情報を伝達

(2) 在家庭等への公費投入および支援について

核家族化や地域での子育て力の低下から、在家庭に関しても積極的に支援していくことが求められています。一方、在家庭に対する公費の投入については、単純に幼稚園や保育所を利用している家庭と比較するのではなく、地域に必要な子育て支援をどう充実させていくかが重要と考えます。

そのためにも、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」を身近な場所へ設置することが求められるとともに、幼稚園や保育所が専門機関として、地域や子育て家庭を支援していく視点も重要です。

今後は、各家庭のニーズに応じた子育て支援のメニューの充実や、さらに支援が必要な家庭へ積極的に働きかける、例えばアウトリーチ(訪問)型のサービスなどを検討し、西宮で子育てするすべての家庭を支援する体制について、さらに強化していく必要があると考えます。

子育て支援にかかる主な事業費(平成22年度当初予算)

事業名<開始年度>	事業費
健やか赤ちゃん訪問事業 <H19> * 生後2か月頃の乳児がいる家庭への訪問	1,600万円
育児支援家庭訪問事業 <H19> * ヘルパーや保育士を派遣	
家庭児童相談事業 <H17> * 虐待相談など	1,200万円
子育て総合センター<H13>・みやっこキッズパーク<H16>	6,600万円
児童館・児童センター <H19(S44)> [地域子育て支援拠点事業]	2億4,000万円
大学における子育てひろば <H21> [地域子育て支援拠点事業]	1,500万円
子育て地域サロン <H16> * 社会福祉協議会による子育て支援活動	750万円
一時預かり <H10> * 保育所での一時的な預かり保育	2,600万円
子育て家庭ショートステイ <H7> * 保護者の保育が困難になったときの宿泊付保育	180万円
ファミリーサポートセンター事業 <H13> * 地域の中で子育ての相互援助を行う会員制の組織	1,400万円
子育て広報啓発 <H17> * 子育てガイド・父子手帳等の配布、マップ作成	1,500万円
子ども手当(児童手当) <H22(S46)>	94億3,000万円
乳幼児等医療費助成 <S48>	14億8,000万円
乳幼児健診 <S41> * その他、保健師訪問指導など母子保健事業を含む	8,200万円

合計 4億1,000万円

(参考)

合計 92億1,000万円

幼稚園	保育所
17億3,000万円	74億8,000万円

他に私立幼へ 保育ルームや  
県補助金(H21決 時預かり等を除く  
算:13億7,000万円)

合計 109億9,000万円

金額は四捨五入。正規職員の人件費を含んでいない。ただし、参考の幼稚園と保育所は人件費も含む。開始年度のうち、家庭児童相談事業は法改正により市が虐待通告の第一義的窓口となった年度、子育て地域サロンは市が助成を開始した年度、児童館・児童センターは地域子育て支援拠点事業を開始した年度。

5. 整理

すべての子育て家庭において、必要とする時期や手法は様々であるとしても、何らかの支援を必要としているのが、現在の子育て環境であり、幼稚園や保育所だけでなく、家庭における子育てに対する支援が必要との考え方が極めて重要になってきています。

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や保育所に投入されていることから、幼稚園や保育所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等)との間には、公費の投入額に差が生じています。

ただ、近年の少子化の中、平成 15 年に成立した「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く光が当てられることとなりました。

こうした流れの中、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、あらためて見つめ直す時期に来ているものと考えます。

なお、今年度、当部会で検討した「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」は、可能なものから速やかに進めていく必要があるとする一方で、現在、国が保育料や財源の一本化も含めた「幼保一体化(こども園)」の検討を進めていることもあり、審議会においては国の動向を見極めた上で、答申に向けた結論を出していくべきと考えます。

## 6. 次年度以降に向けて

次年度以降については、国の「子ども・子育て新システム」の動向を注視していくとともに、継続審議となっている認可外保育施設への支援等について、引き続き検討していく必要があります。

また、幼稚園や保育所等における保育の質の向上や幼保小の連携、「子ども・子育て環境」などについても審議していくべきとの意見もあり、新しい審議テーマの設定も含めて、さらに検討を進めていく必要があると考えます。

## 適正配置部会の審議経過

### 1. 適正配置の考え方とその進め方

#### (1) 地域に必要な子育てに係る機能

幼児期の教育・保育において、施設の適正配置を考えていく上でまず重要になるのは、どのような機能を各地域に配置していくのかということです。そこで、今まで審議会や部会において検討してきた内容・意見をまとめ、その考え方を整理しました。

なお、当部会として検討してきた内容は、幼稚園と保育所の関係のみではなく、地域における子育て・子育てをどのように支えていくべきか、その際、幼稚園と保育所をどのように位置付けていくのかということも踏まえたものであり、その具体的な機能を次の ~ まで大きく6つに分類しています。

#### 保育所機能（0～5歳児の長時間保育機能）

保護者の就労等により、0～2歳児の低年齢から長時間保育を必要とする家庭に対して、保育等を提供する機能。現在、その大半を保育所が担っていますが、保育需要の増大からその拡充が求められています。

#### 【課題等】

就学前児童に占める保育需要率は他市の状況や社会状況等からみても現在の18.8%から、将来的には30%程度まで上昇する可能性があり、いかに待機児童を解消していくのが喫緊の課題である。そのため、保育所のみでなく、幼稚園も含めた保育機能の拡充を進める必要がある。

#### 幼稚園機能（3～5歳児の短時間保育機能）

長時間の保育を必要としない家庭に対して、幼児教育等を提供する機能。現在、その大半を幼稚園が担っており、対象年齢は3～5歳児の3年保育ですが、家庭によっては4～5歳児の2年又は1年保育を選択するケースもあります。また、幼稚園機能を施設のキャパシティーでみた場合、公私立幼稚園を合わせると全市的には充足しています。

#### 【課題等】

子育て世帯の増加が著しい地域がある一方、少子化が進んでいる地域もあり、施設の状況には地域偏在が存在する。また、公立幼稚園においては、充足率(認可定員に対する利用率)が50%程度で推移しており、そのあり方が課題となっている。

#### 地域や家庭における子育て支援機能

主な事業として、その大半が家庭で子育てをしている0～2歳児を対象として、親子の交流や子育て相談、情報提供、子育て講座などを一体的に行う「地域子育て支援拠点事業」があり、現在13か所で実施しています。ベビーカー等で気軽に立ち寄れるよう、身近な場所への設置が求められています。その他、一時預かりや訪問支援(養育支援)、地域活動(子育て地域サロン等)、サークル活動等の支援などがあります。

#### 【課題等】

(機関) 子育て総合センター、児童館・児童センター、大学、幼稚園、保育所等

(課題) 「地域子育て支援拠点事業(地域子育て支援の拠点整備)」の全市展開が必要。また、幼稚園や保育所の専門機関としての役割と活用、大学などの専門機関や地域との有機的な連携、幼稚園においては幼児教育センター構想の具体化が求められる。

### 発達支援機能

障害等のために特に支援を必要とする子どもの発達・発育を支援する機能。発達支援センターなどの中核的役割を果たすため拠点となる機関（施設）の整備が必要です。また、こうした拠点から地域の幼稚園や保育所に専門職が巡回相談や支援を行うなど、いわゆるアウトリーチ型の支援体制の確立も求められています。そのため、中核施設だけでなく、サテライト的な機関（施設）の必要性について検討が必要です。なお、発達支援に係る具体的な機能等は、第 4 回審議会において報告された「特別支援教育・障害児保育のあり方について（現状と課題）」（P26～28）を基本とします。

また、地域療育の観点から専門機関だけではなく、地域における身近な機関として、幼稚園や保育所も発達支援の相談・支援機能を担うべきではないかという意見が委員から出されました。

#### 【課題等】

（機関）わかば園、幼稚園、保育所、大学 など

（課題）中核施設の整備（わかば園の建替構想）、地域展開（ランチの設置）

【参考資料：P25】参照

### 公的機能

本来の保育所機能と幼稚園機能におけるセーフティネットとして、特別支援教育・障害児保育や児童虐待、DV（家庭内暴力）など特別な支援を必要とする子どもも含めて、すべての家庭と子どもの就学前教育を保障する機能。公的機能の強化や公立としての役割の明確化を図るとともに、相談・支援体制及び受け入れ態勢など私立と連携しながら、各地域に確実に担保することが求められています。

#### 【課題等】

（機関）公立保育所、公立幼稚園

（課題）公的機能の強化と公立の役割の明確化、受入体制や支援体制の確立及び私立園との連携強化

### その他：幼児教育に関する研修・研究機能

幼・保・小の連携や幼児教育に関する保育者（幼稚園教諭及び保育士）への一体的な研修及び幼児教育の調査・研究を行う機能。現在は、子育て総合センターが主に担っています。どの施設を選択しても、質の高い幼児教育が受けられるよう、幼稚園・保育所における教育・保育内容の整合性を保ち、保育者が幼児期の教育・保育における共通理解を図る必要があります。

#### 【課題等】

（機関）子育て総合センター、幼稚園、保育所 など

（課題）大学などの専門機関との連携、研修の一体性、カリキュラムの研究

このように、適正配置を考える際には、上記～の機能をいかに地域に配置していくのか、機能面からのアプローチを行った上で、配置基準などその進め方を整理していく必要があります。

## ( 2 ) ブロック分け

次に、( 1 ) に掲げた機能の配置を進める上で市内全域を一括りとして考えるのか、あるいは一定の地域にブロック分けを行って考えていくのかの検討を行いました。

まず、第 1 回適正配置部会( 8 月 6 日 ) において、「市立保育所民間移管計画( 案 ): 6 ブロック」や「市立幼稚園教育振興プラン( 素案 ): 7 ブロック」において今までに示されたブロック分けと、適正配置部会で新たに示したブロック分け( 小学校区を最小単位とした 11 ブロック ) を示しました。その上で、保護者ニーズや施設数、就学前児童数の地域的な偏りや違いがあること、また、幼稚園・保育所から小学校へのつながりなども考慮すると、小学校区を最小単位とし、その組み合わせによりブロック分けを行うことが妥当ではないかとの意見が出されました。

さらに、第 3 回適正配置部会( 12 月 20 日 ) においては、第 1 回適正配置部会で示したブロック分けを用いて、ブロックごとの就学前児童数や保育需要、施設数や定員数などの現状( H22 ) と将来推計( H30 ) を試算して、詳しく見ていきました。その結果、待機児童の状況に違いがあること、また、将来の就学前児童数と施設の定員数の関係にもアンバランスが生じているブロックがあることから、市内を一定の考え方によって区分けして、そのブロックごとに機能面や施設定員、また、就学前児童数の将来推計と保育需要などから適正配置を検討していくことが妥当であるとの結論に至りました。

具体的なブロック分けについては、第 5 回適正配置部会( 2 月 28 日 ) 等において、これまでの議論を踏まえ、私立幼稚園連合会案と事務局案をもとに検討を行いました。その結果、幼保小の連携ブロックに基づく大・中・小の 3 つのレベルでブロック( 別紙資料 P 22 ~ 23 ) を設定し、今後、機能及び施設の適正配置など、具体的な計画を策定する際には、その検討課題に応じたブロック分けを用いることになりました。

## ( 3 ) 就学前児童数の将来推計

このようにブロックごとに考えていく際には、そのブロックごとの就学前児童数の将来推計が必要となります。第 3 回適正配置部会においては、平成 19 年 6 月にまとめられた「西宮市の将来人口報告書」の基礎データを使い、平成 30 年のブロックごとの就学前児童数を推計しました。ただし、この「西宮市の将来人口報告書」は支所別を最小単位としており、今回必要となるブロック別の推計を持ち合わせていなかったため、便宜上、各ブロックに支所別の推計値を当てはめて試算しています。

今回このデータを用いる際の注意点が 3 点ほどありました。

作成が平成 19 年 6 月時点と推計当時から既に 3 年以上が経過していること。  
推計の最小単位が支所別で、今回のブロックとは単位が異なること。  
平成 30 年( 約 7 年先 ) までの推計しか存在しないこと。

こうしたことから、具体的な計画を策定する際には、あらためてこの就学前児童数の推計を行う必要があるのではないかとの意見が出されました。その際には、最新のデータであること、10 年先、20 年先とある程度中長期を見据えたデータであること、最小単位は今後、決めていくブロックと同じ単位であること、この 3 点に留意する必要があります。

ただし、最後のブロック単位に関しては、エリアが小さくなればなるほど、一過的な開発などによる影響を大きく受けるため、推計の精度が落ちるといった問題点があります。推計の手法としても、大規模開発や震災などの特殊要因を個別に加味したものではなく、過去の死亡率や出生率、転出入の状況などから統計的に推計しているため、一定期間の後に必要に応じた検証が必要であると思われます。

## (4) 保育所の待機児童対策

適正配置を進めるにあたって特に大きな課題となるのは、保育所の待機児童対策です。現在、市内全域において待機児童の多い状況がありますが、社会状況や経済状況、また、保護者ニーズの転換等により、今後も保育需要、いわゆる長時間保育へのニーズが増大し続けるものと思われます。

そこで、第 2 回適正配置部会(11月9日)において現在の待機児童対策「西宮市保育所待機児童解消計画(H22.7改訂)」や将来の保育需要率の推計から今後の待機児童対策の方向性について検討を行いました。さらに、第 3 回適正配置部会において、前述(2)(3)によるブロックごとの将来の人口推計や保育需要率などから「保育所の待機児童数等の将来予測(シミュレーション)」を行ったところ、「保育所待機児童解消計画」にある 1,000 人定員増の保育所施設整備を行ったとしても、平成 30 年度に、待機児童数は定員ベースの単純な差し引きで 1,700 人を超える可能性があることが判明しました。

現在は、特に待機児童の多い 0～2 歳児を対象とした対策に力を入れて取り組んでいますが、将来的に 3～5 歳児の施設不足を生まないようにしていかなければなりません。そのことを考えると、施設整備だけでは保育所の待機児童をすべて解消することは困難であると考えられます。また一方で、幼稚園など余裕の出ている施設もあり、少子化の流れの中では、保育所を整備し続けると将来的に施設過剰になる事態も想定されます。

こうしたことから、今後の待機児童対策としては、保育所整備だけではなく、幼稚園などを含めた既存施設の活用及び市全体の保育機能の向上を目指していく必要性が非常に高いとの結論に至りました。従来の保育所整備及びその他、具体的に検討した待機児童対策については、15～16 ページにあるとおりです。

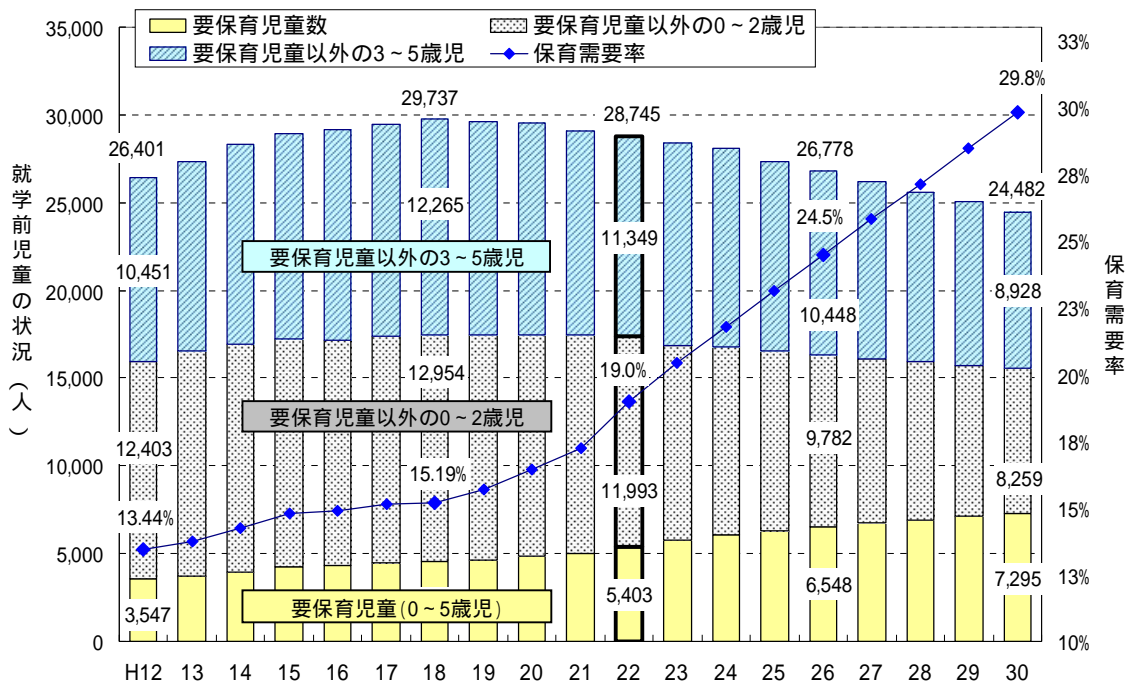
## 「保育所の待機児童数等の将来予測(シミュレーション)」の前提条件

～ の条件に基づき試算しており、これら前提条件が崩れた場合は、推計値が大きく変わる可能性がある。特に保育需要率は年々増加し続けているものの、平成 30 年度に 30%に達するかどうかについては、不確定要素が多い。ただ、中核市平均で既に 31.92%(H22.4月)に達していること、また、次世代育成支援行動計画のニーズ調査(H21.1月)からも十分に想定される数値である。

## &lt; 試算の条件等 &gt;

就学前児童数 : 28,745 人(H22) 24,487 人(H30)まで減少。  
 将来推計(H19.6)の区分は支所別。各ブロックの児童数は、そのブロックが属している支所の増減率を便宜上適用し、算出している。  
 保育需要率 : 19%(H22) 30%(H30)まで増加。  
 H22 年各ブロック別の保育需要率に伸び率(11%)をそれぞれ加算して算出している。  
 保育所整備 : 定員 4,520 人(H22) 5,529 人(H26)  
                   私立保 32 か所 分園含む(H22) 46 か所(H26)  
 待機児童数 : 平成 30 年度は、定員ベースによる単純な差し引きで算出している。  
 ブロック : あくまで試算のため、事務局で例示した 11 ブロックを使用している。

就学前児童の状況と保育需要率の推移と将来予測 (西宮市)



<ブロックごとの推計結果 (抜粋)>

ブロック	就学前児童						施設数		
	居場所	H22年		H30年			H22	H30	
合計	就学前児童	14,326	14,419	28,745	11,677	12,810	24,487	幼稚園 公立 21 私立 40	21 40
	保育需要	2,099	3,026	5,125	3,321	3,972	7,293	保育所 公立 23 私立 32	23 46
	待機児童数	250	60	310	1,069	695	1,764	計	116 130
	保育所 1	1,744	2,776	4,520	2,024	3,055	5,079	認可外	71
	保育所 2	-	-	-	228	222	450	子育て拠点	13
	幼稚園	-	11,937	11,937	-	11,937	11,937		
	合計(施設定員)	1,744	14,713	16,457	2,252	15,214	17,466		
	認可外(定員)	-	-	1,818	-	-	1,818		

鳴尾	就学前児童	1,475	1,428	2,903	1,356	1,462	2,818	幼稚園 公立 3 私立 5	3 5
	保育需要	259	403	662	423	554	977	保育所 公立 5 私立 2	5 2
	待機児童数	24	2	26	165	127	292	計	15 15
	保育所	258	427	685	258	427	685	認可外	5
	幼稚園	-	2,050	2,050	-	2,050	2,050	子育て拠点	3
	合計(施設定員)	258	2,477	2,735	258	2,477	2,735		
	認可外(定員)	-	-	81	-	-	81		

高木	就学前児童	1,788	1,824	3,612	1,292	1,503	2,795	幼稚園 公立 2 私立 4	2 4
	保育需要	242	321	563	351	412	763	保育所 公立 1 私立 3	1 3
	待機児童数	29	6	35	204	229	433	計	10 10
	保育所	147	183	330	147	183	330	認可外	8
	幼稚園	-	1,215	1,215	-	1,215	1,215	子育て拠点	0
	合計(施設定員)	147	1,398	1,545	147	1,398	1,545		
	認可外(定員)	-	-	107	-	-	107		



## &lt; 具体的な待機児童対策 &gt;

従来の保育所整備及び既存施設の活用など下表で具体的に示した待機児童対策を進める際には、子どもの育ちや環境を十分考慮して、それぞれにある課題解決の方法や費用対効果も検討しつつ進めていかなければなりません。また、適正配置を踏まえた上で、地域の特性によっては一つの対策だけではなく複数を組み合わせていくべきと考えます。なお、待機児童が多い地域においてモデル的に実施するという方法も一つであるという意見も出されました。

さらに、保育所に入所できない家庭にとっては、今すぐにも解決が必要な問題であり、迅速に対策を進めていくべきであるという意見がある一方で、適正配置を考慮しない保育所整備や受け入れ枠の拡大は、将来、地域的に少子化が進んだ際に供給過剰となることも考えられ、施設の適正配置とその収束方法を十分考慮して進めていかなければならないという意見がありました。

## 従来の保育所整備等による定員増

保育所（新設整備等による定員増）	
具 体 案	民間保育所（本園・分園）の整備 老朽化や耐震化など園舎の建替えや増改築による定員増。 賃貸物件を活用した分園等の設置
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育需要率の将来予測からも、保育所の新設等による一定の定員増が必要である。</li> <li>・保育所の新設整備に加えて、駅前等の賃貸型、また既存保育所の建替えや増改築など、適正配置を考慮しつつ、多様な手法による定員増を今後も検討すべきである。</li> </ul>

## 既存施設等を活用した待機児童対策

公立幼稚園（空き教室等の活用）	
具 体 案	空き教室を使い、低年齢児（0～2歳児）又は0～5歳児を受け入れる保育ルームや保育所分園等を設置する。 空き教室を使い、近隣保育所の4、5歳児を受け入れる保育所を幼稚園内に設置する。空きの出た保育所の保育室に0～3歳児を受け入れる。 3年保育と預かり保育を実施して、「保育に欠ける」児童を受け入れる。
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・空き教室の活用については、実際どの程度受け入れが可能であるかを見極めて事務局で早急に具体化（場所やその手法）を行い、H23年度の「保育所待機児童解消計画」の見直しの際には、整備項目に明記して進めていくべきである。</li> <li>・幼稚園機能との併設となるため、子どもの環境や調理室等の設備面の課題及び幼稚園教諭や保育士による保育内容とその実施方法も考慮して進める必要がある。</li> <li>・幼児教育センターや3年保育・預かり保育などの公立幼稚園の機能とそのあり方については、別途検討していく必要がある。</li> </ul>

私立幼稚園（預かり保育等の活用）	
具 体 案	別途、低年齢児（0～2歳児）の保育所分園・保育ルーム等の整備を重点的に進め、3歳児以降について、預かり保育等を実施している私立幼稚園と連携して受け入れを図る。 空き教室を使い、低年齢児（0～2歳児）又は0～5歳児を受け入れる保育ルームや保育所分園等を設置する。
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼稚園の特性や保育の質の担保、保護者ニーズを考慮しながら、幼稚園においていわゆる「保育に欠ける子ども」の保育体制についてさらに検討が必要である。</li> <li>・私立幼稚園の空き教室の活用や0～2歳児の低年齢児保育の可能性について、各園の意向を事務局で調査する。（H22年度中にまとまる予定。）今後、その結果を部会及び審議会で情報共有した上で、私立幼稚園における待機児童対策の具体的な方法やその是非について検討を行う。</li> </ul>

認定こども園	
具 体 案	<p>【幼保連携型】認可保育所（0～5歳児又は0～2歳児）を幼稚園内等に設置する。</p> <p>【幼保連携型】既存の保育所が0～2歳児の保育に欠ける子どもを受け入れ、3～5歳児を幼稚園で受け入れる形で幼保連携型の認定こども園を設置する。</p> <p>【幼稚園型】幼稚園で保育に欠ける子ども（2～5歳児）を受け入れる。</p>
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在の制度では、運営者（幼稚園や保育所等）に制度上のメリットが少なく、逆に会計処理の事務手続きが煩雑になるなど、課題も多くある。</li> <li>・国の幼保一体化（「こども園」構想）の動向を見極めていく必要がある。</li> <li>・現段階で明確な方向性を出すのは困難であるが、適正配置の議論の中で、認定こども園を含めた幼保一体型の施設については、今後検討を要する。</li> </ul>

認可外保育施設（認証制度）	
具 体 案	<p>市独自の基準を設定し、認証制度を創設する。その上で、「保育に欠ける」児童の受入数に応じて市から認可外保育施設に運営費補助を行う。</p> <p>認可保育所を待機となった保護者のうち、認可外保育施設を利用している保護者に対して、市から保育料負担軽減のための補助を行う。</p>
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多様な保護者ニーズに柔軟に対応できるという特性があり、一部の施設ではすでに待機児童の受け皿となっている実態がある。</li> <li>・市全体の保育の質の底上げという観点からも、市の独自基準を明確にした上で、認証制度などを具体化していくべきである。</li> <li>・ただし、市独自基準の設定には、保育所の最低基準の単なる引き下げとならないよう、慎重な検討が必要である。</li> <li>・その制度導入にあたっては、認証の基準等の具体的な制度案を事務局において検討のうえ、次年度に、部会での審議を経て、あらためて審議会に諮るものとする。</li> </ul>

小学校（空き教室等の活用）	
具 体 案	<p>小学校の空き教室等を使い、低年齢児（0～2歳児）又は0～5歳児を受け入れる保育ルームや保育所分園等を設置する。</p> <p>空き教室を使い、近隣保育所の4、5歳児を受け入れる保育所を小学校内に設置する。空きの出た保育所の保育室に0～3歳児を受け入れる。</p>
方 向 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもの育ちやそのつながり、また、教育的な観点や市有地の活用の点からも、有効であると考ええる。</li> <li>・学校の建替え時期やその活用の可能性について、教育委員会と健康福祉局が情報共有を行っていくべきである。</li> <li>・保育ルーム等の設置の場合、給食の提供がなく、保護者の負担（持参）となっていることから、その負担軽減については検討が必要ではないかとの意見もあった。</li> </ul>

## 待機児童対策を進めるにあたって

子育てに係る機能の適正配置については、(1)～(3)の内容を踏まえて、喫緊の課題である保育所の待機児童対策を優先項目として適正配置を進める必要があると思われます。そこで、前述の「待機児童数等の将来予測(シミュレーション)」の結果をみると、各ブロックにおいて待機児童数と施設定員の関係から下表の傾向に分けることができます。なお、地域における傾向をみるために、ここでは事務局の例示による仮のブロック分けを使用しています。

## &lt;傾向パターンとそのパターンごとの対策(平成30年の予測から)&gt;

	事務局の例示による ブロック(仮)	傾 向	主な具体策
A	1: 浜脇	3～5歳児: 施設定員 児童数 【需給イコール】 待機児童: 0～5歳児全てで多い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・0～2歳児の保育所整備</li> <li>・3～5歳児の幼稚園の活用</li> <li>・認可外保育施設(認証制度)</li> </ul>
B	2: 今津 5: 夙川 7: 高木 8: 大社 11: 塩瀬	3～5歳児: 施設定員 < 児童数 【施設不足】 待機児童: 0～5歳児全てで多い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・0～5歳児の保育所整備</li> <li>・認可外保育施設(認証制度)</li> <li>・公立幼稚園の活用</li> </ul>
C	3: 鳴尾 4: 上甲子園 10: 山口	3～5歳児: 施設定員 > 児童数 【施設過剰】 待機児童: 0～5歳児全てで多い (4、10ブロック: 3～5歳児は少ない)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼稚園の保育需要への対応</li> <li>・地域子育て支援の拠点整備</li> <li>・公立の統廃合</li> </ul>
D	6: 安井・深津 9: 甲東・段上	3～5歳児: 施設定員 > 児童数 【施設過剰】 待機児童: 少ない (6ブロックの3～5歳児は待機がない)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・隣接ブロックの待機児童の受入</li> <li>・地域子育て支援の拠点整備</li> <li>・公立の統廃合</li> </ul>

「傾向」欄中、「施設定員」は幼稚園と保育所の認可定員の合計。「待機児童」は保育所の待機児童数。

例えばこの表にある「傾向: B」では、待機児童は多いにも関わらず、幼稚園と保育所の3～5歳児の定員数を足しても、そのブロックの就学前児童数より少なくなっています。つまり、このブロック内では施設が不足しているということであり、施設整備の必要性が高く、加えて、認可外保育施設の認証制度や公立幼稚園の積極的な活用が必要であると考えられます。

同様に、「傾向: C」では待機児童は多いですが、3～5歳児の施設定員が3～5歳児の就学前児童数を上回っており、3～5歳児の保育所の待機児童の受け入れ、さらに0～2歳児の保育需要への転換などが考えられます。また、地域子育て支援の拠点が未整備のブロックにおいては、幼稚園の幼児教育センター構想や、最終的には公立の統廃合も視野に入れておく必要があります。

このように、ブロックごとに保育所の待機児童の将来予測を軸として、その対策を検討することで適正配置の一つの考え方が整理されるものと考えます。

ただし、必ずしもこの傾向のように、すべてのブロックにおいて方向性が導き出されるものではなく、具体案の作成の際には、その地域の実情やその他の機能、例えば、地域の子育て支援や発達支援の機能、公的機能といった機能配置なども合わせて総合的に判断していく必要があります。

( 5 ) 公立幼稚園のあり方について

公立幼稚園については、4 歳児の入園の際に半数の園で抽選が行われているものの、私立幼稚園も含めて幼稚園全体としては充足していることから、公立幼稚園として何を担っていくのか、本来の幼稚園機能を拡充していくのか、保育所機能の補完も含めて考えていくのか、さらには、地域の子育て支援や発達支援、幼児教育の研究・研修などを行う「幼児教育センター」として新たな機能を付加していくのかを見定める必要があります。

その中で、保育所の待機児童対策を現状での優先項目として捉え、次のステップとして段階的にその他の機能の付加(多機能化)を図る必要があると思われます。また、「幼児教育センター」については、付加する機能をより具体化することで、そのイメージの共有化が求められます。今後、適正配置の考え方を踏まえ、継続して審議を進める必要があるものと考えます。

なお、その際には、公立幼稚園のあり方や公私間の連携など長期的な視点と保育所の待機児童対策などの短期的な視点の両面からの審議を行うため、「市立幼稚園教育振興プラン」や「保育所の待機児童対策」の内容、また、今までの審議会や部会での各委員の意見整理や項目整理を行った上で、具体案についての検討を進めていく必要があります。

< 公立幼稚園への付加を検討する機能 >

従来機能	新規機能
<b>保育所機能(0～5歳児の長時間保育機能)</b>	
空き室(10室)の保育ルーム等への活用 「保育に欠ける」児童を受け入れる預かり保育の研究 適正配置の議論を踏まえた保育所等への施設転用	
<b>幼稚園機能(3～5歳児の短時間保育機能)</b>	
複数学級編制化や4歳児の随時受け入れ 3年保育についての研究	
<b>地域や家庭における子育て支援機能</b>	
現在実施している主に3歳児以上の子育て支援事業の充実 0～2歳児を主な対象とする子育て支援事業の展開(幼児教育センターとしての付加機能)	
<b>発達支援機能</b>	
保護者の希望する園での受け入れや特別支援学校、専門機関との連携強化 適正配置の議論を踏まえた療育などの専門機関(発達支援センターのランチ)への施設活用	
<b>公的機能</b>	
1年保育(5歳児)の就学前教育の保障など、セーフティネットとしての役割	
<b>幼児教育に関する研修・研究機能</b>	
ブロックにおける幼保小の連携や幼児教育の専門機関としての研修・研究の充実 子育て総合センターのランチとしての展開(幼児教育センターとしての付加機能)	

【幼児教育センターの機能】
現在実施している主に3歳児以上の子育て支援事業の充実 保護者の希望する園での受け入れや特別支援学校、専門機関との連携強化 ブロックにおける幼保小の連携や幼児教育の専門機関としての研修・研究の充実 子育て総合センターのランチとしての全市展開(0～2歳児を主な対象とする子育て支援機能 幼児教育に関する研修・研究機能) 発達支援センターのランチとの整合性を図る。

## ( 6 ) 適正配置の考え方

( 1 )に掲げた各機能をどの程度、地域に配置していくのかについては、以下の表にあるように、一定の基準を定めた上で、必ずしもブロックごとに配置するという考え方だけではなく、地域の実情に応じてより柔軟な判断が求められます。例えば、あるブロックにおいて、施設は充足していますが、その地区に公的機能が存在しないような場合には、公立における幼保一体型の施設といったことも検討課題となります。

保育所の待機児童対策（機能 ）の進め方を整理した上で、以下の ～ の機能を地域に弾力的に付加していくべきです。こうしたことを踏まえ、今後、適正配置を進めるための具体的な計画の策定に着手する必要があると思われます。

機 能	適正配置の考え方など
保育所機能(0～5歳児の長時間保育機能)	ブロックごとの保育需要を満たすように(4)の考え方を基本として、保育所整備及び保育所以外の待機児童対策を進める。保育需要の伸びと就学前児童数の将来予測も適宜検証しながら、どの程度の保育所機能が必要かを見極めていく必要がある。
幼稚園機能(3～5歳児の短時間保育機能)	現在の施設定員において、短時間保育の需要を満たすことが可能。ただし、公立幼稚園の機能をどう位置付けるのかを別途検討していく必要がある。
地域や家庭における子育て支援機能	「地域子育て支援拠点事業(地域子育て支援の拠点)」を少なくとも中学校区(20校区)に1か所を目安に整備する。各地域の拠点を軸に、その他、子育て支援サービス及びメニューの充実を図る。また、社会資源の活用や地域活動との連携を図り、地域での子育て・子育てを支える場を目指す。
発達支援機能	中核施設を1か所整備する。「わかば園」の建て替え(【参考資料:P25】参照)を機に発達支援センターとして整備を進める。中核施設以外に、地域の発達支援機能の充実のため、拠点となるランチを2か所程度設置することを検討する。また、地域における身近な相談・支援機関として、幼稚園や保育所がその役割を担えるような体制整備を進める。
公的機能	就学前教育の保障の観点から、公的機能を強化し、公立と私立の連携・協同による充実を図る。また、地域に公立幼稚園、公立保育所を配置し、どちらか的一方がない場合は、幼保一体型施設などの検討が必要である。
幼児教育に関する研修・研究機能	中核施設は子育て総合センターの1か所とする。研修の一体化、保育内容や幼保連携などに関する調査研究を大学などの専門機関との連携により進める。 幼・保・小連携などによる研修や保育研究などは幼・保・小連携ブロックごとに基幹園の必要性を検討する。

## ～ブロックについて～

- ・ 小学校区を単位として組み合わせる
- ・ ブロックごとの実態に応じて必要な施設を検討する

## ～考え方～

### 保育所機能（0～5歳児の長時間保育機能）

- ・ ブロックごとに将来の保育需要を満たすことを基本に配置する。

### 幼稚園機能（3～5歳児の短時間保育機能）

- ・ 施設定員では現状の施設において需要を満たすことが可能だが地域偏在がある。

### 地域や家庭における子育て支援機能

- ・ 少なくとも中学校区を目安に1か所（計20か所）
- ・ 中核施設：全市に1か所（子育て総合センター）

### 発達支援機能

- ・ 中核施設：全市に1か所（わかば園の建替）
- ・ ブランチ2か所程度の設置を検討

### 公的機能

- ・ 公立と私立の連携・協同による公的機能の充実及び就学前教育の保障を図る。
- ・ 公立幼稚園、公立保育所の配置

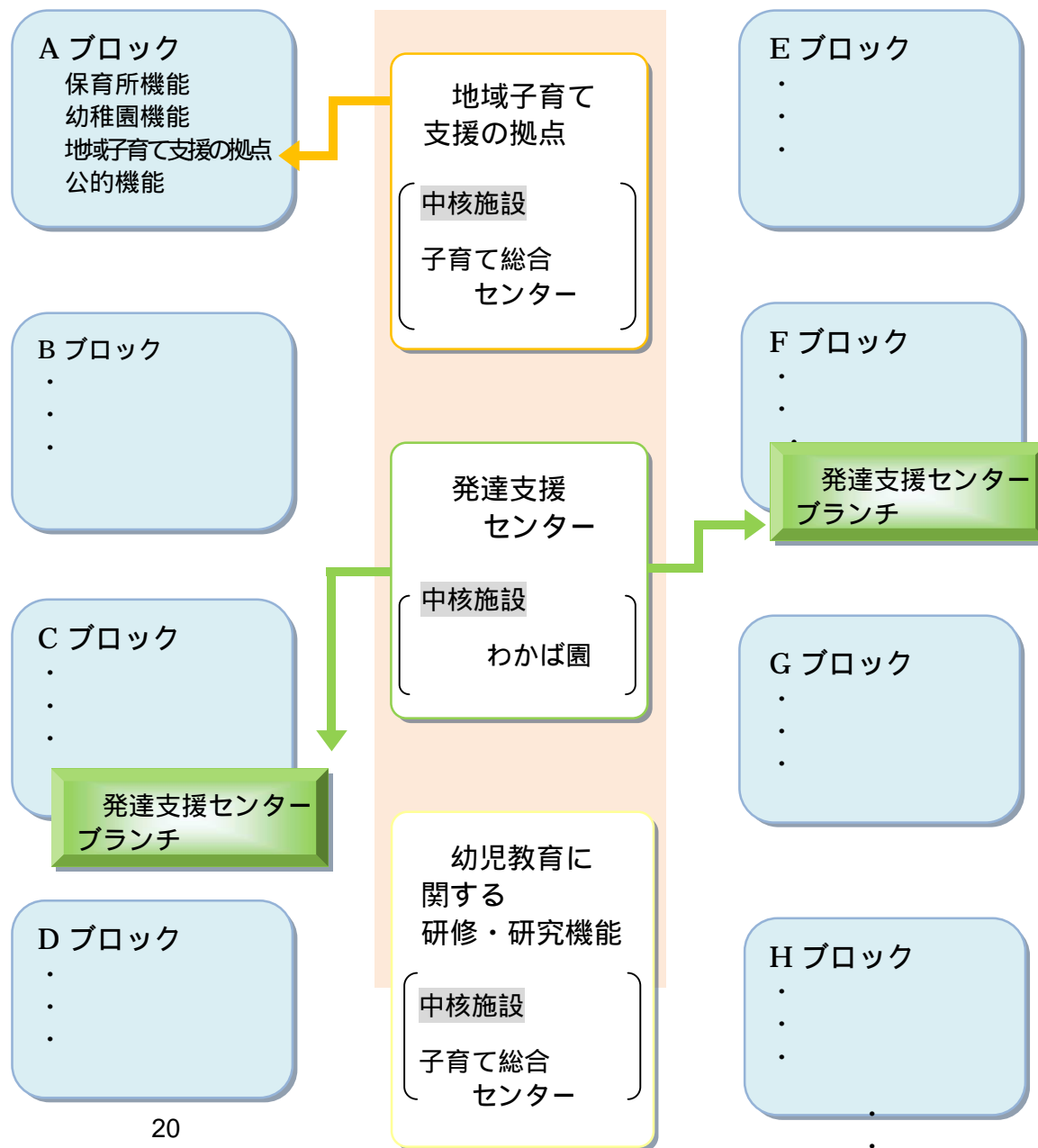
### 幼児教育に関する研修・研究機能

- ・ 中核施設：全市に1か所（子育て総合センター）
- ・ 幼保小連携による研修・研究などは、ブロックごとに基幹施設の必要性を検討

## ～検討課題～

- ・ ブロックごとの保育所の待機児童対策
- ・ 幼児教育センターの具体化と箇所数

## ～機能の配置・イメージ図～



### 3 . 整理

#### ( 1 ) 整理

保育所をめぐる西宮市の状況は、施設整備やその運営に毎年、多額の公費を投入しているにも関わらず、多くの子どもが保育所に入所できずに待機児童となっています。平成 22 年 4 月 1 日で 310 名の待機児童があり、年度途中となると、10 月 1 日で 662 名と年度末の 3 月に向けて増え続けていく状況です。自治体（市町村）には児童福祉法第 24 条に規定される「保育に欠ける子ども」の保育義務があり、西宮市の財政的な負担は大きいものがありますが、早急に対策を進める必要があります。そこで、当部会では、待機児童対策を適正配置の議論の中でも優先項目として位置付け、審議を重ねてきました。

ただ、西宮市においても少子化が進みつつある中、保育所の新設に頼る待機児童対策は将来の施設過剰といった新たな課題を引き起こす可能性もあることから、市全体の保育機能の向上が求められています。そのため、今まで待機児童対策として明確には位置付けられてこなかった幼稚園や認可外保育施設といった既存施設の有効活用の視点も取り入れて進めていく必要があります。さらに、そうした取り組みを進めるなかで、幼稚園と保育所等との連携・協同体制を築くことが今後ますます重要になってくるものと考えます。今後、今年度の審議内容を踏まえ、保育所の待機児童解消に向けて、「保育所待機児童解消計画」の改訂作業に取り組み、新たな制度設計やその内容を当該計画に明記していく必要があると思われまます。

なお、将来的な施設の供給過剰を防ぐこと、また、その収束方法を考えておくことも必要な視点であり、そのためには、幼稚園や保育所などを含めた施設全体の適正配置を検討することが重要と考えます。上記の待機児童対策を進める際には、保育需要が落ち着いた段階で、施設の転用や地域及び年限を区切って実施することも一案であり、それぞれにある課題を整理して、次年度以降において早期の実現が望まれます。

#### ( 2 ) 次年度に向けて

今年度は、審議会が設置された初年度ということもあり、「保育所の待機児童対策」を喫緊の課題として優先して審議を行ってきました。次年度においては、今年度整理した機能面の配置という観点から、ブロック割を確定させて、就学前児童数の将来推計を行った上で、市全体の施設の適正配置をさらに具体化して進めていく必要があると考えます。

そのため、「公立・私立の役割と連携・協同体制」や「適正配置の中での幼稚園と保育所の連携」といったことを念頭において、今後、審議を進めていくとともに、個別的な検討課題として、継続審議となった「公立幼稚園の多機能化とそのあり方」や「認可外保育施設の認証制度」などについてはさらに詳細な検討が必要と思われまます。

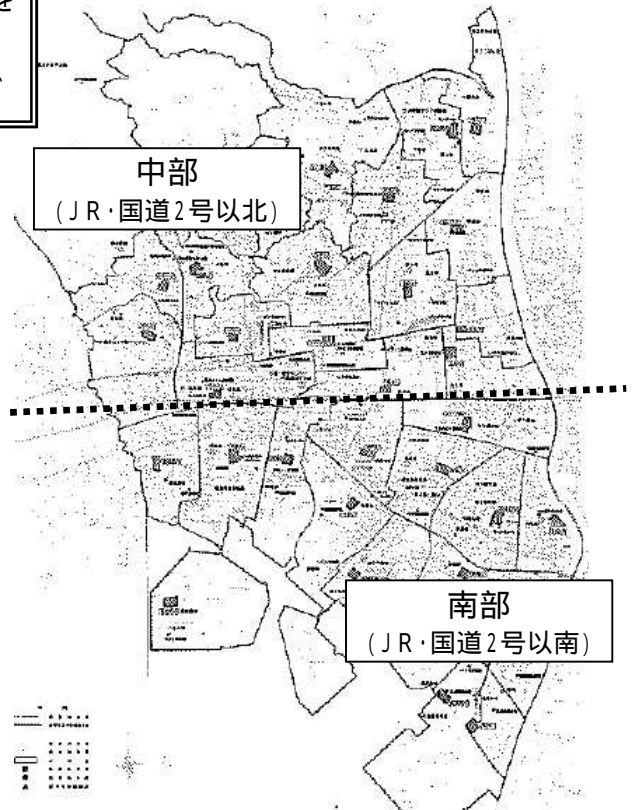
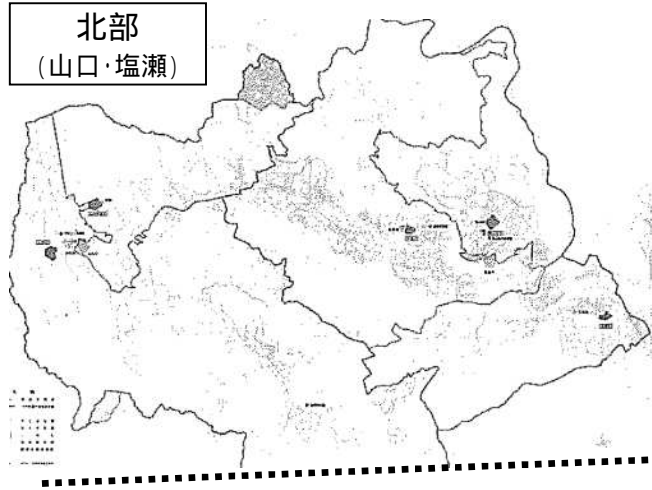
【別紙資料】 ブロック分け図

基本的な考え方

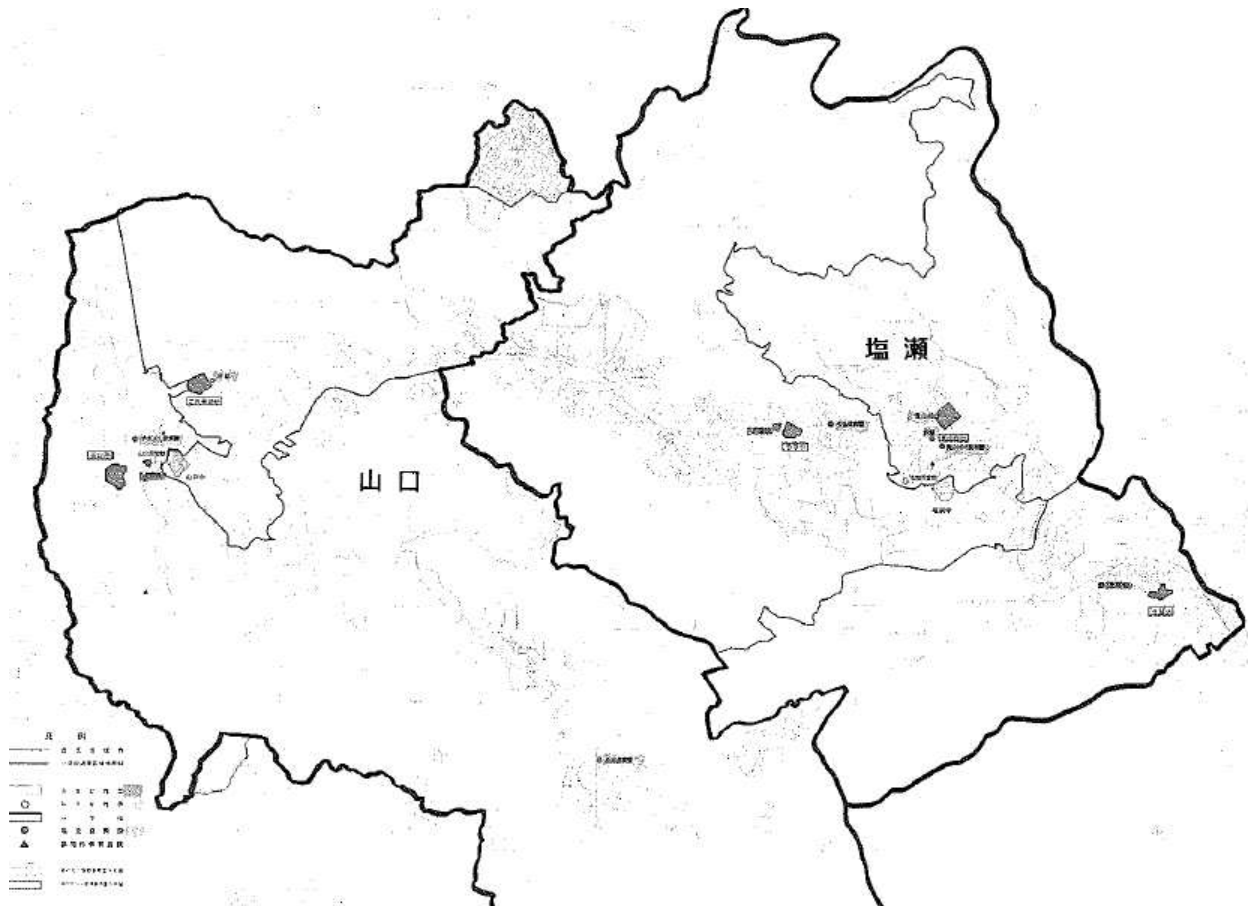
小学校区を最小単位として組み合わせる。  
小学校区の組み合わせは、幼・保・小の連携ブロックを参考にする。  
上記、及び に地域性等を考慮して組み合わせ、大・中・小の3つのレベルを設定する。

(1) 大ブロック

市内を3つ分割

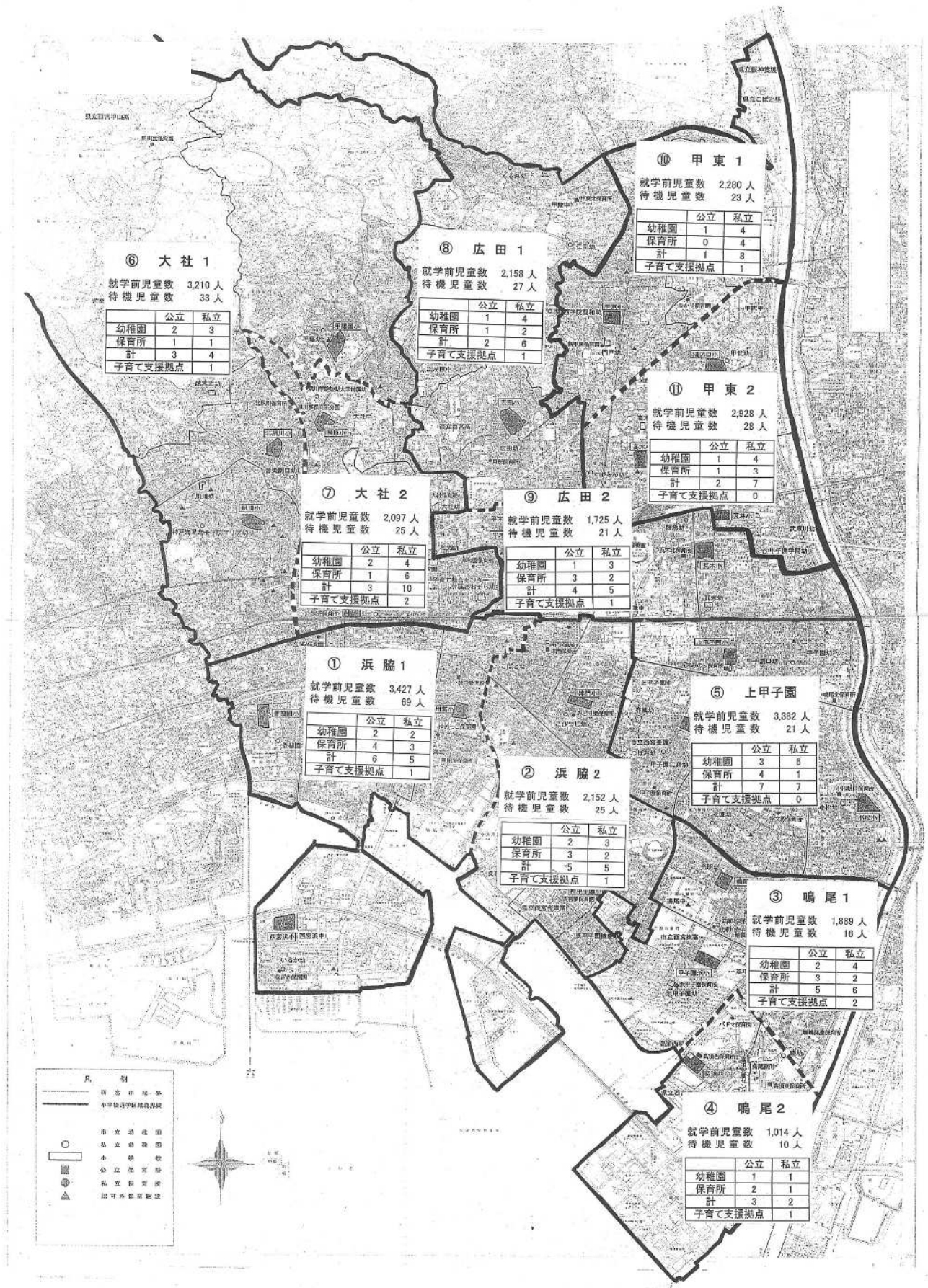


(2) 中・小ブロック：北部（共通）





(2) 中・小ブロック：中南部  
 中ブロック(実線)、小ブロック(点線)



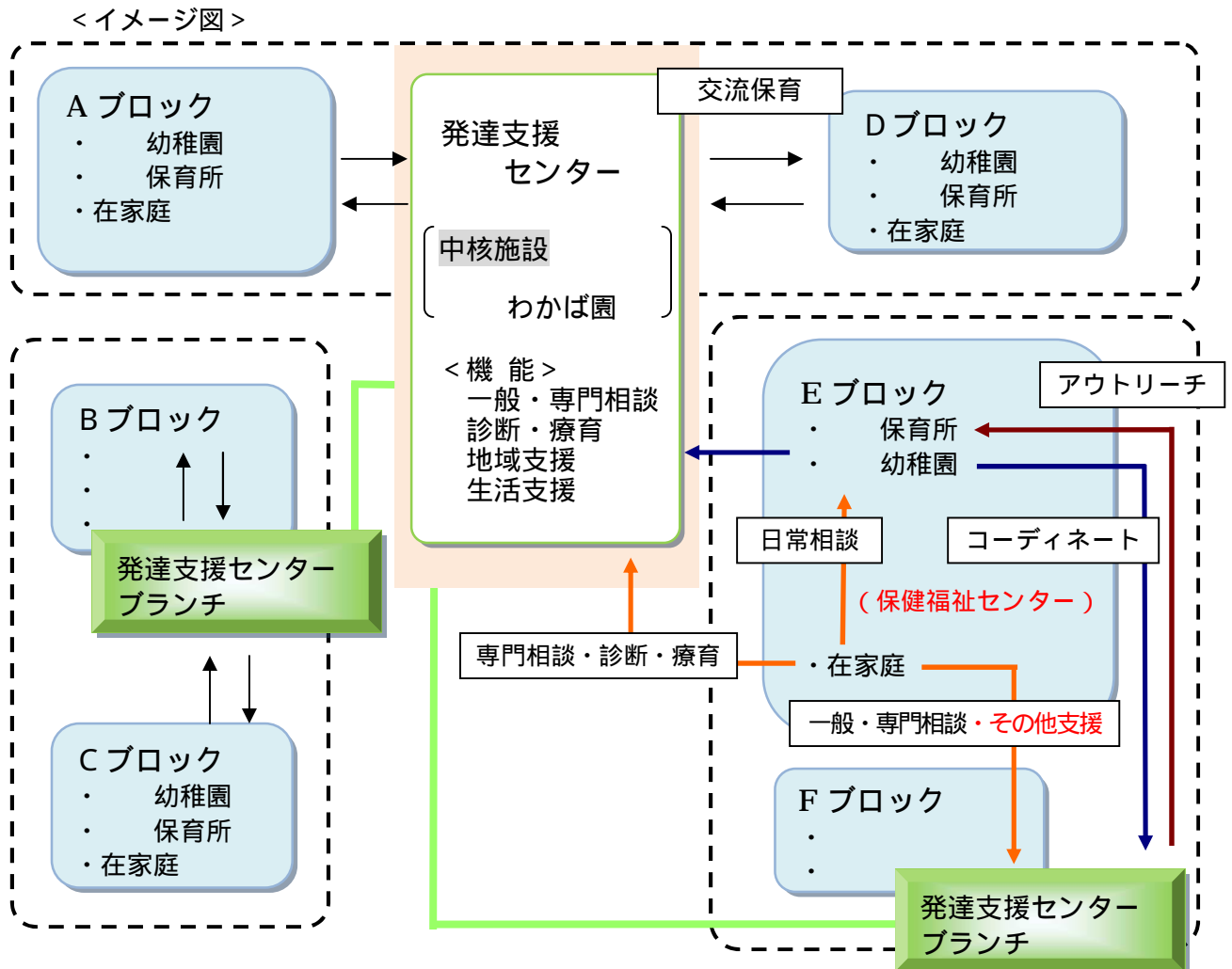
【参考資料】 ～ 発達支援機能のイメージ (P11) ～

・ 専門家による訪問支援 (アウトリーチ): 中核施設 (発達支援センター: わかば園) から各幼稚園や保育所へ出向く形で、子どもの支援方法や保育内容、保護者の相談などについて心理療法士や医療関係者など、専門家による相談・助言・指導などの支援を行う。

・ 中核施設とランチの設置及びその関係: 中核施設 1 か所で、発達に関する全市の相談・支援体制を築くのは市の特性 (南北に広い) から課題が多い。そのため、市内を大きな括り、例えば、北部、中部、南部といった形で、中核施設の分室のようなもの (ランチ) の設置を検討する。なお、ランチとなる施設は、療育施設はもちろん、幼稚園や保育所、大学等から、地域の実情に合わせて今後、検討を要する。

・ 中核施設と幼稚園・保育所の役割及びその関係: 幼稚園・保育所においては、在園児以外の子どもの発達支援も含めた広い相談体制が望まれる。その上で、発達に課題のある子どもや家庭の状況に応じて専門機関へのつなぎや、さらに、在園児に関しては、日常から一体的な保育を行うためにも、保育者の資質向上が重要で、「公・私・幼・保」が合同で研修を行うなど、西宮市としての研修制度を構築する必要がある。また、療育施設と幼稚園・保育所との交流保育も積極的に行える環境づくりが求められる。

・ その他 (母子保健事業との関係): 特に在家庭においては、乳幼児健診等の各種母子保健事業が、相談・支援体制の基礎的な役割を担っている。また、子どもの発達・発育の課題に応じて、幼稚園や保育所及び療育施設など専門機関との連携が求められる。



わかば園の建替構想（総合療育センターの整備）について

1. わかば園とは

(1) 昭和 42 年に肢体不自由児の通園施設として開園

(2) 現在の機能

通園療育 ... 1 ~ 5 歳児の肢体不自由児

外来診療療育...保険診療

療育相談事業...相談、関係機関との連絡調整、啓発、ボランティア養成等

療育等支援事業...外来保育、施設支援、在宅訪問

療育...成長する子どもをいろいろな面（医療と保育）から支える総体的な取り組み

(3) スタッフ：医師、看護師、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士、心理療法士、保育士など

2. 総合療育センターの整備について

(1) 「西宮市立わかば園施設整備事業基本構想検討委員会」を設置

平成 22 年 11 月に設置し、平成 23 年 5 月を目途に基本構想をまとめる。

委員構成：学識経験者、保護者、関係団体の代表、地域団体、行政など

(2) 現状

わかば園の施設の老朽化

発達障害など発達・発育に課題のある子どもが増えている

（わかば園の初診児の約 7 割が知的障害や発達障害）

(3) 検討課題（新たな機能、拡充する機能）

通園療育機能...障害の種別を問わない総合療育施設機能を大きく発展させることを検討

地域支援機能...市内各施設、地域との連携強化を図り、市内療育機関の中核的役割を果たす施設の整備を目指す。保護者支援の強化。

生活支援事業...日中一時預かりなど

## 特別支援教育ワーキンググループの審議経過

### 1. 特別支援教育、障害児保育のあり方について(現状と課題)

#### 1. 現状と課題

##### (1) 相談体制・施設の利用について

西宮市では、「にしのみや子育てガイド」を4か月児健診時等に配付し、相談窓口や幼稚園・保育所の施設一覧について広く情報提供をしています。特に子どもの発達に関しては、乳幼児健診(4か月、1歳6か月、3歳)などの母子保健事業を通じて、医師や保健師による相談や情報提供、専門機関へのつなぎ等を行っています。しかし、障害等のために特に支援を必要とする子ども(以下支援を必要とする子ども)の保護者が施設の利用や入所・入園の相談をする場合は、幼稚園、保育所、療育施設等において、それぞれの管轄が独自の基準で対応しているのが現状です。

##### 【課題】

相談窓口の明確化、情報の共有や専門機関へのつなぎなど、関係機関の相互連携の強化が課題です。子どもや保護者が適切な支援を受けられるようなコーディネート機能など、乳幼児期からの総合的な相談・支援体制の確立のため、中核的な役割を果たす、例えば、発達支援センターといった機関が必要と思われます。

##### (2) 入園・入所決定など受入体制について

公立幼稚園では、園長が「西宮市心身障害児適正就学指導委員会」の答申のもと、入園を決定しています。私立幼稚園では、園の方針によって、園ごとに入園の判断をしています。保育所は、公私立とも市が随時受け付け、特別面接を行い、入所保育所も含めて決定しています。

そのため、入園・入所の決定や対応、受入体制が施設によって異なり、保護者や子どもが希望する施設を利用できないことがあります。中でも、公立幼稚園は11月頃をめどに受け付けを終了するため、その後に希望されても受け入れができない実態があります。

##### 【課題】

市全体で受け入れを保障するために、幼稚園や保育所の入園・入所、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在り方について、各関係機関による、より一層の連携が必要です。

なお、医療的ケアの必要な子どもの受け入れやその対応については、現在は、医師法上からも教員や保育士が医療行為を行うことは原則禁じられているため、医療関係者の配置など、受け入れ体制の整備に課題があります。

## (3) 職員体制や加配職員の配置、専門職等について

## 加配職員の配置や職員体制について

施設により、加配される職員の職種や配置基準が異なります。私立幼稚園においては、県の認定基準に応じた補助金が交付されますが、その額も十分とは言えず、審査も厳しい状況です。また、加配職員が必要かどうかを決定する面接や申請において、保護者から承諾を得られない場合、受入体制が整わないことがあります。

## 専門職等の指導・助言について

障害など個々の特性に応じて指導していくためには、専門家による指導・支援が必要であり、現在、公立幼稚園では、西宮専門家チームや西宮養護学校の教育相談担当者が望ましい支援のあり方について、巡回及び来所による専門的な指導助言をしています。一方、保育所では、指導医師によるケース研究会や自主ケース研究会等による個別の指導・支援のあり方について指導助言を受けています。また、専門機関（療育施設）のスタッフが、幼稚園や保育所の要請により、支援方法等について助言や指導を行っていますが、システムとして確立されていません。

## 【課題】

現在は、各施設や機関がそれぞれで指導・助言体制を築いているため、体制の整備と充実が課題です。また、公立・私立、幼稚園・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ています。

## 人材育成や研修について

幼稚園、保育所は、それぞれ、保育現場における実践交流（ケース研究）を含め、様々な研修を実施しています。

## 【課題】

引き続き、支援を必要とする子どもの保育に関する理念の周知、保育内容の充実に向けた研修を実施し、さらに、公立・私立、幼稚園・保育所が共通の理解や認識を深めていく必要があります。また、実践による保育方法とともに、言語化による保育の継承や専門家等による定期的な保育内容の評価・検証が求められています。

## (4) 保育内容について

公立幼稚園においては、特別支援教育コーディネーターを中心とする特別支援教育に係る園内委員会を組織し、幼稚園教育要領に基づき、特別支援教育の理念を踏まえながら、個別の指導計画を立案し、園全体で幼児一人一人の教育的ニーズに応じた支援をしながら、集団保育を行っています。

私立幼稚園においては、まず一人ひとりのありのままを受け止めるところから始めています。教育の方向性については、各園、臨床心理士や特別支援教育における専門家より、定期的に指導を受けています。これらの対応について、各園、差異はありますが、個別のかかわりから、集団の中での個人の育ちについても丁寧に捉えていく教育を実践しています。

保育所においては保育所保育指針に基づき、一人一人の子どもの発達過程や障害の状態を把握し、支援を必要とする子どもが他の子どもとの生活を通じて共に成長できるよう、保育計画の中に位置付けています。また、職員の連携体制の中で個別の関わりが行えるように保育を行っています。

【課題】

支援を必要とする子どもが、集団の中で生活するという経験を得ることで、社会性や豊かな人間性が培われる一方、自立のための基盤を培う個別の保育の必要もあります。子ども一人一人が、よりよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うための保育内容や保育方法を検討していくことが必要です。

( 5 ) その他：発達障害のある子どもへの対応

近年、発達障害のある子どもへの対応が大きな課題となっています。発達障害は、早期発見による適切な対応が有用とされており、保育現場における実態把握や保育指導、専門機関との連携が重要です。保育者が子どもの発達課題を的確に理解し、適切な保育を行えるよう、人員体制の充実とともに、専門家等による指導や支援、保育現場における研修等の充実が求められます。

また、保護者への支援も重要です。保護者が氾濫する情報に惑わされることのないよう、適切な情報提供など、不安や負担を軽減するような支援が必要です。そのためにも、乳幼児期からの総合的な相談・支援体制の確立など、その中核的役割を果たす機関が求められます。

2. 次年度に向けて

支援を必要とする子どもの就学前における教育・保育については、家庭及び専門機関との連携を図りながら、集団の中で生活することを通じて、全体的な発達を促すとともに、障害など個々の特性に応じた適切な配慮が必要とされています。

インクルージョンの理念が進んでいく中、幼稚園・保育所と療育施設との交流保育の実施、また、国においては、幼保一体化に向けた「こども園」の議論がなされており、今後、公立・私立、幼稚園や保育所に関係なく、支援を必要とする子どもの受入れの保障を視野に入れた検討が必要であり、当審議会での審議において、支援を必要とする子どもの成長過程に応じた適切な支援体制の整備を検討していかなければならないと考えます。

なお、協議を進めていく中で、児童虐待などにより、特別の支援を要する家庭への対応についての問題提起がありました。今後、様々な施策の方向性を検討する際には、特別の支援を要する家庭やその子どもたちのことも念頭におきながら、審議していく必要があると考えます。

また、次年度については、「インクルージョンの理念に基づく保育システム」の構築を目指して、「相談・支援体制の確立と施設の受入体制」や「施設への指導・助言体制の充実」、「専門機関や小学校等との連携・協同体制」、「保育内容や保育方法の検討」といった具体策の検討が必要と思われます。

- ( ) 幼稚園では「特別支援教育」や「特に教育的配慮を要する幼児」、保育所では「障害児保育」や「障害のある子ども」と表現に違いがあります。現在、国の「障がい者制度改革推進会議」において、「障害」の表記のあり方に関する検討を行っていること、また、就学前の子どもは、年齢が低い未分化な状態にあること、さらに、幼稚園や保育所でこれまで培ってきた歴史やそれぞれの特性にも関係することから、本報告においては、「障害等のために特に支援を必要とする子ども」と表現しています。

## 2. 平成 23 年度の進め方について

### 1. 平成 22 年度における諮問項目ごとの審議経過

<p>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【適】【格】 H22 に考え方・課題の整理。H23 は他の項目と関連付けて検討。</p> <p>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）【適】 全体の考え方を H22 にまとめた。H23 は具体計画の策定に着手。</p> <p>保育所の待機児童解消に向けた方策について【適】 H22 に考え方を整理。H22 に一部の具体化、H23 全体計画の具体化。</p> <p>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【格】 公私立幼稚園間の保護者負担については、H22 に結論、具体化。 その他の部分についても考え方を整理。H23 は継続審議。</p> <p>特別支援教育、障害児保育のあり方について【審】 H22 は「現状と課題」を整理。H23 はそれに基づき、具体化。</p> <p>行政組織・推進体制の一元化について H22 は審議なし。H23 は課題整理。</p>
--

【適】適正配置部会、【格】格差是正部会、【審】審議会

### 2. 平成 23 年度の作業部会審議テーマ

<p><b>適正配置部会：平成 22 年度に議論した地域における子育てに必要な機能について、就学前児童数の将来推計等をもとに全体計画を策定する。</b></p> <p>1. 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）【諮問 2】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・公立・私立の役割と連携・協同体制について</li> <li>・適正配置の中での幼稚園と保育所の連携について</li> <li>・公立幼稚園の多機能化とそのあり方について</li> </ul> <p>2. 保育所の待機児童解消に向けた方策について【諮問 3】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・H22 の課題整理から具体計画の策定について</li> <li>・公立幼稚園の活用、私立幼稚園との連携について</li> <li>・認可外保育施設（認証制度）の検討について</li> </ul>
<p><b>格差是正部会：平成 22 年度継続審議の内容に加えて、新しい審議テーマを設定し、部会の名称を「格差是正・こども支援部会」に変更する。</b></p> <p>1. 保護者負担の格差是正及び公費投入について【諮問 4】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・認可外保育施設への支援等について（H22 継続審議）</li> </ul> <p>2. 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【諮問 1】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・子ども・子育て環境について（地域における子育て支援の充実について）</li> <li>・幼保小の連携及び研修制度について</li> </ul> <p>3. 特別支援教育・障害児保育のあり方について【諮問 5】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・インクルージョンの理念に基づく保育システムについて</li> <li>・支援体制など具体策の検討について</li> </ul> <p>4. 行政組織・推進体制の一元化【諮問 6】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・課題整理</li> </ul>

### 3. 平成 23 年度の作業部会設置

項目	部会名	内容
	適正配置部会	幼稚園や保育所、子育て支援施設等の役割や機能を検討した上で、保護者や地域のニーズ・児童数・施設数・施設の容量・待機児童の状況等による適正配置を審議する。公立幼稚園をどのように活用するのか、認定こども園や保育所への施設の転用も視野に入れ、幼保の連携も含めて検討する。なお、喫緊の課題としては、保育所の待機児童解消があげられる。
	格差是正・こども支援部会	認可外保育施設への支援等についての継続審議に加えて、幼稚園や保育所等における保育の質の向上や幼保小の連携、子ども・子育て環境などについて審議する。また、特に支援を必要とする子どもの成長過程に応じた適切な支援体制の整備についても検討する。
	(行政組織・推進体制)	行政組織・推進体制の一元化については、課題整理をした上で、審議会に提案する。具体的な内容は、次年度以降に検討する。

### 4. 平成 23 年度の作業部会構成

区 分		氏 名	適正配置部会	格差是正・こども支援部会
委 員	施設関係団体	出原 大		
		内田 澄生		
	子育て支援団体	熊谷智恵子		-
		前田 公美	-	
	公募委員	庄野 好美		-
		村上美也子	-	
	学識経験者	上中 修	-	
		倉石 哲也		-
		酒井修一郎	-	
寺見 陽子		-	-	
オブザーバー	公立施設関係者、学識経験者等	(必要に応じて)		



平成23年度 西宮市幼児期の教育・保育審議会スケジュール(案)

		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
審議会				6/ 月上旬		7/ 下旬		10/ 月上旬			12/ 下旬		2/ 月中旬
			第1回 ・待機児童対策の具体化 (認証制度・私立幼連携) ・アンケート 保護者版の結果報告		第2回 ・適正配置と幼保連携 ・認可外への支援 ・幼保小連携、研修制度			第3回 ・適正配置計画(案) ・子ども・子育て環境		第4回 ・適正配置計画 ・特別支援まとめ ・行政組織・推進体制			第5回 ・まとめ
作業部会	適正配置		5/ 月上旬		7/ 月上旬		8/ 下旬	10/ 下旬			1/ 月中旬		
	格差是正・ こども支援			6/ 月中旬		8/ 下旬		10/ 月中旬	11/ 下旬		1/ 月下旬		
			第1回 適正配置と待機児童解消 (認証制度・私立幼)		第2回 適正配置と幼保連携 公私の役割		第3回・第4回: 適正配置の全体計画 ・公私幼保の連携・協同 ・公立幼の多機能化			第5回: 地域における 適正配置(まとめ)			
				第1回 ・認可外への支援 ・幼保小の連携、研修制度		第2回 ・子ども・子育て環境		第3回 ・特別支援教育、 障害児保育について	第4回 ・特別支援まとめ ・行政組織・推進体制		第5回 まとめ		
課題整理		児童数将来推計 ブロック分け確定	待機児童対 策の具体化	特別支援、障害児保育 の具体化	行政組織・推進体制の 一元化								
議 会													