

能美市子どもの未来を考える認定こども園  
(保育園) のあり方検討委員会

提言報告書

平成 31 年 2 月 18 日

能美市子どもの未来を考える認定こども園 (保育園) の  
あり方検討委員会



## 目次

I. 経緯及び経過について……………	1
II. 能美市の保育に関する現状について ……	3
III. 保育に係るアンケートの結果について ……	5
IV. 保育所型と幼保連携型の違いについて ……	8
V. 提言……………	9
公立認定こども園のあり方について ……	10
民営化計画の基本方針について ……	12
公立施設の民営化に関する具体的な考え方について ……	13

## I. 経緯及び経過について

能美市では、現在、公立認定こども園15カ所が設置され、0歳の乳児から就学前児童にいたる将来の能美市を支える約2,000人の児童の保育を実施している。そのなかにおいて、公立認定こども園は、開所以来、保育が必要な多くの児童を保育し、市の保育行政の拡充と推進に努めてきた。

しかしながら、近年、多様化する保育・子育てニーズへの対応、保育士の確保及び適正配置、安全安心な保育環境の整備や幼児教育の無償化といった保育行政の変革のなか、公立認定こども園は、限られた予算で、質の高い教育・保育を提供していくために、その従来の役割・位置づけについて問われる時代となっている。

このような状況下において、能美市では第2次能美市総合計画に基づき、認定こども園のあり方の検討と対応について、よりよい保育の向上を図ることを目的として、学識経験者をはじめ、議会・児童福祉に関係する団体及び小中学校校長の代表、公立認定こども園保育士の代表、行政から10名を委員とし、能美市子どもの未来を考える認定こども園のあり方検討委員会（以下「検討委員会」という。）を設置した。

この趣旨のもと、検討委員会は、「能美市の未来を支えていく子どもの人材育成」を第一に考え、① 多様な保育・子育てニーズへの対応に関する事 ② 保育士の確保及び適正配置に関する事 ③ 安全安心な保育環境の整備に関する事 ④ 幼児教育の無償化に関する事 ⑤ 認定こども園、小学校及び中学校の連携に関する事を検証・検討項目とし、4回にわたり慎重に検討を行ってきた。

このうち、第1回検討委員会では、公立認定こども園の現状と課題を共有し、保護者に対して実施するアンケート内容の確認を行った。第2回では、全保護者に実施したアンケートの結果報告と分析を行い、利用者の満足度を検証するとともに、公立認定こども園の現状とあり方について意見交換を行った。その後、市内の公立認定こども園の中から6園を選定

し現地視察を行った。

第3回では、現地視察をした感想、公立認定こども園のベースとなる保育の柱について確認した。更に、幼保連携型認定こども園の運営方式について意見交換を行った。

第4回では、これまでの議論を踏まえ、行政への提言を協議した。今般、その提言を取りまとめたので報告する。

## Ⅱ. 能美市の保育に関する現状について

### 1. 保育児童の推移と保育需要

市内の児童数は平成20年度と平成30年度を比較すると、平成20年度の児童数は3,132人に対し、平成30年度では2,637人と約15ポイント減少している。一方、公立認定こども園の入園児童数及び入園率を同年度で比較すると平成20年度では、2,209人で約70%だったのに対し、平成30年度では、2,328人で約88%と逆に入園児童数では5ポイント、入園率では18ポイントそれぞれ増加し、保育需要は増加傾向にある。近年の社会情勢に伴い女性の就労率が高まり、保育が必要な0、1歳児の入園が増加していることが要因と考えられる。

このような現状の中、公立認定こども園においては、多様化するニーズに対応するため、延長保育や休日保育・一時預かり保育など特別保育事業を積極的に実施している。

### 2. 公立認定こども園運営費の推移について

平成20年度と平成30年度の予算額を比較すると、平成20年度では人件費の割合が全体の71%に対し、平成30年度では82%と11ポイント増加している。

このような状況を鑑みると、本市では、今後も保育需要の増加が見込まれる中、限られた財政状況のもと、児童に最善の利益を保障し、子育て家庭を支援するため、より効果的・効率的な保育行政を運営していくことが今まで以上に求められていく。

### 3. 保育士の人材確保について

平成20年度と平成30年度で正規保育士の割合を比較すると、平成20年度では約45%に対し、平成30年度では約35%と10ポイント減少している。

この状況は、近年の人材不足に加え、自分の働きやすい時間帯で働くことを選ぶ、非常勤の保育士が多くなってきている現状が要因である。

#### 4. 保育施設間の格差について

平成19年12月の能美市立保育園統廃合等検討委員会による答申を基に、平成22年度から統廃合を実施し21園あった保育施設を15園とした。

現状は、統廃合計画により建設された保育施設7、平成14年に建設された保育施設1、昭和49年から55年に建設された保育施設が7施設である。このような中、新旧の施設間において保育環境の格差が生じている。

### Ⅲ. 保育に係るアンケートの結果について

多様化する教育・保育、子育てニーズを的確に捉え、対応し、質の高い教育・保育の提供と地域全体で子育て家庭を支援する体制づくりを図ることを目的とし、公立認定こども園や市外の施設に通う保護者ニーズを検証し、さらなる教育・保育の向上のため下記のアンケートを実施した。

調査対象者：市内の公立認定こども園及び市外の施設を利用する子どもを持つ保護者全員

調査期間：市内公立認定こども園・市外施設を利用する子どもを持つ保護者

平成30年11月8日～平成30年11月16日

幼稚園を利用する子どもを持つ保護者

平成30年11月19日～平成30年11月28日

調査方法：市内認定こども園

配布方法 各施設で保護者に直接配布

回収方法 各施設に回収箱を設け、回収箱に投函する

市外の施設を利用

配布方法 郵送にて配布

回収方法 返信用封筒にて回収

回収率：市内認定こども園 52%、市外の施設 25% 合計 50%

主要調査項目：以下の6項目について、アンケートを実施

- ①お住まいの中学校校下と通園先
- ②通園施設の選定理由
- ③通園施設で感じていること
- ④今後、求める教育・保育サービスの内容
- ⑤民営施設の運営等のイメージ
- ⑥その他、意見や要望

主な調査結果：

- (1) 市内の通園施設を選んだ理由は、「自宅に近いから」が88%と最も多く、居住地の園に通うことが根付いていることが分かった。市外の通園施設を選んだ理由は、「教育・保育内容や園の雰囲気」が74%と最も多く、教育面を望んでいることが分かった。また、「職場に近いから」も次いで多く、勤務先や送迎等の理由で利用している方も多かった。
- (2) 通園施設について感じることで、子どもの状況に関しては、全項目において、やや満足以上が9割を超えている。施設や設備などは、満足意見が多いが施設の老朽化に対する不満の意見が約1割を超えている。食事や健康、衛生では、全項目において、やや満足以上が9割を超えている。教育・保育体制、連絡などについては全項目で、やや満足以上が約9割である。教育・保育内容、行事などでは、全項目において、やや満足以上が9割を超えている。
- (3) 今後求める教育・保育サービスは、市内の施設を利用する保護者からは特色ある教育活動やサービスを取り入れて欲しいという、要望が多かった。また、市外の施設に通う保護者は、独自の教育方針や教育活動を選んで入園しているため、今のサービスに満足している。
- (4) 民営施設に関するイメージについて、「施設や設備」、「食事や健康、衛生」、「教育・保育体制と連絡」、「教育・保育内容と行事」において、約6割から8割がプラスのイメージを持っている。更に、施設によって特色がある教育（英語・体操・音楽など）に力を入れているイメージを持っていた。

このアンケート結果が示す保護者ニーズと市の公立認定こども園の現状をすりあわせたときに見えてきたことは、以下の2項目である。

- ①教育的要素の充実に対するニーズ
- ②特色ある保育に対するニーズ

この2項目を受け止めながら、今後の方向性を考えていく認識となり、現在、市の公立認定こども園は全て「保育所型認定こども園」で運営していることから、これらのニーズに応えるには、「幼保連携型認定こども園」の必要性がみえてきた。

#### IV. 保育所型と幼保連携型の違いについて

法的性格としては、保育所型が児童福祉施設、幼保連携型が学校かつ児童福祉施設、種類としては、認可保育所が、保育が必要な子ども以外の子どもも受け入れるなど幼稚園的な機能を備えることで認定こども園の機能を果たしている。本市でも同様の機能で運営している。

教育・保育の内容としては、保育所型は、「保育所保育指針」に基づいて実施し、幼保連携型は「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」で実施されている。幼児教育の共通内容としては、幼児教育を行う施設としての位置付けのもと5領域を定め(※1)、「育みたい資質・能力」として3項目(※2)、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」として10項目(※3)があげられている。

(※1) 5領域：①健康 ②人間関係 ③環境 ④言葉 ⑤表現

(※2) 3項目：①知識及び技能の基礎 ②思考力、判断力、表現力等の基礎  
③学びに向かう力、人間性等

(※3) 10項目：①健康な心と体 ②自立心 ③協同性 ④道徳性・規範意識の芽生え  
⑤社会生活との関わり ⑥思考力の芽生え ⑦自然との関わり・生命尊重  
⑧数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚  
⑨言葉による伝え合い ⑩豊かな感性と表現

職員の資格としては、保育所型は、幼稚園教諭と保育士資格の併有が望ましいが必須ではない。幼保連携型は、幼稚園教諭と保育士資格の併有が必須であり、保育教諭としての位置付けとなる。

運営方式では、保育所型は公設公営、公設民営、民設民営、公私連携の4つがあり、幼保連携型は公設公営、民設民営、公私連携の運営方式となっている。

## V. 提言

平成13年の児童福祉法の改正では、「社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進し、保育の実施に係る供給を効率的かつ計画的に増大させる」こととし、民間活力の積極的な導入を誘導している。また、「規制改革の推進に関する法律第1次答申」（平成13年12月11日付け総合規制改革会議）では、公立保育所は、社会福祉法人等が運営する認可保育所に比べ運営コストがかかるだけでなく、利用者のニーズに対して迅速かつ的確に対応できない問題を抱えていることを指摘している。このため、限られた財源を有効に活用し、かつ社会のニーズに応じた保育を実施する観点で、公立保育所の運営を社会福祉法人等へ委ねることは、これらの課題を解決する有効手段であると考えられる。

他方、平成27年度から開始となった「子ども・子育て支援新制度」では、幼児教育の充実をより一層進めるため、認定こども園制度の制度設計が見直されるなど、国を挙げて幼児期における教育・保育水準の向上を図る必要があると示されている。

検討委員会は、「子どもの最善の利益」を念頭にいれ、市の保育をめぐる環境を分析し、認定こども園等のあり方を明確化するため、教育・保育サービス、保護者のニーズなどを把握・分析し、現場保育士の声に耳を傾けながら慎重に「市内の認定こども園のあり方」について審議・検討を行った。

その結果、限られた財源や人員の中であっても、特色ある教育・保育サービスの維持・充実を図ることが大切であると再確認し、更に、市全体の教育・保育の質を向上させていくために、一部、公立認定こども園の民営化が必要であるとの認識に至った。

子どもが認定こども園で過ごす期間は、その人生において大きな影響を持つものである。この民営化の導入を契機として今後の市全体のよりよい教育・保育の向上につながることを期待し、「公立認定こども園のあり方」、「民営化計画の基本方針」、「公立施設の民営化に関する具体的な考え方」として、次のことを提言に取りまとめる。

## － 公立認定こども園のあり方について －

### 1. 行政としての役割

行政が教育・保育施設の運営に携わることは、子どもや家庭の状況を直接把握することができ、様々な子ども施策を進めるうえで重要となる。

なお、公立施設は、地震・風水害等の災害時において、要援護者を緊急的に受け入れる重要な公共施設としての側面を持つことから、安全で安心なまちづくりに向けた視点も必要となる。

### 2. 保護者が教育・保育施設を選ぶための選択肢の一つとなる

保護者が教育・保育施設を選ぶ際には、地理的条件や施設の理念、活動内容などのほか、公立か私立かも選択肢の一つとなる。今後は公立認定こども園であっても、将来に向けて活力があり、地域に根差した特色ある保育を展開し、ふるさと愛を醸成できるような運営に努めていくことが重要となる。

### 3. 基幹機能としての役割

本市の保育（養護）と教育を一体的に展開していくうえで重要となる4つの柱を継続するため、基幹機能としての役割を果たすことが求められる。

#### ①乳幼児保育（養護）の重要性（特に乳児・1歳以上3歳未満児の保育）

- ・子どもを取りまく環境の中で、家庭を中心に子どもが心身ともに心地よいと感じる環境を整え、子ども自身が主体的に育つことを援助

②幼児教育を行う施設として

- ・子どもが健やかに成長し、その活動がより豊かに展開されるため発達の援助を強化

③配慮を必要とする児童及び支援を必要とする保護者への対応

- ・発達面で支援を要する児童、外国籍の児童、虐待、DV等、配慮を必要とする児童及び支援を必要とする保護者について、関係機関（子ども発達支援センター、家庭児童相談室、市の担当部局及び児童相談所等）との保育現場における情報の共有及び連携

④ふるさと愛が醸成される地域密着の教育・保育の展開

- ・市の将来を担う児童が地域に愛着を持ち、ふるさと愛が醸成されるよう、地域と深いつながりを持った特色ある保育の展開

## － 民営化計画の基本方針について －

1. 保育（養護）と教育を一体的に展開していくうえで重要となる、「乳幼児保育（養護）の重要性」、「幼児教育を行う施設として」、「配慮を必要とする児童及び支援を必要とする保護者への対応」、「ふるさと愛が醸成される地域密着の教育・保育の展開」について、継続し取り組むこと。
2. 事業者は、県内で保育事業を営み、法人として相当期間の保育実績を有する社会福祉法人及び学校法人、もしくはそれに準ずるものとする。
3. 子どもの最善の利益を第一とし、保護者の不安感を解消できるよう十分な説明を行い、理解を得ていくこと。市の保育士が引き続き保育にあたる引継ぎ期間は、原則1年間とする。また、引継ぎ期間では、民営化対象認定こども園・児童に対し、不安なく十分な引継ぎが行われるよう市は支援事業を行うこと。
4. 民営化された認定こども園では、自己評価及び運営状況についての第三者評価の導入等も念頭に実施して、保育内容の充実に努めること。
5. 2019年度から2023年度までの5ヵ年を第一次計画とし、第一次計画終了後に当計画を評価・検証し、必要に応じて正規保育士の採用を考慮しつつ、第二次計画を策定していくこと。

## － 公立施設の民営化に関する具体的な考え方について －

1. 公立認定こども園において施設の格差を解消していくための手段としても、築年数が比較的長い施設を優先し、施設面（ハード面）において子どもの安全安心な教育・保育を最優先できるよう、2年以内に新園舎を建設すること。
2. 移管園において安定した保育環境や園の経営状態が維持されるよう、児童数が比較的に安定しているところや特別保育需要が旺盛な認定こども園であること。
3. 運営移管を受けた団体は、当該施設について、市に無断で廃止や運営譲渡を行ってはならない。なお、廃止する場合は、市から譲渡された財産を返納しなければならない。
4. 民営化によって、市有財産の処分が伴う場合、土地は一定期間（10年程度）の無償貸与、建物は無償譲渡を基本とする。
5. 民営化に伴う運営移管先は、第三者機関である優先交渉権者選定委員会により、継続性・安定性を第一に、県内に住所を有する又は社会福祉施設を設置している社会福祉法人及び県内に住所を有する学校法人、もしくはそれに準ずるものから選考する。
6. 民営化に際しては、子どもや保護者の不安感を増長しないよう、人事交流等により十分な引継ぎ期間を確保することが求められる。また、必要な情報提供を図り、地域住民との良好な関係づくりにも配慮する。
7. 民営化により運営移管を受けた団体は、公立の認定こども園が行ってきた事業の継続性に配慮し、市の教育・保育行政の推進に積極的に寄与することとする。

8. 行政は、民営化後の教育・保育サービスの維持・向上のために、国・県及び市の制度を積極的に活用した財政支援及び情報提供を行う。
9. 計画の実施状況や社会情勢等に応じ、計画期間中であっても、適宜必要な見直しを行う。
10. 民営化により生み出された財源は、教育・保育施設の施設環境改善や職員の処遇改善、又は保護者支援等、子育て支援施策全般に還元されるよう努めること。