

津南町保育園等のあるべき姿について

(答申)

平成 25 年 3 月

津南町保育園等のあるべき姿検討委員会

はじめに

津南町保育園等のあるべき姿検討委員会（以下、「委員会」という。）は、平成24年9月25日に発足し、25名の委員によって構成され、津南町の子育て支援における保育園等の設置及び運営に関して今後どうあるべきなのかという町長からの諮問に答えることを目的として設置されたものです。

平成24年9月発足時の第1回から平成25年3月までの期間に7回にわたる検討会を開催し、このたび漸く町長に対する答申として提出するに至りました。

委員の皆さんからは、それぞれの立場で色々な意見を発言していただきましたことに心から感謝いたします。

委員会では、子育てにおける津南町の保育環境の現状や課題の共通認識を図るとともに、町の保育現場の実態を視察することや、先進地事例に学びながら、検討を重ねてまいりました。

本答申は、下記の4つから成っております。

- 1 保育園等の現状と問題
- 2 保育園等の規模・配置の適正化をめぐる課題
- 3 保育園等における多様な保育ニーズへの対応の課題
- 4 保育士の配置・研修・処遇の課題

本答申を取りまとめ町長に報告することで、この委員会は当初の目的を果たしたことになります。ただ、今回の答申に当たっては、内容的に十分な審議に至らなかった点もあり、今後引き続き施設整備や保育環境の実現について具体的な検討を進めていく必要があることを申し添えます。

重要なことは指摘されたことや課題をいかにして克服し、提言された方向性をどのような形で実現へと繋げていくかということでもあります。

委員会としては答申に示された提言が町政に活かされる過程を見守りながら、この答申が基となり今後の津南町の児童福祉行政が推進されることを委員一同念願してやみません。

津南町保育園等のあるべき姿検討委員会

委員長 杉浦英樹

今後における保育園等のあるべき姿についての意見

津南町保育園等のあるべき姿検討委員会

少子化、情報化等の社会変化や養育環境の変化に伴い、津南町においても児童の心の育ちや家庭の子育ての在り方に、心配な状況が見られるようになってきている。とりわけ乳幼児期は、児童が生涯にわたって生きる力の基盤を獲得する重要な時期であるにもかかわらず、近年は自然や仲間と直接的に関わって遊ぶ機会が減少し、彼等の育ちを支える保護者や地域の健全な生活、適切な働きかけも失われつつある。

これまで子育ては、家庭で担うことが困難な場合には、地域の人々や保育園等の職員によって支えられながら共同的に行われてきた。しかし、現在は地域の生活全体が急激に変化し、子育ての切実な悩みや不安を抱える保護者が増え、現場の保育士だけでは対処しきれないほど保育環境にも負荷が生じており、その結果、既存の体制と施策による支援にはさまざまな限界が生まれてきている。

こうした局面においては、長期的な視野に立って、誕生から成人期に至るまでの児童の健全な育ちとは何かを改めて見通すことが必要である。そして、この町の将来に向け、一貫した保育・教育方針や、それを具体化する新たな体制と施策の内容について根本的な検討を行うことが求められる。本委員会はこの課題を受け、平成24年9月以来7回にわたり、今後における保育園等のあるべき姿について審議を重ねてきた。

本報告は、津南町の保育と子育て支援の在り方を改善するために、どのような方向性が望ましいかについて検討する途上で提出された意見を集約したものである。保育園等の現状と問題を踏まえて、園の規模・配置の適正化に向けた提案を行うとともに、子育て支援センター、学童保育所、多様化する保育ニーズへの対応、保育士の配置・研修等をめぐる今後の検討課題を、包括的に指し示している。

1 保育園等の現状と問題

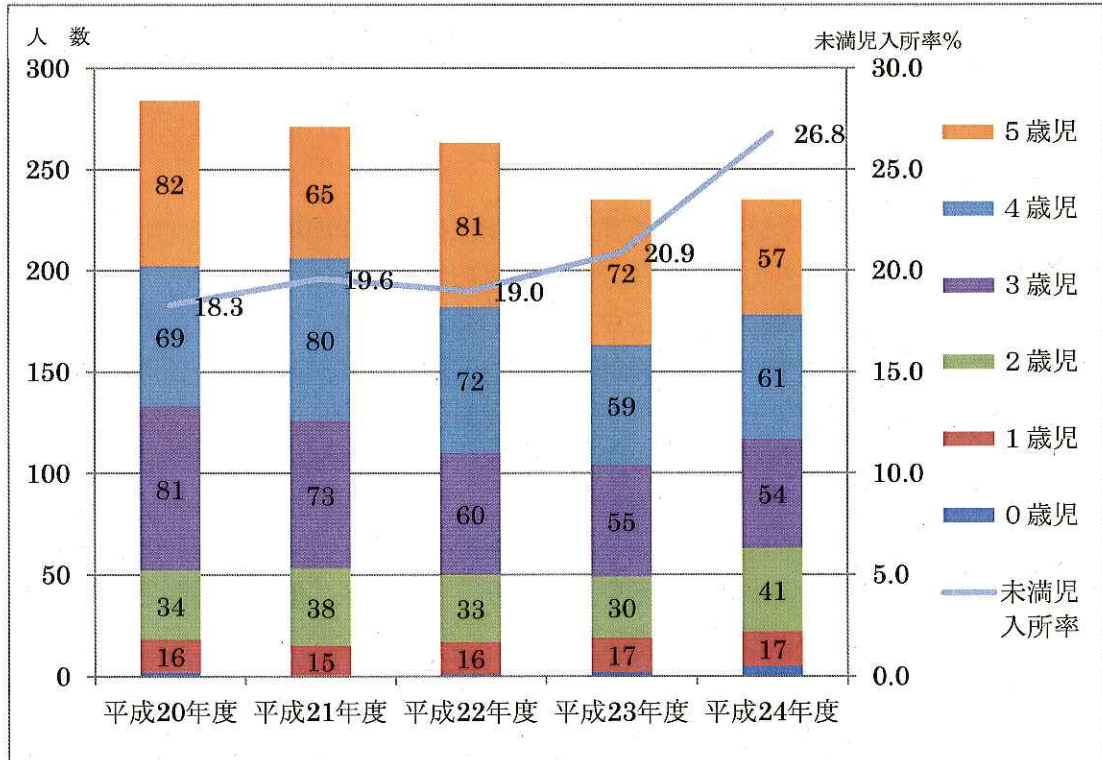
(1) 保育園

町内にはひまわり、北部、上郷、わかば、外丸、中津、こぼとの7つの町立保育園がある。少子化に伴い園児数は減少し、平成24年4月1日現在で総定員460人に対して入所園児数は235人、入所率は51.1%となっている。

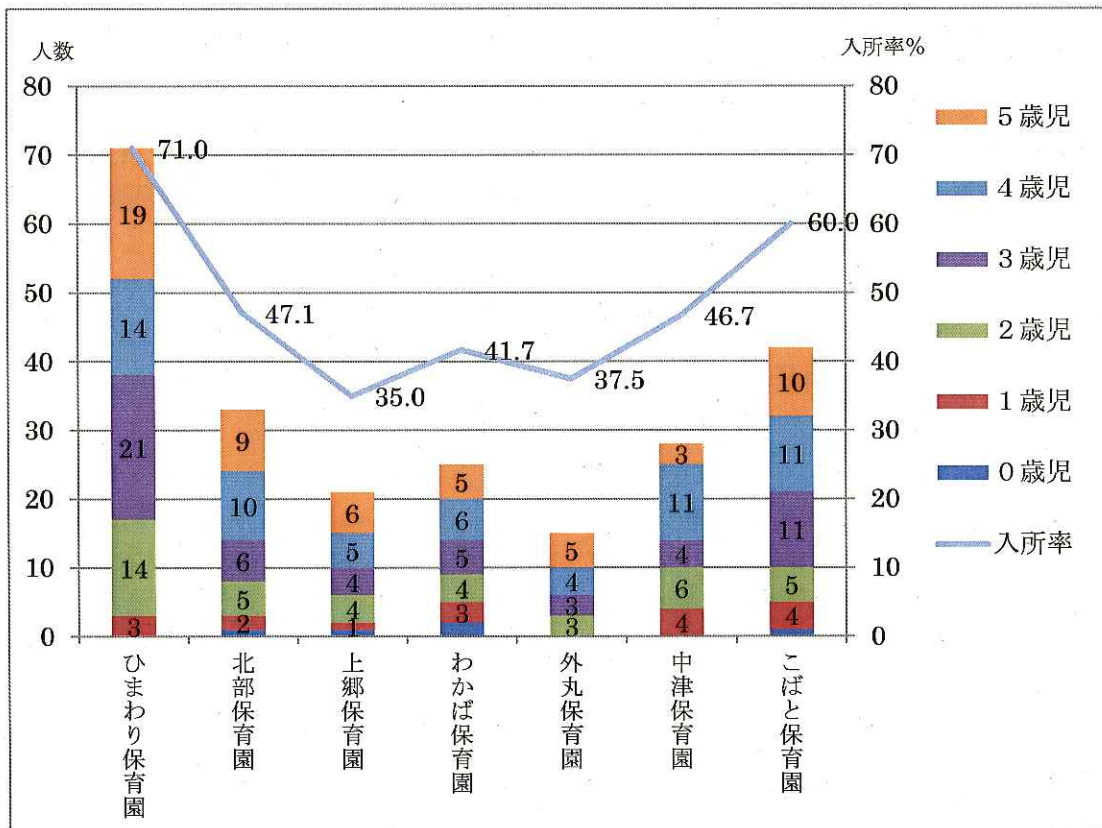
近年は3歳未満児の入所率が増加している。現在、入所は生後8か月からとしているが、月齢引下げの希望が生じている（→【図1】）。

ひまわり保育園以外の園では同年齢児が少なく、7園中5園において4歳と5歳を1クラスにした混合保育を行っている（→【図2】）。

【図1 保育園入所児童数の年次推移（年齢別）】



【図2 保育園別入所状況（平成24年4月1日現在，保育園別）】



特別保育については、全園で平日の早朝保育を7時30分から、居残り保育を18時までに行っているほか、ひまわり、わかばの2園で全園の希望者を対象に土曜保育を実施している。また、一時保育も子育て支援センターと連携して実施している。

病児・病後児保育等は、実施していない。こうしたなかで、居残り保育の時間延長や、病後児保育の実施の希望が生じている。

特別支援を要する園児には、専門機関と連携し、加配保育士も加えて個別に対応しているが、保護者と共に園児理解を深めることにより、支援の内容に継続性を与えることが必要になっている。

7園中4園が築25年以上を経過し、園舎の老朽化が進行している。また、昭和56年以降の建設園は耐震施工がなされているが、わかば保育園は耐震検査を実施していない(→【表1】)。

【表1 園舎の築年等（保育園別）】

ひまわり保育園	鉄筋コンクリート2階建	平成8年4月1日建設	(築16年)
北部保育園	鉄筋コンクリート2階建	平成5年4月1日建設	(築19年)
上郷保育園	鉄骨 2階建	昭和56年12月14日建設	(築31年)
わかば保育園	鉄筋コンクリート2階建	昭和54年4月1日建設	(築33年)
外丸保育園	鉄筋コンクリート2階建	昭和60年4月1日建設	(築27年)
中津保育園	鉄筋コンクリート2階建	昭和62年4月1日建設	(築25年)
こぼと保育園	鉄筋コンクリート2階建	平成8年10月1日建設	(築16年)

(2) 子育て支援センター

子育て支援センターは保健センター内にある。平日9時から16時まで開設され、交流・一時保育・相談・研修等の事業を実施している。

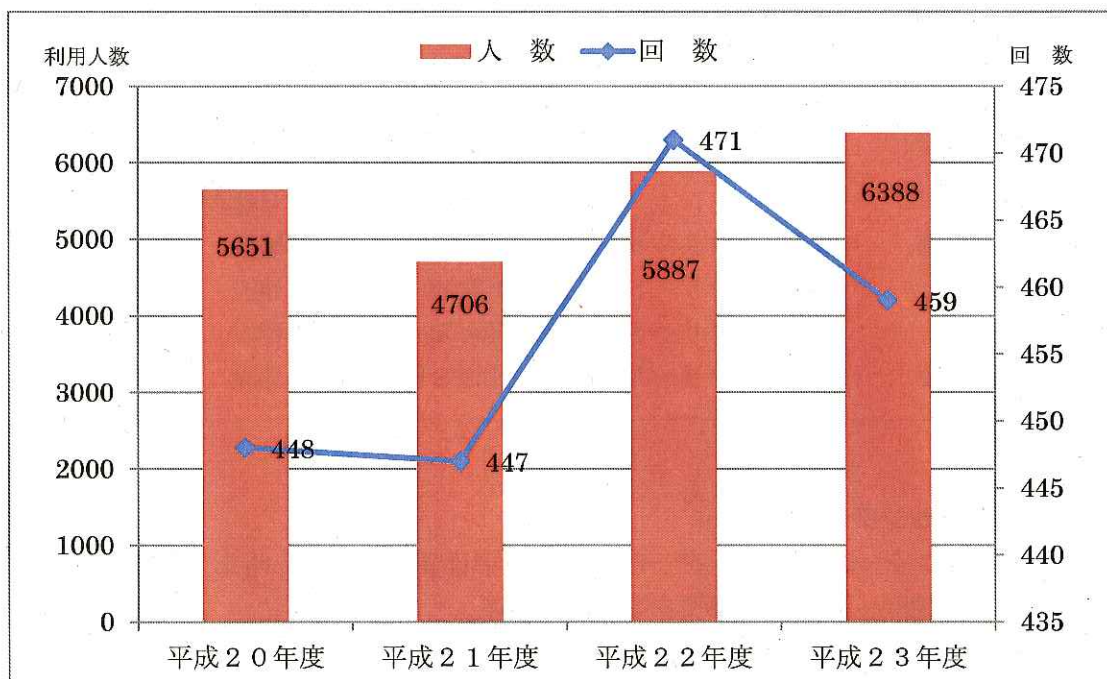
一時保育事業の利用者数には変動があるが、交流事業（つながっぺ広場）については恒常的に実施され、利用者に増加傾向もみられる。(→【表2】【図3】)。

保護者の子育て不安や孤立化を防止し、親子が共に育ち合うことのできる健全な生活を援助するために、支援拠点としてのセンターの役割はいつそう重要になりつつある。しかし、保健センターは母子保健のみならず、高齢者を含めた町民全体の健康増進を目的とする施設である。そこに間借りする現在の子育て支援センターは、必ずしも支援をめぐる多様な課題に十分に対応し得る環境にあるとは言えない。センター独自の目的を踏まえた、新たな専門施設の設置と事業の展開が必要になっている。

【表2 子育て支援センターにおける交流事業・一時保育事業の実施状況】

事業		平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
交流事業 (つながり広場)	回数 (半日1単位)	448回	447回	471回	459回
	利用人数	5,651人	4,706人	5,887人	6,388人
一時保育 事業	4時間未満	180人	106人	56人	84人
	4時間以上	83人	112人	58人	77人

【図3 子育て支援センターにおける交流事業の利用者数ならびに実施回数の年次推移】



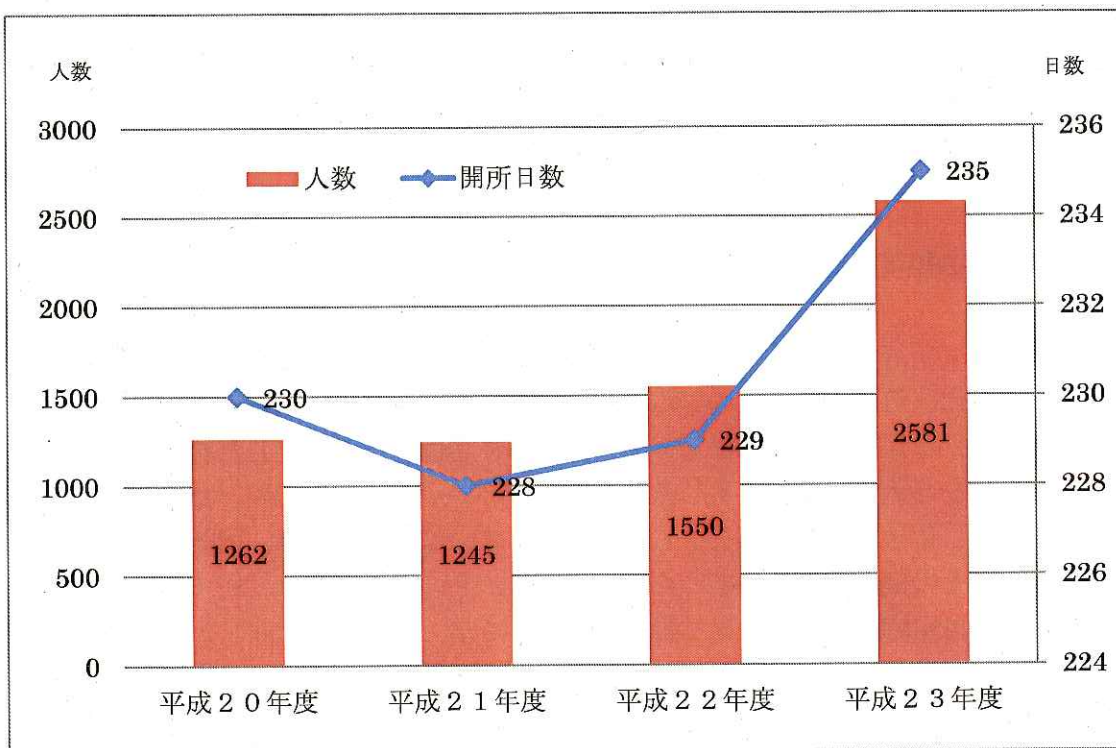
(3) 学童保育所

学童保育は、平成24年度より通常は総合センター、津南小学校、上郷小学校、芦ヶ崎小学校、中津保育園、外丸保育園の6会場で18時まで実施されている。また、春・夏・冬の長期休業期間中は全校区の児童を対象に、総合センターで一括して実施されている。全体の利用者数は年々増加している(→【図4】)。ただし、実施会場別に見ると、利用者数にはばらつきがある(→【表3】)。

現在、対象学年は第3学年までであるが、第6学年までの希望が生じている。また、終了時間は18時までであるが、延長の希望も生じている。

学童保育所には、計6人の指導員が配置されている。ただし、正規の常勤職員は津南小学校担当の1人のみで、他の5人は非常勤職員である。また、平日の保育の時間帯が

【図4 学童保育利用者数ならびに開所日数の年次推移】



【表3 学童保育実施状況（平成23年度、実施会場別）】

平日					
	指導員	利用実人数	保護者数	延利用回数	開催日数
総合センター	1	8	7	1,012	201
津南小学校	2	6	4	501	199
上郷保育園		1	1	102	102
わかば保育園		6	5	292	174
中津保育園	1	2	2	143	138
外丸保育園		0	0	0	0
計	4	23	19	2,050	
長期休み（春・夏・冬）					
	指導員	利用実人数	保護者数	延利用回数	開催日数
総合センター	3	30	26	531	34

平成23年度において、上郷、わかば、外丸保育園の3園においては居残り保育における対応であったため、指導員は保育士が兼務した。平成24年度から、上郷保育園会場を上郷小学校に、わかば保育園会場を芦ヶ崎小学校に変更し、それぞれに非常勤の指導員を配置している。

限定され、かつ時期により変則的な勤務体制であることから、恒常的な人員確保が困難な状況にある。

特に保育園で実施されている学童保育においては、下校時間との調整や部屋の狭さ、受入れ年齢の幅の大きいことからくる園児への影響等が問題となっている。また、特別支援を要する児童に対する個別の支援も必要になっている。

2 保育園等の規模・配置の適正化をめぐる課題

(1) 保育園

前述のように、町内の保育園の平均入所率は50%を切る局面にある。園児数の減少により、きめ細かな保育が可能になる一方、園児の社会性をはじめとした諸能力の形成に否定的な影響を与える可能性も生じる。園児は遊びの中で自然や仲間と身体全体で関わりながら学び、生きる力の基盤を少しずつ獲得していくのであるが、周囲の友達が少なくなるほど、その機会も失われていくからである。

混合保育では家庭的雰囲気や異年齢交流ができるが、発達段階に即した保育を困難にもする。保育者は、4歳児の年齢に添った保育と、5歳児の年齢に添った保育の双方を、単独のクラスでは十分に行うことができない。

このように園児数が少ない場合と多い場合とでは、子どもの育ちや保育等の観点から、それぞれのメリット・デメリットが生じる（→【表4】）。本委員会では、これらのメリット・デメリットを視野に収めながら、保育者、保護者、行政のそれぞれの立場から、園の適正規模について検討した。そして、1園当りの入所児童数は100名程度が望ましいという結論に至った。

規模の拡大に伴うデメリットの生じることのないように、必要な措置を講じることを条件として、現状の7園を2園に段階的に再編する方向で検討を進める必要がある。

この検討は、町内の他施設の整備状況を勘案しながら進められなくてはならない。また、園児の送迎の便宜を図るために、各地区の保護者の意見を踏まえた、丁寧な対応と実施計画の策定が必要である。

将来的には児童数のいっそうの減少が予想されることから、2園のうち1園については、多機能児童福祉施設との併設の可能性を選択肢に含めて検討を進めることも考えられる。そしていずれの園においても、再編後の保育環境をより適切なものにするために、保育の質を高め、既存の施設設備を再整備していくことが求められる。

保育士の研修をいっそう充実させるとともに、保護者・地域・他園との交流を深め、保育や子育て支援に関する情報を共有するために、各園から積極的に情報を発信していくことが期待される。

園舎・園庭の整備にあたっては、園の規模拡大に伴って除雪を念頭に置いた駐車スペースの確保が必須となる。再編の機会を活かし、冬季における非常口の確保、危険箇所撤去、身障者対応のスロープや暖房、新たな遊具等の設備の設置が望まれる。

【表4 保育園の規模の大小からみた保育上のメリット・デメリット】

	小規模保育園	大規模保育園
メ リ ツ ト	<ul style="list-style-type: none"> 子ども同士まとまりがよく、優しさが育つ。 自然な異年齢児交流ができる。混合保育（津南町）では年長児が年長児に憧れ、自分の役割やルールを学ぶ。年長児は年中児を気遣い、思いやりの心が育つ。 アットホームな雰囲気である。 保育士が子ども一人一人を十分に把握し、丁寧にかかわることができる。 保育士（職員）同士の連携がとりやすい。 保護者や地域との関係も密接になり、子どもの情報を共有しやすい。 比較的隣に立地する機会が多く、アクセスに便利である。 	<ul style="list-style-type: none"> 遊び相手が多く、子どもには多様な遊びと人間関係ができる。 人数が多いことで、一つのことを行う時に我慢して順番待ちをするなどの社会性の成長が期待できる。 子ども同士の行動でしか体感できないことができ、同年齢で行う活動の質が高まる。活動に工夫が見られ、興味・関心に沿って小グループの活動も可能になる。活動の振り返りや発表で、子どもが他のグループや友達の活動を知り自分の活動に取り入れることもできる。 人数が多いため、子どもの年齢に応じた相応の保育がクラス単位でできる。特に未満児について年齢に合った保育と施設設置ができる。 異年齢児との関わりも多様な内容で設定でき、楽しませられる。 クラス・年齢別単位で子どもの中からリーダーが育ってきやすい。 大きな建物や広い園庭でのびのび育つ。 保育士の過剰な手助けが減り、子どもが他の子どもの動きを見て真似をすることから自分でも工夫する力が育ちやすい。 行事が盛り上がる。 職員を集中配置することにより、延長保育などのサービス向上につながる。 複数の園が並立する場合よりも集中的、効率的な運営と施設管理ができる。 自前バスの有効利用により、フットワークのよい行事計画を立てやすくなる。
デ メ リ ツ ト	<ul style="list-style-type: none"> 少人数で遊びに多様さやダイナミックさがなく、集団遊びは動く範囲を制限するなど工夫して遊ぶ必要がある。（ドッチボールのコートを狭くするなど） 子ども同士で切磋琢磨する機会が少なく、自分たちだけで問題を解決する力や人間関係、社会性、仲間入りをするなどが育ちにくい。 混合保育（津南町）では年長児が年中児に合わせてしまう部分もあり、小学校に入る準備・成長に不安がある。 男女比率に偏りができ、同性同士の仲間関係や、遊びを通した工夫、創造性が育ちにくい。 子どもが保育士に頼りがちになる。 感染症が流行るとクラスがすぐ閉鎖する。 	<ul style="list-style-type: none"> 人数が多いため、保育士が子ども一人一人の個性を把握するのに時間がかかめる。 個々の保育状況記録の取り方が工夫が求められる。また保護者向けの記録や通信の内容や書き方にも工夫が必要になる。 自然な異年齢交流までできないため、交流の機会を意図的に設定する必要がある。 保護者や地域との交流の密度が低くならないようにする必要がある。 職員が多く、シフトや連携など職員管理に工夫が必要になる。 まとまった敷地が必要である。 日々の清掃が大変である。 工事費・敷地取得等に係る経費が多額である。 園バス等の自前設備を必要とする。

保育園以外の子育て支援センター、学童保育所等の今後の在り方や、多様化する保育ニーズにどのように対応すべきか、また、保育と子育て支援の担い手である保育士の処遇や研修がどうあるべきかについては、平成 25 年度以降、以下の方向でさらに検討を加える必要がある。

(2) 子育て支援センター

子育て支援センターについては、前述のように、支援をめぐる多様な課題に対応できる新たな専門施設としての設置と事業の展開が必要な状況にある。総合振興計画で提案された多機能児童福祉施設にセンターを移設し、多様な支援機能をそこに集約・拡充することによって、従来よりも合理的、効果的に子育て・保育をめぐる町民のニーズに対応できるようになることが期待される。

センターにおいては、妊娠期・誕生から成人期に至るまでの一貫した支援のために、次のような事業の展開が期待される。各事業について、実施の是非や具体的な方策をめぐる検討を進める。

① **交流事業** プレイルーム「つながっぺ広場」において、親子のふれあいと交流を基本に、高齢者や外国人等も含めた多様な交流の機会を提供する。特に保育園等と連携して、未就園児とその保護者を中心とした交流の場を随時設ける。

② **一時保育事業** 職員体制を拡充したうえで、継続して実施する。ファミリー・サポート・センター事業の実施については、援助を行いたい会員の確保が困難な状況であるため、保留する。

③ **相談事業** 児童の発育・発達や校園への不適応、いじめ、少年非行、虐待等の子育て全般の問題に対して迅速かつ的確に対応できる、総合的な相談窓口を設ける。一般的な子育て相談に加え、医療・保健・心理等の専門職員の配置も検討し、各種の専門的な知識や判断が要求される場合に連携して即応できる相談体制を整備する。

また、センターへの来訪が困難な状況にある保護者を対象に、母子保健や学校教育の担当者とも連携して訪問相談の体制も整備する。

④ **研修事業** 子育てをめぐる多様なテーマに関する講演、講座や実習をコーディネートし実施する。また、子育て学習のメディア開発・整備に着手する。

(3) 学童保育所

学童保育については、前述のように、増大する保育ニーズに応え、時間を 18 時 30 分まで延長するとともに対象を第 6 学年まで拡大する希望が生じている。ただし、それを保育会場を含めて実施することの是非や、現在の勤務体制を前提として指導員を安定的に確保するための具体的な方策については、検討を要する。

また、新たに建設が期待される多機能児童福祉施設において、学童保育の場を確保することが可能かどうかについても、今後検討していかなくてはならない。

さらに、学童保育指導員は「児童の遊びを指導する者の資格を有する」（放課後児童クラブガイドライン）者であることが望ましいとされている。そうした要件を充たす指導員の安定的確保に向けた労働条件や就労体系、学校関係者と連携して一人ひとりの児童に適切に対応できる職員体制や、保育の質を維持し高めるための研修体制の在り方等についても、検討が求められる。

3 保育園等における多様な保育ニーズへの対応の課題

保育園等の規模・配置の適正化を進めるとともに、今後は保育園と多機能児童福祉施設を拠点として、多様化する保育ニーズにきめ細かく対応していくことが期待される。以下の各項目について、実施の是非や具体的な方策をめぐる検討を進める。

(1) 居残り保育

保護者の就業形態の多様化や通勤距離の遠隔化に対応するため、現在の 18 時を超える時間延長が必要である。ただし、園児の心理上の安定や生活リズムを考慮する必要から、時間延長は 18 時 30 分までとするのが妥当である。

(2) 土曜保育

土曜保育は、ひまわり保育園では年間にわたって、わかば保育園では 5 月から 11 月までの期間において、7 時 30 分から 12 時 30 分まで実施している。しかし、土日・休日就労が増加していることから、土曜保育については時期を問わず全日実施を行う必要がある。

(3) 病児・病後児保育

病児・病後児ともに、保育園による受入れは困難な状況である。病児保育については今後も保護者によるケアを基本とするものとする。しかし、保育ニーズは高く切実であることから、病後児保育については医療機関と連携して実施する方向で具体的に検討する必要がある。

(4) 乳児保育

現在 8 か月からとしている保育園入所月齢の引下げについては、母子関係を形成する重要な時期であることから好ましくない。現状を維持することが妥当である。

(5) 特別支援を要する児童への対応

保育園の保育士が子育て支援センターの相談員や専門職員と連携し、保護者の理解を得ながら療育相談に繋げる体制の整備が求められる。加えて、園児一人ひとりの状況や

具体的な支援の方法を保護者とともに理解し合う場を確保するとともに、小学校・中学校等と連携し就学後の継続的な支援を可能にする体制を整備することも必要である。

加配保育士の配置にあたっては、資格要件等において要支援児を理解する職員の意見が反映されることが望ましい。

4 保育士の配置・研修・処遇の課題

以上の取組みを進めるに当たり、保育士の適正配置や資質向上のための研修の拡充、安定的な確保のための処遇の改善は、今後の重要な課題になる。以下の各項目について、具体的な方策を提案する方向で検討を進める。

(1) 保育士の配置

1クラス当りの児童数の増加が見込まれるため、保育の質を確保する観点から、平成25年度より施行される県条例の規定にある保育士配置基準の一部を必要性の高い年齢から強化していくことが求められる。例えば現行では、満3歳以上満4歳に満たない幼児おおむね20人につき1人以上の保育士を配置するものとされているが、3歳児についてはおおむね15人につき1人以上とするなど、一人ひとりの児童の育ちを保障するための環境を可能な限り整備していく必要がある。

配置基準の強化にあたっては、特に低年齢児への配慮が求められる。

(2) 保育士の研修

保育園の保育士には、保育と子育て支援の双方の専門性を高めることが期待されている。園内研修や公開保育における園児一人ひとりの理解と対応、評価の在り方などについての日常の保育に即した学習を通して、保育の質をいっそう高めていく取組みが望まれる。

また、近年は保護者対応や特別支援を要する児童に関する学習などの、新たな領域における学習ニーズが生じている。保育士の真摯で自主的な研修を支援するために、こうした多様な学習ニーズにどのように対応するべきかの観点から、継続的な研修機会の提供を可能にする体制を整備する必要がある。

各園に力量を有する指導保育士を1名配置することにより、若手職員を対象とした研修を組織的に進めるための中心的役割を果たすことも期待される。

(3) 臨時保育士の確保と処遇

3歳未満児や発達障がいを含む特別支援を要する園児の増加によって、有資格の臨時保育士の確保が焦眉の課題となっている。給与・手当の増額ないし経験年数に見合った昇給制の導入等を検討し、あるいは十分な実績を有する保育士には正採用への道をひらくなど、安定雇用のための処遇の改善が必要である。

また、臨時保育士に対しても、力量形成のために研修の機会を積極的にひらくことが求められる。

資料 1

津南町保育園等のあるべき姿検討委員会構成委員名簿

H24.9.25現在

No.	所 属	集 落	氏 名	備 考
1	学識経験者	上越教育大学 学校教育学部 幼児教育J-1	杉浦 英樹	
2		大割野4-2	野崎 建児	
3		田中	清水 光春	
4	町議会総文福祉常 任委員長	赤沢16区	草津 進	
5	保育園保護者	大割野3-4	石田 里奈	
6		美雪町	村山香奈枝	
7		上郷逆巻	粉川 悦子	
8		小島	鈴木 麻美	
9		相吉5区	野田 知秋	
10		中深見第2	高橋由美子	
11		反里21区	石田 恵	
12	地域・職域	大割野4-1	石原友三郎	
13		卯ノ木	宮沢 嘉孝	
14		大井平	江村かおる	
15		小島	高橋 清志	
16		赤沢12区	根津 勝幸	
17		船山	桑原 聡子	
18		陣場下5区	山田 泰	
19	民生児童委員	鹿渡	樋口 喜春	
20	主任児童委員	卯ノ木	石澤 康子	
21	教育関係	津南町教育長	桑原 正	
22		津南小学校長	吉野 孝則	
23	保育関係	北部保育園	関谷 好美	
24		こばと保育園	富沢 一子	
25		中津保育園	内山喜代子	

資料2

津南町保育園等あるべき姿検討委員会会議経過

区分	開催日時・場所	会議項目等
第1回	平成24年9月25日(火) 津南町役場大会議室	① 委員長・副委員長選出 ② 検討委員会の設置の趣旨・目的の確認 ③ 津南町の保育園等の現状と課題について
第2回	平成24年10月26日(金) 津南町文化センター研修室	・津南町の保育園等の現状と課題について
第3回	平成24年11月16日(金) 町内保育園視察 (北部保育園他4)	・4歳児・5歳児の混合クラスを中心に町内保育園5か所を視察・意見交換
第4回	平成24年11月27日(火) 上越市立うらがら保育園・さんわ保育園視察	・上越市立うらがわら保育園・さんわ保育園視察・意見交換
第5回	平成24年12月21日(金) 津南町文化センター研修室	・町内保育園視察及び上越市保育園視察に対する意見集約
第6回	平成25年2月15日(金) 津南町文化センター研修室	・津南町保育園等のあるべき姿についての意見書の審議
第7回	平成25年3月21日(木) 津南町役場大会議室	・津南町保育園等のあるべき姿についての意見書の審議