

はじめに

近年、国際化・情報化社会が急激に進み、日本の社会構造は大きく変化してきた。「小さな政府」の実現を基調に進められた経済政策により、社会の中に格差と貧困化が進むなかで子どもたちを取り巻く情勢は厳しくなっている。地域社会の変化や女性の社会進出が拡大することにより、保護者にとって子育て環境等は大きく様変わりし、また、少子化・核家族化の進行により子どもたちの成長を支えていた地域社会の子育て支援体制が低下しており、子どもたちの発育・発達を支援する体制の確立が求められている。

こうした中、保育（養護・教育）サービスのニーズは多様化し、子どもたちの育ちをめぐる様々な課題も指摘されている。

保育園と幼稚園は、これまでそれぞれ異なる制度に基づいて、保育（養護・教育）・就学前教育を担ってきたが、子育て環境の急激な変化や地域・家庭の教育力の低下が懸念される近年の状況を踏まえたとき、子どもたちの健やかな育ちのために、保育園と幼稚園は、これまでの制度や概念を超え、それぞれの良さを生かしながら連携し「保育を取り巻く課題の解決」と「発達段階に応じた幼児教育の実現」を図ることが求められている。

琴浦町は、平成16年9月1日、2町の合併により新しく発足したが、保育園と幼稚園は、合併後も旧町の運営状況をそのまま引継ぎ今日に至っている。

平成19年8月「琴浦町町づくり委員会」の提言、平成19年10月「行財政改革審議会提言」、19年12月「琴浦町議会行財政改革調査特別委員会」報告等を受けて、琴浦町の保育園・幼稚園のあり方内部検討委員会が設置され「琴浦町の保育園・幼稚園のあり方について総論」が示された。

平成20年8月「琴浦町保育園・幼稚園あり方審議会」（以下「本審議会」という。）が設置されるとともに、町長から「琴浦町の保育園・幼稚園のあり方について」諮問を受けた。

本審議会では、「子どもの最善の利益を実現する」ことを目的として、就学前の子どもたちの保育（養護・教育）のあり方をめざし公立・私立保育園、幼稚園の区分なくすべての町内の保育園と幼稚園のあり方について、少子高齢化社会の実態や子どもを取り巻く家庭・社会環境、地域の事情、町の財政事情及び国・県の動向等を踏まえ、多様化する保護者のニーズに応えられるよう総合的に審議を重ねてきた。

また、この間「指定管理者制度」を導入して運営されている近隣の自治体の施設など先進的な取り組みを行っている施設の視察や、認定子ども園等の新たな制度の調査・研究を行ってきた。

次世代を担う子どもたちのために、各関係機関と保護者、地域住民がお互いに理解・協力し子育てを進めていくことが必要であり、町行政の責任において、すべての子どもたちの就学前教育・保育（養護・教育）の充実がより一層図られることを願い、ここに本答申をとりまとめた。

1 保育園・幼稚園を取り巻く状況について

(1) 保育園・幼稚園の現状と課題

少子化、核家族化が進み社会環境の変化や経済状況の変化に伴い、子育て家庭の生活実態や子育て支援に係る利用者のニーズも多様化してきている。

多様な保護者のニーズに柔軟に対応できる子育て環境の整備と、総合的な取り組みが求められている。

(2) 出生数及び園児数の推移について

平成10年度（H10.4.1～H11.3.31）の出生数は175人でしたが、平成15年度（H15.4.1～H16.3.31）は147人と減少した。現時点で平成21年度の出生数は120人程度になる見込みである。

各年度の統計結果には揺らぎがあるものの、緩やかではあるが本町において少子化が進行している。

表1 出生数の推移

H22.2 現在

年度	合併前		合併後			
	実績				推計	
	10年度 (10.4.1～ 11.3.31)	15年度 (15.4.1～ 16.3.31)	17年度 (17.4.1～ 18.3.31)	19年度 (19.4.1～ 20.3.31)	21年度 (21.4.1～ 22.3.31)	25年度 (25.4.1～ 26.3.31)
出生数	175人	147人	132人	140人	120人	100人

平成15年4月1日の調査では、通園児童数（保育園・幼稚園計）は737名でしたが出生数の減少により、平成21年4月1日の通園児童数は653人となり、現時点で平成25年4月1日には600名程度になると推計される。

表2 園児数の推移

H22.2 現在

年度	実績				推計	
	15年度 (15.4.1)	17年度 (17.4.1)	19年度 (19.4.1)	21年度 (21.4.1)	23年度 (23.4.1)	25年度 (25.4.1)
園児数	737人	748人	675人	653人	630人	600人

(3) 施設の老朽化について

町内の保育園・幼稚園の施設は、平成19年3月に建築された勤保育園を除き、5年後あるいは10年後に町内の大半の園舎は、改修工事が必要となることが懸念される。

表3 各施設の建築年度

H22.2 現在

施設名	建築年	経過年数	構造	備考
八橋幼稚園	昭和49年	36年	鉄骨造外	塩害あり
逢束保育園	昭和50年	35年	木造	塩害あり
みどり保育園(私立)	昭和51年	34年	鉄骨造外	
成美保育園	昭和53年	32年	PC造	
八橋保育園	昭和56年	29年	鉄筋造	地盤沈下
安田保育園	昭和56年	29年	PC造	
浦安保育園	昭和57年	28年	PC造	
古布庄保育園	平成元年	21年	木造	
以西保育園	平成2年	20年	PC造	
琴浦保育園	平成3年	19年	PC造	
赤碕保育園(私立)	平成7年	15年	PC造外	
勤保育園	平成19年	2年	木造	

建物の寿命を計る「減価償却資産の耐用年数」(木造20年~22年、鉄骨造19年~34年、PC(鉄筋コンクリート造)47年)と園舎の現状をつぶさに点検して、八橋幼稚園、八橋保育園、逢束保育園は、塩害や地盤沈下といった要素も加わり、老朽化が激しく危険な状態で早急に施設の新築もしくは改築が必要な状況である。

また、合併特例債を活用して新築する期限は、合併後10年間(平成26年度末まで)であり、早急な手立てを講じる必要がある。

(4) 職員の配置について

職員の配置は、町独自で国配置基準以上に配置しており、平成21年度の必要数は、128名であった。実態としては、正規職員56人(43.7%)、臨時的任用職員72人(56.3%)

で対応しており、臨時的任用職員の中には、保育士資格を有しない者（無資格者）が含まれている。

これは「良質な保育の確保」という観点からも大きな課題となる。

表 4 職員の配置基準

H22.2 現在

	基準	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
保育園	国	3:1	6:1		20:1	30:1	
	町	3:1	4:1	6:1	20:1	30:1	30:1
幼稚園	国	-	-	-	1学級あたり教諭1人に対して 幼児数は、35人以下が原則		
	町	-	-	-	-	25:1	30:1

また、正規職員 56 名の年齢構成は、以下のようになっている。

表 5 正規職員の年齢構成

H22.2.1 現在

年齢	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代
人数	8名	13名	3名	32名

20歳代 8名、30歳代 13名、40歳代 3名、50歳代 32名で、内 55歳以上の職員は 22名である。

今後 10 年以内にベテラン保育士のほぼ半数が退職することに伴い、年次的に正規職員を雇用することに努めている。しかし、現状は、財政的な面や定員管理の問題等から、正規職員と有資格の臨時的任用保育士とで必要な保育士数の確保には至っていない。

今後も適正な職員配置が困難となることが予測されることから、行政責任において、良質な保育（養護・教育）環境の確保に最善をつくすべきである。

（5）子どもの育ちの現状

子どもを取り巻く環境の変化は、子どもの育ちにも大きな変化をもたらし、豊かな自然体験や直接体験などの体験機会の減少や少子化で子ども集団の形成が困難となることにより、コミュニケーション能力や自制心、耐性といった社会性の涵養や基本的な生活習慣の定着に大きな影響を与えている。

また、核家族化や共働き家庭の増加に加え、地域のつながりの希薄化は、子育てにおいて親の孤立化も生まれ、子育て支援機能の低下や保護者の育児不安につながっている。

(6) 町財政の問題について

平成 16 年度から、公立保育園に配分される児童福祉法による保育所運営費国庫負担金及び保育所運営費県負担金（以下「国・県負担金」という。）は、一般財源化され、交付税措置となり、さらに平成 18 年度から公立施設分の建設費に係る国庫補助金についても削減され、保育園の運営に係る財政事情は悪化してきた。

平成 16 年度から、公立分の保育園運営経費の国・県負担金は、交付税に算入されたが、基準財政需要額と基準財政収入額との差が支給されることとなっており、実際に交付税措置される金額は大きく減額された。

さらに、合併後 10 年間は 2 町分の交付税が支給されるが、10 年以降は 5 年間で段階的に 1 団体分の交付税措置となり、平成 30 年度以降はより大きく減額される見込みでことから町財政はますます厳しい状況となることが懸念される。

2 保育園・幼稚園のあり方について

本町のすべての子どもたちが「心身ともにたくましく成長すること」を目指して、従来の制度的枠組みを越えて、保育園と幼稚園の一層の連携を進めていく必要がある。

また、これまでの、本町における各委員会等の提言を踏まえて、保育園・幼稚園のあり方は、「子どもの視点」にたって「保護者の利便性」、「子育てが楽しいと実感できる環境の整備」等が重要である。

本審議会は、本町の保育園・幼稚園のあり方について、多くの課題の解決を図るため、国・県・近隣の市町村等の動向を勘案して、次のとおり提言する。

(1) 保幼一元化と適正規模について

① 保幼一元化について

わが国の「保幼一元化」という政策の方向の中で、保育園と幼稚園は、それぞれ根拠法や制度は異なっているが、どちらも同じ就学前の子どもたちを対象とする施設で

ある。行政は、それぞれの良さを生かし、就学前教育と保育（養護・教育）を一体とした支援を行うことで、多様化する保護者のニーズへの対応や、子どもたちの生活や発達の連続性を踏まえた取り組みが可能となる。

※保幼一元化

少子化の進行、育児サービスの多様化に伴って生じている保育園と幼稚園の抱える問題点を解決すべく、保育園と幼稚園の一元化を図ろうとする政策である。

※根拠法の違い

保育園は保護者が保育できない状況にある場合に児童を収容しなければならない児童福祉施設であり、幼稚園は保護者が保育できる状況で就学前に通わせる教育施設である。その目的にあわせて、施設整備や人員配置、カリキュラム作成が行われている。

② 適正規模について

保育園・幼稚園それぞれの園で、児童が年齢毎にバランスよく在籍するとともに、保育園では、総園児数は最低 60 人以上、幼稚園では、全体で最低 20 人以上の園児が在籍することが望ましい。さらに保育園については、3 歳以上児全体で 30 名以上いることが望ましいと考える。また、ひとつの園全体で 20 人を下回る場合、地域のコミュニティ施設としての重要な役割を果たしていることも考慮しつつ、個々のケースを鑑みつつ、統廃合を検討する必要がある。

大規模園・小規模園それぞれにメリット、デメリットがあり、視点を変えれば、様々な評価が可能である。

一般的に小規模園においては、園児同士の深いつながりや、園児一人ひとりにきめ細かな就学前教育・保育（養護・教育）ができ、効果が期待できる一方で、子どもの成長に必要な集団生活で育める人間関係や、社会性といった面での課題が予測されるが、このような状況の中、園の規模を適正化し、園児の良好な保育環境を確保することは、緊急かつ重大な課題である。

したがって、本町の少子化傾向をふまえ、園の適正規模状況を確保し、効率的な行政運営を図るために、園の統廃合を計画的に推進すべきである。

(2) 保育園・幼稚園の統廃合について

① 私立保育園について

赤碓保育園とみどり保育園については、現状のとおり維持すること。

② 公立保育園・幼稚園の統廃合

統廃合を実施される場合、現状の園児数、施設の老朽化、立地条件、小学校区、地域のコミュニティや職員の確保等の諸問題も併せて検討すること。保・幼・小の連携からも、小学校の適正規模配置審議会が出された答申を踏まえ検討する必要がある。

ア 八橋保育園と八橋幼稚園について

保育園は、保育所保育指針に則り保育（養護・教育）を行い、幼稚園は、幼稚園教育要領に則り就学前教育を行っている。

本町では、保育園と幼稚園の保育状況の違いは明確ではなく、幼稚園でも延長保育を行うなどお預かりする時間の差も1時間程度である。

保・幼・小一貫した子どもの成長過程の中で、保育（養護・教育）と就学前教育を推進していく観点からも、保幼の一元化を検討することが望まれる。

八橋保育園と八橋幼稚園の両園は、園舎の建て替えが必要で、早急に新たな場所にひとつの園として建設することを検討されたい。

ひとつの園で、保育園と本来の幼稚園機能を併せ、さらに、子育て支援センターを併設した複合施設として運営する方法や、あるいは、現在、鳥取県が進めている「認定子ども園制度」を導入する方法等も検討されたい。また、利用者の利便性を図るためにも担当窓口を一本化することを重ねて検討していただきたい。

* 子育て支援センター

乳幼児とその保護者が相互の交流を行い、子育てについての相談、情報の提供、助言その他の援助を行うことにより、地域の子育て支援機能の充実を図り、子育ての不安感等を緩和し、子どもの健やかな育ちを促進することを目的とする施設である。

* 認定こども園制度

幼稚園、保育所等のうち、保育に欠ける子どもも欠けない子どもも受け入れて教育・保育を一体的に提供する機能を備える施設について、都道府県知事が認定する制度である。平成18年度に制度ができ、平成19年度より施行されたが、鳥取県内ではまだ、実施されている市町村はないが、全国的にはこの制度を利用する市町村は増加傾向にある。

本町のような、待機児童もいない公立保育園・幼稚園には、財政的なメリットがないことが、普及しない理由のひとつとして考えられる。ただし、保幼一本化を検討するならば、「認定子ども園」も検討すべきであると考えられる。

イ 逢束保育園・浦安保育園について

逢束保育園については、園舎の老朽化が進み危険な状態である。現在、逢束保育園の在籍園児は、浦安と八橋に小学校区が分かれており、その卒園児の9割は浦安小学校へ通っている状況である。

そこで、早急に逢束保育園と浦安保育園をひとつの園に統合し、当面は、財政面も考慮して、現在の浦安保育園の園舎（施設の最大収容人数150名）及びその周辺を整備し、有効活用することが適当である。

ウ 古布庄保育園・鋤保育園について

古布庄保育園の平成22年4月1日の入園児数は、7名の予定であり極小規模の園にあたる。将来的に児童数の増加が期待できない状況である。

そこで、早急に古布庄保育園を鋤保育園に統合し、ひとつの園として良質な保育環境の下で運営することが適当であると考えます。

さらに、鋤保育園で実施している子育て支援センターの拡充を図り、子育ての悩みや保護者の交流の場としてより多くの方に利用していただけるよう環境の整備に努めていただきたい。

エ 琴浦保育園・成美保育園・安田保育園・以西保育園について

いずれの地区、保育園も年によるばらつきはあるものの、徐々に就学前の子どもの人数が減少している。

平成22年2月末現在の4園全体の在籍園児数は212名で、平成25年度には推計で194名に減少する見込みがある。以西保育園において、平成25年度には20名を下回る可能性もあり、子ども集団の形成が困難となることが懸念される。

さらに配置される保育士の減少が予想され、良好な保育状況の維持が難しいという問題があげられる。

そこで、近い将来以西保育園、成美保育園、安田保育園をひとつの園とし、現在の成美保育園を施設整備（増改築等）して統合し、赤碕中学校区では、琴浦保育園との2園とすることが適当である。

このことにより、適正規模の園児数を確保し、職員を集約することで正規職員の配置が可能となり、保育環境の整備と保育の質の確保が図られる。

また、現在、成美保育園で実施している子育て支援センターを拡充することにより、子育て支援の拠点としての機能充実が期待できる。

しかし、将来的には施設の老朽化を考慮し、小学校の近くで便利で保育環境の良
好な場所に新設することが望ましいと考えられる。

(3) 今後の公立保育園・幼稚園の民営化について

① 民営化によるメリット

民営化によるメリットはつぎのとおりで順次民営化を進めることを提言する。

ア 民間保育園の持つ機動性や柔軟性を生かして開園時間の延長、休日保育の実施
など、よりきめ細かな保育サービスを提供することができる。

イ 保育士の正規職員により有資格者の安定的な人材確保とともに地域の雇用を創
出することができる。

ウ 私立保育園のみに交付される国・県の負担金を財源として保育サービスの充実
を図ることができる。

② 公立保育園の必要性

私立保育園では、不採算の保育ニーズに対応することが困難で、町が責任ある保育
行政を行い課題解決を図るため赤碕、東伯の各地区に一園は町立保育園が必要である。

③ 私立保育園への管理機能の強化

公立保育園の民営化に伴い将来的に、町は私立保育園の運営状況を十分に把握し、
財務内容、保育内容等について管理機能の役割を果たすことが求められる。

(4) 保育内容の充実

① 多様なニーズに応じた就学前教育・保育の充実を図る

保育園・幼稚園それぞれの機能の拡充や連携の強化と、国の動向を勘案し長期的に
住民ニーズに応じた就学前の保育・教育の実現をめざす取り組みが必要である。

② 小学校への円滑な移行

就学前の子どもは、家庭保育、町内保育園・幼稚園、町外保育園など様々な保育環
境を経て小学校に入学する。

小学校の入学に際し、各家庭並びに関係施設・機関と緊密な連携の下に子どもたち
の発達の連続性を踏まえて、一人ひとりの成果と課題を円滑に小学校教育に円滑に小
学校教育に引き継ぐこと。

③ 評価制度の導入

現在、琴浦町の保育園・幼稚園においては、自己評価や第三者評価の導入に向け

て検討が進められている。

教育・保育の質を向上させるため、就学前教育・保育施設において評価制度を導入し、琴浦町のめざす就学前教育の基本的な考え方の基、小学校教育の基盤づくりとして機能しているかどうか評価を行う必要がある。

さらに、評価制度の実施にとどまらず、積極的な情報公開に努め保育・教育の質や園経営を改善していくことが重要である。

④ 子育てネットワークの形成

町内全ての公立保育園・幼稚園と私立保育園が連携・協力を図り、それぞれの保育園が特徴ある保育を実施し、多様化する保護者のニーズや要望に柔軟かつ機敏に対応することが望まれる。また新しい取り組みも必要である。

そこで、町、民生委員・児童委員、児童相談所、健康福祉部局など関係機関で子育てネットワークを形成し、緊密な連携と協力の下、町内全ての子どもたちの健全な成長発達に期することが必要である。

⑤ 保育の専門性に関して指導力の発揮できる職員の確保

公立保育園は、今後も保育に係わって先導的な役割を果たしながら、民間保育園と連携・協力し、町全体の保育水準の維持・向上をはかる役割を担うため、正規職員保育士の確保ならびに無資格保育士の解消に向けた努力と臨時的任用職員等の処遇を改善するなど、保育の専門性に関する指導力が発揮される職員の確保に努める必要がある。

(5) 今後の課題

① 園舎跡地等の利用方法

統廃合によって閉園後の園舎や敷地は各地域にとって、コミュニティ施設、地域の活性化施設等として利用が考えられる。地域にとって、保育園・幼稚園の存在そのものが、地域に根ざした地区住民の交流の場であり、地域にとって欠かせない存在であることから、その跡地の有効利用については、地域の特性、生活環境等を配慮しながら、有効に活用することを考えていく必要がある。

② 町民及び地域への理解

この提言を具現化するためには、町民の理解が不可欠である。

各地域において、提言内容についての説明会を開催するとともに、あらゆる機会をと

らえて、提言に対する町民の意見と理解を求める必要がある。

新たに、施設が建築される場合、各地域の状況に応じた、保育・教育環境を創造するとともに、保育施設、地域、家庭のそれぞれが連携して、子どもたちの育成にあたっていく体制を整備することが求められる。

また、既存の施設を利用して統合する場合や、複数の園をひとつの園に統合する場合は、対等統合という考え方に沿いより多くの方に親しみやすい園の名称、園歌等を新たに制定するべきである。

③ 窓口の一本化

国・県の動向を踏まえ、各種補助事業等の調査研究を行い、可能な限り、効率よく計画的に保育園・幼稚園のあり方に関する運営ができる方策を実施していただき、利用者の利便性、事務機構の合理化を図り、申請窓口（担当課等）の一本化もすべきである。

おわりに

人間は、生涯にわたって学び、成長する可能性をもっている。しかし、その土台は、乳幼児期に形成されるものであり、乳幼児期における保育（養護・教育）は、その後の人間としての生き方を大きく左右すると言っても過言ではありません。

保育園・幼稚園は、これまで以上に連携を図り、乳幼児期における子育てに積極的に取り組むことで子どものみならず、親の育ちについても支援していくことが重要である。

一方、財政は、益々厳しい状況であり、子育て支援も最小の経費で最大の効果がでるよう、創意工夫することも必要である。

この答申は、保育園・幼稚園の今後のより良いあり方を検討し、就学前のすべての子どもにとっての最善の教育・保育の実現と、家庭や地域の教育力の向上と再生を願って提言するものである。

今後、琴浦町・琴浦町教育委員会において、この答申に示された具体的方策・施策等の実現化に向け、関係部局との連携を図りながら、早急に、そして着実に取り組まれることを強く求める。

すべての子どもたちが、心身ともに健やかに育ち、10年後・20年後に地域社会を支える次代の担い手として活躍することを期待し、琴浦町の新たな保育（養護・教育）が確立されることを切に願うものである。