

八尾市における就学前児童を中心とする支援・施策の充実について（答申）

（素 案）

八尾市児童福祉審議会

平成 年 月

目 次

はじめに

平成21年6月27日に八尾市長から「八尾市における就学前児童を中心とする支援・施策の充実について」次の3項目の諮問を受けた。

1. 保育所整備のあり方について
2. 就学前から就学へと切れ目のない支援について
3. 家庭、地域における子育てについて

近年、我が国においては、少子化・核家族化の進行等により子どもをとりまく環境や親の子育て環境は大きく変化している。このような状況の中、国においても、保育要件や保育所最低基準等、新たな保育の仕組みの構築や、親の就労の有無に関わらず、すべての子育て家庭に対する支援の強化・推進等、子育て支援に関する様々な議論が活発に行われており、子育て支援施策が変革の時期を迎えている。

八尾市においては平成17年3月に八尾市次世代育成支援行動計画を策定し、待機児童の解消に向けた保育サービスの充実や多様な子育て支援サービスの充実に取り組んでいる。

しかしながら、社会的な問題にもなっている待機児童は依然解消されておらず、また、核家族化や地域とのつながりの希薄化により、親の育児への不安やストレスから、育児・虐待に関する相談件数が増加傾向にある等、さまざまな課題を抱えており、十分な支援が行き届いているとは言えない状況にある。

当審議会では、このような現状を踏まえて、諮問事項について議論を行った。特に「1. 保育所整備のあり方について」は、少子化傾向が今後も継続することが予測される現状においては、長期的な視点に立って様々な観点から慎重に議論することが求められるところであるが、この審議会においては、市民が安心して子どもを生み育てることができる環境づくりをめざし、今般八尾市が抱える課題解消に向けて早急に取り組むべき対応の方向性を導き出すことを主眼とした。

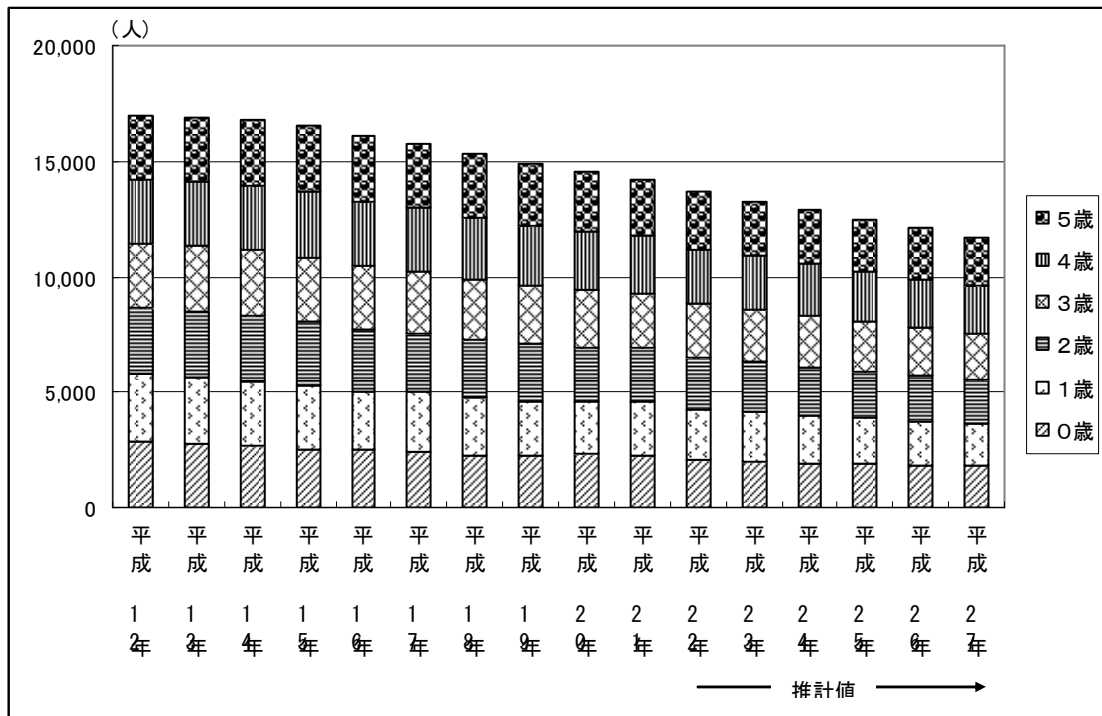
ここに、次代を担う子どもたちのため、八尾市のすべての就学前児童を中心とした支援・施策がより充実することを願い答申するものである。

諮問事項 1. 保育所整備のあり方について

1. 現状と課題

八尾市における人口は年々微減傾向にあり、就学前人口（0－5歳人口）においても減少傾向にある。このことから、八尾市においても少子化が進んでおり、今後もこの傾向は継続するものと考えられる。

図表-1 0～5歳人口の実績、将来推計(各年3月31日現在)

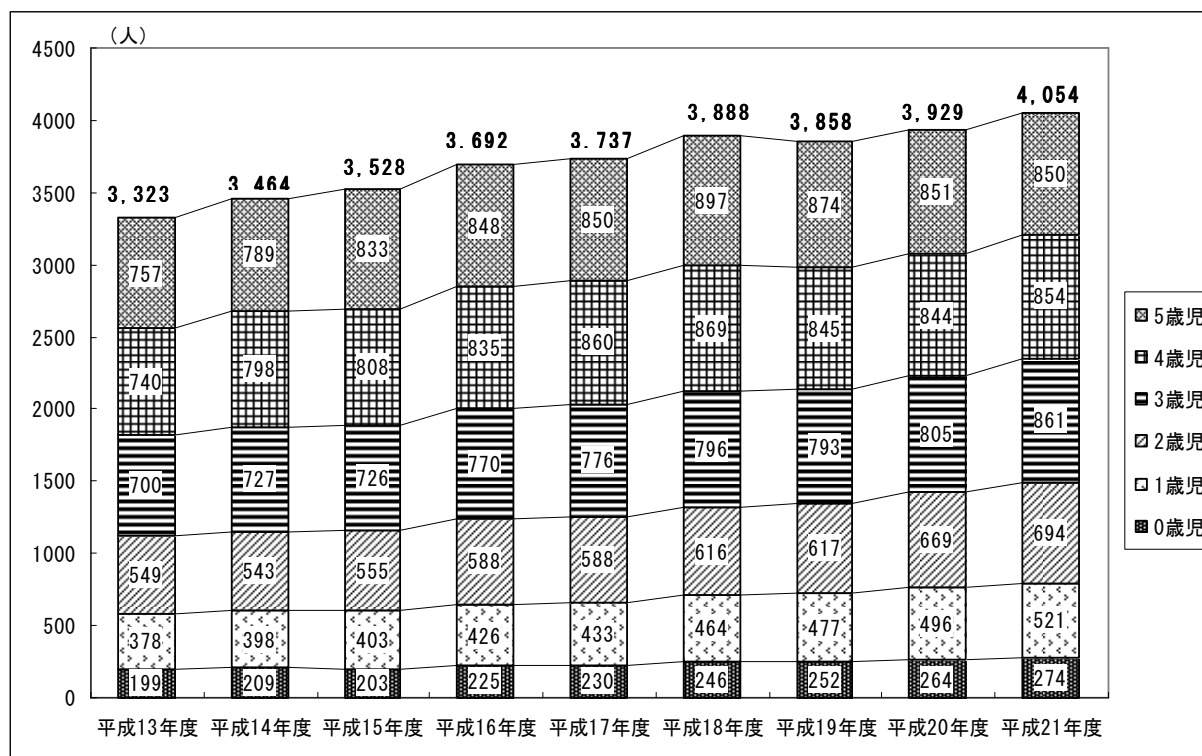


しかし、保育所入所児童数は各年齢において年々増加しており、平成21年度には4,000人を超え、少子化傾向にある中で保育ニーズは高い水準を維持していることがうかがえる。

図表-2 保育所(園)の施設数、定員数、入所児童数の推移(各年度4月1日現在)

	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
施設数	30	29	29	30	30	31	31	31	31
定員数	3,400	3,220	3,250	3,420	3,465	3,570	3,600	3,660	3,790
入所申込数	3,901	4,087	4,249	4,227	4,246	4,286	4,260	4,216	4,364
入所児童数	3,323	3,464	3,528	3,692	3,737	3,888	3,858	3,929	4,054

図表- 3 年齢別 保育所(園)入所児童の推移(各年度4月1日現在)

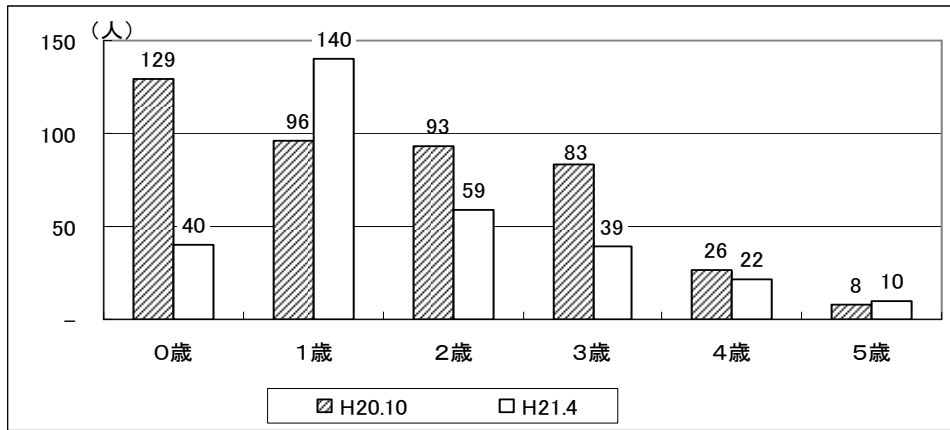


高まる保育ニーズへの対応として、これまで八尾市においては、私立保育所の創設、定員増を伴う整備、分園の設置、公立保育所の民営化、定員外入所の活用等による保育所入所枠の拡大を行っている。結果として、保留児童・待機児童解消に一定の効果はあったが、現在のところ完全な解消には至っていない。特に、保育所入所を希望しながら入所できない児童は低年齢児である0-2歳児が多く、また、年度途中においては保育要件が高いにもかかわらず新たな入所の受け入れができない状況にある。

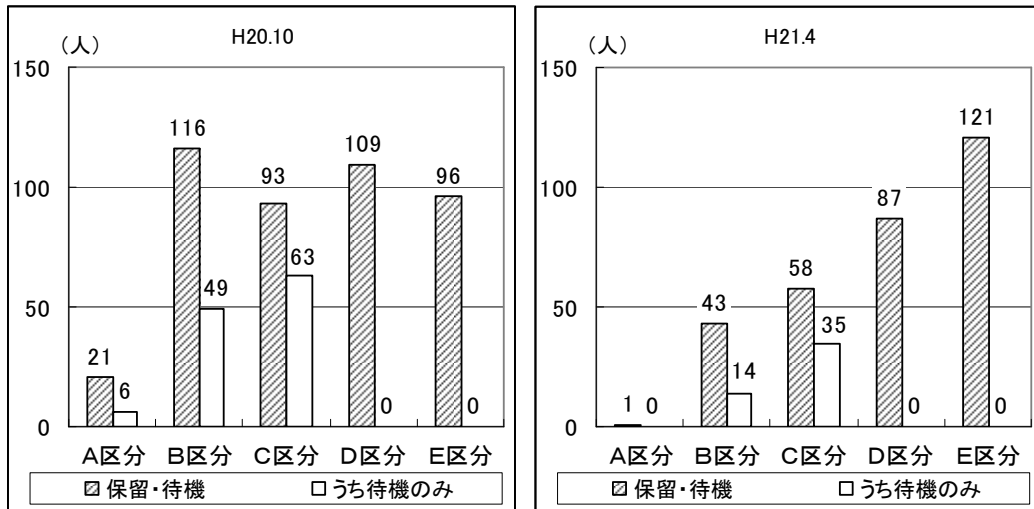
図表- 4 保育所(園)の保留・待機児童数(各年度4月1日現在)

	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度
保留児童数	578	623	721	535	509	398	402	287	310
待機児童数	39	13	43	114	201	104	72	67	49

図表－ 5 保留児童の年齢(平成20年10月、平成21年4月)



図表－6 保留児童・待機児童の保護者の状況(選考区分)(平成20年10月、平成21年4月)



待機児童・保留児童の定義（八尾市の基準）

待機児童：「保育に欠ける」要件を満たす児童で、かつ、保育所入所申込をしながら入所できなかった児童。

※「保育に欠ける」要件

入所選考区分C区分以上に該当する児童。ただし、地方単独施策（八尾市の場合は「簡易保育施設」及び「ひとり親家庭保育支援事業」）利用者等を除外。なお、平成15年度以前は「1日6時間かつ週4日以上勤務」以上としていた。

保留児童：保育所入所申込をしながら入所できなかった児童（待機児童を含む。）。

平成21年度の選考区分表（八尾市）

<A区分> <ひとり親世帯> <障害> <疾病> <家庭の災害>	主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、重度の障害(身体障害1～2級、療育A～B判定、精神障害1級)の状態である 主たる保育者が、疾病等で長期入院をしている 居宅を失い又は破損し、主たる保護者がその復旧にあっている
<B区分> <居宅外労働> <就学> <ひとり親世帯> <疾病> <祖父母と子どもの家庭>	主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、通学をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅外の労働をしている、又は、主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、重度の疾病等で常時寝たきりの状態である 両親が、死亡・離婚・行方不明・拘禁等で家庭におらず、祖父母のみの家庭である
<C区分> <居宅外労働> <居宅内労働> <ひとり親世帯> <疾病> <病人の介護又は看護>	主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、重度の疾病等の状態である 主たる保育者が、同居の家族で重度の障害者(児)(身体障害1～2級、療養A～B判定、精神障害1級)又は疾病等による寝たきりの者を常時介護又は看護をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1回以上、通学をしている
<D区分> <ひとり親世帯> <その他労働> <病人の介護又は看護> <生計中心者の失業等> <妊娠出産等> <疾病> <就労予定>	主たる保育者が、A・B・C区分を除く家庭である 主たる保育者が、B・C区分を除く労働をしている 主たる保育者が、C区分を除く病人の介護又は看護をしている 生計中心者の失業等で主たる保育者が、求職活動を行っている 主たる保育者が、出産前後(産前6週・産後8週の期間)である 主たる保育者が、A・B・C区分を除く疾病である 主たる保育者が、就労予定(内定あり)である
<E区分> <就労希望>	主たる保育者が、就労希望(内定なし)である

また、児童数の多い地域とそうでない地域があり、児童数の多い地域を中心に保留児童・待機児童も多く存在しており、地域偏在が生じている。

一方、保護者の就労形態が多様化していることに伴い、保育時間や保育内容等について、よりきめこまやかな保育サービスが求められている。そのためには、利用者の視点に立って、既存施設の枠組みや機能、就学前児童向け各種サービスの制度等を再考する必要がある。

これらの現状から、八尾市において特に重点的に取り組むべき課題として、次の3点があげられる。

- 低年齢児（0－2歳児）への対応
- 年度途中での入所希望者への対応
- 多様化する保護者ニーズへの対応

これらの課題については、平成19年度に社会福祉施設検討会議において、対応策として新たな認可保育所の設置や認可外保育施設の活用について議論されている。当時の結論として、新たな認可保育所設置の場合は概ね定員90名以上が望ましいこと、認可外保育施設の活用として、自治体が独自の基準を定め、基準を満たした認可外保育施設を認定・指定し、保護者負担の軽減等を目的として助成金を交付する制度について研究・検討していくこと等があげられている。

この検討会議から2年経った現在、入所枠総数の拡大という点では一定の効果が表れているが、低年齢児（0－2歳児）への対応については依然、課題として残っている。少子化傾向が続く中においても、保育ニーズは高水準を保つことが想定されることから、社会福祉施設検討会議で示された保育所創設の要件（定員90名以上）について、再度検討し弾力的に運用していく必要がある。

一方で、国においては認可外保育施設を含め、保育の質の向上や最低基準到達に向けた支援、小規模保育サービスについて議論や検討がなされており、さらに、就学前児童は等しく保育されるべきであることを踏まえれば、まずもって最低基準を満たす認可保育所を活用し、上記課題を解決していくことの検討が必要と考える。また、保護者の多様化するニーズへの対応という観点の1つから、幼保一元化施設導入のあり方等についての検討も必要である。

以上を踏まえ、保育所整備のあり方への対応策として、次の提案を行う。

2. 対応策

(1) 既存保育施設の活用

これまで保育所待機児童を解消するために、認可保育施設の増改築等、定員の増員を優先的に取り組んできた結果、保育所入所枠総数の拡大という点では一定の効果が表れている。

一方で、「1. 現状と課題」で記述した課題（低年齢児への対応）への対応が急務となっており、その対応策として、認可外保育施設の認可化や認可保育所における0－2歳を対象とした分園の設置が考えられる。

認可外保育施設の認可化については、八尾市内の認可外保育施設の1施設あたりの定員が概ね30名程度であることから、認可化した場合は小規模保育所となる。

定員30名程度の小規模保育所においては、各年齢の人数が数名程度になり特に3歳児以上において子どもの発達段階に応じた集団の形成や保育内容の確保が困難となるため、0-2歳の低年齢児のみ対象とする活用が望ましい。

ただし、認可外保育施設の認可化による小規模保育所については次の課題があることを考慮しなければならない。1つ目として3歳進級時の受入先の確保である。例えばバスによる送迎サービスを利用した既存園とのネットワーク化等の検討が必要となる。また、幼稚園への転園も考えられるが、幼稚園は保育所と比べて保育時間や夏休み等の長期休業において違いがあることに留意する必要がある。2つ目として、保育所最低基準の遵守である。八尾市内の認可外保育施設はテナントビルや民家の一角で運営されていることが多く、大阪府においては、最低基準の1つである屋外遊戯場の確保について、基本的には保育所に隣接することを求める運用を行っていることから、その確保が問題となる。3つ目として、運営法人の確保である。保育実績から考えて現在の簡易保育施設の認可化等が可能性として考えられるが、小規模保育所単体での運営面をみると、安定的な運営を維持することは厳しいものと想定されることから、新たな運営法人を確保できるかが課題となる。

一方、分園については、本園における保育のノウハウが活かされ、行事や指導計画等も本園・分園1つの園として行えることや3歳進級時に本園に移行できることから一貫性のある保育が実施でき、保育の質も確保できる。また、運営面において、通常小規模定員の園の場合、途中退所時の影響が大規模定員の園に比べて大きくなるが、小規模定員となる分園の場合は本園と一体的に運営できるため、その影響は少なく、安定した運営が期待できる等の点でメリットがある。八尾市ではすでに分園が1園設置されているが、3歳児以降の一貫した保育や保育の質の確保、安定的な運営面を考慮し、今後も引き続き分園の設置を進めるべきである。

また、これらの対応に際し、就学前児童や保留児童の地域偏在も考慮し、今後、人口の急激な増加が見込まれる地域や保留児童（特に低年齢の保留児童）の多い地域を中心に設置する等、地域の保育実情等を考慮した十分な検討が必要である。

なお、上記については認可保育所による対策であるが、これまで保育所待機児童等に対して認可外保育施設が果たしてきた役割は大きく、今後も当面はこの役割が継続されるものと考えられる。認可外保育施設は認可保育所と比較すると、保育の質の格差もあるが、公費による支援がないため、認可外保育施設の利用者からの不公平感は否めない。そのためには、同じように保育を必要とする子ども・保護者間の公平性を確保するための方策の検討が必要となる。ただし、保育の質の確保の観点から、認可保育所での対応を優先するものであり、小規模保育所、分園も含めた認可保育所の対応だけでは課題解決が困難となる場合の限定した活用に留める等、慎重な対応が必要である。

(2) 認可保育所の創設

待機児童が完全に解消されていない現状を踏まえれば、今後も引き続き保育所入所枠の拡大が必要であるが、新たな保育所の設置（前述の小規模保育所も含む）については、設置地域における児童数、既存施設（他の保育所、幼稚園等）の現状や今後の推移等、今後の保育需要を慎重に見定めながら、保育ニーズが高い地域等に配慮する等、慎重に対応していくべきである。

(3) 幼保一元化施設の検討

八尾市においても、少子化の進行や家庭・地域を取りまく環境の変化に伴い保護者のニーズが多様化しており、待機児童の解消が喫緊の課題となっている現状においても、これらへの対応として、すべての就学前児童に質の高い保育と教育双方を保障し、子育て支援が図れるような取り組みが求められている。その対応策の一つとして、国の制度である認定こども園の活用が考えられる。これは、保育所と幼稚園両方の機能を併せ持ち、在宅で子育てしている親子も含めたすべての子育て家庭を対象とした相談活動や親子の集いの場を提供する子育て支援機能も有した施設で、多様化する保護者のニーズや保育・幼児教育の充実を目指すものである。一方で、この認定こども園制度は、入所に際して直接契約制度が導入されており、市が保育に欠ける子どもの認定を行うものの、最終的には利用者と施設が直接契約を行うものとなっていることから、保育所待機児童が存在する現状では、この制度活用について、保育要件の高い子どもからの優先的な入所が課題となる。

したがって、単に国の認定こども園制度をそのまま導入するのではなく、八尾市の実状に見合った制度の活用を視野に入れ、保育所・幼稚園相互の既存施設の有効活用も含めて従来の枠組みを超えた、利用者と子どもの利益を最大限図れるような幼保一元化施設の導入について検討を進める必要がある。

なお、この検討に際し、今後の保育所・幼稚園のあり方にも関連するものであることから、行政内部においても保育部局と幼稚園部局がより一層の連携に努め、ソフト面も含めた幼保一元化に取り組むことが求められている。

(4) 多様な主体による保育所の設置・運営

我が国においては、女性の社会進出にあわせて、保育需要も飛躍的に増大している。保育所の設置主体については、従前、原則として市町村・社会福祉法人に限られていたが、保育所を設置しやすくし、待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにする観点から、平成12年3月、規制緩和策として保育所設置に係る主体制限が撤廃されたところである。これにより、株式会社やNPO法人等による保育所の設置が可能となっている。

この規制緩和を受けて、市町村・社会福祉法人以外の多様な主体による保育所運営が行われるようになったが、設置者である株式会社が突然運営から撤退する等、保育の安定性において問題のある事例も一部見受けられている。この問題の一因として、株式会社による保育所設置・運営の場合は土地・建物等の財産を会社自身で処分できるという点が考えられる。一方、社会福祉法人の場合は、財産の保有・処分、組織運営等への規制・監督と税制優遇等の支援が一体的に行われており、安定的な事業を確保するための仕組みが制度化されていることから、保育所の運営面においてはその安定性が期待できる。

八尾市においては高まる保育需要を満たすため、これまで保育所の拡充等に努めてきたが、現在22園ある私立保育所（園）のすべてが社会福祉法人であり、保育需要の飛躍的な増大に対して社会福祉法人が果たしてきた役割は非常に大きく、結果として、八尾市の安定的な保育所運営と保育サービスの供給、保育の質の確保につながっている。

これらを踏まえると、運営の安定性、保育の質の確保等の観点から、引き続き社会福祉法人による保育所運営が望ましいものと考えられる。

しかしながら、規制緩和により認められている設置主体を市町村の判断で制限することは困難であり、今後、多様な主体の参入も想定される中、保育の質の確保や運営の安定性を担保するためには、社会福祉法人、株式会社といった主体者の形式だけでなく、実際に通園する子どもの視点、利用する親の視点からの考察も重要であり、様々な角度からの慎重な対応が求められる。その対応策の1つとして、市として保育のガイドラインを設けることや外部組織による保育の質の審査等が考えられるが、現行制度においては、保育所の認可権限が都道府県にあり、また、運営の指導監督においても大半が都道府県の権限となっていることから、現状では大阪府との連携が欠かせず、今後は事務移譲も視野に入れてその手法等について検討していく必要がある。

なお、現在、国において、多様な主体の参入に伴い、突然の撤退等により子どもの保育の確保が困難とならないよう、設置運営者決定の際の基準のあり方や、公的関与のあり方等、保育の質を担保する措置について検討することとされており、今後これらの動きにも注視する必要がある。

諮問事項 2. 「就学前から就学へと切れ目のない支援について」

1. 現状と課題

(1) 子どもをとりまく環境の変化

少子化傾向にある中で、八尾市においても就学前児童の人口は減少傾向にある。また、核家族化や地域における地縁的なつながりの希薄化等、子どもをとりまく社会状況の変化は著しく、子どもの育ちをめぐる環境や家庭における親の子育て環境が大きく変化しており、家庭や地域社会における教育力の低下が指摘されている。このような環境の変化は、子どもの育ちにも少なからず影響を及ぼしており、子どものコミュニケーション能力の低下や基本的な生活習慣が定着していない等の課題が指摘されている一方で、子育てに対する不安やストレスに悩む親も増えており、児童相談所における虐待に関する相談件数なども増加傾向にある。

(2) 就学前から小学校への切れ目のない支援

我が国では5歳児の約97%が保育所や幼稚園等に通った後、義務教育段階である小学校等に入学している現状にある。また、教育という視点でとらえれば、保育所では保育所保育指針に基づき、養護と教育を一体として保育が行われている一方、幼稚園では幼稚園教育要領に基づき、教育が行われており、保育所保育指針のうち、3歳以上の幼児の教育については、幼稚園教育要領との整合性を保ちながら保育所の役割等が定められている。さらには、幼稚園と小学校との連携は従来から行われていたが、今回の保育所保育指針の改定により、保育所から子どもの育ちに関する資料が小学校へ送られるようになり、保育所と小学校の連携も求められている。

これらを踏まえれば、就学前においては、保育所や幼稚園が中核となって家庭や地域社会とともに幼児教育を総合的に推進していくことが重要であり、また、幼児の生活の連続性及び発達や学びの連続性の観点から、保育所・幼稚園と小学校双方が円滑に接続されていることが望ましく、就学前から小学校への切れ目のない支援が必要である。

2. 今後の取り組みの方向性及び視点

就学前の子どもは等しく保育され、教育を受ける権利がある。保育所・幼稚園は根拠法や制度の違いはあるが、就学前の子どもが通う施設という点では同じであり、また、平成21年4月1日から保育所保育指針が告示化されたこと等により、幼稚園教育要領と内容的に重なる部分が大きくなっていることから、多様化する保護者のニーズへの対応や子どもの発達や学び、遊びの連続性を確保するためには、保育所・幼稚園それぞれのよさを活かした、保育・教育を一体的に捉えた連携を行い、

さらには小学校へ円滑につないでいくことが求められている。また、保育所・幼稚園等を経て小学校へ入学する子どもだけでなく、すべての子どもやその保護者が安心して小学校へ移行できるような仕組みづくりに取り組む必要がある。これらの実現にあたって、特に次の2つの視点に立った検討が必要と考える。

(視点1) 就学前における質の高い保育と教育の充実

就学前において、保育所や幼稚園が中核となって家庭や地域社会とともに幼児教育を総合的に推進していくためには、保育所と幼稚園が相互理解を高めるとともに、それぞれが枠組みを超えて一層の連携に取り組み、質の高い保育・教育双方の充実を図る必要がある。

(視点2) 小学校への円滑な移行

子どもの発達が連続していることを踏まえれば、保育所・幼稚園と小学校が相互に教育内容を理解し、各施設で広い視野に立って幼児・児童に対するつながりを意識した教育内容の提供に努めるとともに、小学校入学に伴う親の不安や悩みを解消できるような支援が必要である。

以上を踏まえ、就学前から就学へと切れ目のない支援についての対応策として、次の提案を行う。

3. 対応策

(1) 就学前における質の高い保育と教育の充実に向けた取り組み

子どもをとりまく課題解決に向け、幼保連携を深めて有効なものとしていくためには、保育所・幼稚園それぞれのノウハウを活かし、提供しあうことが必要である。具体的な取り組みとして、まず、保育士及び幼稚園の職員同士の交流が挙げられる。実態として、保育所・幼稚園の若手職員においては、ほとんどが幼稚園教諭及び保育士の資格を併有している現状を踏まえ、合同での研修会の実施等を通じて、保育所・幼稚園双方の職員が交流し、相互理解を図ることで、よりきめ細やかな保育・教育を展開できる力を身につけることが期待できる。また、保育所・幼稚園双方の職場体験による交流も挙げられる。お互いの保育現場、教育現場を実際に体験することで、子どもの発達の連続性に対する認識が深まることが期待され、保育・教育双方の充実がより一層図られるものとする。これらの取り組みに際し、行政の役

割として、合同研修等の連携がスムーズに行われるよう、情報や資料の提供等支援を行っていくべきであり、その仕組みづくりを行う必要がある。

さらに、保育所・幼稚園双方の機能を有する幼保一元化施設が考えられる。幼保一元化施設の導入については、前述の「保育所整備のあり方について」の中でも、認定こども園制度について触れており、整備の方向は前述のとおりであるが、検討にあたっては、この制度が保育所・幼稚園双方の機能を有するだけでなく、育児不安の大きい保護者やその家庭への支援を含む地域子育て支援の充実を目的としている点が特徴であることから、就学前から就学への切れ目のない支援を図るという視点も重要である。

(2) 小学校への円滑な移行に向けた取り組み

保育所保育指針の改正により、平成21年4月からすべての保育所入所児童について、保育所から就学先となる小学校へ、子どもの育ちを支える資料を「保育所児童要録」として送付することとなっている。小学校への円滑な移行を図るためには、保育所・幼稚園だけでなく、小学校も含めた三者間における連携・交流も重要であり、前述の保育所・幼稚園における合同研修を通じての職員同士の交流等、相互理解が図れる機会の創出が必要である。特に、子どもに関する情報交換については、書類によるやりとりで終わるのではなく、何か気になることがある場合には小学校入学後であっても、学校と保育所・幼稚園が連絡をとりあえるような環境づくりが必要である。

また、保育所、幼稚園それぞれ違う環境で遊びや生活している子どもたちが、義務教育段階である小学校へ入学する現状を踏まえ、小学校の子どもたちと交流を図ることにより、人とかかわる喜びや楽しさを感じられる機会を提供することで、より小学校への円滑な移行が期待できる。また、小学生にとっても自分たちより年齢が下の幼児とどうやって接すればよいかを考え、相手に思いを巡らせることでコミュニケーション能力の向上につながることも期待できる。一方で、発達障害のある子ども、親が育児への不安やストレス、生活不安を抱える家庭の子ども、虐待やDVの問題がある家庭の子ども、日本語を母国語としない外国人の子ども等配慮を必要とする子どもたちや保育所・幼稚園に通っていない子どもたちに対しても小学校へ円滑に入学できるような支援策を充実させる必要がある。

さらに、小学校入学時に不安や悩みを抱える親への支援も必要であり、子どもが小学校への親しみや憧れを持つことにつながれば保護者の不安も解消できることから、入学前に指導者、児童、保護者が交流できる場を提供したり、また、親がさらなる支援を求める場合については、小学校と深い連携を図れる仕組みづくりを行う等、しっかりと学校へ繋いでいく取り組みが求められている。

(3) 小学校への円滑な移行に向けた取り組み ～保育の観点から～

小学校へと円滑に移行できるような体制づくりの中において、保育という観点で捉えれば、保育所に通っていた児童が小学校入学後に必要となるのが放課後児童室である。両親の就労により保育所に通っている子どもは小学校に入学しても放課後に過ごせる場が必要となるからである。

放課後児童室は、就学前の保育と並んで、子どもが安全に安心して過ごせる生活の場として、子どもを預かり、健全な育成を図る事業であり、小学校就学期の両立支援系のサービスとして不可欠なものである。

保育所入所希望者が高い水準にある現状を考えれば、これらの希望者が小学校入学後に放課後児童室の利用を希望することが予想され、就学前の保育から切れ目のないサービス利用が可能となるよう質の確保を図りながら、低学年を中心としつつも小学校全期を対象として量的拡大を図っていくことが重要である。

八尾市においては、平成21年4月から、安全性を考慮して帰宅時には保護者に迎えにきてもらうことを前提に、開設時間を午後5時から6時まで延ばし、また、小学校4年生の受入についてモデル実施を行う等、量的拡大も含めて事業内容の充実に努めているところである。ただし、保育所における延長保育が最低午後7時まで実施されている現状を踏まえ、さらなる時間延長や要配慮児童の対応等について検討を行う必要がある。また、事業の拡大に伴い、受益と負担の公平性、税の投入バランスという面から保育料改定も検討すべきであるが、就学前の保育と並んだサービスであることを考慮し、保護者の過度な負担とならないよう慎重な対応が必要である。また、指導員の質の向上を図るため更なる研修の充実に努める等、子どもたちが安心して入室できるような子どもの視点に立った取り組みが求められている。

一方で、子どもの居場所作りとして、小学校1年から6年までの全児童を対象とし、学校を活用して、地域のボランティアの方々の参画・協力を得て、学習したり遊んだりする放課後子ども教室がある。八尾市においては、月4回、1回あたり概ね2～3時間実施されており、現在、全小学校区での設置を目指しているところである。

近年、児童の安全が脅かされる事案がおきており、放課後の安心・安全な居場所づくりという点では、保護者の就労の有無にかかわらず、全児童に対して保障されるべきであり、国においても放課後児童室、放課後子ども教室の連携について、放課後子どもプランとして一体的に推進していくものとされている。また、核となる1つの制度を拡充するのではなく、すべての子どもに対してそれぞれに見合ったきめこまやかな支援を充実させるため、子どもの居場所を色々な所づくり、連携を図っていくことも必要である。

諮問事項3.「家庭、地域における子育てについて」

1. 現状と課題

3歳未満の乳幼児がいる家庭の約7～8割の母親が在宅で子育てに専念している現状にある中、核家族化や地域とのつながりの希薄化により、身近で気軽に相談できる相手を探すことが難しく、子育てに対する負担感・孤立感が高まっている。多くの家庭においては、父親が夜遅くまで働いており、父親が日ごろ家事や育児に費やす時間は短く、子育てが母親と子どもだけの関係に捉えられがちとなっている。特に、周囲の支援が受けられない状況の中では子育てが孤独で密室化し、親自身の心のゆとりが失われることとなり、児童虐待をもたらすケースが高くなる傾向にある。

また、これらの家庭における親の子育て環境の変化により、家庭における教育力の低下が指摘されている。その結果、子どもへのしつけが個々の家庭内だけでは困難になる等、子どものみならず、親への支援も求められている。

さらには、地域との関わり観点から、子育て家庭が地域活動に参加しなかったり、地域との付き合いを持たないといった状況が見られ、地域の中の子育て家庭の実態が見えにくく、そのため地域での見守りがしづらい状況となっている。

八尾市においては、これまで主に在宅で子育てしている家庭を中心とする子育て支援策として、身近なところで気軽に仲間づくりができ、不安を解消できるような相談や交流ができる場または機会を提供すること等を目的とし、様々な事業を展開してきたところである。例えば、子育て支援ネットワークセンター「みらい」における各種相談事業や、保育所（園）・幼稚園における園庭開放、地域交流事業、ファミリー・サポート・センター事業等があげられる。さらに平成18年度からは乳幼児と親が気軽につどい、交流できる場を提供するつどいの広場事業も進めており、その運営をNPO法人や地域の子育てサークルに委託することで、より地域の実情に応じた事業内容を目指している。また地域においても、さまざまな子育てサークルや団体、ボランティア等による子育て支援活動が行われており、保育所、幼稚園も含め、多様な主体による子育て支援策や活動が展開されているところである。

しかしながら、これらの多様な子育て支援策の情報が実際に支援を必要とする子育て家庭に十分行き届いていないことが課題となっている。例えば、相談事業といっても、相談内容や子どもの年齢等によって担当部署（相談窓口）が違ったり、また、担当部署ごとに各事業の情報提供を行うことが多くなっており、利用者にとって分かりづらく、利用しにくい状況となっている。また、インターネットの普及等により子育てに関する情報が容易に入手できる反面、情報量が膨大なため、かえって課題解決にたどりつかないケースも想定されることや人と人とのつながりを希薄化させる一因になりかねない。

さらには、公費投入の点から、保育所等の保育サービスと在宅で子育てしている家庭を中心とした支援・サービスにおいて、不公平感も指摘されているところである。

これらのことを踏まえ、保育所等の保育サービスに加え、在宅で子育てしている家庭を中心とした子育て支援・サービスのさらなる充実を図り、バランスのとれた子育て支援策を展開していくことが求められている。

2. 課題に対する取組みの視点

(1) 家庭教育の再認識及び地域で支える子育て支援 ～「きっかけづくり」～

本来の親としての役割やあり方について再認識するとともに、子育て家庭が地域から支援を受けやすくするため、地域社会の一員としての自覚をもったかかわりが必要である。一方で、地域においても個々の家庭を支える意識の醸成が求められている。

(2) 安定的、継続的な支援体制の確立

地域活動を有機的に結びつけることで、子育て家庭への支援体制をより安定的なものとし、また、地域での活動をより継続的なものとするため、人材育成・確保が必要である。

(3) わかりやすく、適切な情報提供 ～「知る」、「繋がる」～

子育て家庭が必要とする情報をわかりやすく、適切・適確に提供するため、従来の子育て支援・サービスを子どもの発達段階等に応じて体系化するとともに、単に情報を発信するだけでなく、相談体制の充実や横の繋がりも意識した体制づくりが必要である。

以上を踏まえ、家庭、地域における子育てについての対応策として、次の提案を行う。

3. 対応策

(1) 家庭教育の再認識と地域における子育て支援の意識の醸成

子育て支援を「子どもの育ちへの支援」と「親への支援」の両面から捉え、家庭に対して、家庭教育や家庭の役割を再考するきっかけづくりが必要である。例えば、保育所や幼稚園、小学校等での保護者会、参観日等を活用し、子どもの生活習慣や基本的なルール、父親が子育てに積極的に関わられるよう、家庭教育への参加に関する学習機会や情報を提供する等、家庭に対して働きかけていくことが考えられる。また、これらの働きかけは、どの家庭も参加できるように開催日等に配慮するとと

もに、親が受け身にならず、しっかりと子どもと向き合えるようなサポートの視点をもって取り組む必要がある。

一方で、子育て家庭が地域とのかかわりをもつようになれば、普段のふれあいの中で、地域からの支援が受けやすくなることから、子育て家庭が地域活動に参加する等、地域とのかかわりをもてるようなきっかけづくりを行うことも重要である。地域においては、地域全体で子育て家庭を支援するという意識をもって、子育て家庭が地域へ溶け込みやすい雰囲気づくりに努め、また、例えば、口コミ等を通じて誰でも同じ支援ができるような横の繋がりを広げていくことが大切である。

「親への支援」については、「きっかけづくり」がともに重要であり、行政においてはこれらがより活発に行われるような支援策について検討していく必要がある。

なお、かかわりが持てない家庭もあることから、行政が様々な事業や機会を通じて、これらの家庭をしっかりと把握し、サポートしていく仕組みづくりが求められている。

(2) 多様な主体の連携及び地域資源の育成

各地域において、様々な子育て支援活動が活発に行われており、多様な子育て支援メニューが存在している。また、決まった時間に決まった子育て支援メニューを行う場を望む人もいれば、一方で、気軽にいつでも集まって語り合えるような場を望む人もおり、さまざまな子育て支援メニューが求められている。最近では、これらに代わる取り組みとして地域団体やNPO法人での活発な活動も見受けられ、このような自主的な活動がさらに広がっていくような仕組みづくりが必要である。しかしながら、地域の現状としては、それぞれの団体の繋がりがどうなのか、どのような課題をかかえているのかについて共有化を図らずに、各団体が個々に活動しているのが実情である。このような中、これらを横に繋げ情報の共有化を図っていくことが求められているが、子育て支援の現場には色々な人や団体が関わっていることから、その役割をまず行政が担う必要がある。ただし、行政に求められるのは、地域で活動する団体がそれぞれの特性を生かして動けるようなネットワーク作りであり、団体を単に組織化することのないよう注意が必要である。これらのネットワーク作りにおいては、保育所、幼稚園、小学校といった拠点となる施設だけで捉えるのではなく、地域の実状に即して、自治会や福祉委員会等を取り込むことで、より細やかな支援が行き届くような連携が求められている。また、このような連携の中で行政がこれまで培ってきた情報やノウハウを提供する等、地域での取り組みを支援することで人材育成を図り、支援を受けていた人たちが支援する側へシフトできるようなより広がりのある仕組みづくりを行い、安定的、継続的な支援体制を確立していく必要がある。

なお、地域の子ども会の活動がどんどん縮小し、担い手が少なくなっていることや、また、個々の家庭で子どもを育てられなくなっているという実情もあり、これらの問題については、現状をしっかりと受け止め、その解決に向けた検討を行い、対策を講じていく必要がある。

(3) 事業の体系化及び適切な情報提供

行政や地域において、様々な子育て支援サービスに取り組んでいるが、子育て家庭が求めるニーズに適確に応えるためには、利用者の視点にたった、事業の体系化が必要である。

また、現在「子育てお・う・え・ん Book」や「みらいネット」等、冊子・インターネットを通じて子育て支援に関する情報提供を行っているが、子育て家庭が必要とする情報が適切にかつ分かりやすく行き渡るよう、その手段・方法についての再考が必要である。ただし、これらの情報発信については一方通行になりがちであるため、適切な情報を提供し、必要とされる子育て支援サービスに繋ぐ相談体制の充実や、皆が情報を共有できるような取り組み、例えば、口コミ等の自然発生的な横のつながりが広がるような環境づくりが重要である。

なお、八尾市においては外国人の子育て家庭も多いことから、多言語による情報提供等の配慮や、それらの家庭が支援を受けやすくするために、周囲から理解が得られるような働きかけが必要である。

おわりに

当審議会は、平成21年6月27日に第1回目の審議会を開催し、八尾市長より「八尾市における就学前児童を中心とする支援・施策の充実について」の諮問を受け、20名の委員により、以後、数次にわたる審議を重ねてきた。

審議においては、様々な立場から幅広い視点で活発な議論が行われ、全ての意見において全委員が一致して合意を見出すことは難しいものの、諮問事項に即した議論の中で、概ね大多数の委員から賛同が得られた内容をもとに、利用者の視点に立って、本答申をまとめたものである。

本答申を受けて、今後八尾市が施策の実現を図っていくにあたっては、これまで進めてきた施策の検証が必要であることは勿論のこと、本答申はすべての就学前児童を対象とするものであり、当審議会と並行して開催されている幼稚園審議会での議論・答申も尊重しながら、幼稚園部局とのさらなる連携を図り、慎重に進めていく必要がある。さらに、施策の実施後においても、責任をもってその効果の検証に努めなければならない。

なお、冒頭でも触れたように、子どもに関わる施策は大きな変革期を迎えているが、本答申は、待機児童の解消等、八尾市が早急に解決すべき課題に対して、現時点で取り組むべき施策の方向性を示すものである。したがって、国等の動向をも常に注視しつつ、八尾市の子どもにとって最善の利益が図られるよう、スピード感をもった柔軟かつ適切な対応を期待するものである。