

幼保一体化の推進について

平成24年12月

八尾市

八尾市教育委員会

目 次

第1章 策定の趣旨	1
第2章 現状と課題	2
1 乳幼児人口の推移	2
2 幼稚園の現状と課題	2
3 保育所の現状と課題	3
4 家庭（保護者）や地域の現状と課題	5
第3章 幼保一体化推進の基本的な考え方	7
1 幼保一体化の基本理念	7
2 幼保一体化の目的	7
3 幼保一体化により期待される効果	8
第4章 幼保一体化施設の整備	9
1 整備方針	9
2 教育・保育内容	9
3 施設運営	9
4 リーディング施設の整備	10

第1章 策定の趣旨

現在、就学前の子どもへの教育・保育については、学校教育法に基づく「幼稚園」と、児童福祉法に基づく「保育所」において実践・提供されている。しかし、幼稚園と保育所は、制度や所管の違いはあるものの、ともに子どもの教育・保育を担う機関として、共通の役割を有している。

近年、核家族化や少子化の進行等を背景に、子育てに対する価値観の多様化や地域住民のつながりの希薄化等もあり、子育てに不安を抱える保護者が増加している。また、少子化の影響により幼稚園の園児数が減少する一方、就労形態の多様化により保育所ニーズが増加するなど、子どもを取り巻く環境が大きく変化し、幼稚園や保育所に求められる役割も変化してきている。

このような中、国においては、幼稚園と保育所の連携や施設の柔軟な運営についての提言等を受けて検討が進められ、平成18年に就学前の教育・保育ニーズに対応する新たな選択肢となる幼保一体化施設として認定こども園制度が開始された。また、平成20年3月に告示された「幼稚園教育要領」や「保育所保育指針」に基づき、教育・保育内容の整合性が図られることとなり、就学前の子どもに対する教育・保育の提供について、施設面、内容面の双方における差は縮まってきた。さらに、平成22年6月には、少子化社会対策会議において「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」がまとめられるとともに、本年8月には、「子ども・子育て関連3法」が成立し、幼稚園と保育所の良さをあわせもつ施設である幼保連携型認定こども園の改善等を含む、幼児期の教育・保育、地域の子ども・子育て支援策が総合的に推進されることとなった。

一方、本市においても子どもを取り巻く環境が大きく変化しており、市立幼稚園では園児数の減少により小規模の園が増え、集団教育という面からも望ましい教育環境の確保が困難になってきている。また、保護者の就労形態が多様化し、保育所の入所希望者が増加傾向にあることや、多様化する教育・保育ニーズへの対応等が課題となっており、八尾市幼稚園審議会及び八尾市児童福祉審議会を設置してそれぞれの課題について諮問し審議を行った。両審議会の答申では、幼稚園・保育所相互の既存施設の有効活用も含め、従来の枠組みを超えた幼保一体化施設の検討を行うことが必要とされた。

本書は、このような状況や意見を踏まえ、公立の就学前施設のあり方について、子どもの利益を最大限にはかるという観点から、質の高い教育・保育を提供するとともに多様な教育・保育サービスに対応するためには、これまでの幼稚園と保育所という枠組みを超えて、同じ就学前施設として一体的に捉えた幼保一体化を推進する必要があるとの基本的な考え方を示したものである。

第2章 現状と課題

1 乳幼児人口の推移

平成20年から5年間の乳幼児（0歳～5歳）人口の推移をみると、平成20年3月末では14,566人であったが、平成24年3月末では13,520人となり、1,046人（7.2%）減少している。

また、平成20年からの5年間で、0歳～2歳の人口は、6,969人から4,309人減少し、6,539人となった。この減少傾向は、ここ数年顕著にみられ、平成22年からの2年間で、295人も減少した。

表1: 就学前児童数の推移(各年3月末日現在)

(単位:人)

	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
0歳	2,302	2,275	2,171	2,167	2,086
1歳	2,307	2,335	2,328	2,222	2,247
2歳	2,360	2,315	2,335	2,306	2,206
3歳	2,503	2,339	2,314	2,326	2,324
4歳	2,491	2,486	2,335	2,313	2,351
5歳	2,603	2,480	2,483	2,320	2,306
合計	14,566	14,230	13,966	13,654	13,520
増減		▲336	▲264	▲312	▲134

(出展: 八尾市の人口(八尾市総務課))

2 幼稚園の現状と課題

市内には、市立幼稚園19園と私立幼稚園7園があり、平成24年5月1日現在の園児数は、それぞれ1,267人、1,934人の合計3,201人となっている。

市立幼稚園の園児数は、平成8年に5園の統廃合を行った後、平成13年を境に減少を続け、平成20年は1,641人、平成24年は1,267人(表2)となっており、幼児人口に対する比率(表6、7)では、平成20年は4歳児、5歳児とも30%を超えていたが、平成24年では4歳児は26.0%、5歳児は28.4%と、30%を下回っている。

また、園児数の減少により、学級数も減少しており、4歳児と5歳児でそれぞれ単学級となる園が増えるなど、園の小規模化が進行している。

これは、社会経済状況の変化や保護者の就労形態の多様化等により、就労する保護者が増え、教育・保育に対するニーズが幼児期の教育から預かり時間の長い保育に移ってきていることが原因と考えられる。

なお、私立幼稚園では、このニーズに対応するため預かり時間の延長等を実施している園もある。

前述のように、園児数が少ないことは、園児一人ひとりに教員の目が行き届き、きめ細かな指導ができるというプラスの面があるものの、同じ年齢の集団での遊びや人間関係が固定化してしまう可能性があるため、社会性や協調性を身につける環境や切磋琢磨する機

会が減少するなどの課題が生じる。

また、八尾市幼稚園審議会においても、市立幼稚園の効率的・効果的運営と教育内容の充実に関して、園児にとって集団での教育効果の観点から、望ましい園規模を確保するために、市立幼稚園の統廃合の必要性について答申を受けている。その際には、幼児教育センター的な機能を持たせることや、幼稚園と保育所の機能を併せ持った一元化施設にするなどの将来ビジョンを示しながら進める必要があるとされている。

表2: 幼稚園入園児童の推移(各年5月1日現在) (単位: 人)

		平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
公立	3歳児					
	4歳児	757	776	654	634	612
	5歳児	884	799	820	676	655
	合計	1,641	1,575	1,474	1,310	1,267
私立	3歳児	637	633	601	641	610
	4歳児	715	699	658	661	668
	5歳児	708	700	682	646	656
	合計	2,060	2,032	1,941	1,948	1,934

3 保育所の現状と課題

保育所の入所希望者については、平成21年度以降、景気の低迷等により就労を希望する保護者の増加や、女性の社会進出、ライフスタイルや保護者の働き方の変化等の要因により、年々増加する傾向にある。

このような状況を背景として、平成22年1月には、八尾市児童福祉審議会から待機児童の解消等に向けた保育所の整備について答申を受けており、認可保育施設の増改築や分園の設置、小規模保育所の創設など保育所の整備と併せて、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はかれるような幼保一元化施設の導入や、学校への円滑な接続に向けた就学前から就学へと切れ目のない支援策や家庭・地域における子育て支援の強化についての検討が必要であるとされている。

本市では答申を踏まえ、高まる保育ニーズへの対応として、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等により、平成20年度において3,660人であった定員を、平成24年度には4,000人に、340人の増員を行ってきたところである。なお、平成24年4月において、市内には市立保育所7園と私立保育所25園があり、4月1日現在の入所児童数は、それぞれ909人、3,452人の合計4,361人となっているが、一方、待機児童の75人を含む保留児童は538人となっている。

これまででも、私立保育所の協力を得ながら待機児童の解消をめざして取組みを進めてきているが、依然として待機児童が生じる状況が続いており、とりわけ、待機児童数が低年齢児に集中することから、今後引き続き、定員枠の拡大等に取り組むことが急務となっている。

また今後、乳幼児人口の減少が想定される中、将来的に保育施設が飽和状態とならないよう、児童数の的確な把握・推計に努めつつ、既存施設の有効活用等も含めた計画的な施設整備に努めるとともに、質の高いきめ細かな保育の提供を維持することが求められる。

表3: 保育所入所児童の推移(各年4月1日現在)

(単位:人)

		平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
公立	0歳児	77	75	60	57	60
	1歳児	118	110	93	93	93
	2歳児	155	144	118	119	116
	3歳児	257	256	205	196	217
	4歳児	284	260	222	210	209
	5歳児	295	272	221	223	214
	合計	1,186	1,117	919	898	909
私立	0歳児	182	197	222	235	240
	1歳児	366	403	435	462	483
	2歳児	500	534	588	614	615
	3歳児	536	593	646	686	719
	4歳児	546	582	652	673	714
	5歳児	538	561	634	655	681
	合計	2,668	2,870	3,177	3,325	3,452
他市	0歳児	5	2	2	4	3
	1歳児	12	8	10	10	6
	2歳児	14	16	12	12	17
	3歳児	12	12	12	13	13
	4歳児	14	12	13	13	17
	5歳児	18	17	11	13	13
	合計	75	67	60	65	69

※受託除く

表4: 乳児人口、保育所児等の推移

(単位:人、比率:%)

		平成20年		平成21年		平成22年		平成23年		平成24年	
		人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
0歳児	人口	2,302	100	2,275	100	2,171	100	2,167	100	2,086	100
	保育所	264	11.5	274	12.0	284	13.1	296	13.7	303	14.5
	その他(在宅等)	2,038	88.5	2,001	88.0	1,887	86.9	1,871	86.3	1,783	85.5
1歳児	人口	2,307	100	2,335	100	2,328	100	2,222	100	2,247	100
	保育所	496	21.5	521	22.3	538	23.1	565	25.4	582	25.9
	その他(在宅等)	1,811	78.5	1,814	77.7	1,790	76.9	1,657	74.6	1,665	74.1
2歳児	人口	2,360	100	2,315	100	2,335	100	2,306	100	2,206	100
	保育所	669	28.3	694	30.0	718	30.7	745	32.3	748	33.9
	その他(在宅等)	1,691	71.7	1,621	70.0	1,617	69.3	1,561	67.7	1,458	66.1

乳幼児人口:各年3月末現在

保育所:各年4月1日現在、公私立・他市(受託除く)の合計

表5:3歳児施設別入所数推移表

(単位:人、比率:%)

	3歳児								
	幼児人口	市立幼稚園		私立幼稚園		公私立保育所(園)		その他(在宅等)	
		人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
平成20年	2,503			637	25.4	805	32.2	1,061	42.4
平成21年	2,339			633	27.1	861	36.8	845	36.1
平成22年	2,314			601	26.0	863	37.3	850	36.7
平成23年	2,326			641	27.6	895	38.5	790	34.0
平成24年	2,324			610	26.2	949	40.8	765	32.9

表5～表7・幼児数は3月末時点の数字

・公私立保育所の数は4月1日時点(受託除く)の数字

・市立・私立幼稚園の数は5月1日時点の数字

表6:4歳児施設別入所数推移表

(単位:人、比率:%)

	4歳児								
	幼児人口	市立幼稚園		私立幼稚園		公私立保育所(園)		その他(在宅等)	
		人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
平成20年	2,491	757	30.4	715	28.7	844	33.9	175	7.0
平成21年	2,486	776	31.2	699	28.1	854	34.4	157	6.3
平成22年	2,335	654	28.0	658	28.2	887	38.0	136	5.8
平成23年	2,313	634	27.4	661	28.6	896	38.7	122	5.3
平成24年	2,351	612	26.0	668	28.4	940	40.0	131	5.6

表7:5歳児施設別入所数推移表

(単位:人、比率:%)

	5歳児								
	幼児人口	市立幼稚園		私立幼稚園		公私立保育所(園)		その他(在宅等)	
		人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
平成20年	2,603	884	34.0	708	27.2	851	32.7	160	6.1
平成21年	2,480	799	32.2	700	28.2	850	34.3	131	5.3
平成22年	2,483	820	33.0	682	27.5	866	34.9	115	4.6
平成23年	2,320	676	29.1	646	27.8	891	38.4	107	4.6
平成24年	2,306	655	28.4	656	28.4	908	39.4	87	3.8

4 家庭(保護者)や地域の現状と課題

3歳未満の乳幼児がいる家庭の7～8割の母親が在宅で子育てに専念している状況の中、都市化や核家族化の進行により、地域コミュニティにおける人のつながりや世代を超えた人間関係の希薄化が進み、人と人のかかわりの中で育むことができる子どもの「生きる力」を身につける機会が減少している。

こうした機会の減少は、本来、家庭や地域で身につけていくことが望ましい基本的な生活習慣が身につけていない子どもが増えつつある要因の一つになっていると考えられる。また、多くの子どもにとって初めて集団で生活する場が幼稚園や保育所となり、集団生活にとまどい友だちとかかわることが苦手で、教員や保育士の話を聴かないなどの課題とも強く結びついていると考えられる。

このため、幼稚園、保育所においても、在宅で子育てを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に、園庭開放や地域交流事業を実施するとともに、保育所での地域子育て支援事業等を展開している。

第3章 幼保一体化推進の基本的な考え方

乳幼児期の教育・保育は、子どもが現在を最も良く生き、遊びを中心とする集団生活の中で健やかに育ち、生涯にわたる人格形成の基礎を培ううえで、極めて重要なものである。

大きく変化する社会情勢の中、家庭や地域の子育て力の低下が指摘されている現在、保護者の多様なニーズに的確に対応し、子どもの健やかな育ちと学びの連続性を保障するために、現行の教育や保育のあり方が問われている。

本市においても、市立幼稚園の園児数が減少する一方で保育所の希望者が増加傾向にあることや保護者の就労形態が多様化していることから、幼稚園・保育所の枠組み及び、保護者の就労の有無など家庭状況の違いを超えて対応することが求められている。さらに、核家族化の進行や地域の子育て力の低下により、保護者が子育てに不安や悩みを抱えることもあり、家庭で子どもを育てている保護者への支援が必要となっている。

これらの状況に鑑み、本市では、子どもの利益を第一に考え、子どもに対する質の高い教育・保育の提供を行うとともに、保護者や地域の子育て力の向上に向けた支援を実施するため、市立の幼稚園・保育所を幼保一体化施設として整備を進めるものとする。

1 幼保一体化の基本理念

(1) 子どもの健やかな成長と発達の連続性の保障、生きる力の基礎の育成

幼稚園と保育所としてこれまで培ってきた知識・技能の双方の良さを活かし、子ども一人ひとりの育ちと発達段階に応じた質の高い教育・保育を一体的に提供することにより、生涯にわたる人格形成の基礎を培う。

(2) 親や地域の子育て力の向上

保護者や地域の子育て力が高まるよう、家庭や地域、関係機関と連携しながら、地域に開かれた子育て支援施設として、子育て家庭に対する支援を実施するとともに、子育てをする人が子育てに喜びを実感できるよう、子どもと子育て家庭を支援する地域をめざす。

2 幼保一体化の目的

(1) 質の高い教育・保育の提供

家庭の状況にかかわらず、0歳児から5歳児の発達段階に応じた教育・保育を一体的に提供する。また、標準的な幼児期の教育の時間を中心に、共通カリキュラムや接続カリキュラムを実践することで、より質の高い教育・保育を提供する。

(2) 望ましい集団規模の確保と家庭と連携した取組みの充実

子どもの健やかな育ちに重要となる集団活動や異年齢交流が、幅広く多様に実施できるように、子どもの集団を確保する。また、一体化施設における子どもの生活が、家庭との連続性を保ちつつ展開されるようにするため、家庭との連携を踏まえた取組みの充実を図る。

(3) 子どもと親がともに育つ支援の充実

幼保一体化施設に通園している子どもだけでなく、地域の子どもへの支援や保護者への支援を実施するとともに、家庭や地域との連携により子育ての大切さをみんなで認め合い

支援し合えるようにするため、「子どもと親がともに育つ場所」としての役割や機能を果たす。

3 幼保一体化により期待される効果

(1) 就学前教育環境の充実

0歳児から5歳児までの子どもが、育ちと学びの連続性を踏まえた教育・保育を受けることができるとともに、幅広い異年齢交流で多様な経験ができる。また、幼児期の集団教育の重要性の観点から、子どもにとって教育上望ましい集団活動が日常的に可能となり、教育効果を高めることができる。

(2) 保育を必要とする子どもも対象とした施設運営

市立の幼稚園・保育所における幼保一体化を進める中で、これまでは保育所への入所基準や定員等により入所できなかった子どもにとって、施設の利用が可能になる。

第4章 幼保一体化施設の整備

1 整備方針

第3章の基本的な考え方にに基づき、国の子ども・子育て関連3法に基づく制度構築等を踏まえる必要があるが、本市の方針として、公立の就学前施設は幼保一体化施設に移行することを基本とし、幼稚園・保育所を一体化したリーディング施設を先行的に整備する。

また、保育所待機・保留児童の解消については、これまで民間活力を活用して取り組んできていることから、今後も社会福祉法人等による就学前の施設の整備を推進するとともに、国の制度構築等の状況を注視しながら幼保一体化における民間活力の活用を検討する。

なお、今後の整備については、乳幼児人口や就学前の施設への入園(所)児数の推移を勘案したうえで、財政状況や既存施設の改修計画等を踏まえながら、必要となる幼保一体化施設の整備に取り組むこととする。

2 教育・保育内容

(1) 教育・保育機能の充実

幼保一体化施設においては、幼稚園機能と保育所機能を併せ持つことから、教育・保育については、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合した一体的な教育・保育計画等を作成することが求められている。また、子どもたちが小学校生活をスムーズに始められ、学級活動が円滑に行えるようにするために、教育・保育の連続性・一貫性を確保し、体系的な教育を組織的に実践することは極めて重要である。

これらを踏まえ、幼稚園の特色である義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、集団の良さを取り入れた幼児期の教育と、保育所の特色である子ども一人ひとりの生活を大切にした養護を基本とした保育を活かして、相乗効果を生み出し、発達や学びの連続性を踏まえた教育・保育を一体的・総合的に実践、提供する。

(2) 子育て支援機能の充実と、保護者や地域の子育て力の向上

幼保一体化施設においては、保護者の就労の有無にかかわらず地域の子どもや家庭が利用できる施設であることが求められる。また、地域の人々との交流の場や、保護者同士の交流の場としての役割だけでなく、子育てを通して子どもとともに親も育ち合う場としての役割も求められる。

これらを踏まえ、地域の子ども及びその保護者が相互の交流を行う場所を設けるとともに、子どもの教育・保育に関する相談に応じることや情報提供を行うなど必要な支援を実施する。また、地域の子育て団体等との連携・交流・情報交換等、地域に応じた子育て支援活動が実施できるような機能を充実・強化する。

3 施設運営

(1) 対象者

市立の幼稚園・保育所に通園(所)している子ども及び保育を必要とする就学前の子どもを対象とする。

(2) 運営形態

幼稚園機能と保育所機能を併せ持った施設としての運営をめざす。保育所部分においては0歳児から5歳児を受け入れ（保育所児）、幼稚園部分においては4歳児、5歳児を受け入れ（幼稚園児）、幼稚園と保育所が連携しながら教育・保育を一体的に行う機能を整えるとともに、各年齢に応じた教育・保育を実践する。

(3) 保育時間

基本的には、保育所児については、既存の保育所が実施している保育時間を適用するとともに、4歳児以上の幼児については、幼稚園児と保育所児とともに教育・保育を実践する時間帯を設ける。また、多様化する保育ニーズに対応するため幼稚園児に対して希望者を対象に預かり保育を実施する。

(4) 保育料等

原則として、保育所保育料と幼稚園保育料の体系について、既存の幼稚園、保育所の保育料を踏まえ設定する。なお、教材費など保育料以外にも実費を求めることや、預かり保育についての費用等、提供する教育・保育内容や時間に応じ個別に設定する。

(5) その他

現在、保育所と幼稚園では、登園、降園の時間帯や方法が異なることや、昼食についても幼稚園は弁当を持参しているが保育所は給食となっていることなど、現行における幼稚園と保育所の違いを踏まえた運営を行う。また、子ども・子育て関連3法の関係政省令等が今後整備される予定であり、その動向を踏まえながら施設運営の詳細を決定する。

4 リーディング施設の整備

(1) 公立施設の整備

子ども・子育て関連3法における制度構築の中で、将来的な幼稚園の枠組みや新たな幼保連携型認定こども園の詳細が不透明であることから、現時点で民間活力を活用することは難しい状況である。したがって、増改築が可能な市立の幼稚園・保育所を活用した整備を先行的に行うものである。

また、幼保一体化の推進については、子どもにとってよりよい教育・保育環境の確保を最優先に進めることが必要であることから、先行施設において市立の幼稚園・保育所における課題の解消と幼保一体化施設の運営や、教育・保育内容等について検証を行う。なお、以下の整備条件に適した先行施設を整備し、平成28年度の開園に向けて取り組むものとする。

○リーディング施設の整備における条件

- ・既存の施設や敷地を活用して整備できる。
- ・当該施設を整備することで、幼児期の教育上望ましい集団規模が確保される。
- ・当該施設について、改修計画等が予定されており、一体化施設として整備を行うことで、改修等も一体的に行える。

これらの諸条件により総合的に勘案した結果、先行的に実施する施設は下記のとおりとする。

①山本地域（市立山本幼稚園、市立西山本幼稚園、市立堤保育所）

○現状と考え方

- ・山本幼稚園の管理棟の改修が予定されていることや施設規模から、一定の増築を行うことが可能となっている。
- ・西山本幼稚園の園児が少ない状況が続いており、集団での教育効果の観点から、望ましい園規模を確保する必要がある。
- ・山本幼稚園と西山本幼稚園、堤保育所の一体化により、教育・保育の一体的な実施と望ましい教育環境の確保が可能になるとともに、幼稚園児と保育所児での異年齢交流や集団活動の充実を図ることができる。
- ・小学校に隣接していることから、幼保連携の取組みだけでなく、幼保小連携のさらなる充実を図ることができる。

○整備手法

山本幼稚園の施設を活用し、山本幼稚園と西山本幼稚園の統合を行うとともに、堤保育所の移転による幼保連携型の一体化施設を整備する。

②安中地域（市立安中幼稚園、市立安中保育所）

○現状と考え方

- ・安中保育所について、耐震補強工事が計画されている。また、当該保育所敷地等の状況から、一定の増築を行うことが可能となっている。
- ・安中幼稚園と安中保育所の一体化により、教育・保育の一体的な実施と望ましい教育環境の確保が可能になるとともに、幼稚園児と保育所児での異年齢交流や集団活動の充実を図ることができる。
- ・幼保一体化施設として、幼保連携の取組みに加え小学校と連携することで、幼保小連携の充実を図ることができる。

○整備手法

安中保育所の施設を活用し、安中幼稚園の移転による幼保連携型の一体化施設を整備する。

(2) 社会福祉法人等との連携

これまでも、就学前の子どもへの教育・保育については、私立の幼稚園や保育所と連携・協力体制のもと実践されていることから、幼保一体化における民間活力の活用についても効果的・効率的に取り組んでいく必要があると考えている。

活用手法については、子ども・子育て関連3法において、市町村が幼保連携型認定こども園の整備を進める中での方策の1つとして、民間活力を活用するとした場合の「公私連携幼保連携型認定こども園に関する特例」が新たに設けられたことから、そのような方策も視野に入れて検討を行うこととする。