

彦根市と長浜市における幼保一元化に関する調査報告

佐藤 満・北市理恵子・津川 晃代

- I. はじめに
- II. 彦根市 子育て支援課
 - 1. 基礎的な情報
 - 2. 幼稚園、保育所の二元体制におけるメリットとデメリットについて
 - 3. 現在行われている対策
 - 4. 一元化への要請について
 - 5. 彦根市特有の一元化が進まない理由
 - 6. その他
- III. 長浜市 幼児課
 - 1. 基礎的な情報
 - 2. 認定こども園について
 - 3. 一元化の必要性
 - 4. 統合にあたっての問題点
 - 5. 職員について
 - 6. 利用者について
 - 7. 国・県との関わり
 - 8. 幼児課について
 - 9. これからの方向性
- IV. まとめ

I. はじめに

近年、少子高齢化や保育所待機児童の増加が問題となっている。これらの問題に対し、国はこれまで、認定こども園制度の導入や、総合こども園構想の提示など、幼保一元化を含む政策を進めてきた。しかし、幼保一元化の政策については、認定こども園の施設数が目標を下回ったり¹⁾、総合こども園構想が撤回されたりするなど²⁾、成功しているとは言い難い。そこで、実際に運用を行う現場において、幼保一元化はどのように捉えられていて、どのような政策が行われているのかを知ることが、国の幼保一元化政策のあり方についての研究を進めていくうえで、必要であると考えた。このような考えのもと、今回は、滋賀県彦根市の子育て支援課と、長浜市の幼児課に対し、ヒアリングを行った³⁾。

また、ヒアリングを行うにあたっての事前学習を進めていく中で、彦根市には認定こども園が存在しない一方、長浜市では認定こども園の拡充が進んでいることが明らかになった。そこで、なぜ両市でこのような差が生じたのかという点についても調査することにした。

II. 彦根市 子育て支援課

ここでは、平成24年8月30日に、彦根市の子育て支

援課でお話しいただいた内容について紹介する。

1. 基礎的な情報

ここでは彦根市の基礎的な情報として就学前児童数、保育所・幼稚園の施設数と待機児童数などを見ておく。

就学前児童数は、平成24年4月時点で6,533人である。この数値は平成16年度以降減少傾向にあり、現在は6,500人前後で維持している。

施設数は保育所が23園あり、その内の3園が公立保育所、残りの20園が民間保育所となっている。また、幼稚園は12園あり、その内の10園が公立幼稚園、2園が民間幼稚園である。このように彦根市の特徴として保育所は民間の割合、幼稚園は公立の割合が多いことが見受けられる。

市内保育所入所児童数は、広域入所を含めて2,420人（定員充足率108.0%）である。保育所の利用希望者は年々増加傾向にあり、入所児童数も増える一方であるのに対して、幼稚園に関しては、4.5歳に限っては、申込みがあればすぐ入れる状態にある。幼稚園利用者と保育所利用者の割合は毎年1%ずつ幼稚園から保育所にシフトしている。これは、長時間子どもを預かってもらうことが可能で、給食も出る保育所への入所のニーズが高まっているためだと考えられる。

待機児童は平成24年4月時点で72人おり、特に1～

3歳児が多い。なお、産休や育休制度を利用していた人が職場復帰をすることもあり、途中入所を希望する人も多いため、年度末に向けてさらに増加する。実際、平成24年8月時点では約130名に増えていると考えられており、そのほとんどが途中入所である。ちなみに、国の方では待機児童数50名という数値を一つの目安としており、それを超えると待機児童を解消するための計画を策定しなければならないとしている。このことを考慮すると、72名という待機児童数は比較的多い方であるということが分かる。

また、保育士配置の最低基準について、彦根市は国よりも厳しい基準を設けている。例えば、国では1,2歳の児童：保育士の割合が6：1であるのに対し、彦根市では1歳児については4：1、2歳児については5：1という割合にしているということである。なお、保育士を追加する分の人件費等は補助金で賄われている。

2. 幼稚園、保育所の二元体制におけるメリットとデメリットについて

ここでは、幼稚園、保育所の二元体制におけるメリットとデメリットについて担当者の見解をまとめる。

メリットとしては、まず、保育に欠ける子どもを確実に保育できる点が挙げられる。つまり、保育所が存在することにより、幼稚園に入ることができない子どもや、保育に欠ける子どもを養護することができ、結果として、すべての子どもへの教育が保障されるということである。次に、同じような境遇の児童を同じ環境で育成することができる点が挙げられる。認定こども園の制度の下では、短時の児童と長時の児童を同じ施設で保育することになる。すると、先に帰る短時の児童を見ることで、長時の児童が自分は先に帰れないと思ってしまう。このような状態は子どもの心理を考えると望ましくないのではと懸念されていた。

デメリットとしては所管が分かれていることから、幼稚園・保育所どちらも検討している市民はそれぞれの窓口で足を運ばなければならないため、住民にとって不便である点が挙げられる。また、市民のニーズの変化に柔軟に対応しきれず、既存の施設や人材を有効活用しにくいことが挙げられる。具体的には、現状として保育所入所のニーズが増え、幼稚園の利用者が減っているにもかかわらず、幼稚園に空きがあってもそれを活用できないということである。

3. 現在行われている対策

保護者の要望やⅡ-2.で挙げたデメリットに対して彦根市で現在行われている対策としては、以下のものが挙げられる。まず、住民サービス向上のため、所管部署の一元化について、教育委員会と福祉保健部の間で協議が続けられている。将来的には所管を福祉保健部で一本化する方向であるということである。行政側としては所管部署の一元化を行ったとしても幼稚園関係のことについては教育委員会を經由して情報をやりとりするため、結局、事務処理上の複雑なシステムは国の所管が統一されない限り解消されない。しかし、住民サービスの向上を第一に考え、市内での所管部署の一元化を実行する予定であるとのことである。

また、保育所を利用したいという要望の増加に対しては、保育サービスの量的拡大を図るという形で応えている。実際、平成25年度には定員85名の民間保育所1園の新設が予定されている。また、3歳児保育を公立の幼稚園で行ったりもしている。

4. 一元化への要請について

幼保一元化について幼稚園、保育所、利用者からの要請は特にないとのことであった。その理由としては、それぞれ次のようなものが挙げられる。

まず、幼稚園については、その勤務条件に原因がある。現状、幼稚園は午後の時間や長期休暇など、子どもがいない時間が比較的に長い。その時間を翌日の準備や研修にあてることができる。これに対し、保育所は開園時間が長く、長期休暇もないため、基本的に子どもがいない時間がなく、準備等にあてることのできる時間が比較的短くなっている。このような状態で一元化が実行されると、幼稚園の先生側からすれば勤務条件が厳しくなることは目に見えているため、賛同を得にくいのである。さらに、施設的な問題も存在する。幼保一体の施設を造るとなると、幼稚園にはない給食施設を新設したり、教室を増やしたりする必要があり、改修費用がかなりかかるため、難しいのである。

次に、保育所については、現状で待機児童が存在し、常に飽和状態であるため、保育に欠ける子どもを受け入れることが物理的に不可能であることが挙げられる。また、現在、私立保育所に対しては運営費という形で、受け入れている子どもの人数や年齢に応じて行政側から補助金が支出されている。しかし、一元化により保育に欠

けない子どもを受け入れることになると、その子どもの受け入れについては運営費が支出されない。このこともふまえ、経営面からしても保育に欠けない子どもを受け入れる余裕がないということである。

さらに利用者については、一元化の考え方がまだ浸透していないことにより、一元化の要請がないと考えられると述べられていた。

また、国や県からは一元化に関して特に積極的な働きかけはなく、市としては、国や県に新たな動きがあった時に、随時その情報を参照する程度だということである。

5. 彦根市特有の一元化が進まない理由

この点については、幼稚園と保育所の公立と民間の比率が全く違うことが挙げられる。民間の保育所は、経営の面から運営費を得なければならぬため、常に一定程度の子どもの入所が必要とされている。しかし、一元化に伴い、公立の施設のサービスが拡充すると、民間保育所の顧客を公立が奪うような形になる。このように、彦根市において大多数を占める民間保育所にとって一元化は不利な影響を及ぼすため、民間保育所は一体化しようとはせず、公立幼稚園を運営している市側もためらっている状態にあるのである。

また、国が目指す「待機児童ゼロ」の状態は、利用者にとっては申し込めばすぐに入所できる状態だが、裏を返せばいつでも施設に空きがある状態だということである。これは、民間保育所にとって経営を考えると望ましくない状態であるということも述べられていた。

6. その他

その他の細かい点としては、まず、幼稚園と保育所の違いが挙げられていた。たとえば根拠法律や運営費等行政との関わり方の違いなどがある。

次に、潜在的な待機児童の存在についても述べられていた。潜在的な待機児童とは今までは保育所への入所を諦め、家庭で子どもを育てていたが保育所が新設されることをきっかけに新たに入所を希望する人のことである。その結果として待機児童がさらに増えるため、待機児童を減らそうとしていくら新しい施設を作ってもなかなか減らないという現象が起こるのである。彦根市にもこの潜在的な待機児童がある一定数存在していることが考えられる。

さらに、彦根市長も子どもへの支援の必要性は認識し

ており、現在は民間保育所の新設に対する支援を行うという形で対応している。実際、彦根市長は、平成25年度に予定されている保育所新設に関する予算にたいしても理解をしてくれているということである。

最後に、学区内に幼稚園がない地域においては、保育に欠ける・欠けないに関わらず預かることができるようにするのが理想的なのではないかと考えられているということも述べられた。そのような地域の例として、鳥居本や稲枝が挙げられていた。

Ⅲ. 長浜市 幼児課

ここでは、平成24年8月31日に長浜市の幼児課でお話いただいた内容について紹介する。

1. 基礎的な情報

この点については、平成24年4月時点のデータを基に説明をいただいた。

まず、長浜市内の就学前児童を預かる施設の数、それぞれ種類別に、認定こども園が6園、幼稚園が公立のみで12園、保育所は公立が7園、民間が11園である。ただし、このうち2つの公立保育所が民営化される予定である。この公立保育所の民営化は、限られた財源の中で保育サービスを拡充し、待機児童を減らすことを目的として行われている。

次に、待機児童数は30人で、特に0,1,2歳児の入園希望が増加している。また、彦根市と同様に、途中入所希望者を考慮すると、年度末に向けて、さらに増えると考えられている。この待機児童数については地域的な偏りがあるとされており、実際に、合併によって長浜市となった旧町地域では、保育所は定員割れを起こしているのに対し、旧長浜市内では飽和状態となっている。

また、待機児童数増加の背景の一つとして、特に旧長浜市内に保育士・幼稚園教諭の確保が困難なため、施設的には十分でも、職員配置の最低基準との関係で子どもの受け入れができない施設があることを挙げられていた。

2. 認定こども園について

長浜市に存在する認定こども園は、認定こども園となるに至った経緯が地域によって異なる。旧町地域はもと「幼稚園」という形で幼保一体化施設のような状態

で運営されており、合併を契機に認定こども園化した施設が多い。その一方、旧長浜市は行政主導で認定こども園が作られた。このとき、幼保一元化に対する住民からの要望というものは特になかったということである。

以上のように、それぞれの地域によって認定こども園となった経緯や実情も違うため、利用者の評価も地域によって異なる。よって、「認定としてどうなのか」という問いに対する答えは一つではないとされている。

3. 一元化の必要性

長浜市における、幼保一元化の必要性としては、まず、特に旧町地域では子供の絶対数が少ないため、教育に効果のある適正な集団規模の確保が必要だったということが挙げられる。また、市全体として、財政的な面に問題がある。そして何より、市の行政が、就学前の児童をひとくくりにして考え、教育や保育の質の均一化を図ることも含め、就学前教育に力を入れていたことが挙げられる。なお、質の均一化という点については、長浜市が園区制を敷いていることにも関係がある。園区制とは、学区制の幼稚園版で、園区内の者は、その園区にある幼稚園もしくは認定こども園に入園することになる。このように、自分で施設を選択できないため、教育内容の質の均一化を図る必要があるのである。

4. 統合にあたっての問題点

地域別に見ると、旧長浜市内の方が、もともとハード面も、ソフト面も幼稚園と保育所できちんと分かれていたため、旧町地域に比べ、一元化するにあたって解決すべき問題点が多かったようである。

また、保護者のニーズの違いに起因する問題点も存在する。具体的には、保育所利用者はとにかく預けたい、幼稚園利用者はサークル活動やPTA行事なども含め、できるだけ子どものことに関わっていききたいというニーズがあり、幼稚園と保育所のカリキュラムは、それぞれのニーズに合わせて積み上げてきたものであるため、そのすり合わせで問題が生じていたということである。しかし、この点については、現在では各認定こども園独自のやり方が定まってきつつあるため、少しずつ理解されてきていると考えられている。

さらに、認定こども園の長時部において、午前と午後で担当の先生が変わることについても疑問の声が上がっている。しかし、職員の労働時間を考慮すると、この体

制をとることはやむを得ない。そのため、この点については、例えば、午後保育を一週間同じ先生に担当させるなど、いくつかの園が独自の配慮を行っている。長浜市においては認定こども園制度を導入してから三年目となり、やっとこのような細かいところまで目を向けられるようになってきたということで、これからさらに対策が充実していくだろうと考えられているようである。

なお、彦根市においては、短時の児童と長時の児童を一つの施設で一緒に預かることは子どもの心理状態を考えると望ましくないと考えられていたが、長浜市は、この点に関して少々異なる見解を示している。その見解としては、確かに最初のうちは大変だが、5歳児くらいになると園児の方がそのような状態に慣れてくるということである。

5. 職員について

長浜市では、幼稚園・保育所の両方の免許取得を進めており、現在では「幼児教育職」という一つの職名で雇用している。そのため、各認定こども園内で幼保籍を問わずローテーションを組むことができる。なお、認定こども園における職員のローテーションについては園長に一任されている。

彦根市のところで述べたように、幼保一元化を行うにあたっては、幼稚園の職員からの抵抗が懸念されるが、旧町地域では従来から幼稚園、保育所間で職員の異動も行われていたため、統合に対する抵抗はない。これに対し、旧長浜市の、特に長年幼稚園に勤務されている職員は戸惑いが大きかったようだが、現在は互いに勉強したり、意見を出し合ったりして、理解を進めている。また、市としても、人事交流や勉強会を行っていきたいと考えている。

6. 利用者について

長浜市では、北部の農村部も含め、三世同居は少なくなっているうえに、祖父母自身もまだ働いているということもあり、祖父母が孫の面倒を看るということが少なくなっている。このことも、保育所入所希望者の増加に関わっている。また、通勤スタイルについては車通勤が多く、さらに最近はJRも便利になったため、勤務地は広域化している。

7. 国・県との関わり

国や県からは、認定こども園に対する特別な財政支援や、幼保一元化へのはたらきかけはない。しかし、市としては国や県からのバックアップは欲しいと考えている。また、国については、事務的な面から、所管が一つになるのが望ましいのではと考えている。さらに、県に対しては研修予算について要望を出している。現在の制度では、幼稚園に勤めている者は研修を県の予算で受けられるが、保育所に勤めている者にはこれに関する県の予算はなく、不足分は市が補っている。この状態の改善を県に対し、要求しているということである。

8. 幼児課について

長浜市では、就学前児童関係の事柄を取り扱う窓口として、「幼児課」を置いている。これは所管を教育委員会に一本化したものであり、導入にあたっては甲賀市などを参考にしたとされている。Ⅲ-3.でふれたように、長浜市は、就学前の教育として児童全員に同じような教育内容を受けさせ、小学校へとつないでいくということで、就学前教育に力を入れている。所管を教育委員会に一本化している甲賀市を参考にした大きな理由としては、0～15歳までの一貫した教育・保育を行うという点において、上記の長浜市の理念と方向性が合致していたことが挙げられる。また、メリットとしては、早期からの情報共有が可能であること、特に特別支援が必要な子どももスムーズに小学校につなげることができる点を強調した。

9. これからの方向性

長浜市においては、今後の政策の方向性についても、地域によって差がある。旧町地域のほうでは認定化を進めていく方向で考えられている。一方、旧長浜市内のほうでは、施設整備の問題もあるうえに、国の動向も見えないということもあって、まだ具体的な構想は立てられない状態にあるということである。

IV. まとめ

今回のヒアリングの結果、まず、幼保一元化がどのように捉えられているのかについては、以下の二点が明らかになった。一点目は、両市において幼保一元化に対する住民等からの要求はないことである。両市とも、待機児童が相当数存在し、保育サービスの不足も問題視されている。しかし、それを解決する手段として、幼保一元化を求める声は特に上がらなかったのである。二点目は、両市とも国の所管の二元状態については不都合を感じているということである。この点については、長浜市は事務的な面で煩雑さを伴うこと、彦根市はそれに加え住民サービスの面から望ましくないことを主張していた。このことから、所管の二元状態は様々な面において問題を抱えていることが分かる。

次に、長浜市が認定こども園の拡充を進めることができた理由は、行政の主導があったためであることが明らかになった。しかし、行政の積極性だけでは説明のつかない部分もある。まず、長浜市の中でも旧町地域と旧長浜市で認定こども園への移行の度合いに差があることである。これは、旧町地域の方がもともと一元化しやすい環境にあったことに原因がある。また、彦根市は、公立と民間のバランスの問題により、そもそも一元化に向けて行政が積極的には動きにくい状態になっている。このことから、幼保一元化の実現は、行政の積極性だけでなく、地域の実状にも大きく左右されていることが分かる。

注

- 1) 『日本経済新聞』（朝刊）2012年8月4日
- 2) 『日本経済新聞』（朝刊）2012年6月12日
- 3) この研究ノートは、第1章及び第3章及び第4章を北市が、第2章を津川が執筆した。本ヒアリング調査の参加者については、同号掲載、佐藤他著「中心市街地活性化への取り組みについての比較—彦根市と長浜市を事例に一」注3)を参照。なお、事前調査、質問事項の整理、現地での質問及びノートテイクは参加者全員の共同作業である。また、各自の執筆部分については、上記執筆者が文責を負う。

