

“ひろがる笑顔”ゆめ保育所プラン

諏訪市公立保育所の適正規模・適正配置及び民営化等基本方針

諏訪市 健康福祉部 こども課

令和 2年 3月

は じ め に

子どもと子育て家庭を取り巻く社会情勢の変化とともに、家庭や地域における子どもの生活体験や子どもの育つ環境が変わってきました。人口減少・少子化の進行とともに、子どもの豊かな育ちに対する社会的な要請は高まり、子ども・子育て支援のさらなる充実が求められています。

近年、幼少期における環境構成がその後の子どもの成長に大きな影響を与えることが論及されていますが、保育所は人間形成の基礎を培うきわめて重要な時期に、子どもたちが生活時間の大半を過ごす場所となります。したがって保育所保育は、どのような時代にあっても、子どもが現在をもっともよく生き、望ましい未来をつくりだす力の基礎を養うため、子どもの最善の利益に十分に配慮がされた適切な環境の下で行われなくてはなりません。

人づくりは、未来を創造します。そして、子どもの健やかな成長は本市の発展に欠くことはできません。人口減少期がもたらすさまざまな課題に対応しながら、安心安全で子どもの育ちにとってより望ましい保育環境を実現していくために、長期的な視点に立って保育・幼児教育施設の整備及び管理運営に関する方向性を本方針にまとめました。子どもたちが笑顔いっぱい活動できる保育所運営には、地域の皆さまのあたたかい見守りが不可欠となります。皆さまのご理解と一層のご協力を賜りながら、子どもたちの笑顔が咲きそろう、その笑顔が地域の活力となって街いっぱいに広がることを切に願います。

令和2年3月

諏訪市長 金子 ゆかり

目 次

第1 基本方針策定の趣旨	1
1. 基本方針策定の背景と目的	
2. 基本方針の位置づけ	
第2 保育・子どもと子育て家庭を取り巻く現状と課題	1
1. 人口の推移・子どもと子育て支援をめぐる最近の動向	
2. 諏訪市の人口の推移	
3. 公立保育所の状況	
4. 保育所利用児童数の推移	
第3 諏訪市の保育目標・保育のねらい	8
1. 諏訪市保育目標	
2. 子どもの発達段階における支援の目標、育みたい資質・能力	
3. これからの公立保育所のあり方について（保育所専門委員会答申）	
第4 保育・幼児教育環境の再編整備に関する基本的な考え方	11
1. 保育・幼児教育環境の最適化について	
2. 保育の適正規模について	
3. 保育の適正配置と子どもの生活圏について	
4. 保育最適化の進め方	
5. 民間活力の有効活用	
6. 保育所の休廃止	
第5 保育最適化の推進	15
1. 保育最適化の方向性	
2. 保育最適化の推進期間と進行管理	
3. 保育最適化にあたっての留意事項	
第6 用語の解説	17

次頁以降の字句のうち※印のある用語は「第6用語の解説」で説明しています。

第1 基本方針策定の趣旨

1. 基本方針策定の背景と目的

子どもと子育て家庭を取り巻く環境の変化とともに、保育所に求められる機能はより複雑・多様化しています。保育制度をめぐっては、2019年（令和元年）10月から^{※1}幼児教育・保育の無償化（以下、「幼保無償化」）がはじまりましたが、国が推進する一億総活躍社会、働き方改革・女性活躍推進などの政策ともあいまって、保育所保育に対する需要や期待はますます高まることが予想されます。

時代と社会の負託に応えながら、地域に暮らす子どもたちの健やかな育ちを支える子ども・子育て支援を推進していくことは行政の重要な役割のひとつです。特に保育所運営においては、乳幼児期の子どもの成長に相応しい計画的な環境構成が重要であり、その環境を十分に活かした保育を行うことが「保育の質」に深くかかわります。一方で、市内に設置されている公立保育所のほとんどが1970年代から80年代に建てられた木造の園舎であることから、近い将来においてほぼ同時期に更新（新設又は大規模改修）の検討が必要となります。これからの人口減少・少子高齢社会がもたらす行財政運営の課題や市民生活への影響を踏まえると、次世代に負担を先送りすることがないように限られた保育資源を効果的かつ計画的に投資していくことを熟慮していかなくてはなりません。

本方針は、2018年（平成30年）に^{※2}保育所専門委員会から答申があった「これからの公立保育所のあり方」を踏まえ、保育・幼児教育環境の再編整備及び運営方針に係る基本的な考え方を示すことで、本市における保育・幼児教育サービス全体の充実を図り、もって子どもたちの豊かな育ちに資する保育行政を安定的・持続的に展開するために策定するものです。

2. 基本方針の位置づけ

本方針に基づき計画される保育・幼児教育環境の再編整備及び運営に係る事業量の増減見込みは、5年毎に更新が予定される^{※3}諏訪市子ども・子育て支援事業計画に反映させるとともに、本市総合計画をはじめ、総合計画を上位計画として策定された福祉計画、まちづくり計画、公共施設等の運営管理計画などと整合を図りながら推進します。特に保育・幼児教育と学校教育とは密接な関係にあることから、^{※4}未来創造ゆめスクールプラン（以下、「ゆめスクールプラン」）とは相互に連携しながら進めていくことにします。

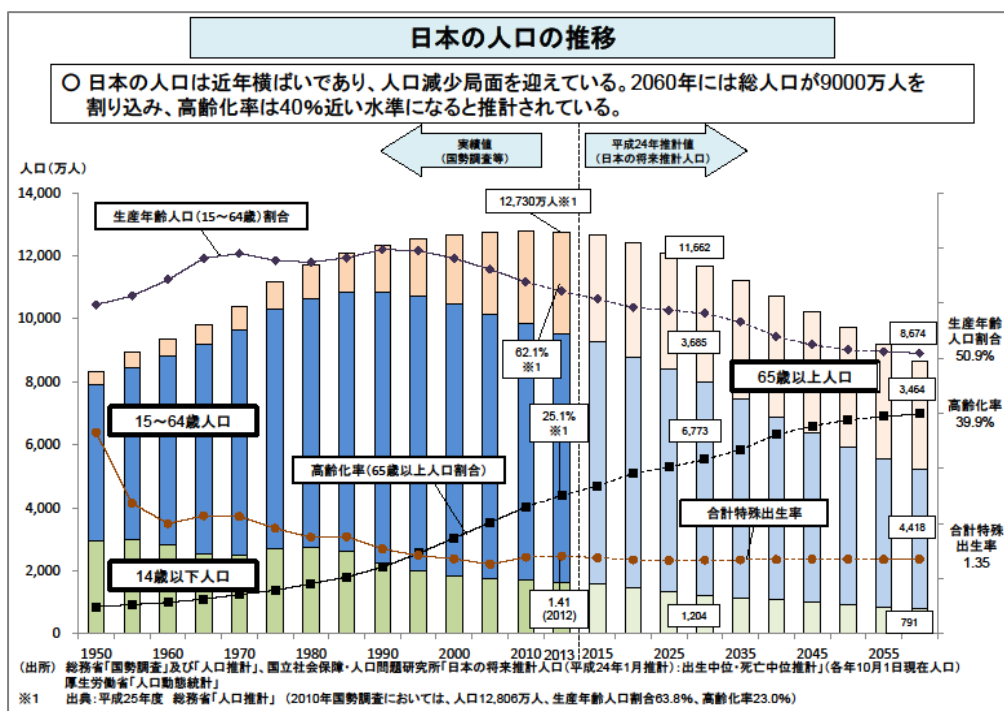
第2 保育・子どもと子育て家庭を取り巻く現状と課題

1. 人口の推移・子どもと子育て支援をめぐる最近の動向

我が国人口は2008年（平成20年）をピークに減少に転じています。^{※5}国立社会保障・人口問題研究所（以下、「社人研」）が公表した2015年（平成27年）国勢調査を基にした「日本の将来推計人口」によると、近年の出生率の改善などを受け^{※6}諏訪市まち・ひと・しごと創生総合戦略・諏訪市人口ビジョンを策定するにあたり参考とした社人研推計値（平成24年推計）に比較して、人口減少の速度や高齢化の進行度合は緩和していると報告していますが、2065年（令和47年）の高齢化率は38.4%と見込むなど、引き続

き、人口減少・少子高齢化の進展が地域経済や市民生活に大きな影響を与え、さまざまな課題となって深刻化していくことが懸念される状況にあります。

(図表 1) 日本の人口の推移



子どもと子育て家庭をめぐっては、核家族化による家族形態の変化、地域社会におけるつながりの希薄化などが進み、子育てに不安や負担を抱える保護者が増えています。また、育ちの格差や貧困の世代間連鎖、児童虐待相談・通告件数の増加など、子どもを取り巻く環境が深刻な社会問題となって顕在化しており、地域に暮らす子どもたちの安心と健やかな成長が保障される「質」の伴った保育・幼児教育運営が求められています。さらには、女性の社会進出、働き方や価値観・生活スタイルの多様化などによる、保育需要の急激な変化に資源や環境の整備が追いつかず、都市部だけではなく、いよいよ県内でも複数の自治体で待機児童が確認されるようになってきました。

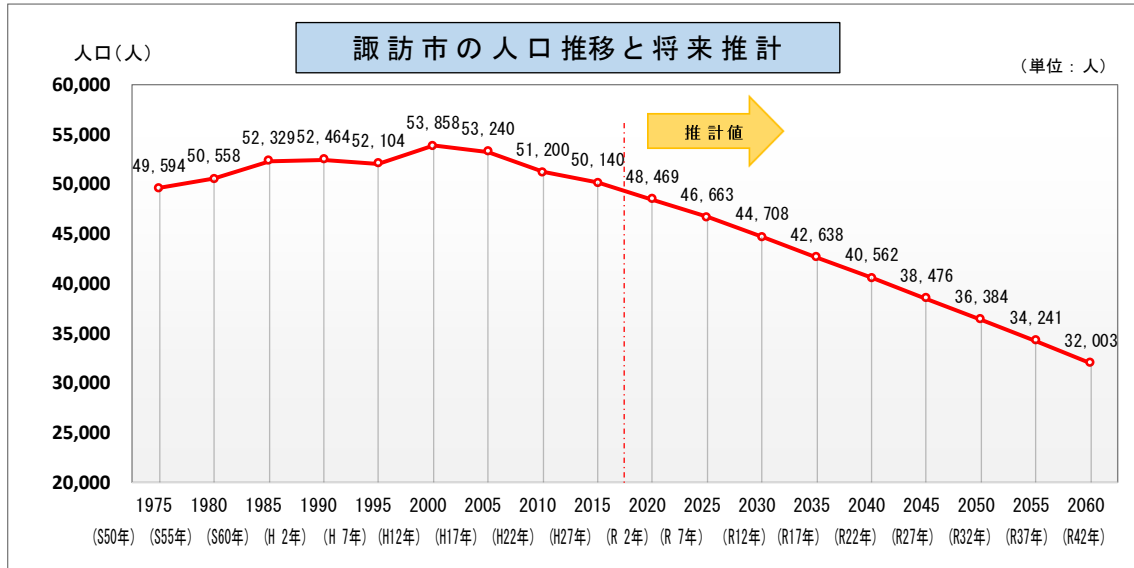
保育・幼児教育制度をめぐっては、2012年(平成24年)に成立した子ども・子育て関連3法に基づき、2015年(平成27年)4月から^{※5}子ども・子育て支援新制度が施行されています。また、2017(平成29)年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」のうち「人づくり革命」では、社会保障を全世代型へと大きく転換していくため、幼保無償化を一気に加速する方針が示されました。その後、幼保無償化は、国の経済財政運営の指針となる「骨太の方針2018」が閣議決定された後、関係法案の可決・成立を経て、2019(令和元)年10月からはじまっています。

2. 諏訪市の人口の推移

国勢調査による本市人口は2000年(平成12年)の53,858人をピークとして、その後は減少に転じています。2015年(平成27年)の人口は50,140人で、その人数を2000年と比較してみると全体で3,718人(△6.9%)減少しています。本市人口の推移と将来推計は(図表2)のとおりですが、2045年(令和27年)には人口4万人を下回ると予

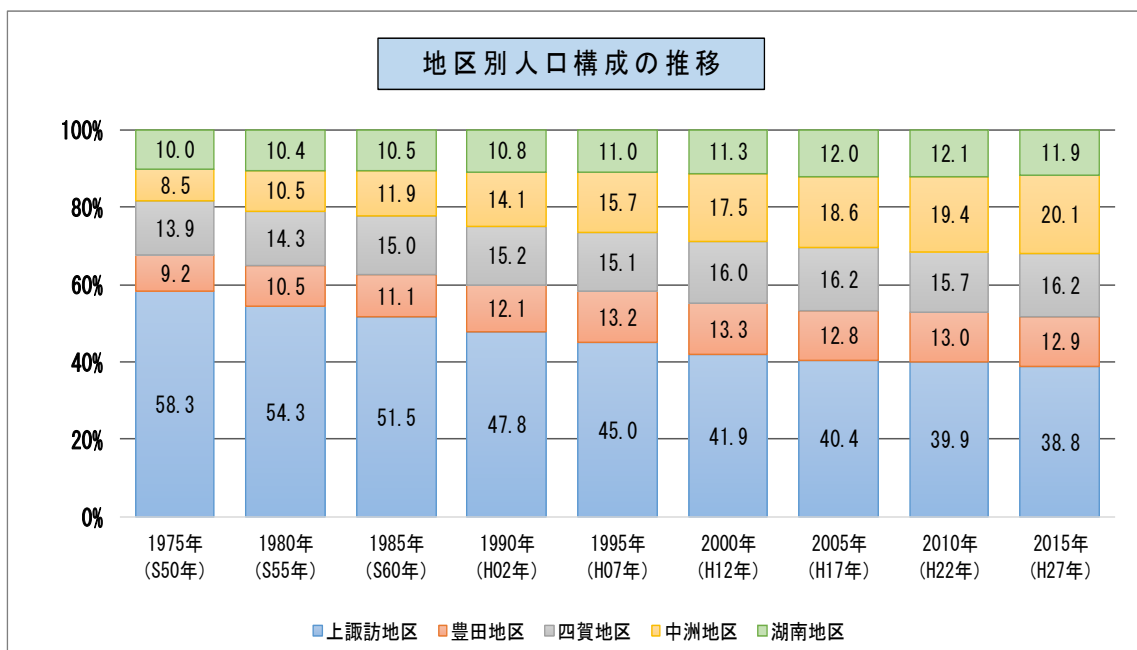
測されています。

(図表 2) 諏訪市の人口推移と将来推計



地区別人口構成の推移は(図表 3)のとおりです。同じく 2000 年に比較すると中洲地区で 3.6 歳増加しているものの、それ以外の地区ではほぼ横ばい又は減少に推移しています。

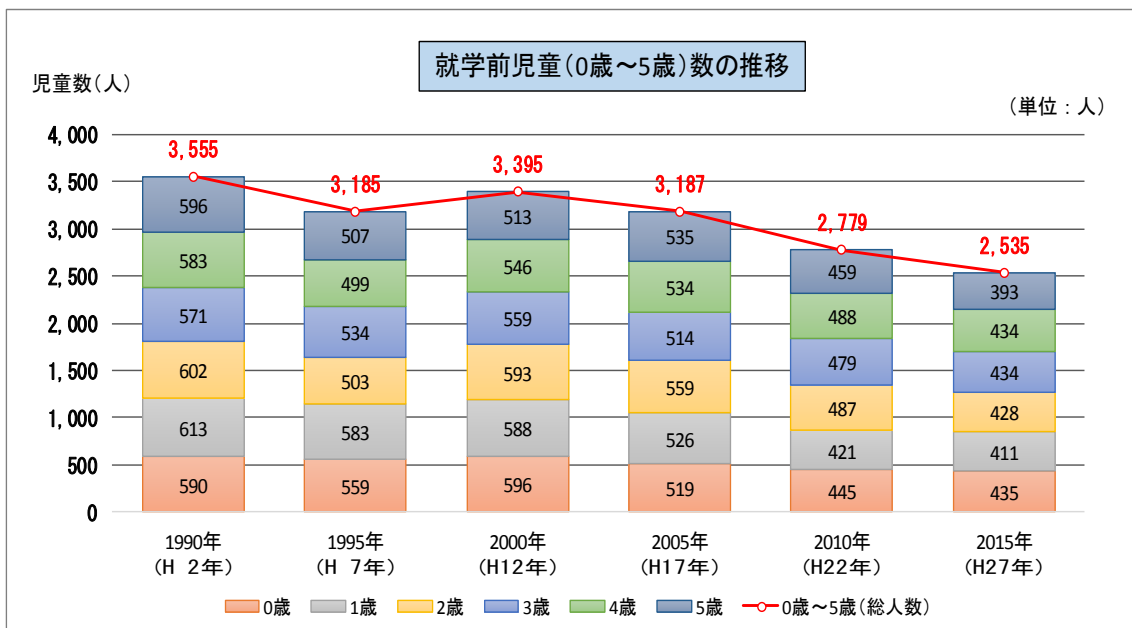
(図表 3) 地区別人口構成の推移



次頁の(図表 4)は、本市における就学前児童(0歳~5歳)数について年齢ごとに積み上げてその推移をグラフに示したものです。2000年から15年間で全人口は6.9%減

少しののに対し、就学前児童数は 25.3% (860 人) 減少しています。人口の減少とともに、急速な少子化の進展を読み取ることができます。

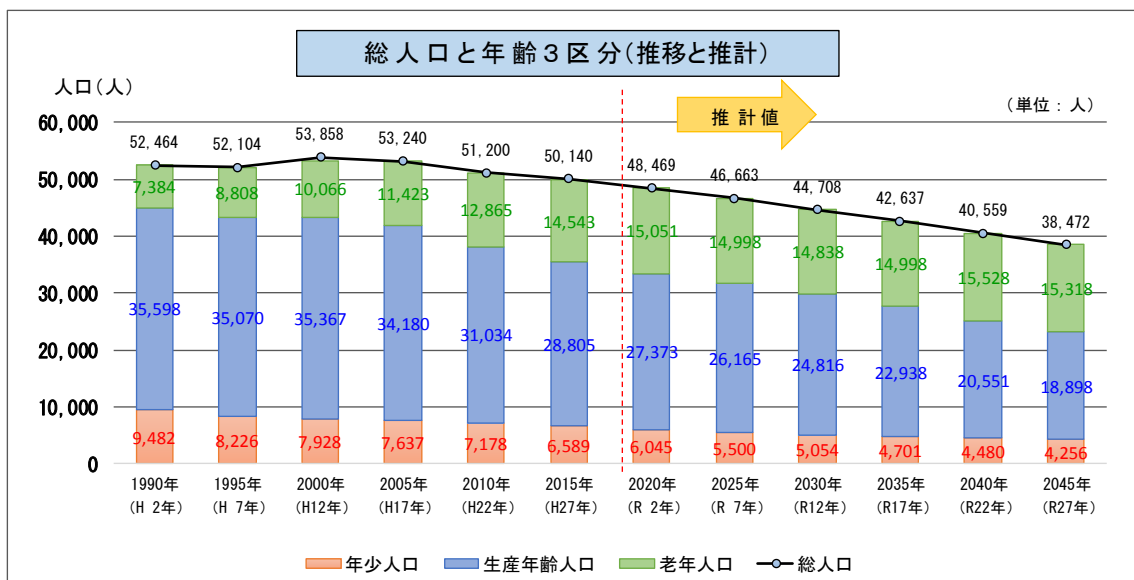
(図表 4) 就学前児童数の推移



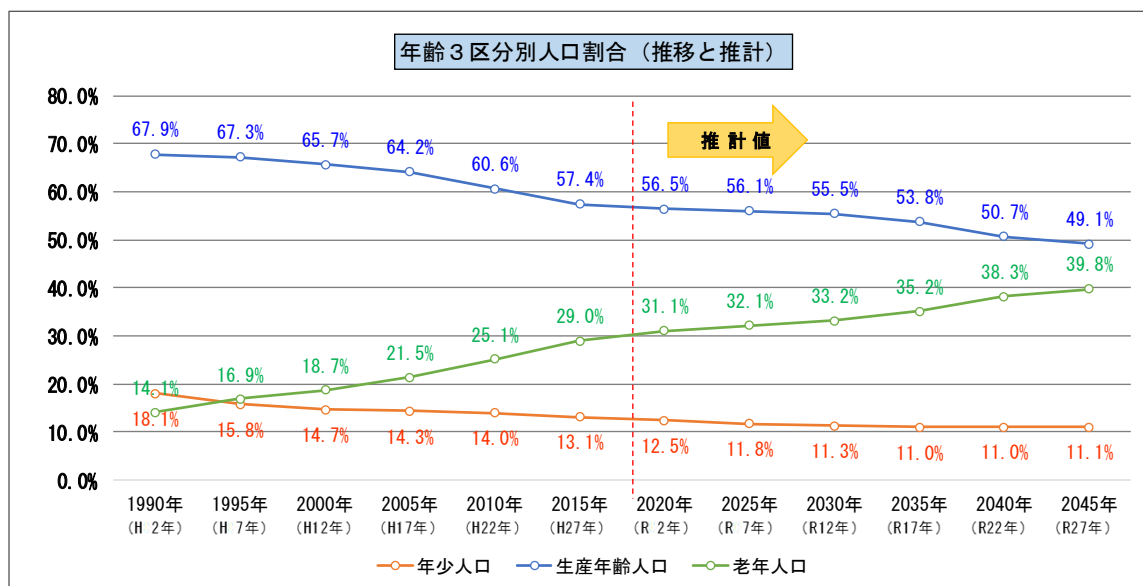
本市における^{*}年齢3区分(年少人口、生産年齢人口、高齢人口)それぞれの人数と全人口に占める割合の推移及び推計は(図表 5.6)のとおりです。2000年(平成12年)では、年少人口7,928人(14.7%)、生産年齢人口35,367人(65.7%)、老年人口10,066人(18.7%)でしたが、人口4万人を下回ると予測される2045年(令和22年)では、年少人口4,256人(11.1%)、生産年齢人口18,898人(49.1%)、老年人口15,318人(39.8%)になると予測されています。

^{*}年少人口(0~14歳) 生産年齢人口(15歳~64歳) 老年人口(65歳以上)

(図表 5) 総人口と年齢3区分(推移と推計)



(図表 6) 年齢 3 区分別人口割合 (推移と推計)



3. 公立保育所の状況

(1) 公立保育所の変遷

2019年(平成31年)3月末現在、本市では公立保育所13園(休園中の保育所を除く)を運営しています。公立保育所は、人口の増減や異動、私立保育所等の参入などによって変化する保育の需給バランスの調整を担いながら、保育資源の効果的な配置と効率的な運営に努めてきました。

2000年(平成12年)以降の公立保育所の変遷をみると、城南保育園の新設(2006年)及びそれに伴う八剣保育園の廃止、湖南保育園と大熊保育園を統合したこなみ保育園の新設(2011年)のほか、施設の老朽化やその他安全管理上の配慮から、片羽保育園(2008年)及び豊田保育園(2013年)の建替えを行っています。また、利用する子どもの数が著しく減少した1園を廃止(山の神保育園)し、現在は1園が休止(角間新田保育園)となっています。

(2) 公共施設、インフラ施設の老朽化と公共施設等総合管理計画

休止園を含む公立保育所14園のうち9園が1970年代から80年代に建設された木造の園舎となります。新耐震基準以前に建設された保育所では、そのすべての園舎で耐震補強工事を行っているため躯体の健全性は保たれていますが、ほぼ同時期の建設であることを踏まえると近い将来において一斉に更新又は大規模改修を検討する時期を迎えることとなります。

ただし、このような課題は保育所に限ったことではありません。本市が所有する公共施設、インフラ施設のほとんどが、高度経済成長期に集中的に整備されているため、公共の施設は今後、急速に老朽化が進み、維持管理、修繕に多額の費用が必要になると予測されています。

市はこのような課題に対応していくため、2017年(平成29年)1月に公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進する「諏訪市公共施設等総合管理計画」を策定しま

した。この計画を推進するにあたっては、市が保有する資産の情報を市民と共有することが欠かせないことから、保育施設を含むすべての施設に係る基本情報、財務情報などをまとめた「施設カルテ」を作成し HP 等で公表しています。(図表 7)

(図表 7) 公立保育所施設情報

基準日：2019年3月31日

保 育 園 名	建築年	主 体 構 造	面 積 (m ²)		収 支 (千 円)		施設定員 (人)	未満児 保育	早期保育	長時間保育		未満児 一時保育	子育て支援 センター
			建 物 数	地 歳	入 歳	出				平日	土曜		
片羽保育園	2008	鉄筋コンクリート造	1,176	2,370	27,020	112,870	110	○	○	○	○	○	
城北保育園	1994	鉄骨造	690	1,213	6,155	39,264	70						
角間川保育園	1977	木造	987	2,402	7,223	64,828	60	○	○	○			
角間新田保育園	1976	木造	761	1,583	-	-	-						
城南保育園	2006	鉄骨造	1,814	3,704	52,646	182,982	230	○	○	○	○		○
洪崎保育園	1973	木造	870	1,583	6,065	41,318	45						
神戸保育園	1974	木造	977	2,835	15,391	68,251	90	○	○	○			
四賀保育園	1986	木造	806	3,686	14,301	86,960	100	○	○	○	○		
赤沼保育園	1988	木造	904	2,783	24,646	77,267	140	○	○	○	○		
中洲保育園	1987	木造	1,009	2,801	43,345	140,880	160	○	○	○	○		
きみいち保育園	1980	木造	916	2,756	24,533	88,036	120	○	○	○	○		
豊田保育園	2013	鉄筋コンクリート造	1,636	2,294	39,501	152,302	200	○	○	○	○	○	
文出保育園	1981	木造	711	1,972	11,646	45,502	100						
こなみ保育園	2012	鉄筋コンクリート造	1,677	3,088	37,765	154,313	200	○	○	○	○		○

*角間新田保育園は平成28(2016)年から休園

➤ 図表 7 は、公共施設等総合管理計画の施設情報と直近の施設カルテの情報(2019.3.31 現在)に本方針に必要と考えるデータ(施設定員及び保育サービスの実施状況)を加えて担当課で作成。

4. 保育所利用児童数の推移

人口減少・少子化の進行とともに、本市就学前児童数は減少方向に推移しています。あわせてこれまでの長い経過のなか、保育所定員に対する利用状況(充当率)は園所によってばらつきがみられており、現在その高低は固定化されつつあります。一方で女性の社会進出が進み共働き世帯が増加したことなどにより、(図表 8.9) のとおり 3 歳未満児の保育利用が大きく伸びています。

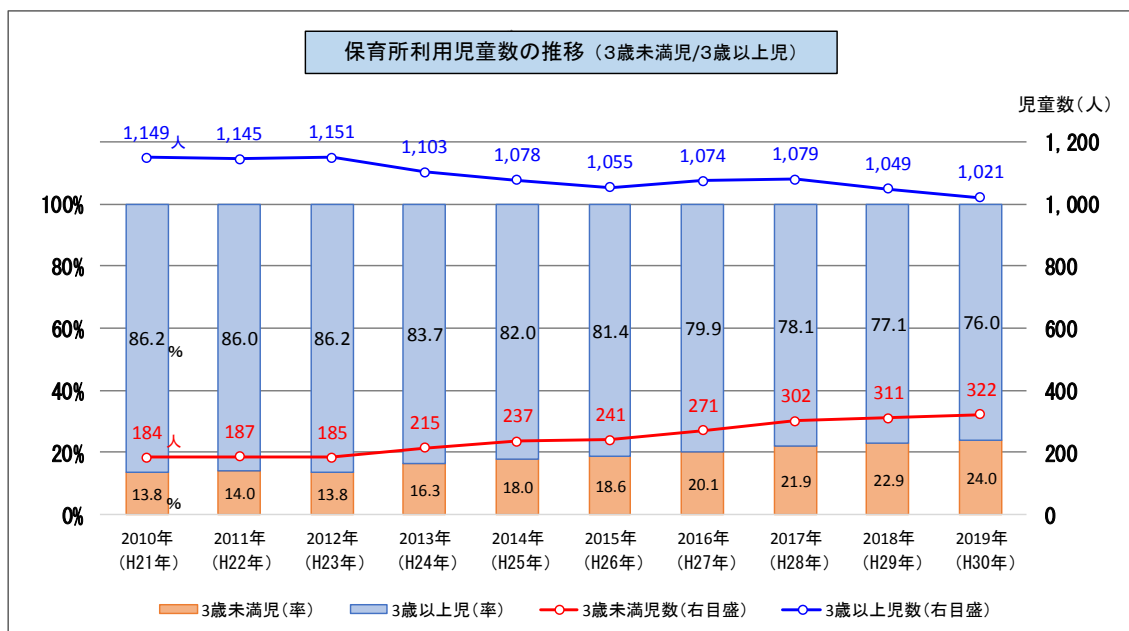
(図表 8) 公立保育所における利用児童数の推移(月平均人数)

保 育 園 名	2019年度利用児童数(人) A			2018年度利用児童数(人) B			比較(増減数) B-A			施設定員 C	充当率 B/C
	3歳未満児	3歳以上児	計	3歳未満児	3歳以上児	計	3歳未満児	3歳以上児	計		
片羽保育園	15	65	80	23	73	96	8	8	16	110	87.3%
城北保育園		43	43		24	24		△ 19	△ 19	70	34.3%
角間川保育園		32	32	8	26	34	8	△ 6	2	60	56.7%
角間新田保育園		18	18					△ 18	△ 18	-	-
城南保育園	35	157	192	36	154	190	1	△ 3	△ 2	230	82.6%
洪崎保育園		27	27		26	26		△ 1	△ 1	45	57.8%
神戸保育園		39	39	18	38	56	18	△ 1	17	90	62.2%
四賀保育園	14	54	68	17	37	54	3	△ 17	△ 14	100	54.0%
赤沼保育園	11	84	95	9	74	83	△ 2	△ 10	△ 12	140	59.3%
中洲保育園	21	125	146	32	130	162	11	5	16	160	101.3%
きみいち保育園		106	106	15	82	97	15	△ 24	△ 9	120	80.8%
豊田保育園	17	83	100	36	118	154	19	35	54	200	77.0%
文出保育園		76	76		43	43		△ 33	△ 33	100	43.0%
こなみ保育園			0	33	132	165	33	132	165	200	82.5%
湖南保育園		66	66					△ 66	△ 66	-	-
大熊保育園	13	106	119				△ 13	△ 106	△ 119	-	-
ひなどり保育園	47		47	45		45	△ 2	0	△ 2	50	90.0%
聖ヨゼフ保育園諏訪	33	54	87	38	56	94	5	2	7	90	104.4%
日赤病院園きらり			0	31		31	31	0	31	26	119.2%
計	206	1,135	1,341	341	1,013	1,354	101	△ 124	△ 23	1,791	75.6%

*角間新田保育園は2016年から休園

*湖南保育園及び大熊保育園はこなみ保育園(2011年から)に統合

(図表 9) 保育所利用児童数の推移 (3歳未満児/3歳以上児)



これまで保育需要の変化に対応した受け皿を確保するため、既設の公立保育所の空き部屋を改修するなどして3歳未満児の保育室を拡充整備してきました。その結果、2009年(平成21年)度における公立の未満児保育実施園は7園(実績→月平均126名)でしたが、2018年(平成30年)度では10園(実績→月平均227名)で受け入れ体制を整えています。なお、市内には公立保育所以外にも私立保育園(2園)、事業所内保育事業所(2園)などで3歳未満児保育を実施しています。(2019年12月現在の認可園の数)

国は女性の就業率目標80%に対応した保育の受け皿の整備に取り組むように要請しています。本市においては3歳以上児の保育所利用率は80%を超えていますが、このまま3歳未満児の保育需要が大きく伸長した場合、未満児保育では職員配置基準が手厚く規定されているほか、ほふく室や乳児室などの設置基準が設けられているため、現在の人的環境、物的環境のままでは、今後見込まれるすべての保育需要に対応することは難しくなると予想されます。

(図表 10) 職員配置基準と職員数の推移

(単位:人)

	児童数 : 職員数	
	国基準	諏訪市基準
0歳児	3 : 1	3 : 1
1歳児	6 : 1	4 : 1
2歳児	6 : 1	6 : 1
3歳児 (年少)	20 : 1	20 : 1
4歳児 (年中)	30 : 1	30 : 1
5歳児 (年長)	30 : 1	30 : 1

	正規保育士	非正規職員	
		非常勤保育士	その他の保育従事職員
2010年	99	61	95
2015年	107	70	124
2016年	111	76	147
2017年	113	76	149
2018年	112	78	145
2019年	106	76	148

各年度4月1日現在の職員数

第3 諏訪市の保育目標・保育のねらい

1. 諏訪市保育目標

本市の公立保育所は児童福祉法第 39 条の規定に基づく児童福祉施設として、保育を必要とする子どもの保育を行い、その子どもの健全な心身の発達を図ることを目的に設置しています。保育所が行う保育の内容及び運営に関しては、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第 35 条の規定に基づき、厚生労働省が告示する保育所保育指針の規定を基本原則として、保育所それぞれの実情に応じた創意工夫を図り、機能及び質の向上に努めています。

本市においては、支援が必要な児童に対してはサポート担当保育士を配置するなど長年にわたり^{※7}統合保育を推進する中で培ってきた実践の積み上げから、集団の中で友だちと関わる力を育み、その中で個の成長が促される保育活動を目指して、次のとおり統一的な保育目標を掲げて、日々の保育を行っています。

【諏訪市保育目標】

(個人としての自立) 健康で安全な生活をする中で、情緒の安定を図り、基本的な生活習慣や態度を養う

(仲間とともに自立) 友だちといきいきと遊ぶ中で、社会性を養い心身の調和と発達を図る

—諏訪市保育の内容に関する全体計画—

2. 子どもの発達段階における支援の目標、育みたい資質・能力

保育所では、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、それぞれの子どもの状況や発達過程を踏まえて、保育を通じて心身の成長を支援しています。また、保護者が子どもの成長に気づき、子育ての喜びを感じられるような親支援も保育所保育が果たす重要な役割です。本市では一人ひとりの子どもの発達や特性にも配慮しながら、各年齢段階において目安とする保育の「ねらい」を設け、子どもの主体性を大切にしたい保育活動が計画的に構成されるように、子どもの保育目標を設けています。

【子どもの保育目標】

乳 児…生理的要求を満たし生活リズムをつかむ

1 歳児…行動範囲を広げ探索活動を盛んにする

2 歳児…象徴機能や創造力を広げながら集団活動に参加する

3 歳児…身近な仲間や自然等の環境と積極的にかかわり、意欲を持って活動する

4 歳児…信頼感を深め、仲間とともに感情豊かな表現をする

5 歳児…集団生活の中で自立的・意欲的に活動し、体験を積み重ねる

—諏訪市保育の内容に関する全体計画—

2018 年（平成 30 年）4 月、厚生労働省が告示する^{※8}保育所保育指針が 10 年ぶりに改定施行されました。

この指針は保育の基本原則を規定するものですが、今次改定の大きなポイントは、①乳

児及び1～2歳児の保育に関する記載の充実、②保育所保育における幼児教育の積極的な位置づけ、にあります。同時期に「幼稚園教育要領」及び「幼保連携型認定こども園・保育要領」が改訂されており、保育所保育においても、幼稚園や認定こども園と幼児教育の内容を統一して、教育機能を担っていく役割がより明確化された改定でした。指針には、幼児教育において育みたい子どもたちの資質・能力として3本の柱（①知識及び技能の基礎、②思考力、判断力、表現力等の基礎、③学びに向かう力、人間性等）が示されているほか、幼児期の終わりまでに育って欲しい姿（小学校就学時の具体的な姿）が示されています。本市保育所運営においても、一人ひとりの子どもが成長していく姿を捉え、卒園までに育みたい資質能力、育ってほしい姿を念頭に置いた環境構成や支援を大切にしています。

【幼児期の終わりまでに育ってほしい姿】

- | | |
|-----------------|-------------------------|
| 1) 健康な心と体 | 6) 思考力の芽生え |
| 2) 自立心 | 7) 自然との関わり・生命尊重 |
| 3) 協同性 | 8) 数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚 |
| 4) 道徳性・規範意識の芽生え | 9) 言葉による伝え合い |
| 5) 社会生活との関わり | 10) 豊かな感性と表現 |

—改定保育所保育指針—

3. これからの公立保育所のあり方について（保育所専門委員会答申）

社会情勢のさまざまな変化やそれに伴う保育・幼児教育ニーズの多様化に加え、保育制度の大きな改正が重なったことから、中長期的な視点にたち公立保育所に期待される機能や役割を整理したうえで、安定的・持続的にその期待に応え得る保育体制を検討するため2017年（平成29年）12月、保育所専門委員会に対して「これからの公立保育所のあり方」について諮問を行いました。

(1) 保育・幼児教育ニーズの把握

保育所専門委員会では、諮問に対する答申を議論するにあたり、現に保育所を利用する子育て家庭などのニーズを把握するため^{※9}アンケート調査（2018年2～3月）を実施しています。アンケートの主な設問とその回答は以下のとおりです。

① 保育所を選択する際の基準について（複数回答可）

保育所を選ぶ基準（重視したこと・したいこと）として最も多かった回答は「自宅に近い」であり、以下「就学する小学校区にある」、「きょうだいが通っている」、「早朝・延長保育など特別保育サービスが利用できる」、「3歳未満児保育から利用している」、「職場に近い（通勤の都合）」の順となっています。

② 保育所への主な送迎の方法

自宅から保育所までの距離が1km未満にあると回答された方が約16%いるなかで、保育所への主な送迎の方法の問いでは80.7%の方が「自動車利用」と回答しています。送迎の手段として自家用車の利用が一般的になってきているようです。

③ 保育サービスについて日頃感じていること、期待すること（複数回答可）

保育サービスについて日頃感じていることは、の問いでは、「交通の利便性、利用しやすい駐車場の確保」を望む声が最も多く、保育サービスに期待することは、の問いでは、「緊急・急用時等の預かり保育（一時保育、病児病後児保育、保育時間延長・休日保育等の実施など）」、「幼児教育・学びの機会（年齢に応じた教育の充実、自然体験、知育・徳育などの特徴的な教育、小学校へのつなぎ）」、「老朽施設・設備の更新（施設の安全対策、備品遊具等の充実）」、「保育の質・専門性の向上（配慮が必要な子どもの支援など）」などが上位の回答となっています。

④ 保育（保育所）に対する考え方について（二者択一による設問）

保育所の規模や配置、公立保育所の運営などに対する考え方の傾向を知るために、A群とB群の二つの考え方を示し、自身の考え方に近い方の選択肢を選ぶ質問を設けました。「保育所の規模」では、比較的小さな集団より、大きな集団で社会性や協同性が学べる環境が、「保育所の配置」では、現在の配置や施設数を維持（又は増設）するより、限られた資源を効果的に使えるバランスの良い配置を検討し保育・幼児教育環境を充実させてほしいが、「公立保育所の役割」では、それぞれに特徴ある教育・保育を展開するより、一定の保育水準を維持したうえで同一基準による保育サービスを提供すべき、とする回答の割合がそれぞれ上回っていました。ただし、いずれの設問も回答数（割合）は均衡しており、また、設問によっては「わからない」を選択する回答も一定割合あることを重視する必要があります。

(2) 公立保育所に期待される役割と提言

保育所専門委員会が2018年（平成30年）7月に示した答申では、これからの公立保育所の運営に期待される役割を4つの視点から整理しているほか、その役割を果たしていくための3つの提言が次のようにまとめられています。

-----期待される4つの役割-----

① 子ども・子育て支援拠点としての役割

これからの公立保育所は、保育所を利用する子どもの保育を行うとともに、さまざまな社会資源とも連携を図りながら地域の子育て家庭に対する支援を行う役割を求めます。その際には、保護者の養育する姿勢や育児する力が発揮されるように関わりを持った支援が重要である。

② 子どもの発達や教育の連続性を発展させる役割

乳幼児期に体験する遊びや友だちとの関わりを通じて獲得する「幼児期における学び」が小学校以降の学びにつながるよう、保育計画・環境構成に工夫を凝らすとともに、幼保小の連携の強化を求めます。

③ 配慮が必要な子・課題を抱える家庭の支援

障がいの有無などによらず、すべての子どもにとって優しい保育環境を整えるとともに、自他を尊重する心や思いやる心を育む保育・幼児教育の展開が求められている。特に児童発達支援の課題では、早期の支援につながるような相談支援体制の充実を求

める。また、子どもに対して不適切な養育の兆候が見られる場合なども適時適切な対応を求める。

④ 保育の質・専門性の向上、信頼される保育所運営

保育の量の拡充と質の向上は車の両輪として推進されるべきものである。保育ニーズに対する受け皿を整えたうえで、保育の専門性が行き届いた保育が実践できるように人材育成や研修体系の充実を求める。また、保育士が高いパフォーマンスを発揮することができるように、職場環境の整備、職員体制を充実させることも重要である。

-----実現に向けた3つの提言-----

① 適正規模維持のための再編整備等検討の判断基準

概ね30名を再編整備等の検討の判断基準とする。定員割れが続き、望ましい集団保育が確保できない場合は、近隣保育所との配置バランスを加味しながら休止（又は廃止）について検討をする。

② 保育・幼児教育施設の適正配置

保育所保育が、家庭生活や義務教育との連続性に配慮した活動が行われていることから、適正規模を備えたうえで、小学校へのつなぎに配慮した配置とする。

③ 民間活力の活用

公民それぞれの保育・教育施設が相互に学び合うことで、本市全体の保育水準を引き上げるとともに、それぞれの特徴を生かした保育・幼児教育が展開されることにより、保護者ニーズに応えた選択肢を増やすことが期待できることから、民間活力の活用について検討されたい。

第4 保育・幼児教育環境の再編整備に関する基本的な考え方

1. 保育・幼児教育環境の最適化について

安定的かつ持続的に子どもの健やかな成長に資する保育環境を整えていくことは、次世代育成の観点から重要な施策となります。人口減少・少子高齢社会の進行がもたらすさまざまな課題とも向き合いながら、保育所等が、子どもたちが現在をもっともよく生き、望ましい未来をつくりだす力の基礎が培われる場となるように、将来を見据えて推進する保育所の再編整備及び環境構成を「保育・幼児教育環境の最適化（以下、「保育最適化」）」とすることにします。保育最適化を推進するにあたっては、公立保育所が果たすべき役割を担いながら、本市の保育目標を達成するのに望ましい保育の適正規模、適正配置の考え方を次のとおり整理します。

2. 保育の適正規模について

近年、子どもが地域の中で人々に見守られながら、群れて遊ぶ機会が少なくなっています。子どもたちは集団で行われる保育・幼児教育活動を通じて、人と関わる力や自他を尊重する力を学び、深い経験を積み重ねることで、その力を育てていきます。したがって、保育における適正規模とは、個の成長とともに集団としての活動の充実が図れる

環境・集団規模を指すこととなります。

具体的な適正規模は、保育所専門委員会の答申、保育士配置基準、小学校教育における学習環境とのつながりを踏まえ、保育・幼児教育活動が実践される単位で概ね 30 人以上とし、適正な集団規模が整わない状態が続く場合には、保育環境の再構成・再構築（適正規模の確保）について検討します。

3. 保育の適正配置と子どもの生活圏について

保育所は乳幼児期の子どもたちが、1 日の生活の大半を過ごす場所となります。したがって1日の生活のながれや成長過程における発達の連続性を踏まえ、家庭及び地域と連携した保育を展開することが重要です。さらには、卒園後の小学校教育との円滑な接続、学びの連続性への配慮を欠くことはできません。

このように保育所保育に求められる「つながり」を考慮し、子どもの成長に根ざした生活圏（以下、「子どもの生活圏」）に、保育ニーズ（事業量）とサービス（確保策）の均衡が図られた体制を検討していくことを基本に、保育の適正配置を推進します。

4. 保育最適化の進め方

(1) 子どもの生活圏の考え方

既設の公立保育所は、建設当時の社会情勢や地域の実情などを背景として設置されたものですが、その後人口流動や市内での居住地移動などが進み、それぞれの保育所とその地域をめぐる環境も変わってきました。また、道路をはじめとする社会資本の整備が進み、車での通園が一般的になってきました。

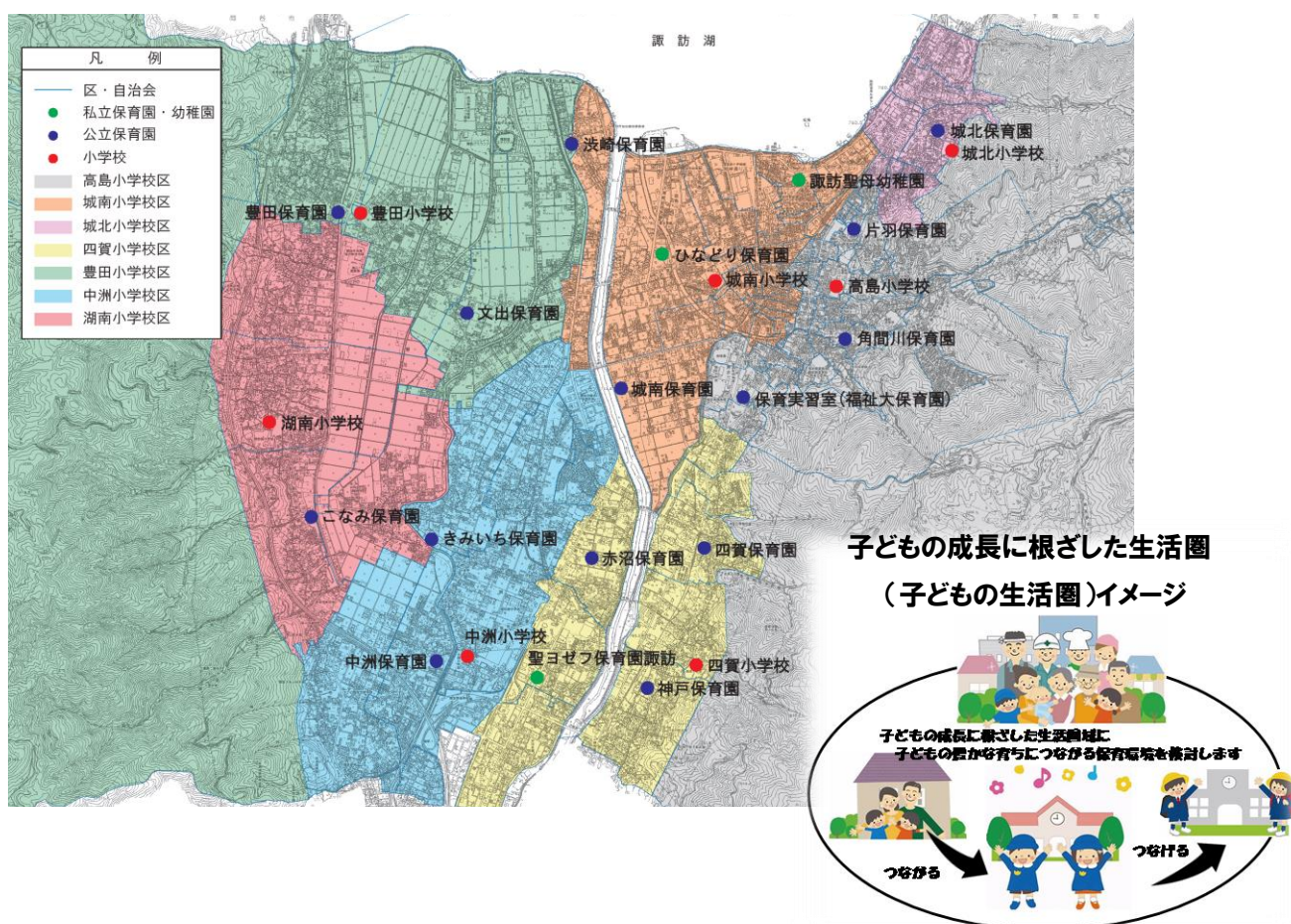
今後も子どもの育ちにとって望ましい環境で保育が行われるよう保育所運営に努めていきますが、家庭から就園、そして就学へといった子どもの生活と発達、さらには学びの連続性を踏まえると、「子どもの生活圏」は小学校区を基本に設定することが適当であると考えます。なお、ゆめスクールプランにおいて、2021 年（令和 3 年）度から高島小学校と城北小学校を施設併設（隣接）型小中一貫教育学校とする構想が進められていることを踏まえ、当面の間は下表のとおり 6 つの子ども生活圏を基本として保育最適化を検討することにします。

(図表 10) 子どもの生活圏と主な保育・幼児教育施設の状況

地区名	上諏訪地区		四賀地区	中洲地区	豊田地区	湖南地区
義務教育学区	東部地区		南部地区		西部地区	
中学校区	上諏訪中学校		諏訪中学校	諏訪南中学校	諏訪西中学校	
小学校区 (子どもの生活圏)	高島・城北小学校	城南小学校	四賀小学校	中洲小学校	豊田小学校	湖南小学校
公立指定園	↓ 片羽保育園	✿ 城南保育園	四賀保育園	中洲保育園	↓ 豊田保育園	✿ こなみ保育園
↓ 一時保育(未満児)	角間川保育園		神戸保育園	きみいち保育園		
✿ 子育て支援センター			赤沼保育園			
公立普通園	城北保育園	洪崎保育園			文出保育園	
保育・幼児教育施設 (公立以外)	福祉大実習室	✿ 聖母幼稚園	↓ 聖ヨゼフ保育園			
↓ 一時保育(未満児)		↓ びなどり保育園				
✿ 子育て支援センター		✿ きらり病院園				
子育て支援施設	病児病後児保育 すわっチャオ	児童センター なかよし教室				西山の里

指定園…早朝保育、長時間保育、3歳未満児保育実施園
普通園…指定園以外の保育所(8:00~16:00の開所)

(図表 11) 小学校区と保育・幼児教育施設



子どもの生活圏は、ゆめスクールプランの進捗とともに、将来的には義務教育学校が配置される3ブロックに集約される方向も見据えながら、子どもの健全な成長に望ましい保育環境を推進する視点で検討を加えていきます。また、新たな時代に対応したコンパクトなまちづくりの実現をめざした^{*}都市計画マスタープランなどの進捗も考慮していく必要があることから、生活圏の境界線は柔軟性を有するものと考え、適時に見直していくことを想定しています。なお、保育・幼児教育施設の利用に通学区の概念はないため、子どもの生活圏（又は居住地）を構想することが、通園範囲や利用施設を限定するものではありません。

(2) 保育最適化検討の判断基準

保育最適化は、子どもの生活圏ごとに以下を判断基準として、必要な時期から検討を始めることにします。なお、新しい保育所（含む幼児教育施設）等を設置する場合には、用地の選定から設計、建設までに長期間を要することになります。したがって、市の実施計画とも整合させながら最適化を推進する環境が整った圏域（又は園所）から優先順位をつけ、順次着手していくことにします。

保育最適化推進の判断基準

- ① 子どもの生活圏に見込まれる保育需要に対して、サービスの量が不足しており、近隣圏域のサービスを利用しても、供給不足が解消されない又は近い将来において

不足が見込まれる場合にその生活圏

- ② 子どもの生活圏に見込まれる保育需要に対して、サービスの量が超過しており、他の圏域からの利用を見込んでも、供給超過が生じる又は近い将来において超過が見込まれる場合にその生活圏
- ③ 概ね 30 人とする適正規模（個の成長とともに集団としての活動の充実が図れる環境）が維持できていない又は近い将来維持できなくなる可能性が高い保育所がある場合にその園所及び生活圏
- ④ 概ね 5 年以内に施設の更新が見込まれる保育所がある場合にその園所及び生活圏
- ⑤ その他、社会情勢や地域事情、新たな保育事業者の参入状況などにかんがみ、最適化の推進が必要と判断される場合にその園所及び生活圏

5. 民間活力の有効活用

(1) 民間等の保育・幼児教育施設等の設置及び利用状況

現在市内には、公立以外の保育・幼児教育施設として、私立保育所（2 園）、事業所内保育事業所（2 園）、※私立幼稚園（1 園）、福祉大学校保育実習室（1 園）などがあります。

近年、公立保育所の定員に対する利用（充当）率の高低は、園所によってばらつきが見られるのに対して、私立保育所等の利用率は高位に推移しています。（図表 8）これはそれぞれの運営主体が、保育・幼児教育に対する運営理念や方針に基づき、特徴的な保育・教育活動を展開していること、対象年齢や利用時間などで公立保育所とは異なる設定がされていることなど、子育て世帯の多様なニーズを補う柔軟なサービスが用意されているためだと考えられます。加えて、長年にわたる運営努力と地域に蓄積された実績、保護者や地域との信頼関係が構築されていることなども大きな要因です。

※令和 2 年 4 月～ 幼稚園型認定こども園に移行（予定）

(2) 民間活力を活用した保育・幼児教育環境の整備

前述した保育所専門委員会が実施したアンケートによると、一定のサービス水準が保たれ利用しやすい保育環境が整っていれば、保育所は公営であっても民営であってもこだわらないとする意見が約半数を占めています。また、現在利用している公立保育所において「日ごろのサービスで感じていること」の設問に対しては、駐車場の確保、施設設備の充実に続き、サービスに対する柔軟性や、特徴的な保育・豊富な教育プログラムを希望する回答が上位となりました。これらの意見等を勘案すると、保育水準の維持向上を前提として、公立の保育所保育と民間の活力が生かされた保育・幼児教育がバランスよく配置された環境を整えていくことが望ましいと考えられます。

(3) 民営化ガイドラインの策定

地域の保育・幼児教育ニーズに沿ったサービスの提供体制を構築するため、各地では保育・幼児教育分野に社会福祉法人等の事業者が参入しています。良質かつ適切な保育・幼児教育等の受け入れ体制を構築し、民間活力を活用した特徴的な事業が展開されることは、保護者のさまざまなニーズの受け皿となり、サービスの選択肢を増やすことにつながります。また、公民が相互に連携し学びあうことで、本市における保育の「質」を相乗的に高めていくことが期待されます。あわせて、国の補助交付金を有効に活用することで財政負担の軽減効果も期待されることから、保育最適化を推進するにあたっては、適正規模、

適正配置の考え方とともに民間活力の活用について検討することになります。

なお、民営化の検討は、子どもと子育て家庭にとってプラスの影響を及ぼすことが前提でなくてはなりません。本方針とは別に、保護者の意見等を吸い上げる仕組みや保育の円滑な引継ぎが行われる手順などを整理した「保育所民営化ガイドライン」を定め、あらかじめ民営化を検討するにあたっての基本的な考え方や実施手続きを示すようにします。

6. 保育所の休廃止

保育最適化の進捗とともに適正規模が維持できない又は再編統合などにより保育所としての運営を必要としなくなった施設は、休止（又は廃止）の手続きを進めます。

具体的に休止（又は廃止）が決定した場合は、当該保育所における翌年度からの入所募集を停止したうえで、現に利用している児童が卒園するまでは保育所としての運営を継続します。ただし、卒園前にすべての児童・保護者が転園等を希望する場合は、転園の調整・手続きが完了した時点で休止（又は廃止）とします。

休止が決定した保育所は、一定期間の経過観察の後、状況に変化がないことを確認のうえ廃止の手続きを進めます。廃止が決定した施設については、市の方針として取り組んでいる公共施設マネジメントの考え方に従い、転用又は除却について検討します。

第5 保育最適化の推進

1. 保育最適化の方向性

これまで論じてきたとおり、しばらくの間は3歳未満児の保育ニーズは上昇すると考えますが、幼保無償化が保育の潜在的な需要を掘り起こし、この傾向はさらに強まることを想定しておく必要があります。一方、子どもの数は減少局面に移行していることから、3歳未満児の保育ニーズが一定量に達した以降は、市全体の事業量はゆるやかに減少へと転じていくと考えられます。したがって、当面は保育ニーズに対応した確保策を優先しながら保育の最適化を推進しますが、その後は地域の実情や動向を踏まえ、必要なサービス量は確保しつつ、子どもの豊かな育ちに資する人的環境、物的環境を集約していくことで、子どもの生活圏（＝地域）に適正規模の園所を確保していくことを目指します。

なお、保育最適化は人口減少・少子化が進む中で、将来に向けて子どもの豊かな育ちに資する保育環境を確保するため、限られた保育資源をより効果的に投資していくために推進するものですが、現状においても保育の担い手不足は大きな課題となっています。したがって保育最適化を推進する過程においても、その趣旨に沿って比較的保育ニーズが少ない土曜日や特定事情・特定期間における保育などは、開設する園所を集約することにより、効果的に安全で安心な保育環境を確保していくことを検討します。

2. 保育最適化の推進期間と進行管理

保育最適化に伴う保育サービス事業量の増減は、向こう5年間の子ども・子育て支援施策の事業量（見込み）とサービスの確保策等を盛り込んだ「子ども・子育て支援事業計画」と整合を図る必要があることから、第二期子ども・子育て支援事業計画の始期にあわせ、2020年度（令和2年度）を初年度とする5年間を第1期保育最適化推進期間（2020-2024）として着手します。第2期推進期間（2025-2029）は、第1期推進期間の進捗状況のほか保育や子育てをめぐる諸情勢、第三期子ども・子育て支援事業計画策定のための

ニーズ調査などを踏まえて、必要な時点修正を加えながら進めていくことにします。第2期推進期間以降（2030-）も同様のサイクルで保育最適化を推進していくことにしますが、変化の激しい社会情勢に対応すると同時に地域との対話を大切にしながら進めていく必要があることから、適正化の初期段階では全体期間及び終期は設けないことにします。

なお、保育最適化の進行管理は、諏訪市版^{※10}子ども子育て会議を兼ねる保育所専門委員会で行うことにします。

(1) 第1期保育最適化推進期間（2020年度-2024年度）

先の「保育最適化の方向性」で示した通り、保育ニーズの伸長を踏まえた確保策を優先しながら、長期的な展望をもって保育最適化を推進する必要があるため、保育の事業量に対してサービスの確保が困難になってきている生活圏や近い将来において一斉に園舎建物を更新（又は検討）する可能性がある生活圏から最適化の検討をはじめることになります。

ただし、保育最適化を具体化するには相応の時間と経費が必要となることから、関係者との協議その他の条件が整った圏域（又は園所）から優先順位付けを行い取り組むようにします。

なお、適正規模の確保が難しくなっている園所（休止中の園所を含む）については、第1期推進期間中に関係者との意見交換の場を設け、将来を見据えた保育等の方向性について検討します。

(2) 第2期保育最適化推進期間（2025年度-2029年度）

第1期推進期間までの関係者協議の経過や合意形成の状況及び事業の進捗などを踏まえながら、第2期推進期間に着手し、最適な保育環境づくりのための事務事業を進めます。その他社会情勢の変化、地域の実情などにより具体的な協議が必要となった圏域（又は園所）がある場合には、適切な時期に協議の場を設けることにします。

3. 保育最適化の推進にあたっての留意事項

保育最適化は、乳幼児期に望ましい保育・教育環境が持続的かつ安定的に保障されることを目的として、限られた財源資源を有効かつ効率的に活用をするために取り組むものです。また、子どもの豊かな育ちに資する保育環境を構成していくためには、地域住民の理解と協力が不可欠であることから、以下の考え方に基づき最適化を推進します。

- (1) 保育最適化の推進にあたっては、現にその保育所を利用する児童に対する配慮を最優先に考え、保護者や地域と意見交換の場を設け情報を共有しながら実施の時期や方法について検討することになります。
- (2) 保育最適化の推進により複数の園所が統合するような場合には、通園範囲が広がることを踏まえて、自家用車による送迎スペースの確保や障がいその他特別な理由により送迎が困難な家庭への配慮などについて検討します。
- (3) 保育最適化の推進期間は長期にわたることになりますが、推進期間中であっても、各保育所に必要な修繕工事及び環境構成に必要な配慮は積極的に対応します。
- (4) 最適化の推進により資源人材に余力が生じた場合には、子ども・子育て支援施策への再配分を優先して検討します。

第6 用語の解説

※1 幼児教育・保育の無償化（幼保無償化）

子育て世代を応援し、社会保障を全世代型へ転換させるための政策。対象となるのは教育・保育の必要性が認められた3～5歳児と住民税非課税世帯の0～2歳児。幼稚園、保育所、認定こども園、地域型保育、企業主導型保育を利用する場合は全額無料。新制度未移行の幼稚園や認可外保育所等を利用する場合は、限度額の範囲で無償化の対象とする。改正子ども・子育て支援法の成立（令和1年5月10日）を受け10月1日から施行。

※2 保育所専門委員会

地方自治法第174条の規定に基づき設置された本市における専門委員会のひとつ。保育所専門委員会は、①今後の保育園のあり方について、②子ども子育て支援事業計画の策定、点検及び評価の事務（特別な事務）を処理することを目的に設置している。専門委員会の任期は2年。委員は10名以内とされており、学識経験者、子ども・子育て支援団体代表、保育園保護者会やPTA代表などに参画いただいている。

※3 諏訪市子ども・子育て支援事業計画

子ども子育て支援法第61条に基づく市町村子ども・子育て支援事業計画。子ども・子育て支援法において、市町村は、国が示す基本指針に即して、5年を1期として市町村子ども・子育て支援事業計画を作成することとされている。本市においても本計画において諏訪市の子ども・子育てに関する事業の計画量を定めている。

※4 未来創造ゆめスクールプラン

少子高齢化が進む中、諏訪市立小中学校のあり方検討委員会による「諏訪市小中学校のあり方に関する提言書」、諏訪市立小中学校再編基本構想検討委員会の設置を経て示された小中学校再編計画。子どもにとって望ましい教育環境を整えるため、市内全体として施設一体型小中一貫教育学校（義務教育学校）を3校とする基本構想に基づき、将来を見通した学校の具体的ビジョンを示すことを目的に2018（平成30）年度に策定された。

※5 国立社会保障・人口問題研究所

人口・世帯数の将来推計や社会保障費に関する統計の作成・調査研究などを行う、厚生労働省の政策研究機関。昭和14年（1939）に厚生省人口問題研究所として設立。国の社会保障制度の中・長期計画ならびに各種施策立案の基礎資料として、人口と世帯に関する将来推計を全国と地域単位で実施し、日本の将来推計人口、日本の地域別将来推計人口及び日本の世帯数の将来推計を公表している。

※6 諏訪市まち・ひと・しごと創生総合戦略・諏訪市人口ビジョン

諏訪市が平成27（2015）年に策定した計画で、人口減少と地域経済の縮小が進むなか、産業振興や安定した雇用に実現、人口の社会増や自然増への転換をめざし、地域活性化を図るために国の指針に基づき策定した。人口ビジョンにおいて諏訪市が目指す人口目標値を2040年に4万3千人以上、2060年に4万人以上と定め、さまざまな人口増対策事業に取り組んでいる。

※7 子ども・子育て支援新制度

平成24（2012）年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づく制度。幼児期の学校教育や保育、地域

の子育て支援の量の拡充や質の向上を進めていくために創設され、平成 27 (2015) 年 4 月から施行されている。新制度施行に伴う主な改正ポイントは以下の 3 点。

- ① 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付及び小規模保育等への給付の創設
- ② 認定こども園制度の改善（幼保連携型認定こども園の改善等）
- ③ 地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実

※8 統合保育

障がいのある子どももいない子どもと一緒に保育すること。統合保育は、障がいのない子どもが幼児のころから障がいのある子どもと接することによって自然に理解を深めていくと同時に、障がいのある子どもも周囲から刺激を受けて成長し積極的な社会参加の土台となるなど大きな意義を持っている。

※9 保育所保育指針

児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第 35 条に基づき、保育所における保育の内容に関する事項及びこれに関連する運営に関する事項を定めるもの。各保育所では、この指針に規定される保育の内容に係る基本原則を踏まえ、各保育所の実情に応じて創意工夫を図り、保育所の機能及び質の向上に努めなければならないとされている。

※10 アンケート調査

市長から保育所専門委員会に対して「公立保育所の今後のあり方について」諮問があり、協議検討をするにあたり、子育て世代のニーズを把握するために実施したアンケート調査。調査期間は 2018 (平成 30) 年 2 月 27 日～3 月 19 日。市連保護者会、子育てサークルなどの協力を得て就学前児童がいる保護者を対象に 396 世帯に調査票を配布し、222 世帯(回収率 56.1%) から回答があった。なお、回答結果(全容)は HP から閲覧が可能。

※11 子ども子育て会議

子ども・子育て支援法に基づき、子育て支援の政策に参画、関与するために設置される審議会。本市においては、保育所専門委員会が、地方版子ども・子育て会議を兼ねることとしており、保育施設や地域型保育事業などの施策に関し、地域のニーズを反映する役割を担っている。

※12 都市マスタープラン

都市計画法第 18 条の 2 に規定された、市町村の都市計画に関する基本的な方針を示すもので、都市計画分野に関わるまちづくりの具体的なビジョンを明確化し、将来都市像や地域の課題に応じて都市施設や市街地などの整備方針を定めたもの。社会情勢の変化に伴い未来を見据えた都市づくりを進めるため「コンパクトなまちに交流と活気がみなぎる快適生活都市」をめざして、2019 (平成 31) 年 3 月に改定プランを策定。