

令和5年4月11日

白石市教育委員会(定例会)

教育長報告事項資料

その他

幼児教育・保育のあり方に関する答申について

参 考 資 料

白石市教育委員会

答 申 書

「本市における幼児教育及び保育のあり方に関する事項」

令和5年3月20日

白石市学校教育・保育審議会

目 次

はじめに	P 1
1. 幼児教育・保育の現状	P 2
(1) 幼児教育・保育を取り巻く社会動向	P 2
(2) これまでの本市の取り組みと課題	P 2
2. 市全体の幼児教育・保育ニーズの将来予測	P 3
(1) 少子化に伴う未就学児数の将来推計	P 3
(2) 女性の就業率の増加に伴う幼児教育・保育ニーズの将来推計	P 4
(3) 特別な支援を要する家庭と子どもの増加	P 5
3. 本市の幼児教育・保育ビジョンの提案	P 7
(1) 白石市における幼児教育・保育ビジョンの必要性	P 7
(2) 白石市が目指す幼児教育・保育ビジョン	P 8
4. 幼児教育・保育の今後のあり方	P 11
(1) 就学前の子ども支援における市町村の役割の変化	P 11
(2) これからの保育士に求められる役割	P 12
(3) 本市の幼児教育・保育が進むべき方向性	P 12
(4) 「豊かな出会い」を仕掛ける機能を集約した施設の提案	P 13
おわりに	P 15
【参考資料】学校教育・保育審議会 概要	P 17
引用文献	P 20

はじめに

白石市(以下「本市」という。)においては、急激な少子化により、子育て環境も多様化しています。

保育に代表される子育ての支援政策は、日常生活に密着した行政サービスの確保という意味では、ニーズに対応するための資源配分のあり方を優先して検討せざるを得ないという性質を持っています。第2期白石市子ども・子育て支援事業計画をみても、子ども・子育て支援事業の量の見込みとサービスの確保が重点的に検討されていることがわかりますⁱ。

また現在の保育現場は、虐待や不適切な養育を防ぐための保護者支援や、発達に特別な支援を要する子どもへの幼児期からの教育・支援という大きな課題に直面しています。

この課題に対応するため、令和4年度に市町村における子ども支援の強化を第一の目標に掲げた児童福祉法の改正が行われました。令和6年4月から、市町村は「こども家庭センター」の設置に努めることが義務付けられるとともに、既存事業の拡充と新設事業の展開を図らなければなりませんⁱⁱ。

同時に、「日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、次代の社会を担うすべてのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、こどもの心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して、こども施策を総合的に推進すること」を目的とするこども基本法が成立しましたⁱⁱⁱ。令和5年4月には子どもの福祉・保健等を目的とする国の業務はこども家庭庁に移管されます^{iv}。

本市のみならず、全国的な幼児教育・保育現場の課題として、幼児教育・保育を一体的に提供しながら、その充足と質の向上が求められており、そのための政策及び具体的な目標設定、方法論の検討が求められていると言えるでしょう^v。

白石市学校教育・保育審議会(以下「審議会」という。)は、以上のような、子ども・子育てをめぐる社会環境と社会政策の大きな変革の最中に、本市の現状を詳細に検討し、方針を示すという課題に取り組むことになりました。

審議会では、今後の本市の幼児教育・保育施設をどのように運営していくか、という課題に留まらず、保育を要する子ども、要しない子ども、支援が必要な保護者や子ども、特に支援の必要がない保護者や子ども、という分け方をすることなく、すべての子どもと家庭を「丸ごと」支える施策を、社会全体の力を借りながら進めていこうとする、これからの時代にふさわしい本市の幼児教育・保育の方向性を定める考え方を示すことを目標に、およそ10カ月にわたり審議を重ね、意見をまとめました。

1. 幼児教育・保育の現状

(1) 幼児教育・保育を取り巻く社会動向

全国的な少子化は、非婚・晩婚により、一人の女性が生涯に産み、育てる子どもの数が減っているだけでなく、子どもを持たない家庭が増えていることにもよります。令和2年の国勢調査によれば、一般世帯数 5,570 万 5 千世帯中、世帯人員が 1 人の世帯が 2,115 万 1 千世帯(帯 38.1%)と最も多く、夫婦のみの世帯 1,115 万 9 千世帯(20.1%)、夫婦と子どもからなる世帯 1,394 万 9 千世帯(25.1%)、ひとり親と子どもからなる世帯は 500 万 3 千世帯(9.0%)となっています^{vi}。子どもがいる世帯 1,895 万 2 千世帯の 26.3%がひとり親世帯ということになります。

子どもがいない世帯が増えることは、子どもの言動や子育ての苦労など、社会の子育てへの理解や配慮が乏しくなる可能性があることから、子育て中の家庭が頼れる社会資源を増やす必要があります。また、女性の結婚後の就労継続が当たり前になったことに加え、核家族やひとり親家庭の増加に伴い、保育施設や地域子育て支援センターが果たす役割は大きくなっています。

国においては、少子化対策の一環として、平成 18 年の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の施行により、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ認定こども園が制度化されました。また、子ども・子育てをめぐる様々な課題を解決するため、平成 24 年に子ども・子育て関連三法が成立、平成 27 年に子ども・子育て支援新制度がスタートし、子育て環境の整備が図られました。さらに、平成 30 年4月に「保育所保育指針」^{vii}、「幼稚園教育要領」^{viii}、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」^{ix}が同時改定されました。この改定は、保育所、幼稚園、認定こども園のいずれの施設においても、3 歳以上児に対しては同じ幼児教育・保育を提供するために、3つの教育方針・運営指針を共通化するもので、この時に、保育士や幼稚園教諭の養成課程も見直されました^x。

現在の政策では、幼児教育と保育の一体化が望まれています。幼稚園と保育所を分けるのではなく、就学前の子どもの育ちに必要環境を、家庭・地域及び施設で提供するために、地域の状況に合わせた多様なサービスを、行政のみならず学校法人、社会福祉法人、株式会社、特定非営利活動法人等の多様な事業主体が担い、地域全体で子どもの育ちを支えていくというビジョンが示されています^{xi}。

(2) これまでの本市の取り組みと課題

女性の社会進出に伴う保育ニーズの増加と多様化する保育ニーズに対応するため、本市では平成 25 年度より公立保育園の民営化を順次進めてまいりました。かつての東保育園、西保育園、深谷保育園の3園が民営化され、定員が増えた結果、平成 25 年度からみて現在の本市保育施設の定員は、公立・私立合わせて全体で 227 名増となっています。また、増加する未満児保育のニーズに応えるため、令和2年4月に民営の小規模保育事業所 1 カ所が開所し、市民が求める保育ニーズに対応しています。

一方で公立幼稚園は、2園それぞれ 140 名定員のところ、両園の在籍率がいずれも 50%を割り込むようになったため、令和3年4月より第一幼稚園を休園としました。私立ひかり幼稚園が認定こども園に移行したため、令和4年度に開園している市内の幼稚園は第二幼稚園のみとなっています。(表 1)。

令和4年6月現在稼働している公立施設6施設すべてを視察した結果、少子化が進んでいる地域にある越河保育園、大鷹沢保育園、白川保育園の3園は、園のある地域からの入園者が平均約40%で、築年数はいずれも40年が経過し、修繕には限界があることがわかりました。また、第一、第二幼稚園の築年数も同様の状況でした。

中心市街地に近い南保育園、北保育園の園舎は、築20年以上経過し、白石市子育て支援施設個別施設計画(長寿命化・再配置計画)に基づく大規模改修の検討が必要な時期に達しています。建設当時は最新の設計だったと思われませんが、現在求められている幼児教育・保育の一体的な提供という視点からみると、園庭に十分な広さがないこと、保育スペースに死角が多いこと、多様な子どもの保育に対応できる保育室が少ないことなど、施設面での課題が多いことがわかりました。

一方で本市の保育の充足率は、課題であった「待機児童」が令和3年度に解消しており、今後もこの状況が維持できるよう、保育ニーズの推移を見極めながら、適正に配分していくことが課題であることがわかりました。人口減少や少子化は全国的な課題ですが、数年先の保育ニーズの量の変化に対応しながら質の向上を目指すことが、これからの本市の幼児教育・保育施設の整備の方向性と考えられます。

【表1：民間保育施設の設置状況】

年度	概要	保育機能の定員
平成25年度	東保育園(定員50名)⇒白石はるかぜ保育園(定員90名)	40名増
平成27年度	西保育園(定員90名)⇒認可保育所あそびの森(定員90名)	
令和2年度	小規模保育事業所「カラズしろいし園」(未満児対応)	12名増
令和3年度	深谷保育園(定員50名)⇒白石みのり保育園(定員90名) ひかり幼稚園が認定こども園へ移行	40名増 135名増

2. 市全体の幼児教育・保育ニーズの将来予測

審議会では各種データから、本市では公立施設の民営化・新設等の対応で待機児童問題は解消したものの、少子化の進行により、本市の幼児教育・保育施設の入園者数は減少に転じていることを確認しました。そこで、今後10年間の本市の幼児教育・保育ニーズによる量の変化をできる限り正確に見積もりました。

(1) 少子化に伴う未就学児数の将来推計

本市の未就学児の人口は、平成27年度と令和2年度の国勢調査の結果に基づくと、1,385人(平成27年度)から1,203人(令和元年度)と182人減少しています。令和3年度の未就学児は1,041人で、平成27年度に比べて344人減少しています(表2-①)。

今後の本市の未就学児数を推計するため、本市の女性人口における0歳児人口の割合から推計する方法を採用しました。まず、平成30年度に国立社会保障・人口問題研究所が試算した「日本の地域別将来推計人口(H30推計)」の本市の女性の人口推計から本市の15歳から49歳までの女性人口を取り出しました(表2-③)。次に、予測される0歳児人口割合を、令和2年度

の女性人口と0歳児人口比から 2.5%とし、女性人口の 2.5%が本市に新たに授かりうる子ども数として、0歳児から5歳児までの未就学児数の推計値を計算しました(表 2-④)。

この推計では、令和4年4月実績の未就学児 966 人が、令和7年には 760 人、令和 10 年には 677 人と、徐々に減少していき、令和 12 年度には令和4年に比べて未就学児数が 348 人減少する可能性があるかと予測できました(表 2-②)。

【表 2-①:未就学児の人口推移(実績)】 (単位:人)

区分	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3
0歳児	207	207	204	197	165	134	119
0~5歳児	1,385	1,328	1,288	1,256	1,203	1,122	1,041
H27比	0	-57	-97	-129	-182	-263	-344

【表 2-②:未就学児の人口推移(予測)】 (単位:人)

区分	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12
0歳児	130	128	121	113	109	105	101	97	93
0~5歳児	966	909	821	760	722	706	677	646	618
R4比	0	-57	-145	-206	-244	-260	-289	-320	-348

【表 2-③:女性人口の推移】 (単位:人)

女性人口数	R2	R7	R12
15~19歳	683	605	508
20~24歳	564	509	448
25~29歳	526	471	422
30~34歳	622	464	413
35~39歳	830	615	456
40~44歳	1,024	846	633
45~49歳	1,023	1,020	846
15~49歳女性人口数計	5,272	4,530	3,726

出典:国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(H30推計)」

【表 2-④:0歳児人口の予測】 (単位:人)

0歳児人口数	R2	R7	R12
0歳児人口予測	134	113	93
女性人口に占める割合(%)	(2.54) 改め2.5	2.5	2.5
	実績	見込み	見込み

(2) 女性の就業率の増加に伴う幼児教育・保育ニーズの将来推計

女性の就業率と保育ニーズの相関には、女性の就業により保育サービスの活用が増えることと、女性の就業率が高まると出生率も上昇するということが知られておりⁱⁱⁱ、少子化対策のために女性の社会進出が必要と考えられている理由は、後者によるものです。

内閣府の「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」ⁱⁱⁱⁱでは、「地方で働き続けることができる魅力あるしごとをつくるため、安心して働ける環境を実現する」という事業評価指標に、25歳から44歳の子育て世代の女性の就業率を82%とすることを目標に掲げています。多くの自治体はまだこの

目標値に達していないため、依然として保育ニーズの量の充足が求められています^{xiv}。

しかし本市は、平成 27 年に既にこの目標値 82%に達しています(表 2-⑤)。したがって、本市の女性の就業率の高さは女性の働きやすさを示しているとはいえ、本市の今後の女性の就業率の向上が保育ニーズの試算に大きく影響を与える要素にはなり得ないと考えました。

なお、「子ども・子育て支援新制度」では、3歳以上の幼児に対する幼児教育は、保護者の就労状況に関係なく、必要とする児童すべてが利用できるように整備されています。女性の就業率が上がるにつれて緩やかに減少していくと予測される幼稚園の利用希望者ですが、一定数の延長保育を利用しない子どもは残るものと思われまます。

以上を踏まえ、令和4年度から令和 12 年度までの本市の未就学児童の幼児教育・保育ニーズの変遷を予測したところ、表 2-⑦のとおりとなり、令和 12 年度以降に行政として用意すべき幼児教育・保育施設の受け皿は 70 人程度になるのではないかと試算しました。

この試算では、幼稚園機能のみを利用する希望者は、幼児教育と保育の一体的な提供が当たり前になっていくにつれて緩やかに減少すると予測しています。公立幼稚園のみの利用希望が全くなくなるとは考えにくいものの、現状の半数程度までは減少する可能性があるものと思われまます。

【表 2-⑤:平成 27 年度の白石市の女性就業率】

年齢	25～29 歳	30～34 歳	35～39 歳	40～44 歳
女性就業率	84.2%	79.6%	81.3%	83.2%
平均	82.0%			

出典：平成 27 年国勢調査

【表 2-⑥:令和 3 年度の白石市の保育園利用実績】

保育ニーズ	0 歳児	1 歳児	2 歳児	3 歳児	4 歳児	5 歳児
令和 3 年度	45.2%	78.6%	80.3%	83.1%	62.0%	75.1%

【表 2-⑦:幼児教育・保育施設のニーズ】

区分		R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12
保育園機能	市全体①	682	641	579	541	510	498	478	456	437
	私立(定員)②	417	392	392	392	392	392	392	392	392
	差引き①-② 【A】	265	249	187	149	118	106	86	64	45
幼稚園機能	市全体①	149	141	116	104	98	97	94	88	84
	私立(希望者)②	89	83	68	62	59	58	56	53	51
	差引き①-② 【B】	60	58	48	42	39	39	38	35	33
行政が用意すべき 保育園・幼稚園機能	合計【A+B】	335	307	235	191	157	145	124	99	78

(3) 特別な支援を要する家庭と子どもの増加

全国の待機児童の6割は都市部で発生しており、小規模な自治体の多くが待機児童問題を解消しつつあります^{xv}。しかしながら、子育て中の家庭に対する支援は未だ十分とは言えません。その背景に、特別な支援を必要とする子どもや家庭の増加があります。

例えば、全国の児童相談所での児童虐待相談対応件数は、平成2年度から令和2年度の30年間に1,101件から205,044件へと186倍になっています。この増加の背景には、児童虐待の認知が進み通報が増えたことに加え、心理的虐待に夫婦間の家庭内暴力(DV)を子どもの目の前で行う「面前DV」が含まれて、警察がDVに介入した際に、現場に子どもがいれば児童相談所に通報するようになったことが挙げられます^{xvi}。警察からの通報は、平成24年度にすべての相談経路のうちで最も多くなり、令和3年度の児童虐待相談対応件数は20万7,659件(速報値)ですが、うち10万3,104件が警察からの通報です^{xvii}。令和3年度の宮城県(仙台市を除く)の児童虐待相談対応件数は1,764件で、令和2年度の1,431件から333件、23%の増加で、都道府県では沖縄県(37%)、岩手県(24%)、鳥取県(24%)に次ぎ増加率は第4位です。

児童虐待は子どもの発達に深刻な負の影響を与えます。とりわけ乳幼児期は、虐待による死亡につながりやすいため、幼児教育・保育の利用者の虐待リスクを早期に把握し、適切に介入することが求められています。令和4年度の児童福祉法改正では、子育て世帯訪問支援事業、児童育成支援事業、親子関係形成支援事業などが新設されます。これらは、子育てに困難を感じている保護者や支援が必要な家庭を早期に発見するとともに、その子育てを支援して、虐待を未然に防ごうとするサービスという位置づけです^{xviii}。

発達過程に特別な支援を要する子どもも増えていきます。例えば、医学の進歩を背景として、人工呼吸器や経管栄養などの医療的ケアを受けながら、在宅で生活できるようになった子どもが増えています。在宅で生活する全国の医療的ケア児は、平成19年は8,436人でしたが、令和元年には20,155人と、約2.4倍になりました。令和2年度に「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」が成立したのは、在宅で生活する子どもの地域での生活と家族を支援するためです^{xix}。

小学校・中学校・高等学校の特別支援教育在籍者数も緩やかに増加しています。増えているのは「自閉症・情緒の障がい」で、令和2年度の全国の在籍者数は151,141人です。「通級による指導」は、障がいがあっても普通学級の授業に対応できる児童に対して、通常の教育課程に加えて、児童の特性に合わせた指導を特別に行う教育制度ですが、この制度を利用して学んでいる児童生徒数は、発達障がい者支援法が成立した平成16年度は35,753人でしたが、令和2年度は164,697人で、およそ4.6倍です^{xx}。平成30年度から、小学校、中学校に加えて高等学校でも通級による指導が開始されたため、この数はさらに増えていくと予測されます。

虐待防止のためにも発達の適切な支援のためにも、特別な支援を要する家庭と子どもへの支援はできる限り早期から開始するのが望ましいことから、令和3年度の児童福祉法改正では、就学前の子どもが通所する児童発達支援センターの機能の強化が盛り込まれました。この改正は障がい児支援政策であるとともに、こども家庭庁が新たに担う「就学前のすべての子どもの育ちの保障」に係る施策でもあります^{xxi}。

特別な支援を要する家庭と子どもの増加は本市においても生じていると考えられますが、児童虐待相談対応や障がい児の支援にかかわる給付等の詳細は都道府県が把握しているため、本市に限定したニーズを試算することは困難でした。

本市の児童発達支援事業所「ひこうせん」の在籍者は月ごとに変動があるものの、令和3年度の平均利用人数は6人(月)、令和4年度は4月から9月までの半年で平均利用人数が9.6人となりました。過去の利用状況から見ても、利用者の実人数は毎年6~10人程度(延べ500人程度)と考えられます。現状では、施設面の課題から療育のニーズが特に高い子どものみを母子通園で

受け入れています。そのほかの支援を必要としている子ども・保護者の多くは、家庭内で療育をし、ある程度、集団生活が可能なお子から保育の利用希望があれば保育園が対応しています。保育園、幼稚園、小学校では、特別な支援を要する子どもの個別支援計画の作成を行っており、その割合を過去5年間に遡って確認したところ、7～9%となりました。また、乳幼児健康診査等でも、発達に観察を要する子どもを把握しております。

近年、障がい児の支援に関する制度変更が頻繁に行われています。令和4年度の法改正でも、障がい児支援にかかわる制度及びサービスが拡大されたことから、今後、新たなニーズの把握が進むと思われます。特別な支援を要する家庭と子どもに、今後本市がどのように対応していくべきかを考えることは、審議会に課せられた大きな課題でもあります。

3. 本市の幼児教育・保育ビジョンの提案

(1) 白石市における幼児教育・保育ビジョンの必要性

議論を踏まえ、審議会は今後の本市の幼児教育・保育にかかわる行政施策が目指すべきは、「待機児童解消のための保育の充足及び量的なサービス」から「多様な子どもと家庭のニーズに対応できる保育サービスの充実と保育の質向上」への転換であるという結論に至りました。そこで、全体的な方向性を考える上で指針となる、本市が目指すべき幼児教育・保育のビジョンを市民と共有する必要性があると考え、本市の幼児教育・保育のビジョンを、次の手順で作成しました。

まず、本市の幼児教育・保育の SWOT 分析を行い、本市の幼児教育・保育の状況を「強み (Strengths)」「弱み (Weaknesses)」「機会 (Opportunities)」「脅威 (Threats)」に整理しました。

この結果、外的環境の「脅威」には、「急激な少子化や高齢化」「核家族化」「遠距離通勤者(保護者)の増加」「災害」「税収減」「支援が必要な子どもの増加」「仙南地域全体における産科医等の減少」などが挙げられ、「機会」には、「自然が豊か」「歴史がある町」「新幹線の駅があり通勤の便が良い」「複数の企業が立地している」「駅周辺に人口を支える世代が在住している」などが挙げられました。

一方で本市の内部環境の「弱み」には、「施設の老朽化と修繕の必要性」「保育士の不足」などが挙げられ、「強み」には、「保育職員のやる気」、「多くの先事例を参考にできる」、「公立の園が多い」、「民営化の実績がある」などが挙げられました。

次に、この分析を基に「弱み」を「強み」に、「強み」を「機会」に変えるキーワードをブレインストーミングの手法で集めました。集まったキーワードを、「いきいきとした心豊かな子どもを育てる」という白石市保育園保育共通目標に沿いながら整理し、保育園の運営方針である「家庭や地域社会との連携」を踏まえて、目指すべきビジョンは「豊かな子ども」「豊かな大人」「豊かな地域」に対して示す形としました。

SWOT 分析で上げられた多くの脅威と弱みは、本市の置かれた厳しい状況を示しておりました。これらを強みに換え、地域の未来を創るともいえる幼児教育・保育の充実を目指すには、子どもがいないなど、子育てが身近な問題ではない市民にも広く協力を求め、本市の幼児教育・保育に力を貸していただけるよう呼びかけるものでなければなりません。審議会ではそのためのキーワードを「出会い」としました。この危機的状況を楽しみ、すべての大人が「しろいしの子育てはおもしろ

ろい」と感じられるビジョンのキャッチフレーズが「おもしろいしの豊かな出会い」です。このキャッチフレーズのもとで、本市が求める子ども像、大人像、地域像をまとめ、これからの本市の幼児教育・保育のビジョンとしていくことを、審議会は提案いたします。

(2) 白石市が目指す幼児教育・保育ビジョン

キャッチフレーズ『おもしろいしの豊かな出会い』

本市共通の保育目標である「いきいきとした心豊かな子どもを育てる」ために、豊かな「子ども像」、「大人像」、「地域像」を描きました。3者に共通するキーワードは“出会い”です。

① 子ども像（おもしろいしの豊かな子ども）

『おもしろいしの豊かな子ども』とは、日々の生活が「おもしろい(楽しい)」と思える幼児期の心を指しています。幼児期は、小学校以降の生活の基礎や様々な状況に対応できる力(「幼児期において育みたい3つの柱※」)など、集団生活の中で社会性を養う土台づくりの時期です。

本市は、子どもの数がどんなに少なくなっても、本市で生まれ、育つ子どもの“出会いの豊かさ”は保証することを宣言します。子どもが家庭や地域、幼児教育・保育施設で、家族や友達、地域の人々、そして保育士などの人々と出会い、あそびや体験などの活動と豊かなコミュニケーションを通して出会える環境を作ることで、すべての子どもが、「しろいし」で育つ毎日をおもしろいと感じられるようにという願いが込められています。

※3つの柱とは・・・幼稚園、保育所、認定こども園の3つの幼児教育・保育施設における共通の資質・能力を育てることを明確化したもので、「知識及び技能の基礎」、「思考力、判断力、表現力等の基礎」、「学びに向かう力、人間性等」が3つの柱として示されています。

② 大人像（おもしろいしの豊かな大人）

『おもしろいしの豊かな大人』には、まさに子育て中の大人も、子育てを卒業した大人も、子育てに関心を持っていない大人も、すべての大人が子どもを社会の宝として豊かな出会いを保証できるように、子どもに優しい眼差しと心を傾け、子どもの心が安らぎ、人と関わることを怖れず楽しむ気持ちを持てるようにと願う大人像を、一人ひとりの心に持とうという意味が込められています。

この「大人」には、保護者や家族に限定されない地域で暮らすすべての大人という意味だけでなく、その大人たちをサポートする専門職や行政、社会全体までを含めています。

毎日必死に子育てをしている保護者に「子育てはおもしろい(楽しい)」と思える心の余裕は少ないと察します。このような保護者に対しては、大変な「今」を乗り越え、「未来」に希望を持てるよう、同じような悩みを持つ保護者や子育てを支えてくれる地域の人々との出会いが保証される必要があります。また、子育てをしている、していないにかかわらず、地域の大人が様々な形で子どもの育ちを支えられるように新たな学びの場を創出し、地域で子どもの育ちを支える活動が展開されることが大切です。「おもしろいしの豊かな大人」には、白石市で子どもを育ててくれたかつての保護者が、「あの時はおもしろかった(楽しかった)、ここで子育てして良かった」と、子育てを心地よい気持ちで思い出せるようにしたいという願いが込められています。

子どもたちの健やかな成長を最優先に考え、必要な対策を講じるには、まず、子どもを取り巻く大人の出会いを準備することで意識を豊かにすることが肝要です。

③ 地域像（おもしろいしの豊かな地域）

『おもしろいしの豊かな地域』は、本市は自然や歴史などの豊かな地域資源があり、それらを十分活用して、土地の縁（地縁）の繋がりを深めていくという意味です。

“豊かさ”とは、一人ひとりが感じる心の持ちようであり、人口や財源といった物理的な条件はそれを支えるものでしかありません。地域に豊かさを生み出すのは、地域住民一人ひとりが紡ぎ出す「子どもと子ども」、「子どもと大人」といった多様な出会いです。

審議会では、子育てへの理解と、日々をおもしろく（楽しく）感じる心をすべての人が育み、豊かな自然と歴史に育まれた「しろいし」をさらに「豊かな地域」へと発展させていく出会いを保証しようという願いを込めて、この白石市の幼児教育・保育ビジョン案を策定いたしました。

白石市の幼児教育・保育ビジョン

<就学前教育・保育の重要性>

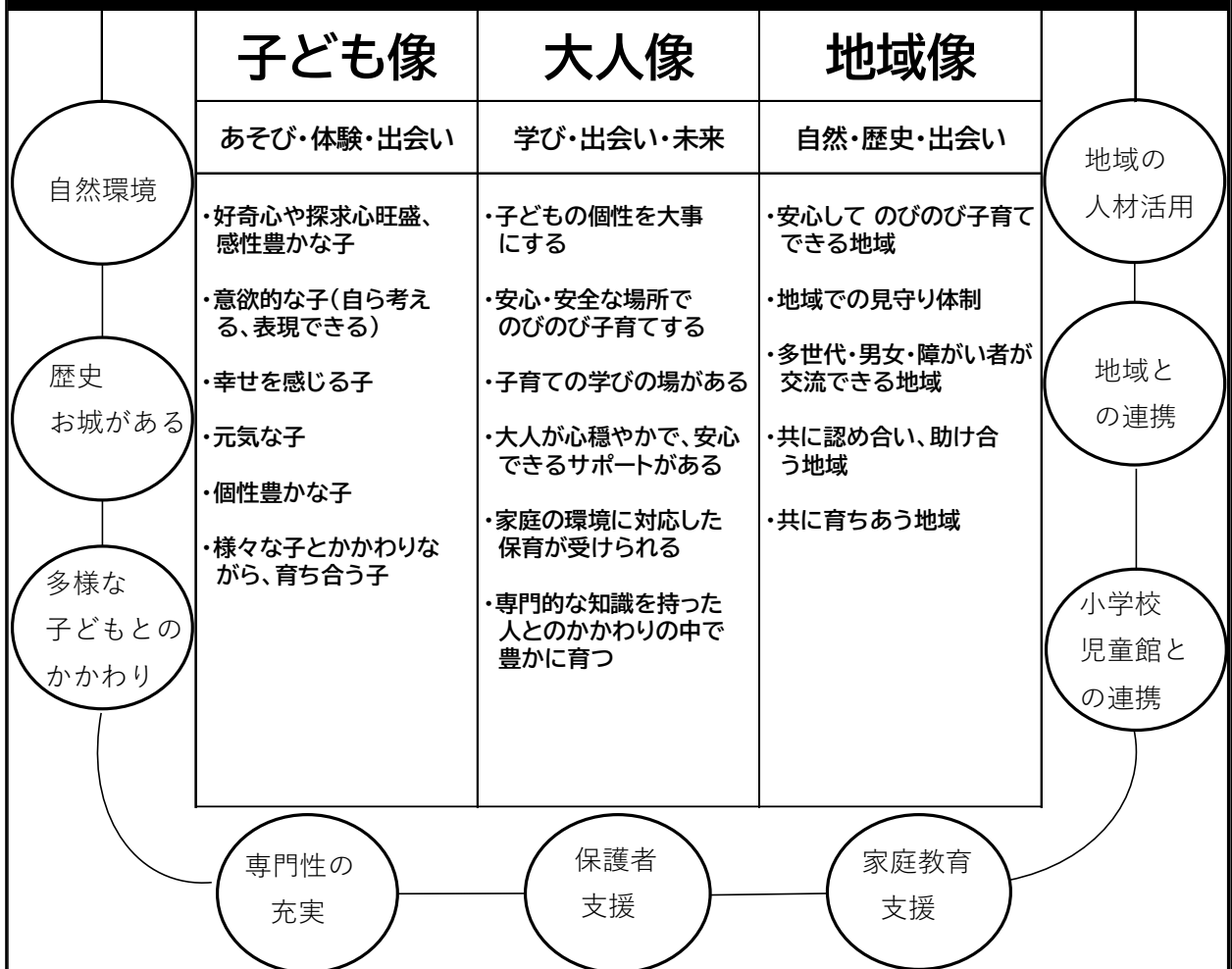
- ・常に子どもの最善の利益を第一に考え、子どもの視点で、子どもを取り巻くあらゆる環境を視野に入れ、子どもの権利を保障し、子どもをだれ一人取り残さず健やかな成長を社会全体で後押しする。
- ・乳幼児期は人格形成の基礎を培う重要な時期であることを踏まえ、多様な資質を豊かに伸ばしていく。
- ・乳幼児の家庭と密接に連携をとりながら子どもが安心して育つことができる環境を整える。

目指す子ども像

日々の生活が「おもしろい(楽しい)」と思える子ども

おもしろいしの豊かな出会い

～しろいしの豊かな環境を生かして～



白石の豊かな資源

4. 幼児教育・保育の今後のあり方

(1) 就学前の子ども支援における市町村の役割の変化

令和4年度、児童福祉法の大きな改正が行われました。改正の趣旨は、「児童虐待の相談対応件数の増加など、子育てに困難を抱える世帯がこれまで以上に顕在化している状況等を踏まえ、子育て世代に対する包括的な支援のための体制強化等を行うものです。

この改正で、平成29年度の児童福祉法・母子保健法同時改正時に市町村に新設することとなった「子ども家庭総合支援拠点（根拠法：児童福祉法）」と「子育て世代包括支援センター（根拠法：母子保健法）」を一体化させ「こども家庭センター」の名称で市町村が運営することになりました。この改正の施行期日は令和6年4月1日です。

令和6年度から、市町村はこのセンターを拠点として、従来の児童福祉法に基づく事業、母子保健法に基づく事業を進めながら、子育て短期支援事業、一時預かり事業などの既存の事業を拡充するとともに、子育て世帯訪問支援事業、児童育成支援事業、親子関係形成支援事業などの新設事業に着手していくこととなります。こども家庭センターの業務内容は、令和4年8月時点では既存の業務を発展させる案が示されていますが、児童福祉と母子保健の連携強化による計画的で具体的な子育て支援サービスの提供（注1）と、子育て支援サービスの担い手となる社会資源の開発（注2）、家庭支援事業の利用勧奨や措置につなげるための地域子育て相談機関の設置（注3）は新設となっています^{xxii}。

令和4年度にはこども家庭庁設置法も制定されています。こども家庭庁は、「こどもまんなか社会の実現」に向け、こどもの視点に立って、こども政策に強力かつ専一に取り組む強い司令塔機能を持った独立した行政機関として、内閣府の外局に置かれます。厚生労働省子ども家庭局が所掌してきた事務や障がい児支援に関する事務をはじめ、主として子どもの福祉・保健等を目的とする業務は、令和5年度からはこども家庭庁が所掌します。

こども政策の新たな推進体制に関する基本方針^{xxiii}には、「子どもと家庭の福祉・保健その他の支援、こどもの権利利益の擁護を一元化」「年齢や制度の壁を克服した切れ目ない包括的支援を実現」「就学前のこどもの育ちの格差是正」「こども・子育て当事者の視点に立った政策の実現」を実現するイメージが描かれています。このイメージには、保育所や幼稚園の利用の有無、発達や子育て環境の課題の有無にかかわらず、すべてのこどもが健やかに成長し、その能力を開花させられるよう、国及び行政機関が責任をもって方針を定める「就学前こども育ち指針」の策定と、その計画作成の責任をこども家庭庁が担うことが示されています。こども家庭庁の発足後の市町村には、今以上に住民の最も近くで就学前のこどもの育ちを支える具体的な実行力が求められていくようになると考えられます。

注1) 支援を要する子どもや妊産婦に対する具体的な支援計画を「サポートプラン」として作成し、必要なサービスへの連絡調整を行い、サービス利用につなげる機能

注2) 地域の実情に合わせ、企業や特定非営利活動法人なども含めた多様な子ども・子育て支援サービスを担う社会資源を開拓・開発し、地域の子育て支援サービスの受け皿を充実させる機能

注3) 現在の保育所、認定こども園、幼稚園、地域子育て支援拠点などの子育て支援を行う施設や事業所の相談機能を強化し、支援の必要性がある子どもや家庭を発見し、こども家庭センターと連携しながら支援につなげる機能

(2) これからの保育士に求められる役割

令和6年度以降のこども家庭センターやこども家庭庁発足に伴う「就学前こども育ち指針」に基づいた総合的・包括的な幼児教育・保育の推進において重要となるのが、住民に直接接する市町村行政の役割・機能の再編に対応できる人材です。

こども家庭庁設置法第4条の27の所管業務のうち、1から5項が保育に関する業務、6項以降は子どもや家庭の福祉、保健や健康増進、虐待やいじめの防止、子どもの健全育成に関する業務です。保育、福祉、保健という縦割りから生じる連携の悪さを排し、すべての子どもの育ちを包括的に支える、誰一人取り残さない体制づくりの実現には、支援ニーズを漏らさず把握し、必要な支援に確実につなげられるソーシャルワークの専門性が欠かせないため、子ども家庭福祉の専門性を高める新たな認定資格が構想されています。

また、令和4年度児童福祉法改正では、「子ども家庭福祉の実務者の専門性の向上」施策として、子ども家庭福祉の認定資格が新設されることになりました。この認定資格は子どもや家庭にかかわるソーシャルワークの専門性を担保しようとするもので、一定の実務経験のある有資格者や現任者が研修を受講し上位資格を得る仕組みです。この現任者の条件に、社会福祉や相談援助の実務経験だけでなく、保育士としての4年以上の実務経験者が加えられました。この、新たな認定資格取得者の勤務先には、児童相談所や児童福祉施設に加えて、市町村のこども家庭総合支援拠点、令和6年度以降のこども家庭センターが想定されています^{xxiv}。

子ども家庭福祉の認定資格の研修要件の一つに保育士の実務経験が加えられたことは、市町村のこども家庭総合支援拠点、こども家庭センターで働く有資格者に、研修を受けた保育士を配置できることを意味します。市町村における新たな認定資格取得者の主な職務内容は「子どもとその家庭及び妊産婦等を対象に、実情の把握、子どもやその家庭に対する相談全般から通所・在宅支援を中心としたより専門的な相談対応や必要な調査、訪問等による継続的なソーシャルワーク業務までを行う」とあります。

保育士は、子どもと家庭支援の最前線の実践者として、子どもの健やかな育ちを支えていくことに変わりはありません。しかし今後は、保育所保育に留まらず、子どもを取り巻く環境全体に目配りし、多職種・他機関と連携して地域全体の子育てや子どもの育ちを支える要の職種として役割が広がることは必須です。

新設の認定資格の研修要件に4年以上の実務経験を積んだ保育士が加えられたことは、我が国が目指す「こどもまんなか社会」の実現には、専門性の高い保育士が極めて重要な役割を果たす、という社会からのメッセージとも言えます。

(3) 本市の幼児教育・保育が進むべき方向性

審議会では、本市の幼児教育・保育の実情を、①少子化によるニーズ（量）の減少の見通し、②現在の本市の幼児教育・保育の受け皿（リソース）の課題、③本市が目指すべき幼児教育・保育のビジョン、④今後の行政施策の変化に伴う保育ニーズの質的な変化の4点から、得られる限りのデータを集め、詳細に検討しました。

①のニーズ（量）の減少については、待機児童の解消のために整備した民間の保育事業のみで保育ニーズに対応できることが見込まれます。幼稚園については、延長保育や給食といった保育の提供も求められています。本市の公立の幼児教育・保育施設は集約して幼

児教育・保育の一体的な提供を図ってはどうかという考えに至りました。

②のリソースの課題では、現在5カ所ある公立保育園と公立幼稚園2カ所（1カ所は休園中）はいずれも著しく老朽化しているか、修繕による改善が困難な施設面での課題を有しているため、これらのいずれかを活用した集約は困難と考えられました。

③のビジョンでは、全国的な少子化の中、どんなに子どもの数が減っても市の宝である子どもに「豊かな出会い」を保証し続けるとゆるぎなく宣言し、そのための具体的な方法を実現できる場づくりが必要だという結論になりました。白石市の幼児教育・保育ビジョン「おもしろいしの豊かな出会い」は、豊かな自然や歴史、地域の人々など、本市の持つ多くの「機会（Opportunities）」を相互に組み合わせ、子どもたちの意欲や好奇心、社会性、地域への愛着を育みながら、子どもたちが保護者や身近な大人からたくさんの愛情を受け、日々の生活を「おもしろい」と感じられるようにすることです。そのためには出会いを仕掛ける場が必要であると考えます。

④の質的变化では、多様な子どもと家庭のニーズに対応できる幼児教育・保育の提供を目指すことと、そのための人材確保・人材育成に対応する保育施設の必要性が検討されました。本市の障がい児通所施設「ひこうせん（児童発達支援事業）」は個別の療育に対応できる療育室や相談室がなく、また、「地域子育て支援センター」は、活動室と相談室がないという課題があります。施設面での課題を解消し、今後さらに相談・育児支援機能を充実させる必要があると思われまます。また、公立施設の園長、主任から保育の質の向上に関する意見聴取や民間施設からの聞き取りを行った結果、それぞれの施設で研修や会議等を工夫したり、保育計画を改善したりするなどの熱心な資質向上の取り組みが行われていることがわかりました。少子化の進行は、保育ニーズが量から質へ転換する時期とも言えます。今後は、これまで以上に、市内の各施設間での情報共有や協働により、互いに学び合い、本市全体の幼児教育・保育の質の向上や人材育成に努める必要があると考えられます。

以上のことから、本市が今後取り組むべき幼児教育・保育の方向性については、「子どもの豊かな出会い」を保証することを宣言し、既存の施設を統合する一方で、人材育成により、幼児教育・保育の質を担保する」ことが望ましいという結論になりました。

（４）「豊かな出会い」を仕掛ける機能を集約した施設の提案

審議会では、本市の幼児教育・保育の受け皿（量）を減らしながらも、幼児教育・保育の質を落とすことなく、本市で育つすべての子どもに「豊かな出会い」を保証する、充実した子ども時代を過ごしてもらうにはどうしたらいいかという視点から検討を重ねてまいりました。そして、すべての子どもが同じ場でともに育ちあうインクルーシブ保育を提供する幼児教育・保育拠点を確保し、その拠点に複合的な機能を持たせ、子どもに関わる行政施策と幼児教育・保育ニーズの変化に柔軟に対応できる人材育成の仕組みづくりが大切であると考えに至りました。

幼児教育・保育を一体的に提供できる形態としては、認定こども園があります。また、特別な配慮や支援を要する子どもや家庭に対応した幼児教育・保育を提供するうえでは、同じ場所に「ひこうせん」と「地域子育て支援センター」、「ファミリー・サポート・センター」を併設し多機能型とすることで、「豊かな出会い」を育み、児童発達支援と集団保

育の交互利用や子育ての悩みを持つ保護者を子育て支援サービスにつなげることが可能になると思われます。今後制度化される子育て世帯訪問支援事業もこの施設を拠点として実施していけるのではないかと考えられます。

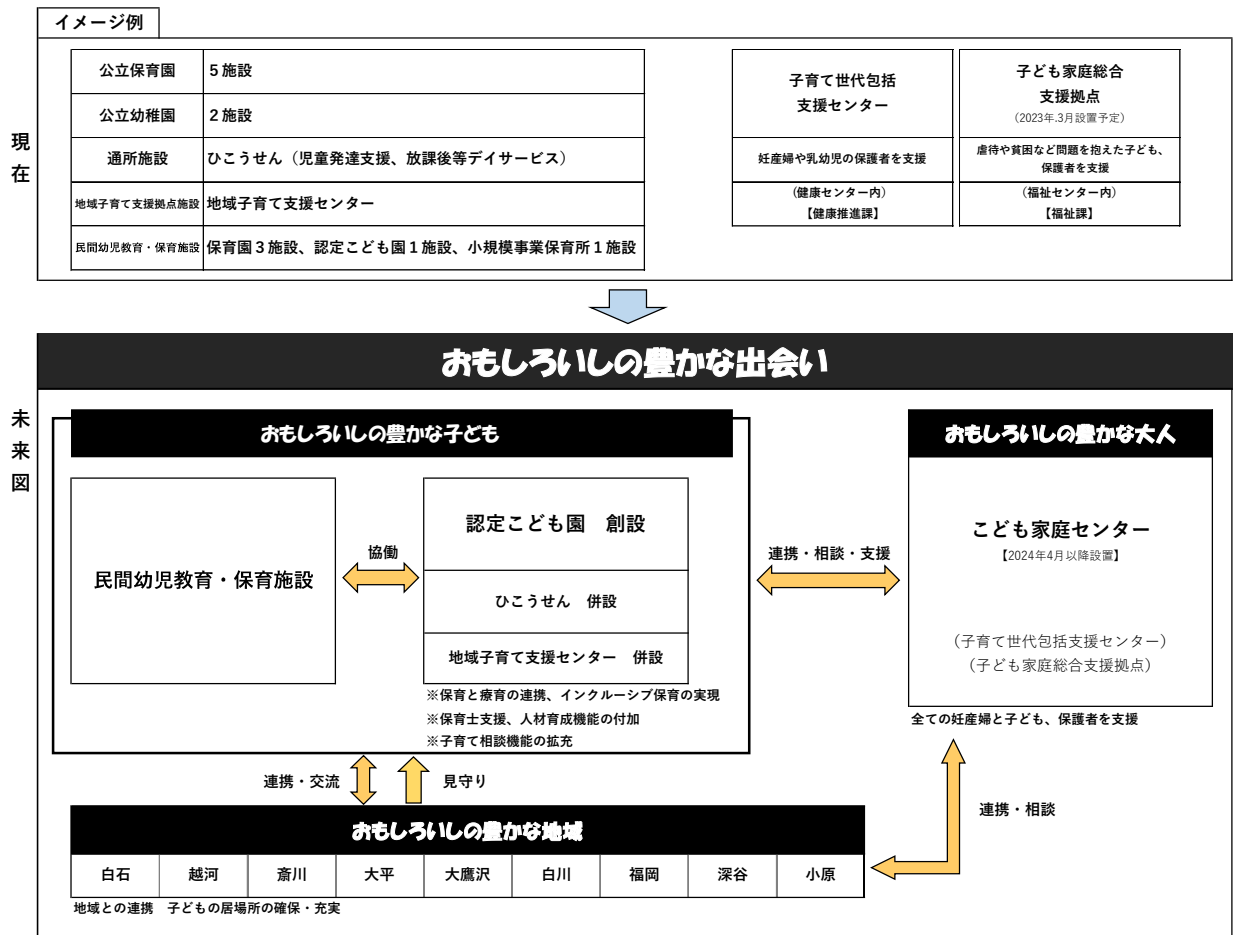
現在、本市では、公立・民間施設を問わず、支援の必要な子どもの対応等について臨床心理士が施設を訪問し、指導・助言する巡回相談事業の実施や保健師、家庭相談員や子育てコーディネーターが連携しながら訪問・相談支援にあたっています。今後も、新たな制度の下で運用される「地域子育て相談機関」として、こども家庭センターや保育士以外の専門職とも密接に連携しながら、子どもと家庭の支援ニーズにいち早く気づき、また特定妊婦や要支援児童など特別な支援を要する家庭への切れ目ない支援体制の前線基地として、本市の子どもの育ちを支えることが望まれます。

また重要なのは、子育ての不安や子どもの発達に気がかりがある保護者が相談しやすく、実際に支援の現場を見て安心できるような、開放性のある保育活動が実践できることです。幼児教育・保育活動においては、支援や工夫が必要な子どもの対応を保護者や新人保育士が学べたり、療育や相談援助の様子を観察できたりすることで、人材の育成を図り、市全体の幼児教育・保育の質向上に繋げることが可能と思われます。

本市においては、「おもしろいしの豊かな出会い」を仕掛ける拠点として認定こども園を軸にした多機能型複合施設の整備が考えられます。市民が子どもや子育てに関する悩みや気がかりを感じたら「あそこに行ってみるといいよ」と気軽にアクセスできることで、本市における幼児教育・保育の効率的・効果的な提供につながるものと考えます。

こども家庭庁設置に伴う子育て家庭の相談基幹施設として、今後幼児教育・保育施設が担う役割は広がることから、保育サービスを提供する実践現場が支援に直結する相談窓口となれるよう、連携や人材育成の体制を整え、国が定める未就学のこどもの育ち指針に沿いつつ、地域の実情に合わせた幼児教育・保育を展開していく時代に対応するために、「『豊かな出会い』を仕掛ける機能を集約した幼児教育・保育施設」を早急に整備することを期待します。

なお、集約にあたっては、保護者の理解を得ながら一定程度の周知期間を確保し、段階的な実施や定員等の調整なども必要と考えます。



おわりに

審議会の SWOT 分析で、本市の内部の「弱み」に「施設の老朽化と修繕の必要性」「保育士の不足」が挙げられました。既存施設は自然災害のリスクを抱える場所もあり、また審議会が提案する複合施設として用いるには施設面での課題が大きいことから、新設を提案いたしました。

新設にあたっては、今後の幼児教育・保育ニーズの変化や子育て支援に柔軟に対応（研修・相談・連絡調整機能）できる視点が必要と考えられます。今後は、子育て支援機能においても、今以上に支援の増加が予想されることから、より利用しやすい場所に開設する必要があると思われます。

「保育士の不足」では、保育士の配置基準は満たしているものの、多様で複雑化している子どもや家庭へのニーズへの対応が課題として挙げられました。しかし、各園の視察では、制限された環境の中、何とか工夫して幼児教育・保育の質の向上に努める熱心な幼稚園教諭・保育士に多く出会いました。保育経験の長い職員がリーダーシップを発揮し、改善に取り組んでいる「やる気」は本市の大きな強みとなります。

今後、こども家庭庁発足に伴い、新たな制度やサービスが拡大されます。今後は、地域全体の子育て機能の向上のために、地域を積極的に巻き込んだ子育て支援施策を展開していくことになると考えられます。本市の幼稚園教諭・保育士は、長年地域の中で保育に従事しており、地域を熟知しています。このような保育士が研修を受け、幼児教育・保育施設

の中だけでなく、子育て相談や調整など、地域の子育てに関わることで市全体の幼児教育・保育力の向上を目指せるものと考えます。

本市の弱み（Weakness）を強み（Strength）に変え、最大限に活かす重要な戦略は、保育士が活躍する場を増やし、本市全体を「豊かな出会い」の場に変えていくことです。そして、「しろいしで子育てをしたい」、「しろいしで子育てに関わりたい」、「しろいしで暮らすのはおもしろい」と感じる市民の心を育むことが、本市の幼児教育・保育において大切なことであり、その実現を願い、本答申を提案いたします。

【参考資料】

学校教育・保育審議会 概要

第1回：令和4年3月22日（月）14：00～14：50

【概要】

- (1) 諮問
 - ①本市における小中学校教育のあり方に関する事項
 - ②本市における幼児教育及び保育のあり方に関する事項
- (2) 白石市の少子化の現状について
- (3) 今後の進め方について

第2回：令和4年5月23日（月）17：55～19：30

【概要】

- (1) 幼児教育・保育のあり方について
 - ・望ましい保育の姿を示すビジョン、保育の質向上に向けた公立の役割等に係る検証状況の報告
- (2) 小中学校教育のあり方について
 - ・規模によるメリット、デメリットを活かす工夫や独自の教育プランによる学校の魅力化に係る検証状況の報告

第3回：令和4年7月25日（月）17：55～20：00

【概要】

- (1) 幼児教育・保育のあり方について
 - ・心豊かに子ども時代を過ごしてもらうため、大人や地域を絡めた「おもしろいしの豊かな出会い」をビジョンとし、支援の必要な子どもや子育て相談等に対応できる専門的機能を公立の役割として、多機能型の1園に集約する案、多機能型と地域型を組み合わせる2園に集約する案の2案を提示
- (2) 小中学校教育のあり方について
 - ・学校の目的や特色を最大化し魅力を高めるための規模選択や学区の見直し、「子ども・若者会議」の開催や市民アンケートを踏まえた再編案決定プロセスについての検討

第4回：令和4年9月26日（月）18：00～19：55

【概要】

- (1) 幼児教育・保育のあり方について
 - ・集約は1カ所が現実的とした上で、国の子育て支援政策方針を踏まえながら、幼児教育・保育の質向上を図るため、充実した研修体制や支援が必要な家庭に対応できる機能等を検討

- ・集約は1カ所が現実的とした上で、国の子育て支援政策方針を踏まえながら、幼児教育・保育の質向上を図るため、充実した研修体制や支援が必要な家庭に対応できる機能等を検討

(2) 小中学校教育のあり方について

- ・「子ども・若者会議」で多かった「抜本的な再編」を求める声を踏まえ、小原小中学校と不登校特例校を除き、大規模小中一貫校1校にする案、新設または既存校舎を活用して中規模小中一貫校2校にする案を提示。学区のあり方、小学校2校・中学校1校とする案も含めて検討を継続

第5回：令和4年11月21日（月）18：00～20：00

【概要】

(1) 幼児教育・保育のあり方について

- ・少子化が想定より早く進む可能性もある中、豊かな出会いを保証することを方向性として打ち出し、国の政策の動きを反映しながら、公立の園を多機能型の認定こども園1カ所に集約する提案を答申案として調整中

(2) 小中学校教育のあり方について

- ・近い将来、市内全体で1学年3～4学級になることが想定されるため、既存の小規模特認校や新たに開設予定の不登校特例校など多様な教育機会を確保しながら、新たな環境で学校に適應できなくなる「中1ギャップ」にも有効策がとれる小中一貫の中規模校1校を構想中
- ・学校の再編と魅力化には、将来学校に通う低年齢の子どもを持つ保護者などの意見を聞きながら共通認識を持つ必要があるため、保護者会議の開催を計画

第6回：令和5年1月23日（月）18：00～20：00

【概要】

(1) 幼児教育・保育のあり方について

- ・集約する拠点施設は公立ありきではないが、民間では幼稚園機能を利用する1号認定の減少や将来的な保育定員の縮小、待遇改善による保育士確保、研修の充実、医療的ケア児への対応などが課題となっており、市が保育の質を担保しながら調整役を担い、支援が必要な子どもを受け入れて連携するという案には大方賛同が得られていることを報告。
- ・拠点施設は、1号認定が減少している中でも、子どもの育ち指針として幼児教育と保育の一体的提供が可能な認定こども園としつつ、医療的ケアが必要な子どもや、民間の施設をすぐに利用することが難しい子どもなど、支援の必要な家庭にも対応できるインクルーシブ保育を提供できる多機能型として提案していることを説明。
- ・各委員の意見等受付後、3月頃に答申の予定。

(2) 小中学校教育のあり方について

- ・学校の未来を考える保護者会議では、カリキュラムとしての地元学や新校舎の安心安全、登下校への配慮や放課後支援などが重視され、大胆な再編案を支持する声が多かった。これまでの部会や若者会議も踏まえ、現時点では、特色あるカリキュラ

ム、安心安全を基本とする新校舎による小中一貫義務教育学校と、既存の小規模小中一貫校から選ぶことができるようにし、不登校特例校を加えた3校に集約することを骨子とする答申案を考えている。

- 学校教育部会は当面議論を継続。

学校教育・保育審議会委員名簿

No.	役職	所 属	氏 名
1	会長	宮城大学	名誉教授 富樫 千之
2	委員	宮城教育大学	教授 田端 健人
3	委員	宮城学院女子大学	准教授 松原 弘子
4	委員	白石市自治会連合会	会長 紺野 澄雄
5	委員	白石市第二幼稚園保護者会	会長 菅野 和美
6	委員	白石中学校父母教師会	副会長 齋藤 健
7	委員	公募者	一條 豪宏
8	委員	公募者	相原 怜奈
9	委員	南保育園	園長 安達 まゆみ
10	委員	白石市校長会	会長 樋口 英明

引用文献

- i 平成 19 年度版少子化社会白書(内閣府)
- ii 児童福祉法等の一部を改正する法律(令和4年法律第66号)
- iii こども基本法(令和4年法律第 77 号)
- iv こども家庭庁設置法(令和4年法律第 75 号)
- v 少子化社会対策大綱(令和2年度閣議決定)
- vi 令和2年国勢調査(総務省統計局)
- vii 保育所保育指針(平成 30 年厚生労働省)
- viii 幼稚園教育要領(平成 30 年文部科学省)
- ix 幼保連携型認定こども園教育・保育要領(平成 30 年内閣府・文部科学省・厚生労働省)
- x 幼保一体化の検討経緯について(平成 22 年 10 月 14 日第一回内閣府幼保一体化ワーキングチーム説明資料)
- xi 同上
- xii 令和2年度 年次経済財政報告(内閣府経済財政政策担当大臣報告)
- xiii 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(内閣官房)
- xiv 「新子育て安心プランの概要」(令和2年 12 月 21 日厚生労働省)
- xv 同上
- xvi 児童虐待防止対策の取り組み状況について(平成 30 年厚生労働省子ども家庭局資料)
- xvii 令和3年度児童相談所での児童虐待相談対応件数(速報値)(厚生労働省)
- xviii 児童虐待防止対策の更なる推進について(ポイント)(令和4年9月関係閣僚会議決定)
- xix 「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」について(厚生労働省)
- xx 令和3年度特別支援教育に関する調査の結果(文部科学省)
- xxi vii 及び ix
- xxii 改正児童福祉法について(第一部)(厚生労働省令和4年8月 26 日～31 日市区町村向け改正法説明会資料)
- xxiii 令和3年 12 月 21 日閣議決定