

市立保育所の規模・配置に関する計画

平成22年12月

小 樽 市

目 次

1	計画策定の趣旨	1
2	保育所の現状と課題	2
	(1)定員及び入所児童数の状況	2
	(2)施設の状況	5
	(3)保育ニーズの多様化と育児力の低下	6
	(4)運営費の状況	6
3	保育施策の方向	7
	(1)多様な保育サービスの充実	7
	(2)地域の子育て支援の充実	7
	(3)保育の質の向上	8
	(4)効率的な運営	8
4	市立保育所の在り方	8
	(1)市立保育所の機能	8
	(2)市立保育所の規模・配置	9
	①基本的な考え方	9
	②再配置計画と施設整備	10
	③目標年次計画	13
5	計画の進め方	14

1 計画策定の趣旨

少子化の進行は、子ども同士や地域社会との交流が希薄になり、子どもの自主性や社会性が育ちにくくなること、生産年齢人口の減少等により経済や地域社会の活力が低下するなど、わが国の将来に広く深刻な影響を与えることが懸念されており、子どもを安心して生み育てることができる環境づくりや子育て支援策の充実は、緊急な課題となっています。

政府は、本年1月に子育て支援に関する今後5年間の取組をまとめた「子ども・子育てビジョン」を閣議決定し、子育て家庭の負担軽減や待機児童の解消など数値目標を掲げ、各種施策に取り組むこととしています。

6月には、子ども・子育て新システムの基本制度案要綱を発表し、平成23年3月の法案提出に向け、幼保一体化検討会等で検討が進められているなど、保育環境が大きく変わることが想定されます。

本市においても総合的に子育てを支援するため、平成17年3月に「小樽市次世代育成支援行動計画～おたる子育てプラン～」を策定し、従来の子育てと仕事の両立支援に加え、専業主婦家庭への子育て支援、児童虐待防止や子どもを犯罪等から守る取組など計画の推進に努めており、本年3月には、今後5年間の取組をまとめた後期行動計画を策定いたしました。

また、子育てをしている人が安心して働くことのできる保育環境の整備充実及びすべての子育て家庭への様々な子育て支援サービスの充実を図る必要があり、出生数や保育需要の動向、施設の老朽化などを基に、市内認可保育所の在り方について総合的な検討を行うとともに市立保育所の規模や配置の在り方に関しての必要な事項について検討するため、平成20年9月に「小樽市保育所の在り方検討委員会」を設置し、平成21年12月に検討結果の報告を受けました。

その報告を踏まえ、市立保育所の在り方について見直しを行い、限られた財源、人材を生かした効率的な運営に努め、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目指し、多様な市民ニーズに対応した保育サービスや子育て支援の拡充を図るため、策定しました。

2 保育所の現状と課題

(1) 定員及び入所児童数の状況

本市では、現在、市立保育所6か所、民間保育所（園）14か所、合計20か所の保育所（園）において保育を実施しています。

4月1日現在における定員は、昭和53年は1,520人でしたが、入所児童数の増加に伴い、昭和55年12月1日に定員60人のさくら保育園が、昭和57年4月1日には、定員100人の中央保育所がそれぞれ開設されるなど、昭和57年には、1,715人まで増加しています。

その後、昭和60年代に入り、入所児童数が減少する中で昭和61年には1,555人まで減少し、平成に入り、さらに入所児童数が減少する中で平成6年には1,405人まで減少しています。

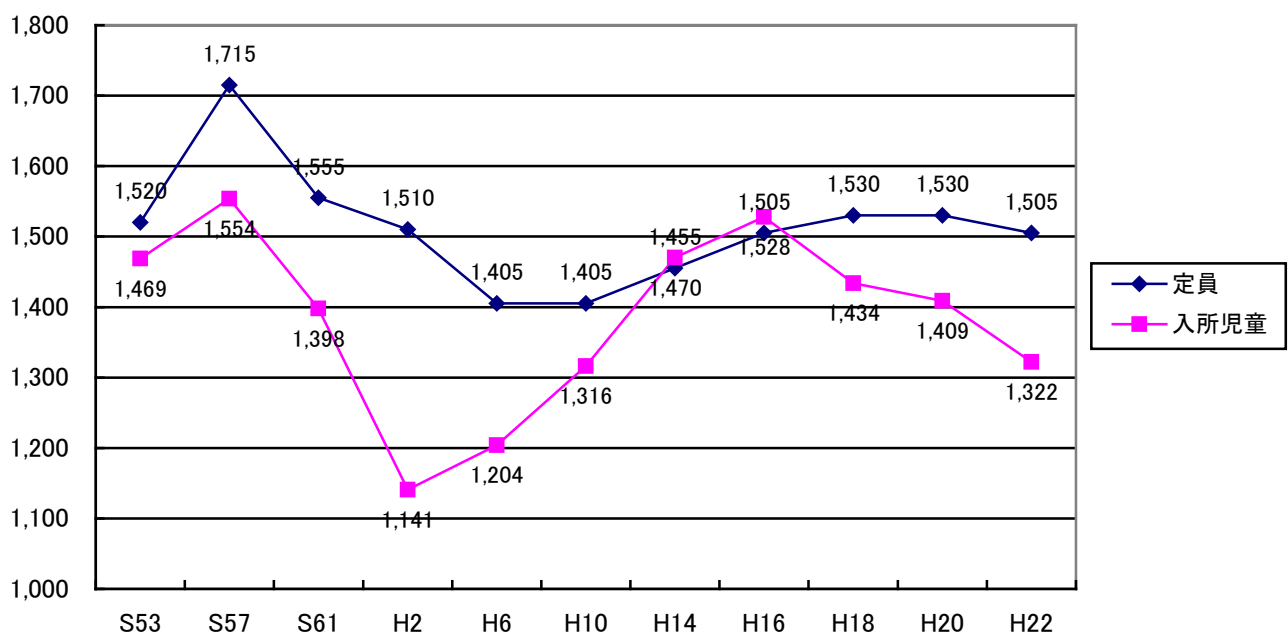
平成10年以降、入所児童数が少しずつ増加するのに合わせて、定員も増加しており、平成18年に1,530人となりましたが、平成22年には1,505人に減少しています。

なお、市立保育所について、高島保育所を、赤岩保育所の増改築に伴い平成14年3月31日に廃止しており、また、真栄保育所は、平成20年4月1日に民間に移譲しています。

本市の4月1日現在における入所児童数は、昭和53年は1,469人でしたが、少しずつ増加し昭和57年には1,554人となりました。昭和60年代から減少傾向となり、平成2年には1,141人まで減少しました。平成6年以降、再び増加傾向となり、平成16年には1,528人まで増加しましたが、それ以降減少しており、平成20年は1,409人、平成22年は1,322人となっています。

定員及び入所児童数の推移（各年4月1日現在）

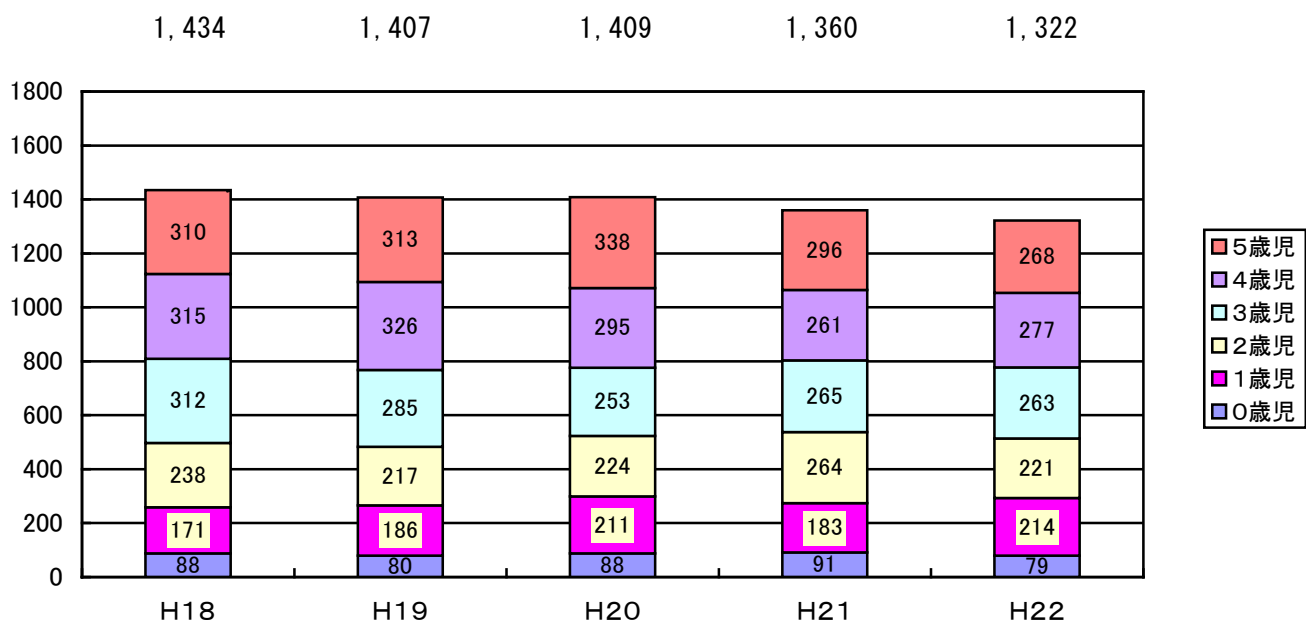
単位：人



この入所児童数の増減については、出生数の増減が要因の一つと考えられますが、社会経済情勢の動向、景気の低迷などによる共働き家庭の増加などの要因もあることから、必ずしも出生数の増減に比例するものではなく、ここ数年は0歳から2歳までの入所児童数が増加傾向にあります。

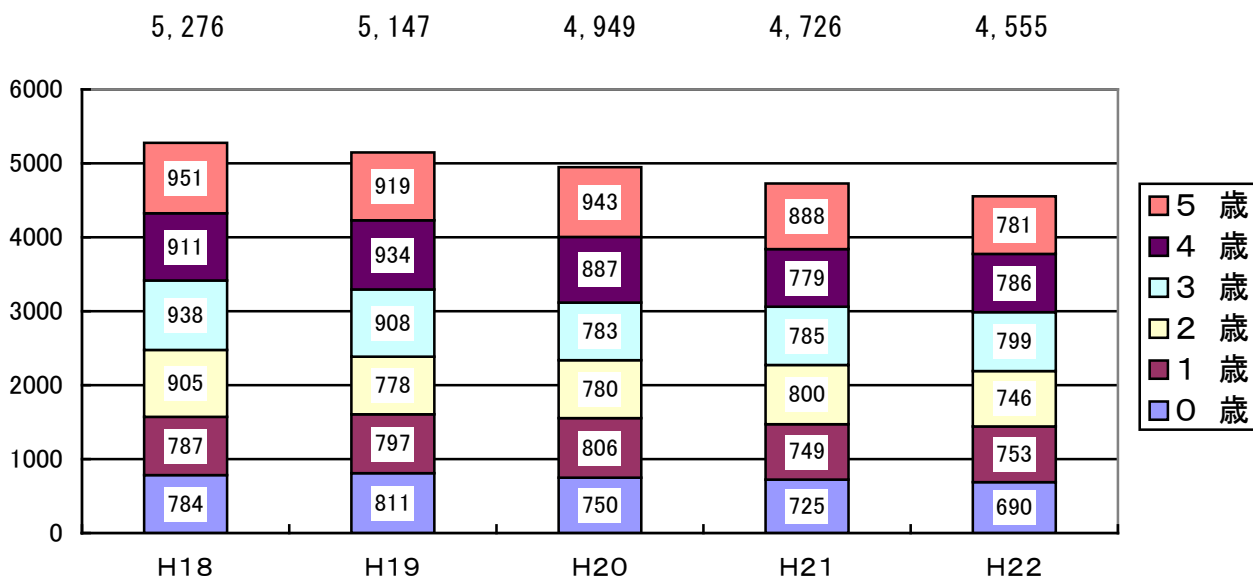
歳児別入所児童数の推移（各年4月1日現在）

単位：人



0歳～5歳人口の推移（各年3月31日現在）

単位：人



入所児童数を地区別に見ますと、0歳～5歳人口の多い朝里・桜地区が他の地区に比べて多い状況にあり、入所率を見ますと蘭島・塩谷地区、高島・赤岩地区が多い状況にあります。

地区別保育所入所児童数（平成 22 年 4 月 1 日現在）

単位：人

地 区 別	0 歳～5 歳人口 (H22.3 月末)	保 育 所 入所児童数	0 歳～5 歳人口に対 する入所率
銭函地区	3 8 5	9 9	2 5 . 7 %
朝里・桜地区	1 , 1 4 3	2 7 8	2 4 . 3 %
南小樽地区	6 6 0	1 9 9	3 0 . 2 %
中央地区	6 3 2	2 0 3	3 2 . 1 %
手宮地区	2 2 0	6 5	2 9 . 5 %
山手地区	5 5 6	1 7 6	3 1 . 7 %
長橋・オタモイ地区	5 3 7	1 4 1	2 6 . 3 %
蘭島・塩谷地区	1 3 2	5 3	4 0 . 2 %
高島・赤岩地区	2 9 0	1 0 0	3 4 . 5 %
合 計	4 , 5 5 5	1 , 3 1 4	2 8 . 8 %

本市の人口は、昭和 39 年の 207,093 人をピークに減少が続き、平成 22 年 3 月末現在の住民基本台帳人口は 133,604 人となっています。

市外転出による社会減少に加え、高齢化による死亡率が増加する一方、出生数が減少しているため、自然減少が拡大しており、今後も人口減少が続くことが想定されます。

入所児童数は、人口、出生数の減少に必ずしも比例するものではありませんが、将来的に保育所入所対象となる 0 歳から 5 歳までの人口減少に伴う保育需要の減少は避けられないものと考えています。

将来推計人口

単位：人

	H17(2005)	H22(2010)	H22.9.30 実数	H32(2020)	H42(2030)
総 人 口	142,161	132,746	133,168	111,695	89,469
0 歳～4 歳	4,417	3,879	3,807	2,869	1,962
5 歳～9 歳	5,046	4,312	4,341	3,296	2,292

※財団法人統計情報研究開発センターが平成 17 年国勢調査結果を基に推計

(2) 施設の状況

本市の市立6か所、民間14か所の計20か所の保育所施設の状況については、まず、建築年代を見ますと、昭和40年代建築が、市立3か所、民間6か所の計9か所、昭和50年代建築が、市立2か所、民間5か所の計7か所、平成になってからの建築が、市立1か所、民間3か所の計4か所となっており、建築後30年以上経過している施設が7割を占めます。構造を見ますと、木造が市立3か所、民間8か所の計11か所、鉄骨造が民間1か所、鉄筋コンクリート造が市立3か所、民間5か所の計8か所となっており、半数以上が木造となっています。

本市の保育所施設は、市立、民間を問わず、大半の施設が建築後30年以上経過し、老朽化が進んでおり、将来的に改築等施設整備が大きな課題となることが想定されます。市立保育所は、大変厳しい財政状況の中、大規模な改修は難しいことから毎年、緊急かつ必要な修繕を実施しております。

また、昭和43年3月に建築され、老朽化の著しい市立真栄保育所を、改築・移転を条件として平成20年4月1日に社会福祉法人小樽四ツ葉学園に移譲しています。社会福祉法人小樽四ツ葉学園が平成20年度次世代育成支援対策施設整備交付金を活用し施設整備を行い、平成21年4月1日から名称を「あおぞら保育園」に変更して運営しています。

なお、社会福祉法人、学校法人（幼保連携型認定こども園を構成する幼稚園及び保育所の設置者が同一の学校法人である場合において当該保育所の施設整備を行う場合に限る。）、日本赤十字社又は公益社団法人、公益財団法人、特例社団法人若しくは特例財団法人が設置する保育所の施設整備については、国から子育て支援対策臨時特例交付金（安心こども基金）が交付されますが、公立保育所の施設整備については、三位一体改革により一般財源化されています。

保育所建築年次状況

単位：箇所

建築年次	昭和40年～昭和44年	昭和45年～昭和49年	昭和50年～昭和54年	昭和55年～昭和59年	平成5年～平成9年	平成10年～平成14年	平成15年～平成20年	合計
市立	2	1	2	—	—	1	—	6
民間	3	3	3	2	1	1	1	14
合計	5	4	5	2	1	2	1	20

市立保育所の修繕費

単位：円

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	5年間合計
24,545,018	7,313,847	1,606,815	7,197,815	7,709,775	48,373,270

(3) 保育ニーズの多様化と育児力の低下

保護者の雇用・勤務形態の変化や女性の就労機会の増大、子育てに対する意識の変化等により保護者の保育に対するニーズも多様化しています。

本市における特別保育事業の実施状況を見ますと、市立6か所、民間14か所の計20か所の保育所のうち、産休明け保育は、市立3か所、民間13か所の計16か所、午後7時までの延長保育は、市立2か所、民間5か所の計7か所、一時保育は民間3か所、休日保育は民間1か所で実施しています。障害児保育については、各保育所において必要の都度、実施しています。

近年の核家族化の進行や地域社会における人間関係の希薄化により、家庭や地域が持っている「育児力」が低下してきており、子どもにふさわしい生活時間や生活リズムが作れないなど子どもの生活が変化する一方で、身近に相談相手がいないことなどから孤立し、子育てに関する悩みや不安、ストレスを抱えている家庭が多くなっています。

そのため、保育所は保育に欠ける子どもの保育とその保護者の支援に加え、これからは、保育所を利用していない子どもを含めたすべての子どもと子育て家庭の支援ということで、地域における総合的な子育て支援の中核としての役割が求められています。

(4) 運営費の状況

保育所の運営に係る市費の支出は、市立保育所では、人件費、給食材料・教材等の消耗品費、光熱水費等の施設維持管理費などの経費で、民間保育所へは、国で地域、年齢、定員区分ごとに定めた保育単価を基に算出した金額を運営費負担金として市が支出しています。民間保育所は、市から支出される運営費負担金で人件費、給食材料・教材等の消耗品費、光熱水費等の施設維持管理費などの経費を賄い、保育所を運営しています。

その財源としては、国・北海道からの負担金、保護者からの保育料、そして市の一般財源（市税等）ですが、市立保育所運営経費の国庫負担金については、三位一体改革により平成16年度から一般財源化されています。

平成21年度の市立保育所と民間保育所の1か所当たりの運営経費を比較しますと、市立保育所の運営経費が約8,980万円、民間保育所の運営経費が約7,160万円となっています。

保育所運営経費と財源

(平成 21 年度決算 単位：千円)

		市立保育所	民間保育所	合 計
運 営 経 費 ①		538,824	1,002,749	1,541,573
財 源 内 訳	保育料収入	71,453	209,948	281,401
	国・道負担金	—	546,866	546,866
	一般財源	467,371	245,935	713,306
保 育 所 数 (か所) ②		6	14	20
1 か所当たり経費 ①÷②		89,804	71,625	77,079
延入所児童数 (人) ③		5,314	12,221	17,535
児童 1 人当たり経費 ①÷③		101	82	88

3 保育施策の方向

(1) 多様な保育サービスの充実

保護者の雇用・勤務形態の変化や女性の就労機会の増大、子育てに対する意識の変化等により保護者の保育に対するニーズも多様化しています。

多様な保育ニーズに迅速かつ柔軟に対応するため、現在実施している事業を拡充させるとともに、新たな事業の展開を図る必要があります。

特に、子どもが病気又は病気回復期に看護師や保育士が病院などの施設専用スペースで一時的に保育を行う病児・病後児保育事業については、保護者のニーズも高いことから、医療機関との連携を図り、早期に実施できるよう努めます。

(2) 地域の子育て支援の充実

近年の核家族化の進行や地域社会における人間関係の希薄化により、身近に相談相手がないことなどから孤立し、子育てに関する悩みや不安、ストレスを抱えている家庭が多くなっています。

本市における子育て支援事業は、現在、市立の奥沢保育所と赤岩保育所に併設している地域子育て支援センターに専任の保育士を配置し、家庭で育児をしている方への育児相談や子育て講座の開催、子育てサークルへの支援、町内会館等へ出向いての子育て支援事業を実施しています。

今後は、これまでの子育て支援に加え、家庭に閉じこもりがちな保護者や育児不安など精神的ストレスのある保護者をどう支援していくかが大きな役割になるものと考えており、これまで培われた知識と経験を活かし、地域における身近な施設として、体制を強化し、子育て支援事業を拡充させる必要があります。

(3) 保育の質の向上

平成21年4月1日から施行された保育所保育指針（平成20年厚生労働省告示第141号）の総則では、「各保育所は、この指針において規定される保育の内容に係る基本原則に関する事項等を踏まえ、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。」と記載されています。

保育所での自己評価等を踏まえ、職員が保育所の課題について共通理解を深め、計画的な研修や職員の自己研鑽等を通じて、職員の資質向上及び職員全体の専門性の向上を図ることが求められています。

より質の高い保育を実現するため、職員の知識及び技能の修得・向上を図るための研修体制の整備を図る必要があります。

(4) 効率的な運営

本市の大変厳しい財政状況の中で、ライフスタイルや就労形態の多様化に伴い、安心して働くことができる保育環境の整備が求められており、保育サービスの充実を図るため、効率的な保育所運営を推進します。

4 市立保育所の在り方

(1) 市立保育所の機能

認可保育所の役割としては、保育に欠ける子どもを保育するという基本的な役割に加え、保育所を利用していない子どもを含めたすべての子育て家庭への支援が求められており、また、保護者の保育ニーズも多様化してきています。

市立保育所は、これまでも奥沢保育所と赤岩保育所に併設している地域子育て支援センターを中心に家庭で育児をしている方への育児相談や仲間づくり、子育てサークルへの支援、町内会館等へ出向いての子育て支援事業等、保育所入所児童だけではなく、地域の子どもと家庭を含めた子育て支援事業に取り組んでいます。今後は、町内会館等へ出向いて実施している事業に参加できない保護者、潜在的に家庭に閉じこもっている保護者をどう支援していくか、育児不安など精神的ストレスのある保護者とどうかかわっていくかが子育て支援の大きな役割になるものと考えています。

また、障害児や児童虐待防止のため特に支援を必要とする子どもの積極的な受け入れや病児・病後児保育など採算性の面から民間では取り組むことの難しい保育ニーズに係る機関や地域と連携を図りながら応えていくことが求められています。

このような観点から、通常保育や一時保育事業、延長保育事業、休日保育事業などの特別保育事業は、民間保育所が中心となって実施していく必要がありますが、民間保育所だけにゆだねるのではなく、市立保育所としても、これまで以上に特別保育事業の拡充に努めるほか、今後の市立保育所は、保育行政機関として保育所を運営することで得られる情報を基に保育需要の実情や課題などを的確に把握し、需要に即した保育施策及び子育て支援施策を展開するとともに、保育所の機能を十分に発揮し、地域における総合的な子育て支援の中核施設としての役割を担っていきます。

(2)市立保育所の規模・配置

①基本的な考え方

小樽市保育所の在り方検討委員会からの報告にもあるように、今後、人口減少、少子化の進展、保育需要の減少を考慮する中で、全市的な定員見直しを検討する必要がありますが、市立保育所が率先して定員の調整を行うこととします。

保育所の廃止を含め、定員を削減しますが、低年齢児の保育需要が増加傾向にあり、特に0歳児の保育需要が増加していることから、0歳児の定員を拡大します。

障害児や児童虐待防止のため特に支援を必要とする子どもの積極的な受け入れや病児・病後児保育の実施に努めます。

現在、市内に2か所設置している地域子育て支援センターを1か所増設し、3か所として、家庭で育児をしている方への育児相談や仲間づくり、子育てサークルへの支援、町内会館等へ出向いての子育て支援事業等、保育所入所児童だけではなく、地域の子どもと家庭を含めた子育て支援事業に取り組むほか、今後は、町内会館等へ出向いて実施している事業に参加できない保護者、潜在的に家庭に閉じこもっている保護者、育児不安など精神的ストレスのある保護者を支援していきます。

今後、0歳児の定員拡大など多様化する保育ニーズへの対応、地域子育て支援センターの増設など子育て支援事業の拡充、老朽化した施設の整備などの課題に対応しなければなりません。現在、6か所ある市立保育所全部で、これらの課題に対応するためには、多額の経費が必要となります。

本市の財政状況は、依然として大変厳しい状況にあり、これまで以上に限られた財源、人材を生かした効率的な運営が必要であることから、市立保育所の規模・配置を見直すものです。

②再配置計画と施設整備

市立保育所については、子育て支援事業や障害児保育、民間保育所が実施することが難しい病児・病後児保育などの特別保育事業の拡充を図り、地域における保育施策の推進及び総合的な子育て支援の核としての役割を担う拠点施設として位置づけ、入所状況、子育て支援事業の実施状況及び地域的なことを考慮して銭函保育所、奥沢保育所、赤岩保育所の3か所を基本とします。

銭函保育所及び奥沢保育所については、昭和40年代に建設された建物で、老朽化が著しいため、順次施設整備を行います。

長橋保育所は、施設の老朽化、保育需要の動向から平成26年度に廃止することとし、最上保育所及び手宮保育所については、今後の保育需要の動向を見ながら、平成26年度を目途にその方向性を決定します。

【保育所別の考え方】

◇奥沢保育所

地域子育て支援センター「げんき」を併設し、育児相談や仲間づくり、子育てサークルへの支援、町内会館等へ出向いての子育て支援事業を実施していることから、保育所を継続します。

今後、昭和47年に建築され老朽化している施設の整備について平成25年度を目途に実施し、新しい施設では産休明け保育事業及び延長保育事業を実施します。

◇銭函保育所

銭函地区は、認可外保育施設が1か所あるものの、認可保育所は銭函保育所1か所しかないことから、保育所を継続します。

今後、昭和43年建築の老朽施設の施設整備について平成24年度を目途に実施し、0歳児の定員を拡大するほか地域子育て支援センターを併設し、子育て支援事業の拡充に努めます。

◇手宮保育所

定員120人に対し平成22年10月1日現在の入所児童数76人、入所率63%と低いこと、施設が昭和51年建築で老朽化していることから、廃止等の対象として検討しますが、産休明け保育事業を実施しており、0歳児はここ数年、定員を超える児童が入所していることと、廃止した場合の近隣保育所での受け入れ等の問題があり、現時点で時期を含めて廃止等の方向性を決定することは困難です。

今後の保育需要の動向を見ながら、平成26年度を目途に方向性を決定します。

◇赤岩保育所

平成 14 年に建築され、施設としては比較的新しいことと、地域子育て支援センター「風の子」を併設し、育児相談や仲間づくり、子育てサークルへの支援、町内会館等へ出向いての子育て支援事業を実施していることから保育所を継続します。

◇長橋保育所

定員 60 人に対し、ここ数年定員割れしており、平成 22 年 10 月 1 日現在の入所児童数 37 人、入所率 61%と低いこと、施設が昭和 44 年建築で老朽化していること、近隣に相愛保育所や龍徳オタモイ保育園があり児童の受け入れが可能なことから、平成 26 年度末をもって廃止します。

◇最上保育所

昭和 52 年建築の施設で老朽化が進んでいます。しかし、定員 45 人に対し平成 22 年 10 月 1 日現在の入所児童数 45 人、入所率 100%であり、近隣のゆりかご保育園や日赤保育所の入所状況も 100%を超えていることなどから、今後の保育需要の動向や受け入れ先の状況を見ながら平成 26 年度を目途に方向性を決定します。

【定 員】

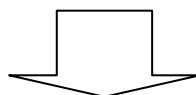
定員については、0 歳児から 2 歳児までの低年齢児の保育需要が増加傾向にあり、逆に 3 歳児から 5 歳児までの保育需要が減少傾向にあることや少子化に伴う保育需要の減少に対応するため、平成 23 年度を目途に各保育所の歳児別定員及び全体の定員の見直しを行います。

その後の定員については、おおよそ 3 年ごとに、保育需要の動向を見ながら見直しをしていきます。

◇定員の見直し（平成23年4月）

<現 状>

保 育 所 名	定 員 (人)				
	0歳	1・2歳	3歳	4・5歳	合計
奥 沢 保 育 所	—	23	19	38	80
銭 函 保 育 所	7	35	22	46	110
手 宮 保 育 所	7	29	27	57	120
赤 岩 保 育 所	6	36	22	56	120
長 橋 保 育 所	—	18	14	28	60
最 上 保 育 所	3	9	11	22	45
合 計	23	150	115	247	535



<見直し後>

保 育 所 名	定 員 (人)				
	0歳	1・2歳	3歳	4・5歳	合計
奥 沢 保 育 所	—	23	17	30	70
奥沢保育所 改築後	5	23	12	30	70
銭 函 保 育 所	12	35	20	43	110
手 宮 保 育 所	10	29	20	31	90
赤 岩 保 育 所	10	36	22	47	115
長 橋 保 育 所		18	10	17	45
最 上 保 育 所	3	9	11	17	40
平成23年4月時点合計	35	150	100	185	470

※ 奥沢保育所の0歳児については施設整備後の平成26年度から実施し、その際に歳児別の定数を再度見直します。

【特別保育事業等】

〈現 状〉

保育所名	特別保育事業等
奥沢保育所	障害児保育事業 地域子育て支援センター
銭函保育所	産休明け保育事業 障害児保育事業 延長保育事業
赤岩保育所	産休明け保育事業 障害児保育事業 延長保育事業 地域子育て支援センター

〈再配置後〉

保育所名	特別保育事業等
奥沢保育所	障害児保育事業 産休明け保育事業 延長保育事業 地域子育て支援センター
銭函保育所	産休明け保育事業 障害児保育事業 延長保育事業 地域子育て支援センター
赤岩保育所	産休明け保育事業 障害児保育事業 延長保育事業 地域子育て支援センター



※ 病児・病後児保育事業については、医療機関との連携、協力が必要なことから、実施に向けた協議を進め、早期に実施できるよう努めます。

③目標年次計画

	H 2 2	H 2 3	H 2 4	H 2 5	H 2 6	H 2 7	H 2 8
奥沢保育所		定 員 見直し		改 築	産休明 け・延 長保 育 実 施		
銭函保育所		定 員 見直し	改 築	子育 て 支 援 セ ン タ ー 開 設			
手宮保育所		定 員 見直し			方向性 決 定		
赤岩保育所		定 員 見直し					
長橋保育所		定 員 見直し			廃 止 (年度末)		
最上保育所		定 員 見直し			方向性 決 定		

5 計画の進め方

計画を進めるに当たっては、民間保育所と連携を図りながら、保護者等関係者へ十分な説明を行い、理解を得ながら進めます。

また、今後は、市立保育所の定員について3年ごとに見直しを行うなど保育需要に沿った保育所の運営を図ります。