

上越市保育園の再配置等に係る計画
(第2期：平成27～30年度)

平成27年2月

上越市

目 次

I	計画の策定にあたって	
1	計画策定の趣旨	1
2	計画の位置付け	1
3	計画の期間	1
II	現状と課題	
1	これまでの取組状況等	2
2	施設の老朽化と安全な保育環境への課題	3
3	少子化に伴う児童数の減少	4
4	保育ニーズの多様化への対応	7
5	公立保育園と私立保育園等の共存	8
III	計画策定方針	
1	基本方針	9
2	計画推進の考え方	9
IV	具体的な取組内容	
1	再配置の内容	12

I 計画の策定にあたって

1 計画策定の趣旨

市では、保育園の施設の老朽化や少子化の進行に伴う児童数の減少等に対し、将来も持続可能な保育の受皿を整えるため、平成23年度に「上越市保育園の再配置等に係る計画」を策定し、市民が安心して子育てができる保育環境の整備を進めてきました。

保育園の施設の状況は、耐震化に関する取組は完了しているものの、公立保育園の4割を超える施設が耐用年数を超過しており、計画的な修繕等による長寿命化を進めるなど、老朽化への対策が必要な状態となっています。

就学前児童数については、少子化の進行により年々減少していますが、核家族化の進行や共働き世帯の増加等を背景に保育の需要、とりわけ3歳未満児の保育園への就園率は高まっています。こうした中であって、市内の保育園全般の入園状況を見ると、特定の保育園に児童が集中し過密化している状況がある一方、児童数の減少により適度な集団保育が難しい保育園も生じています。

また、延長保育の利用ニーズも高く、配慮（支援）が必要な児童や年度途中の受入児童数も増えてきており、保育士や看護師等の人材の確保が課題となっています。

このような課題等に引き続き対処していくため、平成23年度に策定した計画の基本方針を継承しつつ、新たに「上越市保育園の再配置等に係る計画（第2期）」を策定し、公立保育園の再配置に取り組んでいきます。

2 計画の位置付け

本計画は、公の施設の再配置計画などと同様に、第5次行政改革推進計画の「公共施設の見直し」を構成する個別計画の一つとして位置付けています。

3 計画の期間

保育園の再配置を進めるにあたっては、当市における保育園全体の適正な配置を考慮した上で、再配置が必要な個所を明確にし、取り組んでいく必要があります。

一方、再配置には施設整備が伴うことから、財源の確保も重要な課題となります。

このことから、再配置に取り組む期間は、良好な保育環境を確保するため、早期の整備を念頭に置き、かつ、有利な財源の確保が見込める平成27年度から平成34年度までの8年間とします。

なお、具体的な整備方針を示し取り組む「第2期計画」の期間を平成30年度までの4年間とし、その後の平成34年度までの4年間は「第3期計画」として取組を進めます。第2期計画での取組と並行して、他の保育園の課題解決に向け、引き続き保護者や地域の皆さんとも協議、検討しながら方針を決定し、随時計画に搭載しながら取組を進めていきます。

II 現状と課題

1 これまでの取組状況等

平成24年3月に策定した「上越市保育園の再配置等に係る計画」では、再配置の対象として次の保育園を明示し、取組を進めました。

(1) 有間川保育園、長浜保育園、下綱子保育園、桑取保育園の統合

平成26年8月をもって4園を統合し、9月から新たに「たにはま保育園」を開園しました。

たにはま保育園の開園に併せ、新たに0歳児からの受入、7時型延長保育の実施及び子育てひろばの開設により保育サービスを充実し、地域における子育ての拠点施設としての機能を担っています。

(2) 下正善寺保育園の廃止

平成25年3月31日をもって廃止しました。

これに伴い、当該地域の児童の受入先については、主に北本町保育園と私立ほたる保育園でその機能を担っています。

(3) 東城保育園の民営化

平成27年4月1日に市内に本部がある社会福祉法人へ移管します。

民営化後の保育園運営では、公立保育園で行っていた保育内容の継承を基本としながら、新たに7時型延長保育を実施することにより、保育サービスの充実を図ります。

これらの取組の結果、保育園の施設数は、次のようになります。

(平成27年4月1日見込み)

区 分	施設数
公立認可保育園	43園
公立地域保育園	1園
私立認可保育園	18園
私立認定こども園	2園
合 計	64園

2 施設の老朽化と安全な保育環境への課題

児童の安全を確保するため、これまでも必要に応じて施設の改修等を行ってきたほか、耐震補強については、必要なすべての保育園で工事を完了しています。

しかし、公立認可保育園 43 園、地域保育園 1 園のうち、18 園が耐用年数を超過した木造の園舎であり、著しい老朽化が見られる保育園もあることから、計画的な整備が必要な状況となっています。

また、建築年次が古い保育園では、0 歳児の受入のために必要な乳児室や設備等が不足している施設があるほか、園庭や送迎時の十分な駐車スペースが確保されていない施設、中には自然災害に対するリスクの高い要因のある施設など、様々な課題を抱えている現状があります。

再配置をさらに進めるにあたっては、それぞれの施設が抱える様々な課題の解消を考慮するとともに、保育需要に応じた適正な施設の配置や保育ニーズに即した施設環境を整えていく必要があります。

<公立保育園の耐用年数の超過状況>

(平成27年4月1日見込み)

区 分	耐用年数未超過	耐用年数超過	計
木造 (耐用年数 25 年)	5	18	23
鉄骨造 (耐用年数 40 年)	1	0	1
鉄筋コンクリート造 (耐用年数 60 年)	20	0	20
合 計	26	18	44

<自然災害に対するリスク要因の状況>

(平成27年4月1日見込み)

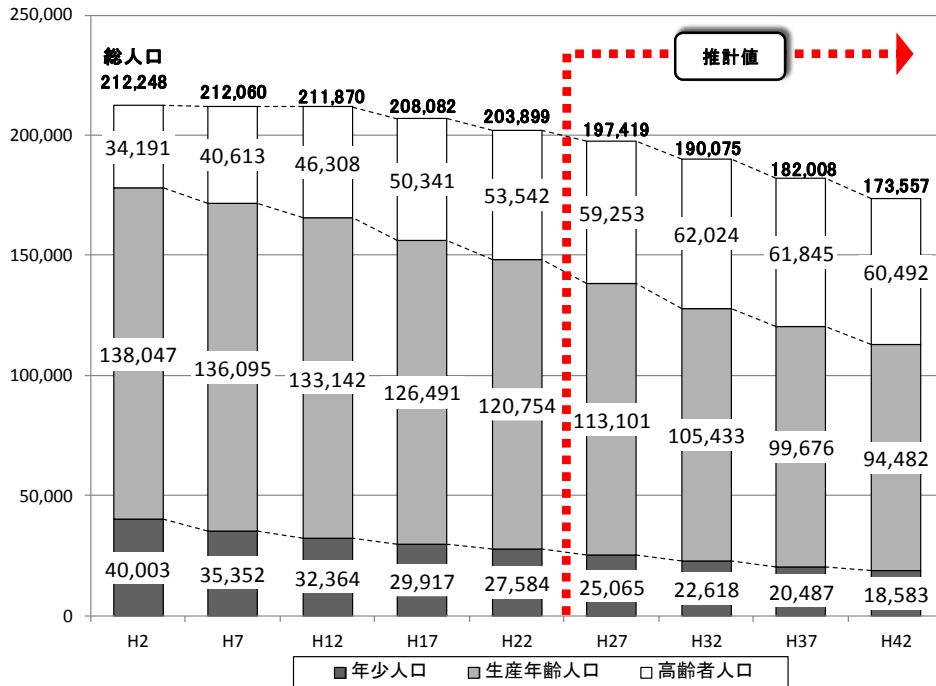
区 分	計
津波	1
洪水	10
土砂災害	3
避難経路	1
崖地	1
合 計	16

3 少子化に伴う児童数の減少

当市の将来推計人口において、年少人口（0～14歳）は年々減少し、平成32年には22,618人（平成22年比△18.0%）、平成37年には20,487人（同△25.7%）と推計されています。

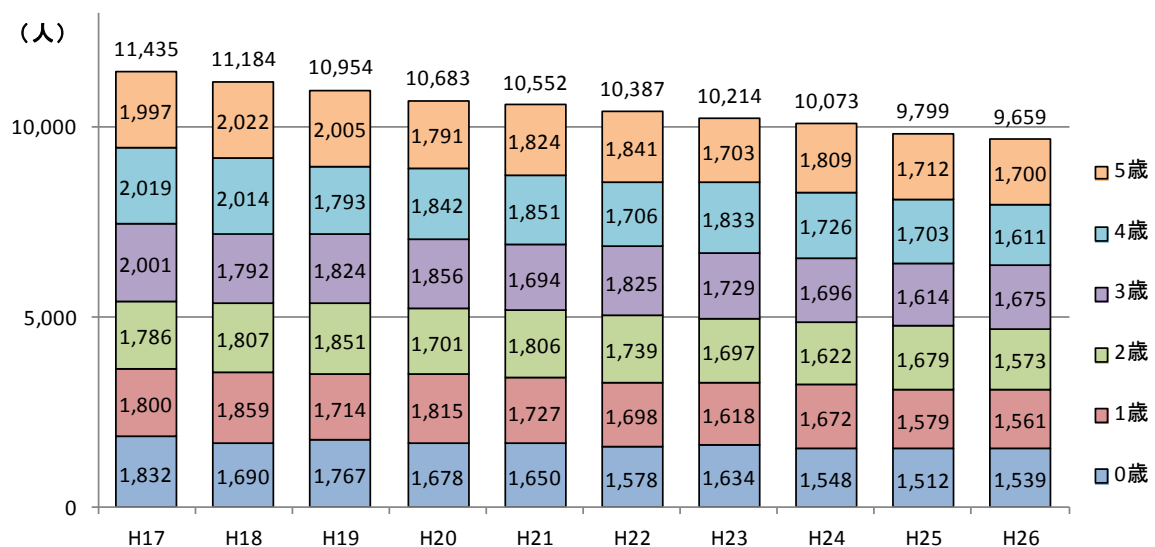
また、就学前児童人口は、平成26年4月1日現在9,659人で、平成22年と比較すると728人（7.0%）減少しており、少子化は確実に進行しています。

<上越市の将来推計人口>



出所：国勢調査、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（平成25年3月推計）」より作成

<就学前児童人口の推移>



* 各年4月1日現在

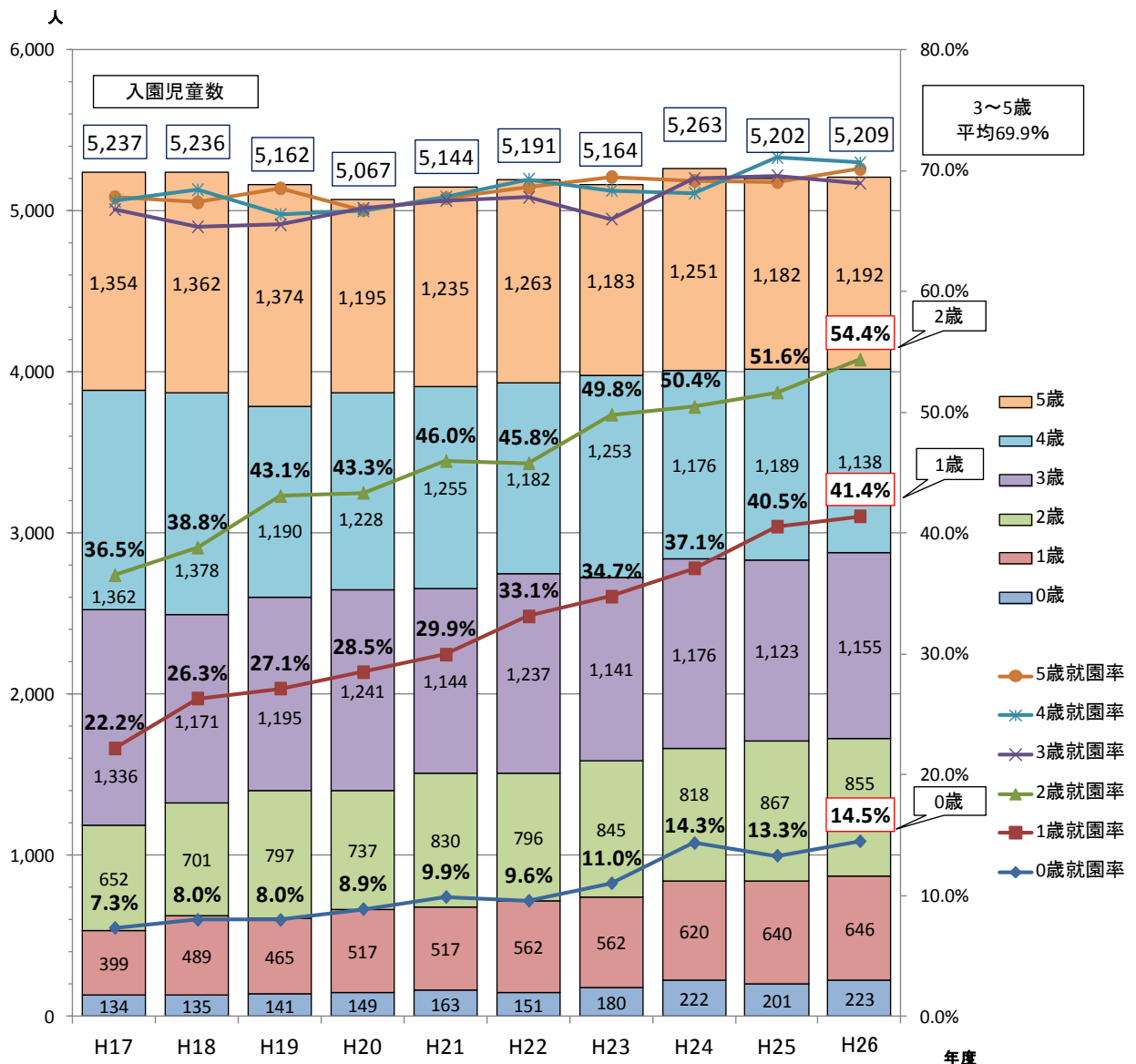
(1) 保育園の入園児童数と年齢別就園率

就学前児童人口が年々減少する中、保育園を利用している児童数の推移は横ばいの傾向です。

これは、就学前児童の保育園への就園率の上昇が要因で、特に3歳未満児の就園率の上昇は顕著になっています。

今後もしばらくは、3歳未満児の入園者数の増加傾向が続くものと考えられます。

<入園児童数と年齢別就園率の推移>



* 各年4月1日現在

(2) 地域における就学前児童人口と入園児童数の変動

少子化の進行により就学前児童人口は減少しており、その傾向は、13区や合併前上越市の郊外の地域で今後より顕著となっていくことが見込まれます。

これらの地域の保育園では入園児童数の減少が進み、一部では同年齢の児童による適度な集団保育が難しい状況となっています。

一方、宅地開発が進められてきた地域では、就学前児童人口は増加の傾向を示し、この地域の保育園では、当面、入園児童数が増加又は横ばいで推移することが見込まれます。

また、特定の保育園に入園希望が集中し、希望する保育園に入園できない状況も見られます。なお、3歳未満児の保育需要が高まっている中、年度途中における3歳未満児の受入が難しい状況が見られ、その要因となっている施設・設備の整備や保育士の確保が課題となっています。

今後も、将来的な児童数の見込みや就園動向を見極めながら、保育需要に柔軟に対応できるような体制づくりをしていく必要があります。

<地域自治区別の就学前児童人口と入園児童数>

地 域 自 治 区	就学前児童人口				保育園入園児童数						保育園数	
	H23.4	H26.4	差引	増減率 (%)	H23.4		H26.4		差引		H26.4	
					全体	内3歳 未満児	全体	内3歳 未満児	全体	内3歳 未満児	公立	私立
高田区	1,289	1,255	△34	△2.6	670	266	702	229	32	△33	4	3
新道区	543	590	47	8.7	341	104	351	151	10	47	3	1
金谷区	837	789	△48	△5.7	385	127	373	144	△12	17		4
諏訪区	30	27	△3	△10.0	24	12	26	5	2	△7	1	0
和田区	306	283	△23	△7.5	120	39	127	59	7	20	2	0
津有区	286	267	△19	△6.6	147	43	148	62	1	19	2	0
春日区	1,501	1,440	△61	△4.1	460	200	527	294	67	94	1	3
三郷区	94	98	4	4.3	54	16	58	26	4	10	1	0
高士区	60	57	△3	△5.0	44	12	44	11	0	△1	1	0
直江津区	929	918	△11	△1.2	384	162	403	137	19	△25	2	3
有田区	955	1,004	49	5.1	309	179	403	207	94	28	2	2
八千浦区	197	177	△20	△10.2	96	27	103	29	7	2	2	0
保倉区	84	90	6	7.1	47	19	54	32	7	13	1	0
北諏訪区	78	63	△15	△19.2	56	25	61	14	5	△11	1	0
谷浜・桑取区	66	54	△12	△18.2	38	4	30	7	△8	3	4	0
合併前上越市	7,255	7,112	△143	△2.0	3,175	1,235	3,410	1,407	235	172	27	16
安塚区	80	50	△30	△37.5	58	10	35	13	△23	3	1	0
浦川原区	160	135	△25	△15.6	122	40	109	33	△13	△7	1	0
大島区	52	48	△4	△7.7	32	11	33	14	1	3	1	0
牧区	65	63	△2	△3.1	48	16	52	17	4	1	1	0
柿崎区	433	390	△43	△9.9	273	57	261	72	△12	15	4	0
大潟区	434	393	△41	△9.4	283	68	278	60	△5	△8	2	0
頸城区	463	432	△31	△6.7	332	105	309	94	△23	△11	4	0
吉川区	179	142	△37	△20.7	125	29	101	19	△24	△10	2	1
中郷区	169	132	△37	△21.9	107	15	84	13	△23	△2	1	0
板倉区	377	279	△98	△26.0	244	42	179	32	△65	△10	1	0
清里区	142	108	△34	△23.9	100	20	85	15	△15	△5	1	0
三和区	304	277	△27	△8.9	187	51	201	73	14	22	1	0
名立区	101	98	△3	△3.0	78	26	76	25	△2	△1	1	1
13区	2,959	2,547	△412	△13.9	1,989	490	1,803	480	△186	△10	21	2
合計	10,214	9,659	△555	△5.4	5,164	1,725	5,213	1,887	49	162	48	18

4 保育ニーズの多様化への対応

共働き家庭の増加や保護者の就労形態等の変化により、延長保育の利用ニーズも高く、3歳未満児の入園児童数及び配慮(支援)を必要とする児童は増加傾向にあります。

特に公立保育園では、私立保育園では受入が難しい配慮が必要な児童の受入と支援を行うほか、保育需要が低く安定的な運営が難しい地域での保育の実施や年度途中での児童の受入に対応する、いわゆるセーフティネットとしての役割を果たしています。

そのためには、保育士や看護師などの人材確保が必要不可欠です。毎年、計画的な保育士の採用や保育補助を担う非常勤職員の確保に努めているところですが、年齢ごとの児童数に応じて保育士等の配置基準が定められており、保育時間の長時間化を始めとする多様な保育ニーズへの対応や、年々増加する3歳未満児や配慮が必要な児童を適切に保育するための人材確保が課題となっています。

適正な保育環境を確保するための施設の統廃合等の再配置を進めることは、保護者のニーズに即した保育サービスを提供し、そのサービスを持続していくための人材の確保と必要な職員配置の一助ともなります。

<延長保育の設置状況及び利用人数の推移>

区 分		平成24年度	平成25年度	平成26年度
延長保育(7時型)	設置数(カ所)	37	38	39
	利用者数(人)	44,204	47,663	41,620

※ 公立・私立の実績を合わせたもの。平成26年度は見込み数

<配慮が必要な児童数>

(単位：人)

区分	平成24年度	平成25年度	平成26年度
公立	273	241	257
私立	52	44	77
合計	325	285	334

※ 各年4月1日現在

5 公立保育園と私立保育園等の共存

公立保育園、私立保育園、認定こども園及び幼稚園の共存による教育・保育環境を確保するため、3歳未満児の就園率の増加など保育の需要を適切に見込み、計画的に幼児期の教育・保育施設の確保及び地域の子育て支援等の環境整備を行っていく必要があります。

今後、ますます少子化が進んでいくことが想定され、児童数の確保が安定した保育園運営の大きな課題となります。それぞれの保育園において、より質の高い保育を持続していくためには、公立保育園と私立保育園等がバランスよく配置され共存できる環境の中で、公立私立を問わず保護者の価値観によって幼児期の教育・保育を選択できる状況を整備していく必要があります。

～～ 公立保育園と私立保育園等の役割 ～～

公立保育園(セーフティネット)

- 市内全域における保育サービスの水準の確保、入園児童数の適正化による保育環境の整備
- 保育需要が低く、安定的な運営が難しい地域での保育の実施
- 配慮が必要な児童の受入と支援
- 調整型(年度途中の受入対応をする)施設としての役割

私立保育園、認定こども園、幼稚園

- それぞれの特色を生かした教育・保育の実施
- 設置者による柔軟な運営と迅速な対応
- 保護者の選択肢の拡大
- 延長保育や一時預かりなど、多様な保育サービスの提供

Ⅲ 計画策定方針

1 基本方針

安心して子育てができ、持続可能な保育環境を整える

市民が安心して子育てをすることができ、今後の変化にも対応できる保育環境を整えるため、公立保育園の再配置に取り組み、私立保育園や認定こども園を含め将来も持続可能な保育の受皿を整えながら、保育園の機能及び質の向上を図っていきます。

2 計画推進の考え方

児童数の将来予測や保育園のあり方検討委員会の意見書で示された「適正な規模」「適正な配置」「保育園における子育て支援機能」の考え方を“再配置の基本的な考え方”のベースとしつつ、児童の安全の確保や保育需要への対応などの優先度を踏まえ、保護者を始め、地域住民や私立保育園等の意見を聴きながら、民営化の選択も一つの方策として公立保育園の再配置に取り組んでいきます。

＜再配置の基本的な考え方＞

○規模の適正化…適正規模の目安：概ね 60 人～150 人

※ただし、各地域の特性を斟酌したうえで柔軟に設定

- 大規模園…過密化している園は、他園での受入枠の拡大等による過密化の解消
 - 小規模園…他園での受入や統合による適度な集団保育と異年齢児童との交流の確保
- ※規模の設定に当たっては、3歳未満児の需要拡大に対応できるよう配慮

○配置の適正化

- 中学校区内に最低 1 園以上の保育園を配置（13 区では最低 1 園以上を確保）
 - 中学校区内に 2 園以上の保育園を配置する場合は、地域性に配慮しつつ適正な規模となるよう配置
 - 小規模園の統合は、小・中学校区などを考慮して実施
- ※保育需要が増大する地域では、私立保育園での受入拡大を支援

○子育て支援機能の確保

- 地域の子育て支援拠点として、7時型の延長保育及び一時預かりを実施する保育園を中学校区内に最低 1 園設置
- また、地域の実情に応じて、子育てひろばや他の機能を併設
- 年度途中の児童の受入や配慮が必要な児童の受入と支援体制を確保

(1) 計画推進の手法

① 統合・再編

- ・老朽化をはじめ、施設に課題を抱えている保育園は、改築を行うこととし、改築する場合は他の保育園との統合を進めます。
- ・入園児童数が増加し、過密化が見られる大規模な保育園については、他の保育園での受入枠を拡大するなど再編を進めます。
- ・入園児童数が減少し、同年齢児による適度な集団保育が難しい小規模な保育園については、他の保育園からの受入や統合・再編を進めます。

② 公立保育園として継続

- ・保育需要が低く安定的な運営が難しい地域の保育園は、公立による運営を継続します。
- ・配慮が必要な児童の受入と支援や年度途中での受入などの機能を担う保育園は、公立による運営を継続します。

③ 民営化

- ・施設が構造的に今後も使用可能で、安定した運営が見込める規模の保育園は、民営化を検討します。
- ・統合等を進める保育園については、民営化を検討します。
- ・移管先の法人については、保育の質を確保する観点から、地域の実情を理解し、市内で私立保育園や認定こども園を運営している法人を優先して募集することとします。

(2) 優先順位

保育園の再配置を計画的に進めるため、再配置の基本的な考え方を踏まえつつ、児童の安全の確保や保育需要への対応など各保育園における現状と課題について、次の視点から総合的に検討し、緊急性と実現性の高い保育園から取組を進めていきます。

○ 児童の安全の確保

- ・災害に関するリスクが高い要因がある、施設に著しい老朽化が見られるなど、立地や施設に起因する課題を抱え、児童の安全を確保する上で、課題のある保育園については、その解消を図るため優先的に取り組みます。

○ 保育需要や課題への対応

- ・地域における保育需要の増大や入園児童数の過密化、または入園児童数の減少による適度な集団保育が困難など、保育を行う上で課題のある保育園については、良好な保育環境を確保するため優先的に取り組みます。

○ 保護者や地域住民の意向

- ・再配置に関し、保護者や地域住民との合意形成が整っている、または、意向が確認できる保育園については、優先的に取り組みます。

○ 有利な財源の活用

- ・国及び県等の補助事業や起債など有利な財源が活用できる再配置については、活用できる期間等を考慮し、優先的に取り組みます。

○ 費用対効果（再配置の効果）

- ・再配置に伴う施設整備に要する費用と、再配置で得られる歳出削減額の効果を検証し、より高い費用対効果が見込まれる保育園については、優先的に取り組みます。

○ 民営化の意向

- ・民営化に関し、社会福祉法人等による運営の意向が確認できる保育園については、優先的に取り組みます。

(3) 保育園施設整備計画

- ・将来的な再配置を見据えながら、全ての保育園の整備計画を更新し、計画的な修繕等の実施による長寿命化を図るとともに、統合等が見込まれない保育園では、単独での建替を検討します。

IV 具体的な取組内容

1 再配置の内容

この計画における保育園の再配置として第2期計画では、優先度の高い次の4箇所について取組を進めます。

このほかの保育園についても引き続き諸課題の解決に向けた検討を継続しながら、随時、本計画に搭載し取り組んでいくこととします。

(1) 吉川区新保育園の整備及び民営化

[概要]

平成26年4月1日現在

保育園名	区分	構造	建築経過年数	児童数
吉川中央保育園	認可保育園	木造	38年	24人
旭保育園	認可保育園	木造	45年	27人
(私)吉川保育園	認可保育園	木造	55年	50人

各施設とも、耐用年数を大きく超え老朽化が著しい状況が見られます。また、3園の入園児数の合計は、5年前の平成21年度は155人でしたが、平成26年度は101人に減少し、特に公立の2園では同年齢の児童による適度な集団保育と異年齢児童との交流が難しい状況となっています。

これらの課題を解決するため、私立吉川保育園も含めた3園を統合することにより適正な規模と良好な保育環境を整備します。なお、新保育園は旧吉川総合センターの敷地に整備し、社会福祉法人吉川福祉会による運営を予定しています。

(2) 北本町保育園の移転整備

[概要]

平成26年4月1日現在

保育園名	区分	構造	建築経過年数	児童数
北本町保育園	認可保育園	鉄筋コンクリート造	35年	132人

北本町保育園は、これまで地元地域の入園児童の増加や春日地区を始め他の地域からの児童の受入れに対応するため、定員を最大に増員して運営してきました。しかし、現在の敷地は狭く、園庭の大半を駐車場として使用せざるを得ない状況であり安全な遊び場が不足しています。また、袋小路になっていることから災害発生時の避難路の確保や積雪期には特に送迎車両の渋滞が発生するなどの問題があります。

さらに、平成25年3月の下正善寺保育園の閉園に伴う正善寺地域の児童の受入や今後も保育需要の増加が見込まれる春日地区の中心園である春日保育園の過密状態の解消、隣接する土橋地区の土地区画整理事業による新たな保育需要への対応が求められています。

これらの課題を解決するため、土地区画整理事業地内へ移転し、将来の保育需要も見据えた適正な規模と良好な保育環境を有する保育園を整備します。

(3) 中央保育園・古城保育園の統合、移転整備

[概要]

平成 26 年 4 月 1 日現在

保育園名	区分	構造	建築経過年数	児童数
中央保育園	認可保育園	鉄筋コンクリート造	35 年	102 人
古城保育園	認可保育園	木造	33 年	89 人

中央保育園は、沿岸部の高台の住宅地内に位置し背後を崖地とする袋小路の狭い敷地に立地しており、建物の老朽化も進み崖地の安全性や災害時の避難も懸念されます。また、園庭も狭く日常の屋外保育が十分に行える環境にありません。駐車場も無く付近の道路が狭いことから、送迎が集中する時間帯は施設周辺が非常に混雑し交通の支障となっており、特に冬期間の除雪や交通渋滞は深刻な状況です。これらの問題から、直江津区の地域協議会では、中央保育園の移転について自主的審議事項として協議が進められています。

古城保育園は、市内の保育園では唯一現在の津波浸水想定区域内に立地しており、安全面における対策が急務となっています。また、老朽化も進んでいるほか、敷地が狭く駐車場が確保できないことから、送迎時は路上駐車せざるを得ない状態となっています。

これらの課題を解決するため、同じ中学校区にある両保育園を統合し、直江津区の基幹的な保育園として適地に移転、整備することにより、適正な規模と保育環境を確保します。

(4) 名立区新保育園の整備及び民営化

[概要]

平成 26 年 4 月 1 日現在

保育園名	区分	構造	建築経過年数	児童数
名南保育園	認可保育園	木造	43 年	21 人
(私)たちばな保育園	認可保育園	木造	46 年	55 人

両施設とも耐用年数を大きく超え老朽化が著しい状況が見られます。さらに、私立たちばな保育園の立地場所は、平成 24 年に土砂災害特別警戒区域に指定されたほか、名南保育園も土砂災害警戒区域内に立地しており、児童の安全確保の観点からも対応が急がれます。

また、名南保育園の児童数は、近年 20 人前後で推移しており、同年齢の児童による適度な集団保育と異年齢児童との交流が難しい状況となっています。

これらの課題を解決するため、両保育園を統合し適地に移転、整備することにより、名立区における良好な保育環境を確保します。なお、新保育園は、私立たちばな保育園を運営する社会福祉法人江恵会での運営を検討します。