佐世保市保育所等施設整備指針

(令和3年度～令和7年度)

令和3年3月

佐世保市子ども未来部子ども支援課

1 本指針の位置付け

本指針は、「人・モノ・財源」といった行政資源に限られる現状において、国及び長崎県の補助を活用した保育所・認定こども園への施設整備補助を効率的かつ計画的に実施することにより、「第2期新させぼっ子未来プラン」に掲げる施策「幼児教育・保育の充実」のうち、幼児教育・保育における量の確保と質の向上を図るとともに、施策目標である保育所待機児童の解消を図ることを目的として定めるものです。

期間は、第2期新させぼっ子未来プラン（令和6年度まで）の改訂を踏まえて本指針の見直しを行うことを想定し、令和7年度までとします。なお、幼児教育・保育の需給状況や社会情勢の変化等により、必要に応じて見直すこととします。

2 保育所等施設整備における主な観点

(1) 待機児童の状況について

本市では、第7次佐世保市総合計画「子ども未来政策」の施策3「幼児教育・保育の充実」において、重要業績評価指標として、令和5年度の保育所待機児童数（10月1日現在）を0人とする目標を掲げるとともに、平成27年度より「新させぼっ子未来プラン（令和2年度から第2期）」において、保育所待機児童の解消を重要課題と位置付け、施設整備補助など様々な施策により、必要な受入体制の整備に努めてきました。

これまでの間、市内全域で見た場合、利用児童に対する定員総数を概ね確保し、年度当初の待機児童数はいずれも0人でしたが、どの年度においても、年度途中で待機児童が発生しており<表1>、そのほとんどを0～1歳児が占めています。その数は平成30年10月まで減少傾向にありましたが、翌年10月には増加に転じています。

令和2年度に入り、国内における新型コロナウイルスの感染拡大により、令和2年4月に発出された緊急事態宣言の対象が全国に拡大されたことを受け、本市においても、保育の提供縮小を市内施設に要請する等の対応を行ってきたところです。緊急事態宣言の解除後も影響は長期に及び、一部の保護者には保育所等の利用を控える動きも見られました。こうした要因もあってか、令和2年10月時点では前年同期に比べ利用児童数の大幅な減少が見られ、待機児童数も0人となりました。

加えて、全国的な出生数の減少も見られるなど、先行きは不透明な状況ではあるものの、これまでの傾向から見て、新型コロナウイルス感染症を巡る情勢が沈静化した後には、0～1歳児における保育ニーズは再び増加傾向に転じるものと見込んでいます。

<表1>待機児童数の推移

(単位:人)

	H28.4	H28.10	H29.4	H29.10	H30.4	H30.10	H31.4	R1.10	R2.4	R2.10
定員総数	6,732	6,732	6,805	6,805	6,861	6,961	7,039	7,039	7,161	7,161
利用児童数	6,340	6,987	6,494	7,057	6,460	7,048	6,502	7,222	6,660	7,122
待機児童数	0	46	0	21	0	5	0	41	0	0

※利用児童数には市外委託児童数も含む

(2) 幼児教育・保育の量の見込みについて

令和 2 年度から 5 年間の教育・保育の量の見込み及び確保策等について定める「子ども・子育て支援事業計画」においては、住民基本台帳の人口及び過去の利用実績からの推計等により、市内 6 エリア（佐世保中央、相浦、東部、日宇、中北部、北部）別の量の見込みを行っています。

これを令和元年度当初の利用定員と比較した結果、例えば、佐世保中央エリア（本庁舎、宇久行政センター管内）では 0 歳児の定員不足が予測されるものの、1 歳児以上の保育定員は今後も充足が見込まれる一方、陸上自衛隊駐屯地が立地する相浦エリア（相浦・黒島支所管内）、宅地造成が予定される日宇エリアでは、2 号認定・3 号認定の定員不足が見込まれるなど、地域によってニーズ、需給の差が顕在化しています（表 2）。さらに、相浦エリアでは教育定員についても今後不足が生じる可能性があるほか、中央エリアにおいてはオフィスビルの整備等による影響が見込まれるとともに、令和元年 10 月に開始した幼児教育・保育の無償化により、保育需要の伸びが予想されます。

前述したとおり、令和 2 年度には、新型コロナウイルス感染症の影響により、一時的な利用者の減少がみられたものの、本市としては、ポストコロナを見据え、これまでの傾向に基づく将来予測を踏まえ、待機児童の解消に向けて、全市一律ではない、きめ細やかな対策が今後も必要であると考えます。

(3) 保育所等の配置状況について

新させぼっ子未来プランの見直しに伴い実施した「子ども・子育て支援に関するアンケート」（調査期間：平成 30 年 10 月～同 31 年 1 月）において、教育・保育施設等の利用者の 70.5% が自宅近くの施設を、13.6% が勤務先の近くを利用し、また、施設利用希望者の 76.8% が自宅近くの施設の利用を希望している実態が明らかとなっています。

また、地域コミュニティ形成の観点からも、教育・保育施設が居住地の身近に立地していることで、児童が地域社会と関わることによる育ちへの好影響や、住民による児童の見守り等により、保護者が抱く安心感の醸成、地域活動の活性化などといった副次的な効果も期待できます。

一方で、特に人口減少が著しい地域においては、定員に満たない施設も見られ、長期的に見た場合、地域での保育を維持するために、いくつかの保育所等で規模の縮小や再編・廃止といった選択をとることも予想されますが、現状では市内の保育所等はほぼ各地域の日常生活拠点に位置しており、年度途中の待機児童の発生についても、多くは自宅近くの施設を希望したが入所できないことに起因していると考えられることから、住民ニーズの実態を踏まえ、教育・保育施設については、状況を見ながら、現在の配置状況を維持していくことが求められています。

加えて、人口減少時代における持続可能な都市経営を目指す本市の立場から、商業施設や宅地造成等の開発行為及び企業の立地等により、付近において保育・教育の需要増が見込まれる場合を除いて、新たな保育所等の立地及び既存施設による適正規模を上回る拡大を抑制するとともに、それぞれの地域における需要に応じた定員を確保することで、適切な教育・保育環境の確保を図っていく必要性が高まっています。

(4) 施設の老朽化について

本市における私立の保育所（保育所型認定こども園を含む）は計 51 件、幼保連携型・幼稚園

型認定こども園及び新制度移行幼稚園では 34 施設 72 件の建物(いずれも自己所有物件に限る、各施設からの回答結果に基づく)がありますが、令和 3 年 3 月 31 日現在、建設から 30 年を経過し、大規模修繕を実施していない施設が 44 件<表 3>にのぼるなど、老朽化が進んでおり、このうち 11 件の建物は昭和 56 年 5 月以前に建設された旧耐震基準でなおかつ耐震補強が未実施となっており、一部の建物では十分な強度を備えていない恐れがあります。

一方で、平成 27 年度から子ども・子育て支援新制度が始まり、幼稚園型認定こども園も補助対象としたことにより、補助の要望はそれ以前より増えています。また、特に幼稚園を出自とする施設では、元々の定員数が多いことに加え、その時々の幼児教育・保育のニーズに応じた整備を進めてきた結果、建て増しによる建物規模の増大や建物の複数化が進んでいる傾向が見られます。

全市で見る施設の更新のペースは、ここ数年では、市の補助制度を利用しない自主整備を除いて、およそ年 1~3 件前後となっています。例えば、建築から 40 年前後で建物を更新するサイクルを維持するためには、年間に 1~3 件の整備が必要と考えられますが、整備内容が大規模である場合など全ての補助要望に応えられないことも想定されるため、内装の更新や外壁塗装、設備の更新等については施設管理者の側で適切な維持補修を計画的に行ったり、施設規模の適正化に取り組む等、建物の長寿命化及びコスト低減のための工夫がますます重要となってきます。

このように、複数の施設が更新時期を迎えている一方、財政上の制約から 1 年間に着手できる施設整備件数・規模は限られていることから、今後は、限りある財源を効果的に活用しながら、耐震性の不十分な施設の解消を図っていくとともに、立地するエリアの幼児教育・保育の需要に応じた規模とした上で、条例に定める設備の基準上、必要とされるものについて、老朽化が進んだ施設の改修を計画的に進めていく必要があります。

<表 3>施設の築年数の状況 (令和 3 年 3 月 31 日現在)

(単位：棟)

	築 40 年超	築 30 年超	築 20 年超	築 19 年内	合計
保育所、保育所型認定こども園	5	7	8	31	51
幼稚園、幼稚園・幼保連携型認定こども園	17	15	8	32	72
合計	22	22	16	63	123

大規模修繕(本市で把握しているもの)を実施済の施設は、修繕年月日から起算した年数としている。

(5) 防災対策について

近年、長雨や豪雨による土砂災害や浸水被害が各地でみられることから、平成 27 年の水防法改正を受け、長崎県では水防法第 13 条第 2 項の規定により指定された河川(いわゆる水位周知河川)について、洪水浸水想定区域の指定及び見直しを図り、順次ハザードマップの作成を行うなど、災害のおそれがある区域とリスクが及ぶ範囲の明示を進めています。

また、国においても、浸水想定区域と居住誘導区域の重複は避けられないとしながらも、中小河川の浸水想定区域指定の義務付けや、主に大都市圏を念頭に置いた、住宅や施設等の建築を許可制とする「浸水被害防止区域」の創設を盛り込んだ水防法改正法案が提出される等、まちづくりにおける防災の重要性はますます高まっています。

そのような中、本市においては第7次佐世保市総合計画に掲げたコンパクト・プラス・ネットワーク型の都市構造の実現を目指す中で、特に市街地部について、生活利便性や災害リスクを考慮した、居住誘導区域や都市機能誘導区域を設定する「佐世保市立地適正化計画」の作成を進めています。

保育所等施設整備事業を推進していく上においても、災害時における児童の安全を第一に考え、佐世保市立地適正化計画の設定区域を念頭におきながら、土砂災害特別警戒区域のほか、浸水想定区域等も含めた災害リスクのある区域においては、新たな施設の立地を抑制する方向での対応が求められています。また、こうした区域に所在する既存施設からは、災害対策の強化を求める声が高まっています。

<表4 都市計画関連の規制>

区域	法に基づく行為規制等	
	従来	令和4年4月1日から
災害危険区域	住居用建築物の建築禁止、建築制限	開発行為の原則禁止、住居用建築物の建築禁止、構造制限
土砂災害特別警戒区域	開発区域内での保育所等の建築は許可必要	開発行為の原則禁止、建築における構造規制
地すべり防止区域	のり切り、切土等は許可必要	開発行為の原則禁止
急傾斜地崩壊危険区域	のり切り、切土等は許可必要	開発行為の原則禁止
浸水想定区域	なし	市街化調整区域における住宅開発（建築）の禁止
土砂災害警戒区域	なし	市街化調整区域における住宅開発（建築）の禁止

※改正都市計画法が令和4年4月1日施行。

(6) その他の観点について

①ポストコロナへの対応について

新型コロナウイルスの感染拡大の影響により、分散保育やソーシャル・ディスタンスの確保など3密（密閉、密集、密接）回避の徹底や、それに伴う行事の縮小など、施設での児童の過ごし方も感染予防に対応するとともに、その対策に従事する職員の負担増大といった問題も生じました。

また、行事の開催方法の見直しや、保護者等とのコミュニケーションや会議、研修をオンラインで行う動きも見られました。

こうした、コロナ下で起こった様々な変化により、施設整備についても、換気や衛生面での配慮、空間の確保といった新たな生活様式への対応や、職員が園に居ながら研修が受講できる環境など、ポストコロナの幼児教育・保育への適応といった視点が求められています。

②SDGs への対応について

2015年9月の国際連合サミットで採択されたSDGs（持続可能な開発目標）については、本市においても、第7次総合計画に取り組みを位置付けているところですが、目標の達成を目指すためにも、行政だけではなく、地域や企業等を含めた本市全体での取り組みが必要です。

幼児教育・保育の分野においては、SDGs上のゴール3「すべての人に健康と福祉を」、4「質の高い教育をみんなに」等が関連するものに挙げられますが、これに限らず、事業者に対しても地域での活動や環境への取り組み等を例に、SDGsを通じた地域への貢献が期待されています。

3. 保育所等施設整備における基本的な方向性

(1) これまでの施設整備状況

本市では、①幼稚園の認定こども園への移行②既存の保育所・認定こども園での利用定員の増③地域型保育施設等の活用、の順に従って供給量確保を図ることとし、既存施設による確保が困難な場合に限り、新規施設による確保を行う方針としており、加えて、新規施設の開設が複数計画されていた場合は、市内において保育所等の運営実績がある事業者を優先することとしてきました。

この方針に基づき、保育供給量の確保に必要な施設整備を図るとともに、老朽化した施設に対し、要望に応じて必要な修繕・改修に対する補助を実施することで、安全・安心かつ充実した教育・保育環境の確保に努めてきました。平成21年度から同27年度にかけて、長崎県の安心こども基金補助金等を活用した整備を集中的に実施し、市内の認可保育所全体の築年数の若返りが図られるとともに、耐震化も大幅に促進されました。

<表5>平成28年度～令和2年度の施設整備状況

整備年度	整備内容			補助金額 (実績ベース)
	【地域】施設	保育定員増	整備種別	
平成28年度	【北部】江迎青い実幼稚園	0人	改築	185,553千円
平成29年度	【相浦】相浦幼稚園	+137人	大規模修繕	440,582千円
	【中央】九州文化学園幼稚園		増改築	
	【東部】東明幼稚園		増改築	
	【中央】塩浜青い実幼稚園		創設	
平成30年度	【北部】楠栖保育所	+10人	改築	338,624千円
	【中央】御船保育園		増改築	
令和元年度	【中北部】皆瀬幼稚園	+20人	大規模修繕	231,107千円
	【中央】森のほいくえん		増改築	
令和2年度	【日宇】保育所海光園	+165人	増改築	
	【相浦】椎木保育所		増改築	
	【日宇】日宇保育所		増築	
	【東部】深信幼稚園		増築	

(2) 今後の施設整備に係る基本的な方向性

本市におけるこれまでの施設整備に係る実績・成果を踏まえる中で、今後、前述の主な観点を十分に考慮しながら、下記の各号に掲げる基本的な方向性に沿って、施設整備の効率的かつ計画的な推進を図るものとします。

①昭和 56 年 5 月 31 日以前に建設された（旧耐震基準）建物のうち、耐震強度の不足が明らかとなった施設において、児童の安全を確保するための耐震化を図るための整備

②施設の建築年数及び耐用年数の経過により、主要施設が老朽化し、児童の安全確保や置かれる環境に著しい影響がある場合に、改善を図るための整備

なお、新耐震基準による建物は一定の耐震性を有していることや、市内施設の築年数の状況及び老朽木造建築が少ないことを考慮し、本号による整備の対象は、建設から概ね 40 年以上を経過した施設を含む整備とします。

③子ども・子育て支援事業計画上の保育の供給量が不足または現に待機児童が存在しているエリアにおいて、整備前の施設だけでは増員に対応できない場合に、保育定員の拡充を図るための整備

④この他、社会情勢の変化や児童が過ごす環境の改善等に緊急に対応するため必要と認められる整備

なお、施設整備補助の優先度としては、利用児童の安全を第一に考え、基本的な方向性①、②、③の順としながら、利用者数や将来人口推計、当該エリアにおける待機児童の発生の有無、施設整備計画の内容、子ども・子育て支援事業の実施状況、法人の運営状況等の要素を総合的に考慮することとします。

(3) 今後留意すべき事項

①防災対策について

2（5）で記載したとおり、災害リスクのある区域における新たな施設の立地を抑制する観点から、既存施設がこうした区域へ移転する計画や新規施設を立地する計画に対しては、施設整備補助を優先的には行わないこととします。

一方で、災害リスクのある区域に所在する既存施設の改修等については、こうした施設が当地において長年にわたり幼児教育・保育を行ってきた実績に鑑み、地域の児童・保護者がこれからも安心して利用できるよう、防災対策に係るハード整備補助の可能性について、引き続き国の動向を注視するとともに、補助の選定を行う際には、災害対策の必要性についても一定考慮することとします。

②ポストコロナ及び SDGs への対応について

今後、施設整備を行う際には、効率的に換気できる配置や密接を避ける空間の確保、職員が園に居ながら研修を受講できる環境の確保など、コロナ後を見据えた環境整備について一定の配慮をお願いするとともに、事業者が施設整備に際して独自に行う SDGs の取り組みに対しても、選定の際に考慮するなど促進策について検討します。

<表2>地域別の児童数推計(量の見込み)と利用定員の比較表

地域	認定種別	利用定員 (元年度)①	令和2年度		令和3年度		令和4年度		令和5年度		令和6年度	
			量の見込み	(①との差)	量の見込み	(①との差)	量の見込み	(①との差)	量の見込み	(①との差)	量の見込み	(①との差)
本庁舎・宇久	1号認定	1,130	884	246	830	300	803	327	786	344	786	344
	2号認定	1,111	1,038	73	975	136	943	168	923	188	923	188
	3号認定(0歳)	230	275	-45	280	-50	286	-56	290	-60	292	-62
	3号認定(1~2歳)	835	748	87	776	59	781	54	787	48	791	44
	(2・3号合計)	2,176	2,061	115	2,031	145	2,010	166	2,000	176	2,006	170
	合計	3,306	2,945	361	2,861	445	2,813	493	2,786	520	2,792	514
相浦・黒島	1号認定	395	415	-20	409	-14	398	-3	390	5	382	13
	2号認定	393	487	-94	480	-87	467	-74	458	-65	449	-56
	3号認定(0歳)	68	126	-58	129	-61	132	-64	133	-65	135	-67
	3号認定(1~2歳)	345	368	-23	371	-26	373	-28	377	-32	378	-33
	(2・3号合計)	806	981	-175	980	-174	972	-166	968	-162	962	-156
	合計	1,201	1,396	-195	1,389	-188	1,370	-169	1,358	-157	1,344	-143
早岐・三川内・宮・尾	1号認定	885	613	272	582	303	577	308	586	299	581	304
	2号認定	726	720	6	684	42	678	48	688	38	682	44
	3号認定(0歳)	157	204	-47	208	-51	211	-54	214	-57	216	-59
	3号認定(1~2歳)	501	556	-55	569	-68	574	-73	577	-76	579	-78
	(2・3号合計)	1,384	1,480	-96	1,461	-77	1,463	-79	1,479	-95	1,477	-93
	合計	2,269	2,093	176	2,043	226	2,040	229	2,065	204	2,058	211
日宇	1号認定	440	393	47	412	28	425	15	418	22	426	14
	2号認定	387	462	-75	484	-97	499	-112	491	-104	500	-113
	3号認定(0歳)	93	131	-38	142	-49	151	-58	153	-60	159	-66
	3号認定(1~2歳)	295	344	-49	378	-83	406	-111	416	-121	420	-125
	(2・3号合計)	775	937	-162	1,004	-229	1,056	-281	1,060	-285	1,079	-304
	合計	1,215	1,330	-115	1,416	-201	1,481	-266	1,478	-263	1,505	-290
中里皆瀬・大野・柚木	1号認定	585	427	158	397	188	380	205	381	204	389	196
	2号認定	557	502	55	466	91	447	110	447	110	457	100
	3号認定(0歳)	130	136	-6	138	-8	141	-11	142	-12	143	-13
	3号認定(1~2歳)	399	355	44	382	17	383	16	386	13	387	12
	(2・3号合計)	1,086	993	93	986	100	971	115	975	111	987	99
	合計	1,671	1,420	251	1,383	288	1,351	320	1,356	315	1,376	295
吉井・江迎・原・鹿・小佐々・町	1号認定	320	261	59	245	75	234	86	224	96	224	96
	2号認定	458	307	151	288	170	275	183	263	195	264	194
	3号認定(0歳)	102	74	28	75	27	75	27	75	27	75	27
	3号認定(1~2歳)	260	206	54	218	42	219	41	216	44	215	45
	(2・3号合計)	820	587	233	581	239	569	251	554	266	554	266
	合計	1,140	848	292	826	314	803	337	778	362	778	362
合計	1号認定	3,755	2,993	762	2,875	880	2,817	938	2,785	970	2,788	967
	2号認定	3,632	3,516	116	3,377	255	3,309	323	3,270	362	3,275	357
	3号認定(0歳)	780	946	-166	972	-192	996	-216	1,007	-227	1,020	-240
	3号認定(1~2歳)	2,635	2,577	58	2,694	-59	2,736	-101	2,759	-124	2,770	-135
	(2・3号合計)	7,047	7,039	8	7,043	4	7,041	6	7,036	11	7,065	-18
	合計	10,802	10,032	770	9,918	884	9,858	944	9,821	981	9,853	949