

## 国立市保育審議会答申（案）

（前文）

私たちは、国立市長から「国立市の保育行政のあり方」についての諮問を受け、当審議会において審議を重ね、以下のとおり答申するという結論を得ました。

審議を重ねる中で、当然のこととして、各委員の間で共有できる認識が得られたもの、意見の相違が見られたものがありました。そのうち、特に共有できる認識が得られたものとして、「子どもの最善の利益」を最優先に考えるということがありました。

「子どもの最善の利益」は、子どもの存在そのものが大切にされ、その命、健康、豊かな育ちが守られる環境において初めて保障されるものであり、それは、子どもの保育に携わるすべての大人によって築き上げられるものです。これまでの国立市の様々な保育園・幼稚園で進められてきた質の高い保育のあり方を大切にし、それを一層高めていく視点を持ってこそ、そのことは実現できます。

当審議会では、このことをあらゆる論点における出発点にするという共通認識の下で審議を進め、豊かな可能性に満ちあふれ、生き生きとした子どもたちを地域でしっかりと育てていくために、国立市でのより良き保育のあり方をどうすべきかについて、その審議の全容を反映するように、答申としてまとめました。

### 1 幼稚園・保育園の役割、公立・私立の役割等、保育運営体制の整備について

#### （1）幼稚園と保育園について

幼稚園は、学校教育法に基づいた教育施設と位置づけられています。保護者の就労等の要件を問わずに入園できる施設であり、家庭を中心とした短時間保育により、子どもに教育を行うという役割があります。

保育園は、児童福祉法に基づいた児童福祉施設と位置づけられています。保護者が就労等の理由により保育にあたれない子どもを日中保育するという役割があります。同時に、保育所保育指針においては、保育所は養護と教育を一体的に行うものとされ、幼児教育を担う施設でもあります。

国立市では、9か所の私立幼稚園、5か所の公立保育園、6か所の私立保育園があり、それぞれの理念・方針に基づいた特色ある保育・幼児教育を行っています。

当審議会の中では、年齢が小さいうちは親子が一緒にいることで子どもの情操が安定する面があるという意見がありました。一方、小さいうちから集団生活に入ることによって、様々な大人、同年代・異年齢の子ども達と触れあい、刺激しあうことで、子どもにとって良い影響もあるという意見もありました。幼稚園も保育園も、それぞれ施設や職員などの基準、預かりの時間などの違いはありますが、子どもにとってどちらが良い、悪いという優劣をつけられるものではありません。大切なことは、子どもの保育に携わる大人が、子どもの最善の利益を最優先に考えて接することであり、またそうした環境が整えられていることです。

## 国立市保育審議会答申（案）

本来であれば、同じ就学前の子どもを保育・教育する施設として、保育園、幼稚園という区別をするべきではないという考えも十分に成り立ちます。ただ現状では、それぞれの制度に基づいて、それぞれの施設が、それぞれの理念に基づいた特色ある保育・教育を行っており、これを高めあうことで、保護者に選択の幅が広がることにもつながるなど、良い面もあると考えられます。保護者もまたあえて保育園を選び、また幼稚園を選んでいるのであり、その考えは大いに尊重されるべきです。

財政的な面では、保育園と幼稚園に係る公費負担の額に大きな差が認められるため、同じ就学前の子どもの公平性という観点からは、是正の余地があるのではという意見もありました。しかし同時に、保育所は乳児期からの子どもを抱え、また長時間の保育を行っている以上、負担額は高くならざるを得ない面もあります。とはいえ、特に私立幼稚園への公費負担のあり方や施設の改修・充実、また就園前の家庭で養育している保護者や子どもへの支援について一層の充実を図るべきだと考えられます。

なお近年では、幼稚園、保育園のいずれもが、入園している子どもや保護者だけでなく、地域の親子にも施設を開放したり、子育て相談に応じるなど、地域の子育て支援の拠点としての役割も担っており、今後もこうした機能の充実が望まれます。

### （２）保育園の公立と私立について

国の認可を受けている保育園は、公立であれ私立であれ、児童福祉法に基づき、同じ一定の基準を満たしている保育園であり、保護者が就労等の理由により保育にあたれない子どもを保育するという責務においては、違いはありません。

公立（公営）の保育園は市の職員が運営にあたり、私立（民営）の保育園は社会福祉法人その他の民間業者が運営にあたる（国立市内では社会福祉法人のみ）という違いがあります。

公立（公営）保育園は配置された職員の人件費その他の支出を市町村が負担して運営するのに対し、私立（民営）保育園は、国・自治体の基準に基づいた子ども一人当たりの運営費や一定の保育サービスを実施することで受けられる補助金等を受けて運営します。このため、公立（公営）保育園は入園する子どもの数などに左右されることなく保育を展開することが可能ですが、私立（民営）保育園は保育する子どもの数などにより経営面での影響を受けやすい面があると言えます。また、公立（公営）保育園は予算や公務員制度の制約で柔軟な予算執行や雇用が難しいなどの面がありますが、私立（民営）保育園は財政的な仕組みや雇用形態、私立（民営）という立場から、それぞれの理念に基づいた柔軟なサービスを展開しやすい面があると言えます。

国立市では、これまでに公立（公営）園同士で連携し、将来を見ずえてどのような保育が望ましいかなどを主体的に考え、実施してきており、保護者も一緒になって様々な保育サービスに積極的に取り組んできた実績があるため、公立（公営）園全体で保育の方針、経験などを共有、蓄積できる体制が整えられていると言えます。また行政が保育の実態を直接把握できるという面や、国立市内の保育園のガイドライン的な立場となるという面からも、公立（公営）保育園の役割は大きいと言えます。

## 国立市保育審議会答申（案）

一方、私立保育園は、国立市においては公立保育園よりも早く創立された園も多く、国立市の保育の基盤づくりや地域の子育て支援を担ってきています。私立保育園においても定期的な園長会の開催などを通じて市や各園相互の情報交換、情報共有を図り、積極的な研修等により職員の専門性の育成やスキルアップにも努め、東京都福祉サービス第三者評価を全私立（民営）保育園が受けていることなどから、十分に国立市の保育の需要に応え、保育の質を維持し、高めていく体制が整えられていると言えます。

公立保育園と私立保育園において、財政面や人事制度などにおける運営形態の違いはありますが、同じ子どもを保育するという責務においては違いはなく、子どもにとってどちらか一方が優れどちらか一方が劣っているということはないため、それぞれの創意工夫によって、より良い保育になるよう努め、相互に協力していくことが未来の国立市にとって大切であると考えます。

なお国立市には現在、市が設置した施設で社会福祉法人が運営するという公設民営の保育園が1か所ありますが、これについても当審議会の中でいくつかの意見が出されました。公設民営の保育園は、公立でありながら公営ではなく、民営でありながら私立ではないという立場から、園長会などいずれにも参加していない、またしにくい場面があることが認められます。また平成18年9月から導入している指定管理者制度では、5年に一度運営主体が代わる可能性があるため、運営主体にとっては長期的視点での保育の展開が難しいこと、保護者にとっては運営主体が代わった場合に子どもへの負担がかかることなどが不安な点として挙げられました。その点をめぐって、指定管理者制度は保育園にはなじまないとの意見が多く出されました。

### （3）国立市の保育のあり方について

すでに述べたように、子どもの豊かな育ちのために、子どもの最善の利益を最優先に考えるという点においては、幼稚園、保育園、公立、私立という立場での差はありません。

当審議会では、子どもの最善の利益を最優先に考えるためには、できる限り「保育の質」の維持・向上を目指すべきであるという基本的な方向性を共有しての議論がなされました。

保育の質とは、それぞれの施設の設置の基準を満たした上で、子どもの豊かな育ちのために、子ども一人ひとりの個性や成長段階に応じた保育・教育が、豊かな人間関係と遊具などの用意される中で行われるように配慮した、安全で安心な安定した環境のことです。そこではとりわけ、専門性を高く保持し、研修に努める保育専門家としての保育者の関わりが重要なものとなります。そのためには、保育に携わるすべての大人が最大限に努力し、相互に協力し、築き、蓄積し、守っていくよう努めなければなりません。

国立市の保育のあり方として、保育の質を向上することはあっても低下する方向に進んではならないという意見や、限りある財源の中にあるにしてもいかに保育の質を落とさずにサービスを拡充していくか、という議論が、当審議会においても数多く交わされました。

仕事と子育てを両立させたいと考える若い世代は着実に増えており、少子化の流れの中でも保育の需要は増えていくことが予想されます。乳幼児の保育には相当の費用が必要となりますが、誰でも働きながら子どもを育てられる環境を整備することで、若い子育て世

## 国立市保育審議会答申（案）

帯が国立市で生き生きと暮らすことができるようになると考えられます。

次の世代を担う子どもたちが心身ともに豊かに成長していくための環境の整備は社会全体の責任であり、それを支えていくためには、公共ができる限りのバックアップをする必要があります。そして、それはまた、国立市の未来のための投資でもあります。限りある財源の中において、このことを優先されるべき事項に位置づけることこそ、国立のあるべき姿と考えます。

根本的には、国全体の問題として、子育て・家族を大切にできる就労形態などを整えるべきであり、そのためには、国・自治体、企業、保護者等が一体となって、文化、風土を築いていく必要があると考えられます。それに向けて、国立市としても発言し、行動することを望むものでもあります。特に、日本の国としての保育・幼児教育への公的支出は多くの先進諸国と比べて低いことが知られています。その意味で、国等への積極的な提言も望まれるところです。

### 2 待機児解消に向けた定員計画及び保育サービスの拡充等を内容とした保育計画について

#### (1) 待機児童の解消について

国立市では、保育園に対する需要が、低年齢児、特に1歳児を中心に近年増加傾向にあり、保育園に申し込んでも入所できない、いわゆる待機児童が増加していることが認められます。一方、3歳以上児については、幼稚園も含め、市全体としては需要は減少傾向にあり、入園児童数が定員を下回っています。就学前の児童人口は減少傾向にありますが、女性の社会進出や景気の経済動向などから、今後近い将来において、低年齢児の保育園に対する需要が大きく減少することは想定されにくいと見られ、少なくとも現状の需要に対応するために、施設整備を含め、効果的な待機児童解消のための施策が必要であると考えます。

ただ、現時点で待機児童が多い状況があるからと言って、いたずらに子どもを保育園に詰め込むような方策は、未来を見すえた上では決して好ましくありません。当審議会では、こうした状況においても、保育の質を守っていくために、本来的・基本的には、認可保育所の整備で対応すべきものであると考えます。

しかし、新たな保育園を増やすことは、相当な経費がかかること、土地建物が必要であることなどが想定され、また待機児童を解消策するために、保育料を値上げするなど安易に保護者に負担をかけるようなことは極力避けるべきです。

そのため、まずは現状ある施設においても、工夫をしてできることを考える必要があります。当審議会で出された意見としては、現状で3歳以上については定員を割れている施設もあることから、定員を変更して低年齢児を受け入れることや、施設の改修や建替えの際に、現状のニーズに合わせた定員となるようにすること、受入児童の年齢について柔軟に受けられるような施設に改修することなどが挙げられました。また、私立園など特に老朽化した保育園が市内に多いことから、大規模な改修や建替えの際に、どこか一か所で仮園舎を

## 国立市保育審議会答申（案）

作り、順に利用するという方法も可能ならば財政的にも有効ではないかとの意見も出されました。

一方、幼稚園は定員割れしており、保育園においても3歳以上児の待機児童数はほとんどいないという現状を踏まえ、保育園の受け入れ体制の拡充にあたっては、既存の幼稚園、保育園の経営を圧迫するようなことがないように配慮する必要もあります。

子どもを生んでもすぐに働きたいという選択肢は当然あるべきですが、まずは父母を問わず育児休業を取得できる体制を整え、1歳児からの受け入れ枠を充実させるべきであるとの意見も出ました。さらに、場合によっては、事業所・官公庁における育児休業や、休業終了後の復職の保障を促進するような行政からの指導を徹底する必要もあるのではないか、という意見もありました。

また当審議会の中では、認定こども園の制度の活用も含めて、現状で定員割れをしている施設の多い幼稚園を活用する方法も探るべきではないか、との議論もありました。市内の幼稚園では通常の保育時間を超えて預かり保育を行っている施設があり、また現在市内にはありませんが、認定こども園は施設や職員配置などについて国や東京都の一定の基準が設けられています。しかし、幼稚園において、保育園の待機児童の受け皿としてのニーズがあるのか、採算があうのかという経営面の問題や、幼稚園に望むものを持っている保護者の戸惑いがあることなども考えなければなりません。幼稚園において預かり保育などを活用して待機児童の解消を図るための体制を整えるために、調理室などの施設整備や職員の人件費などの負担が増え、幼稚園としての保育の質を下げることがあることや、幼稚園型認定こども園についても、生活スタイル・生活リズムの違う者同士が一緒に過ごすことになることなどから、不安視した意見も出されました。現状国立市においては、低年齢児の待機児童が喫緊の課題となっており、3歳以上の幼児については、保育園、幼稚園とも定員を欠けている状況から、当審議会の中では、待機児童の解消策として幼稚園を活用することは、それほど有効な策とはなりえないのではないかと、という慎重な意見が多く挙げられました。認定こども園を目指すにしても、特に幼保連携型のようなしっかりとした体制に向けて準備段階を丁寧に追って進むことが必要ではないかという意見もありました。

認証保育所の活用についても、当審議会の各委員の施設見学などを踏まえ議論がなされました。認証保育所は大都市の保育需要に応えるために東京都が独自の基準を設定した施設ではありますが、施設や職員などの基準や実態の運営の面について十分な配慮が必要であり、保育の質の観点から、国立市における待機児童の解消策として、積極的に活用することについては慎重な意見が多く挙げられました。

### (2) 保育サービスの拡充について

国立市における新たな保育サービスとして、当審議会では、保育園、一時保育、病児保育、検診等の子どもに関する総合的なサービスが受けられる施設の創設や、家庭保育を行っている世帯の保護者が病気やけがなどで保育ができなくなった場合の緊急的な受け入

## 国立市保育審議会答申（案）

れができるような一時的な預かり事業の拡充などの提案がありました。

長期的には、保育サービスの拡充の計画にあたっては、子どもの生活リズムや体力的な負担等を考慮しながら検討するべきです。一方、多様な保育需要があるという現状もあるので、適切に保育需要を把握し、市として何を実施し、何を実施しないのかという優先順位をよく検討して計画する必要があります。待機児童の解消や保育サービスの拡充の施策のために、場合によっては、市全体の予算等の枠組みから見直す必要があるとの意見も出されました。

また、国立市の年間歳出予算総額約250億円のうち約19億円を約1,100人の子どもの保育のために支出されているという現状の中で、待機児童の解消のために、公立保育園の民営化も一つの案として検討に値するものであるとの意見もありました。公立保育園と私立保育園の市の財政負担の差は明らかであるので、民営化することで生まれた財源を待機児童の解消策や保育サービスの充実などに充てる可能性が生まれることが考えられます。ただしそれには、在園児童への影響や、前述したとおり公立保育園も一定の重要な役割を果たしていることなどを踏まえて、慎重に議論していく必要があります。早い段階から民営化について検討していれば、市の財政が立ち行かなくなった段階で選択肢がなくなって民営化した場合と比べ、むしろ子どもが急激な変化にさらされないという面もあることも指摘されています。

一方で、公立保育園の民営化については、これまで4園の公立（公営）保育園が築いてきた保育の蓄積を今後も守っていくべきであることなど、反対の立場からの意見も出されました。また、子どもに関する施策を財政的な視点で見るべきではなく、むしろ保育の質の維持・向上のためには私立保育園を公立化、または私立保育園に対する市の支出額を公立保育園並に引き上げるべきであるとの意見もありました。

施設の耐震化など子どもの安全面のための補助の拡充や、保育の質を底上げするための行政からの支援については、公立・私立を問わず向上していくべきであるという点においては、各委員とも共通の認識を持つことができました。また認証保育所など認可以外の保育園に入園している子どもについては、認可の保育園よりも低い基準の施設に、認可の保育園よりも高い保育料を払って利用している現状があるので、公平性の観点から、認可以外の保育園の質の向上のための支援、保護者負担軽減のための補助などを今後検討する余地があるのではないかとこの意見もありました。

また、保育の質の維持・向上を目指すことは当然に必要ではありますが、保育園を利用する人、しない人、利用したくてもできない人を含め、すべての住民が負担している限りある財源を、公平かつ有効に使うため、子どもにかかる予算であっても、できるだけ多くの子育て世帯に質の高い保育サービスを提供していくためにはどうすればよいのかという、財政的な視点を持つことも当然必要であるとの意見もありました。

### 3 その他、全体について

当審議会では諮問を受けた事項以外に、子どもの施策全般にかかることについても様々

## 国立市保育審議会答申（案）

な議論が交わされ、以下のような意見が出されました。なお、これは個々の意見として列挙するものであり、審議会としての一致した結論というものではありません。

- ・市内の幼稚園、保育園とも老朽施設が多い現状を踏まえ、市として老朽化・耐震化対策を早急に図るべきである。
- ・幼稚園・保育園を含め、保護者の経済的な負担の軽減を市として図るべきである。
- ・保育園と幼稚園が必要な情報交換をし、互いの現状を理解し、場合によっては問題を話し合うことで国立の保育・教育が豊かなものになるよう、保育園、幼稚園関係者や一般市民で構成される審議会、あるいは知れに類する定期的、継続的な集まりを立ち上げてほしい。
- ・保育園の施設として、保育の中で寝食分離ができるようになることが望ましい。
- ・子どもを扱うという特性上、幼稚園・保育園の職員、特に非常勤職員について、安定した雇用待遇となるよう市として配慮するべきである。
- ・市内には公立の幼稚園がないので、保護者の立場からは、基準となるもの、ガイドラインとなるものがない。
- ・家庭訪問事業などの子育て支援策を市として拡充してほしい。
- ・核家族化が進む中で、身近に育児相談やストレスのはけ口がなく孤立しがちな保護者のメンタルケアを図るため、保健師や心理相談員などの定期的な訪問や家庭内で受けられるような支援策を市として拡充するべきである。
- ・市の施策の中で、子どもに対する施策に最も予算をかけてほしい。
- ・国や東京都へ、現行の保育制度を守るよう、また保育にかかる予算を増額するように市から働きかけてほしい。
- ・保育のあり方や子育て支援施策を考える際には、子どもたちの命や幸福に関わることであるからこそ、法律や財政の仕組みを踏まえ、理想論にとどまらない、現実的な政策論議、制度設計が必要である。

## 4 おわりに

## 国立市保育審議会答申（案）

国立市の保育が今後どうあるべきかは極めて難しい課題です。具体論については、国立市の財政の状況や国や東京都の意向また政治や社会の動向を考慮せざるを得ず、様々な意見が出ています。本報告では、多様な意見についてあえて併記して、市民の皆様の今後の討議に供したいと考えました。

しかし、国立市の将来を考えるならば、今の子どもたち、そして今後生まれてくる子どもたちがその未来を作っていくことを基本に置く必要があります。その子どもたちにとって最良の環境を用意することが、結果としてよき未来を切り開くこととなります。そのための財政的人員的投資を進めることは将来の国立を作るための最も優れた投資となることでしょう。

現実はどう工夫していくかについては、保育園・幼稚園の現場で働く人や国立市の行政に携わる職員とともに、国立市の保護者や市民すべての知恵を結集する必要があります。無制限に保育のために予算を振り向けることは出来ないことは明らかです。他にすべき課題は国立市において山積しているに違いありません。審議会としては幼い子どもの保育の問題は最優先事項であるべきだという認識の下、種々の工夫の可能性について審議の過程でいろいろと議論してきました。その各々の案の持つ困難も指摘され、とりわけ保育の質を低下させず、むしろ向上していくことの重要性が改めて認識されました。

未来のための投資、その最も基盤にあり、中核となるものが保育の問題です。その機会の拡大と質の向上のために国立市が総力を挙げて取り組んで頂けることを願っています。