

# 公立保育園民営化についての基本的な考え方について

## 1. 国立市における保育サービスの現状分析について

### (1) 保育園の役割と現状

- 制度、指針、計画など
- 待機児童の状況
- 公立・私立保育園の設立と各園の概要
- 保育関係施設について
- 各保育関係施設について [第2回資料2](#)

### (2) 公立・私立保育園の保育サービスについて

ここでは、国立市内の保育関係施設がどのような保育サービスを行ってきたか、ソフト・ハードの面から現状分析を行います。

#### 視 点

- 「保育所保育指針」に基づく国立市の保育のあり方とスタンダード
- 一時保育、アレルギー児対策、しょうがい児対応などにみる保護者のニーズと保育課題
- 市内保育関係施設の保育サービス概要 [第2回資料3](#)
- 公立・私立保育園の施設状況 [第2回資料4](#)

## 【第2回審議会での確認事項】

### A. これまでの公立・私立保育園の運営

- 公立保育園では、古くは50年の歴史をもつなか、子どもたちの成長を見守ることを大切にし、一貫した保育を行うための職員体制を維持できるよう努めている。また、人との関わりが大切であることなどから異年齢交流による行事や体験を大切にしている。これまでに産休明け保育やしょうがい児保育、延長保育など保護者の要望に答えながら職員会議などの合議制により、その年の子ども達にあった年度の行事・計画をたてて保育を行っている。
- 私立保育園では、古くは60年の歴史をもち、専門職の職員研修などによる職員の質の向上環境に努め、公立保育園同様に異年齢交流や合同保育などを取り入れた保育を行っている。特に近隣に居住する職員を採用することにより、緊急時などに柔軟な対応ができ、また地域の人とのつながりを大切にしている。
- 公立・私立保育園とも、異年齢交流、合同保育、専門研修など多岐にわたる保育を実施し工夫している。これまでの各園の長い歴史における保育実績を積み、園毎に個々の保育観や保育手法は異なっているが、保育所保育指針に基づく一定基準の保育が行われている。保育水準については、保護者懇談会、クラス交流やアンケートなどによる保護者からの要望・意見を丁寧に聞き取り、実行していることや、既に私立保育園では第三者評価を行っていることなどから、公立保育園、私立保育園に係らず、各保育園では高い水準の保育を目指している。
- 幼稚園では、共働き家庭の保護者は預かり保育などを利用し、保護者が子育て施設を選択していることなどから、もっと保育園、認定こども園など全体の子育てサービスで、子育て世代のそれぞれのニーズに沿った保育・幼児教育の環境を整えることが大切である。

### B. 求められている保育

- 一時保育は2か所で実施しているが、子ども・子育て支援事業計画において更に1か所を必要としている。

## 【参考】保育所保育指針（平成20年3月） 一部抜粋

### 2 保育所の役割

(1) 保育所は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第39条の規定に基づき、保育に欠ける子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない。

(2) 保育所は、その目的を達成するために、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている。

(3) 保育所は、入所する子どもを保育するとともに、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割を担うものである。

(4) 保育所における保育士は、児童福祉法第18条の4の規定を踏まえ、保育所の役割及び機能が適切に発揮されるように、倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断をもって、子どもを保育するとともに、子どもの保護者に対する保育に関する指導を行うものである。

### 3 保育の原理

#### (1) 保育の目標

ア 保育所は、子どもが生涯にわたる人間形成にとって極めて重要な時期に、その生活時間の大半を過ごす場である。このため、保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために、次の目標を目指して行わなければならない。

(ア) 十分に養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中で子どもの様々な欲求を満たし、生命の保持及び情緒の安定を図ること。

(イ) 健康、安全など生活に必要な基本的な習慣や態度を養い、心身の健康の基礎を培うこと。

(ウ) 人との関わりの中で、人に対する愛情と信頼感、そして人権を大切にすることを育てるとともに、自主、自立及び協調の態度を養い、道徳性の芽生えを培うこと。

(エ) 生命、自然及び社会の事象についての興味や関心を育て、それらに対する豊かな心情や思考力の芽生えを培うこと。

(オ) 生活の中で、言葉への興味や関心を育て、話したり、聞いたり、相手の話を理解しようとするなど、言葉の豊かさを養うこと。

(カ) 様々な体験を通して、豊かな感性や表現力を育み、創造性の芽生えを培うこと。

イ 保育所は、入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮し、保育所の特性や保育士等の専門性を生かして、その援助に当たらなければならない。

#### (2) 保育の方法

保育の目標を達成するために、保育士等は、次の事項に留意して保育しなければならない。

ア 一人ひとりの子どもの状況や家庭及び地域社会での生活の実態を把握するとともに、子どもが安心感と信頼感を持って活動できるよう、子どもの主体としての思いや願いを受け止めること。

イ 子どもの生活リズムを大切にし、健康、安全で情緒の安定した生活ができる環境や、自己を十分に発揮できる環境を整えること。

ウ 子どもの発達について理解し、一人ひとりの発達過程に応じて保育すること。その際、子どもの個人差に十分配慮すること。

エ 子ども相互の関係作りや互いに尊重する心を大切にし、集団における活動を効果あるものにするよう援助すること。

オ 子どもが自発的、意欲的に関われるような環境を構成し、子どもの主体的な活動や子ども相互の関わりを大切にすること。特に、乳幼児期にふさわしい体験が得られるように、生活や遊びを通して総合的に保育すること。

カ 一人ひとりの保護者の状況やその意向を理解、受容し、それぞれの親子関係や家庭生活等に配慮しながら、様々な機会をとらえ、適切に援助すること。

### ( 3 ) 保育の環境

保育の環境には、保育士等や子どもなどの人的環境、施設や遊具などの物的環境、更には自然や社会の事象などがある。保育所は、こうした人、物、場などの環境が相互に関連し合い、子どもの生活が豊かなものとなるよう、次の事項に留意しつつ、計画的に環境を構成し、工夫して保育しなければならない。

ア 子ども自らが環境に関わり、自発的に活動し、様々な経験を積んでいくことができるよう配慮すること。

イ 子どもの活動が豊かに展開されるよう、保育所の設備や環境を整え、保育所の保健的環境や安全の確保などに努めること。

ウ 保育室は、温かな親しみとくつろぎの場となるとともに、生き生きと活動できる場となるように配慮すること。

エ 子どもが人と関わる力を育てていくため、子ども自らが周囲の子どもや大人と関わっていくことができる環境を整えること。

## 4 保育所の社会的責任

( 1 ) 保育所は、子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人ひとりの人格を尊重して保育を行わなければならない。

( 2 ) 保育所は、地域社会との交流や連携を図り、保護者や地域社会に、当該保育所が行う保育の内容を適切に説明するよう努めなければならない。

( 3 ) 保育所は、入所する子ども等の個人情報適切に取り扱うとともに、保護者の苦情などに対し、その解決を図るよう努めなければならない。

## 【参考】保育審議会答申（平成22年3月） 一部抜粋

### ●国立市の保育のあり方について

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、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子どもと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。また、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という意見も出されました。

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、子どもに対する施策を充実させる中で、とりわけ保育事業について、それ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。

### ●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、後段で述べるとおり、待機児童の解消のために、公立保育園のあり方そのものについて、保育の拡充のための財源を増やすという観点から検討すべきであるとの意見もありました。ただし当審議会においては、現段階では財政面からの検討やその推進については慎重な意見が多く出されました。

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。例えば、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必要性などです。また認証保育所など認可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、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視点を持つことが必要であるとの意見もありました。

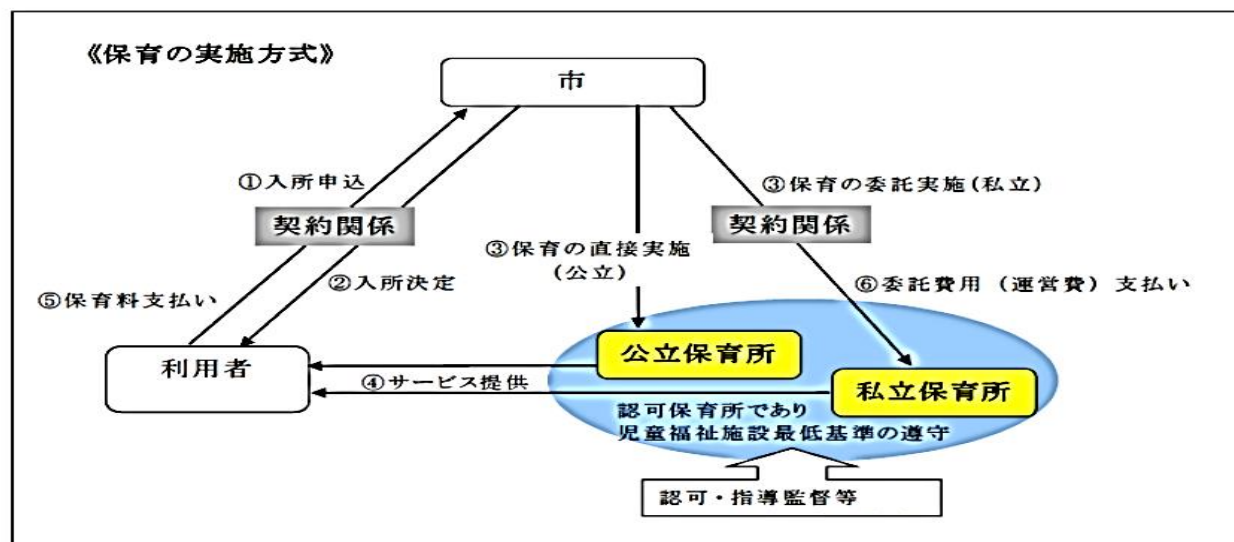
いずれにしても、保育サービス拡充のための施策を策定するにあたっては、まず市行政が幼稚園、認可保育所、認証保育所などの現場における実情（設備状況、職員の状況、保護者のニーズなど）を、より直接的かつ正確に把握することが、大前提としてなされなければなりません。その点で、委員からは、市として現場の状況把握が十分とはいえないのではないかと懸念する意見が出されました。

## 2. 保育園民営化の現状

《保育園（認可保育所）の設置根拠》（児童福祉法第35条）

○公立保育園；市町村は、（略）あらかじめ、厚生労働省で定める事項を都道府県知事に届け出て、児童福祉施設を設置することができる。

○私立保育園；国、都道府県及び市町村以外の者は、（略）都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。



《保育の実施方法》

市は保育を実施する際に、公立保育園で直接実施するか、民間の私立保育園に委託して実施するかのいずれかの方法により保育サービスを提供する。いずれの場合も、利用者と市との契約関係は変わらない。保育園における民営化とは、「保育の実施」という公共サービスを民間に委託して提供するものである。

## 《民営化とは》

民営化には、「移管」と「委託」があります。

- 移管；公立保育所を廃止し、民間の保育所を新設する。（民設民営）

設置主体、運営主体ともに市から法人に変更となる。土地は貸与、建物は譲渡するケースが多い。

- 委託；公立保育所のまま、運営のみ委託（公設民営）

運営主体のみ市から受託者（指定管理者含む）に変更となる。



方式	直営（公設公営）	委託（公設民営）	移管（民設民営）
保育所	公立（市立）保育所		民間（私立）保育所
設置主体	国立市		社会福祉法人 (学校法人、NPOなど)
運営主体	国立市	社会福祉法人 (学校法人、NPOなど)	社会福祉法人 (学校法人、NPOなど)
施設（家屋）	市所有（都所有・貸与）		譲渡
職員	市職員（公務員）	法人職員	
運営費	一般財源（委託料）		保育所運営費（公費負担）



## 【民営化の実績事例】

第1回目審議会において、審議会委員から、他自治体の民営化の成功例や失敗例など中立的な情報を提供してほしいとの声がありました。ここでは、多摩地区における保育園民営化の状況と、民営化の検証報告を行っている自治体事例を取り上げて、民営化した保育園が、その後どのように保育サービスが行われているか検証を行います。

- ★他自治体の民営化実績 [第2回資料5](#)
- ★区立保育民営化検証結果報告書【概要版】（世田谷区） [第2回資料6](#)
- ★区立保育民営化検証結果報告書（世田谷区） [参考資料](#)
- ★東久留米市立保育園の民営化後の保育の検証について [参考資料](#)（第4回追加）
- ★横浜市市立保育所民間移管検証結果報告書 [参考資料](#)（第4回追加）

## 【他自治体事例にみる民営化において必要な視点 一世田谷区例から】

### ○民営化においては、その背景、基本的な考え方、目的が示されている。

働く女性の増加や子育て世代の転入等による保育需要の増加に加え、就業形態の多様化等により、様々な新しい保育サービスが求められるようになった。こうした状況を踏まえ、多様化する保育ニーズに応えるとともに、保育サービス全体の活性化、行政運営の効率化を進めるため保育園の民営化を進めることとした。平成17年3月に区が策定した「世田谷区子ども計画」では、保育サービス待機児の解消、多様な保育サービスの充実など5つの視点から保育施策を推進するとし、こうした中で区立保育園の民営化が進められてきた。民営化の目的は以下のとおり。

- 1) 多様な保育ニーズへの対応 — 長時間延長、休日・年末保育等の実施
- 2) 保育サービスの活性化と質の向上
- 3) 行政運営の効率化

### ○民営化に向けては、「ガイドライン」の作成が大切である。

区は、区民や事業者に対して、あらかじめ民営化に対する十分な情報提供が必要と考え、民営化の一定の基準、ルールとなるガイドラインを作成している。

### ○民営化によって、多様な保育ニーズへの対応を行っている。

長時間延長保育、休日・年末保育園、産休明け保育などの、「多様な保育サービスの充実」を図っている。

### ○民営化によって、保育サービスの活性化と質の向上を行っている。

民営化園の保育において、遊び・生活・行事では、事業者の理念、特色を活かした工夫、改善を取り入れ、保育室の使い方や玩具の選定などに優れた工夫がなされ、給食での保護者の評価も極めて高く、アレルギー対応も丁寧に取り組んでいる。引継ぎ当初の職員の連携、健康管理・安全管理に関する保護者への報告、若い職員が多く、経験が浅いため育児相談がしにくい等の改善課題があるなか、職員配置や人材育成等に力を入れ、保護者との連携については、各園とも保護者、職員双方の努力があり、時間とともに概ね相互の信頼を得られている。

また、区立保育園と民営化園における行事や保育手法に関する見解の違いを課題の発見につなげ、互いが自らの保育を見直すことで、民営化の経験が世田谷区の保育全体の質の向上と活性化に活かされることになっている。特に区立保育園はいずれの園も平均的、普遍的な保育であり、保護者もそこに信頼を置いている。しかし、その安定性の中で、課題の発見の機会や努力が損なわれないよう、民営化の経験を区立保育園全体の保育の質の向上につなげる仕組みをつくる必要がある。

## ○民営化によって、行政運営の効率化を行っている。

民営化前と比較すると、区の財政負担は軽減されており、将来的にも区の負担経費は大きく変わらないことが想定されている。民営化による区の財政負担の軽減により生じた財源は、保育サービス待機児解消などの原資として活かされていると言える。

## ○民営化へのプロセスが大切である。

区も事業者も子どもへの影響を懸念して保護者の不安と向き合い、7割近くの保護者が概ね不安は解消されたとしている。一方、不安を拭いきれなかった保護者も3割近くおり課題を残しているものの、民営化を受容しようとする保護者の努力に十分配慮し進めることとしている。

事業者の選定においては、外部の学識経験者等を含む事業者選定委員会が専門的、客観的に事業者を選定することを基本としつつ、視察や意見交換など保護者の参画の機会もつくりながら進めた選定の手順は適切であったと評価している。運営主体を社会福祉法人等から選定することとしたことは、様々な不安を伴う民営化の特性を考慮すると、法人が持つ児童福祉の理念や公共性・公益性が保護者の安心の担保となっており、結果的には適当であったとしている。

引継ぎや3か月間の合同保育の期間は適当だったが、保育観の違いや立場の不明瞭さがあり職員には苦労が見られる面もあり、事前に職員が引継ぎや合同保育の意義を主体的に考えられる取り組み、相互に認め合える関係づくりなどが必要であったとしている。区立保育園の継承を引継ぎの前提としたが、事業者の保育の実施や保護者との関係構築の障害になる場合もあり、事業者が保護者の理解を得ながら、自らの理念に基づき保育の質の向上を図る円滑な引継ぎの必要性を推察している。また、保護者も事業者を受け入れようと努力しており、事業者には、時間をかけて、保護者の意見を聞き、説明し、話し合い、理解を得ていく配慮や努力が求められるとしている。

民営化では大量の職員を異動、採用することから、職員配置や人材育成に関しては事業者の苦労が見受けられ、また各事業者とも、円滑な移行に向け努力したが、移行当初は保護者から職員の対応に対する不安や不満の声があったとしている。

## ○民営化における総合的な視点

民営化園では、子どもの視点に立って、新たな保育サービスに柔軟に取り組むとともに、区立保育園の保育の水準を下回ることなく、それぞれの事業者の理念、特色を活かした工夫や改善が図られており、質の高い保育を実践している。民営化が、それぞれの地域における子どもの育ちや保護者に対する支援の充実、さらに、世田谷区全体の保育の質の向上や活性化をもたらすことが期待できるとしている。民営化は、保護者、事業者、区職員等、多くの関係者の多大な努力のもとに成立しており、それぞれの関係者の子どもの最善の利益を追求した細やかな配慮、膨大な話し合いや作業があって、実現することができたとしている。

## 「国立市における保育民営化の基本的な考え方」の検証

### ●国立市での確認事項1 背景、基本的な考え方、目的

#### 【諮問書より】

- 国立市では、超少子高齢化・人口減少社会を背景に、将来の社会基盤を支える子どもを、従来にも増して“子は国立市の宝”と捉え、子どもの利益を最大限に尊重することとしております。そのためにも、子どもの健やかな育成と女性の社会参画への積極的な支援及び総合的な子育て支援の更なる取り組みを進め、“国立で育ち国立で子育てをしたいと思える街”を目指します。
- 核家族化や共働き家庭の増加、就労形態の多様化が進み、これに伴い、質の高い幼児期の学校教育・保育の提供、多様な子育て支援の充実、保育所の待機児童の解消などの子育て支援へのニーズが一段と増加しております。なかでも待機児童の解消に向けて保育の受け皿の拡充は、国立市にとっても喫緊の重要課題として挙げられております。
- 国立市は、今後、待機児解消や必要とされる保育サービスの更なる充実と提供を進めるため、限られた財源のなかにおいて、公が提供しているサービスの役割を見直しながら、民が提供できるものは民に移行し、そこから生まれる効果を最大限に活用することで持続可能なサービスを提供する必要があります。

社会経済の伸び悩みや女性の社会参画が足踏みしているなか、雇用においては、一定水準の条件を備えた雇用環境の整備が求められており、行政においては、こうした社会環境に影響している貧困に苦しむ子育て家庭への手厚い支援が求められている。なかでも一人親家庭において、この問題に直面している状況は看過できず、経済的支援とともに各家庭のニーズにあった保育サービスを早急に進める必要がある。また、子育て家庭全般に対しては、増加する保育需要への対応や、就労形態の多様化に対応できる保育サービス、更には質の高い幼児期教育などへの保護者の関心が高まるなどの様々な保育ニーズに応えていくことが求められている。

特に待機児課題が解消されていない現在、保育を受ける必要がある児童において、同じ条件で保育の受入れができていない児童に対して市は、公平な保育環境を早急に整える必要がある。⇒平成27年4月1日現在、待機児童119人（第1回審議会資料11）

保育環境を整えることは市全体の課題であるため、保育水準を担保することを前提に、公立園・私立園を区別することなく保育サービス全体の課題として取り組む必要がある。そのために市は、民営化により得られる効果を子育て家庭への支援に対して最大限活用できるよう努力しなければならない。

## 国立市での確認事項 2 多様な保育ニーズ・保育課題

「国立市子ども総合計画（第三次策定中）」「国立市子ども・子育て支援事業計画」「国立市子ども・子育て支援事業に関するニーズ調査報告書」等から抽出される行政課題

### 国立市が実施すべき行政課題

#### ○待機児解消対策

国立市での認可保育園は、現在 4 園の公立保育園と 9 園（平成 27 年度 1 園開園）の私立保育園があり、その他、認証保育園 2 園、家庭的保育事業が 3 か所で行われている。平成 28 年度には認可幼稚園と認可保育園が連携し、1 園の認定こども園（小百合学園）が開園し、1 園の認可保育所（JR 中央線高架下）が開園する予定である。

平成 27 年 4 月 1 日時点で、待機児童は 119 人で、このうち 111 人が 0～2 歳児童で、今後新たに保育施設を新設する必要がある。今後、国立市が平成 27 年 3 月に策定した国立市子ども・子育て支援事業計画に沿って取り組みを進める。

#### ○一時預かり事業の拡充

保育園が実施している一時預かり事業では、国立市子ども・子育て支援事業計画に沿って、新たに 1 施設 6 人以上の枠の確保に努める必要がある。

#### ○養育が困難な家庭への支援としての緊急保育

養育が困難な家庭の相談等を受けるなか、一時的に保育が必要とされるケースに対応するために迅速かつ確実に確保できる緊急保育が必要である。

#### ○病児・病後児保育事業

病児・病後児保育事業については、1 か所で実施している。国立市子ども・子育て支援事業計画では全体の確保必要量が達しているもの、地域性やインフルエンザ流行の時期などに定員が超え利用できないなどのニーズもあることから 2 か所目の設置を検討している。

#### ○長時間延長、休日・年末保育

長時間延長については、子どもへの負担の配慮や、親の就労延長の助長にもつながりかねないことなど十分検討する必要がある。また、休日・年末保育については、ニーズの把握や保育事業者との意見交換が必要である。

#### ○発達が気になる子どもとその家庭への支援

発達が気になる子どもの保育にあたっては、職員配置の充実により対応を行っている。また、保育士のスキルアップを図るための研修や発達支援室の支援を受け保育環境の向上を図っている。今後も、保育士のスキルアップと核となる職員の養成など体制の仕組みづくりが必要である。

#### ○在宅で子育てを行っている家庭を孤立させないための地域子育て支援機能

現在、各保育園では、園庭開放や育児相談などの地域活動をおこなっている。今後も、関係部署や地域との連携を強め、在宅で子育てを行っている家庭への支援の視点を持ち地域子育て支援機能を担うことが重要である。

#### ○災害時・緊急時の対応

地震や火災などの緊急対応については、各保育園がマニュアルなどに沿って法定で定められた訓練を定期的に行っている。また、災害備品や食料などの備蓄品も各園で対応できるよう整備を進めている。市は今後更に、大災害時における緊急保育などの対応や連携について強化することが重要である。

#### ○成長段階に応じた幼児教育の充実

公立・私立の各保育園で、厚生労働大臣告示の「保育所保育指針」に沿って幼児教育※が行われている。保育園における幼児教育の在り方などの検証をし、向上を目指すことが重要である。

※「保育所保育指針」の教育に関わるねらい及び内容として、「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域に基づく幼児教育。[第1回資料8の6～8頁参照](#)

### 国立市での確認事項 3 保育サービスの活性化と質の向上

他自治体事例等から抽出される事項

- 公立保育園民営化において、保育の質が担保されること、すなわち保育環境が最も重要視されなければならない。認可保育園は、公立か私立に係らず、保育のねらいや保育内容については、厚生労働大臣告示の「保育所保育指針」に沿って保育が行われ一定の質が担保されることとなるが、具体的な保育方法については、各保育園が保育理念や保育方針に基づき工夫をもって行うこととなる。よって、民営化前に、ガイドラインなどの規定を定め、事業者が保護者の意見・要望を取り入れながら、現行の公立保育園の遵守すべき保育内容を引継ぎ継承できるようにすることが大切である。このことが担保されたうえで、保育サービスの工夫と更なる質の向上を目指すべきである。
- 公立保育園の民営化にあたっては、公立保育園の保育を引き継ぎながらも、利用者の声を大切にし、集団生活、遊び、行事などの保育内容や教具の活用において、事業者の理念、特色を活かした工夫、改善により保育サービスの向上を図る必要がある。例えば、行事などについては、早い時期に変更し保護者からの不満の声があったとの事例をみると変更が必要な場合においては、保護者との丁寧な意見交換が必要である。
- 保育の質の向上のためには、日々の保育を常に振り返り見直していく必要がある。保育園民営化が、その大きな機会となるよう市、事業者が保育事業をどのように進めるか、民営化を進める前段、あるいは民営化後も引き続き行事や保育手法等に関する課題の発見につなげ、これを市の全体の保育課題とできるよう仕組みや機会をつくるのが大切である。
- 健康管理や安全管理は、保育にとって重要な取り組みで細心の注意を必要とする。引継ぎにあたっては、従前から実施している訓練や研修とマニュアルなどをよく引き継ぐことが大切である。また、子どもが病気や怪我をした際などの保護者への報告としての「申し送り」などの手順の徹底が重要との事例は注視する必要がある。

○公立保育園民営化において、若い職員が多く配置されることにより、その経験年数から育児相談などに対する保護者の不安の声が聴かれるケースがあるようであるが、この保育力の課題については、民営化に伴うことに限らず職員研修や人材育成等に力を入れスキルアップを図ることにより、保護者相互の信頼を得ることが大切である。

なお、保育の質の対応として、民営化後に常勤職員の比率を高くした事例や、法人内の異動あるいは外部からの経験職を採用するなどにより年齢・経験年数のバランスを考慮した職員配置に努めている事例がある。保育士の正規職員の割合を増やし、職員配置の構成を見直すことによる保育の質の向上を目指すことも重要な視点である。

○民間がもつ機動性、柔軟性を生かすことにより、保護者の保育ニーズに迅速に対応していくことが保育園民営化において必要なものである。例えば、待機児対策に対応している多くは、民間活力によるところが大きいものである。しかし、機動性と柔軟性の対応により保育の質の低下をまねかないよう留意しなければならない。なお、保育の質の担保は、これまで私立保育園が実施してきた第三者評価など客観性のある評価により一定の判断ができるものである。

○確認事項2の多様な保育ニーズ・保育課題に対して、民間事業者の方が、柔軟に対応できるものであれば、保育ニーズへの迅速な対応に繋がるものである。その際、確認事項4「行政運営上の効果」で得られる財源効果を活用することも重要である。



国立市での確認事項 4 行政運営上の効果

○国が地方分権と財政再建を進める「国の三位一体改革」により、平成 16 年度から、それまで国や都から特定財源とし自治体に交付されていた公立保育園の運営費負担金等が一般財源化され廃止された。地方への税源移譲を行うとともに、各自治体が全体で自由に用途を決め施策へ充てられる地方交付税の見直しが行われ、公立保育園の運営費負担金等は、この地方交付税として措置されることとなった。しかしながら、この地方交付税による財源は、実質的に補填される額が、市全体施策での措置で換算されているため、その歳入はほとんど見込まれず、特に不交付団体となれば、これらの歳入も見込めないこととなる。

《保育園運営にかかる費用》

※「平成 26 年度 26 市保育関係調査書」より 国立市分抜粋

	園数	職員数 (嘱託含む) : 人	児童数 (延べ人数) : 人	保育所費 (保育所運営費) : 円	児童一人当たり 月額経費 : 円
公立保育園	4	117	4,708	791,894,000	168,201
私立保育園	8	215	9,413	1,239,376,000	131,666

《経費の差》 児童入所人数が 100 人規模の保育所を比較

単位：円

	運営費合計	国	都	市
私立保育園	172,666,750	23,309,385	25,771,693	123,585,672
公立保育園	197,973,500	7,500,000	0	190,473,500

※私立保育園は、100 人規模の 1 園を参考に算出。「平成 26 年度決算報告書」の数値より算出した。

※公立保育園は、平成 26 年度 26 市調査の数字を 1 園分にした数値。

※国からの交付金は、4 園全体で約 3,000 万円の試算をベースに、1 園約 750 万円として算入した。

○私立保育園では市の一般財源からの支出が運営費合計の 71%程度であるのに対して、公立保育園は国からの交付金があるものの 96%一般財源で支出していることとなり、一般財源からの支出の差額が約 6,600 万円の試算となる。

- 市は、保育園民営化にあたって、あらかじめ民営化のルール・基準となるガイドラインなどを作成し、民営化される公立保育園の在園保護者をはじめ、広く市民に周知し理解を得ることが大切である。
- 事業者の選定にあたっては、外部の学識経験者等を含む事業者選定委員会等において、専門的、客観的に事業者を選定することを基本としつつ、視察や意見交換など保護者の参画の機会もつくりながら進めるなど丁寧な対応が必要である。さらに、施設長や主任保育士の力量の見極めも含め、より充実した評価を行ったうえで選定していくことも必要である。事業者の選定における条件・基準・選定プロセスなどが明確に示され、保護者の意見や要望が一定程度反映される仕組みができることにより保護者の決定事業者に対しての信頼が生まれ、移管後の保護者と事業者との良好な関係構築につながる事となる。
- 運営主体については、児童福祉の理念や公共性・公益性が保護者の安心の担保となることから、社会福祉法人等など実績がしっかりした事業者から選定できるようガイドラインなどで定める必要がある。
- 公立保育園民営化にあたっては、合同保育の期間を設けるなどの引き継ぎの仕組みが重要であり、相互の職員が合同保育の意義や認め合う関係づくりが必要である。その際、公立保育園の継承が、事業者の保育や保護者との関係構築に障害にならないよう保護者の理解を得ながら園自らの理念に基づき保育の質の向上を図ることが大切である。
- 市と事業者は、公立保育園における一定の保育内容を継承することを前提に、計画的引き継ぎが行われるよう「引き継ぎ書」「引き継ぎマニュアル」「移行計画書」などを作成することが重要である。また、保護者・事業者・市の三者による引き継ぎの連絡会などの機会をつくることにより保護者との要望・意見を取り入れやすい環境をつくる大切である。
- 公立保育園民営化においては、事業者の職員の配置、経験年数等が保護者にとって大きな関心であり重要視しなければならない。よって、職員の採用・配置と人材育成などの条件が、事業者選定にあたっての大切なポイントである。

- 待機児課題が解消されていない現在、保育を受ける必要がある児童において、同じ条件で保育の受入れができていない児童に対して市は、公平な保育環境を早急に整える必要がある。市は、保育水準を担保することを前提に、民営化により得られる効果を、子育て家庭全体への支援に対して最大限活用できるよう努力しなければならない。（確認事項4「行政運営上の効果」を参照）
- 民営化園では、子どもの視点に立って、公立保育園の保育の水準を下回ることなく、新たな保育サービスに柔軟に取り組むとともに、それぞれの事業者の理念、特色を活かした工夫や改善を図ることにより質の高い保育を目指す必要がある。
- 公立保育園民営化が、地域と融合しながら子どもの育ちや保護者に対する支援を充実させ、市全体の保育の質の向上や活性化につながる事が重要である。
- 公立保育園民営化は、保護者、事業者、市職員等、多くの関係者の多大な努力のもとに成立すると考えられ、それぞれの関係者が「子どもの最善の利益」を追求し、細やかな配慮及びコミュニケーションを図ることが大切である。
- 国立市では、平成27年策定の「国立市子ども・子育て支援事業計画」や、現在策定を進めている「国立市第5期基本構想」「国立市（第5期基本構想）第1次基本計画」、「国立市第三次子ども総合計画」などの検討経過では、常に子どもの最善の利益を重要視し、子育て環境の充実による少子化対策、子どもの貧困対策や、ソーシャルインクルージョンという視点をもってきた。また、「ここで生まれここで子ども時代を過ごすことができ良かった」と思えるまちづくりの視点や、地域ぐるみで子育て支援を行う政策を目指している。よって、こうした子どもや子育て家庭を取り巻く多くの課題解決とともに国立の保育環境整備を進めることが重要である。

○公立保育園民営化の取り組みと合わせて、国立市における公立保育園と私立保育園が、相互に目指す保育のあり方を共有し、市内全体の保育の質の向上を目指せるよう、機会と場を設けることが重要である。あるいは、子育て支援施設全体のネットワークを構築することも有効な手段となる。各園の保育理念・保育手法・保育内容を尊重したうえで、解決できない保育課題などを共有することにより、公立保育園と私立保育園の分け隔てない保育内容を目指すことが大切である。保育サービスを受ける子どもは、保育の質において、平等な保育サービスを受けられる環境づくりが求められる。

○「保育所保育指針」に基づく保育を実施することは公立も私立も同じであるが、民営化において、これまでの保育内容を継承するにあっても、保育理念や保育手法については、それぞれの個性・違いが当然存在するものである。よって、民営化移行の引き継ぎには双方が自らの保育を振り返り、評価できる点を認め合い、お互いの保育に生かしていけるよう場と機会を十分備えることが大切である。

○確認事項5「民営化のプロセス」で示した事項に留意することが重要である。中でも、民営化による職員の入れ替わりへの十分配慮する必要がある。職員配置、人材の確保・育成などについては、当然事業者の選定にあたって重要な指標であり、「ガイドライン」の作成段階から配慮されるものである。

他自治体の検証からは、民営化により保育士が若年化し、保護者から育児相談や保護者支援において頼りなさを感じる感想や移行当初の連携が整わないなどの課題が見られたが、一方では保育士の細やかな保育が行われたことや男性保育士の配置、また活気が生まれているなど保護者の声があり、移行にあたっては、適切な職員配置と人材確保・育成が子どもと保護者の安心に繋がるものである。

○民営化移行後に課題が発生した場合、市が問題解決に努力することや、事業者の保育の質の向上のための支援を行うことが大切である。移行後も市が責任をもって係わることが保護者の安心に繋がると思われる。また、移行後は、保護者と事業者が直接話し合い信頼関係を構築することが大切で、そのためには、事前に市、事業者、保護者が保護者会や懇談会などでよく話し合うことが求められており、こうしたルールを「ガイドライン」に盛り込むことが重要である。

## ○ 国立市独自の保育行政における役割

### 保育サービスの公が果たすべき役割・公立保育園の役割

#### 1. 保育サービスにおける公が果たすべき役割

○市は保育の実施主体として、市全体の保育サービスの質の維持向上を目指すとともに、保育園のみならず、子育て施設等の関係機関の連携のもと、子育て支援の充実に向けた取り組みについても責任をもって推進する必要がある。

○保育園の待機児童解消がされていない状況においては、保育園に入所できていない保育を必要とする児童への不平等な環境であることから、待機児童解消は市の保育行政にとって、最重要課題であると同時に早急に解決すべき喫緊の課題である。

○市が抱えている保育課題のなかで、保護者のニーズや保育現場の現状から推察すると、発達に課題のある児童の保護者の不安があることに対するいっそうの取り組みが必要である。また、一時保育や病児病後児保育について、利用実績としてはある程度充足しているが、子育て家庭のニーズや現行施設の配置からすると、地域性を考慮するなど、ニーズの実態に合わせて更なる整備を進める必要がある。

## 2. 公立保育園が公立として果たしていくべき役割

○これまでは、公立保育園四園が連携をとり、児童あるいは子育て家庭への保育サービスの水準を高めるため、園長や職員が研修や経験を重ね、あらゆる努力と探究のもと、よりよい保育実績を積み重ねてきた。

○公立保育園を利用する子どもへの保育サービス以外に、公立の保育園として求められる役割を考えた場合、これまでの実績を積み重ねてきた保育士の人的資源を生かすことが大切である。保育人材の育成という観点からは、公立は恵まれた条件をもっていることから、その資源を、保育園を利用する児童への保育サービスに限ることなく、在宅で子育てをしている家庭を含めた総合的な支援に対しても一層を取り組む必要がある。在宅で子育てをしている家庭に対しては、地域で支える子育て環境のもと、子育てにおける孤立感や負担感を解消することや、児童虐待を未然に防ぐためのアウトリーチの視点の取り組みが重要である。

その際、保育園のみならず、子育て支援施設などあらゆる資源を活用し、地域全体で支援するネットワーク（※1）や仕組みづくり（※2）が大切である。公立保育園は、その仕組みの調整機能も果たす役割も担える施設の候補ともなり得ることから、今後の公立保育園民営化を進めると同時に、公立保育園が、このネットワークの潤滑油となるか具体的な役割を示す必要がある。

また、各公私立保育園においては、発達に課題のある児童にとって、よりよい保育環境を整備するために、市の発達支援室などとの密な連携に取り組んでいるが、その際の調整機能や先駆的な役割を果たすことも考えられる。更には、保育の受け入れの対応が困難なケースなどは、保育園個々の課題としてではなく、市が責任をもち、場合によっては、その緊急対応として公立保育園が担う必要性も高い。

※1 子ども家庭支援センター、児童館、保健センターなどの地域資源（地域子育て支援拠点を含む）

※2 例えば「出前保育」などの取り組み。