

## 保育園あり方検討専門部会まとめ（案）

### 1 はじめに

保育をめぐる状況は、女性の社会進出や共働き世帯の増加、勤務形態の多様化やひとり親世帯の増加等に伴う保育ニーズの増加と多様化、民間保育施設が増加する中での保育の質の確保、限られた財源での更なる待機児童対策の推進、保育士の不足等、依然として多くの課題に直面している。

本部会では、そうした状況にあって、西東京市全体の保育サービスの向上・充実を図るため、公立保育園が今後どのように在るべきかについて検討を行った。

### 2 西東京市の保育を取り巻く状況

西東京市における今後の公立保育園のあり方について検討するに当たり、前提として留意すべき現状を次のとおり整理する。

#### (1) 保育施設の現状

現在西東京市には、認可外保育施設を含めた保育施設が74施設あり、その内公立保育園は17園（公設公営保育園10園、公設民営保育園7園）となっている。また、公設公営保育園の利用定員数は、全保育施設の合計利用定員数の26%程度となっており、公設民営保育園を含む民営の保育施設が保育の受け皿の大半を担っている状況である。

民間の保育事業者の中には、全国的に多数の保育施設を運営している事業者や、長年西東京市で保育園の運営を行っている社会福祉法人等がある一方、初めて保育施設の運営を行う事業者や、個人で運営する保育施設等もあり、様々な運営形態・保育理念・施設規模の保育施設が存在している。

#### (2) 保育人材の状況

全国的に厳しい保育士不足が進み、待機児童対策や保育の質の向上に深刻な影響が及ぶまでになっている。保育の質や家庭支援の質は、保育士の経験値によって支えられる部分も大きく、西東京市全体における保育士の経験値の確保は大きな課題であると言える。

西東京市の保育施設（認可外保育施設を除く）の人材の状況は表1のとおりであり、施設の種別による偏りが見られる。社会福祉法人等の民間保育園、および身分の安定した公設公営保育園は西東京市内で保育人材を育成し蓄積できる機能をもっており、全体の経験値を高めていく役割を果たしていると言える。

表1 平成29年度処遇改善加算Iによる、施設長及び保育士の社会福祉施設通算経年数

	5年以下	6年以上 10年以下	11年以上 15年以下	16年以上 20年以下	21年以上 25年以下	26年以上 30年以下	31年以上 35年以下	36年以上 40年以下	41年以上	平均年数
公設公営園	8.6%	11.2%	2.6%	11.8%	23.0%	15.1%	11.8%	12.5%	3.3%	22.18
公設民営園	23.5%	25.0%	25.0%	9.6%	8.8%	0.0%	3.7%	5.1%	1.5%	12.47
民設民営園	42.5%	22.4%	20.1%	6.9%	2.3%	2.7%	0.8%	2.3%	0.0%	8.40
うち社会福祉法人営	32.7%	23.3%	23.3%	10.1%	3.1%	3.1%	0.6%	3.8%	0.0%	10.07
うちその他法人営	58.0%	21.0%	15.0%	2.0%	1.0%	2.0%	1.0%	0.0%	0.0%	5.74
小規模・事業所内保育	45.1%	23.1%	19.8%	4.4%	4.4%	2.2%	0.0%	1.1%	0.0%	7.81
家庭的保育	0.0%	50.0%	25.0%	12.5%	0.0%	0.0%	12.5%	0.0%	0.0%	14.43

※公設公営保育園については、再任用職員を含む正規職員の西東京市役所所在職年数

### (3) 待機児童の現状

これまで西東京市では、待機児童対策として、認可保育所や小規模保育事業所をはじめとした保育施設の新規開設を進めてきている。しかしながら、新規開設により定員の拡大を図っているにもかかわらず、平成29年4月1日現在の待機児童数は146人となり、依然として待機児童数は減少しておらず、横ばい傾向が続いている。

そのため、今後も市の財政状況を鑑みながら、さらなる保育施設の整備に取り組み、保育需要に基づく保育園定員の適正化を図る必要がある。

表2 保育施設数、利用定員、待機児童数の推移

	平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度	
	施設数	利用定員	施設数	利用定員	施設数	利用定員	施設数	利用定員
認可保育所	27	2,671	29	2,824	30	2,918	34	3,212
小規模保育事業所	0	0	5	67	8	107	16	244
家庭的保育事業所	0	0	8	40	7	35	7	35
事業所内保育事業所	0	0	0	0	0	0	1	6
認可外保育施設	27	498	15	383	15	384	13	354
合計	54	3,169	57	3,314	60	3,444	71	3,851
待機児童数	193		143		154		146	

### (4) 要保護児童などの支援を必要とする子ども・家庭の現状

西東京市では虐待を受けた児童や、障害児、ひとり親家庭の児童など、要保護・要支援

家庭の児童のお預かりを各保育施設において実施してきている。児童福祉の目的はすべての子どもたちの心身両面にわたる健全な育成を図ることであり、これらの児童に対しては、子ども家庭センター等の専門機関が専門的な支援を実施しているが、自立へ向けた日常生活の支援（親支援）においても、保育施設の果たしている役割には大きいものがある。

要保護・要支援児童の推移は表3のとおりとなっており、特に児童虐待の新規相談件数が増えるなど、年々増加傾向にある。児童虐待の背景には、貧困や保護者の心身の不調、家族関係などさまざまな要因がからまりあっている場合が多く、養育困難に陥る可能性のある家庭の早期発見と予防的支援が必要になっている。

表3 主な要保護・要支援児童に関する統計数値の推移 (単位:人)

	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
新規児童虐待相談件数	47	47	25	52	39	58	59	217	221	292
愛の手帳取得児童数	264	261	272	277	307	315	315	339	338	330
外国籍未就学児童数	100	106	108	102	102	97	81	98	109	137
児童扶養手当受給者数	1,054	1,051	1,080	1,133	1,151	1,162	1,134	1,106	1,081	1,025
生活保護母子世帯数	143	143	162	179	187	195	191	187	186	173

### 3 公設公営保育園が存在する意義

#### (1) 公設公営園の特性

公設公営園の特性をまとめると以下の4点に集約することができる。

- ① 既に経験を積んだ人材を保有していること。また、人材の確保や定着がしやすい雇用の安定性を有していること。
- ② 市の組織力を活かし、地域の緊急的支援ニーズにも対応することが可能であること。
- ③ 市の直営施設として、行政部門と直結しながらの横断的な連携が可能であること。
- ④ 機能を恒常的に維持できること。

#### (2) 公設公営園の役割

上記で述べた公設公営保育園の特性を以下の領域で発揮できることが求められているものとする。

#### ア 子どものセーフティネットの軸としての役割

子どもは適切に養育され、生活を保障され、その心身の健やかな成長・発達を保障される権利を有し、市は保護者や国とともに子どもを心身ともに健やかに育成する責任を負っている（児童福祉法1条、2条3項）。

市内では、さまざまな子育て支援施策を展開されているところではあるが、保育園は児童福祉施設として、家庭の生活を支えながら、子どもの発達や養育の状況、家族等の状態を把握しながら支援を自ら行ったり、他の支援につないだりできる点で、子どものセーフティネットとしての重要な機能を有している。

公設公営保育園の機能を拡大し、その人材力と組織力を活かした多様で懐の深い支援を展開すること、民間保育園や他の子育て支援機関とも連携して地域のセーフティネットを強化していくことが求められている。

#### イ 保育の質を高める調整機関としての役割

民営保育施設が増加する中であって、市は西東京市全体の保育の質が低下したり偏ったりすることがないように、保育の質の担保を図っていく責任がある。保育の質の担保を図るためには、公設公営保育園を一定数維持し、各園が地域の保育施設の調整役となって保育施設同士の連携・協働を促進するとともに、これまで培ってきた知識・経験・ノウハウを生かして必要な支援を行い、民間保育施設と共に西東京市全体の保育の質の向上に取り組んでいくことが必要である。

### (3) 公設公営園の役割の具体的なイメージ

#### ア 在園する子ども・家庭の支援

特別な施設としてではなく、一般の保育園として存在しながら、次の支援機能を内包することが重要と考えられる。

- ① 比較的重度の障害・アレルギー等により、特別な対応が必要な子どもの適切な受入れ、療育機関・医療機関等との連携。また、そこで培った援助技術を民間保育施設とも共有すること。
- ② 10代の親、DVも含む複雑な家族関係、貧困など、養育困難のリスクをかかえる家庭について、早期に発見し、子どもの発達や保護者の状態などを把握し、日常生活を支えながら、家庭生活に一定程度介入する直接的な支援を行い、子ども家庭支援センターとも連携する。また、そこで培った援助技術を民間保育施設とも共有すること。

#### イ 地域の子ども・家庭支援

- ① 地域の子育て家庭の支援事業として次のものを実施する。

##### 【既に実施している事業】

- ・子育てひろば事業(親子交流事業、子育て相談事業、子育て啓発事業、情報提供事業)

- ・園庭や設備の開放

【今後追加で求められる事業】

- ・地域密着型相談支援（相談を受ける「人」を固定するネウボラ的な相談体制。数年は同じ職員が当たるなどの工夫が必要）
  - ・養育支援型一時保育（疲労している保護者の休息のための一時保育、養育困難の場合などの緊急的な一時保育、ゆるやかな一時保護や家庭の再統合支援にも活用）
- ② ①の実施により、地域の支援ニーズを把握し、直接支援もしくは他の支援へのつなぎ（連携）を行う。
  - ③ ②の活動で把握した支援ニーズを市の子ども施策に反映する道筋をつくる。
  - ④ ①～③により培った援助技術を民営保育施設とも共有する。
  - ⑤ 災害時の地域の子ども及び保護者の受け入れ（備蓄）

ウ 地域の保育の質の向上、民営保育施設の支援

- ① 地域の保育施設間のネットワーク構築およびその支援
- ② 民営保育施設との連携・交流促進（定期的な巡回訪問、情報交換、交流研修など）
- ③ 民営保育施設への相談対応、支援（情報の提供、助言、職員の派遣）
- ④ 民営保育施設向けの研修の企画・実施
- ⑤ 課題をかかえる施設への指導・支援（利用者からの苦情、巡回訪問で課題が発見されるなどのことがあった場合には、公設公営の保育士が指導・支援する）
- ⑥ 地域型保育事業所との連携（3歳児以降の受け皿、集団保育の体験機会の提供、代替保育、合同保育等）
- ⑦ 民営保育施設が何らかの事情で急遽閉鎖する場合や大量退職などで配置基準を満たせなくなった場合の入所児童の受入れ

これらの役割の中には、民営保育施設で既に実施しているものや、今後民営保育施設での取り組みが期待できる役割もあるはずである。そうした役割の一端を地域の民営保育施設にも担ってもらうことは、市内の子育て支援の充実につながるものと考えられるため、公設公営保育園と民営保育施設がその役割を適切に分担・共有しながら、相互に協力して保育及び子育て支援に取り組んでいくことが望まれる。

#### 4 これまでの民間活力活用の検証

公立保育園のあり方を検討するに当たっては、公立保育園の民間活力の活用についても検討する必要がある。西東京市では、これまでも保育園における民間活力の活用を行ってき

ているため、その結果と効果について検証を行った。

### (1) 民間保育施設の整備状況

前述のとおり、西東京市では、増加する保育ニーズに対応するため保育施設の整備が進められているが、新規開設園は全て民間保育施設（民設民営園）となっている。これは、限られた財源の中で、より効果的に待機児童解消を図るため、運営費等における市の負担が少ない民間保育施設の整備（民間活力の活用）を進めてきた結果であるが、それにより市内の民間保育施設数は56施設まで増えており、民間活力を活用することで待機児童対策を進めることができている。

### (2) 公立保育園の民間委託化の効果検証

西東京市では、社会生活・就業形態の変化に伴い多様化する子育て支援・保育サービスに応えるとともに、保育サービスの活性化と行財政運営の効率化を図るため、平成18年度からの10年間で7園の公立保育園の民間委託化が実施されている。

その結果、委託化した園での午後8時までの延長保育、産休明け保育、一時保育の実施、委託化した園の余剰職員を活用した地域子育て支援センターの設置等の保育サービスの充実・活性化を図ることができている。また、事業計画と実績報告の定期的な市への提出、公設公営保育園と同程度の基準による委託契約の締結、第三者評価の実施等により保育の質の確保を図っている。第三者評価の結果については、利用者調査（保護者の満足度調査）が公設公営保育園と同程度、職員自己評価の結果が公設公営保育園よりは若干低いものの高水準となっている。利用者調査と職員自己評価の結果についてはそのまま保育の質の評価につながるものではないが、一定の保育の質は確保されているものと考えられる。一方で、財政効果については、現在でも一定の効果はあるものの、公定価格の引き上げや処遇改善制度の充実により市の負担額が年々増加していることから、委託開始当初と比較してかなり効果が減少してきている。

以上のことから、これまでの公立保育園の民間委託については、概ね当初の目的を果たすことができているものの、財政効果については検討の余地があると考えられる。また、保育の質を計るに当たっては、第三者評価に加えて、子どもの側から見た保育の質について評価できる方法を検討する必要がある。

## 5 今後の公立保育園の民間活力の活用について

保育の質を保ちながら、更なる待機児童対策を進めていくためには、そのための財源を確保しなければならない。

しかしながら、西東京市の財政状況は非常に厳しい状況にあり、今後さらなる待機児童対策を進めるためには、公立保育園の民間委託や民間移譲といった民間活力の活用により市

の歳出を削減し、財源の担保を図る必要がある。

#### (1) 公設民営保育園における民間活力の活用

4(2)で検証したとおり、これまでの公立保育園の民間委託化(公設民営化)については、概ねその目的を達成できており、一定の保育の質の確保もできていると考えられる。一方で、財政効果は年々減少してきているため、より確実な財源の確保を期待できる民間移譲(民設民営化)について検討する必要がある。

なお、民間移譲を検討するに当たっては、保護者の不安軽減や保育の質の確保等に最大限配慮する必要がある、そのための手段として公私連携型保育所制度の導入などについても併せて検討していくことが望まれる。

## 6 結びに

近年、子どもや子育て家庭を取り巻く状況は大きく変化しており、それに伴って保育施設に求められる役割も大きなものとなっている。

本部会では、主に公立保育園のあり方について検討を行ってきたが、西東京市全体の保育の充実を図るためには、公立保育園と民間保育施設が協働し、それぞれの役割を果たしていくことが重要である。

今後の西東京市の保育が、西東京市の将来を担う子ども達の心身の健やかな発達に資するとともに、子ども達にとって最善の利益となるよう、本取りまとめの内容について実効性を持って取り組まれることを期待したい。

なお、公設公営保育園が今後新たに3(2)の役割を担っていくためには、各園にそのための職員を配置し、新たな事業等を実施するための職員体制の充実を図る必要がある。しかしながら、西東京市第4次定員適正化計画において、同規模市と比較した場合の保育所の超過人数36人の適正化を図ることとされており、また、限られた財源の中で待機児童対策に取り組みながら、職員体制の充実を図ることは非常に困難である。

新たな役割を担うための職員を確保するためには、公設公営保育園の一部について民間活力を活用し、余剰職員を確保する必要があると考えられるため、公設公営保育園の民間活力活用についても、公設民営保育園の民間活力活用と併せて検討していくべきである。