

西東京市子ども子育て審議会保育園あり方検討専門部会まとめ

1 はじめに

子育てをめぐる課題は、共働き世帯の増加による保育ニーズの急増、保護者の勤務形態の多様化による保育所開所時間の長時間化、ひとり親家庭や外国人家庭、養育困難や貧困などの生活課題をかかえる家庭の増加など、多様化し、増大している。西東京市では、待機児童対策や地域の子育て支援策の充実に力を入れてきたが、限られた財源のもと、また保育士不足が深刻になる中で、求められる保育の量と質を確保し、多様な子育て支援ニーズに対応するためには、今後多くの課題に直面することが予測される。

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・充実に努めるため、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 公設公営保育園が存在する意義

(1) 公設公営保育園の特性

本部会では、公設公営保育園が存在する意義を考えるに当たり、公設公営保育園の特性を以下の4点に集約した。

- ア 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。
- イ 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。
- ウ 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。
- エ 機能を恒常的に維持できること。

(2) 公設公営保育園の役割

上記の公設公営保育園の特性を踏まえ、本部会では、公設公営保育園に期待される役割を、以下のように整理した。

- ア 西東京市の直営保育園としての質を確保した保育を実施する役割
公設公営保育園は、西東京市の直営の保育園として、これまで築いてきた保育の理念、蓄積してきた知識・経験・ノウハウなどを活かした保育を実施し、その蓄積を地域に還元するとともに、地域のニーズをとらえるアンテナとしても機能する。
- イ 児童福祉課題を抱える子ども・子育て家庭の支援機関としての役割
児童福祉法では、第1条において子どもを権利の主体と位置づけており、全ての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ている。また、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が、保育園は児童福祉施設として、また子どもの生活の場として、独自の役割を担うことができる。すなわち、日々子どもの保育を実施しながら、保護者とコミュニケーションをとることができ、子どもの発達や生活の状態、保護者の養育や生活の状態を把握しながら、必要とされる支援を自ら行ったり、他の支援につないだりできるなど、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。この機能は、在園児にとどまらず、広く地域にも提供していくことが求められている。

公設公営保育園は、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で、地域のセーフティネットの一翼を担う機関として役割を果たすことができる存在であり、民営保育施設や他の子育て支援機関とも連携して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。

これらは総じて国が示した子育て世代包括支援センターにもつなげる役割であり、母子保健施策との連携を通じ、子育て世代包括支援センターの実現を目指していくべきである。

ウ 保育の質を高める機関としての役割

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指導し、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ネットワークを構築し、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、民営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重要である。また、保育のセーフティネットや地域の子育て家庭の支援等の役割についても、民営保育施設では十分に対応できないものについては、公の機関である公設公営保育園が積極的に担っていく必要がある。

なお、公設公営保育園が上記の機能を果たし、西東京市の保育・子育て支援施策の前線で機能し、かつ行政部門との連携を深めるためには、行政部門との人事交流を視野に入れつつ、必要な範囲での保育士の新規採用も行っていくことが必要と考えられる。

(3) 公設公営保育園の役割の具体的なイメージ

ア 在園する子どもと家庭の支援

(ア) 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営保育施設とも共有すること。

(イ) 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抱える家庭について、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営保育施設とも

共有すること。

- (ウ) 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、これらの支援機能を内包することが重要と考えられる。

イ 地域の子ども・家庭支援

- (ア) 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＝地域子育て支援拠点事業(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。数年間は同じ職員が担当す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や家庭の再統合支援にも活用)

⇒ 既に実施している事業と今後追加で求められる事業をあわせ、子育て世代包括支援センターを志向することが望まれる。

- (イ) これらの事業の実施により、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。
- (ウ) これら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。
- (エ) これらの活動により培った援助技術を民営保育施設とも共有する。
- (オ) 災害時の地域の子ども及び保護者の受け入れ(災害に備えた備蓄や、福祉避難所としての役割など)

ウ 地域の保育の質の向上、民営保育施設の支援

- (ア) 地域の保育施設間のネットワーク構築およびその支援
- (イ) 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)
- (ウ) 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)
- (エ) 民営保育施設向けの研修の企画・実施
- (オ) 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、公設公営保育園の保育士が指導・支援する)
- (カ) 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)
- (キ) 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

3 公設民営保育園の民設民営化

西東京市の計画では、西東京市第二次基本計画（平成26年3月）において、さまざまな待機児童対策に取り組むとともに、多様な保育サービスの提供や相談事業などを実施し、子育てしやすい環境づくりに取り組むこととされているほか、第4次行財政改革大綱アクションプラン（平成29年度版）においては、保育需要に基づく定員の適正化を図るとともに、各保育園の機能や保育施策の全体方針を踏まえ、平成29年度以降の保育園の民間委託等について計画的に進めることとされている。

保育の質を保ちながら、さら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が、西東京市の財政状況は非常に厳しい状況にある。今後さらなる待機児童対策を進め、地域の子育て支援機能を強化していくためには、財政削減効果が年々減少している公設民営保育園7園について、国・都からの負担金収入が見込まれる民設民営化（民間移譲）を順次進めることが有効と考えられる。また、公設民営保育園が民設民営保育園となることにより、施設の維持・更新に国・都からの補助金等を導入することができ、各々の保育理念に基づいた整備を行いやすくなるなどのメリットも考えられる。

なお、民設民営化の実施方法を検討するに当たっては、子ども・保護者・職員の負担及び不安の軽減に配慮するとともに、現在の保育の質を担保し、市と協力して公益性が高い事業を実施する民間事業者の選定が重要であり、子どもの最善の利益を考慮しながら、選定方法を慎重に検討するべきである。あわせて公私連携型保育所制度の導入等についても検討することが望まれるが、公私連携型保育所制度の検討に当たっては、現在の公立保育園の運営基準の遵守や福祉避難所機能の維持等、民間の自由な創意工夫を阻害することがない範囲のものに留めることが望ましい。

また、民設民営化に伴う財産処分の方法については、市の財産としての公共性を十分に考慮するとともに、移譲に際し当該園の保育及び運営に支障をきたすことがないよう、土地・建物の所有状況、建物の状態、移譲後の費用負担、事業者の意向等を総合的に判断し、検討されたい。

【財産処分のパターン】

	土地	建物	事業継続	貸付収入	売却収入	維持費用	更新費用
1	貸付	貸付	○	△	なし	要	要
2	貸付	譲渡	○	△	△	不要	補助

※公設民営保育園の土地・建物については、市が保有しているものと市が都又は都市再生機構（UR）から借り受けているものがある。そのため、貸付とした場合、貸主が市ではないことがある。

4 今後のさらなる議論に向けて

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。一方で、深刻な保育士不足が全国的に広がっ

ており、公設公営保育園や運営実績の長い民営保育園で蓄積されてきた保育人材を有効に活用していくことが、今後益々重要になってくる。

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。

2(2)及び(3)で挙げた役割の中には、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。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、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。

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な役割を適切に担っていくため、公設公営保育園の人材力の活用するための手法を以下のとおり整理したので、審議会において改めて検討がなされることを希望する。

- ① 公設公営保育園が新たな役割を果たすため、新たな事業等の実施に向けた職員体制の充実を図る必要がある。
 - ⇒ 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人の適正化が課題となっており、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。
 - ⇒ そのため、新たな役割を担うための職員を確保するために、公設公営保育園の一部について、公設民営保育園と同様に民設民営化し、余剰職員を確保・活用することが有効と考えられる。
- ② 公設公営保育園が新たな役割を果たすため、現状の基幹型ブロック5ブロックを概ね8ブロック程度に細分化し、各地域の子育て支援、民営保育施設の支援を行える公設公営保育園の配置を検討する必要がある。また、子育て支援に限らず、西東京市全体で様々な活動主体による網の目の支援が行えるよう、他の福祉ネットワーク（地域包括ケアシステム等）との連携を図ることが望ましい。
 - ⇒ 近年の待機児童対策の進捗により保育施設が増加したため、現状の5ブロックの区割りでは、地域の保育施設を支えていくという役割には負担が大きいと考えられる。日常的な相談に応じつつ、各種交流・支援行っていくためには、1ブロック当たりの保育施設が概ね10園程度となることが望ましい。
 - ⇒ 現状の5ブロックによる基幹型保育園の配置の場合（特に西武新宿線の南側）、乳幼児を連れて相談に行くことが比較的困難な地域がある。ブロックの見直しに当たってはこれらを考慮することと合わせて、近隣の公共施設等における出張講座の拡充や、赤ちゃん訪問等の母子保健施策等と連携した戸別訪問等のアウトリーチの機能強化によるより相談がしやすい体制の構築についても検討されたい。

《参考資料》

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、留意した点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、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や、全国的に多数の保育施設を運営している事業者等がある一方、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

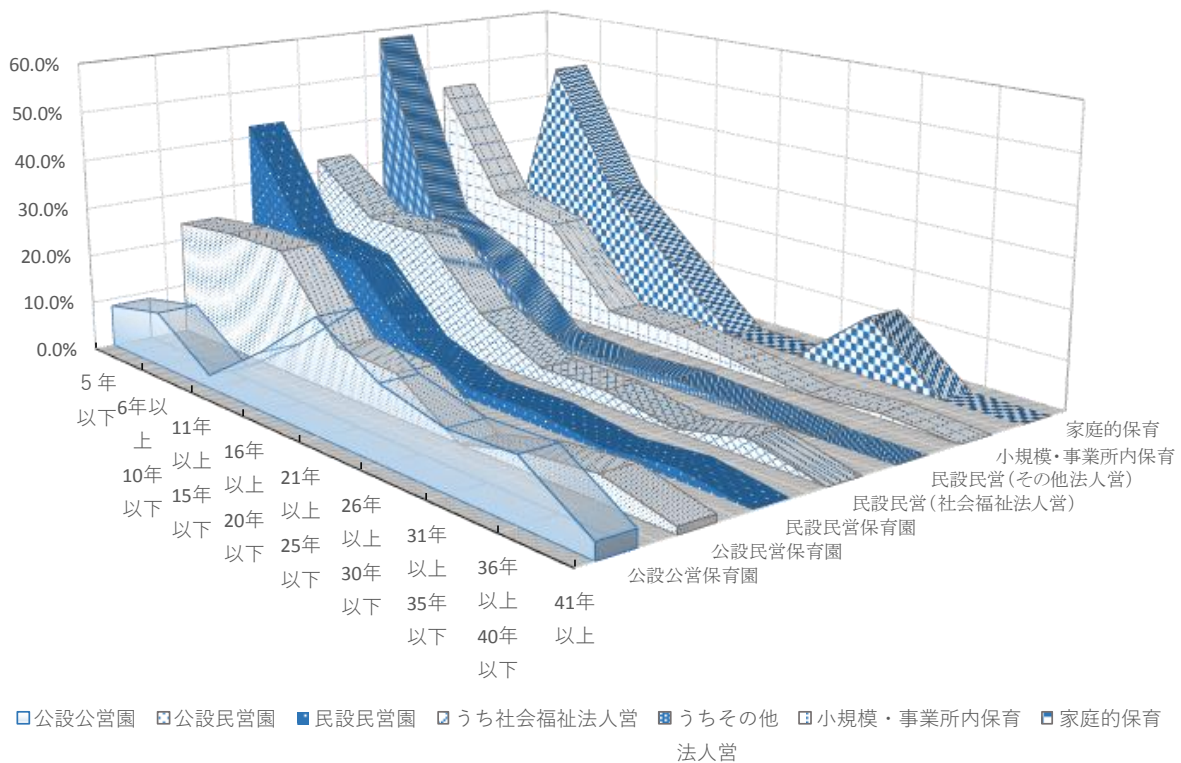
全国的に厳しい保育士不足が進み、待機児童対策や保育の質の向上に深刻な影響が及ぶまでになっている。保育の質や家庭支援の質は、保育士の見識と経験値によって支えられる部分も大きく、西東京市全体における保育士の経験値の確保は大きな課題であると言える。

西東京市で現在稼働する認可保育施設の人材の状況は表 1 のとおりであり、施設の種別による偏りが見られる。なかでも、社会福祉法人等の民営保育園、及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、全体の保育の質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験年数

	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人となっており、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。

(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

要保護・要支援児童の推移は表2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。

虐待を受けた児童や、障害をもつ児童、ひとり親家庭の児童など、要保護・要支援の家庭や児童については、西東京市では、子ども家庭支援センター等の専門機関が専門的な支援を実施するとともに、各保育施設においてもこれらの児童の保育を実施し、保護者の支援を行っている。

表2 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

(各年度「統計にしとうきょう」「事務報告書」より作成)

(5) 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、市の保育事業における民間活力の活用についても検証する必要がある。西東京市では、保育施設の新設や公設公営園の民間委託において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 民設民営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設民営保育施設となっている。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設民営保育施設の整備（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設民営保育施設数は57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、財政削減効果については、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、財政削減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、ガイドラインを整備するなどし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。

(6) 認可保育所の運営における市の財政負担

民設民営保育園については、運営費の一部に国及び都の負担があるため、公設公営保育園及び公設民営保育園と比較して一般財源負担額が少なくなっている。

公設民営保育園については、公定価格の引き上げや処遇改善制度の充実等により市の負担額が増加しており、表3のとおり委託開始当初と比較して財政削減効果が小さくなっている。

公設民営保育園を全園民設民営化した場合、約4.4億円の一般財源の削減が見込める。また、土地・建物を有料で譲渡又は貸し付けて民設民営化した場合、売却収入又は貸付収入が発生するほか、譲渡した場合は、更新費用が不要となる。

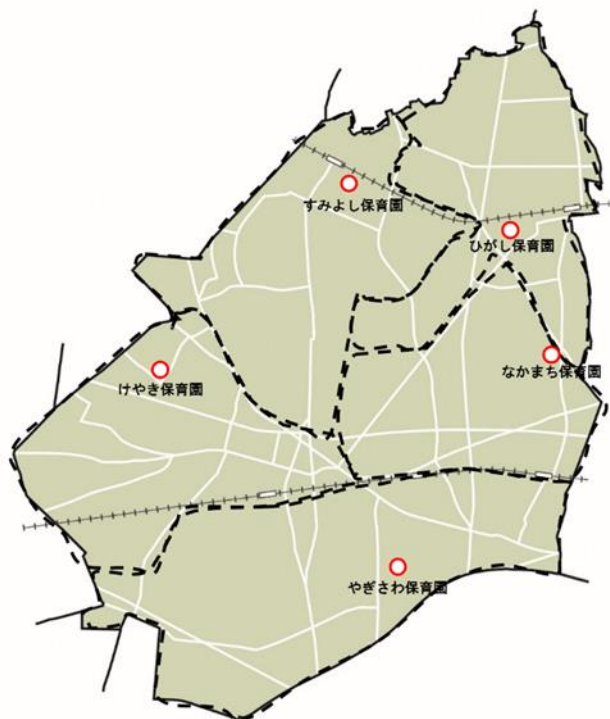
一方で、建物を貸し付けて民設民営化した場合、公定価格の賃借料加算が新たに発生するため、賃借料加算の一般財源負担見込額約0.2億円を差し引いた額が効果額の見込みとなる。また、建物を譲渡した場合で、譲渡後に建物の改修等が必要になった場合、改修費の一部を補助金として交付するか、公定価格の減価償却費加算が新たに発生することとなる。

表3 運営主体別認可保育所歳出決算額等の増減比較

		平成18年度 委託初年度	平成27年度	比較 H27-H18
公設公営 (直営)	歳出	26.4億円	19.5億円	▲6.9億円
	1人当たり	1,702千円	1,863千円	+141千円
	一般財源	19.0億円	14.1億円	▲4.9億円
	1人当たり	1,228千円	1,346千円	+118千円
公設民営 (委託)	歳出	1.6億円	12.8億円	+11.2億円
	1人当たり	1,403千円	1,722千円	+319千円
	一般財源	1.1億円	9.8億円	+8.7億円
	1人当たり	1,007千円	1,322千円	+315千円
民設民営 (私立)	歳出	7.8億円	28.8億円	+11.0億円
	1人当たり	1,445千円	1,732千円	+287千円
	一般財源	3.8億円	8.0億円	+4.2億円
	1人当たり	698千円	734千円	+36千円

(7) 基幹型5ブロックの民間保育施設数

基幹型5ブロックのブロックごとの民間保育施設数は、7～19施設となっており、ブロックによって偏りのある状況となっている。



圏 域	民間保育施設数			
	認可	地域型	認可外	合計
なかまち ブロック	4	5	1	10
けやき ブロック	7	8	2	17
ひがし ブロック	3	2	2	7
やぎさわ ブロック	8	5	6	19
すみよし ブロック	7	6	3	16

公設公営保育園が新たな役割を担うに当たっては、現在の基幹型5ブロックでは各園の負担が大きいと考えられる。また、地域におけるセーフティネットの基幹としての役割を果たす必要もあることから、現状の基幹型5ブロックを細分化し、適正な公設公営保育園の配置となるよう、ブロック分けの見直しを行う必要がある。

西東京市子ども子育て審議会保育園あり方検討専門部会 部会員

◎普光院 亜紀 大学教員
 井上 美喜 保育所利用保護者
 武田 美代子 西東京市私立保育園長代表
 鳴海 真理代 西東京市立保育園長代表
 吉野 玲子 認証保育所長代表

◎=部会長

西東京市子ども子育て審議会保育園在り方検討専門部会 開催実績

開催回数	開催日時	議事
第1回	平成29年 10月6日(金)	(1) 西東京市の保育の現状と民間活力の活用について (2) 保育の質の確保について (3) 今後の公立保育園のあり方について
第2回	平成29年 10月20日(金)	(1) 公立保育園のあり方について (2) 民間活力の活用方法について
第3回	平成29年 11月9日(木)	(1) 保育園のあり方検討専門部会まとめ骨子(案)について
第4回	平成29年 11月24日(金)	(1) 保育園のあり方検討専門部会まとめ(案)について
第5回	平成29年 12月15日(金)	(1) 西東京市子ども子育て審議会保育園あり方検討専門部会 最終報告(案)及びまとめ(案)について