

「今後の小金井市の保育行政の在り方に関する  
意見～小金井市保育検討協議会報告」(案)

小金井市保育検討協議会

平成 2 7 年 1 2 月

1. はじめに

2. 小金井市の保育の現状の分析について

- (1) 待機児童の解消に向けた対応について
- (2) 多様なニーズの充足に向けた対応について
- (3) 市が保有する保育施設の維持・管理に向けた対応について

3. 今後、改善を求めたい保育行政の重要事項

- (1) 市内全ての保育所の動向把握に関する点
  - ① 担当課と民間の認可、認証、認可外保育所との関係のあり方
  - ② 公私立保育所に対する市の係わり方のスタンス
- (2) 市内全ての保育所職員の資質向上に関する点
  - ① 保育の質と保育所職員の資質との関係に関する認識
  - ② 保育所職員の研修充実のに向けた支援のあり方
- (3) 市内全ての保育所が担う子育て支援に関する点
  - ① 障がい児やアレルギーのある子どもの受け入れ体制の構築
  - ② 保育時間の設定に関する認識
  - ③ 地域子育て支援に関する保育所と保育所以外の施設との役割分担
- (4) 市が設置する保育施設の管理運営の効率化
  - ① 公私立保育所の役割に関する認識
  - ② 保育所の管理運営の効率化の方針

## 1. はじめに

「児童福祉法」は第 39 条において、保育所について「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設」と規定している。ここに示されている「保育」とは、「保育所保育指針」によれば「養護と教育が一体となって展開される」ものである。

また、「児童福祉法」は第 18 条の 4 において、保育士について「専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」と規定している。そのため、「保育所保育指針」は保育所の役割として、前述した入所する子どもの保育に加え、「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」とも規定している。

このように、保育所保育は、入所する子どもの最善の利益に配慮しつつ、その健全な心身の発達を図るための児童福祉施設であると同時に、入所する子どもの保護者、及び地域の子育て家庭に対する支援を行うことを目的としている。小金井市(以下「市」という。)の全ての保育所・保育施設も、こうした目的を自覚し、使命感を持ってその業務にあたってきたところである。

ただ、子どもや子育て家庭を取り巻く状況は、時代の変化に伴い、困難さを増している。例えば、少子化や都市化の進行に伴い、子どもが人や自然と関わる経験が減少する中、自制心や規範意識の芽生え、知的好奇心、体力、命の大切さへの気づきなどが、十分に育成されない傾向も見られる。また、乳幼児期の発達に適した生活時間や生活リズムがつかれず、生活習慣の確立が不十分であるとの指摘も見られる。子育て家庭については、核家族化や地域のつながりの希薄化の進行に伴い、子育てに対する不安や悩みを抱える保護者も増加し、養育力の低下や児童虐待の増加などが指摘されている。格差社会が拡大する中、子どもの貧困も社会問題となっている。さらに、平成 27 年度から施行された「子ども子育て関連 3 法」に伴い、「子ども子育て支援新制度」への対応も求められている。

こうした大きな変化を踏まえ、市の保育所・保育施設も、その取り組みの改善充実を図っているところであるが、現状の保育課題の困難さ、複雑さを考慮すれば、個別の保育所・保育施設の努力に委ねるだけでは不十分であり、「子ども子育て関連 3 法」において保育の実施主体と位置づけられた基礎自治体である市が担うべき役割は大きい。市もこうした状況の変化を踏まえ、平成 27 年 3 月に「のびゆくこどもプラン 小金井(小金井市子ども・子育て支援事業計画)」(以下「こどもプラン」という。)を策定し、平成 27 年度より「子どもの幸福を第一として、地域一体となった子どもの

育ちや子育てを支援する取り組み」の充実を推進し始めているところである。

そこで小金井市保育検討協議会（以下「本協議会」という。）は、市の保育行政を今後より一層充実させるための検討を行い、以下のように、その意見をまとめた。市においては、これらの意見を踏まえ、市内全ての保育所・保育施設における保育の質的向上、及び子育て支援の充実が図られるための保育行政を積極的に推進してほしい。

## 2. 小金井市の保育の現状の分析について

本協議会を根拠づけている「小金井市保育検討協議会設置要綱」（以下「要綱」という。）は、所掌事項を規定する第2条の(1)として、「市内の保育所の設置主体に応じた保育の現状の分析に関する事項」を掲げている。

この「市内の保育所の設置主体に応じた保育の現状の分析に関する事項」について、事務局である保育課は、本協議会の第1回目において「保育検討協議会設置に係る主要な論点について」（以下「主要な論点」という。）を示し、現状における市の課題として、「(1)待機児童の解消に向けた対応」「(2)多様なニーズの充足に向けた対応」「(3)市が保有する保育施設の維持・管理に向けた対応」の3点を提示した。

以下、この3点について、本協議会としての意見を述べる。

### (1) 「待機児童の解消に向けた対応」状況について

現在、市は「こどもプラン」に基づき、待機児童の解消に向けた対策を進めているところである。具体的には、待機児童の9割を占める0歳児から2歳児までについては、新たに創設された小規模保育事業や家庭的保育事業の整備による確保を目指している。また、3歳児以上については、連携施設の確保も視野に入れた認可保育所の定員拡充、認定こども園も含めた整備も図っている。その結果、平成27年度4月1日現在で、市内の待機児童は164名と、昨年度より93人減となっている。

今後、市は上記の対応とともに、認証保育所を含めた認可外保育施設の整備も図りつつ、平成29年までに、必要利用定員総数に対応した定員数の確保、つまり待機児童ゼロを目指している。

そこで、本協議会は、市に対して、今後も「こどもプラン」を着実に遂行することを求める。同時に、「こどもプラン」で想定した量の見込みと異なる状況が生じた際にも、国が「子ども子育て支援新制度」とは別に、地方自治体に対し、待機児童の解消

に向け、できる限りの支援策を取りまとめた「待機児童解消加速化プラン」を活用し、適宜対応することを求めたい。

## (2) 「多様なニーズの充足に向けた対応」状況について

「多様なニーズ」とは、「心身の発達において特別な配慮が必要な子ども」「アレルギーのある子どもたちの保育」「要保護児童・要支援家庭の支援」「休日保育や延長保育の更なる延長」などである。

このうち、「心身の発達において特別な配慮が必要な子ども」への対応について、市は全ての公立保育所で障がい児保育を実施しているが、対象児は3歳以上児である。また、私立保育所の取り組み状況については、十分に把握しきれていない。

「アレルギーのある子どもたちの保育」については、市は全ての公立保育所で「小金井市立保育園食物アレルギーマニュアル」に基づいた対応をしている。ただ、障がい児保育と同様、私立保育所の取り組み状況については、十分に把握しきれていない。

「要保護児童・要支援家庭の支援」については、市は要保護児童対策地域協議会を設置し、子ども家庭支援センターを中核に他機関とのネットワークを構築し、連携強化を図っている。

「休日保育や延長保育の更なる延長」のうち、延長保育については、公立保育所は19時まで実施しているが、私立保育所は各園により19時から20時の間での実施と、延長保育時間に差が見られる。休日保育は、公私立を問わず、市内で実施している保育所・保育施設はない。

このように、「多様なニーズ」への対応状況について、市は予算上の問題や体制上の問題から十分に対応できているとは言いがたい現状があると認識している。また、平成26年度までは東京都が認可し、指導監督される立場であった私立の認可保育所、認証保育所等については、取り組み状況を十分把握しきれていなかった。

こうした現状を踏まえ、市は「多様なニーズの充足に向けた対応」として、庁内の各関係部署や庁外の行政機関、地域等との連携が比較的容易である公立保育所の特性を活用し、公立保育所が積極的にその対策を進めていくことを重視するとともに、「こどもプラン」を策定し、市内の公私立の保育・教育・福祉の各専門機関が連携して取り組む方針を示し、平成27年度から実施しているところである。

そこで、本協議会は、市に対して、今後も「こどもプラン」を着実に遂行することを求める。特に、これまで十分に対応できていない課題については、平成27年度から施行されている「子ども子育て関連3法」において設定された公定価格において、加算

扱いとなる事業であるだけに、公立保育所においては地方財政措置として給付される歳入(代理受領)分、私立保育所においては施設型給付を活用する中で実施していくことを求めたい。同時に、「こどもプラン」で想定しきれていない「多様なニーズ」が生じた際にも、適宜対応することを求めたい。

また、平成27年度から施行されている「子ども子育て関連3法」において保育の実施主体と位置づけられた基礎自治体である市としては、私立の保育所・保育施設についても、その取り組み状況を丁寧に把握しながら、公立保育所と私立の保育所・保育施設が連携して、「多様なニーズの充足に向けた対応」を検討するよう求めたい。

### (3) 「市が保有する保育施設の維持・管理に向けた対応」状況について

「市が保有する保育施設」とは「市が設置する保育所」、つまり公立保育所のことである。

市の公立保育所は現在5園あるが、そのうち、けやき保育園は平成25年度内に移転・整備が完了しているが、平成24年3月に取りまとめられた「小金井市施設白書」(以下「施設白書」という。)によれば、小金井保育園は築20年以上を経過しており、今後、大規模改修等の老朽化対策の検討が必要とされている。また、他の公立保育所は築30年以上を経過しているが、耐震補強工事が完了しており、今後は一部バリアフリー化や、環境対策が必要と指摘されている。市は、この「施設白書」に基づき、経年変化による老朽化対策はもとより、良好な保育環境を提供するための対策を検討しているところである。

ただ、平成13年から平成17年にかけて政権にあった小泉内閣によるいわゆる「三位一体の改革」により、施設整備費を含む保育所の運営費の全てが交付税による一般財源化されたことを踏まえ、地方自治体が施設整備等を行う場合には多額の財政支出を伴うこととなる。そのため、市は他の手法による財源確保なども検討の上、保育施設の維持・管理に係る対応を検討する必要がある、との認識も持つ。

ただし、保育施設の維持・管理については、公立・民間を問わず多額のコストが必要であり、市が負担する額の多寡によって子どもたちや保護者に不利益が生じることがあってはならない。

そこで、本協議会は、「市が保有する保育施設の維持・管理に向けた対応」については、後述する、「主要な論点」に示された「公立保育所の果たしていくべき役割」、及び「運営方式の見直し」と絡めて検討する課題であり、同時に私立保育所も含めた

市内すべての保育所・保育施設の今後のあり方も含めた検討を行うことを市に求めたい。

さらに、平成27年度から施行されている「子ども子育て関連3法」に基づく「子ども子育て支援新制度」では、国は消費税率の引上げ分を社会保障に充当させた結果、平成14年度は4,696億円であった保育対策関係予算を、平成27年度には8,021億円に増額している。そして、平成27年度保育対策関係予算の中には、新規に「保育所等の整備支援」も計上され、約554億円を予算化した。しかも、「待機児童解消加速化プラン」に基づき、意欲のある自治体の取り組みを強化するため、「保育所緊急整備事業」として保育所等の整備支援の補助割合を従来の1/2から2/3と嵩上げ(公立分については、地方財政措置により対応)している。国のこうした方針、及び対策は、現在、概算要求として示されている平成28年度の保育対策関係予算案にも引き継がれている。市は、こうした制度変更も視野に入れ、その対応を検討してほしい。

### 3. 今後、改善を求めたい保育行政の重要事項

本協議会を根拠づけている「要綱」は、所掌事項を規定する第2条において、前述の「2. 小金井市の保育の現状の分析について」で検討した「市内の保育所の設置主体に応じた保育の現状の分析に関する事項」に加えて、(2)として、「市が設置する保育所の管理運営の効率化に関する事項」、(3)として「地域における子育て支援に関する事項」、(4)として「前3号に掲げるもののほか、協議会が必要と認める事項」についても意見を求めている。

これら3点のうち、「市が設置する保育所の管理運営の効率化に関する事項」及び「地域における子育て支援に関する事項」について、事務局である保育課は、本協議会の第1回目にて示した「主要な論点」において、「公立保育所の果たしていくべき役割」と「運営方式の見直し」の2項目を提示した。

このうち、「公立保育所の果たしていくべき役割」については、「(1)行政機関としての役割」「(2)地域子育て支援の拠点としての役割」「(3)保育施設の拠点としての役割」を検討課題として示した。また、「運営方式の見直し」については、「公立保育所として果たしていくべき役割を果たし、民間園・公立園の特長を活かしながら、現状の保育サービス並びに保育の質の維持・向上を図り、すべての子ども達に向けた保育施策を展開するため」の今後の保育のあり方を検討してほしい旨の提示を行った。

そこで、本協議会は、前述した「2. 小金井市の保育の現状の分析について」にも記した現状確認を踏まえ、今後の市の保育行政として対応すべき重要な課題として、以下の4点9項目を抽出した。

- (1) 市内全ての保育所の動向把握に関する点
  - ① 担当課と民間の認可、認証、認可外保育所との関係のあり方
  - ② 公私立保育所・保育施設に対する市の係わり方のスタンス
- (2) 市内全ての保育所職員の資質向上に関する点
  - ① 保育の質と保育所職員の資質との関係に関する認識
  - ② 保育所職員の研修充実のに向けた支援のあり方
- (3) 市内全ての保育所が担う子育て支援に関する点
  - ① 障がい児やアレルギーのある子どもの受け入れ体制の構築
  - ② 保育時間の設定に関する認識
  - ③ 地域子育て支援に関する保育所と保育所以外の施設との役割分担
- (4) 市が設置する保育施設の管理運営の効率化
  - ① 公私立保育所の役割に関する認識
  - ② 公立保育所の管理運営の効率化の方針

以下、これら4点9項目について、本協議会が協議・検討し、市の全ての保育所・保育施設における保育の質の向上を図る上で、今後、市の保育行政として重視すべき姿勢や施策について、取りまとめた意見を示す。

- (1) 市内全ての保育所の動向把握に関する点
  - ① 担当課と民間の認可、認証、認可外保育所との関係のあり方
    - 現在、市内には5施設の公立保育所だけでなく、民間の認可保育所が8施設、認証保育所が5施設、認可外の保育室が4施設ある。また、入所児童数は、平成26年度時点で公立保育所が572人であるのに対し、民間の認可保育所の入所児童数は883人、認証保育所は272人、保育室や家庭福祉員による保育利用者35人となっている。このように、民間の保育施設は、施設数が公立保育所の3.4倍、入所児童数が2.1倍となっており、その存在感は大きい。



しかし、平成 26 年度までは担当課である保育課は、市が設置する保育所である公立保育所を管理運営することが中心であり、民間の保育施設を十分に把握するまでには至っていなかった。

平成 27 年度より施行された「子ども・子育て支援新制度」では、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を推進する実施主体は基礎自治体（市町村）へと変更されたところである。そこで、今後はより積極的かつ責任を持って民間の保育施設を把握し、良好な関係を構築する必要がある。

## ② 公私立保育所・保育施設に対する市の係わり方のスタンス

- 保育所は、公立、私立を問わず、子どもの最善の利益、また子どもが育つ権利を守るためにある。利用する保護者も同様の願いを持ち、なおかつ安心して子どもを産み育てることができるための支援も求めている。そのためには、公立と私立、つまり、公立保育所や私立の認可保育所、認証保育所、保育室等、すべての保育施設の底上げ、つまり保育の質の向上が不可欠である。

したがって、今後、市の保育行政は、公立、私立という枠にとらわれずに、利用する児童や保護者が求めるニーズに基づき、必要な支援やサービスを提供していくための体制づくりを推進していく必要がある。特に、公立保育所と私立保育所・保育施設の全てが十分な情報交換・連携が図れるよう、ネットワークづくりを推進していくことが求められる。そのため、担当課に保育の専門的知識を持つ職員を配置し、一定程度、継続的に市内の全ての保育所・保育施設への情報提供、指導監督を体制づくりも検討してほしい。

- 公立保育所と私立保育所・保育施設の間には、職員待遇ひとつとっても、相違が見られる。その相違が公民格差となっているとすれば、市はその解消・改善に向け、努力すべきである。
- 市が設置する公立保育所と、社会福祉法人や NPO 法人、株式会社などが運営母体となっている私立保育所・保育施設では、自ずと設立の理念等に違いがある。そのため、市は子どもの最善の利益の保障、告示化されている「保育所保育指針」に準拠した保育等については、いずれの保育施設でも遵守するよう、指導監督すべきではあるが、その上に立ち、それぞれの保育施設が発揮する独自の取り組みは尊重しなければならない。

(2) 市内全ての保育所職員の資質向上に関する点

① 保育の質と保育所職員の資質との関係に関する認識

- 保育の質を向上していくためには、保育業務に従事する保育所職員の資質向上が不可欠である。
  
- 「こどもプラン」は待機児童解消に向け、市全体で入所定員の拡充を計画しているところである。そのため、今後、保育経験のない新卒の保育士、また久しく保育現場から離れている潜在保育士の参画も期待されている。ただ、新卒の保育士や潜在保育士に対し、現職の保育士と同等の業務を求めることは困難さを伴う。そのため、小金井市は公立、及び民間の保育施設で新規に採用される保育士の資質向上を図るための努力も求められる。

② 保育所職員の研修充実のに向けた支援のあり方

- 保育所職員の資質向上を図るためには、研修が不可欠である。そのため、小金井市は、公立保育所の職員を対象とした研修だけでなく、民間の保育施設の職員の研修も含めた一体的な研修システムを構築すべきである。
  
- 保育所職員の研修を充実するためには、研修費等の予算の確保、ならびに研修時の保育体制の保障を図る必要がある。平成 27 年度より施行された「子ども・子育て支援新制度」に基づく国の平成 27 年度保育対策関係予算には、新規に「保育士の質の向上と保育人材確保のための研修」が設けられ、平成 28 年度保育対策関係予算の概算要求においても継続となっている。市はこうした予算を活用し、その充実を図ることを求めたい。
  
- 市内の研修だけでなく、国や都、さらに民間の保育団体が主催する研修も積極的に把握し、その情報を公立、民間を問わず提供していくべきである。また、民間の保育団体が主催する研修に可能な範囲で公立保育所の職員を派遣し、公私立の保育所職員が合同で研修する場、情報交換・交流の機会を増やすべきである。
  
- 特別な配慮を必要とする児童への対応等、今後、保育所職員に求められる専門的力を精査し、研修内容を設定していく必要がある。

### (3) 市内全ての保育所が担う子育て支援に関する点

#### ① 障がい児やアレルギーのある子どもの受け入れ体制の構築

- 市は民間の保育施設の取り組みを十分把握していないが、実際には民間の保育施設も特別な配慮を必要とする児童を積極的に受け入れ、保育を展開している。そうした取り組みを評価する中、公立、私立を問わず、支援の場を広げていくべきである。そのためには、平成 27 年度より施行された「子ども・子育て関連 3 法」に基づき設定された公定価格内に盛り込まれた「療育支援加算」、及び東京都が特定保育事業等推進加算として提示する「障害児保育事業」や「アレルギー児対応」などのサービス推進費などの情報を各保育所・保育施設にも提供し、積極的に補助を受ける体制づくりも求められる。
  
- 特別な支援を必要とする児童は今後も増加していくと推測できる。また、支援の内容も複雑多岐にわたる可能性が高まっている。そのため、保育所と専門機関との連携・協力、情報提供を積極的に推進していく必要がある。
  
- 専門的な療育が必要な児童、また専門的なアドバイスを求めている保護者に対し、積極的に支援していくべきである。その際、既存施設への来所を求めるだけでなく、訪問・巡回事業を積極的に進めるなど、支援を求める児童や保護者に歩み寄る姿勢も求められる。特に、現在、公立保育所において実施されている専門職による定期的な巡回指導については、私立保育所・保育施設にも拡充させていくことを求めたい。
  
- 要保護児童、障がい児、アレルギー児の保育について、公立保育所は先駆的取り組みを展開することが求められる。一方、私立の保育所・保育施設の中には、裁量の幅が広く、柔軟に対応できる施設もある。それら多様な実施施設や内容・形態を把握し、利用者に情報提供していく必要がある。

#### ② 保育時間の設定に関する認識

- 私立の保育所・保育施設の中には、公立保育所よりも保育時間を長く設定している施設もある。現状、勤務時間、また勤務地の関係で、長時間保育を求める保護者もいる。さらに緊急に延長保育を必要とする保護者、さらに一時保育のニーズも増加している。こうした状況を踏まえる時、公立、私立を

問わず、予算措置を工夫しつつ、保護者ニーズにそった保育時間の設定が臨まれる。同時に、子どもの健全育成という観点も含めて適切な設定を検討していく必要もある。

### ③ 地域子育て支援に関する保育所と保育所以外の施設との役割分担

○ 保護者の立場で見ると、保育所や保育所以外の施設が実施している地域子育て支援の情報は決して十分とは言えない。保護者の意見も参考にしつつ、ガイドブックにとどまらず、利用したい子育て家庭に情報が届く工夫をするべきである。

○ 育児困難家庭、外国人家庭など、保育所等に入所していないが、支援を必要とする家庭は増加、また多様化している。保育所として園庭開放などの地域子育て支援活動を充実させていく必要がある。そこで、市は現状のニーズを把握した上で、必要な情報や予算措置、さらに保育所以外でも対応可能な施設の把握、情報提供を充実させていく必要がある。

### (4) 市が設置する保育施設の管理運営の効率化

#### ① 公私立保育所の役割に関する認識

○ 市は、職員団体との協議において、平成26年11月に「公立保育所の役割について(案)」等を示し、「1 行政機関としての役割」「2 地域子育て支援の拠点としての役割」「3 保育施設の拠点としての役割」の3点について、計10の具体的な役割を位置づけた。市が設置する保育施設として、その存在価値を示すためにも、これらの役割を遂行していくことは重要である。

○ 公立保育所は庁内各課との行政機関と連携が比較的容易であることから児童虐待の早期発見、要保護児童の支援について迅速な対応が可能である。公立保育所は、こうした特性を生かし、保育業務全般にわたり、モデル的な取り組みを推進することが求められる。そして、そのノウハウを研修の機会などを通して民間の保育施設にも還元させ、小金井市の全ての保育施設の質の向上を役割を担う必要がある。

○ 市全体の保育の質を向上させるため、公立保育所は中核的な機能、あるいは家庭支援センター的な役割を担い、全ての保育施設の連携を図る役割を担うことも必要である。

○ 公立保育所と民間の保育施設が担っている役割に違いはない。また、違いがあるべきではない。その上で、質的に見れば、公立保育所は市が設置しているという条件の下、保育の安定性という特質がある。一方、私立保育所・保育施設は運営母体の違いにより、その方針に違いが見られ、それが各保育所・保育施設の個性となっている。こうした質的な違いこそ、互いの担うべき役割を明確にする際の観点とすべきである。

## ② 公立保育所の管理運営の効率化の方針

※現在、協議中であるが、これまでの主な意見をあげると、以下のとおりである。

○ 公立保育所の管理運営の効率化は財政問題だけで議論するのではなく、子どもを第一に考え、その最善の利益に配慮した保育の質を維持・向上させること、また、保護者に対する子育て支援と保育指導の充実という観点からも議論・検討すべきである。こうした課題こそ、公立保育所が優先的に取り組むべきものであり、その充実の向け、体制改善することこそが公立保育所の管理運営の効率化である。

○ 市の厳しい財政状況を踏まえ、公立保育所の管理運営の効率化を図るためには、民営化が良いと思う。そのことで、市の財政は改善される。具体的には、一部の公立保育所は積極的に残しつつ、他は初めから民設民営化がよいと思う。

○ 市の「民にできるものは民に」という方針をみれば、公立保育所の民営化を考える必要はあるだろう。しかし、現場は理念だけで保育を進められるものでなく、やはり財政的にも支援がないと事業が継続できない。特に、民営化された施設はなおさらであり、低コストなままで運営できるものではない。こうした現状も踏まえて民営化を検討すべきである。

- 公立保育所の民営化問題については、小金井市児童福祉審議会が3年間議論した上で平成18年3月に答申した「適正な保護者負担と行政サービスの在り方及び業務運営の簡素効率化のための見直しについて（答申）」（以下「児福審答申」という。）において、「民間委託によって十分な効果がすみやかに生じると判断することはできません。…（中略）…以上のことから、市立1園の民間委託を行うよりも、運営費の効率化を図りつつ現行の市立園の体制を維持したうえで改革を実施する方が、効果が期待できます。」と結論づけている。その後の状況の変化も踏まえつつ、現時点で、この結論を変更・修正するだけの材料はない。また、本協議会も公立保育所の民営化問題を特化して設置されたわけではない。