

2016 年 3 月 24 日

小金井市公立保育園運営協議会（第 1 期）  
報告書（ドラフト②）

## I. はじめに

## II. 運営協議会について

## (1) 発足の経緯

小金井市公立保育園の運営に関して「保育業務の総合的見直し」（資料 1）が職員組合に提示されたのが平成 25 年 7 月。ほぼ同時期に小金井市公立保育園父母の会（通称五園連）に対し、対市懇談会の席上で協議の申し入れがあった。それまでも市当局（子ども家庭部）と五園連の間では、年に数回の対市懇談会を実施していたが、市の申し入れは議題や委員を取り決め、月 1 回程度の頻度で協議を行っていくというものである。平成 25 年 9 月には文書にて正式に市当局から五園連に対して文書「小金井市公立保育園運営協議会の設置にあたって」（資料 2）が示され、会議を公開とすること等を確認したうえで、11 月の第 1 回の会議開催となったが、協議の進め方や会議の目的、最終的な取り纏めのイメージの共有等はその時点で十分に出来ていたわけではなかった。そのため、運営協議会第 1 回～第 3 回までに以下の点についての確認を行った。

## (1) 共同委員長形式について

第 1 回会議にて市側より提示された小金井市公立保育園運営協議会設置要綱（以下、設置要綱）では、委員長は子ども家庭部長が務めることが規定されている。

これに対し、第 1 回会議冒頭にて、五園連側より市側に対し、当初の要綱を改正し、市と五園連側双方から委員長を選出する共同委員長形式とすることの申し入れを行った。第三者がない中で、会議の中立性を担保とするための五園連側からの申し入れであったが、市側はこれを受け入れ、第 2 回の協議会にて改正された要綱が市側から示され、共同委員長形式による運営を行うこととした。

## (2) 運営方針（覚書）の締結について

設置要綱では、当協議会の所掌事項として以下の 3 点を規定している。

- ① 公立保育園における保育サービスの現状確認及び評価に関する事項
- ② 保護者が求める保育事業（保育ニーズの確認等）に関する事項
- ③ 前 2 号に掲げるもののほか、協議会の設置目的を達成するために検討が必要な事項

また、「小金井市公立保育園運営協議会の設置にあたって」（資料 2）では、市側から五園連側に対して、以下の申し入れが行われている。

「今回設置する保護者の皆さん、職員等で組織する小金井市公立保育園運営協議会において公立保育園の質の向上、あり方、役割等について忌憚のないご意見をいただきたい」

更に、「保育業務の総合的見直し」（資料1）の中では、平成27年度からの公設民営化及び将来の民設民営化などが記されている。民営化を前提とした議論の進め方ではないという点については、会議を始める以前から市と五園連側で口頭では確認を行っていたが、一方で、協議会は「委託の是非を問う場では無い」とする市の説明に対し、五園連側からはどこまでが協議会の議論の対象となるのか不明で形式的に父母の意見を聞いているだけの会ではないか、という意見もでていた。公立保育園の運営に関する関係者のみで協議を行うことは内部の事情をよく分かっていることから、論点を明確にしやすく、詳細な協議が期待できる一方で、通常の審議会のように、第三者や公募委員が含まれない中で多様な意見をどう吸い上げていくかという課題も五園連側からは指摘をしていた。他にも、会議の進め方や資料の提示のスピード等が不明な中、取り纏め期日を決めた会議の進め方には懸念の声も出ていた。そのため、第2回協議会にて、協議会を運営していくうえでの取り決め（覚書）を締結した（資料3）。

（覚書の骨子）

- 1. 公立保育園の将来の運営形態については、民間等へ委託（公設民営）・委譲（民設民営）を行うことを協議の前提にせず、あらゆる可能性を排除せずに協議を行うこと。**
- 2. 協議会では委託の是非に関する結論を出すことを目的とはしないが、結論が出ることを否定するものではないこと。**
- 3. 協議会は父母や市民に広く公開し、可能な限り開かれたものとし、委員以外の声にも配慮をした運営を行うこと。**
- 4. 報告書を可能な限り纏めること。**  
報告書が策定された場合、市はその内容を尊重し、その後の父母や市民に対する説明会等で説明する際に活用するものとする。
- 5. 協議スケジュールについては、協議会の中で改めて確認を行うこと。**
- 6. 上記1～5の運営方針に変更がある場合には事前に協議会にて協議を行うこととし、その後の運営方針についての改めて確認を行うこと。**

尚、平成 18 年に纏められた児童福祉審議会答申では、保育業務の見直しの結論として「今後、保育業務の十分な改善が見られない場合は、保育の運営協議会等で民間委託の計画・内容について、検討することとし、当面は現行の市立園を維持することが望まれる」としている。また、保育業務の評価については、行政担当者、保育園職員、利用者、学識経験者等による協議会にて「市立園の保育業務を適切に評価して今後のあり方を検討し、保育の質の維持と向上に資するための協議会を設置することが望まれる」となっている。しかしながら、本協議会をはじめるとあたり市と五園連側での確認事項として、本協議会は児童福祉審議会の答申と関連したものではなく、あくまで設置要綱や「設置にあたって」で規定される会議であることを確認している。

### (3) 工程表の確認

協議会のスケジュール及び大凡の議論の進め方を共有するため、第 2 回会議にて五園連側より工程表（イメージ）を提示。第 5 回会議にて平成 26 年度までの工程表を確認。第 18 回会議にて平成 27 年度までの工程表を確認した。工程表では、議論の柱として「公立保育園を取り巻く環境（保育業務の総合的見直し等）」「保育の質の現状確認及び評価」「保護者が求める保育事業」「当面の課題」を示している。また、運営協議会にて、父母向けアンケートを実施することや、民間園などへの現場視察を行うことを確認している。（なお、工程表で父母（市民）に対する広報の強化や意見交換会の実施等を記しているが、この点は今回の任期中には実施できず、次期協議会への申し送り事項となる）

### (4) 協議経過

覚書の締結及び工程表の確認を受け、第 2 回～第〇回までを中心に「保育業務の総合的見直し」に関する質疑を行ったが、現時点においても五園連側からの資料要求に対して、市側から回答は出ていない。また「保護者が求める保育ニーズ」については、保育計画、のびゆく小金井子どもプランで示されている市の事業や運営協議会に実施したアンケートなどで一定の協議を行うことができた。「保育の質の現状確認及び評価」については、運営協議会にて実施したアンケートのほか、園側からテーマごとに具体的な保育内容について説明があり、保育者が保育を行う上で大事にしている点などを共有することが出来ている。また、工程表の柱として「当面の課題」を設けているが、昨今の保育士の欠員問題や体制面での課題を中心に議論を行っている。更には、平成 27 年 6 月から 12 月にかけて小金井市保育問題検討協議会が執り行われ、運営協議会から 2 名の委員が参加した。運営協議会と検討協議会は連携していくことが確認されており、運営協議会では検討協議会での協議内容について一定の検討を行っている。以下次章でこれらの協議内容に関して取り纏めを行う。

### Ⅲ. 協議内容

#### 1. 公立保育園を取り巻く環境と総合的見直しについて

資料1「保育業務の総合的見直し」及び資料33「保育業務の総合的な見直しについて（五園連作成資料）の質問・回答」参照（検討協議会での協議内容や答申も参考）

第2回の会議からは、具体的な協議を開始するにあたり、まずは市が議論のたたき台として示した「保育業務の総合的見直し（以下、総合的見直し。資料1）」についての質疑を行った。総合的見直しの各項目の内容に関する質疑の詳細は資料33「保育業務の総合的な見直しについて（五園連作成資料）の質問・回答」を参照して頂きたい。ここでは、その主要な論点を取り上げると、まず「総合的見直し」の冒頭、市は見直しの背景や現状について、「限られた財源の中で待機児童や保育ニーズが増えている一方で、市の財政状況は厳しいため、保育施策の総合的見直しが急務」と指摘しつつ、運営方式の見直しの結論として、次のように述べている。「保育サービスの向上の要望に応じていくために、今後の子ども施策にかかる費用等を考慮し、運営形態の見直しを行うこととする」。また「運営形態の見直し後、（中略）所期の目的が達成していると確認できた際には、民設民営に移行する」と記載されている。

この点に関し、本協議会では、資料33にて、総合的見直しが、民間委託や民設民営化が前提の内容ではないことをまず確認したうえで、五園連側からは、総合的見直しが、財政面からの検討が中心となっており、保育の内容（保育の質）に関する検討が一切されていない中で結論を導いていることへの重大な懸念を指摘した。また、待機児童の解消やの保育サービスの向上（のびゆく子どもプラン小金井に記載されている施策を含む）、施設の老朽化などへの対応のため、財政面で制約を理由に運営形態の見直しを主張するといった市の課題認識については、五園連側は、あくまでそれぞれの課題の内容や重要性に応じて解決策を検討すべきであり、公立保育園の運営形態の見直しとは別問題と指摘している。（例えば待機児童解消は財政状況や公立保育園の運営方式に係らず対策を打つ必要があるものである）。公立保育園の運営形態の見直しを検討するのであれば、第一に公立保育園の現状の評価（特に保育内容）や意義・役割が検討されるべきであり、その中で利用者の満足度や費用などを多面的に議論されるべきものである。以下、協議内容について、総合的見直しの項目に沿って整理すると以下の通りである。

#### （1）課題

##### ①待機児童解消に向けた取組

待機児童の解消が昨今の社会的問題として喫緊の課題であることは間違いなく、他自治体では、待機児童対策により、数十億円規模の支出を行っているケースもある。小金井市では、2014年度をピークに2015年度は157人と減少したものの、未だに高水準である。市は保育計画を策定し、平成29年には待機児童0となる目標を持っている。

五園連側からは、待機児童の解消は、公立保育園に通う父母にとっても大きな問題となっており、解消のために協力を行ってきていることを指摘しており、この点は2の保育ニーズのところで詳述する。前述の通り、五園連側は、待機児童の解消の問題は福祉の観点から実施すべき施策であり、公立保育園の運営形態の議論とは別問題と意見を述べている。

#### ②子育てに係る多様な市民ニーズ充足に向けた取組

市は、保育施設を利用していない保護者の育児疲れ等への対応として、一時保育の拡充が急務であることを指摘しつつ、「予算上の問題や体制上の問題から十分に対応が出来るとは言い難い」と指摘し、「特別な配慮が必要な子どもや、要保護児童・要支援家庭の支援、アレルギーを持つ子どもたちの保育、更には休日保育や延長保育の更なる延長なども十分に対応できているとは言い難い」と指摘をしている。

これらの一部は、公立保育園で拡充の対応を検討しているものもあり、公立保育園の意義・役割のところで纏めて検討する。また、上記市民ニーズは基本的に公立保育園に通う父母のニーズと合致するものであり、それぞれの施策毎に多面的な評価を行っている。次章以降で詳述するが、一方で、いずれの施策を実施するにあたっては、現状の保育内容に悪影響が無いことが前提である。

#### ③老朽化する保育施設の維持・管理に係る取り組み

(五連連側) 施設白書参照及び検討協議会での議論も参照。施設白書が示す耐用年数によれば、建替えは今後 20 年間は実施する必要(予定)はなく、20 年後の補助金制度も不明である。建替を前提に民設民営の場合の財政効果を主張する議論は理解できない。

#### ④保育制度の変更に向けた新たな取り組み

国、都における制度変更機敏に対応するためにも、公立保育園の役割は重要となっている(検討協議会での議論)。2016 年度に実施される 3 歳児枠の拡充が一例である。公立保育園の意義・役割で詳述する。

#### (4). 公立保育園の意義と役割について

下記 4 参照

#### (5). 運営形態の見直しについて

上記(1)～(4)だけでなく、上記に含まれていない保育内容の中身等を踏まえた検討が必要である。そのためには、日々の保育内容について十分な理解が必要がある。尚、総合的見直しの中では、民営化による財政効果の試算が行われているが、この点については、子ども一人あたりにかかるコストからの議論が出来るように市に依頼するも、まだ回答が出来ていない。(またコスト比較ができた場合、最後に残る差は人件費の可能性が

あるが、現在の保育士の処遇が社会的にも問題になり、保育士が不足する中で潜在保育士いる現状の問題を鑑み、何を基準にし、何を大事にするのかの市民レベルでの検討が必要である。)

## 2. 保育の質について

- ・保育の質とは？ →保護者からの視点とアンケート
- ・保育理念（子どもの最善の利益、保護者の就労支援等）
- ・保育現場より →園長先生からの発表内容

### (3) 保護者が求める保育ニーズについて

- ・保育ニーズの捉え方と保護者アンケート（五園連意見書・要望書とその回答）  
（ニーズはある一方、現状の保育への影響の懸念）
- ・個別各論

1位：保育士体制について

→当面の課題参照

2位：待機児童問題について

毎年の全世帯向けアンケート調査においても待機児童解消の要望が2位となる等、高いニーズとなっており、兄弟がバラバラの園に泣き別れて通っていて困っているケースや、待機児童を理由に新たな出産を躊躇するなどの意見が多数出ている。また2014年度は待機児童解消のために公立保育園で計10名の緊急受け入れを実施したほか、過去においては、定員の弾力化枠の適用や遊戯室の一部を無理して育児室にするなどの保育への影響も出てきている。市では、平成29年度の待機児童解消を目指した保育計画を策定されているが、計画達成のための具体的な施策の着実な実施に加え、施策を実施するにあたっては、現状の保育の質や保育環境を後退させることのないよう対応をお願いしたい。

「保育計画、のびゆく」での市が検討している事業を含む

20時までの延長保育、休日保育、障がい児保育、病児・病後児保育、災害対策、施設面など）19時までの延長保育の一時利用など。

#### ④当面の課題

保育士体制

1月策定の対市要望書参照

- ・当面の欠員やこま切れ保育の問題

欠員状況と、こま切れ保育の課題、子どもたちや父母への影響、採用募集にかけているコストなど

- ・総合的見直し期間中における正規職員採用の中断による問題  
正規職員の欠員の推移と代替要員（任期付又は非正規職員）の推移  
保育の継承や中長期体制への懸念。協議会の議論への影響。  
特に所謂兵糧攻めに対する懸念。

#### 4. あるべき公立保育園の姿について

- ・公立保育園の役割について（検討協議会報告より）  
保育のスタンダードの提供、中核施設としての役割。3歳児の受け皿
- ・実現に向けた課題（財政、保育士体制を含む）

資料：設置要綱、総合的見直し、覚書、工程表、父母向けアンケート、五園連意見・要望書とその回答、現場視察、検討協議会報告書、保育士体制に関する五園連意見書  
園側からの保育内容に関する説明資料等