

市営保育所の今後のあり方について  
第8回 討議資料

# 目 次

## 討議資料 1

市営保育所の今後のあり方に係る現時点での論点整理（案）	…	1
-----------------------------	---	---

## 討議資料 2

I 市営保育所の今後の役割・機能について	…	3
----------------------	---	---

II 市営保育所の今後の配置のあり方とその実現へのプロセスについて	…	8
-----------------------------------	---	---

## 市営保育所の今後のあり方に係る現時点での論点整理（案）

### 1 これまでの議論を通じた基本認識は次のようなものではないか？

- (1) 保育所としての現在の機能について、おおむね公・民の違いはなく、民間保育園と同じことを実施するのであれば、高コストの市営保育所で敢えて保育を行う意義は少ない。
- (2) 一方、市営保育所には、当面維持すべき役割をはじめ、これまでの保育所機能を超えた役割が求められるとともに、公務員としての保育士に対する新たな役割も求められている。
- (3) 当分科会の論議の“射程”については、国の進める保育制度改革の状況や市営保育所見直しの今後の進捗を踏まえ、例えば数年後の一定の時期に検証することを念頭に置くこととする。

### 2 そこで、これまでの議論から次の2つの論点が見えてくるが、これらについては互いに不可分の関係にもあることから総合的に検討が進められるべきではないか？

#### (1) 役割・機能に係る論点

- 市営保育所が当面維持すべき役割及び新たな役割・機能の具体的内容

#### (2) 配置とその実現へのプロセスに係る論点

- 2－(1)に想定される役割・機能は、すべての市営保育所において必要なかどうか。
- また、すべての市営保育所にまでは必要ないとすれば、当面、どの程度の範囲で必要と考えられるか。
- さらに、1－(1)の基本認識も踏まえると、いくつかの市営保育所については、民間への移管というプロセスも浮かび上がるのではないか。
- だとすれば、民間移管については子ども・保護者に与える影響に重いものがあることから、当分科会が民間移管の方向性を今後視野に入れるのであれば、そのプロセスについても十分な論議を行うべきではないか。



## I 市営保育所の今後の役割・機能について

### 1 民間保育園と市営保育所の現状

市内の保育所の整備状況については、社会福祉法人等が運営する民間保育園が約9割、市営保育所が約1割となっている。また、入所児童数についても民間保育園が約9割、市営保育所が約1割となっている。

これらの保育所で働く職員の状況について、民間保育園は京都市独自の取組であるプール制による財政支援によって国基準を上回る保育水準となるよう支えられており、市営保育所は京都市独自の配置基準により国基準を上回る職員配置がなされている。また、保育所の運営に係る財源については、民間保育園が児童1人当たり96,210円であるのに対して、市営保育所が児童1人当たり180,629円となっており、市営保育所は民間保育園と比べて約1.9倍のコストが必要となっている。

このような状況の中で、民間保育園と市営保育所の現状について検証する。

#### (1) 保育内容について

民間保育園、市営保育所に関わらず、目指す子どもの姿は同じであり、保育所保育指針に則した保育が実践されているが、それぞれの保育観の違いなどからその過程においての違いは存在する。

このような中、民間保育園においては、質の高い保育が実践されている民間保育園がある一方で、設立後間もないために保育水準の向上が必要である民間保育園も存在している。また、市営保育所においては、~~すべての市営保育所において~~保育所保育指針に則った保育を丁寧に実践し、一定の保育水準が提供されている。

#### (2) 年度途中入所への対応について

多くの民間保育園においては、待機児童の解消や経営の安定のため年度当初から定員を充足させているのに対し、経営上の制約のない市営保育所においては年度当初に定員割れを起こしている保育所が多く存在する。このため、年度途中に入所の希望があった場合、民間保育園においてもわずかな余裕の範囲で積極的に受入れが行われているが、比較的余裕のある市営保育所に入所する場合も少なくなく、結果として、民間保育園と比べて市営保育所の方が年度途中の児童の増加率が高い状況にある。

#### (3) 障害児への対応について

民間保育園、市営保育所に関わらず~~においても~~十分な実践がなされており、受入人数については民間保育園が市営保育所を上回っているが、入所児童に対する受入割合は市営保育所のある全行政区において市営保育所が民間保育園を上回る状況であり、平成22年4月1日時点の受入割合は、市営保育所の平均が7.56%、民間保育園が2.46%となっている。

#### (4) 被虐待児や気になる子どもへの対応について

民間保育園、市営保育所に関わらず~~においても~~十分な実践がなされており、受入人数については民間保育園が市営保育所を上回っているが、入所

児童に対する受入割合は市営保育所が民間保育園を上回る状況であり、平成22年6月時点の受入割合は、市営保育所の平均が2.55%、民間保育園が1.34%となっている。また、平成21年度における年度途中入所の児童のうち、福祉事務所において、児童虐待に係る入所決定等を行った児童の状況についても、市営保育所の受入割合が民間保育園を上回っている。

#### (5) 地域子育て支援について

民間保育園、市営保育所のどちらにおいても地域の実情や当該保育所の体制等を踏まえ、子育て相談や園庭開放等、地域の保護者等に対する子育て支援が積極的に行われている。

これらの支援に加えて、市営保育所（16箇所）においては専任の保育士を配置し、地域子育て支援拠点事業を展開していることから、各区・支所の福祉事務所及び保健センターと連携し、地域の子育て家庭のうち、養育不安の保護者や気になる子どもの支援のための家庭訪問の実施や、地域の子育てサークルの育成・支援等、本市の直営の保育所として民間保育園よりも充実したに比べ多面的な支援が展開されている。

#### (6) 地域の新たな保育ニーズへの対応について

##### ア 延長保育

民間保育園、市営保育所のどちらにおいても同じような内容で実施されている。

##### イ 一時保育

民間保育園、市営保育所のどちらにおいても実施されており、事業の内容や実施箇所数の増設など、保護者の就労形態の多様化、傷病等による緊急時及びリフレッシュ等に対する支援策の一つとして、市民のニーズが高まっている事業である。1箇所あたりの利用状況は、実施している行政区のすべてにおいて市営保育所が民間保育園を上回っている

##### ウ 休日保育

民間保育園、市営保育所のどちらにおいても同じような内容で実施されている。

## 2 市営保育所の今後の役割・機能

民間保育園と市営保育所の現状から、京都市の保育の大部分は民間保育園によって提供されており、民間保育園を中心として保育所としての機能は定着しているものと考えられる。よって、保育所としての機能については、市営保育所における実践によらずとも、効率性や経済性のメリット、民間の持つ柔軟性を活かすことによって利用者の満足度の向上が期待できる分野であると考えられる。

ただし、新たな財政面の支援なしには民間保育園での実施が困難である取組や地域の子育て家庭に対する積極的な支援、例えば、民間保育園において現状の体制ではスムーズな実践が困難であると思われる地域の新たな保育ニ

ーズに対するモデル実施や、関係する行政機関等と連携を密にした虐待予防の取組等、行政であることの利点を最大限に活かした取組については、~~まず~~  
~~は~~市営保育所においてまず積極的に実践しつつ、地域に還元していくことが求められている。

また、京都市が掲げる、未来子どもプランをはじめとする様々な子育て支援施策のうち、今後保育所がその推進に寄与できる部分については、市営保育所においてまず実践を展開し、これを広げていくことも考えられる。

これらを踏まえ、民間保育園と市営保育所の現状に沿って、個別の内容ごとに市営保育所の当面の役割・機能を含めた今後の役割・機能について具体的に検証する。

### (1) 保育内容について

民間保育園や市営保育所に関わらず、各保育所において実践する保育の過程に違いがあっても、目指す子どもの姿は同じであることから考えると、いずれの運営形態をとろうとも最低基準である保育所保育指針が掲げる保育の実践は十分に実践は可能であると考えられる。

ただし、民間保育園と協同して京都市の保育内容の質の向上に取り組む体制については、行政が責任を持って確保すべきであることや、将来、株式会社や特定非営利活動法人等も含めた社会福祉法人以外の新たな事業者の参入の可能性に対し、適切な保育水準が担保されるよう、行政による指導・監督・助言を行うための必要なノウハウ・専門性の蓄積が図れる仕組みについて配慮しておく必要がある。

### (2) 年度途中入所への対応について

緊急のニーズへの対応も含め、年度途中入所に係る一定数の入所枠を確保しておくことは重要である。現状では、市営保育所と比べて受入割合が少ないとはいえ、民間保育園において年度途中入所への対応がなされていることから、民間保育園においても対応は可能であると考えられる。

ただし、経営の観点から民間保育園においては年度当初から多くの児童を受け入れる必要があり、途中入所枠を残すことに困難な面があることを踏まえ、市営保育所において年度途中の保育需要に対する入所調整を行っていることについては十分に考慮しておく必要がある。

### (3) 障害児への対応について

民間保育園と比べ市営保育所の方が受入割合が高くなる要因として障害児に対する職員加配の違いがあることが考えられるが、現状においても、障害児加配の対象となる児童を市営保育所の平均以上に受け入れている民間保育園が存在することから、民間保育園においても十分に対応は可能であると考えられる。

ただし、平成22年4月1日時点において、障害児加配の対象となる児童の受入れがない民間保育園が全体の約3割存在するなど、民間保育園の中でも受入れに大きな分布差が見られることから、障害のある子どもも地域で等しく生活が出来るよう、引き続き、障害児について民間保育園と比

べ職員配置の充実した市営保育所で受入れを行いつつも、民間保育園の財政支援も含め、保育行政として障害児保育全体のあり方を検討する必要がある。

#### (4) 被虐待児や気になる子どもへの対応について

被虐待児や気になる子どもに対して特別な職員加配がなされていない状況であっても、民間保育園、市営保育所に関わらず受け入れられており、民間保育園においても十分に対応は可能であると考えられる。

しかし、現状の保育所における実践は、入所児童とその保護者等に対する支援が中心となっているため、子育てに対する高い知識と豊かな経験を有する保育士が地域で活動している現状を有効に活用し、保育所に入所せず、地域で生活している児童や保護者等に対する虐待の発見・ケア・防止の観点からの支援についても積極的に行っていくべきである。

被虐待児や気になる子どもへの対応については、民間保育園や市営保育所に関わらず今後充実すべき分野であり、民間保育園での支援がより広く行き渡るまでの間、市営保育所は実践の一層の展開について積極的に取り組んでいくべきである。

#### (5) 地域子育て支援について

民間保育園、市営保育所に関わらず、子育て相談や園庭開放等、地域の保護者等に対して積極的に行われている支援が存在する一方で、市営保育所の特徴的な役割として、各区・支所の福祉事務所及び保健センターと連携した、地域の子育て家庭を対象とする家庭訪問の実施等、現状では、民間保育園よりも充実したに比べ多面的な支援が展開されている。

これらの支援について、本来的にはそれぞれの地域において市民が同様に受けられる必要があるが、すべての行政区に市営保育所が存在しないことから、市営保育所のない行政区においては、隣接する行政区の市営保育所において、その役割が担われている等の課題も見られる。

しかし、そもそも保育所とは、民間保育園、市営保育所の区別に関わらず、子育てに対する高い知識と豊かな経験を有する保育士が地域で活動する場の一つであって、地域における在宅の児童や保護者に対する支援の一翼を担うことは十分に可能であることから、現在実践されている市営保育所の特徴的な役割についても、民間保育園において十分に実践は可能であると考えられる。

市営保育所については、1つの市営保育所にとどまらない、より広域の地域全体を支援する視点に立った市営保育所特有の支援は引き続きから実践を引き続き展開するとともに、保育士の福祉事務所への配置等による保育士の専門性の活用と、福祉事務所、児童相談所及び保健センターとの連携・一体的な支援の推進を図る必要がある。

しつと、民間保育園においてもその役割を担い一方で、現在、市営保育所においてのみ展開している地域子育て支援拠点事業の取組をより効果的なものとなるようするため、民間保育園においても積極的な取組が展開



できるよう、地域子育て支援拠点事業のあり方について検討する必要がある。

(6) **地域の新たな保育ニーズへの対応について**

24時間保育等、社会状況の変化により新たに保育ニーズが高まっているが、現在実施されていない、又は十分に展開されていない場合であって、新たな財政面の支援なしには民間保育園での実施が困難であると思われる事業については、行政直営の保育所として、市営保育所がモデル的に先行実施するとともに、その実践を検証し、反映させる体制を確立するなどの検討がも必要である。

(7) **市営保育所保育士のあり方について**

市営保育所の保育士については、保育士としての専門性を持った公務員であるという立場を踏まえ、保育所という既存の職域を超えて、市域や行政区域の児童福祉センターや福祉事務所といった子育てに関する行政機関においてその専門性を活用していくべきである。とともに、職域の拡大を通じて習得する児童ソーシャルワーク等の知識・経験を市営保育所において還元していくことが求められる。

さらに、民間機関・施設における様々な子育てに関する事業や活動をサポートするような役割についても、を検討する必要がある。

民間保育園も含めた京都市全体の保育内容の質の維持・向上は、行政が主に果たすべき役割であることから、京都市においては、保育士としての必要な知識・専門性を10年、20年、30年のタイムスパンで切れ目なく、市営保育所において継承、発展、蓄積していくことが必要である。

## II 市営保育所の今後の配置のあり方とその実現へのプロセスについて

- 1 京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会において平成19年3月にまとめた「公営施設のあり方及び京都市醍醐和光寮の運営主体に関する意見」の中で述べている「福祉施策における公民の役割」の視点から京都市の保育サービスを見た場合、障害児への対応や地域子育て支援の中には、当面の間、市営保育所が積極的に取り組むべきであると考えられるものも見られるが、これらの取組については、すでにその役割を担っている民間保育園が存在することや、保育内容及び年度途中入所への対応においては、民間保育園と市営保育所における実践との間に大きな差が見られないことなどから考えると、現状の保育サービスの大部分は民間保育園において提供できるものと考えられる。

一方で、市営保育所には、当面維持すべき役割をはじめ、保育所機能を超える役割が求められるとともに、公務員としての保育士に対する役割も求められている。

これらを踏まえると、現状において、民間保育園と比べて高コストとなる市営保育所については、これまでに議論してきた役割・機能を十分に踏まえつつ、民間保育園においても同様の実践が可能であると考えられる場合は、民間保育園への移管を視野に入れるべきであると言える。

また、京都市の厳しい財政状況の下、多様化する新たな保育ニーズに応え、質の高いサービスの提供を図るためには、最小の費用で最大の効果を得る視点に立って、現状の保育サービスの提供体制を見直すとともに、これにより生まれてくる財源を京都市の子育て支援サービスの充実に積極的に活用していくことを検討すべきである。

- 2 その上で、市営保育所の今後の配置のあり方とその実現へのプロセスを検討するに当たっては、次のような視点に留意することが必要ではないかと考える。

### 視 点

- 地域バランスに配慮した市営保育所の配置
- 市営保育所の施設・定員の規模や施設の整備時期等
- 安定的な運営と質の高い保育サービスの確保
- 今後の保育ニーズや保育制度改革の動向への対応
- 市営保育所で働く職員の状況（年齢構成等）と人事異動
- 市営保育所の役割・機能に関する継続的な検証
- 
-