

## 平成23年度第3回 福祉施策のあり方検討専門分科会

日時：平成23年7月7日（木）

午後7時～9時

場所：ルビノ京都堀川「加茂の間」

### 議題

市営保育所の今後のあり方について

### 〔配布資料〕

委員名簿

平成23年度第3回以降の審議スケジュール

市営保育所の今後のあり方について（検討資料）

市内配置図（市営保育所、福祉事務所、保健センター及び児童福祉センター等）

## 委員名簿（平成23年度）

〔敬称略 五十音順〕

### 【福祉施策のあり方検討専門分科会委員】

安宅 義人	（日本労働組合総連合会京都府連合会会長代理）
奥山 茂彦	（京都市保育園連盟）
菅原 幸子	（市民公募委員）
仙田 富久	（市民公募委員）
西 晴行	（京都ライトハウス理事長）
樋口 文昭	（京都児童養護施設長会会長）
宮本 義信	（同志社女子大学生生活科学部教授）
村井 信夫	（京都市社会福祉協議会会長）
山手 重信	（京都市児童館学童連盟会長）

### 【臨時委員】

源野 勝敏	（京都市老人福祉施設協議会副会長）
関川 芳孝	（大阪府立大学人間社会学部教授）
矢島 里美	（京都市日本保育協会副会長）

平成23年度第3回以降の審議スケジュール（予定）

回	時期	項目
第3回	平成23年7月7日	市営保育所の今後のあり方について(検討資料)の審議
第4回	平成23年8月上旬(予定)	保護者及びその他の団体からの意見聴取の実施  市営保育所の今後のあり方について(案)の審議
第5回	平成23年9月上旬(予定)	
第6回	平成23年10月中旬(予定)	
第7回	平成23年11月中旬(予定)	市営保育所の今後のあり方について(案)の最終まとめ
第8回	平成23年12月上旬(予定)	【最終意見】市営保育所の今後のあり方について

市営保育所の今後のあり方について（検討資料）

平成23年 月

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

# 目次

I	はじめに	1
II	市営保育所の今後の役割・機能について	2
1	民間保育園と市営保育所の現状	2
2	市営保育所の今後の役割・機能	3
III	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	7

## I はじめに

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では、保育を取り巻く情勢が激動する中、保育所には、多様な利用者ニーズに応え、入所児童の保育や保護者への支援に取り組むとともに、すべての子どもと家庭を対象に、地域の子育て支援の拠点的な役割を果たすことが求められており、京都市の厳しい財政状況の下で、公・民全体で京都市の保育を向上させていく必要があることから、平成22年8月に、「民間保育園と市営保育所の今後の役割」や「市営保育所がその役割を担うために必要な機能」について検証を行い、「市営保育所の今後の役割と必要な機能に基づく配置のあり方」と「今後の役割・機能及び配置の実現へのプロセス」を明らかにすることを目的に、「市営保育所の今後のあり方」について、京都市から審議の依頼を受けた。

これを受けて、本分科会では、京都市の保育の実施状況をはじめ市営保育所と民間保育園との比較検証や市営保育所の課題などから審議を始め、平成22年12月には、京都市に対して、審議の視点の議論を待つまでもなく早急に改善に取り組むべき項目も含めて、「市営保育所の今後のあり方について（中間意見）」を提出したところである。

現在、上記の審議の視点に沿って引き続き議論を重ねているところであるが、このたび保護者の方々やその他の団体の方々から御意見をいただき、今後の議論をより充実したものとするため、第5回から第9回にわたり議論してきた内容について、現段階での議論のまとめとして、「市営保育所の今後のあり方について（検討資料）」を作成することとした。

なお、この「市営保育所の今後のあり方（検討資料）」は、国の進める保育制度改革の状況や市営保育所の見直しの今後の進捗を踏まえ、数年後の一定の時期に検証することを念頭においてまとめたものである。

## Ⅱ 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質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、保育所保育指針に則った保育を丁寧実践し、一定の保育水準の質が提供されている。

#### (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と判断され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については、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、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、市営保育所や実践可能な民間保育園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

各保育所において実践する保育の過程に違いがあるとしても、民間保育園や市営保育所に関わらず、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) 障害のある入所児童への対応について

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) 虐待を受けた子どもや気になる子どもの入所児童への対応について

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。

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るべき分野であり、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

保育所による地域子育て支援は、幼稚園や児童館、また地域の子育てサロン・サークルなどの取組とあわせて、広く地域の子どもたちの育ちと家庭の子育てに資するものであり、今日社会的に問題となっている虐待の早期発見・早期対応や何より未然防止、また障害の早期発見・早期支援などのためにも、重要な役割を担っている。

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。

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、 今後は、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・防止などの観点からの支援についても、地域子育て支援の取組の下で積極的に行っていくべきである。

市営保育所については、1つの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、児童福祉センター、福祉事務所及び保健センターとの連携・した一体的な支援の推進を図る必要がある。

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、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、行政と民間保育園とが協働して取り組むべきこと行政が主に果たすべき役割であることから、京都市においても、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。

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、障害のある入所児童など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。

これらを踏まえる考えると、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・機能について、今後、実践していくことを十分に踏まえつつ、民間保育園においても同様のおける実践で十分に対応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も選択肢の一つとして考えられるのではないか。

また、これらを検討する上では、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、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も検討すべきである。

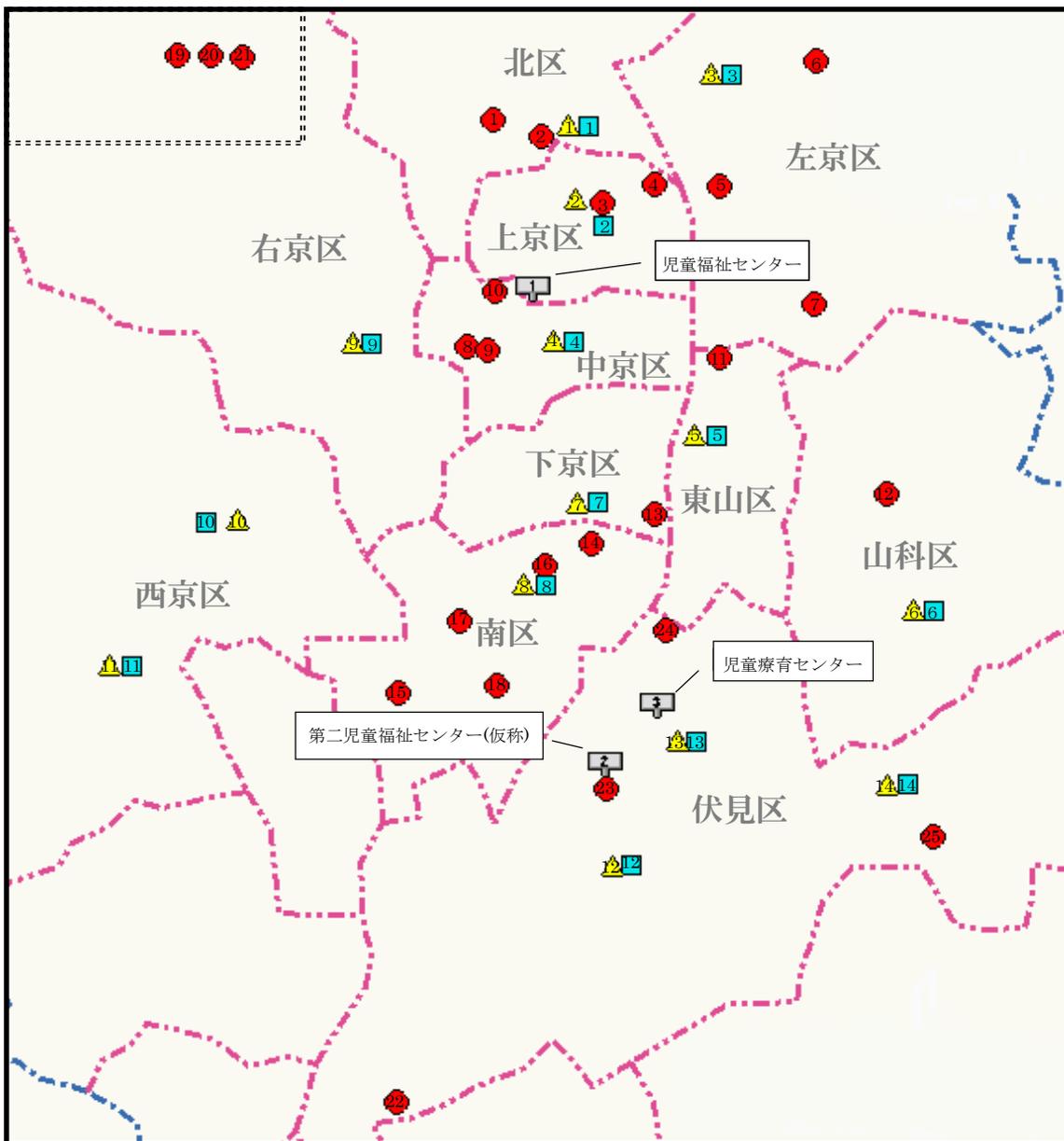
### Ⅲ 市営保育所の今後の配置のあり方とその実現へのプロセスについて

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

【市内配置図（市営保育所，福祉事務所，保健センター及び児童福祉センター等）】



※ ● は市営保育所，■ は福祉事務所，▲ は保健センター（詳細は別紙）

(別紙)

### 配置図上の表示について

#### ○ 市営保育所（配置図上は○で表示）

北	1	楽只保育所	東山	11	三条保育所	右京	19	ひかり保育所
	2	船岡乳児保育所		山科	12		鏡山保育所	20
上京	3	室町乳児保育所	下京	13	崇仁保育所	伏見	21	周山保育所
	4	鶴山保育所	南	14	九条保育所		22	淀保育所
左京	5	養正保育所		15	久世保育所	23	改進黨保育所	
	6	修学院保育所		16	南保育所	深草	24	砂川保育所
中京	7	錦林保育所		17	吉祥院保育所	醍醐	25	辰巳保育所
	8	壬生保育所		18	山ノ本保育所			
	9	朱雀乳児保育所						
	10	聚楽保育所						

#### ○ 福祉事務所（配置図上は□で表示）

1	北福祉事務所	6	山科福祉事務所	10	西京福祉事務所
2	上京福祉事務所	7	下京福祉事務所	11	洛西福祉事務所
3	左京福祉事務所	8	南福祉事務所	12	伏見福祉事務所
4	中京福祉事務所	9	右京福祉事務所	13	深草福祉事務所
5	東山福祉事務所			14	醍醐福祉事務所

#### ○ 保健センター（配置図上は△で表示）

1	北保健センター	6	山科保健センター	10	西京保健センター
2	上京保健センター	7	下京保健センター	11	西京保健センター洛西支所
3	左京保健センター	8	南保健センター	12	伏見保健センター
4	中京保健センター	9	右京保健センター	13	伏見保健センター深草支所
5	東山保健センター			14	伏見保健センター醍醐支所