

市営保育所の今後のあり方について(最終意見)

平成 23 年 12 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	民間保育園と市営保育所の現状・・・・・・・・	2
III	市営保育所の今後の役割・機能・・・・・・・・	10
IV	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・・・・・・・・	14
V	おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	19
VI	参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・	20

I はじめに

保育所には、「子どもの最善の利益」（児童の権利に関する条約第3条）に基づき、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いる。そのため、保育を取り巻く情勢が激動する中、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。

このため、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¹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、「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。

その後、市営保育所の視察を実施するとともに、実際に利用する保護者の方々やその他の関係団体の方々からの御意見もいただきながら、審議の視点に沿った議論を重ねてきたところである。

本分科会としては、国において、幼保一体化を含めた保育制度改革の検討が現在進められる中、京都市全体の保育のあり方への影響は大きく、その動向を注視せざるをえず、市営保育所の今後のあり方への影響も無視できないものがあると考えている。また、児童への影響や保護者等の不安に何より十分に配慮する必要がある。

したがって、この「市営保育所の今後のあり方について（最終意見）」をまとめるにあたっては、中長期的観点でのアプローチには限界があるため、おおむね今後の5年間で射程とした。このため、市営保育所の今後のあり方については、取組状況の検証を含めて、数年後に改めて検討する必要があることを付け加えておく。

¹ 「民間保育園と市営保育所の今後の役割」、「市営保育所がその役割を担うために必要な機能」、「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」及び「今後の役割・機能及び配置の実現へのプロセス」の4つ

Ⅱ 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¹による財政支援によって国基準²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職員配置基準³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94,413円/月であるのに対して、市営保育所が児童1人当たり174,563円/月となっており、市営保育所は民間保育園と比べて約1.85倍のコスト⁴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。

【行政区別保育所設置状況】

	北		上京		左京		中京		東山		山科		下京		南		
	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	
公設公営	2	240	2	160	3	355	3	230	1	110	1	120	1	160	5	420	
公設民営 社会福祉法人	0	0	0	0	0	0	1	90	0	0	0	0	0	0	0	0	
民設民営	社会福祉法人	17	1,710	10	1,095	19	1,685	8	930	4	450	18	2,330	4	420	19	1,495
	その他の法人	1	100	1	90	4	270	2	300	4	255	1	90	4	300	5	410
	個人	0	0	0	0	2	90	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	小 計	18	1,810	11	1,095	25	2,045	10	1,230	8	705	19	2,420	8	720	24	1,895
合 計	20	2,050	13	1,255	28	2,400	14	1,550	9	815	20	2,540	9	880	29	2,265	

	右京		西京		洛西 (別掲)		伏見		深草 (別掲)		醍醐 (別掲)		合 計		割 合		
	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員	
公設公営	3	150	0	0	0	0	2	330	1	60	1	120	25	2,475	9.9%	9.8%	
公設民営 社会福祉法人	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	90	0.4%	0.4%	
民設民営	社会福祉法人	23	2,235	14	1,390	8	945	24	2,735	5	480	16	1,660	189	19,131	75.0%	77.9%
	その他の法人	4	390	2	120	0	0	3	240	1	120	0	0	32	2,825	12.7%	10.5%
	個 人	1	60	1	75	0	0	1	120	0	0	0	0	5	345	2.0%	1.4%
	小 計	28	2,625	17	1,585	8	945	28	3,085	6	600	16	1,660	226	22,401	89.7%	89.8%
合 計	31	2,775	17	1,585	8	945	30	3,415	7	660	17	1,780	252	24,401	100.0%	100.0%	

(平成23年4月1日現在)

※ 休所中の1箇所(右京区、公設公営)を除く。

- 1 全民間保育園の横断的な給与体系を確立し、関係職員の処遇改善と、保育園経営の近代化、並びに保育水準の向上を目指した京都市民間保育園職員給与等運用事業
- 2 児童福祉施設最低基準第33条に定めのある保育所に配置する人員に係る最低基準
- 3 適切な保育を提供するため、京都市の市営保育所に配置する人員に係る基準
- 4 児童1人当たりの市継足額(一般財源)は5,48倍(民間保育園:15,573円/月、市営保育所:85,272円/月)

【公民別保育所運営費の状況】

○市営保育所

(単位：千円)

保育所総運営費		年間月平均入所人員	
4,748,825		2,267 人	
1人当たり 174,563 円/月			
国基準による運営費			市継足額
2,429,077			
1人当たり 89,291 円/月			
国市義務負担分		国基準保育料	
1,758,844		670,233	
1人当たり 81,651 円/月		1人当たり 24,637 円/月	
		2,319,748	
国庫負担金	市負担金	市保育料	市軽減額
861,207	897,637		
1人当たり 31,667 円/月	1人当たり 32,967 円/月	439,197	231,036
		1人当たり 16,145 円/月	1人当たり 8,493 円/月
国負担金	一般財源化		
167,574	693,633		
	(注)		
		1人当たり 85,272 円/月	

(注) 地方交付税等の算定において推定される理論値である。

○民間保育園

(単位：千円)

保育所総運営費		年間月平均入所人員	
28,507,311		25,162 人	
1人当たり 94,113 円/月			
国基準による運営費			市継足額
23,805,011			
1人当たり 78,839 円/月			
国市義務負担分		国基準保育料	
15,713,676		8,091,335	
1人当たり 52,042 円/月		1人当たり 26,797 円/月	
		4,702,300	
国庫負担金	市負担金	市保育料	市軽減額
7,686,920	8,026,756		
1人当たり 25,168 円/月	1人当たり 28,584 円/月	5,383,044	2,708,291
		1人当たり 17,898 円/月	1人当たり 8,970 円/月
国負担金	一般財源化		
7,659,405	27,515		
	(注)		
		1人当たり 15,573 円/月	

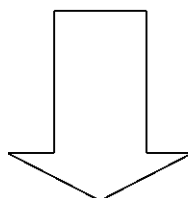
(注) 地方交付税等の算定において推定される理論値である。

(平成22年度決算)

【公民別保育所運営費における市継足額の差について（平成22年度決算）】

○ 1人当たりの保育所運営費市継足額

市営保育所	85,272 円／月 （民間の 5.48 倍）	【計算】 2,319,748 千円 ÷ (2,267 人 × 12 箇月)
民間保育園	15,573 円／月	【計算】 4,702,300 千円 ÷ (25,162 人 × 12 箇月)



民間保育園に比べ、常勤職員の平均給与、作業員の配置、障害児の受入割合が高いことや、市営保育所独自事業に係る費用を支払っている。

（内訳）

市営保育所総運営費における市継足額	85,272 円／月	2,319,748 千円
-------------------	------------	--------------

超過経費合計	69,699 円／月	1,896,092 千円
内 訳		
① 公民の平均給与格差の総額（※1）	44,493／月	1,210,400 千円
② 作業員人件費分（※2）	9,420／月	256,270 千円
③ 拠点事業人件費等分	6,109／月	166,201 千円
④ 独自サービス（※3）	551／月	15,000 千円
⑤ 障害児の受入人数の差	8,335／月	226,736 千円
⑥ その他（※4）	791／月	21,485 千円

※1 保育士 市営保育所：約720万円、民間保育園：約480万円（共済費込み）

調理師 市営保育所：約760万円、民間保育園：約420万円（共済費込み）

※2 作業員の市営保育所への配置については、平成23年5月末で廃止している。

※3 その他特有のサービスとして、布おむつの提供（平成23年4月から廃止）と児童の午睡用の布団の提供を行っている。

※4 年度途中入所児童の取扱い及び職員配置上の常勤・非常勤の差等

（参考）職種別平均勤続年数（平成22年度実績）

職種	平均勤続年数	
	市営	民営
保育士	16.9 年	11.2 年
調理師	19.2 年	8.5 年
作業員	23.0 年	

1 保育内容について

民間保育園、市営保育所は、保育観の違いなどから実践する保育の過程に違いはあるとしても、目指す子どもの姿は同じであり、保育所保育指針¹に則した保育を実践するよう、それぞれが保育の質の向上に努めている。

また、京都市では、この実践を担保し、一定の保育の質の維持と更なる向上を図るため、民間保育園及び市営保育所に対し、国が示す児童福祉施設最低基準、保育所保育指針や、労働基準法その他関係法令の規定に則った指導監査を実施するとともに、利用者への適切な情報の提供や指導監査の公平性・透明性を確保する観点から、その結果を公表している。

2 年度途中の入所への対応について

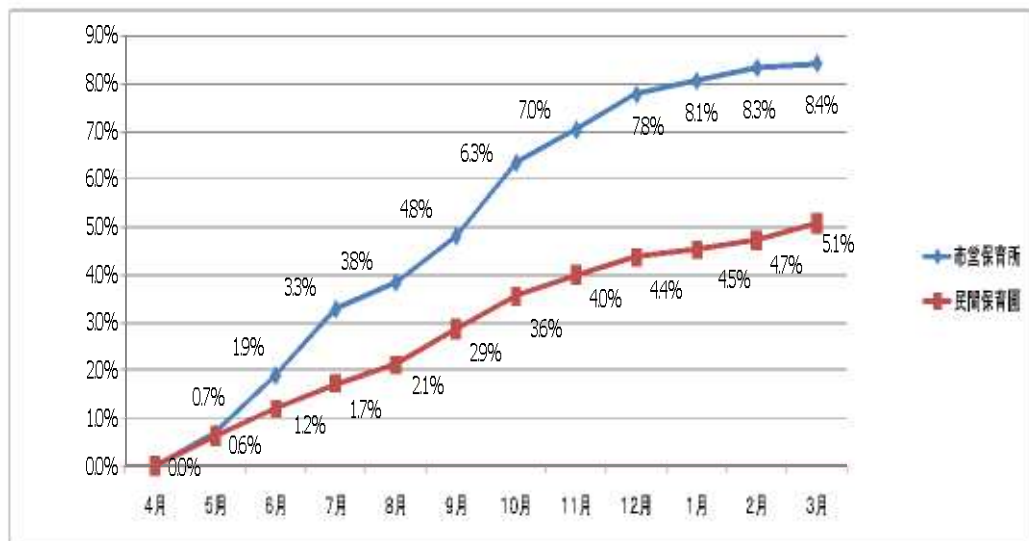
多くの民間保育園においては、待機児童の解消や経営の安定のため年度当初から定員を充足させているのに対し、経営上の制約が少ない市営保育所においては年度当初に定員割れを起こしている保育所が多く存在する。このため、年度途中に入所の希望があった場合、民間保育園においても余裕が少しでもできた範囲で積極的に受入れが行われているが、比較的余裕のある市営保育所に入所する場合も少なくなく、結果として、民間保育園と比べて市営保育所の方が年度途中の児童の増加率が高い状況にある。

【市営保育所の年度途中の入所の状況】

区	保育所名	定員	平成22年4月 現在児童数	平成23年3月 現在児童数	増加人数	増加率	平成23年3月 入所率	備考
北	南沢保育園	110	70	79	4	3.6%	71.8%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	深井乳児保育所	70	36	70	14	20.0%	100.0%	
	柏岡乳児保育所	60	43	57	14	23.3%	85.0%	
上京	宝町乳児保育所	60	63	65	2	3.2%	108.3%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	錦山保育所	100	99	101	8	5.0%	104.0%	
	立正保育所	150	88	91	3	2.6%	75.3%	
左京	美玉乳児保育所	75	63	83	20	26.7%	110.7%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	御学院保育所	90	85	86	-3	-3.3%	105.6%	
	福林保育所	70	61	79	12	17.1%	104.3%	
中京	土生保育所	90	84	93	9	10.6%	103.3%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	朱雀乳児保育所	40	40	40	0	0.0%	100.0%	
	新築保育所	100	106	120	14	14.0%	120.0%	
東山	三宅保育所	60	40	42	2	3.2%	70.0%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	三幸乳児保育所	50	44	49	5	10.0%	98.0%	
	錦山保育所	120	63	63	0	0.0%	52.5%	
山科	第仁第一保育所	90	47	49	-2	-2.2%	59.0%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	第仁第二保育所	70	36	56	20	28.6%	80.0%	
	九条保育所	60	51	61	10	16.7%	101.7%	
南	久世保育所	60	43	60	18	28.0%	100.0%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	久世第二保育所	60	65	65	0	0.0%	108.3%	
	南保保育所	120	126	128	2	1.7%	105.7%	
	吉祥院保育所	60	60	60	0	0.0%	100.0%	
	山ノ本保育所	60	62	62	0	0.0%	103.3%	
東山 (京北)	ひかり保育所	30	28	31	2	6.7%	103.3%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	福明保育所	60	58	64	6	10.0%	105.7%	
	周山保育所	60	60	65	5	8.3%	108.3%	
伏見	淀保保育所	150	122	131	9	6.0%	87.3%	平成23年度～ 乳幼一体・併設化
	森道保育所	180	191	192	1	0.6%	106.7%	
	砂川保育所	60	68	69	1	1.7%	115.0%	
	辰巳保育所	120	119	119	4	3.3%	99.2%	

¹ 児童福祉施設最低基準の規定に基づき、保育所における保育の内容に関する事項及びこれに関連する運営に関する事項を定めたもの（平成20年3月厚生労働大臣による告示）

【平成22年度増加率（対4月当初からの累計）】



3 障害のある入所児童への対応について

障害児保育について、京都市では他の自治体と比較して積極的な受入れが行われ、民間保育園及び市営保育所において十分な実践がなされている。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23年3月31日時点の受入割合は、市営保育所の平均が7.74%、民間保育園が2.86%となっている。

【障害児加配の対象となる児童の入所状況（行政区別）】

	市営保育所			民間保育園			合計		
	児童数	障害児数	割合	児童数	障害児数	割合	児童数	障害児数	割合
北	206	12	5.83%	2,202	76	3.45%	2,408	88	3.65%
上京	169	8	4.73%	1,332	35	2.63%	1,501	43	2.86%
左京	342	24	7.02%	2,376	60	2.53%	2,718	84	3.09%
中京	261	22	8.43%	1,458	62	4.25%	1,719	84	4.89%
東山	91	6	6.59%	863	21	2.43%	954	27	2.83%
山科	63	10	15.87%	2,932	68	2.32%	2,995	78	2.60%
下京	101	8	7.92%	841	23	2.73%	942	31	3.29%
南	436	37	8.49%	2,101	44	2.09%	2,537	81	3.19%
右京	160	10	6.25%	2,827	77	2.72%	2,987	87	2.91%
西京				1,675	34	2.03%	1,675	34	2.03%
洛西				1,024	32	3.13%	1,024	32	3.13%
伏見	323	23	7.12%	3,533	146	4.13%	3,856	169	4.38%
深草	69	8	11.59%	642	23	3.58%	711	31	4.36%
醍醐	119	13	10.92%	1,892	33	1.74%	2,011	46	2.29%
合計	2,340	181	7.74%	25,698	734	2.86%	28,038	915	3.26%

（平成23年3月31日現在）

4 虐待を受けた子どもや気になる子どもの入所への対応について

民間保育園及び市営保育所において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23年5月時点の受入割合は、市営保育所の平均が2.32%、民間保育園が1.18%となっている。また、平成22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。

【虐待児の状況】

○（児童相談所調べ）公民別被虐待児の状況

	児童数	被虐待児数	割合
市営保育所	2,324人	54人	2.32%
民間保育園	25,272	297	1.18%
合計	27,596	351	1.27%

（平成23年5月現在）

○（福祉事務所調べ）児童虐待に係る保育所入所決定等の状況について

	全市				
	市営	(①に対する率)	民営	(①に対する率)	合計
集計結果①	292人	-	2,030人	-	2,322人
集計結果②	11	4.8%	37	1.8%	51
集計結果③	5	1.7%	13	0.6%	18
集計結果④	3	1.0%	7	0.3%	10

集計結果①：平成22年度の途中における保育所入所の決定を行った件数

集計結果②：①のうち、入所選考及び決定の時点で、当該児童が虐待を受けている児童であることを把握していたものの件数

集計結果③：②のうち、入所選考に当たって、特別の支援を要する家庭の児童であることを理由に、他の申込児童に優先して入所を決定したものの件数

集計結果④：②のうち、児童福祉法第24条第4項の規定に基づく、申込の抽選を行ったものの件数

5 地域の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¹を実施している。特に、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、民間保育園に比べ多面的な支援を行っている。

¹ 市営保育所においては、地域の子育て支援ネットワークの構築や子育てサークルの育成など、子育て家庭への支援を目的に、専任の職員を2名配置して実施

6 地域の新たな保育ニーズへの対応について

(1) 延長保育¹

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。

【実施箇所分布（行政区別）】

	市営保育所		民間保育園		全体	
	実施箇所	実施率	実施箇所	実施率	実施箇所	実施率
北	1	50.0%	14	77.8%	15	75.0%
上京	2	100.0%	9	81.8%	11	84.6%
左京	2	66.7%	15	60.0%	17	60.7%
中京	1	33.3%	9	81.8%	10	71.4%
東山	1	100.0%	8	100.0%	9	100.0%
山科	1	100.0%	15	78.9%	16	80.0%
下京	1	100.0%	6	78.0%	7	77.8%
南	2	40.0%	20	83.3%	22	75.9%
右京	0	0.0%	15	53.6%	15	48.4%
西京			12	70.6%	12	70.6%
洛西			5	62.5%	5	62.5%
伏見	1	50.0%	23	82.1%	24	80.0%
淀川	1	100.0%	4	66.7%	5	71.4%
葛城	0	0.0%	14	87.5%	14	82.4%
合計	13	52.0%	169	74.4%	182	72.2%

(平成23年7月1日現在)

※ 延長保育実施箇所のうち、上京区2箇所、左京区1箇所、中京区1箇所、山科区1箇所、南区1箇所、右京区1箇所の合計7箇所（すべて民間保育園）において、夜間保育を実施

(2) 一時保育²

民間保育園、市営保育所のどちらにおいても実施されている。保護者の就労形態の多様化や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、近年、市民のニーズが高まっている事業であり、実施箇所数の増設が図られてきている。1箇所当たりの利用状況は、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。

【実施箇所分布（行政区別）】

	市営保育所		民間保育園		全体	
	実施箇所	実施率	実施箇所	実施率	実施箇所	実施率
北	1	50.0%	3	16.7%	4	20.0%
上京	1	50.0%	2	18.2%	3	23.1%
左京	1	33.3%	2	8.0%	3	10.7%
中京	1	33.3%	3	18.2%	4	21.4%
東山	1	100.0%	3	25.0%	4	44.4%
山科	0	0.0%	3	15.8%	3	15.0%
下京	1	100.0%	3	25.0%	4	33.3%
南	1	20.0%	3	12.5%	4	13.8%
右京	0	0.0%	3	10.7%	3	9.7%
西京			3	17.6%	3	17.6%
洛西			2	25.0%	2	25.0%
伏見	0	0.0%	4	14.3%	4	13.3%
淀川	0	0.0%	2	33.3%	2	28.6%
葛城	0	0.0%	3	18.8%	3	17.6%
合計	7	28.0%	37	16.3%	44	17.5%

(平成23年7月1日現在)

- ¹ 通常の保育時間（8時30分から17時までの8時間30分）の前後1時間を延長して行う特例保育に加え、更に11時間を超えて行う保育
- ² 保護者の就労形態の多様化に伴う一時的な保育、保護者の傷病等による緊急時の保育及び保護者のリフレッシュを図るための一時的な保育など

【利用状況（行政区別）】

	市営保育所		民間保育園		合計	
	利用人数	1箇所あたり	利用人数	1箇所あたり	利用人数	1箇所あたり
北	1,500	1,500	4,181	1,394	5,681	1,420
上京	2,025	2,025	2,791	1,396	4,816	1,605
左京	1,901	1,901	2,255	1,128	4,156	1,385
中京	1,984	1,984	3,200	1,600	5,184	1,728
東山	1,961	1,961	2,159	720	4,120	1,030
山科	0	0	5,512	1,837	5,512	1,837
下京	1,953	1,953	2,511	1,256	4,464	1,488
南	1,778	1,778	279	93	2,057	511
右京	0	0	4,145	1,482	4,145	1,482
西京			5,328	1,776	5,328	1,776
洛西			2,880	1,440	2,880	1,440
伏見	0	0	5,276	1,319	5,276	1,319
深草	0	0	2,200	1,100	2,200	1,100
醍醐	0	0	1,453	484	1,453	484
合計	13,102	1,872	44,470	1,202	57,572	1,308

（平成22年度実績）

（3）休日保育¹

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。

【利用状況（行政区別）】

	市営保育所	民間保育園	合計
	利用人数	利用人数	利用人数
北	0	83	83
上京	0	0	0
左京	0	0	0
中京	0	807	807
東山	0	0	0
山科	0	288	288
下京	0	0	0
南	0	0	0
右京	0	0	0
西京		347	347
洛西		0	0
伏見	566	0	566
深草	0	0	0
醍醐	0	0	0
合計	566	1,525	2,091

○ 市内5箇所（市営保育所1箇所、民間保育園4箇所）で実施（平成22年度実績）

7 市営保育所の保育士について

京都市の職員である保育士は、市営保育所のほか、他の市営施設（知的障害者更生施設、一時保護施設、情緒障害児短期治療施設、肢体不自由者更生施設等）に配属され、障害児や被虐待児などへのケアに携わるなど、専門的な領域も含めて、人材配置がなされてきた。

また、保育課には、保育指導や研修の企画のほか、教育委員会や保育・教育関係団体等との連携を通じて、京都市の保育全体の向上に資するため、第一線でノウハウを培ってきた所長・副所長を経験した保育士を配置している。

¹ ロ曜・祝日等において、保護者の就労等により保育が困難となる児童に対する保育

Ⅲ 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などについては、行政であることの利点を最大限に活かし、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、「京都市未来こどもプラン」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、民間保育園及び市営保育所ともに、目指す子どもの姿は同じであることから、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、民間保育園と協働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。

また、市営保育所が現在実践している保育内容については、保護者会からのアンケートを見ると、これを利用する保護者から比較的高い評価を受けていることがうかがえ、現在の保育内容の維持・向上が今後とも期待されている。今後、市営保育所は、保育内容の維持・向上を図る観点からも、民間保育園と共に積極的に第三者評価¹を受審していくことが望ましい。

¹ 社会福祉法第78条に基づき、事業者が事業運営上の問題点を把握し、福祉サービスの質の向上に結び付けることを目的に、その提供するサービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が専門的・客観的な立場から評価するもの。なお、評価結果の公表により、利用者の適切なサービス選択に資するための情報となる。

2 年度途中の入所への対応について

緊急のニーズへの対応も含め、年度途中の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の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 障害のある児童の入所への対応について

平成22年4月1日時点において、障害のある入所児童に対する職員加配（以下「障害児加配」という。）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差が見られ、また民間保育園と比べて市営保育所の方が受入割合が高くなっている。これらの要因としては、障害児加配の対象となる児童の認定方法の違いと障害児加配の違いがあることが考えられる。

しかしながら、現状においても、障害児加配の対象となる児童について、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。

今後とも、障害のある子どもも地域で等しく生活ができるよう、引き続き、民間保育園と比べ障害児加配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への対応について

虐待を受けた子ども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、民間保育園及び市営保育所とも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。

また、虐待を受けた子ども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わたるまでの間、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 地域の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。

民間保育園及び市営保育所とも、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。

しかし、そもそも保育所とは、保育所保育指針の中でも地域の子育ての拠点としての機能が期待されているところであり、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として、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。したがって、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。

現状の民間保育園、市営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が、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な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 市営保育所の保育士について

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、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、例えば10年、20年、30年の期間にわたって、長期的に切れ目なく、市営保育所で継承、発展、蓄積していくことが必要である。

Ⅳ 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

本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¹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。

しかし、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、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・機能のほか、今後の新たな役割・機能の実践が求められるとともに、公務員としての保育士にも、新たな役割の実践が求められている。

これらを勘案すると、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、これまでに述べた役割・機能を今後、実践していくことが必要であるが、当面維持すべき役割・機能のほか、今後の新たな役割・機能までの実践を、現在あるすべての市営保育所において継続・開始していくことが最適であるとは考えられない。むしろ、民間保育園における実践で十分に対応が可能である、又はより充実できると考えられる場合については、民間保育園への移管²も選択肢の一つとして検討する必要がある。

また、これらの検討に当たっては、「子どもの最善の利益」に基づき、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、最小の経費で最大の効果を得る³視点に立って、現状の保育サービスの提供体制を見直し、これにより生まれてくる財源を京都市の

¹ 【行政の役割】

福祉施策の方向性を定める計画や重要な意思決定、各施策の基礎となるようなシステムの構築、新しいニーズに基づき先導していかねばならない施策の実施などが、引き続き行政が果たしていくべき役割と言える。

ただし、地域における積極的な取組や民間における先駆的な取組などに学び協働して進めるべきもの、民間の特性や独創的なアイデアを活かし、柔軟な施策展開を図っていくべきものがあり、これらは行政と民間のパートナーシップで取り組むべきである。

【民間の役割】

制度や施策が定着し、効率性や経済性のメリット、民間の持つ柔軟性を活かしてより利用者の満足度の向上が期待できるものは、民間活力を積極的に導入すべき分野であると言える。

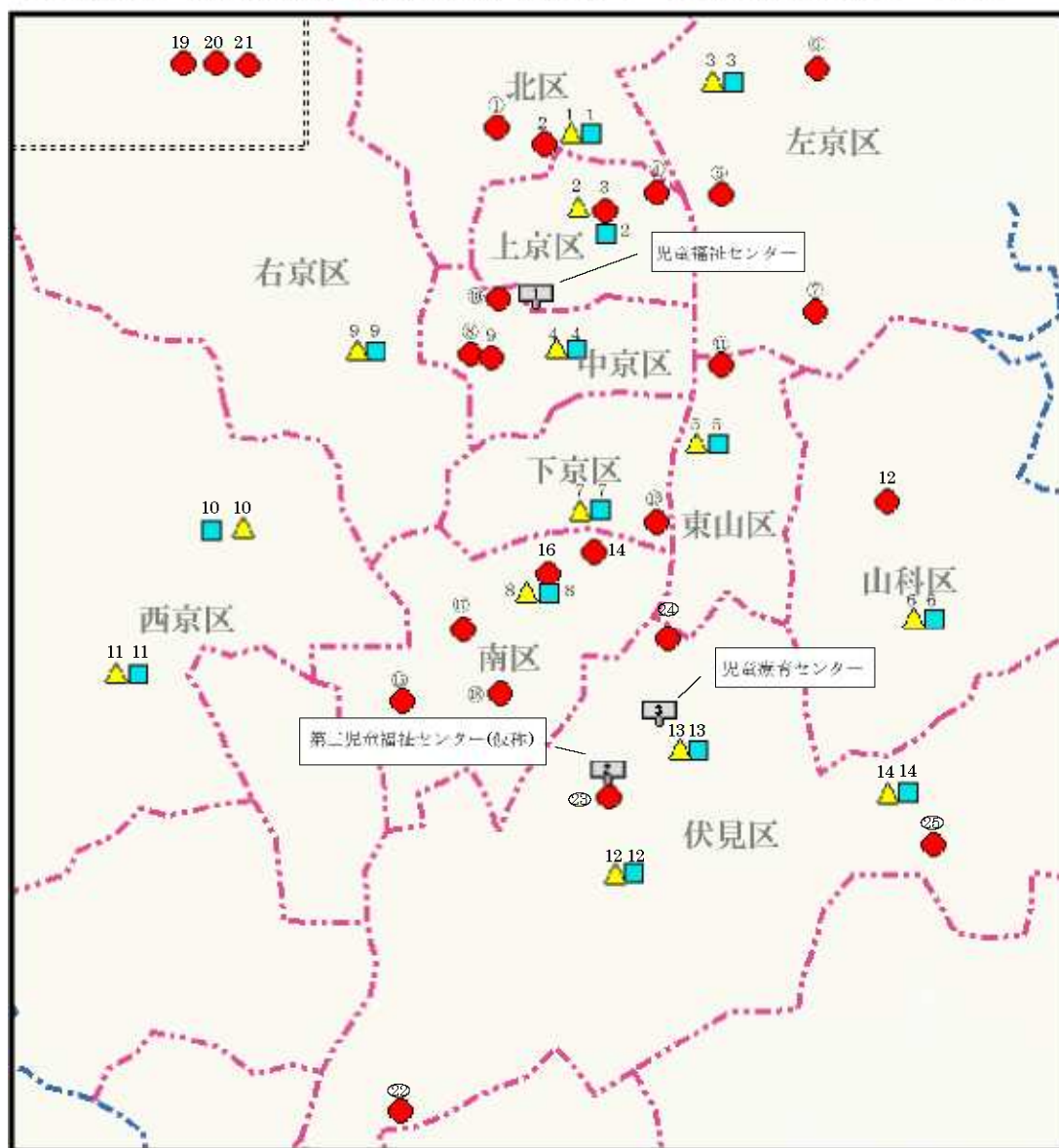
しかしながら、民間において、効率性や経済性を追求するあまり、利用者の福祉の向上という観点が疎かになることがないように、行政として、しっかりと把握し、助言等していく必要がある。

² 本分科会としては、京都市内において、認可保育所の運営に現在携わる社会福祉法人等への市営保育所の移管を念頭におき、こうした文言を使っている（以下同じ。）。

³ 地方自治法第2条第14項

子育て支援サービスの充実に積極的に活用することが重要である。

【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（丸数字は地域子育て支援拠点事業実施保育所），■ は福祉事務所，
▲ は保健センター

北	① 桑沢保育所	東山	① 三楽保育所	19	ひかり保育所	1	北福祉事務所	6	山科福祉事務所	10	西京福祉事務所
	2 船岡乳児保育所	山科	12 鏡山保育所	20	弓削保育所	2	上京福祉事務所	7	下京福祉事務所	11	洛西福祉事務所
上京	3 室町乳児保育所	下京	① 崇仁保育所	21	蜀山保育所	3	左京福祉事務所	8	南福祉事務所	12	伏見福祉事務所
	① 鶴山保育所		14 九条保育所	① 淀保育所	① 淀保育所	4	中京福祉事務所	9	右京福祉事務所	13	深草福祉事務所
	① 菱正保育所		① 久世保育所	① 改道保育所	① 砂川保育所	5	東山福祉事務所			14	醍醐福祉事務所
左京	① 修学院保育所	南	① 唐保野所	① 深草	① 辰巳保育所						
	① 鶴林保育所		① 吉祥院保育所	醍醐							
	① 壬生保育所		① 山ノ本保育所								
中京	① 朱雀乳児保育所										
	① 聚楽保育所										

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

1 市営保育所の今後の配置のあり方について

現在ある市営保育所の市内の設置箇所は、かつて地域の保育ニーズが増加する中で、運営を委ねる民間の社会福祉法人等が少なかった時期に開設されるなどの歴史的経過によるもので、地域的な疎密が見られたり、併設保育所の外に単独乳児・幼児保育所が存在するなど、今日時点から見れば、必ずしも一定の考え方の下での配置ではない。

しかし、これまで述べた役割・機能を今後実践していくうえでは、京都市の厳しい財政状況の下で新たな設置は困難であるとしても、現在の配置をできるだけ生かし、市内にバランスよく設置されていることが望ましい。

現在、市営保育所は、民間保育園、児童館、小・中学校、主任児童委員、また福祉事務所や保健センターなどとともに、行政区レベルの子育て支援のネットワークを構成しており、子育て家庭の孤立化や児童虐待の未然防止が大きな課題となっている。今後とも、地域ぐるみで子育て家庭をサポートする取組の充実がネットワークの構成員のいずれにも求められる中で、市営保育所は、これらの機関・団体と協力し、公・民一体となった取組を進めていくべきである。

こうした中で、特に、16箇所の市営保育所で実施している地域子育て支援拠点事業については、福祉事務所や保健センターと市営保育所が連携した一体的支援を充実する観点から、福祉事務所の子ども支援センターのバックアップ及び体制の充実などに、その積極的な活用を進める必要がある。このため、地域子育て支援拠点事業は、市営保育所が設置されていない行政区があることを踏まえた、市内のバランスのとれた実施箇所への改善やその実施体制の変更を図ることを含めて、今後の事業のあり方を検討し、実施するべきである。

あわせて、国庫補助事業としての地域子育て支援拠点事業は、京都市においては、市営保育所以外にも、子育て支援活動いきいきセンター（いわゆる「つどいの広場¹⁾」）や児童館での乳幼児クラブなどの活動（いわゆる「児童館・子育てほっと広場²⁾」）として、社会福祉法人やNPO、また住民団体などにより広く実施されているところである。こうした地域ぐるみで子育て家庭をサポートする取組については、公・民一体となって展開する必要がある。このため、市営保育所の地域子育て拠点事業が公の部門として担う主な役割を、今後、保育所（園）に入所していない3歳未満の乳幼児を養育する家庭の育児相談や支援のための家庭訪問などのアウトリー

¹⁾ 子育て家庭の親とその子どもが地域で気軽に集い、身近に交流するための場。保育士経験者等からなる子育てアドバイザーが育児相談に応じるほか、地域の子育て支援情報の提供や子育て講座等のイベントを開催している（23箇所：平成23年4月1日現在）。

²⁾ 子育て家庭に身近で利用しやすい交流と活動の場を設けるため、京都市内のすべての児童館（126箇所：平成23年4月1日現在）において乳幼児クラブやひろば活動などを実施するもの。

チ1型の事業、また、子育てサロン・サークル、NPOなどの地域の自主的な活動の育成・支援やコーディネート、さらに、学区レベルでの子育て家庭の見守りや子育てに関係する各種の相談窓口のネットワークづくりなどの取組に位置づけるべきである。一方で、市営保育所の地域子育て支援拠点事業のその他の取組で、「つどいの広場」や「児童館・子育てほっと広場」でも実施されている事業に類似するものについては、京都市の指導監督や支援の仕組みづくりを行ったうえ、民間保育園の積極的な取組に委ねていくことも検討するべきである。

以上を踏まえたうえで、それぞれの保育所に即して、なお、民間保育園における実践で十分に対応が可能である、又はより充実できると考えられる場合、例えば、単独乳児・幼児保育所については、6年間を見通した保育の実現を図る観点、また市南部や中心部の市営保育所の比較的集積している地域については、周囲の民間保育園への年度途中の入所や障害のある児童の受入れなどに関する影響の相対的な少なさなどを考慮し、民間保育園への移管を実施していくことも検討するべきである。この場合、利用者の意見を踏まえることとあわせて、移管に伴い、受入対象年齢の拡大や定員枠の増加などを図り、保育ニーズに応じていくことにも配慮する必要がある。

2 配置のあり方の実現へのプロセスについて

「I はじめに」にも述べたように、この最終意見は、おおむね今後の5年間を射程としている。

したがって、市営保育所においては、民間保育園と協働して、当面の間において引き続き有する役割・機能を実践していくとともに、今後の新たな役割・機能の実践も積極的に進めるべきである。特に、「1 市営保育所の今後の配置のあり方について」で述べた、広く地域の子育て家庭を支援する取組の充実については、現下の児童虐待の深刻さなどに鑑みると、速やかな着手・実行が求められる。あわせて、民間保育園における取組の充実がこの間に図られるように、京都市は財政支援も含めた取組を検討するべきである。

一方で、市営保育所の一部の民間保育園への移管も検討する必要がある、この結果、民間保育園への移管を実施する場合には、何より入所している児童への影響、またその保護者等の不安の軽減・解消を念頭において、できるだけ十分な時間を確保し、説明責任を果たしていく必要がある。

また、実施にあたっては、京都市の職員である保育士の定年退職等の自然減の動向はもちろん、バランスのとれた保育士の年齢構成の確保や知識・経験の世代間の継承なども考慮に入れるべきである。なお、保育士に

1 公的機関、公共的文化施設などが行う地域への出張サービス

については、その専門性を保育所以外の子育て支援の関係行政機関で生かしていくため、その職域の拡大を積極的に進める必要がある。

3 民間保育園への移管を実施する場合に求めることについて

現状の市営保育所は、保護者会からのアンケートを見ると、これを利用する保護者から比較的高い評価を受けていることがうかがえ、それらの意見には、民間保育園への移管による職員や保育内容等の変化に対する不安の高さなどから、市営保育所の民間保育園への移管に対して反対の意向を示されているものも多い。

このため、民間保育園への移管を実施する場合は、現在の保育の質の継続を保障するため、特に、第三者評価の定期的な受審を義務付けるなど、京都市による、移管後における継続的かつ定期的なチェックが必要である。

さらに、民間保育園への移管に当たっては、入所する児童への影響を何より考慮するとともに、その保護者等の意見をできる限り尊重する必要がある。また、周辺の民間保育園への年度途中の入所や障害のある児童の受入れなどに関する影響にも配慮するべきである。さらに、移管に至るまでの日程、移管先の選定方法及び移管先への保育内容の引継ぎなどを盛り込んだ基準を明確にし、広く市民に対して事前に公表するとともに、移管の対象となった市営保育所に児童が入所する保護者等に対する説明会を十分に開催するなど、民間保育園への移管に対する不安の解消に向けた努力を最大限行うべきである。

V おわりに

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長 宮本 義信

福祉施策のあり方検討専門分科会では、京都市から審議の依頼を受け、今日的視点に立って、京都市営保育所の検証を行い、今後のあり方を検討するとともに、多様な保育を支えるための仕組みを構築することを目的として、1年4箇月にわたり、計14回の審議を重ねてきました。

本分科会による市営保育所の点検・検証のための審議は、京都市営保育所に求められている実践と、求められている人材のあり方を、利用者・市民の視点から、今一度問い直す議論として集約できます。

市営保育所は今、市民の誰もがアクセスできる、共通の地域施設として、すべての子育て家庭に対する支援をより一層果たしていくことが求められています。また、既存の保育という枠を超え、地域の新たな保育ニーズに対するモデル的な先行実施の試みや、行政であることの利点を最大限に活用する実践の蓄積は、急務の課題となっています。こうした市営保育所をめぐる課題の多くは、市営保育所のみへの対応では難しい、京都市が掲げる「子どもを共に育む京都市民憲章」の理念や、「京都市未来こどもプラン」をはじめとするさまざまな子育て支援施策との連続線上において、民間保育園と協働しながら総合的に取り組むべき課題です。

今日の保育制度を考える場合、その究極的な存在意義は「子どもの最善の利益」が図られることに集約されます。本分科会では、その基本的な視点に沿いながら、市営保育所の第三者評価の定期的な受審、より広域の地域全体を支援する視点からの保育士の専門性の活用、児童福祉センター、福祉事務所及び保健センターと連携した一体的な支援、民間保育園を含めた保育行政としての障害児保育全体のあり方など、適切な保育水準が担保されるための議論を重ねてきました。

京都市による民間保育園への移管の実施については、児童への影響や保護者などの不安に配慮することが求められます。そのためには、地域の子育てニーズに的確にこたえられる実施体制や点検・評価のシステムを確立することが必要です。審議に多くの時間を費やした、適切な保育水準が担保されるための議論は、移管後の保育の質の継続を、しっかり支える装置として、有効に機能するものと考えます。

本分科会は、京都市が本意見の提言を受け、市民に分かりやすい誰もが納得できる仕組みづくりを検討されますことを、そして、何より入所している児童への影響、またその保護者などの不安の軽減・解消を念頭において、十分な時間を確保し、説明されますことを期待します。本意見が、京都の保育の高い水準を作り上げていくために反映されることを願いつつ、結びます。

VI 参考資料

資料 1

○ 委員名簿（役職は就任時）

〔敬称略 五十音順〕

《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委員》

岡本 義則	（日本労働組合総連合会京都府連合会副会長）
奥山 茂彦	（京都市保育園連盟監事）
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）

《審議の途中で退任された委員》

安宅 義人	（日本労働組合総連合会京都府連合会会長代理）
浜岡 政好	（佛教大学社会学部教授）
古村 正	（京都児童養護施設長会会長）

資料 2

○ 福祉施策のあり方検討専門分科会 審議経過

分科会	日程	主な審議内容
平成 22 年度 第 1 回	平成 22 年 8 月 10 日(火)	・ 専門分科会長の選出, 職務代理者の指名 ・ 審議の視点と審議スケジュール ・ 京都市の保育行政の状況 ・ 国の保育制度見直しの動向 ・ 市営保育所と民間保育園の現状等
第 2 回	9 月 3 日(金)	・ 市営保育所と民間保育園の現状等
第 3 回	10 月 12 日(火)	・ 市営保育所の運営について ・ 中間意見に向けたこれまでの議論の項目整理
第 4 回	11 月 25 日(木)	・ 中間意見に向けた議論
	12 月 6 日(月)	・ 市営保育所の今後のあり方について (中間意見) の提出
	平成 23 年 1 月 20 日(木)	・ 保育所視察 (崇仁第一保育所及び崇仁第二保育所 (現在の崇仁保育所))
	21 日(金)	・ // 視察 (壬生保育所)
	24 日(月)	・ // 視察 (崇仁第一保育所及び崇仁第二保育所 (現在の崇仁保育所))
第 5 回	1 月 25 日(火)	・ 市営保育所で働く職員の意見 ・ 民間保育園と市営保育所の今後の役割等に係る論点整理
第 6 回	3 月 16 日(水)	・ 民間保育園と市営保育所の今後の役割等に係る個別検証
平成 23 年度 第 1 回 (第 7 回)	4 月 22 日(金)	・ 市営保育所の今後の役割・機能の議論 ・ 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の議論
第 2 回 (第 8 回)	6 月 8 日(水)	・ 専門分科会長の辞任 ・ 現時点での論点整理 ・ 市営保育所の今後の役割・機能の議論

第3回 (第9回)	7月 7日(木)	・専門分科会長の再選出，職務代理者の再指名 ・変更後の審議スケジュール ・市営保育所の保護者等への意見聴取に向けたこれまでの議論のまとめ
	8月	・各市営保育所の保護者会に対して現時点までの議論のまとめに対するアンケートの実施
第4回 (第10回)	8月 9日(火)	・関係団体からの意見聴取
第5回 (第11回)	9月 12日(月)	・市営保育所の保護者会等からの意見 ・市営保育所の今後の役割・機能の議論 ・市営保育所の配置のあり方とその実現へのプロセスの議論
第6回 (第12回)	10月 24日(月)	・市営保育所の配置のあり方とその実現へのプロセスの議論
第7回 (第13回)	11月 21日(月)	・最終意見（案）に向けた議論
第8回 (第14回)	12月 19日(月)	・最終意見の取りまとめ