

京都市育み計画第3期(令和7年～)への審議意見上程

全国認定こども園協会京都府支部

副支部長 杉本五十洋

少子化と若年世帯減少により、全市的に既存の教育・保育サービス提供体制は供給過剰が見込まれ、数量的には約25%の施設が退場必須となっている。令和7年度から始まる第3期は、少子化社会に望まれる高い質の教育・保育提供体制が構築されなければならない。行政としては業界の緩やかな自然淘汰を見守り、不適切な施設の規制と利用者保護に万全を期することとなる。

今回市から送付された検討資料では、多様な生活環境・価値観を持つ大多数の家庭が求める教育・保育の在り方についての考えが示されていない。即ち、入園が目的となっていた第1・2期の考えから脱却して、第3期に求められる保育の質が語られなければならない。

保育の質とは、何か？価値観が多様化した現代に、あまねく全ての子育て家庭が願う「保育の質」を端的に表す言葉はありません。

質が高い保育教育とは、二つの世界があることです。

一つは、幼稚園・こども園・保育園・小規模事業所などが、それぞれの理念、方針に基づく独自の教育・保育実践を切磋琢磨して、一生懸命に行える自由があること。

二つ目は、親が我が子に与えたい教育・保育を多様な園から自由に選択できることです。

この二つの条件を実現させることが「高い保育の質」が提供されることだと思います。これらを実現するには、行政のすべきことは親の意思を尊重できる仕組みと切磋琢磨する各園が、目指す教育・保育実践が利用者選択に晒されるようにすることである。それには余分な規制はなくすことです。昔からの教育革新の街「京都」に相応しい視点であるべきです。

即ち、幼児期の教育・保育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることから、幼稚園、保育所、認定こども園などの施設類型を問わず、それぞれの崇高な理念・方針に則り、その個性・特性を活かして切磋琢磨していくところに「質の高い保育」が実現することになる。

一方、利用者は、多様な施設の情報収集、見学などにより、自身の考え、こどもの特性を鑑みて最善最適な施設を選択し、申請できる権利を行使できることである。

未曾有の少子化は、それぞれの事業体にとって、施設、職員の命運を左右するものであり、多くの卒園児や保護者の心の故郷でもあり、安易な決定をするはずもなく、諸々の状況を鑑みて方向を定めていくことになる。結果的に事業者の切磋琢磨により利用者から選ばれる園が残ることになる。

出来る限り緩やかな自然淘汰にするには、現行の制度面などの不均衡を即刻解消してい

くことが必要となる。

特に保育園と認定こども園は、利用者との委託契約と直接契約の根本的違いがある。保育の質が求められる第3期ではその違いを明確にしていかなければならない。

以下、廃止、改善されるべき事項を列記する。

- ① 利用調整の廃止。利用者が自分の愛児に最適な教育保育環境機会が提供される園を選択できる権利の保証。

利用希望者は随時、入園希望をする園に申請書類を提出する。

認定こども園は利用者との直接契約であるから入園可否を決定(或いは見通しを通知)する。(1号から2号への移行は要件を満たせば認定され、給付費は代理受領される。)

保育園は申請書類の受付を行い、申請書類は福祉事務所に送致され、福祉事務所は認定を行う。

- ② 幼稚園・保育園から認定こども園移行は、需給状態に関係なく移行が認められること。認可審議会の開催時期の早期化。

- ③ 設置者の利用定員変更は随時申請可能で速やかに実施できること。

- ④ 3%ルールがあることで何が守られるのか？器を規制しても埋まるか否かは別の理由に起因する。

- ⑤ 引き上げを行う場合、利用定員の上限は認定区分別給付単価の最低区分の人数。(1

号は 15 名、2 と 3 号は 10 名)      なぜこのような人数規制が行われるのか？何を  
目指しているのか？

- ⑥ 何故、小規模事業所と一般保育園との保育料格差があるのか？小規模は最大月額 3 万円低い。
- ⑦ 小規模事業所に課されている連携園との契約条件は相互間の自由に任されるべき。  
(現行の契約は行政による官製条項)
- ⑧ 補助制度・支援金制度はあまねくどの施設にも公平な仕組みであって、認定こども園の由来(幼稚園か保育園)による差異、定員の大小や市の財政事情、政策事情で仕組みが変更・誘導されてはならない。
- ⑨ 認定こども園の由来によって監査内容が異なることなく統一されること。利用者の苦情対応制度は同一であること。
- ⑩ 設置者は、こども誰でも通園制度・一時預かり保育制度・休日保育制度・病児保育制度等種々な制度を毎年選択して実施・休止・停止できること。
- ⑪ 認定こども園の延長保育補助のキャッププライス制度(1 ヶ月 2500 円)は廃止されること。
- ⑫ 事業への支援金や補助金は出来高制で支給されること。
- ⑬ 経営内容の見える化    財務諸表等の公開
- ⑭ 各園の保育内容閲覧機会の保障    見学拒否の禁止
- ⑮ 各園が望む弱点補強に様々な相互連携の援助

以上の質の高い保育の実現を目指して

この未曾有の時をレジリエンスシティ京都の幼児教育・保育のあるべき姿は何か？ 5

年後の教育先駆都市京都の教育・保育サービスを SDGs なシステムにしていかなければ  
ならない。

関連ページ	意見、質問
1-12	<p>あそび場の拡充： 私の家の近くの公園は、近隣の高齢者からのクレームで「ボール禁止、大声禁止、水道の水使用禁止」というルールができたり、子供達も「あの防犯カメラでばれるで」、「あそこの家電気ついてるし、そろそろ怒られるで」と気にしながら遊んでいる状況です。「禁止ばかりで、変わりにここならいいよ」と言ってあげれる代替案也没有ありません。 子供のあそび場が萎縮していると感じています。</p> <p>大多数が高齢者である日本の中で、「こどもまんなか社会」の理解・実現されることを期待しています。</p>
1-12	<p>全天候型のあそび場： 夏が暑すぎて、長い。子供たちに「外で遊んでおいで」と言えない。逆に外に出ていると熱中症が心配で、家の中にこもることが多いです。全天候型の遊び場が増えることを期待します。</p>
1-13	<p>子ども・若者が意見を発信しやすい環境づくり： 京都市が小、中、高の学校と連携し、授業で京都市が行っている子供向けサービスや支援施設について紹介したり、逆に子供からの意見聴取する機会が作れたらよいのではないかと思います。どうでしょうか？</p>
1-14	<p>幼児教育の無償化はありがたいのですが、子供が小学生になると学童クラブの価格が高いと感じています。 放課後まなび教室もありがたいのですが、うちは週に3回しかないの、親がフルタイムで働くのが難しいと感じています。</p>
1-28	<p>小学校の子供がいますが、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーがいらっしゃるのか、知りません。 名称は聞いたことがあるが、どんな風に子供を関わっているのか知りません。子供に聞いても、名称が英語だからか「居るかしらん」と言っています。保護者にも子供達にもしっかり知ってもらい、必要な時に気軽に相談できるようになればいいなあと思います。</p>
3-2	<p>保育の担い手： 私は保育の現場で働いていますが、労働/責任に対する対価が見合っていないと感じています。 まず、保育士の処遇改善が必要だと思います。</p> <p>看護師の知り合いが保育の仕事を探していましたが、時給の安さに驚いていました。</p>

## 幼保部会【2024. 10. 15】に向けて

京都市日本保育協会  
矢島 里美

### ① 認定こども園の利用調整について

認定こども園等の利用調整を緩和するための基本的な要件としては、①地方版子ども・子育て会議で説明・了承を得ること。②利用者支援事業を活用して保護者の幅広い選択をサポートすること、③第1希望の選考に漏れた場合、その保護者保育所の利用調整で救済できるようにすること、といったことが挙げられています。

直接契約である認定こども園については、一定の条件（「待機児童がおらず利用状況に余裕がある市町村」あるいは「待機児童が0人またはそれに近い状況である市町村」）を満たす場合、第一希望の保護者の中から優先的に選考することが可能とされています。

認定こども園は、利用者との直接契約という性格上、利用調整はなじまないと思います。利用調整を緩和（撤廃）することにより、利用者にとっては、自分の希望する園に入園しやすくなり、利用調整がかかって第一希望に入れなかったというストレスが生じず、それがこども園としての特色になるものだと思います。また、入園が早く決定することで職場への復帰の見通しが立てやすくなります。利用者の選択や希望を重視・尊重することも行政としての役割ではないかと思います。

そもそも「直接契約の認定こども園」と「市町村からの委託の保育園」との制度上の違いがあるのに、今は同じ扱いとなっています。待機児童が多かった新制度導入当時（平成27年）から10年が経過し、今は少子化が著しく進行し、定員割れを起こしている園も多くあります。

京都市における保育ニーズが大きく変化していること、受け皿（受け入れ枠）が整備され増えていることを考えると、見直しをしても保護者にとっても園の運営についてもデメリットは少ないと思います。

利用調整についても見直しをする時期にきているのではないのでしょうか。

### ② 定員設定ルールについて

- ◆ 現状、認定こども園に移行する際の定員設定について、保育園と幼稚園との間にアンバランスがある。保育園から移行する場合の定員設定は明らかに少なすぎるので、このルールを見直す必要がある。新たに保育園から認定こども園に移行する場合の1号定員は2・3号定員の3パーセントしか設定できず、2年目以降も、在園児の認定変更（振替え）は認められるものの上限は15名となつて

いる。上限を設けることで利用者の希望に応えにくくなっているため、上限は設けず定員 設定は園の判断（実利用者数や将来の見込み）に任せることが望ましいのではないかと思います。

⇒ 【京都市への質問】 新たに幼稚園から認定こども園に移行する場合の 2・3号定員は、預かり保育の児童数プラス現行の受入児童数の3パーセントとされているが、見直すとしたら京都市はどのような方法を考えておられるのでしょうか。

- ◆ 保護者の就労状況等の変化により、1号から2号へ認定区分を変える場合、利用調整をかけないように行政区のはぐくみ室職員に徹底していただきたい。利用調整がかかると、ポイントの高い人が優先され、認定区分の変更をした人が退園せざるを得ないといった不利益な状況が生じます。通いなれた園で連続して教育・保育が受けられるように、ポイントに関わらず、認定区分の変更をする利用者の継続利用を優先すべきではないと思います。それが認定こども園の特色であり、良さなのではないでしょうか。

### ③ 利用定員の変更について

保育園・認定こども園においては、利用定員の見直しが年1回になっているため、年度途中で引っ越し等で園児が減っても定員の変更ができません。定員割れが大多数の園で生じている現状を鑑み、国の制度にあるように3か月前までに施設長が市町村長に届出ることによって定員を減少できるようにすべき。定員数の変更が遅れると、実人数に合わせた公定価格が支給されず、園児の処遇の低下や園の経営の圧迫につながります。

国の自治体向けFAQには、

「利用定員の減少は、子ども・子育て支援法により事業者の届出で足りるものであるため、市町村は、必要な事項を盛り込んだ届出を受理せず利用定員の減少を認めないといった対応をとることはできないことに留意すること。」

「定員を減少させる場合には3か月前までに施設長が市町村長に届出ることが必要です。なお、利用定員を変更する場合、地方版子ども・子育て会議の意見を聞くことは義務付けられていません。」

「見直しの時期は、毎年度当初に見直すことが考えられるほか、年度途中であっても、見込みをもとに設定した利用定員と実利用人員との乖離が大きく、園の経営に多大な影響を及ぼしかねない等の事情がある場合には、各施設の意向を尊重しつつ、適切に利用定員の変更を検討していただくことが考えられる」

などと記されています。

### ④ その他（幼保部会とは関係ありませんが、幼稚園とのアンバランスの是正が必要



と思うことや改善してほしいこと)

- ◆ 京都市による保育園・認定こども園の受入枠の公表や入園書類の配布を、幼稚園の願書配布時期（9月1日）に合わせる。早く受け入れ枠の公表、書類の配布をすることで、保護者は幼稚園との比較が容易になる。
- ◆ 保育園・認定こども園の入所決定を現状（1月下旬）よりも早めてほしい。幼稚園や認定こども園の1号は早く入園が決まるため保護者が早く安心できる。職場復帰のタイミングがはっきりとする。また、施設側は職員体制・採用人数が決めやすい。保育士不足のため採用が困難になっている現状、採用するためには時間がかかる。1月下旬から職員採用を初めていたら4月に間に合わないこともありうる。
- ◆ 認定こども園の認可が、審議会が開催される3月下旬となっているが、それでは4月の年度初めまでに準備期間が短すぎて、間に合わないことがある。  
（園名看板、印鑑、封筒など）認可の時期を早めるか、内示を早く出してほしい。
- ◆ 別園であっても送迎拠点が同じまたは同じ敷地内の園、連携施設の園にきょうだいポイントをつけてほしい。  
そもそもきょうだいポイントは、保護者の送迎の負担軽減のためにきょうだいが在籍する同一園に入所する場合は加点される。  
この理由であれば、たとえ別の園だとしても同じ拠点から姉妹園や連携施設に通うきょうだいにポイントがついてもおかしくはない。  
しかし、実際はきょうだいポイントが付かない。きょうだいが同時に同一施設に申し込みする場合には15点ポイントが付き、姉妹園や連携施設に兄弟が通っている弟妹は別園ということでポイントが付かず、その点数の大きな開きによって入所ポイントに差が付き入園できない状態にある。  
しかもきょうだい同時同一施設申込者が入園できるまで待機している（第二、第三希望であるにも関わらず）と、姉妹園の弟妹が入園できない状態が長く続き、保護者が職場復帰できない状態にある。

同時同一施設申し込みのポイントを5点程度に下げるか、送迎拠点が同じまたは同じ敷地内の園、連携施設の園にも同等にきょうだいポイント15点を付けていただく等何か改善していただく方法はないでしょうか。

## 第2回幼保推進部会に関する意見書

保育システム研究所 吉田正幸

幼保推進部会の第2回会議に当たって、下記の3点について意見を申し述べておきますので、よろしくお願いします。

### 〔需給調整の特例の取扱い〕

○認定こども園における需給調整の特例を認めている点は評価できます。

○見直しに向けた基本的な考え方についても妥当だと考えます。

○ただ、3%ルールについては、基本原則として理解できますが、施設の規模によってはパーセンテージという割合だけでは、下記の例のように不合理な面も生じることから、児童数が一定の規模以下の施設について、実態に即した対応ができるよう求めます。

(例) 利用定員(2・3号子ども)60人の保育所の場合、3%だと1.8人となってしまい、小数点以下を切り下げると1人、切り上げて(四捨五入しても)2人となる。

切り下げて1人の場合、3歳児1人が1号子どもとして入園したら、当該児童が卒園するまで1号子どもを受け入れることはできないことになる。たとえ2人であっても、3～5歳児の全年齢に各1人の受け入れが不可能となる。

○上記の例のように3年間に1号子どもを1人しか受け入れられないというのは、あまりに行きすぎたルールの適用であり、安定的な園運営や保育の継続性の観点からも好ましくありません。幼稚園から移行する場合も、小規模園については同じことが言えます。

○規模の小さい施設の場合、3%を厳格に適用せず、少なくとも各年齢に1人までは受け入れ定員を認めていいのではないのでしょうか。

### 〔保育士配置の特例に関する経過措置の取扱い〕

○経過措置を活用している施設が多いことに加え、昨今の人材難の状況を踏まえると、第3期事業計画の期間(令和7～11年度)は特例を認めてよいと考えます。

### 〔認定こども園等の利用調整〕

認定こども園等については、利用者との直接契約であるということ、また利用者の選択や希望を重視するという観点から、一定の条件を満たす場合、第1希望の保護者を優先的に選考することが可能になっています。具体的には、「待機児童がおらず利用状況に余裕がある市町村」あるいは「待機児童が0人またはそれに近い状況である市町村」であれば、第1希望の保護者の中から利用調整を行い、保育の必要度の高い順に入園を決定することができるかとされています。

ただし、そのための基本的な要件として、地方版子ども・子育て会議で説明・了承を得ること等が求められていますので、京都市においても「全市的に供給過剰が見込まれる」との見通しを持たれていることを踏まえ、「認定こども園等の利用調整の緩和」について、はぐくみ推進審議会においてご審議いただきくよう要望します。

## 参考（一部省略）

### 利用調整

- 必要性の認定を行った上で、利用調整の前提となる保護者の希望先を聴取し、利用調整を行うこととなる。
- 利用調整のあり方については、保育の必要度に応じた利用、受入が前提となるが、その上で、(1)認定こども園等の取扱い、(2)地域型保育の連携施設の取扱い、(3)広域利用の取扱い、についてお示しする。

#### (1)認定こども園等の取扱い

##### i) 調整方法について

(2)利用調整については、従来より、すべての施設・事業類型を通じて、調整を行う方法を想定。

(3)その上で、**一定の場合に、直接契約である認定こども園、地域型保育に関し、保護者の希望をより踏まえた形で調整を行うことも可能な取扱いとする。**

※連携施設として、地域型保育事業からの卒園後の受け皿となる場合に関する調整のあり方については後述。

### 利用調整のパターン

パターン1:すべての施設・事業類型を通じて利用調整を行う方法(従来から想定されている標準的な調整方法)

⇒パターン1の場合、例えば、保育所を第1希望として認定こども園を第2希望とする保護者の方が、認定こども園を第1希望とする保護者よりも保育の必要度(ポイント)が高い場合、前者の保護者が優先的に選考される。

**パターン2:直接契約である認定こども園及び地域型保育事業で、それぞれ第1希望の保護者の中から利用調整を行い、保育の必要度の高い順に決定する方法**

※この場合、施設を通じて利用募集をかけることが基本

※利用調整方法については、認定申請の際、来年度の募集要項を配布する際等を活用して周知することが必須

※第1希望である施設・事業所は1ヶ所に限定することが必要(何カ所も第1希望として応募させない)

※この場合であっても、利用調整の時期は市町村が定めることとする

(他の施設類型の利用調整の時期と揃える又はこのパターンによる場合は園の希望時期を尊重する)

⇒パターン2の場合、例えば、保育所を第1希望として認定こども園を第2希望とする保護者の方が、認定こども園を第1希望とする保護者よりも保育の必要度(ポイント)が高い場合であっても、後者の保護者が優先的に選考される。

## ii) 対象となる市町村について

- 保育の必要度に応じた利用の保障との関係を両立させていくことが求められることから、対象となる地域については、上記 i) のパターン2の方法によることができる。

### ①利用状況に余裕のある市町村、②待機児童が0人又はそれに近い状況である市町村。

それ以外の待機児童が多い市町村のうち、3歳以上児に係る待機児童が0人又はそれに近い状況である市町村については、3歳以上のみをパターン2の方法に委ねることも可能。

#### ①待機児童がおらず、利用状況に余裕のある市町村

- 保護者による選択の自由が確保しやすい状況であること

#### ②待機児童が0人又はそれに比較的近い状況の市町村

- 待機児童が0人又はそれに比較的近い状況の市町村であって、0人を達成又は維持出来る見込みが立つ市町村においては、直接契約である施設・事業への入所を希望する保護者の意見を最優先に尊重しつつ、的確な利用調整により、(地方単独事業を含め)概ね行き先を決めることが可能な状況ともいえること

#### ③待機児童が多い市町村

- 待機児童が多い場合、パターン1と比較して保育の必要度が高いものの、入所先が決まらない保護者を生む可能性が高いパターン2を採用することは不適當といえること
- ただし、3歳以上児に関しては3歳未満児と比較して待機児童が少なく、かつ、年度途中の変動も大きくないことから、こうした市町村であっても、3歳以上児の待機児童が0人又はそれに近い市町村であって、0人を達成又は維持することができる見込みが立つ場合、直接契約である施設・事業への入所を希望する保護者の意見を最優先に尊重しつつ、的確な利用調整により、(地方単独事業を含め)概ね行き先を決めることが可能な状況ともいえること

## iii) 実施要件について

### ①利用状況に余裕のある市町村における対応

- 待機児童がおらず、利用定員に余裕がある市町村については、以下の要件を満たすことを求めるとともに、地方版子ども子育て会議において調整方法を説明、了解を得た上で、上記の2パターンの中から、調整方法を選択する仕組みとする。

＜過去3年間、以下の2つの要件を満たす市町村＞

①4月1日時点における待機児童が0人であること

②保育所等の利用定員数が利用児童数を上回っていること

- また、こうした市町村であっても、3歳以上児と3歳未満児で状況が異なる市町村が多いと想定されることから、認定区分(2号・3号)で方法を分けることも可能な取扱いとする。

## ②待機児童が0人又はそれに近い状況である市町村における対応

- 待機児童0人を達成することが見込まれる市町村については、以下のAを対象市町村とした上で、一定のBの要件を満たし、保育の確保方策に係る責務を果たしていると認められる場合、パターン2による利用調整方法も選択することを可能な取扱いとする。
- また、こうした市町村であっても、3歳以上児と3歳未満児で状況が異なる市町村が多いと想定されることから、認定区分(2号・3号)で方法を分けることも可能な取扱いとする。

### 【A:対象市町村】

＜対象となる市町村(1):過去3年間、以下の要件を満たす市町村＞

- 過去3年間、4月1日時点の待機児童が0人であること
- パターン2による利用調整の対象となる認定こども園等の利用定員が、地方単独事業による認可外保育施設の定員を上回っていること

＜対象となる市町村(2):以下の要件を満たす市町村＞

- 待機児童が50人未満(特定市町村に該当しない場合)であり、かつ、翌年4月時点において待機児童0人を達成又は維持できる見込みがある市町村
- パターン2による利用調整の対象となる認定こども園等の利用定員が、地方単独事業による認可外保育施設の定員を上回っていること

※翌年4月に待機児童0人が達成又は維持できない場合、翌々年度の募集に当たっては、パターン1による利用調整方法によることとする

### 【B:想定される要件案】

#### ○以下の要件のいずれも満たすこと

- a. 地方版子ども・子育て会議において調整方法を提示、了解を得ること(これは①と同様)
- b. 利用者支援事業を活用し、保護者の幅広い選択をサポートすること(情報格差を生じさせない)
- c. 認定こども園(保育認定部分)、地域型保育事業の利用調整の結果、選考から漏れた場合、保護者に通知した上で、選考に漏れた保護者を保育所(第2希望以下の施設)の利用調整で救済できるようにすること

※第1希望を1ヶ所とする点は①と同様

※第1希望が叶わない場合、第2希望以下の施設・事業で調整をする点は通常の利用調整と一緒に(仮に第2希望以下の記載がない場合、保護者にその他の施設・事業の利用の意思がないか確認することが必要)。