平成２１年3月１９日

向日市長　久　嶋　　務　様

向日市公立保育所のあり方検討委員会
委員長　安　藤　和　彦

委員会報告について

現在、国や地方自治体においては厳しい財政状況が続いており、国の三位一体改革の中で、公立保育所への国・府の負担金が廃止され一般財源化されるなど、保育を取り巻く環境は大きく変化しており、限られた財源をいかに有効に活用するかが求められています。

昨年８月２０日に本委員会を発足し、４回の委員会を開催し、慎重に議論を重ねてまいりました。

その結果、今後の向日市の公立保育所のあり方について、本日報告書をまとめましたので報告します。

向日市公立保育所のあり方検討委員会報告書

平成２１年３月

向日市公立保育所のあり方検討委員会

Ⅰ　はじめに

わが国の１年間に生まれてくる子どもの数は１９７０年代前半には、およそ２００万人でしたが、最近では１１０万人程度に減少しています。合計特殊出生率は、減少が始まる前の昭和４６年（１９７１年）の２．１６から平成１９年（２００７年）には約４割減の１．３４になっています。この数値は、長期的に人口を維持できる水準（人口置換水準）の２．０８よりもかなり低く、人口減少、高齢化につながるものとされています。

京都府では、平成１９年の合計特殊出生率は１．１８で、国よりも０．１６低い数値となっています。

このように、全国規模での少子・高齢化の急速な進行は、地域の経済・社会全体に大きな影響を与える問題であり、この背景には、子どもを生み育てることへの様々な不安や、これに伴う社会制度の不足などが考えられます。

向日市ではこうした問題に対応するため、「地域の宝」である子どもを、安心して生み育てることができる社会の構築を市の重要施策のひとつとして位置づけ、「子育て支援」や「働きながら子育てをしている皆さんの生活支援」、さらには「子どもたちの健全育成」のために様々なメニューで事業を展開されています。

一方、国や地方自治体においては厳しい財政状況が続いており、国の三位一体改革の中で、公立保育所への国・府の負担金が廃止され一般財源化されるなど、保育を取り巻く環境は大きく変化しており、限られた財源をいかに有効に活用するかが求められています。

こうしたなかで､向日市の子育て支援施策の中心的役割を担う保育所事業について、今後の事業推進などを検討するため、平成２０年８月に市民公募も含め、幅広い立場の委員９名で構成された「向日市公立保育所のあり方検討委員会」を設置し、検討を重ねてまいりました。

これから保育所に通うであろう子どもたち、そして、保育所に通っているすべての

子どもたちにとって、よりよい保育環境が実現されることを願い、本報告をいたします。

Ⅱ　保育所の役割

平成２１年４月１日から施行される保育所保育指針（平成２０年厚生労働省告示第１４１号）には、

「保育所は、児童福祉法（昭和２２年法律第１６４号）第３９条の規定に基づき、保育に欠ける子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない。

保育所は、その目的を達成するために、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護と教育を一体的に行うことを特性としている。

保育所は、入所する子どもを保育するとともに、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割を担うものである。

保育所における保育士は、児童福祉法第１８条の４の規定を踏まえ、保育所の役割及び機能が適切に発揮されるように、倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断をもって、子どもを保育するとともに、子どもの保護者に対する保育に関する指導を行うものである。」

と述べられています。

つまり保育所は、保護者が働いていたり、病気の状態にあるなどのため、家庭において十分に保育することができない児童を、専門職である保育士が家庭の保護者にかわって保育をすることを目的とするものであり、通所する児童の心身の健全な発達を図る役割も有しています。更に、保育に欠ける児童を保育する施設であった保育所が、現在ではそれに加えて、地域全体の子育てに対してどう働きかけていくかということ

も求められている状況にあります。

その中で、向日市の保育所はそれぞれの地域の子育て拠点施設として保育ニーズを的確に捉え、仕事と子育ての両立支援と保護者の養育力の向上をはじめとした児童福祉の推進に努めてこられました。

また、公立・私立のいずれの保育所も、認可保育所として保育士の専門性を高める中で、入所基準、入所決定及び保育料は市内統一で設定し、基本的に同じ仕組みで運営されています。

Ⅲ　市内保育所の現状

向日市の認可保育所数は、第１回委員会配布資料の表のとおり、平成２０年４月１日現在で８箇所、入所定員は９７０人となっています。その内訳は、公立保育所が５箇所で７４０人､私立保育所が３箇所で２３０人となっています｡また入所児童数は、平成２０年４月１日現在で１，０４２人、定員充足率は１０７．４％となっており、「保育所への入所の円滑化」を最大限に活用して、入所定員を超えて受け入れをしています。その結果、年度当初には待機児童は解消していますが、保育需要の増加により、年度途中の入所については対応しきれず、年度末には数十人の待機児童を抱える状態が続いています。

また、保育ニーズに対応する特別保育事業については、全保育所で延長保育事業を実施、一時保育事業を２箇所で実施など、保育ニーズを調査した上で、積極的に対応されています。

なお、認可外保育施設については、向日市内には現在のところ設置されておりません。

Ⅳ　保育サービス

改正された児童福祉法では、

「第２１条の８　市町村は、次条に規定する子育て支援事業に係る福祉サービスその他地域の実情に応じたきめ細かな福祉サービスが積極的に提供され、保護者が、その児童及び保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況に応じて、当該児童を養育するために最も適切な支援が総合的に受けられるように、福祉サービスを提供する者又はこれに参画する者の活動の連携及び調整を図るようにすることその他の地域の実情に応じた体制の整備に努めなければならない。

第２１条の９　市町村は児童の健全な育成に資するため、その区域内において、放課後児童健全育成事業及び子育て短期支援事業並びに次に掲げる事業であって主務省令で定めるもの（以下「子育て支援事業」という。）が着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めなければならない。

一　児童及びその保護者又はその他の者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業

二　保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業

三　地域の児童の養育に関する各般の問題につき、保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業」

と規定されており、保育を取り巻く社会経済環境の変化や保育ニーズの増加などに的確に対応するため、保育施策の実施にあたっては、新たな発想・手法を取り入れながら、柔軟かつ質の高い保育サービスを提供していくことが今日的な課題となっています。

当然、公立保育所・私立保育所ともに、児童福祉法に基づく児童福祉施設であり、保育水準は同一でありますが、公立・私立それぞれの特色を生かした、創意工夫のある事業展開を行うことができます。

また、保育の「質」について、保育所保育指針を指標にするなど様々な視点はありますが、公立・私立の間に事業内容などの大きな差異があるとはいえません。しかし、保育サービスの内容や質をいかにして維持・向上していくかを保育所自体が点検して

いく姿勢はともに重要で、保育所職員のスキルアップの大切さ、研修内容をより充実させる、情報交換できる保育所のネットワーク化、利用者の選択に資するよう情報公開を促進する、親の満足度、自己点検評価や「質」を測定する評価システム導入の必要性などが挙げられます。

保育所入所希望者が増加し、多様な保育サービスが求められる中で、利用者の保育ニーズを的確に把握し、各保育所が、絶えず「質」を検証し、主体的に個々の地域住民のニーズに応えることができるよう、保育施策の充実に今まで以上に積極的に取り組む必要があります。

Ⅴ　地域における子育て支援

１　児童福祉法の改正

現在、子育て支援の必要性が生じてきているのは、地域の養育力が低下して、家族が孤立に近い状態で子育てをしている状況が見られるからであり、様々な児童に関する問題の発生が見られます。このような子育て環境のもと、前項で示したとおり平成１５年に児童福祉法の改正がなされ、市町村として地域の子育て支援の体制整備に努める責務が生じました。そのような中、向日市の場合、保育所に入所しているのは、就学前児童人口の３０％強であり、税の再配分という観点から考えても、在宅児童への子育て支援の必要性が生じています。

２　現状の子育て支援施策

現在、向日市で実施されている各種の子育て支援施策は、第２回委員会で配布された資料のとおりであり、各保育所での相談支援業務も加えると、かなり充実していると思われます。今後は、更にその活用が十分されるよう、有効な周知徹底の方法を考える必要があると思われます。

３　地域の再生及び活性化

地域の養育機能の低下が生じた主な原因は、地域を構成する人々のつながりが希薄になったことによるものと考えられます。以前、地域のつながりが濃密であった時代

には、皆が顔見知りで、家族同士のつながりも強力でした。その中では、お互いの子育てを応援し合うシステムが内包されており、子育て不安は現在より低かったと想像できます。しかし、その後の都市化の流れの中で、濃密な人間関係を煩わしいと感じる人々が優勢になり、地域における人々の心情も大きく変化を遂げてきた経過があります。このような時代背景において、地域の子育て機能の脆弱さを改善するため、前述の子育て支援施策を展開していますが、一方で、地域の質的な変化についても達成しなければ、子育ての環境の大きな改善にはならないのではないかと考えられます。つまり、「地域の人々がもっと顔見知りになる」取り組みが大切といえます。これは、保育所行政だけで達成できるものではありませんが、保育所が地域のセンターとなって、地域の人達同士の交流を活性化する取り組みを今以上に促進する必要があると考えます。

例えば、保育所の施設整備の際には、地域の人々が集えるスペースを確保し、地域に還元する、保育所行事を地域の人々と協働に行い、地域に広く開放して実施するなどが考えられます。

そうした環境づくりをして、保育所の子育てのスキルを地域の在宅の子育て家庭に還元し、親だけでなく地域の人々と共存して子育てをする、また、子も親も育つという施策を整備してこそ、有効なまちづくりが達成されると考えられます。そのためにも、このような地域の再生並びに活性化を目指す取り組みの必要があると考えます。

４　新しい子育て支援策の財源

前述の地域の再生などの新しい子育て支援施策を展開することが、地域の子育て機能が低下した現在の地域に極めて大切と考えられますが、それには新たな財源確保が急務と思われます。

Ⅵ　保育所の運営費

１　公立と私立の運営費比較

保育所の運営には、保育所児童にかかる経費、施設の維持管理、及び職員の人件費など多大な経費が必要となります。こうした経費に対して、民設民営の場合のみ、国・府から負担金が交付されます。つまり、公設公営と公設民営による運営形態では、保護者負担金（保育料）を除き、市が全額負担しなければならないとなっています。

これは、平成１５年度までは公立保育所においても、国・府から負担金（国１／２・府１／４）が出ていましたが、国の三位一体改革による影響で、平成１６年度から税源移譲され、普通交付税参入となり、実質的に一般財源化されたことによるものであります。

２　職員の効率的な配置

保育の実施については、児童の安全確保・保育環境の維持などの面から適切な保育士等の配置が必要です。市町村においては、国の職員配置基準に基づいて運用していますが、向日市では、国基準を上回る職員配置のもとで事業展開を図っています。今後は、適正な保育所運営を進めていくためには、あらゆる角度から効率的な職員配置を考えていく必要があります。

Ⅶ　財政状況

向日市は、過去から市税などの自主財源に乏しく、地方交付税や国庫支出金などの依存財源に大きく頼っている状況にあります。昨今の景気不透明な中、市税収入の減少や三位一体改革による地方交付税の大幅な減少などにより、歳入の確保がより難しくなってきています。また、歳出については、義務的経費の割合が高いことがうかがえます。今後は、限られた財源をいかに有効に活用するかが大切といえます。

Ⅷ　委員会での主な意見

○保育施策を進めていく上においては、子どもの視点と、保護者ニーズへの対応の

両方を考慮して進めていくことが大事である。

〇耐震等の問題もあることから、第２、３保育所の建て替えは長年に渡る保護者の要望でもあり、市の厳しい財源を理解した上でも緊急性が高く、最優先で行われるべきである。

〇向日市の保育水準の更なる向上に向けて、保育施設が子ども達にとって安全・安心に過ごせ、成長を促すより良い場所となることが大切である。

　また、子ども・保護者の様々な実態やニーズに対応していく為には、責任を持って働き続けられる正規保育士の人数を増やしていく事が必要である。

〇限られた財源や人材の中で、安定・継続した保育サービスの提供や保育内容の充実を図るためには、より効率的・効果的な施策の進め方も必要である。その観点から、一部民営化も選択肢の一つである。

〇公的保育は、市が公立保育所の運営だけではなく、民間保育所についても、保育の質の低下が起こらないように責任を持つことが重要である。

〇公立保育所の一部民営化については、私立保育園においては、一般的には保育内容やその実施体制に様々な工夫がされるなどの良さも認められるが、各園独自の運営形態になっているため、園ごとの格差が大きいのも実態として挙げられている。民営化することで、向日市の保育水準が下がることも危惧される。このことを十分に踏まえたうえで、慎重な見極めが必要である。

Ⅸ　まとめ

向日市公立保育所のあり方検討委員会において、保育制度を取り巻く環境が大きく変化する中で、「次世代育成支援」という観点からの公的保育の社会的役割を認識し、また、これまでの向日市の保育行政の現状について分析するとともに、委員会での意見等を踏まえ、今後の公立保育所のあり方について基本的な考え方をまとめましたので報告します。

施策の視点

平成２１年４月１日より施行される保育所保育指針は、

「保育所は、子どもが生涯にわたる人間形成にとって極めて重要な時期に、その生活時間の大半を過ごす場である。このため、保育所の保育は、子どもが現在を最もよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために、次の目標を目指して行わなければならない。」

として、十分に養護の行き届いた環境、健康・安全、人との関わり、生命・自然等への興味、言葉への関心、体験を通した創造性の６点を掲げるとともに、保護者との安定した関係と援助が必要であるとしています。

保育の基本は家庭（保護者）であります。保育所は子育て家庭の支援所です。最近は、この基本の崩壊によると思われる目を覆うばかりの事件等が後を絶たない状況でありますが、家庭との連携なくして保育はなりたちません。家庭の養育力を信じ、保育所保育指針に示すとおり、向日市の保育所では次のことに留意して、この支援を願うところです。

〇子育て支援の主役は子どもであることを第一とする。

〇保育環境の充実に努める。

〇公的保育の責任の下、持続可能な保育施策を推進する。

１　保育について

保育については、基本的生活習慣に加え、子どもが遊びなどを通じて思考力や想像力に芽生え、友だちと協力することや、環境との関わり方を体得していくことが最も肝心であると考えます。

このため、通常保育の充実とともに、地域子育て支援などの特別保育事業の実施や、学校・地域との連携の強化を図ることが望まれます。

２　施設について

保育所のうち、特に木造である第２・第３保育所については、老朽化が著しく、耐震性の問題もあります。財政状況が難しい中ではありますが、保育所は「児童福祉施設」という社会資源であり、子どもが安全・安心に過ごせるよう、建て替えも含め、対策を講じる必要があると考えます。

３　効率的な運営について

向日市の公立保育所は、相対的に誰もが安心できる最大公約数的な保育を実践してきており、私立保育所と切磋琢磨することで、保育の質を高め、評価を得てきました。また、地域の子育て支援の中核として、現在にいたったことから、公設公営での運営を維持する考え方もありますが、経費面においては、国の三位一体改革の一環として、補助金の削減・縮小をおこなう政府方針の中で、公立保育所の運営費等が一般財源化されました。

一般財源化については、その性格上、継続的かつ安定的な保育施策の展開が、今後どのようになっていくかが懸念されます。

なお、私立保育所に関する国の負担については、施設整備も含め、今後も引き続き国が責任を持って行うことになっています。

その様な中、地域のすべての子どもたち、乳幼児、児童を対象に子育て支援施策の展開を行う必要があり、財源に限りがある中で、在宅児童への子育て支援施策の充実を含め、税の公平な配分、あるいは効果的な配分を考えることが大切であります。公立保育所の運営においては、管理経費のみならず、民間活力の導入も含め、職員の効率的配置が望まれます。その観点から、現在の向日市の保育の質を維持・向上できる事業者を選定することを条件として、一部民営化も選択肢のひとつであり、保育の内容・質を、公立・私立共に維持し改善を行うことが重要と考えます。

そして、運営の効率化をはかった上での、保育の財源や人員等の確保が重要となり

ます。

４　保育の質の向上について

多様化する保育ニーズに適切に対応し、児童福祉の観点から適切な保育を実施し、また在宅児童への適切な子育て支援をするため、将来ビジョン、あるべき姿を明確にした上で、保育の質を確保し、更に向上させるシステムの構築が不可欠であり、今後の重要な課題と考えます。