

公立保育園の運営のあり方について

平成20年(2008年)1月21日

広島市社会局児童福祉課

第3回 保育園のあり方検討委員会

(社会福祉審議会児童福祉専門分科会)

日時：平成20年1月21日(月)

18時から20時

場所：中区地域福祉センター5階ボランティア研修室

《 次 第 》

1 開 会

2 議題

公立保育園の運営のあり方について

3 閉 会

<配布資料>

- ・公立保育園の運営のあり方について
- ・参考資料

第3回 保育園のあり方検討委員会配席図

日時:平成20年1月21日(月)

18時~20時

場所:中区地域福祉センター5階ボランティア研修室

まえだ
前田
委員長

あと
阿登委員

くほ
久保委員

こうの
河野委員

なかたに
中谷委員

にしだ
西田委員

ふるかわ
古川委員

みやた
宮田委員

記

者

席

オブザーバー 大河保育園長	社会局児童 福祉課保育 園運営指導 担当課長	社会局児童 福祉課私立 保育園運営 指導担当課 長	子育て 支援担当 局長	子育て 支援担当 部長	社会局児童 福祉課長
------------------	---------------------------------	---------------------------------------	-------------------	-------------------	---------------

事務局

1 公立保育園のあり方

【今後の保育施策の方向】

- 本市の厳しい財政状況の中で、より一層の保育サービスの充実（待機児童の解消、多様な保育サービスの充実、老朽化した施設の改築等）を図るためには、多額の財源が必要となるため、効率的な保育園運営を推進する。
- 限られた財源を最大限有効に活用するため、民間活力の積極的な活用を図る。

「戦略的なアウトソーシングの推進」（広島市行政改革大綱（平成15年（2003年）策定）抜粋）
市民にとって満足度の高いサービスを提供するためには、限られた資源の中で効率性・経済性を追求した事業を展開する必要がある。

そのため、市民・企業・行政が果たすべき役割を明確にした上で、本市は自らが直接実施すべき業務に必要な資源を集中的に投下し、それ以外の業務は民間に委託するなどにより、戦略的なアウトソーシングを進める。



【公立保育園の役割の明確化】

- 今後は、公立・私立保育園のそれぞれの特性を活かしながら、それぞれの適切な役割分担のもとに、より一層の保育サービスの充実を図る。
- 保育サービスの提供について、民間で十分対応可能なものは民間に委ねる。

2 今後の公立保育園の役割

【公立保育園が果たしてきた役割・公立保育園の特性】

- 同一のマニュアル等に基づき、一定水準の均一なサービスを提供
- 障害児や処遇困難児の受入れ、子育て支援などに積極的に取り組み、全市の保育水準の向上に寄与
- 市の直営施設として、保護者のニーズや地域における子育て支援の課題を的確に把握し、保育施策に反映
- 地域的な保育サービスの偏在を補完



【今後の公立保育園の役割】

- 今後の保育施策の充実を図るため、公立保育園の特性を活かし、公立保育園が次に掲げる役割を積極的に担う。

保育内容に関する調査研究

時代に適応した新たな保育カリキュラムの作成、食育の推進等新たな課題に積極的に取り組み、その成果を研修などにより私立保育園にも広げ、全市の保育水準の向上を図る。

障害児保育等の推進

各区の拠点となる園に、障害児保育等に豊かな経験を有する保育士を配置し、各保育園に助言・指導を行う。

認可外保育施設の支援

認可外保育施設の質の向上及び児童の処遇向上を図るため、公立保育園が有する知識・経験を活かし、認可外保育施設に対し、指導・助言を行うとともに、施設の開放などの支援を行っていく。

人材の育成

私立保育園を含めた市全体の保育サービスの向上及び子育て支援施策の充実を図るため、豊富な経験やノウハウを有する人材を育成し、引き続き確保する。

保育サービス供給のセーフティ・ネット

地域性、採算性等の問題により民間では対応が困難な保育サービスについては、引き続き公立保育園が対応するとともに、子育て支援に積極的な私立保育園とともに、地域の子育て支援の拠点としての役割を担う。



【公立保育園の機能強化】

- 上記役割を果たすために、公立保育園の機能を強化し、保育サービスの充実を図るための体制を整備する。

3 公立保育園の民間移管

【基本的な考え方】

1 公立保育園の民間移管

今後の公立保育園の役割を果たすため、一定のエリアに一つは公立保育園を引き続き配置し、機能の充実を図るとともに、それ以外の保育園については、順次、民間に移管する。

2 目的

民間活力の活用により、老朽化した施設の改築を行うとともに、民間移管により生じた財源等を活用し、施設整備、一時保育など多様な保育サービスの提供、保育の質の向上等保育サービスの充実を図る。

3 市の公的責任

民間移管により運営主体が市から民間事業者に変更されても、市は引き続き、指導監督権者として運営指導を行い、保育の質の確保を図る。



【実施方法】

1 以下の内容を中心に、移管を行う場合の一定の基準、ルールを定めた「ガイドライン」を作成し、公表する。

○ 民間に移管する保育園選定の考え方

・施設の状況、地域の保育需要、近隣の保育園の設置状況等を総合的に勘案して決定する。

○ 移管先の運営主体の選定の考え方

・保育サービスの向上を図るため、移管先の運営主体は、認可保育園の運営実績のある社会福祉法人とする。
・有識者や保育関係者等で構成する選定委員会を設置して選定する。

○ 在園児への影響を最小限にとどめるための対応

・運営主体の変更に伴う在園児への影響に配慮し、保育内容、行事等保育環境の急激な変更を行わない。
・移管する運営主体の決定から移管実施まで十分な引継期間を確保し、共同保育を行う。
・保護者への十分な説明を行う。

○ 周知期間の確保

・移管園の公表から民間移管実施まで十分な期間を確保し、保護者や市民への周知を図る。

○ 民間移管後の市の対応

・一定期間、保護者・事業者・市の三者による話し合いの場を設け、より良い保育環境の確保に努める。
・市が園を訪問し運営状況に関する助言・指導を行う。

2 本格的に実施する前に1か所での試行的な実施を行い、その進め方について評価・検証を行い、その後の民間移管の実施に反映させる。

参 考 資 料

平成20年(2008年)1月21日

広島市社会局児童福祉課

保育園の現状と課題

今後の保育施策の方向

- ① **待機児童の解消及び定員超過入園の改善が必要**
待機児童は減少しているが、解消に至っておらず、年度後半には大幅に増加している。
また、入園児童の処遇向上のため、定員超過入園の改善が求められている。
- ② **多様な保育サービスの充実が必要**
社会経済情勢の変化や就労形態の多様化に伴い、延長保育、一時保育、休日保育等多様な保育サービスの充実が求められている。
- ③ **障害児への支援が必要**
障害が多様化してきており、個々の障害の内容に応じた専門的な保育と保護者への支援が求められている。
- ④ **すべての子育て家庭への支援が必要**
核家族化、地域や人間関係の希薄化などにより、子育て家庭が孤立化し、子育ての負担が親に多くかかるようになっていくことから、共働き家庭のみならず、すべての子育て家庭を対象とした支援の充実が必要となっている。
- ⑤ **就学前教育・保育の充実が必要**
幼児の基本的な生活習慣が定着していないなどの問題が生じており、円滑に小学校生活に移行していくために、家庭教育及び保育の質の充実が求められている。
- ⑥ **施設の計画的な改築が必要**
公立保育園の多くは、施設建設から30年以上経過し、老朽化している。また、一時保育や地域の子育て支援等新たなニーズに対応するためのスペースの整備が十分でない。
- ⑦ **効率的な保育園運営が必要**
待機児童の解消、多様な保育サービスの充実、老朽化した施設の改築等を推進していくためには、多額の財源が必要となるが、今後も、本市の財政状況は厳しいものと見込まれるため、効率的な保育園運営が必要である。



広島市の保育園の特性

- 国が定める基準に基づき、公立・私立の別なく一定水準の保育サービスを提供
 - ・保育内容：保育所保育指針に沿って実施
 - ・設備、職員数等：児童福祉施設最低基準を確保

[公立保育園の特性]

- ① 同一のマニュアル等に基づき、一定水準の均一な保育サービスを提供している。
- ② 勤続年数の長い保育士が多く、豊富な経験を有している。

[私立保育園の特性]

- ① 保育園独自の保育理念や保育方針を持っており、個性ある保育サービスを提供している。
- ② 運営コストが公立保育園と比較すると小さい。
- ③ 職員の勤務体制など柔軟な施設運営が可能であり、延長保育や一時保育など多様な保育ニーズに迅速に対応できる。

- ① **保育需要に対応した児童受入枠の確保**
地域の保育需要に基づき、私立保育園が主体となって、保育園整備や定員増を行い、児童受入枠の拡充を図る。
- ② **多様な保育サービスの充実**
保護者ニーズに対応するため、私立保育園が主体となって、延長保育、一時保育、休日保育など多様な保育サービスのより一層の充実を図る。
- ③ **障害児・発達障害児への支援**
障害の早期発見と重度障害児や発達障害児など個々の児童の状況に応じた適切な保育を行うため、こども療育センター等との連携を強化するとともに、研修の充実等により専門性をより高める。
- ④ **子育て家庭への支援**
 - ア 親の養育力の向上支援
公・私立保育園が連携・共同しながら、育児相談や子育てに関する情報提供など、親の養育力向上のための積極的な支援を行う。
 - イ 地域の在宅子育て家庭への支援
公・私立保育園が連携・共同しながら、孤立して子育てを行っている親とその子どもが自由に集える場所として保育園を開放する。
 - ウ 養育支援を必要とする家庭への支援
保健センター、児童相談所等関係行政機関との連携を図り、児童虐待の恐れやそのリスクがある家庭など特に支援が必要な家庭に対して、積極的に育児指導・相談等の支援を行う。
- ⑤ **保育サービスの質の向上**
より質の高い保育サービスを提供するために、職員に対する研修体制の充実・強化を図るとともに、自己評価制度の推進や第三者評価制度の導入に取り組む。
- ⑥ **保育環境の改善**
 - ア 老朽化した施設の改築や定員超過入園の改善などにより、より良い保育環境を提供する。
 - イ 一時保育・子育て支援等新たなニーズに対応した保育施設の整備を行う。
- ⑦ **私立保育園の運営体制の充実・強化**
今後増加する保育サービス供給の中心的な役割を担う私立保育園について、その運営体制の充実・強化を図る。
- ⑧ **効率的な保育園運営の推進**
本市の厳しい財政状況の中で、限られた財源を最大限有効に活用することを前提に、保育施策を着実に推進するため、効率的な保育園運営を行う。

政令指定都市における認可保育園の設置状況

- 17政令指定都市のうち、保育園全体に占める公立保育園の割合が5割を超える都市は4市
- ほとんどの都市は、私立保育園が保育サービス供給の主体

平成19年度(2007年)4月1日現在

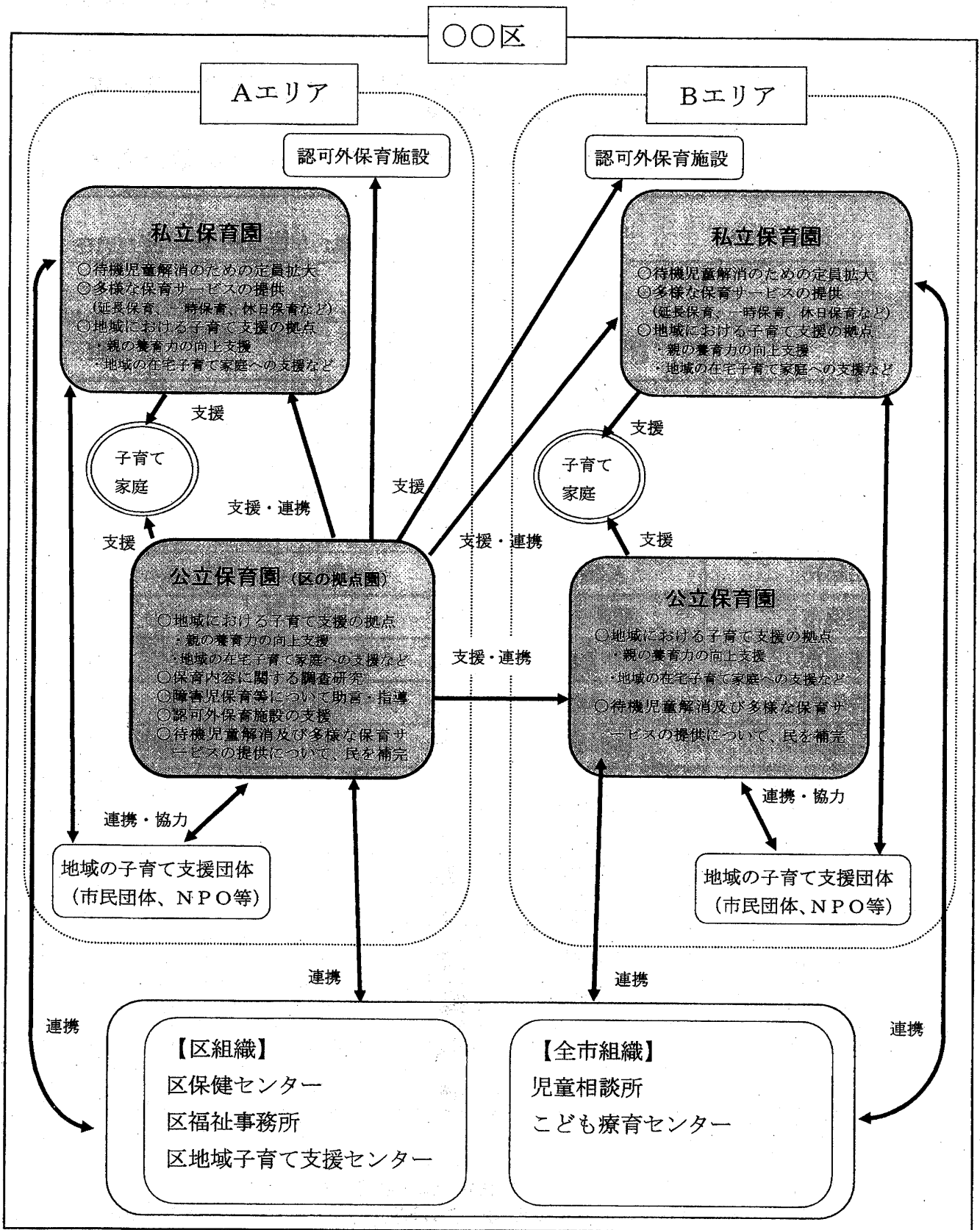
区 分	設 置 園 数			公立保育園の 占める割合	順位
	計	公 立 保 育 園	私 立 保 育 園		
札幌市	187園	28園	159園	15.0%	⑮
仙台市	115園	49園	66園	42.6%	⑧
さいたま市	115園	62園	53園	53.9%	④
千葉市	92園	60園	32園	65.2%	②
川崎市	123園	89園	34園	72.4%	①
横浜市	383園	110園	273園	28.7%	⑪
新潟市	197園	95園	102園	48.2%	⑤
静岡市	101園	47園	54園	46.5%	⑥
浜松市	84園	24園	60園	28.6%	⑫
名古屋市	281園	123園	158園	43.8%	⑦
京都市	256園	35園	221園	13.7%	⑯
大阪市	350園	132園	218園	37.7%	⑩
堺市	97園	25園	72園	25.8%	⑬
神戸市	184園	77園	107園	41.8%	⑨
広島市	159園	90園	69園	56.6%	③
北九州市	156園	32園	124園	20.5%	⑭
福岡市	168園	17園	151園	10.1%	⑰
政令市平均 (広島市除く。)				34.8%	

※ 公立保育園には、公設民営(公が設置し民が運営)保育園を含む。

※ 順位欄の丸付数字は、公立保育園の占める割合を高い順に示したものである。

出典:平成19年度(2007年度) 18大都市児童福祉主管課長会議資料

将来における保育園のあり方（イメージ図）



※ 表中の矢印は、保育園を中心とした関係を示すものである。

政令指定都市の保育園民営化実施状況

- 17政令市中、公立保育園の民営化について
- ・実施は、13市（京都市の公設民営⇒民設民営化を含む）
 - ・未実施は、本市を含め4市（うち1市は計画策定済）

都市名	民営化実施状況			備考
	開始年度	実施園数	実施方法	
札幌市	平成14年度 (2002年度)	1園	民間移管	
仙台市	—	—	—	民営化計画策定 (平成19(2007年)年8月)
さいたま市	—	—	—	
千葉市	平成18年度 (2006年度)	1園	民間移管	
川崎市	平成17年度 (2005年度)	7園	民間移管3園、 指定管理4園	
横浜市	平成16年度 (2004年度)	16園	民間移管	
新潟市	—	—	—	
静岡市	平成19年度 (2007年度)	1園	民間移管	
浜松市	平成16年度 (2004年度)	2園	民間移管	
名古屋市	平成19年度 (2007年度)	1園	民間移管	
京都市	平成17年度 (2005年度)	32園	民間移管	公設民営→民設民営化のみ
大阪市	平成16年度 (2004年度)	16園	民間委託	
堺市	平成13年度 (2001年度)	14園	民間移管	
神戸市	平成18年度 (2006年度)	5園	民間移管	
広島市	—	—	—	
北九州市	平成7年度 (1995年度)	51園	民間移管49園、 指定管理2園	
福岡市	平成17年度 (2005年度)	4園	民間移管	

※ 「公設民営」: 公が設置し民が運営、「民設民営」: 民が設置し民が運営

※ 実施園数は、平成19年(2007年)4月現在

※ 特定の園の建物の老朽化による建替えに伴う単発的な民間移管も含めている。

※ 大阪市の民間委託とは、指定管理者方式によらない業務委託(公設民営)である。

出典: 平成19年度(2007年度) 18大都市児童福祉主管課長会議資料

民間活力の活用手法

- 公立保育園の運営に民間活力を活用する手法としては、指定管理者制度ではなく民間移管の方が適切である。

<指定管理者制度と民間移管の比較>

区 分	指定管理者制度 (公設民営)	民間移管 (民設民営)
保育サービスの安定性	指定期間ごとに運営主体が変更になる可能性があり、その都度保育士が入れ替わるなど不安定である。	移管後は運営主体の変更はなく、安定的な保育サービスの提供が可能である。
施設管理	施設管理は指定管理者が行うが、施設の増改築や修繕に要する経費は市が負担する。	施設の増改築や大規模修繕について、国の交付金制度が活用できるため、指定管理者の場合と比較すると市の負担は小さい。
迅速性・柔軟性	保育サービスの実施内容については、市と指定管理者との協定に基づいて行われるため、迅速性・柔軟性の確保に課題がある。	民間のノウハウ及び独自性を活かし、保育ニーズに対して迅速・柔軟な対応が可能である。
運営の安定性	最終的な責任は市が負う。	最終的な責任は民間が負うが、運営費については市が負担する。

※ 「指定管理者制度」とは、地方公共団体から指定を受けた団体（指定管理者）が「公の施設」（地方公共団体が住民の福祉を増進するために設置し、その地方公共団体の住民が利用する施設のこと）の管理を代行する制度である。

従来は管理の委託先は公益法人等に限られていたが、平成15年(2003年)6月の地方自治法の改正により、株式会社等の民間事業者も対象となったものである。

保育の質を支える仕組みについて

保育環境

○ 児童福祉施設最低基準

⇒児童福祉施設は、最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。(児童福祉施設最低基準第4条第1項)

◇ 保育士の配置基準

0歳児	1・2歳児	3歳児	4・5歳児
1:3	1:6	1:20	1:30

※ 保育士数：乳幼児の割合である。

◇ 嘱託医・調理員の配置

◇ 乳児室、保育室、屋外遊戯場、調理室の設置

職員

○ 保育士資格

⇒指定保育士養成施設（2年以上）の卒業又は国家試験合格
(児童福祉法第18条の6)

保育内容

○ 保育所保育指針（ガイドライン）

⇒保育の目標、ねらい・内容、保育計画、健康・安全等

指導監督・監査

○ 広島市による指導監督

○ 広島市による定期的な監査

評価

○ 自己評価制度

○ 第三者評価制度

⇒保育内容・方法、保育所の運営管理等

広島市の公立・私立保育園の保育サービスの現況について

項 目	サービスの概要	備 考
保育計画	・保育計画は「指針」を基本とし、公立・私立とも、指針に基づいて適切に策定している。	「保育所保育指針について（厚生省通知）」以下「指針」という。
指導計画	・公立・私立とも、保育計画をもとに、クラスごとに年・月間等の指導計画を策定するとともに、適切に実施している。	指導計画は、保育を展開するための具体的な計画であり、養護と教育のねらいと内容を組み込んだもの。
クラス編成	・公立・私立とも、入所児童の状況に応じて、年齢別クラス等を編成している。	「児童福祉施設最低基準（厚生省令）」以下「基準」という。
開園時間 (通常保育)	・保育需要がない公立2園を除くと、全園11時間開園となっている。	・公立 7:30～18:30 ・私立 概ね以下のとおり 7:00～18:00 7:15～18:15 7:30～18:30
安全管理	・公立・私立とも適正に管理している。	「基準」 消火器用具・非常口などの設備、避難・消火訓練等の義務づけ
衛生管理	・公立・私立とも適正に管理している。	「基準」 設備、食器等の衛生的な管理を義務づけ
健康管理	・公立・私立とも適正に管理している。	「基準」 年2回以上の健康診断、嘱託医設置の義務づけ
食 事	・公立・私立とも適正に管理している。 <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> 栄養士未配置の私立 ⇒公立の献立表を参考 栄養士配置の私立 ⇒独自の献立表を作成 </div>	「基準」 給食により必要な栄養量の摂取を義務づけ（献立表の作成が必要）
施 設	・「基準」に基づく、施設面積を確保している。	児童の年齢階層に応じた乳児室・保育室等の面積確保を義務づけ
職員配置	・公立・私立とも、保育士は「基準」以上の配置がされている。	0歳児3人、1・2歳児6人、3歳児20人、4歳以上児30人につき、保育士それぞれ1人を配置
職員研修	・公立職員・私立職員に対して、保育内容に関する研修を実施しており、その内容に差はない。	広島市保育連盟、広島市私立保育園協会に委託して実施



○ 保育の基本的な内容と水準は、「保育所保育指針（厚生省通知）」や「児童福祉施設最低基準（厚生省令）」に基づいて制度的に保障されており、公立・私立を問わず、一定水準の保育サービスを提供

なお、指導監査結果（平成18年度(2007年度) 公立・私立保育園)においても、保育内容に関わる文書指摘はなかった。

保育園民間移管に係る訴訟の争点と裁判所の判断

【争点1】 保育園の民間移管は、市の裁量判断にゆだねられているのか。

【争点2】 保護者に特定の保育園選択権が認められているか。

【争点3】 民営化について、市の裁量権の逸脱・濫用があるか。

区分	高石市 (大阪高裁) 平成18年(2006年)1月20日	大東市 (大阪高裁) 平成18年(2006年)4月20日	枚方市 (大阪高裁) 平成18年(2006年)4月27日
争点1	市の裁量にゆだねられている。 ただし、児童福祉法の規定やその趣旨から一定の制約がある。	市の裁量にゆだねられている。	市の裁量にゆだねられている。 ただし、廃止される保育所に入所している児童の処置についての配慮が求められる。
争点2	保育所選択権があるとは言えないが、原則として、児童の就学までの期間、当該保育所において保育を受ける権利を有する。	現にある保育所の中で認められるもので、廃止に関する市の裁量権を限定するものではない。	児童福祉法は、市が保育所を廃止する際の手続きを定めており、廃止が直ちに保育所選択権の侵害にはあたらない。
争点3	保育所の廃止が、特定の児童・保護者に著しく過重な負担を課し、保育所において保育を受けることを事実上不可能にするなどの場合は裁量権の逸脱にあたるが、本件の場合、希望すれば、同じ場所・施設で同水準の保育を受けられるのであるから、裁量権の逸脱はない。	廃止の目的が経費削減という正当なものであり、相応の経費削減効果があると認められること、児童らが同じ場所・施設において保育を受けることができる代替措置を講じており、十分な引継を行うことによって児童らへの影響を最小限に止めることは可能であったと解されることから、裁量権の逸脱・濫用があったとはいえない。	廃止により、保育所において保育を受けることが不可能になる場合は裁量権の逸脱があることになるが、本件の場合には代替措置を講じており、また、経費の節減と待機児童の解消という目的にも合理性があるので、裁量権の逸脱・濫用はない。

※ いずれの判決も、最高裁が上告を棄却し、確定した。

<参 考> 保育の実施について

○ 児童福祉法第24条第1項(抜粋)

市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。