

### 3 保育業務の見直しについて

#### 【第1章 保育業務見直しの諮問を受けて】

##### 第1節 保育業務の概要

子どもや家庭を取り巻く環境は大きく変化し、少子高齢化、核家族化の中で母親が一人で子育てをする家庭が増加しています。一方、女性の社会進出や就労形態等の変化が生じている今、安心して子育てができるように「子育て支援施策」では多様なニーズが発生しています。

小金井市には、現在11園の認可保育園（公立5園、私立6園）、認証保育所、保育室、保育ママ（家庭福祉員）があり、各々の状況のもとで利用されています。

業務の目的は、共働き家庭、親の療養などで保育が日常的に欠ける乳幼児に対して適切な保育サービスを行い、健全な発達と成長を促し仕事と子育ての両立支援を図ることであり、近年においては地域の子育て支援の中心的役割も期待されています。

保育園の対象となるのは、0歳から小学校就学前までの乳幼児で、保護者の就労など一定の要件を満たすものであるが、希望通り入所できない家庭が多いのも現状です。

保育園の職員は、子どもたちが安心して集団生活を送るために必要な保育士・看護師・栄養士・調理員・用務・事務などの専門の職員が配置されています。保育園は、家庭に代わって一日の大半を、子ども達が過ごす施設で、遊び・食事・着替え・排泄・午睡などの基本的な生活の保障が約束されなければならない場です。集団の中で、子どもたち一人ひとりが何時も安心して過ごせるように、かつ、楽しみながら成長発達を遂げられるような環境の整備と職員の技量が要求されます。

##### 第2節 市立保育園業務の見直しの課題

小金井市の保育園の業務見直しの課題は、大きく次の二点が挙げられます。

###### 1. 市立保育園の業務の見直し

国で決められている保育園における職員の配置や生活面積の基準が低いために、国基準を補うことで東京都の基準が設けられています。小金井市では、それ以上に職員の配置をしてきたが、更に保育サービスの充実、老朽施設の改築などの点での見直しを進めることが必要であると考えます。

###### 2. 運営主体の見直し

市の「第2次行財政改革大綱」(平成14年6月)において、市立保育園の業務は平成19年度に「公的団体等に委託する」とされています。このたび、「保育園業務の見直し」という諮問の背景にある、財政難からの保育園運営の経費削減の課題を踏まえた上で、同大綱に沿った委託の実現を仮想した議論と調査を行い、審議会としての見解を示そうとしました。

## 【第2章 市立保育園の現状と課題】

### 第1節 調査概要

本審議会では、市立保育園の業務の見直しを検討するために、市立園において保育業務に関する調査を行いました。

#### ＜調査方法＞

- ① 全5園の園長に対する保育業務に関する質問紙調査（運営管理・保育活動の基本・子育て支援・地域との関係等の項目を含む）
- ② 全保育士に対する保育活動に関する質問紙調査（保育活動の実際、保育内容、環境構成、子育て支援、地域との関係、研修等の項目を含む）
- ③ 任意に抽出した2園に対する視察とヒアリング

これらの調査をもとに、本審議会で報告された市立園の保育業務の現状と課題は、以下のとおりです。

### 第2節 市立園における保育業務の現状—保育の質の確保と維持を支える体制

市立園において、乳幼児に対して保育士が直接行う保育業務について、次のような特徴が報告されました。

- ・一人ひとりの子どもにきめ細かく対応しながら、ゆとりのある雰囲気の中で乳幼児への世話・援助・指導が柔軟に適切に行われている。
- ・子どもにわかりやすい言葉づかいで、声の大きさや抑揚、話す早さにも配慮され、保育士と子どもの言葉のやり取りが丁寧に行われている。
- ・子どもが、遊びの中で体を動かす楽しさを味わい、身近な自然に触れられるような工夫がなされ、異年齢の子どもにも関心を持てるように配慮されている。
- ・障がい児のいるクラスでは、その子どもが大切な仲間として受け入れられるように保育士が子どもたちを適切に援助している。また、保育士は、一人ひとりの発達や障がいの状況を把握し、個別の対応や安全管理等を積極的に進めている。
- ・季節の飾りつけや保育室の備品の配置、手作りの遊具・用品など、子どもが居心地よく過ごせる環境構成のさまざまな工夫が見られる。
- ・給食については、栄養、食材、味、楽しく食べる雰囲気等、子どもの安全で豊かな食生活のための工夫と努力が払われている。
- ・保護者との関係においては、保護者から市立園に預けているという大きな信頼を得ている。その背景には、市立園が公設として本市全体の子どもの福祉に貢献する役割をもつこと、職員が公務員としての使命感をもって職務を遂行することに対する期待と安心感がある。市立園の保育業務に対する保護者の「満足度」も高い。（「公立保育園に関するアンケート集計結果」、小金井市公立五園連絡協議会、平成17年）
- ・子育て支援や多様な保育のニーズへの対応については、子育て相談や園庭開放、一時保育の実施等によりその成果が見られつつある。特に一時保育については、地域の保護者のニーズも高いために利用者も多い。

- ・職員相互のコミュニケーションについて、子どもや保育の問題について日常的に原因や対策等の相談が行われ、職員会議やその他の機会には率直な意見交換と、相互の考えを尊重した議論がなされている。職員間でそれぞれの役割分担や連絡・注意事項を確認し合い、他の職種の職員やパートの職員と連絡を密にする等、職員同士の連携を円滑にする努力が払われている。
- ・ほとんどの保育士が、実習生の指導を担当する機会があり、実習生の指導および評価を適切に実施するように心がけており、保育士の養成に大きく貢献している。

このような市立園の保育業務の特徴を踏まえて、その保育の質を確保し維持させている主な事項は、次の3つであると考えられます。

#### 1. 経験年数が長く、専門職として熟達した保育士が多く勤務している。

市立園の保育士については、年齢構成において比較的高い者の多いことが特徴であり、年齢の高い保育士が多いために、保育には落ち着いて安定感のある雰囲気が見られ、多様な子どもの要求や状況に応じて柔軟な保育をすることが可能になっています。市の職員として高い使命感を持つとともに、安定した身分と相応の給与、待遇を受けられることが、保育士の勤務年数を長くすることに寄与しています。このことから、若手の保育士が、熟達した保育士から保育の知識と技術を学ぶ機会を得ています。

#### 2. 市立園5園が市内にバランスよく配置され、相互の人事異動、交流が行われている。

市立園の所在地については、市内で偏りがなく市内全域に対応しています。市立園内での人事異動によって、保育士が市内各地の乳幼児に関与しながら子どもの実態を把握し、保育経験を蓄積できる体制が整備されているといえます。また、市立5園の連絡・交流も積極的に行われており、市内全域にわたる乳幼児の実態の理解や遊び・生活・行事等の方法や内容を豊かにしています。

#### 3. 障がい児保育に積極的に取り組み、障がい児通園施設との連携も行われている。

市立園は、平成16年より、全園で障がい児を受け入れてきめ細かく対応する経験を重ねてきました。職員の連携体制をつくり、家庭との連絡を密にし、専門機関からの助言を受けることによって、適切な環境のもとで子どもの健全な発達を支援することに努めています。けやき保育園においては、ピノキオ幼児園が併設され、障がい児と他の子どもたちが交流し、ともに育ち合う環境がつくられています。保育園とピノキオ幼児園間の人事異動もあり、保育園の職員が障がい児とその保育について理解を深め、自らの力量を高めていく経験を獲得できる場となっています。

### 第3節 市立園の課題

市立園の保育業務において、見直しや改善が必要と思われる主な課題は次の5つです。

#### 1. 職員の年齢構成

前節では、市立園の職員の年齢が比較的高く、このことが保育の質の確保と維持に関与していることを挙げているが、その一方で、保育士の場合は、子どもの全身運動をとまなう活動にも直接参加して援助し、自ら活動のモデルになることも役割の一つと考えられます。また、子どもにとって多様な世代の職員に関わることは、様々な人々と関係を築き、人の立場を理解して行動するようになるためにも必要な経験です。これらのことから、各園において年齢の高い者と低い者のバランスのとれた職員配置が

求められます。

## 2. 保護者や地域との意見・情報交流の方法

保護者の意見や苦情について、日常的に職員が対応するように配慮されているものの、保護者への質問紙調査や意見箱の設置、第三者の組織による調査や調整・評価等はありません。保育の情報の提供についても、各種のたよりや園内の掲示板など、在園児の保護者向けには行われているが、それ以外の市民向けの情報提供について十分な取り組みがなされているとは言えません。

## 3. 研修の実施方法

職員の園外での研修について、その機会は確保されているが、一人ひとりについてどのような知識や技術の習得が必要かを園内で確認する作業は、徹底されているとは言えません。また、研修で学んだ内容やその成果が園の職員に丁寧に説明され、意見交換や議論をするために役立てられることも必ずしも十分ではありません。

## 4. 多様な保育ニーズへの対応

現在、延長保育は全国で午後6時～午後7時の時間帯に、一時保育は2園で実施されています。保護者の就労形態の多様化や家庭で子育てをする親の支援の必要性をふまえて、ニーズに応じた保育時間の延長や一時保育の拡充、休日保育等の検討が望まれます。

## 5. 保育園の施設・設備の老朽化

保育園の施設や設備については、いずれも築年数がたち老朽化が目立つものもあるため、その安全性と使い勝手を確認する必要があります。施設・設備が保育の現状に見合わず、長時間の保育や給食の環境の構成に困難をきたしている面もあります。

# 【第3章 公設民営の保育園の現状と課題】

## 第1節 調査概要

本審議会では、市立園の保育業務を見直すとともに、その民間委託の妥当性を検討するために、公設民営の保育園（以下「民営化園」）について調査を行いました。民営化園については、多摩地区にあり、小金井市立園と同規模で、委託先が企業、NPO法人、社会福祉法人であるものを各2園ずつ抽出して調査しました。

### ＜調査方法＞

- ① 上記6園の園長・施設長を対象にした保育業務に関する質問紙調査（運営管理・保育活動の基本・子育て支援・地域との関係等の項目を含む）
- ② 同6園に対する視察とヒアリング

これらの調査をもとに、本審議会では報告された民営化園の保育業務・運営主体の現状と課題は、以下のとおりです。

## 第2節 民営化園の運営主体と保育業務の現状

民営化園においては、委託先の運営主体である企業、NPO、社会福祉法人によって、実にさまざまな特徴や取り組みが見られました。いずれの運営主体も、それまでの児童等に関

する福祉事業の経験を踏まえて保育園の運営を開始し、それぞれの立場で保育の理念や使命を明確にして業務を行っています。日々の保育園の運営や保育活動の基本的な事項についても、いずれの園においても一定の質を確保していると思われまます。給食業務に関する取り組みにも意欲的で、とりわけ、社会福祉法人を運営主体とする保育園では、これらに関する相応の内容が見られました。以下では、民営化園の運営内容のうち、本市の保育業務の改善、向上に資すると考えられる主な事項は、次の3つであると考えられます。

#### 1. 保育士の勤務体制、研修の工夫

職員について、給与では事業体の財政状況により各園で違いはあるものの、保育士の研修に力を入れるなど人材確保のための努力が払われています。また、保育士の配置やシフトの方法、職員のやむをえない欠勤に対応する体制に柔軟な工夫が見られました。

#### 2. 情報の収集と提供のための体制

情報の収集と提供についても、全体的にシステムの整備が進んでいます。園外向けの掲示板やポスターなどで地域に知らせたり、ホームページを開設するなどして、ほとんどの園が保育活動に関わる情報を広く提供しています。保護者の意見や苦情について、質問紙調査や意見箱の設置による収集と対応や、第三者組織による園と調整をはかる体制づくりがなされています。また、職員に対する質問紙調査を行い、勤務環境の検討・改善に取り組む園もありました。

#### 3. 地域の活性化と保育園の関係

保育園と地域との関係において、これまでその地域を本拠に活動を行ってきた事業体に業務を委託する場合は、地域で培われてきた信頼とネットワークを拠りどころに業務を開始することができます。地域に根ざした事業体を育成することは、地域の人や物の交流の活性化にもつながっていきます。

### 第3節 保育園の民間委託における課題

民営化園の調査から、市立園の民間委託において主な課題となる5点を指摘します。

#### 1. 施設・設備の仕様

施設・設備については、既存の施設を利用するか、新設の施設を利用するかに関わらず、必ずしも職員の利便性に配慮されたものではなく、これに関しては、行政による施設計画と委託先の選考の時期の折り合いが考慮されず、委託先の意向が施設計画に反映されないという問題が指摘されています。

#### 2. 委託する事業体の適正な選考

保育業務を委託する事業体については、乳幼児の福祉・教育に関する事業経験が豊かで公共性の高い事業体をいかに選考するかが問題です。財政的な経営面については、委託先の事業体の財政規模や状況によるところが大きく、安定的な経営を確保するためにも事業体の選考は重要であります。

#### 3. 職員の給与と身分の保障、人事異動・交流

保育士の年齢構成について、民営化園では比較的年齢の若い保育士が勤務しており、保育士の年齢が低いことは、人件費を抑えて経費削減につながることを期待されます。しかしながら、賃金体系が十分でなければ、勤務の継続に困難をきたす場合もありま

す。保育業務の委託契約において、委託期間が短く設定されている場合、職員の事業体との雇用契約もこれに応じて短くならざるえないこともあります。また、職員の人事異動は、事業体を同じくする他施設とは自治体が異なっても行われているが、多くの場合、同じ自治体の公設公営の園との間では行われていません。

#### 4. 多様な保育ニーズへの対応の実現性

多様な保育ニーズへの対応に関して、民営化園において必ずしも充実しているとは言えない状況も示されました。例えば、延長保育については調査した全園が実施しているが、一時保育についてはほとんどの園が実施していませんでした。一時保育に利用できる施設・設備が備わっていない、委託する行政から一時保育の必要を指示されなかった等がその主な理由です。保育業務が民間に委託されると、多様な保育ニーズに応じた保育が実現すると一般には考えられているが、現状では必ずしもそうではないと言えます。

#### 5. 民間委託における保護者の理解の形成

民間への保育業務の委託に際しては、いずれの園においても保護者の理解を得ることに困難を生じさせています。その理由として、保護者に対する早期の説明や情報の公開が不足している、保護者と行政との十分な話し合いがなされていない、引き継ぎの期間が短いなどの問題が指摘されています。

## 【第4章 今後の保育園のあり方の検討】

本章では、これまでの調査報告をもとに、本市の市立園の民間委託および保育業務の見直しに関する検討を行います。

### 第1節 民間委託の方法

市立園の民間委託を進めるにあたっては、保護者・職員の理解を得られるように十分な話し合いと適切な情報の公開がなされるべきであると考えます。運営主体の選択においては、保育に関する豊かな経験と知識・技術を有するとともに、本市の児童福祉を担うにふさわしい公共的な性格をもち、財政的にも安定した基盤のある事業体を選ぶことが求められます。同時に、市立園としての保育の質を維持・向上させていくために、市立園の保育業務のすぐれた点を継承しつつ、さらなる保育の工夫・創造を可能にする事業体を選考する必要があります。また、熟達した職員を確保するためにも、相応の給与を支払うことも重要であり、保育業務の引き継ぎについては、乳幼児の心身の状態や保護者の不安・心配に十分に対応できる引き継ぎの期間を設け、柔軟な職員体制をつくることが求められます。

さらに、民間委託に関する具体的な方法と内容を計画し、これに伴う問題を調査・検討していく協議組織を設置することが要望されます。この協議組織は、行政担当者、保育園職員、利用者、学識経験者等で構成されることが望まれ、協議の内容には、民間委託計画の立案、事業体の選定等の具体的な方法、民間委託された園の運営方法と内容、乳幼児の心身のケアに関する検討、保護者の意見の収集と調整等が考えられます。

## 第2節 民間委託の妥当性

### 1. 運営費の削減

市立園の民間委託を進める最大の理由は、市立園の運営費を削減して市の財政難に対処することでありました。平成16年度における本市保育園児一人あたりの運営費は、市立園年額207万円、私立認可園年額151万円で、市立園は私立園の約1.37倍の経費がかかっています。これらの運営費に占める職員の人件費の割合も高く、今後、市立園においては、保育業務にかかる予算の使用目的および配分を改めて見直し、可能なかぎり経費節減に努める必要があります。

人件費に関しては、今後、本市正規職員の定年退職による自然減が多く見込まれ、市職員全体の人件費の削減傾向が予測されることから、特定の職種の人件費を削減する必要性に対して疑問が提起されました。また、上述の運営費の削減を考慮しても、職員の任用換え等でこれまでと同様に人件費がかかることも想定され、現時点で1園を民間委託することによる財政節減の効果を明確に示すことはできませんでした。

なお、今後は、保育士の年齢構成の均衡化を図るために、新卒者の採用とともに保育経験者の中途採用なども検討しつつ、保育士の適正な配置を実現させていくことが望ましいと考えます。

### 2. 職員の資質と専門的力量的形成

本市の市立園の保育業務については、保護者の大きな信頼が寄せられて満足度も高いとともに、職員のすぐれた資質と専門的力量的が発揮されて展開されています。近年の研究の成果から、保育者の子どもの理解や保育行動、クラス運営の関心等は、保育の経験年数によって特徴的な違いが見られることが明らかにされています。様々な子どもの実態に対応し、多様な経験年数の職員よりなる集団で保育士の専門的成長を保障していくためにも、職員が長く勤務できる体制を整えることは必要です。

市立保育園の職員を、本市の子育て支援における人的資源と見るならば、今後も人材の育成と人的ネットワークの形成は重要な課題であります。民営化園の場合、本市で育成された職員が、運営主体の方針によって他の自治体に異動したり、人件費が不十分であれば早期退職などで人材が本市に定着しないことも予想されます。一方、市立園相互の人事異動や交流は、職員が本市全域の乳幼児の実態や保護者のニーズを把握することを可能にしており、それらに応じた保育サービスを拡充させることにつながると考えられます。同時に、上述の異動や交流は、本市全域の市立園および関係機関の職員とのネットワークを図りやすくしていると考えられます。

豊かな資質と確かな力量をもった職員を育てて、本市に定着させ、安定した保育業務を実現することは、市の子育て支援の社会基盤を整備するうえで重要です。この点において、市立園の職員が本市職員としての身分を保障されていることの意義は大きいと判断されます。

### 3. 保育業務の適正化・効率化

民間委託によって市立園の保育業務を適正化・効率化することについても議論され、これまでの調査より、市立園の保育業務の課題の一部は、民間委託により解決されるものだが、民間委託しなければ解決できないものではないと思われまます。すなわち、現行の体制の中で、職員が自ら保育サービスを含む全般の見直しをする必要があります。

保育業務の見直しが必要と思われる事項と改善のための方策としては、以下のような提案がなされました。

保育業務の適正化を図り、市立園の保育業務に対する市民の理解を得るためにも、情報の収集と公開の方法を工夫することが求められ、保護者の意見や苦情、および職員の要望を調査して検討する方法の確立やシステムの構築が望まれます。このため、子育て支援課が調査の実施等に適切に関わりながら、これらの体制を作っていく必要があります。

職員の研修について、それぞれの職員の専門職としての成長を支えるために、その方法と内容を検討し、学習の成果を職員相互で共有し発揮できるようにすることが求められます。研修の機会を確保するのみならず、一人ひとりについて、どのような知識・技術の習得が必要か指導、助言するスーパーバイザーの存在も重要であります。

施設・設備に関しては修繕、改築を検討するとともに、事故が起こらないための準備や日々の安全点検の徹底を職員に指導することが求められます。子どもの安全を確保する観点からは、子どもに異常が見つかった場合の応急処置の訓練等を、職員が日頃から学習できる体制を作ることが大切です。

市立園の保育業務を適切に評価して今後のあり方を検討し、保育の質の維持と向上に資するための協議会を設置することが望まれます。協議会は行政担当者、保育園職員、利用者、学識経験者等で構成され、本市の保育を協同して支援していくという理念のもとに組織されることが望ましいと考えます。

#### 4. 多様なニーズに応じた保育サービスの実現

今後、保護者の多様なニーズに応じた保育サービスを実施するにあたり、ニーズが高く、人材も費用も相応に必要とする事業にも積極的に取り組むことのできる体制を整備することが必要であります。この観点から、現在の民営化園において、多様な保育サービスの実現が必ずしもなされている状況ではないことも考えると、人材に恵まれ、安定的に経営している市立園の有効な活用が期待されます。「のびゆくこどもプラン 小金井（小金井市次世代育成支援行動計画）」（平成17年8月）で計画されている、子どもの居場所と交流の場の提供、休日保育・長時間延長保育等のサービスの拡充においても、上述の理由から市立園の貢献が大きく見込まれます。その場合には、地域の保護者のニーズを適切に把握し、求められる保育サービスの内容を適正に判断する必要があります。さらに、本市における障がい児への支援をより豊かにしていくために、ピノキオ幼児園との協力・連携体制を一層充実させ、障がい児保育の質を高めていく方向も考えられます。

#### 5. 待機児童の解消

本市では、近年待機児の解消が急務の課題となっていながら、ここ30年近く新規の保育園が設立されていません。新規園の設立が早急に望まれるが、市立園においては運用定員の増加について前向きに検討することが求められています。

## 【第5章 結論】

本審議会では、市立園の保育業務の見直しと民間委託の妥当性について検討してきました。保育業務の見直しについては、これまでの提案をもとに改善を図ることを要望し、以下では民間委託についての審議結果を述べます。

市立園と民営化園の調査から、市立園で見直しの必要な保育業務の一部について、民間委託をした場合に、委託された事業体の運営のあり方によっては改善する可能性があるといえます。しかしながら、市立園で見直しの必要な保育業務については、職員の意識の向上とともに上述の改革の取り組みを積極的に進めることによって、現行の市立園の中で改善することが可能であると考えられました。その場合にも、保育に携わる職員が一体となって保育業務の改革にあたり、市全体の保育の質が総じて向上するように努めることが望まれます。

本市において、市立園の民間委託を進めるにあたっては、多くの課題が残っています。市立園を1園民間委託した場合の本市全体における財政的な効果についても、市職員の人件費にかかる状況はここ数年で大きく変わり、民間委託によって十分な効果がすみやかに生じると判断することはできません。また現時点では、民間委託による保護者の不安の増大、市立園に在園する乳幼児への影響も懸念されますが、このような問題を生じさせずに民間委託に移行する方法が見いだされていません。

一方で、本市の市立園における保育の特徴と質、これまで担ってきた役割、市職員である保育士の資質と専門的力量を踏まえると、今後の子育て支援における社会基盤としての市立園の存続の意義は大きいと考えられます。特に、多様な保育ニーズに応じる事業を計画・実施する体制、さまざまな子どもの実態に応じて保育の質を維持・向上させる職員の育成と定着、市全体の乳幼児の育ちの保障という観点から上述のことが言えます。

以上のことから、市立園1園の民間委託を行うよりも、運営費の効率化を図りつつ現行の市立園の体制を維持したうえで改革を実施する方が、効果が期待できます。その場合には、「のびゆくこどもプラン 小金井」の行動計画にそって、3年程度をめどに、改革の内容・方法を検討・施行・評価することが妥当と思われます。今後、保育業務の十分な改善がみられない場合は、保育の運営協議会等で民間委託の計画・内容について検討することとし、当面は現行の市立園の体制を維持することが望まれます。