

今後の保育所運営について

- 保育所民営化に向けて -

平成15年9月

宇治市

今後の保育所運営について

保育所民営化に向けて

【1】 保育所運営の今日までの経過と現状

1 保育所建設と入所動向

本市では、市制施行後の1951年（昭和26年）4月に、最初の公立保育所となる小倉双葉園保育所を新設し、1955年（昭和30年）には2ヵ所目の公立保育所として宇治保育所を新設しました。当初は、いずれの保育所においても3歳児以上の子どもを対象とした保育に取り組んできました。また、1966年（昭和41年）には木幡保育所を新設し、公立保育所が3園と、1949年（昭和24年）から児童福祉法の精神を積極的に受け止めて本市で最初に開設し運営されてきた民間保育所が1園の計4園となりました。その後、1960年代後半（昭和40年代）からの急激な都市化による人口急増、とりわけ乳幼児数の急増による保育需要に対応するため、1970年代から80年代（昭和40年代後半から50年代後半）にかけて、毎年のように保育所の新設や増設を行ってきました。この間、公立の保育所の新增設と共に社会福祉法人立の民間保育所（園）の新增設も積極的に推進され、1983年（昭和58年）には公立保育所9園、民間保育所（園）12園合わせて21園となりました。

しかし、その後人口増加の鈍化と出生数の減少等により、保育需要は減少傾向となり、1984年度（昭和59年度）の一斉入所申請時において、申請数が保育所定数を下回るというかつてない状況となりました。その状況に対応して1985年度（昭和60年度）には公立5園で合わせて120人の定数削減を行いました。この定数削減以降、入所申請数は安定的に推移していましたが、1993年度（平成5年度）頃からは更に減少し、定数を大きく下回るものとなりました。

ところが1998年度（平成10年度）には入所申請数が増加に転じ、1999年度（平成11年度）からは毎年定数を上回る申請数となっています。

この増加する保育需要に対応するため、民間保育所（園）では1997年度（平成9年度）から2002年度（平成14年度）にかけて110人の定数増を図るとともに、定数を超えての入所受け入れにも積極的に対応してきました。このことは、待機児童対策の大きな力となっています。一方、公立保育所においても2000年度（平成12年度）から定数を超えての入所を4園で実施し入所枠の拡大に取り組み、2001年度（平成13年度）からは8園の公立保育所で乳児の入所枠の拡大を図ってきたところです。しかし、このような取り組みにもかかわらず、2003年（平成15年）7月1日時点でなお40人の待機児童が生じています。

2003年（平成15年）7月1日現在、保育所（園）数は公立9園、民間13園にな

り、定数は公立1,110人、民間1,721人合わせて2,831人で、入所児童数は、公立1,102人、民間1,884人合わせて2,986人となっています。このように今日、定数、入所児童数共に民間保育所(園)が全体の約6割を受け持つまでになり、本市の保育全体としては、公立保育所が中心の運営から、民間保育所(園)が大きな比重を占める運営へと変化してきています。

2 保育サービス充実化の取り組み

前述のとおり、本市においては保育需要に応えるため多くの保育所建設に取り組んできました。一方、保育サービスの内容についても、保護者のニーズに応えるため早い時期から乳児保育、産休明け保育、長時間保育の実施など様々な保育サービスの実施に先駆的に取り組んできました。

生後6か月以上の子どもを預かる乳児保育については、1962年(昭和37年)市立宇治保育所においてはじめて取り組み、順次、乳児保育の実施を広げ、1983年(昭和58年)には公立、民間の全ての保育所(園)で乳児保育を実施するまでになっています。更に、乳児の内生後57日以上の子どもの預かる産休明け保育については、1976年(昭和51年)に市立宇治保育所での試行実施をかわきりに、1983年(昭和58年)には公立7園、民間3園合わせて10園が実施するまでになり、現在では公立7園、民間7園合わせて14園が実施しています。

保育時間については、市立小倉双葉園保育所を新設開所した1951年(昭和26年)当時は8時から16時まででしたが、1962年(昭和37年)には8時から17時30分とし、1967年(昭和42年)には公立保育所においてパート保育職員を配置することで7時30分から18時までの長時間保育を始めました。その後1969年(昭和44年)には、市立木幡保育所において現在の7時から19時まで保育時間を更に延長し、現在では公立1園、民間8園計9園で7時から19時の延長保育を実施しています。また、2003年(平成15年)に開設した公設民営の保育園では7時から22時まで実施している他、保育時間が7時30分から18時30分の園が1園、7時30分から18時の園が11園となっています。

障害がある乳幼児の保育については、1969年(昭和44年)保育に欠ける集団保育が可能な乳幼児の受け入れを公立保育所で実施し、現在では全ての公立保育所と民間保育所(園)のほとんどが実施しています。

このように、保護者のニーズに対応した保育サービスとしての乳児保育、産休明け保育、障害児保育、延長保育などについては、本市では全国的に実施例の少なかった1960年代から1970年代(昭和30年代から40年代)に取り組んできました。その後新しく設置された民間保育所(園)においてもこれらの保育サービスが積極的に実施されることとなり、今では多くの保育所(園)で一般的な保育サービスとして実施されている状況となりました。その背景には、保育水準の一層の向上に向けた民間保育所(園)の努力はもとより、市としても民間保育所(園)に対する独自の補助制度を確立し保育行政の充実を図ってきた

ことがあります。

そして現在、民間保育所(園)では、どの園も20年以上の保育所運営の実績を持つに至っており、延長保育は公立保育所での実施数を上回る保育所で実施しています。また、一時保育など各種の特別保育にも積極的に取り組み、個性的で多様な保育サービスが実施され、保護者の期待も大きなものがあります。このように、本市においては、全体として新たな保育ニーズに応えた高い保育水準の保育所運営が行われています。

【2】 保育所運営の課題

本市においては、これまでの保育所運営の歴史をふり返って明らかなように、保護者ニーズに積極的に応え保育サービスの内容も大きな前進をみてきました。とりわけ、民間保育所(園)においては、措置制度から希望選択制度の時代に入って、保護者ニーズに柔軟に対応すべく多様な保育サービスの実施や、個性ある保育内容への工夫などに努力を払うとともに、この間の高い保育需要に対し定員の弾力化にも積極的に取り組み、本市の保育行政を大きく支えてきたところです。

このように本市の保育所運営を取り巻く環境が大きく変化してきている状況を踏まえつつ、今後の保育ニーズに的確に対応していくにあたっては、次のような課題に留意して取り組んでいく必要があります。

(1) 効率的な保育所運営

保育所運営上の課題として、上記のように民間保育所(園)ではそれぞれの特徴を生かしながら多様な保護者ニーズに応える保育を実施している一方で、保育所運営経費について公立民間の間に格差があることが問題点として早くから指摘されており、児童1人あたりの運営費の格差は、現在で民間1に対し公立1.5となっており、効率的な保育所運営の観点から大きな課題となっています。

(2) 保護者ニーズに応えるための保育サービスの充実

女性の社会参加の進展や就労形態の多様化、核家族化の進行などにより保育ニーズは一層多様化していく方向にあり、待機児童の解消に向けた継続的な取り組みをはじめ、延長保育、一時保育などこれまでに取り組んできている事業の拡充や、休日保育など新たな事業実施に向けた検討を進めていく必要があります。これらに柔軟に対応できる保育所運営がこれからの大きな課題となっています。

(3) 地域の実情に合った柔軟な保育所運営

今後の保育所運営を考えると、地域の子育て支援の拠点としての役割が求められているなか、それぞれの地域によって保育ニーズが異なってくることも考えられます。そこで、地域における保護者のニーズ等を踏まえた個性ある柔軟な保育所運

営を進めていく必要があります。

(4) 施設整備の計画的実施

保育所施設については人口急増期に建設したものが多く、その後一定の年数が経過していることもあり、大規模改修等の計画的な施設改修も必要になってきています。そこで、今後の保育所機能を考慮した改修を検討していく必要があります。

【3】 今後の保育所運営の考え方

1 今後の保育所運営の基本的な考え方

子育てをとりまく環境は、少子化の傾向が引き続き進行することが予測される一方、家庭機能が核家族化の進行の下で大きく変化してきており、ますます厳しいものになると考えられます。そのため、子育て支援施策の充実は不可欠であり、今後保育所は単に保育に欠ける児童を保育する施設だけでなく子育て支援施設へと変化し、地域での子育て支援の拠点としての役割を担っていくことが考えられ、子育てに課題を持つ家庭の児童を広く対象として保育をしていく方向性が、今論議されています。

こうした状況を踏まえるならば、今後の保育所の需要は減少の方向よりもむしろ増加の方向が予測され、子育て支援といった立場から保育所は新しい保育ニーズに的確かつ柔軟に対応することが求められ、今後保育サービスのあり方も質、量共に変化していくものと考えられます。

本市では今日までの保育行政において、人口急増都市としての厳しい時代をくぐり、公立と民間の保育所がそれぞれの立場で、保育内容の充実に力を注いできました。こうした経過を踏まえて、今後の保育行政の推進にあたっては、現下の高い保育需要と多様な保育ニーズに応えていくために、公立、民間の保育所がそれぞれの特色を発揮して運営していかなければなりません。

一方、今日社会福祉制度は、社会福祉基礎構造改革が推進される中、大きな転換期を迎え、その一環として1997年(平成9年)に児童福祉法も改正され福祉の利用者がサービスを選択できる時代へと変化してきています。また、各種の施設運営や事業運営にあたっては、社会福祉法人をはじめ民間の参入の下で環境整備が行われることになり、福祉サービスの提供のあり方が大きく変わってきています。

保育所においても現状の高い保育需要に応えるため、また多様な保育ニーズに対応するため民間の参入に積極的に取り組む方向が示されており、民設民営、公設民営の方向での施設整備が全国的に進んできています。

本市においてもこういった動向の下で、前述のように民間保育所(園)が現在果たしている役割を踏まえつつ保育所運営の課題を解決していく為には、今後の保育行政の方向としては、公立、民間の併存を基本としながらも、民営化できるものは民営化する方向で保

育所運営を行っていくことが重要です。

2 民営化の考え方

前述したように、今後の保育所は、地域の子育て支援の拠点として、一層その役割が重要になってきます。一方、今後進められる次世代育成支援対策の具体化により、行政、地域、企業などが一体となった、新しい少子化対策としての子育て支援施策が急速に推進されることが予想されます。

しかし、今後の自治体の行財政環境は、従来にも増して極めて厳しいものが予測され、福祉の分野においても限られた予算の中で新しい福祉ニーズに伝えていかなければなりません。今後の保育所運営も含めた子育て支援施策の充実喫緊の課題であり、それらの施策を前進させる為にも、より効率的な施策の運営が求められています。

したがって、こうした背景のもとで、保育所の民営化は、効率的な保育所運営の推進と総合的な子育て支援施策の充実を図ることを目的として、次のような場合に実施していくものとします。

(1) 保育所の新設が必要となった場合

J R宇治駅前市民交流プラザ内の H a n a花保育園は新たな補助制度を活用した公設民営方式により新設されたものです。今後保育所の新設が必要となった場合、民設民営ないし公設民営方式により建設していくこととします。

(2) 新たな保育サービスの実施や子育て支援施策の充実を図る場合

今後の多様な保育ニーズに対応した新しい保育サービスの展開を図っていくためには、従来からの保育所の持つ機能に、子育て支援施設としての機能を付加し、柔軟な保育サービスの提供を行うことが必要となってきます。したがって、緊急性の高い待機児童対策の実施や延長保育など現状の保育サービスの充実をはじめ、総合的な子育て支援施策の一層の拡充が大きな課題となっています。そこで、こうした新たな取り組みに向けて、公立保育所を民営化することによりその実現を図っていくこととします。

(3) 公立保育所において運営体制の見直し等を図る場合

公立保育所が抱えている課題である職員配置基準の見直しや保育所体制の見直しによって一定数の職員が必要になる場合や、一度に多くの職員の退職があるなど運営体制の見直しを図る場合、公立保育所を民営化することにより、課題解決を図っていくこととします。

3 今後の民営化の進め方

公立保育所を民営化するにあたっては、その運営主体が替わることになるため、園児や保護者、職員との関係において種々の準備と配慮が必要になります。また、施設においても一定の準備が伴うこともあり、事前に移行計画を立てて進めていく必要があります。特に、保護者の理解と協力、園児への配慮等は重要で、この移行計画の中でこれらの対応策を明らかにすると共に、民営化する保育所がどのような保育所になるかといった考え方も合わせて明確にしていきます。