

公立保育所の今後の基本的方向

尼 崎 市

－ 目 次 －

はじめに

1	近年の少子化の状況と国等の対応	1
(1)	少子化の現状とその影響	1
(2)	少子化の要因と背景	2
(3)	少子化への対応（基本的な考え方）と国等の動向	2
(4)	保育行政・保育所入所状況について	6
2	本市の保育の現状と課題	7
(1)	就学前児童数の推移と保育需要等	7
(2)	就学前の年齢別子育て家庭の状況と在宅の子ども	9
3	本市の公立保育所の現状と課題	10
(1)	特別保育事業等の取り組み	10
(2)	運営経費	10
(3)	職員配置基準及び保育士の年齢構成等	11
(4)	施設の老朽化と保育環境改善事業	11
4	公立保育所の主な特徴	12
(1)	サービスの提供に関する特徴	12
(2)	職員（保育士）に関する特徴	12
(3)	職員（保育士等）の有効活用	12
5	本市の公立保育所のあり方	12
(1)	公立保育所が今後果たすべき役割	13
(2)	公立保育所の役割を果たすために必要な体制等	14
6	本市の公立保育所の適正規模	15
(1)	公立保育所の適正規模	15
(2)	公立保育所の構築に向けて	17

1 近年の少子化の状況と国等の対応

近年、少子化が進むなかで、児童福祉法が改正されるとともに、社会福祉制度の基礎構造そのものの改革が行われるなど、子どもやその保護者を取り巻く状況が著しく変わりつつある。

この急激な転換期においては、社会情勢や国等の施策の動きなどを的確にとらえ、今後ともその方向を見極めていく必要がある。

(1) 少子化の現状とその影響

我が国の出生数は、昭和25年頃から急速に低下を始め、昭和37年から48年にかけて、一旦増加に転じたものの、昭和49年から再び減少し始め、現在に至っており、第1次ベビーブームの頂点（昭和24年）で約270万人だった出生数が、平成17年は過去最小の約106万人まで減少している。

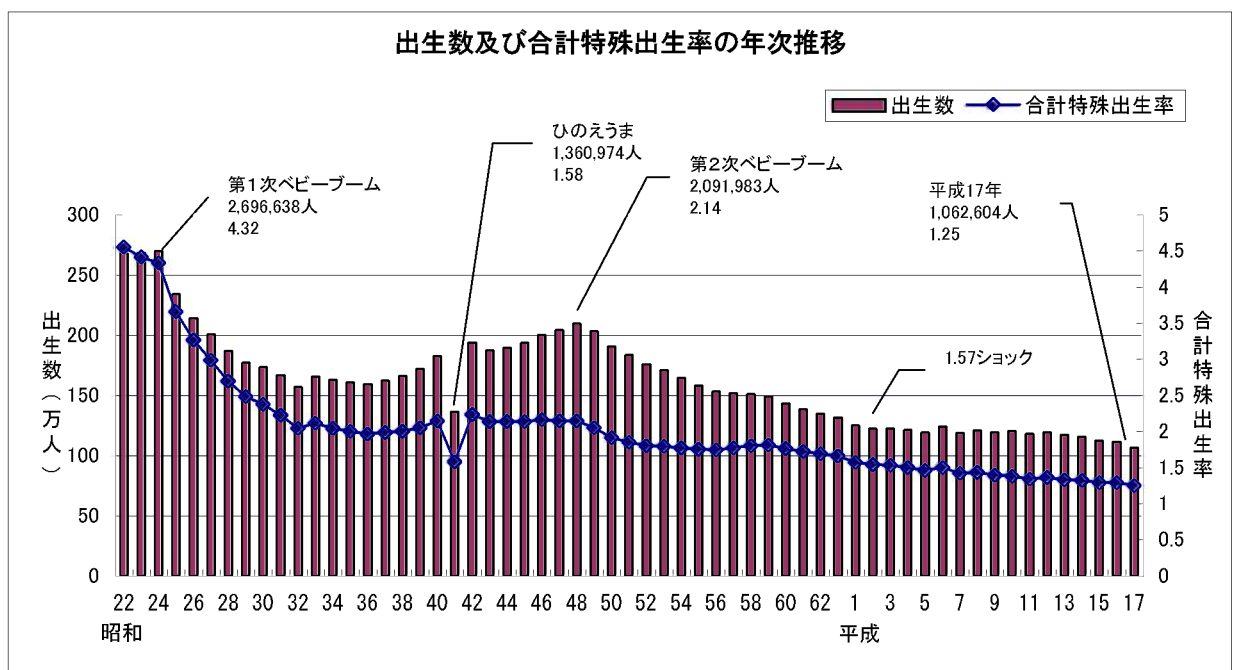
また、平成17年における、出生数から死亡数を引いた「自然増加数」は、統計を取り始めた1899年（明治32年）以来初の減少となるマイナス2万1千人であり、平成17年が「人口減少元年」となった。

合計特殊出生率（注*1）は、昭和24年には4.32であったが、平成2年のいわゆる「1.57ショック」（注*2）を経て、その後も下降を続け、平成17年では、1.25となっている。（グラフ①参照）

（注*1）合計特殊出生率とは、15歳から49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子どもを産むとした場合の平均子ども数をいう。

（注*2）平成2年の合計特殊出生率は、迷信から出産を控えられている丙午の年（昭和41年）の1.58を下回ったことから「1.57ショック」と呼ばれている。

グラフ①（厚生労働省 平成17年 人口動態統計月報年計（概数）の概況から）



少子化が社会に与える主な影響として、旧厚生省人口問題審議会等において、概ね次のことが指摘されている。

- ① 労働力人口が減少し、経済成長を制約するおそれがある。
- ② 現役世代の負担が増大するとともに手取り所得が低迷する。
- ③ 子どもの健全な成長を妨げるおそれがある。
- ④ 福祉サービスや医療保険の制度運営など住民に対する基礎的なサービスの提供が困難になることが懸念される。

(2) 少子化の要因と背景

従来、少子化の主な要因は、未婚化、晩婚化であると言われてきたが、平成14年1月に発表された「日本の将来推計人口」によれば、晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」という新しい現象が現れている。

平成16年6月に閣議決定された「少子化社会対策大綱」では、少子化進行の背景として、

- ① 若年失業者やフリーターの増大など、若者が社会的に自立することが難しい社会経済状況があること
 - ② 結婚や出産は個人の決定に基づくものであるといった結婚に対する考え方が変化してきていること
 - ③ 出産を希望しても仕事と子育ての両立の困難からあきらめるといった状況があること
 - ④ 家族の多様化、小規模化が進むなかで、家庭で子育てに当たる親には子育ての負担を一人で抱え込むことや社会活動を制限されることなどに対する不安が大きく、子どもを生子、育てる上で障壁が大きいこと
 - ⑤ 日本では、父親が育児にかけける時間が世界でも突出して少ないこと
 - ⑥ 子どもが小さいうちは家庭で育てたいと願い退職した者が、良好な再就職の機会に恵まれていないこと
- などが指摘されている。

(3) 少子化への対応（基本的な考え方）と国等の動向

内閣総理大臣主宰による「少子化への対応を考える有識者会議」の提言（平成10年12月）では、若い男女が新たな家庭を築き、子どもを育てていく喜びや楽しさを経験することを困難にしている社会的・経済的・心理的な要因を社会全体の取り組みとして取り除いていくことにより、家庭や子育てに夢をもつことができるような社会とするための環境整備を実行することを求めている。

その後、平成14年9月に厚生労働省が、「少子化対策プラスワン」を発表し、従来の取り組みに加え、もう一段進んだ取り組みとして、これまでの保育に関する施策を中心としたものから、より全体として均衡のとれた取り組みを進めることが必要であるとして次の4つの柱を示した。

- ① 男性を含めた働き方の見直し
- ② 地域における子育て支援
- ③ 社会保障における次世代支援
- ④ 子どもの社会性の向上や自立の促進

これらの考え方は、後の「次世代育成支援に関する当面の取組み方針」（平成15年3月少子化対策推進関係閣僚会議）や、「少子化社会対策大綱」（平成16年6月に閣議決定）へと引き継がれていくことになる。

これらの方針を基本に、国はあらゆる少子化対策を行ってきたが、そのうち、近年の保育制度に関連する主な改革は、以下のとおりである。（詳細は資料1を参照）

ア 児童福祉法の改正（平成9年6月）

（ア） 目的

少子化の進行、夫婦共働きの一般化、家庭や地域の子育て機能の低下等、児童及び家庭を取り巻く環境の変化を踏まえ、子育てしやすい環境の整備を図るとともに、次代を担う児童の健全な育成と自立を支援する。

（イ） 改正の基本的な考え方

- ① 子どもや保護者を保育所の利用あるいは選択の主体として、法定化及び制度化する。
- ② 保育所や市町村に、良質な保育サービスを柔軟に提供するための取組みを促す。
- ③ 法律等において、市町村や保育所の役割を明記するとともに、児童福祉施設最低基準の改正に伴う規制緩和や特別保育等の補助要件の見直しを図る。

（ウ） 改正のポイント

改正の主な柱は「選択」「情報公開」「コスト」の3点であり、保育所に関する情報公開を十分に行い、これまでの措置制度から利用者が選択するシステムを基本に、利用者の立場に立った多様な保育サービスの供給を促進する仕組みへと見直された。

また、保育料についても、保護者の所得等による応能負担方式から、保育に要するコストをベースに子どもの年齢等に応じた同一サービス・同一料金を基本とする、均一化（応益負担方式）の方向性が打ち出された。

イ 保育所保育指針の改訂（平成12年4月1日）

昭和40年に全国の保育所保育のガイドラインとして作成された保育所保育指針は、平成2年に改訂されたが、平成9年の児童福祉法改正に伴う地域の子育て支援、近年の保育事業の多様化や低年齢児の入所増など、保育を取り巻く環境の急激な変化に対応するため、再度の改訂が行われた。主な改訂内容は次のとおりである。

- ① 新たに地域の子育て支援という役割が明記され、保育に関する相談のあり方や一時保育、延長保育、障害児保育等を実施するときの留意点を示した。
- ② 保育における体罰の禁止や乳幼児のプライバシーの確保の必要性が明記された。
- ③ 発達過程区分の保育内容に、保育士としてどのような姿勢でどのように関わっていくかの視点が明記された。
- ④ 3歳以上の子どもの保育内容と改訂幼稚園教育要領との整合性が図られた。
- ⑤ 低月齢児の保育内容や保健などの充実が図られた。
- ⑥ 今まで以上に保護者との連携・協力が強調された。

ウ 新エンゼルプランの策定（大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣合意）

「少子化対策推進基本方針」において、重点的に実施すべき対策の具体的実施計画をとりまとめたものを基本に策定された取組みプラン（計画期間：平成12～16年度）である。

その主な内容は表①のとおりである。

表① 新エンゼルプラン（具体的実施計画）

目標項目	具 体 策	数値目標	
		H11 年度	H16 年度
支 援 サ ー ビ ス の 充 実 保 育 サ ー ビ ス 等 の 充 実 子 育 て	低年齢児の受け入れ拡大	58 万人	68 万人
	延長保育の推進	7,000 所	10,000 所
	休日保育の推進	100 所	300 所
	乳幼児健康支援一時預かり（病後児保育）の推進	450 市町村	500 市町村
	多機能保育所等の整備	1,600 所	2,000 所
	地域子育て支援センターの整備	1,500 所	3,000 所
	一時保育の推進	1,500 所	3,000 所
	ファミリーサポートセンターの整備	62 所	180 所
	放課後児童クラブの推進	9,000 所	11,500 所

※ H11 年度の数値は、旧エンゼルプランの目標数値である。

その他、仕事と子育ての両立のため、育児休業制度や職場復帰しやすい制度を整備することや、性別役割分業・職場優先といった企業風土の是正など全部で8つの目標項目を掲げ、取り組んでいくプランとしていた。

エ 社会福祉基礎構造改革

社会福祉の基礎構造全般について抜本的な改革を実行し、強化を図っていく必要性から、平成10年に中央社会福祉審議会が行った「改革の中間まとめ」では、社会福祉基礎構造改革の7つの基本方向を次のように示している。

- ① サービスの利用者と提供者との間の対等な関係の確立
- ② 地域での総合的な支援
- ③ 多様な主体の参入促進
- ④ 質と効率性の向上
- ⑤ 透明性の確保
- ⑥ 公平かつ公正な負担
- ⑦ 福祉の文化の創造

この基本方向に基づき、社会福祉事業、社会福祉法人、福祉措置制度など社会福祉の共通基盤について、今後増大かつ多様化が見込まれる国民の福祉への要求に応えていける体制に改めるため、平成12年に社会福祉事業法から社会福祉法に引き継がれ、社会福祉基礎構造改革の具体化や方向性が示された。

オ 少子化社会対策基本法の制定及び子ども・子育て応援プランの策定

急速に少子化が進展している事態に対し、長期的な視点に立って的確に対処するため、国及び地方公共団体の責務、少子化に対処するために講ずべき施策の基本となる事項その他の事項を定め、施策を総合的に推進し、国民が豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することを目的として制定された基本法である。

その基本理念は、「家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代の社会を担う子どもを安心して生み、育てることができる環境を整備すること、社会、経済、教育、文化その他あらゆる分野における施策は、少子化に配慮して講ずべきこと」を主旨としている。

国は、この法律に基づき、少子化社会対策会議を設置し、我が国の人口が転換期を迎える今後5年程度をとらえ、集中的な取り組みに踏み出し、少子化の流れを変えるための施策を強力に推進することを目的に、平成16年6月に、「少子化社会対策大綱」を策定した。

さらに、平成16年12月、この大綱に掲げる4つの重点課題に沿って、平成21年度までの

5年間に講ずる36項目の具体的な施策内容と目標及びそれらの施策の進捗状況が分るよう、概ね10年後を展望した「目指すべき社会の姿」を提示した「子ども・子育て応援プラン」（計画期間：平成17～21年度）を策定している。（詳細は資料2を参照）

カ 次世代育成支援対策推進法の制定

急速な少子化の進行等を踏まえ、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備を図るため、次世代育成支援対策に関し、基本的な事項を定めるとともに、その推進のための措置を講ずるため、制定された時限立法（平成27年3月31日失効）である。

「父母その他の保護者が子育てについて第一義的責任を有するという基本的認識の下に、家庭その他の場において、子育ての意義について理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるよう配慮しなければならない」とする基本理念に沿って国が定める指針に基づき、地方公共団体及び一定数の労働者を雇用する事業主に対し、前期5年、後期5年の行動計画の策定を義務付けることを主な内容としている。

本市においては、平成11年3月に、市民、地域社会、企業、行政が協力し策定した「尼崎市児童育成計画（エンゼルプランあまがさき）」を基盤として、次代を担うかけがえのない子どもたちの輝く笑顔とすこやかな成長を社会全体で実現していくため、平成17年3月に次世代育成支援対策推進行動計画「わいわいキッズプランあまがさき」を策定し、その着実な推進を図ることとしている。（「わいわいキッズプランあまがさき」の体系は資料3を参照）

キ 児童福祉法の改正（平成15年7月）

（ア） 目的及び改正の基本的な考え方

急速な少子化の進行等を踏まえ、すべての子育て家庭における児童の養育を支援するため、市町村における子育て支援事業の実施、市町村保育計画の作成等に関する規定を整備する等の措置を講ずることにより地域における子育て支援の強化を図る。

（イ） 主な内容

- ① 児童の健全な育成に資するため、子育て支援事業の実施に関し必要な措置を実施することが、市町村の努力義務とされた。

（子育て支援事業の例：

地域子育て支援センター事業、つどいの広場事業、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、乳幼児健康支援事業、一時保育事業、特定保育事業、幼稚園預かり保育事業、出産後の保育士等派遣事業）

- ② 市町村は、子育て支援事業に関し情報の提供を行い、保護者が最も適切な子育て支援事業の利用ができるよう、相談に応じ、助言を行うとともに、子育て支援事業の利用のあっせん、調整、子育て支援事業者に対する要請を行うことが義務付けられた。
- ③ 保育の実施への需要が増大している都道府県、市町村は、保育の実施等の供給体制の確保に関する計画の策定が義務付けられた。

ク 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の制定（平成18年6月15日公布、同年10月1日施行）

（ア） 目的

幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資する。

（イ） 背景

平成15年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において検討事項とされ、翌年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」において平成17年度にモデル実施し、平成18年度から本格実施することとされた「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設（認定子ども園）」を制度化するものである。

(ウ) 主な内容

- ① 保育に欠ける子どもも、欠けない子どもも受け入れて教育・保育を一体的に提供する機能
- ② すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談や親子が集える場等を提供するなど地域における子育て支援を行う機能

を備える施設について、その運営基準等を定めた都道府県の条例に基づき、知事から「認定子ども園」としての認定を受けることができるものである。

認定を受ける施設としては、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4つの類型施設を対象としており、幼稚園や保育所等がその法的位置付けを保持したまま認定を受ける仕組みとしている。(法律の要約は資料4を参照)

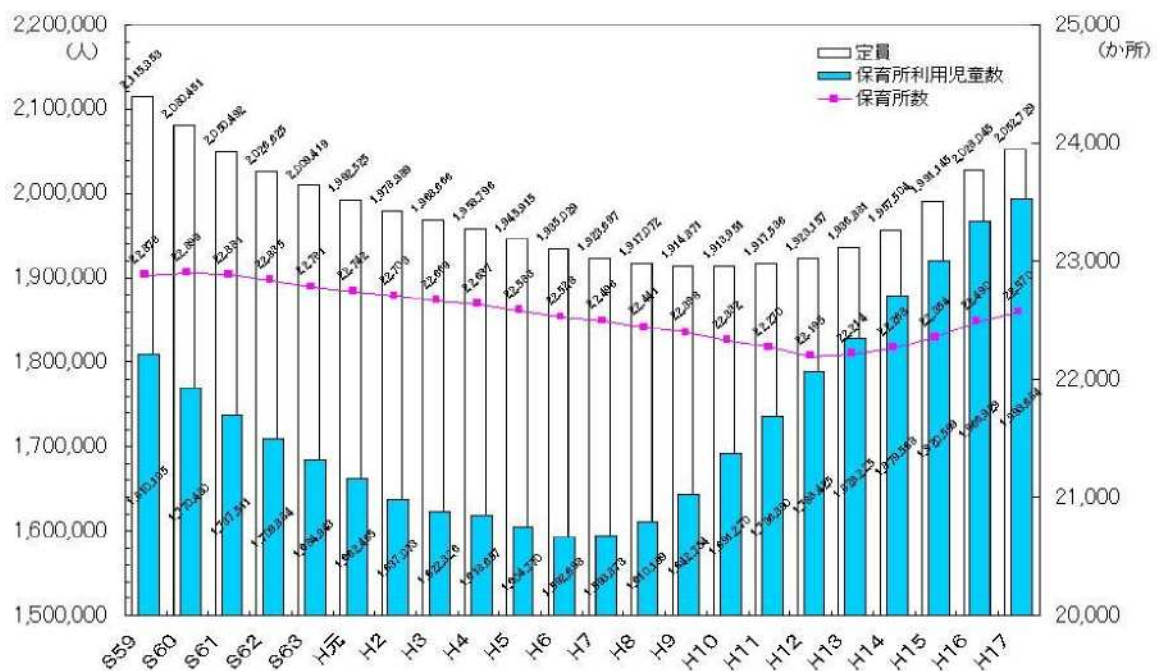
(4) 保育行政・保育所入所状況について

社会形態が、画一的・固定的なものから、多様性・流動性のあるものへと移行しているなかで、男女共同参画も進んでおり、職場においては、女性の就業率が上昇し、勤務形態の弾力化も進みつつあるなど、子どもを産み育てる環境に大きな変化が生じている。

これらの変化も相まって少子化が進んでいるにもかかわらず、全国的にも保育所利用児童数が増加する現象が生じている。(グラフ②参照)

また、全国の保育所数は、平成17年度には、公立保育所は約270か所減少したが、一方、私立保育所は約350か所増加しており、保育所民営化の流れがうかがえる。(表③参照)

グラフ② (厚生労働省 保育所の状況 (平成17年4月1日) <保育所利用児童数等の状況>から)



表③ 保育所の定員・利用児童数等の状況（平成17年（ ）内は対前年比増減）

		保育所数(所)		定員(人)		利用児童数(人)	
平成16年		22,490		2,028,045		1,966,929	
平成17年		22,570	(+80)	2,052,729	(+24,684)	1,993,684	(+26,755)
	うち公立	12,090	(-266)	1,087,919	(-12,264)	987,865	(-14,176)
	うち私立	10,480	(+346)	964,810	(+36,948)	1,005,819	(+40,931)

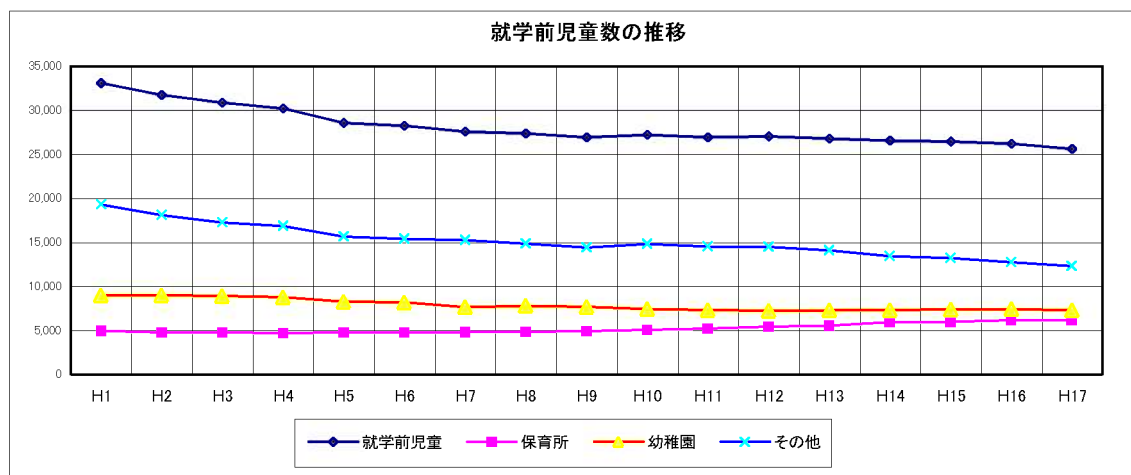
2 本市の保育の現状と課題

これまで記した、社会背景や国等の施策の動向を踏まえ、本市の保育の現状とその課題について検証を行っていく。

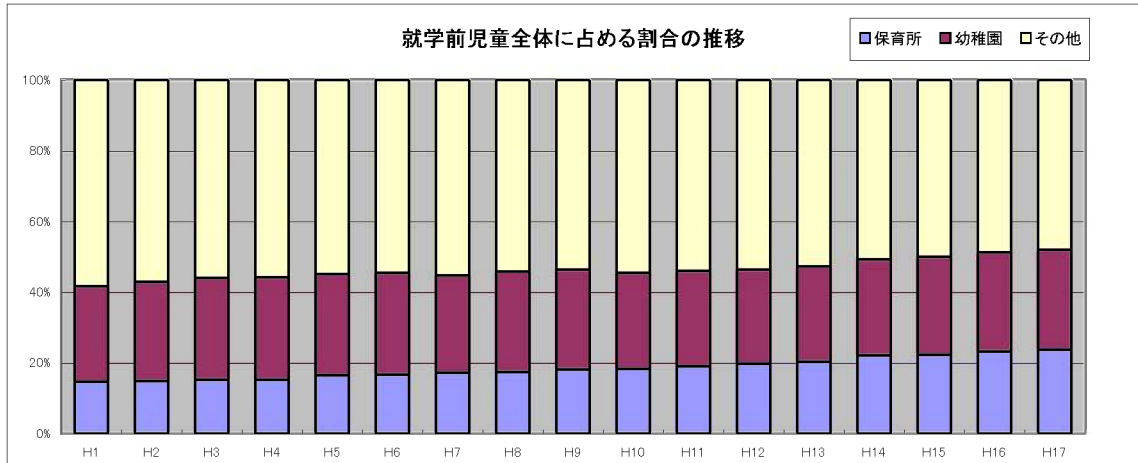
(1) 就学前児童数の推移と保育需要等

平成元年度から平成17年度（各年度5月1日現在）までの、本市の就学前児童数（0歳～5歳）の推移は、グラフ③のとおりである。就学前児童数全体としては、少子化の影響もあり減少傾向にあるが、保育所入所の子どもの数は、逆に増加傾向を示している。

グラフ③



グラフ④



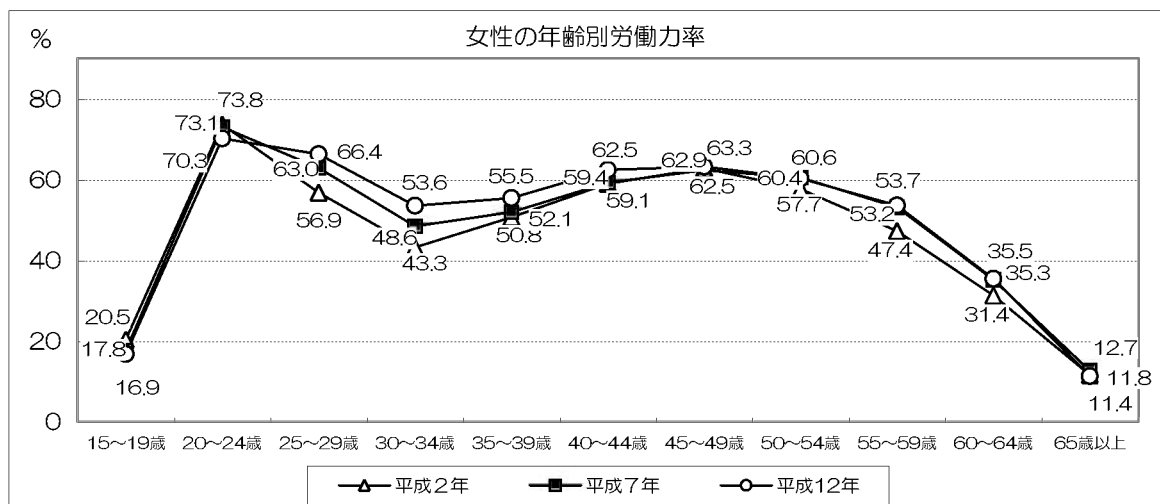
また、就学前児童数全体に占める割合については、幼稚園に入園している子どもでは大きな変動は見られないが、保育所に入所している子どもの占める割合については、平成元年度以降、年々大きくなっている。(グラフ④参照)

本市において保育所に入所している子どもの数が増加している主な要因としては、待機児童(注*4)を解消するため、保育所の新設、分園の設置及び既設保育所の定員増などを行ったことにより保育所定員数全体が増えたこと、並びに定員の弾力化が認められたことの2つが挙げられる。(詳細は資料5を参照)

保育需要増加の一つの要因として、女性の社会参加が言われている。国勢調査における本市の女性の労働力率はグラフ⑤のとおりである。本市においても、全国的な傾向と同様、特に出産・子育て期(25歳～34歳)に労働力率が下がり、その後、一旦上昇し50歳からは再び下降傾向を示す、いわゆるM字カーブを描いているが、平成12年時点においても、その10年前と比べ、労働力率が上昇しており、社会参加が進んでいることがうかがえる。

また、この年齢層には、子育て中などのため働いていないが、働ける環境や状況になれば働きたいという潜在的労働力も存在しており、その中には、子どもが保育所に入所できれば働きたいと考える女性も含まれている。(総務省統計局「労働力調査」(平成16年)全国の女性の労働力率等については資料6を参照)

グラフ⑤



仕事と育児の両立支援の視点からも、こうした保育需要の増加の傾向を勘案すれば、今後も、

保育に欠ける子どもに対しては、保育需要を把握するなかで、その需要に応じたサービスの充実を行っていくことが課題となる。

(注*4) 待機児童の定義については、平成14年1月、厚生労働省により、新たに考え方が示されている。「待機児童とは、一義的に保育に欠けるとして保育所入所申込みをしたが、入所要件が整って市町において申込みを受理しているにもかかわらず、事情により入所できない者をいう。ただし次の者を除く。①第1希望保育所だけに固執し、他の斡旋に応じない者。②市町の単独施策等により適切な保護を受けている者、③求職活動が具体的に確認されず、また入所後、求職活動中の状態が永続することが想定できる者」

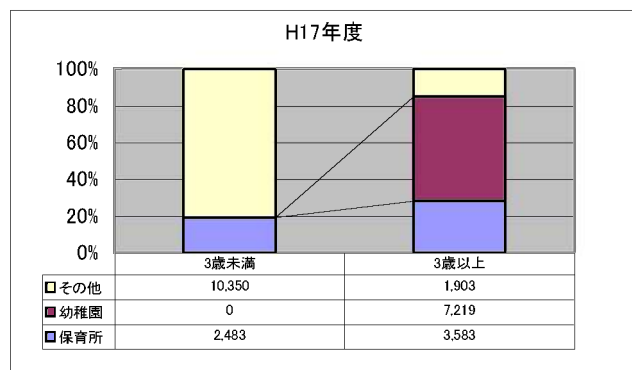
(2) 就学前の年齢別子育て家庭の状況と在宅の子ども

就学前児童数全体の減少傾向があるなかで、幼稚園、保育所に通う子どもの率が増えたことが影響し、逆に、これら以外のその他の子どもの率は年々減少している。(グラフ④参照)

平成17年5月1日現在の就学前児童の年齢別子育て状況は、グラフ⑥、表④のとおりである。(過去5年間については資料7を参照)

3歳児から、幼稚園への入園が始まることから、3歳児以上では、ほとんどの子どもが幼稚園または保育所に通っている。一方で、一般的に育児負担が大きいと言われる0～2歳の子どもについては、保育所で保育を受ける子どもは少なく、在宅の子どもが約80%となっており、3歳を境として子育て状況は二極化している。

グラフ⑥



表④

		保育所	幼稚園	その他
3歳未満	人数	2,483	0	10,350
	構成比	19.3%	0.0%	80.7%
3歳以上	人数	3,583	7,219	1,903
	構成比	28.2%	56.8%	15.0%

核家族化、近隣関係の希薄化などにより、保護者の育児負担は増加しており、一般的には専業主婦の方が負担感が大きいと言われている。こうした育児負担に伴う育児不安等が、引きこもり、ひいては、子どもへの虐待といった「子どもの育ち」にとって深刻な問題につながっていく可能性も指摘されている。

このような社会的背景を踏まえ、平成15年に児童福祉法が改正されたところであり、同法では、保育に欠ける・欠けないを問わず、すべての子どもとその家庭への支援を市町村の努力義務として定めており、市町村には、すべての子育て家庭への支援について積極的に取り組むための仕組みづくりが求められている。

本市においては、保育所をはじめとし、乳幼児の育児の専門機関において育児相談を行っているが、こうした既存資源等を更に活用することにより、在宅の子育て家庭を対象とした地域における子育て支援の仕組みづくりが課題となっている。

3 本市の公立保育所の現状と課題

(1) 特別保育事業等の取り組み

公立保育所、私立保育所ともに、0歳児保育をはじめとする多様な保育サービスの提供に取り組んでいるが、保育ニーズの多様化に応じた一時保育や休日保育などの保育サービスの提供は、主に私立保育所にその実施を委ねてきた。

これは、私立保育所が、その特徴である機動性と柔軟性をフルに活かし、保護者のニーズに適切に応えることができるためである。

これに対し、公立保育所では、特別保育事業等の実施においても、私立保育所に比べ運営経費が高く、いわゆる超過負担が多額に発生するため、結果として多様な保育サービス等の提供は主に私立保育所に委ねてきたものである。

平成9年の児童福祉法の改正において、保育所に対しては、通常業務に支障がない限りにおいて、保育に欠ける子ども以外の地域の子ども及びその家庭に相談・助言を行うことについて努力義務が課されている。

これを受け、平成10年度から、本市の公立保育所では、地域の子育て家庭に対する子育て支援事業として、育児相談、園庭開放、保育体験学習事業を全所で開催してきた。

保育所には、こうした在宅で子育てをする家庭への支援についての期待は高まっており、保育に欠ける子どもに保育を行いながら、地域の子育て支援事業をより一層充実していく必要がある。

(2) 運営経費

保育所の運営経費は、保護者が負担する保育料と国・県・市の負担金によってまかなわれている。

子ども1人を保育するのに必要な人件費等の経費、及び国・県・市の当該経費に対する負担割合並びにこれに係る保護者負担額は、すべて国（厚生労働省）が定める基準（以下、この項において「国基準」という。）に基づいている。そして、この運営経費を超える経費については、市の負担となる。

表⑤は、本市の保育所運営経費（平成16年度決算額）のうち、保護者が負担する保育料を除いた経費について、公・私別に表したものである。

表⑤ 保育所運営経費等の公・私別比較表（平成16年度決算額）

項目		公立	私立	計
保育所数（所）		34	46	80
延べ入所児童数（人）		31,552	44,093	75,645
総運営経費（千円）（保育料国基準徴収額除く）		3,748,668	3,418,766	7,167,434
内訳	国基準運営費（保育料国基準徴収額除く）	1,228,444	2,856,847	4,085,291
	補助金等収入	193,241	324,886	518,127
	市法定外負担	2,326,983	237,033	2,564,016
保育所1所あたりの経費（千円）		110,254	74,321	89,592
子ども1人あたりの経費（円）		118,809	77,535	94,750

この表によると、市独自に負担する経費（市法定外負担額）が依然として多く、特に、公立保育所の市法定外負担額（表⑤の網掛け部分）は約23億円に上っており、その縮減に努めていく必要がある。

また、市法定外負担額が生じる最たる要因は、子ども1人を保育するのに必要な経費（主に人件費）について、国基準が、本市の公立保育所の実態（公務員制度に基づく給与水準等）と比べて非常に低く設定されているため、このように大きな差が生じているものである。

これらは、勤続年数などにより生じる現象であるが、長年に渡り培ってきた育児に関する知識、経験、技術やノウハウを活用したサービスを提供していくことも必要である。

（3）職員配置基準及び保育士の年齢構成等

ア 職員の配置

保育所の職員配置については、児童福祉法に基づく配置基準（以下、この項において、「国基準」という。）があり、入所の子どもの数に応じた保育士の国基準が定められている。

その基準は、0歳児は子ども3人に1人以上、1・2歳児は6人に1人以上、3歳児は20人に1人以上、4・5歳児は30人に1人以上の保育士を配置することとされている。

更に、国は、延長保育の実施など多様化する保育ニーズに対応するため、人件費を含め、事業費として一定の実施条件に基づく補助金制度を創設してきた。

また、調理員については施設の定員に応じた基準が別に定められており、定員45人以下は1人、46人以上150人以下は2人、151人以上は3人の配置とされている。

本市においては、従来から私立保育所は、国基準等を基本として保育士及び調理員の配置を行っている。公立保育所においても、国基準の職員配置としており、私立保育所とともに多様な保育ニーズに対応しているものの、乳児保育などの保育ニーズには充分に答えきれていない。

イ 保育士の年齢構成等

本市においては、人口の急増に伴い、昭和40～50年代にかけて保育所整備に力を注いだ。

こうした施設の急増は、当然に保育士の増を伴うこととなり、多数の保育士を採用したことによって、この時期に団塊を形成したが、その後、採用は抑制傾向となった。そして、近年、本市の財政状況が悪化するなか、平成8年度から、正規職員の保育士の新規採用は行われていない。

これらの結果、平成17年4月1日現在の公立保育所における正規職員の保育士の年齢構成は、保育士全体の約7割が46歳以上、平均年齢は約48歳であり、このまま推移すると、約10年後には、公立保育所の保育士は現在の概ね半分になり、平均年齢は約52歳となる。

また、こうした年齢構成は、定年退職等により2、3年後から職員数が急激に減少していくという課題を含んでいる。

（4）施設の老朽化と保育環境改善事業

現存する公立保育所の内訳は、鉄筋コンクリート造りの保育所が20か所、鉄骨造り（以下「プレハブ保育所」という。）は11か所である。

本市では現在、老朽化の著しいプレハブ保育所のうち建て替え等の諸条件が整った5か所について、平成16年度から4か年計画で、民間社会福祉法人主体による建替え等を進めるとともに移管を行う保育環境改善事業を実施しているが、この計画をすべて実施した後においても、老朽化したプレハブ保育所が9か所残ることとなる。

従って、これらのプレハブ保育所の建て替え等は、早急かつ計画的に進めていかなければならない重要な課題である。（詳細は資料8を参照）

4 公立保育所の主な特徴

公立保育所及び私立保育所は、共に、児童福祉法に基づく児童福祉施設であり、法に規定する施設基準を満たしており、また保育所で行われる保育内容についても、保育所保育指針に沿って実施されている。

ただし、公立保育所については、次のような特徴が挙げられる。

(1) サービスの提供に関する特徴

ア 公立保育所は、市が運営する公共施設としての性格から、どの保育所においても、市の保育行政の方向性に沿った保育水準を一定確保しており、かつ提供しているサービス内容は概ね均一なものとなっている。

イ 地域保健担当などとの情報の共有や、相互の連携及び協力がより容易であり、保育サービスの提供に加え、多様な情報の提供が迅速、的確に行うことができる。

(2) 職員（保育士）に関する特徴

公立保育所の保育士は、国家資格である保育士としての資格と公務員としての身分の2面性を有している。

ア 公務員の身分としての側面では、地方公務員法等に基づく60歳定年制度が確立しており、公立保育所の保育士には長年の実務経験に基づく豊富な知識や技術が備わっている。

イ 同法に基づく服従規律により、法的に職務専念義務、守秘義務等が課せられているなど、公務員としての身分保障があるとともにも公務に対する責任を負っている。

ウ 保育所間では定期的な人事異動があり、これによって職場の活性化等が図られており、この結果として保育所間の保育の平準化にもつながっている。

(3) 職員（保育士等）の有効活用

改正児童福祉法に明記された「すべての子育て家庭を対象とした支援」を行政のみが実施するにはおのずと限界がある。そのため、今後の方向として「市民との協働による子育て支援」を根幹に据え、市全体としてきめ細かな事業を実施していくことがより効率的・効果的である。

長年、公立保育所という公の施設で培ってきた保育士の専門的な知識、経験、技術やノウハウは、市民の貴重な財産でもある。その他、専門職としては、栄養士、調理員が配置されており、市民と協働の子育て支援体制を構築していく過程において、積極的に、これらの貴重な財産の活用を図っていくこととする。

5 本市の公立保育所のあり方

夫婦共働きの一般化や女性の社会進出の増加、就労形態の多様化等、保育を取り巻く環境は、著しく変化し続けている。これらに伴い、保育所利用の一般化が進むとともに保護者の保育ニーズは、一層多様化してきている。

少子化社会対策基本法では、国及び地方公共団体は、特別保育事業の拡充その他の保育等に係る体

制の整備に必要な施策を講ずるとしており、少子化対策の視点からも、これまで以上に多様な保育サービスの提供が求められている。

一方、規制改革の流れのなかで、保育所においても、多様な設置主体の参入の促進が図られており、「少子化対策プラスワン」では、保育サービスの充実として、公設民営の促進、分園や設置主体の規制緩和等による保育所の整備等によって、保育所の受け入れ児童数を増やすとしている。

本市の公立保育所は、保育所保育指針及び本市独自の指針である「尼崎市の保育－人権を大切にす心を育てる保育実践をめざして－」に基づき、保育に欠ける子どもの保育を中心に、私立保育所と連携を図りながら一定の機能を果たすとともに、社会の変化に対応した保育サービスの提供、充実を図ってきたところである。

一方、平成5年4月の尼崎市行政改革審議会答申「新しい時代に対応した行政サービスのあり方について」に基づき、多様な保育ニーズへの対応及び運営の効率化を図るために、公立保育所の民間移管を平成10年度から5か年で10か所実施し、また、平成16年度から4か年計画で、保育環境の改善等を目的として、プレハブ保育所5か所の建て替え等を民間活力の導入を図る中で実施している。

公立保育所、私立保育所は、それぞれ特徴を有していることから、本市の保育行政のなかで、今後においても効果的な役割の分担と更に一層の連携を図ることが重要になってくる。

これら本市の公立保育所がこれまで置かれてきた状況や経緯、並びに現状と課題を踏まえ、その特徴を活かした公立保育所の今後のあり方については、以下のとおりである。

(1) 公立保育所が今後果たすべき役割

私立保育所が、運営経費面、あるいは機動性や柔軟性から多様な保育サービスへの提供が容易である面から考えれば、公立保育所を廃止し、その保育需要については私立保育所が応じることが効率的である。

しかし、本市が行政としての基本的責任を果たしていく視点からは、将来にわたって、私立保育所では担うことが期待しにくい領域について一定の役割を果たさなければならない。

そのため、公立保育所を必要数残すこととし、今後は、主に次に述べるような領域について、その役割を果たしていく。

ア 保育に欠ける子どもの受け入れを保障する役割

近年、保育所においても、子どもの育ちに問題のある家庭が増加傾向にあるなか、こうした家庭には適切に対応することが求められており、また、今後、直接入所契約などの導入も具体化に向けて動きだしているなかでは、保育に欠ける子どもがいる保護者が保育所を利用するにあたり、定員充足などによる施設側の正当な理由によって契約が不成立になり、入所できないといった事態も想定される。

行政としては、こうした子どもについては、可能な限り入所できる体制を整えていく。

一方では、女性の社会進出の増加や就労形態の多様化等を踏まえ、例えば休日保育や長時間延長保育などニーズとしては少ないものの現に困っている保護者がいる、しかし採算性の観点等から民間では実施が難しいといった保育サービスの実施を検討していく。

イ 市の保育水準の維持向上を示す役割

本市では、既に私立保育所の数が公立保育所を上回り、本市の保育行政における私立保育所の役割は高まってきている。また、今後もNPO法人等による保育関連サービスの提供など、保育、

子育て支援分野の主体の多様化も予測される。

このような中で、公立保育所は保育水準の向上を図るため、毎年、所長・保育士・栄養士・調理員などで構成する人権保育推進検討会や保育内容研究会、障害児保育推進委員会、給食委員会などの各種研究会を設置し、その研究成果を発表するなど日々研鑽・改善に努めており、公立保育所全体の保育水準の向上につなげている。

このように、公立保育所は市の保育行政の方向性に沿った保育水準を確保しながら保育を実践する中で、日々その向上を図っており、確保されるべき保育水準を示す役割を果たしてきた。

今後は、市全体の保育水準の向上につなげるためにも、こうした研鑽・改善の各種研究会や子どもの育ちに問題のある家庭への対応などについて、同一地域内の私立保育所と合同研修を行うなど相互に連携・向上が図れるようなシステムを確立していく。

ウ 地域における子育て支援事業の協力・連携機関としての役割

地域には保育所をはじめ、幼稚園、地域保健担当、学校、地区会館、公民館などの施設や機関で子育て支援に関する様々な事業が展開されている。これら支援事業の推進にあたって、公立保育所がもつ技術やノウハウを提供し、協力・連携していくことにより、より効果的に事業を推進することができる。

今後は、長年に渡って培ってきた公立保育所が持つ子育てノウハウを積極的に提供することにより、子育て支援の充実を図る役割を果たしていく。

(2) 公立保育所の役割を果たすために必要な体制等

(1) で示した公立保育所の役割を果たすためには、事業を実施するための体制等の確立が不可欠である。

ア 在宅子育て支援に供する施設の整備

現在の施設では、基本的には保育に欠ける子どもを保育するための保育室その他の設備しか確保されていないため、保育所内で、地域の子育て家庭を対象とした子育て支援事業を実施するにあたっては不十分であり、屋内スペースの確保が不可欠である。

例えば、保護者が育児相談をするにあたり、現状ではプライバシーの観点から、相談しやすい環境としては不十分であり、育児相談室の設置などの施設整備を図っていく。

施設整備にあたっては、現存する公立保育所を改築するか、あるいは建て替え等の時期に併せて整備することとする。

イ 保育士の年齢構成の適正化

公立保育所が、前述した役割を将来にわたって果たしていくにあたっては、これまで蓄積してきた保育の実践ノウハウを、確実に継承していくため、計画的に、将来の組織維持を念頭に置いた年齢構成の適正化を図っていく。

なお、新規採用にあたっては、事業を安定的に継続していく視点から、特定の年齢層で団塊を形成することがないように配慮する。その上で今後、求められる子育て支援にも対応できるよう、資質の高い保育士の育成を図っていく。

6 本市の公立保育所の適正規模

(1) 公立保育所の適正規模

平成5年4月の尼崎市行政改革審議会答申「新しい時代に対応した行政サービスのあり方について」に示された本市の保育サービスの提供に関する考え方では、限られた職員数と財源のもとで、今後とも多様化する保育ニーズに対応していくための改善策として、次の2点を挙げている。

- ① 措置児童数※の確保が見込まれない公立保育所にあつては統廃合する。(※印は答申原文どおり)
- ② 社会福祉法人等、民間の経営主体の活力の活用により事業目的を達成する。(公設民営方式)
また、この答申の中では、民間移管に関し、次のようなことが主に述べられている。
- ① 行政の基本的責務として残しておくべき公立保育所を除いて、保育事業を社会福祉法人等の民間に移管すべきである。
- ② 民間への移管については、行政の基本的責務を否定するものではなく、むしろ市民が行政に期待せざるを得ない分野に行政の役割を集中化、重点化していくものである。
- ③ 民間への移管により生じる余剰人員や財源を、民間では期待できないような障害児保育の充実やマンパワーを要する新たな行政需要に振り向けていくことも一つの手法である。

本市では、こうした考え方を基本として、公立保育所の民間への移管を進め、多様化する保育ニーズに適切に対応するとともにより効率的な保育所運営を行うことができるよう努力しているところである。

本市が行政の基本的責任を果たすにあたっては、時代の変化やこれに伴う社会的要請とともに、公立保育所に求められる役割も大きく変化してきているなかで、公立保育所の必要数については、一定の整理が必要な時期に来ている。

保育サービスの提供については、基本的には効率的な運営ができる私立保育所が担うことが望ましい。しかし、行政の基本的責任を果たしていくためには、「5 公立保育所のあり方」で示したような公立保育所に求めざるを得ないものについては、その役割を果たすために責任をもって対応できる保育所の必要数及び体制等を確保しなければならない。

現存する公立保育所の中から、必要となる保育所を選定する考え方は次のとおりである。

ア 選定の考え方

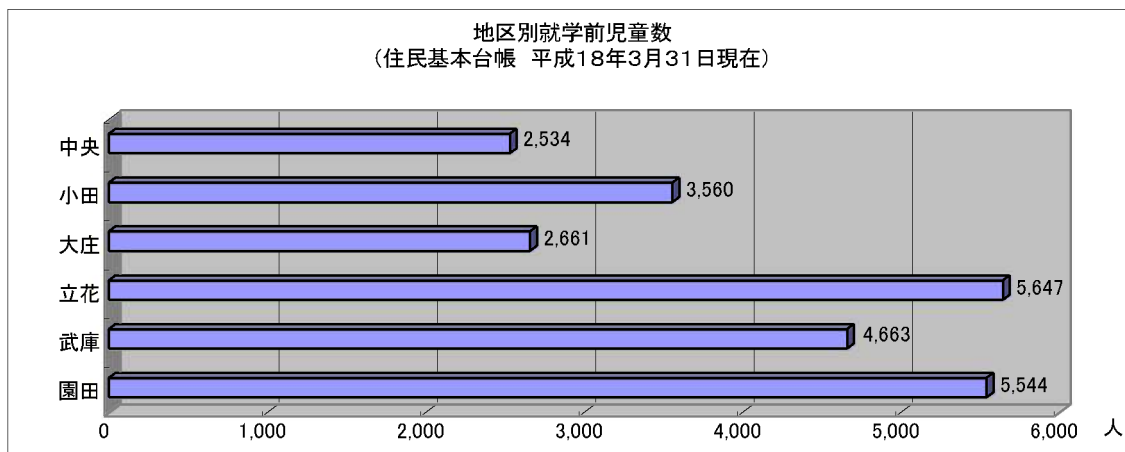
(ア) 選定にあたっての3つの視点

① 子どもの数の視点

保育所が、保育に欠ける子どもの保育を行うにおいても、地域における子育て支援の協力・連携機関となるにおいても、地域の子どもの数をどの程度カバーできるのかが基本であり、重要な視点でもある。

市域の地区別の子どもの分布については、グラフ⑧のとおりであり、本市の北部の子どもの数は、南部の概ね2倍であることから、必要となる保育所がカバーできる子どもの数もこの比率を勘案することが妥当である。(詳細は資料9参照)

グラフ⑧



② 利用者の生活圏の視点

一方、保育所を利用する保護者の立場からは、市域内で概ね等しく利用できるように、市域にできるだけ万遍なく配置されていることが必要である。

さらに、生活圏の考え方には、鉄道や主要幹線道路等で分けられているといった要素が市民生活の利便性に最も影響を与えており、こうした利用者の生活圏の考え方も考慮しつつ、保育所の選定を行うことも重要になる。

また、保育所利用にあたっては、距離的な要素も重要であり、気軽で一般的な交通手段である自転車で概ね10分程度の距離(2,100m~2,500m)までが一定の目安と考えられる。

③ 各種子育て支援事業実施機関と協力・連携する視点

5(1)のウで述べたように、地域には各種の施設や機関で子育て支援に関する様々な事業が展開されており、これら支援事業の推進にあたって、公立保育所がもつ技術やノウハウを提供し、協力・連携していくといった地域の多様な施設や機関等との協力・連携体制を念頭に置く必要がある。

(イ) まとめ

必要となる公立保育所を選定するにあたっては、保育を行うとともに多様な機関との連携等を前提としたうえで、生活圏も一定考慮した位置にある保育所を選定する。

また、対象となる子どもの数が基本になることから、市域の南部と北部では概ね1:2の割合とする。

イ 適正規模

公立保育所の適正規模を判断するにあたっては、公私の役割分担を念頭に置きながら、公立保育所が今後果たすべき役割や前述した選定の考え方及び市域にできるだけ万遍なく配置するという考え方を基本として総合的に判断することとする。

以上のことから、効率的・効果的に保育サービスを提供するにあたり必要となる公立保育所については、利用者の生活圏の視点から市域をJR東海道線と県道の道意線及び玉江橋線で区分した6つのエリアを基本に置き、これに子どもの数の視点を加味して判断した結果、市域に9か所の公立

保育所を万遍なく配置することとする。この規模をもって現時点での公立保育所の適正規模とする。

なお、現存する公立保育所のうち現時点で必要と考える9か所の保育所は、下記表⑦のとおりである。

表⑦ 現時点で必要と考える公立保育所

市域南部	北難波、杭瀬、大庄
市域北部	塚口、大西、武庫東、武庫南、次屋、園田

※上記表に掲げる保育所の体制に至るまでの期間は、構築に係る条件が整うことが前提のため、未定である。

このほかの公立保育所については、鉄筋コンクリート造りの保育所及びプレハブ保育所の個々の実情に応じた手法を用いて民間移管を実施し、公立保育所全体の構築を行うものとする。

なお、市域における子どもの分布及び表⑦に掲げる保育所の位置は、[資料10](#)のとおりである。

(2) 公立保育所の構築に向けて

これまで述べてきた内容の具体化を前提としたうえで、(1)イの適正規模に至るまでの間においても、公立保育所としての役割を果たせるよう、「5 本市の公立保育所のあり方」において、公立保育所の役割を果たすために必要な体制等として示した内容を着実に実施することとし、これと併せて、年次的、計画的に民間移管を進めるといった公立保育所全体の構築を実施していく。

このため、別途、3～4年を1サイクルとする構築に係る短期計画を策定し、推進していくことにより適正規模に到達させるものとする。