

公立保育所民間移管の取り組みの検証について

平成 28 年 9 月

こども青少年本部事務局 保育部 保育計画担当

1 はじめに

本市の保育行政は、平成 5 年 4 月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」に示されたサービス提供の考え方を基本に、多様な保育ニーズへの対応と効率的な保育所運営に取り組んできたところである。

当初、45 か所の公立保育所のうち、初期にあたる第 1・2 次の民間移管計画(平成 10 年度～19 年度)では計 15 か所の民間移管に取り組み、定員の拡大を図るなど待機児童解消に努めるとともに、プレハブ保育所の建替えといった保育環境改善にも取り組んできた。

こうしたなか、平成 19 年 4 月に、これまでの民間移管を総括するため、当時、民間移管した 15 園に入所している児童の保護者を対象に、アンケート調査を実施するとともに、併せてパブリックコメントや移管対象保育所の保護者及び市民を対象とした地域説明会の実施、また説明会とは別に保護者や市民等を対象に意見交換会を 5 回実施するなど、様々な市民意見をいただいた。

こうした様々な市民・保護者等の意見を踏まえ、民間移管に係る市の考え方を整理するなか、平成 19 年 9 月に、公立保育所が今後果たすべき役割や適正規模等を定めた「公立保育所の今後の基本的方向」を策定し、併せて、民間移管に対する保護者の理解を得るとともに、不安解消を図るため、新たな実施基準を盛り込んだ、第 3 次の「保育環境改善及び民間移管計画」を策定し、それ以降はこの基本的方向の考え方に沿って、民間移管を進めてきたところである。

次期民間移管計画については、引き続き、平成 19 年 9 月に公立保育所の適正規模などを定めた、「公立保育所の今後の基本的方向」を踏まえ、保護者の理解を得る中で進めていく必要があるため、第 3 次の移管計画を中心に移管の取り組みの検証を次のとおり行った。

2 公立保育所の現状等について

市内の公立保育所数(平成 28 年 4 月現在) 21 か所

【民間移管対象保育所(12 か所)】

	保育所	地区	建設年	定員
1	築地	中央	H12	60
2	西長洲	小田	H4	60
3	南杭瀬	小田	H7	45
4	神崎	小田	S57	80
5	元浜	大庄	S43	60
6	今北	大庄	S46	130
7	富松	立花	S46	100
8	七松	立花	S44	60
9	水堂	立花	S49	100
10	塚口北	立花	S61	40
11	南武庫之荘	武庫	S47	130
12	戸ノ内	園田	S43	70

【残る公立保育所(9 か所)】

	保育所	地区	建設年	定員
1	北難波	中央	S46	100
2	杭瀬	小田	S46	60
3	次屋	小田	S43	60
4	大庄	大庄	H 元	60
5	大西	立花	S55	100
6	塚口	立花	H26	100
7	武庫東	武庫	S42	60
8	武庫南	武庫	S45	100
9	園田	園田	H24	100

3 公立保育所民間移管による実績等について

(1) 公立保育所民間移管の実績（平成 10～28 年度）

（H28.4.1 時点）

分類	項目	実績	備考
民間移管保育所数		24 か所	
待機児童解消の取り組み	定員増	+ 100 人	1 次 + 60 人 2 次 + 90 人 3 次 50 人
多様な保育サービスの提供	0 歳児保育の実施	24 か所	
	延長保育の実施	24 か所	
	障害児保育の実施	22 か所	
	一時預かり事業の実施	11 か所	
	地域の子育て支援事業	24 か所	
保育環境改善の実施	移管前の整備工事の実施	11 か所	
	移管による建替えの実施	6 か所	
	移管後の施設改修工事の実施	3 か所	
効率的な保育行政の運営体制の構築	改革改善効果額(単年度累計)	約 14 億 4 千万円	
	職員定数削減数	256 人	1 次 110 人 2 次 55 人 3 次 91 人

改革改善効果額（単年度累計）は、当時の行財政改革計画の策定当初の効果額を用いたものであり、いずれも投資的経費、建替経費、一時的経費は除外している。

(2) 民間移管計画による取り組みの総括的検証

ア 第 1 次の民間移管計画（平成 10～14 年度 計 10 か所）

平成 8 年 8 月に、行財政改革第 1 次推進計画に係る保育所移管計画(保育所の運営管理について)の基本方針を策定し、毎年度 2 か所ずつ、平成 10 年度から 14 年度の 5 か年計画で、計 10 か所の公立保育所を社会福祉法人に移管し、保育所機能の充実等を図った。

イ 第 2 次の民間移管計画（平成 16～19 年度 計 5 か所）

平成 14 年 6 月に策定した「公立保育所の今後の基本的方向」のなかで、施設等の保育環境において、老朽化が著しいプレハブ（鉄骨造り）の保育所の建替えなど、保育環境の改善が最重要課題とされたことから、平成 15 年 2 月策定の尼崎市経営再建プログラムに基づき、平成 16 年度から 19 年度の 4 か年計画で、計 5 か所の公立保育所の建替えなどによる移管を進めた。

なお、これまでの民間移管の結果を総括するため、平成 10 年度から 19 年度に民間移管した 15 か所の保育園に子どもを預けている保護者を対象に、アンケート調査を実施した。（回収世帯数は 901 世帯（69.4%））

このアンケート調査の結果を見る限り、保護者は移管前の不安があったものの、保育の安心感や保育園の雰囲気などについて、移管後の保護者の満足度は一定高い傾向にあることが伺え、移管前に抱いていた不安は概ね解消しているが、民間移管を進めていくためには、移管前に持たれる不安をいかに解消していくかが最も重要であるとした。

【現在、子どもを預けている保育園に対する保護者のアンケートの結果】(一部抜粋)

項目	はい (満足・概ね満足)	いいえ (不満・やや不満)	無回答 (わからない)
子どもが喜んで通園しているか	92.1%	5.4%	2.4%
保護者が安心して預けているか	94.8%	2.9%	2.3%
保護者の意見や提案に対する対応について	76.1%		
お子さんの日々の様子を知ることについて	84.7%		
ケガをした後の対応に満足しているか	87.2%	10.8%	1.9%

【公立保育所から引き続き民間移管した保育園に預け、現在も子ども(兄弟姉妹でも可)を保育園に預けている方を対象としたアンケートの結果】(一部抜粋)

項目	はい (満足・概ね満足)	いいえ (不満・やや不満)	無回答 (わからない)
民間移管に不安はあったか	89.6%	9.2%	1.1%
現在の保育内容について	72.4%	25.3%	2.2%
保育園の雰囲気や保育士の対応について	80.5%	17.2%	2.3%
民間移管した当時、すぐ慣れたか	67.8%	28.7%	3.4%

いずれの表も小数第2位を四捨五入

ウ 第3次の民間移管計画(平成21~28年度 計9か所)

これまで民間移管の取り組みを進めるなかで、公立保育所の現状や課題を整理し、公立保育所の果たす役割や適正規模を明らかにした「公立保育所の今後の基本的方向」並びに、民間移管に対する保護者の理解を得るとともに、不安解消を図るため、新たな実施基準を盛り込んだ「保育環境改善及び民間移管計画」を平成19年9月に策定した。

計画の策定にあたっては、移管対象保育所の保護者への説明会や市民の方々との意見交換会を通じていただいた意見を踏まえ、保護者の方にも参画していただく移管法人選定委員会の設置や、保育内容等を協議するため保護者代表、法人、市からなる三者協議会の設置、移管に伴う児童への影響に配慮した保育の引継ぎ・共同保育の実施、保護者からの苦情処理を適切に解決するための仕組みなど、新たな実施基準を設け、保護者の不安解消に努めるなかで、当初、平成21年度から24年度の4か年計画で計8か所の公立保育所の移管を進めることとした。

しかしながら、その間には大島保育所の保護者等から大島保育所の廃止処分の取り消しを請求する旨の訴訟の提起等があるなど、移管の実施が厳しい状況となるなか、移管年度の変更や移管保育所の追加を行い、最終的には平成21年度から28年度の8か年で計9か所の公立保育所の移管を行った。

なお、移管約半年後に保護者アンケート調査を行っており、8つの移管園のアンケート結果を総括的に検証すると、保護者の安心度や保育園の雰囲気等、移管後の保護者の満足度は高い傾向にあることが伺える。さらに、園の運営や保育内容に課題等がある場合は、移管後も三者協議会で協議し具体的な対応を図ってきている。

【移管約半年後に実施した保護者アンケート結果の 8 園単純平均値(満足度等)】一部抜粋

保護者アンケート項目	平均値
公立保育所から移管園にかわることで不安はあったか	81.4%
不安に思っていたことに対して、今は不安がない	60.6%
お子さんは喜んで通園しているか	96.9%
保護者自身が安心してお子さんを預けているか	90.8%
保育園の雰囲気や保育士の対応について	85.6%
お子さんの日々の様子を知ることについて	86.4%
ケガをした後の園の対応について	85.3%
新しい保育士にすぐに慣れたか	66.1%

「あった」「少しあった」など、肯定的に回答した割合。少数第 2 位を四捨五入

4 民間移管の手法について

これまで、市の財政的な効果、事業者による経営の継続性や柔軟性等を考慮して、民間事業者が私立保育園として運営する「移管方式」としてきた。また、第 3 次の民間移管に際しての土地、建物の取扱いは次のとおりとしていた。

ア 土地

市有地を使用貸借契約により無償貸付けする。

イ 建物等

改築を必要とする保育所については、市が指定する用地に保育所の建替等を、鉄筋コンクリート造りの保育所の施設等は無償譲渡する。

ウ 保育環境改善対策

移管する鉄筋コンクリート造りの保育所については、入所児童及び保育に携わる保育士等職員の保育環境を改善するため、法人が保護者及び当該園の職員の意見や要望を聞き、十分に話し合うなど調整しながら、移管後 3 年以内に施設の改修を行う。

その際、市は当該施設改修に係る経費に対して一定の補助を行う。

エ 耐震補強工事

移管する鉄筋コンクリート造りの保育所については、移管前に市が耐震診断を行う。その結果、必要に応じて保育環境改善工事と合わせて、市が行った耐震補強設計に基づき耐震補強工事を法人が行う。

その際、本市は耐震補強工事に係る経費に対して、市の予算の範囲内で全額補助を行う。

昭和 40 年代から 50 年代前半にかけて集中している保育施設の老朽化の問題は、第 3 次の計画手法である現施設の改修を前提とした移管を困難にしていると評価でき、改築を基本とした新たな移管条件の検討が必要と考えられる。なお、土地の無償貸付けについては、一部の特定の者の利益とならないよう受益と負担の公平性を確保するため、全庁的な公有財産の貸付料等の減免見直しを進めているため、今後、その方針を踏まえる必要がある。

5 移管後の事業主体について

本市におけるこれまでの公立保育所の民間移管については、過去から公立保育所の保育内容の円滑な継承や、児童や保護者への受入れ環境の変化等の影響を考慮し、移管の対象を社会福祉事業を行うことを目的とした「社会福祉法人」に限定してきた。これについては、平成 26 年度に民間移管の実績のある中核市及び大阪市について調査を行ったところ、回答のあった 9 市中 7 市が本市と同様の取り扱いであった。

一方で、平成 26 年 6 月には公正取引委員会の「保育分野に関する調査報告書」において、株式

会社の参入抑止を目的とする条件や規制を設ける等、特定の法人形態の事業者を不利に取り扱うような不公平な運営を行うことのないようにするべき旨が示されたところである。

民間移管の対象を公共性の高い社会福祉法人に限定することには合理性のあるものと考えているが、今後とも他都市の動向等も含めて注視する中で、移管後の事業主体のあり方について判断を行う必要があると考えられる。

6 民間移管に伴う課題等について

(1) 慎重かつ丁寧な民間移管手続きについて

平成 19 年度に策定した民間移管の実施基準について保護者等への説明を行うなか、引き続き、平成 19 年 12 月に大島保育所と今福保育所の民間移管に係る保育所条例を改正した。その後も、民間移管の説明等を重ねていたところであったが、平成 20 年 6 月、保護者の一部から民間移管による保育の質の低下やそれに伴う在所児童の影響等を鑑み、民間移管に係る訴訟が提起され、平成 27 年 6 月に訴えの取り下げが確定するまで、約 7 年間にわたって最大 5 件の訴訟が継続した。

【民間移管に係る訴訟の主な経過】

（民間移管に係る訴訟の主な経過）	
H20.6	神戸地裁に提訴（大島保育所第 1 次）
H22.7	神戸地裁に提訴（大島保育所第 2 次）
H23.3	大阪高裁に控訴（大島保育所第 1・2 次）
H24.4	神戸地裁に提訴（立花南保育所）
H24.5	最高裁に上告（大島保育所第 1・2 次）
H24.6	神戸地裁に提訴（大島保育所第 3 次）
H25.7	<u>最高裁棄却判決（大島保育所第 1・2 次）</u>
H25.12	大阪高裁に控訴（大島保育所第 3 次）
H27.4	<u>大阪高裁棄却判決（大島保育所第 3 次）</u>
H27.6	神戸地裁に訴えの取り下げ（立花南保育所）
（公金差止請求等訴訟の主な経過）	
H25.6	神戸地裁に提訴（大島・立花南保育所）
H26.4	大阪高裁に控訴（大島・立花南保育所）
H26.10	<u>大阪高裁棄却判決（立花南保育所）</u>
H26.12	<u>大阪高裁棄却判決（大島保育所）</u>

平成 27 年 4 月の判決要旨の主なものは、次のとおりである。

【H27.4.16 大阪高裁判決(大島保育所廃止処分取消請求控訴事件（第 3 次訴訟））】

平成 28 年 3 月 31 日までを大島保育所における保育実施期間とする児童については、同保育所で保育を受ける法的地位を否定することはできないことから、対象児童については、訴えの利益を有するというべきである。

そのうえで、同保育所が民間移管されることも十分予想され、民間移管計画についても周知を図っていたこと等から、信義則に反するということはできない。

また、民間移管計画を説明し意見を聴取するなど、情報提供も適切に行われており、加えて引継共同保育の実施、問題解決の場としての三者協議会の開催、移管後のアフターフォロー体制等、保護者らの意見をより反映するとともに、入所中の児童の負担をできるだけ軽減し、保育の引継ぎが円滑かつ適切に行われるよう配慮する仕組みが整えられていること等から、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは言えない。

【第3次の移管計画の対象保育所での移管手続き H28.4.1時点】

保育所名	移管年度	保護者説明会等	引継ぎ	共同保育期間	フォロー期間	三者協議会	
						移管前	移管後
今福	H21	3回	8回	2か月	最長6か月	3回	5回(終了)
長洲	H25	8回	5回	2か月	最長6か月	7回	8回
立花	H26	8回	7回	2か月	最長6か月	6回	10回
浜	H26	19回	5回	3か月	最長6か月	5回	10回
大島	H26	24回	6回	3か月	最長6か月	6回	18回
上ノ島	H27	5回	8回	2か月	最長6か月	13回	6回
道意	H27	8回	4回	2か月	最長6か月	6回	7回
尾浜	H27	7回	5回	2か月	最長6か月	5回	4回
立花南	H28	17回	5回	2か月	最長6か月	7回	

保護者からの強い要望があり、期間を延長した。

平成27年4月の大島保育所民間移管訴訟(第3次)の判決を得ることができたのは、民間移管に携わってきた職員が在籍児童・保護者に対して、民間移管の影響を出来るだけ小さくなるよう最大限の努力を積み重ねるとともに、慎重かつ丁寧な移管手続きを進めてきたことによるものと評価することができると分析される。こうしたことから、民間移管の手続きを行っていくうえでは、引き続き、児童・保護者目線のもと、慎重かつ丁寧な民間移管手続きを行っていく必要があるものと考えられる。

(2)移管年度の決定について

これまで各保育所の移管年度については、基本的に移管法人を募集する前に尼崎市立保育所の設置及び管理に関する条例の修正案を提案し、議会の可決をもって決定してきたが、次の事由が発生したことにより、一旦決定した移管年度を変更することがあった。

移管時期が不安定になってしまうことは、児童や保護者にとっての影響が非常に大きいことから、移管年度の決定は、移管に向けての各種調整等の進捗状況をより慎重に見極める中で判断していく必要があると考えられる。

【移管年度を変更した保育所とその事由】

保育所名	事由
大島	一部の保護者からの民間移管に係る訴訟が提起され、他市の裁判事例の対応を踏まえる必要が生じた。
立花南	選考委員会の審査を経て決定した移管法人が突然辞退した。
上ノ島	保育所建設に伴う用地買収について、権利者との調整に遅れが生じた。

(3)応募法人の確保について

第3次の民間移管における応募法人の数は1か所につき平均して3法人に満たず、第2次の民間移管時には1所につき10法人以上からの応募があったことを比較すると、減少傾向にある。

これは、保育所の立地条件等将来にわたる法人運営面の課題が主な理由と見込まれるが、今後も同様の傾向が続くと考えられる。

そのため、当面は応募法人を社会福祉法人に限定する予定であるが、特に市内で保育園を運営している法人がより応募しやすいよう、より工夫に努める必要があるものと考えられる。

(4)保育施設の老朽化等について

第3次の民間移管計画の移管園の外壁にアスベストが含有されていた問題については、老朽化した公立保育所の管理及び施設情報の引継ぎの不十分などを課題とするなか、改修費用が高むことが見込まれるため、市は通常の施設改修補助とは別に、一定の補助を行った。

多くの保育所では施設の老朽化が進んでおり、耐用年数を超えたものや、それに近い施設も数

多くあることから、無償譲渡した場合、外壁アスベストと同様に想定していなかった問題が発生することが考えられる。

また、ある移管園からは、保育環境改善等を施設改修工事ではなく建替えをしたい意向が示され、法人保育園施設整備事業に応募されるなどの事例も発生した。これは、移管条件である施設改修を移管後3年以内に実施したとしても、近い将来に建替えを実施せざるを得ないといった二重の投資・負担を避けたいといった考えによるものであった。

これらは、これまで計画的な大規模改修は行わず施設のメンテナンスも必要最小限な状況の中で老朽化が進行した公立保育所をその状態のまま引き渡すという民間移管のしくみが招いた課題であるといえる。

今後、更に移管対象の公立保育所の老朽化は進んでいくことから、改築を基軸とした民間移管の手法を考えていくべきである。一方で、地域によっては早急な待機児童対策等が求められており、当該地域で建設年度が比較的新しく、かつ定員の増が可能な施設については従来の手法も踏襲するなど、柔軟な取り扱いも求められる。

7 公立保育所民間移管の実施基準について

公立保育所民間移管の実施基準については、次の検証を踏まえて、基本的にこれまでどおりとすることが適切であると考えられる。

(1) 移管法人選定委員会の設置

概要	学識経験者だけでなく、選定対象保育所の保護者代表者も参画できる移管法人選定委員会を設置して選定する。
検証	保護者の一部から監査委員に対して立花南及び大島保育園移管法人選考委員会の開催に係る住民監査請求の提出がなされ、監査委員の合議は整わなかったが、監査委員は「附属機関に該当するものといわざるを得ず、保育所選考委員会は条例に基づいて設置しなければならないもの」との意見であったことから、移管法人選定委員会を附属機関として設置する条例を提出し可決された。
今後の方向性	これまでどおりの委員数、委員構成、委員の所掌事務及び法人の選定方法等は変更せず、現条例に基づき、法人選定作業を進めていくことが適切であると考えられる。

(2) 三者協議会の設置

概要	保育の質の確保及び保育サービスの向上を図るため、移管予定の保育所の保護者代表、移管先法人及び市からなる「三者協議会」を設置することとしている。
検証	いずれの移管園においても設置している。移管園が安定した保育や保護者との円滑な関係が構築できる基盤と位置づけている。
今後の方向性	民間移管に伴う協議の場として機能している。今後は三者協議会の開催期間を、原則、移管後3年程度とし、保護者または移管法人から開催の継続の要望があった際に、移管時の在園児が卒園するまでの期間、延長することが適切であると考えられる。

(3) バランスに配慮した保育経験者の確保

概要	保育士の配置については、4年以上の保育経験者を3分の1以上配置すること、及び、保育の質の確保・保育サービスの向上を図るため、10年以上の保育経験者を2人以上確保することとしている。
検証	いずれの移管法人においても確保されている。
今後の方向性	経験ある保育士が一定数配置されることは、保護者の不安解消に寄与することから、これまでどおりの基準で実施していくことが適切であると考えられる。

(4) 移管に伴う児童の影響に配慮した引継ぎ・共同保育の実施

概要	移管前の保育所の保育内容を承継するとともに保育環境の変化による子どもへの影響を最小限に抑えるため「引継ぎ・共同保育」を実施している。
検証	引継ぎについては、引継ぎ項目を定め、移管前の園運営の引継ぎ・共同保育に6か月、移管後フォロー期間6か月の計1年程度の期間を設定して移管するという考えのもと、法人決定後出来るだけすみやかに引継書により開始している。共同保育については、「共同保育計画」を作成し、事前に保護者にも提示の上、原則2か月間(2月から3月まで)で行っている。ただし、保護者からの強い要望を受けて、共同保育期間を3か月に延長した園もある。
今後の方向性	他市の状況や保護者の意見を踏まえて、これまでどおり、引継ぎ・共同保育は6か月、移管後のフォロー期間は6か月を基本とし円滑な移行を図るが、引継ぎのスケジュールは、移管法人と十分調整を行いながら柔軟に設定する。 共同保育については、保護者アンケートから、一定の評価はいただいている状況にあり、これまでの実績等勘案し、これまでどおりの実施期間(原則2か月間)とする。なお、三者協議会等で保護者から共同保育期間を延長するといった強い要望があった場合は、移管法人と調整のうえ、可能な限り対応することとすることが適切であると考えられる。

(5) 移管後のアフターフォローとしての前所長等の訪問

概要	移管前の公立保育所の所長等が定期的に移管園を訪問し(前所長は6か月間、保育士は4か月間)、保育内容等の確認や児童の見守りのための訪問活動を行うとともに、保育や園運営に関して、移管法人や保護者の相談に対応している。
検証	いずれの移管園においても、最長6か月間実施している。
今後の方向性	保護者から一定評価いただいていることから、基本的にこれまでどおりの考え方とし、各園の保育状況等も踏まえたうえで、柔軟に対応することが適切であると考えられる。

(6) 保護者の苦情処理の仕組みの整備

概要	保護者等の意見を反映するため、苦情処理責任者や苦情受付担当者、第三者委員の設置を移管条件としている。
検証	いずれの移管園も保護者の苦情処理の仕組みが整備されている。
今後の方向性	保護者の苦情処理の仕組みについては、利用者等からの苦情の適切な解決に寄与するため、当分の間、内容等については変更せず、運営していくことが適切であると考えられる。

(7) 保育サービス向上のための「第三者評価」の受審

概要	保育の質の確保・保育サービスの向上を図るため、適切な保育運営が図られているか等、客観的な視点で判断することは重要であることから、外部機関による「第三者評価」を、移管後3年以内に受審することとしている。
検証	いずれの移管園も受審又は受審予定としている。
今後の方向性	第三者評価の受審については、民間移管を客観的に評価できる取り組みと考えられることから、当分の間、内容等については変更せず、実施していくことが適切であると考えられる。

以上