

## 泉南市立保育所民営化等基本方針

### 民営化等の背景

#### 【保育を取り巻く社会的状況】

現代の大きな社会現象である少子化、女性の社会進出、核家族化、景気の低迷、離婚率の増加など、これらの社会現象は複雑に絡み合って、保育行政に少なからぬ影響を与えている。

また、少子化の急激な流れを変えるため、次世代育成支援対策推進法が、平成15年7月に制定され、これに基づき、全国の市町村が行動計画を策定の上、平成17年度より各種の次世代育成支援のための施策を実施していくことになっている。

こうした中、保育に関するニーズも多様化し、多様な就労形態に対応する休日保育や夜間保育、専業主婦家庭等の育児疲れや急病等に対応する一時保育や子どもの病気回復期に安心して就労するための病後児保育あるいは保育所職員が訪問育児相談を行うなどの在宅家庭に対する新たな子育て支援サービスの展開などの多様な機能が保育所に求められている。

一方、近年の社会経済情勢が低迷する中、国においても財政再建に向けた各種の取り組みが行われ、社会的な流れとして、民間活力の導入による効率・効果的な行政運営が求められている。

加えて、三位一体改革により、公立保育所運営費等が一般財源化され、本格的な税源移譲が行われるまでの間、所得譲与税が新設されたが、市町村の行財政運営に少なからぬ影響を及ぼすことになる。所得譲与税は市町村人口で配分されることになっており、保育所運営においては、公民の比率において、公立の比率が高いほど影響が大きくなる。

大阪府下の公立・民間の設置比率は、平成13年4月で、公立49.5%民間50.5%であったが、平成17年4月では、公立47.3%民間52.6%と推移しており、公立・民間の比率は、民間が高くなる傾向となっている。本市においては、公立保育所5カ所、民間保育所2ヶ所と言う現状を踏まえ、公民の比率のあり方を考慮する必要がある。

#### 【公立保育の評価と現状】

本市の公立保育所は、これまで乳児保育や障害児保育あるいは延長保育などの保育事業の実施について早くから先進的に取り組んできた。高度経済成長時代の保育ニーズ急増期には、民間保育所の数が限られている状況の中で、公立保育所の保育に対する需要が高まり、現在に至るまで公立保育所の果たしてきた役割は大きなものであったと言える。

現状においては、乳児保育については公立民間保育所(園)全所(園)で実施しているが、障害児保育については公立保育所のみで実施しており、民間保育園においては障害児に対する加配保育士の配置がなく実質的には障害児保育が行われていない。

延長保育については、市内の公立保育所が国基準の11時間保育を超える午前7時から午後6時30分までの11時間30分保育を実施しており、公立保育所全所もこの時間帯で開所している。本市における11時間を超える保育の定着には、公立保育所が先導的に取り組んできた経過があるが、現在では民間保育園2園中1園が11時間を超える保育を実施し、開所している。

また、特別保育事業の一時保育については、公立保育所では実施していないが、民間保育園 1 園で平成 17 年度より実施される予定である。

地域の子育て支援として実施している地域子育て支援センター事業は、公立保育所では、1 園で実施しており、民間保育園では、平成 17 年度より 1 園実施し、公立・民間 2 園で実施している。

#### 【保育所運営にかかる公立・民間とのコスト差】

本市の平成 15 年 4 月 1 日時点の 0 歳から 5 歳の児童数は 4,584 人(うち 3 歳未満児 2,246 人)で、公立保育所の入所児童数は、682 人(うち 3 歳未満児 236 人)となっている。また、平成 16 年 4 月 1 日時点の児童数 4,517 人(うち 3 歳未満児 2,172 人)、公立保育所の入所児童数 677 人(うち 3 歳未満児 231 人)でその比率はそれぞれ 14.9%(10.5%)、15.0%(10.6%)となっている。

また、民間保育園の入所児童数は平成 15 年 4 月で 176 人(うち 3 歳未満児 53 人)、平成 16 年 4 月が 169 人(うち 3 歳未満児 52 人)、人口比がそれぞれ 3.8%(2.4%)、3.7%(2.4%)であり、公立民間すべての保育所の児童では、人口比がそれぞれ 18.7%(12.9%)、18.7%(13.0%)である。

一方、平成 15 年度の公立保育所 5ヶ所の運営経費は 1,074,283,256 円、保育料・国・府の負担金等を除く市の財政負担額は 746,355,706 円(年児童 1 人あたり約 1,059 千円)、市の義務的経費を除く超過負担額は 674,994,761 円(年児童 1 人あたり約 958 千円)になっているが、民間保育園 2ヶ所の運営経費は 160,687,093 円、市の財政負担額は 68,346,753 円(年児童 1 人あたり約 373 千円)、超過負担額は 47,322,723 円(年児童 1 人あたり約 259 千円)となっており、市の財政負担の面で官民に大きな格差がある。

保育所には、保育士をはじめ調理員、看護師、用務員などの職種の職員が必要であるが、本市の公立保育所における正職員と嘱託・臨時職員(延長保育の臨時職員を除く。)の比率は平成 16 年 4 月現在、正職員数 81 名に対して嘱託・臨時職員数 85 名となっている。

本市保育の現状の中、今後の多様な保育所機能の充実や新たな子育て支援機能の展開のためには、公と民の役割分担を明確にするとともに、公立保育所が抱える財政状況や正職員等の比率の課題を踏まえ、民間活力の導入によるニーズに対する柔軟かつ迅速な対応が求められる。

#### 【幼保一元化の動向】

幼保一元化等については、施設を共有することに伴う職員数の削減や維持管理上の効率化などの財政面だけでなく、就学前児童の一貫した幼児教育が可能なことから小学校入学時の偏差が少ないことや幼稚園と保育所の職員交流が図られるなどの利点があり、特に総合施設化については国において平成 17 年度モデル事業化、平成 18 年度本格実施の方向性が示され、保育要件の撤廃や保育料の自主化など新しい保育の形態として注目に値するものである。

このことについては、就学前児童に対する一貫した幼児教育の観点などから本市教育問題審議会においても、審議中であり、その動向についても今後十分に注視していく必要がある。

### 【公立保育所への民間活力の導入】

保育所運営にかかる公立・民間とのコスト差の章で述べたように、公立保育所は民間保育所に比べ、同一の保育を行うに当たってコスト高になっている。同一の保育内容であれば、この差については、市民の理解を得られるものではない。

現在、子育て支援の充実という課題を抱えていることから、公立保育所に民間活力を導入し、保育所運営にかかる経費を削減するとともに、公立保育所で実施されている保育と同等の保育を実施することはもちろん、新たな保育ニーズに応えた高い保育水準の保育所運営を目標とし、延長保育の充実をはじめとし、休日保育・一時保育の特別保育事業について積極的に取り組む。一方、民間活力の導入により、節減した費用を新たな子育て支援に係る事業の充実に活用する。

### 【今後の自治体の公的な役割】

本市の公立保育所は、これまで保育において一定の役割を果たしてきたが、民間保育園に比べ、同一の保育を行うに当たってコスト高になっていることから、保育事業の充実を図ろうとすれば今以上に財源の確保が必要となる。そのため、今後、保育所本来の事業について民間活力を導入し、自治体の公的な役割は現在の能力を生かして、次世代育成支援対策地域行動計画に示されている誰もが安心して活用できる子育て支援の仕組みをつくる新規事業へシフトしていく必要があると考える。

現在、公立保育所には、長年蓄積してきた子育てについてのノウハウを持った保育士が多数おり、この人材を活用していくことが必要である。地域には保育所や幼稚園に行っていない在宅の子どもがおり、その親は子育てに不安を抱えていたり、悩んだりしている。また、障害を持つ子どもたちや虐待を受けている子どもたちにも支援の手を伸ばす必要がある。これらの層への支援を子育て支援センター等をとおして地域のなかで担っていくことが、今後自治体の公的な役割として求められてくると考えられる。

## 基本方針

次世代育成支援対策地域行動計画に位置づけられた施策の確実な実施は、危機的な状況にある少子化の流れの中であって、本市子育て支援策の最重要課題であり、その推進が強く求められている。

また、社会の変動や核家族化の進行等により子育てに悩む保護者が急増し、保育所を持つ子育てのノウハウを活用した子育て支援と地域支援が期待されている。

そうした中、本市は保育における民間活力の導入などできる限りの効率化を図りながら、新たなサービスを展開するための支援や保育所の機能を活用した在宅家庭に対する支援など総合的な子育て支援施策に取り組むこととする。

また、公立保育所を民営化するにあたっては、次世代育成支援対策における地域行動計画の子育て支援施策の内容や保育に対する市民ニーズの多様化を踏まえ、民営化する保育所を一時保育や延長保育の拡充、在宅の子育て支援など多くの機能を持ち、先進的なサービスを展開するモデル保育所として位置づけることとする。

## 各公立保育所の特性

泉南市の公立保育所の民営化を検討するに当たっては、個々の保育所の特性を踏まえ、幼保一元化の手法も含めて検討する必要がある。

鳴滝第 1 保育所(定員 120 名) 平成 16 年 4 月 1 日現在児童数 104 名

S46.7.1(別館開所) S47.4.1(本館開所)

敷地面積 2,745.00 m<sup>2</sup> 建築面積 917.40 m<sup>2</sup>

(保育職員)正職員 11 名・嘱託職員 14 名・延長臨時職員 3 名

(調理職員)正職員 1 名・嘱託職員 2 名・臨時職員 2 名

(その他職員)正職看護師 1 名・正職用務員 1 名

三園所会で従来から鳴滝第 2 保育所・鳴滝幼稚園と連携して合同事業を実施している。

鳴滝第 2 保育所(定員 150 名) 平成 16 年 4 月 1 日現在児童数 141 名

S50.4.1(開所)

敷地面積 4,630.14 m<sup>2</sup> 建築面積 1,746.32 m<sup>2</sup>

(保育職員)正職員 15 名・嘱託職員 12 名・臨時職員 2 名・延長臨時職員 3 名

(調理職員)正職員 2 名・嘱託職員 2 名・臨時職員 2 名

(その他職員)正職保健師 1 名・正職用務員 1 名

三園所会で従来から鳴滝第 1 保育所・鳴滝幼稚園と連携して合同事業を実施している。

樽井保育所(定員 180 名) 平成 16 年 4 月 1 日現在児童数 165 名

S50.4.1(開所)

敷地面積 1,800.82 m<sup>2</sup> 建築面積 788.25 m<sup>2</sup>

(保育職員)正職員 15 名・嘱託職員 13 名・延長臨時職員 6 名

(調理職員)正職員 2 名・嘱託職員 2 名・臨時職員 3 名

(その他職員)正職看護師 1 名・正職用務員 1 名

信達保育所(定員 150 名) 平成 16 年 4 月 1 日現在児童数 170 名

S51.4.1(開所)

敷地面積 2,416.24 m<sup>2</sup> 建築面積 1,054.46 m<sup>2</sup>

(保育職員)正職員 13 名・嘱託職員 10 名・臨時職員 1 名・延長臨時職員 6 名

(調理職員)正職員 2 名・嘱託職員 2 名・臨時職員 3 名

(その他職員)臨時看護師 1 名・正職用務員 1 名

信達幼稚園と隣接している。

浜保育所(定員 150 名) 平成 16 年 4 月 1 日現在児童数 110 名

S51.4.1(開所)

敷地面積 2,850.12 m<sup>2</sup> 建築面積 1,298.12 m<sup>2</sup>

(保育職員)正職員 11 名・嘱託職員 9 名・延長臨時職員 5 名

(調理職員)正職員 1 名・嘱託職員 2 名・臨時職員 2 名

(その他職員)臨時看護師 1 名・正職用務員 1 名

保育所用地が国有財産で近畿財務局から無償貸与されており、民間等に建物の所有権を移転した場合、貸与が継続されない可能性あり。

## 近隣市町の状況

(泉佐野市) 泉佐野市立ひかり保育所を平成 17 年度から民営化した。

民営化の方法: 12 箇所(公立保育所)の内、調理室のある 2 保育所に絞り込み地域の協力が得られたひかり保育所を選択。

市内の民間保育所がすべて社会福祉法人であるため、社会福祉法人に限定。建物は無償譲渡、土地は 5 年間無償貸与、その後有償で貸与の予定。改修経費をかけないことを前提とし、建物の改修は民間で。

(和泉市) 平成 16 年 4 月に幸保育園を民営化。現在、信太第一保育園を民営化協議中。

民営化の方法: 公立保育所の超過負担等に鑑み、平成 13 年 11 月に「和泉市子育て支援施策について」を策定し、19:6 であった公立と民間の比率を府平均の 1:1 とすることとした。民営化園・移管法人の選定等は透明性・公平性を確保するため学識者等の選考委員会で行う。

和泉市内の社会福祉法人を原則に公募。土地は 5 年間無償貸与、建物は無償譲渡。保護者会で要望が出た軽微な修繕を行う。

(高石市) 平成 14 年 4 月に東羽衣保育所を民営化。

民営化の方法: 平成 12 年 7 月に高石市行財政改革推進本部で「民間活力導入」について決定。(保育所・幼稚園・学校給食・配水場)

民営化園・移管法人の選定等は透明性・公平性を確保するため学識者等の選考委員会で行う。

隣接市(堺市・和泉市・泉大津市)を含めて社会福祉法人を公募。土地・建物ともに無償貸与(昭和 58 年建築と新しいため)

多様化する保育需要に対して、保育所においては延長保育や一時保育・障害児保育など利用者の立場に立ったサービスの運用が必要になっており、そのサービスの提供にあたっては、人員等の運用上の課題がある。

保育サービス価格に関する研究会(内閣府国民生活局)の報告書には、平成 15 年 3 月時点で、公立保育所保育士の月給平均は 301,723 円、民間保育所保育士は、213,950 円となっておりその差額は約 90,000 円となっている。また、平均年齢は、公立は 37 歳、民間 31.4 歳で 6 歳近く違っている。

このように、本市を含め一般的に公立保育所の職員は勤務年数が長くなっており、人件費が多くかかっているが、民営化した場合は、人件費が少なくなると予想される。

一般的に、公立保育所においては、予算制度の制約があるため突発的な経費支出が困難であるとともに、行政組織としての手続きを踏んで事業を実施する必要があること、また均一なサービス提供が求められ、保育所ごとに異なる対応が難しいこと、さらに組織が大きく意思決定に時間がかかることなどから、変化するニーズに素早く弾力的に対応することが困難とされている。

しかし、先行市における民営化保育所などの民間保育所においては、これらの制約がなく保育士の勤務形態も比較的自由に施設長の判断で様々な事業を開拓的にしかも迅速に

実施するなど柔軟な運営が行われている。

## 民営化の形態

### 【運営形態の検討】

現在の公立保育所を民営化するにあたっては、民営化する保育所の敷地や建物・設備などの取り扱いについて、以下の手法の中から各保育所の特性に応じて決定することになる。

1. 土地・建物すべてを譲渡(無償・有償)
2. 土地・建物すべてを貸与(無償・有償)
3. 土地を貸与(無償・有償)、建物を譲渡(無償・有償)
4. 運営のみ委託(指定管理者制度の活用による公設民営形態)

本来なら、民間経営の独立性を重視すれば土地・建物ともに有償譲渡とすべきであるが、民間経営に移行した際の保育所運営の安定化や保育における公的な指導力の維持にも十分考慮した手法が必要と考えられる。

また、公設民営の形態から指定管理者制度の導入も視野に入れる必要がある。この指定管理者制度は、施設の設置者としての責任が自治体にあり、その施設の管理権限については、指定管理者にあるというもので、公立保育所の民営化についてのより柔軟な考え方である。

## 施設の選定と年次計画

民営化する施設や事業者の選定に当たっては、和泉市や高石市の先行市事例を勘案し、今後、学識者等による選考委員会を設置して、施設や事業者の選考を行うことにより、公平性・透明性を確保する。

年次的には、現在の公立保育所における職員の配置状況を踏まえ、平成18年4月に1ヵ所、平成19年度以降に1ヵ所の民営化を目指すものとするが、保護者の立場に立ち保育所の民営化にあたって留意すべきことは、保育の質を確保し、柔軟・迅速に保育需要に対応することはもちろん、ある日突然職員がすべて入れ替わることにより、継続して入所する児童や保護者が不安感を持つことなどがないように十分留意する必要があると考えられる。

そのため、一定の引継ぎ期間を必要とし、その引継ぎ手法については、保護者の不安感に十分配慮して保育を行うことが望ましい。

また、民営化により新しい事業者が保育所運営を行うことになるが、その運営方法や運営姿勢などについて未知であるため、保育の質が確保されるのか、本当に柔軟・迅速に保育提供がされるのかといった疑念が生じることが考えられる。

そのため、指定管理者制度によって公立の保育所として一定期間公的な指導力を維持するとともに、その間に保育運営の安定性や保育内容を見極め、保護者等の理解を得た上で民間移譲を行うことも、より円滑な民営化手法であることを踏まえ、将来的にはすべての公立保育所において民営化や幼保一元化等の方向性を検討することとする。