

「私たちの考える公立保育施設の役割と活用」 提言(案) ～公立・民間保育施設がつながって地域の子どもの育ちを守るために～

1. 公立保育施設のあり方について

日本国憲法第15条では、公務員について「すべて公務員は全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と定められており、公立就学前保育施設(以下、公立保育施設)で働く職員(公務員)を含めた自治体職員は公立保育施設に通う子どもたちだけでなく、その地域で生活するすべての子どもたちの育ちを守り、命を守ることを責務としています。災害時・緊急時、今般のコロナ禍においても保育を止めることなく、保育が必要な子どもと家庭に保育を実施していくことは大きな役割です。

大阪府内の就学前施設は、公立・私立に関わらず、「保育所保育指針」「幼稚園教育要領」「認定こども園教育・保育要領」に示されている保育・教育が実施されています。

その中でも、民間施設では独自性をもち、特色ある保育をおこなっている施設が多くあります。研究会が2021年に行った民間施設へのアンケート(以下、アンケート)でも「私立は、自治体の考え方に縛られることなく各園独自の考え方や特徴を生かして保育が進められると思います。」との回答がよせられています。

一方、公立保育施設が実施している保育は「各年齢の発達を大切に、子どもたち自身が主体となり、のびのびと遊び生活することを大切にする保育」とされ、いわゆる「スタンダードな保育」をおこなっていると考えられます。アンケートでも「社会福祉法人だけでなく企業立も多い中、公立保育園の考え方がひとつの基準になります。判断に迷ったときは『公立はどのようにされていますか?』と問い合わせをして参考にさせてもらっています。」との回答がよせられています。また、同じ自治体内の公立保育施設間はもちろん、子育て支援に関わる関係機関と連携し、様々な配慮・支援の必要な家庭を支えること。保育・子育てに関する研修や実践研究を行い、地域の保育・教育の向上に努める取り組みもおこなっています。アンケートでも「行政機関なので保健センターや、小・中学校などとの連携も取りやすく市民の生活に密着した福祉的な支援がしやすい」との回答が寄せられています。

公立保育施設で働く保育士は、民間施設で働く保育士に比べると身分や労働条件が保障されており、在職年数が長いことで、若手から経験豊かな保育士まで様々な視点で子どもたちをとらえ、保育の知識や経験を継承することができる環境があります。

今般のコロナ禍での対応策、災害時の対応マニュアルなど自治体で作成したものを民間施設に情報提供を行うなど、地域の緊急時対応の基準を示す役割も担ってきました。

◆公立保育施設の特徴

① 行政機関として、地域住民の福祉向上について義務と責任を負っている

1) 行政機関であるため、その運営には自治体が直接責任を負っている。その運営の基礎となる

条令などについては原則議会での議決が必要であり、住民の監視がきき、透明性がある。(民間施設は、理事会で決定される。企業では利益を上げることが優先される。)

- 2) そこで働いている職員は公務員であり、公務員は特定の国民に奉仕するのではなく、国民全体の奉仕者として公共の利益の増進に尽くさなければならないと憲法や地方公務員法に規定されている。(非正規職員であっても、会計年度任用職員という一般職非常勤の地方公務員であり、地方公務員法に定める服務規程(職務専念義務や守秘義務)、懲戒処分等が適用される。)
※国は保育所の設置・運営を民間に委託しつつも、市町村の関与を一定維持する「公私連携型施設」という新たな民営化の手法を打ち出している。しかし、「公私連携型施設」は自治体直営の施設ではなくその職員も公務員ではないので関与にも限界がある。
- 3) なかでも、保育所・幼稚園・認定こども園などはその持っている子育てのノウハウをもとに、その施設を利用する子どもはもちろん、その地域のすべての子どもの育ちに義務と責任を負っている。
- 4) どのような主義主張を持っていても、どんな宗教を信心していても受け入れることができる。
- 5) 災害時、自治体によっては避難所に指定され、情報発信の場となっている。
- 6) 民間施設が突然休園するなどの事態でも子どもたちの受け皿となっている。

●八尾：さくら保育園のケース

民間認定こども園でのわいせつ事件をきっかけに大量の保育士が離職したため園が休園となる。公立保育施設がその子どもたちの受け皿となる。

●大阪市：森友学園のケース

森友学園文書改ざん事件をきっかけに同じ法人の保育園で大量の保育士が離職する。そのため急遽、大阪市の保育士が保育に入る。

- 7) 入所する子どもたちに対して、通常保育に加えて様々な支援が行われている。

・障がい児保育 ・医療的ケア児の保育 ・要保護児童(被虐待児)の見守り ・外国にルーツを持つ子どもの保育 など…

- 8) 現在行われている地域支援の実際(自治体により実施内容は異なる)

・園庭開放 ・一時保育 ・遊びの教室(自治体によって名称は様々) ・育児教室 ・育児相談 ・健診フォロー ・訪問支援 ・子育て講座 など…
--

② 保健所・学校・児童相談所等他の行政機関との連携をとることができる

- 1) 同じ行政機関同士では、個人情報を取り扱うため、守秘義務のある公務員同士で連携しやすい。
- 2) ①で行われている保育や地域支援を通して親子の様子を見守り、必要に応じて他機関につなげることができる。
- 3) 様々な機関と連携する中で、新たに浮かび上がってくる需要(ニーズ)をつかみ、次につなげることができる。

③ 公立保育施設の実践のノウハウや課題を、地域内の他の保育施設や関係機関との共有化し、行政の保育施策等へつなげることができる

- 1) 自治体が直接運営する施設として、そこで行われている保育が地域のスタンダードとなることができる。

2) 公立保育施設(自治体)が作った保育のノウハウやマニュアルが地域の民間施設にも共有されるなど活かすことができる。

・ 障がい児保育 ・ 新型コロナウイルス対策 など…

3)自治体が新たな保育施策を打ち出していくときなどには、行政機関として地域のニーズを詳しく把握し、そのニーズに合った事業計画を提案することができる。

2. 公立保育施設のおかれている現状

自治体においては「民間にできるものは民間で」と 1990 年代から公立保育所の民営化がすすめられました。2010 年代に入り、人口減少に伴い公共施設の在り方を検討し「公共施設再編整備計画」がたてられていきました。その計画において公立保育所・公立幼稚園の統廃合や認定こども園化がすすめられ歩いて通える地域に公立保育施設がなくなり、広域化するところも出てきています。

また、各自治体では職員（公務員）削減がすすめられ、保育現場においても非正規化がすすみ、非正規職員の不安定な身分や低い処遇では必要な保育士が確保できない自治体も増えています。

第3回幼児教育・保育についての基本調査（2018年）

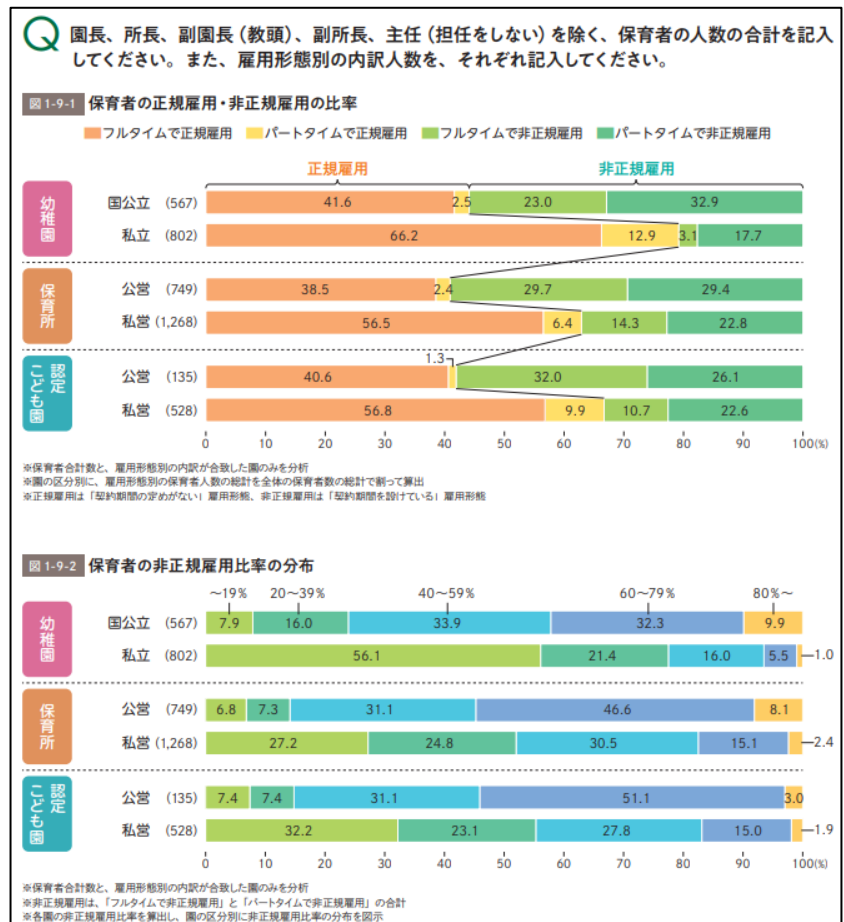
ベネッセ教育研究所 https://berd.benesse.jp/up_images/research/All_web.pdf

- ・ 障害（医療的ケア含む）を持つ児童を受け入れるにあたり、加配保育士（看護師）が確保できず、受け入れができない。
- ・ 正規職員が減り、非正規職員化がすすむことで、保育などの継承も不安定になっている。
- ・ 保育の需要と必要な保育士の数が合わず、とりわけ正規職員が長時間労働になっている。

さらに、少子化がすすんでいる中でも保育所・認定こども園などの利用ニーズは高く、依然として待機児は減らないため、各園では定員外の受け入れをしています。それにより、子どもたちにとっても職員にとってもゆとりのない厳しい保育環境が続いています。

また、再編整備で保育所幼稚園が統廃合された認定こども園などの施設では 200 名を超える定員となるなど、ひとりひとりの子どもや保護者の姿がとらえにくく、保育や支援が行き届きにくい状況となっています。

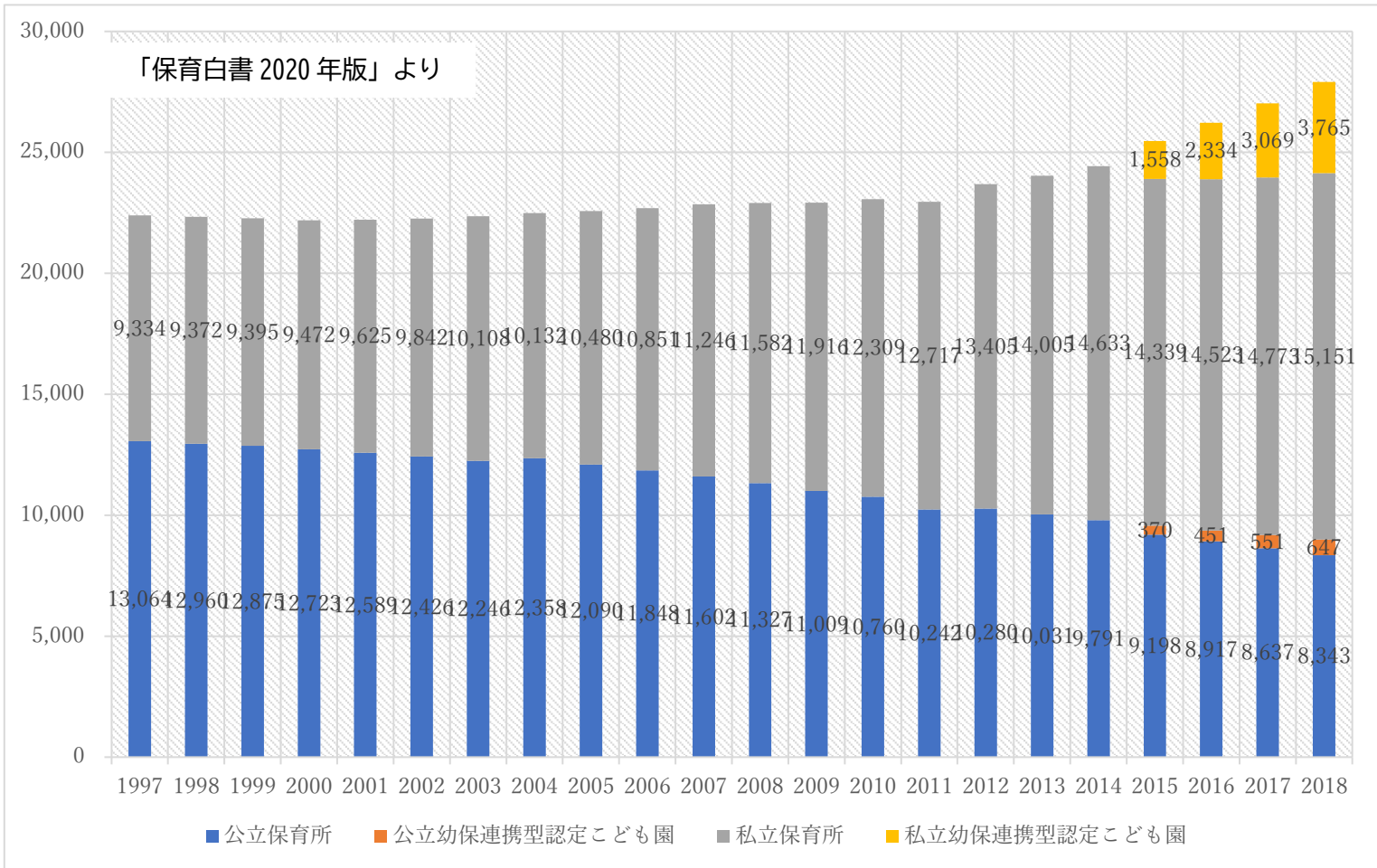
- ・ 定員数が多く、園庭を使うクラスを制限するなど、自由に園庭遊びができない。
- ・ 異年齢による交流がむずかしくなっている。



また、再編整備で保育所幼稚園が統廃合された認定こども園などの施設では 200 名を超える定員となるなど、ひとりひとりの子どもや保護者の姿がとらえにくく、保育や支援が行き届きにくい状況となっています。

- ・ 行事を園全体で取り組めず、幼児・乳児に分かれたり、クラスごとの取り組みになっている。
- ・ コロナ禍では、大規模園（120名以上）ほど園内外の感染者（濃厚接触者）数が多くなり、臨時休園する回数が、小中規模（19名～100名）の保育施設に比べ多い傾向がある。
- ・ 地域が広域になることで、毎日の通園そのものにかかる負担が増える。また、生活圏（小・中学校区域）外となることで、小学校への進学や地域生活などで、親子ともに孤立化するなどの懸念がある。

公立保育施設は本来、「いつでも、だれでも」が利用できる施設です。また、公立施設に入所（園）している人たちだけのものではありません。その地域の住民が安心して子どもを産み育てることができ、子ども達の健やかな育ちを守っていくためには、国や自治体が住民の子育てを支えられるよう公立保育施設数や人員体制の充実を図り、様々な機能を果たしていけるようにする必要があります。



3. 子どもと保護者をとりまく現状

昨年8月摂津市で、当時3歳の男児が熱湯をかけられ虐待死した事件はあまりにも痛ましく、記憶に新しい出来事です。近年、全国の児童虐待相談対応件数は2012(平成24)年度は66,701件から2018(平成30)年度は159,838件と急増し、大阪府での児童虐待相談対応数も2012(平成24)年度は9,875件から2018(平成30)年度は20,694件と高い状況にあります。(厚生労働省調べ)

子どもの虐待とともに社会問題化しているのが「こどもの貧困」です。日本の子どもの7人に1人が相対的な貧困状態にあると言われていますが、ひとり親家庭ではより深刻でひとり親世帯の48.1%が相対的貧困と言われています。特に新型コロナウイルスがひとり親世帯の家計を直撃しています。非正規雇用の親も多く、出勤シフトが減るなどしてコロナ前と比べると6割が減収になっ

たとの調査もあります。(日本経済新聞 2021 年 2 月 6 日掲載) 孤独や親の心身の問題等とともに、失業や貧困が原因で虐待に結びついてしまうことが多々あります。また国は「地域における保育士・保育所等の在り方検討会」において「少子化社会の進展、核家族化、地域のつながりの希薄化により、都市部ばかりか地方においても、特に保育所等を利用していない 0~2 歳児を中心として、いわゆる「未就園児」を養育する家庭が孤立し、地域の中で「孤育て」を強いられているケースが指摘されており、こうした家庭を対象とした地域の子育て家庭等への支援の必要性が高まっている」との見解を示しています。このような子どもたちや保護者をとりまく状況から国・自治体で子育て家庭に経済的安定と安心を保障する対策が急務です。合わせて地域における公立保育施設を中心に民間の保育施設とつながって子どもたちの育ちを守る制度、施策が必要です。

4. 公立・民間保育施設がつながって地域の子どもの育ちを守るために

公立保育施設で働く保育者は公務員であり地域全体の奉仕者という立場から提言を行います。現在公立の保育施設現場では非正規職員の増大と職員不足のため様々な問題を抱えています。しかし、以下の常勤職員が保障され、誰もが歩いていける所に公立施設が存在すれば多様な子育て支援施策、災害時、緊急時の対応が可能です。

(1)実施のために必要な職員の配置 (原則常勤職員の配置)

① 1 施設に必要な人員

保育士・保健師・看護師・手話通訳士・調理員・配膳員・管理栄養士・清掃員・用務員・事務員など

- 1) 関係機関につなげるために事務職・福祉職・医療職…(資格：社会福祉士・精神保健福祉士)
- 2) 養育困難な家庭、虐待などに対応するために相談員・福祉職…(資格：社会福祉士・精神保健福祉士)
- 3) 療育支援のために介助員・相談員など…(資格：理学療法士・作業療法士・言語聴覚士・臨床心理士・介護福祉士)
- 4) 医療的ケアの必要な子ども、家庭への対応のために医師・看護師・保健師など(資格：医師・看護師・保健師)
- 5) 外国籍の子ども、親、家族、他文化・食事・宗教への理解・対応のために通訳・翻訳

② 様々な事業を豊かに行うために必要な人員

- 1) 地域子育て支援(一時預かり・園庭開放・おでかけ事業など)…保育士・保健師
- 2) 病児、病後児保育・医師・看護師・保健師・保育士
- 3) 休日保育…保育士・保健師・看護師・手話通訳士・調理員・配膳員・管理栄養士・清掃員・用務員・事務員など

(2)公立・民間保育施設が連携するために

① 各施設に(1)のような専門職員がいれば、地域の保護者や地域住民がいつでも相談できる場所となり、地域における子育ての連携がより深まるのではないかと考えます。また、民間保育施設が独自で専門職を配置することは難しいため、公立保育施設に配置された専門職が地域の民間保育施設に出向くことで、施設間で連携が図られ、地域の保育力の向上(子育て支援の拡充)にも繋がると考えます。

- ② 公立保育施設に必要な正規職員が配置されることで、通常の運営以外に、災害時や緊急時、コロナ禍などで施設が臨時休園となった場合でも、公立保育施設での代替保育の実施や、地域の公共施設を整備し保育士を派遣することで必要な保育の継続が可能になると考えます。
- ③ 養育困難な家庭・虐待・医療的ケアの必要な家庭などへの対応、年々子育てに困難を抱える家庭が増加する傾向にある中、公立保育施設が関係機関と連携をとりながら、民間保育施設では受け入れが難しい家庭の受け皿になっている実態があります。体制を拡充させることで、民間施設と連携を図りながら地域で子育てに困難を抱える家庭を支援する受け皿を広げることが可能になると考えます。
- ④ 療育支援のために、所管付けで理学療法士・作業療法士・言語聴覚士・臨床心理士・介護福祉士、社会福祉士・精神保健福祉士などの資格を持った福祉職や相談員が配置されていますが、職員配置が圧倒的に少ないため、公・民の共に発達相談や検査を受けるのは順番待ちの状態となっています。地域の公立保育施設に正規職員を配置することで、地域の保護者や民間保育施設の相談にも対応できる件数も増え、療育支援や生活支援が拡充できると考えます。

(3)災害時・緊急時に役割を発揮するために

① 緊急時の対応の計画

- 1) 自然災害発生時・感染症流行時、それぞれの子育て世帯への対応について、事前に計画を策定しておく。
- 2) 計画策定の検討や対応実施状況の把握には、市町村の保育部局と公立保育施設、防災部局、保健所、教育委員会などの関係者や専門機関が参加し、十分な体制を整える。
- 3) 計画の中には、代替保育の提供方法（だれが、どこで）、対象範囲（だれを）を盛り込み、就学前施設が臨時休園になっても、公立保育施設が中心となり地域のエッセンシャルワーカーの就労を保障できるようにする。
- 4) これらの計画やマニュアルについては、就学前施設を利用する保護者の理解を得て、地域住民にも情報共有しておく。

② 緊急時の対応

- 1) 非常時、関係機関と連携し公立保育施設として様々な対応を先行的に実施し、効果的な対応などを地域の施設に拡充させる。

③ 日常の対応

- 1) 地域担当保育士を配置し、保健師とともに日常から地域の在宅子育て世帯の把握を行う。
- 2) 関係機関連携担当保育士において、地域にある民間保育施設や子育て支援の事業所、障がい児施設とも連携（相談・指導・研修など）できる体制をつくる。
- 3) 公立保育施設に配置されている看護師・保健師・社会福祉士・通訳・調理員などは、2)の地域担当保育士や関連機関連携保育士とともに普段からも在園児だけでなく、地域の親子の状況をつかむ業務を行っておく。地域に住む子育て世帯の状況を知っておくと、緊急時にすぐに対応したり、臨時保育での生活や福祉・健康についての相談指導ができる。
- 4) 公立保育施設に配置された専門職員は、その地域の民間や NPO 法人の就学前施設や子育て支援の事業所（つどいの広場など）とも連絡を取り合い、在園児や利用児の対応に当たる。また、必要な研修も行う。

※岸和田市・松原市・藤井寺市などは災害時において、公立保育施設が、高齢者や障がい者など一般の避難所生活において特別な配慮を必要とする方々を対象に開設される「福祉避難所」に指定している。

(4) 施設・整備について

- ① 寝食などそれぞれが別々にできる保育室・施設。又は同じ保育室であっても、生活(寝食・あそび)をゆったりと行えるスペースを確保した保育室。
- ② 一人ひとりの活動(あそび※室内外、静養、文化、芸術)を保障する部屋・施設。
- ③ 保育室(乳児室・ほふく室・遊戯室等)と事務室、保健室、相談室、交流などができる多目的室の設置。
- ④ 災害時の避難所としての役割・非常用備蓄品の確保(地域の親子が避難してくることも予想されるので、在園児・職員以外の備蓄品も確保しておく)。
- ⑤ 在宅勤務(テレワーク)、家庭保育など地域のネットワーク、情報発信の拠点となるように、電話回線・ネット回線を充実させておく。

(5) だれもが歩いていける、子育て支援(児童福祉)の施設として

府内の公立子育て支援施設は、民営化やこども園化、統廃合により施設数が減っています。民間施設が地域で子育て支援を担う一方で、上記(1)～(4)にある機能をもつ公立施設が、都市部・農村部・山間部における日常生活圏(小学校区で人口約1万人、就学前施設利用児童数300人～400人、面積1k㎡※都市部の場合)に1か所以上(就学前施設3～4か所のうち)必要であると考えます。・都市部では、自宅から半径1キロ圏内で、親子でお散歩できる範囲内。農村部、山間部では車で5～10分の範囲内。

5. 最後に

大阪府内では、コロナ禍以前に策定した公立保育施設の削減(統合・民営化)計画を粛々と進めている市町村があります。この間、公立保育施設を削減することで保育需要に十分に対応できていない状況がありながら、さらにコロナ禍やコロナ後の保育・子育て支援に対応するためには、コロナ禍以前に策定した削減計画を一旦凍結させることが必要であると考えます。

今、子育て支援にかかわる行政や保育現場がしなければならないことは、現行の施設・職員配置基準に基づいた保育施設整備計画を抜本的に改め、改善した基準に対応した保育施設の整備をすすめることであると考えます。

小学校では、40年ぶりに基準が改善され、全学年で35人を上限とする少人数学級化が実現します。中学校でも検討が始まります。ところが、保育所の4、5歳児の職員配置基準や、施設面積に関わる基準は、基準制定以降70年以上一度も改善されず、国際的にみても低いまま放置されています。

こうしたことを踏まえ、今回の「提言(案)」を様々な立場の保育関係者でさらに検討し、公立・民間保育施設がつながって地域のこどもの育ちを守る運動をすすめていきます。