

狛江市立保育園の民営化に関する
検証報告書

平成 30 年 11 月

狛江市

～目次～

要旨	… 1
第1章 民営化の経緯と目的	… 2
1. 民営化の経緯	… 2
2. 民営化の目的	… 2
3. 民営化の経過	… 3
第2章 検証の実施	… 5
1. 検証目的	… 5
2. 検証方法	… 5
第3章 民営化プロセスの検証	… 7
1. 民営化の決定・公表	… 7
(1)民営化の決定・公表の概要	
(2)公立保育園民営化の計画に対する保護者の理解	
(3)「指針」の周知徹底	
(4)民営化のタイミング	
(5)民営化についての説明	
(6)保護者の意見の取込み	
2. 運営法人の募集・選定	… 14
(1)運営法人募集・選定の概要	
(2)民設民営方式の妥当性	
(3)運営法人の選定対象について	
(4)プロポーザル方式の妥当性	
3. 仮園舎移転と引継保育の実施	… 20
(1)仮園舎移転と引継保育の概要	
(2)仮園舎への移転と子ども達の様子	
(3)引継期間と職員配置	
(4)原則引継ぎという制約	
(5)引継保育期間中の三者協議会の開催	
4. 民営化移行後の状況	… 27
(1)民営化移行後の市の責務と対応の概要	
(2)民営化後の三者協議会の開催	
(3)民営化移行と職員配置	
(4)新園舎への移転と子ども達の様子	
(5)転園について	

第4章 民営化の効果測定	…33
1. 民営化保育園の概要	…33
2. 保育需要の高まりへの対応	…33
3. 保育サービスの多様化と充実	…34
(1)開園（保育）時間と受入年齢	
(2)職員体制	
(3)新たな保育サービス	
(4)園舎の改築	
4. 効率的な行財政運営	…39
(1)財政負担軽減	
(2)財源の活用	
(3)適正な人員配置	
第5章 民営化の総括	…48
1. 民営化プロセスと成果の評価	…48
2. 民営化の総括	…49
参考) 資料	…53

要旨

本報告書は、平成 25 年に「狛江市立保育園民営化の指針」が策定されて以降、平成 28 年に狛江市で初めて市立宮前保育園が民営化され、次いで平成 29 年に市立和泉保育園が民営化されてから 1 年が経過した現段階で、公立保育園の民営化に関する一連の取組みについてその内容を振り返り、検証を行ったものである。

第 1 章では、狛江市で初めて公立保育園を民営化するに至った経緯とその目的について確認するため、公表された資料に基づき、これまでの狛江市の取組みや考え方を時系列に即して整理した。

第 2 章では、狛江市が公立保育園の民営化を決定・公表して以降、市立宮前保育園と市立和泉保育園の 2 園の民営化が完了するまでのプロセスの振り返りと成果の確認を通して、民営化の基本姿勢や保育需要への適切な対応が実現できたのか、また、多様な保育サービスの提供と効率的な行財政運営の両立を図ることができたのか評価し、公立保育園の民営化が市民の利益に適っていたのかを検証するべく、新たに立ち上げた検証委員会における検証の目的や方法について記述した。

第 3 章では、公立保育園の民営化を進めるにあたり、保護者の不安の解消や子ども達の最善の利益が守られたのかについて、民営化のプロセスの側面に焦点を当て、その内容を検証した。

第 4 章では、民営化の結果として、所期の目的（保育需要への適切な対応、様々な保育サービスの提供、効率的な行財政運営）を達成できたのかについて、民営化の成果の側面に焦点を当て、その内容の検証を行った。

第 5 章では、およそ 5 年の年月を要して行われた公立保育園の民営化について全体を振り返り、狛江市の現在の保育を取り巻く環境と今後の見込み、また、将来的な公立保育園のあり方と今後の公立保育園の民営化について整理し、本報告書のまとめとした。

注：なお、本報告書では、社会福祉法人や株式会社等の民間実施主体が運営している私立保育園と、狛江市が運営している市立保育園を明確に区別するため、市の例規や刊行物等に「市立保育園」表現されているもののほかは、全体を通して「公立保育園」と記述することとしている。

第1章 民営化の経緯と目的

なぜ、公立保育園を民営化するに至ったのか、その経緯と目的を確認する。そして、実際に行われた民営化がその目的に向かって適切なプロセスを経ていたのか、その結果として目的が達成できたのかを検証の視点とする。

1. 民営化の経緯

平成25年当時、狛江市（以下、「市」という。）では公立保育園6園や以前から運営されていた私立保育園・幼稚園に加えて、新たに私立認可保育園2園や複数の認証保育所が開園されるなど、深刻さを増しつつあった待機児対策としての保育定員の拡大や保育サービスの多様化への取組みが進められていた。一方で、昭和40年代から50年代にかけて建設された公立保育園では、老朽化や耐震化対策のため狛江市公共施設再編方針（平成21年12月策定）及び狛江市公共施設整備計画（平成24年11月策定）に基づき、狛江駅前仮園舎を活用した耐震化等整備が順次進められていた。

こうした中、平成24年7月の新たな市長就任に伴い、市は当時の狛江市第3次基本構想に掲げる将来都市像の実現に向けて基本計画の改定に着手し、平成25年3月に「狛江市後期基本計画」（以下、「後期基本計画」という。）を策定した。後期基本計画では、重点プロジェクトの一つである「子ども・子育て支援プロジェクト」として、「保育需要の変化に対して適切な対応を図るとともに、保育サービスの充実と効率化の両面から公立保育園の民営化等民間活力の導入を進める」ことを公表している。

一方で、平成25年1月には「狛江市第5次行財政改革推進計画（定員適正化編）」（以下、「定員適正化計画」という。）を策定し、保育行政全体として、保育需要への適切な対応や多様な保育サービスの提供、効率的な行財政運営の両立を図るため民間活力の推進を挙げ、公立保育園6園のうち2園を民営化することを公表している。

平成27年度を目途にスタートすることとされていた子ども・子育て支援新制度への移行に伴う保育需要の変化など、めまぐるしく変化する保育・子育てニーズに適切に対応し、かつ、行財政改革のもとで限られた財源を有効活用し、効率的な保育サービスを提供することで市の子育て環境を充実させることが求められる中で、公立保育園2園（宮前保育園、和泉保育園）の民営化は進められてきた。

2. 民営化の目的

保育サービスを取り巻く環境の変化により、保育需要の増加や保護者が求める保育サービスが多様化し、保育需要への適切な対応や保育の質の維持・向上が必要となる一方で、多

様な保育ニーズに応えるためには財政負担が増加する。そこで市は、多様な保育サービスの提供と効率的な行財政運営の両立を図るために、公立保育園の民営化というかたちで民間活力の導入・推進に取り組んできた。後期基本計画及び定員適正化計画でも、公立保育園を民営化する目的として「保育需要への適切な対応」、「様々な保育サービスの提供」、「効率的な財政運営」が挙げられている。

当時、公立保育園の民営化のあり方については、平成 18 年度の狛江市市民福祉推進委員会（以下、「推進委員会」という。）からの答申により、「民間活力の導入は否定しないが、市の福祉コスト削減という観点のみで検討すべきではなく、より適切な運営を通じて、子育て支援と多様な保育ニーズに対応し、市の保育水準の向上を図るという観点から検討を始めるべき」とされていた。保育サービスの提供を公立保育園のみで賄おうとしていたことからわかるとおり、コスト削減という観点のみで民営化することは否定されている。

平成 25 年 6 月に策定した狛江市立保育園民営化の指針（以下、「指針」という。）では、民営化を進めるにあたっては、子どもの最善の利益を考慮し、子どもの発育を尊重し支援する保育を実施すること、職員の配置基準などを含め、公立保育園の水準を下回らない保育を実施すること、また、公私立に関わらず市全体の保育の質の向上を目指すことなど、これまで築いてきた狛江の保育環境を堅持することを民営化についての市の基本姿勢としている。

3. 民営化の経過

民営化の推進に向け、市は以下の計画等を策定し公表した。

- ① 狛江市立保育園民営化の指針（平成 25 年 6 月）
- ② 狛江市立保育園民営化ガイドライン（平成 26 年 3 月）
- ③ 狛江市立宮前保育園民営化に係る保育園及び狛江市立和泉児童館運営法人公募要項（平成 26 年 6 月）
- ④ 宮前保育園民営化移行計画（平成 27 年 4 月）
- ⑤ 狛江市立和泉保育園民営化に係る保育園運営法人公募要項（平成 27 年 6 月）
- ⑥ 和泉保育園民営化移行計画（平成 28 年 3 月）

狛江市立保育園民営化ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）では、民営化する 2 園を宮前保育園と和泉保育園とし、それ以降の計画等の策定にあたり、市は保護者説明会や市民説明会で市の考えを説明するとともに、保護者の意見を反映しながら民営化を推進している。

以降、平成 26 年 8 月には、宮前保育園民営化園の運営法人を社会福祉法人雲柱社に決定し、また、平成 27 年 9 月には、和泉保育園民営化園の運営法人を社会福祉法人春献美会に決定した。法人決定の翌月から各園の在園児保護者・運営法人・市による三者協議会が設置され、両園とも民営化移行後、約 1 年間で 17 回の話し合いが行われ、その後、三者協議会は三者の合意により解散した。

<図-1>民営化の経過



第2章 検証の実施

1. 検証目的

本報告書では、市が民営化を決定・公表して以降、宮前保育園と和泉保育園の2園の民営化手続きが終了するまでのプロセスの振り返りと成果の確認を通して、指針やガイドラインによる民営化の基本姿勢や保育需要への適切な対応が実現できたのか、また、多様な保育サービスの提供と効率的な行財政運営の両立を図ることができたのか評価し、公立保育園の民営化が市民の利益に適っていたのかを検証することを目的とする。

また、指針では、「7 民営化後の公立保育園のあり方」として、「残る4園の民営化については、基準となる役割のあり方、子ども・子育て支援新制度の動向、民営化移行後の2園の検証・評価などを総合的に見極め、再度検討」することとされている。したがって、本報告書は、公立保育園の民営化が市民の利益に適っていたのかという点について事後検証の結果を示すだけでなく、今後の公立保育園のあり方や残る公立4園の今後の民営化を検討する際の基礎資料となるものである。

平成30年度に新たに設置された狛江市立保育園民営化検証委員会（以下、「検証委員会」という。）は、平成30年4月から計6回の会議において、指針やガイドライン等の基礎資料のほか、説明会や三者協議会議事録、保護者アンケート等の資料をもとに意見交換を重ねた。

他の自治体で行われているような民営化園の園長や保護者へのヒアリングは検証委員会としては行っていない。しかしながら、議事録からは読み取れない当時の保護者の意見や考えを把握し、特に民営化手続きのプロセスについて細部まで掘り下げ、指針にもある「子どもの最善の利益」を考慮できているかを検証する点で、民営化に直接関わった保護者2人が検証委員会委員として参加していることは今回の検証の大きな特徴である。

2. 検証方法

検証委員会では、民営化の目的に向かって配慮すべき事項に留意しつつ、保護者との協議の中で適切な手続きで民営化が進められたかというプロセスと、その結果として民営化の所期の目的（保育需要への対応、保育の質の維持向上、財政負担軽減）を達成できたのかという成果についてそれぞれ検証を行っている。

プロセスの検証では、民営化手続きをそれぞれ、

- ・民営化の決定・公表
- ・運営法人の募集・選定
- ・仮園舎移転と引継保育の実施
- ・民営化移行後の状況

の4つの時期に区分し、民営化推進に向けた各種計画等の策定にあたり、市が実施した市民

参加手続きや民営化の影響を受ける保護者への説明等について検証するほか、保護者及び在園児に及ぼす影響の視点から、当時の三者間（保護者・運営者・市）での議論と保護者の受け止め方、考え方の変化なども考察するため、説明会や三者協議会の開催日時や会議時間数、参加者数等も定量的に整理した。

成果の検証では、民営化前後における保育サービスの状況の比較、新園舎による影響や施設整備に対する財政負担状況などについて考察し、民営化の所期の目的に対する達成の程度を検証する。

第3章 民営化プロセスの検証

1. 民営化の決定・公表

民営化の決定から公表に至る過程を振り返りながら、市で初めて実施する公立保育園の民営化について、市側の説明が十分であったか、特に民営化の対象となった公立保育園の在園児とその保護者の受け止め方や保護者の不安解消に向けた取組みについて検証した。

なお、民営化決定・公表に至る流れは以下のとおりである。

<表-1>民営化決定・公表の流れ

時期	内容
平成24年 7月	市長交代
平成24年 8月	基本計画の改定方針
平成24年 8月	第9回狛江市市民意識調査
平成24年 10月	後期基本計画（骨子）
平成24年 11月	市長と語る会
平成25年 1月	後期基本計画の指標に係る市民アンケート
平成25年 1月	定員適正化計画（策定）
平成25年 2月	後期基本計画（素案）
平成25年 2月	説明会・パブリックコメント
平成25年 3月	後期基本計画（策定）
平成25年 4月 1日	新年度開始
平成25年 6月 1日	「狛江市立保育園民営化の指針」策定
平成25年 6月 6日	「狛江市立保育園民営化の指針」配布
平成25年 6月 21日	第1回保護者説明会の開催通知
平成25年 7月 1日	「狛江市立保育園民営化の指針」策定周知
平成25年 7月 10日	第1回保護者説明会開催（宮前）
平成25年 7月 11日	第1回保護者説明会開催（和泉）
平成25年 7月 24日	第1回市民説明会
平成25年 7月 28日	第2回市民説明会
平成25年 8月 30日	第1回保護者説明会の議事録公開
平成25年 9月 11日	狛江市立保育園民営化に係るアンケート実施
平成25年 10月 1日	第2回保護者説明会の開催通知
平成25年 10月 9日	狛江市立保育園民営化に係るアンケート結果公開
平成25年 10月 12日	第2回保護者説明会開催（宮前）

平成 25 年 10 月 18 日	第 2 回保護者説明会開催（和泉）
平成 25 年 12 月 5 日	第 2 回保護者説明会の議事録公開
平成 25 年 12 月 17 日	「狛江市立保育園民営化に伴い配慮すべき事項について答申書」配布
平成 26 年 1 月 7 日	「狛江市立保育園民営化ガイドライン（素案）」配布
平成 26 年 1 月 18 日	第 3 回保護者説明会開催（宮前）
平成 26 年 1 月 25 日	第 3 回保護者説明会開催（和泉）
平成 26 年 1 月 29 日	第 3 回保護者説明会の議事録公開（宮前）
平成 26 年 2 月 10 日	第 3 回保護者説明会の議事録公開（和泉）
平成 26 年 2 月 13 日	「狛江市立保育園民営化ガイドライン（素案修正版）」配布
平成 26 年 3 月 12 日	「狛江市立保育園民営化ガイドライン」配布
平成 26 年 3 月 17 日	「狛江市立保育園民営化ガイドライン」策定周知

(1) 民営化の決定・公表の概要

(a) 定員適正化計画の策定

定員適正化計画は、平成 22 年 3 月に策定した狛江市第 4 次行財政改革大綱の実行計画である狛江市第 4 次行財政改革推進計画の平成 24 年度（中間年度）ローリング版「定員適正化編」として、平成 25 年 1 月に後期基本計画に先立って策定された。

(b) 後期基本計画の策定

平成 24 年 7 月の新たな市長就任に伴い、狛江市第 3 次基本構想に掲げる将来都市像の実現に向け、市は基本計画の改定に着手し、平成 25 年 3 月に後期基本計画が策定された。

公立保育園の民営化等民間活力の導入の記載のある後期基本計画の策定にあたり、市は以下の市民参加手続きを実施した。

<表-2>後期基本計画に関する市民参加手続き

各種市民参加手続き	時期	内容
市民意識調査	平成 24 年 8 月	対象 2,500 人。無作為抽出アンケート。回答率 45.2%
地区懇談会	平成 24 年 11 月	市長と語る会として市内 4 か所で実施。 参加者総数 109 人
説明会	平成 25 年 2 月	土曜の昼間と平日夜間の 2 回開催。参加者数 25 人
パブリックコメント	平成 25 年 2～3 月	広報こまえ、市ホームページ、掲示板等により周知し 32 日間実施。意見提出者 44 人

(c) 「指針」及び「ガイドライン」の策定

後期基本計画の策定後、平成 25 年 6 月には指針、平成 26 年 3 月にはガイドラインが策定された。ガイドラインの策定・公表の過程では、宮前保育園と和泉保育園の 2 園で以下の

とおり保護者説明会が開催されている。

<表-3>保護者説明会開催状況

	宮前保育園	和泉保育園
第1回	平成25年7月10日 19:30～21:00	平成25年7月11日 19:30～21:00
	於：園ホール、参加者数：22人	於：園ホール、参加者数：23人
第2回	平成25年10月12日 18:30～20:30	平成25年10月18日 18:30～21:20
	於：園ホール、参加者数：17人	於：園5歳児室、参加者数：12人
第3回	平成26年1月18日 18:30～19:30	平成26年1月25日 18:30～21:10
	於：園ホール、参加者数：5人	於：園5歳児室、参加者数：11人

また、指針策定以降、平成25年11月には児童青少年課に民営化担当主査が、平成26年4月からは民営化担当理事（兼児童青少年課長）がそれぞれ配置されている。

(d) 民営化移行時期

ガイドラインでは、民営化の移行時期について以下のように記載されている。

宮前保育園	平成27年4月～平成28年3月	引継保育実施
	平成28年4月～	民営化移行
和泉保育園	平成28年4月～平成29年3月	引継保育実施
	平成29年4月～	民営化移行

(2) 公立保育園民営化の計画に対する保護者の理解

新市長の就任後、直ちに基本計画の改定方針がまとめられ、その中で、既に民間活力の導入については言及されており、その後、市民意識調査、地区懇談会（市長と語る会）、説明会、パブリックコメントなどを経て、後期基本計画の策定へと至っている。定員適正化計画においても、民間活力の導入・推進として明確に2園の民営化が記述されており、およそ8か月の間に民間活力の導入・推進としての公立保育園の民営化が決定している。これらは市の広報やホームページ（以下、「HP」という。）において公開されているものの、おそらく保育園を利用している保護者にはほとんど知られていなかったのではないと思われる。

市は、市長の交代を機に民間活力を導入・推進し、一定の手続きを踏みつつも、スピード感を持って民営化に取り組んできたと言える。一方の当事者である保育園利用者の保護者は、市の民営化に対する考え自体をその後策定された指針で初めて知ることとなった。そのため、民営化の経緯の如何よりもその事実を素直に受け入れられない様子があり、両者には温度差があったところからスタートしたと言える。

後期基本計画や定員適正化計画は、市政全般に関わるものであり、子育て期の保護者が市政全般に関する計画を読み込み、その中から自身や子どもに関係のある公立保育園民営化

の理解を深めていくことは容易なことではなく、計画の内容についての理解が少なかったため、多くの保護者は民営化の話をほとんど知らず、公立保育園が今後民営化される可能性があったことについて認知していない。そもそも、宮前保育園については既に民間事業者が運営している和泉児童館との複合施設として民間活力の導入による建替えが検討されていたことから、一部の保護者は認識していた可能性はあるが、多くの保護者が初めて聞く話であった。

このことについて、市は「民営化が決定されていなかったため公表していない」と保護者説明会では説明しているが、たとえ民営化が決定されていなかったとしても、計画の存在や民営化の可能性のあることについては情報共有し、保護者の理解を深める努力が必要であったと言える。

(3)「指針」の周知徹底

平成 25 年 6 月 1 日に策定された指針は、6 月 6 日に保護者へ配布され、6 月 21 日に 2 園の第 1 回保護者説明会（7 月 10 日：宮前、11 日：和泉）の開催通知が配布されている。指針策定からおよそ 1 か月の余裕をもって第 1 回の説明会を行っていることから、保護者としては指針に目を通す時間的余裕はあったと考えられる。ちなみに、7 月 24 日に第 1 回市民説明会、7 月 28 日に第 2 回市民説明会が開催されており、その告知は平成 27 年 7 月 1 日号の広報こまえ（1 面）で行われていた。

しかしながら、定員適正化計画において 2 園が民営化の対象保育園となる可能性があることが直接公表されていなかったため、平成 25 年 4 月の新年度から、わずか 2 か月後に指針が公表された際の保護者の受け止め方は厳しかった。保護者説明会では「民営化はいつ決まったことなのか」（宮前第 1 回）、「今年になって急に民営化が決定したのは市長案なのか。なぜこのように急に決定したのか」（宮前第 1 回）、「自分の子どもの入園前には民営化に関する説明が一切なかったが、それはなぜか」（和泉第 1 回）、「自分の子は今年 4 月に入園したのになぜ説明がなかったのか？ 2 か月程度しか経っていないのだから、入園前に説明できたはずではないか」（和泉第 1 回）、「昨年の 11 月に改修するとしていたものが半年後には民営化するというスパンはありえないと思う」（和泉第 2 回）とのコメントがされている。入園して 2 か月というタイミングが唐突な印象を与えており、保護者が事前の説明についての不満を抱いている様子が見られる。

民営化後、宮前保育園（平成 29 年 2 月）と和泉保育園（平成 30 年 2 月）に実施された保護者アンケート（以下、「民営化後アンケート」という。）によれば、HP への掲載を知っていた保護者はおよそ 53.7%（宮前移行児）、36.6%（和泉移行児）、全体で 45.1%であった。紙で配布されていることから HP へのアクセスを要しないという点は割り引く必要があるが、決して高いとは言えない。

<表-4>民営化後アンケート（民営化移行園児対象）

「狛江市立保育園民営化の指針」は市 HP にも掲載されていますが、内容をご存知ですか？

	宮前保育園		和泉保育園		合計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
はい	22 人	53.7%	15 人	36.6%	37 人	45.1%
いいえ	19 人	46.3%	26 人	63.4%	45 人	54.9%

以上を踏まえると、市政全般を網羅する計画等であっても、個々の市民生活に関係の深い分野は限られていることが多く、市は分野別説明会やわかりやすい広報など、市民目線に立って工夫すべきであった。特に今回の民営化については、予め民間活力の導入・推進が既に想定されていたわけであるから、たとえどの保育園が民営化されるか決定されていなくとも、公立保育園には民営化の可能性があることやその確率が高いことなど、丁寧にアナウンスしたうえで、指針を公表することで、保護者の市に対する不満・疑念は軽減されていたのではないだろうか。市は一方的かつ画一的な公表で終わらせることなく、丁寧に対応すべきであった。

(4) 民営化のタイミング

民営化の決定・公表に先立ち、平成 23 年度から狛江駅前仮園舎を利用した公立保育園の耐震化等改修が順次進められていた。狛江市公共施設再編方針では、平成 23 年度に藤塚保育園、平成 24 年度に駒井保育園、平成 25 年度に駄倉保育園、平成 26 年度に三島保育園の整備がそれぞれ予定されていた。

一方、民営化対象園である宮前保育園については、民間活力の導入による和泉児童館との複合施設としての建替えが検討されており、また、和泉保育園については、必要な耐震性能を有しているとして他の園の整備完了後に必要な補修を行うこととされていた。いずれのケースも、仮園舎を活用したものである。

当時、保護者も建替え・補修工事の話を知っていたが、議事録によれば、民営化の話が唐突に示された印象が強い。

以上を踏まえると、民営化の話が耐震化改修工事と時期を同じくしているため、話のすり替えと捉える保護者も多くいた。しかし、民営化を進めたこのタイミングは、公立保育園全園で仮園舎を活用した耐震化改修を進めていた時期と重なっており、民営化実施の有無に関係なく耐震化改修時には仮園舎への移転は避けられない状況であったことから、公立保育園への施設整備補助制度の変更時機を捉え、限られた施設を効率的に活用して民営化を進めたことは評価できる。

(5) 民営化についての説明

次に、市の民営化に関する説明について、十分な方策が講じられたのかを検証する。

市は民営化対象となった各保育園で、それぞれ保護者説明会を2回、市民説明会を2回開催している。第1回保護者説明会では民営化の概要の説明、9月に民営化後アンケートを実施したうえで、10月に第2回保護者説明会を開催している。出席率（各保育園の民営化の影響を受けるクラスの定員に対する実際の参加人数として概算）は、宮前保育園で第1回（37%）、第2回（28%）、和泉保育園で第1回（59%）、第2回（31%）と概ね3割程度であった。開催時間は保育終了後の平日の19時30分であったが、子ども達の世話などもあり、時間的制約がある中では高い出席率であったと考えられる。第2回は18時30分開始となっている。

第1回の説明会は90分、また、民営化後アンケート後の第2回は2時間を超える説明会となっており、保護者の関心も高かったと言える。しかしながら、説明会の開催時間は回を重ねるごとに長時間化しており、民営化を受け止めきれない様子もうかがえる。特に、民営化が子どもに与える影響についての説明が不明確であったため、保護者が民営化のメリットとデメリットを具体的にイメージできなかつたと考えられる。

例えば、保護者説明会では、「民営化においてデメリットは何か」（宮前第1回）、「民営化についてのデメリットはどう考えているか」（和泉第1回）などのコメントが出されている。それに対して、市の説明は「一点挙げるとすれば、引継ぎの際にスタッフが入れ替わることにより児童への負担の部分が考えられる」（宮前第1回）、「基本的にデメリットはないと考えている。あえて一点挙げるとすれば、引継期間にスタッフが入れ替わることによる児童への負担の部分があるかと考えている」（和泉第1回）とあり、保護者の立場に立った不安の解消には至っていない。

一方、市としても保護者との相互の理解を深めるため、平成26年10月25日（土）に「保育園の民営化について」と題して、当時の狛江市児童青少年部保育園民営化担当理事（兼）児童青少年課長が講演を行い、民営化を推進すべく努力をしていることが確認できる。

以上を踏まえて、市はスケジュールに従って民営化を進めながらも、保護者の理解なしに進めることはできず、時間と労力をかけて非常に丁寧な説明を行ってきた努力が認められる。しかし、民営化に関する事前の情報提供や打診もなく、一方的な説明に終始していると受け止められている点は、当初の説明のあり方に関する課題である。保護者説明会をスムーズに進行し、民営化のスタートを難なく進めるためにも、より早めの情報提供による民営化に対する理解向上を図るべきであった。

（6）保護者の意見の取込み

ガイドラインの策定にあたっては、まず市から素案が提出されている。素案には、狛江市子ども・子育て会議の答申書「狛江市立保育園民営化に伴い配慮すべき事項について」が反映されており、保護者の意見を取り入れ、素案が修正され、最終版が策定されている。その過程で保護者の意見はどのように反映されたかを確認する。

公立保育園の民営化は市が一方的に行うものではなく、当事者である保護者との協働に

より進めていくものである。したがって、民営化を進めるにあたっては、スケジュールを踏まえて全体的なバランスをとりつつも、可能な限り保護者の意見を取り込み、保護者と市の両者が納得したガイドラインを作成しなければならない。また、ガイドラインは公立保育園の民営化プロセスの骨格となる重要な枠組みであることから、十分な時間をかけて作り上げられなければならない。

まず、ガイドラインの説明と質疑応答の時間を見てみると、宮前保育園ではおよそ1時間程度で終了しているのに対して、和泉保育園では2時間40分もかかっており、2園での民営化に対する受け止め方の違いが表れていた。宮前保育園では児童館の運営法人が保育園を運営することへの意見が多く、保護者が希望しているという意見も見受けられ、前向きで期待感が高い様子がうかがえる。一方、和泉保育園では、運営法人についての見通しが持てないことから民営化に対する不信感・不安感が強く、上手くいかないケースを想定して、「<表-5>ガイドラインの修正ポイント」にある「11 その他」の項目が盛り込まれたと言える。保育園の民営化に対する理解や知識、保育を取り巻く制度あるいは他の自治体の動向などの情報を持ち合わせていない保護者にとっては、市から提示されたガイドライン（素案）を評価することは難しかったが、質疑を積み重ねるごとに保護者の理解も進み、改善点も浮かび上がり、結果として細部にわたり保護者の意見が取り込まれた。

<表-5>ガイドラインの修正ポイント

項目	素案	最終版
4 民営化の手法 (2) 施設の整備及び定員	現状を下回らない定員を確保することとし、 <u>120人程度</u> の規模とします。	現状を下回らない定員を確保します。
4 民営化の手法 (3) 運営法人の公募	より適切な法人を確保するために、公募の範囲は市内に限定せず、運営法人公募要項で定める地域において <u>5年以上</u> 認可保育園運営実績がある社会福祉法人から広く募集します。	より適切な法人を確保するために、公募の範囲は市内に限定せず、運営法人公募要項で定める地域において認可保育園運営実績がある社会福祉法人から広く募集します。
6 運営法人の選定	運営法人は、これらの審査結果を参考に <u>市長</u> が決定します。	運営法人選定委員会は、法人を審査・選考し、結果を市長に報告します。
11 その他	-	このガイドラインは民営化に関する基本的なルール・基準を示したのですが、万が一この基本的な事項においても当てはまらない事態が発生した場合は、保護者と市の協議によりこのガイドラインの改訂も含め見直すことができるものとしします。

2. 運営法人の募集・選定

運営主体を市から民間へと移すにあたり、市は、運営法人の選定に責任を持たなければならない。どのような運営法人が行うべきであるか、また、その運営法人であれば安心して保育を委託できるのかという観点から、選定プロセスを検証した。運営法人の募集・選定の流れは以下のとおりである。

<表-6>宮前保育園のスケジュール

時期	内容
平成26年 3月20日	「運営法人公募要項（素案）」配布
平成26年 3月27日	第4回保護者説明会開催
平成26年 4月 4日	第4回保護者説明会の議事録公開
平成26年 5月22日	第1回法人選定委員会の議事録公開
平成26年 6月 1日	選定委員会設置のお知らせ周知
平成26年 6月 6日	「運営法人公募要項（素案修正版）」配布
平成26年 6月10日	第2回法人選定委員会の議事録公開
平成26年 6月14日	第5回保護者説明会開催
平成26年 6月25日	「運営法人公募要項」配布
平成26年 6月25日	「運営法人公募要項」公開
平成26年 7月 1日	運営法人公募掲載
平成26年 7月10日	第3回法人選定委員会の議事録公開
平成26年 8月 7日	第5回保護者説明会の議事録公開
平成26年 8月11日	運営法人公募の結果公開
平成26年 8月26日	運営法人決定のお知らせ配布
平成26年 9月16日	第4回選定委員会（公開プレゼン）の議事録公開

<表-7>和泉保育園のスケジュール

時期	内容
平成26年10月25日	民営化講演会
平成26年12月 3日	民営化講演会の議事録公開
平成26年12月20日	第4回保護者説明会開催
平成27年 1月16日	第4回保護者説明会の議事録公開
平成27年 3月 4日	「運営法人公募要項（素案）」の配布
平成27年 3月14日	第5回保護者説明会開催
平成27年 4月 3日	第5回保護者説明会の議事録公開
平成27年 4月15日	法人選定委員会設置掲載
平成27年 5月 8日	第1回選定委員会の議事録公開
平成27年 5月19日	「運営法人公募要項（素案修正版）」の配布
平成27年 5月23日	第6回保護者説明会開催
平成27年 5月25日	第2回選定委員会の議事録公開
平成27年 6月15日	「運営法人公募要項」配布

平成 27 年 6 月 15 日	法人公募のお知らせ掲載
平成 27 年 6 月 18 日	第 6 回保護者説明会の議事録公開
平成 27 年 7 月 6 日	第 3 回選定委員会の議事録公開
平成 27 年 8 月 5 日	運営法人公募の結果公開
平成 27 年 9 月 1 日	運営法人決定のお知らせ配布
平成 27 年 10 月 9 日	第 4 回選定委員会（公開プレゼン）の議事録公開

(1) 運営法人募集・選定の概要

(a) 運営法人公募要項の策定

ガイドライン策定以降、運営法人の公募及び選定に関しては宮前保育園と和泉保育園の民営化移行時期に差があるため、別の時期に保護者説明会が開催されている。

<表-8>運営法人選定に関する説明会

	宮前保育園	和泉保育園
第 4 回	平成 26 年 3 月 27 日 19:30～20:20	平成 26 年 12 月 20 日 18:30～20:30
	於：園 4 歳児室、参加者数：5 人	於：園 5 歳児室、参加者数：7 人
第 5 回	平成 26 年 6 月 14 日 18:30～21:00	平成 27 年 3 月 14 日 18:30～21:00
	於：児童館育成室、参加者数：8 人	於：園 5 歳児室、参加者数：16 人
第 6 回	なし	平成 27 年 5 月 23 日 18:30～20:20
		於：園 5 歳児室、参加者数：7 人

(b) 民営化の手法

ア. 設置・運営主体

民営化の方式は、経営の継続性や安定性のほか、運営の柔軟性や迅速性、財政的效果等も考慮し民設民営方式となり、また、設置及び運営主体は認可保育園の運営実績のある社会福祉法人のみとし、民営化 2 園それぞれに運営する法人を選定している。

イ. 施設の整備及び定員

公募要項上、法人が整備する施設及び定員の要件は以下のとおりである。

- ・現状を下回らない定員
- ・施設内調理による給食提供
- ・屋外遊戯場（園庭）及び車いす利用者用駐車場を敷地内に設置

ウ. 運営法人の公募

公募の範囲は市内に限定せず、指定地域内で認可保育園運営実績のある社会福祉法人から募集することとし、公募期間は 1～2 か月程度とした。また、宮前保育園については隣接する和泉児童館と合築し複合施設とするため、認可保育園のみならず児童館の運営実績を併せ持つ社会福祉法人を公募要件とした。

(c) 運営方針、実施保育事業、職員配置

ガイドラインでは、市は民営化後の保育園に以下の対応を求めている。

ア. 運営方針

- ・保育内容は、国が定める「保育所保育指針」を基本とし、子どもの発達・育ちとともに親も一緒に学んで育つことのできるような保育を目指すこと
- ・市立保育園の保育内容を引き継ぎ、保護者の理解と協力を得た運営に努めること
- ・意欲ある職員の確保と人材育成・マニュアル・評価を通じた保育の質の維持向上を目指すこと
- ・公私立園長会や保育展等、市の特性を活かした取組みへの積極的な参加

イ. 実施保育事業

- ・産休明け保育（生後 57 日目から）、延長保育（開所時間 13 時間以上）
- ・施設内調理による給食の提供
- ・市マニュアルに基づく食物アレルギーへの対応
- ・障がい児の積極的な受入れと保育内容のさらなる充実への取組み
- ・園庭開放など地域子育て支援事業への取組み

ウ. 職員配置

- ・国基準を最低条件とした公募要項で定める基準による正規職員の配置
- ・園長は常勤とし、主任保育士とともに幹部としての能力と経験を有する者とする
- ・クラス担任は 1 年度単位とし、年度途中での変更がないよう努めること
- ・保育士等の勤務環境に配慮し、また、民営化対象園の職員を積極的に雇用すること

(d) 運営法人の選定

保護者や有識者等からなる運営法人選定委員会（以下、「選定委員会」という。）では、市と保護者とで協議し作成された運営法人公募要項（案）を審議・決定し、応募法人によるプレゼンテーションやヒアリングを経て法人を審査・選考した。運営法人の審査にあたっては重視すべき項目などの選定基準や特記事項についても整理検討している。

(2) 民設民営方式の妥当性

平成 18 年の推進委員会答申によれば、「将来的にはすべての保育ニーズを公立保育園のみでカバーすることが困難な場合も想定され、その場合は公設民営の方向が考えられるが、その際は実績等が十分にある社会福祉法人が望ましい」とあり、公設民営方式について言及されている。しかしながら、指針やガイドラインでは民設民営方式を採用することとなっている。推進委員会の答申を受け、当初、公設民営の方針が最終的には民設民営として進められていたことについては、指針の市民説明会においても、「狛江市福祉基本条例で市長の諮問機関として明記されている推進委員会が出した答申からはみ出して実施しようとしてお

り、新たに諮問して検討する手続きを取るのが普通ではないか」との質問がなされている。

確かに、民設民営方式については新たに諮問し検討することも手続きとしては考えられたが、平成18年当時と現在との保育支援制度等の背景の差が影響していることも勘案しなければならない。

平成18年当時は、公立保育園により保育サービスを賄おうというのが市の基本の考え方であり、民営化の検討にあっても、保育園の施設自体は市が設置（公設）し、民間事業者が保育園を運営（民営）するという方針であった。しかし、答申から6年余りが経過し状況が変化したことや、公立保育園の施設整備に対する補助金制度の廃止と市の負担を考えると、財政的な視点からも民設民営方式であることが合理的となった。この点については指針にまとめられており、効率的な行財政運営の視点から否定すべき余地はない。

したがって、当時の答申には十分配慮しつつ、子ども・子育て会議への配慮など、妥当なプロセスの下での経済合理的な判断であったと言える。

(3) 運営法人の選定対象について

運営法人の募集・選定にあたり、事業の安定性や継続性の観点から保育園の運営実績のある社会福祉法人を選定することとされた。

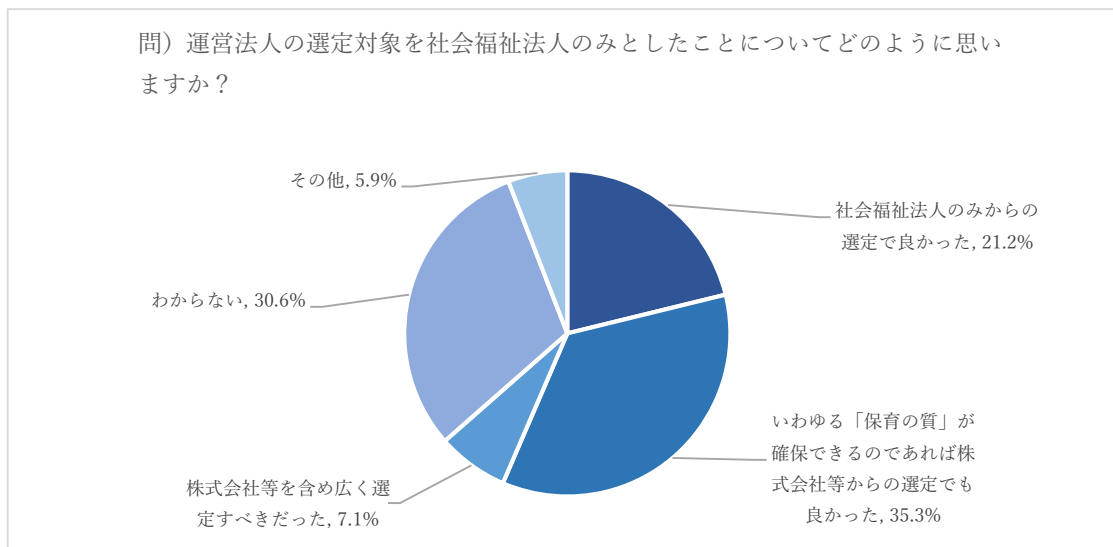
民営化後アンケートを見てみると、社会福祉法人に限定することを評価している回答はおよそ2割である一方で、株式会社等を広く含めることに前向きな回答はおよそ4割を占めている。今回の民営化においては、結果として社会福祉法人に限定した運営法人の募集となったが、運営法人の範囲を株式会社等まで広げることについて保護者の意見はどのように取り扱われたのかを確認する。

当時、新設の保育園が2園開園したが、運営法人については株式会社と一般財団法人による参入であったことや、株式会社運営の保育園に対する施設整備補助の拡充も検討されており、保護者からは、株式会社等についても公募の対象にできるかどうかという意見が出され、選定委員会において改めて検討することが要望されていた。

選定委員会の審議では、指針やガイドラインは民営化のおおもとをなすものであり、これを変更することは難しいとの結論であった。社会福祉法人は、地域を限定し地域のために働くという考え方を持っていることに対し、株式会社は、営業・事業拡大ということが念頭にあり、事業の募集があれば積極的に応募しどこでも事業を開設するという考え方もある。そのため、同じ事業所内でも保育の質に差が生じたり、事業拡大のため職員が比較的早く異動してしまうために保育の経験値が保育士により大きく左右したりすることなどを理由に対象から見送る結果となった。

株式会社等も公募の対象にできるかどうかという保護者からの意見について、今回は結果的には対象に含めないこととなったが、選定委員会において一定の議論がなされ結論付けられたことについて、その手順と保護者の意見を反映させようとした姿勢は評価できる。

<図-2>運営法人選定対象



(4) プロポーザル方式の妥当性

保育園の民営化に際し、運営法人を比較検討し、より良い法人を選ぼうとする場合、少なくとも3法人以上の比較対象から選定したいところである。一方で、非常に多くの応募があっては選びきれないというのも事実である。しかし、後者であれば、書類選考等の段階を踏んで法人を絞ることができる。実際に、選定委員会においてはそのような議事が記録されている。したがって、応募数は多いに越したことはない。

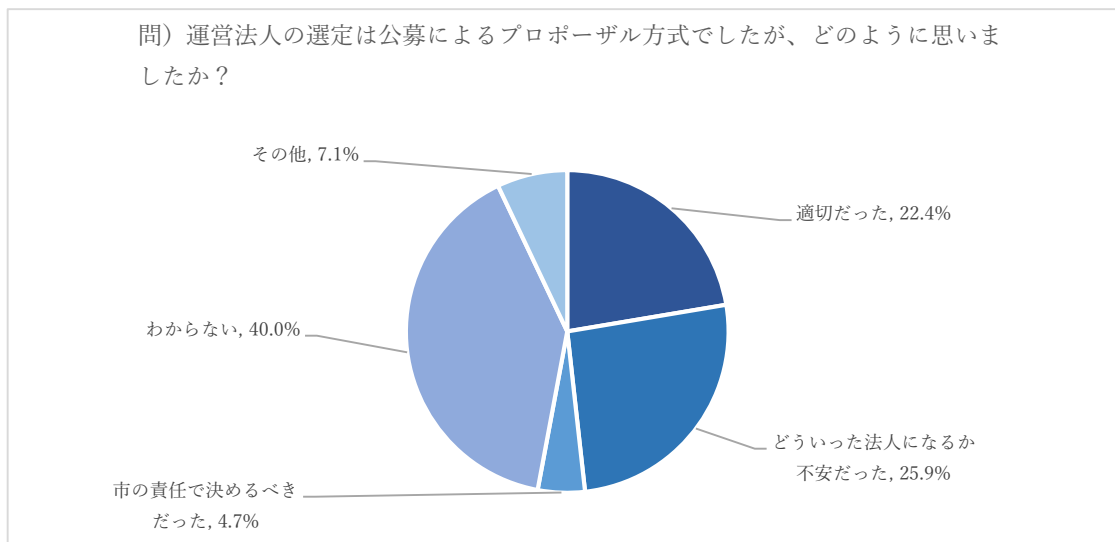
この点で、市は説明会において、「保育園と児童館の両方の実績がある社会福祉法人はそう多くない」(宮前第3回)、「都内の保育園と児童館の両方を運営している社会福祉法人は3社程度しかない」(宮前第3回)、「応募がないことは想定していない」(和泉第1回)、「基本的にはホームページでの募集を考えている」(和泉第1回)と回答し、あまり深く検討されていない印象を受ける。

その結果、宮前保育園は1法人、和泉保育園は2法人のプロポーザルとなった。この結果が民営化園の園児や保護者の利益を守れたと言えるかは、各保育園において事情が異なる。宮前保育園の応募は和泉児童館の運営法人であったことから、むしろ安心ということになる。しかし、和泉保育園には運営法人が限定される特殊な事情がないことから、より多くの応募の中から選考することが比較検討の観点から望まれた。狛江市子ども・子育て会議の答申を尊重した結果としてはやむを得ないが、より多くの中から選定ができれば良かった。

民営化においては、原則引継ぎという条件は一般的な条件とも思えるが、地理的な範囲を狭めすぎたことが、応募する事業者にとっての制限となった可能性があり、十分な応募数がなかった原因の一つと考えられる。また、公立保育園の民営化にあたり、他の自治体でも見られるように、近隣区市の保育園を運営する社会福祉法人に公募についての照会文書を送っているが、最終的には2法人のみの応募であった。その結果から周知不足と言わざるを得

ず、より積極的な公募活動ができると良かった。

<図-3> プロポーザル方式による公募



3. 仮園舎移転と引継保育の実施

今回の民営化の特徴は、元の敷地に運営法人が新たに園舎を建て（民設）、新しい園舎で新しい運営法人が保育園を運営（民営）する際に、一旦、仮園舎へ移転し、そこで引継保育を行うという点にある。既存の保育園から仮園舎という新しい環境で引継保育を行い、さらに、新園舎という新しい環境で新しい運営法人が新たなスタートを切るのである。

そこで、年度ごとに変化する環境に対する子ども達のケア、無理のない仮園舎への移転、また新しい運営法人による新園舎でのスムーズな保育に向けた引継ぎが適切に行われてきたかという点を検証する。

(1) 仮園舎移転と引継保育の概要

(a) 三者協議会

運営法人選定後に設置された三者協議会は、両園ともに 17 回開催された。旧園舎・仮園舎・新園舎という施設の変遷を経て、引継ぎや園運営にあたって生じた疑義等についての対応について話し合いを行った。

<表-9>三者協議会開催状況

	宮前保育園			和泉保育園		
第1回	平成26年9月20日	16人	仮園舎で保育	平成27年10月24日	23人	仮園舎で保育
第2回	10月18日	11人		11月14日	16人	
第3回	11月15日	7人		12月12日	12人	
第4回	平成27年1月17日	13人		平成28年1月9日	14人	
第5回	2月14日	36人		2月27日	35人	
第6回	4月11日	多数		3月12日	13人	
第7回	5月16日	10人		6月11日	13人	
第8回	8月22日	11人		7月9日	14人	
第9回	9月12日	16人		10月1日	19人	
第10回	11月21日	6人		11月19日	11人	
第11回	平成28年1月16日	4人		平成29年1月14日	12人	
第12回	2月20日	23人	2月18日	15人		
第13回	4月16日	31人	民営化移行	6月17日	27人	民営化移行
第14回	6月18日	8人		7月15日	8人	
第15回	9月17日	12人		9月9日	9人	
第16回	平成29年3月18日	20人		11月18日	5人	
第17回	4月15日	21人		平成30年3月10日	7人	

※人数は保護者参加者数

(b) 引継保育

子どもへの負担の軽減と公立保育園の保育内容の引継ぎを目的として、狛江駅前仮園舎での引継保育が実施された。引継保育は以下の項目に沿って実施された。

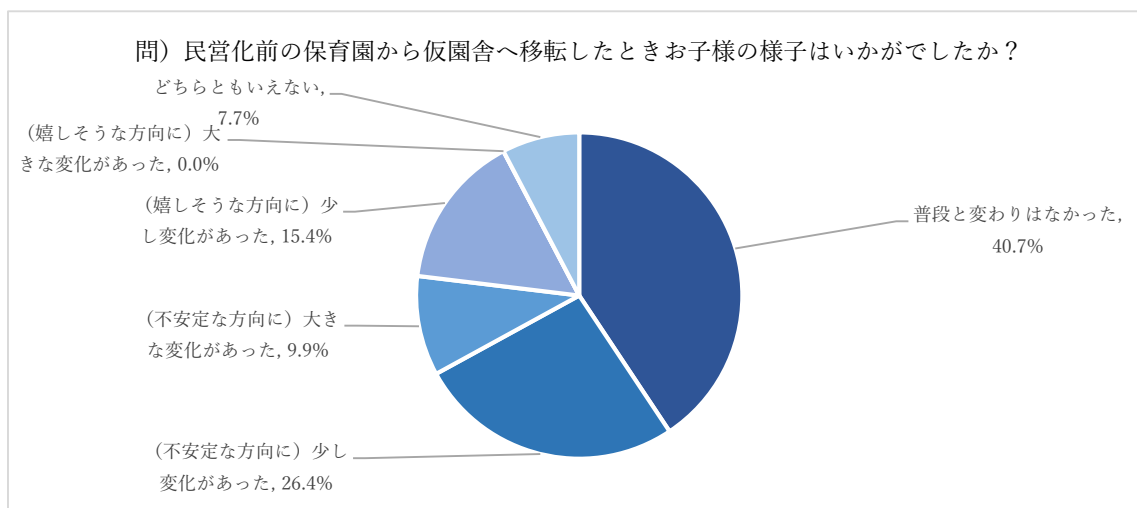
- ・三者協議会を経て策定する民営化移行計画を基本とすること
- ・公立園の保育内容を引き継ぐことを基本としつつ、三者協議会の合意により柔軟に対応すること
- ・引継保育は1年間とし、引継保育に係る費用は市が負担すること
- ・民営化後に主力となる職員を配置するとともに、保護者会等も実施し信頼関係構築を図ること
- ・確実な引継ぎに向け、市・法人とも各クラスに保育経験を有する有資格者を1人以上配置すること
- ・引継保育で生じた問題には市が責任を持って指導等を行うとともに、民営化移行後も必要に応じて保育士を派遣し、引継保育の状況を確認すること

(2) 仮園舎への移転と子ども達の様子

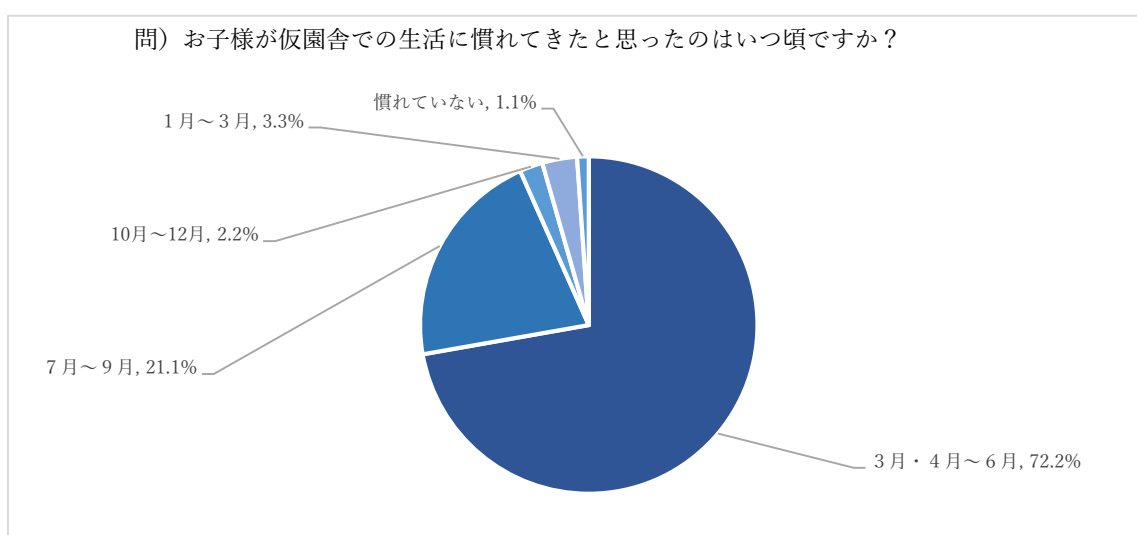
仮園舎へ移転して行われる引継保育には、指針にも示されているとおり、子どもの最善の利益を考慮し子どもの発育を尊重し支援する保育が実施されなければならない。また、保護者説明会において市が説明していたとおり、「引継ぎの際、スタッフが入れ替わることによる児童への負担」がデメリットとして認識されており、子ども達にとっては、通い慣れた園舎を離れて仮園舎に移転することで、環境が変化するだけでなく心境の変化なども現れ、心身ともに負担となったのではないかと想像する。

以上を踏まえて民営化後アンケート結果を見てみると、子ども達の様子は、「普段と変わらない」あるいは「(嬉しそうな方向に) 変化があった」の割合がおよそ 55%であり、6月頃まででおよそ 70%の子ども達が慣れ、9月頃まででおよそ 90%の子ども達が慣れていることがうかがえる。したがって、全体として子ども達は早期に環境へ適応している様子が見られる。

<図- 4 >仮園舎での様子



<図- 5 >仮園舎での生活



ただし、このようなアンケートで注目すべき点は、「(不安定な方向に) 変化があった」あるいは「慣れていない」と回答した子ども達の様子である。子ども達の環境適応の良さに助けられる面もあり問題はないようにも思われるが、日々の生活の中で子ども達のちょっとした変化というものは読み取れないものである。このアンケートは民営化移行後に実施されたものであるとともに、どのような様子であったのかを捉える追加情報がない。

心のケアの必要性という点で、子ども達の様子の変化が三者協議会の議事録の中に見られる。例えば、「見た目は全く変わってないが、最初の1か月間は爪をいじっていた。」

(宮前第7回)である。日々の生活の中で保育士と保護者とで連携し、子ども達のケアを行っているのであろうが、民営化のデメリットとして引継ぎ時の子ども達の負担を認識していた市としては、環境変化に伴う子どものちょっとした変化を捉えた先回りしたケアが不足していたと言える。具体的には、引継ぎ直後の子どもの様子をヒアリングしたり、アンケートや問診票のようなかたちで子どもの様子を確認するなどの工夫が必要であった。

一方で、事前の取組みの一つとして、宮前保育園では平成27年2月の三者協議会第1回全体会で、虹のひかり保育園園長による講演が行われている。これは、「虹のひかり保育園の引継保育で起こりうることや家庭でのケアについて」と題して保護者向けに行われたものである。子ども達のケアという点で保育士と保護者の信頼関係構築の重要性を示した現場の知見として貴重である。このような講演は、その後の和泉保育園においては行われていないが、この講演の短いコメントの中にたくさんのヒントが述べられていたことを考えると、議事録が公表されているとは言え、講演メモを配布するなどの配慮があっても良かった。また、引継保育期間中にも、子どもの怪我など予期せぬトラブルが生じていたことが確認されている。仮園舎での引継保育中に生じた怪我などのトラブルに対しては、指針にもある子どもの最善の利益を考慮するという観点から責任の所在をより明確にし、子どもや保護者の不安解消に努める必要があった。

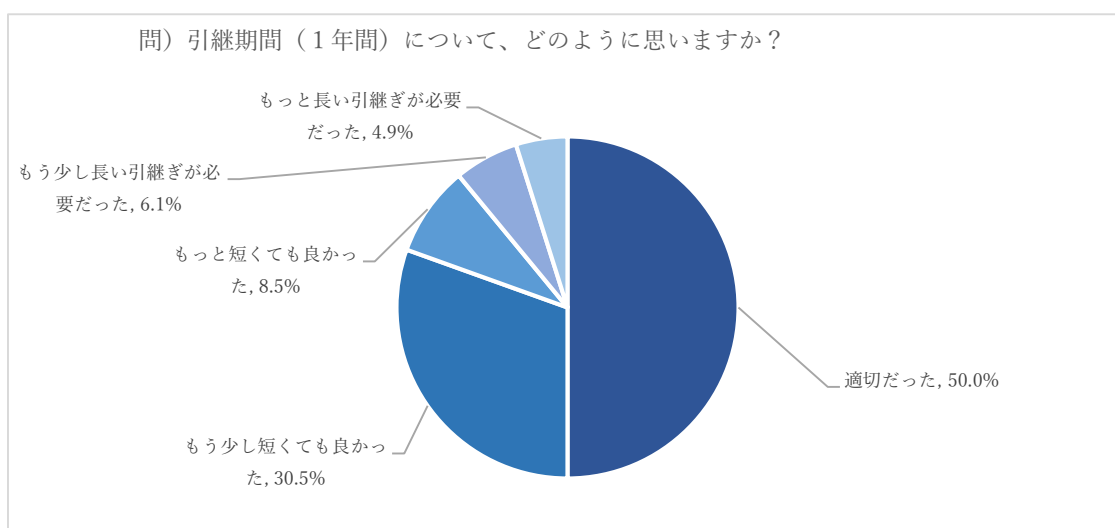
(3) 引継期間と職員配置

引継保育については、単に市と新しい運営法人とが事務的に保育方針やマニュアルを引き継ぐことで完結する話ではない。そこには、実際に保育を受ける子ども達の生活があり、それを支える保護者や保育士が日々関わっているという実態がある。今回の民営化は特に仮園舎での引継ぎということで、そもそもの保育環境の変化に加え、担当保育士の交代などが、子ども達へどう影響するかが不確定であるがゆえに、保護者の不安は高まるものである。市としては、保護者の不安に対応しつつ、スケジュールを適切に管理することが必要である。

まず、1年間という引継期間は妥当だったのであろうか。民営化後アンケートによると、およそ半数が「適切であった」と回答している。「もう少し・もっと長い引継ぎが必要だった」との回答もおよそ1割存在するが、むしろ注目すべきは、「もう少し・もっと短くても良かった」という回答がおおよそ4割を占めている点であろう。

先の子ども達の様子についての民営化後アンケートでも子ども達は半年程度で仮園舎の雰囲気に慣れてきている様子がうかがえる。一方で、保育士としては保育が1年を通して行われるものであるから、子ども達それぞれの性格や季節に応じた手続きや行事を1年間通して引継ぎを行ったことは有意義であったと思われる。またその点が、保護者の安心感につながっているようである。今回の民営化においては1年という引継保育は仮園舎への移転と重なって区切りも良く、保護者の意見を反映させて引継保育の期間を延長したことについては、適切に引き継ぐという点から評価することができる。

<図-6>引継期間について



続いて、職員配置は適当であったのであろうか。保護者としては、これまで保育を担当していた保育士から知らない保育士への交代という環境の変化をできる限りなくしたいと考えていた。

宮前保育園では、平成26年1月に開催された第3回保護者説明会時には、市側からは引継保育時の職員配置について市職員と運営法人職員の配置を半々程度と説明されていたが、保護者側の強い要望もあり、市はこれを変更して平成26年10月に開催された宮前保育園第2回三者協議会では、宮前保育園の体制は平成27年度と変わらず維持したまま、法人職員を月ごとに順次加配扱いとして配置することとした。

和泉保育園でも宮前保育園の経験を踏まえて現状の和泉保育園の職員体制を維持したうえで、法人から段階的に職員を配置することとなった。

引継保育の体制については、十分な時間が確保され十分な人員配置が行われており、安心して保育を任せられるよう、公立保育園の職員体制を維持したうえで、法人から段階的に職員を配置する工夫が見られ、万全な体制の中で行われてきていると評価できる。ただし、三者協議会の議事録で「0歳児クラスの担任が全員異動してしまった。4月に全員新しい保育士で結構きつかった」（宮前第7回）とあるように、単に人員数だけではなく、

どの職員がどこに配置されるかという点も配慮すべき点となろう。

また、宮前保育園では引継ぎ中の担任の退職や職員の産休などもあり、スムーズな職員配置変更を行っているものの、大事な引継期間の不測の事態は保護者の不安をもたらしたことから、引継ぎを行う保育士の選出は重要である。

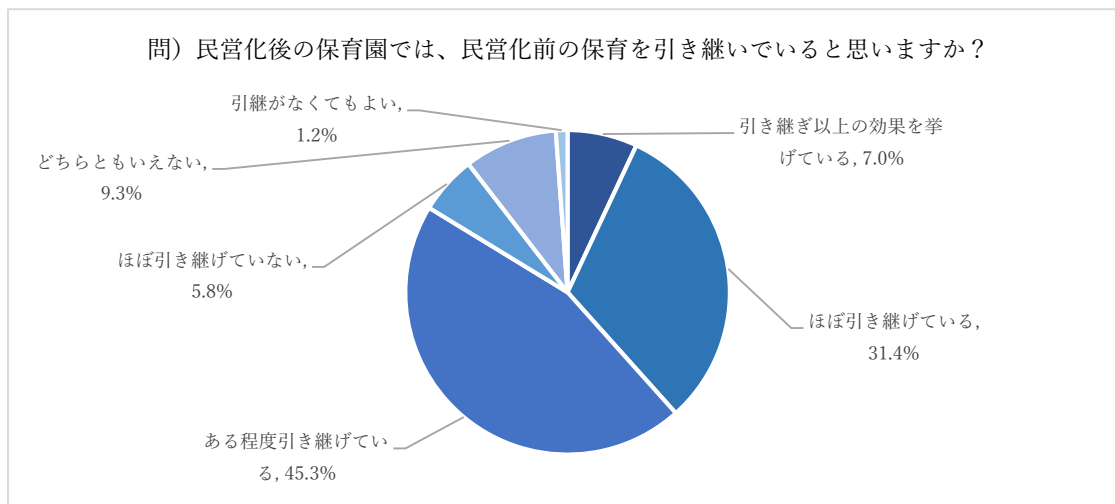
(4)原則引継ぎという制約

民営化園は従来の保育を引き継ぐことを原則としたが、民営化による変化や新たな保育に期待を持つ保護者もあり、どの程度引き継ぐべきかについても考え方は様々であった。公募の要件であった以上、原則引継ぎは当然ではあるものの、運営実績のある運営法人であることから、保育に対する理念というものが当然にある。したがって、ルールだからという理由で保護者の意見を一方的に押し通しては子どもの最善の利益につながらない。保育理念から、保育内容、年間行事、持ち物に至るまで、引継ぎの内容は実に多岐にわたる。今回の民営化の成果を踏まえ、公立保育園の保育の水準を担保し、子どもや保護者が不安なく過ごせるための「引き継ぐべき内容」について具体的に明らかにすることも今後の課題だろう。

宮前保育園の運営法人である社会福祉法人雲柱社は、平成25年に市内に新設された虹のひかり保育園も運営している。また、虹のひかり保育園が仮園舎に隣接していたことも後押しして、宮前保育園の保護者は虹のひかり保育園の見学をしていることが確認できる。

三者協議会での保護者の発言では、「虹のひかり保育園の見学を受けて、せっかく民営化するのだから新しい運営法人の良い部分を取り入れられたら」と発言されている。その後、引継保育の全体会においても仮園舎の見学のみならず、虹のひかり保育園の見学も行われていた。一方、和泉保育園では、新しい運営法人の実績や法人の良いところを保護者は知る機会がなかった。百聞は一見に如かずと言うが、書面だけの法人紹介では不十分であり、円滑な引継保育と三者協議という点で、もっと保護者は新しい法人のことを知るべきであったし、市はそのような機会を設けるべきであった。なお、民営化後アンケートでは、ほぼ引継ぎができているとの評価である。

<図-7>民営化前の保育の引継ぎ

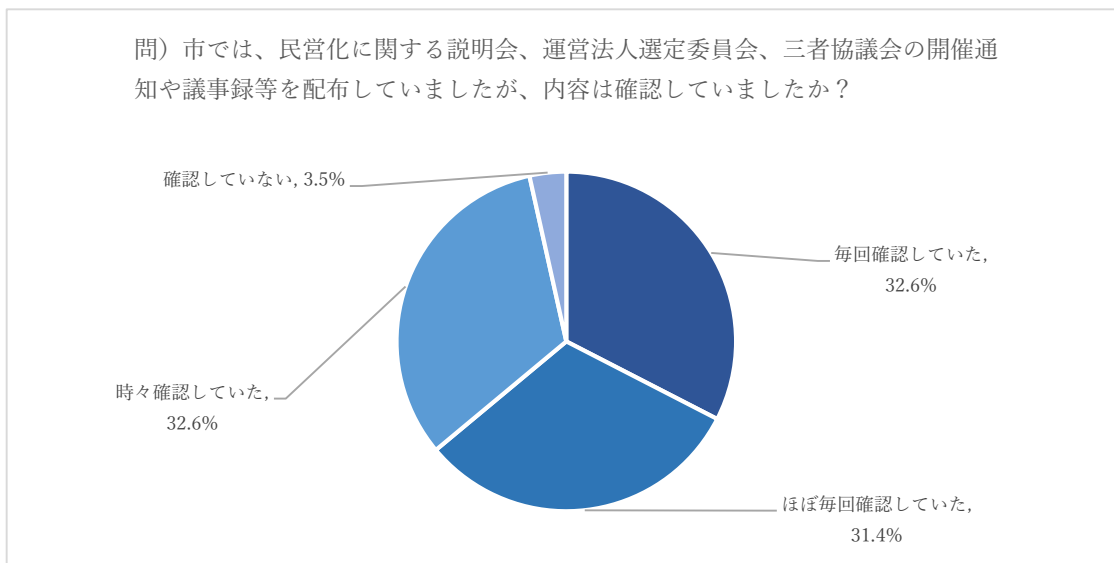


(5) 引継保育期間中の三者協議会の開催

引継保育期間中の三者協議会の開催状況について、宮前保育園で7回、和泉保育園で6回開催され、平均して1時間程度の協議が行われた。三者協議会では、引継保育の進捗状況や子どもの様子の報告のほか、保護者と法人の調整事項（オムツ、コット、保育園名等）の協議が行われた。

三者協議会は引継保育や民営化後の保育内容、保育実施中の問題点等について話し合い、決定していく場となる。しかし、市からは、「今後、定期的に三者協議会を開催するにあたり、継続的な話ということもあり、三者協議会の出席者をかためていただきたいと考えている。特に保護者側は何名にしなければならないといったような制約はないが、人数があまりにも多いと協議の方向性が見出せなくなってくることもあるかと考えている」として、保護者の出席者を固定化する提案がされていた。理由は、議論の継続性の担保と速やかな議事の進行であった。その結果、三者協議会参加者は、全体会などを除きクラス代表など固定メンバーであることが多く、参加率が低くなった。大半の保護者は話し合いを代表に任せていたとも言えるが、固定メンバーでの話し合いでは、要望や話し合いの内容が偏って細くなることもあり、内容の理解状況など保護者間での温度差が生じないような工夫が必要であった。また、三者協議会の議事録については、「毎回確認（32.6%）」、「ほぼ毎回確認（31.4%）」と保護者の関心は高かったが、議事録の作成・公表に時間がかかることが多く、関心をより高めるためには早急な対応が必要であった。

<図-8>開催通知・議事録等の確認



4. 民営化移行後の状況

民営化移行後は市の関わり方が変わり、保護者は何か問題があれば、まずは運営法人へと訴えることになる。しかしながら、民営化という一連のプロセスの中で、市の責務は他の私立保育園に対する責務とは異なり、三者協議会において積極的な問題解決に取り組まなければならない。ここでは、民営化移行後の三者協議会を含む、市の対応がどうであったのかについて検証する。

(1) 民営化移行後の市の責務と対応の概要

(a) 市の責務

ガイドラインでは、市の責務について以下のとおり記載している。

ア. 市の責務

- ・ 民営化に係る重要な決定を行う際は保護者への丁寧な説明に努めること
- ・ 保護者に対し必要に応じてアンケートを実施すること
- ・ 三者協議会設置中は、要望の取りまとめや調整、問題解決に積極的に関与し、最終的な責任を負うこと
- ・ 職員研修や専門家派遣等、保育の質の維持・向上を目指した取組みを実施すること

イ. 運営法人に対する指導

- ・ 三者協議会への誠実な対応と参加の義務付け、また、三者協議会での約束事項について履行を徹底させること
- ・ 民営化移行後、一定期間までは三者協議会での合意がない限り、運営法人独自の保育

方針よりも民営化対象保育園の保育内容を継承することを基本とした保育に努めるよう指導すること

- ・保護者の意向や苦情を受け入れ、サービス改善に努め、苦情の解決責任者や受付責任者等の設置を法人に義務付けること

ウ. 転園について

- ・市立保育園の民営化の影響を受ける在園児については、一部を除き4月1日入所選考において優先的に他の園に転園できること

(b) 評価・苦情処理

民営化移行後の保育園について第三者評価の受審や苦情処理窓口等、仕組みの設置を義務付けるとともに、評価結果の公表に努めることとしている。

(2) 民営化後の三者協議会の開催

民営化後の三者協議会の開催状況について、宮前保育園、和泉保育園ともに5回開催され、平均して1時間程度の協議が行われている。三者協議会では、民営化後の保育の状況や子どもの様子の報告、1年間の振り返りと今後の三者協議会の継続について協議が行われた。三者協議会は2園とも民営化後に約1年間継続し、三者の合意により解散となった。

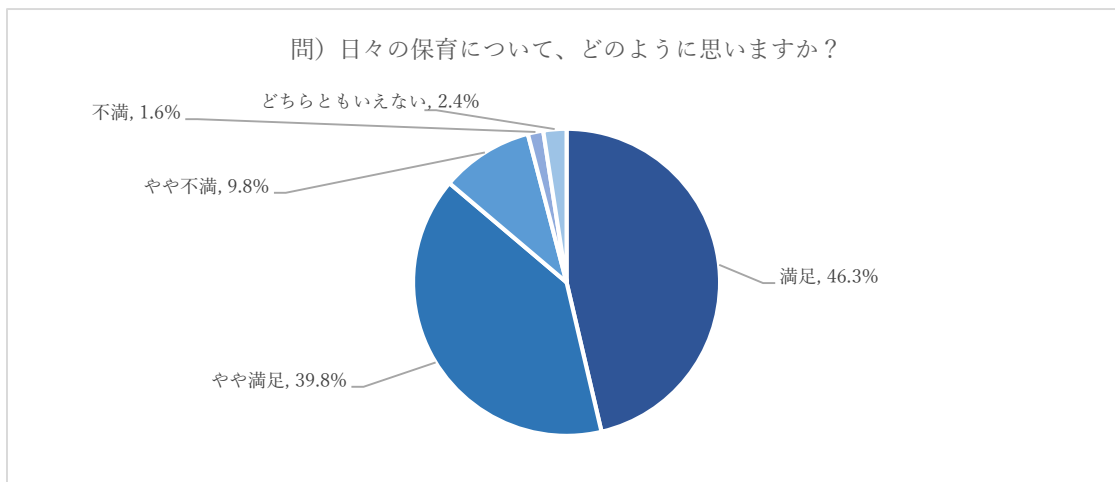
民営化移行の初年度は公立保育園からの保育の引継ぎを実践しつつ、日々子ども達の保育を行わなければならないため、運営法人、特に保育士の負担が非常に大きかったはずである。2つの民営化園はともに、順風満帆のスタートを切ったわけではない。そもそも園舎もクラスも変わり、環境の変化に直面している中で子ども達のケアに努めつつ、急な担任の退職や子どもの怪我、保護者の細かい要望への対応なども発生していた。

三者協議会では特定の項目について継続的な協議が行われていたものの、日々問題は運営法人と保護者の間で調整され、民営化後アンケートによれば、全体として満足度は高い。

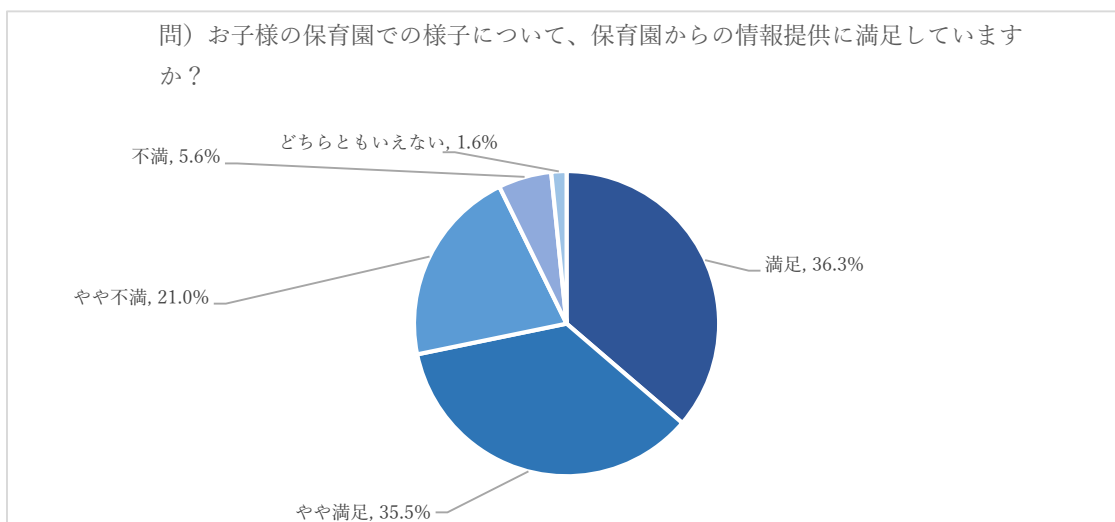
それまでの公立保育園での保育士と保護者の関係をそのまますぐに構築できるわけではないが、三者協議会を通じた運営法人と保護者との意見交換は、より良い保育のためのリレーション構築にとって非常に有意義であったと言える。また、公立保育園の保育士が民営化園でも引継保育を継続していることや、民営化前に行われていなかった新しい取組みの充実などにより、満足度が高かったのではないと思われる。

今後の保育のあり方については、少しずつ法人独自の特色が発揮される環境が整いつつある。めぐみの森保育園では、最後に法人独自の保育についてのやり取りがあり、法人独自の色を出した保育を望む声は、民営化園にとって心強い後押しとなろう。ただし、急激な変化は望ましくないことから、保護者との連携を図り、子ども達の様子を見ながら段階的に行うことが確認されている。一方、いずみ保育園では、保育所保育指針の改定による保育現場への幼児教育の定義等について保護者説明や意見交換をするため、三者協議会以降も懇談会が実施されている。

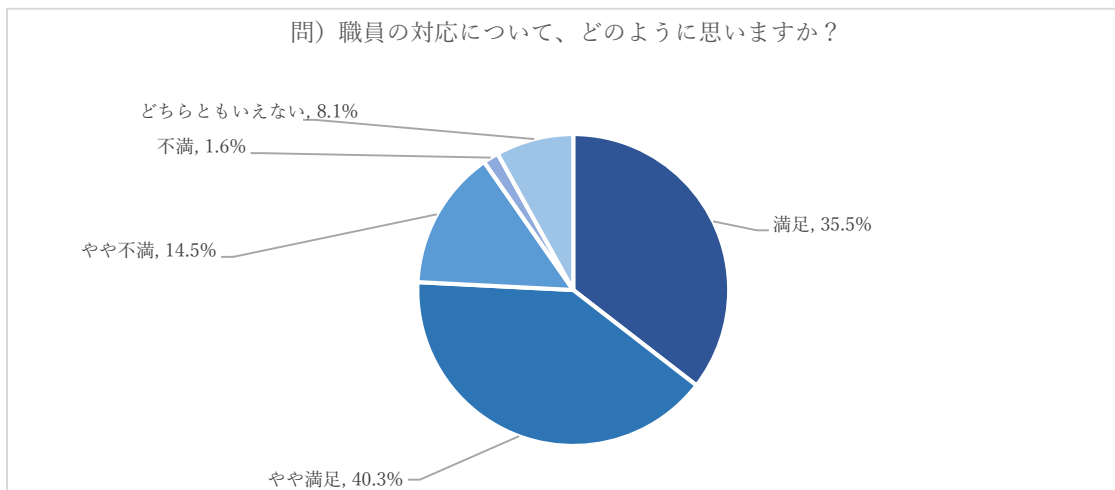
<図-9>日々の保育



<図-10>保育園からの情報提供



<図-11>職員の対応



(3) 民営化移行と職員配置

民営化園は、認可保育園として必要な人員基準は当然満たしている。また、民営化前と民営化後の保育士の数としては、ほぼ変わらない配置を予定していた。

めぐみの森保育園においては、4月の段階では概ね問題なく職員体制を構築できたが、いずみ保育園では予定していた職員3名が新年度を前に辞退したことで、4月の段階で想定していた職員体制を充足できていない。また、両園ともに、新年度に入り保育士が退職してしまい、職員配置の変更を余儀なく行っている。民営化園に限らず新年度の数か月はどこかの保育園においても落ち着きがないものであろう。それは、子どもに限らず保育士も保護者も同様である。非常にタイミングの悪い不測の事態である。予見することの難しい事案であるが、結果として欠員状態であったことに変わりはない。しかし、運営法人の迅速な対応により欠員を埋めている。公立保育園と異なり私立保育園の保育士は若年化の傾向があるが、その成長は長い目で見守ることが肝要である。

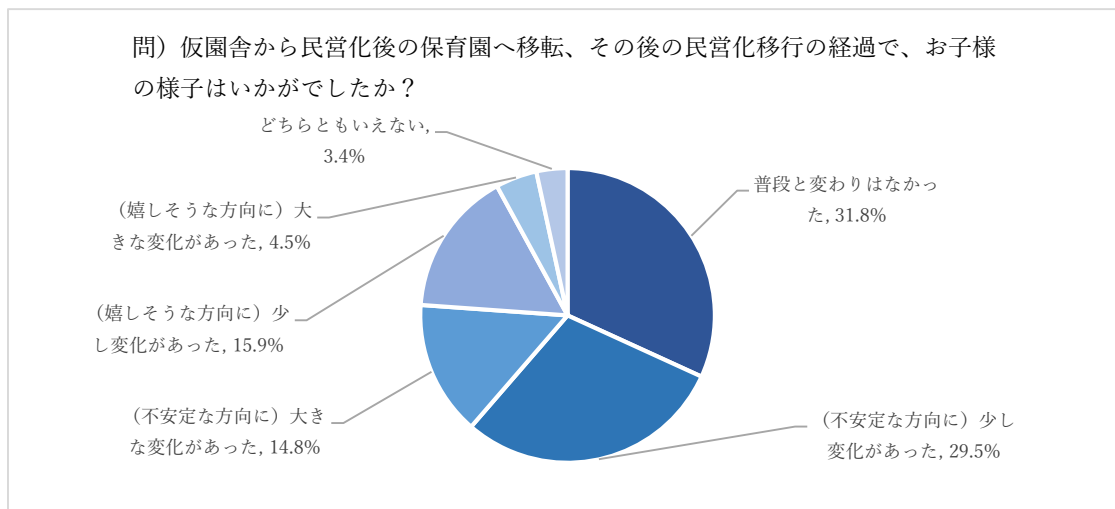
(4) 新園舎への移転と子ども達の様子

仮園舎から新園舎へと再度の移転が行われ、民営化園としてそれぞれの運営法人による保育が始まることとなる。民営化後アンケート結果を見てみると、子ども達の様子は、「普段と変わらない」あるいは「(嬉しそうな方向に)変化があった」の割合がおよそ53%であり、6月頃まででおよそ70%の子ども達が慣れ、9月頃まででおよそ90%の子ども達が慣れていることがうかがえる。したがって、全体として子ども達は早期に環境へ適応している様子が見られる。この点は、仮園舎への移転時の子ども達の様子や慣れるまでの期間としては総じて良好な結果と言えるだろう。

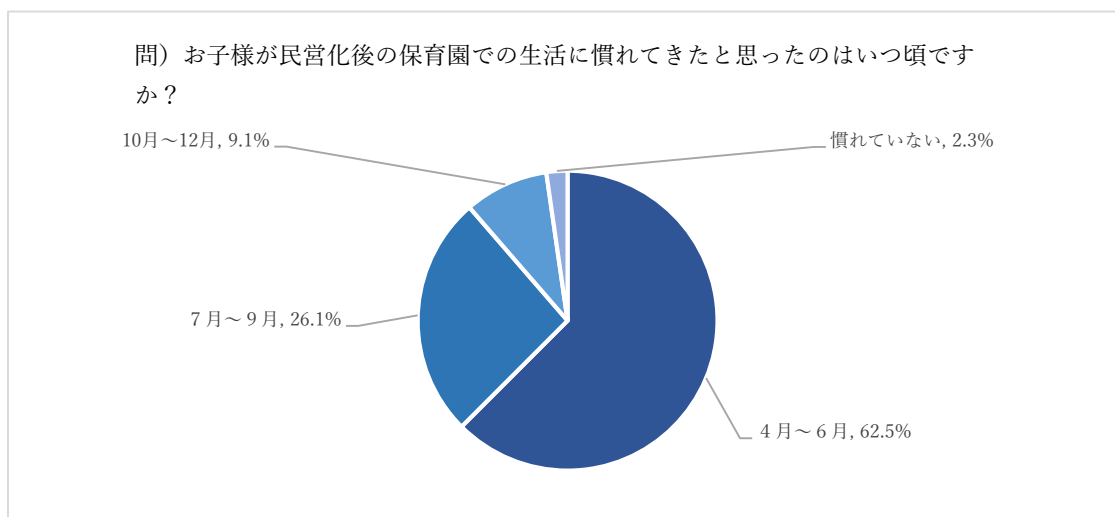
ただし、このようなアンケートで注目すべき点は、「(不安定な方向に)変化があった」あるいは「慣れていない」と回答した子ども達の様子である。この点は、仮園舎への移転の際と同様で、日々の生活の中で子ども達のちょっとした変化というものは読み取れないものである。このアンケートは民営化移行後に実施されたものであるとともに、どのような様子であったのかを捉える追加情報がない。三者協議会議事録では「今までなかったおねしょがあった」(宮前第14回)、「4月は登園渋りがあった」(宮前第14回)などのコメントがある。いずみ保育園では、三者協議会の協議内容が多く子ども達の様子について情報交換するような記載がほとんどない。

引継保育と同様、民営化移行直後の子ども達の様子を市がヒアリングすることも一つであろう。三者協議会では発言できない保護者もいると想定されるため、アンケートや問診票のようなかたちで、子どもの様子を確認するなど、市や運営法人には工夫が求められる。

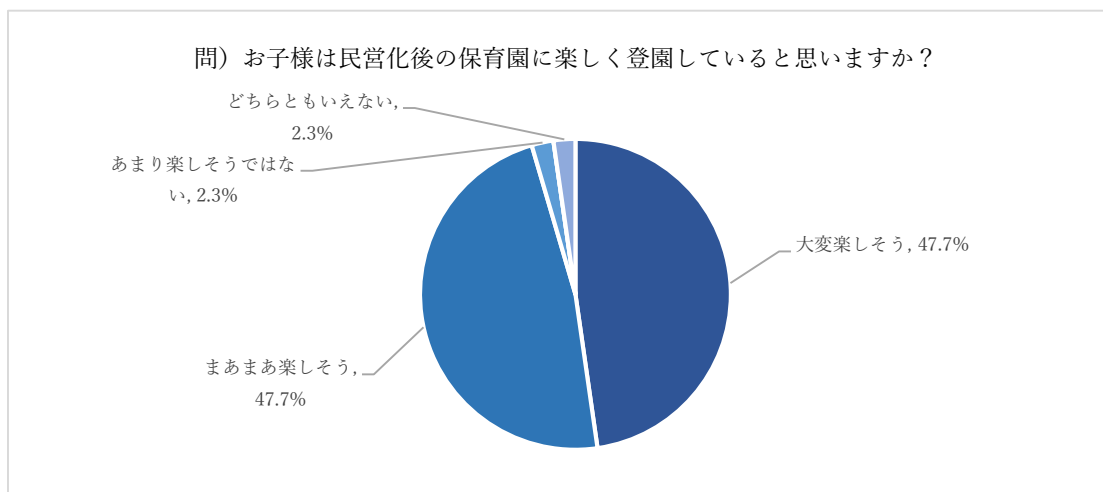
<図-12> 民営化園移行経過での様子



<図-13> 民営化後の保育園での生活



<図-14> 民営化後の登園の様子



(5) 転園について

当初、ガイドラインには転園についての記載はなく、保護者説明会の中で盛り込まれた項目である。全ての保護者が民営化について賛成しているわけではなく、また、民営化におけるデメリットも確かに存在することから、民営化に対する不安を抱える保護者救済策の一つとして転園が認められた。

では、転園の状況はどのようなものであったのだろうか。民営化対象園の在園児を対象とした優先転園については、12人が希望し11人が転園した。内訳としては他の公立保育園への転園が9人、私立園への転園が2人であった。優先転園はガイドラインで定めた市の責務であり、転園を希望した12人のうち10人が仮園舎での引継保育前に転園することができたことは、民営化による子どもや保護者への影響を考慮した対応として評価できる。

第4章 民営化の効果測定

1. 民営化保育園の概要

<表-10>民営化保育園の新旧概要比較

移行年月	平成 28 年 4 月		平成 29 年 4 月		
保育園名	宮前保育園	めぐみの森保育園	和泉保育園	いずみ保育園	
運営主体	狛江市	社会福祉法人雲柱社	狛江市	社会福祉法人春献美会	
定員（全体）	108 人	120 人（12 人増）	103 人	120 人（17 人増）	
0 歳	6 人	9 人（3 人増）	10 人	12 人（2 人増）	
1 歳	11 人	15 人（4 人増）	13 人	15 人（2 人増）	
2 歳	20 人	24 人（4 人増）	16 人	17 人（1 人増）	
3 歳	23 人	24 人（1 人増）	16 人	20 人（4 人増）	
4 歳	24 人	24 人	24 人	28 人（4 人増）	
5 歳	24 人	24 人	24 人	28 人（4 人増）	
開園時間	7:15～19:15	7:15～20:15 （土曜 19:15 まで）	7:15～19:15	7:00～20:00	
延長保育	1 時間	2 時間（1 時間増）	1 時間	2 時間（1 時間増）	
受入年齢	満 6 か月～	生後 57 日目～（充実）	生後 57 日目～	生後 57 日目～	
利用可能保育時間	7:00～7:15	未実施	未実施	未実施	全園児（拡大）
	7:15～8:00	満 1 歳から	全園児（充実）	満 1 歳から	全園児（充実）
	8:00～8:30	満 10 か月から	全園児（充実）	満 10 か月から	全園児（充実）
	8:30～17:00	全園児	全園児	全園児	全園児
	17:00～17:30	満 10 か月から	全園児（充実）	満 10 か月から	全園児（充実）
	17:30～18:00	満 1 歳から	全園児（充実）	満 1 歳から	全園児（充実）
	18:00～18:15	満 1 歳から	全園児（充実）	満 1 歳から	※開園時間前倒しに伴い
18:15～	満 1 歳 3 か月の 翌月 1 日から	満 1 歳の翌月 1 日か ら（充実）	満 1 歳 3 か月の 翌月 1 日から	満 1 歳 3 か月の 翌月 1 日から	
一時保育	未実施	実施（定員 3 人）	未実施	実施（定員 3 人）	

2. 保育需要の高まりへの対応

市では平成 25 年度以降、認可保育園の新設や家庭福祉員の増員などの保育環境整備に努めてきたが、平成 27 年度に 175 人の待機児が発生したことに伴い、狛江市待機児対策推進本部を設置し、待機児解消の早期実現を図るため具体的対策について検討を進めてきた。

和泉保育園については、近隣の 3 歳児までを受け入れている園からの 4 歳転園児が一定

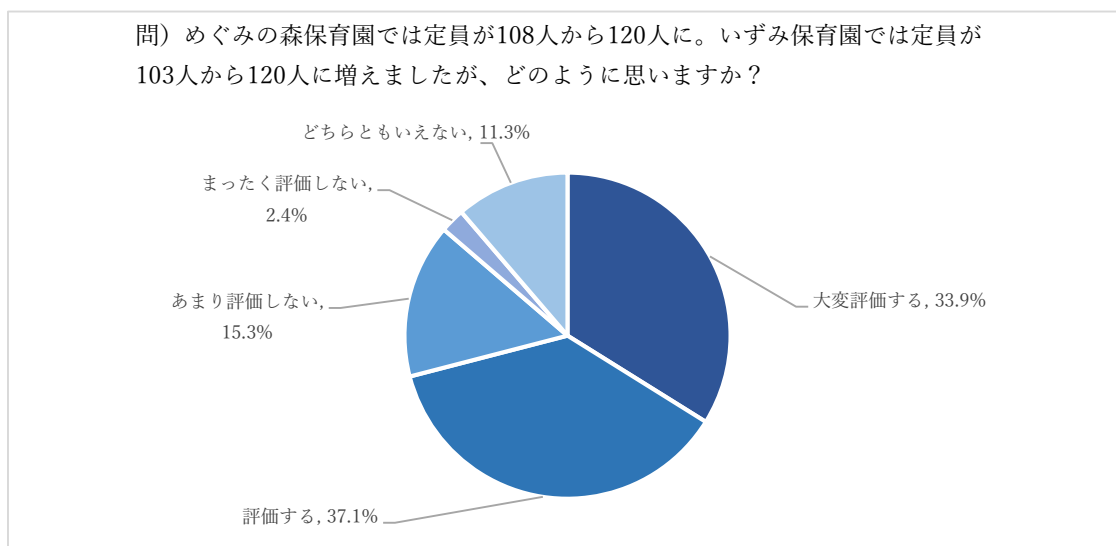
程度見込まれたため、3歳児定員と4歳児定員に段差を設けており、民営化園においても同様の対応としている。

今回の公立保育園民営化の狙いは待機児解消が一義的な目的ではない。しかし、園舎建替えを通じて、副次的に定員増が達成され、待機児解消の一助となっていることは一つの成果と言えよう。

定員は全体で29人増加となり、その内訳は、宮前保育園108人からめぐみの森保育園120人、和泉保育園103人からいずみ保育園120人となっている。

民営化園の保護者の立場からは、定員増による直接的な恩恵を受けるのは、今後兄弟姉妹が入園する予定のある家庭に限られよう。しかしながら、定員増については評価するアンケート結果が得られている。民営化という大きなイベントを経て、我が子も待機児となる可能性があったかもしれないという経験の中で、少しでも待機児解消に貢献できたのではないかという点を評価しているのではないかと思われる。

<図-15>定員の増加



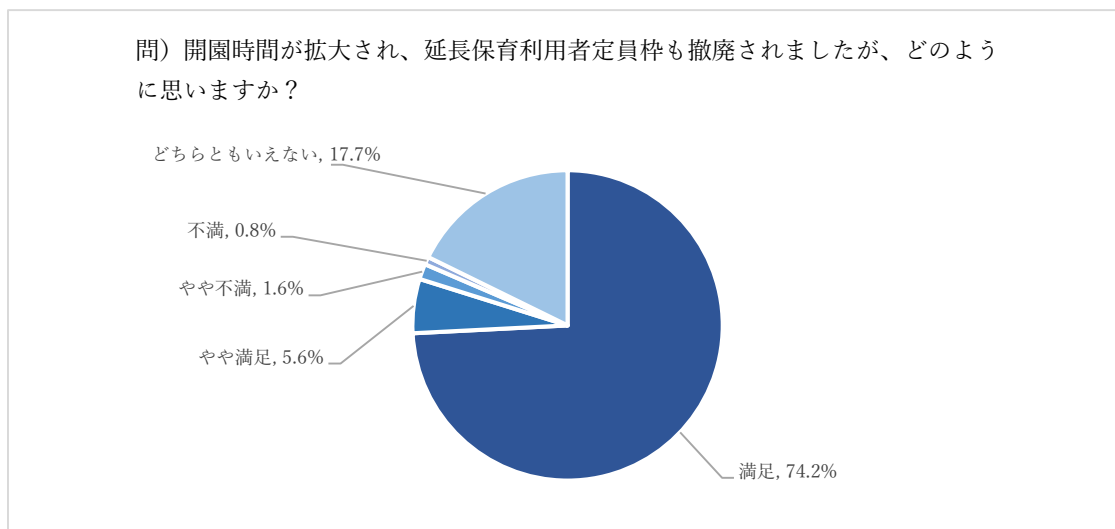
民営化による財源の確保を通じて、新設保育園の開園を財政的に支援できた結果、待機児の減少へとつながったことは一つの成果と言える。

3. 保育サービスの多様化と充実

(1) 開園（保育）時間と受入年齢

開園（保育）時間については、公立保育園では、午前7時15分から午後7時15分までの開園時間12時間である。ちなみに、平成25年度に開設した私立認可保育園2園では、午前7時15分から午後8時15分までの開園時間13時間での運営が行われている。また、平成26年度に開園した1園は開園時間14時間、平成27年度に開園した1園は開園時間

<図-17>開園時間拡大と延長保育利用者定員の撤廃



(2) 職員体制

「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」を最低条件とし、1歳児クラスについては子ども5人に対して保育士1人以上を配置するほか、園長や主任保育士、クラス担任、その他の有資格職員についてはガイドラインや運営法人公募要項、民営化移行計画で定めた職員体制となった。

<表-12>職員体制比較

項目	公立保育園	公募要項	めぐみの森保育園	いずみ保育園	
職員	保育士	<ul style="list-style-type: none"> 市正規職員経験年数 (平成25年4月現在) 30年以上 15% 20年～29年以下 31% 10年～19年以下 31% 9年以下 23% 	<ul style="list-style-type: none"> 園長は専任とし、原則として保育園で15年以上 主任保育士は、保育園で10年以上 バランスの取れた保育経験及び年齢構成による配置 	園長 27年 主任 12年	園長 39年 主任 26年
	看護師	1人 (常勤)	1人 (常勤)	1人 (常勤)	1人 (常勤)
	栄養士	1人 (常勤)	1人 (常勤)	1人 (常勤)	1人 (常勤)
	給食調理	3～4人 (常勤)	求められる水準を遂行するに足る合理的な人数 (常勤は1人以上)	2人 (常勤) 1人 (非常勤)	2人 (常勤) 1人 (非常勤)
	用務	1人 (常勤)	法人の方針による	なし	なし

(3) 新たな保育サービス

延長保育のほか、公立保育園では駄倉保育園でのみ実施されていた一時保育について、民営化園では一時保育室を設けて生後 57 日目からの一時保育を開始した。

<表-13>新たな保育サービス

項目		公立保育園	公募要項	めぐみの森保育園	いずみ保育園
一時保育	対象	実施なし	生後 57 日目から就学前まで ※ただし、歳児ごとによる影響が大きいことから、一時保育室を 2 部屋設ける等、実現可能な提案とする。	生後 57 日目から就学前まで	生後 57 日目から就学前まで
	定員		3 人以上	3 人	3 人
	料金		4 時間：1,500 円 8 時間：3,000 円 8 時間以上：3,300 円 ※別途、法人へ市から補助あり	4 時間：1,500 円 8 時間：3,000 円	4 時間：1,500 円 8 時間：3,000 円 8 時間以上：3,300 円

<表-14>一時保育利用実績（延べ利用人数）

	宮前保育園	めぐみの森保育園	和泉保育園	いずみ保育園
平成 28 年度	なし	646 件	なし	-
平成 29 年度	なし	761 件	なし	196 件

(4) 園舎の改築

施設の老朽化への対応や定員拡大、また、新たに開始する一時保育室など、民営化に伴う保育サービスの拡充も含めて新たな園舎が整備された。めぐみの森保育園については、隣接する児童館との複合施設となった。

<表-15>新園舎の概要

	めぐみの森保育園	いずみ保育園
構造	鉄骨造 2 階建	鉄筋コンクリート造 3 階建
延床面積	1173.76 m ² （保育園部分）	1164.44 m ²
屋外遊戯場（園庭）	509.2 m ²	412.69 m ²

<宮前保育園>



<めぐみの森保育園>



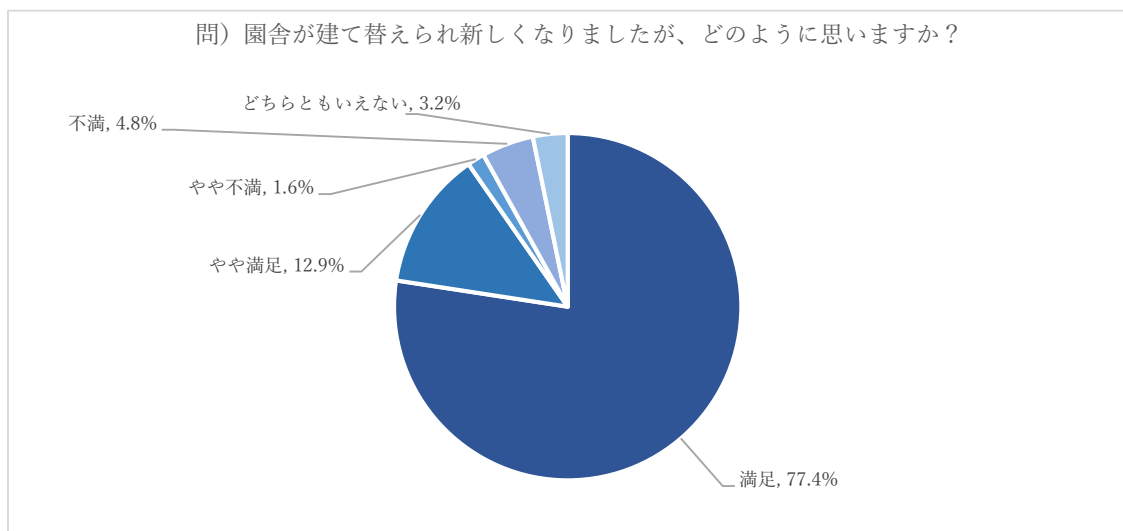
<和泉保育園>



<いずみ保育園>



<図-18>園舎建替え



4. 効率的な行財政運営

(1) 財政負担軽減

指針では、民営化による保育園運営経費を比較するため、保育園運営費に占める市負担額と在籍児童数から児童1人あたりに係る経費を求め、それぞれの比較を行っており、平成23年度について、公立保育園として存続（公設公営）した場合が児童1人あたり年間約124万7,000円、民営化（民設民営）した場合が同じく年間約79万円と見込み、その差額となる年間約45万7,000円を児童1人あたりの民営化効果額と算出していた。当時の公立保育園の平均入園児数103人換算で1園あたりの民営化効果見込額は約4,700万円（民営化園と同様120人換算で約5,480万円）との試算であった。そこで、宮前保育園の民営化を行った平成28年度と和泉保育園の民営化を行った平成29年度の各決算に基づいて同様の試算を行うことで、当初見込まれた効果が認められるか確認する。

児童1人あたり運営費の効果額は平成28年度においては約31万3,000円、平成29年度においては約41万5,000円となっている。民営化園の定員がそれぞれ120人であることから、1園あたりの民営化効果額は宮前保育園の民営化園であるめぐみの森保育園が開園した平成28年度で約3,760万円（=31万3,000円×120人）、和泉保育園の民営化園であるいずみ保育園が開園した平成29年度で4,980万円（=41万5,000円×120人）である。

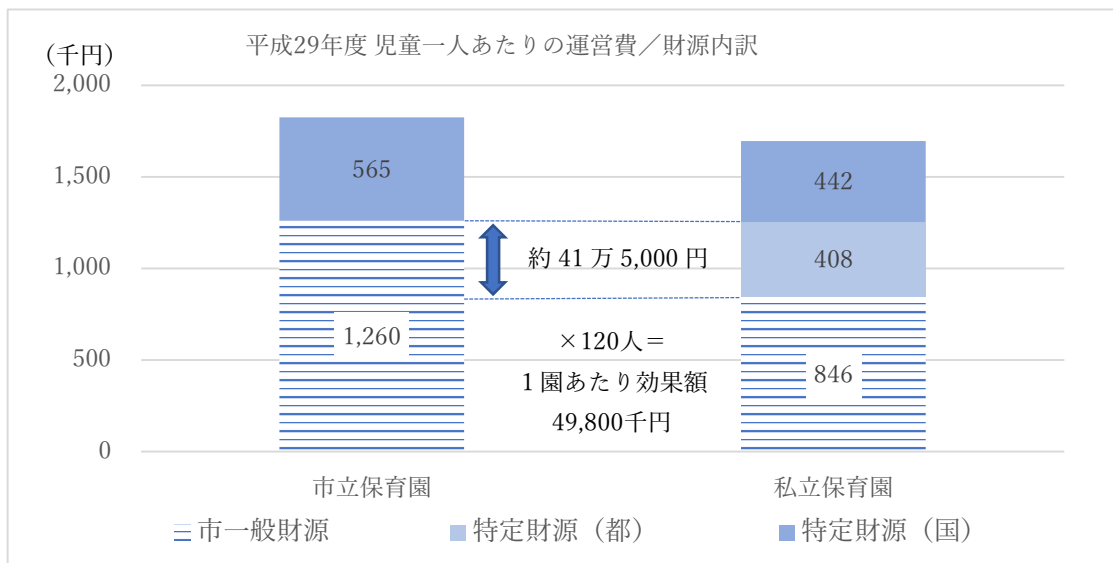
平成29年度には2園が民営化していることから、2園を引続き公立保育園として運営した場合と比較して、9,960万円の財政負担軽減が図られたことになる。

<表-16>民営化による効果額（市一般財源）比較

区分	平成23年度 (指針見込み)	平成28年度 (宮前民営化)	平成29年度 (和泉民営化)
公立保育園(A)	1,247千円	1,135千円	1,260千円
私立保育園(B)	790千円	822千円	846千円
児童1人あたり 効果額(C)=(A)-(B)	457千円	<u>313千円</u>	<u>415千円</u>
移行園児(D)	103人(120人)	120人	120人
1園あたり 効果額(E)=(C)×(D)	約47,000千円/園 (約54,800千円/園)	<u>約37,600千円/園</u>	<u>約49,800千円/園</u> ×2=99,600千円

※平成23年度（指針見込み）欄では、移行園児数を民営化園と同様120人で換算しカッコ内に記載

<図-19>民営化効果額（平成 29 年度決算）



また、市では平成 25 年度以降に保育施設の整備に取り組み、民営化園も含めた私立保育園等の定員増を図った結果、市全体の児童運営費全体で見ると平成 25 年度には約 3 億 300 万円であった市負担額は平成 29 年度には約 9 億 2,200 万円となり、6 億円以上の大幅な増額となった。一方、公立保育園については、同じ時期に民営化により 2 園分の定員が減少となったため、市負担額は平成 25 年度の約 7 億 4,300 万円から平成 29 年度の約 5 億 5,000 万と、約 1 億 9,000 万円の減額となった。

社会情勢の変化に伴う保育需要の高まりや待機児の増加に対応するため、市の保育行政が大きく転換した時期でもあり、公立保育園 2 園の民営化は単にそれだけの財政負担軽減効果だけでなく、市の保育環境全体から見ても大きな財政効果があったと言える。

<表-17>民営化前後における児童運営費等の状況

区分	算出根拠	平成 25 年度		平成 29 年度		
		市負担額	743,571 千円	550,767 千円	在籍数	647 人
私立保育園等 (民営化園を含む)	市負担額	303,203 千円	922,659 千円	在籍数	360 人	1,091 人

続いて、指針では、保育施設整備に係る費用についても試算している。

保育所整備費用の内訳で比較すると、平成 24 年度に実施した市立駒井保育園改築工事の場合では、総支出額約 2 億 7,600 万円のうち、国庫補助金が耐震関係分として約 300 万円、他の不足分は公共施設整備基金から 2 億 5,000 万円を取り崩し市財源からの負担となった。

一方、民営化園の施設整備費で見ると、めぐみの森保育園改築工事は総事業費が約 4

億 2,800 万円、いずみ保育園改築工事は総事業費が約 3 億 8,300 万円であり、両園とも公立保育園として改築した場合は、一部国庫補助金等が活用できたとしても、当該事業費の大半約 7 億円超が市財源からの負担となるものであったが、民設民営による保育園の改築工事としていずれも国庫補助金の対象となったため、総事業費に対する補助基準額とそれに対する国・都・市・法人のそれぞれの負担割合により、めぐみの森保育園では国庫補助金が 1 億 5,713 万円、都補助金が 2,946 万円となり、市補助金額負担額は 1,964 万円となった。また、いずみ保育園では国庫補助金が 1 億 6,063 万円、都補助金が 3,011 万円となり、市補助金額負担額は 2,008 万円となり、いずれも平成 24 年度の公立保育園改築と比較し極めて低い負担となった。

<図-20>施設整備の経費内訳

市立駒井保育園（平成24年度・改築）

（単位：百万円）

← 事業費 276 →	
市財源負担分（90%） 250	国・市 （10%） 26

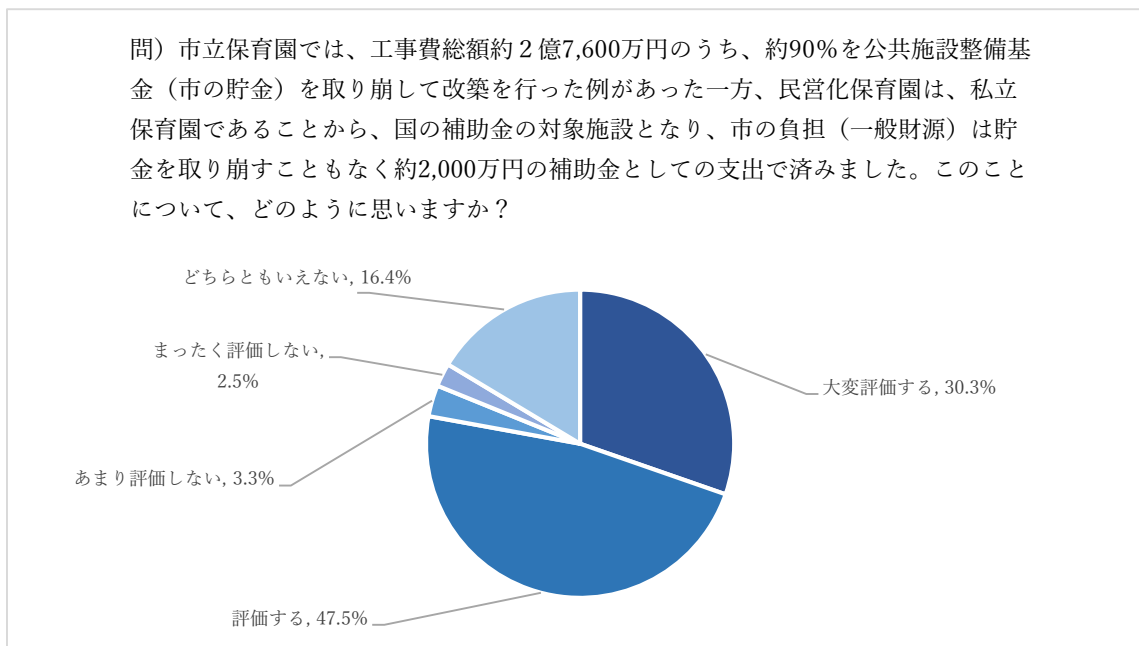
民営化・めぐみの森保育園（平成27年度・改築）

← 事業費 428 →				
← 補助基準額 236 →				
国 （16/24） 157	都 （3/24） 29	市 （2/24） 20	法人 （3/24） 29	補助対象外経費 法人負担
← 歳入 187 →				

民営化・いずみ保育園（平成28年度・改築）

← 事業費 383 →				
← 補助基準額 241 →				
国 （16/24） 161	都 （3/24） 30	市 （2/24） 20	法人 （3/24） 30	補助対象外経費 法人負担
← 歳入 191 →				

<図-21>施設整備に係る費用負担



以上を踏まえると、運営費及び園舎建替えにかかる工事費については、指針策定時の試算に見合った財源削減が行われたと言える。平成28年度では運営費及び工事費の削減額が約2億2,419万円、平成29年度では運営費及び工事費の削減額が約2億9,034万円であった。この金額がどの程度の大きさであるかを見るための指標としては、市の歳入・歳出と比較してみると分かりやすい。

歳入(予算ベース)の半分を占める市税と比較してみると、平成28年度で約118億3,277万円、平成29年度で約121億2,073万円であることから、概算ではあるが、平成28年度で約1.89%、平成29年度で約2.40%に匹敵する。また、平成28年度の前年度予算比増加額で約2億526万円、平成29年度の前年度予算比増加額で約2億8,795万円であった。およそ市税の前年度予算比増加額に匹敵する金額の削減が実現できたことがわかる。

<表-18>狛江市歳入予算(市税)

	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
当初予算額	11,627,516千円	11,832,776千円	12,120,734千円	12,256,008千円
前年度比増加額	28,380千円	205,260千円	287,958千円	134,274千円
人口(4/1現在)	79,244人	80,422人	81,326人	82,048人

一方で、市の歳出(予算ベース)と比較してみると、平成28年度で約266億9,000万円、平成29年度で約265億8,800万円であることから、概算ではあるが、平成28年度で約0.83%、平成29年度で約1.09%の削減として貢献している。

民営化は非常に大変な手続きであったが財政的な側面からは非常に大きな効果を得ていることがわかる。

(2) 財源の活用

指針では「2 民営化を進めるにあたっての基本的な考え方（2）財源の活用」として、「民営化によって創出した財源については、保育・子育てなど子どもに関するサービスへ積極的に活用」することを示し、具体的な使途の一例として、「平成 25 年度から実施した認証保育所等を利用している家庭に対する負担軽減補助金の上限額をさらに引上げることで、保護者の負担感・不公平感の軽減を図ります。また、幼稚園を利用している家庭に対する補助金についても、補助単価の見直しや所得制限の撤廃などを含め拡充を図ります。さらに、民営化後の保育園において、延長保育等のサービスを公募の要件とし、確実に実施することでその財源として活用していきます。この他にも、今後予定される子ども家庭支援センターの移転やそれに伴う岩戸児童センターのスペース活用など、保育・子育て分野サービスの拡充に資することを中心に、財政状況を踏まえながら最大の効用を図ります。」としている。

指針策定から 5 年以上経過している現在において、全てを文字どおりに実行することが必ずしも適当ではない環境もあろうが、検証する糸口として参考になる。民営化以降に実施された財源活用としては、以下のものが挙げられる。

- ・ 認証保育所等入所児童保護者負担軽減補助金
- ・ 保育所等における業務効率化推進事業（ICT システム導入）補助金
- ・ 保育従事職員宿舍借上げ支援事業補助金
- ・ 保育所等における児童の安全対策強化事業（ベビーセンサー導入）補助金
- ・ 新設保育園等に対する施設整備費補助金及び運営費
- ・ 一時保育及び延長保育拡大の実施経費
- ・ 私立幼稚園等園児の保護者に対する補助金

(a) 認証保育所等を利用する家庭への補助金の充実

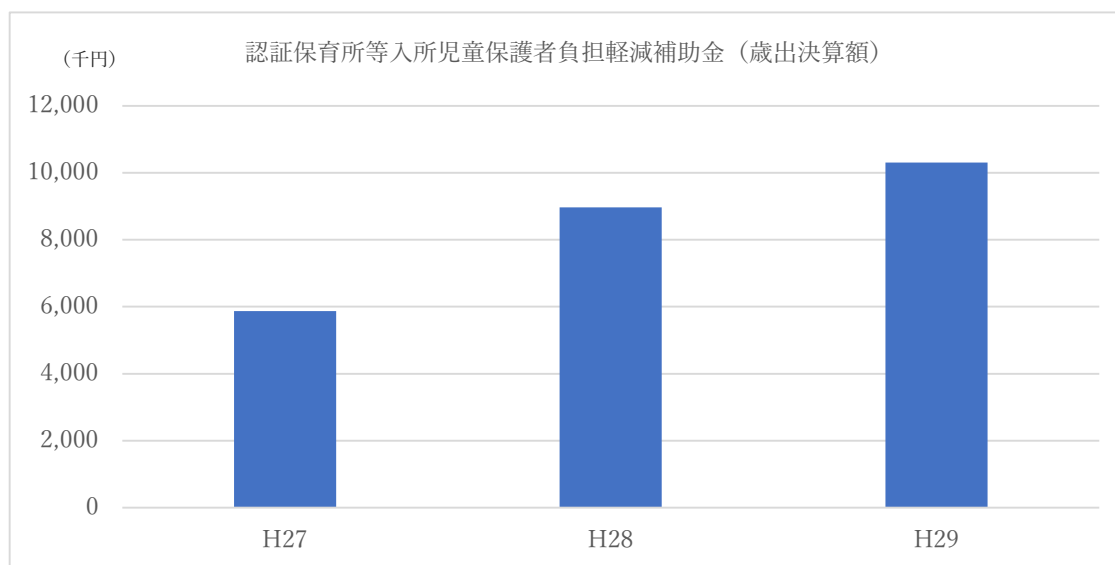
認証保育所等を利用した家庭の負担軽減を目的とした認証保育所等入所児童保護者負担軽減補助金について、民営化と同時期の平成 28 年度からは、認証保育所と家庭福祉員に加えて認可外保育施設も補助対象施設とし、対象児童の年齢も満年齢 2 歳以下から 5 歳以下に拡大した。また、平成 29 年度からは、所得に応じて支給される月額 4,000 円～1 万円の補助金額を 7,000 円～2 万円まで拡大した。

補助金拡大前の平成 27 年度を基準に概算による補助純増額は、平成 28 年度で約 263 万 9,000 円、平成 29 年度で約 459 万 7,000 円の増加となっている。同様の補助事業は多摩地域 26 市全てで実施されており、自治体ごとに所得制限の有無や補助金額にも幅があり、平成 29 年 4 月時点での調査では 3,000 円～5 万 2,000 円までとなっている。

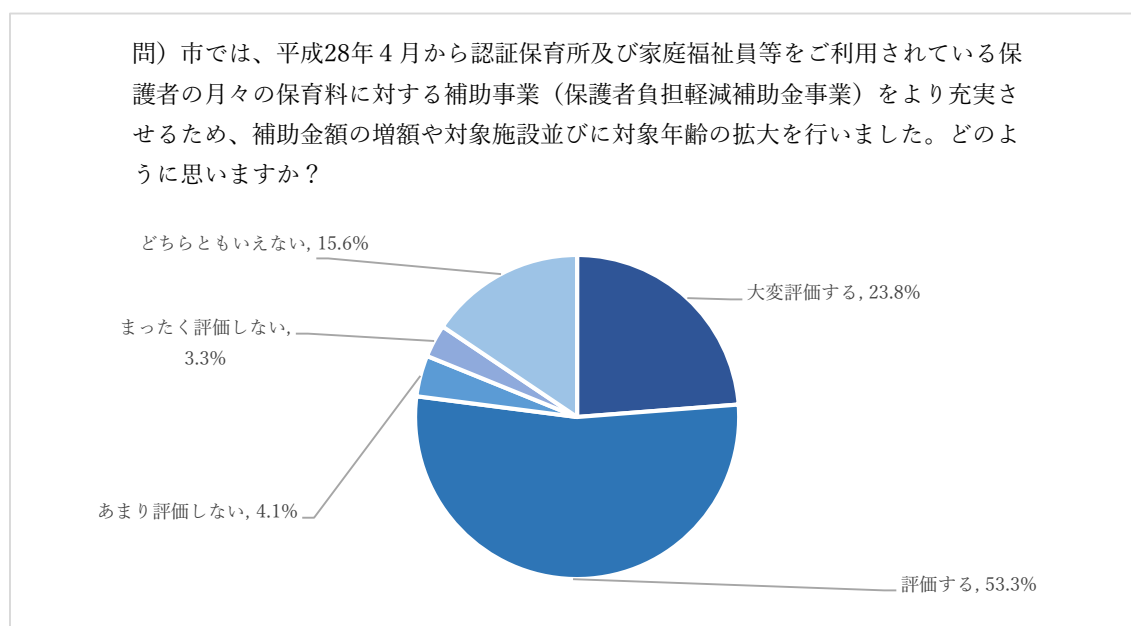
<表-19>認証保育所等入所児童保護者負担軽減補助金

区分	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
延べ申請件数	180 人	194 人	175 人
補助金額	5,872 千円	8,968 千円	10,306 千円
補助純増額（概算）	-	2,639 千円	4,597 千円

<図-22>補助金の推移



<図-23>補助事業の拡大



(b) 多様な保育サービスへの財源活用と新たな補助金等

多様な保育サービスとして、民営化園で開始された一時保育や延長保育のほか、近年の待機児対策や児童の安全対策強化、保育従事職員の処遇改善や業務負担軽減等、保育の質の向上と園運営の円滑化に向けた各種補助メニューが創設されている。

一時保育は、市の委託事業として利用時間区分ごとの実績に基づき委託料が支払われ、また、延長保育は、施設型給付費の市費負担分として月々の運営費が支払われている。保育園業務効率化システムの導入経費や保育従事職員に対する宿舍借上賃借料、乳幼児の午睡時チェックを補完するためのベビーセンサー導入で平成 29 年度に約 677 万 3,000 円の補助金を活用した。

<表-20>民営化園における財源活用（費用負担・補助）内訳（平成 29 年度）

	めぐみの森保育園	いずみ保育園
業務効率化推進事業補助金	1,998 千円	2,000 千円
保育従事職員宿舍借上げ支援事業補助金	739 千円	1,036 千円
児童の安全対策強化事業補助金	-	1,000 千円
一時保育事業（委託料）	1,457 千円	296 千円
延長保育事業（負担金）	2,190 千円	2,190 千円

(c) 新設保育園等に対する施設整備費及び運営費

市は待機児解消に向けた受入枠の拡大として新設保育園等の整備を行っており、民営化により生じた財源が、新設保育園等に対する施設整備補助金や開設後の継続的な運営費として充てられている。

2 園の民営化以降、平成 29 年度には認可保育園 3 園と小規模保育事業 1 所、平成 30 年度には認可保育園 1 園が新たに整備され、また、平成 31 年度にはさらに 2 園の整備が予定されている。

<表-21>平成 29 年度以降の開設園

平成 29 年度開園	アスク岩戸北保育園（認可） グローバルキッズ粕江園（認可） 粕江ちとせ保育園（認可） 粕江すずらん保育園（小規模保育）
平成 30 年度開園	駒井町みんなの家（認可）
平成 31 年度開園（予定）	2 園（認可）

<表-22>新設保育園等に対する施設（本体）整備費及び運営費（市負担分）

年度	内訳	認可保育園	地域型保育事業
平成 28 年度	施設整備費（H29 開設分）	52,692 千円／3 園	1,834 千円／1 園
決算	保育園運営費	—	—
平成 29 年度	施設整備費（H30 開設分）	35,023 千円／1 園	—
決算	保育園運営費（H29 開設分）	193,728 千円／3 園	11,942 千円／1 園
平成 30 年度	施設整備費（H31 開設見込）	102,936 千円／1 園	—
決算見込み	保育園運営費（H29・30 開設分）	222,441 千円／4 園	11,733 千円／1 園

(d) 他の財源の活用

指針に記載された保育・子育て分野サービスの拡充に関する内容で、今後の財政負担が伴うものとして、狛江市子ども家庭支援センターの移転については、平成 32 年度に狛江市教育研究所の跡地に、子育て・教育支援複合施設として整備され、岩戸児童センターについては、平成 30 年度中に施設改修し、児童センターとしてのスペースの拡大・充実が予定されている。

また、私立幼稚園を利用している家庭への補助金については、平成 26 年度から、補助対象となる階層別段階から所得制限を撤廃し、最高階層となる階層第 6 段階（都補助なし）世帯に対しても、市単独補助として月額 2,500 円を補助することとなった。また、平成 28 年度からは同じく階層第 6 段階世帯への補助金額を 600 円上乗せして月額 3,100 円とし、段階ごとに都補助金額に上乗せしていた市補助金額を全段階で月額 3,100 円と拡充した。

以上を踏まえると、指針に具体例として示されていた認証保育所等を利用している家庭への補助金は拡充され、民営化園に対しても、保育士の業務負担軽減や賃金等の処遇の向上、また、子ども達の安全対策への補助が行われている。また、今後も保育需要の増加が見込まれることから、新設保育園に対する施設・運営費補助に財源を充てることが可能となり、待機児を含む保育・子育て分野の充実に活用されていると言える。

また、社会的な問題ともなっている保育士の確保や処遇の改善については、保育園で生活する子どもの健やかな成長につながるものであり、保護者の望むところであると思われる。具体的なメニューとして保育士の住居借上げによる家賃補助やキャリアアップ研修補助などへの財源の活用と充実は、新設保育園が増加する市において保育士を確保する方策の一つであり、保育の質の確保という点で理に適っていることから、国や東京都の補助の動向も見ながら、効率的な財源活用に努めてほしい。また、これらの財源の活用状況について、市は市民に対し積極的かつ継続的にわかりやすい情報発信をすることが望まれる。

(3) 適正な人員配置

民営化を行う背景の一つとして、人員の適正な配置について指針では「全国で 53 ある類似団体平均の民生部門のうち、保育園職員数については 42 人（42.4%）の大幅な超過」と

なっていることが指摘されていた。民営化前後で職員の配置について確認する。

<表-23>公立保育園 保育士の定数

	平成 27 年度／民営化前 (6 園)	平成 29 年度／民営化後 (4 園)
正規職員	81 人	58 人
嘱託職員	28 人	16 人

民営化により公立保育園数が2園減ることで、当面、正規の保育士数は4園分の定数を上回る人数となり、定年退職者不補充により計画的に減少する見込みであったが、普通退職についても不補充とし、また、嘱託職員については、民営化園の正規職員として採用された職員もあり、予定を上回って定員の適正化が図られ、公立保育園の運営費（人件費、維持管理費）は減少している。一方で、退職者不補充により、公立保育園での将来的な人材不足も見込まれる。

第5章 民営化の総括

1. 民営化プロセスと成果の評価

今回、市が実施した公立保育園の民営化の手法は、単に運営法人を変更するだけでなく、公立保育園を含む市内の公共施設の老朽化や耐震化対策を進める中で、新たに園舎を建て替えることや、建替えに伴う仮園舎への移転、仮園舎での引継保育の実施、新園舎完成後の再度の移転という大がかりな民営化プロセスであり、一連のプロセスを滞りなく達成するため、市と保護者、運営法人、現場で働く保育士の協力が必要であった。

まず大切なことは、市主導で一方的なプロセスであってはいけないということである。待機児の問題が世間で話題となる中、我が子が保育園へ通うこととなり安堵した矢先の民営化であったため、保護者の不満や不安は非常に大きいものであった。そのため、市には保護者の不満や不安に寄り添い、これを払拭しつつ、計画どおり着実に進めるという、難しい舵取りが必要だった。

民営化のプロセスの4つの期間のうち、前半部の（指針の策定、運営法人選定）においては、そもそも後期基本計画策定時より民間活力の導入・推進を明らかにしていたにもかかわらず、保護者への説明は指針の公表まで行われず、説明会も新年度始まってすぐのタイミングであった。突然の民営化というのが保護者の第一印象である。民営化の可能性についての事前の情報提供が不足していた点は今回の民営化を進めるにあたっての反省点であろう。

民営化とは何なのか、民営化することで保護者や子ども達の生活は何がどう変わるのかということが不明瞭であったこと、また、どんな法人が今後運営するのか不確実であったことが、保護者の不安を大きくしていたのは明らかである。それに対し、市は民営化を推進するという方針を保護者と共有するよう様々な努力を重ねたものの、保護者説明会が毎回長時間にわたったことからわかるとおり、混乱が避けられなかった。

保護者の不安の大きな原因の一つとなった運営法人の選定についても、宮前保育園で1法人、和泉保育園では2法人のプロポーザルということで、応募数として十分な数が得られなかった。宮前保育園については、保育園と児童館をともに運営することができる法人という大きな制限があったことや児童館の運営法人が応募していたこともあり事実上1法人に限られていた一方で、和泉保育園では、宮前保育園のような制約がなかったにも関わらず、法人の選択肢は極めて少なかった。今後、我が子を預けることとなる保育園の運営法人の選定としては全く不十分である。今回の民営化手続きでは株式会社の募集は見送られたが、保護者の意見を踏まえ、選定委員会で再度議論されたことは評価できる。

また、民営化の後半（引継保育、民営化移行）では、運営法人も決まり、原則として公立保育園を引き継ぐという条件で、仮園舎における引継保育と新園舎での運営法人への移行が行われた。これまで慣れ親しんできた保育環境について具体的な変化が見られる場面である。保護者が優先する思いは、保育園が我が子にとって変わらず安心して過ごせる場所で

あるということ、また、そのための保育が受けられることである。

今回の民営化は、運営者の変更と併せて、2度にわたり園舎を移転するというものであったため、従来と全く同じ保育は難しい。しかし、従来と変わらない保育を求める保護者と、公立保育園を原則引き継ぐ条件の中で運営する運営法人の独自の良さを、市がバランスを取るといったものであった。子ども達が、一日の大半を過ごす保育園生活が、子ども達自身の成長にとって実りあるものであることが第一ではあるが、「原則引継ぎ」という条件に、保護者や運営法人が縛られてはいなかっただろうか。子ども達に心身ともに負担のかかる劇的な変化というものを避けながら、運営法人の魅力を活かした引継保育や運営法人の移行を経て、民営化園が自信を持った保育を実践できるよう、市は支援する必要がある。

続いて、民営化の取組みが、指針で示す「民営化を進めるにあたっての基本的な考え方」における「財源の活用」に沿った保育・子育て分野のサービス拡充に資するものであったかを検証した。運営主体が変わることによる財源の活用として、運営費の市負担分や園舎建替えに係る補助金など市の負担分も大きく削減することができた。民営化を行うと決めた段階で財政負担軽減が見込まれており、当初の目論見どおりの成果が得られている。問題は、削減した市負担分の財源を何に活用したか、そして、そのことについて保護者をはじめとする市民に伝えることができたかという点である。まず、保育需要への適切な対応として、当初想定していた認証保育所等の利用者に対する補助などを行っている。また、民営化後に私立保育園が増えており、運営費の負担増に充てられている。一方で、多様な保育サービスとして、保育士の処遇改善や業務負担軽減のためのシステム導入、児童の安全対策強化に充てられており、今後の継続も検討されている。保護者をはじめとした市民への情報提供については、本報告書をきっかけに積極的かつ継続的な情報提供が行われることが望まれる。

2. 民営化の総括

以上、民営化プロセスと成果について検証を行ったが、ここで、現状の市の保育環境を振り返ることとする。まずは、市の待機児数（新定義）の推移を見てみると、民営化の指針を公表した平成25年度には47人であった待機児数は、平成27年度の175人をピークに、その後は入所申込児童数が増加しているにもかかわらず、平成30年度に75人まで低下してきている。

その背景には、今回の民営化と同時期の平成25年度から平成29年度までに、待機児対策の一環として民営化園以外に13園の新設保育園等が開園され、待機児の受入れ先を増やしてきたからである。新設保育園を開設するには施設整備費や運営費の負担を伴うため、その財源確保が必要である。市が当初予定していた耐震改修のタイミングで、民設民営方式による公立保育園民営化を推し進めたことで、市の財源負担を軽減し、新設保育園の施設整備等の補助へと充当することが可能となった。また、今回の民営化は待機児の解消を直接の目的とはしていないが、園舎の建替えに伴い、定員を2園で29人（特に待機児数の多い0歳

児・1歳児で11人)増加し、待機児の解消にも貢献している。その後も入所申込児童数は増加しており、時機を捉えた民営化であったことは間違いない。

しかし、実際に我が子が移行園児となれば、民営化の必要性は理解しつつも「子どものことをよく知っている先生がいなくなる」、「6年間一貫した保育が受けられなくなる」など、子どもが被る不利益について問題視する保護者もいた。そもそも、後期基本計画や定員適正化計画で、民間活力の導入・推進が示され、2園の民営化を公表している段階で、保育園を通じて保護者への事前の情報提供が必要であった。また、入園案内にはその可能性があることを強調する必要があった。

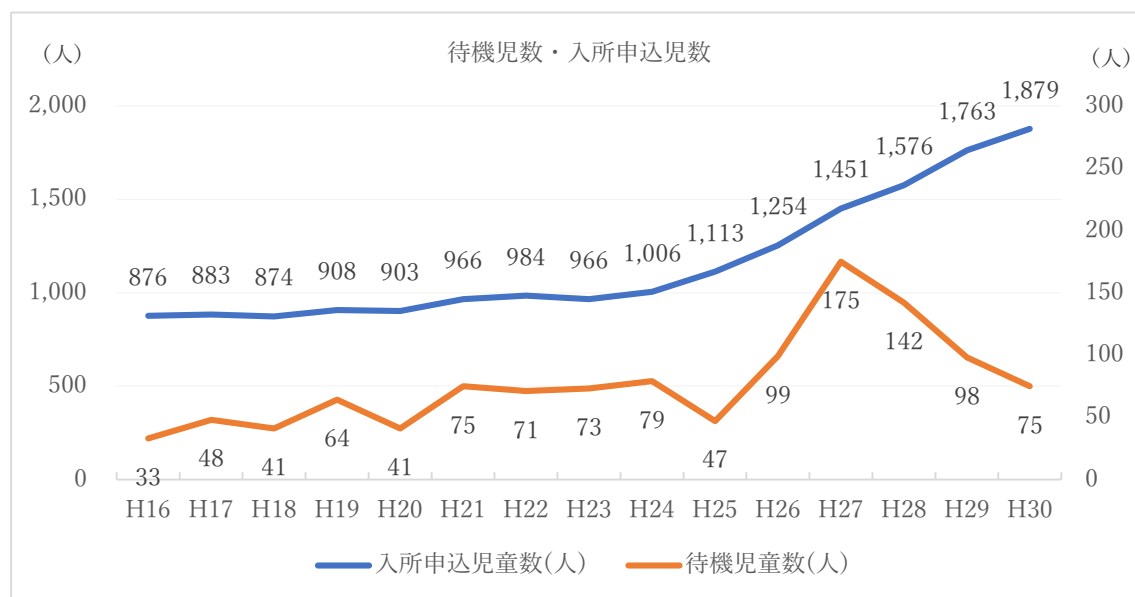
結局のところ、子ども達を保育園に預けなければならない保護者は立場が弱い。民営化は受け入れなければならない事実となり、引継保育や運営法人に対する不満や不安は尽きない。保護者にとっては、お迎え時の子どもの安定した様子や保育士達の心の余裕、また、一日の出来事についてのちょっとしたコミュニケーションが安心のバロメーターとなる。しかし、民営化直後の保育士は、担任保育士の急な退職によるスタッフ不足や子どもの怪我のため、なかなか余裕の持てない状況であったり、保護者対応に不慣れだったりして、コミュニケーションがとりにくい様子もあった。

民営化移行後、当初は「民営化前(公立)の方が保育の質が高かった」、「公立の方がベテランの先生が多くて安心だった」という意見が保護者から聞かれたが、民営化が一段落し新しい保育園に慣れるにつれて、そのような声は少なくなってきている。

民営化後1年の経過とともに、三者協議会も解散しているが、これに関しては、民営化園に限らず、他の園と同様、今後も市が継続的に懸け橋となる必要がある。

保育の質というものは、単に設備を新しく変え、引継ぎを行ない、法の定めるルールを遵守して保育しているから担保されるものではなく、保育士と保護者とが協力して子どもの健やかな成長を支えることで担保されるのではないだろうか。

<図-24>待機児数・入所申込数の推移



3. 今後の市の保育行政のあり方について

今回の検証は、指針で示されているように、残る公立保育園4園の民営化のあり方について考える契機となり、本報告書は、そのための基礎資料となるものである。既に述べたとおり、市を取り巻く保育環境は大きく変化してきている。待機児は解消に向かって前進しているが、今後も引続き公立保育園の民営化を行うか否かは慎重に検討することになる。保育需要の伸びが著しく、それが継続的に見込まれるのであれば、市は新たな保育園の整備を続け、結果として財政負担増につながると考えられることから、残る4園の中から更なる民営化を推進することも現実味を帯びてくる。保育需要を単純な数の問題と考えるならば、市の財政という点で経済的で合理的な方法は、全ての保育園が私立保育園であることである。しかしながら、保育需要が低下し、既存園の定員割れなどが生じる状況となった場合には、撤退スピードが相対的に早いと考えられる民間保育園と比較して、公立保育園が残されていることには大きな意義を持つ。今後そのような事態も想定していかなければならないであろう。

市内では、幸いにも公立保育園と私立保育園の交流が活発であり、相互の情報交換や保育展など長年の活動を通じて、市全体の保育の質の維持・向上につながっているという大きな強みがある。

今後、公立保育園は、市全域の子ども達や子育て世代のため、保育・子育て支援のセンターとしての役割を強化する必要がある。幼児教育の重要性が見直されている現在、保育評価の一つとして子どもの育ちを可視化して示すことが求められている。また、家庭状況や親子の関係性、発育や発達に係る課題を抱え、特別な配慮を要する子ども達の保育も課題となっている。公立保育園は、これらの課題の解決に向け、保育実践の成果を私立保育園、幼稚園に対して発信していかなければならない。更に、将来的な見通しとして、まだ市内で数少ない認定こども園への移行、そして認定こども園のモデル的存在としての役割も付加されていくかもしれない。

市で公立保育園の民営化が検討されはじめてから、その手続きが具体的に進められ、引継保育や三者協議会を経て、民営化への移行が完了した時期を振り返ると、社会でも大きく取り上げられた、いわゆる「保活問題」や子ども・子育て支援新制度の開始とその後の待機児の増加の時期とリンクしている。また、少子化が進む社会の中で、近い将来には幼児教育の無償化も検討されるなど、保育・子育てに関する社会状況は今後も大きく変化することが見込まれている。

市が初めて取り組んだ公立保育園の民営化では、市はもとより子どもとその保護者、運営法人、保育士などが様々な課題や困難を乗り越え、より良い結果を得るためにそれぞれの立場から関わることで実現できたものである。

6回にわたる本検証委員会では、保護者の意見を尊重し、かつ、公平な検証を行うことを重視してきた。その理由は、今回の公立保育園民営化においては、多くの保護者が、当

事者として不安を抱え、経緯を見守ってきたからに他ならない。報告書においても、その趣旨を反映させることができたと考えている。例を挙げれば、経費に関する報告について多くのページを割いた。民営化で削減された市の財源が有効に活用されたのか、できる限り示したいと考えたからである。本検証委員会は閉会となったが、民営化の検証はこれで終わりではない。今回の検証委員会では、民営化された2園の保育の現状を評価・検証するための資料が若干不足していたことが反省点であった。引続き、保育園職員による検証、民営化後アンケート等による園評価、加えて第三者評価の結果を保育の質向上につなげていくことが大切であり、また、それを支えていくことが市の責務となろう。

今後も、市の保育の質が向上し、子育てのしやすい環境を守り続けられるよう、願ってやまない。

狛江市立保育園民営化検証委員会の設置及び運営に関する規則

平成 30 年 4 月 20 日

規則第 25 号

(目的)

第 1 条 この規則は、狛江市立保育園の民営化に関する手順及び手続並びに民営化に伴う保育の質及び水準の確保並びに効率的な行財政運営の両立について、専門家及び保護者の視点により検証するため、狛江市立保育園民営化検証委員会（以下「委員会」という。）を設置し、その運営について必要な事項を定めることを目的とする。

(所掌事務)

第 2 条 委員会は、狛江市立保育園民営化の検証に必要な事項について審議し、市長に報告する。

(組織)

第 3 条 委員会は、委員 5 人以内で構成し、委員は次に掲げる者のうちから市長が委嘱又は任命する。

- (1) 識見を有する者 2 人以内
- (2) 民営化保育園関係保護者代表者 2 人以内
- (3) 市職員 1 人

(任期)

第 4 条 委員の任期は、委嘱又は任命の日から第 2 条に規定する所掌事務が終了した日までとする。

(委員長及び副委員長)

第 5 条 委員会に委員長及び副委員長を 1 人置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。
- 3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会は、委員長が招集し、会議の議長となる。

- 2 委員会は、委員の過半数の出席がなければ、会議を開くことができない。
- 3 委員会の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。
- 4 委員会は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求め、その説明又は意見を聴くことができる。

(庶務)

第 7 条 委員会の庶務は、児童青少年部児童青少年課において処理する。

(委任)

第 8 条 この規則に定めるもののほか委員会の運営に関し必要な事項は、委員会の協議により別に定める。

付 則

- 1 この規則は、公布の日から施行する。
- 2 この規則は、平成 31 年 3 月 31 日限り、その効力を失う。

■委員会開催状況

開催	日時	主な議題等
第1回	4月25日(水)	○自己紹介(委員、事務局) ○委員長及び副委員長の選任 ○基礎資料の説明と検証の考え方 ○民営化の経緯について ○スケジュール調整
第2回	5月30日(水)	○前回会議録確認 ○検証について(意見交換)
第3回	6月27日(水)	○前回会議録確認 ○検証について(意見交換)
第4回	7月25日(水)	○前回会議録確認 ○検証について(意見交換) ○委員会報告書について(構成、組み立て)
第5回	8月29日(水)	○前回会議録確認 ○委員会報告書(案)について
第6回	9月28日(金)	○前回会議録確認 ○委員会報告書(決定)について

■委員名簿

区分	氏名	選出区分
委員長	井口 眞美	識見者 (学識)
副委員長	西岡 邦子	識見者 (施設)
委員	阿部 洋平	民営化園保護者 (めぐみの森)
委員	蒲 直裕	民営化園保護者 (いずみ)
委員	石森 準一	市職員

登録番号H30-47

狛江市立保育園の民営化に関する検証報告書

平成30年11月発行

発行 狛江市
編集 狛江市児童青少年部児童青少年課
狛江市和泉本町一丁目1番5号
電話 03(3430)1111
印刷 庁内印刷
頒布価格 110円