

中間報告(案)

平成23年8月

名古屋市保育施策検討会議

目次

第1章 中間報告の趣旨

1	中間報告の位置づけ	1
2	現状と課題	1
3	中間報告での検討事項	3

第2章 具体的な検討事項に対する提言

1	認可保育所等における多様な事業主体の参入について（営利法人の認可とルール設定）	4
2	整備・運営基準の緩和に向けた本市のルール作りについて（園庭基準の緩和）	7
3	幼稚園と保育所の連携について	8

	（参考）中間報告までの検討経過	9
--	-----------------	---

■名古屋市保育施策検討会議 委員名簿

（敬称略・順不同）

氏名	所属団体等
加藤 義人	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 研究開発第1部長
◎金井 篤子	名古屋大学大学院教育発達科学研究科 教授
近藤 正春	桜花学園大学教授 保育学部長
成田 朋子	名古屋柳城短期大学保育科 教授
間宮 静香	愛知県弁護士会弁護士
藤岡 省吾	社団法人 名古屋民間保育園連盟 会長（～H23. 3.31）
伊東 世光	社団法人 名古屋民間保育園連盟 会長（H23. 4.1～）
國府谷 俊盛	社団法人 名古屋市私立幼稚園協会 会長
石原 理恵子	市民委員
大西 和美	市民委員

注 ◎印が会長です。

第1章 中間報告の趣旨

1 中間報告の位置づけ

名古屋市の待機児童数は、平成15年度から平成19年度にかけて減少傾向にありましたが、平成20年度から増加傾向に転じ、平成23年4月1日現在で1,275人となりました。これは、全国最多となる状況であることから、早急な対応が求められています。

こうした状況を受けて、名古屋市では「待機児童ゼロ計画」を平成22年度末に作成し、「子ども・子育て新システム」へ移行する平成25年度当初までに、3歳未満児に対する保育サービス量2,400人分を確保し、可能な限り待機児童を解消することとしています。

この中間報告では、待機児童解消に向けてスピード感ある対策を行う観点から、認可等における最低限必要な条件について検討を行い、市において平成24年度予算に反映することを念頭に提言を行うものです。

2 現状と課題

現 状

(1) 待機児童数の増加

名古屋市では待機児童数が平成19年度までは減少傾向にあったものの、平成20年度から4年連続で増加し、平成22年度から23年度にかけては、約2倍と急増しています。

これは、リーマンショック以降の不況の影響などにより就労を希望する保護者が増加したものと考えられます。

(2) 長期的な少子化傾向

名古屋市の就学前児童数は、平成16年4月に120,573人だったものが、平成23年4月では118,365人と徐々に減少していることから、長期的な視点では少子化傾向にあります。

(3) 名古屋市の対応

名古屋市では平成 19 年度まで待機児童数が減少傾向にあったことから、年間 1～3 か所の保育所を社会福祉法人を中心に整備してきました。

しかし、平成 22 年度から待機児童数が急速に増加してきたことから市においては、「待機児童ゼロ計画」に潜在的ニーズも視野に入れた目標数を定め、「先取り」の発想で、スピード感を持って従来にない規模で整備を進めているところです。

課題(1) 考慮すべき点

スピード感を持って保育所整備を進めるとしても、従来のように新たに保育所を建設する場合、都市部においては新たな土地の確保が困難であり、計画から開設までに 2～3 年の時間と多額の初期投資費用を要しています。

現在は待機児童の増加への対応が必要ですが、長期的には少子化傾向が続くと予想されることから、将来的に保育サービスの必要性が低下し供給過多となった場合に、市全体の効率的な保育所運営が困難となることも視野に入れる必要があります。

(2) 多様な事業主体と整備手法の必要性

加藤・石原

こうした点を踏まえ、今必要とする人にスピード感を持って対応しなければならないこと、保護者の価値観や就業形態が多様化していること等から、「従来型整備」に加え、賃貸型整備や小規模保育事業の活用などが求められており、保育ニーズに柔軟かつ機動的な対応ができる多様な事業主体の参入や多様な整備手法が必要となっています。

(3) 社会的資源の有効活用

近藤

伊東

保育所入所枠の拡大にあたっては、名古屋市内において蓄積してきた保育・教育をはじめとする社会的資源を有効に活用することに最大限留意する必要があります。

(4) 保育の量的拡充と質的向上

近藤・成田

市民の保育ニーズの量的な拡充に対して対応する際にも、保育の質の向上を求め社会的要請を踏まえ、保育の質の向上についても十分に留意しつつ、スピード感と責任感をもって対応する必要があります。

3 中間報告での検討事項

名古屋市保育施策検討会議では、「2 現状と課題」で掲げた事項を踏まえ、平成23年1月から平成23年8月にかけて計6回の会議を開催し、次の事項について検討を行いました。

- (1) 認可保育所等における多様な事業主体の参入について（営利法人の認可とルール設定）
- (2) 整備・運営基準の緩和に向けた本市のルール作りについて（園庭基準の緩和）
- (3) 幼稚園と保育所の連携について

このほか、給食の業務委託・外部搬入については、すでに国において一定の基準が示されており、名古屋市でもこれに準拠していることから、また、認可外保育所への補助についても、国の「先取りプロジェクト」に基づき運営費の一部補助が実施されることから、検討は行いましたが、中間報告から除くこととしました。

第2章 具体的な検討事項に対する提言

1 認可保育所等における多様な事業主体の参入について（営利法人の認可とルール設定）

背景

- 保育所の設置は、昭和38年度から原則として社会福祉法人に限って認められてきましたが、平成12年3月に国の通知において法人種別による制限が撤廃され、各自治体の判断で営利法人も保育所を設置できるようになりました。平成21年1月からは賃貸物件を利用した保育所への改修経費等についても法人種別にかかわらず国の補助が開始されています。
- 名古屋市においては平成13年10月に社会福祉法人以外の非営利法人にまで認可の対象を広げましたが、平成15年度から19年度まで待機児童数の減少が続き、保育所整備件数が年間1～3件ということもあって、営利法人は対象としてきませんでした。一方、指定都市をはじめとして他都市においては、待機児童数の多い自治体を中心（19指定都市中12都市）に営利法人が設置する保育所の認可が広がり、営利法人の参入にかかる条件整備やモニタリングの手法について実績が積み重ねられてきました。
- 平成20年度からは待機児童数が増加傾向に転じ、潜在ニーズも含めた対策を行う観点から、保育所入所枠をスピード感を持って確保していく対応が求められるようになりました。
- 平成23年6月に実施した「意見をお聴きする会」では、保護者から「相当の数の待機児童がいると聞いたので入れるどうか不安」、「妊娠が分かった時から保育園に入れるかが不安で仕方がなかった」という声があり、一方、保育所に入所できた保護者からは「運よく預けることができた」という発言があるなど、保育所の入所に対して不安が高い状況がわかりました。
- 同じく「意見をお聴きする会」では、保育関係者や保護者の中から、営利法人は人件費を抑えるために保育の質が低下するおそれがある、といった営利法人の参入を懸念する意見がありました。また、他都市において認可保育所の運営実績のある営利法人からは、参入意欲と併せて、法人種別で判断するのではなく保育の内容で判断すべきとの意見が示されています。

提言

- ⑨ (1) 名古屋市の保育施策において、これまで社会福祉法人を中心とする非営利法

伊東

人(以下「社会福祉法人等」といいます。)が重要な役割を果たしてきたことや、待機児童の解消に向けて既存の社会福祉法人等の複数施設化などの努力も併せて行うという観点から、賃貸型保育所などの新たな手法による保育所整備に対しては、まずは、社会福祉法人等を中心に進めることが望ましいと考えます。

(2) スピード感を持った待機児童の解消が求められている現状から、社会福祉法人等による整備で十分な対応ができない場合も想定し、営利法人の参入を視野に入れ、認可するために必要な一定の条件をあらかじめ検討しておく必要があります。

加藤

加藤

(3) 営利法人が設置する保育所に対する不安を解消し、安心して子どもを預けることができるよう、認可時における厳格な審査のみならず、認可後の定期的なモニタリングやフォローを行うため、市においては、以下の事項を踏まえて認可等の条件を検討することが望ましいと考えます。

なお、名古屋市は、他都市と比べて後から営利法人の参入の条件について検討することから、他都市の実績を踏まえ、不安が払しょくされるような厳格なルールを検討することが望まれます。

近藤

【認可時の審査】

①事業経営の安定性・継続性の確保

《具体例》

- ・財務諸表（貸借対照表等）の提出、公認会計士等の審査を求める。
- ・法人が3年連続して損失を計上している場合には認可しない。

②保育の質の確保

加藤

成田・間宮

人件費割合

《具体例》

- ・運営計画の提出を求め、保育所の運営方針、過去の保育実績、人材確保の方法等を確認する。
- ・事業者に対しては保育の専門職がヒアリングを行う。

③保育所の経営方針の確認

加藤

成田

《具体例》

- ・収支計画の提出を求め、保育所の収支構造や経理の方針等について確認、審査を行う。

【認可後のモニタリング・フォロー】

①法人・団体の経営リスクに対する対応

近藤

《具体例》

加藤

- ・年に1度の行政監査に加え、市による外部監査（公認会計士等による監査）を実施し、財務諸表の提出を行わせる。
- ・保育所の事業収支報告を求め、当初提出された収支計画と照合する。

加藤

②事業撤退におけるルール

《具体例》

- ・撤退する場合には、引継ぎ法人を探し、確実な引継ぎを行うことを義務付ける。

③配当のあり方本部会計への繰入れについて

《具体例》

- ・保育所の経理区分について、社会福祉法人の会計基準に準拠した収支報告書を提出させる。
- ・本部会計への繰入れが認められた場合には、その用途を報告させ、保育所の運営に関する経費に使われているかどうかをチェックする。
- ・各保育所の経理区分から配当に回された場合には、民改費加算相当分の補助を行わないものとする。

④福祉サービス第三者評価の受審等

《具体例》

- ・「保育の質」を確保、向上する観点から、営利法人が設置する保育所について福祉サービス第三者評価の定期的な受審を義務付ける。
- ・年1回の行政監査においては、保育の専門職による保育の質に関する確認を重点的に行う。

石原

成田

⑤市によるフォロー

《具体例》

- ・認可時において参入する営利法人は、①～④の事項を承諾する。
- ・運営計画や収支計画との照合確認において問題があるときは、運営や経営に関して積極的に指導を行う。

近藤

間宮

加藤

【検証・見直し】

- ①営利法人の参入にかかる取扱いについては、国の保育制度の見直し等の動向に的確に対応するため、一定の期間経過後に検証と見直しを行う。

近藤

2 整備・運営基準の緩和に向けた本市のルール作りについて（園庭基準の緩和）

背景

- 国においては屋外の遊戯場（園庭）について、一定の要件を課して代替地の利用を認めていますが、本市においては、これまで認めていませんでした。
- 整備相談においては、主に都心部で園庭用地の確保が困難な一方、公園等の活用が検討できるといった相談があり、また駅ビル等での賃貸型保育所の整備も期待されますが、園庭の確保が困難な面があります。

提言

- (1) 都市計画の用途地域において土地の高度利用を求められる商業地域や近隣商業地域及び駅施設の区域など、園庭の確保が困難と思われる地域については、園庭遊びが乳幼児の育ちにとって重要であることを踏まえ、少なくとも1クラスが一緒に遊べる程度までは必ず確保することとしたうえで、公園、広場、寺社境内等による代替を認めてよいものと考えます。

成田・伊東・石原

- (2) 商業地域で容積率が500%以上の地域であって、ビル等の中に保育所を作る場合など限定された場合に限り、専用の園庭を設けないこともやむを得ないと考えます。

加藤

近藤

- (3) 園庭代替地とは別に、子どもの育ちや教育の観点から、保育所敷地内に水遊び（プール遊びを含む）、砂遊び等ができる場所を確保する必要があります。
- (4) 園庭代替地は、長期間にわたり安定的、継続的に利用できることを前提にすべきです。この代替地については、土地所有者と覚書を交わすなど利用の確実性を高めるとともに、近隣住民の理解を得ておく必要があります。

伊東

- (5) 保育所から園庭代替地までの距離は、保育所から半径150～300メートル（幼児同伴で徒歩5～10分程度）までとし、緊急時には大人が5分以内に到達できることを目安とすることが望ましいと考えます。

加藤・成田・伊東・石原・大西

- (6) 園庭代替地は安全性と質を確保したものとし、安全確保のため、代替地までの距離や車道との位置関係を考慮し、一定の人員を配置することも含めた計画を事前に市に提出させることが必要です。

大西

3 幼稚園と保育所の連携について

背景

- 0～2 歳児中心の待機児童対策を進めた場合、3 歳以上児の受け皿が課題となります。また、利用者ヒアリングのアンケートにおいても、幼稚園での通常の教育時間後や夏休み等における預かりを期待する声が出されています。
- 名古屋市の私立幼稚園は、地域や保護者の事情を踏まえ、先駆的に「預かり保育」を実施し、教育活動を充実させてきました。また市立幼稚園においても、一部ではありますが「預かり保育」を実施しています。

提言

國府谷

(1) これまで幼稚園において教育活動の一環として「預かり保育」が行われてきた実績を踏まえ、待機児童対策の観点も含め、各幼稚園の幼稚園教育の範囲内において「預かり保育」の拡充を市が働きかけることが必要です。

近藤・成田・國府谷

(2) 私立幼稚園については、従来の「預かり保育」から拡充を行えるような財政的な支援等を図るとともに、待機児童が多い地域を中心に、幼稚園の意向を尊重しつつ、協力いただける幼稚園に積極的に働きかける必要があります。

(3) 市立幼稚園については、「預かり保育」の実施園を増やすことなど、今後、市の保育・教育の所管部局が十分な連携を図りながら検討を行うことが望まれます。

近藤・國府谷

(参考) 中間報告までの検討経過

開催回	開催日	議題
第1回	平成23年1月24日	<ol style="list-style-type: none"> 1 会議の設置について 2 名古屋市の保育施策の現状と課題 <ol style="list-style-type: none"> (1) 名古屋市の保育・教育資源と現状について (2) 名古屋市の保育所待機児童について (3) 保育所設置認可について 3 その他
第2回	平成23年3月11日	<ol style="list-style-type: none"> 1 各都市における保育所の状況 <ol style="list-style-type: none"> (1) 保育所の認可について (2) 屋外遊技場の施設基準について 報告 『国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト』について
第3回	平成23年6月4日	保育及び子育て支援関係事業者ヒアリング 就学前児童の保護者から「意見をお聴きする会」
第4回	平成23年7月14日	<ol style="list-style-type: none"> 1 中間報告取りまとめに向けた論点の整理
第5回	平成23年8月8日	<ol style="list-style-type: none"> 1 中間報告についての検討
第6回	平成23年8月31日	<ol style="list-style-type: none"> 1 中間報告について

