

文教児童委員会資料
平成29年1月26日
子ども家庭部保育サービス課
子ども家庭部子育て支援施設課

板橋区公立保育所のあり方について (案)

平成29年1月

子ども家庭部

保育サービス課、子育て支援施設課

目 次

1. 公立保育所のあり方検討について	1
2. 保育所における現状と課題	
(1) 設置状況等	
(2) 保育需要の動向と見通し	
(3) 保育を取り巻く課題	2
3. 保育所の機能と地域における役割について	3
4. 公立保育所の役割について	
5. 公立保育所の具体的な取り組みについて	
(1) 保育支援	4
(2) 保育を高め合うネットワークの強化	5
(3) 総合調整	6
(4) 地域支援	
(5) 新たなニーズへの対応	7
6. 子育て安心ビジョンと公立保育所のあり方	9
7. 今後の民営化について	

1. 公立保育所のあり方検討について

保育所は、児童福祉法第 39 条（昭和 22 年法律第 164 号）の規定に基づく児童福祉施設として、保育に欠ける子どもの保育を行い、健全な心身の発達を図るとともに、家庭との緊密な連携のもと、子どもの最善の利益を考慮し、養護及び教育を一体的に行ってきた。

近年、保育所を取り巻く状況は、少子化、核家族化、地域における育児力の低下、特別な支援を必要とする子ども、児童虐待件数の増加等、大きく変化している。

区が「基本構想」で掲げる、地域全体で子育てを見守る「子育て安心」ビジョンの実現に向けて、「地域の子育て家庭への支援」「安心して子どもを育てることができる環境の整備」等、保育所に求められる役割も大きなものとなっている。

平成 27 年子ども・子育て支援新制度（以下「新制度」という。）が施行され、区は「板橋区子ども・子育て支援事業計画」を策定し、高まる保育ニーズに対応すべく認可保育所や小規模保育所等、民間保育所の整備を行っている。保育施設が多様化する中で、保育の質の確保も大きな課題となっている。

本検討は、公的機関である「公立保育所のあり方」を検討し、担う課題に取り組む基本となる機能を明確にするものである。

2. 保育所における現状と課題

(1) 設置状況等

平成 28 年 4 月 1 日現在、認可保育所を 107 園（分園を除く。）設置している。そのうち、公立保育所が 38 園、私立保育所が 69 園（公設民営 2 園を含む。）、平成 26 年度スタートした小規模保育所は 33 園となり、23 区で最も多い設置数となっている。家庭福祉員及びベビールームを含めると、区内の民間保育施設の設置数は 151 施設に上る。

※ 板橋区立にりんそう保育園及びこぶし保育園は、委託又は指定管理者により民間事業者が運営を行っている点に鑑み、私立保育所に含めている。

(2) 保育需要の動向と見通し

① 板橋区における状況

板橋区では、保育需要に対応するため、民間保育所を基本に、保育施設を新設し、保育の量の拡大を進めてきたところである。

新制度が導入され、保育分野でも地域型保育が創設される等、制度改正が行われた。板橋区における保育需要率は、平成 27 年度 43.7%、平成 28 年度 44.8%と、平成 17 年度は 35.2%であることから、この 10 年で 10 ポイント近く上昇している。こうした状況から、暫く、保育需要の伸びが続くものと見込まれる。

※ 板橋区子ども・子育て支援事業計画における量の見込みをベースに算出（当該年度の量の見込み（需要数）÷当該年度の就学前児童人口）。

※ 新制度の導入により需要率の考え方には変更あり。

② 保育需要に係る背景

国においては、我が国の構造的な問題である少子高齢化に真正面から挑み、「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の「新・三本の矢」の実現を目的とする「一億総活躍社会」の実現に向けて、取り組むこととしている。その中で、「子育て環境の整備」や「女性の活躍」を進めることが謳われている。

また、「板橋区基本計画 2025」では、戦略展開として、「若い世代の定住化戦略」を掲げ、子育て世帯や女性・若者をターゲットとし、子育て・教育施策の充実等に取り組むことにより、若い世代の定住化促進を図っている。

こうした要因は、保育需要の上昇に作用するものと見込まれる。

(3) 保育を取り巻く課題

① 地域の保育の質の維持及び向上

板橋区をはじめ都市部の保育需要は、大きな伸びを見せており、民間活力を活用した、地域の保育を支えていく取り組みが進められている。

小規模保育をはじめ多様な保育の形態が創設され、これを担う私立保育所をはじめ民間保育事業者（以下「私立保育所等」という。）の裾野も幅広いものとなり、それらは、経験やノウハウを積み、保育の担い手として大きな役割を果たしてきた。一方、地域における保育規模が拡大する状況に対し、保育の質を維持及び向上することが求められている。

② 社会的に高まる新たなニーズへの対応

区内の公私立保育所における要支援児保育は、関係機関及び巡回指導員の指導のもと、集団保育の中で、障がいをもつ子どもも健常児も、互いが育ち合うことを基本とした統合保育という考え方のもと、実施がされている。

受入数は、平成元年度 86 名から、平成 28 年度には 262 名まで増加し、今後とも特別な支援を必要とする子どもは増えていくことが予測されている。

また、新制度における要支援児の保育標準時間（11 時間）の設定や重度障がい児の受け入れ等新たなニーズへの対応のため、安全に要支援児保育を行うための体制、関係機関との連携、職員の専門性を高める仕組み、障がいのある子どもが利用しやすい設備整備等、体制づくりが求められる。

また、養育環境に何らかの問題を抱え、養育困難な状況に陥る可能性がある要保護家庭が増加する中、早期発見及び支援が、社会的にも大きな課題となり、保育所にも的確な対応が求められている。

こうした新たなニーズへの対応は、緊密な関係機関との連携、及び、区が有する資源（施設、人材）の有効活用が不可欠であり、それらをコーディネートし、ネットワークの要となる機能が求められている。

③ 子育て支援の充実等

核家族が進み、子育ての経験の継承や子育てを支える環境の維持及び向上が

難しくなっている。また、共働き世帯の増加や働き方も変化している。

子育てに対する孤立感や負担感を軽減し、安心して子育てができる環境を整えることは、なお重要な課題である。

地域の在宅子育て家庭を含めた子育て家庭のニーズ及び課題に対応するため、今後も地域の子育て支援の充実を図る。

3. 保育所の機能と地域における役割について

これまでに引き続き、公立保育所及び私立保育所は、それぞれの特色を活かし、保育所保育指針を基本とした質の高い保育の提供と子育て支援における多様なニーズに、応えていかなければならない。

(1) 公立保育所の特色

- ① 安定性<社会情勢に影響されることなく保育所機能を維持し続ける安定性>
- ② 継承性<培った保育に係る実績を積み上げる継承性>
- ③ 連携・調整機能<各主体の「点」となる活動を結び「面」にする機能>

(2) 私立保育所の特色

- ① 機動性<新しいサービスに対し機動的に対応できる>
- ② 多様性<多様な運営母体による独自保育、カリキュラムの展開>
- ③ 独自性<園独自の理念や方針により培われたスキルの構築>

4. 公立保育所の役割について

公立保育所は、公的機関としての特徴を活かし、次に掲げる役割を担う。

(1) 民間保育所等への支援

地域の保育の質の維持及び向上を目的に、民間保育所等への指導及び相談をはじめとした支援を行う。

(2) 保育における発達支援及び援助の強化

個別の支援を必要とする子どもや養育に不安を感じている家庭等に、培った知識・経験・技術を活かし、適切な発達支援及び援助のあり方を構築する。これに際し、関係機関との連携の要として機能し、人材育成につなげる。

(3) 地域における子育て支援及び連携強化

公立保育所が有する資源を活用し、行政及び公的機関との連携の拠点としての役割を果たし、地域の子育て支援及び地域連携を行う。

5. 公立保育所の具体的な取り組みについて

公立保育所には、これまでの保育実践、園長会、副園長会、部会等の研究及び研鑽により積み重ねられた、産休明け保育、障がい児保育、保健管理業務、給食マニュアル等、保育所運営に係るスキルが蓄積されている。

公立保育所はこれらの蓄積されたスキルをもとに「板橋区保育マニュアル」を作成するとともに、公的機関でしか担うことができない役割を担い、多様化する保育

ニーズや保育の質の向上に向けて取り組む。

(1) 保育支援

① 公立保育所の「板橋区保育ガイドライン」の作成及び普及【新規】

板橋区の公立保育所では、公立保育所園長会及び副園長会（部会を含む。）における研究及び研鑽を積み重ね、各分野につきマニュアル等の形で成果を取りまとめている。これを地域の保育の質の維持及び向上に活用するため「板橋区保育ガイドライン」に集約し、外部提供及び保育支援を進めていく。

「板橋区保育ガイドライン」は国（厚生労働省）が保育の基本的内容を定める、保育所保育指針とともに、保育所における「保育の質の向上」の取り組みの基本となる事項として機能する。

ア ガイドラインの内容

「板橋区保育ガイドライン」体系は、保育サービス、保育内容、地域支援、職員育成、組織マネジメントから構成する。また、保育内容について、保育理念・保育方針・保育目標、指導計画、不審者対応、防災対応、給食（食物アレルギー児の対応及び衛生管理）保健管理、児童虐待防止等から構成する。

板橋区保育ガイドライン（イメージ）			
保育サービスに関するもの		保育内容に関するもの	
保育園の案内		給食	給食計画
保育園の利用のしおり			栄養給与目標
情報公開及び個人情報保護			給食食品構成
苦情等相談解決体制			基準献立
保育内容に関するもの			作業基準及び作業工程等
保育理念等	保育理念	衛生管理	
	保育方針	保健管理	
	保育目標	安全保育	危機管理
職員体制	担任編成		不審者対応
	役割分担		防災対策
	シフト等	地域支援	公立保育所の地域支援活動
職員会議及び会議録			実習及び職業体験等受入れ
記録	児童票		ボランティア受入れ
	指導計画	職員育成に関するもの	
	週案	人材育成方針	
	保育日誌	研修実施計画	
	家庭連絡票	研修受講履歴	
	児童要録	接遇対応	
保育内容	新入児面接	組織マネジメント	
	登降時の配慮	保育計画	
	当番保育及び土曜日保育	園長及び副園長の役割	
	食事、排泄、着脱及び睡眠等	園日誌	
	家庭との連携	施設管理	
	虐待防止	環境マネジメント	

② 新規保育所開設民間事業者向け開設支援プログラムの実施

新規保育所の開設に伴い、初めて板橋区において保育所を開設する事業者が

増加している。開設事業者を対象に、開設支援プログラムを実施し、「板橋区保育ガイドライン」「衛生管理」「保健管理業務」「アレルギー対応」「危機管理」等について、開設の支援を行う。

③ 行政のネットワークを活かした養成校及び専門機関との連携

公的機関として、保育所保育指針や保育所の役割と社会的責任を果たすため、計画的・継続的に研修を実施するとともに、専門機関との連携を通し、専門分野における最新情報を共有、専門的人材の育成及び保育支援を行う。

(2) 保育を高め合うネットワークの強化

① 私立保育所等との協働研修・交流保育・訪問

「板橋区保育ガイドライン」を基に、協働研修及び交流保育を実施し、保育所単体では制約のある情報交換の充実を図る。

また、公立保育所の保育士が、求めに応じて私立保育所等を訪問し、保育技術を共有し、保育の質の向上を図る。

ア 協働研修

公立保育所園長会及び研修部会を中心に、私立保育所等との協働研修を実施する。子どもの成長発達における理念や実践を共有し、研究及び研鑽を積み重ねていくことで、地域の保育の質を維持及び向上する。

<具体例1>

平成30年4月に、改定が予定される新保育所保育指針に基づく研修。

本改定は、子ども・子育て支援新制度の体系を踏まえ、幼児期の特徴に合わせ、保育の専門性、保育・教育の在り方を示している。

<具体例2>

看護師の配置が必須でない施設や看護師のスキル向上を求める施設と連携して、情報共有、課題解決に向けた研修を開催する。

<具体例3>

地域毎に、公立保育所が中心となり、公開保育や研究協議会を実施する。実践の観察を通じて得る具体的な援助及び指導のポイント、園の特色、課題解決法等を共有し、保育を高め合う地域連携の基盤づくりにつなげる。

イ 交流保育

公立保育所と私立保育所等が、交流保育を実施する。双方の保育の長所を学び保育内容を見直す機会として、保育の質の維持及び向上を図る。

<具体例1>

地域交流行事、年長児の交流会、小規模保育所との異年齢交流等

ウ 訪問

公立保育所の保育士が、求めに応じて私立保育所等を訪問し、保育技術を共有し、保育の質の向上を図る。本課に、保育支援担当の公立保育所の保育

士を配置し、訪問にあたるなど、実施体制を検討していく。

② 保幼小連携

就学に向けて保育指針で示される小学校への円滑な接続を図る取り組みを実践するために、教育委員会と連携し、保幼小連携研修等を開催する。保育所の子どもと小学校の児童との交流、職員同士の交流、情報共有や相互理解等、小学校との積極的な連携を図る。

公立保育所は、この取り組みの連携モデルとなり、実践報告及び研究協議を行い、地域連携の要として機能する。

(3) 総合調整

① 総合調整

公立保育所は、役割遂行の進行管理及び新たに生じた課題に対応した総合調整を行う。

② 関係機関連携

現在の子どもや子育てに係る問題は、子どもの素質、養育環境、保育所・地域・社会環境等様々な要因が複雑に絡み合い発生している。

そのため、子どもを含む環境全体への総合的な関わりが求められる中で、保育所においても、関係機関とのネットワークを構築し、総合的なアプローチにより、問題を理解し解決を図ることが重要である。

公立保育所では、保有する資源を活かし、子ども家庭支援センター、児童相談所、健康福祉センターをはじめ、ソーシャルワーカー、保健士、医師、臨床心理士等の専門家とのネットワークを構築していく。

③ 危機管理対応

行政の危機管理対応は、今後もより万全を期すため、精度を高めていく必要がある。保育所の危機管理対応についても、現在の危機管理対応をさらに高めるべく、検討を深めていく。

区においては「板橋区業務継続計画（BCP）」が策定され、災害時に取り組むべき業務の想定を進めている。また「新型インフルエンザ行動計画」においても、パンデミック時には、原則、保育所が休業になるところ、緊急時保育を必要とする局面が想定される。国の新型インフルエンザ対策では、医療の提供や国民生活・国民経済の安定確保のため、これらに従事する者に対する特定接種を実施することとしており、被特定接種者の子の保育の必要性が生じることが見込まれている。こうしたケースにおいては、公立保育所において、受け入れをはじめとした対応を行う。

(4) 地域支援

在宅で子育てを行う家庭への支援として、次に掲げるところにより、幅広い地

域支援を展開し、子育てしやすい環境の向上に取り組んでいく。

① 要支援児体験保育

心身の状況により支援を必要とする子どもが、親子で保育所の園児と触れ合い、一緒に遊ぶ。それを通して、支援を必要とする子どもの社会参加を支援するとともに、保護者の子育てを支援する。

② 妊婦体験保育

出産を控えた妊婦が保育所の0歳児の姿に触れ、その生活の様子を見たり、触れ合ったりし、赤ちゃんのイメージを持ち、安心して赤ちゃんを迎えられるよう、支援する。

③ ヤングパパ・ママ体験保育

10代のパパ・ママが、保育所で子どもの姿や生活の様子を見たり、触れ合ったりする中で、安心して子育てができるようアドバイスを行い、子育ての楽しさを伝える。

④ 施設開放（園庭及びプール）

4月を除く1年を通じて月曜日から金曜日まで、毎日園庭を開放し、在園児や保育士と一緒に遊び、交流を楽しむ。

⑤ げんキッズランチ

保育所の給食を親子で食べていただき、味つけや切り方、分量、食べ方など食事に関する情報の提供を行う。年齢に合った食育について、学ぶことができる。

⑥ 育児相談

電話又は来園で、地域の子どもを持つ保護者からの相談を受け付けている。子育てに関する悩みや不安が少しでも軽くなることを願い、実施している。

(5) 新たなニーズへの対応

① 要支援児保育の強化及び人材育成

ア 要支援児保育の強化

区内には、心身障害児総合医療療育センターや高島特別支援学校等があり、重度の障がいや医療的ケアの必要な子ども、療育支援を必要とする子どもが多く、安心して子育てをするための社会資源の整備が求められている。

イ 人材育成の方向性

現在、療育に対するニーズは大変高くなっており、心身障害児総合医療療育センター及び板橋区子ども発達支援センターの利用については、利用希望の多さからすぐに利用することが難しい状況になっている。保育所の生活における療育支援が重要であり、これを行う人材の育成が求められている。

区立保育所は、心身障害児総合医療療育センターや板橋区子ども発達支援センターをはじめとした関係機関とのネットワークを深め、次に掲げる機会を活用し、療育支援に係る研究及び研鑽に取り組む。

<具体例>

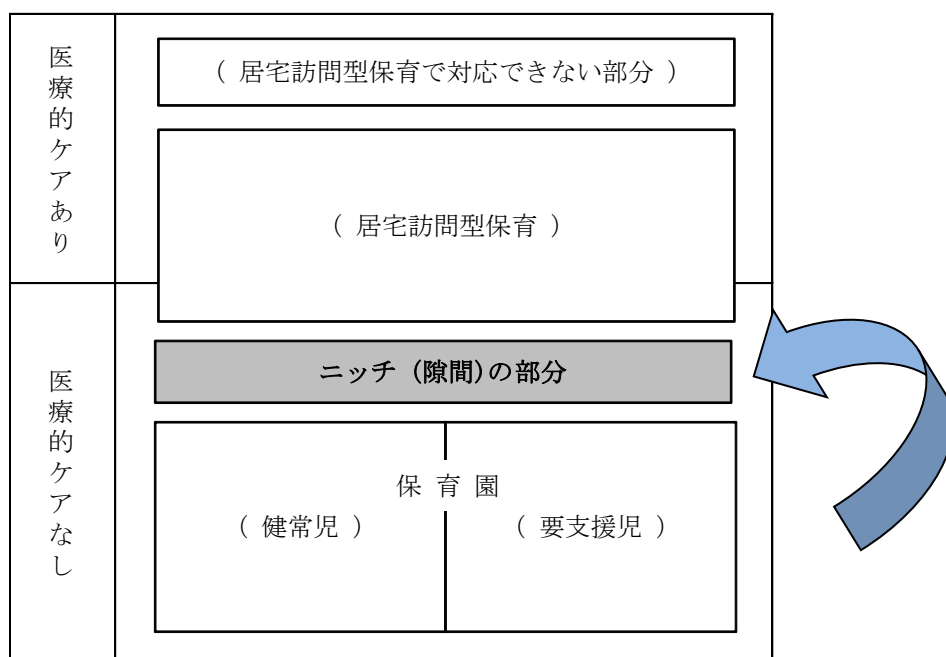
- ①公益社団法人日本小児科学会主催の園医・看護職・保育士のための研修会
- ②心身障害児総合医療療育センター（板橋区小茂根）主催の療育講習会
- ③健康福祉センター主催の発達支援事業「あそびの会」連携及び協力

ウ 今後の要支援児保育の課題

新制度において、居宅訪問型保育のサービス形態が創出され、当該保育の提供形態として、「障がい、疾病等の程度を勘案して集団保育が著しく困難であると認められる乳幼児に対する保育」が位置づけられた。

これまで保育園で受け入れができない子どもについても、保育園や居宅訪問型保育等での保育及びこれと平行して、病院、訪問看護等医療、療育施設とのより一層綿密な連携、一人ひとりの子どもの成長発達、ニーズに対応するための体制整備が必要となる。

こうした状況を踏まえ、公立保育所においては、居宅訪問型保育等、新たな保育形態に対応する支援について検討を進める。



② 要保護家庭及びその家族への支援（養育支援の強化）

子育てへの不安を抱える家庭に対する養育支援の強化に取り組む。

養育支援児童の保育にあたっては、子どもの状況を踏まえ、その成長及び発達を促すほか、保護者に対しては、保護者や子どもが置かれた状況を勘案し、相談・助言・指導を行う。

こうした要保護児童に対する支援について、関係機関等と連携し、相談・助言のほか、合同研修等を開催し、支援体制の強化を図る。

6. 子育て安心ビジョンと公立保育所のあり方

地域の子育ては、家庭における養育機能の低下、虐待児童の増加、地域の子育て力低下、子どもの貧困問題等、課題が山積している。特別な支援を必要とする子どもの増加、医療的ケアを必要とする子どもの保育等、新たなニーズへの対応も課題となっている。待機児童対策とともに、ワークライフバランスの実現にむけた取り組みは、区が「基本構想」で掲げる「子育て安心」ビジョンにつなげる大きな役割を果たすものである。

保育所は、公立私立を問わず「子どもの最善の利益を実現するために」、それぞれが持つ保育理念を実現し、地域の子育て支援に効果的に集中的に取り組む。また、地域に必要とされる保育所として育ち合う機能を醸成し、質の高い保育・教育を提供していくことが、真の子育て支援となり、板橋区内にある保育所が「子どもたちの笑顔あふれるまちづくり」の核となって機能することを目指していく。

公立保育所は、これら機能の実現のために、先導的役割を積極的に担い、取り組むものとする。

<公立保育所のあり方>

- ① 保育所間の連携推進（保育交流・園庭や遊び場の提供等）
- ② 保育所と関係機関との連携（情報共有・連携支援）
- ③ 地域の子育て支援の充実（子育て支援事業の展開・場の提供）
- ④ 特別な支援を必要とする子どもの保育の充実（施設及び体制の整備）
- ⑤ 要保護児童及び家庭の支援体制の充実（連携体制強化）
- ⑥ 協働研修の開催等保育技術の向上（発達支援・施設見学・研修の実施）

<公立保育所における地域拠点の考え方>

- ① 総合調整の核となる拠点園（地域連携の要として機能する）
- ② 小規模保育所、家庭的保育所等への保育支援拠点園（相談支援、交流、代替保育等）
- ③ 地域における保健衛生管理支援拠点園（地域支援看護師の配置）
- ④ 要支援児保育のための施設体制を有する拠点園（車いす対応、予備室、研修室等）
- ⑤ 要支援児の地域需要における支援拠点園（療育等施設周辺）
- ⑥ 公開保育等研修拠点園（開設支援等研修の開催）

※ 地域拠点は地域需要に応じ、上記拠点を各地域に網羅させ配置する。

7. 今後の民営化について

今後、老朽化等により公立保育所を改築する際には、原則、民営化を進めることを検討する。

(1) 民営化の進め方

公立保育所の民営化を進めるにあたっては、児童福祉を増進するという観点を踏まえて、保育サービスに必要な量を確保するための基盤整備を進めるとともに、

保育サービスの質を確保するための指導検査を定期的かつ計画的に実施するなど、区としての役割を十分に果たしながら、次の点に留意して進めるものとする。

- ① 運営主体の選定にあたっては、地域の保育ニーズを反映して保育サービスの向上を確実に期待できる事業者を選定する。
- ② 民営化該当園の発表から移行までの期間については、保護者への情報提供と協議を行いながら、信頼関係の下に進める。
- ③ 移管先事業者の準備に要する期間を十分に確保しながら、保育運営に支障のないように移行する。
- ④ 既に入園している児童に配慮し、保育内容・行事などの保育環境について、基本的に急激な変更を行わないよう配慮する。
- ⑤ 民営化後も保護者・事業者・区の三者で協議する場を設置し、また、事業者への指導検査を定期的かつ計画的に実施し、運営に対する指導・助言を行っていく。

(2) 個別整備にあたって

民営化せずに公立保育所として継続する場合の判断は、「公立保育所のあり方」に即して総合的に判断していくこととする。

なお、民営化該当園については、施設の老朽化の程度、代替地や児童の転園先の有無等を総合的に勘案して整備する順番を決定し、整備手法やスケジュール等の計画を策定することとし、対象園の保護者に周知する。

板橋区公立保育所のあり方について

保育所を取り巻く状況

保育所利用児童の増加

就労女性の増加を背景に、保育所利用児童の大幅増

保育需要率

この10年間で、約10ポイント上昇
(28年度45%)

認可定員

この10年間で、約34%の増
(28年度11500人)

保育の量の拡大

私立保育所69園

公立保育所38園

地域型保育所（小規模保育所など）を合わせると、151施設。私立保育所には、公設民営2か所を含む。

保育を取り巻く課題

地域の保育の質の維持及び向上

障がい児の支援など社会的に高まる新たなニーズへの対応

子育て支援の充実による安心して子育てができる環境の整備

公立保育所の特色を活かす <安定性・継承性・連携調整機能>

公立保育所の役割

① 民間保育所等への支援

地域の保育の質の維持及び向上を目的に、民間保育所等への指導相談などの支援を行う。

② 保育における発達支援及び援助の充実

障がいなど個別の支援を必要とする子ども等に、培った知識・経験・技術を活かし、適切な発達支援及び援助のあり方を構築、困難事例に対応。

③ 地域における子育て支援及び連携強化

公立保育所が有する資源を活用し、行政・公的機関との連携の拠点としての役割を果たし、地域の子育て支援・地域連携を行う。

公立保育所のあり方

① 保育所間の連携推進

保育交流・園庭や遊び場の提供等

② 保育所と関係機関との連携

情報共有・連携支援

③ 地域の子育て支援の充実

子育て支援事業の展開・場の提供

④ 特別な支援を要する子どもの保育の充実

施設及び体制の整備

⑤ 要保護児童及び家庭の支援体制の充実

連携体制強化

⑥ 協働研修の開催等保育技術の向上

発達支援・施設見学・研修の実施

地域拠点の公立保育所

① 総合調整の核となる拠点園

(地域連携の要として機能する)

② 小規模保育所等への保育支援拠点園

(園庭等場の提供・交流)

③ 地域における保健衛生管理支援拠点園

④ 要支援児保育のための施設体制を有する拠点園

(予備室・研修室等)

⑤ 要支援児の地域需要における支援拠点園

(療育等施設周辺)

⑥ 研修拠点園

(公開保育等研修の開催)

※ 地域拠点の公立保育所は、上記①～⑥の機能を備える。

公立保育所の建替えにあたっては原則民営化を検討、公立としての継続は公立保育所のあり方に準拠。