

〔先進自治体における条例制定事例〕

札幌市児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例について

札幌市子ども未来局子育て支援部保育課長
花田 秀二

1 条例制定の目的・背景

児童福祉施設の設備と運営に関する基準については、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年5月2日公布、以下「第1次一括法」という。）により、児

童福祉法の一部が改正され、それまで厚生労働大臣が定めていた「児童福祉施設最低基準」に代わって、都道府県の条例で定めることとされました。

これにより、札幌市でも大都市特例により、条例制定が必要となりましたが、まず最初に考えなければならなかったのが、条例の施行時期です。

条例制定に当たっては、1年を超えない範囲で経過措置が設けられているため、平成25年4月施行という選択もありました。

しかし、経過措置期間中（平成24年4月1日から条例が施行されるまでの間）は、厚生労働省令で定める基準（以下「国基準」という。）が条例で定める基準とみなすとされており、札幌市では保育所については、以前から国が定める最低基準に上乗せした基準を適用しているという事情を考慮すると、平成24年4月施行が適当との結論になりました。

その結果、「札幌市児童福祉施設の設備と運営の基準に関する条例」（以下「条例」という。）を平成24年2月28日に公布し、同年4月1日から施行しています。

ただし、障がい児入所施設及び児童発達支援センターの基準については、経過措置期間内に定めることとし、今回の条例では規定しませんでした。

2 条例の概要・構成

条例は、11章87条で構成しており、障がい児入所施設及び児童発達支援センターを除き、厚生労働省令と同様に「総則」以降、施設ごとに定めています。

条例の内容については、保育所以外の施設については国基準と同じですが、保育所については国基準に上乗せした部分があります。この内容について紹介させていただきます。札幌市が上乗せした内容は、主に以下のとおりです。

（1）乳児室及びほふく室の面積

国基準では乳児又は満2歳に満たない幼児1人につき、乳児室1・65㎡以上、ほふく室3.3㎡以上としているが、両室とも3.3㎡以上とした。

（2）屋外遊戯場

国基準は保育所の付近にある代わるべき場所を含むとしているが、市長が特に認める場合のみ、保育所の付近にある代わるべき場所を含むこととした。

（3）給食の外部委託

国基準では調理業務の全部を委託する施設にあつては、調理員を置かないことができるとしているが、栄養士又は管理栄養士を置く保育所に限ることとした。

(4) 給食の外部搬入

国基準では満3歳以上の幼児に対する食事の提供は、保育所以外で調理し搬入する方法により行うことができるとしているが、外部搬入に関する規定は設けないこととした。

項目	区分	国基準	市の条例
乳児室・ほふく室の面積	従うべき基準	乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人	両室とも 3.3㎡/人
屋外遊戯場	参酌すべき基準	満2歳以上を入所させる保育所には、屋外遊戯場(代わるべき場所を含む。)を設けること。	満2歳以上を入所させる保育所には、屋外遊戯場(市長が特に認める場合にあつては、代わるべき場所を含む。)を設けること。
給食の外部委託	従うべき基準	認める。	栄養士又は管理栄養士を置く保育所に限り認める。
給食の外部搬入	従うべき基準	満3歳以上に対する食事の提供について認める。	認めない。

3 上乗せした理由

(1) 乳児室及びほふく室の面積

以前から内在していた課題ですが、乳児又は満2歳に満たない幼児のうち、ほふくしない子が乳児室、ほふくする子がほふく室での保育となっており、児童の発育状況を判断基準にすることは、運営指導する行政側にとっても、運営していく保育所側にとっても、複雑かつ煩雑となってしまう現実がありました。

さらに、昨年10月に厚生労働省から「技術的な助言」として、改めてほふくしない子が1.65㎡、ほふくする子が3.3㎡を確保すること、一般に1歳児はほとんどほふくする子であり、0歳児も満1歳に達する前に相当数ほふくすることに留意して、設置認可及び指導監督を行うこととする旨の通知が出されました。

ただ、現実的な対応を考えた場合、保育所入所の時点でほふくをしていない2歳未満児が具体的にいつの時点でほふくを開始するかについては、それぞれの児童の発達の状況によつて当然ながら個人差があり、日々保育を実施する各保育士においても予測することは難しいと思われる。

したがって、ほふく室に十分な余裕がない場合、2歳未満児がほふくを開始した時点で、速やかにほふく室において保育が行われないおそれがあり、このことにより、保育所に入所する2歳未満児(特にほふくしない乳児)の

安全の確保に支障が生じる可能性があります。

このような支障が生じるのではないよう、2歳未満児がほふくをするか否かにかかわらず、1人当たり3.3㎡以上の乳児室又はほふく室において保育を行うことを条例における基準とすることが適当と考えました。

また、これにより、年度の途中で2歳未満児の受入児童に関する必要面積が変わることがないため、各保育所における児童の受入計画も立てやすくなりました。

(2) 屋外遊戯場

従前から札幌市においては、歩く、走る、跳ぶなどの基本的な運動機能が発達する時期に必要かつ十分な運動をさせ、その後の良好な「育ち」を促すためには、各保育所が必要と認める時期に必要な間だけ使用することができると独自の専用屋外遊戯場が各保育所に設置されていることが最も適当であると判断し、その設置を義務付けていました。

一方で、本市における平成23年10月1日時点における待機児童数(厚生労働省への報告数)は、1653人にも及んでおり、これを解消するためには保育所の新設を進めることはもちろんのこと、既存の保育所においても可能な限り児童を受け入れてもらう必要があります。

しかしながら、既存の保育所で屋外遊戯場の面積に必要な余裕がないために、児童を受け入れることができない事態も生じていました。

そこで、このような場合には、保育所の隣に児童が安全に移動できる公園があるなど、市長が特に認める場合は、その公園を代わるべき場所として屋外遊戯場に含めることができることにしました。

したがって、基本は専用屋外遊戯場の設置を必要としており、代わるべき場所を含めることができるのは、市長が特に認める場合に限定した部分が国基準に上乗せしたことになります。

(3) 給食の外部委託

保育所における給食の外部委託に関しては、平成10年に国より通知された「保育所における調理業務の委託について」（以下「外部委託通知」という。）により、一定の要件を満たすことを条件として、これを認めることとされてきました。

しかし、札幌市では入所児童に対する給食の提供は入所児童の発育段階や健康状態に応じて適切に行う必要があり、また、アレルギー、アトピー等への配慮を行う必要もあることから、日常的に入所児童やその保護者と接している各保育所の設置者が責任をもって行うべきであること、さらに当時、給食の外部委託を認めている自治体がほとんどなく、外部委託を認めた場合における入所児童に対する影響が不透明であったことなどから、外部委託は認めてきませんでした。

今回、条例を制定するに当たって調査した

ところ、本市を除く政令指定都市の多くが外部委託を認めており、どの都市においてもおおむね良好な給食提供が行われているのととのことでした。

そこで、外部委託を行おうとする保育所に栄養士又は管理栄養士の設置を義務付けることにより、これらの者が各入所児童の健康状態やアレルギー等に関して施設長、保育士、保護者等から情報提供を受けた上で適切な対応を講じることができ、また、外部委託の受託業者に対する栄養管理、食材管理、衛生管理、調理作業、離乳食の個別対応、食物アレルギー対応等に関する指導管理等も十分に行うことが可能であると判断して、外部委託を認めることにしました。

また、栄養士又は管理栄養士の設置を義務付けた理由は、以下のとおりです。

ア 外部委託通知第1項においては、保育所における調理業務については、保育所の設置・運営者が自ら行うことを原則としながら、施設の管理者が業務上必要な注意を果たし得るような体制及び契約内容により、施設職員による調理と同様な給食の質が確保される場合には、入所児童の処遇の確保につながるよう十分配慮しつつ、外部委託をすることは差し支えないとしているが、栄養等に関して専門的知識を有していない職員では、調理業務に関して業務上必要な注意を十分に果たせないおそれがある。

イ 外部委託通知第3項においては、保育所において提供される給食については、栄養面に関して栄養士による必要な配慮がされていることを条件としている。この配慮については、保健所や市町村等の栄養士が行うことでもよいとされているが、市内の私立保育所の数は当時で180園（平成24年10月現在196園）にも及んでおり、外部委託を実施する保育所が増加した場合、本市に配置されている栄養士だけで保育園の必要に応じて適時に十分な配慮を行うことは困難であり、各保育所に配置された栄養士又は管理栄養士が入所児童の健康状態等に応じたきめ細かい配慮を行う必要がある。

ウ 外部委託通知第4項においては、外部委託を行うに当たって保育所が行う業務として、献立表に示された食事内容の調理等について、必要な事項を現場作業責任者に指示を与えることなど、調理業務に関して専門的知識を有する者でなければ果たし得ないような業務が列挙されている。

(4) 給食の外部搬入

本市では、従来から、幼保連携型認定こども園における例外を除き、外部搬入については認めておりませんでした。今回、条例化に当たって検討いたしました。今回、条例化に定こども園も含めて外部搬入については認めないこととしました。

外部搬入は外部委託とその性質が大きく異なっており、国基準では、子どもの年齢、発達段階や健康状態に応じた食事の提供やアレルギー、アトピー等への配慮、必要な栄養素量の給与等、子どもの食事内容、回数や時機に適切に配慮することなどの要件を定めていますが、以下の理由からこれらの要件を厳密に遵守していくことは、困難性を伴い、食を通じた乳幼児の健全育成を図る観点から近年必要性が高まっている食育の推進上からも自園調理が望ましいと考えました。

ア 外部委託については、保育所に設置された調理室において調理が行われるため、調理室の衛生状態について保育所の設置者が責任をもって日常的に自ら管理し、又は確認することができるが、外部搬入にあつては保育所の設置者が管理しない施設において調理業務が行われることとなるため、調理施設・設備等の衛生状態について設置者が日常的に自ら管理し、又は確認することは困難である。

また、このことよつて、入所児童に対する給食の提供責任者としての意識が希薄となるおそれもある。

イ 外部委託については、調理業務が各保育所の施設長、保育士等の目の届くところで行われ、受託業務の履行についてけん制が働くのに対し、外部搬入については、通常は保育所の設置者のまったく目の届かない

場所で調理が行われることとなり、調理業務が適切に行われているかどうかを確認することが困難である。

ウ 外部委託については、調理業務が各保育所内で行われるため、入所児童の健康状態の急な変化等に対しても迅速かつ柔軟に対応できるのに対し、外部搬入については給食の配達に要する時間も考慮して前もつて施設の外部で調理された給食を提供することとなるために、迅速かつ柔軟な対応を採ることは困難である。

エ 近年では食育の重要性が高まっているが、外部委託を行う園に関しては調理室における調理作業を児童に見せたり、調理の過程で発せられる匂いを児童が感じることができることにより、保育所において日々行われる調理や食事を通して食育の推進を行う上で貴重な体験をさせることができるが、外部搬入を実施する園についてはこのような体験をさせることは、極めて困難である。

オ 外部搬入は、満3歳以上の児童に対する食事の提供についてのみ可能とされているが、満3歳未満の児童も保育している同じ施設において、異なる内容の食事を提供することは、食育や食事を通じた集団保育の推進の観点から好ましくない。

4 条例制定までの経過と留意点

(1) 制定経過

第1次一括法が公布され、児童福祉法の一部改正により、「従うべき基準」と「参酌すべき基準」が示された昨年5月以降、保育所の設備と運営基準をどうするか、とくに国基準に上乘せする部分について検討を行いました。その後、保育関係団体からの意見も聞き、12月には内容を固め、平成24年第1回定例市議会に条例案を提出し、2月28日可決されました。

(2) 検討に当たつて留意した点など

国基準に上乘せした理由はこれまで述べてきたとおりですが、検討に当たつて留意した過去の経緯や課題は以下のとおりです。

ア 乳児室と保育室の面積

かつての乳児保育指定保育所に係る乳児の面積基準が1人につき5㎡以上であり、その後、平成10年に乳児保育指定保育所は廃止されましたが、同時に乳児保育を行う保育所にあつては、従来の基準を満たすよう指導するように国から通知が出ていました。

0歳児の面積基準を5㎡以上としている自治体があるようですが、おそらくこの通知が基になって定めたものと思われ、本市も「札幌市民間保育所設置認可要綱」では、認可する際の基準として、0歳児室は1人につき5㎡以上と定めていました。

しかし、平成13年3月の通知では、「かつての乳児保育指定保育所に係る乳児の面積基準（5㎡）の故に乳児の待機児童が多く発生しているのであれば、それは当該通知の趣旨にそぐわないものである。乳児の待機が多い地域においては、児童福祉施設最低基準を満たす限り、積極的に保育に欠ける乳児を受入れるよう配慮されたい。」とされました。

本市においても、乳児の待機児童が発生していた状況を踏まえ、「札幌市私立保育所運営要綱」では、5㎡を原則としながらも1・65㎡を下回らないこととし、運営に当たっては最低基準を下回らないよう指導していました。

今回の条例制定により、乳児及び満2歳に満たない幼児は3.3㎡以上としたことにより、ほふくしない子については、条例制定前よりも面積基準が倍になりましたが、民間保育園を運営されている方々に、今年の乳児受入れ人数を調整していただくなどして、新しい基準でスタートすることができるところです。

イ 屋外遊戯場

屋外遊戯場については、もちろん基準以上の面積を有する専用の園庭があることが、児童にとっても最良な環境には違いない一方、ここ数年、待機児童対策として千人規模の定員増となる保育所整備を進めて

いる状況から、代わるべき場所として近隣の公園を全面的に認めた方が、保育所を新設する事業者が土地購入費を抑えることができ、新設事業に参入しやすくなるメリットがあるのではないかと議論もありました。

その一方で、札幌では冬期間利用の問題もありました。

公園の中には雪置き場として、地域と取り決めをしているところもありますし、また、実態として近所の住民が雪の置き場にしてしまっているところも少なくありません。

園児は冬だからといって、ずっと園内に閉じこもっている訳ではなく、悪天候でなければ、できる限り屋外で雪遊びなどをさせており、仮に専用園庭を全く持たず、全面的に公園を利用することとした場合、冬期間の利用が可能か、あるいは可能だったとしても、児童の安全上問題が生じないかなどの懸念もありました。

以上のような議論を踏まえて、児童にとつての最良な環境を確保することとし、児童の入所状況により面積が不足する場合などに限り、公園を代わるべき場所として含めることを認めることとしました。

ウ 給食の外部委託及び外部搬入

給食についても、様々な議論があり、以前から本市では両方とも認めていなかったものです。

しかしながら外部委託につきましては、国と同様に保育所の設置・運営者が自ら行うことを原則とした上で、他都市の状況や社会情勢等も勘案し、外部委託通知に定める要件が適正に遂行され、自園調理における施設職員による調理と同様な給食の質が確保されるためにはどのような体制が必要なのかを十分検討を行った結果として、自園調理における外部委託については認めるが栄養士又は管理栄養士を置くという厳しい条件を付すことにしたものです。

5 最後に

本市では保育の質の確保を最優先に考えながら、国の基準や通知、これまで本市が定めてきた基準の内容やその経緯、他都市の状況なども考え合わせて検討した結果、以上のような基準を設定することにしました。

この基準が今年4月以降、スムーズに運用することができましたのも、特に市内の民間保育園を運営されている皆様のご協力によるものであり、感謝いたしますと共に、来年度の条例施行に向けて検討されている自治体の皆様にも参考になればと思います、本市の基準を紹介させていただきました。