

答 申 書 (素々案)

【公立保育園の民営化に関する基本的な考え方について】

安曇野市行政改革推進委員会

平成 28 年●月■日

1. はじめに

本格的な人口減少、少子高齢化社会の到来のなかで、安曇野市は、昨年市制施行 10 周年を迎えるとともに、新本庁舎が完成し本庁機能が集約されたことなど、市にとって大きな節目を迎えました。

市では自立した自治体として今後も発展を続けるために、本委員会の答申に基づき「発展・持続可能なまちづくりに向けて」を基本理念とする「第 3 次安曇野市行財政改革大綱・実施計画」を策定し、30 年・50 年先を見越しながらまちづくりを実践されています。

市が更なる発展を遂げるためには、子どもたちの健やかな成長は欠かせないものであり、市の最も重要な施策であると考えられます。

また昨今、「保育園落ちた日本死ね!!!」と題したブログが、大きな波紋を呼んでおり、特に都市部では待機児童の課題が大きくクローズアップされています。

こういった社会情勢の中で、昨年 10 月に「公立保育園の民営化に関する基本的な考え方」について諮問をいただき●回の委員会を開催し、子育てニーズへの対応、並びに行財政改革の視点から保育園の民営化について検討を行いましたので、次のとおり答申します。

答申を参考にされて保護者の皆様が安心して預けられる保育環境の充実に要望いたします。

2. 保育所・幼稚園の現状

(1) 保育施設等の現況（平成 27 年 10 月 1 日現在）

ア 認可保育所

安曇野市には、公立保育園が 18 園、私立保育園が 1 園設置されており、公立保育園については合併以降計画的に改築等を進めてきている。

また、園児の増加から平成 21 年度には旧有明保育園を分園し、有明あおぞら保育園を新たに開設し、旧有明保育園を有明の森保育園に改称した。

改築に併せて定員規模の見直しや未満児保育室の拡充などを随時行ってきているが、増加する 3 歳未満児に対して、未満児保育室のキャパシティ(収容力)が限界に達してきている。

イ 幼稚園

幼稚園は、公立幼稚園 1 園、私立幼稚園 1 園の 2 園であり、公立幼稚園については、改築を行った。公立幼稚園は、定員 140 人に対し園児 118 人となっており、14 人の職員体制となっている。

ウ 認可外保育施設

市内の認可外保育施設は、11 施設（内 4 施設が事業所内保育所）で定員 234 人となっている。認可外保育施設は、公立保育園に入所できない 3 歳未満児の受け皿になっているほか、野外保育等、安曇野の自然環境を生かした特色ある保育を実施している保育施設もある。

また、事業所内保育は医療機関において開設されているが、一般企業ではまだ開設に至っていない。事業所内保育も含めた認可外保育施設には現在 162 人の園児が通っている。

(2) 園児数の推移

園児数は、少子化の影響から 3 歳以上の園児については若干減少傾向にある。しかし、保護者の就労形態の変化等により、3 歳未満児の保育希望が大きく増加しており、平成 21 年度からは約 41%増加しており、全体としても平成 21 年度に比べ若干増加してきている。

※安曇野市園児数の推移（表 1）

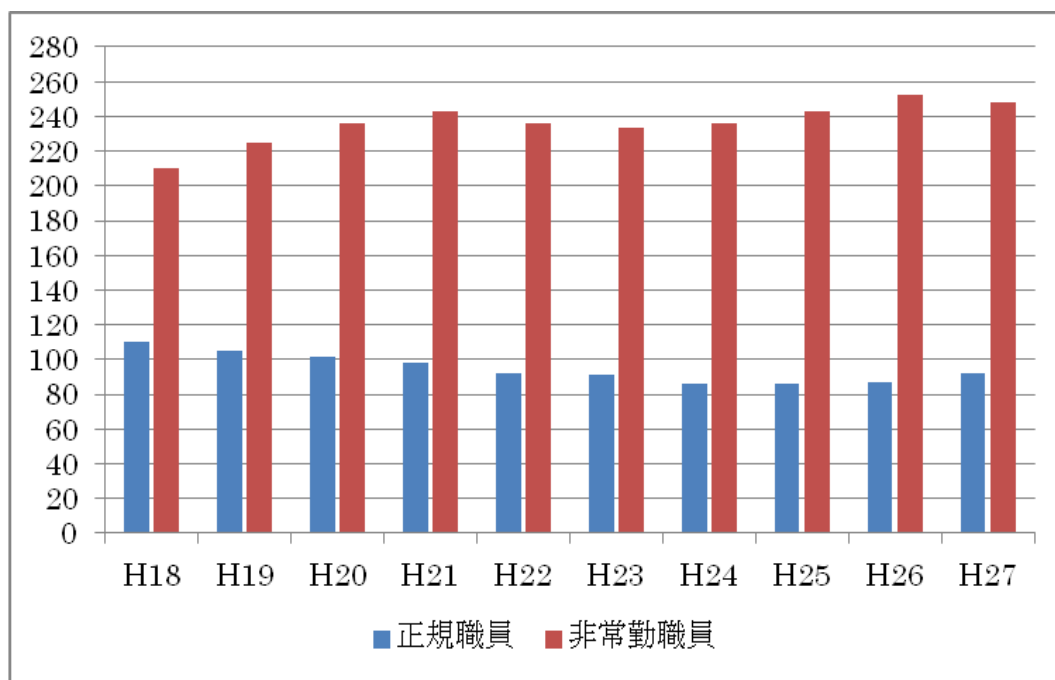
年 度	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
3 歳未満児	280	313	324	330	378	386	395
H21 年度比 (%)		111.8	115.7	117.9	135.0	137.9	141.1
3・4・5 歳児	2,092	2,073	2,091	2,086	1,974	2,044	2,027
H21 年度比 (%)		99.1	100.0	99.7	94.4	97.7	96.9
全園児	2,372	2,386	2,415	2,416	2,352	2,430	2,422
H21 年度比 (%)		100.6	101.8	101.9	99.2	102.5	102.1

(3) 職員（保育士）の推移

合併以降、正規職員の削減が行われてきたが、削減された正規職員の補完や増加する保育ニーズ（保育の長時間化、未満児の増加、一時預かり保育実施、障がい児の増加など）への対応として非常勤職員を増やしてきており、平成 18 年度は、非常勤職員の割合が 65.6%であったが、平成 27 年度には 72.9%を占めるようになっている。

増加する保育ニーズ（3 歳未満児入所希望者増加）へ対応するため、保育士をさらに増員する必要があるが、全国的な保育士不足の状況もあり、年々保育士の確保が困難になってきている。

(グラフ 1)



(4) 保育サービス内容の変遷

保育所は児童福祉法の制定（昭和 22 年）以降、昭和 28 年頃から各町村において随時開設してきた。乳児等の 3 歳未満児保育は、昭和 40 年頃から随時実施園を拡大しながら、平成 2 年には全園で実施するようになった。3 歳未満児は、平成 12 年度には、全域（合併前町村）で 91 名であったが、平成 27 年度には 395 名となり年々増加している。

長時間保育については、昭和 55 年度から豊科保育園で午後 4 時から午後 6 時まで実施し、早朝については平成 5 年度から、豊科保育園、たつみ保育園で午前 7 時 30 分から受け入れるようになった。その後、合併を機に全園統一し、早朝は午前 7 時 30 分から、夕方は午後 7 時まで延長するようになった。

土曜保育については、合併以降 5 園(各地域 1 園)で半日保育を実施するようになったが、堀金地域と三郷地域においては、平成 21 年度から、堀金保育園において合同で行うこととし、現在は市内 4 園で実施している。

また、平成 23 年度からは、これまで半日保育を実施していた穂高保育園で、市内全域を対象とした土曜日 1 日保育も実施するようになった。

障がい児保育については、状況に応じて随時各園で対応しているが、特に近年は発達障がい児の増加など、加配保育が必要な園児が増加しており、子ども発達支援相談室と連携を取りながら、子どもの状況に応じた発達支援（加配保育）を実施している。

※サービス提供の変遷（表2）

年代	未満児保育	長時間保育	土曜保育	障がい児保育
S50年頃 ～ H元年頃	S40年 穂高保育園 S50年 豊科保育園 アルプス保育園 S52年 明科南保育園 明科北保育園 S53年 細萱保育園（私立） S55年 北穂高保育園 S57年 たつみ保育園 S59年 三郷南部保育園 S60年 有明保育園	S55年 豊科保育園 午後4時～6時 S59年 三郷東部保育園 午後4時～6時		当時の南安曇郡内においてすでに「統合保育」と呼ばれ障がい児が入所していた保育園もあったが、障がい児保育のための特別加配が正式に行われるようになったのは、昭和55年から
H元年 ～	H2年～各園で開始 （3歳児クラスに2歳児1名混合保育あり） H5年25名（明科除く） H12年全域で91名	H3年 三郷北部保育園 午後6時まで H4年 明科地域 午後5時30分 H5年 豊科保育園 たつみ保育園 早朝7時30分～ H6年 穂高地域 午後6時まで H10年 三郷西部保育園 午後6時まで H12年 三郷東部保育園 三郷北部保育園 早朝7時30分～		
合併以降		全園で早朝実施 7時30分～ 全園で長時間実施 19時00分まで	各地域1園で開始 （半日保育） ※H21年～三郷地域は堀金保育園で行う H23年一日保育開始 ※穂高保育園で全地域対応	

3. 民営化検討の背景【課題の整理】

子育て中の保護者が保育所等の施設に児童の入所を希望しても、入所できない状態にある児童、いわゆる「待機児童」の増加が都市部を中心に問題になっている。待機児童の増加は、都市部へ人口が集中し、保育園等の施設が間に合わない事が主な原因と言われているが、その他に共働き家庭の増加や家庭環境の多様化など社会構造が大きく変化したために保育所等を必要とする子育て家庭が増加し、施設整備等が立ち遅れた事が原因となっている。

安曇野市では、待機児童はいない状況にあるが、保育園の民営化に関する諮問に至る市の保育行政に係る課題を次の三点に整理し検討を行った。

(1) 増加する3歳未満児保育への対応

人口減少時代に入り、3歳・4歳・5歳児の保育希望者は、若干減少傾向にあるが、3歳未満児の保育希望者が増加しており、希望する保育園等に入所出来ない状況にあり、その傾向は当分続くものと考えられる。

増加した要因は先にも記載したが、共働き家庭の増加、家庭環境の変化によるものと考えられる。(表1参照)

(2) 多様化する保護者ニーズへの対応

保護者の就労形態も多種多様になり、早朝保育・夕方の延長保育・土日保育など時間的なニーズの増加や幼少期からの学習(教育)を目的とした特色ある保育ニーズも高まってきている。

3歳未満児の増加と同様に社会構造の変化と、少子化により一人の子供にかかる期待の高まりの結果であるとも言える。

(3) 増加した非常勤職員への対応

市の職員数は、平成18年度822人であったが、昨年度は733人となり減少(89.2%)している。保育士についても、平成18年度の正規職員は110人であったが、昨年度は91人と減少している一方で、非常勤職員は、平成18年度既に210人であったが、昨年度は245人となり、保育士の7割を超える状態になっている。(グラフ1参照)

これは、行政事務の効率化と経費節減を図るため行財政改革の一環として、地方自治体の職員削減が進められてきたが、保育士についても削減がされてきたことが一つの要因である。また、早朝保育・延長保育等の短時間勤務の保育士については、非常勤の職員を充てざるを得なかったことから増加してきたことも要因の一つと考えられる。

現在は、クラス担任も非常勤職員に任せなければいけない状態にあり課題となっている。

4. 保育行政への民間活力の導入の検討と方向性

保育行政への民間活力の導入については、多様化する保育ニーズへの対応と、行政改革の観点から検討を実施した。また、保育園民営化の形態についても併せて検討を行った。

(1) 保護者ニーズへの対応と民営化

ア 都市部の私立保育園では、一時保育、年中無休保育、長時間保育等様々なサービスの提供により実績を上げている保育園があり、多様化するニーズへの対応力は民間の方が優れている。

- イ 公立保育園は、一定の公平性に基づいた保育環境を実施していく必要があることから、英語・スポーツ・音楽・数学といった教育の実践や土・水といった自然に親しむことをテーマとした保育など特色ある保育の実践には、私立保育園の方が対応しやすいと考える。
- ウ 障がい児保育、病児・病後児保育といった民間では手が出しにくい保育については、行政が責任を持って実施していく必要がある。
- エ 3歳未満児の受け入れについては、施設整備及び保育士の増員等が必要となる。既に子ども・子育て支援新制度において、地域型保育給付の小規模保育実現に向けた施設改修等の予算措置が実施されており、こういった様々な制度を活用しながら、積極的に民間活力を導入すべきである。

(2) 民営化と行財政改革

ア 保育士体制

(ア) 非常勤職員の課題

現在、非常勤職員が全体の7割を超える体制については、好ましい状況にあるとは言えないが、現状において全ての非常勤職員を正規職員にする事は、現実的では無く、早朝保育・延長保育など短時間の保育を担当する保育士は非常勤職員で賄う事が良いと考える。

また、就労形態にもニーズがあり、一概に全ての職員が正規職員である必要はないと考える。

この様な状況について、一部保育園を民営化する事で、現在の非常勤職員のうち希望する保育士を民間で雇用してもらうことにより、公立保育園における正規職員の割合が高くなることから、課題解決につながると考える。

ただし、民間に雇用される非常勤職員の雇用条件等については、市で責任を持って相談等に応じる必要がある。

(イ) 保育士の確保

都市部では、待機児童対策として保育施設を建設しても、働く保育士がいないのが現状であり、保育士不足が深刻となっている。

これは、民間保育園等の保育士の処遇が、一般企業に比べ悪い事が要因とされており、国の保育園（保育士）に対する抜本的な制度改革が求められる。

市においても非常勤保育士の募集を行っても応募が少ない状況にあり、昨年度一定の処遇改善を行ったところであるが、人材センター等の設置により経験者等人材の掘り起こしを行うシステムづくりが必要である。

イ 保育園の規模

平成25年9月の公共施設再配置に関する答申で「保育園の運営については、県内でも民間に任せていく事例が見られることから、今後引き続き市が運営して行くことの是非についても検討されたい。」「少子化が進む中で、整備済みの施設が将来的に定員割れにならないよう施策を講じていくことが重要である。」としている。

効率的な保育運営を実施するため、園児数の将来予測を実施し、園の統廃合等も視野に入れながら適正規模としていく必要があり、合併時の申し合わせ事項により現地建て替えを基本に進めているが、これから建て替え等を行う施設については、民営化の議論と一緒に経営の視点から再検討を行う必要がある。

ウ 財政の健全化

将来の安曇野市、日本を担う子供の育成に対しては、他の施策に優先して検討を行っていくべきであり、歳出削減・事務の効率性といった観点から保育園の民営化について検討する事は避けるべきである。

しかし、常に経費の節減が図られるかの検討は実施し、最少の経費で最大の効果を生むような経営を行っていく必要がある。

(3) 民営化の手法

施設・経営の両面を民間で実施するいわゆる「民設民営」が望ましい。しかし、昨今の経済情勢においては、民間が施設整備等への投資を行って新たに進出する事は、難しい状況にあることから、現在の公立保育園の運営を指定管理者制度を導入して、民間に委ねることが現実的であると考ええる。

(4) 保育園民営化に関する基本的な方向性

今後の保育ニーズの高まり、保育士に関する課題等の解決のため、保育園の運営（経営）に民間活力を導入していくことについて、検討を進めていく必要があると考える。

保育園の民営化は、決して悪い事ではなく、未来を担っていく子育て施策については、最優先の施策として位置付け、民間の優れた点を導入すると言った観点から更に詳細な検討を進め、より良い保育行政を実践していく必要がある、その事が自治体間競争の時代において、住みたいまちとして選ばれる市になっていくものと考ええる。

5. 民営化を進めるにあたっての留意すべき事項

市では現在も子育て支援に関するサービスを実施している。保育園の課題等は一朝一夕に解決する課題ではないことから、現行サービスの周知を図るとともに、サービスの改善を行いつつ足りない部分に民間活力を随時導入していくといった観点も必要であると考ええる。

今後の検討にあたっては、次の事項に留意され検討を進められたい。

- (1) 保育園運営への民間活力の導入にあたっては、中長期ビジョンを策定し進めること。ビジョン策定にあたっては、保育に関する専門家等による検討委員会等を設置し、詳細な検討を行うことも必要と考える。
- (2) 急激な民営化は、園児・保護者等への影響が大きいと考えられる。民営化の検討は、一部の保育園から始め、実施にあたっては一定の期間一緒に経営を行いながら移行していくことが望ましい。
- (3) 民営化にあたっては、民間経営が長期に渡り安定的に実施できるように、園児の確保・保護者ニーズの把握・適正な保育園規模等を考慮すること。
- (4) 民営化の検討等については、資料を含めた情報公開に努め、関係者への適切な説明責任を果たしていくこと。

なお、民営化と市の財政状況等の関係についても適切に情報公開を実施するとともに、民営化に反対する意見も大切にし、解決に向けた検討と説明を行っていくこと。

- (5) 待機児童・保育士不足問題等、現在の保育園（保育士）の課題は、国の公定価格が低い事が要因である。国に対して、地方における自治体の状況等を説明し、適正な公定価格の実現に向けた要請を行っていくなど制度改革に向けた取組みを行っていくこと。

6. おわりに

○会議経過の概要

- ・会議日時、委員名簿等