

答 申 書

【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 6 月 30 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、待望の新本庁舎が完成し本庁機能が集約され、基本的な施設整備がほぼ完了し、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、次の段階へ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。

このまちづくりを進める基調として、子どもたちの健やかな成長は安曇野市の発展に欠かせないものであり、市の最も重要な行政課題の一つであると考えられます。

昨今、「保育園落ちた日本死ね!!!」と題したブログが、大きな波紋を呼び、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おります。

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 9 回の委員会を開催し、多様化する子育てニーズへの対応について、行財政改革の視点も含めながら検討を行いましたので、次のとおり答申いたします。

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と時宜に即した適切な保育行政の進展を要望いたします。

2. 保育園・幼稚園の現状

(1) 市内保育施設の現況（園児数は平成 28 年 4 月 1 日現在）

ア 認可保育園

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、合併時の合意事項に基づき改修等が終わっていない保育園について、計画的に改築等を進めてきており、すでに 9 園が改築されています。

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、旧有明保育園は有明の森保育園に改称されました。

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ますが、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ます。

イ 幼稚園

幼稚園は、公立幼稚園 1 園、私立幼稚園 1 園（平成 28 年閉園予定）の 2 園であり、公立幼稚園については、合併後改築が行われました。公立幼稚園は、定員 140 人に対し園児 101 人となっており、15 人の職員体制で運営されています。

ウ 認定こども園

認定こども園は、私立の幼保連携型認定こども園が 1 園で、平成 28 年 4 月に開設されました。定員は 61 人で利用者は、現在 22 人となっています。

エ 地域型保育事業

地域型保育事業は、子ども・子育て支援法の施行（平成 27 年 4 月 1 日）により新たに制度化された市の認可事業で、現在、民間の家庭的保育事業所 2 園が、平成 28 年 4 月に開設されました。2 園の定員は 10 人で現在 7 人が利用しています。

オ 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施設）で定員 205 人となっています。認可外保育施設は、公立保育園に入園できない 3 歳未満児の受け皿になっているほか、野外保育など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ります。

また、事業所内保育は医療機関において開設されていますが、一般企業ではまだ開設に至ってはいません。事業所内保育も含めた認可外保育施設には現在 132 人の児童が通っています。

(2) 認可保育園の園児数の推移

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ものの保護者の就労形態等の変化により、3 歳未満児の保育希望が大きく増加しており、平成 21 年度に比べ平成 27 年度は約 41%増加しているため、全園児も平成 21 年度に比べ若干増加してきています。

※認可保育園の園児数の推移（各年度 10 月 1 日現在園児数）

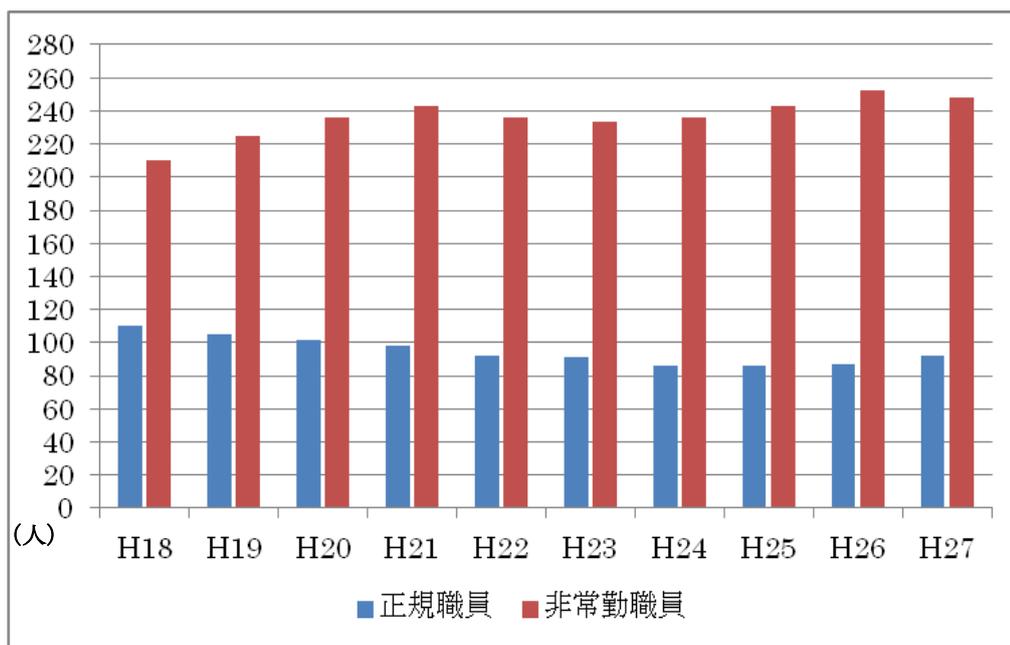
（表 1）

年 度	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
3 歳未満児（人）	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（人）	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（人）	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) 公立保育園の保育士の推移

保育士は合併以降、正規職員の削減が行われてきましたが、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%でありましたが、平成 27 年度には 72.9%を占めるようになってきています。今後、増加が予想される保育ニーズ（3歳未満児入園希望者増加）へ対応するため、保育士をさらに増員する必要がありますが、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ます。（グラフ 1 参照）

(グラフ 1)



(4) 保育サービス内容の変遷

保育園は児童福祉法の制定（昭和 22 年）以降、昭和 28 年頃から合併前の町村において随時開設されてきました。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りました。3 歳未満児は、平成 12 年度に全域（合併前町村）で 91 人でありましたが、平成 27 年度には 395 人となり年々増加しています。

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、早朝保育については平成 5 年度から豊科保育園、つつみ保育園で午前 7 時 30 分から受け入れるようになりました。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 時まで延長して保育を実施しています。

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りましたが、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 園で実施しています。

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 日保育も実施しています。

加配保育（障がい児保育等）については、状況に応じて随時各園で対応していますが、加配保育を必要とする園児が増加傾向にあり、子ども発達支援相談室（あづみっこサポートルーム）と連携を図りながら支援を実施しています。（表 2 参照）

※合併構成町村の保育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
昭和40年頃 ～ 平成元年頃	昭和40年 穂高保育園 昭和50年 豊科保育園 アルプス保育園 昭和52年 明科南保育園 明科北保育園 昭和53年 細萱保育園(私立) 昭和55年 北穂高保育園 昭和57年 たつみ保育園 昭和59年 三郷南部保育園 昭和60年 有明保育園	昭和55年 豊科保育園 午後4時～6時 昭和59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園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
平成元年 ～	平成2年～各園で開始(3歳児クラスに2歳児1名混合保育あり) 平成5年25名(明科除く) 平成12年全域で91名	平成3年 三郷北部保育園 午後6時まで 平成4年 明科地域 午後5時30分 平成5年 豊科保育園 たつみ保育園 午前7時30分～ 平成6年 穂高地域 午後6時まで 平成10年 三郷西部保育園 午後6時まで 平成12年 三郷東部保育園 三郷北部保育園 午前7時30分～		
合併以降		全園で早朝実施 午前7時30分～ 全園で長時間実施 午後7時00分まで	<ul style="list-style-type: none"> 各地域1園で開始(半日保育)※平成21年～三郷地域は堀金保育園で行う 平成23年一日保育開始※穂高保育園で全地域対応 	

(5) 保育園運営経費

ア 保育園運営経費…人件費と一般経費

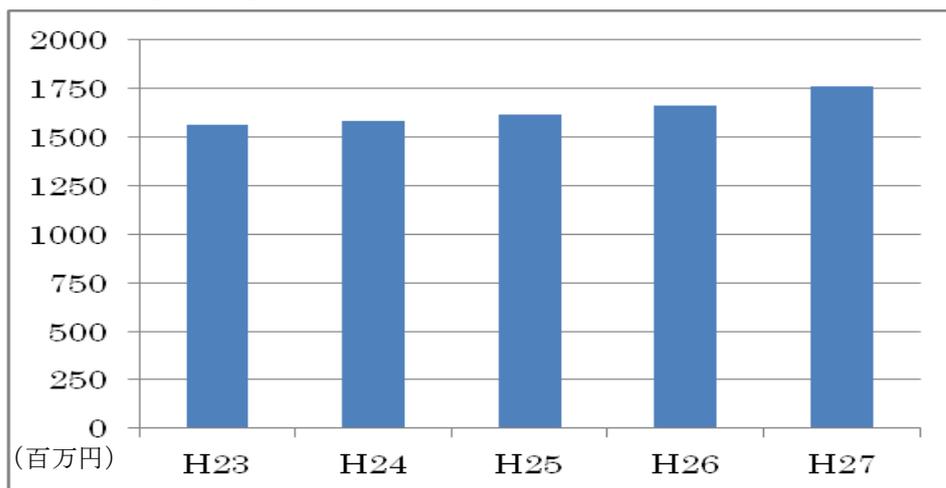
保育に係る運営経費は、微増となっています。(グラフ2参照)

保育士(正規職員及び非常勤職員)の人件費が保育経費の約75%を占めています。

昨年度実施した非常勤保育士の処遇改善により、非常勤職員の経費が正規職員の経費を上回りました。(グラフ3参照)

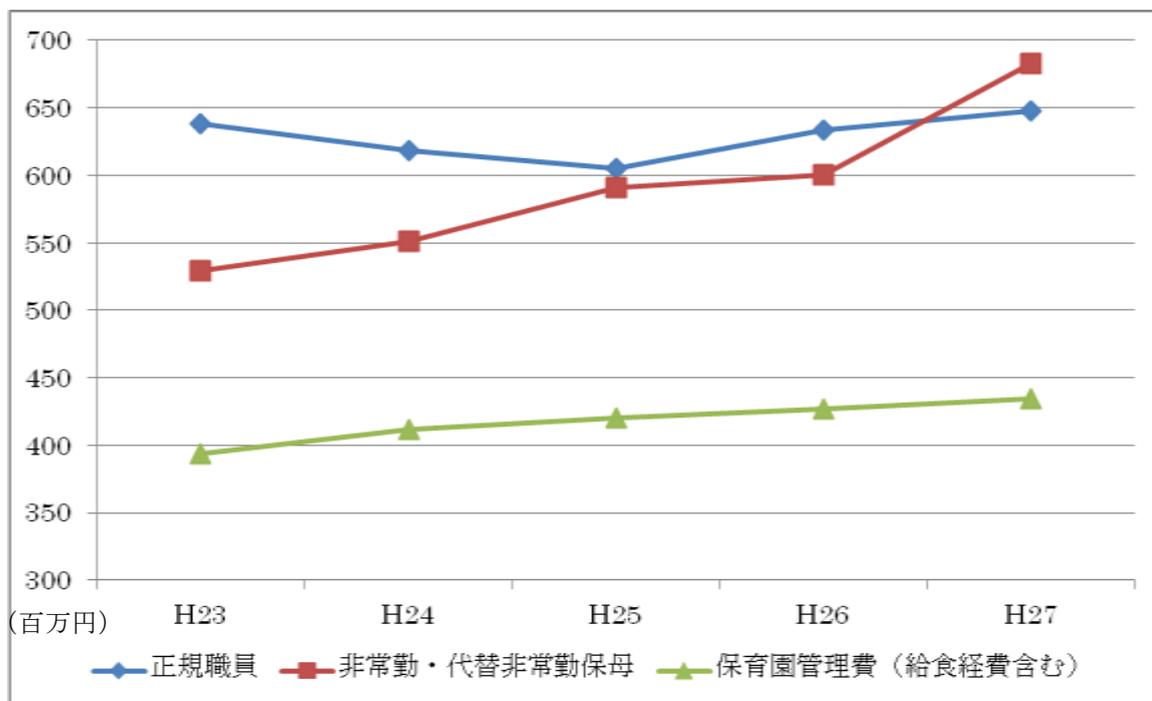
○保育園運営経費の推移

(グラフ2)



○保育園運営経費の推移…正規職員・非常勤職員・保育園管理費(給食経費含む)

(グラフ3)



イ 保育園運営経費の負担割合

国・県・市町村の保育園運営経費負担が平成16年度から変更になっています。特に国の三位一体改革により、公立保育園の運営経費の全て（施設整備費を含む）が、地方公共団体の一般財源から支出（交付税による一般財源化）されることになるなど、国から市町村への財政権限委譲によって、市の政策的な負担額が明確に区分できなくなりました。（表3・4参照）

民間保育園については、これまでと同様に、法定負担（※1）は、国が二分の一、県と市がそれぞれ四分の一を負担する事となっており明確になっています。（表5参照）

※1 法定負担…国が定める基準により算定した施設運営費（公定価格）から国が定める利用者負担額（保育料）を引いた額。

○平成15年度までの運営負担割合

○公立保育園及び民営保育園

（表3）

実際の運営費				
国県市の法定負担			国が定める利用者負担額（保育料）	
国負担金	県負担金	市負担金	市政策的負担	条例で定める保育料
1/2	1/4	1/4		

○平成16年度からの運営負担割合

○公立保育園（公設民営を含む）

（表4）

実際の運営費		条例で定める保育料
市負担「一般財源から支出」（市政策的負担を含む）		



○民間保育園（民設民営の場合）

（表5）

実際の運営費				
国県市の法定負担			国が定める利用者負担額（保育料）	
国負担金	県負担金	市負担金	市政策的負担	条例で定める保育料
1/2	1/4	1/4		

3. 課題の整理「民営化検討の背景」

子育て中の保護者が保育園等の施設に児童の入園を希望しても、入園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ます。

待機児童の増加は、都市部へ人口が集中するとともに、共働き家庭の増加等社会構造が大きく変化したために保育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ます。

今回の保育園の民営化に関する諮問について、市では定員超えによる待機児童は無い状況にありますが、現在の保育行政に係る市の課題を次の四点に整理し検討を行いました。

(1) 増加する3歳未満児保育への対応

本格的な人口減少時代に入り、3歳・4歳・5歳児の保育希望者は、若干減少傾向にありますが、3歳未満児の保育希望者が増加していることから、希望する保育園に入園出来ずに諦める保護者もあり、その傾向は当分続くものと考えられます。

増加してきた要因は、先にも記載しましたが共働き家庭の増加等、家庭環境の変化によるものと考えられます。(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化し、早朝保育・夕方の延長保育・土日等の休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います。

(3) 増加した非常勤職員への対応

平成18年度の保育士正規職員は110人となっていますが、昨年度は91人と17.2%減少しています。一方、非常勤職員は、平成18年度既に210人と多くなっていましたが、昨年度は245人となり16.7%増加し、保育士全体の7割を超える状態になっています。(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たことが一つの要因であります。

現在は、責任あるクラス担任も非常勤職員に任せなければならない状態にあり、同一労働同一賃金の観点からも課題となっています。

(4) 市の財政状況「交付税減額等の影響」

超高齢化・人口減少社会を迎えるとともに、依然として先行きが不透明な社会経済情勢であることから、市の財政も厳しい状況が続くものと思われまます。また、合併した旧町村ごとに算定した地方交付税の合計額がこれまで配分されてきましたが、本年度から一つの自治体として交付税額が計算(一本算定)されることになり、段階的に交付税が減額される事となりますので、更に厳しい財政運営が予想されます。

平成26年度決算では、一般財源のうち42.6%が交付税措置されていることから、一本算定による交付税の減額は、保育園運営にも大きな影響を及ぼすものと考えられます。(表3・4・5参照)

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、行財政改革の視点から検討を行うとともに、保育園を民営化する時の形態についても併せて検討を行いました。

(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柔軟な対応力は民間の方が優れていると考えられます。

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、いわゆる「教育」の実践や「土・水・空気・緑」といった自然に親しむことをテーマに掲げた保育など特色ある保育の実践は、民間保育園の方が対応しやすいと考えられます。

ウ 障がい児保育、病児・病後児保育といった民間では対応に消極的な保育サービスについては、行政として実施していく必要があります。

エ 当面の課題である3歳未満児の受け入れについては、施設整備や保育士の増員等が必要になります。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費等の補助に関する予算措置がされていますが、こういった様々な制度を活用しながら、民間活力の導入について検討していく必要があります。

(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

現在の非常勤職員が全体の7割を超える体制については、県内19市の状況を見ても特に高い割合にあり、同一労働同一賃金といった観点から、好ましい状況では無いと思われれます。

しかし、現状において全ての非常勤職員を正規職員にすることは、現実的では無いと思われれますし、働く側のニーズも多様化しており、短時間等の就業を望む方もいることから、ニーズに合った効率的な運用が必要と考えます。

この課題については、これまでの経過等もあり、保育園の民営化によって全てが解決出来る課題では無いと思われれますが、現在の非常勤職員の中で、正規雇用を希望する職員が、民営化後の保育園において正規職員として働くことが出来るのであれば、安定雇用につながるものと考えます。

(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ます。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ています。

市では、非常勤保育士の処遇改善を昨年実施しましたが、現在も保育士の募集を行っても応募が少ない状況にあり、今後も保育士不足が懸念されます。そこで保育士を登録する（仮称）人材センターを設置し、保育士資格の保持者を登録しておくことにより、迅速な保育士確保が可能になるものと考えます。また、将来的にはそういった組織が自立し、保育園運営を担う団体に育っていくことも期待できます。

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。」としています。

この前提にたち、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ます。合併時の申し合わせ事項により、全保育園を対象に建て替えを進めていますが、今後、建て替え等を行う施設については、民営化の議論と共に経営の視点から再検討を行う必要があります。

ウ 財政の健全化

将来の安曇野市、日本を担う子どもたちの育成に対しては、他の施策に優先して検討を行っていくべきであります。

しかし、景気の低迷が続き税収増が見込めない時代背景において、自主財源拡大に向けた行政努力を行うとともに、常に経費の節減を図りながら、最少の経費で最大の効果を生むような保育園経営を行っていく必要があります。そのために民間の経営力を活用するとともに、公立保育園においても民間感覚を取り入れた経営を実践し、安心して預けられる保育環境の充実に努めて行く必要があります。

また、現在国で定める公定価格と実際の保育経費には相当の乖離があることから、保育行政の安定的経営のために、解決に向けた多様な取組みが必要であります。

(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」が望ましいと思われれます。

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ことは、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ます。

5. 保育園民営化に関する基本的な方向性

今後予想される多様な保育ニーズへの対応及び行財政改革の観点から、保育園の運営(経営)に民間活力を導入していく必要があると考えます。

何より、民間保育園の進出により競争が生まれ、より質の高い保育行政の実践が期待できるものです。

しかし、非常勤保育士の課題については、一部の保育園を民営化しても根本的な課題解決につながるものではないと思われれます。

保育士不足への対応については、既に国においても対策を行っているところですが、更なる処遇改善を国等へ働きかけていく必要があります。

厳しい財政状況が予想されますが、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いった観点についても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ことにより、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自治体になっていくものと考えます。

6. 民営化を検討するにあたって留意すべき事項

市では様々な子育て支援に関するサービスを実施しています。市で抱える現在の保育園等子育てに関する課題は一朝一夕に解決するものではないと思われることから、現行実施されている子育て関連サービスの内容を市民の皆様に周知し、現行サービスの改善を行いつつ、足りない部分に民間活力を導入していくといった観点が必要であると考えます。

なお、今後民間活力の導入について検討を行っていくにあたっては、次の事項に留意され検討を進めていただきたいと考えます。

(1) 中長期ビジョンの策定

保育園運営への民間活力を導入していくにあたっては、中長期ビジョンを策定し進めて行く必要があると考えます。ビジョン策定にあたっては、保育に関する専門家や保護者の皆様の意見等を聞きながら、より詳細な検討を行う必要があると考えます。

(2) 私立保育園と公立保育園の関係

急激な民営化は、園児・保護者等への影響が大きいと考えます。私立保育園・公立保育園それぞれの良い点を活かし競争していくことが、より良い保育園運営につながるものと考えますので、その数的バランスに十分配慮し、中長期ビジョンに示しながら計画的に実施する必要があります。

また、現在の公立保育園の経営を民間にお願いするにあたっては、民間と行政が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と思われれます。

(3) 民間事業者の参入促進

民営化にあたっては、民間経営が安定的に実施できるよう、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し、自由な競争の基に多くの事業者が参入できるような枠組みづくりについても検討が必要です。

(4) 情報公開と説明責任

保育園の民営化は、様々なサービス提供の一方で、付加的サービスに対する負担の増加も考えられる事から、あらゆる面からメリット・デメリットを検証し、資料等を含む情報公開に努め、関係者に適切な説明責任を果たしていくことが重要になります。

また、財政シミュレーションを踏まえた保育園の民営化と市の財政状況といった観点からも説明をおこなう必要があります。

(5) 適正な公定価格

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ことが主な要因であることから、国に対して、全国市長会等を通じて地方自治体の保育園の状況等を説明し、適正な公定価格の実現に向けた要請を実施するなど制度改革に向けた取組みを行っていく必要があります。

7. おわりに

昨年10月に市長から「未満児保育や休日保育の充実など子育てニーズが多様化してきている中で、民間活力をどのように活用していくべきか、行財政改革推進の観点から当委員会の意見を求める」との諮問を受けました。

この内容を言い換えると増大、多様化する保育ニーズに対し、保育行政の拡充で直接的に対応するか（即ち経費増は伴う）、一方簡素で効率性を求めている行財政改革の中で積極的な民間活力（即ち経費の縮減）で対応するかを問うものと言え、今回の諮問は、二律背反的な課題を包含したものであり、当委員会にとっては躊躇するものでした。

加えて、現保育園の施設は計画的に建設更新中であり、統廃合による適正配置については、諮問内容には含まれない中での審議でした。

会議は、最初に諮問趣旨の確認から始まり、内容審議に入るとしばしば意見の齟齬や論点がずれて進展がみられず、議事整理に難儀をしましたが、委員のご尽力により9回の審議を経てようやく答申書にまとめたものです。

答申書の文言には一部矛盾している表現が見られますが、この答申にあたり委員が苦悩した部分の集約、としてご理解、ご了承をお願い申し上げます。

「公立保育園の民営化に関する基本的な考え方について」は本文に記載したとおりですが、いずれにしても保育や幼児教育は生涯に亘る人間形成の土台を築く重要な部分であり、行政も民間も市民も協力一体となって優先的に対処していくことが、時代を問わず不変なことと考えます。

○会議経過の概要

日時	会議名	主な会議内容
平成 27 年 10 月 29 日	第 7 回 行政改革推進委員会	・ 諮問「公立保育園の民営化に関する基本的な考え方」 ・ 市内保育園等の状況について
11 月 27 日	第 8 回 行政改革推進委員会	・ 公立保育園の民営化に関する答申へ向けた進め方について
12 月 16 日	行政改革推進委員会 正副会長会	・ 諮問内容の確認と今後の進め方について
平成 28 年 1 月 28 日	第 9 回 行政改革推進委員会	・ 前回説明資料等に対する質問、要望について
2 月 23 日	第 10 回 行政改革推進委員会	・ 諮問に対する論点整理と意見交換
3 月 17 日	第 11 回 行政改革推進委員会	・ 公立保育園の民営化に関する論点に対する意見交換
4 月 22 日	第 12 回 行政改革推進委員会	・ 同上
5 月 25 日	第 13 回 行政改革推進委員会	・ 同上 ・ 答申に向けた意見集約
6 月 13 日	行政改革推進委員会 正副会長会議	・ 答申書まとめ

○行政改革推進委員会 委員名簿

役 職	氏 名	役 職	氏 名
	市 川 孝 子		青 木 武 良
	高 橋 互		藤 原 廣 徳
会 長	降 旗 富 雄		丸 山 恭 弘
	保 尊 利 生		丸 山 庄 一
	那 須 孝		降 旗 幸 子
	中 山 幹 英	副会長	伊 藤 勝
	山 崎 敏 夫		望 月 大南夫