

公立保育園の統廃合および民営化 に関する調査報告書

令和3年5月

小浜市議会総務民生常任委員会

総務民生常任委員会

委員長	竹本	雅之	副委員長	下中	雅之
委員	富永	芳夫	委員	能登	恵子
委員	今井	伸治	委員	小澤	長純
委員	藤田	靖人	委員	坂上	和代
委員	東野	浩和			

目次

1. はじめに	・ ・ ・ ・ ・ P.1
2. 調査の進め方	・ ・ ・ ・ ・ P.1
3. 取組経過	・ ・ ・ ・ ・ P.2
4. 現状と課題	・ ・ ・ ・ ・ P.3
5. 協議内容	・ ・ ・ ・ ・ P.5
6. 提 案	・ ・ ・ ・ ・ P.8
7. おわりに	・ ・ ・ ・ ・ P.8

1. はじめに

近年は、核家族化、少子化の進行、女性の社会進出の増加、就労形態の多様化等により、子どもや家庭を取り巻く環境は大きく変化しており、より細やかな教育・保育サービスや子育て支援が望まれている。

平成27年4月に施行された「子ども・子育て支援新制度」においては、幼児期における質の高い教育・保育の提供、地域の実情に応じた子育て支援の充実等があげられている。

新制度の下、本市においても保育園を取り巻く環境は年々変化し、人口減少にもかかわらず未満児の入園希望者が増加傾向にある中、慢性的な人手不足による保育士不足が深刻化している。

また令和元年10月からは、3歳児から5歳児までの幼児教育・保育の無償化が実施され、幼児教育の重要性・必要性が増すものと考えられることから、より良い教育と保育の場としての環境づくりを進めていくことの重要性が問われる。

このような中、保育園の運営を見直し、財源・人材の有効活用による保育環境の充実を図るため、当委員会としても調査・研究を行う必要があると認識し、「公立保育園の統廃合および民営化について」をテーマに掲げ、管外行政視察、意見交換会ならびに委員会での検討を重ねてきた。

保育園の効率的な運営と充実が図られることを期待して、本報告書を取りまとめた。

2. 調査の進め方

平成31年2月8日に開催された全員協議会において、パブリックコメントを前に「小浜市立保育園統廃合及び民営化計画（後期第3期）（案）」が議員に提示されたことを受け、議会として重点的に調査・研究を進め、意見を計画や今後の政策に反映させることを目的に公立保育園の統廃合および民営化について調査・研究を進めることを決定した。

調査については、担当課へのヒアリングを実施し、現状を把握した上で先進地視察を実施。視察の検証、現状の課題の整理を行い、各課題への対策について委員間討議を中心に検討し、調査を進めることとした。

また、令和元年10月に「小浜市立保育園統廃合及び民営化計画（後期第3期）」が策定されたことを受け、計画内容についてもヒアリング・協議を実施した。

加えて、本件について市内で活動されている「小浜の保育を考える会」との意見交換会を開催し、調査・研究の参考となる意見の聴取を行った。

3. 取組経過

調査日	調査・取組内容
令和元年6月7日	【政策課題の協議、調査内容の決定】 公立保育園の統廃合および民営化について
令和元年10月15日	【担当課へのヒアリング1】 執行機関から小浜市におけるこれまでの取組などについて説明を受ける。
令和元年11月7日	【管外行政視察】 京都府京丹後市
令和元年12月9日	【自由討議 その1】 管外行政視察 検証①
令和2年2月4日	【自由討議 その2】 通園バスの運行について
令和2年3月26日	【自由討議 その3】 小浜市立保育園統廃合及び民営化計画（後期第3期）について
令和2年4月13日	【担当課へのヒアリング2】 小浜市立保育園統廃合及び民営化計画（後期第3期）の前期計画からの変更点について、担当課（子ども未来課）の出席を求め、説明を受ける。
※ 第6次小浜市総合計画調査特別委員会 活動のため、調査見合わせ（令和2年5月～10月）	
令和2年11月20日	【自由討議 その4】 今後の検討課題について ・統廃合民営化にかかる財政的な影響について ・保育行政の在り方について 上記2点について、重点的に調査・研究を進めることとした。
令和3年2月5日	【担当課へのヒアリング3】 統廃合民営化にかかる財政的な影響について、担当課（財政課）の出席を求め、説明を受ける。
令和3年2月19日	【自由討議 その5】 統廃合民営化にかかる財政的な影響について
令和3年3月31日	【自由討議 その6】 類似団体の保育施設の統廃合民営化の状況について 保育行政の在り方について
令和3年4月28日	【小浜の保育を考える会との意見交換会】
令和3年5月6日	【自由討議 その7】 意見交換会の振り返りについて
令和3年5月14日	【自由討議 その8】 保育行政の在り方について
令和3年5月20日	【調査報告書 まとめ】

4. 現状と課題

①本市の現状について（担当課へのヒアリング等）

小浜市における保育園の統廃合民営化については平成19年に「小浜市保育園統廃合及び民営化計画」が策定され、平成22年度には今富第一保育園と今富第二保育園が統合され、「今富そらのとり保育園」が民営で開園、平成23年度には田烏保育園と内外海児童センターが統合され、「内外海保育園」が開園した。

平成23年12月に計画の見直しを経て、平成25年度には小浜第一保育園と小浜第二保育園が統合され、小浜幼稚園とも連携した「浜っ子こども園」を開園し、前期計画が完了した。

後期計画において、平成27年4月には雲浜保育園と西津保育園が統合され「やまなみ保育園」が民営で開園した。

平成27年4月から子ども・子育て支援新制度が施行、平成30年4月には「保育所保育指針」の改定、令和元年10月からは幼児教育・保育が無償化されるなど保育情勢が目まぐるしく変化していく中、小浜で暮らす子どもにとって、より良い教育・保育の場の提供が求められている。

平成31年4月1日現在、保育者のうち、保育士・保育士補助（資格なし）の割合、正規・非正規職員の割合については下記のとおりとなっている。

	保育士資格		雇用形態	
	保育士	保育士補助	正規	非正規
公立園	7割	3割	4割	6割
私立園	9割	1割	8割	2割

公立園の非常勤保育士を確保するため、処遇改善を実施しているものの、保育士不足は全国的な傾向であり、今後も保育士の確保が喫緊の課題である。

②他市の状況（管外行政視察）

京都府京丹後市

市は、平成29年3月に策定した「第2次京丹後市保育所再編等推進計画」に基づき、施設の統廃合、幼保一体化（認定こども園への移行）、および保育園の民営化について取り組みを進めている。

取り組みの経緯について、その発端となったのは、平成21年4月に統合した丹後こども園である。これは平成18年に間人地区で発生した大規模土砂災害を受け、危険地域に所在している間人保育所の移転が必要となったことから、新しい保育所の建築とあわせて、幼保一体型の施設である丹後こども園を整備した。

その後、施設の老朽化、耐震診断などによる施設の状況、および入所児童数などを考慮しながら、幼保一体化施設を増やしていく中で、平成30年4月に、峰山町、大宮町、丹後町、弥栄町、久美浜町の幼保一体化施設を認定こども園に移行し、平成31年4月には、網野町の2保育所と1幼稚園を統合し、認定こども園の網野こども園を開設。

現在の保育所等については、公立は保育所が5か所（内1か所は公設民営）、認定こども園が6か所、私立は保育所が3か所、認定こども園が1か所設置されている。認定こども園では、すべての子どもに教育・保育が一体となったカリキュラムの提供、また保育所では、就学前教育の視点を取り入れた教育・保育の提供により、子どもの教育を受ける環境は向上しているとのことであった。

公立保育所・こども園の再編等の検討にあたっては、保護者や地域住民から保育所の運営方法や地域性が異なること、保育の継続性、安全確保面の不安、通園距離が延びることに対する不満、保育所がなくなると寂しくなることや利用料の増額に対する懸念などがあったが、保護者説明会の複数回実施、市が購入・管理する21台の通園バスの運行、環境変化に慣れ難い園児に対する保育士等のケア、および受託事業者の保育士との3か月間の引継ぎ保育を実施するなど不安や不満、懸念に丁寧に対応。

その結果として、再編等後は、保護者同士の交流が広がった、新設こども園の保育環境に満足している、地域住民との連携・協力は維持されている、休日保育・長時間保育等、公立施設では実現困難なサービスが提供されているなど、一定の評価を得ている。

さらに再編等を行ったことにより、施設運営費・人件費等の経費削減、保育士の集約による効率的な職員配置、入園児童の集約による複式学級の回避ができたほか、認定こども園移行により、教育・保育要領の早期理解を進めることができたことによる職員の資質向上というメリットもあった。

民営化を進めるうえで、京丹後市は保育運営の質を落とさないように、受託事業者の選定については、所長・主任保育士の実務経験年数と一定の保育経験のある事業者という要件を設けているため、事業者の確保が難しいという現状がある。そのため、過去に2度の募集を行った際に事業者の応募がなかったということがあり、応募事業者が限られていることによる事業者不足への対応が今後の課題となっている。

公立保育園の統廃合民営化は、行政、保護者、児童それぞれにメリットはあるが、そこに至るまでの、保護者の不安や不満に対しては、丁寧な対応で理解を得なければならず、スムーズな引継ぎの準備や、統廃合民営化後も、保護者、児童に寄り添ったケアが必要である。

5. 協議内容

理事者からの現状に関するヒアリング、および先進自治体の管外行政視察を踏まえ、具体的な調査・研究に先立ち、委員間における自由討議を実施。各委員からは以下のような課題が挙げられた。

- ・ 統廃合民営化の財政的な影響について
- ・ 統廃合民営化に伴う保育の質の低下について
- ・ コロナ禍での統廃合民営化の進め方について
- ・ 統廃合民営化に係る保育士の待遇について
- ・ 民営化後の行政としての指導的立場・責任について

協議の結果、

- ・ 統廃合民営化にかかる財政的な影響について
- ・ 保育行政の在り方について

以上の2点について、重点的に調査を行っていくことに決定した。

① 統廃合民営化にかかる財政的な影響について

統廃合民営化にかかる財政的な影響について調査・研究を進めるにあたり、現行の財政措置がどのようになされているのか理事者に説明を求め、認識の深化を図った。

現在の保育園に関する基本的な財源構成は下記の通りとなっている。

項目	私立・公立の別	財源		
		国	県	市（一般財源）
整備	私立	67%	-	33%
	公立	-	-	100%
運営 (3歳以上)	私立	50%	25%	25%
	公立	-	-	100%

※事業者負担、保育料等を除く

現在の保育園に関する財源構成については、保育園の整備、運営双方において、私立園は特定財源として交付金を受けることが可能となっている。

これはいわゆる三位一体の改革によって平成16年頃から適用された構成であり、それ以前では公立園においても現在の私立園と同様の交付を受けることが可能であった。公立園の財源についてはその代替として、地方交付税に算入される措置が取られている。

地方交付税は、本来、地方団体の税収入とすべきであるが、地方団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障するという見地から、国税として国が変わって徴収し、一定の基準によって再配分する、「国が代わって徴収する地方税」という性格をもっている。

また、地方交付税は「地方自治体間の財源の調整機能」を有しており、財源が不足する地方公共団体に交付される形であることから、市税で優先的に対応をする形となる。

さらに、交付される額については、実際に保育園の整備・運営にかかった費用に応じて一定の額が措置されるわけではなく、標準的な行政経費を基準に算出されるものであり、交付税は使途が限定されていない一般財源であることから、市政全般の財源として扱われる。市全般の事業に要する費用の影響を受け、総額が大きく変動することから、地方交付税に極端に頼った財政運営は安定性を欠く一面を持っている。

以上のことから、私立園の整備・運営にかかる費用として特定財源として交付金が交付されることと、公立園の整備・運営にかかる費用として地方交付税が措置されるということとは別物であり、統廃合による保育園の整備・運営の効率化による財政的な効果はもとより、民営化を進めることによって保育園の整備・運営のための特定財源が確保され、安定的な保育行政の運営に寄与する効果を確認した。

②統廃合民営化にかかる保育行政の在り方について

保育行政の在り方（保育行政の責任、保育の質の保障など）について協議を進めるにあたり、本委員会と同様に公立保育園の統廃合民営化について活発な活動に取り組んでおられる「小浜の保育を考える会」との意見交換会を開催した。

意見交換会では、

「私立園ではどうしても経営の面で入園児を確保していかななくてはならず、保護者の目に留まりやすいよう色濃く保育の特色が前面に出される。民営化が今以上に進行していったときに、時間の経過とともに行き過ぎた特色を持った保育を行うような事業者が出てきてしまうことを危惧しており、そのようなときに、スタンダードな保育を形成する役割を担ってきた公立園がないと、現場を理解できていない行政では適切な指導・監督が出来ないのではないか。」

「保育に必要なものは物的環境と人的環境。物的環境はお金でどうにかなるが、人は時間をかけないと育っていくものではない。行政としてじっくりと時間をかけて責任をもって保育士を育て、人的環境を整えて欲しい。」

「施設の老朽化がひどく、特に低年齢児の保育園利用者が増加傾向にあるにも関わらず、施設が対応できていない。」

「地域の公立保育園は地域の子育て施設、また公共施設として住民の要求に応える役割もあることから地域に根差した保育園が閉園になることも避けて欲しい。」

「保育士資格を有していない保育士補助の割合も高く、保育士は保育士補助に対する指導・サポートを行いながら、自らも保育を実践している現状。加えて、保護者が保育園に求めるニーズも年々幅広く増大しており、非常に苦勞をしている。自信をもって保育に臨むことができる環境が整備され、それをまた次代に継承されていくことを願う。」

以上のような意見をはじめ、多くの意見を頂戴した。



これらの意見を踏まえた上で、自由討議を実施。

保育の質を維持するには、物的環境、人的環境の2つの要素が大きく影響する。少子化や国の制度設計、小浜市の財政状況等を鑑みた時、公立保育園の統廃合民営化を進めていくことによって、保育園の運営・整備にかかる財源が特定財源として確保され、物的環境の整備、保育行政の安定した運営につながる一定の効果が認められる。その一方で、統廃合民営化に伴い、これまで各地域において、長きにわたって継承・蓄積されてきた経験をもとに実践されてきた保育の質の低下が危惧される上、ひとたび統廃合民営化に舵を

切ったものを元に戻すことは困難であることから、慎重な判断と丁寧な統廃合・民営化の進行が求められる。

6. 提 案

これまでの協議経過を踏まえ、下記の2点について提案する。

- ①統廃合・民営化を進行するには、事前に保育士、保護者、保育行政を熟知した有識者等多方面からの意見を集約するとともに、私立保育園が占める割合の高い自治体を実施している保育行政運営のノウハウ、指導・監督体制の整備等を研究した上で、本市の末永い保育の質の維持・向上と目指す保育の理想像を実現するための行政運営、体制整備等、具体的な手法を市民に明示すること。
- ②統廃合・民営化の対象となる保育園に通う児童の保護者、地区の住民をはじめとする各種関係者に①で示した内容について丁寧に説明し、理解を得ながら進めていくとともに、事業者への指導・監督を的確に行い、保育行政の担う役割と責任を果たすこと。

以上2点について、提案する。

7 おわりに

「三位一体の改革」により、平成16年度頃から、国は、公立保育園に対する運営費・施設整備費の交付金を廃止し、地方交付税に置きかえて一般財源化した結果、全国的に公立保育園の統廃合・民営化が進むこととなった。

本市においても、平成19年11月に「小浜市立保育園統廃合及び民営化計画」が策定され、公立保育園の統廃合・民営化が進められてきた。

そして、令和元年10月から実施された3歳児から5歳児までの幼児教育・保育の無償化により、公立保育園の効率的な運営が求められるとともに、幼児教育の重要性・必要性が増してくると考えられる。

公立保育園の統廃合・民営化にあたっては、財政面はもとより、公立施設としてのあるべき姿を再検討し、施設の集約化を図りながら、民間事業者の力を最大限に引き出すことが必要である。

結びに、当委員会がテーマとして調査・研究を重ねてきた「公立保育園の統廃合・民営化」に関する調査報告を真摯に受け止めていただくとともに、施策推進の一助となり、より良い教育と保育の場としての保育園となることを期待する。