

平成 29 年度 杉並区個別外部監査報告書

【 概 要 版 】

第 1 章 監査の概要

1. 監査の対象

保育事業

2. 監査の視点

保育事業について、事務事業評価及び政策の検証を行うとともに、経済性、効率性、有効性の観点から監査を行った。

個別論点としては次の点である。

- ①保育料、補助金の今後の扱い
- ②保育事業の今後の方向性、区立保育園の位置づけ

第 2 章 監査の結果

1. 保育関連経費の推移

(単位：百万円)

| | 22 年度 | 23 年度 | 24 年度 | 25 年度 | 26 年度 | 27 年度 | 28 年度 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 一般会計 歳出額 | 153,649 | 153,099 | 161,261 | 162,124 | 166,707 | 167,467 | 176,216 |
| ①保育運営 経費 | 6,355 | 6,797 | 7,396 | 8,244 | 9,471 | 11,593 | 13,564 |
| ②保育施設 整備費 | 307 | 1,105 | 553 | 1,852 | 2,874 | 3,057 | 6,709 |
| ③人件費 | 7,539 | 7,861 | 8,022 | 8,059 | 8,228 | 8,296 | 8,232 |
| 保育経費 ①+②+③ | 14,201 | 15,763 | 15,971 | 18,155 | 20,573 | 22,946 | 28,505 |
| 一般会計に 占める比率 | 9.2% | 10.3% | 9.9% | 11.2% | 12.3% | 13.7% | 16.2% |

※平成 22 年度から 27 年度までは決算額、平成 28 年度は決算見込額

保育事業への支出額は待機児童対策による保育所数と保育士の増加のため、運営経費と施設整備費共に年々増加し平成 22 年度には 142 億円であったものが平成 28 年度には 285 億円を超え 2 倍に増加し、一般会計に占める割合も平成 22 年度には 9.2%であったものが、平成 28 年度には 16.2%とこの 6 年間で増加している。特に一般財源による運営費については、平成 22 年度の 58 億円から平成 28 年度には 110 億円と 2 倍近くに増加し、平成 29 年度当初予算ではさらに 44 億円多い 155 億円を計上している。今後、施設整備が進むにつれ、運営費はさらに増加することが予想される。

運営費の主なものは、私立保育園に対する区独自加算の補助金及び公定価格分の区負担分であるが、認証保育所や認可外保育所に通う保護者に対する補助経費も区財政に重く押し掛かっている。

一方、施設整備補助費については、区が、事業者による施設整備に対する補助の区負担分として支出する単年度経費ではあるが、緊急プランや待機児童解消緊急対策などにより集中的に施設整備を行った年度の支出額が多くなっている。今後も計画に基づき施設整備を進めていくことから、引き続き多くの支出が見込まれる。

2. 保育の量の確保

杉並区の最近 8 年間の小学校就学前児童人口、保育状況及び待機児童数の推移である。

(各年 4 月 1 日現在)

| | 22 年 | 23 年 | 24 年 | 25 年 | 26 年 | 27 年 | 28 年 | 29 年 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ①就学前児童人口 | 21,089 | 21,572 | 22,027 | 22,700 | 23,207 | 23,996 | 24,777 | 25,259 |
| ②保育需要数 | 6,265 | 6,714 | 6,915 | 7,355 | 7,857 | 8,551 | 9,405 | 10,611 |
| ③保育施設在籍者数 | 6,242 | 6,643 | 6,863 | 7,070 | 7,741 | 8,509 | 9,269 | 10,582 |
| ④待機児童数 | 23 | 71 | 52 | 285 | 116 | 42 | 136 | 29 |
| ⑤保育需要率 | 29.7% | 31.1% | 31.4% | 32.4% | 33.9% | 35.6% | 38.0% | 42.0% |
| ⑥保育定員等 | 6,178 | 6,643 | 6,863 | 7,118 | 8,037 | 8,997 | 9,709 | 12,057 |

小学校就学前児童の人口は、平成 22 年以降増加傾向にあり、平成 27 年 3 月に区が策定した子ども・子育て支援事業計画（27 年～31 年度）の推計を上回るペースで増加を続けている。

それに合わせて、女性の社会進出の拡大及び共働き世帯の増加に伴い、就学前児童の保育所利用率は毎年度上昇している。

認可保育所等の入所率は、平成 15 年度では認可保育所の申請者数に対する入園可能者数は総数でほぼ確保できていた。しかしその後、保育需要の高まりにより入所率は、平成 25 年度に 40% 台まで減少が続いた。

区は、このように激増する保育需要に対して、平成 25 年度に「待機児童対策緊急プラン」を策定して定員の確保を図った。また、平成 28 年に待機児童数が 136 人となったことを受け急遽「すぎなみ保育緊急事態宣言」を行い、それまでにないペースで認可保育所を中心とした施設整備を進めた。その結果、平成 29 年 4 月の申込者数は 4,457 人と、平成 28 年 4 月に比べて 482 人増加したにもかかわらず、認可保育所等入所者数は 2,921 名と 923 人増加し、認可保育所等入所率は平成 28 年 4 月の 52.5% から 18 ポイント増の 70.5% となった。

一方、いまだ認可保育所の整備が不足している地域があり、早急に施設整備を重点的に進めなければならない状況である。

3. 保育の質の確保と維持・向上について

保育の量的拡大が進み、保育士不足も深刻化するなか、量的に急激な増加は「保育の質」の低下に繋がるのではないかという懸念が出されている。

杉並区は、認可保育所の整備を進める際に、区立・私立の運営主体の違いによって保育の質に差が生じないように保育士配置比率や居室面積などにおいて、国の基準を上回る杉並区基準を設け、同じように適用されている。

また、保育の質の維持・向上のために、保育士の確保の支援として、家賃補助などの処遇改善、福利厚生面での支援を目的とした助成制度を設けている。

さらに「杉並区立保育園 保育実践方針」の配布・周知と共に、区内保育所等の保育士等職員の人材育成に向けて区独自に巡回指導、巡回相談を行っている。

指導検査では、事務処理状況及び認可定員、保育士の資格、配置基準などが、関係法令等を遵守しているかを検査し、必要な助言・指導を行っている。

4. 保育施設の民営化について

(1) 民営化の効果

杉並区行財政改革推進計画の方針の一つである「効率的な行政運営」のうち「多様な主体によるサービスの提供」として、区立保育園の民営化の推進を計画している。

4 歳児換算ベース園児一人当たり差引行政コスト純額は、公設公営の 644 千円に対して民設民営は約半分の 324 千円となっている。これは、運営費に国や都から補助金等がある民設民営の方が、補助金等がない公設公営・公設民営よりも、当然に区の行政コストを低く抑えることができるためである。

| 項目 | 公設公営 | 公設民営 | 民設民営 |
|-----------------|-----------|---------|-----------|
| 差引行政コスト純額(千円) | 7,458,693 | 919,162 | 3,278,306 |
| 4歳児換算ベース園児数(人) | 11,566 | 1,771 | 10,117 |
| 4歳児換算ベース園児一人当たり | 644 | 519 | 324 |
| 差引行政コスト純額(千円) | | | |

また、保育施設の建設については、区が建設すると全額が区負担となるが、民間が建設する場合には、国や都の補助があるため、区の支出額は非常に低く抑えられる。建替を要する区立保育園が多数ある現状では、区負担の園舎の建替コストが抑えられる民設民営方式での民営化を推進していくことが望ましい。保育施設整備により保育定員が増大すれば、比例して運営費も増加し、保育事業費は増加し、行政コストがさらに肥大化する。保育事業費を抑えるためには、既存の公設公営園の積極的な民営化が急務である。

(2) 民営化の留意点

保育園を民営化する場合、適正な事業者が選定されるか、運営費が削減されることで保育の質が確保されるかが一般的には懸念される事項と考えられる。

保育園の民営化には、子どもたちの健やかな成長を図る観点から、質の維持・向上が不可欠である。

そのための取組として、杉並区では「区立保育園の運営を民間事業者を引き継ぐためのガイドライン」を定めている。このガイドラインは、公募条件として認可保育所の運営実績や、施設長や保育士の実務経験など、認可保育所基準以上の条件を課している。また、民営化となる区立保育園の保育目標を継承することや、事業者が保育を引き継ぐに際して合同保育の実施、さらに、民営化後も保育の質の維持・向上のために区が運営支援をすることが盛り込まれており、認可保育所の基準以上の条件を設けることなどが明記されており、優良な事業者が運営を引き継げると考えられる。

また、このガイドラインにより、保育経験が豊かな人材が確保され、運営開始後も、質の維持・向上を区が行っていくことが明記されている。こうしたことから、民営化により、保育事業費は削減されるが、保育の人材や質は維持・確保される体制となっていると考える。

(3) 区立保育園の位置づけ

区立保育園には、杉並区全体の保育の質を保つための中心的な役割がある。

区立園の民営化だけでなく、現在進めている待機児童対策により、今後私立保育園の数がさらに増えていく中、区立保育園が、保育プログラム・安全面・衛生面等の標準モデルとしての運営を行うことが期待されている。

次に、現在行っている巡回相談・指導を充実強化する拠点としての機能、障害児保育の

モデルとなる機能などを集約して持たせることも考えられる。

更に、虐待事例の見守り等、特別に配慮を要する家庭・児童等へのセーフティネットとして、様々な機関と緊密に連携できることも、区立施設ならではの強みを発揮していく必要がある。このほか、将来の保育需要のピークアウトを想定し、私立保育所の安定的運営を図るための弾力的な調整機能を有すると考えられる。

5. 保育施設の運営費等に係る区の支出等について

代表的な保育施設として私立認可保育所に対する区独自加算と、認証保育所・杉並区保育室の今後について取り上げた。

(1) 私立認可保育所

私立認可保育所の運営費については、国が定める公定価格分の他に区の独自加算分が含まれている。区の独自加算は主に保育士等の加配を促し保育体制の充実を図るための内容となっている。

- i) 杉並区保育扶助要綱に基づく杉並区独自加算分 (6項目)
- ii) 杉並区私立保育所運営費加算金交付要綱に基づく杉並区独自加算分 (29項目)

私立認可保育所の決算書を見る限り、現在のこれらの区独自加算を含む運営費で不足はない様子である。

これらの区独自加算は、区が上乘せする独自加算を設定とした背景を考慮して、国や都の補助金制度を利用して運営費を増額するために単に上乘せしたのか、区として一定の効果を達成する施策のためなのかにより、運営費に織り込むべきものとして存続すべきか、廃止すべきか、合わせて、必要な運営費としていくらの金額を事業者に払うべきかの議論を行う必要があると思われる。

さらに「扶助要綱」と「運営費加算金交付要綱」において、加算分の対象事業の目的が類似しているものがある。内容の重複した加算金については両方が必要なのか、ないしはその金額が妥当なのかを検討することが望まれる。併せて、加算金の算定基準は、実際の経費を考慮した基準とするよう見直すことが望まれる。

(2) 認証保育所

認証保育所は、現在の認可保育所だけでは応えきれない大都市のニーズに対応しようとする東京都独自の制度である。区の利用調整対象外のため、待機児童対策として区が直接的な関与ができないものの、東京の特性に着目した独自の基準を設定して多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、産休明けから預けたい・遅い時間までの対応・送り迎えが便利な場所・行政の目の届く保育所であることなど多様化するニーズに応える施設となっている。

認証保育所の運営費に対する国の負担はなく、都と区で負担をしているため、私立認可保育所に比べ区の負担割合が大きい。施設数の増加に従い、区の支出額も増大している。

(3) 杉並区保育室

杉並区保育室は、待機児童を解消するための緊急対策として、平成 21 年度から杉並区が独自に整備した認可外の保育施設である。平成 29 年 4 月 1 日現在、直営型を 7 か所、民間事業者が運営している委託型を 16 か所開設している。運営費相当の費用は全額杉並区の負担である。

杉並区保育室は緊急的・臨時的に開設した施設であることから、認可保育所が整備・拡充されることによりその必要性は縮小していくと見込んでいたが、予想を上回る保育の需要に対応するため増設となっている。

(4) 認証保育所・杉並区保育室の今後について

私立認可保育所は、国・都・区による負担、認証保育所は、都・区による負担、杉並区保育室については、区のみ負担となっているため、私立認可保育所に比べると、認証保育所と杉並区保育室は、区の財政負担の割合が大きいうえに、施設数の増加により支出額も増えている。

その解決策の一つとして、認証保育所や杉並区保育室の認可化の推進はきわめて有効であると考えられる。

一方で認証保育所には、開所時間が 13 時間と長いこと、利用者が直接利用申込できることなどから利用者のニーズがある。また、認可化により区が求める認可基準が適用されることで、0 歳から 2 歳までの定員が減少する場合もあることに留意する必要がある。

また、杉並区保育室については暫定的な施設であることから、保育需要の動向によっては廃止も含めた整理を行うことが求められる。

6. 利用者負担（保育料）について

(1) 利用者負担の適正化

平成 27 年度でみると区立保育園を運営するにあたって 95 億円超の保育事業費がかかっているにもかかわらず、保育料として保護者が負担している保護者負担金は約 10 億円でしかなく、その負担率は 11.4% である。

東京 23 区の平均 12.5%（日本経済新聞 平成 29 年 7 月 28 日付）と比べても杉並区はこの平均値を下回っている。

また、平成 27 年度について、区立保育園の事業コスト、保護者負担金、保護者負担率、一人当たり事業コストを年齢別に見ると以下のとおりである。

(単位：千円)

| | 0歳児 | 1歳児 | 2歳児 | 3歳児 | 4歳児 | 5歳児 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 事業コスト | 1,087,103 | 1,899,441 | 2,022,668 | 1,518,617 | 1,518,143 | 1,502,237 |
| 保護者負担金 | 98,069 | 211,361 | 261,458 | 186,321 | 167,637 | 166,893 |
| 保護者負担率 | 9.0% | 11.1% | 12.9% | 12.3% | 11.0% | 11.1% |
| 一人当たり 事業コスト | 3,736 | 2,987 | 2,763 | 1,915 | 1,907 | 1,894 |

上表からわかるとおり、年齢の低いほど一人当たり事業コストが高くなっている。これは歳児が低いほど保育士をより多く必要とし、人件費が多くかかるためである。平成27年度では0歳児一人当たり3,736千円（うち人件費3,043千円）ものコストがかかっている。

これに対し、保護者の支払う保育料の負担割合を示す保護者負担率は0歳児が一番低く約9%である。杉並区では、保育料が「3歳児未満」「3歳児」「4歳以上児」の3つの区分となっており、0歳児・1歳児・2歳児は同額の保育料であるために0歳児の保育料負担率は低くなってしまっているのが現状である。

(2) 国が定める保育料

保護者が負担する保育料は、国が定めた公定価格を限度として「政令で定める額を限度として市町村が定める額」となっている。

平成29年度の国が定める保育標準時間利用者負担の上限額基準（国基準）は以下の8分類である。年齢の区分は「満3歳未満」と「満3歳以上」の2つである。

| 階層区分／年齢別 | 満3歳未満 (3号認定) | 満3歳以上 (2号認定) |
|-------------------|-----------------|-----------------|
| 生活保護世帯 | 0円 | 0円 |
| 市町村民税非課税世帯 | 9,000円 | 6,000円 |
| 所得割課税額 48,600円未満 | 19,500円 | 16,500円 |
| 所得割課税額 97,000円未満 | 30,000円 | 27,000円 |
| 所得割課税額 169,000円未満 | 44,500円 | 41,500円 |
| 所得割課税額 301,000円未満 | 61,000円 | 58,000円 |
| 所得割課税額 397,000円未満 | 80,000円 | 77,000円 |
| 所得割課税額 397,000円以上 | 104,000円 | 101,000円 |

(3) 杉並区が定める保育料

杉並区が定める保育料は年齢別・区民税所得割別に階層区分されている。階層区分は国基準が8区分であるのに対し、杉並区は29区分となっている。これは負担能力に応じた細やかな保育料体系を設定することにより、利用者間の負担のバランスを保つためである。しかし、平成25年度に、最高階層について3段階の区分追加と、3歳児及び4歳以上児の中高階層の保育料を細分化した保育料改定を行った以外は、平成9年以降20年間保育料の改定は行われていない。その結果、杉並区の保育料は国基準の50%にも満たずかなり低額である。

(4) 保育料の見直し

平成28年における「児童のいる世帯の1世帯当たり平均所得金額は707.8万円」と言われている。杉並区の認可保育所利用者でこの平均を超えている保護者は約70%である。

| 階層 | 合計 (人) | 推定年収 (千円) |
|---------|-----------|-----------------|
| A | 13 | — |
| B | 240 | 2,000 |
| C1～C3 | 87 | 2,500～2,800 |
| D1～D9 | 1,895 | 2,900～7,000 |
| D10～D13 | 1,712 | 8,000～9,500 |
| D14～D20 | 2,513 | 10,000～14,000 |
| D21～D24 | 860 | 15,500～21,500 超 |
| 合計 | 7,320 | |

近年の保育が、子どもの福祉の制度から、就労支援のサービスへと性質を変化させていると言われている。

就労に関しては、世帯により事情も様々であり、生活のために就労せざるを得ない世帯もあれば、所得は十分でありながら父親・母親ともに就労している世帯もある。家庭・仕事のあり方、価値観が多様化している現代において、保育所は子育て家庭に対する「就労支援サービス」という側面も大きくなってきているのが現実であり、フルタイム共働きの「高所得世帯」への公費補助という側面がある。利用者負担額の公平性の確保にあたっては、在宅で子育てを行っている世帯とのバランスにも配慮する必要がある。

低所得世帯には、そもそもの保育所の設置目的に沿った児童福祉の保護を第一に、低額な保育料を負担・維持するとともに、高所得世帯には、応能負担の原則をより明確にし、

保育というサービスのコストに見合った保育料設定を行ない、保育料を全体的に底上げすることが望まれる。

保育事業への歳出額が毎年増額している状況では、保育料の見直しが課題となるが、このとき次の3点を検討する必要がある。

- (1) 現状の3つの区分（3歳未満児、3歳児、4歳以上児）を「0歳児」「1・2歳児」「3歳児」「4歳以上児」の4つの区分に変更する。
- (2) 現在保育料が0円の区民税非課税の階層にも一定額の負担を求める。
- (3) 杉並区の保育料は区民税所得割850,900円以上が最高階層（D24）となっている。

これは近隣自治体と比べても低い水準である。また、階層別児童数内訳を見ると、高所得世帯に多数の児童がいることがわかる。支払能力に余力のあるD24階層の上にさらに階層を追加し、保育料負担を増額することが、応能負担の観点から望ましいと考える。

今後も待機児童対策のための保育所新設や、現場の保育士の処遇改善にはより多くの財源が必要とされるため、安定した質の高い保育の提供を持続的に行うためには保育料の改定は喫緊の課題であると言える。

(5) 認証保育所利用者への補助金

認可保育所とは異なり、認証保育所は保育の必要性の認定を受けた家庭のみを受け入れているわけではない。しかし、認可保育所だけでは待機児童問題を解消できずにいる現状から、杉並区としては認可保育園に入園できずに認証保育所を利用している世帯の負担軽減を目的として補助制度を設けている。この目的を考慮すると、認可保育園の保育料より低額となってしまうような補助金額の設定は問題があると考ええる。

上記目的を徹底した補助制度を目指すのであれば、「認可保育所に入所した場合の保育料と、認証保育所の保育料との差額」を補助金算出することが望ましいと考える。

(6) 認可外保育施設利用者への補助金

杉並区は、別途補助金額が定められている認証保育所、杉並区グループ保育室、杉並区保育室（委託型）以外で、東京都等の定める認可外保育施設指導監督基準を満たし、その旨の証明書を交付されている施設の利用者に補助金を支給している。

認証保育所と同様に待機児童対策の救済措置として平成21年度に支給対象として以降、現在も支給対象となっている。なお、認可外保育施設利用者への補助金は平成27年度が51,339千円であったのに対し平成28年度は59,544千円へと増加し保育事業の貴重な財源の圧迫につながる。支給対象者の条件を厳格化することや、待機児童問題がある程度解消されるまでの時限的な対策であることを明示する、等の検討が望まれる。