

平成 29 年度

杉並区個別外部監査報告書

「保育事業」

平成 29 年 8 月

杉並区個別外部監査人

公認会計士 若原文安

目 次

第1章	個別外部監査の概要	1
1.	外部監査の種類	1
2.	監査の対象	1
3.	監査対象期間	1
4.	契約期間	1
5.	外部監査の実施期間	1
6.	外部監査の視点	1
7.	主な監査手続き	1
8.	監査従事者	2
9.	利害関係	2
10.	指摘及び意見	2
11.	本報告書における記載内容等の注意事項	3
第2章	保育の概況	4
1.	杉並区の子ども・子育てに関する計画	4
(1)	概要	4
(2)	待機児童対策の施策について	4
2.	待機児童対策	5
(1)	保育施設の定員の確保	5
(2)	保育の質の確保	10
(3)	保育関連経費の推移	20
第3章	監査の結果	23
1.	区立保育園の民営化	23
(1)	認可保育園の形態	23
(2)	これまでの区立保育園の民営化	24
(3)	民営化の効果	24
(4)	民営化に際しての留意点	27
2.	保育施設の運営費等に係る区の支出について	30
(1)	私立認可保育所に係る運営費	30
(2)	認証保育所及び杉並区保育室（委託型）について	34
3.	利用者負担額の適正化	37
(1)	総論	37
(2)	認可保育所の運営費及び保護者負担率	37
(3)	認可保育所及び地域型保育事業の保育料	40
(4)	保育所の存在意義からみた保育料	50

(5) 保護者向け資料について	50
(6) 保育料の収納状況について.....	51
(7) 認可外保育所等の保育料補助金	52
4. 育児休業の義務化	55
(1) 育児休業の義務化に向けて.....	55
(2) 保育所の入園予約制.....	57
第4章 まとめ.....	59
1. 保育の量の確保	59
2. 保育の質の確保	59
3. 保育の質の維持・向上	60
4. 保育施設の民営化について.....	60
(1) 民営化の効果	60
(2) 民営化の留意点.....	61
5. 保育施設の運営費等に係る区の支出について.....	61
(1) 私立認可保育所.....	61
(2) 認証保育所	62
(3) 杉並区保育室	62
6. 認証保育所・杉並区保育室の今後について	62
7. 利用者負担（保育料）について.....	62
(1) 利用者負担の適正化.....	62
(2) 国が定める保育料	63
(3) 杉並区が定める保育料.....	64
(4) 保育料の見直し	64
(5) 認証保育所利用者への補助金	65
(6) 認可外保育施設利用者への補助金.....	65

第1章 個別外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 41 第 1 項に規定する長からの要求に基づく個別外部監査

2. 監査の対象

保育事業

3. 監査対象期間

原則として平成 28 年度（平成 28 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日）。

ただし、平成 28 年度決算が締まっていない時期での監査のため、必要に応じて他の年度の執行分も含む。

4. 契約期間

平成 29 年 5 月 20 日から平成 29 年 8 月 31 日まで

5. 外部監査の実施期間

平成 29 年 5 月 24 日から平成 29 年 8 月 31 日まで

6. 外部監査の視点

- (1) 保育所等の利用料金が、関係する法令、条例、区の保育所等の利用案内等に準拠し、適切に実施されているか（合規性、経済性、有効性、公平性）。
- (2) 保育料債権の区の管理が、関係する法令、条例、区の保育所等の利用案内等に準拠しているか、適切に実施されているか。さらに、認可保育所の保育料額が現在の保育事業費を踏まえて適正か（合規性、正確性）。
- (3) 民間保育所に対する運営費補助金や各種助成金の給付が区の規定に準拠して、適切に実施されているか。その効果についての意見（合規性、経済性、有効性）。
- (4) 平成 29 年 4 月 1 日現在、認可保育所は区立保育園 44 園、私立認可保育所 62 園（分園含む）で区内の認可外保育所を含めると 200 を超えているが、行財政改革の視点から区立保育園数は適正か。また、民営化の検討状況は適切か（経済性、効率性、有効性）。
- (5) 保育の質の維持・向上に努めているか（合規性、正確性、経済性、効率性、有効性）。

7. 主な監査手続き

前項の外部監査の視点に基づき実施した主な手続きは、以下のとおりである。

- (1) 監査の実施対象について、関連法令、条例、規則等に合致しているか確認を実施した。
- (2) 制度の概要及び運営に関する行政計画及び予算の執行状況等の確認を実施した。

(3) 監査対象部局の関連書類一式を閲覧し、合規性、正確性の検証のため関連規則等との照会を実施した。さらに、経済性、効率性、有効性、公平性の検証のため、どのような事務処理、業務改善等が行われているかについて、監査対象担当部署に対するヒヤリング及び関連書類の調査、分析等を行った。

(4) 以下の保育施設 4 か所を視察した。

- ・ 区立認可保育園：阿佐谷南保育園
- ・ 私立認可保育園：阿佐谷保育園
- ・ 東京都認証保育所：ゆらりん MOMO の家保育園
- ・ 区保育室：保育室南阿佐ヶ谷

8. 監査従事者

個別外部監査人	公認会計士	若原 文安
監査補助者	公認会計士	印東 大祐
	公認会計士	池田 幸弘
	公認会計士	築地 祐子
	公認会計士	勝木 宏明

9. 利害関係

個別外部監査の対象である事項につき、個別外部監査人及び監査補助者は地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

10. 指摘及び意見

本報告書において指摘又は意見という場合、以下のように区分している。

指摘…合規性（法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項）、社会通念上適切でないものであり、改善の必要があると判断した事項。

意見…合規性の問題はないものの、経済性・効率性・有効性（いわゆる 3E）の観点から改善することが期待される事項。

<「意見」の概要>

意見	頁	内 容
1	9	待機児童解消に向けた取組
2	13	保育士等処遇改善のための補助金
3	15	巡回相談・指導の重要性
4	19	区の認可保育所の開設基準
5	26	コスト面からの民営化の効果
6	27	民営化の進め方
7	28	ガイドラインの活用

意見	頁	内 容
8	28	区立保育園の位置づけ
9	31	定員に応じた加算金の見直し
10	32	一定額の加算金の見直し
11	32	加算金の計算基礎の見直し
12	34	区独自加算が類似している分の見直し
13	35	認証保育所に対する区独自の補助金
14	36	認証保育所・杉並区保育室の今後
15	39	保育料区分
16	42	保育料の見直し
17	44	低階層の階層区分の見直し
18	45	最高階層の階層区分の見直し
19	50	保育料改定の意義
20	50	資料作成に当たっての留意事項
21	51	保育料の滞納管理
22	54	認証保育所利用者への補助金
23	54	認可外保育施設利用者への補助金
24	58	育休後の入所方法の検討

なお、今回の監査において、指摘事項は検出されなかった。

11. 本報告書における記載内容等の注意事項

(1) 図表の出典の表示

報告書中の図表で、特に明示していないものは杉並区が作成したものを引用している。

(2) 端数処理

報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示している。そのため、表中の総額とその内訳の合計が一致しない場合がある。

第2章 保育の概況

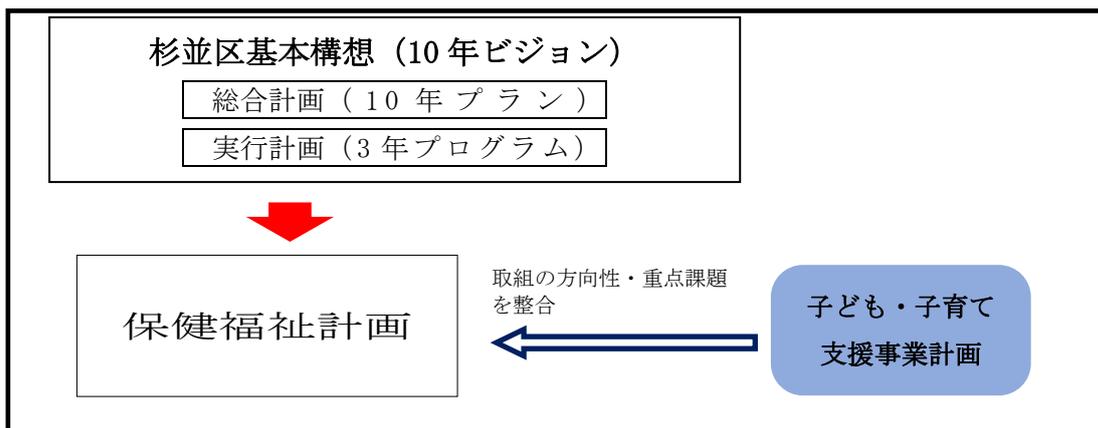
1. 杉並区の子ども・子育てに関する計画

(1) 概要

国は、平成 27 年度から「子ども・子育て支援新制度」を本格実施している。

杉並区では、新制度の実施を契機として、子ども・子育て支援を計画的に進めている。

【計画の体系概要】



「杉並区総合計画（10年プラン）」は、杉並区基本構想（10年ビジョン）を実現するための計画であり、杉並区基本構想は「5つの目標」に沿って施策・事業を計画し、体系化を図っている。

(2) 待機児童対策の施策について

杉並区総合計画（10年プラン）において、待機児童問題解消の対策として、少子化問題の対策を掲げており、5つの目標別計画内容のうち（目標5）「人を育み共につながる心豊かなまち」の中で示されている。

その実行のため、「保健福祉計画」にて具体的施策として「就学前における教育・保育の充実」を挙げている。その個別施策・取組として次の3点が挙げられている。

① 保育施設等の整備

保育需要に対応するため、認可保育所を核とした保育施設の整備を進める。また、保育の質の維持・向上を図るため、担い手である保育士等の人材確保に取り組む。

② 多様な保育サービスの推進

保護者の就労を支援するため、障害児保育、延長保育、一時預かり保育、病児保育などの多様な保育サービスを提供する。

③ 就学前教育・保育の充実

乳幼児の成長段階に応じた支援を充実し、小学校に続く「学びの連続性を重視した教育」を推進する。

2. 待機児童対策

(1) 保育施設の定員の確保

① 保育所等の分類と区の方針

保育所等の「認可」と「認可外」の相違は、施設面積や保育士の人数などが国の設置基準を満たしているか否か、自治体から認可を受けているか否かである。設置基準を満たしている認可保育事業は、子ども・子育て支援法の給付制度（保育の運営費に補助金が出る制度）の対象となり、利用者は保育の必要性の認定を受けて利用する。これには、大きな施設で大勢の子どもを保育する「施設型保育」の認可保育所、認定こども園と、小規模な「地域型保育」（小規模保育、家庭的保育、事業所内保育、居宅訪問型保育）が含まれる。

認可保育施設の利用申込は、区が一括して受付け、申込みが定員を上回った場合には、区による利用調整（入園選考）が行われる。

これに対し、認可外保育施設・事業とは、認証保育所（東京都独自の基準を満たしている施設）、杉並区保育室（杉並区独自の基準を満たしている施設）、一時預かり事業、ベビーホテルなどの保育施設である。区立子供園は、区立幼稚園を転換した、区独自の幼保一体型施設である。

杉並区保育室を除く認可外保育施設の利用申込は、施設が直接受付け、入園決定も施設が独自に行う。

杉並区は、認可保育所を核として平成 29 年度 11 園、平成 30 年度 12 園、平成 31 年度 11 園の新設を計画し、推進している。

28 年度末	29 年度	30 年度	31 年度	3 か年計
認可保育園 106 園 (分園含む)	認可保育園 私立保育園 新設 11 園 (累計 117 園)	認可保育園 私立保育園 新設 12 園 (累計 129 園)	認可保育園 私立保育園 新設 11 園 (累計 140 園)	認可保育園 私立保育園 新設 34 園 (累計 140 園)

② 保育需要の高まり

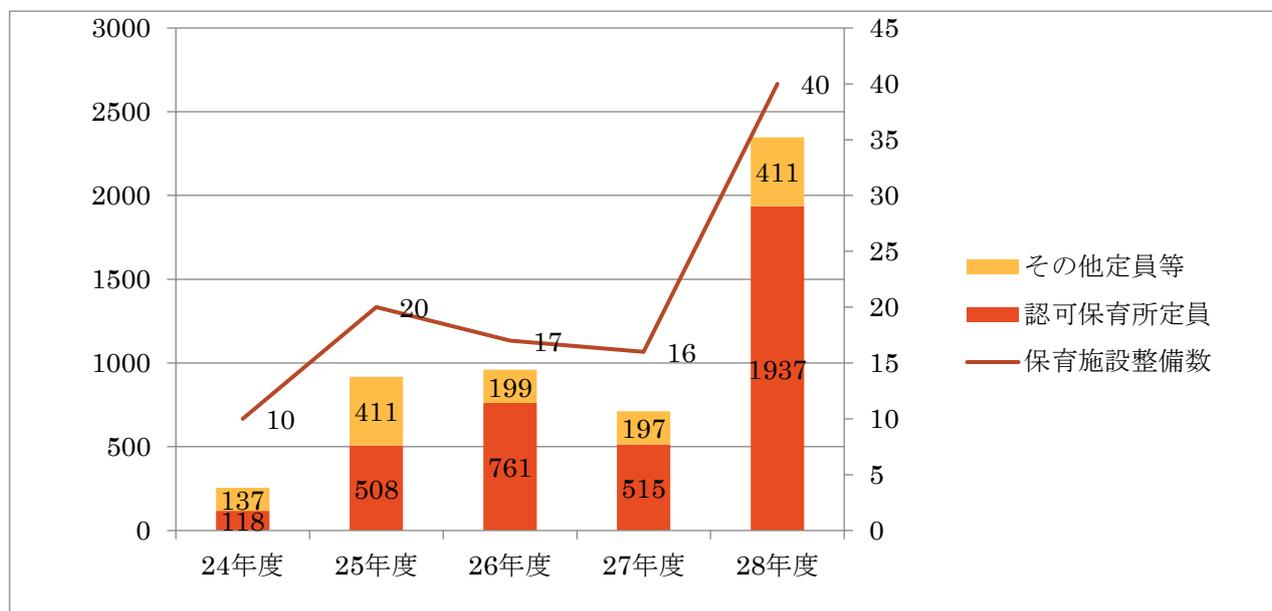
(ア) 認可保育所申込数の推移

杉並区の認可保育所申込数は、未就学児の増加と女性の就業率の上昇に合わせ、増加を続けている。特に、0～2 歳児の増加が顕著である。

(各年 4 月 1 日)

	25 年	26 年	27 年	28 年	29 年
0 歳児	864 人	961 人	1,071 人	1,214 人	1,370 人
1 歳児	1,194 人	1,292 人	1,345 人	1,597 人	1,655 人
2 歳児	589 人	677 人	614 人	601 人	809 人
3 歳児	332 人	352 人	437 人	380 人	456 人
4 歳児	102 人	108 人	136 人	134 人	114 人
5 歳児	54 人	38 人	31 人	49 人	53 人
計	3,135 人	3,428 人	3,634 人	3,975 人	4,457 人

(イ) 施設整備数等の推移



(ウ) 未就学児（0歳児～5歳児）の実績

杉並区の平成22年度以降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) (人)

	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

※算出の考え方

- ① 就学前児童人口＝各年 4 月 1 日現在の住民基本台帳による 0～5 歳児の人口
- ② 保育需要数＝③保育施設在籍者数＋④待機児童数
- ③ 保育施設在籍者数＝認可保育所（小規模保育事業を含む）、東京都認証保育所、区保育室、グループ保育室、家庭福祉員、認定こども園、区立子供園（長時間保育）、私立幼稚園預かり保育の在籍者数。ただし、平成 29 年 4 月は定期利用及び定員調整を含む。
- ④ 待機児童数＝平成 24 年 4 月 1 日までは国基準に基づく実績、平成 25 年 4 月 1 日以降は区独自基準に基づく実績
- ⑤ 保育需要率＝②保育需要数／①就学前児童人口
- ⑥ 保育定員等＝認可保育所（小規模保育事業を含む）、東京都認証保育所、区保育室、グループ保育室、家庭福祉員、認定こども園、区立子供園（長時間保育）、私立幼稚園預かり保育の保育定員数。ただし、平成 29 年 4 月 1 日は定期利用及び定員調整を含む。

保育需要率は、平成 22 年の時点では 29.7%であったが、平成 29 年では 40%を超えており、保育需要はより一層高まっている。

小学校就学前児童の人口について、平成 22 年以降増加傾向にあり、平成 27 年 3 月に策定した子ども・子育て支援事業計画（平成 27 年～31 年度）の推計を上回るペースで増加を続けている（都道府県別の平成 28 年 10 月 1 日現在における子どもの数を見ると、前年に比べ増加しているのは東京都だけとなり、子どもの数が 100 万人を超えるのは東京都、神奈川県、愛知県、大阪府の 4 都府県となっている。…総務省 平成 29 年 5 月 4 日報道資料）。

東京都は、平成 37 年まで東京都の総人口は増加するとともに、年齢構成が大きく変化し、特に 65 歳以上が大きく増加すると予想している。

(エ) 平成 29 年 4 月 1 日現在の歳児別の保育所入所新規申込及び入所状況 (人)

	0 歳	1 歳	2 歳	3 歳	4 歳	5 歳	合計
①申込数	1,370	1,655	809	456	114	53	4,457
②申込取下者数	116	109	41	32	9	6	313
③実申込者数 ①－②	1,254	1,546	768	424	105	47	4,144
④認可保育所等入所者	862	1,000	588	366	71	34	2,921
⑤認可保育所等入所率③/④	68.7%	64.7%	76.6%	86.3%	67.6%	72.3%	70.5%
⑥区保育室等定期利用	60	234	78	23	8	4	407
⑦その他認可外保育施設	153	201	63	19	16	7	459
⑧保育施設入所者数④⑥⑦	1,075	1,435	729	408	95	45	3,787

(注) 認可保育所等…認可保育所、家庭的保育事業、小規模保育事業、事業所内保育事業

認可保育所等の入所率については、平成 15 年度は認可保育所の申込者数に対する入所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 年度の 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。

(オ) 歳児別待機児童の推移

杉並区の年齢別の待機児童数の推移は次のとおりである。

待機児童の年齢別推移 (各年 4 月 1 日) (人)

	24 年	25 年	26 年	27 年	28 年	29 年
0 歳	4	71	26	21	41	17
1 歳	30	151	62	21	81	9
2 歳	18	41	22	0	14	2
3 歳以上	0	22	6	0	0	1
合計	52	285	116	42	136	29

※平成 24 年までは国の定義、平成 25 年 4 月 1 日発表分から、区独自の定義（後述する）による待機児童数である。

厚生労働省によれば、全国の平成 28 年 4 月 1 日の待機児童は 23,553 人で、0～2 歳の低年齢児が全体の 86.8% を占める。さらに 1～2 歳児は 71.1% を占めており特に多い。その背景としては、育児休業明けが 1 歳であることや、3 歳になれば幼稚園に通わせることもできるが、1～2 歳児には保育園しかないためと言われている。

杉並区の平成 28 年 4 月 1 日、平成 29 年 4 月 1 日の待機児童は、その多くが 0～2 歳児である。これは全国の傾向と同じである。

(意見1) 待機児童解消に向けた取組

平成 28 年 4 月に待機児童数が 136 人に増加し、保育需要の増加が見込まれる中、このままでは 1 年後に 500 名を超える待機児童を発生させてしまうという危機感から、「すぎなみ保育緊急事態宣言」を行い、平成 29 年 4 月開設を目指して、区立公園を含めた区有地を聖域なく活用し、かつてない規模と手法で保育所整備等を行った結果、平成 29 年 4 月には認可保育所 19 か所をはじめとした 40 か所の施設を整備し、定員 2,348 名の増員を達成した。

区内の保育所運営者の動向、保育需要の予測、国の政策等の動向等各種情報分析を踏まえ、引続き区として最適な保育環境の確保を行うよう要望する。

(カ) 待機児童数の定義

待機児童とは、調査日時点において、入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが、入所していない者、とされている。

このとき、入所していない者から①育児休業中、②特定の保育所を希望、③求職活動を休止、④自治体が補助するサービスを利用しながら待機している児童、は区市町村の判断で待機児童から除く扱いになっている。

この定義は、平成 29 年 3 月に「保護者が育児休業中」でも「復職する意思がある場合」は待機児童に含めるよう見直しが行われた。新定義を全面的に適用するのは平成 30 年度からである。

杉並区の「待機児童数」は、区独自の定義であり、国の定義と次の表のような差がある。

(各年 4 月 1 日)

事 由	杉並区の定義		国の定義	
	28 年	29 年	28 年	29 年
親類・知人・友人に預ける	18 人	2 人	18 人	2 人
職場に連れていく・自宅勤務に変更した	29 人	3 人	29 人	3 人
育児休業を延長した	24 人	14 人	—	—
ベビーホテル（区の保育料補助対象外）	15 人	4 人	—	—
一時保育を利用する	11 人	0 人	—	—
仕事を退職した・内定した仕事を辞退した・求職活動をやめた	32 人	3 人	—	—
ベビーシッターを利用する	5 人	1 人	—	—
求職中のひとり親家庭	2 人	2 人	—	—
合 計	136 人	29 人	47 人	5 人

(参考) 区待機児童数の推移

(各年 4 月 1 日)

	25 年	26 年	27 年	28 年	29 年
区定義	285 人	116 人	42 人	136 人	29 人
旧・国定義	94 人	57 人	22 人	47 人	5 人

待機児童数の定義は統一されていないが、近隣区市の待機児童数の状況は下記のとおりである。

5 年間の杉並区及びその近隣の待機児童数の推移 (各年 4 月 1 日) (人)

	25 年	26 年	27 年	28 年	29 年
杉並区	285	116	42	136	29
世田谷区	884	1,109	1,182	1,198	861
目黒区	132	247	294	299	617
大田区	438	613	154	229	572
品川区	62	128	215	178	219
練馬区	578	487	176	166	48
中野区	147	241	172	257	375
武蔵野市	181	208	127	122	120
三鷹市	160	179	209	264	270

(2) 保育の質の確保

保育の量的拡大が進み、保育士不足も深刻化するなか、急激な保育の量的増加は「保育の質」の低下に繋がるのではないかと一般的に懸念されている。

① 保育の質の定義について

「保育の質」の定義としては、全国保育協議会の「保育の質に関する全保協の意見」では以下の 4 つを保育の質を支える環境(要件)としてあげている。

- (ア) 物的環境の向上
- (イ) 保育士等の配置基準の改善
- (ウ) 保育内容の向上
- (エ) 保育士等の資質・専門性の向上

単純に「保育の質＝保育士の質」と捉えるよりは、保育の質の中に保育士の質も含まれている広い視野で把握されていることがわかる。

さらに具体的には、児童福祉法に定められている認可施設となるための基準である施設の広さ、職員数、給食設備、防災管理、衛生管理などがある。

「保育の質」について共通の認識で議論を進めるためには、一定の共通認識された指針・方針が必要であり、その中の 1 つとして現在、杉並区には「杉並区立保育園保育実践

方針」がある。杉並区の保育として育ちへの関わり方や、保育所同士の対話と振り返り、保育士と保護者のコミュニケーションの取り方などの要素等も含め、子どもの人権を守り、結果として、保育の質を維持・向上させるために守るべき基準を明文化したものである。

② 認可保育所の保育士の配置の基準

園児対保育士の割合（歳児別配置数）

	国の基準	杉並区の基準
0歳児	3 : 1	3 : 1
1歳児	6 : 1	5 : 1
2歳児	6 : 1	6 : 1
3歳児	20 : 1	20 : 1
4～5歳児	30 : 1	30 : 1

上記の歳児別配置数以外に、充実加算配置として全園に数名、延長保育加算として全園に数名配置されている。この加算配置で運営費補助金が増額されるようになっている。

「保育の質＝保育士の質」ではないが、保育の質の維持・向上のためには保育士の資質はやはり大きな比重を占めていると言わざるを得ない。個々人の資質の測定は難しいが、配置人員数を増やすことは、受け持ち児童数が少ないことで保育に余裕が生じ、より目配りが行き届き、死亡などの大きな保育事故を防ぐことができ、保育士の就労意欲を高めることになるため、保育の質を担保することになる。

③ 保育士確保支援

(ア) 区としての保育士採用支援策（平成28年度）

保育の質の確保の方策のひとつとして、保育士確保は欠かせない。そのため、保育士確保の支援のために区として以下の支援を行った。

1. 区内保育施設に就職した保育士への区内共通商品券5万円を支給
2. 保育従事職員宿舍借上げ補助の上限額増額と対象者の拡大
3. 就職相談・面接会の開催
 - ① 保育のおしごと就職相談・面接会（ハローワーク、中野区と合同開催）
 - ② 保育士就職支援研修・相談会（東京都保育人材センター・保育所支援センター主催）
 - ③ ツアー面接会（ハローワーク主催）
4. 研修会等
 - ① 保育士養成機関の学生や潜在保育士を対象とした研修等の開催

- ② 私立または公立保育園で潜在保育士の就職、再就職にあたっての不安解消のための事前研修や職場体験を実施（随時実施）

5. その他の支援

- ① 新規開設園の保育士募集用リーフレット「おいでよ・すぎなみ」の配布
所在地（地図）、運営事業者名、連絡先、保育定員、WEB サイト案内等を記載
- ② 杉並区職員の保育士による、後輩への声かけやリーフレットの配布等

(イ) 保育士等職員の育成・環境改善策

保育施設の整備に伴い保育の質の維持・向上を図る必要があるため、人材育成、働く職場の環境改善等を総合的に取り組むための保育士確保・勤続に必要な経費を補助するものとして、次の補助制度（国、都、区が負担）がある。

補助金名	事務及び事業の内容	補助対象者	対象となる費用
現任保育従事職員資格取得支援事業費補助金 (教材費、受験料) 都：1/2 区：1/2	保育士資格を有しない職員の保育士資格の取得を支援する事業者、経費の一部を補助し、保育の体制整備を行うことを目的とする。	区内に所在する保育所（民間に限る）。認証保育所。他	保育士資格取得のために要した経費（教科書代及び教材費を含む）及びその消費税、養成施設で受講する保育従事職員の代替に伴う雇上費。
保育従事職員宿舍借り上げ支援事業費補助金 (認可保育所) 国：1/2 都：1/4 区：1/8 事業者：1/8	事業者が保育従事職員用に宿舍の借上げを行う場合に、その費用の一部を補助し、保育従事職員の確保、定着及び離職防止を図り、安定した保育所等の運営を目的とする。	次に掲げる事業者が運営する施設又は事業。 東京都知事から設置の認可を受けた保育所。 東京都認証保育所。他	当該年度に事業者が宿舍の借りに要した経費。 家賃等のうち礼金については、事業者が平成29年1月1日から同年3月31日までに新たに宿舍を借上げ、礼金を支出した場合、一定の金額を加算して補助する。

この補助制度による歳出額は次のとおりである。

(単位：千円)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度
現任保育従事職員資格取得支援事業費補助金	—	32	126
保育従事職員宿舍借り上げ支援事業費補助金	—	—	5,158

さらに、平成 28 年度から保育士等職員の育児休業支援事業（育児休業給付金の支給が終了しても職場復帰できない保育士等職員の離職防止のため、育児休業給付金と同等の手当を支給する事業者に対する補助）を行っている。

（ウ）保育士等の処遇改善

補助金名	事務及び事業の内容	補助対象者	対象となる費用
保育士等処遇改善臨時特例事業費補助金 (認可保育所) 国：3/4 都：1/8 区：1/8	保育士その他職員の処遇改善に取り組む保育所等に補助金を交付し、保育士等の人材確保を促進し、保育所等の保育の質の向上を目的とする。	保育士等に対して処遇改善を行う事業。 東京都知事から設置の認可を受けた私立保育所。 指定管理者が運営する区立保育所。 東京都認証保育所。他	補助の対象は、保育士等の賃金（基本給、手当、賞与又は一時金等。ただし、退職手当を除く。）に対する改善に要する、補助基準額等定める経費。
保育士等キャリアアップ補助金 (認可保育所) 都：10/10 (認証保育所) 都：10/10 (地域型保育事業) 都：1/2 区：1/2	私立保育所等に勤務する保育士等職員が保育の専門性を高め、やりがいを持って働くことができるよう、保育士等のキャリアアップに向けた取組に要する費用の一部を補助することにより、保育サービスの質の向上を図ることを目的とする。	民間事業者が設置した次に掲げる杉並区内に所在する施設等に従事する保育士等に対し、項目ごとの条件を満たし、資質の向上となる研修機会の提供や技術指導等を行う事業。 杉並区の確認を受けた保育所。 東京都認証保育所。他	補助の対象となる経費は、対象施設等に勤務する職員（非常勤職員を含み、経営に携わる法人等の役員である職員を除く。）の人件費のうち、賃金改善に要する対象施設ごとに定める対象経費。

この補助制度による歳出額は次のとおりである。

(単位：千円)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
保育士等処遇改善臨時特例事業費補助金	82,060	105,682	—
保育士等キャリアアップ補助金	—	—	124,773

（意見2）保育士等処遇改善のための補助金

保育士等処遇改善補助事業は、保育士の福利厚生の上昇や給料改善を目的とした国や都の制度である。そのため、現在区が行っている実績報告の書類確認に加えて、補助金支給後

に賃金改善や福利厚生等の改善が図られたかを確認できる仕組みの検討が望まれる。

(エ) 保育体制の充実

i. 指導検査と巡回指導・巡回相談

指導検査の目的は、保育の質の確保策として、事務処理状況及び認可定員や保育士の資格、配置基準などの実施状況が、関係法令等に照らして遵守されているかを検査し、必要な助言・指導又は是正の措置を講じることによって、保育施設の適正かつ円滑なる運営を確保しようとするものである。

指導検査は、児童福祉法、子ども・子育て支援法に基づき認可保育所・地域型保育事業を対象に実施している。平成 28 年度は 27 件実施し、内 6 件は都・区合同で実施した。

平成 28 年度における認可・認可外保育所への指導検査時の主な指摘事項（認可外の指導検査は東京都が実施）は次のとおりである。

施設種別		事例・内容
認可	認可保育所	<ul style="list-style-type: none"> ・運営規定や重要事項説明の内容改善 ・雇用時健康診断の項目漏れ ・避難・消防訓練の適正な実施及び報告
	地域型保育事業	<ul style="list-style-type: none"> ・保育士の配置改善 ・記録帳票の記録漏れ、内容改善 ・財務会計処理の適正化 など
認可外	認証保育所	<ul style="list-style-type: none"> ・研修報告書の実施及び報告 ・派遣職員の健康診断
	ベビーホテル	・非常口の設置、児童の健康診断、職員に関する帳簿等の整備 など

この法に基づく指導検査の他に、区独自の制度として次のような巡回指導、巡回相談を行っている。

(平成 28 年度実績)

	巡回指導	巡回相談・指導
巡回体制	心理専門職 1 人	1 人～2 人
	医師 1 人（障害児指定園）	園長経験のある保育士（相談内容に応じて栄養士も同行）
	区保育士が同行する場合あり。	
実績	医師による巡回指導	認可保育所 186
	障害児指定園 40	地域型保育事業
	心理専門職による巡回指導	小規模保育事業 30
	認可保育所 397	家庭的保育事業 4
	地域型保育事業	事業所内保育事業 6

小規模保育事業	15	認可外保育施設	
認可外保育施設		認証保育所	110
認証保育所	59	区保育室	82
区保育室	92	グループ保育	9
グループ保育	6	家庭福祉員	70
家庭福祉員	6	病児保育室	4
(合計	615回)	(合計	501回)

※平成 29 年度からは、事前連絡なしに巡回相談・指導も行っている。

※障害児指定園とは、特別室を設け、定員数以外に障害児を受け入れている、公立保育園 8 園。

(意見3) 巡回相談・指導の重要性

区内の保育施設数は認可・認可外を含め 200 か所を超えており、今後は、保育の質を担保していくことがますます重要となっている。これまでも実施してきた巡回相談・指導について回数を増やすほか、事前連絡なしでの訪問を含む巡回相談・指導の充実・強化、私立の保育施設職員を対象とした実務研修の実施などの取組を通じて、保育の質の維持・向上を図るよう運用すべきである。

ii. 保育従事者の資格保有と配置

認可保育所は運営基準を満たしているかどうかにつき、児童福祉法等に基づき、前述のように自治体の指導検査を受けている。

朝日新聞（平成 28 年 5 月 2 日）によれば「認可保育所が自治体の定期監査で、保育士の数が基準を満たしていない時間帯があると指摘される事例が、東京都と全国 11 の 100 万人都市で 2012～14 年度に計 132 件あったことがわかった。安全面などで国の基準に基づいた認可保育所でも、深刻な保育士不足や保育の長時間化で、シフトのやりくりが難しくなっている。東京都は、12 年度の 11 件、13 年度の 10 件が、14 年度は 26 件に増えた。朝や夕方不足事例が多かったという。都の担当者は「保育所が増え、保育士の確保が難しくなっているからではないか」と話す。」と報道されている。

なお、杉並区ではこのような指摘はなかったとのことである。

iii. 保育施設の保育体制の充実に向けた補助制度

民間保育所における多様な保育ニーズに対応するため、また、保育内容の充実を図るために、区独自加算による運営支援を行っている。私立認可保育所を例にとると、施設の運営改善、職員の処遇改善及び保育の内容充実を図り、保育施設に勤務する保育士の処遇改善、福利厚生面での支援を通じて、保育士の確保・勤続を続けてもらう支援を目的としたものとなっている。

1) 杉並区保育扶助要綱に基づく杉並区独自加算分

項番	項目	対象経費
1	一般事業加算	<p>ア 定員区分ごとの基本分単価充実の経費。</p> <p>イ 保育所の増改築等の設備を充実の経費。</p> <p>ウ 3歳以上児を対象とした主食給食の実施の経費。</p> <p>エ 1歳児に対する保育士の配置改善の経費。</p> <p>オ 6月～9月、11月～3月における冷暖房充実の経費。</p> <p>カ 利用定員20～60人までの保育所に保育士1名、利用定員61～90人までの保育所に非常勤保育士1名を増配置するための経費。</p> <p>キ 利用定員91人以上の保育所の保育士配置充実の経費。</p> <p>ク 3歳以上児の主食給食を実施する保育所調理員増配置の経費。</p> <p>ケ 保育中の入所児童の事故等への賠償保険加入の経費。</p> <p>コ 嘱託医及び嘱託歯科医に対する手当の経費。</p> <p>サ 職員の健康管理に要する経費。</p> <p>シ 非常勤職員の賃金の充実に要する経費。</p> <p>ス 職員の労務災害の上乗せ保障の保険の経費。</p>
2	障害児保育加算	要件に該当する児童の処遇向上を図るための職員雇用に要する経費。
3	零歳児保育実施 保育所加算	保健師又は助産師若しくは看護師、調理員、嘱託医の手当の経費
4	朝・夕保育実施 保育所加算	開所時間が11時間の保育所の保育士の配置パート保育士雇用に要する経費、6～9月及び11～3月までの期間における朝・夕保育時間帯の冷暖房の経費。
5	産休等代替職員 費加算	常勤職員の出産に伴う長期継続休暇又は傷病に伴う長期継続休暇が必要な場合に代替職員を配置するための経費。
6	一時預かり事業 加算	一時預かり事業の実施に要する経費。

2) 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

項番	項目	対象経費
1	事業費加算	給食及び間食の充実、園外保育及び行事に要する経費。
2	管理費加算	衛生管理及び臨時職員（保育士及び事務職員を除く。）の雇用に要する経費。
3	一般生活費加算	保育用品に要する経費。
4	零歳児加算	零歳児保育充実に要する経費。
5	障害児加算	障害児保育に必要な保育士の雇用等経費。
6	二階施設等保育士加算	二階以上施設又は別棟施設の場合に常勤雇用の保育士又はパート保育士雇用に要する経費。
7	事務職員パート加算	事務職員の雇用又は会計士に事務処理を委託した場合に要する経費。
8	朝・夕保育材料費加算	朝・夕保育用材料に要する経費。
9	朝・夕パート保育士充実加算(11時間開所)	11時間開所に伴うパート保育士又は、パート保育補助者の雇用に要する経費。
10	朝・夕保育ローテーション充実加算	11時間開所に伴う保育士の勤務体制を充実するための非常勤保育士雇用に要する経費。
11	嘱託医手当補助加算	嘱託医の手当に要する経費。
12	産休明け保育充実加算	産休明け保育実施園における、常勤雇用保育士又はパート保育士雇用に要する経費。
13	途中入所枠確保経費加算	零歳児及び1歳児の年度途中入所の受入確保に要する経費。
14	日本スポーツ振興センター共済掛金加算	日本スポーツ振興センターの災害共済給付契約の共済掛金に要する経費。
15	夏季代替保育士加算	夏季代替保育士の雇用に要する経費。
16	職員健康管理費加算	施設に勤務する職員の健康管理に要する経費。
17	施設改善費加算	施設の修繕、備品の購入等、維持管理運営に要する経費。

18	アレルギー児 給食材料費加算	特別な給食の提供が必要な食物アレルギー児童用の給食材料に 要する経費。
19	卒園遠足補助 加算	就学予定児童の卒園遠足等に要する経費。
20	延長保育事業 保育士加算	延長保育事業の実施に伴う保育士等の配置に要する経費。
21	延長保育事業 補食費加算	延長保育事業の実施に伴う補食材料費に要する経費。
22	ごみ処理手数料 加算	事業系ごみ処理に要する経費。
23	分園調理員加算	保育所分園の設置運営について(平成10年4月9日付児発第302 号厚生省児童家庭局通知)に定める分園における調理員の雇用に 要する経費。
24	分園非常勤保育 士加算	分園における非常勤保育士の雇用に要する経費。
25	分園非常勤保健 師・看護師加算	分園において零歳児保育を行っている場合の非常勤保健師又は 看護師の雇用に要する経費。
26	緊急一時保育 受入加算	別に定める緊急一時保育事業の実施に伴う児童の受入に要する 経費。
27	地域活動事業 加算	別に定める地域活動事業の実施に伴う経費。
28	災害対策推進 加算	災害備蓄品の購入に要する経費。
29	要配慮児加算	配慮を要する児童に対して必要な保育士の雇用に要する経費。

この補助制度による歳出額は次のとおりである。

(単位：千円)

加算の根拠要綱	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
保育扶助要綱	739,219	949,430	1,019,106
私立保育所運営費加 算金交付要綱	405,804	481,090	780,163
加算分 計	1,145,023	1,430,520	1,799,269
認可保育所運営費	2,782,639	3,517,607	5,052,015
加算分の割合	41.1%	40.7%	35.6%

私立認可保育所の運営費に係る区独自加算分の金額は、認可保育所の運営費の約 35～40%を占めており、これを止めればほとんどの私立認可保育所は立ち往かなくなる。公定価格の区負担分と合わせ、運営に支障をきたさないようしなければならない。

(オ) 認可保育所の居室面積基準

認可保育所の面積基準について、国は「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」にて最低基準（以下、「国の基準」という）を示している。この国の基準とは別に杉並区は以下のとおり、0歳児の面積が国の基準より広がっている。なお、国の基準自体は決められてから既に70年が経過しており、その間社会が豊かになっても1度も、さらに広い居室面積にすることを検討は行われていない。

	国の基準	杉並区の基準
0歳児	3.3 m ²	5 m ²
1歳児	3.3 m ²	3.3 m ²
2歳児以上	1.98 m ²	1.98 m ²

杉並区は、認可保育所の整備を進める際に、保育の質の水準を高めるとともに、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、国の基準を上回る基準を設けている。

(意見4) 区の認可保育所の開設基準

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、国の基準を上回る基準を設けていることは評価できる。

④ 保育の質ガイドラインとしての保育実践方針

世田谷区では平成27年3月付にて「世田谷区保育の質ガイドライン」を作成している。これは世田谷区が目指す「子どもを中心とした保育」を実践するための基本的な指針として、行政や事業者の責任と役割を定め、保護者の参加を推進し、地域の社会資源を活かし、包括的な支える仕組みを構築し、保育の質の維持・向上を目指すためのものである。保育士等が日々の保育で活用するとともに、関係者が共有することにより、保育施設における保育の内容や取り組みの理解を促進するためにも活用するものである。

杉並区においては、世田谷区のガイドラインと趣旨はほぼ同じ内容である「杉並区立保育園 保育実践方針」を作成している。策定の趣旨として「…(略) これまで各区立保育園でそれぞれ培ってきた保育の現状を伝えあい、共有しながら「区立保育園の目指す保育」を全園で行っていく必要があるとの考えのもとに、…(略) 議論を重ねてきました。…(略) 本方針が各園で活用され、杉並の保育の質のさらなる向上につながることを期待します。」

と記されている。現在この冊子は、私立認可保育所にも配布され、現場の参考とされている。

杉並区としては、この「杉並区立保育園 保育実践方針」をベースにし、経験豊富な区職員の保育士の有するノウ・ハウを継承するための内容、保育士と保護者のコミュニケーションの取り方などの要素等も含め、子どもの人権を守り、結果として、保育の質を維持・向上させるために守るべき基準を明文化したものである。このような文書化により「保育の質」を定義することは、杉並区が目指す「保育の質」を可視化し、議論することによる保育施設の量的な拡大と質の維持・向上につながると思う。

(3) 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。現在は、待機児童問題で優先的に予算が使われている傾向がある。

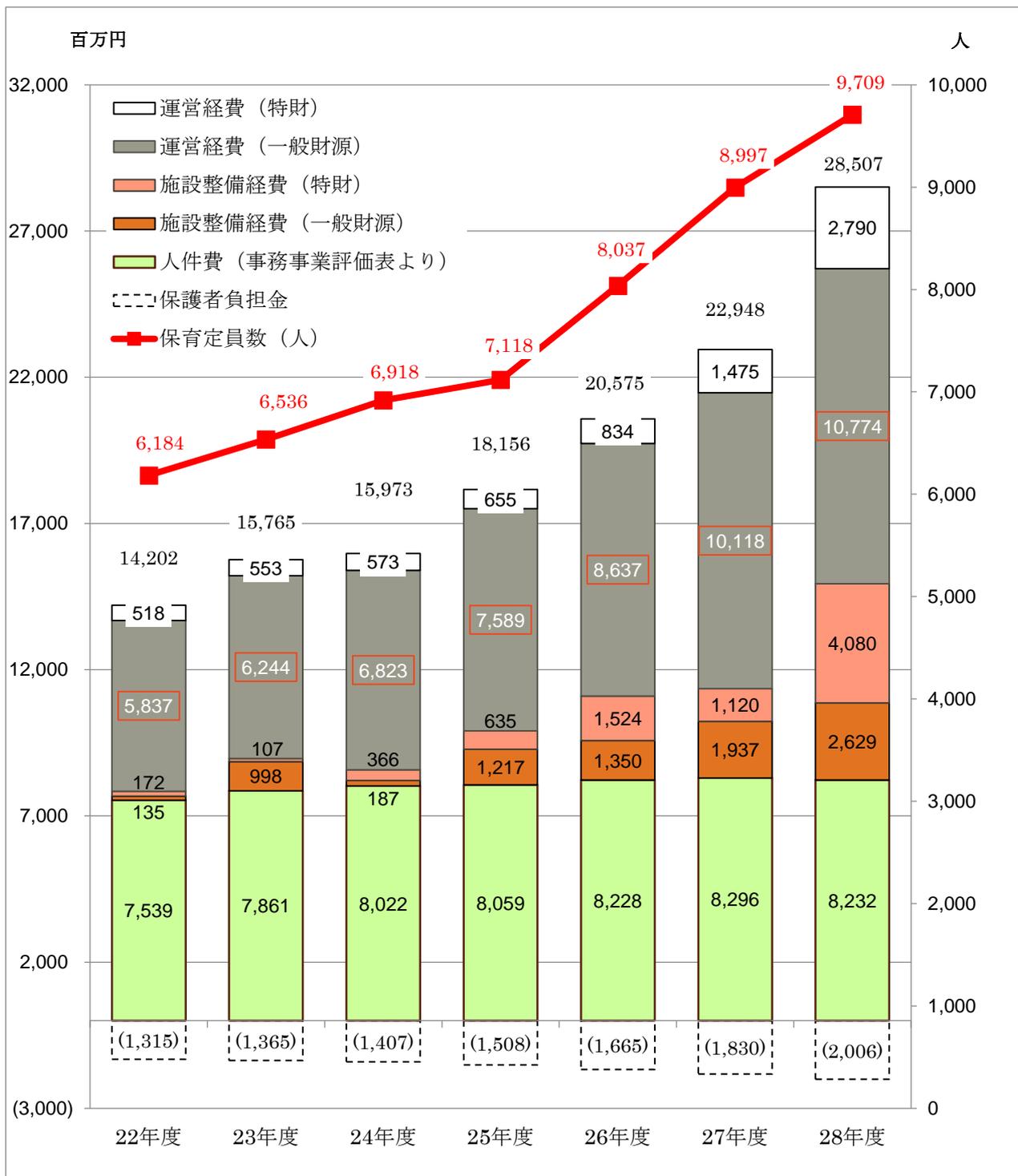
特に一般財源による運営費については、平成22年度の58億円から平成28年度には110億円と2倍近くに増加し、平成29年度当初予算ではさらに44億円多い155億円を計上している。今後、施設整備が進むにつれ、運営費はさらに増加することが予想される。

運営費の主な内容は、私立認可保育所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。

こうした中で区は、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等の推進を計画している。

保育関連経費の推移



※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

※特財とは、特定財源

第3章 監査の結果

1. 区立保育園の民営化

(1) 認可保育園の形態

区立保育園を民営化する方法としては、指定管理者制度により民間事業者が事業を行う方法（公設民営）と、保育業務だけでなく施設整備等も民間に移管して事業を行う方法（民設民営）の2つがある。公設公営（区立保育園）、公設民営、民設民営の3形態の主な相違点は次のとおりである。

	公設公営	公設民営	民設民営
施設の所有者	区	区	民間事業者
運営者	区	民間事業者	民間事業者
施設整備費の負担	区	区	民間事業者 ※国・都・区から補助金等あり
運営経費の負担	区	民間事業者 ※区から指定管理料あり	民間事業者 ※国・都・区から補助金等あり

運営形態別の保育実施状況

(平成29年4月現在)

	公設公営	公設民営	民設民営	合計
施設数	37園	7園	57園	101園
延長保育実施数 (月極件数)	37園 251人	7園 94人	52園 540人	96園 885人
障害児受入数 ()は障害児指 定園で内数	28園 74人 (8園39人)	5園 9人	17園 23人	50園 106人
一時保育実施園数	3園	2園	6園	11園
緊急一時保育実施園数	36園	6園	0園	42園

※小規模保育事業、事業内保育事業、家庭的保育事業を除く

※民設民営は分園を除く

※緊急一時保育とは、保護者の疾病、出産などで一時的に保育が必要になった児童を最長一カ月預かる事業

(2) これまでの区立保育園の民営化

区では、平成 16 年度の個別外部監査報告書の結果を受けて、平成 17 年 9 月の「保育サービスのあり方検討部会報告」に基づき、平成 18 年度から平成 27 年度までの 10 年間で、老朽化した区立保育園の建替を機に 10 か所の区立保育園の公設民営化を計画した。

当時公設民営化を導入した背景には、公立保育園整備には国庫補助があったこと、また、区の保育施設整備の方針は、耐震結果等による改築に伴い、定員の拡大を図ること等があった。

しかし、国の公立保育園整備に対する補助制度の変更に伴い、平成 16 年度の運営補助に続き、平成 18 年度に建設補助が廃止となった。

民営化の状況

	施設名	民営化形態	開始年度
1	高井戸保育園	公設民営	平成 16 年度
2	高円寺北保育園	公設民営	平成 18 年度
3	荻窪北保育園	公設民営	平成 18 年度
4	高円寺南保育園	公設民営	平成 21 年度
5	堀ノ内東保育園	公設民営	平成 26 年度
6	下高井戸保育園	公設民営	平成 28 年度
7	上高井戸保育園	公設民営	平成 29 年度
8	馬橋保育園	民設民営	平成 30 年度（予定）

区立保育園の民営化は老朽化に伴う建替を機に行っていたため、平成 18 年度から 10 年 10 か所の計画に対し、平成 30 年度の予定を含めても 7 か所の民営化に留まっており、かつ高円寺地域と高井戸地域に民営化園が集中している。

(3) 民営化の効果

① 運営費のコスト比較（公設公営・公設民営・民設民営）

平成 29 年度までの民営化は公設民営で実施していたが、平成 30 年度には民設民営による民営化も計画されている。

民営化による運営費のコストを比較するために、平成 27 年度決算ベースの園児一人当たりの区の負担額について、公設公営・公設民営・民設民営の保育園とで比較を行った。その結果は次のとおりである。

項目	公設公営	公設民営	民設民営
人件費・経費等(千円)	8,471,446	23,918	—
指定管理料(千円)	—	1,052,844	—
補助金等(千円)	—	—	5,304,388
事業コスト合計(千円)	8,471,446	1,076,762	5,304,388
保護者負担金(千円)	950,680	141,058	719,132
国庫・都補助金(千円)	21,904	13,589	1,306,950
その他の収入(千円)	40,167	2,951	—
収入合計(千円)	1,012,752	157,599	2,026,082
差引行政コスト純額(千円)	7,458,693	919,162	3,278,306
施設数	38	5	32
園児数(人)	3,518	523	2,831
園児一人当たり事業コスト(千円)	2,408	2,058	1,873
園児一人当たり差引行政コスト純額(千円)	2,120	1,757	1,158

以上から、園児一人当たり差引行政コスト純額は、民設民営が 1,158 千円で最も低く、次いで公設民営 1,757 千円、公設公営 2,120 千円の順番となっていることがわかる。

ただ、保育士の配置基準にて、園児の年齢が低い程、保育士が保育できる人数が少なくなっている。

園児対保育士の配置割合（杉並区基準）

園児の年齢	0 歳児	1 歳児	2 歳児	3 歳児	4 歳児	5 歳児
保育士 1 人当たり児童数	3 人	5 人	6 人	20 人	30 人	30 人

つまり、年齢の低い園児の割合が多い保育園の方が保育士の人数がより必要となり、結果としてコストが高くなるが、上表で算出した園児一人当たり差引行政コストでは、総コストを総園児数で単純に割り返して園児一人当たりコストを算出しているため、園児の年齢構成の違いが考慮されていない。

この年齢による処遇人数を調整するため、4 歳児を基準にし、最低基準の場合に保育従事者 1 人当たり在所児が 30 人になるよう、次のような算式で年齢別に係数を乗じて、4 歳児換算ベース園児数を求めた。

$$4 \text{ 歳児換算ベース園児数} = 0 \text{ 歳児} \times 10 + 1 \text{ 歳児} \times 6 + 2 \text{ 歳児} \times 5 + 3 \text{ 歳児} \times 1.5 + 4 \text{ 歳児}、5 \text{ 歳児} \times 1$$

差引行政コスト純額を4歳児換算ベース園児数(定員)で割り返すと、次のとおりとなった。

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 差引行政コスト純額(千円)	644	519	324

以上から、4歳児換算ベース園児一人当たり差引行政コスト純額においても、民設民営が324千円で最も低く、次いで公設民営519千円、公設公営644千円の順番となっていることがわかる。

② 施設整備費のコスト比較(公設公営・公設民営・民設民営)

公設(区が建設)の場合、施設整備費用については全額を区が負担するが、民設(事業者が建設)の場合には国・都の整備費補助があり、区負担は区が建設する場合と比べ1/16となる。民設の場合の国・都・区・事業者の標準的な負担割合は次のとおりである。

項目	負担割合
国交付額	2/3
都補助額	5/24
区補助額	1/16
事業者負担額	1/16

国・都の整備費補助の対象は設計費、工事費、備品購入費などであり、上限額は定まっているが、概ね補助範囲内での整備が行われている。

杉並区の保育園には、建築から30年以上経過した園舎も多く、老朽化が問題である。建替には民設民営の保育園の整備費に国庫補助等の活用が図れることも、民営化を推進する理由に挙げられる。

(意見5) コスト面からの民営化の効果

上記の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、運営に伴う国や都からの補助金等収入がある民設民営の方が、補助金等収入がない公設公営・公設民営よりも、区の行政コストを低く抑えることができるためであると考えられる。

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、公設で運営を続けるよりも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。

今後も引き続き、保育需要の増加に対応するために保育施設を整備することにより保育定員が増大する見込みであることを考えると、行政コストがさらに肥大化する。コストを抑えるためには、既存の公設公営園の積極的な民営化が急務である。

(4) 民営化に際しての留意点

① 民営化の進め方

前項で、民営化について区財政のコスト面からその効果を検証した結果、公設公営保育園を民営化することでコスト削減効果があり、また、民営化するに際しても、公設民営よりも民設民営にした方が大きいコスト削減効果を得られることが判明した。

一方、民営化により懸念される事項としては、一般的には次のことが考えられる。

- ・適正な事業者の選定

民間事業者においては、その経験、保育方針等の違いから、事業者による質の格差が大きいと考えられる。そのため、事業者の選定は慎重に行う必要がある。

- ・人件費を含む運営費の削減による保育の質の低下

コストをかけるほど質の高い保育ができるというわけでは必ずしもないが、民営化により人件費を含む運営費が圧縮された場合、職員の士気・定着率の低下、人材確保の困難を招く恐れがある。

以上より、保護者、子どもの不安を招かないよう、保育の質の維持・向上が確保されるように民営化を進めていく必要がある。

(意見6) 民営化の進め方

これまで区は、行財政改革推進計画に基づき、区立保育園の民営化を保育園の改築又は大規模改修時に実施することとしており、実際に民営化する保育園の選定は改築計画のある園の中から障害児指定園であるかどうかや地域的なバランスなどを加味しながら決定している。

しかし、改築するには工事中の仮園舎の確保が必要であり、条件が整わないことで民営化が進まなくなる恐れもある。計画的に民営化を進めるためには、比較的施設が新しく、改築工事なしで民営化が可能な施設も、民営化対象として考える必要がある。

また、現在、指定管理者が運営を行っている園についても、契約更新の時期などに土地・建物を区が貸与する形での民設民営化に変更するなど、民営化のあり方を見直す必要があると考える。

なお、民営化対象園を選ぶにあたっては、将来的にも民間事業者が保育サービスを安定的に継続できるよう、周辺地域の待機児童の状況を十分に考慮する必要がある。

さらに、民営化した園が適切に運営されているか、区が適時適切に確認する必要があると

考える。

② 民営化による保育の質の維持・向上

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、保育の質の維持・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、杉並区プロポーザル選定委員会条例に基づく選定委員会を設置して事業者を選定することや、民営化開始までの基本的なスケジュールを明記している。また、区立保育園で行ってきた保育の水準が継続されるよう、公募基準として事業者の参加資格、運営に関する条件、職員に関する条件、施設及び設備に関する条件、近隣住民への対応等に関する条件及び、審査基準の基本的な項目を示し、選定委員会で決定していくこととしている。

○「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」について

当該ガイドラインは、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ための合同保育の実施、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いる。

(意見7) ガイドラインの活用

「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」において、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、これにより優良な事業者に運営を引き継ぐことができると考えられる。

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、民間事業者による運営開始後も、保育の質の維持・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、コストが削減されるが、保育の人材や質が確保されることとなると考える。

民営化に当たっては今後もガイドラインを有効に活用されることが望まれる。

(意見8) 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。

区立保育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考えられる。

次に、区立保育園には、現在行っている巡回相談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であると考えられる。この他、将来の保育需要のピークアウトを想定し、私立認可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。

2. 保育施設の運営費等に係る区の支出について

(1) 私立認可保育所に係る運営費

① 概要

認可保育所とは、部屋の広さ、定員、保育士の人数など国の認可保育所としての基準を満たして認可を受けている施設であり、子ども・子育て支援新制度では、「施設型給付」を創設し、財政支援を保証している。

施設型給付では、補助される運営費は国で告示する「公定価格」が基準となる。

公定価格は、教育・保育、地域型保育に通常要する費用の額を勘案して内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額である。

保育所に対する公定価格の骨格は次のとおりである。

基本額（1人当たりの単価） 共通要素①：地域区分別（8区分）、 利用定員別（17区分等）、認定区分、 年齢別、保育必要量別 共通要素②：人件費、事業費、管理費	+	各種加算等 職員の配置状況、事業の実施体制、 地域の実情等に応じて加算等
---	---	--

私立認可保育所についての公定価格分の負担割合は、国が2分の1、都道府県が4分の1、市区町村が4分の1と決められており、杉並区へも国、東京都からの歳入がある。

杉並区が区内の私立認可保育所に支出する運営費は次のとおりである。

内訳		根拠法等
1	公定価格分	子ども・子育て支援法
2	区独自加算分	杉並区保育扶助要綱
3	区独自加算分	杉並区私立保育所運営費加算金交付要綱

② 運営費の推移

区内の私立認可保育所へ支払われる運営費の内、杉並区独自加算分については、「杉並区保育扶助要綱」及び「杉並区私立保育所運営費加算金交付要綱」に基づいて支給される。

区内の私立認可保育所の運営費に係る支出額の推移

（単位：千円）

対象		平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
私立認可保育所	施設数	11	12	16	21	32
	支出額	2,385,018	2,469,458	2,782,639	3,517,607	5,052,015

私立認可保育所の数が増えると運営費の支出も増加する。これらの区独自の加算金は、

区が上乗せする加算金を設定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させるために単に上乗せしたのか、ないしは区として一定の効果を達成する施策なのかにより、運営費に織り込むべき加算金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合計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。

③ 区内の私立認可保育所の運営費

区内の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。

(ア) 杉並区保育扶助要綱「朝・夕保育実施保育所加算」

対象	現状	変更案	理由
朝・夕保育実施保育所加算	利用定員 61 人以上の施設に常勤保育士を 1 名増員分。 パート保育士雇用分。 6～9 月、11～3 月における冷暖房費用分。	実際の利用数等に応じた単価計算。	利用率が低い場合、定員と実際の利用数が相違することが考えられる。実情に応じた額を算定するため。

朝・夕保育実施保育所加算については、利用定員 61 人以上の施設に常勤保育士を 1 名増員するものとして施設における職員一人当たりの平均勤続年数による算定基準を設け、パート保育士雇用に要する経費を月額単価に基づいて補助している。

(意見9) 定員に応じた加算金の見直し

定員を基準として設定人数以上の場合に加算金を支出することとしているが、利用率が低い場合、定員は設定人数以上であっても利用者が設定人数以下となる場合が考えられる。実績に応じた加算金の支出とするため、定員に対してではなく、利用人数に応じて加算金を支出するなどの対策の検討が望まれる。

(イ) 私立保育所運営費加算交付要綱の人員費に対応する補助

対象	現状	変更案	理由
事務職員パート加算 分園調理員加算 分園非常勤保育士加算 分園非常勤保健師・ 看護師加算	月額単価。	勤務日数等により区 分を細分化する。	非常勤の場合勤務日 数、勤務時間により 必要な経費は増減す るため。

算定基準（月額単価）

加算内容	金額
事務職員パート加算	154,500 円
分園調理員加算	344,500 円
分園非常勤保育士加算	215,000 円
分園非常勤保健師・看護師加算	244,540 円

事務職員等の職員の人員費に対する加算については月額単価で支給されているが、基準額を上限として、実際の経費を越えないよう対策することが望ましい。

(意見10) 一定額の加算金の見直し

非常勤の職員の人数に対し、一律で加算金が支出されているが、本来、勤務日数・勤務時間等により人員費等必要な経費等は異なってくると考えられる。そのため、一律の金額とせずに、実際の勤務時間等に応じた区分を行うことを検討する必要があると考える。

(ウ) 私立保育所運営費加算金交付要綱「延長保育事業保育士加算」

対象	現状	変更案	理由
延長保育事業保育士 加算	延長保育定員及び延 長時間に応じた月 額。	保育士の人数に応じ た基準。	実情に応じた補助を 行うため。

「延長保育事業保育士加算」は、延長保育の定員数と延長時間に応じた月額となっている。

(意見11) 加算金の計算基礎の見直し

延長保育に従事する保育士の費用のための補助であることから、配置された保育士の人数及び勤務時間を基準に支給することが加算の目的に合致すると考える。

(エ) 重複・類似

「私立保育所運営費加算金交付要綱」と「保育扶助要綱」について、加算対象が同様のものがある。また、それぞれの加算の内容にも類似が見受けられる。

重複例：「保育扶助要綱」朝・夕保育実施保育所加算

対象	基準額	内容
定員 60 人以下の施設 パート保育士雇用に要する 経費	104,460 円×朝・夕パート保 育士雇用人数	開所時間が 11 時間の保育所 が保育士の増員をするため の経費
朝・夕パート保育士充実加 算	21,540 円×パート保育士雇 用人数	11 時間開所に伴うパート保 育士又パート補助者の雇用 に要する経費
	60,000 円（本園、分園単位）	

「私立保育所運営費加算金交付要綱」

対象	基準額	内容
朝・夕保育士ローテーショ ン充実加算	230,980 円～284,650 円	11 時間開所に伴う保育士の 勤務体制を充実させるため の非常勤保育士雇用に要す る経費
朝・夕パート保育士充実加 算	21,540 円×パート保育士雇 用人数	11 時間開所に伴うパート保 育士又パート補助者の雇用 に要する経費
	60,000 円（本園、分園単位）	

その他の重複していると思われる加算金

保育扶助要綱	私立保育所運営費 加算金交付要綱	対象
一般事業加算（施設振興費）	施設改善費加算	施設の修繕、備品の購入等 に要する経費。
一般事業費加算（嘱託医・嘱 託歯科医手当充実）	嘱託医手当補助加算	嘱託医等に対する手当に要 する経費。
障害児保育加算	障害児加算	対象児童の処遇向上を図る ための職員雇用に要する経 費。
零歳児保育所加算	零歳児加算	零歳児保育充実に要する経 費。

(意見12) 区独自加算が類似している分の見直し

対象事業の目的が類似している補助金については、集約する必要があると考える。
加算金額の算定基準については実際の経費に対応したものに見直すことが望まれる。

(2) 認証保育所及び杉並区保育室（委託型）について

① 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。

認証保育所は、認可外保育施設に該当し、認可保育所との比較は次のとおりである。

認可保育所と認証保育所の比較

	認可保育所	認証保育所
設置主体	市区町村 社会福祉法人、民間事業者等	A型：民間事業者（個人を含む） B型：個人
申込み及び入所の決定	市区町村に申込み 市区町村が入所決定	各認証保育所と利用者で直接契約
対象年齢	0歳～就学前 0歳枠がない保育所もある。	A型：0歳～就学前（3歳未満の定員を総定員の半数以上設定する。） B型：0歳～2歳
規模	定員20人以上	A型：駅前に設置することを基本とし、20～120人 B型：6名～29人
開所時間	11時間が基本	13時間が基本
面積基準	0歳児・・・5.0㎡以上（杉並区基準） 1歳児・・・3.3㎡以上 2歳児以上・・・1.98㎡以上	0歳児・1歳児・・・3.3㎡以上 (2.5㎡まで緩和) 2歳以上・・・1.98㎡以上
保育士の配置	0歳児・・・3人に対し1人 1歳児・・・5人に対し1人（杉並区基準） 2歳児・・・6人に対し1人 3歳児・・・20人に対し1人 4・5歳児・・・30人に対し1人	認可保育所の国基準と同様の配置基準とする。（1歳児は6人に対し1人） ただし、有資格の常勤職員は <u>6割以上</u>

	認可保育所	認証保育所
保育料	区民税の所得割に応じた階層区分に基づき区市町村が徴収する。	上限の範囲内で自由に設定でき、保育料は認証保育所に直接支払う。 月 220 時間以下の利用で、3 歳未満 80,000 円、3 歳以上 77,000 円
運営費補助金	負担金（公定価格） 国 1/2、都 1/4、区 1/4 補助金 （杉並区保育扶助要綱） （杉並区私立保育所運営費加算金交付要綱）	補助金 （杉並区認証保育所運営費等補助要綱） （杉並区認証保育所運営費特例補助金補助要綱）

区内の認証保育所の運営費（補助金）に係る支出額の推移 (単位：千円)

対象		平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
認証保育所	施設数	18	19	20	22	24
	支出額	612,579	659,637	701,654	767,384	986,220

認証保育所の運営費（補助金）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。施設数の伸びに従い、区の支出額も増大している。

(意見13) 認証保育所に対する区独自の補助金

認証保育所の収支を見る限り、補助金額や保育料は不足がない様子である。

区独自の補助金「保育環境整備経費」の内容は本来運営費でカバーすべきものと考えられる。なお、この補助金支給額は平成 27 年度で、4 施設で計 598 千円であり、仮に事業を中止したとしても認証保育所の収支には大きく影響しないと思われる。影響額を検証の上でこの補助金の廃止を検討してもよいのではないか。

② 杉並区保育室（委託型）

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。

(ア) 保育内容 保育日：月曜日～土曜日（日・祝日・年末年始を除く）

保育時間：7:30～18:30 延長保育はない。

- (イ)対象児童 杉並区に住民登録があり、保育の利用の必要な児童で、区内保育所に入所していない児童。
- (ウ)利用調整 認可保育所等の利用調整と同様の方法で、利用調整する。
- (エ)園の規模 受入れ児童数の実態は15～70人。総じて15～30人。調理室は必置。
- (オ)職員配置基準、面積基準等 認証保育所の実施基準に準ずる。

杉並区保育室（委託型）の運営費（委託費）に係る支出額の推移

（単位：千円）

対象		平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
杉並区保育室 （委託型）	施設数	10	10	12	17	18
	支出額	261,051	263,953	288,923	410,110	491,497

平成28年4月に直営型1所を小規模保育事業に、委託型2所を認可保育所に移行した。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、その必要性は次第に縮小すると見込んでいたが、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。

杉並区保育室（委託型）については運営費相当の委託料を支出しており、その算定の考え方は認証保育所のものを採用している。認証保育所の開所時間13時間に対し杉並区保育室は11時間であることから、認証保育所の運営に係る費用単価の13分の11で算定している。なお、杉並区保育室（委託型）にかかる費用は、全額区の負担となっている。

（意見14） 認証保育所・杉並区保育室の今後

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（委託型）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（委託型）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。

3. 利用者負担額の適正化

(1) 総論

保育所の運営には人件費や給食費など多くの経費がかかっている。この運営費は国・東京都・杉並区の負担分と保護者負担分とで成り立っている。

保護者が負担する認可保育所等の保育料については、受益者負担の原則から世帯の所得の状況に応じて費用負担を求める、いわゆる「応能負担」となっており、児童の年齢と世帯の住民税額（区民税所得割）に応じて決定される。

保育料は減免制度や負担軽減制度があり、家庭環境の変化（生活保護を受けることになった等）に応じた保育料の減免、ひとり親世帯や多子世帯の負担軽減の仕組みが整備されている。

また、東京都認証保育所等（認証保育所、杉並区保育室（委託型）、グループ保育室、東京都等の指導監督基準を満たしている認可外保育施設）を利用している保護者に対しては、利用者負担額の軽減を図るため、保育料の補助を行っている。

(2) 認可保育所の運営費及び保護者負担率

① 運営費コストの概要

杉並区の保育園運営事業（区立保育園）については、毎年事業別行政コスト計算書を作成することにより把握されている。

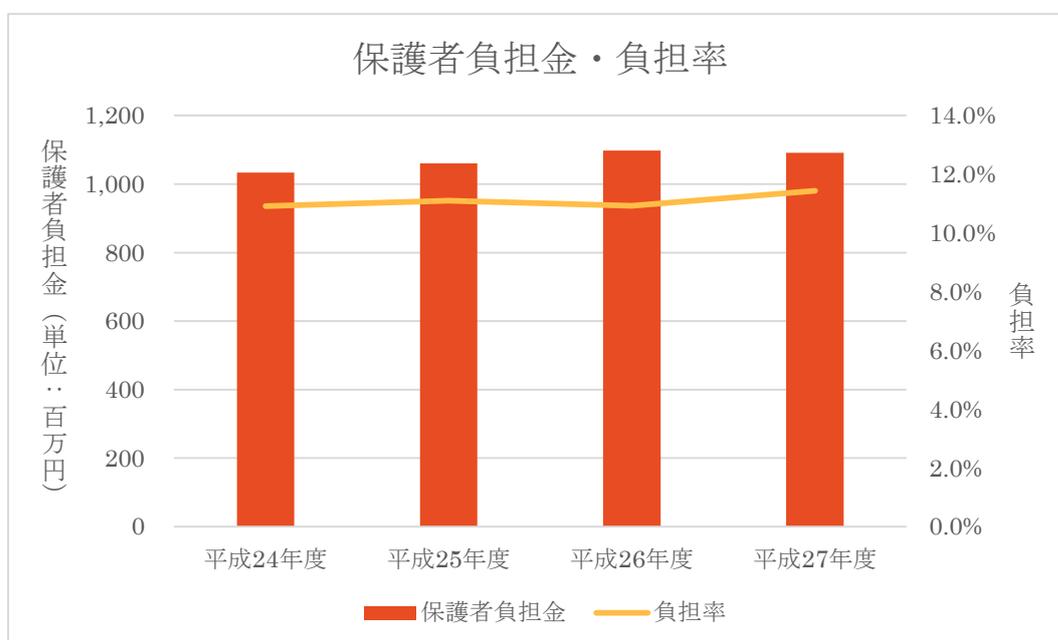
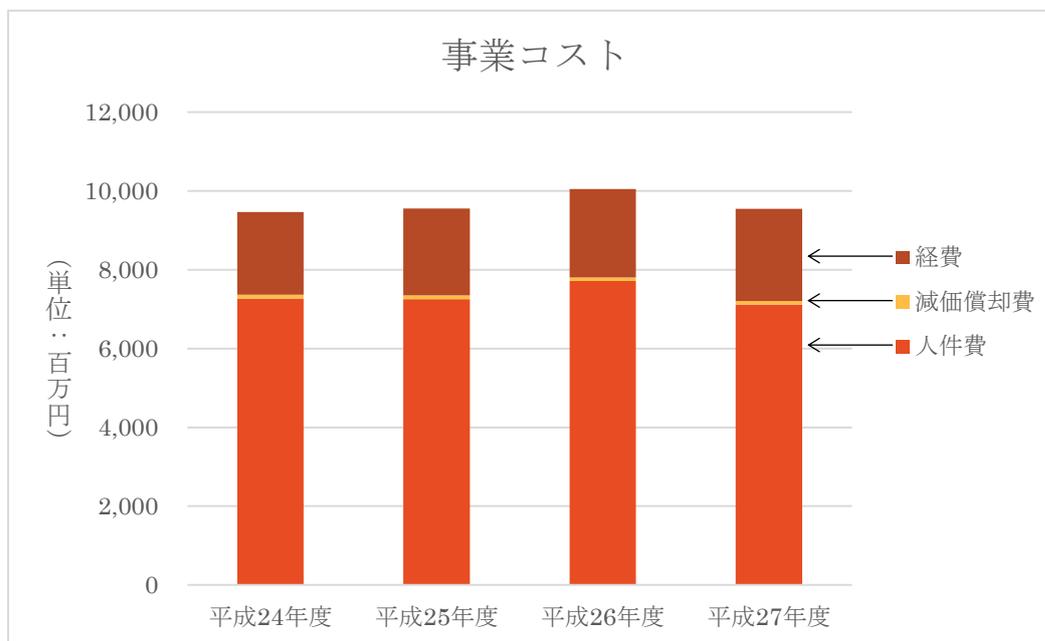
行政コスト計算書は、現金収支のほか、現金収支を伴わない経費（退職給与引当金繰入や減価償却費）を含めて事業コストを算出している。

現金収支を伴わない経費の算出は以下に基づいている。

退職給与引当金繰入	退職金のコストは、職員の在職期間中に発生しているという発生主義に基づいて、毎年退職金を積み立てる想定で引当金を算出。
減価償却費	建物や50万円以上の物品などを、耐用年数に応じて減価償却した際の当期の償却額。公会計基準モデルによる固定資産台帳を基に算出。

② 事業コストの実績値と保護者負担率

平成 24 年度から平成 27 年度の区立保育園の事業コスト及び保護者負担金・負担率については、次のような推移となっている。



上表からわかるとおり、平成 27 年度で見ると区立保育園を運営するにあたって 95 億円超のコスト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 億円ほどでしかなく、その負担率は 11.4%である。残りの約 85 億円は国・都・区で負担しているのであるが、国・都からの補助金等を除いた約 84 億円が区の負担となっている。

東京 23 区の平均 12.5%（日本経済新聞 平成 29 年 7 月 28 日付）と比べると、杉並区における保護者の負担率はこの平均値を下回っている。

また、平成 27 年度における、区立保育園の事業コスト・保護者負担金・保護者負担率及び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うのが現状である。

（意見 15） 保育料区分

年齢別の一人当たり事業コストを考慮すると、保育料区分で「0 歳児」を新たな区分として「1・2 歳児」と分けて保育料を決定するのが、受益と負担の関係性からは望ましい。

「杉並区子ども・子育て支援事業計画（平成 27～31 年度）」によると、0 歳児保育の需要は大きな減少が見込まれていないことから、0 歳児を区分した保育料の設定は杉並区の事業コスト改善にも寄与すると考えられる。

なお、現状の 3 つの区分（3 歳未満児、3 歳児、4 歳以上児）は東京 23 区をはじめとして多くの自治体で採用されているが、武蔵野市においては「0 歳児」「1・2 歳児」「3 歳児」「4 歳以上児」という区分を採用しており、大田区でも平成 29 年 9 月以降からは武蔵野市と同じ区分への変更が決定されている。

また、区分が 4 区分となることで事務の煩雑化も予想されるが、年齢別に見ると 3 歳児・4 歳児・5 歳児は一人当たり事業コストがほぼ変わらないため、「3 歳以上児」という区分に

まとめ、全体として「0歳児」「1・2歳児」「3歳以上児」という3つの区分にすることも一つの方法であると考える。

(3) 認可保育所及び地域型保育事業の保育料

① 概要

保護者が負担する保育料は、子ども・子育て支援法に基づき、「内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額」（公定価格）（以下「国基準」）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。

杉並区においては、「杉並区保育料等に関する条例」「杉並区保育料等に関する条例施行規則」を定めて運用している。

平成25年度に、最高階層について3段階区分追加、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が、その他については平成9年以降20年間、保育料の改定は行われていない。また平成27年度に「子ども・子育て支援新制度」が始まり所得税額を基準とした保育料の算定から住民税所得割額を基準とした保育料の算定へ変更があったものの、実質的な保育料改定は行われていない。

② 国が定める保育料

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）は以下のとおりである。年齢の区分は「満3歳未満」と「満3歳以上」の2つ、階層区分は生活保護世帯等の区分も含め8つとなっている。

	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。国基準は8区分であるのに対し、杉並区はAからD24までの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し、利用者間の負担のバランスを保つため詳細に分け

られているものである。

平成 29 年度の認可保育所及び地域型保育事業（小規模保育所、事業所内保育所（地域
枠）、家庭的保育所、居宅訪問型事業）の保育標準時間の保育料表及び杉並区と主な近隣
自治体の比較は以下のとおりである。

平成 29 年度 杉並区保育料表

(単位：円)

階層	税額区分	3 歳未満児	3 歳児	4 歳以上児
A	生活保護世帯	0	0	0
B	区民税非課税世帯	0	0	0
C1	区民税均等割のみ課税世帯	1,900	1,300	1,300
C2	区民税所得割 5,000 円未満	2,400	2,000	2,000
C3	区民税所得割 8,200 円未満	3,100	2,700	2,600
D1	区民税所得割 11,000 円未満	6,700	5,600	5,600
D2	区民税所得割 20,000 円未満	8,300	7,300	7,200
D3	区民税所得割 33,300 円未満	9,400	9,300	9,200
D4	区民税所得割 53,300 円未満	15,400	10,900	10,800
D5	区民税所得割 77,100 円未満	19,100	12,700	12,600
D6	区民税所得割 102,500 円未満	21,500	14,300	14,200
D7	区民税所得割 128,500 円未満	23,600	15,800	15,700
D8	区民税所得割 156,000 円未満	25,500	17,000	16,900
D9	区民税所得割 183,500 円未満	27,500	18,200	18,000
D10	区民税所得割 211,200 円未満	29,200	19,500	18,100
D11	区民税所得割 233,700 円未満	31,000	20,700	18,200
D12	区民税所得割 256,300 円未満	32,500	21,600	18,400
D13	区民税所得割 283,700 円未満	34,200	22,600	18,600
D14	区民税所得割 311,100 円未満	35,700	22,800	18,800
D15	区民税所得割 338,500 円未満	37,200	23,100	19,100
D16	区民税所得割 366,000 円未満	38,500	23,500	19,400
D17	区民税所得割 398,800 円未満	40,000	23,900	19,800
D18	区民税所得割 435,400 円未満	43,400	24,400	20,200
D19	区民税所得割 481,300 円未満	48,900	25,000	20,700
D20	区民税所得割 540,800 円未満	53,700	25,600	21,200
D21	区民税所得割 616,100 円未満	57,500	26,300	21,800
D22	区民税所得割 715,000 円未満	61,000	27,100	22,600
D23	区民税所得割 850,900 円未満	64,600	28,000	23,500
D24	区民税所得割 850,900 円以上	68,500	29,000	24,500

④ 階層区分

階層区分は、各自治体によって設定されており、主な近隣自治体の階層区分に用いられている区民税（市民税）所得割税額は次の表のとおりとなっている。

（単位：円未満）

杉並区	世田谷区	中野区	練馬区	武蔵野市
5,000	12,000	24,300	5,000	48,600
8,200	37,000	48,600	10,000	52,100
11,000	52,000	51,000	35,000	66,500
20,000	82,000	53,000	60,000	84,500
33,300	122,000	55,000	85,000	97,000
53,300	162,000	77,101	110,000	139,000
77,100	202,000	79,000	135,000	159,000
102,500	220,000	97,000	160,000	169,000
128,500	235,000	115,000	185,000	204,000
156,000	250,000	133,000	210,000	229,000
183,500	265,000	161,000	235,000	244,000
211,200	280,000	190,000	260,000	259,000
233,700	295,000	211,000	275,000	271,000
256,300	310,000	231,000	290,000	281,000
283,700	325,000	252,000	305,000	291,000
311,100	340,000	273,000	320,000	301,000
338,500	355,000	292,000	335,000	353,000
366,000	370,000	303,000	350,000	383,000
398,800	385,000	315,000	365,000	397,000
435,400	400,000	342,000	380,000	475,300
481,300	445,000	370,000	395,000	600,600
540,800	490,000	397,000	410,000	782,400
616,100	570,000	425,000	425,000	964,200
715,000	650,000	482,000	500,000	
850,900	730,000	615,000	600,000	
	840,000	786,000	700,000	
	950,000	908,000	800,000	
	1,130,000	1,031,000	900,000	
	1,310,000		1,000,000	

(ア) 低階層について

杉並区は区民税所得割 30,000 円付近までの階層（所得割の発生する階層 C2 から D3）について、「5,000 円未満」「5,000 円以上 8,200 円未満」「8,200 円以上 11,100 円未満」「11,000 円以上 20,000 円未満」「20,000 円以上 33,300 円未満」と比較的細かく設定されている。

(意見17) 低階層の階層区分の見直し

近隣自治体の同程度の階層区分を見てみると、世田谷区は「12,000 円未満」「12,000 円以上 37,000 円未満」、中野区は「24,000 円未満」「24,000 円以上 48,600 円未満」、練馬区「5,000 円未満」「5,000 円以上 10,000 円未満」「10,000 円以上 35,000 円未満」、武蔵野市「48,600 円未満」という階層区分となっている。

階層区分の数が多いと事務手続きが煩雑になるため、階層区分を減らして手続きの効率化を図ることが望まれる。

(イ) 最高階層について

東京 23 区及び武蔵野市の、最高階層の税額区分及び保育料（3 歳未満児ただし武蔵野市については 0 歳児、保育標準時間）は以下のとおりである。

(単位：円)

	最高階層の税額区分	保育料
荒川区	417,600	57,500
江戸川区	425,000	58,500
千代田区	428,000	57,500
墨田区	443,600	73,800
葛飾区	500,000	57,500
大田区	600,000	71,800
江東区	610,000	77,700
港区	700,000	74,700
台東区	766,500	74,700
杉並区	850,900	68,500
新宿区	870,000	74,700
板橋区	874,700	71,300
武蔵野市	964,200	79,000
練馬区	1,000,000	72,500
中野区	1,031,000	74,700
品川区	1,031,300	77,500

	最高階層の税額区分	保育料
豊島区	1,056,600	63,000
中央区	1,160,000	64,000
渋谷区	1,210,000	70,400
北区	1,250,000	63,000
目黒区	1,300,000	70,200
世田谷区	1,310,000	79,000
足立区	1,425,000	75,500
文京区	1,520,000	77,500

(意見18) 最高階層の階層区分の見直し

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。

これは近隣自治体の世田谷区の 1,310,000 円以上、中野区 1,031,000 円以上、練馬区 1,000,000 円以上、武蔵野市 964,200 円以上と比べても低い水準であるといえる。

また、下表の階層別児童数内訳を見ると、D24 階層は合計 252 名の児童がおり、D22 階層 204 名、D23 階層 157 名を考えると、D24 階層は多数の児童がいることがわかる。推定年収 2,150 万円以上の支払能力に余裕のある 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。

階層	0 歳児 (人)	1 歳児 (人)	2 歳児 (人)	3 歳児 (人)	4 歳児 (人)	5 歳児 (人)	合計 (人)	推定年収 (千円)
A	0	1	1	3	4	4	13	-
B	10	37	34	55	44	60	240	2,000
C1	10	11	9	10	11	5	56	2,500
C2	1	4	3	2	2	4	16	2,700
C3	1	2	1	4	6	1	15	2,800
D1	1	1	3	3	4	2	14	2,900
D2	4	9	4	3	10	10	40	3,000
D3	5	13	12	16	16	10	72	3,500
D4	18	18	25	30	33	32	156	4,000
D5	18	42	33	42	42	41	218	4,500
D6	21	63	36	47	52	39	258	5,000
D7	42	76	51	60	54	49	332	6,000
D8	45	79	77	65	63	52	381	6,500
D9	44	100	78	69	67	66	424	7,000

階層	0歳児 (人)	1歳児 (人)	2歳児 (人)	3歳児 (人)	4歳児 (人)	5歳児 (人)	合計 (人)	推定年収 (千円)
D10	42	89	87	75	98	67	458	8,000
D11	43	87	89	82	76	59	436	8,500
D12	28	75	71	73	75	63	385	9,000
D13	51	67	89	77	82	67	433	9,500
D14	45	58	80	92	72	69	416	10,000
D15	28	60	83	84	71	58	384	10,500
D16	27	55	74	71	64	61	352	11,000
D17	24	49	77	75	50	65	340	12,000
D18	25	44	73	65	54	65	326	12,500
D19	18	46	75	70	80	72	361	13,000
D20	17	39	69	70	76	63	334	14,000
D21	17	21	47	49	58	55	247	15,500
D22	9	19	28	64	44	40	204	17,000
D23	13	18	32	29	33	32	157	19,000
D24	14	27	49	50	48	64	252	21,500
合計	621	1,210	1,390	1,435	1,389	1,275	7,320	

なお、D24階層をさらに所得割額別に集計した人数は以下の表のとおりであり、最高階層を追加する際の参考となるものと考えられる。

所得割額	0歳児 (人)	1歳児 (人)	2歳児 (人)	3歳児 (人)	4歳児 (人)	5歳児 (人)	合計 (人)
850,900円以上 100万円未満	10	11	17	16	14	21	89
100万円以上 120万円未満	0	4	10	15	15	20	64
120万円以上 150万円未満	2	4	11	11	14	13	55
150万円以上 200万円未満	0	4	6	6	3	4	23
200万円以上	2	4	5	2	2	6	21
合計	14	27	49	50	48	64	252

⑤ 保育料改定の事例

保育料の改定を直近の事業年度で行っている東京 23 区内の自治体の改定後の保育料（保育標準時間）は以下のとおりである。

(ア) 大田区：平成 29 年 9 月より改定

階層区分の変更に加え、低所得階層は 200 円～4,000 円減額、その他の階層について 500 円～8,300 円増額している。

(単位：円)

	0 歳児	1・2 歳児	3 歳児	4・5 歳児
生活保護世帯	0	0	0	0
非課税のひとり親世帯	0	0	0	0
非課税の上記以外の世帯	1,000	1,000	1,000	1,000
区民税均等割のみの世帯	2,000	2,000	2,000	2,000
区民税所得割 30,000 円未満	3,000	3,000	3,000	3,000
区民税所得割 50,000 円未満	4,000	4,000	4,000	4,000
区民税所得割 60,000 円未満	5,700	5,400	5,100	4,800
区民税所得割 70,000 円未満	8,700	8,300	7,300	6,700
区民税所得割 80,000 円未満	11,800	11,300	9,600	9,000
区民税所得割 90,000 円未満	15,100	14,400	12,300	11,700
区民税所得割 100,000 円未満	18,400	17,600	14,100	13,500
区民税所得割 114,000 円未満	20,600	19,700	15,200	14,600
区民税所得割 128,000 円未満	22,900	21,900	16,300	15,500
区民税所得割 142,000 円未満	25,400	24,300	17,400	16,600
区民税所得割 156,000 円未満	28,000	26,800	18,500	17,600
区民税所得割 170,000 円未満	30,100	28,800	19,700	18,900
区民税所得割 193,300 円未満	31,800	30,500	21,100	20,200
区民税所得割 216,600 円未満	34,400	33,000	22,600	21,500
区民税所得割 239,900 円未満	38,100	36,500	24,800	22,800
区民税所得割 263,200 円未満	40,600	38,800	26,000	23,900
区民税所得割 286,500 円未満	42,500	40,500	27,300	25,100
区民税所得割 310,000 円未満	44,600	42,800	29,400	25,100
区民税所得割 340,000 円未満	45,800	43,800	29,400	25,100
区民税所得割 370,000 円未満	47,500	45,500	30,300	25,100
区民税所得割 400,000 円未満	51,800	49,700	31,400	25,100
区民税所得割 450,000 円未満	57,700	55,700	31,400	26,100
区民税所得割 500,000 円未満	63,200	61,200	31,400	26,100
区民税所得割 550,000 円未満	68,000	66,000	31,400	26,100
区民税所得割 600,000 円未満	71,300	69,300	31,400	26,100
区民税所得割 600,000 円以上	71,800	69,800	31,400	26,100

(イ) 世田谷区：平成29年9月より改定

低所得階層は据え置き、その他の階層について500円～5,900円増額している。

(単位：円)

	3歳未満児	3歳児	4・5歳児
生活保護世帯	0	0	0
非課税のひとり親世帯	0	0	0
非課税の上記以外の世帯	600	600	600
区民税所得割 12,000円未満	7,400	6,800	6,800
区民税所得割 37,000円未満	9,500	8,800	8,600
区民税所得割 52,000円未満	11,300	11,200	11,100
区民税所得割 82,000円未満	18,300	13,100	13,000
区民税所得割 122,000円未満	23,000	15,500	15,400
区民税所得割 162,000円未満	27,000	18,100	18,000
区民税所得割 202,000円未満	29,700	20,000	19,900
区民税所得割 220,000円未満	32,300	21,600	21,500
区民税所得割 235,000円未満	35,700	23,500	23,300
区民税所得割 250,000円未満	38,300	25,500	23,700
区民税所得割 265,000円未満	40,800	27,000	24,000
区民税所得割 280,000円未満	42,800	28,100	24,300
区民税所得割 295,000円未満	45,500	29,800	24,700
区民税所得割 310,000円未満	47,800	30,100	25,000
区民税所得割 325,000円未満	50,000	30,500	25,300
区民税所得割 340,000円未満	52,000	30,800	25,600
区民税所得割 355,000円未満	53,500	31,300	26,100
区民税所得割 370,000円未満	55,500	32,000	26,900
区民税所得割 385,000円未満	57,000	32,900	27,800
区民税所得割 400,000円未満	58,500	33,800	28,700
区民税所得割 445,000円未満	61,000	34,700	29,600
区民税所得割 490,000円未満	64,000	35,600	30,400
区民税所得割 570,000円未満	67,300	36,400	31,200
区民税所得割 650,000円未満	70,500	37,200	32,000
区民税所得割 730,000円未満	73,000	38,000	32,800
区民税所得割 840,000円未満	74,500	38,800	33,600
区民税所得割 950,000円未満	76,000	39,600	34,400
区民税所得割 1,130,000円未満	77,000	41,100	35,800
区民税所得割 1,310,000円未満	78,000	42,700	37,300
区民税所得割 1,310,000円以上	79,000	43,900	38,500

(ウ) 墨田区：平成 28 年度から平成 30 年度まで段階的に改定

低所得階層も含め、3 か年で 200 円～8,300 円増額している。

平成 30 年度保育料

(単位：円)

	3 歳未満児	3 歳児	4・5 歳児
生活保護世帯	0	0	0
区民税非課税	2,400	2,400	2,400
区民税均等割のみ	3,700	3,000	3,000
区民税所得割 5,000 円未満	4,000	3,600	3,600
区民税所得割 10,000 円未満	4,800	4,400	4,300
区民税所得割 23,200 円未満	9,400	8,100	8,100
区民税所得割 36,400 円未満	11,400	10,200	10,000
区民税所得割 48,600 円未満	12,700	12,600	12,400
区民税所得割 72,800 円未満	19,900	14,500	14,400
区民税所得割 97,000 円未満	24,300	16,600	16,500
区民税所得割 115,000 円未満	27,700	19,000	18,900
区民税所得割 133,000 円未満	30,200	20,800	20,700
区民税所得割 151,000 円未満	32,500	22,300	22,200
区民税所得割 169,000 円未満	34,900	23,700	23,500
区民税所得割 185,000 円未満	37,900	26,200	24,400
区民税所得割 202,000 円未満	40,000	27,700	
区民税所得割 218,500 円未満	41,800	28,800	
区民税所得割 235,000 円未満	43,900	30,000	
区民税所得割 251,500 円未満	46,600	30,900	25,400
区民税所得割 268,000 円未満	48,400		
区民税所得割 284,500 円未満	50,000		
区民税所得割 301,000 円未満	51,800		
区民税所得割 349,000 円未満	56,800	31,900	26,400
区民税所得割 397,000 円未満	63,400		
区民税所得割 443,600 円未満	69,200		
区民税所得割 443,600 円以上	73,800		

(4) 保育所の存在意義からみた保育料

厚生労働省が毎年行っている国民生活基礎調査によると、「平成 28 年調査（平成 27 年 1 月 1 日から 12 月 31 日までの 1 年間の所得）」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 万円であった。

杉並区においても、上記階層区分別の人数で明らかなおおりに、生活保護世帯及び区民税非課税世帯が多数あることも事実であるが、一方で世帯所得が平均の倍以上の 1,500 万円を超える世帯も多数存在している。

保育所は、児童福祉法に基づいて設置され、保護者の就労や疾病などの事由で保育を必要としている子どもについて保育を行う施設であり、従来より「福祉」の側面が重視されてきた。

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る。

(意見 19) 保育料改定の意義

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っていくことが必要である。

保育関連経費に対する保育料の割合を見ると、平成 22 年度では 9.3%であったものが、平成 25 年度に一部保育料改定したにもかかわらず平成 28 年度では 7.0%まで下がっていることがわかる。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) 保護者向け資料について

杉並区では保育所等の入所を希望する保護者向けに「保育施設利用のご案内」の冊子を配布し、保育の必要性の認定や申込み手続き等を具体的に説明している。

平成 29 年度入所者向けの冊子の中で、保育所の運営経費についての説明があるが、『『事業別行政コスト計算書～平成 28 年度～』より一部抜粋』と記載されている。これは区立保育所のみのコスト計算であるため、私立認可保育所の経費は含まれておらず、実際の経費より低い経費に見えてしまっている。

(意見 20) 資料作成に当たっての留意事項

保護者向けに配布される「保育施設利用のご案内」は、保育事業の運営費がどれだけかかっているか、保護者負担はそのうちのわずかな一部でしかない、ということを保護者に理解し

てもらうための大事な記載である。

保護者に正確に理解してもらえるようわかりやすい記載をすることが必要であると考え
る。

(6) 保育料の収納状況について

① 概要

認可保育所等の保育料は保護者から杉並区へ納付される。原則として口座振替により、
毎月末に引落しがなされる。

月末時点で未納となった世帯には納付期日の翌月に督促状を発送し、さらに未納が続
くと翌々月に催告状を発送している。また、年度を超えた滞納者については年2回(8月、
12月)一斉催告を行い、どうしても納付困難な滞納者には個別に分納の相談等を行って
いる。

杉並区では「杉並区保育料等に関する要綱」で督促や滞納処分の手続きが定められてお
り、前任者からの引継ぎに用いられている事務処理方法の手順に基づき、滞納処理が行わ
れている。

② 収納状況

平成28年度の保育料収納状況(平成29年5月31日現在)は以下のとおりである。

(単位：千円)

	調定額	収入額	不納欠損額	収入未済額	収納率
区立保育園	1,128,465	1,107,933	6,439	14,092	98.18%
区立小規模保育事業所	6,003	5,978	—	25	99.58%
私立認可保育所	903,126	892,240	1,214	9,671	98.79%
公民合計	2,037,595	2,006,153	7,653	23,789	98.46%

また、平成28年5月31日現在、平成18年から27年度分について50万円以上の滞納
世帯は5世帯あり、滞納理由は「多子・母子家庭、事業不振で生活困窮」「母子家庭、住
民票はあるが母国へ帰国(外国籍)」「父子家庭、消費者金融で借金」等であった。

保育事業については福祉という側面が第一にあるため、杉並区としては園児の退園や、
財産の差し押さえ・児童手当からの徴収などの強制的な取り立ては行っていないのが現
状である。滞納が続く世帯に対しては、保育課だけでなく杉並区納付センターから電話に
よる督促も行っている。

(意見21) 保育料の滞納管理

保育料の滞納管理・督促に関して、事務処理の一層の効率化を図るために、事務処理手順
だけではなく実施要綱やマニュアル等の文書を整備しておくことが望ましい。

また、収納率は比較的高い状況を維持しているが、滞納額の総額は2,000万円を超えており公平性にも問題がある事から、滞納を防ぐために口座振替による納付を更に進め、滞納者に対しては、財産の差し押さえを行うなど、より一層の対策が望まれる。

(7) 認可外保育所等の保育料補助金

① 概要

杉並区では以下の対象施設を利用している保護者のうち要件を満たしている対象者について、保育料補助金を支給している。

対象施設	対象者
東京都認証保育所	次の①・②の要件を満たしている児童の保護者 ① 当該月の初日に杉並区に住所を有していること。 ② 当該月の初日に施設に在籍し、月160時間以上の月ぎめ保育契約により入所していること。
杉並区グループ保育室	
杉並区保育室（委託型）	
認可外保育施設 （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）	次の①～③の要件をすべて満たしている児童の保護者 ① 当該月の初日に杉並区に住所を有していること。 ② 当該月の初日に施設に在籍し、月160時間以上の月ぎめ保育契約により入所していること。 ③ 区に保育の必要性の認定を申請し、2号または3号の認定があること。

また、1か月当たりの補助金額は以下のとおりである。

(ア) 認証保育所

住民税額	0～2歳児	3歳児以上
非課税世帯等、第3子以降	67,000円	62,000円
25万円未満のひとり親世帯の第2子以降		
4万円未満	57,000円	53,000円
4万円以上25万円未満	40,000円	42,000円
25万円以上60万円未満	26,000円	34,000円
60万円以上95万円未満	10,000円	31,000円
95万円以上	0円	28,000円

(イ) 杉並区グループ保育室

住民税額	0～2 歳児	3 歳児以上
非課税世帯等、第 3 子以降 25 万円未満のひとり親世帯の第 2 子以降	54,000 円	31,000 円
4 万円未満	38,000 円	18,000 円
4 万円以上 25 万円未満	33,000 円	14,000 円
25 万円以上 60 万円未満	20,000 円	9,000 円
60 万円以上 95 万円未満	4,000 円	6,000 円
95 万円以上	0 円	3,000 円

(ウ) 杉並区保育室（委託型）

委託型保育室と同じ条件で直営型保育室に入所した場合の保育料との差額

(エ) 認可外保育施設

住民税額	就学前まで
第 3 子以降 25 万円未満のひとり親世帯の第 2 子以降	62,000 円
25 万円未満	30,000 円
25 万円以上 60 万円未満	20,000 円
60 万円以上 95 万円未満	10,000 円
95 万円以上	0 円

② 認証保育所利用者への補助金

認証保育所は、施設と保護者が直接契約を結び、施設が定める利用料を施設に直接支払うことになる。

利用料は施設によって異なるが、1日8時間 週5日保育の場合の「ゆらりん MOMO の家 保育園」の保育料は以下のとおりとなっている。

0 歳児	1・2 歳児	3 歳児	4 歳児～
65,800 円	62,200 円	60,400 円	56,900 円

(出典：ホームページより)

杉並区の現在の補助金算出の仕組みでは、認証保育所に預けた場合の方が実質負担額が低額となることもある。

例えば、世帯年収が約 700 万円の世帯が 2 歳児を預けた場合、以下の保育料となる。

認可保育所	D9 階層の 27,500 円
認証保育所	補助金額は 40,000 円であり実質的な負担額は 22,200 円

(意見22) 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。

③ 杉並区グループ保育室利用者への補助金

杉並区グループ保育室は、杉並区から事業委託を受けた、保育士・教員の資格を有する区民グループが運営しており、保育の必要性の認定を受けた3歳未満の子どもを預かっている。保育料は以下のとおりである。

8時間まで	～9時間まで	～10時間まで	～11時間まで
45,000円	48,000円	51,000円	54,000円

杉並区の現在の補助金算出の仕組みでは、杉並区グループ保育室に預けた場合の方が実質負担額が低額となることもあることは、認証保育所の場合と同様である。

④ 認可外保育施設利用者への補助金

杉並区が補助金を支給しているのは、認可外保育施設のうち、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である。

このような認可外保育施設にも補助金を支給しているのは、すべての自治体というわけではなく、練馬区や武蔵野市では補助金の支給対象ではない。また、中野区や世田谷区のように、対象者を認可保育所等の入園申込みをしており入園待機となっていることを条件にしている自治体もある。

杉並区でも以前は支給対象ではなかったが、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ている。

(意見23) 認可外保育施設利用者への補助金

条件の緩い補助金支給は、保育事業の貴重な財源の圧迫につながることから、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。

4. 育児休業の義務化

(1) 育児休業の義務化に向けて

産経新聞 平成 28 年 5 月 11 日に、田中良杉並区長の育児休業についての意見が出ている。以下その抜粋である。

「待機児童問題の解決には、保育所の増設や保育士の賃金改善も必要だが、根本的には国の労働行政の改革が必要だ。あらゆる分野で女性が活躍する今日、働く女性が安心して育児休業を取得できる社会環境の実現が不可欠である。……（略）……

全ての労働者が希望どおりに育休取得できるよう企業側に義務付ければ、一定期間、育児に専念する親が増え、その結果、保育所の入所希望者は相当減少すると考える。

例えば、待機児童の 9 割を占める 0~1 歳児の 2 年間、育休制度を義務化し、収入補償をすれば、相当数は育休を積極的に選択することが見込まれ、最もコストがかかる 0 歳児保育の経費節約にもなるだろう。

ちなみに、0 歳児に対する保育所への運営費補助は 1 人当たり年間 320 万円ほど。一方で、月収 20 万円の女性をモデルケースとした場合、生後 1 年までの育児休業給付金の平均支給額は約 120 万円であることを考えれば、その差額の 200 万円程度を直接補償することで育休を取る人を増やすほうがコストパフォーマンスは高いのではないかと。

この場合、中小零細企業や非正規雇用も含め、育休の利用が進むための支援が欠かせないが、そのために必要な事業者側のコストは社会全体で分担していく覚悟も必要だ。

…（略）…女性が働くことを前提にした社会に向け、希望する方すべてが安心して育休を取得できるような新たな制度の構築と義務化が、今こそ必要ではないだろうか。」

今や日本は成長期ではなく成熟期であり、モノが至る所に溢れかえっている。そうした中で働き方に求めることが変わるのは当然である。女性が育休を取る事は何ら不自然な事ではなく、むしろ必要な事と捉えるべきである。“育休・産休取るな”とか、“社会を一度出たら戻ってくるのは難しい”という労働環境があるから、結婚しない・子どもを産まなくなる人が出てくるのも自明の理である。

現在国が議論している「一億総活躍社会」の方針として、“希望を生み出す強い経済”、“夢をつむぐ子育て支援”、“安心につながる社会保障”の「新・三本の矢」が掲げられ、数値目標として「GDP600 兆円」「出生率 1.8」「介護離職ゼロ」が設定されている。

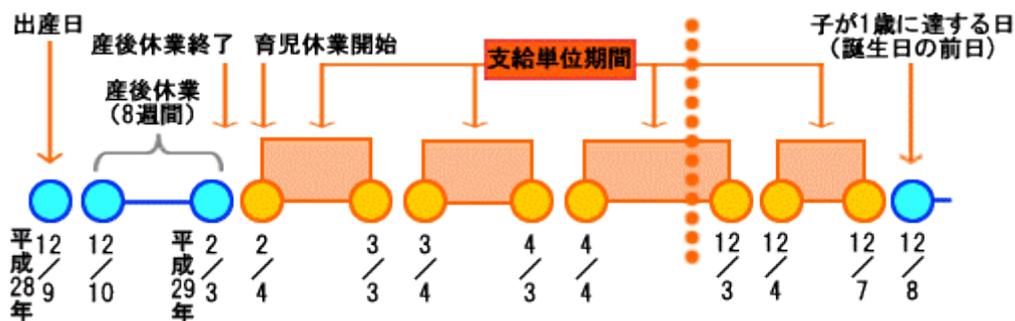
こうした社会や目標を実現するために、社会の発想や制度を大きく転換する最大のチャレンジが、「働き方改革」だと言われている。

このような国の動きの中においても、“育児休業義務化”の議論は聞かないが、世の中の動きとしてそちらに変わってもおかしくない状況と思われる。

健康保険の加入者を対象に、被保険者が出産のため会社を休み、その間に給与の支払いを受けなかった場合は、「出産手当金」として、出産の日（実際の出産が予定日後のときは出産予定日）以前 42 日から出産の翌日以後 56 日目までの範囲内で、会社を休んだ期間を対

象として支給される。

さらに、産後休業終了後に引続き育児休業を取得する場合、雇用保険から「育児休業給付金」が支給される。生後8週間～1歳（条件によっては1歳2ヶ月、1歳6ヶ月）まで育児休業を使って会社を休め、休業開始前の給料の、最初の180日間は67%、それ以降は50%が支給されるという制度である。



(出典) ハローワークインターネットサービス

名称	支払元	内容
出産手当金	加入している健康保険組合	標準として、産前6週間、産後8週間休業を取得した場合、標準日額の3分の2が支給される。
出産一時金		420,000円の定額が支給される。
育児休業給付金	雇用保険 (ハローワーク)	産後8週経過日～1歳になるまで。最初の180日間は67%、181日以降50%。

育児休業給付金の上限額は、447,300円であり、この67%（上限月299,691円）もしくは50%（上限月223,650円）までしか受け取ることにはできない。また、最低額は、74,100円であり、それを下回る場合は74,100円が給付額となる（平成29年8月1日改定）。

育児休業給付金の所得税は非課税である（翌年度の住民税算定額にも含まれない）。当然に給与所得が無ければ、雇用保険料も生じないし、育児休業中の社会保険料は、労使ともに免除される。

休業開始前の給料の手取額と育児休業給付金を比較すれば、休業前給料の額にもよるが約80%弱に相当する育児休業給付金が支給される（最初の180日間）。

給料の手取額は、年収が高ければ所得税率、社会保険料率等が高くなるが、大雑把に額面金額の75～80%と言われている。手取額が高めとなる80%を基に試算してみる。なお住民税は②③とも同額控除されるので無視している。

- ① 杉並区0歳児保育費用 3,736千円/年
- ② サンプルケース給料手取額概算 2,240千円
(10カ月分+賞与4カ月) × 200千円 × 80%

- ③ 育児休業給付金概算（1歳まで） 1,204 千円
 $(200 \text{ 千円} \times 67\% \times 6 + 200 \text{ 千円} \times 50\% \times 4)$
- ④ 補てん額 ②－③ 1,036 千円

以上の結果、④の1,036千円を補てんすれば、このケースの場合、育児休業を取っても収入的にはカバーされることになる。この金額は、①の杉並区の0歳児の保育費用3,736千円を下回る金額であり、社会的コストが下がることになる。しかし、この差額をどこが負担するかは今後の議論である。

ノルウェーでは1998年から、幼稚園や保育園にあえて通わずに、家庭での子どもとの時間を優先したいという親のために公的補助金が支給されている。現在の6,000ノルウェークローネ（1NOK=13.99JPY 約84,000円）から、8月からは限度額が7,500ノルウェークローネ（約105,000円）へ増額が予定されている。

(2) 保育所の入園予約制

育児・介護休業法では、子どもが原則1歳になるまで育休を取得できると定められている。しかし、待機児童の多い都市部では、年度途中で1歳になった場合、保育園の1歳児枠はほぼ0歳児クラスからの持ち上がりで満員のため、入園できないことが多い。そこで保護者の多くは、0歳児クラスの新規募集がある新年度の4月に合わせて育休を切り上げる。このような背景で、保護者が1年の育休を満期消化することが難しいという現状があると言われている。

その解消策として、入園予約制は「年度途中でも」子どもが1歳になった時点での入園を予約できる仕組みである。0歳児で申込みをしておけば、子どもが1歳になる年度途中から0歳児クラスに入れたり、育休後の年度初めから1歳児クラスに入れたりできる。子どもが1歳まで安心して仕事を休み、その間育児に専念できる制度である。

また育休の満期消化時点と年度初めとの間に空白期間があることに対して、ベビーシッターなど別の保育サービスの充実を検討する必要がある。

入園予約制のイメージ（8月に出産した場合）

	現行	年度途中予約	新年度予約
8月	育休	出産	育休
9月		入園予約 申し込み	入園予約 申し込み
10月			
11月	入園 申し込み	入園内定	入園内定
12月			
1月			
2月	入園内定		
3月	育休切り上げ		
翌年度 4月	0歳児クラス に入園		
⋮		育休使い切り	育休使い切り
8月		0歳児クラス に入園	ベビーシッター など
⋮			
翌々年度 4月			1歳児クラス に入園

（出典）朝日新聞デジタル（平成28年8月25日）

東京23区のうち育休明けの入園予約制を導入しているのは、品川区、港区、台東区、葛飾区、豊島区であり、大田区は平成30年度から実施を予定している。なお、千代田区等は出生前の申込・仮申込を行っている。

品川区の事例だと、区立の認可保育所37か所で146人分の「予約枠」を設定し、1年以上の育休取得を条件に予約を受け付ける。出産後に予約の可否や入園先が決まる。昨年度は582人の予約申し込みがあり、競争率は約4倍であった。他の区についても予約枠は100人前後の様子であり、競争率はそれなりに高そうである。

一方、予約できた人より保育の必要性が高い家庭の子どもが待機児童になる「逆転現象」や、育休が制度として無い自営業者などとの間に不公平感が出る恐れがある。さらに、年度途中からの予約枠を設ければ、年度初めに入園できなかった保護者は納得できない面がある、といった懸念や課題があったため導入を見送っている事例もある。

（意見24） 育休後の入所方法の検討

杉並区は入所予約制を検討のうえ、前述の課題等があるため導入を見送った。しかし、育児休業をフルに取得し、0歳児保育数を減らすためにも、認可保育所における年齢別構成員を見直すなど、育児休業終了後に確実に保育園に入園できる不公平感のない制度が必要である。

第4章 まとめ

1. 保育の量の確保

杉並区の平成 22 年度以降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について、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（平成 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については、平成 15 年度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 年度の 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。

2. 保育の質の確保

①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、国の基準を上回る基準を設けている。

②保育職場の環境改善、及び保育の質の維持・向上のためには保育士不足を改善することである。

区は、保育士の確保策として、家賃補助などの処遇改善、福利厚生面での支援を通じて、保育士の確保及び勤務を続けてもらう支援を目的とした助成制度がある。

3. 保育の質の維持・向上

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。

保育の質の維持・向上のために、保育士の確保の支援を行うとともに、「杉並区立保育園保育実践方針」の配布、区独自の巡回指導、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

杉並区は、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等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、運営に伴う国や都からの補助金等収入がある民設民営の方が、補助金等収入がない公設公営・公設民営よりも、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 差引行政コスト純額(千円)	644	519	324

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、公設で運営を続けるよりも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。今後も引き続き、保育施設整備により保育定員が増大することを考えると、行政コストがさらに肥大化する。コストを抑えるためには、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であり、民営化の留意点と考えられる。

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ための合同保育の実施、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、よ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、コストが削減されるが、保育の人材や質が確保されていると考える。

5. 保育施設の運営費等に係る区の支出について

代表的な保育施設として私立認可保育所、認証保育所、杉並区保育室を取り上げた。

(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、区が上乗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乗せしたのか、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。

「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。重複した内容の補助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。

加算金額の算定基準については、実際の経費を考慮したものに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、東京都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してきている。

6. 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。

7. 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 年度で見ると区立保育園を運営するにあたって 95 億円超のコストがかかって

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 億円ではなく、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・一人当たり事業コスト及び保護者負担金・負担率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 0 歳児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。

	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。国基準は8区分であるのに対し、杉並区はAからD24までの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し、利用者間の負担のバランスを保つため詳細に分けられているものである。しかし、平成25年度に、最高階層について3段階区分追加、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が、その他については平成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、国基準の50%にも満たない保育料設定はかなり低額であるといえる。

(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707.8万円とされている。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	

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おいても配慮される必要がある。

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っていくことが必要である。

保育事業への歳出額が毎年増額している状況では、保育料を全体的に底上げすることが望まれる。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」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。