資料 6 9 (小金井市立保育園の役割と在り方について答申(素案たたき台))に対する修正意見【大前優香・古山幸恵】

【意見総論】

- 小金井市(以下「本市」)の市立保育園割合は、1(1)①のとおり、11.4%で周辺市よりも低い。一方で、本市は財政力指数が1.0を超え、税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄える自治体であり、財政力が高いと評価される。財政力指数1.0を超える市町村は1718中72のみで不交付時点で上位4.2%に入る。つまり、市の規模に応じた、市立保育園の割合と財政規模を踏まえれば、現行の市立保育園の数を維持するための予算を確保することは、他市と比較した本市の財政状況に鑑みれば、適正な範囲内と考えられる。また、市立保育園は、園庭保有や障害児受入可能といった保育の質を向上させる機能を有しているところ、本市が他市と比較し、その率が大幅に低い状況に鑑みれば、保育の質の向上を図る観点から、その減少は否定的な結論となる。
- 他方で、本市は財政的な状況等を背景に、市立保育園を巡る環境は大きく混乱していた。当然、財政持続可能性の観点から、予算に一定の制約がある。この点、本市の大きな政策目標は、従来、待機児童解消であり、限られた予算を当該施策に充当してきた。具体的には、待機児童の早期解消を目指し、民間保育園の整備を進め、民間保育園への補助の拡充を図り、保育士体制の確保や処遇改善の支援等も進めてきた。市民1人当たりの児童福祉費は多摩26市で1位の水準、民間保育園補助金の金額は都内でも高水準であり、民間認可保育園は増加し、2023年4月で待機児童ゼロを達成した。これにより、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大は一定の成果をあげたと考えられる。
- しかし、時代は変化している。待機児童問題は過去大きな課題であったが、既に人口減少社会に突入しており、そのトレンドは今後容易に変わらない。児童数が減る時代に突入している。国でも待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から質の向上へと政策の重点を移している。
- 本市も、時代・国の動きにも呼応し、保育行政を、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させる必要がある。このため、本市においては、従来の施策の必要性を改めて検証する必要がある。つまり、現時点において、他市と比較して、園庭保有率や障害児受入可能率といった保育の質で劣っていること、児童福祉費は多摩26市で1位の水準であることを踏まえれば、保育の質を更に悪化させる市立保育園の減少ではなく、既存施策の見直しによる大きな改革を行う必要がある。保育の量の拡大に資する施策を単に延長実施するのではなく、保育の質の向上に資する施策に予算を転換させる改革が必要である。
- 元案では、上記の認識が十分反映されておらず、修正が必要である。また、元案はまとめて相当する部分が不十分であるため、上記認識をまとめとして記載いただきたい。

○ 修正意見① 1(1)①待機児童対策と整備状況

現状分析は他市との比較が重要。基礎データ(公立保育園設置率、障害児受入可能園比率)の他市データ(周辺市平均・首都圏及び政令市100市区平均)を記載すべき。本市基礎データは、市立・民間保育園各々のデータ(例:障害児受入可能園 市立:100%、民間:68.2%)も付記すること。

○ 修正意見② 1(2)② 保育の量の拡充から質の拡充へ

保育の量の拡充の意味が不明瞭であり、政府方針の変化が伝わりづらいため、明確化の修正が必要(国会答弁等では、待機児童対策を中心に保育の量の拡大を図った結果、保育の受皿整備が着実に進んだため、量の拡大から質の向上へ転換したと説明)。また、国の転換に呼応し、本市の保育行政も待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させる必要があることを明確化するため、その旨を追記すべき。以下修正案。

～を閣議決定した。国は、従来、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大を図り、保育の受皿整備を着実に進めたところ、そのような状況に鑑み、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から質の向上へと力点を移す方向性が示されている。当該方向性のもと、～小金井市においても、これらの国の動きに対応し、保育行政を、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させる必要がある。公民の保育施設において～

○ 修正意見③ 1(2)⑤ 市立保育園が直面する問題

「市立保育園の経費は～その交付がない。」は誤解を与えるため、削除。普通交付税は、標準的な行政サービスに必要な経費から、自主財源額を差し引いた財源不足分を補填する制度であり、市立保育園の経費全てが補填されるわけではない。また、不交付団体は、税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄える自治体であり、税収等が大きい自治体と評価される。財政力指数1.0を超える市町村は、1718中72のみで、不交付時点で上位4.2%。この自治体に対し、財政力指数をもって、財政状況が非常に厳しいとするのは、財政力指数の考え方からして、非常に不適切。あえて評価すれば、交付団体と比較して財政力が高いが、不交付団体の中では財政的な余裕は大きくないという表現。

児童福祉費が高水準である理由を明確化させるため、1(1)③からその理由を追記。以下修正案。

～不交付団体である。不交付団体は税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄えるものと総務省が算出した自治体であり、交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価される(財政力指数1.0を超える不交付団体の市町村は、1718団体中72団体しか存在していない。このため、不交付団体の時点で、財政力の観点では、上位4.2%に入っている。)。他方、本市の財政力指数は1.0程度であり、財政的な余裕は不交付団体の中では大きくないといえる。その中で、小金井市では、1(1)③で述べたとおり、保育士の加配等に対する民間保育園への補助の拡充を図ってきたこと等から、市民1人当たりの児童福祉費は多摩26市で1位の水準であり、民間保育園補助金の金額は都内でも高い水準にある。ただし、～

○ 修正意見④ 3(1)市立保育園の適正な配置

市立保の適正配置の検討には、市立保の重要役割である保育の質の観点が必要。政府全体でも、待機児童対策を中心とした量の拡大から、質の向上に政策転換しており、本市もその観点が必要となる。他方、求める質の高さには限度があるため、「適正」と記載し、その考え方は、ア prioriに導かれるものでないため、他の市と比較により、適正性を導く必要がある。なお、小金井市は財政力指数1.0を超え税収等が大きい自治体と評価される(財政力の観点で上位4.2%)ため、他市と遜色ない保育の質を確保することは、財政規模に鑑みても妥当な範囲内といえる。以下修正案。

① 保育ニーズ充足の見直し

② 適正な保育の質の確保

適正な保育の質の維持・向上を推し進めるため、他の市と比較し、遜色ない保育の質が確保されることが望まれる。この点、1(1)①で述べた保育等の現状に鑑み、園庭保有率や障害児受入可能園数比率を考慮することとする。

③ 適正な規模の地域ブロック

○ 修正意見⑤ 4(1)【諮問事項1】園舎老朽化への対応

予算確保困難な場合として、施設数減も視野と記載しているが、理由根拠が示されておらず、唐突で不適切。財政支出に係る予算の検討では、行政の目的への合致、予算配分が財政持続可能性に照らし適切か、施策優先度が適切か、既存予算の配分見直し、限られた財源をより効果的に再配分する余地があるか等の議論が必要。その適切性の判断に絶対的な基準がない場合は他市との比較も重要。元案はこういった議論がなく不適切。1(保育等の現状)のデータをもとに、本市財政状況(財政力指数1.0超)、市立保育園の割合、児童福祉費の予算状況といった数値で補強が必要。公立保育園の割合は周辺市平均より低い一方、本市は財政力指数1.0を超える財政力が高い自治体であること(財政力の観点で上位4.2%)から、老朽化対応予算確保は、本市財政規模と公立保育園の割合に鑑みれば、財政持続可能性の範囲内と評価される。また、素案のように予算確保困難な場合を論じる場合でも、児童福祉費が多摩26市で1位と高水準であることを踏まえれば、(公立保育園の割合が他市と比較して少ない施設数を減少させるという結論には直ちには至らず、)、本市財政規模から高水準な既存施策見直しを行うべきという評価になる。これらの議論なしに、公立保育園の割合が他市と比較して少ない施設数を減少させるという結論を直ちに導くのは、恣意的な結論と言わざるを得ず、不適当である。以下修正案。

〔合案例 資料 50* 西東京市は合案ではないので削除〕。この点、認可保育園に占める市立保育園の割合は、1(1)①で述べたとおり、11.4%で周辺市の平均よりも低くなっている一方で、本市は財政力指数が1.0を超え、税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄える自治体であり、交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価される(財政力指数1.0を超える不交付団体の市町村は、1718 団体のうち 72 団体しか存在しておらず、不交付団体の時点で、財政力の観点では、上位 4.2%に入っている。)つまり、市の規模に応じた、市立保育園の割合と財政規模を踏まえれば、園舎老朽化への対応に係る予算を確保することは、他市と比較した小金井市の財政状況に鑑みれば、適正な範囲内と考えられる。

なお、仮に、保育行政の予算増加による園舎老朽化への対応に係る予算の確保が困難な場合には、本市は財政力指数がほぼ 1.0 と(交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価されるが)標準的な行政需要に係る一般財源を賄える程度の自治体であり、不交付団体の中では財政的な余裕は大きくないこと、他方で、児童福祉費が多摩26市で1位であり高い状況であることを踏まえれば、予算の確保に当たっては、他市と比較し、小金井市の財政状況に鑑みて高い水準にあると評価され得る児童福祉費の内容を精査し、施策の必要性を検討する必要があると考えられる。その際、役割が減少している施策や他市と比較して予算の規模が大きい施策に係る予算の削減も視野に入れる必要がある。

○ 修正意見⑥ 4(1)【諮問事項2】【諮問事項3】【諮問事項5】

案はどのような観点で判断を行っていくのかの記述が不十分。保育行政の量から質の向上に政策転換された潮流が反映できておらず、国の保育行政が変化していること、本市も同様に変化する必要がある旨を記載する必要がある。また、本市の市立保育園割合は周辺市よりも低いこと、財政力指数が1.0を超え財政力が高いと評価されることを踏まえれば、市立保育園の数を維持するための予算を確保することは、他市と比較した本市の財政状況に鑑みれば、適正な範囲内。市立保育園は園庭保有や障害児受入可能といった保育の質を向上させる機能を有しており、他市と比較しその率が大幅に低いことを踏まえれば、保育の質の向上を図る観点から、適正性を判断していくことが求められる。また、素案のように予算確保困難な場合を論じる場合については、上記修正意見⑤と同じ理由により、恣意的な結論と言わざるを得ず不適当。以下修正案。

【諮問事項2】保育定員の適正化

児童数の減少及び保育体制を踏まえて、市立保育園では3園で募集数の調整を、民間保育園では利用定員の調整を行っている。今後も、児童数が減少する見通しであり、公民ともに定員調整が必要になる。

また、国では、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させているところ、本市においても、待機児童対策が一定程度進捗したことから、国同様に、保育の質の向上へ転換させる必要がある。

このため、市立保育園・民間保育園ともに、定員を縮小することにより、保育士の欠員を解消や新たな役割を担うための保育士人材を確保することも考えられる。ただし、本市は、1(1)で述べたとおり、園庭保有率は38.6%(市立保育園:〇%、民間保育園:〇%)で周辺市の平均 78.5%、首都圏及び政令市 100 市区平均 70.0%よりも大幅に低くおらず、都下最低となっている。また、障害児の受入可能園数の比率は79.5%(市立保育園:100%、民間保育園:68.2%)で周辺市の平均 96.7%、首都圏及び政令市 100 市区平均 94.9%よりも大幅に低いものとなっている。

本市の保育の質の向上を図り、他市と比較して遜色ないものにしていくためには、公民問わず、保育の質の向上に直接的に寄与する保育園(例えば、園庭保有園や障害児受入可能園など)については、(園の数を増加させるか、)その定員を増やしていくことが必要になると考えられる。つまり、保育定員の適正化に当たっては、従来の単なる待機児童の解消という量を重視するのではなく、保育の質を向上させることが可能となるのかどうかを重視していく必要がある。この点、本市は財政力指数が1.0を超え、税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄える自治体であり、交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価される(財政力指数1.0を超える不交付団体の市町村は、1718 団体のうち 72 団体しか存在しておらず、不交付団体の時点で、財政力の観点では、上位 4.2%に入っている。)ことに鑑みれば、他市と比較し、大幅に低い園庭保有園や障害児受入可能園の状況を改善することは、他市と比較した本市の財政状況に鑑みても妥当であるといえる。このため、公立保育園の保育定員の適正化に当たっても、本市の保育の質の状況(園庭保有園や障害児受入可能園等の状況)に鑑みて、評価していくことが求められる。

なお、園庭のある市立保育園は現在も幼児クラスまで定員が埋まっている状況もあり、地域のニーズにも配慮する必要がある。また、年度途中の待機児童の発生について、市立保育園で対応していくことも視野に入れておきたい。

【諮問事項3】保育サービス拡充に向けた予算と人員の確保

1(小金井市における保育等の現状)で述べたとおり、本市では、待機児童の早期解消を目指し、民間保育園の整備を進め、保育士の加配等に対する民間保育園への補助の拡充を図り、保育士体制の確保や処遇改善の支援等も進めてきた。市民1人当たりの児童福祉費は多摩26市で1位の水準、民間保育園補助金の金額は都内でも高水準であり、民間認可保育園は増加し、2023年4月時点で「待機児童ゼロ」を達成した。これにより、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大は一定の成果をあげたと考えられる。

国においても、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大を図り、保育の受皿整備が進んだことを受け、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から質の向上へと政策の重点を移している。

このような状況を踏まえ、本市の保育サービス拡充に向けた予算と人員の確保の検討に当たっては、国の動きにも呼応し、保育行政を、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させる必要がある。

このため、本市においては、従来の施策の必要性を改めて検証する必要がある。財政に一定の制約がある中で、保育の質を保ち、新たな役割を果たしていくためには、保育の量の拡大に資する施策を単に延長して実施するのではなく、保育の質の向上に資する施策に予算を転換させる改革が必要である。現在生じている保育士等の欠員の解消が欠かせない。その上で、新たな役割を担う人員の配置も必要である。～

【諮問事項5】自治体経営の観点(市立保育園5園維持の困難)

市全体の保育の質を維持・向上させていくために、市立保育園には本答申に示した役割を果たすことが求められており、その実現に向けた予算を確保し、それぞれの機能に必要な人員・人材を配置し、老朽化施設を改善することが不可欠である。

この点、1(小金井市における保育等の現状)で述べたとおり、本市では、待機児童の早期解消を目指し、民間保育園の整備を進め、保育士の加配等に対する民間保育園への補助の拡充を図り、保育士体制の確保や処遇改善の支援等も進めてきた。市民1人当たりの児童福祉費は多摩26市で1位の水準、民間保育園補助金の金額は都内でも高水準であり、民間認可保育園は増加し、2023年4月時点で「待機児童ゼロ」を達成した。これにより、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大は一定の成果をあげたと考えられる。国においても、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大を図り、保育の受皿整備が進んだことを受け、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から質の向上へと政策の重点を移している。

このような状況を踏まえ、国の動きにも呼応し、保育行政を、待機児童対策を中心とした保育の量の拡大から、保育の質の向上へ転換させる必要がある。このため、本市においては、従来の施策の必要性を改めて検証する必要がある。保育の量の拡大に資する施策を単に延長して実施するのではなく、保育の質の向上に資する施策に予算を転換させる改革が必要である。公費の配分等については、子どもの利益を第一に適正化されるよう検討していただきたい。本市の保育料は比較的低めであり、その適正化も考えられる。保育料は、東京都が第一子も無償化を実施する方針を示しているが、それが実施された場合には、現在、市独自で保育料を軽減している財源も、これらの取組に充てるべきである。また、民間保育施設への補助について、保育士配置など保育の質により連動させることなども検討されたい。

ただし、自治体経営の観点から、市立保育園の状況を評価する必要もある。この点、認可保育園に占める市立保育園の割合は、1(1)①で述べたとおり、11.4%で周辺市の平均よりも低くなっている一方で、本市は財政力指数が1.0を超え、税収等で標準的な行政需要に係る一般財源を賄える自治体であり、交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価される(財政力指数1.0を超える不交付団体の市町村は、1718 団体のうち 72 団体しか存在しておらず、不交付団体の時点で、財政力の観点では、上位 4.2%に入っている。)つまり、市の規模に応じた、市立保育園の割合と財政規模を踏まえれば、現行の市立保育園の数を維持するための予算を確保することは、他市と比較した小金井市の財政状況に鑑みれば、適正な範囲内と考えられる。

これらを前提としつつ、財政問題が克服できず、子どもの安全確保・保育の質確保に懸念がある場合には、本市は財政力指数がほぼ 1.0 と(交付団体と比較して相対的に財政力が高いと評価されるが)標準的な行政需要に係る一般財源を賄える程度の自治体であり、不交付団体の中では財政的な余裕は大きくないこと、他方で、児童福祉費が多摩26市で1位であり高い状況であることを踏まえれば、予算の確保に当たっては、他市と比較し、小金井市の財政状況に鑑みて高い水準にあると評価され得る児童福祉費の内容を精査し、施策の必要性を検討する必要があると考えられる。その際、役割が減少している施策や他市と比較して予算の規模が大きい施策に係る予算の削減も視野に入れる必要がある。

○ 修正意見⑦ 4(2)市立保育園の役割の速やかな実現のために<まとめ>

本記述は、適正な規模の地域ブロックの内容であり、複数の観点の一つではないためまとめではない。題名は「適正な規模の地域ブロックからの検討」に修正が必要。意見総論のとおりまとめは別途記載すべき。また、予算確保困難な場合を論じる場合については、上記修正意見⑤と同じ理由により、恣意的な結論と言わざるを得ず、不適当であるため、当該記述を削除する必要がある。また、ブロックごとの検討を行うにしても、保育の質にどのような影響を与えるのかの分析が必要なため、1の現状で述べていた園庭保有率と障害児受入可能園率への影響は記載すべき。