

2)安全管理のためのコスト

平成 13 年度から平成 18 年度の学校施設等の安全管理のためのコスト(平成 18 年度は予算)は次のとおりである。

(単位:千円)

区分	保育所	幼稚園	小学校	中学校
平成 13 年度	2,048	15,863	47,950	1,271
平成 14 年度	2,048	1,584	4,149	1,234
平成 15 年度	2,048	1,584	4,027	1,234
平成 16 年度	2,834	1,584	4,170	1,234
平成 17 年度	2,632	2,298	7,057	2,045
平成 18 年度	2,385	2,162	8,714	2,019

平成 13 年度の幼稚園と小学校の安全管理のためのコストが高くなっているのは、生垣の植木補修及び木立の刈込み、障害物の除去、透明ガラスへの取替え等(以上は幼稚園)、各種安全対策設備の設置、門扉の整備、フェンス改修及び新設、透明ガラスへの取替え等(以上は小学校)を実施したためである。

しかし、その後は警備保障料等の定例的な予算しか執行されておらず、特に新たな安全管理のための支出がなされていない。

3)安全管理の問題点

いずれの施設についても、防犯マニュアル、教職員や子どもの防犯訓練、学校の安全点検、通学路の安全点検、家庭・地域関係機関との連携、警察との連携といったいわゆるお金のかからない安全管理対策は充実している。

また、さすまた(侵入者を取り押さえるための防具。画像は nifty より。)、催涙スプレーといった防犯機器も充実している。



しかし、不審者対策に直接的に効果があると考えられる警備員の配置、防犯カメラ、インターホン、防犯ベル、非常ボタンについては、整備が十分ではない。これは、コストがかかるから

であると考えられる。前述のとおり、安全管理に対しては十分な予算が計上されていないのが現状である。

しかし、不審者等により学校施設等における児童の生命、身体が危険にさらされるという重大事は、地震による学校施設等の崩壊と同様、全く予測不可能な事柄であるから、これらの安全対策については、予算上十分な配慮が払われるべきである。

【意見】

今後、丸亀市としては、各施設の所管に関わりなく、不測の事態に備えて、計画的に、かつ、早期に、学校施設等の安全管理対策を充実させていくべきである。
このためには、学校施設等の安全管理を推進する計画の策定を行うとともに、コストはかかるものの、防犯カメラ、インターホン、防犯ベル、非常ボタン等のより有効な防犯体制を構築していくべきであるとする。

(4)委託業務

1)委託料の内容及び調査対象

平成 17 年度の教育関連委託料の主な内訳及び抽出調査の金額は次の通り。

平成 17 年度予算書より

(単位:千円)

款	民生費	教育費	教育費	教育費
項・目	保育所費	幼稚園費	小学校費	中学校費
合計額	64,020	21,485	37,161	16,428
保守点検・清掃等維持費用	15,843	4,502	21,698	11,572
警備	*0	2,245	5,443	1,972
事業関連	46,537	2,928	0	0
交通関連	0	11,088	168	269
その他	1,640	722	9,852	2,615
建設工事関連を除く額	62,870	21,485	37,161	16,428
抽出額	59,634	17,933	-	-
抽出率 (%)	94.9	83.5	-	-

* 民生費(保育所)と教育費とは予算上の区分が異なるため、ゼロ表示されているが、区分を併せるならば 2,510 千円が警備関連に支出されている。

抽出対象は幼稚園・保育所に関する建設工事関連を除く予算金額百万円以上の委託業務とし、これらにつき、発注・契約手続の合規制及び委託した業務内容の妥当性を検討した。

2)契約事務

委託契約については、規則により、50 万円以上は入札によることとされており、入札事務は各課で行われる。

50 万円未満のものについては随意契約によることができる。また、50 万円以上の委託契約であっても、地方税法に所定の要件(他に適当なものがない、随意契約によることにより安くなるなど)を充たす場合には随意契約によることができる。

ただし、随意契約による理由と正当性については十分に説明可能とすることも求められている。随意契約についても担当部署で契約事務を行う。

3)指摘事項

①電気設備保安管理委託料(保育所費・保守点検・清掃等維持費用)

- ・ 契約手続きについて

【結果】

委託契約の起案書に、「地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当する随意契約」と記載されているが、競争入札に適しないと判断した具体的事由は記載されていない。丸亀市契約規則第 27 条に規定する金額以上の契約を随意契約で行う場合は、具体的にどのような事由が「地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号」に該当するのか、起案書に明確に記載することが必要である。

ただし、随意契約の理由の欄には「従来、(財)四国電気保安協会だけの見積りで決定していたが、他の長尾電気保安管理事務所でも委託が可能のため、今回は 2 社より見積りを徴し決定したい。」と記載されている。

前年度までは 1 社見積り・契約であったが、平成 17 年度は 2 社見積りを行ない、結果的に委託料を大幅に下げること成功している。丸亀市契約規則第 27 条第 3 項の規定が、随意契約による場合はなるべく 2 以上の者から見積書を徴することとなっているように、積極的に情報を収集し、品質の観点からも問題なく見積りに応じられる業者を探し出して、見積り合わせを行うことにより契約金額を引き下げようとする努力の結果であり、評価すべきものとする。

②清掃(保育所費・保守点検・清掃等維持費用)

- ・ 契約手続について

【意見】

丸亀市シルバー人材センターに月額 326 千円で委託している。
起案書に「シルバー人材センターの組織及び目的を考慮し、同センター設立以来清掃業務の委託を行い、仕事内容も誠実であり、金額も適正であるので一括して契約したい。」と記載されており、随意契約で契約されているが、金額の適正である理由についての検討を行うべきである。
具体的には、単価につき、妥当であるかの検討が必要である。

シルバー人材センターは、丸亀市の外郭団体であり、市からの補助金や、職員の派遣、施設用地の無償貸与など、政策的に丸亀市の援助により運営されている。

平成 17 年度決算より、収支の状況は以下の通り。

収入①		支出②		②÷①%
受託収入	520,035	受託原価	485,554	93.4
補助金収入	48,943	管理費	46,503	95.0
その他収入	7,403	その他支出	41,729	
収入合計	576,381	支出合計	573,786	99.5

政策的には高齢者の雇用対策のための団体であり、高齢者雇用のボリューム確保を行うものであるが、運営費が民間と比べ安くなることで単価を引き下げることが可能としているならば、補助金が委託料の低減に回っていることになる。そうでなければ、登録者への分配金が不当に安いこととなる。随意契約を行う場合、過剰に安くないかの検討も必要である。競争入札により、シルバー人材センターが受注する場合、民業の圧迫となり、若年労働者の就業機会を奪う可能性もある。

ただし、シルバー人材センターにおける平成 17 年度の公共受注総額は約 1 億であり、事業に占める比率は約 20.3%と、高いものではない。

③園舎管理(保育所費・保守点検・清掃等維持費用)

- ・ 契約の方法:随意契約

【意見】

セコムとの契約につき、起案書に「施設内に同社の送信機等の専門機器が取り付けられているため、今年度も契約したい」と記載され、見積書を徴収している。専門機器を設置するような場合、他社による管理は事実上不可能である。設置時に長期の債務負担行為契約として、後年度の管理費も含めて入札することを検討することが妥当と思われる。

④地域子育て支援センター事業委託料(保育所費・事業関連)

- ・ 管理方法について

【意見】

香川県保育対策等促進事業補助金の対象事業であり、予算規模 23 百万円と多額である。従来は県に対して委託期間終了後、受託者からの事業実績調書の提出を求められていたが、平成 17 年度は不要となった。市が事業主体である以上、委託事業が適切に行われたことを確認し、その記録を残すために、受託者から事業実績調書を洩れなく提出させることが必要であるが、県からの通知を待っていたためにこの手続きが遅れている。市では県への提出の有無に関係なく調書を徴収し、内容が委託事業の趣旨に沿って実施されているか、検討する必要がある。市はこの手続きを行っているが、平成 17 年度に関しては上記の事情から行うべき時期を逸しており、適時の対応が望まれる。

⑤預り保育委託料(幼稚園費・事業関連)

- ・ 管理方法について

【結果】

預り保育委託料については、委託といいながら、預り保育の臨時職員時間給であり、実績調書に相当する書類は勤務状況表である。勤務状況表をレビューしたところ、本人の出勤印が押印されているのみで、管理者の確認・承認の押印がなかった。勤務状況の管理簿として適切でない。

ただし、平成 18 年度からは委託料ではなく賃金として処理されている。臨時職員の報酬支払事務の項(119 ページ意見)の問題はある。

4)保育士会研修委託料(保育所費・事業関連)

- ・ 運営方法について

委託料といいながら、支出の内容は丸亀市立保育所の職員が研修に出張する際の旅費である。旅費を市から直接保育士に支給せず、保育士会に委託料として支払う。保育士会のメンバーは丸亀市立保育所の関係職員であり、出張命令は丸亀市健康福祉部児童課で行うが、旅費は他団体から支給という扱いになり、保育士会から支給される。このような処理をする理由は、予算作成上の便利さが主たる理由とのことである。

【意見】

市から支払われた委託料を、市の職員で構成された任意の団体である保育士会を経由することで旅費として支出する結果となり、このような実務慣行は、適正な旅費支給事務の運用に対する説明義務を損なう。現況は、調査した限りにおいて、本来の目的である研修旅費以外には使われていないが、裁量による運用を可能とする。本来必要と思われる研修旅費は旅費としての予算化で対応すべきであるが、現在の丸亀市の県外旅費予算は、場所及び目的を明記しなければ予算として認められないため、保育士に必要な研修を考えると、現状の運営方法もやむを得ない状況である。委託に関する実施報告書は徴収されているが、余剰が発生した場合の差額は毎年精算することが必要と思われる。

5)送迎バス(幼稚園費・交通関連)

- ・ 受益負担について

【意見】

旧綾歌町が町全域を対象とした綾歌町立あやうた幼稚園を開園したことに伴い、通園範囲が広域化したため、通園バスを運行することとした。旧丸亀市・綾歌町・飯山町の合併によって丸亀市立あやうた幼稚園となった後も通園バスの運行を継続している。

丸亀市立幼稚園で無料送迎バスを運行しているのはあやうた幼稚園だけであり、旧丸亀市及び旧飯山町地域の幼稚園にはない。あやうた幼稚園の通園範囲は確かに広域であり、無料送迎バスの運行が必要であるとの判断は旧綾歌町住民のコンセンサスを得ているものと思われるが、丸亀

市全体の住民の理解を得ているかについては疑問がある。送迎バス委託料は年間11百万円程度と多額であり、合併後の丸亀市全体の視点に立つ場合、公平性には問題がある。なお、9月市議会では有料化が決定している。しかし、徴収するバス代は民間との均衡から決められたものであり、バス運営費を全て賄う水準のものではない。

旧2町では、保育所と幼稚園の入園対象を年齢で区分しており、校区を設けている。このため、他地域からの通園はできない。一方、他地域の保育所や私立の幼稚園に入所することは可能である。150ページに述べたように、他地域で保育所に入所した場合との負担額の差は、バスにかかる運営費とバス代徴収額との差額を実質的な受益と考えるべきであり、顕著となる。制度全体の検討とあわせて検討されるべき項目でもある。

* 小中学校を含め、統廃合を行うにあり、当分の間通学の足を確保するための通学バスを運行することが合理的である場合もあり、全ての場合に有料化を求めるものではない。

(5)幼稚園・保育所職員の状況

保育所では、保育士と調理員が主たる職員である。

保育士の正規職員比率は50%を超えることが望ましいとされているが、18年4月現在で48.6%となっている。

幼稚園については、調理員はおらず、教諭と講師(臨時職員)のみである。

職員数については98ページ、臨時職員については99ページ以降に記載の通り。

(6)保育料等の徴収

1)保育料の決定

保育料は、丸亀市保育所条例(平成17年3月22日条例第116号)第4条及び同条例施行規則(平成17年3月22日規則第63号)第14条に基づき、次のとおり決定される。(平成18年度。他市比較は166ページ参照。)

平成 18 年度 丸亀市保育料一覧

(旧丸亀市の地域)

各月初日の入所児童の属する世帯の階層区分			保育料月額			
階層区分		定義	3歳未満児	3歳児	4歳以上児	
国	市					
1	A	生活保護世帯 (単給世帯を含む)	0	0	0	
2	B0	A階層及び D階層を除 き、前年度 分の市町村 民税の額の 区分が次の 区分に該当 する世帯	母子世帯で 非課税	0	0	
	B		非課税世帯	8,000	6,000	6,000
3	E1	A階層を除 き前年分の 所得税課税 世帯であっ てその所得 税額の区分 が次の区分 に該当する 世帯	母子世帯等で 均等割のみ	15,000	13,000	13,000
	C1		均等割のみ の世帯	16,000	14,000	14,000
	E2		母子世帯等で 所得割あり	17,000	15,000	15,000
	C2		所得割のある 世帯	18,000	16,000	16,000
4	D1	A階層を除 き前年分の 所得税課税 世帯であっ てその所得 税額の区分 が次の区分 に該当する 世帯	16,000 円未満	25,000	22,000	22,000
	D2		16,000 円以上 64,000 円未満	30,000	27,000	27,000
5	D3		64,000 円以上 160,000 円未満	44,000	32,000	28,000
6	D4		160,000 円以上 408,000 円未満	52,000	33,000	29,000
7	D5		408,000 円以上	53,000	34,000	30,000

(注)同一世帯から2人以上の児童が入所している場合は減額される。

保育料は児童の保護者の課税所得により決定される。保護者の課税所得の調査は、保育所入所申込書の添付書類として、前年の源泉徴収票か所得税確定申告書の写しを保護者に提出してもらうとともに、市税に関する賦課徴収資料の提出により実施される。入所時だけではなく、その後も毎年課税所得の確認手続きは行われる。

2) 保育料の未収

保育料の未収状況は次のとおりである。

保育料の滞納額

区分	公立			私立			合計		
	調定額 (円)	件数	人数 (人)	調定額 (円)	件数	人数 (人)	調定額 (円)	件数	人数 (人)
平成 10 年度	105,000	5	1	0	0	0	105,000	5	1
平成 11 年度	538,000	23	1	112,000	3	1	650,000	26	2
平成 12 年度	324,000	20	2	384,000	12	1	708,000	32	3
平成 13 年度	558,000	32	7	476,000	21	2	1,034,000	53	9
平成 14 年度	1,685,500	82	10	946,300	49	8	2,631,800	131	18
平成 15 年度	906,250	46	10	553,100	21	7	1,459,350	67	17
平成 16 年度	1,272,750	81	9	406,500	31	5	1,679,250	112	14
平成 17 年度	1,727,314	94	18	1,493,100	75	14	3,220,414	169	32
計	7,116,814	383	44	4,371,000	212	28	11,487,814	595	72

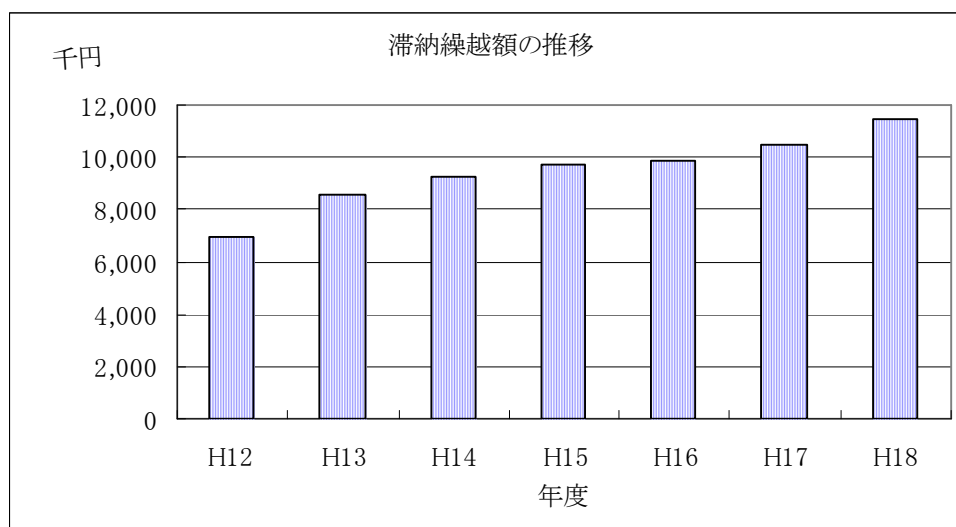
(注) 平成 10 年度から平成 16 年度までは旧丸亀市のみの数値である。(以下特に断らない限りは、同様。)

また、保育料の滞納繰越分は次のとおりである。

保育料滞納繰越額

(単位: 千円)

H 12 年度	H 13 年度	H 14 年度	H 15 年度	H 16 年度	H 17 年度	H 18 年度
6,954	8,559	9,231	9,688	9,825	10,480	11,488



3)保育料の徴収の概要

保育料の徴収手続は、振替納付手続により行われている。ただし、滞納があるため、

- ①毎年6月と10月に(児童手当の支給月)に催告状を発送し、
- ②滞納者の相談に応じて分納の誓約をさせ、
- ③さらには電話催告・自宅訪問により保育料の徴収を図っている。

また、現年分滞納者に対しては、毎月各施設長を通じて督促し、さらには毎月、督促状を発送するなどして徴収を図っている。

4)保育料の不納欠損処理

保育料の不納欠損処理については、その基準・手続等は定められていない。この点、保育料は、民法第169条及び地方自治法第236条第12項により5年間の消滅時効にかかるので、納期限から5年を超えたもので、かつ全く支払がなされていないものから順次、状況調査の上、不納欠損処理されている。

平成13年度から平成17年度の不納欠損状況は次のとおりである。

・ 不納欠損額

区分	年度	実人数(名)	総額(円)	備考
平成13年度	H6年度分	1	10,000	
	H7年度分	1	29,800	
	H10年度分	2	43,000	
	合計	4	82,800	
平成14年度	H6年度分	1	76,190	
	H7年度分	2	267,700	
	H8年度分	6	393,500	
	H9年度分	7	616,500	
	H11年度分	1	221,000	生活保護・自己破産
	H12年度分	1	64,000	生活保護・自己破産
	合計	14	1,638,890	
平成15年度	H10年度分	9	1,222,000	
	H13年度分	1	30,000	
	H14年度分	1	24,000	
	合計	11	1,276,000	
平成16年度	H11年度分	9	1,108,500	
	H13年度分	1	18,000	生活保護
	H14年度分	1	192,000	生活保護
	合計	10	1,318,500	

平成17年度	H10年度分	1	14,000	
	H11年度分	1	176,000	
	H12年度分	7	520,000	
	合計	8	710,000	

【意見】

・ 適用基準について

不納欠損については、その適用基準があいまいであるため、最終的には個別の判断によることとなるにしても、目安となる客観的な判断基準を設けることが望まれる。すなわち、消滅時効にかかっていなくても、自己破産や生活保護開始等があった場合に不納欠損を行うのかどうか、どの機関が不納欠損処理を決定するのか等を明確にすることが必要である。

・ 条例に規定された手続きの実施について

保育料の徴収については督促を受けた者が納期限までに収入金等を納付しない場合は、滞納処分の例により処分し、又は強制執行等の手続きをとるものとする手続き規定を設けることが望ましい。

強制的手段をとるためのコスト等を考慮する必要はあるが、今後、保育料の滞納について法的手続きをとるかかどうかについての検討は行っておくべきであると考え。

5)保育料の減免

①減免の根拠

保育料の減免とは、市長が、扶養義務者が保育料を負担することが著しく困難であると認めるときにこれを減額又は免除できる制度であり、丸亀市保育所条例第5条(平成17年3月22日条例第116号)に基づくものである。

保育料については、本人又はその扶養義務者から、当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響を考慮して保育の実施に係る児童の年齢に応じて定める額を徴収することができる定められている(児童福祉法第56条第3項)。すなわち、保育料の額は、負担能力及び児童の年齢に応じて定められることが、法律上要請されている。そこで、丸亀市保育所条例施行規則において、前年度の市民税課税額などを考慮した保育料徴収額が定められている。

しかし、前年度の市民税課税額はさらにその前年の所得により決定されるため、実際に保育料が徴収される時点においては、負担能力が変動している可能性がある。そこで保育料を納付することが困難な場合に、保育料が減免できることが定められている。

また、児童がやむを得ない事由により休所した場合においては、保育所による保育が不要になるのであるから、その対価である保育料の徴収の必要がないといえる。

そこでやむを得ない事由による休所の場合、保育料が減免できることが定められている。

②減免の基準

減免については、丸亀市保育料減免内規により、対象等は次表「丸亀市保育料減免基準」に定められている。なお、基準によるものの、必要事項は状況に応じ市長が定めることとされており、ケースに応じ、権限規定により、児童課課長決裁で行うことが出来る。

・ 丸亀市保育料減免基準(規則に基づく別表)

区分	減免の対象	減免の程度	減免率	減免期間	主な添付書類
1	児童の属する世帯の生計を主として維持している者が次の各号の一に該当する場合で、かつ、保育料を納付することが困難な場合 (1)長期の疾病、障害等により、収入が著しく減少している場合 (2)倒産等で本人の意志に反して失業し、収入が著しく減少した場合 (3)死亡などによりその世帯から分離し、収入が著しく減少した場合	その世帯の収入月額が、保育料算定の基礎となった収入月額の50%未満となった場合	全額	申請の日の属する月からその理由が消滅した日の属する月まで。ただし、当該年度末を限度とする	疾病または障害は医師の診断書 失業は雇用主の離職証明書
		その世帯の収入月額が、保育料算定の基礎となった収入月額の50%以上70%未満となった場合	半額		死亡は世帯全員の住民票の写し、戸籍謄本または抄本 世帯の収入月額を証明する書類
2	児童の属する世帯の現に居住する家屋が火災、風水害等の災害により損害を受け、保育料を納付することが困難な場合	全焼、全壊またはこれに類する著しい損害を受けた場合	全額	災害の発生した日の属する月から起算して6カ月間	火災は消防署の罹災証明書
		半焼または半壊程度の損害を受けた場合	半額		
3	児童が、事故、疾病その他やむを得ない理由により、長期に	事故、疾病等による入院又は通院の場合	月の全日を休	全額	当該月 事故は所(園)長の事故証明書

わたくし休所(園)した 場合	伝染性の疾患による 出席停止の場合	所した 場合			疾病は医師の診 断書
-------------------	----------------------	-----------	--	--	---------------

③減免の状況

保育料の減免状況は、次のとおりである。

保育料の減免の状況

区分		平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		合計
		全額	半額	全額	半額	全額	半額	全額	半額	全額	半額	
生計維持者 の	疾病など											
	倒産など	2	1	2	5							10
	死亡など											
火災など								1	1		2	4
休園		5		8		5		1				19
全・半額合計		7	1	10	5	5		2	1		2	
年度合計		8		15		5		3		2		33

④減免手続き

監査人は、上記減免の全てのケースについて、綿密に検討を行い、その処理手続きに問題を認める点においては、個別に児童課に意見として提示した。ただし、その内容については、減免理由および調査の経緯に触れる必要があり、個人を特定する情報となり得るため、丸亀市情報公開条例第7条2項により、この報告書には指摘の要旨のみを記載する。

全体の半数以上を占める休所の事案については、すべて診断書が提出されており、休所については保育所において明らかであるため、問題はない。

【意見】

- 減免の対象・程度について、調査は行われているが、保育料の納付の困難性に関する調査が十分には行われていないケースがある。例えば退職により所得が半分以下になったとしても、貯蓄があれば通常の生活は可能であるし、実質的に保護者の両親に寄宿している場合もある。火災により家屋が全焼しても、保険により補てんされることもある。基準上の対象に該当しても、保育料の納付が困難であることの検討を十分に行う必要がある。
- 外形的には減免の対象に類似しているが、厳密には減免の対象とは認められない事例がある。最終的には納付が困難であることが減免の要件ではあるが、基準に該当するか否かについて、まず十分に家計等の実情を把握した上で検討される必要がある。

- ・ 以上の検討が行われた上で、個々の事例により児童課の判断により減免される。判断理由は常に保護者の個人的な状況に基づくものであるが、担当者は判断の経緯及び根拠を明確に記録することが必要である。

6) 保育所の退所制度

保育料には給食費が含まれている。

保育料の支払が困難な者には、前述のとおり減免制度が存在する。しかるに、減免制度も利用せず、保育料を踏み倒している者がいるのが現実である。

保育所も福祉政策の一環で、かつ共稼ぎの家庭の子ども等の保育という社会政策的意義を有するものであるが、悪質な保育料未払者が現実に存在すること、家計が苦しい中、真面目に保育料を支払っている者との公平を図る必要があること、保育所は義務教育ではなく保護者は就業しているケースが多いこと、福祉の分野においても受益者負担原則は適用されることから、一定の要件の下、退所決定制度を設けるべきである。

この点、児童福祉法第24条第1項が「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。」と規定しており、市町村は保育の必要がある児童に保育を受けさせる義務があるから、退所制度は認められないという考えがあるが、市町村に保育所を設置して、保育の必要がある児童に保育を受けさせねばならないことと保育料不払の保護者の絶対的無答責とは全く別次元の話である。そして国民は権利を濫用してはならず、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負い(憲法第12条)、生命、自由、幸福追求に対する国民の権利は公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とする(憲法第13条)からである。この点、厚生労働省は、児童福祉法を改正して、退所決定制度を設けるべきであろう。本来は、正当な理由なく保育料を支払わない者に対しては、①給与明細書と家計収支表の提出②専門委員会での保育料の不当な未払であるとの決定③最終催告④聴聞⑤退所決定という手続を経て、退所決定を行うべきである。

一方、市は保護者の資質はともかく、保育所に通う児童を守ることを第一義的に考えて事務を執行する。滞納に関しては、個別に調査したところ、市としては回収可能性と経済性に関する疑義はあるものの、公的機関としての公平性を重視した回収事務を行っている。

滞納する以前に減免の審査を行う、強制執行等の手続を検討するなど、他の市民との間の公平性にも配慮した運用が望まれるところである。

7) 幼稚園の保育料等

① 概要

幼稚園の保育料については、入園届けと共に各種情報が園から教育委員会に送付され、後の収納は教育委員会総務で行う。

幼稚園は、保育所と異なり、保育料が未収となれば退園となるため、滞納金が累積されることはない。また、1ヶ月程度の滞納以外の保育料の滞納額は、18年6月時点で144千円と少額であるため、ここでは調査の対象外とした。

【意見】

ただし、前述のように、旧綾歌・飯山地区では、年齢により幼稚園に通う制度となっているため、実質的に保育所との相違が判断しにくい。また、それ以外の幼稚園でも、滞納があっても退園させない運用が行われており、保育所同様に、滞納に関しては厳しい対応が望まれる。減免につき、厳格な運用が必要であることについても、保育所の事例を参考に対処されたい。

②園における集金業務

保育料の集金は総務課で一般の収納規定に基づき行われているが、幼稚園においては、雑費及び給食のない旧丸亀市内幼稚園では軽食費(日額200円程度)について、園で集金し、園長の権限で発注・購買業務を行っている。

【結果】

金額としては少額であり、TAによるチェックを受けることとなっているが、市の運営する事業については、市の収支に帰属させることが基本であり、市収支を通らないものがあること自体は問題となる。

発注と検収・支払いまで一部署で行う現在の運営状況では、TAのチェックを受けるとはいえ、牽制を内包するシステムにはないため、業務を担当する職員に対して賦課する責任が過重となっている。

集金業務を含め、発注・収支記録など園で行う業務を煩雑なものとしており、職員が職務として行う運営業務の一環であるならば、保育料を含めて徴収するなど、市収支を通して通常の規則どおりの管理を行う必要がある。

(7)補助金及び運営費委託料

1)概要

①収支

151 ページに示したように、私立の保育所の運営に対しては、県を通して国基準により対価が支払われる。市からの歳出費目は、特別保育に関する部分が補助金と委託料、運営費に関する部分が扶助費である。

このため、この項目は幼稚園・教育委員会には発生しない。

②概況

補助金の中には、市を通過するもの(上乗せする場合も含む)と市が独自に設定するもの、とに分けられる。

近年の傾向は、三位一体改革による各種制度の変更が頻繁であることであり、補助金についても、年度末まで支給されるのかされないのかがはっきりしないものもある。

また、建設費補助金のように、国・県の財政難を受けて補助がカットされるものもあり、私立保育所の継続を考えるならば、基礎自治体である市が独自の負担で補助制度を継続する必要があるので、市の負担は増加している。

③最近の制度の変遷

特別保育に関する最近の主な変化は次の通り。

制度の区分・補助率・金額共に大きく変わっている。

平成16年度				平成17年度								
特別保育事業	延長保育促進事業	補助率	3/4	4,518,600	次世代育成支援対策交付金	延長保育促進事業	補助率	1/2	延長時間	30分	150,000	1ポイント 10万円で 換算
		延長分	3/4	平均対象 児童数6 人以上			6~9	1,212,000	1時間	700,000		
				10~19			1,422,000	2~3時間	1,100,000			
				20~29			1,771,200	4~5時間	2,300,000			
				30~39			2,120,400	6時間以上	2,700,000			
				以上10人毎加算			349,200	基本分(民間のみ)	2,300,000			
				平均児童数5人以下			300,000					
				30分延長			30,000					
				減免加算 (児童1人 当たり年 額)			30分延長 1時間延長 2時間延長 3時間延長	35,000 48,000 72,000 82,000				
				一時保育促進事業			2/3	4時間以内 900/日 4時間を超える 1800/日	1か所 540万 円限度	保育対策等 促進事業	一時・特定保育促進事業	一時保育
		乳児保育促進事業	国補対象 1/2	1,129,500		乳児保育促進事業	国補対象	2/3	896,000			
			国補対象外	445,500			国補対象外	1/2	445,500			
		地域子育て支援センター事業	2/3	指定施設 7,862,400 小規模型 基本分 2,581,200 保健相談等加算 1,354,800		地域子育て支援センター事業	2/3	指定施設 7,790,000 小規模型 2,611,000				
		保育所地域活動事業	2/3	①障害児保育円滑化事業 50万円以内 ②夜間保育推進事業 150万円以内 ③小学校低学年児童の受け入れ 50万円以内 夜間保育所加算 50万円以内 ④保育所体験特別事業 100万円以内 ⑤保育所分園推進事業 経常分(保育所) 120万円以内 経常分(一時保育等) 60万円以内 初度設備分 (保育所) 100万円以内 初度設備分 (一時保育等) 50万円以内 ⑥その他の事業 25万円以内	1保育 所当た り①② ⑥合計 100万 円限度 (②を 含むと 200万 円)但 し、③ ④⑤は 上限に 含まな い	次世代育 成支援対 策交付金	保育所地域活動事業	1/2				
		障害児保育環境改善事業	2/3	1,000,000		保育対策 等 促進事業	障害児保育環境改善事業	2/3	1,000,000			
		家庭支援推進保育事業	3/4	①定員109人以下の施設 1か所当たり保育士2名の増員 うち1人について 5940円×2人の勤 務日数 ②定員109人以上の施設 1か所当たり保育士2名の増員 うち1人について 5940円×勤務日 数 うち1人について 334200円×勤務 日数		次世代育 成 支援対 策交 付金	家庭支援推進保育事業	1/2	1,900,000	1ポイント 10万 円で 換算		
			2/3	③民間保育所加算分 定員109人以下の施設 1か所保育士2名のうち1人につき 334200円×勤務月数-5940円×勤 務日数		保育対策 等 促進事業	家庭支援推進保育事業	2/3	③民間保育所加算分 定員109人以下の施設 1か所保育士2名のうち1人につき 334200円×勤務月数-5940円×勤 務日数			
		休日保育事業	2/3	①平均利用児童数が概ね3人以上 基本分 630,000 加算分(4人目から) 1800×延べ数 ②平均利用児童数が概ね3人未満 1800×延べ数		休日保育事業	2/3	1,524,000				
		障害児等保育支援事業	1/2	①重度障害児1人当たり 月額49500×重度障害児数 ②中軽度障害児1人当たり 月額37125×中軽度障害児数 ③要配慮児童1人当たり 月額24750×要配慮児童数		障害児等保育支援事業	2/3	①重度障害児1人当たり 月額49,500×対象児数×1/2 ②中軽度障害児1人当たり 月額37,125×対象児数 ③要配慮児童1人当たり 月額24,750×対象児数 ④実児童数が4人以上の施設 ①②③により算定された年額 896,000 上限	896,000			
			1/2	④実児童数4人以上施設加算分 ①②③により算定された年額-896000 ③実児童数3人以下の施設 ①②③により算定された年額			1/2	④実児童数4人以上施設加算分 ①②③により算定された年額-896000 ③実児童数3人以下の施設 ①②③により算定された年額				
		へき地保育事業	2/3	①1日平均入所児童数44人以下の施設 490,900円×開設月数 ②1日平均入所児童数45人以上の施設 736,300円×開設月数		次世代育 成 支援対 策交 付金	へき地保育事業	1/2	2,000,000	1ポイント 10万 円で 換算		

休日保育を例にとると、次のように変遷している。

年度	内容		
平成 16 年度	①平均利用児童数が概ね3人以上		
	基本分		630,000
	加算分	(4人目から)	1800×延べ数
	②平均利用児童数が概ね3人未満		
平成 17 年度	定額		1,524,000
平成 18 年度	基本分(年間延べ利用数が 210 人以下)		630,000
	加算分(同 211 人以上 280 人未満)		63,000
	加算分(281 人以上 350 人未満)		189,000
	・・・		...
	加算分(1,050 人以上)		1,575,000

将来的には、「幼児教育無償化の将来の検討」が「骨太の方針2006」に盛り込まれ閣議決定しているが、財源の問題が不透明であり、今後の動向によっては市の負担が増える可能性が大きい。また、国・県を通じて財政難である現状と、三位一体改革により財源が不安定であり、しかもカットの方向にあるため、保育所の安定経営のためには市の関与が重要になっている。このように方向性が不明瞭であり、保育に関する市の基本政策を決定する上では推定要因が多すぎるため、長期間にわたる計画を策定することは困難となっている。決定に必要な要素が可変的であるなら、決定後に制度が変わり、結果的に市財政にマイナスとなる可能性もある。

しかし、これはコストをどこが負担するか、の割り振りの問題であり、必要なサービスを絞り込み、提供コストの全体としての低減については常に考える必要がある。

2) 扶助費・委託料及び補助金の検証

平成 17 年度の丸亀市の扶助費・委託料及び補助金の支出金の内訳は次のとおりである。

項目	金額(千円)
扶助費(私立保育所運営費)	886,543
委託料	
一時保育	6,480
休日保育	1,524
乳児保育	5,376
支援センター	23,370
地域活動	2,000
計	38,750
運営費補助金	31,097
補助金	

延長保育促進	41,709
障害児保育	891
計	42,600
合計	998,991

①私立保育園運営費(扶助費)

児童福祉法第 51 条 4 号の 2 の規程による保育所運営費(委託費)であり、国が定めた入所児童の年齢別の保育単価に毎月初日における児童数を乗じた額が支弁される。

平成 17 年度の私立保育所運営支弁額の国・県・市の負担額は次のとおりであり、保育料の市調定額は国基準額より低いため、その差額 44,042 千円は実質的に市の負担となっている。ただし、この部分は丸亀市の定める保育料の水準による市負担部分であり、市立保育所でも同様に発生する。(151 ページ参照。)

平成 17 年度保育所運営費支弁額

(単位:千円)

	国基準額		保育料を市調定額に 置換え
支弁額(保育単価による)	886,543	①	886,543
徴収金(国基準額)	322,759	②	258,717
差引(①-②)	563,784	③	627,826
国庫負担額(③×1/2)	281,892	④	313,913
県費負担額(③×1/4)	140,946	⑤	156,956
差引市負担額(③-④-⑤)	140,946		156,957

保育料は市で収納するため児童の入所・退所は市で管理している。18 年 3 月分につき、児童課の保育所運営費支弁台帳との照合を行ったところ、月次の保育園からの請求に基づき、検収・確認のうえ支払われていた。

②運営補助金

丸亀市の私立保育所の処遇の向上を図るため、丸亀市が私立保育園運営補助金を交付することに関し、丸亀市補助金等交付規則(平成 17 年規則第 44 号)により交付している。

必要な事項については、丸亀市私立保育園運営補助金交付要綱(平成 17 年 5 月 12 日告示代 128 号)に次のように定められている。

「補助金の金額は、児童割額(入所児童一人当たりの 1 日単価に 25(一ヶ月当たりの標準保育日数)を乗じた額に、毎月初日における入所児童数を乗じて得た額の合計額)とする。ただし、入所児童 1 人当たりの 1 日単価は、予算の範囲内において市長が別に定める額とする。」

平成 17 年度の入所児童一人当たりの 1 日単価は、3 歳未満児は 110 円、3 歳以上児は 100

円であるが、同要綱には「予算の範囲内において市長が別に定める」とされており、具体的な算定根拠はない。平成 18 年度予算においては、10 円引き下げられて、それぞれ 100 円、90 円となっている。

補助額の比較(単位:円)

対象	日額		月額	
	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 17 年度	平成 18 年度
3 歳未満	110	100	2,750	2,500
3 歳以上	100	90	2,500	2,250

交付金の支給は4半期ごとに行われているが、計算根拠である入所児童数は、前項私立保育園運営費(扶助費)と同様に、保育所運営費支弁台帳により管理されている。平成 17 年分の支給につき、第 4 四半期を抽出・照合したところ、補助金の算定額及び支給手続きにつき、丸亀市補助金等交付規則(平成 17 年規則第 44 号)及び丸亀市社会福祉法人の助成に関する条例に沿って行われていた。

【意見】

特に使用目的を特定しない補助金であるため、算定の基準を設けることは困難である。このため、結果の報告は私立保育園の経営報告自体であり、精算も困難である。しかし、改定にあたっては、私立保育所の経営に与える影響も考慮されていると思われ、検討過程は明確にされ、公開されることが望ましい。

③補助金の返納

その年度の補助金は、3ヶ月毎に支払われるものも含め、年度の運用状況を県に報告し、総合的な運用状況のチェックした後には県からの支払いが行われる。このため、必要とされる人員が結果的に確保されていなかった、などの理由で、結果的に補助金が支給されなかったり、稀には遡って返還が必要となるケースがある。

例えば、運営と特別保育、それぞれに必要な保育士数が定められているため、保育士に欠員が出た場合、実務的には短期間であれば他の保育士がカバーしあって業務は遂行されるのであるが、補助要件を充たさないため、該当する月分の補助金は支給されないこととなる。

過年度(平成 16 年度)の事例につき、手続きを検証したが、補助金は私立保育園から返還されており、市の負担とはなっていない。

【意見】

平成 17 年度の香川県保育対策等推進事業補助金及び次世代育成支援対策交付金の交付手続きにつき、申請書等との照合を行ったところ、各種規定の定めに従って行われていた。県の運用状況のチェックと市のチェックとの結果が異ならないよう、県に対し、チェック基準を事前に明確にするよう要請した上、必要に応じて市の交付手続きに関する再検討を行う必要がある。

5. 幼稚園・保育所の経営分析

(1) 公立・私立保育所の比較分析

① 丸亀市の歳出から見た公立・私立の保育所費

平成 17 年度より公立保育所運営費の国庫負担金は、三位一体の改革の一環として地方交付税に包含されるなど、151 ページ記載のように、国庫(県)による負担状況は流動的である。また、収入については国の基準に従う官民混合供給において、民間保育との比較を行う上で収入を含めた比較を行うことは却って供給コストの比較を困難とする。

前項で記載したように、政策の決定・サービスの決定・提供コストの低減が必要と考えられる。このため、提供コストの現状につき、官民比較を行う。

丸亀市の市立・私立保育所に関する平成 17 年度の保育所費の内訳及び園児 1 人当たりの支出額は次のとおり。

平成 17 年度保育所費実出額

(単位:千円)

区分	支出区分	実支出額	1 人当たり児童 実支出額
公立18施設 (*1,777 人)	管理運営費(A)	2,096,895	1,180
	施設整備費	74,613	42
	計	2,171,508	1,222
私立 8 施設 (*933 人)	運営費(扶助費)	886,543	950
	運営・特別保育事業補助金等	82,599	88
	小計(B)	969,143	1,038
	施設整備補助金	44,574	48
	計	1,013,717	1,086
*その他	子育て支援事業費他	60,308	
	計	3,245,533	
	運営費合計(A+B)	3,066,038	

*特別保育に属する子育て支援事業費、地域子育て支援センター事業委託料、一時保育促進事業委託料等の入所入園児童に結びつかない支出については、その他として区分掲記している。

*児童数については平成 17 年度の年間入所児童数(各月初めの児童数の累計により算出)を 12 ヶ月で除したものを使用した。

平成 17 年度の保育所運営費の総額、3,066,038 千円のうち、公立保育所運営費 2,096,895 千円(68.39%)、私立保育所運営費 969,143 千円(31.61%)となっており、児童数の全体に占める割合(公立 65.56%、私立 34.44%)と比較すると、公立保育所運営費が割高となっている。

保育所運営費の 1 人当たりの児童支出額も、公立保育所では 1,222 千円(A)に対し、私立保育所では 1,086 千円(B)となっており、公立保育所の 1 人当たりの児童実支出額は私立保育所より 136 千円多くなっている。

(公立保育所を民営化した場合の公費支出額)

私立保育所の運営費(扶助費)として支出される額(支弁額)は、886,543 千円であるが、公立保育所について、同様な方法により保育単価による支弁額を概算すると、11.5 億円となる。当該支弁額は保育所規模別、入所児童年齢区分別に基本保育単価が決められており、私立の場合は民間施設給与等改善費加算額として基本分に 4%~12%が加算される。公立保育所の保育単価による支弁額に、仮に最大値である 12%の加算があるとしても、12.9 億円となる。実際に支出した公立保育所の管理運営費 20.9 億円との差額は 8 億円強であり、際めて単純に判断するならば、この 8 億円が民間とのコスト差となる。

②公立・私立の形態別保育人件費・経費による比較分析

業務の効率性等を公立私立保育所で比較するためには、形態別の支出項目、特に支出の大部分を占める人件費の支出内容を検討する必要がある。平成 17 年度の丸亀市の保育所費および私立保育所 8 園の社会福祉法人等の収支計算書より、調整を加えた。

公立・私立保育人件費・経費比較表

(単位:千円)

	公立保育所 (児童 1,777 人、正職員 188 人、臨時職員 212 人)		私立保育所 (児童 933 人、正職員 191 人、臨時職員 37 人)		児童 1 人当たり差額
	合計額	児童 1 人当たり	合計額	児童 1 人当たり	
人件費					
職員給料	759,200	427	401,981	431	-4
職員手当	397,214	224	188,855	202	21
共済費	160,001	90	88,410	95	-5
正職員合計	1,316,415	741	679,248	728	13
(正職員平均給与等)	(7,002)		(3,556)		
臨時職員給与	315,625	178	73,334	79	99
(臨時職員平均給与)	(1,489)		(1,982)		
特別保育委託・補助	0	0	-81,350	-87	87
人件費合計	1,632,040	918	671,232	719	199
事業費	219,352	123	123,832	133	-9
給食費	130,425	73	64,742	69	4
事務費	152,758	86	61,421	66	20
合計	2,004,150	1,128	856,485	918	210
給与民間水準の影響額	752,364	423			

(注) 1.職員数は4月1日現在、児童数は年間平均を用いて計算している。

2.丸亀市・歳出・保育所費および私立・収支計算書よりの調整項目

丸亀市・歳出・保育所費より、児童課人件費、私立運営費、補助金対象経費を控除している。

私立・収支計算書については集計結果より、丸亀市・歳出・保育所費の特別保育委託料および補助金を人件費より控除している。

3. 公立保育所の短期アルバイト人員も臨時職員数に含まれているため、臨時職員平均給与は低く現れている。

4. 給与民間水準の影響額の計算方法:職員平均給与差×市立保育所職員数の正職員・臨時職員合計

公立・私立の顕著な差異は正職員の平均給与に現れており、公立の平均給与は私立のほぼ2倍となっている。

この一因は正職員の年齢構成である。公立の平均年齢44.6歳に対し、私立は31.4歳と大きな開きがある。年齢別の構成で見ると公立では45歳以上が66.8%、逆に私立では30歳以下が59.2%と極端な差となっている。

これは臨時職員の項に記載しているように、丸亀市が主として財政上の要請から、歳出(保育所費)削減のため、正職員の新規採用を控え、単価の低い臨時職員で対応していることが原因となっている。109ページに記載しているように、臨時職員と正規職員との給与差は大きく、職務の内容がほぼ等しい臨時職員の割合が多くなっている(過半数)ことは、コストの面から見ると、コスト低減方向にある。

このような施策をとってなお、児童1人当たりの人件費合計額は公立保育所が918千円、私立保育所が719千円となり、児童1人当たりの人件費は公立保育所が199千円高い結果となっている。前項で分析した官民差は、殆どこの人件費差の数値と等しい。

なお、退職金に関する支出は、市の予算決算上、保育所の人件費に含まれていない。現在の退職金制度の下では、職員1人あたりの退職金負担年額は50万円程度と思われ、人件費差はこの分増加する。

市は行財政改革のプランとして保育所民営化方針を打ち出しているが、1保育所毎の民営化を行う場合、正規職員を退職させることは困難であるため、臨時保育士の削減で対応することとなり、財政面からのメリットはない。

人件費以外では、事業費の児童1人当たりの支出額は公立・私立でほぼ等しく、工事請負費が含まれる事務費では、児童1人当たりの支出額は公立保育所の負担が20千円大きくなっている。保育所施設の老朽化に伴う比較的大きな外壁補修等を行ったためである。

③公立・私立保育所の年齢別児童数および保育士の配置

公立・私立年齢別入所児童数を比較すると、0歳児保育について私立構成比が89.1%となっており、ほとんどが私立保育所によって運営されている。(公立保育所では19保育所のうち2保育所で10人のみ)。1歳児保育についても私立構成比が42.5%であり、保育施設数との比較から考えると私立保育所の運営割合が高い。

公立・私立保育士等の職員構成の比較においても、大きな特徴が現れている。先に人件費の分析でもすでに述べたが、常勤(正職員)保育士と臨時保育士の構成である。顕著な特徴は公立保育所の臨時保育士の数であり、所長・主任保育士を除く、クラス担当保育士では、正職員の保育士を上回る状況となっている。正職員の保育市の新規採用を控え、臨時保育士の採用を増やしてきた結果であり、継続的な運営をしていく上では非常にアンバランスな職員構成の状況となっている。これに対し、私立保育所では常勤保育士がほとんどを占めており、新規の常勤保育士の採用が継続して行われており、継続的運営のための職員構成のバランスがとれている。

公立・私立入所児童・職員構成 H18.4.1 現在 (単位:人・%)

区分		公立		私立	
		人数	構成比	人数	構成比
保育施設数		18		8	
定員		1,925		865	
入 所 児 童 数	0歳	10	0.6	82	9.1
	1歳	245	14.8	181	20.2
	2歳	348	21.0	188	21.0
	3歳	470	28.4	174	19.4
	4歳	278	16.8	135	15.1
	5歳	305	18.4	137	15.3
	計	1,656	100	897	100
職 員	所長	17	4.2	8	3.5
	主任保育士	18	4.5	6	2.6
	保育士	122	30.3	152	66.7
	臨時保育士	151	37.6	5	2.2
	保育助手	4	1.0	2	0.9
	パート保育士	21	5.2	15	6.6
	その他	69	17.2	40	17.5
	計	402	100.0	228	100.0

平成18年4月1日現在の公立・私立年齢別の入所児童・保育士配置の状況は次の通り。

公立・私立入所児童・保育士配置

(H18.4.1 現在)

区分		公立			私立			国基準
		入所児童数	保育士数	保育士1人当たり児童数	入所児童数	保育士数	保育士1人当たり児童数	保育士1人当たり児童数
入所児童数・保育士数	0歳	10	13	0.8	82	45	1.8	3
	1歳	245	82	3.0	181	43	4.2	6
	2歳	348	67	5.2	188	37	5.1	6
	3歳	470	33	14.2	174	13	13.4	20
	4歳	278	15	18.5	135	9	15.0	30
	5歳	305	16	19.1	137	8	17.1	30
	計	1,656	226	7.3	897	155	5.8	
担当外保育士(所園長・主任除く)	支援		10			7		
	一時保育		2			7		
	育休他		8			4		
	障害児加配	79	47	1.7	2	1	2.0	基準なし
	計		293			174		

保育士基準定数は定員 90 人以下の施設については加算保育士(常勤)1 人追加、定員 91 人以上の施設については加算保育士(非常勤)1 人追加となっている。

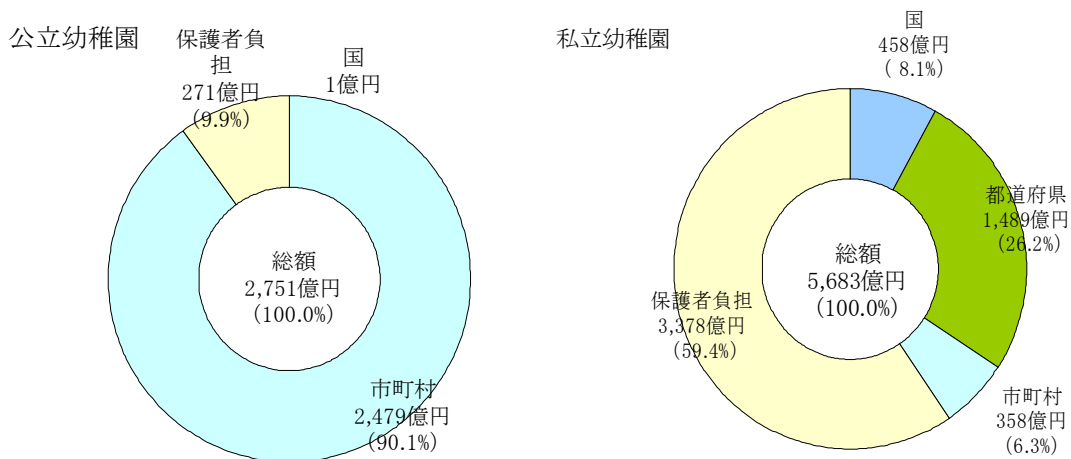
障害児加配については国の基準はなく、丸亀市は障害児の程度にもよるが、概ね保育士 1 人当たりの児童数を 3 人以内となるよう運営されており、対応は主として臨時保育士またはパート保育士による。

(2)公立・私立幼稚園の比較分析

①公立・私立幼稚園の費用負担割合

「幼稚園・保育所の費用負担割合(平成 15 年度施設費を除く)」(文部科学省 H より)を参照すると、公費負担は公立幼稚園の場合は 90.1%が市町村の負担であり、私立幼稚園の場合は 40.5%(うち、市町村負担は 6.3%)となっている。

園児 1 人当たりの平均額を算出すると、公立幼稚園の公費負担は 687 千円、私立幼稚園の公費負担は 165 千円となっている。園児 1 人当たりの平均費用額は公立幼稚園で 762 千円、私立幼稚園で 407 千円と大きな開きがある。。



②公立・私立の園児 1 人当たりの幼稚園費による比較分析

丸亀市の公立幼稚園 10 園に対し、私立幼稚園は 2 園のみであり、丸亀市自体の公立・私立の比較は有効ではないと思われる。また、私立幼稚園は県が所轄しているため、データ収集も困難であり、私立幼稚園の全国平均値等入手可能なデータにより比較検討する。

丸亀市の平成 17 年度の幼稚園費の内訳、園児 1 人当たりの幼稚園費および正職員・臨時職員の平均給与は次のとおり。

平成 17 年度丸亀市幼稚園費

		公立幼稚園 (児童 1,416 人、正職員 58 人、 臨時職員 58 人)	
		金額(千円)	園児 1 人当たり(円)
人件費			
	職員給料	287,671	203,158
	職員手当	145,225	102,561
	共済費	57,717	40,761
	正職員合計	490,614	346,479
	(平均給与)	(8,458)	
	臨時職員等給与	67,313	47,538
	(平均給与)	(1,160)	
	報酬	7,872	5,560
人件費合計		565,801	399,577
事業費		41,416	29,249
事務費		30,573	21,591
運営管理費計		637,790	450,417
幼稚園就園奨励費		27,391	19,345
幼稚園建設費		32,423	22,898
計		697,606	492,660

上記①で示した園児1人当たり(施設費を除く)の公立幼稚園の公費負担は687千円に対し、平成17年度の丸亀市の園児1人当たりの幼稚園費は450千円と比較的低い水準に抑えられている。前項これは公立・私立保育人件費の比較の場合と同様に、人件費単価の高い正職員の採用を抑え、人件費単価の低い臨時職員を採用することにより、人件費の削減を図った結果であり、職員の構成に現れている(99ページ)。

また、正職員の平均給与は職員の年齢構成に影響し高い水準(年間8,498千円)にあるが、臨時職員等の平均給与は、臨時職員は一律の時間給となっていること、障害児担当(5.5時間勤務)、預かり担当(4.5時間勤務)は講師(パート)であること等により、非常に低い水準(年間1,160千円)に抑えられている。

しかしながら、上記①で見たように園児1人当たりの平均費用額は公立幼稚園で762千円、私立幼稚園で407千円と大きな開きがある。職員構成にも影響されるが、私立幼稚園の給与水準は低すぎ、比較データとしての有効性には疑問が残るが、他に適当なデータもないため、この懸念について念頭に置きながら分析数値を見ることとする。

③丸亀市立幼稚園の職員構成、年齢別園児数および教諭の配置

丸亀市立幼稚園10園の職員構成は次のとおり。

丸亀市立幼稚園職員構成		H18.4.1 現在
区分		職員数(人)
正職員	園長	10
	主任	10
	教諭	37
	用務員	1
	小計	58
臨時・パート	講師(講師)	20
	クラス担任補助	1
	障害児加配	16
	預かり保育	12
	臨時用務員	9
	小計	58
合計		116

各々の園の園長と主任が置かれ、正規教諭37人および講師21人が担当クラスに配置されている。クラスのうち36.2%が講師による担当となっている。正職員の採用は今後も控え、臨時職員を採用していく方針とのことである。

また、1クラス当たり児童数は国の基準では3歳児から5歳児まで35人以下となっているが、48ページでも述べたように、丸亀市の公立幼稚園では3歳児については25人以下での運用となっている。

年齢別園童数および教諭配置は、次のとおり。

丸亀市立幼稚園入園児童・教諭配置(H18.4.1現在)

(単位:人)

区 分		丸亀市立幼稚園 10 園			国基準 (丸亀市)
		入園児童数	教諭数	教諭1人当 たり児童数	1クラス当たり 児童数
入園児童数・ 教諭数	3歳	276	14	19.7	35(25)
	4歳	567	23	24.7	35(30)
	5歳	573	21	27.3	35
	計	1,416	58		
担任外教諭 (園長・主任を 除く)	預かり担当		12		
	障害児加配		16		
	計		28		

入園児童数の年齢別構成は、4歳児、5歳児に比較して3歳児が少なくなっているが、これは合併前の旧綾歌・飯山町の3幼稚園について、3歳児までを保育所、4歳児から幼稚園で受け入れると決めており、現在もその運用がなされているためである。その関係上、預かり保育がこの合併前の旧綾歌・飯山町の3幼稚園でのみ行われており、預かり保育担当12名のパート職員を有している。

(3)規模によるコスト差

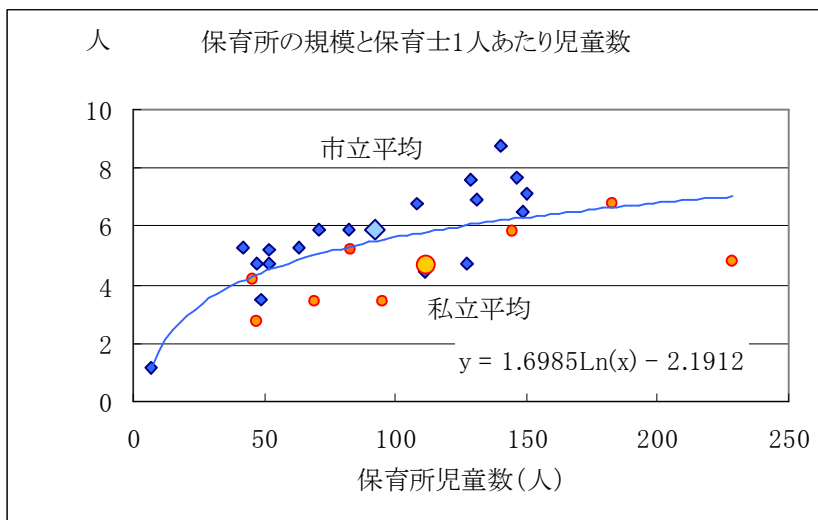
以上により、幼稚園・保育所ともに、サービス提供コストの官民差は主として人件費差であるという一般的な分析結果が、丸亀市においてもあてはまることを確認した。

次に、規模によるサービスコストの比較を行う。

(1)・(2)の分析からも、コストの構成の殆どが人件費であり、また人件費の項で見たように、臨時保育士・教師と正規職員の勤務時間差は法的には「相当に短い」といえる範囲であるものの、分析に支障が生じるほど大きなものではないため、児童数と保育士・教師数の関連の傾向を分析する。

①保育所

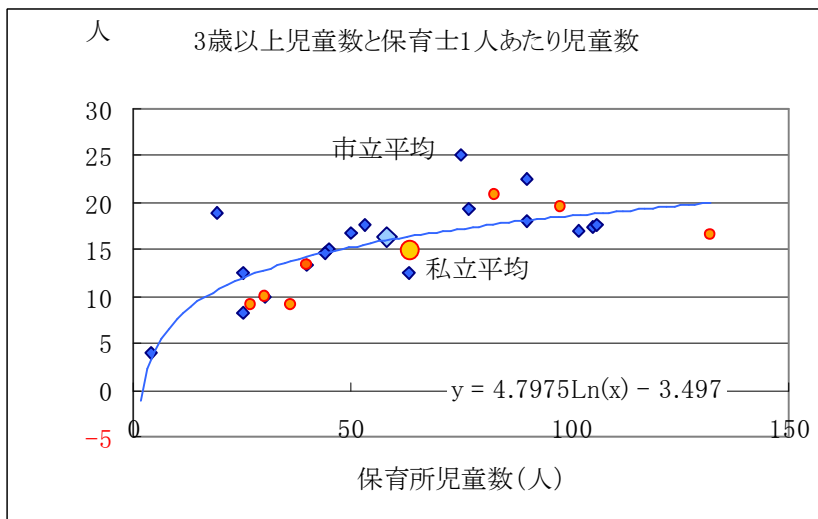
保育所の児童数と保育士一人当たりの児童数とを比較する。

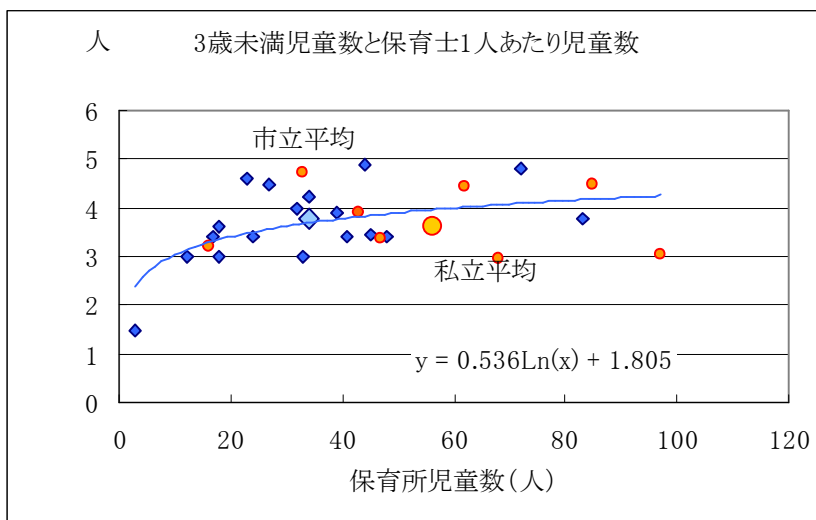


規模が大きいほど保育士1人あたりの児童数が大きくなる傾向が見られる。

私立の方が1人あたりの児童数が少ないのは、人手のかかる0歳～2歳児の比率が大きい
ためと思われる。

そこで、3歳児以上と未満に分け、児童数と保育士のうちクラス担任のみの関連を見る。





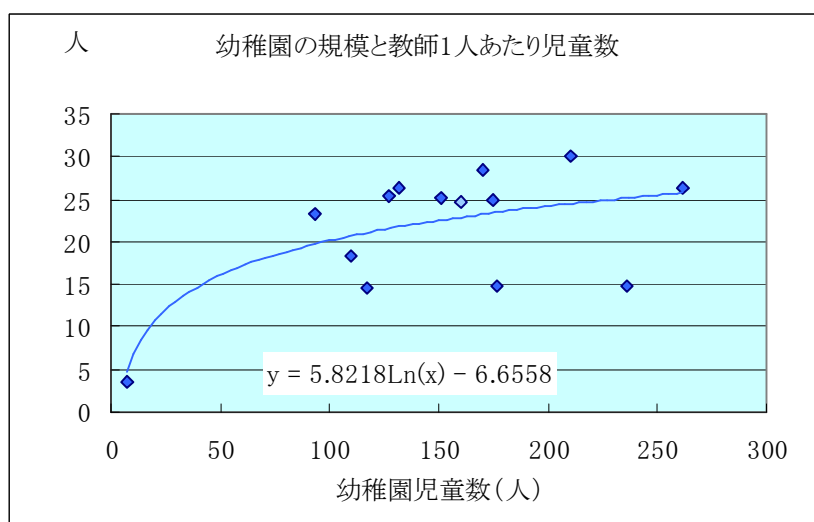
年少児の方が規模によるばらつきが少ない。1人の保育士の見る児童数が20名以上である3歳児以上と、数名である3歳児未満との差が現れているものと思われる。

保育士と児童全体の方が規模が効率に大きく寄与しているが、これは所長(主任)の配置も影響する。

この他、施設の上からの適正規模などの考慮も必要であるが、運営面からもサービスコストの面からも最も妥当と思われる規模について、目安を設けることが、サービス提供の将来計画の上で重要である。

②幼稚園

幼稚園については、全体のみ関連を示す。



6.就学前児童に対するサービス提供

(1)市で行っている検討

前述したように、丸亀市は行財政改革の一環として保育所の民営化を予定している。

また、合併に伴う旧丸亀市と旧 2 町との間での幼稚園と保育所の枠組みの違いについて、調整が予定されており、あやうた幼稚園のみで提供されている送迎バスの有料化、旧綾歌・飯山町の幼稚園での 3 歳児の受け入れなどは 18 年 9 月時点で決定されている。

以下、それぞれについて当報告書での調査を基に、条件の整理を行う。

(2)施策決定のための前提等

保育所の民営化の可否・方法についても、市の各種施策決定の上行われるべきものである。現在の保育所の状況のうち、民営化の可否及びその方法を検討する上で、一般的に考慮すべき事項としては次の 5 点が考えられる。

- ①保育所は位置づけが福祉であるため、官民均一価格の混合供給である。この中で公立保育所として運営する上での必要性は、過疎地は情勢変化の下でも安定供給されるというイメージ・役割と思われる。
- ②三位一体改革以降、保育に関する補助金などの「お金のつき方」は、変動が激しく、将来予測は困難である。
- ③教育としての位置づけを持つ幼稚園との間で、受益者から見ると提供されるサービスの差異は少なくなっている中、幼保一元・認定こども園など、国の制度も流動的であるが、現状では幼稚園と保育所の統合は制度の枠組みの相違に起因し、成功しているとは言えない。
- ④保育所の民営化事例は多いが、現状では、官での保育所運営のあり方に切り込む内容のものは見られない。
- ⑤民営化は主としてコスト削減目的で行われている。

次に丸亀市の事情について、考慮すべき事項としては次のものが考えられる。

- ①民間との混合サービスを行っているが、民間に比べ高コストとなっており、主要因は人件費差である。保育士給与の官民格差の問題である。
- ②市立保育所の保育士に占める臨時職員のウエイトは高い。臨時職員の給与は低く、経営的には上記官民差を解消する性質のものであるが、同じ職種での待遇差は、モラルの低下、チームワークへの影響、臨時職員の短期の交代などにより、安全な園運営を脅かすものである。また、パートについても正規職員と処遇を合わせるという法制度の改正も予定されており、臨時職員に対する処遇の改善が必要である。
- ③幼稚園・保育所ともに概ね施設は老朽化しており、耐震対応・建替え計画が必要である。
- ④旧 1 市 2 町とも、概ね小学校校区に併せて設置されており、人口移動に伴い小規模幼稚園・保育所も出ている。
- ⑤合併前の旧 2 町では年齢により保育所と幼稚園とに分けており、また幼稚園は校区を定めている。このため、旧 2 町の保育所は年少児童しかいない。
- ⑥人口予測では、少子化により、丸亀市でも児童人口は減少する見込みである。

丸亀市が決定する事項として、次のものも考えられるが、これらについては政策決定の範疇である。

- ①旧丸亀市では、従来から市街化調整区域の設定がなく、旧市街の開発が進んだこと、また旧飯山町では、坂出市郊外が市街化調整区域であったため、これを飛越した開発が行われたことなどにより人口が増加した経緯を有する。合併後の地域開発をどのように行うか、ということも市政の課題となると思われる。
- ②全般的に人口が減少するなか、丸亀市は人口増加する数少ない市であり、子どもを伴う子育て世代の移住が要因となっている。この要因として、直接サービス提供の寄与度は不明であるが、住民は少なくとも従来程度のサービス提供を求めると思われる。また、少子化対策として各種の施策が予定されており、児童に対する市の扶助費負担も多くなることが予想される。このような中で、就学前児童への教育・福祉をどのような水準に置くべきか。

(3)丸亀市の民営化

1)数箇所ずつの順次民営化(幼稚園・保育所共通)

①財政面での影響の考え方

民間化によるコスト予測にあたっては、経営分析の項に記載しているように、補助制度などが不透明であるため、市の財政に対するプラスマイナスに関しては判断できないこともある。しかし、これについては、公的部門のうちのどこが負担するか、の差であり、混合供給の下での官民コスト差を容認しない、というスタンスに基づき判断するべきであろう。

②民営化の可否

保育所の数箇所ずつの民営化を考えた場合、正規職員の数を減らさない前提であれば、前項分析で見たように、人件費差はさらに増加するため、財政上はむしろ負担増となる。

保育所の民営化を行う場合、数箇所の民営化は、保育に関する市の運営の問題点を解決するものではない。また、財政的にも運営費の面ではマイナスとなる。

正規職員の高齢化をにらみ、職員の自然減にあわせて順次民営化を進める、という方向性もありうるが、

- ・ 園舎の老朽化対策に対応するスケジューリングが困難(期間がかかりすぎる)
- ・ 順次民営化するという計画をたてても、民間が引き受けない可能性もある。
- ・ 園舎の建替に関する負担が明確ではない。(ただしこれは民間化手法により解決可能)

という問題点が挙げられる。

さらに、今のあり方を是とすることには問題もある。

基本的には経常費のマイナスを覚悟の上で、正規職員の比率を上げるという目的と、必要となる施設の再投資を民間でやってもらうという目的に絞り、民間から見て採算の取れる条件のよい園のみを民営化することを選択する、という方針となる。

全体計画を作成した上での意思決定が必要である。

2)問題点

①保育所の民営化は検討されているが、本来は幼稚園を含めて運営方法を検討することが望ましい。

概要で見たように、丸亀市の特徴は、保育所の数が幼稚園に比べ多いことであるが、3歳児以上を見ると、幼稚園に通う児童数の割合も相当に高い。

保育士・幼稚園教諭はそれぞれ採用の時点から児童課と教育委員会に分かれており、運営についても交流はないが、保育士・教諭の中には双方の資格を有する人員も多いとのことである。

市として、人事交流を行う、共同行事を行う、など、幼稚園・保育所の運営を共有することで効率化を図れる事項がないか、検討することも必要である。

②民営化の検討に先立って、園の適正規模と園舎老朽化対策が必要である。

③正規職員と臨時職員との待遇差、官民の供給コストの差を考えるならば、中長期的には保育士に関する人事制度改革が必要である。

3)校区毎の就学前児童の通園状況と園の状況

小学校の校区毎の幼稚園・保育所と児童の状況を整理すると次のようになる。

(各園の所在地のみで校区に割り振っている。)

校区	城乾	城坤	城北	城西	城南	城東	城辰	郡家
保育所数	公1・私1	公2	公2・私0	公1・私2	公2・私1	公1私1	公1	私1
児童公	52	211	134	150	193	108	111	0
児童私	83	0	0	275	47	145	0	183
幼稚園数	公1・私1	公1	公1	-	私1	公1	公1	公1
児童公	102	108	91			166	149	266
児童私	102	0	0	0	239	0	0	0
①児童合計	339	319	225	425	479	419	260	449
②校区5歳以下人口	239	613	406	438	462	707	547	989
①÷②	1.4	0.5	0.6	1.0	1.0	0.6	0.5	0.5
小学校児童数	293	780	484	543	341	622	401	736
放課後教室児童数	39	92	43	55	49	59	48	86
公立保育所建設年度	1972 1975		1973 1976	1970	1976 1994	1980	1979	
公立幼稚園建設年度	1960~	1975	1974			1984	1977	1978
校区	飯野	垂水	栗熊	富熊	岡田	飯山南	飯山北	
保育所数	公1	公1私1	公1	公1	公1	公1	公1・私1	
児童公	131	140	42	49	52	127	149	
児童私	0	69	0	0	0	0	95	
幼稚園数	-	-		公1		公1	公1	
児童公				158		160	208	
児童私	0			0		0	0	
①児童合計	131	209		301		287	452	
②校区5歳以下人口	312	416		478		451	711	
①÷②	0.4	0.5		0.6		0.6	0.6	
小学校児童数	262	392	275	141	247	415	691	
放課後教室児童数	42	78	29	26	29	56	97	
公立保育所建設年度	1979	1977	1976	1972	1979	1963	1975	
公立幼稚園建設年度				2002		1974	1975	

市の中心部に児童が集中している。保育所に関しては特に、就労場所に近い園に子どもを

預けるニーズがあることや、個別の園による人気などが影響しているものと思われる。

中心部・郡部ともに小規模園が存在する。(158 ページ明細参照)

概観すると、あやうた幼稚園の園舎以外は老朽化がかなり進んでいる。耐震の項で見たように、早急な耐震対応が望まれる。

4)就学前児童に対するサービス提供のあり方

政策的に決定すべき事項として以下の選択肢が考えられる。

①幼稚園と保育所の間での人事交流、(異動)や協同運営などの検討を行う。

③ 職員を別組織に移管し、そこに運営委託を行う、又は運営を市外部組織に移管する。などの大胆な方策の検討も考えられる。

この場合、職員に対して現状の説明が必要であるが、職員の待遇に関しては、保育所職員のみならず、他の職員にも共通する問題も孕んでおり、人事制度の刷新とのセットで行わなければ説得力はない。

これらにあたっては、運営費の詳細、利用者負担の状況、施設耐震診断などの情報を公にし、利用者を含む市民全体に対して、コストと受益の関係などを十分に説明・理解してもらうことが必要である。

現状の運営方法を是とするとしても、臨時職員の処遇の改善、正規職員の専門職としての給与体系の構築が必要である。

③現在は、幼稚園・保育所の枠組みについては現状を維持した上で、保育所のみ民営化が検討されているが、幼稚園・保育所ともに老朽化しており、耐震化が進んでいない現状と、幼稚園・保育所の提供するサービス自体は利用者から見て近いものになっていること、保育士・幼稚園教諭の双方の資格を有する保育士・教諭も多数存在すること、児童の少ない幼稚園・保育所も数多くなっていること、幼稚園・保育所を設置した当初に比べると、民間供給の増加・交通網の発達・人口集積地の変化などの社会的な変化が起こっていることなどを総合的に考え合わせると、幼稚園と保育所との配置、民間との分担などを考えた上で、耐震計画・設備の再投資計画も併せて市の幼稚園・保育所を含めて、校区に縛られない設備投資計画と統廃合・転用・新設の検討が、運営費・再投資コスト・維持費全ての効率化から求められる。

また、本来は他の施設も含めた総合的な再投資計画が必要である。丸亀市の施設の状況は 43 ページで見たように、同一時期に建設されたものが多く、建替え時期が重なると予測されることは財政を考えた場合、マイナス要因ではあるが、諸条件によっては、例えば出雲市で行われたような、集会所から幼稚園・保育所・小中学校までの施設をなるべく集積することにより、世代を超えた交流を促し、施設の相乗効果を高め、失われつつあるコミュニティーを再構築する、という施策の検討が行える可能性もある。

(最後に)

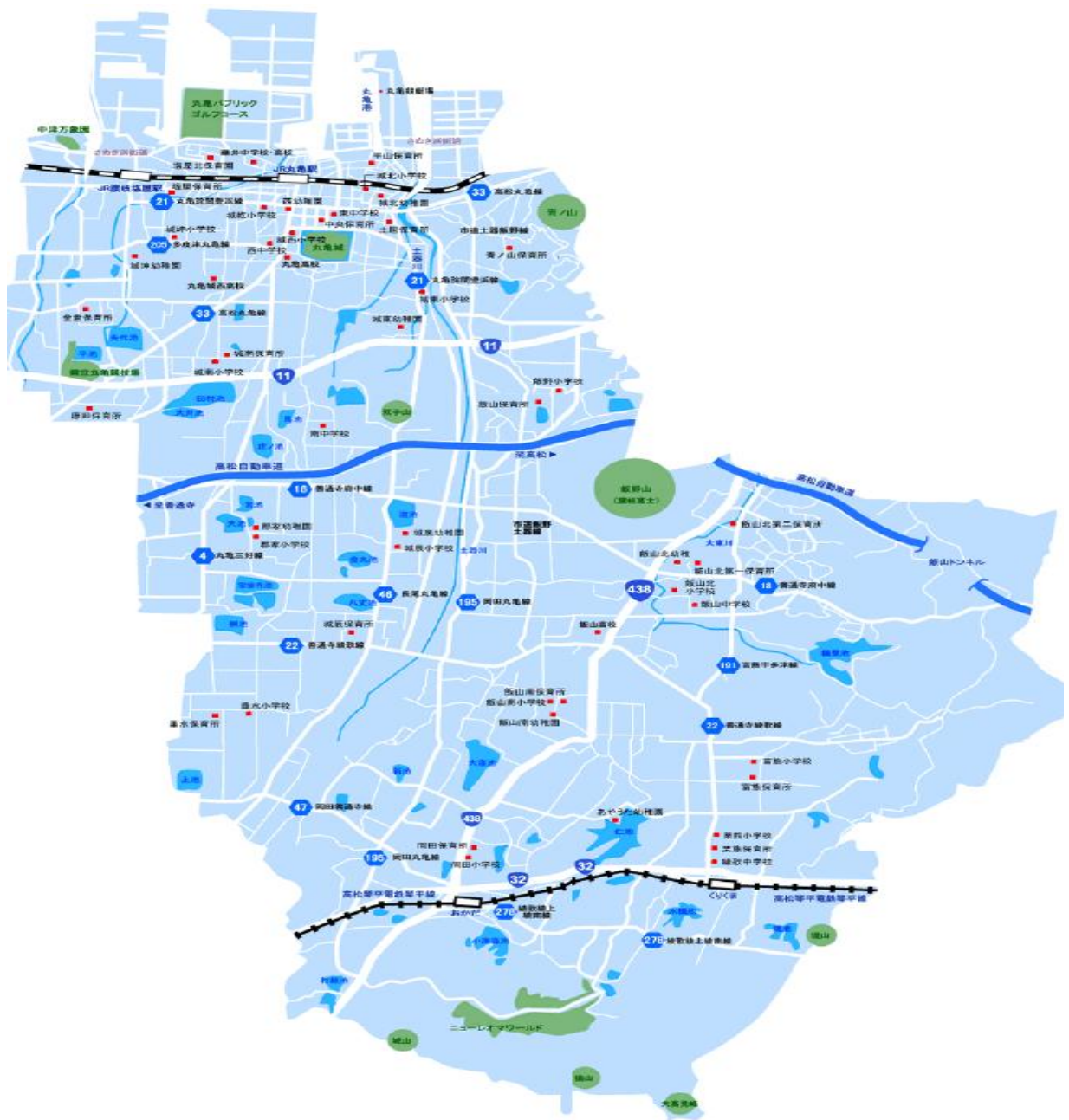
以上、本年度の包括外部監査では、丸亀市の構造的将来負担増加要因につき、検討を行った。

最初に述べたとおり、丸亀市に特徴的な部分もあるが、他の自治体でも強弱こそはあれ、同様の問題があることも事実であり、それは、個々の制度や地方自治の仕組み自体にまでも内包される問題なのであろう。

このような構造的要因のうち、制度自体の問題である部分については、自治体独自の努力では解決出来ないものもある。しかし、このような制度の矛盾を考慮に入れた自治体運営を行なうこと、将来にわたるビジョンを持つことにより、従来の制度的慣行を見直し、あるべき姿に向けた強い意志の元での改革が可能となる。

現況・課題を住民に対して明らかにした上で、意思決定過程を含めた透明性を高め、政策を明確にすることにより、従来の権益を保護する結果にならない自治体運営が行える。そのためには、受益者としてではなく、構成員としての住民参加と、それに支えられた行政の強いリーダーシップが両輪となる必要がある。

自ら条例制定を行い、外部監査制度を導入した丸亀市には、このような意図があるものと考え、今年度の監査を行った。本報告書が、丸亀市の自己決定・自己責任による市政運営に資することを通じ、今日の中央集権的な統治システムの機能不全に対処する地方分権の推進に資する一助になることを祈念する。



(統廃合の検討の対象となる丸亀市立小学校、中学校、幼稚園、保育所)