

＊連載 保育所民営化、成功のポイント(下)

鍵は「コストとサービスのバランス」など3点

— 地方議員の役割は市民と行政の「触媒」 —

中本 美智子 大阪市立大学大学院生／大阪府吹田市議会議員

(2)事例分析

今回は、公立保育所民営化の成功事例として、兵庫県尼崎市、大阪府堺市、同守口市の三市の取り組みを紹介し、①コスト②サービス③プロセス—という三つの視点から分析する。

事例1.. 尼崎市

【尼崎市における民営化の実態】

移管年月..平成十年(一九九八年)から十四年(二〇〇二年)にかけての五カ年で十所の公立保育所を民間社会福祉法人に移管。

移管方法..土地は無償貸与、建物および保育備品などは無償譲渡。

【尼崎市における民営化の成果】

①コスト面

平成十四年度実績として、市役所職員は所長十名、保育士五十九名、調理師二十四名の計九十三名、嘱託職員は六名それぞれ削減され、同年度の決算ベースで、保育所関連予算は平成九年度(九

七年度)決算と比較すると、七億九千九百万円の減額という成果が出ている。増加した費用としては、乳児保育のための沐浴室と調理室の改修費を

市が負担しており、一所につき施設の改修に約一千万円強掛かっている。さらに、補助金の充実策として、①中規模施設改修補助②二分の一補助の年間三園分継続(一施設二百五十万円限度)②職員研修補助③園外保育促進補助④一般児加算⑤保育備品購入補助—を行っている。ただ、②③⑤については、入所児童定員の弾力化を図ることで民間法人と協議し、平成十四年度に廃止した。また、④に関しては待機児童加算補助を実施しているので、民営化計画完了後は追加負担金額が減少したと言える。

以上、コスト面では、公立保育所の人件費・運営費削減効果が大きく、追加に要した費用も一所一千万円強と、補助金も少額である。また、建物も無償であるが譲渡したため、今後、老朽化に伴う建て替え費用は基本的に法人負担であり、将来にわたりコスト負担を軽減したと言える。

②サービス

民営化をきっかけに、公立として残す全保育所で延長保育と障害児保育を実施。民営化する保育所では乳児保育、延長保育、障害児保育を実施することとした。特別保育に関しては後記のようにサービスを提供する保育所が増加している。その他に、年度途中入所円滑事業を十所増やした。また、入所児童数は、移管保育所実績と公立保育所のままで定員満杯とした場合の比較では、五年間に十所で四千五百十二名の増加で、待機児童解消に効果を発揮しており、サービス向上が図られたと言える(図表10)。

図表10

	平成8年		平成14年		増減
	公立	私立	公立	私立	
乳児保育	0	32	0	42	+10
延長保育	0	27	35	37	+45
障害児保育	12	15	25	23	+21

また、具体的な事例として、平成十一年(九九
年)に民営化された大島南保育園では、近隣から
苦情があったものの公立保育園では対応できな
かったプールの改修を移管後に行い、保育所の周
囲の草取りや花を植えることで地域との関係づ
くりを行った。また、園長が民生委員を任され
るなど地域に溶け込んでおり、地域とのコミュニ
ケーションが促進されている。

③プロセス

尼崎市の特徴は、①平成四年(九二年)とい
う全国的にも早い時期に行革を進めた②福祉局保
育部保育管理課内に一年間限定で企画担当とし
て職員四名を配置し、尼崎市の保育サービスの
現状分析と課題の整理、そして公的役割につ
いて内部の議論をしっかりと行なったことであ
る。計画段階では、コスト削減だけでなく保育サ
ービスの向上が目的であることも明確になつて
おり、民営化する保育所の選定理由もきちんと
説明されている。委託する事業者の選定に際し
ては外部委員による選定委員会を設置。この選
定委員会も、一年目に四所、二年目に六所と二
年間で十所分をまとめて選定して早めに民営
化の対象となる保育所を明示している。また、
議会や民営化する保育所の父母の会、市民団
体、保育関係職員、職員組合、県といった関
係者への説明会を随時開催。これに加えて、市
報あまがさきや保育所ニュース、FM放送で周
知を図るなど市民に向けて計画や公募、移管先
の決定など

ど、タイミングよく迅速に情報提供を行って
いる。さらに、職員研修補助や園外保育促進
補助、保育士の雇用経費補助を実施するな
ど保育サービスの質を担保・保証する補助制
度を設けることで保護者や市民の不安を解
消する手立てとするなど、留意周到と言え
る。

事例2：堺市

【堺市における民営化の実態】

移管年月：平成十三年度(〇一年度)から毎
年二所または三所を民営化、現在平成十九
年度(〇七年度)の分まで決定。平成十八
年度は二所、平成十九年度は三所を移管、
これ以降も十一所を予定。最終的に計十
一所を残して二十五所を民営化する計画。

移管方法：法人建て替えによる移管十所、
建物有償譲渡による移管四所(いずれも土地
は貸与)

【堺市における民営化の成果】

①コスト

公立保育所を四所民営化した平成十五
年度の児童一人当たり年間関係費は、公
立保育所約百五十万六千円、民間私立
保育所百四万八千円で、公私間格差は五
十万円である。公立保育所民営化前の平
成十三年は、この数字が百万円程度であ
ったことから、かなり公私間格差が是正さ
れ、市としてはコスト削減になっている計
算だ。金額を単純計算すると、公立に通
う子どもが約三千人で、三十六所中二十
五所を民営化するので、約二千二人分の差

額が発生する。一児童当たりの差額を五十
万円として計算すると約十億円のコスト削
減になる。

その他、堺市の場合、平成十三年度から
平成十九年度までに民営化・および予定
の十四所のうち四所は建物有償譲渡によ
る移管なので、その分の収入を得ている。
また、土地は五年間のみ無償貸与なので、
六年目からは有償貸与となり収入となる
計算である。しかし、堺市の場合、法人
建て替えの期間中に仮保育所を設置して
いるので、その分の費用を要している。平
成十八年度までの八所については、保育
所の近隣に市有地がある場合はそれを利用
し、ない場合は民有地を十七カ月借り上
げているが、それぞれ約一億円の費用を
要している。平成十九年度分からは仮移
設をやめ、土地の購入による本移設を始
める計画となっているが、近隣に土地を
準備するのに苦労しているとのことである。

トータルとしては、▽土地借り上げ・
購入の費用▽移設によって空いた市有地
の利用による収益▽公設で持ち続ける
場合の園舎の建て替え費用や運営補助
金——も含めてコストを計算しなければ
ならない。しかし、土地の購入価格など
まだ未確定要素が多く、収支の計算は複
雑である。

②サービス

堺市の場合、平成十年度以降、保育所
への入所申し込みが急増しており、まず
は待機児童の解消を目標としている。平
成十三年から平成十八年までの十一所
の民営化により、保育所建て替え時の

規模拡大で百八十名の定員増が図られている。一方、民間保育所の新設、増改築、分園などで受け入れ拡大を実施しているが、平成十七年四月一日現在でも七百五十二名の待機児童が残っている。乳児保育や一時保育など特別保育では公私間でサービスの差があり、公立保育所の民営化を進めることで柔軟な対応ができたと言えよう。

また、十一所の公立保育所を地域子育て支援・ネットワーク支援の機能を持つ機関として残すことを決定して公立施設としての役割を明確化、在宅子育て支援の体制を整えている。

その他、平成十四年から民間移管された湊保育園は、当初、シックハウス問題などで世間を騒がせたが、できるだけ公立保育所の保育内容を踏襲するよう努めている。また、地域との関係では、それまで常に苦情の元であった送迎用の駐車場を設置。周辺の清掃などを行って関係づくりに勤めている。今では、イベント時には、近隣の工場が駐輪スペースを貸してくれるようになるなど、地域間のコミュニケーションの促進が進んでいる。

③プロセス

堺市の保育所民営化は、行財政改革の一環として強力に推し進められている。平成十年には、堺市議会・行財政改革特別委員会から保育所運営について民間への運営委託の提案が示されている。行政(市当局)の担当者は、当初三十六所の公立保育所をすべて民営化するという大胆な案を提示したが、相当に強い反対運動に遭い頓挫する。そ

の後一年間、民営化を延期するが、行政内部では、堺市全体に占める私立民間保育所の数が公立を上回っている現実から、勉強会を立ち上げ「公の担う役割は何か」といった議論を行った。また、打開策として社会福祉協議会に公立保育所の役割を議論してもらうなど、外部からの意見を取り入れる仕掛けを導入している点は注目すべきである。しかし、社会福祉協議会での議論の途中にもかかわらず平成十三年には民営化を始めており、やはり行革による積極的なアウトソーシングという方向性が強く出ている。

事例3：守口市

【守口市における民営化の実態】

移管年月：平成十四年から十六年にかけて三年で八所の公立保育所を民間社会福祉法人に移管。移管方法：土地、建物および保育備品などは無償貸与。

【守口市における民営化の成果】

①コスト

民営化前は児童一人当たりのコストは公立保育所で年間約二百十九万円、私立保育所では百二万円と格差が二倍にも開いていた。コストの削減額は、平成十四年度(民営化三所)一億九千八百三十七万七千円、平成十五年度(同二所)一億二千七百二十四万円、平成十六年度(同三所)約一億円余り——となっており、かなり大幅と言える。また、民営化と併せて、子育て支援センターの設

すぐに役立つホームドクター

新家庭の医学

「家庭の医学」ならこの一冊!

家族の健康を応援!

時事通信社

監修 堀原一 細田珠一
筑波大学名誉教授 東京女子医科大学名誉教授
● 菊池 1560頁 (美装ケース入り)
● 定価 9775円

②サービス

入所児童数が百十七名拡大したことになり、三年かけて一保育所分増えたことになる。平成九年には六十九名、平成十三年には四十五名だった待機児童が平成十七年には二十四名にまで減少した。また、それまで公立では〇〜二歳児の乳幼児保育に十三所しか対応できておらず、一時保育、延長保育、地域活動、育児相談などは一切行われていなかったが、民営化をきっかけに、八所では産休明け、乳幼児保育の拡大、二十時までの延長保育や一時保育、休日保育の拡充が行われるなど、サービス向上の成果は非常に大きい。その他の効果として、守口市の場合、公立保育所の園長は市役所の事務職員(男性)が務めていたが、保育士(女性)の園長に替わったことが挙げられる。また、保育所に勤務していた職員が本庁や子育て支

図表11 事例分析

	尼崎市	堺市	守口市																																								
民営化の概要	人口:460,246人	人口:834,310人	人口:66,360人																																								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>H9 民営化前</th> <th>H15 民営化後</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>公立</td> <td>45</td> <td>35</td> </tr> <tr> <td>私立</td> <td>32</td> <td>42</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>77</td> <td>77</td> </tr> </tbody> </table>		H9 民営化前	H15 民営化後	公立	45	35	私立	32	42	計	77	77	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>H12 民営化前</th> <th>H17 民営化後</th> <th>最終 目標</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>公立</td> <td>36</td> <td>30</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>私立</td> <td>47</td> <td>65</td> <td>84</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>83</td> <td>95</td> <td>95</td> </tr> </tbody> </table>		H12 民営化前	H17 民営化後	最終 目標	公立	36	30	11	私立	47	65	84	計	83	95	95	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>H13 民営化前</th> <th>H17 民営化後</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>公立</td> <td>20</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>私立</td> <td>3</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>計</td> <td>23</td> <td>23</td> </tr> </tbody> </table>		H13 民営化前	H17 民営化後	公立	20	12	私立	3	11	計	23	23
		H9 民営化前	H15 民営化後																																								
	公立	45	35																																								
私立	32	42																																									
計	77	77																																									
	H12 民営化前	H17 民営化後	最終 目標																																								
公立	36	30	11																																								
私立	47	65	84																																								
計	83	95	95																																								
	H13 民営化前	H17 民営化後																																									
公立	20	12																																									
私立	3	11																																									
計	23	23																																									
		*H17 途中経過 *最終目標は新設がない場合																																									
コスト	<ul style="list-style-type: none"> ・人件費・運営費削減 10か所 7億9900万円減 ・乳児保育用に建物・備品 改修費負担 1か所 1000万円強 ・補助金創設による負担増 	<ul style="list-style-type: none"> ・一人当たり児童コストの 削減 ・仮園舎用土地の賃貸費 園舎建設費用負担 ・将来の建設費用の削減 	<ul style="list-style-type: none"> ・人件費・運営費削減 H14 3か所 1億9837万円減 H15 2か所 1億2724万円減 ・保育サービスへ予算充填 ・土地・建物無償貸与のため 将来建替え費用負担 																																								
サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消 ・乳児保育・特別保育の充実 ・地域とコミュニケーション 促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消 ・乳児保育・特別保育の充実 ・公的役割の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消 H9 69名→H17 24名 ・乳児保育、特別保育拡充 ・子育て支援センター設置 																																								
プロセス	<ul style="list-style-type: none"> ・H4から早期の行革実行と 担当者の配置 ・迅速な情報公開・提供 ・法人選考委員会設置 	<ul style="list-style-type: none"> ・H7から行革と議会の 行財政改革特別委員会 ・一年間の民営化延期 ・社会福祉協議会から答申 	<ul style="list-style-type: none"> ・H12から行革 ・議会の追及 ・すこやか幼児審議会の条例 設置 																																								
	25点	13点	20点																																								

援センター、児童課へ異動した。こうして、「現場の分かる」人間が現場の責任者に就いたり、本庁などに勤務することになり、サービスの向上につながっている。

③プロセス
守口市の場合は、「公民のバランス」という点から民営化をとらえている。大阪府や府下の自治体の状況と比較して、公民の比率を約50%にしようとする点の特徴と言える。また、当初の議論は議会主導の側面が強く、議会は、保育に掛かる運営コストの削減と特別サービスの拡充をかなり早くから実現すべきだと問題提起していた。にもかかわらず、行政側は手を付けることができないという状況があった。担当者によると議会での追及もかなり厳しかったようである。そこから、条例に基づく、「守口市すこやか幼児審議会」を設置する形で協議を進めていく。特に審議会は、委員として各会派から一名ずつ計六名の議員、また、守口市で初めての試みであったが、公募で市民委員を三名、学識経験者三名、ジャーナリストなど子育てに関連する四名を入れた。これによって、それまでの内部の議論と、外部からの意見をうまく融合させ、守口市全体の保育サービス向上という議論に持ち込んでいる。また、審議会には、守口市の現状、これまでの経過、参考資料を提出し、教育委員会、児童、公園など、テーマごとに庁内の担当者が参加するようにしたことも民営化を進める上で大きな推進力となったのではないかと

われる。

以上、三つの事例をまとめたものが**図表11**である。三市それぞれの、①コスト②サービス③プロセス——についてポイントを三つずつ挙げ、その評価を◎10点、○11点、△12点として行ったものである。筆者の採点では、尼崎市が二十五点と最もポイントが高く、堺市が十三点と低くなった。尼崎市の場合は、平成四年という早い時期から行革に取り組んでいたこと、計画がよく練られていたことでプロセスもスムーズであったことを評価した。堺市の場合、行政規模が大きく、全国レベルで見て待機児童数も多いため、議会、市民に対する対応など難しい点が多いと考ええる。その中でも、一年間の延期を含め、民間事業者が新規に保育所の建物を建築するという手法は、長期にわたる計画と展望を持っていると言える。現時点ではコストの評価が難しいが、将来はその効果が表れるのではないだろうか。サービスについては、もともと拡充に努めていたこともあり、飛躍的な向上とまでは至っていない。反対に、守口市が二十点となったのは、サービス面での遅れを民営化によって一気に取り返す策を実行したことが、審議会設置など市の状況に合わせたプロセスが成功したことが反映されている。

第3章 公立保育所民営化問題か らの考察

ここまで保育所の民営化について見てきた。先

ほど見た三市の場合は、それぞれ数年かけて、複数の保育所民営化を実行しており、成功事例と言える。筆者は実際に、民営化された保育所を各市一所ずつインタビューした。それぞれ、①長年にわたる地域との問題に民営化後早期に対応し解決している②保育所周辺の清掃を実行するなど日ごろのコミュニケーションも欠かさず、公立保育所以上に地域と連携ができています——保育所となっていた。

事例から共通点を取り出し、公立保育所民営化問題を成功させるポイントと考えると、第一に財政コストとサービスの提供をセットとしてバランスを図ること、第二に市民の理解を得るために時間をかけること、そして第三に市民と行政の議論を調整するファシリテーター（促進者・触媒的存在）として第三者の存在が必須であること——の三点を挙げることができる。

今後も地方財政は厳しい状況が続くことが予測される。多くの地方自治体が、行革を進める中で公立保育所の民営化という問題に突き当たるだろう。その時には、コスト削減と共に、自らの自治体の現状分析と将来目指す保育サービスを明らかにし、サービス向上が図れるのかどうかを市民に示す必要がある。

また、民営化の合意に向けてのプロセスのマネジメントは民営化の成否にかかわる重要事項である。行政が市民と対峙するような形では、そもそも利害が対立しやすい問題であるため議論が平行

美しい街並みをめざして

景観行政とまちづくり

土岐寛(とぎひろし)著

各地で景観条例が広がり、景観法の成立をみるなど日本の景観問題が本格的に議論されつつある。

著者の
一冊
の
必
読
関
係
者
の
必
読
一
冊

美しい街並み、

アメニティのある都市空間、

バリアフリーや

ユニバーサルデザインの街づくり

●四六判・212頁●定価2100円

時事通信社

線に終わることも多いだろう。先に挙げた三市の事例でも、選考委員会、審議会、社会福祉協議会など、事情に応じて外部の意見を取り入れる工夫を行い、直接の対立を和らげ、プロセスを進める効果を挙げている。

一般的に地方議員はこれまで、こういった問題に対し賛成、反対の立場を明らかにし、それぞれの主張を基に運動を展開してきた。最終的には、民営化される公立保育所廃止についての条例案を議会で判断する立場である。しかし、筆者は、地方議員はそれ以前に、こういった民営化問題に対し、行政が自治体全体の利益確保と個別サービスの担保をどのように判断しているのかチェックする立場として、市民と行政の中間に位置することを自認し、ファシリテーターの役割を担うべきだと考える。