

**新たな子ども・子育て支援施設
事業手法及び運営手法の検討について**

令和元年 10 月

上尾市子ども・子育て支援施設整備検討委員会

【 事業手法の検討 】

事業手法について、想定される「公設（公営・民営）」 「PFI（BTO・BOT）方式」 「リース方式」の各々のメリット・デメリットを検証する。

1. 事業手法の役割

事業手法		資金調達	設計・建設	管理・運営	施設の所有		
					建設中	運営中	終了後
公設	公営	市	市	市	市	市	市
	民営	市	市	民間	市	市	市
P F I	BTO 方式	民間	民間	民間	民間	市	市
	BOT 方式	民間	民間	民間	民間	民間	市
リース方式		民間	民間	民間	民間	民間	市又は民間

2. 主なメリット・デメリット

	メリット	デメリット
公設方式	起債を活用することにより、財政負担を平準化することが可能である。	民間ノウハウの発揮の余地が無い。初期投資において多額の一般財源を要する。
P F I 方式	民間事業者の資金とノウハウを活用することで、財政支出の効率化と平準化が期待できる。	長期契約となるため、環境変化に関し、民間とのリスク分担について検討が必要。民間事業者による資金調達コスト（金利）が、市が起債によって調達するより割高。入札、契約に要するコスト及び時間を要する。
リース方式	P F I と同様なメリットを P F I 方式よりも簡素な手続きで得ることができる。	起債よりも割高な民間資金を活用するため、リース料が高額となる。また補助金の活用はできない。

3. 事業手法の項目別検討

項目	評価	検討内容
民間事業者のノウハウ等の活用	△	<ul style="list-style-type: none"> 設計・施工・維持管理を一括で発注することで、効果的かつ効率的な整備及び管理が期待できる。 運営面における民間事業者の経営能力や創意工夫を活かす余地は小さく、敷地内に活用可能な余剰スペースを確保することも困難である。民間事業者のノウハウ等を活かしたサービスの向上は見込めず、P F I 導入のメリットは小さいと考えられる。

収益性	×	<ul style="list-style-type: none"> ・つくし学園では、重症心身障害児や医療的ケアの必要な児童（医療的ケア児）など、民間の事業所では対応の難しい障害児を受け入れており、このため国の基準を上回る保育士や看護師を配置し体制を整えている。サービスの質を保つためには現行の職員配置体制を維持する必要があるが、その場合には収支を成り立たせるのが難しい。 ・発達支援相談センター機能は市の単独事業であり、収益の見込める事業は想定されない。また、運営補助等を市が行う場合には、民営化のメリットであるコスト削減の効果が低くなる。 ・保育所では、民営化により施設型給付費等の公的支援が受けられることになるが、近年増加する障害児や医療的ケア児の受け入れについて、加配保育士や看護師等の体制を整えることが民間事業所では難しい。また、市立保育所は、つくし学園と同様に国の基準を超える職員配置により体制の強化を図っているが、現在の保育の質を確保するためには現行の職員配置体制を維持する必要がある、民間においては収支を成り立たせるのが難しい。 ・維持管理・運営面において民間事業者がサービスに差をつける余地が小さく、民間事業者の参入において有利であるとは言いがたい。
スケジュールの検討	×	<ul style="list-style-type: none"> ・公共施設マネジメント計画において、西上尾第一保育所の目標耐用年が令和5年となっていることから、早急に施設整備を行う必要がある。 ・従来方式による整備では、令和5年の供用開始が見込まれるが、PFI方式を導入した場合、相当な遅れが予想され、スケジュール的に問題がある。
参加事業者の見込み	×	<ul style="list-style-type: none"> ・保育所、児童発達支援センター、発達支援相談センター機能を持つ複合施設等の整備事例は少なく、事業者選定における競争性の確保は難しい。
計画・運営の柔軟性	△	<ul style="list-style-type: none"> ・PFIでは、設計・施工・維持管理を一括で発注するため、利用者や地域住民等へのきめ細やかな調整や対応が難しい。 ・事業が長期（長期契約）となることから、その間の保育・療育ニーズや社会情勢の変化など、柔軟な対応が難しい側面がある。
経済性（財政負担）の検討	△	<ul style="list-style-type: none"> ・市が設置する場合は公共施設等適正管理推進事業債（起債充当率90%）を利用できる可能性があることから、初期投資について工事請負費の10%に抑えられ、支払いについても平準化することが可能となる。

参考）保育士の配置基準に基づく必要人員（保育士1人当たり何人の配置）

	年齢等	定員(仮)	国配置基準	必要人員	上尾市基準	必要人員
つくし	障害児	70人	4人	18人	2人	35人
保育所 定員90人	0歳児	6人	3人	2人	3人	2人
	1歳児	15人	6人	3人	5人	3人
	2歳児	15人	6人	3人	6人	3人
	3歳児	18人	20人	1人	15人	2人
	4歳児	18人	30人	1人	20人	1人
	5歳児	18人	30人	1人	25人	1人
合計				29人		47人

■評価（まとめ）

- ・民間ノウハウを活かした設計・施工の実施や事業リスクの回避など、一部のメリットは期待できるが、収益の見込める施設の併設や市民サービス向上に資する直接的な効果を期待することは難しい。
- ・PFIの導入には、スケジュールの遅延、事業者選定における競争性の確保が困難など、デメリットが多い。
- ・PFIでは発注後の設計変更・仕様変更が難しく、利用者や地域住民の意向を反映した柔軟な計画・運営を進めていくことが難しい。

4. 類似複合施設の他市の状況等

（1）類似複合施設の他市の状況

自治体	施設概要	供用開始	実施手法	検討結果
A市	児童発達支援センター 定員80人 外来療育・グループ指導・相談支援機能 延床 2,367㎡	H31	公共直接	<ul style="list-style-type: none"> ・より良い施設とするため、職員や利用者の意向を整理し、設計に適切に反映できるよう課題等を整理しながら、従来方式により施設整備を進めていくことが望ましいと考えられる。 ・現状では、市内の発育・発達が気になる子どもに関する人的・物的資源はまだまだ充実しているとは言えず、児童発達支援センターの運営は、現時点では、公営による運営が望ましいと考えられる。
B市	児童発達支援センター 定員60人 保育所（病児保育対応） 定員120人（3人） 延床 約2,300㎡	R3	公共直接	待機児童の早期解消及び合併特例債の起債期限を考慮。
C市	児童発達支援センター 子ども支援センター	R4	公共直接	<ul style="list-style-type: none"> ・児童発達支援センターに正規専門職員が多く、民間事業者で同等の職員を維持した場合に運営コスト面でVFMが期待できない。 ・子ども支援センターも、保育士と保健師が連携した事業などについて、民間に事業実績が乏しく、公営としたほうが円滑で効果的な事業が可能だと判断したため。

(2) 事業者ヒアリング

認可保育所と児童発達支援センターを運営している民間法人は少なく、県内で唯一、認可保育所、児童発達支援センター、及び認可保育所と児童発達支援事業所の複合施設の運営実績のある法人にヒアリングを実施した。

○市単独事業分（発達支援相談センター事業）について

- ・一部の相談事業等を給付化（有料化）したとしても、VFMが期待できず整備・運営は不可能。発達支援相談センター部分は公設公営での事業化が適当と考える。

○職員体制について

- ・現行と同等の職員体制を維持するのはコスト面で困難。市の補助等がないと維持できない。

○余剰スペースができた場合の活用について

- ・子育て支援センターや放課後等デイサービスが考えられるが、不足分を補完できるだけの収益は見込めない。

■評価（まとめ）

- ・利用者等の意向を適切に反映できるよう、従来方式により施設整備を進めていくことが望ましいと考えられる。
- ・喫緊の課題等を踏まえたスケジュールを優先的に考慮する必要がある。
- ・職員配置の維持など、保育・療育の質の確保や、複合化により実施する事業連携において、民間ではノウハウの蓄積や技術・経験面で実施が困難であると判断されている。

【 運営手法の検討について 】

1. 交流保育、障害児保育

当複合施設の特徴として、保育所と児童発達支援センターの複合化により、交流保育の推進を図っていくことが挙げられる。つくし学園と市立保育所が長年にわたり培ってきた交流保育を、同一施設内でより発展的に実施し、障害のある子もない子も、ともに育ちあえる施設をつくる必要がある。さらに、本市ではつくし学園と保育所間での保育士の異動があり、職員間の交流も図られているところである。このような交流保育についての連携した運営や、経験、ノウハウといった面で、民間に事業実績は乏しく、公営としたほうがこれまでの実績を活かした効果的かつ円滑な運営が可能となる。加えて、公営とすることで、交流保育にかぎらずその他の事業運営においても、職員体制について柔軟かつ効率的な連携・協力体制を築くことが可能となる。

また、近年障害児保育の需要が増加しているが、民間では受け入れが難しいため、民営化を見送る自治体もあらわれている状況である（※）。さらに、医療的ケア児の保育の需要も増加している。こうした児童の受け入れについても、児童発達支援センターとの連携による推進が期待できるが、現状では民間での受け入れの事例は少なく、公立が主体となって取り組んでいる状況である。

※事例

・D市（2018年9月、時事通信より）

市立保育所を原則、民営化したり指定管理者制度を導入したりするなどとした方針を見直し、当面公立での運営を維持することを決めた。民間保育所では増加する障害児の受け入れが難しいと判断し、現行体制を継続。

・E市（2019年3月、時事通信より）

2019年度に、市内にある公立認定こども園のうち2園を民営化。残る1園は、民間では保育が難しい子どもにも対応するため、民営化は見送った。

2. 児童発達支援センターつくし学園の役割

児童発達支援センターは、地域における中核的な支援施設として位置づけられ、各市町村に少なくとも1か所以上設置することが求められている。つくし学園は、市内唯一の児童発達支援センターであり、給食を提供する全日制の通所施設は他にない。また、重症心身障害児や医療的ケア児も含め、さまざまな状態の子どもが通園しており、これらの支援体制を図るには、国の基準を上回る職員配置が必要となるが、このままの体制を維持したまま、民営とした場合、運営が成り立たないか、あるいは収支が成り立つまで職員を減らすこととなり、サービスの質を保つことが難しくなることが懸念される。

3. 発達支援相談センターの役割

発達支援相談センターは、児童の発達支援に関する相談窓口として、親子教室や、理学療法士等の専門職による指導など、さまざまな事業を実施している。利用者は、発達に不安のある子どもと保護者が中心であるため、そのほとんどは障害サービス等の給付が適用とならず、民間では難しい事業を自治体の役割として実施している。公的性格の強い施設であり、収益性は低い。

4. 保育所の位置付け

将来の公共施設全体のマネジメント計画を示している「上尾市個別施設管理基本計画」の中では、市立保育所については、現在の15園を今後の保育需要を見据えながら2055年度までの間に7園程度にすることが位置付けられている。このなかで、この複合施設が上尾市の子ども子育て支援拠点としての役割を担うことはもとより、地域保育の中心的役割を担うものである。

まとめ これまでの検討から総合的に勘案し、

- ・収益の見込める施設の併設や事業の実施など、市民サービス向上に資する直接的な効果を期待することは難しいこと。
- ・早急な整備が求められる中、手続き等による事業計画の遅延が許されないことに加え、事業者選定における競争性の確保が困難なこと。
- ・一括発注では利用者や地域住民等へのきめ細やかな調整や柔軟な対応が難しく、意向や課題を整理しながら施設整備を進めていくことが必要であること。
- ・交流保育や、障害児・医療的ケア児の保育など、複合化により実施する事業連携において、民間ではノウハウの蓄積や技術・経験面での実績が乏しく、公営としたほうが円滑かつ効果的な事業運営が可能であること。
- ・民間では医療的ケア児等の受け入れが現状では難しく、公立がその役割を担っていること。
- ・保育・療育の質の確保のため現在と同等の職員を維持した場合に運営コスト面での効果が期待できないこと。

以上のことから、PFIよりも公設・公営、従来方式に優位性があると考えられる。

PPP/PFI手法簡易定量評価調書

施設名	子ども・子育て支援施設	
	従来型手法 (公共施設等の管理者等が自ら整備 等を行う手法)	採用手法 (候補となるPPP/PFI手法)
整備等(運営費を除く。)費用	17.0 億円	15.3 億円
〈算出根拠〉	施設課概算見積を基に算出(基本設計(18,240千円)、実施設計(49,662千円)、建築工事等(1,636,800千円))	削減率10%の想定
運営費等	90.7 億円	87.9 億円
〈算出根拠〉	同規模定員施設の運営費等を元に算出(別紙のとおり)	削減率3%の想定
利用料金収入	40.0 億円	40.4 億円
〈算出根拠〉	同規模定員施設の運営費等を元に算出(別紙のとおり)	従来型手法の1%増加の想定
資金調達費用	1.8 億円	1.6 億円
〈算出根拠〉	想定される起債充当率、起債利率、起債償還方法(償還期間、償還方法)を元に算出	公共が自ら資金調達をした場合の利率に0.5%ポイントを上乘せ
調査等費用	— 億円	0.25 億円
〈算出根拠〉	従来型手法の場合は想定せず	導入可能性調査の費用及びその後の業務委託の費用の想定
税金	— 億円	0.08 億円
〈算出根拠〉	従来型手法の場合は想定せず	各年度の損益に法人実効税率32.11%を乗じて算出
税引後損益	— 億円	0.16 億円
〈算出根拠〉	従来型手法の場合は想定せず	EIRRが5%以上確保されることを想定
合計	69.5 億円	65.0 億円
合計(現在価値)	54.7 億円	51.1 億円
財政支出削減率		VFMIは3.5億円 6.5%
その他 (前提条件等)	事業期間20年間 割引率2.6%	

PPP/PFI手法簡易定量評価調書記載の根拠

施設名	子ども・子育て支援施設
------------	-------------

(1)従来型手法による場合の費用(PSC)の算定根拠

公共井施設等の整備等(運営等を除く。)の費用	基本計画等において想定される施設の設計、建設、製造に要する額
公共施設等の運営等の費用	基本計画等において想定される施設の運営等に要する額
民間事業者の適正な利益及び配当	算入しない
調査に要する費用	算入しない
資金調達に要する費用	起債等により公共施設等の管理者等が自ら資金調達を行った場合の費用
利用料金収入	基本計画等において想定される額

(2)採用手法を導入した場合の費用の算定根拠

公共井施設等の整備等(運営等を除く。)の費用	$PSC \times 0.9$
公共施設等の運営等の費用	$PSC \times 0.97$ ※保育所にかかる費用を0.9、それ以外の費用を1.0として割合を計算
利用料金収入	$PSC \times 1.01$ ※保育所にかかる費用を1.1、それ以外の費用を1.0として割合を計算
資金調達に要する費用	公共施設等の管理者等が自ら資金調達を行った場合における金利に0.5%ポイントを上乘せした費用
調査に要する費用	調査費用は2500万円で仮定
税金	損益 \times 32.11%
民間事業者の適正な利益及び配当	資本金の額は1000万円で仮定 EIRR: 5% (EIRR (Equity Internal Rate of Return)とは投資家から見た内部収益率のこと。資本金に対する配当等の利回りを示す指標であり、「資本金」と「将来の配当金の現在価値の合計」とが等しくなる割引率。今回は便宜的に「配当」ではなく「税引後損益+割賦原価-借入金元本償還」で計算。以下同じ。

(3)その他の仮定

事業期間	基本計画等において想定されている期間
割引率	2.60%