

国立市保育審議会 答申素案

令和元（2019）年 月

国立市保育審議会

目 次

答申にあたって	2
1 利用者負担額についての基本的な考え方	3
(1) 背景	3
(2) 国立市が抱える利用者負担額に関する課題	3
(3) 保育所利用者負担額(2号認定・3号認定)の 算定のその問題点	4
2 審議経過	4
(1) 子ども・子育て支援法第19条第1項第2号お よび第3号に規定する就学前子ども(2号認定・ 3号認定)に対する利用者負担額の考え方	4
(2) 年少扶養控除の検討	5
(3) 利用者負担額表の階層の細分化	5
(4) 算定方式の検討および試算の分析	5
(5) 激変を緩和するための措置・方策について	7
(6) 多子世帯や低所得者層等に対する配慮について	9
3 提言	9
おわりに	
<参考資料>	

答申にあたって

国立市保育審議会は、平成 30（2018）年 8 月 28 日に国立市長より次の 2 つの諮問事項を受けました。

- (1) 子ども・子育て支援法第 27 条第 3 項第 2 号に定める特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の利用者負担額のうち、支給認定の 2 号認定及び 3 号認定に係る利用者負担額の算定方法及び階層区分について
- (2) その他の利用者負担に関わる事項について

本審議会では、諮問から か月 にわたり 7 回の審議会の開催を実施し、上記（1）及び（2）の諮問事項について、慎重かつ活発な議論を重ね、審議会としての考え方を答申としてまとめました。

令和元（2019）年 月 日

国立市保育審議会 会長 新開 よしみ

1 利用者負担額についての基本的な考え方

(1) 背景

利用者負担額については、平成 27 年 4 月 1 日に子ども・子育て支援新制度が施行され、子ども・子育て支援法第 27 条第 3 項第 2 号で、「政令で定める額を限度として当該支給認定保護者の属する世帯の所得の状況その他の事情を勘案して市町村が定める額」となっている。平成 26 年 10 月 28 日に当時の保育審議会より答申を受けたところであるが、社会情勢の変化や国の方針を踏まえ改めて諮問事項等について検討をする必要がある。

前回審議会について、国立市においては平成 26 年度中に行われた審議会での議論を経て、保育に係る利用者負担額を、従前どおりの基準をもって算定するため、所得税に基づき算定することとしている。

当時の審議会においては、制度変更による影響額について検討するため、いくつかの試算を行ったものの、多子軽減等の考慮を行う方法が確立できていなかったため、従前どおりの所得税を基準とした利用者負担額とした。あわせて、今後適正な応能負担に資するため、さらなる審議を進めることを要望する、として締めくくられている。

(2) 国立市が抱える利用者負担額に関する課題

「国立市健全な財政運営に関する条例・施行規則」の条例第 11 条に使用料等の定期的な見直しが規定されており、施行規則第 3 条に見直しを原則 4 年ごとに行うものとするのが規定されている。

原則ではあるものの、平成 27 年度に新制度が施行されてから、今年度はちょうど 4 年目を迎えたところである。

財政的に見ると、市は、国立市財政改革審議会答申においても、「認可保育所の保育料は所得別階層区分により保育料を徴収しているが、世帯あたりの前年度所得税 60 万 4,000 円以上の世帯については、階層が細分化されていない。応能負担の観点からも、高所得者層の階層区分を細分化するなどの見直しをすべきである。」との提言を受けている。

財政健全化の取り組み方針・実施細目においては、財政健全化の基本方針として、6 つの基本原則を財政健全化の体系として位置付けている。このうち、利用者負担額については、「行政サービスと事業の適正な負担を」という基本原則において指摘されている。基本原則について、「行政が行うサービスについては、公平性の観点から適正な自己負担がなされていることを基本とする。行政が行うサービスは、その提供を受ける者に対して何らかの便益をもたらす。この利益が、特定個人に対するものであるのか、あるいは社会全体で支えるべき性質であるの

かは様々だが、少なくとも、すべての市民が負担する税により、特定個人に明らかな利益が認められる場合には、利用しなかった者との格差を是正することが必要である。この格差を埋めるものが受益に対する負担（利益の範囲を超えて求められるものではない）となる。サービスの性質により、社会全体（税）で支える割合を整理するとともに、応能負担や応益負担の考え方、減額や免除のあり方についても併せて検討し、総合的に見直しをする必要がある。また、目的税については、財政状況及び充当される事業費との見合いで常に適切な水準を求める必要がある。」と提言を受けている。

保育経費の増加と利用者負担額の応分負担

※経費の増加を示す歳出・歳入の推移図を入れるか？

（3）保育所利用者負担額（2号認定・3号認定）の算定とその問題点

国の利用者負担額表は住民税ベースで算出されているが、当市の利用者負担額は子ども・子育て支援新制度施行前と同様の所得税ベースで算定している。

現行の算定方法では、国標準と市基準との差異があるところに、国全体で適用される税制改正や利用者負担額の減免規定の変更等を適用するため、手計算による補正が必須となり、現在も手計算を行っている。税制改正、制度改正が重なった結果、子ども・子育て支援新制度が施行された平成27年度当時に比して、国標準との差異が大きくなっていることから、手計算も年々複雑さを増している。

利用者負担額の算定方式について、他市の状況を鑑みると、新制度施行にあわせて、都内26市中23市が市民税ベースに切り替えている。平成30年度には、さらに1市が切り替えとなり、現在26市中、所得税ベースの算定方式を採用するのは当市ともう1市のみとなっている。

2 審議経過

本審議会では、以下の変更方式について検討を行い、今後の算定方法の変更にあたっての方向性を示すこととする。

（1）子ども・子育て支援法第19条第1項第2号および第3号に規定する就学前子ども（2号認定・3号認定）に対する利用者負担額の考え方

子ども・子育て支援新制度において、利用者負担額については、世帯の所得の状況その他の事情を勘案して定めることとされている。国の定める利用者負担額水準は住民税ベースで算出されており、一定のモデル試算をベースに再計算し設定している。利用者負担額の階層区分について、国の方針は「自治体向けFAQ【第16版】(平成30年3月30日)」のNo.139において示されている。これによると、新制度下の利用者負担額の階層区分は従来の利用者負担の水準を基本としており、モデル世帯として「夫・妻・子2人(廃止前の年少扶養控除の対象)」、「妻はパートタイム労働程度を想定(所得税が非課税となる程度の収入)」を想定していると示されている。

(2) 年少扶養控除の検討

上述のとおり、国は利用者負担額表において、両親と子ども2人の4人世帯をモデル世帯とし、2人分の年少扶養控除を考慮した上で、子ども・子育て支援新制度の施行前後で激変しないように階層区分を設定している。

なお、前掲の「自治体向けFAQ【第16版】(平成30年3月30日)」のNo.146において、税額控除(調整控除を除く)について、「人的控除と異なり所得能力を直接反映するものではないことを踏まえ、利用者負担額の算定上反映させないこととする」と示されている。

年少扶養控除については、これまで、市で独自に再計算を行い、税額から控除したうえで利用者負担額を決定している。子ども・子育て支援新制度では、自治体の事務負担等を考慮し、再算定をしない前提で制度が組み立てられている。これらを踏まえて、年少扶養控除の取扱いについて検討をおこなった。

(3) 利用者負担額表の階層の細分化

現在の階層分布を踏まえつつ、所得税ベースから市民税ベースへ算定方法を切り替えることによる階層の変動や利用者負担額の増減をなるべく生じさせないように配慮するための方策として階層の細分化についても検討した。

また、応能負担の観点からも階層の細分化や利用者負担額の見直しを行った。特に高所得者層についてD17階層からD20階層においては、階層は分かれているものの、利用者負担額が一律である。そのほか、現行の利用者負担額表において前年度所得税額60万4,000円以上の世帯は階層が細分化されていないこと等についても検討を要する事項として精査を行った。

(4) 算定方式の検討および試算の分析

算定方式を切り替えるにあたり、階層の設定方法について下表のとおり 2 つの移行方式に整理した。

表 1

方策	内容	試算のポイント（委員の意見等）
A	現行の分布を維持して階層決定	<ul style="list-style-type: none"> ・全体としては、利用者負担額の増額にはならないが、各階層の分布割合は年度ごとに違うため、現時点をベースにしても公平公正な分布割合だとは受け入れ難い。 ・階層ごとの割合、人数が固定されているなら、平均値から算出しても良いかもしれないが、利用者負担額は、世帯の収入に応じて決まるものであり、ピンポイントでしか効果を発揮しない仕組み。 ・メリットが少なく、デメリットが目立つ。
B	一定の変換式に当てはめて現行の所得税の階層を住民税階層に変換	<ul style="list-style-type: none"> ・新制度の施行により、利用者負担額の算定方式、仕組みも変わったので、利用者負担額の増減は致し方ない部分もある。 ・増減に関わらず、子育て世帯にとって公平と思える制度設計を目指したい。 ・国モデル世帯の考え方をベースに、多子に手厚くする等の国立市オリジナルの部分を追加する仕組みが良いのではないかと。 ・課税課が算出、確定した(市民)税データに基づくのが良い。

これら 2 案のうち、より公平な算定の仕組みを実現させる方策として、B 案をベースとした。さらに本審議会において、国の提示するモデル世帯での試算だけでなく、いくつかの試算をもとに、下表のとおり分析・検討をおこなった。

表 2

試算	内容	影響人数 (全体数:1,480 人)	影響額 (現行をベースとした差額)	試算のポイント (委員の意見等)
ア	年少扶養控除(子ども 2 人分)を考慮して変換	①階層上昇 549 人 ②変動なし 628 人 ③階層下降 303 人	<ul style="list-style-type: none"> ・現行との差額 -523,200 円 ・差額一人当たり -352 円 	<ul style="list-style-type: none"> ・手計算を必要とせず、事務の省力化になるが、多子世帯の負担増になる。

イ	B-アをベースとし、多子世帯(子ども2人+ α 分)の年少扶養控除を考慮して変換	①階層上昇 462人 ②変動なし 712人 ③階層下降 306人	・現行との差額 -3,643,200円 ・差額一人当たり -2,450円	・現行制度では、年少扶養控除を最大限カウントしているが、制度の切り替えを節目に、控除の対象や期間に制限を設けるのも一案ではないか。 ・多子世帯に配慮しつつ、手計算の件数も抑えられる。
ウ	年少扶養控除を考慮しないで変換(年少扶養控除は各保護者の所得を表に当てはめるときに全件手計算)	①階層上昇 561人 ②変動なし 813人 ③階層下降 106人	・現行との差額 8,175,600円 ・差額一人当たり 5,498円	・国モデルは、もともと年少扶養控除2人を想定しているため、一人っ子世帯はもう一人分プラスで控除され、不公平感がある。 ・もっとも公平だと思うが、全件手計算の必要が生じる。

(5) 激変を緩和するための措置・方策について

上記分析を踏まえ、利用者負担額算定方法の変更と利用者負担額階層の細分化について、これらを総合的に見直すことにより、各世帯の実態により即した制度設計にすることを実現すべく、保育審議会委員である有識者の協力を得て、審議会においてさらなる検討を重ねることとした。専門的見地から現行の課題点を踏まえたうえで、よりよい算定方法と階層の細分化を目指して、精査を重ねた。

まず、利用者負担額算定方法の変更について、変動が生じる要因の一つとして、所得税(国税)と住民税(市税)の税率の違いがある。前者は累進課税であるのに対し、後者は一律であるため、世帯の所得構成によって所得税額と住民税額が変わってくる。

また、所得税と住民税の控除額が異なることも影響していると考えられる。各世帯の経済状況や控除の内容等によって、異なるため、それぞれの税の連動が強いわけではない。

そのほか、利用者負担額の階層区分について、国が示している階層は8階層となっている。これに対し、国立市では25階層と細分化し、応能負担を行えるようにしていることと相まって、所得税ベースから住民税ベースに切り替えた際に生じる生命保険等の控除額が個々で違うこと等も若干の変動を引き起こしている要素と考えられる。

子ども・子育て支援新制度の施行にともない、制度や算定方法の変更が生じている。あわせて、上記の理由から、算定方法や階層区分の設計等について、試行錯誤や考慮を重ねても差が生じるものであり、利用者負担額の変動は不可避である。

そのうえで、審議会においては、新たな利用者負担額を構築する際、理論や一定の数式に基づき、公平かつ合理的であることが、市民に説明できる制度として大切

であるとの結論に至った。さらに、利用者負担額の変動が避けられないものの、特に多子世帯や低所得者層等に対する配慮を講ずる必要があることを確認した。

審議会での意見や指摘を踏まえ、それらを具現化するため、分析・精査を重ねた結果、以下の方策を導き出した。

利用者負担額を法則や数式等の理論に基づいて算定する一案として、「順序プロビットモデル」の採用が適切である。所得税額によって決まっている現在の階層を被説明変数（推定対象）として、実際の住民税額を説明変数に用いて推定する方法である。これによって、住民税額から推定階層の関数が得られる。

これに対して、事務局が試算に用いてきた方法は、所得税額から年収を推定し、それを基に住民税額を対応させるものであり、これを「年収推定法」とする。

この2つの手法を分析したところ、「順序プロビットモデル」は階層移動の影響について、低い階層区分においてフィッティングが弱いことが判明した。国制度において多子カウントの年齢制限が撤廃されているライン以下（現行の利用者負担額の階層区分のD6階層以下）においては、「順序プロビットモデル」ではなく、「年収推定法」を適用することが望ましいとの結論に至った。

「順序プロビットモデル」と「年収推定法」を組み合わせた「ミックス型」とする上記提案は、審議会で整理した、理論や数式に基づき、市民や保護者に説明できるものが望ましいとすることをベースとしつつ、また一方で、多子世帯や低所得者層等の配慮を要する世帯の利用者負担額的设计については、ある程度の配慮を講ずべきである、という双方を尊重する意見とも合致する。

次に、利用者負担額的设计について現行制度の見直しを行った。課税額と利用者負担額の関係性について、課税額(≒納税額)が高い世帯ほど、負担額が大きくなり、いわゆる「応能原則」に基づいている。課税額がどれだけ増えたら、利用者負担額をどれだけ増やすのか、という関係を「弾力性」という。

各階層の住民税額と利用者負担額の関係について、現行の利用者負担額表も弾力性は、ほぼ一定であった。しかし、詳細に分析すると、一定ではない部分もみられた。現行の利用者負担額を微調整することで、可能な限り一定に近づけることとし、併せて、階層区分も見直すことで、よりスムーズな利用者負担額表となることを目指した。

また、現行のD17階層以上の利用者負担額の細分化、改定においては、「弾力性モデル」を用いることで、恣意性を排除することが可能となる。弾力性値については、新階層での弾力性は0.71~1.58となっており、新階層20以上（現行のD17階層以上）は0.25と低く設定している。さらに、理論や一定の数式を用いて算出しただけでなく、近隣市や類団市の状況を踏まえたうえで均衡を考慮して設計している。

審議会として、慎重に検証を重ねた結果、上記の利用者負担額算定方法の変更と利用者負担額階層の細分化の方向性が望ましいことを確認した。

(6) 多子世帯や低所得者層等に対する配慮について

年少扶養控除については、平成 22 年度の税制改正における当該控除の廃止から一定年数が経過していること、年少扶養控除の廃止時に、当時子ども手当（現：児童手当）を手厚くすることによって子育て世帯への支援を補完していること等も勘案し、国の示すモデル世帯である子ども 2 人分の年少扶養控除を考慮して階層区分を設定した。

上述のように、国の示すモデルでは、実際の子どもの人数にかかわらず、2 人として設計されている。当市においては、従来から子どもの人数に応じて控除してきた経過がある。

本審議会においても多子世帯への配慮について、年少扶養の考え方として、国モデルの 2 人分をベースに第 3 子以上の多子世帯について、その人数分を $+ \alpha$ とすることを検討した。上記の国の示すモデルと、審議会での検討案の 2 案を分析・試算したところ、3 子以上の子どもがいる世帯が多くないことから、いずれでも大きな差異がないため、利用者負担額算定における年少扶養控除の取り扱いは、国の示すモデルをベースとする。

ただし、多子世帯等への新たな支援については、平成 31 年 10 月から施行される幼児教育無償化に伴う東京都の独自制度として、従来の年少扶養控除の考え方を反映することが可能であるため、当該制度を活用する。これによって、当市が独自に控除をしなくとも、配慮を講ずることが可能となる。

3 提言

利用者負担額の算定方法の変更及び階層区分の細分化にあたっては、前述の基本的な考え方及びその方法を踏まえ、以下の点に十分留意して進めるよう提言する。

【方向性 1】利用者負担額の算定方式について

現行の所得税ベースから市民税ベースへ切り替えることとする。

市民税ベースで利用者負担額を算出することで、収入を確定させ算出している市民税に基づいて利用者負担額を決定するため、現行の書類提出による決定方法に比べ、複数の収入源がある場合等は、より正確に世帯収入の実態に合わせた階層決定が行われ、従来よりも公平性の確保が高まる。

市民税に基づく算定に切り替えることで、事務手続きの簡素化が図られる。手計算によって算出する所得税ベースでの現行の算定方法に比較して、算定ミス等のリスクの発生を抑止できる。

なお、年少扶養控除については国モデルである子ども2人分を控除するとともに、幼児教育無償化に伴う東京都の独自制度を上乗せすることにより、保護者の負担に配慮した算定方式を用いることとする。

【方向性2】利用者負担額階層の細分化について

現在の利用者負担額表について、別紙『認可保育所・認定こども園（2号・3号）・地域型保育事業の利用者負担額表』のとおり改定する。

おわりに ←新開会長へお願いする

<参考資料>

資料 1 諮問書（公印なし）

資料 2 国立市保育審議会設置条例

資料 3 国立市保育審議会委員名簿

資料 4 国立市保育審議会の審議経過

国子児発第 244 号

平成 30 年 8 月 6 日

国立市保育審議会会長 様

国立市長 永見 理夫

諮問書

国立市保育審議会条例第 2 条の規定により、下記の件について、貴会のご意見を伺いたく
諮問いたします。

記

1. 諮問事項

- (1) 子ども・子育て支援法第 27 条第 3 項第 2 号に定める特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の利用者負担額のうち、支給認定の 2 号認定及び 3 号認定に係る利用者負担額の算定方法及び階層区分について
- (2) その他の利用者負担に関わる事項について

2. 諮問理由

利用者負担額については、平成 27 年 4 月 1 日に子ども・子育て支援新制度が施行され、子ども・子育て支援法第 27 条第 3 項第 2 号で、「政令で定める額を限度として当該支給認定保護者の属する世帯の所得の状況その他の事情を勘案して市町村が定める額」となっている。平成 26 年 10 月 28 日に貴審議会より答申を受けたところであるが、社会情勢の変化や国の方針を踏まえ改めて諮問事項等について検討をする必要があるため。

以上

国立市保育審議会設置条例

(設置)

第1条 国立市における保育行政の適正かつ円滑な運営を図るため、国立市保育審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 審議会は、市長の諮問に応じ、保育に関する事項について調査・審議し、その結果を答申する。

(組織)

第3条 審議会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員10人以内をもって組織する。

- (1) 学識経験者 2人以内
- (2) 児童委員 1人
- (3) 保育園及び幼稚園の保護者 3人以内
- (4) 保育園及び幼稚園の施設長 3人以内
- (5) 公募により選出された市民 1人

(会長)

第4条 審議会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 会長は審議会を代表し、会務を総理する。
- 3 会長に事故あるときは、あらかじめ会長の指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第5条 審議会の会議は会長が招集し、その議長となる。

- 2 会議は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席委員の過半数をもつて決し、可否同数のときは議長が決するところによる。

(任期)

第6条 委員の任期は、委嘱の日から最終答申を市長に提出した日までとする。

(庶務)

第7条 審議会に関する庶務は、子ども家庭部児童青少年課において処理する。

(委任)

第8条 この条例の施行に関し、必要な事項は、市長が別に定める。

国立市保育審議会委員名簿

区分	人数	氏名	団体または役職名	備考
学識経験を有する者	2人	新開 よしみ	東京家政学院大学現代生活学部 児童学科教授	
		竹内 幹	一橋大学 大学院経済学研究科准教授	
児童委員	1人	江角 愛美	国立市民生委員・児童委員協議会 副会長	
保育園・幼稚園の保護者	3人	中村 友理	国立市私立幼稚園PTA 連合会代表	
		池田 希咲	公立4園保護者会代表	
		古本 宣子	私立保育園保護者代表	
保育園・幼稚園の施設長	3人	福島 美智子	国立市私立保育園園長会代表	
		小澤 あゆ子	国立市私立幼稚園協会代表	
		佐藤 美代子	公立保育園園長会代表	
公募選出	1人	アラタン チムグ	市民委員	

(敬称略)

国立市保育審議会の審議経過

回	日時・場所	議題
第 1 回	平成 30 年 8 月 28 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 1・2 会議室	1 委嘱状の交付 2 自己紹介 3 会長及び副会長選出 4 諮問 5 市長あいさつ 6 利用者負担額(保育料)の算定方法野現 状と課題について 7 今後のスケジュールについて 8 その他
第 2 回	平成 30 年 10 月 16 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 1 階東臨時事務室	1 前回(8/28)審議会内容のふりかえり 2 利用者負担額算定における懸念事 項・課題の分析と対応策 3 利用者負担額の算定方式の検討 4 今後のスケジュール 5 その他
第 3 回	平成 30 年 12 月 18 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 1 階東臨時事務室	1 前回(10/16)審議会内容のふりかえり 2 利用者負担額算定における懸念事 項・課題の分析と対応策 3 利用者負担額の階層区分の細分化に ついて 4 今後のスケジュール 5 その他
第 4 回	平成 31 年 1 月 22 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 1 階東臨時事務室	1 前回(12/18)審議会内容のふりかえり 2 利用者負担額算定方式変更の影響分 析について 3 利用者負担額の階層区分の細分化につ いて 4 その他
第 5 回	平成 31 年 3 月 26 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 4 会議室	1 前回(1/22)審議会内容のふりかえり 2 利用者負担額算定方式変更の影響分 析 3 利用者負担額の階層区分の細分化の試 作案の検討 4 算定方式変更、階層区分細分化の方向

		性 5 今後のスケジュール 6 その他
第6回	平成31年4月25日(木) 19時～21時 国立市役所3階第4会議室	1 前回(3/26)審議会内容のふりかえり 2 算定方式変更及び階層区分細分化の整理 3 答申作成に向けた意見集約 4 今後のスケジュール 5 その他
第7回	平成31年 月 日 () 19時～21時 国立市役所 階	1