

平成22年度第1回社会福祉審議会「福祉施策のあり方検討専門分科会」摘録

日 時：平成22年8月10日（火）10時～12時

場 所：職員会館かもがわ2階 大会議室

出席委員：安宅義人委員，奥山茂彦委員，菅原幸子委員，仙田富久委員，西晴行委員，
浜岡政好委員，古村正委員，宮本義信委員，山手重信委員

欠席委員：村井信夫委員

— 開会 —

- 京都市あいさつ
- 委員自己紹介
- 事務局自己紹介
- 専門分科会長の選出，職務代理者の指名

【事務局】

お手元の資料3の京都市社会福祉審議会条例を御覧頂きたい。第5条に専門分科会についての規定があり，第2項にあるように分科会ごとに専門分科会長を置くこととしている。会長には，この分科会の事務を掌理していただくこととしているが，委員の互選で決めさせていただきたい。会長にどなたがよいか御推薦があれば御発言をお願いする。

【委員】

浜岡委員には，福祉に関する御見識が非常に深く，また，改選前にこの分科会の会長として御尽力いただいております。審議の継続性の観点からも適任だと思ひますので，是非お引き受けいただければと思ひます。

（委員一同拍手）

【事務局】

会長には浜岡委員をとひいう御意見を頂戴し，拍手で御確認をいただいた。会長には浜岡委員に御就任いただき，この後の進行をお願いしたい。

【浜岡会長】

前回に引き続きということで、分科会のまとめ役をさせていただく。先ほど中島局長の挨拶にもあったように、今回は、市域の保育所をめぐる議論が分科会の中身になっており、市民生活に影響を及ぼす重要なまとめとなる。非常にタイトな日程であるが、皆さんの知恵を集めて、より良いまとめをと思っているので、よろしくお願いします。

それでは、この後、わたくしの方で進行させていただくが、京都市社会福祉審議会条例の第5条第5項に、「専門分科会長に事故があるときは、あらかじめ専門分科会長の指名する委員又は臨時委員がその職務を代理する」とある。わたくしに万が一、事故があった場合の職務代行を宮本委員にお願いしたいと思うが、御了解いただけるか。

【宮本委員】

よろしくお願いします。

○ 議題1 市営保育所の今後のあり方に係る審議の視点とスケジュールについて

【浜岡会長】

それでは、議題に入りたい。

この分科会では、これまで公営施設のあり方等について審議し、意見をとりまとめてきた経過があるので、今後、審議していくに当たり、予めこれまでの議論の到達点を共通理解として持った方が良いかと思うので、事務局から説明いただく。

(事務局説明) (資料4)

【浜岡会長】

これまでの福祉施策を取り巻く状況とか、福祉施策における公民の役割分担について、分科会で議論をして、一定整理をしたり、提言して参ったわけだが、そのときの議論の中身を少し整理していただいた。この件に関して御質問、御意見はないか。

後の議論にいろいろと関わることであり、もう一回、ここを巡ってどうなのかと議論になっていくかと思うが、その時に、ここに書かれている問題が具体的なところではどう繋がってくるのか、この点についてはもう少し深めた方がいいとか、いろいろ議論が出てくると思う。これまでの議論の経過がこういう形でまとめられていることを御理解いただければと思う。

それでは、議題の方に入ってまいりたい。第1議題は、「市営保育所の今後のあり方に係る審議の視点とスケジュールについて」ということで、事務局から説明願う。

(事務局説明) (資料5, 資料6)

【浜岡会長】

ただいまの説明に関して、御意見や御質問はないか。

【委員】

私どもは民間の保育園の立場から公設の保育園を見てきた。私ども保育園連盟で一貫して言ってきたことは、公民格差があるのではないかということである。

保育内容、保育サービスそのものは公設も民営もあまり変わらないと考えるが、職員の処遇ということに関しては、過去においてはかなり違いがあった。民間の保育所は、職員の処遇はあまり良くないが、何とか保育水準は向上させたい、維持したいということでもかなり努力をしてきた。そしてまた、自分たちの処遇は相互扶助という考え方に立ち、プール制によって市の協力の下に職員処遇を維持してきた。

そういうことも含めて、明らかに官民格差はあるのではないかと考えているので、議論をさせてもらいたい。実際にどの程度の官民格差となっているのか。

それともう一つは、民営の保育所というのは、それなりに融通がきくことから、国や市が望んだ特例保育を早くから取り組んできた。そういう過程で、京都の保育水準は非常に高いということも過去の市長も言ってきてもらっていて、実際に、80数%まで民営の保育所が担ってきたという経過があったと思う。

我々はその辺をこれから議論しながら検討していきたい。公営が駄目というわけではなく、できた時の必要な社会環境もあったかと思うので、そういった点はこれから資料としていただき、議論をしてほしい。

【浜岡会長】

他にあるか。

ただいまの御意見に関連することについては、この後、資料の説明の中にも出てくるが、依然として公民格差が処遇面では残っているのではないかという御意見であった。

審議スケジュールについてはかなりタイトであるが、来年3月までにほぼ結論を出して、9月までの今後2箇月の間で中間まとめを分科会でとりまとめて、できれば、次年度からできることについての方向性を、ということで行われていく。その辺を含みおき願いたい。

○ 議題2 市営保育所の今後のあり方について

【浜岡会長】

これまでの分科会の審議経過や、市営保育所の今後のあり方に係る審議の視点、審議スケジュールを踏まえて、今後議論をしていただくこととなるが、本題に入る前に、京都市の保育施策の現状について知っておく必要があるかと思う。また、先ほどの説明にもあ

ったように保育を巡る状況は、国レベルでの政策的な転換期でもある。

したがって、本日は、まず、京都市の保育施策の概況と、国の保育制度見直しの動向、さらには市営保育所の歴史等について事務局の方から御説明をいただき、議論の前提を我々としても押さえておきたい。

(事務局説明) (第1回討議資料)

【浜岡会長】

京都市の保育所の現況、また運営の現況、それから市内の保育所の実態、さらに国の政策の動向も含めて、現段階での京都の保育を巡る状況に関する情報の提供であったが、御質問はないか。

【委員】

2点ある。5ページの多様な保育サービスについて、通常保育の実施パーセントが記載されているグラフが示されている。通常保育は国が定める11時間の保育ではなくて、8時間30分の保育であるが、この8時間30分の保育しかしていない保育園が、公立も含めて46.2%あると読めばいいのか。

【事務局】

この46.2%は、8時30分から5時までに預けている子どもの数である。

【委員】

次に、この審議会専門分科会の射程範囲について、市営保育所の今後のあり方ということだが、今後というのは、どこまでと考えれば良いか。国の動向まで説明いただいた趣旨から深読みすると、平成25年には新しいシステムが動き始めて、公営のこども園ができて、そして民間事業者、NPOも含めた多様な実施主体が参入し、現在の市営保育所及び市営幼稚園がこども園として変わった時のあり方まで考えるのは、少し難しいと考える。

今後のあり方というのは、とりあえず平成25年までの今後3年間くらいの当面のあり方を考え、もう一度、平成25年辺りで仕切り直して、市営の幼稚園のあり方も含めて、こども園のあり方、公私の議論をすることかと思う。

3年間の間の仕切りを考えれば良いのであれば、当面の課題を整理すればよい。今後のあり方論というのは平成25年以降大きく動くので、ここでの議論は難しいかと思って聞いていたが、事務局はどのように考えているのか。

【事務局】

国の方では、保育制度の改革が検討されている最中である。それと並行して分科会を開

催させていただくという点では、御指摘のとおり、いろいろと複雑に、周囲の環境が変わりながら審議していかなければならない状況である。

これまで、この分科会において公民の役割を議論いただいております。その点での基本的な共通認識は一定できているが、その上に立ち、来年の通常国会で新たな制度を提案するとされているような国制度の動向を睨みつつ、どこまで具体的に公営保育所のあるべき姿を描き切れるか難しい部分もあるかと思うが、考え方としては、一定反映していただければと思う。

また、幼稚園についての御指摘であるが、国の考えているこども園については、まだ不確定な部分もある。私どもとしては、その辺も必要に応じてこの議論の中で論じていただければと思うが、基本的には保育所のあり方について御議論いただければと思っている。

【委員】

そうすると、平成25年までの3年間くらいを当面の射程としてあり方論を考えれば良いのか。

【事務局】

国においては、公民を問わず、保育園、幼稚園の一体化や子ども園等について検討されている状況である。このことについては頭の中に置いておくべきかと思うが、今後どのようになるかは、現在、案として取りまとめられた段階である。これが予定どおりに進められるのかどうか。仮に決まっていれば、それを前提として御議論いただくこともできるが、そうした段階ではなく、まだ検討段階である。こども園としてどう考えるのかはこの場では難しいかと思う。

ここで御議論いただきたいのは、保育園であって、公営と民営がある。その今後のあり方と言うか、公営が公営としてあり続ける存在意義を明らかにして、今後、それに対して必要な機能を見出していきたい。幼稚園については、こども園を検討すると議論となるものであるが、それは、この分科会ではなく、別のところで議論していかなければならないか考える。

【浜岡会長】

微妙な回答であるが、よろしいか。

【委員】

結構である。今の行政の仕組みの中では、そうとしか答えようのないことかと思う。

【委員】

この資料の中で、子どもの定員については、乳児、幼児という分け方になっているが、

職員数については、0歳児なら子ども3人に職員1人、1歳児なら5人に1人であり、それが具体的にないと、実際の職員数がなかなか把握できないので、もう少し細かい分け方をお願いしたい。

また、職員数についても、常勤職員、非常勤職員、パート職員、特に公立の場合は非常勤の職員の数が非常に多いのではないかと思うが、次回は具体的な数字を挙げてもらいたい。

現在の保育は措置制度であるが、国の動向を見れば措置制度を外すという動きになってきている。民間は、そういったことを考慮しながらやっていかなければならないが、公立も同じ立場になっているのかどうか。公立保育所が措置を止めてしまうということは非常に大きな問題にもなりかねないと思うが、その辺で公立のあり方が問われてくると思う。

【委員】

市民公募委員の立場でこのような意見を申し上げると失礼であるが、長い間、児童福祉行政に携わってきた経験と、地域で感じていることを発言させていただきたい。

大阪西区で乳幼児が遺棄されて亡くなった事件については皆さんも心を痛めておられると思うが、そのことに絡んで、非常に感じるところがある。新聞記事の中には、とんでもない親だったという論調もあるが、行政の手がそこまで届かなかった、住民登録をしていないために様々な保健福祉サービスを利用することができなかったことも大きな原因の一つになっているのではないかと思う。

そこで、児童虐待のことに限って発言させていただくが、児童虐待防止法が順次強化され、平成18年だったと記憶しているが、厚生労働省の児童家庭局課長通知で、虐待防止のために、特に優先的に保育所に入所させることができる、そういうふうに市町村の役割があるのだと謳われている。しかし、現場では保育所の定員はいっぱいであり、なかなか利用できないという問題がある。文面があることは承知していても、年度の中途に入所させることはなかなかできない、という話を多々耳にしてきた。

そこで、これからの論議になるところだと思うが、運営費の関係で空きを置いておくということではできないということと、措置と利用契約の関係で言うと、例えば、虐待をしてしまった、せざるを得なかった保護者の方に勧告して、保育所に預けることを条件として地域で見守っていくという制度ができないかと思っている。その役割はやはり公立であろうし、空きを置いておかなければできないことであり、民間にお願いする訳にはいかないことではないかと思う。

それから、地域で何を考えていくのかということであるが、私が住んでいる上京の一地域にも非常に多くの単身マンションがある。実際問題として、どのような方々がお住みになられて、お子さんがいるのかどうか地域社会として全く分からない、孤立している状態にある。就学前の子どもであれば保育所、幼稚園の役割、学齢の児童であれば学校の役割が多く求められている部分があると思うが、ますます保育所の役割が重大となっていく

のではないかと。大阪の事件でも、例えば、保育所でお預かりをしていることができれば、こんなことにはならなかったのではないかと考えている。

先日、私どもの学区の夏祭りがあり、副区長さんも来ていただいて御挨拶いただき、こんなふうに盛大に地域が交流していただいたら悲惨な事件も起こらないだろうとお褒めをいただいたが、地域住民としては、日々、私どもの地域でも同じようなことが起こらないかなということ懸念して、地域での運動を進めていこうと感じている。

そこで、資料も御提示いただいて論議が豊かになるようお願いしたいが、質問を4点申し上げたい。

1点目は、先ほどの厚生労働省の通知に基づき、虐待防止のために市町村長が勧告等をして保育所に優先的に入所させるという規定を適用されて、本市で入所させた児童について、できれば民間と公立の比率を何件ずつあったのかお伺いできればと思う。

2点目である。保育現場の先生方については、非常に頑張っておられ頭が下がる思いであるが、虐待の発見・通告というところでは、まだまだ、今求められている認識からすれば及ばない部分もあるのではないかとと思うので、保育現場の先生方に対する児童虐待の研修がどの程度の人数を対象に行われているのかも御報告いただきたい。

3点目については、事務局の説明の中で児童福祉施設最低基準の話があったが、ここでは2点お伺いする。

まず、国基準と市独自の部分の御説明があったが、国基準で賄われている部分はすべて児童福祉施設最低基準にイコールなのか。つまり、児童福祉施設最低基準の保育士を置こうとすれば、国基準では置けないからはみ出している部分がないのかどうか。おそらくあると思う。さらに、最低基準の第4条では、最低基準を超えて、施設及び運営を向上させるよう努力しなければいけないという規定があるので、国基準で出ない部分について市が負担をしていることを分かり易く説明してもらえれば今後検討していく上で大事かと思う。

それとの関係で、審議会の役割も児童福祉施設最低基準の第3条にあるとおり、そこは勧告することができるということが児童福祉専門分科会の役割であることから、そのようなことが実際に機能したことがあるのかも御報告いただきたい。

4点目は、特例保育、延長保育、夜間保育、一時保育も含めた保育料基準について、国がどうなっていて本市の基準はどうなっているのかが分かり易く理解できるような形で御提示いただければ議論が進んでいくかと思う。

【事務局】

ただいまの1点目の虐待については、虐待防止法の規定を使ったのか、特に市営保育所の場合は緊急枠を年間で確保し、実質上優先的に入れているというケースもあり、実態と少しずれる可能性があるため、少し時間をいただいて資料を作成したい。

【委員】

次回にお教えいただきたいが、23ページに市営保育所の現況というのが掲げられている。これに定員として子どもの数が載っているが、現状の受入実数がどうかということもお知らせいただくと、公営保育所のある近隣保育園との関係等が見えてくると思う。待機児童対策も含めて近隣保育園との関係を考えていくときに、公営保育所の現受入実数が分かれば考え易い。

【委員】

資料の3ページの保育所の整備状況についてであるが、今質問された定員と利用児童数がこの表を見ても分かりづらい。公営保育所は3ページの上にある定員でみると2,455人であって、3ページの下にある実際の入所児童数は2,158人であり、行政区で見てもほとんど定員を割れているが、それはどういう理由があるのか、どういう背景があるのか知りたい。

一方、民営のところを見ると定員を大きく超えて受け入れられている。それが、4ページに書かれている定員外入所、円滑化ということだとは思いますが、介護保険事業については基準を満たした形で、定員というのかなり守るようにされている。それが、年度途中でも最低基準を満たしていれば良いということは、逆に言うと年度当初からでも定員を変えられるのかと思う。

もう一つ知りたいのは、4月1日現在で236人の待機がある。これは、実質的な待機とのことだが、この円滑化の取組によって、年度途中で整備されたら年度途中でも受けていく、また、定員外入所の受入枠の上限についても、21年度は定員の25%であったものを今年度は制限を取っ払っているということなので、はっきり言って今日現在の待機はないのかどうか教えていただきたい。

それと、9ページにある財源構成であるが、民間の保育園についての説明は今回されたが、公営はこの財源で全部やれているのかが気になる。先ほど言われた、職員の格差の問題も、どのようにして財源の問題が裏付けてられるのか、これも次回に教えていただきたい。

【委員】

定員外入所という考え方については、公立の場合は今までなかったと聞いているが、実際に、一時はかなり定員を割れていたという状況から、一般の子どもも受け入れるとなった時に、その地域は定員外も受け入れるということになっているのか。その辺が我々もよく分からないので、よろしくお願ひしたい。

【浜岡会長】

たくさん質問が出たが、すぐに答えられるものと次回以降のものがあると思う。

【事務局】

ただ今御要望のあった資料については、次回に出させていただきます。

なお、市営保育所における定員外入所については、基本的に全保育所で行うこととしている。次回の資料の中で、入所率あるいは定員が割れているところについてはその状況や原因等もできる限り記入していきたいと思う。

【浜岡会長】

ただいま出された意見については、次回以降に資料が出るということだが、他に何か。

【事務局】

概ねの状況というところでは、民間保育園は経営のこともあり、定員割れは非常に大きな問題なので、基本的には年度当初でできる限り定員枠を満たすように入所人員を決めるという方針で入所決定を行っている。その場合に、一部の民間保育園で定員に満たないということが生じているが、多くの場合は、それを超える申込者があって待機児童につながっている。

一方で公営保育所については、一部では年度当初にほぼ定員が埋まってしまうということもなくはないが、大多数は年度当初に定員どおりには入所していないという現状にある。概ねの傾向としては、年度途中の入所を受けることで、民営保育園の定員を埋めきっているということがあり、その受け皿というような形で年度途中に人が入る。年度当初では、職員の配置について定員を埋めていない。年度後半に向かって子どもが増えてくるので、その後については、非常勤の職員で対応しているという傾向がある。

【事務局】

年度当初の待機児童は236人であり、その後も年度途中で空きが出た場合の受け入れ等はあるものの、実態としては年度途中の転入や出生により、待機児童は年度後半に向かって増えていく傾向にある。すでに今年度から弾力化の枠を撤廃したが、年度当初に各民間保育園が御努力されて受け入れていただいているところであり、7月、8月では236人を上回っている状況である。

【委員】

私の方からは2点ある。1点目は、私たちがこれから議論し合っていく上でのスタンスについて、資料の9ページでは、公民合わせて市負担が190億円を超えているとのことであるが、これは市民の税金であるのかなと思っている。従って、市民目線と言うべきか、市民に分かり易い、市民の誰もが納得できる仕組みづくりをこれから検討していく必要があるかと思う。これはわたくしの感想である。

もう1点は、これから私たちが議論していく範囲と言うべきか、公立保育所の存在意義についてである。公立保育所に求められている実践とは一体何なのか。その時に、求められている人材の新しいあり方は何なのか。求められている人材を含めて、今ここで私たちは議論していくべきなのかどうかについての疑問である。これについては質問である。

【事務局】

ただいまの御指摘は、4つの視点の中にもあるが、市営保育所がその役割を担うためどのような機能が必要なのか。そして、必要とされる機能を果たすためにどのようにしていかなければならないのかについてである。当然、保育所は人がすべてであり、そこに立ち返ってくる課題だと思うので、その辺も是非議論いただければと思う。

【浜岡会長】

今日は、すでに実施されている保育の実態等についていろいろと御説明いただいたが、実際に市民自身が、現状の保育に対してどういうニーズや要望を持っているのか、どういう評価をしているのかということについてのデータはないか。

【事務局】

昨年、未来子どもプランを策定した際に市民ニーズ調査を実施している。その中に保育関係の部分も一部あるので、一度精査してお示ししたい。

【委員】

各委員の方から様々な質問や要望が出たが、私は、端的に言って、大正の初めから保育園が果たしてきた役割について、同和対策も含めて評価、認識しているつもりである。

率直に言って、この分科会がなぜ今の時期に、こういったあり方について、プロジェクトを組んで意見を聞くのかがもう一つ分からない。和光寮の問題もあったが、京都市が赤字財政に非常に苦慮していて、今後もその赤字が継続的に、また、多額にわたって続くのではないかということから、この際、公設公営保育園のあり方を分科会の意見を聞いた上で何とか整理したら良いのではないかという思いで分科会を設置されたのかなと感じている。

このことについては、次回以降の分科会で、行政からの参考資料も含めて話があるかと思うが、来年3月の提言に向けて専門分科会の立ち上げの意図は一体どの辺にあるのか。今答えられなければそれはそれで結構だが、腹を割って聞かせていただくと他の委員の方も一定の整理をする上で若干のプラスになるのではないかと思う。

【浜岡会長】

先ほど少し説明があったが、非常に抽象度の高い表現であったので、答えられる範囲で

どうか。

【事務局】

先ほど説明を申し上げたとおり、一つは客観的な情勢として、この分科会の中で公立と民間の役割分担、京都市の公営の施設について順次御議論いただくということが大きな流れである。

それから、最初の方に委員の御発言にもあったが、京都市の保育所は約9割が民間に担っていただいている。その中で、それぞれの事業者の方あるいは職員の方の思いというのが当然にある。市民の方についても、待機児童の話があったが、特に公立では年度途中入所の関係で枠を空けている部分であるとか、待機児童が多く発生している保育所と、比較的入り易いところがあるというのも事実である。

現在、京都市の財政状況に関しては外部委員による有識者会議で御審議いただいているが、そこでの議論として、京都市の財政の中で社会福祉関係に35%のお金を使っていて、このままでは今後さらに増加していく。その中で、京都市の児童福祉行政については比較的良くやっているが、あまり市民に啓発できていないということも課題として言われている。

こういった情勢の中で、審議会での審議の順番も来ている。先ほど委員の方からの御発言にもあったように、国の動向を巡っては、どこまで議論するのか非常に難しい時期でもあるが、そうも言うておられない。

途中入所の対応や、アレルギー食対応、また障害児の受け入れ等、公営が比較的早い時期から取り組み、かなりの部分の役割を果たしてきた部分もあるが、今日時点に立って、あるいは今後を目指して、公営がどれだけの部分でどういう役割を果たしていくのか、市民の方にも納得いただけるような保育行政を目指して、公民役割のあり方について、それぞれの分野の先生方に率直に議論いただきたい。私どもの方で予め、ここへということはない。

公営保育所に関して今日多くの宿題をいただいたので、その辺を資料としてお示しする中で議論いただきたいというのが私どもの思いである。

【浜岡会長】

このあり方検討専門分科会の中で、公営保育所については、随分前から課題として挙がっていた。これまでは他の和光寮等の議案の方が非常に緊急度が高いということであったが、プール制を巡る問題があったりして、今回、順番が来たのかなという感じがしている。以前から検討課題としてはずっと意識していて、やっと順番として浮上してきたところである。いろいろと御質問いただいたが、他に何か。

【委員】

職員数について意見を申し上げたが、その平均勤続年数も一緒に入れていただきたい。

【委員】

財源問題で、市から単費で7.4億円の支出があるということだが、民間保育所の経営の実態はどうなっているのかという資料はあるか。民間の社会福祉施設は非常に経営が厳しいと思うが、保育所を運営している社会福祉法人の経営実態もあれば参考でお願いしたい。

【浜岡会長】

今日は、資料に基づいて京都市の保育に関することや国の政策情報または歴史的な経過も含めて御説明いただき、ある程度、現状に対する情報が共有できた。その中でいろいろと質問も出たので、次回、事務局の方でそれに対応した資料を作ってください。他に意見がなければ、本日の分科会はこれで終了としたい。

○ 京都市あいさつ

— 閉会 —