

東京都児童福祉審議会 第1回専門部会 審議概要

1 日時 平成14年6月11日(火) 18:00~19:55

2 場所 都庁第一本庁舎33階 N6会議室

3 会議次第

(1) 部会長の選任について

(2) 議事

[1] 保育サービスの現状について

[2] 審議

(3) 今後の審議予定について

4 出席委員

網野武博委員長、柏女霊峰副委員長、浅川澄一委員、松原康雄委員、山田昌弘委員

開会

1 笠原子ども家庭部長挨拶

○ 今日から向こう2年間にわたり、都市型保育サービスへの転換と福祉改革というテーマでご審議をいただく。

○ まさに今、保育サービスを含めて東京都の福祉行政そのものが、時代の転換点に差しかかっている。東京を取り巻く外部環境の変化に対して、福祉はどう変わったらいいのか、考える時期に差しかかっている。

○ 戦後の長く続いた東京の福祉は、どちらかというところ、一律、画一的なサービスを行政のコントロールのもとでやってきた。今の時代、利用者サイドに立った福祉に変えていく必要がある。それは、これまでの供給サイドの福祉というものを、抜本的に180度転換する制度の改革と思っている。

○ そういう観点から保育サービスの世界をとらえたとき、様々な形で行政の規制が行き届いた中で、公立の保育所と社会福祉法人の囲い込みの世界があり、その中で硬直的な保育サービスが行われている。それを、多様な事業者の参入による、競い合いの中で、利用者がサービスを選択できる世界に変えていく必要がある。

○ まず、東京都みずから変えていく必要があるということで、昨年8月に認証保育所制度を開設した。これは一つの突破口であり、本当に変えなければならないものは既存の認

可保育所制度である。

- それには、具体的な道筋を明らかにして、実効ある改革をやっていかなければならない。
- ぜひ専門部会の委員の先生方のお知恵をかりて、都市型の保育サービスへの転換について東京から発信していく、そういうご審議をいただいて、意見具申をいただければありがたい。

2 部会長の選任

- 東京都児童福祉審議会条例施行規則第5条第3項に基づき、網野武博委員長を部会長に選出

3 網野部会長挨拶

- これから審議するこの重要なテーマについて、子ども家庭部長のあいさつの中で、既存の保育制度に本格的にメスを入れる、あるいは抜本的改革という趣旨が伺えた。
- 児童福祉法が大きく改正されて4年が経過したが、大体5年過ぎると、一つの改正の方向の何かが具体的に見えてくるのではないかと思っていた。どちらかという、選択の原理あるいは競争の原理という部分がどのように変化しているのか、実に微妙な部分がたくさんある。その中でも、この専門部会の内容は、保育制度イコール保育所制度というこの半世紀余りの歴史を、どう、もう一度、しっかり受けとめ直すのかという部分を含めて、東京都が大変重要な発信をする内容になるのではないかと思う。
- 利用者本位のサービス推進、これは一番大事かと思うが、利用者本位イコール単に保育ニーズへの対応ということだけで、果たして保育サービスは充実するのか、転換できるのかという課題がいつもある。おそらくこれから、委員の先生方、いろいろ専門的に議論いただく場合も、その利用者本位のサービスとは何かということを十分踏まえて、何か深めていくということ、私自身も期待している。
- どのようなことでも、率直に忌憚のないご意見をいただきながら進めていきたいので、よろしくお願いいたします。

議事概要

1 保育サービスの現状について

○ 説明者 松岡子ども家庭部計画課長

○ 内 容

(1) 保育施設の類型

- ・ 認可保育所
- ・ 認可外保育施設…認証保育所、保育室、家庭福祉員、事業所内の保育施設、ベビーホテル、その他の施設
- ・ ベビーホテルについては、昨年12月に、都で指導監督要綱を改正、指導監督の厳格化、手続きの迅速、明確化を図っている。

(2) 東京都の就学前の児童人口、全体の児童人口

- ・ 1月1日現在で0歳から5歳までの子どもの人数は25年前の昭和52年は108万6,000人、今年58万1,000人と、約半分近くに
- ・ 東京都の総人口に占める割合は、昭和52年は9.5%、今年が、4.9%

(3) 東京都の認可保育所数、定員数

- ・ 施設数、定員とも公立が3分の2近くを占める

(4) 東京都の認可保育所 入所児童数、待機児童数、待機率

- ・ 入所児童数は増えているが、少子化が進んでいるにもかかわらず、待機児童数も増えており、待機児童数の多くが、0～2歳

(5) 東京都の認可保育所利用状況、

- ・ H13.4.1 現在で入所人員が14万7,800人、空き人員が6,763人、待機人員は、7,348人、空き人員のうち6,374人が公立保育所
- ・ 希望のところに入れない、サービスと利用者のニーズが合わないといった、ミスマッチが生じている
- ・ 実質的待機者数（保育、家庭福祉員及び認証保育所で保育を受けている児童数を除いた人数）は、H13.4.1で6,353人。空き人員を下回っている

(6) 東京都の認可保育所入所理由

- ・ 昭和60年では、居宅外労働のうち非常勤の割合は11.7%、13年度では20.0%と、割合は倍近くに。一方、居宅内労働は、自営、内職ともに減少

(7) 認可保育所 保育サービスの実施状況

- ・ 零歳児保育実施率(H13.4.1) 公立 64.6%、私立 84.5%
- ・ 延長保育実施率(H14.3) 公立 41.4%、私立 64.5% (実施のうちほとんどは1時間以内)

(8) 認可保育所への入所手続きのモデル

- ・ 基本的には4月1日入所が大部分で、その場合には、例えばその前の年の12月中旬から1月までの受付など、かなり早い段階で受付
- ・ 申し込みの際には、就労証明書、収入証明等の資料を添付
- ・ 申し込み状況に応じて区市町村が調整
- ・ 保育料は区市町村への支払い(サービスの量によってではなくて、応能負担)

(9) 東京都の保育予算の推移

- ・ 14年度 約400億円(都予算に占める比率 0.8%)

(10) 認可保育所 補助金の体系

- ・ 基本となる保育所運営費(負担金)の他、国制度の特別保育事業、都制度の零歳児保育対策、保育時間の延長対策等

(11) 認可保育所と認証保育所の運営費の考え方

- ・ 都内の認可保育施設の運営費の場合、運営費の負担金(基本的な部分、利用者負担金を含む)、加算経費(零歳児保育、11時間開所等)、さらにサービス推進費から成り、その他、区市町村による独自加算の場合もある
- ・ 認証の場合、全体の経費の半分を保育料として徴収、残りの半分ずつを都と区市町村で負担

(12) 認可保育所 主な規制緩和措置

- ・ 入所定員の弾力化、短時間保育士の導入、保育所の分園方式の導入、設置主体制限の撤廃、賃借方式の許容、最低定員の引き下げ

(13) 東京都認証保育所制度

- ・ 目的…大都市特有のニーズに柔軟かつ的確に応えるために、独自の基準で認証基準を設置。多様な事業者の参入促進を図って、保育総体のレベルアップと都市型保育へ転換を図る
- ・ 特色…直接契約、13時間以上の開所、3歳未満児を定数の半数以上、零歳児保育を義務づけ等
- ・ A型 45カ所、B型 43カ所、合計 88カ所、定員 2,503人(H14.6.1)

2 審 議

○松原委員 認証保育所の利用者数は、元来、保育所に通う子どもの数なのか、それとも、今の保育所の入所基準では合致しない、むしろ新たな保育ニーズがあって利用している子どもの数なのか。

一松岡子ども家庭部計画課長 まだ検証していないが、両方あるかと考える。認可の保育所では迎えに来られないような時間帯まで勤めている方や、年度途中で認可に入れ不来た方が来ているのではないか。

○松原委員 待機児童のうち保育室や家庭福祉員の保育を受けていて、翌年は認可型の保育所へ移っていく方と、そのまま一定年齢まで残る方と、その割合はどうか。

一中山子ども家庭部子育て推進課長 今現実には保育士とか家庭福祉員で保育されている方で、認可保育所の待機状態となっている方というのは相当数いる。この方々が、4月の段階でどのくらい認可保育所に入所したか、あるいは、そのままいたかという細かいデータはとらえていない。

○松原委員 いわゆる小規模保育施設や、行政の補助を受けている認可外の保育所での保育の方を、まさに選択をして、そのまま就学までそこにいたいという希望があっても、横浜市では、行政の補助が出る年齢が、たしか2歳位までになっている。そうすると、認可外の保育所の経営者としては、実質的に100%親の負担をもらわなければ、そういう子どもは預かれない。しかし、とても親は払えない。選択をしていこうとしたときにも、幾つか現実的な壁がある。東京ではどうなのか。

一松岡子ども家庭部計画課長 東京都の場合も、保育室については3歳未満児が対象となっている。

○山田委員 認可保育所と認証保育所の分業のコンセプトというものが、いまひとつわからない。何か多様な選択といいながら、いわゆる水平分業というよりも、実は垂直分業みたいな形になっているのではないか。認証保育所であるという積極的なメリットというのは、親の側から見ると一体何か。

○網野部会長 コンセプトは何かということは、そもそも東京都にとっての、認証保育所の設置目標とか、あるいは促進する、認証していく数なども結局は関係しているのかと思う。どんどん増やしていくということなのか、垂直型という形で当面とか暫定とかというものがあるのか。

一松岡子ども家庭部計画課長 まず、認証保育所のメリットは、親に関しては、やはり長時間保育、零歳児保育という点。それから、認証保育所による多様なサービス、駅前設置、あ

るいは利用する保育所を選択できるといった点がある。

認証保育所の設置目標は、当面、福祉改革プランのSTEP2では、16年度目標で、A型について80カ所というのが数値的な目標。

一笠原子ども家庭部長 メリットは何かということは、既存の認可保育所のデメリットは何かということ。いつまで待っても認可保育所は変わらないのであれば、望ましい方向の保育サービスができるようなものを、とつくったのが認証保育所。

認可保育所が抱えている問題点の多くは、おそらく、国のいろいろな規制などで変えられないところにあるのだろうと。それを変える一つの突破口として東京がつくったのが認証保育所である。

○浅川委員 新しい制度をつくるときに、既存の制度を同時並行的にやるのではなく、既存の制度はもういつやめますよ、というぐらいの思い切った施策が必要ではないか。認証保育制度が、国の保育制度をうち破る画期的な制度であるならば、もう東京都はこっちへ切りかえるぐらいの、あるいは何年先にはこっちをメインにするという方針が出ないから、利用者にとってはわかりにくいという印象を持たれているのではないか。

だから、長期的な計画をはっきり出した方がいいのではないか。これは都にとっても、つくる方にとっても、利用者にとっても、それだけメリットがあるというのであれば、国の制度はおかしいと整理をした方がいいのではないか。

一松岡子ども家庭部計画課長 先ほどの80カ所というのは、あくまでも福祉改革プラン、現在の年次計画。これから先どうするかというのは、まさに課題と考えている。

現在、認可保育所にかんがりの公費が投入されているのは、これは制度的に投入されているところ。

○浅川委員 予算枠を縮めてしまえば、それだけで済むのではないか。

一笠原子ども家庭部長 認可保育所制度というのは、児童福祉法上の制度として国が位置づけている制度。ある意味ではナショナルスタンダードとして保育サービスが行われている。認証保育所を一つの起爆剤として、既存の認可保育所制度に、認証保育所のように大都市住民のいろいろな保育ニーズにこたえられるまでにサービスのレベルアップを図っていただきたい、というのが最終目標。

既存の認可保育所を全部否定することは、児童福祉法上の施設なので、現状では難しい。

○浅川委員 都加算、サービス推進費などを削って認証に回すことは十分可能。なぜできないのか。

一村山企画担当部長 認証保育所は仕組みそのものが認可保育所と全く異なっており、対象の自由性、契約の自由性、料金設定の自由性という3つの特徴がある。

いろいろな議論の余地はあるが、現時点において、認証保育所のような自由契約の保育制

度が唯一正しいというコンセンサスは、まだ東京の中にできていない。

そのような中で、保育のあり方をどのように理論的に整理をし、組み立てていくのかについて、先生方の忌憚のないご議論をいただければというのが現段階。

○松原委員 完全に市場経済原理で保育はやれるのかと考えると、時期尚早というよりは、むしろ時期の問題ではなくて、自由経済市場に乗せられない部分というのがあると思う。自由経済市場であれば、ファースト・カム、ファースト・サーブ。売り切れるまで売るが、売り切れたら、なくなる。そのときに、子どもの福祉という観点から考えて、本当にファースト・カム、ファースト・サーブでいいのかどうか、これはやはり考えなければいけない。何らかの社会的な調整というのが、これは認可保育所にするかどうかは別として、社会的に提供される保育というものに対しては必要だと考える。

もう一点。もしも認証保育所が、いわゆる市場経済ベースでやる保育を目指すとするれば、預ける時間や料金等、自由に任せていい部分というのはいくら出てくるだろうと思う。

もう少し認証保育所のコンセプトを明らかにしていくと同時に、今の認可型の保育所に入れない人を一時的に救済するというような形ではないものを目指した方が、よりわかりやすいのではないか。

そういう意味で、もう一回、認可保育所のありようを考えてみる必要がある。零歳児は特に、もしニーズのマッチングがうまくいけば、待機人員が全部認可保育所に入れるだけの空き人員が残っており、既存のシステムをうまく柔軟に活用するだけでも、随分解決できる問題もある。

それから、例えば延長保育についても、これが2時間、3時間に延びてくれば、相当ニーズとのマッチングをできる。あるいは、その部分だけ、例えば別のサービス提供主体に任せられないか。もう少し既存の社会資源の活用というのを、ソフトの面でも、ハードの面でも考えていけないのか。

○柏女委員 認証保育所制度について議論をするときは、子どもに対するサービスの実態という点から、保育者の実態ということもあわせて議論しなければならない。

認可制度そのものについての議論ということも必要になる。それで、認可の主体というのは、今、どこになっているのか。

一中山子ども家庭部子育て推進課長 児童福祉法35条で、認可の権限は都道府県。公立の保育所は、都道府県が受理。社会福祉法人等は、都道府県が認可。

○柏女委員 これは法律の問題があるので、できるかどうかは別にして、そもそも認可制度自体に改善をする余地がないのかどうか、議論をしていかなければいけないと思う。

それから、公設民営のことをやはり議論していかなければならない。区市町村の公設民営への取り組み方の実情というのはどうなっているのか考えていかなければならない。

もう一つは認可の外側の問題で、認証保育所システムをどう考えるかという問題と、もう一つは幼稚園。幼稚園の預かり保育とそれをどう考えていったらいいのか。

それから、都の基準は、認可保育所はかなり加算をしているが、国基準の認可保育所の基準と認証保育所の基準がどのくらい違うのかとか、そうしたところも少し考えてみたい。

○浅川委員 もともと国基準で運営できるものなのに、どうして余計な都や市町村の加算が切れないのか。認証保育所は、国からお金をもらわないで、余計な都や区を加算もなく運営している。現実には、認可保育園と認証保育園を両方やっている事業者がいて、そういう人たちにとっても非常にわかりにくい。特に東京の場合には、区市町村と都との相互の力関係が見えてこないことには、議論ができないのではないか。

公立保育園に税金が多く使われていて、利用者ニーズにこたえていないのだったら、これはマーケット原理からすれば、排除していくのが当然の原理。では、排除できない仕組みはどこにあるのか。

せっかく認証保育というコストパフォーマンスにのっとった制度を始めようとするならば、既存のおかしなところをえぐり出すような方法等があると、非常に議論がしやすい。

一村山企画担当部長 東京都が上乘せしているのは、零歳児保育の実施に対して何人というように人の配置で加算をしてきている部分と、給与の単価について加算をしてきている部分との2つ。それ以外に、区市町村が応能負担の利用料体系をさらに緩めて負担の軽減をしているという、3つのいわば国基準を超えた公費投入が、東京都と区市町村でなされている。

例えば零歳児保育の実施に対して何人分を乗せますというような上乘せの仕方の基本的な考え方は、何人職員を配置するかというベースでサービスというものを図ってきた、いわば歴史的な、措置制度に即した考え方の一つだったと思う。

もう一つの給与の単価差上乘せの考え方は、保育士を確保するために、措置費のうえでの給与と東京都の職員として給与格付した場合の格差を昭和46年から公私格差是正ということで補助することにしたもの。

公私格差是正という制度は、平成11年度からサービス推進費補助B経費という制度になっている。全体として経験年数で一つの単価化をして、掛ける人数という形で再構成したものの。

最後の料金の格差のところについては、この保育制度が低所得の方がいわば生活の糧を得るために働きにでるのを援助するということを前提に応能負担主義があり、それをさらに軽減するという考え方で、その負担分を全部又は一部、区市町村が負担してきたという歴史的な経過がある。

今や保育サービスの性格が、子育て支援の一環として普遍的なサービスとして必要となってきたことから、現実の世の中の変化の中では、どう考えるかが議論される状況になっている。

○浅川委員　そういうことをお聞きしたのは、大前提がやはり大きく崩れているわけで。社会福祉法人の機能をいかに縮減していくか、削減していくかということが、市場経済というか、市場原理を拡大していくことにつながるだろうと。

負の遺産に足を引っ張られながら改革をせざるを得ないというような状況はよくわかる。しかし、それだったら、もう少し理想とすべきものを出すこと、それから、これだけの加算が出ているのだから、その予算を削り取って認証保育に回していくという姿勢が、もう少し出てきてもいいのではないか。

○網野部会長　これまでのやりとりの中で確認したいことは、保育は福祉サービスなのかという論点。今、保育に関してむしろ保育界、その分野以外の方々が関心を持って、変えていく力になっている部分がある。そのときに、保育サービスは必ずしもいわゆる従来型の保護的な福祉サービスとも言えないという部分がいろいろ出てきている。

これから専門部会で保育サービスをどうするかというときに、保育費の仕組み、保育経費の仕組み、これはどうしても切り込んでいかざるを得ない。それが認可保育所、認証保育所のあり方とも関係していると思う。

それから、認可保育所と認証保育所との関係で言えば、待機児童の問題については、認可保育所が定員の弾力化という趣旨を進めていけば、現在の保育所のシステムでも、かなり可能ではないかというのも相当出てきている部分。

そういう点で、これからの東京都の保育サービスのあり方として、認証保育所はどのようなコンセプトで、将来どうしたらいいかという問題が、やはり議論としては出てくる。

そういう意味では、もう少し認証保育所に関しては、いろいろなデータ等をもっとつかんだ上で、あるいは行政当局の皆さん方と議論した上で、少し本格的な議論のときには方向づけを含めて検討したいと思う。

○松原委員　細かい議論を始める前に確かめておきたいが。児童福祉法そのものを変えるということでない限り、保育の実施というのは公的な責任、これは変わっていない。その公的責任をどう果たすかについての議論は、この専門部会でひとつ大きな議論になると思う。少なくとも社会的に保育というものを実施する責任は国や地方自治体にある。そのところだけは確認をしておきたい。

一村山企画担当部長　公的責任には、直接的なサービス供給責任という意味と、全体としてのサービスを供給する、いわばシステムの整備をする、あるいは、責任をもってインフラの整備をするということについての責任とがある。措置制度の比重が少なくなっていくにつれ、後者に重点が移っていくのではないか。

○網野部会長　資料要求について整理したい。最初に出ていた認証保育所のあり方につい

て。

一中山子ども家庭部子育て推進課長 基本的な認証したときの要件など、骨格的なデータはもちろんお渡しできる。サービスの内容、運営の状況、利用者の評判、職員による保育の様子などのデータは今、まさに集めようとしている状況。この会が進行していくのにあわせて、必要なものを随時お出しするのは可能。

○柏女委員 雇用の形態や勤続年数、待遇などの実情などもわかると、子どもに対する影響がわかる。

認証保育所と認可保育所のもう少し別の違いで、子どもの監護、教育、懲戒などの権限や懲戒権の乱用の規定、体罰禁止の規定などの違いも教えていただきたい。

○松原委員 認可保育所の職員の状況、特に公立と私立の状況を資料でいただければと思う。

それから、0、1、2歳のところのマジョリティーは保育所を使っていない。在宅で子育てをしている場合の支援、社会的ケアについて、今、どういうニーズがあるのか。あるいはそれに今、東京あたりでどのように社会的にこたえているのか、資料をいただければと思う。

○浅川委員 基本的な考え方としては、認証保育を拡大させるしか、絶対量を当面東京都で増やすことはまずできないと考える。予算措置ということから、公立保育園、将来保育園の資源となるべきところについて、資料があればと思う。

そこで、市町村の公立幼稚園の設置数、定員に満たない幼稚園がどれくらいあるのか、それを出していただきたい。それから、公立保育園の保母の年齢と、例えば認証保育園の保育士の年齢構成との違いがあればと思う。

それから、公務員の公立保育園への依存度というのがどの程度あるのか。

○山田委員 これは質問だが、基本的には、子どもが受ける保育サービスというのは、認可であろうが、認証であろうが、どこであろうが一緒だと考えているのか、それとも、先ほど、認証保育園のメリットとして多様なサービスというところがあったときに、それ以上のものを考えているのか。つまり、老人保護などを考えれば、私立でお金を出せば、広い部屋だとか、快適なサービスになるというような格差がつけられるものだが、子どもに関して、保育に関してつけられるのか。

あとは、利用者のデータと職員のデータ。

サービスの差、市場経済と社会主義経済が同じサービス内容で共存するという事は、実は本来あり得ない。競争が補助金によって不平等に行われるために、認証保育所というのは多分すき間でしか生き残れないと思っている。一時的に認証でよくて、空いたら認可に入るという形での垂直分業型のままだったら、これは仕方がない。何か別の方法があり得るので

はないか。

あと、地域別のデータを出してほしい。東京というのは余りにも広いところなので、その地域の格差というのは多分相当進んでいるはず。そういうところを一律の政策でできるのかというのも、ひとつ疑問には思っている。

○網野部会長 都と区市町村の関係、いわゆる保育行政とか保育サービスにおける都の役割と区市町村の役割を、明確にしてから議論しなければならない部分が出てくるかと思う。

この審議会で議論して、それを都の行政で反映する際に、これは当然、区市町村に影響を及ぼすものもあるだろうし、あるいはむしろ国が制度を変えれば、というものもあるだろう。そのように様々な内容との関連性が出てくる。

3 今後の審議スケジュールについて

○ 今後の審議スケジュールとして、事務局より、保育サービスに関する意見聴取の実施を提案。

・ 第2回専門部会（平成14年7月9日）、第3回専門部会（平成14年9月初旬から中旬予定）において、学識経験者、保育サービスに携わる方々などからの意見聴取を実施

・ 公募委員をはじめとする、専門部会に属していない児童福祉審議会委員の方にも参加していただき、意見を述べていただく予定

○ 専門部会において、当面2回の意見聴取を実施することで、委員の了解を得る。

閉会