

東京都児童福祉審議会 第4回専門部会 審議概要

- 1 日時 平成14年10月29日(火) 18:00~20:11
- 2 場所 都庁第一本庁舎33階 N6会議室
- 3 会議次第

<議事>

(1) 保育サービスに係る意見聴取

[1]社会福祉法人希望福祉会 杉の子学園保育所 長田 朋久

[2]保育園を考える親の会代表 普光院 亜紀

[3]大田区こども育成部保育サービス課長 宇佐見 衛

(2) 質疑応答

(3) その他

4 出席委員

網野武博部会長、柏女霊峰委員、浅川澄一委員、高原慶一郎委員、山田昌弘委員

<臨時委員>大日向雅美委員、永瀬伸子委員

<オブザーバー>大川奈央子委員、窪田由美委員

開会

<議事概要>

1 保育サービスに係る意見聴取

○意見陳述者 社会福祉法人希望福祉会 杉の子学園保育所 長田 朋久

～認可保育園を運営する社会福祉法人の事業者としての立場から、社会福祉法人による認可保育所の運営についての意義、認可保育所の制度上の今後の課題など

(1) 現在のサービス提供の状況と利用者ニーズへの対応(杉の子学園保育所の実践)

○ 当園は現在、定員70名のところ71名の園児がおり、世帯数は58、ほとんどが墨田区内の方。区外受託は2名

○ 昭和60年4月1日から延長保育に取り組む。比較的駅も近いということもあり、延長保育の対象児童が多い保育園。駅から歩いて1分の場所で、開設して36年になるが、昔から駅前保育みたいな形にはなっている

○ 設立以来個人立だったが、平成13年1月1日に法人化し、現在に至る。園庭のない保育園で、ふじの木公園という約500坪ぐらいの公園がすぐ脇にあり、そこが当時、園庭のかわりとして認可がおりた保育園

(2) 社会福祉法人による認可保育所の運営について、その意義とメリット

○ 一般的な社会福祉法人を規定している原理は、日本国憲法第25条「<1>すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。<2>国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」を基本に置いている。この原理から具体的に児童福祉法が生まれ、各法規に基づいて、各種の社会福祉施設の設置が義務づけられ、民間施設も法規に基づく設置認可となった

○ 更に昭和26年に各種社会福祉事業の共通事項を定めた社会福祉事業法が制定され、現在は「社会福祉法」に改正されて、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」(同法第3条)と施設運営の基本的理念が明示されている

○ この法律は更に、社会福祉事業を行う者の公共性、公益性を保証する為に、第22条に社会福祉法人を定義、「この法律において『社会福祉法人』とは、社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人をいう」としている、また、第24条では経営の原則として「社会福祉法人は社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、……」と社会福祉法人を位置づけている

○ やはり社会福祉法人の意義は「公共性」、「公益性」、「永続性」の原則。社会福祉法人は、これらの原理原則に基づいて設置された、社会福祉を目的とする法人のため、種々の規制がかけられており、一方で様々な優遇措置が設けられている。「公共性」…公共の福祉を目的とするための法人。「公益性」…公益を目的とするため、利益の追求は認められない。「永続性」…社会福祉法人を解散する場合には、他の法人に引き継ぐか、最終的には国庫に帰属しなければならない。社会福祉法人はこのような制度の背景から、私財を投じて社会福祉法人を設立し、その理念に基づいて社会福祉事業を歴史的に運営してきたという経緯がある

○ 社会福祉法人は純粋に社会福祉事業に専念できるよう、次のようなメリットがある。例えば、日本における制度の長い歴史に伴う地域の方々からの認知。多くの税法上の優遇

措置。国の制度のみならず、都の制度、区市町村の制度の長い歴史の積み重ね。もちろん保育料が優遇されており、人的配置が厚く、設備面も整っている。このような点が社会福祉法人の経営する保育園のメリット

(3) 認可保育所の制度上の今後の課題

<1> 多様な設置主体が参入しても、利益を追求することは許されない

○ 私の意見だが、社会福祉の分野は純粋に福祉の増進に当たるべきであり、利益の追求を前提とする運営は、その「公共性」、「公益性」、「純粋性」に反するものであり、児童福祉法の理念にそぐわない。例えば剰余金が発生した場合も、すべて園児のために使われるべき大切な資金であり、社会福祉法人の会計制度もそのように規定されている

○ 待機児童の解消のため、国が規制緩和をした「多様な設置主体の参入」について、例えば学校法人、NPO、社団法人など、非営利法人の保育所の参入は考えられるが、営利法人はその性格上難しいのではないか。もし営利法人が社会福祉を志し、地域社会に貢献するために参入しようとする場合は、福祉の理念に基づいて、その営利法人が社会福祉法人等の非営利法人を新たに設立して参入することが本来の形ではないか

<2> 保育にかかる課題点とは何か

<2> - 1 待機児童の解消

○ それは本当に急務であり、その対応は着実に進んでいる。認可保育園も着実に定員の弾力化、増築・改築、分園の設置、新規開園、公設民営も含め、一生懸命取り組んではいるが、待機児童はそれ以上にどんどん増え、実際に解消までに至っていないのが事実

○ その原因として、例えば一つ、育児休業は制度化されているものの、その取得がしにくいなどの労働環境の問題は大きいのではないか。一方で、育児休業の普及に伴って、それまでの出産イコール退職という図式が少しずつ崩れ、育児休業明けで保育所に預け、働き続ける人も少しずつ増えてきて、ゼロ歳児だけではなく、1、2歳児の保育需要の増加などの傾向が出ているのではないか。もちろん景気対策の遅れなどによって、経済的になかなか厳しくて、少しパートに出て働こうかということも、大きな原因としては当然あるのではないか

○ 解決策として、私は、認可保育園の数をもっと増やすしかないと思っている。保護者

にとっても、認証保育園よりは、認可保育園が増えたほうが、設備面・保育料も含めて、一番子どもたちにとってありがたい姿ではないのか。ただ、残念ながら、東京都の施策も厳しい財政難ということもあり、そうっていないのが事実で、その点を私たち社会福祉法人としては残念に思っている次第。先週発表された福祉局の概算要求も、もう少し認可が頑張れるような形で予算組みをしてもらえるとありがたいと感じている

<2> - 2 多様な保育ニーズ

○ 例えば、休日保育や、一時保育、夜間保育、病後児保育等が挙げられる。確かにこのようなニーズはあるが、必ずしも多数派ではなく、区や市の中に幾つかの実施保育所があれば対応できる程度のニーズではないか。全ての認可保育所でこれをやらなければいけないという必要性はまだまだ少ないのではないか。今までは、このような特別メニュー、先駆的なメニューは、私立が先駆的に取り組んできた歴史がある。私の提案だが、今後は、公立保育園が主体的にこういう特別メニューに積極的に取り組んでいく方がよろしいのではないか

○ 理由としては、公立では、現在、例えば乳児保育や延長保育の実施率が私立よりも低いのに、私立の 1.5 倍以上の経費がかかっているという点がかかなり新聞報道でも問題にされている。こういった私立がなかなか取り組みにくいメニューに積極的に公立が取り組むのであれば、逆に公立に多くの経費がかかっても都民は納得するのではないか

<2> - 3 認可外保育施設の事件への対応

○ 国を挙げて、今何でも規制緩和をしなければならないという風潮にあるようだが、一方では、B S E の事件や雪印の問題のように、規制を強化しなければならないことがあると思う。なぜならば、人の命にかかわることだからであって、保育も子どもの命にかかわることなので、特に認可外保育施設、認証保育施設には、今以上に規制の強化が必要。もちろん、それに沿って我々認可保育園も当然規制がかけられても仕方のないことであると認識している

<3> 「福祉改革 S T E P 2」の「競い合い」について、

○ 都の目指している 3 つのキーワードのひとつ「競い合い」についてだが、保育は保育内容の質的向上、職員のスキルアップを目指すことが本来の姿。そのためには十分な予算が必要であり、経済界の考え方である市場原理だとか、認証保育所のような直接契約制度にはなじまない。法人やそこに勤める職員、それを取り巻く地域の方々が純粋に子どもた

ちのために精励できる環境づくりを目指していかなければならないのではないかと

○ 例えば、子育てや保育に関して「競い合い」という形、直接契約的な形が行われたとしたならば、子どもの獲得競争が始まったり、ニーズの高いところでは費用が高騰してもお客さんが来るという状況になったり、真に保育を必要としている家庭が保育を受けられなくなる可能性がある。また、直接契約では、どのような保育ニーズがあるのか非常に把握しづらくなるので、マーケティング等々で調査する必要も起きてくる。いろいろな意味で本来子どもを育てる仕事に「競い合い」というのはなじまないのではないかと

○ もう一つ、国の保育所運営費、国基準が何でこんなに低いのか。だから、長い歴史の中で東京都なり各区市町村が補助金を出してきたという経緯がある。国の保育所運営費は国の最低基準に基づいており、本当に言葉どおり最低基準であって、そのために、長い歴史の積み重ねで、最低から脱却するために都や福祉の加算制度ができ上がっている

○ 例えば、国の最低基準に基づく保育単価はおおむね8時間の保育が原則であり、保護者の通勤時間等は考慮されていない。私の園についてもそうだが、ほとんどの家庭が10時間以上の保育。保育時間がおおむね10時間以上、11時間以上であれば、国の保育単価では人的配置も環境面でも全く足りないことになる

○ 保育単価制度では、私立は特に現員現額制という、児童数が定員割れの場合は費用が来ない制度になっている。公立は定員定額制なので、実際に児童が定員に満たなくても、職員がきちんと配置されているが、私立は、児童が入所してきて初めて1人幾らという保育単価が入ってくる。また保育単価そのものも、保育定員、例えばうちの園だったら70名で割った金額が1人当たりの単価になっているので、実際に65人しか園児がいないと、5人分のお金がない状況で運営しなければならない

○ 保育単価の積算基礎だが、例えば保育士の給与は、大体経験4年程度の給与で積算されており、本当に若い職員ばかりいるのだったら、国の保育単価だけで足りるが、ちょっと職員の経験が長くなると完全に足りなくなるような積算

○ 2歳児6対1、3歳児20対1、4・5歳児30対1などの職員配置がずっと変わっていないので、この配置の中で保育士を計算して、それが保育単価に反映されてお金が来ている。実際に3歳児20対1や4・5歳児30対1の職員が11時間の保育をカバーできるかというとな非常に難しい。だから、東京都なり区市町村なりの加算がある

○ それから、通年制を採用していないのも一つの問題点。例えば4月生まれのゼロ歳児

が5月に入所すると1歳児という扱いになるので、本当はゼロ歳児の部屋で保育をしているが、お金は1歳児のお金しか来ないという部分がある

○ 国の保育単価の給食費には、主食分が入っていない。東京都では、都が補助をして3歳以上児給食費加算、乳児の方の加算等を含めて主食分まで出る形になっている。また、栄養士の配置も国の加算には加味されていない。東京都では栄養士配置が加味されているので、栄養士を配置して専門的に栄養計算なり献立を立てることができる

○ ゼロ歳児保育を行っている施設に看護師の配置がない。これも東京都の加算で看護師配置も認めているので、ゼロ歳児を6人以上保育しているところは非常勤、9人以上の場合は正規職で看護師の配置ができるようになっている

○ 等々国の保育所運営費は様々な不十分な点があって、そのために長年、少しずつだが、東京都なり各区市町村にお願いして加算をいろいろいただいて、今の保育所の姿がある。そういう意味では、私たちにとって、それから子どもたちにとっても大事な都の補助、区市町村の補助ということになる

(4) その他、認可保育園を運営する一事業者としての立場から、認可保育園の運営について幅広い視点で

○ 私は個人的に非常に少子化を危惧している。1.57ショックと言われてからもう14年もたっており、国はいろいろな施策を出して何とか少子化に歯どめを、とっているが、全然少子化はとまっていない。とうとう1.34まで落ちた。特に東京は1に限りなく近い数字で、ちょっとお題からはそれるかもしれないが、東京から少子化対策については是非大きな声を上げて取り組んでいただければ、というのが私の児童福祉審議会に対する期待と希望

○意見陳述者 保育園を考える親の会代表 普光院 亜紀

～利用者の立場から保育所制度の現状をどのように捉えるのか、今後の課題や保育政策、子育て支援に関して行政に期待すること等

(1) 利用者にとっての認可保育園・認証保育所のメリット・デメリット

○ 利用者の立場からということで、「保育園を考える親の会」に届いている声などを中心にお話したい。「保育園を考える親の会」は、保育園に子どもを預けて働いている親たちのネットワークで、普段は保育園などに関する情報交換や、いろいろな交流活動を通

じて、働く親のエンパワーメントというか、そういった活動をしている

○ 認可保育園、認証保育所についての利用者にとってのメリット、デメリットということでまとめてみた。これはあくまでも利用者から見た場合の見えやすい点と見えにくい点について、それぞれあらわしている

<1> 認可保育園の見えやすい点

〔1〕メリット…保育所が所得に応じて決定される、〔2〕メリット…園庭があるなど施設面がしっかりしている。通常、面積にもゆとりがある、〔3〕デメリット…開所時間が短いところもある、〔4〕メリットかつデメリット…希望者超過の場合に入園選考が客観的基準で行われるため、働き方によっては不利になる人もいる、〔5〕メリット…都の従来基準による人手の厚い施設が多い。人手はあらゆる面でサービスに響く（子どもへの個別対応など）

<2> 認可保育園の見えにくい点

〔1〕メリット…保育者は有資格者・常勤が大半を占め、保育に安定性がある。年齢層が厚い、〔2〕メリット…トラブルがあった場合には、民間園に対しても市や区は認可保育事業の主体として責任をもって指導監督する立場にある、〔3〕メリット…職員研修、保育計画を立案した上での保育が行われ、保育に関する専門性が高いところが多い

<3> 認証保育所の見えやすい点

〔1〕デメリット…保育料が所得に関係なく一律料金、〔2〕デメリット…駅前ビルなど環境が幼児保育に不十分な施設もある、〔3〕メリット…一時預かりや二重保育なども行う、〔4〕メリット…開所時間が長いところが多い、〔5〕メリット…入所手続きが簡単で、先着順、専業主婦の方も利用できる、〔6〕メリットかつデメリット…他と差別化を図ったサービスを考えるが、中には0歳児を英語で保育するなど、発達心理上、疑問のある保育も導入されている

<4> 認証保育所の見えにくい点

〔1〕デメリット…保育者に常勤の割合が低く、無資格者も定数に含まれる。短時間のローテーション過剰で、保育に安定性を欠くところがある。これは苦情から拾っている、〔2〕デメリット…駅前施設は家賃負担が重く、採算をとるために人件費を削らざるを得

ない状況がある。質の低下の恐れがあるのではないか。駅前施設の場合は補助金を手厚くし、改装費等が出されたために、多分駅前のビルなどに設置されている施設が多いのではないかと思うのだが、その家賃負担が重くなっているところがある、〔3〕デメリット…直接契約であるために、トラブルがあった場合に、市や区は民民の問題として関与を避けるのではないか。これは認証ではないが、保育室の事件について、民民の問題であるとして関与してくれない区があった現状を指して言っている

(2) 利用者の志向

○ 先ほど挙げたことの中には、認可保育園制度が歴史のある制度で、経験の深い事業者がやっていて、認証保育所は新しい制度で、まだ経験の浅い事業者がやっているために起こっていることもあるので、そこをイコールに比べるのは不公平な部分もあるかとは思っているのだが、そういったことも、利用者にとっては全く同じレベルで捉えられるので、利用者から見て両者を比べると、やはり認可保育園への信頼度は圧倒的に高いということが言えると思う。認証保育所等に入園していても、認可保育園に申請を出す人は多く、また、認可に入園して認証に二重保育を依頼している人もいらっしゃるようだ。結局認可保育園の設備や保育料、保育スタッフの人員などを見て判断しているものと思われる

○ 事業者同士の競争条件を等しくするという名目で、認証と認可保育園をイコールの競争条件にせよという要望があるそうだが、もしもそのために認可保育園の条件を切り下げようとするならば、それは利用者の希望するところではないと思う。今のところ見ていると、認証や保育室に預けている親たちも、いずれは認可へと考えている人が多いので、認可の質が低下してもいいという意見は聞いたことがない

(3) 保育の質

○ 保育の質の維持のためには、公費による助成と一定の基準すなわち規制、その2つが必要であることは異論のないところと思われる。競争原理で質を維持できるという意見もかつてはあったが、というか、今もあるのだろうが、例えばベビーホテル等が低価格競争によって子どもの命さえも脅かすような保育をしている現実をどう説明するのかということがある。認可保育園にしても、認証保育所にしても、公費助成と一定の基準の2点は保証されている制度であると思う

○ これに加えて、苦情解決の仕組みや第三者評価を導入して、さらに質の向上を促そうという試みが国や都で始まっているが、これも必要な仕組みだと思う。ただし、東京都の第三者評価については、私は若干異論を持っている。私たちの「つうしん」という機関紙

に載せた「東京都の第三者評価の報告書に疑問」という意見がある

○ この中に障害者保育、高齢者保育と共通の評価項目として、事業評価分析シートがあり、この中の幾つかの項目に疑問をもった。その項目の中で、例えばよい評価として例示されている内容の中に、「事業者が地域を市場として想定し、競合状態を見て経営を検討せよ」、「外部環境の変化<規制緩和等>をチャンスまたはリスクととらえて重要課題を設定せよ」、「収入の増加、1人当たりのサービスの効果の向上、利用者の増加、収入に占める人件費比率の低下、などの経営指標に成果を出せ」などの方向性が示されている

○ これは確かに事業者にとっては、事業の継続、収益性の増大というメリットをもたらす経営上のアドバイスだと思うが、保育という観点から見ると、こういった効率性の追求、収益性の追求ということが子どもが本当に必要としているケア、つまり子ども一人ひとりの個性や発達の違いを受容して、細やかに対応するような保育よりも、効率性や見栄えのよさを重視した保育、極度に低い人件費で運営する保育をするようにと事業者にプレッシャーをかけるような第三者評価になってしまうのではないか

○ 第三者評価はそもそも利用者の権利が侵害されないようにという趣旨で設けられたのではないかと思っているが、この項目だと、あくまでも事業者の経営上のメリットを目指していると思えない。こういうものが私的なコンサルティング事業の中で使われるのは大いに結構。第三者評価は福祉サービスの適正さを測る基準として設けられるはずなので、こういった指標が本当によかったのか。モデルなので、これから改善されていくことではあるが、大変疑問を持っている。財政難でもあり、また営利企業が保育をするようになると、いろいろな意味で保育事業に対してコスト削減というプレッシャーをかけられてくる。そういった環境の中で、でも、実は質を高くしなければいけないという逆のプレッシャーをかけるのが第三者評価ではなかったか。それが、この第三者評価は全く同じ側の、コストダウン、効率性の追求という側のプレッシャーに回ってしまっている。これは第三者評価の役割を混乱させるものではないか

○ 東京都第三者評価に絡んで、評価機関について具体的な提案項目を挙げる。公正で専門的な評価ができる機関を厳選すること。審査料が高くなって、評価を受ける施設が少なくなったり、人件費を節約して余剰金を確保している園だけが評価を受けられるといった事態は避けること。それから評価事業とコンサルティング事業を同じ事業者が行うのは評価の公正を歪める恐れがあり、禁止すること。それから事業者が積極的に受ける場合のほか、利用者が問題を感じている場合に、都の福祉サービス運営適正化委員会の活動の一環として、第三者評価による調査を実施することも考えられないか

○ 私たちは苦情解決の仕組みも第三者評価もちゃんとやってほしいのだが、一番困ったときに、最後にすがるしてしまうのは行政。認可保育所の場合は最終的に認可保育園が児童福祉法24条に基づき、保育に欠ける子どもを保育せる責任は行政にあると定められている根拠をただ一つ握りしめて苦情を言いに行くことができる。行政は事業者を指導できるシステムと責任を維持してほしいということは、実はこれは切実な願いではないかと思われる。今議論されているバウチャー制度等についても、利用者の側面から一番危惧されるのは、まず保育サービスの供給責任、それから質の確保の責任、この2つが行政から離れてしまうおそれがある点が一番不安

(4) 営利企業の参入について

○ 営利と公共の利益が対立する場面では、公共の利益、これは子どもの利益でもあるが、公共の利益の方が守られるように配慮できる、というルールをきちんと設けた上で、営利の方も参入していただくことが必要なのではないか。そして、保育は子どもの適切な処遇のために、相当な公費を投入する事業なので、投入された公費が確実に子どもの処遇改善に使われるように誘導するような適正な規制が必要なのではないか。現状の認可保育園の場合はこのような規制が行われているわけだが、認証保育所の場合はそういった規制がないのか、ないのではないかと思われるので、その点は不安に思っている

○ それから、規制と人件費とは非常に密接に結びついているようなところがあって、規制が外れたときに何を一番危惧しているかという、人件費がどんどん削られて利潤に回ったり、効率化のためにコスト削減努力が人件費を削っていったりということを心配している。ある程度の公費を使うにしても、コストダウンの努力も必要だが、極端な変革は必ず将来に禍根を残すのではないか

(5) 利用者にとって望ましい保育とは

○ 本来の保育の利用者は子どもだが、まず「保護者にとって」望まれることとして、<1>働く条件と保育サービスの内容が合致すること（受入年齢、保育時間）、<2>なるべく地域（自宅付近）で預けられること、選ばなくても一定以上の質を保った保育園が各地域にあり、安心して近隣で入園できること、<3>家計に対して過重な保育料負担とならないこと、<4>子どもが喜ぶ保育であること、これは次の「子どもにとって」の項に合致する保育を行っていること、<5>子育てに慣れない親の不安を助け、子どもの成長を喜びあう共感性のある保育をしてもらえること、<6>働く親に理解を持ち、柔軟に支えてくれること

○ 次に、「子どもにとって」だが、<1>安心できる環境であること（保育士との安定し

た関係、施設の状況)など、<2>一人ひとりの子どもに細やかに対応し、発達や個性の違いを受容する保育が行われること……。画一的な保育ではないということ。そのような素養を備えた保育士に保育されること、<3>保育の専門性により、心身の発達により保育環境が工夫されること(保育士とのスキンシップ、戸外遊び、自然とのふれあい、子ども同士の関係、歌・創作・ごっこ遊び等々)、<4>必要なときに子どもの利益を守ることができること(家庭での虐待、ネグレクト)

(6) 今後の課題について

<1> 財政的な制約がある中で、保育の供給量を増やしていくことは様々な課題があると思うが、将来の社会の担い手を育てるための投資は優先して行うべき

<2> 認可保育園が安心できるシステムを確立してきたからこそ、保育ニーズがこれだけ高まった。利用者の多数層は、現在の認可保育園の延長保育までに収まるニーズをもっており、地域で安心して預けられることを最も望んでいる。ここを重点的に整備していただきたい

<3> 上記とは別に、医療職、流通業、飲食業界等の雇用形態は、もっと長い延長保育、夜間保育を必要としており、これをニーズの高い地点に拠点的に整備する方法を考える必要がある

<4> 利用者負担については、家計に配慮した上で、無理のない適正な負担を求められることはやむを得ないと思う

<5> 幼稚園資源の有効活用を望む。体制としては保育園化していくことが望ましく、職員配置や設備などを長時間保育に耐えるものに変えていく必要がある

<6> 低年齢児保育については、これまで良質で家庭的な保育を提供してきた実績のある保育室を認可化するという施策も考えていただきたい。これらは貴重な人的資源であり、施設面を支援すれば認可になれるところも多いのではないかと

(7) 「福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会中間報告」について

○ ここに公私格差是正補助金のカットと、東京都独自の職員の増配置についての補助制度を見直すということが書かれていたかと思う。公私格差是正補助金のカットは大変心配している。保育士さんたちの処遇が下がっている、また人員が減ってきたという話も

届いている。公立の民間委託が進む中で、民間保育園の質が激変してしまう恐れがあるのではないか

○ 職員の増配置についての補助制度は、会員の間でも非常にインパクトが強く、都内認可保育園の利用者は、現状を最低限と考えている。基本保育時間8時間を超える長時間利用が多く、保護者も子育てに様々な問題を抱えがちな都市型のニーズに対して、国基準の人員配置では不十分だと思う。この点について、会員の方が、この会のために特別に意見を寄せてくれている

○ 政府の総合規制改革会議の3カ年計画に寄せられた保護者の意見もまとめている。大変多数の保護者の生の声がかかれているので、ぜひ読んでいただければと思う

○意見陳述者 大田区こども育成部保育サービス課長 宇佐見 衛
～公立認可保育所を運営する行政の立場から認可保育所、特に公立施設の制度上の課題など

(1) 保育サービス充実のための行動指針

○ 私どもは7月に「保育サービス充実のための行動指針」を発表した。この「行動指針」についてご説明し、その中で、少し民営化について触れたい

<1> 基本的な考え方

○ この「行動指針」そのものは、これからおおむね5年間、大田区が取り組む保育サービスについての方向性を示したものだ。作成するに当たっての背景として、非常に多くの方が保育園を利用されるようになってきたことがある。制度の発足当時は、低所得者に対する政策として保育に欠ける方を対象にしてきたが、今は所得の高い方も低い方も、常勤の方も非常勤の方も、様々な方たちが保育園を利用されている。それに伴って待機児が増え、保育サービスに対するご要望も多種にわたるようになってきた。

○ それに対して、国は規制緩和により、今までの社会福祉法人中心のあり方から主体を多様化することによって保育園を増やし、待機児の解消に結びつけようとしてきた。また、東京都は、大都市型の保育ニーズに応えるという考え方のもとに、認証保育所という新しい制度をつくった。この制度の背景には、「選択」、「競い合い」、「地域」という3つのキーワードによる福祉の考え方の転換がある

○ そういう流れの中で大田区では、公立園が60園、社会福祉法人立を主とする私立園が17園あり、その中で8,000人のお子さんを保育しているという現状がある。待機児童数については、この4月時点で190名、10月の時点で370名を超える待機児が存在している。この間、定員増、あるいは保育園の新設によって定員の拡大を図ってきたが、なお190名の待機児が生まれている

○ 保育ニーズに関しては、障害児保育あるいは延長保育といった特別保育の分野でのご要望をたくさんいただいた。大田区は、障害児保育は全園で実施しており、160名ぐらゐの障害児を公私立合わせて保育しているので、かなり進んでいると認識している。しかし、延長保育については、公立園の25%しか実施していないので、まだまだサービスを拡充しなければいけないと認識している。こういう現状を踏まえて、私どもで5年間の行動指針をまとめた

○ この考え方の基本になっているのは、役割分担。今までは、公立あるいは私立の認可園を中心として、指定保育室、家庭福祉員といった方々がいわゆる補助的な位置づけということだった。しかし、大田区では今後、それぞれが役割分担をし、それに従って自分の求めるサービスを提供してくれるところと契約すればいいのではないかと考えた

○ 例えば、家庭的な保育を選択する方は、家庭福祉員、あるいは公立保育園で手厚い保育を希望する方は公立保育園、また長時間にわたる保育、休日保育、付加価値のついた保育を欲する方は、認証保育園と契約をする。自分がそれぞれの就労状況やライフスタイルに合わせて欲するサービスを選べるようなシステムをつくりたいと考えた

○ それには、私どもは、限られた物と金でそういうサービスを提供していかなければいけないので、民間活力を導入して効率的な運営に力を入れると共に、それによって生み出した財源で新たなサービスを提供したいとも考えた

<2> 取り組みの方向

<2> - 1 待機児の解消

○ 500人の待機児を5年間で解消する計画を立てており、内訳は、区立、私立の保育園で150人、認証保育所で350人としている

○ 大田区における平成12年度区立保育園児1人当たりの月額経費として、1歳児で約22万円、0歳児で55万円余りの経費が投入されている。例えば0歳児では、10人

のお子さんのうちお二人だけが保育園に入れる。あとの8人の方は、税金を払っているが、行政サービスを受けられない、という状況。従って、行政サービスをなるべく広く提供したいということで、効率的な運営ということ考えた

<2> - 2 運営主体の多様化

○ 民営化について、2つのやり方で行いたい。一つは、公設民営、いわゆる委託方式。もう一つは、施設を提供して、私立民営の保育園の設置を図ろうというやり方。それぞれに特徴があり、また、それによってサービスの向上に努めたい。よく企業が参入すると保育サービスが低下するというご批判をいただくので、低下させないために第三者評価システムを導入したい

○ これに基づき、「行動指針」をより具体化した実施要領の中に、民営化の方法は、今申し上げた2通りの方法で実施すること、それから、事前告知という方式をとることが書いてある。事前告知とは、私どもは、保育園入園は契約行為だと思っており、現在、保育園を利用されている方については、公立なら公立で保育をするという約束のもとに入園しており、そのことは尊重したい。来年度入ってくるお子さんから、あなたの園は将来民営化になりますよということを告げた上で入園をしていただく。こういうやり方を考えた。それで、民営化を予定している園は6園あるが、萩中保育園（H17.4 民営化）は、0、1、2歳という低年齢児の専門園、中央八丁目保育園（H18.4 民営化）は、0から3歳までのお子さんをお預かりしており、池上保育園、大森北六丁目（H19.4 民営化）は1歳児園、それから、北嶺町、新蒲田保育園（H20.4 民営化）は0歳児園。3年後、4年後、5年後、6年後という順序で民営化を進めたいと考えている

○ 運営を引き継ぐ法人については、広く門戸を解放する考え方をとっている。社会福祉法人に限らず、熱意のある法人、事業者であれば誰でも参入でき、その中で、一番いい保育をするといったところを私どもで選定する。

○ 民営化した園では第三者評価システムを必ず実施する。そういう形で民営化を図る

<2> - 3 多様な保育サービスの充実

○ 例えば、延長保育については、15、16年度で全園実施を目指す。現在、15園実施しているのが、あと45園だが、15年度に25園、16年度に20園、延長保育を増やす計画。病後児保育についても、拠点方式で最終的には大田区内で3カ所、医療機関付属の形でつくりたい

(2) 民営化の検討の過程

○ 民営化については1年間かけて検討した。検討内容は、保育水準の維持、経費の削減、この相矛盾する2点の実現を前提とした。これを実現するためには幾つかの条件が必要だったが、平成12年3月の規制緩和によって、保育所の設置に係る主体制限が撤廃された。これによって、株式会社、NPO法人等の参入が可能になった。平成13年3月には、地方公共団体が設置する保育所の運營業務について、公共団体、あるいは公共的団体に限らず、これら以外の民間主体への委託も可能であるとされた。それから、東京都が認可基準を国基準に一本化した。これらの条件を見た上で、民営化について検討を始めた

○ まず、経費的な検討だが、一つ一つの園について経費の比較をするのは非常に困難。私どもの試算では、おおむね委託あるいは社会福祉法人以外が運営をした場合には、公立園の5割から6割程度の運営費で運営されるだろうと見ている。この差は、公立園はいわゆる都の補助基準に従って職員を配置していること、更に区の独自加算があること、一人当たりの人件費が高いこと、これらによるものと考えている

○ ただ、そうすると保育内容に差が出てくるのが危惧される。民間に運営を任せようとしているが、延長保育や休日保育の取り組みは、比較的容易に契約でやってもらえる。しかし、障害児保育については、なかなかうまくいかない要素がある。そういう意味では、民間の柔軟で素早い対応が得意な部分、それから、公立の手厚い保育が可能な部分、こういう部分でそれぞれ役割分担をする必要があるのではないかと考えている

○ 利用者の民営化に対する意識は非常に複雑なものがあり、私どもが主張している、保育サービスを選択できる体制をつくりたい、あるいは数字を示して効率的な運営をやりたいということについては、おおむね理解をしてもらった。しかし、民間企業は営利を目的としているので、10のお金を10保育には使わないでしょうと。8ぐらいにして、2は利潤で持ってってしまうのではないか。あるいは経費削減だけを目的にして委託をしないでもらいたい。それから、保育所の数が少なくなってしまう。あるいは単価が安いので、若い職員だけになってしまって、経験不足で心配だ。そういうご意見を頂戴している。この辺が、今後、民営化を進めていく上で保育の質を落とさないという点での課題になってくると思う

(3) 民営化を検討していく上での課題

○ 認可基準については、国基準に一本化されたが、補助基準については、いまだにダブ

ルスタンダード。ダブルスタンダードであるがために、サービスにどうしても差が出てくる。しかし、保育料については同じ金額をいただいているので、一つには、競争する上で不平等な条件のもとでの競争を強いているのではないか。それから、保護者の理解も得られないのではないかと考えている。従って、今後、何らかの手段でその平準化を図ることが課題となると考えている

○ 株式会社の参入を認めていながら、会計制度上、利潤が生み出せないようなシステムになっている。これは、私どもから見ると矛盾であり、もし株式会社の参入を認めるのであれば、会計制度上も利潤を上げることができるということを認めるべきではないか。今、認証保育所が予想を上回るスピードで広がっているのは、会計上のこういう点が大きいのではないかと認識している

○ 3点目だが、株式会社に区の施設を提供する場合、行政財産から普通財産に変更して無償譲渡するという手段が考えられるが、この場合、まず国に対する協議、それから、国庫補助金の返還という問題が出てくる。今の施設を使って国立民営の保育園にしたいと考えているが、これが一つの壁になると認識している

○ 最後に、公立保育園と私立保育園では都区財政調整上の取り扱いに差が出る。区立の場合は財調上110万円という算定をされるが、私立の場合は35万円という算定になる。従って、効率的な運営をしても、都から入ってくる財調上のお金が少なくなるので、結局、赤字になるという事態が想定される。この点についても将来の課題だろうと認識している

2 質疑応答

○山田委員 長田さんと普光院さんにお聞きしたい。聞いていると、私企業は悪くて、公営企業はいいという図式があるように感じる。確かに資本主義の発達の中で、ひどい時代はあったが、今は消費者も賢くなり豊かになって、いわゆる消費者主権、市場の声というのは多くなっている。つまり、消費者に支持されない企業はつぶれる。

だから、命にかかわるから企業に任せられないというのは、逆におかしい。つまり、最近の企業は、消費者の声には敏感で、命にかかわるから企業に任せようが安心だという側面がないのかどうか。普光院さんはトラブルがあった時と言うが、消費者の立場として公をそんなに信用してしまっているのか。むしろ民対民の中で情報が公開されて公になった方が、遥かにトラブルに対する抑止力にはなるのではないか。

普光院さんには、確かに今の時点ではこういうメリット、デメリットがあると思うが、このメリット、デメリットというのは、条件が同じになれば、つまり、補助がちゃんと認証保

育園にもたくさんつけば、このデメリットがなくなるとお考えになるかどうか。

あともう一つは、「保育園を考える親の会」であるならば、親の目というか、親の力を信じたり、そういう親の選択の目を育てる、という方向性はないのか。つまり、いろいろな市場の中で選択することができる賢い親を育てた方がいいのではないか。公に何でも規制してもらった方がいいのか、それとも賢い選択の目を養うのがあるのかと考えると、賢い親を育てるほうが、公に頼むよりははるかに市場があるのではないか。

あともう一つ気になったのは、私企業で利益を追求すると質が悪くなるというのは、これは資本主義の原則は逆で、私企業に任せれば質の高い商品じゃないと絶対売れないので、コストをダウンしながら質を高くするようなインセンティブが必ず働くはずだと思うが、その点についてはどうお考えか。今は市場が歪んでいる、参入を規制するから供給がなくなって質が悪くても売れてしまう。市場が歪んでいるから、こういう私企業の悪いところが出てきていると考える方が経済学的には合っていると思うが、いかがか。

○普光院氏 民間企業というのは、本来株主に対して利潤を上げる責任を負っており、従来の福祉の考え方とはかなり違ったものだと思う。株主に対して利潤を拡大する責任を負っているというだけで、悪いことをするとは思っていない。

ただ、保育という事業は、うまく市場原理に乗らない側面があると考えている。保育というのは、非常に情報の非対象性が大きいと言われており、企業が利潤を大きくするためにヒドゥンアクション(hidden action)を行うのは、これは企業の仕方のない行動だと言われている。ヒドゥンアクションというのは隠れた行動ということで、見えるところでは質は向上しているのだが、見えないところでコストダウンして質を下げるということは、どうしても起こってくるのだと言われている。

例えばこういうことがあった。事業所を何店か持っているベビーホテルだが、送迎サービスをしており、利用者の間では非常に便利だと言われている。そこに勤めていた人からの内部告発があり、送迎サービスでバスに1時間ぐらいしか乗せないと言っているが、実は0~1歳児を3時間も4時間も5時間も乗せていることがある。しかも、非常に効率よく保育しているが、なぜかというと、子どもたちに激しい抑圧をかけている。あそこは何とかすべきだとおっしゃっているのだが、そんなことは全然表に上がってこない。

インターネットでその会社の検索をして、保護者が言っていることを見ても、スタッフはいい人たちだよとか、バスの送迎があると便利だよとかいうことを言っており、それ以外の情報というのは全く得ていない状況。これは全く解決をみていない。ちびっこ園の事件や、いろいろな事件が起こっているが、もちろん、それが全ての企業で起こることではない。だが、ちびっこ園の場合、明らかに人手不足があって、なぜその人手不足が起こったかということ、会社の方針としてお客様は断らないということ、売上を最大限にする、効率性を高めるためにベビーベッドの中に何人も子どもを入れてもいいという方針があった。それでも、事件が起こった後、保護者がテレビのインタビューに答えて何と言っているかと

いうと、でも、スタッフはいい人たちですと言っている。

仕事を続けるためには保育というサービスを断ち切ることができない。1回預けたら、そこで、何か変だなと思っても、翌日からやめるということがなかなかできにくい。選択がしにくい。そして中身が見えにくいということがある。保育というサービスでは、親はよくても、全部子どもにしわ寄せがってしまう。

市場が歪んでいるからうまくいかないのであって、市場がうまく働けば、うまく選択が行われると言いましたが、保育という事業そのものが、市場の歪んだところに落ちこちていってしまう性質のものだと思っている。だから、営利事業というのは全く悪いとは思っていないが、こと保育に関しては、営利事業としてやるのは、かなり問題を含んでいるのではないか。営利企業が参入しても全く構わないが、例えば、ある程度の人手も質も確保していくとか、きちんと一定のルールをつくった上で、利潤があまり取れなくなることも覚悟の上で、営利企業にも参入していただきたい。そういうことで参入できるのは、おそらくその事業だけで、右肩上がりの利潤の拡大をしていかなくても済む事業者なのかなと思っている。

○長田氏 私も基本的には同感だが、命にかかわるから企業に任せたほうがいいのではないかというのは、全く理解できない。なぜ、私が法律の基本的な趣旨を持ち出したのか、というのはまさにそこにある。公をそんなに信用していいのかという話だが、今現在、公と言われると、まず公立保育園が浮かぶ。我々民間のいわゆる社会福祉法人を中心にした非営利の認可保育園、それから認証保育園、そして認可外という構図になっているが、公を信用していいかというのは、やはり公立保育園の今、問題になっている点だろうと感じる。

そして、企業と言われる、認証保育園を中心とした保育園の中間に、法律に基づいた我々非営利の民間の社会福祉法人——中立的な存在、純粋に公益的に、永続的に保育に専念できる、法律に基づく制度にのっとった保育園ということが我々の位置づけであり、だから、もっともっと民の活用として我々を活用してほしい、我々の法律に基づいて民間保育園をもっと増やしてほしいというお話を申し上げている。

○浅川委員 長田さんに1つお聞きしたい。長田さんの保育園の定員を見ると、0、1、2歳が26人、3、4、5歳が49人、今、待機児が多いのは圧倒的に0、1、2歳だが、なぜ多くの利用者が望んでいる0、1、2歳の定員を増やされないのか。社会福祉法人は言ってみれば税金で運営されている。つまり、民間事業と名乗るのであればマーケットというか、利用者の考えていること、欲していることに合わせて事業を営むのが普通の組織であるはず。では、どうして0、1、2歳をもっと増やそうとしないのか、あるいは同じ区内に待機児がいるのならば、その待機児のために新しい保育事業を自分のところで新しく営もうとされないのか。

つまり、与えられた運営費、与えられた初期の建設費の中で、与えられた措置児童の一人は措置とは言っていないが、現実的には消費者には選択の自由がなく、それだけ供給力が不

足しているので一自治体からまわってくる児童に対して、かくかくの収入に応じた保育をしているというだけであって、何ら消費者の方向を向いていないから、今盛んに糾弾されている。公立保育園は更にその下にいるわけで、まず、多くのニーズが目の前にあるのに、なぜそこに手を差し述べる気力がないのかということの一つお伺いしたい。

それから、最後に少子化対策をやれとおっしゃいますが、与えられている保育園への税金は限られており、加算とか、独自補助とかという形で、余計に他府県に見られない上乗せをしている東京都が、それを削って認証保育園に回そうと試みていることは、まさに少子化対策の一環であり、それは長田さんが望む方向である。しかし、一方で認証保育は否定されている。どうも矛盾しているようなお話ばかりが聞こえてくる。

それから、普光院さんだが、認可保育園に入っている人たちだけが利用者ではない。世の中には認可外保育園に入っている人たちも保育園の利用者であるはず。必ずしも認可保育園の保育者だけの言い分が利用者全般を指しているとはとても思えない。認可外保育園に入らざるを得ない、例えばパートタイマーであるとか、極めて不規則な就労を強いられている方々とか、さまざま理由で認可園に入れない人たちもたくさんおり、そういう人たちから見て、現状の認可園制度がどのように映ると利用者の立場から見ておられるか。

○長田氏 1点目は、0、1、2歳の定員をなぜ増やさないか。当初、昭和51年に定員80名で認可変更を60名から増やした。これは園舎の増築による定員変更で、それ以来ずっと80名定員でやってきた。55年には2歳児以上ではなくて、1歳児保育を開始した。そして、平成元年に、需要に合わせて0歳児保育を行った。当初、このときは3名定員だが、これは施設の広さで、最低基準を満たすための面積をクリアするためには、3名でしか開設できなかったのが現実。そして、平成4年に大規模な園舎の工事をして、このときに時の需要の0歳児保育の定員を6名に増やす。増やすためには、大きい年齢、幼児組の年齢の子どもたちの定員を減らし、そして0歳児1人当たり5平米、6名の0歳児保育を行うために30平米の部屋を確保するために、園舎の改築工事をして、総定員がそのために必然的に70名に下がるという大きな園舎改築をやって、今の定員になった。

ただし、国の規制緩和に基づいて、当初15%、年内には25%までの定員を超えた入所をやってもいいという規制緩和に基づいて、うちの保育園の面積を計算した結果、0歳児をあと1名だけは増やしてもいいという面積の中で、今現在、ここ3、4年になるか、0歳児を7名と1名増やして、総定員71名、1名加えて増えている。もうこれが土地の広さ、建物の広さ、面積上の限界ぎりぎり、これ以上増やそうにも増やせない。

また、どうして新しい保育園をやらないかと。もちろんやろうと思っている。公設民営の話が出たら手を挙げようと思っているが、うちの駅前周辺地域、墨田区内で保育園をやろうと思って土地を確保しようと思うと、坪130万ぐらいする。そういう土地を用意するお金がない。区有地である遊休地を保育園にしてもらえないかというお願いを出してある。区有地を使えば、そこに我々が保育園を建てて、積極的に待機児解消に進んでいきたいと思っ

ているが、区も財政難なので、なかなか重い腰が上がらない。

それから、先ほど言った土地の目的外使用、例えばまちづくり用地となっていて、それを保育園に変えるのは非常に手続きが大変だとか、いろいろな理由で、なかなかうちの墨田区は進んでいない。そんな中でも少しずつ公設民営の話、私立保育園が分園をつくるということも進んではいる。そういう意味では全体の定員数も少しずつは増えている。先ほど省略したが、特に社会福祉法人には様々な細かい規制があるので、規制を飛び越えて何かをするということは、やろうと思ってもやれない、長い歴史がある。その中でも、来年度からは墨田区内で8時15分まで2時間延長を私立3園でやっていこうという話を進めている。そういう意味でも、限られた中での苦労はしているつもりだが。

それから、認証と少子化の矛盾についてだが、少子化を議論されるときに、どうしても、国も含めて、少子化対策＝子育て支援という図式ができ上がっている感じがしてならない。もちろん少子化対策のために子育て支援を充実するのは1つの方法論ではあると思うが、実際に子どもが増えるような状況というのは、子育て支援だけではだめで、例えば晩婚化も最大の少子化の原因であると言われている。では、今子どものいる保護者にもう1人産んでもらうにはどうしたらいいかということで子育て支援が出てくるのだろうと思う。

でも、もうそれだけでは行き詰まりで、それが1.57ショック以降のこの14年間の少子化対策にもかかわらず、結果的には子どもの数が減り続けている原因なのではないか。もっともっと抜本的な、積極的な、実際に子どもの数が増えていくような何らかのいい知恵がないかなと思っている次第だが、私一人ではなかなか難しいので、皆さんのお知恵をいただいて、東京都が積極的にというのを期待しているということ。

○普光院氏 もちろん親の会には認可外の利用者はたくさんいる。親の会では、最初に0～1歳の待機児の多い時期にとりあえず認可外保育園に入って、その後、認可に移行するという人が大多数。だから、私にとっては、認可外の利用者＝認可の利用者であって、何でも対立構造として捉えられているのかと思っている。認可にお金をかけると認可保育園が増やせないから、認可外に行っちゃう人が出るのだ、と供給者側は言うが、それはあくまでも供給者側の事情であって、利用者の側から見ると、それなら、ちゃんとした認可の仕組みを持った保育施設を増やしてくださいよというのが一番正論。認可の仕組みというのは、現行の仕組みにもし悪いところがあるのであれば、改めていけばいいと思う。私たちが認可の仕組みで一番重要視しているのは、例えば所得に応じて、負担軽減をしてもらえる福祉的な仕組みや、基準がちゃんと設けられていて、運営費を直接そこに送り込むことで担保しているという仕組みや、一応公的な責任があることが位置づけられているといった仕組みだが、そういう仕組みをもった施設を増やしてくれれば、そんな変な対立構造というのは生まれはずだ。

例えば、私が現行の仕組みについて思うのは、もう少し小規模な保育施設でも、認可の構造で運営できる施設、これも規制緩和になるのかもしれないが、そういった仕組みももう少

し工夫していただくといいのではないかと。

○柏女委員 普光院さんに伺いたい。認証保育所の見えにくい点で、「短時間のローテーション過剰で保育に安定性を欠くことがある」という点と、「直接契約であるためトラブルがあった場合に、市、区は住民の問題として関与を避けるのではないかと」というご指摘があるが、実例があったら教えていただきたい。

○普光院氏 人数は、今、よく思い出せないが、認証保育所で、かなりたくさんのお子さんを預かっておられる規模のところだが、50人の職員の方が短時間でかなり細かくローテーションしているということだ。そこは、園長先生が50人の職員を全員知らないというか、多分職員が入れかわり立ちかわりするために、園長先生も把握していない状況であると。非常に喧噪な、子どもが駆け回って、ビルなので密室になっており、窓が開かないということもあって、非常に落ちつかない状況で、見に行った人が、これはかわいそうかもしれないと言っていたということがある。

それから、直接契約でトラブルがあった場合に、というのは、私たちの会にはたくさんの方の相談事があるが、これはちょっとおかしいとか、行政の方にも少し立ち入っていただきたいなと思うときは、区役所などに電話をすることや、実際にお会いしてお話しすることもある。認可保育園になれば、大抵、何かの対応をする。社会福祉法人の園であっても、社会福祉法人は民だからと言われることもあるが、話し合う中で、認可保育園だったら市町村の責任があるということに大体は話がいく。

先日、これは、認証保育所ではないが、保育室のほうでトラブルがあったときに、これは完全に民民の問題であるということで、区役所のほうが引いていて、いくら民間でも税金の補助を受けているのだから市町村にも何らかの責任があるのではないかと、保護者に対して、気に入らないならやめろということでもいいのか、と言うのだが、あまりインパクトがないという状況。

○大日向委員 2つお尋ねする。1つは、長田さんと大田区の宇佐見さんに同じことをお尋ねしたい。保育ニーズの多様化に関して、長田さんは、ニーズの多様化というのは必ずしも多数派ではないという前提で書いているが、一方、大田区の宇佐見さんは、多様な保育ニーズにこたえる保育サービスということを議論の出発点にしている。このあたり、それぞれ見ているものが違うのかどうなのか。果たして親の保育ニーズはどこがどう多様化しているとそれぞれがお考えになっているのか、あるいはさほど多数派ではないとお考えになっているのか。

もう1点は、宇佐見さんに特にお尋ねしたい。先ほど大田区の保育サービスは多様な保育ニーズに応えるという行動指針に基づいており、それぞれの親が自分のライフスタイルに合った保育を選択するとご説明いただいた。私は特に発達心理学を専門としており、子ども

の発達保障ということが一番気になる。第三者評価システムの導入ということをおっしゃられるが、親のライフスタイルに合わせて多様な保育ニーズを選択するという建前のもとで、子どもの発達保障に対してはどのようなスタンスを考えておられるのか。

○長田氏 私は、大田区で推進している今回のやり方は、全く私の思っているとおりの形だと認識している。どういう意味かということ、休日保育の人数は、公立だけで60カ所、私立も合わせて76カ所もある大田区内で、休日保育は2カ所という目標。まさにこのぐらいのニーズだという意味。年末保育や病後時保育についても、区内でやはりこのぐらいの需要かなという意味。

今、多様なニーズ、多様なニーズと言われて、我々当事者としては、あたかも全ての認可保育所でこれをやらねばならない、あるいは、なぜそれを認可保育園ができないんだと突きつけられているような印象を受けている。それは、必ずしもそうではなくて、例えば1つの行政区内に1カ所もそういうことをやっている保育園がないのが問題だということ。役割分担をして、拠点的に幾つか、そういう休日保育のニーズのあるところに、区内で4カ所、5カ所の保育園が休日保育をやる。また、別の保育園は、一時保育をやったり、夜間保育が2カ所あったり、病後時保育をやっているところが区内に3カ所あったり、そういうのが点在して、総じてその区内のいろいろなニーズをカバーできるような、公立も私立も、認証も含めて役割分担ができればよろしいのではないかという意味。

○宇佐見氏 多様なニーズについては、例えば延長保育については、昨年、子ども、議会に陳情が3本出て、それが採択をされたという経過がある。いずれも、公立保育園での延長保育を拡充してほしいという内容。

それから、利用される方の勤務形態が、常勤の方もいれば、あるいは変則勤務をされている方もいるということで、11時間だけでは対処できないという事態も生じている。そういう人たちは、残った時間をベビーシッターで対応するという形になっている。大森に認証保育所が1カ所あるが、入所している方のうちの8割は認可保育園の方に動かない。利用者の内訳を見ると、医者、外国の銀行にお勤めの方、長時間の労働、あるいは変則的な労働をしなければならないという方が利用されている。そういう方たちは、ベビーシッターに頼むよりは、あそこは夜の10時まで保育をするので、そこに預けておいたほうが安心だという理由で、8割の方は認証から認可のほうに動かない、こういう状況がある。

それから、病気を持ったお子さんは、本来、親御さんが介護をするのが当たり前だと思うが、今、それをやると、会社を首になってしまう。特にご兄弟で続けて病気をされるような場合、首になっちゃうので何とかしてください、という声が寄せられたりする。そういう意味からすると、どのぐらいの数が必要かということは置いても、種類としては多様なニーズが今、子どもたちのところに寄せられているという認識を持っている。

2点目の子どもの発達保障の問題については、非常に難しい問題で、長時間保育は必ずし

も子どもたちにとっていいものではないと私も考えている。ただ、それを行政として否定してしまえば、さっき言ったように、ベビーシッターに頼むか、あるいは無認可保育園に預けるか、という選択を親御さんはすると思う。そうであるならば、何らかの形で認可あるいは認証保育園で保育をするのが、子どもさんの発達にとってはいいのではないかということも1つ考える。

それから、もう1つ私たちが考えているのは、行政側がサービスの内容を決めて、これがいいからこれを提供するというやり方でいいのかということ。保育が本当に福祉的なものであったときにはそれでよかったのかもしれないが、今、非常にたくさんの方が利用されている。そういう中で、行政側が決めたサービス内容だけを提供しても、そこにおさまらないものは、認可外の方に流れていくという現実がある。だから、その辺りのバランスを考えると、最終的には、子どもさんへの責任は親が負うものだから、親が責任をもって選択をする。その選択の中に、信頼できる保育サービスを提供できるようなシステムが組み込まれている、というのが子どもの発達保障としては必要なものだろうと考える。

○永瀬委員 きょうの話と若干ズれるかもしれないが、宇佐見さんと普光院さんに伺いたい。宇佐見さんには、幼稚園の利用との関係はどのように考えているかを伺いたい。普光院さんの話の中でも、幼稚園を利用したらどうかという話があったが、児童に対する施設としては、幼稚園もある。しかも、今、民間がかなり多いと思うが、その辺との関係をどのように考えているか。

それから、多様な保育ということでは、諸外国の例で多いのは、ベビーシッターではなくて、個人のお宅に保育ママとして預かる形の保育もあると思うが、そういう別の形の保育について、どのように宇佐見さんはお考えであるか。

普光院さんには、日本では保育ママというのは非常に少ないのが現状だと思うが、親はどのような捉えかたをしているのかを教えてください。

○宇佐見氏 幼稚園との関係については、いわゆる幼保一元化ということで、「行動指針」の中には盛り込めなかったが、今、千代田区をはじめとして取り組みをしている。私どもでも、私立の幼稚園類似施設というところから一緒にやりたいというお話が来ている。ただ、現実の制度上の問題というのは抜きがたくあり、例えば、幼稚園の場合は夏休みがある、保育園の場合は夏休みがないという状態。それから、給与体系などいろいろクリアしないと、現実的には難しいという気がする。ただ、3歳以上で預かり保育というのが大田区でも進んでおり、大田区の中の私立幼稚園で1カ所だけは夏休みも預かり保育はするところがある。だから、3歳児以上のお子さんに対して、もしこれが進んでいくとすれば、そういった保育ニーズの有力な受け皿になるのではないかと考えている。

多様な保育について、保育ママという制度があるが、なかなか普及しない。6畳間以上を提供しなきゃいけない、それから、月曜日から土曜日まで8時間ずつ預からなきゃいけない

ということで、かなり負担になっていることがある。ただ、私どもでも、家庭的保育は大事だと思っており、今後とも力を入れたい分野だと認識している。

それから、もう一つ、ファミリーサポートで、会員同士の相互的な補助の形で保育をするシステムを今年の4月から大田区でも始めた。まだ、利用会員の方が、要するにやってほしい側の方が、受けてもいいよという方の3倍ぐらいの数なので、これからどういう形で両者のバランスをとっていくかが課題。

○普光院氏 まず幼稚園についてだが、利用者の側から見れば、幼稚園は、使える社会資源ではないかと見えており、会員の中からも、幼稚園をもっと有効活用できないのかというご意見が出ている。制度上はなかなか相容れないものだということが、いずれにしても、幼稚園は教室型の施設なので、あのまま長時間保育をするのは非常に無理がある。生活の場としての施設設備の充実と、職員体制も生活を見る形にできる体制にする必要がある。本当に長時間保育を支える幼稚園になってもらうためには、これは保育園化していただくのが一番いいのではないかと私は思っている。制度的にはいろいろ難しい面があると思うが、幼稚園の有効活用は今後重要課題であり、重要な社会資源ではないかと着目している。

それから、保育ママさんだが、実は私は認可保育園に入る前に保育ママさんにお世話になった。これは、家庭的保育ということで、私も大変よくしていただいたが、メリットとデメリットがある。メリットは、家庭の中で個人的に見ていただけるので、特にゼロ歳、1歳ぐらいまでは、小さな空間で愛着関係をしっかりとつなげて保育していただけるという点で、子どもにとってのメリットが大きい。また、個人の保育なので、組織の保育に比べると個人個人の事情に合わせてサービスを提供してもらえる。デメリットは、個人の保育なので、密室保育になりやすい。個人の素質で非常に質が左右される。組織だと、周りの職員などが見ていたりして、何らかの自浄作用が働くが、個人の保育の場合はそれが働かないので、非常に素質の悪い人がやった場合に危険な保育になる可能性もある。それから、個人の保育なので、その方の健康状態、あるいはのんびきならない都合によって保育が中断されることがある。

それから、2歳ぐらいになると、子どもが跳ね回るので、例えばゼロ歳と2歳、3歳ぐらいの子どもを一緒に1人で見るのは無理になるので、これは低年齢児に、年齢もそろえて保育しないと厳しいのではないか。だから、3歳以上児は無理なのではないかと思う。子どもも集団保育が適切になってくる。

ということで、低年齢児保育で、何らかの保育ママさんをバックアップするシステム、個人の質の危うさをクリアする工夫などがあれば、保育ママさんもそれなりにいいシステムとして稼働するのではないか。

○網野部会長 普光院さんに1つ質問させていただく。大田区での公設民営や、民営化の方向についての1つの流れのお話があった。保護者の方たちの意見として、民営化について何か特に出ているという意見があれば教えていただきたい。

○普光院氏 7月に民間委託、民営化についての勉強会をやって、自分の地域で危惧を持っている方々が集まった。民営化されたり、民間委託されると、根こそぎ職員も経営者も変わってしまうので、そういう方々は非常に不安を感じており、まず白紙撤回はできないのかという議論になる。しかし、だんだんに今の世の中の流れの中で、民間委託というのもやむを得ないのかという考え方も出てきているのは確か。

委託される園の保護者の立場になると、民間委託というのは不安があるだろうと思うし、現実にはリスクが大きいとは思いますが、ただ、マクロな目で見ると、これは公務員のお給料自体の問題でもあると思うが、いろいろな意味で、激しいコストダウンではなくて、ある程度のコストダウンが必要であるならば、適正な比率での民間委託、民営化というのもやむを得ないかなと個人的には思っている。ただ、公立保育園の存在意義は非常に大きいので、公立保育園にも地域ごとに存在してその役割を果たしていただきたい。

そういう状況で、私たちの勉強会では、もし民間委託がやむを得ないときは、委託される事業者や行政に何を求めるべきかというようなことが議論の主題になっていた。

3 その他

(1) 今後の審議の進め方

○浅川委員 進め方についてだが、今日の意見聴取は、いわば税金をたっぷり使った恵まれた環境での保育に関わる方のお話であって、量的には多いかもしれないが、これは東京都の保育の実態とは違う。つまり、認可外保育園にしか入れない方、あるいは自分の就業時間との関係で近くに認可園があっても移らない方は現実に多数いる。認可外保育園の親も立派な利用者であり、普光院さんのように、いずれみんな認可園に移ってくるというのは、必ずしも大多数の利用者の声を反映しているわけではない。普光院さんだけをもって利用者の声と言うのはいかがなものか。

認可外保育園を運営されている方が、今の保育制度の矛盾を一手に背負っておられる。このように制度のある程度の破綻や矛盾、利用者の声を反映してないことを考慮して、そういうところに追い込まれている人たちの声を聞くべきである。

要するに現行の矛盾やゆがみが反映された意見の集約にはなっていない。例えば、なぜ認可保育園で24時間保育をやっているところがでてきているのか。不定期労働、深夜労働など、様々な事情でそういうところに預けざるを得ない親もいる、という現行のゆがみをもっと指摘すべき。

○永瀬委員 確かに今日のお話は、認可保育園がいいというお話だったと思う。私自身、認可保育園の価値を大変認めているが、非常に高いコストがかかっているのは事実で、そ

の結果として、入れない人が非常に増えているのも事実だ。特に、ここ3年ぐらいでの認可外保育園の増加というのは著しいと思うが、その調査が十分されているのか若干疑問に思う。確かに入れなかった方々がかなり増えていて、かなり不定形な形の保育を受けているという話をもう少し聞ける機会があればお願いしたい。

○網野部会長 部会長としては、それぞれの分野、内容からお聞きしたと受けとめており、全体的な保育サービス、保育の利用について、これまでの9名の方々のヒアリングに、浅川委員からお話のあったことも含んでいると思う。

特に利用者や保護者の立場ということでの意見を十分に聞いたか、という疑問として承り、事務局とまた検討させていただく。むしろ、委員のこれからの意見を通じて、更にそのことについて深めていく方法を考えたい。お2人の委員からそのようなご意見をいただいたので、いろいろと検討してみたい。

◇ 松岡子ども家庭部計画課長より今後の審議の予定について説明

- ・保育サービスに係るヒアリングは基本的には今回をもって終了し、浅川委員、永瀬委員の意見については部会長と事務局とが今後調整する
- ・次回以降は、これまでのヒアリングや審議の内容を踏まえ、論点の整理を行った上で、中間のまとめに向けた作業を進めていく
- ・目安として、平成15年半ば頃に中間のまとめ、平成16年の今期審議会の委嘱期間終了時期に最終的な意見の取りまとめ

(2) その他

◇ 柏女委員より、東京都が進めている第三者評価の考え方、システムについて次回の部会での説明を求める旨発言があった

◇ 網野部会長より、利用者、保護者の立場から過去に調査したデータ等関係資料があれば考慮してもらいたい旨発言があった

閉会