

東京都児童福祉審議会 第5回専門部会 審議概要

- 1 日時 平成14年12月2日(月) 18:02~20:04
- 2 場所 都庁第一本庁舎33階 N6会議室
- 3 会議次第

<議事>

- (1) 東京都福祉サービス第三者評価システムについて
- (2) 事務局からの説明
- (3) 質疑応答
- (4) 審議

4 出席委員

網野武博部会長、柏女霊峰委員、浅川澄一委員、松原康雄委員、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 東京都福祉サービス第三者評価システムについて

○ 説明者 梶原総務部福祉改革推進課長

○ 内 容

(1) 都における第三者評価、サービス評価におけるこれまでの流れ

- 措置制度から契約制度に変わることに伴い、東京都では様々な利用者支援の仕組みの整備を進めている。福祉改革推進課は、サービス評価、苦情対応、権利擁護、情報提供といった様々な仕組みを担当

平成11年度 現在の福祉サービス第三者評価に向けた検討開始

12年度 利用者のアンケートも含めた利用者調査の手法を試行

13年度 事業評価の試行の実施(事業者の経営のマネジメント、事業者の組織、サービスの質の把握)及び全体のシステムのあり方の検討

(2) 第三者評価システム検討会(13年度設置)

- 第三者評価の目的…1) 利用者本位の福祉の実現のため、福祉サービスの内容や質を相互に比較可能な情報として提供することを通じて、利用者の選択に資する、2) サービスの質の向上に向けた事業者の取り組みを促す
- 13年度は12のサービスについて検討
- この検討会の報告を受けて、14年4月に東京都の第三者機関として、このシステム自体を支える機構である東京都福祉サービス評価推進機構を立ち上げ

(3) 福祉サービス第三者評価システムと東京都福祉サービス評価推進機構の役割

- 多様な評価機関が相対で事業者と契約をして評価
- その結果を福祉サービス評価推進機構を通じ、福祉情報総合ネットワークを通じた形で利用者、事業者、ケアマネージャーの方に評価情報として提供
- 多様な評価機関が評価に当たるが、評価機関の質を確保する、あるいは比較可能な情報とするため、共通評価項目は必ず盛り込んで評価する
- 評価機関については、その信頼性を確保するため、認証基準を設けて認証
- 認証評価機関に所属する認証評価者研修、共通評価項目の策定等については、東京都福祉サービス評価推進機構が担う
- 評価機関の募集（14年度2回実施）
第1回（6～7月）…52機関の申請。評価者養成講習を経て11月に27機関を評価機関として認証
第2回の募集について、現在、評価者の養成講習を実施中
- その他評価推進機構の役割…共通評価項目の改定・見直し、養成講習のカリキュラム改善、フォローアップ研修、事業者による評価機関の選択・評価機関の信頼確保のための情報収集及び提供等
- 福祉情報総合ネットワーク、福祉サービス第三者評価については、15年4月の本格実施に向けて、現在、作業中
- 現在、都においては福祉サービス第三者評価検討会で12サービスの他、23のサービスについても分科会の中で評価手法、評価項目について検討、15年4月には、35のサービスについて第三者評価を本格実施の予定

(4) 第三者評価における国と都の違い

- 多様な評価機関を認めている…国の最初の検討会の報告では、少なくとも都道府県に1個。東京の場合は事業者が多いため、多様な評価機関が競い合うことによって、よりよいサービスの質の評価を実現するというのが最初からの考え方

- 都の第三者評価の手法…1) 利用者調査 (利用者の満足度等をアンケートで把握)、2) 事業評価 (ヒアリング・実地調査により事業者の組織経営、マネジメント力、サービスのプロセスについて評価)
このため、評価推進機構の中に「認証・公表委員会」、「評価・研究委員会」という外部委員を設けている

(5) 共通評価項目

- 利用者調査・事業評価の共通評価項目は12のサービスについてできている
- 利用者調査共通評価項目については、それぞれのサービス毎に、それぞれの項目について共通評価項目を定める
- 事業評価の共通評価項目は、基本的なコンセプトに基づき8つのカテゴリーを設けているが、そのうち、サービス提供のプロセスについては、それぞれのサービスに応じて個別に定める
- それぞれの事項について5段階の評価を行い、各項目について5段階の表示を公表し、併せてその評価について評価機関のコメントもつけた形を考えている
- 共通評価項目については様々な意見があり、委員会の中、あるいは試行の中で改善を考えている。実際の調査票による質問の結果、利用者の方々の満足度が高い、あるいは利用者と職員の側のギャップが大きい、ここを聞くのが非常に重要である、と思われる項目を抜き出して、それを共通評価項目とする作業をしている
- 事業評価共通評価項目のサービスの提供プロセスの確認項目、その前提となるサービスチェックリストによる作業を行い、昨年の分科会、検討会の中で重要と思われる項目を抜き出してきた

(6) サービス評価の流れ

- 事業者と評価機関が相対で契約後、利用者への説明を行い、利用者調査の対象選定に協力をしていただいた後に、利用者調査を実施
- 同時に、職員による自己評価による事業評価
- 利用者調査及び事業評価の集計、分析結果の事前検討後、訪問調査 (評価者2名以上の派遣、最終的に評価結果は評価者3名以上の合議による取りまとめ)
- 現在、認証評価機関の連絡会を開催し、4つのサービス (認証保育所、認可保育所、痴呆性高齢者グループホーム、特別養護老人ホーム) について試行を実施 (90の事業者、前期8事業者、後期82事業者)。試行では、評価の実施から最終的な評価結果の公表まで、一連の作業によりシステムをチェック
- 最終的に、その結果公表を行ない、来年の4月から本格実施

2 事務局からの説明

○ 説明者 松岡子ども家庭部計画課長

○ 内 容～区と市が実施している一時保育の実施例(4区2市について)

- 自治体ごとに実施施設、規模、利用料金、利用するにあたっての理由、事前の予約方法についてとりまとめた
- 緊急一時保育…保護者の死亡、離別、あるいは保護者の病気、出産等による一時的な不在等の事情がある場合の利用
- 子ども家庭在宅支援サービス…短期間の就労、通学、通院、看護など理由を問わない
- 緊急一時保育と在宅支援サービスの受入区分をせず、受入時に事由の確認を行い、緊急一時に該当する理由については利用を優先する自治体もある

3 質疑応答

○柏女委員 第三者評価システムについては、認可と認証、いずれも対象にするが、この評価基準の中には、最低基準に相当する人的、物的条件が入っていないので、結果の公表等に当たっては、利用者のことを考えると、認可であるのか、認証であるのかについても公表をしたほうがいいのではないか。

もう1つは、27機関を認証されたということだが、この中に保育所を対象とする、あるいは認証保育所を対象とする機関が大体何機関ぐらいあるのか。

それと、もう1つは費用について、それぞれの第三者評価機関が決めるということなのかもしれないが、今、幾らぐらいのところを考えられているのか。そして、費用等について、都は各保育所に補助をしないと思うが、区等が補助をして、全保育所を受けてもらうということも、当然、それは想定されるということ考えているのか。

○梶原福祉改革推進課長 まず、1点目。例えば、この保育所の住所、電話番号、0歳児を何人預かっているのか、開所の時間帯など、いわゆる外形的情報、つまり事業者プロフィールという形の情報とあわせて評価情報を提供していこうと考えている。

2番目の、保育所を評価する機関が何機関あるか、ということだが、基本的には、ここは保育のための評価機関だと最初から限定した形では考えていない。

ただ、評価機関の評価者の情報も公表するので、保育の関係者が、あるいは保育の方々が評価機関を選ぶ際に、評価機関も選ばれる。そういう意味で、この方が、なぜ評価者として養成が認められたのかといった点も、情報提供をしていこうと考えている。

それから、費用の問題については、前提としては、委員ご指摘のとおり、評価機関が相対

で契約をして、共通評価項目以外に独自の評価項目をもって、評価を行うということもいいわけなので、公定価格として設定することは考えていない。

ただ、来年度については、東京都の重要施策として第三者評価が認められ、私どもの現行の予算要求、まだ最終的に予算確定していないが、1カ所当たり60万円を基準額として、その2分の1について、初年度につき、都として補助をしたいと考えている。これは、全体の事業者が受けるという規模ではないが、先進的に受けるところについて予算要求している。

それから、区立については、当然、自分たちが事業者という立場になるので、自分たちの責任として出していただく。区が独自に補助をするという部分については、私どもは、それは区市町村の判断だと考えている。

○柏女委員 1つ確認だが、今、都のほうで、60万円を基準額として、2分の1、つまり30万円を補助するということは、それに対して区がまた、例えば30万円の補助をして、それでその保育所に補助するということは可能なのか。つまり、市に対して補助、区に対して補助をするということなのか。

○梶原福祉改革推進課長 現在の予算要求上は、私どもが事業者に対して、60万円は基準額なので、実質上の補助額は30万円を限度とすることになるが、それ以外に区市町村が独自に補助をする分については、都としては関与しない。

○永瀬委員 まず、多数の第三者評価機関があるが、その評価を比較検証できるような情報公開はするの。「保育園利用者調査」というのは、どの第三者評価機関にも共通の調査なので、これを全部集めて、そして各地域の利用者の園の評価度合いと特定の第三者評価毎の評価度合いとの関係を見ると、もしかしたら非常に甘い評価機関と、そうじゃない機関の差というのが見えてくるかもしれない。そのような形で情報を集約し、その評価機関自身の評価基準が、果たしてどのようなものなのかというのを見るつもりはあるのか。評価機関は園が選べるから、甘い基準の所が選択されるというモラルハザードが起きる可能性を排除すべきだ。つまり、評価機関に対して、ただ単に認証するというのと、少し客観的な基準というものがあ得るのかというのが1点目。

もう1点目は、この保育園のサービス利用者調査は、非常にすばらしいデータが集まると思う。ただ、これを保育園の人全員にやるとすると、意外とデータが多くて、集計するだけでも大変と思うが、これはこの第三者評価機関内のみで集計するのか。また、こういうデータを集めた場合、1つの貴重な公的資産として蓄積していったら、果たしてどういう手法がどういう人に対して満足をもたらすのか、もたらさないのか、という分析にも使えるのではないかという気がするが、これは行うのか。

さらに、障害のある子どもとか育てにくい子どもというのはいるわけだし、また、所得水

準が低いような地域で、比較的、問題を抱えている地域というのもある。そういうところで満足度合いが低いということと、非常に恵まれたところで満足度合いが高いということは一概には比較できないので、そういう項目も入れるべきなのではないか。全体的な評価者のシステムのあり方として、そのようなことを思ったが、以上の点について質問させていただきたい。

○梶原福祉改革推進課長 まず、客観的な基準というか、評価の信頼性の問題だと思う。基本的に、評価機関の認証という部分については、幾つかの認証要綱を設けて、ある意味では外形的な審査というのを行なった。

ただ、その中で、認証基準をクリアすることによって、例えば養成講習などを義務づけているし、それを義務づけることによって、評価者の質、それから評価をする目をそろえて一定の質の確保を行い、フォローアップ研修を義務づけるということで、継続的な評価者の質の確保を行なっていきたいということ。

ただ、そうはいつても、評価機関というものが、あるいは評価というものが、どこにも今まで経験がない。従って、評価後に、この評価推進機構が、評価機関、あるいは事業者への評価後のアンケートであるとか、それから実際の評価実施状況ということで、ある意味で評価機関のばらつきや、評価の甘さも含めて、最初の立ち上がりにおいては、客観性・信頼性を図るための分析を行なおうと考えている。

最終的に、認証を取り消すという要件も設けてあるので、例えば評価の質が確保できないような評価機関については、それはご退場いただくと考えている。

それから、利用者調査の集計だが、共通評価項目のデータについては、評価推進機構に集まる。これについては、基本的に恣意的なものということではなくて、実数という形で集まってくるので、その部分についてはデータが集積されると、継続性を見ることによって、委員ご指摘のいろいろな観点ということは分析できるだろう、と考える。

もう1つは、評価手法、評価項目の改善というものにつなげていきたいと考えている。地域の分析についても、そういう意味では同様かと思っている。

○網野部会長 認証された評価機関の情報については推進機構が公開するわけだが、例えばこの構成のメンバーで、このような特徴だと、保育園の認証にふさわしいとか、いろいろ判断する素材が出てくるかと思う。その情報の公開、あるいは情報提供のおおよそのポイントを教えていただきたい。

○梶原福祉改革推進課長 最終的な情報の項目の決定、あるいはそのスタイルは、認証・公表委員会の中で今年度中に確定するとなっている。現段階での議論の過程の中では、まず、当然、評価機関名が入る。現在のところ、27評価機関を認証したわけだが、いわゆる非営利系と、それから株式会社系がほぼ半々という状況になっている。

それから、評価者は最低3名ということなので、その評価者の経歴、例えば保育士経験何年とか、介護福祉士何年とか、あるいは経営という点で経営コンサルという形で携わっている経験が何年とか、それぞれの評価者についての情報を出そうと思っている。

それから、当然、評価を積み重ねていく中で、ここの評価機関はどこを評価した。あるいは評価実績の数、そういうものを情報として出していきたいと考えている。

4 審議

○網野部会長 これから全体にかかる審議に入りたい。これまでヒアリングを継続して3回行なったが、委員の皆さんから様々な視点に立ってご意見をいただいた。

これからの審議を進めていくに当たり、事務局でこれらの意見を整理して、特に検討事項についてもいろいろまとめた。まず、これについて説明をお願いしたい。

○ 説明者 松岡子ども家庭部計画課長

○ 内 容

視点として構成を大きく5つに分けて整理…1) 保護者の状況とニーズ、2) 子どもにとっての保育サービス、3) サービスの提供と事業者にとっての保育システム、4) 運営コストと受益・負担、5) 保育システムのあり方

おのおのの視点に立ち、現状、問題となる状況、更に現状を変えていくに当たっての問題意識について、これまで出された意見をもとに、こういう方向性があるのではないかという投げかけの形で整理

(1) 保護者の状況とニーズ

1) 現状：労働形態の多様化（特に女性の就労率が増えていることに加えて、労働形態が非常勤労働、夜間労働など多様化）

問題意識：不規則勤務、夜間勤務など11時間開所では対応できない利用者も、良質な保育サービスを受けられるように、質・量ともにサービス供給の拡大を図るべきではないか。

2) 現状：従来の福祉サービスとしての保育の利用から、一般的・普遍的なサービスとしての利用への変化（児童福祉法上では「保育に欠ける」という要件があるが、それではおさまりに切れないニーズが出ている）

問題意識：質・量ともに変化している保育サービスのニーズに対応したサービス供給が必要ではないか、すべての子育て家庭にとって保育サービスが必要であると認識すべきではないか

3) 現状：子育て支援のニーズの増大（特に大都市においては、人口が集中・流動化しており、家庭が孤立化している中で、子育て支援のニーズが増大している）

問題意識：虐待や養育困難などの問題を抱える家庭を支援するため、子育て相談や関係機関との連携について強化を図る等、保育所を子育て家庭に開かれたものとしていくべきではないか。保育所利用者への公費の投入状況を考慮すると、在宅で子育てをしている人に対する一時保育等の在宅子育て支援サービスの充実を図るべきではないか

4) 現状：利用者における低所得者の漸増と高額所得者の利用（不況などで保育所利用者の中でも非課税世帯の割合が増えている）

問題意識：一般的な保育サービスの供給を拡大していく場合でも、経済的理由などの福祉サービスとしての保育利用者に対する配慮は必要ではないか

(2) 子どもにとっての保育サービス

1) 現状：一部の保育施設では子どもが被害者となるさまざまな事件・事故が起きている

問題意識：保護者が安心して子どもを預けられる質の高い保育サービスを確保するにはどうしたらよいか。子どもにとって望ましい保育とはどのようなものか

2) 現状：保護者の労働形態により、長時間、夜間の保育を必要とする子どももいる

問題意識：子どもの健全な発達のため、長時間、夜間などの保育については、特に良質なサービス、よい環境のもとでの保育を提供できるような体制が必要ではないか

(3) サービスの提供と事業者にとっての保育システム

(3) - 1 認可保育所

1) 現状：延長保育、夜間保育等の大都市における保育ニーズへの対応が不十分（特に公立保育所）

問題意識：サービス提供の柔軟性や公民の役割分担という観点から、公立保育所のサービス提供のあり方を検討すべきではないか。多様なサービス提供や柔軟性という観点から、他のサービス提供主体の積極的な活用を検討すべきではないか

2) 現状：認可保育所の増設以上の待機児童の発生

問題意識：発生の原因は何か（全体の量が足りないのか、サービスのミスマッチなのか等）。認可保育所の増設が待機児童解消の最善の策なのか

3) 現状：区市町村による認可保育所入所にかかる申込みの受付・審査と入所決定にかかる調整・基準の不透明感

問題意識：利用者の選択の幅を広げて、選択した保育所との直接契約を推進すべきではないか

4) 現状：規制緩和が不十分であるために、事業者間（社福法人とその他の事業者）の対等な競争条件が整っていない

問題意識：多くの事業者が参入し、対等な競争が行なわれてこそ、市場での質の高い保育サービスの供給が実現するのではないか。保育サービスは市場原理とはなじまないものなのか。企業の参入を認めてはいるものの、利益処分に関する規制をはじめとする経理処理、施設整備費補助等の公費補助、税制面等での不平等が参入障壁となっているのではないか

(3) - 2 認証保育所

1) 現状：認証保育所制度の導入による多様な事業者の参入促進と都市型の保育ニーズへの対応。利用料金等の条件によって認可保育所へ転園する利用者もいる

問題意識：認証保育所制度は都市型の保育ニーズへの対応を目的として開設されたが、認可保育所と認証保育所との役割分担は水平分業というよりは垂直分業になっているのではないか。認証保育所の目指すべき方向を検討すべきではないか

(3) - 3 認可外保育施設

1) 現状：待機児童の解消がされていない一方で、ベビーホテルとその利用者の数に著しい増加が見られる。基準に適合しない施設、サービス内容に問題のある施設の存在

問題意識：保育の質を確保するためには、施設に対する基準に基づく指導監督とともに、補助についても検討し、良質な施設へと誘導することが必要なのではないか。更に、強く指導監督を行なうための仕組みが必要でないか

(4) 運営コストと受益・負担

1) 現状：社会福祉法人立・公立認可保育所では国基準運営費に加えて、自治体からの補助が行なわれている。社会福祉法人立・公立認可保育所のコストに占める人件費負担割合の高さとコスト意識の欠如

問題意識：企業立は国基準で運営しているのに、なぜ社会福祉法人立・公立は都や区・市の加算がなければ運営できないのか

2) 現状：認可保育所の法定負担に占める実際の利用者負担の割合の低さ

問題意識：利用者の保育料負担の状況は受益と負担のバランスを欠いているのではないか。低所得者への配慮等、福祉的な対応を除き、受けるサービスの内容に応じて、保育料を負担するシステムも検討すべきではないか

3) 現状：認可保育所と認可外保育施設との保育料の格差

問題意識：両方の利用者、同じ層の利用者、同じ税金を納めていながら、認可保育所を利用できるか、できないかによって保育料の負担条件に差があるのは不公平ではないか。同時に、保育を利用している人と在宅で育児をしている人との格差もまたあるということが言える

(5) 保育システムのあり方

1) 保育サービスにおける公的責任とは何か 2) 都の今後の保育施策の展開の方向性はどうか 3) 国の保育システム全体を改革する必要があるのではないか

○松岡計画課長 委員の皆様には、事務局（案）のこのような視点、問題意識についてご検討いただいた上で、審議を進めていただければと考えている。

なお、専門部会としては、来年半ば頃に中間のまとめ、報告をしたいと考えている。今後の検討の進め方としては、「保護者の状況とニーズ」、「子どもにとっての保育サービス」で1回、「サービスの提供と事業者にとっての保育システム」、「運営コストと受益・負担」で1回、それから「保育システムのあり方」で1回、次回以降について、合計3回を予定しております。各検討事項についての審議の取りまとめを行なった上で、拡大専門部会での審議を経て、本委員会の決定をとるという形になる。

○網野部会長 事務局のまとめた、特に項目の構成、あるいは認識、そのことでご意見を。

○松原委員 今までのヒアリングや議論のまとめで、また起草に向けての出発点だと思うので、確認をしたい。たしか永瀬委員からヒアリングをしたときに、養育費のコストが上がると少子化が進むという分析をされていたと思う。その場合、養育費のコストが上がるとするのは、何に比較してコストが上がるのか。つまり現状に比較してコストが上がるのか、ある一定の所得の割合に対して、その何%という形で上がるのか。あるいは、いわゆる意識の問題なのか、その辺のことも含めて、ちょっと補足をしていただきたい。

○永瀬委員 少子化の原因論についてということか。私の認識を申し上げますと、まず、女性の雇用、就業化が進んで、機会費用が上がると、子どもを持つことの機会費用が上がるので、子どもを持ちにくくなるということはあるが、同時に、例えば日本の全国の市町村で見ると、多くの女性が働いている自治体で少子化は進んでいるかということ、そうではなくて、逆に、既婚女性の多くが働いている自治体のほうが少子化は進んでいない。専業主婦が多い自治体のほうが少子化が進んでいる。これは日本だけではなくて、ヨーロッパの先進国を見ても同じように、女性が働くところのほうが少子化は進んでいない。つまり、働くことそのものではなくて、働くことと仕事とが両立しやすいような全体的な環境が

整っているかということではないか。

子どもの養育のコストが上がると少子化が進む点については、子どものコストというのは、1つは親の選択であって、非常にお金をかけて育てたいという選択でもあって、その場合、子どもの人数をたくさん持つよりは、子どもにお金をかける傾向がある、ということとはよく言われている。

○松原委員 今との関連で言うと、今日の一時保育の実施例の説明で、やっぱりなるほどと思ったのは、理由の如何を問わない、規制をあまりかけていないと、やっぱり相当数の利用が、しかも単価的には高くても進んでいる。一定の制約そのものというのが、利用そのものに1つの枠を定めているのかなということ、使い勝手のよさみたいなことも個々の議論の中で考えていくべきではないか。

○浅川委員 検討事項の整理の中の、運営コストの問題で、社会福祉法人立と公立保育園というのを一緒に議論されているようだが、これをもう少し区別して検討していったらどうか。

公立と社福立というのは、極めてサービスに差がある。都会型の、つまり働く女性が多いという状況を前提にして、なおかつ7,500人の待機児がいる。そういう中で、公立保育園のサービスがこんなに悪いというのは、私立保育園と区別して議論を進めていかなければいけないだろう。認可の中にも2つ、明らかに違うタイプがあるのだから、その議論をもっと峻別して、今までの議論を整理していただきたい。

当面は、やはり公立保育園のサービスをいかによくして、利用者の要望に応えるように転換させていくかというのが、この場の大きな検討課題である。サービス面は一応、出ているが、コスト面についてももう少し資料を要求したい。

認可のコスト計算については、都加算を入れないと実態がわからないので、都加算を入れたコスト計算をしていただきたい。

というのは、3年前の厚生省、当時まだ厚生省の「厚生白書」の中で、東京都の自治体立の公立保育園はあまりにも高コストで、これを何とか改善すべきであると指摘をされている。それが実態的にどの程度なのか、その辺の検討も必要だろうと思う。

○大日向委員 今の浅川委員のおっしゃったことに関連して、例えば確かに公立・私立のサービス実施状況に、パーセンテージから見ると違いはあるが、果たしてこの実施状況だけがサービス内容なのかどうか。実施率ももちろん大事だが、同時に内容を問うということも欠かせないと思う。

例えば保育士の定着率、どのくらい勤務年数があるのか。保育の質を考えると、保育士の定着率というのは、1つの事象として大事なものだと思う。

それと関連して、第三者評価の評価チェックリストを拝見すると、マニュアルというこ

とを非常に重視しているが、マニュアルで計れないものが保育の中にはあるだろう。マニュアルの有無だけでは計れない保育の質、それをどう保証していくか。それと保育士の定着率というものの相関性はかなりあるだろうと思っている。

○網野部会長 これまでいただいた内容を少し項目とか方向に沿って、整理させていただくと、松原委員からのご質問と永瀬委員のお答えの関連は、いわゆる一般の子育て家庭でのコストということで、これは保育に関するコストの、逆に言えば、鏡の裏から見たある種の関連性がある。公的な費用がかなりかかっている、保育料が保護者にとって非常に安く感じているという面ともやはり関連する部分かと思う。運営コストと受益・負担と関連する部分ということで受けとめていきたい。

先ほど永瀬委員からお話があったが、確かに人口動態統計で見た場合に、子どもの出生数という点で、明確な差というのはそもそもあまり出ないのだが、むしろ両親共働きであるとか、そのように就労している家庭の子どもの合計特殊出生率のほうが少し高いということは、時々、データによって言われることがある。それから、この審議会のテーマが、いわば都市型の保育サービスをどうするかということだが、先ほどのご指摘とも関連して、例えば日本海側の富山、石川、福井などでの共働きの率、それから保育の率も非常に東京とは違って、むしろ東京のほうが専業主婦の割合が高いという傾向もあるので、東京としてはそういうことも背景に考えながら、養育のコストとか、あるいは保育料のコストについてはいろいろ議論の中でも含めながら考える必要がある。

それから浅川委員、大日向委員のお話にもあったように、今、事務局からの案では、「運営コストと受益・負担」という広い包括的な項目ですが、その中で認可も公立と私立との対比という議論をもう少し進めるべきだというご意見があり、認可と認可外、さらに認可の中のこの2つの対比については、この中でも議論が必要かと思う。

それから、更に大日向委員のお話は、この項目でいえば、「子どもにとっての保育サービス」では是非また議論いただく必要のあるものかと思う。

○柏女委員 議論を進めていくときの枠組みについて確認したい。お話を伺うと、そんなに回数として議論のできる回数がないので、例えば現行の国制度で対応できないこと、例えば直接契約制度、これは認証保育所を増やせばいいのだが、今、認証保育所の利用者は認可保育所利用者の約2%ぐらいなので、それを半分まで持っていけば、直接契約システムということは言えるかもしれないが、それは考えにくい。そうすると、現行の認可保育所の入所のあり方とか利用のあり方とか、それを前提にして考えていくのか。

それからもう1つ、イコールフットィングの議論が浅川委員の方からも随分出ているがこれも国の法改正の問題などと大きく連動してくる話。それは都市型保育サービスと言うけれども、東京都独自のことを検討していく、例えば公設民営化とかをどう進めていくかとか、これはもう東京都で独自に進めていけるわけだが、その他の幾つかのことは、

国の制度と密接に関連をしているので、ここの部分を本当にここで取り上げるのかどうか。取り上げるならば、これは一筋縄ではいかないだろうと思うので、私は少し整理をして、国のシステムの中で都独自のものをつくり上げていけるような、そんな議論をした方がいいのではないかと考えているのだが。

○浅川委員 私は反対だ。国のシステムの中で行き詰まったからこそ、認証保育園制度というのは出てきたわけだから、国の制度を前提として、その枠内でしか議論をしないのであれば、全く先へ進まない。都の独自のやり方というのは、国の基準を超えて、いろいろな手だてがあるはずだ。それは地方分権、地方自治の時代なのだから、国の制度が遅れているならば、都が率先してそれ以上のシステムを築いていくべきで、国の枠内だけで議論をするというのはおかしい。

ただ、私が国の枠内というのは、配置基準なんかを見てもわかるように、東京都が過去の福祉予算の突出した増額の、まだその負の遺産を背負っている面があるわけだから、これは他の府県からすれば、東京都は異常に配置基準が手厚過ぎるという面があって、そういう意味では、国の枠内の議論は、その面からは必要だ。ただ、これからどう組み立てていくかという議論の中では、国の枠内だけの議論では済まないと思う。

○網野部会長 今、どの範囲までということでの議論があった。このことについては、いかがか。

○柏女委員 私はどちらでもいいが、やるかやらないかは決めておかないと、果てしなく議論が錯綜したり、あるいは整理がつかなくなってしまう。

○浅川委員 既に認証保育園自体がもう国の制度から踏み越えているわけだから、それは議論の対象になっているわけであって、これは当然、国基準だけで議論すべきものではないと思う。

○網野部会長 確認したいのだが、例えば国のシステムを前提にということの趣旨だが、具体的に言えば、例えば保育の実施という、このシステムを超えた形をやろうとか、そういうことは議論しても実効力としてどうか、という趣旨か。

○柏女委員 そうだ。

○網野部会長 例えば認証保育所は、これは別に法外というか……。

○柏女委員 認証保育所は、国の制度の枠内で認可外保育施設に補助しているわけなの

で、別に国の制度を超えているとは思わない。だから、枠内の話と考えている。

○網野部会長 先ほど事務局の案でも、「保育システムのあり方」で、3番目に国の保育システム全体を改革する必要があるのではないかという趣旨があるので、システムを超えたことをやろうというよりも、むしろ問題点があるということがどんどん出てくれば、それは意見としては大いに出す。ある意味では国の方向性も変えていきたいという部分もあるかと思うが、そういう趣旨でよろしいか。

○柏女委員 それなら構わない。

○窪田委員 今、議論の対象になっているのは、あくまでも就労をなさっている女性の育児環境を整える保育制度だ。しかし、「保護者の状況とニーズ」にもあるように、やはり保育所を子育て家庭に開かれたものとしていくということと、在宅で子育てをしている人に対する一時保育などの在宅子育て支援サービスへの充実を図るべきということにも関連するが、実際、育児環境では、保育園だけではなくて、幼保一元のことや、幼稚園機能というのも大切な資源だと思う。実際、私の下の娘が今、私立幼稚園に通っており、こちらで取り入れている延長保育に利用が殺到している。その背景にあるのは、保育園ではなくて、幼稚園教育を受けさせながら、就労も考えている方、あるいはパートを考えている方、いろいろなことを考えているお母様方の希望が出ていると思う。

というのは、月ごとの更新だが、25名という1日の延長保育の枠の中に、就労しているお母様方のお子さんが、常に半数以上を占めているという状況。在園児が400名の中の25名、更に半数の12名ほどが、その日をめぐって1カ月前から熾烈な時間競争を始める。延長保育がある、これで少しは自分も就労できるのではないか、少しは老親の介護ができるのではないか、そういうことを思い描きながら幼稚園に入れたところで、ふたを開けてみると、実質的には無理ということが現状にある。

本来、保育園を利用して就労している女性が幼稚園側に侵入してきているという状態で、逆に、そのような延長保育があって、これから就労を考えているお母様方にとっての人数枠は半分削られている。もし保育園の一時保育とか、幼保一元が実現して、幼稚園側の機能を保育園側にも取り入れて、そして幼稚園機能を充実させながら、例えば就労をしたい方はそのまま保育園を使っただけという形は考えられないのか。

100カ所以上の認証保育所があるので、現在、在宅育児をしていますが、これから就労するという前提に、そのような方のための延長保育というか、一時保育機能というものももし充実していれば、もっと在宅育児をしているお母様方にとっても余裕が出てくるのではないかと考える。

○松原委員 都市型と言ったときに、いわゆる定期利用だけで保育を考えるのか、いわゆ

る一時保育、それはいずれ定期利用につながっていくという可能性もあるというご指摘もあったが、少しその観点も入れて考えていった方が、まさに東京都、都市型ということでは意味があるのかなという、思いもある。

○山田委員 私も窪田委員と同意見で、保育園を利用している人のニーズとか、労働形態の多様化というのは出ているが、果たして保育園を 利用せずに子どもを育てている家庭に関して、制度をつくる側はステレオタイプ的な見方を持ち過ぎているのではないか。つまり、利用していないのは、夫の収入が相当あって、専業主婦でちゃんとできるのだというふうな仮定があるのではないか。でも、現実に進んでいるのは、多分、利用していない人の子育て状況が多様化していて、そこで、保育園や幼稚園に行く、または行けないというのをめぐって、いろいろな綱引きみたいなものが行なわれているのではないか。「保護者の状況とニーズ」のところ、利用している人だけではなくて、利用していない人の状況がどういうふうに多様化しているかというのを議論に一つ組み入れていただきたい。

あと、もう1点は、単に低所得者層の漸増と高所得者層の利用といったような夫婦2人が子育てするというモデルではなくて、家族状況というものが、都市では多分、多様化していると思う。共働きが多い地区というのは三世帯同居率が高い地区。それを考えると、都市におけるニーズというのは、親族を利用できない人のニーズというのが多分大きくなっていると思う。その場合でも、東京では母方近居が随分進んでいる。つまり母の両親のそばに住んで、労働力として利用できるという層がかなりあらわれている。そうすると、利用できる人とできない人の不公平というのが多分あらわれてくると思うので、そのような家族・親族状況における格差というものを、1つ検討事項として加えていただきたい。

○永瀬委員 今の窪田委員や山田委員に賛成だ。サービス提供者というところに、認可と認証と認可外だけではなくて、実は幼稚園や保育ママや、あるいはインフォーマルな親とか友人とか、そういった提供者がいるということを視野に入れた上で考えるべきだ。それを除外して議論はできないと思う。

それから、もう1つ、「運営コストと受益・負担」のところ、公立と私立、あるいは認可と認可外の対比ということがあったが、それについて、なかなか待機が減らない現状を見ると、企業の参入を認めたほうがいいという議論が一方で強くあるが、私は、イギリスにいて少し調べてみたが、イギリスというのは民営化が非常に進んだ地域だが、向こうの保育の専門家に聞いても、いい評判はあまりなかった。その一方で、日本の現状は認可保育所が需要に応えるよう十分に増えてないというシステム上の問題があるのは認めながらも、それが果たして民営化ということが解なのかというのに疑問を持った。それがこのどこに入るのか、よくわからないが、例えば公立で提供している国としては、フランス、スウェーデンなどがあって、そこは日本よりもはるかに多くの保育枠を公的に提供しており、一般的に民間提供のアメリカやイギリスよりも保育に対する評判は全般によい

のだが、日本で議論されているようなシステム機能不全のようなことはあまり話されていないように思う。

この点はおそらく部会長の方がお詳しいとは思いますが。今の公立認可にいろいろな問題があるならば、企業立にいけばいいのかという点での議論について、大日向先生がおっしゃったような保育の質等を考えるときには、ある程度、保育者のキャリアを見通せる必要があります。今の認可外でアルバイト、パートの1年も契約期間のない保育者が非常に増えている状況のままで民営化を進めていくのが、果たしていいのか。公立だけど問題が起こっていない国はどのようなコスト対策をしているのかを知りたい、と思った。

○網野部会長 今、いろいろいただいたご意見を方向性を見つけながら見ていきたいと思う。窪田委員は、特にオブザーバーとして参加していただいて、保護者、利用者側という趣旨で、今日もご意見をいただきました。具体的に言えば、現在の保護者の状況。これは他の委員もお話しされたが、それをいろいろ議論し、東京の特徴をもう少し把握して、それを保育システムのあり方としてどう考えていったらいいかということで深めていければと思う。その場合、現在の認可保育所は、2つの役割を持っているという踏まえ方をどう考えるか。従来の通常保育、「保育に欠ける」子どもの保育サービスだけではなくて、もう1つの重要な役割、つまり、地域子育て支援という部分が明らかにウェイトとしては徐々に、徐々に広がっている。様々な家庭、保護者の状況、あるいは身内の人が近くにいるか、遠くにいるか、援助を受けられるかどうか、そういうこともいろいろ含めた上で、まず、認可保育所もその部分での役割をもっと充実強化していかなくてはならないという方向は、特に東京の場合はかなりあると思う。

もう1つは、全体の保育システムとして、幼稚園なども含む様々な子育てにかかわる保育サービス、教育サービスを東京都の特徴としてもう1回踏まえて、議論した上で、最後のテーマの保育システムのあり方で少し議論していく必要があるのではないかな。その視点をぜひ含めたいということになると思う。

○浅川委員 今、幼稚園の話が出たので、その関連だが、おっしゃることは認可保育園や認可外保育園よりも、幼稚園に預けたいという人がいるということ。そういう意味では、保育のサービスの供給量を増やせば、それだけ利用者は自由に好きなところを選べる。これは一貫して民間企業の方から言われているバウチャー制度につながっていく話。つまり、認可とか認証というのではなくて、利用者にあなたはこれぐらいの保育必要量がありますから、このチケットを持って行って、いろいろなところでそのチケットをお使いくださいと。それは保育ママであろうが、事業所内保育所であろうが、認可保育園であろうが、それは問わないという形は、実は介護保険の在宅サービスと同じこと。つまり、要介護認定である上限を設定して、その中から利用者は好きな供給者からサービス提供、事業者から自由に選択できる。

その場合には、当然、供給者は増やさなくちゃいけない。しかし、保育というのは完全な市場原理でやるには、プラスαの税金や保険や様々な別のコストがかからないと、とても市場原理ではやっていけない。その場合に、どの程度の税負担がかかってくるかという問題がでてくる。

それを、さっき永瀬委員が民間事業者の方が質が悪いとおっしゃった。これは当たり前の話であって、公的な助成がないところは、公的な助成のあるところと競い合いながら、利用者からのサービス料が限定されていれば、当然、保育者の人数や環境や様々なハード・ソフトが制約された中で保育をしなければいけないわけなので、それを一切考慮しないで、ただ単に保育ということで比較すれば、条件、サービスは悪化するのとは当たり前。そこにいかに公的助成を平等に配置していくかというのが、今、我々の問われるべき問題。そこで、社会福祉法人立よりも圧倒的な巨額の助成金を受けて、なおかつサービスが悪い公立保育園のお金をならしていけばいいわけだ。つまり、幼稚園や保育ママのほうに振り向けたり、あるいは様々なサービス提供事業者がやりたいというのであれば、そのお金を振り向けていけば、少なくとも同じ土俵の上で利用者は選択できる。そういう保育にかかるコストが今異常に偏っている。そこにあまりにも偏っているのに、サービスが悪い。そこを突き崩していかない限り、突破口はないわけで、もしそれをそのまま温存していったら、全体のサービス提供量を増やすということになれば、当然、消費税をもっと上げて保育料に回せとか、あるいは保育目的税をつくれとかいう形で、税負担が必要になってくる。

あるいは、介護保険と同じように、保育保険みたいなのをつくって、強制的に保険加入をさせていって財源を補う以外に考えられない。ところが、今の日本の状況からすれば、そういう形はなかなか難しい状況。じゃあ、どうしたらいいかといえば、過剰に注がれている公立保育園の加算部分、あるいは国基準をはるかに上回っているコストを、そこを引きはがして、そうでないところ、認可外保育園をはじめ、幼稚園だとか、いろいろなところに平等に分配するというのが普通の考えだろうと思う。

○網野部会長 コストに関しては、今、お話のように、従来は経営者といいますか、運営する施設・事業者の方へ補助が行われるという形が主だが、お話のように、バウチャー制ということで、保護者自体に補助がいくという方向も考えられる。

これも、この項目の中で議論される部分が含まれるかと思う。

それから、今、ちょうどお話があったが、永瀬委員がお話しされたフランスの公立の場合で、ちょっと補足したほうがよろしいかと思う。もちろんそれぞれの国によってシステムが違う。フランスは基本的には、0歳から2歳ぐらいまでは、日本で言う、どちらかというと厚生労働省的なサイドが公的な責任を持って進めており、その中では、クレッシュという、日本で言えば乳児保育所のような部分が全面的にカバーしている。

ただ、それ以上に、家族金庫という保険システムがあるので、児童手当とか、かなり個人にも公的な補助がいて、それをどう利用するかは保護者が判断する。そこから他

のいろいろなサービスの費用を出してもいい形になっている。更に特徴は、3歳ぐらいからは、いわゆる幼保一元がなされており、基本的には学校教育システムに含まれているのだが、実態は全く保育と幼児教育が一体である。それが公的な責任で行なわれているので公立ということだが、その保育の質を問うたときに、どの程度かは、かなりこれは難しいかと思う。ただ、システムとしては非常に安定しているので、就学前では、ほとんどの子どもたちが公費で保育も教育も受けられるというのが特徴。

日本がこういう形でやった場合、例えば東京都がそういう形を独自に制度として設けられるかどうかは非常に難しいが、やはり確におっしゃるように、日本の認可保育園の公と私の違いという場合とは、そういう特徴を踏まえた上でということが必要かと思うし、特にスウェーデンなどは公立保育園で、コミューン、市町村が中心になっていたあの保育システムをかなり変え始めて、今、行政としては、結局、学校教育省に移管されるというふうになってきたので、日本で言えば、幼保の部分については、かなり乳幼児期のシステムに影響を与えるのかなという気がする。

○浅川委員 東京都の方には、1つ、幼保一元の問題について聞きたい。千代田区と品川区が幼保一元を試みて、千代田区は半分成功、半分挫折。挫折した一因は、完全に一体化すると、これは幼稚園とも保育園とも認められないから助成金は出さないということで、東京都に押しつぶされたという経緯がある。これについても、幼稚園でももっと保育園並みに子どもを預けられたらいいというのは、現場の千代田区長はそう言っているが、現実には、「いずみこども園」というところでやろうとしたが、名前は「いずみこども園」だけれども、実態は、あなたは保育園の子ども、あなたは幼稚園の子どもという形になっている。そういう意味では、現場サイドでは利用者のことを考えて突破しようという試みがあったが、残念ながら、東京都が拒否した。東京都が「霞が関が拒否したから、それは当然だ」と言えば、それまでだが、ほかの面では認証保育みたいに、国がだめだと言っても、改装費にお金を出して、国よりも先行したことをやっているにもかかわらず、幼保一元については、どうやら本格的に乗り出す気構えはなさそう。どうしてそうなったのかというお答えをいただければ、ありがたい。

○笠原子ども家庭部長 千代田区のほうから幼保一元化のことについて、いろいろご相談があった。基本的に東京都がだめだと言ったのは、やはり児童福祉法第24条の規定の中で、「保育に欠ける」という法律上の要件があるので、その要件をクリアできないということで、幼保一元化は現状の法律の枠の中で考えたならばだめで、国の補助金が出ない。従って、東京都の補助裏は出ませんということを行った。

その「保育に欠ける」という条項をクリアするというのであれば、これは認証でやってください。認証と幼稚園という組合せであれば、認証の場合は「保育に欠ける」という要件を入れていないので、できると。幼保一元化を国でいろいろと議論していく中で、パ

ブリック・コメントを求められたが、東京都の基本スタンスというのは、幼保一元化という形でやったとしても、基本的に今の児童福祉法上の「保育に欠ける」という要件の中で、これからの保育というものを考えれば、おのずから限界がある。あの児童福祉法上の「保育に欠ける」という、その要件そのものを取り払うということから始めなければならないのであって、そういった意味では、いろいろな制約があって、今のもろもろの認可保育の矛盾が出てきているわけだ。その矛盾というものを、突破するための1つの先進的な事例として、認証保育所制度というものを導入したわけで、東京都としては、福祉改革推進プラン、あるいはステップ2の中で、保育問題について、これまでの福祉サービスのあり方そのものは、時代の状況変化の中でもう合わなくなっており、「保育に欠ける」という要件の中で保育サービスを考える限り、保育問題というのは解決しない。もっと一般的・普遍的なサービスにサービス全体が変わってきており、そういう中で、行政は直接的なサービスを必要だけ出していくということではなくて、まさに基盤づくり、サービス提供のための環境づくりをしていくということが、これからの行政の役割だとしている。そのために、今、先ほどの第三者評価サービスの考え方などをつくっている。

最終的に、いいサービスか悪いサービスか判断するのは、やはり利用者が評価すればいい。そのための客観的な基準をきちんとつくれば、それでよしとする、それが東京都の基本スタンスであり、そのためにどのように変えていくかということをやっている。

○浅川委員 「保育に欠ける」というのは、具体的に東京都はどこまでが欠けている人と認定しているのか。

○笠原子ども家庭部長 私どもは「必要とする」という考え方をしている人。

○浅川委員 それは認証保育所のほうで、国では児童福祉法の24条に「保育に欠ける」という条項が既に今あるわけで、認可保育園はその該当者でないと入れないというのが一般的な解釈になっている。では、「欠ける」というのは、1日8時間の勤務をしていなければ、「欠ける」に当たるのか、あるいは5時間だったらいいいのか、週3日働いていても、「保育に欠ける」じゃないかという、いろいろ議論があって、幼稚園に子どもを行かせながらパートタイマーで働いている人だって、見方によれば、これは「保育に欠ける」。あるいは保育の不安がある、つまりきちんと保育をする自信がない、これもやっぱり精神的に「保育に欠けて」いる人じゃないかと、いろいろな議論がこれまでなされてきている。「保育に欠ける」という要件から千代田区の「いずみこども園」は認めないと言ったが、どこまでだったら認められるのか。

○笠原子ども家庭部長 杓子定規なお答えになるが、国の方の基準であれば、昼間就労を常態としているというのが第1番目にあり、それが基本だろうと思う。

○網野部会長 「保育を必要とする」という部分と非常に関連するのだろうが、その議論も多分、これから含まれると思うし、現在でも自治体の裁量で「保育に欠ける」という要件はつくることができる。その解釈をどうするかということも、多分、これは関連してくると思う。

○浅川委員 実質的に国が「保育に欠ける」と言っても、自治体が独自基準をつくることによって突破することだってできる。そういう意味では、幼保一元化もやる気さえあればできたはずなのに、できなかったと私は見ている。

○網野部会長 まずは、今日ご審議いただいたのは、大きな枠組み、項目に関するまとめ方の確認、それからそれぞれの項目で、もっと議論しなくてはならない部分のご意見をいただいた。

5 その他

(1) 今後の進め方

- 今回の意見を踏まえ、起草に係る委員により報告の起草に向けて検討を行っていく
- 起草に当たっての検討事項については、専門部会、拡大専門部会において報告する

閉会