

Ⅲ オンブズマンの発意による調査

(平成 22 年度)

1 廃食油資源化推進事業における市の関与について

札幌市では、家庭から出る廃食油をバイオディーゼル燃料等へリサイクルすることによって、ごみの減量を促しています。近年、バイオディーゼル燃料は、地球温暖化を含む環境への意識の高まりから石油代替燃料として注目されており、この廃食油資源化事業も循環型社会を目指すその理念から、一層の推進が期待されますが、その中で札幌市が果たすべき役割とはどのようなものなのでしょうか。

2 待機児童解消方策と一時保育の現状について

リーマンショックにはじまる経済情勢の悪化を背景に、全国的に深刻な事態を迎えている待機児童問題。社会として安心して子供を産み育てていける環境づくりが求められています。札幌市でもこの問題について様々な対策を講じておりますが、オンブズマンとして、保育所に入所できない児童を持つ保護者が希望を持てるような待機児童対策とはどのようなものか、またこの対策が単なる居場所づくりではなく、一人の子どもを育てる保育の場としてどうあるべきかという観点から札幌市の待機児童対策について調査を行いました。また、身近に頼れる近親者がいない専業主婦にとっても心強い一時保育制度は、実際には受け入れが厳しい状況にあるようですが、札幌市はどのように課題解決を図ろうとしているのでしょうか。

発意調査 1

廃食油資源化推進事業における市の関与について（要約）

札幌市では家庭から出る廃食油をバイオディーゼル燃料(BDF)等にリサイクルすることによって、ごみの減量を促しています。この廃食油資源化推進事業において、市は、廃食油の回収ポストを設置したり、ごみ収集車にBDFを利用したりしていますが、市民から回収された廃食油が企業のプラントでBDFとして製品化される過程やその流通について明確となっていないように思います。この事業に関して市がどの程度関与し、実態を把握しているのか、事業の運営の仕組みを中心に市の関与する範囲等を調査したいと思います。

また、一部の回収ボックスでは、ペットボトルに廃食油を入れて回収していますが、回収企業でどのように処理されているのか、リサイクルの観点からこの点についても調査することとしました。

市の回答（要約）

(1) 廃食油資源化推進事業について

家庭から出た廃食油は、ペットボトル等の容器に入れて、スーパーやまちづくりセンターに設置の回収ボックスに投函していただき、それを廃食油資源化企業が回収して精製プラントへ運びます。このプラントでレストランやスーパー、食品加工場等から出される事業用廃食油を合わせてBDFを精製し、これを燃料として市販しています。市では、ごみ収集車やさとらんどのSLバス、百合が原公園のリリートレインの燃料として活用しています。

廃食油資源化企業として参画している6社のうち、市有施設から回収しているのは2社ですが、主に回収を担っているのはそのうちの1社です。（スーパーやレストラン等から回収している企業も合わせると、市内で回収している企業は5社）

主に1社になっているのは、市が参入を狭めているのではなく、回収費用と収益とのバランスを考えた際に参入する企業が少ないことがその理由として挙げられます。

市では、家庭用、事業用合わせて、年間約230万リットルの廃食油が市内で回収されていると把握しています。ただし、スリムネット（後述）に加入していない廃食油資源化企業もあり、正確な回収量はわかりません。回収さ

れた家庭用廃食油のほぼ全てが BDF になっていると考えております。

(2) 家庭用廃食油に関するこれまでの取組み

札幌市では平成 17 年 3 月、市民・企業・行政の三者が協働して取り組む仕組みとして、ごみ減量実践活動ネットワーク「さっぽろスリムネット」(以下、「スリムネット」という。)を設立しました。スリムネットでは、生ごみ減量、紙ごみ減量、容器包装減量、リユース、普及・啓発の 5 つのプロジェクトを実践しています。廃食油資源化推進事業は生ごみ減量プロジェクトの取組みのひとつとしてスリムネットが主体的に行い、BDF の利活用のあり方を検討しております。

市長マニフェストではエコ燃料の推進が掲げられており、市は積極的な回収ボックスの設置及び支援、事業の周知、広報、市内部での BDF の積極活用を行っております。

平成 21 年度末までに、家庭用廃食油の回収拠点数は 279 カ所となり、回収量は 97,810 リットルにまで達しています(図表参照)。

以下、具体的な事業を説明します。

① 廃食油回収拠点の整備支援

スリムネットでは、スーパーなどが回収ボックスを設置する場合、1 カ所につき 3 万円を助成しましたが、市はこうした活動に対して負担金を支出しています。また、消防署や区民センターなどの公共施設に廃食油の回収拠点を拡げました。

当初、回収拠点の目標を 200 カ所としておりましたが、平成 21 年度までに 279 カ所になりましたので、平成 21 年度をもって回収拠点の設置の助成等は終了しました。

② 廃食油回収事業の周知・広報

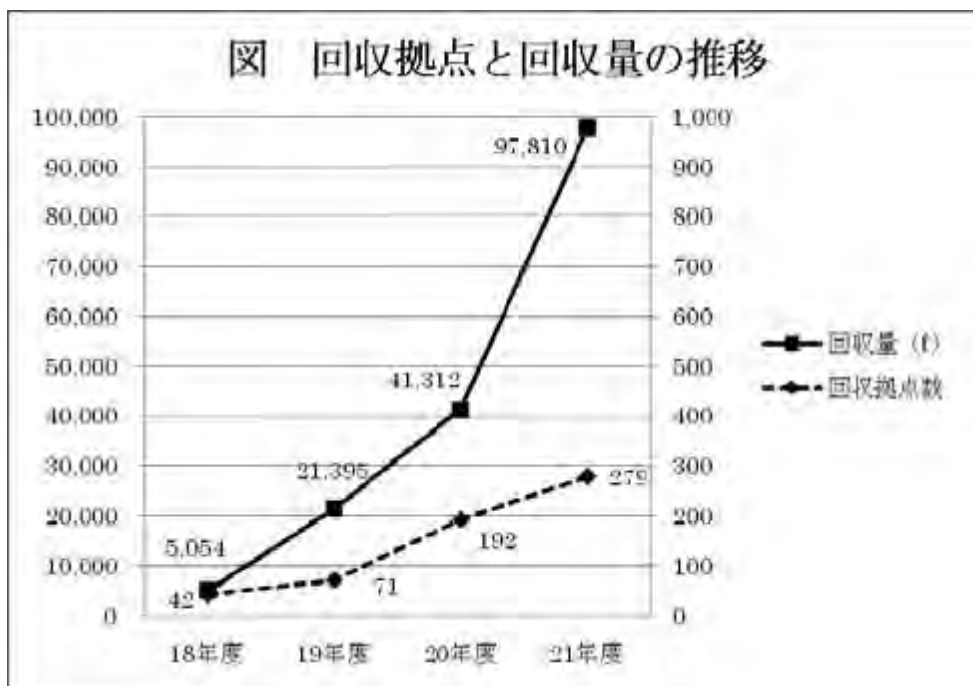
スリムネットでは、ノボリやチラシの作成、配布などを行い、廃食油回収拠点の周知や事業の広報を行っております。

③ BDF の利用促進

市では、BDF の利用促進のためにごみ収集車や百合が原公園のリリートレーン等で使用する BDF を毎年 5 万 3 千リットル(約 530 万円分)購入しています。

表 家庭用廃食油の回収拠点と回収量の推移(拠点数は累計)

	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
回収拠点数	42	71	192	279
回収量(ℓ)	5,054	21,395	41,312	97,810



(3) 市が事業や企業に対して関与する範囲

上述のとおり、市は、家庭用廃食油資源化推進事業において、廃食油回収拠点の整備やBDF燃料の購入、スリムネットへの助成を行っています。

市は家庭用の廃食油がBDFに活用できるように支援していますが、実際の回収や精製には関与しておりません。市は、主に家庭用廃食油と資源化事業者を結び付ける橋渡しの役を担っております。

(4) 回収されたペットボトルの扱い

回収した事業者が事業系廃棄物として適正に処理することになっております。当然、不法投棄等の不法な処理があった場合は厳正に対処いたします。

(5) 廃食油資源化推進事業の課題

BDFは成分組成が脆弱であるため長期間の保管が困難であり、廃食油の酸化状況等がBDFの品質に影響を与えますので、一定の回収・精製・販売のサイクルを維持することが必要であり、量と質の充実が課題になっています。

市としては、BDF100%の燃料が使用できるディーゼル車の老朽化による減少から、BDFの購入量にも限界があります。また、市内で燃料の規格基準に準拠した精製プラントや検査体制の確立、新たな利活用の方法などを検討する必要があります。

オンブズマンの判断（要約）

今回の発意調査にあたっては、実際に廃食油資源化企業の視察を実施し、企業側にとっての BDF の製造や現状について説明を受けました。

(1) バイオディーゼル燃料（BDF）の課題と可能性

市の説明のとおり、BDF は成分組成が脆弱のため長期間の保管が困難であるとともに廃食油の酸化状況等が品質に影響を与えます。資源化企業の話では、気温がマイナスになると、BDF がゼリー状になってしまうなどの問題点も挙がっておりました。

また、廃食油は、以前は廃棄物として扱われていましたが、近年、BDF 精製技術の発展により有価物として考えられるようになってきたと言えます。視察した資源化企業では、現在、家庭由来の廃食油については(財)札幌市公園緑化協会の基金に 1 リットル 1 円で募金することにより、廃棄物ではなく有価物として扱い、BDF を精製しているとのことでした。

ただ、環境省の通知によれば、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で譲渡することができないため不要となったものをいい、これらに該当するか否かは、その物の形状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべきものであること。」となっています（環廃産発第 050812003 号「行政処分の指針について（通知）」3-5 頁）。廃食油の集め方、保管の方法等によっては、廃棄物とみなされる可能性もあることから、事業を進めるうえでは、今度とも十分に注意する必要があると考えられます。

以上のような課題はありますが、BDF の需要は確実に存在するように思えます。資源化企業の話では、毎月 3 万 5 千リットル回収されている廃食油のうち 4 千リットルが家庭由来であるとのことでした。この廃食油から精製された BDF は市のごみ収集車だけではなく、十数カ所の民間企業の車や発電機、ボイラーなどにも使われているとのことであり、家庭と企業、そして市が、芽を出し始めた BDF の利用可能性について、さらなる理解を深める必要があると感じました。

(2) 廃食油資源化推進事業について

① 事業の成果と検証

市の説明では、この事業を実施しているスリムネットの中で市は、主に廃食油回収拠点の整備支援、廃食油回収事業の周知・広報、市内部での活用による BDF の利用促進を行っており、実際の回収や精製には関与していないとのことでした。

これまで一般家庭では、廃食油は紙か布にしみ込ませるか薬品で固めることによって、ごみ袋に入れてごみとして出すのが通常でしたが、回収拠点数が当初の目標を上回る 279 カ所になり、回収量も 10 万リットルに迫っています。ごみ収集車や百合が原公園のリリートレイン等の利用によるアピール効果もあったようです。スリムネットによる廃食油資源化事業の実践は平成 22 年で 5 年目を迎え、廃食油の BDF 化に一定の役割を果たした、と言えます。家庭ごみの有料化に伴い、今後、廃食油の資源化が無料の「エコ出し」として定着し、市民の利用が広がることが期待されます。

また、市は、廃食油の回収に使われるペットボトルについては、回収した事業者が事業系廃棄物として適正に処理することになっており、不法投棄等については厳正に対処する、としています。資源化企業の話では、現在、家庭由来で回収したペットボトルは油の付着した状態であるため燃料として民間企業で使われているそうです。

② 市とスリムネットの役割

オンブズマンは、官民協働の取組みであるスリムネットが実施する廃食油資源化事業における市の役割が、回収拠点づくりとその資金助成を中心に推進され、実際の回収、精製、製品の流通まで関与していないことをただちに否定するものではありませんが、当該事業を今後とも推進させていくためには、BDF の需要動向、経済合理性、品質管理など、多角的な検証作業が欠かせない、と考えます。

このためには、スリムネットの機能を活用した官民協働の取組みが極めて重要であり、廃食油資源化企業を含めた構成員はそれぞれに応分の役割を果たす必要があります。事務局を務める市にも、本事業全体の検証やその検証を踏まえた今後の方向性の策定などに先導的な役割を果たしていただきたいと強く期待いたします。そして、市が当然行うべきこととして、家庭由来の廃食油が廃棄物とみなされないようその保管方法等に十分に留意していただくことと、廃食油回収へのより積極的な市民参加を促すための広報や市民への動機づけ、BDF の利用可能性等について広範な情報収集と情報提供にも努めていただきたいと思えます。

また、市の BDF 購入には限界があるとのことですが、その活用をさらに考えるなど、「環境首都・札幌」宣言に沿った、市の主体的な活動も必要になってくると思えます。廃食油資源化推進事業の「入口」の整備は回収ボックスの設置などによって達成しましたが、予算について考慮しながら、BDF の利活用などの「出口」の支援方法も検討し、廃食油資源化推進事業をより効果的なものにしていただきたいと思えます。

(3) 付言として

最後に、発意調査をしていく過程でオンブズマンとして気がついたことを付言しておきたいと思います。

今回の調査では、家庭由来の廃食油をBDFにするための事業でしたが、事業所由来の廃食油の方が量的規模が大きく、その回収の効率化はBDFの精製を事業として成り立たせていくためには重要なものであると感じました。

これは環境局だけで完結するものではなく、廃食油の利活用をひとつの事業としていかに振興していくのか、という全庁的に取り組む大きな視点が必要になりますが、このような観点から、廃食油資源化事業について議論を行う場をオンブズマンは見つけられませんでした。今後の廃食油の利活用に向けた市の課題として提起しておきたいと思います。

市の改善等の状況（フォローアップ調査）

※平成23年4月現在

札幌市は、家庭から出る廃食油と資源化事業者を結びつける橋渡し役として事業の周知等の役割を担っており、実際の回収、精製等については関与しておりませんが、今後とも、回収・資源化を行う事業者の廃食油の収集・保管や廃棄物の処理等における法の遵守等の確認を適宜実施します。

また、今後についても、BDFの活用の推進や廃食油回収量の増加のため、チラシやホームページ、イベント等を通して、市民向けのPRを行ってまいります。

なお、BDFについては、現在は旧式の車両に使用が限られていますが、新型の車両にも利用できる軽油との混合燃料の活用等について、産業界や政府の動向等を踏まえつつ検討を行ってまいります。

発意調査 2

待機児童解消方策と一時保育の現状について（要約）

- 1 平成 20 年度から経済情勢の悪化を背景に待機児童が増加傾向となり、札幌市でも「さっぽろ子ども未来プラン（後期計画）」の中で、認可保育所の整備と共に家庭的保育事業（保育ママ）等、待機児童解消のための方策を検討していますが、オンブズマンとしては、①保育所の増設と増員、②認可外保育所の拡充への助成、③認定こども園の増設、④幼稚園の預かり保育の拡充、⑤保育ママ制度の推進等を待機児童解消の方策として考えています。これらについて市の具体的方策を伺いたいと思います。
- 2 市が行っている一時保育事業について、オンブズマンが独自に調査したところ、多くの保育園で一時保育の受け入れを断られる現状にあるようです。一時保育について市は、平成 26 年度までに 125 カ所に拡充するとの目標を掲げていますが、市がどのように一時保育の課題解決を図ろうと考えているのかについて調査したいと思います。

市の回答（要約）

(1) 待機児童対策について

① 保育所の増設と増員

市は、平成 22 年からさっぽろ子ども未来プラン（後期計画）を掲げ、平成 23 年までに保育所について 5 施設（うち 1 施設は認定こども園）の新築、10 施設増改築などを予定しており、平成 23 年 4 月 1 日開設予定分で定員が 820 人増となる予定です。市立保育所は、建設費用を市が全額負担することになりますが、民営だと建設費用の 8/12 を国費から、1/12 を市が負担することになります。また、運営コストの面からも、市立保育所を新設することは費用面で大きな負担となることから、今後市が市立保育所を新設する予定はありません。

一方で、市は保育に欠ける児童の保育だけでなく、すべての子育て家庭への支援も進めていく必要があると認識し、区における子育て支援の中心的役割を担う公立施設、「ちあふる（区保育・子育て支援センター）」の整備を進めています。平成 21 年度までに 5 カ所を整備し、平成 24 年度には 7 カ所に増設していく予定です。今後は既存の「ちあふる」の機能アップ

を図るなどし、全区に開設できるようにしていきたいと考えております。

保育所整備における課題としては、開設を希望する法人が、保育需要が多い地域において、適切な規模の土地を探すことが難しいことや保育所を整備することにより新たな保育需要が掘り起こされるといったことなどがあります。さらに、アンケート調査では、認可保育所に入りたいと考えている就学前のお子さんをお持ちの方は 37.5%ですが、現在、市の認可保育所入所可能児童数は、全就学前児童数の 21.9%程度となっています。

市としては、これらの課題を踏まえ、まずは、保育所の新築及び増改築などを着実に進めますが、保育所整備だけでなく、保育者の居宅などを活用する「家庭的保育事業」（保育ママ制度）の試行的実施など、待機児童解消に向けた新たな施策を進めていきます。

② 認可外保育施設の拡充への助成

認可外保育施設の保育従事者に対しては、市は年 5 回程度研修を行っています。認可外保育施設の保育従事者すべてがこれらの研修を受けることが理想的ではありますが、雇用が短期で入れ替わりが激しいこともあり、すべての研修に出席することは難しいのが現状です。

現在、国では「子ども・子育て新システム」を検討しており、その中には、幼保一体化、小規模保育、短時間利用者向け保育、事業所内保育など多様なサービスを提供する仕組みを導入するとしておりますので、認可外保育施設への助成等に関しては、当面、その動向を注視したいと考えています。

③ 認定こども園の増設

認定こども園については、平成 19 年に民間の認定こども園（認可幼稚園が認定を受ける幼稚園型認定こども園）が開園され、平成 21 年、市立の認定こども園にじいろ（区保育・子育て支援センターが併設された、認可幼稚園と認可保育所が連携して一体的な運営を行う幼保連携型認定こども園）が開園しました。平成 23 年度に民間の認定こども園（幼保連携型）がもう 1 園（定員 60 人）新設される予定です。認定こども園については、待機児童対策というより、幼稚園と保育所それぞれの良いところを生かした就学前児童サービスの向上という位置づけです。市立初の認定こども園が開園されてから 1 年以上経過しておりますが、幼保連携を図る認定こども園は、幼稚園と保育所の制度の違いがあり、また、幼稚園は道の認可事業であり、幼稚園の補助金は文科省の所管であり、経営の上でも 3 カ所に書類を提出しなければならないなど、事務手続きも煩雑だと聞いています。

認定こども園の新設に関しては、市が独自にできる事業ではなく、民間事業者の意向を聞きながら進めてまいりますので、市が今後どれほど開設するという計画を立てることは難しい状況にあります。なお、認定こども園にじいろは、市立しんえい幼稚園のあった場所に開設しておりますが、既存の建物を解体し、新たに認定こども園として改築したところです。改築に当たっては、幼稚園と保育所それぞれの幼児教育及び保育を十分に実践する場所として、現場の幼稚園教諭及び保育士の意見を約2年間にわたって聴取・検討し、その意見を反映して設計・建設しております。認可幼稚園と認可保育所が合わさった幼保連携型認定こども園ですので、当然、認可幼稚園に留まらず、認可保育所としての機能・役割を保持しており、午前7時から午後6時までの11時間の運営となっており、認可保育所に求められる施設上の面積・設備及び運営上の機能も全て備えております。

④ 幼稚園の預かり保育の拡充

市立幼稚園は現在市内に17園ありますが、認定こども園にじいろ以外の幼稚園では預かり保育を実施していません。市立幼稚園の預かり保育は教育委員会が所管となります。また、幼稚園は年齢が3歳以上となることから、預かり保育を実施することが待機児童対策になるのかは検討する必要があります。

⑤ 保育ママ制度の推進

保育ママ制度については、平成22年5月に、市長が本年度中に試行的に実施すると表明しています。現時点（平成22年10月時点）では、保育ママ制度を導入するにあたり、課題視されている点について検討している段階です。まず、保育の密室化と保育ママの孤立化が問題といえます。この課題に関しては、常に補助者を置き、二人体制で保育を行うことや、専任保育士が定期的に保育ママの元を巡回して連携を取る仕組みの構築を検討しています。保育ママ制度は、保育ママの居宅を利用するという特徴がありますが、町内の行事に参加するなど、地域力を生かしみんなで育ていけるような環境も目指しています。

今後の予定としては、保育ママ候補者の研修を経て、平成23年2月に試行的に利用開始できるように進めていきたいと考えています。試行実施により、ニーズの把握とともに問題点等について検証していく予定です。

(2) 一時保育について

一時保育は保育所の自主事業で、大枠については市で定めがありますが、受け入れ年齢や保育時間等の詳細は実施している各保育所により異なります。

す。市からの補助金は、児童1名につき一日1,800円であり、年で延べ人数をまとめて概算で交付し、年度末に精算しています。一時保育を実施している保育所は、一時保育の専任保育士を配置し、保育室も一時保育専用の部屋を設けることが原則ですが、保育所の実情に応じ、通常保育に必要となるスペース以外の部分で実施することも可能です。しかし、通常保育の受け入れも大きく超過している中で、一時保育を常時受け入れることが難しいという現状もあり、また、一時保育事業を実施している場合には、理事会のほか評議員会まで設けなければならない、経理区分も別にする必要があるため、保育所にとって大きな負担となっていました。（平成22年10月に国から通知があり、この取扱いは不要とされました。）一時保育実施施設は、子ども未来プラン後期計画で、平成20年度81カ所であるところ、平成26年度までに125カ所まで増設することを目標にしています。

オンブズマンの判断（要約）

（1）待機児童対策について

今回の調査を通じ、各々の担当課がそれぞれの対策を通じて待機児童ゼロに向け日々努力している様子がよく分かりました。市には今後もより一層の努力をお願いするものですが、少しでも保護者が希望を持つことができる待機児童対策となるよう、①～③の3点について提案したいと思います。

① 保護者の需要把握と保護者への情報提供

児童福祉法第24条第1項但し書きから、保育所に入所できるようになるまでの緊急な対応として、家庭的保育等、他の事業による利用は、市の責任で保障されなければならないこととなります。

市は、認可保育所の整備等、予定を前倒しして対策を講じているにも関わらず、平成22年4月1日現在、市内の待機児童数が840人と、過去最高になりました。保育所入所を待機している保護者にとっては、入居時期について積極的な回答が得られないと、復職の時期等、今後の就労計画を立てづらいことにもなり、保護者に対し、具体的に入所の時期や場所等を説明することも市の責任のひとつであると思います。

ア 札幌市の待機児童対策の現状と問題点とその解決について

市によれば、平成23年4月増開設予定分で、定員が820人増となる予定であり、保育ママ制度を平成23年2月から試行的に実施する予定であるとのこと。数字的に見れば、待機児童が減少するようにも思われますが、平成23年度の増員数が確定している施設に限って各区の

定員数の増加をみると、北区、東区、白石区、豊平区、清田区、南区、西区では保育所定員が増員されますが、中央区、厚別区、手稲区では増員されないこととなります。

平成22年8月1日現在の児童保護者の居所区別に児童の入所施設を見てみると、居所区に所在する保育所を利用している保護者が8割前後ではありますが、隣接する他区保育所を利用する児童も見られるようです。

オンブズマンは、各区の保育所の所在地と待機児童数を地図に落とし込み、現在の保育所の点在状況と待機児童数について検討してみました。傾向としては、地下鉄駅近隣等、交通の便が良い場所に所在する保育所の待機児童数がやはり多いようです。実際に地図上で保育所の所在地が分かると保育所選定の際に、通勤経路に沿った保育所について検討したり、求職中の保護者が、比較的空きのある保育所の近くの職場を希望するなど、現在より多くの選択肢が得られることにもなります。こういった情報提供は、就業促進にもつながり、経済の活性化にもつながるのではないかと思います。

例えばホームページ上で保育所の所在地と空き状況を地図上で示したり、利用交通機関も記載することにより、居所近隣の保育所以外の保育所への入所も検討する機会が与えられるのではないのでしょうか。

イ 保育所設立場所の選定方法の現状及び需要把握の必要性

上述のとおり、保育所を新たに整備または増改築して定員を増やしたとしても、利便性の観点等から利用希望者が偏ると、実質的に待機児童はなくなるという状況となってしまうので、保育所を開設する際の設立場所の選定方法が問題となります。

市によれば、小学校の学区ごとの就学前児童数と前年度の待機児童数、保育所設置を希望する法人の意向を考慮したうえで、保育所の新設及び増改築の場所の認可をすることですが、オンブズマンは、前年度の待機児童数では対策が後手に回り、また、法人の意向を考慮すれば、開設場所に制約があることから、保育所増改築場所の選定方法について、十分な検討をしていただきたいと思います。保護者の希望（需要）を把握することで、適切な場所に適切な入所人数を配置できるようになると考えます。そこで、待機児童数の把握だけでなく、適正な保育の需要把握という観点から、以下のとおり検討してみました。

a 待機児童解消に向けた新しい試み 【品川区の取り組み】

東京都品川区では、妊娠中に入所予約・申請を行い、出生後に入園

審査をし、出生の翌月に本予約を行う、入園予約制度を発足したそうです。この入園予約制度の利点は、保護者がいつからどの保育所に入所を希望しているのかが妊娠中から把握できる点と、子育てプランの作成に基づくカウンセリングや保護者の働き方に対応した制度の運用により、保護者が妊娠を契機として離職するか迷った時に就労を継続する選択がしやすい点にあると思います。

b 札幌市の女性の就労の特徴

市の調査によれば、働いていた女性のうち 66.1%が出産前後に離職しており、保育所による保育サービスを利用できなかった保護者のうち、やむを得ず仕事を辞めた割合も 2 割以上に上っています。また、出産を機に離職した女性のうち 5.0%は保育サービスが確実に利用できる見込みがあれば継続していたとのことであり、オンブズマンは、女性が就労を含めた子育てプランを立てる上で、再就職の難しさなど就労状況の現状や保育所の受け入れ体制等、市からの情報提供が不可欠だと思います。妊娠中から子育てプランのカウンセリングを行うことができる品川区の入園予約制度は、女性の就労の継続性の観点からもよい制度だと考えます。

c 需要把握と情報提供方法の検討について

もっとも、札幌市と品川区では様々な条件が異なることから、品川区の入園予約制度をそのまま札幌市に取り入れるのではなく、札幌市が独自に保育所需要を把握した上で、いつどこの保育所に入所できるのかについて保護者に情報提供できる制度を模索しなければならないと思います。例えば、母子手帳を交付する時や生後 4 カ月までの全戸訪問の時に、今後の就労の予定や保育所利用の可能性などについてアンケート調査するなど、現時点での需要を調査し、その情報を詳しく分析することで、札幌市独自の制度を模索する参考になるのではないかと思いますし、今後の保育需要数の把握に役立つのではないのでしょうか。また、情報提供方法に関しては、例えば、保育所のマップと定員に空きがある保育所の所在や利用可能な交通機関等の情報が区役所掲示板やホームページにタイムリーに提供されていれば、母親が就労場所等を検討するのに有用な情報であると思います。

② 札幌市独自の待機児童対策とは

ア 認可保育所の新增改築について

市立の保育所については、今後建設の予定がないとのことでした。市立

の認可保育所の新設には建設費用の国費支出が望めず、民間に比べて運営経費がかさむと言われていることから、経済的合理性の面を重視すれば、新設は難しいことは分かります。しかし、保育の質の維持・向上を図る上で、市立保育所を、認可外保育所の保育従事者が研修を行う場として活用したり、子育て支援の観点から地域に開放したり、保育ママが保育所設備を利用するなどして共に活動することで孤立化を防ぐなど、様々な活用をすることによってその存在意義を高めることができると思います。市立保育所を良質な保育サービスを目指す上での札幌市の保育事業のモデル保育所と位置づけ、その重要性や必要性について、保護者の意向調査をするなど、今後の需要把握をしたうえで、再度総合的に検討する必要があるのではないのでしょうか。

イ 認可保育所以外の保育サービスについて

様々な理由で認可保育所ではない保育サービスを選択する場合もあるかと思いますが、保護者としては、どのような保育サービスを選択しても、保育の質が一定の水準であることを期待するものであり、市としても、その質の把握と向上を重要視する必要があると思います。

保育は本来、行政だけが担うものではなく、社会全体で担うべきものです。事業所内保育所の設置・運営などについては厚生労働省が助成金を支給していますが、まだその制度について十分に周知されているとはいえません。行政側から企業に対して、助成制度についてのPRなど、広報活動をもっと積極的に行っていただきたいと思います。また、今後、市内の需要を把握する上で、保護者の需要だけでなく市内の主要企業等へのヒアリング調査を実施し、市が事業所内保育所開設に何らかの支援ができないかについても検討していただきたいと思います。

以下、そのほかの各保育サービスの現状と課題、市の役割について検討します。

a 認可外保育所

認可外保育所に関して、オンブズマンが懸念するのは、保育の質が一定基準以上に保たれているのかということです。保護者が安心して子どもを預けることができ、安全が確保されていると判断できるためには、市の指導や監督が不可欠だと思います。児童福祉法第24条第1項の市の責務を果たす上でも、認可外保育所の保育環境の維持・向上を図る対策は必要です。今後も、市には、立入調査（巡回指導）及び立ち上げ時の事前指導のほか、保育従事者への研修等、積極的に行っていただきたいと思います。

また、就労形態や就労時間の多様化に応じて認可保育所で現在より長時間の延長保育や休日保育が可能になれば、保育所に子どもが滞在する時間が大幅に増える反面、保護者と子どもとの関わりが低下するという懸念も出てきます。その場合、現在より濃密できめ細かい保育所と保護者との連携等、保育サービスの多様化に伴う対策も必要になると思います。市に対しては、多様な保育サービスと並行して、それに伴う対策についても検討して頂きたいと思います。

b 幼保連携化（認定こども園について）

平成 20 年 3 月に文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室が実施した「認定こども園にかかるアンケート調査」では、認定を受けた施設の 9 割以上、認定こども園を利用している保護者のうち回答のあった 8 割近くが、認定こども園制度を評価しているとのことであり、今後も市は、認定こども園に伴う課題や問題点を把握してそれを解決する仕組みを検討し、制度として前向きに普及を図っていただきたいと思います。

c 預かり保育

預かり保育について、市は、幼稚園は年齢が 3 歳以上であり、預かり保育を実施することで待機児童対策になるのかは検討する必要があるとのことですが、市の保育サービス等の利用状況に関する実態調査によると、認可外保育所より幼稚園の預かり保育を利用して就労している保護者の方が若干多く、母親が就労している場合の預かり保育の利用率が 9.1%であることからすれば、待機児童対策としての需要もあると思いますし、市内の保育所に入所している 3 歳以上の子どもの割合は、56.73%と過半数を超えている（保育所入所月報平成 22 年 8 月 1 日現在）ことからしても、オンブズマンは、待機児童対策として預かり保育のあり方を検討し直すことは有益だと考えます。そのためには、子ども未来局から市立幼稚園を所管する教育委員会に働きかけて、待機児童の受け入れを考慮した預かり保育のしくみを双方の協力の下で検討していただくことを要望します。

d 保育ママの導入

保育ママ制度については、検討段階であり、平成 23 年 2 月から試行的に実施するとのことですが、保育ママ制度の問題点として指摘されている保育の密室化及び保育ママの孤立化について、市は、補助者との 2 名体制や専任保育士の巡回指導などによりこれを防ぐようにしたい

とのことでした。オンブズマンとしては、更なる提案として、保育ママの居宅近隣の認可保育所で短時間のみ保育ママが子どもを保育する場所として受け入れ、保育所に入所している子どもと共に過ごす時間を設けたり、小学生の来館がない平日午前中の児童会館の利用もぜひ検討して頂きたいと思います。児童会館は104カ所（平成22年8月1日時点、ミニ児童会館を除く）あり、現在も子育てサロンとして地域に開かれた施設として利用されていることから、近隣の保育ママが自宅外で子どもを連れて行ける公設の場所として活用することができ、保育ママ同士が集まり情報交換をして孤立化を防ぐ体制を構築するなど、試行的に実施していく上で、保護者と保育ママ相互の不安を解消し、互いに安心して安全に預けられる制度となることを願います。

また、緊急事態が起こった場合についての対応方法等についても制度発足前に検討する必要があると思います。保育ママが保育に関して困ったときに相談したり指示を仰ぐなど対応してもらえる窓口等、緊急時にスムーズに運営できる体制を整えていただけるよう要望します。

③ 部局横断的な検討会設置の提案

オンブズマンは、今回の聞き取り調査を通じて、市の対策について、他課、他部局との調整連携が乏しい印象を持ちました。長期的な保育のあり方についての大きな展望は、過去にあった少子化対策推進部会のように、市全体での検討を進めていただきたいと思います。また、待機児童対策は、子どもの居場所づくりにとどまらず、保護者特に女性の就労促進や、ひいては保育従事者の就労促進にもつながることにもなり、一つの課の対策で解決できる問題ではないと思います。待機児童などの緊急課題については、それぞれの課や部局ごとに連携を取るよりは、保育と雇用に関わる部署が参加した部局横断的な検討会議やプロジェクトを設置し、総合的体系的な対策となるよう、問題解決のための議論を煮詰めていく必要があるように思います。

(2) 一時保育について

一時保育については、市の事業ではなく、保育所の自主事業だということですが、市は、一時保育実施施設の増設を今後の目標として掲げていることから、この事業を保護者が利用しやすい事業にする責任があるのではないのでしょうか。市が、居住区内での受け入れ体制と他の区の受け入れ状況などを月ごとに集約して、一元化してホームページで閲覧できるようにする等、保護者に入所可能情報を発信することにより、現在よりも利用しやすい制度となるよう、検討してみたいと思います。

- (1) 保育所の空き状況の情報適用については、利用者のサービス向上を図るとともに、保育所入所の平準化につながることから、今後各区と協議を進めていきます。
- (2) 現在、札幌市では、地域毎の就学前児童数、入所児童数、待機児童数等から整備優先地域を設定し、設置希望者を募集しておりますが、保育需要の把握方法については課題として認識しており、引き続き的確な把握に努めてまいります。
- (3) 認可保育所の増改築について、札幌市では、単独の公立保育園の整備予定はありませんが、区における子育て支援の中心的役割を担う「区保育・子育て支援センター（愛称：ちあふる）」の整備を進めております。
「ちあふる」は公立保育所としての機能のほかに、常設の子育てサロンや子育て講座など、さまざまな子育て支援機能を持つ施設であり、平成 24 年 4 月に開設予定の「ちあふる・きた」（北区）で 7 区目の整備となります。今後は残り 3 区への整備を進める予定であり、全区での開設に向けては、公立保育所としての役割を明確にした上で、保育と子育て支援の区における拠点として機能強化を図るべく検討を進めております。
- (4) 認可保育所以外の保育サービスについて、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）実現及び保育サービス充実の観点から、事業所内保育施設の設置が促進されることが有用であると考えております。現在厚生労働省の助成金についてホームページで周知しているほか、設置促進に向けた支援策について、検討しているところです。
- (5) 認可外保育所に対しては、年 1 回以上の立ち入り調査を実施し、現状確認を行うとともに、国の「認可外保育施設指導監督基準」に基づき、基準に満たない事項について、必要と思われる助言及び改善指導を引き続き行っていきます。また、保育所では、保護者が保育に参加する時間や保護者からの育児相談に応じる時間を積極的に設けるなど、保護者と子どもとの関わりを深めるような取組みを進めているところです。

- (6) 市立認定こども園「にじいろ」では、開設以来、継続的に運営に係る課題や問題点を検証しているところです。また、現在実施している幼保一体化推進モデル事業を通じて、施設・設備面での検証も行った上で、これらの内容を民間事業者に情報提供していく予定です。
- (7) 預かり保育については、今後、幼稚園及び保育園の各関係団体と意見交換の場を設け、教育委員会とも連携しながら、幼稚園も含めた待機児童対策を検討していきたいと考えております。
- (8) 保育ママ事業では、保育ママと利用児童は、定期的に連携保育所で交流保育を行うこととしています。また、研修会を開催するなど保育ママ同士の情報交換の場を提供していきます。このほか、子ども未来局保育課に保育ママ支援者を配置して、保育ママの居宅を訪問し、必要な助言や指導を行うとともに、保育ママの健康状態を把握するなど、支援体制を整えています。
- (9) 部局横断的な検討会の設置につきましては、次世代育成支援関連施策に関わる様々な有識者で構成される札幌市次世代育成支援対策推進協議会や庁内関連部局で構成される子どもの権利総合推進本部会議における議論を踏まえながら、その必要性について検討してまいります。
- (10) 一時保育の受け入れ状況については、各実施保育所で把握しており、リアルタイムに情報を集約することは困難ではありますが、1人でも多くの方が一時保育を利用できる環境とするため、待機児童対策に努めるとともに、実施施設の増設に取り組んでいきます。