

1. 敬老パスの私鉄への拡大は、回数制限せずとも十分可能

～私鉄への対象交通の拡大を踏まえた敬老パス制度のあり方について～

敬老パスの私鉄への拡大を歓迎。将来も税投入額は暫定上限を超えないことで間違いないか

【岡田議員】はじめに私鉄への対象交通の拡大を踏まえた敬老パス制度のあり方について、健康福祉局長に質問します。

名古屋市は、敬老パス制度について、2022年2月を目標に私鉄へ利用拡大することを明らかにしました。利用交通の拡大は、居住地域による利用格差を縮小しさらに利用しやすくなることから、敬老パスの交付者数が増え、高齢者の社会参加がさらに進むことが期待され、歓迎します。

名古屋市は、今後の制度のあり方の方向性として、利用の差を解消し、より多くの市民が使いやすく公平で持続可能な制度にすること、事業費の暫定上限を145億円とし、必要な財源確保のために利用限度の設定を行うとしました。

名古屋市は、2014年、持続可能な敬老パス制度に向けて、事業費に「暫定上限額」を設け、過去最大の事業費だった2003年の138億円を暫定上限額としました。事業費が最大であった当時は、利用者の一部負担金が導入される前であり、事業費138億円は、全て一般会計からの税投入額でした。翌年2004年度から利用者の一部負担が始まり、毎年約10億円を敬老パス利用者が負担しています。

パネルをご覧ください。Aの決算額の推移をみると、2003年の138億円を超えないとした暫定上限額は、消費税増分を加味して2014年度に142億円としました。棒グラフの下が一般会計からの税投入額、棒グラフの上が利用者の一部負担金です。税投入額は昨年決算までを見ても暫定上限ラインを超えていません。

今後10年の将来推計がBのグラフです。消費税増税分を加味して、暫定上限額は145億円となっています。将来推計には、私鉄拡大に必要な約9.9億円を反映して、利用回数上限を設けず作成しています。今後10年先の税投入額は事業費が最高となる2030年度で税投入額は144.1億円です。

2003年度の税投入額を暫定上限としても、今後10年先も税投入額は暫定上限を超えないということ間違いはありませんか。答弁を求めます。

私鉄拡大と同時に提案されたのが、利用回数に上限を設定するという事です。利用回数を年間 700 回が妥当との提案で、市バス、地下鉄、私鉄を利用する場合、片道 3 回、往復 6 回利用すると、週 2 回の交通機関を使った外出はトータル 6 2 4 回となります。700 回という上限まで余裕がありません。利用拡大に伴う事業費の財源の為の利用上限の導入ですから、今後事業費が増大する見込みがあれば、回数制限のようにさらに利用者の負担を強化していくのでしょうか。答弁を求めます。

利用制限なしに対象交通を拡大した場合、総事業費は暫定上限を超える——健康福祉局長

【健康福祉局長】私鉄への対象交通の拡大をふまえた敬老パス制度のあり方について、2 点のお尋ねをいただきました。

まず、事業費の暫定上限について、敬老パスの対象交通拡大を行った場合の税投入額、すなわち一般財源額につきましてお尋ねいただきました。

今回の敬老パス制度の見直しにおいては、利用制限を設けず、対象交通の拡大を行った場合、2030 年の事業費は約 154 億円となり、暫定上限を大きく上回るものと推計しています。このうち一部負担金による歳入が約 10 億円としますと、税投入額、すなわち一般財源額は約 144 億円となります。

一方で、事業費の暫定上限額は、今後高齢者の増加により事業費の増大が見込まれる敬老パス制度を、将来にわたって持続可能なものにするため、平成 26 年度に、予算においてこの「暫定上限額」を超えると見込まれる場合、新たな見直しを行うこととして設定したものです。

この暫定上限額は、制度の見直しを行う必要性を判断するために設定したものであり、例えばある時点で予算が暫定上限額の範囲内であっても、数年後には超える見込みとなった場合には、改めて将来にわたって持続可能な制度になるよう見直しを行うこととしているものです。

次に、さらなる利用制限の可能性についてです。

今回の見直しにつきましては、敬老パス制度を、より使い勝手がよく、公平で持続可能なものとするため、対象交通の拡大とその財源確保策として利用限度の設定を行うものです。

今後さらなる事業費の増大により、再び暫定上限を超えると見込まれる時には、改めて制度のあり方を検討する必要があると考えています。

しなしながら、制度のあり方を短期間で見直すことは、利用者の混乱を招くおそれがあることに加えて、各鉄道事業者を始めとする関係機関への影響も大きいことから、健康福祉局としましては、今後 10 年間は制度変更することなく持続できる制度となるよう今回の見直しを検討しているところですので、ご理解を賜りたいと存じます。

なぜ自己負担額を含めた総事業費を暫定上限額にするのか？

【岡田議員】敬老パスについて再質問します。暫定上限額について、今後 10 年間の将来推計でも、税投入額は 144 億円だと答弁されました。つまり、今後 10 年間、税投入額は暫定上限額 145 億円を超えないことが明らかだとわかりました。

2013 年の社会福祉審議会の意見具申では、敬老パスの財源について事業費が増大する際、「税投入額の枠や一般会計に占める割合をどの程度抑えるかを想定して見直しをする必要がある」と考え方が示されたのに、なぜ、利用者の一部負担金も含めた「総事業費」を暫定上限額にするのか、明確な理由は何か、改めてお聞きします。

健康福祉局長は質問に答えられず、答弁不能に

【健康福祉局長】私鉄への対象交通の拡大を踏まえた敬老パス制度のあり方について、事業費の暫定上限についての再度のお尋ねをいただきました。

繰り返しになりますが、暫定上限額は、今後高齢者の増加により事業費の増大が見込まれる敬老パス制度を、将来にわたって持続可能なものにするため、一部負担金を維持することを前提に、事業費が予算においてこの「暫定上限額」を超えると見込まれる場合、新たな見直しを行うために設定したものです。

この暫定上限額につきましては、社会福祉審議会からいただいたご意見を踏まえて全庁的な調整を行い、設定に至ったものですのでご理解を賜りたいと存じます。

私鉄拡大しても税投入額は暫定上限額以内に収まることが明らかに

【岡田議員】「社会福祉審議会の意見を踏まえて、全庁的な調整で設定に至った」この答弁では、なぜ税投入額ではなく、総事業費を上限にしたのか、まったくわかりません。

過去最大の税投入額を上回らないとしながら、いつの間にか利用者の負担金も含めた総事業費を上限額にすり替えているのではないですか。質問に答えられない、答弁不能だと言わざるを得ません。

今後 10 年間の推計で、私鉄拡大をしたとしても税投入額は暫定上限額を超えることはなく、見直しはしなくても、敬老パスは持続可能だということをはっきり申し上げたいと思います。

利用回数制限の設定は利用抑制を招く

次に、利用回数について、答弁では「対象交通を拡大するために、その財源確保として利用限度を設定する」といわれました。「今後事業費が増えるなら改めてあり方を検討する」ということは、利用者の利用をさらに抑制することになりかねない。今回上限回数は 700 回が妥当としていますが、今回の制限が新たな利用抑制に道を開くものになることを言っておきたいと思います。

私鉄拡大で、喜んでおられる方はたくさん見えます。高齢だから早く実施してほしいという声も

聞こえます。しかし、利用制限はそうした声にこたえることはできません。

緑区の方は、ご主人の入所先に週3回、敬老パスを使って行くのが日課だそうです。今は、自宅からバスで徳重へ行き、地下鉄に乗り換えて中村区役所で下車、歩いて施設に向かう、往復4回の利用で片道1時間半かかります。今後、私鉄にも敬老パスで使えるようになれば、自宅から市バスで名鉄有松駅へ、名古屋駅で地下鉄に乗り換えて、中村区役所で下車すると、片道1時間弱となり、とても楽になると言われます。

ところが、交通機関の利用は往復6回となるので、週3回通うと、年間1000回近い利用回数となります。上限を超えてしまう。利用回数制限を設けることで、「地域格差」の解消どころか、こういう高齢者は多回数利用者ということになり、700回以上をカットされる対象になってしまうのです。

「利用回数制限」を設けることとは、新たに利用が広がることと引き換えに、これまで利用していた人、これから利用できることを期待していた人の利用を制限して、その分を財源に充てると、こういうことではないですか。答弁を求めます。

市民アンケートでは「利用に上限を設けるべき」の意見が多かった——健康福祉局長

【健康福祉局長】私鉄への対象交通の拡大を踏まえた敬老パス制度のあり方について、利用抑制に関する再度のお尋ねをいただきました。

今回の見直しは、ICカードの利用実績を分析することで明らかになった個人ごと、地域ごとの利用の差を解消し、より多くの市民が使いやすく、公平で持続可能な制度とすることを目的としています。

2018年秋に実施した市民アンケートでは、利用回数が少ない方や民間鉄道沿線地域にお住まいの方などには、個人ごとや居住地域ごとに利用の差があることが「よくない」とする意見が多く存在することが明らかになるとともに、制度に対する改善要望として最も多く寄せられたのが「利用に上限を設けるべき」といった「利用に応じた負担や利用制限」に関する意見でした。

制度の見直しにあたっては、こうした市民アンケートの結果も踏まえ、現在敬老パスをご利用いただいている方だけでなく、若い世代を含めて広く市民にご理解をいただける制度とすることが必要であると考えています。

対象交通の拡大に伴い、利用者は新たに約1万1千人増加することが見込まれており、より多くの高齢者に対して社会参加の支援と、福祉の増進という制度の目的を果たすことができると考えています。

こうした対象交通の拡大を行うにあたり、今回、利用限度設定を併せて行うものです。

この見直しにあたっては、高齢者の社会参加の支援と福祉の増進という制度の趣旨を損なわない範囲で、利用者のほとんどの方がこれまで通り利用できるよう検討を進めているところです。

今回の見直しについては、より使い勝手が良く、公平で持続可能な制度とするために行うものであることを高齢者の方のもとより広く市民の方にもご理解いただけるよう努めてまいりたいと考えていますので、ご理解賜りたいと存じます。

利用制限の意見は回答者全体の僅か 2 割。若い世代の 5 割が「現状のままでよい」

【岡田議員】答弁の中で、市民アンケートの説明がありました。最も多い意見が「利用に応じた負担や制限」に関する意見だったと。そうでしょうか。市民アンケートの回答者は約 1700 人、その中で回数制限、負担金引上げなどの意見があったのは、357 件で全体の 2 割です。そもそも、この市民アンケートは、敬老パスの目的も事業のさまざまな効果も他都市との比較も、まったく説明はなく、心理的に「制限が必要だ」と意識させる意図的なものだと私たちは指摘してきました。

しかし、そのようなアンケートであっても、64 歳以下の方の 5 割以上が「現状のままでよいと思う」と答えているのです。若い世代の理解は得られている事業だというのが、このアンケートの見方でないでしょうか。

又、答弁で「高齢者の社会参加の支援と福祉の増進という制度の趣旨を損なわない範囲で検討する」と言われました。「制度の趣旨を損なわない程度」を誰が判断するのですか。社会福祉審議会の意見具申で「利用限度を設けること」は「高齢者の社会参加意欲を低下させる可能性がある」とはっきり言っています。

回数制限なしに私鉄への利用拡大を求める

利用抑制は、たくさん利用している人だけに起こることではありません。問題は、普段、利用回数が多くない高齢者にも「なるべく回数を抑えないと、必要となった時に利用できなくなると困る」という心理が働く、だから「社会参加意欲を低下させる」と、意見具申で指摘したのではないのでしょうか。

高齢の親が元気でいてくれるので、現役世代が働くことができ、子育ても応援してもらうことができるのです。すぐれた効果のある制度を萎縮させるのではなく、高齢者の社会参加できる機会が保障される、積極的に社会貢献できる、他の都市にはない名古屋の住んでいいところだと、若い世代にこそ宣伝すべきです。利用者に新たな分断を持ち込むような、回数制限は作らずに私鉄へ利用拡大することを求めて、この質問は終わります。

2、セーフティーネットとしての保育所の役割について

セーフティーネットとしての公立保育所の役割は変わっていないか

【岡田議員】セーフティーネットとしての保育所の役割について、子ども青少年局長に質問します。名古屋市は、2007年の「保育施策のあり方指針」において、公立保育所の見直しの基本的な考え方の中で、公立保育所の役割を明らかにしています。一つはスタンダードな保育の提供、2つ目に障害児や特別な配慮を必要とする児童を受け入れるセーフティーネットとしての対応、3つ目に多様な保育サービスの提供と地域の子育て支援の拠点、4つ目に区役所や保健センター、主任児童委員などの関係機関との連携ということです。この公立保育所の役割は、現在も変わっていないという認識でよろしいでしょうか。

障害児の入所数は、民間保育所に比べ公立保育所で急激に伸びている

公立保育所の役割である「セーフティーネット」の一つとして、障害児保育があります。名古屋市では、心身の発達に遅れのあるおおむね3歳以上のお子さんについては、就労などの要件がなくても「発達援助」を入所事由として保育所等の申し込みができます。障害児認定がされると、公立保育所では職員の配置を、民間保育所では障害児保育のための補助を行います。入所児童数が近年増加していることもあり、障害認定される児童数も増えています。

公立保育所と民間保育所の1か園当たりの障害児受入児童数は、2013年度では公立は4.8人、民間は3.5人と大きな差はありません。しかし2018年度になり公立7.4人と大幅に増え、民間は3.6人とほとんど変わりありません。なぜ公立保育所の受け入れが急激に伸びているのか、受け入れに差があるのはなぜですか。お答えください。

虐待を受けた児童など特別な配慮を要する児童の受け入れの実態はどうか

セーフティーネットとして、特別な配慮を必要とする児童の支援も役割として挙げられます。今年5月に名古屋市が発表した児童相談所相談実績では、児童虐待に関する相談対応件数は3394件で、年々増えてきています。児童虐待防止法の改正で通告義務が拡大された2004年度と比べると、約6倍です。また、被虐待児童の4割が就学前児童となっています。児童虐待防止法は、「児童虐待の予防及び早期発見、迅速かつ適切な児童虐待を受けた児童の保護」を国と地方自治体の責務と

位置づけています。入所児童の虐待の早期発見や、未然に防止をするために、保護者の抱える課題を把握すること、必要に応じで関係行政機関と連携を行うなど、保育所が果たす役割は大きなものがあります。また、公立保育所は、民間保育所等からの相談を受け、豊かな経験をいかして適切な対応をアドバイスすること等、福祉行政機関として児童の育ちを守る責務があります。

特別の配慮を要する児童が増加している中、公立保育所でも民間保育所等でも児童の受け入れが増えていると思われませんが、実態はどうなっていますか。

セーフティーネットとしての公立保育所の役割をどう担保するか

行政機関の一つとして公立保育所はセーフティーネットの役割が求められている中、名古屋市は10年前の2009年度に「名古屋市公立保育所整備計画」を策定し、当時の123ヶ所あった公立保育所を78ヶ所に削減するとしました。今年度までに22ヶ所減らし、101ヶ所となりました。公表されている2025年度までには、さらに2割削減し83カ所にしていく予定です。

では、この10年間で子どもを取り巻く状況はどうなっているのでしょうか。地域を巻き込み子育て支援する主体的な住民の取り組みが進んでいます。障害の早期発見・早期療育がすすみ、切れ目のない支援につながるようになってきています。また、障害がその子の特性として保障され、あらゆる場面でインクルーシブな社会が必要だと認識も広がってきています。一方で子どもの貧困率、特にひとり親家庭の貧困率が先進国の中でも高いままであることや悲惨な子どもの虐待事件は後を絶ちません。誰一人取り残さないために、就学前の子どもたちの実態を把握し、セーフティーネットとしての役割を發揮しているか阻害しているものがあるのならそれは何か、子どもの視点に立った行政のあり方が問われています。

セーフティーネットとしての公立保育所の役割をどう考え、今後その役割と受け皿の確保をどう担保していくのか答弁を求めて、第1回の質問を終わります。

公立・民間保育所ともに、子どもや子育て家庭への支援の役割を果たすよう努めたい (子ども青少年局長)

【子ども青少年局長】「名古屋市保育施策のあり方指針」において掲げております、障害児や特別の配慮を必要とする児童の受け入れ等、セーフティーネットとしての役割につきましては、公立保育所、民間保育所ともに果たしているものと考えております。

本市では、障害のある子とない子が生活や遊びを通してともに育ちあうという統合保育の考え方に基づき、保育所において障害児保育を行っており、個々の保育所の状況によって障害のある児童を積極的に受け入れています。こうした中で、障害児保育の対象児童数は公立保育所、民間保育所ともに増加しているところです。

また、公立保育所、民間保育所に関わらず、保育所は、日々の児童の様子を継続的に確認し、送迎の際に保護者から子育ての悩みを聞くことができるなど、養育に不安のある家庭の見守りや支援も行うことができる場所であると考えています。

今後とも、公立保育所、民間保育所ともに、子どもや子育て家庭への支援を担う施設としての役割を果たしていくよう努めてまいりたいと考えています。

市として公立保育所での障害児への保育をどこまで増すか

【岡田議員】京都市も、公立保育所の削減が進められています。もともと公立保育所が少ない京都市で、削減を進めたので、少なくなった公立保育所に障害認定の児童が定員の3割にも達するところが出て、日々の保育も大変になっているとも聞いています。

答弁では繰り返し、公立、民間ともにセーフティーネットの役割を果たしていくと答えられました。そうしか答えようがないというのが実際なのではないかと考えてしまいます。障害のある子どもない子ども一緒に過ごす統合保育を進めるのは当然です。しかし、セーフティーネットというのは、支援が必要な子どもを、財源あるなしにかかわらず、まず受け入れて、子どもや保護者の対応が図られるとうことではないのですか。公立保育所は行政機関の一つですから、そうしたセーフティーネットの機能なければならないし、民間保育所にその機能を同等に求めるということではないと思います。

名古屋市も同様に障害児の受け入れが急激に増えている、その理由は今の答弁では明らかになりませんでした。なぜなのか、わからないというのが答えだと思います。ただ、実態として、公立保育所は減らしていますし、この急激な増え方でいけば、1園あたりの受け入れ児童数は現状の平均7.4人からさらに増えるのではないですか。問題は、障害児や特別な配慮が必要な子どもたち一人一人に必要なケアができない事態になってしまうのではないかとということです。

市として公立保育所の障害児受け入れは、どこまで増やせると考えているのでしょうか

これまでと同様受け入れたい(子ども青少年局長)

【子ども青少年局長】本市におきましては、これまでも公立保育所、民間保育所に関わらず、障害のある児童を受け入れてまいりました。

今後も、これまでと同様、個々の保育所の状況を踏まえながら、保育所において、障害のある児童の受け入れを進めてまいりたいと考えております。

障害児の家族は保育所探しでも辛い思いをする。市は民間移管の実態をつぶさに把握していないのでは

【岡田議員】質問の答えになっていません。「名古屋市保育所あり方指針」では、「すべての保育所

で障害児保育が実施できるように進めていきます」と言い切っています。しかし、思うように進んでいない。なぜかわからないということではないですか。

民間保育所から公立保育所に転園された保護者からお話を聞きました。在園していた民間保育所で「お宅のお子さんうちでは対応ができないので公立保育所に行かれた方がいいと思う」と勧められたというお話しでした。また、ある民間保育所の園長先生は、保育所見学にみえた保護者から「もし入園したら、手がかかるようになったら転園しないといけないですか」と聞かれたそうです。辛い思いをして保育所探しをしていることはよくわかったけれど園長先生は「今の職員体制では受けることができないので、区役所で相談をして下さいね」と答えざるをえなかったと言われました。こういう実態をつぶさに名古屋市が把握していないのではないかとわたしは思います。統合保育がなぜ進まないのか、何が課題なのか、実態把握と分析が必要ではありませんか。答弁を求めます。

障害児の受け入れ数は公民保育所ともに増えている(子ども青少年局長)

【子ども青少年局長】障害児保育の対象児童数は、2013年度は公立保育所で561人、民間保育所で568人でしたが、2018年度は公立保育所で763人、民間保育所で960人と、公民ともに増加しており、公立保育所、民間保育所に関わらず、障害児保育を推進しているものと認識しております。

今後、必要な体制を確保しながら、引き続き、障害児保育の推進に努めてまいりたいと考えております。

性急な公立保育所の削減計画は見直し、公立保育所の拡充こそ

【岡田議員】今の答弁では、受け入れ人数が増えているという数字を言われただけです。公立保育所は施設数を減らして、対象児童は3割増えているのです。詰め込みがおきているんです。このまま保育所を減らせば、今の障害対象児が増えなくても、公立に1か所10人程度になっていくことが考えられます。これでも全ての子どもに行き届いた保育が保障できると考えているのですか。

具体的に問題が出てきていることを指摘したが、経験やスキルのある公立保育所を減らすのは、行政の責任を投げだすものです。民間移管はこの数年、様々問題が起き、予定どおり進まない事態も起きています。性急で慎重さに欠ける公立保育所の削減計画は見直すべきです。支援が必要な子どもはもちろん、保育の必要なすべてのこどもが安全に健やかに生活できるよう、公立保育所の拡充こそ求められていることを指摘し質問を終わります。