

平成25年11月29日

生駒市議会議長 中谷尚敬様

市民福祉委員会委員長 上原しのぶ

## 委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

### 記

- 1 派遣期間 平成25年11月5日(火)及び11月6日(水)
- 2 派遣場所 神奈川県平塚市及びコミュニティホーム「楽」(東京都世田谷区)
- 3 事 件 (1) 幼保一元化の取組について  
(2) 小規模多機能型居宅介護事業について
- 4 派遣委員 上原しのぶ、吉村善明、吉波伸治、成田智樹、桑原義隆  
山田耕三
- 5 概 要 別紙のとおり

# 平成25年度市民福祉委員会 行政視察報告書

## 1 視察場所・日時

### (1) 神奈川県平塚市

／ 平成25年11月5日 午後2時30分から午後4時まで

### (2) コミュニティホーム「<sup>らく</sup>楽」(東京都世田谷区)

／ 平成25年11月6日 午前9時45分から午前11時まで

## 2 視察の経緯(背景と目的)

近年、少子高齢化が急速に進み、国や地方公共団体はその対応に全力で取り組むことが求められており、現在、国をあげて取り組まれていることは言うまでもない。

このうち、少子化への対応としては、子どもを産み、育てるための子育て支援を充実させるべく、保育園入所に伴う待機児童の増加に対する保育園の増設や、幼稚園と保育園を統合させた幼保一体化施設(こども園)の設置にむけた包括的な制度の構築、放課後児童クラブ(学童保育)や子育て支援拠点のさらなる充実などが、国の「子ども・子育てビジョン」において定められ、それぞれの面から施策を具現化させている。

また、高齢者の増加(人口の高齢化)への対応としては、㊦ 就業・年金、㊧ 健康・介護・医療、㊨ 社会参加・学習、㊩ 生活環境などといった多くの側面から施策に取り組まれているが、このうち「㊧ 健康・介護・医療」においては、高齢者介護の在り方として、可能な限り在宅で暮らすことを目指す方針のもと、地域に密着した小規模多機能型の介護サービスのための拠点の整備に対する必要性が高まっている。

このようななか、生駒市においては、昨年10月に、市内南部にある南幼稚園(公立)とみなみ保育園(公立)、市内北部にある高山幼稚園(公立)と北倭保育園(私立)を、それぞれ統合することを検討していることが発表され、このうち南幼稚園とみなみ保育園を統合して新たに「南こども園」を設置する取組については、保護者等への説明会や開設懇話会を開催して、意見を聴取し、新たな施設の整備や運営の検討を行うなど、事業を本格的に進められているところである。

また、小規模多機能型居宅介護施設については、市内に4か所設置(平成24年4月1日現在)されており、これまでから市長マニフェストにおいても施設の整備・充実を目指されてきていたところである。

そのため、生駒市議会市民福祉委員会としては、今後、幼保一体化施設である「こども園」の整備にむけた取組を推進・展開する際の一助としていただきたく**神奈川県平塚市**を、また、小規模多機能型居宅介護事業を平成 18 年の制度開始後の比較的早い時期からスタートさせており、今後の本市における小規模多機能型居宅介護事業の推進の一助としていただきたく東京都世田谷区にある**コミュニティホーム「楽」**を今回視察し、平塚市においては、健康こども部保育課の担当者から、コミュニティホーム「楽」においては、コミュニティホーム「楽」の担当者とホームを運営する有限会社 世田谷総合福祉の担当者からそれぞれ説明を受けた。

### 3 視察の概要

#### (1) 神奈川県平塚市

##### 【視察項目】

- ① 「平塚市幼保一元化に関する検討会 中間報告」について
- ② 幼保一元化に伴う今後の取組について

##### 【「平塚市幼保一元化に関する検討会 中間報告」】

###### ア) 策定に至った背景

平塚市においては、公立の幼稚園（5 園）と保育園（10 園）で収支不均衡の状態が続くとともに、全国各地での状況と同様に、保育園入所に伴う待機児童の数は増加している一方、幼稚園入園者の数は定員割れの状況が続いていた。



なお、幼稚園の定員充足率については、公立幼稚園がほぼ 100%を満たしている一方で、私立幼稚園は 70.1%にすぎなかった。

平塚市内には私立幼稚園も 23 園あるが、その一方で、公立幼稚園が担う政策的役割についてはあまり検討されてきておらず、市としての方針が不確定なまま園児を受け入れてきていた。

一方、国においては、近年の社会進出に伴い、女性の就労の有無にかかわらず、子どもを産み、育てるための子育て支援を充実させるとともに、全国各地における上述の状況を改善させるため、平成 18 年に「就学前の子どもに関する

る教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」を施行し、その中で「認定こども園」制度がスタートされた。なお、平成 24 年 8 月には、「社会保障と税の一体改革」に伴う子ども・子育て支援関連法案が成立したことにより、今後も「認定こども園」制度が強力に推進される方針である。

平塚市においては、今後も、幼稚園入園者は定員割れの状況が、保育園入所希望者は増大する状況が続く見込みであるとともに、公立園（公立幼稚園・公立保育園）の厳しい財政の現状と施設の老朽化に伴い、幼保一元化や公立園の廃園・民営化など、公立園の政策的役割の整理を含めた検討の必要性が求められてきていたところである。

#### イ) 庁内関係課による検討

平成 22 年 11 月に「**平塚市幼保一元化に関する研究会**」（平成 23 年 8 月に「**平塚市幼保一元化に関する検討会**」に発展的に改組）を設置した。

平塚市幼保一元化に関する検討会（以下「検討会」という。）においては、

- ㊦ 中長期的な視野に立った、平塚市における公立園のあり方の検討
- ㊧ 市立幼稚園における幼保一元化モデルケース実現のための検討

を同時並行的に進めることとし、それぞれワーキンググループ（WG）を設置した上で検討を進めてきた。

検討会と WG は、平塚市の企画部、総務部、健康こども部、教育総務部、学校教育部の職員で構成され、「**公立園のあり方を検討する WG**」においては、

- ㊦ 公立幼稚園、保育園の現状の把握
- ㊧ 公立園の政策的必要性
- ㊨ 公立園の再編や民営化
- ㊩ あり方を実現するためのスケジュール
- ㊪ 求められる組織体制

などについて、「**モデルケースの実現を検討する WG**」においては、

- ㊦ モデルケースの実施方法、実施エリア
- ㊧ モデルケースを実現するための施設整備
- ㊨ 施設整備のスケジュール
- ㊩ 求められる組織体制

などについて検討した。

#### ウ) 「平塚市幼保一元化に関する検討会 中間報告」の概要

検討会は、検討経過を取りまとめ、平成 24 年 10 月に「**平塚市幼保一元化に関する検討会 中間報告**」を発表した。

㊦ 公立園（公立幼稚園・公立保育園）のあり方

（今後 10 年を見据えた方向性）

- ・ 公立園と民間園（私立幼稚園・私立保育園）との間で役割を分担し、公立園は、「民間園で対応が困難になった場合のセーフティネットとしての役割」を果たすことを基本として、民間園で対応することが比較的難しい「障がい児、被虐待児等要保護児に対する教育・保育・子育て支援」や「地域の子育てサークル・里親等支援」、「地域の子育て支援の中核機能」等の役割に重点をおくべきである。
- ・ 公立園の存在が民間園の経営を圧迫することのないように、民間園 5～6 園に対して公立園を 1 園配置することとし、現在の 15 園体制を 8～10 園体制に再編すべきである。
- ・ 今後の状況を鑑みれば、公立園は原則として廃園・統合を検討し、それが困難な園のみをこども園へ転換すべきである。
- ・ 公立保育園については、民営化を推進すべきである。

㊧ モデルケースの考え方（実現のための手法・具体的な施設概要）

- ・ 新設されるこども園については、認可幼稚園と認可保育園を統合する「幼保連携型認定こども園」とし、モデル園として、両園間の距離が比較的近接し、ともに耐震補強がなされていない市内南部の「港幼稚園」と「須賀保育園」を統合対象として先行的に整備（「(仮称)港地区認定こども園」）すべきである。
- ・ こども園においては、保育園部門の定員を 20 名増加（90 名→110 名）させる一方、幼稚園部門の定員を 10 名減少（50 名→40 名）させることで定員を 150 名とし、市の待機児童対策を強化すべきである。
- ・ こども園には、これまで市内南部に設置されていなかった「つどいの広場」と「放課後児童クラブ」施設も併せて整備すべきである。  
（なお、施設整備費として、計 4 億 6,000 万円を見込む。）
- ・ こども園においては、幼稚園と保育園の指導カリキュラムを統合し、幼稚園教諭と保育士の採用の一元化を推進すべきである。
- ・ 平成 25 年度に基本設計の発注、平成 26 年度に詳細設計の発注を行い、平成 27 年度の着工、平成 28 年度中の施設整備工事の完了を目指すべきである。

## 【今後にむけた取組】

### ア) 公立園のあり方の検討

平成 25 年度中を目途に、関係者や有識者から子育て支援に係る公立園の役割に関する意見などを聴取し、具体的な方向性の取りまとめを目指す。

### イ) モデルケースの創設

平成 28 年度中の施設一部供与開始を目指す。

### ウ) 本年 12 月から「平塚市子ども・子育て会議」（平成 25 年 4 月設置、後述）によるニーズ調査の実施

## 【質疑応答（主なもの）】

### ア) 市民や保護者の反応は

㉞ **質問** 幼保一元化の取組に対する市での検討内容について、市民への説明会は実施したか。また、その際、どのような意見があったか。

**回答** 現在、庁内での検討段階にあることから、現時点では市民への説明会は実施していない。

㉟ **質問** 幼保一元化の取組について、市民から賛否等の意見は上がってきているか。

**回答** 市民においても幼保一元化の取組に対する関心は高まっていると思うが、まだ市民への説明会を実施していないこともあり、具体的な賛否に関する意見は現時点では承っていない。

㊱ **質問** 幼保一元化に伴うカリキュラムやクラスの統合について、保護者からクレームは受けていないか。

**回答** 就学前教育に対する重要性の認識のもと、既存の保育園においても就学前教育は実施しているが、認定こども園に移行してもその方針に変更はなく、現在実施している取組と

いかにすり合わせを行っていくかについて検討を重ねている。



その観点から、今回も全市的ではなく、モデルケースを選定した上での実施としており、その実施結果を精査して、今後の取組についても検討していきたい。

㊦ **質問** 本市においては、公立園をなくすことに対する懸念の声も一部で聞かれる。平塚市において同様の声は上がっていないか。

**回答** 公立園の役割については、現在も検討会において検討しているが、民間園 5～6 園につき 1 園を残すことで、障害児や被虐待児等要保護児に対する最低限の公的保障の意味合いはもたせることとしており、現時点では懸念の声は受けていない。

#### イ) 現場の職員の反応・配慮は

㊧ **質問** 幼保一元化に向け、保育士に対する幼稚園教諭の免許取得のための費用補助等は検討しているか。

**回答** 助成の実施については検討していない。

なお、ほとんどの保育士は幼稚園教諭の資格を既に所持している。ただし、5 年ごとに必要となる免許更新の有無については、市としても確認する必要があると考えている。

㊨ **質問** 特に幼稚園教諭から幼保一元化に関し、懸念等は示されていないか。

**回答** 幼保一元化に伴って、幼稚園教諭としては、これまでよりも勤務時間が長くなることになるが、そのことに伴う労働環境の悪化に対するいわゆる不満の声はほとんど上がっておらず、むしろ今後も働く場所が確保されるのかどうかに対する懸念の声が多く上がっている。

#### ウ) その他

㊩ **質問** 検討会の委員には、なぜ市民、保護者が入っていないのか。

**回答** 検討会については、あくまでも庁内組織であることから、委員には市民は入っていない。

なお、本年設置された「平塚市子ども・子育て会議」については、幼稚園（公立・私立）、保育園（公立・私立）の経営者と保護者を始め、児童委員や学識経験者にも委員となっていて、「平塚市子ども・子育て会議」においては、今年度中に「ニーズ調査」を実施する予定である。

① **質問** 本市の南こども園は定員 300 名程度のいわゆる「マンモス園」となる見込みだが、保育担当部局としては、定員規模についていかが思うか。

**回答** こども園の定員と経営、園児の安全確保との関係性については、平塚市議会からも指摘があり、保育担当部局としても十分に配慮すべき事項と捉えている。なお、平塚市においては、幼稚園、保育園とも 1 園につき、平均で 100 名程度（45～150 名）の定員となっている。

## (2) コミュニティホーム「**楽**」(東京都世田谷区)

### 【視察項目】

- ① 「**楽**」における居宅介護サービスについて
- ② 地域との連携について

### 【小規模多機能型居宅介護事業】

「小規模多機能型居宅介護事業」とは、介護サービス利用者が住み慣れた地域で、施設への「通い」のサービスを中心に、施設のスタッフが利用者宅を「訪問」したり、利用者が「宿泊」したりすることができる地域密着型の介護サービスである。したがって、施設に入所・入院することなく、家と住み慣れた地域で過ごすことができ、「通い」「訪問」「泊まり」のどのサービスも同じスタッフが対応することによって、認知症の利用者にとっても負担が少なく、また、認知症の進行を緩和する効果も確認されている。

また、24 時間年中無休で介護サービスが受けられるため、家族の介護負担の軽減を図ることも可能である。

なお、国の方針として「地域包括ケアの推進」に取り組みされており、今後、小規模多機能型居宅介護事業を提供する施設の増加が見込まれる。

### 【コミュニティホーム「**楽**」における介護サービス】

#### ア) 介護サービスに対する基本理念

コミュニティホーム「**楽**」は、平成 20 年に「有限会社 世田谷総合福祉」によって開設され、運営されている。

法人理念及び基本方針に「お客様第一主義」を掲げており、サービス利用者の尊厳と自立を守ることを支援の根幹として捉えている。



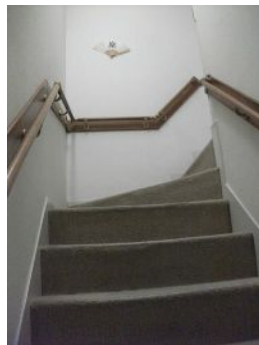
施設においては、通所での日常プログラムの実施、訪問や泊まりでの日常支援の際など、あらゆる場面でサービス利用者の意思を確認し、自身のできることを引き出す支援を行っているが、これはサービス利用者の権利を守り、個人の意思を尊重することを支援の基本として考えていることが背景にある。



また、家族からの相談や要望への対応、運営推進会議（後述）における情報の収集・提供にも力を入れている。

#### イ) 「生活リハビリ」を実現する施設

コミュニティホーム「楽」は、前面道路からフラットには接しておらず、玄関に到達するまでに10段ほどの階段があるほか、施設の建物も2階建てで、風呂場が2階にあるなど、「普段の生活動作」が既にリハビリを兼ねており、「生活リハビリ」の場の側面を有している。ただし、その反面で、事故等の発生を防止するため、相当な意識のもとで現場のスタッフによる業務が行われている。



また、コミュニティホーム「楽」は、超高級住宅地（東急東横線「自由が丘」駅に近接）内にあり、元々外国人が居住のために建てたという建物内部は、天井が高く、150㎡の建物面積の割には広々としている。

#### ウ) サービス利用者の概要

現在、利用者は利用限度枠いっぱい  
の25名が登録されており、毎日の  
「通い」についても利用限度枠いっ  
ぱいの15名を受け入れている。この利用者  
に対して、登録スタッフ15名（利用者  
3名に対し、最低1名のスタッフ配置が  
必要）で対応している。



なお、サービス利用者の要介護度については平均 2.8 であり、90%が認知症患者となっている。

## 【地域との連携】

2 か月に 1 回、地域包括支援員や民生委員が参加する運営推進会議を実施しており、次の㉞～㉟について、情報の入手や提供がなされている。

- ㉞ 地域のイベント（小・中学校での音楽会、防災訓練の案内）に係る情報の入手
- ㉟ 現サービス利用者に係る情報（相談やアドバイスの提供）や、新たなサービス利用希望者の紹介
- ㊱ 音の出るイベント開催の案内（近隣住民の招待）

その他、「㉞ 地域のイベント」に参加した際には、「楽」からの送迎車の駐車スペースやイベントの際の座席の配置に対する配慮を受けたり、近隣商店街での毎月の調味料の購入や散歩の際に挨拶することでさまざまないただきものを受けるなど、地域と積極的にふれあっていくことで、着実に、近隣住民を始めとする地域に「楽」に対する理解を促す気運を醸成させている。

## 【質疑応答（主なもの）】

### ア) 運営上の課題は

**質問** 小規模多機能型居宅介護施設の経営を行うに当たって、運営面ではどのような課題があったか。

**回答** 元々は訪問介護事業のみを実施していたが、国の制度の変更によって、平成 18 年、小規模多機能型居宅介護事業にも参入した。（訪問介護事業についても別施設において継続中）

開設した当初は、手探りの運営で厳しい経営状態が続いた。現在では経営的には安定しているものの、登録者が 25 名を下回ると、経営としては厳しくなる。なお、建物の賃料として月々 40 万円を支払っている。

### イ) 現場の介護従事者への教育は

**質問** 実際に現場で介護に従事しているスタッフに対して、教育・研修のために、会社やホームとしてどのような支援体制を取っているか。

**回答** 世田谷区福祉人材育成・研修センターで開催されている外部研修にスタッフを派遣し、受講させている（Off-JT）。

研修への参加の後、事務所会議の機会を設け、研修で用いられた資料を活用したり、研修受講者自身の感想の披露を交えながら OJT を実施している。

また、日常的にリーダーからの指導や指示を受けるとともに、送迎や訪問の際のリーダー等の同行を複数回実施し、従事者の能力の向上に努めている。さらに、定期的に手順書の見直しを行い、手順書を持参した上での送迎や訪問を行うなど、スタッフの間でのサービス利用者に係る情報の共有に努めている。

#### ウ) その他

**質問** 小規模多機能型居宅介護事業とデイサービスとの違いは、どのような点に見出されるのか。

**回答** デイサービスでは対応することができない早朝や夜遅くなどの時間のケアができることが大きな違いであり、小規模多機能型居宅介護事業における強みであると考えている。就業前後を含む時間のケアを任せていただくことで、家族としても安心して仕事を行うことができ、介護にかかる時間と負担を軽減できるものと考えている。

## 4 視察をふまえての委員意見

### (1) 神奈川県平塚市

- 平塚市においては、こども園の設置について、庁内でプロジェクトチーム（検討会）を立ち上げた上で検討されており、本市の幼保一元化に対する進め方と比較して、慎重、丁寧に検討が進められているとの印象を受けた。
- 政権交代の影響もあり、国の方針、方向性が度々修正されているが、平塚市を視察して、本市においても、少子化対策、子育て支援施策の一環としての公立園の役割や幼保一元化に対する市の考え方をきちんと整理する必要があるように思う。また、市民に丁寧に伝えていくことの必要性は大きいと思われる。
- 平塚市の担当者からは、度々、幼保一元化や子育て支援施策について、本市の方が進んでいるとの意見が述べられた。本市においては、今後も、その言葉に恥じないような子育て支援施策の充実を図りたい。
- 平塚市においては、時間と労力をかけて幼保一元化の取組を行っている。それを見ると、幼保一元化の取組が進められる背景には複数の要因があり、パズルを解くようにして正解を求めていかねばならないことが再認識される。

- 平塚市においても本市においても、まず「モデルケース」（平塚市の「(仮称) 港地区認定こども園」、本市の「南こども園」)を創設した上で、施策の検討がなされようとしている。新たな施策の実現に対する正解を求めるためには、この手法が良策ではないかと考える。
- 平塚市においては、庁内関係課だけでなく、広く関係者や有識者から意見等を聴取した上で幼保一元化の検討がなされている。幼保一元化施策の実現に対する正解を得るには、この手法が大切であると考ええる。
- こども園における職員の資格や採用等、幼保一元化に対しては課題が多く、思いつきだけでは保護者、地域の理解は得られないと思う。
- 幼保一元化施策は、財政問題や少子化問題等の課題解決のための施策として考えられているように思う。確かにそれらの課題を解決することは大切だが、それだけではなく、幼保一元化が実現することによって、その利用者にさらなる利点が生まれるように事業を進めなければならないと考える。
- 今後、これまで考えられてこなかった課題も生ずる可能性があることを念頭において、あらかじめ事前に調査・検討しておくことが大切である。
- 幼保一元化の取組の実現に当たっては、全ての関係者との協議を重ねていく必要があると考える。

## (2) コミュニティホーム「楽」（東京都世田谷区）

- 在宅介護の負担軽減を図るための施策の充実を図ることは、老老介護等が課題となっている現在において大変重要であると思われる。
- 本市においてもここ数年のうちに高齢化率が25%を超えることはほぼ間違いがないことから、介護施設の整備は待ったなしである。
- 24時間の訪問が可能である施設が増えれば、自宅に居ながらにして施設に入所しているのと同様のケアが受けられる。
- 本市にはすでに4事業所が設置済みであることから、比較検討を行うために、市内の事業所への視察を検討してみてもどうか。
- わずか150㎡の戸建住宅であっても、創意工夫次第では充実した多機能介護事業の展開が可能であることが理解でき、意を強くした。
- バリアフリーでないことをリハビリに活かしていること（生活リハビリ）や、1階と2階の適切な機能分担など、最初から介護事業用に建設されたわけではない建物を介護事業用に使用するための創意工夫の大切さが認識できた。
- 閑静な住宅地の中にあっても、地域連携に意を用い、それに成功すれば介護事業を進めていけることが理解できた。

○ 社会の高齢化が進む中で、高齢者に適切なケアを提供する小規模多機能型居宅介護事業の重要度は高まっていくことが実感できた。

○ 新興住宅の多い本市にとって、世田谷の住宅地で行われている介護事業を視察できたことは大変良かったと思う。

小規模多機能居宅介護施設は、定員が 25 人である上、限られた地域からしか入所できず、果たして住宅密集地で運営が可能であるかと思っていた。



また、地域からの反発はないのかとも思っていたが、この点については、事業者がいろいろと地域住民に対して配慮を行い、上手くいっている（今回の視察では、地域住民の意見は調査できていない。）とのことであった。

「楽」における被介護者は元気な方（平均認知度 2.8）が多いようだが、デイサービスで対応している現場に、家庭的な雰囲気での生活を維持させるとともに、24 時間での対応、希望による宿泊を可能とし、元々一軒家であった住宅を借り受けて運営されているため、階段もあって、健康維持やリハビリには最適だと思った。本当に、介護度が進み、要介護者があふれた場合はこれでは間に合わないかもしれないが、交流センターのように明るく楽しい施設の検討が今後もなされるべきとの思いを強くした。

また、運営者であると同時に従事者になりたいという意志をもったスタッフの待遇に対する配慮、ボランティアの在り方が家族・行政には求められていく時代だと思う。

○ 一般的に、小規模多機能型居宅介護事業については認知度が低く、一般の通所介護サービス（デイサービス）との差別化が図られていないように感じた。

○ 介護施設従事者に対する教育も大切だと考える。

○ 施設を設置するだけでなく、従事者を確保できる方法を検討することも必要ではないかと感じた。

## 5 最後に

生駒市議会市民福祉委員会として、平成 25 年度においては「幼保一元化の取組」と「小規模多機能型居宅介護事業」をテーマに行政視察を実施した。今回の視察では、視察テーマの先進地として、平塚市とコミュニティホーム「楽」を訪問させていただいた。

平塚市においては、幼保一体化施設（こども園）の設置に当たって、庁内組織としての検討会を立ち上げ、その中にWGを設けて、現在も、公立園の役割や幼保一元化に対する市の考え方を検討されているが、本市の幼保一元化に係る施策の進め方と比較すると、慎重かつ丁寧に検討されているとの印象を受けた。

委員意見にもあったとおり、今回の視察において、平塚市の担当者からは、本市の幼保一元化や子育て支援施策の方が平塚市よりも進んでいるとの意見が述べられたが、今後においても、幼保一元化の取組について、市民に対して丁寧に説明していただくなど、平塚市の担当者からの言葉に恥じないような子育て支援施策の充実を図っていただくことを切望する。

コミュニティホーム「楽」においては、随所に「生活リハビリ」の視点を取り入れた介護サービスが提供され、“運営者であると同時に従事者でもありたい”との強い意志をもったスタッフのもと、地域との連携も積極的になされていることが伺えた。

高齢化社会が進展するなか、今後、小規模多機能型居宅介護事業の重要度がますます高まっていくことを実感したが、一方で事業に対する認知度がまだ若干低いようにも感じられることから、高齢者にとって“魅力的”とも言える小規模多機能型居宅介護事業の利用者がますます増加するよう、事業の広報にもより一層のご尽力がなされることを願うものである。

## 【市民福祉委員会】

上原しのぶ委員長      吉村善明副委員長

吉波伸治委員      成田智樹委員      桑原義隆委員      山田耕三委員