京都市３施設の合築方針を考えるフォーラム Vol. ４

みんなで言おう！ 京都市に！

地域リハビリテーション推進センター　児童福祉センター　こころの健康増進センター

―京都市３施設の一体化は絶対やったらあかん！―

報告集

主催　京都市の３施設合築方針を考える実行委員会
【連絡先】京都社会保障推進協議会　☎075-801-2526

京都市が進める、京都市児童福祉センター、京都市地域リハビリテーション推進センター、京都市こころの健康増進センターの３施設の一体化方針をめぐり、市側の作業が設計段階に入ったことを受け、2014 年以来、市に対して慎重な対応を求めてきた「京都市による３施設合築方針を考える実行委員会」は４度目となるフォーラムを開催しました。

今回のフォーラムは、市の一体化方針の現段階がどこまで進んできたのかを共有し、とりわけ深刻な影響が予想され、批判の声が強い子どもの分野について、より掘り下げた検討を行いました。また、フォーラム参加者一同名で「新しい市長への手紙」も採択しました。

会場は職員会館かもがわ会議室で、参加者は 31 人。

司会は池添素さん（京都障害児者の生活と権利を守る連絡会）でした。

開会あいさつ

渡邉賢治さん（京都府保険医協会）

このフォーラムも４回目となりました。

本日のフォーラムを主催する実行委員会が活動をはじめて５年が経ち、会議回数は 50 回を数えています。

私たちは市リハセンの附属病院廃止問題に端を発し、突然京都市が持ち出してきた３施設合築方針に対して「それはおかしい」と幾度にもわたる要望書や提言書の提出をはじめ、様々な取組みを重ねてきました。しかしそれらは十分に反映されないまま、今日に至っています。

私たちは３施設それぞれの機能充実を求めています。

しかし、３施設一体化をめぐっての運動は、一般の方にわかりにくい、という難しさがあります。

ですが私の身近なところにも、児童福祉センターに子どもが通っている方、ご自身が通っていたという方がいらっしゃいます。そうした方々は一様に、一体化してしまったらこれまでの機能を果たせるのかと不安に思っておられます。当事者にとっては本当に大事な場所なのです。

本日のフォーラムでは、一体化は絶対やったらあかんという思いを共有し、また京都市に訴えていきたいと考えています。

最後までのご参加をよろしくお願いいたします。

基調報告「３施設一体化はどこまできたか」

永戸有子さん（京都市職員労働組合）

京都市の３施設合築方針は、京都市リハセン附属病院廃止方針に端を発し、突如出されてきたものです。2014 年に京都市当局は、市リハセン附属病院の果たしてきた役割、当事者の反対の声を無視して附属病院廃止条例を議会に提案（廃止は翌年３月末）しました。それと時期を同じくして 2014 年２月、市の保健福祉局は京都市会教育福祉委員会に「障害保健福祉施策の総合的な推進と児童福祉施策の充実・強化に向けた取り組み方向～身体障害者リハビリテーションセンター、こころの健康増進センター及び児童福祉センターの合築化による機能充実～について」なる方針書を報告しました。

市リハセン附属病院廃止については、京都市社会福祉審議会に設置された「リハビリテーション行政の在り方検討専門分科会」で議論がなされた経過があります。確かに専門分科会での議論が合築方針における「障害保健福祉施策の総合的な推進」という部分につながった面はあるかもしれません。しかし「児童福祉施策の充実・強化」については、まったく議論された事実はなく、唐突なものでした。

方針書では、障害保健福祉施策の総合的な推進と児童福祉施策の充実・強化が課題とされています。しかし、その課題解決のために３施設の合築がなぜ必要なのか、全くわかりません。「合築ありき」の内容と言わざるを得ないものです。方針書における「施設整備の方向性」には、「３障害」相談窓口の併設による「ワンストップ」化の実現、「３障害」の「重複」や「はざま」への適切な支援の実施、障害「児」施策から障害「者」施策への円滑な移行が可能になるとされています。「ワンストップ」は確かに聞こえが良い。しかし、言葉だけが先行して、充実したものになるのか、そもそもワンストップは可能なのか。あるいは本当に必要とされているのか、また現状「重複」や「はざま」あるいは「児」から「者」への移行時に何が問題になっていて、どうしたら解決できるのかという、本来なされるべき分析はまったくされていません。そうした分析・評価もなく、３施設合築したら「よくなる」という市の主張には根拠がなかったのです。

そこで私たちは、本日のフォーラムを主催する「京都市の３施設合築方針を考える実行委員会」を 2014 年 10 月に立ち上げました。

京都市当局は合築の是非について市会の議決や社会福祉審議会での議論もないまま、計画を既定方針として扱ってきました。市民の意見についても 2018 年の「基本計画」策定時にパブコメをしたのみです。私たち実行委員会が「誰がこの方針を決めたのか」と繰り返し追及してきたとおり、方針の決定過程が不透明です。「基本計画」策定にあたり、有識者からのヒアリングも３回実施（2017 年末、京都市「３施設一体化整備基本計画策定に係る有識者ヒアリング」）しましたが、それはあくまで「合築」を前提に意見を聴き、課題を確認するというものであり、そもそもの是非を議論する場ではありませんでした。これはとても重要な問題で、今のところいちばん新しい私たちの提言「児童福祉センターは児童福祉センターのままで」（2019 年１月）の文中でも「今日まで、合築自体の是非（特に児童福祉センターまで一体化すること）は、結局一度も市会や市民に諮られることなく進められてきた」と指摘しておいたとおりです。

実は「合築ありき」という京都市の姿勢に関わって、「合築後の施設で何をめざすのか」という点ついても、当局は驚くべき〈転換〉を行っています。

先に触れた有識者からのヒアリングでの出来事です。当初京都市当局は新しい一体化施設の役割を「一次的な相談窓口機能」と説明していました。これに対しヒアリングでは折しも（子どもはぐくみ室の設置等）区役所の機構改革が実施されたこともあり、一次的な相談を区役所で受けるようにすべきだとの声が多数あがりました。すると驚くべきことに市当局はその意見を受け、一体化施設の機能を一次的窓口ではなく、専門部署として区・支所をサポートする機能、つまり専門的な相談窓口にするのと変更したのです。これは市当局が当初から述べてきた３施設合築の理由そのものの消失したに等しい事態と言えるのではないでしょうか。なぜこんなことが起こるのでしょうか。それは、京都市の物事の決定の仕方が現状の課題を把握し、課題解決のために必要なことは何か、という当たり前のプロセスを踏んでいないからです。最初に「合築」方針を決めてしまい、方針に現状を当てはめようという安易な進め方、施設の役割は後から考えるというような進め方をしているからに他なりません。

さて、3施設合築によって懸念されることとして、私たちが指摘したことを整理しておきます。

第一に、「障害」で一緒にする合築施設に「子ども」を対象にする児童福祉センターを入れることへの危惧です。合築施設はどう考えても「障害」をキーワードにしたセンターです。そこへ児童福祉センターまで加えてしまえば、児童福祉センターを必要とする市民にとっての「敷居」が今以上に高くなる危険性があります。これは根本的には市の子ども観にかかわる問題でしょう。本来「子ども」は「子ども」として、尊重され、育ちを保障されなければならないからです。私たち実行委員会のメンバーである「こどもたちの保育・療育をよくする会」が実施したアンケート（2016 年）でも、「障害という言葉で引っ掛かり、中々気になっていても発達検査や相談への一歩が出にくい保護者が多いのに、さらに場所的にもイメージ的にも行きにくさが増えるだけで実際メリットがあるとは思えません」という声が多数書き込まれていて、実行委員会の「児童福祉センターは児童福祉センターのままで」の提言につながったのです。

第２に、今の市がそうであるように３施設合築を前提としてどうしたら良いかを考えるのではなく、障害のある人たちの人権、子どもたちの発達と人権を守るために何が必要かを考え、それぞれの施設の機能の充実強化を図ることの方が大切である、ということです。しかし実行委員会が 2016 年に陳情書を提出した際の議会における市当局の答弁は、まさに「合築ありき」を裏付けるものでした。陳情では「合築の是非に立ち返って検討すること」を求めていましたが、これに対する市当局の答弁は「内容については関係課の課長級のプロジェクトチームで検討しており、その内容については示せる状態にはない。しかし、構想が出来ていないからといって施策を中止せよという要望には応え難い」というものでした。自ら内容のなさをあからさまに告白し、なおかつ恥じないという衝撃的なものでした。

第３に、合築を契機にとして３施設の機能縮小や公的責任の放棄が起こるのではないかという点です。そもそもリハセンの附属病院が廃止され、児童福祉センターの青葉寮も民営化されるという動きがある中で、合築の話は登場してきました。その点だけを見ても、合築を契機に民営化されてしまう部門が今後出されてくる危険性は非常に高いと思います。大体、市当局は当初「合築」と言っていたのに、いつの間にか「一体化」と言い方を変えています。この言い換えは根拠のないものではないでしょう。当初、市当局は「施設を一つにするのではない」と説明していました。しかし方針が具体化される過程において、診療部門、事務部門をはじめ、可能な限り部門を統合し、効率化することを念頭におくようになってきた。そこで「合築」ではなく「一体化」という言葉に変更したのではないかと私たちは見ています。

第４に面積縮小という、非常にわかりやすい問題です。合築後の施設は１万 1940 ㎡とされ、現在の３施設合計の１万 4772.5 ㎡よりも狭くなります。今日においてでさえ、３施設はそれぞれゆとりがあるわけではないのです。例えば児童福祉センターにおいては一時保護所の状況も劣悪であり、スペース的な面からも現在の機能についてさえ果たせる施設になるのか疑問なのです。

第５に、市リハセンに医療機能復活を求める要求との関係です。市リハセン附属病院が廃止されたことで、必要なリハビリが保障されない市民が生まれています。昨年 10 月、私たちが開催した「リハビリフォーラム」[1]における脊髄損傷の当事者団体の方から発言によれば、病院がなくなり、行き場がなくなった患者さんからの相談が増えているとのことでした。京都市は市リハセンに医療機能を復活させ、市民に対するリハビリ保障機能を再生するべきです。医療機能を復活させることは、セラピストの専門性の向上のためにも必要です。合築はこの切実な復活要求に止めを刺してしまう恐れがあります。

私たち実行委員会は方針が出されて以降、撤回・見直しを求めて運動を進めてきました。しかし、京都市は一旦方針を出せば、市民に何を言われようが、真理を突き付けられても変更しようとしません。これが今の市政の本質です。

市当局は現時点では基本設計に基づき、設計の具体化を図っているところです。また合築予定地の現在の建物についての解体費用も債務負担費用として予算化されました。建築予定地であるこころの健康増進センターと京都市の衛生環境研究所は何れも移転が終了しており、解体工事がいつ始まるのかという状況にあります。

今からでも遅くありません。京都市は一度立ち止まり、もう一度計画を見直し、各施設の機能充実の必要性に目を向けてほしい、そのために力を尽くしたいと考えています。

○　連続講演

療育の現場から　～これが京都市のやり方か！！～

坪倉吉隆氏（パーチェ梅小路　こどもたちの保育・療育をよくする会）

私は子どもたちの療育の施設であるパーチェ梅小路で施設長をしています。京都市が開催した「ワークショップ」[2]にも参加しました。その内容に大変腹が立ち、京都新聞にも投書しました（巻末資料参照）。

子どもたちの療育にとって重要な施設である京都市児童福祉センターも、今回の３施設一体化の対象に入っています。児童福祉センターには京都市において子どもたちが療育につながる最初の窓口である発達相談所があります。その大切な発達相談所が３施設一体化となったとき、どんな問題が出てくるのかをお話ししたいと思います。

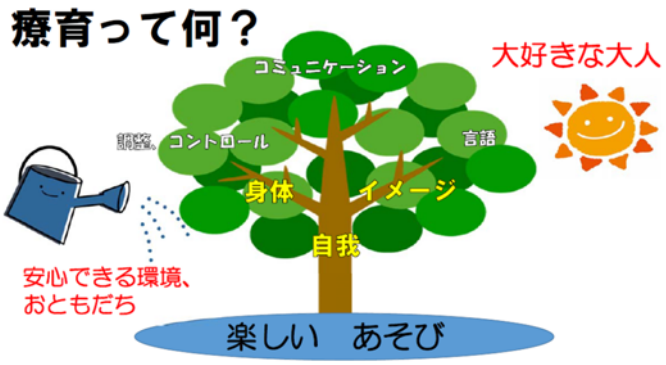
療育の施設には言葉がゆっくりであったり、体が不器用であったりするなど、発達にアンバランスさのある子どもたちが通います。「障害」とはっきりしていない子どもたちが通っています。療育は特別な訓練をする場所ではありません。昨今、療育施設も安倍政権の保育・幼児教育の無

---

[1] リハビリテーション保障の拡充を国・自治体に求めるフォーラム（2018 年 10 月 26 日）

[2] 新施設（京都市地域リハビリテーション推進センター，京都市こころの健康増進センター，京都市児童福祉センター一体化整備）の設計に係るワークショップ　2019 年 7 月、8 月

償化の対象になったため、保護者の方から「こんなに安くていいのか」と言われることがあります。しかし私はこの「安い」という言葉にスイッチを押されてしまうのです。私は保護者にこう言います。「お母さん、療育は遊びのおもしろさ、お友達の心地よさ、大好きな大人たちの心地よさを、小集団の中で、障害があっても育ちにアンバランスさがあっても、他の子と同じように育っていく場なのです。そしてそれは、すべてのこどもたちの権利なんですよ」。こうして熱弁してしまったとき、保護者さんの反応は「シーン」とされるか、若干引かれるか（笑）という反応になりますね。でも私はこういう話をせずにはいられないのです。なぜなら私たちの先輩たちが、ずっと昔から保護者や子どもたちの「福祉の権利」を訴え、運動し、実践してこられたことを知っているからです。だから自分もそれを引き継ぎたいと考えているのです。



しかし、それを声高に叫べない状況が起こっています。

2012 年の児童福祉法改正によって基準が引き下げられ、療育の事業所は立ち上げやすくなりました。その代わり民間営利企業の参入が解禁されました。民間営利企業は競って顧客としての子どもを集めるため、子どもの育ちではなくセールスポイントとして「個別」・「訓練」を強調する事業所が増えてしまいました。その結果、放課後デイサービスの質が低下し、施設内での虐待問題まで起こるようになってしまい、京都市でも虐待問題によって事業所が閉鎖される事態が起こっています。私たちの世代は、行政が福祉を見棄てるとこういうことが起こるんだということを、目の当たりにしてきました。

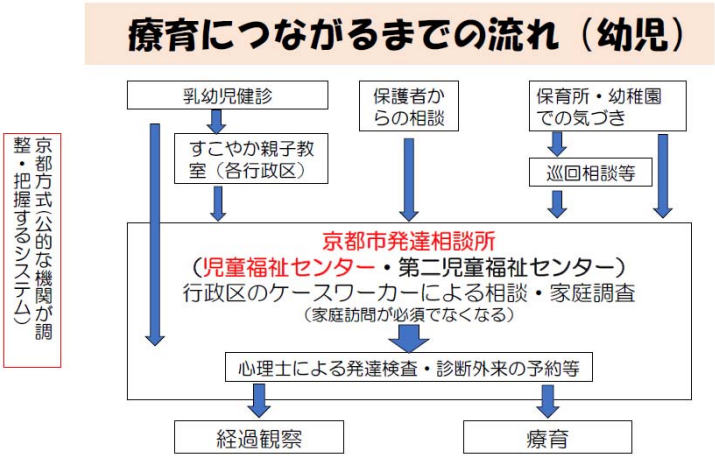
私が３施設の合築に反対する５つの理由を述べたいと思います。

第１は、“障害”とひとくくりにされることで保護者にとってハードルが高くなることです。先に述べたとおり療育は障害かどうかが確定していない段階の子どもたちが通う場です。保護者にとっても、出来れば行きたくないというのが正直な気持ちだと思います。保護者の方々は受給者証を受け取ったときがいちばんのショックだったとおっしゃいます。私たちの先輩は運動の中で、受給者証に障害という文字が記載されないように求め、京都市では削除されています。これはお母さん方の心の負担を少しでも軽くしようという運動の成果だったと思います。少しでもそのような保護者の気持ちを想像できたなら、「３施設一体化」という発想はなされないはずです。

第２は、いつまでも解消されない“待機問題”です。現在、約3,000人が放課後等デイサービスセンターや児童発達支援センターを利用しています。京都市においては療育につながるまでに主に３つの経路があります。①乳幼児健診、②保護者からの相談、③保育所・幼稚園での「気づき」です。それらの経路をたどり、実際に療育につながる場所が京都市児童福祉センターの発達相談所です。このように行政を挟んで療育につながる仕組みを京都方式と呼んでいます。療育待機児が150人程度という実態が明らかになっていますが、そうした数字が出てくるのも、行政が療育につながるまでの流れにおいて役割を果たしているからに他なりません。しかし一方で児童福祉センターのケースワーカーによる家庭訪問が必須でなくなる動きがあります。昔は児童福祉センターのケースワーカーは原則必ず家庭訪問を実施していました。しかし今は電話だけでのケースワークになってしまいつつあります。つまり子どもも見ずにケースワークをさせ

られているのです。

こどもたちの保育・療育をよくする会では、お母さんたちにアンケートを実施しました。その回答に「療育を受けるために必要な、発達検査に半年待ちました。検査を受けてからも、年度途中は、療育施設はどこもいっぱいでさらに待たさなければならず、こどもに早く何かしてあげたいけれど、何もできない時期が一番不安でした」という意見を書いてくださった方がいました。決意して発達相談所へ行っても半年経たねば検査が受けられない。療育の施設も満員でさらに待たねばならない。発達相談所へ行くまで悩んでおられる期間をあわせれば、保護者はとても長い時間を待機していることになります。



② いつまでも解消されない“待機問題”

年々増え続ける療育希望

区　分	26年度実績（見込）	27年度	28年度	29年度
放課後等デイサービス	814人（100）	1,020人（125.3）	1,226人（150.6）	1,432人（175.9）
	5,088人日分（100）	6,376人日分（125.3）	7,664人日分（150.6）	8,952人日分（175.9）
児童発達支援	1,444人（100）	1,533人（106.2）	1,622人（112.3）	1,711人（118.5）
	7,770人日分（100）	8,249人日分（106.2）	8,728人日分（112.3）	9,207人日分（118.5）
障害児相談支援	0人（—）	95人（100）	190人（200）	285人（300）
障害児入所施設（医療型，福祉型）	35人（100）	41人（117.1）	41人（117.1）	41人（117.1）

注１　表中の人数は利用者数を表す。
注２　（　　）の数値は26年度実績（見込）を100とした場合の指数
注３　障害児相談支援については，26年度実績（見込）が０のため，27年度見込を100として指数を設定

※京都市ＨＰより

また「乳幼児健診で様子を見ましょうと言われたので親子教室を希望したのに、いっぱいで入れませんと断られた」との意見も多数ありました。親子教室は乳幼児健診の後のフォローの場であり、これも先輩たちの運動の成果として、今日各行政区に設置されています。親子教室は保護者にとって療育のハードルを下げることにもつながる大切な場所です。しかしその親子教室さえ待たされるのが京都市の現実です。結局、乳幼児健診よりも療育につながる方が早かったというケースもあります。こうなると何のための健診なのかわかりません。このように日々、様々な意味での「待機」のお話をお聞きしています。こういう現状がある中での３施設一体化であることを強調しておきたいと思います。

３つ目に、少々きつい言い方ではありますが、行政のケースワーカーの「質の低下」です。

ケースワーカーさんは、発達相談所に行ったお母さんたちの窓口になる人です。しかし今、ニーズに対して人員が少なく、業務も激化しており、その結果として質の低下が起こっているのではないでしょうか。事例をあげておきます。あるお母さんが子どもの療育を希望された際、ケースワーカーさんから「お母さん、療育施設はどこがいいですか？　近い所を選んでください」と事業者リストを渡されたといううます。私はこれではもはやケースワークとはいえないと思うのです。中には療育現場を見たこともないケースワーカーさんもいらっしゃると聞きます。

また、こんな話もありました。あるお母さんが療育をすすめられ、発達相談所に行きましたが、話を聞いてもよくわからないまま、何もせずに帰ってきてしまわれました。しかしその後、自分でいろいろ聞いたり、調べたりされて、やっぱり療育に通おう！　と考えてもう一度発達相談所

に行かれました。しかし、ケースワーカーさんがこうおっしゃったというのです。「お母さんの熱量が感じられなかったので、希望者リストには入っていないですよ」。ということで現在、来年度からは療育にかかれずに困っておられます。まったく、一体「熱量」とは何ごとでしょうか。ケースワークの役割はよりよい選択をできるように保護者、子どもたちに寄り添うことにあるはずでです。

第３に、増加する虐待問題です。今述べたように療育につながるまで待機させられるということは、保護者にとってはそれだけ不安な気持ちを抱えたまま子どもと２人家庭で過ごす時間が長くなるということに他なれません。そしてそうした時期が長ければ長いほど、悲しいことですが虐待につながってしまうケースも増えると考えられるのです。

京都市では平成30年度、虐待に関して2128件の通報があったといいます。そして認定されたのはそのうちの1328件、ですがさらにそのうちの1312件は〈在宅支援の見守り〉となりました。私は日々の現場での実感から、こんな数字ではないのではないかと思うのです。私の関係した事例でも、本当に危ない状況にあるケースがあります。あるケースではどう考えても見守りになるのはおかしいのではと、こちらから市に詰め寄ったことがありました。しかし、ケースワーカーさんは最後にこう答えたのです。「この件だけではない」。私は、虐待の対応に関しては「この件だけじゃない」という発言は絶対に許されないものだと考えます。しかしこれはケースワーカーさんの悲鳴でもあります。今日、ケースワーカーさんの業務量はあまりに増加しすぎています。発達相談所の職員は６人、それに対して利用者は3000人です。そんなもの回るはずがありません。今日の事態をもたらした京都市の行政責任はとても重いと考えています。

第５に、京都市にある合築（一体化）の進め方は到底納得ができないという点です。３施設を合築したら今述べてきた様々な問題が解決するのでしょうか。そう率直に市当局に問いかけると「それはわからない」と答えました。京都市は「わからない」のに一体化するのです。今のように市職員を減らしつづけている京都市の手で進める施設の合築とは、それが機能・施策の縮小方向へ進むものであることが危惧されるのは当然でしょう。そもそもほとんど一体化の議論は水面下で進められてきており、目に見えたときにはすでに設計図が出来ていたというのが経緯です。子育てをしている保護者には、児童福祉センターが他の施設と合築されるという事実自体がまったく伝えられていません。とても問題だと思うのです。

最後にパーチェを卒園された保護者の手紙を紹介します。この手紙をよむたび、私は子育ては親だけではできない！と強く思います。

「・・・悩むことの多い私はいつも誰かに丸裸になって話を聞いてもらっています。／それはパーチェの先生やお母さんたち、保育園の先生、そして

昨年の１,５倍（一日１０件）

相談・通告件数の推移					
年度	２６年度	２７年度	２８年度	２９年度	３０年度
京都市	1,372	1,279	1,543	1,716	2,128
全国	88,931	103,286	122,575	133,778	—

認定後の対応件数					
年度	施設入所	里親等委託	在宅支援や見守り	その他	計
25	21	3	936	0	960
26	17	0	934	0	951
27	15	1	897	0	913
28	17	2	1.126	0	1.145
29	15	1	1.312	0	1.328

ケース対応の雑さが目立つ。問い合わせると
「正直、この件だけじゃないんです・・」と悲痛な言葉

虐待と認定した件数の推移					
年度	25	26	27	28	29
認定件数	960	951	913	1,145	1,328
認定割合	69%	69%	71%	74%	77%

④増える京都市の虐待問題

近所のおばちゃんだったりと。みなさんの優しい声かけにホッと安心したり、その時のこどもの心境や成長の過程を客観的に見れたり、いろんな方の力いっぱい借りて子育てをして助けられました。／ 悩むたびに吐き出し、リセットし私の心が穏やかになると、わが子をいっぱいの愛で包んであげる事が出来ます。母がニコニコだと子もニコニコです」

１人で悩まなくていいんだ、相談してたらいいんだ、保護者にちゃんと寄り添う行政であってほしいと思います。

子育て世帯の京都市の子育て政策はどうあるべきか？

田中智子氏（佛教大学）

私は佛教大学社会福祉学部で社会福祉士養成に関わっており、授業では、障害者福祉を担当しています。研究では、障害のある人たちの家族、母親の問題に関心を持っており、長期間のケアに携わることが女性の貧困リスクを高めることにつながるという問題意識を持っています。自分自身も１歳、５歳の子が保育園に通っている母親ですが、「ママ友」の様子を身近で見ていると、研究で感じている女性の問題と同じ根っこの問題を感じるのです。本日は、私が京都市保育園保護者会連合協議会（市保連）の役員をさせてもらっていることもあり、保護者の立場からもお話ししたいと思います。

本日は、大きく２点のことを述べたいと考えています。ひとつは「保育園保護者として感じている京都市の子育て政策の問題」、そして「子どもたちの育つ権利の保障のため、どのような子育て施策が必要か？」ということです。

１つめの課題について端的にいえば、京都市の子育て施策は家族の状況によって子どもの育ちに格差を生み出す仕組みになっています。つまり家庭のパワーによって育つ環境に格差が生じてしまう現状があります。具体的にはお金の問題です。家庭にどれだけお金があるのかによって生じる格差です。それから親の情報収集力も格差を生み出す要因です。京都市では、お金に苦労をされ、人とつながるのもしんどいという親御さんにとってはとても子育てがしにくい現実があります。そして京都市には、そのような家庭の子どもを含むすべての子どもの育つ環境・社会とはどうあるべきかについての“哲学”がないと感じます。

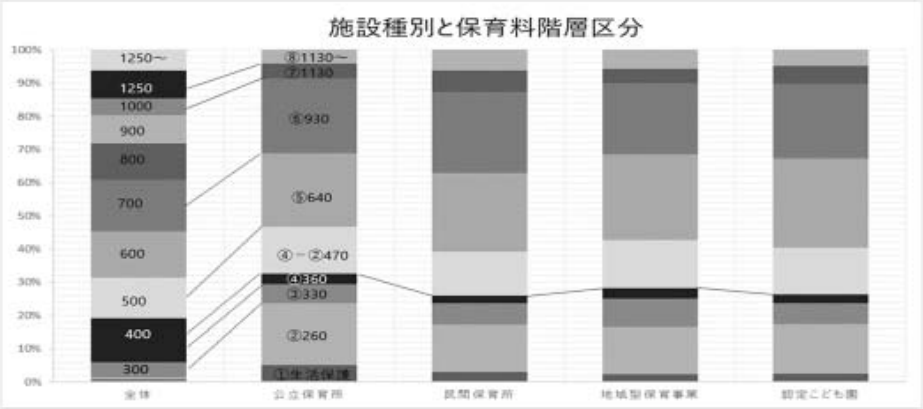
具体的には、地域には今、多様な保育施設が混在しています。この間、京都市では次々に市営保育所が廃止されてきました。2019 年４月段階で公立保育所は 15 ヵ所になりました。逆に顕著に増えてきているのが０歳から２歳の子が通う〈小規模保育事業〉です。〈小規模保育事業〉が全体の三分の一にまで増加しているため、当然のことながら３歳児以上の保育の確保が問題になってきています。しかし京都市の見解は３歳児の待機児童はいないというものです。その家庭の保育ニーズは潜在化し、見えなくなっているのではないかと考えています。また国の直営事

地域に混在する多様な保育施設

	2015年4月	2018年4月	2019年4月
認可保育所（市営保育所）	２５５（市営２１）	２４６（市営１７）	２３６（市営１５）
認定こども園	１１	３４	４７
小規模保育事業等	６９	１２０	１３１
企業主導型保育事業	－	１３	２４

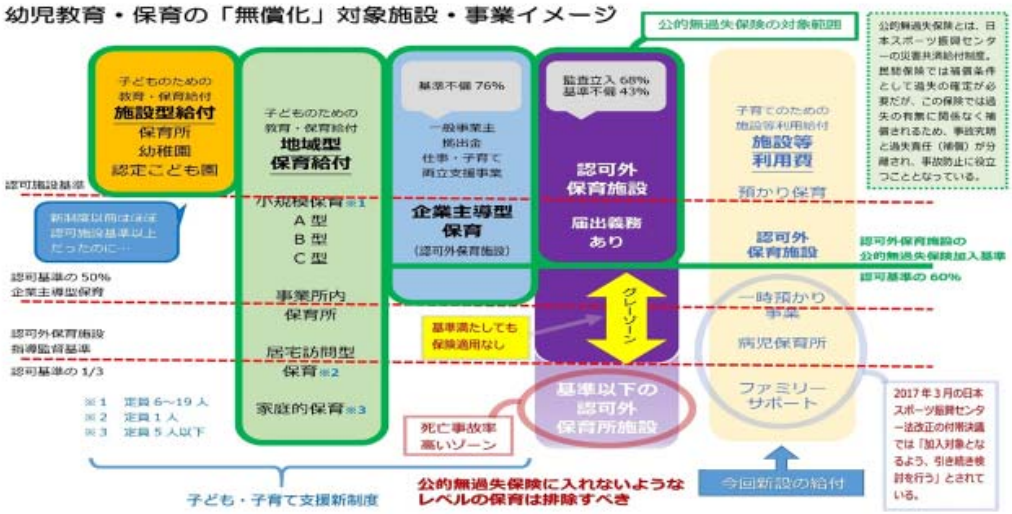
業であり、参入には慎重であるべき〈企業主導型保育事業〉も、京都市からすれば京都市の管轄ではなく、経済的負担も無く、なおかつ待機児童を減らせるというものなので、市内でも増増加しています。他にも 2019 年 10 月から実施された、保育無償化の対象は、ベビーシッターやベビーホテルにも及んでいますが、これらの施設は決して横並びに出来るものではありません。これらは制度的に脆弱であり、認可施設の安全基準とは違う基準が採られていることが岩狭さん作成の図からも分かります。

保護者にとっては、何が選択基準になって、施設選択がされているのでしょうか？　それはやはり家庭の経済状況と就労状況です。京都市の保育料は世帯所得への課税状況によって 22 階層に設定されています。それを国の出している保育料からの世帯年収の推計値に沿って置き換えてみて、施設種別ごとに分類したのがこの図です。横に入っている実線は、保育無償化制度の導入によって副食費が無償となる世帯である年収〈360 万円未満〉のラインとなります。これによると、低所得層が公立保育所に多いことが見て取れます。その公立保育所が民営化されるとセーフティネットがなくなってしまうことになります。一方、私立保育所は所得の高い層が相対的に多くなっています。このように、家庭の経済力をはじめとした状況の違いによって施設選択の格差が生じている背景の一つに、〈隠れ保育料〉問題があると考えています。〈隠れ保育料〉は公立保育所にほとんど発生せず、民間保育所が高くなるという特徴があります。公立保育所の民営化が進むと、セーフティネットがなくなることで、自ずと民間保育所の隠れ保育料問題は顕在化してきます。保育の無償化政策については、無償化の対象はあくまで保育料のみです。しかし各園では様々な実費が徴収されており、その金額はむしろ上昇してきているのです。たとえば、私が把握している民間保育園で徴収される給食費はいちばん低額で訳 4,000 円で、高ければ 12,000 円を超えるような費用を徴収している保育園もあります。これらの保育園が同じ行政区の中で混在しています。当然、それらが家計に与える負担は低所得者の方が高くなります。



国の階層区分	第1階層	第2階層	第3階層	第4階層	第4階層②	第5階層	第6階層	第7階層	第8階層
推定年収	生活保護世帯	260万円未満	330万円未満	360万円未満	470万円未満	640万円未満	930万円未満	1130万円未満	1130万円以上
京都市の階層区分	1階層	2階層	3～6階層	7階層	8～１１階層	12～16階層	17～19階層	20・21階層	22階層
公立保育所	76	277	87	45	210	330	335	69	61
	5.1	18.6	5.8	3.0	14.1	22.1	22.5	4.6	4.1
民間保育所	649	3214	1418	518	2958	5278	5426	1437	1394
	2.9	14.4	6.4	2.3	13.3	23.7	24.3	6.4	6.3
地域型保育事業	35	226	137	49	228	407	339	69	90
	2.2	14.3	8.7	3.1	14.4	25.8	21.5	4.4	5.7
認定こども園	151	912	386	162	861	1643	1377	324	300
	2.5	14.9	6.3	2.6	14.1	26.9	22.5	5.3	4.9

無償化の対象施設　岩狭匡志作成『保育情報』2019年8月号



さらに少なくない保育園がこの〈隠れ保育料〉を使い、「英語を教えます」、「体操を教えます」と保育園の「売り」（セールスポイント）をつくり、お客集めをする動きもあります。そのような中、同じ小学校に通うことになる子どもたちが、入学するまでの６年間に（私たちの調査では）隠れ保育料が５万から 80 万という 16 倍もの格差がある現実の中で、つまり「お金のかけられ方がまったく違う子どもたち」が地域で共に過ごしていることになります。これは「子どもたちの生活世界に格差を作り出す」もので極めて危惧すべき事態です。子どもたちにとって一体必要な保育とは何かが議論されないまま、商品として色付けされていることは、本当に問題だとおもっていますです。

このような制度的な背景のものと、低所得層は公立保育所、高所得層はお金のかかる民営保育所へというリッチとプアの二極化が生じ始めています。さらに、また保育サービス利用に必要な〈保育指数〉（ポイント制）[3]が影響し、保護者が病気がちで安定的に働けない、あるいは父親が単身赴任で母親がワンオペ状態で育児をしていてフルタイムで働くのが難しい、配慮の必要な子どもの療育に通うので働けないなど、様々な理由によって不安定就労になっている人たちの中には、認可保育所以外の小規模保育事業などに振り分けられている例も見られます。

良い保育とは一体何なのか。いちばん大切な「子どもたちの育ち」にとって何が必要かを考慮しないで、消費者として商品を購入させるような保育で良いのか、子どもたちを競わせ、順位をつけるものばかりが保育所に持ち込まれる実態は、子どもたちの希望し、保護者が安心して子育て出る環境なのか、私はとても危機感を持っています。そうして、保育の市場化・保育内容の商品化の中で、経済力・情報力の低い家庭や、配慮の必要な子どもたちは零れ落ちてしまうのです。

---

[3] 保育指数…保育施設を利用するにあたり、点数によって「保育を必要とする事由」が、3～5 歳が 1 号認定（教育標準時間認定）、2 号認定（保育認定）、0～2 歳が 3 号認定（保育認定）、認定の必要なし、に認定される。この点数が「保育指数」である。「基準指数」「調整指数」「優先順位」があり、2015 年 4 月施行の「子ども・子育て支援新制度」において導入された。

保護者としての子育ての経験と研究を通して考えている障害のある人と家族のことを結び付けて、考えていることをお話しします。

	主食費	おむつ	行事費	宿泊保育	教材費	布団シーツ	制服制帽等	通園バス代	保護者会費	その他	合計	最小	最大値
0歳児(N=55)	0	46377 (12)	2433 (10)	0	2407 (16)	9273 (20)	1680 (3)	36000 (2)	3376 (29)	1566	19380	0	109598
1歳児(N=55)	0	32168 (10)	2351 (14)	0	2576 (17)	9960 (18)	7930 (4)	34000 (3)	3376 (29)	1886	1661	0	93378
2歳児(N=55)	0	2365 (4)	2966 (23)	0	3915 (20)	8063 (17)	2849 (9)	34000 (3)	3376 (29)	1960	12937	0	58600
3歳児(N=44)	18631 (36)	0	4854 (29)	0	4089 (25)	7118 (18)	5429 (12)	34000 (3)	3207 (27)	2511	31147	0	112099
4歳児(N=44)	18631 (36)	0	6133 (32)	1561 (9)	3043 (24)	7458 (13)	3389 (9)	34000 (3)	3207 (27)	2381	31247	0	91678
5歳児(N=44)	18631 (36)	0	6197 (33)	5855 (32)	4368 (21)	7590 (12)	3367 (7)	34000 (3)	3207 (27)	3040	36166	0	143510

それは、障害のある子どもたちと家族の権利の確立です。子どもは子どもらしく子ども時代を過ごす権利があります。社会の中の居場所がつくられる必要があります。その意味で療育は非常に重要なものです。

それから、親にも親の人生があります。親たちは、障害のある人たちの介護者として、ときには代弁者として、社会の中で障害者の生活を広げることを一生懸命追求してきました。しかし翻って親や家族は、果たしてそれを社会の中で享受できているのかという問題があります。すべての保護者は親であり、人によってはパートナーであり、仲間であり、労働者であり、女性であり…と、多面的な属性で生きています。人は多面的な属性で生きることが必要な存在なのです。しかし、障害のある人たちの親はあまりに「親」としての面が大きくなってしまい、それ以外の顔で生きる時間がないのが実情ではないでしょうか。

親子関係をライフサイクルで見れば、子ども時代は親が子を見守り、やがて親と子が対等になり、いつか親は子に見守られる関係になります。しかし残念ながら、障害のある子を育てる家庭ではそうしたライフサイクルはありません。先日 95 歳になるという障害者のお母さんのお宅に伺う機会がありました。お母さんは「１日でも多くも子どもに自宅に帰ってもらえる日をつくるため」に健康維持に努めておられました。もちろん母としての愛情という側面もあります。しかし、それを超えた「この子を置いては死ねない」という思いがそこにはあるのです。親にも子どもをケアするケアラーというだけではなく、多様な属性として生きる権利があるはずです。

親側の条件、例えば就労しているか、家庭にお金があるかといったこととは無関係に、子どもが育つ環境が必要です。働いていないと、あるいはお金がないと社会資源につながれないということでは、子育てが家庭の内部に留まってしまいます。子育てが社会につながる最初の一歩としての児童福祉センターの重要性がそこにあります。それにも関わらず、専門職の不足や待機期間の長期化があれば、親たちは「やはり社会には託せない」、「自分がみるしかない」という気持ちに追い込まれてしまい、子どもたちと社会の窓を閉ざしてしまうのではないでしょうか。

子どもに育つ権利があり、親には育てる権利がある。その実現のために、本来手をつなぐべき保護者の間に、格差が持ち込まれると、手をつなげなくなります。そのように、同じ社会で子育てをする私たちが分断されていくことに危機感を抱いています。

京都市や国の政策欠けているのは、子どもたちの育ちをどのように保障するのか？そのために保育に求められる専門性とは何か？どのような社会をつくるのか？という哲学だと考えます。自分の子どもが子育てする時代に、どんな保育や子育ての環境や制度を残すのか、安心して子どもを産み、親も自分らしく生きられる社会をつくる、それも親としての責任だと思うのです。子ども同士をつなぐために、子どもの育つ権利を保障し、子どもの生活世界に格差を持ちこまないこと、子どもたちは投資の対象ではないということを大人たちは意識しなければなりません。そして、親の育てる権利と保育や療育などに関わる専門職の権利の確立も必要です。

保育無償化制度も、本日のテーマの３施設合築問題にも共通して言えるのは、子どもの権利保障という観点が不在であることです。大人の理屈だけでいろいろなことが進められています。子どもたちをどう育てるかを考えることが大人の役割ではないでしょうか。子どもは社会の成熟度をはかる羅針盤です。子どもを政争の具にしないで、ということを強く訴えたいと、私は思います。

３施設一体化構想を生んだ京都市政、子どもたちの現実

藤井伸生氏　（京都華頂大学）

ここまでのお話の中で、子ども不在で子どもの施策が進んでいるという話がありました。それはやってはいけないことであり、私たちは子どもの声を聴こうという取組みを進めてきました。みなさまのお手元に「京都市に子どもの権利条例をつくってほしい」と訴えるリーフをお配りしていますので、ぜひご覧いただきたいと思います。

本日のテーマである３施設の合築についても、子どもの権利を無視して進められていると言わざるを得ません。京都市において、子どもの権利がちゃんと保障されるような取組を進めていく必要があると考えます。

そういう立場から今回、私たちは子どもたちへのアンケートを実施しましたので、その内容の紹介をさせていただきます。それから、私が海外などで見てきた施策を紹介しますので、参考にしていただければと思います。

京都市の子どもたちは毎日をどんな思いで過ごしているのでしょうか。

2018 年４月から 10 月にかけて、京都市の小・中学生を対象に調査しました。調査と言いましても、現状では学校の先生に頼み、学校で広くアンケートをとってもらうのはほとんど無理です。そこでお子さんのいる身近な大人たちにお願いして答えてもらいました。その結果、小学生 68 人、中学生 34 人、合計 102 人からの回答を得ることが出来ました。アンケートに書かれた声のうち、私が感動的だったのは「アンケートをやってすっきりした。もっとやってほしい。今度はいつやるんですか」という声でした。子どもたちは言いたいことを言えていないのです。学校の先生は教室で権利条約を教えていない。〈意見表明権〉なんか教えていないのです。

私が学校の先生に対して権利条約の話をしたとき、ある先生から「藤井さん、そんなこと言ったら、子どもたちがどんどん意見をいって収集がつかなくなりますよ」と言われたことさえあ

ります。このように学校教育は子どもたちに対し、自由に物を言っていいんだ、ということ自体を教えていないのです。今、スウェーデンのグレタさんが話題になっていますね。彼女は今、ずっと学校を休んで各国を飛び回っているのです。日本では考えられないことですが、それがスウェーデンでは認められているのです。つまり〈意見表明権〉に基づくものです。日本と諸外国とでは、子どもの権利保障に対し、大きな差があるのです。

さて、アンケートを紹介しておきましょう。

「学校は楽しいですか」という質問に対する回答は、「楽しい」が多いですが、「楽しくない」「どちらとも言えない」が、小中学生ともに23%・24%ありました。４人に１人が否定的な回答をしていることは由々しき問題だと思います。

「人の態度や言葉で嫌な思いをしたことがあるか」という質問に対しては、小中学生ともに半数近くが「ある」と回答しています。具体的には「悪口を言われた」「馬鹿にされた」などの声が出されています。大人がみるとささいなことと思われるかもしれませんが、子どもたち自身がいやだと思っていることは重大なことと捉えるべきでしょう。

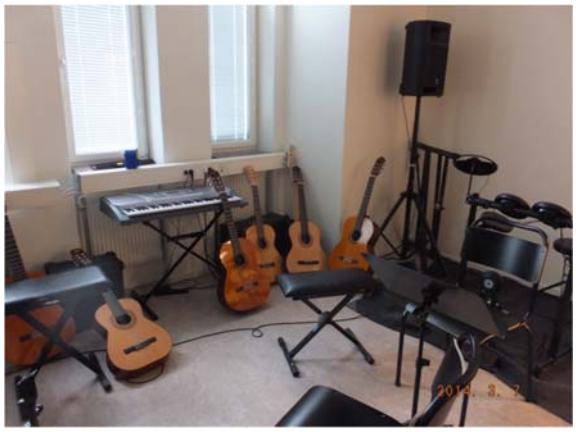
それからずばり「学校生活でいやなこと、変えてほしいこと」という質問に対する回答では、一番多いのが「休み時間を増やしてほしい」でした。また「夏休みを長くして」は、「変えてほしいことがある」と回答した人のうち小学生で 74.5%にものぼります。現市長（門川大作）は、京都市は日本一学習時間が長いと自慢しているみたいですが、子どもたちはそんなことを望んでいません。しかし逆に、夏休みが短い方が良いという親が増えていることも事実だと考えられます。親と子の思いがズレてきているのです。それから「給食をよくして」の声は、とりわけ中学生の中で比率が高い結果となりました。これは中学校には小学校のような給食がないという現実がしっかりと反映されています。しかし、比率から見ると子どもたちの声は、親たちが「中学校給食を」と願っているほどの声でもないこともポイントとして押さえておきたいと思います。「やることが多いから減らして」という声も多くなっています。中でも「宿題が多い」という声は圧倒的です。私の子どもも小中学生時代を振り返って「宿題は地獄や」と言っていました。やらされている感がものすごく強い宿題になっていると考えられます。

「学校以外のことで市長に言いたいこと」をたずねると、「遊び場をふやして」の声が５割強ありました。「自由に過ごせる場所をつくってほしい」という声には「大人に干渉されたくない」という感覚がよく出ていると思います。「自転車が走りやすい道をつくってほしい」という声もありました。小中学生の移動手段の主役は自転車であり、人とぶつかることも多いのでしょう。京都市の自転車道の整備はまだまだでして、快適・安全とはとても言えない状況です。「公園の禁止事項をなくしてほしい」という声もありました。禁止事項の主なものは「球技」です。児童公園ではサッカーや野球とか、バレーホールとかが禁止されています。子どもたちはそういった球技禁止という規制に反感を覚えているのです。子どもたちが公園で球技をしていたら、近所の人が学校に通報するといいます。そうしたら教頭先生が怒りにくるのです。そうなると子どもたちはジプシーのように別の公園で球技をするのですが。このように、子どもたちにとって公園はつまらない、遊べない場所になってしまっているのです。

子どもたちには「さんま」がない。３つの「間」がないと言われます。それは、時間・空間・仲間です。子どもたちが室内遊びばかりやっているのは、そのせいでしょう。子どもたちにとって、本当は集団で遊ぶ方が絶対におもしろいのです。ゲーム機で遊ぶにしても、子どもたちは集まって遊んでいるでしょう。たむろすること、群れること、そういう楽しさを味わえる世界が、子どもたちから奪われ、なくなってしまっているということではないでしょうか。

次に、私が海外でみてきた施設のことを紹介します。

世界各国には、子どもがのびのびと放課後をすごせるように、いろんな施設があります。



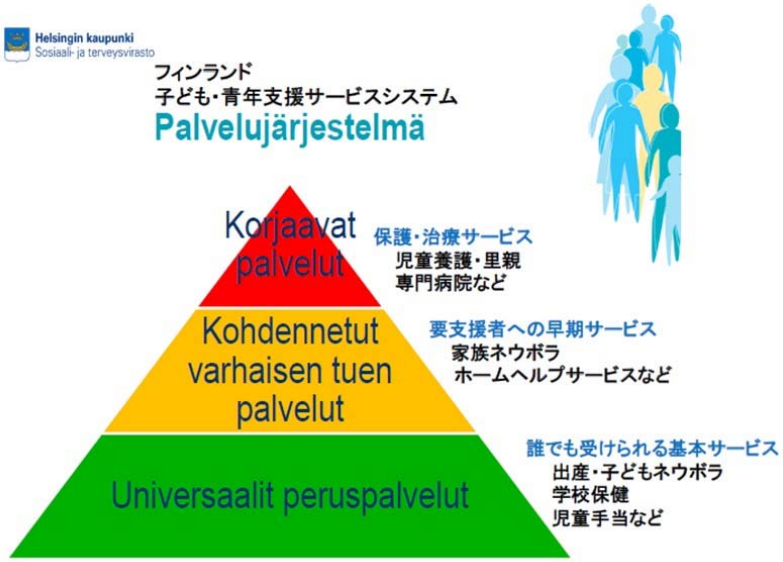
スウェーデンのストックホルムでは学校にクラブはなく、地域にクラブがあります。音楽が学べる教室もあります。そこへ音楽の先生がきて、指導してくれます。演劇をする小ホールもあります。そこで子どもたちが劇の練習をして、年に何回か公演します。そこにも指導者として専属の先生がいます。もちろんサッカー、アイスホッケーなどスポーツのクラブもあます。スポーツクラブの指導者は親が担っていることが多いようです。日本と違い、親は 16 時くらいに帰宅します。労働時間の短さが圧倒的に違うのですね。そして親たちは夕方、子どもたちのスポーツクラブの指導者として活躍するのです。

ドイツのカールスルーエという人口 30 万人の都市では、サッカーが盛んです。公園にサッカースペースが確保されています。しかも小学校区くらいのエリアに計画的にそれぞれ公園がつくられます。ユニークな遊具もあります。これからもこうした公園を増やす予定だといいます。先ほど述べた球技禁止の日本の児童公園とは大きな差がありますね。

より直接的に、３施設合築とかかわる話として、フィンランドの「子ども・青年支援サービスシステム」を見ておきましょう。「ネウボラ」とは、誰でも相談できる場所です。このシステムの特徴は､出来るだけ下の部分の施策を重視することです｡このレベルでのサポートを強化して、出来るだけ上の方のサービスを使わなくて良いようにするのです。それが「誰でも受けられる基本サービス」です。

出産・子どもネウボラは担当制になっていて、出産から小学校に上がるまで７年間、同じ専門職が伴走するのです。赤ちゃんの出産パッケージ（赤ちゃんの衣服やおむつがもらえる）や児童手当の申請は、ネウボラに登録することが条件になっていますので、多くの人をネウボラの利用につなぐことが出来るのです。出産ネウボラ、子どもネウボラは全員個室で相談することが出来ます。プライバシーが守られ、個別に相談がしっかりじっくりできるのです。

ヘルシンキの家族ネウボラのソーシャルワーカーは専門職です。育ちに困難を抱える子どもたちの専門職がいる一方、児童養護の決定権を持つ仕事には別の専門職がいます。この２つがしっかりと区分されていることが大事だと考えています。日本ではそこが混然となっているので、虐待の疑われる保護者が子どもをとられたくないために「大丈夫」と主張し、深刻な事態に発展することがあるからです。ネウボラのワーカーは予約制で話ができるだけでなく、必要に応じて家庭訪問も行います。



虐待などの悩みを受け止めるネウボラがあり、それだけでは十分にいかない場合にヘルシンキにはファミリーリハビリテーションセンターがあります。そこでは親子が泊まり、治療を受けます。センターでは自宅で１月、２月かけて困難な子どものいる家庭にソーシャルワーカーが出向き、話しながら家族へセンター利用の「動機付け」を行います。センターに入れば８週間のプログラムがあります。センターには常に４組を受け入れることができ、集団で過ごす治療メニューもあります。この場合、保護者は宿泊する間、仕事を休みます。休業する親には補助金が支給されます。日本でいえば健康保険の傷病手当金みたいな仕組みです。一方、子どもたちはその間も、保育所や学校へ通うことができます。通学保障がなされているのです。子どもたちはセンターからタクシーで通学することができます。日本の児童相談所だと、一時保護されたら学校に通学できません。そのことが原因で学校に帰るのが難しくなるのです。

こうした世界の施策を見ていると、いかに京都市の施策が貧困であるかがわかります。それが３施設一体化でさらに後退するのだとしたら、情けない気持ちになってきますね。

京都市では各行政区に子どもはぐくみ室を設置しました。子育て相談もできるといっていますが、個室もないし、相談はカウンター越しです。区役所に行ってみればわかりますが、そういう窓口でも職員はカウンターのはるか遠くにいます。相談しようと出向いた市民は「すいませーん」と職員を呼ぶのです。生活保護相談だと個室があるのですが、光、緑のない相談室です。物置のようなところで人が自分の生活のことを相談できるのでしょうか。

以上、海外の施策も紹介してきました。運動の参考になればと思います。

● 司会者から　京都市児童院時代からの歴史的建造物を壊していいのか

ここまでの報告で触れられなかったこととして、京都市児童福祉センターの建築についても触れておきたいと思います。ご承知のとおり、児童福祉センターの歴史は古く、京都市児童院にまで遡ります。恐らく、相当歴史的な建物だと考えられます。そうした歴史的な建造物が合築によって取り壊されるのだとしたら、大変な損失だと考えます。そうした視点も、この問題を考えるにあたっては重要だと考えています。

● フロア発言

・一条壮彦さん(看護師・京都市)
　リハビリテーション推進センター　専門職を大切にしない京都市のこと
・京都市職労・山本さん
　はぐくみ室の現場から。京都市は哲学がなく、どこにいってしまうのかもうわからない事態。
・当事者・保護者の人
　自分の子育てた意見から
・市営保育所保育士
　配慮の必要な子どもたちの保育
・療育の事業所から
　市のワークショップに出た経験から

新しい京都市長さんへの手紙

３つの公立施設を大切に、これからも守り、育てていきたい

京都市児童福祉センターは、子どもたちの生命を守り、発達を支える砦です。
京都市地域リハビリテーション推進センターは、障害のある人たちの全人間的復権を保障する中核です。
京都市こころの健康増進センターは、心にしんどさを抱えて生きる人たちやその家族の　拠り所です。

３つの施設はいずれも、かつて京都市が全国に先がけて、権利としての医療や福祉、発達保障の場としてつくったものです。
自治体が市民の生活、環境から、施策の必要性を汲み取り、国まかせにせず、自ら市民の生命を守ってみせました。それが全国の自治体に広がり、国を動かしました。
昔、そのように輝かしい仕事をした京都市が、たしかにあったのです。
３つの施設はその貴重な記録であり、記憶でもあります。

しかし、京都市の医療・福祉はだんだんおかしくなっていきました。
行政区の保健所がなくなりました。
保育所が民営化されていきました。
休日急病診療所を閉めてしまいました。
ふれあい会館を閉めてしまいました。
その代わり、いたるところにホテルが立ちならぶようになりました。

2015 年、寒空の中、「大切な病院をつぶさないで」、と声をからして訴えた車いすに乗った人々の思いを、京都市当局と多くの市会議員さんが平気な顔で踏みにじり、市リハセン附属病院を廃止しました。
その騒動のさなか、京都市は３つの施設の合築を打ち出しました。

どれだけ考えても、３つの施設を一つにすることで、市民にとって「良くなること」は何もありません。

むしろ、それが行政の児童福祉の公的責任を曖昧にしてしまうこと、市リハセン附属病院を復活してほしいという願いをないがしろにしてしまうことにつながるのではと考えます。そのようなことは絶対にあってはなりません。

新しい市長さん。

どうか、市民の子育て、リハビリ、心の健康を支えてきた３つの施設をそれぞれ大切に守り、育ててください。

そしてもう一度、医療や福祉を大切にする政治を、市民といっしょにやり直しませんか。

2019 年 12 月 15 日

京都市の３施設合築方針を考えるフォーラム Vol.4 参加者一同