

*連載 保育所民営化、成功のポイント(上)

少子化でも、社会情勢の変化で需要は増加

— 国は規制を緩和、自治体も対応を —

中本 美智子 大阪市立大学大学院生／大阪府吹田市議会議員

はじめに

近年、全国において自治体の財政難を背景に公営施設の管理運営をめぐる改革が行われている。特に、平成十五年(二〇〇三年)に創設された指定管理者制度がこの改革にはずみをつけ、各地で「公の施設」である体育館や公民館、病院、図書館など様々な施設の管理運営の担い手として民間企業や民間非営利団体(NPO)などが新規参入している。

筆者は、地方議会の議員という立場からこの「公の施設」の民営化について強い関心を抱いてきた。昨年、ある自治体の体育館や宿泊施設などの民営化について調査する機会を得たが、それぞれの施設で共通して言えることは、サービスの向上とコスト削減という効果が上がっているということだ。今回は、同じ「公の施設」として公立保育所の民営化問題を取り上げる。すでに全国各地で公立保育所の民営化が進んでいるが、反対運動や保護者の不安などを乗り越え民営化を進めた自

治体がある一方で、中には激しい反対運動の末、訴訟にまで発展している例も複数ある。なぜこのように日本各地で反対運動が起きているのか。公立保育所の民営化に関する議論にはどのような論点があるのか、まだ議論となっていない自治体でも、近い将来避けては通れないであろうこの問題を分析し、成功の要因を導き出したい。

そこで、まず第一章では、社会的機能と役割の変化という観点から、保育所の民営化問題をめぐる課題を整理する。第二章では、具体的な事例を基に公立保育所民営化問題のフレームワークを提示して成功要因を考え、第三章では、筆者の考察を提示する。

第一章 保育所をめぐる課題

(1) 保育所の歴史

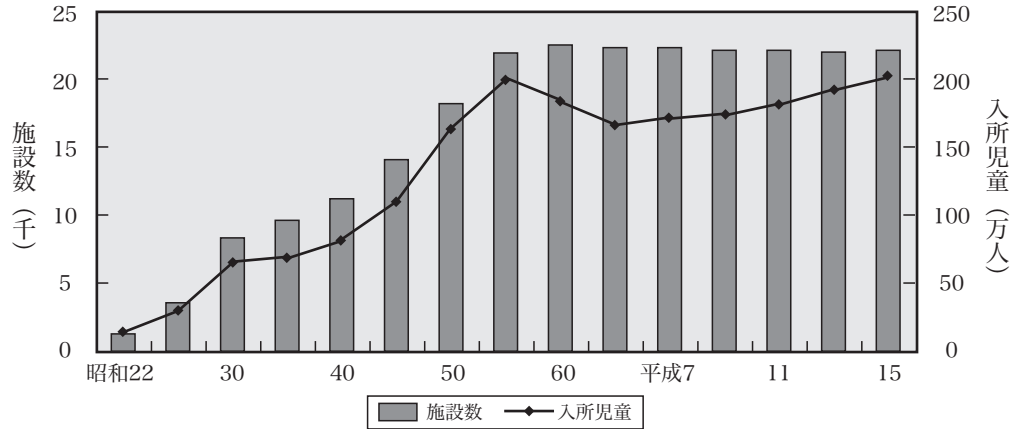
① わが国における保育所問題
i 託児所から保育所へ
明治二十三年(一八九〇年)に新潟市で創設さ

れた「新潟静修学校」付設の託児施設が、わが国でもっとも古い保育所といわれている。その後次第に託児所が広がっていき、大正九年(一九二〇年)前後には都市における低所得労働者の生活不安を解消する社会政策の一環として、大阪市、京都市、京都市等で公立施設が設置され普及していった。昭和二十二年(一九四七年)に児童福祉法が制定され、託児所が児童福祉施設の一種として「保育所」となる。これによって低所得の保護者の救済を目的としていた託児所は、児童自身の福祉を図ることを目的とする保育所となり、保育者も保母として規定された。

ii ベビーブームと保育所整備

昭和二十四年をピークとする第一次ベビーブームを背景に国や地方自治体は保育所の整備を進めた。さらに昭和四十年代の高度経済成長長期には、女性の労働力への需要が高まり、職種の拡大、社会参加意欲の向上、家事労働軽減への要望、消費ブームなどにより保育の必要な乳幼児が増加。これに対応するため国は保育所の整備を図っていく

図表1 全国における保育所の施設数・入所児童数の推移



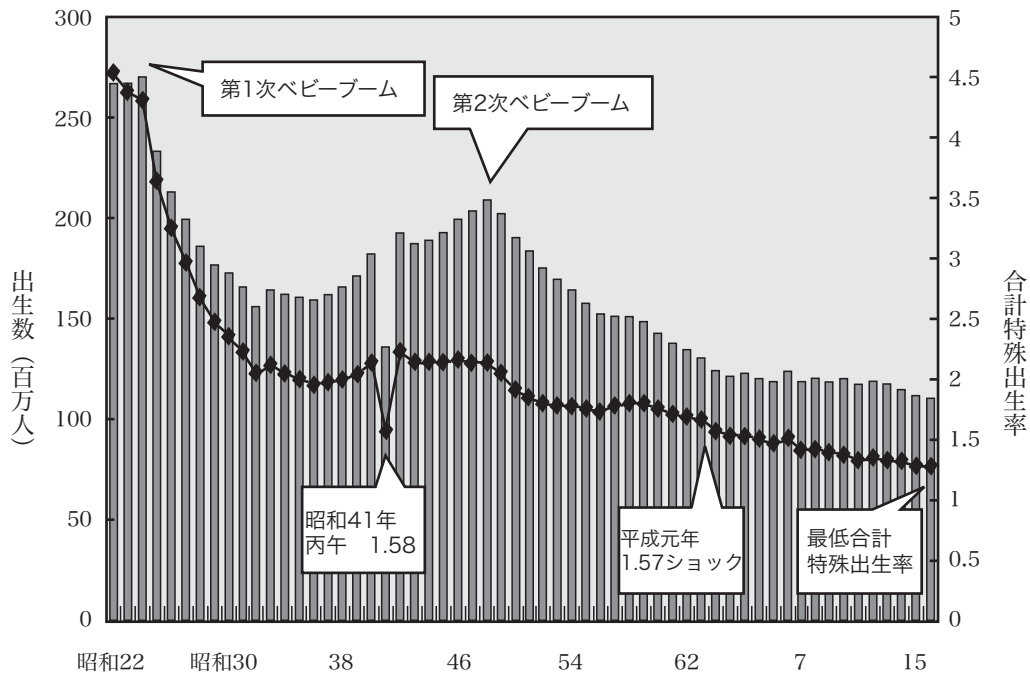
(資料：厚生労働省 統計情報部「社会福祉施設等調査」)

こととなる。昭和四十八年には出生数が二百九万人に上り、戦後最大のピークを迎えるが、同年の石油ショックを機に高度経済成長が終わりを告げると、出生数は減少に転じる。同じく保育所整備においても入所児童数、定員、施設数が減少に転じていくこととなる(図表1)。

iii 少子化時代の保育サービス対策

平成に入ると、合計特殊出生率(注1)をめぐり、いわゆる「一・五七ショック」(注2)で少子化が社会問題として取り上げられるようになる(図表2)。国は少子化への対応策として、平成四年(一九九二年)にエンゼルプランを提示、プランを具体化する一環として「当面の緊急保育対策を推進するための基本的考え方」(緊急保育対

図表2 出生数および合計特殊出生率の推移



(資料) 厚生労働省 平成16年度人口動態総覧より

策五カ年事業)を策定した。保育サービスに関しては、「低年齢児保育」「延長保育」「一時的保育」「地域子育て支援センター」「多機能保育所の整備」などを拡充するための具体的な数値目標を掲げた。さらに平成十一年(九九年)には新エンゼルプラン「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」を策定し、保育施設に関しては、それまでの緊急保育事業をさらに拡充することと、病氣回復時の子どもに対する保育や幼稚園と保育所の連携推進、保育サービスの評価に関する研究推進などを掲げている。

iv 今後の保育サービス需要

子どもの数が全国的に減少する中で、保育所への需要の変化を見る。入所児童数は、昭和五十年(七五年)に約百六十三万人で、その後減少するが、少子化が問題となった平成に入り逆に増加傾向となっている。平成十五年(〇三年)には二百三万人を突破し、昭和五十年より約24%も増加しているのである。

ちなみに、収容年齢や人数の違いから単純には比較できないが、幼稚園の状況を見ると、施設数では、昭和六十年(八五年)の一万五千二百二十カ所がピークで、平成十六年(〇四年)には一万四千六十一カ所となり毎年減少傾向にあることが分かる(図表3)。また、園児数でも、昭和五十五年(八〇年)の約二百四十万人が、平成十六年には約百七十五万人と六十五万人余の減少となっている。つまり、日本全体で子どもの数は減少し

ているが、男女共同参画社会の実現へ向けた動きや景気の低迷などから女性が働くことがより促進されているため、就学前児童の保育需要は高まっているのである。今後も労働人口の減少などを背景に女性の社会進出が進むと、ますます保育所の必要性が高まると考えられる。

② 地方自治体における保育所問題

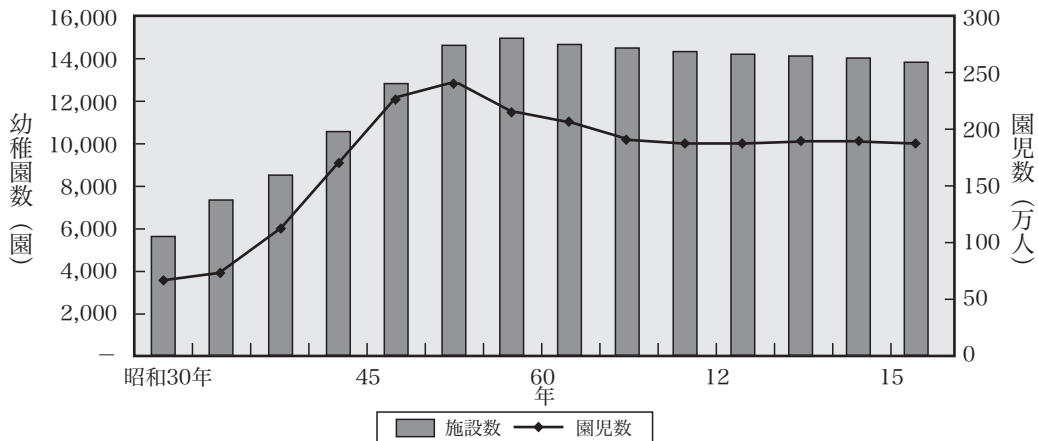
i 市町村の保育所事務

ここまで保育所をめぐる国の動向を見てきたが、次に地方自治体における保育所問題を考える。昭和二十二年(四七年)の児童福祉法は「保育所は市町村または、その他のものが都道府県知事に届け出て設置することができる」と規定しており、市町村が保育所設置の方針を決定する役割を担っている。保育所への入所に関しても、平成九年(九七年)の児童福祉法改正前は、保育に欠ける児童の保育所入所は市町村の「措置」という行政処分として行われてきた。保護者による保育所の選択権も制度上保障されていなかった。このため、「希望の保育所が定員を満たしていないにもかかわらず、市町村の行政的判断で希望の保育所に入れない」「兄弟が別々の保育所に入所させられる」「希望者が多い場合、どういう基準で入所者を選んでいいのか優先の条件が分からない」といった不満が保護者側にあった。

ii 保育所整備と保育サービスでの対応不足

また、昭和四十年代には、ますます増大化し多様化する保育需要に対応するため、市町村におい

図表3 幼稚園数と園児数の変化



(資料) 文部科学省 学校基本調査報告書より

て保育所建設が増加した。そうした中で、大阪府摂津市が、国に対して、児童福祉法の規定通りに保育所費用の半分を負担する義務があるとして訴訟を提起した(摂津訴訟)。東京高裁の控訴審判決は、国は市町村の保育所設置費の二分の一交付の義務ありとしつつも交付決定手続の欠缺(要件の欠けていること)を理由に訴えを棄却したが、

放送法を改正せよ

NHKが受信料の不払い対策として、簡易裁判所に督促させる法的措置を検討するという。しかし、訴訟社会の米国ならともかく、特殊法人が一般国民を相手に強硬手段とは穏やかでない。

かく言う私は丸五年前、受信料を払っていない。ただし、一連の使い込みの不祥事を理由とした「確信犯」ではない。集金人の態度が不愉快だったという、ただ単純な理由からだ。

五年前、私は現住所に引っ越した。三カ月後、NHKの集金人が訪ねてきて「住所変更届が出ていないので、三カ月分、口座振替ができなかった。ついては新しい契



約書に押印、署名の上、振り替えできなかった分は今、現金で払ってくれ」と言う。

私は引っ越し届を出さなくても、口座振替が自動継続されるものと思っていた。最初は快く契約更新に応じるつもりでいたのだが、集金人は、あたかも私が故意に不払いをしたかのように、愛想笑い崩れのニヤニヤ顔で言った。それ以来、督促に応じていない。

もし、簡易裁判所から支払い命令が来たらどうしようか、とは思っている。できることなら裁判所とはかわり合いになりたくない。しかし、素直に受信料を払う気になると言われれば、そうでもない。

まず、私はほとんどNHKを視聴しない。勤務先でニュースは見るが、自宅では民放しか見ない。実際、先ごろの衆院選の開票特番で各局を見比べたのだが、NHKはつまらなくてチャンネルをすぐ変えてしまった。

テレビを持つていけば支払い義務が生じるという放送法の存在は知っている。だが、同法は放送局がNHKと日本テレビだけで、金持ちしかテレビを持っていない時代の産物だ。地上波のほかBS、CSもある現代にはそぐわない。

NHKは不公平感の解消を法的措置の理由に挙げたが、そうであるなら視聴者の選択権を認める方向で放送法を改正すべきだ。NHKを見ない世帯にはスクランブルをかけて、見られなくすることは技術的に可能はずだ。(隅)

目的とする保育サービスの是非が論じられ、それまでの保育サービスが、女性の社会進出など多様な保育需要に対応できていないのではという批判が強まった。国は、夜間保育や延長保育などへの対応、乳幼児を中心とする小規模保育所の設置促進、無認可保育施設への規制強化などの方針を出し、市町村でも対応が求められた。

iii 市町村主体の保育サービス

次に市町村にとって、保育所事務に関して大きな転換点となったのは、国の臨時行政改革審議会の地方分権の流れを受け、昭和六十二年(八七年)に児童福祉法が改正され、保育所への入所措置事務等が機関委任事務から団体事務となり、市町村が条例で定めるようになったことである。保育行政はもともと市町村が主体となつて進めていたが、この改正により、市町村による主体的な地域に密着した施策が実行できるようになった。以上のように、保育問題は、国、市町村の行政担当者、保育サービス従事者、そしてサービスの受け手である市民だけでなく、広く社会問題として注目されている事項である。歴史的に見ても、戦後の社会状況の変化を背景に、保育をめぐる問題は変化し、多様化しており、地方自治体はサービス提供の責任者として常に対応を迫られてきたのである。

(2) 公立保育所をめぐる民営化議論

近年、地方自治体において保育所をめぐる大き

図表4 保育所の施設数・定員・在所児数・在所率・就学前児童人口千対定員及び在所児数の年次推移(各年10月1日現在)

	平成2年 1990	7 1995	11 1999	12 2000	13 2001	14 2002	15 2003
施設数	22,703	22,488	22,275	22,199	22,231	22,288	22,391
公営	13,371	13,184	12,849	12,707	12,580	12,414	12,236
私営	9,332	9,304	9,426	9,492	9,651	9,874	10,155
定員(人)	1,979,459	1,922,835	1,919,575	1,925,641	1,939,067	1,959,889	1,995,067
公営	1,171,637	1,128,074	1,099,263	1,093,012	1,086,043	1,080,067	1,074,101
私営	807,822	794,761	820,312	832,629	853,024	879,822	920,966
在所児数(人)	1,723,775	1,678,866	1,844,244	1,904,067	1,949,899	2,005,002	2,048,324
公営	957,249	912,659	973,199	996,083	1,005,903	1,019,085	1,022,253
私営	766,526	766,207	871,045	907,984	943,996	985,917	1,026,071
在所率(%)	87.1	87.3	96.1	98.9	100.6	102.3	102.7
公営	81.7	80.9	88.5	91.1	92.6	94.4	95.2
私営	94.9	96.4	106.2	109.1	110.7	112.1	111.4

* 在所率=在所児数÷定員×100

* 就学前児童人口は0～5歳人口に6歳人口の1/2を加えた数であり、人口については平成2年、平成7年、平成12年は総務省統計局の国勢調査報告(総人口)、11年、13～15年は同推計人口(総人口)による。

出典：厚生労働省 平成15年社会福祉施設等調査結果の概況

な問題は何かといえ、公立保育所の民営化問題である。国は、平成9年に児童福祉法を改正し、保育所の設置や運営、保育内容に関して多様なサービスが柔軟に供給できるように規制緩和を図っている。例えば、保育所の設置主体は、それまで市町村と社会福祉法人に限定されていたが、株式会社、NPO、学校法人、農協などでも可能となった。また、定員の弾力化、短時間保育士の導入など、公設民営方式の促進を図る施策を進めている。これを受けて、地方自治体では、待機児童問題の解消や、行革によるコスト削減を目指して公立保育所の民営化を進める状況が生まれている(図表4)。

今回は、公立保育所の民営化の功罪を分析するとともに、民営化に反対する人々の不安を取り除くにはどうしたらいいかを考えていく。

◇ ◇

(注1) 合計特殊出生率=合計特殊出生率(TFR: Total Fertility Rate)とは、十五歳から四十九歳までの女子の年齢別(年齢階級別)出生率を合計したもので、人口動態での出生の傾向を見るときに主要な指標となっている。

(注2) 一・五七ショック=出生率の低下に対する社会の驚きを示した言葉で、一九九〇年六月前年の一九八九年(平成元年)の合計特殊出生率が、それまで最低であった「丙午(ひのえうま)」の年(一九六六年(昭和四十一年)の一・五八よりも低い戦後最低の一・五七であると発表されたことが契機となった。

(注3) ベビーホテル=認可外保育施設のうち、(ア)夜八時以降の保育を行う施設、(イ)宿泊を伴う保育を行う施設、(ウ)一時預かりの児童が半数以上を占めている施設のこと。

◇ ◇

筆者紹介||中本美智子(なかもと・みちこ)。大阪市生まれ。京都女子大学短期大学部、放送大学卒。民間企業や高齢者福祉関係のNPOに勤務した後、〇三年から吹田市議会議員。現在、大阪市立大学大学院創造都市研究科修士課程(都市政策専攻)に在籍中。連絡先||電子メールはnakapon315suta@yhb.ne.jp ホームページは、http://www.nakapon-news.com