

公立保育園民営化に関する一考察

——静岡県富士宮市の公立保育所財政分析を手がかりに——

An Analysis of Privatisation of Public Child care service :
A Case study in Fujinomiya city, Shizuoka

山本 慎一
Shinichi YAMAMOTO

はじめに

自治体公立保育園はじめ、自治体の公施設が市場化の波にさらされている。1990年代以降、国は行政の市場化を推進するために、PFI¹、民間委託²、指定管理者制度³、市場化テスト⁴、独立行政法人制度⁵などを導入した。また国は、自治体行財政の効率化を「地方行政改革（地方行革）」の名の下に推進し、多くの都道府県や市町村は国の提示するメニューにのっとり積極的に行財政改革を推進している。

行政の効率化、ならびに市場化を進める自治体行政当局の主張を端的にまとめれば、地方行革による財政効率化は財政再建に、また自治体行政の市場化は、民間経営主体による多様なサービスの提供を可能にし、また利用者の選択の幅も広がり、したがって住民の満

-
- 1 プライベート・ファイナンス・イニシアティブの略。1999年にPFI法が成立し、ここでは「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずる」こととした。内閣府民間資金等活用事業室 HP。
(<http://www8.cao.go.jp/pfi/index.html>) 2010年11月2日閲覧。
 - 2 広義には、行政の事務事業を民間に外部化することを指し、狭義には特定の業務を民間組織に委託することを指す。阿部齊ほか編著、『地方自治の現代用語』、2005年、学陽書房、215頁。
 - 3 公の施設の管理を「法人その他の団体」に代行させる仕組み。2003年地方自治法一部改正により導入された。同上、52頁。
 - 4 官民競争入札・民間競争入札を指す。「公共サービスについて、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、質・価格の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担う仕組み」とされている。内閣府 HP。(<http://www5.cao.go.jp/koukyo/>) 2010年11月2日閲覧。
 - 5 これまで国が担ってきた公共的な性格を有する事務・事業のうち、必ずしも国が直接実施する必要があるとはいえない業務を行う部門を独立させて法人格を付与する制度。阿部、91頁。

足度の向上につながるという。しかし一方で、公共部門における市場化の弊害を指摘する論者や団体は少なからず存在する。これらは、自治体職員の雇用の安定化や住民の福祉の維持・向上を理由に、行政の市場化に反対し、ときに住民運動へと発展するケースも見られる。こうして「公」あるいは「公共性」のあり方が根本から問い直されている中、行政サービスにおける市場化の影響を分析することは、「住民福祉」を担う自治体行政の役割を考察する上で避けては通れない課題であると言える。

本論文の目的は、公立保育園民営化の事例分析を通して、保育の市場化の問題点について考察することである。まず議論の前提として保育園民営化の経緯や論争を整理した後、民営化や「三位一体改革」（後述）による財政的影響を検証し、公立保育園運営における公的責任の後退状況を把握する。その上で保育の市場化の問題点を議論し、“脱”市場化の必要性を提起していくことにしたい。

本論文では事例として、静岡県富士宮市の保育園民営化問題を取り上げるが、本自治体を選定した理由は以下の3つである。第一に、静岡県富士宮市は2006年4月より、県内東部地域（富士市、富士宮市、旧芝川町、裾野市、御殿場市、沼津市、駿東郡）において初めて保育園民営化を実施した自治体であり、保育園民営化の先進都市として位置づけられること。第二に、前市長（渡辺紀氏）の下で2001年に民営化方針が固まった後、2003年に現市長に交代（小室直義氏）したが、保育園民営化は「行政の継続性」の名目で政策変更されることはなく、したがって、保育園民営化は富士宮市政における地方行革の根幹的な政策課題として設定されていたこと。第三に、保育園民営化は他自治体においてもそうであるように、入園児の発育に重大な影響を及ぼしかねないとの観点から、保護者の懸念は根強いものがある。したがって富士宮市においても、自治体行政の「市場化」をめぐる最も論争的な事例であったことがあげられる。

分析方法として、まず民営化の経緯（第一章）については、①マスメディアの報道—過去10年間（2001年から2010年まで）のローカル新聞2紙（静岡新聞⁶、岳南朝日新聞⁷）の関連記事、②行政方針—市策定の数次にわたる行政改革諸大綱、市長施政方針、市政報告（「広報ふじのみや」）、市議会議事録の検証を行う。財政分析（第二章）としては、過去10年余りの予算・決算の中から民生費（児童福祉費）の推移を、性質別歳出・目的別歳出の観点から経年的に明らかにする。

本論文の構成は、まず第一章にて、①富士宮市の概要と本市の行財政改革の流れを概観し、②公立保育園民営化の経緯を（ア）社会福祉基礎構造改革を起点とした「福祉の市場化」と「地方行革」の二つの流れとして、（イ）（ア）の延長上に存在する富士宮市における保育園民営化の経緯・議論を整理する。次に第二章では、①民営化や三位一体改革による国・県の保育所運営費の一般財源化による保育行政への影響について、保育所費やそれに含まれる人件費などの推移に着目しながら財政分析を実施し、②財政分析によって明らかになった諸論点について、実際の保育現場で生じている問題点との因果関係を考察する。

6 静岡県全域で発行部数69万3千部（朝刊、2010年2月時点）の静岡県最大のローカル紙。

7 静岡県東部岳南地域（富士市、富士宮市、旧芝川町）で発行部数3万4千5百部（2010年8月現在）のローカル紙。岳南地域では最大の発行部数。

そして第三章では、保育の市場化の問題点を議論し、一方で「子どもの発達保障」としての保育実践の意義を強調した上で、「保育の質」や「保育労働の専門性」の観点からあるべき保育制度の在り方を論じることとした。

第一章 富士宮市政の概要と公立保育園民営化の経緯

(1) 富士宮市政と行財政改革

富士宮市は富士山の西南麓に、県内の地域区分で言えば「東部」に位置している、人口12万人ほどの都市である。市内には国道139号線、県道朝霧富士宮線、JR身延線が通り、比較的短時間のうちに東名高速道路やJR東海道線などとの接続が可能である。産業面では、全般的に見れば農業、工業、商業、観光まで多様な産業が展開しており、特に富士山の地下湧水を利用した製紙産業、医療品等の化学工業、機械器具製造業が発展してきた⁸。

まず第一節では、富士宮市において展開された主な政策と政治状況、それに「地方行革指針」に対する静岡県・富士宮市の対応についてここ20年余りの市政内容を概観することとする。

①渡辺紀市政期（1991年～2003年）

1991年にはじまる渡辺紀市政期には、主要な施策として総合福祉会館（1999年開設）、救急医療センター（1995年開設）をはじめとした大型の医療・保健・福祉施設の増設がおこなわれた⁹。渡辺氏は党派的には保守系無所属に属しており、3期12年にわたって政治理念として「和の政治」を掲げ、議会多数派である自民党系無所属議員との協調路線を貫いた。

地方行革については、渡辺市政期には「富士宮市行政改革大綱」（96年2月策定）が提示され、それに基づいた実施計画が策定された。その一つは実施期間が1999年～2001年度である「富士宮市行政改革大綱実施計画」、もうひとつは実施期間が2002年度～2004年度である「第3次行政改革大綱実施計画」である。「行政改革大綱」では「新しい時代に即した行財政の改革の基本的な方向を示す」¹⁰とし、その具体的施策にふれた二つの実施計画では、主に①効率的な行財政運営（事務事業の効率化、民間委託推進など）と②人材の有効活用（定員管理、給与制度適正化）が行革手法として重視された。

こうした地方自治体における行財政改革大綱・計画は、国や都道府県から提示された地方行革方針にのっとり作成されてきたものといえる。国は1985年から現在（2010年）にかけて、四回にわたり地方行革大綱および行革指針を都道府県や市町村に示してきた。それぞれの地方行革大綱・指針においておおむね共通している点は、①事務事業の見直し（事務事業の整理合理化、民間委託など）、②組織機構改革（効率的な事務事業を実施し

8 富士宮市、「第4次富士宮市総合計画基本構想」（2005年）による。

9 富士宮市、「平成15年度富士宮市政概要」参照。

10 同上。

うる組織改革)、③給与適正化・定員管理である¹¹。さらにこれら大綱・計画には、各自治体に対する実施義務や法的拘束力はないものの、都道府県であれば国に、市町村であれば都道府県によって、それぞれ改革の進捗状況をチェックされることが明記されている¹²。

渡辺市政期における地方行革に関しては、1994年に国から「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」が出され、国から各自治体への「技術的助言」として各自治体は一層の行政改革を行うこと、また各都道府県においては当該市町村に対して「適切な指導」を行うことが求められた¹³。これを受けて静岡県では95年9月に国の方針を基本的に踏襲し、「行財政改革大綱」の改定¹⁴が行われた。さらに97年には国から「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」が出され、都道府県が各市町村の進捗状況に応じて指導することなどが明記された¹⁵。静岡県においても前回と同様に「行財政改革大綱」が再改定(98年)され、各市町に対し「人員削減」や「住民の代表者からなる行政改革推進委員会等」の設置を求めた¹⁶。こうした点から、国による「技術的助言」ではあるものの、実際には国→都道府県→市町村へと国の行革方針が貫かれる構造を看取することができよう。

②小室直義市政期(2003年～現在)

2003年4月に、「小さな行政」「透明性と責任」などを公約に掲げた小室直義氏が市長に就任した。2007年に再選され現在(2010年11月現在)まで市長を務めており、その間、産業政策では食をメインにした町おこしを実施し、他方でNPM(新公共経営)の考え方を取り入れた行政改革に取り組んだ¹⁷。

NPMの一般的な定義としては、「公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行財政運営の考え方」とされている¹⁸。つまりNPMとは従来の「行革」で強調された民営化・効率化の考え方のほかに、企業経営の考え方や競争原理を取り入れ、行財政の一層の効率化を目指したものであった。富士宮市においてもNPMを①顧客志向への転換(市民を行政サービスの顧客と見て、顧客満足度を重視したサービスに転換する)、②成果志向への転換(数値目標の設定と行政評価による事業評価の実施)、③市場機能の活用(競争原理の導入、公営企業の民営化、民間委託など)、④簡素な組織編制(迅速な意思決定ができるように現場に権限を

11 編集部、「地方行革大綱・行革指針の変遷①」、『住民と自治』、自治体研究社、2005年6月号参照、36～37頁。

12 同上、『地方行革大綱・行革指針の変遷②』、2005年6月号、38～39頁。

13 同上。

14 静岡県行政改革課への筆者による質問に対する回答より。

15 『地方行革大綱・行革指針の変遷②』、2005年6月号、38～39頁。

16 静岡県行政改革課の回答より。

17 富士宮市、「第4次富士宮市総合計画」(2005年)参照。

18 福山嗣朗、「NPMの考え方の導入・推進」、『NPM実務の考え方・進め方—効率的・効果的な政策形成・実施・評価改善』、学陽書房、2006年12月、14頁。

委譲し、組織を簡素化する)ことを目標にしている¹⁹。

NPMを取り入れた行政改革については、「富士宮市行政改革大綱第4次実施計画」(集中改革プラン)に具体策が記されている。そこでは「行政評価システム」や「財政再建化」についての記述がある他、市立保育園民営化を平成18年度(2006年度)より実施する旨が明記されている。

こうした小室市政下における行政改革にもまた、国、及び都道府県における「地方行政改革指針」の影響が看取される。国(総務省)は2005年3月に、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(通称「集中改革プラン」)を示し、自治体に地方行革の更なる推進を求めた。具体的には、先に確認したように①事務事業の見直し、②組織機構改革、③給与適正化・定員管理のほか、「事務事業の見直し」では民間委託に加えてPFIや指定管理者制度、地方独立行政法人制度、市場化テストなどの方策が新たに盛り込まれた²⁰。また、各都道府県・各市町村が行政改革の進捗状況を公表することや、各都道府県が市町村の進捗状況について都道府県に公表と助言を行う旨が記されている²¹。こうした国の指針を受け静岡県では、2003年3月に公表した「静岡県行政改革大綱」の具体策として「静岡県行財政改革大綱実施計画」を策定し、「新公共経営の一層の推進」、「簡素で効率的な組織の構築」などを明示した。また静岡県から各市町への関与としては、新たな行政改革大綱等の策定又は従来の行政改革大綱の見直しを行うことや具体的計画(『集中改革プラン』)の策定及び公表について取り組むこと、さらにフォローアップとして、各市町の取組の進捗状況の調査・結果公表などを求めた²²。

ここまで地方行革の構造を素描してきたが、次節では自治体における公立保育園民営化論争を整理し、その実相を明らかにしていくこととする。

(2) 公立保育園民営化の経緯と反対運動

①背景～「社会福祉基礎構造改革」と児童福祉法改正

まずここでは、公立保育園の民営化が自治体の政策課題に位置付けられるようになった背景について、従来の社会福祉政策の転換を迫った「社会福祉基礎構造改革」との関連をみていきたい。

1995年に始まる社会福祉基礎構造改革は、旧厚生省によれば「昭和26年の社会福祉事業法制定以来大きな改正の行われていない社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するため、見直しを行う」ことを目指し、具体的には社会福祉事業法、身体障害者福祉法、児童福祉法、老人福祉法などの社会福祉立法の改正を行うものであるとしている²³。これら

19 富士宮市 HP。(http://www.city.fujinomiya.shizuoka.jp/npm/index.htm) 2010年10月12日閲覧。

20 編集部、「地方行革大綱・行革指針の変遷①」。

21 同上、「地方行革大綱・行革指針の変遷②」。

22 静岡県行政改革課への質問の回答より。

23 厚生省 HP、『社会福祉基礎構造改革について』より抜粋。

(http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html)

の改革の基本的な理念となっているのが、「(サービス利用者と事業者との—引用者) 対等な関係の確立」、「地域での総合的な支援」、「多様な主体の参入促進」、「質と効率性の向上」(利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す)、「公平かつ公正な負担」(増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する)、などである²⁴。

では、こうした理念を掲げる社会福祉基礎構造改革の目指す福祉のあり方とは何か。まず第一に、国の財政赤字拡大を理由に、福祉財政の抑制を図ることである。第二に、社会福祉を新たな事業・産業の領域として育成することによって「福祉の市場化」を推進することである。具体的には、公的部門の民営化と規制緩和が推進されることになる。第三に「措置制度」から「契約制度」への転換である。これは、「措置制度」(福祉サービスの供給責任・義務を国・自治体が担うとしていた制度。例えば行政が乳幼児の保育所入所などに責任をもつなどしていた)が、利用者の選択の自由を奪っているなどの理由で批判され、かわりに利用者の選択権の確保、経営者の創意の発揮などが図られるとして、利用者サービス提供者との二者間による「直接契約」が望ましいとした²⁵。そして第四に、市場的競争原理を導入し、施設間の競争によりサービス内容の向上を図っていくとしている²⁶。このような改革理念の下、保育に先んじて介護(2000年の「介護保険法」成立)や障害者福祉(2003年からの「利用者支援費制度」導入、2005年の「障害者自立支援法」成立)の分野で「措置」から「契約」への転換、「多様な事業者」の参入、「市場原理」の導入が図られた。

では、公的保育制度に関してはどうかであろうか。保育の分野でも、社会福祉基礎構造改革の流れを受け、1997年に児童福祉法が改正された。そこでは「措置」の文言が消え、代わりに、自治体は保護者からの申し込みがあった場合は保育をおこなわなければならない(「実施義務」²⁷)、という内容の文言に置き換わった(児童福祉法第24条)²⁸。「実施義務」とは「契約」の概念とは異なり、保育の実施においては基本的に公が責任を担うべきこととされており、従って介護・障害者福祉に比すれば、公の責任は形式的には維持されたものと見てとれるだろう。

次に2001年の児童福祉法の再改正では、市町村は社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置・運営を促進する条文が加わった(児童福祉法第56条7)。

24 厚生省 HP、『社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)』より一部抜粋。

(<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1006/h0617-1.html#2>) 2010年11月2日閲覧。

25 浅井春夫、「社会福祉基礎構造改革は日本の福祉をどこへ導くか」、『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』、日本評論社、1999年、3～7頁。

26 木村雅英・杉山隆一、「保育制度改革と保育所運営」、『保育所運営と法・制度』、新日本出版社、2009年、43頁。

27 二宮厚美、「保育所の民営化・営利化・市場化に向けた潮流」、『構造改革と保育のゆくえ—民営化・営利化・市場化に抗して—』、青木書店、2003年、77頁では、「実施義務」においては「保育の実施が確保されておれば公立でも私立でも構わない」とする解釈が成り立つという指摘がなされている。

28 同上、38頁。

ここでいう「多様な事業者」とは、NPO、協同組合の他、民間企業も含まれている。こうして児童福祉法の改正における、「措置制度」から「実施義務」への変化と、民間企業も含めた「多様な事業者」の保育事業への参入は、自治体の公立保育園民営化を推進する法的根拠が形作られたことを意味している。

②富士宮市における公立保育園民営化の経緯

では、地方行革のこうした流れと国の保育行政の方針転換と地方行革の推進を背景に、自治体保育行政のあり方はどのように変化していったのだろうか。ここでは再び富士宮市のケースを取り上げ、保育園民営化論議の起こった2001年から2006年の民営化実施に至る経緯について、新聞報道や市議会議事録などを参考に辿ってみたい。

ア) 2001年～2002年—民営化議論の発端

本市において保育園民営化が議論の俎上にのり始めたのは、渡辺紀市政下の2001年のことである。この年の12月14日、市の諮問機関である「富士宮市行政改革市民委員会」（「市民委員会」と略す）が、市が諮問していた「第三次富士宮市行政改革大綱実施計画」の重点施策についての答申を行った。市民委員会の答申の主な内容は、市施設の民間委託や、職員適正化計画などであり、保育園民営化の推進も明記されていた。ここでは民営化の目的として「運営費の節減、延長保育などの特別保育事業の充実を図る」ことが挙げられている。これを受け市は、2002年度から実施の「第三次行政改革大綱実施計画書」を策定する「市行政改革推進本部」（本部長は市長）へと議論を移した²⁹。

2002年2月に行政改革推進本部が発表した「第三次行政改革大綱実施計画」では、公立保育園民営化について、施設運営費の節減とともに、延長保育等特別保育事業の充実を図るとの記述がなされている。また2002年度にその具体案を取りまとめ、2005年度より民営化実施に踏み切るとした。

イ) 2002年—民営化議論の過熱化

こうして市の行政改革の一施策として打ち出されることとなった保育園民営化であったが、この年の市議会2月定例会にて、議員から保育園民営化の目的の妥当性などについて市側の主張を批判・追及する場面があった³⁰。しかし市は2002年11月、市議会全員協議会の場で、3年後の2005年4月より、公立保育園の小泉、大中里保育園両保育園を、市内で私立保育園を営む「三ツ矢」、「柿の木会」の二社会福祉法人³¹に移管する決定をした旨を報告した³²。しかし、民営化による保育の質や子どもへの影響、市側の説明する財政効果への疑問、親や保育士を除いた非民主的な民営化プロセス（市議会全員協議会という非公開の審議を経ての民営化決定など）、保育園保護者や市民から不満の声が出ることとな

29 岳南朝日新聞、2001年12月14日。

30 同上、2002年3月1日。

31 社会福祉法第22条には、社会福祉事業をおもに行うことを目的として設立された法人のことを指すとされている。

32 岳南朝日新聞、2002年11月19日。

り、民営化見直しの運動に発展していくことになる。具体的には、2002年に小泉・大中里保育園の保護者が中心となって民営化見直しの署名運動を行い、7400筆以上の署名が市側に提出された³³。

ウ) 2003年—市長の交代と民営化の1年凍結

2003年4月に渡辺市長に代わって行財政改革の一層の推進を唱えた小室直義氏が市長に選出された。そのような中、9月に行われた市側と保護者との話し合いの席で、保育園民営化の1年延長(2006年4月実施)を行う旨が伝えられた。その理由として市側は「保護者に判別する時間を少しでも長く持ってもらえればと考えた」としているが、この場で保護者からは、小泉・大中里保育園を民営化対象に選定した理由や、現ゼロ歳児が卒園するまで延期してほしいなどの意見・要望が出された³⁴。また、市側は9月8日の市議会全員協議会にて「行政の継続性」の観点から二園の民営化は推進するとしたものの、小泉・大中里保育園以外の園に関しては、市長の在任期間中は民営化しないなどの方針を報告した。そして次年度にかけ、保護者や児童委員など関係者による「民営化検討委員会」を開催する旨を伝えた³⁵。

市議会の動きとしては、2003年2月、6月、9月の各定例会において再び保育園民営化問題が取り上げられ、民営化の目的や財政効果の有無、公的責任の後退への懸念などで論戦が行われたが、結局市側は「行政の継続性」の観点から、民営化推進を継続する考えを述べるにとどまった³⁶。

エ) 2004年—民営化の決定と保育園運営費の一般財源化

2004年に入ると、保育園民営化に関しては、市議会の環境厚生委員会(3月11日)の中で、市側が付託した小泉・大中里保育園民営化に関する関係条例の改正案と、両園の民営化(建物・備品の無償譲渡案)が賛成多数で可決された。またこの決定の翌日に、公立保育所運営費の県費負担分が全額削除され、所得譲与税と地方交付税で措置される旨が県より通知された³⁷。いわゆる三位一体改革(後述)に絡んで行われた公立保育所運営費の「一般財源化」である³⁸。さらに二月定例会の最終本会議(3月19日)にて、両園の民営化条例が可決され、県内東部で初の保育園民営化が2006年度よりスタートすることが決定された。

33 同上、2004年3月9日、「私の発言—『保育民営化について』」。

34 静岡新聞、2003年9月1日。

35 岳南朝日新聞、2003年9月9日。

36 平成15年度9月定例会議事録、富士宮市議会 HP 参照。

(<http://www.kaigiroku.net/kensaku/fujinomiya/fujinomiya.html>) 2010年9月28日閲覧。

37 岳南朝日新聞、2004年3月12日。

38 中西啓之、「公立保育所運営費の一般財源化とは何か」、『月刊保育情報』、全国保育園体連絡会、2004年3月号、2～5頁参照。

オ) 2005年以降

条例可決後、現在に至るまで、保育園民営化の弊害を問う声は地元マスコミや議会の側からは聞こえてこない。しかし、保育士を始め図書館職員など行政職員の非正規化が徐々に拡大している昨今³⁹、富士市においても民営化による制度変更以上の影響を、つまり保育制度の変質のみならず、保育そのものの変質・悪化という事態に陥る可能性が懸念されている⁴⁰。

③大中里・小泉両保育園民営化の論点

以上のように市議会や民営化される園の保護者から強い懸念が発せられ、民営化見直しの声が市側に届けられたにも拘らず、結果的に民営化は実施されることとなった。次に、民営化推進派、つまり市当局の側の主張と、保護者を中心とする民営化慎重派が、どのような主張を展開し、その中でどのような論点が浮上したかを整理したい。

ア) 市側の主張

まず市側は民営化の理由として、保護者・議員に対しては①民営化によって二園における特別保育事業が行えるという点、②厳しい財政状況の中、市の財政的負担を軽減するという点を挙げている。①の特別保育事業とは、延長保育、休日保育などであり、これら保護者の多様なニーズに対応した保育事業が民営化によってなされるとしている。②では、行政機構のスリム化と保育行政の効率的な運営を図る目的があるものとされている⁴¹。その一方で市内部の資料⁴²によれば、たとえ民営化されたとしても、「保育の質」の確保や「行政責任」は維持されるとしている。保育の質という点では、(あ)公立保育園・民間保育園ともに保育士配置人数や設置基準については児童福祉法の基準に基づいていること、(い)委託先が実際に保育事業を運営している社会福祉法人であること、(う)児童福祉法の改正により、市町村による措置方式から選択方式に変更になったこと、(え)民間園の方が特別保育事業などでサービスが充実している、という理由から確保されるものとしている。また「行政責任」では、保育行政全体の監督責任は依然行政にあるため、行政責任の後退には当たらないとしている。

イ) 保護者の主張

筆者は2010年9月22日、2002年当時に「大中里保育園」に保護者会の代表として、小泉

39 「公務委託見直しの動き一駅や図書館 労働条件悪化で」、朝日新聞、2010年3月13日。

40 平成22年度2月定例議会にて、市内で働く保育士のいわゆる「官製ワーキングプア」問題が取り上げられた。平成22年度2月定例会議事録、富士宮市議会 HP 参照。

(<http://www.kaigiroku.net/kensaku/fujinomiya/fujinomiya.html>) 2010年9月13日閲覧。

41 平成15年度2月定例会議事録、富士宮市議会 HP 参照。

(<http://www.kaigiroku.net/kensaku/fujinomiya/fujinomiya.html>) 2010年8月23日閲覧。

42 富士宮市、「富士宮市行政改革推進本部会議資料」(大中里保育園保護者会元代表 A 氏の提供) 要約。

保育園と連携して保護者の声を取りまとめ、保育園民営化反対運動に取り組んだ A 氏（女性）と会い、保育園民営化に関し、当時の保護者がどのような懸念を抱いていたのかインタビュー調査を行った。以下 A 氏の発言内容を「保護者の主張」という形で整理した。

保護者は、①の理由として挙げられている特別保育事業に対する当該保育園の保護者のニーズは低いとし、多様なサービスの提供を目的とした民営化は妥当性がないとした。さらに、多様なサービス如何ではなく、議論すべきは民営化によって公的責任が後退し、逆にサービスの低下が懸念されることを主張している。さらに②の財政削減に関しても、市の財政的責任が後退することによって、十分な予算の下での保育サービスが実施できない可能性も考えられるとして、保育の質の後退を懸念していた。

以上のような保護者の民営化に対する懸念の根底部分には、民営化による市の法的・財政的責任の後退によって保育事業そのものの運営が危うくなるのではないか、という不安が存在している。特に元保護者会代表の A 氏が強調したのは、保育士と子供との関係の変化が保育の質に影響を及ぼすのではないか、という懸念である。例えば、保育士がノルマに追われ、子どもの面倒を見切れない、保護者との連携がうまくいかないなどの問題を引き起こすのではないか、という懸念や、民営化による職員再配置により今まで子どもたちがなつてきた保育士がいなくなり、子どもたちが安心して園生活を送ることができないのでは、という点である。

また同時に語られていたのが、市側の民営化推進プロセスにおける非民主性である。A 氏によれば、二園の民営化の推進は保護者の同意なく進められたとした。二園の保護者は、民営化決定の事実については「《お知らせ》市立保育園の民営化について」⁴³という市の文書が配布するまで知らされていなかった。「お知らせ」には既に二園が民営化される方針であること（先述の市議会全員協議会による決定）、民営化の意義について（延長保育など特別保育事業の充実）、移管先の社会福祉法人についてなどが記されていたが、保護者への説明会など保護者と民営化を検討する機会については記されていなかった。A 氏等保護者会にとっては「説明もなく、いきなり紙一枚での通知にはまさに寝耳に水」⁴⁴であったという。そこで市に対し、民営化について保護者に対して説明する場を設けるように求め、結果として2003年1月に市長、助役、保健福祉部長と二園保護者会による説明会が開催された⁴⁵。そこで保護者側は市側の説明する民営化根拠に対する反論を行い、民営化そのものの是非を問い直すべきだとし、より詳細な議論を重ねるべきなどと主張した。市側は「保護者の不安を解消するべく努力する」⁴⁶と回答したものの、2005年度からの民営化は決定事項だとして、民営化見直しの保護者要求は退けた。これ以降も、保護者会は市側への説明要求や検討の場を求め、結果的に2004年から保護者や市担当者を含めた「民営化検討委員会」が発足したものの、ここでも事実上、保護者要求は「暖簾に腕押し」⁴⁷

43 A 氏から提示された、市作成の文書。2002年11月18日に保健福祉部から保育園を通じて保護者に渡された。

44 A 氏談。

45 本論文における説明会の関する記述は、当時説明会の模様を撮影した関係者 B 氏から提供されたビデオテープを筆者が閲覧し、筆者の責任で要約したものである。

46 ビデオテープの中での市長の発言を採録。

状態であり、民営化の中身についての議論には保護者は挟む余地がなかったという。一連のプロセスについてA氏は「そもそも（市が民営化を進める根拠として掲げた—引用者注）保育園のサービスを良くするなどというのは単なる建前。そんなことよりも（市は—引用者注）行政の効率化を進めたい一心だった。だから保護者のことなど最初から頭になかった」⁴⁸と述べる。

このように、保育園民営化に関して保護者は、第一に「公的責任の後退」への不安、つまり制度の変更が保育事業の最前線に立つ保育士（特に園長以外の、直に子どもたちの保育を担当する保育士）の労働環境を変化させ、それによって保育の質に影響が出ることに大きな懸念を抱いていることが分かる。そして第二に、以上のような不安を解消することなく民営化を推進した市側の民営化推進プロセスへの保護者側の根強い不満が確認できる。

（3）小括

以上のことから、国の社会福祉基礎構造改革を起軸として、それに国並びに都道府県の「地方行革指針」が関係する形で、市の保育園民営化論が形成されていることが分かる。また一方で、法的・財政的責任の後退とその影響に対する保護者などの強い懸念が把握された。とくにその懸念は、保育士の労働環境の変化（つまり就業時間、就業形態、職場環境など保育士の働く環境の変化）が、子どもたちとのふれあいの時間を奪い、また保護者との連携にひびが入るなどの問題を起し、それが保育サービスの低下に陥るのではないか、という点についてである。さらに、保育園民営化の推進プロセスにも大きな問題が孕んでいることが確認できる。

このような保護者の懸念から、保育職員の労働条件・労働環境の変化と保育の質との関係性が重大な論点として浮上する。したがって、次の課題としては保育園民営化後の二園の実態調査により、公立保育園時代との労働環境の変化について調査することと、二園で実施されている保育サービスの質について、当該保護者および保育士から聞き取りを行い、両者の関連性について理論化する作業が必要になるであろう。しかし本論文では、民営化当該園への聞き取り調査に入るまでの準備が整わなかったために、時間的な面も考慮してやむなく断念することとした。そこで聞き取り調査に替わる実証的な分析方法として、保育職員の人件費の推移に着目した財政分析を実施することとし、その上で保育の質との関係性を検討することにした。

第二章 富士宮市保育所運営費に関する財政分析と保育士の労働条件の検討

第二章では、保育事業に関わる財政面での変化について、①児童福祉費の変化（特に正規保育士・非正規保育士の人件費の推移）、②国の進めてきた「三位一体改革」による「保育園運営補助金」への影響、の2点を念頭に置きながら、富士宮市予算・決算（特に公立

47 A氏談。

48 A氏談。

保育園運営費)の財政分析⁴⁹を行い、次に財政分析によって明らかになった諸点について実際の保育現場に目を転じることで、問題を実証的に検討することとしたい。

(1) 富士宮市の保育事業のあらまし

まず予算決算分析に入る前に、富士宮市における保育事業のあらましについて触れておきたい。

2006年4月の公立保育園2保育園の民営化以前、富士宮には14の公立保育園が存在し、一方私立保育園も4存在していた。民営化後、公立保育園であった小泉・大中里両保育園が民間に移管して、公立保育園数は12、私立保育園は6となった。その後、2010年3月に富士宮市と隣町の芝川町との合併が実現したことで、新たに公立保育園1(柚野保育園)、私立保育園1(認定こども園芝川リズム保育園)が加わり、現在では公立保育園13園、私立保育園7園となっている⁵⁰。

次に、公立・私立保育園の在園児数等について2009年度に関する資料を参考にみていきたい。公立保育園の在園児数は2009年3月時点で0歳児から5歳児まで合計1127人(柚野保育園を除く)である。また受託児童保育事業(富士宮市以外の保育園、住民に乳幼児の保育を委託すること)や延長保育促進事業などの試みがなされている⁵¹。

一方私立保育園に関しては、市から市内の私立保育園の運営費として運営補助金・扶助費が年間約7億円(2009年度)が支出されている⁵²。私立保育園入園児数に関しては、市ホームページに掲載されている各私立保育園の収容入園児数を合算(芝川リズム保育園を除く)すると約730人となる。したがって、芝川町との合併前における私立・公立保育園を加えるとおおよそ1800名程度となる。

(2) 富士宮市における公立保育所財政分析⁵³

①保育所運営費の仕組み

はじめに、簡単に市町村の保育所予算の仕組みについてみてみよう。市町村の保育所予算は、目的別歳出で言うところの「民生費」に区分され、その中でもさらに社会福祉費(老人福祉事業などへの予算)、児童福祉費(公立・私立保育園や乳幼児医療助成費など)、生活保護費、災害救助費の4項目に分かれている。児童福祉費を細かく見てみると、1. 児童福祉総務費(児童福祉政策にかかわる事務員の人件費、放課後児童育成事業の費用など)、2. 児童館費(児童館職員の人件費や運営費など)、3. 児童手当費、4. 家庭児童相談員費、5. 乳幼児医療助成費、6. 母子家庭等医療助成費、7. 心身障害児福祉費、

49 財政分析の手法に関しては、大和田一紘、『増補版 習うより慣れろの市町村財政分析』、自治体研究社、2010年6月を参考。

50 富士宮市子ども未来課HP。(http://www.city.fujinomiya.shizuoka.jp/kodomo/index.htm) 2010年9月28日閲覧。

51 富士宮市平成21年度予算書、第4章民生費より「保育所費」参照。

52 同上、「児童保育費」参照。

53 保育園運営費の経年比較を行うために、芝川町との合併によって二園が追加された平成21年度以降の児童福祉予算・決算は分析の対象に入れないこととする。

8. 心身障害児福祉施設費、9. 児童保育費（私立保育園の運営費補助金・扶助金）、10. 保育所費（公立保育園の運営費）となっている。

その中で、保育所費や児童保育費といった公立・私立保育園の運営費に関しては、児童福祉法51条の規定に基づき、保護者から徴収する保育料を差し引いた残りの額について、国が2分の1、都道府県市町村がそれぞれ4分の1の割合で負担することとなっている。保育所運営費の内容は、人件費（保育士等の職員の人件費）、事業費（児童の一般生活費など）、管理費から成り立っている。

ここで富士宮市の民生費、児童福祉費、児童保育費・保育所費について概観してみよう。2001年から2008年までの決算ベースの民生費内部の推移を見ると、児童福祉費・社会福祉費が右肩上がりで伸びてきている。次に、どのような要因でこれらの支出が上昇しているのかを児童福祉費に着目して検討してみる。図1は児童福祉費内訳の経年的推移を見たものであるが、2006年ごろから児童手当費の額が増加している一方、保育所費・児童保育費には大きな変化はないように思われる。一方図2では、保育所費と児童保育費との経年比較を行ったものを示しているが、ここでは2006年度に保育所費約1億円の減額となり、一方で私立保育園の運営費に充てられる児童保育費が1億6千万円ほど増額されており、この年度からスタートした公立二園の民営化が影響したものと思われる。翌年2007年

図1 決算 児童福祉費内の推移（筆者作成）

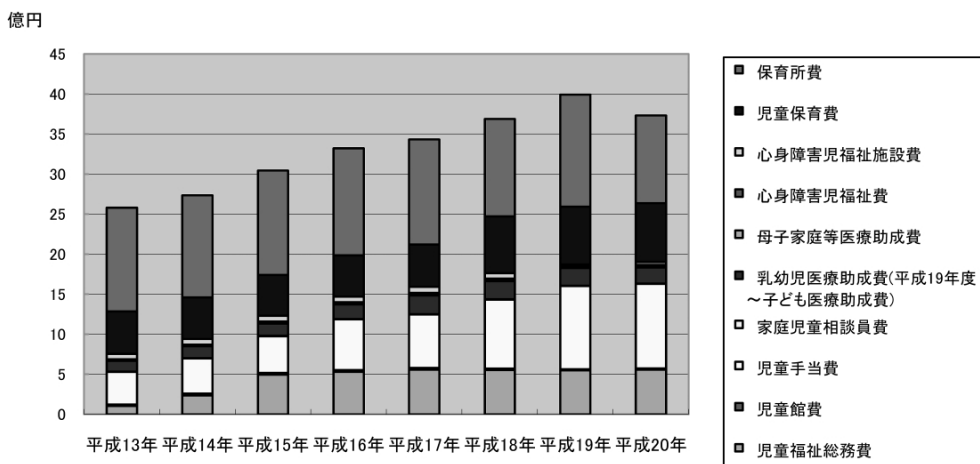
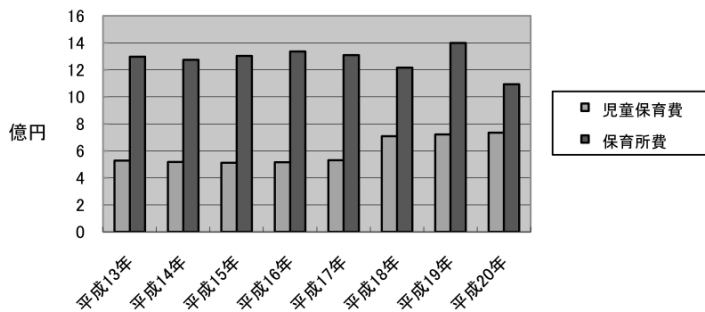


図2 決算 公立・私立運営費比較（筆者作成）



度になると再び保育所費は増額に転じ、前年度比で1億8千万円ほどの増額となるが、2008年度になると3億円近い減額がされている。

だがこれだけの資料では、減額や増額の原因について民営化以外に挙げられるものは見当たらない。また前章の小括でも述べたように、民営化あるいはその他の要因により公立保育所運営に対する財政削減が実施されたと仮定した場合、2007度には増額がされており、現時点では財政面における公的責任の後退がおきているとは判断できない。したがって、より詳細な検討と分析が必要であり、公立保育園の運営費の内訳にあたることで、より正確に実態を把握できるものと思われる。

②人件費抑制と集中改革プラン

ア) 保育所費の内訳と推移

公立保育園の運営費をまかなう保育所費には、大きく分けて6つの項目がある。①人件費（一般職）、②保育所運営事業、③保育所施設整備事業、④各種団体会費等負担金、⑤会議研修等負担金、⑥各種負担金である。①は、公立保育園に勤める正規職員（園長、保育士、調理師、看護師など）の人件費（給与、各種手当）にあたる。②は、光熱水費、給食賄材料費、電話代などの公立保育園を運営していくのに必要な経費のことであり、またこの中に臨時職員賃金の項目があって、パート・臨時保育士などの臨時職員の賃金はここから支払われている。これら以外の項目として、2005年度より「大宮保育園改修事業費」が加わっている。

図3では、保育所費の夫々の項目の経年比較を行った。この表で特徴的なのは、保育所費のほぼ8割を占める人件費の推移である。2005年～2006年を境に急降下しているのが分かる。さらに、保育所費に占める人件費の割合も平成16年ごろまでは7割台を維持していたが、その後は5～6割台に落ち着いている。そのほかの目だった変化としては、大宮保育園の改修工事で一時的に保育所費は増額したが（2007年度）、その後工事が終了したことと人件費が減額されたことで、保育所費の全体額はここ数年で最低水準に至った（2008年度）。以上のことから、職員の人件費の減少が2005年から2006年度を境に急速に進展している実態が把握できる。

次に図4では、人件費の項目ごとの経年的比較を行った。それによると、給与、手当とともに減じており、特に給与の減額は著しく、額で言うと2001年度と比較して約2億8千

図3 保育所費経年比較（筆者作成）

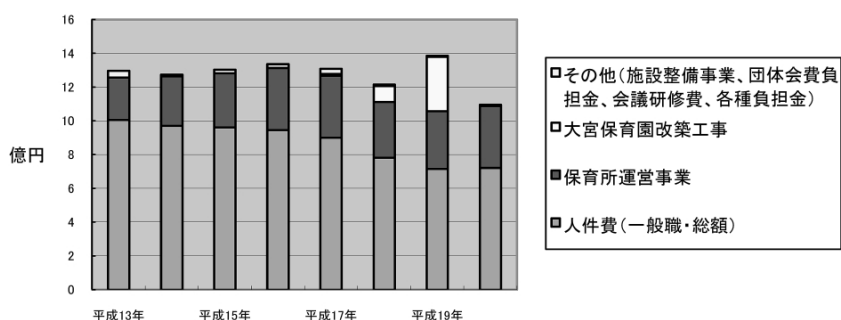


図4 人件費項目経年比較（筆者作成）

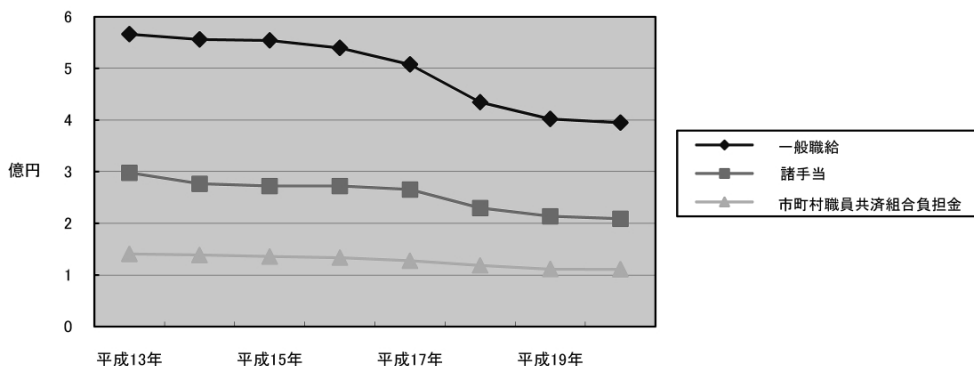
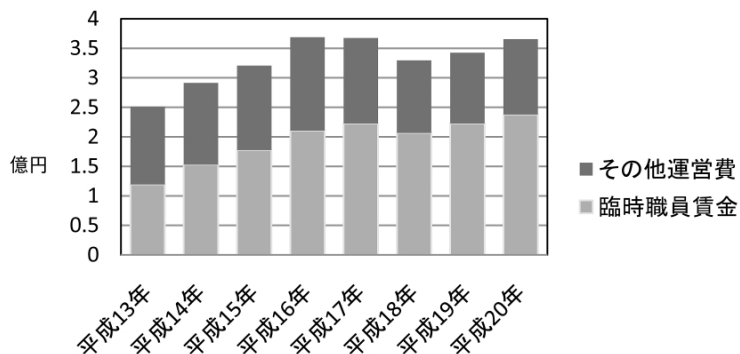


図5 保育所運営事業費内訳経年比較（筆者作成）



万円の削減で、割合で言うと約3割の減であった。この点から、正規職員の人件費の最大の減少項目は給与である点が明確になった。続いて図5では、保育所運営事業費内の経年比較を行った。ここでは、「臨時職員賃金」とそれ以外の「運営費」と区別することとする。この図から読み取れるのは、臨時職員賃金の伸びである。2001年度は保育所運営事業費の4割程度を占めていたが、年々増加し、2008年時点は6割以上に達している。

以上、図3から図5を通じて公立保育園職員の人件費において顕著な変化が見られる点を確認した。端的に言えば、正規職員の人件費減少と一方での非正規職員の賃金総額の増加である。これは一体何を意味するのか。

まず、民営化を挟んだ時期の、保育士・調理師・管理職などを含めた全正規職員、ならびに非正規職員（パート・臨時的保育士・調理師）数⁵⁴をみると、2005年度から正規職員が減少し、それに比して2006年度を期に非正規保育士・調理師が急増している点が把握できる。また図6-1、図6-2からは、管理職を除いた職員（保育士・調理師）の非正規化と、その中でも特に非正規保育士が増加していった点が見て取れよう⁵⁵。次に図7を見て

54 本論では「保育職員」あるいは「保育所職員」とは、保育士とそれ以外の職員（調理師、看護師など）も指す点を付言しておきたい。

55 図7-1、7-2-1、7-2-2それぞれ富士宮市保健福祉部子ども未来課保育係提供資料

図6-1 保育士・調理師の正規・非正規職員数の推移（筆者作成）

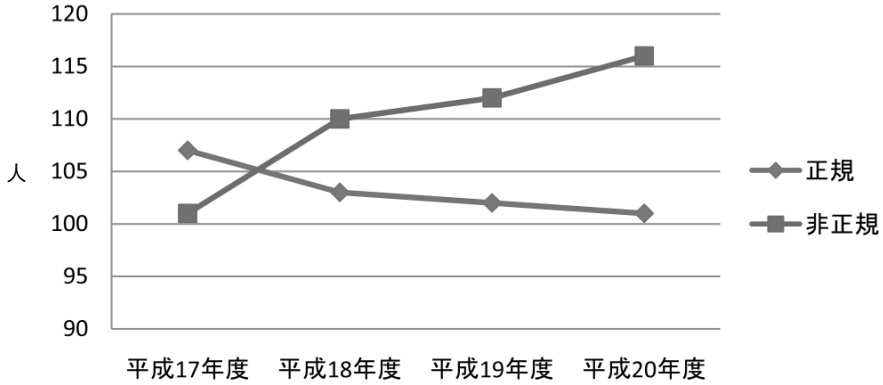


図6-2 保育士・調理師の非正規職員数の推移（筆者作成）

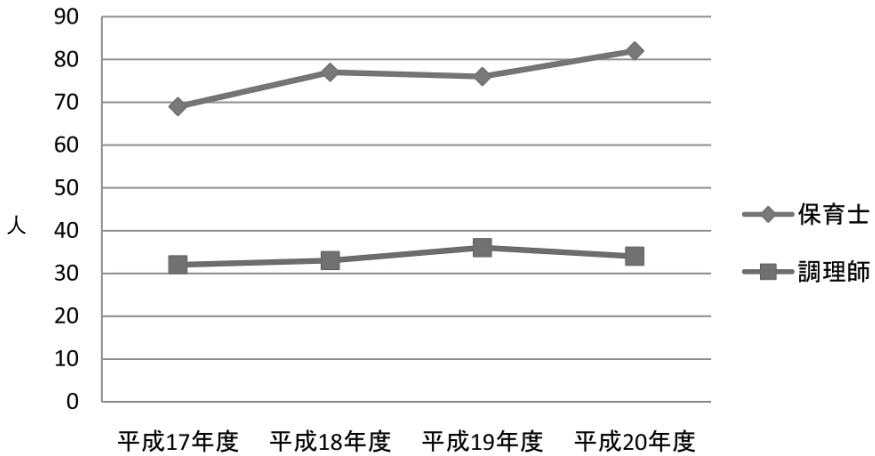
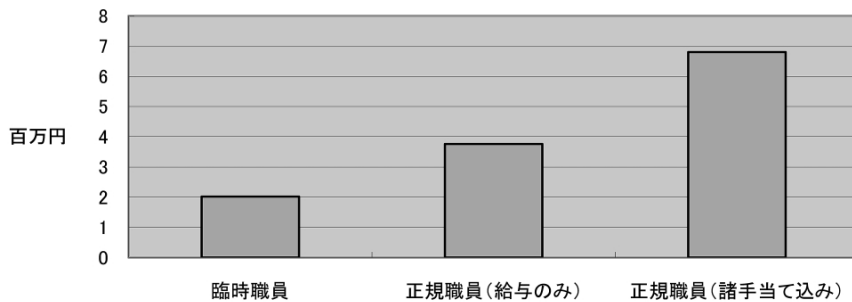
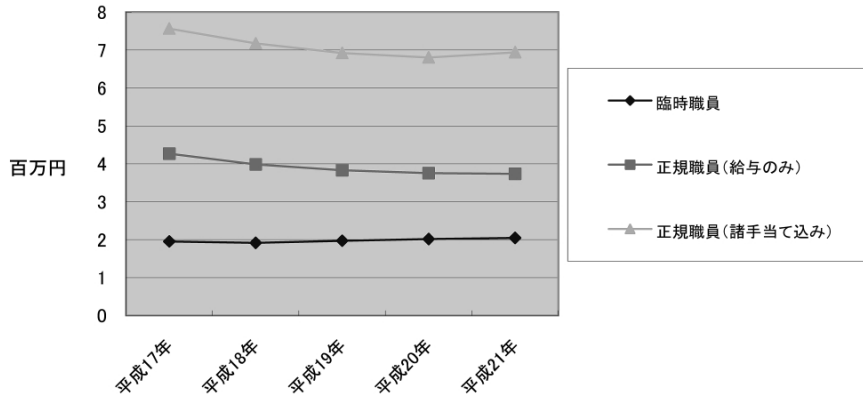


図7 正規職員・臨時職員年間給与比較（一人当たり・平成20年度、筆者作成）



をもとに作成。なお17年度以前の資料に関しては資料保存期間を過ぎており市には保存されていない。また平成21年度以降は合併により保育士人数が変動したため、本論では比較対象としない。

図8 正規・臨時職員給与経年比較（一人当たり、筆者作成）



いただきたい。この図は、正規職員（管理職を含む）の人員費と非正規職員の賃金額とを、公立保育園に勤める正規職員と臨時・パート職員の職員数で割ったもの、つまり、管理職を含む職員一人当たりの人員費、並びに賃金額である⁵⁶。ここで明らかになるのは、正規・非正規職員の賃金格差である。正規職員給与と非正規職員賃金で比較すると、差額は年間で170万円、給与＋諸手当と賃金で比較すると差額は480万円にも上る。さらに両者の一人当たり人員費・賃金の推移と各年度の職員数を示したものが図8である。この図からわかることは、まず臨時職員の賃金額は若干の伸びがあるものの、ほぼ微増といってよい増加額であること、そして一人当たりの人員費で見た場合でも正規職員の人員費は臨時職員と比して大幅に減額している点を読み取れる。したがって図6～図8から、第一に、図5でみた臨時職員の賃金上昇の要因は一人当たりの賃金が増加したためではなく、単に臨時職員が増えたために起きたものであること、第二に、正規職員数の減少と人員費の削減は相関関係にあることがわかる。

しかし、以上の分析から依然解明されないのは、人員削減の方法と人員削減以外の人員費削減策についてである。特に人員削減の方法に関して注意しなければならないのは、人員削減を職員の解雇によって推し進めることは不可能だという点である。たとえ民営化されても、民営化された園の職員は市職員であることには変わらないのに、どうやって人員削減が行えたのか。以上2つの疑問を解明するためには、民営化以外の要因を考えるほかない。

イ) 「集中改革プラン」の影響

ここで、保育所正規職員を含めて自治体職員の人員費抑制策には、国の「地方行革方針」と自治体の行政改革方針並びに具体計画が関係していることを思い出したい。特にここ5年間の保育所正規職員の減少と「集中改革プラン」（2005～2009年度）の時期と重なる点を踏まえて、ここでは「集中改革プラン」をもとに実施された人員費抑制策と保育所職員の減少との関係について考察したい。

まず、富士宮市において4年間の「集中改革」実施期間の後に改革の成果を報告した文

56 算出額はあくまでも単純に計算した数値である。

書として出された「集中改革プラン実施報告書」（富士宮市行政改革大綱第4次実施計画実施報告書）を見てみよう。「Ⅰ自立した行政運営 4 人員の管理」の「(1)定員の適正化」では、計画当初845人(2004年時点)いる市正規職員を計画終了年度で123人削減する、という目標に対し、2009年度の段階で121人の削減が達成された、としている(2010年度からは隣町との合併により職員数が必然的に増加するため、2010年度は計画期間から除外した)。人員削減の具体的方法については触れられていないが、2001年度から2006年度までに実施された「早期退職者制度の拡大枠の活用」や、退職者不補充などが考えられる。「報告書」では、特に2005、2006年度に関しては35名の早期勧奨退職の申し出があったとし、早期退職制度が人員削減に一定の効果を果たした旨が述べられている。次に「(2)給与制度の適正化」では、諸手当の廃止や給与月額の水準を7.24%削減、特例的給与(病院医療職を除く職員の給料6%、管理職手当20%など)の削減が実施された。

以上のような人員削減策と給与削減策によって生じた財政的効果に関しては、報告書の末尾に記載されている「実施効果一覧表」でその値が把握できる(しかし、効果数値はあくまで単純に計算されたもの)。人員削減に関しては、28億5632万3千円の「効果額」と、一方「導入経費」として7億120万円が集計できるとしている。同表に拠れば前者は、正規職員を削減することによって生じた(この表では106名とされている)額であり、一方で後者は正規職員を臨時・嘱託といった非正規職員に切り替えたことによって生じた136人の臨時・嘱託職員分の経費ということである。したがって人員削減による効果額は前者から後者を差し引いた約21億円程度ということになる。給与削減策に関しては、11億7290万5千円が削減されたとされている。これら人員削減額+給与削減額の合計は、非正規職員経費を除いて約32億7千万円程度になり、これが人件費削減の結果生じた「効果」といえる。

このように、職員人件費削減の方策は退職者勧奨制度や退職者不補充による人件費削減と同時に、②のア)で見たように、正規を非正規に置き換える形で人件費の増大を抑制していることが明らかになった。特に集中改革プランによって生み出されたとされる136人の非正規職員のうちの約一割が公立保育所の非正規保育士である点⁵⁷が見て取れる。

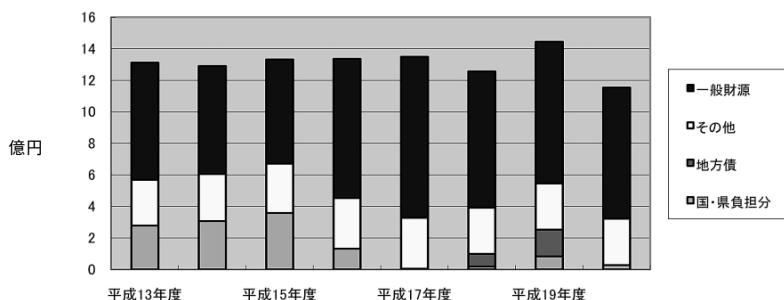
③「三位一体の改革」と保育所運営費

ア) 国・県負担分の削減

次に、公立保育所運営費で重要な役割を占める保育所運営費の国・県負担金の割合とその推移についてみてみよう。図9を見ると分かるように、富士宮市では保育所運営費財源に占める一般財源の割合が高い。先ほど述べたように、通則的には自治体負担分は全体の4分の1を占め、その他4分の3は国・県負担分となっているはずであるが、富士宮市の場合にはそうではない。特に、財源の2分の1を占めるはずの国庫負担金が低い割合であるのはどうしてか。これは、国が保育所運営費国庫負担金を算定する際に用いる「児童福祉施設最低基準」が低く設定されていることが要因と考えられる。

57 図7-2-2より、4年間で13名の非正規保育士が増員された。これを集中改革プランの「効果一覧表」と比較すると、136名の非正規職員のうち約9.5%が非正規保育士となる。

図9 保育所費財源（予算書より、筆者作成）



木村雅英・杉山隆一両氏によれば、「児童福祉施設最低基準」の低さと市町村負担の関係を見るためには、第一に最低基準の保育士配置基準が低いこと、第二に保育単価における職員の人件費が低く見積もられていること、第三に最低基準では保育時間が8時間に設定されており、開園時間を長くする傾向にある公立保育園の実状と乖離している状況に目を向ける必要がある。これら政府の設定する基準と実際の保育サービス需要の乖離を埋めるために、市町村が財政支出せざるを得ない状況になっている⁵⁸。実際に富士宮市の場合も、保育所運営費の約5割が一般財源であり、本来負担すべき割合の2倍近くを市が負担していることがわかる。

イ) 「三位一体の改革」と保育所運営費

しかし、国は最低基準の改善や国の財政支出を増やす方針をとっていないのが現実である。国は2001年から2006年まで続いた小泉純一郎政権下で、いわゆる「三位一体の改革」を実施した。ここでいう三位とは、国庫補助・負担金、地方税、地方交付税のことを指し、これらを一体的に改革するものである。つまり、まず国が地方自治体に対し使途を限定することが可能な国庫補助・負担金は、国の地方自治体への支配に当たるものどとして廃止すること、税源を地方の自主的な裁量によって使用できる地方税に委譲すること、そして地方交付税によって財源のばらつきを調整し、これらによって「地方分権」を推進するとされている⁵⁹。この改革を実施した結果、例えば保育所費で見た場合、国が負担していた公立保育所運営費1661億円が2004年度より地方税、地方交付税の税源委譲に振り替えられた。それと並行して、地方交付税の算定に関わる「前年度公立保育所入所人員保育単価」と「前年度私立保育所人員保育単価×0.25」が「基準財政需要額」として計上されることとなった⁶⁰。これが「保育所運営費の一般財源化」であり、保育所運営予算に関して自治体の裁量が拡大するとされた。

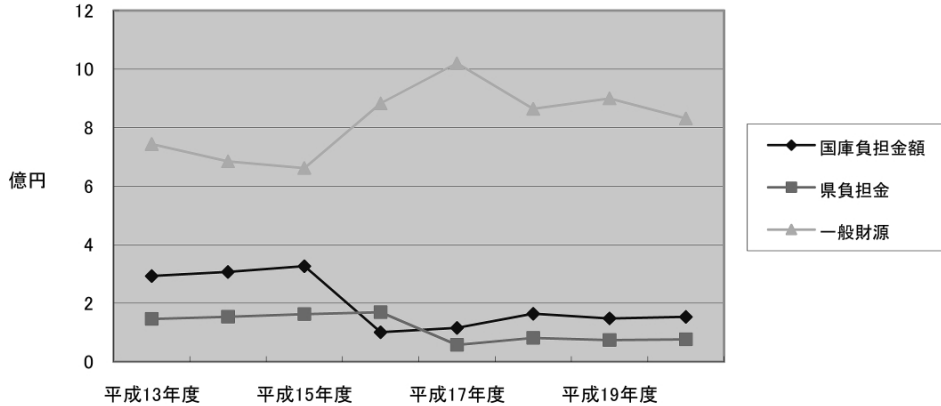
こうした三位一体改革の富士宮市保育への影響について、財政分析から読み取れる点を述べていきたい。図10からは、2004年から2005年、つまり三位一体改革の施行時期にかけ

58 木村雅英・杉山隆一、「保育所運営と財政」、『保育所運営と法・制度』、新日本出版社、2009年、147頁。

59 同上、148頁参照。

60 同上、149頁参照。

図10 一般財源と国・県負担分の推移（予算書より、筆者作成）



て一般財源が大幅に増額し、反対に国県負担分の総額は大幅に減少したことがわかる。しかし、平成17年度を機に一般財源は減少に転じている。この変化について、筆者は一般財源化と人件費削減との関連性を指摘する。まず、図3を参考に、人件費の削減割合を一般財源化以前の4ヵ年（2001年度から2004年度まで）と、一般財源化以降の4ヵ年（2004年度から2007年度まで）とで比較した。その結果、一般財源化以前の4年間では人件費が約7%削減されていたのに対し、一般財源化以降の4年間では約20%削減されていたことが分かった。また、2005年度から2008年度でみると、この間の一般財源の削減額（約1億9千万円）のうちの約9割が人件費の削減分（1億7千万円）であることが分かる。

以上の分析から、市は一般財源化によって保育予算の裁量が拡大した結果、厳しい財政状況や国からの地方交付税の削減（2004年度に前年度比12パーセント減の2.9兆円の削減が実施）に対応するために、保育予算（特に人件費）を削減する方針をとっていったものと考えられよう⁶¹。

④「地方行革」と「三位一体改革」による公立保育園運営への影響

以上、①では公立保育所運営に関わる大まかな財政制度を、②では決算から人件費削減の容態などを集中改革プランと関連させながら、③では予算から財源にまつわる変化を三位一体改革を要因とする国・県負担金の削減と一般財源化に着目しながら、富士宮市の公立保育所運営費の実態について把握してきた。①～③から見えてきたことは、第一章で述べてきた保育園民営化の直接的な契機を生み出した国・県による「地方行革」指針、そして三位一体改革が、まさに自治体財政の「出口＝歳出」と「入口＝歳入」の両面の改革を対象としたものである、ということである。つまり一方で地方行革方針によって人件費抑制や、民間委託などの導入が推奨され、予算縮減と行政の効率化の2方向からの歳出抑制策が国から提示される。他方で財源に関しては三位一体改革で一部の国庫補助負担金は一

61 「一般財源化→自治体の自由裁量の拡大→保育所予算削減」のプロセスに関して、林克「公立保育所運営費一般財源化と超過負担解消を目指す運動を考える（上）」、『月刊保育情報』、全国保育団体連絡会、2005年7月号、3頁を参照。

般財源化されたものの、肝心の地方交付税は削減され、結果的に自治体財源の縮減に繋がっている。こういった状況の中、自治体は財政難を理由に公的責任から行政の民間委託や民営化への転換を進める方向へ舵を切り、自治体の市場化が進行する。まさにこうした図式の中で富士宮市の「保育園民営化必要論」は湧き上がったのだった。しかしここで浮上するのは、保育事業における公的責任を軽減し、その上で民間に運営の責任を委ねていくことが保育において適切か否か、という論点である。

このような議論を前に、我々は本章における分析を通じて、市が保育職員の非正規化を図ることで人件費削減を推進している実態を把握した。保育サービスの最前線に立つ保育職員の非正規化の進行は、第一章における保護者の懸念であった、保育職員の労働条件・労働環境の悪化を生じさせるものではないだろうか。次節では以上のような問題意識をもとに、行政が推進する保育職員の非正規化が、保育士の労働条件・労働環境、さらには保育現場全体にどのような影響を与えているのか検証することにしたい。

(3) 公立・私立園運営の実態と保育職員への影響

本来であれば富士宮市の公私の各保育所への聞き取り等による実態調査を行うべきであったが、先の理由からかなえることができなかった。そこで本論文では他の自治体の事例として、保育現場で実際に働く保育士の声や大阪府堺市の事例を紹介することにする。そこから近年の公立保育園で進行する2つの重大な変化、つまり一方で民営化によって労働条件を軸とする諸条件の変化が生じている事態と、他方民営化されずに公立園として維持されているにも関わらず、非正規職員の増大という労働条件の変化に見舞われている公立保育園の実態を把握することとしたい。

①近年の公立園内部の実態～現職保育士の報告から⁶²

ここでは福井県福井市の現職保育士であるC氏の報告を取り上げよう。それによると、福井市の保育行政の動向と公立保育園において進行している現象とを、前者は公立保育園の民営化に、後者は公立保育園で進行する保育士の「非正規職員化」に着目して報告している。福井市の公立保育園民営化の流れとして、第一に1998年から続く「民営化計画」の存在、第二に2006年から制定された「行政改革集中プラン」、第三に2008年に公表された「福井市における保育のあり方」によって民営化計画が推進された。特に「福井市における保育のあり方」では、公立34園（民間42園）のうち公立18園（約半数）を民営化するとしている。

こうした民営化の方向の一方、公立園でも大きな変化が生じている。まず公立園における正規保育士と非常勤保育士の人数割合を2005年度と2008年度とで比較してみると、まず正規保育士の人数は2005年度で300名いたものが、2008年度では100名減の200名となり、それと対照的に非常勤保育士の人数は、2005年度に150名いたものが2008年度には50名増の200名となった。そもそも非正規保育士は雇用期間が1年、日給制、経験加算なし、諸

62 2010年7月31日から8月2日まで福井県福井市で開催された「第52回自治体学校 in 福井」の「分科会7—自治体の市場化・民営化への対抗」における、福井市で現職保育士を勤めるC氏の報告「福井市における公立保育所の民営化問題」を参照。

手当て種類の少なさ、育児休業・休暇が取りにくいなどの点で、正規保育士との待遇面での厳然たる格差が存在している。

その結果、非正規保育士が勤労意欲を低め、園内運営会議や研修機会があっても参加せず、非正規保育士自身の教育機会の減少や、運営の改善に係る意気が低下しているとする。いわゆる保育士の「官製ワーキングプア」の一部であり、「安上がりな保育園」の手段となっているとC氏は指摘する。

さらにC氏が指摘したのは、正規保育士の多忙化問題である。正規職員の減少と非正規職員の増加によって、現役の正規保育士の仕事量は増大し、多忙化する。これによってベテランが嫌気がさして退職し、さらに現役の正規職員の多忙化が促される「悪循環」が生み出されている。またベテランの退職は相対的に若年層の管理職化を進め、管理経験の不足や「職」の育成不足で、管理職の不安定化を引き起こしつつある。さらには、こうした職場運営の不安定化と民主的な職場運営の欠如とあいまって、保育士間の無用な精神的軋轢を引き起こし、結果的に保育士は「燃え尽きるように」退職していくという⁶³。

②民間園内部の実態～大阪府堺市を事例に⁶⁴

ここでは大阪府堺市における私立保育園と公立保育園とのコスト差に着目し、これが私立保育園の保育士職員の労働環境や待遇面にどのような影響を与えているのか考察していきたい。

私立園と公立園との年間保育コストを園児一人当たりの額で比較した場合、公立園は210万3千円、民間は113万7千円と、両者で2倍近くの開きが存在する（1997年度）。その開きの要因となっているのが公立園で173万6千円、私立園で95万6千円と、両者で2倍近くの開きのある人件費である。この人件費を決定するのが、職員数、賃金水準、職員の年齢の三要素であり、したがって公立園・私立園におけるこれらの差異が両者の保育士職員の労働環境・待遇面での差異を見る鍵となる。

まず職員数を比較した場合、児童100人あたりの職員数、職種別配置人数では公立園の方が多い。賃金水準においては、公立保育士人件費から私立保育士人件費を引いた場合に賃金水準に数%の差が出るものとされる⁶⁵。また保育士の年齢構成の比較で見ると、公立保育所の保育士の平均年齢は42.9歳、私立は市当局の説明によれば約27歳であり、その差は16歳となっている。これを42歳の公立保育士給与を堺市職員の年齢別給与表（1999年度）で比較してみると月38万9900円、27歳私立保育士給与を府職員の給与と比較した場

63 保育士の労働条件・労働環境の悪化と保育の質との関係については第三章で詳しく検討する。

64 保育行財政研究会編著、「民営化による財政効果の検証」、『公立保育所の民営化—どこが問題か—』自治体研究社、2002年、33～44頁参照。

65 私立保育園職員の賃金水準については、公立・私立間での賃金格差を是正するための措置として、市職員並みか都道府県職員並みの額になるような是正制度が、市町村の裁量によって取られている場合がある。堺市の場合は大阪府職員並みの給与となるよう、市から私立保育園に補助が出されている（同36頁）が、実際には数%程度の格差が生じている。

合、月21万8300円となる。これらのことから、公私間のコスト差を生む要因となっているのが、特に職員の平均年齢の違いによるものだということが分かる。

では、なぜ私立保育所保育士の平均年齢は公立に比べてこれだけ低いのか。その要因として挙げられているのが、私立保育所の働きにくさである⁶⁶。その要因として、第一に「経営上の事情」が挙げられる。これは、私立保育所を設立する際の建設費自己負担分（4分の3は公費の補助があるが残り4分の1は借入れや自己資金）を、主に人件費をはじめとする事務経費の切り詰めによって捻出する場合があります、私立保育所職員の待遇面に影響が出やすい。第二に職場環境の違いが挙げられる。私立の場合は保育所の運営に施設長である経営者の意向がストレートに反映され、職員同士の民主的な運営が困難になりやすい。また経営者の意向に合わない場合は退職せざるを得なくなったり、一定の年齢に達したときや結婚したときは退職することを約束させられるケースが多い。第三に保育単価の問題が挙げられる。国の定める保育単価では、保育士の給与に関して平均経験年数に応じた加算が不十分（10年以上の勤続者には給与改善の規定がないなど）であり、結果的に民間法人が10年以上勤務者の賃金増加分（国の補助金でカバーされない額）を補填しなければならない。したがって経営サイドとしては、人件費抑制の意図から勤続年数の短い保育士を置きたがり、保育士の早期退職を勧奨する実態がある、としている。

③保育士の労働環境の悪化

以上から、公立園における非正規職員の増加と労働環境の悪化、私立園における「働きにくさ」の実態が把握できよう。前者の問題点を整理すると、①非正規職員内部の問題（保育所運営への参加の消極性、待遇面での低さから来る勤労意欲の低下）と②正規職員内部の問題（多忙化によって発生する退職者増加の「負の連鎖」）であり、これらによって生じるのは、保育のノウハウや技術を職場内で伝え合い、保育の「専門性」を維持・強化していく体制が揺らいでいること、そして勤労意欲が低下しよりより保育所運営を凶っていく意気が停滞することである。したがってこうした状況の中から「保育サービスの質の向上」を凶ることは困難であるといわざるをえず、むしろ保育サービスの提供自体に影響を及ぼすものと思われる⁶⁷。一方後者については、①経営組織のもつ問題性（非民主的な意思決定）、②国の私立保育士に対する給与補助の体制の不十分さ、③経営的判断による人件費の抑制（早期退職勧奨など）といった要因から、保育園業務における働きにくさが生じ、保育士の早期退職に繋がる可能性を指摘できる。したがって公立保育園のケースと同様、ベテランによる専門性の発揮が凶られず、その継承に困難が生じることが考えられ、結果として保育の質への影響が懸念されることになる。

以上の公立園・私立園の実態から、保育士の待遇や労働環境と保育の質に与える影響について重要な因果関係を持つものであることが把握できよう。両者の因果関係については、三章で理論的に考察していくことにしたい。

66 ここで挙げている点は一概に全ての私立保育園に当てはまるものではないことを付言したい。

67 木村雅英・杉山隆一、「保育所運営と財政」、『保育所運営と法・制度』、新日本出版社、2009年、53頁参考。

(4) 小括

ここでは二章における財政分析・実態分析を通じ、富士宮市の保育予算や保育行政のあり方について解明された点を整理してみたい。

まず第一に、公立保育所職員の非正規化を拡大させる直接的な要因は、第一章で検討した地方行革と、本章で検討した「三位一体改革」が挙げられる。これらが直接的に、自治体の「歳出抑制→人件費抑制→非正規保育士による正規保育士の置き換え・正規職員給与削減」の流れに影響を与えている。第二に、第一の結果として、ここ5年間の公立保育園保育士の非正規化の拡大である。正規職員との待遇格差については財政分析や実態分析から読み取ることが可能であろう。また非正規職員の増加が保育運営などに影響を及ぼし、保育の質への影響が懸念されている状況にあることを把握した。第三に、地方行革、三位一体改革と絡みながら進行する社会福祉基礎構造改革の影響によって保育の民営化が進行したことである。

以上の考察から、公的責任の後退が進行し保育の市場化が進む今、保育の質の維持・向上のためには保育労働者の働き甲斐や生きがいにも直結する待遇の維持・改善を図る重要性が高まってきていることが認識されよう。

第三章 保育の市場化をめぐる一保育の質と保育労働の専門性の観点から

ここでは、第一に、保育園民営化の先にあるもの、つまり保育の市場化について考察し、その問題点を明らかにする。第二に、保育市場化論が描き出す保育の質と本来の保育の質との対置を行い、前者の問題性を指摘した上で、本来の保育の質を作り出すための条件となる「コミュニケーション労働」と保育士の専門性との関係を探る。第三に、第二の議論をベースに、保育士の労働条件・労働環境の改善が保育の質の維持に重要な役割を果たす点を明確にしたい。そして第四に、あるべき保育制度にむけての具体的道筋を簡潔に考察することとした。

(1) 保育民営化の行き着く先—保育の市場化

①保育の「民営化→営利化→市場化」プロセス

90年代の社会福祉基礎構造改革以後、保育に先立って介護、障害者福祉分野で営利化・市場化が先行したことは先述した。介護・障害者福祉への民間参入と利用者・事業者間の直接契約方式の導入によって、行政の介入なしに利用者・事業者間の福祉サービスの「売り買い」が可能になり、福祉の市場化の到達点ともいえる“Quasi Market”、つまり「擬似的市場」(「準市場」)⁶⁸が形成されることとなった。

68 政府は、「準市場は完全な市場とは異なり公的介入のある市場である」(社会保障審議会少子化対策特別部会「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的な考え方」より)としているが、実質的には市場原理による保育制度の構築に他ならないとする指摘がある。杉山隆一、「保育制度改革の現段階を読む」、『住民と自治』、自治体研究社、2008年12月、28頁。

一方で保育に関しては、97年、2001年の児童福祉法改正によって、民営化・営利化の法的根拠は整ったものの、未だ保育の実施責任が市町村にあること、また財政責任が認可保育所（自治体から設置認可が下りた公立・私立保育所）への運営委託費として残っていたために、民間化の推進や競争の組織化といった市場化の工程に乗せることは困難であった。政府は、こうした公的保育制度の抜本的な改革手段として、ア）保育所間の競争関係の強化（多様な事業者の参入推進）、イ）「イコール・フットィング論」⁶⁹の採用、ウ）国・自治体関係の切り替え（地方分権改革）の検討に入った。

特に市場化を推進していく上で重要な課題は、「実施義務」から「直接契約」へと制度のあり方を変え、保育所間の競争状態を創出することにあった。政府は2001年の児童福祉法改正後に、「イコール・フットィング論」の検討へと乗り出し、その中で、政府から保育所への補助金などの財政的保障制度を廃止し、一方で利用者が保育所に入所する際、補助金（保育バウチャー）を利用して事業者との間で直接契約を結ぶという、「保育の市場化の一つの完成形態」⁷⁰を提示した。

更に、近年では政府の社会保障審議会少子化対策特別部会の示す「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的な考え方」（2008年5月20日）で、保育所入所における利用者と保育所の直接契約、保育所への公的財政補助廃止と利用者補助金や保育報酬による保育所財源の捻出など、「擬似的市場（準市場）」概念をもとにした新たな保育制度のあり方が検討された⁷¹。また民主党を中心とする連立政権成立後の動向⁷²としては、内閣府子ども子育て新システム検討会議の示す「子ども・子育て新システムの基本制度要綱」（2010年6月25日）では、幼稚園・保育園を一体化した「子ども園」構想などの他に、「子育てサービス、教育サービス等に利用可能な利用券等」を配布するなどしている⁷³。

以上のような流れから重要な問題として浮上するのは、保育にこういった競争・市場化が果たして適切なのか、という点である。政府はこのようにして形成される「保育の市場化」に関して、「保育の仕組みに利用者の選択→事業者の競争（インセンティブの作動）→勝者（利用者のニーズに応えたもの）と敗者（応えることに失敗したもの）のサイクル

69 多様な事業者間における格差（例えば社会福祉法人には運営費補助金制度があるのに無認可園にはないなど）を是正するという主張であるが、ここでは保育水準を「下方水準化」する意味で使われている。

70 二宮厚美、「保育所の民営化・営利化・市場化に向けた潮流」、『構造改革と保育のゆくえ—民営化・営利化・市場化に抗して—』、青木書店、2003年、109頁。

71 杉山隆一、「保育制度改革の現段階を読む」、『住民と自治』、自治体研究社、2008年12月、28頁。

72 ここでは詳述できないが、民主党中心の政権が掲げる「地域主権」の具体策を盛り込んだ「地域主権戦略大綱」には、保育園の設置基準など国の定めた「義務付け・枠付け」の廃止なども盛り込まれている。内閣府 HP。

(<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/keikakutou/100622taiko01.pdf>) 2010年11月1日閲覧。

73 内閣府 HP。(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>) 2010年11月1日閲覧。

を作り、公的責任から自己責任に転換し、かつ、公的な財政負担を抑制しつつ、保育ニーズに対応できる仕組みである」⁷⁴と説明する。つまり市場が有効に機能すれば、利用者のニーズに適ったサービスが必然的に提供されるのであり、その為に利用者には自己責任の下で事業者を選択し、また公的補助ではなく自己資金を持ち出して保育サービスを受けることが求められる。では、こうした市場原理主義的な「新たな保育制度」が創出された場合に予想される問題点について考えてみよう。

②保育市場化の問題点

以下、保育市場化の問題点を示す事例を紹介したい。大宮勇雄氏によれば、日本に先駆けて保育バウチャー制度を導入したアメリカでは、保育市場化の結果、保育の質（保育水準）が低下したとの研究成果が報告されているとしている⁷⁵。ミシガン大学のサンドラ・ホファーズ氏によれば、1970年代半ばと1990年とを比較したときに、「スタッフと子どもの比率」が25%悪化、「一グループあたりの子どもの数」が16%増加、「教師の一年間の離職率」が4%の増加、「教師の賃金」が20%減少したとした。これら保育条件の悪化と、バウチャー制度導入との因果関係について、ホファーズ氏は次のように述べる、「保育料はその期間ほとんど変化しなかった（競争の中で顧客を獲得するために一引用者）。直接政府補助金が減らされたこの時期、保育センターは保育料を据え置こうとして、1クラスの規模を大きくし、保育者の受け持ち子ども数を増やし、教師の賃金をカットした」としている⁷⁶。

こうした事例から読みとれる点は、保育の市場化を推進することで、保育労働者の労働条件の悪化と、保育環境の悪化を招く可能性が高いことである。その要因として、保育の質の確保より、保育所経営における効果的な利潤確保の方法としての人件費削減と、定員確保による保育料収入の確保を優先した保育所運営が影響したものと考えられるだろう。その他にも、「イコール・フッティング論」を採用することで起こりうる「保育水準の下方平準化」（公的保育園における規制水準が認可外民間園など規制水準の緩い方へと平準化され、保育水準が低下していくこと）の問題、さらに、保育バウチャーを導入した場合に起こりうる、利用者の「実質的不平等」（支給された補助金以上の保育料は自己負担であるため、利用者の所得の高低が保育を受ける権利に影響を与えることになり、利用者が受ける保育の質に格差が生じる）の発生も指摘される⁷⁷。このように保育の市場化は、保育労働者の労働条件をはじめとする保育条件の低下や利用者にとっての不利益が懸念され、こうした事態が保育サービスの質に大きな影響を与えかねない仕組みであることが認識できる。

しかしながら、保育市場化推進論者は「いかに質の高い保育サービスを、いかに低コストで供給するか、これが日本の保育所の直面する最大の課題です」⁷⁸と述べているように、

74 同上、28頁、抜粋。

75 大宮勇雄、「保育をめぐる質とコストと専門性—「保育の質」への市場主義的アプローチ批判、第I部その2」、『月刊保育情報』、全国保育団体連絡会、2003年9月、11頁。

76 同上、12頁。

77 二宮、前掲、104～109頁参照。

保育の質と保育コストを列挙して検討し、その上で上記のような準市場概念に基づく「新たな保育制度」を構想する。ここで問題になるのは、そもそも市場化推進論における「保育の質」と筆者並びに保育市場化反対論のイメージする「保育の質」とが、本質的に異なっているのではないかと、という点である。つまり市場原理に親和的な文脈から提起される「保育の質」があり、一方で市場によっては供給されない、公的保障のもとでのみ提供される「保育の質」とがあるのではないかと。こうした考察から次節では、両者の違いは何であり、「保育の質」を捉える上でどちらが適切なものか、検討しておこう。

(2) 「保育の質」と保育労働の専門性

①二つの論点～「フルコスト分析」批判から

ここでは、保育サービスの「質とコスト」に関する政府の調査報告書「発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコスト分析」（社会経済生産性本部による調査分析、2002年9月、以下「フルコスト分析」と略記）についての宮氏の指摘を参考に、保育市場化推進論の描く「保育の質」について検討することとしよう⁷⁹。「フルコスト分析」では、これまでのコスト論で重視されてきた認可保育園制度内での公立・私立園間のコスト比較と同時に、認可保育所と認可外保育園とのコスト比較を通じて公立保育所の高コスト体質を批判し、コストダウンを実施するために臨時職員を増員すること、また認可外保育園の活用や保育バウチャーの導入が提言されている。以下、分析内容に立ち入ってみよう。

まず、報告書では認可園内部、あるいは認可園と認可外園との間でのコスト差が人件費に起因することが指摘されている。問題は、人件費差が保育の質に影響を与えるのかどうかという点である。報告書では、各保育所を対象とした「保育の質」に関する調査結果として、「園児から見た保育士の人気」、「保護者から見た保育士の資質」、「職員配置に対する満足度」など6つの調査項目に関する保護者の評点が載せられている。調査の結果、「国基準を上回って職員を配置している園」と「最低基準ぎりぎりの園」、つまり「高コスト園」と「低コスト園」では、保護者の評点に大きな差が見られなかった、としている。こうした結果を根拠として、コスト差と保育の質との因果関係は存在しないと、上記のような提言に至るわけである⁸⁰。

ここで測定されている「保育の質」とは、いわば「保護者の満足度」を指していることが読み取れよう。確かに、保護者は事業者に対して保育料を支払う義務があり、一方でその運営について満足しているか否かを評価する権利を持っているといえ、満足度の測定は保育の質の向上に一定の役割を果たすものと看取できる。しかし、本当に保育の質を「保護者の満足度」だけで測定するのが適切なのだろうか。そもそも保育は、一人ひとりの子どもが、その誕生から乳幼児をへて学童期へと人間として発達していくプロセスにおい

78 内閣府国民生活局物価政策課、『保育サービス市場の現状と課題—「保育サービス価格に関する研究会」報告書』より、報告書冒頭における研究会座長八代尚宏氏の言葉。内閣府 HP。(http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun.pdf) 2010年11月2日閲覧。

79 大宮、前掲、「第I部」、2003年8月、2～9頁参照。

80 同上、4頁。

て、子どもと「保護者」（家庭における親、あるいは、親が働いていて「保育に欠ける場合」における専門の保育士）の一对一、又は一対複数の関係性によって成り立つものであり、そこで行われている日々の活動内容を観察し、教育学（人間発達科学）的な観点から評価する必要がある。言い換えれば「保育の質」を評価するのであれば、より専門的な見地・見識をもって評価に当たることが不可欠だからである⁸¹。「保護者の満足度」の測定といういわば「顧客満足度」⁸²調査だけでは、保育内容の一面性にしか焦点が当たらず、「保育の質」の本質的理解と評価に至るものとは言いがたい。

そこで考えてみなければならない論点は、一つは「保育の本質」、あるいは「保育の質の本質」とは何なのか、という点である。市場化推進論者の唱える「顧客満足度」によって保育の質（保育水準）は測定できるのか、そもそも保育の質とはどのようなものなのか、ということである。もう一つは、そうした本来の保育の質が見出されるのだとしたら、それを向上させていくことと保育職員の労働条件を改善していくこととの関係性は見出せるのかという点である。以下②～③でこれらの点を検討していく。

②本来の「保育の質」と市場的「質」の構造

まず、本来の「保育の質」を考察する上での手掛かりとして、ワグナー報告⁸³を基礎に、よりよい保育実践のための5原則を考案した浅井春夫氏の「いい実践の原則—五つのC—」を紹介する⁸⁴。

ここでは、よりよい保育実践のための五つの原則として①「個別的なケア caring」、②「選択 choice」③「継続性 continuity」、④「変革 change」、⑤「共通の価値観 common values」挙げられている。①ケアとは、子ども一人ひとりを大切にしたいゆとりある保育のことを、②選択とは、子どもがある程度自分のやりたいことを選択権と意思表示を保障されていることを指す。③継続性とは、その子の発達の段階を観察し、見通しを持った保育を実践していくこと、私生活も含めて数ヶ月、数年という期間で子どもの保育の方針について保護者と共有すること、さらに保育士が仕事を通じて親とネットワークを形成することが求められる。④変革とは、保育実践において常に反省し、問い直す姿勢を指し、こうした試みから創造性を奪ってしまう「マンネリ労働」（マニュアル労働に代表される）を放逐すること、そして⑤共通の価値観は保育者集団間、さらに保育士・保護者間での共通の保育理念・保育目標を築くことにある。

こうした保育原則の特徴は、「人権としての発達保障」⁸⁵を目指して、保護者と保育士との対等な関係性を前提とした「協同の」保育実践を示した点にある。これに対し市場的

81 大宮、前掲、「第I部その2」、2003年9月、11頁。

82 大宮、前掲、「第I部」、2003年8月、8頁。

83 イギリスの保育学者ジリアン・ワグナーが提起した社会福祉の質の向上について具体的提言をまとめたもの。ジリアン・ワグナー、「実践の原則」、『社会福祉施設のとるべき道』、雄山閣、1992年、63～69頁。

84 浅井春夫他「保育の質・専門性の向上と児童福祉施設最低基準問題」、『保育の質と保育内容』、2009年、226頁。

85 大宮、前掲、「第I部」、2003年8月、8頁。

「質」では、評価の前提として成立する「保護者—保育士」関係が、「擬似市場モデル」を前提としたサービスの「消費者—提供者（生産者）」関係に置き換わる。したがって、財の提供者である消費者の優位と、その財を資源にサービスを提供する提供者の劣位という関係が成立し、対等な関係性が築きにくくなる。そうすると、保育士・保護者間での「協同の」保育実践を行うことは困難になるであろう。例えば、保育士から保護者への意見表明や、家庭における保育のありように対する保育士からのアドバイスは、「市場的關係」の下では財の提供者たる消費者（保護者）への「口出し」と見なされ、拒絶されることが考えられる。またこうした非対照的な関係を前提に保護者が保育園に対する評価を行った場合、保育士との相互交流を通じた「子どもの人権保障への取り組み」としての保育実践に対する積極性よりも、顧客満足度の高い要素、例えば「自分の生活の負担が軽減できる」ものとしての保育サービス（例えば延長保育、休日保育など）への要求が高くなることが推察される。こうした非対照的關係性、ならびに「保育サービス」の「保育実践」に対する高い価値づけは、保護者と保育士との共通の保育理念の共有や保育の継続性に少なからぬ影響を与えることが考えられる。

以上、本来的な「質」と市場的「質」とを比較考量した。その中で、「子どもの人権としての発達保障」を前提に置いた場合、市場的「質」は、本論文が前提とする保育理念とは本質的に異なるものであることが確認される。さらに、子どもの発達保障においては、保護者と保育士との対等な関係性を前提に実践に取り組むことが重要であり、「協同」の保育の必要性を説く実践の5原則が、保育実践において望ましいことが認められよう。

では次に、実践の5原則に立った保育実践が実現されるために、保育の質の担い手、言い換えれば子どもの人権保障の担い手である保育士（あるいは保育職員全体）は、どのような意識を持って実践にのぞむ必要があるのだろうか。

③保育士の専門性と労働条件⁸⁶

子どもの人権としての発達を保障するための保育を実践するためには、保育職員は自らの労働の対象が「人」であるということ意識する必要がある。なぜならば、相手は「モノ」ではないからだ。「人」は「モノ」とは違い、一個の生命と人格を持ち、多様な個性と資質を持っており、したがって人を相手にする職業、例えば保育士や教師や看護師は、相手とする患者、子どもの要求や状況、問題に応じた対応が求められる。つまり工場労働のようにマニュアル的労働と最も対極的な位置にあるのが、保育や教育といった「コミュニケーション労働」⁸⁷なのである。それゆえ特に保育士においては、乳幼児から始まる発達段階に応じた専門的な保育知識、子どもとの円滑なコミュニケーション能力、さらには保護者との意思疎通や情報交換など、非常に多面的・複雑的な知識と能力、つまり経験によって蓄積された「知的熟練」が必要になる。こうした知的熟練があつてこそ、子どもの発達に対する専門的な知見からの保育実践が可能なのである。したがって保育労働をはじめとする「コミュニケーション労働」が、知的熟練によって蓄積された職員の専門性によって支えられていることが理解されるだろう。

86 二宮、前掲、136～151頁参照。

87 同上、140頁抜粋。

このような知的熟練・専門性に基づいた保育を実践していくためには、まず第一に「知的熟練労働者＝ベテラン保育職員」が各保育所に一定数配置されている必要がある。そして第二に、若年保育職員とベテラン職員との間で互いに意思疎通ができ、保育そのものあるいは保育所運営について円滑な連絡体制が敷かれていることである。これはさらにベテラン―若年間に限らず、保育職員全般がこどもの発達に対する適切な知識の獲得やそれに基づいた保育実践を行う際の素地となるであろう。

こうした保育職員の専門性が発揮できる労働環境を創出していくためには、当然のことながらそれを支える保育職員の労働・雇用条件が整えられていなければならない。したがって、まず第一に、「コミュニケーション労働」にふさわしい賃金・労働条件が確立されていること、第二に長期安定的に雇用が保障されていることが重要であろう。「将来の見通しもなく短期契約で日々の仕事をこなしては、知的熟練は身につかないし、その意欲も湧かない」⁸⁸からである。

(3) 本来の保育の質と保育士の専門性を実現する保育制度改革の道筋

以上、「本来の保育の質＝子どもの人権保障としての保育実践」の意義と「コミュニケーション労働としての保育＝保育労働の専門性」の重要性を確認した。ここでは保育の専門性を介した「保育の質」と保育士の労働条件との関連性の深さが明らかにされた。一方で、ワグナー報告に見られた保育士と保護者との対等な関係性の構築（「協同な」保育実践を行うための保護者と保育士との関係づくり）の重要性も認識された。以下では、こうして得られた二つの視点を具体化していくための議論を行うこととしたい。

まず第一の課題、つまり労働条件・労働環境改善のためには、①「正規・非正規保育士の均等待遇」の実現が求められよう。これは言うまでもなく、非正規保育士の労働条件の改善を図っていくために重要な課題である。仕事内容・仕事量はフェアに与えられるのにもかかわらず、待遇面でこれだけ大きな格差が生じているのは、保育の質にとっても、また非正規保育士自らの生活保障という観点からも大きな問題を孕むことになるからである。そして②保育所人件費を含めた保育条件の「下方平準化」を食い止めることである。具体的には、㊦公立保育所における正規職員待遇カット・非正規職員への置き換えによる人件費抑制策をやめ、公的財政保障の行き届いた待遇・身分体系の構築を行うこと、④認可あるいは無認可保育所間における競争状況に労働条件・保育条件などに関する規制を設けること（その際の規制基準は公立保育園の保育水準を参考にすること）、㊧保育パウチャー制度の導入は断念すること、が望まれるだろう。

そして第二の課題、つまり保護者と保育士との協同の保育を実現するためには、保護者が保育園運営に主体的に関わっていく仕組みを設ける必要がある。例えば保護者会の場を用いて、保育士との意見交換によって両者の「コミュニケーション」を深化させることも必要であろう。こうした「コミュニケーション」の機会を構築するためには、保護者・保育士による個々、あるいは相互の取り組みだけではなく、保育制度の在り方自体を変えることで、「消費者―生産者」関係から対等な関係性の構築へと転換していく必要があるだろう。

88 二宮、前掲、146～147頁抜粋。

結論にかえて

(1) 本論の検討で明らかにされた点

まず第一章では、国の進める「地方行革」に着目し、国から県を通じて市町村へと「地方行革方針」が貫かれる構造を把握した。また社会福祉基礎構造改革を背景に介護、障害者福祉などの各分野で「市場化」が始まり、保育の分野では児童福祉法の改正によって「民営化」の条件が整備された。その中で静岡県富士宮市では、県内東部の他市町に先駆けて保育園民営化を「地方行革」の重点課題に位置づけてきた。これに対し民営化対象園の保護者などからは、公的責任の後退を指摘するなど民営化に根強い不満が発せられたが、結果的に2006年度より民営化が実施された。ここでは市側の民営化推進プロセスの非民主性や、民営化に伴う保育の質の変質、特に保育労働に携わる保育士の労働条件・労働環境の変化が保育の質に与える影響について、論点が浮き彫りになった。

第二章では富士宮市保育所予算・決算を分析し、公立保育所職員の人件費の急減を明らかにした。その背景として、集中改革プランや三位一体改革による「歳出・歳入」の両面からの削減効果が影響し、その結果として公立保育所保育士の非正規化が進行したことが判明した。こうした労働条件の悪化が保育労働環境に与える影響について、他の自治体の事例を参考に検討し、労働条件の悪化と労働環境の悪化が保育の質に影響を与えかねないと論じた。

第三章では保育民営化の先にある保育市場化の弊害について、保育の質と保育実践（より一般的に言えば公務労働）の専門性の観点から議論した。「保育の質」に関しては、保育市場化論者の主張する「保護者の満足度」は「保育の質」を測定する指標としては不適切だと論じた。また「コミュニケーション労働」としての保育実践（公務労働）の基本的性格を認識したうえで、「子どもの発達の権利」を守るための保育実践における専門的な知見・経験に基づく知的熟練の重要性を確認し、知的熟練労働を保障するための雇用・待遇保障の重要性を確認した。一方で、子どもの発達の権利を守る保育実践には保護者の役割が不可欠だとし、特に消費者としてではなく、保育実践への「参加者」としての役回りが重要である点を強調した。最後にこうした保育環境を作り上げていくためには、公的責任の曖昧化と後退を促す「市場化」ではなく、改めて公の責任の重要性を認識し、保育の“脱”市場化を提唱した。

(2) 今後の課題

以上のように市場化の問題点の把握に至ったわけであるが、今後の研究課題としては、第一に公立保育園民営化のその後、保育士の労働条件・労働環境の変化や、保育の質への影響について、訪問・聞き取り調査などの手法により実証的に検証する必要がある。第二に、三章における理論的考察をより深めていくことである。「保育の質」、ならびに保育実践の「専門性」について教育学（人間発達科学）的な観点からさまざまな保育理論の考察を行い、公的保育制度の重要性を理解することとともに、経営学・経済学的観点に基づく行政改革理論との摩擦・矛盾に関して、アメリカなど保育市場化の先進事例を取り上げながら考察を深めていきたい。