

■ 社会保障審議会少子化対策特別部会第一次報告に対する私たちの見解

2009年5月15日

全国保育問題研究協議会 保育政策検討委員会

本年2月、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」と題する社会保障審議会少子化対策特別部会第一次報告（以下報告）が発表されました。スウェーデンを始め、北欧の国々では子どもは将来の宝、そのためにはすべての子どもに質の高い保育を保障することが政策の基本になっています。保育料の無料化、低額化が実施され、3歳から5歳児の1グループの人数も20人前後に保育者は3人配置されています。それにひきかえ報告は、わが国の保育所制度の抜本「改革」を掲げていますが、その中身は、これまで積み上げてきたわが国の保育の水準を一挙に低下させてしまうものです。私たちの大切な子どもたちの幸せと成長に、計り知れない打撃をもたらす、最低・最悪のとんでもない「改革」です。

その虚飾を取り払って、「改革」の真の姿を知るなら、子ども思いのこの社会の誰もが憤りを覚えるに違いありません。私たちは、何としてもこの「改悪」を食い止めなくてはという強い思いをこめて、この見解を発表します。

1 どのような「改革」をめざしているのか

今回の報告が提案する「改革」案のポイントは二つあります。

1) 市町村の「保育を実施する責任」がなくなる

一つは、保育に対する国や市町村の「責任」が大きく変わることです。

現在の保育所制度においては、市町村は「保育を実施する」責任を負っています。それに対して、今回の案では、この市町村の「保育を実施する」責任をなくすことを提案しています。

「保育実施」責任がなくなるとどう変わるか、簡単に説明しましょう。まず、現在全国に大勢の待機児がいます。現行制度の下では、市町村は待機児がゼロになるよう、認可保育所を増設する責任があります。が、新制度下では、どんなに待機児がいても公立保育所を新設する責任もありませんし、また民間の認可保育所を増やす責任もなくなります。報告によれば、「実施」責任の代わりに市町村には保育の「提供体制整備」責任を課すと言っていますが、要するに「整備計画」を作成することがその実質的中身です。自身で保育所を設置する責任のない整備計画というのは「画に描いた餅」のようなもので、後に見ますが要するに営利的な事業者頼みという恐ろしく無責任な「計画」です。

ここで注意してほしいのは、「実施責任」というのは、保育所の設置という「量」の問題に限られたものでないということです。たとえば、現制度では認可保育所が不足しているときの「例外的」措置として認可外施設の活用を認めていますが、認可外

の保育施設の質に著しい問題や事故が発生したときには、市町村に直接的な「責任」が生じます。しかし新制度下では、「低劣な保育」や「事故」の責任は保育事業者にあり、その施設と直接契約を結んだ保護者にあります。市町村は、「指導監督」を適正に行う責任しか負わなくてよいのです。

もちろん、認可保育所の保育の水準についても市町村は、（認可外施設以上に）大きな直接的な責任を負っています。だから毎年細部にわたる「監査」が行われているのです。

つまり、現在市町村が負っている「保育実施」責任というのは、量的も質的にも子どもたちが健やかに育つに十分な水準の保育を行うという、きわめて重い責任なのです。それは、子どもたちの健やかな成長というものが、その家族にとって心からの願いであるのはもちろんですが、社会の経済的文化的発展にとって決定的に重要な意味を持つものだからです。

2) 営利目的の保育事業者を大量に参入させる

さて、市町村が（それゆえ同じく国も）自ら保育所を設置する（あるいは民間の認可保育所に委託して保育を実施する）ことをしなくてもよいという制度になったら、もっと深刻な保育所不足が生じるのではないかと、誰もが心配になります。

そうした心配の声に対して、報告は言います。行政の「保育実施責任」をなくしてしまっ、その代わりに「新しい制度」として提案されているのは、営利追求を目的としている事業者が、大量に参入できるようにする。そうすれば、「スピード感のある保育サービスの増加」が期待できると。

報告によると、保育事業への参入は、「客観的基準（最低基準）による指定性を基本」とした「仕組み」に変わります。ここでのポイントは、営利追求を目的とした企業や個人による保育事業であっても、最低基準さえ満たしていれば無条件でそれを「公的保育」として認めるということです。「公的保育」というのは、報告によれば「市町村が保育の費用の支払い義務を負う対象」をさしていますので、営利追求を目的とする保育施設に対しても市町村から補助金が交付されるようになります。しかも、「運営費の用途制限の見直し」—とくに株式の配当金への充當の可否の検討—も行うと明記しています。

つまり、新しい仕組みというのは、営利を目的とした保育事業者が、公費を受け取りながら、それをすべて保育のために使わなくてもよくなり、余剰金を株式配当などに使うこともできるようにすることを指しています。ありていにいえば、「補助金の交付」と「利潤の確保」という「ニンジン」を二本も鼻先にぶら下げてやれば、営利目的の事業者が飛びつかないわけではない。保育所は（国や市町村が責任を持たなくても）増えていくだろうというのです。

2 子どもたちはどうなってしまうのか

1) 保育の質が全体として低下する

市町村の「保育実施責任」の消滅と、営利を目的とした「保育ビジネス」の公認・補助金交付という二つが、新しい保育の仕組みのポイントです。そういう制度になったら保育はどうなってしまうでしょう。子どもへの影響という点に絞って、新制度の問題点を見てみましょう。(とはいえ、子どもの立場から見て一番心配なこと—たとえば保育料は引き上げられるだろう、応諾義務を課せるとはいつても「手のかかる子ども」を排除する保育所が増えるのではないか、保育ビジネスを当てにしている行政が適正な「指導監督」を行えるかなど—については何ら具体的な制度設計が示されていません。そういう不明確な点や推測でしか言えない点はここでは触れません。)

新制度下で生じる第一の問題は、「保育の質」が全般的に低下する点です。

報告は「保育の質の確保」が重要だと繰り返しています。営利企業が大量に参加するといっても、基本的には現行の「最低基準」をクリアしなければ「(補助金を受けられる保育所としての)指定」を受けることができない仕組みなのだから、保育の質は現在の認可保育所と同じ程度には確保されると言います。しかも、これまでは補助金を受けられなかった認可外施設の場合は、新たに補助金収入が増えるのだから、そこでの保育の質は従来よりも向上するはずだとも説明しています。

しかし、これらの「説明」は事実と反しています。

まず第一に、大量に増えることが見込まれる営利的な保育施設の場合、その保育は「最低基準ぎりぎり」の水準にまで切り下げられます。現行の認可保育所に比べて「保育の質」が大幅に引き下げられてしまうのは明らかです。

利潤が目的である営利的な保育において、人件費の切り詰めは至上命題です。(保育者一人あたりの受け持ち人数の基準は守らなくてはなりませんから)、切り詰めの方途としては若く経験の浅い保育者を多数使うこと(しかも正規雇用ではなくパート化し、子どもの人数に応じて時間単位で配置する—現実には公設民営の民間企業立で実施)と、大人数の子どもを一カ所に集めて保育することで全体の保育者の数を抑えること、この二つしかありません。現在でも営利的保育においては1歳から5歳までの数十人を一室で保育し(最低基準上は一クラスの人数の上限には定めがないため、こういうこともまかり通ってしまいます)、保育者がぎりぎりの人数でやっているのが目が見えず、しかも保育者が若く経験もないので管理的で指示的な保育になってしまっているところが、珍しくありません。

それに対して現在の認可保育所は、年齢別で、できるかぎり少人数のクラス編成に努めています。また、保育者の配置人数も最低基準の計算上の数値を遙かに上回って配置していますし、経験豊かな保育者が多くいて実現すべき保育実践の水準の維持向上に大きな役割を果たしています。

このように、新制度の下では現在の認可保育所よりも、レベルダウンした保育が大量に増える恐れはきわめて大きいと言わざるを得ません。

第二に、公的助成の対象となる保育施設が増えるのだから、認可外施設の保育の質が向上するというのも正確な説明ではありません。

なぜ、営利的な保育施設の保育が、最低基準ぎりぎりの条件でなされるのでしょうか。それは利潤を出さなくては企業としての価値はないのですから、人件費を筆頭にした経費の切り詰めは至上命題だからです。認可外施設の7割が、監督基準を下回っているという事実の背景には、(認可外施設のすべてではないですがその一部をなす)営利的な保育事業がもつ「基準を上回る保育を頑強に拒否する性質」があるのです。

では、認可保育所はなぜ、基準を上回る保育を実際に行っているのでしょうか。

それは、利潤追求を目的としていないからです。もし補助金が少しでもあまりそうなら、認可保育所はそれを保育の条件の改善や保育者の処遇の改善に使わなければなりません。毎年の改善はわずかでも、それが積み上がっていくと大きな前進が生まれます。経験豊かな保育者が増えるというのも、保育実践の水準をたえず向上させる大きな原動力になっています。このように、保育所が営利追求型か、子どもの利益追求型かということは、保育の質にとって決定的な要素です。

さて、こうした営利的な保育に公的助成が投入されるとどうなるのでしょうか。新制度下では利潤追求を可能にするために助成金の用途制限を大幅に緩和することになります。となると補助金をたとえどれほど増やしたとしても、それを保育の質の改善に使う義務そのものがないのですから改善される保障はどこにもありません。とりわけ保育者の処遇改善については企業が頑強に「抵抗」することは、この間の「派遣切り」を見るまでもなく明らかです。

ですから、営利追求を公認している他国と同じように、公的助成を増やしても質の改善が進まないという、実に非効率的な状況が我が国でも生まれ広がるでしょう。保育者配置や資格に関するわが国の「最低基準」は、そもそも欧米諸国に比べて大きく立ち後れています。その上さらにこうした制度に転換してしまえば、子どもたちの毎日の生活が、人間としての子どもの尊重や情愛・気遣いからほど遠いものになってしまうでしょう。

第三に、そうした「基準すれすれの保育」は、営利的保育にとどまらず認可保育所にも広がっていくでしょう。

新制度が発足して営利的保育施設が「高配当」を続けたと想像してみてください。当然、それは公的助成を減額する理由になるでしょう。つまり、新制度の下では、経費をぎりぎりまで切り詰めた営利的保育が「モデル」—公的助成の水準を決める「標準」—となるでしょう。そうなれば現在の認可保育所への補助のレベルは大きく引き下げられていくでしょう。

現行制度では、認可保育所が標準であり認可外施設が例外ですが、新制度では、営利型保育が標準となり認可保育所は「ぜいたく」な保育となります。そして何年か先には、アメリカのように、現在のような質の高い保育は庶民には届かない「高値の花」となることでしょう。

これは、身体が震えるほど恐ろしいことです。今の政府がわずかな費用を惜しんで、保育をビジネスに転換しようとする結果、こんな最悪の結果が待ち構えているのです。

2) 待機児問題は解決するか

次に、新しい仕組みによって保育所が増えて待機児問題が解決するでしょうか。

その答えは、「運がよければ」というしかないでしょう。

どこにどれだけの保育所ができるかは、新制度の場合、企業がどれだけ、どこに保育施設を設置するかにゆだねられています。採算が合って、手ごろな物件があれば保育施設がそこにオープンするでしょう。しかし、必要なところに必要なだけできるという意味での、スピード感と計画性ある増加は見込めません。運が悪ければ、遠方の、あるいは質に問題がある保育施設に入らざるを得ません。だからといって、親と保育施設の契約が成り立って保育利用がなされてさえいれば、行政はなんら責任も、痛みも感じることはないでしょう。

それでも、現在より保育所が増えるのだから、よりましではないかという意見があるかもしれませんが。しかし、はっきりしておかなければならないのは、営利的保育を参入させなくても、つまり現在の制度のままでも、市町村に対する国からの助成を増やせば、公共事業として保育所建設を進めれば、認可保育所は増えるのです。また、当面認可外施設の活用が必要なら、そこに対して公的助成を行うことは現行制度でも行えることです。認可保育所としての保育所設置に自治体が責任意識を持ち、そして国が財源を手当てすれば、新しい制度に転換する必要などまったくありません。

そもそも、この間なぜ、深刻な保育所不足が生じたかという点、自治体の財政難や都市部の土地確保の問題等もありますが、なにより国が自治体に対して保育所を積極的に設置しなくてもよいと「指示」したからです。小泉内閣時代に「待機児ゼロ作戦」と称して、待機児解消は「定員超過」で対応すればいい、公立保育所は民営化してしまいなさい、それでも足りなければ認可外施設の活用策を講じなさいと、「児童福祉法」を改正し行政指導を行ってきたからです。そういう指導を受けて、自治体が積極的に保育所を増やすわけがありません。

そういう旗振りをやってきた厚生労働省が、今回、保育所設置が進まないのは、自治体に保育所を作る責任を課している「制度」の問題だということです。これは、国は自治体が責任を果たすべく財政援助をし、指導していく責任があるのにそれを放棄し、「制度」の問題に転化して、市場原理に委ねようとする暴論です。

3 保育制度の問題を伝え合いながら、保育の実践と研究をさらに前進させよう

子どもたちの安心と成長を根本からおびやかす今回の「改革」案に対して、私たちは強い憤りを持って反対の意思表示をしたいと思います。ぜひ、みなさんがこの問題を多くの方に知らせ、ともに子どもの未来について語りあってほしいと願っています。

もちろん、私たちは「改革のストップ」だけが目標ではありません。私たちがめざすのは、すべての子どもたちが健やかに成長できる、すべての家庭が安定した生活と子育てができる、そういう社会を作ることです。

今回の改革案をめぐる議論の中では、「子育て中の家庭全体に対する公平で包括的

な支援策」が論議されました。あるいは、「質の確保された保育を希望するすべての子どもたちに」保障することが重要だと書かれました。提出された報告には、新たな子育て支援策は何ら提案されず、かつ保育の質が低下しても誰も責任を負わない保育システムへの転換という惨憺たる提案でした。とはいえ「すべての子どもの生活と発達」が政策の中心テーマになり、「保育の質が決定的に重要だ」という世論が大きく広がっていること、それは今後の発展のための確かな出発点です。

その掲げるテーマに対して、なぜこれほど惨めな、そしておそらくこの国の未来をあやうくすることになる提案しかなしえなかったのでしょうか。それはこの国の現実と、どの子も持っているすばらしい成長の可能性をリアルに見ていないからだと思います。

私たちは、日々の実践を通して、現在子育て中の若い親たちがどれほど大きな不安や不安定さの中で、生活と子育てに奮闘しているかを知っています。苦労をいとわない、懸命な努力があつてこそ子どもが育っていくのだと実感します。子育ては、子どもの将来を形作り社会の未来を支える、きわめて重要な社会的労働です。当然その労働の対価として「子育て手当」が支払われるべきです。その労働を支える条件整備として子育て支援が公的責任でなされるべきだと考えます。報告は、保育所にだけ大量に公費が投入されているのは、子育てに専念する家庭からみて不公平だとして、あたかも子育て支援充実のためには保育所コストを引き下げなくてはならないかのように言い立てながら、結局は抜本的な子育て支援策に一言も触れていません。このように、子育て家庭と両立家庭との間の対立をあおり立てて、行政の責務不履行のそしりを免れようとする卑劣な議論に私たちは断じて組みすることはできません。子育て支援策も保育制度もともに、子育て労働（あるいはその専門労働としての保育労働）に対する正当な対価として、当然の権利として確立されるべきです。

また私たちは、子どもたちとの毎日の生活の中で、子どもたちが悩み戸惑いつつたくましく生きている姿を目の当たりにします。当初は否定的な言動で周囲を当惑させた子どもが、安心と居場所、相互の理解の深まり、好きなことに熱中できる時間、そうした日々の生活の中で仲間思いの魅力的な人間へと自立していきます。そのプロセスは感動的ですからあり、子どもへの心からの尊敬の念を覚えます。保育の中で子どもは自ら変わるだけでなく、家族にも希望の灯をあかあかとともします。

しかし、そうした成長のためには、一人ひとりの見えない可能性を見て取る力を持った高い専門性が必要ですし、一人ひとりが本領を発揮できるに必要な十分な時間と空間と仲間が必要です。だから、日本の保育条件は抜本的に改善されなくてはなりません。保育の質というのは、一人ひとりの子どもたちが確固とした自分を築くのに必要なものすべてを指すものだとは私たちは考えます。外からの基準で結果だけを評価したり、あるいはあらかじめ大人が設定した「標準的な発達」目標に子どもを当てはめていくような、そういう保育の質のとらえ方は、保育実践にとってかえって有害です。日々の生活の質、保育のプロセスの質こそが大事されなくてはなりません。そこが報

告ではまったくあいまいであるために、ひどい「改革」の下でも「保育の質は確保される」などという矛盾にみちた提案になってしまっているのでしょう。

このような中、実践者と研究者が対等平等の関係で自主的・民主的に研究を進める私たちは、今回の「改革案」に対し強い反対の意思表示をするとともに、ますます、保育実践と保育の研究に真剣に取り組まなくてはなりません。否定的な言動ばかり目についた子どもたちが、その子らしい笑顔と好奇心で輝かせるために試行錯誤し、研究し、実践を高めていくこと、それによって自分たちの言葉で「保育の質」を語りあっていきましょう。子どもに関わる人たちを隔てるあらゆる壁を越えて、子ども一人一人のもてる可能性を議論し、保育が担っている大きな役割を果たせるようになるために条件と制度の改善について要求を出し合っていきましょう。

スウェーデンをはじめとする北欧諸国などの動きにも学びながら、わが国の保育条件と制度の改善の方向を自らの保育実践や研究の中で模索し、多くの人と手を携えて、制度問題に取り組み、保育のもつ実に豊かな可能性を実現していきましょう。私たちこそ、子どもとともにあり、未来を切り開いているということに確信と誇りを持って進んでいきましょう。