

# 麴町保育園の民設民営化の問題点と保育の専門性・熟練性の重要性 について

2007年9月

千代田区職員労働組合

区当局は、麴町保育園の民営化に向けて動き出しました。区職労は、その民営化について、問題点を以下指摘し、今後も麴町保育園は直営で運営するよう求めるものです。

## 1、当局提案の内容

麴町保育園について、現在の麴町保育園の敷地及び南側の区所有土地を利用して建て替え、平成22年4月開園をめざすことにしています。その際、保育園の運営は、定員枠の拡大、多様なニーズに応える保育サービスの充実を図るため、それに伴う財源を効率的に活用する方策として民営化するとしています。その他、子育て相談事業、ショートステイ、子育て広場事業なども民間事業者任せます。建物の建設も最初から民間事業者が行うことになっています。その事業者は建設可能な面積のうち、保育園関係施設を除いた部分で収益事業を伴う施設建設を行うものとみられています。

2007年7月の参議院選挙では、官から民への「構造改革路線」が厳しく批判されましたが、区当局は、その反省もないまま、以前に決めた民営化などの「構造改革路線」を突き進んでいます。

## 2、民設民営化の問題点

### (1) 施設建設から運営まで民間事業者が行うことの問題点

#### ① 公共の財産を使つての収益事業は認められるのか

施設建設から運営まで民間事業者が行うとしています。PFI方式に似たやり方をするようですが、区からの保育園施設等の建設要望面積以外で、建設可能な部分を民間事業者が開発できることになるようです。

これは、公共の財産を使つて、収益をあげるということです。こういうことが許されていいものか議論が必要です。また、このことは保育園経営にも大きな影響を及ぼすと予測されます。

## ②実績あるが資力のない事業者は受託できない

施設建設から保育園事業運営まで手がけるとなると、資力をもった者が関係する事業者を集めて実行することになります。そうすると、保育園経営に実績があっても資力のない福祉法人などは、事業者にはなれないことになります。したがって、この計画に応募する事業者の数は限られることになります。このことによって、保育園経営は、営利が優先される者が運営される恐れが強まるということがいえます。

## (2) 保育園事業の民営化の問題点

### ①民営化は公的責任の全面放棄である

保育の民営化は「民営化→営利化→商品化」であるということです。保育が商品化されてよいかということです。

保育の公的責任は、1) 福祉は税金で行うという財政責任、2) 最低基準を決めて管理する管理運営責任、3) 公共機関が直接に保育を担うという実施責任の三つです。保育の実施責任というのは、保育の質や内容にかかわる公的責任を公共機関が負うということです。

民営化は、このうち直接には実施責任の放棄にあたります。

このことは、建築確認行政を一部放棄し、民間検査機関に建築確認を行わせたことと通じています。その後、構造計算偽造という大問題を引き起こさせたことは記憶に新しいことです。

### ②民営化は公務労働の専門性を軽視

問題は、公共サービスの担い手の専門性が正当に評価されていないことです。

公務労働の専門性については、その獲得のために長期にわたる雇用が前提にされなければならない場合が多くあります。

たとえば、保育所の保育士の専門性は大づかみに見ても、約12年間の経験が必要です。なぜなら、ゼロ歳の乳児から就学前の児童まで年齢別の6年間の保育は、少なく見積もってもそれぞれ各年齢ごとに2回、つまり合計12年間の保育経験を必要とします。

保育・教育・介護といった対人社会サービス労働は非定型的労働であるために、その専門性は実際の現場をふんだ体験・経験が必ず必要とされ、したがって長期雇用が保障されなければなりません。短期アルバイト型雇用によってこの専門性をカバーすることはとても困難です。つまり、民営化が安上がりであることの秘密をなす短期・低賃金労働の活用では、公務労働の専門性を保障することは難しいと考えます。

そもそも、公民間でコスト差がでてくる秘密は人件費の違いによります。公共サービスは圧倒的に人件費の占める割合が高く、コスト比較を左右するのは最終的には人件費の差です。人件費の差は公民間の給与体系の差異、雇用形態の違い、労働者の勤続年数の差な

どによって生まれてきます。現行制度では、公務員の給与は年功型を基本にし定期的な昇給があります。人件費の違いをもたらす最大の要因は、この公務員の給与体系に比べて、民間はパートや非常勤で人件費の低廉化をはかり、職務給とか業績給制度を取り入れて人件費全体の抑制をはかっている点にあります。

ここでもっとも重要な点は、この人件費の違いのなかに、民間では長期雇用を前提にした熟練形成、労働の専門性が保障されにくい構造が見えてくるということです。

つまり、公務員では保障される長期の雇用による熟練形成とか専門性が、民間では制度的に保障されない形になっています。保育の仕事を果たすうえで、固有のノウハウや知的熟練は必要がないのかといえば、けっしてそんなことはありません。現場の仕事、とりわけ人と直接ふれあう仕事はコミュニケーションを媒介にした知的熟練が非常に大事なのです。

区当局は、民間の安上がり労働でも仕事の質は落ちない、公務員と変わらないといいますが、公務労働の知的熟練と専門性に対して軽視をしていることは重要な問題です。

このことは、最近、民間保育所で起きている事故をみるにつけ、公務と民間の差が出ていると感じます。

### ③民営化は自治体に直接意見を言う場を奪う

公立直営と民営化では住民の公共サービスに対するアクセスの違いがあらわれることです。アクセスの違いというのは、モノやサービスにして、利用者がその選択をするときに違いが生じるということです。

たとえば公立直営のサービスの場合、それに不満があった場合、住民はまずいわゆる「発言の権利」を行使します。自治体の公設公営である場合には、住民は自ら要求とし不満とするところを声をあげて自治体に主張します。そしてまた、自治体の公共サービスにはこれに応える義務があります。自治体の住民要求に対する応答は、同時に応答責任があるということを意味しています。これが住民自治の原点です。

ところが、民間サービスの場合には、サービスに不満がある場合、さしあたり選択するのは「退出・退避の権利」の行使になります。「退出・退避」の権利とは、ダイエーがいやならジャスコを選ぶという選択権のことをさします。民間の市場における選択の基本は、この「退出・退避」の選択が基本です。

つまり公共サービスは、それが自治体から直接提供される場合と、民間事業者から提供される場合とでは、仮にそのサービスの質が同じものであったとしても、住民の選択肢の違いがでてくるわけです。民間保育所の場合、さまざまな保育所を相互に比較して、あたかも三越がよいか高島屋がよいか西武がよいかを比較するのと同様に、どこかの保育所を回避して別の保育所を選ぶということになります。これが公立保育所の場合には、公立保育所の保育時間・条件・内容等に口をはさみ、注文をつけ、自治体の保育行政そのものに参加するというようになっていきます。この「退出・退避」の選択と「発言」の選択の

違いは、やがて提供されるサービスの質にも影響し、反映することにならざるを得ません。

いま政府は、新自由主義的福祉改革を進めるにあたって、しきりと福祉サービスの選択の自由ということを宣伝していますが、この場合の選択はあくまで「退出・退避」の選択です。しかしながら、公共サービスには住民の発言・参加が不可欠です。「退出・退避」の選択ももちろん住民の権利の一部ですが、それとあわせて「発言・参加」が可能な仕組みにしておくこと、これが実は自治体の住民自治原則にかなった道なのだと考えます。したがって、住民自治という原則を発展させるうえからも、安易に民営化に走ることは許されることではないと考えます。

#### ④民営化は民間の低い給与・労働条件を利用するもの

区当局は、保育の質が向上し損なわれないのであれば、他の施策に財政を効率的に活用できるとして、安上がりの民間保育事業者を利用するとしています。

しかし、なぜ民間保育が安上がりなのか、という点を検討する必要があります。民間と公共の差異は、ほとんどがその人件費から生まれます。

保育士の給与差がでてくるのは、公立保育所で働く保育士の給与が公務員の給料表に拠っているのに対して、民間の給与は一種の職務給的計算に拠っているからです。職務給というのは仕事の内容が同じならば、経験年数などを考慮せずに同じ給与を支払うということです。

実際、民間保育所に支払われる人件費は全国共通した計算基準に拠っています。具体的には、国家公務員の行政職二の2等級3号俸の給与を使って計算された人件費が、民間保育所の賃金の原資として支給されています。これは、保育士として20歳から働きはじめたとして、およそ5年目の25歳時の給与にあたります。約18万円くらいです。この基本給分しか民間保育所には支給されていないわけですから、簡単にいうと、民間保育所では5年働いたら頭打ちになる給与で保育士たちは働いていることになるわけです。

民間保育所で長く働き続けることは難しく、保育士の出入りが激しく、しばしば若い保育士が使い捨てにされています。東京では、公立保育所の保育士の退職率と民間保育所の退職率は、約5倍もの開きがあり、民間が高くなっています。保育士の平均勤続年数も約10年くらいは差があります。

こうしてみると、保育士の賃金は安くてもよい、低賃金こそ利用すべきだという低賃金に依拠した民営化となっていることがみえてきます。

保育所を利用する父母は大半が共働き、すなわち労働者です。保育所で働く者の賃金はできるだけ安いところを利用したらいいという考え方に、公共機関がのることに大きな問題があると考えます。

東京都は、革新都政の時代に公立と民間の給与ができるだけ同じ水準になるように人件費補助を支出してきました。だから、民間保育所でも経験のある保育士を配置して運営を行ってきていますが、石原都政は、自治体リストラ、福祉いじめの一環としてこの補助制

度の見直しをしており、今後、制度が続くかわかりません。今後、補助の削減や廃止などとなれば、民間保育所の人件費は大きく減らされることになり、必要な人員配置数や経験のある保育士が確保されにくくなります。

この点では、民間企業に任せることになった介護保険の現場では、架空の人を雇ったこととして不正請求していました。保育事業が民間の営利追求となれば、こうしたことも起こりかねません。

自治体は労働行政を担い、住民生活の向上や地域の生活水準の引き上げを課題にした公共機関です。その自治体が民間委託の名で低賃金労働にたかることは、決して許されることではないと考えます。

さらにまた、もともと公務労働者には職務専念義務があります。なぜそういう義務があるかということ、その仕事には専門性が求められるからです。このために身分の保障や給与の保障がなされているわけです。こういう仕事をアルバイトやパートで対応するということは、その分野の仕事の水準を低下させ、長期雇用を通じて蓄積される熟練などを軽視することを意味しています。

アルバイトやパートで対応して労働条件や身分保障には目をつむるといったことを率先して推進するのは自治体がやるべきことではありません。公共行政は地域住民の生活を守り、ナショナルミニマムを保障する責任があることをはっきりさせておく必要があります。

### (3) 区立保育所は柔軟に対応できない？

民間に比べて公立は、保護者の声に敏感に対応できず、柔軟性に欠けているといいます。民間保育所のほうが夜間保育や緊急時預かり、休日保育などを柔軟にやっている、民間のほうが住民の多様なニーズに柔軟に応えられるというわけです。

しかし、保育需要の多様化といっても、もっとも大きな需要は産休明けからの乳児保育の拡充、それと延長保育の需要です。乳児保育・延長保育は基本的保育ニーズとして、財政保障を行えば、公立でもできます。休日保育や病後児保育などの特別対策については、国の補助金が、低額であり、自主財源でないと対応できなのが現状です。しかし、財政保障を行えば、できる話です。したがって、公立だから柔軟に対応できないということはまったくありません。むしろ、区当局が経営責任を棚に上げ、保育需要に基づいた対応をしないだけであるといえます。

保育・子育てにかかわる様々なニーズは民間任せにするのではなく、公立保育所を中心にしながら、住民ニーズに対応するネットワークを形成する方向性が必要であると考えられます。

#### (4) マニュアル化できない保育労働

保育労働は子どもの人権・発達保障をテーマにした精神代謝労働の一つであり、コミュニケーション労働の一種です。保育を一つの労働過程としてとらえた場合、保育士がその労働主体となってあらわれますが、保育士と子どもたちとのコミュニケーション過程の面からみると、発達・保育ニーズの発信主体は子どもたちであり、保育士は子どもたちとの了解・合意を前提にして、一つの共受関係に入ります。共受関係とは、保育士が子どもたちの発達を担うと同時に自ら発達するという関係、互いが互いの発達を受け合い、共に享受するという関係のことです。

保育士は子どもたちの潜在的な能力に非言語的および言語的コミュニケーションを媒介にして働きかけ、その能力を顕在化させる仕事に従事しているわけです。

保育の現場では、子どもはすべて個性的であり、また時間・場所によって絶えず変化する主体です。これに対応するのが非定型的コミュニケーションということになります。

保育の仕事は子どもの動きにあわせるという意味での拘束性が常に働きます。相手がいつどこでどのように変化するか予想できないところが特に難しいようです。つまり、一刻も気が抜けない仕事といえます。一刻も気をぬくことができないのは、個性に富む生きた子どもたちを相手にした労働だからにほかなりません。

非定型的コミュニケーションはマニュアル化できませんから、知的熟練が必要です。これは経験によってしか学べません。マニュアルではものにできない熟練が保育の専門性に問われるわけです。自分で読みとり、自分で判断しなければならない点に、コミュニケーション労働の専門性があると言わなければなりません。

#### (5) ベテラン保育士の雇用継続は公務が有利

保育所が生き生きはつらつとした雰囲気場でなければなりません。保育士がやつれていてはだめです。子どもたちの前で生活の苦悩でくたびれ、うちひしがれているようではだめなわけです。それでは子どもたちとのコミュニケーションは成立しません。

このことは単純なことであっても、きわめて重要なことを意味しています。保育士にとってコミュニケーションが大切だということは、保育所が笑顔で働ける明るい職場になっていること、そのための労働条件や保育条件が確保されなければならないこと、一人ひとりの保育士の気の持ち方以前の問題として、これが重要なのです。

保育所の活気あるコミュニケーションこそは、子どもをそこに託す親からすれば、何ものにもかえがたいほどに貴重な環境です。

この点を見失って、保育労働者の賃金は安いにこしたことはない、少々労働条件が悪かろうと大した問題ではないなどと考えるのは、まったくコミュニケーションを担う保育労働者の苦勞を知らない人の言うことです。

さらに、保育労働者一人ひとりが自分で判断する非定型的なコミュニケーションの能力は、一つの知的熟練であるために、その熟練に必要な雇用の継続的保障が確保されなければなりません。コミュニケーション労働に要求される専門的熟練を労働者一人ひとりに保障するためには、働き続けようとする者にきちんとした労働権を保障しなければなりません。

ところが、民間保育所の現状では、厚生労働省の施策として5年務めると頭打ちという人件費しか支給されていません。保育に熱心な民間の経営者もこの人件費補助の壁にぶつかって、ベテラン保育士の雇用維持に難しさを感じているわけです。したがって、民間事業者が労働権がきちんと保障できるか定かではありません。現行制度のもとでは、公立保育所のほうが保育士の専門性を蓄積するための雇用保障においてすぐれているといっても過言ではありません。

民間保育所の保育士さんたちは、「もっと子どもたちに接してやりたいとか、もっと親と話したいと思っているけれども、それができないのが残念」という不満を出しています。保育所で働く人たちは、なにも自分たちのためだけではなく、その処遇や雇用の改善は、子ども、保育所全体のためでもあるという位置づけを明らかにして労働条件や処遇改善を求めていると思います。

## (6) 知的熟練の継承が重要

保育の現場ではコミュニケーションの場にふさわしい自治が必要とされます。これは学校と同じです。

保育自治には、一つは、個々の保育労働者にその専門的裁量権を保障することです。保育の現場は、保育士と子どもたちのコミュニケーションの場ですから、いま子どもたちに何が必要か、何が問われるかは、保育士の判断に委ねられます。保育の仕事はひとときも気の抜けない緊張を強いられる場ですから、どこでどう声をかけるか、どんな遊びで子どもをのばしてやるか、これらは専門的判断によるしかありません。

いま一つは、保育所の運営に集団性が必要になることです。この集団性は一つのクラスの保育士相互、保育士と調理師、園長を中心にした保育所全体、保育所と保護者、保育所と保健所等という形で広がりをもっています。たとえば、日々の保育でのクラス間連携、互いの論評、保育計画の検討、保育所と親とのコミュニケーション、これら全体にわたって集団的結びつきが必要で、これが専門的裁量が独断・独善に陥らないための条件にもなっています。

実は、保育に問われる知的熟練の継承もこうした自治のなかで可能になっていくものです。保育士たちが集団的な自治のもとにあるからこそ、ベテラン保育士の後ろ姿からその知的熟練を若い保育士が学ぶことができるし、互いに援助しあうことができます。また、一刻も気のぬけない仕事であっても、集団の目があるからゆとりやくつろぎがうまれるわけ

です。

この点では、ベテラン保育士が少なく、若い保育士が多い民間では、知的熟練の継承や専門的裁量に問題が生じてくるのではないのでしょうか。

## (7) 最後に

7月12日、区当局は、麴町保育園の保護者に民営化の説明会を行いました。保護者は、区内の認証保育所（民間経営）の不十分さを指摘しながら、なぜ、民営化しなければならないのか、今のままでなぜいけないのかと区当局に迫り、民営化に納得する姿勢を示しませんでした。

区当局は、こうした保護者の声を無視しないことが重要です。

区職労は、以上指摘した問題点を広め、保護者とともに麴町保育園の民営化問題を考えていくこととします。

以上。