

研究機構・研究と報告 NO. 4

Jichiroren Institute of Local Government 2013-6-11

自治労連・地方自治問題研究機構:FAX: 03-5940-647 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

国の「待機児童解消加速プラン」と 東京の保育を考える

中村重美(大都市制度研究会)

(1)はじめに。

今日、子どもを保育所に入れたくても入れることができない「待機児童」問題が深刻化している。1990年のいわゆる「1.57ショック」を受け、国において、「エンゼルプラン」(94年12月)を皮切りに「少子化対策」あるいは、「待機児童ゼロ作戦」等が相次いで打ち出されてきた。麻生自民・公明政権時の「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告」(2009年2月)を受け、「子ども・子育てビジョン」に基づいて設置された国の「少子化対策会議」が検討を重ね、野田民主党政権のもとで、民主・自民・公明3党合意による「税・社会保障一体改革」の一環として、「子ども・子育て関連3法」(12年8月)が成立・公布された。

今年2月以降、東京都杉並区や足立区などで認可保育所への入所を拒否された親たちが、行政不服審査法に基づいて、集団で異議を申し立てる動きが広がり、あらためて保育問題がクローズアップされてきた。厚生労働省によれば、全国の待機児童は12年4月時点で2万4825人(潜在的には約85万人:規制改革推進室調べ)とされている。「子ども・子育て関連3法」に基づく「子ども・子育て支援新制度」の施行(15年4月)を待たずに「直ちに待機児童解消を図

る」と謳って、「待機児童解消加速化プラン」（以下「待機児童解消プラン」という）が13年4月19日、安倍政権の「成長戦略」の目玉として出された。

（2）「待機児童解消プラン」の焦点は株式会社参入と面積・安全基準の緩和。

自民・公明政権時、「経済財政諮問会議」と並んで「構造改革」を牽引した「規制改革会議」（以下「会議」という）は、民主党政権下で一時休眠していたが、第2次安倍政権発足に合わせて13年1月24日に復活した。その第5回「会議」（13年3月21日）では、「待機児童ゼロを目指して…自治体の裁量により、設置主体が株式会社等であることを理由に認可しないことがないよう」、また、「都市部の保育所については…特例的・時限的な規制緩和を認めるべき」と提起され、その席で厚労省が、「既に平成12年度から設置主体制限を撤廃し、株式会社等の多様な主体の参入を促している」、「新制度において、設置主体が株式会社であることだけを理由に認可しないといった取扱いが許されなくなる」、「こうした考え方を国から各地方自治体にお示しする」等と答えた経緯がある。また、「特例的・時限的な規制緩和」に関わって、「居室の面積基準については…地方分権一括法に基づき、時限的な特例措置を設けているところ」とも答えている。同日の「会議」では、「待機児童ゼロを達成した」と表明（5月20日）した横浜市から待機児童解消に向けた取り組みの説明も行われた。それによれば、ピーク時1552人（10年）あった待機児童数が3年間で179人にまで減少（13年度にはゼロに）したという。具体的な取り組みとして、2園（03年）であった株式会社等企業立を152園（13年）に急増させたことや、横浜市独自基準による「横浜保育室」を157か所に増やしてきたこと等が報告された。因みに企業立は、市内保育所の26.3%を占める。13年4月開設に限れば、69園中39園と56.5%を企業立が占める状況である。ところで、保育士確保が困難として「横浜保育室」は、有資格保育士は3分の2でよいとされ、乳児室、ほふく室の面積も一人あたり2.475㎡と低く設定されている。企業立を中心に保育士の入れ替わりも激しく、そもそも、認可保育所を希望しているために預け先が見つからない場合や、育休延長中や求職中は待機児童として数えない方式になっている。

第8回「会議」（13年5月2日）では、あらためて「株式会社等の参入を拡大させる」ことが強調されただけでなく、「児童福祉施設最低基準を上回って（保育士等）配置基準や（面積等）施設基準を設定する自治体」を問題視し、「（保育室が4階以上の場合）避難用屋外階段設置」等建築基準法の上乗せ規制に異議を唱えること等保育に関わる「安全・安心基準」を緩和する議論が展開されている。しかも、『「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（いわゆる「地域主権一括法」）により、各地方自治体は、それぞれ地域の実情に応じた保育所の設置基準を条例で定め

ているものと承知している」と厚労省が応えるなど、「地方分権」の名目で国の責任と負担を事実上投げ出すことを仄めかしている。これらは、09年の民主党政権発足以降次々と打ち出されてきた一連の「義務付け・枠付け見直し」の延長にある問題といえる。

(3)「義務付け・枠付けの見直し」とその焦点としての保育・福祉分野。

この間、「構造改革」の名で、雇用や金融、建築などの規制が悉く緩和され、格差と貧困が拡大し、住まいや乗り物、食品の安全が脅かされてきた。また、保育の民営化など自治体業務を企業の儲け仕事に明け渡す「市場競争任せ」が横行してきた。さらに、「持続可能な社会保障構築」と称して「後期高齢者医療制度」など社会保障制度の連続改悪が行われてもきた。09年8月総選挙では、こうした国民に痛みを押し付ける「構造改革」政治に対する国民の怒りが広がり、自民・公明政権退場、民主党政権誕生という国民の審判が下された。しかし、民主党政権においても、「民間活力の発揮を促す規制改革・民間開放とそのため体制整備」（日本経団連「新内閣に望む」：09年9月15日）を求める財界の期待に応え、「成長戦略」（10年6月）をはじめ、引き続き「規制緩和」「市場競争任せ」の「構造改革」政治への回帰が進められ、消費税増税などの公約違反と相俟って12年12月総選挙で民主党政権が退場し、安倍政権が発足し、再び「構造改革」政治が加速されている。既に民主党政権時、「地方分権改革推進委員会第3次勧告」（09年10月）を受け、原口総務相（当時）が「象徴的な項目」として挙げ、その先行実施を表明してから、保育分野が俄かに焦点となってきた。従前、ナショナルミニマムの確保・向上の制度的保障として整えられてきた国庫補助負担金等を削減する「地域主権戦略交付金」をもたらした。因みに、国庫補助負担金等は、生存権保障を規定した憲法25条や「住民福祉の増進」を目的に掲げた地方自治法の理念を実現するため、保育、老人福祉、生活保護、教育などの各分野で、国民や関係住民の永年の運動によって勝ち取ってきた成果という側面をもつ。歴代自民政権のもと、とりわけ、第2次橋本内閣当時、「財政構造改革の推進について」（閣議決定：97年6月）で鮮明に打ち出された「国庫補助負担金の一般財源化」と称する補助金削減と自治体負担押し付けの流れが強まるもと、ナショナルミニマム確保に対する財源保障機能が徐々に骨抜きにされてきた。とはいえ、国民のいのちや健康、くらしや福祉を支える「命綱」としての役割を不十分ながらも果たしてきた。その後、小泉内閣に象徴される「構造改革」政治によって年金、介護、医療、また、障害者福祉の制度改悪が連続して行われ、「負担と給付の関係の明確化」、「応能負担から応益負担へ」と称して、負担は増やされサービス給付は減らされ続けてきた。保育分野について言えば、84年まで8割であった国庫補助負担率が翌85年に7

割に、86年からは5割に引き下げられ、92年に、公立保育所人件費の「一般財源化」と称する削減、04年に、保育所運営費の「一般財源化」と称する削減が相次いで行われ、財政的に自治体の行う保育行政に縛りをかけてきた。また、児童福祉施設としての「最低基準」を定めた児童福祉法の「改悪」も行われ、99年「改正」法では、「措置から契約へ」が打ち出されるとともに、「定員の弾力化」、「面積基準の弾力化」、「非常勤保育士活用」、「調理委託可」、「分園方式」等が謳いこまれるなど、事実上の保育施設・運営基準の「規制緩和」が進められてきた。嘗て、67年に美濃部革新都政が誕生して以降、「東京の保育」として全国に誇ってきた豊かな内容と水準は、79年からの鈴木都保守政発足以降、徐々に切り崩されてきた。この福祉切捨てを決定的にしたのは、99年に発足した石原都政である。「何が贅沢かといえばまず福祉」と都民の福祉を槍玉に挙げ、国の「最低基準」を補ってきた「都加算事業」や「公私格差是正事業」の廃止等徹底した削減を進めてきた。とりわけ、01年に「認可保育所の世界を壊す」と称して導入された東京都独自の「認証保育所」は、施設、面積、職員配置で、国の「最低基準」を充たさない「認可外保育施設」を全都に広げた。因みに、都の「認証保育所」は、国の「規制改革会議」でも「分権改革」のモデルとして称揚され、「中間とりまとめ」（08年7月）において、「国の制度として位置づける」ことが提起された。また、「認証保育所」は、国の「社会保障審議会」でも、「直接契約」等の参考事例として議論の俎上にのぼらされた。とりわけ、「社会保障審議会」（08年10月）に東京都の吉岡少子化対策部長（当時）が出席し、都の「認証保育所」の実態について詳細に報告・説明した経緯がある。そこでは、410ヶ所（当時）の8割が株式会社等企業立であり、9割は園庭が無く、上限がありつつも、保育料が極めて高く設置者の自由裁量とされているという実態が明らかにされた。現行の「最低基準」をさらに切り下げ、保育・子育て環境を劣化させ、保育の仕事を「行政が責任を負う福祉」から、保護者が「選択と自己責任」で「購入するサービス」へと切り替える、まさに介護や障害者福祉における「措置から契約へ」という流れと同様の動きが強められてきたと言わなければならない。「地方分権改革第3次勧告」の「今後に向けて」の項で、「見直し対象である義務付け・枠付けに関連する国庫補助負担金制度については、…今回の改革の趣旨に即し、併せて所要の見直しを政府において検討すべき」と記述されていた。これは、ナショナルミニマム確保に対する国の責任の財政的裏づけとしての国庫補助負担金制度について、国の「縛り」を無くすことに連動して削減することを強く示唆したものであった。「国庫補助負担金の一般財源化」や小泉内閣時代に進められた「三位一体改革」と称する国庫補助負担金や地方交付税等の削減が、「税源移譲」を上回って強行され、結果として自治体が裁量できる財政が大きく「制約」されてきた苦い歴史的経験を想起した

なければならない。「地方分権改革第3次勧告」取りまとめの最終局面で開催された「委員会」(09年9月24日)において、「これだけ財政的に厳しい時代では、基準を下げ、結果としてサービスが低下する可能性も認めることになる」、「基準を自主的に設定できるようになれば、基準を切り下げる自由も出てくる」という議論が展開されたことを想起したい。

嘗て、「高度成長」の進行とともに露になった公害問題を含む「都市問題」、さらに、対極にある「過疎問題」という命とくらしの危機に直面して各地に住民運動が澎湃として起こり、60年代後半からの「革新、民主の自治体」づくりとなって広がった。「人間裁判」に象徴されるナショナルミニマムを確保・向上させる関係住民の運動が「憲法25条を実現する」ための国庫補助負担金や地方交付税等地方税財源拡充をひとつひとつ勝ち取ってきた。「団体自治」に係る行政権限の分割・移譲に止まることなく、地方自治の本旨である「住民自治」を実現するため、「情報公開」と「住民参加」を勝ち取ってきた歴史がある。とりわけ、地方自治法改正によって75年に復活した「区長公選」に前後する練馬、中野、世田谷などの各区において、住民発意に基づく自治体の「政策転換」と「行財政の再構築」が進められてきた。

(4)「成長戦略」を掲げて、「世界で一番企業が活動しやすい国づくり」が目指される。

第2次安倍政権が発足して半年、株価の乱高下や長期金利の上昇、何よりも諸物価値上げにみられるように、「アベノミクス」が輸出関連大企業と一部富裕層に莫大な利得を振る舞う一方、国民には借金の山と賃下げ、物価値上げと負担増しかもたらさないことが明らかとなってきた。デフレからの脱却どころか命もくらしも国の経済も瓦解させる状況でも、企業のビジネス環境を整備することは執拗に進められている。第5回「会議」に参考人として出席し、「規制改革会議」内「保育チーム」のメンバーともなったJPホールディングス、日本保育サービスの代表取締役の山口洋委員から、横浜市との対比で、「待機児童が非常に多いにもかかわらず、株式会社を拒否している」と世田谷区が繰り返し名指しで批判された。とりわけ世田谷区の要綱一ガイドラインが目の敵にされた。ところで、世田谷区の「保育園民営化」問題は、03年12月に「06年度から当面5園程度を民営化する」ことが区側から提起されたことを受け、保護者、保育関係者や区内の福祉関係団体が連携し、①民営化計画の見直し、②公・私立認可保育園の増設や私立保育園・保育室補助の充実等公的保育の拡充の2点を掲げて展開され今日の「公的保育・福祉を守る世田谷実行委員会」の取組みに引き継がれてきた。当時、民営化を進めるにあたって、父母も交えた「民営化ガイドライン策定のための意見交換会」が設けられ、自民党区政のもとではあったが、「区立保育園民営化ガイドライン」策定に結実した。「ガイドライン」

には、①（株式会社は、営利を追及する組織であり保育の質が確保できないのではないかという不安を拭いきれないので）当面社会福祉法人等非営利法人を運営主体とすべき、②現行区立保育園の保育水準をスタンダードとすべき、③対象園名の発表から民営化移行まで最低 2 年間を確保すべき等の「ハードル」を設けた経緯がある。世田谷区における区立園の廃止による民営化は 5 園でストップし、分園方式も含め、06 年度以降、あらたに 43 か所の認可保育園の整備等が進められてきた。もともと、他の自治体とは異なり就学前も含め人口が増加（0 歳から 5 歳の就学前人口は、過去 4 年間連続して約千人ずつ増加）するという状況も反映し、884 人（13 年度国基準）の待機児を生じている。ところで、「横浜保育室」（97 年度）と同様認可外保育所である東京都の「認証保育所」は、A 型だけでも 608 か所（13 年 5 月 1 日現在）に増え、その 82.2%にあたる 500 か所が株式会社等企業立である。有資格保育士は 6 割でよいとされ、小規模型である認証 B 型については屋外遊戯室の基準もない（規制改革推進室調べ）。東京都は、猪瀬知事のもと、「認証保育所」のほかに、「空き家、空き店舗、空き公共施設等を活用する」と称して、13 年度から定員 6～19 人の小規模保育（「東京スマート保育」）をスタートさせた。いずれも国の「待機児解消プラン」を先取りするものと称している。「会議」の議論が重ねられる一方、日本経団連が、「待機児童の解消に向けた一層の取り組みを求める」提言（13 年 5 月 14 日）を出した。そこでは、世田谷区の待機児童数も掲出し、「株式会社には認可保育所の設置を認めない一部の地方公共団体の運用実態を改める」、「株式会社など多様な事業主体の新規参入を推進する」、「新制度で助成対象となる事業所内保育施設の施設・給付の要件や給付水準は運営実態を踏まえた内容とする」等「会議」における論点整理や考え方が繰り返し主張されている。さらに、保育所運営費の用途制限が「株式会社立の保育所設立の障壁となっている」と「株主配当の制限」撤廃を求めている。こうした議論と圧力を受けて、厚労省から、「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」（13 年 5 月 15 日）と題する通知が出された。そこでは、既に「保育所の設置認可等について」により、「(00 年に) 保育所の設置主体の制限をなくした」、「(12 年 8 月に) 子ども・子育て支援法が公布され」、「新制度においては、設置主体を問わず、認可するもの」、「(4 月 19 日に) 『待機児解消プラン』において積極的な対応が求められている」、「新制度施行前の現時点においても積極的かつ公平・公正な認可制度の運用」等を各自自治体に求めている。「地方分権」を掲げつつ、各自自治体に事実上財界・大企業の儲けに沿った対応を迫る内容となっている。

(5) 保護者の願いは、認可保育園の増設と保育の質を高めること。

「保育の量拡大」と称して、株式会社立の参入促進や面積基準、配置基準等

の緩和が推進されていることに異議を唱える保護者の声も広がっている。保育所で起きた事故で子どもを亡くした親や、待機児童の解消を求めている東京などの保護者で構成される5つの保護者グループが4月17日、「規制改革会議」の事務局である内閣府に意見書を提出した。意見書では、『詰め込み』による待機児童対策は認められません」、「保育士の人材確保、十分な配置を求めます」と提起し、「求めているのは子どもの詰め込みではなく、安心して預けられる保育の拡大。親の思いをゆがめないで」との訴えが出された。世田谷区でも、急増する待機児童問題を解決しようと、「公的保育・福祉を守る世田谷実行委員会」による「認可保育園の増設と保育の質を高める」ことを求める区議会陳情が取り生まれ、2か月足らずで寄せられた1万8千筆を超える署名を添えて臨時区議会の審議（5月23日）にかけられた。保護者などから、「区が『基準』を守って認可保育園を増やしてきたことを今後とも貫いてほしい」という趣旨説明と訴えが提起された。共産党が採択に賛成、行革110番が不採択、自民党など他会派が継続を主張し、継続審議の扱いとなった。しかし、質疑を通じて「横浜方式」に対する批判的な見解が各党派から示されるなど「保育の質を守ることは大切」という認識では一致がみられた。

(6) 求められているのは、単なる「地方分権」ではなく、真の地方自治権拡充。

厳しい財政状況を前に、「受益と負担の関係」と称して、公務・公共サービスの水準が自治体の、したがって地域住民の「選択と自己責任」に委ねられようとしている。これは、全国津々浦々等しく享受できることを保障する「ナショナルミニマム」の発想を根本的に覆すものである。「地域の実情（とりわけ財政力）に応じて」、「自主的に」福祉の基準を設定し、結果として「地域間格差」を「許容」し、これを自治体の「個性」と言い包める発想が透けてみえる。革新・民主の自治体づくりの歴史的教訓を踏まえ、今日において憲法をくらしに生かすためにも、次のような視点で取り組むことが必要と思われる。

第1に、「地方分権」と称して、中央政府の「行政権限」の単なる分割・移譲に止まるのではなく、主権者である地域住民が、自らのくらしと福祉を「自治」し、享受するに相応しい「裁量」発揮を裏付ける「財政権限」を勝ち取ること。

第2に、「義務付け・枠付け見直し」と称する「自治立法権」行使の形式的可能性に目を奪われることなく、税財源移譲による実質的な「財政自主権」確立を図る。そのためにも、先送りされた「税財政の論点整理」を实らせること。

第3に、「分権改革」論議で喧伝される、「住民の参画」という「行政インフラの担い手としてのコミュニティ」づくりや、住民・NPOの囲い込みではなく、本来の「住民参加」をベースにした「住民の発意に基づくコミュニティ」づくりを自治体運営に貫くこと。

第4に、「規制緩和・市場競争任せ」の「構造改革」路線との決別を明確に行い、憲法、地方自治法に謳われた、人間らしく生きる権利、平和のうちに生きる権利を全国津々浦々等しく享受できるよう、国の根本責任を果たさせると、自治体の真の自治権拡充を勝取ることを併せ実現すること。

求められているのは、憲法の視点で、住民福祉の増進とこれを支える真の「自治権拡充」のあり方を構想し、国と自治体の関係の再構築と自治体の再生を進めることが緊急に求められている。そのことが、今回の東京都議選や参院選で国民の願いを实らせる道でもある。真に住民自治、地方自治を発展させるため、具体的な政策転換の実現のためにも、私たち主権者国民の世論と運動を強めることが課題となる。