

2003年（平成15年）8月28日

文京区長 煙 山 力 殿
新生文京をつくる区民協議会委員 各位

文京区認可保育園父母の会連絡会 会長 村 上 高 子

公立保育園の民営化に関する意見書

はじめに

私たち文京区認可保育園父母の会連絡会（父母連）は、文京区内22の認可保育園のうち父母の会のある17園が集まってつくっている連絡会です（会員総数約1300世帯）。月に1回の定例会やメーリングリストを活用して、各園・各地域の情報交換をしたり、全園にかかわる保育行政について区と意見交換するなどの活動をしています。

私たち父母連は7年前より、行政の担当部・課と「定期的な話し合い」や「あり方協議」をもち、話し合いを進め、住民と行政がパートナーシップを持ちながら、保育園の質の向上に寄与してきたという自負があります。

さて、去る平成15年7月25日の新生文京をつくる区民協議会において、文京区行財政改革推進会議の中間まとめが報告され、区からは「保育園3園を民間委託し、56名の削減が見込めます」との説明がなされました。中間報告の保育園に関する「施設の今後のあり方（分科会案）」には「多様な保育メニューの充実（長時間保育等）を図るため、公設民営と直営施設とのバランスを考えた適正配置を検討する。合わせて民間事業者等への委託も検討する」と記載されています。

しかし、昨年夏以降、相次いで文京区内に公設民営保育園が新設されましたが、中でも最初に設置された「かごまち保育園」について、重大なニアミス事故や、保育の質を疑わせる情報が片手に余るほどの件数、私たちの手元に届いています。現状の公設民営保育園は、明らかに公設公営保育園に比して質の低いものと言わざるを得ません。私たちは、これら公設民営園においても、公設公営園に劣らない保育サービスが提供されるべきだと考えております。そして、公設民営園の改善策について、福祉部や文京区議会の各会派に申し入れを行っているところです。

新生文京をつくる区民協議会におかれましては、既に設置されている公設民営園の実情を踏まえ、拙速に既存公設公営園の民間委託の実施を提案することのないよう、以下のとおり、要望します。

また、文京区長におかれましては、新生文京をつくる区民協議会の議論を踏まえつつ、保育分野の民営化のあり方について別途協議・検討の場を設けるなどして、拙速な公設

公営園の民間委託を実施することのないよう、以下のとおり、要望します。

要望の趣旨

1. 既存の公設民営保育園における保育の質の低下を踏まえ、経済効率性のみに偏することなく、子どもたちの育つ場としての保育の質を最重視した検討をお願いします。
2. 行財政改革の真の目的は、今後50年間の少子高齢社会に対応できる柔軟性を持つことのはずです。保育園の役割を正當に評価し、目的に沿った検討をお願いします。
3. 保育園の効率化の方法は、民間委託以外にも民間移管、地方独立行政法人化など様々な方法があり得ます。既に公設民営園において保育の質の低下が生じていることを踏まえつつ、行財政改革の方向性を「民間委託」に限定せず、「次世代育成支援地域行動計画」策定にあたり保育園のあり方を総合的に検討する中で、効率化についても検討することとされるよう、お願いいたします。

要望の理由

1. 公設民営かごまち保育園における教訓

(1) かごまち保育園の保育内容の問題点

平成14年8月に区内で最初の公設民営保育園として開設した、株式会社ベネッセコーポレーションが運営する「かごまち保育園」の保育内容は、保育園の公設民営化について、重大な疑問を与えるものです。

父母連は、公設民営園がつくられる際、子どもに保育を受けさせる場として、公設公営園と同じように安全、安心で、適切な保育を受けられるよう、区に対し、委託条件などについての意見を述べ、これを求めました。これを受けて、区は、民営になったとしても、区の責任体制等は十分に機能し、なんら心配のない保育が受けられるようにすると言明しました。

しかし、かごまち保育園では、最近、私たちがかつて経験したことのないような例が続いています。当事者のプライバシーに触れない範囲で、例示します。

- ①平成15年4月28日、お散歩中に園児を公園に置き去りにしてきた。保育士が途中で気づいて戻ったところ、同じ公園に散歩に来ていた別の保育園の保育士が保護していたため、事なきを得た。園外保育では、頻回に複数保育士の目で園児の人数確認を行なうのが通常であるが、本件では人数確認を引率保育士らが怠ったことが直接原因である。
- ②六義公園への散歩中、1歳くらいの子が集団を離れ、ブランコの方へ歩いて行って

しまい、ブランコによじ登ろうとしているところを、偶然、散歩に来ていたほかの大人が気づき、園児を抱き上げ、事なきを得た。保育士はこの大人が声を出すまで、園児がブランコの方に行ったことに気づいていなかった。保育中は、個々の子どもへの働きかけと同時に、子どもたちの全体状況を把握することが保育士の技量であり、個々の保育士の質と保育士同士の役割分担が適切になされていないことが問題である。

- ③保育士が1人で子どもを6人連れて散歩に出かけている姿を見かける。保育業界では、アクシデントが生じた場合に保育士1人ではアクシデントへの対応と他の子どもの安全確保を同時に行うことができないため、保育士2人以上で引率するのが常識である。保育士1人で6人を連れて行く状況、行かなければならない状況は、問題がある。
- ④そのほかにも、乳母車に子どもを乗せたまま、保育士が私語に興じている姿が頻繁に見かけられるなど、散歩中に緊張感がなく保育がなされている状況を、かごまち保育園の周囲で、再三、目撃している。

なお、株式会社ベネッセコーポレーションが受託する全国で最初に設置された三鷹市の公設民営園でも、平成14年9月25日に①とほぼ同様の事故が生じています。公設民営園で①と同種の事故が繰り返されている、ということを重く受け止める必要があります。

(2) コスト削減に偏った運営の問題点

かごまち保育園の事例から浮かび上がる問題点として、以下が挙げられます。

- ① 保育士が、1年契約という不安定な形で、非常に低額な賃金で雇用されており、5年、10年と、保育士としての経験を蓄積することが予定されていない雇用条件となっていること。
- ② 上記のような低コスト構造にあることと関連して、保育士の多くが現場経験にブランクのある者で占められていること。
- ③ このため、園長以外の保育士間に経験的な差が無くフラットな組織であることから、各クラス担任の中でチームリーダーを担うべき人材が居らず、馴れ合い的な保育がなされていること。

上記のニアミス事故が、文京区による委託法人選定の際には「質を重視した」とされるかごまち保育園で生じていることも、重く受け止める必要があります。民間委託によりコストは削減できても、このようなニアミス事故が繰り返されては、行政の適正なサービス提供という本来の目的がまっとうできません。

コスト削減に偏った「民間委託」ではなく、子どもたちが安全・安心・適切な保育を受けられることを大前提に、必要なコストはかけるべきです。具体的には、経験を蓄積した現役の保育士を登用したり、当該園で保育士経験を蓄積することを確保させるべきです。

また、子どもたちの安全性や育ちを保障しながら民間委託したときに、どの程度

の経費削減になるのかも、冷静に考える必要があります。それなりの経験の蓄積を求めれば、一定の人件費はかかります。人件費だけを見れば、民間委託した場合の方が保育士の給与は抑えられる傾向にありますが、既存の公設民営保育園のように株式会社に委託した場合には、「民間移管」と異なり、委託費の中に株式会社の利益が当然に含まれることになります。また、株式会社という利益追求を存在意義とする主体が参入する以上は、子どもたちが営利主義の犠牲にならないように行政の指導監督体制づくりが必要であり、この点でのコスト増もあります。真実、行政コストの削減に繋がるのか否か、冷静にご検討ください。

（３）区の指導監督体制の問題点

父母連と区との「保育のあり方協議会」において、かごまち保育園での園児置き去りについて話し合いましたが、その時点での区の対応は、「区は聞き取りを行い、園長からの報告で嚴重に注意し、改善策の提出を求めた」ととどまりました。区から何らかの改善策を提示するなどの積極的関与をしない理由について、「それは会社と契約しており会社に考えてもらう。受託者の意向を尊重する」「区は保育のプロではないので、現場で考えてもらう。他の区立園と同じ」というものでした。しかし、保育経験の蓄積が浅い民間委託園を従来の公設公営園と同列に扱うのは適切ではありません。

区は、従来、福祉部児童課（現在、保育課）内に「保育指導担当主査」というポストを置き、各保育園の保育の質を担保する業務に保育園園長経験者をあたらせていました。しかし、公設民営園が設置された昨年度より、このポストは無くなりました。

私たちは、前記のニアミス事故は、たまたま、子どもが連れ去られたり、横浜市の事件のように、散歩中に第三者によって橋の上から投げ落とされるなどの重大事故に繋がらなかったものの、文京区でも不審者情報が相次いでいる昨今、極めて重大な事故であったと考えます。子どもたちの生命・身体に具体的な危険が生じてから、事後的に救済するのでは遅過ぎます。

上記の区の対応は、はなはだ不十分であり、今後の事故対策などがこれで十分とは考えられません。民間委託を進めるのであれば、指導監督体制の整備が必須と考えます。

（４）株式会社への委託に内在するリスクをコントロールできていないことの問題点

現在、文京区では、保育園の委託先法人として、株式会社も対象としています。しかし、先にも述べたように、株式会社は利益を追求することを存在目的とする法人です。必要なコストを削減し過ぎることもあります。株式会社に委託する以上は、このような株式会社の特徴を念頭に、委託条件や、実施状況について、区が厳密にチェックする体制が必要です。株式会社が経営する認可外保育施設で命を落とす子どもが後を絶たないのはなぜかを考えてください。

また、保育園を利用する多くの親は、健全な納税者です。委託先のモニタリングを十分にしないまま委託しているというのは、税金の使い道をきちんとチェックで

きていないということと同義です。納税者の立場から見過ごすことはできません。

2. 行財政改革の真の目的に沿った改革案を

(1) 文京区は、子どもをどのように位置付けるのでしょうか。

厚生労働省は次世代育成支援を打ち出し、深刻な少子化を食い止めようとしています。文部科学省は「子どもは社会の宝」と位置付けています。

文京区は、子どもをどのように位置付けるのでしょうか。

(2) 保育園は、次世代を担う社会インフラです。

保育園を利用する多くの親は、健全な納税者です。男女共同参画社会において、夫婦ともに社会参画し、社会的コストを担っています。保育園に子どもを預けている一時期だけを取り出してみれば、納税より税による恩恵を受ける額のほうが多くなりますが、保育園を利用して働き続け、納税し続けることにより、保育園を利用している一時期に受けた税による恩恵は、返していくのが通常です。保育園は、少子高齢時代において、女性が納税者になり、次世代を担う子どもたちを育てる社会インフラです。

行財政構造を弾力化する究極の目的は、これからの50年間の少子高齢社会に対応できる行政の柔軟性を確保することのはずです。少子高齢社会への対策としては、①子育て環境を整備することにより少子化を食い止める、②既に進行している少子化による労働力不足を補うために女性の就労を促す環境を整備する、等が指摘されています。

保育園の整備は、行財政構造を弾力化・柔軟化した結果として、重点をおいて予算を注ぎ込むべき分野の一つのはずです。

(3) 公設公営園の果たしている役割

私たちは、他の自治体に比べて、子どもが安心して安全で適切な保育を受けることのできる文京区の保育園を誇りに思っています。

文京区の公設公営保育園では、一部、労働生産性に向上の余地があることは否定しませんが、全体としてみた場合には、長年の保育事業運営の蓄積を背景に、一人ひとりの子どもと親の状態に応じてきめ細かな質の高い保育がなされており、働きながら子どもを育てる私たちを力強く支えて頂いています。また、ひとり親家庭や、虐待が疑われる子ども及びその親への援助など、営利事業では担えない公益的な業務をも担っています。行政の他の部署と比較した場合に、あるいは公設民営保育園や民営園と比較した場合に、公設公営園の保育士が非効率であるとは一概に言えません。

(4) 慎重な検討を

保育園が社会的に果たしている役割を正当に評価し、経済効率性の観点のみから民間委託を進めるのではなく、かけるべきコストはかけ、保育園の機能が低下しないよう、慎重な検討をお願いします。

3. 保育分野の効率化のあり方について総合的見地からの検討を

(1) 保育園の効率化の方法

保育園の効率化の方法は、単なる民間「委託」だけではなく、いろいろな取り組みが各自治体で検討されています。たとえば、保育士の低賃金固定による弊害を避けるための独自の昇給補助や、「民間移管」などです。

民間施設給与等改善費（国と自治体の補助金）の支給が受けられるよう、施設自体を「民間移管」している自治体として、中野区、横浜市、相模原市などがあります。また、文京区で生じているような低賃金固定で保育士が経験を蓄積できない弊害を避けるために、独自に昇給補助制度を設けて民間委託をしている、沖縄県那覇市のような例もあります。

委託・移管する法人も社会福祉法人、営利法人、特定非営利活動法人等、様々な主体が可能です。しかし、子どもの命を預かる保育事業を実績が浅く、制度的に利益追求が目的である株式会社を避けて、社会福祉法人に限定している自治体も多数あります。

また、独立行政法人化する方法もあり、国会審議の中で総務省が趣旨説明を行っています。

このように保育分野の効率化については、様々な方法があり得ます。

(2) 拙速に「民間委託」と決めずに慎重且つ柔軟な検討を

先に述べたように、既存の公設民営園において保育の質の低下が生じていることを踏まえ、今後、保育園の効率化については、どのような方法で効率化を進め、どのような方法で質を担保するのか、慎重且つ柔軟に検討する必要があると考えます。

なお、このほど国会で可決成立した「次世代育成支援対策推進法」により、区は、平成15年度中にニーズ調査を行い、平成16年度中に「地域行動計画」の策定を開始しなければなりません。この次世代育成支援地域行動計画策定にあたっては、当然保育園のあり方も議論されるはずです。

つきましては、新生文京をつくる区民協議会及び文京区長におかれましては、現時点で効率化の方法を「民間委託」に限定することなく、保育園のあり方を総合的に検討する中で、効率化についても検討することとされるようお願いいたします。

以 上