

「市民参加と公共性について—保育園民営化を契機として」 修士論文要旨

本論文は、筆者が議員として出会った公立保育園民営化問題を契機として、行政と市民のあるべき関係性を探るものである。

第1章では、保育園問題に限らず、日本社会の中で行政と民間との関係がどう捉えてきたか、歴史的経緯を振り返る。

1980年代は「増税なき財政再建」をスローガンに進められた第二次臨時行政調査会に見られるように、「大きな政府」の道は進まない方策が議論された。これは、「市場に任せれば社会はとめどなく成長する」という新自由主義的発想によるものである。しかし、保育を初めとする福祉に関しては、行政がサービスを決定する措置制度に基づいていたため、この時点ではほとんど手がつけられなかった。保育分野に新自由主義的発想が及ぶのは1990年代後半になってからである。

90年代は、指定管理者制度やPFIといった、行政の業務を民間に委ねる新しいしくみが導入された。これらをニューパブリックマネジメント（NPM）と呼ぶ。公共のあるべき姿についての議論が不十分なままに採用されたNPM手法の特徴は、コスト効率が重視されること、企画部門と実働部門が切り離されること、そして住民が顧客として扱われることである。これらの特徴によって、住民と実働の現場にいるスタッフ、企画を立てる側がともに地域の課題解決に向き合うことが難しくなっているのである。

保育園民営化も、1990年代後半からの新自由主義的政策の一環の中で進められてきている。第2章では保育園をめぐる社会的背景を述べた上で、保育園民営化の事例を検証する。

保育園は1990年代後半まで、他の福祉施設と同様に行政の措置によって入所する施設だった。本来、行政が直接措置すべきものを、民間の保育園に入所させる場合には「措置委託」という形をとっていたのだ。それが、2000年に社会福祉法人以外の株式会社・NPO等の参入が可能になるという規制緩和が行われたことを初めとして、保育園民営化の推進や公立保育園への国庫支出金削減などが行われていった。待機児ゼロと保育サービスの拡充を名目にして、実態としては財源の削減が行われていったのである。

練馬区では2004年に最初の民営化計画が発表された。特に光が丘第八保育園は2005年9月という年度途中からの委託開始という計画で、選定の過程での混乱や引継ぎ中の受託事業者側保育士の大量退職など、大きな課題を残した。この事例から見えてくる問題点は、

- ① 区民との調整が上手くいかない場合を想定しない計画であるため、保護者の意見はクレーム処理のように扱われ、行政が区民との合意を守らない
- ② チームワークを形成する時間的余裕がないことによる職員の大量退職
- ③ 従事者の雇用に対して行政の直接の責任がないため、官製ワーキングプアの危険性がある
- ④ 「なぜ民営化をしなくてはならないか」という根本の疑問に答えられていない
- ⑤ 施策を進める際の区民の参加のしくみがない。

ということである。

本論文ではさらに、

- (ア) 区議選・区長選を経た後に新たに発表になった2007年練馬区の事例

(イ) 民設民営化を目指し、練馬区と同様に行政と市民のディスコミュニケーションが生じた横浜市の事例
(ウ) 保護者の思いに共感した議員による提言によって、ガイドライン作成や選定への保護者の参画などが可能となった葛飾区の実例
(エ) 保護者の参画した検討協議会での議論を経て民営化が凍結となった文京区の実例を検証した。

第3章ではこれらの事例検討を受けて、保育園民営化問題から出てくる課題を整理した。それは、

- ①住民が顧客化することによる問題点
- ②保育従事者のワーキングプア化
- ③「保育のあるべき姿」の検証の欠如
- ④市民の参画の不足
- ⑤情報公開の不足

といった点である。

以上のように、保育園民営化の現状と課題を整理したが、今後、この問題を解決するためには、

- ①既設園は民営化しないこと
- ②地域をブロックごとに分け、公立園を中心とする子育て支援体制を作ること
- ③地域ごとの保育園の成り立ちと役割を検証すること
- ④保育園に直接かわりを持たない市民も含めた情報交換の場を作ること

といった方策が考えられるのではないだろうか。

第4章では保育園民営化問題を事例として出てくる、「公共性とは何か」の検証をする。公共の役割は、私的連帯の中では生まれてしまう「遠慮」が廃棄され、生活の困難を取り除くことができるという点である。そして、公共の範囲をどこまでとするかは社会の変化によって変わりうるものなので、常に点検が必要なのである。個人を尊重し市民が主体となることのできる公共を築くためには、先にも述べたように情報公開と市民の参画の場を用意しながら、多くの市民によって公共の範囲を議論するしくみを作らなくてはならない。

しかし、現状では市民参加が形式に整えられても、実質的な改善が行われていないという課題が残る。保育園民営化をはじめ、現在起こっている問題は、公共性を論じる場が無く個別の事業の変更を加えることによる。それは、本来、市民とともに議論するためのしくみを整備すべき政治が機能していないからである。地域課題の解決のために、筆者はまず、市民との議論の場を一議員として整え、将来的にはそれを区政の中に築いていきたい。

第1章 日本における「民間活力の活用」議論の変遷とニューパブリックマネジメント(NPM)

1 1980年代の「民間活力の活用」の議論

★ 第二次臨時行政調査会（第二臨調）⇒3 公社の民営化など
（理念と目標）

- ・ 「増税なき財政再建」
- ・ 「大きな政府」の道は歩まない
- ・ 民間が自由に活動できるよう、規制を見直す



自由にすればとめどなく成長するという新自由主義的発想

ただし、この時点では国の事業の整理が中心で、福祉には及ばず。

2 1990年代後半以降に議論されている各手法の整理と課題

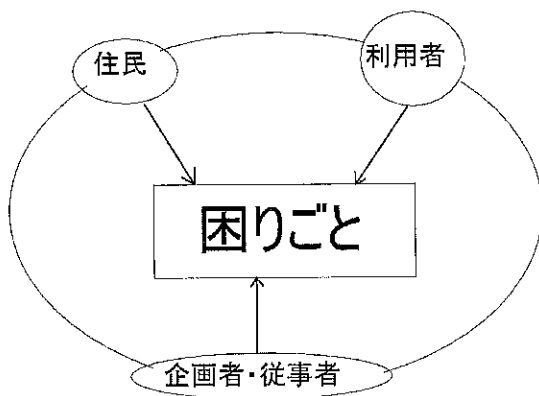
2-2-1 民営化

2-2-2 委託・指定管理者制度⇒権力的性格をもつ事業を委託することの課題

2-2-3 PFI⇒失敗例もあり。

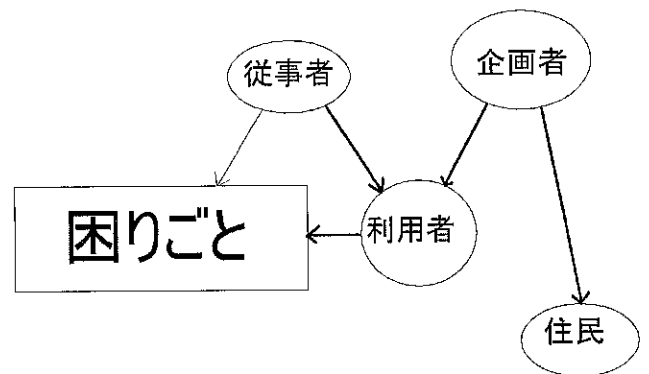
3 ニューパブリックマネジメント (NPM) の考え方

- ・ 公共性よりコスト効率の重視
 - ・ 企画と実働の切り離し
 - ・ 住民の顧客化
- 住民・現場スタッフ・企画スタッフがともに課題解決に向き合う「市民」になれない



【図表 1】あるべき姿

サービス利用者・住民・企画側・従事者がそれぞれの立場で困りごとに取り組む、協力しながら解決を図る



【図表 2】現在の現実の姿

困りごとに向き合っているのは当該サービスの利用者だけで、他の住民は遠いところにいる。企画スタッフは利用者と住民双方に目は向けるものの、地域の中にある課題には直接関わりを持たないため、目が向かない。当該サービスの従事者は課題に気づく立場にはあるものの、顧客満足度が中心になるので、課題そのものよりも利用者との関係のみに終始してしまう危険性を持つ。

第2章 公立保育園民営化をめぐる現状

1 公立保育園民営化について

★ 福祉施設の委託とは本来、「措置委託」だった

⇒社会福祉基礎構造改革と保育分野の規制緩和

2000年3月	社会福祉法人以外の参入が可能に
2001年7月	待機児ゼロ作戦により、公設民営保育園の推進
2001年11月	公有地の貸付など
2003年	骨太の方針により、保育園への国庫支出金削減の方向へ
2004年	2004年度予算で国庫支出金削減

★ 制度改正による歳入削減

2 練馬区立保育園の民間委託化計画について

2-1 2004年の事例

・経過

・問題点

- ① 区民との調整が上手くいかない場合を想定しない計画であるため、保護者の意見はクレーム処理のように扱われる。行政が区民との合意を守らない。
- ② 職員の大量退職。チームワークが形成できない。
- ③ 従事者の雇用に対して行政の直接の責任がない。
- ④ 「なぜ民営化？」という根本の疑問に答えられていない。
- ⑤ 施策を進める際の区民の参加のしくみがない。

2-2 2007年の事例

・経過

・問題点

- ① あらかじめ時期が決まっているので、保護者との話し合いが建設的ではない。→保育園についての十分な調査・検証がない
- ② 保護者の関与のシステム化がされていない
- ③ 区側に任せれば経費削減のみが行われるのではないかという不信感

2-3 練馬区の2事例から見えてくる課題

- ① 保護者の声をありのままに聞こうとしない→そもそも保育には何が求められているかを分析していない。
- ② 情報公開が不十分、区民の関与のしくみがない
- ③ 市民との意見交換の場について、回数や参加人数ではなく、合意形成の内容とプロセスの評価が必要

3 他自治体の民営化の状況

3-1 横浜市

- ・経過
- ・問題点
- ① 保護者の参画の欠如に伴うディスコミュニケーション
- ② 目の前にある大きな課題に立ち向かうことで精一杯。ともに長期的視点で保育を考える「協働」ではない。
- ③ 官製ワーキングプアの問題
- ④ 混乱せずに済むのは法人の努力によるのみ。しくみ上は混乱が不可避である。
- ⑤ 親の経済状況に関わらず子どもが平等に育てられる公立園の良さを生かす必要

3-2 葛飾区

- ・ 保護者・区民への情報公開と参画
- ・ 十分な準備期間
- ・ 公立園の役割の整理
- ・ 近隣の社会福祉法人にすべきこと
- ・ 保育士の質・雇用条件
- ・ 選定プロセスの透明化

3-3 文京区

- ・経過
- ・特徴と課題
- ① 一度は委託予定園名を公表したものの、一度取り下げた上で保護者との協議の場を設定
- ② 協議の場で何を議論するか、行政と保護者側の意見がなかなか一致せず
- ③ 保育ビジョンで保育園の役割を整理し、民営化を凍結。公立保育園は公立としての役割を果たす位置づけとなった。
- ④ 保護者が全区的に連携した成果？

第3章 保育園民営化問題の課題と解決の方向性

1 保育園民営化問題から見えてくる課題

- ① 住民が顧客化する
- ② 保育従事者のワーキングプア化
- ③ 「保育のあるべき姿」の検証の欠如
- ④ 市民の参画の不足
- ⑤ 情報公開の不足

2 公立保育園の意義

- ① 保育水準の底上げ
- ② 保育士の安定雇用
- ③ 保育ニーズの把握

- ④ 家族支援
- ⑤ 地域の子育て支援の拠点としての役割
- ⑥ 子どもの貧困問題への対応

3 解決の方向性

- ① 既設園は民営化しないこと
- ② 地域をブロックごとに分け、公立園を中心とする支援体制を作ること
- ③ 地域ごとの保育園の成り立ちと役割を検証すること
- ④ 保育園に直接かかわりを持たない市民も含めた情報交換の場を作ること

第4章 行政と市民の関係のあり方について—「公共性」の視点から

1 「公共」における課題

- ① 情報公開
- ② 質的評価の手法の確立

2 「公共性」とは何か

- ① 人間的な関係による遠慮が廃棄される
- ② 常に点検が必要
- ③ 点検をするのは市民。納得がいかなければ実行に移さない。

3 公共性を築くために

- ① 市民参画
- ② 情報公開
- ③ 「公共の範囲」を論じる場作り
- ④ 議員によるしくみ作り

4 おわりに

- ・ 市民参加が形式に整えられても、実質的な改善が行われていない現状がある。
- ・ 保育に関しては、民営化のことだけではなく、保護者と子どもだけの問題になりがちである。

現在起こっている問題は、公共性を論じる場が無く個別の事業の変更を加えることによる。それは、市民とともに議論する場を整備すべき政治が機能していないからである。地域課題の解決のために、筆者はまず、市民との議論の場を一議員として整え、将来的にはそれを区政の中に整備していきたい。