

保育民営化の拡大と保育労働者をめぐる諸問題

小山道雄

1 有資格者から見捨てられる保育職場

「園舎は完成したが保育士が確保できず開園できない」「保育士が一斉に退職し、保育士が確保できず閉園」といった話題が後を絶たない。しかし、保育士の絶対数が世の中に不足しているということではない。保育士資格を持つ者約120万人に対して、実際に保育の現場で働いている保育労働者は約40万人に過ぎず、政府のいうところの「潜在保育士」は約80万人にのぼるとされている¹。

待機児童の解消が急務なのに、有資格者から保育の仕事が敬遠されている現実、子育てしながら働く親と小さな子どもたちの生活権、発達権を損ねている事態と言わざるを得ない。保育現場で何が起きているのか。民間保育職場の実態から考えてみたい。

民間保育職場からの労働相談は、「時間外・休日労働に対して割増賃金が支払われない」「休憩・休暇がとれない」「登園児数に対する保育士配置が少ない」「まともな絵本やおもちゃが用意されず、保育労働者が自腹で揃えている」などの実態が「おかしくないか」という問い合わせから始まることが多い。

あきらかな法違反や不払い賃金は、労働基準監督署への申告や内容証明郵便での請求でそれ

自体は解決するが、相談者が感じているのはむしろ「保育の職場がこれでいいはずがない」「以前勤めていた保育園はこんなではなかった」という保育者としての違和感である。さらに、この状況があたりまえで、ほかの職場でも同様であるなら、保育の仕事に就くこと、保育の仕事を続けることそれ自体を考え直す必要があると感じている場合が少なくない。

子どもに対して保育者があまりにも少ないことが常態化していて、次々と保育者が入れ替わる職場状態に、「保育が成立しない」「子どもの安全が守れない」と危機感を覚え、自身のそうした感覚が間違いでないことを確かめたくて労働組合に電話をする。

しかし、職員配置基準はもともと低く²、抜本的な改善が求められているものであるし、複雑な勤務シフトに加えて変形労働時間制が導入されているため、労働時間の実態と問題点も把握しづらく、どこかに訴えてもただちに「違法状態だ」と救済されるわけではない。組合加入・組合結成して職場改善をはかろうとする保育労働者は少なくないが、親や配偶者から「おまえが苦勞することはない」「バカバカしいからやめておけ」と説得され断念に至る。その際、職場だけでなく保育士という職業を続けることをあきらめてしまうケースも少なくない。手取り十数万円という賃金水準はそういうことである。「ほかの職場に就職し直しても変わら

ない（もしかしたら多少マシになるかも知れない）」という賃金水準なのであり、職場にとどまって仲間と同僚関係を築き、集団的な労使関係を確立して職場を変えていく手前で、若者が去っていく現場になっている。このことが、子どもの利益を損ねているということに大きな注意を払う必要がある。保育労働者のまともな労働条件・労働者処遇の確立は保育の前提条件である。

2 「公立ではなく民間に」「正規ではなく非正規に」

民間保育職場で「保育士が辞めてしまう」「募集しても集まらない」ことの原因は、様々なところで指摘されているように「低賃金」「休憩・休暇がとれない」「妊娠が順番制・許可制」「代わりを見つけないと退職できない」などの労働者処遇、職場実態にあることはあきらかである。それらは、個々の保育所運営者の問題もさることながら、政府が保育に要する人件費を蔑視し、「公立ではなく民間に」「正規ではなく非正規に」「認可保育所より認可外が低コスト」と、政策的に人件費の低い方に誘導してきた結果であると考えることができる。

2002年に発表された財務省の予算執行調査の報告は、保育所の運営に要している費用が国基準の運営費に対して「公立の認可保育所で2.5倍、社会福祉法人経営の認可保育所で1.8倍」などとの調査結果を示し、「保育所運営費の大部分は人件費であり、人件費の相違が運営費の相違に直結する」「最大の要因は、特に公営保育所の保育士一人あたりの人件費が高いことにある」と分析、「人件費の抑制、公設民営、株式会社の参入促進、そのための規制緩和

和」が今後の改善の方向性だとした³。

2003年の内閣府の「保育サービス市場の現状と課題」と題する報告書は、「これまで十分に検証されてこなかった保育サービス市場について、保育所および保育所利用者の詳細なマイクロデータを収集し、実証的な分析を加えた」として、膨大な調査結果のデータを示しつつ、「公立は明らかにコスト高」で、保育士の賃金が「公立保育所は私立より約30%も高くなっており、さらに、私立認可保育所は認可外保育所に比べて約30%も高くなっている」と結論し、「公立保育所の効率化の推進」「規制緩和の徹底による競争条件の整備、新規参入の促進」を提言した⁴。

3 施設整備費用も人件費から

この時期に、私立保育所に対しても税理士や経営コンサルタントが、「達成できなければ生き残ることができない課題」として人件費比率の「適正化」を提唱し、保育所経営の社会福祉法人を新たな顧客層として関与先を拡大した。そうした中で、保育所経営の社会福祉法人において人件費の抑制が急速に進められ、委託費からの施設整備費用の捻出と積立が進んだ。ここでいう施設整備費用とは、将来の園舎の建て替えや新規事業拡大に要する建設費等の費用を指す。図1は埼玉県の50人定員の私立認可保育所の決算であるが、自治体からの委託費など保育実施にかかる事業収入1億2,235万円①に対して、実際に保育実施に要した費用が1億45万円②で、単年度で2,190万円の収支差（要するに黒字）③を出している。施設整備に関する借入金275万円④を返済し、新たに1,600万円の施設整備目的の積み立てを行っている⑤。こ

れに対して施設整備に関する収入はわずか22.5万円の補助金収入⑥のみであるから、保育の費用が保育に使われず施設整備に流用されたことは一目瞭然である。

利益を上げ、拡大再生産を図ることは、一般の事業経営を思い起こせば当然のこのようにみえるが、私立保育所の収入が、所要額の積み上げによって積算され用途が定められている委託費であること、その意味で保育所の会計が、私的経営の会計であると同時に公的な財政の一環であることを見落とすものである。

もともと委託費には施設整備費用などのインシヤルコストは見積もられておらず、極めて低い基準で積算された人件費や入所児の給食費、教材費等のランニングコストが見積もられているにすぎない。このように、利用者処遇の費用として見積もられた委託費から、人件費を抑制して施設整備費用を捻出することを当然視してしまえば、一方で本来の用途に加えて積立をする余裕があるものとして委託費が取り扱われてしまい、不足を訴えて増額を要求する根拠を失い、他方で施設整備費用に対する補助拡充の要求の根拠を失ってしまう。

本来なら委託費は、委託事業の実施に不足なら必要額まで増額されなくてはならず、反対に

残余が出るなら返さなくてはならないはずのものである。実際に福祉サービスの商品化が先行する介護保険や障害者自立支援の分野では、国が経営実態調査を行い、こうした黒字があることを理由に施設報酬の切り下げが行われてきている。

また、私立保育所に対するコンサルタントの提起には人件費の抑制による運転資金の確保も含まれる。ここでいう運転資金とは、自治体からの委託費や補助金等の受け取り（多くの場合秋から年度末）を待たずに発生する費用支払いに要する資金だが、自治体に対して委託費や補助金の年度当初からの概算払いを要求するなどの運動課題が棚上げされ、安易に人件費すなわち労働者処遇への転嫁が進められた。

また、こうして積み上げられた引当金や積立金について、財務省や会計検査院が発信元となり、社会福祉法人の「ため込み」「内部留保」が報じられ、「公立保育所は高コスト」と同様の世論づくりのキャンペーンが張られた⁵。

これらを総合的に見れば、①公立保育所の人件費の高コストを指摘し、公立保育所の運営費用や公私格差是正を目的に設けられた自治体単独補助を後退させ、②民営化・規制緩和に加えて将来不安を煽ることによって保育事業者に人

件費の抑制を競わせ、③その結果生じた引当金、積立金などの内部留保を口実に施設報酬や委託費を後退させる、という構図がみえてくる。その過程で、保育労働現場において労働時間の延長、職員の非正規化と時間単位での労働力のつまみ食い、ボーナスカット、賃金・手当の見直し、昇給停止、休日や特別有給休暇の削減などの人件費抑制策が持ち出され、新しくなった子ども子育て

図1 A保育園の収支状況（2017年度）

単位：円

保育事業活動収支	保育事業収入	122,353,362	①
	保育事業支出	100,450,078	②
	（保育事業収支差額）	21,903,284	③
施設整備収支	施設整備補助金収入	225,000	⑥
	施設整備借入金償還支出	2,748,000	④
	固定資産取得支出	1,280,572	
	（施設整備収支差額）	-3,803,572	
その他の収支	施設整備等積立資産支出	16,000,092	⑤
	拠点区分間繰入金支出	193,045	
	（その他の収支差額）	-16,193,137	

て支援新制度による1日11時間開所、土曜開所（計週66時間）などの長時間開所と相まって、冒頭紹介したような「保育で働くのは無理」と考える保育労働者を大量に生み出した。

先に決算を紹介した埼玉県の私立保育所でも、県の産休・病休等代替職員費補助を活用して行われてきた産休中の賃金保障を廃止する提案が行われている。この自治体補助は、職員の継続雇用と児童処遇確保の両方の目的で、産休職員と代替職員の両方に賃金を支給できるようにするものである。産休の職員が、休暇中に無給・減給となる場合は、補助の対象とならず、休暇中も給与を全額支払うことが要件となっている。この保育所は、単年度で2,000万円を超える黒字で1,600万円の積み立てを行うことはできても産休中の職員への賃金支払いはやめにしてしようとするのだろうか。産休中は無給でも法的に問題ないことからそうように考えたのかも知れないが、これまでの慣行を、補助金による支給の裏づけがあるにもかかわらず不利益に変更しようとするものである。子育てする保護者を支える保育所が、職員の産休取得にこうした態度をとることが、職員をどれほどがっかりさせるのか法人は考えているのだろうか。

4 規制緩和と競争の持ち込み

さらに、こうして生まれた「保育士不足」を口実に、入所定員や施設基準、保育者の資格要件などの規制緩和が繰り返し持ち出されている。しかしこれらは、待機児童解消のために、たとえば期限を切るなどして緊急避難的に導入しようとするものでは決してない。先の財務省の報告書にある「人件費の抑制、公設民営、株式会社の参入促進、そのための規制緩和」を、

あらゆる機会を捉えて持ち込もうとしているのである。

その中には、労働者保護法である労働基準法の骨抜きも含まれている。2015年3月に、子ども・子育て支援新制度で地域型保育給付として位置づけられた居宅訪問型保育事業において、児童の居宅で児童と1対1で保育を行う保育者について、労働基準法の休憩時間の自由利用の原則を適用除外とする省令改正が行われた。「保育者と児童が原則1対1で保育を行うものであること」「休憩時でも長時間児童の元を離れることが困難であること」がその理由だが、休憩時の交代要員の確保を前提にすればそもそも不要な省令改正である。「長時間児童の元を離れることが困難」なのは、保育の対象の子どもに何かあったときの対応を期待しているからであり、しかも、待機するだけでなく、何かないかどうかについて注意を払い続けることを前提としているからである。何かあった時の対応を義務づけられた待機は「手待ち時間」にほかならないし、「何か起きないか」についての注意義務や子どもの不意の行動について、危険を予測しての安全配慮義務、安全確保義務が課せられているなら、労働から解放されている時間とはなり得ず、とうてい休憩時間とはいえない。「待機児童解消に必要なから」「1対1の保育だから」と合理性があるように装いながら、弱い立場にある者を守るための規制が骨抜きにされてきている。これも、新制度の地域型保育事業に参入しようとする事業者からの要請が背景にある。国民の代表が国会で定めた法律である労働基準法の原則を、厚生労働省の省令改正で緩和する手法も含め重大な問題である。

民営化、民間事業の活用と、参入障壁である規制の緩和、競争条件の整備は、このように作

用しながら進むのである。

5 処遇改善加算による賃金格差

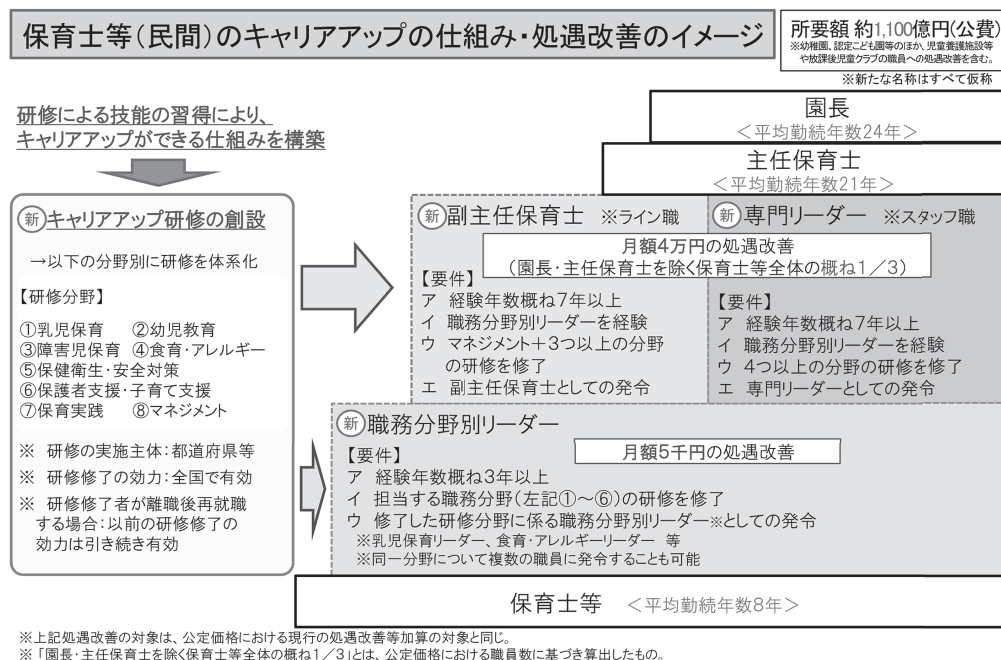
全産業平均と比べ10万円安いといわれている民間の保育士の賃金改善の課題についても、賃金財源を抜本的に拡充するのではなく「技能・経験に応じた処遇改善」と称する加算の仕組みにより、保育職場に労働者の分断と競争の仕組みを持ち込んだ。保育士賃金の全体的な底上げに使うことは許されず、これまでもあった「主任保育士」に加えて、「副主任保育士」、「専門リーダー」、「職務分野別リーダー」の職階を設けて賃金格差をつくるのが加算の要件とされており、加算を得るためには、何らかの人事考課が必須となる仕組みである（図2、図3）。

「道徳性・規範意識の芽生え」が盛り込まれた新保育所保育指針と合わせて、保育・幼児教育の現場に支配を貫こうとするものとの批判の声があがっている。

6 住民の権利を支えるものと壊すもの

児童福祉法第24条は「保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合、（市町村は）当該児童を保育所において保育しなければならない」と、保育所での保育が自治体の仕事であることを明確にしている。その意味で保育は市町村が実施する“公務”であり、これを担う保育者の労働は、その地位が公

図2



このほか、更なる「質の向上」の一環として、全職員に対して2%（月額6千円程度）の処遇改善を実施

出所：厚生労働省・全国厚生労働関係部局長会議（2017年1月20日）資料

務員であるかどうかにかかわらず公務労働である。

自治体の仕事であるから、公立保育所での保育が原則であり、民間に委託する場合もその費用を委託費として支払うことになる。その場合の委託費は、民間の行う事業に対する奨励的な補助ではなく、委託事業に要する費用に対する義務的な負担としての性格を持つ。その委託費の額を規定する保育所運営費用の国基準は、保育士の人件費を短大卒数年に格付けし、11年ほどの昇給財源しか見込まない不当に低いものである。しかし、自治体はその不足分を超過負担する形で公立保育所を運営し、その公立保育所を一つの標準、指標として民間に対する「公私格差是正」の施策を求めることができた。

公立保育所の存在は、その意味で、私立保育

所や認可外施設を含む地域のすべての保育施設、保育事業の水準を支える役割を果たしている。このことによる利益を受けているのは子どもたちや保護者など利用者・住民である。公立保育所や公務員、認可保育所を運営する事業者を「既得権者」として描き出し住民の利益と対立させる議論や、民間の賃金水準、人件費コストを引き合いに民営化や規制緩和を煽る議論⁶は、正しくないばかりか、こうした保育制度の構造とこれまでの関係者の努力の積み重ねを大もとから解体しようとするものであり、絶対に許してはならない。

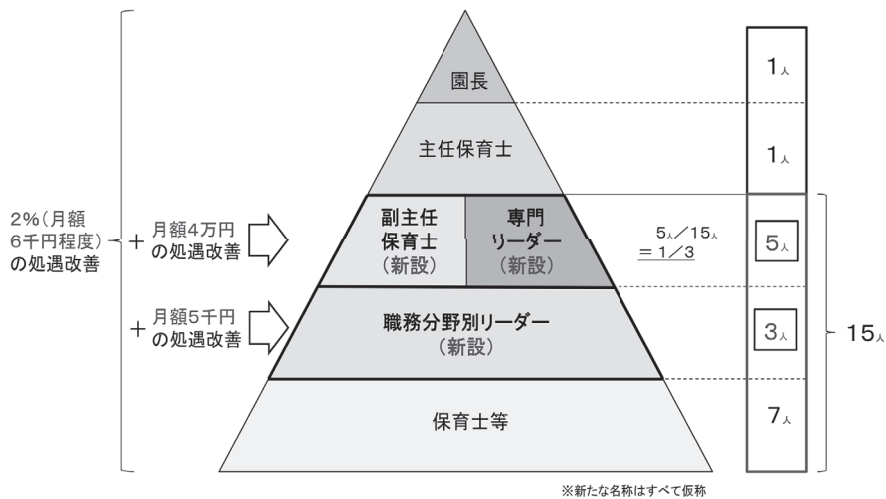
公立保育所の不足を補って私立保育所が、認可保育所の不足を補って認可外施設があるのであって、これらすべての施設について公的責任により必要十分な水準を実現し、すべての子ら

図3

保育士等(民間)のキャリアアップの仕組み導入後の職制階層(イメージ)

<定員90人(職員17※人)のモデル(公定価格前提)の場合>

※園長1人、主任保育士1人、保育士12人、調理員等3人



出所：図2と同じ。

に良質な保育を用意することこそが課題なのである。

7 保育労働は新たな価値を生産しない～公的予算拡充の必要～

保育労働は人の手によって人に対して行われる人的なサービス労働である。人間の生活に必要な生産手段や生活資料を生産する労働とは異なり、物質的価値を新たに生産することはなく、経済学的には不生産的労働に分類される。新たな物質的価値を生産しないため、製造業など生産的労働の分野で生産された価値が、税による再分配や保護者の負担する利用料を通じて移転しない限り、保育所は株主への配当や事業拡大にまわすことのできる利潤を生み出すことは原理的にできない。

保育の事業は、生産の経済ではなく、税や利用者の負担した利用料を消費して子どもの権利を実現する消費の経済なのである。もちろん他のサービス業と同様に、保育に要する費用に加

えて利益分を利用料に上乗せすることも考えられるが、公的保育における保育料や委託費は公定価格であり、いずれも所要額のみとされている。こうした経済的条件の事業分野に営利事業者を参入させ、コスト削減競争を強いることは、従事者や利用者からの収奪以外のなにものでもないことがもっと議論されなくてはならない。

保育労働が、新たな価値を生産するものではない以上、民営化や民間活力の導入では、何も解決しない。公的な保育予算に人件費を含む必要額がしっかりと見積もられること、そしてそれが実際に保育の現場に働く人の賃金・労働条件の費用としてしっかりと使われることこそが大切なのである。営利事業者の参入や民営化によって保育現場にコスト削減競争を強いることは、子どもを守る仕組みとしての保育制度を解体するものである。このことを公立、民間、認可、認可外の立場の違いを超えて共通の理解に力を合わせていくことが課題である。

(こやま みちお・全国福祉保育労働組合副委員長)

- 1 保育士等確保対策検討会「保育士等に関する関係資料」2015年。
- 2 子ども1人に対する保育士の配置基準は、0歳児3人に保育士1人、1～2歳児6人に1人、3歳児20人に1人、4～5歳児30人に1人である。これ自体諸外国に比べて低いため改善が求められているが、保育予算の積算にあたっての考え方が、たとえば4～5歳児合わせて45人ならば保育予算は1.5人分しか見積もられず(45÷30=1.5)、小学校の学級定数のように子どもが1人でも超過したら2学級目が設けられるわけではない。
- 3 財務省予算執行調査総括票 2002年。
- 4 内閣府国民生活局物価政策課「保育サービス市場の現状と課題(保育サービス価格に関する研究会)報告書」
- 5 「21の都道府県に所在する約6,500カ所の民間保育所の内部留保資金について調査した結果、約720の保育所が、運営費の30%超の資金を保有。内部留保資金の合計額は105億円に達する」NHK報道2012年10月10日。「特養の内部留保3億円超」日本経済新聞2013年5月21日。また、2015年10月の財政制度審議会には「収支差率が、中小企業2.9%、全産業4.5%に対して、私立保育所は7.6%」とする資料が提出されこれもマスコミ報道されている。
- 6 内閣府の「保育サービス価格に関する研究会」の委員である鈴木亘は、自治体の行う職員配置の加配(上乗せ)を「贅沢」「贅沢基準」と呼び、「特権を少しでも譲ってくれば、待機児童の親たちは認可保育所を利用でき、ずいぶん助かる」と、公立保育所や認可保育所、さらにはその利用者までを既得権者と位置づけ、保育所には入れずにいる保護者と対立させて描く。しかし鈴木が「贅沢」と呼ぶ職員配置や基準が本当に贅沢なのかは検証しない。それが必要な配置、適正な配置であるなら他の保育現場にも広げることが課題となるべきである。「子どもの最善の利益(子どもの権利条約)」や「最低基準の向上(児童福祉施設最低基準第3条)」の考え方を前提とせず、予算の総枠を所与の前提に、関係者の間の足の引っ張り合いを煽ることが鈴木の仕事である。『経済学者待機児童ゼロに挑む』新潮社、2018年。