

東京都における無認可保育室の現状と問題

— 保育室制度助成事業見直しの影響 —

Conditions and problems of Unauthorized Day nurseries in Tokyo

—Reconsidering the Influence of Grant-in-Aid Projects for Unauthorized Day Nurseries —

倉田 新*
Arata Kurata

1. 地域に根ざした無認可保育室

東村山市に空飛ぶ三輪車という無認可保育室がある。昭和56年に共同保育所として設立され、築20年以上も経った小さな借家で保育をしてきた。しかし借家の期限が切れるのと手狭になったため、平成9年7月に同じ町内で85坪の土地をかり、借家を二件つなげた木造平屋建坪32坪の立派な園舎が出来上がった。それにかかる費用は園長の個人的な借金とバザーの売り上げでまかなった。

空飛ぶ三輪車は平成11年現在、定員29名、0歳4名、1歳児3名、2歳児5人、3歳児6名、4歳児3名、5歳児8名で、その内、障害児が2名いて、保育者は園長を含め10名という典型的な無認可保育所である。保育料は原則として3歳未満児が5万円で3歳以上は4万5千円である。

保育方針は・地域の四季の自然に没入して遊ぶ保育・地域の人々の交わりの中で育つ保育・赤ちゃんから学齢までの異年齢集団・「障害」や「おくれ」の有無にかかわらず一緒に育つ保育・いつ、だれが遊びに来てもいい保育所。とある。徹底した「自然による保育」を実践しながら、地域の保育要求にもいち早く応え、産休明け保育、障害児保育、延長保育、緊急保育、

年度途中入所など、認可公私立では対応しきれない保育を長年に渡り行ってきている。地域でも信頼が厚く、地域に無くてはならない保育施設となっている。

私は市内の認可保育所の園長をしていた頃、卒園児含め600部を地域に送付していた「たくましく」平成8年4月号に「自然の八百屋」と題して次のようなエッセイを書いた。

「そんな天国みたいなところあるんですか！」と私は興奮して叫んだ。その無認可の園長はニコニコしながら首を縦にふる。「そうだね、ふじみ保育園から車で15分くらいかね」これが地図だ。ごつい農夫のような手で珈琲ショップのナフキンに書かれた地図をくれた。私は「これは秘密ですね」とその宝の地図をわくわくしながら眺めた。「自然の八百屋って呼んでいる。何でもあるから勝手に名前をつけちゃったんだ」と園長はいたずらっぽく笑う。僕はいつも感心しっぱなしである。凄いことを当たり前のようにやっているのだ。

認可にあって無認可にないものは金である。しかし無認可にあって認可にないものは自由かもしれない。私はそれがすごく羨ましい。先日の昼休みその「自然の八百屋」を捜しに行った。何度も道に迷いもう帰ろうと思った時、遠くに上半身裸で走り回っている子どもの姿が見えた。

* 児童福祉学専攻

ワゴン車があり「子ども自然探検隊」の文字がある。車を止めて見ると親熊のようにのっそり原っぱに座った園長がいた。周囲には子どもたちが飛びまわっている。

なんたる偶然、「こんにちは！」と呼ぶと「おお！」と返事。子どもが寄って来てユリ科の葉っぱをくれた。この保育園の子どもたちは瞳が輝いていて子どもの匂いがした。「それ天ぷらにすると美味しいんだよ」と園長。周りには小川が流れ、大きい子は木の枝にぶらさがったり、小さい子は野原を保母さんとよちよち歩いて過ごしている。「よし！案内するよ！おいみんな行くぞ」と山に入ると湧き水の中に小さな芹が咲いていた。「まだ春は浅いな、小さいから」と園長はつぶやき「ほら、これは蓬、これは野蒜、いっぱいあるでしょ。蒲公英の若葉も食べられるよ」と園長。私はつくしを一本見つけた。土を退けると小さな小筆のようなつくしの子がいっぱいあった。梅林をぬけると沼があって両手ですくうとおたまじゃくしがうようよ獲れた。竹で編んだ大ざるに梅の花を入れ空に飛ばす。「このざるを持って行って川下からずんずん進んで行くとザリガニがいっぱい入るんだ」と園長は笑う。

山桜が満開で「あのアカシアの木、ほら子どもたちが登っている。細い枝には刺があるけどね。あのへんまでなら平気なんだよ。あの下でバーベキューをするんだ」「秋は栗もいっぱい落ちていて拾いきれないほどなんだ」自然の中で子ども達は沢山の命や生きることを学ぶだろう。子育てにとってまさにまほろばの里、桃源郷のようだ。「ほらこの葦で笛を作って遊ぶんだ」白髪まじりで髭面の園長は嬉しそうだった。

国を愛し、地球を愛することは自然とともに生きることではないかと思う。自然の八百屋よ永遠にあれ。私はとても素直な気持ちで深呼吸した。今度ふじみの子もつれてこよう。私の周りで春の優しい風が吹き、どこからか葦笛の音が聞こえてくるようだった。と。

このように空飛ぶ三輪車は、地域の自然を大切にし、地球に根ざした異年齢の保育を日々実

践している。

2. 空飛ぶ三輪車の保育思想

空飛ぶ三輪車の土屋敬一園長は幼児と音楽85年9月号に次のように書いている。

「〇月〇日 桑のみを探しに畑に入ったところ農家のおじさんに「はいっちゃだめだ！」と言われる。一瞬の緊張！保育、教育にこのような遊び、畑仕事、自然が失われていることの問題を必死に論じ、理解を得る。子どもたちホッとする。

〇月〇日 ある公共団体の管理する土地にクローバーが咲き乱れている。立入禁止だ。子ども12・3人に保育者3名。たんぽぽの花を配って冠をつくる。作業員が車で通りかかり、「規則だから」「事故の危険性があるから」出ると言う。「具体的な危険性は何もない。責任はこちらが持つ。保育としてこのような遊びが大切だから行っている」と反論すると、「あなたは教育の立場から言う。私たちは管理する立場から言っている。お互いの立場を尊重しよう」などと教育と管理を対立させて言う。

そうやって子どもの遊びがせばめられるのだ。かかる遊びこそ一番大切だとの見地にたつ保育者が保育として行っていることは、責任のがれのための一般的禁止など通用しないところである。「あなたでは話しにならない。教育の話せる人を呼んでくれ」こちらの氏名等を名のる。保育は保育として、腹ぺこになって「もう帰ろう」となるまで続ける。ナシのつぶて・・・」

空飛ぶ三輪車の土屋敬一園長は言う、「子どもは愛に包まれて世界につながる。多くを愛することは多くを許すことである。通常はさせてもらえない遊びを子どもたちに保障しよう。保育者は全力をふるって、大胆にかつ細心に「自然」や「人間」を子どもたちに開示しなければならない。社会的適応や知識の習得はその基礎に、安定した感情・自信がなければならない。良質な感動としての原学習がなければならない。自然と人間に対する率直で真摯な態度が幼児期

から形成されなければならない。「障害」や「おくれ」のある子の受け入れという面からも、強制したり競争させたりすることの少ない保育が必要であり、地域の自然をいっぱいに使った自由な保育であるべきだと思う。」

3. 小規模異年齢保育を生かした保育

私は何度となく空飛ぶ三輪車を訪ねたが、その中で子どもたちのはつらつとした姿、無邪気さ、物怖じしない堂々とした人なつっこさ、常に子どもの目線で一緒に遊んでいる保育者の姿、に大きな共感を得た。まさに本物の保育がこの小さな無認可保育室にはある。「自然による保育」として子どもたちをできるだけ多くの感覚にさらすことを重視している。目、耳、鼻、舌、手の五感を通して感覚的に知覚していくことを重視しているのである。幼児期の体験学習や保育におけるハンズオン等、重要な考えの一つである。

さらに特筆したいのは「障害」や「おくれ」のある子の受け入れについてである。ある保護者は「息子は今年5歳になります。言葉と発達の遅れがあり、まだ少ししか話せません。たくさんの子どもの声が刺激になると言うことで公立保育園に障害児で入りました。入園前の話し合いでは、無理なく楽しくとお願いして通い始めました。ところが7月頃から嫌がりだし、頭痛、腹痛を訴え、8月になると朝、晩、夜中にも行きたくないと激しく泣きました。保育園でも送って行くと泣き、迎えに行けばすでに泣いていました。教室では「泣くんじゃない」と大きな声で怒鳴られ、先生に聞くと、一時間位前から泣いていて理由はわからない、と言われ、次の日も泣いていて「昨日と同じ状態だったので今日は放っておきました」と言われ、息子に聞くと寂しかったという仕草をし、帰りの車の中ではぐったりと寝てしまいました。それから行かなくなりました。先生のきつさと、言葉で表現できない気持ちをわかってもらえないという事から、保育園を変えたい。と児童相談所へ

話をしたら、無認可保育室を紹介されました。

見学に行った日、保育園ということで門を入るのも嫌がっていた息子が、数時間後にはとても楽しそうに遊んでいました。即、入園が許可され今は、喜んで通っています。規則に縛られず、伸び伸びとした保育、家庭的なところでいろいろな経験をし、言葉の変化も出始めました。」と行っている。

こうした素晴らしい保育実践を長年続けてきた保育室が今、存続の危機に直面している。それはいったいどういうことなのか、検証し考察してみたい。

4. 無認可保育室とは

まず無認可保育室という保育所について理解されたい。無認可保育室はその名称から、公的に認可されていない保育室という意味がある。なかには未認可と自称するものや、無認可保育所、無認可保育園と自称するものもある。未認可とは認可基準に達していても、それを拒否するものや、認可されることにより施設の自由な運営に支障をきたすと考えられているところや、今後認可を受けるべく活動をしている場合、また無という差別化の言葉に抵抗を持つ施設等様々である。

保育所や保育園と言う呼び方は、認可施設では児童福祉法において第7条に保育所と定めてあるが、歴史的には幼稚園と性格を異にする保育施設として、児童福祉法制定以前には保育舎、幼稚舎、児童保管所、託児所、託児場、保育所、保育園等の様々な名称が使われ、戦後は公立は保育所、ないし保育園、民間はおもに保育園という名称で呼ばれるようになった。

一方、児童福祉法最低基準に満たなかったり、認可申請をしない施設を行政は無認可保育室と呼び、認可施設とは区別している。東京都は「一定の基準（建物・職員・保育時間等）を満たし、区市町村が利用契約を締結している認可外の保育施設。定員30名未満で、おおむね午後7時までの保育を実施している。都及び区市

村町の財政支援を受けている」と都は定義し、憲法 25 条に基づく児童福祉法 24 条「保育に欠ける児童を措置しなければならない」のただし書き施設としてその存在を認められている。東京都には 243 カ所の保育室があり、約 3,365 人の児童が保育されている。全保育所の 13% も存在する保育室の役割は地域密着型のきめ細かい地域福祉サービスの担い手として重要な存在である。最近では無認可という言葉を使わず、保育室という名称で認可施設やベビーホテルとは区別していく言い方が多くなってきている。

その名称はどうあれ、現に都内だけでも 243 カ所（区部 159 市部 82 郡部 2）も存在し、日々子どもたちを受け入れ保育をし、児童福祉の一翼を担っているのはまぎれもない事実である。

5. 東京の保育室制度

東京都の保育室制度は、児童福祉法の解釈に基づき 1968 年からスタートした。内容は、東京都保育室補助事業として、無認可保育室に都がいくらかかりかの補助金を支給するというものであった。それは保育室制度として今日まで続いてきた。

1995 年、国の児童福祉審議会は保育室について「産休明け保育、年度途中入所や保育時間の延長など保育事業の一部を担う役割を果たしてきた」とし、「活用していく」方向性を打ち出した。

東京都も 1994 年東京都保育事業研究会が設置されて、

- ① 3 歳未満児対策の強化と 0 歳児の対応
- ② 延長保育の対応
- ③ 子育て支援事業の拡充
- ④ 民間保育所職員の研修の充実
- ⑤ 保育室、家庭福祉員の在り方

について検討がなされ、1995 年 3 月保育事業研究会の報告書「新たな保育の展開をめざして」が出された。それによると、

保育室のこれまでの役割の評価と、今後も活用が必要、しかし設備、人的条件が不十分とし、

- ① 研修制度の拡大、強化
- ② 適切な保育水準を維持するにふさわしい事業運営費の考え方や補助の在り方を検討
- ③ 区市町村での保育室の情報提供にとりくむ
その他、トワイライトステイなどの在宅サービス、訪問サービスに活用する、育児不安を感じる保護者に対して子育て相談、体験保育を行うとの報告がなされた。

1995 年 5 月には東京都保育事業検討会が設置され、保育事業研究会の報告書に基づいて、具体的な方策や保育事業に係る計画策定について検討され、

第 1 分科会 施策の具体化のために必要な予算措置の検討

第 2 分科会 補助金の組み替え、制度運用の方策、指導基準の見直し

第 3 分科会 保育所職員の研修体制の強化、内容の充実

第 4 分科会 保育室、家庭福祉員のあり方

第 5 分科会 各地域の保育事業計画の策定

と分けられのべ 28 回開催された。そして 1996 年 3 月に「地域における多様な保育施策の着実な前進のために」という報告書が出された。それによると、

* 地域の社会資源のひとつとして、それぞれの特徴を生かし活用

* 保育サービス全体の中における位置づけを明確にする

* 一定水準確保のための基準見直しや適正な運営費の算出及び負担割合を検討

* 主に 3 歳未満児を対象に産休明け保育、乳児の延長保育を重点的に担い、一時保育、体験保育なども行う

* 活用するための基準の見直し

* 運営費のあり方

* 研修の強化

* 地域の社会資源の活用

という内容である。

6. 東京都保育室事業見直し案

東京都福祉局は以上の保育事業検討会の報告に基づいて、1996年「保育室の足腰強化のため」と助成事業の見直しを出した。その見直し案は下記のとおりである。

保育単価を都、区、保護者で1/3づつの負担とする。

1. 3歳未満児とする
2. 0歳児保育推進
3. 0歳は3:1の職員配置
4. 午後7時まで
5. 6:1で定員区分を設定
6. 有資格率1/3→1/2

児童一人当たりの必要面積は、

$$1.65\text{m}^2 \rightarrow 2.00\text{m}^2$$

とし、表1のように算定基礎を明らかにした。

表1

定員区分	6~12人	13~18人	19~24人	25人~29人
基本分	保育従事者 2人	保育従事者 3人	保育従事者 4人	保育従事者 5人
人件費	年間所要額 + 12人-12月	年間所要額 + 18人-12月	年間所要額 + 24人-12月	年間所要額 + 29人-12月
管理費	×1/3	×1/3	×1/3	×1/3
事業費	=都補助額	=都補助額	=都補助額	=都補助額
0歳児加算 人件費	有資格保母を0歳児6人に1人配置、基本分とあわせ3対1に 年間所要額-6人-12月×1/3=都補助額			

人件費には、保育従事者（有資格率1/2）・非常勤調理員・非常勤延長保母が配置可能な積算を国の保育単価表に準じて行った。
管理費は、国の保育単価の算定項目に準じ、庁費等を算定した。
事業費は、国の保育単価の算定項目に準じ、一般生活費等を算定した。
平成8年8月7日付 東京都福祉局

これは保育室を3歳未満児を対象とした施設として位置づけることにより、保育室の安定化を図り、0歳保育のニーズに応えようとしたもので、そのために、

(1) 補助対象年齢を3歳未満児に限定する。

(2) 国の単価を算定基準とした保育単価を提示し、その単価における負担率を、都1/3、区市町村1/3、保護者1/3とする。補助基準額は、保育単価の3/2となり、都と区市町村が半分ずつもつこととする。（今まであった期末援助手当、賠償責任保険の補助等は保育単価

に含まれる）

(3) 0歳児加算をつけ、0歳児に手厚くする。

(4) 保育水準をあげる。

(5) 保育室の規模によって保育単価に差をつける。というものである。

7. 見直し案の問題点

これに対して無認可保育園3団体（東京都の保育を守る会、無認可保育室を考える東京連絡会、東京保育室センター）はこぞって反対をした。それは、表面的には保育室の果たしてきた役割を評価しながら、実際は行政改革大綱の一環として、補助金制度の大幅な見直し、削減が明らかになる等の、矛盾点が多く見られたからである。

すなわち0歳児に対する補助単価は増額するが、1・2歳児は減額、3歳以上児に対しては0円という大幅削減を行うということである。

具体的な問題点として、

(1) 3歳以上児の問題

①現に保育室には3歳以上児が在籍している。

表2 保育室の在籍数 (98.6)

0歳	1歳	2歳	3歳	4歳以上
1,146	1,133	702	220	164

②2. 3歳以上児の待機児がいる。

表3 東京都における待機児数 (98.10)

	区部	市部	郡	島	合計
0歳	2,576	1,527	15	0	4,118
1歳	1,988	1,504	18	2	3,512
2歳	1,395	1,196	22	0	2,613
3歳	620	700	19	3	1,228
4・5歳	240	254	0	0	494
合計	6,819	5,181	74	5	12,079

③保育室の小規模、家庭的という良さが失われ、兄弟で異なる施設に通うことを余儀なくされる。

④大規模認可園になじめない子どもの行き場がなくなる。

⑤公立、認可園では障害児枠が少なく年齢枠が

あるため障害児の行き場もなくなる。

- ⑥緊急時の柔軟な受け入れが困難になる。
- ⑦異年齢保育を基調とする共同保育所形態の特色を失う。
- ⑧補助金のない他市、他区からの管外保育に応じられなくなる。
- ⑨0歳児が加算されても、1歳児2歳児が減額となり、経営を圧迫する。
- ⑩1, 2歳児については、都は国基準同様6対1の職員配置を基準としているが、1, 2歳児でも0歳同様手がかかる。(都の認可施設は0歳:3対1, 1歳:5対1, 2歳:6対1の配置基準を基本とし、更にパート保育士や保育加算の配置がある。また保育室はクラス編成での配置はスペースや財政的な問題面でも困難である。)
- ⑪育児休業法の普及で、1歳児の保育ニーズの方が高い。
- ⑫年度当初の0歳児の比率は低く、年度末は高くなる。従って年度始めの経営が苦しくなる。
- ⑬0歳児加算は、他の補助金をカットして0歳に回している。

8. 東京都保育室事業改正案

このように1996年の見直し案は、保育現場からの多くの指摘があり、激変緩和の措置として平成8年10月24日に改正案が出された。その内容は、

1. 都補助金額

〈保育単価により算定した額〉×2/3

2. 補助率 1/2

* 都1/3 区市町村1/3 保護者1/3

負担の考え方による。

3. 単価の設定(児童1人当たり月額)(表4)

と、しながら保育室等運営費補助に関わる激減緩和措置についてとして、

(保育室に対する補助)

- ①3歳未満児に対する補助については、市町村支出額の3分の2とする。ただし、補助額は都補助金基準額の2分の1を限度とする。
- ②3歳未満児の都補助基準額は、モデル設定に

表4 改正案 単価の設定(児童1人あたり月額)

定員区分	6~12人	13~18人	19~24人	25人~29人
基本単位	¥98,400	¥84,900	¥81,000	¥78,600
補助基準額	¥65,000	¥56,000	¥54,000	¥52,400
0歳児加算	¥60,300 (基本単価に0歳児に1人につき加算)			
補助基準額	¥40,200			
補助基準額の合計	¥89,000	¥78,900	¥75,700	¥74,500
	モデル設定による算定(0歳児の在籍率55%)			

平成8年10月24日付 東京都福祉局

よる算出額(0歳児の在籍率55%)とする。

期間は3年間とする。(平成9~平成11年)

③3歳以上児に対する補助については、次の経過措置を行う。

現行単価を都補助基本額とし、補助率は9年度4分の3, 10年度3分の2, 11年度2分の1とする。

と、なった。つまり、従来の補助水準が低い区市町村に対して、3年の経過措置期間に改正案の補助金額の合計までもっていくことが必要であるが、段階的に促すため、補助基準額の1/2を限度として、実際の支給額の2/3を都がもつと言うことである。また東京都の保育室の在籍数の55%は0歳児にするとみなしてモデルを算出し、3歳以上児についても現行単価を基本にして、補助率は3/4, 10年度2/3とし、11年度は1/2にするということである。

そして3年間の経過措置をもうけることで見切り発車をした。つまり1999年に区、市と再協議することで試行に踏み切ったのである。

9. 改正案の問題点

改正案の問題点は何故0歳児を55%として算出しているかである。0歳児在籍率55%を下回る保育室については、全体の補助率が下がり、運営に支障をきたす。しかし都は0歳児が55%在籍すれば経営は成り立つとモデル試算している。

いったいこの数値はどこからきたのか。

平成7年度延べ在籍数は44,114人で、そのうちの0歳児の在籍数は22,026人、1,2歳児は17,840人で3歳未満児の小計から0歳児の構成比を算出すると55.25%となり、もしここからモデル試算をしたのであれば、ここに大きな過ちがある。0歳児の在籍率55%とは、あくまで年度延べ在籍数の全都の平均であり、そこには区部と市部の0歳児在籍数の差は鑑みられていないのと、3,4,5歳児は、初めから存在していないとみなした数値なのである。

1997年10月1日の統計だと総在籍数4,165人、区部の保育室に在籍している児童は、0歳児が1,486人、1歳児が648人、2歳児が428人、3歳児が66人、4歳以上は64人である。

市部は0歳児が564人、1歳児が414人、2歳児が318人、3歳児が98人、4歳以上は79人である。こうしてみても区部と市部ではまったく違った特徴を持つてるのである。明らかに0歳児は区部が多く、区部と市部の保育室の0歳児の比率は72.5%が区部に集中し、市部は27.5%にしか満たない。1歳は区部が61%、市部は39%、2歳は区部は57%、市部は43%、と0,1,2歳は区部に集中しているが、3歳は区部40%、市部60%、4歳以上児は区部46%、市部54%、と3歳以上児の比率は市部に集中していることがわかる。

区部の総在籍数は2,692人、市部は1,473人、区部、市部ごとに年齢別構成比を割り出すと、区部は0歳55.2%、1歳24%、2歳15.8%、3歳2.6%、4歳以上児2.4%である。市部は0歳38.4%、1歳28.2%、2歳21.7%、3歳6.7%、4歳以上児5%である。

このように区部と市部では乳児と幼児の入所比率も異なり、また年齢の構成比も市部の方が区部よりも高くなっている。

この改正案において、0歳児の在籍率を定員の55%にし、3歳以上の補助金カットがなされれば市部の保育室に大きなダメージを及ぼすことになる。こうした区市の特色を無視して、全都一括して計算をするならば、保育室には幼児の入り込めるスペースなどなくなるであろう。

そして平成11年6月に区部に再度再協議案がだされた。提示された再協議案の内容は3年前に出された改正案となんら変更もなく、「原案どおりでいく」と当初案が再び提示されたのである。

その後平成11年9月27日再度市部に再協議案が出され予算単価を0歳児1,000円アップさせたが、内容はまったく同じものを出した。その資料の中に0歳児構成率55%以上の区市名として、9区3市の構成率を載せ、中央区64.2%や文京区84.7%といかにも高い数値のように見えるが、実態は中央区には保育室が1園しかなく、それも乳児専門で定員は18名であったり、文京区には2園で2園の合計定員が24名しかないなど、数字のマジックでしかない。

10. 3歳以上児はどこへ行ったらよいのか

東村山市の保育室での0歳児の在籍率は1996年度で33.9%、1997年度で28.1%、1998年度で26.1%である。それもほとんど充足しており、空きはない。3歳以上児については平成7年度4,248人、平成8年度4,099人、平成9年度は、4,093人と、都が示した3年の経過措置の間に有意な変化はない。むしろこの3年間で0歳児の比率は伸びず、他の年齢の比率が伸びているのである。今後0歳児だけを55%目指し保育した場合、3歳以上児はどこへ行けばよいのであろうか。東京の保育室には大きく分類して3つの形がある。ひとつは低年齢児専用施設。ふたつ目は低年齢児専用施設であるが、必要に応じて3,4,5歳が入っている施設。三つ目は幼児を中心とした小規模異年齢保育施設である。こうした存在を無視して、東京都は3年間の経過措置の間に3歳以上児の保育をやめ、どんな緊急な事態があっても入園を拒否し、3歳になったら行き場がなくとも退園させよという志向だったのであろうか。

東京都は保育室を3歳未満の保育として活用しようとし、3歳以上は認可保育所で対応しよ

うと考えているが、実態として公私立認可園には空きがなく、平成10年度では年間延べ入所児童数が1,720,306人で定員が152,120であるから、定員に12ヶ月を乗じて充足率を計算すると0.942%とほぼ定員いっぱいなのである。

さらに平成7年から平成10年までの都の公私立保育所の年齢別在籍児童数を見ると、平成7年度54,804人の延べ定員があり、平成10年度では57,108人と増えているのに関わらず、0歳児の在籍数は、平成7年度22,026人から平成10年度21,509人へと減少しているのである。それに比べ1歳は平成7年10,613人、平成10年度では14,275人に増えており、2歳も平成7年7,227人から平成10年では8,433と増加の傾向にある。

このことから0歳児の入所より、1、2歳児の入所の方が増加しているのがわかる。

そして平成10年度の全都における保育室年齢階層別延べ在籍数は0歳児が21,509人で構成比は48.6%、1、2歳児が22,708人で構成比は51.4%と1、2歳児は増加しているが、0歳児は減少しているのである。

これにより東京都の算出した55%のモデル算出の基礎自体が崩れてしまっているのである。それにも関わらず、平成12年度に東京都が改訂する0歳児のみの補助を増額し、他を削減するというのは矛盾に満ちている。

11. 待機児問題と児童の便益を受ける権利

1999年4月現在、東京の公立保育所は1,016カ所（区部784、市町村部232）認可された民間保育園は569カ所（区部264、市町村部305）計1,585カ所あり（休止中3カ所）、すべての定員は152,120人である。

ここ数年全国規模で、待機児が増加するという傾向が見られる。全国では39,545人（1998年4月）であり、東京都では12,079人（1998年10月）である。

待機児の保護者の就労状況の内訳はフルタイ

ムが12%、短期間常勤と非常勤が46%、求職中が36%、その他が6%となっている。保育室の保育料は5万円前後である。46%もいるパートタイム労働者にとっては厳しい状況となる。さらに保育室制度が見直されれば、現行の保育水準を維持するためには保育料のさらなる値上げが必要である。それは待機児解消や、少子化対策に逆行してしまうことになる。

参考までに東村山市に於けるその影響額を試算すると資料1の通りである。

その赤字額の総額は21,542,900円にも及び、保育室における赤字分を職員の給料から差し引いた場合、極端に影響の出るところでは、赤字分は5,771,500円、職員8人で一人当たりの削減額（一月につき）60,119円となり、到底職員の賞与も支給することが不可能となる。また保育料に上乘せした場合、幼児の比率が大きいところでは園児一人当たり18,985円、そうでないところでも3,839円、平均で11,588円の値上げが必要である。現行の保育料が平均5万円という無認可保育室にとって、これ以上の保護者負担は不可能であり、益々経営危機に陥ることは明白である。

児童福祉法第24条では「保育の実施」をうたい、1994年5月発効された「児童の権利に関する条約」の第18条でも「親が働きに出ている場合、締結国は、その児童が資格のある児童養育サービス及び施設から便益を受ける権利を持てるように、あらゆる適切な手段をとらなければならない」と保育所における保育は「児童が便益を受ける権利」として存在している。東京都は厳しい少子化にありながらも、年々、保育所の待機児童は増加する傾向にある。

近年、少子化対策や多様なニーズに応えるための特別保育等の保育サービスの充実が図られてきた。社会の変化により保育所の機能が従来の「子どもを預かる」という単一的なサービスではなく、緊急一時保育や延長保育、産休明け保育、障害児保育、育児相談、病児保育、等の地域での福祉資源としての活用が求められ、エンゼルプラン以降、総体としてシステム化して

少しずつであるが改善されようとしている時である。

こうした特別保育がなされないために、公的な保育の恩恵を受けられない子どもたちの存在を忘れてはならない。多くの私立保育所や、無認可保育室は、そこに苦しんでいる母子がいるならば、いつの時代もアウトリーチしてきたが、殆どの公立保育所の特別保育事業は極端に立ち後れている。

12. 公私立認可園における0歳児保育の実態

例えば東京都の公私立認可園による0歳児保育は1,582園のうち1,090園で69%である。3ヶ月未満の産休明け保育を行っているのは、公私立合わせて549カ所で全体の34.6%にすぎない。また、公立保育所は全公立1,016園のうち、376カ所、37%は0歳児保育を実施しておらず、3ヶ月未満の子どもたちに扉を開いている公立は22.8%しかない。私立認可園は55.7%の保育所が3ヶ月未満の子どもたちに扉を開いている。0歳児保育を実施している638カ所の公立保育所のうち、230カ所が6ヶ月以上でしか預からないという実態がある。

表5 公私立認可園の0歳児保育受入れ月齢別保育所数(98.4.1)

	実施保育所計			未実施	
	3ヶ月未満	3~5ヶ月	6ヶ月以上		
東京都	549	242	29	1,090	492
公立(1,016)	232	176	230	638	376
私立(569)	317	66	69	452	116

休止中3カ所を除くデータで見る東京の保育 平成11年5月 東京都福祉局

世田谷区を例にしても、71カ所ある保育所のうち、0歳児保育は35園で、3ヶ月未満児の受け入れはたった4園である。それはたった5.6%である。都内公私立の0歳児の取り扱い人員は未だに10,080人と全定員のわずか6.6%に過

ぎない。そのなかで、総定員では公私立認可園の1/30の規模しかない保育室は2,467人(平成10年3月1日)の0歳児を入所させており、全認可園のほぼ1/4を担っている。児童福祉法最低基準では0歳児一人あたり必要とされる面積は5㎡である。保育室は改訂されても2㎡である。保育室ならば0歳児を狭いところに大勢押し込んでかまわないのであろうか。公立保育園こそがその公共的な存在意義から、0歳児保育の拡充をするべきであり、最低基準を無視してまで、保育室に無理矢理負担を強いるのは子どもの人権から考えても大きな問題である。データでみる東京の保育では、低年齢児は保育コストが高いとして、0歳児一人あたり月額327,094+αかかると算出している。もし、保育室が平成10年度保育したすべての0歳児(21,509人)を公立に委ねたら、それだけでも年間7,035,464,846円が必要になる。+αの部分は区市町村の単独補助や月改費の都加算等で、概算すると月額の2倍近い経費が補助されている。

それだけの仕事を保育室は安価でやってきている。だからといって、実態や特色を無視して、1歳以上の助成を削り0歳に充当するなど、総額の予算措置も増やさず、強行に保育室の構造を変えようとするのは問題であり、多くの歪みと混乱を引き起こすことになる。

13. 福祉の担い手としての保育室に対する評価

こうした質、量ともに貧困な保育行政のなか、目の前にいる親と子のために、汗を流してきたのが保育室であった。なぜ、保育室は公立・認可園に比べて低補助、低賃金、重労働と、決して余裕のある経営でないのに関わらず、バザーをしたり、チャリティをしながらも、児童の福祉・教育のために、親も経営者も助け合い努力してきたのであろうか。そこには隠されたもう一つの重要な問題がある。それは保育の思想の問題である。

日本の保育内容の質の問題、それを定義づける保育思想については議論がおざなりになっている感がある。「保育の思想は思想家の頭の中で勝手につくり出されたものではない。歴史の流のなかで見ると、いつの時代でも子育てや保育の実際上に問題や困難が生まれて、その問題や困難を解決しようとして生まれてくるのである。」(保育幼児保育体系9編者前書き)と言うが、歴史的に見ても世紀末から新世紀にかけては教育学に大きな変化や思想の流れが生まれてくる。世紀末の混乱や、それぞれの世紀の歴史的評価と次世紀に向けての願いが新しい思想を打ち立てていくのである。今日、日本社会で起きている様々な保育・教育問題を解く鍵さえも保育室の献身的な活動の中に見出すことが出来る。

平成11年9月、厚生省の後援する公立保育所トップセミナーに参加した発表者が「60歳まで健康で働き続けるためにはまず、自分たちの職場を守らなければ、そのためには地域や保護者から必要とされる保育所でなければならない」「安定した身分のためには、私たちのために、公立保育所は残さなければならない」発言があった。その中では「親や子どものために」という言葉は一言もでてこなかったのである。

それに比べて無認可保育室はの職員の給料はS保育室の場合、キャリア17年の園長であっても、年収2,688,000円である。キャリア9年の保育者であっても、年収2,220,000円である。東村山市の保育室職員の平均給与は151,162円であり、このどちらも認可公私立保育所の短大卒の新卒保母の初任給にも及ばない。こうした薄給の中でも、児童福祉の理念と教育の哲学をもち日々実践しているのである。けして安い給料でも尊い仕事をしていると賛美するつもりはない。これだけの仕事をしていれば、それなりの対価の賃金を保障されるべきだとも考える。私が主張したいのは、公務員保育職と無認可の保育士の余りにも大きな公私格差のなかでも、その志は遙かに無認可保育室の方が如何に志しを高く、力強く、親や子どもに寄り添おうとし

ているかということである。

14. 考察と結論

空飛ぶ三輪車は保育方針にも述べられているように「0歳から学齢までの異年齢保育」を実践している。

東京都は制度改革の目的として、「保育を要する子どもが利用している保育所がその特色を活かした運営を行うことにより、多様なニーズに対応できるようにする」(平成11年5月)と言っている。しかし、3歳以上の補助打ち切りにより、実際は異年齢の交流も不可能となり、こうした優れた保育内容を持つ保育室を窮地に追い込むことこそ、特色を活かすどころの問題ではなく、むしろ0歳児専用施設として画一化を図ろうとする暴挙である。それはまた、日本の保育界、並びに保育研究の立場からも大きな損失である。

これまで述べてきたように無認可保育室は都の保育行政の中でも重要な役割を果たしてきた。東京都もそれを一方で認めながら、他方では閉園に追い込むような一方的な施策を打ち出す。ダブルスタンダードであってはならない。高いコストで遅々と進まない公立保育所の改革や特別保育事業を棚上げして、最も財政基盤の貧弱な保育室に対して安価なサービスを要求し、さらにその基盤さえ揺るがしかねない実態を無視した机上の論理でねじ伏せようとするのは今後の日本の保育の発展に大きな影響を及ぼすことであろう。改定基準に満ちている保育室は、4割に満たない中で、再度、実態を調査し慎重に検討すべきである。結論として、

- ①東京都の再協議案は、多くの保育室の存続と運営を危うくし、保護者と子どもの選択肢を狭める恐れがある。待機児解消と子育て支援の充実を図り、多様な子育ての場を保障する立場から、実状にあった助成制度を行う。
- ②1, 2歳児については、経過措置期間の補助水準を維持すること。
- ③保育室に対する3歳以上児のニーズを切り捨

てることは、子どもの差別と人権の問題にかかわる。従来どおり補助の対象とすること。

④地域の多様なニーズに応えている保育室の役割を正しく評価し、地域の実情にあった保育室制度の拡充と補助を図ること。

以上が、東京の保育を発展させる正しい方策であると考えらる。

無認可は保育の原点であり、保育全体の発展のためにもこの源泉を枯らしてはならない。

主要参考文献

1. データで見る東京の保育
東京都福祉局子ども家庭部子育て推進課
1999年5月
2. 平成10年度全国子育てマップ（資料集）
社会福祉法人 恩賜財団母子愛育会
3. 幼児と音楽 音楽の友社 1986年1月号
4. 地域における多様な保育施策の着実な前進のために東京都保育事業検討委員会報告
1998年3月
5. 福祉施策の新たな展開 東京都
1999年8月
6. 「保育室」が都民の子育て支援に役立つために－平成8年度 東京都による保育制度の見直し案をめぐって－ 東京都の「保育室」を守る会
1999年7月
7. 保育幼児保育体系9 労働旬報社
木下龍太郎，奥平康照，太田素子
8. 東京都保育室運営費助成事業の制度改正にかかわる再協議（案）について 東京都福祉局
平成11年9月27日

資料1 平成12年度保育室都補助事業見直しによる影響額試算表

補助 単価表

定数区分 単位：人	現 行			3歳以上児 補助金0円の場合				3歳以上児 補助金有の場合			
	3歳未 単 価	3歳児 単 価	4歳以上 単 価	3歳未満児 単 価	0歳児 加算単価	3歳児 単 価	4歳以上児 単 価	3歳未満児 単 価	0歳児 加算単価	3歳児 単 価	4歳以上 単 価
a:6~12	91,400	20,400	18,900	67,400	41,200	0	0	67,400	41,200	20,400	18,900
b:13~18	81,100	20,400	18,900	58,300	41,200	0	0	58,300	41,200	20,400	18,900
c:19~24	77,990	20,400	18,900	55,600	41,200	0	0	55,600	41,200	20,400	18,900
d:25~29	76,600	20,400	18,900	53,900	41,200	0	0	53,900	41,200	20,400	18,900

定員 29人

T 愛児園 (25~29人単価)

0歳現在籍率 27.2%

		H10年度 実績		H12年度 試算		
				3歳以上児 補助金0円の場合		
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0歳	88	76,600	6,740,800	95,100	8,368,800	1,628,000
1歳	85	76,600	6,511,000	53,900	4,581,500	▲1,929,500
2歳	75	76,600	5,898,200	53,900	4,150,300	▲1,747,900
3歳	51	20,400	1,040,000	0	0	0
4歳	23	18,900	434,700	0	0	0
5歳	0	18,900	0	0	0	0
計	324		20,625,100		17,100,600	▲3,524,500

定員 14人

K 保育室 (13~18人単価)

0歳現在籍率 45.9%

		H10年度 実績		H12年度 試算		
				3歳以上児 補助金0円の場合		
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0歳	56	81,100	4,541,600	99,500	5,572,000	1,030,400
1歳	43	81,100	3,487,300	58,300	2,506,900	▲980,400
2歳	23	81,100	1,865,300	58,300	1,340,900	▲524,400
3歳	0	20,400	0	0	0	0
4歳	0	18,900	0	0	0	0
5歳	0	18,900	0	0	0	0
計	122		9,894,200		9,419,800	▲474,400

定員 29人

M 保育所 (25~29人単価)

0歳現在籍率 38.2%

		H10年度 実績		H12年度 試算		
				3歳以上児 補助金0円の場合		
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0歳	121	76,600	9,268,600	95,100	11,507,100	2,238,500
1歳	129	76,600	9,881,400	53,900	6,953,100	▲2,928,300
2歳	67	76,600	5,132,200	53,900	3,611,300	▲1,520,900
3歳	0	20,400	0	0	0	0
4歳	0	18,900	0	0	0	0
5歳	0	18,900	0	0	0	0
計	317		24,282,200		22,071,500	▲2,210,700

定員 29人

M 保育所 (25~29人単価)

0歳現在籍率 26.7%

		H10年度 実績		H12年度 試算		
				3歳以上児 補助金0円の場合		
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0歳	83	76,600	6,357,800	95,100	7,893,300	1,535,500
1歳	129	76,600	9,881,400	53,900	6,953,100	▲2,928,300
2歳	93	76,600	7,123,800	53,900	5,012,700	▲2,111,100
3歳	6	20,400	122,400	0	0	▲122,400
4歳	0	18,900	0	0	0	0
5歳	0	18,900	0	0	0	0
計	311		23,485,400		19,859,100	▲3,626,300

定員 29 人

S 三輪車 (25~29 人単価)

0 歳現在籍率 3.6%

		H 10 年度 実績		H 12 年度 試算		
		3 歳以上児 補助金 0 円の場合				
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0 歳	11	76,600	842,600	95,100	1,046,100	203,500
1 歳	48	76,600	3,676,800	53,900	2,587,200	▲1,089,600
2 歳	58	76,600	4,442,800	53,900	3,126,200	▲1,316,600
3 歳	23	20,400	469,200	0	0	▲469,200
4 歳	126	18,900	2,381,400	0	0	▲2,381,400
5 歳	38	18,900	718,200	0	0	▲718,200
計	304		12,531,000		6,759,500	▲5,771,500

定員 29 人

T 保育所 (25~29 人単価)

0 歳現在籍率 24.1%

		H 10 年度 実績		H 12 年度 試算		
		3 歳以上児 補助金 0 円の場合				
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0 歳	77	76,600	5,898,200	95,100	7,322,700	1,424,500
1 歳	75	76,600	5,745,000	53,900	4,042,500	▲1,702,500
2 歳	89	76,600	6,817,400	53,900	4,797,100	▲2,020,300
3 歳	78	20,400	1,591,200	0	0	▲1,591,200
4 歳	0	18,900	0	0	0	0
5 歳	0	18,900	0	0	0	0
計	319		20,051,800		16,162,300	▲3,889,500

定員 15 人

N 保育室 (13~18 人単価)

0 歳現在籍率 20.4%

		H 10 年度 実績		H 12 年度 試算		
		3 歳以上児 補助金 0 円の場合				
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0 歳	33	81,100	2,676,300	99,500	3,283,500	607,200
1 歳	24	81,100	1,946,400	58,300	1,399,200	▲547,200
2 歳	81	81,100	6,569,100	58,300	4,722,300	▲1,846,800
3 歳	24	20,400	489,600	0	0	▲489,600
4 歳	0	18,900	0	0	0	0
5 歳	0	18,900	0	0	0	0
計	162		11,681,400		9,405,000	▲2,276,400

東村山市 合計

		H 10 年度 実績		H 12 年度 試算		
		3 歳以上児 補助金 0 円の場合				
年 齢	延人数	現行単価	現行計 A	改定単価	改定計 B	差引(B-A)
0 歳	469		36,325,900		44,993,500	8,667,600
1 歳	533		41,129,300		29,023,500	▲12,105,800
2 歳	488		37,618,400		26,760,800	▲10,857,600
3 歳	182		3,712,800		0	▲3,712,800
4 歳	149		2,816,100		0	▲2,816,100
5 歳	38		718,200		0	▲718,200
計	1,859		122,320,700		100,777,800	▲21,542,900