

國學院大學学術情報リポジトリ

社会運動としての保育所民営化反対裁判[横浜地裁平成18.5.22判決,東京高裁平成21.1.29判決,最高裁平成21.11.26判決]

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 東野, 充成, 山瀬, 範子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00001294

〔研究ノート〕

社会運動としての保育所民営化反対裁判

東野 充成 山瀬 範子

【要旨】

本稿は、横浜市で展開された保育所民営化反対裁判を取り上げ、その裁判が社会運動としてもつ意味を明らかにすることを目的とする。分析の結果、明らかになったのは、次の通り。①保育運動の歴史に位置付けたとき、相違点として保育の質的な側面が保護者側の主張の中心となったこと、司法の場での決着が図られたことが挙げられ、共通点として保護者らにとって運動が学習活動として成立していることが挙げられる。②社会運動として、構造的ストレーンから本件裁判も発生していること、近時の社会運動の特徴である住民投票の実施を求める運動が付随していること、行政に対する反対運動として出発した活動が構成員の学習活動としても成立していることといった特質が挙げられる。③社会的意味として、保育問題に関する新たな言説の場を開拓したこと、言説が重層的に積み重なり、同様の運動に従事する人々にとって資源として機能したこと、新自由主義の思想や政策自体を問題化する端緒となったことを挙げることができる。

【キーワード】

社会運動 保育運動 新自由主義 保育所民営化 学習活動

1. 問題と目的

1980年代より続く新自由主義の波は様々な領域に多大な影響を及ぼした。わけでも、それまで公的な関与が大幅に残されてきた福祉の領域には大きなインパクトを与えた。福祉と教育の交点に位置付けられる保育の領域においても、新自由主義の思想にのっとり様々な制度の改革が実現された。たとえば、1997年の児童福祉法改正は、行政の措置による保育所入所に、保護者の選択を尊重するという契約的要素が盛り込まれた。こうした改正は、受益者や消費者の選択を一義的に重視する新自由主義の思想を色濃く反映したものである。

中でも、近年相次いでいるのが、公立保育所の民営化という現象である。新自由主義において民営化とは、自らの思想を体現するもっとも直截的な方法である。三公社にはじまり、道路公団、郵便局、国立大学と、新自由主義を標榜する政権のもとで、様々な機関がこれまでに民営化されてきた。これらはいずれも国家レベルでの民営化の事例であるが、地方自治体における民営化の顕著な例が公立保育所である。公立保育所の民営化問題は、保育政策における新自由主義的潮流の是非、保育の公的責任の内実、保育にかかる子どもや保護者の権利の如何を問うものとして、現代の保育制度や保育政策を考える上できわめて重要な対象である。特に、保育所民営化の問題

が裁判にまでいった地域もあり、公立の保育所が突如民営化され、在籍していた子どもの保護者が当該措置の違法性や手続上の瑕疵、損害賠償などを求めて裁判が行われた（田村 2007）。つまり、公立保育所の利用者は民営化という状況に対して、抵抗する運動を試みたわけである。したがって、こうした反対運動をつぶさに分析することは、新自由主義の思想が政策や実践のレベルに具体化されたとき、どのような葛藤や軋轢を受益者の間に引き起こすのかといった点を知る上でも重要なことである。

このように、保育所民営化問題は現代の保育政策を考える上で重要な対象であるが、同時に、保育所民営化に反対する保護者らの動きは地域社会における重要な社会運動の一環としても位置付けることができる。これまで保育所民営化に関して、新自由主義に対する批判的関心から、その問題点等を提示する研究はあったが（伊藤2010a、2010bなど）、保育所民営化は実際にどのような葛藤や紛争を引き起こしたのか、それに反対する人々が立ち上げた動きは、どのような意味をもつものなのか、こうした諸点を明らかにした研究はほとんどない。

こうした観点から、本稿では、横浜市中で展開された保育所民営化反対裁判を取り上げ、その裁判が社会運動としてもつ意味を明らかにすることを目的とする。その際、これまでの保育運動の歴史の中に当該闘争を位置づけ、どのような相違がみられるのか、その特質を分析するとともに、社会運動に関する社会学理論を適用し、当該裁判の社会的な特質を分析する。こうした分析によって、保育運動および社会運動の中での民営化反対裁判の特質という両面から、当該裁判のもつ意味を明らかにすることができる。

2. 分析の方法

分析対象とする事例は2003年ごろより横浜市中で生じた保育所民営化反対運動である。この運動に関連して、保護者らが開設したHPや裁判の記録を読み解くことによって、この保育所民営化反対運動の史的及び運動論的意味を明らかにしようとするのが、本稿の方法である。

分析対象とする横浜市の運動では、民営化の中止を求めて最終的に提訴されたのみならず、それ以前に住民投票の実施を求める運動、ホームページを開設して自分たちの意見を広く公表するとともに全国各地から当該問題に関する意見を募る運動など、様々な形態で運動が展開された。したがって、社会運動あるいは保育運動史の中で保育所民営化反対裁判を分析しようとする本稿にとっては、格好の題材となる事例である。以上のような観点から、本稿では横浜市中での運動を分析対象とする。横浜市中事件の経緯は以下の【表1】のとおりである。なお、分析対象とする判決は、横浜地裁判決平成18年5月22日、東京高裁判決平成21年1月29日、最高裁判決平成21年11月26日の3件である。

【表 1】 横浜市事件の経緯（第一審判決より作成）

2003年 2 月	横浜市児童福祉審議会、意見具申。
同年 4 月	横浜市、「今後の重点保育施策（方針）」策定。
同年同月	横浜市、4 園に入所している保護者らに対し、2004年 4 月 1 日より民営化する旨の通知を送付。
同年同月～	横浜市、保護者らに対する説明会を開始。
同年 7 月	横浜市、「横浜市立保育所の民間移管にかかる法人選考委員会」設置。
同年11月	横浜市、移管先社会福祉法人を選定、発表。
同年12月	横浜市長、本件改正条例を横浜市議会に提出。同月、横浜市議会において可決。
2004年 3 月	横浜市と各社会福祉法人、「保育所運営に関する覚書」を締結。
2004年 4 月	本件 4 保育所民営化。

3. 保育運動史の中の民営化反対裁判

保育運動の歴史は、たとえばセツルメント運動など戦前までさかのぼることができるが、本稿の目的は保育運動の歴史そのものを概観することではないので、戦後の保育運動の歴史の中で当該裁判を位置付けて、その特質を抉出してみたいと思う。

戦後の保育運動の歴史は、大別してふたつの系譜に分類することができる。第 1 に保育所の拡充や認可保育所にかわる代替的施設の拡充を求める運動、第 2 に保育料の減免や値上げの撤回、保育にかかる公的負担の拡充を求める運動のふたつである。むろん、前者と後者は分かちがたく結びついており、實際上厳密に区分できるわけではないが、前者を施設の拡充にかかる運動、後者を公費の拡充にかかる運動と、一応は区別することができる。前者の代表的な例としては、東京都の青戸団地で産声をあげた「働く母の会」による保育所づくり運動（1954年～）、主に都市部の団地で母親たちが集会所を借り集団で保育を行った幼児教室運動（1960年代～）などをあげることができる。後者の例としては、東京都の保護者会連合会による保育料値上げ反対運動（1964年ごろ～）、1980年代の行政改革によって保育にかかる国庫負担が引き下げられようとしたときの署名運動などをあげることができる（全国保育団体連合会1988、友松・佐藤・村山編著1997参照）。

こうした系譜の中で、公立保育所民営化反対裁判はある種異質の特質をもっている。たしかに、公立保育所を維持する限り、公費を投入するわけだから、後者の系譜に位置付けられるかもしれないが、民営化に反対する保護者らの論理はそういうものではない。裁判において保護者らが公立保育所の維持を求めた理由は、主に以下の 2 点である。ひとつは保育所選択は児童福祉法で認められた保護者らの権利であるというもの、もうひとつは民営化によって保育水準の低下が危惧されるというものである。前者に関しては、以下のような精緻な権利論も展開されている。

- ①選択（希望）した保育所に入所する（希望しない保育所に入所決定されない）権利
- ②選択（希望）した保育所に入所した後に、市町村の一方的な決定により他の保育所に転園させられない権利（その意に反して転園させられない権利）
- ③定められた保育の実施期間が満了するまで、選択（希望）した保育所での保育を受ける権利（小学校就学の始期まで当該保育所に就園する権利）

（第一審判決より）

後者については、次のように述べている。

本件民営化は、子どもたちに深刻な悪影響を与え、トラウマを生じさせた。また、体験の連続性を断ち切り、成長へ大きな障害を与えたのである。

つまり、公立保育所を選択したという保護者の選択権の保証と、私立に比べて公立のほうが保育所の質が高いという前提の上での保育の質の保証、保育水準の維持、ひいては子どもの発達保障というのが、保護者らが公立保育所の維持を求める中心的論拠である。

こうした特質をこれまでの保育運動と対比してみると、これまでの保育運動は施設にしても公費にしても量的な拡充を求めるのが中心的課題であったのに対し（もちろん、これまでの保育運動が質を軽視していたというわけではなく、火急の課題として量的拡充が求められた、ということである）、民営化反対運動は質の保証という点が中心的課題となっている。これは、これまでの保育運動の中で、保育の量的水準がある程度高まったためとも考えられる。つまり、量的拡充から質的保障へと、保育運動の特質の転換と位置付けることができる。むしろ、保育の量的水準が現在において満たされているわけでは決していない。2012年度末にかけて、関東各地で保育所に子どもを入れられなかった保護者たちが、相次いで行政不服審査法に基づく審査を要求する事象が起こった。待機児童問題に象徴されるように、決して保育の量的拡充は完成されたわけではなく、また量的拡充を求める運動も継続しているが、同時に、保育の質や保護者の選択権の保証を主眼にした運動も中心となりつつあることを、本件民営化反対裁判は示している。

もう1点、民営化反対運動がこれまでの運動と異なる点は、司法的救済へと向かったという点である。確かに、これまでの保育運動でも、保育料値上げ反対運動などでは行政不服審査法に基づく審査の請求等がなされていたが、あくまでも行政レベルでの決着を図っていた。これに対して本件民営化反対運動では、もちろん首長や議会に対する働きかけもなされているが、それらが奏功しなかった際には司法レベルでの決着が図られた。こうした現象は、問題の最終的な解決を司法に求める「法化社会」のあらわれとみることもできる。

以上のような相違点を見出すことができるが、むしろ共通点もある。それは、これまでの保育運動も民営化反対裁判も学習活動としての側面をもっているということである。たとえば、民営

化反対裁判では、民営化の対象となったある保育所の保護者らは、「拙速な民営化がもたらす子ども達への悪影響を検証するため」に会を結成し、自分たちで様々な調査研究活動を行い、ホームページを立ち上げ、その成果を公表した（<http://www.geocities.jp/madokakamen/hyoushi.html>）。ホームページでは、会が行った「民営化前後の状況アンケート結果」が公表されていたり、BBSが立ち上げられ、全国各地の保育所民営化に関する新聞記事などが紹介されていた。また、収集された情報や市当局との間で交わされた文書、会議録などもまとめられた上で公表され、会が計12回編集した「たより」なども全部閲覧することができた。このような概要だけを見てもわかるように、保育所民営化に反対する保護者らの活動はまさに学習活動そのものであった。このように、民営化反対裁判は、保護者らそれにかかわる当事者にとってみれば、地域における学習活動の一環としても成立している。

同じように、これまでの保育運動においても、それらが学習活動として機能していたことを多くの資料から見出すことができる。たとえば、東京都の保護者会連合会による保育料値上げ反対運動では、なぜ保育料が上がるのかその仕組みや保育にかかる諸種の問題を理解するための学習会が催された様子が参加した当事者から叙述されている（東京都保育所保護者会連合会1988）。こうした学習を積み重ねる中で、行政不服審査法に基づく審査請求という手段へと最終的に行き着いたという。また、先述した幼児教室運動では、関係者は1970年代の中教審答申などを今後の幼児教育行政を占うものとして精査していたという（内藤1988）。こうした、学習活動としての保育運動という側面は、民営化反対運動においても色濃く残されている。

以上のように、戦後の保育運動史の中に位置付けたとき、民営化反対運動には、時代的な変遷による転換と、それでもなお引き継がれる連続性を見出すことができる。民営化反対運動は、保育運動における新たなフェーズでもあり、受け継がれる一段階でもある。

4. 社会運動としての民営化反対裁判

では、本件裁判を社会運動論の文脈でとらえれば、どのように位置づけることができるだろうか。

社会運動といえば、従来、マルクス主義等を背景とした労働運動や学生運動、あるいは1970年代より叢生した消費者運動や環境保護活動、女性解放運動など特定の利害関心にに基づき自らの理念の実現を目指す「新しい社会運動」などが見受けられた。また、1995年の阪神淡路大震災をきっかけとしたボランティア活動の活発化やNPO、NGO活動の気運の高まりなども、近年の社会運動の動向を示すものとして見逃すことはできない。保育所民営化反対裁判も、ある地域の中で保育所の民営化という問題領域に利害をもち、自らの主義（この場合は教育的関心）に基づいて民営化に反対する運動を展開するという点で、近時の社会運動の一形態として位置付けることができる。

そもそも、公立保育所の民営化に反対する運動が盛り上がりを見せたのはなぜだろうか。社会運動論の文脈では、社会運動の発生機序として構造的ストレーンという概念が用いられる。構造

的ストレインとは、中澤・樋口（2004）によれば、国家目標がもたらす期待と人びとの生活の現状との間に緊張が生じ、人びとが不満を抱くことであり、住民運動は構造的ストレインを解消するための行動として捉えられる。保育所民営化反対裁判の場合も、公立保育所を民営化したいという新自由主義の志向と公立保育所を選択したいという人びとの志向との間に生じた構造的ストレインを解消するための運動として位置付けられる。

むろん、中澤・樋口（2004）でも述べられているように、住民運動の気運が高まる契機は構造的ストレインだけではない。むしろ、地域の政治状況に大きく左右されるという。また、住民の政策決定への参加意識の高まりや、保護者の教育に対する意識の高まりといった、マクロな社会意識の変化が裁判にまで結び付いたという点も指摘できるだろう。本稿では民営化問題が勃発した当時の各地の政治状況や社会意識まで分析することはしないが、ここで確認したいのは、保育所民営化反対裁判が社会運動の特質を多分に内包しているという点である。それは、一連の運動には住民投票を求める動きを必ず付随したという点からも見て取ることができる。【表1】に掲げたように、横浜市においても、裁判に至る前に住民投票の実施が議会に働きかけられている。これは、保育所民営化が裁判に至った他の自治体でも同様である（大阪府高石市、同府大東市など）。結果的に、保育所民営化に関して住民投票が実施された自治体はひとつもないが、住民投票を求める動きは近年の社会運動の特徴のひとつとして取り上げることができる。西城戸（2004）では、社会運動としての住民投票を求める運動について取り上げ、こうした運動がその後自分たちの代表を議会に送り出す運動へとつながっていったことを明らかにしている。本稿で取り上げた反対運動では、こうした回路を経ることはなく、司法的解決へと運動の針路が方向づけられたが、住民投票を求める運動から出発して次なる段階へと展開していくという点では、近年の社会運動の特質と軌を一にしたものである。

さて、西城戸（2004）ではクリージの社会運動の類型論が紹介され、対構成員志向か対当局志向か、構成員が直接参加しないか直接参加するか、という2つの軸によって社会運動が4つのタイプに類型化されているが、これらはあくまでも理念型である。実際、次のように述べている。「4つのタイプの組織は状況によって変化しうることである。たとえば、一般的な社会運動のイメージとは離れた性格である『自分や他者を助ける』社会運動でも、『抗議する』社会運動に変化することもある」（89頁）。保育所民営化反対運動も、その一義的な性格な「抗議する」タイプの社会運動であるが、先述したように、保護者らにとってある種の学習活動としても成立している。つまり、社会運動の一形態としての保育所民営化反対裁判は、保護者らそれにかかわる当事者にとってみれば、地域における学習活動の一環としても成立しているわけである。

5. 民営化反対裁判の社会的意味

では、このような特質を有する保育所民営化反対裁判は社会的にどのような意味をもつものなのだろうか。最後に、この点について考えてみよう。

まず挙げられるのが、こうした裁判闘争が保育に関する新しい言説の回路を拓いたという点である。元来、公立保育所の民営化は、たとえば首長が決断したならば、廃止したい公立保育所名を削除する条例案を議会に提出し、議会が当該条例案を審議、可決することによって、当該公立保育所は廃止されることとなる。ここでは、選挙によって選ばれた首長及び議会が住民の声を代弁するものとして位置付けられる。したがって、公立保育所の民営化について異議や異論、意見等がある場合は、選挙や住民投票に係る運動等によって首長や議会に働きかけるのが、一般的な言説の回路ということになる。

もちろん、裁判に至った各自治体でも、こうした働きかけは裁判闘争に至る前段として実施されていたことは先に述べたとおりである。ところが、こうした働きかけがなされたどの自治体においても、住民投票の実施要求等を議会が拒否している。逆にいえば、議会の拒否があったからこそ、裁判へと至ったわけである。こうして、公立保育所の民営化に係る問題は、首長や議会に対する働きかけという一般的なルートとは別の、司法という空間で論じられることとなった。司法という新しい言説の回路を開拓したことは、こうした運動のもつひとつの意義として取り上げることができる。

こうして新しい場で発せられた言説は、同じような運動に従事する人々にとって、今度はひとつの資源として機能する。たとえば、横浜市訴訟第一審判決では、次のような言説が裁判所から発せられた。

被告（横浜市。筆者注）は、聞き取り調査した結果、3か月間の引継でスムーズに移管できたと判断された例として、八千代市の「O保育園」、堺市の「M保育園」、尼崎市の「K保育園」を挙げているが（中略）、その判断の当否を検証し得ないことは上記のとおりである（保育園名をイニシャルに変換。筆者注。以下同様）。他方、3か月の引継期間で民営化された別の例としては、高石市のH保育所（平成14年4月1日民営化）や大東市のK保育所（平成15年4月1日民営化）があるが、これらの保育所では少なからぬ混乱があったことがうかがえるのであり（中略）、このような事例も参考にされる必要があったように思われる。

（横浜市訴訟第一審より）

ここでは、大東市や高石市において生じた裁判闘争が、保護者側の主張を立証する根拠として引用されていた（正確にいうと、横浜市が大東市や高石市での裁判闘争を取り上げなかったことを指弾していた）。つまり、大東市や高石市の保護者らが蓄積した言説が、横浜市中で論陣を張る人々にとっての資源として機能したわけである。こうして、一旦発せられた言説は同様の闘争を繰り広げる人々にとって、自らの闘争を正当化、戦略化するための有用な資源となる。その意味でも、公立保育所の民営化に反対する人々が挙げた声は、大きな意味を有している。

と同時に、こうした活動は保育所問題に関する新しい言説空間を司法以外にも拓くという役割

も担っている。保育所民営化問題を司法という場に持ち込んだこと自体が新たな言説の回路を開拓する機能をもつものであるが、同様に、ホームページを立ち上げ、BBSなどを用いて広く意見を交換する会の活動形態は、保育所民営化問題にかんする新たな言説空間を構築するものである。実際、当該BBSには、会の活動に賛成する者のみならず、反対する者、保育所民営化に賛成する者などからも意見が寄せられている。このように、保育所民営化に反対する人々の活動は、その問題にかんする新しい言説空間を現出せしめ、またそれをきっかけとしてより多くの言説が蓄積される「起爆剤」として機能したといえるだろう。それは、延いては、賛同するにせよ批判するにせよ、新自由主義の思想や政策を問題化し可視化することにもつながる実践である。

6. 総括と展望

以上、横浜市で生じた保育所民営化反対裁判を事例に、他の地域での事件も参照しながら、その特質や社会的意味を分析してきた。まとめると、以下のようになる。

- ①保育運動の歴史の中に本件裁判を位置付けたとき、相違点と共通点を見出すことができる。相違点としては、保育の質的な側面が保護者側の主張の中心となったこと、司法の場での決着が図られたことを挙げることができる。共通点としては、保護者らにとって運動そのものが学習活動として成立していることを挙げることができる。
- ②社会運動として本件裁判をとらえたとき、構造的ストレーンから本件裁判も発生していること、近時の社会運動の特徴である住民投票の実施を求める運動が付随していること、さらに行政に対する反対運動として出発した活動が構成員の学習活動としても成立していること、といった特質を挙げることができる。
- ③本件裁判の社会的意味としては、保育問題に関する新たな言説の場を開拓したこと、言説が重層的に積み重なり、同様の運動に従事する人々にとって資源として機能したこと、延いては新自由主義の思想や政策自体を問題化する端緒となったこと、などを挙げることができる。

一方、本稿では分析しきれなかった課題も多々ある。まず、本稿に内在する課題としては、本件裁判にかかわった人々の声を直接収集・分析することはできなかった。当事者の声も重要な分析対象であり、今後収集と分析に努めたい。一方、保育所民営化問題に関しては、すでに判決文の言説分析等の研究はなされているが（東野2012a, 2012b, 2012c, 2013など）、議会や審議会といった他のアクターに関する分析、あるいは民営化による実際の影響等についてはいまだ研究途上である。今後、こうした点についても研究を進めたい。

〔参考文献〕

- 東野充成 2012a, 「保育所民営化をめぐる論理－高石市訴訟を例に－」『九州工業大学研究紀要（人文・社会科学）』第60号、1-12頁
- 東野充成 2012b, 「保育所民営化をめぐる論理－大東市訴訟を例に－」『九州教育学会研究紀要』第39巻、45-52頁
- 東野充成 2012c, 「保育所民営化をめぐる論理－横浜市訴訟を例に－」『発達社会学研究』第4号、47-53頁
- 東野充成 2013, 「保育所民営化をめぐる紛争と論理」『九州工業大学研究紀要（人文・社会科学）』第61号、49-60頁
- 伊藤周平 2010a, 『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版
- 伊藤周平 2010b, 『雇用崩壊と社会保障』平凡社新書
- 内藤和子 1988, 「団地から生まれた幼児教室」全国保育団体連合会編『戦後の保育運動』草土文化、249-253頁
- 中澤秀雄・樋口直人 2004, 「社会運動と政治－政治的機会構造と住民運動－」大畑裕嗣・成元哲・道場親信・樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣、139-153頁
- 西城戸誠 2004, 「ボランティアから反戦デモまで－社会運動の目標と組織形態－」大畑裕嗣・成元哲・道場親信・樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣、77-93頁
- 田村和之 2007, 『保育所の廃止』信山社
- 東京都保育所保護者会連合会 1988, 「保護者会連合会の結成と値上げ反対運動」全国保育団体連合会編『戦後の保育運動』草土文化、200-205頁
- 友松諦道・佐藤利清・村山祐一編著 1997, 『保育運動と保育団体論』栄光教育文化研究所
- 全国保育団体連合会編 1988, 『戦後の保育運動』草土文化

〔付記〕 本稿は、平成24～26年度科学研究費助成事業基盤研究（C）『新自由主義下における保育所民営化をめぐる紛争過程』（研究代表：東野充成 研究課題番号：24531070）の助成を受けている。

（ひがしのみつなり 九州工業大学大学院工学研究院人間科学系准教授）
（やませのりこ 國學院大學人間開発学部子ども支援学科専任講師）