

# おおさかの 住民と自治

2024. 2

特集第119号  
(通巻第543号)



[ 特集 ]

## 保育現場から考える 大阪の子育て子育て環境 — 少子化克服も視野に —

少子化対策はどうあるべきか

中山 徹

保育・子育ての公共性とケア労働への評価・課題

杉山隆一

改めて研究所の歴史と役割ふまえ、自治研活動を地域から広げよう

自治体問題研究所60年・大阪自治体問題研究所50年 記念特集 第3回

(一社)大阪自治体問題研究所

<http://www.oskjichi.or.jp/>

発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教

〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F

TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228

# CONTENTS

[ 特 集 ]

## 保育現場から考える 大阪の子育て子育ち環境

—少子化克服も視野に—

少子化対策はどうあるべきか	中山 徹	2
保育・子育ての公共性とケア労働への評価・課題	杉山 隆一	8
子どもたちの最善の利益のために、 教育・保育の質の向上と施策の拡充をめざす	堺市保育所職員組合	13
学童保育における公共性の確保と自治体の責任	松本 歩子	16

自治体問題研究所創立60年・大阪自治体問題研究所創立50年

### 記念特集 第3回

改めて歴史と役割ふまえ、自治研活動を地域から広げよう

おおさかの住民と自治編集委員会 21

押しつけ合併に抗って—大阪における平成の市町村合併 柏原 誠 26

大手前通信<sup>㉔</sup> 阪神・オリックス優勝パレードを振り返って 小松 康則 32

キラリ★宮さんの地域と生きる事業所訪問<sup>㉔</sup>

地域と生活の場にねざす医療・介護をめざして 宮川 晃 34

話題の本 『社会の変え方—日本の政治をあきらめていたすべての人へ』 横溝 幸徳 36

ブックレビュー ①『西洋音楽史—「クラシック」の黄昏』 荒田 功 38

②『樹液を吸い取る政治—医療・社会保障充実を阻むものとの訣別へ』 片方真佐子 38

### 下校時 (23.11)

この絵を描いていたら同僚が覗いて、「昭和やなあ」といいました。「いやいや、今や。きのう見たきたやつや」と応えましたが、そういえば子どもたちの格好は40年前から変わっていません。重いランドセルに水筒、遊んでよれよれになったようなズボン。子どもたちの状況、子育ての現在は確かに40年前から豊かになってはいない、と描きながら気づきました。

今朝、保育所前で子どもを預ける様子を見ていたら、お母さんたちの表情がみなすごく厳しい

のにびっくりしました。あわただしい、出勤に1分を争う時間帯なので仕方がないのかもしれませんが、でも夕方になり、友達とじゃれあいながら元気に帰る様子、バギーを押すお母さんの様子も明るく、これも確かに40年前も同じで少しほっとします。

(文・絵 内山進)



[ 特 集 ]

# 保育現場から考える 大阪の子育て子育ち環境

— 少子化克服も視野に —

今回の特集では、「おおさかの子育て子育ちの環境」をテーマとしました。1990年の「特殊出生率1.57ショック」以来30年以上経っても、政府による「少子化対策」はその効果を上げていません。

子どもを産み育てる基礎的な条件のひとつである保育・学童保育の需要は高まっていますし、そのサービスの供給は、数の上では進んでいます。

しかし、保育や学童保育の民営化が進む中で、「発達保障」や「生きる力の育成」などの大切な部分が後景に追いやられ、「英語教育」等に見られるように、保育の商品化が進んでいる現状ではないでしょうか。

冒頭の中山論文では、少子化の実態と政府の対策の問題点や克服に向けた課題を明らかにした上で、その課題の最後に自治体の公的責任について、述べています。

続く杉山論文では、保育・子育ての公共性と、「ケア労働の評価」として、子どもの人権の視点から、今現場で進められている民間委託や営利化と、そのもとでのケア労働者の処遇改善が不可欠となっていることを指摘しています。

また、府下自治体で最も早く公立保育園の民営化が進められてきた堺市の保育現場の労働組合からは、労働組合の基本的立場としては「民間委託反対」を掲げつつ、保護者との共同をもとに、「子どもの育ちを保障する」という一致点を踏まえた自治体当局との協議の場をつくり、それを通じて「公立園の役割と存続」「委託先での保育体制の確立」を進めている取り組みがレポートされています。

また、松本論文では、学童保育における公共性が、民間委託による「商品化」などで弱められるもとの、「こども基本法」による「子どもの権利保障」の観点から、子どもや保護者が主体として関わる事業への発展と、それを保証する自治体の責務について述べています。

# 少子化対策はどのくらいあるべきか

中山 徹  
奈良女子大学教授

## 少子化の状況

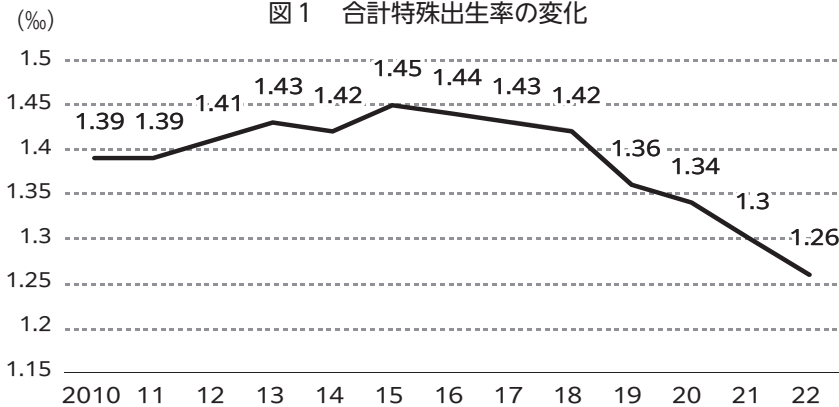
政府は異次元の少子化対策を進めるとしてはいますが、その理由は少子化が想定以上に進んでいるからです。そこでも、少子化の状況を概観しておきましょう。

2022年の合計特殊出生率（おおよそ1人の女性が一生の間に産む子どもの数）は1・26で、統計を取り始めてから最低になりました（図1）。

また2022年に生まれた子どもは77万747人で、これも統計を取り始めてから最小の値です（図2）。

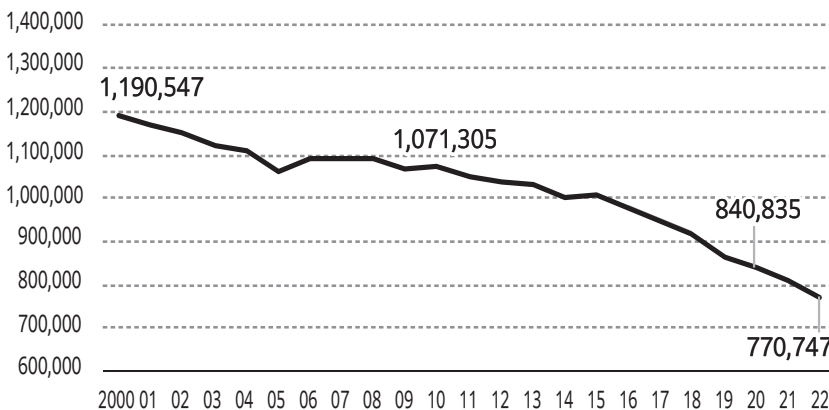
1990年の出生数は122万人、2000年は119万人（10年間の減少率3%）、2010年は107万人（減少率10%）、2020年は84万人（減少率21%）と加速度的に出生数が減っています。今年の1月～7月の出生数も昨年より4%程度減っているため、このままでは

図1 合計特殊出生率の変化



出所：厚生労働省「人口動態統計」より作成

図2 出生数の変化（日本人、人）



出所：図1と同じ

# 保育・子育ての公共性と ケア労働への評価・課題

杉山隆一

大阪保育研究所

## はじめに

新型コロナウイルスパンデミックのなかで、社会を維持し持続していくために新型コロナウイルスの感染リスクを感じながら働き続けてくれている職業にあらためて社会の関心が集まり「エッセンシャルワーク」が市民の会話の中で語られるようになりました。

エッセンシャルワークを担う職業の代表は「医療従事者」、運送・配送に携わる人、保健師・生活相談や介護・福祉等の分野で働く方々、保育士などです。社会インフラに係る職業・仕事も入るでしょう。エッセンシャルワークの具体的な姿を保育を事例にみてみましょう。

新型コロナウイルスが急激に感染拡大を起したとき、市町村は保護者に保育所利用の

自粛を要請しました。医療従事者、介護・福祉の従事者や仕事を休めない人がいるために保育所を休所せずに三密（密集、密接、密閉）にならないように工夫し消毒をこまめに行って保育を実施しました。保育は日々の保護者の生活を支えることで社会の維持と継続を担っていることからエッセンシャルワークに分類されています。その仕事は、営利のためではなく公共的な目的のために行っているといえます。保育の公共性についていくつかの視点から考察します。

## I 子どもの人権と公共性

### (1) 保育を受ける権利

保育は、第一義的に子どもの人権を保障することに意義があります。人権の内容容について検討します。子どもは、憲法

25条で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」生存権が保障されています。児童福祉法24条1項で「市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病の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において……当該児童を保育所において保育しなければならぬ」と市町村に保育の実施を義務付けています。子ども保育を受ける権利を条文に書きこんではいないが市町村の保育実施義務の対として保育を受ける権利が推定されていると理解してよいでしょう。

市町村は、子どもの保育を受ける権利を具体化するために保育所を確保しなければなりません。市町村は、保育を必要とする子どもを直接公立保育所に入所させるか、民間保育所に入所させることで

# 子どもたちの最善の利益のために、教育・保育の質の向上と施策の拡充をめざす

堺市保育所職員組合

はじめに

―堺の保育・子育ての現状

堺市は現在、人口約81万人の政令指定都市です。公立保育所は、2001年から順次民営化され、39か所あった施設（旧美原町立保育所3か所を含む）2005年2月、美原町と合併）が現在16か所となりました。2017年4月には、すべての公立保育所が幼保連携型認定こども園に移行しました。公立幼稚園はそのまま幼稚園として存続し保育所のみが認定こども園に移行し、運営は保育所職員（保育教諭）が行っています。

これまでの運動のなかで  
私たちが大切にしてきたこと

○子どもの健やかな育ちを願う保護者の

思いに寄り添う（堺保育運動連絡会と協力し合う）

○保育現場の課題と職員の要求をつかむ（アンケートや職場集会で意見を出し合う）

○地域の子育て実態とニーズを知る（実態調査等を行う）

○市当局とは対立するのではなく、労使で公立保育所のあり方について、検討会を開催する。

この検討会では、労使で「堺市の保育、子育ての実態をつかむ」「保育施策推進のために、公立保育施設とそこに働く職員が果たすべき役割を考え、知恵を出し具体化する」ことをめざしました。それに伴い、労働組合からは施設改善や人員確保等の条件整備を要求しました。

保育所民営化に関わる経過と要求運動の到達点について

① 誰もが安心して子どもを産み育て働き続けられる保育所づくりをめざして  
堺市では、1929年、託児所（保育所の前身）を設置し、以降増設していきました。戦後日本国憲法が制定されるも、1947年児童福祉法の制定に伴い、託児所は保育所へ切り替えられました。

当時の保育所は、救貧対策としての性格が強く、労働組合は、保護者組織を含む堺保育運動連絡会と協力し合い、保護者の願いや職員の意見を集約して市に要求としてあげ、誰もが安心して子どもを産み育てることができることをめざし、新たな保育事業や施策の実現につながるように努力しました。

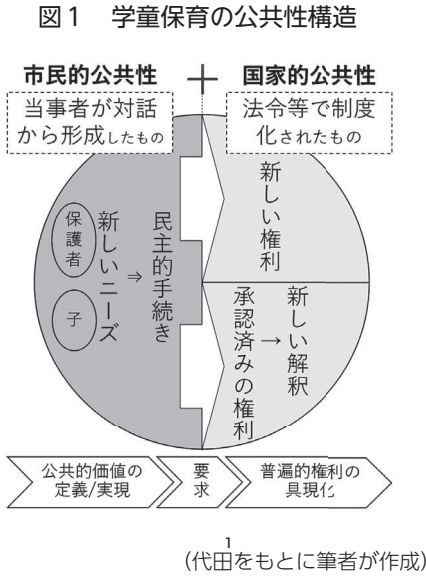
# 学童保育における公共性の確保と自治体の責任

松本歩子  
京都教育大学

## I 学童保育における公共性と課題

### (1) 学童保育の公共性の構造

今回いただいたテーマにある「学童保育の公共性」については、代田が、これ



までの学童保育の成立過程を踏まえ「①法令等により制度化されたもの（ニーズの権利への翻訳・国家的公共性）」と、「②当事者が共通の関心ごとや問題をめぐって、異なる複数の価値や意見を前提としたコミュニケーションによって形成するもの（新しいニーズ解釈・市民的公共性）」の「二つの次元」でとらえる必要性を提唱しています。そして「国家的公共性」と「市民的公共性」の関係性を「新しいニーズ解釈は、民主的な意思決定の手続きを経て、そのニーズはやがて新しい権利へと翻訳される」あるいは「すでに承認されている権利に新しい解釈が与えられる」と構造化しています（図1参照）。

### (2) 市民的公共性と保育の質

さらに代田は「当事者による自己統治

（＝自治）として公共的価値の定義と実現が行われ、その公共的価値が国家に要求され、法令などのより普遍的な権利として具現化される」仕組みを踏まえ、保育の質を確保するにあたっては「当事者（子どもと保護者）が主体的に参画し、市民的公共性を創造する。権利としての学童保育の構成員として位置づけられるべきである」と、保育の質保障における「市民的公共性」の重要性を指摘しています。

### (3) 市民的公共性の変化と課題

学童保育は当事者らによる願いと運動によって、児童福祉法への法制化（1997年）や、設備運営基準や運営指針の策定（2015年）など、「国家的公共性」を獲得し、市町村事業となりました。その一方で学童保育において、当事者が

自治体問題研究所創立60年  
大阪自治体問題研究所創立50年  
記念特集

改めて歴史と役割ふまえ、  
自治研活動を地域から広げよう

第3回

おおさかの住民と自治  
編集委員会

2023年は、自治体問題研究所創立60年、大阪自治体問題研究所創立50年に当たります。「おおさかの住民と自治」誌では、2023年5月特集号での第1回を皮切りに、年3回発行している特集号で、2024年5月号まで、「自治体問題研究所60年・大阪研50年の歩み」について、4回の特集を組むこととしています。

2023年5月号・9月号の第1回・第2回では、自治研運動の創成期からの運動に関わってこられた宮本憲一先生のインタビューの内容を記録する形で、特集を組みました。

当初自治体労働組合の組織内の運動として産声を上げた自治研活動が、その取り組みの幅を「地方自治を住民の手に」と大きく広げ、1963年には自治体労働者・地方自治関係の研究者・そして地域の住民運動の担い手で構成する、自治体問題研究所の創設につながったこと。そしてこの運動こそが革新自治体を作り出し、発展させる大きな原動力になるとともに、地方自治に関わる研究領域を大きく広げてきたこと。

その一方で革新自治体が衰退していった主体的課題として、住民本位の行政を

継続していく上で必要な経済政策の提起が不十分であったことや、住民自身が地方政治に対して受け身にならず、主体的に関わっていくことへの弱さなどがあったことなどを語っていただきました。

第3回の特集では、前段で、1980年代初頭のグローバル化と新自由主義の経済政策が日本でも具体化され、「小さな政府、小さな自治体」などを合言葉に、国政や地方政治の中で「行政改革」として、住民サービスの切り捨て、職員削減、事業の民間委託などが本格化したこと。これに対して、自治体問題研究所や大阪自治体問題研究所が、民主的自治体建設の経験を踏まえて、地域の中で運動のすそ野を広げてきたことについて、触れたいと思います。

また後段では、政府による「平成の『押し付け』合併」の大阪での取り組みの到達点と、その中で、大阪自治体問題研究所と大阪の自治体労働組合が果たした役割を中心に、当時この運動に深く関わってこられた柏原先生に寄稿いただきました。





# 押しつけ合併に抗って

—大阪における平成の市町村合併

柏原 誠（大阪経済大学准教授）

## I 平成の市町村合併とは何だったのか？

本稿では、大阪における、いわゆる「平成の市町村合併」を振り返ります。

平成の市町村合併とは、1999年4月の兵庫県篠山市（現・丹波篠山市）の合併成立に端を発し、2006年3月ごろまでに進められた市町村合併のことを指します。この期間は、1997年の合併特例法改正（篠山市合併にも遡及適用）のもとで、改正前からあった、定数特例や在任特例といった議員定数に関する激変緩和措置にくわえて、地方交付税の削減についての激変緩和措置（合併算代替10年）、合併にともなう公共事業を対象として95%を起債し、その70%を交付税措置する合併特例債という、促進策

（アメ）のもとで進められました。

政府は合併後の市町村数を1000、合併特例債の期限を2005年3月末（のちに一年延長）と定め、「バスに乗り遅れるな」と国策として推進しました。

地方交付税の小規模自治体分への段階補正が縮小されるなど財政的な締め付けが始まりました。また分権の受け皿としての市町村は総合行政体であり、小規模なままで残った自治体は、府県が権限を代行するか、隣接自治体の内部団体になるといった時の地制調会長の私案（西尾私案）が公表されました（ムチ）。合併は、特に小規模自治体にとってより強制的なものになっていきました。

その結果、1999年4月の改正合併特例法施行時に全国に3234存在した市町村は、合併特例法の経過措置（合併特例債発行期限）が終了した2006年3月には1821にまで減少しました。先の政府目標には及ばなかったものの、相当な数の自治体が消滅し、地方では地域の衰退に拍車を掛けたことで、全国町村会は合併を否定的に総括しました。

政権与党からも地方議員の大幅な減少が選挙基盤を縮小したことから、市町村

合併は積極的に国策として推進するものから、市町村の自主的な合併を支援するとトーンダウンし、合併特例法は改正され、アメとしての合併特例債は廃止されました。議員の在任特例・定数特例などの激変緩和措置は現在に至るまで存続しています。

少し俯瞰しますと、2000年の第一次分権改革（分権一括法）に至る過程では、分権の受け皿としての合併議論は一定封印されていたものの、政府からの構造改革路線の圧力が強まり、機関委任事務の廃止や、国と地方の対等な関係の構築や国地方係争処理委員会などの司法的紛争処理といった「成果」を自治体運営にどう生かすのかという議論をする矢先に、小泉内閣が成立し、新自由主義に基づく、地方自治構造改革路線に大きく舵をきったということができます。

合併に続いて、三位一体の改革、集中改革プランによる定員管理、財源や人的資源の再配分を伴わない義務付け、枠付けの撤廃、交付税の補助金化などは、集権化への動きとも言えます。

第一次分権改革の成果を活用して自治体がまちづくりを進める議論の出ばなを

# 阪神・オリックス優勝パレードを振り返って

大阪府関係職員労働組合執行委員長 小松康則

## ■「スポーツを政治利用するな」

1985年以来、38年ぶりとなった阪神タイガースの日本一に大阪は大いに盛り上がりました。また、パ・リーグもオリックス・バファローズが優勝し、野球ファンを喜ばせました。この日を待ち望んだファンの方も多かったのではないのでしょうか。

その盛り上がりに水を差したのが、11月23日に実施された兵庫・大阪連携「阪神タイガース、オリックス・バファローズ優勝記念パレード」でした。もちろん、多くのファンや府民が「パレードでお祝いしたい」「大阪を盛り上げたい」と思っていたでしょうし、パレードを開催することに異論はありません。

しかし、このパレードは、吉村知事が「府費を投入しない」と公言し、資金はク

ラウドファンディングと企業の協賛で行うとし、実行委員会の主催となりました。しかし、この実行委員会には、大阪府も入っており、実質の運営は府職員が担い、担当部局の職員が相当な過重労働を強いられていたのではないかと思われ

ます。  
また、パレードには「2025年大阪・関西万博500日前！」というサブタイトルもつけられ、「阪神・オリックスの優勝を政治利用するな」との批判の声も大きくなりました。

## ■突然の1500人ボランティア要請

そうした中、10月19日には、実行委員会は府民文化部を通じて、「優勝記念パレード」での来場者対応（来場者誘導、迂回路の案内、交通規制時間の案内等）

のため、府職員約1500名のボランティアを募集すると通知しました。

このボランティア募集は、一般のボランティア募集ではなく、府職員を前提としたものであり、その募集や集約方法についても、各所属単位で周知し、参加者を取りまとめるよう指示があり、通常の業務による指示命令系統を利用して行われました。また、通知によると、拘束時間は約7時間、食事・交通費の支給も無いというものでした。

このようなイベントを行うのであれば、その要員等については、警察等の関係機関とも十分に連携し、参観者の安全・安心を最優先に考え対応すべきです。そのうえで、どうしても府職員を配置する必要があるのであれば、ボランティアではなく、業務として指示すべきです。