

●特集● 保育所の民営化について考える

本学会第58回大会では、緊急シンポジウム「今、保育の危機に保育学会は何をなし得るか」が行われました。これは、保育学会の社会的責任を問うものでした。準備委員会は、大会後も、このテーマに関連して「保育の市場化」についてのシンポジウムを実施しています。大会で提起された問題を継続して議論することは重要です。そこで、今号では、大会での議論の継続を目的に、「保育所の民営化」を取り上げることにしました。

保育所の民営化とは— 権利化に逆行する理念

村山 祐一

待機児ゼロ作戦等規制緩和策の下で、保育所設置を社会福祉法人に限定した通達を廃止し、民営化の施策が展開されているが、民営化の概念を簡単に整理してみる。

この民営化とは、保育所行政について、国と自治体の責任ですべての子どもに等しく保育保障をするという平等主義から市場競争原理の導入により親の選択と競争ですすめる政策に転換することをねらいとしている。具体的には企業が保育所設置を恣意的にできるよう、最低基準等をゆるめ、競争しやすい環境作りをすすめることにある。この主張はすべての子どもの権利を等しく保障するための公的保育保障制度つまり、権利化に対立する考えといえる。民営化VS公立化ではなく、民営化VS権利化という対置概念であり、設置主体を公から民という単純な内容でなく、最低基準の緩和等公的保育責任の縮小化、地域格差・所得格差を子どもの世界に持ち込む保育所制度再編成論といえる。

そこで、現行制度の下での民営化や民間委託について考えてみる。現行児童福祉法では、保育保障の責任は市町村にある（児福法24条）ため、制度の骨格は自治体が保育所運営に責任をもつという制度になっている。制定当初から児福法35条では、市町村は省令に定める事項を「都道府県知事に事前届け出」により任意に設置することができる。だが、「国、都道府県、及び市町村以外の者」つまり「各種法人、団体、私人」は「都道府県知事の認可を得て設置する」となっている。保育所設置

者についての法的規制はない。保育所の設置・運営は基本的には自治体が責任を持つが、それが困難な場合、保育所運営について自治体が民間に委託できるように、認可制度を位置づけている。保育所運営の民間委託は認可化ということになる。しかも当初から企業や組合等どんな団体や私人に対してもその道を開いていた。そして、入所児の保育義務規定や最低基準以上の水準を遵守するという法的規制によって質の確保を図るシステムとなっていた。しかし、その後の保育所の普及にともない、保育事業が地域の児童福祉事業として健全なる進展を図るためには、「公共性、純粋性、及び持続性を確保」する必要性から厚生省通達により設置者を社会福祉法人に限定した行政指導が1960年代からおこなわれた。それは、土地や建物等の基本財産を公の支配の下におき、地域の児童福祉や保育の論理や秩序の確保をはかり、地域で安定かつ継続的で地域にひらかれた保育所運営を図るためのきわめて合理的な法的規制といえる。運営費も公的補助金で賄われるのに、数年で撤退できる等不安定な運営では持続性や公共性の確保も難しく、投資した税金の無駄遣いになりかねない状況をつくり出さないために必要であった。しかも、企業や団体、個人であっても、社会福祉法人を組織し、土地等の資産を法人に寄付し、福祉の論理と秩序にもとづいて保育所運営に参加できた。このことが今日の日本の安定した保育所普及に大きく貢献した。設置者が社会福祉法人に限定されていても、企業参入は可能であったことから、企業参入を理由に通達を廃止する理由にはならない。主たる意図は保育所制度に市場競争原理を導入しやすい環境にすることである。

現行制度の下で、企業が参入しても、競争の論理ではなく、福祉の論理と秩序を進めていくようにさせるためには、児福法24条の遵守と最低基準の拡充が不可欠となる。最低基準の改善がどのようにすすむかが、民営化政策に大きな影響を及ぼすためきわめて重要となる。

●Profile

村山 祐一（むらやま ゆういち）

鳥取大学生涯教育総合センター・教授。

文科省科研費助成事業として10人の共同研究者により全国3万人子育て意識調査（05年3月刊）実施。保育者と親の意識のズレやストレスなど分析中。「保育問題日誌・保育ジャーナル」を保育月刊誌「ちいさいなま」に1974年2月号より毎月連載中。保育問題の同時代的な研究を継続。

保育の民営化を考える

菊地 恵子

江東区白河かもめ保育園は、2004年4月1日、廃園になった公立幼稚園をリフォームして、区内3番目の公設民営保育園として誕生した。

園児の募集は前年の12月に始まった。公立園をそのまま民間委託されるケースが増えているなか、新設のかもめ保育園には、区内の公私立保育所、認証保育所、保育室、そして家庭から、さまざまな子どもたちが集まった。これには保護者の不安も大きかったように思われる。元の幼稚園の建物を全面改装したため、新しい園舎の引き渡しを終えたのは3月下旬であった。最終的に、幼児は定員に満たなかったものの、乳児はかろうじて定員に達し、期待と不安の入り混じった一年目がスタートした。あとになって園児の父母から聞いた話によると、第5希望であったり、ここなら入れると区の担当者に言われたりと、まるで雲をつかむような話であったようだ。

立ち上げにおいて、私が最も大切に考えたのは環境である。大きく物的環境と人的環境に分け、前者として、園の理念に掲げた「大きなおうち」をテーマに、①家庭的で落ち着ける園内環境、②統一感のある色使いの遊具や家具、③緑が豊かで自然を実感できる園庭の3点をキーワードに環境設計を行った。特に、子どもたちの生活の舞台となる保育室は、明るく清潔感のある色調で、子どもの動線に合わせて本棚やロッカーを用いて分けし、子どもが主体となって活動できるよう設計した。つづく人的環境面では、エレン・ケイの教育思想（「意図的にプログラム化された教育からは、オリジナルな新しい考え方や人格は生まれてこない」）に基づき、①子どもの目線に立つ、②一人ひとりの発達を把握する、③笑顔を絶やさない、を目標に保育者の育成を行った。また、同法人内の姉妹園である船堀中央保育園と積極的に人材交流を行い、組織の活性化を図るとともに、定期的な園内研修や合同研究発表会を通して互いの保育について議論を繰り返した。これら職員的一致団結と保護者の方々の協力の賜物であろう、あのような前評判にも関わらず、翌年には一転、入園希望者数が区内で一番となった。なお、16年度の見学者の総数は約300人と、目で見て分かる保育内容の公開も一因と考えられる。

民営化のメリットは経済的側面から語られる場合が多い。実際に、16年度の白河かもめ保育園の園児一人あたりの人件費は約12万円と、一般の区立保育園の平均を大きく下回っている。しかしながら、これは民営化の目的の一端にすぎない。私は、民営化の真の目的を、今後さらなる多様化が見込まれる保育ニーズに柔軟に対応

するための新しい組織づくりと、このための人材育成にあるものと考えている。人件費削減による職員の若年化と保育の質の低下を懸念する声も聞かれるが、むしろ、日々刻々と深化する社会問題やニーズに応えるためには、新たな役割を担う人材を積極的に育てていく必要がある。民営化により、これら長期的な計画に基づく人材雇用・育成が可能となれば、保育体制を見直し、保育の質を向上させる契機ともなりうる。

保護者の不安を含め、民営化に伴う問題は多く、説明不足のまま早急に民間委託を進める行政の姿勢に起因するものといえる。これら「漠然とした」不安を解消していくためにも、現場の前向きな実践例を積み重ねつつ、公設民営保育園のモデルケースとして全国に発信していくことが必要と考えられる。

●Profile

菊地 恵子（きくち けいこ）

社会福祉法人東京児童協会・船堀中央保育園副園長を経て、2004年より現職の江東区白河かもめ保育園園長。淑徳大学で講師を務めるほか、アドバンス21保育研究所を主宰。専門分野は保育者論。現在、関心のあるテーマは保育者育成。

公設民営保育所を考える

山本 真実

認可保育所の改革の一環として、特に自治体の財政的困窮の打開策として、公設民営による認可保育所が多く出現している。認可保育所の公設民営を行う方法は、いくつかあるが、本稿では指定管理者方式と運営業務委託方式を取り上げ、公設民営保育所について考えてみたい。

指定管理者方式は、2003年6月改正の地方自治法に基づき、従来の公設民営の形式として行われていた管理委託方式が廃止され、指定管理者方式に一本化されたものである。指定管理者方式では、この改正によって、指定管理者として指定できるものは、団体形態をとっていれば株式会社などの営利団体でも可能となった。指定管理者の管理の範囲については条例による定めが必要で、議会決議を経なければならない等、手続きが厳密化された。その後、厚生労働省課長通達により、保育所等の社会福祉施設においても、管理を指定管理者に行わせることができるようになり、各地で保育所条例を改正し、公設民営を行う自治体が出てきた。

もう一つの方法は運営業務委託方式で、これは2001年3月の厚生労働省通達「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について（雇児保10号）」によって、公立保育所の運営業務を株式会社などに委託できることにな

ったことを受けての方式である。

この二つの方式の違いを大枠で捉えると、指定管理者方式では「運営管理」を全て委託するのに対し、運営業務委託方式は「委託業務に関わる運営」のみを委託する方式であるということになる。また、指定管理者方式は、自治体は法に基づき、指定先に対する監督権限を有するが、運営業務委託方式には、法に基づく監督権限は規定されていない。両者を比較検討し、問題点を挙げた論文はいくつか見られるが、総じて、どちらかの方式云々よりも、「公設民営」自体に対する批判の域を脱していないものが多いように思われる。個々の保育所のサービスの質が果たして低下しているのか、何が問題となっているのかを検証した研究は未だ見あたらない。

民間委託自体が保育の質の後退であるという理由で問題視することも一つの見方であるが、民間運営の良い面を活かした自治体の監督姿勢や関わり方もあるように思う。委託の方式や監督権限の範囲などは、法的に定められていることも条件整備として必要であるが、市町村が培ってきた保育所と住民との関係性やそこで働く保育士たちの意識、自治体職員の態度等によって、「誰が提供しようとも住民にとっても良質な保育サービスを維持・獲得すること」を共通の理念としたサービス供給体制を構築することができるのではないだろうか。自治体独自の評価システム作り、住民に理解される保育水準を提示することなどが挙げられる。定期的な行政との情報交換は、法に規定された「報告義務」、「監督義務」とされる行為よりも迅速にニーズや要望に対応できる体制である場合もあろう。

公設民営保育所の是非についての世論の議論は様々である。重要なことは、住民にとって有益な保育サービスが展開されているかどうか、そして子どもたちの育ちの場が確保されているかどうかを議論の争点にしながら、公設民営という形態を育て、監督していくことである。それを通して、各市町村の子ども家庭福祉サービス全体のあり方やネットワークの意味について見直し、検討することにも繋がっていく可能性がある。今後は、公設民営保育所を財政的側面の解決策として捉えたり、公的責任後退論に終始せず、これからの社会に向けた新しい保育サービスのあり方を市民と共に考える方向の方策として、発展的、未来志向的に捉えていくことが必要ではないだろうか。

●Profile

山本 真実 (やまもと まみ)

所属：淑徳大学

英国ケント大学卒業Social Policy and Administration (B.A.Hon) 取得。

民間シンクタンク、日本子ども家庭総合研究所研究員を経て2001年4月より淑徳大学社会学部(現 総合福祉学部)社会福祉学科専任講師。専門分野は子育て支援施策、保育政策、児童福祉政策。

保育園の民営化を考える —新たな子育てシステムを模索する—

佐藤 嘉代子

公立保育園の民営化が始まり、今後この傾向に拍車がかかるのは明らかです。けれど、現在行われている民営化の理念や方法が、子どもの幸せにつながるのか疑問です。「市場原理」に流されそうになる今、公立保育園に吹く逆風の真意をしっかりと見極め、「公立原則」で培ってきた日本の保育のすばらしさを再認識し、「就学前2年間の保育の無償化は、ヨーロッパ諸国の今日的標準」とされる欧州の保育を参考に、新たな子育てシステムを模索することが求められていると考えます。

保育園は、子どもが単に遊びながら、保護者の帰りを待っているところではありません。子どもが主体的に生活する場であり、教育を受ける場です。また保護者の潜在的ニーズ(単なる利便的サービス以上に保護者が本当に必要としている支援:保育園で生き生きと生活する子どもの姿を見て、子どもへの理解と愛情を深める)を支えるという重要な役割を担う場です。何気ない子どもの姿から、子どもが背負っている問題を見極め、きめ細やかに対応しながら子どもを支える場でもあります。また、子どもはもちろん、保護者も、そして保育士も互いに支えあい、学びあい、人として育ち合うことが出来る場です。そのような保育を支える保育士の専門性、それは公立も私立も同じだと思います。けれど公立では異動というシステムがあり、毎年、必然的に保育観・子ども観の切磋琢磨があります。また、法の改正のもとに研修が増え、保育の質を高める施策が行われています。さらに東京都には純粋に子ども志向の保育文化を持つとされる研究会組織があり、都の公立保育園の保育のスタンダードをもたらしめています。けれど今、下部組織から異変が起きています。民営化の嵐とともに、現場にあきらかに似た思いが広がりつつあるように思えます。保育を語り、子どもの育ち、保護者との対応や子育て支援のあり方などを熱く学びあう場が冷えてはならないと思います。公立保育園が一定の保育の質を確保していく必要があります。子どもは環境を選ばません。適応力がありタフです。けれどストレスフルな生活が長期化すれば確実に荒れます。そうなってからでは手遅れです。

私立か公立かではなく、私立も公立も、そして新たな子育てシステムもと、多様な保育形態があってもよいのではないのでしょうか。保育の形態やサービスが多様化しても保育はひとつだと思います。子どもの権利、最善の利益がしっかりと守られるべきです。また、子育ては公的なものという考えのもとに、公的な利益を実現するためには公的な資金が使われるべきだという原則のもと

に、新たな幼児教育のシステムが模索される必要があります。質のよい保育がすべての子に与えられている社会は安定度が高いと言われます。また、子どもの健やかな発達が社会に利益をもたらすといわれます。民営化を急ぎ過ぎることなく、日本の未来をにやう子ども達の幸せをもたらす確かな子育てシステムを今こそ作りあげることが求められていると思います。

参考文献 汐見稔幸他著『保育園民営化を考える』岩波ブックレット、日本保育学会シンポジウムレジュメ 2005/10

●Profile

佐藤 嘉代子 (さとう かよこ)
所属：江戸川区春江第二保育園
関心を持つ領域：子どもの遊び、園庭環境と可動遊具がもたらす遊びの変容
保育の変容とそのメカニズム

民営化を新たな保育の創造のエネルギーに

松永 静子

公立保育所の民営化は今、日本の保育の長い歴史に揺さぶりをかけている。手塚やえ氏は20年前に「公立保育所に於いては行政組織の中にあるため、むしろ職員を臆病にさせ地域活動の意欲を喪失させてはならないだろうか、整備された平坦な道を着飾って駆け抜けてゆくように思う」と公立保育所の保育史(注1)の序文の中で述べている。今回の民営化の動きはその「平坦な公立の保育」の存続の意義を根底から問うているように思う。

私は昨年「民営化と保育の質について～構造的な保育の質の視角から」の調査研究を行なっている。民営化を推進している自治体や民営化された保育所を対象に調査を行なったが、いくつかの民営園から「安上がりな保育が民営園だと思われては心外だ」という率直な回答を頂いた。政府の構造改革においては、民営化は保育所経営のフルコストを下げ、保育所の数を増やし、入所児数を増やそうという目的のもとに位置付けられている。経費のほとんどが人件費で占められているため、コストダウンは論理的には人件費抑制に直結する。調査の結果、民営化保育所の保育士の年齢はそのほとんどが20代で占められていた。昨年調査したある自治体の民営への移管条件には「保育士の年齢構成では、年齢バランスが大事であり、一定経験年数を持った保育士の配置に努める」「中心的役割を担う人材は保育経験豊かな者を配置する」とあるが、「一定経験年数」とは何年以上か、「経験豊か」とは具体的に何を指すか等は定義されていない。さらに経験と雇用形態の関連も興味深い。正規の雇用は若い

保育士で、臨時や非常勤雇用は30歳代以上40歳代、50歳代を採用している所も多い。臨時や非常勤の給与は頭打ちであり、「経験の豊かさ」は必ずしも給与には反映されていない。また民営園での保育士育成に関する運営者の意識は高いが、園内研修の回数や内容、費用についての条件を十分備えているとは言えない現状もある。200名以上の大規模な園では年単位での保育士の出入りも多く、保育士の育成を継続して行なうのは難しいのではないかと推察される。

また民営への移行時には「引継ぎで保護者間の調整が難しかった」「子どもが一時的に動揺した」「公立側の協力が得にくかった」「移行後3年くらいは園運営が不安定だった」「引き継いだ施設設備が老朽化していて、修理や改修に資金面での負担が大きい」など自治体のフォローが十分でない場合の民営保育所側に苦渋の努力があることが伺われた。

今回の調査研究のテーマである「保育の質」については、Howes, Helburnの「Child Care Cost and Quality」(注2)を先行研究として参考にした。この研究では保育の質に関して、保育者と子どもの関係の質を「プロセスの質」、子どもをとりまく環境を側面とした様々な条件を「構造的な質」、保育者の仕事上の諸条件を「仕事環境の質」と定義し、保育の質をこの三要素で測定している。昨年調査した自治体は「民営化しても保育の質は下がりにません」と自信を持って発言していたが、保育の質についての定義あるいは捉え方の内容は明らかにしてもらえなかった。また保育研究や保育の現場で「質とは何か」の議論もいまだ熟しているとは言えない。20年前の手塚氏の言葉は公立を自ら揶揄して述べたわけではなく、先駆的な改革意識を持ってほしいと公立の保育者に大きな期待をかけて述べられたことと思う。民営化がこの期待にこたえるチャンスになり、保育界が全体として質の向上を目指すきっかけになれるかどうか、すべての保育関係者に問われている。さしあたり民営化の地殻変動のエネルギーを公も民も一体となって吸収し、この機に乗じて、新たな保育を創造するエネルギーに変えることが重要だと思う。

※注1：「私たちの保育史上巻」東京都公立保育園研究会編

※注2：米国コロラド大学

●Profile

松永 静子 (まつなが しずこ)
所属：法政大学大学院政策科学研究科修士課程
勤務先：中野区立新井保育園
研究テーマ：1999年「赤ちゃんの抱きと保育士の関係形成について」報告。2003年からは「赤ちゃんの泣きと保育、乳児保育の環境の影響について」を共同で調査研究中である。今回は自身が公立保育園の民営化の渦中にあり、政策的な視点で研究に取り組んでいる。