

保育所民営化のプロセスにおける保護者・地域の参加

—東京都三鷹市の事例を中心に—

中 島 千 恵

保育所の民営化は公的予算の削減、少子化対策を背景に急速に進行する気配がある。様々なリスクを伴う民営化ではあるが、リスクが保育所の運営に保護者や地域の人々が参加する新たな公的ガバナンスの仕組みが形成されるきっかけにもなっている。その仕組みは、多様な声を反映するという点では民主主義的ではあるが、民営化の流れを逆行させるものではなく、また常に葛藤と向き合う時間とエネルギーを要する問題も抱えている。

キーワード：保育所、民営化、保護者の教育参加、ガバナンス、市場主義

はじめに

市場主義の論理に根ざす教育改革の動向に影響を受け、日本でも幼稚園や保育所を含む教育・福祉機関の民営化の動きが1998年の民間事業活用事業法、通称PFI(Private Finance Initiative)の導入によって加速化された。アメリカでは、1993年頃から初等・中等教育段階における公立学校の様々な側面にビジネスや私的団体が関わるようになり、近年では1つの学区で100校近くの公立学校の運営が教育運営組織(Education Managing Organization: EMO)によって運営されるケースが出てきている(中島、2007)。また、イギリスでは、学区が民間企業によって運営される教育改善地域(Education Action Zone: EAZ)の試みもあった(宮腰、2000)。いずれも、成功を収めたとは言いがたいものの、失敗とも言いがたく、教育における民営化が市場主義の理論通りにはいかないことを示した。しかし、1998年のPFI法がこのような欧米における改革

の影響を受けていることは明らかである。

日本の教育で民営化が進んでいる領域を見てみると、幼児教育と社会教育である。義務教育の初等・中等教育段階においては、一部の試みはあるものの、規模においても、内容においても極めて限定されている。しかし、幼児教育と社会教育における民営化は全国的に展開し、数においても大きい。どちらも大事な領域であるが、幼児教育は男女共同参画の社会において益々そのニーズが高まっていること、そしてそれ以上に、すべての子どもの発達と人類の未来に深く関わる領域である点で、この段階の教育のあり方は国を挙げて真剣に論じられるべきである。にもかかわらず、必ずしも教育環境が保証されない無認可保育所で、父母のお迎えを長時間待つ子どもの数は減少することなく(保育白書、2006、p.58)、さらに認可保育所も幼保一元化や民営化による変化の波を乗り越えなければならない事態となっている(保育白書、2006、2007)。

PFIが、公的資金に限界がある状況下で、規制緩和とともに様々な私的リソースを公的セ

クターにもたらし、公私の協働を促進する点においては、公教育の充実と民間活動の活性化を同時に達成しうのではないかという期待を膨らませる。しかし、一方で教育を含む福祉施設の民営化というこの新たな運営形態を単純に歓迎し難い状況も生まれてきている。学校の諸施設、テキスト、その他の部分的なサービスが民間企業によって提供される場合には、教育機関のコントロールは地方公共団体にあり、適切な公私協働のあり方を模索していく上で不安を大きくするものではない。しかし、民営化の場合、教育機関のコントロールが民間企業などに移り、そのことが利用者の不安を招来しがちである。その不安に対応して公立保育所や幼稚園の民営化のプロセスで、地域や保護者の意見が発信され、受け止められる仕組みも形成されつつある。本論では、民営化におけるこのような地域や保護者の意見を受け止める仕組みに注目し、東京都三鷹市の事例を中心に紹介し、その意義を考察する。

1. 幼児教育機関の民営化の形態

2006年の保育白書によれば、2005年4月の時点で398ヶ所の公立保育所が民間委託されている(年度内実施予定を含む)。同時期の公立保育所は約12,300ヶ所、私立保育所は約10,100ヶ所であった。

私立保育園となる場合の民営化には2つの形態がある。ひとつは、公立施設を民間に貸与して私立保育所として運営する方式である。これらのタイプは、1989年以来、190ヶ所になっている。もうひとつの形態は、施設を譲渡して私立保育所として運営する方式である。このタイプは、2005年には97ヶ所が見込まれた

(p.52)。

幼児教育機関の民営化の形態は、幼保一元化の動きと重なり、さらに複雑な様相を呈している。認定子ども園が公的に導入されたのは2006年(平成18年)であるが、幼稚園と保育園の両方を同一の施設で行っている「幼稚園」や「子ども園」は増えつつある。つまり、幼稚園と保育園の統合化が進むと同時に、また、それが契機となって、地域の事情に応じて公立保育園や公立幼稚園の民営化が進んでいるのである。更に、認定こども園では、無認可の保育所や幼稚園も認定を受けることが出来ることになり、保育事業への民間参加の道が拡大された。

2. 民営化の背景

(1) 待機児童減少策

公立保育所民営化の背景にある大きな要因は待機児童の増加である。従来の定義では1995年に28,481人であった待機児童数は、2005年にピークを迎えて43,434人となり、2005年までは4万人台を維持し、2006年になって38,872人となった(保育白書、2007, p.187)。保育に対するニーズは高まり、2歳までの保育ニーズの高まりが全国的傾向として見られる。一方で、幼稚園に就学する児童数は減少傾向にあり、幼稚園を廃園し、保育施設に転じるケースが見られる。たとえば、東京都三鷹市では、保育園の公設民営化の導入が決定した「三鷹市立保育園設置条例の一部を改正する条例」が出て以来、次々と幼稚園が廃園になり、それらは、2007年までに保育機能を持つ施設に転換されている。幼稚園の就学者が減少する一方で、0歳から2歳までの保育に対するニーズは年々高まり、2001年の三鷹市の広報には、

延長保育や一時保育への早急な対応が求められていることが報じられ、それに伴う認可保育園の運営を委託する事業者を募集している（「みたか」、2001.9.16）。

（２）厳しい公的予算状況

公的地方財政は一般的に減少傾向にあり、地方自治体は厳しい財政状況の中で福祉施設の運営をやりくりしなければならなくなっている。1999年３月と４月の三鷹市の広報「みたか」には、総額835億2071万円の予算は、前年度に比べ0.7%の減少で、教育費を含む一般会計では、1.9%の減少であると報じている（「みたか」、1999.3.7, p.42-43；1999.4.18, p.76）。そして、子育て支援施策の充実として、廃園幼稚園を児童館・学童保育機能を合わせ持つ新タイプの施設に転換してゆく方針が掲載され、さっそく、平成10年度末の「むらさき幼稚園」の廃園に伴い、この施設を児童館機能と学童を併せ持つ地域のこどもの拠点施設として整備し、平成11年度後半に開館し、26,924,000円が投じられることが報じられている（「みたか」、1999.3.7, p.42）。待機児童解消の対策として、幼児教育と保育、その他複数の機能を併せ持つ施設に転じることによって施設機能の合理化、効率化を図り、厳しい財政の中での子育て支援の充実を図ろうとしている。

（３）保育ニーズの多様化と公立保育所の評価

複数の機能を併せ持つ施設への転換が幼稚園、保育園、その他の保育施設において進行している背景には、男女共同参画の推進や少子化対策を追い風に、女性の社会進出が進行する中で、保育のニーズが多様化していることがある。保育所利用者がより利用しやすい

施設となるよう、幼稚園では預かり保育が、保育園では延長保育、一時保育、休日保育、病児保育などを実施する園が増加している。預かり保育の実施園数は、2000年以来、増加傾向にあり、2000年には6,860園であったものが、2006年には9,663園、幼稚園全体の70.6%となっている（保育白書、2007、p.186）。

このような保育ニーズの多様化は、公立保育所の評価と保育事業にたいする自治体の姿勢に変化をもたらしている。まず、費用対効果の観点からすれば、公立保育所は多様化するニーズに十分対応できず、民間保育所に比べ、その運営費に見合う機能を果たしていないと評価されるようになってきている。さらに、自治体が公立保育所を中心として保育サービスの体制を維持することに積極的な意義を見出せなくなってきており、ここに民営化の本質的危機があるという主張もある。民営化が良いと判断されれば、公立保育所の民営化に歯止めがかからなくなる可能性もあるからだ（保育年報、2006、pp.40-41）。

３．保育行政における親と地域の参加

（１）民営化をめぐる訴訟

保育所の民営化は、それに関わる人々が地方の公共政策の意思決定過程に対して組織的な声をあげる起爆剤となっている。汐見らは、保育所の民営化を問いながら、数ページではあるが、2003年の文京区で起こった民営化について協議会を求める保護者の活動にも触れている（汐見ほか、2005、pp.52-54）。保育所の民営化を巡って、2006年には、複数の場所で公立保育所の民営化に反対する親のグループや地域の人々が、地方の行政当局を訴えるという訴訟事件が報じられている。2006年の

保育白書には、次のような保育所の民営化にかかわる訴訟を紹介している。以下、白書に基づいて紹介する。

1 つは公立保育所廃止裁判である。大阪府の3都市（高石市、大東市、枚方市）と横浜市、札幌市で、廃止される側の保育所とそこに子どもを預けていた保護者とが市立保育園の廃止・民営化を不服とし、市を相手取り訴訟を起こした。大阪の3つの訴訟は、地裁レベルではすべて原告側の敗訴であった。しかし、大東市のみ高裁レベルで原告側が勝訴した。大阪高裁は、大東市に1世帯あたり33万円の損害賠償金を支払うように命じた。理由は、大東市に保育所利用契約上の義務の不履行があったと判断されたためである。児童たちが就学するまでの間、当該の保育所において保育を受ける権利を有していたことにもかかわらず、園の廃止によって、他の園に移ることを余儀なくされた。この場合、新しい保育所に移る児童やその保護者の不安や懸念を少しでも軽減するため、市は十分な配慮をすべきであったが、適切な措置がとられていなかったと判断された。保育の「引継ぎ」に大東市側に契約上の義務違反があったというのが判決理由である。適切な措置がとられなかった根拠として、具体的に指摘された問題は、園児が登園をいやがったり、怪我があっても保育士がそれを認識していなかったり、保育士の知らないうちに児童が自宅に帰ってしまうなど、安全上の問題があったことなどである。

大東市の場合は、園の廃止自体を違法とするものではない。しかし横浜市では、2004年に4つの保育所を廃止したのだが、これに対する訴訟では、廃止したことを違法であるという判決を下している。この判決の場合にも、

1世帯あたり10万円の損害賠償の支払いを命じている。この判決では、児童福祉法24条が保護者の保育所選択を法的利益として保障していると判断し、横浜市の保育所廃止には裁量権の濫用が認められ、違反としている。具体的には、「保育所の民営化についておおかたの保護者の承諾が得られている」と言い難い状況にあること」、保護者と横浜市との関係が「建設的な話し合いが期待できない」という状況であることなどが挙げられた。

このように、一部の訴訟で原告が勝訴してはいるが、勝訴しているケースでも、判決は民営化を違法としているわけではない。横浜ではいったん民営化された保育所を再び公立に戻してほしいという親たちの要求はしりぞけている。民営化政策そのものは否定されていない。問題の対象となったのは、民営化そのものではなく、民営化に伴い、スタッフの入れ替えなどから生じる保育の継続性が断たれることによってもたらされる諸問題であったといえる。

（2）民営化の過程における親と地域の参加

以上のような保育所の民営化に関わる訴訟は、横浜市の判決に見られるように、保育所利用における保護者や児童に対して払われなければならない配慮や措置に対して法的立場を明示するとともに、保護者の声を強くする切掛けになっている。ここで、児童福祉法24条、第1項の一部と第5項を引用する。

- ①市町村は・・・（中略）・・・児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。
- ⑤市町村は、第一項に規定する児童の保護者の保育所の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため、厚生労働省令の定めるところにより、その区域内における保育所の設置者、設備及び運営の状況その他の厚生労働省令の定める事項に関し情報の提供を行わなければならない。

先ほど紹介した訴訟において、裁判官は民営化のプロセス、子どもや家族への影響を注意深く見ている。横浜の場合、親の保育所を選ぶ権利は守られなければならないこと、また、民営化直後の保育の質についても考慮している。

4. 三鷹市の場合

(1) 三鷹市における保育園の民営化

三鷹市は、東京都の中でも裕福な地域とされるが、保育園の民営化が進んでいる。三鷹市の事例については、2007（平成19）年9月28日に訪問した三鷹市の子育て支援室での聞き取りと三鷹市役所で得られた資料を基に報告する。なお、三鷹市の事例では、保育園名が数々出てくるため、用語を「保育園」に統一する。また、三鷹市の資料で年号を使用しているものについては、そのまま年号を用いた記述をしている。

市が出している平成19年度の「保育園入園案内」では、三鷹市内の認可保育園として、公立（公設公営）が12園、私立が7園、公立ではあるが公設民営の園が6園と紹介されている。このうち、「ちどりこども園」は、平成19年4月開園予定、西野保育園は平成19年4月から民営化され、5月頃から老朽化した園舎の建替えのため、仮園舎での保育となる予定であると述べられている。私立の保育園と民営化された保育園では、一時保育を行っている園もあるが、公立の保育園では行っていない。民営化されている6園のうち、民間企業に委託されているのは、東台保育園（平成13年開設）、牟礼（むれ）保育園（平成16年開設）、大沢台保育園（平成18年開設）の3園で、残りの3園は社会福祉法人または社会福祉事

業団に委託されている。

三鷹市では、2001（平成13）年1月21日、市長から提案されていた「三鷹市立保育園設置条例の一部を改正する条例」が市議会で満場一致により可決された（みたか議会だより、H.13.1.28）。目的は、待機児童の解消を図り、子育て施策を充実させるため、中原2丁目17番39号に「東台保育園」を設置することであった。東台保育園の設置には、三鷹市初の公設民営方式が採用されることが決定した。三鷹市の待機児童は、平成15年は234人、平成16年は186人、平成17年は147人と年々、減少傾向にあり、待機児童解消に向けての市の対策は効果を発揮しているように見える。

この保育園の運営にあたる民間団体については、対象を「東京都内で保育園を開設運営している社会福祉法人又は会社などの民間事業者」とし、民間業者によるプロポーザル方式により選定されることになった。

入所定員は、0歳児から3歳児までの62人と想定されており、開園は、平成13年4月1日と予定された。

「東台保育園」の設置は、3つの意義を持っている。ひとつは、すでに述べた待機児童の解消への対策として打ち出されていること。ふたつ目に、すでに平成10年3月31日付けをもって廃園した「ひがしだい幼稚園」の施設跡を少子化対策臨時特例交付金を活用して同時に整備し、活用していること。3つ目は、廃園になった跡地の有効利用の方法として、また、新たな保育園経営の方法として民営化の試みを始めることになったことである。民営化には、市の経済的負担を軽減しようという意図が背景にあることは周知のことであり、市の財産としての保育所跡をどのように民間に委託していくかは、運営に関わる民間団体

との契約の形態を決定する重要な要素である。

(2) 三鷹市立保育園における民営化の背景 とさらなる民営化の推進

三鷹市が保育園の民営化に踏み切った経緯には、三鷹市における保育をとりまく事情の変化がある。三鷹市健康福祉部子育て支援室子育て支援係による「市立保育園の効率的運営のあり方に関する基本方針～民間事業者と市の協働による新たな公設民営手法～」(2005年)で以下のように述べられている。第1は、予想を上回る人口増加が続き、保育園の待機児童数も平成7年には147人と、引き続き対処の必要性がある。第2に、女性の社会参加への動きが顕著であり、保育園への需要も増加傾向にあるため、新たに保育園を増設しても待機児童を急激には減らすことができないという認識があること。

このような認識がある上に、市が運営している保育園に通園していない子どもたちのための相談や交流を目的として行われている「ひろば事業」もそのニーズが高まっている。このような市の子育て支援施策の拡充が求められる状況であるにも関わらず、市の財政事情は好転していない上に、国・都の補助金などの削減も進行する一方である。市の予算では、さらなる保育園の民営化によって効率的運営が推進されなければならないと認識されている。

(3) ゆるやかな民営化への努力

訴訟もおこりかねない民営化のプロセスを避けるために、三鷹ではどのような配慮がなされているのだろうか。

(不安への対応)

2006(平成18)年には新たに「西野保育園」

が公設民営化される動きの中にあった。西野保育園の民営化は、2007(平成19)年4月に予定されており、それに向けての職員研修は、2007年1月から3月に予定された。建物の老朽化に直面し、建物は立替られる方針である。新園舎の民営化に反対する人々の思いの大きな部分は、子どもを持つ立場からは、民営化による保育の質の低下と、保育の継続性である。民営化では経済的な効率を上げるために保育の質が犠牲になるのではないかと、また、民営化される際に保育士が一斉に替わり、それとともに園の方針も変わり、保育の継続性が維持されないことから、園児への心理的影響などが懸念される。

三鷹市では、2006(平成18)年に「市立保育園の効率的運営のあり方に関する基本方針(案)」に対する市民の声をパブリックコメントとして募集している。そのパブリックコメントに対して、市の考えを広報「みたか」

(2006.4.16)に掲載している。その中には、保護者や保育士が抱くこれらの不安に対する市の姿勢が述べられている。それによれば、保育の質の確保に対しては、①子どもの最善の利益を確保するため、市の公立保育園を対象とする保育のガイドラインを策定し、保育の質を重視しながらサービスの拡充に努める。②園長以下、中核となる職員を派遣し、園児に影響のないよう、保育の継続性を十分担保しながら、緩やかな民営化への移行を進める。派遣は基本方針では、「3年程度で順次引き上げる」としていたが、パブリックコメントを受け、移行後の保育状況をみながら弾力的に対応する。③保護者、保育関係者の意見を聞く場を継続して設定する。また、保育実践の質が落ちないように、④民営化された保育園における職員の研修については、公設公営の

園での研修に参加できるようにする。

民営化される個別の園についても、住民の意見を聞いている。平成19年4月開園の「ちどりこども園」は、保育園をベースとした機能に、幼児教育機能を強化した新しい保育施設として開園され、より柔軟な保育時間で運営される幼保一元型の幼児教育施設である。開園前年の平成18年7月、広報でその運営・整備案に対するパブリックコメントを募ると同時に、運営委託先(三鷹市社会福祉事業団)、運営形態、保育時間などについて情報を提供している(「みたか」2006.7.16)。また、インターネットで、ちどりこども園の運営・整備の概要案を公表し、2007年3月には内容が更新されている。この概要の中には、平成18年7月10日から平成18年7月31日までに3名の市民から提出された6項目の要望や質問の内容、それに対する市の考え方や対応が記載されている。

以上のような利用者への情報提供と利用者の声や不満への対応がある一方、被雇用者としての保育士の不安が解消される仕組みは見あたらない。保育士の立場からは、効率的運営を目指す民営化による待遇の悪化やリストラが不安要因となる。コストダウンを目的に給与や、他の待遇が悪化するのではないかと懸念である。給与については、受託法人の給与体系に基づいて給与が支給されることになっており、委託側がコントロールできる仕組みではない。給与が従来の公立幼稚園や保育園と同じ基準で、または、公的に一律の最低基準などが設定されないことから生じる保育士の不満や不安が、保育に及ぼす影響はないのか、課題である。

(保育の継続性の担保)

三鷹市子育て支援室、保育園指導担当課長の説明によると、保育に関しては、民営化後、企業に丸投げするのではなく、三鷹市が培った保育力をいかに残し生かすかが、考えられた。そして民営化後も保育の質が保たれるように、保育に関する市のガイドラインを作成した(2004)。プロポーザル方式で応募してきた企業は、学識経験者、子育て支援室長や子ども家庭支援センター長などから構成される委員会によって検討され決定される。市は決定した委託先にこのガイドラインを渡し、事業の中にガイドラインに示された内容を盛り込むよう、そして公立保育所の質を下げないように要望している。

(多様な関係者の運営への参加)

民営化された保育園には運営委員会が設置される。委員会のメンバーには、父母の代表2名、民生委員、学識経験者、子育て支援室長、保育園指導担当課長、保育園園長、保育園主任、会社代表から構成される。これらの人々が年に2回集まり、保護者の意見も聞きながら議論し、保育園の方向性を決めることになっている。2007年9月28日に市の子育て支援室を訪問し、情報を得た際に、子育て支援室の保育園指導担当課長からは、この集まりがうまく機能していると感じているという感想を得た。

おわりに

保育所の民営化は、保育の継続性、保育の質、選択権、保育士の安定的な待遇などを脅かす要素を含み、訴訟も引き起こしている。公立保育所の民営化に伴うこのようなリスク

や不満と危機感が、パブリックコメントや保育所の運営委員会のように、親や地域の人々が保育所の廃止、民営化後の新たな保育所の運営に参加する、広い意味で保育所の新たな公的ガバナンスの仕組みを形成する動きのきっかけとなった。今までにはなかった民主主義的運営を推し進める力になっている。

一方で、自治体の立場からは、少子化が進む中、子育て支援を促進し、多様なニーズに対応しながらも、財政上、効率的な施設運営を迫られ、民営化の流れは逆らいがたいものになりつつある。パブリックコメントなどの民主主義的と思えるシステムも、自治体が反対意見を収めながら民営化を推進しやすくする戦略的工程と見る向きもある（保育年報、2006、p.41）。

さらに、最終的に訴訟という手段に訴えやすい状況は、保育所運営と保育環境を厳しいものにする。先に紹介した訴訟の例でも判断されるように、訴訟は、原告、被告の両者に痛みを伴う。横浜市のケースのように、訴訟の段階ですでに双方が語り合い、妥協点を見いだせるような状況ではなくなってしまう。

このようなことを思えば、民営化も含んだ公立保育所の運営はより多くの関係者の参加を可能にしたものの、議論とニーズのバランスをとるために常に葛藤と向き合う難しい運営にエネルギーを割くことにもなりそうである。

参考文献

<論文・書籍>

- ・宮腰英一「イギリスのニューパブリック・マネジメントと教育行政改革」日本教育行政学会編、『日本教育行政学会年報・26 教育の市場化・民営化を問う』教育開発研究所、2000年、pp.40-53。
 - ・汐見稔幸、近藤幹生、善光院亜紀、『保育園民営化を考える』、岩波ブックレットNo.651、岩波書店、2005年。
 - ・中島千恵「アメリカ：学校ガバナンスにおけるビジネス」（課題研究：教育における公私協働）、日本比較教育学会編、『比較教育学研究』東信堂、2007、pp.124-140。
 - ・全国保育協議会編、『保育年報』、全国社会福祉協議会、2006。
 - ・全国保育団体連絡会・保育研究所編 『保育白書 2006年』 ひとなる書房、2006。
 - ・全国保育団体連絡会・保育研究所編 『保育白書 2007年』 ひとなる書房、2007。
- ### <三鷹市資料>
- ・三鷹市健康福祉部子育て支援室「三鷹市立保育園 保育のガイドライン総論」2004年6月。
 - ・三鷹市健康福祉部子育て支援室子育て支援係「市立保育園の効率的運営のあり方に関する基本方針～民間事業者と市の協働による新たな公設民営手法～」、2005年。（子育て支援室による問い合わせ者への配布資料）
 - ・三鷹市健康福祉部子育て支援質子育て支援係 『保育園入園案内 平成19年度』平成18（2006）年。（保育園入園希望者のための冊子）
 - ・三鷹市子育て支援室 「西の保育園の建て替え及び保育園の運営委託について」2007年6月。（保護者会配布資料）
 - ・三鷹市議会「みたか議会だより」第228号、平成13（2001）年1月28日。
 - ・三鷹市広報「みたか」1999年3月7日 No.1158。
 - ・三鷹市広報「みたか」1999年4月18日 No.1161。
 - ・三鷹市広報「みたか」2001年9月16日 No.1219。

- ・三鷹市広報「みたか」2006年4月16日 No.1329。
- ・三鷹市広報「みたか」2006年7月16日 No.1335。
- ・三鷹市広報「みたか」2006年12月17日 No.1345。

<ウェブサイト>

<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/>

(三鷹市公式ホームページ)

[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/a002/p024/
g30/d02400002.html](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/a002/p024/g30/d02400002.html)

(「三鷹市立ちどりこども園(仮称)運営・整備の概要(案)」のウェブサイト)(2007年10月24日アクセス)