

企業による保育所公設民営の効果と課題

—三鷹市、横須賀市の事例を中心として—

702-023 米山正浩 指導教官 宮崎正寿

The Effect and the Subject of the Form of Public Establishment
and Private Management of the Day Nursery by the Corporation
—The Case Study of Mitaka - City and Yokosuka - City—

Masahiro YONEYAMA

はじめに

近年、日本の保育を巡る状況は目まぐるしく変化し、中でも認可保育所入所待機児童数の急増は都市部において深刻な状況となっている。政府は、この状況を改善するため、児童福祉法の改正による措置制度から選択的利用制度への見直し、通達による最低基準の緩和や設置認可、運営の規制緩和を実施し、民間企業の認可保育所運営参入への道を開いた。

このような状況の中、企業による公設民営方式を認可保育所に導入する自治体が現れた。本稿では、この方式の狙いや効果、課題について、新設保育所にいち早く導入した東京都三鷹市、既設公立保育所に全国唯一導入した神奈川県横須賀市を先進事例に、両市共通の運営受託企業である株式会社ベネッセコーポレーションの動向を交えながら検証した。

第1章 保育所運営の形態と仕組み

世間一般的に「保育所」と呼ばれている施設は多様であるが、これらを行政の見地から分類すると、認可保育所と認可外保育所の2つに大別される。

認可保育所とは、児童福祉法に規定されている保育所であり、国が設定した最低基準を満たし、行政から認可を受け、行政の指導と保護のもとに運営され、運営費の支給を受けている施設である。それ以外のものは、児童福祉法上は全て認可外保育所という扱いになる。本稿では以降、保育所と

は認可保育所を指すものとする。

保育所運営の形態には、設置主体、運営主体の組み合わせにより4つのパターンがある。

第一は公設公営方式で、設置主体、運営主体とも自治体であり、一般に公立保育所と呼ばれる。第二は公設民営方式で、設置主体は自治体であるが運営主体を民間に委託したものであり、本稿で論点の中心となるのはこの方式である。第三は民設民営方式で、設置主体、運営主体とも民間であり、一般に私立保育所と呼ばれる。第四は民設公営方式で、設置主体は民間であるが運営主体が自治体であり、理論上はあり得るが実際には存在しない。

児童福祉法により、市町村には保育に欠ける乳幼児を保育する義務があるため、公立保育所と同様に私立保育所に対しても、その運営に係る費用は行政が支弁を行う。

保育に係る経費は、厚生労働省により定められた保育単価を基準に算出する。その額から厚生労働省が設定した保育料徴収金（保護者から徴収すべき額）を差し引いた額に対し、国が1/2、都道府県と市町村が1/4を支弁する方式になっている。しかし、実際には多くの市町村が厚生労働省が設定した保育料よりも低い額の保育料を保護者に課しており、その差額は全て市町村の持ち出しとなっている。

私立保育所を建設、修理、改造する場合、児童福祉法により設置主体が社会福祉法人、日本赤十字社又はその他の民法上の公益法人である場合に限り、行政は補助が可能であり、上記法人以外の企業、NPO、個人などが設置主体である場合は補助を行うことはできない。

第2章 規制緩和とその目的

戦後の児童家庭福祉は、昭和23年に施行された旧児童福祉法を中心に行われてきた。その大きな柱として中心に位置していたのが措置制度である。児童保育における「措置」とは、市町村が保育に欠ける乳幼児を職権で入所させる行政処分であるとされてきた。

施行後半世紀が経過し、少子化、夫婦共働き家庭の一般化、家庭や地域の子育て機能の低下などの環境変化に伴い、児童家庭福祉を取り巻く様相は様変わりしてきていた。こうした情勢の変化に対応していくために、構造的な限界の見え始めた児童福祉法を改正し、児童や親の生活、価値観、ニーズの変化に対応し、新しい時代にふさわしい児童家庭福祉サービスの構築を図ろうとする動きが生じたのである。

平成9年の法改正により、措置制度から選択的利用制度へと方針転換が行われ、利用者は保育所を選択することが可能となり、市町村には保育内容の情報提供の義務、保育に欠けているが保育所への入所手続きをとらない家庭への保育所入所勧奨の義務が課せられた。

近年、保育所入所待機児童数の増加が新たな問題としてクローズアップされてきた。その多くは都市部であり、大部分は低年齢児である。厚生労働省はこうした状況を「社会経済情勢の動向による女性の労働力人口の増加、都市部の再開発による住宅建設により特定の地域において保育需要が

急増していることなどを背景」としていると分析している。

こうした待機児童数の増加に対応すべく、政府は平成13年7月に待機児童ゼロ作戦の推進を閣議決定し、都市部を中心に受入れ児童数の増加などを図ることとした。

従来は、民設民営については「保育事業の公共性、純粋性、および持続性を確保し事業の健全なる進展を図る」として社会福祉法人による設置が望ましいとして、原則的に社会福祉法人のみが設置対象とされてきた。

近年の規制緩和の流れ、民間活力の活用の増進、保育所入所待機児童数の増加への対応から、政府は設置対象の規制の撤廃に踏み切り、企業の運営参加により市場原理を持ち込むことを意図して企業、NPO、個人等にも門戸を開いた。しかし、施設整備への初期投資が大きいこと等から企業による民設民営は思うように進まなかった。そこで、これらの足かせを取り除くべく、企業による公設民営方式を導入した自治体が現れてきた。

第3章 三鷹市、横須賀市の取り組み

三鷹市は、全国に先駆けて新設保育所に企業による公設民営方式を導入した。導入の背景としては、保育所入所待機児童数が近年急増し、その解消が大きな政策課題となったこと、幼稚園を保育所へ逐次転換していくという市の方針があったことの2点が挙げられる。

このような背景の中、廃園となった市立ひがしだい幼稚園の将来の活用方策についての検討が始まり、さらに平成11年度に国の少子化対策臨時特例交付金制度が創設されたことを受けて、幼稚園舎を改修整備し、新たに市立東台保育園を設置する方針が立てられた。

財政事情から、当初その運営にあたっては社会福祉法人による民設民営方式が検討されたが、施設管理上の理由から、施設の管理は市が行う公設民営方式とすることを念頭に検討が進められた。運営業務委託先は、当初は社会福祉法人を対象として検討されたが、国の規制緩和を受けて、市場原理をより効果的に生かすため、また効率的で開かれた行政運営の趣旨から、株式会社等を含めた法人に対象を拡大した。

横須賀市は、全国で唯一、既設の公立保育所に企業による公設民営方式を導入した。導入の背景としては、三鷹市とはむしろ逆で、大幅な定員割れ状態が続く公立保育所の廃園問題が絡んでいる。市による廃園方針表明後、地域からの存続を求める請願や陳情を受けて再検討し、土地が国有地であったこと等も絡み、市立田浦保育園について株式会社等を含めた公設民営方式で存続することになったのである。

運営業務委託の受託資格として、三鷹市は東京都内、横須賀市は神奈川県内及びその近県で保育所（認可外を含む）を運営している法人とした。保育内容を審査する際、受託希望法人が運営している保育所を視察する必要がある、遠方では困難なことが理由である。

両市とも、委託先の選定には通常の競争入札ではなくプロポーザル方式を採用した。価格偏重に

よる選定を避け、保育の質やサービス、保育所の運営をどのように行うかという提案を受け、総合的な判断によって選定を行うためである。審査の結果、両市とも委託先を株式会社ベネッセコーポレーション（以下、「ベネッセ」と表記する）に選定した。

年間運営経費では、三鷹市立東台保育園については、市の試算では公設公営方式では1億5,000万円程度、公設民営方式では1億2,000万円程度と考えられていたが、プロポーザル提案額は、ベネッセが7,874万円、他の株式会社が7,406万円、社会福祉法人が1億2,524万円であり、社会福祉法人についてはほぼ試算どおりであったが、株式会社については予想を大きく上回る低コストであった。選定されたベネッセより低い額を提案した株式会社があったことから、価格面だけでなく前述の基準に基づいて総合的に判定されたことがわかる。また、横須賀市立田浦保育園についても、市の試算では60人定員として公設公営だと1億1,786万7千円であったが、ベネッセの提案額は7,401万7千円であった。

株式会社に運営委託するにあたり、両市とも利用者や住民に不安が生じた。その原因の大半は、委託先が株式会社では過度の競争原理により企業利益のみが優先され、肝心の保育の質が低下するのではないかと、との危惧である。これらを払拭するため、両市はプロポーザル参加条件が国基準や市の保育水準を下回らないことであること、受託したベネッセの水準はむしろ市の水準を上回っている点を繰り返し住民説明会で唱え、理解を求めた。

また、両市とも首都圏に位置しており、同じく首都圏を活動拠点として認可外保育所を多数運営しているベネッセのネームバリューが効果的に機能したこともあり、目立った混乱もなく株式会社による公設民営保育所はスタートできたのである。

ベネッセでは、自治体からの運営受託決定後、「採用」「研修」「環境整備」「保護者への説明と面談」の4つのプログラムを実行することで、3ヶ月で安定した保育所の運営体制を確立できるプロセスを整えており、開園準備のノウハウを十分持っている。

採用される保育士は、常勤、非常勤を問わず全員が有資格者であり、高い倍率から選抜された人材が、より高い次元の保育を実現するための教育体制も整備されている。さらに、利用者満足度調査を行い、その結果を保育現場へフィードバックする体制も整えられている。これらは、常に利用者の目線に立った保育を実践していくためであり、ベネッセが保育ルーム等9ヶ所に及ぶ保育施設の経営を手がけてきた経験から得たノウハウである。

第4章 企業による公設民営の効果

ベネッセは毎年顧客満足度調査を実施しており、最新の調査である平成14年度に実施された調査結果について分析してみた。この調査は、ベネッセが公設民営により運営受託している4園（平成14年度）の保護者と、一都三県に在住する一般保育所の保護者を対象に、ベネッセの名前は一切出さず、調査会社によるアンケートとして実施されたものである。

企業による保育所公設民営の効果と課題

新設保育所を民間企業が運営することへの賛否は、賛成合計30%、反対合計22%であり、現在認可外保育所利用者に限定すると、賛成43%、反対11%である。しかし、既設保育所を民間企業が運営することへの賛否は、賛成合計18%、反対合計40%であり、現在公設公営保育所利用者に限定すると、賛成11%、反対53%となっている。

認可外保育所利用者は、大半が保育所入所待機世帯であること、保育所の増設を強く望んでいることが推測されるため、民間企業による公設民営に対しては比較的寛大であり、公設公営保育所利用者は、民間企業による公設民営に対して疑問視していることがわかる。

次に、保育所を新設する場合の望ましい運営母体についての設問では、深刻な入所待機児童問題を反映してか「運営母体にはこだわらない」という考えが多いが、他方で「公立による保育所」が同率であるなど、公立の安定感を求める志向も強いことがわかる。

次に、「保育の質が高いと思われる運営形態別の順位」では、社会福祉法人による保育所が1位であるが、「現在利用している保育所に対する総合満足度」では、ベネッセによる公設民営保育所が最も多い。また、保育者、保育内容、保護者に対する支援の3つのカテゴリー別満足度では、全てにおいてベネッセによる公設公営保育所が最も高い。

企業による公設民営の効果として、まず先に挙げられるのは運営経費の削減である。平成10年厚生白書の「公営保育所と民営保育所の児童一人あたり月額保育費用の比較」によれば、公営も民営も国基準による措置費（児童福祉法改正後は運営費）は同額であるが、上乗せ額は公営の方が圧倒的に高く、その結果全体の保育費用も公立の方が高額である。

ベネッセが実際にプロポーザル時において提案した金額について、横須賀市立田浦保育園を事例にその内訳を分析してみると、公設公営とベネッセによる公設民営の経費の差の大部分は人件費であることがわかる。人件費に差が付く理由として考えられるのは、職員配置の差、個々の保育士給与の差、保育士の年齢構成の違いによる給料の差、の3点であるが、ここでは保育士の年齢構成の違いによる給料の差が大きく関与していると考えられる。ベネッセでの平均年齢は若く、公立保育所と10歳以上の差が生じている。

ベネッセによるプロポーザル提案額の妥当性を確認するために、他の株式会社が運営する東京都認証保育所における運営経費の実績を分析すると、ベネッセの提案額は受託額としてほぼ妥当な額であったことがわかる。

企業による公設民営について、運営経費以外の面で他の方式、状況と比較検討してみると、まず、企業以外も含めた公設民営と公設公営、民設民営との比較では、「行政の監督、指導」、「経営の安定性」の面では民設民営がやや劣り、「保育のニーズ対応」では公設公営がやや劣っている。

次に、公設民営の中でも、企業による運営と社会福祉法人による運営についての比較では、「保護者の信頼度」の面では同格であるが、「事業参入への対応」、「市場競争への対応」の2つの面で、企業の方が優位である。

次に、企業による公設民営の中でも、新設保育所を公設民営とした場合と、既設保育所を公設民

営化した場合での比較では、新設の場合の利点は、職員を新たに採用せずに保育所を増設可能ということであり、効果的な自治体としては、入所待機児童数が深刻であり、早急且つ最小限の経費で保育所の増設を図る自治体が挙げられる。既設の場合の利点は、職員を新たに採用せずに他の保育サービスを拡充可能ということであり、効果的な自治体としては、入所待機児童数が比較的少なく、最小限の経費で他の保育サービスの拡充を図る自治体が挙げられる。

また、企業による公設民営は、他の公立保育所の運営にも好影響を与えてきている。

公立保育所における保育士に意識の向上がみられ、三鷹市では公立各園代表者による「公立保育園運営検討会」が発足し、保育所運営について多くの改善が提案され、各園でも具体的実施に向けた話し合いを重ねるようになった。公立保育所における保育サービスも積極的に拡大され、三鷹市ではならし保育期間での通常保育や保護者会での新たな取り組みを実施するようになった保育所もあり、全園共通としては年末保育の実施が行われた。

第5章 今後の課題及び提言

[課題]

第一は、公設公営及び民設民営との運営経費の差の大部分が人件費であるという点である。10年後、15年後には保育士の平均年齢も公立保育所と変わらなくなり、人件費の差はほとんどなくなると考えられる。反対に短いサイクルでスタッフが入れ替わるとすると、人件費の面では優位性を保ち続けることは可能だが、保育の継続性や児童の精神的安定性の面で問題が生じると考えられる。運営経費の削減を最上位の理由として公設民営を導入するのであれば、早い時期に新たな方策を検討する必要があると言える。

第二は、企業の保育所運営参入を敬遠する自治体も多いという点である。政府の方針転換にとまどいを隠せない自治体もまだ多く、社会福祉法人を優先的に考えている自治体はまだ多い。自治体内での意識改革も必要である。

第三は、地方においての受託企業の不足という点である。保育所公設民営への企業参入はまだベネッセ1社のみであり、しかも首都圏のみである。地方においては、地元の企業が参入しやすいように独自の補助制度を検討するなど、各自治体の努力が必要である。

第四は、運営委託契約の更新の点である。1年ごとに委託自治体が運営状況の評価をし更新するわけであるが、短期間で受託者や保育士が変わることは入所児童にとってあまり好ましいことではない。運営委託が順調に長期間続くような対策も、自治体として十分に検討していく必要がある。

第五は、自治体内での公立保育についての共通理念の尊重の点である。企業による公設民営保育所も、基本はあくまでも公立であり、公立共通の理念は尊重していかなければならない。企業による公設民営の利点は、公立保育の理念を尊重しつつ、民間企業が持つ長所を取り入れていくことであり、企業運営による保育が、自治体が目指す保育の理念から外れていないかをチェックし監督し

ていくことが、設置自治体としての重要な責務である。

[提言]

第一は、都市部においては新設保育所を、地方においては既設の公立保育所を企業による公設民営の対象としていくべきである。

都市部においては保育所入所待機児童数の急増が深刻化しており、少子化により施設が比較的余剰となっている学校関連施設、幼稚園施設等を再利用し、公設民営保育所として新設する方法が、財政面、保育の質の向上の面から最適と考えられる。また、企業による保育産業という新たな産業を地域に呼び込み、雇用の確保の面からも効果が期待できる。

地方においては、保育所の新設はそれほど望まれてはならず、運営経費が割高である公設公営保育所を公設民営化することによって、財政面の効果はもとより、新たな保育職員を雇用せずに、それまでの公設公営保育所職員を他の新たな保育サービスへと配置することが可能となり、最小限の経費で保育サービスの拡充が図られる。また、他の公立保育所への好影響も期待できる。この点から考える限り、地方においては、自治体内に企業による公設民営保育所が多数存在する必要は必ずしもないことになる。

第二は、企業による公設民営保育所の導入によって、利用者の選択の幅を広げるべきである。企業による公設民営保育所という新たな選択肢を提供することは、措置制度から選択的利用制度へと転換した児童福祉法改正の趣旨にも沿うものであり、また、相乗効果によって他の公設公営、民設民営保育所についても好影響が期待できる。

第三は、企業による公設民営保育所は、他の保育所のリーダー的役割を担うべきである。企業は、地域の市場動向を把握することについては、自治体、社会福祉法人に比べて一般に優れている。地域住民のニーズを迅速に察知し、それを満たす努力によって他の保育所を良い意味で刺激し、また必要に応じて他の保育所を支援し、模範となることが出来るシステムの確立が可能であれば、その自治体の保育水準は格段に向上し、住民のためのより理想的な保育行政に近づいていくと考えられる。

おわりに

行政の様々な分野で一般に言われている外部委託（アウトソーシング）の大きなメリットの一つは、財政面における経費削減である。保育所における企業による公設民営も、その基本は同様に経費削減のためであるが、保育の場合には単純にそれだけではなく、経費を抑えながらも、社会状況の変化によって多様化し続ける保育ニーズに対応していくために、前向きに行政が知恵を絞った結果、誕生した方式である。

始まって間もないこの方式には、まだまだ課題とすべき点は数多くあり、参入しているのはベネッセのみの保育産業に新たな企業参入を導いていくためには、企業にとっても魅力のある事業にして

米 山 正 浩

いく必要がある。この方式は、財政難に苦しむ自治体における公立保育の新しい息吹となり、他の保育施設への起爆剤ともなり得る、一つの有効な手段である。