

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 5 日現在

機関番号：24403

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2016

課題番号：25590134

研究課題名(和文) 公立保育所の民営化と新たな経営モデルの構築

研究課題名(英文) Corporatization of Public Nursery Centers: Building a New Operational Model

研究代表者

関川 芳孝 (sekikawa, yoshitaka)

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・教授

研究者番号：10206625

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,600,000円

研究成果の概要(和文)：子ども子育て支援制度の施行後も、公立保育所の民営化が続いている。自治体が、公立保育所を廃止し、民間保育園に移管しても、移管先の民間保育園が在園児を引き続き保育することになる。移管にあたっては、保護者に対し丁寧な説明と、引き継ぎおよび共同保育の実施によって、在園児の育ちに深刻な影響が生じないように、最大限の配慮が必要である。

移管後の保育園の経営においても、新たな公として、公的保育を継承し、セーフティネットとしての役割を担うべきことが大切である。移管後も自治体と連携をとりながら地域ともつながり、生活困窮や要保護児童への対応をつうじ、公共性の高い経営実践が求められる。

研究成果の概要(英文)：The corporatization of public nursery centers continues despite the introduction of the Support System for Children and Child-rearing. If local governments demolish public nursery centers to transfer children to private nursery centers, the latter will continue to care for the children transferred. However, while transferring to private nursery centers, an in-depth explanation should be given to the parents or guardians, and the handover and collaborative childcare should be undertaken with maximum attention being paid to the children, so that the transfer does not cause an unsavory impact on them. In managing the nursery center after the transfer, it is important that the new authority (the private nursery centers) takes on the role of public childcare facilities as a safety net.

研究分野：社会福祉

キーワード：公立保育所の民営化 引き継ぎ・共同保育 移管後の経営課題

1. 研究開始当初の背景

地方分権の推進、地方自治体の財政事情の悪化、公立保育園の運営費一般財源化などを背景に、公立保育所の民営化は全国の自治体に広がっている。また、新しい保育制度においても、施設型給付を個人給付として創設する一方で、公立保育所の運営費は自治体の一般財源に委ねたままである。こうした制度構造からみると、公立保育所の民営化は、今後とも続くものと考えられる。

実際、子ども子育て支援制度の施行後も、公立保育所の民営化が続いている。公立の幼稚園と保育所を統合し、幼保連携認定こども園として、民間法人に移管する自治体もある。問題は、自治体が、公立保育所を廃止し、民間保育園に移管する場合、移管先の民間保育園が在園児を引き続き保育することになるが、保育の質が低下するなどの問題が指摘されてきた。移管に立って、保護者に対し丁寧な説明と、引き継ぎおよび共同保育の実施によって、在園児の育ちに深刻な影響が生じないように、最大限の配慮が必要である。これとともに、もう一つの問題は、当時の在園児がすべて卒園した後、移管先の民間保育園の経営はどうあるべきなのかについては、必ずしも検討がされてこなかった。

しかし、公共財である公立保育所の移管を受け以上、当該民間保育園には、移管後も様々なステークホルダの社会的な信頼に 応える 責任がある。自治体との協定内容を遵守し、子どもたちに質の高い保育提供することはもちろんであるが、公共財立保育所の移管を受ける以上、より公共性の高い保育園経営めざす必要があると考える。

2. 研究の目的

本研究の目的は、市町村において進められている公立保育所の民営化について焦点を当て、移管後も保護者・地域から信頼される保育園として継承させるため、公共性の高い経営モデルを研究することにある。公立保育所の民営化について、公立保育所が担ってきた役割、公的保育の継承に焦点を当て、移管先の民間保育園による経営のあり方について考察した。

民営化を経験した保育園に対し、アンケート調査及びヒアリング調査を行い、移管のプロセス、移管後の民間保育園による経営のあり方を実証的に研究し、あるべき経営の姿をモデルとして提示する研究に取り組んだ。

その上で、公共財である公立保育所を引き継ぐ民間保育園の社会的責任として、公的保育を継承しつつ公共性の高い経営のあり方を提示することを目的とする。

3. 研究の方法

公立保育所の民営化に関する先行研究を調査し、文献研究を行った。民営化に関わる裁判例について判例研究を行った。これまでの民営化についての議論を整理し、民営化についてのプロセス及び移管後の経営のあり方について、移管を受けた民間の保育園に対しアンケート調査を行い、現状把握に取り組んだ。

アンケート調査の結果を踏まえ、移管を受けた民間保育園の関係者から、移管プロセスの問題、移管後の経営について、インタビュー調査を行った。インタビューでは、民営化の現状と課題について、具体的な聞き取りを行った。

量的調査で得られた知見をベースにしつつも、質的調査により得られた知見を統合し、あらためて公立保育園の民営化について、「公共性の継承」に焦点を当て、移管後の経営のあり方について、総合的に考察した。

4. 研究成果

(1) 公立保育所の民営化に対して、民営化に反対する保護者が裁判を起し、既に幾つかの判例がだされている。自治体が決定した公立保育所の廃止・移管自体をただちに違法とする裁判例は存在しない。最高裁も、公立保育所を選択した保護者には就学まで当該保育所において保育を受けることを期待しうる法的地位を有すると判示したが、保護者が反対する公立保育所の廃止を違法とみているわけではない。保護者に対し丁寧な説明をしない、引き継ぎ・共同保育に十分な体制が確保されていないにも関わらず、自治体が一方的に移管の手続きをとるなど、自治体側に裁量権限の逸脱濫用が認められるような特別な事情があれば、違法とされる余地はある。

(2) アンケート調査では、移管・委託後の保育園が、公立保育所が担ってきた「公共性の高い保育」をどのように捉え、どのように継承しているかを把握するとともに、その実践において移管・委託プロセスにどのような課題があるかをあわせて検証するものである。調査項目は、「移管・委託プロセスにおける現状と課題」、「移管・委託後の運営において『公共性の高い保育』がどのように継承されているか」の2項目を中心として、回答を求めた。

引き継ぎにおいては、公立保育所が利用してきた各種マニュアルの引き継ぎをうけたとの回答が82.1%であったものの、保育理念・

目標が61.5%、保育課程56.4%、月案・週案も56.4%であった。したがって、公的保育の継承方法は、共同保育において実際の保育を「みて・なぞって・まねる」というものであった。

引き継ぎ・共同保育において「困ったこと」についても、公立保育所による公的保育についての理解が難しいにも関わらず、一方的にこれまでの保育を継承することを求められることをあげられている。

こうした問題が背景にあって、移管後においては、公立保育所の保育内容を一部変更する民間保育園が多く見られた。

(3) 民間保育園の関係者に対するインタビューにおいても、アンケート調査と同様な回答が得られている。

まず、移管の条件については、公募時に示されていたが、自治体から公的な保育の内容を具体的に示され、公的な保育を継承することを条件にしている園はなかった。いずれの園でも、引き継ぎ前の研修、共同保育が移管の条件とされており、公立の所長や保育士を通じて、公的な保育が継承される構造となっていた。

移管のプロセスは、引き継ぎ前の研修として、移管を受ける民間園の園長候補、主任保育士などが、移管される公立保育所において保育を観察し、説明を受けるといった方法がとられている。移管後も、移管された公立の保育所の所長、保育士が一定期間残り、共同保育を行っていた。なお、移管のプロセスにおいて、公立保育所の保育士とのトラブルも語られていた。

インタビューから明らかになった問題は、引き継ぐべき公的な保育の内容が書面などで言語化されていないことがあげられる。そのため、引き継ぐべき保育の内容がよくわからない、という指摘があった。

移管を受けた後、民間保育園では、公立保育所によって培われた保育を基本的に継承しながらも、必要に応じて保育環境や保育教材など経費をかけて改善していた。自治体の側でも、保護者から苦情がない限り、保育の質の向上がみてとれる場合には、保育の変更を黙認していた。また、保育園の側でも、保育内容の変更については、保護者に説明し理解を求めるなどの配慮をしていた。

移管後も継承された内容としては、他の社会資源とのつながりやネットワーク 課題のある保護者への対応や支援 地域の伝統文化にもとづく行事、などがあげられる。

(4) 以上の調査結果を踏まえ、若干の考察を行いたい。まず、自治体は、民営化に当たって、移管先の民間保育園に対し、移管前に

公立保育所において実践されていた保育を、引き継ぐよう求めているが、引き継ぎ・共同保育のねらいは、移管後の保育が在園児の子どもの生活や育ちに重大な影響を及ぼさないように配慮し、行われるものである。

しかし、移管時に在園していた園児が卒業した以降においては、民間の保育園として自由に運営してよいのであろうか。むしろ、民間園は、「新たな公」として、引き続き公立保育所が担ってきた役割を継承するべき社会的な責任があるのではないか。

継承されるべき役割とは、中立・公平な立場から、様々な育ちの子どもを分け隔てなく受け入れ、一人ひとりを大切にすることを旨とする保育を行うことにある。なかでも、ひとり親、低所得の子ども、障がいのある子ども、家族から虐待を受けるリスクのある子ども、保護者自身が支援を必要とする家庭の子ども、外国籍の子どもに対しても、分け隔てすることなく受け入れ、公平で質の高い保育を提供することが、大切である。移管後の経営においても、こうした役割を継承し、公益性の高い経営が求められる。

こうした公的保育の内容や具体的な支援方法は、公立保育所の保育士の経験知・暗黙知として形成されているため、標準化・言語化されておらず、引き継ぎ・共同保育を通じても継承されにくいものとなっている。共同保育を通じて、公立保育所が実践してきた「公的保育」が確実に民間保育園に対し引き継がれる仕組みづくりが必要である。

引き継ぎ及び共同保育の目的及びプロセスは、あらためて公立及び民間との事業継承の共同作業として位置付け、PDCAのサイクルのもと、マネジメントされるべきである。計画において学ぶべき事柄が明示され、あらかじめ必要となる情報が共有される場を設ける。引き継ぎ・共同保育において想定される問題を洗い出す。双方の責任者が、引き継ぎ・共同保育に関わる保育士から、進捗状況について話を聞き、問題を把握する。さらには、相互の情報交換・建設的な対話によって相互理解が深まるような場づくり、担当責任者による問題解決に向けた助言や調整が必要と考える。

引き継ぎ及び共同保育も、公的保育を「みて・なぞって・学ぶ」とあるように、今のままに「コピー」することを求めることは、公的保育の継承という観点からみて、必ずしも生産的ではない。民間からみて納得できない保育のあり方は、移管後において変更されることになる。共同保育が、有益な学びの機会となっていない。もっと、公的保育の優れた部分が確実に継承されることを大切にしつつ、柔軟な引き継ぎ・共同保育のあり方が検討されてよい。

共同保育の目的も、一日の保育の流れを把握する 児童の個性や特徴を認識する 児童や保護者との信頼関係を構築することにおきながら、ひとり親・低所得の子ども・

障がいのある子どもなど、要保護児童及びその保護者に対する支援など、公立保育所ならではの専門性に裏づけられた支援について学ぶことに変更すると、移管後の民間保育園の公共性を高めることに有益と考える。

(5) 移管を受けた民間園は、地域社会においても公的なセーフティネットとして、地域の子どもの育ちを支える経営をめざすべきであろう。しかし、公的な存在としての具体的な役割は、必ずしも公立保育所の時代と同じものである必要はない。

子どもの貧困など、制度の狭間のニーズについては、社会福祉法人が経営する民間園であればこそ柔軟に対応できる。新たな公として、地域の子どもの育ちに関わる様々な問題の解決に積極的に取り組むことができることに民営化の意義がある。さらには、移管後も公立保育所と連携しつつ、地域子育ての安心・安全を支える体制づくりに関わる事業経営をめざすなど、公共性を継承した保育園ならではの経営のあり方が期待される。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 2件)

関川 芳孝、社会福祉法人制度改革と地域福祉、日本地域福祉学会、査読なし、30巻、2017、39-47

関川 芳孝、社会福祉法改正が求めるもの、月刊福祉、査読なし、98巻11号、2015、12-16

[学会発表](計 3件)

関川 芳孝、公立保育所の民営化と経営課題、日本保育学会、2017.5.20、川崎医療福祉大学(岡山県)

関川 芳孝・梅田 直美・木曾 陽子、公立保育所の民営化、移管後の運営課題、日本保育学会、2015.5.9、椋山女学園大学(愛知県)

梅田 直美・木曾 陽子、公立保育所の民営化、アンケート調査からみた現状と課題日本保育学会、2015.5.9、椋山女学園大学(愛知県)

[図書](計4件)

関川 芳孝・梅田 直美・木曾 陽子、大阪公立大学共同出版会、公立保育所の民営化公共性の継承をめぐる、2017、57

全国社会福祉協議会『社会福祉学習双書』編集委員会編、担当編集委員、蟻塚 昌克・関川 芳孝、全国社会福祉協議会、社会福祉概論、2017、297(120-194)

日本保育学会編、大豆田 啓友、関川 芳

孝他、東京大学出版会、保育学講座 保育を支えるネットワーク、2016、285(257-282)

木曾陽子、晃洋書房、発達障害の可能性がある子どもの保護者支援 保育士による気づきからの支援、2016、145

6. 研究組織

(1)研究代表者

関川芳孝 (SEKIKAWA Yoshitaka)

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・教授

研究者番号：10206625

(2)研究分担者

梅田 直美 (UMEDA Naomi)

奈良県立大学・地域創造学部・講師

研究者番号：60618875

木曾陽子 (KISO Yoko)

関西国際大学・教育学部・講師

研究者番号：80735209