

保育の準市場化の影響の一考察

——株式会社の参入は公立・私立保育所と
自治体の関係に何をもたらしたか——

角 能・高橋 幸裕

The Case Study as Influence of Quasi-market of Nursery Care:

How Entrance of For-profit Companies into Running Authorized Nursery Schools
Affects Structural Relations between Private Nursery Schools and public ones
against Local Authorities.

KADO, Yoku TAKAHASHI, Yukihiro

Abstract

This paper analyzes how quasi-market, for-profit companies running authorized nursery schools, influences structural relations between public nursery schools and private ones against local authorities, based on interview for nursery staff at private schools and local government workers.

At local authority, for-profit companies run nursery schools, they have more disadvantageous position than public ones and those run by shakai-fukushi-houjin on participating in government as nursery care. On one hand, they accept offer from local authorities about nursery care of child with disabilities or difficult cases at the same extent as public ones.

In contrast, as local authority, with no nursery school run by for-profit company, as strong lobby group between private nursery schools against local authority, public nursery school mainly accept nursery care of child with disabilities or difficult cases.

要 約

本稿は認可保育所運営への株式会社の参入という保育の準市場化が、公立保育所と

私立保育所との間の対自治体関係の違いに与える影響を、自治体の保育担当職員と私立（民間）保育所の園長に対する聞き取り調査の結果に基づいて分析した。

株式会社が認可保育所運営に参入している自治体では、株式会社運営の保育所は、公立保育所や社会福祉法人運営保育所に比べて保育行政への参加において劣位に置かれている一方、障害児や処遇困難ケースは公立保育所と私立保育所とで等しく引き受けていることを明らかにした。

対照的に、株式会社が認可保育所運営に参入していない自治体では、私立保育所の圧力団体の力が強く、障害児や処遇困難ケースの引き受け等の自治体からの負担の重い要請は公立保育所が優先的に引き受けていた。

キーワード

準市場（quasi-market）、株式会社（for-profit company）

公立-私立保育所関係（structural relations between public nursery schools and private ones）

自治体-保育所関係（structural relations between local authority and nursery school）

1. はじめに：問題関心と先行研究の状況

本稿では、公的給付、規制のもとでの、株式会社の認可保育所運営への参入という保育の準市場化が認可保育所と自治体（市区町村）の保育行政との関係に及ぼす影響を考察する。具体的には認可保育所運営に対する株式会社の参入という保育の準市場が進むと、私立（民間）保育所と自治体との関係はどのように変化していくのか、特に対自治体関係における公立保育所と私立保育所との違いがどのように変容するのかを検討する（後述するようにA自治体では公設民間保育所は私立保育所園長会に加入していることから、B自治体における「私立保育所」に相当するとみなす）。

認可保育所について財源の配分を公的給付や規制を通して最終的に決定するのは、自治体である。一方で就労時間の長い保護者の子どもに対して保育サービスを提供するのは認可保育所である。したがって自治体と認可保育所との関係を分析対象とすることは、行政と保育現場との関係を考察することにつながる。

では先行研究において、保育の準市場が自治体と保育現場との関係への影響はどのような視角から論じられ、どのような点が明らかにされてきたのだろうか。

まず保育士の労働条件の悪化という分析結果が多く見られる。公立保育所の民営化等による公的給付の抑制、民間営利部門の活用や非正規雇用の活用の規制緩和という保育に関する社会政策が、保育士の労働条件の悪化（萩原2017）や非正規雇用の保育士の業務が長期間の継続が必要であるにも関わらず雇用が不安定であることや正規雇用保育士との同一価値労働同一賃金からの乖離の実態（小尾2010）などを指摘している。

一方、準市場による保育サービスの受け手に対する影響の分析も見られる。佐橋（2006）は準市場化によって、延長保育の拡大等の利用者の選択肢の拡大、情報公開や苦情の申し立ての機会という点ではニーズの応答への改善が見られるものの、待機児童の多さによる保育所不足、保育内容に不満がある場合の移動先保育所の確保という視点の不在等により利用者の権利の保障が弱

いことを指摘している。保育所間の競争性という点でも公立保育所と私立保育所との格差からイコールフットイングなものになっていないことを論じている。そして低所得世帯中心に利用者自己負担の高まりと保育士の非正規化による保育の質の不安定化という課題を指摘している。中村(2009)は、子どもの権利と福祉レジームの視点から、日本の保育政策の変遷を分析し、保護者の雇用を対象にした労働政策への保育政策の従属、準市場化における子どもの権利よりも親の選択と責任の論理の重視を明らかにしている。また伊藤(2013)は利用者補助への転換が(保育士の人件費ではなく)株主の配当に収益が回る可能性がある株式会社の保育所への参入を促進し、子どもが受ける保育の質や安定性の低下をもたらす可能性を述べている。また国が就学前教育のカリキュラムの達成の指標を統制し市場原理を活用した給付配分を行っているイギリスでは私立保育所中心に保育の供給拡大が速い一方保育所の閉鎖も多く安定性が欠如しているのに対して、地方自治体で参加を伴った意思決定が行われているドイツでは供給速度が遅くボランティア部門中心で私立保育所の参入が少ない一方閉鎖も少なく安定性があるという相違を明らかにしている(Evers et al. 2005)。

他に谷屋(2004)は認証保育所制度を事例に、現場から保育行政への参加より、効率を追求した「外部化」の側面が強いことを明らかにしている。

しかし以上の研究は準市場化に関する社会政策のみを題材に保育現場への影響(特に市場の影響)を研究者が推測したものであり、自治体と保育所との関係の分析が少ない。特に保育制度の運用レベルでの対自治体の保育行政における公立保育所と私立保育所との関係の分析が不十分である。さらに準市場化が進んでいないケースも含めた分析が少ないため、準市場化の公私の保育所間関係への影響の検討が不十分なものに留まっている。

だが準市場は、単なる市場ではなく、行政による給付や規制と市場とのせめぎあいの中で形成されてくる。よって準市場の違いによる自治体と保育所との関係を分析することは、その影響を考える上で重要な課題といえよう。

以上の先行研究の課題を踏まえて、本稿では保育の準市場化が、自治体の保育行政との関係における、民営保育所と公立保育所との違いにどのような影響を与えるのか、を考察する。

2. 分析に使用するデータ

本稿ではA自治体内に存在する認可保育所である株式会社運営のG保育所、K保育所およびA自治体の保育課職員に対する聞き取り調査をもとに、自治体と私立(公設民営含む)の認可保育所との関係を分析する。比較対象として、株式会社運営認可保育所が存在しないB自治体の保育課職員とB自治体の私立認可保育所である社会福祉法人運営B保育所に対する聞き取り調査に基づいた自治体と認可保育所との関係の分析結果を使用する。株式会社の認可保育所運営への参入が進むA自治体と株式会社運営の認可保育所がないB自治体を比べることで、自治体による給付、規制下での株式会社の認可保育所運営への参入という保育の準市場化が自治体と民営の認可保育所との関係に及ぼす影響を分析する。

株式会社運営G保育所とK保育所(K保育所は公設民営。A自治体では公設民営保育所は私立保育所園長会に所属)は、東京23区のA自治体内にある。A自治体は、歴史的には自営業者が多

く、商店街の多い自治体であった。また生活保護受給者の割合も全国平均を大きく上回っており、東京23区内でも上位に位置づいている。調査対象である認可保育所のある地区はいずれも、近年高層マンションの建設が急激に進み、サラリーマンである子育て世帯が大量に流入してきたため、住民構成に大きな変化がもたらされ保育所持機児童が発生するなど、日本全国の変化を反映している。またG保育所、K保育所を運営している株式会社はそれぞれ関東一円で30園以上、40園以上の認可保育所を運営している。つまり大規模株式会社が認可保育所を運営しているケースである。

比較対象として取り上げるB自治体は、千葉県内に所在している。A自治体とは対照的に株式会社による認可保育所の運営は行われていない。しかしサラリーマン世帯の流入と高層マンションの建設ラッシュによる住民の変化、生活保護受給者割合の高さという点ではA自治体と共通している。そのためA自治体との比較によって、株式会社の認可保育所運営参入への影響を見るには適した自治体であるといえる。

A自治体の保育課職員に対しては、2014年8月に職員1名に対して聞き取り調査を行った。A自治体内の民営の認可保育所のスタッフに対しては、G保育所は保育所を運営する株式会社職員に対する聞き取り調査を2013年1月、K保育所については園長に対する聞き取り調査を2013年5月に行った。

比較対象としての、株式会社運営の認可保育所が自治体内にはないB自治体については、自治体の保育課職員1名に対して、2014年9月に調査を行った。2013年調査時点でB自治体の私立の認可保育所のすべてである社会福祉法人運営の認可保育所については、2013年10月に園長に対する聞き取り調査を行った。そのことにより株式会社運営の認可保育所が不在下でのガバナンス構造を明らかにする。

聞き取り調査は、ICレコーダーの録音によって半構造化された形式で実施し、自治体と保育所とのやりとりを中心に尋ねた。

調査の実施にあたって、プライバシー保護のため分析に使用するデータはすべて匿名とすることを伝え、ICレコーダーの録音についても了解を得た。調査対象の選定手続きとしては、株式会社運営のK認可保育所とA自治体の職員についてはA自治体内の公立H保育所の園長からの調査依頼と紹介、社会福祉法人運営B保育所については知人からの調査依頼、紹介によるものである。株式会社G本社職員やB自治体の職員に対する聞き取り調査は筆者からの電話での依頼に基づく。

3. 市場化の進んだケース：株式会社が参入しているA自治体

3.1 A自治体による保育所との役割分担実践

ここではA自治体が認可保育所とどのような相互作用を行っているのかを分析する。

まずA自治体における認可保育所の分布を見ると、株式会社が運営する認可保育所が始まっている。A自治体内には認可保育所と認定こども園を合わせて2014年8月調査時点で35園以上存在しているが、その内7園が株式会社が運営する認可保育所である。

A自治体と認可保育所との相互作用の中心は、保育所の園長会議である。自治体と認可保育所

との接点は、公立保育所は月2回の園長会議、私立保育所は月1回の園長会議が中心となっている。公立保育所の園長会議からA自治体に対する要望は、自治体内の公立保育所に対して適用されるもののみであり、私立保育所に対しては適用されないものが多い。たとえば延長保育などに際しての保育士の加配については、私立（公設民営含む）保育所から自治体に要望を出す場合は個別の保育所毎に出しているのに対して、公立保育所の場合は公立保育所園長会を通して要望を伝達している。

一方、自治体から認可保育所に対する働きかけとしては、東京都が設定したルールでの認可保育所に対する監査をまずは行っている。東京都から指示された書類を都に提出するために、A自治体が認可保育所に対する監査を毎年行っている。監査の内容としては、アレルギー児の対応など子どもの健康の問題から保育所の園長の方針という保育内容、延長保育のスタッフの配置状況という人的配置に関するものまで、包括的な内容になっている。

監査や園長会議以外にもA自治体は、認可保育所と接点を持ち相互作用を行っている。定期的な接点は上記の園長会議や監査であるが、これらの定期的な接点のみでは不足すると考えているため、自治体は独自に認可保育所と接点を持つようにしている。では、定期的な監査や園長会議以外に、どのようにして自治体は認可保育所と接点を持つようにしているのだろうか。

1点目として、これまで自治体との接点が少なかった、新しく参入した認可保育所を中心に自治体職員は保育現場を回っている。対照的に古くからある認可保育所と自治体との接点は減少している。

記録1：「やはり数が増えれば、その辺（古くからある認可保育所との接点）は薄くはなってきますよね。新しくできた所は頻繁に行くようにはしてますし。」

認可保育所の数の増加によって、個々の認可保育所と自治体との接点は減っている。一方で、A自治体職員はこれまで接点が薄かった認可保育所を中心に自治体職員が保育現場に行くようにしている。これまで自治体との接点が強かった公立保育所や社会福祉法人運営の認可保育所ではなく、株式会社運営の認可保育所をはじめとする認可保育所を中心にA自治体からの働きかけが行われているのである。

2点目として、A自治体から認可保育所に対する監査が強化されている。公立保育所と比べて自治体とのつながりが少ない私立保育所に対しても自治体独自の監査が行われるようになったのである。2013年から、それまでの東京都が設定したルールに基づく監査に加えて、A自治体独自の認可保育所に対する監査が始まっている。東京都が一律に設定した監査基準のみでは足りないため、自治体独自の監査も行うことによって、保育現場の状況のさらなる把握が試みられているのである。それまでの自治体独自の監査は、A自治体の直営で自治体とつながりが強い公立保育所に対する、A自治体の監査事務局による監査のみで、私立保育所に対しては自治体独自の基準での監査は行われていなかった。

では保育所の種類によって、自治体はどのように役割分担を使い分けているのだろうか。

まずA自治体は公立保育所を削減し民営化を進める方向性である。この点は全国の保育政策の動向と一致している。

2点目として、A自治体では過去5年間で公立保育所の民営化が始まったが、民営化に際しての移管先は社会福祉法人に限定している。新規参入において、株式会社も認可保育所の運営主体

として活用されてはいるが、公立保育所の民営化後の移管先からは除かれているのである。

3点目として、自治体と接点が薄い新しい認可保育所への巡回に際しては、自治体との接点が高い社会福祉法人運営認可保育所の園長と共同で行い、行政指導を行っている。

記録2：「巡回してますね。あと私立保育園ありますでしょ。そこに月1回、そこに全部出てきてもらって、私立保育所の幹事園長で長い歴史のある私立保育所の園長（社会福祉法人運営の認可保育所の園長）が全体の保育園の状況を把握していらして、その幹事園長と一緒に共同で、行政の方で指導にあたってます。」

新しく参入した私立の認可保育所への対応は、A自治体と接点の強い社会福祉法人運営保育所の園長と自治体との共同で行っている。月1回の私立保育所の園長会議で保育現場の状況を把握し、東京都やA自治体独自の監査によって規制を実施しつつも、新たに参入した認可保育所の状況の把握や質の規制にはそれのみでは不足する。そのため新しく参入して自治体とのつながりの少ない認可保育所に対しては、保育現場への巡回と行政指導によってそれを補っている。そしてA自治体との強いつながりを持つ社会福祉法人運営の認可保育所の園長の力も借りて、行政指導や巡回を行っているのである。

さらに、公立保育所を頂点とした保育所同士の働きかけによる保育の質の向上が志向されている。公立保育所が中心になって保育現場同士が相互作用を行うことによる保育の質の保障が、今後のA自治体の保育行政の方向性として志向されているのである。

記録3：「公立保育園はA自治体の保育行政をリードしていかなくちゃいけない、核にならなくちゃいけない。いまA自治体も8園構想って言いまして、公立保育園を8園、いま1〇園ありますけど、8園に絞って8園以外の〇園を指定管理等にお任せして、最終的に8園構想でいって、残った公立保育園がA自治体内の地域の核となって、周りの保育園の指導に当たると。そういう構想は何年か計画していて、これから実現に向けてっていう所なんです。」（プライバシー保護のために一部伏字とした）。

公立保育所については民営化の流れをさらに進め数を減らすと、同時に保育所同士のネットワークの中心機能を担うことを期待し、数が増えて新たに参入してきた株式会社運営保育所等の私立（公設民営含む）保育所を指導するシステムを考えている。民営化によって公立保育所の機能を縮小することを企図しているわけではなく、数が減った公立保育所に対して、新しく参入してきた株式会社が運営する認可保育所などを指導する役割、保育所同士の相互扶助のリーダーの役割を期待しているのである。

一方で、認可保育所の活用に際して、保育所間の格差を内包した形での活用が試みられている。上記のように公立保育所や社会福祉法人運営認可保育所と比べて、株式会社運営の認可保育所は指導される立場に置かれ、私立保育所の保育士の労働条件の問題は公立保育所と異なり自己責任の問題と考えられている。

まず私立保育所の保育士の労働問題について、各保育園を運営する法人が解決すべき問題とみなされ、自治体に対応すべき問題とはみなされていない。

記録4：「それは私立は私立で独自でやっていますから。そこを自治体が介入するとかそういうものじゃないですから。法人ってそういうもんですから。そこは法人さ

んの努力でやっていますね。その比率（若い保育士の割合）でいけば公立より若いですけど。」

私立保育所において低賃金ゆえに若い保育士に年齢構成が偏っているという問題について、自治体による対処の「必要」がある問題というよりも、保育所を運営している法人が対応すべき問題であると解釈されている。

また上記のA自治体による監査を除いて、公立保育所に比べてA自治体が介入できず、私立保育所同士の相互扶助による質の向上が期待されている。

記録5：「行政が介入しますが、公立のような全面的にこちらが把握して介入するということはないですね。できないですね。独自性があるから、法人としてのプライドもあるから。だからそこで生きてくるのが私立の園長会。」

私立保育所の方針、保育士の労働問題に対してA自治体から介入することは難しいことが語られている。確かに自治体が設定した保育の質の保障については、A自治体による監査や巡回に加えて、公立保育所を中心としたネットワークによる対処が試みられている。しかし私立保育所の保育の方針や労働環境の向上に関しては、私立保育所同士のネットワークを通じた相互作用による解決が志向され、自治体の役割であるとは解釈されていない。特に私立保育所の保育士の若年保育士への偏りと低賃金の問題については、自治体からの監査や行政指導で対応すべきことではなく、各私立保育所や私立保育所同士の相互扶助による見直しの中で対応すべきことであると解釈されているのである。

その一方で、障害児や処遇困難ケースの引き受けについては、公立保育所と私立保育所とで同等に行われている。

ここでのA自治体による認可保育所との役割分担を総合すると、以下のようになれる。

まず保育所が増加し、自治体と個別の保育所との接点が減少する中で保育の質を保障するために、私立の認可保育所に対する監査は強化されている。

まず保育の質を保障し規制することが自治体が果たす必要がある役割と考えて、A自治体から認可保育所に対する監査は強化されている。

しかしながら株式会社が認可保育所運営に参入し私立保育所の増加によって認可保育所の数が増えている現在、自治体との接点が豊富であった歴史の古い認可保育所とのつながりは減らし、新しく参入してきて自治体とのつながりが薄い株式会社運営等の認可保育所に対する行政指導、巡回等の形式での接点の比重が増している。さらに保育所数が増加し、自治体と個別の保育所との接点が減る中、自治体による対応には限界があるため、その不足分は保育所同士の相互扶助による対応で補うことが計画されている。

また公立と社会福祉法人運営、株式会社運営保育所との間での格差を内包した形での、自治体と保育所との役割分担システムが構築されている。A自治体が提起する保育所同士の相互扶助に際しては、民営化によって減少した公立保育所が中心になって株式会社運営保育所等の新しく参入してきた保育所を指導する形が考案されており、公立保育所を民営化する際にも移管先は社会福祉法人に限定され、株式会社はその対象から除外されている。また私立保育所における勤続年数の短さ、低賃金という保育士の労働問題についても、公立保育所とは異なり、私立保育所を運営する法人や（次節で述べるように）社会福祉法人運営保育所が権力を持っている私立保育所の

園長会での相互扶助での対応を求めている。

以上のA自治体による役割分担実践を踏まえて、認可保育所からA自治体に対してはどのような働きかけが行われているのだろうか。近年認可保育所運営に参入している株式会社運営認可保育所について分析する。

3.2 認可保育所による役割分担実践

では上記のA自治体の役割分担実践を踏まえて、株式会社運営認可保育所の保育士や認可保育所を運営している株式会社の職員は、A自治体とどのような相互作用を行い、どのような役割を自治体と保育所とがそれぞれ果たす必要があると考えているのだろうか。

総じて株式会社の運営する認可保育所からはA自治体に対する異議申し立て、不満が少なく、自治体に要望を伝える前に公的給付の枠内で対応しようとしている。

まず保育所を運営している株式会社の職員からは、自治体の役割は所与のもので、保育現場からの異議申し立ての対象ではないことが述べられている。

記録6：「株式で考えた時、僕の中では行政絶対なんで。社会福祉法人だと行政に対して厳しい意見とか投げかけるんですけども。やっぱりちょっと社会福祉法人と株式とは違うのかなと（中略）。やっぱり株式はまだ参入して新しいじゃないですか。区によってはGが初めての参入だったりする区もあるんですよ、まだまだ。その中で園長会って行って認可園の園長先生が集まるような場所ってあるんですけど、そういう所ってどの区も、区の担当の方が、部課長クラスの方が出席されて、園長先生の要望を聞くという場所が設けられるんですよ。そういう場所に行くと、社会福祉法人は『どうなってるんだ』という結構けんか腰の場所になってきてるんで。それに対して株式の場合は『何をそんなに文句があるんだろう。』って形で、見ちゃってるんで。」（G社職員）

A自治体をはじめ多くの自治体で認可保育所運営に参入しているG社の職員の語りを見ると、私立（民営）保育所の中で自治体とのつながりの強い社会福祉法人に比べて、株式会社の運営する認可保育所からの自治体に対する異議申し立てが少ないこと、また自治体の体制を前提とした上での保育所の運営の整備を行っていることがわかる。

次に、認可保育所を運営している株式会社からは、自治体からの監査等の対応の手間の大きさが語られている。

そして監査対応の手間の大きさは、公立保育所や社会福祉法人運営認可保育所との対比で語られている。具体的には、決算や予算、監査等が株式会社にとってはなじみが薄い方式で、社会福祉法人にとってなじみがある方式で行われていることが語られている。

記録7：「行政の方もまだ株式に対しての、たとえば補助金というよりも決算書とか予算書とか区によっては、社会福祉法人の経験しかないような区があるんですよ。それに対して、区の方がどう株式を取り扱っていいか、わからないような区もあるんですよ。数字の整備ができていないっていうんですかね、社福のルールしかないんですよ、今は正直。監査項目とかあるじゃないですか。監査に対してこちらが収入決算書とか提出しなくちゃいけない場合も株式のルール

ってないんですよ。社福のルールしかないんですよ。社福じゃないし株式をどう扱いますか、みたいな区もあるんですよ。じゃあ社福と一緒にいいじゃないですか、みたいな区も。ちょっとあいまいなんですよ。」(G社職員)

新しく参入して多くの自治体で認可保育所を運営している株式会社にとっては、自治体毎に監査、会計のルールが異なり、それぞれの自治体において自治体とつながりの強い社会福祉法人運営保育所に準拠した監査、会計システムへの対応が求められ、この点での保育関連労働が大きくなっている。

とはいえ、ここでも自治体が設計したシステムに異議申し立てを行うのではなく、現行の社会福祉法人運営の保育所に準拠した会計システムへの適応が目指されている。

記録8：「会計の場合だと、今までうちも社会福祉法人のルールと違う会計の仕方やってたんですけど、これからは社福のルールでやっていかないと駄目なんじゃないかという所で、今切り替えをしている所です。」(G社職員)

株式会社の運営システムに見合った対応を自治体に求めるのではなく、既存の社会福祉法人運営保育所に合った自治体の会計システムに、株式会社の側から変更している。ここにA自治体における株式会社運営認可保育所の自治体に対する従属性を読み取ることができる。

一方で現場で保育サービスを提供している株式会社運営の認可保育所の園長は、自治体とどのような相互作用を行い、どのように考えているのだろうか。

まず株式会社運営K認可保育所の園長からは、自治体からの監査に対応して自治体に提出する書類の多さが語られる一方で、株式という立場上従わざるを得ない現状が述べられている。

記録9：「(本社の代表からは) もう従わざるを得ないんだよって言われているので。どんなに多くても仕方がないと思って、今がんばってるんですけど。特に年度替わりは、4、5月は提出物が多いんですね。昨年度のを提出する事業報告書とか、それから計画書とか。都に出すものとA区に出すものと二本立てありますので。それはもう多いと思っています。」(K保育所園長)

自治体から運営費補助金等が給付される一方で、公設民営という立場上、自治体とのやりとりに伴う監査対応の書類の作成という保育関連労働が増えることはやむを得ないこととして甘受されている。上記のように私立保育所に対する監査が強化され新しく参入した保育所に比重を置いて行政指導が行われているが、そのことに伴って保育関連労働の負担が生じていることが想定される。子どもに対する保育というケア労働とは異なる、ケア労働のための手段であるケア関連労働が増えているが、株式会社運営の認可保育所の園長は受け入れざるを得ないと考えている。

2点目として、認可保育所運営への参入の機会の平等を株式会社運営保育所が与えられていないこと、自治体や議会からの株式会社運営の認可保育所に対する偏見への不満が表明されている。

記録10：「A区ではジャングルの(ジャングルジムの事故)問題が出て、株式に対する偏見がすごく大きくて、その辺はちょっと取っ払っていただきたいとは思ってるんですけど。どうしても議員さんたちは慎重になってしまう。保育課も慎重になってますよね。株式は営利目的っていうことをすごく思ってもらって。今回も1つプロポーザルあるんですけどそれも社会福祉法人でないっていう風に。それはなんかいろいろ理由をつけてそうされてますけど。来年この裏に

20メートル先に200人規模作るんですけど、公募が昨日から始まったんですけど、それは社会福祉法人でないと駄目っていう風な。」(K 保育所園長)

K 保育所が所在する地区は、A 自治体からも保育所待機児童解消の重点地区に挙げられ2014年3月に一度は待機児童が解消されたが、待機児童解消のための公募からは株式会社運営認可保育所は除外されていたのである。株式会社は営利追及を保育の質に優先させかねないとの根拠からA 自治体とのつながりの強い社会福祉法人運営の認可保育所に対象が限定されていることについて、偏見であると語っている。

しかしながら保育士の労働環境の問題や入所後の保育の質を保障するためのA 自治体の対応に関する不満は、G 社職員からもK 保育所園長からも見られない。

さらに私立保育所の園長会議における社会福祉法人運営認可保育所園長の影響力の大きさを、K 保育所園長の語りから読み取れる。

記録11：「それはA区も古い所ですので、今会長さんやってる方はすごい方なので何でも言えるような状況ではないですけど。『ご意見どうですか。』とか言われて言うべきことは言えてると思います。必要以上には言わないようにしてますけど。」(K 保育所園長)

社会福祉法人運営認可保育所の園長が会長をやっている私立保育所の園長会において、株式会社運営認可保育所の園長は自由闊達に意見を言えるわけではないことが読み取れる。A 自治体は、自治体からの対応だけではなく、私立保育所の園長会、相互扶助による保育士の労働環境の改善を求めている。しかし私立保育所の園長会という場自体が社会福祉法人運営保育所の影響力が強く、株式会社が運営する保育所の意見表明は抑制されている。

同時に、株式会社運営の認可保育所の園長からは、経費削減の力量が優れていることが、社会福祉法人運営の認可保育所との対比で語られている。

記録12：「自治体も相みつはとるんでしょうけど、私も結構小さいことでもトップには相みつをとってしっかりと経費削減はすごく言われてるので、そういうことには長けているんですよ。社会福祉法人さんよりはすごく節約してると思うんですよ。」(K 保育所園長)

株式会社運営のK 保育所の園長は本社からも経費削減を求められているため、社会福祉法人運営の認可保育所に比べて、自治体から給付された運営費補助金についてもその範囲内で節約して運用できる力量がある点が長所として、述べられている。

そして公的に給付された補助金を節約して使っているため余剰分が出て、自治体に対して公的給付の要望を伝達する必要が少ないことが語られている。

記録13：「そうする（節約する）と少し残るわけなんですね。それを使ってください、みたいな感じで。10万円以上の工事があつたりすると自治体と折半とかいろいろあるんですけど、うちはほとんどないですね。」(K 保育所園長)

言い換えれば株式会社が運営するK 保育所は、自治体から給付された運営費の枠内で費用を削減して運営しているため、自治体に要望を伝達する必要性が少なくと解釈しているのである。

以上より、株式会社運営認可保育所からは、保育士の労働条件の改善を自治体の役割としたり、自治体からの監査体制の現状を問題視する語りが少ない一方で、経費削減能力の高さが公立

保育所や社会福祉法人運営保育所との対比で述べられている。

しかしながら私立保育所の増加によって個々の保育所と接点を持つ余裕がないA自治体からの書面による監査の強化、株式会社運営認可保育所を中心とした行政指導の増加は、保育そのものとは異なる、A自治体からの規制への対応という保育関連労働を増やしている。

また株式会社運営の認可保育所からのA自治体に対する要望伝達の姿勢は弱く、公立保育所と比べて自治体に対する圧力団体機能が弱い一方で、障害児や処遇困難ケースという保育の対応の必要の度合いが大きなケースに関しては公立保育所と同様に引き受けている。

4. 市場化の抑制されたケース：株式会社運営認可保育所がないB自治体

4.1 B保育所による役割分担実践

本節では、株式会社が認可保育所の運営に参入し保育の準市場化が進んでいるA自治体との比較対象として株式会社が認可保育所運営に参入していないB自治体における自治体と認可保育所との関係を考察する。

株式会社運営の認可保育所がないB自治体において、公立保育所や調査時点で私立保育所のすべてである社会福祉法人運営の認可保育所との間で、どのような考えに基づいてどのような相互作用が行われ、どのような関係が成立しているのか、を分析する。

ではB自治体において、認可保育所と自治体はどのような関係にあるのだろうか。

まず1点目として、(調査時点では)すべてが社会福祉法人が運営している私立の認可保育所同士で協議会を作っていて、市長に要望を提出するということが行われている。

記録14：「協議会の中で毎年予算の要望っていうのをするんですが、こういう施策をしたいって。それを今私が作っているんですよ。それを市長に提出する。それを園単独ではなく団体として、園長の中で全員集まって団体として提出する。」
(B保育所園長)

自治体に個別の認可保育所毎に要望を伝えるのではなく、私立保育所の園長の団体である協議会を通じて自治体の首長である市長に保育現場からの要望を伝達している。この点は公立保育所、私立保育所ともに認可保育所からの要望をまずは自治体に伝達しているA自治体の仕組みと対照的である。また私立(民営)保育所については、株式会社運営の認可保育所も含まれているA自治体では個別の保育所から要望を伝達していたのに対し、社会福祉法人運営認可保育所のみで構成される(2013年調査時点)B自治体では私立保育所の団体を通じて要望が伝達されている。

2点目として、競争原理との対比で、保育所同士の連携の重要性が、社会福祉法人が運営するB保育所の園長からは語られている。

記録15：「他の市では、もうその前提自体が存在しない所も多いと思うんですよ。ただ受け身で、もう競争原理が働いて、他の法人と連携してやろうという考えを毛頭持っていない所も多いかもしれない。」(B保育所園長)

B保育所の園長からは、保育所同士の競争原理は保育所間の連携を妨げるものとして否定的に捉えられている。A自治体においても月1回の私立保育所の園長会議や保育所同士のネットワークの形成によって保育所同士の連携は試みられているが、A自治体においては保育所同士の競争

は保育所間の連携と矛盾するものと捉えられていない。

以上の株式会社の運営する保育所が存在しないB自治体との相互作用を踏まえて、社会福祉法人運営B保育所園長は、保育所同士の連携によって自治体に対して働きかけて予算を獲得し保育の質を保つことの利点を述べている。

記録16：「何がいいかっていうと質が保たれるっていうのがあって、認可保育所協議会っていうのがあるんですけど、その力が強ければ行政に対しての圧力団体として言いたいことが言えるんですね。ちゃんと保育の質を保つための権利を主張できるんですよ。」(B保育所園長)

認可保育所運営への株式会社の参入がない状態で、私立保育所同士の団体が形成されていることは、自治体に対して要求を出して、そのことによって保育の質が保たれるという利点が存在すると考えている。私立保育所同士の団体、つながりという点ではA自治体のケースと共通している。しかし自治体に対する要望伝達という点での保育所同士の相互扶助である点が、自治体に対する圧力団体の機能の弱い中での相互扶助であるA自治体との違いである。

そしてA自治体のように株式会社が認可保育所運営に参入することは、現行の保育所同士のつながりによる自治体に対する圧力団体機能を弱体化させ、保育現場から自治体に対する圧力団体機能を弱体化させ、保育現場が自治体の方針に従属する結果になってしまうとして批判されている。

記録17：「この団体の力が弱いと、もしくはその団体の力すら形骸化している自治体もいっぱいあると思うんですけど、それこそ株式会社がいっぱい入ってきて、建設に関しても本当に近い所に建ててしまう。とにかく待機児童解消じゃないですけど、そういう状態だとそういう団体作ったとしても、全部牽制しあってまともなんか生まれませんよね。そういうまともがないっていうのは行政にとっては楽で、何も言ってこないわけじゃないですか。たとえばここでやってる市単独事業なんてそういうのも考える必要なんかなくて、行政の考えでこれだけやってくださいっていうそういう状態になるんですよ。」(B保育所園長)

株式会社の認可保育所運営への参入は、自治体に対する圧力団体という点での保育所同士の連携を妨げ、逆に自治体の方針によって保育所が左右されるのみになるという懸念から批判されている。またB保育所からはB市の単独事業の役割についても言及されており、全国一律の保育所制度にとどまらないB自治体独自の役割の大きさを読み取ることができる。保育所同士のつながりの弱さに起因する圧力団体機能の弱体化が市の単独事業の縮小につながることへの懸念が表明されていることは、このよう保育行政における（国による中央集権とは異なる）B自治体の裁量の大きさを示唆している。

一方、聞き取り調査終了後の2017年4月には、B自治体内ではじめて有限会社という民間営利部門が運営する認可保育所が誕生し、社会福祉法人以外が運営する私立認可保育所ができた。この背景に、上記のB自治体と社会福祉法人の運営する認可保育所の団体とのつながりの衰退を読み取ることができる。2013年10月の調査時においてもB保育所園長からこのような保育システムの弱体化への懸念が見られた。「担当者の方がまったく年度でどんどん変わってしまうっていう所で、今までっていうのは密に連携とれてたんですけど、今後もっとドライになっていく可能性

があるんですね。団体との接点をあまり持たないっていう新しい若い方が増えてきて雰囲気が変わってきてしまった。」(B 保育所園長) というように、保育現場から自治体に働きかけるための私立保育所の団体と自治体の担当者とのつながりの衰退への不安が語られているのである。要望の伝達先は首長である市長であっても、要望の実行、細部の設計には自治体の保育担当部門の役割も不可欠である。しかしながら近年の保育担当部門に異動してくる職員は、私立保育所の団体とのつながりを持つことを忌避する方向に変化していることが指摘され、社会福祉法人以外が運営する私立の認可保育所の誕生につながっている可能性が読み取れる。

4.2 B 自治体による役割分担実践

それでは株式会社が運営する認可保育所が不在で、私立保育所は30園あり2013年10月の調査時点ではすべて社会福祉法人運営(その後2017年に有限会社運営の認可保育所が1つ開設)、公立保育所は10園というB自治体のシステムについて、B自治体の保育担当職員はどのように受け止めて、どのような役割分担実践を行っているのだろうか(プライバシーのため数字は一部伏せた)。

まずB自治体から認可保育所に対する監査は、公立保育所に対しては千葉県による監査とB自治体による監査が行われているが、社会福祉法人が中心の私立保育所に対しては千葉県独自の監査が1回のみで、B自治体独自の基準による監査はない。ただし千葉県による私立保育所の監査にもB自治体職員も同行している。

つまりB自治体からの私立保育所に対する監査はA自治体と比べると弱い。自治体直営の公立保育所だけではなく私立(民営)保育所に対してまで自治体独自の監査が行われているA自治体と対照的である。

次に、社会福祉法人運営の保育所の力が公立保育所に比べて強いいため、B自治体は社会福祉法人運営保育所からの相談には乗っているが、公立保育所に対して私立保育所に対する指導的役割までは期待していない。

記録18:「意外と社会福祉法人さんのパワーが強いというか、そういったものもあるんで、特にそういった(公立保育所の)指導的役割っていうのはないですね。」

上記のB保育所の園長の語りにも見られるように、社会福祉法人運営認可保育所から成る私立保育所の団体が形成されていてB自治体に対して要望を伝達する力も強いため、自治体に対する私立保育所の力が強くなっている。

3点目として、公立保育所と私立保育所とのつながりが形成しづらいことが、自治体職員から指摘されている。

記録19:「基本的にどうですかね、社会福祉法人さんと接点という部分において、さっき公立は公立、民間は民間で会議開いてるって言いましたけど、やっぱりつながりが弱い部分。待機児童の解消はこちらから願いますケースが多いですけどね。」

公立保育所と私立保育所の園長会議、監査が別の体制で行われている点ではA自治体と同じであるが、私立保育所の園長が団体を作って圧力団体機能を自治体に対して発揮している状況下では、公立保育所と私立保育所とのつながりが作りづらくなっている。この点でも公立保育所を中

心として私立保育所を指導するという形での公私の境界を越えた認可保育所のネットワークが構想されているA自治体のケースと対照的である。自治体から私立保育所に対して自治体主導の「ヒエラルキー」(Bevir2013)の様式で働きかけたり規制を行うことは難しいことが読み取れる。

そして、障害児や処遇困難ケースについて、公立保育所が優先して受け入れている。

記録20：「(障害児や処遇困難ケースの引き受けは公立保育所優先か、という質問に対して) 正にそうです。結局入所のお子さまっていうのは、こっちが市役所が計上管理しているっていう形になってますけど、実際の所お子さまを入所させるに際してこちらから園長に打診して、結局むこうの了解を得てから決定してますので。やっぱり障害児とか手のかかるお子さん、まあ強いて言うならば、あんまり言えないですけど少し問題のある保護者とか、そういった家庭では民間の社会福祉法人の方だとちょっと嫌がられるというか、そういうケースはありますよね。」

私立保育所からは、障害児や処遇困難ケースという保育の労働が大きなケースは忌避されることが多いため、公立保育所が主に引き受けている。

ここまでのB自治体の職員と社会福祉法人運営保育所の園長の語りからは、私立保育所の団体の存在によって私立保育所から自治体に対する圧力団体機能が強いと、自治体から私立保育所に対するトップダウン方式の依頼は行いづらく公立保育所と私立保育所とのつながりも作りづらい状況では、障害児や処遇困難ケースという保育の労働の負担の大きなケースは社会福祉法人運営の認可保育所には依頼しづらく、自治体直営の公立保育所が引き受けざるを得なくなっている。

最後に社会福祉法人運営の認可保育所を利用している保護者からB自治体に対してクレームがあった場合に公立保育所に比べて対応が難しいこと、また保護者からの要望を踏まえて私立保育所の保育の質を事前に規制することが難しいことも語られている。

記録21：「われわれも少なからず保護者さんからの苦情を受けるんですけど、圧倒的に公立保育所さんより民間保育園さんの方が多いですね。結局は市の職員なんで、公立保育所の保育士さんはこちらで指導ができるというか。やっぱりこちらで民間で『これこれこういう苦情がありました』って言っても、なかなか民間の保育園に対して、認可の保育園なんでこっち(自治体)が言う権利が、言わなきゃいけないんでしょうけど、なかなかこっちが園のもともとの方針に対して『ここが違うじゃないか。』とか言えない部分はあるのかなと。」

私立保育所に対する自治体からの介入の難しさが指摘されている点はA自治体と共通しているが、私立保育所の団体から自治体に対する圧力団体機能が強さが原因である点がA自治体と異なる。すなわち私立保育所から自治体に対する圧力団体機能が強い一方自治体から私立保育所に対する介入がしづらいB自治体と圧力団体機能、介入ともに困難なA自治体という違いが見られる。

このような自治体から私立保育所に対する介入の困難によって発生している問題として、私立保育所と保護者との利害が対立した時にB自治体が介入して調整することによる対応が難しい点である。私立保育所を利用している保護者からB自治体に対する苦情の具体例としては、お盆休みの期間中に保育士の労働条件に配慮して保育所の利用時間を短縮するような働きかけが保育所から保護者に対して行われていたということである。

記録22：「一例たとえばあげると、8月なんかお盆の期間があって、結構民間の園なんかは協力期間、職員がいるんでできるだけお休みしてくださいって、言葉は悪いんですけど、ちょっと園の方に協力して登園の日数を抑えてくださいみたいなことを、どこの園もやられてるようなんですよ。まあ公立はどこもそういうの、やってないんですけど。まあそういう所で苦情が何件ありました。」

私立保育所の保育に対する苦情である長期休暇期間中の保育士の出勤抑制とそれに伴う保護者に対する利用の抑制の要望ということは、保護者からの要望と保育士の労働条件とが対立しうる問題である。一斉保育ではなく担当制保育を行っているB保育所の現状では、お盆の時期まで同様の対応を保育所に求めることは保育士の休養を妨げ、過酷な労働条件につながりうることである。一方でお盆の時期も就労のため保育所を利用する必要がある保護者にとっては、保育所利用の抑制は就労と育児の両立を妨げ、生活上の必要の充足の妨げにもなる。このように保育士の労働条件と保護者の生活上の必要とが対立する時に、私立保育所同士の連携に基づいた圧力団体が強く私立保育所と公立保育所とのつながりが弱い状況のため、私立保育所に対しては自治体から介入しづらくなっているのである。

ここまでの株式会社運営の認可保育所がなく保育の準市場の程度が弱いB自治体における自治体と認可保育所との関係を要約すると、私立保育所の団体から自治体に対する圧力団体機能が強く、市長を経由して私立保育所の団体からの要望が自治体に伝達されるため、要望が通りやすくなっている。さらに私立保育所よりも公立保育所の方が、障害児や処遇困難ケースという保育労働の大きなケースを引き受けている。

一方で、公立保育所と私立保育所との連携が弱いため、私立保育所と保護者との思惑が対立した場合の自治体からの介入、調整が、公立保育所に比べて行いづらくなっている。また公立保育所と社会福祉法人運営の保育所からなる私立保育所とのつながりの弱さは、両者の分断によって自治体に対する圧力団体機能が普遍的ではないことを示唆している。

5. まとめの考察 ー準市場と保育所・自治体間の関係ー

以上より、株式会社の認可保育所運営への参入は、民営の認可保育所と自治体との関係について、どのような事態をもたらしているのだろうか。

まず準市場化が進んだA自治体は、株式会社が認可保育所運営に参入していないB自治体と比べて、私立の認可保育所に対する自治体からの監査や接点が薄い新しい認可保育所に対する行政指導等も強化され、自治体から認可保育所に対する「ヒエラルキー」(Bevir2013)の要素が強化されている。一方で、新たに参入してきた株式会社運営の認可保育所からは自治体への要望伝達の姿勢は弱く、自治体に対する圧力団体機能の強い社会福祉法人運営認可保育所や公立保育所と自治体との接点は減っている。したがって保育現場の保育行政への参加、自治体と保育現場との「パートナーシップ」(Bevir2013)の要素は抑制されている。自治体から認可保育所に対する規制も、武川(2007)が指摘する「規制国家」の社会政策を通じた保育士という労働者の生活の必要に応えるものというよりも、行政による評価の側面が強いものになっている。

2点目として、株式会社が参入したA自治体における、認可保育所の運営主体による自治体と

の関係の違いを見ると、公立保育所や社会福祉法人運営の認可保育所に比して、株式会社は自治体の保育行政への参加の要素が相対的に弱くなっている。株式会社も含めた民営の認可保育所は要望の伝達も個別になっており、自治体に対する要望の伝達、異議申し立てという意識は弱く、監査等の書式においても自治体とつながりの強い社会福祉法人の方式に適合させている。公立保育所の民営化に際しての移管先や保育所待機児童の解消目的での公募に際しても、株式会社が認可保育所運営への参入から排除される事態が生じている。さらに公立保育所が民営保育所を指導するという垂直的な関係が生じている。

一方で、株式会社が認可保育所運営に参入していないB自治体では（調査時点で）私立保育所のすべてである社会福祉法人運営の認可保育所は、自治体に対する圧力団体機能が強い。A自治体と異なり私立保育所園長同士の団体から市長に要望を伝達しており、A自治体のように公立保育所が私立（民営）保育所を指導するという上下関係にはない。そして障害児や処遇困難ケースという保育労働の負担の大きなケースについて、私立保育所に対して自治体から依頼をすることは難しく、公立保育所が引き受けている。

以上の分析結果を踏まえると、今後は多様な保育の担い手を自治体に対する要望伝達の回路に包摂していくことが課題といえる。保育の担い手が多様化する中での、参加を通じた保育のニーズの普遍的な充足のためには、自治体がトップダウン方式で給付や規制を行うだけでは不十分で、保育現場から自治体に要望を伝達する回路が確保されること、そして要望を伝達する回路に歴史の新しい株式会社運営の認可保育所も包摂していくことが条件になる。本稿のケースのように、自治体に要望を伝達する参加の回路が公立保育所や社会福祉法人運営の認可保育所に限定されているA自治体の状況や公立保育所と私立保育所と自治体との三者の交流が少ないB自治体の状況では、多様な担い手が必要と考える保育の実施が妨げられる結果になりうる。

引用文献

- Bevir, Mark, 2013, A New Governance : Hierarchies, Markets and Networks, c.1979-2010, *Reconsidering Governance: An Interdisciplinary Approach*, Record of Symposium, *ISS Research Series*. 55. pp17.
- Evers, Adalbert, J. Lewis, and Riedel, B., 2005, Developing child-care provision in England and Germany: problem of governance, *Journal of European Social Policy*, 15 (3). pp195-209.
- 萩原久美子, 2017, 「保育供給主体の多元化と公務員保育士」『社会政策』 8巻3号、62-78.
- 伊藤周平, 2013, 『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』かもがわ出版、80-81.
- 中村強士, 2009, 『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社、190-197.
- 小尾晴美, 2010, 「地方自治体の非正規職員の職務内容と労働条件－東京都A区の保育所を事例に－」『社会政策学会誌』 1巻4号、75-86.
- 佐橋克彦, 2006, 『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房、100-117.
- 武川正吾, 2007, 『連帯と承認』有信堂.
- 谷屋愛子, 2004, 「保育サービスにおけるガバナンス改革の方向性－規制改革と認証保育所制度を通して－」『教育行財政研究』 31、39-49.