

博士學位論文要約

論文題目： 営利法人に対する保育政策に関する研究
—保育サービスの実態の比較検討を通して—
氏名： 石田 慎二

要約：

2000年3月に営利法人、学校法人、特定非営利活動法人などの多様な経営主体が認可保育所の経営に新しく参入できるようになった。このような多様な経営主体の参入によりサービスの量的拡大および質的向上という効果が強調された。その一方で、多様な経営主体のなかでも、とりわけ営利法人の参入については、営利主義は保育サービスになじまない、公共性が確保されないなど否定的な意見がみられる。しかしながら、保育所経営への営利法人の参入の是非については、必ずしも実態を実証的に分析して主張されているとは言い難い面があった。

そこで、本論文では、営利法人が経営する保育所の実態を実証的に分析することで、営利法人が保育所経営へ参入することの是非について検討し、今後の営利法人に対する保育政策の課題を明らかにすることを目的とする。

そのプロセスとして、本論文は、第Ⅰ部「保育政策における営利法人の位置づけ」、第Ⅱ部「営利法人が提供する保育サービスの検証」の2つで構成している。

第Ⅰ部の「保育政策における営利法人の位置づけ」では、文献研究によって戦後の保育政策における営利法人の位置づけの変容を明らかにしている。単に保育所経営への営利法人の参入が認められた2000年前後の保育政策を検討するだけでなく、戦後の保育政策における営利法人の位置づけの変容を明確にするところに本論文の意義がある。そのことによって、保育所経営への営利法人の参入について歴史的な視点からも検討することができるようになるからである。

戦後の保育政策をみると、営利法人による保育サービスの提供に関する政策的な対応は、1980年のベビーホテル問題と2000年の保育所経営への営利法人の参入が大きな転換点となっている。そこで、本論文では、ベビーホテル問題以前（第1章）、ベビーホテル対策（第2章）、保育所経営への営利法人の参入（第3章）、2000年以降（第4章）の4つの時期に分けて検討した。

児童福祉法制定当初は、営利法人による保育所の設置を認めない旨は明記されていなかったが、1963年3月の通知によって民間の保育所の設置は原則として社会福祉法人に限定されたことによって、法令上も営利法人が保育所を設置する余地はなくなった。つまり、1963年以降の営利法人に対する保育政策は、営利法人による保育所の設置を認めないとする参入規制という形で講じられ、営利法人は2000年3月まで一貫して保育所制度の枠外に位置づけられてきたのである。一方、認可外保育施設の領域では、ベビーホテル問題が社会問題化したことによって、それまで保育政策の枠外に放置されていた営利法人に対して指導監督という形で規制に重点を置いた対策が実施された。1990年代に入ると、このような規制を強化する一方で、認可外保育施設を肯定的に評価して健全育成していくという新たな政策展開がみられるようになった。

このように営利法人に対する保育政策は、規制から健全育成、そして参入促進へと変容していき、営利法人は否定的な位置づけから肯定的な位置づけへ、法令上も認可外から保育所制度の枠内へと位置づけられるようになったのである。

保育政策において営利法人の位置づけが変容していった社会的背景を整理すると、以下のようになる。第1は、少子化対策の推進である。国の姿勢は少子化対策として保育政策を積極的に整備していく方向へ転換していったが、多様化するニーズを充足するためには、従来の公営保育所や社会福祉法人による保育サービスの提供だけでは限界があった。このような状況のなかで、市

場機構を通じて創造性、効率性を適切に発揮して多様なニーズに対応していくことが期待されるようになり、営利法人の健全育成、保育所経営への営利法人の参入が積極的に推進されていくことになったのである。

第2は、社会福祉基礎構造改革による多様な経営主体の参入促進である。社会福祉全体の流れを受けて、保育所経営への営利法人の参入を認めることにつながっていったのである。

第3は、規制改革による営利法人の参入促進である。公営保育所や社会福祉法人が保育サービスの量的拡大や多様化する保育ニーズに十分に対応できていない状況では、このような規制緩和に対する反対する主張は弱く、規制緩和委員会の営利法人の参入に対する姿勢がしだいに積極的になっていったのである。

第II部の「営利法人が提供する保育サービスの検証」では、保育所の実態調査を実施して他の経営主体が経営する保育所と比較検討することで、営利法人が経営する保育所の実態を実証的に明らかにしている。

第5章では、保育サービスの実態を経営主体間で比較検討するために有効な実証的研究の方法について検討した。サービスの評価の方法には、構造評価、過程評価、結果評価があるが、本論文では時間的、経費的な制約などを勘案して比較的容易に実施できる構造評価を用いることにした。

第6章および第7章では、保育所の実態調査の統計分析を通して、営利法人が経営する保育所と公営保育所および社会福祉法人が経営する保育所について比較検討を行った。その結果、営利法人が経営する保育所は、①保育所の定員規模は小さいが定員充足率が高い、②3歳未満児の保育や長時間保育のニーズに対応している、③他の事業を運営している割合が高く、事業内容も保育所や認可外保育サービス、学童保育など多岐にわたるといった特徴がある。その一方で、営利法人が経営する保育所は、①障害児保育の実施率は低い、②野外遊戯場がない保育所は約4割と多い、③子育て相談や園庭開放などの地域子育て支援について積極的に取り組んでいるとは言い難いことも明らかになった。

また、社会福祉法人と営利法人を含む私営保育所は、公営保育所と比較して、①子ども1人あたりの保育室面積は狭い、②経験豊かなベテランの職員は少なく離職率も高い、③保育所内での研修の実施率は低いといったことも明らかになった。

第8章では、第I部で考察した保育政策における営利法人の位置づけと営利法人が経営する保育所が提供する保育サービスの実態を踏まえて、今後の営利法人に対する保育政策の課題について検討した。

第6章および第7章の結果からは、たしかに、営利法人が経営する保育所には、先行研究で危惧されている、保育者の経験の少なさ、離職率の高さ、保育者の非正規化といった課題がみられる。しかしながら、これらは必ずしも営利法人が経営する保育所だけの課題ではなく、保育者の経験の少なさや離職率の高さは社会福祉法人と営利法人を含む私営保育所全般の課題となっており、保育者の非正規化は公営保育所も含む保育所全般の課題となっていることが明らかになった。

これらの課題については、保育者の雇用環境の安定を図るなどして改善していくべきではあるが、このことをもって直ちに保育所経営への営利法人の参入を拒絶する理由にはならない。都市部を中心に依然として待機児童問題が解消されず、保育所の量的不足を補うことが政策的にも要請されている状況においては、保育所経営への営利法人の参入自体は否定することはできない。つまり、政策的に今後も継続して保育所制度の枠内に営利法人を位置づけていくことが問題であるとは一概に言えないのである。

さらに、営利法人が経営する保育所は、公営保育所および社会福祉法人が経営する保育所と比較して、近年ニーズが高まっている3歳未満児の保育や長時間保育のニーズに積極的に対応するとともに、事業の多角化を図ることで多様な保育ニーズの充足に寄与している。したがって、と

りわけ都市部においては待機児童解消の手段のひとつとして保育所経営への営利法人の参入を促進していく余地があると考えられる。

ただし、営利法人が経営する保育所は、公営保育所や社会福祉法人が経営する保育所と比較して、地域子育て支援、とりわけ子育て相談、園庭開放については積極的に取り組んでいるとは言いがたいことが明らかになった。少子化対策や児童虐待防止対策と関連して保育政策において地域子育て支援の重要性が高まってきている動向に鑑みると、個々の保育所において地域子育て支援に対する意識を高めていくとともに、保育政策としては地域子育て支援に対するインセンティブを高める施策を推進したり、市町村において広域的に各保育所の役割分担を検討するなど地域子育て支援の体制を整備していくことが求められる。