

特集 「公」から住民主体による「民」への取り組み

01

こども・保護者・地域主体の保育園づくり

― 民営化の新しい選択肢 ―

小田巻 友子 (松山大学経済学部講師)



理事長の栗原三津子氏

はじめに

近年、公立保育園の民営化が全国的に進められている。本稿で紹介する未来こどもランドは、公立保育園の民営化において、全国で初めて保護者が受託運営した石神井町つつじ保育園（以下、つつじ保育園と記す）をはじめ、民間での保育・障害者支援などの社会福祉事業を多角的に展開する社会福祉法人である。

法人の所在地である東京都練馬区は、23区内でありながら緑豊かで教育環境が整備されていること、家賃が比較的安く、0歳児から中学3年生までの医療費助成が充実していることもあり、子育て世帯にとっても住みやすい地域となっている。

公立保育園の民営化とは、国及び自治体の責任の下で運営されてきた公立保育園の運営や施設の管理を民間事業者が担うことを指す。民営化の在り方は、委託と移管の2つに大別される。委託には、①個別の業務のみを民間事業者に委託し、管理権限は従来通り自治体が有する「運營業務委託」と、②事業運営と施設の管理を民間事業者が一体として担う「指定管理者」がある。一方、当該公立保育園を廃止し、土地・建物・物品を貸与もしくは譲渡することで、私立保育園として民間事業者が引き継ぐことを「移管」と呼ぶ。未来こどもランドの事例は上記のうちの「運營業務委託」に該当する¹⁾。

公立保育園の民営化を巡っては、2000年の地方自治法の改正により、認可保育所の運営主体として株式会社やNPO法人を含む多様な事業者が参入することができるようになったことと、2003年の地方自治法改正により、指定管理者制度が導入されたことが促進材料となったといえる。本稿では、2004年に練馬区より発表された保育園の民間委託の決定を受け、つつじ保育園の保護者たちが自ら模索し、如何にして自らの手での保育園運営を選択していったのか、利用者・住民主体の

民営化の在り方について紹介していく。

1. 公立保育園の 民間委託決定の衝撃

民営化の予兆として、2003年頃よりつつじ保育園では練馬区が保育園を民間委託するのではないかという話が出始め、保育士たちがチラシを配って反対の声を上げはじめた。そして2004年には、区からつつじ保育園が民間委託されることが決定したとの通知が公式になされた。当時、区内初の民間委託の対象となったのは、つつじ保育園を含む3つの保育園であった。

つつじ保育園の保護者の間では、委託決定への驚きとともに、「委託になったら正職員が全員かわってしまうらしい」「皆で積み上げてきたことが変わるかもしれない」などの憶測が飛び交い、不安が増幅された。4歳児以上は卒業後の委託開始であったため、自らの子どもとは直接関係はないものの、4歳児以上の保護者たちの園への思いは強く、3歳児以上の学年が中心となり民間委託化問題対策委員会を発足し、計画の見直しを求めて署名運動や陳情等が行われた。保護者たちは委託後も園の特色が引き継がれるのかに大きな不安を持っていた。つつじ保育園は園庭が広く、年長児には荒馬踊りと太鼓が傳承されていた。一番上のクラスになったらあれができるのだ、という子どもたちの思いを裏切ってしまうことを保護者たちは大いに懸念していたのだ。

民間委託が避けられないことが明確になると、保護者たちは次の一手として、これまでの園の特色を引き継いで運営してくれる民間事業者を自らの手で探し始めた。保護者が納得する事業者を見つけ出し、区に



写真1 石神井町つつじ保育園

逆提案しようと試みたのだ。事業者の視察を重ねる中で、2か所の事業者が候補として挙がり要請を試みたものの、いずれの事業者からも受託に対して前向きな返事は得られなかった。その当時、練馬区は民間委託の実績がなく、委託金などの諸条件も不透明であったため、事業者としても委託に名乗り出るにはたいへんな勇気が必要だったことが推測される。

引き受け先の民間事業者が見つからないとの結果を受けて、保護者間で再度話し合いが行われ、最終的に保護者自らが運営側になるとの選択肢が提案された。保護者ならば園の保育内容や行事について熟知しており、新規職員採用時にもそれまでの基準に即して職員を確保できるのではないかと考えたのだ。また、保護者が運営主体になることで、保育の仕方や行事に対する発言権も生まれる。保育園をよく知っている保護者だからこそ、より良い保育園づくりができるのではないかという発想であった。この方針については、保護者アンケートも実施し、保護者が法人を立ち上げ、受託をめざす意向に全体の9割の保護者から賛同を得た。ただし、各々の保護者は法人運営に関しては全くの素人であるため、保育関係の学識経験者や経営コンサルタント、議員などに相談しながら進めていくことと

なった。

2. 保護者による NPO 法人の 設立と運営受託

2005 年 9 月に元保護者である前理事長を据え、NPO 法人未来こどもランドを立ち上げた。法人形態として NPO 法人を選じた理由は、営利を目的とすることなく、保護者や地域住民が社員（正会員）として運営に関与できることを重視したためである。同年 11 月には、練馬区が行った受託先事業者選定のための書類審査・プレゼンテーションが実施された。募集には未来こどもランドを含む 3 つの事業者が名乗りをあげた。その結果、プレゼンテーションで 1 位評価の事業者が辞退し、繰り上げにより 2 位であった未来こどもランドによる受託が決定した。保護者が公立保育園を受託運営するのは全国初の事例であったという。

委託に向けて示された区の計画は、12 月に事業者決定、2006 年 1 月から事業者が園に入り同年 3 月までに引継ぎを行い、4 月から委託開始という非常にタイトな内容であった。そのため、1～3 月という短期間での新規職員の採用が迫られた。さらに、引継ぎのため、一時的に既存の市職員と受託後の新しい職員で園の保育士数が 2 倍になり、職員の休憩場所の確保にも悩まされた。また、既存の職員が 3 月までは担任を務め、新しい職員がメインになる機会が少ないまま、委託開始の 4 月に突入せざるを得なかった。4 月になって初めて顔合わせをした職員もいる中では、物理的にもチームワークを整えることが難しかったといえる。このため、園の方針が職員間で十分に共有できないままのスタートとなり、

保護者からは「今までと違う」との声が挙がったり、ケガが増えたりしたことへの不満が噴出した。

この 3 か月という短期間での委託は事業者・区双方への課題となって突き付けられた。委託後の継続的な協議の場として設けられた、保護者代表・事業者職員・区の三者による運営委員会では、保護者で立ち上げたものをより良くしたいとの思いの下、保護者からは区だけでなく事業者側に対しても厳しい意見がだされた。区も委託計画について改善の意思を示し、現在では委託開始の 2 年前に事業者選定のプレゼンを実施し、その後 1 年をかけて引継ぎが行われるようになった。現在のように十分な準備期間を設けて委託が開始されることになったのは、運営委員会の大きな功績であったといえる。

3. 運営体制の転換

委託開始後の 3 年間は保育園の運営を安定させることに力が注がれた。職員同士も熱心に保育について話し合いの場をもち、1 年間の行事を終える頃には、委託当初は不満を持っていた保護者からも「よくやってくれた」とねぎらいの声がでるようになっていた。委託初年度を務めた初代園長の退職後、後任には、民間委託前のつつじ保育園の園長であり、委託開始当初からアドバイザーの役割を担っていた元理事の桂先生が着任することとなった。

桂先生は公立保育園の園長としての長年の経験の中で、公立並みの基準を守りながらも、民間だからこそ、子どもや保護者のための身の回りの細かいサービスについても充実できるのではないかと考えていた。桂先生の職員をまとめる力はもちろんのこ

と、元公務員として区との円滑な意思疎通を実現させ、委託開始から3年後には、安定した運営ができるようになった。その後、民間委託発表時から保護者の運動を牽引してきた前理事長が退任し、元保護者でもあった栗原氏が新たに理事長に着任した。当時の法人事業は保育園の受託運営のみであり、栗原氏は理事長就任当初建築士の仕事との二足の草鞋を履いてのスタートであった。

運営体制転換の象徴ともいえるのが、障害児対象の事業への参入である。栗原氏は自らも障害をもつ子の親として、障害児をとりまく子育て支援に深い関心を持っていた。障害児保育に関しては、練馬区では1園あたり3名までと受入人数が制限されており、利用者が希望する園に入れるとは限らない。さらに学童保育についても、枠や障害の程度によっては受け入れ自体を拒まれることもあり、これでは障害児をもつ親は外で働くという選択が現実的には奪われてしまう。一方で石神井近辺には特別支援学校が2校あり、通学のため練馬区に引越してくる家庭もあるため、潜在的な需要は存在していることが想定された。せっかく理事長を託されたのだから、幅広く地域の子育て支援に貢献したいとの栗原氏の思いも受けて、その後、障害児対象の事業も視野に入れた動きが展開されていく。

4. 社会福祉法人化の意義

つつじ保育園の民間委託から3年が経過し、運営は一定の落ち着きをみせた。一方で、区の委託費に頼るだけでは、職員の年齢に合わせた待遇や新規人材の確保の面でも不安が残る。そこで子育て支援という点において、補助金が支給され、身銭を削ら



写真2 2013年に法人で購入した未来こどもランドMKLビル。各階に「放課後等デイサービス」「児童発達支援」「就労継続支援B型」の部屋がある。



写真3 MKLビルの地下はボルダリングなどで利用者が楽しむ運動スペースになっている。

なくてもできるしくみの事業の展開に着手することとなった。

まず、未来こどもランドが取り組んだのが2010年に始まった民設の子育て広場事業であった。子育て広場は登録制であり、年間5000名の登録者がおり、利用者数は月400名に上る。また、一時預かりも実施しており、1日あたり3～5名ほどの利用がある。開設にあたっては、栗原氏の建築士としての知識も多いに活かしながら場所を選定し、不動産屋との交渉、内装リフォームも自身で行った。さらに同一の建物内で複数事業を併設することで、職員相互の協力が容易になることを考慮し、同年に同施設内で民設民営の学童保育事業を開設した。2011年には高野台に法人2つ目の子

育て広場を設けている。こうした事業拡大とともに、当初 50 名ほどであった職員数も 100 名を超えた。

設立当初、未来こどもランドは法人形態として NPO 法人を選択した。しかし、事業規模が一定拡大したことをうけ、法人格を NPO から社会福祉法人へと転換することによる職員のモチベーションの向上や社会的な認知の広がり、第 1 種社会福祉事業への参画が可能になることを考慮し、2014 年に社会福祉法人の認可を受けた（練馬区第 1 号）。社会福祉法人化にあたっては、なによりもまず職員が喜びを表した。また、職員採用時にも比較的良好な人材が集まるようになり、新規事業に取り組む場合も手を挙げやすくなったという。

5. ゆりかごから墓場までの実践をめざして

このように、法人理念の「こどものため 保護者のため 地域のため」にのっとり、こどもの事業からスタートしたものの、法人を設立したからには、地域に対する子育て支援を踏まえるべきとの思いの下、近年は多角的な事業展開を見せている。

現在は乳幼児～児童対象の事業として、公立保育園の受託運営と民間での小規模保育事業、子育て広場、学童保育、児童発達支援、放課後等デイサービス、特定相談支援事業・障害児相談支援事業を展開している。さらに、成人対象の事業として、2016 年に障害者の働く場である就労継続支援 B 型や地域に向けた公益事業としてのコミュニティカフェを開始した。法人の 10 周年記念では、地域住民の参加も募りながら、各施設を回るウォークラリーを実施するなど、事業を通じた地域とのつながりの構築

にも力を入れている。

理事長の栗原氏は「様々な事業を通じての人とのつながり、施設を卒業した方々とのつながりも大事にしていきたい。卒業生が同じ地域に住み続けてお子さんをもつことともあるだろうし、自分の子どもの手ははなれたら、今度は自分が地域住民として何かしてあげたいという循環が生まれればいいと思う。核家族化の時代だが、この地域が好きだという人たちが、昔ながらに仲良く助けあいながら日々笑顔で過ごせると良い。」と、地域への思いを語ってくれた。

一方で、社会福祉法人として整理すべき課題も突き付けられている。例えば、職員のキャリアパスにおいては、正規職員の数が増える以外では少ないため、法人内での異動が難しい側面がある。しかし、職員が何年したらこの職務に就けるというステップアップの道を示していかなければならない。また、社会福祉法人は NPO 法人と異なり、資産要件を課せられる。そのため未来こどもランドでは、事務局のある谷原ビルを、ローンを組んで中古で購入し、資産化した。今後も返済していく必要があるため、事業の持続可能性が重要である。法人設立のきっかけである保育園は運営業務委託であり、建物を含めた指定管理ではないため、委託を区にストップされたら事業が消滅する。さらに、委託契約は 5 年毎に更新され、最長 15 年という決まりしか存在していない。2020 年にはつつじ保育園の委託も 15 年目を迎えるため、今後も民間委託に進めていくかの聴き取りをされている段階である。

6. 保育の民営化の功罪を どのようにとらえるか

練馬区では、つつじ保育園の民間委託後も公立保育園の民間委託が次々に進み、2019年4月の時点で、公立保育園60園中20園が民間委託されている。さらに区は、今後概ね10年間で残りの公立保育園40園中20園の民間委託を新たに実施することを予定している²⁾。

保育園の民営化に伴う地域の混乱や保護者の不安が各地で報道される中、未来子どもランドの事例は、図らずも主体者としての保護者・地域の力を引き出した好例であるといえる。とくに、保護者が主体となった受託や保護者代表・事業者職員・区による運営委員会の設置は、サービス供給の意思決定の場への利用者の参加を促す形で機能している。

池本(2014)では、スウェーデンやフランスなどの諸外国において、保育の質向上の観点から幼児教育・保育の施設運営にかかわる意思決定の場への保護者の参加義務が明示されていることが紹介されている。他方日本では、保育の質向上の観点から意思決定の場での保護者の参加を促す法制度は整備されていない。しかし、未来子どもランドの事例のように、民営化を契機として保護者の声が反映されやすい状況が生み出されたことは示唆に富む事実である。

また民営化は、行政主体の意向であるサービス向上と並行して、従来の画一的な縛りから脱し創意工夫を実現する機会を与える。つつじ保育園では、民間委託後にこれまで慣習として続けられてきた布おもむつの利用やエプロンやおしほりを濡れたまま保護者に返却することを取りやめた。洗濯に伴う保護者の負担を減らす観点からの方針転換であったが、公立保育園としては異

例の対応であったという。また、延長保育の上限を1時間繰り下げて対応できるようにするなど、より保護者目線でのサービスの向上が図られている。

ただし、民営化に伴う運営体制の移行期における保育環境の変化は、一時的であれ、大なり小なり子どもたちに影響を与える。直接的なサービスの消費者でありながら、自らのニーズを十分に表出できないとされる子どもたちの代弁者でもある保護者や地域の声に、民営化の推進主体である自治体は真摯に耳を傾けなければならない³⁾。この点に関して、つつじ保育園の保護者たちの運動や区の報告書⁴⁾からは、委託決定前の段階において、保育サービスの提供責任主体である区とサービスの利用者である保護者や地域住民との間で十分な合意形成が図られていなかったことが伺える。民営化の是非や実施方法は地域の実情に沿って様々に判断されるべきだが、今後は保護者や地域の声を十分に反映させる形で進めて



写真4 美容室を改装してオープンしたコミュニティカフェ。お隣のパン屋とケーキ屋さんの商品であれば持ち込みができる。

いけるかが多くの自治体で一層問われていくだろう。

そのような中において、未来こどもランドの事例は、保護者たちが自ら考え、行動に移しながら、子ども・保護者・地域にとって望ましい保育の在り方とは何かを探索・実現した新しい民営化の在り方であった。これらは、保育領域にとどまらず、利用者・住民が主体者として生み出す公共サービスとは何か、今一度模索するうえでの検討材料を私たちに提示してくれているといえる。

謝辞 本稿の執筆にあたり、未来こどもランド理事長の栗原様に多大なるご協力を頂きました。貴重な情報と機会を与えてくださったことに、心より御礼申し上げます。



写真5 カフェでは就労支援事業の生産品販売のほか、レンタルボックスでの地域の作家さんの作品の展示・販売を行っている。

参考文献

- 池本美香編,2014,『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』勁草書房。
- 練馬区ホームページ, <https://www.city.nerima.tokyo.jp/>, (2019年5月23日アクセス)。
- 練馬区,2010,「「区立施設委託化・民営化実施計画(案)」に対する質問・意見および区の見解」, file:///C:/Users/hp/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/KYCPOUQW/plan1_opi_06_hoiku.pdf, (2019年5月23日アクセス)。
- 東村山市ホームページ,2018,「公立保育園の民営化って何ですか?」, <https://www.city.higashimurayama.tokyo.jp/faq/kosodate/hoikuen/mineika/hoiku20.html>, (2019年5月23日アクセス)。
- 未来こどもランドホームページ, <https://mirai-kodomo.jp/>, (2019年5月23日アクセス)。

注)

- 1) 東村山市ホームページを参照。
- 2) 練馬区ホームページ。
- 3) ノルウェーやスウェーデンのように子どもの権利を重視する観点から、保育施設運営や法案に関して子どもに直接意見を求め、声を反映させる国もある。
- 4) 練馬区,2010。

表1 未来こどもランドの沿革

2004 年	8 月	練馬区立石神井町つつじ保育園（以下「つつじ保育園」）が、2006 年 4 月から民間委託化されると発表される
	9 月	つつじ保育園父母会役員が中心となり、民間委託化問題対策委員会を発足 民間委託化計画見直しを求めて、署名運動や陳情等を行う
2005 年	5 月	民間委託化問題対策委員会の有志により、NPO 法人設立に向けた勉強会がスタート
	6 月	「特定非営利活動法人未来こどもランド」（以下「未来こどもランド」）設立総会、都庁へ設立申請手続き
	8 月	「未来こどもランド」のメンバーにより、NPO 法人によるつつじ保育園運営受託に関する保護者説明会を開催
	9 月	NPO 法人の認証取得
	11 月	練馬区が実施したつつじ保育園運営受託事業者のプロポーザルに、「未来こどもランド」が応募 書類審査及びヒアリング・プレゼンテーションを行う
	12 月	「未来こどもランド」がつつじ保育園運営受託事業者に決定 事務局開設
2006 年	1 月	つつじ保育園運営準備委託開始
	4 月	つつじ保育園運営委託開始
2009 年	6 月	新役員・新事務局へ
2010 年	4 月	石神井施設にて 新規事業 民設子育てのひろば事業 「子そだて広場 すまいる石神井」をスタート
	4 月	石神井施設にて 新規事業 「未来こどもランド 学童保育」をスタート
2011 年	10 月	高野台施設にて 2 か所目となる民設子育てのひろば事業 「子そだて広場 すまいる高野台」をスタート
2012 年	3 月	高野台施設にて児童デイサービス「すまいるスプラウト」をスタート
2013 年	4 月	練馬区立光が丘第十保育園 運営委託開始
	6 月	谷原 5 丁目 2-22 に本社ビルを購入
	9 月	谷原 MKL ビルにて 新規事業 発達支援事業 「すまいる・キッズ」をスタート
2014 年	4 月	練馬区より社会福祉法人の認可をいただく 谷原 MKL ビルにて 児童デイサービス「すまいるツリー」をスタート
	11 月	石神井施設にて 相談支援事業「すまいる相談室」をスタート
2015 年	4 月	上石神井にて 練馬区小規模保育事業 「すまいるベリー保育園」をスタート
2016 年	10 月	石神井町にて コミュニティカフェ 「すまいる・VIVIFI」をスタート
	11 月	谷原 MKL ビルにて 就労継続支援 B 型「すまいる・フォレスト」をスタート

（出所）未来こどもランドホームページより筆者作成。