

## 認可保育所への営利法人参入の実態

### The Actual Situation that Commercial Sector Entry the Administration of Authorized Child Care Center

石田 慎二

Shinji Ishida

#### I. はじめに

2000年3月に「保育所の設置認可等について」(児発第295号)が通知されたことによって、学校法人、NPO法人、営利法人などの多様な経営主体が認可保育所の経営主体として新しく参入できることになった。

認可保育所への営利法人参入の政策的意図のひとつは認可保育所の量的拡大を図ることにあった<sup>1)</sup>。社会福祉基礎構造改革や規制改革の議論においては、認可保育所の量的拡大自体には大きな反対意見はなく、規制改革を通じた多様な経営主体の参入促進によるサービスの量的拡大により都市部を中心とした待機児童を解消することが期待されたのである<sup>2)</sup>。さらに、認可保育所への営利法人の参入は量的拡大を図ることだけでなく、多様なニーズに対応することも期待されている。

しかし一方で、子育て支援や虐待対応におけるネットワークへの参加などの直接利益を上げることができない社会貢献活動について、営利法人は積極的に取り組まないのではないかと懸念されている<sup>3)</sup>。

保育サービス分野において営利法人に着目した研究としては、白石・鈴木(2003)や清水谷・野口(2004)などの研究があるが、いずれも公立保育所、私立保育所、認可外保育施設の比較に留まっており、認可保育所を運営する営利法人の実態を分析するには至っていない。また、営利法人が運営する保育所については、個々の保育所を取り上げた報告(井上2001、塚田2006)はあるが、全国規模で実態を把握するような報告はなされていない。

そこで本研究では、認可保育所経営への営利法人参入の動向および実態を把握することによって、以下の3点について明らかにすることを目的とする。

第1は、認可保育所への営利法人の参入が量的拡大という政策的意図の実現に寄与し得たか否かである。2007年10月現在、保育所は全体で22,838か所、公営保育所は11,637か所、民営保育所は11,201か所となっており、2002年からの5年間で公営保育所は1,075か所減少している一方で、民営保育所は1,625か所増加している。本研究では、この民営保育所の増加について営利法人が寄与し得たか否かを、保育サービス分野と同様に営利法人の参入が認められた介護サービス分野と比較して検討する。さらに、営利法人の参入による量的拡大は待機児童の解消も期待されていることから、待機児童の多い都道府県において営利法人の参入が推進されているか否かを都道府県別の施設数の推移から検討する。

第2は、営利法人が運営する認可保育所が多様なニーズに対応しているか否かである。多様な経営主体の参入は保育ニーズに柔軟に対応していくことが期待されている。とりわけ、長時間保

育（延長保育）に対するニーズが高いと言われるが、『平成19年社会福祉施設等調査報告』によると、閉所時刻が「19：01以降」の施設は、公営保育所で10.6%、民営保育所で23.7%、開設時間が「12時間を超える」施設は、公営保育所で1.7%、民営保育所で15.9%となっている。つまり、公営保育所は長時間保育のニーズに対応できておらず、民営保育所においても十分対応できているとは言い難い状況にある。そこで本研究では、営利法人が経営する認可保育所がこのような長時間保育のニーズに対応しているか否かを検討する。

第3は、営利法人が経営する認可保育所が実際に子育て支援や虐待対応におけるネットワークなどの社会貢献活動にどれくらい取り組んでいるのかである。近年、保育所では子どもに対する保育を提供するだけでなく、子育て支援などの社会貢献活動も期待されている。全国保育協議会が実施した調査（全国保育協議会2008）から認可保育所の社会貢献活動についてみると、「園庭開放」73.3%、「保育室開放」44.6%、「保育実習等の受け入れ」98.4%、「ボランティアの受け入れ」61.4%、「災害時の避難場所の提供」25.2%、「子ども110番の実施」19.5%、「高齢者の居場所づくり等の実施」6.9%、「ボランティア、地域住民等に対する活動スペース（部屋等）の提供」10.6%となっている。また、要保護児童対策地域協議会へ「参画している」のは認可保育所の44.5%となっている。本研究では、このような直接利益を上げることができない社会貢献活動に営利法人が経営する認可保育所がどのくらい取り組んでいるのかについて検討する。

## II. 用語の定義と研究方法

### 1. 用語の定義

営利法人による認可保育所の経営の形態は、①営利法人が設置経営を行う形態、②営利法人が公営保育所の経営を委託される形態の2つがある。本研究では、前者を「営利法人立保育所」、後者を「公設民営保育所（営利型）」と区分して分析する。

### 2. 研究方法

#### 1) 営利法人参入の動向の分析

本研究では、『社会福祉施設等名簿』（厚生労働省大臣官房統計情報部社会統計課編）を使用し、営利法人が経営する保育所をひとつずつ拾い上げて分析した。なお、保育所全体の動向については『社会福祉施設等調査報告書』（厚生労働省大臣官房統計情報部編）の各年版を使用した。

#### 2) 営利法人が経営する保育所の実態の分析

次に、営利法人が経営する保育所の実態を把握するために郵送による質問紙調査を実施した。本調査は『社会福祉施設等名簿』2007年版において、経営主体に「営利」、「学校」、「NPO」と記載されている保育所（402か所）を対象として実施した<sup>4)</sup>。調査の期間は、2010年12月～2011年1月で、回収された有効標本数は158、回収率は39.3%であった<sup>5)</sup>。

調査項目は、①保育時間、②他事業の経営、③地域への社会貢献活動の3つである。それぞれの項目について、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間で差があるか否か、また営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間で差があるか否かを明らかにするためにカイ二乗検定を行った。調査結果の分析には、統計ソフトSPSS Statistics 19を用いた。

### Ⅲ. 営利法人参入の動向

#### 1. 施設数

##### 1) 施設数の推移

保育所の施設数の推移（表1）をみると、2007年10月現在、営利法人立保育所は115か所で、保育所全体の0.5%、民営保育所の1.0%となっている。2002年から2007年の施設数の推移をみると、営利法人立保育所は96か所増加しており、増加率は6.05となっている。また、2002年から2007年の営利法人立保育所の増加数は同期間の民営保育所の増加数（1,625か所）の5.9%となっている。

一方、公設民営保育所（営利型）は41か所で、保育所全体の0.2%、民営保育所の0.3%となっている。2002年から2007年の施設数の推移をみると、公設民営保育所（営利型）は39か所増加しており、増加率は20.50となっている。また、2002年から2007年の公設民営保育所（営利型）の増加数は同期間の民営保育所の増加数の2.4%となっている。

営利法人立保育所、公設民営保育所（営利型）はともに保育所全体の施設数からみると圧倒的に少ない状況にある。さらに2002年から2007年の増加率は高いが、民営保育所の増加数に占める営利法人の増加数の割合は低く、現時点ではともに認可保育所数の量的拡大に大きく寄与しているとは言い難い状況にある。

表1 保育所の施設数の推移（各年10月現在）

	2002年	2005年	2007年	増加数 <sup>*1</sup>	増加率 <sup>*2</sup>
保育所全体	22,288	22,624	22,838	550	1.02
公営保育所	12,712	12,099	11,637	-1,075	0.92
民営保育所	9,576	10,525	11,201	1,625	1.17
公設民営保育所	298	347	397	99	1.33
営利法人立保育所	19	75	115	96	6.05
公設民営保育所（営利型）	2	22	41	39	20.50

※1 増加数は2002年10月から2007年10月までの増加数。

※2 増加率は2002年10月から2007年10月までの増加率。

出所 『社会福祉施設等調査報告書』、『社会福祉施設等名簿』各年版より作成。

##### 2) 都道府県別にみた施設数の推移

都道府県別の施設数（表2）をみると、2007年10月現在、営利法人立保育所の施設数は、神奈川県が53か所で最も多く、次いで東京都、埼玉県がともに11か所、千葉県、宮城県がともに6か所となっている。神奈川県が他の都道府県と比較して圧倒的に多く、営利法人立保育所全体の46.1%を占めている。

一方、公設民営保育所（営利型）の施設数は、2007年10月現在、東京都が18か所で最も多く、次いで埼玉県が6か所、神奈川県が5か所となっている。東京都の施設数が他の都道府県と比較して圧倒的に多く、公設民営保育所（営利型）全体の43.9%を占めている。

47都道府県のうち営利法人立保育所が設置されているのは18都府県、公設民営保育所（営利型）が設置されているのは8都県となっており、全国的にみると営利法人が経営する保育所が設置されていない都道府県のほうが多いことがわかる。

また、営利法人立保育所、公設民営保育所（営利型）ともに、その設置は大都市（政令指定都市・特別区）がある都道府県に集中している。とりわけ、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県の4都県で、営利法人立保育所の約7割、公設民営保育所（営利型）の約8割を占めており、首都

圏を中心に設置が推進されていることがうかがえる。

表2 都道府県別営利法人立保育所・公設民営保育所（営利型）の施設数

都道府県	営利法人立	%	公設民営(営利型)	%	都道府県	営利法人立	%	公設民営(営利型)	%
神奈川県	53	46.1	5	12.2	三重県	2	1.7	0	0.0
東京都	11	9.6	18	43.9	鳥取県	2	1.7	0	0.0
埼玉県	11	9.6	6	14.6	青森県	1	0.9	0	0.0
千葉県	6	5.2	4	9.8	茨城県	1	0.9	0	0.0
宮城県	6	5.2	0	0.0	栃木県	1	0.9	0	0.0
兵庫県	5	4.3	0	0.0	新潟県	1	0.9	0	0.0
広島県	4	3.5	3	7.3	大阪府	1	0.9	0	0.0
愛知県	3	2.6	2	4.9	長崎県	1	0.9	0	0.0
福島県	3	2.6	0	0.0	愛媛県	0	0.0	2	4.9
静岡県	3	2.6	0	0.0	富山県	0	0.0	1	2.4
					計	115	100.0	41	100.0

出所)『社会福祉施設等名簿』2007年版より作成。

### 3) 神奈川県における施設数の推移

最も営利法人の参入が進んでいる神奈川県の施設数(表3)をみると、2007年10月現在、営利法人立保育所の施設数は53か所で、保育所全体の5.9%、民営保育所の9.6%となっている。2002年から2007年の施設数の推移をみると、営利法人立保育所は51か所増加しており、増加率は26.5%となっている。また、2002年から2007年の営利法人立保育所の増加数は同期間の民営保育所の増加数(192か所)の26.6%となっている。

一方、公設民営保育所(営利型)の施設数は4か所で、保育所全体の0.7%、民営保育所の2.1%となっている。2002年から2007年の施設数の推移をみると、公設民営保育所(営利型)は4か所増加しており、2002年から2007年の営利法人立保育所の増加数は同期間の民営保育所の増加数の2.1%となっている。

神奈川県においては、2002年から2007年の民営保育所の増加数に占める営利法人の増加数の割合は約4分の1を占めており、認可保育所数の量的拡大に一定の役割を果たしていると考えられる。ただし、認可保育所数の量的拡大に最も大きな役割を果たしているのは社会福祉法人である。

表4 神奈川県における保育所の施設数の推移(各年10月現在)

	2002年	2005年	2007年	増加数 <sup>※1</sup>	増加率 <sup>※2</sup>
保育所全体	727	824	892	165	1.23
公営保育所	367	355	340	-27	0.93
民営保育所	360	469	552	192	1.53
営利法人立保育所	2	31	53	51	26.50
公設民営保育所(営利型)	0	2	4	4	—

※1 増加数は2002年10月から2007年10月までの増加数。

※2 増加率は2002年10月から2007年10月までの増加率。

出所)『社会福祉施設等調査報告書』、『社会福祉施設等名簿』各年版より作成。

## 2. 定員

表4には、2007年10月現在の保育所の定員規模別施設数、定員総数、平均定員を示している。営利法人立保育所の定員総数は7,317人で、保育所全体の定員総数(2,132,651人)の0.3%、民営

保育所の定員総数（1,178,136人）の0.6%となっている。定員規模別にみると、「46人～60人」が42.6%で最も多く、次いで「45人以下」27.8%、「61人～100人」21.7%で、平均定員は63.3人となっている。

2002年から2007年の期間に、営利法人立保育所の定員総数は6,284人増加しており、増加率は7.08となっている。また、2002年から2007年の営利法人立保育所の定員総数の増加数は同期間の民営保育所の定員総数の増加数（298,314人）の2.1%となっている。

一方、公設民営保育所（営利型）の定員総数は3,786人で、保育所全体の定員総数の0.2%、民営保育所の定員総数の0.3%となっている。

定員規模別にみると、「101人以上」が33.3%で最も多く、次いで「61人～100人」31.0%、「46人～60人」26.2%で、平均定員は90.1人となっている。

2002年から2007年の期間に、公設民営保育所（営利型）の定員総数は3,666人増加しており、増加率は31.55となっている。また、2002年から2007年の公設民営保育所（営利型）の定員総数の増加数は同期間の民営保育所の定員総数の増加数の1.2%となっている。

営利法人立保育所、公設民営保育所（営利型）の定員総数はともに保育所全体の定員総数からみると圧倒的に少ない状況にある。さらに2002年から2007年の増加率は高いが、民営保育所の定員総数の増加数に占める営利法人立保育所の定員総数の増加数の割合は低く、現時点ではともに施設数と同様に認可保育所の定員数の量的拡大に大きく寄与しているとは言い難い状況にある。

また、営利法人立保育所は、公営保育所、民営保育所、公設民営保育所（営利型）と比較して定員規模が小さいことがうかがえる。一般的には定員規模が大きいほうが経営は安定すると言われるが、営利法人立保育所は、公営保育所、民営保育所、公設民営保育所（営利型）と比較して定員規模が小さく、必ずしもスケールメリットを活かした経営が行われているとは言えない。むしろ社会福祉法人立が多くを占める民営保育所のほうが定員規模は圧倒的に大きくなっている。

表には記載していないが、同じく新規に参入した学校法人立保育所では「45人以下」が50.9%、「46人～60人」が30.6%、NPO法人立保育所では「45人以下」が51.9%、「46人～60人」が36.5%であり、いずれも営利法人立保育所同様に定員規模が小さくなっている。これは、新規に参入する場合、とりわけ都市部においては認可保育所を設立するための広大な土地を確保するのが難しいということが関係していると考えられる。なお、営利法人が経営していても公設民営保育所（営利型）の定員規模が大きくなっているのは、もともと定員規模の大きい既存の公立保育所の経営の委託を受けているからであると考えられる。

表4 定員規模別施設数、定員総数、平均定員（2007年10月現在）

	45人以下	46～60人	61人～100人	101人以上	合計	定員総数 (人)	平均定員 (人)	増加数 <sup>*1</sup> (人)	増加率 <sup>*1</sup>
保育所全体	3,229 14.1%	4,696 20.6%	7,371 32.3%	7,542 33.0%	22,838 100.0%	2,132,651	93.4	172,762	1.09
公営保育所	1,669 14.8%	1,971 17.5%	3,794 33.8%	3,806 33.9%	11,240 100.0%	954,515	82	-125,552	0.88
民営保育所	1,560 13.5%	2,725 23.5%	3,577 30.8%	3,736 32.2%	11,598 100.0%	1,178,136	105.2	298,314	1.34
営利法人立 保育所	32 27.8%	49 42.6%	25 21.7%	9 7.8%	115 100.0%	7,317	63.3	6,284	7.08
公設民営保育所 (営利型)	4 9.5%	11 26.2%	13 31.0%	14 33.3%	42 100.0%	3,786	90.1	3,666	31.55

※1 増加数および増加率は2002年10月から2007年10月までの増加数および増加率。

出所『平成19年社会福祉施設等調査報告書（CD版）』、『平成19年社会福祉施設等名簿（CD版）』より作成。

## IV. 営利法人が経営する保育所の実態

### 1. 保育時間

保育時間については、①開所時刻、②閉所時刻、③開設時間の3点から検討した。第1に開所時刻は、どの設置経営主体も「7:00～7:59」がほとんどを占めており、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

第2に閉所時刻をみると、「19:01以降」は、営利法人立保育所が83.8%、学校法人立保育所が30.0%、NPO法人立保育所が50.0%、公設民営保育所（営利型）が81.0%であった。営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間には統計的に有意な差がみられ、営利法人立保育所は学校法人立保育所、NPO法人立保育所と比較して「19:01以降」の割合が高くなっていた。一方、営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

第3に開設時間をみると、「12時間を超える」は、営利法人立保育所が70.3%、学校法人立保育所が18.8%、NPO法人立保育所が44.4%、公設民営保育所（営利型）が70.3%であった。営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間には統計的に有意な差がみられ、営利法人立保育所は学校法人立保育所、NPO法人立保育所と比較して「12時間を超える」の割合が高くなっていた。一方、営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）はともに、閉所時刻が「19:01以降」の施設が8割以上で、また開設時間が「12時間を超える」施設が7割以上となっており、公営保育所や民営保育所全体と比較して長時間保育を実施している施設が多くなっている。

さらに営利法人立保育所は、営利法人と同様に新たに参入できるようになった学校法人、NPO法人と比較しても長時間保育を実施している施設が多く、営利法人は他の経営主体よりも長時間保育のニーズへの対応に大きな役割を果たしていると考えられる。

### 2. 他事業の経営

母体法人が他の事業も経営している保育所は、営利法人立保育所が74.3%、学校法人立保育所が95.6%、NPO法人立保育所が31.3%、公設民営保育所（営利型）が90.5%であった。営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間には統計的に有意な差がみられ、営利法人立保育所および学校法人立保育所は、NPO法人立保育所と比較して他事業を営利している割合が高かった。一方、営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

事業内容の内訳は表5に示したとおりである。営利法人立保育所は、「他の認可保育所」が68.0%、「認可外保育サービス」が60.0%、「学童保育」が52.0%であった。また、公設民営保育所（営利型）は、「他の認可保育所」が84.2%、「認可外保育サービス」が73.7%、「学童保育」が36.8%であった。

営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間にはすべての項目において統計的に有意な差がみられた。学校法人立保育所と比較すると、営利法人立保育所は「他の認可保育所」、「認可外保育サービス」、「学童保育」について実施している割合が高かった。NPO法人と比較すると、「他の認可保育所」については実施している割合が高かったが、「認可外保育サービス」、「学童保育」については実施している割合はほぼ同じであった。一方、営利法人立保育所

と公設民営保育所（営利型）の間に統計的にはすべての項目において統計的に有意な差はみられなかった。

社会福祉法人は従来から一法人一施設の零細な規模の法人が多数を占めていることが問題として指摘されている<sup>6)</sup>のに対して、営利法人は他の事業を経営している割合が高く、また認可保育所、認可外保育サービス、学童保育などの実施にみられるように事業の多角的な経営を行っていることがわかる。

表5 他に経営している事業の内容

	他の認可 保育所	認可外保育 サービス	学童保育	幼稚園	その他
営利法人立保育所	17 68.0%	15 60.0%	13 52.0%	0 0.0%	12 48.0%
学校法人立保育所	8 12.3%	3 4.6%	9 13.8%	60 92.3%	14 21.5%
NPO法人立保育所	2 40.0%	3 60.0%	3 60.0%	0 0.0%	2 40.0%
公設民営保育所（営利型）	16 84.2%	14 73.7%	7 36.8%	0 0.0%	12 63.2%

### 3. 地域への社会貢献活動

#### 1) 園庭開放

園庭開放を行っているのは、営利法人立保育所が32.4%、学校法人立保育所が58.6%、NPO法人立保育所が66.7%、公設民営保育所（営利型）が52.4%であった。園庭開放については、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間には統計的に有意な差がみられ、営利法人立保育所は学校法人立保育所、NPO法人立保育所と比較して園庭開放を行っている割合が低かった。一方、営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。なお、営利法人立保育所が園庭開放を実施しない理由をみると、「スペースが狭いため」が28.0%で最も多く、次いで「管理上の責任があるため」が24.0%であった。

#### 2) 保育室開放

保育室開放を行っているのは、営利法人立保育所が32.4%、学校法人立保育所が35.3%、NPO法人立保育所が52.9%、公設民営保育所（営利型）が52.4%であった。保育室開放については、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

なお、営利法人立保育所が保育室開放を実施しない理由をみると、「スペースが狭いため」が52.0%で最も多く、次いで「日常の保育上開放しにくい」が32.0%であった。

#### 3) 保育実習等の受け入れ

保育実習等の受け入れについては、どの設置経営主体もほとんどが行っており、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

#### 4) ボランティアの受け入れ

ボランティアの受け入れを行っているのは、営利法人立保育所が67.6%、学校法人立保育所が65.7%、NPO法人立保育所が83.3%、公設民営保育所（営利型）が81.0%であった。ボランティアの受け入れについては、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の

間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

#### 5) 要保護児童対策地域協議会への参画

要保護児童対策地域協議会へ参画しているのは、営利法人立保育所が37.8%、学校法人立保育所が48.6%、NPO法人立保育所が50.0%、公設民営保育所（営利型）が52.4%であった。要保護児童対策地域協議会への参画については、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

#### 6) その他

その他の社会貢献活動をみると、営利法人立保育所では、「災害時の避難場所の提供」が25.2%、「子ども110番の実施」が19.5%、「高齢者の居場所づくり等の実施」が6.9%、「ボランティア、地域住民等に対する活動スペース（部屋等）の提供」が10.6%であった。これらについては他の設置経営主体も実施率が低く、営利法人立保育所と学校法人立保育所、NPO法人立保育所の間、および営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）の間に統計的に有意な差はみられなかった。

## V. 考察

### 1. 営利法人の参入と保育サービスの量的拡大

最も営利法人の参入が進んでいる神奈川県においては営利法人の参入が認可保育所の量的拡大に一定の役割を果たしているが、全国的にみると現時点では認可保育所の量的拡大に大きく寄与しているとは言い難い状況にあることが明らかになった。

また、都道府県別の参入状況をみると、営利法人の参入は特定の都道府県、とりわけ首都圏に集中しており、必ずしも待機児童数の多いすべての都道府県において推進されているわけではない。「保育所入所待機児童数調査」（厚生労働省保育課）によると、2007年4月1日現在の待機児童の多い上位5つの都道府県は、東京都、沖縄県、神奈川県、大阪府、埼玉県となっているが、沖縄県、大阪府は、待機児童の多い地域であるにもかかわらず、営利法人の参入が進んでいない<sup>7)</sup>。

つまり、国の政策としては営利法人の参入による量的拡大により都市部を中心とした待機児童の解消を図ることがひとつの目的として掲げられていたにもかかわらず、その参入状況は都道府県ごとに大きな違いがあり、必ずしも待機児童解消のための有効な対策とはなり得ていないということである。

このような量的拡大という点からみると、保育サービス分野と同様に営利法人が参入している介護サービス分野とは対照的である。介護サービス分野では2000年4月の介護保険法の施行により居宅サービス事業所の経営に営利法人が参入している。『介護サービス施設・事業所調査』（厚生労働省統計情報部）によると、認可保育所と同じ通所形態の通所介護は、2007年10月現在、営利法人が通所介護事業所全体の38.8%を占めている。増加数をもても、2002年から2007年にかけて通所介護事業所の増加数に占める営利法人の増加数の割合は64.8%であり、同期間のサービスの量的拡大に寄与していることがわかる。

このように介護サービス分野では営利法人の参入がサービスの量的拡大に大きく寄与しているのに対して、認可保育所への営利法人の参入が進んでいない要因はどこにあるのだろうか。この点について、介護保険制度と認可保育所制度の仕組みの比較から検討すると以下のような要因が



考えられる。

第1は、指定制と認可制の違いである。介護保険制度に導入された指定制は、客観的な基準を満たした事業者に対して都道府県の裁量性がない。そのことが飛躍的なサービスの量的拡大の要因のひとつと考えられている。一方、認可保育所制度は認可制をとっており、認可保育所の可否の判断に関して都道府県の幅広い裁量が認められている。つまり、児童福祉施設最低基準を満たしている事業者からの申請であっても、都道府県の方針や状況によっては認可されないことがあるということである。

このことは待機児童の多い地域であるにもかかわらず営利法人の参入が進んでいない都道府県があるということにも関連している。つまり、従来から独自の助成制度によって認可外保育施設の分野で営利法人の参入を促進してきた神奈川県や東京都は、待機児童解消の手段のひとつとして営利法人の参入を促しているため、参入が促進されていると考えられる。これに対して、沖縄県や大阪府は、待機児童解消の手段として、営利法人の参入という手段でなく、社会福祉法人への支援など他の手段を用いているため、営利法人の参入が促進されていないと考えられる。

第2は、報酬体系の違いである。介護保険制度に導入された利用者補助制度では、介護サービス事業者が代理受領する形で介護報酬として介護サービス事業者へ支払われる。一方、認可保育所制度では、事業者補助制度をとっており、事業者を支払われる保育所運営費の用途は制限されている。保育所運営費から利潤を上げ、株式会社への配当に充当することも認められていない。

このような介護保険制度と認可保育所制度の仕組みの違いが認可保育所への営利法人の参入が進んでいない要因のひとつとなっていると考えられる。

## 2. 長時間保育のニーズへの対応

営利法人立保育所と公設民営保育所（営利型）はともに、閉所時刻が「19：01以降」の施設が8割以上で、また開設時間が「12時間を超える」施設が7割以上となっており、他の供給主体と比較して長時間保育のニーズに対応していることが明らかになった。

営利法人は利潤を上げるために、積極的に延長保育を実施し、長時間保育のニーズに対応しているとの指摘がある。田村（2006：8）は「児童福祉法第24条に基づく『保育の実施』として行われる保育所経営からは利潤をあげることは許されない。これ以外の部分、例えば『自主事業化』されたという延長保育や『保育の実施』の『上乘せ』部分から利潤をあげることは、否定されないということになる」と指摘している。

ただ、近隣の保育所と比較して延長保育の料金を大幅に高く設定することは現実的には難しく、利潤を上げるという目的のみで積極的に延長保育を実施し、長時間保育のニーズに対応しているとは考えにくい。営利法人の参入が長時間保育のニーズが高い都市部に集中しているということを鑑みると、地域の保育ニーズに対する意識が高く、その機動力を発揮して積極的に対応していると考えられることもできる。

## 3. 地域への社会貢献活動

営利法人が経営する認可保育所が地域への社会貢献活動を実施している割合は、全体的には他の経営主体と比較して大きな差はなかった。しかし、園庭開放については、営利法人立保育所では実施が約3割に留まり、他の経営主体と比較して実施している割合が低くなっていた。

営利法人立保育所が園庭開放を実施しない理由で最も多いのは「スペースが狭いため」であり、一施設あたりの定員規模が小さいことが関係していると考えられる。しかしながら、同じく定員規模の小さい学校法人立保育所やNPO法人立保育所は園庭開放の実施割合が低くないことを鑑みると、単に定員規模が小さいということだけでは園庭開放の実施割合の低さは説

明できない。営利法人立保育所が園庭開放を実施しない理由としては「管理上の責任があるため」も挙げられており、このような経営意識が実施割合の低さにつながっている可能性もある。

このような営利法人立保育所の園庭開放の実施割合が低い理由についてはさらに検討していく必要があるが、全体的にみると、営利法人が経営する認可保育所は、直接利益を上げることができない社会貢献活動についても他の供給主体と同じように取り組んでいることが明らかになった。

## VI. おわりに

本研究では、既存の資料および実態調査を通して認可保育所経営への営利法人参入の動向および実態を把握するとともに、①営利法人の参入と保育サービスの量的拡大、②長時間保育のニーズへの対応、③地域への社会貢献活動の3点について考察した。これまでほとんど分析されてこなかった営利法人が経営する認可保育所の実態を明らかにしたことは一定の意義があったと考えられる。

しかし、本研究において明らかにしたのは営利法人が経営する認可保育所の実態の一部に過ぎない。保育サービスの質の側面については本研究では取り上げることができなかった。認可保育所への営利法人の参入をめぐる多くの議論が残されているが、これらの点については今後の研究課題としたい。

※本研究は、2009年度～2011年度の科学研究費補助金若手研究（B）（課題番号：21730474）による助成を受けて実施したものである。

※本稿は、2012年日本保育学会において発表した「認可保育所への民間営利組織参入の実態」の内容に加筆・修正したものである。

## 注

- 1) 石田(2012:63)は「規制改革の議論においては、必ずしも待機児童対策の検討の中から営利法人の参入が提案されてきたというわけではなく、経済的な側面から営利法人の参入が求められたという面もある」と指摘している。
- 2) 1999年10月8日に開催された第10回規制改革委員会(公開討論)において、保育園を考える親の会代表の普光院は「今回の経営主体の緩和によって、保育の供給量が増える可能性、良質な認可外保育所が認可保育所となりうる可能性が生まれたことは、利用者として歓迎できる」と述べている。
- 3) たとえば、浅井(1999:14)は「競争が激化するほど地域における福祉事業体間のネットワークの視点が欠如する」と指摘しており、村山(2001:35)は「企業も、地域性を口にするが、それは利潤追求ということを前提にしたものであり、利潤を上げられなければいつでもその地域を企業活動から排除していく」と指摘している。
- 4) 「営利」は営利法人、「学校」は学校法人、「NPO」はNPO法人である。調査対象の内訳は、営利法人が民設民営113か所、公設民営42か所、学校法人が民設民営172か所、公設民営が15か所、NPO法人が民設民営52か所、公設民営8か所であった。
- 5) 回収された有効票本数の内訳は、営利法人が民設民営37か所(回収率32.7%)、公設民営21か所(回収率50.0%)、学校法人が民設民営70か所(回収率40.7%)、公設民営が7か所(回収率46.7%)、NPO法人が民設民営18か所(回収率34.6%)、公設民営5か所(回収率62.5%)であった。
- 6) 社会福祉法人経営研究会(2006:65)は「経営を効率化し、安定させるためには、法人全体でトータルとして採算をとっていくことが不可欠」であり、「そのためには、従来のような『一法人一施設』を基礎とした規模ではなく、複数の施設・事業を運営し、多角的な経営を行える=『規模の拡大』をめざすことが有効な方策として考えられる」と述べている。
- 7) 「保育所入所待機児童数調査」(厚生労働省保育課)によると、2007年4月1日現在の全国の待機児童数は17,926人で、都道府県別にみると、東京都が4,601人で最も多く、次いで沖縄県1,850人、神奈川県1,822人、大阪府1,789人、埼玉県1,217人となっている。

## 文献

- 浅井春夫(1999)「社会福祉基礎構造改革の構図と保育制度」『保育情報』268、11-15。
- 石田慎二(2012)「子ども家庭福祉における民間営利組織の参入」『人間健康学研究』4、61-68。
- 井上寿美(2001)「民間企業が運営する保育所誕生」『月刊はらっぱ』211、18-21。
- 村山祐一(2001)「政府の『規制緩和・改革』政策と保育所政策の課題(その2)」『保育情報』292、30-40。
- 社会福祉法人経営研究会編(2006)『社会福祉法人経営の現状と課題』全国社会福祉協議会。
- 清水谷諭・野口晴子(2004)『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済。
- 白石小百合・鈴木亘(2003)「経営主体別にみた保育サービスの質:認可・認可外保育所の比較分析」八代尚宏・日本経済研究センター編著『社会保障改革の経済学』東洋経済新報社、149-170。
- 田村和之(2000)「社会福祉事業法など8法改正案と保育所への営利企業の参入」『保育情報』280、6-8。
- 塚田和子(2006)「株式会社が運営する保育所で子育てしやすい社会実現に対応」『商工ジャーナル』373、25-27。
- 全国保育協議会(2008)『全国の保育所実態調査報告書』全国保育協議会。