

研究ノート

# 保育園指定管理者における運営準備期間の実態の検討

## — 本学の指定管理保育園を事例として —

森山 雅子・青山 佳代・藤原 辰志・河田 凌子

A Study of the Period of Actual Transition from the Municipal Management  
to the Designated Administrator's Management of Nursery School:  
The Case of Aichi Konan College as a Designated Administrator

MORIYAMA Masako, AOYAMA Kayo, FUJIWARA Tatsushi, KAWATA Ryoko

### はじめに

近年、国の行財政改革の一環として全国的に公営施設の民営化が推進されている。それは、子どもの健やかな成長を見守り・促す公立保育所も例外ではない。厚生労働白書（2009）によると、公立の保育所民営化の流れはより加速することが予想されている。公立保育所民営化については、その公的責務（神谷、2006）や財政上の分析（山本、2011）など、行政に焦点を当てた研究がされてきた。だが、民営化当事者についての研究や分析は少なく、平松（2010）において民営化受託園の難題が記録されているのみである。また、民営化受託者の民営化への準備期間に関する事例や実態についての学術的な研究は、ほとんど行われていない。

さて、本学が位置する愛知県江南市では、平成23年度に公立保育所1園の運営について指定管理者に委託することとなった。保育所民営化については、いくつかの民営化パターンがある。施設を民間に譲渡・貸与し移管する方法、施設の運営に指定管理者制度を導入する方法、又は公立保育所を廃止し、在園児を新設する民設・民営保育所に包括転園する方法などである。江南市は、指定管理者制度を導入する方法で、公立の施設を民営化している。本学は、平成23年11月にこの指定管理者に応募し、同年11月の選定委員会を経て本指定管理者として選定された。現在は平成25年度から運営開始に向けての準備段階にある。

本論文は、本学における保育所運営の準備期間を事例とし、民営化当事者における民営化準備期間の実態を明らかにすることを目的とする。

表 平成 23 年度 3 月～平成 24 年度 9 月までの愛知江南短期大学と江南市の協議について

開催日	実施された協議・懇談会・視察	参加者	開催場所	具体的な議事、内容
3月7日	第1回準備委員会	江南市子育て支援課 短大教員・職員	短大	1. 優先候補者の決定とその理由の説明 2. 準備委員会の目的の確認 3. 当面の活動の確認 4. 保護者・子どものストレスに対する配慮 5. 保育・育児支援員の採用
3月19日	第2回準備委員会	江南市子育て支援課 短大教員・職員	短大	1. 市からの提案「保育・育児支援員」の採用 2. 民営化ガイドラインの説明 3. 今後のスケジュールの試案（江南市・短大） 4. 保護者との協議スケジュールの試案
3月27日	指定管理者の決定に関する報告文書を保護者に配布		古知野西 保育園	・古知野西保育園の保護者に対して、指定管理者の決定に関する報告文書が配布された。
3月29日	第3回準備委員会	江南市子育て支援課 短大教員・職員	短大	<b>【報告】</b> 1. 江南市の人事異動について 2. 支援員の仕事と責任 3. 第1回保護者（代表）との懇談会の日程 <b>【議題】</b> 1. 第1回保護者（代表）との懇談会の内容と進行 2. 第2回保護者（全体）懇談会の内容と進行 3. 準備会の再編成について 4. 先行自治体・実施園の視察・懇談の実施
4月2日	事業の締結	江南市子育て支援課 愛知江南短大 学長	短大	・本学にて、指定管理事業協定の締結が行われた。
4月5日	指定管理者入園式参加 古知野西保育園長と打ち合わせ	古知野西保育園園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	・古知野西保育園の入園式に指定管理者が参加した。 ・古知野西保育園の園長・園長代理と懇談をし、今後の打ち合わせや事務の引き継ぎについて話し合いがなされた。
4月16日	第1回保護者（代表） 懇談会	保護者代表 園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	<b>【懇談会内容】</b> 1. 指定管理選考の経緯説明 2. 愛知江南学園（学長）挨拶 3. 園長候補者挨拶 4. 保護者代表からの要望 5. 4月28日の全体説明会の内容確認 6. 今後のスケジュール確認
4月18日	第4回準備委員会	江南市子育て支援課 保育・育児支援員 短大教員・職員	短大	<b>【報告】</b> 1. 新子育て支援課課長挨拶 2. 保育・育児支援員の仕事と責任 3. 名古屋市長・尾張旭市視察日程の調整結果 <b>【議題】</b> 1. 保護者（全体）懇談会の内容と進行 2. 準備会の再編成について 3. 先行自治体・実施園の視察・懇談の実施 4. 保護者アンケートについて
4月28日	第1回保護者（全体） 懇談会 アンケート実施	保護者代表 園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	<b>【懇談会内容】</b> 1. 指定管理選考の経緯説明 2. 愛知江南学園（学長）挨拶 3. 園長候補者挨拶 4. 愛知江南学園の基本方針 5. 保護者からの質疑・要望 6. 今後のスケジュール確認
5月7日	名古屋市民営化園訪問	江南市子育て支援課職員 短大教員	けやきの 木保育園	・名古屋市の民間移管第1園である「けやきの木保育園」を視察・懇談した。
5月15日	名古屋市民営化園訪問	江南市子育て支援課職員 短大教員	なえしろ 保育園	・名古屋市の民間移管園である「なえしろ保育園」を視察・懇談した。
5月23日	第5回準備会	江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員・職員	短大	<b>【報告】</b> 1. 名古屋市長・尾張旭市視察日程の調整結果 <b>【議事】</b> 1. 古知野西保育園 保護者説明会の総括と今後の課題 2. けやきの木保育園・なえしろ保育園の視察から学ぶこと 3. 準備委員会から四者協議会へ
5月31日	名古屋市子ども子育て 青年局訪問	江南市子育て支援課職員 短大教員	名古屋市 子ども子 育て青年 局	・名古屋市子ども子育て青年局に、名古屋市の保育所民営化のシステムについて尋ねるために訪問した。名古屋市は現在5つの公立保育園を民間に移管している。

6月27日	第1回四者協議会	保護者代表 園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	・四者協議会の立ち上げが確認された。 ・保護者より、新園への要望が出された。 ・来年度も古知野西の保育園に在園する園児のクラスに合同保育の保育士を配置することが要望として出された。
8月30日	第2回四者協議会	保護者代表 古知野西保育園園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	・合同保育についての説明があった。  ・保育士採用に当たり、現在の職員が優先的に採用されることが確認された。
9月15日	保護者説明会	保護者代表 園長・園長代理 江南市子育て支援課職員 保育・育児支援員 短大教員	古知野西 保育園	・合同保育についての説明が、保護者全体に対して行われた。

## 江南市の保育所民営化の変遷

江南市は、平成19年、布袋北保育園、古知野西保育園の2園を指定管理者制度による民営化の対象園とした。民営化対象園が発表となった当初、保護者や愛知県民間保育連盟などにより大きな反対運動がおきた。しかし、選定委員会は継続され、布袋北保育園は、(株)日本保育サービスが指定管理者として選定された。一方、古知野西保育園においては、応募した事業者があったが基準に満たなかったことから指定管理者の候補者は選定されず、指定管理制度による民営化は見送りとなった。

布袋北保育園は、平成21年より日本保育サービスが指定管理者として運営することとなった。引き継ぎ保育の期間は3か月であった。平成24年3月の定例江南市議会会議録によると、平成21年度より日本保育サービスにより運営された布袋北保育園では、開始当初からさまざまな混乱がみられたとされている。また、多くの職員が辞職したという噂が流れ、指定管理がうまく引き継がれなかったと、市側も見解を述べている。江南市側には、布袋北保育園での反省を踏まえ今回の古知野西保育園での指定管理者制度を成功させたいという強い思惑があった。そのような経緯を踏まえ、平成23年、再び古知野西保育園が指定管理者制度による民営化対象園となった。

## 本学の指定管理応募までの経緯

本学は、江南市に位置し41年間高等教育を担ってきた。保育・幼児教育系の学科があり、保育者養成機関としても責任を果たしてきた。また附属幼稚園は、長きにわたり江南市の幼児教育を担ってきた。そのような経緯から、本学は、保育者養成機関として、江南市の保育行政を支えともに将来を考えていきたいという思いから、古知野西保育園の指定管理者として応募することとなった。

従来このような応募は事務方を中心に行われることが多いのだが、今回は附属幼稚園の幼児教育との摺合せ、古知野西保育園での基本姿勢など、本学の保育系学科の教員を中心にして協議がおこなわれ、応募書類が作成された。また、選考のためのプレゼンテーションは、本学学長、保育系の学科長によって行われた。

## 平成 23 年度 3 月～平成 24 年度 9 月までの引き継ぎ期間の協議の実態

古知野西保育園の指定管理者について、本学が平成 24 年 3 月に優先候補者に選定されて以降、平成 24 年度は、引き継ぎ期間として、市・保護者・本学では様々な協議が行われてきた。その具体的な協議などについては、表に示す。これらの協議について、以下にまとめていく。

### (1) 第 1 回準備委員会（平成 24 年 3 月 7 日）

第 1 回江南市古知野西保育園指定管理運営準備会（以降、「準備会」と称す）として、本学にて行われた。

第 1 回の準備会では、主に優先候補者決定と理由について江南市側からの報告、準備会の目的の確認、保護者・子どものストレスに対する配慮について話し合われた。江南市から本学が優先候補者として決定したことが伝えられ、その理由が説明された<sup>(注1)</sup>。

本学側から準備会の目的について提案があった。準備会の目的については、図で示す。この目的は、愛知江南学園が選定の応募書類において保育方針において重視した内容に近い。この内容に基づき、市と大学がしっかりと連携を組んで古知野西保育園の指定管理の準備を行っていくことが確認された。

私たちの保育園づくりの基本姿勢は、子どもを真ん中に、保護者と保育者、そして地域、行政、大学がしっかりスクラムを組み、子どもが今よりもっと幸せになるために全力を注ぐことです。

また、全ての関係者が立場や利益を超えて、同じテーブルについて、この目的を達成するために私たちは努力していきます。

①現在、保育園で生活している子どもや保護者・職員、そして地域の方々の不安や心配を最大限に軽減する方策を立てる。

②スムーズな移行方針を立てる。

③移行準備を進める。

### 図 指定管理運営準備会の目的

次に保護者や子どものストレス・マネジメントの計画について話し合われた。在園の園児やその保護者の不安やストレスに対してどのようにケアしていくか検討された。その結果、先行自治体・先行の指定管理や民間移管した保育園への訪問をすること、保護者アンケートを実施し保護者の指定管理者に対する思いを知ること、保護者懇談会を早急に開催し、指定管理者との対話の機会を作ることが決定された。

江南市から、保育・育児支援員を雇用する準備があることが説明された。保育・育児支援員とは、市と指定管理者とのパイプ役として業務を行うものであると江南市から説明があった。しかしながら、その業務や責務については詳細が決まっておらず、職務内容について、市は検討することとなった。最後に、次回準備会までに、今後の工程表の試案を、江南市・短大側が持ち寄り検討することとした。

### (2) 第 2 回準備会（平成 24 年 3 月 19 日）

第 2 回準備会は、本学にて行われた。議事の内容は、「保育・育児支援員」の採用につ

いて、江南市の民営化ガイドラインの説明と内容の協議、準備期間の推進母体の確認、今後のスケジュールの試案（江南市・短大）、保護者との協議スケジュールの試案であった。

江南市から、保育・育児支援員を2年間嘱託職員として採用することが報告された。保育・育児支援員は、平成23年度まで江南市の指導保育士として働いており、当該年度にて定年退職する者であり、また、以前に古知野西保育園の園長であった者である。だが、保育・育児支援員の職務内容・役割については、まだ決まっておらず、江南市が作成し次回検討することとなった。

次に江南市から民営化ガイドラインの説明があり、ガイドラインに基づいた準備期間の協議を行った。合同保育・合同調理の期間および人件費について検討された。合同保育については半年間とし、平成24年10月から3名（園長を除く）が毎日合同保育にかかわるための予算が準備されていることが確認された。また合同調理については平成25年2月より、2名の調理士・栄養士の予算が準備されていることが確認された。短大側の指定管理についての試案を配布、協議、市側の共同活動計画と突き合わせながら協議した。その中では、移行準備の推進母体は、江南市・短大であることを確認した。また短大側の試案について、おおむね了承が得られた。

今後の合同保育前のスケジュールについて確認された。まず、江南市から平成24年4月1日に指定管理者としての協定書を結ぶことの報告があった。次に短大側からのスケジュール案が提案された。特に、保護者への指定管理者についてどのように説明を行うか、事業者の決定を市から説明し、指定管理者から保護者へ挨拶を行う場を設定してほしいとの要望があった。また、保護者との協議をできるだけ早く招集すること、今後も準備会や保護者との協議会などを月に1回行い、保護者と協議をしていきたいとの要望があった。

このような要望にもとづき、保護者と協議する場・日時について協議された。保護者との協議、懇談会については、保護者代表との懇談会、保護者全体との懇談会の2つが設定されることとなった。また、保護者代表との懇談会は、平成24年4月の第2週に、保護者全体への懇談会は、同年4月28日に行われることが決まった。

### **(3) 第3回準備会（平成24年3月29日）**

第3回準備会は、本学で行われた。議事の内容は表のとおりである。第3回において主な議題となったことは、保育・育児支援員の役割について、保護者（代表）懇談会、保護者（全体）懇談会についての内容、先行自治体・実施園の視察・懇談の実施についてであった。

第3回準備会は、年度末に行われたため、江南市の人事異動に伴い、準備会のメンバーの変更があった。保育・育児支援員の正式な採用、子育て支援課課長の異動、指導保育士の異動が報告された。その後、保育・育児支援員の職務と役割について江南市から説明があった。保育・育児支援員は、平成24年度の準備会や懇談会などの会議に出席し、平成25年度から保護者の意見を受ける窓口として担当すること、また、移行期の合同保育についての指導を行うことが提案された。それに対して、短大側から、保育・育児支援員の権限が不明確であるとの意見が述べられ、再度、検討することとなった。

次に、保護者（代表）懇談会、保護者（全体）懇談会についての内容を検討した。いずれの懇談会においても、江南市がイニシアティブをとって執り行うことが確認された。また、懇談会は、公開にすることが確認された。

最後に、先行自治体・実施園の視察・懇談の実施について検討された。保育育児支援員や保護者（希望者）も含めて視察や懇談を行うことが確認された。また、先行自治体として、名古屋市・尾張旭市<sup>(注2)</sup>、先行実施園として布袋北保育園の視察が提案された。

#### **(4) 第4回準備会（平成24年4月18日）**

第4回準備会は平成24年4月18日に行われた。場所は本学である。第4回準備会の主な議題は、保育・育児支援員の権限と役割、先行自治体・先行実施園の視察調整、保護者（全体）懇談会の内容と進行について検討された。

江南市より、保育・育児支援員の権限と役割について説明があった。保育・育児支援員は、保護者・短大・江南市の間に入って調整を行うこと、決定権はないこと、連絡調整・情報共有などを中心に行うこととなった。保育に関するアドバイスは、指導保育士が行うことが確認された。

先行自治体・先行実施園の視察調整についての話がされた。先行自治体の調整については、名古屋市・尾張旭市を対象にし、江南市が調整することとなった。先行実施園については、名古屋市の民間移管実施園である「けやきの木保育園」「なえしろ保育園」に視察・懇談に向かうこと、その日程を確認した。

最後に、4月28日の保護者（全体）懇談会の内容と進行について確認された。また、これ以降の保護者（全体）懇談会の日程について、短大側から提案あった。平成24年9月と平成24年2月に全体の懇談会を実施し、9月には、合同保育についての説明、2月には指定管理者の保育に関する説明を行うことが提案された。

#### **(5) 第5回準備会（平成24年5月23日）**

第5回準備会は、本学にて行われた。第5回は準備会の中の大きなターニングポイントであった。今後は、準備会ではなく四者協議会を実施することがスムーズな移行につながることを確認された。第5回準備会の前に2つの民営化実施園で江南市・短大の関係者が視察・懇談を行った。2つの園ではいずれも、市・移管法人の代表者・公立保育園園長・保護者による四者協議会が行われ、新園の在り方、移行期の在り方を協議していた。先行実施園の例に倣い、古知野西保育園の指定管理の準備期間においても四者協議は必要であることが確認された。また、「市がキャスティングボードを握り、市側が四者協議をしっかりと進める」ことで見解が一致した。四者協議の場に、古知野西保育園の園長が参加することが望ましいとのことで意見が一致し、今後の四者協議は、江南市、短大、古知野西保育園園長、保護者の四者で協議を開くことが決まった。また、四者協議会において、合同保育について検討することが確認された。

江南市側より、6月より古知野西保育園の送り迎えの時間帯に保育・育児支援員を配置し、相談の場を設けると報告された。このことにより、保育・育児支援員が保護者の声を吸収する

体制が確立されたといえる。

### おわりに：指定管理の準備期間に関する考察

本学が指定管理者として選定され、約半年が過ぎた。平成25年度4月より、指定管理者として古知野西保育園を運営することとなる。この半年の間、江南市と複数回協議を行い、保育園運営について検討してきた。本事例における大きなポイントは4点あるといえる。

第1点は市と指定管理者の間の最初期に緊密な協議が行われたことである。本学が、指定管理者の優先候補者となった直後から、準備会や視察・懇談などが約3か月間の間に11回実施された。これらの会や視察を通して市と本学は、古知野西保育園をどのようにスムーズに移行するか、そして在園児やその保護者が安心して過ごせる保育園を作ることができるか、意見を一致させてきた。また、先行自治体や先行実施園とともに視察に行くことで、具体的な引き継ぎ期間のイメージを持てたといえる。この初期に繰り返された協議によって、現在は市と本学は連携して保育園の合同保育に向かっているといえる。

第2点は、先行自治体・先行実施園への視察・懇談を実施したことである。先行実施園への視察において、四者協議会が重要であることに気付くことができた。また、先行自治体として名古屋市の子ども子育て青年局に訪問したことは、大きなターニングポイントであった。名古屋市の民営化担当職員が、われわれの問いに答えた際、何度も出てきた言葉は「民営化したとしても市は、民営保育園をしっかりと見守り見捨てないことを示し続ける」ということであった。この訪問を機に、江南市の担当職員が、引き継ぎ期間のイニシアティブをとっていったといえる。民営化の成果があった先行実施園・先行自治体を見たことは、江南市にとっても本学にとっても、目指すべきモデルができたきっかけとなったといえよう。

3点目は、四者協議会が発見されたことにある。本事例では、当初、市と本学の二者での協議を中心に準備を行ってきた。初めから二者のみで実施を望んでいたわけではない。保護者代表の協議において、準備会に保護者を巻き込んで保育園づくりを実施することを要請した。しかし、保護者の中に準備会に参加する者はいなかった。その後、先行実施園の視察によって、四者協議会が必要であることが認識された。そして、改めて保護者を巻き込んだ協議を行うことができた。先行実施園・先行自治体の視察において、現在の公立園園長も協議に入ることが重要であることも知った。保護者は、自分の思いを協議会の中でうまく伝えることが難しい。その際に公立園の園長が、保護者の側の立場で、市・指定管理者に意見を述べることで、保護者の意見を吸収することができるからである。そのため、公立園園長も含めた四者協議会という形をとることができたことは、スムーズな移行を行う上で大きな成果であるといえる。

最後に、保育・育児支援員を置き、その権限・役割を明確にしたことである。保育・育児支援員は江南市独自の取り組みであるといえる。現在の役割に落ち着くまで、準備会では何度も保育・育児支援員の役割・権限について協議してきた。現在、保育・育児支援員は、朝・夕方に保育園の園庭に週に数日立ち、保護者の思いや意見を聞き取っている。保育・育児支援員は、

以前古知野西保育園の園長であったため、保護者も相談しやすい相手であるといえる。今後、合同保育が始まって以降、さまざまな意見や苦情を受け付けていただけると期待している。また、指定管理者に運営が委託される平成 25 年度以降も、保育・育児支援員は同様の業務によって、保護者と指定管理者の間を取り持つような役割を担うことになった。平成 25 年度以降も、保育・育児支援員が同様の業務を続けることは、保護者からの要望である。

指定管理引き継ぎ期間の前半の半年は、本学教員において試行錯誤の半年であった。だが、江南市とともに、何度も協議を重ね、意見や見解を統一させてきた。上記の 4 点が、本当に効果があることであったのかは、現状ではわからない。また、今後、合同保育が始まるが、その中でも、何らかの問題や考えなければならぬ課題が浮かび上がってくるだろう。現状の体制が十分であるかは、合同保育が終わり、指定管理者として本学が保育園の運営をおこなった以後、再度検討する必要があるといえる。

(注 1) 古知野西保育園の指定管理者として、(株) 日本保育サービスと学校法人愛知江南学園が立候補した。

選定委員会では、公開プレゼンテーション、非公開の質疑応答、また、現地視察（保育サービスは布袋北保育園、愛知江南学園は、附属幼稚園にて調査）が行われた。

その結果、評価の合計点数は、学校法人愛知江南学園 66.5 点、(株) 日本保育サービス 63.7 点であった。学校法人愛知江南学園が、日本保育サービスよりも特に得点が高かった項目は、「保育事業の内容」「現地視察」であった。本学の保育者養成校としての保育に関する知識や経験、また附属幼稚園が行ってきた教育が評価されたといえる。上記の結果により、本学が指定管理者として選定された。

(注 2) 名古屋市は、平成 24 年度では、5 つの保育園が民営化されている。民営化は、施設を民間に譲渡・貸与し移管する方法をとっている。保育所民営化において大きな反対運動がありながら、名古屋市は民営化を進めてきている。どのように民営化を行うとスムーズに保護者や子どもが安心した民営化園を作ることができるか、そのノウハウを持っていると考えられたため、名古屋市に視察に行くことを希望した。

尾張旭市は、江南市と同じく指定管理者制度にて保育所の民営化を行っている。また受託法人が、大学を経営している学校法人である。そのため、本学の例に近いことから尾張旭市に視察に行くことを希望した。

## 引用文献

- 平松知子 (2010). 保育は人 保育は文化—ある保育園民営化を受託した保育園の話 ひとなる書房.
- 神谷和幸 (2006). 少子化対策と保育の公的責任—公立保育所民営化の動向を中心として— 東海女子大学紀要, 26, 135-154.
- 厚生労働省 (2009). 平成 21 年度版厚生労働白書
- 山本慎一 (2011). 公立保育園民営化に関する一考察—静岡県富士宮市の公立保育所所在世分析を手がかりに— 都留文科大学大学院紀要, 15, 53-83.