

大学や病院の保育委託で保育の質を守る方法について*

大垣昌夫^a, 大竹文雄^b, 大倉得史^c, 奥山尚子^d, 佐々木周作^e, 山本展明^f

要旨

本研究では大学や病院が保育業務を営利企業や NPO に委託する際の契約に注目した。実証研究の方法としては聞き取り調査による質的な分析アプローチを採用した。聞き取り調査によると、保育委託で入札や公募によって委託先を選ぶと公平性や経済効率性が得られるという考えが大学関係者に見られる。しかし保育には共同体メカニズムが重要であることを考慮すると入札や公募が経済効率性や機会の平等のために望ましいとは経済学的には言えないため、これは誤認である。例えば入札や公募では新しい委託先が選ばれる可能性があるので、将来に保育者が大きく入れ替わる可能性があるとして保育者が関係特殊投資を行う誘因が阻害されるし、実際に入れ替わると機会の平等に含まれる「努力が公平に報われるべき」という原則も達成できないからである。誤認から質の高い保育を提供している保育共同体を破壊してしまわないように、入札や公募には慎重な検討が望まれる。

キーワード：保育，委託，共同体

JEL Classification Numbers: I20, D60

1. はじめに

日本を筆頭に多くの国々で少子高齢化が進むなかで、女性の社会参画のために、保育サービスの重要性が増している。大垣・大竹（2019）によると経済システムの背後にあるメカニズムを大きく分けると、公共メカニズム、市場メカニズム、共同体メカニズムの3つが考えられるが、子どもは市場メカニズムを一人では有効に使えない。このことを考えると、共同体メカニズムをどのように他の2つのメカニズムと混合させていくことが社会にとって望ましいかを研究する必要がある。

本研究では、大垣・大竹（2019）に従って共同体メカニズムを、各共同体メンバーの利己的な部分の効用の最大化以外の動機（利他性、応報性、使命感など）からの行動によって働くメカニズムと定義する。本研究では特に、大学や病院が保育業務を営利企業や NPO に委託する際の契約に注目する。方法としては聞き取り調査を質的に分析していくアプローチを採用する。

*本稿の作成にあたり、慶應義塾大学学事振興資金とサントリー文化財団による研究補助を受けている。本研究に対して「保育の学際的研究の研究会」と科研費 16H0632 の助成を受けている慶應義塾大学基盤 S 金曜勉強会の参加者から多くのコメントや助言をいただいた。

^a 慶應義塾大学経済学部 mogaki@econ.keio.ac.jp

^b 大阪大学大学院経済学研究科 ohtake@econ.osaka-u.ac.jp

^c 京都大学大学院人間・環境学研究科 okura.tokushi.6r@kyoto-u.ac.jp

^d 大阪大学大学院経済学部 naoko.okuyama@ogu.ac.jp

^e 京都大学大学院経済学研究科 ssasaki.econ@gmail.com

^f 京都大学大学院人間・環境学研究科 yamamoto.nobuaki.46r@st.kyoto-u.ac.jp

聞き取り調査によると、A 大学の 2008 年からの営利企業への委託では大学が受託企業に継続雇用と待遇維持を要請してきた。これに対し、京都市立病院の営利企業への保育の委託では、2011 年の継続雇用条項を含む契約の下では保育業務の質が高かったが、2015 年に条項がない契約に変更すると、保育士全員の退職や、保育士の一齐交代による子どもたちの身心の健康状態の悪化などが生じ、保育の質が低下した。B 大学は 2008 年から NPO 法人 J 会に業務委託し、2017 年には B 市から事業所内保育所として認可を受けた。

これまでの A 大学と B 大学での聞き取り調査による実証経済学の新しい知見として、3 点がある。第一に、保育委託の入札・公募がある場合、委託側が仕様書や契約などで保育士ら職員の雇用継続と待遇維持を受託側に要求することで、ある程度保障することができるということである。第二に、保育委託で保育の質を保っていくためには、保護者の横の繋がりと時間を通じた縦の繋がりを含む共同体の役割の重要性があることである。第三に保育委託で入札や公募によって委託先を選ぶと公平性や経済効率性が得られるという考えが大学関係者に見られる。

第一の雇用継続と待遇維持を要求することに「ある程度」の効果があるというのは、そのみでは効果が完全ではなく保育の質が急激に下がる危険性が残るためである。A 大学は、保育士らの雇用継続と待遇維持を要求することにより、京都市立病院のケースよりはるかに高い保育の質を保っている。しかし、同時に、この効果は完全ではなく、入札などで慎重に委託先（営利企業）を選んだとしても、その委託先企業が別の企業に買収されてしまう場合などに問題が生じる可能性がある。

第二の保護者の共同体については、契約更改の際などに京都市立病院のケースと同じようなことが起こりえることを保護者たちが理解して注意しており、この理解と注意が保護者会長らが代わっていくときに受け継がれているということが共同体の維持という点で重要である。また、問題が起こる可能性があるときには同様の経験をした保護者 OB たちから助言を受けることができれば望ましい。さらに、普段から大学側に保育への支援に対して感謝状を出すなど対話的関係を構築していくことで、保護者と大学の間で共同体メカニズムがより円滑に機能する。

第三の保育委託で入札や公募によって委託先を選ぶと公平性や経済効率性が得られるという考えは、委託業務が特に共同体メカニズムの活用が必要な場合の装置や建物の作成業務であれば、常識にも経済学理論にもかなった知見である。この知見が共同体メカニズムが重要である保育（また質の検証が難しいようなサービスや財の提供）の業務の場合の委託についても成立するのかが重要である。本稿では保育の委託を中心にこの点について既存の経済理論と規範行動経済学の観点から分析する。

これらの実証的知見をもとに規範行動経済学を用いて保育の委託に関して共同体メカニズムを評価していく過程で、規範経済学での 3 つの新しい知見が得られた。第 1 の知見は入札や経済効率性ひとは市場メカニズムでの公平性と効率性と共同体メカニズムでのそれらとは違うということである。もうひとつは公平性や効率性とは別の、共同体の絆自体の重要性についての倫理観について考察する必要性が生じることである。

この考察から、2 つの新しい規範経済学の知見が得られた。第 1 の知見は高い質の保育を提供するためには共同体の構築と維持のために、保育者が関係特殊投資を行う必要があるため、入札や公募が経済効率性や機会の平等のために望ましいとは経済学的には言えないことである。第 2 の知見は公平性や効率性とは別の、共同体の絆自体の重要性についての倫理観について考える必要性が生じることである。

第 1 の規範経済学の知見については、例えば入札や公募では新しい委託先が選ばれる可能性があるの

で、将来に保育者が大きく入れ替わる可能性があるとして保育者が関係特殊投資を行う誘因が阻害されるし、実際に入れ替わると機会の平等に含まれる「努力が公平に報われるべき」という原則も達成できないからである。誤認から質の高い保育を提供している保育共同体を破壊してしまわないように、入札や公募には慎重な検討が望まれる。

第2の知見については、たとえば話で考えるのが分かりやすい。深い信頼関係で結ばれている実の親子がいて、子どもは非常に知能の高い幼児であったとする。この幼児を養子がほしい他の大人たちがいて、「私たちがその幼児を育てる機会を奪われているのは公平ではないし、私たちの方がその幼児の能力を伸ばす子育てができるので経済効率が良い。また、私たちの方がその幼児を愛して幸福にできる。」と主張したとしても、しかし実の親も幼児もすでに存在する二人の絆を大切にしており、絆を破壊して幼児が他の親に育てられることに同意していないとする。この場合、他の大人が多額の慰謝料を親に支払うことで幼児を養子にしたとすれば、人身売買となってしまうであろう。これは経済学では Roth (2007) によって「忌まわしき市場」と呼ばれる倫理問題のひとつである。規範行動経済学でこのような倫理問題を含めて共同体メカニズムについて分析していくためには、規範倫理学の3大アプローチと関連づけていくことが望ましいが、3大アプローチの中では徳倫理を用いてこの倫理問題を考える必要がある。

2. 先行文献

大倉 (2017a, 2017b, 2018) は前節で言及した京都市立病院の青いとり保育園における事例を研究している。1977年に設立された同保育園は、2011年に民間委託されることになった。この際の委託先法人の募集要項には、審査基準の一つとして「職員の継続性の確保」（現在の職員を継続雇用する意思があるかどうか）という項目が盛り込まれ、継続雇用する場合の委託金の加算（1人当たり年間150万円）についても明記されていた。結果、株式会社ピジョンハーツへの事業委託が決まり、ベテラン保育者たちの多くは給与を3割もカットされたが、保育を持続するため保育園に残ることを希望し、継続雇用されることとなった。

しかし、委託契約の更新期を迎えた2015年に市立病院は委託先をアートチャイルドケア株式会社（以下、アート社）に変更した。この事業者選定の際、病院は審査基準から「職員の継続性の確保」という項目を外し、継続雇用する際の加算金についても廃止していた。アート社は病院が示した委託上限価格9650万円を大幅に下回る6636万円を提示し、受注した。アート社の提示した保育士の給与は経験年数に関係なく一律13万円という低条件であったが、青い鳥保育園の保育士たちは、これまで通り、保護者と共に子どもたちの成長を見守り、保育をしていきたいという思いで全員がアート社の採用試験を受けた。しかし、アート社は保育の核を担ってきたベテラン職員を全員不採用とした。結果として採用試験に合格した数名の保育士も含め全員が辞めることとなり、職員全員が入れ替わることとなった。「大好きな先生は自分のことが嫌いになったからいなくなってしまったの？」と親に聞いた子どもや円形脱毛症を発症した子どももいたほど、子どもたちが被害者となった。京都市が保育園の職員の子どもたちに対する利他性や使命感に基づいた共同体メカニズムをもっと大切にしていたら、このような被害を防ぐことができたと考えられる。

保育を営利企業に委託する場合に市場メカニズムがうまく働かない理由について、池他 (2014, pp.117-120) のパネル・ディスカッションで大垣は、保育の質が上がっても保育料が上がらず、定員がいっぱいであれば園児の人数も変わらないので、企業の利益が増加しないことを指摘している。

3. 調査の概要

本研究では、A 大学および B 大学の保育園の保育関係者（保護者、保育士、事務職員、大学教員等）に対して、各時期の保育運営のあり方が保育の質にどのように影響してきたか等について、聞き取り調査を行った。調査に当たっては、いくつかの質問項目をあらかじめ用意し、その質問を中心に協力者に自由に語ってもらったり、調査者が必要な質問を追加していく半構造化面接法（e.g. 能智 2011）を採用した。質問項目は、語り手が自身の経験の流れを想起しやすいように、原則として時系列に沿った形で構成した。また、協力者の属性、保育園に関わった時期に合わせて、数種類の質問項目を作成した。

2017 年 11 月 4 日に著者の一人の大垣が 3 園ある学内保育園のうちの C 保育園園長と保育に関わる事務職員の一人と予備的な面談を行った。本調査は 2018 年 9 月から 2019 年 3 月までに A 大学と B 大学で行った。A 大学では、園長 1 人、大学で保育に関わる事務職員 1 人、保育運営に関わる教授 1 人、保護者 4 人、保護者 OB13 人の協力を得た。B 大学では園長 1 人、保育業務を受託している NPO の理事長 1 人、大学で保育に関わる事務職員 2 人、労働組合活動から学内保育に関わった教授 3 人、保護者 2 人の協力を得た。

サンプリングの方法としては、A 大学ではまず園長の聞き取り調査、B 大学では園長と保育業務の委託先の NPO 法人の理事長の聞き取り調査から始め、調査から得られた知見をもとに、本研究で必要な情報収集のために最も有益と思われる人物に次の調査依頼をするという方法を取った。收拾される情報の多くが既出の事項になるまでこれを繰り返し、十分な情報収集が完了したと思われた時点で、調査を終了した。

なお、調査依頼をした際に関連資料の提供も歓迎することを伝えたところ、協力者から多くの資料提供を受けた。その他、調査前後に協力者からメールで情報提供を受けた場合もある。また著者のうち大垣と山本は 2018 年 11 月 13 日の B 大学の最初の聞き取り調査の後、保育園の保護者や職員たちとの懇親会に出席して意見交換を行った。著者のうち大垣と大倉は 2019 年 3 月 2 日に A 大学 C 保育園 OB 会に参加した。2019 年 3 月 19 日には B 大学保護者会主催の勉強会で大垣が講演するなど、聞き取り調査以外の交流も積極的に行ない、情報収集や意見交換を行った。これらの機会を通じて得た情報も、本研究の分析を裏支えている。

4. 方法論的補足

本研究では A 大学と B 大学の学内保育所という個別事例を扱うこととなる。少数事例からいかにして普遍的な知を創出できるのかという問題は、質的研究にいつも付きまとうものであるが、この問題に対して本研究は鯨岡（2005）や大倉（2008）の考え方に基づいて答えることにする。個別のケースにおいて生じた一つのエピソードや対話は、確かにそれ以外のケースにもそのまま当てはまるものとしての一般性は持たない。しかし、そのエピソードや対話に含まれる各要素の有機的な連関あるいは筋書きは、一定の条件のもとであれば「確かにそういうことが起こり得る」、あるいは「似たようなことは自分の身に周りにもある」といった物語としての説得力（Sarbin, 1986）や了解可能性を持つ。逆に言えば、我々の日常で起こる諸現象は、いつも個別具体的なものとしてしか現れない。それらを理解するためには、多数の事例を集めてそのすべてに該当する要素を抽出するという個別具体性を「脱色」するアプローチだけではなく、少数事例の個別具体性を解体することなく、その底に潜在している普遍的構造を取

り出していくようなアプローチも必要であろう。

本研究は、A 大学と B 大学の学内保育所（を支える構造）について詳細に検討することを通じて、保育委託が増えている今の日本において、「どの保育園においても生じ得る危険性」や「保育の質を維持するための基本的な指針」を導出しようとするものである。

5. 共同体メカニズムの規範行動経済学分析

5.1. 経済効率性の観点

共同体メカニズムが保育の委託で（保育の質を含めた）経済効率性のためによく働くには保育者ら保育所の職員たちや保護者たち（特に保護者会のリーダーたち）がヒューマン・キャピタル、ソーシャル・キャピタル、スピリチュアル・キャピタルに投資する必要がある。この文脈でのヒューマン・キャピタルの例は子どもと過ごす時間が長いと子どもへの利他性が増すことや、保護者が保育の運営に関わる時間を投資して運営に関する知識である。ソーシャル・キャピタルの例は 保育者たち、保護者たち、子どもたちの相互の信頼である。スピリチュアル・キャピタルの例は保育者の使命感や、保護者の「わたしの」子どもだけではなく「わたしたちの」子どもへの使命感である。

ここで共同体メカニズムのためのヒューマン・キャピタル、ソーシャル・キャピタル、スピリチュアル・キャピタルへの投資は、関係特殊投資（relation specific investment）の一種である。暗黙契約理論では長期関係の経済効率性のためのリスクシェアリングの重要性が指摘されている。不完備契約理論ではホールドアップ問題の例のように関係特殊投資に十分に高い期待収益率が必要であることの重要性が指摘されている。

保育委託の契約で、入札や公募が定期的に行われると、保育者たちの将来の入札や公募の時の雇用や雇用条件のリスクが大きくなる。このリスクは保育者の関係特殊投資を阻害する。この阻害を防ぐためには雇用や雇用条件をできるだけ安定させ、関係特殊投資に報いる方法が望ましい。A 大学が入札の際に雇用の確保と雇用条件を悪化させないことを要求したことは理にかなっている。しかし完備契約は無理であるので、大学と事業者の信頼関係も重要であり、A 大学で実際に起こったように事業者の買収があると信頼関係を変化するリスクに注意が必要である。B 大学が随意契約で NPO 法人与契約をしつづけることは、保育者ら保育園の職員たちの関係特殊投資の促進する揭示効率性の面から望ましい。また保護者の保育園共同体のための投資の誘因を考えると、保育の質の維持と向上のための投資の促進のために保護者が保育園の運営に関わっていることが望ましい。この面からは保護者が運営に関わっている NPO への委託は経済効率性のために望ましい。

5.2. 公正の観点

B 大学の事務職員のインタビューでは、保育事業者の選択に入札や公募をする方が公平性の面から望ましい、という考えが見られた。ここでは、公平性などの公正のためにも必ずしも入札や公募が望ましくないことを説明する。

公正な資源配分の標準的な原則のひとつは無羨望 (no-envy) 原則だが、無羨望性の資源配分の初期状態から競争均衡に移行すると無羨望性が失われる場合がある (Feldman and Serrano 2005, Ch. 10)。つまり伝統的経済学の標準モデルでも、無羨望性から入札や公募が無羨望性原則から奨励されるわけではない。そこでなぜ入札や公募が良いと考える人々が多いか考えて、経済学でその考えを評価するためには、少

なくとも標準モデルで奨励されるような公正について別の原則を考える必要性がある。

Roemer (1998)の機会の平等アプローチと市場競争の関係について Sugden (2004)の研究がある。Sugden は Roemer (1998) のアプローチは2つの原則に基づいていると指摘する。第1はスタート・ラインの平等 (starting-line equality)の原則であり、事前の機会の平等を要求する。第2は同一の努力に対して同一の報酬 (equal reward for equal effort) の原則である、努力と事後の報酬に関わる。Sugden は第1の原則は市場による分配と整合的だけ第2の原則はハイエクの「知識の分業」のために非整合的であることを説明している。

「スタート・ラインの平等の原則」は市場競争を活用した入札、公募で促進できる。保育の委託についても機会の平等のために入札や公募が必要と考える人たちの直観と整合的である。しかし「同一の努力に対して同一の報酬の原則」で共同体のための関係特殊投資をする努力に報いようとするときに、市場メカニズムはうまく働かない。

6. 結論

関係特殊投資が重要であれば、入札や公募が経済効率性や機会の平等のために望ましいとは言えない、という議論は保育の委託契約の他にも多くの応用がある。学習支援事業の委託、介護事業の委託などである。対人サービスではなくとも、事業者の関係特殊投資が重要であるような特殊な装置の購入契約などでも同様の議論が成立する。

引用文献

- 池道彦, 坂東昌子, 糸昭苑, 近藤利江, 大垣昌夫, 大竹文雄, 2014. シンポジウム『保育と行動経済学—学内保育園を通じて—』, 行動経済学 7, 101-129.
- 鯨岡峻, 2005, エピソード記述入門; 実践と質的研究のために. 東京大学出版会.
- 能智正博, 2011. 臨床心理学を学ぶ6 質的研究法. 東京大学出版会, 日本.
- 大垣昌夫・大竹文雄, 2019. 規範行動経済学と共同体. 行動経済学 12, 75-86.
- 大倉得史, 2008. 語り合う質的心理学—体験に寄り添う知を求めて. ナカニシヤ出版, 日本.
- 大倉得史 2017a 保育の市場化によって保育の質は上がるのか 『人間・環境学』, 第26号, 1-15.
- 大倉得史 (編著), 2017b. 先生, ボクたちのこときらいになったからいなくなっちゃったの? ひとなる書房, 東京.
- 大倉得史 2018 委託事業者の交替に伴う保育の質の変化と子どもたちへの影響について 『保育学研究』, 第56巻, 3号, 33-44.
- Roemer, J. E. 1998. Equality of Opportunity. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Roth, A. 2007, Repugnance as a constraint on markets. Journal of Economic Perspectives, 21, 37-58.
- Sugden, R. 2006, Living with unfairness: The limits of equal opportunity in a market economy, Social Choice Welfare 22, 211-236.