

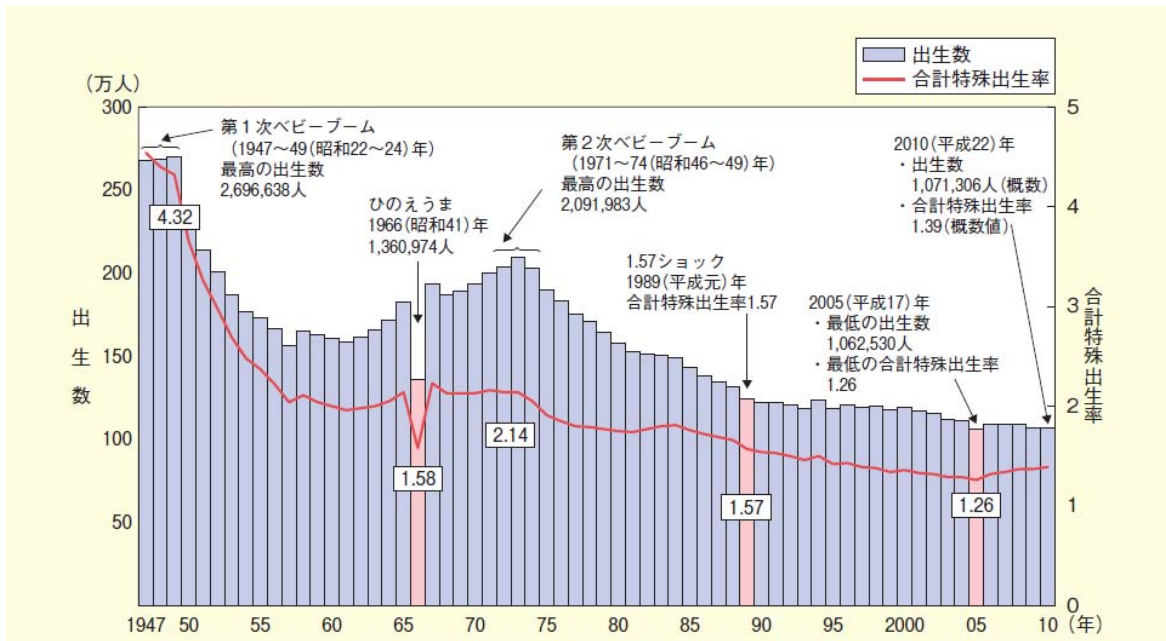
「子ども・子育て新システム」時代の保育所経営

松本 和也 総合福祉研究会 本部事務局長
高田 寛 生活設計研究部 主席研究員

はじめにー少子化の実態ー

日本の年間出生数は第1次ベビーブーム期（1947～49年）には約270万人、第2次ベビーブーム期（1971～74年）には約200万人であったが、1984年には150万人を下回り、2010年には107万人とかなり100万人を維持する水準まで低下した。また、合計特殊出生率は第1次ベビーブーム期には4.3を超えていたが、その後低下し、1975年に2.0を下回り、2005年には過去最低の1.26まで落ち込んだ。2010年は1.39まで回復しているが、日本で定常人口を維持するためには2.07が必要とされているので、このまま少子化が続くと日本の人口は加速度的に減少していくことになる（図表1参照）。

図表1 出生数および合計特殊出生率の年次推移



注：1947～1972年は沖縄県を含まない。

2010年の出生数および合計特殊出生率は概数である。

出所：厚生労働省「人口動態統計」

本稿では、まずⅠでこの少子化という事態がもたらす日本社会への影響と政府の対策を概観したのち、Ⅱでは少子化対策の大きな柱の一つとされている保育の問題に焦点を

当て、主にその経営の側面から現在検討中の「子ども・子育て新システム」との関連を踏まえて検討してみたい。なお、本稿の意見に関する部分は両名が所属する組織の意見ではなく、両名の個人的な意見であることをお断りする。

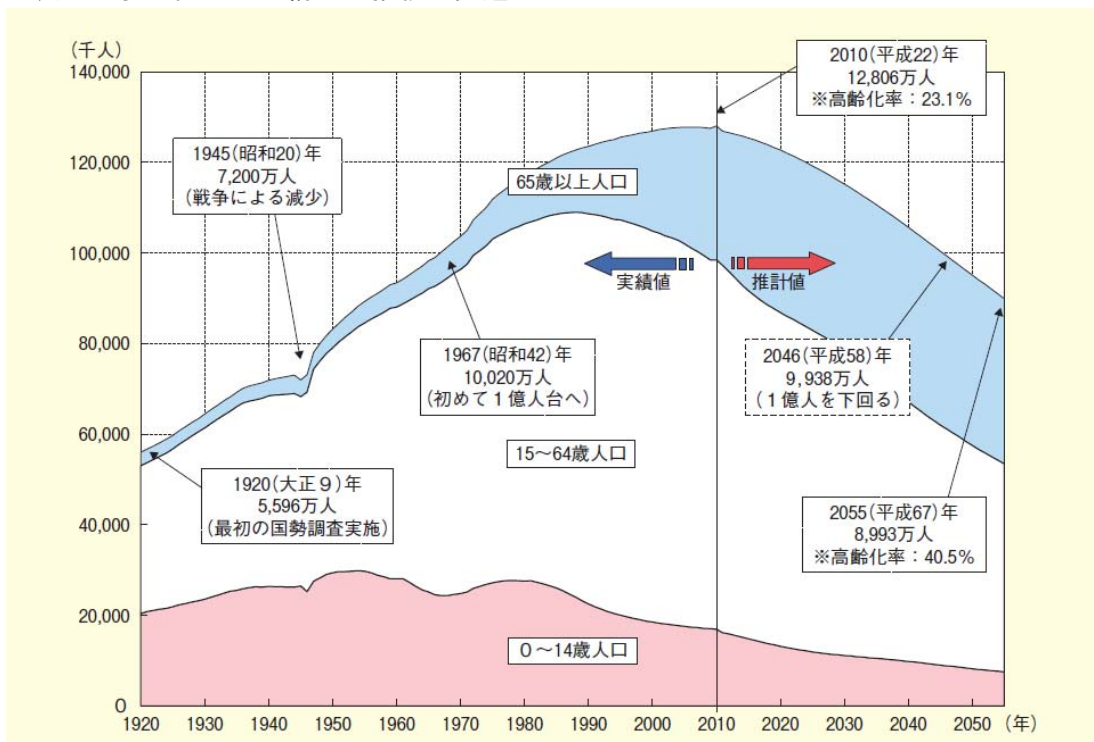
I 少子高齢化の展望と「子ども・子育て新システム」

1. 人口の減少と人口構成の変化

現在、日本の人口は約1億2,800万人だが、国立社会保障・人口問題研究所では43年後の2055年には中位推計で約9,000万人、低位推計では8,400万人程度の人口になると推計している。低位推計ではこれからの40年でなんと4,400万人も人口が減少することになる。

さらに問題は人口構成の変化である。まず、年少人口（0～14歳）の占率は、2011年の12.8%から2055年には8.4%に、生産年齢人口（15～64歳）の占率は、同期間に63.8%から51.1%に低下する一方、高齢者人口（65歳以上）は23.4%から40.5%に上昇する（図表2参照）。

図表2 我が国の人口構造の推移と見通し



注：1941～1943年は、1940年と1944年の年齢3区分別人口を中間補間した。1945～1971年は沖縄県を含まない。また、国勢調査年については、年齢不詳分を按分している。

出所：実績値（1920～2010年）は総務省「国勢調査」、「人口推計」、「昭和20年人口調査」、推計値（2011～2055年）は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」の中位推計による。

こうした急激な人口減少および社会の少子高齢化は、高齢者の増加という視点を中心に捉えられがちであるが、そうではなく子どもの数が減っていることの方がより根源的な問題である。なぜなら、たとえ高齢人口が増加したとしても、それ以上に子どもの数が増加していれば、人口減少も高齢化の諸問題も生じないからである。そして、少子化は以下のようなさまざまな問題を日本社会に引き起こすことになる。

2. 少子化の影響

(1) 労働力不足の問題

現在、日本には約 6,600 万人の労働力人口があるが、1 で述べた生産年齢人口割合の減少でもわかるとおり、これが 2050 年頃には 2,400 万人減少し、4,200 万人程度となるものと予測されている。労働力は経済成長には欠かせない要素であり、労働力の急速な減少は日本経済の長期的な停滞に結びつくものと考えられる。

この問題に対しては、「外国人労働者の受入れ」という対応案がよく議論されるが、経済連携協定 (EPA) に基づく東南アジアからの看護師の受入れでも指摘されたように、日本語が高い壁になる可能性がある。また、日本語を理解しない外国人労働者を大量に受け入れるだけの受入先の確保、そこにおける社会インフラの整備という問題も発生する。

一方、労働力が減少する分「労働生産性を上げれば」という議論もあるが、日本がどの分野でどのように労働生産性を上げれば 2,400 万人の労働力減少を補えるかという具体像は見えてきていない。

(2) 社会保障の財源問題

第 2 の問題は、年金をはじめとする社会保障の財源問題である。日本経済は、約 500 兆円強の GDP に対して、このままであれば数年以内に 1,000 兆円に接近するとも言われる債務残高を抱えている。財政赤字拡大の大きな要因は、一般会計歳出の約 3 割を占める社会保障費である。1998 年には、社会保険料収入 55.0 兆円に対して社会保障給付費は 72.1 兆円と収入不足は▲17.1 兆円であったが、2008 年には、社会保険料収入 57.4 兆円に対し社会保障給付費は 94.1 兆円、収入不足は▲36.7 兆円と 2 倍に拡大した。これは社会保障サービスを受ける人口が増加する一方で、社会保険料を拠出する若い人口が減少していくという、少子化による問題にほかならないのである。

(3) 家計貯蓄率低下の問題

第 3 は家計貯蓄率低下の問題である。日本は長期にわたり世界最高水準の家計貯蓄率を維持してきた。家計の潤沢な貯蓄が金融機関を通じて、国の財政赤字をファイナンスする役割も果たしてきた。

しかし、その家計貯蓄率が大きく低下している。OECD の資料によれば、1990 年代に 15% 程度であった日本の家計貯蓄率は 2011 年には 3.2% まで低下し、既にイタリアの 7.5% やアメリカの 3.6% を下回っている。少子高齢化に伴い、貯蓄を取り崩していく傾

向の強い高齢者家計の割合が相対的に増加すると、今後は家計貯蓄率がマイナスになることも考えられる。そのことは、日本の財政赤字をファイナンスしている家計金融資産残高（日本銀行の統計で 1,476 兆円）が減少を始めることを意味する。

債務残高の GDP 比でイタリアをはじめとする欧米諸国を大きく上回っていることに比べれば、日本国債の格付は他国と比べて相対的に高めに維持されている。それは日本の財政赤字が国内家計部門によってファイナンスされていることに負うところが大きい。しかし、ユーロ圏の金融危機で見せつけられた国債価格低下の足音が、少子化という要因によっても日々高まっていると言えよう。

3. 政府の少子化対応策（「エンゼルプラン」から「子ども・子育てビジョン」まで）

1966 年の合計特殊出生率は、「丙午（ひのえうま）」という特殊要因によって 1.58 という過去最低の数値を記録した。しかし、1989 年の合計特殊出生率はそれをさらに 0.01 下回り、「1.57 ショック」と呼ばれて各界に衝撃を与えた。政府は出生率の低下を大きな課題として認識し、子どもを産み育てやすい環境づくりに向けての検討が開始された。

1994 年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が文部・厚生・労働・建設の 4 大臣の合意で策定されたのをはじめ、多くの対策が実施された。また、立法措置として、2003 年には子育て家庭を支援する観点から地方公共団体および企業における取組みを促進するため「次世代育成支援対策推進法」が制定され、同年、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進するための「少子化対策基本法」も施行されている。

しかし、合計特殊出生率の趨勢的な低下傾向には歯止めがかからず、2005 年には、人口動態統計を取り始めて以来初めて総人口が減少に転じ、出生数は 106 万人、合計特殊出生率は 1.26 といずれも過去最低を記録した。

このような中で新たに「子ども・子育てビジョン」が 2010 年 1 月に閣議決定された。これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、「社会全体で子育てを支える」とともに、「生活と仕事と子育ての調和」を目指し、12 の主要施策を掲げている。

4. 「子ども・子育て新システム」と保育所経営の転換

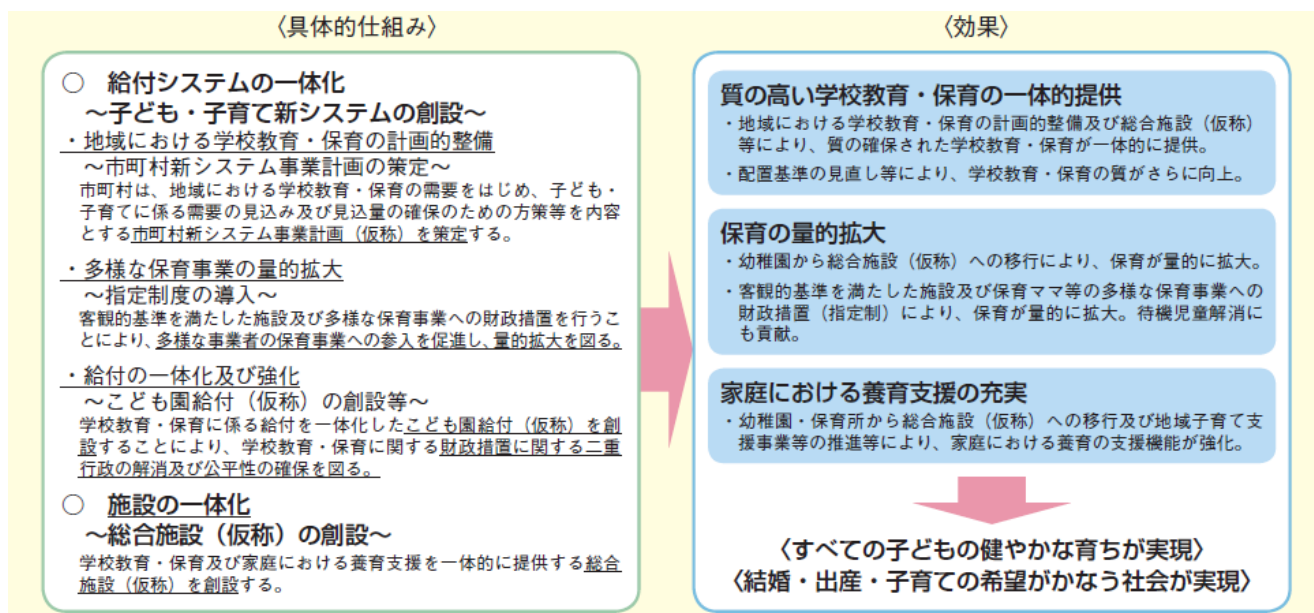
「子ども・子育てビジョン」等を受け、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度構築について具体的な検討を行うため、2010 年 1 月に「子ども・子育て新システム検討会議」が設置された。2011 年 7 月には「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて（案）」が発表されたが、その中核として、幼稚園と保育所の機能を一体化する「幼保一元化」を掲げている（図表 3 参照）。特に乳・幼児を持つ保護者の視点から見ると以下が大きな変更点になる。

- ① 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育所における「保育に欠ける」要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供する「こども園（仮称）」に一体化
- ② 株式会社、NPO 等の多様な事業主体による保育事業への参入を促進し、質の確保を前提に保育を量的に拡大
- ③ 保育の必要性の認定を前提に、市町村の関与のもと、保護者が施設と直接契約する方式の導入

「子ども・子育てビジョン」では、「家族や親が子育てを担う」ことから「社会全体で子育てを支える」ことへと大きな方向変換が行われている。これは、2000年に実施された介護保険制度で、「家族が介護を担う」ことから「社会で介護を支える」ものへと変換したことと同様に大きな変革になるであろう。

従来、子育て分野において中心的な役割を担ってきた保育所にとっても大きな環境変化をもたらすものであり、保育所の経営層にとって法人（または施設）の「経営」は従来以上に重要性が増している。本稿のⅡでは、激動の時代における「保育所経営」の必要性・目的・方法等について検討してみたいと思う。

図表3 幼保一元化の具体的な仕組みについて



※「学校教育」とは、学校教育法に位置付けられる小学校就学前の子どもを対象とする教育（幼児期の学校教育）を言い、「保育」とは児童福祉法に位置付けられる乳幼児を対象とした保育を言う。以下同じ。

出所：内閣府「2011年度 子ども・子育て白書」

Ⅱ 「子ども・子育て新システム」時代の保育所経営

1. 我が国における福祉の位置付け

(1) 社会福祉法人と社会福祉事業

「社会福祉法」(1951年(昭和26年)法律第45号)およびその改正関連通知では、「福祉サービス」を「何らかの社会的支援を必要とする者」が「心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」と説明している。また、「社会福祉」の説明は多岐にわたるが、具体的なものとしては「生活困窮者、身寄りのない老人・児童、身体障害者など、社会的弱者に対する公私の保護および援助。生活保護法・児童福祉法・母子および寡婦福祉法・老人福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法などによって国や地方公共団体が行うものや社会福祉法によって社会福祉法人が行うものなどがある。」(大辞泉)が挙げられる。

つまり「福祉」とは「社会的支援を必要とする者の健やかな育成や自立した日常生活」そのものを指し、「社会福祉」はそれを具現化するための具体的方策を言う。先程の説明にもあるように、社会福祉という具体的方策の対象として、我が国では対象者数の多い児童、高齢者、障害者のほか、生活困窮者や母子家庭などが「社会的弱者」、言い換えれば「社会的支援を必要とする者」として認識されてきた。児童福祉、高齢者福祉、障害者福祉は日本における福祉施策の三本柱であり、これらの福祉施策を遂行するための主体として誕生した社会福祉法人は、「健やかな育成や自立した日常生活」を「社会的弱者に対して提供する援助」を行う特別な主体として「社会福祉法」に位置付けられ、これまで我が国の社会福祉事業の中心的な遂行主体として活躍してきた。

社会福祉法人の行うこれらの事業は「社会福祉事業」として社会福祉法第2条に規定され、第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業に大別されている。

図表4 社会福祉事業の例

根拠法	第1種社会福祉事業	第2種社会福祉事業
児童福祉法	乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、重症心身障害児施設 等	放課後児童健全育成事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、保育所、児童厚生施設 等
老人福祉法	養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム	老人居宅介護等事業、老人デイサービス事業、老人短期入所事業、認知症対応型老人共同生活援助事業、老人介護支援センター 等
障害者自立支援法	障害者支援施設	障害福祉サービス事業、福祉ホーム 等

出所：諸資料より筆者作成

第1種社会福祉事業は主に入所施設、第2種社会福祉事業は主に通所または在宅サー

ビスが位置付けられているが、このうち第1種社会福祉事業は、その経営主体が国、地方公共団体または社会福祉法人に限定されており、第2種社会福祉事業には経営主体の制限はない（社会福祉法第60条）。これは主に入所施設である第1種社会福祉事業の経営主体として、安易な撤退が可能な主体の参入を規制することをその重要な目的としている。

（2）社会福祉事業と保育所－制度上の変化－

保育所は第2種社会福祉事業であるゆえにもともと経営主体に制限規定はなく、財団法人や宗教法人、または個人が設置・運営してきた保育所も少なからず存在する。そのような保育所は「児童福祉施設最低基準」（1948年（昭和23年）12月29日厚生省令第63号）の遵守を条件として認可を受け、認可を受けた保育所に通う児童にのみ、措置費・運営費という公的な財政支援が行われてきたが、その認可制度運用におけるルールとして、長い間株式会社等の営利を目的とした組織は認可可能な経営主体から除外されてきた。このように実は我が国では、法に定められた条件と、運用ルールとして別途通知等で規制された内容には齟齬があることが決して珍しくはない。法は許容しているにもかかわらず、運用ルールを役所が通知で定めて規制する、という方法で、この通知に強制力があるのかどうか、という点が論点の一つとして挙がることもある。

しかし2000年のルール改正によって、保育所の認可はどのような経営主体に対しても与えられるようになったほか、高コストが指摘されていた公立認可保育所の運営委託手法の一つとして「公設民営」や「指定管理」（いずれも市町村が設置主体、運営主体は民間企業・法人）による認可保育所も増加している。また以前は土地や建物等の不動産を持たない法人には原則として施設認可が与えられなかったが、待機児童の増加に伴って不動産の賃借によって認可を受けられるといったルール変更が行われたばかりか、自治体や国の保有財産の有効活用手段としても保育所は重要な存在になりつつある。そのほかJRの土地や駅ビルを活用した保育所や商業ビルのフロアを利用した保育所、企業内保育所等が増加していることからわかるように、保育所の設置条件・経営環境はこの10年あまりの間に劇的な変化を遂げている。

これは保育所に限られたことではなく、実は高齢者介護の世界でも同じことが起きている。第1種社会福祉事業として社会福祉法人だけに設置・経営が認められてきた特別養護老人ホームは、営利企業を設置・経営の主体として認可する規制緩和がかねてから議論されていたが、2011年度には「構造改革特別区域法」（2002年（平成14年）法律189号）に基づく構造改革特別区域に限って認められることとなった。このように社会福祉事業の経営主体に関する規制は、もっとも民間営利企業の参入が困難であった第1種社会福祉事業でさえも大きく緩和され、逆に言えば社会福祉法人に対してのみ認められてきた多くの特権は奪われようとしている。

図表 5 社会福祉法人数の推移

年次	1980年	1990年	2000年	2005年	2008年	2009年	2010年
厚労大臣所管	9,471	118	138	181	242	285	308
都道府県知事所管	—	13,305	16,553	18,642	18,448	18,625	18,674

出所：2011年「厚生労働白書」から。各年とも3月31日現在の数。

1987年4月以前はすべて厚生大臣所管。

一方、社会的弱者として位置付けられているのは、主に児童、高齢者、障害者であり、中でも対象者として数的優位に立っているのが児童である。しかし社会福祉法が「保育に欠ける児童」（児童福祉法第24条第1項）を社会的弱者として位置付けており、現実には保育所を利用して児童福祉の恩恵を受けているのは主に、夫婦共働きのために児童が保育に欠けている世帯である。Ⅱの冒頭に述べたとおり「社会福祉」とは「健やかな育成や自立した日常生活」を具現化するための具体的方策のことを言う。共働き世帯に生まれた児童やその親を社会的弱者として福祉の対象と考えるか否かは、その社会や国家の価値観や文化観、歴史的経過等によるところが大きいだろう。しかし、例えば母子家庭の母親が就職活動のために保育所を利用できないケースがある一方で、毎日保護者が高級外車で送迎している現実を見ると、「保育に欠ける児童」の定義に疑問を持つのも理解できる。保育サービスを「社会福祉」と位置付けることが時代に適合し得るのかどうか、ということも含め、1951年（昭和26年）に制定されて半世紀以上が経過した社会福祉法の理念と、21世紀の日本における現実に大きな乖離がないのかどうかを再検討する必要があるのだろう。

このような社会環境の変化の中で、「子ども・子育て新システム」（以下「新システム」という）の議論は始まった。

図表 6 社会福祉施設の施設数と定員

	施設数	定員数
総数	96,218	3,889,451
うち認可保育所	22,250	2,073,744

出所：2011年「厚生労働白書」から。2009年10月1日現在。

2. 「子ども・子育て新システム」の議論

（1）多様な経営主体の参入とイコールフットィング論

前述のとおり、もともと第2種社会福祉事業である保育所に経営主体の制限はなく、現在では営利企業であっても認可されることにそれほど困難な障壁はない。しかし、認可には制限がなくとも、開設時の準備や開設後の運営に関しては、社会福祉法人が行う場合に比して大きな格差がある。例えば営利企業が保育所経営に乗り出そうとしたときには、社会福祉法人等とは次のような具体的な格差がある。

図表7 営利企業が認可保育所を設置・経営する場合の、社会福祉法人立保育所との主な差異

- ①法人税が課される
- ②施設整備補助が受給できない
- ③都道府県等の単独補助が受けられないケースが多い
- ④運営費の資金使途に関する自由度が少なく、本社経費や株式配当への充当が原則として認められない

つまり営利企業立の保育所は施設整備時点からハンディを負っているだけでなく、開設後の運営費の使途についても厳しい制限があるが、そのような中でも利用者に支持されるサービスを提供している保育所は少なくない。

このような状況の中で、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（2009年12月8日閣議決定）に基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援に向けた包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うための「子ども・子育て新システム検討会議」（以下「検討会議」という）が2010年1月29日内閣府に設置され、「基本制度」「幼保一体化」「こども指針（仮称）」の3つのワーキングチーム（以下「WT」という）において検討が進められており、去る2011年7月27日には「中間とりまとめ（案）」が示されて以後、WT等はこの中間とりまとめ（案）に基づいて継続検討している。

この検討会議の公表資料では、多様なサービス提供主体の参入が重要な要素として挙げられており、民間営利企業の参入を促進するためにいくつかの提言がなされている。例えば②の施設整備補助の代わりに減価償却費相当額を運営費単価に上乗せすることや、④の資金使途の自由度を高めるために本社の会計への繰入れや株主配当を認めることが検討されており、規制をより緩和することによる民間営利企業の参入促進・誘致に大きく舵を切った。

またある自治体では、これまで保育所整備時の常識とも言えた施設整備補助金を拠出ししない認可保育所の設置・経営主体を募集した。これまで社会福祉法人が設置する保育所の場合、一般に園舎建設には1億5千万円から3億円程度かかっていた。設置される自治体が地方交付税交付団体かどうか、また待機児童の状況はどうか、などの要因で変化はあるものの、原則として補助基準額の4分の3の額が施設整備補助金として交付され、その中には必ず市町村負担分がある。つまりいくら国が「安心こども基金」（注1）を準備しても、市町村に負担分を拠出できる予算がなければ基金は使用できないシステムである。この自治体では、待機児童対策として保育所は必要だが施設整備を行うだけの予算がない、そこで施設整備補助を行わないことを条件に社会福祉法人でなくとも認可する、という手法に踏み切ったのである。

（2）地方に移譲されていく予算と権限

賛否は別にして、我が国がこれから向かおうとしている大きな体制の一つに、地方への権限移譲がある。民主党の言う地域主権、道州制や橋下新大阪市長の掲げる大阪都構想等も、すべては同じ方向を向いているようだ。それは新システムでも同様で、新シス

テム下における「こども園」(仮称)にかかる予算(お金)と権限を地方自治体に移譲することを前提として議論されている。もしこのような制度になれば、最低基準は国が示したとしても、地域による処遇の格差は現在よりもさらに鮮明になり、こども園に対する予算配分にも地域格差が生じることは明らかである。そのとき現水準に基づく児童処遇や職員処遇を確保するためには同水準以上の予算を自治体の責任のもとに確保する必要があるわけだが、そのことを要望して実現していくためには明確な根拠が必要になることは言うまでもない。予算と権限を移譲された自治体における子育ての位置付けをどのように考えるかによって予算は変化して当然であるからこそ、子育てに必要な予算を論理的かつ明確に示す必要があるだろう。

(注1) 安心こども基金…保育所緊急整備事業のほか、賃貸物件による保育所整備事業、認定こども園整備事業等の実施のための財源とされた基金。それまでは施設整備補助金として拠出されていたが、2008年度からこの基金によって施設整備等が行われることとなった。当初は2010年度までの3年間の措置だったが翌年度も継続され、2012年度も継続されることが見込まれている(2011年12月現在)。

3. 激変する保育所経営環境

(1) 誰にでも理解できる情報公開を積極的に行うために

2009年某週刊誌に「東京23区の保育士の平均年収は800万円を超え、園長の給与は約1,200万円。園長は都庁の局長レベル。」などという記事が掲載された。この記事については各方面から反論、批判があり、データを提供した某大学教授は自らのサイトで「正確には、東京都「23区」の「正規(常勤)」保育士の賞与や手当を含めた年収」としているが、それにしても現実と大きく乖離している感は否めない。これがもし比較的優遇されているであろう「23区内の公立保育所の常勤保育士」に限定したとしても、少々現実離れしている額と言えそうだ。さらに民間保育所について言えば、民改費(注2)は12%加算で頭打ちであることや、厚生労働省から公表されている人事院勧告に基づく報酬額等を見れば、全国の保育士の平均勤続年数は8年程度、平均年収は税込みで330万円程度であることは明らかで、平均年収800万円の保育士を雇用しては、保育所経営は絶対に成り立たないことは、筆者の経験上断言できる。

また2011年7月には某全国紙に「社会福祉法人は事業拡大に消極的」「合計黒字額はトヨタ以上」「社会還元なしに税制等の優遇受ける資格なし」といったテーマである研究者の論文が掲載された。筆者はこの主張に対して、十分な論拠を持って賛成することも反対することも恐らくできないし、賛同できる点も少なくない。しかし、ここに掲載された記事には不明確な表現もあり、例えば「収支差額」とされているのが資金収支差額なのか活動収支差額なのか、曖昧なままであり、また「社会還元されていない純資産が〇〇億円」と言ってもその中には目的外に使用することのできない補助金や、寄附者の意向を最大限に尊重すべき基本金が含まれていることなどにも言及していない。

これらの記事や研究者のデータは、社会福祉法人や保育所が放漫経営だ、という根拠ではなく、公的な存在であるこれらの存在が効果的に社会に貢献すべきだ、という主張の根拠数値として示されているに過ぎない。しかし問題は、これらの情報が正しく理解されていないことであり、その一因は社会福祉法人側が積極的な情報公開に取り組んでいないことにあるだろう。このことは 2006 年に社会福祉法人経営者も参画して編成された「社会福祉法人経営研究会」の報告書にも記載されている。一方で未だに民間認可保育所に「入園料はいくらですか」という問い合わせがあるように、保育所に限らず社会福祉事業の制度の理解は国民にとって困難である場合が多い。また会計基準も社会福祉法人には特別なものが適用されてきた歴史があり、驚くべきことに、社会福祉法人会計に減価償却制度が導入されたのは、ほんの約 10 年前のことである。つまり「社会福祉事業は営利を追求しないのだから、利益を計算する必要はない」という、社会福祉法人特有の理論に基づいている。しかし、誰にでも理解可能な正しい情報開示を行うことは、社会福祉法人側の義務でもあると考えられるのではないだろうか。いや、少なくとも公的な資金を扱う社会福祉事業である以上、正しい理解を促進する努力は社会福祉法人側からも積極的に取り組んでいく必要があるだろう。第三者評価などの取組みは、もちろん施設のサービスを振り返って改善することが第 1 の目的であるが、そういった情報公開の手法の一つという意味でも重要なツールと言えるのではなかろうか。

(2) 新しい「社会福祉法人会計基準」を経営に役立てるには

2011 年 7 月 27 日、厚生労働省から新しい「社会福祉法人会計基準」（以下「新会計基準」という）の通知が発出された。新会計基準制定の主旨の第 1 は、社会福祉法人に適用する基準を一本化することにより、例えば特別養護老人ホームと保育所のように異なる種別の事業についてどちらの方が効率のいい経営がなされているのかを判断することを可能にすることにあるだろう。介護報酬単価が現場の経営状況にある程度反映されながら改定されることに鑑みれば、直接契約制度が導入されたときの保育サービスの公定価格単価の決定・改定にも大きな影響を与えることが容易に予想される。

さて、どのような会計基準でも同様に「注記」が求められるが、新会計基準では注記の項目として新たに 8 項目が追加されている。中でも重要なものの第 1 は「継続事業の前提に関する注記」である。これは通常は「該当なし」と記載するものであるが、法人の存続可能性に関して疑義があるときに法人自らが記述しなければならない。社会福祉法人において「事業を継続できなくなる可能性」を前提としたこの注記は、社会福祉法人が絶対安泰な法人である、という認識を覆すものとも言えるのかもしれない。第 2 に「関連当事者との取引内容に関する注記」で、これは役員報酬等を支払っている法人役員とその利害関係人・法人等との年間取引額が 1,000 万円を超える場合にその取引内容を明示させるものである。これは言うまでもなく、社会福祉法人という公益性の高い法人に情報の公開を求めるためのもので、誰が見てもわかりやすい情報公開に取り組むことは、公益性の高い法人にとっての社会的義務であると言えるだろう。

保育所に民間企業が参入して久しい。新システムが実現するならば、それは明らかに民間開放・規制緩和の方向に向かう。保育所は「特別な事業」であることを訴えると同時に、一般の事業と比較検討して必要性を訴えていくためにも、社会一般に近づいた新会計基準を上手に活用し、議論を進めていくことも大切なのではないだろうか。また今後は財務分析等の結果を正しく表現して経営判断に活かすことが重要になると同時に、新たな保育制度における公定価格や自治体の単独補助の水準を考える際にも、きっと重要な情報を提供してくれることだろう。新会計基準によって正しい分析を行い、正しい判断を行うことで、さまざまな立場の人たちが同じ議論の場に立つことができるのではないだろうか。

(3) 「東京都社会福祉法人経営適正化検討会報告書」が意味するもの

昨年4月15日、東京都福祉保健局は「東京都社会福祉法人経営適正化検討会報告書」を公表した。この報告書について掲載されているホームページでは、「社会福祉法人の課題を早期発見できる財務指標を明らかにするとともに「解散命令」などの行政処分をする場合の独自の仕組みを提言した」としている。これまでも独立行政法人福祉医療機構などの機関や各種業界団体などでは、決算データを収集して分析を行うことで、一定の傾向を事業者に示すための取組みを行ってきたが、福祉医療機構の行う経営診断など一部のケースを除いては、それらの分析結果を積極的に活用するケースはなかったと言っても過言ではない。しかし2009年7月、東京都福祉保健局では学識経験者やコンサルタント等で構成された「社会福祉法人経営適正化検討会」を発足させ、2011年3月には「社会福祉法人の経営適正化に向けて」と題した報告書を公表、さらに5月19日には財務指標などの関連資料を公表した。この報告書の中で「都が社会福祉法人の財務分析を行い、経営指導を行う」ことを宣言しており、これは一定の財務指標等の情報提供を行うだけでなく実際に活用する、という点でこれまでにはなかった新たな1歩と言えるかもしれない。

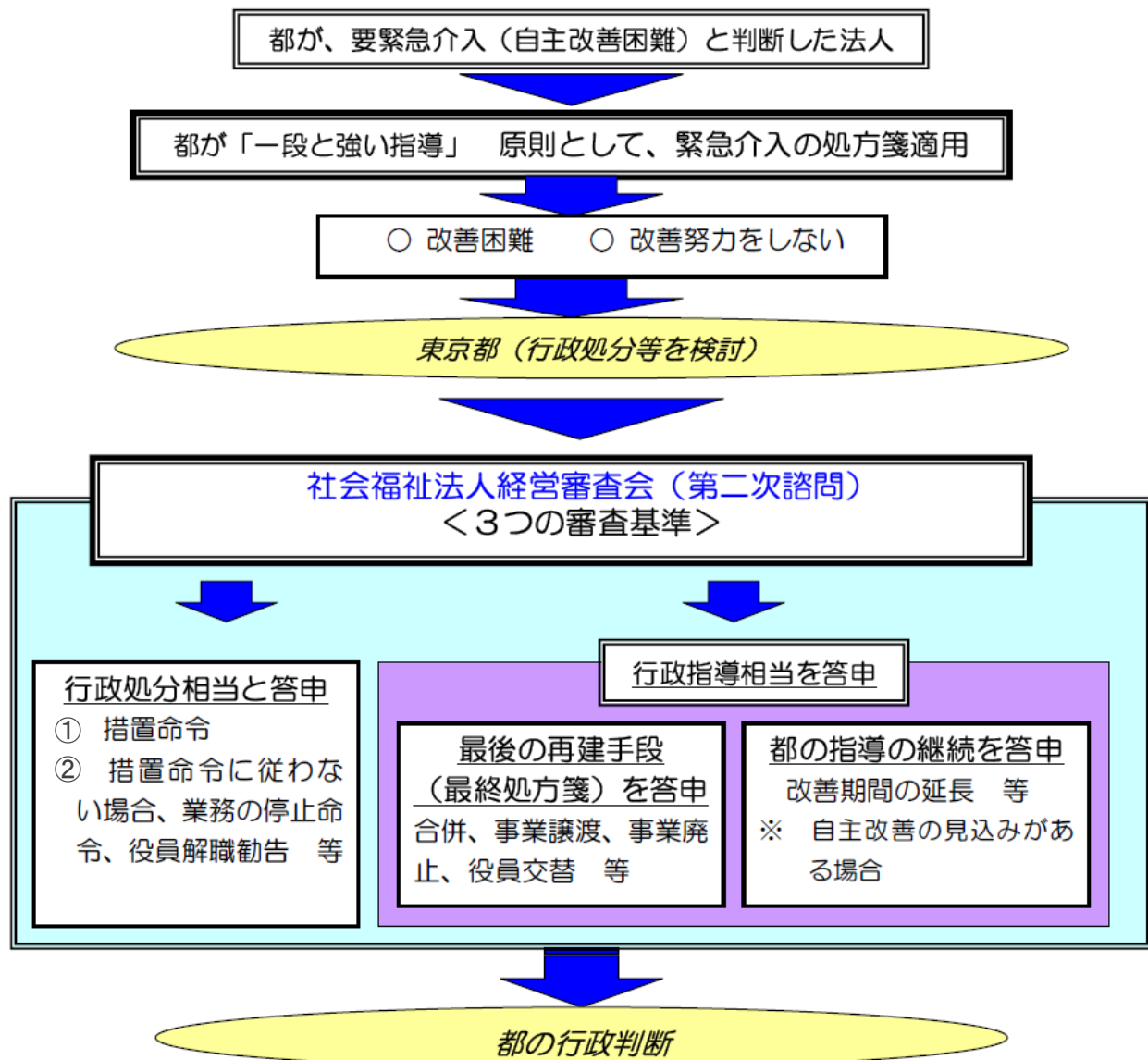
しかし、ここにはいくつかの疑問もある。第1に、分析に使用されているのが財務数値に限られている点である。財務諸表から得られる数値は重要なものであることに間違いはないが、それはあくまで財務諸表における数値から得られるもののみであって、利用者数や職員数などの財務諸表に表れない数値にも重要な意味を持つものがあるため、その意味では施設の規模による分類等も重要な視点であると考えられる。第2に、都の分析はあくまで法人単位であることである。特に保育所においては資金使途制限がかかっている以上、施設ごとの経営を完結させることが重要な視点と言える。都の取組みでは「保育所経営法人」「複数種別施設経営法人」等の分類がされているのも事実であり、法人ごとの分析の例はこれまで皆無であったため画期的な取組みではあるが、この分析結果にどのように意味を持たせるかが今後の大きな課題と言えそうである。

都の取組みでは「社会福祉法人経営審査会」の審査を経て社会福祉法人を分類し、特に重要課題を抱えたまま解決できない法人に対しては他法人との合併指導を行う、など

としている。これは、措置制度下では指導監督を行うと同時に社会福祉事業の実施主体であった行政と、それを受託して実行する役目を負ってきた社会福祉法人との関係から、福祉サービスの提供主体である社会福祉法人とその経営を監督する行政の立場を明確にしたという点で、これからの新しい時代における監督官庁の姿を示したものと言える。

一方で社会福祉法人の自主性を重んじる経営と行政指導が叫ばれ続けている中、必要以上に強制力を持った行政指導・行政処分は時代に逆行しているとの声もある。しかしいずれにしても、社会福祉法人は自らの判断で積極的な経営分析と情報公開を推進する必要があることは否めない。行政処分を受ける前に、自らが法人の経営改善に取り組むことを求めるものとして捉える必要がありそうである。

図表 8 行政処分までの都独自の仕組み



出所：東京都福祉保健局ホームページから

(注2) 民改費…民間施設給与等改善費の略。その名のとおり、公立施設と民間施設の職員処遇の差異を埋めるための加算額で、施設職員の平均勤続年数によって加算額が異なる。もっとも加算額が大きいのが、平均勤続年数10年以上で12%（保育単価に含まれる事務費に対する割合）の加算額である。

4. 環境変化の中で保育所経営を通じて目指すもの

(1) 子育て・福祉に「経営」は必要か

過日拝聴した病院理事長である医師の講演において、「病院の存在価値は、クオリティー (Quality) ÷ コスト (Cost) で測られる」という言葉があった。この分数式が表す本質は、クオリティー (分子) が同じならコスト (分母) は小さいほど存在価値が高まり、コスト (分母) が同じならクオリティー (分子) が大きいほど、やはり存在価値が高まる、という点である。またこの医師は「これまでの病院では、医師や看護師は良い医療を提供する (=クオリティーを高める) ことのみで碎身し、経営責任者は経費削減 (=コスト管理) のみに注力してきた。しかし病院にとってはいずれの要素も重要であり、大切なのはバランス、そしてクオリティー (Quality) ÷ コスト (Cost) で測られる存在意義を高めることにある。」と述べておられた。これは保育を含めた社会福祉事業においても同様と考えられ、経営者は現場のサービスを熟知した上で効率的な経営を目指す必要がある。

もちろん現場のサービスが利用者に支持されるだけの品質を保つことはとても大切で、それがすべての根幹であることは言うまでもないが、そのサービスを提供するために消費するコストの状態を知り、サービスの質を損なうことなく効率的に資源を活用していくこともまた重要なことである。コストをかけるということは、それが補助金に依存しているとしても、または利用料に依存するとしても、結局何らかの形で利用者に負担として跳ね返ることになるからである。

アメリカにはいくつかの航空会社があるが、数少ない黒字経営を続ける会社に「サウスウェスト航空」がある。この会社はコスト削減の手法として、「ボーイング737だけを使用する」という手法を採用し、これによって「乗員はボーイング737を理解すれば、会社の機材すべてを理解したことになる」状況を作り出している。使用される機種が1種類であれば、整備機材は1種類であると同時にマニュアルも1種類のため、整備員は覚えるマニュアルが1種類で済み、パイロットの免許も1種類でこと足りる。このような工夫によって、日本では空港到着後の折り返し便出発までに1時間近くかかる時間のロスを半分程度に抑えることに成功し、その分1機で何往復も運行させることが可能になった、というのである。

このようにコスト管理として必要なことは、何も金銭的なコスト管理に限らない。サービスの品質を保つためには職員教育が欠かせないし、不測の事態に備えるためのリスクマネジメントも必要不可欠であり、「Quality ÷ Cost」における「Cost」には時間的な

コスト、精神的なストレスなど、さまざまな要素が含まれ得る。

しかしこれまでの保育所では、人材育成は人材育成、お金はお金、計画は計画と分けて考えてきたことが多かったのではないだろうか。その結果、事業計画に基づいていない予算書が作成されたり、人材育成だけが独り歩きして法人の理念と合致しない、といった不整合がもたらされていた。しかし本来は、法人として「実現したい理想の状態」をイメージし、それを実現するための中長期計画を持ち、それを毎年確実に実行していくための事業計画を策定して、それを確実にするための予算を確保し、そしてその計画に賛同して実行できる職員を育成する、というように、これらはすべてそれぞれに相互に関連して補完し合う関係にある。保育所における理想とする子育てサービスの姿をはっきりと示し、すべての計画やすべての活動はその実現のためにあるのだという意識を持つことが大切なことではないだろうか。

保育に「経営」はそぐわない、という議論はあり得るだろう。しかしその言葉が「かけたコストで最大のクオリティーを得る」という、あたりまえなことの逃げ道になるとしたら、それは明らかな誤りである。経営者は保育サービスの質を確保しながらコストを管理することによって効率的な経営を目指すことが必要不可欠であり、それでこそ保育所の社会的存在価値はなお一層高まると言えるだろう。

(2) 「経営」の目的は何か

「経営」とはもともと軍隊から生まれた考え方だ、という説がある。兵隊という「人」と兵器という「モノ」と予算という「金」をいかに効果的に活用しながら最大の戦果を得るための手法を考えることは組織経営に通じるものがある。保育所の経営者には「どのような子育てをしたいか」という「理念」や「信念」がある。戦争に勝つ、という目的と、子どもの健やかな育ちを保障する、という目的自体はまったく性質の異なるものであることは言うまでもないが、目的を定めてそれに向かって努力する、という1点については同じことだと言える。

では保育所が理想の子育てを実現するためには何が大切だろうか？保育の質の確保、機能的に整備された建物、いざというときのマニュアルなど、必要なことは多いが、もっとも根幹的なことは「事業継続が可能な状態の確保」であると考えられる。いかに質の高い保育が提供でき、利用者の満足度の高い保育が実施できたとしても、その一方で手持ちの資金はすべて使い果たし、来年は事業が継続できないとしたら、それは本当に理念を実現したとは言えないはずだからである。そして継続していくためには、質の担保や職員教育や建物整備と同様に、どのような制度改革にも耐え得る経営体質を確立することが絶対必要不可欠である。

今般の東日本大震災に起因した福島での原発事故による被害は甚大で、東京電力は莫大な補償を求められている。しかし、もし「電気は公共のもの」などの理屈に基づいてこれまで同社がまったく利益を確保できないような経営を行っていたとしたら、この未曾有の国難に直面した今、十分な補償など考えられなかっただろう。同社の補償が十分

なのかどうかを論じるつもりはないが、事業体の利益とは、事業を継続するための体力となるとともに、不測の事態に対処するための備えとして必要不可欠なものなのだ、という認識が必要で、それは営利事業であっても社会福祉事業であっても同じである。

「福祉は利益の追求が目的ではない。」確かにそのとおりであるが、社会福祉法人が適正な利益を得ることは、役員が報酬を得るためでもなければ、理事長が贅沢をするためでもない。より良いサービスを継続して提供していくため、また万一の場合に備えるために、「適正な利益」は必要不可欠なものなのだ。

5. 「子ども・子育て新システム」と変化を迫られる保育所経営の方向性

(1) 保育所を「経営」していくことの意味

前述した、施設整備補助のない認可保育所の新設を公募した例についても、補助なしで一定のサービスの質が担保されるとしたら、自治体にとってもそれに越したことはない。まさに「Quality÷Cost」の考え方と言えそうである。このような場合、従来の社会福祉法人では手を出すことはなかなか難しい。好き好んで補助金が受給できないという悪条件による保育所経営に乗り出す判断はできないからである。

また前述のとおり、第1種社会福祉事業の設置・経営を民間に開放しようという動きもある。つまりこれらの規制緩和が現実となった場合、すべての法人の条件はイコールとなり、社会福祉法人が社会福祉法人であることの意味さえも問われる時代が来るかもしれない。

しかし、これまでの我が国の児童福祉を支えてきた経験と誇りを持ち、財政状態の困窮している自治体を救済することもまた、社会福祉法人の責務だと考えれば、社会福祉法人こそ、積極的に事業展開すべきなのかもしれない。そしてそれを可能にするために、行政からの強制ではなく自ら法人の経営状態を分析して情報を得、地域に貢献していくことの可能な、そして事業を継続していくことの可能な財務体質を確保していくことが、社会福祉法人経営者の重要な責務と言えないだろうか。

(2) 理想の保育を継続するために

保育所を取り巻く時代の潮流の中で、社会の要請が変化し、「福祉」の持つ意味合いも変化している。そしてそれに伴って運用制度にある程度の変革が求められていくことは、時代の変化の上で致し方ないことかもしれない。しかし社会や制度の要請がどのように変化しても、また保育所に係る制度がどのように改正されたとしても、既存の施設は存在し続けてそのノウハウを伝承していかなければならない。制度変革の荒波の中でいかにして施設を存続させて質の高い保育サービスを提供していくのかを考えることと、より良い保育を担保するための制度構築を考えることとは、車の両輪でなければならないだろう。

経営とは、「組織の社会的存在価値を高めることによって理想の事業体像の具現化を目指す、そのための努力を惜しまないこと」だ。保育所の社会的価値とは何なのか。そ

れは子どもたちの幸福な育ちを支援すること、質の高い子育てサービスを提供することによって子どもたちを健全に育てていく援助のできる施設となることであり、その確立された方法論が利用者に支持されることが大事である。各園が理想と考える子育て支援サービスの質を掲げ、その具現化のために努力し続けなければならないことは言うまでもない。そしてまた、それらの努力を有益なものとするためには人事や財務の管理は必要不可欠なもの、という認識を持つことが重要ではないだろうか。

先日、ある保育所の新設に伴う施設整備に関わる機会を得た。法人と近隣住民との調整は困難を極めた。保育所のような比較的大規模な施設と近隣住民が共存する場面では、子どもたちが保育の過程で大声をあげるなど、我慢が強いられることを懸念する近隣住民の心情を理解しないわけではない。しかし我々日本国民は誰でも、その一生のうちで必ず社会福祉と関わる時期がある。次世代を担い、高齢者となった我々を支えてくれるであろう子どもたちを見守りつつ、健やかな成長を心から願うことのできる国民でありたい、と私は思う。人間の生活や生命と切り離すことのできない「福祉」をいう言葉の意味を深く噛みしめつつ、誰もが日本国という社会の構成員の一人としての責務を考えることが重要ではなからうか。

松本 和也

- 経歴等 慶應義塾大学経済学部中退。総合福祉研究会 本部事務局長、(株)福祉総研 代表取締役、(特非)福祉総合評価機構 認定試験普及部長・企画開発部長
- 専門 社会福祉法人会計制度、保育所等の社会福祉法人経営全般
- 主な著書 『これでわかる！会計基準と299号通知』（共著 筒井書房）、『これでわかる！新しい人事制度のすすめ』（共著 筒井書房）、『よくわかる 社会福祉法人の決算実務』（共著 清文社）等