

「子ども・子育て支援法」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

要旨

1. 「子ども・子育て支援法」の成立と保育制度への影響

- 戦後確立した保育所・幼稚園を中心とする就学前保育・教育の二元体制は、女性の社会進出等の社会的変化の中で待機児童問題等の課題を生じさせている。2006年に制度化された認定こども園も二重の指導・監督等の課題を抱えている。
- 本稿の前半部分では、就学前保育・教育制度の現状・課題を概観したうえで、昨年成立した「子ども・子育て支援法」等が保育所に与える影響について検討した。

2. 保育所における内部留保をめぐる議論に関する一考察

- 現在、社会福祉法人が保有する内部留保の金額およびその扱いに関する議論が高まっているが、決算データ等の制約もあり十分整理された議論とはなっていない。
- 後半部分では、そのような議論を概観したうえで、社会福祉法人が設立する保育所の収支構造について詳細な分析を行い、その上で社会福祉法人の内部留保に関する議論について検討した。

はじめにー「子ども・子育て支援法」の成立ー

昨年は、保育所や幼稚園など就学前児童のための施設のあり方が話題になった年であった。当時の民主党野田政権は、2012年（平成24年）3月30日に「子ども・子育て新システム関連法案」を閣議決定し、その財源的な裏付けとなる消費税増税法案とともに第180回通常国会に提出した。そして、これらの法案は社会保障・税一体改革関連法案として衆議院の特別委員会で一括審議されることとなった。

「子ども・子育て新システム関連法案」はマスコミにも保育所待機児童問題との関連で大きく取り上げられたが、6月に入ると民主党・自民党・公明党の3党による修正協議が始まり、6月15日修正内容について3党が合意した。「子ども・子育て新システム関連法案」の中心となっていた「総合こども園法案」は取り下げられ、「認定こども園法」の一部改正法案と「子ども・子育て支援法案」を中心とした修正案（以下、まとめて「子ども・子育て支援関連法」という）が、6月26日に衆議院で、8月10日には参議院で可決され成立した。

少子高齢化は高齢者数の増大よりは少子化による影響が大きいこと、そして少子化が

日本社会に及ぼす影響、また少子化対策として保育所の拡充・経営力強化が必要なことは、本誌通巻 80 号『子ども・子育て新システム』時代の保育所経営』で述べたところである。本稿前半では、「子ども・子育て支援関連法」の成立を踏まえ、それが保育制度に与える影響について検討したい。また、保育所における内部留保は、将来の施設建物の大規模改修や再建資金等として必要になるのみならず、今後予想される制度変動の荒波の中で事業経営の最後の拠り所になるものである。しかし、補助金や税制優遇を受けている社会福祉法人（以下、「社福」という）にとって、現状の内部留保水準が適正であるのかという議論が高まっている。本稿後半では、社福が設立する保育所の収支構造について詳細な分析を行いつつ、内部留保に関する議論について考察したい。なお、本稿執筆時点では「子ども・子育て支援関連法」の政省令は不明であること、本稿の意見に関する部分は所属する組織の意見ではなく両名の個人的意見であることをご理解願いたい。

I 「子ども・子育て支援関連法」の成立と保育制度への影響

1. 戦後の保育所・幼稚園二元体制の確立

(1) 保育所の成立・発展と現状の課題

明治時代中頃には弟や妹を背負って通学する生徒が多くあったため、新潟静修学校という学塾で授業の妨げとならないよう弟妹を別室で預かったことが保育所の始まりとされる。その後、日本の産業発展に伴い女性労働力の確保を目的として、工場や炭鉱などに次々と託児所が設置されるようになり、昭和に入ると託児所は社会事業施設の一つとして認められるようになった。

戦後の 1947 年（昭和 22 年）に定められた児童福祉法で、託児所は「保育所」という名称に統一され、厚生省（現厚生労働省）所管の児童福祉施設の一つに規定された。1947 年以降 1950 年（昭和 25 年）代前半にかけて、「保育に欠ける子どもを保育所に措置入所させる」との規定が児童福祉法に明記されたこと、保育士の数・施設の面積等に関する最低基準が制定されたこと、費用の一部の国庫負担が規定化されたことなどを中心に現在の保育制度の基礎が構築された。

そして、平成の時代に入ると、女性の社会進出等に基づく未婚化・晩婚化や非正規雇用者増大による共働き家庭の増加等を背景とする少子化問題は、わが国の将来を左右する社会全体の課題となった。政府は少子化の一つの要因とされる待機児童解消を目的に保育所拡充策や定員要件の引下げ等の規制緩和策を打ち出すことになった。これらの努力により、2012 年現在、保育所数は 23,711 カ所、利用児童数は 217 万人に拡大したが、待機児童数は依然 24,825 人（前年同月比 731 人の減少、2012 年 4 月現在）と大幅な改善が見込めない状況が続いている。さらに、待機児童数の多さから入園申込み自体をあ

きらめてしまっている潜在的な保育需要も含めると待機児童数は約 80 万人にも達すると言われ、保育所の不足は出産後の女性が就労を継続する上で大きな障壁となっている。

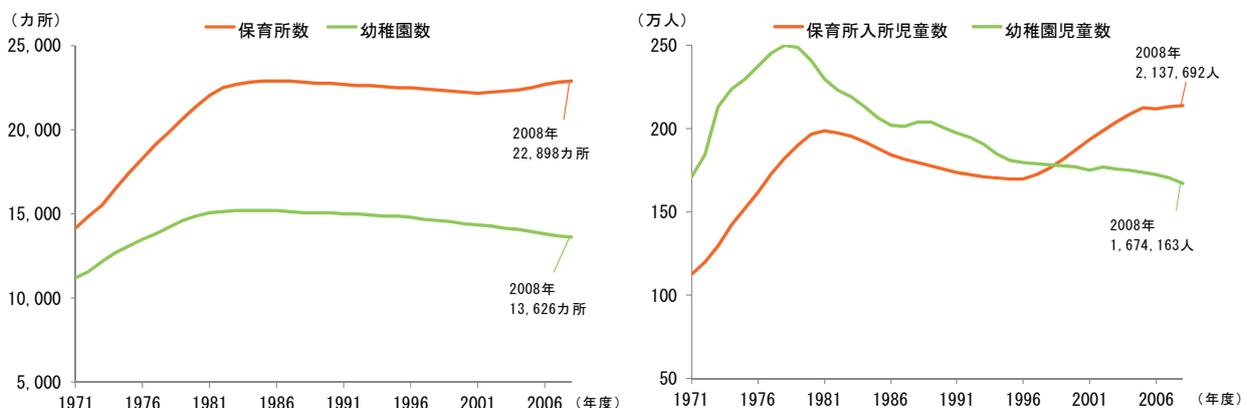
(2) 幼稚園の成立・発展と現状の課題

幼稚園は、明治初年に岩倉遣欧使節団が見学したドイツのキンダーガルテンを模範として、東京女子師範学校に付属した施設として開園したのが始まりとされる。そして、当初は公立、徐々に私立が増加する形で数が増えていき、大正時代の終わりには「幼稚園令」が公布され制度的な地位が確立した。

戦後の 1947 年に定められた学校教育法で、幼稚園は文部省（現文部科学省）所管の学校教育体系の一つとして規定された。戦後間もないこの時期に、保育所は厚生省所管の福祉施設の一つとされ、幼稚園は文部省所管の学校施設の一つとされたことで、戦後の就学前施設の二元体制が制度的に確立された。

幼稚園の課題はその利用児童数の減少であろう。女性の社会進出や共働き家庭の増大という時代背景の中で、8 時間の保育を原則とする保育所は待機児童が列をなす状況である一方、4 時間の教育を原則とする幼稚園は 3 歳児保育の開始や延長保育の実施等の経営努力を行っているものの、その施設数・利用者数ともに減少に歯止めがかからない状況が続いている（図表 1 参照）。

図表 1 保育所・幼稚園数と利用児童数の推移



出所：総務省統計局「日本の長期統計系列」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」、文部科学省「学校基本調査」より作成

(3) 保育所の「幼稚園化」と幼稚園の「保育所化」

利用者の視点から見た保育所と幼稚園の主な内容を示すと図表 2 のとおりである。元々「保育に欠ける児童への保育」を前提とする保育所と「義務教育の基礎を培う学校教育」を前提とする幼稚園には相違があるのは当然である。しかし、厚生労働省（以下、「厚労省」という）が定める「保育所保育指針解説書」でも「保育所における質の高い養護と教育の機能が強く求められています」とあるように、最近では「保育所における教育的側面」が重視されるようになっている。保護者からの要望もあるのだろうが保育

所において英語・体操等の習い事が行われることも当たり前になるなど、「教育」重視への変化は「保育所の幼稚園化」と言われている。

一方で、「教育体系の一つである幼稚園」においても、(何らかの形で就労している)保護者の要望に添って「延長保育」や「預かり保育」を行うなど、「長時間保育」への変化は「幼稚園の保育所化」とも言われている。女性の社会進出や共働き家庭の増大という時代背景の中で、保育所と幼稚園の「保育・教育内容」は徐々に近付きつつあると見るべきであろう。

図表 2 保育所と幼稚園の主な内容

	幼稚園	保育所
根拠法令	学校教育法	児童福祉法
施設の性格	学校	児童福祉施設
対象児童	満3歳から就学前の幼児	0歳から就学前の保育に欠ける児童
入園・入所	就園を希望する保護者と幼稚園設置者の契約による	保育に欠ける乳幼児を持つ保護者が市町村に申し込む
年間開設日数	39週以上(春、夏、冬休みあり)	約300日(休日・祝祭日も対応)
教育・保育時間	4時間を標準として各園で定める	8時間を原則とし、保育所長が定める
保護者負担	設置者の定める入園料・保育料(所得に応じて就園奨励費を助成)	保護者の収入に応じて市町村長が決定する保育料

出所：内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料等より作成

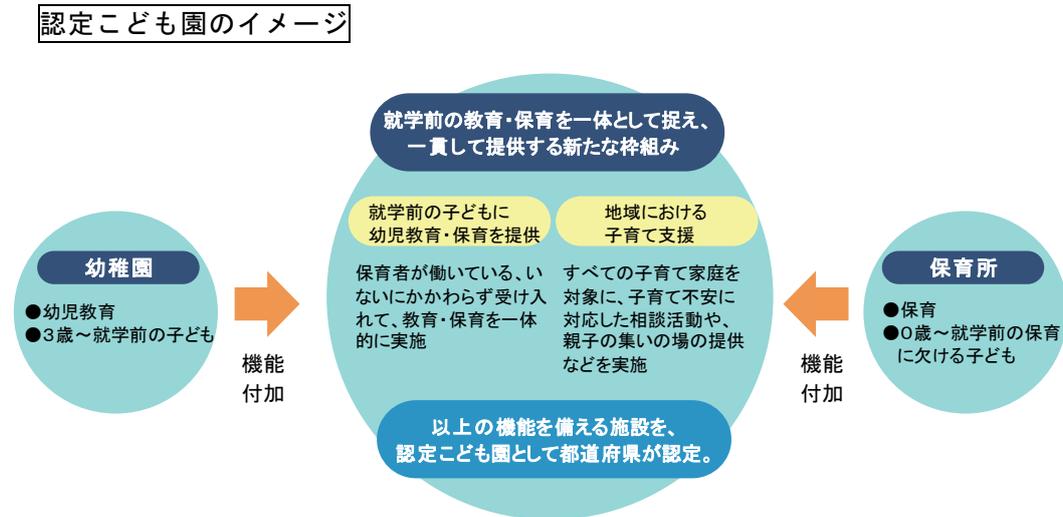
2. 「認定こども園」とはどのような施設か

(1) 認定こども園の内容

上記のような、保育所待機児童の増大、幼稚園児童数の減少そして保育所と幼稚園の保育・教育内容の同質化の進展という状況の中で、2006年(平成18年)に制度化されたのが「認定こども園」である。「認定こども園」という名称を昨年の「子ども・子育て支援関連法」をめぐる議論の中で初めて聞かれた方も多いと思う。

一言で言えば、認定こども園は保育所と幼稚園の両方の機能を併せ持つ施設ということが出来る。保育所を所管する厚労省と幼稚園を所管する文部科学省(以下、「文科省」という)が連携して「幼保連携推進室」という組織を作り、「保育所と幼稚園のそれぞれのよいところを活かしながら、その両方の役割を果たすことができる施設」として制度化されたもので、図表3の4つのタイプがある。2012年4月現在の認定件数は全体で911件、認可保育所と認可幼稚園が母体となり連携して認定を受ける幼保連携型が最も多く486件、次に認可幼稚園が母体となって保育機能を追加して認定を受ける幼稚園型が273件と続いている。

図表3 認定こども園のイメージと4つのタイプ



認定こども園の4つのタイプ

幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ	認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ	認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ	幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ

出所：文科省・厚労省 幼保連携推進室資料より

(2) 認定こども園の課題

認定こども園が現在まだ911カ所と伸び悩んでいるのは、厚労省・文科省の二重の指導監督を受ける必要があること、また認定によって期待できる財政支援の薄さが主な原因と言われていた。つまり、この施設は認定こども園という一つの屋根の下に保育所と幼稚園がそれぞれ独立して存在しているような制度であったため、例えば、認定こども園全体としては「認定こども園法」に従うが、そのうちの保育所部分は「児童福祉法」で規制され、幼稚園部分は「学校教育法」で規制されるというようになっていた。図表4のとおり、根拠法だけでなく（施設に必要な面積等を定めた）設置の基準、（補助金等の）財政措置や決算の方法までが保育所と幼稚園では異なっていたため、認定こども園には非常に煩雑な管理・運営が求められていた。これが認定こども園の最大の課題ではなかったかと思う。

図表4 現行制度と「子ども・子育て支援関連法」における幼保連携型認定こども園の比較

	＜現行制度＞ 現行の幼保連携型 認定こども園	＜新制度＞ 新たな幼保連携型 認定こども園
根拠法	【幼稚園部分】学校教育法 【保育所部分】児童福祉法 【認定こども園】認定こども園法	認定こども園法
設置 主体等	【幼稚園】国、地方公共団体及び学校法人 【保育所】設置主体制限なし ※幼稚園・保育所からの移行は任意。	国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人 ※幼稚園・保育所からの移行は任意。
認可等 権者	【幼稚園部分】都道府県知事 【保育所部分】都道府県知事、指定都市市長、中核市市長 【認定こども園】認定権者：都道府県知事（又は教育委員会）	都道府県知事（教育委員会が一定の関与） ※大都市（指定都市・中核市）に権限を移譲
指導 監督	【幼稚園部分】閉鎖命令 【保育所部分】立入検査、改善勧告、改善命令、 事業停止命令、認可の取消し 【認定こども園】認定の取消し	立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、 閉鎖命令、認可の取消し
基準	【幼稚園部分】幼稚園設置基準 【保育所部分】児童福祉施設最低基準	幼保連携型認定こども園の設備及び運営に 関する基準
財政 措置	【幼稚園部分】私学助成（都道府県） 幼稚園就園奨励費補助（市町村） 【保育所部分】保育所運営費負担金（市町村）	施設型給付（市町村）が基本
利用者 負担	【幼稚園部分】施設が自由に設定 【保育所部分】市町村の関与の下、施設が設定（応能負担）	市町村が設定（応能負担） ※一定の要件の下、施設による上乘せ徴収が可能

出所：内閣府・文科省・厚労省資料「子ども・子育て関連3法について」より

3. 「子ども・子育て支援関連法」の成立と保育制度への影響

今回の「子ども・子育て支援関連法」の内容は大きく見ると以下の点に集約される。

- ①市町村が地域ニーズに基づいて就学前保育・教育計画を策定し、給付や事業を実施
- ②消費税率の引き上げにより財源を確保
- ③保育所と幼稚園のように制度別にバラバラであった推進体制を整備
- ④国、地方公共団体ごとに「子ども・子育て会議」を設置

すべての内容を検討する紙幅もないため、利用者にとって関連の深い③の点に関して検討したい。

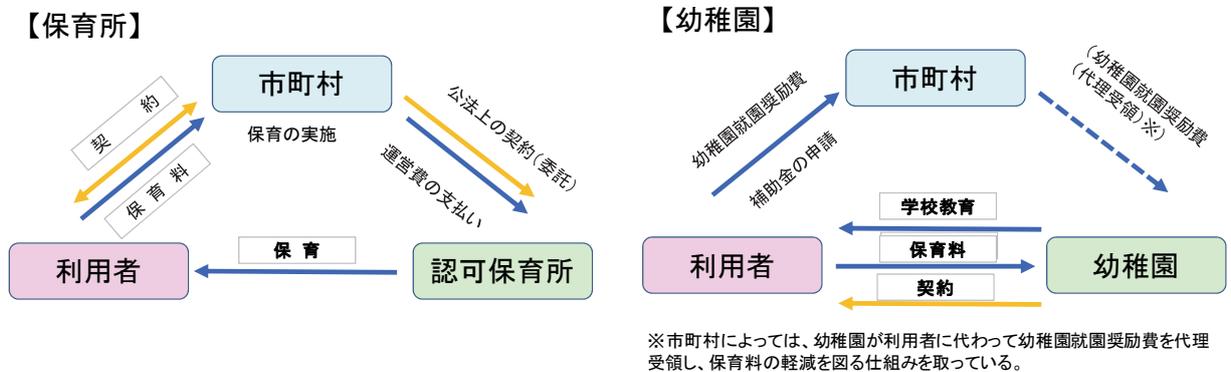
（1）現行の保育所制度は「措置」を中心とした体系

現在の保育所は「児童福祉法を基礎とした市町村による福祉（措置）」という考えがベースになっている。保育所の利用希望者は市町村に申込みを行い、市町村がその必要性を判定し、保育所にその児童の保育を委託する。利用者は市町村に保育料を支払い、市町村は（保育料に補助金を上乘せして）委託料として保育所に給付する。つまり、現在の保育制度の基本的な特徴は、「市町村の保育義務＝福祉（措置）」という考え方を基礎とした「市町村と利用者との契約」および「市町村から保育所への委託料給付」であると言えよう。

一方、幼稚園は義務教育ではないため、「利用者と幼稚園の直接契約」という考えがベースとなっている。幼稚園の利用希望者は、行きたい幼稚園を探して直接契約を行い、保育料を幼稚園に支払う。利用者と幼稚園の間に市町村が介在することはなく、市町村が入園の義務を負うこともない。つまり、「施設と利用者との直接契約」および「市町村

から利用者個人への就園奨励費給付（ただし、幼稚園が代理受領）」が保育所との対比における幼稚園の制度的な特徴と言えるのではないか。

図表5 現行制度における保育所と幼稚園の利用手続き

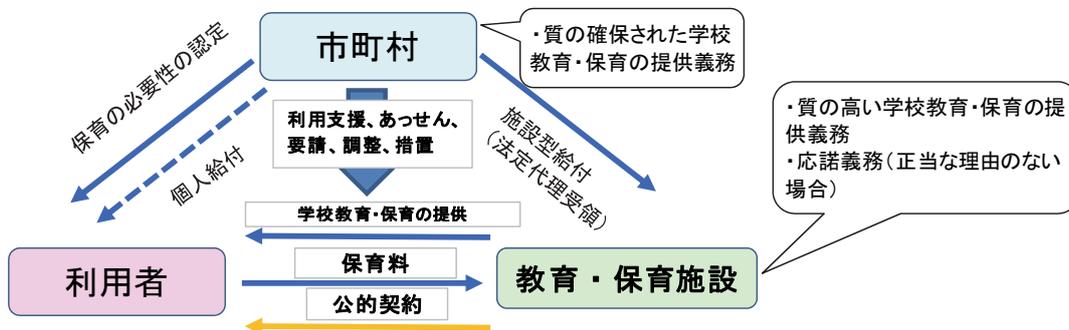


出所：内閣府・文科省・厚労省資料「子ども・子育て関連3法について」より

(2) 「子ども・子育て支援給付」の創設

今回の「子ども・子育て支援関連法」の大きなポイントは、新設の「子ども・子育て支援給付」の中に認定こども園・幼稚園・保育所共通の給付として「施設型給付」が創設されたことである。この給付を受けるためには、利用者はまず市町村が実施する「保育の必要性に関する認定」を受けなければならない、その認定証を持って対象施設に申し込んで「直接契約」することになる。併せて新制度の施設型給付は、幼稚園の就園奨励費と同様に「利用者への個人給付（ただし、施設が代理受領）」という形式となり、上記（1）の対比で見れば、制度全体としては幼稚園に近付いたように見える。ただし、図表6の※印にあるとおり、保育所の保育は法改正後も市町村が実施することとされたため、保育所については「市町村と利用者の契約」および（施設型給付ではなく）「市町村から施設への委託料給付」が残るとい、利用者からすればやや複雑な制度となった。

図表6 新たな保育・教育制度の利用手続き



※児童福祉法第24条において、保育所における保育は市町村が実施することとされていることから、私立保育所における保育の費用については、施設型給付ではなく、現行制度と同様に、市町村が施設に対して、保育に要する費用を委託費として支払う。

この場合の契約は、市町村と利用者の間の契約となり、利用児童の選考や保育料の徴収は市町村が行うこととなる。

出所：内閣府・文科省・厚労省資料「子ども・子育て関連3法について」より

(3) 「措置」から「契約」を中心とした制度へ

今回の法改正、特に子ども・子育て支援給付の給付手続きなどは、2000年（平成12年）に導入された公的介護保険制度を想起させる。それ以前は、高齢者の面倒は家族がみるものと考えられていて、市町村が一部の重度要介護者のみを預かる「措置」中心の制度であった。介護保険制度の導入によって、介護サービスは家族や市町村が提供するものから、社福や株式会社・NPOなど社会全体が提供するものとなり、利用者はその幅広いサービスの中から自分に適したサービスを必要な量だけ選択し、直接「契約」する制度に移行した。

女性の社会進出や共働き世帯の増加といった社会的背景および待機児童の増大という課題を前に、就学前の保育制度全体としては市町村が行う福祉（措置）を中心とした制度から、保育所・認定こども園に加えて（今回は取り上げていないが）小規模保育・家庭的保育・居宅訪問型保育・事業所内保育といった幅広いメニューの中から利用者が自分に適したサービスを選択し直接施設と契約する、「契約」を中心とした制度に変わることとなった。現実を目を向ければ、保育所の前に並ぶ待機児童を1人でも多く保育していくためには、「措置から契約へ」という改革はある程度やむを得ないものと筆者は考えている。

また、「幼保連携型の認定こども園」が児童福祉法・学校教育法それぞれの認可・指導監督・財政措置を受けているという課題は、「改正認定こども園法」に基づく単一の認可・指導監督・財政措置に移行することで、解決に向けて前進することとなった。今回の制度改正により、待機児童数が減少し、乳幼児を持つ女性が1人でも多く就労できる社会となることを期待したい。

後半のⅡ章では、多少専門的にはなるが保育所の収支構造を詳細に分析することにより、保育所の財政的基盤である内部留保についてその意義を考察した。「措置から契約へ」と変化しつつある社会福祉制度の中において、現在注目されている社福の経営状況や内部留保に関する議論の整理に本稿が少しでも役立てば幸いである。

Ⅱ 保育所における内部留保をめぐる議論に関する一考察

1. 社会福祉法人の内部留保に関する議論

(1) 学者・研究者の社会福祉法人の経営状況・内部留保に関する議論

昨今、社福の経営状況や内部留保に関する研究論文や調査結果が各方面の記事・発表等を賑わしている。2009年（平成21年）、ある大学教授がある雑誌に「都内の保育所の保育士の平均年収は800万円」という記事を掲載した。2011年（平成23年）にはあるシンクタンクの研究員が、全国紙に「社福は儲けすぎ」という研究論文を掲載して「社福の内部留保を集めて震災復興に充てるべき」と主張した。そのような中で事業仕分け

の議論を出発点として、2011年12月に厚労省が「特養の内部留保は1施設あたり3.1億円」というデータを公表し、併せて障害者自立支援事業実施法人では1法人あたり5.8億円の内部留保があるとされた。このデータに対して財務省は2012年7月、「社会福祉法人等による利用者負担軽減制度」など、利用者への貢献に取り組んでいない施設ほど内部留保額が多いなどとコメントしている。また2012年11月には会計検査院が平成23年度の国の決算の検査結果の中で、保育所における残留資金の取扱いについては是正指導を行うよう厚労省に要望し、厚労省はそれに応えて通知を発出した。

また、当研究所では内部留保の必要性について研究するなどの取組みも行っている（『持続可能な介護保険施設のあり方』、『介護老人保健施設のあり方に関する調査研究』当研究所ホームページ参照）が、一般的な論調として社福の内部留保の必要性を認識する立場にたった研究論文等は決して多くはないようである。

筆者は本稿で、このような議論、特に学者や研究者の研究発表に対してコメントする気はない。同じ事象を捉えても、その事象を論じるための手法、環境、立場、経済情勢など、様々な要因によって同じ者の主張も変化するからである。ここではこのような議論が行われている事実と、社福という特殊な法人に対する国民の認識が高まっていることの証左として引用したにすぎない。

（2）厚労省の公表データ

2011年12月、厚労省は全国の特別養護老人ホーム（以下「特養」という）の貸借対照表の平均値データを公表した。これは同年12月5日に開催された、第87回社会保障審議会の介護給付費分科会において報告されたものであるが、この中で約2億4,200万円の次期繰越活動収支差額と約6,600万円の積立金が内部留保として捉えられた結果、1施設あたりの内部留保は約3億1千万円、2009年10月現在の施設数6,126施設を乗ずると、総額約1.9兆円の内部留保があるとされたわけである（図表7）。

このような社福の財務状況に関する研究は、これまでも（独）福祉医療機構が毎年実施してきたほか、業界団体である全国社会福祉施設経営者協議会でも調査に乗り出し、当研究所でもまた違った視点からの調査・研究を行っている。

図表7 厚労省公表の平均貸借対照表（1,087施設の特養の平均値）の要約

資産の部		負債の部	
流動資産	223,182	流動負債	41,598
現金預金、未収金等	223,182	引当金以外 賞与引当金 その他引当金	38,825 2,597 176
		固定負債	184,841
		引当金以外 退職給与引当金 その他引当金	172,414 9,616 2,811
固定資産	804,128	負債の部合計	226,439
基本財産	655,216	純資産の部	
その他の固定資産	148,912	基本金	173,575
		国庫補助金等特別積立金	319,474
		その他の積立金	65,806
		次期繰越活動収支差額 (うち当期活動収支差額)	242,015 (20,948)
		純資産の部合計	800,870
資産の部合計	1,027,309	負債及び純資産の部合計	1,027,309

出所：社会保障審議会介護給付費分科会資料より

前述のとおり、これらのデータや論文に対して反論することが本稿の目的ではないが、これらのデータを検証する際に念頭に置くべき事実がある。それは社福の設立にあたっては、多額の寄附が認可の条件になっているということである。そもそも法人設立の時点で寄附を求められるということは、介護保険給付その他の社会福祉事業に投入されている資金が当該事業の健全な遂行を担保するためのものである限り、毎年度当初寄附分は留保されるということにほかならない。したがってこれらの内部留保とされる額からは、当初寄附分が控除されるべきであると考えられる。なお一般に特養を開設する社福の設立には、年間事業予算の2/12と、建物の建築資金のうち自己負担分の寄附確約が最低限必要になる。特養の所在地や規模によっても異なるが、50床で2億円程度の収入が予定される場合、建築資金が全額補助金と借入金で自己負担分がなかったとしても、3,000万円以上の寄附金が必要となるが、実際にはもっと多くの寄附が前提になるのが一般的である。寄附のうちいくらかは基本金として計上されることですので内部留保から除外されているが、設立当初の寄附金すべてが基本金とされてはいない。また、社福が解散する際には、その残余財産は他の社福に帰属するか、または国庫に帰属することとされており、決して役員等が自由にできる財産にはならない。このようなことも含め、内部留保と呼ばれるものに対して正しい理解をしておく必要があるだろう。

(3) 保育所の内部留保に対する調査（会計検査院）

わが国の社会福祉施設として最も数の多い認可保育所は、21,751施設であり、そのうち12,264施設は民間施設である（2011年10月1日現在）。この民間立の保育所のうち10,918施設は社福立であるが、介護保険事業や障害者自立支援事業と異なり認可保育所が直接契約制度ではないことが原因なのか、認可保育所の内部留保等に関する議論はあ

まり行われてこなかった。しかし昨年 11 月 2 日、会計検査院は国の平成 23 年度決算に対する検査結果報告の中で、社福立の認可保育所の内部留保に対してコメントしている。それによると、会計検査院は 21 都道府県に所在する 6,563 カ所の保育所についての調査を行ったとされ、その要旨は次の 2 点である。

ア. 積立預金の状況

平成 22 年度末の民間保育所の積立預金は、5,850 カ所（全体の約 89.1%）において保有され、総額約 2,438 億円（国庫負担金相当額約 765 億円）だった。しかし多額の積立預金を保有する各民間保育所の人件費積立預金および施設整備積立預金等の額と、各々の民間保育所の「単年度人件費支出額」および「安心こども基金を利用して現在の定員で施設を建て替える場合に必要な自己資金額」とを比較すると、積立預金の額が著しく多額である民間保育所があった。必要額を大きく超えている恐れのある積立預金が使用計画を作成されず、使途について具体的に説明できないまま保有され、活用が図られない恐れがある。

イ. 当期末支払資金残高の状況

平成 22 年度の民間保育所の当期末支払資金残高は、724 カ所（全体の 11.0%）が運営費収入の 30%を超えており、都道府県による平成 21 年度分以前の指導監査において指導が行われていたにもかかわらず、数年間是正されない民間保育所も見られた。この 724 カ所の当期末支払資金残高の額は合計約 305 億円（国庫負担金相当額約 92 億円）で、当期末支払資金残高のうち運営費収入の 30%を超えている額の合計は約 105 億円（同約 32 億円）であった。当期末支払資金残高の額が、民間保育所が過大な保有を防止する観点から定められた上限を超えている事態は、適切とは認められない。

これに基づき会計検査院から厚労省に対し、下記の改善要求がなされた。

- ア. 会計状況が明確になるような仕組みを設けることについて新制度の施行までに検討すること
- イ. 当期末支払資金残高のうち、運営費収入の 30%を超えている過大な保有分について、具体的な指導方法等を明確に定めた通知等を発すること

この改善要求に対し、会計検査院の報告からわずか 3 日後の 11 月 5 日、厚労省は『『保育所運営費の経理等について』の運用等について』（平成 12 年 6 月 16 日 児保 21 号）を改正し、当期末支払資金残高が運営費収入の 30%を超えている保育所に対する「民改費加算停止」の罰則規定を追加して通知した。しかし、とても対応の早かったように見えるこの通知改正も、やや意味の薄い内容のものであったと考えられる。そこで認可保育所を資金面から理解するために、規制の現状についてまとめてみることにする。

2. 保育所を運営するための財源と資金使途制限

(1) 保育所の収入

保育所における収入源は、大別すると次の 3 つである。

ア. 国が定めている保育単価に基づく保育所運営費

- i) 保育所の所在地、定員数（在籍数ではない）によって決められた基本分

ii) 職員の平均勤続年数によって加算される民間施設給与等改善費

iii) その他の加算額

イ. 自治体等からの単独補助金

ウ. 利用者からの利用料（延長保育料や一時預かり利用料など）

このうち、イは自治体によってかなり大きな幅があり、ウは当該保育所におけるサービスの提供内容によってまったく異なるが、アは国がある基準をもって定めているものであるため、精緻な積算によって収入額を正確に計算することが可能である。大変乱暴な言い方ではあるが、大まかに平均的なところで言えば、定員数に100万円を乗じて、それよりやや少な目（90～95%程度）の額を年間の運営費収入額と見ればほぼ間違いはない。例えば90人定員の認可保育所であれば、9,000万円よりやや少な目の8,000万円強ぐらい、と見ればそれほど間違った額にはならない。

まずこの国基準の保育所運営費を正確に理解するために、その積算について考えてみよう。国基準の保育所運営費は次のような内容で構成されており、これらすべてを含めて「保育所運営費」と呼ぶ。

図表8 保育所運営費の内訳

保育単価に基づいて 算定される月額 (基本分)	民間施設給与等 改善費 (民改費)	保育所の条件に応じた 加算額
-------------------------------	-------------------------	-------------------

出所：筆者作成（以下、出所を明記した図表以外は筆者作成）

(2) 保育単価

基本分と民改費は国が定める単価に利用児童数を乗ずることによって求められ、保育所の所在地域、定員数、対象児童の年齢等の要素によって異なる。その一例として、東京都23区内に所在する90名定員の保育所の保育単価を示すと、次のようになっている。

【0歳児】171,060円（国の職員配置基準 3：1）

【1・2歳児】100,410円（国の職員配置基準 6：1）

【3歳児】47,860円（国の職員配置基準 20：1）

【4歳以上児】40,800円（国の職員配置基準 30：1） ※いずれも2012年度単価

このように同じ保育所に通う児童であっても、児童の年齢が上がるにつれて、保育単価基本分は安くなっていく。これは職員の配置基準が0歳児は3：1（0歳児3人に1人の保育士）、5歳児は30：1（5歳児30人に1人の保育士）というように、児童の年齢が高いほど配置基準が下がるため、児童1人にかかる人件費が少なくなっていくのが最大の理由である。では保育所側にとっては0歳児を多く受け入れれば得か、と言うとそうではない。その分職員が多く必要だからである。3人の0歳児を受け入れれば約51万円の収入から職員1人の人件費とその他の費用を支出することになるが、30人の5歳児を受け入れれば約120万円の収入で同じ費用を賄えばよい。極めて乱暴な試算だが、保育所経営にとっては年齢の高い児童を受け入れる方が金銭的には圧倒的に有利なので

ある。

なおこの基本分には、人件費、管理費、事業費という3つの要素が含まれており、何がいくら含まれているのかも厚労省保育課の資料から算定できるが、誌面の都合上割愛させていただく。しかし概ねその7～8割が人件費分、1割弱が管理費、1割強が事業費と考えておけば間違いはない。またこの人件費の算定には人事院勧告が参考として使用されている、という事実がとても重要である。例えば上記の例の0歳児の基本分単価がなぜ約17万円なのか、ということは、その積算方法を考えれば理解できる。約17万円の単価を算出するためには、まず90人定員の保育所に90人の0歳児が入所した場合を想定する。もちろん実際にはそのような保育所はあり得ないが、計算のための仮定である。90名の0歳児が利用していれば、30名の保育士（国の職員配置基準3：1）と1名の施設長が必要になる。したがって90名の0歳児が利用する保育所を1年間運営するためには、賞与も含めた31人分の給与のほか、コピー代や研修費などの1年分の管理費、それに児童のための給食材料や遊具等の購入費などの1年分の事業費が必要になる。これらを合計して12カ月で割返し、定員の90名で除すことでこの約17万円が算出される。

0歳児の保育単価基本分

$$= (\text{定員全員が0歳児であると仮定したときの年間の人件費} + \text{管理費} + \text{事業費}) \div 12 \text{ カ月} \div \text{定員}$$

同様に1・2歳児の保育単価基本分は、全児童が1・2歳児であった場合の職員配置人数を算定し、年間費用から逆算されている。そして人件費の算定根拠として、国家公務員の俸給表を定めている「人事院勧告」の福祉職俸給表が引用されており、2012年度単価の算定における額は図表9のようになっている。この額は、厚労省の調査結果である「短大卒平均勤続8年」を根拠としていると言われている。ちなみに2012年度の人事院勧告における国家公務員の期末・勤勉手当は3.95カ月で、保育単価基本分の算定にあたってこの額が引用されているので、保育所運営費に含まれている保育士の報酬年額は図表9の金額の約16カ月分、つまりおよそ330万円であることがわかる。II章の冒頭に紹介した、「都内の保育士の年収が平均800万円」という研究結果は、この積算根拠から考えても現実離れしたものであると言える。

図表9 福祉職俸給表

職種	福祉職俸給表上の格付け	本俸基準額	特殊業務手当
施設長	2級 33号	253,400円	—
主任保育士	2級 17号	230,112円	9,200円
保育士	1級 29号	195,228円	7,800円
調理員等	1級 37号	165,800円	—

出所：「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について」（平成24年4月5日雇児保発0405第1号）

(3) 民間施設給与等改善費（民改費）

民改費は当該保育所の常勤職員の平均勤続年数によって変化する加算額である。この加算額はその名称からもわかるように、公立施設の職員と民間施設の職員の給与格差を是正することを目的としているもので、保育所に限らず措置施設等においても同様の加算額が設定されている。

図表10 民改費加算率

常勤職員の 平均勤続年数	民改費 加算率	うち 人件費加算率	うち 管理費加算率
4年未満	4%	2%	2%
4年以上7年未満	8%	6%	2%
7年以上10年未満	10%	8%	2%
10年以上	12%	10%	2%

出所：「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について（昭和51年4月16日厚生省発児第59号の5）

この加算率は、保育単価に含まれている事務費（管理費）に対する加算率であり、図表10にもあるとおり、当該保育所の常勤職員の平均勤続年数によって加算額は変わるが、最も加算額の多い平均勤続年数10年以上であっても加算率は12%で頭打ちとなり、それ以上の平均勤続年数になると理論上昇給財源は確保できないことになる。なお、参考までに掲載しておけば、東京23区内に所在する90名定員の保育所の2012年度民改費単価（施設長設置）は図表11のとおりである。

図表11 民改費単価

	保育単価 (基本分)	民改費			
		12%	10%	8%	4%
0歳児	171,060円	19,380円	16,140円	12,910円	6,450円
1・2歳児	100,410円	10,900円	9,080円	7,260円	3,630円
3歳児	47,860円	4,960円	4,130円	3,300円	1,650円
4歳以上児	40,800円	4,120円	3,430円	2,740円	1,370円

※単価条件：2012年度、18/100地域、90名定員、施設長設置

出所：「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（昭和51年4月16日厚生省発児第59号の2）

(4) 保育所運営費の分類

このように見てみると、保育所における収入の内訳は概ね次のとおりである。

図表12 保育所の収入内訳

保育単価			民改費		各種加算額
人件費分	管理費分	事業費分	人件費 加算分	管理費 加算分	

このうち、人件費財源は保育単価の人件費分と民改費人件費加算分であるが、これが収入全体の75～80%程度を占める。また管理費分は5～10%程度、事業費分が10～15%

程度である。このようにして積算された資金としての運営費は各保育所の収入となるが、保育所は直接契約事業ではないために運営費には公的資金の性格が付きまとう。そのため保育所運営費にはその使い方、残し方等に規制があり、これを「資金使途制限」と呼ぶ。次の項目ではこの資金使途制限の現状について整理しておく。

3. 保育所運営費の資金使途制限

保育所が予算として計上する資金（使用可能な資金）は、ア．当年度の運営費収入（当年度に発生する収入）、イ．前期末支払資金残高（前期から残った資金）、ウ．積立預金（目的をもって積み立てた資金）の3つに大別される。これらの使途制限はその保育所の運営状況によって異なるが、最も大きな弾力運用が認められる保育所の場合の概要をまとめると次のようになる。

（1）最大の弾力運用を可能とする要件

保育所運営費は元々児童の処遇を確保するための資金であるため、それ以外の目的には使用できない、とするのが基本的な考え方である。しかし保育所運営主体の経営判断を可能とするため、次の項目を満たすことを条件として、弾力運用を認めている（実際には満たしている要件の状況によって弾力運用可能な範囲が異なる）。

《最大の弾力運用を可能とする要件》

- 法人経営・保育所運営に問題となる事項がないこと（監査等で重大な指摘がないこと）
- 延長保育や一時預かりなどの事業に積極的に取り組んでいること
- 社会福祉法人会計基準を適用していること（2015年（平成27年）度からは新たな社会福祉法人会計基準の使用が必須となるためこの要件は有名無実化する）
- 社会福祉法人会計基準によって作成された財務諸表を閲覧に供していること
- 「第三者評価を受審して結果公表していること」または「苦情解決に積極的に取り組んでいること」

（2）弾力運用の概要

上記の5つの要件を満たしていることを条件に認められる弾力運用は、次のとおりである（児発第299号通知等参照）。

① 当年度の運営費収入の弾力運用

保育所運営費を人件費、管理費、事業費の区分に係わらず使用できる。運営費収入を不動産の賃借料、用地取得および積立資産への積立等の財源にすることが可能になる。

② 前期末支払資金残高の弾力運用

前期末支払資金残高について収入比3%以上の取崩しが理事会承認で可能になり、本部運営経費への充当も可能になる。

③ 積立金および積立資産の使用

保育所施設・設備整備積立金による用地取得が可能になり、目的外取崩も理事会承認で可能になる。

このように分類される保有資金の性格によって使途制限も分類されているが、保育所運営費全体を管理するための規制として、さらに次のような資金使途制限を定めている。

- ④当期資金収支差額合計（当期の収支差額）と積立資産支出（当期の積立資産への積立額）の合計が、当期の収入合計の5%以内であることを一つの指針として示している。
- ⑤当期末支払資金残高が運営費収入の30%以内であることを求めている。

④は当年度の運営費収入が過剰に残留することを避けるため、つまり十分な児童処遇、職員処遇のために必要な支出を行うことを求めたもので、単年度での適正な運営費執行を担保するための手段であると言える。

一方⑤の当期末支払資金残高は過年度の繰越金の累計額であるため、過剰な繰越金の保有を抑制するための規制である。この規制では、施設・事業者は繰越金、つまり当期末支払資金残高にのみ留意すればよく、30%基準に抵触する可能性が認められたとしても、積立金・積立資産を計上することで30%基準を回避できる可能性が残る。

（3）そもそもなぜ30%なのか

30%基準は公益法人における内部留保規制をそのまま流用しているものである。1996年（平成8年）9月20日に閣議決定された「公益法人の設立許可及び指導監督基準」や、これを受けて定められた「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」（1996年12月19日公益法人等の指導監督に関する関係閣僚会議幹事会申合せ）に、詳しい説明があるので抜粋する。

《内部留保水準の計算式》

内部留保額 = 総資産額 - ①財団法人における基本財産
- ②公益事業を実施するために有している基金
- ③法人の運営に不可欠な固定資産
- ④将来の特定の支払いに充てる引当資産等
- ⑤負債相当額

内部留保水準 = 内部留保額 / (事業費 + 管理費 + 事業に不可欠な固定資産取得費)

これを社福立の保育所に置き換えてみると、①は基本財産、②は該当するものがなく、③は減価償却資産、④は積立資産、に近い概念であろうか。総資産から総負債を控除した純資産から基本財産、減価償却資産、積立資産の額を除いたもの、つまり純資産という事業活動計算書上の繰越額（損益計算による剰余金）から損益計算上の調整額とも言える減価償却資産を控除することにより、資金の概ねの残高を求めていると考えられる。そして保育所における30%基準において積立資産が除外されているのは、この公益法人における基準④の準用と考えてよさそうである。しかしもしそうであるなら、④に言う「将来の特定の支払い」の内容を理論的に明確にする必要がある。

内部留保水準を算出する計算式の分母は、保育所における資金収支計算書上の支出ほぼ全額であると考えられるため、保育所における30%基準の分母は運営費収入とされたものと推測される。またここに自治体等による補助金等が算入されていないのは、本来

補助金は目的となる事業の一部を助成することを目的としているため、自治体の単独補助金にはマイナスはあっても繰越しはない、という思想に基づくと考えれば説明はつく。

なお公益法人において、なぜ30%という基準が定められたのか、という疑問については、「指導監督基準等適合状況」（2002年（平成14年）10月1日現在）に、内部留保水準が30%以下の公益法人は全体の61.9%で、最も分布が多かったと報告されていることに拠る。また「指導監督基準等」における内部留保及び情報公開について」（1999年1月18日 日本公認会計士協会）においても、公益法人における内部留保の考え方についての記述がある。

4. これからの議論

（1）望まれる「本質的議論」

公益法人の内部留保に関する議論にもあるように、内部留保の定義としては積立資産の額を除外しており、それは保育所における規制でも同様である。しかし前出の厚労省の公表資料等では6,600万円の積立金（積立資産）を内部留保額としているなど、一貫していないように見える。「内部留保」の定義については「公益法人の効率的・自律的な事業運営の在り方等に関する研究会報告書」（2004年（平成16年）7月28日 総務省）においても検討されている。

- ・ 現行の定義では、例えば「法人の運営に不可欠な固定資産」については、具体的に何が不可欠なのか、また、「将来の特定の支払いに充てる引当資産等」についても実際にはどこまで確実に引当てが必要なのか、という点があいまいなので、内部留保が過大かどうかの判定ができないのではないかと。
- ・ 現行の定義のうち、特に「公益事業を実施するために有している基金」、「将来の特定の支払いに充てる引当資産等」については、社会福祉法人等で認められている各種の積立金等を参考に、定義を明確にする必要があるのではないかと。

また前述のとおり、法人設立時の寄附金について考慮されていないことは、この30%基準についても同様であり、30%基準はあくまで資金面での規制である。もし、この30%基準の目的が保育の質を担保するための「支出の監視」であるならば、単年度の5%基準が十分にその機能を果たすはずで、30%基準は不要ではないか。また保育所という公益性の高い事業に対する「内部留保の監視」という観点ならば、積立金・積立資産の考え方を明らかにすべきであると思われる。もっと広い意味で言えば、保育サービスが利用者との直接契約制度に向かうとすれば、このような規制をかけることには疑問があり、会計検査院のコメントの中に「新制度の施行までに検討」の文言があるのもその点を考慮したものと思われる。保育所の内部留保が多すぎる、とか、それを表面上回避するというようなことではなく、保育所にとってどれだけの内部留保が妥当と言えるのかをしっかりと検証し、本質的な議論をすべき時期に来ているのではないだろうか。

(2) 情報公開のススメ

これまでも情報公開は求められてきたが、積極的に取り組んできた保育所は少ないという印象は否めない。保育所は直接契約ではなく、公費が投入されている事実は厳然としている。だからこそ公費である運営費を国民から負託されている保育所にとって、どのように執行したかを明確に説明することは一つの責務だと言える。そしてもう一方で、情報公開は保育所を守っていくためにも必要不可欠である。Ⅱ章冒頭に紹介した「保育士の平均年収は800万円」という記事に対しても、財務諸表を積極的に公開していれば十分に説明することが可能である。このような記事を目にした国民や利用者の誤解を招かないためにも情報公開は必要不可欠だと認識すべきではないか、と考えるのである。

去る2012年11月28日、内閣府行政刷新会議の規制・制度改革委員会で「介護事業における事業主体（社福）の在り方」をテーマにした集中討議が行われた。この討議は特養を中心とした社福における内部留保問題を端緒としている。委員構成は一般企業関係者が4名、大学教授等が2名、公益法人関係者1名、シンクタンクの研究者2名、民間介護事業者の代表取締役1名、そして社福理事長が1名である。議論の席では介護事業を行う民間事業者や研究者が、社福設立目的が相続税対策や補助金獲得であったりする事例を指摘し、内部留保を社会還元する意思のない社福に対して批判を展開している。また民間企業の介護事業者は、現状では第一種社会福祉事業である特養経営は社福にしか認められていないものの、民間企業運営の有料老人ホーム等においても特養と同等もしくはそれ以上のサービスを提供しているとして、社福のみが受給可能な補助金制度や税制上の優遇措置の廃止などを要望している。これに対して社福の理事長として出席している委員からは、社福としての使命を果たしている法人や事業については税制上の優遇措置を確保すべきとし、劣悪な事業者に対しては全国一律で第三者評価を実施できる体制を整えるなどの淘汰システムの構築が必要であると述べている。

また社福の財務諸表については、現状では利用者が開示を求めた場合に限り閲覧させるという法人が多い点や、外部監査を受けていない法人が大多数である点などを問題視する意見が多かったことを踏まえ、委員会は厚労省に次の点の検討を要望している。

《委員会における要望内容》

- 全社福（施設経営法人 16,300 法人）の財務諸表の全件公開
- 一定規模の社福について外部監査を義務付け
- 内部留保の実態把握と、社会還元へのインセンティブ導入の検討
- 全国一律の第三者評価制度の導入

これらの議論は、これまで戦後60年以上にわたってわが国の社会福祉事業を推進する原動力となってきた社福の存在意義そのものが問われるものであり、また社福の多くを占める一法人一施設のケースを踏まえた議論も重要になってくることが予想される。

社福はこれらの批判を謙虚に受け止めつつ、しっかりと検証していくことが必要だろう。社福が自らの存在意義を再認識し、社会福祉制度の歴史やこれまで社会に果たして

きた役割に奢ることなく自己改革を行うこと、そしてこれからも社福だからこそ取り組むことのできる事業やサービスについて、襟を正して謙虚に理解を求めていく姿勢を持つことが大切なのではないか。

(3) 定員の弾力化はいつまで続く？

昨年12月16日の「自民党圧勝」によって、社会福祉事業にも大きな影響が予想される。しかしこのような政治の混乱がなかったとしても、近い将来保育所経営には必ず大きな変化が起こるであろうことは、保育所関係者の誰もが予想していただろう。その最大のもの「定員弾力化の廃止」である。そもそも現在の保育所が比較的資金を残しやすいことの最大の理由は、この定員弾力化にある。早い話が100名定員の保育所に120名入所させて運営費は100名定員の単価を適用するということだが、保育単価は定員が少ない方が高いので、「120名定員で120名入所」させるよりも「定員増をしないで100名定員のまま120名入所」させる方が有利であるため、保育所は基本的に定員増には消極的である。このようなことが続けば「保育所は利益を新園開設や定員増などの保育サービス強化に活かしていない」「社福は利益を社会に還元していない」等の議論にたどりついて反論は困難である。保育所経営者は、現在の定員弾力化のメリットを活かしてどのように社会に貢献していくのかを真剣に考えるとともに、近い将来定員弾力化が廃止されたときの自園の経営がどのようなになるのか、ある程度の検証と覚悟が必要ではないだろうか。

保育所は日本社会にとって必要不可欠なものである。そして戦後70年近くにわたってこの国の子育ての中心を担ってきたのは、社福を含む既存の認可保育所であることに間違いはない。筆者はこれらの保育所にこれからの日本の子どもたちの健全な「育ち」を保証する、という大きな役割をさらに期待したい。そのためには保育所関係者が国民の議論や声に耳を傾ける謙虚な思想に立脚し、正しい情報を正しく公開することによって、正しい理解を国民に求めるための努力を惜しむべきではないと考えている。

日本の子どもたちの健やかな育ちの過程で、これからも保育所が大きな存在であることを信じ、保育所関係者の方々のさらなる活躍をお祈りして結びとする。

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