

「保育経営に関する検討会」報告書

兵庫県社会福祉施設経営者協議会

目 次

第一章 私たちに求められるもの、そのためにすべきこと ……	P 1
第二章 少子化地域の保育経営 ……	P 11
第三章 保育経営における適正利益 ……	P 37
第四章 人的最低基準に関する提言 ……	P 47

第一章 私たちに求められるもの、そのためにすべきこと

【はじめに】

制度改革の行方

平成 22 年 6 月に政府が「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」を発表した。そして、政局の混迷により、今後の行方は予測しがたいところであるが、現在においては、平成 25 年より新しいシステムの下、こども園（仮称）制度がスタートする予定である。

いずれにせよ、今後、どの政党が政権を執ったとしても、恐らく、描かれる構想は大きく変わることはないだろう。子育て・子育てを社会全体で支えることは、今や人口減少社会の到来による様々な問題を抱えるこの国にとって、必ず成し遂げなければならない課題である。

制度改革の経緯

始まりは平成 15 年

以前より議論はなされてはいたが、この改革の表向きのスタートは平成 15 年からである。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」において、現在の「こども園構想」の前身である「総合施設構想」が打ち出され、同年 8 月に発表された「次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告書」でその骨子を述べている。

財源は、育児保険に求めた内容になっているが、そのほかの事項については、ほぼ現在の「子ども・子育て新システム」構想と枠組みは一致している。よって、厚生労働省にとっては、具体的にこの改革に取り組み始めて約 8 年の歳月が過ぎようとしている。

「総合施設構想」「認定こども園」そして「少子化対策特別部会報告」

当時も、「待機児童の解消」と「幼保一元化」が社会背景にあり、今と同じく、事業者にとって魅力のある経済的インセンティブを「総合施設」に持たせれば、供給体も一挙に増え、実態として幼保一元化が実現できる、という一石二鳥の戦略であった。

しかしながら、当時、小泉内閣のパフォーマンス人事と称された文部科学省と厚生労働省の保育課長の入れ替えや、名称を認定こども園（平成 18 年）としてあらためて臨んだ構想も、総合規制改革や三位一体改革、また、各省庁の壁に阻まれ、何よりも財源の議論が出来ない状況が致命的で、結果的に魅力のあるものには至らなかった。

そして、待機児童の解消を旨に福田内閣において議論を再開し、「少子化対策特別部会報告」(平成 21 年 2 月報告)で、ほぼ現在と同じ内容の構想をあらためて打ち立てるが、政権交代で、再び振り出しに戻ることになる。

「幼保一体化論」が足かせに

その後、民主党の地域主権構想により地方への分権が加速し、現在の最低基準の条例化案など、一時期混乱を極めたが、結果的には、名称をあらたに「子ども・子育て新システム」構想として、「少子化対策特別部会報告」とほぼ同じ内容で進められようとしている。

しかし、民主党が、制度改革に併せ、幼保一体化論を強調するがあまり、自然なかたちで実態として幼保一体化を実現しようとした厚生労働省の思惑はずれ、現在(平成 23 年 2 月)その理屈づくりに苦慮し、パートナーであった保育団体も異を唱える状況になりつつある。

制度改革の意義と現状の認識

制度改革の意義

このたびの保育制度改革の私たち事業者にとっての意義は、「すべての子どもに最善のサービスを提供できるように」という御旗のもとに国民的コンセンサスを得て、あらたな恒久的財源をつくることにある。

よって、国民的コンセンサスを得るために「すべての子どもに」を第一義とするならば、現在においては、他の供給体とも協力していかなければ目的を達成できないことも、併せて共通認識すべきことである。

変わらぬ潮流 - 緊縮財政

自公政権より民主党に変わったが、今後も変わらないことは、「緊縮財政」という脆弱な財政基盤の上での、「地方分権」と「規制緩和」という時代の潮流である。

財政においては、平成 14 年より三位一体改革がスタートし、地方への税源移譲、そして毎年、社会保障費 2000 億円を削減していくなど、まさに聖域なき改革が行われていった。世界経済の安定もままならぬ情勢の中で、今も尚、現政権下においても事業仕分けや規制仕分け等の行財政改革が進行中である。今後も、国も地方も緊縮財政であることは大きく変わるものではない。

変わらぬ潮流 - 地方分権(一般財源化)

その国家の大きな流れに沿って、公立保育所予算の一般財源化(平成15年)、障がい児保育予算の一般財源化(同年)があり、そして、民間保育所は辛うじて阻止することができたが、当時、与党、及び関係閣僚により合意したにもかかわらず、その後も毎年のように、地方分権の大波に吞まれ、一般財源化の危機に扮してきたのである。

今後、もし、このたびの改革を成し遂げられなかった場合、どちらが早いかという、地方分権の潮流(一般財源化)との競争となりそうだが、一方で、最低基準の条例化がなされようとしている中で、地方分権による益々の市町村格差により、まずは、財政基盤の弱い地方の保育所から崩壊し、行き着くところは現行保育制度の崩壊という最悪のシナリオを危惧するところである。

変わらぬ潮流 - 規制緩和

現在、国においてはTPP(環太平洋戦略的経済連携協定)などの議論もなされているが、そのような規制緩和の潮流も、今後、変わらないだろうと考える。保育においては、平成13年に設置主体制限の撤廃がなされた。そのことにより、株式会社の参入が始まった。

ここで私たちが共通認識を持ち、併せて危機感を抱かなければならないことは、前述の公立保育所の保育予算、障がい児保育予算の一般財源化、また、最低基準の条例化の法案の提出、給食外部搬入の容認等も含め、現行制度下において、着々と進められているという現実である。「現行制度堅持」と声高に主張される方々もおられるが、現制度下においてかなり危険な状態であることの共通理解が必要である。そして、規制緩和は世界の中での潮流であり、日本もその流れに今後も沿うことになるだろう。

存在意義が明確であるうちに

この世のすべてのものに共通するが、存在意義がなくなったものはいずれ淘汰される。今は、待機児童解消などのマスコミ等の報道により、辛うじて子育て支援や保育所に対し、追い風が吹いている時である。

現在の少子化時代における大学の合併や経営の改善などの動きを見ても、私達の将来の姿をうかがえるが、介護事業と違い、保育は明らかに構造不況業種である。都市部においてもいずれ需給バランスが合い、定員割れが生じる時代がくると言われている中で、存在意義がなくなったものに対して手を差し伸べてくれる者はいるのだろうか。

保育所が果たすべき使命として、存在意義が明確である今このときに、目的を達成することが私達にとっての喫緊の課題である。

【予測される外部環境】

供給体が増え、競争時代に？

保育所も幼稚園も認証・無認可・企業・NPO 等も他の供給主体がこども園に

恒久的財源確保のため、国民的コンセンサスを得るために「すべての子どもに」を第一義で進めなければならないこの改革は、短期間において供給量を増やさなければならない。そのために、老人デイサービス事業の指定制と同じような手段が用いられることになっている。現在の都道府県や指定都市が持つ保育所の設置に関する裁量権をなくすことにより、一時に供給体を増やそうというものである。

これにより、事業者は最低基準をクリアし、届出さえすれば基本的に指定事業者となれる。保育制度の場合、もともと平成 13 年に設置主体制限の撤廃がなされ、企業参入も可能となっている今、規制緩和の潮流を押し戻すような制度設計はあり得ない。結果、様々な供給体が参入できる構想となっているのである。

どのような競争時代を迎えるのか？

ニーズのない地域には、他の供給体も基本的に新たな参入はなく、ほぼ、既存の保育所と幼稚園がこども園となり、ニーズに応えていくことになるだろう。

また、現在（平成 23 年 2 月）子ども・子育て新システム検討会議のワーキングチームにおいて、ニーズ調査のもとに計画的に設置していく「市町村新システム事業計画（仮称）」の議論がなされている。詳細は不明だが、老人デイサービス事業のように簡単に設置できる仕組みではなく、一地域に供給体が乱立することを防ぐことができるかもしれない。

ナショナルミニマムとして恒久的財源を確保することが優先すべきことではないか

しかし一般論として、待機児童の多い地域は、他の供給体からの新たな参入も十分ありえることから、一部の地域において、保育の産業化論などの反対の声もあがっている。ただ、子育て支援や待機児童解消が国民的議論にまでなっている今、反対する私たち事業者の姿は決して国民の賛意を得られるものではなく、他の領域にも見られるような事業者エゴとしか映らないであろう。

経験のない、また予測できない新たな時代に入っていき恐怖感はあるが、子どもにとって、また、事業者にとって、すべてにおいてパーフェクトな仕組みなどは、あるはずもなく、変えることのできない時代の潮流の中で、総合的に鑑み、ナショナルミニマムとして恒久的財源を確保することが、両者にとっての幸福への選択ではないか、と考える。

人員不足時代に

供給量の増大

新制度が始まると、他の供給体も加わり供給量が増えるので、保育士が足りなくなるといのは十分予測されることである。よって、勤務していない潜在的な人材の掘り起こしや、短時間労働、短期間就労を希望する者などの雇用などを工夫しなければならない。

一方で、非正規職員の雇用など、緩和されている事項をすべて正規職員に、と戻そうとする動きもあるが、自分達の首を絞めることになりはしないかと懸念する。正規職員だから優秀とは限らず、また逆に、非正規職員の中にも優秀な者はたくさんいる。よって、非正規職員の研修体系の確立など、質の向上の仕組みづくりが、私たちにとって、解決すべき課題であろう。

併せて、特に女性が圧倒的に多い職種であるので、仕事と家庭が両立でき、長く勤められるような、安全で健全な働きやすい職場環境づくりに努めなければならない。

労働環境の悪化

(社)神戸市私立保育園連盟では、次世代を担う保育士養成のために、養成校との連携を深めるための活動を始めている。平成 21 年度は、保育所、学生、養成校の三者にアンケートをとり、認識の違いや、それぞれが改めなければならないことの気づきなどがあつた。

現在、養成校にて保育士資格を取得しながら、保育の道に進まない学生が増えている。その一つの理由は、実習によって、大変な現場であるという現実を知る、ということだそう。全国保育士養成協議会においても、このたび 2 年間を費やし、保育士の離職に関しての調査、研究を行っている。やはり、労働環境なども離職の大きな要因となっている。

配置基準の改善は必ずこのたびの改革において 第 4 章においての提言

平成 23 年 2 月時点でのワーキングチームにおいて、保育の質について、保育士の人員配置も検討されている。第四章で詳細に述べるが、現行のまま改善されず、新しい制度に移るとなると、過酷な現場がさらに競争をあおられるようなことになると懸念する。そのような労働環境が続くと、恐らく、慢性的な人員不足に頭を悩ます介護現場と同じようなことになるであろう。

キャリアアップにより保育の質を高めていくことは大切であるが、それよりも今の現場は人手が必要である。配置基準の改善は、このたびの改革において必ず実現しなければならない課題である。

養成校との連携

併せて、保育の地方組織と、関係する養成校とは、より深い関わりを持ち、協力して保育の質の向上に努めることが必要である。(社)兵庫県保育協会においては、保育士と保育士養成校の教員とが協同の学び合いや議論を深めながら保育の見直しを行い、より充実した保育実践を目的とした「兵庫の保育を考える会」の事業共催や、求職者への就職活動支援を目的とした「兵庫の保育フェスティバル あなたの求める保育園をさがしてみませんか」の開催、また、人材確保を円滑に進めるための意見交換等により、顔の見える関わりの中で、互いに対する認識を深めている。

養成校との協働

さらには、就職前に、マナー研修、福祉職としての基本的な心得などの研修は、協働して就職前に効率的に進めることが可能であろうし、現在、お互いを知る機会は、基本的には実習時に挨拶を交わす程度の関わりしかなく、保育所の様子や情報の多くは学生からの報告が大半である現実において、多くの誤解も生じている。よって協働という、そのプロセスを今後、重ねることによって、さらなる相互理解につながっていくであろう。

今後必要とされるソーシャルワークなどは

また、今後さらに求められるソーシャルワークなどは、在学中の学習だけでは、十分とは言えず、実践を交えてフィードバックしながら培っていく、というプロセスが必要である。就職後も、一年目、二年目と、定期的に「今、何を学びたいか？」などの調査を協力して行い、養成校にてリカレント教育(社会人が必要に応じて学校へ戻って再び教育を受ける体制)を実施するなど、生涯教育という観点での保育現場の質の向上が重要である。

利用者の意識・ニーズの変化

すべての子どもに対し、サービスを受ける権利が付与されることにより、既に待機児童などが存在しない地域においては、あまり変化がないかもしれないが、待機児童が多い地域は、利用者の意識の変化も予測される。いわゆる権利意識が高くなったり、様々な新たな要求、要望も多くなるかもしれない、ということである。

私たちは、子どもにとっての最善の利益を守るために、時には毅然とした姿勢で保護者と対峙するような場面も考えられるが、それには、信頼関係の構築が大切で、情報の開示や定期的なアンケートの実施、また、意見箱の設置や苦情処理システムの充実、第三者評価の受審など、日常において、信頼性を高める努力が今後もさらに必要となるであろう。

【私たちに求められるもの】

専門性の発揮

そのような予測される社会的背景をふまえ、あらためて私たちが果たすべき使命は何か？一つは、当然ながら、専門性を高め、充分にその能力を発揮していくことであろう。

養護と教育における専門的知識・技術、いわゆる質を高め保育を実践すること、また、保護者に対しての支援や信頼関係の構築をもって、緊密な連携のもとに子どもの健全な育成に努めること、そして、地域の様々な社会資源との連携により、虐待防止の観点からも、地域の子育て家庭に対する次のような支援等を積極的に行わなければならない。

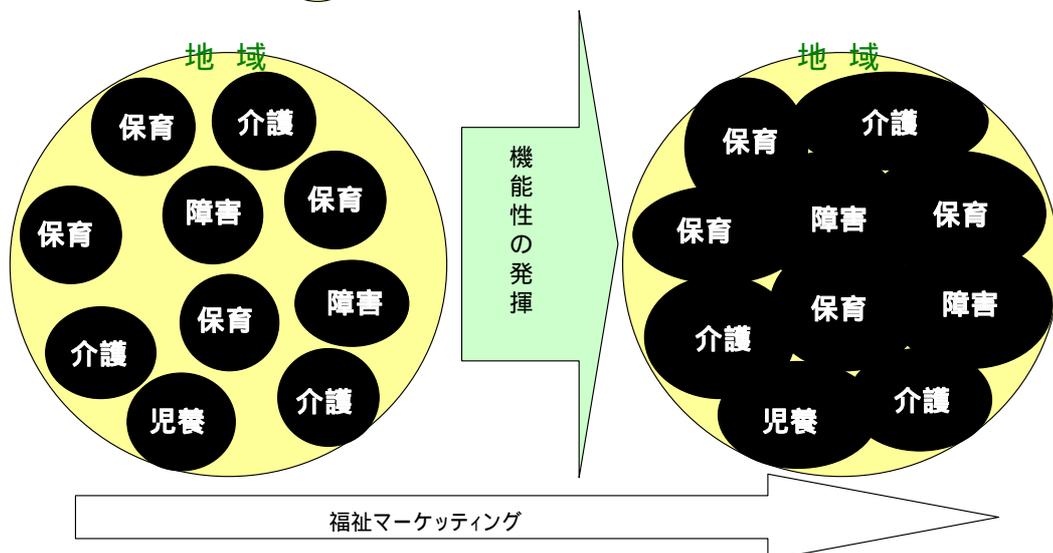
機能性・特異性の発揮(地域福祉ニーズへの対応と新たな福祉サービスの創造)

機能性の発揮

病児・病後児保育、相談事業、妊娠期における支援活動などの「地域子育て支援センター機能」、放課後の学童に対する支援や子どもの見守り活動などの「子どもの安全・犯罪から守る機能」や、ボランティアの受入れやトライやる・ウィーク(中学二年生が一週間、職場体験などで「生きる力」を育む兵庫県教育委員会事業)の受入れなど「福祉教育機能」の発揮なども併せて求められるところである。

さらには、災害時支援、組織化支援活動、ボランティアコーディネーターの配置、高齢者・障がい者デイサービスといった「地域生活支援機能」についても、福祉施設として、地域の社会資源として機能性を発揮することが考えられる。

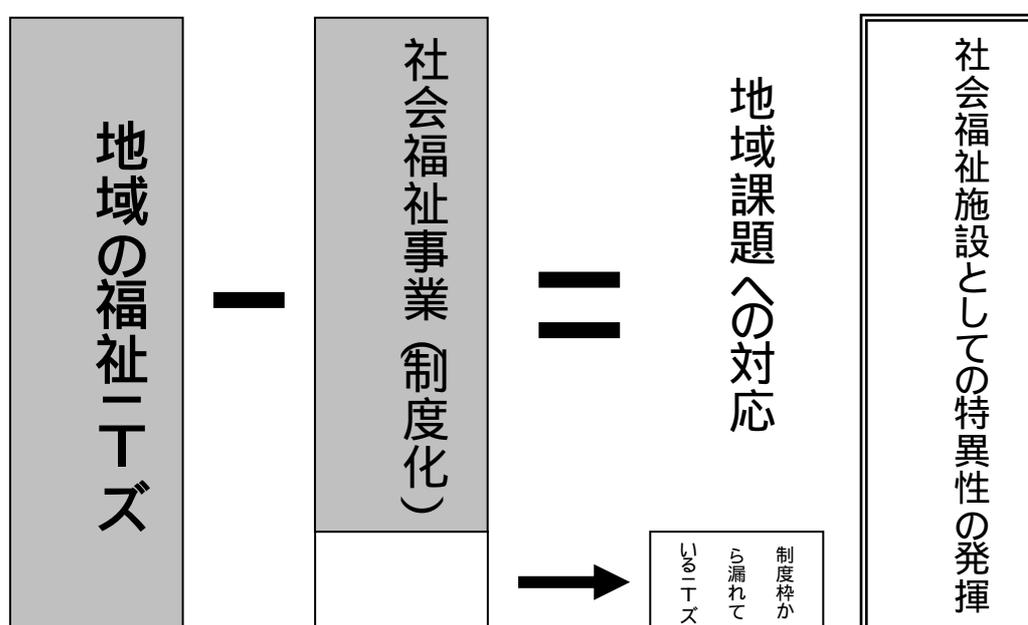
地域の「福祉ニーズ」  の穴埋め作業



地域福祉ニーズに対して漏れのない対応

また一方で、福祉ニーズに対応する制度の隙間を埋めるために、ファミリーサポート事業などが、様々な制度の補完に対応しているところであるが、例えば利用料の負担を含むいくつかの事情で小学校との送迎が困難なため、結果的に障がい児が児童館を利用することができないケースもある。そのようなニーズに対して漏れのない対応が、社会福祉法人が経営する認可保育所に求められている。

私たちに、社会福祉事業、社会福祉制度として保障された枠組みから漏れている福祉ニーズを把握し、企業などの供給主体が不得手とするであろう他の社会資源等との密接な連携のもと、隙間のない対応が求められている。



採算が取れない社会的ニーズへの対応

そして、低所得者、発達障がい、独居老人の見守りなどへの対応、また、コミュニティの再生への支援や、ネットワーク化による拠点機能の発揮など、採算が取れない社会的ニーズへの対応も求められるところであり、まさに社会福祉法人として取り組まなければならない使命である。

また、多くの待機児童を抱える地域がある一方で、少子化の進行による定員割れで、既に赤字経営に陥っている保育所もある。ニーズは減少しながらも、その地域には、まだ保育所は必要であり、単独で支援を行う市町村もあるがそれも限りがある。今後益々、地方分権が進み、さらなる市町村格差も予測される中、そのような少子化地域や僻地等の採算が取れない地域のニーズに応えていくことも求められている。

そのためにすべきこと

継続してミッションを果たしていくための基盤強化

地域でのミッションを継続して果たしていくための9つの方策 第二章においての提言

そのような地域のニーズに応え、継続してミッションを果たしていくには、先述の私たちを取り巻く厳しい潮流の中においては、今後益々、自立した経営が求められる。そのためには、どのような手段があるのか、今まで語られてきたことや、既に取り組みられている法人も数多くあるが、第二章においてあらためて整理した。

いずれにせよ、万一経営破たんが避けられないような状況になった場合、利用者をはじめ関係者への影響は著しく大きい。そのような事態に陥る前に、積極的に早めの行動が大切である。

適正利益(適正な収支差額)と積立金等の資金計画 第三章においての提言

介護保険制度は、過去、二度の改定において介護報酬の引き下げがあった。その理由の一つは、単に特別養護老人ホーム等が資金を貯めすぎている、ということである。当時、世間には、それを単なる余剰金としか認識されず、また、事業者側も必要な資金として論理的に説明することができなかった。

よって、全国老人福祉施設協議会では、介護報酬を下げられないようにするために、“アンダー10(テン)”というスローガンのもと、資金収支差額は年間の収入総額の10%以下にするように、との呼びかけをするようになったのである。

そのことから、兵庫県社会福祉協議会では、平成19年に出版した「社会福祉法人経営計画策定マニュアル」の中で、社会福祉法人における「適正利益」の定義を整理した。適正利益を「事業継続のために必要な利益」と定義づけ、そこには借入元金償還金、建替え資金、昇給のための資金、設備投資資金、将来のリスクに対する備え、採算が取れない社会的ニーズに対応する資金、その他公益サービスを提供するための資金が含まれ、事業継続のためには適正な利益と計画的な積み立てが必要だと説いた。

そして、このたびの保育制度改革に伴い、介護報酬と同じような議論に陥らないよう、あらためて保育事業における「適性利益」の概念を整理することとした。その内、第三章では、他の業種との比較において、収入に対しての割合が驚くほど高い固定資産、即ち、建物の維持管理やその建替えに焦点を絞り、適正利益のあり方や必要な積立金の計画等について整理している。今後の資金計画の一助となれば幸いである。

質を高める ー専門性と組織性の確立と充実

人的・物的両面における専門性の充実

専門性・機能性・特異性を発揮するためには、当然ながら、常に質を高めることに力を注がなければならない。保育の固有の専門性として、保育内容、造形表現、音楽表現、身体表現、障がい児保育、環境設定などの知識や保育技術の向上、また、ケース事例の研究や制度・関係法令の研究などに努めなければならない。

併せて、福祉職共通の専門性として、対人援助技術、家族援助技術、パソコン操作技能、教養教育、接遇・マナーなどのトレーニングもさらに必要である。

また、物理的環境の専門性を高めることも大切であり、健康で安全な物理的環境の確立、受容的な環境の確立、適切な施設・設備・素材の充実も大切なことである。

組織性の充実

効率的に組織を運営するためには、組織活動の方法、職場の問題解決法、自己啓発と人材育成の仕組みづくり、目標管理技法（PDCA）、情報共有・記録・報告方法の整備などが必要である。また一人一人のコミュニケーションスキルやリーダーシップの向上により、効率的なチームワークの形成も図る必要がある。

一方で、健全に組織を運営していくために、防災も含め、リスクマネジメントやクライシスマネジメントの危機管理を徹底し、また、さらに地域に信頼される法人となるために、しっかりとしたコンプライアンスの確立が重要である。

効率的で健全な経営のためのガバナンスの確立

社会福祉法人立認可保育所は、使命を確実に果たしていくために、あらためてガバナンス（健全に効率的に組織を統治する）を確立していかなければならない。組織を動かす「運営」、その運営を良い状態に保つための「管理」のみならず、目的を明確に掲げ、それを達成するための戦略をもって実行に移す、まさに「経営」が必要となる。健全性を保つには、第三章で述べる適正利益の確保は大切であるが、使命を果たすために必要な「経営」は、お金のことだけではない。

経営理念を決めて組織の存在意義（目的）を明確にすること、経営戦略（方針・目標・計画）を決めて実行すること、組織を活性化させる（組織の活性化・人材育成）こと、学習と成長の仕組みづくりをする（技術）こと、緊密な利用者・地域との関係をつくる（信頼）こと、危機管理（安全）、すべてが使命に応えるための重要な営みである。それを、組織一丸となって進めることのできる風土づくりが、私たちにとっての課題であろう。

第二章 少子化地域の保育経営

【はじめに】

一法人一施設の保育所法人が直面する課題

社会福祉法人のうち保育事業に取り組んでいる法人は、一施設のみを経営している形態が多く、特に地方においての保育所経営は、いわゆる一法人一施設の経営形態がほとんどと考えられる。近年保育所は、都市部では待機児童、地方では定員割れという正反対の課題を抱えている。さらに少子化が進む一方で保育所は多様な保育サービスや地域における子育て支援が求められ、地方分権の大きな流れや、法人の自主経営化の方向性を含め、新たな保育制度が検討されている。このような状況の中、小規模経営対策の一つとして10人刻みの定員制度の見直しが行なわれたものの、定員数を下げることで運営費単価を上げて収入を高める方法は、当面の解決策になっても抜本的な経営基盤の安定化にはつながらないであろう。保育所経営は一法人一施設の経営形態のままではいけないのか、特に地方の法人においては直面した課題となっている。

少子化地域における保育所経営の課題

全国私立保育園連盟においては、過疎化が進む地域をはじめとする少子化地域の実態をふまえ、以前から「必要なすべての子どもに保育を保障する」理念の下、小規模保育所の定員定額制の導入や、現行の20名より更に小規模の5~6名定員の保育所の認可を要望している。また兵庫県保育協会は、小規模保育所の定員定額制を県単独事業として要望している。このような動きがあるものの、前述のように国が保育所経営に対するナショナルミニマムをどこまで保障してくれるか、保育制度改革の行方は不透明であり、むしろ法人自らが今後の法人運営に方向性を示し、その準備をする必要があるだろう。

公から民へ、自主経営への流れ

地方自治体は、平成の大合併をきっかけに保育所・幼稚園の整備計画を進めている。施設の統合を進める地方の中には保育所と幼稚園を総合的に捉え、認定こども園の取り組みを進めているところもある。認定こども園制度は待機児童解消だけでなく、地方でも適用されている。その背景には、子どもの絶対数が減少していることや、地方自治体の厳しい財政事情がある。そこで地方自治体が保育の実施義務を果たすためには、公から民へ移行させる考えが必要となってくる。保育所運営の流れは地方に限らず公から民へと向かって

いる。民間に任せるとのことならば、我々はますます公に頼らない自主経営の方向性を模索しなければならない。

少子化地域で子育てを支える保育所経営の方向性

保育所経営における経営基盤の選択肢は地域や法人規模、法人を取り巻く環境などによって異なるであろう。しかし、それぞれの地域において就学前の子どもたちの育ちを保障してきた保育所は、地域の子どもの数に左右されることなく、そして保育に欠ける子どものみならず、すべての子どもの育ち、子育てにとって不可欠な存在であるはずだ。そのためにも、今回の方策提言が、法人として保育所経営の方向性を探る一助になれば幸甚である。

方策1 需要がある他の地域での事業展開

【経営上の方向性】

- 1) 需要が多くある地域(都市部)で積極的に保育事業を展開し、経営の安定化を図る
- 2) 他地域においても社会福祉法人として使命・存在価値を模索する

【取り組みのポイント】

認可保育所のミッションとして都市部での待機児童解消に努める

現在、地方で少子高齢化が進行している一方で、都市部では保育が欠ける或いは必要とする子が多く、保育所に入所出来ないいわゆる待機児童問題を抱えている。その問題の解消の一助となるように努める。

自治体にとってメリットのある事業展開を考える

各自治体の施策や「次世代育成支援対策推進行動計画」等を熟知し、事業計画は、土地を自ら探し提案するなど、自治体のニーズを考慮することが必要である。

【その他クリアすべき主な課題】

- 進出地域における保育ニーズ、先駆事業者の状況の確認
- 今後の各年齢別の人口推移を調査、分析し検討
- 施設整備もしくは賃貸にあたっての資金調達
- 借入金返済も含めた財務シミュレーション
- 職員の確保
- 公募情報の収集

方策2 公立保育所の民間移管・指定管理者の受託

【経営上の方向性】

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1)自治体の民営化の方針に協力し、地域の保育ニーズに応える2)移管を受けることにより、一法人複数施設のメリットを生かす |
|--|

【取り組みのポイント】

保護者の意向を尊重する

現在の保育所を、基本的には希望して利用されている保護者であることを認識し、保護者の意向を尊重しながら進めることが大切である。

保護者との信頼関係を構築する

移管後の保護者アンケート結果も、公立時代より良い評価の自治体のケースも多い。保護者は、移管当初は変化を望まないが、少しずつ信頼関係が構築されてくると、民間のきめ細やかな保育サービスや独創性に満足や期待感を抱いている様子がうかがわれる。子どもにとって良い保育の環境を確立するには、保護者との信頼関係の構築が最も大切である。

指定管理者制度での委託より「移管」の受託

指定管理者制度の場合、指定契約期限があり、その都度、公募等により改めてふるいにかかることになる。職員の雇用においても継続が約束されず不安定である。

様々な条件があるので一概には論じ得ないが、安定的な経営の観点からは「移管」を受託の方が良いと考える。

【その他クリアすべき主な課題】

指定管理での受託の場合は、指定管理期間の期限等に留意する
移管先保育所周辺の今後の各年齢別の人口推移を調査、分析し検討する
自法人の理念・方針等を保護者や地域に、いかに浸透していけるか
職員間の引継ぎ・法人職員へのスムーズな移行

方策3 認定こども園の経営

【経営上の方向性】

- 1) 保護者の就労等の状況に関わりなく、利用しやすい施設をつくる
- 2) さらに地域の子育て支援を積極的に行う

【取り組みのポイント】

自治体の財政状況にかかわらず、保育サービスが受けられるように

財政力が乏しい市町村においては一律の財政削減等、負担軽減の理由により、「保育に欠ける」という判定が以前より厳しくなり、保育サービスが受けられない人たちが存在する。認定こども園は、そのような問題に対応でき、併せて経営の安定化の一助になると考える。

兵庫県単独事業を有効的に活用

兵庫県では、認定こども園の整備等を積極的に推進しているため、県単独事業としても運営助成事業や整備等促進事業が予算化されている。有効的に活用すべきである。

今後の制度改革や自治体の動向に留意

「社会保障審議会少子化対策特別部会」では、認定こども園制度を廃止し、新制度への一本化の議論もあった。現在、政権が変わり、保育制度改革に関し改めて検討されているところであるが、今後の制度改革やそれに伴う自治体の動向に留意しなければならない。

【その他クリアすべき主な課題】

施設整備に関する資金調達

借入金返済も含めた財務シミュレーション

現行制度では、事務量が増加するので事務員も必要となる場合がある

方策4 他種別との複合型（介護保険事業の場合）

【経営上の方向性】

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) 保育ニーズに比して大きくなる地域の高齢者介護ニーズに対応する2) 多種別事業との複合で経営基盤の強化を図る3) 減少していく保育ニーズにも可能な限り応え続ける |
|--|

【取り組みのポイント】

保育事業の特性やノウハウを生かしながら、幼老共生複合施設に取り組む

子どもが“人間らしさ”を培う大切な時期に受容、徳育、しつけなど、お年寄りとの日常的な関わりは重要であるが、核家族化等の進行により、関わりは希薄になり、そのことが様々な社会的な問題を引き起こす一つの要因であるとも指摘されている。

複合型として日常的に、子ども同士だけではない多様な関わりができる環境を構成し、人としての成長・発達を促す。

経営の安定を図るとともに、法人としての地域での新たな存在意義を見出す

少子高齢化により、地域の保育ニーズが減少する反面、高齢者介護ニーズは高まっていると想定される。高齢者介護ニーズの受け皿・サービスが充足していないという地域では、グループホーム、デイサービスや訪問介護事業に取り組む。

老人デイサービス等の通所系事業の方が取り組みやすい

認可裁量権が県か政令都市等にある特別養護老人ホーム（以下、特養）は、参入が容易ではない。それに比して、第二種のデイサービス等は、指定事業所制なので最低基準をクリアすれば参入は可能である。

また特養は24時間365日施設で、夜勤等も含めた人事管理や危機管理等、いわゆる入所系事業としての新たな管理能力が必要となる。よって、保育所のみを経営する法人としては、当初は、デイサービス等の通所系事業の方が取り組み易い。

【その他クリアすべき主な課題】

保育だけでなく介護事業にも取り組む法人理念の明確化と役職員、利用者等への周知徹底
高齢者の人口動態の調査・分析、住民の意識・需要調査の実施・分析
施設建設にあたっての資金調達及び借入金返済も含めた財務シミュレーション
職員の確保

方策5 他種別との複合型（児童養護事業の場合）

【経営上の方向性】

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) 児童福祉という枠組みにおいて更に社会福祉法人としての質を高める2) 多種別事業との複合で経営基盤の強化を図る3) 減少していく保育ニーズにも可能な限り応え続ける |
|---|

【取り組みのポイント】

都市部、過疎地の人口や要保護児童対策の地域バランスを図る

子どもの少ない地域への児童養護施設の創設は、結果的に都市部、過疎地の人口バランスという観点からも意義はある。また児童養護施設がない地域に設置することは、従来の県こども家庭センターとの連携に加え、近隣市町との連携を更に密にし、要保護児童対策の地域バランスを図ることにつながる。

過疎地は、「一時的な保護」の環境にも恵まれている

心の健康回復には、自然の多い環境は有効である。また過疎地は、高齢者も比較的多い。ゆったりとした環境のもとで、高齢者と子どもと一緒に過ごすことも、子どもの成長にとっては意義深いことである。

保育事業の特性やノウハウを生かし、さらに質を高める

児童養護施設を運営していた法人が、新たに保育事業へ参入している事例もある。虐待などの課題が多様化する保育現場にとって、子どもに関する様々なノウハウを持ち合わせた法人が担うことは価値あるものである。逆に、保育所を運営する法人が児童養護事業を運営することも新たに施設の存在意義を見出し、更に保育事業そのものの質を高めることになる。

学童の一時預かり（ショートステイ）や発達障がいを抱える児童や単親家庭の児童の保護者等を対象に育児のレスパイト機能を提供するなど、要保護児童対策の機能性を高める。

【その他クリアすべき主な課題】

施設の設置や児童の受入れ等についての地元地域との調整
施設建設にあたっての資金調達及び借入金返済も含めた財務シミュレーション
現段階における施設の需要、先駆事業者の状況分析・判断

方策6 企業委託型保育所の経営

【経営上の方向性】

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) 社会福祉法人の使命としてのワークライフバランスを支える一つの方策である2) 企業と提携・連携することにより新たなニーズを開拓する3) 規制のない自由な資金を得ることができる |
|---|

【取組みのポイント】

いわゆる「契約」というシステムの実際とそのノウハウを取得する

社会福祉法人としては、公益事業としての位置づけであるが、企業にとってのメリットも含め、契約金額や料金システムを如何に説明するかなど、認可保育所にとっては経験のない、契約社会での取り組みとなる。

また保育単価のように一人あたりで料金設定をするか、管理費というような名目で一括の定額契約とするかなどの緻密な資金計画も必要となるが、このような取組みは、今後の保育制度を予測するにあたり、保育士のコスト意識の芽生えや、保育の振り返りの機会になるなど、法人にとっては新たな組織風土づくりのための有意義な経験ともなる。

保育マーケティング活動を行う

保育ニーズを抱える企業の情報を得て、事前に対象企業の調査をする必要がある。以前は、ゴルフ場やデパートなど女性従業員が多い企業との契約もあったが、不況などにより、少なくなっている。現在は、看護師を対象にした総合病院などの契約事例が多い。

契約企業の保育ニーズが永続的なものかを判断し、複数企業との契約も視野に入れ、保育マーケティング活動を行う必要がある。

助成金制度の活用

現在は、社会福祉法人 日本保育協会が窓口となり、本部経費として年間 160 万円程度の助成金制度がある。保育を行う職員の人件費、その他児童を保育するための直接経費は企業の負担となり、財団法人 21 世紀職業財団が企業への運営費等の助成を行っている。

【その他クリアすべき主な課題】

本部経費の助成金制度は、日曜祝祭日に相当数（おおむね 10 人程度）保育する、若しくは深夜の保育を実施する、のいずれかが条件となっているので留意する。

無認可施設の部類となるので、認可保育所への行政監査指導よりも細かな定期的な立ち入り調査及び指導がある場合もある。

方策7 法人間連携

【経営上の方向性】

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) 法人間連携による経営の効率化を図る2) 法人間連携による職員の質の向上を図る |
|--|

【取り組みのポイント】

事業効率化の促進

合併や事業譲渡は、経営者に決断が求められ、実行に移す際には大きな負担を伴うが、法人間連携であれば、負担は軽く、実行に移し易い。複数の法人が協力体制を築くことで事業の効率化などを図ることができる。

サービスの付加価値の創出

個々の法人では経営資源の不足により取り組むことが難しいことであっても、複数の法人が連携、協力することで、不足する経営資源を補うことが可能となる。例えば、共同で新サービスの開発を手がけたり、共同で研修会を実施するなど、ノウハウの開発・蓄積・共有が促進され、サービスの質の向上が期待できる。

新たな経営手法の開発

複数の法人が共同してシステムの開発等を進め、新たなビジネスモデルを構築したり、単独では解決困難な課題を協力して解決を図るなど、新たな経営手法の確立の一助になる。

ガバナンスの強化と経営の効率化

弁護士や会計事務所と共同で委託契約を結び、外部による客観的な経営チェックの仕組みを導入するなど、組織の規律付けに向けた取り組みの促進と効率化を図ることができる。

【その他クリアすべき主な課題】

連携事業を関係行政機関に相談・照会しているか、利用者にとって不利益になるようなことはないか、互いの法人の理念・経営戦略に沿うものか等を事前に確認。

方策8 他種別の社会福祉事業への転換

【経営上の方向性】

- | |
|--|
| 1) 保育所経営から撤退し、地域でニーズのある他の社会福祉事業に転換を図り、社会福祉法人としての使命を果たす |
|--|

【取り組みのポイント】

経営が困難になる前の判断 積極的に早めの行動を

現状では、たとえ経営が悪化しても、社会福祉法人には事実上撤退する選択肢がない。利用者保護の観点から、経営破たんを回避すべく経営改善に向けた努力を尽くすことが、経営者には求められる。

万一経営破たんが避けられない状況になった場合、利用者をはじめ関係者への影響は著しく大きく、そのような事態に陥る前に、前述の方策などにより、徐々に進めていくことが肝要である。

そのためにも、積極的に早めの行動が大切である。

最終手段 法人の合併・事業譲渡または撤退

【経営上の方向性】

- 1) 法人合併して、新法人(新設合併)または他法人(吸収合併)にて事業継続を図る
- 2) 他法人へ事業譲渡する
- 3) 行政へ事業返還する

【取り組みのポイント】

事業の選択と集約化による生産性の向上

最も傾注したい事業を他法人から譲り受けたり、縮小・撤退したい事業を他法人に譲渡することにより、事業の選択と集約化が促進され、傾注したい事業に経営資源を集中的に配分し、生産性を向上させることができる。

不採算地域におけるサービス提供の継続

社会福祉法人の公共性を鑑みれば、過疎地など採算性が低い地域においても、地域のニーズに応じて福祉サービスの提供を維持することが求められる。そのような地域において、万一経営破たんが避けられないような状況に陥り、経営者が事業撤退の勇気ある決断を下さざるを得ない場合に、合併や事業譲渡により、運営主体が交替しても事業そのものが継続されれば、利用者保護が担保でき、地域への影響を最小限に抑えることが可能となる。

【その他クリアすべき主な課題】

- 事業を返還・譲渡・撤退する旨の役職員その他利害関係者への周知と理解
- 基本財産・運用財産等の譲渡方法
- 借入金がある場合は、その返済方法
- 現在勤務している職員の処遇
- 合併、事業譲渡の相手法人の評価（財務諸表の分析）
- 将来の事業計画の作成
- 合併・譲渡後の役員間の軋轢や派閥形成の回避

参考

資金調達（資金の繰入）に関して

本部の資金は、原則としてその財源が寄付金又は運用収入であることから、いずれの事業へも繰り入れることができる。

社会福祉事業内の繰入

保育所 保育所

児発299号通知に保育施設の運営費に関する弾力的措置について書かれている。今回、提言する方策においては、前期末支払残高を取り崩し、経費への充当が可能であるという項目が該当するので有効に使う。

具体的には、同一の設置者が運営する第一種・第二種福祉事業及び子育て支援事業の運営、施設整備等に要する経費へというものである。

介護保険事業・児童養護事業 保育所

経常活動資金収支差額に資金残高が生じ、かつ、当期末資金収支差額合計に資金不足が生じない範囲内において資金を繰入ができる。

参考

民間移管と指定管理者制度の違いについて

民間移管 - 公設・公営の施設を民間に譲渡・貸与すること

指定管理者制度 - 地方公共団体や外郭団体に限定していた公の施設の管理・運営を法人その他の団体に包括的に代行させること

制度面の違い

	公設民営		民設民営
	運営委託	指定管理者	
設置主体	市	市	事業者
運営主体	事業者	事業者	事業者
業務の範囲	運営	管理・運営	管理・運営
	施設管理は市が行うが増改築や修繕に要する経費は市が負担する		施設の増改築や大規模修繕について、国の交付金制度が活用できる。
保育の実施者としての根拠	市との契約による	市の指定による	県の認可が必要
事業者選定における議会の関与	報告	議決により決める	報告
経費の支弁	委託料 (市が全額負担)	委託料 (市が全額負担)	保育所運営費 (国庫負担金1/2 県 1/4・市 1/4)
入所事務及び保育料決定・徴収事務	市	市	市
保育サービスの安定性	指定期間ごとに運営主体が変更になる可能性があり、その都度保育士が入れ替わるなど不安定な要因がある		移管後は運営主体の変更はなく安定的な保育サービスの提供が可能になる

児 発 第 2 9 9 号

平成 1 2 年 3 月 3 0 日

平成 22 年 3 月 31 日改正現在

都道府県知事
各 指定都市市長 殿
中核市市長

厚生省児童家庭局長

保育所運営費の経理等について

保育制度については、平成 10 年 4 月施行の改正児童福祉法によって、入所方式が措置制度から利用者による選択利用方式とされ、需要に即した保育サービスの提供が利用者の選択によっても促進される仕組みとされたほか、都市部における待機児童の動向に見られるように幅広い保育需要が顕在化するなど、制度をめぐる状況が変化しているところである。こうした状況に対応していくためには、地域の動向に配慮しながら、保育サービスの量の拡大及び質の確保を図るとともに、保育所運営の効率化・安定化を進める必要があることから、今般、保育所運営費等の経理について、下記のとおりのお取り扱いを行うこととし、平成 19 年度分の運営費等から適用することとしたので、貴管下関係機関及び各保育所に対し、周知徹底方お願いする。

本通知に定める運営費等の弾力運用は、適切な施設運営が確保されていることを前提として認められるものである。したがって、認可保育所及び保育制度に対する信頼と期待に十分に応えていくためには、保育所においては適切な保育を実施することが求められるとともに、併せて、行政庁においては指導監査の一層の徹底が求められるところであるので、本通知中「5. 運営費等の経理に係る指導監督」について特に配意願いたい。

記

1 運営費の使途範囲

- (1) 保育所運営費（「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。以下「交付要綱」という。）の第 1 の 1 に規定する運営費をいい、私立認定保育所（交付要綱の第 1 の 2 に規定する私立認定保育所を

いう。)においては「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」(平成 18 年法律第 77 号。以下「就学前保育等推進法」という。)第 13 条第 2 項の規定に読み替えられた児童福祉法(昭和 22 年法律第 164 号)第 51 条第 4 号に規定する保育料額を控除した額をいう。以下単に「運営費」という。)のうち人件費は、保育所に属する職員の給与、賃金等保育所運営における職員の処遇に必要な一切の経費に支出されるものであり、管理費は、物件費・旅費等保育所の運営に必要な経費に支出されるものであり、事業費は、保育所入所児童の処遇に直接必要な一切の経費に支出されるものであること。

(2) (1)に関わらず、人件費、管理費又は事業費については、保育所において次の要件のすべてが満たされている場合にあっては、各区分に関わらず、当該保育所を運営する事業に係る人件費、管理費又は事業費に充てることができること。

- ① 児童福祉施設最低基準(昭和 23 年厚生省令第 63 号)が遵守されていること。
- ② 保育所運営費国庫負担金に係る交付基準及びそれに関する本職通知等に示す職員の配置等の事項が遵守されていること。
- ③ 給与に関する規程が整備され、その規程により適正な給与水準が維持されている等人件費の運用が適正に行われていること。
- ④ 給食について必要な栄養量が確保され、嗜好を生かした調理がなされているとともに、日常生活について必要な諸経費が適正に確保されていること。
- ⑤ 入所児童に係る保育が保育所保育指針(平成 20 年 3 月 28 日厚生労働省告示第 141 号)を踏まえているとともに、処遇上必要な設備が整備されているなど、児童の処遇が適切であること。
- ⑥ 運営・経営の責任者である理事長等の役員、施設長及び職員が国等の行う研修会に積極的に参加するなど役職員の資質の向上に努めていること。
- ⑦ その他保育所運営以外の事業を含む当該保育所の設置者の運営について、問題となる事由がないこと。

(3) (1)に関わらず、運営費については、(2)の①から⑦までに掲げる要件を満たす保育所にあつては、長期的に安定した施設経営を確保するため、以下の積立預金に積み立て、次年度以降の当該保育所の経費に充てることができること。

- ①人件費積立預金(人件費の類に属する経費に係る積立預金)
- ②修繕積立預金(建物及び建物附属設備又は機械器具等備品の修繕に要する費用に係る積立預金)
- ③備品等購入積立預金(業務省力化機器をはじめ施設運営・経営上効果のある物品を購入するための積立預金)

なお、各積立預金をそれぞれの積立目的以外に使用する場合は、事前に貴職に協議を求め、審査の上適当と認められる場合は、使用を認めて差し支えないこと。

(4) (1)に関わらず、別表 1 に掲げる事業等のいずれかを実施する保育所であつて、(2)

の①から⑦までに掲げる要件を満たすものにあつては、当該事業を実施する会計年度において、運営費を(2)に掲げる経費又は(3)に掲げる積立預金への積立支出に加え、民間施設給与等改善費（以下「民改費」という。）として加算された額に相当する額の範囲内で、同一の設置者が設置する保育所に係る別表2に掲げる経費等に充てることのできる。また、別表2の3の保育所の施設・設備整備のための積立支出については、保育所の経理区分に「保育所施設・設備整備積立預金積立支出」の科目を設けて行い、貸借対照表の固定資産の部に「保育所施設・設備整備積立預金」を、純資産の部に「保育所施設・設備整備積立金」をそれぞれ設けて行うものとする。

また、この保育所施設・設備整備積立預金を同一の設置者が設置する他の保育所の施設・設備に充てようとする場合は、事前に貴職に協議を求め、審査の上、適当と認められる場合は、使用を認めて差し支えないこと。

なお、民改費相当額を別表2に掲げる経費等に充当する社会福祉法人（「社会福祉法人が経営する社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」（平成16年3月12日雇児発第0312001号）において、1の(4)についてのみ要件を満たさない法人について定める民改費の管理費として加算された額に相当する額のみ弾力運用を行うものを除く。）については、「社会福祉法人会計基準の制定について」（平成12年2月17日社援第310号）に定める社会福祉法人会計基準に基づいて経理処理を行うこと。

- (5) (4)に掲げる弾力運用に係る要件を満たした上で、さらに、保育サービスの質の向上に関する下記の①及び②の要件を満たすものにあつては、当該事業を実施する会計年度において、民改費として加算された額に相当する額の範囲内で、同一の設置者が運営する子育て支援事業（児童福祉法（昭和22年法律第164号）第6条の2第2項に規定する放課後児童健全育成事業、同条第3項に規定する子育て短期支援事業、同条第5項に規定する養育支援訪問事業、同条第6項に規定する地域子育て支援拠点事業及び同条第7項に規定する一時預かり事業並びに児童福祉法施行規則の一部を改正する省令（平成15年厚生労働省令第130号）による改正児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）第19条に規定する事業をいう。）に係る別表3に掲げる経費及び同一の設置者が運営する社会福祉施設等（「社会福祉法人が経営する社会福祉施設における運営費の使用及び指導について」（平成16年3月12日雇児発第0312001号、社援発第0312001号、老発第0312001号）別表3に掲げる施設をいう。）に係る別表4に掲げる経費等に充てることのできる。

また、当該会計年度において、運営費の3か月分（当該年度4月から3月までの12か月分の運営費額の4分の1の額）に相当する額の範囲内（(4)の民改費相当額分を含む。）まで、運営費を同一の設置者が設置する保育所に係る別表5に掲げる経費及び同一の設置者が実施する子育て支援事業に係る別表3に掲げる経費等に充てることのできる。

なお、同一の設置者が実施する子育て支援事業への充当額は、当該年度の支出に充当するため施設経理区分から当該経理区分へ繰り入れ支出すること。

① 社会福祉法人会計基準に基づく資金収支計算書及び資金収支内訳表又は学校法人会計基準に基づく資金収支計算書及び資金収支内訳表もしくは企業会計による損益計算書及び「保育所の設置認可等について」（平成12年3月30日児発第295号）に定める貸借対照表（以下「財務諸表」という。）を保育所に備え付け、閲覧に供すること。

② 毎年度、次のア又はイが実施されていること。

ア 「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」（平成16年5月7日雇児発第0507001号、社援発第0507001号、老発第0507001号）に基づき、(5)に基づく弾力運用を行う運営費に係る保育所の第三者評価（以下「第三者評価」という。）を受審し、その結果についても公表を行い、サービスの質の向上に努めること。

イ 「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」（平成12年6月7日障第452号・社援第1352号・老発第514号・児発第575号）により、入所者等に対して苦情解決の仕組みが周知されており、第三者委員を設置して適切な対応を行っているとともに、入所者等からのサービスに係る苦情内容及び解決結果の定期的な公表を行うなど、利用者の保護に努めること。

(6) (1)に関わらず、運営費については、(5)に掲げる弾力運用に係る要件を満たす保育所にあつては、長期的に安定した施設経営を確保するため、以下の積立預金に積み立て、次年度以降の当該保育所の経費に充てることができること。

①人件費積立預金

②保育所施設・設備整備積立預金（建物・設備及び機械器具等備品の整備・修繕、環境の改善等に要する費用、業務省力化機器をはじめ施設運営・経営上効果のある物品の購入に要する費用、及び増改築も伴う土地取得に要する費用に係る積立預金）

なお、各積立預金についてそれぞれの目的以外に使用する場合は、事前に貴職（当該保育所の設置主体が社会福祉法人である場合は理事会）において、その使用目的、取り崩す金額、時期等を十分審査の上、当該保育所設置主体の経営上やむを得ないものとして承認された場合については使用して差し支えない。

2 私立認定保育所における保育料の取扱い

(1) 私立認定保育所における就学前保育等推進法第13条4項の保育料（以下、「保育料」という。）については、原則として当該私立認定保育所の人件費、管理費及び事業費に充てられるものであるが、「1. 運営費の使途範囲」の(2)①から⑦

までに掲げる要件の全てが満たされた上で、当該私立認定保育所の経常活動資金収支差額に資金残高が生じ、かつ、当期資金収支差額に資金不足が生じない範囲内において、人件費積立預金、修繕積立預金、備品等購入積立預金及び保育所施設・設備整備積立預金に積み立てる他、以下の経費に充てる事ができること。

- ①当該私立認定保育所を設置する法人本部の運営に関する経費
- ②同一の設置者が運営する社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条に定める第1種社会福祉事業及び第2種社会福祉事業並びに子育て支援事業の運営、施設設備の整備等に要する経費
- ③同一の設置者が運営する公益事業（子育て支援事業を除く）のうち事業規模が小さく社会福祉事業を推進するために保育所の運営と一体的に運営が行われる事業及び介護保険法（平成9年法律第123号）に定める指定居宅サービス事業等の運営に要する経費

(2) (1)により積み立てた各積立預金をそれぞれの目的以外に使用する場合の取扱いについては、運営費と同じ取扱いとなること。

3 前期末支払資金残高の取扱い

(1) 期末支払資金残高の取り崩しについては、事前に貴職に協議を求め、審査の上適当と認められる場合は、使用を認めて差し支えないこと。

なお、前期末支払資金残高については、自然災害その他止むを得ない事由によりその取崩しを必要とする場合又は取り崩す額の合計額がその年度の取崩しを必要とする施設に係る経理区分の経常収入計（予算額）の3%以下である場合は事前の協議を省略して差し支えないこと。

(2) 前期末支払資金残高については、1(5)の要件を満たす場合においては、あらかじめ貴職（当該保育所の設置主体が社会福祉法人である場合は理事会）の承認を得た上で、当該施設の人件費、光熱水料等通常経費の不足分を補填できるほか、当該施設の運営に支障が生じない範囲において以下の経費に充当することができる。ただし、③の公益事業の運営に要する経費への繰入れは、当該施設の前期末支払資金残高の10%を限度とする。

なお、当期末支払資金残高は、運営費の適正な執行により適正な保育所運営が確保された上で、長期的に安定した経営を確保するために将来発生が見込まれる経費を計画的に積み立てた結果において保有するものであり、過大な保有を防止する観点から、当該年度の運営費収入（私立認定保育所においては運営費収入及び保育料収入の合計額）の30%以下の保有とすること。

- ①当該保育所を設置する法人本部の運営に要する経費
- ②同一の設置者が運営する社会福祉法（昭和26年法律第45号）第2条に定める第1種社会福祉事業及び第2種社会福祉事業並びに子育て支援事業の運営、施設設

備の整備等に要する経費

- ③同一の設置者が運営する公益事業（子育て支援事業を除く）のうち事業規模が小さく社会福祉事業を推進するために保育所の運営と一体的に運営が行われる事業及び介護保険法（平成9年法律第123号）に定める指定居宅サービス事業等の運営に要する経費

4 運営費及び保育料の管理・運用

- (1) 運営費及び保育料（以下「運営費等」という。）の管理・運用については、銀行、郵便局等への預貯金等安全確実でかつ換金性の高い方法により行うこと。
- (2) 運営費等の同一法人内における各施設経理区分、本部経理区分又は収益事業等の特別会計への資金の貸付については、当該法人の経営上やむを得ない場合に、当該年度内に限って認められるものであること。

なお、同一法人内における各施設経理区分、本部経理区分又は収益事業等の特別会計以外への貸付は一切認められないこと。

- (3) (2)の規定にかかわらず「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条第1項第4号及び同条第2項第3号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の整備及び運営に関する基準」（平成18年8月4日文部科学・厚生労働省告示第1号）の第1の一で定める幼保連携型認定こども園である場合は、保育所及び幼稚園の設置者が同一法人等でない場合でも、保育所における運営費等の当該幼保連携型認定こども園を構成する幼稚園事業部分への貸付について、幼稚園を設置する法人の経営上やむを得ない場合において、運営費の適正な執行により適正な保育所運営が確保されたうえで、当該年度内に限って認められるものであること。

5 運営費等の経理に係る指導監督

運営費等の経理に係る指導監督については、社会福祉施設に対する指導監督に係る関係通知と併せ、以下の点を徹底されたいこと。

- (1) 設置者から提出された財務諸表及び現況報告書については、厳正に審査確認を行うこと。特に、財務諸表等については、各会計単位ごとの審査はもちろんのこと、各会計単位間及び経年の整合性についても審査を徹底されたいこと。なお、経理の審査に際しては、「1. 運営費の使途範囲」の(2)①から⑦までに掲げる要件が充足されているかどうかを併せて確認すること。
- (2) 設置者から提出された財務諸表等が以下のいずれかに該当する場合については、別表6の収支計算分析表の提出を求め、「1. 運営費の使途範囲」から「4. 運営費及び保育料の管理・運用」までに示された事項の遵守状況を確認すること。特に、「1. 運営費の使途範囲」の(2)①から⑦までに掲げる要件が充足されているかどうかを

じめ入所児童の処遇の状況を十分に確認すること。

- ① 1の(4)による別表2の経費等への支出の合計額が民改費加算額を超えている場合
 - ② 1の(5)による別表3及び別表4の経費等への支出の合計額が民改費加算額を超えている場合又は別表3及び別表5の経費等への支出の合計額が運営費の3か月分に相当する額を超えている場合
 - ③ 保育所に係る経理区分から、「1. 運営費の使途範囲」から「4. 運営費及び保育料の管理・運用」までに定める以外の支出が行われている場合。
 - ④ 運営費等に係る当該会計年度の各種積立預金への積立支出及び当期資金収支差額の合計額が、当該施設に係る経理区分の経常収入計（決算額）の5%相当額を上回る場合
- (3) 入所児童の処遇等に不適切な事由が認められる場合には、改善計画を徴する等により速やかに当該事由の解消が図られるよう強力に指導すること。これら入所児童の処遇等に係る指摘事項について、改善措置が講じられない場合は、改善措置が講じられるまでの間で貴職が必要と認める期間、民改費の管理費加算分若しくは人件費加算分又はその両者を減ずること。ただし、遡及適用は行わないこと。
- (4) 入所児童の処遇に影響を及ぼすような悪質なケース等の場合には、新規入所児童の委託の停止、既入所児童に対する施設の変更の勧奨、事業の停止、施設認可の取消等についても検討すること。また、事案の内容に応じて、以上の措置に加え、当該不祥事の関係者はもちろんのこと、設置主体の責任者、施設管理者等の責任を明確にし、関係者の氏名の公表等も検討すること。

この際、特に必要と認められる場合には、事前に保育所に連絡することなく児童福祉法第46条第1項に規定する調査を行うことも考慮されたいこと。

6 その他

本通知中に示した使途等に係る取扱いは、運営費等について適用されるものであり、運営費等以外の収入については適用されないものであること。

なお、運営費等以外の収入のうち、厚生労働省の所管する補助事業に基づく補助金等については、その事業に応じ、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）その他の関係法令及び当該事業の補助要綱等に示された要件の適用があるものであること。

別表 1

1. 「保育対策等促進事業の実施について」（平成 20 年 6 月 9 日雇児発第 0609001 号。以下「雇児発第 0609001 号」という。）に定める延長保育促進事業及びこれらと同様の事業と認められるもの
2. 「次世代育成支援対策交付金の交付対象事業及び評価基準について」（平成 20 年 11 月 28 日雇児発第 1128003 号。以下「雇児発第 1128003 号」という。）に定める一時預かり事業
ただし、当分の間は平成 21 年 6 月 3 日雇児発第 0603002 号本職通知「『保育対策等促進事業の実施について』の一部改正について」以前に定める一時保育促進事業の要件を満たしていると認められ、実施しているものも含むこととされること
3. 乳児を 3 人以上受け入れている等低年齢児童の積極的な受入れ
4. 雇児発第 1128003 号通知に定める地域子育て支援拠点事業のセンター型又はこれと同様の事業と認められるもの
5. 集団保育が可能で日々通所でき、かつ、「特別児童扶養手当等の支給に関する法律」（昭和 39 年法律第 134 号）に基づく特別児童扶養手当の支給対象障害児（所得により手当の支給を停止されている場合を含む。）の受入れ
6. 雇児発第 1128003 号通知に定める家庭支援推進保育事業又はこれと同様の事業と認められるもの
7. 雇児発第 0609001 号通知に定める休日保育事業又はこれと同様の事業と認められるもの
8. 雇児発第 0609001 号通知に定める病児・病後児保育事業又はこれと同様の事業と認められるもの
9. 雇児発第 0609001 号通知に定める特定保育事業又はこれと同様の事業と認められるもの

別表 2

1. 保育所の建物、設備の整備・修繕、環境の改善等に要する経費（保育所を経営する事業に必要なものに限る。以下2. 及び3. において同じ。）
2. 保育所の土地又は建物の賃借料
3. 以上の経費に係る借入金（利息部分を含む。）の償還又は積立のための支出
4. 保育所を経営する事業に係る租税公課

別表 3

1. 子育て支援事業を実施する施設の建物、設備の整備・修繕、環境の改善及び土地の取得等に要する経費（子育て支援事業に必要なものに限る。以下 2 において同じ。）
2. 1 の経費に係る借入金（利息部分を含む。）の償還又は積立のための支出

別表 4

1. 社会福祉施設等の建物、設備の整備・修繕、環境の改善、土地の取得等に要する経費
(社会福祉施設等を経営する事業に必要なものに限る。以下2. 及び3. において同じ。)
2. 社会福祉施設等の土地又は建物は貸借料
3. 以上の経費に係る借入金(利息部分を含む)の償還又は積立のための支出
4. 社会福祉施設等を経営する事業に係る租税公課

別表 5

1. 保育所の建物、設備の整備・修繕、環境の改善、土地の取得等に要する経費（保育所を経営する事業に必要なものに限る。以下2. 及び3. において同じ。）
2. 保育所の土地又は建物の賃借料
3. 以上の経費に係る借入金（利息部分を含む。）の償還
4. 保育所を経営する事業に係る租税公課

(別表6)

平成 年度収支計算分析表

収 入		支 出		差引過△ 不足額 (①-②)
科目	金額(円) ①	科目	金額(円) ②	
1. 保育所運営費収入（民改費加算分を除く。） （1）人件費（民改費加算分を除く。） （2）管理費（民改費加算分を除く。） （3）事業費 2. 保育料収入 3. 私的契約利用料収入 4. 国庫補助事業に係る経常経費補助金収入 5. 人件費積立預金取崩収入 6. 修繕積立預金取崩収入 7. 備品等購入積立預金取崩収入 8. 保育所施設・設備整備積立預金取崩収入		14. 人件費支出		
		（1）職員俸給		
		（2）職員諸手当		
		（3）非常勤職員給与		
		（4）退職共済掛金		
		（5）法定福利費		
		15. 事務費支出		
		（1）福利厚生費		
（2）旅費交通費				
（3）研修費				
（4）消耗品費				
（5）器具什器費				
（6）印刷製本費				
（7）水道光熱費				
（8）燃料費				
（9）修繕費				
（10）通信運搬費				
（11）会議費				
（12）広報費				
（13）業務委託費				
（14）手数料				
（15）損害保険料				
（16）賃借料				
（17）雑費				
9. 当期資金収支差額合計(欠損金)		16. 事業費支出		
		（1）給食費		
		（2）保健衛生費		
		（3）保育材料費		
		（4）水道光熱費		
		（5）燃料費		
		（6）消耗品費		
		（7）器具什器費		
		（8）賃借料		
（9）雑費				
17. 人件費積立預金積立支出				
18. 修繕積立預金積立支出				
19. 備品等購入積立預金積立支出				
20. 保育所施設・設備整備積立預金積立支出				
21. 当期資金収支差額合計				
1 から 9 までの小計		14 から 21 までの小計		
10. 保育所運営費収入のうち民改費加算分 11. 国庫補助事業に係る施設整備補助金収入 12. 国庫補助事業に係る設備整備補助金収入 13. 22 及び 23 の経費に係る積立預金取崩収入		22. 固定資産取得支出のうち施設の整備等に係る支出		
		23. 土地・建物賃借料		
		24. 22 及び 23 の経費に係る借入金利息支出		
		25. 22 及び 23 の経費に係る借入金償還支出		
		26. 22 及び 23 の経費に係る積立預金積立支出		
		27. 租税公課		
		10 から 13 までの小計		22 から 27 までの小計
合 計		合 計		

※14 から 27 の経費等に係る借入金収入がある場合には、その受入額についても収入の欄に計上すること。

第三章 保育経営における適正利益

【はじめに】

保育所の資金留保が多いとの誤解がある一方、全国社会福祉施設経営者協議会の調査データでは、保育所の人件費比率は高齢・障がい分野の施設と比べて高く、修繕や建替、様々なリスクに備える資金の積立に苦労している。

そこで本検討会では、保育経営における適正利益を考えるにあたり、財務分析の専門家である公認会計士から積立金や収支差額を中心にご講義・ご指導いただいた。そのアドバイスを踏まえ、検討会でさらに考察を重ね、最低限必要な剰余金の考え方について整理した。

以下の提起が会員法人の経営の一助となれば幸いである。

【社会福祉法人における積立金を考える上での4つの特性】

積立金を計画する際に、2つの法人特性を踏まえる必要がある

社会福祉法人には次のような特性があり、当然ながら、「経営」に長期の視点が不可欠で、また、確実な需要の予測が必要である。

社会福祉法人（施設）は収入に対する固定資産の割合が、他産業との比較において驚くほど高い。

社会福祉施設は企業が設置する場合と違い、公金も投入され、公の社会的資源であり、建物を建設すれば40年は使い切らなければならないという、仮に不採算であったとしても、安易に事業を廃止することはできないものである。

施設にかかる積立金については、3つの費用を考える必要がある

修繕費

保育所本体の耐用年数は47年が標準であるが、付属設備は短い。15年前後で外壁・空調等の大規模修繕が生じ、30～35年で再び修繕の必要性が生じる。

耐用年数40年のビルの場合、建物の一生にかかる費用（ライフサイクルコスト）のうち、設計・建設が26%であるのに対し、維持・修繕は11%ともいわれている（建設費用の約43%）。

取り壊しの費用

建設費用の約10%ともいわれている。

建て替えのための費用

修繕や建て替え費用の処理には引当金と積立金がある。企業では引当金を使うことが多いが、社会福祉法人では積立金を使う

企業などでは、修繕や建て替え費用は、「負債」である引当金を使用する場合があるが、社会福祉法人は、「純資産」である積立金を使用することになっているので、建て替えのために積立金を増やしていくことは、貸借対照表上では、必要経費でありながら、「余っている」という誤解が生じやすい。

【貸借対照表における積立金と引当金】

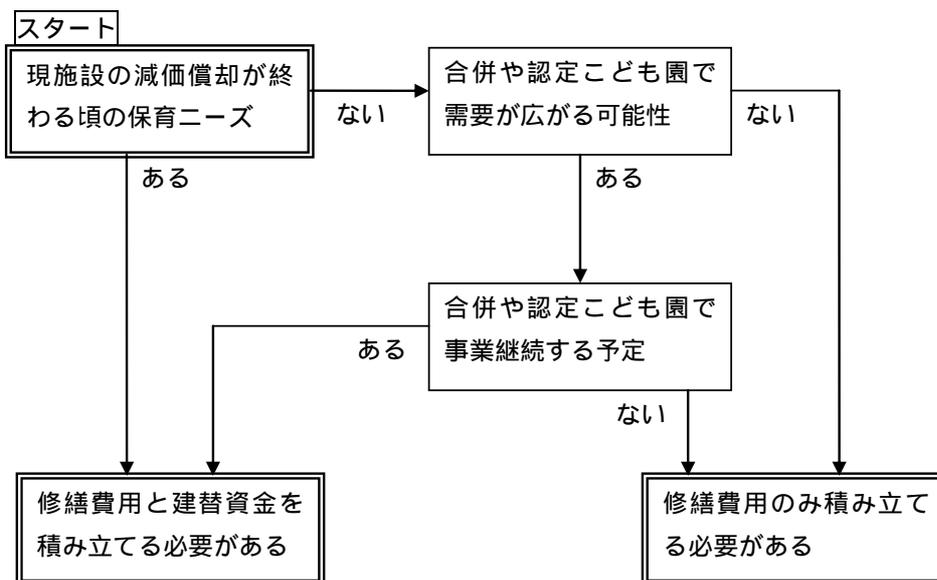
資産	負債
	引当金
	純資産
	積立金

積立金を計画する上での前提となるポイント

建て替えを前提に計画する場合は、まず、確実な根拠に基づいた将来的な需要があるかどうか、の検証が必要。

修繕に関しては、他施設等の事例も含め、過去の実績を踏まえて根拠のある数字に基づいて算出することが重要。

【保育所経営における必要積立金の簡易フローチャート】



【ケースで考える適正利益】

条件設定

現在において、保育所の適正利益を算出するための公式は存在しない。よって、各施設において、経営計画をベースに資金計画を立案し、自施設の実績値や類似施設の例をもとに算出していくことが基本である。

その上で、以下の架空のケースから適正利益を算出する方法を考えていく。なお、数値その他は計算しやすいように便宜上設定したものであることにご留意いただきたい。

基本財産建物は、仮に以下のような設定とする。

取得価格（A）	本体 120,000 千円 付属設備 30,000 千円 計 150,000 千円
耐用年数（B）	本体 40 年 付属設備 15 年
経過年数（C）	10 年

その他の条件設定は、以下のとおりとする。

大規模修繕は未実施とする。

事業継続し、建替を行う前提とする。

建替に必要な資金は建設時と同額とする。()

建替時の建設補助は期待できないものとする。

一法人一施設経営で他施設からの資金流用は見込めないものとする。

- 1 現実は取得価格と建替費用はまず同じにはならない。現在の物価・経済状況から、建替資金の予測の精度を高めたい場合は、最近の情報から類推する。

（例1）都市部 定員 80 名 建築費 1.8 億円 年間事業規模 1 億円

設置基準（最低基準ではない）で施設面積は定員×6㎡だとすると、上記例では80×6=480㎡となる。よって1㎡あたりの建築単価は1.8億円÷480㎡=375千円/㎡となる。

（例2）都市部 定員 120 名 建築費 2.5 億円 年間事業規模 1.6 億円

同様に計算し、1㎡あたりの建築単価は約347千円/㎡となる。

（例3）郡部 定員 60 名 建築費 1.4 億円 年間事業規模 0.7 億円

同様に計算し、1㎡あたりの建築単価は約388千円/㎡となる。

建築単価×施設面積=建替費用と類推できる。

積立金の計画

1年間の単純平均要積立額の計算

長期的な視点で修繕費用と建替資金を積み立てなければならない。単年度でどの程度の収支差額 (= 適正利益) を生み出さなければならないかを求めるためには、まず「1年間の単純平均要積立額」を計算する必要がある。

前述の条件設定で算出した1年間の単純平均要積立額は、次の2つの表で算出されたとおり、(E) + (G) = 7,000 千円となり、当年度末時点の単純平均要積立額は、(F) + (H) = 70,000 千円となる。

【修繕費用にかかる要積立額】

説明	計算式・考え方	ケースの計算
耐用年数 40 年までの要修繕額(建替時の取壊費用も含む)見込例(D)	本体・付属設備計×建設費用に対する維持・修繕および取壊費用の率 ₍₂₎	150,000 千円 × (0.43 + 0.1) = 79,500 <u>80,000 千円</u>
1年間の単純平均要積立額(E)	(D) ÷ 耐用年数	80,000 千円 ÷ 40 年 = <u>2,000 千円</u>
当年度末時点の単純平均要積立額(F)	(E) × (C)	2,000 千円 × 10 年 = <u>20,000 千円</u>

2 本体と付属施設ごとに、自施設での過去実績や類似施設の例から、大規模修繕にかかる費用・率を推定するのが本来である。このケースや、大規模修繕を建設費の20%×2回、取壊費用を建設費の10%とした試算はあくまで目安である。

【建替資金にかかる要積立額】

説明	計算式・考え方	ケースの計算
1年間の単純平均要積立額(G)	(A) ÷ (B)	本体 120,000 千円 ÷ 40 年 = 3,000 千円 付属設備 3,000 千円 ÷ 15 年 = 2,000 千円 <u>計 5,000 千円</u>
当年度末時点の単純平均要積立額(H)	(G) × (C)	5,000 千円 × 10 年 = <u>50,000 千円</u>

適正利益の算出

単年度で積み立てるべき金額の算出

当年度末の単純平均要積立額が、同じく当年度末の貸借対照表にどう表れてくるかを単純化して考えれば、建替資金にかかる(H)は「保育所施設・設備整備積立預金」に、修繕費用にかかる(F)は「修繕積立預金」に計上されていると考えることができる。

それについて、適当にいくつかの数値を加えて示したのが次の表である。(サービスの質の観点から「備品等購入積立預金」「人件費積立預金」についても計上している。)

このケースでは10年で(I)90,000千円の必要な積立金を確保してきた。この場合、単年度で積み立てるべき金額は(I)÷(C)=9,000千円となる。

【貸借対照表】

施設整備借入金残高 (当初600,000千円、償還20年)	30,000千円
----------------------------------	----------

流動資金預金	10,000千円
必要運転資金残高	10,000千円
差引(余剰資金)	0千円

保育所施設・設備整備積立預金	50,000千円	(H)
備品等購入積立預金	18,000千円	
小計	68,000千円	
修繕積立預金	20,000千円	(F)
人件費積立預金	2,000千円	
計	90,000千円	
流動資産預金のうち余剰資金	0千円	
総計(I)	90,000千円	

減価償却累計額	68,000千円
---------	----------

単年度で生み出すべき収支差額の計算

単年度で積み立てるべき金額から、資金収支計算書の経常活動資金収支差額（J）を算出する。それについて、適当にいくつかの数値を加えて示したのが次の表である。

引当金はないものとし、経常活動資金収支差額（J）から、事業活動収支計算書の「経常収支差額」を算出する。それについて、適当にいくつかの数値を加えて示したのが次の下の表である。

このケースにおいて、最低限生み出すべき経常収支差額は 12,000 千円となり、仮に事業活動外収支差額が 0 千円だった場合、事業活動収支差額は 12,000 千円必要となる。仮に年間事業規模（収入）が 90,000 千円だとすれば、目標利益率は 13.3%となる。

このような数値は有り得ないし、保育の質を確保できているとは到底思えないデータである。もちろん架空のケースだが、仮に建設補助がなければ、こんな現実離れた収支差額が必要となりかねないことを示している。

【資金収支計算書】

経常活動資金収支差額（J）	17,000 千円
固定資産取得支出	-1,000 千円
借入金元金償還金支出	-3,000 千円
退職共済預け金支出	-2,000 千円
人件費上昇見込額	-2,000 千円
差引	9,000 千円

(I) ÷ (C)

【事業活動収支計算書】

経常収支差額	12,000 千円
減価償却費	9,000 千円
国庫補助金等特別積立金取崩額	-4,000 千円
差引	17,000 千円

(J)

適正利益の意識化

施設により異なる適正利益算出の条件

このケースにおいて、このペースで積み立てを続ければ、補助金がなくとも修繕費用と建替資金を確保することができ、借入も不要になる。

しかし、現在このような財務状況を達成している保育所はまずないだろう。何度も繰り返すが、このケースはあくまでも適正利益の考え方や算出を説明するための架空のケースである。条件設定は施設によって異なるため、これが目標値と誤解のないようお願いしたい。

実際には下記の例のように、考え方や前提条件は様々であり、大切なことは、そうした現状に応じて必要な目標利益を設定していただくことである。その際、適正利益の見込み違いは今後法人の存続を危うくする可能性が高いのでご注意ください。

- ・ 建替をしない施設は、大規模修繕を念頭に資金ショートしないよう、修繕費用と取壊費用のみ積み立てる。
- ・ 建替にあたり返済可能な範囲で借入金を行う。
- ・ 建替補助を 3/4 ないし 1/2 を期待して試算する。
- ・ 利用者減のリスクがないと判断し、借入金返済後は 3,000 千円 × 20 年 = 60,000 千円の積立が上乗せされると想定する。
- ・ 自治体からの無償貸与で修繕費用も建替資金も積立の必要はないと考える。
- ・ 複数施設経営であれば他施設からの資金流用を行う。

適正利益の意識化

昨今の国・地方公共団体の財政状況が非常に厳しいことは周知のとおりだが、行政が第一に保護救済するのは利用者であり、法人には合併・事業譲渡を促すことが容易に想像される。少子化でどの保育所を残すかを検討する際も、財務力の良さが選定の一条件となるだろう。

なお、現在国で検討中の保育制度新システムでは、施設整備費を上乗せした保育単価(運営費)とすることで施設整備補助を廃止する案も検討されていたといわれている。さらに、万が一課税された場合は、事業活動収支計算書の当期活動収入差額が 40~50%減ることになる。

こうした点も鑑み、保育所経営にあたっては、この適正利益について 1 年でも早く意識づけした方が、20~30 年後の結果は異なっている。理念の実現を守り抜くためにも、上記の考え方を是非ご活用いただきたい。

【修繕・建替に絞った目標値の算出】

修繕・建替に絞った目標値の算出

修繕・建替に必要な総額（概算）の算出

概算ではあるが、下記（１）～（３）を計算し、合計する。（複数施設経営では流用があり得るため、一法人一施設経営の場合を想定としている）

なお、建替の必要がなかったり、公設民営のため法人で積立の必要がない項目については適宜割愛する。（後者の場合は行政との契約内容を書面で十分確認が必要）

（１）修繕費用

大規模修繕未実施の場合

【計算】 類似施設の近年の実績 × ２回分

または

建物取得価格（本体・付属設備） × 0.43

* 耐用年数 40 年のビルでの、建設費用に対する維持・修繕の率
* 保育所での実績データから割り出したものではない

大規模修繕 1 回実施済みの場合

【計算】 1 回目の大規模修繕と同額を見込む

大規模修繕 2 回実施済みの場合

【計算】 建替まで持ちこたえるメンテナンスに必要な金額を予測する

（２）取壊費用

【計算】 建物取得価格（本体・付属設備） × 0.1

* 建設費用に対する取壊費用の目安とされる率

（３）建替資金

【計算】 1 m²あたりの建築単価 × 施設面積

* 類似施設の近年の実績から算出する
* 設置基準（最低基準ではない）で施設面積が定員 × 6 m²の場合

計算例：（１）1 m²あたりの建築単価 300 千円/m² × 施設面積 500 m² = 150,000 千円

（２）150,000 千円 × 0.43 = 64,500 千円

（３）150,000 千円 × 0.1 = 15,000 千円

合計 229,500 千円

下記(1)～(4)を計算し、今後単年度で積み立てるべき資金を算出する。

(1) 保有資金(貸借対照表より、施設整備に使うもののみ)

【計算】 保育所施設・設備整備積立預金 + 修繕積立預金 + 流動資産預金のうち
余剰資金

(2) 今後必要な資金

【計算】 建替・修繕の必要総額 - 上記(1)の保有資金

(3) 耐用年数完了までの残年数

【計算】 耐用年数 - 経過年数

(4) 今後単年度で積み立てるべき資金

【計算】 上記(2)の今後必要な資金 ÷ 上記(3)の残年数

計算例：(1) 22,000 千円 + 26,000 千円 + 1,000 千円 = 49,000 千円

(2) 229,500 千円 - 49,000 千円 = 180,500 千円

(3) 47 年 - 12 年 = 35 年

(4) 180,500 千円 ÷ 35 年 = 5,157 千円

目標値を算出する意義

事業継続の可否を具体的にイメージする

計算例では、これまで(12年間)年平均で約4,000千円積み立ててきたものを、今後は5,157千円積み立てていく必要があると試算された。そこまで一足飛びに財務改善することは難しいかもしれない。

これまでと同ペースで積み立てを続けた場合、47年で累計約188,000千円積み立てることができ、建替時には41,500千円不足する。35年後に施設整備補助が残っていれば、あるいは寄附金や借入金で、不足分を賄うことは可能のようにも思える。

事業継続のための資金計画を立て財務面での努力を見せていく

目標値を軸に、少子化による利用者減というリスクを踏まえ、資金計画を立て、また見直していくことが事業継続にあたって必要である。

目標値に届かない場合でも、その差を縮めたり開かないように努力し、その努力を地元自治体や住民に認めてもらうことが、事業継続には重要なポイントとなってくるだろう。

【まとめ】

この30年間で女性労働率が増加した国は出生率が向上しているが、日本はほとんど増加せず、出生率は大きく低下した。社会保障において大きな位置を占める年金制度の維持、国や地方の活性化の基盤となる次世代育成、出生率の増加を目指す国の方針に沿うにあっても、保育所には少しでも長く良質なサービスを提供し続け、女性が多く働く職場であり続け、地域に貢献すべく存在し続けるという社会福祉法人としての経営視点があらためて重要になる。

そのためには、少なくとも大規模修繕の資金、需要に応じて建替資金を、計画的に積み立てていく必要がある。しかも、都市部を含めて少子化であることから、今後当面収入が減るリスクを抱え続けるため、借入金は早期に返済し、必要資金の積立は前倒しで行っていくべきである。こうした意識化や見直しをぜひ急いでいただきたい。

また、既述のとおり修繕だけで建設費用の4割が必要とも言われており、また収入減のリスクがあり、基本的に「積み立てすぎている」という状態は考えられない。ただ、関係者以外には、社会福祉法人のことをよくご存じない方もいらっしゃる。積立金が必要な根拠は資金計画として整えておいていただき、必要に応じて説明できることが大切である。そのためにも、適正利益についてお考えいただければ幸いである。

第四章 人的最低基準に関する提言

【はじめに】

関係する制度改革等の動向

人口減少社会の到来による国力の低下が国家的課題となり、併せて、女性の就労・就労の多様化・核家族化・出産・雇用等の問題が包括的に社会を覆っている。

それらを鑑み、平成 22 年 6 月に政府が「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」を公表した。社会全体で子育て、子育てを支援し、また、雇用の創出、両立支援等の諸問題を解決すべく、約 60 年ぶりに保育制度改革が行われようとしている。

また一方では、学級崩壊や学力低下などから質の確保のため、中央教育審議会初等中等教育分科会が、全国公立小学校の一学級あたりの児童数の上限を現行の 40 人から 35 人に引き下げるよう求める提言書を文部科学大臣に提出した。それを受け、文部科学大臣は、平成 23 年度予算概算要求に向け、具体的な教員定数改善計画を策定する意向を示している。

「すべての子ども達の健全な育成」のために

このたびの保育制度改革により「保育の社会化」を目指すべきであるが、目的の一つに挙げられる「すべての子ども達の健全な育成」に関しては、「国家による未来の投資」として捉え、制度設計を行う必要があると考える。

また、保育サービスは公共的な性格をもつことや、その財源が国民から広く拠出されていることから、国および市町村等が適切に関与する仕組みが必要で、すべてを市場原理に委ねるのではなく、公的責任のもと保育の質を担保した制度でなければならない。既述の要綱には「質の確保されたサービスの提供の責務」と謳われている。保育の質という概念には様々な要素があるが、その中から職員配置基準について次に提言するものである。

【職員配置基準の見直し】

保育所、そして、保育士の役割の変化

職員配置基準は、児童福祉法に保育所が位置づけられた 1947 年以降、大きな見直しはなされていない。また、これに関しての現場からの訴えなどに対し、一部の市町村で、加配職員の配置などの対応がなされているだけで、国家をあげての議論に発展してこなかったのが現状である。

法制定後、60 年経過し、時代ともに、認可保育所の役割も大きく変わってきた。戦後間もない時期の戦災孤児への役割（目の前の子どもへの支援）、高度経済成長期の役割、バブル期後の役割（目の前の子どもおよび親支援）そして、現在の役割へと変化してきている。

日本の現状と課題

現在、議論されている新保育システムの制度設計は、量の拡大と保育の質の向上とが両輪となり進められるべきである。保育とは労働集約型産業であり、重要なのは、保育の質＝保育士の質および充実した人員数である。

子育てを支える地域や家庭の様相がすっかり様変わりした中で、一人の保育士に対して、今もなお、30人の目の前の子どもの保育とともに、その親への指導、支援、更に、地域への支援をミッションとして求められているのである。併せて、大臣告示により、最低基準化された保育所保育指針に示される内容を実践するために、デスクワーク業務も含め、業務量が大きく増大している。

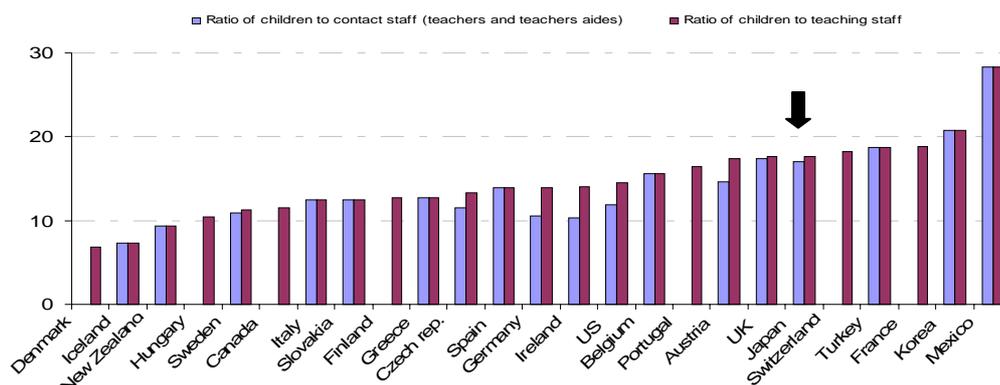
保育所にソーシャルワーク機能を持たせることは、地域社会にとって必要なことである。しかし、現在の職員配置基準のままソーシャルワークを、これ以上、保育士個人に求められる状況にはなく、それらを実践できる態勢ではない。一人ひとりの保育士にかかる役割が大きく増える中、保育の質を担保し、維持し続けることが困難な状況にあり、子ども達の育ちをも保障できなくなりつつある現状において、早急に職員配置基準の見直しが必要である。

諸外国との比較における日本の現実

諸外国との比較においても、職員配置が適当であるとは言い難い。特に3歳以上児となると、日本(3歳 20:1 4,5歳 30:1)に対して、イギリス(8:1)、スウェーデン(5:1)、ニュージーランド(10:1)といったように、明らかにその差が明確である。そのような中、今もなお日本では、4、5歳児に関して35:1にすべきではないかとの議論がなされているという、かけ離れた現実がある。

さらにOECD(経済協力開発機構)の調査では、幼稚園と他の早期教育サービスにおける職員に対する児童数の3~5歳児平均について、日本は25か国のうち20位となっている(2011年1月1日現在で34か国がOECDに加盟)。これは、いかに日本の保育士が優秀なのか、を証明できるデータだとも言えるが、これ以上、研修や教育で質の向上を図ることは困難なほどの激務であることは言うまでもない。

<幼稚園と他の早期教育サービスにおける職員に対する児童数, 3~5歳児平均>
(OECD Family Database: www.oecd.org/els/social/family/databaseより)



研究結果からみる職員配置基準見直しの必要性

研究結果からみる必要性

日本においては、保育の質について本質的な議論がなされていないが、世界的には複数の実証結果が報告され、保育の質の中身が明らかにされている。諸外国の研究は、日本には馴染まないとの批判もあるが、国は違っても人間の成長・発達に関して違いはない。また、現在の保育士養成校における資格取得のための学習は、日本での研究よりは明らかに外国で立証された学問が中心である。国は違っても人は人であって、反証がない限り、国際的共通認識と捉えるのが妥当と考え、こうした研究成果を以下に述べる。

「保育の質」とは

「保育の質」は、条件の質・プロセスの質・労働環境の質の三要素からなる。このうち条件の質とは、グループの子ども人数、保育者と子どもの比率、保育者の保育経験、保育者の学歴、保育の専門的訓練・研修からなる。C.ハウズと S.L. ヘルバーンは、先行研究を踏まえて、「少人数の子どもたちを保育している保育者は、個々の子どもたちのニーズに合わせて保育を展開している。高学歴で専門的教育を受けた保育者は、その知識を生かして子どもと関わっており、その結果、子どもとの関わりにおいて共感性が高く、応答的に行動している。これらの条件のもとで保育を受けた子どもたちは、低い条件で保育を受けた子どもたちに比べて発達が良好である」と述べている。

幼児期の保育経験の有無と成長との関係

アメリカではミシガン州のペリー・プリスクール（3、4 歳児が通う就学前保育施設）を舞台に保育の効果についての実験的研究を行っている。いずれも貧しい黒人の家庭で、3 歳児時点の知能テスト結果が平均以下という特徴を持つ 123 人の幼児が選ばれ、1～2 年間、当スクールに在籍して半日保育を受けるグループと、小学校入学まで保育を受けずに家庭で育つグループとに分け、27 歳まで追跡した。幼児期の保育経験の有無がその後の発達に及ぼす長期的な「効果」を見極めようとするものである。

その 19 歳時点のデータ結果を見ると、保育を経験してから 15 年以上経過しているにも関わらず、青年期に直面する社会的自立の課題の達成度を示す殆どの項目で、在籍グループは在籍していないグループに比べてきわめて良好な成長結果をみせている。

もちろん、当該スクールでの保育は職員配置を 3、4 歳児 6 人に対して保育者 1 名という処遇条件とし、尚且つ、資格と意欲を兼ね備えた保育者と、それをバックアップする研究者など、保育を科学的に実践し、支援する体制も充実していたとのことである。

この研究では、人間の成長において幼児期の良質な保育環境がいかに大切かが示されている。

<保育が子どもの長期的発達に及ぼした効果>

結果	測定年齢	保育経験	家庭保育
読書テスト(正答率)	19	62%	55%
留年率	19	16%	28%
高校卒業率	19	67%	49%
大学進学率	19	38%	21%
就業率	19	50%	32%
福祉受給率	19	18%	32%

□グループの大きさ(子どもの人数)と子どもの行動との関係

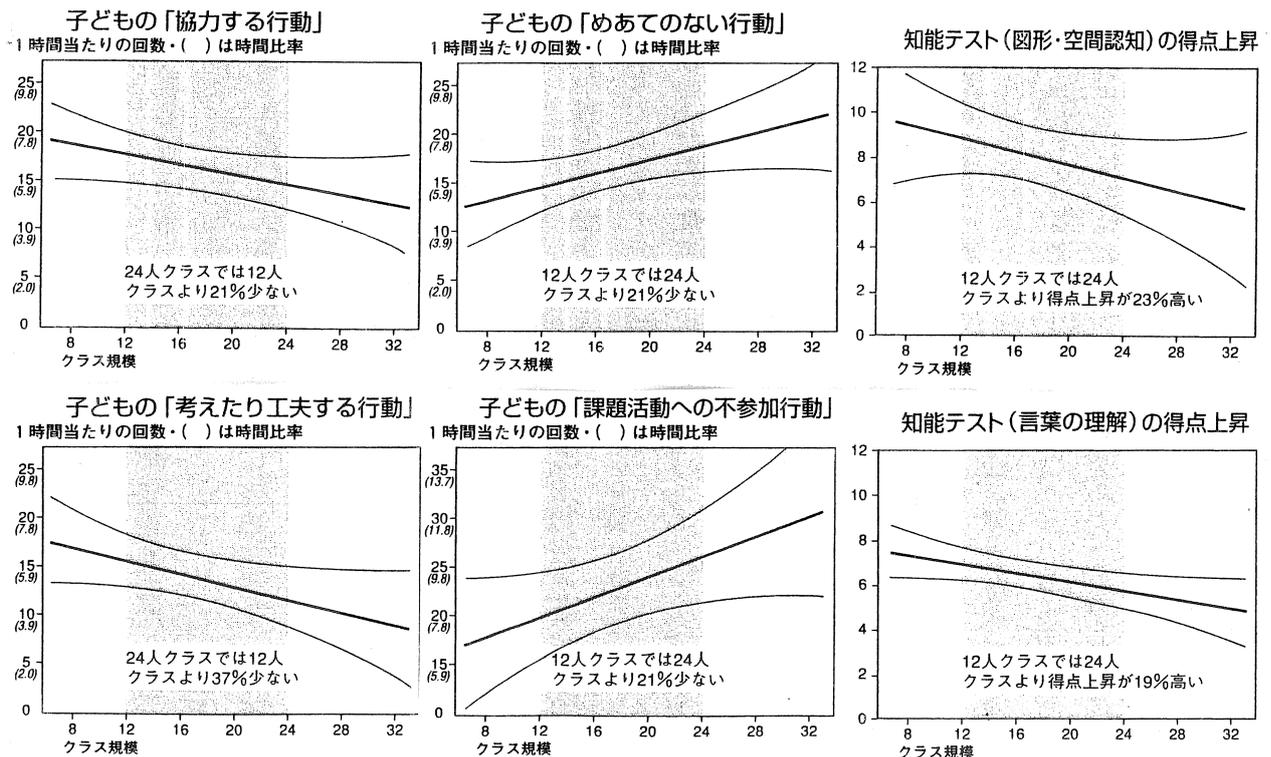
とくに「グループの大きさ」は保育の質に大きな影響を及ぼす。アメリカの保育園が対象の全国規模の調査では、子どもの行動を観察した結果、グループが小さいほど「協力する行動」「考えたり工夫したりする行動」が増え、「めあてのない行動」「課題活動への不参加」が減った。また知能テスト(図形・空間認知、言葉の理解)でも、規模の小さいクラスほど得点が増えた。この結果から、グループが小さいと「子どもが落ち着いて活動に集中できる」「保育者が子どもと言葉で豊かにやりとりできる」ことが明らかになっている。

この研究において、保育者が担当するグループ(子どもの人数)の規模が小さいほど、子どもにとって良い成長が期待できるという証明がなされたのである。

ただ、幼児期において、保育者と子どもとの比率が1:1、1:2といった過度な配置が必要という議論ではない。集団としての形を保つことができる人数構成は重要である。

<クラス規模の大小に対する子どもの行動分析と知能テストの得点変化>

(R. ロップ他「保育センターの子どもたち—保育園全国調査最終レポート」1979より)



日本においても本格的な「保育の質」の議論(見直し)を

良質な保育が社会にもたらす利益

前述のペリー・プリスクール研究である財政学者は、「子どもの良好な発達」を「お金」に換算すると、結果的に社会が受け取る利益は、保育に要した費用の6倍から7倍に達すると発表している。つまり、保育がもたらす利益は、母親の労働によって得られる収入や価値(税金・企業益)だけでなく、子どもの発達を促すことによって生み出す価値を考慮にいれなければならない。と述べている。

言いかえれば、保育という仕事は、子どもの「最善の利益」を追求・実現することを通じて、その役割をもっとも効率的に果たすことができる、そのような性質をもった営みであると言及している。このように費用対効果から鑑みても社会保障・税など、様々な課題がある中、未来ある日本を建設するためにも子どもが活動する場には投資が必要である。

次代を担う子どもに対しての国としての責任

アメリカにおいては、NIH(国立保健研究所)の下部組織であるNICHD(国立子ども人間発達研究所)が実施主体となり、1,000世帯を超す大規模サンプルを対象とする縦断研究を1991年より開始している。その研究背景として1970年代以降高まってきた乳児期からの家庭外保育の利用により子どもの発達にどのような影響があるのかを短期的・長期的に解明する必要があったからである。同時に信頼できるエビデンスに対する国民的ニーズがあったからであるとされている。その研究の中で保育士と子どもの人数比率が重要であることを公表している。

この研究は国立保健研究所という公的セクターが主体となり研究を進めている。国家が率先して縦断研究を長期的に行うことにより、国の継続的な発展のために、「子育て」に対して科学的根拠を検証しているのである。

本質的議論と「保育の質」の研究を

現在、わが国においても「子ども・子育て新システム検討会議」の各場面で、保育の質についても議論がなされている。ここでは、若者貧困層の増加や自殺、社会的孤立および子どもへの虐待等、様々な社会問題が顕在化してきていることを踏まえ、国家的見地から論じられているものと期待するところである。それに関わる関係者の努力に感謝申し上げるところであるが、限られた作業時間の中で、制度の枠組みづくりに多くのエネルギーを費やす必要があり、現実としては、本質的な議論には至らないのではないかと懸念する。

すべての子どもが質のよい環境の下で保育を受けることができる制度とならなければならない。しかしながら、わが国では、「保育の質」についての研究・言及に関して、国をあげた議論に発展していないのが現実であり、事業者及び関係者の協力により国家的レベルで「保育の質」の研究を行うことが必要である。

【最後に】

事業者にとって、また、国民にとっての制度改革の意義

私達事業者にとって、このたびの保育制度改革の意義は、大きく二つだと考える。一つは、国民に対して継続して使命を果たしていくために、必要な恒久的な財源を新たにつくることであり、もう一つは、職員配置基準を中心とする保育の質の改善である。この機会を逃すと、前者は、地方分権の大きな流れにまかれ、保育予算の一般財源化により、ひいては制度の崩壊につながるものが危ぶまれる。また後者は、改善するのに再び半世紀もの時間を費やさなければならないかもしれない。そして、このことは同時に、国民にとっての決して利益とはつながらないものである。

子どもの育成に対する私達の姿勢

現在、与党が進める子ども手当の現金給付を、野党は“ばらまき”と批判し、保育所などの現物給付に、と国会での議論がなされている。どちらが先か、という優先順位の付け方は、議論の余地があるにしても、これほどに子育てや保育に対し、光があたったことは過去にはなかったことである。

いずれにせよ、社会に対し訴えてこなかった、私達事業者や関係者も大いに反省すべきことであるが、OECD から指摘されるほど、他の国との比較において、あまりにもこの国は子どもの育成に対して、お金を使ってこなかった国であることを国民全体で認識しなければならない。

社会全体で子育てを

国が継続して発展し、国民が幸福を得られる良い国づくりをしていくためには、それを支える担い手に対して、健やかな育ちを保障しなければならない。そのためには、良質な保育の環境が必要であることは、今や様々な検証において実証されていることである。

その保育の質の要素として最も重要な保育士の人員数は、認可保育所が次世代を担う子ども達の健全育成の場として、その使命を果たしていくためにも、今以上の職員配置が必要であることは、あらためて言うまでもない。

その実現のためには、大きな財源が必要となるが、社会を挙げて子育てを支援する国にならなければこの国の将来はないと考える。

保育経営に関する検討会 検討過程

平成 21 年度

第 1 回 平成 21 年 10 月 16 日（金）

- * 検討会設置のねらいについて
- * 今後のすすめ方について

第 2 回 平成 21 年 12 月 11 日（金）

- * 少子化地域における保育経営について
- * 最低基準（保育士定数）について
- * 適正利益について

第 3 回 平成 22 年 1 月 18 日（月）

- * 少子化地域における保育経営について

平成 22 年度

平成 22 年 5 月発行

- * 「保育経営に関する検討会」中間報告 - 少子化地域の保育経営について -

第 4 回 平成 22 年 9 月 10 日（金）

- * 保育の質と保育士定数について

第 5 回 平成 22 年 10 月 1 日（金）

- * 保育所における適正利益について

第 6 回 平成 22 年 10 月 25 日（月）

- * 保育の質と保育士定数について

第 7 回 平成 22 年 12 月 21 日（火）

- * 検討会まとめについて

第 8 回 平成 23 年 3 月 10 日（木）

- * 「保育経営に関する検討会」報告書（案）について

保育経営に関する検討会 委員名簿

(任期：平成 21 年 9 月 1 日～平成 23 年 3 月 31 日)

役職名	氏名	所属	担当
委員長	谷村 誠	兵庫県社会福祉施設経営者協議会 副会長	第一章
副委員長	小林 公正	兵庫県社会福祉施設経営者協議会 理事	
委員	梅野 高明	兵庫県社会福祉施設経営者協議会 理事	第四章
委員	三重野 宗隆	富山保育園 園長	
委員	寺川 光信	ぬしま保育園 園長	第二章
委員	飯田 晴信	星の子保育園 副園長	
ワザハ	藤本 政則	児童養護施設立正学園 副施設長	
事務局	長尾 泰邦	兵庫県社会福祉協議会 福祉事業部長	
事務局	岡地 茂	兵庫県社会福祉協議会 福祉事業部主任	
事務局	福本 良忠	兵庫県社会福祉協議会 福祉事業部主事	第三章

「保育経営に関する検討会」報告書

発行：兵庫県社会福祉施設経営者協議会

平成 23 年 3 月

住所：神戸市中央区坂口通 2-1-1