

法人協

第11号

2010年10月発行

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会
社会福祉法人協議会

保育所の多数経営の考察

社会福祉法人協議会 研修委員会 委員長 田中 正巳
(社会福祉法人 三社会 理事)

保育所運営の社会福祉法人

福祉の市場化、産業化の流れのなかで社会福祉法人に対するうがった見方が増幅しています。なかでも保育所を運営する法人に対して、自治体からは待機児問題に有効な解決策が示されず、保育への異業種からの参入が少ないこともあり、参入障壁とさえ言われます。

また、平成18年8月発表の社会福祉法人経営研究会の報告「社会福祉法人経営の現状と課題」や本年3月の東京都による社会福祉法人経営適正化検討会の報告「社会福祉法人の経営適正化に向けて」中間のまとめに見受けられるように、社会福祉法人について一定の指標で評価を試みる動きも出ています。いずれの報告も「施設管理中心」「一法人一施設」「同族的経営」等を旧来型のモデルとし、規模の拡大を求め、法人本部や理事会の機能強化を求めています。

しかし、保育所については、元来施設管理を中心として補助体系が構築されていますし、その成り立ちから地域への密着度が高いところが多く、地域ニーズに柔軟に対応できる小規模法人という選択肢は残されるべきと考えます。



保育所の地域性

保育所が他の福祉施設と大きく異なるのは、対象とする利用者の地域が限られていることです。もともと幼児の手を引いて通える範囲が対象であり、保育所の開設、あるいは法人化については、その限られた地域の中の有力者や縁故者の支援を求めたケースが多いはずで

す。なかでも創設者が自身の居住地域に開設した保育所はその成り立ちから地域との結びつきが強く、創設者あるいは次世代に代わっても地域活動の中核に関わり、施設を地域に開放し、地域も施設を資源として利用することが当然のようになっているケースを多く見ます。

三社会の創設者故田中知三郎も最初に開設した保育所所在地域の自治会長を30年以上務めており、施設は現在でも自治会組織の事務所的な利用もなされています。

創設者が自治会長を務めていた間、筆者は自治会組織と距離を置いていたにも関わらず、創設者の死後3代の自治会長を経た現在、所在地域の自治会長職を引き受けています。

町会・自治会組織は、当事者達にその意識はなくても保守的な面があり、古い住宅街では新たに居を構えた人達、団地であれば居住者以外の人達が入りにくいところがあるようです。地域で育った創設者の親族は後継者として地域から迎えられやすいだけでなく、地域に商店や零細工場が無くなり、自営の住民が少なくなっている中、地域活動への貢献が期待されています。

最近、迷惑施設のような扱われ方をされることもある福祉施設ですが、地域への貢献を通して地域と密着した保育所は、本来業務の遂行にあたって地域の理解を得るための余分な努力は存在しないと言っても過言ではありません。

一法人一施設（小規模法人）の問題

保育所には施設長と直接処遇の保育士、保健師等の職員の配置がありますが、常勤の事務職の配置即ち管理部門は不在で施設運営を完結しています。

三社会でも以前は板橋区と調布市で2か所の保育所を、社会保険関係の業務を除き、それぞれ独立した運営をしてきました。

平成16年に調布市に1園、平成18年に北区に1園の運営を受託して計4園を運営することとなり、ベテラン保育士が分散されることで財政効果があったことは事実ですが、問題も起きています。4か所の施設を法人内で一体的に運営するため給与関係の事務を一本化したことにより、これまでの社会保険関係はもちろん源泉所得税、住民税、退職共済関係の事務を本部に移すことになり、本部の事務量が増加しています。

他方、他の3園は一部の事務は本部に移せても、運営費（委託費）請求事務は各自治体で異なり、保育の委託関連事務については自治体の担当者との意思疎通の問題もあり、各園で対応する必要があります。物品の購入についても施設の所在地が離れているため、一括購入は各園への配送の問題があり、各園が適宜に対応し、タイムリーに補充するほうが望ましいのが現実です。また、自治体によっては物品の地元購入・地元業者の使用を指導するケースがあり、本部一括購入や本部での入札によるコストダウンは難しいケースが多いのが実態です。

企業の合併・統合ではマスプロダクションによる製品コストの低減、管理部門の統合などで余剰人員の整理等を通じて財務体質の向上を図れますが、保育所は法人の合併・統合などで施設が増えても夫々の施設の職員配置は変わらず、もともと管理部門が存在しない組織なので余剰人員は生じません。かえってそれぞれの施設で運営を完結していたものが、規模を拡大し、一部事務を法人本部で統括することにより管理部門が必要となります。公立保育所がまさにその例であり、各施設へ定められた職員配置を行い、更に施設を運営するために所管課に公立保育所運営のための管理部門を置くことを余儀なくされています。

規模の拡大は人事の硬直化を防ぐことや、職員に異なった職場環境に接するチャンスを与える等のメリットがありますし、財務上の貢献も全く無いわけではなく、ベテラン職員の分散などで一時的な財務体質の改善はありますが恒久的なものではありません。財政基盤強化のための規模の拡大は保育所には当てはまるとは思えません。保育所の経営は一法人一施設で成り立つことが前提でなければ複数施設を擁しても経営は難しいはずです。

これからの課題

限られた地域に密着し業務遂行に地域の協力を仰げること、管理職1、2名に現場職員という経費的には筋肉質な組織であることから、保育所は一法人一施設でも成り立つはずです。今後、制度改革により規模の大きさによらなければ困難な機能が生じた場合、東京都社会福祉協議会のような組織が小規模法人に代わって必要な機能を提供すること、あるいは施設間のネットワークを作り、連携することで小規模法人に必要な機能を補う環境を作ることが考えられます。闇雲に大規模化を進めることは小規模でも地域との血の通ったつながりを持つ施設を失うこととなります。

子ども・子育て新システムの基本制度案要綱が公表され、保育制度改革が3年後には実施の見通しです。保育園・認定子ども園・幼稚園の一体化、公的保育契約制度と謳ってはいても実質的には利用者との直接契約制度、指定制導入による異業種からの参入の拡大など、保育界にとっては例のない大改革となります。今後、法案が整備されていく過程で制度の骨格が明らかになっていきますが、「子どもの最善の利益」のために蓄積してきた創意・工夫・経験、創設時の地域に根ざした理念、地域との密接なつながりといった財産を武器に、改革への準備を怠らないことです。

■ 社会福祉法人を取り巻く制度の動向

① 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱が公表される

平成21年12月に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」に基づき設置された「子ども・子育て新システム検討会議」により、平成22年6月25日に、これからの保育、子育てを社会的にどのような仕組みで行うのかについての骨格を示す「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が公表されました。

子ども・子育て新システム（以下、新システム）は、「すべての子どもへの良質な育成環境を保障し子どもを大切に作る社会」、「出産・子育て・就労の希望がかなう社会」、「仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会」、「新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会」の実現を目的としています。

制度の実施主体を基礎自治体である市町村とし、事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編成し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度の構築を行うとしています。また、新システムに関する全ての子ども・子育て関連の国庫補助負担金、労使拠出等からなる財源を一本化し、市町村に対して包括的に交付する仕組みである「子ども・子育て包括交付金（仮称）」を導入するとしています。

サービスの給付にあたり、子どものための多様なサービスの提供および仕事と家庭の両立支援を行う観点から、「幼稚園・保育所・認定こども園について、保育に欠ける要件の撤廃等を行い、幼児教育と保育をともに提供することも園（仮称）への一体化」、「家庭的保育サービス、訪問型サービス、保育所等と連携した形態による小規模サービス」、「日数や時間の短い需要に対応する短時間利用者向け保育サービス」、「早朝、夜間、休日の保育ニーズに対応した保育サービス」、「事業所内保育サービス」、「病児・病後児保育サービス」等を新システムに位置づけるとしています。特に幼保一体化については、すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障

するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教員要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針を創設するとしています。

また、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO 等、多様な事業主体の参入を可能にするとともに、施設整備費のあり方の見直しや、運営費の使途範囲について事業者の自由度を持たせ、一定の経済的基礎の確保等を条件に、他事業等への活用を可能とすることや、会計基準は法人類型ごとの会計ルールに従うことを基本とするなど、事業運営における新たな仕組みを示しています。

新システムに関する今後のスケジュールについては、新たに「子ども・子育て新システムに関する協議会（仮称）」、「幼保一体化検討会」、「こども指針（仮称）検討会」などを設けて具体的な制度内容の検討を行いながら、平成23年の通常国会に法案を提出し、前倒しの可能な事業については段階的に実施しながら、平成25年度に本格施行の予定としています。

「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」の全文については内閣府ホームページに掲載されています。（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>）

② 介護老人福祉施設の施設整備助成をユニット型に限定。生活保護受給者等の入居できるよう減免制度100%実施を目標とする方向

平成22年9月21日に、社会保障審議会第69回介護給付費分科会が開催されました。7月から3回にわたって議論がなされてきた一部ユニット型施設の取り扱いに関し、大森彌分科会長（東京大学名誉教授）の指示で「審議のとりまとめ（案）」が示されました。同案をめぐっては、人員の兼務や介護保険3施設の機能に基づいた今後の検討の必要性などに関して意見が取り交わされた後、一部文言の修正が行われるもののほぼ原案どおり了承されました。

取りまとめの基本的考え方として、今後新設を計画する介護老人福祉施設については多床室ではなくユニット型施設とすべきとする推進方策の強化が掲げられました。具体的に検討すべき項目として挙げられたのは次のとおりです。

- 生活保護受給者が入所できるような実態となることを前提に、地方主権改革推進一括法案で「参酌すべき基準^(※1)」と整理されている介護老人福祉施設の居室定員に関する省令基準を「1名」とすること
- 24年度以降の施設整備助成は、ユニット型施設に限定すること。
- ユニット型介護報酬について、次期報酬改定の際に整備方針をふまえた検討をすること。
- 低所得者のユニット型施設入居について社会福祉法人による利用者負担軽減制度を推進。
- 生活保護受給者のユニット型施設入居の支援のあり方について。
- 低所得者の居住費負担軽減策について、介護保険部会の議論をふまえ、公費負担・保険給付に関わらず施設類型・所得段階の公平性をふまえながら検討すること。

（※1）自治体の判断で決定できる項目。法令の基準を十分参照した結果であれば、地域実情に応じて地域ごとに異なる内容を定めることが認められる。

このなかで社会福祉法人には、いわゆる社会福祉法人減免の実施について一層の推進を求め記載がなされています。

とりまとめの文中で、「①現在行われている社会福祉法人等による生計困難者に対する介護保険サービスに係る利用者負担額軽減制度について、国、自治体、社会福祉事業の主たる担い

手たる社会福祉法人は、低所得者もユニット型施設に入所できるよう、実施率100%を目標にその推進方策について検討すべきである。(中略) 国、自治体、社会福祉法人は①の制度により、生活保護受給者もユニット型施設への入所が可能となるよう、支援制度のあり方についても検討すべきである」と記載されています。

(全国社会福祉施設経営者協議会「経営協情報No.18」より一部転載)

東社協・福祉人材確保ネットワーク事業の実施状況について

東京都社会福祉協議会では福祉の仕事の魅力をアピールし、都内の福祉施設のネットワークを活かした人材確保や定着及び、育成の流れを確立することを目的に、平成19年度より「福祉人材確保ネットワーク事業」を行っています。同事業は「合同採用試験」(年2回実施)、「合同研修」、「法人間人材交流制度」を柱としています。

平成22年8月現在で112の法人が本ネットワーク事業に登録しており、平成19年度から延べ受験者数は1443名で、これまで263名の方が採用されています。参加法人にとっては「個々の法人が募集するよりも多彩な人材と会う機会になる」、「募集のための広報経費や事務が省力化できる」、「年に2回実施されるので計画的に活用できる」等のメリットがあげられています。また、受験者アンケートでは「複数の法人の面接を受ける機会が得られる」「一定の条件をクリアした法人が参加しているので安心」といった点が、受験をしようと思ったきっかけとなっています。

合同採用試験は社会人の方、学生の方のいずれも受験いただけますが、今年度の第1回目の試験では、広報にあたって携帯電話でもアクセスできるインターネットの就職活動応援サイトを活用したことや、福祉系の学校においてこの試験のイメージが定着してきたこともあり、学生の方の受験が増えてきています。平成22年度第2回の試験は12月を予定しています。

本事業の柱の一つである「法人間人材交流制度」は、様々な法人を経験することによって福祉業界全体で福祉施設職員のキャリアアップを支援し、福祉業界への人材定着につなげていくことを目的としており、平成23年度4月からの実施に向けて準備を進めています。平成22年10月より、ネットワーク参加法人に対して、出向もしくは転籍の受入れについての意向を伺った上で、平成19年度に合同採用試験で採用されてから3年が経過した方を対象に、その勤務先の法人を通じて出向、転籍の希望を伺いながら調整する予定です。

東京都社会福祉協議会では、今後この「法人間人材交流制度」の仕組みを確立するとともに、本ネットワークにご参加いただける法人をさらに増やしていけるよう取り組んでいく予定です。

実施状況	19年度	20年度		21年度		22年度
		第1回	第2回	第1回	第2回	第1回
参加法人数	31法人	59法人	71法人	53法人	43法人	48法人
受験者数	124名	172名	286名	247名	322名	292名
面接申込者数	75名	84名	82名	117名	126名	146名
採用者数	38名	39名	32名	50名	43名	61名

本事業に関するお問い合わせ先 東京都福祉人材センター人材情報室 (TEL 03-5211-2860)

社会福祉法人のルーツを探る⑩

社会福祉法人 ^{うたづ} 鵜足津福祉会 理事長 小松 守氏

聞き手 社会福祉法人徳心会 常務理事 関根陸雄
(社会福祉法人協議会広報委員会委員長)

今回は、社会福祉法人鵜足津福祉会 理事長 小松 守さんにお話をうかがいました。鵜足津福祉会は、香川県の北西部に位置する宇多津町で昭和52年（1977年）に設立されました。翌53年に特別養護老人ホーム寿楽荘の開設以降、「支え合い、共に生きる」という理念のもと、高齢者、障害者関連の15施設、約50の事業を運営し、昨年には東京都杉並区に高齢者と障害者の複合施設であるマイルドハート高円寺を開設しました。



Q1

香川県宇多津町で、鵜足津福祉会を設立されたのはどのような経緯だったのでしょうか。

▶宇多津町は、古来塩業が盛んでした。しかし昭和47年（1972年）に塩田は国の方針により、その歴史に幕を下ろしました。当時、塩業会社の社長に就任した私は、商業施設の開発等の事業へ転換を図らざるをえませんでした。

その後事業が軌道に乗り、株主であった旧塩業者への配当や雇用がある程度成果をあげると、それまであたためていた「この町が本当に必要としているものは他にないだろうか」という社会貢献事業への志が大きくなっていきました。

その当時、私の子どもは保育園に通っていましたが、宇多津町には保育園が足りなくなっており、問題になっていました。当時は都市部ほどには核家族化が進んでおらず、子どものめんどろは家でみるものという意識が依然として強かったのです。しかし、その宇多津町でも都市化の波と共に、女性の就労が増えつつあるといった時期でもありました。娘の保育園の保護者会会長をしていた私は、こうした町の状況をみて、当初、保育園を作ろうかと考えました。しかし、一足早く保育園事業に着手した法人があったため、この考えは実現には至りませんでした。

ところがひょんなことから、新たな話が舞い込んできました。保育園の保護者会の会長をしていた関係で、町の住民課の課長さんと話をすることがありました。その課長さんの「宇多津の高齢者はみんなよその町の老人ホームに世話になっている。この町で長年生きてきて、人生の最後をよそで暮らさなければならないのはなんともつらい話だ。住み慣れた宇多津で死にたいというのが本音だろう。この町に老人ホームを誘致するのが私の最後の仕事だ」という言葉に私は衝撃を受けました。塩田の過酷な労働に耐え、町の発展に多大な貢献をしてきた塩業者たちのほとんどが高齢化してきていました。課長さんはさらに「高齢化社会は遠い将来の話ではない。日本には4人に一人が高齢者という時代が確実にやってくる。その波は一足早く宇多津にやってくる」と言葉を続けました。町の将来に危機感を感じた私は、その人たちに安心できる暮らしを提供できないものかと考え、進むべき道を決めました。

昭和52年（1977年）10月に、町の協力を得て、社会福祉法人鵜足津福祉会が発足しました。「鵜足津」は万葉時代の仮名遣いです。そして翌年昭和53年の3月に町内の津の郷というところに特別養護老人ホーム寿楽荘を50床で開設しました。しかし、ここにたどりつくまでの苦労は大変なものでした。

近隣住民は老人ホーム開設には否定的でした。「老人ホームなんか姥捨て山のようなものだ。子どもが親のめんどろをみなくてどうする」こうした声は日に日に大きくなっていきました。私は「時代は変わっていく。この宇多津にも核家族化、高齢化社会は必ずやって来る。介護の専門家によって高齢者を介護しなければならない時代はすぐそこまで来て

いる」と、ことあるごとに町の人たちに訴えました。

近隣住民の反対の中で、施設の開設に踏み切りましたが、驚いたことに、建設反対の急先鋒だった人たちまでもが、高齢の親を連れてきたのです。そのほとんどが、一年以上も風呂に入っていない高齢者ばかりでした。肌に垢がこびりつき、一度や二度の入浴では落ちません。本物の皮膚が顔を出すまでに二週間もかかった人がいたほどです。しかしこうした開設時の苦労も、利用者の方の「ここにおったら幸せや」という言葉で吹き飛びました。

親のめんどうは自分でみたいと思っても、日常の介護となると気持ちだけでは全うできるものではありません。寝たきりや認知症の高齢者の日常的な介護は専門的な知識と技術が必要になります。高齢者介護の現実を目の当たりにした私は、想像以上に簡単な仕事ではないことを察しました。そして時代が変わり、社会の価値観がどんなに変わっても、助けを必要とする人に手を差し伸べる温かい社会は維持されなければならないことを痛感しました。

Q2

鵜足津福祉会では、高齢者福祉分野、障害者福祉分野共に、幅広く事業を展開されていますが、どのような視点を大切にされているのでしょうか。

▶ 特別養護老人ホームを立ち上げた当時は、その事業を軌道に乗せるために無我夢中でした。しかし数年ほどたって経営が安定してきた頃、事業の柱が高齢者福祉一本だけでは、万一事業にかかわる環境が変化したときに経営を支えることができなくなるのではないかと危機感を抱くようになりました。そこで、知的障害者福祉、身体障害者福祉へと事業の幅を拡大し、事業の三本柱としました。これはどれか一つが経営不振に陥っても、他の事業で経営を支えることでリスクを分散し、安定した経営を確保しようと考えたのです。現在では、坂出市、丸亀市、三豊市、宇多津町といった地域で特別養護老人ホーム、介護老人保健施設、ケアハウス、障害者支援施設、グループホームなどを拠点に多様な事業を行っています。

また、異なる福祉事業を手がけることで、新たな福祉サービスのノウハウを見出せるのではないかと、その新たなサービスのノウハウが結果として一つ一つの福祉事業のレベルアップにつながるのではないかと考えました。例えば、高齢者福祉だけのときは親しみやすさを強調するあまり、利用者の方よりはるかに若い職員が利用者の方を「ちゃん」づけで呼ぶ傾向がありました。利用者の方の大半が認知症だったこともあり、当時はそのほうが気持ちが伝わるのではないかと考えていたのです。ところが障害者福祉を手掛けるようになって、障害者福祉の職員から、利用者の人権やプライドというものをもっと尊重すべきだという意見が出されました。

議論の末、「ちゃん」づけの呼び方を禁止し、そのかわり親しみやすさは別の形で表現しようと各施設で工夫するようになりました。その結果、地域との交流企画の促進、ボランティアの積極的な受け入れ、施設内のイベントの促進など、様々なアイデアが実践されるようになりました。

異なる福祉事業を手がけることによって物事を違う視点で見る目が養われ、全体的なサービスのレベルアップにつながったのです。また事業の多様化によって、利用者の方により利便性の高いサービスを提供することができるようになりました。たとえば、高齢者の介護で悩んでいる家族が障害を抱えている場合、相談に来れば、高齢者福祉と障害者福祉の双方から解決策を提供することができます。知的障害の子を持つ高齢者にも同じことが言えます。私たちは様々な事情を抱えた利用者さんの悩みを一挙に解決することができます、そういう総合的な福祉サービスを目指しています。

Q3

東京に新規に開設されたマイルドハート高円寺の特徴と、本部が他県にあることによるご苦労などがあればお聞かせください。

▶ マイルドハート高円寺は、特別養護老人ホームとして入所とショートステイあわせて

145名定員を全室個室のユニットケア方式で行っています。また、障害者支援施設としては施設入所支援10名、日中系サービスとして生活介護、自立訓練、ショートステイを行っています。建物は大規模地震に備えて免震構造にし、安全性を考えてオール電化にしています。また、これは香川県の施設でもやっているのですが、障害を持つ人たちが視覚、聴覚、嗅覚、触覚など各種の刺激を感じ取りながら、介助者とともにリラックスした時間と空間を共感できるスノーブレン法というものをとりいれています。

東京で新規に施設を開設するにあたっては、事前に職員の確保に苦勞すると聞いていました。運営を担うことが決まったと同時に杉並区阿佐ヶ谷に事務所を設け、人材確保に取り組む、実際のところ若干時間がかかりましたが、必要な体制を確保できました。あわせて法人本部からは何人か立ち上げ時のスタッフとして東京に来てもらいました。現在は東京担当の理事が一月に一週間程度上京して、法人本部との情報連絡等を行っています。私も一月に一回は東京に来て状況を把握するようにしています。

社会には誰かが支えなければ生きていけない人が大勢います。しかし、支える側と支えられる側は必ずしも固定的な関係ではありません。支えることによって、支えられる相互補完的な関係だと思います。この視点を抜きにして質の高い、人間的な福祉サービスは成り立ちません。私どもが事業を拡大してきたのも、結局は利用者の喜ぶ姿に接することができる喜びがあるからに尽きるのかもしれません。



マイルドハート施設概観

経営者セミナーを開催します

法人協・研修委員会と青年経営者会の共催で、平成22年度経営者セミナーを開催いたします。ぜひご参加ください。

- テーマ 「環境変化に対応する次世代リーダー輩出のために」
- 講 師 株式会社エスティエス ラーニング 代表取締役 佐藤 衛 氏
- 日 時 平成22年10月27日（水）午後2時～5時（午後1時30分より受付）
- 会 場 飯田橋セントラルプラザ12階会議室

● 編 ● 集 ● 後 ● 記 ●

巻頭言の田中さんの「保育所の多数経営の考察」は、職員配置の問題から施設数が増えても管理部門として余剰人員が生じないことなど、保育所を運営する法人の本部機能の強化における課題等、とても参考になりました。地域に密着した保育所の今の良さを失わずに改革の流れに乗らなくてはならない当事者の苦勞は大変なものだと思います。忙しいにもかかわらず執筆を快く引き受けていただきありがとうございます。ありがとうございました。

社会福祉法人のルーツを探るでは、東京都で施設運営をしている他府県の法人にお話を伺おうということで、月に1度香川県からこられる日に合わせて鶴足津福祉会の小松理事長を高円寺に訪ねました。小松さんには快く時間を割いていただきありがとうございました。帰りには鶴足津の「天の塩」をいただきました。（徳心会 関根陸雄）

法人協 第11号

発 行 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 社会福祉法人協議会
〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1 TEL 03-3268-7192
発行人 社会福祉法人協議会 会長 山口 桂造
発行日 平成22年10月6日
編 集 社会福祉法人協議会 広報委員会