

世代間交流施設における経済性の測定～方法論を中心に

JASM 2020.3

もくじ

前提	3
1. はじめに	3
2. 社会福祉サービスのインプット	4
3. 社会福祉サービスのアウトプット	5
4. 測定方法の検討	7
5. データ包絡分析法の可能性	8
6. DEA を活用するための準備	10

前提

本報告書においては、子どもと高齢者がとも利用する施設、つまり世代間交流施設の経済性を分析するために、どのようなフレームワークを持つべきかを議論する。したがって、実際の世代間交流施設における測定は次のステージで実施することを想定している。

1. はじめに

1.1. 社会福祉サービスの財としての特性

1.1.1. 生産と消費の同期

社会福祉における活動は事業者が必要とする人に対してサービスを提供することである。保育であれば、保護者に代わって、子どもに日常生活のサポートを行う。あるいは、介護が必要になった高齢者に対しては、家族に代わり入浴や食事の介助を行う。

これらの社会福祉サービスは一般の物的財と違い、生産と消費が同時に起こるという特徴をもつ。そのため、サービス利用者は事前に提供されるサービスの質を知ることはできないし、提供する側もどのようなサービスが必要かはその場で決定しなければならない。

この特性がときによっては、事業者と利用者のトラブルの原因になる。さらに、直接サービスを提供する担当者と利用者の信頼関係も欠かせない。物的財の場合は、ブランド等で消費者の信頼を獲得することが一般的である。したがって、サービスを提供する個々の担当者の能力、経験、スキルが利用者の満足を大きく左右する。また、担当者と利用者の人間関係が良好であるかどうかもサービスの質に影響を与える。

1.1.2. well-being を保障すること

社会福祉サービスの最終的なゴールは利用者の well-being を保障することである。類似の概念である happy とは峻別すべきである。後者は一時的な心理状態を示すからである。たとえば、保育所で食事中の子どもがテーブルの回りを走り回れば、保育士はその行動を静止する。そして、自分の椅子に座ることを促す。このとき、子どもはもと走りたくて不満に思うかもしれない。心理的にはネガテ

ィブな状態になるであろう、つまり happy の状態ではない。しかし、食事のときのマナーを身につけることは将来の社会生活に役立つことになる。

あるいは、歩行が困難な高齢者に食事を自分で作るように促すことは、リハビリという点では意味はあるが、本人にとってはかなり身体的な疲労を伴う。時には、担当職員に不満をぶつけるかもしれない。しかし、長期的に見て、身体機能の回復に繋がり活動範囲が広がる可能性がある。

一時的な感情の対立を避けることなく、その人にとっての well-being を追求することが必要となる。それはその人の自発性、自律性を促す営みでもある。

1.1.3. 財務的にバランスがとれていること

一人ひとりの well-being を保障することが社会福祉の存在意義である。しかし、社会的意義のみを追求していたのでは、財政的に破綻しかねない。たとえば、医療も社会において不可欠な行為であるが、財政のバランスが取れていないと医療機関の経営は危うくなる。実際、厚生労働省は 2019 年に 400 を超える公的病院に経営の健全化を要請した。

同じように公的存在である社会福祉施設でもバランスのとれた財務を求められる、もし、バランスが崩れれば、そもそも社会が必要とするサービスが提供できなくなり、利用者にとって不利益を与えることになる。さらに、公的資金が導入されていることを考慮すれば、社会的にも損失となる。

多くの福祉施設が行政からの財政支援を受けていることを考えると、国や地方自治体の財政状況に影響を受けることになる。とくに、国の社会保障政策は福祉施設の運営、そして提供するサービスの内容を変えることがある。たとえば、介護施設の提供するサービスが 2018 年の介護報酬改定で大きく転換したといわれる。それまでは、介護度の高い利用者が入所していれば、その分だけ手厚く報酬が受けられた。したがって、介護施設は身体的にも認知的にも多くの介護を必要とする、つまり寝たきりに近い利用者を長期に入所させるという方針をとっていた。しかし、2018 年にアウトカム評価が導入され、介護度が維持あるいは低下しというアウトカムに対して報酬が支払われる制度となった。新しい制度では、積極的にリハビリなどで機能を回復させることで財政の安定化を目指すことになる。

2. 社会福祉サービスのインプット

社会福祉サービスを提供するためには、資本、労働、行政の 3 要素が欠かせない。それらが投入されて初めてサービスが提供されることになる。

2.1. 資本

社会福祉サービスを提供するための施設を作るための土地の確保は欠かせない。すでに議論したように、社会的に意義のある活動でありながら、いざ建築しようとする、周辺住民とのトラブルが起きることはめずらしくない。保育園の

開設説明会で、子どもの声がうるさく、静かな生活が保障されなくなるといった懸念が示されることもある。

また、土地の確保にくわえ、建物の構造、設備などについては行政指示、基準に従い建築する必要がある。さらに、需要が高く、売り手市場の傾向にあるといわれる。

2.2 労働

資本の確保とともに、施設を運営しサービスを提供するためには、労働を投入する必要がある。しかも、要となる労働力は資格を必要とする。そのため、労働力の確保は特定の市場に限定される。一般に売り手市場といわれる。

なお、介護や保育は感情労働という特徴があることにくわえ、他の職業に比べ賃金が相対的に低いと認識され、資格を有していても実際に職に就くことを好まないこともあるようである。

2.3 行政からのサポート

社会的価値を提供しているということから、社会福祉サービスに関わる費用は行政からの助成や補助などがある。地方自体によって異なるものの、施設の建設補助、給与の助成などいろいろな施策があり、社会福祉サービスの向上は行政の大きなテーマとなっている。

別の見方をすれば、社会福祉サービス提供者の運営は行政の支援内容に左右されているといえる。たとえば、東京都は保育士の待遇改善のために大規模な予算を組み、中堅職員の給与を改善することに取り組んでいる。なお、支援内容は地方自治体によってバリエーションがある。

3. 社会福祉サービスのアウトプット

これまで社会福祉サービスのアウトプットを議論することは少なかったように思われる。おそらく、その理由は利用者が困っていることを助けることが目的とされ、その行為が本当に相手の **well-being** に寄与しているのかということ、これまで問われてこなかったのではないだろうか。つまり、社会福祉サービスの提供者の視点でしか、サービスのあり方が検討されてこなかった傾向がある。

そこで、本章では社会福祉サービスの質を高めるために、どのようなアウトプットを想定すべきか考察する。

3.1. 高齢者

先に示したように介護保険精度が変わり、介護の成果が問われるようになった。

そのため、これからは高齢の利用者に対しては、1) 認知機能の向上あるいは維持、2) 身体機能の向上あるいは維持 というサービスを提供する必要がある。別の見方をすれば、この2つのアウトプットを出せない施設は存在意義が問われることになる。

両機能とも、加齢とともに衰えてくる。その進行を緩やかにすることが、利用者だけでなく、家族にとって **well-being** に繋がる。さらに、高額な社会保障費の支出を抑制することもできる。

3.2. 子ども

幼稚園、保育所、小学校、中学校などいずれの場合もその目的は子どもの

1) 認知機能の発達 2) 身体機能の発達 3) 社会的機能の発達に大別できよう。

発達の内容は概ね月齢、年齢に応じてほぼきまっており、定型発達として知られる。そのため、ある月齢や年齢で上記の機能がどの程度のレベルに達するか、発達心理学の知見がある。たとえば、同じ月齢であれば、子ども同士で発達を比較することができる。

したがって、特定の尺度を用いることで、世代間交流が子どもの上記の機能の発達に寄与しているかどうか判断することができる。さらに、どのような世代間交流プログラムを提供すれば、3つの機能が身につけ高めることができるかという経済分析も可能になる。

上記のように、高齢者も子どもも社会福祉サービスの結果について測定することが可能であるといえる。

4. 測定方法の検討

4.1. 代表的な測定方法

さて、施設運営の経済性を測定する方法として代表的なものは財務分析であろう。そこで、分析方法の特徴を整理する。

財務分析とは、貸借対照表、損益計算書、キャッシュフロー計算書などの**財務諸表**に基づいて、4つの視点つまり**収益性・安全性・生産性・成長性**を**分析**し、競合他社などと比較することを意味する。

さらに、4つの視点は次の通りである。

安全性…事業のための借り入れた場合の支払能力の程度
収益性…効率よく利益を獲得している程度
生産性…経営資源を有効活用できている程度
成長性…将来の成長性の程度

上記から分かるように、基本データは財務諸表の数値であり、数値は経営行動の結果を表現している。したがって、どのように施設を運営すればよいか、さらに今回のテーマである世代間交流をだれが、いつ、どのようにすすめるべきかについて示唆を得ることはむずかしい。

むしろ、まったく別の次元で創意工夫しなければならない。とくに、社会福祉サービスを提供する組織の経済性を把握するために、財務数値だけで議論することは十分ではない。どのようなサービスを提供すべきという点については、客観的なデータを得ることができない。

さらに、社会福祉サービスの質については、財務分析ではアプローチできない。そのため、営利組織における財務分析では一定の有効な結果が得られるであろうが、非営利組織ではそれだけでは不十分であると言える。

財務分析以外では統計分析がよく用いられる。様々な手法があるが、変数間の関係を確率として示す。つまり、ある関係が成立するかどうかは60%とか70%といった形式で表現される。さらに、検討したい変数（要素）が複数ある場合、確率は一般に低くなる傾向がある。

そのため、組織として何らかの意思決定するためには、確率の大きさをどのように判断するかは人間に委ねられることになる。

このように、財務分析から道き出すことができる結果は財務諸表で確認できる数値の範囲に限定される。統計的分析はあくまでも確率でしか結果を確認できない。

4.2 アウトプット/インプットの関係測定

すでに指摘したように、財務的なアウトプットにくわえ、高齢者および子どもに対する社会福祉サービスの提供結果を測定することが可能となっている。つまり、非財務的なアウトプットも分析できる。つまり、社会福祉サービスのひとつである「世代間交流」の効果について測定できることを意味する。

このように考えると、検討してきたアウトプットとインプットの関係进行分析できることが望ましい。効果を生み出すために、どのような営み、具体的には仕事をすべきかを考えるための根拠を得ることができる。

そこで、複数のインプットとアウトプットの関係測定できる方法を検討する必要がある。これは2つの意味がある。まず、インプットとアウトプットの比較できることは打ち手に多くのヒントを与えることになる。さらに複数のデータを扱えることはさらに打ち手の可能性を広げることになり、将来のオプションを検討するうえで重要な手がかりを得ることができる。

5. データ包絡分析法の可能性

4で議論したように、世代間交流の経済性の効果を測定するためには、複数のアウトプットとインプットの比較分析ができることが望ましい。そのための方法論として、有力な方法のひとつがDEA (Data Envelopment Analysis) であると言われる。

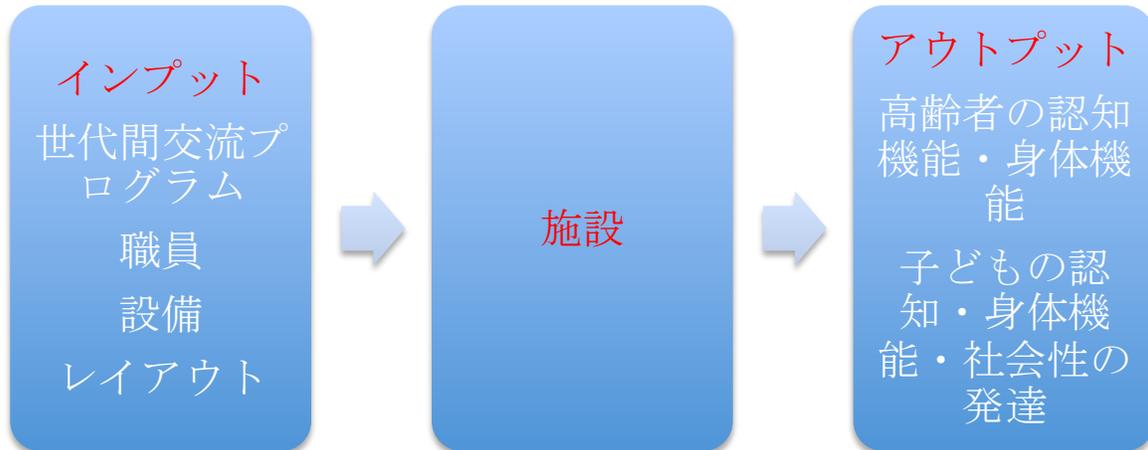
その理由は、非財務的な数値を取り扱うことができること、インプットとアウトプットを比較できること、しかも複数のデータが扱えることができるからである。DEAは線形計画法のひとつであるが、A. Charnes, W.W. Cooper, and E. Rhodes, "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research*, Vol.2, pp.429-444, 1978 によって初めて提唱された。日本では刀根薫「経営効率性の測定と改善~包絡分析法DEAによる~」日科技連(1993)によって広く知られるようになった。

理論的な発展とともに、さまざまな応用研究も進められているし、もともとDEAはアメリカの公教育の効果を測定するために開発されたものである。市場原理の働かない状況でいかに効率よく資源を配分するかが中心的なテーマであった。

上記の理由から、今回のテーマである世代間交流の経済分析ツールとしてはDEAが有力候補のひとつであるといえよう。

もちろん、財務分析や統計的分析を排除するのではなく、それぞれの手法の特徴を理解し相互補完して活用することが大事であると考えている。

DEAによる世代間交流の効率性分析のイメージ



複数のインプットとアウトプットを分析できることが特徴であり、インプット重視するのか、それともアウトプットを重視するのかで、計算方法は異なる。

6. DEA を活用するための準備

世代間交流を経営の方針として進めるのであれば、まずゴールを決める必要がある。利用者に対して、どのようなベネフィットを提供し、**well-being** を保証するのが鍵となる。それは経営の視点からは他の施設と比べて独自性を示すことでもある。

6.1 アウトプットの定義

そこで、ゴールであるアウトプットを定義しておく必要がある。ステークホルダーが高齢者と子どもであるとする、一般的なアウトプットはすでに示した通りである。

経営上のポイントは具体的にアウトプットを定義することである。市場でのポジション、戦略などが定義の指針となるので個別性が際立つことになる。たとえば、子どもの非認知能力を高めることをアウトプットするという方針もあろう。非認知能力の育成について、現在、本格的に取り組んでいるところは少ないので、独自の存在意義を示すことが可能となるのであろう。

次に必要になるのが、アウトプットの測定方法の確定である。子どもの非認知能力を高めようということを出プットと定義すると、それを測定できる変数にしなければならない。直接的に測れるものもあれば、代理変数を工夫しなければならない場合もある。いずれにしろ、測定方法の妥当性についても慎重に検討する必要がある。

6.2 インプットの工夫

上記のように、アウトプットの定義ができ、測定方法が決まっても、そもそもインプットの内容や方法が確定できなければ意味がない。さらには、インプットするための人材を手当する必要がある。

つまり、世代間交流のプログラムの設計するための人材そして実践する人材がいなければ空論で終わる。とくに、社会福祉サービスは労働集約型であり、人材の質がサービスの質を決めるため、採用、育成を的確に行う必要がある。

そのための資金や時間といったリソースが確保できることが望ましい。

6.3 アウトプットとインプットの均衡

組織として理想のアウトプットを目指しても、インプットが不十分であれば目的を達成することはむずかしい。あるいは強引に進めようとするれば、過重労働になる危険がある。

つまり、現実のアウトプットはその組織がもつリソースによって左右されることになる。そのため、実際にはインプットの内容や方法を工夫しながら、徐々に理想とするアウトプットを目指すことになる。つまり、アウトプットとインプットの均衡点を少しずつ高めるという方法をとることが現実的であろう。