

「社会福祉法人の経営管理の強化」 「イコールフットディング確立」 について

全国社会福祉法人経営者協議会 総務委員長

(社会福祉法人 中心会 理事長)

浦野 正男

- 1. 経営の透明性向上について**
- 2. 社会貢献活動について**
- 3. 参入規制と財政措置について**
- 4. 経営規模拡大、連携、合併について**

1. 経営の透明性向上について

(1) 財務諸表等の経営情報開示

- 公費・社会保険給付を主財源として経営される社会福祉法人にとって、財務諸表の公表は当然の責務
- 財務諸表のみならず、法人の中長期計画（資金計画を含む）の策定と公表が重要
 - * 営利を目的としない社会福祉法人の財務の適正性の評価尺度は、事業実施地域における福祉ニーズを踏まえた計画が重要
- 従来、所轄庁に対する報告に比較すれば、一般国民に対する説明責任についての意識が弱かったことは反省
- 全国社会福祉法人経営者協議会ではすでに、同協議会のウェブサイトにおいて、「会員法人の経営情報公表のページ」を設置

(2)調達の公正性

①現行のルール

○厚生省通知「社会福祉法人における入札契約等の取扱いについて」(平成12年社援第7号)によって、原則として、次の金額以上の場合は一般競争入札

- ・ 工事又は製造の請負 250万円以上
- ・ 食料品・物品等の買入れ 160万円以上
- ・ その他 100万円以上

○定款準則によって、親族等特殊関係者の理事就任の制限(理事定数6~9名の場合、1名以下など)

○この遵守状況については、所轄庁の監査で確認

②追加が必要と思われるルール(私見)

○理事の親族その他特別の関係を有する相手との取引については公表

(3) 第三者評価

○本来の機能（社会福祉基礎構造改革のときの整理）

行政の監査	設備・運営基準等の法令の遵守状況の確認
第三者評価	事業者のサービスの質の向上の取り組みを評価し、事業者に助言する。
サービスの情報公表制度	利用者にサービスの選択に必要な情報を提供する。

○第三者評価を所轄庁の監査の代替とするのは不適切（法令遵守の監督は所轄庁の責任）

○第三者評価は事業者の自主的な取り組みであり、義務化にはなじまない

- 事業者は第三者評価（福祉サービス第三者評価に限らず、ISO9001、日本経営品質賞等を含む。）を積極的に活用すべき
- 現状の福祉サービス第三者評価では、
 - ①都道府県ごとに評価基準が異なる
 - ②評価事業者の評価能力にバラツキが大きい（評価者人材の教育・訓練が不足）⇒第三者評価が普及しない一因
- 「普及にはインセンティブが必要」という議論は、第三者評価の趣旨に照らせば不適當
- 全国社会福祉法人経営者協議会では、平成26年度から、会員法人の受審状況を公表予定

(4)会計の外部監査

- 公の支配に属し、非課税等の優遇措置を受け、かつ、公費・社会保険給付を主財源として経営される社会福祉法人の監査は、第一義的に行政が責任をもって行うべき（納税者、被保険者、国民に対する行政・保険者の責任）
- 行政は、必要な監査能力を身につけるべき
- 必要に応じて行政が監査業務を公認会計士等にアウトソースすることは良いが、監査責任が行政にあることは外すべきではない
- その上で、監査費用の一部を法人に負担させることは可（私見）
- 仮に、外部監査を行政監査の代替として義務化するのであれば、行政はその監査結果について、「行政が行った監査ではない」などの言い訳をすべきではない

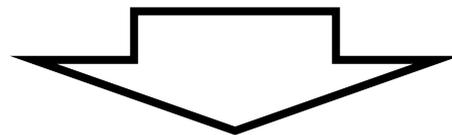
(5)内部留保

- 内部留保は、それ自体で多寡を評価することはできない（法人の中長期事業計画とその妥当性を尺度としてはじめて評価できる）
 - * 中長期計画を策定していない法人が多いことは問題
 - * 中長期計画の策定に費用を投じることは、措置制度時代には「措置費の目的外使用」等の行政の否定的態度があった。その「慣性」が行政、法人双方に残存
- 法人は運転資金以外の金融資産については、計画と整合した、目的を明示した積立金として経理すべき
- その上で、仮に余分な内部留保があるのであれば、サービスの量・質両面の強化のための投資や「社会貢献」に活用すべき

(5-2)内部留保の背景にある社会福祉法人経営者のメンタリティー

(措置制度の下で)

- 措置費は用途規制、年度ごと使い切りが原則（減価償却禁止）
- 補助金では足りない施設の改築、改修費用の捻出に汲々（介護保険制度移行に伴い）
- 改築、改修の補助金の激減



「将来不安」⇒内部留保

(この意識を乗り越えて真の経営者にならないといけない)

(6)理事会、評議員会の機能強化

○未だに断ち切れていない措置制度時代の「慣性の法則」

* 措置制度の下では、理事は名目的存在（社会福祉法人の「実質上」の統治者は所轄庁）

* 行政は、「理事は無償、非常勤」を当然視（ある所轄庁は介護保険制度移行後も「理事の報酬は日額1万円を上限」の行政指導）

○役員の常勤化、有償化による責任体制の確立が必要

* 常勤の役員がいる法人は未だ少数。年数回の理事会に出席する以外に法人に来ない理事がほとんど。

○評議員会未設置法人も少なくない（「保育事業のみ」「措置事業のみ」「介護事業のみ」の法人は「設置しなくてもよい」ルール）

○全国社会福祉法人経営者協議会では、すべての会員法人に評議員会を設置することを要請

(7)職員処遇

- 介護、保育は超「労働力集約型」産業(人件費比率は特養で60~70%、保育所で80%程度)⇒報酬が下がっても、人件費以外にコストダウンの余地が少ない⇒「多額の」内部留保、処遇改善に対する慎重姿勢の背景⇒人件費部分については、別立て報酬にするなど、仕組みの研究が必要
- 小規模(零細)法人が多い(措置制度時代の「一法人一施設」政策の負の遺産)
 - ⇒職員のキャリアパスが確立できない
 - ⇒ワークライフバランスが確立できない
 - ⇒職員の教育投資が十分にできない

2. 社会貢献活動について

(1) 社会貢献活動と社会福祉事業、公益事業の関係

	報酬又は対価が	
	期待できる	期待できない
第一種・第二種社会福祉事業	①特養、保育所、救護施設、児童養護施設等	③生活困窮者に対する相談、経済援助等
公益事業(社会福祉を目的とする事業)	②有料老人ホーム、サ高住等	④生活困窮家庭の児童の学習支援等

社会貢献活動とは、もっぱら③④のように、報酬又は対価が期待できない分野のニーズに応える取り組み

(具体例A群)

○大阪府の「生活レスキュー事業」(2003年)、神奈川県「ライフサポート事業」(2013年)等の、社会福祉法人が共同で行う生活困窮者等のための総合相談と緊急経済支援の活動(③に該当)

*2014年には、東京都、埼玉県、京都府、熊本県など、10府県近くで開始される見込み

○埼玉県の特別養護老人ホームで行われている生活保護世帯の児童に対する学習支援(④に該当)

○千葉県の社会福祉法人を核として行われている「中間的就労」の活動(④に該当⇒法改正により③へ?)

(これらの活動の意義)

- 一法人では実施困難（あるいは社会的効果が限定的）な取り組みを、複数の社会福祉法人が連携・共同して行うことで成果
（ただし、このようなJV型の取り組みには「資金の外部流出禁止」規制が制約となりがち）
- 社会福祉法人の人的資源（社会福祉士等の専門職人材）の活用が可能
（ただし、職員配置基準の規制（専従規制）が制約となりがち）
- 社会福祉法人の収支差額の活用が可能
（ただし、保育所運営費等については資金使途規制が制約となりがち）

（具体例B群）

他方で、①又は②の中でも

○特別養護老人ホームの職員が地元の小中学校へ出向いて、介護学習の支援

○地域住民のための介護相談や介護技術学習の支援を定期的実施

○保育所の職員が地域住民のための育児相談、親子サロン活動を定期的実施

などは、特段めずらしくない多くの社会福祉法人の取り組み

（ただし、これらの取り組みも、積極的に発信すると専従規制、資金使途規制に抵触しかねないので、多くの法人は「目立たないように」行ってきたのが実情）

（独立した経理区分を持たないので、金銭的に評価することが困難）

(2)社会貢献活動の定義について

- 社会福祉法人にとって何が「社会貢献」か、を定義することは困難
- そもそも、社会福祉事業さえ 1951 年に社会福祉事業法が制定されたときに定義することができず、現行の個別列挙方式が採用された。
- ある活動、ある取り組みが社会福祉か（あるいは社会貢献か）は、時代や社会の状況によって異なる。
(たとえば)
- かつて、低所得者の支援のために「公益質屋」が社会福祉事業として存在した。
- ある地域では、伝統的民俗芸能として有名な盆踊りが、地域の高齢化に伴って衰微し、唯一、特養で開催することによって伝統が継承されているが、住民には高く評価されている。

(3)社会貢献活動の義務化について

(義務化にやぶさかではない前提で)

- 定義することが困難なものを義務化するためには、どのような仕組みが必要か？(法令等で個別列挙すれば切りがない)
- 独立した経理区分で経理できるものもあるが、特別養護老人ホームや保育所の経理区分の中で処理されているものを、会計的にどう評価するか？
- 一部公費助成を受けて行っている事業であっても、助成の不足分を法人が実質的に負担しているものもある。これをどう評価するか？
- 介護事業等の収支差額を、救護施設や児童養護施設(制度的に保障された財源だけでは十分な職員配置ができない)の赤字補填に使った場合、社会貢献として評価するか？

(4)社会貢献活動の規模について

((3)の問題をクリアしたとして)

○収支差額の一定割合を義務化するとして、「分母」をどう設定するか？

(保育所？居宅介護事業？特養？措置施設も？)

(5)「社会貢献」活動を実施しない場合の対応

((3)(4)の問題をクリアしたとして)

○課税は最悪の選択肢(税として徴収されたものが社会福祉目的に使われる保証はない)

○地域(都道府県又は市町村)単位で社会福祉協議会等に「社会福祉基金」を設置し、そこに相応の出捐を行わせて、社会貢献に積極的に取り組む法人の活動を支援する。(私見)

3. 参入規制と財政措置について

(1) 参入規制について（特養を例に）

- すでに有料老人ホーム、サ高住、グループホーム等、営利法人が参入できる居住型介護サービスの総量は、特養を凌駕している。
- 特養は現在未だ、これらとは異なる社会的役割を担っている。
 - *その利用者は単に低所得者であるだけでなく、権利侵害に対する対抗力が弱い人々（本人の権利主張を代弁する家族等に恵まれない利用者も少なくない）（事業者の撤退はこれらの人々に対する最大の権利侵害であり、事業者に対する事後処罰は利用者の救済にはならない）
- 契約制を原則としつつも、同時に行政の措置の受託義務が課せられている。
- また、社会福祉法人による低所得者の負担軽減を8割の法人が実施している（2割が実施していないことはもちろん、大きな問題）

- 撤退規制を含めて営利法人にも社会福祉法人と同様の規制をかけて参入させるとするのは、机上の空論（鉄道等、少数の事業者のみで形成される、いわゆる「自然的独占」分野以外で、営利法人に対して実効性のある規制が可能か？）
- 社会福祉法人は私有財産制に拘束されない（持ち分の定めがない）ゆえに、営利法人に比べて格段の「事業の継続性」を有する。仮に特定の社会福祉法人の経営に事故があったとしても、特別養護老人ホームの建物、設備は他の目的に転用されることはなく、他の社会福祉法人によって特別養護老人ホームとして継承される。
- 諸事情をよく理解する実在の営利法人経営者のほとんどは、特養経営に関心を示さない。（イコールフットィング論は観念先行？）

(1-2) 特別養護老人ホームとは？

○「特別」な「養護老人ホーム」

○「特別」とは、「常時介護を要する高齢者を対象とする」こと

○では、「養護老人ホーム」とは？

養老院（戦前・救護法）⇒養老施設（戦後・生活保護法）⇒養護老人ホーム（1962年・老人福祉法）

○特別養護老人ホームは、老人福祉法制定時に、「特別」な「養護老人ホーム」として制度化

○高齢者人口の増大に伴って増設されたものの、対高齢者人口比では、ほとんど増えていない。⇒その利用者の状態（低所得者が多い、家族関係に課題を有する利用者が少なくない等）は、介護保険制度以前とあまり変わっていない。

(2)税制について（保育所を例に）

- 市場の縮小期にも必要なサービスを提供するのはいかなる主体か？
たとえば、保育所の需要のピークはこの数年。少子化の進展により10年後には都市部でも定員割れが発生する。**
- それでも地域の保育需要がゼロになるわけではない。そのときに、収益性の低下した市場に踏みとどまる事業主体が必要。**
- それができるのは、私有財産制に拘束されない社会福祉法人。**
- 税制も、「同じ事業であれば同じ課税」という近視眼ではなく、社会福祉法人のそのような役割を踏まえて検討されるべき。**
- 他方、社会福祉法人もその役割を全うするために、経営規模の拡大、多角化等によって経営体力を強化することが必要。**

(3)補助金について

- 残余財産が国庫に帰属する社会福祉法人と私有財産に帰結する営利法人について、イコールフットィングを論じることは無意味
- 政府にとって補助金は政策誘導の手段。政府が「特養はこれ以上要らない」と判断すれば、補助金を廃止すればよい。
- たとえば、「地域移行」へ政策の舵を切った障害福祉分野では、新規の入所施設は設置されなくなっている。これは補助金なしでは施設整備ができない構造があるからである。
- 反対に補助金なしで整備ができる構造にあった医療分野では、諸外国に比べて過剰な数の病床が整備されてしまった。

4. 経営規模拡大、連携、合併について

- 社会福祉法人が期待される役割を果たすためには、その零細性を克服して、経営体力を強化することが必要（それを阻害してきたのは所轄庁の「一法人一施設」政策）
- ただし、持ち分のさだめのない社会福祉法人は、株式会社のように、場合によっては敵対的M&Aも辞さないような、“力づく”の規模拡大は不可能。
- 迂遠なようでも、個別課題（職員教育、地域貢献など）で連携、共同の実績を積み重ねて、経営統合の機運を醸成することが必要。
- 現在大きく規制されている役員の相互乗り入れを進めることも、有効。
- 評議員会の設置が困難なほど零細な法人について、地域（市区町村など）単位で、共同の評議員会を設置することで、漸進的に経営統合を目指すことも検討の価値がある⇒非営利ホールディング？（私見）