

# 社会福祉法人制度の在り方について

社会福祉法人の在り方等に関する検討会

平成26年7月4日

## 目 次

はじめに	3
第1部 社会福祉法人制度の概要	4
第2部 社会福祉法人制度を取り巻く状況の変化	
1. 社会情勢・地域社会の変化	7
2. 社会福祉制度の変化	8
3. 公益法人制度の変化	10
4. 最近の社会福祉法人に対する主な指摘	11
第3部 社会福祉法人の課題	13
第4部 社会福祉法人の今日的な役割	
1. 社会福祉制度のセーフティネットとしての役割	16
2. 措置事業を実施する役割	18
3. 地域における公的法人としての役割の再認識	19
第5部 社会福祉法人制度見直しにおける論点	
1. 地域における公益的な活動の推進	20
2. 法人組織の体制強化	24
3. 法人の規模拡大・協働化	28
4. 法人運営の透明性の確保	32
5. 法人の監督の見直し	35
おわりに	39
参考	
・「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」構成員名簿	40
・「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」開催経過	41
・「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」ヒアリング実施団体	42

## はじめに

「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」は、現行の社会福祉法人制度の抱える諸問題を整理し、今後も社会福祉法人が我が国の福祉の重要な担い手として地域住民、ひいては国民の期待に応える存在であり続けるための改革案を検討するために設けられた。

本報告書は、検討結果を踏まえ、社会福祉法人制度の改革に向けた方向性と論点を示したものである。

第5部で示した論点のうち、「地域における公益的な活動の推進」、「法人組織の体制強化」、「法人運営の透明性の確保」は、歴史的にこの国の地域福祉の向上を支えてきた社会福祉法人が、時代の変化を踏まえ、今後も福祉の主な担い手として地域住民等から信任を得続けるために必須の事項であり、必ず実施していく必要があるものである。

また、「法人の規模拡大・協働化」や「法人の監督の見直し」等は、今後も続くであろう福祉ニーズの拡大や、多様化し複雑化する新たな福祉ニーズの発生に対応するため、社会福祉法人が「地域における公益的な活動」を柔軟に実施していく上で必要な環境整備に関わるものである。

社会福祉法人制度については、2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革以降、大きな見直しは行われていない。しかしながら、その後の10余年の間に、社会福祉法人を取り巻く状況は大きく変化し、社会福祉法人制度の意義・役割を問い直す厳しい指摘もされるに至っている。今こそ、社会福祉法人制度に関わる者が自ら率先して改革を行わなければ、社会福祉法人制度は地域住民等の信頼を失い、その未来をも断ち切れかねない。

今後、厚生労働省において具体的な見直し方策を検討していくに当たっては、社会福祉法人制度の置かれた厳しい現実を直視しつつも、その有する潜在力を地域福祉や社会福祉の向上のために最大限活用するという視点に立ち、地方の現場を担う地方公共団体や社会福祉法人と一体となって、社会福祉制度の基盤制度である社会福祉法人制度を早急に見直すことを強く期待する。

## 第1部 社会福祉法人制度の概要

(制度創設期)

- 社会福祉法人は、社会福祉事業を行うことを主たる目的として、社会福祉法（昭和26年法律第45号）に基づき設立される法人である。
- 社会福祉法人制度が創設された当時の昭和20年代、我が国は、終戦による海外からの引揚者、身体障害者、戦災孤児、失業者などの生活困難者の激増という困難に直面していた。これらの者への対応はまさに急務であったが、戦後の荒廃の中、行政の資源は不十分であり、政府には民間資源の活用が求められた。
- このため、社会福祉事業を担う責務と本来的な経営主体を行政（国や地方公共団体等の公的団体）としつつも、事業の実施を民間に委ね、かつ、事業の公益性を担保する方策として、行政機関（所轄庁等）がサービスの対象者と内容を決定し、それに従い事業を実施する仕組み（以下「措置制度」という。）が設けられた。そして、措置を受託する法人に行政からの特別な規制と助成を可能とするため、「社会福祉法人」という特別な法人格が活用されたのである。
- 社会福祉法人は、①社会福祉事業を行うことを目的とし（公益性）、②法人設立時の寄附者の持分は認められず、残余財産は社会福祉法人その他社会福祉事業を行う者又は国庫に帰属し（非営利性）、③所轄庁による設立認可により設立されるという、旧民法第34条に基づく公益法人としての性格を有している。
- また、①憲法第89条の「公の支配」に属する法人として、行政からの補助金や税制優遇を受ける一方、②社会的信用の確保のため、基本的に「社会福祉事業のみ」を経営すべきという原則論の下、所轄庁の指導監督を受けてきた。
- このような歴史的諸制約から、社会福祉法人は民間事業者ではあるものの、行政サービスの受託者として公的性格の強い法人となり、市場原理で活動する一般的な民間事業者とは、異なる原理原則の下、発展していくことになった。

(高度経済成長期)

- 戦後の混乱期が終わり、昭和30年代から昭和40年代になると、高度経済成長を背景に社会福祉制度の充実も進み、生活保護法（昭和25年法律第144号）、児童福祉法（昭和22年法律第164号）、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）に加えて、

知的障害者福祉法（昭和 35 年法律第 37 号）、老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）、母子及び寡婦福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）などが整備され、社会福祉制度の専門分化が進んだ。

- 豊かさの実現を背景として、福祉サービスの供給も拡大し、新たに設けられた制度に基づく福祉サービスを実施するため、行政が措置の委託先である施設整備（受皿）を優先したため、社会福祉法人の数も同様に増加していった。

（少子高齢化の進展と社会保障制度の拡充）

- 昭和 50 年代から昭和 60 年代になると、高齢化や核家族化、女性の社会進出等を背景に、福祉ニーズが急速に増大し、「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」（1989（平成元）年）、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」（1994（平成 6）年）、「障害者プラン～ノーマライゼーション七か年戦略～」（1995（平成 7）年）等による福祉サービスの基盤整備が進められた。

- こうした基盤整備の進展に伴い、サービスの提供主体である社会福祉法人の数も急増していった。同時に、福祉サービスの受け手である利用者は、かつてのような生活困難者ばかりではなくなり、福祉サービスはより普遍的な国民一般向けの福祉サービスへと変化していく兆しが現れていった。

（介護保険制度の創設）

- 1997（平成 9）年の介護保険法（平成 9 年法律第 123 号）の成立によって、「介護」は、保健医療サービスと福祉サービスが総合的に受けられるサービスとして再構築され、従来の措置制度による制限的なサービスから、保険制度による普遍的なサービスへと大きな転換を遂げた。

- この中で、サービス提供の方法の基本が、行政がサービスの対象者と内容を定める措置制度から、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づき利用する仕組み（以下「契約制度」という。）へと変更された。これによって、介護サービス事業は、サービス選択の保障を図るため、多様な経営主体により提供されることとなり、サービスの種類や内容の多様化も進んだ。

（社会福祉基礎構造改革）

- 介護保険法の成立等を受け、社会福祉の共通基盤制度の見直しとして、2000（平成 12）年には社会福祉基礎構造改革が行われ、社会福祉法人制度についても幅広い見直

しが行われた。

- 高齢者介護の分野における措置制度から契約制度への変更、サービスの普遍化という劇的な変化は、利用者のニーズに応じたサービスの提供、事業展開、自主的なサービスの質の向上、経営の効率化・安定化といった、措置制度の下で行われていたような施設管理にはない、法人経営という視点を社会福祉法人により強く求めることとなった。
- この結果、社会福祉基礎構造改革では、①自主的な経営基盤の強化、②福祉サービスの質の向上、③事業経営の透明性の確保を内容とする社会福祉法人の経営の原則が法定された。これに伴って、社会福祉法人が行う収益事業で得た利益の充当先の拡大や、第三者評価の受審の努力義務化、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人に対する財務諸表の閲覧の義務付け等の改革が行われた。
- このような戦後 60 余年にわたる歴史を背景に、2012（平成 24）年度において、社会福祉施設を経営する社会福祉法人（以下「施設経営法人」という。）の数は 16,981 法人となっており、1990（平成 2）年度の 10,071 法人と比べると、この 20 年間で約 1.7 倍に増加している<sup>1</sup>。
- その一方で、介護保険制度が導入された 2000（平成 12）年度と 2011（平成 23）年度の社会福祉施設の経営主体の状況を見ると、サービスの多様化や経営主体の多元化が進み、社会福祉法人が経営する入所施設、通所・在宅サービス事業も増加しているが、他の経営主体の経営数も大幅に増加し、社会福祉法人の経営する施設等が全体に占める割合は微減している。

---

<sup>1</sup> 社会福祉法人には、施設経営法人の他、社会福祉協議会、共同募金会、社会福祉事業団等がある。

## 第2部 社会福祉法人制度を取り巻く状況の変化

### 1. 社会情勢・地域社会の変化

(社会情勢・地域社会の変化)

- 昭和50年代以降の急速な少子化・高齢化に加え、2005（平成17）年前後からは人口減少が進んでいる。平成20年代は団塊の世代の高齢化を迎え、65歳以上の高齢者数は、2025（平成37）年には3,657万人となり、2042（平成54）年にピークを迎えると予測されている（3,878万人）。また、75歳以上の高齢者の全人口に占める割合は増加し、2055（平成67）年には、25%を超える見込みとなっている。
- 65歳以上の高齢者においては、認知症の高齢者が増加していく傾向にあり、また、世帯主が65歳以上の単独世帯や夫婦のみの世帯が増加していく。75歳以上人口は、都市部で急速に増加し、もともと高齢者の人口の多い地方でも緩やかに増加していくと見込まれている。
- また、経済基調の変化に伴う終身雇用慣行の変化の中で、特に若年層を中心に、失業者や非正規雇用労働者、就職困難者が増加しており、現役世代に対する社会保険や企業の福利厚生などによる支えが得られ難い傾向にある。
- 公的な福祉サービスは、分野ごとに飛躍的に充実してきたが、昨今の社会情勢の中では、制度によるサービスだけでは対応できない課題（単身高齢者に対する見守りや、ひきこもりの者に対する支援など「制度の狭間の課題」）が顕在化している。
- こうした課題は、かつては家族や地域共同体による助け合いによって対処されてきた面が多いが、都市化、過疎化、若年層を中心にした都市部への人口流出や家族のつながりの希薄化の中で、地域の助け合い機能は縮小してきている。

## 2. 社会福祉制度の変化

(介護保険制度の状況)

- 介護保険制度は、2000（平成 12）年に全面施行され、在宅サービスを中心に着実に利用者が増加している。2025（平成 37）年には、約 5.5 人に 1 人が 75 歳以上となり、認知症の高齢者の割合や、世帯主が高齢者の単独世帯・夫婦のみの世帯の割合が増加していくと推計されている。また、介護の場所について希望を調査したアンケートによれば、従来のような施設への入所ではなく、自宅での介護を希望する人が 70% を超えている。
- こうした社会構造の変化や利用者のニーズに応えるため、高齢者介護分野を中心に、「地域包括ケアシステム」<sup>2</sup>の実現が目指されており、2005（平成 17）年には、地域密着型サービスの導入や地域包括支援センターの創設、2012（平成 24）年には、定期巡回・随時対応型訪問介護看護や複合型サービスの創設、2014（平成 26）年には、地域支援事業の充実や、特別養護老人ホームの中重度の要介護者への重点化等を内容とする介護保険法の改正が行われている。

(障害者支援制度の状況)

- 障害者支援制度については、支援費制度を改善し、2005（平成 17）年に障害者自立支援法（平成 17 年法律第 123 号）が成立し、①身体障害、知的障害、精神障害といった障害の種別にかかわらず、一元的に福祉サービスを利用できる仕組みの構築、②利用者本位のサービス体系への再編、③就労支援の抜本的強化等が行われている。
- 2012（平成 24）年に、「障害者自立支援法」を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（「障害者総合支援法」という。）に改める法律が成立し、重度訪問介護や地域移行支援の対象拡大、地域生活支援事業における必須事業の追加といった障害者に対する支援の充実等が行われている。

(子ども・子育て制度の状況)

- 2010（平成 22）年度から 2014（平成 26）年度までの 5 年間について、少子化対策大綱（「子ども・子育てビジョン」。平成 22 年 1 月 29 日閣議決定）が策定され、総合的な子育て支援が推進されている。

---

<sup>2</sup> 重度な要介護状態になっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けられるよう、概ね 30 分以内に必要なサービスが提供される中学校区などの日常生活圏域内において、医療、介護、予防、住まい、生活支援が切れ目なく提供される体制のこと。



- 2012（平成24）年8月には、社会保障・税一体改革の中で、子ども・子育て関連三法が成立しており、2015（平成27）年4月から、①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設、②「地域子育て支援拠点事業」「子育て短期支援事業」等の地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実が施行される予定となっている。

（生活困窮者自立支援法の制定）

- 2013（平成25）年に生活保護法の一部を改正する法律（平成25年法律第104号）及び生活困窮者自立支援法（平成25年法律第105号）が成立し、①最後のセーフティネットである生活保護において、就労・自立支援の強化等を行うことや、②生活保護に至る前の生活困窮者の支援として、総合相談、居住支援、就労準備支援事業等を実施するなど、第二のセーフティネットの充実・強化を行うこととされている。生活困窮者自立支援法については、2015（平成27）年4月1日から施行される予定となっている。

（今後の福祉サービスの見通し）

- このように各福祉サービスの近年の改革を見ると、以下の方向性が強まっており、今後も続いていくと考えられる。

① 措置から契約へ

介護保険制度に始まり、障害者支援制度、子ども・子育て支援制度においても利用者助成型の給付体系が導入されるなど、措置制度から契約制度への転換が一層進んでいくと考えられる。

② 市町村中心の取組

福祉サービスは住民に最も身近な地域においてきめ細かく提供されることが望まれるため、基礎自治体である市町村中心の仕組みへと変化している。

③ 在宅生活を支援するサービスの充実

可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活したいという人々の要望やノーマライゼーションの考え方の浸透から、今後も在宅生活を支援するサービスの充実が求められていくと考えられる。

#### ④ 自立支援の強化

個人の尊厳の保持、また、本人のQOL（quality of life:生活の質）の向上の観点からも、介護保険法、生活保護法、生活困窮者自立支援法など、各制度において、利用者の自立支援を強化していくことが求められている。

#### ⑤ サービス提供体制の多様化

福祉サービスは、行政、社会福祉法人が提供の中心であったが、民間企業や非営利法人、住民団体等の様々な主体が併存・連携する体制への変化が今後も進んでいくものと考えられる。

### 3. 公益法人制度の変化

（公益法人制度改革）

- 旧民法第34条に基づく公益法人については、公益性の判断基準が不明確であり、営利法人類似の法人や共益的な法人が主務大臣の許可によって多数設立され、税制上の優遇措置や行政の委託、補助金、天下りの受皿等について様々な批判、指摘を受けるに至ったことを踏まえ、2006（平成18）年に公益法人制度改革が行われている。
- この改革によって、旧民法第34条に基づく公益法人は、主務官庁制・許可主義制が廃止され、登記のみによって設立される一般社団法人・一般財団法人と民間有識者による委員会の意見に基づき行政庁が認定する公益社団法人・公益財団法人とに再編されている。
- 2008（平成20）年12月から2013（平成25）年11月までの5年間の移行期間を経て、かつての公益法人は、一般社団法人・一般財団法人又は公益社団法人・公益財団法人のいずれかに移行している<sup>3</sup>。
- 一般社団法人・一般財団法人及び公益社団法人・公益財団法人については、その組織等について、法律で明確に規定されるようになったほか、透明性の確保についても、高いレベルの情報公開が義務付けられるようになっている。

---

<sup>3</sup> 2008（平成20）年12月からの5年間の移行期間に、新制度への移行を申請した法人は、24,317法人中20,736法人。移行申請せず、解散・合併等をした法人は3,581法人。（「公益法人制度改革における移行期間の満了について（速報）」（平成25年12月10日））

## 4. 最近の社会福祉法人に対する主な指摘

- このように、既存の制度では対応できない様々な地域課題が顕在化し、各事業において地域におけるサービスの拡充がなされる中、社会福祉法人に対しては、2011（平成23）年以降、次のような厳しい指摘がなされている。

（いわゆる内部留保に関する指摘）

- 2011（平成23）年7月に社会福祉法人が黒字をため込んでいるという報道がなされ、同年12月の社会保障審議会介護給付費分科会においては、特別養護老人ホーム1施設当たり平均約3.1億円の内部留保（平成22年度決算ベース）があることが報告された。これを受けて、2012（平成24）年7月には財務省予算執行調査、2013（平成25）年10月には会計検査院による検査が行われた。

（規制改革会議における議論）

- 規制改革会議では、社会福祉法人が補助金や税制優遇を受けていながら財務諸表の公表がなされていないことが指摘され、規制改革実施計画（平成25年6月14日閣議決定）において、

- ① 2012（平成24）年度分の財務諸表の公表指導と状況調査
- ② 2013（平成25）年度分以降の財務諸表について、全ての社会福祉法人における公表  
が提言された。

- なお、2012（平成24）年度分財務諸表の公表状況については、2013（平成25）年9月30日に規制改革会議に厚生労働省による調査結果が報告されたが、ホームページ又は広報誌のいずれかで公表を行った社会福祉法人が全体の52.4%にとどまり、規制改革会議の委員からは公表が不十分との厳しい意見が相次いだ。

- また、2013（平成25）年10月以降は、「介護・保育事業等における経営管理の強化とイコールフットィング」が重点課題とされ、

- ① 社会福祉法人の財務諸表の開示や経営管理体制の強化
- ② 特別養護老人ホームの参入規制の見直し
- ③ 株式会社やNPOが同種の事業を展開する場合の財政措置の見直し

について議論が行われた。2014（平成26）年6月24日には、社会福祉法人に対して、①社会福祉法人の財務諸表の開示や経営管理体制の強化と、②社会貢献の義務化を内容とする規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）が閣議決定されている。

(社会保障制度改革国民会議等の提言)

- 日本再興戦略(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)では、規制改革会議の答申等を受け、社会福祉法人の財務諸表の公表推進、法人規模拡大の推進等の経営を高度化するための仕組みの構築を実施すべきとされている。
  
- また、2013(平成 25)年 8 月にとりまとめられた社会保障制度改革国民会議報告書においては、社会福祉法人制度について、
  - ① 医療法人・社会福祉法人について、非営利性や公共性の堅持を前提としつつ、例えばホールディングカンパニーの枠組みのような法人間の合併や権利の移転等を速やかに行うことができる道を開くための制度改正
  - ② 社会福祉法人について、非課税とされているにふさわしい国家や地域への貢献が必要との見解が示され、社会福祉法人の規模拡大や更なる地域への貢献が求められている。

## 第3部 社会福祉法人の課題

- このように、特に2011（平成23）年度以降、社会福祉法人に対する厳しい意見が相次いでいるが、これらの意見は、要約すると、以下のような課題を指摘するものである。

### （1）地域ニーズへの不十分な対応

- 新たな地域ニーズの顕在化を背景に、社会福祉法人においても、全国社会福祉法人経営者協議会による「一法人一実践」活動の推進など、制度で定められた社会福祉事業にとどまらない地域貢献に関わる先駆的、開拓的取組の実施が推進されてきた。
- しかし、これらの取組が一部の社会福祉法人にとどまっていることや、取組を実施している法人であっても、利用者や地域住民から十分な評価を得られるような仕組みとなっていないことにより、社会福祉法人の役割や存在意義が広く認識されていない状況がある。

### （2）財務状況の不透明さ

- 社会福祉法人は、財務諸表等の開示について、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人の閲覧請求に応ずることが義務とされるなど、事業運営の透明性の確保が必要とされている。
- 他方、近年の公益法人制度改革等により、他の非営利法人における情報公開が格段に進んでいるにもかかわらず、社会福祉法人については、財務諸表等を幅広く国民一般に公表することは義務とされておらず、自主的に公表している法人は半数程度にとどまっている。このことが、社会福祉法人に対する地域住民の理解を阻害したり、内部留保についての説明責任が十分になされていないと言われている。

### （3）ガバナンスの欠如

- 社会福祉法人制度は、他の公益法人よりも高い義務を負う特別の法人制度として創設されているが、公益法人制度改革等により他の非営利法人についての制度改革が進んだことから、社会福祉法人の組織体制は、他の法人制度と比較してガバナンスを確保する仕組みとして十分とは言えなくなっている部分がある。

- また、一部の社会福祉法人では、創設者等の理事長が、あたかもオーナーであるかのように経営を行ったり、高い公的性格を持つ法人制度でありながら、現実には私物化とも取られかねない運営が行われたりしているという批判がある。

#### **(4) いわゆる内部留保**

- 社会福祉法人は、制度や補助金、税制優遇に守られて高い利益率を有しており、これを社会福祉事業等への積極投資や地域還元することなく、内部留保として無為に積み上げているとの批判がある。
- この点については、「介護老人福祉施設等の運営及び財務状況に関する研究事業」（平成 25 年 3 月）により、そもそも内部留保を蓄積しているといっても他の社会福祉事業に投資されている部分は既に活用されており、残りについても将来の施設の建て替え費用として合理的に説明可能な部分が多いことなど、必ずしも内部留保の額だけで一律には論じられないことに留意が必要である。
- しかし、いわゆる内部留保を巡る議論は、社会福祉法人が自らの経営努力や様々な優遇措置によって得た原資をもとに社会福祉事業を充実したり、社会又は地域に福祉サービスとして還元したりしないのであれば、その存在意義が問われるという点にあり、真摯に受け止める必要がある。

#### **(5) 他の経営主体との公平性（イコールフットィング）**

- イコールフットィングについては、2013（平成 25）年 10 月以降の規制改革会議において取り上げられ、多様な経営主体が参入する介護・保育事業等における社会福祉法人と株式会社等との役割を巡って、①特別養護老人ホーム等についての参入規制の緩和、②社会福祉法人と株式会社やNPOとの間の財政上の優遇措置の見直しについて議論が行われた。
- 当検討会においてもイコールフットィングについて議論を行ったが、特別養護老人ホーム等の参入規制については、高齢者施設全体が、介護保険制度の導入によって、有料老人ホーム、認知症高齢者グループホーム、サービス付き高齢者向け住宅などと多様化し、これらについて株式会社等の参入が自由に認められる中で、特別養護老人ホームの利用者も、低所得で対応の難しい方にシフトしてきており、特別養護老人ホームには、新たな役割が求められているのではないかという意見があった。

- その一方で、低所得で対応の難しい方を積極的に受け止めている特別養護老人ホーム（社会福祉法人）や、生活困窮者等への対応を実践している社会福祉法人が一部にとどまり、社会福祉法人が株式会社等の他の経営主体と異なる役割を果たしていることが地域住民等に伝えられていないという指摘もあった。（１）の地域ニーズへの対応をしっかりと取り組んでいかなければ、社会福祉法人の存在意義そのものが認められなくなることを真摯に受け止める必要がある。

## 第4部 社会福祉法人の今日的な役割

### 1. 社会福祉制度のセーフティネットとしての役割

(福祉サービスの現状)

- 介護保険制度、障害者総合支援制度は、行政による措置ではなく利用者本人が必要なサービスを選択する利用者本位の仕組みであり、利用者によるサービスの選択を可能とするため、経営主体にかかわらず、基準で定められたサービスを提供できる事業者がサービスを行い、これに公的費用保障がされる制度となっている。

これにより、多様な経営主体が介護、障害等の福祉サービスに参画できる環境が整っており、福祉サービスの発展が大きく進む原動力となった。

- しかし、利用者の多様な生活上の困難の全てについて、これらの制度が対応しているわけではない。高齢者の一人暮らしや夫婦のみ世帯における認知症、家庭内の閉鎖的環境から生ずる虐待、精神疾患による精神的・経済的な困窮、発達障害、地域での孤立などの社会生活上の困難を抱える者は増加傾向にあり、こうした者に対する日常生活の見守りや権利擁護など、制度で提供されるサービスだけにとどまらない支援が必要となっている。

一方で、こうした支援については、家族や地域のつながりの希薄化により、家族や地域の助け合いが期待しにくい状況になっている。

- また、制度上、様々な経営主体の参入が可能になっているものの、過疎地等には事業者の参入がなく、制度に基づくサービスについても、提供が困難となっている場合がある。

- このような社会福祉制度の狭間のニーズ、市場原理では必ずしも満たされないニーズについて、組織的かつ継続的に取り組んでいく主体が必要とされている。

(非営利法人としての社会福祉法人)

- 社会福祉法人、ボランティア、NPO、住民団体といった非営利組織は、①政府の失敗の補完機能、②市場の失敗の補完機能を担っているとされている。

- 社会福祉制度や市場が高度に発展していく一方、社会経済情勢の変化によって新たに生み出される、制度や市場原理のみでは満たされないニーズに柔軟に対応していく



という意味で、非営利組織は成熟社会が創り上げた財産であり、非営利組織の継続的な発展は成熟社会にとって欠くことのできない要素である。

#### (社会福祉法人の現状)

- 非営利法人である社会福祉法人には、前述した機能の発揮が当然求められている。しかし、制度創設当初から措置を受託する法人としての色彩が強く、行政からの強い規制を受けて来たという歴史的な経緯もあり、多くの社会福祉法人において、非営利法人として制度や市場原理では満たされないニーズに取り組んでいくことよりも、法令や行政指導に適合することに重きを置いた事業運営がなされてきたといえる。
- 利用者本位の社会福祉制度への転換に対応して、2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革では、社会福祉法人の経営の原則が新たに示されるなど、利用者のニーズに対応した主体的な法人経営がなされるよう制度改革が行われているが、それが十分浸透していない。社会福祉基礎構造改革から10年余りが経過し、利用者本位の社会福祉制度が国民の間で一般化していく中で、社会福祉法人は、近時の社会的な変化に対応しきれない面がある。<sup>4</sup>

#### (社会福祉制度のセーフティネットとしての役割)

- 社会福祉法人は、古くから社会福祉事業の主たる担い手として活動している民間法人である。他の経営主体と比べ、福祉サービスのノウハウや経験、専門人材や施設・設備をより多く有している経営主体といえる。

引き続きこれまで培ったノウハウを生かして既存の福祉サービスを担うのと同時に、非営利法人として、制度や市場原理では満たされないニーズに応えることが期待されているという原点に立ち返り、様々な社会生活上の困難を抱える者に対して、日常生活の支援を含むトータルなサービスを提供したり、過疎地等他の経営主体の参入が見込まれない地域でサービスを提供したりするなど、他の経営主体で担うことが必ずしも期待できない福祉サービスを積極的に実施・開発していく必要がある。
- 介護保険制度においては、地域包括ケアシステムの構築が目標とされ、介護サービスにとどまらない生活支援も含めた体制整備が提唱されている。

社会福祉法人は、①地域包括ケアシステムの構築、②対応の難しい、ソーシャルワークの必要な人への対応、③新たなサービスの創造を積極的に行っていくなど、社会

---

<sup>4</sup> なお、社会福祉法人は、所轄庁による事業運営についての包括的な指導監督に服しており、社会福祉法人の今日的な役割を十分に踏まえた所轄庁の対応がないと、現実には新たなニーズに対応した経営ができない点には留意が必要である。（例：資金の利活用や公益事業の認定とその実施など）

福祉制度と福祉サービスの提供主体、両方のセーフティネットとしての役割を果たしていく必要がある。

## 2. 措置事業を実施する役割

- 社会福祉制度は、時代とともに、契約制度へと転換してきたが、現代では、虐待や認知症の増加によって、重篤な要保護児童や利用者が増加しており、
  - ① 要保護児童の児童養護施設等への措置による入所や、救護施設のような在宅生活が困難な者に対する行政判断による安全確保の実施
  - ② 介護保険制度又は障害者総合支援制度といった契約制度の利用が困難な者に対する支援といった、措置の枠組みによる支援はさらに重要になっている。
  
- 措置事業を中心に実施する社会福祉法人については、法人の使命を明確にし、当該事業のサービスの質の向上を図るなど、措置事業を適切に実施した上で、培ったノウハウを生かして、利用者の成長や生活の過程に合わせて多様な福祉ニーズに対応していくといった役割が求められる。
  
- 措置事業については、その性格上、行政の規制が厳しく、その資金は行政からの委託費であるため、契約制度による事業のような自由度を確保することは難しい面がある。
  
- しかしながら、法人の人的・物的資源を有効に活用したり、寄附等の原資を活用したりすることで、公益性を前提に、制度で対応しきれない福祉ニーズに対して取組を行っていくといった主体的な変革は必要である。
  
- 措置事業を中心に実施する社会福祉法人においても、1. の社会福祉制度のセーフティネットとしての取組を積極的に行い、政策に反映していくことが重要である。

### 3. 地域における公的法人としての役割の再認識

(社会福祉法人の公的な性格)

- 社会福祉法人は、社会福祉事業という公益性の高い事業を主たる目的とし、その施設整備は、憲法第 89 条の「公の支配」の下、補助金や税制優遇といった公的投資もなされ、財産は最終的には国庫に帰属するものとされている。
  
- このように社会福祉法人そのものが地域の公的な資源であるため、社会福祉法人には、自らの資源を生かして、地方公共団体や住民活動をつなぎ、地方公共団体との間に立ちネットワークを作っていくなど、まちづくりの中核的役割を担うような事業運営が望まれる。
  
- 地域住民と地方公共団体との間をつなぐためには、地域の多様なニーズを汲み上げ、地域ニーズを反映したサービス提供を行うなど、地域における信頼を確保する仕組みを強化していく必要があるが、社会福祉法人には、地域の意見を反映する仕組みが十分とはなっていない部分がある。
  
- 社会福祉法人はその公的な性格を再認識し、また、官民の両方の性格を持つ者として、地域のまちづくりの中核的役割を果たせるよう、事業運営の内容や新たな事業展開、組織体制などについて、積極的に利用者、地域住民等の参画や情報提供を進め、地域の信頼を得ていくことが求められる。

## 第5部 社会福祉法人制度見直しにおける論点

### 1. 地域における公益的な活動の推進

#### (1) 当検討会の現状認識

(地域における公益的な活動の推進)

- 社会福祉法人は、社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人であり、制度や市場原理では満たされないニーズについても率先して対応していく取組（以下「地域における公益的な活動」という。）が求められている。
  
- 本来、社会福祉法人は、こうした取組を実施することを前提として、補助金や税制優遇を受けているものであり、経営努力や様々な優遇措置によって得た原資については、主たる事業である社会福祉事業はもとより、社会や地域での福祉サービスとして還元することが求められることを改めて認識する必要がある。
  
- 地域における公益的な活動については、地域の実情に応じて、様々な取組が考えられるが、現在実施されている例としては、以下のようなものが挙げられる。
  - ・ 地域住民のサロンや生涯学習会の実施など、地域交流促進のための場の提供
  - ・ 生計困難者等に対する利用者負担軽減
  - ・ 特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅の中重度の要介護者等の生活支援
  - ・ 地域内の連携による福祉人材の育成
  - ・ 複数法人の連携による災害時要援護者への支援
  - ・ 地域における成年後見人等の受託
  - ・ 生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）や社会参加活動の実施
  - ・ 低所得高齢者等の居住の確保に関する支援
  - ・ 貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援
  - ・ ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等の居場所づくりや見守りの実施
  - ・ 刑務所出所者への福祉的支援

(地域における公益的な活動のための環境整備)

- 他方で、社会福祉法人が、こうしたニーズに積極的に取り組んでいけるようになるためには、指導監督側である行政庁においても、①活動内容や実施の在り方について明確に示していくこと、②職員の専任要件、施設・物品の専用要件、資金使途

の規制等を弾力化すること、③所轄庁の指導監督の在り方を見直すことなど、法人が活動を行いやすい環境を作っていく必要がある。

(独自財源の確保の取組)

- また、活動資金については、事業の報酬・運営費等の剰余金の活用のほか、寄附等の独自財源の活用が考えられる。寄附について、これまでの社会福祉法人の取組は弱いという意見があった。住民から寄附を受けるに足る信頼性の確保や住民にとって寄附の効果が見える対応を行うことで、寄附等の独自財源の獲得も推進していくことが重要である。

## (2) 当検討会の意見

ア 地域における公益的な活動の枠組み

(地域における公益的な活動の実施義務)

- 社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人の役割として、地域における公益的な活動は全ての社会福祉法人において実施される必要がある。全ての社会福祉法人に実施を求めるためには、法律上、実施義務を明記することを検討すべきである。

(地域における公益的な活動の定義)

- 地域における公益的な活動について、どのようなものがその活動に当たるのかということについては、地域性を考慮することや、多様な支援が可能となるよう、規定の在り方について更に検討を深めるべきである。
  
- また、地域における公益的な活動は、地域の多様なニーズに柔軟に対応するために、社会福祉法人の自主性が尊重される仕組みとすべきである。特に、現行の社会福祉法人の公益事業のように国が事業を例示すると、所轄庁の画一的な指導を招き、活動内容が例示事例中心になってしまうなど、かえって真に地域ニーズに沿った事業展開ができなくなるおそれがあることに留意する必要がある。
  
- このため、地域における公益的な活動の内容については、①地域住民の代表、福祉・医療等の専門職、地方公共団体の職員などから成る協議会による評価を活用する仕組みや、②市町村の策定する「地域福祉計画」等地域で必要とする支援や福祉サービスの基盤整備の方針等の活用など、具体的に各地域で定められる仕組みとすることが考えられる。

また、各地で行われている地域における公益的な活動について、十分な情報提供を行うことも有効な方策である。

(社会福祉法における活動の位置づけ)

- 地域における公益的な活動については、社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業、公益事業等の既存の事業との関係について、社会福祉法における整理が必要である。

(地域における公益的な活動の実施に当たっての留意点)

- 社会福祉法人にとっては、主たる事業である社会福祉事業を効果的に実施することが、公益性を維持する上で必要不可欠であり、まずは既に実施している社会福祉事業について、十分な取組を行うことが評価されるべきである。
- 社会福祉法人が、社会福祉事業を実施する中で、積極的に障害者の雇用をしたり、新たな取組を開発したりという形で地域のニーズに応えていけば、社会福祉事業から地域における公益的な活動へと自然に展開していくことが可能と考えられる。
- 地域における公益的な活動については、既に実施している社会福祉事業を疎かにして実施されることがないように、義務付ける内容を慎重に検討した上で、積極的な実施ができるよう環境を整えるべきである。

## イ 地域における公益的な活動の実施方法

(複数法人による活動の協働化等)

- 地域における公益的な活動は、制度に則った事業とは異なり、財源問題を含め、様々なりスクや困難を伴うことも想定される。このため、
  - ① 法人単独で行う方法だけでなく、複数の法人が活動資金を出し合ったり、一体的な組織を構成したりすること等により事業を展開すること
  - ② 社会福祉法人だけでなく、地域住民を対象にして活動するボランティア、NPO等の公益法人を支援しながら、連携して地域における公益的な活動に取り組んでいくことを積極的に推進するべきである。  
(「3. 法人の規模拡大・協働化」を参照)

## ウ 地域における公益的な活動の実施促進

### (資金使途の弾力化)

- 社会福祉法人の資金としては、事業の運営費として、「介護報酬」、「自立支援給付費」、「保育所運営費」、「措置費」等があるが、「保育所運営費」、「措置費」については、行政から支弁される委託費という性格上、法人本部への支出に上限があるなどの使途の制限があるため、これらの使途の弾力化については、その性格を踏まえ検討するべきである。

### (独自財源の確保の推進)

- 社会福祉法人が、住民から寄附を受けるに足る信頼性の確保と、住民にとって寄附の効果が見える取組を実施することを前提に、積極的に寄附を募っていくことを推奨するべきである。

### (事業ごとの法令上の制約の見直し)

- 地域における公益的な活動の実施に当たっては、各事業における職員や設備に関する規制が支障となることがあるので、既に実施している社会福祉事業に支障のない範囲で、かつ、さらに地域における公益的な活動を積極的に実施できるよう、これらの規制の柔軟化について検討するべきである。

### (地域における公益的な活動をしない法人への対応)

- 特別の事情なく、一定期間地域における公益的な活動を実施しない法人については行政指導の対象とするなど、実施する法人との区別を検討するべきであり、そのための指導手順を明確化する必要がある。

## エ 地域住民の理解促進

### (地域における公益的な活動の実施状況の公表・評価方法)

- 地域における公益的な活動については、地域住民の理解が不可欠であるため、法人が活動状況を公表し、活動に対する住民の評価を求め、取組の改善や向上を図る仕組みを検討するべきである。

### (会計区分の策定)

- 地域における公益的な活動やそれに要した金額が明らかになるように、会計基準の見直しを行い、活動内容やそれに要した費用の公表を検討するべきである。

(「4. 法人運営の透明性の確保」を参照)

## 2. 法人組織の体制強化

### (1) 当検討会の現状認識

(法人単位での経営への対応)

- 介護保険制度の施行を契機として、複数施設・事業所を経営する社会福祉法人が増えている。社会福祉基礎構造改革では、こうした展開を先取りして、措置制度の下での基本であった施設・事業所を単位とした施設管理(典型的には、いわゆる「一法人一施設」)から、法人単位での経営が可能となる見直しを行っているが、現在でも多くの社会福祉法人の経営が、施設・事業所単位のままとなっており、社会福祉法人側での経営に関する意識改革が十分とはいえない。

(法人のガバナンスの見直しの必要性)

- 社会福祉法人の組織は、理事会、評議員会、理事長、理事及び監事から成り立っているが、それぞれの役割が十分機能する仕組みとはなっていない。特に評議員会については、介護保険事業、保育所、措置事業のいずれかのみを経営する社会福祉法人には設置しなくても良いこととされるなど、法人としてのガバナンスが十分に確保される体制とはなっていない。

(理事長の業務と責任)

- 社会福祉法人の理事長は、公益性の高い社会福祉事業の経営に携わる理事の中から任命された者として、国民の福祉の増進に寄与するという信念を持ち、利用者のニーズや地域のニーズに耳を傾け、職員の意見を真摯に聴き、サービスの質の改善を絶えず図っていくなど、法人の使命を正しく履行する義務と責任がある。
- 社会福祉法人の理事長に、結果として世襲の者がいることについては、一律に是非が問われるものではなく、理事長の職を担う人物の資質の適性の問題である。理事長の職は福祉への信念や実践力、法人の使命を踏まえた経営能力のある人物が就任することが適当であり、理事長の選任に当たって世襲が実質的な理由とされることのないよう、評議員会において適切に理事が選任され、そこから理事長が選出される仕組みが必要である。

(理事等の責任の明確化)

- 社会福祉法人の理事長、理事、監事(以下「理事等」という。)は、常勤役員としての報酬を得て執行責任を負うべき者と、出席謝金のみでガバナンスの第三者的なチェックを行う者が存在しているが、個々の理事等の役割と責任が明確とはい



難い。

(公益法人制度改革との関係)

- 2006（平成 18）年の公益法人制度改革の結果、一般社団法人・一般財団法人、公益社団法人・公益財団法人について、社会福祉法人よりも厳しい組織体制や透明性の確保の規定が設けられている。
- 社会福祉法人が旧民法第 34 条の公益法人の特別法人として創設されていることに鑑みれば、より公益性の高い法人として、公益社団法人・公益財団法人と同等以上の組織体制や透明性の確保が必要である。

## (2) 当検討会の意見

ア 法人組織の機能強化

(法人組織の権限と責任の明確化)

- 社会福祉法人の理事会と評議員会、理事長、理事、監事等の牽制関係について再度整理を行い、それぞれの役割について、公益法人制度改革の内容を十分勘案した上で、明確化を図るべきである。
- 検討に当たっては、次の観点が同時に果たされるよう留意すべきである。
  - ① 社会福祉法人が積極的に新規事業に投資し、地域における公益的な活動を柔軟に行うために、理事等の執行権限とこれに応じた責任を明確にすること
  - ② 理事会、評議員会や監事、行政による指導監督といった重層的なチェック機能の役割分担と具体的な連携を図った上で、理事等の執行機関の活動を適切にチェックすること
  - ③ 非営利法人としての法人の活動を外部・地域に対して「見える化」し、第三者の目による点検や評価をいつでも可能とするなど、法人活動の透明性と信頼を高めること

(評議員会の設置)

- 社会福祉法人の公的性格を担保し、地域の福祉ニーズに応えるため、評議員会については、公益社団法人・公益財団法人と同様、理事会に対する牽制機能として、法人運営の重要事項に関する議決機関としての役割を明確にした上で、全ての社会福祉法人に設置するよう見直すことを検討するべきである。

- ただし、小規模な法人や地域の事情がある法人は、評議員の人選面において負担が大きいと考えられるので、経過措置も検討すべきである。
- また、複数の社会福祉法人が共同で評議員会を設置する仕組みについても、検討すべきである。
- なお、評議員の選任については、公益社団法人・公益財団法人における取扱いを踏まえ、理事又は理事会による選任の見直しを検討するなど、現行制度よりも地域住民の意向が反映されるよう仕組みを検討すべきである。

#### イ 法人本部機能の強化方策

##### (法人本部機能の強化)

- 社会福祉法人が法人単位での経営を推進するためには、法人単位で経営戦略、人事、財務を管理する部門が必要である。このため、一定規模以上の法人には、理事会の下に法人本部事務局を設置するなど、組織の見直しを検討すべきである。

##### (法人単位の資金管理)

- 法人本部がその機能を発揮するためには、法人本部が各事業の剰余金やその他の独自財源等をもとに、新規事業の立ち上げや不採算部門への充当を企画・立案できる仕組みが必要である。このため、資金管理を施設単位から法人単位とすることを検討すべきである。

#### ウ 理事等の権限と責任の明確化、要件の見直し

##### (理事等の損害賠償責任等)

- 理事等が法人に対して責任ある経営判断やガバナンスのチェックを果たしていく仕組みとするため、公益法人制度改革の内容を勘案し、法人運営に関する理事の損害賠償責任、特別背任罪の適用等を検討すべきである。なお、併せて、法人運営に関する説明責任を外部に対して果たすことを要件に、職務内容や勤務実態に応じた適切な報酬の支払いを認めることを検討するなど、賠償責任補填の考え方の適用を検討すべきである。

##### (職員出身の理事の登用)

- 現在も施設経営を行う法人は1名以上の施設長を理事とすることとされているが、法人経営が現場の声を反映したものとなるよう、理事等に、法人の実施

する社会福祉事業の内容を熟知する職員からの登用を一定割合義務付けることを検討すべきである。その際、いわゆる世襲との関係に留意し、職員の定義等について検討する必要がある。

(監事要件の見直し)

- 監事については、財務監査と事業監査の観点から、「1名は財務諸表を監査し得る者、1名は学識経験者又は地域福祉関係者」とされているが、財務諸表については法人運営の状況を把握するための基礎的資料であるため、両名とも財務諸表を確認できる者として検討すべきである。その場合、単に会計を理解できるのみならず、社会福祉法人制度等を理解した者であることが大切であることに留意が必要である。
  
- また、監事は法人の財務関係の適正さを担保する要であり、親族等の利害関係者の就任を引き続き制限すべきである。なお、法人運営に関する説明責任を外部に対して果たすことを要件に、職務内容や勤務実態に応じた適切な報酬は、支払いを認めることを検討すべきである。

エ 理事長の権限を補佐する仕組み

(経営委員会、執行役員会等の活用)

- 社会福祉法人は、理事長の専決事項が多いことを踏まえ、理事長の権限を補佐する仕組みとして、法人の規模に応じて、経営委員会、執行役員会等の活用の推進を検討すべきである。

### 3. 法人の規模拡大・協働化

#### (1) 当検討会の現状認識

(地域を観る経営者の視点)

- 社会福祉法人が、利用者や地域のニーズに対応していくためには、既に実施している事業だけでなく、「地域を観る経営者の視点」が必要である。また、利用者や地域のニーズに対応していくためには、法人の規模拡大や複数法人による事業の協働化が一つの方策であり、それが可能となる仕組みや環境整備を検討していくことが重要である。

(法人規模についての考え方)

- 現在の社会福祉法人の規模についての正確な調査はないが、事業の範囲が市の区域を越えない法人として、所轄庁が一般市である法人が9,131法人(社会福祉法人全体の46.1%)となっている(2013(平成25)年4月1日時点)。また、全国社会福祉法人経営者協議会の調査によれば、会員法人6,873法人のうち、約半数(3,469法人)が単独施設法人となっている(2010(平成22)年3月)。
- 単独施設法人であるなど、法人が小規模であることが社会福祉事業の実施に当たって支障になるというものではない。しかしながら、利用者や地域のニーズに対応し、複数の事業を展開することは、法人の規模拡大につながり、資金の効果的な活用や職員の適切な異動を可能とし、さらには新たな福祉ニーズへの柔軟で機動的な対応にも途を拓くものである。
- また、社会福祉法人は、社会福祉事業を実施する事業者の模範的存在として、率先して、職員の処遇改善に取り組んでいくことも重要である。一般的に法人の規模拡大は、職員の広範な人事異動を可能とし、個々の職員のモチベーションやスキルの向上、幹部への登用といったキャリアパスの構築など、職員の処遇改善や人材確保にも資する。
- このため、社会福祉法人の経営者の視点として、既に実施している事業の経営のみにとどまらず、長期・短期のニーズ、既に実施している事業への影響等を見越した上で、事業展開や規模拡大を志向する戦略的経営が重要である。

#### (合併・事業譲渡の現状)

- 社会福祉法人の合併・事業譲渡については、既に手続が設けられているものの、2012（平成24）年度における合併件数は、全国で17件にとどまっている。また、合併・事業譲渡等に際して、関係者間で多額の現金をやりとりするといった不適切な事例も発覚している。こうした事例については、行政の責任として再発防止策を講ずることはもちろんである。合併・事業譲渡については、手続上支障となっている点を整理し、また、不適切な事例を未然に防げるよう、改善を図っていくことが必要である。

#### (複数法人による事業の協働化)

- それぞれ歴史のある法人が特段の事情もなく、合併や事業譲渡を行うことは現実には難しい。このため、合併・事業譲渡の手前の取組として、複数法人による事業の協働化を進めることも事業規模の拡大等としては有効である。

複数法人による事業の協働化については、財源の確保や法人間の信頼関係の構築が重要であり、法人外への資金抛出の規制緩和、法人間の役職員の相互兼務、社団的な連携など、複数の法人が協働して事業に取り組むことが可能となるよう環境整備をしていくことが必要である。

- なお、社会福祉施設職員等退職手当共済制度は、法人間をまたがって異動しても通算できる仕組みであり、複数法人の協働化等を職員の処遇面から支援できる仕組みである。

## (2) 当検討会の意見

### ア 規模拡大のための組織体制の整備

#### (合併・事業譲渡手続の透明化)

- 社会福祉法人の合併・事業譲渡が公正に行われるよう、合併・事業譲渡を行う場合の要件や手続の見直しを検討するべきである。その際、所轄庁が異なる法人同士でもスムーズに合併・事業譲渡が行えるよう、所轄庁に対する手続の周知を十分行うべきである。

- また、合併・事業譲渡等に際して、関係者間で多額の現金をやりとりすることや、地位を利用して利益を得ることは、社会福祉法人の非営利性に反し、地域住民等からの信頼をも失墜させるものであって、決して許されるものではない。

このようなケースについては、厳正に対処するものとし、役員解職勧告や贈収賄罪の対象となることに加え、解職後も他の社会福祉法人の役員となることができないようにするなど、制度や運用の見直しを検討すべきである。

- なお、このような不適切な事業運営への対応については、単なる規制にとどまらず、その原因を追求して、制度の必要な見直しを検討すべきである。

(分割の手続の検討)

- 組織再編の手段として、事業の安定性・効率性に十分配慮した上で、分割の手続を検討すべきである。なお、分割については、理事長の職の世襲や理事等の役職の安易な増加につながることをないように、要件や手続を慎重に検討すべきである。

(理事会等の開催方法の柔軟化)

- 法人の規模拡大により、事業の実施地域が複数県にまたがる場合が想定される。その場合の理事会等の開催方法については、柔軟な運用が可能となるよう検討すべきである。

(経営者の資質と能力の向上)

- 社会福祉法人の理事長など経営者は、利用者や地域のニーズに耳を傾け、サービスの質の改善を図っていくなど、法人の使命を正しく履行する義務と責任があり、継続して能力向上に努める必要があることから、関係団体等において経営能力の向上のための研修等の拡充を検討すべきである。

イ 複数法人による事業の協働化

(法人間の役職員の相互兼務)

- 法人の理念等を共有する観点から、各法人の役職員の人事交流を図ることが有効である。経営者については、それぞれの法人の理事を兼務できるよう、必要な規制緩和を検討すべきである。その際、いわゆる「乗っ取り」などの不適切な事例を誘発する結果にならないよう、先に述べた評議員会等による点検の仕組みの導入と併せて検討すべきである。

(法人外への資金拠出の規制緩和)

- 社会福祉法人は、事業から生じた剰余金を法人外へ拠出することができないものとされているが、社会福祉事業や地方公共団体が認定した事業については拠出できるよう、非営利性を失わない範囲で、規制緩和を検討すべきである。

(社团的な連携)

- 社会福祉法人やそれ以外の非営利法人が協働して地域で多様な福祉活動を積極的にするために、複数の非営利法人が社団型の社会福祉法人を設立できる仕組みを検討すべきである。
- 社団型の社会福祉法人に評議員会を設置することにより、より客観的な地域のニーズを反映する仕組みを検討すべきである。

(社会福祉施設職員等退職手当共済制度の活用)

- 複数法人の連携・協働を進めるためにも、職員の処遇改善や法人間の人事交流に資する社会福祉施設職員等退職手当共済制度を、必要な見直しを行った上で、安定かつ継続的な制度として維持すべきである。

## 4. 法人運営の透明性の確保

### (1) 当検討会の現状認識

(社会福祉基礎構造改革)

- 2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革によって、社会福祉法人には、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係者に対し、事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書を閲覧に供するよう義務付けられている。

(公益法人制度改革)

- その後、2006（平成18）年の公益法人制度改革によって、公益社団法人・公益財団法人は、一般市民に対し、事業報告書や財務諸表だけでなく、定款、役員名簿、役員報酬規程の閲覧が義務付けられている。
- また、一般社団法人・一般財団法人、公益社団法人・公益財団法人は、貸借対照表の公告（官報、日刊紙、電子公告による公表）が義務付けられており、大規模法人（負債額200億円以上）では、損益計算書の公告も義務付けられている。

(財務諸表の公表状況)

- 2013（平成25）年5月に厚生労働省が社会福祉法人に2012（平成24）年度の財務諸表の公表を要請しているが、2013（平成25）年7月末時点で、ホームページ又は広報誌のいずれかで公表した法人は全体の52.4%、所轄庁における公表は9.7%にとどまっている。
- 内訳を見ると、事業別では保育所の公表率が低く、所轄庁別では、一般市が所管する法人の公表率が低い傾向にあり、比較的規模の小さい法人において取組が進んでいない実情が窺える。

(社会福祉法人の情報公開の基本的な考え方)

- 社会福祉法人は公的性格の非営利法人であり、補助金や税制優遇を受けている。地域住民等の信頼を確保し、活動に対する理解を深めるため、透明性の確保は重要であり、法人に関する情報は個人情報に属するものを除き、すべて公表していく必要がある。



## (2) 当検討会の意見

### ア 社会福祉法人の財務諸表等の公表

(財務諸表等の公表の義務化)

- 法人運営の透明性を確保するため、法人の運営状況や財務状況（以下「財務諸表等」という。）については、2014（平成26）年度以降（平成25年度決算分以降）、全ての社会福祉法人において、ホームページで公表すべきである。また、所轄庁においても所管する法人の財務諸表等を全て公表すべきである。社会福祉法人の財務諸表等の公表については、法律上の義務とすることを検討するべきである。

(財務諸表等の様式の統一化)

- 国民に分かりやすく情報提供する観点から、法人によって公表項目に差が出ないように、財務諸表等の公表様式について、統一的に定めるべきである。

(剰余金の使途・目的の明確化)

- 剰余金を具体的な使途もなく積み立てることは、事業の利益を社会福祉事業や地域に還元する非営利法人としての使命が果たされている状態とは言えない。剰余金については、目的を持った積立金として整理することや、積み立ての目標や積立額について、法人が利用者や地域住民など広く国民一般に説明責任を果たす仕組みを検討するべきである。

(定款・役員報酬規程等の公表)

- 社会福祉法人は、公益法人の特別法人であるという位置付けであることに鑑み、公益社団法人・公益財団法人において「閲覧」書類とされている定款や役員名簿、役員報酬規程等について、社会福祉法人には「公表」を義務付けることを検討するべきである。

### イ 地域における活動についての公表

(地域における公益的な活動についての公表)

- 社会福祉法人の情報公開については、地域住民の理解を得ていくため、財務諸表等だけでなく、法人の理念や事業、地域における公益的な活動等の非財務情報についても財務情報と併せて、利用者や地域住民にわかりやすく公表することを推進するべきである。

ウ 都道府県、国単位での情報集約

(都道府県や国で集約するシステムの構築)

- 各法人や所轄庁で公表するだけでなく、都道府県や国で法人の財務諸表等を集約し、経営状況を分析するシステムの構築を検討すべきである。

(補助金の額の情報公開)

- 都道府県や国で財務諸表等を集約するシステムを構築し、社会福祉法人に対する補助金の額を公表することを検討すべきである。

エ 経営診断の仕組みの導入

(経営診断の仕組みの導入)

- 経営支援については、既に取組が実施されてきているが、法人経営の透明性の確保のため、情報公開と併せ、客観的な指標を用いた法人の経営状況の診断を行い、地域住民等への説明責任や社会福祉法人の経営支援に資する仕組みを導入すべきである。

## 5. 法人の監督の見直し

### (1) 当検討会の現状認識

(今後の権限移譲を踏まえた監督の在り方)

- 社会福祉法人の所轄庁については、第二次地方分権推進一括法の施行に伴い、2013（平成25）年4月1日から、事業範囲が一般市の範囲である法人は、都道府県から一般市に所轄庁が権限移譲され、所轄庁の数は108から838へと大幅に増加している。
- 2013（平成25）年7月に公表された権限移譲の施行状況調査では、社会福祉法人の所轄庁の事務について、具体的な支障があると回答した地方公共団体が12.1%と他の事務と比べて高い割合になっており、新所轄庁である一般市においても、移譲された事務の対応に苦慮している実情がうかがわれる。
- 地方分権については、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成25年12月20日閣議決定）によって、複数の都道府県に事務所がある社会福祉法人について、主たる事務所の所在地の都道府県が所轄庁になるなど、更に権限移譲を進めることが予定されており、所轄庁の連携や監査能力の向上と平準化に取り組んでいく必要がある。

(社会福祉法人の目的達成支援のための行政指導)

- 当検討会では、一部の所轄庁において、措置制度の時代と変わらない画一的な行政指導や、ローカルルールと言われるような過剰規制が指摘されるなど社会福祉法人の地域ニーズに対応した活動を阻害しているという意見もあった。
- 社会福祉法人が今日的な役割を果たし、地域における公益的な活動を推進するためには、所轄庁の行政指導についても、法人の育成支援の観点から、責務を果たす法人は支援し、果たさない法人は厳しく指導するといった、メリハリのあるものに変えていく必要がある。

(財務状況に係る監査)

- 当検討会では、社会福祉法人が作成している財務諸表の中には、財務諸表の借方と貸方が合わないなど、基本的な誤りが存在するという指摘がなされた。

- 財務諸表は法人の経営動向を明らかにする基礎的資料であり、当然正確なものではない。また、これは所轄庁に対して現況報告書の添付書類として提出されており、財務諸表に関する所轄庁の監査能力・体制を懸念する意見もあった。
- なお、公益社団法人・公益財団法人では、一定規模以上の法人については、会計監査人（公認会計士又は監査法人）の設置が義務付けられており、学校法人においても、1,000万円以上の補助金を受ける場合は、公認会計士又は監査法人による監査が義務付けられている。

（第三者評価の受審促進）

- 第三者評価については、受審費用や評価機関の質を理由に受審が広まっていない。福祉サービスの質の向上のためには、外部からのサービスの質の評価は非常に重要であり、一層の活用が必要である。

## （２）当検討会の意見

ア 所轄庁の法人監査の見直し

（行政による監査、外部監査、第三者評価等の役割の整理）

- 法人監査、施設監査、第三者評価、介護サービス情報の公表制度など、法人活動の評価方法は多様である。これらの制度の運用が、法人にとって過度な負担とならないよう、項目の重複や時間的な隔たりがないよう、それぞれの役割を明確にするとともに、実施方法の配慮など工夫すべきである。
- 法人監査については、運営状況に係る監査と財務に係る監査を峻別し、財務に係る監査については、外部監査の活用を積極的に図るなどの見直しを検討すべきである。

（法人監査の仕組みの見直し）

- 法人監査の中で、定款の内容や理事会等の開催状況だけでなく、地域における公益的な活動の実施状況やサービスの質の向上への取組も確認するなど、監査の仕組みの変更を検討すべきである。

（法人の育成を支援するための環境整備）

- 定款の記載事項については、法人が地域ニーズに柔軟に対応できるよう、法人の育成支援の観点から、一定程度、法人の自由度が確保されるよう見直しを検討すべきである。

(法人の設立認可の要件の見直し)

- 社会福祉法人の設立認可は、現在、資産だけを基準にしているが、現行の資産要件に加えて、NPO等における事業実施やボランティア等での活動実績を重要な要件とするなど、福祉への実績あるいは関心・理解のある者が参入できる仕組みとなるよう見直しを検討すべきである。

## イ 財務に係る外部監査の活用等

(外部監査の義務化)

- 一定の規模以上の社会福祉法人については、公認会計士等の専門家による外部監査を義務付けることを検討すべきである。

(外部監査における留意点)

- 社会福祉法人は営利法人と異なり、剰余金が適切に社会福祉事業や地域への還元に使われているかという点が重要であり、監査の視点が異なってくることに留意することが必要である。

(正確な会計帳簿等の作成に向けた環境整備)

- 会計帳簿は財務諸表の作成の元となる書類であり、適時・正確な会計帳簿が作成されることが重要であるため、社会福祉法においても必要な法令の整備を検討すべきである。

## ウ 所轄庁の連携、監督能力の強化

(所轄庁の連携)

- 社会福祉法人の所轄庁の権限移譲が更に進むことを踏まえ、社会福祉法人の所轄庁と当該社会福祉法人の運営する事業所が所在する地方公共団体との連携の仕組みを検討すべきである。

(所轄庁の監督能力の強化)

- 所轄庁の監督能力の向上のため、指導監督内容を統一するための基準の策定やブロック単位での研修を実施することを検討すべきである。

(全国の法人を把握する仕組み)

- 所轄庁だけでなく、国において全国の社会福祉法人の現況を把握する仕組みを構築すべきである。

## エ 第三者評価の受審促進

### (受審促進のための方策)

- 第三者評価の受審促進のため、所轄庁に提出する事業計画書に受審の有無の記載をさせるなど、法人の自主的な判断によって、多くの法人で第三者評価の受審が進むよう具体的な方策を検討すべきである。
- また、第三者評価の受審結果については、利用者等が見られるよう、事業所の玄関に掲示することや、各法人の受審状況を都道府県単位で一覧できる仕組みを検討すべきである。

### (評価機関の能力向上)

- 評価機関や調査者による評価のバラつきを是正するため、評価機関の指導をする都道府県推進組織の能力向上や、研修実施やマニュアルの徹底により、評価機関の共通基盤を作っていくことを検討すべきである。
- 評価機関の評価実績や所属する評価調査者の情報公表を促進するなどの環境整備を進め、受審を希望する法人が全国のどの評価機関も自由に選べるよう、運用の見直しを検討すべきである。

### (第三者評価以外の評価方法の活用)

- ISOや地域で社会福祉法人の取組を評価する仕組みなど、多様な評価方法について、福祉サービスの質を担保する方法として広義の第三者評価の枠組みと捉え、活用していくことを検討すべきである。

## おわりに

「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」は、平成 25 年 9 月 27 日を第 1 回として、12 回にわたり議論を重ねてきた。

前半は、「社会福祉法人の現状」、「社会福祉法人が地域から期待される「更なる取組」」、「社会福祉法人のガバナンス」、「社会福祉法人の大規模化・協働化等」、「社会福祉法人の適正な運営の確保」といった社会福祉法人を取り巻く課題を一巡する議論を行い、加えて、平成 25 年に大きな関心が寄せられた社会福祉法人と株式会社等の「イコールドットコム」、「福祉人材の確保」についても議論を行った。

後半は、前半で行った議論について、4 回にわたり 20 団体からヒアリングを行った。

各回の議論は、シンポジウムさながらの自由な議論がなされ、行政設置の会議とは思えない活発な検討会となった。これは、各構成員いずれの視点・立場においても、現在の社会福祉法人を改善・強化していく必要があるという強い認識の表れであろう。

冒頭「はじめに」のとおり、社会福祉法人は今厳しい意見にさらされている。しかし、この検討会において整理した課題を乗り越えることによって、社会福祉法人への信頼が高まり、増大していく福祉ニーズだけでなく、個性豊かな地域社会を作り、地域再生の中心として、一層貢献できる主体になっていくことができると確信している。

この報告書を踏まえ、厚生労働省において、社会福祉法人制度の見直しが全力で進められることを願ってやまない。

## 参考

### 「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」構成員名簿

	うらの まさお 浦野 正男	社会福祉法人中心会理事長
	おおや りょうせい 雄谷 良成	社会福祉法人佛子園理事長
	たかはし としかず 高橋 利一	社会福祉法人至誠学舎立川理事長
	たじま せいいち 田島 誠一	日本福祉大学福祉経営学部招聘教授
座長	たなか しげる 田中 滋	慶應義塾大学名誉教授
	ちば まさのぶ 千葉 正展	独立行政法人福祉医療機構経営サポートセンター リサーチグループリーダー
	つしま のりあき 対馬 徳昭	つしま医療福祉グループ代表
	にしもと ゆきお 西元 幸雄	社会福祉法人青山里会常務理事
	ふじい けんいちろう 藤井 賢一郎	上智大学総合人間科学部准教授
	まつばら ゆみ 松原 由美	株式会社明治安田生活福祉研究所福祉社会研究部主席研究員
	まつやま ゆきひろ 松山 幸弘	一般財団法人キャノングローバル戦略研究所研究主幹
	みやた ひろし 宮田 裕司	社会福祉法人堺暁福祉会理事
	もり さだのり 森 貞述	元高浜市長

(五十音順・敬称略)



「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」開催経過

日時	回数	議事内容等
平成 25 年 9 月 27 日	第 1 回	○今後の社会福祉法人の在り方について (フリーディスカッション)
10 月 28 日	第 2 回	○社会福祉法人が地域から期待される「更なる取組」について
11 月 18 日	第 3 回	○社会福祉法人のガバナンスについて (法人の組織の在り方、透明性の確保について)
12 月 16 日	第 4 回	○社会福祉法人の大規模化・協働化等について
平成 26 年 1 月 20 日	第 5 回	○社会福祉法人の適正な運営の確保について
2 月 20 日	第 6 回	○イコールフッティングについて ○福祉人材の確保について
3 月 17 日	第 7 回	○関係団体からのヒアリング①
3 月 24 日	第 8 回	○関係団体からのヒアリング②
4 月 11 日	第 9 回	○関係団体からのヒアリング③
4 月 21 日	第 10 回	○関係団体からのヒアリング④
5 月 19 日	第 11 回	○とりまとめに向けた議論について
6 月 16 日	第 12 回	○報告書案について

「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」ヒアリング実施団体

第7回（平成26年3月17日）

- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国社会福祉法人経営者協議会
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国救護施設協議会
- 一般社団法人 全国軽費老人ホーム協議会
- 社会福祉法人 日本点字図書館
- 社会福祉法人 聴力障害者情報文化センター

第8回（平成26年3月24日）

- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国身体障害者施設協議会
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国社会就労センター協議会
- 社会福祉法人 日本保育協会
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国保育協議会
- 公益社団法人 全国私立保育園連盟

第9回（平成26年4月11日）

- 公益財団法人 日本知的障害者福祉協会
- 特定非営利活動法人 全国盲老人福祉施設連絡協議会
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国児童養護施設協議会
- 一般社団法人 全国児童発達支援協議会
- 社会福祉法人 日本ライトハウス

第10回（平成26年4月21日）

- 公益社団法人 全国老人福祉施設協議会
- 社会福祉法人 全国盲ろう者協会
- 特定非営利活動法人 全国地域生活支援ネットワーク
- 社会福祉法人 全国手話研修センター
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会