

## 社会福祉法人制度改革における基本的論点と今後の課題 : 法人創設をめぐる議論を素材として

著者	田中 孝明
雑誌名	久留米大学文学部紀要. 社会福祉学科編
巻	6
ページ	77-84
発行年	2006-03-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/11316/692">http://hdl.handle.net/11316/692</a>

# 社会福祉法人制度改革における 基本的論点と今後の課題 — 法人創設をめぐる議論を素材として —

田中孝明

## Contemporary subjects and basic issues concerning the reform of social welfare corporations

Takaaki TANAKA

【要約】現在、政府が推し進める構造改革のうち、社会福祉分野で議論されている社会福祉法人制度をめぐる問題は、福祉サービスを取り巻く状況と密接に関連している。本来社会福祉法人は、行政が行うべき任務を委託される形でこれまでの社会福祉事業を展開してきた。しかし、「措置から契約へ」という社会福祉基礎構造改革によって、民間事業者と同等の競争条件のもと、社会福祉法人もサービス提供主体としてサービスの質の確保や事業の透明性が求められることとなった。

本論文では、政府の規制緩和論と関連して、これまでの社会福祉法人制度改革をめぐる基本的論点を整理した。そこでは、公益性の追求と経営の自律性という一見矛盾する性格が社会福祉法人の方向性として示されていることが明らかになった。そこで、社会福祉法人の法人創設をめぐる議論から、公金支出を禁止した民間社会福祉事業に代わって、社会福祉法人が戦後の福祉サービスの基盤を整備してきた役割を検証し、今後の社会福祉法人制度の課題を指摘した。

【キーワード】規制緩和、社会福祉法人改革、社会福祉事業、公益法人

### 1 はじめに

近年、政府主導による規制改革の動きから、「民間でできることは民間で」をキーワードに、幅広い分野で規制緩和が行われている。これらの流れは社会福祉分野も例外ではなく、社会福祉法制度を取り巻く環境は大きく変わろうとしている。そのなかでも、社会福祉法人制度に対する見直しの議論は、わが国の福祉サービスが「措置から契約へ」と転換したことによって、措置制度の中心的役割を担ってきた社会福祉法人の役割が今後どのように変化していくのか、避けては通れない課題である。

そこで本論文では、現在の社会福祉法人制度改革の議論を整理、検証することで、措置制度下で果たしてきた社会福祉法人の役割を再確認したうえで、利用契約制度に移行した制度システムのなかで社会福祉法人が担う固有の分野について、今後の方向性を明らかにしていくこととする。

### 2 社会福祉法人制度改革をめぐる背景

#### (1) 現在の社会福祉法制度をめぐる動向

社会福祉法人制度改革が議論され始めた背景には、わが国現在の社会福祉法制度をめぐる動向がある。第二次世界大戦まで、わが国の社会福祉事業の中心的な担い手は民間団体や個人であった<sup>1)</sup>。それが第二次大戦後、日本を占領・支配したGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指導と、日本国憲法の規定に基づき、現在の社会福祉行政が展開されることとなった。そこでは、市町村等の行政が福祉施設への入所・通所や在宅サービスが必要な者に対して、職権により施設入所・通所または在宅サービスの提供を決定するという、措置制度のもとで行われてきた。

しかしながら、措置制度のもとでは次のような問題点が明らかになってきた。第1に、措置決定が行政処分であるとしてその権力性が強調され、利用者

の意向が措置内容に必ずしも反映されないことである。第2に、施設の最低基準や措置費の算定基準が画一的かつ低水準で、サービスの質の確保・向上の要請が軽視されたことである<sup>2)</sup>。このような批判に対し、政府も措置制度に対する考え方を大きく転換せざるを得なかった。1994(平成6)年に厚生省(現・厚生労働省)の高齢者介護・自立支援システム検討会が公表した「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」と題する報告書では、介護費用の負担に着目し、措置方式と社会保険方式とを比較した結果、今後の制度運用については社会保険方式が望ましいとする結論を出している<sup>3)</sup>。

その後、福祉サービスにおける契約制度への動きが急速に加速することとなる。その先駆けとして、1997(平成9)年の児童福祉法改正では、措置という言葉が廃止され、従来法律に規定されていなかった保育所への入所の「申込み」が法定化されることとなった。また高齢者分野においても、同年介護保険法が成立し、一部を除いて老人福祉サービスについての措置制度、市町村の措置義務は原則として廃止された。加えて、障害者分野でも2003(平成15)年社会福祉法の施行に伴い、支援費支給制度のもとで、利用者と事業者との契約によって制度が運用されるようになった。2006(平成18)年4月からは、障害者自立支援法の施行に伴い、障害者福祉も自立支援を重視した制度へと移行することになる<sup>4)</sup>。

このように近年、わが国の社会福祉法制度を取り巻く環境は大きく変化していることが理解できる。

そこでは、利用者の自己決定を尊重するとともに、サービスを提供する事業者にも新たにサービスの質の向上、サービスの評価を求める構造になっている。特に介護保険制度以降、これまで福祉サービスの中心的な基盤整備を担ってきた社会福祉法人のほかに、在宅サービスについては多様な民間事業者の参入によって、供給主体の多様化現象がみられることになった。

しかしながら、民間事業者の参入はあくまで第2種社会福祉事業に限定され、第1種社会福祉事業については、国、地方公共団体、社会福祉法人のみに限定されていた(社会福祉法60条)。ここでは、民間事業者と社会福祉法人とを比較した場合、福祉サービスの供給主体として対等な競争条件ではないとする批判の声が挙がってくるになる。

## (2) 規制緩和論における社会福祉法人

現在、社会福祉施設を経営する経営主体の数をみると、その大半が社会福祉法人である(表2-1参照)。現行法上、そもそも民間事業者が社会福祉施設を運営する経営主体になることはできない。第1種社会福祉事業の経営主体を限定する理由については、提供される福祉サービスの利用者に対する影響が特に大きいため、相対的に強い公的規制が必要になるとされる<sup>5)</sup>。

しかしながら1990年代以降、政府はわが国の経済が停滞を続けるなかで、日本の潜在力を高めるための新しい仕組みの構築を目指し、各分野における構

表2-1 主な社会福祉施設を経営する経営主体の数

(平成14年10月1日現在 単位:施設)

	総数	私 営						公 営
		総数	社会福祉法人	社団・財団及び日赤	医療法人	その他の法人※	その他	
保護施設	292	241	240	1	0	0	0	51
老人福祉施設	17,785	14,650	12,648	388	1,305	275	34	3,135
身体障害者更生援護施設	2,022	1,793	1,716	67	3	2	5	229
児童福祉施設	33,266	13,081	11,467	606	61	678	269	20,185
知的障害者援護施設	3,650	3,442	3,411	16	0	1	14	208
精神障害者社会復帰施設	1,082	1,054	507	60	432	35	20	28
計	58,097	34,261	29,989	1,138	1,801	991	342	23,836

※「その他の法人」: 学校法人, 宗教法人, 特定非営利活動法人(NPO), 株式会社等  
出所: 「平成14年度社会福祉施設等調査報告」(厚生労働省大臣官房統計情報部)

「平成14年度介護サービス施設・事業所調査」(厚生労働省大臣官房統計情報部)

表2-2 「規制改革・民間開放推進会議」における指摘事項

「規制改革・民間開放推進3か年計画」 (平成16年3月19日)	「基本方針2004」 (平成16年6月3日)	「中間とりまとめ」 (平成16年8月3日)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○PFI法を活用した公設民営方式の推進</li> <li>○在宅サービスと施設サービスとの間の負担の均衡</li> <li>○保育所等に関する情報公開、第三者評価の推進</li> <li>○幼稚園・保育所の一元化</li> <li>○介護福祉士及びあん摩マッサージ指圧師の就労制限の緩和</li> <li>○介護職の業務範囲</li> <li>○株式会社等による特別養護老人ホーム経営の解禁</li> <li>○公立保育所の民間への運営委託等の促進</li> <li>○保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入</li> <li>○社会福祉法人に関する制度の運用に関する見直し</li> <li>○社会福祉法人の在り方の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○PFIの一層の活用を進めるため、補助金等に係る官民の衝平性を確保する</li> <li>○介護保険サービスにおける在宅と施設の給付範囲の不均衡の是正および年金との重複給付の調整等を図る観点から「ホテルコスト」、食費等の利用者負担の見直し</li> <li>○保育については、児童の視点に立って、利用者の選択を機能させ、サービスの向上について施設間の競争を促す方向で情報公開、第三者評価等の施策を推進する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○いわゆる「混合診療」の解禁</li> <li>○医療法人を通じた株式会社等の医療機関経営への参入</li> <li>○介護保険における施設サービスと在宅サービスの一元化                         <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険3施設のホテルコスト等の利用者による負担等</li> <li>・社会福祉法人への施設整備補助の廃止</li> <li>・サービス内容等に係る情報の開示</li> </ul> </li> </ul>

出所：『月刊福祉』（2004年11月号）18頁。

造改革を進めてきた。その動きは、1997(平成9)年12月20日閣議決定「規制緩和の推進等について」により、1998(平成10)年2月に行政改革推進本部内に「規制緩和委員会」が設置され、政府内の議論が本格化することとなった。2004(平成16)年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画」では、株式会社等による特別養護老人ホーム経営の解禁が項目事項として挙げられた(表2-2参照)。これら一連の流れに共通することは、社会福祉法人と民間企業との対等な競争条件を確保する意図がうかがえることである。特に、これまで社会福祉法人の経営する特別養護老人ホームと、それに類似の介護サービスを提供する民間有料老人ホーム等との間に存在する介護報酬や施設整備費の格差が、対等な競争を阻害する要因になっていたとする指摘もある<sup>6)</sup>。

このような規制緩和論から現在の社会福祉法人が置かれている状況を分析してみると、次のようなことがいえる。すなわち現在の社会福祉法人は、地方公共団体等が実施すべき事業の委託を受ける受け皿的機能が中心となって、民間事業者というよりは、行政機関の下受け機関となってしまっている部分があり、それが多様な民間社会福祉事業の展開を阻害した要因になっているとの見方が妥当と思われる<sup>7)</sup>。

ただし、安易な規制緩和論のなかで社会福祉法人改革が議論されることには、注意を払う必要がある。なぜなら、社会福祉法人制度が創設された時代状況と現在のそれとでは、福祉サービスを取り巻く環境も異なるからである。社会福祉法人制度が創設された背景には何が影響していたのか、そしてまた現在における社会福祉法人制度の役割はどこに見出されるのか、これらを明らかにしなくては、規制緩和論における社会福祉法人の位置づけも曖昧なものになってしまうと思われる。

そこで次に、2004(平成16)年12月社会保障審議会福祉部会がまとめた意見書「社会福祉法人制度の見直しについて」を中心に、そこでの基本的論点を整理し、社会福祉法人制度に対する政府の方向性を探ることとする。

### 3 社会福祉法人制度改革の基本的論点

#### (1) 社会保障審議会での議論内容

2000(平成12)年12月8日に出された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討委員会」報告書のいくつかの具体的提言のなかで福祉サービスに係る提言として、次のことが示さ

れた。すなわち、①社会福祉法人などが創設の趣旨に立ち返り、地域の福祉問題を発見・対応する取り組みを強化すること、②この場合において、社会福祉法人としての自主性・自発性を確保・強化する観点から、独自の財源確保に努めることが望まれる、という2点である。その後、次々と法人の管理運営のあり方に関する見直しが行われ、2003(平成15)年10月10日には、文部科学省大学設置・学校法人審議会学校法人分科会学校法人制度改善検討小委員会が報告書「学校法人制度の改善方策について」の概要をまとめ、2004(平成16)年3月31日には公益法人制度に関する有識者会議が「議論の中間整理(抄)」を発表した。これらの動きに相まって、2004(平成16)年4月から社会保障審議会福祉部会でも社会福祉法人制度のあり方を根本的に検討することとなった。そこではどのような議論がなされたのか、以下、審議会の議事録を手がかりに検討する。

まず、議論の出発点として、社会福祉法人の経営実態が報告されている。そこでは、①現在の社会福祉法人における施設運営と経営の体制が遊離する状態であること、②理事会や理事長の機能が形骸化している等の指摘がされている<sup>9)</sup>。また、社会福祉法人が自分の事業以外の福祉事業に取り組んでこなかったという批判に対し、これまでの社会福祉法人の自主性の欠如を認めつつも、施設整備費と措置費による制約のために他の仕事をするができなかった、とする措置制度上の特殊な問題も報告されている<sup>9)</sup>。経営という側面では、介護保険制度の導入度も、理事会あるいは理事、理事長という者のなかには旧態依然とした考え方をしている人もおり、ガバナンスの能力が民間事業者と比較し足りない部分がありある、とする意見もある<sup>10)</sup>。

社会福祉法人の存在理由に関する議論では、「…自己負担できない人たちだけ社会福祉法人が扱うのかということになってくる…ならバウチャー制度で払えない人に券を渡して利用してもらえればそれで済むのではということになる」(第9回社会保障審議会福祉部会2004年4月20日議事録[堀田委員発言])という意見や、「社会福祉法人は、…戦後福祉の基盤を整備した点で大きな役割をしたが、措置が利用契約になりすべての方々がサービスを受けるということになると異なる位置づけが必要」「社会福祉法

人も公益法人として、何かポジティブなものを持っていかないといけない」(第9回社会保障審議会福祉部会2004年4月20日議事録[京極委員発言])という意見が見受けられた。

このようにみると、審議会における議論の過程では、措置制度から利用契約制度に移行したなかで、社会福祉法人として時代状況に適應できない部分(すなわち、措置費のもとでの非弾力的運用)や、今後民間事業者と共存する場合の社会福祉法人の意味づけを検討する議論が行われてきたことが理解できる。そこで次に、審議会で議論された社会福祉法人制度に関する基本的論点をまとめることにしよう。

## (2) 基本的論点の内容

社会保障審議会福祉部会において、2004年2月から同年12月までの計6回にわたり、社会事業及び社会福祉法人について議論された論点は、次のようにまとめることができる。

第1に、利用者の視点に立った改革である。その具体的内容として、①公益性の追求、②サービスの質の向上、③事業の透明性の確保が指摘できる。①に関しては、社会福祉事業の主たる担い手という高い公共性を有する主体として、低所得者や制度の狭間に落ちてしまった人々への支援、他の事業主体には果たせない役割を積極的に担うことが必要である。また、公益性の追求という観点から、介護保険・保育以外の分野の状況や、都市部とそれ以外の地域の相違も念頭に置く必要もある。②については、第三者評価や福祉人材の資質向上など、サービスの質を高めるための取組みを一層推進するための仕組みをどのように考えるかである。実際に、介護保険制度では2002(平成14)年10月からグループホームの第三者評価が義務付けされることになった。今後、社会福祉法人としていかにサービスの質の向上に努めるか、緊急的な課題であろう。③に関しては、利用者による事業者の選択を容易にするとともに、国民への説明責任を果たすため、サービス内容や経営情報についての透明性の確保をより推進するための仕組みをどのように考えるかである。

第2の論点は、社会福祉法人の活性化である。そのためには、①管理運営体制の充実、②経営の自律性の向上が必要不可欠である。①については、社会

福祉法人が社会福祉事業や公益的な事業等への自主的な取組みを実施していくための管理運営体制のあり方（具体的には、理事会・評議員会・監事のあり方）をどのように考えるか、である。たとえば、在宅サービス分野において民間企業、NPO法人等と競合して事業を展開するなかで、経営責任を有する理事長・理事会の権限・責任のあり方を改めて考える必要がある。②に関しては、地域における多様な福祉需要への対応が求められていることを踏まえ、運営費の使途に関する規制のあり方をどのように考えるかが課題である。1996(平成8)年厚生官僚を巻き込んだ特別養護老人ホームの施設設備費補助金をめぐる不祥事は社会福祉法人の不祥事として記憶にも新しい。その後も厚生省の実態調査や総務庁の行政監察等によって、法人運営上の不適切な事例がいくつも見つかった<sup>11)</sup>。

第3の論点は、社会福祉法人に対する助成・支援のあり方が挙げられる。社会福祉事業への多様な主体の参入が進展するなかで、事業主体間のイコールフットイングの観点から、社会福祉施設職員等退職手当共済制度など、社会福祉法人に対して認められている助成・支援のあり方について、どのように考えるかである。

以上の3つの論点をまとめたものが、2004(平成16)年12月に報告された社会保障制度審議会福祉部会意見書「社会福祉法人制度の見直しについて」である。そこで次に、この意見書で示された社会福祉法人制度の今後の方向性を探ることとする。

### (3) 社会保障制度審議会福祉部会意見書「社会福祉法人制度の見直しについて」

この意見書においての共通認識は、社会福祉法人の永続性を重視している点である。営利法人やNPO法人は、事業への迅速な参入、弾力的な運営ができる一方で、撤退も自由に行うことができる。福祉サービス分野にあってもサービスが迅速かつ弾力的に提供されることは重要であるが、同時に福祉サービスは安定的に提供されることが必要であり、今後とも社会福祉法人の果たす役割は大きいとしている。また、介護分野における低所得者への配慮や、報酬が制度化されておらず、採算がとれない新たな福祉ニーズに対応するサービスの提供を営利法人に

求めることは困難であり、この点でも社会福祉法人の役割はさらに重要になると指摘している。そして当面行うべき見直しの方向性として、①公益性の追求、②安定性の確保、③経営の自律性の強化、④介護分野におけるイコールフットイングの観点からの見直し、を挙げている。

①については、社会福祉法人は今後さらに「公益性」を高める必要がある、そのためには、社会福祉法人の営利性の原則を維持することが前提であるとしている。②に関しては、事業の廃止や法人の解散についての制限などの撤退制限は維持することが妥当であるし、事業に必要な財産の所有や、その財産の担保提供を制限するなどの資産要件も原則として維持することが必要であると言及している。③については、経営責任の明確化、意思決定の迅速化を図り、法人としての経営管理体制を強化するとともに、それを前提に行政関与は簡素・弾力化し、経営の自律性を強化することが必要であるとする。

見直しの具体的内容としては、次のことが挙げられている。第1に、公益的取組の推進として、地域福祉の推進に努めることを前提に、公益的取組を経営理念として明確化することの重要性を説いている。社会福祉法人の公益的取組の方向性としては、社会福祉施設等のもつ機能の地域への開放、介護分野での低所得者への配慮、災害時の要援護者への支援、地域での支援ネットワークの構築、新しいニーズの発見や先駆的取組、福祉に携わる人材の育成等が考えられている。第2の具体的内容は、経営の自律性の強化として3つが指摘されている。1つは、経営責任の明確化であり、2つめは意思決定の迅速化、3つめは行政関与の簡素・弾力化である。経営責任の明確化とは、いいかえると、評議員会の諮問機関としての機能の明確化であり、また理事構成の見直しでもある。意思決定の迅速化とは、法人の業務決定に関して、これまでは理事会で行うこととしているが、職員の日常の労務管理・福利厚生、消耗品等の日々の購入契約、物品の修理等の契約といった日常の軽易な業務は理事長が専決することを意味する。行政関与の簡素・弾力化とは、基本財産の担保提供手続の簡素化を意味し、運営費収入の使途の弾力化、さらには資産要件の緩和が指摘されている。

このように社会福祉法人制度の見直しに関しては、

これまでの社会福祉法人が担ってきた役割は否定せずに、既存の福祉施設をいかに地域社会へ密着させるべきか、そこでの地域ネットワークの構築の要素として位置づけられている。一方で、公益性の追求を掲げながらも、ある意味相反しかねない経営の自律性にも言及している。この意見書では、社会福祉法人の公益性がどのような要素で構成されているのか、またそれが経営の自律性といかなる関係なのか、不明瞭であると思われる。そこで次に、これらの問題意識について、法人創設をめぐる議論を整理しながら、社会福祉法人の公益性そして経営の自律性について論究することとする。

#### 4 社会福祉法人の創設目的と公益性

##### (1) 法人創設をめぐる議論の整理

社会福祉法人制度の誕生については、一般に、1950(昭和25)年10月の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」を受けて、憲法89条の「公の支配」に属さない民間社会福祉事業に対する公金支出禁止規定を回避するために、社会福祉事業法により「公の支配」に属する法人として創設されたと理解されている<sup>12)</sup>。しかしながら、法人創設をめぐる議論では、いくつかの学説も存在する。熊沢由美氏は、社会保障制度審議会の勧告以前の1950(昭和25)年1月段階ですでに、社会事業法人の構想が提案されていたことを指摘し、社会福祉法人誕生の理由は憲法89条の回避という理由以外にあると指摘する<sup>13)</sup>。北場勉氏は、1949(昭和24)年8月に発表された「シャープ勧告」が従来非課税であった公益法人の収益事業に課税することを勧告したことから、社会福祉法人は公益法人に対する課税を回避するために生まれたとする<sup>14)</sup>。また、増田雅暢氏は、戦後の社会福祉行政に関する歴史的事実を鑑みた場合、北場説を肯定しながらも、次の2点を社会福祉法人の創設理由として指摘している。

1つは、憲法89条による問題を回避することが直接の動機ではないとしても、民間社会福祉事業に対する公的助成が、本来公的助成に消極的であったGHQの方針に加え、憲法の規定によりますます困難となったため、その打開を図る必要があることが、政策担当者の問題意識となっていたことである<sup>15)</sup>。

もう1つは、当時の政策担当者は、わが国の福祉行政は官民一体となって進めることが当然であり、とりわけ施設については民間施設が中心となるべきであって、そのための経営母体として社会福祉法人制度を活用しようと意図した、ということである<sup>16)</sup>。

これらの学説をみていくと、民間社会福祉事業に対する公的助成という問題が社会福祉法人制度創設に密接に関連していることが理解できる。このことから、現在の規制緩和論を中心とした福祉サービスを取り巻く状況をみた場合に、次のような指摘ができる。つまり、今日の福祉サービスの特徴として指摘できることは、民間社会福祉事業(いいかえると民間事業者やNPO法人等)に対して公的助成を必ずしも必要としない分野(例えば、在宅サービス)が存在していることである。この点が、社会福祉法人制度創設当時の社会状況と明らかに異なる。いいかえると、法人創設当時は、公的助成なくしては社会福祉事業分野が成立しなかったといえる。その要因として、わが国の経済発展に大きく影響されている側面は否定できない。

では、公的助成を必要としない福祉分野が成立した現在の福祉サービスにおいて、公的助成を受ける中心的存在である社会福祉法人の役割は、何から導き出せるのであろうか。そこで次に、社会福祉法人の役割を公益性という側面から検証してみたい。

##### (2) 公益法人としての社会福祉法人の役割

ここではまず、社会福祉法人を設立する利点を挙げてみることにしよう。代表的な利点として、①第1種社会福祉事業の経営主体になることができること、②所得税法等に基づき、法人税等の国税、地方税が非課税となる等、税制上の優遇措置が適用されること、③法人に対する寄付金が非課税措置となる等、寄付金を受けやすいほか、行政機関からの公的援助、補助金等を受けやすいこと、④継続的かつ安定的な事業運営が可能であること、⑤市町村等の行政機関からの委託事業を受けやすいこと、⑥社会的評価が高まるとともに、職員の確保がしやすい、等が挙げられる<sup>17)</sup>。

一方で、法人の類型からみた社会福祉法人は、学校法人及び宗教法人とともに、非営利を目的とした公益法人に属する(表4-1参照)。法人とは、自然

表4-1 法人の分類

	非 営 利	営 利
	公 益 法 人	公 共 企 業
公 益	社団法人 (民法) 財団法人 (民法) 学校法人 (私立学校法) 社会福祉法人 (社会福祉法) 宗教法人 (宗教法人法) 医療法人 (医療法) 更生保護法人 (更生保護事業法) 特定非営利活動法人 (特定非営利活動促進法)	電気会社 (商法・個別事業法) ガス会社 (商法・個別事業法) 鉄道会社 (商法・個別事業法)
非 公 益	中 間 的 な 団 体	営 利 企 業
	中間法人 (中間法人法) 労働組合 (労働組合法) 信用金庫 (信用金庫法) 協同組合 (各種の協同組合法) 共済組合 (各種の共済組合法)	株式会社 (商法) 合名会社 (商法) 合資会社 (商法) 有限会社 (有限会社法) 相互会社 (保険業法)

出所：総務省編『公益法人白書 [平成14年版]』3頁。

人以外の独立した人格，すなわち法律上の権利義務関係の主体となることを認められた者であり，民法33条の規定により，法律に基づき創設される。公益法人とは一般に，民法34条に基づいて設立される社団法人または財団法人を指し，①公益に関する事業を行うこと，②営利を目的としないこと，③主務官庁の認可を得ること，という基本的な要件がある<sup>18)</sup>。ここでいう営利とは，役職員，会員，寄付者等公益法人関係者に利益を分配したり，財産を還元することを目的とする事業を行わないということである。

公益性の判断については，法律の趣旨，目的によって異なっており得ないとする見解がある<sup>19)</sup>。この見解にたてば，社会福祉法人の公益性に関する議論も社会福祉事業法制定当時の法律趣旨と目的が，大きく関連しているといえる。すなわち，これまで検証してきた社会福祉法人の創設をめぐる議論に着目すると，次のようなことが指摘できよう。社会福祉法人の創設は，それまでわが国の社会福祉事業の中心であった民間社会福祉事業に代わって，公金支出のもとで社会福祉事業の社会的基盤を整備する積極的な役割があったといえる。いいかえると，そこでは営利性を追求できる環境が整備されていなかったからこそ，法人創設当初は非営利性を明確にした目的として法制度が進められたともいえよう。

以上のように福祉サービスにおいて，民間企業や

NPO法人など多種多様なサービス供給主体が参入できる基盤が整備された背景には，非営利性を目的に創設された社会福祉法人がけん引してきた役割が大きいと思われる。

## 5 おわりに — 社会福祉法人制度改革における今後の課題 —

今後ますます本格化と思われる福祉サービスの供給主体の多様化においては，多様な主体がそれぞれの特性を生かして「共存共栄」していくことが望ましいといえる。しかし，社会福祉法人でなければできないような固有の事業領域が残らないということになれば，社会福祉法人制度を存続させる制度的必要性自体がなくなることになる<sup>20)</sup>。これまでの福祉サービスの基盤を拡大した範囲は，すでに準市場として変化している。そのなかで，社会福祉法人固有の守備範囲は，低所得者に対するサービスはもちろん，法人の永続性の観点から，戦前民間社会福祉事業ができなかった人材の育成，そして自主的な社会福祉事業の展開が課題であろう。

社会福祉法人をめぐる環境において，経営面では今後よりいっそう厳しくなるわけで，戦後の福祉サービスの中核として培ったノウハウを生かし，いかに民間事業者とは異なるサービスを提供していくかと

ということが、社会福祉法人固有の分野を確立する鍵となるであろう。

注

- 1) 戦前の社会事業の歴史については、吉田久一『日本社会事業の歴史』(勁草書房, 1960年), 池田敬正『日本における社会福祉のあゆみ』(法律文化社, 1994年)を参照.
- 2) 西村健一郎『社会保障法』(有斐閣, 2003年) 448頁-449頁参照.
- 3) 報告書の検討については、堀勝洋『社会保障・社会福祉の基本問題』(ミネルヴァ書房, 1997年) 169頁-170頁を参照.
- 4) 権利擁護の視点から障害者自立支援法を論じたものに、河野正輝「自立支援サービスの新展開と権利擁護の課題」『民商法雑誌』第132巻 2-1号(2005年) 129頁以下.
- 5) 社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』(中央法規, 2001年) 227頁-228頁参照.
- 6) 八代尚宏「社会福祉法人の改革—構造改革の潮流のなかで—」『社会福祉研究』第85号(2002年) 22頁-23頁参照.
- 7) 増田雅暢「今日の福祉状況と社会福祉法人の意義」『社会福祉研究』第72号(1998年) 34頁以下.
- 8) 第8回社会保障審議会福祉部会(2004年2月17日)議事録[中村委員発言].
- 9) 第9回社会保障審議会福祉部会(2004年4月20日)議事録[松尾委員発言]
- 10) 第9回社会保障審議会福祉部会(2004年4月20日)議事録[横山委員発言]
- 11) 増田・前掲注(7)論文28頁.
- 12) 北場勉『戦後「措置制度」の成立と変容』(法律文化社, 2005年) 195頁.
- 13) 熊沢由美「社会福祉法人制度の創設」『社会福祉研究』第83号(2002年) 103頁.
- 14) 北場勉「社会福祉法人制度の成立とその今日的意義」『季刊社会保障研究』第35巻第3号(1999年) 238頁以下.
- 15) 増田雅暢「福祉サービスと供給主体」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第3巻 社会福祉サービス法』(法律文化社, 2003年) 115頁.
- 16) 増田・前掲注(15)論文 115頁-116頁参照.
- 17) 増田・前掲注(15)論文 116頁.
- 18) 総務省編『公益法人白書[平成14年版]』1頁.
- 19) 伊奈川秀和「社会福祉法人法制に関する一考察」『法政研究』第68巻第1号(2001年) 25頁以下. ここでは医療法人の公益性の問題について検討を行い、医療法人の性格を、公益目的と営利目的との両面を兼ね備えるという意味で、「公益半営利法人(公益収益目的融合法人)」たる概念として、法人類型のなかに位置づけている.
- 20) 新田秀樹『社会保障改革の視座』(信山社, 2000年) 221頁.