

社会福祉法人制度の意義や役割の変遷と 今求められる機能

The Japanese Social Welfare Corporation System
- Its Purpose, Role, Evolution and Current function

芝田 英昭

SHIBATA Hideaki

要約

社会福祉法人制度は、1951年の社会福祉事業法（現在「社会福祉法」）の制定により創設され、今日まで大きく発展してきた。しかし、介護サービス施設・事業所に限ってみれば、社会福祉法人の占有率が低下し営利法人の存在感が著しく増している。

しかし、今や社会福祉法人は19,246法人あり、約53,000の施設・事業所を経営するまでになっており（2011年3月末現在）、社会福祉市場化の下であってもその存在を否定することは不可能である。国は社会福祉法人の生き残り策として、二つのメルクマールを示した。1つは、社会福祉市場化の下で営利法人と互角に戦える様に、社会福祉法人を企業化する、いわばイコールフットィング。もう1つは、採算がとれない公益的活動等の推進である。社会福祉法人の在り方等に関する検討会（厚生労働省）が2014年7月4日に提出した「社会福祉法人制度の在り方について（報告書）」は、いわばこの二つのメルクマールに上手く乗れない社会福祉法人を、強制退場させる内容である。

本稿では、1990年代後半以降の社会福祉法人に関連する政府文書を下に、社会福祉法人制度の意義や役割の変遷と、また現在社会福祉法人にはどのような機能が求められているのかを検討した。

Abstract

The Social Welfare Corporation System was created according to the Social Welfare Services Act (Current Social Welfare Act) of 1951, and has greatly developed over the years. However, as far as the number of its care service facilities and businesses are concerned, their numbers have declined, whilst for profit, private entities have markedly increased.

There are 19,246 Social Welfare Corporations, running about 53,000 facilities and businesses (as of 2011), and these public corporations are unlikely to survive as for profit-entities in the current market-driven welfare climate. In order to save the Social Welfare Corporation System, the

Japanese government announced two initiatives. The first is to corporatize them, making them into for profit entities, thereby putting them on equal footing with the for-profit enterprise competition. The second initiative is to also have them engage in non-profit making public activities. The results of a meeting debating the future direction of the Social Welfare Corporation System was published by the Ministry of Welfare on July 4, 2014 and discusses closing down public welfare corporation that are judged as being unable to adhere to the above two government recommendations.

This paper examines government documents related to the Social Welfare Corporation System from the mid-1990s onwards, and discusses its purpose, role and evolution as well as considering what its function should be.

Key words: social welfare corporation system, private entities, the current market-driven welfare climate

はじめに

社会福祉法人制度は、1951年の社会福祉事業法（現在「社会福祉法」）の制定により創設され、今日まで大きく発展してきた。社会福祉施設の経営主体構成割合を見ても、社会福祉法人が43.1%、公営34.6%、医療法人1.5%、公益法人・日赤0.6%、その他の法人（営利法人含む）20.3%であり〔厚生労働省（2014）〕、社会福祉法人の果たす役割の大きさが分かる。こと介護サービス施設・事業所に限ってみれば、その様相はずいぶん違う。

例えば、訪問介護事業所では、その経営主体が社会福祉法人21.0%、営利法人62.6%、通所介護事業所では社会福祉法人31.5%、営利法人53.1%〔厚生労働省a（2013）〕、と介護保険制度から見ると、社会福祉法人の占有率が低下し営利法人の存在感が著しく増していることが窺える。

しかし、今や社会福祉法人は19,246法人あり、約53,000の施設・事業所を経営し、約312万人が利用するまでになっており（2011年3月末現在）、社会福祉市場化の下であってもその存在を否定することは不可能であることから、国は社会福祉法人の生き残り策として、二つのメルクマールを示した。1つは、社会福祉市場化の下で営利法人と互角に戦える様に、社会福祉法人を企業化する、いわばイコールフットイング。もう1つは、採算がとれない公益的活動等の推進である。社会福祉法人の在り方等に関する検討会（厚生労働省）が2014年7月4日に提出した「社会福祉法人制度の在り方について（報告書）」は、いわばこの二つのメルクマールに上手く乗れない社会福祉法人は、強制退場を余儀なくされる方向性を鮮明にしたといえる。

本稿では、1990年代後半以降の社会福祉法人に関連する政府文書を下に、社会福祉法人制度の意義や役割の変遷と、また現在社会福祉法人にはどのような機能が求められているのかを問うた。

資料1 社会福祉法人の在り方に関する議論の動向

「社会保障体制の再構築（勧告）」社会保障制度審議会、1995年7月4日

- ・社会福祉や医療のサービスについては、…中略…社会福祉法人や医療法人など私的部門によっても相当程度提供されてきた。近年はこれに加えて、住民参加型の福祉サービス提供組織等の非営利団体やシルバー産業・医療関連産業等の営利企業などもサービスを提供することが多くなっている。これらの民間の活動が国民の生活をより豊かにするものであれば、これらが社会福祉や医療の分野に参入することは問題がないと考えられる。

「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会、1998年6月17日

- ・社会福祉法人の役割、意義や公的助成の在り方、他の事業主体との適切な競争条件の整備などの課題への対応が求められている。
- ・社会福祉法人に対する規制及び助成の在り方については、公益法人、住民参加型民間団体、民間企業等の事業主体との適切な競争が行われる条件の整備に配慮したもとのする必要がある。
- ・特に低所得者や援護に困難を伴う人等の適正なサービス利用の確保に配慮した事業実施が必要である。このようなことから、社会福祉事業の中には、一般事業者が大幅に参入することが見込まれない領域もあり、また、公共性の高い非営利の事業者によるサービス提供への期待があることやボランティアの参加が得やすいことなどから、社会福祉法人がサービスの提供において中心的な役割を果たして行く必要がある。

「社会福祉法人制度の見直しについて（意見書）」社会保障審議会社会福祉部会、2004年12月

- ・民間事業者の参入が進んでいる介護分野においては、社会福祉法人とこれらの事業者との競争条件を整備する観点から見直しを行う必要がある。なお、イコールフットイングの観点からは、情報開示の義務付けや福祉サービスの第三者評価について、社会福祉法人のみでなく、他の民間事業者に対しても行うことが望まれる。
- ・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、また、すべてに行政が対応することも現実的ではない。この

点においても、地域福祉の推進役としての社会福祉法人の役割は更に重要と考えられる。

- ・税制における優遇措置を踏まえ、より公共性を高める観点から、社会福祉法人に対して、低所得者に対する無料や低額による事業提供を義務付け、また、福祉サービスを必要とする地域住民の支援事業の実施に努めることとするとともに、こうした公益的な事業への資金の拠出が国民にわかるようにする方策を講じるべき。

「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋（報告書）」社会保障制度改革国民会議、2013年8月6日

- ・社会福祉法人については、経営の合理化、近代化が必要であり、大規模化や複数法人の連携を推進していく必要がある。また、非課税扱いとされているのにふさわしい、国家や地域への貢献が求められており、低所得者の住まいや生活支援などに積極的に取り組んでいくことが求められている。

「社会福祉法人制度の在り方について（報告書）」社会福祉法人の在り方等に関する検討会、2014年7月4日

- ・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。
- ・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。
- ・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。
- ・特別な事情なく、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。

出典：「社会保障体制の再構築（勧告）」社会保障制度審議会（1995年7月4日）、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998年6月17日）、「社会福祉法人制度の見直しについて（意見書）」社会保障審議会社会福祉部会（2004年12月）、「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋（報告書）」社会保障制度改革国民会議（2013年8月6日）、「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（2014年7月4日）、より筆者作成。下線筆者。

1. 社会福祉法人制度創設の経緯

日本の近代的な社会福祉事業の発展を俯瞰すると、明治期からの欧化思想の下での篤志家による慈善事業から始まり、1900年（明治33年）の「感化法」制定により感化救済事業へと発展した。感化救済事業の本旨は、天皇の慈恵を規範としつつ、国民が共同で社会防衛に努め自営の道（防貧）を講ずることであった。その後、1920年代頃から貧困や失業などの生活問題を抱える者に対する救済保護策として「社会事業」という用語が使われようになってきた。また、この用語は、1951年に「社会福祉事業法」が制定されるまでの約30年に渡って使用された。

さて、1938年に、民間社会事業の振興発展を目的として「社会事業法」が制定されたが、戦時下であったことから、その目的の中心は社会事業に助成するよりも、その管理・監督にあったと言われている〔富江直子（2007）p.418〕。また、その多くは慈善事業と同じく、篤志家により行われていた。

第二次世界大戦後、日本のポツダム宣言受諾によりGHQ（General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers = 連合国最高司令官総司令部）の占領政策が始まった（1945～1952年）。社会福祉分野においては、1946年2月27日付けの覚書「公的扶助」（SCAPIN775）が日本政府と交わされ、「国家責任、公私分離、無差別平等、最低生活保障」の4原則が示された。その後の占領期社会福祉政策は、この4原則により進められた。

GHQは、社会事業法による社会事業団体への助成をSCAPIN775に反するとして、日本政府に対し助成の廃止を強く求めてきた。1946年2月26日の臨時閣議で配布されたGHQ日本国憲法草

案〔GHQ(1946)〕においても、83条で「公共ノ金銭又ハ財産ハ如何ナル宗教制度、宗教団体若ハ社団ノ使用、利益若ハ支持ノ為又ハ国家ノ管理ニ服ササル如何ナル慈善、教育若ハ博愛ノ為ニモ充当セラルルコト無カルヘシ」として、民間の慈善、教育、博愛等に公共の金銭(公金)の支出を禁じた。その後、憲法草案を下に日本政府案がまとまり国会での一部修正を経て、日本国憲法は1946年11月3日公布された。GHQ草案83条は、日本国憲法89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」として、公の支配に属さない慈善、教育、博愛事業に対して公金の支出を禁じた。この背景にあるのが、アメリカでの慈善、博愛事業への公金支出による不正・腐敗の経験であったとされている〔社会福祉研究所(1978) p.284〕。

SCAPIN775によって、実質的に「社会事業法」は機能停止し、民間社会事業団体は国の助成を受けられなくなった。GHQ提案で1947年から共同募金運動が開始され、その一部が民間社会事業団体に分配された。その間、GHQは日本政府に対して、国家責任・公私分離を原則とした社会事業法の改正を要求してきた。GHQは占領の終結が近づく中で、日本政府の社会事業法の改訂が公的責任・公私分離を不明確なまま進められていることに不満を募らせ、1949年11月29日「1950年から51年までの福祉の主要目標に関する厚生省職員との会議」において日本政府に対し「6項目提案」を迫った。

この提案は、「福祉行政地区の設置、市の福祉事業行政の再編成、厚生省により行われる助言的措置及び実施事務、公私社会福祉事業の分離、社会福祉協議会の設置、有給福祉専門職の現任訓練の実施」を示したものであった。GHQと厚生省との度重なる協議のうへ、1951年3月に厚生省からGHQに最終案の「社会福祉事業法案」が示され、これをGHQは了承した。同法案は、1951年3月国会に上程され同月可決成立し、同年3月29日公布、同年6月1日施行された。

同法の特徴は、GHQが強く求めた公的責任・公私分離、及び憲法89条の公金支出禁止条項をいかに踏襲するのかがであった。しかし、当時の国家財政状況と施設整備に係る緊急性を考慮すると、全ての社会福祉施設・機関を公立にすることは不可能であった。そこで、特別公益法人としての「社会福祉法人制度」を創設し、多くの社会事業組織に社会福祉法人を取得させて、「公の支配」が踏襲される形体にし、公金の支出(措置委託制度)を可能としたのである。措置委託制度創設が、その後の日本の社会福祉の量的・質的發展に寄与したことは疑う余地はない⁽¹⁾。

2. 社会福祉の市場化への布石、「社会福祉法人の企業化」

1995年社会保障制度審議会が勧告した「社会保障体制の再構築」は、社会保障における公的責任を縮小し、相互扶助に特化、その上で社会福祉の市場化を推進する方向性を打ち出したといえる〔芝田英昭(2013)、pp.22-29〕。1998年から始まる社会福祉基礎構造改革は、社会福祉法人に対して、「他の事業主体との適切な競争条件の整備などの課題への対応が求められている。民間企業等他の事業主体との適切な競争が行われる条件の整備に配慮したものとする必要がある」(資

料1)として、社会福祉市場化のもとで企業と互角に競争できる様に「社会福祉法人の企業化」を求めている。

その第一弾が、2000年2月の厚生省通知「社会福祉法人会計新基準」（同年4月より適用）であり、社会福祉法人会計に企業会計システムを持ち込むものであった〔宮本恭子（2012）、p.57〕。

第二弾は、介護保険の施行（1997年可決・成立、2000年4月施行）、社会福祉法の成立（2000年5月可決・成立、2000年6月7日一部施行、2003年4月全面施行）であった。介護保険の導入は多様な主体の参入を目指すものであり、特に営利企業の占有率を高めた。また、社会福祉法はその提案理由で「措置制度等の社会福祉の仕組み全般を見直す」としており、措置制度を解体しそれに依拠する社会福祉法人の弱体化をも狙ったと考えられる。

3. 社会福祉市場化で政府内の意見のぶれ…営利法人規制と社会福祉法人制度への期待…

社会福祉市場化で営利企業の参入が飛躍的に拡大した一方で、虚偽の指定申請、介護報酬の不正請求による指定取消等処分の件数は2001年以降急激に増大した（表1）。特に営利企業の指定取消等処分は、325件で全体の7割を占めている（表2）。この事実が、2004年の「社会福祉法人制度の見直しについて（意見書）」の中で、唐突に社会福祉法人以外の事業者への規制を求めたのである。具体的には、「情報開示の義務付けや福祉サービスの第三者評価について、社会福祉法人のみでなく、他の民間事業者に対しても行うことが望まれる」（資料1）とし、サービス内容の情報公開義務付け、指定取消に連座制を導入した2006年度介護保険改正へと繋がった（「介護保険の一部を改正する法律」2005年6月可決・成立。2005年10月一部〔施設給付の見直し〕施行、2006年4月〔新予防給付、地域密着型サービスの創設など〕施行）。

表1 指定取消処分を受けた事業所・施設数

年 度	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
件 数	7件	30件	90件	105件	81件	96件	69件

出典：厚生労働省老健局「全国介護保険事業者指定・指定監査担当者会議」2007年6月12日開催資料より筆者作成。

表2 設置者別指定取消等処分数内訳（2000～2006年合計）

営利企業	医療法人	NPO	社会福祉法人	地方公共団体	その他	合 計
325件	55件	44件	31件	4件	19件	473件

出典：厚生労働省老健局「全国介護保険事業者指定・指定監査担当者会議」2007年6月12日開催資料より筆者作成。

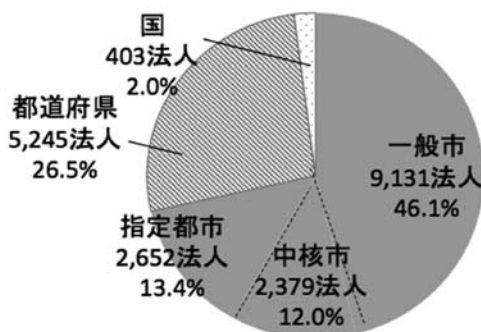
改正法施行により介護営利企業等による不正が多発し規制されたにもかかわらず、同法施行同年の12月から2007年5月にかけて当時訪問介護最大手コムスンによる介護報酬の不正請求や違法な指定申請が発覚し、厚生労働省は悪質と認定し新規指定・更新を行わないとの処分を実施した。事業は、一部を除いてはニチイ学館や民間営利企業に譲渡された。コムスンの廃業によって

一時は、利用者約6万人が「介護難民」となりかねない様相を呈していた。この事件は、その後の社会福祉分野への営利企業の参入の是非を問う議論の端緒となった。

また営利企業等への規制と共に同意見書は、「地域福祉の推進役としての社会福祉法人の役割は更に重要」(資料1)と社会福祉法人の存在意義を強調しており、政府内での社会福祉法人に対する評価のブレが窺える。ただし、社会福祉法人の役割の中心を、「低所得者に対する無料や低額による事業提供を義務付け」や「公益的な事業への資金の拠出が国民にわかるようにする方策を講じるべき」(資料1)とし、採算が取れず営利法人があえて参入しない事業に向けられており、社会福祉事業全般の主役を意識したとは到底考えられない。いわば、社会福祉法人の果たす役割を、救貧的・慈善の事業に特化しようとしたと見るべきである。

4. 国民会議報告書は、規模の拡大や複数法人の連携での生き残りを示唆

2010年代に入ると、政府の社会福祉法人への見方は厳しさを増してくる。2013年の社会保障制度改革国民会議報告書は、「大規模化や複数法人の連携の推進」(資料1)と規模拡大による経営効率化を迫っている。



出典：厚生労働省(2013)「資料：社会福祉法人の大規模化・協働化等について」、第4回社会福祉法人等の在り方等に関する検討会、2013年12月16日より引用。

図1 社会福祉法人の事業区域

2013年4月1日現在で、事業区域が1市のみの法人が71.5%、都道府県にまたがる法人が26.5%、国レベルの広範囲で事業展開している法人は僅かに2.0%のみである(図1)。また、全国社会福祉法人経営者協議会会員法人6,873法人のうち、約半数(3,469法人)は単数施設経営法人[厚生労働省b(2013)]である。この事実からも、大規模化・複数法人連携は、容易なことではないが、報告書の意図するところは社会福祉法人の淘汰だと考えられる。2004年の意見書の「地域福祉の推進役としての社会福祉法人の役割は更に重要」(資料1)が、政府の本音を吐露したものと理解するならば、大規模化は地域福祉の推進には必ずしも有利に働かないのではないだろうか。地域住民の意見や要望を聞き臨機応変に事業展開すると考えるのであれば、身近で小規模である方

が機動性はある。しかし、社会福祉法人に対する一連の文書は、そもそも営利法人との競争で生き残るための方法論を示唆したものであると理解すれば、規模の論理と効率性を打ち出さざるを得なかったのであろう。

5. 低所得者対策や地域貢献の推進は、貧困ビジネス規制の隠れ蓑

2004年意見書は、「社会福祉法人に対して、低所得者に対する無料や低額による事業提供を義務付け」（資料1）するとしているし、社会保障制度改革国民会議報告書は「低所得者の住まいや生活支援などに積極的に取り組んでいくことが求められている」（資料1）としている。実はこの時期、同分野に貧困ビジネスが大量に参入してきたことから、同分野を社会福祉法人に担わせ貧困ビジネスの氾濫を食い止めさせる狙いがあったと考えられる。

貧困ビジネスとは、路上生活者等社会的弱者を顧客とし、生活保護を受給させ簡易宿泊所等に入所させて、食費や光熱費と称して生活保護費の大半を吸い取る悪質なビジネスの総称である。2000年代に入り、貧困ビジネスは急激に拡大したと言われている。厚生労働省が、2010年に行った「無料低額宿泊所等の実態調査」（2010年6月末現在）によると、無料低額宿泊所（社会福祉法第2条第3項第8号、第二種社会福祉事業）は全国488施設、入所者は14,964人、法定外施設は全国1,314施設、入所者は16,614人で、法定外施設が圧倒的に多くを占めている。

厚生労働省は、2009年10月に貧困ビジネス規制を目的とする「無料低額宿泊施設等のあり方に関する検討チーム」を発足させた。同検討チームは2010年3月までに計5回開催され、民主党政権下で「被保護者等住居・生活サービス提供事業の業務適正化法案」が取りまとめられたが、成立には至らなかった。ただその後、自治体レベルで貧困ビジネス規制条例として成立をみている（埼玉県、大阪府、川越市、さいたま市等）。

これらの事実からも、貧困ビジネス規制を目的に、社会福祉法人に低所得者の住まいや生活支援に積極的に取り組むことを求めたのだと思われる。

6. 公益事業を実施しない社会福祉法人の強制退場（淘汰）を示唆

資料2 社会福祉法人制度の在り方について

●社会福祉法人の課題

・いわゆる内部留保

「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」

・他の経営主体との公平性（イコールフットイング）

「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」

「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」

●社会福祉法人の今日的な役割

・社会福祉制度のセーフティネットとしての役割

「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」

・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、地域住民等の参加や情報提供を進め、地域の信頼を得ていくことが求められる」

●社会福祉法人制度見直しにおける論点

・地域における公益的な活動の推進

「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ていることを改めて認識する必要がある」

「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べき」

「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」

・法人組織の体制強化

「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されており、社会福祉法人側での経営に関する意識改革が十分とは言えない」

「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」

・法人の規模拡大・協働化

「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」

「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」

「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」

・法人運営の透明性の確保

「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、積み立てる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べき」

・法人の監督の見直し

「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」

出典：社会福祉法人の在り方等に関する検討会「社会福祉法人制度の在り方について」2014年7月4日より筆者作成。下線筆者。

2014年の「社会福祉法人の在り方について（報告書）」（資料2）は、1990年代以降社会福祉法人に求めてきた改革の方向を再確認したものといえる。具体的には、規模拡大・複数法人連携による効率化、生活上に困難を抱える者（低所得者等）への生活支援サービス（公益的な事業）の実施、である。しかし、同報告書が、これまでと決定的に違うのは、「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」（資料2）との文言である。

これまでの改革では、いわば大規模化・複数法人連携に上手く乗れない法人の「自然淘汰」を狙っていたが、それだけでは、社会福祉事業の中心をなす社会福祉法人の力を削ぐことが難しい

と考えた政府が、公益的な活動を実施しない法人の強制退場を示唆した、と理解すべきである。

7. 社会福祉分野への営利法人参入規制の根拠

何らかの福祉課題（保育、介護、障がい、貧困等）を、緩和・解決するのが社会福祉事業であると理解するなら、その供給は誰が担うべきであろうか。福祉課題の緩和・解決には、お金を払った見返りにサービスを受ける権利（商品売買契約権）ではなく、生存権や幸福追求権と密接に関わる基本的人権の範疇に入ることは誰しもが認めるところである。つまり、社会福祉事業は基本的人権の具現化であり、「人権原理」を基本に実施されなければならない。

しかし、社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉事業には多様な主体が参入、特に営利企業の参入が著しいが、そもそも営利法人の主体をなす株式会社は、収益を最大化させ株主に多くの利益を還元することがミッションであり、対象者の基本的人権を擁護することに力がおかれるわけではない。また、株式会社は参入・撤退も自由であり、撤退後（営業停止、経営破綻等）の利用者がサービスから取り残される可能性もある（前述の「コムスン事件」参照）。

おわりに…社会福祉法人の向かうべき方向への視座

人権原理から考えれば、今後とも社会福祉事業の主体は当然社会福祉法人が担うべきである。

社会福祉事業に対して国に求められる姿勢は、株式会社等営利法人の大量参入を促進するイコールフットイング論ではなく、公共性の堅持のために営利法人参入を規制することである。だからといって、社会福祉法人は何ら改革もせず制度に胡座をかいていれば良いというものでもない。社会福祉法人は以下のことを意識しつつ改革を自ら行うべきではないだろうか。

1) 法人経営の透明性（会計、役員人事）

社会福祉法人は、対象者・利用者の基本的人権に係る分野を担い、多額の公費助成を受けている。社会的説明責任を考えれば、会計に係る財務諸表の開示は当然である。また、役員人事も公平・公明になされるべきである。

2) 社会福祉サービスの質的向上（職員の正規化と研修の充実）

社会福祉サービスは対人社会サービスの1つであり、労働集約型分野、つまり人件費比率が極めて高いと言われている。実際、2012年度の労働分配率⁽²⁾実績を見ると、製造業等他の分野と比較して極端にその比率が高い（表3）。

表3 産業別労働分配率

産業	労働分配率
製造業	47.2%
電気・ガス業	19.7%
卸売業	53.5%
小売業	49.6%
飲食サービス業	62.0%
生活関連サービス業・娯楽業	48.6%
保育所事業のみ経営社会福祉法人	77.4%
障害者事業のみ経営社会福祉法人	69.1%
介護保険事業のみ経営社会福祉法人	73.5%

出典：製造業、電気・ガス業、卸売業、小売業、飲食サービス業、生活関連サービス業・娯楽業の統計は、「2013年企業活動基本調査確報—2012年度実績」経済産業省大臣官房調査統計グループ企業統計室ホームページ（www.meti.go.jp/statistics/index.html/、最終閲覧日2014年8月21日）より筆者作成。保育所事業のみ経営社会福祉法人、障害者事業のみ経営社会福祉法人、介護保険事業のみ経営社会福祉法人の統計は、「社会福祉法人経営分析のための財務指標と都内平均値（2012年度決算における主な指標の都内社会福祉法人平均値）」東京都福祉保健局ホームページ（www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/、最終閲覧日2014年8月21日）より筆者作成。

労働分配率が高いことで、いわば運営費用の殆どを「人件費」に費やさなければならず、経営者にとっては人件費以外の経費の捻出に悩まされることとなる。このような状況下で、社会福祉分野は人件費を少しでも削減するため「非正規職員率」を高くしていると言われている。ちなみに全国介護職の雇用形態を見ると、介護職全体では非正規職員率は47.5%、全産業非正規職員率35.2%より約12ポイント高いことが窺える（表4）。訪問介護職に限ってみれば、非正規職員率が8割を超えている。

表4 全国介護職の雇用形態（2012年度）

職種区分	正規職員	非正規職員	不明
介護職全体	51.2%	47.5%	1.3%
訪問介護員	18.3%	80.1%	1.6%
サービス提供責任者	76.8%	19.6%	3.6%
介護職員	57.2%	42.1%	0.7%
看護職員	56.2%	42.4%	1.5%
生活相談員	84.0%	13.3%	2.7%
PT, OT, ST等	69.5%	28.6%	1.8%
介護支援専門員	80.3%	17.1%	2.7%
全産業雇用労働者	64.8%	35.2%	—

出典：介護職員の雇用形態は、(財)介護労働安定センター「2012年度介護労働実態調査」2013年8月16日より筆者作成。全産業雇用労働者の雇用形態は、総務省統計局「2012年労働力調査」2013年11月29日より筆者作成。

非正規であることで、給与も低く研修も充分に受けることが出来ない現状にあり、社会福祉サービスの質も必ずしも充分だとは言えない。職員の正規化や研修体制の充実は、一法人や一施設で出来ることではないが、対象者が利用する社会福祉サービスの質を担保する意味でも、喫緊の課題である。これは、「法人間の協働化」とともに顧慮すべきである。

3) 人権原理からの積極的事業展開（低所得者支援等）

先述の通り、社会福祉は基本的人権保障のために具現化した制度・政策であり、その対象の中心をなすものは「生活困窮・貧困問題」だといえる。国民総生産から見る経済力から推察すれば、中国に抜かれたとはいっても世界第三位の経済大国であり、貧困問題は深刻ではないと思われるかもしれない。しかし、以下の調査はその通説を覆すものである。

OECDの調査によると [OECD (2008)]、日本の相対的貧困率は14.9% (OECD平均10.6%) で30カ国中27位、子どもの貧困率は13.7% (OECD平均12.4%) で30カ国中19位、片親世帯の子どもの貧困率は58.7% (OECD平均30.8%) で最下位、大人が二人以上いる世帯の子どもの貧困率は10.5% (OECD平均5.4%) で30カ国中22位、と軒並み深刻な状況を呈している。

特に、片親世帯の貧困率は、OECD平均値よりも約20ポイントも高く、さらに最下位であることは深刻である。やはり、生活困窮・貧困問題において社会福祉法人が果たす役割は大きいと思われる。また、当然営利法人の参入が望めない分野でもある。

4) 地域福祉の主人公としての使命（地域福祉ニーズの積極的掘り起こしと事業実施）

ウエップ夫婦が提唱した理論に「繰り出し梯子理論」があるが、公がカバーできない部分をあたかも梯子が繰り出すように民間社会福祉事業が行い、その実績が認められいずれはその部分も公になっていく、とするものである。地域においても、現行制度や公だけで全ての問題が解決できるわけではない。やはり、社会福祉法人が地域福祉ニーズをアウトリーチ手法を用いて発掘し、自ら担う姿勢が必要である。

5) 法人間の協働化

先述したが、社会福祉法人の約半分が「単数施設経営法人」であり、一法人のみで地域の社会福祉課題を全面的に担うことは不可能である。かといって、合併等で大規模化すれば、機動性もなくなり細やかな対応ができなくなる可能性が高い。法人としての独立性を保ちながら、協働化することで地域福祉課題に取り組むことが望まれるのではないだろうか。

6) 社会福祉運動の視点

社会福祉運動の主体は、当然当事者ではあるが、当事者を取り巻く社会福祉現場（主に社会福祉法人）もまた重要な主体と考えられる。社会福祉法人は、社会福祉の専門家を抱えており、社会福祉に関する問題・課題が何であるのかを最も熟知している存在であり、問題・課題の緩和・解決のために運動を先導していける立場だといえる。

社会福祉は、不断の運動によって維持・発展できると思われる。運動が低調になれば、国民からの要求が低下したと理解され、社会福祉制度・政策の量的・質的拡大は図られない場合がある。社会福祉運動は、対象者に寄り添う社会福祉プロパーが対象者とともに行うことが肝要ではなからうか。

***注**

- (1) 特別公益法人制度の創設は、1950年の社会保障制度審議会「社会保障制度に関する勧告」で既に提案されていた。第4編社会福祉「民間社会事業に対しても、その自主性を重んじ、特性を活かすとともに、特別法人制度の確立等によりその組織的發展を図り、公共性を高めることによって国及び地方公共団体が行う事業と一体となって活動しうよう適当な措置をとる必要がある」。
- (2) 労働分配率とは、付加価値額に対しての人件費を示す指標であり、法人が新たに生み出した価値のうちどれだけ人件費に分配されたかを示す指標。一般的には、労働分配率 = 給与総額 ÷ 付加価値税 × 100。

***引用・参考文献**

- ・厚生労働省 a (2013) 「2012年介護サービス施設・事業所調査の概要」。
- ・厚生労働省 b (2013) 「資料：社会福祉法人の大規模化・協働化等について」、第4回社会福祉法人等の在り方等に関する検討会、2013年12月16日。
- ・厚生労働省 (2014) 「2012年社会福祉施設等調査」。
- ・芝田英昭 (2013) 『基礎から学ぶ社会保障』自治体研究社。
- ・芝田英昭 (2014) 『安倍政権の医療・介護戦略を問う』あけび書房。
- ・社会福祉研究所 (1978)、「葛西嘉資の“証言”」、社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』。
- ・富江直子 (2007) 『社会事業叢書18 救貧のなかの日本近代』ミネルヴァ書房。
- ・宮本恭子 (2012) 「介護供給システムからみた介護職員の雇用環境への影響」、『大原社会問題研究所雑誌』No.644、法政大学大原社会問題研究所。
- ・GHQ (1946) 「日本国憲法草案」外務省仮約、1946年2月26日
- ・OECD (2008) “Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries” 日本は2003年の数値。