

社会福祉法人の あり方検討会

報 告 書

は じ め に

我われ社会福祉法人を取り巻く環境は、大変厳しいものであることをあらためて認識しなければなりません。

総合規制改革会議をはじめとする構造改革に関わる議論では、サービスの質の向上や利用者の選択を確保する観点等から、特別養護老人ホーム経営への株式会社の参入が繰り返し指摘され、保育サービスについても、現在の認可保育所は真に国民のニーズに答えられていないとの評価も含めて、「幼保一元化」や供給主体の多様化をさらに促進するような規制改革の必要性が指摘されています。

しかし、社会環境の変化とともに国民の福祉ニーズが多様化・複雑化するなか、社会福祉法人は今後も引き続き民間社会福祉事業の主たる担い手として、国民の福祉増進に中心的な役割を果たしていくべきであると考えていますし、社会福祉法人こそがその期待に応えうるものであると自負しております。

そのためには、総合規制改革会議などの指摘を真摯に受け止め、あらためるべきはあらため、国民の信頼に応えうる社会福祉法人となっていかなければなりません。

このような状況のもと、全国経営協では昨年 10 月、「社会福祉法人のあり方検討会」を設置して、とくに国民・市民の視点から社会福祉法人を取り巻く現状の認識や、課題、そして求められる対応等について検討を行ってきました。

本報告書は、4 回にわたる検討を整理した「社会福祉法人のあり方検討会報告」と、それを踏まえた全国経営協としての取り組み方針、さらには昨今の規制改革等の動向を参考資料としてとりまとめたものです。

ぜひともご一読賜り、ご意見をお寄せいただければ幸いです。

全国社会福祉施設経営者協議会

会 長 高 岡 國 士

目 次

社会福祉法人のあり方検討会報告（平成 15 年 2 月 7 日）・・・・・・・・・・ 5

「社会福祉法人のあり方検討会報告」をふまえた当面の事業方針・・・・・・・・ 19

社会福祉法人のあり方検討会報告

平成 15 年 2 月 7 日

はじめに

社会福祉法人は、これまでに経験したことのない大きな転換期を迎えている。

社会経済システム全般の構造改革に向けた動きが活発化するなか、総合規制改革会議の答申に代表されるように、社会福祉法人のあり方に関わる議論・指摘が各方面からなされている。

そして、昨年 12 月に成立した「構造改革特別区域法」には、一定の条件のもと、特別養護老人ホーム経営への民間企業の参入を可能とする内容が盛り込まれ、より一層、社会福祉法人の存在意義や事業の方向性が問われるものと考えられる。

また、社会福祉基礎構造改革の進展により、福祉サービスが措置から契約に基づく利用制度へと移行していくことに伴って、社会福祉法人にはこれまでとは違った新しい経営のあり方が求められている。

全国経営協では、社会福祉法人が今後も福祉サービスの中心的な担い手として、引き続き国民の負託に responding していくため、そのあり方について検討を進めてきた。

本検討状況報告は、社会福祉法人を取り巻く社会経済環境を認識したうえで、社会福祉法人の課題や求められる対応、さらには新しい社会福祉法人像について、幅広い視点からその方向性をとりまとめたものである。

1. 社会福祉法人を取り巻く状況認識

なぜ、これほどまでに規制改革をはじめとする諸改革において社会福祉法人や社会福祉事業に関わる指摘が強くなされているのであろうか。

大きくは2つの背景があると考えられる。

第1点目は、昨今の経済情勢のもと、新たな成長産業として見込まれる福祉、医療、教育等の各分野は、同時に社会的規制の強い分野でもあることから、参入規制を撤廃して多様な供給主体間での競争を促進すべきとの国民的な声が広がったことである。

あわせて、雇用情勢がますます悪化する中、新たな雇用創出、とりわけ女性の雇用誘発効果の大きい分野としてこの福祉分野がとくに注目されているといった事情もある。

第2点目は、福祉分野が制度創設期の構造から抜けきれず、真の意味で利用者本位のサービス提供が行われていないことに対する国民、利用者の不満がある、ということである。

以下に、これら2つの背景をあらためて整理しておきたい。

(1) 経済環境等による要請

総合規制改革会議「第2次答申」（平成14年12月12日）では、医療、福祉、教育、農業の4分野など公的関与の強い事業分野を「官製市場」と呼び、こうした「官製市場」を本来の健全な市場経済に移行させ、潜在する巨大な需要と雇用を掘り起こすためにも株式会社参入を含む民間への全面開放の必要性をあらためて示している。

また、公正取引委員会「政府規制等と競争政策に関する研究会報告書」（平成14年11月20日）はその前文のなかで、

○我が国は、自由主義経済体制の下、事業者の公正かつ自由な競争に基づき、事業者

の創意工夫が発揮され、市場メカニズムを通じて、経済の活力ある発展を目指すことを基本としている。

○社会的規制については、経済的規制と異なり、これまで十分な見直しが行われているとは言い難い状況にある。

○参入、退出、数量、価格等を直接規制している分野においては、サービスの提供を競争原理にゆだねる場合には国民に過度の負担を強いたり、適正な量のサービスを提供できないといった弊害が生じるとして、事業者が創意工夫を発揮できるよう事業活動にインセンティブを付与することよりも、すべての国民に必要最低限以上のサービスを一律に提供することを基本として、提供するサービスの量や価格を規制することに重点が置かれてきた。

○しかしながら、近年、国民の生活意識の変化、経済環境の変化等を背景として、これらの分野においても、サービスの多様性や効率性の観点から様々な問題が指摘されており、事業者の創意工夫の発揮による効率性の向上が求められるとともに、国民のニーズの多様化に対応したサービスの提供ができるような制度への改革が課題となっている。

と述べ、今後、わが国において競争原理の活用が最も期待される介護、医療、労働の3分野の規制や制度のあり方に関する検討結果を取りまとめている。

いずれも、昨今の低迷する経済環境の中、経済の活性化や、コスト削減等の効率化の観点から、これまでは「聖域」とされてきた福祉サービスや、その供給主体のあり方が強く問われており、その流れはますます強まっていくものと考えられる。

また、一層厳しさを増す雇用情勢のもと、「雇用の受け皿整備」を図るには、思い切った規制・制度改革を通じて新市場・新産業を育成することが求められているということである。

平成13年9月、政府の産業構造改革・雇用対策本部が決定した「総合雇用対策～雇用の安定確保と新産業創出を目指して～」では、医療福祉、環境などの分野はわが国の新しい市場創出の鍵を握っており、競争的・効率的なシステムの構築に取り組むとともに、これら分野の市場を拡大するとの方針が示されている。

経済活動が活発になると、そこで必要となる労働力も増え、とくに、待機児童ゼロ作戦の推進や、介護サービスの供給体制の充実に当たり民間企業をはじめとする供給主体の多様化が進むことによって、大きな雇用創出効果につながることを期待されている。

(2) サービス利用者の要請

一方で、総合規制改革会議等が単に経済の活性化のためだけをもって福祉分野の規制改革を指摘しているのではないことも社会福祉法人の関係者は自覚しなければならない。

総合規制改革会議の指摘には、福祉や医療について「利用者が選択することのできるシステムにする」という基本的な考え方があり、現状では、競争原理が働かず、利用者が選ぶことのできない、あるいは透明性の点からも不十分だとの認識に基づいている。

具体的には、社会福祉法人（に限らず医療、教育等社会的規制の強い分野で独占的に事業を行う経営主体）には、

- ① 利用者や顧客のニーズに敏感に反応しておらず、徹底した顧客満足を図るための取り組みや、サービスの向上を図っていない
 - ② 創意工夫の発現や、無駄なコストを省く効率的な経営ができていない
 - ③ 監査制度等、組織の統治構造に不十分な部分があり、また外部からのチェック機能も不十分で、情報開示等の透明性や健全性に欠ける
- といった課題があることを指摘している。

言い換えると、今の福祉サービスにおいては社会福祉法人が「真の意味で利用者本位にはなっていない」、「利用者に向き合っていない」ということであり、このような厳しい目が国民から向けられていると認識しなければならない。

確かに、特別養護老人ホームや都市部の保育所では多くの待機者を抱えている現状から、このような厳しい見方を実感として受け止めることができない関係者も少なからずいることと思われる。

しかしながら、社会福祉法人が国民、利用者のニーズや期待に適切に対応していかなければ、他の供給主体の参入はますます進むであろうし、社会福祉法人の必要性自体が問われかねない瀬戸際に立たされていることを認識しなければならない。

たとえば、保育サービスについてみれば、全国の待機児童は約2万5千人を数え、昨年よりも約4千2百人増えている。そのうち、0歳から2歳までの低年齢児が66.0%（うち、1・2歳児の待機児童数が多く、54.5%）を占めている。（厚生労働省「保育所の状況（平成14年4月1日）等について」／平成14年9月20日）

その一方で、自治体独自の「認証保育所」や認可外保育施設等の施設数や利用者数の動向は、認可保育所が多様化・潜在化している保育需要に適切に対応していないことを示していると言える。

また、平成 13 年 9 月に国民生活センターがまとめた「介護サービスと介護商品にかかわる消費者相談」によれば、2000 年度に同センターに寄せられた介護サービスに関する相談を内容別に見ると、「介護サービスの質に対する不満」が多いとされている。

なかには、脳梗塞で言葉が不自由な人が意見を言ったら「もう来るな」と言われたというデイサービスの例や、事業者が財産管理にまで口を出すため、意見を言ったら「出て行け」と言われ、退所し入院した、といった特別養護老人ホームの事例など、「利用者本位のサービス」からほど遠い事業者の姿勢が明らかにされた相談内容も寄せられている。

国民は、自らが必要とする良質なサービスを適切な料金で受けられることを望んでいるのであり、結果としてそのニーズが充足されるのであれば、社会福祉法人、株式会社、NPO 法人等、その主体を問うことはない。

2. 社会福祉法人の存在意義

社会福祉法人は、民間社会福祉事業の主たる担い手として社会福祉法に基づいて設立される特別法人である。

これまで一貫して国民の社会福祉の増進に寄与してきた実績は評価されるものであると同時に、引き続き、社会福祉法人は社会福祉事業の中心的な役割を十分に果たしていくべきである。

社会福祉法人は、社会福祉法に規定される社会福祉事業の中心的な役割を果たすだけでなく、地域におけるさまざまな福祉需要にきめ細かく柔軟に対応し、あるいは制度の狭間に落ちてしまった人びとへの支援を行うことも元来の役割である。

社会福祉法人に対する税制上の優遇措置をはじめとする公的助成は、制度にはなっておらず、補助金の対象にもなっていない福祉サービスの実践や、より質の高いサービスを他の供給主体と比して安く提供することなどを可能とするものである。

また、社会福祉法人はその非営利性から社会福祉事業で生じた収支差額はすべてあらたな福祉サービスの実践や、福祉サービスの質の向上を図るための取り組みなど、直接サービス利用者に還元することができるという他の供給主体にはない利点を有している。

社会福祉法人関係者には、社会福祉法人の役割や公的助成の意味を再認識するとともに、あらたな経営実践に向けた意識改革が強く求められているのである。

3. これからの社会福祉法人のあり方

～真に利用者本位のサービス提供に向けて～

長年の措置制度のもと、行政からの措置委託事業を中心に展開してきた社会福祉法人は、民間事業者として本来期待されていた自主的かつ先駆的な福祉サービスへの取り組みという側面が次第に薄れ画一的なサービスの実施にとどまってきた。

そして、社会福祉法人が真の意味で利用者や国民に目を向けてこなかったとの評価に対し、自らがあらためるべきはあらためなければならない。

以下に、これからの社会福祉法人に求められる取り組みについて、その基本的な姿勢を整理する。

(1) 透明性・信頼性の追求

① 社会福祉法人に求められる情報公開

これまでに見てきたような厳しい環境から、新たな社会福祉法人へと再生を果たしていくためには、徹底した情報公開を行うことによって「開かれた」、あるいは利用者が「選ぶことのできる」といった姿勢を明確に示していくことが最大のポイントとなる。

また、現状では、社会福祉法人がどのような法人であるのかについて十分に周知されておらず、存在感が乏しいとの指摘もある。

多様な供給主体の参入が図られるなか、社会福祉法人の存在意義について広い理解を得るためには、積極的な情報公開のもとで国民や地域住民から支持される、選んでもらうための取り組みが重要であり、他の供給主体との差異を明確にアピールしていかなければならない。

情報公開は、国民や住民が知りたいと思う情報は積極的に出していくことを基本として、広報誌やインターネットの活用などによって、容易にその情報にアクセス

することが可能であるようにしておく配慮が求められる。

そのような取り組みにより、社会福祉法人が地域にとってなくてはならない社会資源として認められていくことがまずは第一歩となる。

② サービスの質の向上～第三者評価の推進

社会福祉法第3条は、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」と規定している。

国民、利用者が厳しい目でサービスを選択する時代にあって、その信頼と納得を得ることのできるような良質な福祉サービスを提供することは社会福祉法人として当然のことである。

社会福祉法人には、これまでの実績とノウハウを活かし、福祉サービスの質のさらなる向上に向けて、自らが行うサービスの自己評価はもとより、第三者評価を積極的に受審していく取り組みが求められている。

③ 苦情解決体制の整備

福祉サービスの利用が契約制度へと移行していくなか、利用者と事業者が真に対等の関係を築くとともに、利用者本位の福祉サービス提供を実現するためには、苦情や要望など、利用者の声を尊重し、サービスの質の向上に反映させていくことが重要となる。

社会福祉法や最低基準において苦情解決体制を整備することが義務付けられているものの、常に利用者の視点に立った福祉サービスを行うことを旨とする社会福祉法人では、「苦情は少ないに越したことはない」という姿勢ではなく、苦情をサービス改善につなげて行く」という前向きな取り組みが求められる。

そのためにも、単に体制の整備だけにとどまることなく、各法人・施設等の実情に応じて苦情対応方針（苦情解決の趣旨、苦情とは、苦情の意義など）を明確にした上で、苦情内容の多角的な要因分析や、それに基づく改善策・対応策の立案方法

などを定め、実践することが重要である。

なお、上記はいわゆる「事後チェックルール」の整備として、今日、社会的な要請ともなっているものである。

規制改革の基本理念は「事前規制」から「事後監視・監督」への移行を図ることにあるとされている。福祉分野に限らず、あらゆる分野においてこれらの仕組みが構築されていくことから、その取り組みが不十分な社会福祉法人は社会的な存在として認められない、といった厳しい評価がなされるのである。

(2) 高い福祉性の追求・実践

社会福祉法人に求められる役割や機能は、ますます増大するものと考えられる。社会福祉法人の効率的な経営の成果は、潜在的な福祉ニーズに対応する等、地域の福祉増進に還元していかなければならない。

そのためにも社会福祉法人は、本来の民間社会福祉事業経営者として有する自主性・自律性の回復をめざし、「社会福祉事業」における中心的な役割を果たすことはもとより、新しい福祉ニーズに対応していかなければならない。制度では対応することのできない福祉ニーズに対して、社会福祉法人が先駆的・開拓的なサービスを行っていくことが強く求められているのである。

具体的には、社会福祉法人はその本来的な使命に基づき、地域福祉推進の拠点としての機能を発揮すべく次のような実践に積極的に取り組んでいかなければならない。

そのうえで、これら社会福祉法人の本来的な使命を自らの実践や情報公開によって国民や地域住民の目に見える形でアピールして社会福祉法人の存在意義についてコンセンサスを醸成、住民の理解を得ていくための取り組みが必要となる。

- ・多様化する地域の福祉ニーズに即応する先駆的・開拓的なサービスの実践
- ・低所得者や社会的な援護を要する人びとに対する支援
- ・福祉人材の養成、福祉教育の実践

なお、社会福祉法人が本来の自主性・自律性を回復し、経営者の創意工夫を活かしたこれらの事業展開を図るためには社会福祉事業の収支差額を活用できるよう、資金使途の弾力化を求めているかなければならない。

(3) 経営の自由化・効率性の追求

総合規制改革会議は、「第2次答申」の中で、社会福祉法人等が

① 経営者、従事者が努力しても報われる仕組みが不十分なので、お金やサービスの適正化や利用者の利便性の向上へのインセンティブが働かない仕組みである

② 資金調達の方法に制限があり、設備・システムなど必要な投資資金の確保を行政からの補助に頼らざるを得ない

といった課題を有していると提起している。

社会福祉法人がその使命に根ざした事業展開やより質の高い福祉サービスを実現し、多様な供給主体と対等な競争関係を築いていくためには、法人経営の自律性、自主性が高められなければならない。

なかでも、経営者自らの判断による事業展開を可能とするための資金調達ならびに資金使途制限の緩和をはじめ、行政監査については頻度、内容についても法令に根拠をもち、より緩和された監査水準を確保するといった制度改善が求められる。

4. おわりに

今こそ社会福祉法人は、本当の意味で利用者に目を向けた、利用者本位の福祉サービスの経営主体となるべく関係者の意識改革、新たな取り組みが強く求められていると言える。

また、多様な供給主体との競合関係において、これからは社会福祉法人にあっても真の意味での「経営」が求められるとともに、経営者の力量が法人経営の成否を左右することとなる。

全国経営協は、社会福祉法人が今後もわが国の社会福祉の中核として、国民から信頼される存在であるために、引き続きさらなる制度改善に向けた取り組みと、経営支援のための事業の充実を図っていかなければならない。

「社会福祉法人のあり方検討会報告」をふまえた当面の事業方針

全国社会福祉施設経営者協議会
会 長 高 岡 國 士

全国経営協は、「社会福祉法人のあり方検討会」報告の内容を受け、会員法人の経営支援を図る観点から、以下の取り組みを推進していくものとする。

【国民の負託に応えうる社会福祉法人をめざして】

○社会福祉法人の情報公開のあり方に関する検討と標準的なモデル等の策定

- ・社会福祉法人に求められる情報公開について、その内容や方法に関する検討
- ・各社会福祉法人における情報公開の取り組みを支援する観点から、情報公開に関するモデル的な指針の策定
- ・全国経営協ホームページの活用による会員法人情報の提供システムの構築

○全国経営協「外部評価事業」の創設

- ・会員法人におけるサービスの質の向上に向けた取り組みを支援する観点から、「社会福祉法人経営指針」を活用した自己評価システムの確立と、それに基づく専門家による外部評価事業を創設する。

【高い福祉性の追求・実践をめざして】

○社会福祉法人の経営実践事例の収集と普及に向けた取り組み

- ・社会福祉法人に期待される新しい福祉ニーズや、制度では対応しきれない福祉ニーズに対する先駆的・開拓的なサービス実践事例の収集と普及に向けた取り組みを推進する。

○社会福祉法人が果たすべき役割（機能）や、具体的実践に関する検討等

- ・社会福祉法人が今日的に果たすべき役割や、実践について検討を行い、モデル事業の実施等も含めて「1法人（施設）1実践」の普及・推進を図る。

【社会福祉法人制度の検証と制度改善に向けた取り組み】

○社会福祉法人制度の将来像に関する検討

- ・2005年の介護保険制度全般の見直し等も視野に入れた、社会福祉法人制度の将来像に関する検討を行う。

- ・その際、社会福祉事業の区分・範囲、社会福祉事業の実施主体、税制等、基本的な事項からの整理・検証を行う。

○効率的・自律的な法人経営を可能とするための制度改善に向けた検討と取り組みの推進

- ・社会福祉法人の効率的・自律的経営を可能とする観点から制度改善に向けた検討と具体的な要望活動等を展開する。
- ・当面、以下の事項を重点課題として引き続き検討を行い、制度改善等に向けて具体的な提言活動を進めるものとする。

資金調達方法の多様化

○新型特別養護老人ホームの整備に代表されるように、とくに介護保険事業においては資金需要が高まっている。

○また、社会福祉・医療事業団の施設整備費等貸付制度は、貸付の対象となる事業や条件に定めがあることや、昨今の経済情勢に鑑みればその貸付原資も限られてくるとも想定されることから、社会福祉法人であっても、時宜にあった低コストの資金を確保するため資金調達の方法について検討が必要である。

○具体的には、現在は所轄庁の事前承認を必要としている市中金融機関の融資を効率的に活用し得る方途を探るべきである。

○その際、担保提供のあり方については債務保証制度の整備を含めて、社会福祉法人の特性に配慮した検討が必要である。

○いわゆる「法人債」については、その資金調達効果や社会福祉法人に対する寄附金のあり方等を踏まえて検証する必要がある。

○なお、これらの検討にあたっては、社会福祉・医療事業団の融資制度や、金融機関の貸出条件等についてもあわせて整理・検証しておく必要がある。

資金使途

○資金使途は、①社会福祉法人が民間社会福祉事業の経営主体として自律的な経営のもと、基盤強化に向けた事業展開を促進する、②高い福祉性を発揮するため地域福祉等を積極的に推進する、という2つの目的からその制限の緩和が強く求められている。

○①については、事業ごとに設けられている資金使途の範囲について整理し、それぞれの範囲までの緩和を求めるのか検討する必要がある。

○その際、各サービスの利用形態のあり方についても検討を加えることが必要ではないか。

○また、高い福祉性を追求する社会福祉法人の役割を発揮する観点からも、社会福祉事業の収支差額をさまざまな福祉需要にきめ細かく対応するために用いることができるようにする必要があるのではないか。

○例えば、他の NPO や社会福祉法人と共同して行う事業（いわゆる JV のような形態）への収支差額の充当等については、多様なサービスを効率的に提供しようといった観点からも可能とすべきではないか。

○さらに、その収支差額を充てることのできる事業範囲をどのような考えのもと具体的な仕組みとしていくのかを検討する必要がある。

行政監査

○社会福祉法人・福祉施設の経営環境が大きく変わる中、行政による監査は、外部監査の導入、経営情報の開示、第三者評価の導入、苦情解決体制の取り組みのもとで、簡素化（頻度、監査内容等）が図られる必要がある。

○とくに、医療法人・病院に対する監査と、社会福祉法人・介護保険事業に対する監査を内容や頻度等の面から比較・検証することが必要である。

○一方で、外部監査や第三者評価等の仕組みをどのように構築、活用していけば、どの程度、監査を簡素化できるのか、他法人の取り組みを検証しながら検討する。

○「社会福祉法人審査基準」等の改正により、外部監査の活用が規定され、所轄庁の判断により特に運営に問題が認められないときには、2年に1回は行うこととされている実地監査にみなすことができるとされたことから、経営協がこれまでに推進してきた「自主監査事業」との関係を整理、その普及によって所轄庁による監査の簡素化・重点化を求めていくべきではないか。

○また、国、都道府県、指定都市、中核市、それぞれによる監査内容等の相違に対応する方途についてもあわせて検討が必要となる。

「社会福祉法人のあり方検討会」

委員名簿

(敬称略)

座 長	高 岡 國 士	(全国経営協会長)
	渡 辺 俊 介	(日本経済新聞社論説委員)
	小 室 豊 允	(大手前大学教授)
	財 前 民 男	(全国経営協経営対策委員長)
	廣 江 研	(全国経営協調査研究委員長)
	菊 池 繁 信	(全国経営協保育所の経営に関する委員会委員長)

【全国青年経営者会】

浦 野 正 男
磯 彰 格
平 田 直 之