

委員提出資料

1	高岡委員提出資料	1
2	中村委員提出資料	6

あらたな社会福祉法人の構築をめざして
～社会福祉法人の公益性と効率性の両立を図るために～
(要旨)

全国社会福祉施設経営者協議会

【理事会】

- 社会福祉法上における理事定数の見直し（3名以上⇒6名以上）
- 理事の選任区分等の緩和（施設長等職員数の上限撤廃など）
- 理事長専決事項のネガティブリスト化

【評議員会】

- 社会福祉法における評議員会必置の規定化（任意設置⇒必置）
- 諮問機関としての位置付けの明確化

【資金使途】

- 措置費（剰余金）の弾力運用の拡大（民改費相当額までの引上げ）
 - 法人本部経費への充当：民改費管理費加算相当額⇒民改費相当額
（事務費の2%） （事務費の最大16%）
 - 各種引当金（人件費、修繕、備品）に係る規制の緩和
上限あり、施設整備不可⇒上限撤廃、施設整備可
- 保育所運営費の弾力運用の拡大（法人経費、他の保育所運営費への充当、あらたな事業展開に向けた基盤整備への充当など）
- 介護報酬を含む規制緩和（剰余金の公益事業等への充当）

【資金調達】

- 福祉医療機構と市中金融機関との協調融資制度の確立
- 基本財産処分の基準等の整備
- 寄附金募集手続きの簡素化

【指導監査】

- 監査範囲の明確化（最低基準に関する事項に限定）
- 指導項目・指摘事項の根拠法・条文の明示
- 適切な第三者評価事業の普及・促進に向けた基盤整備の促進

【その他】

- 業者選定ルールの緩和
- 社会福祉施設職員等退職手当共済制度の適正な見直し（加入者の期待権確保）
- 公益事業に係る定款記載の弾力化（「社会福祉を目的とする事業」）

平成 16 年 2 月 17 日

あらたな社会福祉法人の構築をめざして
～社会福祉法人の公益性と効率性の両立を図るために～

全国社会福祉施設経営者協議会

○現状認識等○

規制改革等、社会全体にわたる構造改革が急速に進展するにともない、社会福祉法人に対する厳しい指摘が相次いでいる。今こそ、社会福祉法人は自らの存在意義を見つめなおし、その役割・使命を確実に果たしていかなければならない。

本来、自主性や創意工夫が重視されるべき民間の社会福祉事業の経営も、長年の措置制度のもと、行政の「委託」を法人事業の中心に据えてきたために「公」としての色彩が極めて強くなってしまったことによって、国民からは見えにくい存在であるとの指摘に対しわれわれはこれを正面から受け止める必要がある。

社会福祉法人は、本来の自主性・自律性をとりもどし、社会福祉事業の中心的な担い手であることはもとより、地域におけるさまざまな福祉需要にきめ細かく、かつ、柔軟に対応し、あるいは制度の狭間におちてしまった人びとへの支援をも創意工夫のもとで行うなど、真に地域社会に根ざした、地域住民から認められる存在としての社会福祉法人への再生が急務である。

一方で、これまでの篤志家による寄附や、行政からの委託事業を行うことを前提とした法人制度が自律的・効率的な法人経営を妨げる一因になっていることも否定できない。

そのため、本会では社会福祉法人の高い公益性や事業の継続性を維持することを基本としつつも、あらたな時代にふさわしい社会福祉法人経営を確立する観点から、社会福祉法人制度の検証を行い、今般、そのあり方について提言をとりまとめることとしたものである。

○経営体制の確立○

規制改革をめぐる一連の議論において社会福祉法人は、監査制度等、組織の統治構造の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に欠けるとの指摘がなされているところである。

本来、組織の統治構造と、監査制度や情報開示に代表されるチェック機能は別に議論されるべきであり、現行の社会福祉法人制度においては、役員（理事・監事）体制のあり方にチェック機能が混在された仕組みとなっている。具体的には、理事の選任にあたっては、学識経験者や地域の福祉関係者を加えることが規定されている（「社会福祉法人の認可について」）ことや、理事・評議員の相互互選の仕組み等があげられる。社会福祉法人には、極めて高い公益性・公共性、また事業の安定性・継続性の観点からも評議員会の設置が必要であると認識しているが、実質的な

諮問機関として、理事会機能との明確な分離が求められる。

なお、役員体制については租税特別措置法第 40 条（譲渡所得等の非課税）の適用と密接な関係を有するものであるため慎重な取扱いが求められるが、できるかぎり各法人の独自性を発揮することが可能となるような仕組みとする必要がある。

<理事会>

- 理事数については、執行機関としての理事会機能強化の観点から社会福祉法において最低必要人数（6名）を法定し、別途の通知による規定を廃止する。
- 評議員会による理事の選任というチェック機能を残す事により、「社会福祉法人審査基準」における理事の選任区分を撤廃するとともに、施設長等施設の職員である理事は理事総数の3分の1を超えることは望ましくない旨の規定を廃止する。ただし、親族等の特殊の関係のある者に係る制限は、社会福祉法人の高い公益性に鑑みて維持するものとする。
- 上記を踏まえ、理事の選任方法は現行の仕組みを維持する。ただし、理事のうち少なくとも1人は外部の識者を入れることによって執行体制における公益性を確保する。
- 理事長の専決事項については、「日常の軽易な業務」とするのではなく、迅速な意思決定を確保する観点から理事会の議決を要する事項を除いては理事長による決定を可能とすべきであり、理事長専決事項を限定列挙することは避けるべきである。

<評議員会>

- 評議員会制度の趣旨や実態に鑑み、評議員会の設置を社会福祉法上、明確にし、別途、適用除外法人（措置施設、保育所）を規定する。
- 社会福祉法人の評議員会は「諮問機関」であることを明確化する。その際、「同意を得る」の「同意」についてはその基準を明確にする必要がある。

○資金使途の弾力化○

社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としての役割のみならず、地域社会のさまざまな福祉需要に迅速、かつ、きめこまやかに対応していくことを使命としている。社会福祉法人に求められる役割や機能は、今後ますます増大することが考えられ、制度では対応することのできない福祉需要に対して先駆的・開拓的な取り組みを積極的に行っていくことが強く求められている。情報公開、第三者評価事業等の積極的な活用により、提供する福祉サービスの質のさらなる向上に努め、利用者それぞれにふさわしいサービスの充実を図ることは前提として、社会福祉法人の経営努力・効率的な経営の成果は、潜在的な福祉需要に対応する等、地域の福祉増進に還元していく必要がある。

また、時代の変化に伴い、福祉サービス利用者が多様化し、とくに被虐待児童への対応や DV、あるいは精神障害者へのサービス等、が求められるなか、より柔軟なサービス提供を可能とする基盤整備が必要である。

そのため、社会福祉法人経営者の創意工夫を活かした事業展開を支える資金使途のより一層の弾力化が強く求められる。

○措置費については、

- ・本部会計への繰入については民改費加算相当額まで限度額を引上げる。
- ・将来の施設整備等に備えるため「施設整備積立（引当）」を可能とする。
- ・各引当金の限度額の上限撤廃

○保育所運営費については、その収支差額を

- ・法人経費への充当や、同一法人が経営する保育所運営費への充当を可能とする。
- ・その上で、同一法人が経営する他の社会福祉事業への充当を可能とする。
- ・また、待機児童の解消や、地域の福祉ニーズ（老人・障害デイサービス事業等）への対応に向けた基盤整備への充当を可能とする。

○社会福祉事業における収支差額を社会福祉法人が行う公益的な事業（収益事業を除く）に充当することを可能とする。

○資金調達の多様化○

社会福祉法人による多様な事業創出を促進するためには、資金使途の弾力化とあわせて、多様な資金調達の方途が確保される必要がある。

その際、法人債の発行や債務保証制度のあり方については引き続き検討を深める必要があると考えるが、当面は以下の措置が講じられることが求められる。

○福祉医療機構と市中金融機関との協調融資制度の確立。

○事業の安定性・継続性を確保するための方策（債務保証制度等）を講じた上で、社会福祉法人の基本財産処分（担保提供）を可能とする基準等の整備。

○以上の事から、債務保証制度の拡充の検討。

○また、社会福祉法第 73 条に規定される「寄附金の募集」については、都道府県知事等の許可を受けるための手続きを簡素化するとともに、知事等による許可が円滑に行われるような方策を講ずるべきである。

○指導監査のあり方○

社会福祉法人は、自らの使命や社会的責任を強く認識し、第三者評価事業や、外部監査の積極的な活用を促進していかなければならない。その上で、所轄庁による指導監査は最低基準に関する事項に限定すべきであり、法人監査・施設監査ともに重点化・簡素化する必要があると考える。

○監査の範囲については、最低基準に関する事項に限定し、あらためて明確化する必要がある。

○指導項目、指摘事項については、それぞれ根拠法ならびに条文を示す必要がある。

○なお、本会としてはより一層のサービスの質の向上を図るとともに、利用者本位のサービス提供を確保する観点から、第三者評価の受審を積極的に進める必要があると認識しており、適切な第三者評価事業の普及・促進に向けた基盤整備が推進される必要がある。

○その他○

(1) 「入札」のあり方について

社会福祉法人に対する情報開示規定の整備や、評議員会の設置が一般化している状況に鑑み、施設整備費補助金など業者選定にかかる手続きが定められている場合を除き、それぞれの法人において一定のルールを整備した上で行うことができるようにする必要がある。

(2) 社会福祉施設職員等退職手当共済制度

公費助成、制度のあり方を検討する際には、現在の加入者に不利益が生じないような措置を講ずるとともに、今後とも良質な福祉従事者を確保しうる制度の構築を図る必要がある。

(3) 定款記載事業の範囲について

社会福祉法人指導監査要綱においては、「定款に記載されていない事業を行っていないこと」が監査事項とされている。一方、社会福祉法人が行う事業には、その使命に基づき、本来行う事業に付随して一体的に行っている公益的な事業（活動）もある。そのため、当該監査事項について画一的な取扱いをすべきではない。

2003. 2. 17

全国老人福祉施設協議会
会長 中村博彦

1 介護保険事業を行う社会福祉法人の課題

(1) 特別養護老人ホームの整備は、小規模生活単位型(全室個室・ユニットケア)が基本とされている。

小規模単位型特養ホームの整備費は、

総事業に占める自己負担分の割合 ⇒ 68% 公費負担分⇒32% となり、

法人による自己資金調達(借入金)は大幅に増える。

(従来型)

総事業に占める自己負担分の割合 ⇒ 40% 公費負担分⇒60%

*** 今後の財政情勢からみて、施設整備費は限りなく小さくなる。**

⇒施設整備、経営の質的变化

① 法人の自己資金調達力が課題

- ・ 社会福祉・医療事業団から借り入れる場合の抵当物件の設定、連帯責任などは理事長個人で行わなければならない。
- ・ 福祉医療機構による貸付限度額は当初の90%から80%になる。
- ・ 理事長の権限と責任、理事の権限と責任が問われている。

② 借入金返済の財源は、介護報酬

- ・ 小規模生活単位型の法人負担増は、居室部門を国庫補助対象から外し、利用者の居住費(ホテルコスト)で賄うこととしている。
- ・ 居住費による借入金返済(自己資金の回収)は、100%稼働を前提に設定している。
- ・ 利用者確保＝顧客獲得能力が、法人経営の要となる。

③ 寄付を前提とする事業からの脱却

- ・ 社会福祉法人の歴史は、慈善・博愛を基本理念とし、法人運営の基盤となる土地及び施設整備の法人負担分は寄付で調達することを前提にしている。
- ・ 小規模生活単位型特養ホームを事業とする場合に、土地及び施設整備費の法人負担分を寄付で賄うことが社会的に可能といえるか。
- ・ 実態としては、①土地を有する者が社会福祉法人設立者となり当該法人に寄付する、②社会福祉法人が土地を取得するのが一般的であり、①は創業時、②は増設時に多い。
- ・ 介護保険制度は、被保険者である利用者とサービス提供者である社会福祉法人の契約によることを基本としている。契約概念の定着とともに、「寄付による事業」は成り立たなくなっている。

(2) 介護保険事業以降の経営者意識の変化

- ・ 居宅介護サービスはオープンマーケットとなっており、社会福祉法人といえども民間企業をはじめ、医療法人、NPO等との厳しい競合の中で、質的にも収支的にも実績をあげていかねばならない。
- ・ 施設介護サービスにおいても、イコールフットイング、規制改革の動向にあつて、民間への開放は近い将来に必ずやってくる。特養ホームについては、PFIによるケアハウスの特定施設化、規制改革特区による特養ホームなど民間企業の参入は実質的に始まっている。
- ・ こうした状況認識が、社会福祉法人経営トップにはまったく希薄である。これは法人経営における経営責任者である理事長と、運営管理責任者である施設長の二重構造による形骸化と無責任体制によるものである。
- ・ 介護現場の実態、苦しみや地域ニーズを理解する経営者が、今こそ必要である。名誉職の理事長であってはならない。

① 重い経営者の責任

- ・ 利用者及び家族との契約によるサービス提供となっていること。(介護保険事業者指定を受ける際には損害賠償保険加入が義務付けられており、賠償責任は経営者が問われる。)
- ・ 第三者によるサービス評価を受けること、第三者を介在させる苦情解決の方法を講じること、情報開示を行うことなど、当然とはいえ介護保険事業がその先駆けとして事業者に義務付けている。

② 経営者のリスクマネジメント能力が問われる

- 1) 介護過誤のリスク: 事故は最善の努力で防止しなければならないが、経営者は常に損害賠償のリスクを講じていなければならない。
- 2) 労務管理のリスク: 労働法上の諸問題について、管理者である施設長の責任と、経営者である理事長の責任が不明確になっている。
- 3) 介護保険事業適正化のリスク: 運営基準の遵守はもとよりのことであるが、運用上の解釈等の違いにより「不正請求」とされる例もある。この場合には、一発で経営者の責任問題となる。
- 4) 適正な利益処分: 経営努力により一定の収益をあげた場合に、低所得対策、介護の質向上、地域社会への還元などに努めることも経営上のリスクマネジメントである。

③ 経営の柔軟性、弾力性が求められている

- ・ 介護保険サービスは、地域ニーズに(市場ニーズでもある)即して、事業の開始、拡充、転換等を図っていかねばならない。
- ・ その場合に、社会福祉法人の意思決定は理事会で行うことになるが、経営責任者である理事長の権限は「理事会の一員」に過ぎない。
- ・ さらに、法人の「予算・計画、決算・報告等の事項」に関わることから、評議員会において

「理事会の前に議事とする」ことが義務付けられている。

- ・ 形骸化した評議員会、権限と責任のあいまいな理事会の現状では、法人経営の柔軟性、弾力性を期待できない。

* 介護保険事業を行っている社会福祉法人(全国老協会員施設)では、現行の社会福祉法人に関する規制、行政指導に対する不満が渦巻いている。

* (社会福祉事業である)介護保険事業収益から社会福祉を目的とする事業(公益事業に該当)への充当は、認められてこなかった。法人として、地域ニーズに応える事業投資が弾力的に行えるべきである。

2 介護保険事業を行う社会福祉法人について

① 設立者(多くは経営責任者)の権限を認めるべき

- ・ 社会福祉法人の設立者は、特養ホーム開設に際し多額の出資(寄付等)をしており、今後においても小規模生活単位型特養ホームが中心となるとさらに多くの負担をすることになる。
- ・ 施設整備費においても公費補助の割合は大幅に減少(法人負担の増)しており、今後は、出資(持分)の概念を導入すべきである。
- ・ 多額の借入金返済により形成された基本財産についても、経営管理能力に対する評価を講じるべきではないか。
- ・ 理事長は、理事会での選出となっており、議決においても理事長と理事は同じ1票である。(理事長の更迭が、議決によって可能であり、こうした事例が数多くでている。)
- ・ 創業者(設立者、寄付者)の権限を位置付けるべきである。出資者の議決権、持分等の定めを明確にする。

② 理事長の権限と責任、理事会の責任と権限を明確に

- ・ 社会福祉法人の経営責任は理事会にあるが、自己資金調達(借入金を含め)は、理事長の個人責任であり、連帯保証人にも一般理事はなかなかならないのが実態である。
- ・ 介護保険事業を行う社会福祉法人は、評議員会を必置としている。評議員会は諮問機能的な位置付けとなっているが、[予算・計画、決算・報告等の事項を理事会の前に議事とする、評議員会で理事を選出する]など、実質的に議決機関の性格を残している。(実態として、評議員会運営は、形骸化している例が多い。)
- ・ 重い経営責任が求められ、実際にも多額の出資、負債に責任を負う理事長の権限と責任を明確にすべきである。また、法人経営の責任主体である理事会及び理事の責任と権限を明確にすべきである。

* 税制上の優遇措置の要件として評議員会必置を指摘するところがあるが、介護保険以前の社会福祉法人制度では必置とされていたのか、又、介護保険事業を行わない、措置事業のみを行う法人には必置規制がないのは、制度上の整合性において矛盾していないか。

③ 社会福祉法人の合併推進

- ・ 介護保険事業の安定性、効率性を確保する上では、社会福祉法人の合併について、簡素化など推進策を講じるべきである。

④ 社会福祉法人に対する非課税優遇措置について

- ・ 社会福祉法人に対する非課税等の優遇措置のシステムは、基本的には堅持されるべきである。
- ・ そのためには、介護保険事業を行う社会福祉法人として、国民にみえる(評価される)役割を発揮しなければならない。具体的には、
 - ア) 低所得者対策の徹底: 現行の「社会福祉法人等による生計困難者に対する介護保険サービスに係る利用者負担額減免措置事業」を社会福祉法人の義務とする。(「無料低額事業」的に義務化する方策も考えられる。)
 - イ) 地域ニーズに対応した「介護予防事業」、「生活支援事業」等を行う。(「福祉を目的とする事業」を実施する費用を、低所得対策事業と同様に費用として認める。)

<参考>

1 介護保険制度下における特別養護老人ホームの位置付け

- ・老人福祉法に基づく「特別養護老人ホーム」＝介護保険法に基づく「指定介護老人福祉施設」
- ・社会福祉法に基づき、第1種社会福祉事業として、地方公共団体及び社会福祉法人のみが設置できる。
- ・社会福祉法人及び社会福祉事業として「非課税」扱いとなっている。
- ・老人福祉法及び介護保険法に基づく指導監査の対象となっている。

2 社会福祉法人の設置する老人保健施設の位置付け

- ・社会福祉法に基づき、第2種社会福祉事業(無料低額診療事業)として行う老人保健施設と、公益事業として行う老人保健施設がある。
- ・前者は、社会福祉法人の行う社会福祉事業として、「非課税」扱いとなっている。
- ・後者は、社会福祉法人の行う収益事業として、「課税」扱いとなっている。
- ・介護保険法に基づく指導監査の対象となっている。

<全国老人福祉施設協議会の概況>

1 会員施設

- ① 特別養護老人ホーム:4,870カ所、従事者 188,423人
- ② 短期入所生活介護:4,701カ所、従事者 55,221人
- ③ デイサービスセンター:5,378カ所、従事者 51,992人
- ④ 軽費老人ホーム(ケアハウスを含む):1,176カ所、従事者10,537人
- ⑤ 養護老人ホーム:931カ所、従事者20,319人

2 特別養護老人ホームの併設事業

(併設施設)

- ・ 短期入所生活介護(ミドルステイを含む)91.3%
- ・ 通所介護事業 84.5%
- ・ 在宅介護支援センター70.0%
- ・ ケアハウス21.6%
- ・ 痴呆対応型共同生活介護(グループホーム)10.8%

(在宅サービス)

- ・ 訪問介護事業46.6%
- ・ 食事サービス19.9%
- ・ 訪問入浴サービス15.4%
- ・ 訪問看護ステーション7.8%