

社会福祉法人経営の現状と課題

—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業—

平成 18 年 8 月

社会福祉法人経営研究会

これまでの福祉経営（Ⅰ、Ⅱ章）

- 1951（昭和26）年に創設
- 手厚い施設整備費補助と措置費による裁量の余地の小さい運営
- 「一法人一施設モデル」、「施設管理モデル」
 - ・施設管理中心、法人経営の不在
 - ・事業規模零細
 - ・再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提
 - ・画一的サービス
 - ・同族的経営

経営環境の変化（Ⅲ章）

- 特に 90 年代以降、大きな環境変化
 - ・公的給付総額の拡大
 - ・措置から契約へ、制度の普遍化
 - ・多様な主体の参入、競合
 - ・規制改革、イコール・フッディング論
 - ・財政的な制約の増大（補助金の見直し、介護報酬マイナスイナス改定）
- 今後も新たなニーズの発生
 - ・2015 年、2025 年問題
 - ・認知症高齢者や独居世帯の増加
 - ・施設から在宅へ、地域生活支援
 - ・虐待、ホームレス等多様な福祉ニーズ

新たな時代における福祉経営の基本的方向性（Ⅳ章）

長期資金の調達

- ・施設の老朽建替や新規投資のための長期的・安定的な資金調達が課題
- ・（独）福祉医療機構融資について、償還期間の延長等融資条件の改善を検討
- ・民間金融機関の融資の拡大、直接金融の可能性等も検討課題

人材育成と確保

- ・介護従事者の質の向上
- ・介護報酬上の評価
- ・キャリアパスの形成
- ・マッチングシステムの強化
- ・雇用管理の改善
- ・労働生産性の向上

規模の拡大、新たな参入と退出ルール

- ・複数事業を運営し、多角的な経営を行える＝「規模の拡大」を目指す
- ・新しい福祉・介護基盤の整備に当たっては、新規法人設立を当然の前提とせず、経営能力・ケアの質の確保の観点から既存法人の活用を考慮
- ・合併・事業譲渡、協業化の推進
- ・質の低い法人・経営者は退出を誘導
- ・（独）福祉医療機構等による経営診断・経営指導の強化

ガバナンスの確立・経営能力の向上

- ・資金使途規制の緩和等による法人単位の資金管理により、経営の自由度を拡大
- ・公益事業の充実・活性化、収益事業の推進
- ・理事会・法人本部の機能強化
- ・中間管理職層の育成・確保

新しい福祉経営に向けた行政のあり方（Ⅴ章）

○新たな福祉の「産業政策」の確立が急務

- ・質の高い福祉の「担い手」の育成
- ・「施設整備偏重型」行政から「経営の質重視型」行政へ

○不必要に些細であったり、合理性に欠ける指導監督は見直すべき

○行政職員の意識の改革と質の向上

社会福祉法人経営の現状と課題

－新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業－

はじめに

I 章 社会福祉法人の基本的性格・仕組み

- 社会福祉事業・社会福祉法人の基本的性格
- 規制・監督と支援・助成

II 章 従来型の社会福祉法人経営

- 手厚い施設整備費補助
- 「一法人一施設」の指導
- 措置費による運営、再生産コスト調達問題
- 画一的な施設運営
- 同族的経営
- 従来型社会福祉法人経営モデル

III 章 経営環境の変化

【補論 I】イコール・フッティング論について

- パイの拡大、事業内容の変化
- 社会福祉制度の変化
- 規制改革の動き
- 公的財政の悪化
- 新たなニーズの発生

IV 章 新たな時代における福祉経営の基本的方向性【試論】

- 基本的方向性－「施設管理」から「法人経営」へ－
- 「法人単位の経営」に向けて
- 規制のあり方、行政のあり方の見直し

IV 章－1 法人の参入・規模の拡大・退出等のあり方

- 法人認可等のあり方
- 合併・事業譲渡の推進
- 協業化・ネットワーク化、事業転換
- 退出の促進
- 経営診断・経営指導

IV 章－2 法人単位の資金管理

- 一般会計内部の資金移動
- 会計相互間の資金移動
- 収益事業の規制の見直し
- 資産運用

IV 章－3 ガバナンスの確立、経営能力の向上

- 理事・理事会の機能強化
- 法人本部の機能強化、中間管理職層の育成
- 監事のあり方、情報開示等

【補論 II】経営能力の向上のための考え方、手法及びツール

IV 章－4 資金調達（施設整備（再生産）コストを中心に）

- 介護報酬における再生産コスト
- （独）福祉医療機構融資
- 債務保証、担保提供に係る規制緩和、直接金融

【補論 III】会計処理について

IV 章－5 人材育成と確保

- 介護従事者の質の向上
- キャリアパスの形成
- 介護報酬上の評価
- マッチングシステムの強化
- 雇用管理の改善
- 労働生産性の向上

V 章 新しい福祉経営に向けての行政のあり方

- 新たな「福祉の産業政策」
- 法人認可のあり方と健全な競争の促進
- 国、都道府県、市町村の果たすべき役割
- 行政職員の意識の改革と質の向上
- 指導監査のあり方

【補論 IV】公益法人改革、医療法人改革の動向

おわりに

社会福祉法人経営の現状と課題

—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業—

(社会福祉法人経営研究会報告書概要)

はじめに

社会福祉を取り巻く 環境の変化

- 社会福祉法人制度は、1951年に創設されて以来、これまでの我が国の社会福祉の発展において、大きな役割を果たしてきたが、制度創設以来半世紀以上が経過し、社会福祉法人を取り巻く環境には、大きな変化が起こっている。
- とりわけ、1990年代以降、措置から契約へ（サービスの普遍化）、パイの拡大、民間企業等の参入、公的財政の悪化、規制緩和の流れなどの変革が起こった。
- 今後も更なる高齢化や社会状況の変化が予測され、これからの社会福祉サービスは、量的に拡大していくとともに、質的向上が強く求められる。
- 社会福祉法人は、この環境変化に的確に対応しつつ、新たなニーズに応えていかなければならない。

新たな時代における福祉経営の確立 に向けた基礎作業

- このような認識のもと、全国社会福祉施設経営者協議会の役員等、厚生労働省社会・援護局の職員、学識経験者等が参加し、社会福祉法人経営の現状と課題について、自由闊達に議論を行った。
- その結果、新たな時代における福祉経営の確立が必要であるという共通認識に達し、この議論を、新たな時代における福祉経営の確立に向けた基礎作業と位置づけ、取りまとめることとした。
- 今後、この報告書をたたき台に、新たな時代における福祉経営の確立に向けて、広く議論が行われることを期待したい。
- この報告書に盛り込まれた提案等については、できる限り早く実現するよう、関係者は努力すべきである。

I 章 社会福祉法人の基本的性格・仕組み

社会福祉法人とは

- 社会福祉法人とは、1951年に制定された社会福祉事業法（現社会福祉法）により創設され、「社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人」である。

社会福祉事業

- 社会福祉事業には第1種社会福祉事業及び第2種社会福祉事業があり、社会福祉法第2条に限定列举されている。
- 第1種社会福祉事業は、公共性の特に高い事業であって対象者の人格の尊厳に重大な関係を持つ事業であるとされ、第2種社会福祉事業は、第1種社会福祉事業に比べると事業実施に伴う弊害のおそれが比較的少ないものとされている。
- 社会福祉事業に係る規制は、他の福祉関係各法（生活保護法、児童福祉法、老人福祉法等）が優先する。

社会福祉法人の基本的性格

- 社会福祉法人は、
 - ・ 民法第34条に基づく公益法人から発展した特別法人であり、「公益性」と「非営利性」の性格を備えている。
 - ・ 社会福祉事業の「純粋性」を保ってその「公共性」を高めるために設けられた。
 - ・ 憲法第89条の公の支配に属しない慈善又は博愛の事業に対する公金支出禁止規定を回避するために設けられた。
 - ・ 公的責任の原則（公私分離の原則）が適用される。ただし、実際には、国等の事業を社会福祉法人が受託して行う仕組み（措置）が一般化した。

規制と助成

- 社会福祉法人に対する規制・監督として、①残余財産の処分の制限、②資産保有や組織運営のあり方についての一定の要件、③収益事業からの収益の使途制限、④所轄庁による措置命令などがある。
- 社会福祉法人に対する支援・助成措置として、①施設整備に対する補助（国1／2、地方自治体1／4）、②税制上の優遇措置、③退職手当共済制度などがある。

Ⅱ章 従来型の社会福祉法人経営

設立と運営の実際

- 社会福祉法人の実際のあり方を、その設立と運営に即して整理することにより、従来型の法人経営の特徴をまとめる。

手厚い施設整備費補助

- 社会福祉施設を設置しようとする場合、建物について整備費用の3/4という高率補助があるため、憲法第89条の制約から社会福祉法人の設立が必要不可欠になる。
- 土地と建物の1/4分の資金を用意できれば、補助金と合わせて必要な資産が具備されたとして、法人の設立認可が得られることとなる。

「一法人一施設」

- これまで、地方自治体において「一法人一施設」の指導が行われてきており、措置費と施設整備費補助とでそれなりの運営が保証されたこと等とも併せ、零細な規模の法人が多数を占める要因になった。
- この結果、法人数は増加の一途をたどり、90年以降だけで見ても約1.4倍となっている。

措置費による運営

- 施設の運営は措置費で大部分が賄われ、それなりの運営はできてきた。
- 従来の行政実務は、措置費について積算された費目以外への使用や剰余発生は原則として認められないという考え方に立っていた。
特に、措置費の積算に施設整備費用が入っていないため、借金返済や再生産の費用の捻出が経営上の最大の課題となった。
- 全国一律の基準に沿った施設・設備整備と職員配置が前提であり、画一的なサービスを産みやすいものとなった。

同族的経営

- 社会福祉法人には、土地や建物の一部を寄附で賄ったこと等から同族的経営が多い。職員の将来への展望が拓けず、有能な人材の確保・育成に支障を来すというマイナス面も否定できない。

従来型の経営モデル

- 整理すると、従来 of 社会福祉法人経営の特徴は、以下のとおりである。（「一法人一施設モデル」又は「施設管理モデル」）
 - ① 施設管理中心、法人経営の不在
 - ② 事業規模零細
 - ③ 再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提
 - ④ 画一的サービス
 - ⑤ 同族的経営

Ⅲ章 経営環境の変化

90年代以降の大きな変化

- 90年代以降、福祉分野の給付総額は急速に拡大している（社会保障給付費の「福祉その他」の伸び：90年度4.8兆円→06年度14.9兆円）。

措置から契約へ、制度の普遍化

- 介護保険や支援費等により、行政がサービスの配分を行う措置制度から、利用者が契約に基づきサービスを利用する仕組みが導入された。
- 低所得者を主たる対象とする仕組みから、皆にニーズが生じることを前提にした仕組み（サービスの普遍化）となった。

民間企業等の参入

- 高齢者在宅介護サービスを中心として、営利法人、NPO等の多様な主体の参入が急速に広がってきた。医療と福祉のサービスの競合という状況も生じた。
- 利用者も、消費者としての権利意識をもってサービスを選択するようになった。

規制改革の動き

- 総合規制改革会議において、民間企業の参入や、社会福祉法人と民間企業の競争条件の均一化（イコール・フッティング）が議論された。

【補論Ⅰ】イコール・フッティング論について

公的財政の悪化

- 国・地方の財政が悪化し、社会保障の分野においても厳しい歳出見直しが迫られている。
- 三位一体改革の一環として、社会福祉施設への補助金の交付金化・一般財源化等の見直しが行われた。介護報酬もマイナス改定が続いている。

新たなニーズの発生

- 今後も、様々な福祉ニーズが生じると予測される。
 - ・ 2015 年問題(団塊の世代の高齢期到達)、2025 年問題(高齢者は 3.5 千万人、後期高齢者は倍増し 2 千万人)
 - ・ 認知症高齢者の増加(現在 150 万人→2015 年には 250 万人、重度認知症高齢者は倍増)、独居世帯の増加
 - ・ 施設から在宅へ、地域生活支援(医療制度改革での療養病床の再編、精神障害者の退院促進、障害者自立支援法によるサービスの計画的整備など)
 - ・ 虐待、引きこもり、ホームレス、災害弱者支援など多様な福祉ニーズ

社会福祉法人の課題

- このような環境変化に対し、利用者本位への意識変化も見られるようになったものの、多くの法人は、構造的問題から脱却できていない。
- 新たな福祉経営の確立は急を要する課題である。特に、施設の再生産投資や、新たな地域ニーズに対応する投資をどうするか、質の高い人材確保の方策などの大きな問題がある。

IV章 新たな時代における福祉経営の基本的方向性【試論】

基本的方向性

－「施設管理」から 「法人経営」へ－

- 90年代以降の大きな経営環境の変化に対応する社会福祉法人経営は、これまでのような「施設管理」に代わり、「法人単位の経営」となる。
- このモデルは、「規制」と「助成」に規定されるのではなく、格段に「自立・自律」と「責任」が伴うモデルとなる。
- 「法人単位の経営」の実現のための主要なポイントは以下のとおりである。

①規模の拡大

- 経営の効率化・安定化のためには、法人全体でトータルとして採算をとることが不可欠である。そのためには、複数の施設・事業を運営し、多角的な経営を行える＝「規模の拡大」を目指すことが有効な方策として考えられる。
これは、地域のニーズに対応して柔軟な事業展開や、職員に多様なキャリアアップの機会を与えることにもつながる。
- ただし、地域ニーズに柔軟に対応する小規模法人という選択肢を否定するものではない。（IV章－1で議論）

②新たな参入と退出 ルール

- 新しい福祉・介護基盤の整備に当たっては、これまでのように安易に新規法人の設立を考えるのではなく、これからの経営能力の向上やケアの質の確保という観点から、既存法人の活用も選択肢として考慮されるべきである。
- 社会福祉法人も「護送船団方式」はなじまない時代であり、法令遵守の面で問題がある法人・経営者はルールに則って退出させるべきであるし、質の低い経営を行う法人等についても退出を誘導していくことが求められる。（IV章－1で議論）

③ガバナンスの確立、 経営能力の向上

- 資金の使途や収益事業等に係る規制は極力緩和し、法人単位で資金を活用できるようにし、経営の自由度を高めるべきである。（IV章－2で議論）
- 理事会は、名目的な機関でなく、法人の執行機関として実質的に機能し、経営能力を向上させることが必要である。
そのためには、法人本部機能の強化や、経営管理部門・事業部門の中核を担う中間管理職層の育成・確保が重要である。
- また、公益性をもつ法人として、社会的ルールの遵守（コンプライアンス）、説明責任（アカウンタビリティ）を果たすこと

が強く求められる。(IV章-3で議論)

- 特に、人材の育成・確保が法人経営において極めて大きな課題である。(IV章-5で議論)

④長期資金の調達

- 従来のように施設整備への補助を前提にするのではなく、先を見越した経営を通じて実現する必要がある。(IV章-4で議論)

新たな「福祉の産業政策」の確立

- 行政は福祉の担い手のあり方について正面から考える必要があり、新たな「福祉の産業政策」の確立が求められる。
- 必要以上の規制や行政指導を行ってきた行政のあり方は、見直しが必要である。(V章で議論)

IV章－1 法人の参入・規模の拡大・退出等のあり方

法人認可等のあり方

- 新しい福祉・介護基盤の整備は、新規法人設立を当然の前提とするのではなく、ノウハウのある既存法人による事業実施という選択肢を考慮する必要がある。
- 言い換えると、ケアの質やそれを支える経営の水準を第一義に考慮して基盤整備が行われるような仕組みを構築すべきである。

合併・事業譲渡の推進

- 既存法人の規模の拡大のためには、合併・事業譲渡が有効である。
- 行政も、合併・事業譲渡が「福祉の産業政策」にとって有力なツールであることを認識し活用すべきである。このため、合併のためのマッチングを行う仕組みや、手引書の作成、事業譲渡手続の法律への位置づけ等が検討されるべきである。

協業化・ネットワーク化、事業転換

- 法人間の連携・協業化・ネットワーク化や、環境変化に対応する事業転換の必要性も大きい。
- 事業転換を円滑にするためには、補助金適正化法の柔軟な運用が必要である。

退出の促進

- 今後、事業の継続的経営が100%担保される保障はなく、一定の新陳代謝が行われることはむしろ望ましいとする視点が必要である。
- 法令遵守に問題がある法人・経営者はもとより、ケアの面で質の低い法人・経営者についても、各法の適切な運用等を通じて、退出させることができるように誘導すべきである。

経営診断・経営指導

- （独）福祉医療機構等による経営診断・経営指導を、合併・事業譲渡等による法人再編や解散などにも対応できるように機能を強化していく必要がある。

IV章－2 法人単位の資金管理

基本的考え方

- 環境の変化に柔軟に対応し、経営を安定させつつ機動的な事業活動を展開していくためには、資金移動について可能な限り弾力化が必要である。
- 公益的取組を積極的に進めるためには、公益事業の充実・活性化が必要である。収益事業についても、その実施を推進すべき時期に來ていると考えられる。

措置費の更なる弾力化

- 措置費の弾力化については、その内容を自治体へ浸透させる必要があるほか、更なる使途制限の緩和を検討する余地があるのではないかと。

会計相互間の資金移動

- 社会福祉事業の実施により生じた剰余金については、現状では介護報酬については高齢者関連の事業、支援費制度については障害者関連の事業にのみ充てることができるなど、制度間で縦割りになっている。
- 地域の福祉ニーズに応じた多様な公益的取組の一層の推進のために、これらの縦割りの制約を取り払い、資金移動の範囲を広げること検討すべきである。

収益事業の規制の見直し

- 収益事業にかかる借入金に関する規制は、廃止の方向で検討すべきである。

資産運用

- 他の公益法人の例等も踏まえながら、基本的には法人の責任で運用する方向へ規制緩和するよう検討すべきである。

IV章－3 ガバナンスの確立、経営能力の向上

理事・理事会の機能強化

- 理事・理事会は、中長期的な経営の全体戦略、人材育成戦略、サービスの質の向上の戦略といった経営上の重要事項について判断を行うような実質的な執行機関として機能するとともに、経営能力を向上させる必要がある。
- このため、極力名目的な人事を排するべきであるほか、必要な情報が随時理事会に提供されるようにすることが必要である。

法人本部の機能強化、中間管理職層の育成

- 経営管理部門のスタッフである法人本部（事務局）の機能強化や、経営管理部門・事業部門を通じて中核を担う中間管理職層の育成・確保が必要である。
- そのためには、事業規模の拡大等が必要となる。

監査のあり方

- 監事による監査は、現状では形式的なものに止まっており、今後は、理事会への出席等により、法人の業務執行状況について適切に把握する必要がある。また、監査に必要な能力を持つ者を選任し、実質的な監査を実施できる体制を整備すべきである。
- 外部監査についても、積極的な活用を行うべきである。

情報開示

- 説明責任を果たし、法人運営の適切性を担保するため、事業内容や財務諸表等について広報やインターネットの活用等によるわかりやすい公表を推進すべきである。
- 利用者の選択に資するため、サービスの質に関する情報提供を行う必要があるが、その際、事業者団体等が標準化に取り組むことが必要である。

【補論Ⅱ】経営能力の向上のための考え方、手法及びツール

IV章－4 資金調達（施設整備（再生産）コストを中心にして）

基本的方向性

- 社会福祉法人は、社会福祉施設の建設コストを公的補助及び（独）福祉医療機構による政策金融に依存してきたが、近時、三位一体改革等により、公的補助の縮小や政策金融の見直しが進められている。
- 当面の問題として、施設の老朽改築に対応するための資金調達が大きな課題となっている。
- 施設の老朽改築や新規投資のためのコストについては、引き続き、公的助成と機構の長期固定低利による融資が必要不可欠であると考えられる。

介護報酬における再生産コスト

- 介護報酬における再生産コストのあり方については、今後、理論的・実証的研究を行う必要がある。

福祉医療機構融資

- 福祉医療機構融資については、償還期間の延長等の更なる融資条件の改善について検討していく必要がある。

その他の検討課題

- 民間金融機関の融資の拡大、基本財産の担保提供に係る規制緩和、私募債の発行等直接金融の可能性等についても、検討課題である。

【補論Ⅲ】会計処理について

IV章－5 人材育成と確保

介護職員の現状と課題

- 福祉サービスの本質は、人が人に直接サービスを提供するものであり、人材の質がサービスの質に直結するものである。
今後の労働力人口減社会の中で、優れた人材をどう確保し、その人材をどう育成していくかが大きな課題となっている。
- 現状では、介護従事者の労働状況について、賃金水準、雇用形態、離職率等について他産業と比較すると、「魅力のある職場」とは言い難いものであり、介護を志す若者が一生涯働き続けられる職場としていくことが重要である。

介護従事者の質の向上

- 今後、介護現場においては、メディカルスタッフ等との他職種協働が求められ、さらに、介護予防からリハビリ、看取りまでの対応が必要となる中で、医学・看護の知識の強化を図るべきである。

キャリアパスの形成

- 介護職員が、自己努力と経営者の支援によりスキルアップしていくための仕組みや、スキルアップに応じた賃金やポスト等のプロモーションを実現すべきである。
- また、職員の能力に応じたキャリアパスのポストを実現化していくことも重要である。

介護報酬上の評価

- これらを実現するためにも、経営基盤の強化が必要であるとともに、金銭的な裏付けとして、例えば、介護報酬上の評価を行うことなどが考えられる。

マッチングシステムの強化等

- このほか、労働力需給の調整機能（マッチングシステム）の強化、雇用管理の改善、労働生産性の向上等を図っていくことが必要である。

V 章 新しい福祉経営に向けての行政のあり方

新たな「福祉の産業政策」

- 今後、2025年までに後期高齢者が倍増すること等を背景に、福祉・介護ニーズが大幅に増大すると見込まれる中で、新たな「福祉の産業政策」が急務となっている。
- 行政は、これからの介護・福祉基盤の整備について、その「担い手」のあり方を正面から検討する必要がある。

法人認可のあり方と健全な競争の促進

- 一法人一施設を無条件に前提とした法人認可のあり方は見直すべきであるほか、法人認可やそれに先立つ各種基盤整備計画の策定や個別の補助金・交付金の交付決定に当たっても、透明なプロセスのもとケアの質や経営能力を反映した決定が行われるようにすべきである。
- 健全な競争が行われるようにするためには、質の低い法人・経営者の参入は許してはならないし、既存の法人・経営者であっても、そのような者は退出させるべきである。

国、都道府県、市町村の果たすべき役割

- 以上のほか、国・都道府県・市町村は、以下のような事項に取り組むべきである。
 - 国：
 - ・法令・基準の見直し。特に、法人の自立性を高める方向での規制緩和
 - ・全国的な福祉に関するデータの収集・整理・提供
 - ・調査・研究、エビデンスの収集
 - 都道府県：
 - ・法人認可等における質の重視
 - ・制度濫用に対する厳しい指導監督
 - ・不必要に些細等の指導監督は行わない など
 - 市町村：
 - ・地域ニーズを把握・分析し、住民の参画を得て地域ケアの確立を目指す
 - ・基盤整備（ハード・ソフト） など

行政職員の質の向上

- 自己研鑽・組織的研修の実施、専門的な知識を有する職員の確保、関係機関等との顔の見える地域ネットワークの構築が必要である。

指導監査のあり方

- それぞれの制度に基づく指導監査の機能分担を明確にして重複を避けることが必要である。
- 過度に詳細な指導は避け、公益法人としての本質的ルールへの遵守（資金の外部流出の防止等）や、最低基準・指定基準の遵守等のチェックにポイントを絞るべきである。

【補論Ⅳ】公益法人改革、医療法人改革の動向

おわりに

新たな時代における 福祉経営の確立に向けて

- 新たな福祉経営の確立は、
 - ① 利用者のニーズに応え、
 - ② 地域に貢献し、
 - ③ 働きがいがある職場を実現することにもつながる。
- このような経営の実現には、法人・経営者サイドの経営能力・ガバナンスの向上はもちろんであるが、制度のあり方や行政のあり方を変えることも大きな課題であり、行政の「考え方の転換」が求められる。
- 福祉経営の近代化、レベルアップのためには、経営管理に関する調査研究も重要である。介護経営学会等における研究の推進に期待したい。また、日本社会事業大学には専門職大学院も創設されており、事業者・行政・研究者等がこれと連携したフォーラムを作り、新たな時代における福祉経営の確立に向けた人材の育成を図ることも考えられる。
- 今後、この報告書をたたき台に、関係者がその役割に応じて、新たな時代の福祉経営の確立に向けた取組を行っていくことを期待したい。