

▶ 総 説 ◀

社会福祉法人改革の方向性と課題

松 山 幸 弘

1. はじめに

筆者は、2014年3月30日の「長岡医療と福祉の里学会」で「社会福祉法人改革の方向性と課題」というテーマで講演する機会を頂戴した。その内容は、当時開催されていた厚生労働省の「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」の審議状況を踏まえ、2000年の社会福祉基礎構造改革に匹敵する次なる改革の方向を予測したものであった。その後、同検討会の報告書「社会福祉法人制度の在り方について」が7月4日に公表されたことで、その方向がより明らかになった。そして、この検討会報告書を受けとめて法改正を行うための本格的審議が8月27日から社会保障審議会福祉部会で開始された。本稿執筆時点である10月末までに福祉部会は7回開催され法改正の論点と改革の落とし所がかなり見えてきた。

そこで、本稿ではその骨子を解説すると共に、厚生労働省が所轄し本省および地方厚生局のホームページで公開されている施設経営社会福祉法人の財務諸表のうちデータ上問題のなかった350法人の集計分析結果をご報告することとしたい。

2. 検討会報告書の骨子

検討会報告書「社会福祉法人制度の在り方について」は、第1部社会福祉法人制度の概要、第2

部社会福祉法人制度を取り巻く状況の変化、第3部社会福祉法人の課題、第4部社会福祉法人の今日的な役割、第5部社会福祉法人制度見直しにおける論点、という構成になっている。第1部から第4部は現状分析、課題抽出である。そして第5部に記されている各論点とそれらに対する「当検討会の意見」が次なる社福改革の方向を示している。そこで、「当検討会の意見」の中で特に重要と思われる指摘を列挙すれば以下のとおりである。(下線は筆者)

〈論点1〉地域における公益的な活動の推進

- 社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人の役割として、地域における公益的な活動は全ての社会福祉法人において実施される必要がある。全ての社会福祉法人に実施を求めるためには、法律上、実施義務を明記することを検討すべきである。
- 地域における公益的な活動について、どのようなものがその活動に当たるのかということについては、地域性を考慮することや、多様な支援が可能となるよう、規定の在り方について更に検討を深めるべきである。
- また、地域における公益的な活動は、地域の多様なニーズに柔軟に対応するために、社会福祉法人の自主性が尊重される仕組みとすべきである。
- このため、地域における公益的な活動の内容に

については、①地域住民の代表、福祉・医療等の専門職、地方公共団体の職員などから成る協議会による評価を活用する仕組みや、②市町村の策定する「地域福祉計画」等地域で必要とする支援や福祉サービスの基盤整備の方針等の活用など、具体的に各地域で定められる仕組みとすることが考えられる。

- 社会福祉法人にとっては、主たる事業である社会福祉事業を効果的に実施することが、公益性を維持する上で必要不可欠であり、まずは既に実施している社会福祉事業について、十分な取組を行うことが評価されるべきである。
- 地域における公益的な活動は、制度に則った事業とは異なり、財源問題を含め、様々なリスクや困難を伴うことも想定される。このため、
 - ①法人単独で行う方法だけでなく、複数の法人が活動資金を出し合ったり、一体的な組織を構成したりすること等により事業を展開すること
 - ②社会福祉法人だけでなく、地域住民を対象にして活動するボランティア、NPO等の公益法人を支援しながら、連携して地域における公益的な活動に取り組んでいくことを積極的に推進するべきである。
- 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。
- 地域における公益的な活動やそれに要した金額が明らかになるように、会計基準の見直しを行い、活動内容やそれに要した費用の公表を検討するべきである。

〈論点2〉法人組織の体制強化

- 社会福祉法人の公的性格を担保し、地域の福祉ニーズに応えるため、評議員会については、公益社団法人・公益財団法人と同様、理事会に対する牽制機能として、法人運営の重要事項に関する議決機関としての役割を明確にした上で、

全ての社会福祉法人に設置するよう見直すことを検討するべきである。

- 社会福祉法人が法人単位での経営を推進するためには、法人単位で経営戦略、人事、財務を管理する部門が必要である。このため、一定規模以上の法人には、理事会の下に法人本部事務局を設置するなど、組織の見直しを検討するべきである。
- 法人本部がその機能を発揮するためには、法人本部が各事業の剰余金やその他の独自財源等をもとに、新規事業の立ち上げや不採算部門への充当を企画・立案できる仕組みが必要である。このため、資金管理を施設単位から法人単位とすることを検討するべきである。
- 理事等が法人に対して責任ある経営判断やガバナンスのチェックを果たしていく仕組みとするため、公益法人制度改革の内容を勘案し、法人運営に関する理事の損害賠償責任、特別背任罪の適用等を検討するべきである。なお、併せて、法人運営に関する説明責任を外部に対して果たすことを要件に、職務内容や勤務実態に応じた適切な報酬の支払いを認めることを検討するなど、賠償責任補填の考え方の適用を検討するべきである。
- 監事は法人の財務関係の適正さを担保する要であり、親族等の利害関係者の就任を引き続き制限するべきである。

〈論点3〉法人の規模拡大・協働化

- 社会福祉法人の合併・事業譲渡が公正に行われるよう、合併・事業譲渡を行う場合の要件や手続の見直しを検討するべきである。その際、所轄庁が異なる法人同士でもスムーズに合併・事業譲渡が行えるよう、所轄庁に対する手続の周知を十分行うべきである。
- また、合併・事業譲渡等に際して、関係者間で多額の現金をやりとりすることや、地位を利用して利益を得ることは、社会福祉法人の非営利性に反し、地域住民等からの信頼をも失墜させるものであって、決して許されるものではない

い。このようなケースについては、厳正に対処するものとし、役員解職勧告や贈収賄罪の対象となることに加え、解職後も他の社会福祉法人の役員となることができないようにするなど、制度や運用の見直しを検討すべきである。

- 社会福祉法人は、事業から生じた剰余金を法人外へ拠出することができないものとされているが、社会福祉事業や地方公共団体が認定した事業については拠出できるよう、非営利性を失わない範囲で、規制緩和を検討すべきである。
- 社会福祉法人やそれ以外の非営利法人が協働して地域で多様な福祉活動を積極的にするために、複数の非営利法人が社団型の社会福祉法人を設立できる仕組みを検討すべきである。

〈論点4〉 法人運営の透明性の確保

- 法人運営の透明性を確保するため、法人の運営状況や財務状況（以下「財務諸表等」という。）については、2014（平成26）年度以降（平成25年度決算分以降）、全ての社会福祉法人において、ホームページで公表すべきである。また、所轄庁においても所管する法人の財務諸表等を全て公表すべきである。社会福祉法人の財務諸表等の公表については、法律上の義務とすることを検討すべきである。
- 剰余金を具体的な用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、積み立ての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である。
- 各法人や所轄庁で公表するだけでなく、都道府県や国で法人の財務諸表等を集約し、経営状況を分析するシステムの構築を検討すべきである。
- 都道府県や国で財務諸表等を集約するシステムを構築し、社会福祉法人に対する補助金の額を公表することを検討すべきである。

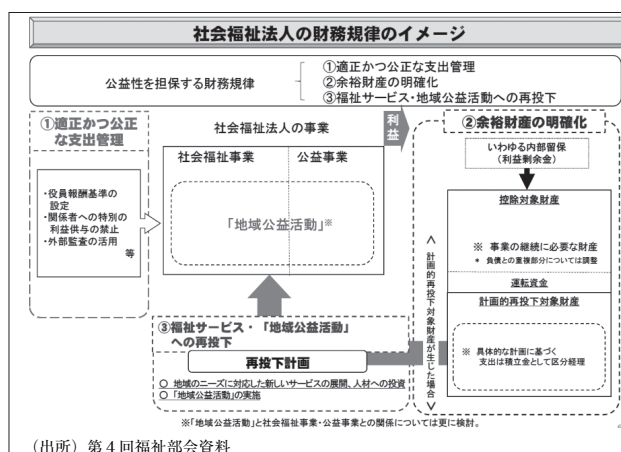
〈論点5〉 法人の監督の見直し

- 法人監査については、運営状況に係る監査と財務に係る監査を峻別し、財務に係る監査については、外部監査の活用を積極的に図るなどの見直しを検討すべきである。
- 一定の規模以上の社会福祉法人については、公認会計士等の専門家による外部監査を義務付けることを検討すべきである。
- 社会福祉法人は営利法人と異なり、剰余金が適切に社会福祉事業や地域への還元に使われているかという点が重要であり、監査の視点が異なってくることに留意することが必要である。

3. 福祉部会の審議状況

このような検討会の意見を受けて、福祉部会ではその具体策について鋭意議論が続けられている。その中で最大の焦点は、社会福祉法人が抱える余裕財産を明らかにし地域公益活動および制度で定められた社会福祉事業・公益事業に再投下を促す仕組みの在り方である。（図表①）

図表① 余裕財産、再投下計画、地域公益活動の関係



厚生労働省は、地域公益活動の要件として「社会福祉を目的とするものであること」、「地域におけるニーズがあること」、「公的制度による給付の対象となっていないこと」の3つを提示している。これに対して筆者から、「公的制度の給付対象になっている福祉サービスであっても費用の全額が給付されないのであれば社会福祉法人が自己

資金を拠出して不足額を補い取り組むことは意義が大きい。そこで、費用必要財源の全額が補助されない福祉サービスも地域公益活動に含めてはどうか。このようにすれば、制度上費用必要財源が全額給付されているにも関わらず経営能力不足から赤字になっている福祉サービスを地域公益活動から除外し、かつ今後新たに発生する福祉ニーズに行政と社会福祉法人が共同で取り組み易くなるように思われる。」と第7回福祉部会で提案したが、厚生労働省の回答は「全額補助で、あるいは費用弁償分が全て公費で出るということはなかなか多くはございませんし、難しい問題として何が費用かということもあろうかと思えます。…地域公益活動というものがどのように社会福祉法人の社会的使命として考えられるかということ踏まえて整理する必要があるのではないかなと思っています。そういう意味でいいますと、公費が全額入っていない地域公益活動というのは、常識的にはなかなかなじまないのかなと考えています。」(第7回福祉部会議事録より抜粋)であった。

また、地域公益活動を全ての社会福祉法人に義務付ける方法としては、「活動を義務付ける」と「拠出を義務付ける」の2通りが考えられる。厚生労働省は前者の立場であるが、筆者は後者を支持している。なぜなら、社会福祉法人の自主性に期待して地域公益活動を義務付けても余裕財産が無いと認定されれば多くの社会福祉法人が黒字であっても地域公益活動に積極的に取り組むとは筆者には思われぬ、黒字が出た全ての社会福祉法人に黒字の一定割合を拠出させ資金をプールすれば福祉必要財源の再配分最適化の道が開かれる、拠出を義務付けないのであれば社会福祉法人に対する課税の動きを払拭できない、からである。厚生労働省によれば「拠出した資金をプールする受け皿がない。その役割を自治体にさせればさらに非効率になる可能性がある。」とのことである。しかし、拠出制度の場合、プールされた資金は社会福祉法人全体の中に留まるが、課税されれば納税額が社会福祉法人に戻ってくる保証はない。筆者は、拠出を義務付けないのであれば「法人税課

税は当面見送られることはあっても固定資産税課税のリスクは小さくない」と予想している。

業界関係者が最も注目しているのは、余裕財産の算出方法である。厚生労働省は、財産(=資産-負債-基本金-国庫補助金等積立金)から事業継続に必要な財産(控除対象財産)を差し引いた残額を余裕財産とし再投下対象財産と位置付ける考え方を示している。控除対象財産は、「社会福祉法に基づく事業に供している不動産等」、「再生産に必要な財産」、「必要な運転資金」の合計である。この算出方法は制度設計上の選択肢として合理性が高い。しかし、これによって余裕財産があると認定された社会福祉法人に再投下させたとしても、厚生労働省が期待するように再投下計画の最終年度に余裕財産がなくなり国民が納得するような状態になるとは限らない。社会福祉法人の中には異常値と思われるような高黒字率と金融資産残高を持つ事業体が少なからず存在するからである。

4. 厚生労働省所轄350法人の財務データ集計結果

約2万の社会福祉法人の財務構造の全体像は厚生労働省が進めている2013年度財務諸表の集計分析結果が出れば明らかになる。しかし、その結果が出るのは2015年春以降であり、法改正審議には間に合いそうにない。そこで、厚生労働省(本省と地方厚生局)が所轄している社会福祉法人のうち施設経営事業体350法人の2012年度財務諸表の集計分析を行い、その結果を各社会福祉法人の個別データも加えてキャノングローバル戦略研究所のホームページで公開した。

図表②のとおり、350法人の合計で見ると、事業収入1兆2,935億円、経常収支差額544億円、同利益率4.2%、総資産2兆3,928億円、会計上の内部留保6,634億円である。そして金融資産から借入金差し引いた純金融資産がマイナス1,540億円であることから、社会福祉法人が利益を貯めこんでいるという批判が一見的外れのように思われる。しかし、図表③から⑧に示すとおり、業務種

図表② 主たる業務種類別集計

(単位：億円)

	全体合計	病院あり複合体			病院なし 複合体
		済生会	聖隷福祉	その他	
集計法人数	350	1	1	15	48
事業収入	1兆2,935億円	5,544	942	1,166	1,379
事業支出	1兆2,402億円	5,419	915	1,137	1,294
経常収支差額 (同率)	544億円 (4.2%)	140 (2.5%)	39 (4.2%)	39 (3.3%)	81 (5.9%)
総資産	2兆3,928億円	7,821	1,319	2,286	2,956
純資産	1兆4,638億円	4,070	463	1,794	2,240
国庫補助金等 特別積立金	4,898億円	1,194	89	484	727
会計上内部留保	6,634億円	1,503	224	1,113	1,054
金融資産	4,724億円	1,707	104	644	716
借入金	6,265億円	2,373	310	240	531
純金融資産 (対総資産比)	▲1,540億円	▲667	▲206	404 (17.7%)	185 (6.3%)

図表③ 主たる業務種類別集計

(単位：億円)

	高齢者 施設	保育所	高齢・保育 併営	障害者 施設	児童養護 施設	その他 施設
集計法人数	123	77	45	29	5	6
事業収入	2,127	435	899	339	42	62
事業支出	1,980	403	847	310	40	59
経常収支差額 (同率)	132 (6.2%)	32 (7.3%)	47 (5.2%)	29 (8.6%)	1.5 (3.5%)	3.4 (5.5%)
総資産	5,758	672	2,274	640	100	101
純資産	3,454	509	1,412	520	88	87
国庫補助金等 特別積立金	1,438	196	570	161	20	18
会計上内部留保	1,497	226	641	278	44	53
金融資産	796	179	337	176	23	43
借入金	1,975	101	651	67	9	8
純金融資産 (対総資産比)	▲1,179	78 (11.5%)	▲314	109 (17.1%)	14 (14.2%)	36 (35.5%)

類別、個々の法人別に見ると社会福祉法人のあるべき姿から大きく乖離し国民に説明をしなければならぬ実態が浮き彫りになる。

主たる業務種類別に2012年度の財務データを眺めて気づくことは、障害者施設社福の経常収支差額率が8.6%（前年度9.9%）と突出して高く、次いで保育所社福が7.3%（前年度7.3%）とやはり

安定的に高水準にあることである。（資料③）高齢者施設社福が毎年のキャッシュフロー・プラス額を超える設備投資を借入金で行い純金融資産がマイナスになっているのに対して、障害者施設社福と保育所社福は総じて事業拡大に消極的であり資金を滞留させていると言える。資料④、⑤は一法人あたり平均であり、済生会と聖隷福祉事業団

図表④ 一法人あたり平均

(単位：百万円)

	病院あり複合体 (済生会、聖隷福祉を除く)	病院なし複合体
事業収入	7,776	2,872
事業支出	7,577	2,695
経常収支差額 (同率)	259 (3.3%)	169 (5.9%)
総資産	15,241	6,158
純資産	11,962	4,667
国庫補助金等特別積立金	3,225	1,515
会計上内部留保	7,421	2,196
金融資産	4,290	1,492
借入金	1,597	1,107
純金融資産	2,693	386

図表⑤ 一法人あたり平均

(単位：百万円)

	高齢者 施設	保育所	高齢・保育 併営	障害者 施設	児童養護 施設	その他 施設
事業収入	1,729	565	1,997	1,168	832	1,037
事業支出	1,610	524	1,882	1,069	792	981
経常収支差額 (同率)	108 (6.2%)	41 (7.3%)	104 (5.2%)	100 (8.6%)	29 (3.5%)	57 (5.5%)
総資産	4,681	873	5,053	2,208	2,002	1,683
純資産	2,808	661	3,137	1,794	1,768	1,456
国庫補助金等 特別積立金	1,169	255	1,266	556	391	305
会計上内部留保	1,217	294	1,425	959	870	891
金融資産	647	232	748	608	460	724
借入金	1,606	132	1,447	231	176	126
純金融資産	▲959	101	▲699	377	283	598

の事業規模が社会福祉法人の中で別格に大きいことが分かる。

問題は、資料⑥、⑦、⑧のとおり、同じ業務種類であっても個々の法人間で財務構造が大きく異なる点である。その格差の背景には社会福祉法人としての経営姿勢の違いがあると思われる。

例えば、A法人は経常収支差額率が28.9%であり、かつ純金融資産が総資産に占める割合も47.9%である。介護保険制度の下で高齢者施設社福がなぜこのような高利益率になりえるのか財務諸表からは不明であるが、少なくともA法人には

職員給与引き上げ財源は十分にあると指摘できる。これに対してB法人は、純金融資産が大きくマイナスになるほど借入金で事業拡大を進めながら、7.6%の経常収支差額率を確保できている。国民から見てA法人よりB法人の方が社会福祉法人として望ましいのは明らかであろう。

C法人とD法人は保育所社福である。いずれも経常収支差額率が10%を超えている。ちなみに、保育所社福77法人のうち経常収支差額率10%以上が20法人であった。そしてC法人、D法人共に補助金収入が経常収支差額より大きい。これは、利

図表⑥ 財務データの具体例

(百万円)

	高齢者施設		保育所	
	A法人	B法人	C法人	D法人
事業収入	1,415	4,050	1,092	679
利用料収入	0	817	11	5
補助金収入	0	0.2	246	200
国庫補助金等取崩額	30	178	9	22
事業支出	1,010	3,678	956	511
経常収支差額 (同率)	409 (28.9%)	309 (7.6%)	139 (12.7%)	167 (24.6%)
総資産	5,109	12,515	1,075	1,025
純資産	4,911	6,932	822	868
国庫補助金等 特別積立金	587	4,456	100	379
会計上内部留保	3,451	2,121	720	481
金融資産	2,459	1,423	795	405
借入金	14	5,404	47	87
純金融資産 (対総資産比)	2,445 (47.9%)	▲3,980	748 (69.6%)	318 (31.0%)

図表⑦ 財務データの具体例

(百万円)

	障害者施設		その他施設	
	E法人	F法人	G法人	H法人
事業収入	2,318	3,850	190	1,538
利用料収入	N/A	46	24	18
補助金収入	31	8	27	57
国庫補助金等取崩額	70	92	14	16
事業支出	1,601	3,925	178	1,506
経常収支差額 (同率)	735 (31.7%)	▲45 (▲1.2%)	28 (14.5%)	40 (2.6%)
総資産	6,368	8,978	1,497	2,248
純資産	6,090	5,607	1,455	1,996
国庫補助金等特別積立金	1,960	1,710	254	242
会計上内部留保	3,147	2,522	1,075	1,754
金融資産	2,365	1,494	954	1,457
借入金	55	2,100	22	65
純金融資産 (対総資産比)	2,310 (36.3%)	▲606	932 (62.3%)	1,392 (61.9%)

(注) N/A=Not Available

益の源泉が公費であることを意味している。過去の利益の蓄積である内部留保及び純金融資産の源

は全て補助金なのである。

障害者施設社福29法人のうち経常収支差額率

図表⑧ 財務データの具体例

(百万円)

	病院あり複合体			病院なし複合体		
	I 法人	J 法人	K 法人 S 県所轄	L 法人	M 法人	長岡福祉 協会
事業収入	12,097	13,393	10,870	4,695	4,225	11,882
利用料収入	18	N/A	21	640	250	134
補助金収入	15	N/A	356	257	239	186
国庫補助金 等取崩額	44	N/A	115	183	206	339
事業支出	12,025	11,720	9,259	3,792	3,949	11,408
経常収支差額 (同率)	72 (0.6%)	1,711 (12.8%)	1,652 (15.2%)	879 (18.7%)	309 (7.3%)	360 (3.0%)
総資産	6,374	33,434	40,542	16,624	10,342	22,952
純資産	4,241	30,590	35,363	14,256	9,313	13,505
国庫補助金等 特別積立金	863	6,460	1,624	4,745	3,660	5,914
会計上内部留保	3,370	23,833	33,089	8,429	5,270	7,541
金融資産	3,006	13,650	26,950	3,553	4,724	5,200
借入金	547	225	1,421	2,000	414	8,694
純金融資産 (対総資産比)	2,460 (38.6%)	13,425 (40.2%)	25,529 (63.0%)	1,552 (9.3%)	4,310 (41.7%)	▲3,495

(注) M法人の補助金収入には一部その他収入を含む

10%以上が14法人（うち20%以上が4法人）であった。E法人の場合、経常収支差額率が31.7%、総資産に対する純金融資産の割合が36.3%である。これに対してF法人は、障害者福祉のために最大限の努力を続けていることが財務データから感じられる。E法人のような社福からF法人に財源が流れるような制度改革を行う必要があるように思われる。

G法人は母子施設であるが、年間事業支出178百万円の5倍を超える純金融資産932百万円を所有している。にもかかわらず経常収支差額28百万円とほぼ同額の補助金27百万円が給付されている。H法人の経常収支差額率は2.6%と社福の中では低い、総資産の61.9%にあたる純金融資産1,392百万円を有している。したがって、仮にH法人に対して黒字額の10%程度を地域公益活動のために拠出させても経営に支障をきたすことはない。

病院あり複合体のうちI法人は重症心身障害児

(者)医療施設であり、収支トントンの状況にあることから公費を重点配分し支える必要があるように思われる。これに対してJ法人は、経常収支差額率12.8%、事業支出117億円を上回る純金融資産134億円を有するリッチな社福である。そして上には上がある。K法人は厚生労働省所轄ではない病院あり複合体社福である。K法人は毎年15%前後の経常収支差額率を達成し、事業支出93億円の2.7倍もの純金融資産255億円を持っている。そんなK法人に毎年3～4億円の経常費用補助金が給付され続けているのである。病院なし複合体の中にもL法人やM法人のように経常収支差額率が高く純金融資産が貯まっている社福が存在する。

5. 長岡福祉協会が目指すべき方向

これに対して長岡福祉協会の財務データを見ると、B法人やF法人と同様に福祉ニーズに応えるために経営資源をフル活用しようと努力している

様子が窺える。政府が2025年までに構築を目指す地域包括ケアで中核的役割を果たすことを期待しているのは、長岡福祉協会のような事業者である。一方、今後国の財政危機が本格化することから介護報酬をはじめとする福祉に対する公費投入が細ることは避けられない。そこで、政府は地域包括ケアの中核事業者が自らの力で追加財源獲得できるように規制改革を検討している。その一つが非営利ホールディングカンパニー制度の導入である。

図表⑨は、3月30日の「長岡医療と福祉の里学会」講演で示した結論である。長岡福祉協会グループが成長を持続するには新潟県内のシェア拡大と首都圏事業拡充が必要である。そのためには、グループ経営資源を一元管理して福祉ニーズの構造変化を先取りする投資、人材育成を行わな

ければならない。非営利ホールディングカンパニーはそれを実現し易くする仕組みにほかならない。

図表⑨ 非営利ホールディングカンパニー制度の活用策と課題

