

CIGS シンポジウム「社会福祉法人制度の改革を考える」成果報告最終版

2014年1月27日

松山

2013年12月6日に開催したCIGSシンポジウム「社会福祉法人制度の改革を考える」では、パネリストとして筆者に加えて元厚生労働省老健局長の堤修三氏、わが国最大の社会福祉法人である恩賜財団済生会の理事松原了氏、社会福祉法人中心会理事長で全国社会福祉法人経営者協議会総務委員長でもある浦野正男氏に参加頂いた。そして、政策研究大学院大学教授大田弘子氏の司会の下で2000年社会福祉基礎構造改革に続く次なる改革の進むべき方向について活発な議論を行った。その内容は、現在厚生労働省が開催している「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」（以下、厚労省検討会と略す）の審議の方向を左右する視点を多々含んでおり、非常に有意義なものであった。本シンポジウムや厚労省検討会の審議で明らかになってきた論点並びに社会福祉法人関係者との意見交換の結果に基づき筆者の考えを述べれば以下のとおりである。

論点① 社会福祉法人の存在意義は何か

社会福祉法人は、社会福祉法第22条により「社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人」と定義されている。そして社会福祉事業は、同法第2条が「第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう」として規定し具体的に列挙、その一部を示せば次のとおりである。

<第一種社会福祉事業>

生活保護法に規定する救護施設、更生施設その他生計困難者を無料又は低額な料金で入所させて生活の扶助を行うことを目的とする施設、乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、障害児入所施設、情緒障害児短期治療施設又は児童自立支援施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム障害者支援施設、婦人保護施設、授産施設など

<第二種社会福祉事業>

生計困難者に対してその住居で衣食その他日常の生活必需品若しくはこれに要する金銭を与え又は生活に関する相談に応ずる事業、障害児通所支援事業、障害児相談支援事業、子育て短期支援事業、乳児家庭全戸訪問事業、保育所、児童厚生施設又は児童家庭支援センター、母子家庭等日常生活支援事業、老人居宅介護等事業、老人デイサービス事業、小規模多機能型居宅介護事業、老人福祉センター、老人介護支援センター、障害福祉サービス事業、身体障害者生活訓練等事業、知的障害者の更生相談に応ずる事業、生計困難者のために無料又は低額な料金で診療を行う事業など。

両者の違いは、第一種社会福祉事業が「利用者への影響が大きいため、経営安定を通じて利用者の保護の必要性が高い事業（主として入所施設サービス）」であるのに対して、第二種社会福祉事業は「比較的用户への影響が小さいため、公的規制の必要性が低い事業（主として在宅サービス）」であると解釈されている点にある。これを反映し、第二種社会福祉事業の場合、経営主体の制限がなく全ての主体が届出をすることにより事業経営が可能となっているのに対して、第一種社会福祉事業は、社会福祉法第 60 条により「国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することを原則とする」と経営主体に制限がかかっている。

しかしながら、2000 年の社会福祉基礎構造改革により事業者と利用者の関係が措置制度（その者がサービスを受ける必要性とサービス種類、提供事業者を行政が決定し費用財源給付も行う仕組み）から契約制度（サービス利用者が自ら提供事業者を選び契約する仕組み）に転換されたこと、介護事業や保育事業に株式会社の参入が認められたことなどから、自治体は別にして社会福祉法人に限定している事業は、現在救護施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム等になっている。そのうち特別養護老人ホームに対しても株式会社参入を認めるべきとの声がある。在宅福祉事業では社会福祉法人と株式会社が競合しているほか、特別養護老人ホームと類似の機能を持っている特定施設生活介護（有料老人ホームなど）には株式会社が参入している一方、社会福祉法人には強い行政規制と税制等の優遇措置が与えられているため、イコールフットィングの観点から、社会福祉法人の存在意義が問われるに至っており、社会福祉法人側が自らの存在意義を国民にアピールできなければその不要論が出てきかねない状況にある。

そこで社会福祉法人側は、「株式会社が赤字になればその事業から撤退するのに対して、社会福祉法人は赤字でもニーズがある限り当該事業に踏みとどまる」あるいは「社会福祉法人が経営難に陥ったり、何かの不祥事で存続が難しくなっても、他の社会福祉法人に経営資源を譲渡させたりすることで福祉サービス利用者を守ることができる」と主張している。つまり、社会福祉法人に対して厳格な退出規制（解散の許可と残余財産の国庫帰属）

が課せられており、利用者保護が強い行政主導の下で行われる仕組みになっていることをもって、株式会社とのイコールフットイングは困難という理屈である。

確かに社会福祉法人全体で利用者保護機能を確保する仕組みになっている。しかし、この利用者保護の優劣評価のみを持って社会福祉法人に対する現在の優遇措置を国民が支持するとは限らない。なぜなら、社会福祉法人の実態が制度の理念から大きく乖離しているにもかかわらず、業界は現状に甘んずるのみで、行政当局も改善を促すための有効な手を打ってこなかった結果、社会福祉法人制度に対する国民の信頼が揺らいでいるからである。社会福祉法人関係者は、自らの存在意義が希薄になっている最大の理由が社会福祉法人にしかできない福祉ニーズに取り組むことを多くの社会福祉法人が怠っていることにあることを認識しなければならない。現在高まっている批判や一部の社会福祉法人が取り組み始めた社会貢献事業などに対しても無関心派が多数を占める、と業界内からも指摘がある。このような状態では社会福祉法人制度を現在のまま存続させることに国民が納得するはずがない。少なくとも、公費投入と非課税優遇に値する社会福祉法人とそうでない社会福祉法人を峻別する判断基準と仕組みを国民に提示する改革が急務のように思われる。

論点② 社会福祉法人の事業内容の整理が必要ではないか？

その判断基準と仕組みを考える際の出発点となるのは、社会福祉事業の定義である。この社会福祉事業の定義に関しては堤修三氏が整理したロジックが最も説得力があるように思われる。

同氏によれば、社会福祉事業を措置制度による事業、契約制度による事業、慈善事業の三つに分類することができる。このうち、社会福祉法人の存在意義となり非課税優遇の強い根拠となりうるのは、従来から行われてきた措置制度による事業を別にすれば、慈善事業のみである。慈善事業とは、行政庁の関与や助成を受けず、社会事業家の創意により行う純粋な民間社会事業のことである。具体的に言えば、①生活困難者に対する生活相談支援事業、②生活困難者に無料低額でサービスを利用させる事業（生活の扶助や授産、宿泊のための施設を利用させるなど）、③生活困難者のために制度事業（診療、老健施設、特養ホームなど）の利用者負担を減免する事業などを「事業者自らの負担」で行うことである。つまり、慈善事業の必須要件は「事業者自らの負担」にある。したがって、措置制度による事業も契約制度による事業も制度により費用が補填されることから慈善性のある事業とは言えない。2000年の社会福祉基礎構造改革により介護事業と障害者事業は契約制度事業となった。社会福祉法人の事業内容の中で大きな割合を占める介護事業や障害者事業だけを行っている社会福祉法人は、他に慈善事業を行っていない限り、公共性も純粋性もないこととなる。この結果、営利法人やNPO法人等の社会福祉事業が課税されるのに、そ

これらの法人と同じ立場で社会福祉事業を行う社会福祉法人が非課税であることの説明が困難になっているのである。（堤修三氏作成のCIGSシンポジウム用レジュメ「2000年社会福祉基礎構造改革の忘れ物」を筆者文責で抜粋・要約）

1951年に社会福祉法人制度を創設した際、社会福祉事業法（社会福祉法の旧法名）で社会福祉事業を包括的に定義しようとしたがその時はできなかったとのことである。しかも事業者自らの負担で行うべき慈善事業と行政が公的責任で行う事業という2種類の社会福祉事業を混在させたまま、法の条文で列挙する形をとった。2000年の社会福祉基礎構造改革において措置制度から契約制度に転換が図られたことで第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業という分類の意味が薄れたにもかかわらず、社会福祉事業の定義の見直しは行われなかった。時代と社会のあり様によって何が社会福祉事業かということは変わってくる。その定義を法律の文言にすることが難しいのであればなおさらのこと、その時代の社会が求める社会福祉事業を行っている法人とそうでない法人を区別する方法を国民に具体的に示す必要があるのではないか。なぜなら、両者を区別する方法のロジックにより社会福祉法人に対する税制も決定的影響を受けるからである。

ただし、上記のような事業内容の整理のロジックを一応支持するにしても、筆者がこれまで意見交換や視察をさせて頂いた社会福祉法人の中に株式会社では生まれえない福祉の組織カルチャーを醸成できていると感じたところがたくさんあったのも事実である。そのような模範的社会福祉法人にとっては、事業内容に関する法律上の理屈論争は別の意味でどうでもよく、地域の新たな福祉ニーズにチャレンジするのみという印象を受けた。

論点③ 社会福祉法人が非課税優遇を受けるに値する要件

法律上の規定のあり方がどうであれ、公の業務代行の性格が強い措置制度からサービス利用者の選択に基づく契約制度に変わった社会福祉事業からは公共性が失われたと言える。介護報酬を受けて事業を行うことについては社会福祉法人と株式会社、医療法人、NPO法人の間に違いはない。このうち株式会社、医療法人、NPO法人は課税されている。これは、介護事業を行っていること自体が非課税の理由ではないことを意味している。にもかかわらず、社会福祉法人の場合、介護事業専業であっても非課税優遇を受けている。さらに、高齢者の福祉の増進を目的とする事業を行う公益社団・財団法人は法人税非課税のみで固定資産税非課税の優遇を受けていないのに対して、社会福祉法人は両方とも非課税である。

では、このように法人税と固定資産税が非課税であるに値する社会貢献を、社会福祉法人全体として行っているかと問われれば、答えは「否」である。なぜなら、前述のとおり、非課税優遇の強い根拠となりうるのは慈善事業のみである一方、多くの社会福祉法人が社

会福祉法に規定された制度事業に安住し慈善事業に消極的であることは業界自身が認めていることだからである。

この社会福祉法人の怠慢に今回社会福祉法人に対する批判が高まる以前に気づき、事業者自らの負担で慈善事業を開始していたグループが存在する。2004年から生活困窮者レスキュー事業を運営している大阪府社会福祉協議会・老人施設部会のメンバーである。同事業は、前述した慈善事業の3分類のうち①生活困難者に対する生活相談支援事業に該当する。この生活困窮者レスキュー事業は、現在他の都道府県にも広がる動きを見せている。また、これ以外の慈善事業の事例として、第2回厚労省検討会（2013年10月28日開催）で埼玉県社会福祉法人が県と協同実施している生活保護世帯の子どもへの教育支援事業、千葉県の一社会福祉法人が実施している非課税相当額を地域福祉のために活用する事業などが紹介された。

しかし、これらの事業に取り組んでいる社会福祉法人が存在する事実をもって、社会福祉法人全体が法人税と固定資産税について非課税であることを正当化することはできない。なぜなら、これらの慈善事業に積極的な社会福祉法人の努力にただ乗りするフリーライダーが存在するからである。フリーライダーとは、他の社会福祉法人が取り組む社会貢献事業により現行制度が維持されることを期待しつつ、自らは慈善事業に拠出することなく非課税と補助金の恩恵を受けているだけの社会福祉法人のことである。現時点ではこのフリーライダーの方が圧倒的多数派である。

国民に対してこのフリーライダーと慈善事業に積極的な社会福祉法人を“見える化”する方法がある。それは、厚労省検討会でも議題にあがっていることだが、公開義務化が決定している社会福祉法人の財務諸表に社会貢献拠出勘定（仮称）を設定することである。その金額と補助金収入額、免税相当額を比較すれば、個々の社会福祉法人が非課税優遇に値するかどうかを判別できるようになる。

これに関連して、非課税優遇に値する慈善事業のための社会貢献拠出を義務化すべきか否かで意見対立がある。義務化反対派の理由は、「慈善事業はその拠出者の自主性に価値があるのであり、義務化すれば制度の一つとなり慈善事業とは言えなくなる定義矛盾に陥る」というものである。これに対して義務化賛成派は、「フリーライダーにも強制拠出させて社会貢献事業に取り組む社会福祉法人に財源配分すべきである」と主張する。しかし、義務化反対派もフリーライダーから非課税措置を剥奪して株式会社と同じように課税することには賛成している。これは、全ての社会福祉法人が自主的に社会貢献拠出するカルチャーを創るか、社会福祉法人を非課税法人と課税法人に分けるか、の選択を社会福祉法人側が迫られていることを意味する。私見としては、全ての社会福祉法人が社会貢献拠出す

る風土を創ることは非現実的であり、フリーライダーに課税する方向の改革にならざるを得ないのではないかと予想している。

社会福祉事業の税制に関しては、法人単位で課税か非課税かを定めるのか、それとも事業単位で定めるのか、という論点も本シンポジウムであった。これは、後述する社会福祉法人と株式会社のイコールフットィング論争とも関係している。株式会社参入が認められている介護事業や保育事業を切り出して社会福祉法人においても課税扱いとすべきという意見があるからである。結論を言えば、法人単位が妥当と思われる。なぜなら、繰り返しになるが社会福祉事業の中で非課税優遇の強い根拠となりうるのは慈善事業のみである。慈善事業は拠出負担のみで利益を生み出さないものであるから社会福祉法人は他の事業の利益で補填する必要がある。その財源となる他の事業が課税された場合、慈善事業の財源確保が困難になるからである。

論点④ 社会福祉法人と株式会社のイコールフットィング

規制改革推進派は、介護事業や保育事業で同じサービスを提供しているにもかかわらず株式会社が補助金もなく課税され、社会福祉法人が補助金を受け非課税なのは不公平、社会福祉法人の同事業に関しても課税すべき、と主張している。これに対して社会福祉法人側は、社会福祉法人には出資持分がなく残余財産も最終的には国庫に帰属するのであるから株式会社とイコールフットィングはおかしい、と反論している。

社会福祉法人側の主張を支持したいところだが、社会福祉法人が制度の建前を遵守していない実態があることは看過できない。例えば、創業者ファミリーによる経営支配を通じて出資持分があるのと同じ便益を引き出している社会福祉法人が相当数あることは公知の事実である。これについては、東京都が2011年3月に公表した社会福祉法人経営適正化検討会報告書「社会福祉法人の経営適正化に向けて」で次のように問題指摘している。

*社会福祉法人設立時に、創設者が自己の資産（土地、建物、資金等）を寄附により提供したため、創設者やその家族が理事長や理事、施設長等に就任した結果、「法人の資産」と「個人の資産・債権」を混同する等、法人を私物化している。

*理事長が、企業等の別の団体の責任者と兼務しており、その企業が経営悪化したため、社会福祉法人の資金が流用されている。

*理事長が、資金運用のため、法人資金を外部流出させている。

また、社会福祉法人職員の方々から筆者に寄せられた情報によれば、創業者ファミリーが設立した株式会社や持ち分あり医療法人の幹部職員を社会福祉法人職員として兼務させ、

その人件費の大きな割合を社会福祉法人負担とすることで営利目的事業体側の利益を増やすという手法が使われている模様である。さらに筆者が社会福祉法人経営者との意見交換会に際し「社会福祉法人が解散時に残余財産を国庫に納めた事例がどのくらいあるのか」と質問したところ、「将来の解散を決めたら割高物品購入などの取引を行い社会福祉法人側の現預金を減らすので国庫に現預金を納めた事例はほとんどないはず」と教えられた。そのような中、筆者が最も義憤を感じた事例は、障害者施設入居者に対して小遣い用預金通帳を半強制的に施設に預けさせ、毎月1回お金の出し入れを示すコピー1枚(実費10円?)を保護者に渡す料金として2,500円徴収している法人である。入居者の心の癒しのための花壇作りを提案したところコストを理由に断ってきた。しかし、その法人の経常収支差額率は10%を超え、毎年現預金が2億円以上積み上がっている。

したがって、出資持分がなく残余財産も最終的には国庫に帰属するという制度の枠組みを根拠に社会福祉法人と株式会社のイコールフットィング要望を政策判断として棄却し続けるのであれば、上記のような実態を是正し建前に一致させるべく、行政当局が実態把握能力を高めて監督機能を強化しなければならない。しかし、2013年4月に社会福祉法人の所轄が都道府県から市区に移管されたことから行政当局の監督機能が大きく減退した。例えば、筆者が情報開示制度に基づき資料収集を行った際の経験から判断すると、市区の担当者は都道府県の担当者と比べて監督機能を果たすために必須の財務会計の知識が乏しい。加えて、地方分権の一環で国庫補助金が交付金化されて社会福祉法人に対する公費補助が所轄自治体の裁量に任されるようになってきているため、所轄庁が800を超えると厚生労働省が社会福祉法人全体にどのくらい公費補助が行われているか迅速に把握することができなくなった。しかも、施設整備時の公費補助の名称や金額算定ルールが所轄自治体毎にバラバラであるため、時間をかけても正確に把握することが困難とのことである。したがって、社会福祉法人に関しては、地方分権の行きすぎを改めて所轄を市区から都道府県に戻すべきである。

しかし、この都道府県から市町村への権限移譲は2013年12月20日の閣議でさらに推し進めることが決定されたことから、元に戻すことは政治的に無理と思われる。そこで、代替策として県と市町村が共同で監督、経営指導を行う仕組みを創ることが2014年1月20日の厚労省検討会で提案された。またその際、筆者から「全ての社会福祉法人の財務諸表を一度公認会計士等の専門家に分析してもらうための費用を社会福祉法人全体に拠出させるべき」と意見を述べた。

論点⑤ 特別養護老人ホームを株式会社に解禁するか否か

前述のとおり、特別養護老人ホームがイコールフットイング論争の焦点になっている。これは、社会福祉事業類似サービスの提供に株式会社や医療法人、NPO が参入し第一種と第二種に社会福祉事業を区分する意味が薄くなっている中で、特別養護老人ホームが社会福祉法人に限定されているからである。この株式会社からの解禁要求に対する社会福祉法人側の反論は、「入居者が終の棲家としてここで暮らせるということを株式会社は保障できるのか」である。終の棲家の要件としては、「看取り」、「施設が経営難になった場合の入居者保護」、「高齢者虐待の場合の措置入所」の3つが重要である。

1つ目の看取りについては、介護報酬上の加算がつくなど特別養護老人ホームに期待される機能としての位置づけが高まっている。この看取りの重要性を早くから力説しておられたのが全国老人福祉施設協議会のリーダーであった中村博彦氏（参議院議員、2013年7月ご逝去）である。同氏が特別養護老人ホームにおける看取りへの積極的取り組みを訴え続けられたことには、社会福祉法人による取り組みが不十分であるという認識があった。実際、特別養護老人ホームに入居していた筆者の父が終末期に近づいた際、軽い肺炎を患ったことを機に施設側から退居して老人病院に移るよう要求され困惑した。看取りへの取り組みが不十分な背景には、連携できる医師が確保できていない、病院入院を選ぶ家族の意向、看取りにチャレンジして何かあった場合の訴訟リスクを懸念、といった事情がある模様である。しかし、この事情は看取りに取り組み始めている株式会社有料老人ホームも同じである。看取りサービスで株式会社有料老人ホームに負けるようでは、特別養護老人ホームへの株式会社参入を阻止することもできなくなりかねない。

2つ目の入居者保護については、既述のとおり、確かに社会福祉法人全体で入居者保護機能を確保する仕組みになっている。そして、株式会社に特別養護老人ホームを認めた場合に、撤退時の入居者保護は重要課題である。これは、株式会社が経営する有料老人ホームで倒産時の入居者保護が大きな問題になっていることから類推できる。筆者も、初めての著作「米国の医療経済」（1990年、東洋経済新報社）で日本の有料老人ホームの入居者保護が全くなされていないことを問題提起したことがある。現在この有料老人ホームについては、厚生労働省の告示「厚生労働大臣が定める有料老人ホームの設置者等が講ずべき措置」に基づく銀行等による連帯保証を使った入居一時金保全措置（限度500万円）や公益社団法人全国有料老人ホーム協会が運営している入居者生活保証制度（損害賠償として500万円支払い）といった仕組みがある。しかし、これで有料老人ホーム入居者保護が十分というわけではない。一般論として、特別養護老人ホーム入居者の資力は有料老人ホーム入居者より低い。したがって、仮に株式会社に特別養護老人ホームを認める場合には、より効果の高い入居者保護の仕組みや規制を導入する必要がある。

3つ目の虐待を受けた高齢者を保護する措置入所は、社会福祉法人の特別養護老人ホームならではの機能である。しかし、措置入所のニーズが増加すれば、株式会社の施設でも措置入所を受け入れることを可能にする規制改革を行うことが考えられる。ただしこの場合は、入所者保護の観点から規制緩和ではなく株式会社にとって厳しいルールを課す必要が出てくると思われる。

本シンポジウムでは、特別養護老人ホームを株式会社に解禁するかどうかを判断する場合の新たな視点として、財政難を理由に実施されている特別養護老人ホームの総量規制があげられた。つまり、特別養護老人ホームを株式会社に解禁するかどうかの結論も、今後特別養護老人ホームを積極的に増やすのか、それとも現在の総量規制を維持するのか、という政策判断に大きく左右される。特別養護老人ホームの数をこれ以上増やさないのであれば株式会社に解禁する政策的意義は薄れるし、積極的に増やす方針であれば施設整備の公費投入をしない株式会社を参入させた方が、財政再建の観点からは得策だからである。私見だが、特別養護老人ホームの総量規制は今後とも続くと予想される。加えて、株式会社としては本来低資力層を対象にしている特別養護老人ホーム以外の富裕層ターゲットの介護施設ビジネスに注力した方が得策と思われる。したがって、特別養護老人ホームの株式会社への解禁を論争する意義がさほど大きいとは思われない。それよりも財務省が平成24年度予算執行調査結果で指摘した「内部留保が多額の施設ほど、利用者負担軽減事業の実施率が低い」という特別養護老人ホームの存在意義の形骸化を正すことの方が重要と考える。

論点⑥ 内部留保

筆者は、社会福祉法人の内部留保の議論のベースとなる施設経営社会福祉法人全体の年間黒字額推計値と厚労省所轄法人、東京都内法人、全国の病院併営法人の財務諸表から施設種類別黒字率の実績値を算出、2013年11月27日に当研究所ホームページに解説を付けてコラムとして発表した。詳細は同コラムに譲るが、内部留保を巡る論点については次のように考えている。

http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20131127_2228.html

内部留保批判に対しては社会福祉法人側から想定どおり2つの反論があった。第1の反論は、「内部留保の大半は固定資産になっており新たな社会貢献のために拠出できる資金が手元にない」である。しかし、毎期実現しているプラスのキャッシュフローから拠出するのであれば既存の預金が減ることはないので、この反論は的はずれである。第2の反論は、「将来施設を建て替える時のために積み立てている」である。これも年間事業支出を上回る純金融資産（金融資産マイナス借入金）を持つほどの社会福祉法人が相当数存在す

ることから、これだけで十分国民を説得できるとは思われない。公金とも言える社会福祉法人の資金が長期間使われることなく積み上がっていくことは、資金が効率的に循環していないことを意味するのである。

上記反論の別バージョンとして、社会福祉法人団体主催の講演会で社会福祉法人と関係の深い税理士が「批判が高まっているからといって今持っている現預金を使ってはいけない」と指導しているのを聞いて仰天した。その税理士が強調していた根拠は、「社会福祉法人の毎期のキャッシュフローのプラス額は黒字額より小さく新規事業や慈善事業のために拠出する余裕などない」というものである。

これには公費補助財源が交付金化される前の国庫補助金と交付金化後に所轄自治体が出している施設整備時交付金の会計処理が関係している。社会福祉法人は、施設建設時に受け入れた国庫補助金と交付金をその期に全額利益計上するのではなく、貸借対照表の貸方に国庫補助金等特別積立金として仮置きし、その後の減価償却期間を通して同積立金を少しずつ取崩し利益計上している。この税理士は、国庫補助金等特別積立金取り崩しによる利益はその期に実際にお金が入って来ないので、キャッシュフローのプラス額はその分小さいと言っているのである。しかし、この税理士の主張は、社会福祉法人と競争している株式会社から見れば詭弁である。なぜなら、国庫補助金や交付金をもらえない株式会社は減価償却費計上によるキャッシュフロープラス額で借入金返済をしなければならないのに対して、社会福祉法人は国庫補助金等特別積立金取り崩し額の分だけ借入金返済負担がない。しかも社会福祉法人は株式会社より利益率が高い上に法人税も固定資産税も支払っていない。だから多額の金融資産が積み上がっている社会福祉法人が多数存在するのである。この税理士のような主張は、国庫補助金・交付金全額返上と非課税優遇放棄をしない限り、国民の反発を招き社会福祉法人課税論者を勢いづかせるだけである。

ただし、このような筆者の指摘に対して「交付金化された後、自治体からの施設整備費補助はほとんどなくなった。また、社会福祉法人は株式会社より利益率が高いというのは誤解である。なぜなら、総資産利益率では社福でも株式会社でも差異はない」という情報提供が業界関係者からあった。しかし、筆者が財務諸表を閲覧した社会福祉法人の中には施設整備のための交付金を受け付けているところが存在した。施設整備費補助はないと言うのであれば、事実関係をデータで国民に示す必要がある。また、社会福祉法人の総資産利益率が経常利益率より低いのは、固定資産の自己所有を制度的に求めていることが原因である。また、そのような規制を課しているのは社会福祉法人にリスクをとらない経営をさせて倒産しないようにするためとのことである。しかし、経営財務で業績比較を行う場合に最も重要な指標は売上高利益率であり、総資産利益率は収益構造を分析する附属情報の位置づけと理解している。上記の指摘のロジックだと、「社会福祉法人に経営リスクをとらせないために、総資産回転率が低いという非効率を容認する」ことになる。国民経済全

体の観点からみて、社会福祉法人にそんなに甘い配慮をする余裕があるのでしょうか。むしろ、社会福祉法人の自己所有規制をゆるめてもっと積極的に経営させるべきなのではないか。

なお、社会福祉法人の内部留保水準に理論的最適値は存在しない。黒字経営を続けている限り、毎年黒字額の一定割合を社会貢献拠出していても内部留保は増え続けるからである。社会福祉法人に救いを求める人々は増加傾向にあるのであるから、本来内部留保は大きいほどよい。業界関係者も認めているように、問題なのは、内部留保を社会還元する意思がないと疑われる社会福祉法人が多数存在することなのである。この点については本シンポジウムでも、「社会福祉法人理事長たちが未だ家計簿的発想から抜け出しておらず、毎年の黒字を現預金で積み上げて今あるニーズに使わないことは経営資源を昼寝させているに等しいという感覚がない」という指摘があった。

論点⑦ 情報開示

2014年に全ての社会福祉法人の2013年度財務諸表を公開させることになっているため、2014年後半には会計上の内部留保（純資産から基本金と国庫補助金等特別積立金を除いた額）、純金融資産（金融資産マイナス借入金）、黒字額といった重要データの正確な数値が判明するはずである。社会福祉法人全体の黒字率が上場企業や医療法人の平均経常利益率を上回り続けてきたことを考慮すれば、それらの金額が巨額であることが確認され、社会福祉法人に対する国民の批判が新たな段階に入ると予想される。

そもそも社会福祉法人は、これまでも所轄庁には財務諸表を含む現況報告書を提出してきた。にもかかわらず社会福祉法人の情報開示の在り方が批判されているのには次のような理由がある。

第一に、提出された財務諸表が社会福祉法人間の比較や集計に使うことが困難な状況にある。例えば、類似の事業内容であっても法人毎に財務諸表の様式がバラバラである。事業所単位の財務諸表をたくさん提出しているが、法人全体の連結財務諸表を提出していない法人も散見される。連結財務諸表が提出されていても内部取引が相殺できていない会計上ありえない連結財務諸表もある。借方と貸方が一致しないアンバランス貸借対照表が相当数存在する。その原因は、社会福祉法人経営者に会計の基礎知識がない上に財務諸表を国民に対して開示するという意識が欠落しているからだとの指摘がある。

第二に、現況報告書を受け取る所轄庁側に複式簿記を理解し財務諸表を分析できる人材が不足、所轄する社会福祉法人全体の財務データを集計・分析して行政に活かすという発想もなかった。そのため、1951年に社会福祉法人制度を創設し60年以上の間巨額の公費を

投入し続けていながら、一度も社会福祉法人の市場規模すら計算したことがないのである。2014年に全ての社会福祉法人の2013年度財務諸表を公開させる機会を捉えて、社会福祉法人全体の財務構造を分析、所轄庁の人材育成も担う全国一本化された組織を新設すべきである。

論点⑧ 職員の処遇改善

社会福祉法人が人材確保難にある理由として、他業種に比べて給与水準が低いことが指摘されている。経営者たちは、給与を引き上げた後に介護報酬が引き下げられて苦い経験をしたことなどをあげて、給与財源が不安定であるから給与を上げられないと主張している。これは一理ある。しかし、業績の浮沈により給与財源が不安定なのは株式会社や医療法人も同じである。しかも既述のとおり、最近のデータで確認する限り毎年の平均利益率は社会福祉法人の方が上場企業や医療法人を安定的に上回っている。社会福祉法人の中には経常収支差額率（企業や医療法人の経常利益率に相当）が10%を超えているところも相当数存在する。特に障害者施設経営社会福祉法人の経常収支差額率が高い。2014年に財務諸表が公開された際、これらの高収益体質の社会福祉法人経営者が給与引き上げしない理由として給与財源不足を掲げても、職員が納得するとは到底思われない。

社会福祉法人職員の給与が他業種に比べて低く抑えられていることには所轄庁である自治体も一役かっている。というのも「職員の給料を上げようと思って念のため所轄庁に報告に行ったら、給料引き上げは認められないと言われた。そのような法規制があるのでしょうか？」という問い合わせが筆者の所に複数寄せられたからである。厚労省にも確認したが、もちろんそんな法規制はない。勉強不足な所轄庁担当者の勝手解釈なのである。

本シンポジウムにおいて、給与財源の不安定性を緩和するための方法として、社会福祉法人の適正経常収支差額率を例えば4%と定めて、職員給与を他業種並みに引き上げた後でも社会福祉法人全体平均で4%をキープできるように介護報酬等を調整するという提案があった。これは、政策の基本方針として検討の余地があり、全社会福祉法人の財務諸表が毎年集計・分析できるようになる予定なので可能である。ただし、この方法を採用しても社会福祉法人の中で毎年の経常収支差額率に大きな格差があることに変わりはない。同率が平均を下回る社会福祉法人ほど給与財源が不足し淘汰されることになる。しかし、これは競争の結果であり社会福祉法人制度全体から見れば好ましいことである。ちなみに、今回発表した財務データ集計結果を見ても、高齢者事業専門社会福祉法人の中で毎年の黒字を現預金に積み増すことなく借入金までして事業拡大を図っているところほど経常収支差額率が高い傾向が確認できた。保育所も一法人一施設に甘んじた小規模社会福祉法人の経常収支差額率が有意に他より低かった。すなわち、給与財源の不安定性を緩和する鍵は、

公定価格であるサービス報酬水準よりも社会福祉法人経営者の力量に負うところの方が大きいのである。

社会福祉法人の事業規模拡大が職員の処遇改善につながる効果は、経常収支差額率アップによる給与財源確保に止まらない。人生設計を描くことが可能になる効果大きい。筆者の所に意見交換に来られた社会福祉法人職員によれば、「ファミリー経営の小規模社会福祉法人に就職しても人生設計が描けない。どんなに頑張っても管理職になる可能性は低く、給与も据え置かれ、ローテーションによる能力開発もしてもらえない。だから2～3年で辞めることになる。」とのことであった。

論点⑨ 事業規模拡大と非営利ホールディングカンパニー

社会福祉法人の事業規模拡大は、事業基盤が強固な民間セーフティネット事業体を構築するためにも必要である。わが国の一般政府債務残高（国と地方自治体の借金の合計額）が名目GDPの2倍を超えていることは世界的に知れ渡っている。それでもギリシアのように財政破綻しないのは、家計金融資産残高が一般政府債務残高を上回り国民全体で政府債務のファイナンスをしているからである。しかし、厚生労働省が掲げる地域包括ケアの完成目標年である2025年までには一般政府債務残高が家計金融資産残高を上回り、政府予算のために海外から借金せざるを得ない時代が確実にやってきそうである。そうなれば、社会福祉法人が関わっている事業に対する公費投入額が減少する可能性が高い。したがって、社会福祉法人経営者たちには、仮に公費投入額が減少する時代になってもセーフティネットとして生き残ることができるような体制作りを今から行うことが求められている。具体的には、社会福祉法人の中で事業基盤が強固という意味で近未来における模範的セーフティネットの有力候補である恩賜財団済生会や聖隷福祉事業団を全国各地に創るイメージである。

しかし、現状は1万7千を超える中小規模の施設経営社会福祉法人が乱立している。これらを地域単位で強制的に合併させることは実行可能な選択肢とは思われない。しかも、民間セーフティネット事業体が担うべき機能には介護・福祉のみでなく医療も含まれ、かつ医療のウェイトの方が大きい。そこで筆者が2002年に「人口半減：日本経済の活路」（東洋経済新報社）を出版して以来提言しているのが、非営利ホールディングカンパニー制度の創設である。その詳細は別の機会に譲るが、非営利ホールディングカンパニーとは、公費投入や非課税優遇を受けている国立大学附属病院、国公立病院、社会医療法人、社会福祉法人を人口100万人前後の広域単位でガバナンスを一元化する仕組みである。非営利ホールディングカンパニーに地域内の社会福祉法人の監査・経営指導・人材育成・資金調達機能等を持たせることで、批判理由になっている社会福祉法人の弱点を改善できる。産業

競争力会議医療・介護等分科会が2013年12月に発表した中間整理の中で非営利ホールディングカンパニー制度創設を明記した。2014年1月には規制改革会議でも同制度実現に向けた審議を開始する。したがって、非営利ホールディングカンパニーの下での社会福祉法人の経営のあるべき姿の具体像が2014年中に示されるものと期待される。

以上