

2000年社会福祉基礎構造改革の忘れ物  
～これからの社会福祉法人はどうあるべきか～

2013/12/06

《レジュメ》

CIGS シンポジウム

堤 修三

## 1. 私の基本的スタンス

準市場化された社会福祉制度の下でも、社会福祉法人を含む、多様な主体がサービスを担うことはサービスの質や量を確保するうえで有益。ただし、社会福祉法人が非課税措置に値する法人類型であり続けるためには、準市場では対応できない、社会福祉法人の本来の役割である“慈善的な事業”を行うことが求められる。

\*準市場 = サービス利用者が、契約に基づき、一定の要件を備えたサービス提供者から公定（上限）価格によりサービスを購入する市場（サービス費用の公的なファイナンス制度で採用）

\*社会福祉法人が社会福祉事業を行うことを目的とする（社会福祉法 22 条）ことから、当然に“公益性”があるという見解は、在宅サービスを中心とする社会福祉事業に営利企業の参入を認めている以上、当該分野に関する限り、今日では成り立たない。社会福祉法人は、非営利法人であることに変わりはないものの、準市場化制度により公益法人たる根拠が大きく減殺された。

## 2. 創設時の社会福祉法人の性格

「社会福祉事業の純粋性をたもち、公共性をたかめ、社会的信頼を得るため」に社会福祉法人制度を創設（木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』1951）。

純粋性と公共性はどういう関係にあるのか？ GHQ の公私分離原則に基づく「社会事業法改正案」（民間社会事業）と憲法 25 条 2 項の要請を受けた「社会福祉事業基本法案」（公的社会福祉）の 2 つの流れを一本化。

- A) 民間社会事業の純粋性の確保（～社会福祉法 61 条）          ヽ
- B) 公的社会福祉としての公共性の担保（～措置委託&公の支配）      ⇒ 社会福祉法人  
    〈かつ当時の授産施設などに見られた乱脈経営の防止〉          ㄝ

社会福祉事業も A) 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と、B) 憲法 25 条 2 項に基づき行政が公的责任で行う社会福祉（事業）を 1 つにまとめてしまった（社会福祉法 2 条＝2 種類の社会福祉事業の混在。【参考】参照）。

その後の措置制度の充実により、社会福祉法人は専ら公的社会福祉のメニューのなかから、どれを行うか（行うか否かの自由はあるが、どのように行うかの自由はない）に関心を集中、公的福祉のメニュー以外で自ら為すべきことを考えて取り組むという姿勢が希薄に。ほとんどがB)の公的福祉の担い手たる社会福祉法人に。

儲かりそうだから行うのが営利企業とすれば、困っている人がいるから我々が手を差し伸べようというのがA)の社会福祉法人。現在、A)の社会福祉法人の役割の一部を担っているのが、NPO法人？

### 3. 社会福祉基礎構造改革の忘れ物

社会福祉法人は、社会福祉基礎構造改革（介護保険や障害福祉制度改革）により、行政サービスである措置の受託客体（受託者）から、準市場におけるサービス提供主体の1つへと転換。

→ 措置制度から契約制度への転換により、事業の“公共性”が失われたにも拘らず、社会福祉法人制度は手つかずのまま。

\*社会福祉基礎構造改革の忘れ物は、社会福祉法人制度のほか、社会福祉施設の管理体制（施設長の専門職化）などがある。

なお、（措置制度であれ）契約制度であれ、制度により費用が補填される事業は、慈善性のある事業とは言えない。

→ 契約制度の事業だけを行っている社会福祉法人は、他に“慈善的事业”を行っていない限り、公共性も純粋性もないこととなる。

\*「…慈善又は博愛の事業とは、一般に仁慈の名で呼ばれる道德上の理念に基づき人の精神的、肉体的ないし物質的な欠乏を自己の負担により直接充足することを目的とする事業…。」（『法制局意見年報第1巻（昭和27年度）』）

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は困難に。

#### 4. 公益法人制度・医療法人制度の見直しによる周辺水位の上昇

##### 1) 公益法人制度の改革

一般社団法人・一般財団法人～公証人による定款の認証・設立登記・法人税課税  
+  
公益社団法人・公益財団法人～行政庁による公益認定・法人税非課税

公益認定基準 = 公益目的事業を行うことを主たる目的とすること、公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎および技術的能力を有すること、そのほか法人の組織・経理等に関し公益性を担保するために必要な項目（全部で18項目）

公益目的事業 = 学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの

[別表]1～23（ほかに政令で定める事業）

- 3 障害者もしくは生活困窮者または事故、災害もしくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業
- 4 高齢者の福祉の増進を目的とする事業
- 7 児童または青少年の健全な育成を目的とする事業

～「公益性・公益目的」の概念は、かなり幅広い。“慈善”は例示であり、それに限定されない。「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。社会福祉法人のような、固定資産税非課税はない。

→社会福祉法人が固定資産税も非課税であるのは、公益社団・財団の公益性を上回る“高度の公益性”があるから。それが“慈善性”ではないか。“公共性”は？

##### 2) 医療法人制度の改革

医療法人の非営利性（配当禁止）の徹底 ～ 2007年の医療法改正で新規設立の医療法人は、配当のない財団と持分のない社団に限定（既設の社団医療法人は自主的に持分の社団に移行）。法人税軽課は維持。

この改革に併せて特別医療法人制度を廃止し、社会医療法人制度を創設。医療法人のうち、医療法の救急医療等確保事業（救急・災害・僻地・周産期・小児・精神\*）を行

うもので一定の組織要件を満たすものは、都道府県知事の認定を受けて社会医療法人となることができる。残余財産の帰属も社会福祉法人並み。（\*は追加）

～社会医療法人は、診療報酬だけではカバーできない救急医療等確保事業の財源確保のために一般の医療法人より広範な収益業務の実施と社会医療法人債の発行が認められる。法人税非課税のほか、救急医療等確保事業のための固定資産は固定資産税も非課税。

～救急医療等確保事業は、医師等の確保難といった地域の医療事情のなかで、診療報酬対象\*の契約事業であるにもかかわらず、地域医療の観点から、政策的に“特別の社会的必要性”があるとして（地方税である）固定資産税も非課税に。

\*それら事業の診療報酬を大幅に引上げることで医師等の確保ができる可能性はあるが、その場合、それら地域の保険料や患者負担が上昇。

→契約制度下の社会福祉事業に、救急医療等確保事業と同程度の“特別の社会的必要性”があると言えるものがあるか。かつ、それを社会福祉法人に限定できるか。いずれも難しい。

## 5. 社会福祉法人の進むべき道

現在の社会福祉法人は、既存制度に安住し、内部留保を貯め込んでいるという一般的イメージ。非課税扱いにふさわしい地域貢献に取り組むことが不可欠。

\*社会保障国民会議報告「社会福祉法人は、～非課税扱いとされていることにふさわしい、国家や地域への貢献が求められており、低所得者の住まいや生活支援などに積極的に取り組んでいくことが求められている。」《国家→国民・社会？ 住まいや生活支援→生活支援や住まい？》

その抱える人的物的資源を活用し、制度事業以外の事業にも積極的に取り組むことにより、これからも必要な法人類型として社会的存在意義をアピールしていかなければ、社会福祉法人不要論が出てくるおそれ。

→現在の法人税・固定資産税非課税という優遇措置に値するというためには、社会福祉事業のなかでも、次のような制度的な費用保障のない事業＝慈善性のある事業に積極的に取り組むことで、より高い公益性を有していることを示す必要。

- i) 生計困難者に対する生活相談支援事業 = 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（社会福祉法2条3項1号）
- ii) 生計困難者に無料低額でサービスを利用させる事業 = 生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又はその他の施設を利用させる事業（社会福祉法2条3項8号）、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を経営する事業及び生計困難者に対して助葬を行う事業（社会福祉法2条2項1号後段）ほか。

\*生活保護法の周辺部を想定しているような事業であるが、実際には生活保護の施設や給付、あるいは老人福祉法の養護老人ホームで対応している場合が多い。

- iii) 生計困難者のために制度事業の利用者負担を減免する事業 = 無料低額診療事業\*（社会福祉法2条3項9号）・無料低額老健施設事業（社会福祉法2条3項10号）のほか、無料低額特養ホーム事業・無料低額老人居宅生活支援事業も考えられる（社会福祉法に追加）。

\*国民皆保険以前はii)の事業であったが、皆保険後に性格が変わった。その後は、減免部分を含む事業の全体が社会福祉事業という扱いとなっている。

\*iii)の事業は定率負担の制度では成立するが、応能負担の障害者福祉サービス・保育サービスでは成り立たない。また、どの程度まで利用者負担の減免をすれば、全体が慈善的な社会福祉事業となるかは必ずしも明確ではない（従来が利用者の10%以上、負担額の10%以上とされている）。

大阪府社協（老人施設部会）と各社会福祉法人が共同で行っている生活困窮者レスキュー事業（社会貢献事業）はi)の例。社会福祉法人はi)の事業を定款に記載するとともに、施設配置のCSW・府社協所属の社会貢献支援員の積極的なアウトリーチ活動により総合的な生活相談に応じるとともに、各法人が拠出した基金により簡易迅速な手続きで経済的援助を行うもの。神奈川県経営協も同様の取組みに着手。

→契約制度に転換後の社会福祉法人は、制度事業に併せてi)の事業を実施し、地域社会に貢献することにより、非課税措置に値する存在と認められるのではないかと。

\*生計困難者に対する相談援助事業は、契約制度の事業を行っている社会福祉法人の資源を活用するほか、その中心的な原資は契約制度の事業による収益であることから、i)の事業と契約制度の事業を一体的なものとして捉える。

契約制度の事業を行う社会福祉法人がiii)の事業を行うことは当然、望ましいが、前述の問題もあるので、契約制度の事業を行うすべての社会福祉法人がスタンダードとして取り組むべきは、まずはi)の事業であると考えられる。その場合、都道府県社協との共同事業という大阪方式は現実的な選択肢。その上で、さらにii)の事業にもチャレンジ。

## 【参考1】社会福祉法

第二条（定義） この法律において「社会福祉事業」とは、第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう。

2 次に掲げる事業を第一種社会福祉事業とする。

- 一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）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を経営する事業及び生計困難者に対して助葬を行う事業
- 二 児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）に規定する乳児院、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を経営する事業
- 三 老人福祉法（昭和三十八年法律第百三十三号）に規定する養護老人ホーム、特別養護老人ホーム又は軽費老人ホームを経営する事業
- 四 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成十七年法律第百二十三号）に規定する障害者支援施設を経営する事業
- 五 削除
- 六 売春防止法（昭和三十一年法律第百十八号）に規定する婦人保護施設を経営する事業
- 七 授産施設を経営する事業及び生計困難者に対して無利子又は低利で資金を融通する事業

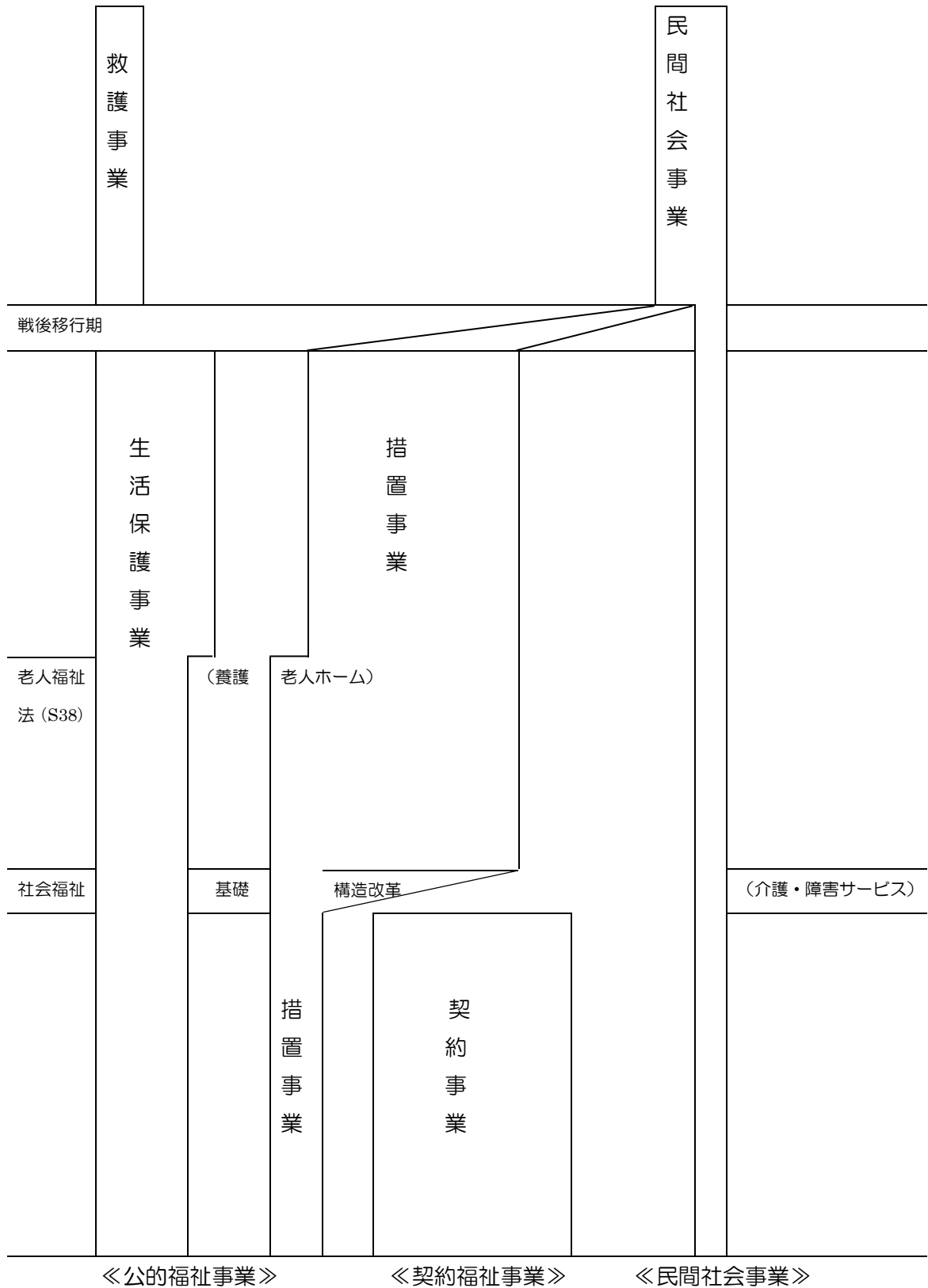
3 次に掲げる事業を第二種社会福祉事業とする。

- 一 生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常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
- 二 児童福祉法に規定する障害児通所支援事業、障害児相談支援事業、児童自立生活援助事業、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業又は小規模住居型児童養育事業、同法に規定する助産施設、保育所、児童厚生施設又は児童家庭支援センターを経営する事業及び児童の福祉の増進について相談に応ずる事業
- 三 母子及び寡婦福祉法（昭和三十九年法律第百二十九号）に規定する母子家庭等日常生活支援事業又は寡婦日常生活支援事業及び同法に規定する母子福祉施設を経営する事業

- 四 老人福祉法 に規定する老人居宅介護等事業、老人デイサービス事業、老人短期入所事業、小規模多機能型居宅介護事業、認知症対応型老人共同生活援助事業又は複合型サービス福祉事業及び同法 に規定する老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、老人福祉センター又は老人介護支援センターを経営する事業
- 四の二 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律 に規定する障害福祉サービス事業、一般相談支援事業、特定相談支援事業又は移動支援事業及び同法に規定する地域活動支援センター又は福祉ホームを経営する事業
- 五 身体障害者福祉法（昭和二十四年法律第二百八十三号）に規定する身体障害者生活訓練等事業、手話通訳事業又は介助犬訓練事業若しくは聴導犬訓練事業、同法 に規定する身体障害者福祉センター、補装具製作施設、盲導犬訓練施設又は視聴覚障害者情報提供施設を経営する事業及び身体障害者の更生相談に應ずる事業
- 六 知的障害者福祉法（昭和三十五年法律第三十七号）に規定する知的障害者の更生相談に應ずる事業
- 七 削除
- 八 生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業
- 九 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
- 十 生計困難者に対して、無料又は低額な費用で介護保険法（平成九年法律第二百二十三号）に規定する介護老人保健施設を利用させる事業
- 十一 隣保事業（隣保館等の施設を設け、無料又は低額な料金でこれを利用させることその他その近隣地域における住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。）
- 十二 福祉サービス利用援助事業（精神上の理由により日常生活を営むのに支障がある者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービス（前項各号及び前各号の事業において提供されるものに限る。以下この号において同じ。）の利用に関し相談に應じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払に関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行う事業をいう。）
- 十三 前項各号及び前各号の事業に関する連絡又は助成を行う事業



【参考2】社会福祉事業の流れ



【参考3】社会福祉事業をめぐる法人類型と税制（未定稿）

特別の社会的 必要性（高度 の公益性）					
固定資産税 非課税	社会福祉法人 （措置事業）	社会福祉法人 （慈善事業）	社会医療法人	??	学校法人
公益性	↑	↑	↑	↑	↑
法人税 非課税	社会福祉法人 （措置事業）	社会福祉法人 （慈善事業）	社会医療法人	公益社団・財団法人 （慈善）〈高齢者福祉〉	学校法人
医療事業の 必要性					
法人税 軽課	一般医療法人				
公益性なし					
法人税 課税	社会福祉法人 （契約事業）	NPO 法人	営利法人	一般社団・財団法人	

- ・社会福祉事業は、公益性のない事業から、高度な公益性（特別の社会的必要性）があるものまで幅が広い。
- ・事業に営利性・非営利性があるのではなく、配当が認められるか否かで、営利法人と非営利法人に分かれる。