

福祉経営学の課題

—社会市場における退出の問題—

The Subject on Social Service Management

— A Problem of Recession in Social Market —

島 田 肇

Hajime Shimada

はじめに

福祉経営学に関する研究はまだ始まったばかりである¹⁾。本稿では、福祉経営に関する諸課題のなかのひとつである福祉サービス供給機関の「社会市場からの退出」について考察を行う。

折しも世間では、コムスンによる介護報酬の不正請求問題が話題となり、介護制度そのものの信頼性が傷つけられるおそれを生じる事態になっている²⁾³⁾。企業による福祉サービスは、前世紀末期からもたらされた福祉の多様化・多元化にその大きな原因を置いている。社会福祉への市場原理の導入をひとつの要因とする今回の出来事は、今後の社会福祉のあり方のなかで無視のできない課題である。

以下、本稿では、社会市場の概念と課題、介護保険制度の事後規制の問題、社会福祉法人の退出、福祉経営の新たな課題等について述べていく。

1. 社会市場 (social market)⁴⁾

今日のわが国の社会福祉 (福祉サービス) は、一定の政策の下における公共サービスの一環として行われている、と理解されている。政策策定過程では、様々な角度から現状分析や将来予測が行われ、その対象は資本主義社会における様々な事象に拠っている。そしてそのなかのひとつの事象 (ここでは生活ニーズまたは生活需要) にたいする対応は、これまでおもに、社会福祉の領域内で行われてきた。

社会市場の考え方は、経済市場と区別して用いられ、おもに社会福祉サービスの需要と供給のレベルで捉えられる概念である⁵⁾。

ティトマス (Titmuss, R. M) は、社会 (的) 市場について「補助、贈与、あるいは一方的移転…が、社会的な特徴」(Titmuss 1968) と述べている⁶⁾。この社会市場における資源の分配は「片務的

移転⁷⁾であり、これは経済市場における「交換」の場合に生じる「代償」と比較すると、返済義務は少ない⁸⁾。

経済市場における行為は、成長、利益、消費者の満足の追求という点に共通した目標を設定できるが、社会市場では、そうした明確な動機をあげることは困難な場合が多い⁹⁾。

社会市場の機能に関しては、ギルバート等による次の指適がある¹⁰⁾。

- ① 社会的な統合
- ② 福祉的ニーズのための財貨及びサービスの提供
- ③ 経済市場によって発生する社会的な不公正の減少

社会市場は、こうした機能を持つことによって、その十全たる機能を果たすことが出来る。言い方を変えると、一定の政策のもとにおかれた市場（政策市場¹¹⁾）が、これらの機能を果たす場面においてのみ、福祉ニーズは論じられる。

したがって、福祉ニーズとそれにたいする福祉資源の問題を経済市場あるいは一般的な市場の土俵の上で論じることには無理がある。

しかし、わが国では、介護保険法制定以降、社会市場と経済市場との交差する部分が拡大してきている。ギルバート等は、社会市場に含まれる私的な部分として、3つの領域を挙げる¹²⁾。

- ① 家族や友人といった非公式なネットワーク
- ② 非営利の自発的な機関
- ③ 営利組織

ギルバート等によると、社会市場と経済市場との境界は曖昧であり、社会市場は静的な概念ではない¹³⁾。そして、社会市場における営利組織（民間企業等）の役割は、社会保障制度の財貨よりも供給に関連するものが多いが、補助的な移転（社会市場の役割）を行うこともある¹⁴⁾。

社会市場において民間企業が、社会福祉移転の財源を賄うことは、その性質からいってあり得ない行為である¹⁵⁾。それは企業活動の目的が利潤の追求にあるからである¹⁶⁾。しかし、わが国では、1980年代の福祉サービス供給機能の民営化によって、企業活動が社会福祉の領域で占める割合は拡大した。同時に、そうした社会市場の商業化¹⁷⁾にたいする公的機関による規制機能も重要になってきている。その理由は、社会市場の下では、社会的・経済的な弱者が多く、経済市場の補助や不公正の減少、福祉的ニーズの充足を目的としているからである。

社会市場のなかで、民間企業の負う福祉サービス供給機能が拡大すればするほど、一方で国はいままでとは違う役割をもとめられてきた。

2. 社会市場における課題

基本的には、社会市場で民間企業による福祉サービス供給の拡大がすすむことと、社会福祉にたいする国の責任のあり方とは分けて考える必要がある。それは、社会福祉にたいする国の責任は、わが国の場合、憲法にその根拠を持ち、なおその機能は維持されているからである。しかし、実際

は、国が社会福祉にたいして負う役割に変化がもとめられているのも事実である¹⁸⁾。

あらゆる福祉サービス供給を国の責任としてきたこれまでの状況から変化して、民間の手にその多くを委ねる今日の状況の下では、例えば、①民間活動への補助金交付、②民間福祉活動の規制、③個人や家族の責任について、その期待を国民になげかける、④困窮者に適切な水準の扶助と社会的保護を提供する等といった、新たな国の機能が見えてきた¹⁹⁾。

民間活動への補助金交付は、福祉関連の物品とサービスの生産・実施に関する民間セクターの責任を喚起することであり²⁰⁾、民間福祉活動の規制は、基準設定的あるいは保護的規定を設けることで、消費者の保護を図ることである。しかし、これらの規制によって、民間企業が社会福祉サービスの実施市場において、その創造的なエネルギーに抑制がかかることがあってはならない²¹⁾。個人や家族の責任について、その期待をなげかけるとは、個人の責任と自助（の意識＝筆者による）を促進することであり²²⁾、困窮者に適切な水準の扶助と社会的保護を実施することは、真に不利益を被っている人々の正確な把握を改めて行うことの必要性を内容としている²³⁾。

こうした社会市場の民間市場への移行、あるいは社会市場の商業化を環境下にもつ社会福祉にたいする国の役割の変化は、消費者（利用者）保護という視点でよりクローズアップされている。

本稿のテーマである「社会市場における退出の問題」は、拡大する民間力による活動を規制し、利用者の不利益となる機関を社会市場から排除することで、利用者保護を図りながら、いかにしたら利用者主体の福祉経営をすすめていくかを課題としている。

3. 介護保険制度における事後規制

介護保険制度は、2000年の法施行後5年を目途に全般の見直しを行うこととなっている²⁴⁾。これに関する議論の過程で方向づけられた、介護サービスの量から質への転換は、介護保険制度の基本理念である「自立支援」を実現するために掲げられたサービスの改革（他には、在宅ケアの推進、地方分権の推進、がある）のひとつとして位置している²⁵⁾。

本来、介護保険制度は、「利用者本位」の仕組みへの転換をその社会的な使命として持っていた。事実、以降措置制度からの脱却がすすみ、福祉サービスにたいする利用者の高い権利意識やコスト意識が芽生えたと考えられている。

「見直しに関する意見」では、サービスの質を担保する公正な市場ルールや実行ある事後規制システムの不十分さが指適され、①利用者の選択を実効あるものにするための情報開示の徹底、②劣悪なサービスを迅速に排除する実効ある事後規制ルールの確立、がもとめられた。特に事後規制ルールの確立に関しては、事業者の指定更新制の導入や指定に当たっての欠格事由に指定取消し履歴を追加するなどの見直しが必要であるとされた。

2006年4月から施行された「介護保険法等の一部を改正する法律」では、事業者規制の見直しとして、①指定の欠格事由、指定の取消し要件（申請者の取消し履歴、役員取消し履歴、犯罪履歴、等）の追加、②指定の更新制の導入（指定有効期限の設定、指定更新の拒否、等）、③勧告、命令

(業務改善勧告、業務改善命令、処分の公表、等)の追加、等が行われた。

4. 社会福祉法人の退出

介護保険制度におけるこうした動向を背景として、福祉経営の新たな方向を確立するために、『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－』と題する報告書がまとめられた²⁶⁾(資料-1)。

この報告書は、特に1990年以降の福祉や介護に関する諸改革のなかで、これからの社会福祉法人制度や経営のあり方を考える土台の必要性からまとめられたものである。その際の基本的な方向性は、①法人規模の拡大、②新たな参入と退出のルール確立、③ガバナンスの確立・経営能力の向上、④長期資金の調達、等である。

本稿の論点に沿って論を進めると、法人経営の新たな時代における方向として、福祉施設の新たな参入の規制とルールに基づいた退出の必要性が指適されたという点が重要である。そしてこれらは、福祉経営や利用者にたいする介護の質の一定の維持を念頭においたかたちで議論がすすめられていることも無視できない。

2000年度以降の社会福祉法人の指定取消し件数は決して少ないとは言えない²⁷⁾。改正介護保険法等により指定が取消される事後規制は、5年間の再指定の取消しとされ、法人経営にとり危機的な事態をまねく。公益性を持った社会福祉法人の経営においても、これからはその継続的な経営に完全な保障というものはなく、質の低い介護や法令遵守意識の低い法人経営にあっては退出が促進されることとなる。

この報告書に基づいた具体的な改革は、実際の場面でこれからすすめられていくことになるが、現段階では、①公益法人としての基本的ルール違反には社会福祉法の行政命令の行使、②施設や事業の基準違反には、改正介護保険法や障害者自立支援法等の事業各法に基づく措置、③経営破綻した法人にたいしては社会福祉法の解散命令、等の手続きが示されている。

5. 福祉経営の新たな課題 (おわりに)

福祉経営の概念は、1980年代なかばからの高齢者対策及び経済成長対策の流れのなかにその萌芽を見ることができる²⁸⁾。そこでは、行政の役割として、それまでの積極的かつ主導的な立場から補足的かつ副主導的な立場への移行促進が提案されている。一方で、社会福祉施設の自主性、個人や企業の参加等、民間の役割がより鮮明に強調されはじめている。

福祉経営に関する課題は、おもに人事、財務、施設管理、業務管理等といった施設内部におもな焦点をあて考察されている²⁹⁾。これらの各論的課題は、いずれも利用者へのより高い質の福祉サービスの実現を目的としていることは間違いない。しかし今日の社会福祉の土壌は、こうした議論だけでは福祉サービスの質を高め維持できなくなっているのではないだろうか。組織の持つ社会的な使命や役割についての自覚、そこで働く職員や経営者の組織人や組織経営についての認識、組織を

公共財として理解する姿勢、法令遵守意識等、福祉サービスや福祉サービスを供給する組織自体を取り囲む部分での、より高い社会性の向上がもためられていると考えられる。しかしこれは、いわゆる行政にもとめられる環境の整備ではなく、社会福祉に携わるひとびとのより高いそれである。福祉経営の課題は、人材の育成や発掘といったそれを担う人間の課題であることが、あらためて、そして新しい論点として確認されようとしている。

【引用文献】

- (1) かつて筆者は、「福祉経営学の考察—京極理論の研究展開枠組みからの考察—」『東海学園大学研究紀要（経営・経済学研究編）』11, 17-42, 2005. のなかで、福祉経営学に関する課題の提示を行った。
- (2) 『日本経済新聞』2007年6月7日。
- (3) 2007年6月6日付けの新聞各社は、コムスの介護報酬不正請求による厚労省から通知された来年4月以降の指定介護事業所の指定更新取り消しについて報じた。
報道によると、コムスは、同年4月にも介護報酬不正請求問題で東京都から業務改善勧告が出されていた。しかしそれにもかかわらず改善が見られず、さらには不正が発覚した全国の五都県八事業所の廃止届けを厚労省の処分が出る前に行うなど、その対応が悪質であるとみなされた。
今回、指定取り消しとなるコムスの指定介護事業所は、その約八割の1,600ヶ所であり、そこを利用する利用者の数は約6万人と報告されている。こうした利用者やその家族の介護サービスにたいする不安、また厚労省に向けられた介護保険制度そのものへの不安は早急に払拭されなければならない。
その後コムスの全介護事業は売却されることとなり、施設介護事業はニチイ学館に売却（2007年8月28日契約、210億円）され、訪問介護事業は16法人への売却が決まり（2007年9月4日）、全国47都道府県における全事業所の引受先が明確になり空白地帯はなくなった。
- (4) 社会市場と比較使用されるものに疑似市場（Quasi-Markets）がある。この概念は、公共サービス・社会福祉の分野に市場メカニズムの要素を導入するという考え方である³⁰⁾。
疑似市場は、供給、需要、調整といった3点で純粋市場とは異なっている³¹⁾。駒村康平は、疑似市場が機能するためには次の4つの条件が必要であるとしている。それは①十分な供給主体が存在すること、②価格、報酬体系、すなわちインセンティブの設計が重要であること、③的確なニーズの把握、④サービスの安定供給、⑤コスト高の検討、等である³²⁾。
- (5) 京極高宣『改訂社会福祉学とは何か』全国社会福祉協議会、5, 1995.
- (6) Titmuss, R.M., *Commitment To Welfare*. George Allen and Unwin Ltd. (=1971. 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』社会保障研究所)、17, 1969.
- (7) 片務的という意味は、ギルバート等によると「供給を受ける側が財貨及びサービスを受け取っても、これに関して供給者に対して直接的に経済的な義務を生じない」という意味である³³⁾。

- (8) Neil Gilbert & Barbara Gilbert (1989) *The Enabling State-Modern Welfare Capitalism in America*. (=1999, 伊部英男監訳『福祉政策の未来—アメリカ福祉資本主義の現状と課題—』中央法規出版、2.).
- (9) 伊部英男監訳『福祉政策の未来—アメリカ福祉資本主義の現状と課題—』中央法規出版、3, 1999.
- (10) 同上、3.
- (11) 京極高宣『改訂社会福祉学とは何か』全国社会福祉協議会、78, 1995.
- (12) 伊部、1999, 7.
- (13) 同上、1999, 9.
- (14) 同上、1999, 7.
- (15) 同上、1999, 18
- (16) 企業の目的を利潤の追求意外にも、次のような点に置く仮説がある。
- ① 市場全体に占める売上割合の最大化
 - ② 売上高の最大化
 - ③ 経営者の満足の最大化
 - ④ 従業員の利益の最大化
- こうした様々な企業活動の目的に関する仮説があるが、いずれもその前提は、企業の一定の利潤の確保におかれている³⁴⁾
- (17) ギルバート等は、社会市場の商業化を、福祉サービス事業の提供を民間企業に委託することと説明している³⁵⁾。
- (18) 「民間活動の促進は、社会福祉実践の方法やその恩恵を受けるべき人を変化させてしまったわけでもなく、社会福祉を国家が支えていくことの放棄を意味しているわけでもない」³⁶⁾
- (19) 伊部、1999, 164.
- (20) 同上、1999, 166.
- (21) 同上、1999, 170.
- (22) 同上、1999, 171.
- (23) 同上、1999, 178.
- (24) 介護保険法附則第2条
- (25) 社会保障審議会介護保険部会は、2003年5月27日から介護保険制度全般を視野に入れた議論を始めている。そのなかでは、介護サービスの質に関する論議（第9会議事）や指定事業所の不正請求に関する問題の指適（第4回議事）がされた。こうした議論は、2004年7月30日、『介護保険制度の見直しに関する意見』（以下、「見直しに関する意見」と言う）としてまとめられ、ここでサービス改革の一環として量から質への方向が示された。
- (26) 社会福祉法人経営研究会編『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－』全国社会福祉協議会、2006.

(27) 厚労省資料によると、2000年度から2003年度までに指定取消しを受けた法人及び介護保険事業所は、以下の通りである。

各法人種別における指定取消等事業所の出現率（サービス別）

○ 主体別にみると営利法人とNPOにおいて、サービス別にみると訪問介護、居宅介護支援及び介護療養型医療施設において、指定取消の出現率が高い。

【平成12年4月～平成15年12月末まで】

事業者区分	取消等事業所数出現率	(内訳)																
		訪問介護事業	訪問入浴介護	訪問看護事業	訪問リハビリテーション事業	居宅療養管理指導事業	通所介護事業	通所リハビリテーション事業	短期入所生活介護事業	短期入所療養介護事業	痴呆対応型共同生活介護事業	特定施設入所者生活介護事業	福祉用具貸与事業	居宅介護支援事業	介護老人福祉施設	介護老人保健施設	介護療養型医療施設	
営利法人	0.45%	0.69%	0.22%	0.52%			0.31%					0.31%		0.22%	0.50%			
特定非営利活動法人	1.00%	0.58%	4.17%				0.40%					0.43%		2.62%				0.33%
医療法人	0.07%			0.05%		0.07%	0.10%	0.05%						0.10%				
社会福祉法人	0.05%	0.08%					0.03%	0.20%	0.02%	0.23%				0.12%				
その他の法人	0.01%	0.08%																
地方公共団体																		
その他	0.07%			0.14%	0.39%	0.02%		0.73%										0.17%
計	0.16%	0.40%	0.11%	0.08%	0.10%	0.03%	0.10%	0.12%	0.02%	0.03%	0.16%		0.18%	0.25%				0.26%

※上記は、指定取消等事業所数（平成15年12月末現在）を国保連へ介護給付費の請求があった事業所数（介護給付費実態調査月報－平成15年10月審査分－による）で除したものである。

介護サービス事業所の主な取消等事由（15年12月分まで）

○ 主な取消事由を見てみると、架空請求や無資格者による不正請求の事例が最も多い。

◎訪問介護事業の主な取消等事由（重複該当あり）

不正の内容	具体例	該当数
架空、時間や回数の水増しによるサービス提供		38
無資格者によるサービス提供	無資格者が有資格者の名義を借りサービスを提供	25
虚偽の指定申請	勤務予定のないヘルパーを申請書に記載して指定を受けた	18
人員基準違反	サービス提供責任者が不在など	16
同居家族に対するサービス提供	利用者とヘルパーが同居家族であり、同居家族であるヘルパーが他のヘルパーの名義を使い請求	14
対象外サービスの提供	移送中の時間をサービス提供時間として請求	12
利用者負担の免除	利用者が支払うべき1割相当額を徴収していなかった	6
3級ヘルパーによるサービス提供	作為的に減算適用せずに請求	1
ケアマネ事業所に対する金銭供与	事業所の利用を斡旋依頼し金品を供与した	1

◎居宅介護支援事業所の主な取消等事由 (重複該当あり)

不正の内容	具体例	該当数
無資格者によるケアプラン作成	ケアマネの名義を使い無資格者がケアプランを作成	32
架空、不適切なケアプランの作成	ヘルパー事業所等の架空請求を補助するために架空のケアプランを作成していた	21
虚偽の指定申請	勤務予定のないケアマネの名前を借りて申請した	20
アセスメント、給付管理が未実施もしくは不適切	ヘルパー事業所等のサービス提供実績に基づき後付けで、ケアプラン・給付管理表を作成	11
人員基準違反	常勤のケアマネが不在など	10
要介護認定調査における無資格者の訪問調査	ケアマネでない者が訪問調査を実施していた	4
ヘルパー事業所からの金銭授受	ヘルパー事業所から紹介料的な金銭を受領した	1

介護保健事業所及び施設の指定取消等数

○ 事業者及び事業所・施設の指定取消件数は、年々増加している。

【事業者数】

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度 (12月まで)	合計
営利法人	3事業者	9事業者	30事業者	33事業者	75事業者
特定非営利活動法人	—	3事業者	3事業者	5事業者	10事業者
医療法人	3事業者	3事業者	4事業者	6事業者	16事業者
社会福祉法人	—	4事業者	5事業者	5事業者	14事業者
その他(個人5、企業組合1)	1事業者	1事業者	2事業者	2事業者	6事業者
合計	7事業者	20事業者	44事業者	51事業者	121事業者

※複数年度で取り消しを受けている事業者がいるため、合計において一致しない。

【事業所数】

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度 (12月まで)	合計
訪問介護	3事業所	9事業所	32事業所	30事業所	74事業所
訪問入浴介護	—	1事業所	1事業所	1事業所	3事業所
訪問看護	—	—	4事業所	3事業所	7事業所
訪問リハビリ	—	—	2事業所	—	2事業所
居宅医療管理指導	—	—	3事業所	2事業所	5事業所
通所介護	—	—	9事業所	4事業所	13事業所
通所リハビリ	2事業所	2事業所	2事業所	1事業所	7事業所
短期入所生活介護	—	—	1事業所	—	1事業所
短期入所療養介護	—	—	—	1事業所	1事業所
グループホーム	—	2事業所	—	4事業所	6事業所
福祉用具貸与	—	—	5事業所	6事業所	11事業所
居宅介護支援	—	15事業所	29事業所	18事業所	62事業所
介護療養型医療施設	2施設	1施設	2施設	4施設	9施設
合計	5事業所 2施設	29事業所 1施設	88事業所 2施設	70事業所 4施設	192事業所 9施設

【出典】第9回社会保障審議会介護保険部会資料「介護保険事業所及び施設の指定取消しの現状」(2004年2月23日)。

- (28) 社団法人経済同友会『活力ある福祉社会の推進と企業の役割』、1986.
- (29) 例えば、人事考課、職員処遇、人件費の適正化、経営資源の管理、経営者の責任、業務内容、労働時間、モチベーション、就業規則、等々.
- (30) 渋谷博史・平岡公一編著『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房、213, 2004.
- (31) 同上、215.
- (32) 駒村康平「疑似市場論－社会福祉基礎構造改革と介護保険に与えた影響－」『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房、2004.
- (33) 伊部、1999, 2.
- (34) 岩田規久男『ゼミナールミクロ経済学入門』日本経済新聞社、136, 1993.
- (35) 伊部、1999, 29.
- (36) 同上、1999, 180.

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 —

(概要)

平成18年8月11日

社会福祉法人研究会

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 대응し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、広く議論が行われえ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用途制限、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。
- 土地の建物の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、従来型の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して寄附が前提
 - 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、社会福祉法人与自然企業の競争条件の均一化（イコール・フットイング）が議論された。

【補論Ⅰ】イコール・フットイング論について

- 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。

公的財政の悪化

- 今後も、様々な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
 - ・ 施設から住宅へ、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

新たなニーズの発生

- 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、構造的な問題から脱却できていない。

社会福祉法人の課題

- 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—

①規模の拡大

②新たな参入と退出
ルール

③ガバナンスの確立、
経営能力の向上

④長期資金の調達

新たな「福祉の産業
政策」の確立

- 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。
- 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)
- 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)
- 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)
- 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)
- 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」にとって有効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ことが必要である。

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来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、更なる用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を検討すべきである。

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ろう。

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。

介護従事者の質の向上

- 現状では、介護従業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。
- 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資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て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。

