

きょうされん 社会福祉事業とその担い手のあり方に関する見解 ～「社会福祉法人制度の在り方について」(報告書)〈平成 26 年 7 月 4 日〉などを受けて～

2014 年 10 月 28 日

1. はじめに

- 第二次大戦後の日本には職がないことや障害などのために生活に困難を抱える人や戦災孤児などがあふれていた。これらの人々に対応する社会福祉事業は急務だったが、政府だけではとりくむことができないことから、本来の実施主体は行政であるとしつつこれを民間に委託するしくみとして、1951 年に制定された社会福祉事業法(現社会福祉法)で社会福祉法人制度が定められた。
- 現在、この社会福祉法人に対して政府や財界、マスコミをあげて異常な攻撃がかけられている。厚生労働省は昨年 9 月「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」を発足させ、のべ 12 回の会議を経て今年 7 月 4 日に「社会福祉法人制度の在り方について」(以下、検討会報告書)をとりまとめた。現政権は産業競争力強化のための規制改革と社会保障・社会福祉の削減・解体をめざしており、検討会報告書はその端緒を開くものとなるだろう。
- きょうされんは特別チームを編成し、5 月から 9 月までのべ 5 回の会議を開催し、この問題に対する検討を重ねた。ここに現段階での見解を明らかにすることとしたが、その基本視点は以下の 3 点である。
 - ① 現政権がめざす市場原理の徹底は弱肉強食の社会につながることから立場の弱い人のくらしの好転にはつながらず、障害のある人の権利保障とはあい入れないこと。
 - ② 社会福祉法人攻撃の内容と背景を読み解き、そのねらいや本質が社会福祉そのものの変質と公的責任の縮小・放棄にあることを明らかにすること。
 - ③ 地域を舞台に事業と実践を展開してきたきょうされんの立場から今日の社会貢献論や規制緩和論の誤りを明らかにし、社会福祉事業とその担い手のあるべき姿を提示すること。
- 障害分野では今年 1 月に国連障害者権利条約が批准され、日本の障害関連制度をこの水準に引き上げることが切実に求められている。本見解が多くの関係者に読まれ、障害者権利条約を実現する観点から社会福祉法人をめぐる議論に一石を投じるとともに、地域で真摯に活動を続ける多くの社会福祉法人、NPO 法人および会員事業所の励みとなることを期待する。

2. 社会福祉法人および社会福祉事業をめぐる動向

1) 全般的な政策動向

- 1990 年代の社会福祉基礎構造改革により利用契約制度が導入され、利用者自身が支援内容を選択し契約を結ぶというしくみとなった。具体的には介護保険制度、障害者自立支援法という形でシステム化された。

そして、事業者間の競争が支援の質を向上させるとの宣伝のもとで、公金の使途制限や最低基準の撤廃、常勤換算方式の採用などの規制緩和がすすめられ、営利企業など多様な経営主体の参入が促進された。これにより福祉の市場化と公的責任の後退は劇的に進行した。
- 利用契約制度はまた、事業所に支払われる公金の性格を、公的責任にもとづく措置費から契約にもとづく報酬に変えた。これにより社会福祉法人だけではなく営利企業までもが支援を受けた人に代わって公金を代理受領することになった。憲法 89 条は公の支配に属さない民間団体への公金の支出を禁じているが、上記の事態はこれに抵触する可能性がある。

- 企業が世界一活躍しやすい国をめざす現政権は、成長戦略の一つとして大企業向け法人税減税や雇用の規制緩和などをすすめている。そして社会保障分野を成長産業にするために企業参入を促進し、市場化を強力にすすめようとしている。
- 現政権はまた、社会保障制度への歳出の増加を日本の財政悪化の最大要因と決めつけ、効率化・適正化の名のもとに徹底的に縮小・解体することを狙っている。
2013年12月成立の社会保障プログラム法では「政府は自助・自立のための環境整備等に努める」とされ、「個人がその自助努力を喚起される仕組み」や「住民相互の助け合いの重要性」などが強調されている。政府はこうして自己責任を徹底し、社会福祉の公的責任が役割を發揮するのは自助・共助では成り立たない場合のみに限定した。

2) 社会福祉法人をめぐる指摘について

- ここ数年、社会福祉法人へのさまざまな指摘が行なわれている。政府の規制改革会議、社会保障制度国民会議、政府税制調査会などに加え、公正取引委員会からも独占禁止法違反と指摘された。また、一部のマスコミは社会福祉法人が抱える課題の一部分を取り上げ、それがすべての社会福祉法人の問題であるかのようなキャンペーンをしている。
さらに「黒字をためこむ社会福祉法人、純資産は13兆円」（日経 2011.7.7）、「社会福祉法人の1兆円の濡れ雑巾を絞れ！」（SYNODOS JOURNAL 2011.2.17）「トヨタをも圧倒する高い純資産比率」（DIAMOND online 2012.2.27）などマスコミ、財界から社会福祉法人の財務に対するバッシングが開始されている。
- このようにすべての社会福祉法人が内部留保をためこんでいるかのような報道は実態とかけ離れており、まっとうな論理をなさないネガティブキャンペーンといわざるをえない。こうした指摘の特徴は、福祉の市場化による公的責任の縮小を一層すすめる方向で展開されているという点にある。
- この間の主な指摘の内容は以下の通りである。
 - ① 地域ニーズへの不十分な対応（先駆的・開拓的な地域貢献のとりくみが一部にとどまる）
 - ② 財務状況の不透明さ（財務諸表の国民一般への公表が不十分）
 - ③ 運営や意思決定のしくみなどがガバナンスの欠如（一部の理事長による法人の私物化など）
 - ④ いわゆる内部留保（使途の不透明さ）
 - ⑤ 他の経営主体との公平性（イコールフットイング）

3) 営利企業等の参入が社会福祉分野にもたらした影響

- 今年6月にNHKで悪質な就労継続支援A型事業所の実態が報道された。同事業では雇用契約を結び最低賃金を支払うことが条件となっているが、この事業所では一日の労働時間を2時間程度に制限する、社会保険に加入しないなど利益を確保するための悪質なしくみができあがっており、本来の役割からかけ離れた実態が明らかとなった。
また就労移行支援事業にも営利企業が参入し、その一部は一日数時間の就職活動を行なうだけで2年間の利用期限とともに契約を終了し、新たな利用者を次々に獲得するという方法で利益を確保している。さらに放課後等デイサービスでも配置基準などが守られず、子どもの発達を保障する観点などがないまま、ただ預かっているだけの事業者が出てきている。他にも指定基準違反や架空請求などの不正による指定取り消しや、支援の専門性をもたない事業者による虐待などの権利侵害も各地で報告されている。

- このような状況を生み出す温床のひとつが、障害福祉分野をビジネスのターゲットにしているマーケティングやコンサルティング業界の一部である。こうした悪質な業者は、起業セミナーやフランチャイズについての講習などを通じて経営者を募るのみで支援の質や専門性などは問題にしないため、障害版貧困ビジネスと指摘されている。
- 以上のような事業者の実態を見れば、事業者間の競争により支援の質が向上するなどという宣伝が誤りだったことは明らかである。営利企業の参入により支援が商品化されたことで、その質は大きく低下した。また、資金を効率的に回収し利益を獲得することが営利企業の目的であるため、事業を展開する地域や対象となる利用者にニーズがあっても、現在または将来の利益を生み出す可能性がなければ営利企業は撤退するのである。
- 支援の商品化は営利、非営利を問わず進化したため、社会福祉法人をはじめとする非営利の事業者も否応なく市場の競争に巻き込まれた。その結果、良心的な経営者でさえも障害のある人のニーズよりも採算が取れるかを意識せざるをえないところに追い込まれている。

3. 検討会報告書に対する意見

1) 財務状況の不透明さやガバナンスの欠如に関して

- 財務諸表を国民が分かりやすい形で開示することは必要であるが、これを形式的にごく一部のみの開示にとどめるなどの傾向は批判されるべきである。国民にわかりやすい形で、より適切な開示の重要性をあらためて確認するものである。
- 民主的で透明性のある法人運営を推進するための見直しは必要だが、構造改革・規制緩和というスローガンのもとで、行政が本来果たすべき監督責任を果たしてこなかったことこそ、問いなおす必要がある。
- 法人の規模拡大が資金の効果的活用や職員の適切な異動を可能にするとして、合併や事業譲渡の手前のとりくみとして複数法人による協働化をすすめることは、小規模法人を政策的に合併などに誘導することにつながることから、適切ではない。
- また、あらたなニーズへの柔軟で機能的な対応は、大規模な法人よりむしろ小規模法人のほうが迅速な意思決定のもとでとりくむことができる場面もあり、小規模法人の活動を困難にさせる方向での社会福祉法人の見直しは行なうべきではない。

<参考：検討会報告書の概要>

- ・ 財務諸表等の公表の義務化、地域における活動についての公表、都道府県や国単位での情報集約、経営診断のしくみの導入にとりくむべきである。
- ・ 法人組織の権限と責任の明確化、評議員会の設置など法人組織を機能強化するべきである。
- ・ 法人本部事務局の設置、法人単位の資金管理など法人本部機能を強化するべきである。
- ・ 理事等の損害賠償責任、監事要件の見直しなど理事等の権限と責任の明確化、要件の見直しにとりくむべきである。
- ・ 経営委員会、執行役員会の活用など理事長の権限を補佐するしくみを設けるべきである。
- ・ 合併・事業譲渡等手続きの透明化、理事会開催方法の柔軟化など規模拡大のための組織体制を整備するべきである。
- ・ 役職員の相互兼務、法人外への資金拠出の規制緩和、社团的連携など複数法人による事業の協働化を可能にするべきである。

2) いわゆる内部留保に関して

- この間の構造改革路線により、非営利であるべき社会福祉事業において「金もうけをしてもよい」と言わんばかりの規制緩和がすすめられてきた。前述の通り、利用契約制度の導入により障害福祉分野のようにもっぱら国民の税金により実施される事業においても、公費の用途制限の緩和や撤廃がすすめられた。これにより、営利事業者の大幅な参入が進む一方、社会福祉法人のなかにも営利的な変質ともいえるべき経営手法をとる法人が生まれてきた。
- 確かに、一部の社会福祉法人が営利的な経営に終始していることに対する批判は必要である。しかし、そのような状況を政策意図的につくりだしてきた構造改革路線こそ、第一義的に問題とされるべきである。
- このような中でもなお多くの社会福祉法人は公的な役割を果たすべく真摯に社会福祉事業を行なうとともに、地域のニーズに応えるため事業を維持発展させることに苦労している。また保育園や児童養護施設のように用途制限が担保されている分野も存在している。
- 会計学的にみても内部留保についての批判は見当違いもはなはだしく、看過できない。特別養護老人ホームに多額の内部留保があるとする厚労省の調査報告(2013.5.13)においても、社会福祉法人会計基準では資本の概念がないため、内部留保の定義や算定ができず、外部調査としての限界があり、精緻さに欠いた調査であることを公式に認めている。
- 社会福祉法人など非営利組織の会計は統一の処理基準や手法が確立されていないため企業会計と比較できないにもかかわらず、企業よりも内部留保が多いなどと単純に決めつける議論は正確さを欠いている。
- 会計上の表現における企業会計との違いは、社会福祉事業がきわめて公的なものであることと密接な関係がある。社会福祉施設の整備にあたっては国や地方自治体から国庫等補助金が拠出され、これが社会福祉法人会計基準では公の支配に属する純資産(「特別積立金」として処理されるが、企業会計においては企業の資産の源泉を長期にわたって預かり受ける負債として処理される。経営主体による会計処理の差が原因で貸借対照表には天地ほどの差が生ずる。また内部留保の算定にあたって、そもそも資本の概念がない社会福祉法人の場合は蓄積利益、すなわち内部留保の根拠たる利益剰余金だけを容易には特定できない。
- 憲法 25 条の実現のために税金で営まれる事業が恣意的な議論と論拠で誘導されるようなことはあってはならず、国民主権の原則にのっとった誠実で科学的な議論が求められる。

<参考：検討会報告書の概要>

- ・ 社会福祉法人は制度や補助金、税制優遇に守られ高い利益率を有するにもかかわらず、社会福祉事業等への積極的投資や地域還元することなく、内部留保として積み上げているとの批判がある。
- ・ 内部留保といっても、他の社会福祉事業に既に投資されている部分や将来の立て替え費用として合理的に説明可能な部分も多い。
- ・ 内部留保の議論は、社会福祉法人が事業の充実や地域の福祉サービスとして還元しなければ、その存在意義が問われるという点にある。

3) 地域における公益的な活動について

- 経済効率を最優先する政策のもと、雇用制度の改悪により派遣労働や非正規雇用が大幅に増加するなど膨大な生活困窮者が生まれていること、孤立や引きこもり、虐待など社会的な

困難が蔓延していることなど、確かに新たな社会福祉のニーズは確実に増えている。これら既存の制度では対応できない新たなニーズに対して、NPO法人など民間団体による多様な支援が続いている。

- 社会福祉法人がこうした地域のニーズに真摯に応えていくのは、その社会的使命からして当然だが、本来、こうした既存の制度では対応できないニーズへの対応を恒久化するには、公的な責任をともなった新たな社会福祉制度を確立するべきである。社会福祉法人の剰余金や寄付金などに依拠した別建ての公益的活動によって地域のニーズに対応することは公的責任のさらなる後退につながることから、適切ではない。
- 一部では、社会福祉法人の資金拠出による基金を活用した社会福祉協議会などによる社会貢献事業がはじまっているが、これでは多くの法人は資金を出すだけに終わるだろう。真の社会貢献はこうした形式的なものではなく、主体的に地域のニーズにむきあう活動であることを銘記するべきである。
- 9月30日、10月7日の第4回、第5回社会保障審議会福祉部会で、内部留保から事業の継続に必要な財産を差し引いたものを余裕財産とし、これを新たに定義する地域公益活動などに再投下するしくみをどう考えるかとの論点が示された。これは「内部留保の定義がない」などの批判に対応したものだが、新たなニーズに対して社会福祉制度の確立ではなく、社会福祉法人の剰余金などによって恒久的に対応することを前提としているという点でも不適切である。

<参考：検討会報告書の概要>

- ・ 社会福祉法人には制度や市場原理では満たされないニーズについても率先して対応していくとりくみが求められている。こうしたとりくみを実施することを前提として、補助金や税制優遇を受けているものであり、経営努力や優遇措置によって得た原資については社会や地域での福祉サービスとして還元することが求められている。
- ・ 社会福祉法人が、こうしたニーズに積極的に取り組んでいけるようにするためには、行政庁においても、活動内容などについて明確に示す、職員の専任要件および資金使途の規制などの弾力化など法人が活動をおこないやすい環境をつくっていく必要がある。また、活動資金については寄付などの独自財源の獲得を推進していくことが重要である。

4) 他の経営主体との公平性（イコールフットイング）について

- 命と人権を守る社会福祉事業は非営利であることが大原則である。営利企業が利益の追求のために利用者支援の切り下げなどを行なうことはすでに見たとおりであり、営利企業が参入しやすい条件をつくることは、社会福祉事業の本来の役割をゆがめることにつながる。
- これまでも、社会福祉法人は制度の谷間にある地域のニーズに対応してきており、その実践が新たな制度を生み出してきた。したがって、社会福祉法人が地域ニーズにとりくんでいないかのように描くことは誤りであるとともに、こうした事実と異なる認識のもとでサービス提供体制の多様化と称して営利企業の参入を拡大することは二重の誤りである。
- 一方で、NPO法人など長年、民間非営利組織として地域福祉を担ってきた団体が、社会福祉事業に参入できるようになったことは前進である。これら非営利の事業体が社会福祉事業にとりくむ場合には、優遇税制を適用するなど社会福祉法人と同等の財政上の措置を講じるべきである。

＜参考：検討会報告書の概要＞

- ・ 2013（平成 25）年 10 月以降の規制改革会議では、①特別養護老人ホーム等についての参入規制の緩和、②社会福祉法人と株式会社やNPO法人との間の財政上の優遇措置の見直しについて議論がおこなわれた。
- ・ これを受け、日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）では、社会福祉法人の財務諸表の公表推進、法人規模拡大の推進など経営を高度化するためのしくみの構築を実施すべきとされた。
- ・ 2013（平成 25）年 8 月にとりまとめられた社会保障制度改革国民会議報告書では、
 - ① 医療法人・社会福祉法人の非営利性や公共性の堅持を前提としつつ、ホールディングカンパニーのような法人間の合併や権利の移転などを速やかにおこなうための制度改正
 - ② 社会福祉法人について非課税とされているにふさわしい国家や地域への貢献が必要との見解が示され、社会福祉法人の規模拡大やさらなる地域への貢献が求められている。
- ・ 検討会報告書では、高齢者施設全体が介護保険制度の導入により多様化し、株式会社などの参入が自由に認められる中で、特別養護老人ホームの役割が低所得で対応の難しい方にシフトしてきており、新たな役割が求められているとしている。そして、こうした地域ニーズへの対応をしっかりと取り組んでいかなければ、社会福祉法人の存在意義そのものが認められなくなることを真摯に受け止める必要があるとしている。

4. 社会福祉事業とその担い手のあり方についてのきょうされんの見解

1) きょうされんの基本的視点

- きょうされんは地域の障害のある人のニーズを受け止め、法制度にはない働く場である小規模作業所などをつくってきた。そして、この働く場などの安定した運営や支援する職員の身分保障などを求め、国や地方自治体の責任を追求して小規模作業所に対する補助金の制度をつくらせ、拡充させてきた。
- さらに、より安定した経営基盤を確立し地域のニーズを幅広く受け止めるために、多くの小規模作業所が社会福祉法人格を取得し、地域の信頼を得る事業体として発展してきた。一方、社会福祉法人格を取得するには土地の自己所有や 1 億円の資産などの厳しい要件を満たす必要があり、小規模作業所として厳しい運営を続けざるをえない作業所も多かった。
- きょうされんは一貫して小規模作業所への公的責任を主張してきた。その結果、2000 年の社会福祉法改正の中で 1 億円の資産要件が 1000 万円に大幅に引き下げられ、多くの小規模作業所が社会福祉法人格を取得し小規模通所授産施設を開設できるようになった。
- きょうされんに加盟する多くの事業所が社会福祉法人格を取得してきたことの意義は次のようにまとめることができる。
 - ① 地域の障害のある人とその家族、関係者のニーズを受け止め全国のすみずみに働く場やくらしの場などをつくることにより新たな社会福祉実践と事業を生み出し、障害のある人の地域生活を劇的に前進させてきたこと。
 - ② こうした働く場やくらしの場などを拠点として地域のニーズを掘り起こし、さらに新たな事業へと発展させてきたこと。
 - ③ 社会福祉事業を通じて障害のある人に質の高い支援を行なうために、支援者の雇用の安

定と働きやすい職場づくりをすすめたこと。

④ 地域住民の信頼を得るために、地域のニーズに柔軟に対応できる開かれた事業体として発展させたこと。

○ きょうされんは営利活動とは一線を画しつつ、非営利の社会福祉事業への公的責任を追及し、事業を地域で多様に展開してきた。そうした立場から、社会福祉事業の市場化をすすめ公的責任を後退させる方向での社会福祉法人のあり方の見直しには反対である。

2) 社会福祉事業は公的責任のもとで実施されるべきである

○ 多様な経営主体の参入に伴う公金の用途制限や最低基準の撤廃などの要件緩和により、支援の質が低下したことは前述の通りである。

○ 公金によって実施される社会福祉事業については市場原理による質の向上は期待できないことから、公的責任のもとで公金の用途制限や最低基準の設定など必要な要件を設け、支援の質を担保するべきである。

3) 命と人権を守る社会福祉事業の経営主体は非営利性および公共性を貫くべきである

○ 社会福祉事業は障害のある人などの社会的弱者が安心して暮らすことを支える事業であり、ひいては国民全体の生活の安心に寄与するものである。こうした特質を踏まえれば、その担い手である経営主体は非営利性および公共性を貫くことが求められている。

○ 社会福祉事業の市場化が支援の質を低下させている実態から、利潤の獲得を第一の目的とする営利企業は命と人権を守る社会福祉事業の経営主体としては不適切であるといわざるをえない。営利企業に対して不適切かつ大規模に公金が流出している現状は、政府が主張する効率化、適正化という言葉にすら整合していない。この不適切な実態をさして、公的福祉のしくみを見直すべきだとする主張は本末転倒である。

○ ただし、地域のニーズに応える本来の社会福祉事業を具体化するための手段の一つとして営利企業という経営形態をとる場合には、一律にこれを否定するものではない。この場合、ニーズに応えるために営利企業という経営形態を活用しつつも、公金を扱うにふさわしい要件のもとで、経営の実態においては非営利性と公共性を貫くことが求められる。

4) 「既存の制度活用」と「新たな制度の提言」は社会福祉事業の重要な役割の一つである

○ 内部留保や余裕財産を活用して社会貢献活動をするべきとの主張は、制度の谷間にあるニーズに対応するための新たな社会保障制度の確立への道を閉ざすことにつながる。このような主張は公的責任の後退を意味することから、不適切である。

○ 地域のニーズへの対応は基本的には、社会福祉事業の経営主体が既存の制度を活用して行なうが、その際、公的責任のもとで必要な支援水準などを確保する必要がある。

○ 一方、ニーズの中には制度の枠内では対応できないものもあり、こうした谷間のニーズへの対応や支援もきわめて重要である。したがって、社会福祉事業の経営主体は既存の制度の枠を超えてこれにとりくむとともに、こうしたニーズに対応するための施策の提言と制度化のための努力にも力をつくすべきである。

○ なお、現行の制度がカバーしている分野でも、ニーズはあるが制度上は評価されない活動が多々あり、社会福祉法人はこれらにも対応している。こうしたとりくみも制度外の社会貢献として評価されるべきであるとともに、社会福祉法人は実践を通じて制度改善のための提

言とその実現のための努力をするべきである。

5) 複数の社会福祉法人が、支援を受ける人の視点にたった共同や連携を主体的に模索することなどを支援するしくみが必要である。

○ 社会福祉法人の大規模化を求める主張やホールディングカンパニー構想などは、経営の効率化や公費削減の観点から議論されており、福祉の市場化による公的責任の縮小とは親和的である。このような一律の大規模化は、地域のニーズに機動的かつ柔軟に対応するという社会福祉事業の本来の役割とは両立しない。

○ 一方、小規模な法人を含む複数の社会福祉法人が、支援を受ける人の視点から実践の質の向上や経営のあり方の見直しなどを目的として共同や連携を模索することは、地域のニーズに応える上でも重要である。また、多様なニーズに積極的に対応した結果、法人が大規模化することは十分に考えられることである。こうした主体的なとりくみを支援する制度的な枠組みこそが必要である。

5. おわりに

○ このたびの一連の議論の中で、社会福祉法人にも課税を求める論調が出てきた時の衝撃は全国の関係者を震え上がらせた。そして、この動揺は社会福祉法の改正を先取りするかのように各地に広がり、社会福祉法人の拠出による基金づくりとこれを財源とする社会福祉協議会などによる事業が散見されるようになった。しかし、広がる格差と貧困への対応が、果たしてこのような表面的なものでよいのだろうか。

○ この間の社会保障制度の後退は国などの公的責任を限りなく後退させる潮流であり、社会福祉法人をめぐる議論もこの中に位置づく。だとすれば、一時の表面的な対応で胸をなでおろしている間に公的責任の後退を見逃してしまうという愚行に陥るわけにはいかない。

○ 日本の、そして世界の社会保障と社会福祉の発展の歴史を関係者は重々知っている。わたしたちの役割は言うまでもなくこの歴史の到達を前進させることにある。そのような観点から、きょうされんは 20 年先を展望し「あたりまえに働き えらべる暮らしを ～障害者権利条約を地域のすみずみに～」というスローガンを確立した。

○ 目の前の当事者の願いに真摯に向き合うと同時に、制度なき中でも支援の必要性を社会的に明らかにすることで新たな制度化につなげるという道のりを歩むことが、今こそ関係者に求められている。これはわたしたちが過去数十年にわたってとりくんできたように、社会への説明責任を果たす中で公的な責任を導き出し、そして歴史を創り出す営みである。

○ わたしたちは、後世の人から「あの時、社会福祉法人が公的責任の後退を許した」と評価されるような道を行ってはならない。本見解が本来の社会福祉事業と公的責任のあり方に関する骨太の議論を喚起することを切に願うものである。