

# 社会福祉サービス提供主体のあり方について

## A Perspective on Social Welfare Service Providers

大 藪 元 康

Motoyasu OYABU

**抄録：**社会福祉基礎構造改革によって、社会福祉サービスの提供主体に営利法人が参入しやすくなった。しかし、非課税措置を取られている社会福祉法人とのイコールフットィングの問題が生じている。介護事業経営実態調査から、イコールフットィングの課題を明らかにした。また、インタビューを通じて営利法人においても、地域に目を向けた運営を行っているところ、利益を採算が取れないサービスの提供に向けているところもあることが明らかとなった。

社会福祉法人は、その公益性を活かし、地域福祉の推進の担い手となることが求められているといえる。

**キーワード：**イコールフットィング、社会福祉法人、サービス提供主体

### 1. はじめに

2000年の社会福祉事業法が社会福祉法に改正されたことを中心とした社会福祉基礎構造改革により、福祉サービスの提供体制が変わった。具体的には、2000年の介護保険法、2006年の障害者自立支援法によるサービスが契約制度により提供されている。

このことは、サービスの提供主体の多元化にも寄与した。特に営利法人の参入は、サービスの多様化を促し、サービス利用者の選択を可能とした。しかしながら、営利法人によるサービス提供は、利潤追求を目的としていることから、消極的な評価もある。

福祉サービスは、労働集約性の高い産業であり、コストの削減は、人件費の削減へと向かっていく。また、事業所の所在地において提供されるサービスであり、収益率の低い地域では、サービスを利用できないということが起こりうる。このような背景の下で、営利法人によるサービス供給による福祉サービスの可能性について検討した。

### 2. 社会福祉基礎構造改革の影響

社会福祉基礎構造改革の柱の1つは、社会福祉サービスの提供に契約制度の導入をした点である。これは、多様な供給主体によるサービス提供を可能にし、「社会福祉事業の充実・活性化」をもたらすとされた<sup>1)</sup>。

「社会福祉基礎構造改革(中間まとめ)<sup>2)</sup>」において、社会福祉法人に関して、次のような記述がみられる。

○社会福祉法人は、特別養護老人ホームや身体障害者療護施設などの援護の必要性の高い者が入所して生活する施設の大部分を経営するなど、福祉サービスの提供に重要な役割を担ってきた。

これは、民間による第一種社会福祉事業の実施を社会福祉法人に限定してきたことによる。入所施設を中心とする第一種社会福祉事業は、安定的な経営をすることが求められることから、社会福祉法人という規制の厳しい民間団体が運営することは理由があるといえるが、入所施設を営利することにより、通所、短期入所のサービスの提供条件が整いやすいという面がある。

○しかしながら、介護保険制度の導入などに伴い、多様な事業主体の社会福祉分野への参入が一層進むと見込まれる中で、社会福祉法人の役割、意義や公的助成の在り方、他の事業主体との適切な競争条件の整備などの課題への対応が求められている。

(中略)

○社会福祉法人に対する規制及び助成の在り方については、公益法人、住民参加型民間団体、民間企業等他の事業主体との適切な競争が行われる条件の整備に配慮したものとする必要がある。

社会福祉基礎構造改革は多様な社会福祉サービスの供給主体による提供を意図している。社会福祉基礎構造改革の議論において、すでに社会福祉法人と他の事業主体との間での「適切な競争条件の整備」が課題として挙げ

られていた。しかしながら、その対応が十分ではなく、今日の議論へとつながっている。

### 3. 社会福祉法人制度改革と営利法人

社会福祉法人が設立された背景には、憲法89条に規定されている「公私分離の原則」がある。憲法89条には「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」とある。

このため公の支配に属する法人として社会福祉法人制度が創設されている。2014年7月社会福祉法人の在り方等に関する検討会は「社会福祉法人制度の在り方について」と題する報告書を出している（以下「在り方について」とする）。社会福祉法人については、「①憲法第89条の『公支配』に属する法人として、行政からの補助金や税制優遇を受ける一方、②社会的信用の確保ため、基本的に『社会福祉事業のみ<sup>iii)</sup>』を経営すべきという原則論の下、所轄庁の指導を受けてきた。」としている。（「在り方について」,p4）。「公の支配に属する」かどうかについては、論点となっているが、国は特別な法人の設置によって、「公の支配に属する」と解釈している<sup>iv)</sup>。

その背景について、「社会福祉法人制度が創設された当時の昭和20年代、我が国は、終戦による海外からの引揚者、身体障害被災孤児失業など生活困難者の激増という困難に直面していた。これらの者へ対応はまさに急務であったが、戦後の荒廃の中、行政の資源は不十分であり政府には民間資源の活用が求められた（「在り方について」,p4）」と説明している。この点で考えると、行政の資源が充足されるなかで、社会福祉法人の役割は縮小していくべきものと考えられる。

報告書では、「このような歴史的諸制約から、社会福祉法人は民間事業者ではあるものの、行政サービスの受託者として公的性格の強い法人となり、市場原理で活動する一般的な民間事業者とは、異なる原理原則の下、発展していくことになった。（「在り方について」,p4）」としているが、これは、措置制度という特殊な制度の下で社会福祉サービスが展開されてきたことにもよる。

措置制度においては、サービス提供に必要な費用（事業費と事務費）は、措置費としてサービス提供者に支払われる。措置費は、年度単位で「使い切る」ことが求められ、余剰が発生した場合には返還しなければならなかった。この点で、営利を目的とする企業が参入しづらい状況であったといえる。

この状況を大きく変えたのが社会福祉基礎構造改革である。措置費から「報酬」に切り替わったことで、社会福祉法人においても内部留保が大きな問題となった。

2014年9月30日に開かれた「第4回社会保障審議会福

祉部会」での資料「社会福祉法人の財務運営に関する規律（以下「財政運営に関する規律」）」では、改めて「社会福祉法人は、公益性の高い社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人」であるとし、「その公益性・非営利性に鑑み、財務運営に関する規律の面から、適正な運営を担保する必要がある。」と示した。具体的には、「公益財団法人と同等又はそれ以上の公益性を確保することを基本」とした。

2013年5月31日介護給付費分科会における資料では、特別養護老人ホームに対する調査結果が示されている。「実在内部留保と呼ばれる、「内部資金の蓄積額のうち、今現在、事業体内に未使用資産の状態<sup>v)</sup>で留保されている額」は、1施設当たり平均で1億5563万5000円とされ、実在内部留保がない特別養護老人ホームが13.7%あるものの、実在内部留保額が6億円以上7億5千万未満の施設が2.5%、7億5000万円以上の施設が1.6%存在することが示されている。

「財政運営に関する規律」では、「余裕財産の保有」の項において、「公益法人については、遊休財産保有制限において、一定の額（1年分の公益目的事業費相当額）の遊休財産の保有を認めている。」ということと比較し、「社会福祉法人については、公金の支出があることや、介護保険、措置制度等の公的制度により確実に収入を得られるという事業の特性を踏まえ、運転資金（必要最低限の手元流動資金）を除き、社会福祉事業等へ計画的に再投下することとすべきではないか。」と提案している。経営側の声としては、施設の修繕や介護報酬の引き下げに対応するための資金も必要ということであることから、最終的には、社会福祉事業への再投下ということになるといえるが、施設の改築などの「計画性」を示すことが求められているといえる。

また、公益法人制度の「収支相償性」を示し、「公益目的事業の公益性を担保する制度として収支相償の基準を導入しており、公益事業の実施に要する適正な費用を償う額を超える収入を得てはならないこと（収支相償）を公益認定の基準として設けている」（下線筆者）としている。これを踏まえて、社会福祉法人に対しては、「そもそも社会福祉事業が公益性の高い事業であること、介護報酬、措置費等の公定価格が事業に要する費用を賄うのに必要な額として設定されていること等を踏まえれば、収支相償の基準そのものを適用するのではなく、効率的な経営をも考慮し、余裕財産の計画的な再投下により、公益性を担保すべきではないか。」としている。

次に、社会福祉法人及び営利法人の経営実態について「平成26年介護事業経営実態調査<sup>vi)</sup>」から見てみる。

特別養護老人ホームの経営実績は、平均で介護料収入2181万6000円、保険外の利用料447万円などに対して、給与費が約58%となっている。法人税等の支出がない事も確認できる。収入と支出の差については、8.7%となっている。この傾向は、平成23年度調査から大きく変

わっていない(表1)。

営利法人も参入できる通所介護を見てみると、社会福祉協議会以外の社会福祉法人で、介護料収入526万7000円、保険外の利用料35万7000円、これに、国庫補助金等特別積立額取り崩し金として10万8000円となっている。事業費費用は、人件費比率58.3%である。そして、法人税が引かれず、利益は9.9%である(表2)。

営利法人の場合、介護料収入351万円、保険外の22万

6千円と介護料収入が少なくなっている。人件費比率は50%と低くなっている。法人税が占める割合は0.9%を占め、利益は12.8%となっている。

この数値だけ見れば、営利法人の方が利益を出しているといえる。1事業だけでの比較では限界はあるが、社会福祉法人の「非営利性」に着目してみると、2.9ポイントしかないといえる。

表1 介護老人福祉施設(総括表)より

		平成20年調査		平成23年調査		平成26年調査		(参考)平成25年概況調査	
		千円		千円		千円		千円	
1	I 介護事業収益	(1)介護料収入	20,741	22,870	21,816	21,232			
2		(2)保険外の利用料	3,983	2,872	4,470	3,828			
3		(3)補助金収入	239	260	261	164			
4		(4)国庫補助金等特別積立金取崩額	871	1,001	846	882			
5		(5)介護報酬査定減	-2	-2	-9	-8			
6		(6)介護職員処遇改善交付金	-	486	-	-			
7	II 介護事業費用	(1)給与費	15,237	15,271	15,320	15,041	60.8%	57.5%	57.6%
8		(2)減価償却費	2,386	2,412	1,934	2,033	9.5%	9.1%	7.3%
9		(3)その他	7,366	7,079	7,517	6,797	29.4%	26.6%	28.3%
10		うち委託費	1,558	1,659	1,334	1,433	6.2%	6.2%	5.0%
11	III 介護事業外収益	(1)借入金補助金収入	98	88	62	46			
12	IV 介護事業外費用	(1)借入金利息	81	192	178	208			
13	V 特別損失	(1)本部費繰入	1	154	195	160			
14	収入 ①=I-I(4)+III		25,059	26,573	26,599	25,262			
15	支出 ②=II+IV+V-I(4)		24,199	24,108	24,298	23,358			
16	差引 ③=①-②		859	2,466	2,301	1,904	3.4%	9.3%	8.7%
17	法人税等		-	-	-	-			
18	法人税等差引 ④=③-法人税等		-	-	2,301	1,904			7.5%
19	施設数		174	655	1,051	938			

※ 比率は収入に対する割合

表2 通所介護(予防を含む)(経営主体別集計表)より

		社会福祉法人(社協以外)	社会福祉協議会	医療法人	営利法人	その他法人	
		千円	千円	千円	千円	千円	
1	I 介護事業収益	(1)介護料収入	5,267	4,310	4,338	3,510	2,997
2		(2)保険外の利用料	357	272	261	226	179
3		(3)補助金収入	31	16	-	8	2
4		(4)国庫補助金等特別積立金取崩額	108	14	-	0	1
5		(5)介護報酬査定減	-4	-0	-3	-4	-0
6	II 介護事業費用	(1)給与費	3,296	2,999	2,500	1,872	1,895
7		(2)減価償却費	318	132	167	104	79
8		(3)その他	1,488	1,221	1,499	1,099	912
9		うち委託費	226	103	264	83	66
10	III 介護事業外収益	(1)借入金補助金収入	5	0	0	3	3
11	IV 介護事業外費用	(1)借入金利息	20	5	28	20	5
12	V 特別損失	(1)本部費繰入	85	63	2	132	54
13	収入 ①=I-I(4)+III		5,657	4,598	4,596	3,743	3,180
14	支出 ②=II+IV+V-I(4)		5,098	4,406	4,197	3,227	2,944
15	差引 ③=①-②		558	192	400	516	236
16	法人税等		0	-	35	35	28
17	法人税等差引 ④=③-法人税等		558	192	365	481	208
18	施設数		1190	252	181	1,290	322

※ 比率は収入に対する割合

2015年2月12日、社会保障審議会福祉部会が「社会福祉法人制度改革について(以下、法人改革について)」と題する報告書を出している。この中で、「社会福祉法人の今日的な意義」を「社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保の中心的役割を果たすとともに、他の事業主体では対応できない様々な福祉ニーズを充足することにより、地域社会に貢献していくことにある。」(p3)とし「こうした役割を果たしていくため、社会福祉法人は、これまで以上に公益性の高い事業運営が求められているのであり、法人の在り方そのものを見直す必要がある。」と示している。

前述の「在り方については」では、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(p21)。法律で明文化されれば、社会福祉法人に対する監査などにおいて、公益的事業の活動を確認するというような実効力のある対応ができるといえる。

「在り方について」では、公益的な活動の在り方も示され、「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。特に、現行の社会福祉法人の公益事業のように国が事業を例示すると、所轄庁の画一的な指導を招き、活動内容が例示事例中心になってしまうなど、かえって真に地域ニーズに沿った事業展開ができなくなるおそれがあることに留意する必要がある。」(p21)と示されている。特に、国による事例の例示を牽制しているところが重要であるといえる。それは、社会福祉法人は国が行うべきサービスを代替して行うのではなく、自らの判断により、自主的に活動することが求められているといえる<sup>vi)</sup>。

また、公益的な活動の実施について「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。」とされている。社会福祉法第4条において「地域福祉の推進」が掲げられているが、その担い手は、①地域住民、②社会福祉を目的とする事業を経営する者、③社会福祉に関する活動を行う者である。社会福祉法人は社会福祉を目的とする事業を経営する者として、施設・事業所の所在地地域の地域福祉推進に努めなければならないといえる。

「法人改革について」の最後では、「今後の福祉ニーズの多様化・複雑化を見据えた場合、公的セクターや市場における福祉サービスの供給だけでは、こうしたニーズに十分に対応することは困難である。公益性と非営利性を備えた民間法人である社会福祉法人が、地域のニーズにきめ細かく対応し、それらを充足していくことが重要であるが、効率的・効果的に福祉サービスを供給していく観点から、適切な法人の在り方について、今後議論を深めていくことが重要である。」(p31)とある。

一方、営利法人は、社会福祉法人、特定非営利活動法人とは異なり、営利を追求する組織である。しかし、介護報酬により価格が統制されている介護保険制度は「準市場」とも呼ばれ、営利を生み出すには、高付加価値によりサービスを高い価格で提供するということが難しく、コストを下げるという方向に向いがちである。

#### 4. 営利法人によるサービスの提供

統計情報により介護サービスの提供主体の変化をしてみる。施設サービスは、社会福祉法人に限定されているため、本稿における対象から除外する。

介護サービス施設・事業所調査によれば、介護保険事業所に占める営利法人(会社)の割合は図1に示すように年々増加している。

通所介護は、営利法人の占める割合は2000年に4.5%であったものが2013年には56.3%と約12.5倍に、認知症対応型共同生活介護は、2000年には21.2%であったものが2007年まで大きく伸び、その後微減をした時期もあるが、2013年に53.1%と約2.5倍となっている。このように介護保険制度の導入により、営利法人が多く参入をしたことがわかる。

地域に密着した経営をしている営利法人について抽出し、サービス付き高齢者向け住宅・通所介護の経営者及び認知症対応型デイサービス・通所介護の経営者にインタビュー調査を行った。

##### (1) サービス付き高齢者向け住宅・通所介護

「先代から相続した不動産の活用」という側面をもちつつ、経営理念に「地域創生」を掲げていた。「中央」に対して用いる「地方」という言葉はあえて使わず、所在する「地域」を新たに作り出すという思いを込めているということであった。また、フランス革命の「自由」、「平等」、「友愛」の理念を施設名としていた。

所在地の地域の住民からスタッフを採用し、有資格でないものもいるため、トレーニングからはじめているということであった。また、入居者もその地域に住む人に限って募集している点が特徴であった。

##### (2) 認知症対応型共同生活介護・通所介護

認知症対応型共同生活介護と離島による通所介護を行っていた。複数の拠点での運営は効率的ではない。また、離島での通所介護は利用者が限られるため、社会福祉協議会も消極的であった。

このような条件で通所介護を経営している理由について聞いてみたところ「放っておけない」という言葉が返ってきた。これは、ソーシャルワークのグローバル定義にもある「社会正義」に通ずるといえる。

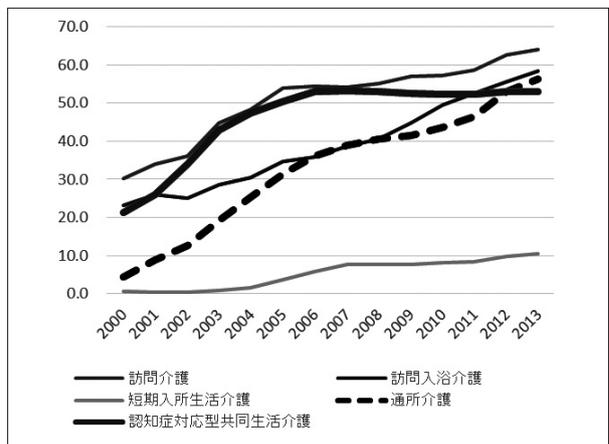


図1 営利法人(会社)の占める割合の推移

#### 5. まとめ

社会福祉サービスの供給主体については、イコールフットイングを実現した公平な環境の下で、社会福祉法人等の非営利法人と営利法人が対等な関係で競争を行うことが必要である。

営利法人は利益の最大化を追求し、出資者に対して配

当をすることが求められる。それは企業の規模が大きいほど、その要求が大きくなるといえる。

しかし、インタビューを行った組織は、規模が小さいため柔軟な経営ができ、地域に対する利益の還元されていた。営利法人という体制においても社会福祉の理念に沿ったサービス提供が可能であることがあきらかとなった。

今後、社会福祉法人に対する評価の基準として、「公益性」を重視することが必要である。「財政運営の規律」において示されている、「①適正かつ公正な支出管理、②余裕財産の明確化、③福祉サービス・「地域公益活動」への再投下の仕組みを構築」という点は、社会福祉法人の在るべき姿として検討していく必要があるといえる。社会福祉法人は、施設運営や制度上のサービスの提供だけでなく、貧困対策や住民のつながりづくりなどを行う地域福祉の推進の担い手として活動することが期待されているといえる。

本研究は、科学研究費 研究課題名：「高齢社会における地域生活密着型の健康福祉産業の構築に関する研究」（研究代表：田草川僚一 課題番号24651180）の成果の一部である。

## 参考文献

- 「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会，1998. 6. 17  
 「社会福祉法人制度の在り方について」社会福祉法人の在り方等に関する検討会，2014. 7. 4  
 「社会福祉法人の財務運営に関する規律」第4回社会保障審議会福祉部会資料，2014. 9. 30  
 「平成26年介護事業経営実態調査結果」厚生労働省老健局老人保健課，  
[http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/jittail4/dl/h25\\_gaiyo.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/jittail4/dl/h25_gaiyo.pdf)

- i) 社会福祉基礎構造改革には以下の4つの柱が示されていた。特に本稿のテーマと合致するものが「社会福祉事業の充実・活性化」であるといえる。
1. 利用者の立場に立った社会福祉制度の構築
  2. サービスの質の向上
  3. 社会福祉事業の充実・活性化
  4. 地域福祉の推進
- ii) 「社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）」は、1998年6月に出されており、基礎構造改革の方向性を示すものであった。社会福祉事業法改正には十分には反映されていなかったといえる。
- iii) 社会福祉法第26条において、「公益事業及び収益事業」が定義され、「その経営する社会福祉事業に支障がない限り」という条件付きで「公益事業」及び「収益事業」を行うことができるとされている。収益事業については、収益を社会福祉事業、公益事業の経営に

充てるものとされている。本稿においては、この「公益事業」について焦点をあてる。

- iv) 例えば、私立学校に対する助成についても議論となる。平成15年5月29日参議院内閣委員会内閣法制局第二部長答弁によれば、「(前略) これまで私学助成をめぐりまして過去いろいろ国会でも相当な議論が行われました。その結果、現在では、第一に、学校教育法による学校の設置や廃止の認可、そして閉鎖命令。第二に、私立学校法によります学校法人の解散命令。第三に、これが大事なわけですが、私立学校振興助成法によります収容定員是正命令、それから予算変更勧告、役員解職勧告などの規定がございまして、これらの規定を総合的に勘案いたしますと、こうした特別の監督関係にあれば公の支配に属しているというふうに解しているというのが現在の状況でございます。」(下線部筆者)とある。

「公の支配」に属するかどうかは、法人に対する「特別な監督関係」があることが焦点になるといえる。この点で社会福祉法人は、所轄庁からの監督を受けていることになるため該当するといえる。

- v) 介護事業経営実態調査結果は、介護保険事業計画の改定時期に実施されており、平成17年より3年ごとに行われている。このため、平成26年の調査が最新のものとなる。
- vi) 地域における公益的な事業について、国による例示について消極的であるが、「在り方について」では、実際行われている下記の事例が示されている。
- ・地域住民のサロンや生涯学習会の実施など、地域交流促進のための場の提供
  - ・生計困難者等に対する利用者負担軽減
  - ・特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅の中重度の要介護者等の生活支援・地域内の連携による福祉人材の育成
  - ・複数法人の連携による災害時要援護者への支援
  - ・地域における成年後見人等の受託
  - ・生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業
  - ・(いわゆる中間的就労) や社会参加活動の実施
  - ・低所得高齢者等の居住の確保に関する支援
  - ・貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援
  - ・ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等の居場所づくりや見守りの実施
  - ・刑務所出所者への福祉的支援

当該法人が実施している社会福祉事業にもよるが、制度化されていない、もしくは十分ではない地域のニーズを把握し、住民や他の団体と協働しながら取り組むべき点を示されているといえる。

## A Perspective on Social Welfare Service Providers

Motoyasu OYABU

**Abstract** : Profit-making corporations and nonprofit organizations need to function and compete on equal footing.

A profit-making corporation pursues maximization of profit. However, a small profit-making organization ensures profit sufficient for the Community.

A social welfare organization is expected to lead the promotion of community-based welfare.

**Keywords** : equal footing, nonprofit organization, service providers