

## 社会福祉法人経営の課題

### Study on management issues of social welfare corporations

石田 慎二\*

Shinji Ishida

The purpose of this paper is to clarify the trend of the scale of social welfare corporations and to consider management issues of social welfare corporations. After clarifying the formation of “one-corporation one-facility model”, this paper examined the trend and clarified its characteristics. Based on these considerations, we examined management issues of social welfare corporations. As a result, the following two problems were suggested. First, it is necessary to establish a small-scale management model of social welfare corporations. Second, “one-corporation one-facility model” is not an issue for the entire social welfare corporations, it is the issue for social welfare corporations that run child care centers.

#### はじめに

近年、民間の社会福祉サービスの中心を担ってきた社会福祉法人に対しては、規制改革会議において介護サービス分野や保育サービス分野におけるイコルフットィングの確立が強く主張されており、またマスコミにおいても社会福祉法人制度のあり方に対する批判が展開された<sup>1)</sup>。このような状況のなかで、現行制度において多くの課題があるとして社会福祉制度改革が推進されてきた。

2013年8月に社会保障制度改革国民会議がとりまとめた「社会保障制度改革国民会議報告書」では、社会福祉法人について「経営の合理化、近代化が必要であり、大規模化や複数法人の連携を推進していく必要がある」、「非課税扱いとされているにふさわしい、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」と述べられている。

2014年7月に社会福祉法人の在り方等に関する検討会がとりまとめた「社会福祉法人の在り方について」では、社会福祉法人制度見直しの論点として、①地域における公益的な活動の推進、②法人組織の体制強化、③法人規模拡大・協働化、④法人運営の透明性の確保、⑤法人の監督の見直しの5点を提示した。

このような議論を受けて、2016年3月31日に衆議院本会議において「社会福祉法等の一部を改正する法律案」が賛成多数で可決され、成立した。この改正は、社会福祉サービスの供給体制の整備および充実を図るために、社会福祉法人制度について経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等の改革を進めるとともに、介護人材の確保を推進するための措置、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しの措置を講ずるものである。

具体的には、社会福祉法人制度については、①経営組織のガバナンスの強化、②事業運営の透明性の向上、③財務規律の強化、④地域における公益的な取り組みを実施する責務、⑤行政の関与のあり方に関する改革が行われた(図1)。

このうち「地域における公益的な取り組み」については、2016年の社会福祉法改正においても大きな議論となった内容であり、2016年の改正以降も研究が積み重ねられている<sup>2)</sup>。しかしなが

---

\* こども学科准教授

ら、経営組織のガバナンスなどについては、法改正の内容の解説はみられるものの、たとえば前述した2014年7月の「社会福祉法人の在り方について」の論点で挙げられた「法人規模拡大・協働化」については「現在の社会福祉法人規模についての正確な調査はない」と述べられているように、その実態を把握するような研究はほとんどみられない。

したがって、社会福祉法人の法人規模の動向を把握することは、今後の社会福祉法人経営組織のガバナンスを検討する上での基礎資料を提供する重要な作業となる。社会福祉法人の経営規模に関しては、地方自治体において、一つの施設を整備するたびに新たな法人を設立させるという、いわゆる「一法人一施設」の指導が行われてきたこと等により、零細な規模の社会福祉法人が多数を占めているといわれている。全国経営協会法人調査によると、2006年3月末現在で経営協会法人6,773法人中、一つしか経営していない法人は3,800法人（6割弱）となっている（社会福祉法人経営研究会2006：42）。

そこで本稿では、社会福祉法人の法人規模について、一法人一施設の動向を明らかにするとともに、それらを踏まえて社会福祉法人経営の課題を考察することを目的とする。具体的には、まず一法人一施設モデルの形成について整理する。そのうえで、社会福祉法人名簿をもとに一法人一施設の動向を考察することで、一法人一施設モデルの特徴を明らかにする。最後に、それらを踏まえて、社会福祉法人経営の課題について考察する。

## 社会福祉法等の一部を改正する法律案

福祉サービスの供給体制の整備及び充実を図るため、  
 ・社会福祉法人制度について経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等の改革を進めるとともに、  
 ・介護人材の確保を推進するための措置、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しの措置を講ずる。

### 1. 社会福祉法人制度の改革

#### (1) 経営組織のガバナンスの強化

- 議決機関としての評議員会を必置（小規模法人について評議員定数の経過措置）、一定規模以上の法人への会計監査人の導入等

#### (2) 事業運営の透明性の向上

- 財務諸表・現況報告書・役員報酬基準等の公表に係る規定の整備等

#### (3) 財務規律の強化(適正かつ公正な支出管理・いわゆる内部留保の明確化・社会福祉充実残額の社会福祉事業等への計画的な再投資)

- 役員報酬基準の作成と公表、役員等関係者への特別の利益供与の禁止等
- 「社会福祉充実残額（再投下財産額）」（純資産の額から事業の継続に必要な財産額（※）を控除等した額）の明確化  
 ※①事業に活用する土地、建物等 ②建物の建替、修繕に要する資金 ③必要な運転資金 ④基本金及び国庫補助等特別積立金
- 「社会福祉充実残額」を保有する法人に対して、社会福祉事業又は公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務付け等

#### (4) 地域における公益的な取組を実施する責務

- 社会福祉事業及び公益事業を行うに当たって、無料又は低額な料金で福祉サービスを提供することを責務として規定

#### (5) 行政の関与の在り方

- 所轄庁による指導監督の機能強化、国・都道府県・市の連携等

### 2. 福祉人材の確保の促進

#### (1) 介護人材確保に向けた取組の拡大

- 福祉人材の確保等に関する基本的な指針の対象者の範囲を拡大（社会福祉事業と密接に関連する介護サービス従事者を追加）

#### (2) 福祉人材センターの機能強化

- 離職した介護福祉士の届出制度の創設、就業の促進、ハローワークとの連携強化等

#### (3) 介護福祉士の国家資格取得方法の見直しによる資質の向上等

- 平成29年度から養成施設卒業者に受験資格を付与し、5年間をかけて国家試験の義務付けを漸進的に導入等

#### (4) 社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直し

- 退職手当金の支給乗率を長期加入者に配慮したものに見直し
- 被共済職員が退職し、再び被共済職員となった場合に共済加入期間の合算が認められる期間を2年以内から3年以内に延長
- 障害者支援施設等に係る公費助成を介護保険施設等と同様の取扱いに見直し

【施行期日】平成29年4月1日（1の(2)と(3)の一部、(4)、(5)の一部、2の(1)、(4)は平成28年4月1日、2の(3)は公布の日）

出所）厚生労働省資料 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/189-31.pdf>

図1 社会福祉法等の一部を改正する法律案の概要

## 1. 一法人一施設モデルの形成

社会福祉法人の所轄庁は都道府県知事とされてきたが、地方分権の流れのなかで、現在では、  
 ①主たる事務所が市の区域内にある社会福祉法人であってその行う事業が当該市の区域を越えな

いものは市長（特別区の区長を含む）、②主たる事務所が指定都市の区域内にある社会福祉法人であってその行う事業が一の都道府県の区域内において二以上の市町村の区域にわたるものおよび地区社会福祉協議会である社会福祉法人は指定都市の長、③社会福祉法人でその行う事業が二以上の地方厚生局の管轄区域にわたるものであって、厚生労働省令で定めるものは厚生労働大臣とするとされている（社会福祉法第30条）。

社会福祉法人の設置認可においては、一つの施設を整備するたびに新たな社会福祉法人を設立させるという指導が所轄庁から行われてきた。この背景としては、「行政が施設整備にあたって土地等の保有やその立地を重視してきたこと、措置費による施設運営が予算使い切り型の運営を原則としたことに原因があったのではないか」（社会福祉法人経営研究会2006：42）と指摘されている。

さらに、「一法人一施設の指導が行われたことや、措置費と施設整備費補助とでそれなりの運営が保障されたこと、事業拡大のための新たな寄附の獲得が困難であったこと」（社会福祉法人経営研究会 2006：42）が、零細な規模の社会福祉法人が多数を占めている大きな要因と考えられている。

一法人一施設で小規模な法人だからといって必ずしも社会福祉事業の実施にあたって支障が生じるということではない。しかしながら、2014年にとりまとめられた「社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書」では「利用者や地域ニーズに対応し、複数の事業を展開することは、法人の規模拡大につながり、資金の効果的な活用や職員の適切な異動を可能とし、さらには新たな福祉ニーズへの柔軟で機動的な対応にも途を拓くものである」、「一般的に法人の規模拡大は、職員の広範な人事異動を可能とし、個々の職員のモチベーションやスキルの向上、幹部への登用といったキャリアパスの構築など、職員の処遇改善や人材確保にも資する」と、社会福祉法人による規模拡大を志向する戦略的経営の重要性を指摘している。

このような一法人一施設の小規模な社会福祉法人が多い、いわゆる「一法人一施設モデル」が形成された要因は、前述したように所轄庁による指導という側面もある。しかしながら、社会福祉基礎構造改革では法人単位での経営が可能となる見直しが行われており<sup>3)</sup>、「社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書」では「社会福祉法人側での経営に関する意識改革が十分とはいえない」と、社会福祉法人側にも課題があることを指摘している。

## 2. 一法人一施設モデルの動向

### 1) 方法

本稿では『社会福祉法人全名簿』（厚生省社会局庶務課監修、1984）と『社会福祉法人全名簿2001年版』（社会福祉法人全名簿編集委員会監修、2001）を用いて、1983年3月現在と2000年3月現在の大阪府の社会福祉法人における一法人一施設モデルの動向を把握する。これらの名簿は一般に販売されているものであるため分析に用いることに倫理的な問題は生じないと考えられるが、個別の社会福祉法人名がわからないように配慮した。

なお、社会福祉協議会や共同募金会も社会福祉法人に含まれるが本稿では分析の対象外とした。

### 2) 結果

#### ①法人規模の状況

法人規模について表1に整理した。大阪府の社会福祉法人数（社会福祉協議会、共同募金会除く。以下同じ）は、1983年では418法人で、法人規模をみると、一法人一施設の法人は309法人で

全体の73.9%となっている<sup>4)</sup>。一方、2000年では457法人で1983年から39法人増加している。法人規模をみると、一法人一施設の法人は187法人で全体の40.9%となっており、1983年から33ポイント低下している。

社会福祉法人の一法人当たりの平均経営施設数は、1983年で1.64施設（最大17施設）、2000年で4.45施設（最大51施設）となっている。

表1 法人規模の状況

|        | 1983年        | 2000年        |
|--------|--------------|--------------|
| 一法人一施設 | 309 (73.9%)  | 187 (40.9%)  |
| 複数施設経営 | 109 (26.1%)  | 270 (59.1%)  |
| 合計     | 418 (100.0%) | 457 (100.0%) |

### ②経営施設種別の状況

一法人一施設の社会福祉法人の経営施設種別について表2に整理した。1983年では、保育所が79.0%で最も多く、次いで高齢者福祉施設が10.4%、児童福祉施設（保育所以外）が6.5%、障害者福祉施設が2.3%となっている。一方、2000年では、保育所が80.7%で最も多く、次いで障害者福祉施設が8.6%、高齢者福祉施設が8.0%、児童福祉施設（保育所以外）が2.1%となっている。

表2 一法人一施設の経営施設種別の状況

|       | 保育所            | 児童福祉施設<br>(保育所以外) | 高齢者福祉施設       | 障害者福祉施設      | その他         | 計               |
|-------|----------------|-------------------|---------------|--------------|-------------|-----------------|
| 1983年 | 244<br>(79.0%) | 20<br>(6.5%)      | 32<br>(10.4%) | 7<br>(2.3%)  | 6<br>(1.9%) | 309<br>(100.0%) |
| 2000年 | 151<br>(80.7%) | 4<br>(2.1%)       | 15<br>(8.0%)  | 16<br>(8.6%) | 1<br>(0.5%) | 187<br>(100.0%) |

### ③保育所を経営している法人の状況

前項でみたように、一法人一施設の社会福祉法人の経営施設種別は、1983年と2000年のいずれも保育所が約8割と他の施設種別と比較して圧倒的に多くなっている。そこで、保育所を営んでいる法人の状況について表3に整理した。

1983年では、一法人一施設が76.2%、複数施設経営が23.8%となっている。一方、2000年では、一法人一施設が65.1%、複数施設経営が34.9%となっており、一法人一施設の割合は11.1ポイント低下している。

次に、保育所を営んでいる複数施設経営法人の状況を表4に整理した。1983年では、保育所のみを複数経営している法人が48.7%で最も多く、次いで児童福祉施設（保育所以外）27.6%、高齢者福祉施設、その他が21.1%、障害者福祉施設が2.6%となっている。一方、2000年では、高齢者福祉施設を営んでいる法人が63.0%と最も多く、次いで保育所のみを複数経営が29.6%、障害者福祉施設が24.7%、その他が22.2%、児童福祉施設（保育所以外）が18.5%となっている。

表3 保育所を営んでいる法人の状況

|        | 1983年        | 2000年        |
|--------|--------------|--------------|
| 一法人一施設 | 244 (76.2%)  | 151 (65.1%)  |
| 複数施設経営 | 76 (23.8%)   | 81 (34.9%)   |
| 合計     | 320 (100.0%) | 232 (100.0%) |

表4 保育所を営んでいる複数施設経営法人の状況

|       | 保育所のみ複数       | 児童福祉施設<br>(保育所以外) | 高齢者福祉施設       | 障害者福祉施設       | その他           |
|-------|---------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| 1983年 | 37<br>(48.7%) | 21<br>(27.6%)     | 16<br>(21.1%) | 2<br>(2.6%)   | 16<br>(21.1%) |
| 2000年 | 24<br>(29.6%) | 15<br>(18.5%)     | 51<br>(63.0%) | 20<br>(24.7%) | 18<br>(22.2%) |

### 3) 考察

ここでは上記の結果をもとに、一法人一施設の動向を考察すると、その特徴について3点に整理することができる。

第1に、社会福祉法人全体として一法人一施設の割合は低下してきているということである。社会福祉法人経営の課題として一法人一施設が指摘されるが、その割合は1983年では73.9%と7割以上を占めていたものの、2000年では40.9%と約4割にまで低下してきている。この背景のひとつとして、この間に行われた社会福祉基礎構造改革において社会福祉法人について議論されたことにより社会福祉法人の意識が変化してきたことが考えられる。もう一つは、2000年4月の介護保険法の施行により高齢者福祉施設の需要が急増し、既存の社会福祉法人が高齢者福祉施設を営むことで法人規模の拡大を図ってきたということが考えられる。

第2に、一法人一施設モデルは社会福祉法人全体の課題というわけではないということである。一法人一施設の経営施設種別の状況を見ると、1983年で79.0%、2000年で80.7%と約8割が保育所となっており、保育所を営んでいる社会福祉法人に集中している。社会福祉法人経営において一法人一施設の問題が指摘されるが、その大部分は保育所を営んでいる社会福祉法人であり、社会福祉法人を一括りにして全体の問題として一法人一施設モデルを議論するのは適切といえない。つまり、保育所以外の施設・事業を営んでいる社会福祉法人において一法人一施設モデルは少数派であり、一法人一施設モデルは社会福祉法人全体の課題ということではできないのである。

第3に、保育所経営においては一法人一施設モデルが課題となっているということである。保育所を営んでいる法人の状況を見ると、一法人一施設の社会福祉法人が1983年で76.2%、2000年で65.1%と割合としては若干低下してきているが、保育所を営んでいる社会福祉法人の6割以上が一法人一施設という状況になっている。つまり、単に社会福祉施設のなかで保育所数が多いから一法人一施設の経営施設種別において保育所を営んでいる社会福祉法人の割合が高いというわけではなく、保育所経営においては一法人一施設モデルが依然として多く残っており、一法人一施設モデルが課題となっているということである。

## 3. 社会福祉法人経営の課題

### 1) 社会福祉法人の法人規模と経営課題

社会福祉法人の法人規模の経営課題として一法人一施設モデルが指摘されているが、その割合

は低下してきており、社会福祉法人全体としては法人規模の拡大が図られてきている。しかしながら、一法人一施設モデルの割合の低下が必ずしも法人規模の経営課題の克服に直結するわけではない。小規模施設を複数施設経営しているだけという状況であれば法人規模の経営課題は一法人一施設の状況とほとんど変わらないからである。

ただし、このような法人規模が大きくない社会福祉法人が今後、法人規模を拡大していくことは資金の問題などもあるため容易ではない。社会福祉法人の合併により法人規模を拡大していくという方向性も考えられるが<sup>5)</sup>、法人の理念等の違い、手続き面の問題などもあり容易に推進できるものではない。したがって、社会福祉法人の法人規模の経営課題に対しては、法人規模を拡大していくという方向性を検討していくとともに、小規模の社会福祉法人の経営モデルを検討して確立していくことも必要とされる。

## 2) 保育所を経営している社会福祉法人の課題

一法人一施設モデルは社会福祉法人全体の課題というわけではなく、主として保育所経営において課題となっている。保育所を経営している複数施設経営法人の状況をみると、高齢者福祉施設を経営している法人が約6割、障害者福祉施設が約4分の1となっており、保育所を経営している社会福祉法人が一法人一施設モデルから規模の拡大を図っていくひとつの方向としては、介護保険施設・事業所などの高齢者福祉施設あるいは障害者福祉施設の経営を行うということが考えられる。

もう一つの方向性は、保育所や地域型保育事業（小規模保育事業など）を複数経営していくことが考えられる。これはこれまでに蓄積してきた保育のノウハウを活かしていくことができるため、他領域の施設経営よりは参入しやすいと考えられる。ただし、法人の資金力、地域の保育ニーズ等により新たな保育所等の経営が困難な場合も考えられる。その場合は前述したように小規模の社会福祉法人の経営モデルを検討していくことが必要とされる。例えば、保育所の場合は地域子育て支援など地域の子育てニーズに対応した拠点としての機能を備えて地域住民を巻き込んだ経営をしていくことが考えられる。

## おわりに

本稿では、一法人一施設モデルの形成について整理したうえで、一法人一施設の動向を考察し、その特徴を明らかにしてきた。さらに、これらを踏まえたうえで社会福祉法人経営の課題について考察した。その結果、先述した2点の課題が示唆された。ただし、本稿の分析は大阪府に限定して行ったため、本稿で示唆された課題が全国的な課題であるとは言い切れない。また、『社会福祉法人全名簿』が2001年以降刊行されていないため、2000年以降の動向については分析できていない。2000年以降の社会福祉法人の動向、経営課題については、今後の研究課題としたい。

## 注

- 1) たとえば、朝日新聞は、2014年5月から開始した「報われぬ国 第2部」において、「社福利権飛び交う金」（2014年5月19日朝刊）、「ワンマン理事長“暴走”」（2014年5月26日朝刊）、「社福、親族企業に利益」（2014年6月2日朝刊）、「社福の公私混同横行」（2014年6月2日朝刊）、「認可保育園 社福が独占」（2014年8月3日朝刊）など、社会福祉法人に対する厳しい批判を展開している。
- 2) たとえば、松端（2016）、関川（2017）、湯川（2016）、河他（2016）などがある。
- 3) 2000年2月に定められた「社会福祉法人会計基準」（同年4月から適用）では、従来の施設単位であっ

た会計基準を、法人全体の経営状況が把握できる法人制度共通の会計基準とするなど、社会福祉法人単位での経営を目指した改正が行われた。

- 4) 『社会福祉法人全名簿』(厚生省社会局庶務課監修、1984)では、経営施設数、種別が不明の法人が4法人あったので、これらの法人は本稿の分析から除いた。
- 5) 小室(1994)は、第2章「社会福祉法人の合併・解散に関する研究」として、社会福祉法人の経営問題に対する対処方法としての法人の合併・解散について検討している。

## 文献

河幹夫・菊池繁信・宮田裕司・森垣学編著、全国社会福祉法人経営者協議会監修：社会福祉法人の地域福祉戦略、生活福祉研究機構、2016。

小室豊允：新世紀の福祉－日本モデルへの挑戦－、中央法規出版、1994。

厚生省社会局庶務課監修：社会福祉法人全名簿、全国社会福祉協議会、1984。

松端克文：社会福祉法人改革と地域福祉～「地域における公益的な取組」を中心として～、日本の地域福祉、29、21-29、2016。

関川芳孝：社会福祉法人制度改革と地域福祉、日本の地域福祉、30、39-47、2017。

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、全国社会福祉協議会、2006。

社会福祉法人全名簿編集委員会監修：社会福祉法人全名簿2001年版、中央法規出版、2001。

湯川智美監修：スッキリなっとく！社会福祉法人の地域公益活動実践ガイドブック、第一法規、2016。

## 和文要旨

本稿は、社会福祉法人の法人規模について、一法人一施設の動向を明らかにするとともに、それらを踏まえて社会福祉法人経営の課題を考察することを目的とする。具体的には、一法人一施設モデルの形成について整理したうえで、一法人一施設の動向を考察し、その特徴を明らかにした。さらに、これらを踏まえたうえで社会福祉法人経営の課題について考察した。その結果、以下の2点の課題が示唆された。第1に、社会福祉法人の法人規模の経営課題に対しては、法人規模を拡大していくという方向性を検討していくとともに、小規模の社会福祉法人の経営モデルを検討して確立していくことも必要とされているということである。第2に、一法人一施設モデルは社会福祉法人全体の課題というわけではなく、主として保育所経営において課題となっているということである。