

社会保障審議会福祉部会報告書
～社会福祉法人制度改革について～

平成２７年２月１２日

はじめに

- ・ 本部会は、社会福祉を取り巻く環境が変化する中、その在り方が問われている社会福祉法人制度の見直しについて検討するため、平成26年8月27日に議論を開始し、計14回にわたり審議を重ねてきた。
- ・ 本報告書は、これまでの本部会における審議を整理し、社会福祉法人制度の見直し等について、制度的な対応が必要な事項を中心に取りまとめたものである。

I 総 論

- ・ 我が国の社会福祉の黎明期、民間社会事業は、篤志家等による慈善事業として始まった。戦後、社会福祉事業が公的責任により実施されることになると、民間の社会福祉事業の自主性の尊重と経営基盤の安定等の要請から、社会福祉法人は旧民法第 34 条の公益法人の特別法人として昭和 26 年に制度化された。社会福祉法人は、旧社会福祉事業法に基づく規制や監督を受けつつ、主として国からの措置事業を担う公共的な性格を有する法人として機能してきた。以来長きにわたり、社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手として、我が国の社会福祉を支えてきた。我が国の戦後社会福祉の発展は、社会福祉法人の歩みそのものといえる。
- ・ その後、人口構造の高齢化、家族や地域社会の変容に伴い、多様化する福祉ニーズへの対応が重要な政策課題となった。委託先の拡大も図られ、供給主体の多元化が図られた。平成 12 年の介護保険法の施行、同年の社会福祉事業法の改正による社会福祉法の成立により、サービスの利用の仕組みを措置から契約に転換するとともに、株式会社や NPO など多様な供給主体を参入させることにより、利用者の選択の幅を広げるとともに、事業者の効率的な運営を促し、サービスの質の向上と量の拡大を図る政策がとられた（社会福祉基礎構造改革）。
- ・ こうした中で、社会福祉法人の位置付けは大きく変化した。社会福祉法第 24 条は、経営の原則として、「社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならない」と規定している。同条は、社会福祉法人の本旨として、経営基盤の強化やサービスの質の向上、事業経営の透明性の確保を通じて、社会福祉事業の中心的な担い手であるとともに、地域

における多様な福祉ニーズにきめ細かく対応し、既存の制度では対応できない人々を支援していくことを位置付けているものである。

- ・ 今日、人口減少社会の到来や独居高齢者の増加、子どもに対する虐待の深刻化などを背景に、福祉ニーズが多様化・複雑化しており、高い公益性と非営利性を備えた社会福祉法人の役割が、ますます重要になっている。

社会福祉法人の今日的な意義は、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。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。

- ・ また、今後の高齢化等に伴う福祉ニーズの急増に対応するために必要な人材の確保に当たっては、処遇の改善をより一層進めることが重要である。社会福祉法人がその役割を適切に果たすためには、率先して、職員の処遇改善や労働環境の整備等に取り組むことが求められる。

- ・ 一方、平成 18 年には、公益法人制度改革が行われ、旧民法第 34 条に基づく公益法人を、準則主義により設立される一般社団・財団法人と公益性の認定を受ける公益社団・財団法人に区分し、後者について法人の目的・事業内容・組織・財務・財産等に関する公益認定を課することにより公益性の高い法人類型として位置付けている。

この改革においては、現代の日本社会が公益法人に求める公益性が具体的な姿として示されており、こうした公益性は、公益法人の一類型である社会福祉法人に対しても当然要請されるものである。

- ・ 平成 26 年に閣議決定された規制改革実施計画は、こうした社会福祉事業や公益法人の在り方の変容を踏まえ、他の経営主体とのイコール

フッティング等の観点から、社会福祉法人制度の改革を求めたものである。経営組織の強化、情報開示の推進、内部留保の位置付けの明確化と福祉サービスへの投下、社会貢献活動の義務化、行政による指導監督の強化など、社会福祉法人が備えるべき公益性・非営利性を徹底し、本来の役割を果たすことが求められている。

- ・ また、こうした社会福祉法人の在り方に関しては、平成 26 年 7 月に、厚生労働省の「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」において、地域における公益的な活動の推進、法人組織の体制強化、法人運営の透明性の確保等について意見が取りまとめられている。
- ・ 昨今、一部の社会福祉法人による不適正な運営が指摘され、社会福祉法人全体の信頼を失墜させる事態に至っている。社会福祉法人が今後とも福祉サービスの中心的な担い手としてあり続けるためには、その公益性・非営利性を徹底する観点から制度の在り方を見直し、国民に対する説明責任を果たすことが求められる。

Ⅱ 社会福祉法人制度の見直しについて

1. 基本的な視点

(1) 公益性・非営利性の徹底

- ・ 社会福祉法人は、社会福祉を目的とする、旧民法第 34 条の公益法人の特別法人として制度化され、当初より各種の規制等により高い公益性と非営利性を担保された法人であった。今日、福祉ニーズが多様化・複雑化する中、公益性と非営利性を備えた法人として、その役割はますます重要となっており、その組織運営等において、その在り方を徹底することが求められている。

- ・ 折しも、平成 18 年には、旧民法第 34 条の公益法人について、一般社団・財団法人と公益認定を課せられる公益社団・財団法人に区分する公益法人改革が行われている。社会福祉法人は、その創設の経緯や公益性の高い社会福祉事業を主たる事業とする法人の目的等に照らし、公益財団法人等と同等以上の公益性・非営利性を確保する必要がある。

（２）国民に対する説明責任

- ・ 今日、多様な事業主体により福祉サービスが供給されるようになってきていること、また、一部の社会福祉法人による不適正な運営のため、社会福祉法人全体に対する信頼が揺らいでいることから、社会福祉法人の存在意義が問われている。
- ・ 社会福祉法人の公益性・非営利性を担保する観点から、経営組織の強化、運営の透明性、財務規律の確立を図り、社会福祉法人のあるべき姿について国民に対する説明責任を果たすための制度改革が急務である。

（３）地域社会への貢献

- ・ 社会福祉法人は、その解散や合併に所轄庁の認可が必要であり、解散した社会福祉法人の残余財産の帰属について制限があるなど、地域社会とともに存在し、地域福祉を支える使命を制度上も担保されている。
- ・ 前述したとおり、社会福祉法人の今日的な意義は、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、地域社会に貢献することにある。こうした社会福祉法人の使命を責務として明らかにしていく必要がある。

2. 経営組織の在り方の見直し

(1) 経営組織の現状と課題

- ・ 理事、評議員会、監事など社会福祉法に規定されている社会福祉法人の経営組織は、社会福祉法人制度発足当初以来のものであり、今日の公益法人に求められる内部統制の機能を十分に果たせる仕組みとはなっていない。
- ・ 昨今、一部の社会福祉法人において指摘される不適正な運営には、こうした法人の内部統制による牽制が働かず、理事・理事長の専断を許した結果生じたものがみられる。
- ・ 平成 18 年の公益法人制度改革においては、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人について新たな機関設計が導入されている。その基本的な考え方は、役員等の権限・責務・責任の明確化、評議員会（社団の場合は社員総会）による理事等の牽制、外部の専門家・専門機関を活用した会計監査人の監査の強化によるガバナンスの強化を図ることにある。
- ・ こうした状況を踏まえ、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、
 - 社会福祉法人の内部管理を強化するため、理事会や評議員会、役員等の役割や権限、責任の範囲等を明確に定める。
 - 一定の事業規模を超える社会福祉法人に対して外部機関による会計監査を義務付ける。とされている。
- ・ 社会福祉法人が備えるべき公益性・非営利性を徹底するためには、公益法人制度改革を参考にしながら、公益財団法人と同等以上の公益性・非営利性を担保できるガバナンスが必要である。

(参考)

- ・ 現行の社会福祉法人の経営組織の主な枠組みは、以下のとおりである。
 - ①全ての理事が社会福祉法人の業務の全てについての代表権を有する（法令上理事長の規定がない）。
 - ②法人の業務の決定は、理事の過半数をもって決する（法令上理事会の規定がない）。
 - ③評議員会の設置は法令上任意とされており、重要事項については、定款で評議員会の議決を得ることができることとされている。
- ・ これに対し、一般財団法人・公益財団法人においては、以下のとおり、法令において、各機関の役割や責任を明記し、牽制機能が働くような仕組みを設けている。
 - ①代表理事は、法人を代表し、業務の執行を行う。
 - ②理事会は、法人の業務執行の決定、理事の職務執行の監督、代表理事の選定・解職を行う。
 - ③評議員会は必置とされ、議決機関として位置付けられている（定款の変更、理事等の選任・解任、役員の報酬の決定等の決議事項を法定）。

このほか、一般財団法人・公益財団法人においては、現行の社会福祉法人制度にはない会計監査人制度が設けられている。

(2) 理事・理事長・理事会について

(理事・理事長・理事会の位置付け・権限・義務・責任)

- ・ 現行の社会福祉法人制度においては、法令上、理事会に関する規定がなく、全ての理事が社会福祉法人の業務についての代表権を有し、法人の業務の決定は理事の過半数をもって決定することとされている。また、理事の責任に関する規定も整備されていない。

理事・理事長の役割・権限・義務・責任を明らかにし、理事会による理事・理事長に対する牽制機能を制度化するため、以下の方向で

見直す必要がある。

- 理事の義務と責任（※）を法律上明記する。
※善管注意義務、忠実義務、法人に対する損害賠償責任、特別背任罪の適用等
 - 理事長について、代表権を有する者として位置付け、権限と義務（※）を法律上明記する。
※業務の執行、理事会への職執行状況の報告等
 - 理事会を法人の業務執行に関する意思決定機関として位置付け、その権限（※）を法律上明記する。
※業務執行の決定（重要事項（重要な財産処分等）は理事に委任できない。）、理事の職務執行の監督、理事長の選定及び解職、計算書類・事業報告の承認等
 - 一般財団法人・公益財団法人と同様に、理事等に対する特別背任罪、贈収賄罪が適用される法制上の枠組みや欠格事由に関する規定を整備する。
- ・ また、法人業務の適切な執行のため、一般財団法人・公益財団法人と同様に、理事長以外に、特定の業務の執行を行う業務執行理事を置くことができるようにすることが必要である。
- ・ 一般財団法人・公益財団法人と同様に、理事の職務執行についてのコンプライアンス（法令遵守等）を確保するための体制整備について、理事会の議決事項とし、一定規模以上の法人については、その体制整備を義務付けることが必要である。

（理事の定数）

- ・ 理事の定数については、租税特別措置の適用の要件に合わせて、通知において6人以上という取扱いとしている（法律上は3人以上）。適正な運営を確保する観点から、内部統制を実効性あるものとする必要性を考慮し、現行の6人以上という定数を法律上明記する必要がある。

(理事の構成)

- ・ 理事の構成に関しては、親族その他特別の関係がある者の理事への選任について、社会福祉法人の公正な運営を確保するため、運用において法律より厳しく制限している（理事定数が 6～9 名の場合は 1 名、10～12 名の場合は 2 名、13 名以上の場合は 3 名）。また、社会福祉事業について学識経験を有する者又は地域の福祉関係者、社会福祉施設を経営する法人にあっては施設長等の事業部門の責任者を理事として参加させることを通知により求めている。

社会福祉法人の高い公益性に鑑み、同族支配の禁止の趣旨を徹底するとともに、地域ニーズに即した質の高いサービスを機動的な経営により提供するため、こうした現行の理事の構成に関する取扱いを法令上明記する必要がある。

(3) 評議員・評議員会について

(評議員・評議員会の位置付け・権限・義務・責任)

- ・ 現行の社会福祉法人制度では、通知において、措置事業、保育所を経営する事業、介護保険事業のみを行う法人以外の法人に対し評議員会の設置を求めているが、法令上、評議員会の設置は任意とされており、原則諮問機関として位置付けられているため、理事・理事長に対する牽制機能が十分に働かないという課題がある。また、通知において理事の選任は、理事総数の $\frac{2}{3}$ 以上の同意を得て理事長が委嘱することとされているため、法人の業務執行の決定機関が執行機関の人選を行うことになり、恣意的な法人運営を招くおそれがある。

このため、社会福祉法人の高い公益性に照らし、一般財団法人・公益財団法人と同様に、必置の評議員会を議決機関として法律上位置付け、理事・理事長に対する牽制機能を働かせるため、評議員会に理事、監事、会計監査人の報酬や選任・解任等の重要事項に係る議決権を付与する必要がある。また、このように重要な役割を担う評議員の権限・責任（評議員会の招集請求権、善管注意義務、損害賠償責任

等)を法律上明記する必要がある。

(評議員の定数等)

- ・ 評議員(任期2年)は、理事との兼職が認められており、その定数は、理事の定数の2倍を超える数とされている。

理事と評議員会の適切な牽制関係を築くため、理事と評議員の兼職を禁止し、評議員の定数については、「理事の定数を超える数」とすべきである。また、任期については、一般財団法人・公益財団法人を参考に、中期的な牽制機能を確保する観点から、4年とすべきである。

- ・ 評議員の定数については、規模の小さい法人において、適任者を確保することが容易ではないとの指摘があり、小規模法人について定数の特例を設ける経過措置が必要との意見があった。

(評議員の選任)

- ・ 現行の取扱い(通知)では、評議員は、理事会の同意を得て理事長が委嘱することとされている。このように理事・理事長が評議員の選任に関わる仕組みでは、評議員が理事・理事長に対し、独立した立場から牽制機能を働かせることが困難という課題がある。このため、評議員の選任・解任については、一般財団・公益財団法人を参考に、定款で定める方法(選任委員会・評議員会の議決等)によることとし、理事又は理事会が評議員を選任又は解任できないようにすることが必要である。

(評議員の構成)

- ・ 現行の取扱い(通知)では、評議員には地域の代表を加えること、利用者の家族の代表を加えることが望ましいこととしているが、評議員会を議決機関として位置付ける場合には、その重要な権限に鑑み、事業に対する識見を有し、中立公正な立場から審議を行える者であることを重視した構成とすることが適当である。

（「運営協議会」）

- ・ 評議員会が議決機関として位置付けられることに伴い、現行の評議員会が担っている諮問機関としての機能の一部を代替する仕組みとして、各法人が地域の代表者や利用者又は利用者の家族の代表者等が参加する「運営協議会」を開催し、意見を聴く場として位置付けることにより、地域や利用者の意見を法人運営に反映させることが適当である。

（４）監事について

（監事の権限・義務・責任）

- ・ 社会福祉法人の財務会計に関しては、例えば、財務諸表が不正確といった実態があり、監事機能が十分に機能していないとの指摘がある。実効性ある監事監査が行われるよう、一般財団法人・公益財団法人と同様に、理事、職員に対する事業報告の要求や財産状況の調査権限等の監事の権限を法律上規定するとともに、理事会への報告義務、監査報告の作成義務や監事の責任についても、法律上明記し、適正かつ公正な監事監査を促すべきである。

（監事の選任）

- ・ 理事会が監事を選任する現行の仕組みでは、独立した立場から監査を行うことが困難という課題があることから、一般財団法人・公益財団法人と同様に、監事の選任・解任は評議員会の議決事項とすることが必要である。

（監事の構成）

- ・ 監事の構成については、財務諸表等を監査し得る者と社会福祉事業についての学識経験者又は地域の福祉関係者とする現行の取扱いを法律上明記することが適当である。

（５）会計監査人について

（会計監査人の設置義務）

- ・ 社会福祉法人のガバナンスの強化、財務規律の確立の観点から、公益財団法人における取組を参考に、一定規模以上の法人に対して、会計監査人による監査を法律上義務付ける必要がある。また、設置義務の対象とならない法人においても、定款で定めるところにより、会計監査人を置くことができるようにする必要がある。
- ・ 会計監査人については、実効性ある会計監査を行うため、その権限、義務、責任（監事への報告義務、損害賠償責任等）を法律上明記すべきである。

（会計監査人の設置を義務付ける法人の範囲）

- ・ 会計監査人の設置を義務付ける法人の範囲については、監査に対応できる事務処理の態勢と監査費用の負担能力、所轄庁の監査との役割分担等を考慮し、以下の要件のいずれかに該当する法人とすることが適当である。
 - ①収益（事業活動計算書におけるサービス活動収益）が 10 億円以上の法人（当初は 10 億円以上の法人とし、段階的に対象範囲を拡大）
 - ②負債（貸借対照表における負債）が 20 億円以上の法人

（会計監査人の設置の義務付けの対象とならない法人に対する対応）

- ・ 会計監査人の設置の義務付けの対象とならない法人については、
 - 公認会計士、監査法人、税理士又は税理士法人による財務会計に係る態勢整備状況の点検等
 - 監事への公認会計士又は税理士の登用を指導し、こうした取組を行う法人に対する所轄庁による監査の効率化を進めることが適当である。

3. 運営の透明性の確保

(1) 情報開示の現状と課題

(情報開示の取組)

- ・ 社会福祉法人は高い公益性と非営利性を備えた法人であり、その運営の状況について、国民に対する説明責任を十分に果たす必要がある。

このため、法令上、毎会計年度終了後 2 月以内に、事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支計算書を作成し、監事の意見を記載した書類を付して各事務所に備え置き、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人からの請求があった場合には閲覧に供しなければならないとしている。

さらに、情報の公表を推進する観点から、平成 25 年に業務及び財務等に関する情報を公表するよう指導するとともに、平成 26 年には、現況報告書並びにその添付書類である貸借対照表及び収支計算書について、インターネットを活用して公表することを通知により指導している。

(公益法人制度改革における情報開示)

- ・ 平成 18 年の公益法人制度改革においては、法人運営を社会的に監視するという基本的な考え方から、積極的に情報を開示する仕組みを導入し、役員報酬の総額や役員報酬基準を含む広範な書類の備置き・閲覧を義務化した。

(社会福祉法人における対応)

- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、財務諸表のほか、補助金や社会貢献活動に係る支出額、役員の区分ごとの報酬等の総額、親族や特別の利害関係を有する者との取引内容などの公表を義務付けるとされている。
- ・ 社会福祉法人については、旧民法第 34 条の公益法人の特別法人

として制度化された経緯や、公費や保険料を原資とする多額の事業費が支出されていることから、公益財団法人等と同等以上の運営の透明性の確保が求められる。また、規制改革実施計画を踏まえ、積極的に情報を公表し、その運営を社会的監視の下に置くことにより、適正な法人運営を担保するとともに、国民に対する説明責任を果たすことが期待される。

（２）情報開示の方向性

- ・ 定款、事業計画書、役員報酬基準を新たに閲覧対象とするとともに、閲覧請求者を国民一般に拡大する必要がある。
- ・ 定款、貸借対照表、収支計算書、役員報酬基準を公表対象とすることを法令上位置付ける必要がある。
- ・ 既に通知により公表を指導している現況報告書（役員等名簿、補助金、地域の福祉ニーズへの対応状況に係る支出額、役員の親族等との取引内容を含む。）について、役員区分ごとの報酬総額を追加した上で、閲覧・公表の対象とすることを法令上明記することが必要である。
- ・ 公表の方法については、国民が情報を入手しやすいインターネットを活用することが適当である。

４．適正かつ公正な支出管理

（１）適正かつ公正な支出管理に係る基本的な視点

- ・ 社会福祉法人は、その高い公益性と非営利性にふさわしい財務規律を確立する必要がある。社会福祉法人の財務規律に関して社会的要請が強いものとしては、まずは「適正かつ公正な支出管理」が挙げられる。

- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、
 - 社会福祉法人の役員に対する報酬や退職金などについて、その算定方法の方針や役員区分ごとの報酬等の総額（役員報酬以外の職員としての給与等も含む）の開示を義務付ける。
 - 社会福祉法人と役員の親族・特別の利害関係を有する者との取引について取引相手・取引内容を開示する等、調達の公正性や妥当性を担保する仕組みを構築する。
 - 一定の事業規模を超える社会福祉法人に対して外部機関による会計監査を義務付ける。

とされている。

- ・ こうした状況を踏まえ、適正かつ公正な支出管理としては、特に以下の事項に取り組むことが必要である。
 - ①適正な役員報酬を担保するための役員報酬基準の策定と公表等
 - ②関係者への特別の利益供与の禁止と関連当事者との取引内容の公表
 - ③会計監査人の設置を含む外部監査の活用（2. において記述）

（2）適正な役員報酬について

- ・ 役員報酬等については、理事会の議決を経て理事長が定める現行の取扱いを改め、公益財団法人等と同様に、定款の定め又は評議員会の決議により決定することとする必要がある。
- ・ 公益財団法人等と同様に、不当に高額なものとならないような理事、監事及び評議員に対する報酬等の支給基準を法人が定め、公表することを法律上義務付けることが必要である。
- ・ 国民に対する説明責任を果たし、適正な水準を担保するため、役員等の区分ごとの報酬総額（職員給与又は職員賞与として支給される

分を含む。)を公表するとともに、個別の役員等の報酬額(職員給与又は職員賞与として支給される分を含む。)については、勤務実態に即したものであるかを確認する観点から、所轄庁への報告事項とすることが必要である。

(3) 関係者への特別の利益の供与の禁止等

- ・ 公益財団法人等と同様に特別の利益供与を禁止する規定を法令上明記することが必要である。
- ・ 関連当事者との取引内容の情報開示について、現況報告書及び現行の社会福祉法人会計基準における財務諸表の注記事項において開示の対象となる関連当事者の範囲について、公益財団法人制度を参考に、
 - ①当該社会福祉法人を支配する法人若しくは当該社会福祉法人によって支配される法人又は同一の支配法人をもつ法人
 - ②当該社会福祉法人の評議員及びその近親者に係る要件を加えることが必要である。
- ・ 現況報告書及び現行の社会福祉法人会計基準における財務諸表の注記事項として関連当事者との取引内容の開示の対象となる取引の範囲について、公益法人会計基準と同様に取引額が100万円を超える取引とすることが必要である。
- ・ なお、開示の対象となる取引の範囲が取引金額の要件により拡大することに伴い法人の事務負担が増大するとの懸念があり、効率的な運用について検討する必要があるとの意見があった。

5. 地域における公益的な取組の責務

(福祉ニーズの多様化・複雑化と社会福祉法人の役割)

- ・ 社会環境の変化に伴い、福祉ニーズが多様化・複雑化し、既存の制度では十分に対応できない者に対する支援の必要性が高まっている。

こうした福祉ニーズに対しては、様々な事業主体が各々の創意工夫により対応していくことが必要であるが、その中で社会福祉法人については、その本旨に従い、他の事業主体では対応が困難な福祉ニーズに対応していくことが求められる。

(社会福祉法人の本旨と地域における公益的な取組)

- ・ 社会福祉法人は、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だけでなく、既存の制度の対象とならないサービスに対応していくことを本旨とする法人と解されている。地域福祉におけるイノベーションの推進は、社会福祉法人の社会的使命である。

社会福祉法人には、営利企業等では実施することが難しく、市場で安定的・継続的に供給されることが望めないサービスを提供すること、すなわち、既存の制度の対象とならないサービスを無料又は低額な料金により供給する事業の実施が求められる。

(地域における公益的な取組を実施する責務)

- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から、生計困難者に対する無料・低額な料金の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施の義務付けを求めている。

これらを踏まえ、社会福祉法において、日常生活・社会生活上の支援を必要とする者に対して無料又は低額の料金により福祉サービスを提供することを社会福祉法人の責務として位置付けることが必要である。

- ・ 地域における公益的な取組を責務とするに当たり、措置費や保育の委託費の使途制限について見直すほか、本部経費について弾力的な運用

が必要との意見があった。

6. 内部留保の明確化と福祉サービスへの再投下

(1) 内部留保に関する基本的な視点

- ・ 社会福祉法人については、その高い公益性と非営利性にふさわしい財務規律を確立することが求められる。社会福祉法人に求められる財務規律としては、第 1 に、適正な役員報酬や関係者への利益供与の禁止を含む「適正かつ公正な支出管理」であり（4. において記述）、その上で、法令や最低基準に即した事業運営が求められる。事業運営の中で発生する収支差（利益）については、配当することは禁止され、社会福祉事業又は公益事業（社会福祉法第 26 条）に再投下することが求められる。
- ・ このように社会福祉法人の収支差（利益）の使途については、公益性の高い非営利法人としての財務規律が制度的に講じられているが、収支差（利益）の蓄積である、いわゆる内部留保（利益剰余金）の在り方については、その実態を明らかにし、適正な活用を促す仕組みはない。
- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、
○内部留保の位置付けを明確化し、福祉サービスへの再投資や社会貢献での活用を促す。
とされている。
- ・ いわゆる内部留保（利益剰余金）は、過去の収支差（利益）の蓄積であり、事業に活用する土地、建物等に投資した資産や将来支出が必要となる資金の形をとっている。基本的には事業継続に必要な財産であり、その存在自体が余裕財産を保有していることを意味していない。

他方、社会福祉法人は、公費等を原資とする介護報酬や措置費・委託費により社会福祉事業等の事業を運営しており、また、公益性の高い法人として税制優遇措置が講じられている。

こうした法人の公益性等を考慮すれば、いわゆる内部留保の実態を明らかにし、国民に対する説明責任を果たすことが求められる。

- ・ また、いわゆる内部留保の実態を明らかにし、現在の事業継続に必要な財産以外に活用できる財産を保有している場合には、社会福祉法人の趣旨・目的に従い、これを計画的に福祉サービス（社会福祉事業又は公益事業により供給されるサービス）に再投下し、地域に還元することが求められる。
- ・ なお、公益財団法人等に適用される遊休財産保有制限においては、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。

しかし、社会福祉法人については、公費等を原資とした報酬や措置費により運営されていること、介護保険、措置制度等の公的制度により安定した収入を得られるという事業の特性を踏まえ、必要最低限の財産を除き、社会福祉事業又は公益事業に再投下することが適当である。

- ・ 他方、公益財団法人等には、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。

しかし、社会福祉法人に関しては、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、中長期的な事業運営をも考慮し、福祉サービスへの計画的な再投下により、公益性を担保することが適当である。

（２）内部留保の明確化

- ・ いわゆる内部留保の実態を明らかにするに当たっては、社会福祉法人が保有する、全ての財産（貸借対照表上の純資産から基本金及び国庫補助等積立金を除いたもの）を対象に、当該財産額から事業継続に必要な最低限の財産の額（控除対象財産額）を控除した財産額（負債との重複分については調整）を導き、これを福祉サービスに再投下可能な財産額として位置付けることが適当である。
- ・ 控除対象財産額は、①社会福祉法に基づく事業に活用している不動産等（土地、建物、設備等）、②現在の事業の再生産に必要な財産（建替、大規模修繕に必要な自己資金）、③必要な運転資金（事業未収金、緊急の支払いや当面の出入金のタイムラグへの対応）を基本に算定することが考えられる。これらは、内部留保を的確に明確化するに当たっての要となる部分であるので、その詳細な内容については、制度実施までの間に、専門的な見地から検討の上、整理する必要がある。
- ・ 控除対象財産額の算定については、社会福祉法人が国のガイドラインに従い、使途を明記した財産目録及び「控除対象財産計算書」を作成し、所轄庁に毎年度提出することが必要である。

（３）福祉サービスへの計画的な再投下

- ・ 控除対象財産額を算定し、いわゆる内部留保から控除した結果、再投下可能な財産額（「再投下財産額」という。）がある社会福祉法人については、地域における公益的な取組を含む福祉サービスに計画的に再投下財産を投下することを求める仕組みの導入が必要である。
- ・ 具体的には、「再投下財産額」がある社会福祉法人に対し、社会福祉事業又は公益事業の新規実施・拡充に係る計画（「再投下計画」という。）の作成を義務付けることが必要である。

- ・ 「再投下計画」には、社会福祉法人が実施する社会福祉事業又は公益事業により供給される福祉サービスへの再投下の内容や事業計画額が計上されるが、計画を検討するに当たっての優先順位については、以下のとおり考えるべきである。

①社会福祉法人は、社会福祉事業の実施を主たる目的とする法人であることから、社会福祉事業への投資（施設の新設・増設、新たなサービスの展開、人材への投資等。社会福祉法人による利用者負担の軽減など社会福祉事業に関する地域における公益的な取組を含む。）を最優先に検討する。なお、実質的に社会福祉事業と同じ機能を担う、いわゆる小規模事業についても併せて検討する。

②更に再投下財産がある場合には、社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手であるとともに、既存制度では対応できない地域ニーズにきめ細かく対応することを本旨とする法人であること、規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）は、こうした社会福祉法人の在り方を徹底する観点から、生計困難者に対する無料・低額の福祉サービスの提供などの社会貢献活動の実施を義務付けるとしていることから、社会福祉事業として制度化されていない福祉サービス（社会福祉法第 26 条の公益事業により供給されるサービス）を地域のニーズを踏まえて無料又は低額な料金により供給する事業（「地域公益事業」という。）への投資を検討する。

③更に再投下財産がある場合には、その他の公益事業への投資を検討する。

- ・ したがって、再投下財産がある法人においては、上記の考え方に従い、①社会福祉事業等投資額（利用者負担の軽減措置や小規模事業への投資額を含む。）、②「地域公益事業」投資額、③その他の公益事業投資額の順に検討の上、再投下計画を作成することとする必要がある。その際、再投下財産額及び①～③の投資額等については、国のガイドラインに従い適切に記載されているかどうかについて公認会計士又は税理士による確認を求めるべきである。また、「地域公益事業」に

については、後述の「地域協議会」を活用するなどして事業を行おうとする地域の住民等関係者の意見を聴く必要がある。

- ・ 「再投下計画」については、議決機関化した評議員会の承認を得た上で、公認会計士又は税理士の確認書を付して所轄庁の承認を得ることとすることが必要である。所轄庁による承認は、地域のニーズに応じた機動的な対応を阻害しないよう配慮し、国が示す統一した基準に従い、主として以下の視点から計画の妥当性をチェックすることとする必要がある。
 - 再投下財産額と事業規模の合理性（公認会計士又は税理士による確認を経たもの）
 - 社会福祉事業等については、自治体計画（介護保険事業（支援）計画等）や人口動態を踏まえた地域の需給に照らした合理性
 - 「地域公益事業」については、「地域協議会」における協議結果等との整合性、公益事業としての妥当性

（４）「地域協議会」について

- ・ 社会福祉法人が「地域における公益的な取組」を実施するに当たり、地域における福祉ニーズが適切に反映されるよう、「地域協議会」を開催することが適当である。
- ・ 「地域協議会」の機能としては、
 - ①社会福祉法人が実施する「地域における公益的な取組」に係る地域における福祉ニーズの把握、
 - ②「地域における公益的な取組」の実施体制の調整等（複数の法人が連携・協働した事業の実施についての検討・調整）
 - ③「地域における公益的な取組」の実施状況の確認が考えられ、「地域協議会」が社会福祉法人による地域福祉活動の推進の基盤となることが期待される。

- ・ 「地域協議会」は、所轄庁が地域ケア推進会議等の既存の協議会を活用するなどして開催することとし、その運営については、社会福祉協議会が中心的な役割を果たすケースが想定される。

具体的には、各協議会の代表者、地域住民、所轄庁・関係市町村等が参加し、「地域における公益的な取組」を実施しようとする社会福祉法人が、可能な範囲で制度横断的に地域における福祉ニーズを把握できる場を設けることが基本であるが、各地域における福祉に関する協議会の設置状況、活動状況を踏まえた柔軟な運用を認める必要がある。

また、既存の福祉に関する協議会の多くは地方公共団体が設置するものであることから、円滑に地域ニーズを把握する機会を得られるよう所轄庁において関係市町村と連携することが求められる。

（５）財務規律におけるガバナンス

- ・ 社会福祉法人の公益性を担保する財務規律について、

- I 適正かつ公正な支出管理
- II 内部留保の明確化
- III 福祉サービスへの計画的な再投下

について仕組みを構築することを提言するものであるが、実効性あるものとするためには、社会福祉法人の内外からのガバナンスを強化することが必要である。

具体的には、

- I 適正かつ公正な支出管理に関しては、
 - ・ 役員報酬等に関する評議員会による牽制
 - ・ 役員報酬基準、関連当事者との取引内容の公表
 - ・ 会計監査人等の外部監査の活用 等
- II 内部留保の明確化に関しては、
 - ・ 会計制度の整備と浸透
 - ・ 評議員会による内部牽制
 - ・ 会計監査人等の外部監査の活用

- ・財務諸表等の公表 等

Ⅲ 福祉サービスへの再投下

- ・公認会計士又は税理士による再投下計画の記載内容の確認
- ・「地域協議会」による地域の福祉ニーズの反映
- ・所轄庁による再投下計画の承認
- ・実績の所轄庁への報告と公表 等

の取組を制度的に講ずることが必要である。また、このような制度が実質的に機能するよう、その運用に当たり、専門性を発揮し、中立公正な立場から牽制機能を働かせることができる体制等を確保する必要がある。

7. 行政の役割と関与の在り方

(1) 行政の役割と関与の在り方についての基本的視点

- ・福祉ニーズが多様化・複雑化する中、高い公益性と非営利性を確保する法人運営が求められることから、専門的な見地に立って適正な法人運営を担保する仕組みが必要である。このため、所轄庁による指導監督を実効性のあるものとするための制度的な整備が重要である。
- ・他方、所轄庁による指導監督については、地域によって異なる規制や必要以上に厳しい規制に基づくものがあるとの指摘があり、法人の自主性を阻害し、福祉ニーズに柔軟に対応しようとする際の支障となっているとの意見がある。ガバナンスの強化や外部監査の導入による法人の自律性を前提とした指導監督の在り方を実現することが必要である。
- ・地方分権が進む中、国・都道府県・市等は、それぞれの機能と役割を明確にして相互の連絡調整や支援を行う観点から重層的に関与する仕組みが必要である。また、社会福祉法人の財務や運営に関する情報

を、指導監督に活用するほか、都道府県において収集分析の上、サービス利用者や法人経営者の利用に供する等活用する仕組みが必要である。

(2) 指導監督の機能強化について

- ・ 法令違反等の不適正な運営が行われていないかを確認し、実効性ある是正措置等を講ずることができるよう、立入検査等に係る必要な権限規定を整備するとともに、経営改善や法令遵守等について柔軟かつ機能的に指導監督することができるよう勧告・公表に係る規定を整備することが必要である。
- ・ 法人運営の中で行政が関与すべき範囲を明確にして重点的に監査等を行うとともに、専門性を要する分野等においては外部の機関等を積極的に活用することにより、全体として指導監督の機能強化を図ることが必要である。

具体的には、専門的な見地と地域住民・利用者の視点から、適正な法人運営を効果的に確保するため、以下の要件を満たす法人については、定期監査の実施周期の延長や監査項目の重点化等を行う仕組みを導入することが適当である。

- ①社会福祉法人改革に即したガバナンスや運営の透明性の確保、財務規律の確立等に適切に対応している法人
- ②財務諸表や現況報告書のほか、会計監査人が作成する会計監査報告書及び「運営協議会」の議事録を提出して、所轄庁による審査の結果、適切な組織運営・会計処理の実施や地域等の意見を踏まえた法人運営が行われている法人

- ・ また、所轄庁は、会計処理等に係る指導監督や再投下計画の承認等を行うに当たっては、公認会計士など財務・会計に関する専門的な知見を有する者の意見を聴くことなどにより、適切な指導監督等を実施することが適当である。

(3) 国・都道府県・市の役割と連携の在り方について

- ・ 社会福祉法人の指導監督について、国・都道府県・市それぞれの役割に応じて、連携・支援する仕組みとすべきであり、
 - ①都道府県においては、広域的な地方公共団体として、管内の市による指導監督を支援する役割
 - ②国においては、制度を所管し、適正な運用を確保する役割を担うこととし、そのために必要な連携等に係る規定を整備することが必要である。
- ・ 特に、平成 25 年度に社会福祉法人の指導監督権限が都道府県から市に移譲され、市の職員に、法人の指導監督に必要な会計や福祉に関する専門的な知識が求められていることから、都道府県には広域的な立場で研修を行うなど、市における指導監督を支援する必要がある。また、国においては、指導監督が法定受託事務であることに鑑み、所轄庁全体の指導監督について、指導監督に係る基準の明確化等を徹底する必要がある。
- ・ 財務諸表、現況報告書等の財務や運営に関する情報については、所轄庁として法人の指導監督等に活用するほか、
 - ①都道府県は、広域的な地方公共団体として、管内の法人に係る書類を収集の上、法人規模や地域特性に着目した分析等を行う等により、管内所轄庁の支援、地域住民のサービス利用、法人による経営分析に活用できるようにすること
 - ②国においては、都道府県において収集した情報を基に、全国的なデータベースを構築することが必要である。
- ・ 法人の広域的な事業展開に対応するため、社会福祉法人の所轄庁による法人監査と当該法人の事業所が所在する区域の行政庁による施設監査との連携を図るために必要な規定を整備することが必要である。

8. その他

- ・ 社会福祉法人の合併について、一般財団法人・公益財団法人と同様に、議決機関化した評議員会の議決（特別議決）事項とするとともに、必要な規定を整備することが必要である。

Ⅲ 社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しについて

1. 制度改革の基本的視点

- ・ 社会福祉施設職員等退職手当共済制度は、社会福祉施設等に従事する人材を確保し、福祉サービスの安定的供給と質の向上に資することを目的とした制度である。その給付水準などの制度設計については、民間との均衡を考慮しつつ、長期加入に配慮した給付水準など、職員の定着に資するような仕組みとすべきである。
- ・ 措置制度から契約制度への移行、多様な経営主体の参入など社会福祉事業の在り方が変容する中、社会福祉法人と他の経営主体とのイコールフッティングの観点等から、社会福祉法人を対象とした公費助成の在り方を見直すべきとの意見があり、国民に対し説明責任を果たせる制度の在り方を検討する必要がある。

2. 給付水準について

- ・ 制度創設時は、民間の社会福祉施設職員と公立の社会福祉施設職員の処遇面での均衡を図る観点から、国家公務員退職手当制度と同様の支給水準としていたが、前回の制度改革（平成 18 年）において、民間との均衡や制度の安定化を図る等の観点から、当面の措置として当時の国家公務員退職手当制度の支給水準から概ね 1 割引き下げた。

- ・ その後、国家公務員退職手当制度において、民間との均衡を考慮して支給水準の見直しが行われ、平成 26 年 7 月から本格施行されており、社会福祉施設職員等退職手当共済制度と比較して長期勤続に配慮した支給乗率になっている。
- ・ 社会福祉施設職員等退職手当共済制度の支給水準については、民間との均衡を考慮しつつ、職員の定着に資するよう長期加入に配慮したものとするのが適当であることから、国家公務員退職手当制度に準拠した支給乗率とするとともに、その際、既加入職員の期待利益を保護する観点から、適切な経過措置を講ずることが必要である。

3. 合算制度について

- ・ 現行制度では、被共済職員である期間が 1 年以上である場合、退職した日から起算して「2 年以内」に、退職手当金を請求しないで再び被共済職員になり、かつ、その者が福祉医療機構に申し出たときは、退職手当額の計算に際し、前後の期間を合算している。
- ・ 福祉人材の確保に当たり、社会福祉事業の職場への定着を促進することが重要であるところ、出産、育児、介護その他の事由により退職した職員が、社会福祉事業の職場に復職しやすい環境を整える観点から、合算制度をより利用しやすい仕組みとすることが必要である。
- ・ このため、被共済職員が退職した日から「2 年以内」に再び被共済職員になった場合、前後の期間を合算する規定について、現在、中小企業退職金共済制度の通算制度において見直しが検討されている方向性と同様に、期間を「3 年以内」に見直すことが適当である。

4. 公費助成について

(公費助成に係る見直しの経緯)

- ・ 公費助成については、前回改正において、介護保険における民間とのイコルフッティングの観点から、介護保険制度の対象となる高齢者関係の施設・事業については、公費助成が廃止された（経過措置として、既加入者については引き続き公費助成の対象）。
- ・ 前回改正を審議した福祉部会の意見書（平成 16 年 12 月）においては、「児童・障害等のその他の施設・事業に係る公費助成については、今回あわせて見直すべきとの指摘もあったが、高齢者関係とは異なり、社会福祉法人がサービスの中核的な担い手となっている現状もあり、また、公費助成の見直しの閣議決定の経緯や、さらには障害者関連施策など制度自体の枠組みの変更が検討されている中で同時に結論を得ることは困難であることなどから、今回は公費助成を維持することとし、その取扱は将来の検討課題とすることが適当である。」とされた。

(見直しの方向)

- ・ 障害者総合支援法等に関する施設・事業（児童福祉法に基づく障害児を対象とする事業を含む。以下同じ。）及び保育所については、介護関係施設・事業において公費助成が廃止されていること、他の経営主体とのイコルフッティングの観点などから、以下のとおり、公費助成の在り方を見直すべきである。
 - ①障害者総合支援法等に関する施設・事業については、前回改正時に公費助成を維持する理由とされた障害者関連施策に係る制度移行が完了したこと等から、前回改正時の介護関係施設・事業と同様に、既加入者の期待利益に配慮した経過措置を講じた上で、公費助成を廃止する。
 - ②保育所については、
 - ・ 子ども・子育て支援新制度が平成 27 年度から本格施行されること

- 平成 29 年度まで待機児童解消加速化プランに取り組むことなどを踏まえ、公費助成の在り方について更に検討を加え、平成 29 年度までに結論を得ることとする。

③措置施設・事業については、他の経営主体の参入がないこと等から、今回の見直しでは公費助成を維持する。

- ・ 社会福祉施設職員等退職手当共済制度は人材確保の上で重要な制度であり、公費助成の見直しに当たっては、事業者の人材確保に影響を及ぼさないよう、公費助成の見直しに伴う法人の掛金負担の増分の影響を、見直し後の報酬等の改定において、適切に報酬等に反映されるようにすべきである。

おわりに

- ・ 我が国の社会福祉を支えてきた社会福祉法人については、昭和 26 年の制度創設以来、抜本的な制度の見直しが行われてこなかった。この間、我が国の社会福祉を巡る状況は大きく変化し、社会福祉法人の在り方そのものを見直すことが必要となっている。
- ・ 本報告書では、社会福祉法人が、その公益性・非営利性を高め、本来の使命を果たし、国民に対する説明責任を果たすことができるよう制度の見直しを求めている。社会福祉法人に関係する者には、それぞれの立場から、制度改革の趣旨を踏まえ、国民の信頼に応える社会福祉法人の在り方を実現するよう求める。
- ・ 特に、社会福祉法人は、その本旨を踏まえ、地域のニーズにきめ細かく対応し、事業を積極的に地域に展開することにより、喫緊の課題となっている地域包括ケアシステムの構築において中心的な役割を果たすことが求められる。
- ・ 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。

参考

社会保障審議会福祉部会 委員名簿

石橋	真二	公益社団法人日本介護福祉士会会長
猪熊	律子	株式会社読売新聞東京本社社会保障部部長
鎌倉	克英	公益社団法人日本社会福祉士会会長
川井	太加子	桃山学院大学社会学部社会福祉学科教授
黒岩	祐治	全国知事会社会保障常任委員会委員（神奈川県知事）
小林	光俊	公益社団法人日本介護福祉士養成施設協会会長
関川	芳孝	公立大学法人大阪府立大学地域保健学域教育福祉学類教授
高橋	英治	社会福祉法人日本保育協会保育問題検討委員会委員長
高橋	福太郎	全国福祉高等学校長会理事長
武居	敏	社会福祉法人全国社会福祉協議会
橋	文也	全国社会福祉法人経営者協議会副会長
◎ 田中	滋	公益財団法人日本知的障害者福祉協会会長
対馬	徳昭	慶應義塾大学名誉教授
花井	圭子	つしま医療福祉グループ代表
福岡	勉	日本労働組合総連合会総合政策局長
藤井	賢一郎	公益社団法人全国老人福祉施設協議会参事
藤野	興一	上智大学総合人間科学部准教授
堀田	聰子	社会福祉法人全国社会福祉協議会
松原	由美	全国児童養護施設協議会会長
松山	幸弘	独立行政法人労働政策研究・研修機構研究員
◎ 宮本	みち子	株式会社明治安田生活福祉研究所主席研究員
三好	昇	一般財団法人キャノングローバル戦略研究所研究主幹
柳川	純一	放送大学副学長
		全国市長会社会文教委員会副委員長（江別市長）
		日本商工会議所社会保障専門委員会委員
		（ダイヤル・サービス株式会社 シニアマネージャー）

（平成 27 年 2 月 12 日現在、五十音順、敬称略）

（◎は部会長、○は部会長代理）

「社会保障審議会福祉部会」開催経過

日時	回数	議事内容等
平成 26 年 8 月 27 日	第 1 回	○ 社会福祉法人制度の見直しについて ○ 福祉人材確保対策について ○ 福祉部会における主な検討事項
平成 26 年 9 月 4 日	第 2 回	○ 社会福祉法人制度の見直しの論点 ○ 経営組織の在り方について
平成 26 年 9 月 11 日	第 3 回	○ 運営の透明性の確保の在り方について
平成 26 年 9 月 30 日	第 4 回	○ 社会福祉法人の財務運営に関する規律
平成 26 年 10 月 7 日	第 5 回	○ 業務運営・財務運営の在り方について (地域公益活動) ○ 委員からのヒアリング (高橋英治委員、武居委員、橘委員、 福間委員、藤野委員、対馬委員、 関川委員)
平成 26 年 10 月 16 日	第 6 回	○ 業務運営・財務運営の在り方について (余裕財産の明確化、再投下計画)
平成 26 年 10 月 20 日	第 7 回	○ 業務運営・財務運営の在り方について (地域公益活動、再投下計画)
平成 26 年 11 月 10 日	第 8 回	○ 行政の関与の在り方について
平成 26 年 11 月 19 日	第 9 回	○ 社会福祉施設職員等退職手当共済制度 の見直しについて
平成 26 年 12 月 19 日	第 10 回	○ 業務運営・財務運営の在り方について (適正かつ公正な支出管理)
平成 27 年 1 月 16 日	第 11 回	○ 業務運営・財務運営の在り方について (地域公益活動、会計監査人の設置等)
平成 27 年 1 月 23 日	第 12 回	○ 社会福祉法人制度改革に関するその他 の論点について (地域協議会、法人の合併等)
平成 27 年 2 月 5 日	第 13 回	○ とりまとめに向けた議論
平成 27 年 2 月 12 日	第 14 回	○ 社会福祉法人制度改革について (報告書案)