

第1章

提言

現場発！ いまこそ社会福祉法人の使命を問う

1

2

3

4

はじめに

社会福祉法人制度は1951(昭和26)年に創設され、爾来、今年(2013年)で62年目を迎えようとしています。戦後における社会福祉事業の発展は目覚ましく、社会福祉法人はその大宗を担い、我が国の社会福祉の発展に大きく貢献してきました。2012年現在、社会福祉法人は全国で1万9,000法人を超えていますが、これは学校法人の2倍以上であり、我が国社会において相応の存在感を有する法人類型のひとつとなっているといっても過言ではありません。

この間、2000年の介護保険制度の創設、2001年の社会福祉基礎構造改革、障害福祉制度改革により、社会福祉法人の運営する社会福祉事業は、その多くが行政庁による措置の受託事業から、利用者との契約によりサービスを提供する事業に転換しました。社会福祉法人は、いま、このような社会福祉事業のあり方を根底から覆すような大転換に対応して、契約相手である利用者を満足させるだけの社会福祉事業を展開できているでしょうか。そもそも社会福祉法人制度は、これらの新しい制度に相応しい法人類型といえるのでしょうか。社会福祉法人制度は、長年の措置制度には適合的だったかもしれませんが、契約制度の下でもそのまま適合するのか、基本に立ち返って見直す必要があるように思われます。しかし、社会福祉事業のあり方にかかわる大改革は行われたものの、その枠組みである社会福祉法人制度の見直しは、大きな宿題として残されたままになっています。

一方、社会福祉法人を取り巻く我が国の社会環境も、とりわけ1990年代以降、著しく変容してきました。バブル崩壊後の経済の停滞は「失われた20年」といわれましたが、リーマンショック後のデフレ経済の進行、それに追い打ちをかけるように起こった東日本大震災により、我が国の経済社会は出口の見えないトンネルに入ったような状況が続いています。そうした経済の困難を打開するためにとられた労働規制の緩和は多くの非正規労働者を生むと共に、正規労働者も含め多くの人々がグローバル経済下での厳しい企業間競争によって振り落とされ、その多くが就労困難者や生活困窮者となっています。しかも、それらの人々を包むはずの家族や地域の絆・つながりも希薄化して社会的孤立の状態に陥る人が増えつつあります。

従来であれば、このような社会問題には国や地方自治体が対応していたはずですが、いまや国や自治体は多額の借金を抱え、少子高齢化により増え続ける社会保障支出すら十分に賄えない状況が続いています。現在、これらの問題に対応するために多くのNPO法人が活躍していますが、その本来の使命からして社会福祉法人こそ積極的に取り組むべきではないでしょうか。社会福祉法人の源流は1951年に制度化される以前、戦前の民間社会事業家にまで遡ります。彼らは私財を投げうち必死に寄付を集め、孤児や棄老などのための救済事業に取り組みました。社会福祉法人が社会福祉事業の一環として、あるいはその枠を超えて、これらの新しい社会問題に取り組むことは、このような社会福祉法人の原点に立ち戻り、その新たな可能性に挑戦することでもあるのです。

* * *

本報告書では、まず、社会福祉法人が置かれている制度環境を踏まえたとき、

公益法人の1類型として社会福祉法人がその使命を果たすにはどのような社会福祉事業に取り組むべきかについて提言し、次に、社会福祉法人が置かれている社会環境を概観し、社会福祉事業の内外を問わず、社会福祉法人がどのような分野においてどのような方法で新たな社会問題に立ち向かうべきかを考察することとします。

1 社会福祉法人が置かれている近年の制度環境

社会福祉法人が置かれている制度環境としては、まず社会福祉制度内の環境として社会福祉事業のサービス提供方式の転換があり、次に社会福祉法人の周辺の制度環境として隣接する法人類型である公益法人制度・医療法人制度の改革を挙げることができます。

契約制度への転換・他の類型の法人との事業競合

介護保険制度の創設、障害者支援費制度のスタートによって、我が国の社会福祉事業の大宗を占める老人福祉事業と障害者福祉事業は、その意味を大きく変えることになりました。すなわち、従来の措置事業は行政庁が行うべき公的サービスの提供であって、社会福祉法人は行政庁の委託を受け、行政庁に代わってサービスを提供する存在に過ぎなかったのです。しかし、契約制度の下では、これらの社会福祉事業は、一定の要件を満たせば基本的に参入が自由である一方、サービス購入費用を公的にファイナンスするために取引価格に上限が設定されている「準市場」において、サービスを購入しようとする利用者との間で結ばれる契約に基づき行われる私的サービスの提供となり、社会福祉法人はこのサービスの提供／利用という契約に基づき主体的にサービスを行う存在となったのです。

***このような準市場において利用者との契約に基づきサービスを提供する事業がそもそも“社会福祉事業”といえるかどうかという本質的な問題はありますが、社会福祉法上、特別養護老人ホームを経営する事業や障害者支援施設を経営する事業などの契約制度の対象事業も社会福祉事業とされていますので、以下ではそれを前提に考えます。**

介護保険法や障害者支援費制度／障害者自立支援法（→障害者総合支援法）によって利用者のサービス購入費用の公的なファイナンスのために創設された準市場においては、それが社会福祉事業とされている場合であっても、法人格の如何にかかわらず、同じサービス類型であれば同じ指定基準・同じ報酬が適用されます。サービスの提供に関する限り、参入を認められた法人は完全にイコール・フッ

ティングです。

*特別養護老人ホームの開設だけは現在でも基本的に社会福祉法人に限定されていますが、特定施設生活介護の指定を受けた有料老人ホームや認知症対応のグループホームの設置者が社会福祉法人に限定されていないこととのバランスがとれないこと、仮に社会福祉法人に限定する場合の理由として考えられる「退出規制」の強さ（解散の認可制）は事前に一定期間を置いた届出（介護保険施設廃止は事前届出）でも担保できることなどを考慮すると、その合理的説明は困難ではないでしょうか。

このようにサービス提供面では同一条件であるにもかかわらず、社会福祉法人は、厳しい行政の規制がある一方で、税制面では最大限に優遇されています。法人税はもちろん、社会福祉事業の用に供する資産は固定資産税も非課税であり、両税が課税される営利法人や NPO 法人・一般社団／財団法人はもちろん、法人税軽減のみで固定資産税課税の医療法人、法人税非課税ではあるものの固定資産税は課税である公益社団／財団法人よりも恵まれているのです。この非課税の差は、土地代の高い都市部における固定資産税の非課税において大きなものがあります。このような税制の違いは、一方的な課税条件の差に止まらず、サービス費用の公的ファイナンスが同一条件であることと裏腹であるだけに、他の種類の法人から見れば、社会福祉法人の税制優遇は理解しがたい特権であると映るのではないのでしょうか。

*最近報道された施設を経営する社会福祉法人の過大な内部留保に対する社会的批判も、このような税制優遇に対する疑問が背景にありました。整備費補助金が廃止され施設更新のための積み立てが必要であることや報酬改定のルールがなくマイナス改定にも備える必要があることなどの要素もあるほか、新規事業のために積み立てていた資金なども含まれるため一概にはいえませんが、介護保険創設時から事業を行っていた法人の中には、ある程度の金額の内部留保をもつ法人がなかったとはいえないでしょう。その一部が税制優遇の結果であることも否定できません。

公益法人制度改革～公益認定制度

いわゆる天下り問題などがきっかけとなって2006年に行われた公益法人制度改革は、公益法人の一般法の改革ですから、その特別法ともいえるべき社会福祉法による社会福祉法人にも影響を及ぼす可能性があります。従来の社団／財団法人は公益性のある法人として主務大臣の認可によって設立されるものでしたが、今回の改革の結果、登記のみで設立される一般社団／財団法人と、その中から行政庁の公益認定を受けた公益社団／財団法人という二段構えの制度に変わりました。このうち、社会福祉法人との関係が問題となるのはいうまでもなく公益社団／財団法人です。

一般社団／財団法人が公益社団／財団法人に認定されるための基準が公益認定基準です。

公益認定基準として定められている内容は、公益目的事業を行うことを主たる目的とすること、公益目的事業を行うのに必要な経理的基礎および技術的能力を有すること、そのほか法人の組織・経理等に関し公益性を担保するために必要な項目など、全部で18項目に及びます。その中には社会福祉法人にあてはめた場合、議論になる可能性がある次のような項目も含まれています。

6 その行う公益目的事業について、当該公益目的事業の収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えないと見込まれるものであること。

8 その事業活動を行うにあたり、第15条に規定する公益目的事業比率が50%以上となると見込まれること。

次の問題は、公益目的事業とはどのような内容のものかということですが、公益目的事業の定義・範囲については、「学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するもの」とされています。具体的には別表で1～23までの事業が掲げられ、その他政令で定める事業を公益目的事業とする途も用意してあります。別表各号で別記された事業の中で、社会福祉事業と重なる部分があると思われる事業は次のとおりです。

3 障害者もしくは生活困窮者または事故、災害もしくは犯罪による被害者の支援を目的とする事業

4 高齢者の福祉の増進を目的とする事業

7 児童または青少年の健全な育成を目的とする事業

注意すべきは、具体的に列挙されている事業が「学術・技芸・慈善その他の公益」の例示として掲げられていることです。もちろん、これは例えば4で掲げられている「高齢者の福祉の増進を目的とする事業」がすべて“慈善”ということではありませんが、“慈善”が公益の代表例であることは間違いのないでしょう。

それでは、例えば介護保険制度による事業を公益認定基準にあてはめた場合、それらは公益目的事業と認められるのでしょうか。その事業が老人福祉法に基づく事業にもあたる限り、「高齢者の福祉の増進を目的とする事業」には該当するでしょうから、法解釈上は公益目的事業であり、その事業を行う一般社団／財団法人は公益社団／財団法人と認定されると思われます。しかし、公益社団／財団法人と認められても、法人税非課税にはなるものの、固定資産税まで非課税になるわけではありません。現在の社会福祉法人が法人税・固定資産税の両税が非課税であることを踏まえると、このような税制優遇を受ける社会福祉法人が行う社会福祉事業は、公益社団／財団法人が行う社会福祉事業以上の高い公益性が求められることになりそうです。

医療法人制度改革～社会医療法人の創設

介護保険や障害者福祉の準市場において競合する医療法人についても2007年、重要な制度改革が行われました。医療法人は非営利法人として医療法で創設され

た法人類型ですが、その大部分を占める社団医療法人については、通知により出資者に持ち分が認められていました。しかし、出資者が持ち分権の放棄をすると医療事業の拡大により出資の持ち分に応じ当初の出資額を上回る額が払い戻されることとなるため、税務当局から、医療法人では本来禁止されている剰余金の配当に事実上あたるとのではないかと指摘され、そのままでは営利法人の病院経営への参入を否定することができなくなるおそれが出てきたのです。そこで、医療法が改正され、新規設立の社団医療法人は持ち分のないものに限定され、既設の社団医療法人は自主的に持ち分のない社団医療法人に移行することとなりました。これによって、医療法人の非営利性が改めて確立されたわけですが、併せて医療法人のひとつとして従来の特別医療法人に代えて社会医療法人が制度化されました。

社会医療法人制度創設の背景には、社会福祉法人並みの税制優遇を求める民間医療法人からの働きかけがありました。彼らの念頭には、無料低額診療事業を行うことから固定資産税まで非課税となっている社会福祉法人立の病院があったようです。新たに設けられた社会医療法人は、一定の組織要件を備えており、医療法でいう救急医療等確保事業（救急医療・災害時医療・へき地の医療・周産期医療・小児医療の5事業、都道府県の医療計画の必要的記載事項）を実施することを条件に一定の収益業務を行うと共に、資金調達のための社会医療法人債を発行することができるのです。救急医療等確保事業の医療も当然、医療保険の診療報酬の対象になっていますが、医師その他の医療従事者の確保難などから、事実上診療報酬だけではカバーできない分野として、収益業務の実施や社会医療法人債の発行が認められたわけです。併せて、税制に関しても法人税非課税のほか、救急医療等確保事業の用に供する資産については固定資産税の非課税も認められました。

診療報酬の対象となる事業であるにもかかわらず、固定資産税の非課税まで認められたのは、救急確保等事業が市町村にとっても不可欠であり、固定資産税の課税以上にメリットがあると考えられたからにほかなりません。このことは、介護保険などの契約制度による事業を行う社会福祉法人の税制優遇について考える場合にも参考となるはずです。はたして、それらの事業の中に一般的に制度による報酬ではカバーできず、市町村にとって不可欠であるといえる事業はあるでしょうか。

■ 2 社会福祉法人が置かれている現代の社会環境

社会福祉法人が制度化されて60年余り、戦後の復興期、高度成長期、安定成長期を経て、バブルが崩壊、失われた10年とも20年ともいわれる低成長時代が続き、現在に至っています。その間、1970年に高齢化率が7%を超え、94年に14%、2007年に21%に達して、いまや世界の超高齢社会になりました。その結果、今後の国民の生活に大きな影響を及ぼす構造的な諸課題に取り巻かれており、社会福祉法人のあり方を考える上で、以下の諸点を基本認識として共有しておかなければなりません。

少子高齢化と人口減少

少子高齢化は必然的に人口減少を伴います。今後日本の人口は急速に減少し、50年後には9,000万人を下回ることが予想されています。そして、年少人口（14歳以下）の割合は2010年の13.1%から9.1%へ、生産年齢人口（15歳から64歳）が63.8%から50.9%へ下がり、一方、高齢者人口（65歳以上）は23%から39.9%と16.9%増加することが見込まれています。実際に15歳から働く人はいまではごく少数ですから、高齢者、子どもを支える側が、実質的には総人口の半数を割り込むことになります。日本の社会保障制度は、現役世代によって少数の高齢者、子どもを支えることを前提につくられてきましたが、人口構成の変化に対応した見直しをしなければ、その安定的な存続はむずかしくなるでしょう。

家族形態の変容—高齢単独世帯が急増

1980年には夫婦と子による世帯（いわゆる核家族）が全世帯の42%を占めていましたが、2010年には28%に、2040年には22%まで減少すると予想されます。一方、2010年時点で単独世帯が31%を占め、夫婦2人世帯と合わせると半数を越えており、とくに高齢者の単独、夫婦のみ世帯が増加しています。生涯未婚率は、2010年時点で男性が20.1%、女性が10.6%ですが、2030年にはそれぞれ29.5%と22.6%に上昇することが見込まれています。未婚者が増え、晩婚化が進むことで、今後も単独世帯が増え続けることになります。

従来の家族観で老後のあり方を考えることが、もはやできなくなっています。すでに地域では、自力での移動が困難でベッド上で過ごすことしかできない人や、認知症を患う人などがひとり暮らしをしている例が珍しくなくなっています。介護保険などの制度につながっている人は、かろうじてケアマネジャーや介護サービス事業者の支援を得ることができます。しかし、制度のすき間に落ちて、地域との関係も閉ざした人たちが増加しており、いわゆる「無縁社会」が拡大しています。

最後まで家族で支え合うことは、好むと好まざるとにかかわらず、もはや困難になってきているのです。

経済成長の停滞

我が国の経済成長の推移を概観すると、高度成長期といわれる1960年度から1975年度までの実質成長率は平均8.1%でしたが、1976年度から90年度までが4.4%、そして91年度から2010年度が0.5%になっています。バブル崩壊後の失われた20年といわれる期間、ほとんどゼロ成長だったことがわかります。

日本はこれから本格的な人口減少社会を迎えます。しかも現役世代が減少する一方、高齢者がこれから先30年間にわたって増え続けるという人口構成の変化の中で、経済成長を前提とした将来設計は困難だといわざるを得ません。経済の定

常化を前提とした国のあり方を考えていかなければならないのです。

雇用環境の変化（労働力のモノ化）

失われた20年とは、経済のグローバル化により世界規模で企業の苛烈な市場競争戦が行われてきた時期でした。また新自由主義が世界を席卷し、企業のグローバルな自由競争こそが経済を活性化させ、やがては人々の幸せにつながるという考え方が支配的になった時期でもあります。企業は競争力を維持するためにコスト削減に励み、かつては固定費とされた人件費を物件費と同様、あるいはそれ以上に削減対象とするようになりました。労働力が「モノ」化されるようになったのです。1997年以来現在に至るまで、サラリーマンの平均年収はほぼ一貫して減少を続けてきました。また、パート、派遣などの非正規雇用が全体の3分の1以上を占めるようになり、正規、終身雇用によって支えられてきた企業によるセーフティネットが崩壊してしまったのです。政府は、経済界の要請に応じて、労働の規制緩和を積極的に進めました。その結果が職を失い、住まいを失う人たちの増加を招き、2008年暮れの「年越し派遣村」の出現で、私たちは我が国の現状を否が応でも認識せざるを得なくなったのです。

「新しい貧困」（＝社会的排除）の進行

日本の相対的貧困率は、1980年代からほぼ一貫して上昇しており、先進国の中でも非常に高い水準になっています。相対的貧困率が高いということは、国民全体の中で貧困層の割合が高くなり、格差が拡大しているということです。それは、ジニ係数が一貫して上昇し続けていることからわかります。

また、現代の貧困は「新しい貧困」と呼ばれ、かつての貧しさと区別されます。それは、経済的貧困と共に関係性の貧困＝孤立を伴う場合が多いからです。家族が貧しいながらも身を寄せ合って生きるというのではなく、社縁を失い、家族の縁を失い、さらには地域社会の縁からも外れて孤立を深めている人たち、すなわち、社会の一員としての存在価値を、物質的、精神的、関係的に排除された「社会的排除」が進んでいることが、新しい貧困の大きな特徴なのです。

若者の失業率が全世代平均を大きく上回り、さらに30代、40代になっても非正規雇用から脱出できない人たちが増えています。正規雇用者の平均賃金は年齢と共に上昇していく傾向がありますが、非正規雇用者はほとんど変化がありません。雇い止めになったとたんに、住まいをはじめ、あらゆるセーフティネットからこぼれ落ち、ホームレス生活に陥ったり、生活保護の受給者にならざるを得なくなっているのです。この国には、社縁、家族の縁、地域社会の縁から見放されて孤立を深めるおおぜいの人たちが存在しています。新自由主義思想に基づく市場万能、競争至上主義のツケはあまりにも大きかったといわざるを得ません。

少子高齢化が進み、貧困、格差、孤立が拡大し、地域のコミュニティが崩壊しつつある中で、NPO等の非営利セクターが大きな役割を果たしています。

阪神・淡路大震災で全国から駆けつけたボランティアの活動がきっかけになって、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が制定され、現在その数は4万を越えています。法人化していない団体、他の法人格を持っている団体も含めると、広義のNPOの数はこれを大幅に上回ります。彼らの活動の動機を一言でいえば「ほっとけない」という「やむにやまれぬ」思いではないでしょうか。阪神・淡路大震災のボランティアがそうでした。その後も、2011年の東日本大震災に至るまで「ほっとけない」という心情が、彼らを現地に駆り立て、活動力の源泉になったのです。

例えば、NPO法人の半数以上が介護・福祉系ですが、彼らは介護保険制度が施行される2000年以前から、制度のすき間を埋める助け合い活動を始めていました。当時、自治体が行う在宅介護サービスは決して使い勝手がよいものではありませんでした。対象者は限定され、しかも月～金、9時～5時というお役所仕事でしたから、NPOの皆さんは「ほっとけない」という気持ちから各地に助け合いのグループをつくり、待遇、採算を度外視して活動を始めたのです。2000年以降も制度外のサービスに徹して活動しているところもありますし、介護保険の事業を行いながらも、制度外サービスも継続しているところが少なくありません。「ほっとけない」からです。

「社会的経済」（Social Economy）という言葉があります。ヨーロッパを中心に、法人種別を横断して、利益ではなく社会目的を果たすために活動する経済主体を総称しています。一般的には、協同組合、共済組合、アソシエーションなどを指します。アソシエーションとは、日本でいえば、NPOをはじめとする公益団体を広く指すものといえましょう。90年代以降、経済のグローバル化が進む中で、熾烈な企業間競争の末に貧困、格差、孤立が拡大したのは、先進国に共通のことでした。こうした流れに抗して、社会的包摂を進めることを事業目的とする「社会的経済セクター」が広がってきたのです。EUでは、その振興を政策的に進めてきました。

我が国でも、NPOをはじめ、社会問題を解決するために事業を行う経済主体が増加してきました。株式会社であっても社会貢献（CSR）を掲げる企業が少なくありませんし、中には社会的目的を優先するところも出てきました。社会的排除が進むこの国の現状を変革し、社会的包摂を進めるためには、一部の企業も含めた広範な社会的経済セクターの拡大、連携を進めることが必要です。

さて、社会福祉法人は、行政や社協などとは連携を図ってきましたが、往々にして地域で活動するNPO、協同組合、その他のアソシエーションなど、社会的経済セクターとの関係が薄く、協働の例は多くなかったのではないのでしょうか。もっといえば、2000年までは措置事業を、その後はもっぱら介護保険、障害者福祉サービスなどの制度事業にいそしんできた法人が多かったために、制度のすき間に落ちて社会的に排除されてきた人たちを支援する社会的経済セクターとの連携の必要性を認識していなかったといっても過言ではないでしょう。

しかし、本来、社会福祉法人こそが社会的経済セクターの中心的存在あるべきではないでしょうか。それこそが社会福祉法人に求められている使命であり、存在理由のはずです。いまこそ、他の社会的経済セクターとの関係づくりや地域づくりを推進する主体者となることが求められているのです。

■ 3 原点に立ち返る社会福祉法人

1. で述べたように社会福祉法人を取り巻く制度環境が大きく変わった以上、社会福祉法人も変わる必要があるのではないのでしょうか。あるいは、介護や障害者福祉の準市場で営利法人などの他の法人主体と競合するにもかかわらず、社会福祉法人はいまのまま存続できるのでしょうか。少なくとも他の種類の法人と比べて強い行政規制と大幅に優遇されている税制はそのまま維持できるものではありませんし、維持すべきものでもないでしょう。社会福祉基礎構造改革後の社会福祉法人には、従来と同様の行政規制と税制優遇が適当な社会福祉法人もあれば、それは適当でない社会福祉法人があるように思われます。では、この2つを分けるメルクマールはどこにあるのでしょうか。換言すれば、前者の従来と同様の行政規制と税制優遇を維持すべき社会福祉法人は、どのような社会福祉事業を行えばよいのかということです。他方、単に契約制度による事業を行うだけの社会福祉法人については、行政規制を緩やかにする一方、税制優遇は放棄せざるを得ないでしょう。他の種類の法人とのイコール・フッティングを考えれば、そうなるのは必定だからです。おそらく、これらの問題を考えていけば、社会福祉法に定める社会福祉事業の定義・範囲及び社会福祉法人制度のあり方を基本的に見直す必要が出てくるのではないのでしょうか。これらの問題を考える視点を確認するため、まず、社会福祉法（当時は社会福祉事業法）の制定時に遡ってみることにします。

社会福祉事業の包括的定義の失敗と社会福祉法人の二重性

社会福祉法人は、一義的には社会福祉事業を行うための法人ですから、社会福祉事業とされている個別の事業の方式や内容がどう変わろうとも、その包括的な定義が明確に定められていれば、個々の事業が社会福祉事業に該当するか否かについて迷うこともなく、したがって、その包括的定義にあてはまるとされた社会福祉事業を行う限り、社会福祉法人のあり方が問題となることはなかったでしょう。しかし、社会福祉事業法（現在は社会福祉法）では、社会福祉事業の包括的定義を置くことに失敗し、現に行われている事業や考えられる事業を個別に列挙することしかできませんでした。現在の社会福祉法2条を見てもわかるように、制度による費用補填が行われる事業（措置事業・契約事業）も制度による費用補填のない事業も区別なく、混然と並べられているのです。ですから、個別の制度によって創設された事業の場合、その制度による事業の方式によっては社会福祉事業といえるのかどうか問題となるような事業も社会福祉事業の範疇に紛れ込んでくることもあり得るわけです。これも社会福祉事業の包括的定義がないた

め、社会福祉事業への追加の要件が曖昧になっているからにほかなりません。

社会福祉事業法はどうしてこのような法律になってしまったのでしょうか。1951年の社会福祉法の立案過程を追った東北学院大学の熊沢由美准教授の研究などによると、当時、民間社会事業について定めていた戦前からの「社会事業法」をGHQの公私分離原則に基づき改正しようとする動きと、憲法25条2項の要請を受けて公的社会福祉を確立するため新たに「社会福祉事業基本法」を制定しようという2つの流れがあったようです。ところが、社会福祉に関し2つの法律が並立することを避けるという配慮から、この2法が社会福祉事業法として一本化されてしまいました。

* GHQの公私分離原則は、公的主体が社会福祉の公的責任を民間社会事業に転嫁することと、民間社会事業が公的主体に依存しがちになることを防ぐというねらいがあったといわれていますが、根底には、終戦直後の“救済福祉”を旧軍関係団体（軍人援護会等）を含めて整理統合した上で、新たに民間団体に担わせようとした厚生省の方針に対し、GHQが軍国主義復活を警戒して反対したことがあったといわれています（『厚生省50年史』）。

民間社会事業と公的社会福祉を一本の法律で規律することとした結果、社会福祉事業法における社会福祉事業の包括的定義は困難となり、社会福祉事業の種類として民間社会事業由来の“慈善的事业”（制度による費用の裏づけのない事業）と措置費対象の公的社会福祉事業を単に並べるだけになってしまったわけです。第1種と第2種という区別は設けられましたが、それも各事業の出自の違いには無頓着でした。

社会福祉法人制度も社会福祉事業法により創設されましたが、2つの法案を一本化した影響が社会福祉法人の性格にも影を落としています。当時の厚生省社会局長であった木村忠二郎による『社会事業法の解説』によれば、社会福祉法人制度は「社会福祉事業の純粋性をたもち、公共性を高め、社会的信頼を得るため」に創設されたとしています。当時、授産施設などで労働者の搾取・家族経営といった問題があったことに対応する「社会的信頼を得る」というねらいは公的法人制度の眼目の1つですから了解できますが、「純粋性をたもち」と「公共性を高め」は果たしてどう解すべきなのでしょう。純粋性と公共性は一体、どういう関係にあるのでしょうか。

社会福祉事業法が2つの流れの上に成り立っていることを考えると、「純粋性」は民間社会事業に対応し、「公共性」は公的社会福祉に対応するのではないのでしょうか。もともと社会福祉法人は必ずしも相容れるとはいえない2つの立脚点に立っていたのです。

このように社会福祉事業の種類においても、また社会福祉法人の性格づけにおいても、二重性・曖昧性につきまわられてきた社会福祉事業と社会福祉法人ですが、これに契約制度によるサービス提供事業という新しい要素が加わったのですから、そのアイデンティティが揺らぐのも当然です。

介護保険創設や障害者支援費（～障害者自立支援法）により、老人福祉や障害者福祉に関する社会福祉事業の多くが行政サービスとしての措置事業から準市場において自ら契約に基づきサービスを提供する事業へ、また、社会福祉法人も行政庁の措置委託を受ける客体から、契約により自らサービスを行う主体へと転換したことは前述のとおりですが、そうであってもそれらの事業は本当に社会福祉事業であるのでしょうか。また、それらの事業を行う社会福祉法人は行政規制・税制優遇を含め従来どおりの社会福祉法人であり続けることができるのでしょうか。

***社会福祉基礎構造改革後も措置制度のままとされた児童養護施設や生活保護施設は従来どおりの公共性があると考えられますので、ここでの議論には及びません。**

契約制度に転換し、その費用が制度上保障される事業は、純粹性のある事業、換言すれば“慈善的事業”とは考えにくく、また、行政庁からの措置委託ではなく利用者とのサービス契約に基づき提供されるものである以上、公共性があるともいえないはずです。

***慈善の定義は必ずしも明確ではありませんが、内閣法制局見解として次のようなものがあります。「…慈善又は博愛の事業とは、一般に仁慈の名で呼ばれる道德上の理念に基づき人の精神的、肉体的ないし物質的な欠乏を自己の負担により直接充足することを目的とする事業…」（『法制局意見年報第1巻（昭和27年度）』）。要するに私費を投ずるか善意の寄付によるかはともかく、“自己の負担”による事業であることがメルクマールの1つであるといえるでしょう。**

とすれば、本質的に社会福祉事業といえるかどうかは別にして、現行の社会福祉事業の種類には従来の1）制度による費用保障のない純粹な“慈善的事業”、2）措置制度により行われる公共性のある事業に加えて、3）契約制度により行われる私的性格の強い事業が含まれることとなったと考えられます。その場合、1）の慈善的事業は文字どおり純粹にそれ自体として社会福祉事業といえそうですし、2）の措置制度の事業は実施する法人類型にかかわらず「公共性」を強調することによって従来どおり社会福祉事業であることを主張できるかもしれませんが、3）の契約制度の事業は純粹性・公共性のいずれにもあてはまりません。しかも、営利法人等とも競合する事業ですから、従来のような意味での“社会福祉事業性”は格段に落ちるものと考えられます。

これを前提とすれば、1）と2）を行う社会福祉法人と3）のみを行う社会福祉法人を行政規制及び税制優遇において同列に扱うのは困難でしょう。とくに税制優遇について、社会福祉法人と営利法人・NPO法人等の他の類型の法人との違いを合理的に説明することはできません。3）の事業を行う社会福祉法人は、厳しい行政規制と大幅な税制優遇を放棄するか、1）の範疇の事業を併営することに

よりそれらを維持する方向を追求するのか、選択を迫られることになると考えられます。

＊契約制度に転換した事業についても一部例外的な措置制度が残されていますが、実際は措置が発動される例は極めて少なく、また、措置後の費用は契約制度で保障されることから、これをもって2)の事業と同視することは困難です。

原点に立ち返る社会福祉法人

契約制度への転換により成立した介護保険サービスや障害者福祉サービスの準市場において社会福祉法人は多くの局面で営利法人、医療法人・NPO法人その他の公的法人と競合することになりました。社会福祉事業の老舗として社会福祉法人が、これらの他の種類の法人より質の高いサービスを提供しているかが問われることはいうまでもありませんが、それに加えて他の法人類型にはない“社会福祉法人らしさ”を発揮することが求められているのではないのでしょうか。それがあってはじめて社会福祉法人に対する税制優遇なども国民に承認されるでしょう。単に経営者の社会福祉に関する主観的意図や情熱を強調するだけでは十分ではありません。“社会福祉法人らしさ”を発揮するには社会福祉事業らしい社会福祉事業を行うことが不可欠です。具体的にいえば、前述のように契約制度の事業を行う場合であっても、制度による費用保障のない“慈善的事業”を併せ行うことが考えられます。もう1つは、救急医療等確保事業を行う社会医療法人のように、契約制度の事業であっても制度による報酬では一般的に費用をカバーすることが困難であるという、そのような意味での社会的必要性の高いと認められる事業を行うことです。しかし、現在の介護保険サービスや障害者福祉サービスの中から救急医療等確保事業に匹敵するような、とくに社会的必要性が高いものを取り出せるかという疑問ですし、仮にそれができたとしても、それを社会福祉法人に限定することはできません。したがって、探るべき道は、後者ではなく、前者の慈善的事業を併せ行うことになると思います。契約制度の事業に慈善的な事業を併せ行う場合のほうが、契約制度の事業だけで社会的必要性を主張する救急医療等確保事業より、当然、公益性は高くなりますし、高齢者の福祉を増進する事業を老人福祉法の事業と同視し、それをもって公益目的事業として行う公益社団／財団法人と比べても高度な公益性があるといえるでしょう。では、契約制度による費用保障のある事業を行う社会福祉法人が併せ行うのに相応しい慈善性のある事業とはどういうもののでしょうか。その候補として考えられる事業として次の2つが挙げられます。

- 1) 無料低額事業 = 無料低額診療事業・無料低額老健事業など既存の無料低額事業と同様のものとして、社会福祉事業に追加される無料低額特養ホーム事業・無料低額老人居宅生活支援事業（老人福祉法5条の2第1項）
- 2) 生計困難者に対して、その住居で衣食その他日常の生活必需品若しくはこれに要する金銭を与え、又は生活に関する相談に応ずる事業（社会福祉法

2条3項1号)

上記の無料低額診療事業については、国民皆保険がない時代に成立したものであり、その後は事業としての必要性に疑問を呈する意見もありましたが、自己負担3割となった今日、改めてその役割が注目されています。介護保険は利用者負担1割ですが、低所得世帯の中にはそれも負担できない者もいる以上、それに関する無料低額事業にも高額介護サービス費を補完する低所得者制度として果たすべき役割はあるはずです。無料低額事業は、従来から、それと併せ行う契約制度の事業（医療保険サービス）も含めた全体が社会福祉事業とされてきましたので、新たに加えられる無料低額特養事業なども同じ扱いになるでしょう。ただ、この無料低額事業は定率利用者負担の制度では成立しますが、利用者負担が応能制となっている障害者福祉サービス・保育サービスでは成り立たないことに注意を要します。また、現在の無料低額診療事業の要件は、利用者全体の10%以上の低所得者について自己負担の10%以上の減免を行うこととなっていますが、無料低額事業の種類を追加する際には必要に応じ、この要件を見直す必要があるかもしれません。

生計困難者に対する総合相談・経済援助の事業は社会福祉事業の原点のような慈善の事業ですが、相談支援にあたるための人的資源や経済援助のための財源を要しますので、契約制度の事業を行う法人がその抱えている専門職員やその収益の一部を活用して行うことが現実的でしょう。そのような制度事業と組み合わせることによって継続的安定的な事業実施が可能となるからです。2004年度から大阪府社会福祉協議会と同老人施設部会所属の社会福祉法人が共同で行っている社会貢献事業（生活困窮者レスキュー事業、26ページ参照）は、この事業の最適例です。それぞれの法人が定款で同事業を行うことを定め、各法人は必要な費用を特別部会費として府社協に拠出し、何人かの専任の社会貢献支援員と施設のコミュニティソーシャルワーカーが互いに協力して相談支援にあたる仕組みです。個別法人ではなく、都道府県社協レベルの共同事業であることにより継続の実施が容易になっています。神奈川県社会福祉協議会でも同様の取り組みの動きがあり、注目されるところです。無料低額事業が契約制度の事業のうち利用者負担が定率である場合にしか成り立たないのに比べ、この事業は契約制度の内側ではなく、それに隣接して行うものですので、応能負担である障害者福祉や保育サービスの事業でも行うことができます。この生計困難者に対する総合相談・経済援助事業は、それが契約制度の事業と併せ行われる場合には両方を一体的にとらえる枠組みを設けることにより、無料低額事業と同様の取り扱いをすることもできるのではないかと思います。2.で触れたように、我が国経済が低迷する中で多くの生計困難者が社会的孤立の状態に陥っている今日、社会福祉法人の役割は極めて重要なものとなっています。そのような社会福祉法人が果たすべき役割の中でも、この生計困難者に対する総合相談・経済援助事業はその筆頭に挙げられるのではないのでしょうか。

以上の結果、契約制度の事業と慈善の事業を併せ行う社会福祉法人については税制優遇や行政規制において従来と同様の扱いになったとしても、慈善の事業は行わず契約制度の事業しか行わないという社会福祉法人も存在するかもしれません。そのような社会福祉法人はどうなるのでしょうか。病院等の開設が営利を目

的とする者には認められない建前となっているのとは異なり、営利法人も行うことができる介護保険や障害者福祉サービスは、法律上は社会福祉事業ではあっても内実は極めて薄められた「社会福祉事業」でしかありませんから、そのような「社会福祉事業」しか行わない社会福祉法人が従来に比し緩やかな行政規制の下で課税対象となることは当然のことだと思われます。しかし、さらに進んで、そのような法人にも社会福祉法人という非営利法人格が本当に必要なのかという疑問も出てきます。理屈の上では、公益認定を受ける場合も含め一般社団／財団法人やNPO法人格があれば十分ということになるかもしれませんが、設立が認可ではなくったり、名称も従来型の社会福祉法人とは若干異なるものになったりするにしても、一般社団／財団法人と同レベルの、（希薄化した）社会福祉事業を主たる事業とする特別法人制度があつてよいのではないのでしょうか。健全とはいえない高齢者や障がい者を対象とする以上、社会福祉法人の旗の下にそれらの者のケアに対する意欲をもった者が集まり、その法人が非営利であることによって質のよいケアを提供できる可能性があるかもしれません。とすれば、社会福祉法人が営利法人等と競合状態にあることで、全体としてのケアの水準の底上げ、もしくは下支えとなると考えられます。

■ 4 社会的経済セクターの 主要な担い手としての社会福祉法人

2. でみたように、この国は、これからも、グローバル市場競争に勝ち抜くために、働く人をモノ化して、生産性、効率性を追い求めて、それにそわない人たちを社会的に排除していくのか、それとも、それぞれの事情に寄り添い、誰もが社会の一員としての居場所と役割を持てるような「社会的包摂」を目指すのかが鋭く問われています。

これから日本は本格的な人口減少社会を迎えます。今世紀末には、現在の3分の1、4,000万人台に減ると予測されています。このことひとつを考えても、グローバルな市場競争を続けて、従来の価値観によって国力を維持、発展させることはあり得ないことがわかります。人の一生を「往きの人生と還りの人生」と表現することがありますが、日本という国はいま、還りの国づくりへの転換が求められているのかもしれません。

この章は、この国のこうした状況に対して社会福祉法人がどういう使命、役割を果たすべきかを提案しようとしています。最初にひとつ述べておきたいのです。

2. で、NPOの活動動機が「ほっとけない」という素朴な、あるいは切羽詰まった思いだしました。そう考えてみれば、社会福祉の活動こそがまさに「ほっとけない」から始まったものだったのではないのでしょうか。公的支援があろうがなかろうが、この子たちを、この人たちを「ほっとけない」という「やむにやまれぬ」心情が、多くの先人たちを慈善事業に向かわせたのです。彼らは私財を投げ打ち、あるいは寄付を募り、弱者の救済に努めました。それが社会福祉の原点です。

戦後、社会福祉法人が制度化され、措置制度が始まり、戦前から私的に行われてきた活動の多くが国、自治体からの委託になりました。社会福祉事業を行うのはもっぱら社会福祉法人になり、社会福

社法人は制度に基づく受託事業を行うようになったのです。さらには措置から契約に移行し、介護保険、障害者自立支援法等に基づく制度事業を行うことを目的に多くの法人が新設されました。こうした経過の中で、いつの間にか「ほっとけない」という社会福祉活動の原点が忘れ去られてしまったのではないのでしょうか。

この国は、社会的排除、無縁社会化が進行し、多くの人々が貧困、孤立状態にあります。NPO等の非営利団体よりも恵まれた事業環境で、しかも原則非課税措置を受ける社会福祉法人こそが、多くの先人がそうであったように、「ほっとけない！」と立ち上がるべきではないか、このことをはじめに述べ、以下各論に入りたいと思います。

ここでは、3つのキーワード（地域包括ケア、生活困窮者の生活支援、ユニバーサル就労）をもとに社会福祉法人の使命、役割について考察します。

地域包括ケアと社会福祉法人

地域包括ケアは、団塊の世代が後期高齢者になる2025年に向けて、介護や医療が必要な高齢者等ができる限り在宅での生活を継続できるように、地域での①介護、②医療、③住まい、④生活支援、⑤介護予防の資源を充実させようという取り組みです。施策の対象は主に高齢者を想定していますが、子ども、障がい者など地域で暮らしにくさを抱えている人々全体に対する地域包括ケアを考えていきたいものです。

地域包括ケアの5要素の中では「生活支援」サービスの拡充が大きな課題になります。介護保険の軽度者への生活援助サービス継続の是非が長く議論されていますが、保険財政の将来を考えれば、長期的には負担と給付のあり方の見直しは不可避でしょう。施設から在宅への流れも同様に不可避であり、今後、介護保険、障害者福祉などの制度サービスと、NPO等によるいわゆるインフォーマルサービスの最適融合水準を見つけ出していくことが強く求められています。そして、現在インフォーマルサービスを担っているのは、NPO等の住民系福祉団体です。もちろん、一定の所得水準がある人たち向けの営利企業による配食、家事代行等のサービスも行われていますが、低所得者の支払い能力に合わせた料金設定でスキ間を埋めているのは、もっぱらNPO等の住民系福祉団体です。

今後、社会福祉法人は、この方面に大きな役割を果たすべきです。自らインフォーマル事業に取り組むことだけではなく、インフォーマルサービスを行う住民福祉系団体を育成し、助成する方法もあります。

社会福祉法人の多くは、他の法人と同様、利用者との契約に基づいて介護、福祉サービスを提供していますが、採算をとることが難しい分野も含めて、利用者の在宅生活全体を支えるという視点が必要です。そのためには、地域に不足しているサービス資源を新たにつくることも社会福祉法人に求められているのです。

介護保険の制度改正により、介護予防・日常生活支援総合事業が制度化されました。従来になく市町村の裁量権が認められており、要支援者や二次予防事業対象者に対しニーズに即した柔軟なサービス提供が可能になります。しかし、これに取り組む自治体はいまのところごくわずかです。裁量の幅が広すぎてどうしていいかわからない、事業の受け皿になるサービス提供事業者があるのか不安だと

いった理由で逡巡しているのでしょうか。こうした自治体に対して、利用者像を示しながら事業開始の提案をし、受け皿づくりを行うことも、社会福祉法人だからこそその活動ではないでしょうか。

生活困窮者の生活支援と社会福祉法人

厚生労働省は、貧困・格差の拡大により生活保護受給者が急増するなど、生活困窮者が増大していることに対して、社会保障審議会に生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会を設置し、先ごろその「報告書（案）」を発表しました。そこでは以下の通り7つの課題が提起されています。

- ①相 談 支 援 生活困窮者への包括的・個別的支援の出発点となり、早期的・継続的支援を成り立たせる支援の中核である。
- ②就 労 支 援 求職活動や就労に必要な能力形成への支援で、相談支援の拠点とハローワークや公共職業訓練機関、福祉事務所、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業の連携等ですすめられる。
- ③多様な就労機会の提供 直ちに一般就労が困難な生活困窮者に対して、社会的企業などが中心となって多様な就労機会を提供する。
- ④居住確保支援 居住の確保は自立を支える活動の基盤でもある。家賃の補助や賃貸住宅の情報提供、住宅の提供などの支援が必要である。
- ⑤家計相談支援 生活再建のための貸付などをおこなうと同時に、生活困窮者の生活力を高めるためにも、家計管理などについて支援をする。
- ⑥健 康 支 援 生活の基礎となる健康の保持・増進、疾病の予防及び早期発見等について支援をおこなう。
- ⑦子ども・若者の支援 生活困窮家庭の子どもたちや若者の未来を開くための、学習支援や進学支援などをおこなう。

まさに、社会的排除から包摂へ、無縁社会からの脱出のための総合戦略ということができるでしょう。

そして、その担い手として「その際、各自治体は、地域の中の社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、民生委員・児童委員等と連携・協働しながら計画の策定や支援を進めていくことが適当である。」と、社協を含めた社会福祉法人への大きな期待が表明されており、7つの部門すべてに社会福祉法人の積極的なかわりが求められています。

すでに、大阪方式と呼ばれる、大阪府社会福祉協議会と同老人施設部会によるコミュニティソーシャルワークの取り組みや豊中市社会福祉協議会が核となる困窮者支援の取り組みなどがありますが、これらを参考にしつつ、今後、全国で社会福祉法人が主導する取り組みを進めていくべきです。

また、都道府県社会福祉協議会において行われている生活福祉資金貸付事業の実施にあたっても、単なる貸し付けに留まることなく、対象者とのつながりを活

かした伴走型支援を行うことが重要ですが、そこにおいても社会福祉法人は都道府県社協の事業を分担することが期待されます。

(図1) 総合的な相談と「包括的」かつ「伴走型」の支援

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○経済的困窮者・社会的孤立者の早期把握

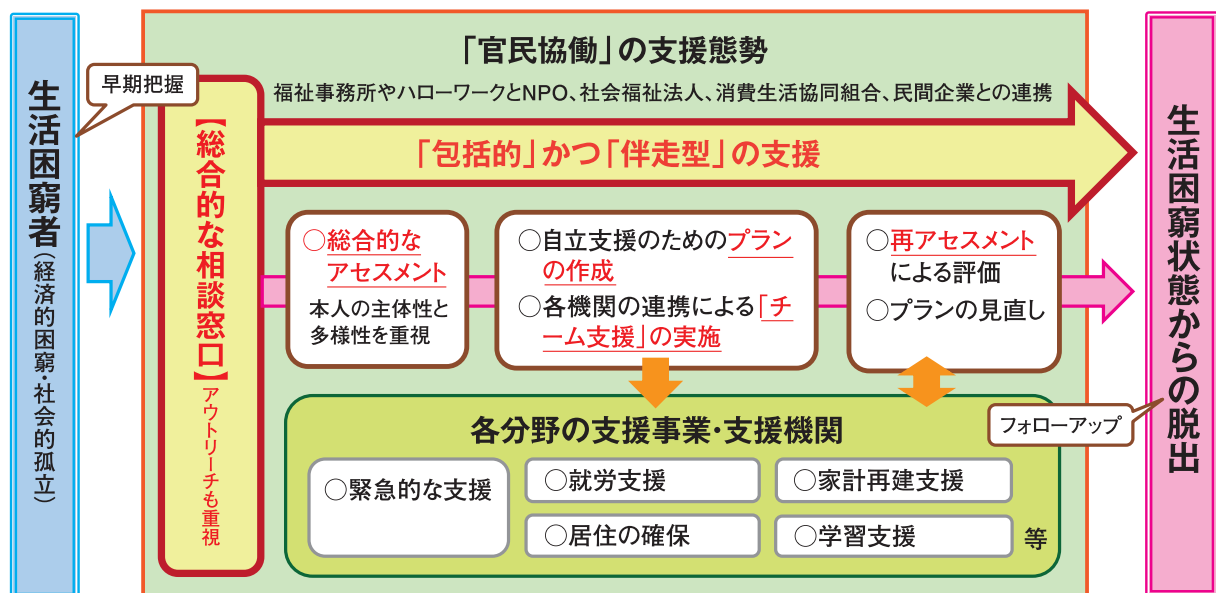
経済的困窮者・社会的孤立者を早期に把握し、必要な支援につなぐため、地域のネットワークの構築や、民間事業者・公的機関と地方自治体との連携強化、縦割りでない包括的な総合相談体制強化等を図る。

○初期段階からの「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢の構築

初期段階から、「谷間」のない総合相談や「待ちの姿勢」でない訪問型支援(アウトリーチ)、チームアプローチによる支援を展開し、「包括的」かつ「伴走型」の支援態勢を築く。

○民間との協働による就労・生活支援の展開

これまでの公的機関による支援だけでなく、NPOや社会福祉法人、消費生活協同組合、民間企業、ボランティア等の「民の力」との協働により、就労・生活支援事業を展開する。



ユニバーサル就労と社会福祉法人

「報告書(案)」では、図2のとおり、日常生活支援から中間的就労、さらに一般就労に至る段階的、継続的な就労支援が求められています。

さまざまな理由で長く就労ブランクのある人は、まずは日常生活上の自立支援(『報告書(案)』では「就労準備支援」という用語を使っています)が必要な人が少なくありません。また、一般就労に向けた福祉的、訓練的な「中間的就労」期間が必要な人も多く、この期間が1年、2年必要な場合もあります。就労ブランクが長い人たちの多くは、こうした段階を経てようやく一般的な雇用関係による就労が可能になるのです。

この、就労準備支援、中間的就労の受け皿として社会福祉法人以上に適切な事

業者があるでしょうか。何といても、ケースワーク、ソーシャルワークのノウハウを持っています。経験的に、高齢者、障がい者等のケアの現場における補助業務は、中間的就労の場として非常に適していることがわかっています。さらに、社会福祉法人はNPOと比較して大きな雇用吸収力を持っています。NPOは、地域になくてはならない活動を行っていますが、事業規模としては小さなところが多く、例えば中間的就労段階での訓練等の受け入れは可能でも、その先の一般就労の受け皿にはなり得ないところも少なくないでしょう。その点、社会福祉法人は、制度事業を行っていることから比較的規模が大きく、法人内で中間的就労から一般就労へ移行する可能性が広がります。

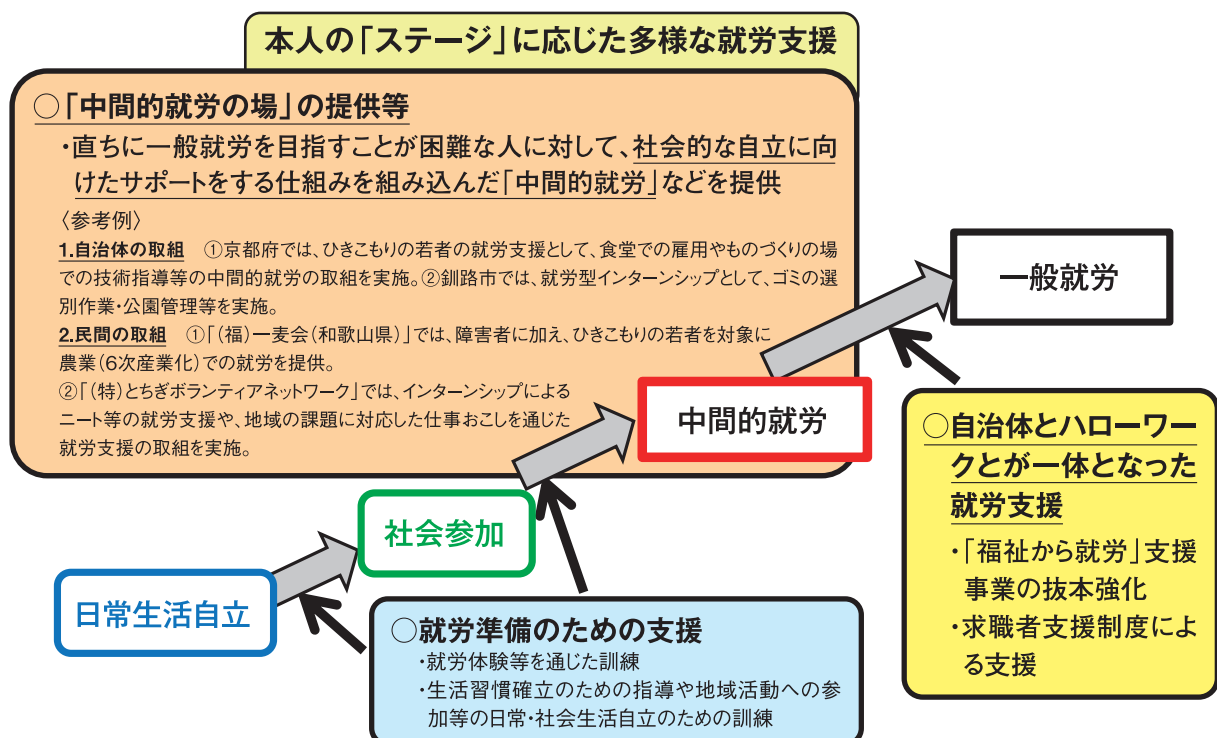
社会福祉法人こそが就労支援活動の先頭に立つべきですし、それが可能であることも実践例から明らかです。すでに、千葉県の社会福祉法人生活クラブ風の村は、ユニバーサル就労と名づけた、中間的就労から一般的就労に至る一貫した就労支援システムを構築し、実践しています（74ページ参照）。

（図2） 就労支援の強化

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○「多様な就労機会」と「家計再建+居住の確保」の新たなセーフティネットの導入の検討

社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建(相談支援・貸付)+居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する。



ユニバーサル就労とは、「はたらきたいのにはたらきにくさを抱えた人を“会社”の仲間として迎え入れる」取り組みです。「報告書(案)」では中間的就労の担い手として社会福祉法人に大きな期待をかけているのですが、ユニバーサル就

労は、この中間的就労の仕組みを内包した総合的な就労支援システムです。

全国の社会福祉法人が、中間的就労から一般就労に至る就労支援システムである「ユニバーサル就労」に積極的に取り組むことを提案します。

前述したとおり、社会福祉法人が行っているさまざまな事業の現場は、中間的就労の場として適切な場であると確信するからです。

また、社会福祉法人本来の使命として、「職場のノーマライゼーション」を進めることが求められていることを指摘したいと思います。社会福祉法人は、高齢者、障がい者、子ども等、支援が必要な人たちへの事業を行ってきました。障がい分野でいえば、就労移行支援、就労継続支援、生活介護などの事業を通して、事業として障がい者の生活支援、就労支援に取り組んできています。しかし、職場の一員としてさまざまなハンディキャップ、就労しづらさを抱えた人たちを迎え入れ、彼らと共に職場を運営するということに関してはどうだったでしょうか。折しも、障害者雇用促進法に基づく法定雇用率が今春に1.8%から2.0%に引き上げられますが、全国の社会福祉法人の現在の障がい者雇用率は何%でしょうか。一体それは一般企業と比べて高いのでしょうか、低いのでしょうか。そうしたデータはあるのでしょうか。それを高めるための業界の取り組みはどのように行われてきたのでしょうか。

福祉を事業としている法人だからこそ、他のどの法人よりも職場におけるノーマライゼーションを進めなければならないのではないのでしょうか。そして、それが実現するなら、社会福祉法人の大きな存在意義のひとつになるでしょう。それがユニバーサル就労の取り組みを提案するもうひとつの理由です。

さらにつけ加えれば、ユニバーサル就労は、はたらきにくさを抱えた人たちの就労支援から始めていますが、将来の目標は、「すべての人にとってはたらきやすく、はたらきがいがある職場づくり」です。20世紀型の職場は、会社の都合を優先し、その都合に自分を合わせることができる人のみを雇用する均質性を求めるものでした。そのために、過酷な指示、命令、競争、残業などで力尽き、精神を病んで会社はもとより社会そのものから孤立していく人が増え続けてきました。21世紀の職場は、はたらく一人ひとりの事情をできる限りくみ取りながら、それが結果的に職場全体の雰囲気を変え、はたらきがいが増し、生産性を高めていくというあり方を目指していくべきではないかと考えています。

全員参加型社会、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事、ILOが提唱）の実現が、ユニバーサル就労の究極の目標です。社会福祉法人こそがその先頭に立ち、理想とする社会の実現に力を尽くすべきではないのでしょうか。

社会的経済セクターの先頭に！

グローバリズムの進行により、市場万能主義が世界の隅々に広がり、人々の格差、貧困、孤立が進んでいることはすでに述べましたが、この社会が健全性を取り戻し、人々のいのちが大切にされるようになるためには、社会的経済セクターを広げていくことが重要です。社会福祉法人、NPOなどの非営利団体はもちろん、社会問題の解決を優先する企業（社会的企業）も含めて、広汎な連帯・連

携をつくり、市場経済への影響力を高めていく必要があります。そして、社会福祉法人はその先頭に立って活動することが求められているのです。

他の非営利法人と比べても特段の税制優遇を受けている社会福祉法人は、これからの時代においては、こうした活動に積極的に取り組む以外に、その正当性を主張し続けることはできません。逆にいえば、国、自治体が巨額の借金を抱え、社会保障費の見直しが不可避な状況の中では、社会福祉法人の非課税措置は、社会的包摂を進めるための貴重な財源を生み出しているということができます。

社会的包摂を進める多様な社会的経済セクターの先頭に立ち、ネットワークづくりに取り組む「新しい社会福祉法人像」を描き、実践することが強く求められています。それは、社会福祉法人の「存亡をかけた挑戦」になるといっても過言ではないでしょう。

■ おわりに

以上、社会福祉法人が置かれている近年の制度環境や社会環境を踏まえ、社会福祉法人は社会福祉事業の原点に立ち返って慈善的事業に併せ取り組むべきこと、社会福祉事業の枠にとらわれることなく「社会的経済セクター」の担い手のひとつとなるべきことを述べてきましたが、最後に2点、つけ加えておきます。

ひとつは、契約制度であれ、措置制度であれ、制度による事業を行う事業者は、国民の信頼に応えられるよう、利用者の尊厳の理念をふまえ、その事業におけるサービスの質の向上に向けての努力を怠ってはならないということです。社会福祉法人の経営者の中には、従来の古い措置の発想から抜けきらず、利用者のためのサービスという視点が十分ではない人も見受けられます。（家族ではなく）高齢者本人がひとりの被保険者として保険料を拠出し、介護保険の給付を受ける権利主体であるにもかかわらず、いまだに、施設に入れてやっているという感覚の事業者がいるのではないのでしょうか。やむを得ない事情がないのに身体拘束をしていたり、虐待といっても差し支えないような扱いをしている事例は依然として後を絶たないようですし、そこまでいかにとも利用者を作業の対象としてしか見ないなどの不適切なケアをしている事業者はかなり多いのではないのでしょうか。また、長年の懸案だった特養の個室化が2001年、ようやく個室ユニット型として導入されたにもかかわらず、いまに至るも事業者自身が、ユニット型個室ではなく、多床室の特養の新設整備を主張するなどというのは、社会福祉関係者としての見識が疑われるところです。そのような発想では、“お客様目線”に立つ営利企業や自らも利用する感覚で事業を行っている NPO 法人などに追い越されてしまうでしょう。自らの本業において利用者を大事にしない社会福祉法人が慈善的事業や「社会的経済セクター」の中心となる事業を行うというのは順序が逆というべきです。

2つ目は、慈善的事業を行ったり、「社会的経済セクター」の中心として新しい事業に取り組んだりするためには、社会福祉法人の区分・設立方法・付帯事業・運営体制・財源調達・解散手続などの基本的な仕組みについて、改めて検討すべ

きではないかということです。社会福祉法人制度を見直して、維持すべきは維持し、緩やかにすべきは思い切って緩やかにすべきだと思います。とくに財源調達については、慈善的事業を行う上でも、「社会的経済セクター」の中心として取り組みを進める上でも、重要な課題です。2011（平成23）年度の税制改正で創設された寄付金の税額控除制度は、社会福祉法人の活動への理解を深めるためにも是非、積極的に活用すべき制度です（社会福祉法人の利用率は学校法人の半分程度2.1%）。また、医療法人と比べ社会福祉法人には広く認められている収益事業の積極的展開も必要でしょう。それを進めるには、社会福祉法人として取り組んできた事業や資金投入の実績、これから取り組みたいと考えている事業の構想について積極的な情報公開や広報戦略を工夫することも重要です。さらに、「社会医療法人債」にならって「社会福祉法人債」の制度を検討することも考えられます。社会福祉法人がこれらの事業に取り組む際には、その人的物的経済的資源が有用であることは前述したとおりですが、そのためには社会福祉法人の規模がある程度大きいことが必要でしょう。いきなり合併するのは困難であるにしても、目標を共有できる経営体のグループ化を進めるなど、複数の社会福祉法人が共同して取り組める条件整備を考えてもよいかもしれません。例えば、経営や人材養成のベースを揃えるため、給与体系の統一に向けてのマニュアルの作成などを検討してみてもどうでしょうか。

このような仕組みの見直しに併せて、措置制度を前提とする発想で作られている現在の認可基準や指導監査要綱も見直す必要が出てくるものと思われます。とくに、国の基準や要綱を超えるローカルルールにより、いたずらに社会福祉法人の手足を縛るような行政指導は廃止されるべきでしょう。社会福祉法人が変わるには、それを規律するさまざまな仕組みやそれを動かす国や地方自治体の意識も変わらなければならないのです。

* * *

社会福祉法人は、介護保険創設・障害者福祉改革による契約制度への転換などにより、制度の内側から、また、経済社会の変化による生活困難者の増加・社会的孤立の進行などにより、制度の外側から、存在意義を問われています。そのような問いかけに応じ、自らの原点を見つめ直し、新しい社会の要請に答えていけるかどうかは、まずは、社会福祉法人経営者の意識にかかっています。世の中ではNPO法人の活躍がもてはやされていますが、4.で述べたとおり、社会福祉法人がその人的物的経済的資源を活用してNPO法人に勝る役割を果たすことができる分野もあるはずです。

戦後我が国が築き上げてきた社会福祉法人制度は、国民にとっても貴重な財産です。新たな社会福祉法人像を作っていくためには、社会福祉法人経営者がこの財産に安住することなく、従来の発想を転換し、自ら先頭に立って改革に取り組むことが求められています。