

令和3年度

包括外部監査結果報告書

テーマ 県が所轄する社会福祉法人に対する
指導監督事務の執行について

令和4年3月
秋田県包括外部監査人
公認会計士 津村 隆

目次

第1章 監査の概要.....	2
1 監査の種類.....	2
2 選定した特定の事件.....	2
3 特定の事件として選定した理由.....	2
4 監査の方法.....	3
5 監査の実施期間.....	5
6 包括外部監査人並びに補助者.....	5
7 利害関係.....	5
8 本報告書の取扱い.....	5
第2章 監査結果の総括.....	7
1 実施した主な監査手続.....	7
2 監査結果の記載方法.....	7
3 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の件数.....	8
4 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の項目.....	8
第3章 社会福祉法人等に対する指導監督の動向.....	10
1 社会福祉法人等に対する国・自治体の指導監督.....	10
(1) 社会福祉法人制度の概要.....	10
(2) 社会福祉法人の課題と制度改革の動き.....	17
(3) 社会福祉法人等に対する指導監督制度の概要.....	26
2 県の指導監督事務の体制.....	42
(1) 認可・届出審査.....	42
(2) 施設整備選定・法人設立等審査会.....	45
(3) 指導監査.....	56
(4) 教育・研修.....	67
第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見.....	69
1 実施した監査手続.....	69
(1) 監査手続の概要.....	69
(2) 監査調書を閲覧した指導監査対象法人の一覧.....	72
(3) 「2 監査結果について」の記載に関する留意事項.....	74
2 監査結果について.....	75
(1) 指摘事項.....	75
(2) 監査の結果に添えて提出する意見.....	83

第1章 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

(1) 監査テーマ

「県が所轄する社会福祉法人に対する指導監督事務の執行について」

(2) 監査の対象期間

原則として令和2年度（自令和2年4月1日 至令和3年3月31日）とし、必要と認めた場合は、令和2年度以前についても監査対象とした。

3 特定の事件として選定した理由

社会福祉法人は、社会福祉事業の中心的な担い手として福祉サービスの供給の確保を図るとともに、地域社会への貢献や地域福祉を支える人材の育成を行うなど極めて公益性・非営利性が高い存在であり、高齢化が進み福祉のニーズが拡大している我が国において社会的な期待が大きい。また、社会福祉法人は、税制上の優遇措置のほか多額の公費を受けており、これらは県によっても負担されることから（令和3年度の当初予算では「高齢者や障害者等が安全・安心に暮らせる福祉の充実」として補助金等を含む314億円（社会保障関係経費742億円の42%）を計上）、県並びに納税者である県民としてもその財務規律・ガバナンスの確立については強い利害関係があるものと推察される。

社会福祉法人の運営は、社会福祉法人が民間の事業体であるため、原則として各法人による自主性・自律性が前提となるが、その適正かつ健全な運営を確保することを目的として、事業区域等に応じて、国、都道府県又は市が許認可・監査等の事務を所轄することとなっている。よって、県においても、所轄する社会福祉法人の運営状況を適切に確認し、不備がある場合は有効な助言等を提供し、不正や法令違反が検出された場合は必要な措置を実施する等、実効性のある指導監督の体制が確保され運用されることが求められる。

以上より、県が所轄する社会福祉法人に対する指導監督事務の執行について、法令等に対する合规性、3E（経済性・効率性・有効性）等の観点から幅広く監査することは、県並びに県民にとって有意義であると判断した。

4 監査の方法

(1) 監査の対象

県が所轄する社会福祉法人に対する指導監督の体制に係る整備・運用状況と関連事務の執行状況

(2) 監査対象部局

社会福祉法人を所管する各部署を対象とした。

所管部署は、「第3章 社会福祉法人等に対する指導監督の動向 2 県の指導監督事務の体制 (1) 認可・届出審査」(42 ページ)に記載のとおりである。

(3) 監査の視点

県が所轄する社会福祉法人に対する指導監督事務(許認可事務、補助金等の申請に対する審査事務、指導監査事務等)について、以下の項目を監査の視点とした。

- | |
|---|
| <p>ア 社会福祉法人(以下「法人」という。)に係る認可申請・施設整備等の審査が、法令や所定の基準等に則り、内部けん制機能が確保された体制をもって適正かつ十分に実施されているか。</p> <p>イ 法人による現況や財務内容等の所轄庁への届出が、法令や所定の基準等に則り、漏れなく適正に実施されていることを確認しているか。</p> <p>ウ 法人に対する指導監査(以下「監査」という。)の実施体制が、十分な人員・時間等の確保やマニュアル・研修等による監査品質の維持・向上などにより、適切に構築されているか。</p> <p>エ 監査が、法令や所定の基準等に則り、統一された方針のもとで効率的かつ有効に実施されているか。</p> <p>オ 監査の結果、是正改善を要すると認められる場合は、法人に対し適切な指導を行うとともに、適宜に是正改善状況を確認するなどの措置を講じているか。</p> <p>カ 監査の結果等の開示に係る体制が、利用者の立場に立ったサービスの提供に資する目的から、適切に構築され、運用されているか。</p> |
|---|

(4) 監査手続

上記(3)の監査の視点を踏まえ、本監査で計画された主な監査手続は以下のとおりである。

監査の視点 ア
(監査手続) ➤ 県の社会福祉法人に係る認可申請・施設整備等の審査に関する各種規定・審査書類等の文書の閲覧並びに所管部署に対する質問を実施し、その実施過程を理解するとともに、審査の実施において法令や所定の基準等を遵守するための内部けん制機能が確保されていることを確かめる。
監査の視点 イ
(監査手続) ➤ 県の社会福祉法人に係る届出に関する業務手順・受理の状況について所管部署に対する質問を実施し、その実施過程を理解するとともに、財務諸表等電子開示システムの開示資料を閲覧して、法令等に準拠した届出が行われていることを確かめる。
監査の視点 ウ
(監査手続) ➤ 県の社会福祉法人に対する指導監査に関する各種規定・マニュアル等の文書の閲覧並びに監査部署に対する質問を実施し、県における指導監査の実施体制が、十分な人員・時間等の確保や監査品質の維持・向上などにより、適切に構築されていることを確かめる。
監査の視点 エ
(監査手続) ➤ 県の指導監査に関する監査計画・指導指針・実施過程等の文書の閲覧並びに監査部署に対する質問を実施し、県の指導監査が、法令や所定の基準等に則り、統一された方針の下で効率的かつ有効に実施されていることを確かめる。
監査の視点 オ
(監査手続) ➤ 県の指導監査に関する実施結果・前回指摘事項に関する改善状況の確認結果等の文書の閲覧並びに監査部署に対する質問を実施し、監査対象の社会福祉法人において是正改善を要する事項が認められた場合に、当該法人に対し適切な指導を行うとともに、是正改善状況の確認

まで行っていることを確かめる。
監査の視点 カ
(監査手続) ▶ 県のホームページ等の閲覧並びに監査部署に対する質問を実施し、県の指導監査に関する実施方針・実施結果等の県民への開示体制及びその実施状況を理解するとともに、当該開示が、利用者の立場に立ったサービスの提供に資するという観点から適切に実施されていることを確かめる。

上記の監査手続の実施状況は、「第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見 1 実施した監査手続」(69 ページ)に記載した。

5 監査の実施期間

令和3年7月1日から令和4年3月31日まで

6 包括外部監査人並びに補助者

	氏名	資格
包括外部監査人	津村 隆	公認会計士
補助者	山崎 愛子	公認会計士
補助者	高橋 和典	公認会計士
補助者	櫻井 康弘	公認会計士
補助者	葛西 裕之	公認会計士

上記の包括外部監査人並びに補助者は、包括外部監査の実務経験において地方自治体を取り巻く事業環境や地方自治の実務に対し十分な理解を有するとともに、公認会計士として社会福祉法人に関する監査実務経験を有している。

7 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

8 本報告書の取扱い

本報告書は地方自治法第252条の37第5項の規定に基づく包括外部監査の結果を記したものである。同252条の31第1項の趣旨に基づき、特定のテーマを選定し、包括外部監査人の視点から限られた時間と予算の中で調査を実施し、その結

果検出した事項の範囲で結果及び意見を述べたものであり、事務執行全般について何らかの保証を与えるものではない。

第2章 監査結果の総括

1 実施した主な監査手続

(1) 社会福祉法人等に対する指導監督に関する環境分析と理解

- ア 県の指導監督事務に関連する各種資料を閲覧した。
- イ 我が国における社会福祉法人制度の意義・変遷・制度改革の方向性等を踏まえ、課題を洗い出し、監査重点項目を識別した。

(2) 全般的な指導監督に関する事務の状況の検討

- ア 上記(1)で認識した監査重点項目を踏まえ、指導監督体制に関する考え方や現状等について、所管部署へのヒアリング及び追加の資料閲覧を実施した。
- イ 特に指導監査事務については、県のホームページ等における指導監査の実施方針並びに結果等の開示の状況について閲覧（他自治体との比較を含む）を実施した。

(3) 県が所管する個々の社会福祉法人に対する指導監査事務の状況の検討

- ア 県が所管する社会福祉法人に対する法人監査について、直近に実施された法人監査の実施過程及び結果に関する記録の閲覧及び追加的な監査部署への質問を実施した。
- イ 上記アの法人監査において県の監査部署が入手した資料や情報、並びに監査部署への質問に対する回答を基礎として、我々包括外部監査チームが法人監査の簡易的な再実施を行い、上記(1)で認識した監査重点項目を踏まえて、県の指導監査事務に対する要改善点の識別及び推奨事項の提案を実施した。

2 監査結果の記載方法

本報告書においては、監査結果を、「指摘事項」と監査の結果に添えて提出する「意見」に区分している。

「指摘事項」とは、適法性・正当性、又は業務運営上の重要性の観点から、速やかな是正措置が必要であるとして指摘するものである。

「意見」とは、合理性・効率性その他の観点から、監査の過程で不合理・非効

率な事項等を発見した場合に、業務運営の改善に資することを目的として所見を付記するものである。

なお、「指摘事項」と「意見」が混同されることのないよう、項目の文頭に【指摘事項】又は【意見】と区別して記載している。

3 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の件数

「指摘事項」と「意見」の件数は、次のとおりである。

指摘事項	意見	計
3	7	10

4 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の項目

「指摘事項」及び「意見」の件名と本報告書での記載箇所は、それぞれ次のとおりである。

【指摘事項】

No.	件名	Page
1	【指摘事項1】 財務書類の不備に対する指導について	75
2	【指摘事項2】 社会福祉法第59条に規定された書類の公表に関する不備に対する指導について	77
3	【指摘事項3】 社会福祉法人会計基準の適用誤りによる不備に対する指導について	80
		計：3件

【意見】

No.	件名	Page
1	【意見1】 指導監査の実施に関する情報公開について	83
2	【意見2】 財務会計面の管理が弱い法人に対する指導について	85
3	【意見3】 経営課題に対する取組や経営責任の意識が弱い法人に対する指導について	87
4	【意見4】 実施した監査手続に関する記録及び保管について	89
5	【意見5】 法人関係者に対する特別の利益供与に関する監査手続について	93
6	【意見6】 理事の報酬水準に関する監査手続について	96
7	【意見7】 現況報告書の記載誤りに対する指導について	98
		計：7件

第3章 社会福祉法人等に対する指導監督の動向

1 社会福祉法人等に対する国・自治体の指導監督

(1) 社会福祉法人制度の概要

(社会福祉法人とは)

社会福祉法人は、「社会福祉事業」を行うことを主たる目的として、社会福祉法(昭和26年法律第45号)に基づき設立される法人である。

社会福祉法人は、公益性の高い社会福祉事業を担うことを目的とした非営利法人であり、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、認可保育所、児童養護施設、障害者施設、更生保護施設、病院、診療所の運営のほか、自殺予防を目的とした電話相談を行う「いのちの電話」など、幅広い福祉事業を行っている。

社会には、地域の一員として自立した日常生活を営むことを支援するための「社会福祉を目的とする事業」に対するニーズがあるが、これらの事業のうち、より公益性が高いと認められるものについては、法律において「社会福祉事業」として特定し、事業を営むにあたって、社会的な規制と助成を通じて、公明かつ適正な実施の確保が図られるとともに、その事業が安定・継続的に実施遂行されるべきものとされている。具体的に言えば、事業の実施主体となる経営体(会社・団体等)の種類に制限があったり、行政への届出・許可を要したり、行政による指導監督を受ける必要がある等の規制を受ける反面、一定の税金の免除や、施設建設資金に係る公的補助等の助成を享受することができる。

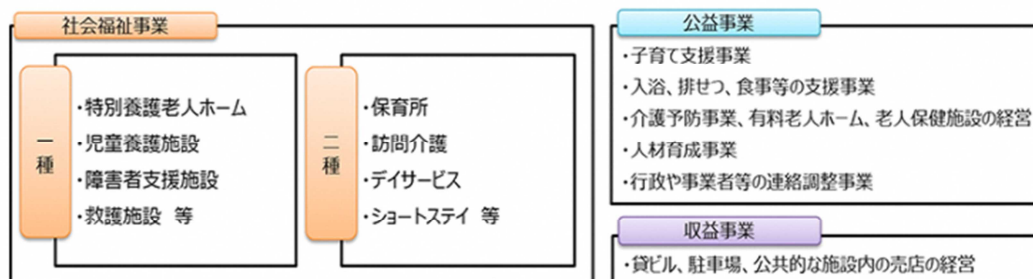
社会福祉事業は、「第一種社会福祉事業」「第二種社会福祉事業」の2つがある。第一種社会福祉事業は、利用者への影響が大きいため、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業(主として入所施設サービス)である。一方、第二種社会福祉事業は、比較的用户者への影響が小さいため、公的規制の必要性が低い事業(主として在宅サービス)である。

第一種社会福祉事業は、原則として、行政及び社会福祉法人が経営主体となって事業を行うこととされており、上記以外の者が第一種社会福祉事業を営もうとするときは、都道府県知事等の「許可」を得ることが必要になる(社会福祉法人等は「届出」のみで可)。ただし、保護施設並びに養護老人ホーム及び特別養護老人ホームは、その経営主体を行政及び社会福祉法人に限定されており、それ以外の経営主体(会社、団体等)が事業を行うことは認められていない。

これに対し、第二種社会福祉事業(保育所、幼保連携型認定こども園を除く。)は、社会福祉法人に限らず、株式会社やNPO法人など、すべての経営主体に事業

経営が可能とされている。

【社会福祉法人が行う事業】



また、社会福祉法人は、社会福祉事業以外の「社会福祉を目的とする事業」を行ったり、自らの経営目的に関連して副次的に実施する営利目的の事業を行う場合がある。前者を「公益事業」、後者を「収益事業」という。

(社会福祉法人に対する規制と助成)

社会福祉法人に対する規制と助成については、概ね以下のようにまとめられる。いずれも、社会福祉事業を安定・継続的に実施することを目的としたものである。

<p>(規制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政による所轄（許認可、申請等） ・社会福祉法人の設立の際に必要な資産の保有や法人の組織運営等に関して一定の要件を課す ・法人財産に係る分与（拠出者持分）は認められない ・適正な施設運営を確保するため、運営費の支出対象経費、繰入れ等に関する規制 ・事業収入は原則として社会福祉事業にのみ充てられ、配当や収益事業に支弁できない ・行政による指導監査の実施、並びに役員解職請求や法人の解散命令等の権限
<p>(助成)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設入所者（利用者）の福祉の向上を図るため、社会福祉法人による施設整備に対し、一定額を補助 ・法人税、固定資産税、寄付等について税制上の優遇措置 <p>(例) 法人税</p> <p>社会福祉法人は収益事業以外からの所得は非課税</p> <p>株式会社は所得の30%が課税</p>

・社会福祉法人の経営する社会福祉施設の職員等を対象とした退職手当共済制度（給付水準は国家公務員に準拠、国及び都道府県による補助（各 1 / 3））

このように、社会福祉法人は、公金の支出があることも踏まえ、その公益性・非営利性に鑑み、法人の設立から運営まで厳格な規制の下で行われているが、逆に事業の公共的側面に強く配慮し、様々な優遇措置が用意されている。

（社会福祉法人制度の変遷）

1 制度創設期

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、身体障害者、戦災孤児、失業者などの生活困難者の激増という困難に直面していた。これらの者への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。

このため、社会福祉事業を担う責務と本来的な経営主体を行政（国や地方公共団体等の公的団体）としつつも、事業の実施を民間に委ね、かつ、事業の公益性を担保する方策として、行政機関（所轄庁等）がサービスの対象者と内容を決定し、それに従い事業を実施する仕組み（以下「措置制度」という。）が設けられた。

そして、措置を受託する法人に行政からの特別な規制と助成を可能とするため、「社会福祉法人」という特別な法人格が活用されたのである。

社会福祉法人は、社会福祉事業を行うことを目的とし（公益性）、法人設立時の寄附者の持分は認められず、残余財産は社会福祉法人その他社会福祉事業を行う者又は国庫に帰属し（非営利性）、所轄庁による設立認可により設立されるという、旧民法第 34 条に基づく公益法人としての性格を有している。

また、憲法第 89 条の「公の支配」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、社会的信用の確保のため、基本的に「社会福祉事業のみ」を経営すべきという原則論の下、所轄庁の指導監督を受けてきた。

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。

2 高度経済成長期

戦後の混乱期が終わり、昭和 30 年代から昭和 40 年代になると、高度経済成長を背景に社会福祉制度の充実も進み、生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）、身体障害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号）に加えて、知的障害者福祉法（昭和 35 年法律第 37 号）、老人福祉法（昭和

38 年法律第 133 号)、母子及び寡婦福祉法 (昭和 39 年法律第 129 号) などが整備され、社会福祉制度の専門分化が進んだ。

豊かさの実現を背景として、福祉サービスの供給も拡大し、新たに設けられた制度に基づく福祉サービスを実施するため、行政が措置の委託先である施設整備 (受皿) を優先したため、社会福祉法人の数も同様に増加していった。

3 少子高齢化の進展と社会保障制度の拡充

昭和 50 年代から昭和 60 年代になると、高齢化や核家族化、女性の社会進出等を背景に、福祉ニーズが急速に増大し、「高齢者保健福祉推進十か年戦略 (ゴールドプラン)」(1989 (平成元) 年)、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について (エンゼルプラン)」(1994 (平成 6) 年)、「障害者プラン～ノーマライゼーション七か年戦略～」(1995 (平成 7) 年) 等による福祉サービスの基盤整備が進められた。

こうした基盤整備の進展に伴い、サービスの提供主体である社会福祉法人の数も急増していった。同時に、福祉サービスの受け手である利用者は、かつてのような生活困難者ばかりではなくなり、福祉サービスはより普遍的な国民一般向けの福祉サービスへと変化していく兆しが現れていった。

4 介護保険制度の創設

1997 (平成 9) 年の介護保険法 (平成 9 年法律第 123 号) の成立によって、「介護」は、保健医療サービスと福祉サービスが総合的に受けられるサービスとして再構築され、従来の措置制度による制限的なサービスから、保険制度による普遍的なサービスへと大きな転換を遂げた。

この中で、サービス提供方法の基本が、行政がサービスの対象者と内容を定める措置制度から、利用者がサービスを選択して自らの意思に基づき利用する仕組み (以下「契約制度」という。) へと変更された。これによって、介護サービス事業は、サービス選択の保障を図るため、多様な経営主体により提供されることとなり、サービスの種類や内容の多様化も進んだ。

5 社会福祉基礎構造改革

介護保険法の成立等を受け、社会福祉の共通基盤制度の見直しとして、2000 (平成 12) 年には社会福祉基礎構造改革が行われ、社会福祉法人制度についても幅広い見直しが行われた。

高齢者介護の分野における措置制度から契約制度への変更、サービスの普遍化という劇的な変化は、利用者のニーズに応じたサービスの提供、事業展開、自主的なサービスの質の向上、経営の効率化・安定化といった、措置制度の下で行

われていたような施設管理にはない、法人経営という視点を社会福祉法人により強く求めることとなった。

この結果、社会福祉基礎構造改革では、①自主的な経営基盤の強化、②福祉サービスの質の向上、③事業経営の透明性の確保を内容とする社会福祉法人の経営の原則が法定された。これに伴って、社会福祉法人が行う収益事業で得た利益の充当先の拡大や、第三者評価の受審の努力義務化、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人に対する財務諸表の閲覧の義務付け等の改革が行われた。

このような戦後 60 余年にわたる歴史を背景に、2019（令和元）年度において、社会福祉施設を経営する社会福祉法人（以下「施設経営法人」という。）の数は 18,395 法人となっており、1990（平成 2）年度の 10,071 法人と比べると、この約 30 年間で約 1.8 倍に増加している。

その一方で、介護保険制度が導入された 2000（平成 12）年度と 2019（令和元）年度の世界福祉施設の経営主体の状況を見ると、サービスの多様化や経営主体の多元化が進み、社会福祉法人が経営する入所施設、通所・在宅サービス事業も増加しているが、他の経営主体の経営数も大幅に増加し、社会福祉法人の経営する施設等が全体に占める割合は微減している。

（社会福祉法人を取り巻く状況変化）

1 社会情勢・地域社会の変化

昭和 50 年代以降の急速な少子化・高齢化に加え、2005（平成 17）年前後からは人口減少が進んでいる。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成 29 年度推計）」によれば、我が国の総人口は長期の減少過程に入っており、2053（令和 35）年には 1 億人を割り、2065（令和 47 年）年には、8,800 万人台まで減少することが見込まれている。

一方、65 歳以上の高齢者数については、2030（令和 12）年には 3,716 万人、2042（令和 24）年には 3,935 万人まで増加し、ピークを迎えると予測されている。さらに、世帯主が 65 歳以上の単独世帯や夫婦のみの世帯が増加しているとともに、認知症の患者も増加していく傾向がみられるとするデータもある（「高齢社会白書」（平成 29 年）第 1 章第 2 節 3 高齢者の健康・福祉）。

75 歳以上の高齢者の全人口に占める割合も増加しており、2035（令和 17）年には、25%を超える見込みとなっている。

また、終身雇用慣行の変化や新型コロナウイルスの影響の中で、長期失業者や長期就業離脱後の就職困難者が増加しており（日本経済新聞「コロナ禍、長期失業 64 万人リーマン危機以来の上昇」令和 4 年 3 月 15 日）、現役世代に対する社会保険や企業の福利厚生などによる支えが十分得られないリスクが高まりつ

つあるようにも見える。公的な福祉サービスは、分野ごとに飛躍的に充実してきたが、昨今の社会情勢の中では、制度によるサービスだけでは対応できない課題（単身高齢者に対する見守りや、ひきこもりの者に対する支援など「制度の狭間の課題」）が顕在化している。

こうした課題は、かつては家族や地域共同体による助け合いによって対処されてきた面が多いが、都市化、過疎化、若年層を中心にした都市部への人口流出や家族のつながりの希薄化の中で、地域の助け合い機能は縮小してきている。

2 社会福祉制度の変化

まず、介護保険制度は、2000（平成 12）年に全面施行され、在宅サービスを中心に着実に利用者が増加している。前述の通り、75 歳以上の高齢者が総人口に占める割合は 2035（令和 17）年には 25%を超え、認知症の高齢者の割合や世帯主が高齢者の単独世帯・夫婦のみの世帯の割合も増加していくと予測されている。また、介護の場所について希望を調査したアンケートによれば、介護される側の高齢者においては、従来のような施設への入所よりも自宅での介護を希望する割合が高い（アクサ生命「介護に関する親と子の意識調査 2019」）。

こうした社会構造の変化や利用者のニーズに応えるため、高齢者介護分野を中心に、「地域包括ケアシステム」の実現が目指されており、2005（平成 17）年には、地域密着型サービスの導入や地域包括支援センターの創設、2012（平成 24）年には、定期巡回・随時対応型訪問介護看護や複合型サービスの創設、2014（平成 26）年には、地域支援事業の充実や、特別養護老人ホームの中重度の要介護者への重点化等を内容とする介護保険法の改正が行われている。

次に障害者支援制度については、支援費制度を改善し、2005（平成 17）年に障害者自立支援法（平成 17 年法律第 123 号）が成立し、①身体障害、知的障害、精神障害といった障害の種別にかかわらず、一元的に福祉サービスを利用できる仕組みの構築、②利用者本位のサービス体系への再編、③就労支援の抜本的強化等が行われている。また、2012（平成 24）年に、「障害者自立支援法」を「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（「障害者総合支援法」という。）に改める法律が成立し、重度訪問介護や地域移行支援の対象拡大、地域生活支援事業における必須事業の追加といった障害者に対する支援の充実等が行われている。

さらに、子ども・子育て制度の状況においては、2010（平成 22）年度から 2014（平成 26）年度までの 5 年間について、少子化対策大綱（「子ども・子育てビジョン」。平成 22 年 1 月 29 日閣議決定）が策定され、総合的な子育て支援が推進されている。2012（平成 24）年 8 月には、社会保障・税一体改革の中で、子ども・子育て関連三法が成立しており、2015（平成 27）年 4 月から、①認定こ

ども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設、②「地域子育て支援拠点事業」「子育て短期支援事業」等の地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実を図る取組が始まった。

加えて、2013（平成 25）年に生活保護法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 104 号）及び生活困窮者自立支援法（平成 25 年法律第 105 号）が成立し、①最後のセーフティネットである生活保護において、就労・自立支援の強化等を行うことや、②生活保護に至る前の生活困窮者の支援として、総合相談、居住支援、就労準備支援事業等を実施するなど、第二のセーフティネットの充実・強化を行うこととなった。

3 今後の福祉サービスの見通し

このように各福祉サービスの近年の改革を見ると、以下の方向性が強まっており、今後も続いていくと考えられる。

① 措置から契約へ

介護保険制度に始まり、障害者支援制度、子ども・子育て支援制度においても利用者助成型の給付体系が導入されるなど、措置制度から契約制度への転換が一層進んでいくと考えられる。

② 市町村中心の取組

福祉サービスは住民に最も身近な地域においてきめ細かく提供されることが望まれるため、基礎自治体である市町村中心の仕組みへと変化している。

③ 在宅生活を支援するサービスの充実

可能な限り住み慣れた地域や自宅で生活したいという人々の要望やノーマライゼーションの考え方の浸透から、今後も在宅生活を支援するサービスの充実が求められていくと考えられる。

④ 自立支援の強化

個人の尊厳の保持、また、本人のQOL（quality of life:生活の質）の向上の観点からも、介護保険法、生活保護法、生活困窮者自立支援法など、各制度において、利用者の自立支援を強化していくことが求められている。

⑤ サービス提供体制の多様化

福祉サービスは、行政、社会福祉法人が提供の中心であったが、民間企業や非営利法人、住民団体等の様々な主体が併存・連携する体制への変化が今後も進んでいくものと考えられる。

(2) 社会福祉法人の課題と制度改革の動き

(社会福祉法人の課題)

このように、既存の制度では対応できない様々な地域課題が顕在化し、各事業において地域におけるサービスの拡充がなされる中、社会福祉法人に対しては、要約すると、以下のような課題が指摘されてきた。

1 地域ニーズへの対応

新たな地域ニーズの顕在化を背景に、社会福祉法人においても、全国社会福祉法人経営者協議会による「一法人一実践」活動の推進など、制度で定められた社会福祉事業にとどまらない地域貢献に関わる先駆的、開拓的取組の実施が推進されてきた。

しかし、これらの取組が一部の社会福祉法人にとどまっていることや、取組を実施している法人であっても、利用者や地域住民から十分な評価を得られるような仕組みとなっていないことにより、社会福祉法人の役割や存在意義が広く認識されていない状況があった。

2 財務状況の説明責任（アカウンタビリティ）

社会福祉法人は、財務諸表等の開示について、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人の閲覧請求に応ずることが義務とされるなど、事業運営の透明性の確保が必要とされている。

他方、近年の公益法人制度改革等により、他の非営利法人における情報公開が進んでいたにもかかわらず、社会福祉法人については、後述の制度改革以前においては、財務諸表等を幅広く国民一般に公表することは義務とされておらず、このことが、社会福祉法人に対する地域住民の理解を阻害したり、後述のいわゆる内部留保についての説明責任（アカウンタビリティ）が十分に発揮されていない要因と言われていた。

3 ガバナンスの欠如

社会福祉法人制度は、他の公益法人よりも高い義務を負う特別の法人制度として創設されているが、公益法人制度改革等により他の非営利法人についての制度改革が進んだことから、社会福祉法人の組織体制は、他の法人制度と比較してガバナンス（健全な経営を遂行するための法人自らによる管理体制）を確保する仕

組みが、時代に十分に対応したものとは言えなくなっている部分があった。

また、一部の社会福祉法人では、創設者等の理事長が、あたかもオーナーであるかのように経営を行ったり、高い公的性格を持つ法人制度でありながら、現実には私物化とも取られかねない運営が行われたりしているという批判があった。

4 いわゆる内部留保

社会福祉法人は、制度や補助金、税制優遇に守られて高い利益率を有しており、これを社会福祉事業等への積極投資や地域還元することなく、内部留保として無為に積み上げているとの批判があった。

この点については、「介護老人福祉施設等の運営及び財務状況に関する研究事業」（平成25年3月）により、そもそも内部留保を蓄積しているといっても他の社会福祉事業に投資されている部分は既に活用されており、残りについても将来の施設の建て替え費用として合理的に説明可能な部分が多いことなどが指摘されており、必ずしも内部留保の額だけで一律には論じられないことに留意が必要である。

しかし、いわゆる内部留保を巡る議論は、社会福祉法人が自らの経営努力や様々な優遇措置によって得た原資をもとに社会福祉事業を充実したり、社会又は地域に福祉サービスとして還元したりしないのであれば、その存在意義が問われるという点にあり、真摯に受け止める必要がある。

5 他の経営主体との公平性（イコールフットィング）

イコールフットィングについては、2013（平成25）年10月以降の規制改革会議において取り上げられ、多様な経営主体が参入する介護・保育事業等における社会福祉法人と株式会社等との役割を巡って、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との間の財政上の優遇措置の見直しについて議論が行われた。

特別養護老人ホーム等の参入規制については、高齢者施設全体が、介護保険制度の導入によって、有料老人ホーム、認知症高齢者グループホーム、サービス付き高齢者向け住宅などと多様化し、これらについて株式会社等の参入が自由に認められる中で、特別養護老人ホームの利用者も、低所得で対応の難しい方にシフトしてきており、特別養護老人ホームには、新たな役割が求められているのではないかという意見があった一方で、低所得で対応の難しい方を積極的に受け止めている特別養護老人ホーム（社会福祉法人）や、生活困窮者等への対応を実践している社会福祉法人が一部にとどまり、社会福祉法人が株式会社等の他の経営主体と異なる役割を果たしていることが地域住民等に伝えられていないという指摘もあった。

介護保険制度、障害者総合支援制度は、行政による措置ではなく利用者本人が必要なサービスを選択する利用者本位の仕組みであり、利用者によるサービスの選択を可能とするため、経営主体にかかわらず、基準で定められたサービスを提供できる事業者がサービスを行い、これに公的費用保障がされる制度となっている。これにより、多様な経営主体が介護、障害等の福祉サービスに参画できる環境が整っており、福祉サービスが大きく発展する原動力となった。

しかし、利用者の多様な生活上の困難の全てについて、これらの制度が対応しているわけではない。高齢者の一人暮らしや夫婦のみ世帯における認知症、家庭内の閉鎖的環境から生ずる虐待、精神疾患による精神的・経済的な困窮、発達障害、地域での孤立などの社会生活上の困難を抱える者は増加傾向にあり、こうした者に対する日常生活の見守りや権利擁護など、制度で提供されるサービスだけにとどまらない支援が必要となっている。

一方で、こうした支援については、家族や地域のつながりの希薄化により、家族や地域の助け合いが期待しにくい状況になっている。また、制度上、様々な経営主体の参入が可能になっているものの、過疎地等には事業者の参入がなく、制度に基づくサービスについても、提供が困難となっている場合がある。

このような社会福祉制度の狭間のニーズ、市場原理では必ずしも満たされないニーズについて、組織的かつ継続的に取り組んでいく主体が必要とされている。

(社会福祉法人制度改革)

非営利法人である社会福祉法人には、上記の機能の発揮が当然求められている。しかし、制度創設当初から措置を受託する法人としての色彩が強く、行政からの強い規制を受けて来たという歴史的な経緯もあり、多くの社会福祉法人において、非営利法人として制度や市場原理では満たされないニーズに取り組んでいくことよりも、法令や行政指導に適合することに重きを置いた事業運営がなされてきた事実がある。

利用者本位の社会福祉制度への転換に対応して、2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革では、社会福祉法人の経営の原則が新たに示されるなど、利用者のニーズに対応した主体的な法人経営がなされるよう制度改革が行われているが、それが十分浸透しておらず、社会福祉基礎構造改革から10年余りが経過し、利用者本位の社会福祉制度が国民の間で一般化していく中で、社会福祉法人は、近時の社会的な変化に対応しきれない面があるとされた。

そこで、2016（平成28）年の社会福祉法改正により、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社会福祉法人制度改革が行われた。

上記法改正における社会福祉法人改革の概要は、以下の5点である。