

基礎自治体による地域福祉政策に関する考察

－社会福祉法人制度改革を契機とした新展開を考える－

後藤 康文*, 野田 秀孝

Consideration about the community-based welfare policy
by the basic local government

－The new development that assumed social welfare juridical person
system reform an opportunity－

Yasufumi GOTOU, Hidetaka NODA

E-mail: yasugoto8367@krd.biglobe.ne.jp, noda@edu.u-toyama.ac.jp

キーワード：基礎自治体, 地域福祉政策, 社会福祉法人

keywords: Local government, Community-based welfare policy, Social welfare juridical person

I. はじめに

地域には、さまざまな問題が存在する。高齢者介護・虐待、孤立化、DV、自殺、犯罪、ストレス、ホームレス、ワーキングプア、外国人の雇用問題や生活問題等、福祉問題が多発する社会システムや家族・コミュニティの持続性が危機に瀕し、社会のセーフティネットの綻びが顕著になっている。

その解決を政府の立場から、住民にもっとも身近な存在として対応するのが基礎自治体である。

一方、社会福祉法人は、本来、行政が行うべき社会福祉サービスの提供という任務を委託される形で社会福祉事業を展開してきた経緯がある。

平成12年の社会福祉基礎構造改革による「措置から契約へ」というパラダイム転換により社会福祉法人の役割は大きく変わった。

また平成11年の地方分権一括法により、社会福祉行政に係る事務（措置）の多くが自治事務と位置付けられ（平野2002：242）、かつ社会福祉法人や福祉施設の認可が法定受託事務となり、社会福祉サービス提供における基礎自治体の役割を大きく変化させた¹。

社会福祉基礎構造改革は社会福祉法人に高い公益性を保ちつつ、経営体としての福祉サービス提供を

求め、基礎自治体に地方分権の実態として高齢者福祉、児童福祉、障害者福祉の施策主体であることを求めたのである。当然、両者の間には有機的な関係が発生することになる。

こうした中、平成27年2月12日、社会保障審議会福祉部会は『社会保障審議会報告書～社会福祉法人制度改革について』（以下、福祉部会報告とする）を出した。この福祉部会報告は社会福祉法人の在り方だけでなく、基礎自治体の役割にも及んでいる。

社会福祉基礎構造改革で、地域福祉の推進が社会福祉の目的となっている今日、基礎自治体には、自助・共助・公助による地域福祉システムの構築を政策的に進める責務がある²。

同時に社会福祉サービスの提供主体として、地域福祉システムの一翼を担う社会福祉法人を規定する制度改革が行われたのである。

社会福祉法人に関する制度改革は、基礎自治体の福祉政策にいかなる影響を及ぼすのかは重要な論点といえよう。

本論文は、基礎自治体と社会福祉法人の役割を軸に、地域福祉政策を考察するものである。

II. 基礎自治体と社会福祉基礎構造改革

社会福祉法人制度改革が基礎自治体の社会福祉行政に及ぼす影響を考察するには、地域福祉時代³に

*富山大学 非常勤講師

おける基礎自治体の役割と、社会福祉法人制度改革の内容について、ふれなければならない。

基礎自治体による福祉政策は、社会福祉のパラダイム転換と地方分権の進展によって大きく変化した。社会福祉基礎構造を規定したのは社会福祉事業法（昭和26年制定。現・社会福祉法）の成立である、と蟻塚（2014：15）はいう。

社会福祉事業法は、戦災孤児・浮浪児への対策として成立した児童福祉法（昭和22年）、戦傷病者対策として制定された身体障害者福祉法（昭和24年）、旧法を廃止し成立した生活保護法（昭和25年）といった福祉三法に加え、生活保護法を担う「社会福祉主事の設置に関する法律」（昭和25年制定。昭和26年廃止）などを集大成する形で成立し、社会福祉関係法に共通する実施体制を定めることとなった。

「社会福祉事業法（現・社会福祉法）は、いわばどのような考え方でヒト、モノ、カネを組み合わせる福祉三法を中心にした社会福祉行政を実施するかという社会福祉基礎構造を規定した」ものであり、社会福祉事業の範囲、福祉事務所を中心とする社会福祉行政、社会福祉主事、指導監督および訓練、社会福祉法人、社会福祉事業の経営主体制限と社会福祉事業経営の準則、社会福祉協議会、共同募金など、民間社会福祉経営の組織と財源を規定することで、社会福祉行政を「誰がどのような理念や経営組織を通じて実施するのかを明確にした」。このことは、生活保護法をはじめ、各分野別の社会福祉関係法に共通する実施体制を社会福祉事業法が基礎構造として支えるという構図を完成させたと考えられる。

以後、大きな改正がされないまま、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が平成12年6月7日公布・施行されるまで、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤を規定する制度として続いていた。

しかし、当時、社会福祉基礎構造改革をどう読み解くか、評価するかについて、社会福祉研究者の間でもけっして一様ではなかった⁴。

岡崎（2005：31-43）は「措置制度が戦後社会福祉サービスの供給構造の中心」ではあったが、社会福祉基礎構造改革でとりあげた「社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所」は、「措置制度、社会福祉行政という基礎のうえで、相対的に独自の展開と仕組みを形成してきたのが社会福祉法人や福祉事務所であって、基礎構造と位置づけるよりは上部構

造とみなすほうが妥当」とみている。

社会福祉の基礎構造をなすものは、中央官庁による社会福祉関係法令に基づく措置制度であり、福祉事務所を内包する基礎自治体と福祉サービスの提供主体である社会福祉法人はその上層に位置する、という指摘である。

確かに、措置制度下において、社会福祉行政における都道府県や基礎自治体の長は、国の下部組織として機関委任事務を実施するものであり、社会福祉施策の主体的位置づけではなかった。

岡崎の論考に依拠するなら、社会福祉法人制度改革と基礎自治体の関係を論ずることは、基礎構造の論議ではなく、表層的な関係構造を取り上げるにすぎない、ということになる。

岡崎の指摘は示唆に富むものではあるが、社会福祉基礎構造改革が社会福祉法を生み出し、実効性を有した体系的制度となっていることは無視できるものではない。

地方分権化と相まって、社会福祉行政に対する基礎自治体の役割を大きく変化させたのが、社会福祉基礎構造改革だからである。

社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉行政に関する研究は、地域福祉学での平野らによるもの⁵、行政学から社会福祉行政を論じた畑本によるもの⁶、また地方分権化と市町村福祉行政との関わりを論じたもの⁷など、多くの研究がレビューできるが、社会福祉基礎構造改革と基礎自治体における社会福祉行政をストレートに論じたものは少ない。

浅井（2002：14-31）は社会福祉基礎構造改革について、①社会福祉に競争原理を導入することで優勝劣敗の法則が貫徹する、②生活が困難で経済的に貧困な層が排除され逆選別の可能性が高い、③契約制度により利用料が高騰する、④競争が激化すると地域におけるネットワークの視点を欠如させ、自治体の役割を後退させる、⑤競争による事業体の経営効率追求が業績主義、マニュアル化をすすめ福祉労働の質を低下させる、⑥過疎地などが低福祉・非選択的状況におかれる、⑦市場競争における倒産という決定的問題を避けられない、という7つを指摘し、権利性に立脚した社会福祉を空洞化させると批判する。

豊島（2008）は、社会福祉の市場化・営利化・契約化が、福祉行政に次の5つの点で変化を及ぼしたと指摘する。

まず、サービス供給主体となる役割の縮小である。多様な福祉サービス供給主体の参入促進政策や指定管理者制度による民営化政策によって推し進められた。

次に行政の現物保障の役割の変化である。措置制度として提供されていたサービスが、利用料助成や保険システムの管理者に変化した。

第3に、上記とも関わるが、提供されるサービス内容と利用者の権利性とに、直ちに責任を負うことがなくなった。

第4に、サービス決定の契約化に伴う行政のニーズ把握やニーズ対応への判断責務からの撤退である。

第5に、サービス供給主体の多様化に対応し、利用者の権利保障の観点から事業者規制の権限が実効的に強化したことである。

岡崎や豊島の指摘は、総じて、福祉行政の役割減少を指摘する論考であるが、豊島は、むしろ「福祉の実現において中核的な責任」を担うものだと論議する。

「地域福祉の推進」（社会福祉法第4条）という社会福祉法の基本理念と、国及び地方公共団体の責務（社会福祉法第6条）から、「行政は、地域福祉のネットワークの中の一員」として、「様々な民間組織との間で協力・連携の関係を構築し、公私間の協力・連携関係において、公的責任を果たす行政のあり方が求められている」としている。

すなわち、地域福祉推進のネットワークの中で、行政はその中核的な立場から、圏域内の民間組織との協力・連携関係にあって、各機能の発揮を促すための役割が基礎自治体に課された、との指摘である。

社会福祉法では「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営業者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない」（第6条）とされている。

この場合の「福祉サービスを提供する体制の確保」とは、基礎自治体の圏域に発生する福祉問題の解決に向けた体制であり、その協力者が「社会福祉を目的とする事業を営業者」と、つまり社会福祉法人を含む福祉サービス経営体である。

地域福祉の推進という社会福祉法の基本理念から、基礎自治体に新たな福祉行政の役割が創出された

のである。

基礎自治体の政策システムは、国で作成された法律や、政令・省令、通知・通達に準拠し規定される条例や規則・要項などによる制度システムと、予算のシステムが、実施システムを制御していくという（藤村1999：119）。

実施システムの一つが市町村地域福祉計画（社会福祉法第107条）の策定である。

これについては、社会福祉法人制度改革との関連で後述する。

Ⅲ. 社会福祉法人制度とその改革

1. 社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人

社会福祉法人制度は、前述したように日本の戦後の歴史を背景に有しながらも、社会福祉基礎構造改革によって大きく変化したという経緯をもつ。

少し詳しく述べるなら、社会福祉法人制度は、社会福祉事業法によって、民間社会事業への規制と助成の仕組みとして成立した。

制度が創設された昭和20年代、日本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状況にあった。戦後の荒廃の中、これらの者への対応が急務であったが、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。

行政機関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措置制度が設けられ、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誕生したという歴史がある。

以後、福祉行政による措置の受託者として存続してきた社会福祉法人であるが、社会福祉基礎構造改革によって、その位置づけは大きく変化することになる。措置の受託者から福祉サービス経営者への転身である。

福祉サービスの利用制度化（利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度）によって、措置の受託者であった社会福祉法人は、利用者から選択される存在になった。

具体的には財務諸表や事業報告書の開示を義務づけられ、経営状況の透明性を確保することなど、利用者によるサービス選択の材料提供を求められた。提供する福祉サービスについて自己評価するととも

に、質の向上を図ること、利用者からの苦情解決の仕組みを自法人内に整備することも課された。

さらに、施設ごとの会計区分を法人単位とし、利用制度化されたサービスの利用料収入については施設整備費の償還に充てることが認められるなど、社会福祉法人の経営弾力化にむけた政策がとられた。

社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人の関わりについて論じた当時の研究には、福祉施設や事業のマネジメントに着目したもの⁸、理事会等の責務や体制といったガバナンスに関するもの⁹、従業員のスキルアップなど人材育成に関するもの¹⁰、などが見られる。

これらは、マクロ政策としての社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人との関わりを論考したものであり、基礎自治体による福祉政策からの視点では、越田による個別政策事例をとりあげたもの¹¹がみられる程度で、基礎自治体の福祉政策との対比で論究されたものは多くはない。

2. 社会福祉基礎構造改革以降の社会福祉法人制度改革

社会福祉基礎構造改革によって社会福祉法が成立し、社会福祉法人を規定する新たな枠組みがつくられたが、その後、社会福祉法人制度は2度にわたる改革論議が行われている。

(1) 平成16年度の福祉部会意見

社会保障審議会福祉部会（部会長：岩田正美）は『社会福祉法人制度の見直しについて』（平成16年12月）とする意見書を出している（以下、意見書）。意見書は、社会福祉基礎構造改革から5年が経過し、福祉サービスの量的拡大、介護分野を中心とする多様な供給主体の参入といった経緯に加え、応益負担に伴う低所得者への配慮、ホームレスへの対応や虐待防止への取組といった新たな福祉需要の発生を視野に、平成16年2月から6回にわたる議論をまとめたものである¹²。

意見書では、社会福祉法人制度の「見直しの方向性」を①公益性の追求、②安定性の確保、③経営の自律性の強化、④介護分野におけるイコルフットィングの観点からの見直し、を示している。

①では、公益性をさらに高めることを前提に、従来どおり持分や配当を認めない非営利性を維持し、サービスの質の向上や福祉サービスの利用が困難な低所得者等への配慮、制度化されていない福祉ニ-

ズへの対応など、地域福祉の推進を担う一員として公益性に基づき取り組む必要性を述べている。

②では、福祉サービスの安定供給の意義から福祉サービスからの撤退規制の維持や、必要財産の所有、資産担保の制限維持を、③では、準市場主義の導入による資金使途の原則自由化により、地域の福祉需要へ弾力的かつ迅速に対応することや、経営管理体制の強化による経営責任の明確化、法人意思決定の迅速化といったガバナンス構築に対する期待が述べられている。

また④では、介護分野において社会福祉法人以外の事業者との競争条件を整備し、社会福祉法人以外の事業者も含めた情報開示の義務付けと第三者評価制度の導入を求めている。

意見書では、これら社会福祉法人の在り方だけではなく、行政関与についてもふれている。

法人経営の自律性、資金調達を高める観点から、基本財産の担保提供手続きについて、目的の妥当性、必要性、方法の妥当性、意思決定の適法性等を考慮して判断し、承認すべきであること（基本財産の担保提供手続きの簡素化）、福祉サービス提供の対価である介護保険報酬や支援費収入、措置費も含め、評議員会の設置や第三者評価の受審というチェック機能整備、事業や会計に関する情報開示という透明性を確保したうえで、社会福祉事業や公益事業への資金移動を弾力化すること（運営費収入の使途の弾力化）、地域密着型サービスへの流れや都市部での土地所有の困難さから、施設整備について一定要件による民間からの賃借を認めること（資産要件の緩和）、を求めた。

社会福祉基礎構造改革以降、福祉サービス市場への営利法人やNPO法人の参入が進む中、この意見書では、福祉サービスの安定的提供の担い手として社会福祉法人の存続を前提とし、採算性が低いため営利企業の参入が困難な公益事業に果たす社会福祉法人の役割を重要視している。

そのため、社会福祉法人の所轄庁に、手続きの簡素化、収入使途の弾力化、資産に関する規制緩和によって、地域福祉推進に対する社会福祉法人の役割（公益性）発揮を促そうとしたものである。

こうした動きは、政策面だけにみられたわけではなく、全国社会福祉法人経営者協議会（全国経営協）では会員法人に対し「一法人（施設）一実践」事業¹³を提唱し、地域の福祉ニーズに応える先駆的・

モデル的实践の拡大を試みた。

しかし、この取り組みは一部にとどまり、多くの社会福祉法人においては、法律に規定された本来事業のみに専念し、新たな福祉ニーズに対応した取組を实践しようという意欲に乏しいとの指摘がされている。

それは、この意見書を出した審議の中でも、「社会福祉法人は、…戦後福祉の基盤を整備した点で大きな役割をしたが、措置が利用契約になりすべつの方々がサービスを受けるということになると異なる位置づけが必要」「社会福祉法人も公益法人として、何かポジティブなものを持っていかないとけない」¹⁴という意見からもうかがえる。

社会福祉基礎構造改革により、社会福祉法人は経営体となったが、他の福祉サービス事業者と異なるのは、戦後の福祉サービスを担ってきたノウハウが蓄積されている点である。

地域福祉の推進が主流化した中で、一部の社会福祉法人は、その担い手として役割發揮している一方、大勢としては旧態依然とした状況に対し、意見書は、社会福祉法人の自律性の促進とともに、指導監督権限を有する所轄庁が社会福祉法人に対し、地域の福祉需要への対応を促しやすくなるよう求めたのである。

(2) 平成25年度の検討会報告・平成26年度の福祉部会報告

社会福祉法人制度について、次に議論されたのは、平成26年8月27日から平成27年2月12日まで、全14回にわたって開催された社会保障審議会福祉部会（部会長：田中滋）であるが、その前年度には厚生労働省社会援護局に「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」（座長：田中滋）がおかれ、平成25年9月27日から平成26年6月16日まで全12回にわたり、検討会構成員による議論や、福祉サービスを提供する法人等の全国組織・当事者組織等20団体にヒアリングを重ね、報告書（以下、検討会報告）をまとめた。

(a) 平成25年度の検討会報告

そもそもこの検討会報告（『社会福祉法人制度の在り方について』平成26年7月4日）では、社会福祉法人制度は「2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革以降、大きな見直しは行われていない」という認識にたち、社会情勢の変化に対応できていないという指摘がある中「社会福祉法人制度に関わ

る者自らが率先して改革を行わなければ、社会福祉法人制度は地域住民の信頼を失い、その未来をも断ち切れかねない」という危機感にたち、厚生労働省は「地方の現場を担う地方公共団体や社会福祉法人と一体となって、社会福祉制度の基盤制度である社会福祉法人制度を早急に見直すことを強く期待する」とした「はじめに」の記述からはじまる。

社会福祉法人制度の存続に向け、これほど厳しい情勢観にたったのはなぜか。

前述した「一法人（施設）一事業」は継続され、また地域包括ケアシステムの構築に向けた努力や、生活困窮者の自立支援に関する検討の繰り返しと各地でのモデル事業が展開されつつある中でのことである。

結論的に述べれば、社会福祉法人制度に対する外的要因がそこにある。

平成18年の公益法人制度改革により、新たに創設された公益社団・財団法人は、法人の設立認可とは別基準でもって公益認定することにより、公益性の高い法人類型として位置付けられることになった。公益認定された社団・財団法人は「公益社団法人」や「公益財団法人」の法人格を与えられ、それは旧民法第34条の公益法人の特別法人として創設された社会福祉法人に、公益社団・財団法人と同等以上の公益性・非営利性を要請する下地となった。

公益法人制度の改正が進む中、平成23年に日本経済新聞「黒字ため込む社会福祉法人 復興事業への拠出 議論を」とする記事が掲載¹⁵された。

記事では、措置時代とは違う新たな福祉ニーズが発生しているにも関わらず「社会福祉法人の多くは事業拡大に消極的」であり、施設を経営する社会福祉法人1万6千の財務データを推計したところ「黒字や純資産の合計額はトヨタを上回る」ものであった。東日本大震災の復興事業やセーフティネットの再構築が求められている時代に、公的補助金や非課税の優遇措置を受けている社会福祉法人が黒字や補助金を「社会還元しなければ優遇受ける資格なし」とし、「社会福祉法人の存在意義は本当に困っている人々を民間の力で支援することにある。震災が起きた今こそ社会福祉法人が活躍すべきである」と締めくくっている。

この記事の反響は大きく、その後、平成23年12月の社会保障審議会介護給付費分科会において、特別養護老人ホーム1施設あたり平均3.1億円の内部

留保があることが報告¹⁶され、翌年7月には財務省予算執行調査、平成25年10月には会計検査院による検査が行われた。

「規制改革実施計画」（平成25年6月閣議決定）¹⁷や「社会保障制度改革国民会議報告書」（平成25年8月公表）¹⁸にも影響を与えた。

こうした風向きの中、上述の厳しい情勢観にたった検討会報告がまとめられたわけである。

検討会報告は、社会福祉法人の課題を「地域ニーズへの不十分な対応」「財務状況の不透明さ」「ガバナンスの欠如」「内部留保」「他の経営主体との公平性（イコールフットィング）」の5つに集約し、社会福祉法人制度の見直しに向けた論点として、(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) 法人規模の拡大・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、をあげた。

このうち(1)(2)(4)の取り組みは、社会福祉法人が「今後も福祉の担い手として地域住民等から信任を得続けるために必須の事業であり、必ず実施していく必要があるもの」であり、(3)(5)は拡大化・多様化・複雑化が見込まれる福祉ニーズに対し、社会福祉法人が「地域における公益的な活動」を実施するための「環境整備に関わるもの」と検討会報告で指摘している。

「(1) 地域における公益的な活動」（以下、地域公益活動）については、そもそも法的な位置づけがないことから、社会福祉法に規定する社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業、公益事業等との関係を整理するとともに、その定義規定の在り方を検討し、「全ての社会福祉法人において実施される」よう「法律上、実施義務を明記する」ことを検討会報告は求めている。

社会福祉法人に取り組みが求められる地域公益活動は、本来責務である社会福祉事業が十分に取られ、疎かにされないことを前提としつつ、その内容は「真に地域ニーズに沿った事業展開」を図る意味から、「国が事業を例示」して画一的な指導をするのではなく、地域住民や福祉・医療専門職、地方公共団体の職員などで構成する「協議会」（以下、地域協議会）や、市町村地域福祉計画を活用するなど、「具体的に各地域で定められる仕組み」の中で決定されるものと考えられている。

地域公益活動の財源は、行政から支弁される既存

の事業運営費の使途の弾力化を検討し、加えて、効果が見える取り組みを前提に、住民から寄附を募ることを推奨すべきとしている。

あわせて地域公益活動の実施状況の公表、住民評価により取り組み改善や向上を図る仕組みや、会計基準（会計区分）を見直し、地域公益活動に要した費用の明確化とその公表を検討すべきと指摘する。

地域公益活動は社会福祉法人の適正な本来事業に付加され取られるものであり、取り組み対象である地域ニーズは、基礎自治体が設置あるいは関与する地域協議会での検討や市町村地域福祉計画の策定や進行管理において、すなわち基礎自治体の福祉政策の中で扱われるよう求められている。

(b) 平成26年度の福祉部会報告

検討会報告が出された2か月後、社会保障審議会福祉部会の第1回目の会議が開催された。

その議事録には社会・援護局のあいさつとして、社会福祉法人それ自体の公益性は非常に高いが、経済・雇用情勢の変化に伴って新たな地域のニーズが発生し、過疎化や核家族化が進行する中、住民同士のつながり方が以前に増して希薄化している。地域で福祉の専門知識・資源を持っている社会福祉法人がさらに一歩プラスワンして積極的な取り組み、参入をしていくことが期待されている、といった旨が述べられている¹⁹。

この「一歩プラスワン」の取り組みに、地域公益活動が含まれているのは明らかである。

福祉部会報告（『社会福祉法人制度改革について』平成27年2月12日）は、「制度的対応が必要な事項を中心に取りまとめた」ものであり、社会福祉法人制度改革を実行する根拠となるものである。

制度見直しにあたって(a) 公益性・非営利性の徹底、(b) 国民に対する説明責任、(c) 地域社会への貢献、の3点が「基本的な視点」として示されている。

(a) では、社会福祉法人は制度創設の当時から高い公益性と非営利性を担保されたものであり、その役割がさらに重要となっている中、社会福祉法人としての在り方を徹底することが求められている、と指摘する。

(b) では一部の不適切運営により社会福祉法人の存在意義が問われ、上記の公益性・非営利性を担保するために経営組織の強化や透明な運営、財務規律の確立を通して、社会福祉法人のアカウントビリ

ティに向けた制度改革が急務と指摘する。

(c) では、社会福祉法人は「地域福祉を支える使命を制度上も担保されている」のであり、「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」することが「使命」であることから、これを制度的にも「責務として明らかにしていく必要がある」とする。

福祉部会報告で示された見直しの概要を事項的に羅列すると次表のようになる²⁰。

表：福祉部会で示された見直しの項目

- 経営組織の在り方の見直し
 - ◆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
 - ・理事定数
 - ・理事の構成
 - ◆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
 - ・評議員の定数等
 - ・評議員の選任
 - ・評議員の構成
 - ・運営協議会
 - ◆監事について
 - ・監事の権限・義務・責任
 - ・監事の選任
 - ・監事の構成
 - ◆会計監査人
 - ・会計監査人の設置義務
 - ・会計監査人の設置を義務付ける法人の範囲
 - ・会計監査人の設置の義務付けの対象とならない法人に対する対応
- 運営の透明性の確保
 - ◆情報開示の方向性
- 適正かつ公正な支出管理
 - ◆役員などの報酬基準の設定と公表、所轄庁への報告
 - ◆関係者への特別の利益の供与の禁止等
- 地域における公益的な取り組みの責務
 - ◆社会福祉法人の本旨と地域における公益的な取組
 - ◆地域における公益的な取組を実施する責務
- 内部留保の明確化と福祉サービスへの再投下
 - ◆内部留保の明確化
 - ◆福祉サービスへの計画的な再投下
 - ◆地域協議会（地域福祉活動の推進基盤）
 - ・地域公益活動に係る地域ニーズの把握
 - ・地域公益活動に係る実施体制の調整
 - ・地域公益活動の実施状況の確認
 - ◆財務規律におけるガバナンス
- 行政の役割と関与の在り方
 - ◆指導監督の機能強化
 - ◆国・都道府県・市の役割と連携の在り方

(3) 地域公益の取り組みと財源、行政の役割

ここからは、地域公益活動とその財源、行政の役割に着目してみよう。

まず地域公益の取り組みとは何を指すのか、である。

福祉部会報告にある「地域における公益的な取り組みの責務」の記述から、そのイメージが読み取れる。

「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」「既存の制度の対象とならないサービスに対応していく」「市場で安定的・継続的に供給が望めないサービス」といった記述がそれである。これらを「無料または低額な料金により供給する事業」（以下、地域公益事業）がその性格である。

地域公益事業の財源については、「内部留保の明確化と福祉サービスへの再投下」で述べられている。

社会福祉法人の内部留保は、その「実態を明らかに」されることを前提としている。現事業に使用している不動産や設備、将来の建て替えや修繕に必要な自己資金、日々の事業継続に必要な運転資金を全資産から控除・算定（控除対象財産額）し、所轄庁に報告される。

全資産から控除対象財産額を差し引いた額（再投下財産額）は、社会福祉法人が取り組む事業の新規実施・拡充の財源にあてられる。

再投下財産は計画的活用（再投下計画）が求められ、施設の新増設・新たなサービス展開・人材育成、利用者負担の軽減といった本来事業の継続への投資が第一優先で充てられ、さらに再投下財産がある場合は、地域ニーズを踏まえ、制度化されていないサービスを無料または低額料金で提供する事業に充てる、ことを提言している。

簡述すれば、内部留保資産から、施設経営に必要な額の剰余分について、計画性をもって本来事業に充て、次いで地域公益事業にあてるものといえる。

この場合、地域公益事業をどうとらえるか、で社会福祉法人による「地域における公益的な取り組み」の在り方に違いがでる。

狭義にとらえれば、制度化されてないサービスを無料または低額料金で提供する（例えば利用者負担の減免事業）といったことを意味する。

これは現行制度の中でも高齢者の生活支援、成年後見人受任事業などの事業が展開されていることから、狭義の意味ではその徹底ということになる。

広義にとらえた場合、施設利用者以外の地域住民（日常生活や社会生活上の支援を要する人々を含む）を対象として福祉ニーズの解決に向けた事業の実施、ということになる。

先述の検討会報告と照らし合わせると、地域公益事業の具体的な姿は、国が一律に例示するものではなく、地域の実情や協議体制の中で具体化される、地域特性に立脚したものと考えられる。

しかし、地域公益事業に取り組む社会福祉法人は、地域の福祉ニーズを把握するノウハウやシステムを有しているとは考えにくく、これが本来事業の分野以外であれば、なおさらである。

社会福祉法人が、地域の福祉ニーズに接する仕組みとして、福祉部会報告では「地域協議会」を社会福祉法人が活用して地域住民等関係者の意見を聴くことが必要と指摘する。

「地域協議会」の機能は、上表にあげた3点であるが、その開催は所轄庁が既存の協議会を活用して行われる。

「地域協議会」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、「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」とされている。

地域協議会が基盤となって社会福祉法人による地域公益事業を推進するという構図である。

「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、地域協議会を土台とする地域公益事業の取り組みには、当然、分野別福祉計画²¹や地域福祉計画を策定する基礎自治体がコミットメントする必要がある。

では社会福祉法人に対し、行政はどのように関与するのか。

「行政の役割と関与の在り方」で述べられているのは、まず「所轄庁による指導監督を実効性のあるもの」にするという行政による指導監督の機能強化である。

具体的には、立ち入り検査の権限、勧告・公表により社会福祉法人の経営改善や法令遵守の促進をねらった規定整備とともに、再投下計画の承認に係る体制整備についてふれている。

また、社会福祉法人に対する指導監督の実効性を高めるため、市職員が参加する研修機会を都道府県が開催するなど、市が行う指導監督を支援する必要性が述べられている²²。

さらに都道府県は、内部留保や控除対象財産額、再投下財産額といった経営情報を収集・分析し、指導監督に活用するだけでなく、そのデータを所轄庁が地域住民のサービス利用などに活用できるよう、国がデータベースを構築するといった提言が述べられている。

社会福祉法人やその施設が所在する市において、市行政が適正な指導監督や再投下への関与ができるよう、国や都道府県が支援体制を構築する、そのための制度改正を福祉部会報告は求めた。

福祉部会報告は、社会福祉法人の経営体制の改善、透明性の徹底、内部留保の地域活用を制度的に担保するよう求め、基礎自治体には社会福祉法人に対する実効的な指導監査機能の付与とあわせ、地域福祉政策における社会福祉法人との協同を進めようと企図しているのである。

IV. 地域福祉政策への転換と行政福祉計画

基礎自治体が福祉施策を展開する実施システムとして福祉に関する計画があると前述した。

基礎自治体は高齢者や障害者、児童等に関する分野別福祉計画を策定し、これに基づき各施策を展開し、現在では、個別の福祉計画を包括する地域福祉計画によって、フォーマル・インフォーマルの各領域を統合した地域福祉政策が試みられている。

1. 地域福祉政策化への潮流

地域福祉が福祉政策の主流に位置するようになった経緯について、野口（2008：127-136）は、各年代の世相ごとに地域政策から地域福祉政策への移り変わりを整理している（図1）。

野口によれば、地域福祉政策が登場したのは、1990年代の「社会的排除・差別－社会的孤立・孤独の問題群の登場」が背景にあるという。

この時期の地方自治体の状況について、野口は3つを指摘する。第1には財政危機状況の中「従来のような社会資本基盤整備型施策の積み上げ方式」がさまざまな利害相反を生み、政策・施策に優先順位をつけられないこと、第2に中山間地集落の消滅危機、第3に「日本21世紀ビジョン」（平成17年。内閣府経済財政諮問会議）により、均衡ある発展から「特定地域への人口集約化」に国是が転換されたこと、である。

財政危機による政策順位の未確定、集落存亡も含め地方存続の危機、地方存続と国政方針との乖離という地方衰退時代の到来を前に、1980年代後半の社会福祉改革論議にともなう、社会福祉行政の機関委任事務から団体事務化、在宅福祉サービスの市町村業務化、老人保健福祉計画の策定義務化、といういわゆる福祉関係八法改正が行われている。

1990年代になり、ホームレス問題、大量の失業者や中高年のリストラ、在日外国人の排除や差別、精神障害といった新しい福祉課題（社会的孤立・孤独）が、とりわけ地域（ローカリティ）レベルで表出・拡大する。

「全国的な地域間格差や自治体内のサービスアクセスの地域間格差が財政難によって表面化し、地域福祉政策や計画づくりが自治体に求められるようになった」のである。

図1：地域政策から地域福祉政策へ

1960年代 工業化の時代

- ・全総、所得倍増計画、大量生産、大量消費社会の実現

経済的貧困からの脱出期（福祉事務所の生活保護）

1970年代 脱工業化の時代

- ・シビルミニマム、コミュニティ政策
- ・1978年のブレトン・ウッズ体制の崩壊

入所型社会福祉（措置）施設整備期

1980年代 市場経済拡大化の時代

- ・グローバリゼーション、市場原理による都市再生
- ・大都市重視の国土政策、四全総

在宅福祉サービス萌芽期

1990年代 地方衰退の時代

- ・失われた10年、バブル崩壊、雇用の不安定化、地域共同体の瓦解、在宅福祉、個別福祉計画、高齢者ゴールドプラン

市町村在宅福祉型サービスの整備期

2000年代 地域福祉政策の時代

- ・社会福祉法、地域福祉の推進、人間回復と地域再生、市町村合併と地域福祉計画、社会的排除との闘い、地域間格差の是正

地域福祉の主流期

2. 福祉計画の総合化

中央集権的福祉政策から地方推進型福祉政策に転換されたことによって、基礎自治体は圏域の社会福祉資源の拡充を図るため、分野別福祉計画を策定することになる。

策定にあたっては、策定指針やガイドラインといったものを中央政府が示し、基礎自治体はこれに沿って策定するというものであったが、中でも老人保健福祉計画と介護保険計画は、基礎自治体が保険者だったこともあり、財政対策も含め、介護サービスの将来見込み量と供給量を一定水準まで整備させることに寄与した。

しかし、2000年代になって前述した新たな福祉課題が深刻さを増し、基礎自治体は高齢者介護分野のような特定財源を持たない中で対策を求められ、高齢人口の増加と相まって、市町村の民生費総額は伸びていくことになる²³。

公助の限界が現実味を増す中、共助による取り組みが重要性を増したのである。

基礎自治体の福祉政策は、福祉サービスの提供主体だけでなく、福祉課題の当事者組織、地域で福祉課題に取り組む住民組織なども含めて、展開していくことになる。

社会福祉基礎構造改革を議論した中央社会福祉審議会『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』（平成10年6月17）では、地域福祉計画について次のような指摘をしている。

「現在、老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画を導入する必要がある。」それまで福祉政策では、福祉サービスの利用者を分類して、対応する制度を構築し、中央政府から地方政府に至るまでその対応窓口を分化させて施策展開している。

効率的である反面、住民の生活感覚からは疎遠なものとなる。

個人の生活は連続的であり、そこに発生するさまざまな課題の境界線は曖昧だからである。

実際、高齢者に対する社会サービスにおいても、地域包括ケアシステムの名で、保健・医療・福祉といった分野領域やフォーマル・インフォーマルといった構成領域の総合化が試みられているし、障害福祉においては、児童期における教育と医療、成人期

出所：野口定久（2008）『地域福祉論 政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房、132ページ。

においては就労や社会参加といったライフサイクルを視野に取り組みられている。

地域福祉政策の実施システムである地域福祉計画は総合的なものにならざるを得ない。

地方分権が進展する以前は、全国一律の統治機構であった。しかし、地方分権の進展により、一定の裁量を基礎自治体が有するようになった。

コミュニティで発生する固有の問題の解決に、中央政府は大きすぎて効率的ではない。

人口構造や資源の種類と量、サービスのアクセスの簡便性に地域性が影響するし、地域の慣習や文化といった非制度的な要素も無視できない。

こうしたローカリティな要素を基盤とし、かつ分野別個別計画を総合化するものが地域福祉計画の特徴の一つといえる。

地域福祉計画の策定指針には、次の記述がある。

「ここでいう住民等は、地域福祉計画の策定について意見を述べるだけの存在ではない。計画策定に参加すると同時に自らが地域福祉の担い手であると認識することが重要である。」²⁴

この記述に示される「地域福祉の担い手」には、例えば地域住民や要支援者の団体、自治会・町内会、地縁型組織等はもちろん、一般企業、商店街等といった商業・経済領域、そして社会福祉法人が例示されている。

地域福祉計画は、地域特性を基盤とし、個別分野の福祉計画を総合化しながら、地域住民と社会福祉関係者によって地域福祉を推進するものである。

和気（2007：37-61）によれば、地域福祉計画で総合化される個別分野の福祉計画とは、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉の三分野を指し、これらの分野が固有の領域をもちつつ、同時に他の分野と重なる領域を有する。（図2）

Aは3分野計画に共通する事項であり社会福祉法第107条にある3つの事項²⁵を指すという。また、Hは「既存の3分野に該当しないが、地域福祉として積極的に取り組むべき事項（たとえば社会的排除の問題など）」と説明している。

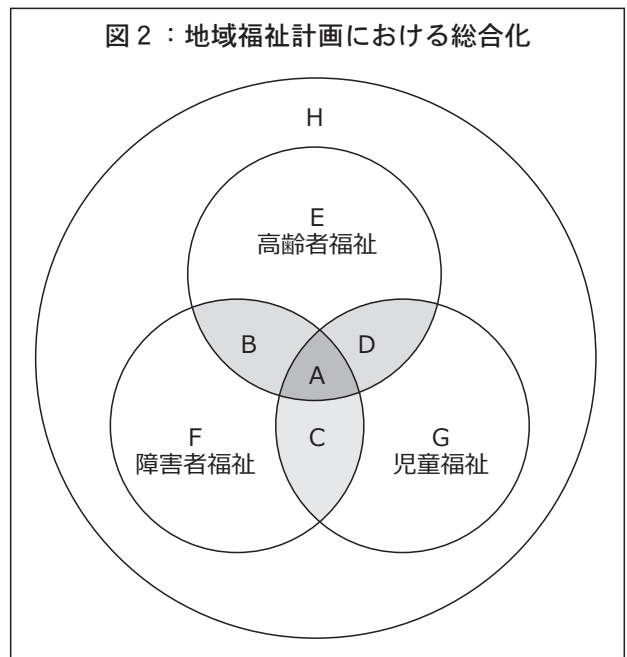
和気は、地域福祉計画による総合化にはまずAの局面で取り組み、2番目の総合化はB-C-Dであり、3分野で相互に調整が必要な事項を、3番目の総合化ではAからGまでの部分とHのそれとの総合化であるという。

障害者総合支援法は平成25年4月1日に施行さ

れ、平成27年度からは、改正介護保険制度や、生活困窮者自立支援法が施行される。

和気のいう3つの局面は、基礎自治体が現実感をもって取り組まなければならない事態となっている。

地域福祉計画は、総合的な行政福祉計画であり、福祉サービスを提供する社会福祉法人も含め、地域ぐるみで策定するものなのである。



出所：和気康太（2007）「地域福祉計画の視点と方法」『自治体の地域福祉戦略』学陽書房、55ページ。

3. 地域福祉計画とローカルガバナンス

このように地域福祉計画は、分野総合型の行政計画であり、その策定主体は地域住民と社会福祉関係者である。

行政計画にもかかわらず、地域住民に参画が求められるのはなぜだろうか。

その理由の一つに、地方自治におけるガバメント（政府統治）からガバナンス（共治）への脱却があるという。

「現在の地域福祉は、社会福祉だけの問題ではなくて、まちづくりや村おこしにとって不可欠の前提でもある。すなわち地域社会にとって最大の関心ごとである。」（武川2005：23-24）

社会福祉事務の多くが中央政府から地方政府に権限委譲された。これは地方政府による統治（ローカルガバメント）によって遂行されるものではなく、地域住民や地域の諸団体の関与によって遂行されるものであり、地方共治（ローカルガバナンス）が求

められる。

地域住民は、完成した計画に沿って諸活動を行うという従たる位置付けではなく、策定過程そのものに参画し、地域福祉計画の目標を形成していく。合意された目標は、策定参画した地域住民、地域の諸集団によって実践され、かつ進行管理されていくのである。

ところで、ガバナンスには2つの意味があるいわれる。「組織内ガバナンス」と「組織間ガバナンス」である（武川2007：17-18）。

コーポレートガバナンスは前者の典型であり、ひとつの企業やあるいは企業集団が下位組織・集団の調整や連携によって、企業や企業集団が全体として機能を果たしていくことを意味する。ひとつの組織や集団が全体として、どのようにうまく統治されているかといったことを示す概念である。

対して組織間ガバナンスは、複数の諸組織・諸集団の關係に焦点があり、互いに独立した異なる組織・集団でありながら、協力・連携しあいながら、一定の秩序を形成していく過程を重視する。

その意味でいえば、地域福祉計画は行政計画でありながらローカルガバナンスの典型といえる。

地域福祉計画の目標、言い換えれば共治による目標の達成には、地域の住民組織・諸団体だけが関わればよいというものではなく、分野別福祉計画と関わる社会福祉法人もそこに存在しなければならない。

社会福祉法人は共治の一員なのである。

V. 社会福祉法人制度改革と地域福祉政策

繰り返すが、地域福祉計画は行政福祉計画であり、地域福祉政策の実施システムである。またローカルガバナンスの具象化である。

今般、中央政府により社会福祉法人制度改革が示され、社会福祉法人の使命が、実体として地域福祉推進に期するものとして規定されることになった。

社会福祉法人が措置時代から培ってきた福祉サービスのノウハウや資源を、新たな枠組みの中で発揮することが期待されている。

同時に社会福祉法人のもつ機能を地域福祉の進展に投下するよう促す仕組みが作られようとしている。

その促進策の展開が基礎自治体に求められる。

適正な経営チェックの権限行使とともに、ローカルガバナンスに基づく地域福祉政策を展開するため

に、地域住民の参画だけでなく、福祉サービス提供に大きな役割を有する社会福祉法人を、そのネットワークの一員に名実ともに位置付けることが重要である。

それは、地域の住民と社会福祉法人とが、地域福祉の推進という同じ目標を共有し、それぞれが主体者として、地域に発生するさまざまな福祉課題に対応することなのである。

両者は共治による目標を達成するため、主体者として地域福祉を進展するものである。

基礎自治体は両者の相違を踏まえつつ、その舵取り役を果たすことが、地域福祉政策の展開を左右する。

VI. おわりに

本稿の執筆中、『福祉新聞』（平成27年2月23日、ネット版）²⁶は、厚生労働省が社会福祉法人制度改革案を社会福祉法改正案として、平成27年3月の国会に提出し、平成27年度中の施行を目指す、と報じた。

また、全国厚生労働関係部局長会議厚生分科会（平成27年2月23日～24日）に厚生労働省社会援護局は「社会福祉法人改革について」の資料を提供している。

そこには「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」とある。

行政の関与の在り方では、「立ち入り検査等に関する規定の整備」とともに「…再投下計画の承認に当たって、所轄庁において公認会計士等の意見を聞く」ことなど、「指導監督の機能強化」があげられている。

しかし、本稿でとりあげた地域福祉政策における社会福祉法人制度の参画促進については、大きく扱われてはいない。

社会福祉法人制度改革が、今後どのような実態を表すのか、注視していかなければならない。

基礎自治体と社会福祉法人の關係は、行政と委託事業者という上下關係ではなく、地域福祉を推進していくために、住民に一番近い存在としての基礎自治体と、社会福祉サービスを提供する社会福祉法人が、地域住民と共に推進主体として歩む必要がある

と考えられる。基礎自治体は計画を立てて実行していく調整主体、社会福祉法人は社会福祉サービス、より質の高い充実したサービスの追及を通して提供主体として、両者と地域住民の参画を伴って、地域福祉の推進を図る必要があると考えられる。

参考文献

浅井春夫（2002）『市場原理と弱肉強食の福祉への道』あけび書房，14-31ページ。

蟻塚昌克（2014）「福祉行財政と福祉計画」『新・社会福祉士養成講座 10 福祉行財政と福祉計画 第4版』中央法規。

岡崎祐司（2005）「基礎構造改革と自治体福祉計画」『社会福祉学部論集 創刊号』仏教大学社会福祉学部，31-43。

武川正吾（2005）「地域福祉の主流化と地域福祉計画」武川正吾 編『地域福祉計画 ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣，23-24ページ。

武川正吾（2007）「ローカルガバナンスと地域福祉」牧里每治，野口定久，武川正吾，和気康太 編『自治体の地域福祉戦略』学陽書房，17-18ページ。

豊島明子（2008）「福祉の契約化と福祉行政の役割—高齢者福祉と障害者福祉に着目して—」『名古屋大学法制論集 Vol.225』名古屋大学大学院法学研究科，185-212ページ。

野口定久（2008）『地域福祉論 政策・実践・技術の体系』ミネルヴァ書房，127-136ページ。

平野方昭（2002）「地方分権改革と自治体福祉施策」小林雅彦 編著『地域福祉の法務と行政』ぎょうせい，242ページ。

藤村正之（1999）『福祉国家の再編成 —「分権化」と「民営化」をめぐる日本の動態』東京大学出版会。

2 1998年6月に出された中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」では「社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え合い、助け合おうとする精神」であり、「自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する」と、自助・共助・公助のミックスにより特性的な地域福祉推進を目指す旨が述べられている。

3 大橋は「地域福祉は、社会福祉における新しい考え方であり、新しいサービスシステムである。また、2000年以降、社会福祉のメインストリームになった考え方である」と指摘する。

大橋謙策（2008）「地域トータルケアとコミュニティ・ソーシャルワーク」井岡勉監修，牧幸每治，山本隆編『住民主体の地域福祉論 理論と実践』法律文化社，245ページ。

4 社会福祉基礎構造改革は、次の社会福祉専門誌・学術誌などで特集を組むなど、大きく取り上げられている。

『月刊福祉』全国社会福祉協議会，1998年1月号，1999年6月号・7月号など。

『社会福祉研究』鉄道弘済会社会福祉部，1998年：72号，73号。

『保育情報』全国保育団体連絡会，1998年：No.258，1999年：No.267，No.268など。

『住民と自治』自治体研究社，1999年4月号・9月号・12月号など。

『ノーマライゼーション』日本障害者リハビリテーション協会，1999年5月号・6月号，2000年10月号。

『ソーシャルワーク研究』相川書房，1999年Vol.25 No.2 など。

5 平野らは次の論文で地域福祉行政を論究している。

平野隆之（2012）「参加保障を目指す地域福祉行政と利用者本位—高齢期における社会的孤立の問題を素材にして—」『社会福祉研究 2012年4月 113号』鉄道弘済会社会福祉部，49-57ページ。

平野隆之，朴兪美，澤田和子（2013）「地域福祉計画における進行管理と地域福祉行政の形成：市町村第2期地域福祉計画調査の結果から」『日本の地域福祉 第26巻』日本地域福祉学会，

注

1 例えば次の文献をあげることができる。

牧里每治（2006）『地方分権化と計画福祉行政のなかで』『ソーシャルワーク研究 Vol.31 No.4』相川書房，256-265。

大友信勝（2005）「地域福祉の推進と市町村社会福祉行政の役割」『社会福祉研究 93号』鉄道弘済会社会福祉部，46-53ページ。

- 41-51ページ。
- 6 畑本は次の論文で、社会福祉行政の変化を論じている。
畑本裕介（2012）「社会福祉行政のこれからー〈社会保険〉化と行政空間の変容」『山梨県立大学人間福祉学部 第7号』山梨県立大学人間福祉学部，17-29ページ。
畑本裕介（2014）「社会福祉行政のパラダイム展開：PA，NPM，NPGの各段階」『山梨県立大学人間福祉学部紀要 第9号』山梨県立大学人間福祉学部，1-12ページ。
- 7 地方分権化と市町村福祉行政を扱った研究には、次のものがある。
鷹野吉章（2005）「地方分権の動向と地域福祉推進上の課題」『文京学院大学研究紀要 Vol.7 No.1』121-138ページ。
- 8 例えば次の研究がある。
永和良之助（1998）「社会福祉基礎構造改革と社会福祉法人の経営・運営の課題」『社会福祉研究 第72号』鉄道弘済会，37-44ページ。
黒田八郎（2000）「社会福祉の『営利化』と社会福祉法人の課題」『総合社会福祉研究 第17号』総合社会福祉研究所 22-33ページ。
- 9 例えば，
井本喬（2003）「社会福祉法人のガバナンスと世襲」『社会福祉士 10』日本社会福祉士会，123-130ページ。
前鼻英蔵（2003）「社会福祉法人のガバナンス-理事会の機能と役割-」『産研論集 No.28』札幌大学，65-75ページ。
がある。
- 10 例えば，
田島誠一（1999）「社会福祉法人の経営改革-理念・使命の明確化，経営の効率性と人材の育成・確保」『社会福祉研究 第76号』鉄道弘済会，41-49ページ。
森繁樹（2002）「福祉人材育成の現状と課題」『社会福祉研究 第85号』鉄道弘済会，43-50ページ。
- 11 越田は，自治体独自の福祉施策の一例として「支援ハウス事業」をとりあげ，基礎自治体と社会福祉法人の関係に注目した。
越田明子（2014）「自治体の福祉政策過程における基礎自治体と社会福祉法人の関係」『長野大学紀要 第36巻』長野大学，25-31ページ。
- 12 意見書では，社会福祉施設職員等退職手当共済制度についても議論しているが，本稿ではとりあげない。
- 13 全社協内に置かれる全国経営協（昭和56年設立）では，社会福祉法に規定される社会福祉事業だけでなく，地域の福祉需要への柔軟な対応や制度の狭間にある人々への支援を行うことも本来の役割とし，会員法人を対象に，平成15年度に地域貢献の事例収集を行った。その最初の成果物が『地域社会とともに歩む社会福祉法人を目指して 第1集』（平成16年3月）であり，以後，第8集（平成24年9月）まで発行されている。
- 14 この意見は，社会保障審議会福祉部会（平成16年4月20日）議事録（京極高宣委員発言）にみられる。
- 15 この記事は，日本経済新聞（平成23年7月7日朝刊，23ページ）の「経済教室」という連載記事の中で掲載された。寄稿者：松山幸弘（キャノングローバル戦略研究所研究主幹）
- 16 こうした調査に対して，例えば全国老人福祉施設協議会（老施協）は，「社会福祉法人の内部留保の誤解を正す」ため「特別養護老人ホームの内部留保に係る要望書」を提出し，介護保険三施設（介護老人福祉施設，介護老人保健施設，介護療養型医療施設）の設立主体，機能，関連法規，行政指導通知等が異なることを十分考慮し対応するよう求めた。
『月刊老施協 vol.497』（2014）全国老人福祉施設協議会，34-40ページ。
- 17 規制改革実施計画（平成25年6月14日閣議決定）では，「平成24年度分の財務諸表公表指導と状況調査」，「平成25年度以降の財務諸表を全社会福祉法人に公表するよう」提言された。
- 18 社会保障制度改革国民会議の報告書（平成25年8月）では，「医療法人・社会福祉法人について，非営利性や公共性の堅持を前提としつつ，例えばホールディングカンパニーの枠組みのような法人間の合併や権利の移転等を速やかに行うことができる道を開くための制度改正」「社会福祉法人について，非課税とされているにふさわしい国家や地域への貢献が必要との見解が示され，社会福祉法人の規模拡大や更なる地域への貢献が必要」との見解が示された。

19 第1回会議の議事録は次のアドレスから見る
ことができる。

([http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/
0000060229.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000060229.html))

20 福祉部会報告では「社会福祉施設職員等退職手当共催制度の見直しについて」もあげられているが、本稿ではふれない。

21 市町村が策定する分野別福祉計画には、老人保健福祉や介護保険事業、障害者計画、児童育成やこれらに関連する計画がある。

22 市による指導監督に都道府県が支援策を講じるのは、社会福祉法人に対する指導監督権限が平成25年度から市へ移譲され、これ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が背景にある。

23 澤井勝によれば、2002年度から2004年度において、市町村の歳出決算総額が減少しているのに対し、民生費純計額は増額している。

澤井勝（2007）「地域福祉と自治体財政」牧里毎治、野口定久、武川正吾、和気康太 編『自治体の地域福祉戦略』学陽書房、126ページ。

24 中央社会保障審議会福祉部会『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）』（平成14年1月）。

25 社会福祉法第107条の3つの事項とは「一 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、二 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、三 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」である。

26 福祉新聞ホームページ

([http://www.fukushishimbun.co.jp/topics/
8105](http://www.fukushishimbun.co.jp/topics/8105)。平成27年2月24日)

(2015年5月20日受付)

(2015年7月13日受理)