

「内部管理体制」構築を迫る社会福祉法人改革



坂入克子 みずほ総合研究所 コンサルティング部
 上席主任コンサルタント

2017年4月に本格施行される改正社会福祉法。戦後長く続いてきた社会福祉法人制度の構造を変える一大改革により、保育所や介護施設などを運営する全国約2万の法人は、事業運営の透明性向上や財務規律の強化などが求められている。より充実した福祉サービスの提供へ向け、社会福祉法人は「組織的な経営」への変革が急務だ。

POINT

1. 改正社会福祉法により、社会福祉法人は「施設中心の運営」から「組織的な経営」への変革が求められている。
2. 社会福祉法人の「改革」は、経営組織のガバナンス強化や事業運営の透明性向上、財務規律の強化などが柱。
3. 「組織的な経営」への変革では、内部統制などの外的基準の準用が、透明性確保や説明責任の観点で有効。

「経営基盤の強化」「財務の透明化」へ 社会福祉法人の改革が始動

—— 保育所や特別養護老人ホーム（特養）などを運営する「社会福祉法人」（社福）の経営改革が進められています。社会福祉法の一部を改正する法律が国会で成立し、2017年4月から完全施行されます。

坂入 今回の改革の背景には、社福を取り巻く環境が大きく変わったことがあります。社福は、国が戦後すぐに構築した制度で、運営は主に行政の「措置費（措置制度）」で行われてきました。行政によって「1法人1施設が望ましい」と指導されてきたため、社福は比較的小規模な法人が多いのです。しかし、2000年の介護保険制度導入を機に、福祉サービスの仕組みが従来の措置制度から、事業者と利用者との契約制度に移行。介護保険法の改正や障害者自立支援法の施行とともに、在宅の福祉サービスを中心にNPO法人や株式会社など、多様な事業主体による参入が進みました。

措置時代は、まさに行政の「代行」といった位置づ

けであり、行政によって「決められたことを、決められたように」サービス提供し、内部管理も行政の指導に従っていれば問題がありませんでした。それが一変し、一般企業並みの自立した経営を行うことが求められるようになったのです。理屈ではわかっても意識の差は大きく、また現場の職員もこうした組織体での経験がない方が多く、戸惑いが多いと思います。

—— 社福というと、事業運営が不透明だとか、税制優遇の恩恵を受けて利益をため込んでいる、といった批判もあります。

坂入 改正法は、社福に数々の経営改革を促しており、その1項目として事業運営の透明性向上を目的に財務諸表などの公表を求めています（2ページ図1）。話題を呼んでいる内部留保の問題についても、改正法は、余裕財産があると判定された場合は、新たな公益事業などの計画を策定・実行しなければならない、としています。ただ、適切に対応している法人では、内部留保とされるものに、施設の建て替えや新規整備の費用など、事業継続に必要な資金が含まれているケースが

多いのです。企業会計とは基準が違うので、「資金が余っている」ように見えるのではないのでしょうか。

—— 余剰金は、現場の介護職員などの待遇改善に充てるべき、との指摘もあります。

坂入 確かに社福の中でも、とくに介護は十分な人数の職員を確保することに苦勞していたり、採用しても慣れたところで離職してしまったりと、人材確保は重要な問題です。処遇についても、処遇改善の加算が設けられるなど、課題として認識されています。

余剰金で職員の処遇を改善したいとの気持ちは理解できますが、内部留保は制度で用途が決められており、企業の利益のように法人の自由裁量が認められていません。社福は、企業とは異なり、生産性や収益性を求める事業体ではなく、「地域の福祉の担い手」として安定的に運営し続けることが求められており、内部留保もこうした目的で使用されるものです。

—— 企業経営では、2015年6月に「コーポレートガバナンス (CG) ・コード」の適用が始まりました。社福の経営改革も、目的は似ているような気がします。

坂入 経営の透明性を求める点は似ていますが、CGコードの目的は「企業の持続的な成長と価値の向上」や「生産性の向上」にポイントが置かれています。これに対して社福改革が目指しているのは、会社法が定める内部統制に近いと思います。1法人1施設時代の

施設中心の運営から転換し、自立した組織としてコンプライアンスやリスク管理、組織や業務に関する手続きなど、業務の適切性を確保する内部管理体制の構築が求められています。

一方、社福に対しては近年、行政が経営の安定と地域の介護需要の受け皿を確保する意図から、1法人1施設ではなく、複数施設を運営する大規模化を勧める傾向があります。事業の安定性という意味ではよいのですが、組織的な経営になじみがないなかで、複数施設を統括する管理体制を求められますので、大きな改革が必要です。企業でも課題を感じているところが多い「グループ経営」のような対応が必要になります。

社会福祉法人は、介護、障害、児童などの分野で社会福祉事業を行う非営利の民間組織。1951（昭和26）年、社会福祉事業法（現・社会福祉法）により制度化され、全国に約2万法人あるとされる。国や都道府県などの認可を受け、民間の篤志家や慈善事業家、障害者団体によって設立された法人が多い。

改革のメインテーマは「本部機能の明確化」と「計画的な管理職育成」

—— ただ、企業並みの組織的な経営が求められているといっても、どこから手をつけてよいかわからない状況ではないでしょうか。

坂入 そうですね。私どもにお声掛けいただく社福が

■ 図 1 社会福祉法人の運営に関する主な改革

項目	内容
経営組織のガバナンスの強化 — 理事・理事長に対するけん制機能の発揮 — 財務会計に係るチェック体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 議決機関としての評議員会を設置 ※理事などの選任・解任や、役員報酬の決定など重要事項を決議 ● 役員・理事会・評議員会の権限・責任に係る規定の整備 ● 親族など特殊関係者の理事などへの選任の制限に係る規定の整備 ● 一定規模以上の法人への会計監査人の導入 ……など
事業運営の透明性の向上 — 財務諸表の公表などについて法律上明記	<ul style="list-style-type: none"> ● 閲覧対象書類の拡大と閲覧請求者の国民一般への拡大 ● 財務諸表、現況報告書（役員報酬総額、役員など関係者との取引内容を含む）、役員報酬基準の公表に係る規定の整備 ……など
財務規律の強化 ① 適正かつ公正な支出管理の確保 ② いわゆる内部留保の明確化 ③ 社会福祉事業などへの計画的な再投資	<ul style="list-style-type: none"> ① 役員報酬基準の作成と公表、役員など関係者への特別の利益供与を禁止 ……など ② 純資産から事業継続に必要な財産（事業に活用する土地・建物、必要な運転資金など）の額を控除し、福祉サービスに再投下可能な財産額（社会福祉充実額）を明確化 ③ 再投下可能な財産額がある社会福祉法人に対し、社会福祉事業または公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務づけ ……など
地域における公益的な取り組みを実施する責務 — 社会福祉法人の本旨に従い、他の主体では困難な福祉ニーズへの対応を求める	<ul style="list-style-type: none"> ● 社会福祉事業または公益事業を行うに当たり、日常生活または社会生活上支援を要する者に対する無料または低額の料金で福祉サービスを提供することを責務として規定

資料：厚生労働省資料により、みずほ総合研究所作成

共通して認識している課題は、「法人本部はあるものの処理業務が中心で、企画管理のような本来業務ができていない」「法人本部と現場との間に意識の差やコミュニケーション・ギャップが存在する」「事業や地区ごとに配する管理職が現場業務に忙殺され、管理のための時間がとれない」「人手不足のために管理職も現場に投入され、マネジメント業務に手が回らない」——といったものです。

企業の場合は、組織図を作成して機能や役割を明確にすると、組織上求められる役割について、社内の理解を比較的得られやすいですが、社福の場合は現場の安定的な運営をまず確保しないと、階層的なマネジメントが実現できません。企業で想像するよりはるかに大変です。

——社福が組織的な経営に移行していくうえでは、具体的にどのような取り組みが必要ですか。

坂入 まずは現状を把握することが大事です。私が対応している社福では、「保育」「高齢者介護」「障害」「医療」の各分野で事業を展開し、施設も多地域に及びます。リーダー層をはじめ全職員を対象にヒアリングやアンケートを実施したところ、管理職に課せられた役割や責任が十分に理解されていないことが明らかになりました。あるいは、わかってはいるものの、人手不足を理由に、現業優先でマネジメント業務が疎かになっていたのです。

——それらの課題解決に向け、どう対応しましたか。

坂入 法人が目指す組織や機能、管理職の役割を「ゴール」として示す一方で、管理職を集めた研修形式でマネジメント業務が疎かになる原因を探索しました。具体的には、各人に①10年後の法人の姿を想定してもらい、②その姿に向けて3年後、5年後に行うべきことを考えてもらい、③それは現時点でどの程度実践できているか、できていない場合は何が原因か、を考えてもらい、④実践するために必要なことを「改善計画」としてまとめてもらう——の4点を実施したのです。

あるべき論を振りかざすのは簡単ですが、社福の職

員は利用者のケアをすることが本分であり、マネジメント業務を自らの業務として認識していない人も少なくありません。その重要性を各人の腹に落とすためには、他人から言われるのではなく、自覚させるプロセスが有効と考えたのです。他方で、ヒアリングで上がった「マネジメント業務といっても抽象的で、具体的に何をすべきかがわからない」といった声に応えるために、各階層のマネジメント業務に対する具体的な手引きを作成して管理職層に説明しました。

——その効果はありましたか。

坂入 管理職の業務に対する理解や、管理職としての自覚は醸成されたと思います。法人の活動に対する関わり方にも、主体性が出てきたように感じます。

社福に共通する悩みの1つに、管理職の育成が困難であることがあります。福祉に従事する職員の多くは、利用者の役に立つことを喜びとして入職する人が多く、管理職になることで現場業務から離れることを好まない傾向があります。その意識を少し変えることも必要でした。管理職も、現場を担う職員も、「自分たちは社福の一員として、地域の福祉ニーズに応えているのだ」という意識をもつことが重要なのです。

——目指す組織や役割の明確化については、どのように対応しましたか。

坂入 いわゆる内部管理体制の構築ですが、①法人本部機能の確立、②拠点の管理業務の確立、③事業統括機能の確立——がポイントです（4ページ図2）。

具体的には、まず1点目の「法人本部機能」については、法人全体をグループ経営の視点でとらえ、現場である施設・地区や法人本部の階層ごとの役割や責任を明確にします。法人本部には業務処理を脱却し、法人全体を俯瞰した企画管理業務を担わせ、法人改革や成長戦略策定、採用や人材管理・育成などの課題に対応します。2点目の「拠点の管理業務」では、事業部門の管理単位を新会計制度に対応して拠点区分に変更します。施設長がマネジメント業務に対応できるように、リーダー層への権限委譲を意識してリーダー層を

育成します。同時に、業務の標準化を進め、マニュアル作成などの仕組みづくり、職員の意識の変革に取り組みます。

そして3点目の「事業統括機能」ですが、拠点区分ラインの管理単位に対して、制度の異なる事業ごとに制度遵守や業務品質、教育などの観点から事業を制度横断的に管理する横ぐし機能を確立し、業務の適切性を確保するほか、教育の実施や業務監査対応を行います。こうした組織が機能し始めると、業務に即した管理体制が実現できると思います。

「サービスの標準化」により 組織・業務の安定運営が可能に

——ただ、そうした管理体制も、人手不足を解消できないと適切に機能させられないのではないですか。

坂入 そうです。業務レベルのばらつき→基準配置なのに人手不足→管理職も現場に入る→人を育てる余力がない→いつまでも任せられない——といった悪循環から抜け出さないと、「組織的な経営」は絵に描いた餅に終わってしまうでしょう。そこで必要になるのが「サービスの標準化」です。

社福は具体的な「利益」を目指す株式会社とは異なり、利用者の役に立つために働いているわけで、一見すると、標準化にはなじまない組織に思えます。実際、福祉に従事する人は「困っている人のために仕事をし

たい」との「思い」が強く、介護施設などでは「利用者が求めるだけやってあげたい」と尽くす職員もおり、それが高じて「求められたらできる限り応える」ことが目標になることもあります。こうした状況は利用者に喜ばれそうですが、逆にすべての利用者に対して安定的にサービスを提供できなければ、属人的で「盛りすぎ」との批判も生じかねません。利用者を対象にしたアンケートでも「よくしてもらって感謝している」という声がある一方で、「担当者が変わったらサービスが変わった」との不満の声も散見されました。

——株式会社が運営する有料老人ホームなどでは、サービスレベルに応じて自由に料金を決めることができますが、社福が運営する特養などは制度で報酬が決められており、サービスを提供した分について、自らの判断で収入に反映できません。

坂入 介護レベルに合わせてサービスを標準化することが、業務と組織の安定的な運営につながり、管理職がマネジメント業務に従事したり、リーダー層を育成したりする時間のねん出を可能にするのです。

周知のとおり、社福の最大の課題は、人材確保が困難なこと。有資格者の介護職員は確保が難しく、いちど確保できたとしても転職が容易なので、就業環境が意に沿わないと他の法人に転職するケースも見られます。欠員補充のため、採用活動が常態化している社福も少なくなく、計画的な人材の育成やサービス標準化、業務の体系化まで手が回っていないのが実情です。こうした課題を克服するためにも、人材育成を現場の管理職に任せるのではなく、法人本部主導で魅力のある人材管理制度やキャリアパス、人材育成の仕組みを企画することが重要です。

■図2 内部管理体制の構築ポイント

