

# 法人協

第14号

2011年11月発行

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会  
社会福祉法人協議会

## 経営協（法人協）会員として考えること

社会福祉法人村山苑理事長・東社協救護部会長 品川 卓正

私は、社会福祉法人村山苑の理事長を務めております。村山苑は、昭和21年11月、文京区内で、戦災で焼け残った家屋及び急場作りの家を建てて、保護施設を開設するとともに北多摩郡東村山町（現在の東村山市）に、敗戦により廃屋同然となっていた旧陸軍少年通信兵学校の既舎や倉庫を大蔵省（現財務省）から借り受け、「財団法人明照会」の下で、保護施設を開設しました。昭和27年6月、前年、社会福祉事業法が施行されたことに伴い、財団法人明照会から「社会福祉法人村山昭和寮」として分離独立し、昭和35年12月、「社会福祉法人村山苑」に名称変更して現在に至っております。現在、東村山市内において、救護施設（2箇所）をはじめ、特別養護老人ホーム、小規模多機能型高齢者施設、保育所（3箇所）、及び障害者支援施設を経営しております。



この度、「法人協」の原稿依頼を受け、改めて、全国社会福祉施設経営者協議会（以下「経営協」）について調べてみますと、経営協は、昭和54年3月、第1回「社会福祉施設経営協会（仮称）設立準備委員会」を開催、その後の委員会で会則等を検討し、昭和56年3月、全国社会福祉協議会（以下「全社協」）役員会で経営協の設立が組織決定されました。そして、昭和56年6月1日、経営協設立総会を開催し、高山照英氏を初代会長に選出し活動を開始しています。実は、初代会長（一期2年）を務めた高山照英氏は村山苑2代目の理事長でした。平成13年、全社協から発行された「設立20周年記念誌（経営協20年の足跡）」に、元高山理事長の写真が掲載されているのを見て懐かしく思いました。このような事情により、村山苑は設立当初から経営協に加入し、現在に至っております。

経営協（法人協）の会員として、まず、社会福祉法人制度について考え、その上で、社会福祉法人の使命と期待について述べてみたいと思います。社会福祉法人制度は、昭和26年、措置制度（福祉サービスの利用にあたって、行政機関が、サービスの実施の要否、サービスの内容、

提供主体等を決定して、行政処分として要援護者にサービスを提供し、サービス提供者には行政機関がその費用を公費で支払う仕組み)の下で「公の支配」、「公の監督」を受けることにより、公的助成を受けることができる法人として制定されたものです。この制度により、それまで存在していた民間社会事業を公的な福祉事業に活用することが可能になり、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法のいわゆる福祉三法に、精神薄弱者福祉法（現知的障害者福祉法）、老人福祉法、母子福祉法（現母子及び寡婦福祉法）を加え、行政主導による社会的弱者救済という戦後の日本の社会福祉の形が作られ、措置制度を通じて民間社会福祉事業が行われるようになり、社会福祉法人は、社会福祉事業を実施する特別な法人として認められました。当時、社会福祉施策は、施設の整備開設に重点が置かれ、整備開設には施設整備費が、開設後の施設には、措置費が補助され、措置費には指導監査による厳格な用途制限、施設整備費には補助金適正化法の制約が設けられ、施設は行政の管理下に置かれました。言うなれば、行政が社会福祉法人を介して施設を管理運営していたことになると思います。つまり、社会福祉法人の設置は、施設を開設し、補助金と措置費を受けるための手続きの一つと考えられたのではないのでしょうか。このことは、社会福祉法人は法人格を持つ実質的な施設設置者であり、また、管理者でありながら、施設の資金はともかく、法人の運営資金の確保はままたまならず、結果として、「施設あって法人なし」と一般社会から認識されていたことから推測できると思います。

次に、社会福祉法人の使命と期待について申し上げたいと思います。社会福祉基礎構造改革により、社会福祉法人に対する考え方が、これまでの「規制」と「助成」から「自立・自律」と「責任」へと改められ、また、「施設の運営管理」から「法人単位の経営」へと転換されました。このとき、初めて、社会福祉法人に「経営」という言葉が用いられたように思います。しかし、社会福祉法人が経営の主体であることは認められたものの、社会福祉基礎構造改革の本質が国や地方自治体の財政の逼迫にあったため、法人は自立・自律を促され、独力で資金確保への努力を求められ、現在もその状況は継続されています。経営協は、設立趣旨を、「社会福祉法人の経営基盤強化を図り、社会福祉法人が社会的責任を名実ともに果たしうるための方途を社会福祉法人の最高責任者である理事長が責任を持って議論し、活動しようとするもの」としています。財政基盤の強化については、これまで、経営協などの要望を受け入れ、行政側も税制上の優遇措置や措置費の弾力運用などにも繰り返し配慮されていますが、財政基盤の強化には繋がっていないのが現状です。今後、法人が独自に資金を確保する方策として考えられるのは、法人の理念を具体化して事業に結びつける努力をした上で、寄付を仰ぎ、その用途を明確にして開示し、社会の信頼を得ることと、本来事業からの利益確保策は、施設が提供する福祉サービスの単価が、官製市場である限り、独自に決めることができず、結果として、支出の節約・削減による方法しかなく、利用者サービスの向上や職員待遇のことを考慮すると、将来の法人の継続性を図るだけの資金確保を期待することは困難な状況にあります。従いまして、一法人一施設の場合は厳しい面もありますが、複数施設を経営する法人については、法人と施設の資金流用の垣根を低くすることが必要ではないかと思えます。このことによって、資金の流れが飛躍的に改善され、将来、施設整備、人材育成などに対する資金確保が容易になり、法人の中長期計画が立て易くなるものと考えられます。私は、社会福祉法人の使命は、「事業の継続」にあると思っておりますので、縷々申し上げました。この「事業の継続」を実現するためには、法人資金の確保が必要条件になります。各法人の自己努力は勿論のことですが、経営協（法人協）としても会員にとって魅力のある組織を編成し、英知を絞って団結力を高め、行政や地域に働きかけ、理解を得る努力をすべきではないでしょうか。

## ■社会福祉法人を取り巻く制度の動向

### 第2次一括法が成立 ～社会福祉法人認可等に係る権限が区市へ移譲～

平成23年8月26日、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第2次一括法）が国会において成立いたしました。

この法律は平成22年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」を踏まえて制定された法律で、国が法令により地方自治体の業務を細かく規定する「義務付け・枠付け」の見直しや、都道府県から市町村への権限移譲が盛り込まれており、その中で社会福祉法人の認可等に係る権限についても区市へ移譲されることになりました。法律では、現在、都道府県知事並びに指定都市及び中核市の長が所轄している社会福祉法人に関する定款認可、報告の徴収及び検査、解散命令等の権限については、主たる事務所が区市の区域内にある社会福祉法人であってその行う事業が当該区市の区域を越えないものに限りに、すべての区市へ権限を移譲することになります。

なお、施行は平成25年4月からとされています。

#### ◆法改正の内容〔社会福祉法〕（社会福祉法人認可等に係る権限に関する部分）

※下線が改正部分

（所轄庁）

第三十条 社会福祉法人の所轄庁は、都道府県知事とする。ただし、次の各号に掲げる社会福祉法人の所轄庁は、当該各号に定める者とする。

一 主たる事務所が市の区域内にある社会福祉法人（次号に掲げる社会福祉法人を除く。）であってその行う事業が当該市の区域を越えないもの

市長（特別区の区長を含む。以下同じ。）

二 第百九条第二項に規定する地区社会福祉協議会である社会福祉法人  
指定都市の長

2（略）

（一般的監督）

第五十六条 厚生労働大臣又は都道府県知事若しくは市長は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分及び定款が遵守されているかどうかを確かめるため必要があると認めるときは、社会福祉法人からその業務又は会計の状況に関し、報告を徴し、又は当該職員に、社会福祉法人の業務及び財産の状況を検査させることができる。

#### 東京都福祉保健局と社会福祉法人認可等に係る区市への権限移譲等について懇談

社会福祉法人協議会では9月16日に今年度第2回目の役員会を開催いたしました。役員会には社会福祉法人認可等の所管部署である東京都福祉保健局指導監査部指導調整課の水野課長と松村社会福祉法人係長にご出席いただき、社会福祉法人を取り巻く施策の方向性や現状について意見交換をいたしました。以下に、その際の概要を掲載いたします。

**〔社会福祉法人認可等に係る権限移譲について〕** ○東京都 ●東社協（社会福祉法人協議会）

- 第2次一括法が8月26日に成立した。社会福祉法人の認可等に係る権限移譲については国からの通知等がまだなので詳細についてはわからない部分もあるが、平成25年4月から、事業の実施区域が一つの地域内（一区市内）で完結する社会福祉法人の認可や指導検査は当該区市が行うことになる。
- 指導検査を受ける側とすれば区市に移譲されることで、区市によって法人認可の要件や指導検査の内容が異なるのではないかという不安もある。移譲を大きな混乱がないように進めていただきたいし、そのことについて東京都と、社会福祉法人の組織である社会福祉法人協議会で意見交換する場があると良い。
- 認可要件や指導検査の内容が区市によって異なることはない。東京都としても必要な情報提供を図っていききたいし、意見交換もしていきたい。東京都では法案成立を見据えて平成22年度末から区市と協議を開始しており、24年度からは区市の担当職員を対象とした集合研修に加え、指導検査等への同行研修や個別研修も予定している。対象となる社会福祉法人に関する個別の情報も当該区市に提供していく。もちろん25年4月以降も区市からの相談対応や必要な調整はしていきたい。
- 国が東京都を通して行っている監査（施設整備）はどうなるのか。
- 会計監査院などの監査は残ると聞いている。
- 25年4月以降の指導検査は、一つの区市で事業が完結する社会福祉法人に対する検査は区市が行い、施設に対する検査は東京都が行うことになるのか。
- 措置施設や児童福祉法に基づく施設はそのような扱いになる。介護保険法、障害者自立支援法は現在でも区市に検査権限がある。従って、介護保険法、障害者自立支援法に基づく施設・事業所への指導検査は東京都と区市で調整していく。

**〔東京都社会福祉法人経営適正化事業について〕**

- 本年4月に最終報告書が公表されたが、その内容は課題のある社会福祉法人の底上げに主眼を置いているように感じられた。もちろん、全体の底上げも利用者サービスの向上のためには不可欠なことだが、法人の経営機能の強化についても東京都からの支援が必要だと感じる。とりわけ現在は財源について用途制限がある中で法人本部機能の強化に向けた取り組みは喫緊の課題ではないか。
- 今回の経営適正化事業では全体の底上げを図ることを主眼にしており、ご指摘の特に問題のない法人の経営をより向上させていくための支援というのは、その次の段階であると考えている。なお、法人本部の経費などの財源の確保が難しいという声は頂いている。東京都としても国に要望している。
- 指導検査の中で福祉サービスの質の部分についてももう少し目が行き届くようにしてほしい。社会福祉法人の果たすべき役割をきちんと遂行している法人、多様なニーズに対応している法人を後押ししてもらえようようにしてほしい。
- その点については東京都としてもサービス推進費の支給や、第三者サービス評価の受審状況などで見ている。法人経営の適正化に当たっては、指導検査だけでなく、そうしたサービス推進費や第三者評価などを含めて総合的に捉えている。

社会福祉法人協議会では今後も東京都と懇談を重ねながら、現場の実情や課題を伝え、改善に向けた要望や提言等を行っていく予定です。

## 社会福祉法人のルーツを探る⑬

社会福祉法人 錦華学院 常務理事 土田 秀行 氏

聞き手 社会福祉法人さくら福祉会 理事長 下竹 敬史  
社会福祉法人あすなろ福祉会 副園長 小川 恵美  
(社会福祉法人協議会 広報委員会委員)

今回は、社会福祉法人錦華学院常務理事である土田秀行氏にお話をうかがいました。明治18年（1885年）にわが国で2番目となる感化院を設立して以来、錦華学院は120年以上の歴史を積み重ねながら、社会的に支援が必要な子どもたちの養育のため、その時々の一歩に対応した事業展開を図っています。



### Q1

非行少年の感化事業を始めるに至った経緯についてお聞かせください。

▶本院の創立者である高瀬眞卿は、ジャーナリストとして非行少年を更生に導くための書物を著したり、教誨師の委嘱を受けて少年受刑者たちに講演などをしていました。過ちを犯した子どもたちであっても、若いうちに家庭的な環境の中で育て直せば社会に役立つ人材になるという考えのもと、市ヶ谷監獄を出た少年らを自宅に預かったことを契機に、明治18年、東京湯島にある称仰院内に「私立予備感化院」を設立しました（翌年「東京感化院」へ改称）。当時はまだまだ社会的に不安定な時代で、貧困の問題も深刻化していました。東京などの都市部では孤児や遺児となり、やむなく非行を働く子どもも少なくなかったと聞いております。

感化院は現在の児童自立支援施設に相当するものですが、施設では少年たちに学問と道徳を教える一方、活版印刷などの仕事に従事させながら感化教育を行っていました。ただ、このような施設は他にほとんどなく制度が確立されているわけではありませんから、安定的に助成を受けられるわけではありません。皇室から御寄付を賜ったり、後援組織からの支援も頂いていたのですが、活版印刷、農業、畳製造などを施設内で行い独自資金に充て何とか資金繰りをしていました。幾多の犠牲を払いながら少年の感化教育を切り拓いていったこうした情熱がのちの日本の児童福祉の礎になったのだと思います。

明治22年には駒込へ、さらに明治26年に渋谷へ移転した後、大正12年に当時の宮内省から現在の敷地（練馬区小竹町）を賜りました。明治天皇の御料馬「金華山号」の馬場に使われていた土地であったことから、その際、名称を「錦華学院」に改めたということです。

### Q2

戦後、児童養護施設に転換をされましたが、現在に至るまでの変遷や苦労された点などについて教えてください。

▶大正から昭和に移っても資金難による閉鎖の危機、火災、震災、戦時下における多くの困難がありました。特に戦後直後は戦災孤児、引揚孤児がたくさん出る一方で、施設建物の補修整備、貨幣価値下落による資金難への対応など非常に大きな問題を抱えていました。さらに、児童福祉法の成立等による法制の変革に伴い、昭和24年には同法による児童養護施設（定員70名）に転換するなど、法人としてもこの時期は大きな節目の時期となりました。

その後、わが国は次第に少子化の時代に突入していくわけですが、本院においても昭和59年頃から入所児童が減少し、昭和63年には児童数が39名までに減少するなど大幅な定員割れの状態が続きました。行政も児童養護施設に入ってくる子どもが今後減少するだろうとの予測をたて、行政指導により平成元年に定員を70名から50名に下げたのですが、要養護児童はそれほど減少しなかったのが現状です。

また、子どもたちの生活をなるべく小さい単位で見たいという思いから、少しずつ改築し形態を変えていきました。当初は大舎制（1舎につき20人以上）の建物でしたが、現在は4寮舎から成る小舎制（同12人以内）の形態に変更しております。昭和63年から従来の男子のみ入所を改め、施設を改修し男女混合とし、その後、本格的な家庭環境を求めて施設内部（児童寮・食堂・厨房の改修、地域交流ホール、造形教室の設置、自立訓練室の増設等）の大規模改修工事も行いました。

平成17年には本園とは別に練馬区内の4LDKの一軒屋を借りてグループホーム「くすの木」（6名の女兒）を開設しました。スタッフは常勤が3名いますが、それだけでは回らないので本園から職員の応援を出しています。資金面のことを言うと、本院は相当な赤字です。2名の医師と2名の心理職の内1名を除く職員がすべて常勤ということもあって、特に人件費が経営を圧迫しています。多少なりとも赤字を補てんするため、敷地内の空きスペースを利用して駐車場経営もしています。

### Q3

地域との交流についても盛んに行われていますね。

▶ 法人の理念の一つに「地域との交流と地域への貢献」を掲げています。本院は戦前の感化院時代から地域の迷惑施設でした。地域の歴代の番長は本院の子どもでしたし、一時は学校の先生から「来てもらっては困る」と言われたこともありました。「あそこは怖い施設だ」と思われていた時代がありましたので、地域に向けて情報発信をし、決してそうではないということアピールしていく必要があったわけです。

平成になってからは地域交流にも相当力を入れるようになりました。地域の子どもたちや近隣の方々をお招きしてのお楽しみ会も今年で27回目になります。理事や評議員も自治会や民生児童委員の代表者などほとんど地元の方をお願いしています。一方、私自身も平成6年から8年間ぐらい、地域の小中学校のPTA会長を務め、その後は民生児童委員や町会の役員にもなり、夏休みにはラジオ体操のお世話をさせていただいています。職員の中には学年委員やサッカーのコーチになっている者もいます。仕事をする傍ら、町会や学校関係の会合などに出るのは大変な面もありますが、地域の仕事はできるだけお引き受けするようにしています。

地域に開かれた法人・施設として、地元の方々から理解を得られるよう交流を深めるとともに、地域福祉の充実に貢献していきたいと考えています。地域に根ざした法人として認知していただければ、何かあったときに地元の方から応援していただけるだろうという思いもあります。法人・施設として、やはり地域の応援は必要不可欠ですから。

### Q4

子どもを養育していく上で大事にされていることは何ですか。

▶ 本院の入所対象者は、原則として2歳から18歳までの幼児及び児童としておりますので、幼児から高校生まで、いろいろな年代の子どもたちが入ってきます。近年は児童虐待防止法が成立したことなどもあって、虐待を原因とした入所も急激に増えてきました。施設はグループホームを含めて常に満杯の状態、これ以上は受け入れたくても受け入れられない状況にあります。虐待を受けた子どもは家族からの愛情を十分受けていない場合が多いですので、施設の中も家庭的な雰囲気をもより意識した取り組みや支援が求められています。

現在、本園にある4つの寮舎には、それぞれ11~12名が生活しています。グループの分け方は児童養護施設によって考え方が異なりますが、本院では男女混合、縦割りにしています。男の子と女の子、そして異年齢が一緒というのがより自然で家庭的な環境であると考えからです。その中で身につけていったものが、将来、彼らが家庭を築くときに役立つだろうと信じています。1日のサイクルを過ごす上で必要なものが1つの生活単位の中にそろっていて、例えば洗濯機や冷蔵庫も、普通の家庭用のものを置いています。一般家庭と変わらない普通の台所を使ってみんなで料理をします。

ただ、子どもたちにとっても家庭に戻れるのが一番ですので、本院ではファミリーソーシャルワーカーのもと調整をし、可能な限り家庭復帰を目指すようにしています。そのためには家族支援の充実も不可欠です。現在は家庭も非常に複雑化している実態がありますので、親兄弟の生活環境がどうなのか、必要な支援や求めているニーズは何なのか幅広く目を配る必要があります。施設の中には親子で泊まれる部屋を用意し、また、親御さんからの御相談もお受けしています。もちろん子どもたちの心理ケアにも十分な時間をかけています。

家庭復帰が難しい場合でも最終的な目標は子どもたちが社会に出て自立してもらうことです。自立にもいろいろな形があります。子どもたちが一人で全部やれないまでも、だれかに支えられながら生きていくというのも一つの方向です。そういうところまで法人としてアフターケアしなければいけないでしょうし、そのためには法人として組織の力をしっかりつけなくてはなりません。

## Q5

今後、社会福祉法人として目指す組織や事業の方向性について教えてください。

▶ 今後はもう少し小さい単位で、理想的には6~8名の生活単位で子どもを見てあげたいと思っています。そのためには職員の増員が必要ですし、有能な職員を確保するためには法人・施設に魅力がないといけません。魅力の中には当然、職員への待遇(報酬)も含まれますが、組織としての仲間関係、職員同士のコミュニケーションも重要な要素と考えています。職員単独で子どもを見てみると、どうしても疲弊してしまいますので、職員間で共通の処遇方針を持ち、個人ではなく組織の力で子どもを育てることが大切です。

職員定着のためにはお金だけではないといっても最低限の報酬は必要です。基本的には安月給ですが、本院の人事給与制度は年功序列制のため、勤続年数の長い人にはそれなりの額を設定しています。能力や仕事量をはかりながら役職や給与を決めていくのは、チームワークを乱す要因にもなりかねませんし、それだけの検討する時間的余裕がないということもあります。外部の方からは時代にそぐわないのではないかと、若い人たちのモチベーションが下がるのではないかとと言われることもありますが、我々職員は何のためにこの仕事をやっているのかということを考えてほしいと思っています。他人との比較ではなく、子どもたちのことを常に第一に考える職員であってほしいと願っています。

グループホームももう1カ所は作りたと思っていますが、こちらもクリアすべきハードルがあります。里親さんも増やしていきたいのですが、そのためには里親支援を業務の一環として位置づける必要があるでしょう。あとは法人の本部機能を充実して、もう少し地域の子育て支援等に貢献できる体制にしたいと思っています。本院は一法人一施設ですので保育園や老人ホームを併設してはどうか、そのほうが経営的に安定するだろうと言う人もいますが、そういう拡大的なことは考えていません。コンパクトでいいから子どもたちに必要な支援をしていきたい。引き受けた一人ひとりを大事に育てていきたいと思っています。

## 社会福祉法人協議会 平成23年度 これまでの取り組み状況

### ■ 「社会福祉法人が取り組むべき要援護者支援のあり方に関する調査」を実施いたしました

調査研究委員会では要援護者に本来提供されなくてはならない福祉がなぜ満足に提供されないのかを探り、社会福祉法人としてどのような支援が可能か、またその課題について研究し、社会福祉法人の今後の活動に資することを目的に、本年7～8月に都内会員社会福祉法人を対象に、福祉が満足に提供されていない事例や、支援をする上での問題点等についてアンケート調査を実施いたしました。

調査の回答には252法人からご協力をいただき、120を超える様々な事例が寄せられました。委員会では今後、回答データの分析を進めるとともに、典型的または興味ある事例を提供いただいた社会福祉法人等へのヒアリング調査を行い、社会福祉法人が取り組むべき要援護者支援のあり方について提言をし、年度末までに報告書にまとめることにしています。

### ■ 経営者セミナーを開催しました

青年経営者会との共同開催により10月27日に開催しました。今年度のセミナーでは、「3.11東日本大震災に学ぶ 社会福祉法人・施設に求められる危機管理のあり方 ～事業継続計画（BCP）策定のポイント～」と題し、危機管理勉強会齋藤塾塾長の齋藤實氏にご講演をいただきました。セミナーには106名の法人役職員が参加をし、東京ディズニーランドの危機管理の取り組みに関するDVD視聴、3.11を踏まえた法人・施設における危機管理のあり方やBCP策定の必要性等について講師よりお話いただきました。また、今回のセミナーでは、初めての試みとして、講演終了後に会場を移して情報交換会も開催され、参加者同士が種別を越えた交流や危機管理の取組等を意見交換しあい、災害発生時の対応等についてより理解を深める貴重な機会となりました。



## ● 編 ● 集 ● 後 ● 記 ●

「社会福祉法人のルーツを探る」では錦華学院・常務理事の土田秀行氏にお目にかかり長い歴史を受け継がれてきた温かな人柄に触れられた。とりわけ明治18年に我が国2番目の感化院を設立、さらに第二次世界大戦後の児童福祉法の成立に基づき昭和24年に法人化されるまでの64年の間には先駆者たちの善意の努力があり、こうした先駆者たちの思いや行動がその後の社会福祉法人、あえて言えば戦後日本の国を復興し、発展へと導いたと言っても過言ではない。

3.11の東日本大震災は 戦後66年を迎え、失いつつあった日本人の魂、1300年古代より育ててきた日本文化をもう一度蘇らせ、また伝承する責任を今感じているのは誰しもの思いである。現実に社会福祉法人を担う私たちにとっても改めてその責任の重さを自覚し、事業努力を進め、さらに自治体や地域と交流や協調を重ねながら素敵な施設の環境作りが出来たらと希う。

(あすなる福祉会 小川)

法人協 第14号

発行 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 社会福祉法人協議会  
〒162-8953 東京都新宿区神楽河岸1-1 TEL 03-3268-7192  
発行人 社会福祉法人協議会 会長 高橋 利一  
発行日 平成23年11月15日  
編集人 社会福祉法人協議会 広報委員長 関根 陸雄