

公私協働に伴う社会福祉法人のアカウントビリティ 拡大と「公益的取組」の法制化

～プリンシパル・エージェント理論から
マルチ・ステークホルダー理論への転換～

村 田 文 世

Increased accountability of social welfare corporations in Public-Private Partnership and The legislation of “public interest” ～ Transition from Principal-Agent Theory to Multi-Stakeholder Theory ～

Fumiyo Murata

Abstract: In recent years, Public-Private Partnership (PPP) has been accelerating due to the welfare market and New Public Management (NPM) administrative reform. In Japan, social welfare corporations that represent non-profit organizations in the social welfare field are becoming more and more prominent as today's welfare policy execution organizations, unlike their function as proxy agencies for post-war measures. In this study, firstly, based on the progress and characteristics of PPP in Japan's social welfare field, we examine why social welfare corporations are still preferred as government partners. This study also considers how the social welfare corporation system reform was implemented in 2016 as an extension of increasing accountability, and it explores the legislation of public interest activities as a mechanism for promoting the accountability of social welfare corporations to local communities. Lastly this paper proposes the transition from principal agent theory to multi-stakeholder theory as an explanatory framework and examines its validity for evaluating the new governance of social welfare corporations.

Key Words: social welfare corporations, increased accountability, the legislation of “public interest, from principal agent theory to multi-stakeholder theory

要旨：近年、世界規模の福祉市場化や新公共管理型行政改革に伴う公私協働（Public-Private Partnership:PPP）が加速するなか、日本の社会福祉を代表する民間非営利組織（Non-Profit Organization：NPO）である社会福祉法人についても、戦後の措置委託制度の代行機関の機能とは異なり、福祉政策全般の遂行機関として益々存在感を高めている。本稿では、日本の社会福祉におけるPPPの進展と特徴を踏まえた上で、社会福祉法人が、依然、政府のパートナーとして選好される理由を推察した。その上で、NPOのアカウントビリティ（Accountability：A/C）拡大の議論の文脈に社会福祉法人をめぐる諸改革を付置し、「公益的取組」の法制化に着目して、福祉政策との関連から地域社会に対する責務の意味について捉え直しを試みた。最後に、A/C拡大の説明理論として“プリンシパル・エージェント理論からマルチ・ステークホルダー理論への転換”の観点から考察し、新しい社会福祉法人ガバナンスの検証に向けた分析枠組として妥当性を検討した。

キーワード：社会福祉法人、アカウントビリティの拡大、「公益的取組」の法制化、プリンシパル・エージェント理論からマルチ・ステークホルダー理論へ

I はじめに

近年、世界規模の福祉市場化や新公共管理（New Public Management：NPM）型行政改革に伴い、政府と民間組織の公私協働（Public Private Partnership：PPP）を通じた「官から民」の流れが加速している。福祉サービス供給においても多様な民間組織の参入が促進されるなか、とりわけ民間非営利組織（Non-Profit Organization：NPO）は、“Third Party Government”¹⁾（「第三者政府」）の概念に表されるように、政府との契約関係の下で準公共機関化が進展し、質・量ともにサービス提供組織としての役割を増大させてきた。

本稿で着目する社会福祉法人は、1951年、社会福祉事業法（現・社会福祉法）により政府に代わって社会福祉事業を行うことを目的に創設された法人で、日本の社会福祉を牽引してきたNPOである。戦後、措置委託制度を通じた公的福祉の代行機関として、長らく公共的な役割を担ってきたが、2000年以降の新たな供給システム再編において、政策遂行機関としての存在感をますます高めている。

ところで、公共サービスに市場原理を採用するPPPに関しては、委託や支弁等の手法を通じた公的資金の投入が、政府が民間組織をコントロール強化する道具となり、民間側のアカウントビリティ（Accountability：A/C）が増大するリスクも指摘されてきた²⁾。詳しくは後述するが、実際に日本の社会福祉法人においても、従来、制度的には所轄庁による指導・監督を通じた政府へのA/Cが中心であった。しかし、2000年社会福祉基礎構造改革、2016年社会福祉法人制度改革を通してA/Cが漸増し、「地域における公益的な取組」（以下、「公益的取組」）の法制化に伴う地域社会への責務まで拡大してきた経緯がある。

非営利法人研究の堀田³⁾は、こうしたNPOの地域社会へのA/C拡大を、社会的費用によって支援・運営されるNPOの社会的有益性が問われる今日、NPOが地域の準公的機関に変化したことによる必然的結果であるとする。確かに、近年のPPPを通じた社会福祉法人の準公共機関化と並行した上記2つの社会福祉法人をめぐる改革は、求められる支援対象の範囲を、措置委託下における限定的な要援護者から一般市民にまで一層拡大させてきた。このように福祉政策との関連から今般の社会福祉法人の地域における公益的活動の法制化を俯瞰すると、世界規模でのNPOのA/C拡大の潮流と軌を一にした現状が浮かび上がる。

これまでNPOのA/Cに関しては、欧米を中心に財務的、倫理的、政府や寄付者との関連等に関心が集まってきた^{4) 5) 6)}。日本においても、近年、非営利法人会計学において、財務的A/Cに留まらない地域へのA/Cの重要性が説かれるようになった⁷⁾。同様に、社会福祉法人についても、従来の政府中心のA/Cから、地域の公益的な存在としてのA/Cのあり方等が論じられてきた^{8) 9)}。

一方、社会福祉法人の公益的活動や「公益的取組」については、社会福祉学を中心に、活動内容に着目した地域福祉論^{10) 11)}、市場化のなかで新しい法人経営ガバナンスの在り方^{12) 13) 14)}や、公益的活動の促進／阻害要因を究明する福祉経営論^{15) 16)}、地方分権下における公益的活動の意義を説く福祉政策論¹⁷⁾など、理論的、実践的研究が蓄積されつつある。しかし、海外の先

行研究にみられる、サービス供給システム再編から NPO の A/C の変化やステークホルダー (Stakeholder : SH) としての地域社会を捉える研究となると、未だ議論の余地を残している現状にある。

こうした問題認識に照らして、本研究は、PPP に伴う社会福祉法人の A/C 拡大の延長線上に「公益的取組」の法制化を捉え、後述する“プリンシパル・エージェント (Principal-Agent: PA) 理論から、マルチ・ステークホルダー (Multi-Stakeholder : MSH) 理論への転換”という視点から検討を試みるものである。具体的には、市場化や NPM に伴う日本の PPP の進展と、社会福祉法人が政府に選好される理由を理論的に考察する。その上で、措置委託関係を越えた新しい公私関係の中で拡大する社会福祉法人の A/C の文脈に「公益的取組」法制化を位置付け、その意味について捉え直しを試みる。さらに、そうした社会福祉法人の A/C 拡大を MSH 理論から考察し、説明理論としての可能性を検討する。

II PPP の進展と社会福祉法人

1 福祉サービスの市場化と社会福祉法人

日本の社会福祉領域における PPP は、2000 年 社会福祉基礎構造改革を契機とした福祉サービスの市場化を通して、原則、国、地方公共団体、社会福祉法人に限られてきた社会福祉事業に関して、規制緩和が進むなかで加速化してきた。一部福祉サービスの措置制度から利用契約制度への移行に伴い、利用者が契約を結んだ民間の指定事業者からサービスを購入する際、保険者である政府が事業者費用に費用支弁する仕組み等を通して進展してきた。

その特徴として、1つは、市場開放が在宅福祉サービスを中心とした第2種社会福祉事業に限定され、施設福祉サービスなど第1種社会福祉事業については未開放という点である。在宅福祉サービスの規制緩和を進める一方、施設福祉サービスについては利用者の生命、財産に直結する事業内容から、戦後から続く特権的地位を担保され、他の民間組織に対する優位を保っているのが社会福祉法人である。もう1つは、保育所、介護保険、障がい者福祉を中心とした第2種社会福祉事業の市場開放に関しても、対象領域によって進捗状況に偏りがみられる点である。高齢者や障がい者サービス領域では営利法人を含む多様な供給組織の参入が浸透してきた一方で¹⁸⁾¹⁹⁾、保育所サービスについては、厚生労働省 2017 年度調査²⁰⁾によれば、全国 27,137 箇所の事業所のうち自治体直営 32.1%、社会福祉法人 53.4%が 85.5%を占め、営利法人は僅か 6.2%に過ぎない。営利企業の参入が進まない背景については後述するが、日本の市場化が、対象領域による格差と同時に、政府による選好において、他組織との比較で依然として社会福祉法人が優位にある点に、留意が必要である。

2 NPM の進展と社会福祉法人

さらに近年、NPM に伴う政府の市場化は PPP の新たな諸相を生み出し、セクター間のパートナーシップを推し進めてきた。こうした政策動向のなかで、地方分権改革に伴う市町村中心

主義に伴い、今日、国の事業の多くが基礎自治体にまで権限委譲されるに至っている。そうしたなか福祉行政において、政府に代わり政策遂行能力や専門的機能を期待されているのが、社会福祉法人である。とりわけ事業委託、指定管理者制度、PFI（Public Finance Initiative）などの手法を通じたPPPは、社会福祉法人を、公共性や専門性が求められる国のモデル事業や、自治体の相談事業など、都道府県や市町村が実施主体の政策遂行機関に押し上げてきた。

相談事業を例に委託状況を見ると、2006年介護保険法改正による地域包括支援センターで言えば、2018年度、地方公共団体の直営が24.9%、民間委託が75.1%のうち、委託先内訳は、社会福祉法人54.3%、医療法人13.5%、社団・財団法人3.8%、営利法人1.6%、NPO法人0.4%と、社会福祉法人が約7割を占めている²¹⁾。さらに、2015年に創設された生活困窮者自立支援制度の必須事業である自立相談支援事業については、2017年度、行政直営方式との併用を含め63.4%が事業委託されるなか、委託内訳は社会福祉協議会が77.3%と最多で、NPO法人11.4%、社会福祉法人（社協以外）8.4%と続いている²²⁾。

同様の傾向は、2003年地方自治法改正による指定管理者制度からもうかがえる。2018年4月1日現在の地方公共団体（都道府県及び指定都市、市区町村）における指定管理制度導入状況を見ると²³⁾、特別養護老人ホームや福祉・保健センター等の社会福祉施設13,234件の指定管理者ついて、社会福祉法人等の公共的団体が55.3%、自治会など地縁団体14.2%、財団・社団法人等12.1%、NPO法人6.6%、営利法人5.3%、地方公共団体0.2%など、公共的団体が過半数を占める。社会福祉領域の場合、スポーツ施設や産業振興施設、文化施設などに比べて営利法人の参入割合が最も低く、政府と関係の深い公共的団体が選好されている点に特徴がある。

3 社会福祉法人が政府に選好される理由

では、なぜ社会福祉法人が政府のパートナーとして選好されるのか。

第1に、政府との関係で言えば、社会福祉法人が戦後の措置委託制度を通して「社会的威信」²⁴⁾、すなわち外部環境に対する組織やサービスへの社会的信頼や好意的イメージを獲得し、政府との資源交換における自らのパワーを拡大してきたことは言うまでもない。日本固有の公私一体的な関係はその後の発展的関係の礎となり、政府にとっても、社会福祉法人との継続的な契約関係は、新規事業者との契約に比べて組織レベル、個人レベルの両面から取引コストの削減を可能にしてきた。しかし、規制緩和が進む今日、営利法人やNPO法人と比較して、社会福祉法人が選好される理由はどこにあるのだろうか。

第2に、営利法人との比較については「市場の失敗」論で説明される。Hansmann²⁵⁾によれば、供給者と消費者の間に情報の非対称性がある社会サービスにおいては、営利法人の場合、利潤最大化を目指す組織特性から、低品質あるいは高価なサービスを消費者に提供しようという誘因が働いてしまう。しかし、利益第一主義を目的としないNPOの場合、そうしたリスクを排除でき、信頼に値する事業者として政府や消費者からの支持を獲得することができる。例えば、公正取引委員会²⁶⁾によると、前述した保育所サービスにおいて営利法人の参入が拡大しない背景には、認可する自治体側の「株式会社の経営する保育所は倒産する懸念がある」、「株式会社が提供する保育サービスは質が低い」、「運営費を本部会計へ不当に繰り入れる恐れがあ

る」や、「市民や保護者からの反発が強い」など、保育の質や組織運営への否定的な認識がある。独自事業で私立保育所に補助金を交付する市町村の約23%が、対象を社会福祉法人に限定したり、社会福祉法人以外の法人との間に補助金額や交付条件に差を設けるなど、信頼性を理由に社会福祉法人を優遇する事例もある。保育所サービスは、営利法人の参入に対する自治体や利用者（家族）の消極的な姿勢が顕著に表れる領域とも言えるだろう。

第3の理由として、では何故、NPOセクターにおいて、社会福祉法人の約2.5倍の50,000超の法人数²⁷⁾があり、制度外のニーズ等への対応性が高いとされるNPO法人が政府の第一の選択肢になり得ないのか。前出のSalamon²⁸⁾は、NPOに内在する固有の限界を、組織の不確実性、パターンリズム、アマチュアリズムの観点から「ボランティアの失敗」の概念に表し、NPOに内在する専門性や組織力の脆弱性を指摘した。実際、日本においても、社会福祉法人の収益規模が平均5億円であるのに対して²⁹⁾、NPO法人は、中央値989万円、平均3,240万円に過ぎないという調査報告もある³⁰⁾。むろん、近年、中間支援組織によるNPO法人に対する支援体制の充実や、認定NPO法人のように組織力を有する大規模経営のNPO法人も増加傾向にあるが、政府と繋がりが強い社会福祉法人と、市民団体や当事者組織など草の根のNPO法人の間には、歴然とした組織力の差が存在し、社会福祉の担い手として未だ十分なプレゼンスを確立するに至っていない、日本のNPO法人の現状がある。

Ⅲ 社会福祉法人のA/Cの拡大

1 NPOのA/C拡大

こうしたPPPの進展は、社会福祉法人の地域における公益性をより高めると同時に、これまでの措置委託制度を通じた政府との公私一体的な関係を、変化させることになった。それに伴い社会福祉法人のA/Cはどう変化してきたのか。まず、A/Cを「監視者に反応して応答するだけではなくて、公共の信頼が満たされるように積極的な応答をすること」³¹⁾と定義した上で、NPO全般のA/C拡大から論じたい。

NPO研究のChristensen&Ebrahim³²⁾によれば、一般にNPOのA/Cには、①行政、資金提供者に対するUpward（上方）A/C、②職員、利用者、ボランティア等に対するLateral（水平的）A/C、③受益者、地域コミュニティに対するDownward（下方）A/C、の3つがある。①Upward A/Cは、政府や民間助成財団など資金提供者に対して、事業活動の成果に関する情報開示が求められるフォーマルなA/Cで、監査やモニタリングをはじめ、会計報告書や事業報告書を通して遂行される。②Lateral A/Cは、サービスの向上を通じた利用者への貢献、職員の処遇改善や人材育成への投資、理事会意思決定過程への参加や緩やかな紐帯を通じた民主的な組織マネジメントの遂行などで、職員のエンパワメントと援護は、個人の責任感や内面的動機を向上させ、すべてのA/Cの遂行を促進させるという。③Downward A/Cは、税金や保険料を納める受益者や一般市民を含めた地域社会に対するミッションの遂行である。強いと言えば、①が資金提供者との契約や罰則を伴うフォーマルなA/Cであるのに対して、②や

③は法制化されていないインフォーマルな A/C で、主として、NPO の組織ミッションに沿った経営戦略の下、自発的なサービス管理や人事管理に委ねられる側面が大きい。

政府内部の NPM の進展は、資金提供先である NPO に対しても、国民負担に見合った行政サービス (Value for Money) の提供、公的資金に関連した 3E (経済性 Economy、効率性 Efficiency、有効性 Effectiveness) を求めることとなり、NPO にとって Upward A/C への応答は以前にも増して最優先課題となってきた。また Leat³³⁾ が指摘するように、近年のサービス組織を取り巻く多元主義、専門主義、消費者主義の思潮—具体的には、多元主義は、NPO に対する不公正な優遇措置への疑問など、いわゆるイコールフットイング論の台頭。専門主義は、NPO のコンプライアンス違反やアマチュアリズムなど組織マネジメントへの不信。消費者主義は、選択や参加の機会を担保する利用者民主主義を求める顧客主義—の浸透は、NPO の A/C を、職員や利用者に対する組織マネジメントとしての Lateral A/C、地域社会への社会的責任としての Downward A/C にまで拡大させることとなった。

非営利法人研究の吉田³⁴⁾ は、「公益性の高いサービスを供給する非営利法人は、法的責任は基より、広く社会からの信頼を得るため、法的責任以上の責任を果たすことが求められる。非営利組織は、サービスの受益者をはじめとする多様なステークホルダーにアカウントビリティを行うことで法的責任や社会的責任を果たすことができる」とした。そこには、上述した財務的・貨幣的な 3E に、新たに社会的・非貨幣的な 2E (公平性 Equity、倫理性 Ethics) が追加された 5E³⁵⁾ への期待があると言えよう。NPO は、サービス提供市場、政府、寄付者、職員、ボランティア、利用者、市民等多くの SH に囲まれ、それら SH に、「健全な内部の組織統治、経営の効率性、財務の誠実性、不正行為の防止、ミッションの遵守と組織有効性の実証までが A/C として要求される」³⁶⁾ こととなった。

2 社会福祉法人の A/C 拡大

日本の社会福祉法人もこうした世界規模の NPO をめぐる動向に無縁ではなく、その A/C は、とりわけ 2000 年以降の諸改革のなかで拡大傾向を遂げて来た。

(1) 2000 年 社会福祉基礎構造改革

繰り返すように、措置委託制度において社会福祉法人は、措置委託費を支弁する政府による指導、監督、監査などを通して、規制当局への Upward A/C を果たすに留まってきた³⁷⁾。補助金や委託事業を通じて多額の税金が投下されてきたにも拘わらず、顧客や地域社会に対して丁寧な情報発信が行われることは少なく、十分な A/C を果たして来たとは言い難い状況であった³⁸⁾。そうした社会福祉法人の A/C は、2000 年の社会福祉基礎構造改革を契機に拡大に向けて舵が切られていく。損益の概念など市場原理の導入や、同時期の介護保険制度の創設に伴う利用契約制度の採用は、社会福祉法人に、従来の政府だけを見据えた社会福祉運営管理から、企業の経営手法を採り入れた自立的な組織経営への転換を求めることになった。

具体的には、①政府への Upward A/C として、所轄庁による指導、監査の他、事業報告書や、社会福祉法人会計基準 (2000 年) に則り、財産目録、貸借対照表及び収支計算書を作成する

こととなった。②サービス管理として、社会福祉法により、第三者サービス評価事業の創設、苦情処理システムの導入、運営適正化委員会の設置、前述の事業報告や財務諸表を事務所に備え閲覧に供することや、介護保険法により「介護サービス情報の公表」などが求められた。また、人材管理として人材育成や人事考課などの導入も図られた。これらは、利用者、家族、職員の権利への応答責任を包含する Lateral A/C の責務化と捉えられよう。③ Downward A/C として、納税者、受益者を含む地域社会に対しては、前述の情報開示の他、社会福祉法（第4条）において、社会福祉法人を含む「社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者」が地域福祉の推進役に位置付けられ、理念的に地域社会に対する A/C が明文化された。また、営利企業等との競争における差別化などから、社会福祉法人経営研究会³⁹⁾により、従来の“一法人一実践”を越えた地域ニーズへの対応など地域貢献活動が推奨され、社会福祉法人の公益性が自覚的に位置付けられた。しかし、強いて言えば、地域貢献活動に関しては、その重要性が議論されながらも、社会福祉法人の内発的な努力に委ねられ、法的には、Upward としての政府や、Lateral としての利用者に対する A/C が優先された感がある。自発的な非貨幣的活動である地域社会に対する A/C は、社会福祉法人による社会福祉事業や公益事業の枠を超えた民間組織本来の先駆的、開拓的な実践が積み重ねられてこそ、初めて遂行可能となる。そういう意味で、Downward A/C 自体、政府や利用者に対する Upward A/C や Lateral A/C とは異なる側面もあり、この時点では具体策を伴う改革論議は積み残されたと言えよう。

(2) 2016年 社会福祉法人制度改革

2000年の社会福祉基礎構造改革から約15年を経て、福祉市場化の進展に伴うイコールフットディング論の台頭や制度の狭間のニーズ問題が深刻化するなか、2016年社会福祉法人制度改革が行われた。その概要は⁴⁰⁾、経営組織のガバナンスの強化（理事・理事会に対する牽制機能の発揮や財務会計に係るチェック体制の整備、会計監査人の設置）、事業運営の透明化（財務諸表の公表について法律上明記）、財務規律の強化（適正かつ公正な支出管理の確保、内部留保の明確化、社会福祉事業等への計画的な再投資）、地域における公益的な取組を実施する責務、行政の関与の在り方（所轄庁による指導監督の機能強化等）、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しに大別される。改革を貫く「公益性・非営利性を確保する観点から制度を見直し、国民に対する説明責任を果たし、地域社会に貢献する法人の在り方を徹底する。」という認識は、政府、利用者・職員、地域社会に対する A/C を、理念的にも法的にも2000年の改革からさらに強化させることとなった。事業運営の透明性や財務規律の強化は政府（Upward A/C）かつ地域社会（Downward A/C）、さらに、経営組織のガバナンス強化は利用者・職員（Lateral A/C）、などと解釈できる。

なかでも地域社会への Downward A/C に関しては、全ての法人に生活困窮者や独居高齢者支援など「公益的な取組」の責務化（社会福祉法第24条-2）、また余裕財産（社会福祉充実残額）を保有する法人に地域公益事業等の義務化（社会福祉法第55条-2）が図られた。社会福祉法人は、既存の公的福祉では対応困難な地域ニーズを把握し、自主性、創意工夫に基づいた

積極的な対応が求められることとなった。

さらに2017年、厚生労働省から「地域共生社会」が提唱され、当初の要件である、①「社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される福祉サービスであること」、②「対象者が日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者であること」、③「無料又は低額な料金で提供されること」に対して、各々、①は行事開催、環境美化活動、防犯活動など地域住民の参加や協働の場を創出して、住民同士のつながり強化を図る取組も含む、②は現に支援を必要とする者だけでなく将来的に支援を必要とする可能性の高い者への予防的な支援を行う取組、ボランティア育成等一般の住民も対象に含む、③は国や地方自治体からの補助事業への上乗せでも可とするなど、要件が緩和され制度的環境が整えられた⁴¹⁾。

以上のように、今般の「公益的取組」の法制化は、社会福祉基礎構造改革以降、残されてきた社会福祉法人の地域社会へのA/C遂行を促す、一つの仕掛けであると推察する。そこには、同時進行する「地域共生社会」の実現に向けて中核的役割を果たすべく、ここまで自発性に委ねられてきたDownward A/Cを制度的に位置付ける、政策的意図があると考えられる。

IV PA理論からMSH理論への転換

1 措置委託関係とPA理論

では、こうした、従来の政府単一のSHから利用者（家族）、職員、地域社会まで社会福祉法人のA/Cの拡大は、理論的にいかに説明されるのだろうか。村田⁴²⁾は、市場化における社会福祉法人の戦略領域として公益性実現に求められる組織ガバナンスに関連して、プリンシパル(Principal: P)とエージェント(Agent: A)に焦点を当てるPA理論から、MSH理論への転換という視点から理論的に考察している。本稿では、それをヒントに、各々の理論について概説を加えた後、A/Cの拡大の文脈から「公益的取組」について検討したい。

前出の堀田⁴³⁾によれば、PA関係とは、依頼人であるPが代理人であるAに対して、一部の意思決定権を委譲しながらPの利益においてあるサービスの供給を代行させる、契約を通じた交換関係をいう。具体的には、委託者-受託者の委託関係などに代表される。PA理論では、この意思決定権の裁量部分において、Aに生じる可能性のある自己の利益追求などの利己主義的行動や、自己に不利益となる情報を隠蔽するなどの機会主義的行動を最小化するために、PがAに講じる予防措置や調整措置に着目するものである。例えば、規律・協約・契約などによる、Aに対する統制が挙げられる。こうしたPA理論の前提には、情報やパワー不均衡からくる、両者間の潜在的なコンフリクトがある⁴⁴⁾。

また、馬場⁴⁵⁾によれば、PA理論の、Aは必ずしもPの期待通りの行動を取るとは限らないという人間行動モデルに立脚すると、Aが自らの利益を捻出する目的から、Pの意向を無視して受託財産を勝手に運用する危険性も出てくる。こうしたAgent問題ゆえに、Aは自らが受託責任(stewardship)を果たしたことを、Pに説明する必要性が生じるわけである。

実際、政府と社会福祉法人のPA関係において、政府による指導・監督の下、社会福祉法人

は社会福祉事業の代行機関として、様々な優遇措置や助成を受ける傍ら、社会福祉法をはじめ各種法令や実施要綱等を通じた法人運営、会計処理、事業運営上の様々な規制を受けてきた。そのなかで、政府に対する受託責任は、会計報告や事業報告の提出、監査の受審等を通して遂行されてきた。しかし、PA 関係はあくまでクローズドシステムにおける交換当事者の 1 : 1 の二者間に限定され、社会福祉法人の政府に対する受託責任が第一義的に据えられる。そのなかで、措置による利用者や地域社会に対する受託責任は副次的な位置づけに留まり、直接的な責務はほとんど認識されてこなかった。

それゆえ PA 理論には、幾つかの課題も指摘されて来た。とりわけ企業組織とは異なる組織特性を持つ NPO 領域への援用に関して、ロジャー・スピア⁴⁶⁾ は、①組織を取り巻く多様な SH からの要求や圧力を無視して、経営者の所有権を特権的に扱っている。②交換における利益追求など利己的、経済的な行動様式が強調され、信頼や協調、忠誠心やイデオロギーなど非経済的、利他的側面が軽視されていると論じた。社会福祉においても社会福祉事業を行う際、なぜその再分配事業が必要なのか、なぜ集めた財をその者（事業者）に配るのか、社会に対して常に説明する責務がある。それは社会福祉法人と政府の関係が、社会に対して閉じた二者間では捉えられないことを含意している⁴⁷⁾。吉田⁴⁸⁾ によれば、利用者、家族、被保険者、従業員、行政、地域社会などの SH の存在に照らすと、PA 理論のような単純な説明理論では不十分というのである。

2 社会福祉法人の A/C 拡大と MSH 理論

こうした PA 論の限界から、近年の拡大する A/C に照らして代替理論として注目されるのが、MSH 理論である。MSH 理論は、組織の所有者よりも広い社会の諸集団に責任を持つべきという理念に基づき、企業がどのように彼らに社会的責任を果たしていくか、コーポレートガバナンスモデルの文脈から展開されてきた⁴⁹⁾。その理論的前提は、以下の通りである。

(1) 多様な SH への着目

PA 理論において、経営管理者はただ P の利害にのみに仕えるのに対して、MSH 理論においては、組織の内在・外在するすべての SH に仕えることを前提とする。そうした意味で、MSH 理論は PA 理論をより一般化したものとして捉えられる。しかし、単一のシングル SH から MSH への転換は、多様な SH の間にパワー格差が存在すること、すなわち経営者との経営資源（利益）の配分をめぐる交換関係において、SH 間に不均衡な力関係が存在し、各々の利益最大化をめぐる対立が発生し易いことを提起する。それゆえ、PA 理論が市場の効率性の前提に立ち、経営者と SH の間のパワー関係を排除したのに対して、MSH 理論は、両者の不均衡な資源依存関係に立脚し、SH 間のコンフリクトやパワー不均衡の解消に向けた調整システムに関心が向けられることとなる⁵⁰⁾。

(2) SH の参加や協同への着目

その調整機能として期待されるのが、SH の参加や協同の視点である。一つの特集集団が利

益や意思決定を独占するのではなく、多元的な SH の貢献・利益・参加の権利を認める内部民主主義を促進し、SH 間の牽制による抑制と均衡を図る組織ガバナンスが求められてくる⁵¹⁾。上述した通り、PA 理論では経済学的なパラダイムから、代理人 (A) の利己主義的、機会主義的な行動リスクへの統制が理論的前提にあった。一方、MSH 理論では、多元的、参加的な社会は、SH が権利主体としての関与を保証されるのが望ましいという観点から SH が組織経営に互いの立場から参加し、協力して SH 間の利害の調整を行うコラボレーションシップ (協同) が重視される⁵²⁾。こうした利用者民主主義、多元的な所有構造の視点は、組織の多様な社会的責任を明確にし、社会的利益を促進する機会ともなる。それ故、近年、利用者主体や消費者主義の進展のなかで、MSH 理論は経営学領域における戦略経営に関する説明理論として、合理性を高めているのである⁵³⁾。

前述したように、2000 年社会福祉基礎構造改革における措置から利用契約者制度への移行は、利用者和社会福祉法人の契約関係のなかで、利用者に対する社会福祉法人の A/C を明確化させた。同時に、社会福祉施設運営管理から福祉経営への転換は、サービス管理や人材管理、財務管理という新しい視点の導入を通して、社会福祉法人の利用者、職員、地域社会に対する A/C を求めることになった。そして、2016 年社会福祉法人制度改革においては、とりわけ、「公益的活動」の法制化を通して、地域の公益的存在として、単に政府にとどまらず広く地域社会に対する A/C の遂行によって、法的には民間組織ではあるが、政府の市民に対する A/C に準ずる A/C を担うこととなった。

このような 2 つの改革を通した社会福祉法人を取り巻く経営環境の変化は、理論的に従来の PA 理論から MSH 理論への転換を示唆しており、多様な SH にどのように A/C を果たしていくか、組織の経営課題となることを意味している。

フランスの経済学者 Lipietz⁵⁴⁾ は、NPO に関して、職員、利用者、行政、寄付者、ボランティアらが協同して事業活動が理念や社会的使命に適合しているかを検証し、地域社会に組織の正当性を保証することは組織の義務であるとして、マルチパートナー的権力構造の必要性を説いた。こうした期待に応え得るのが、組織内外の SH による牽制・監督・統制・参加・調整のメカニズムを促す、MSH 型ガバナンスと言えらるだろう。MSH アプローチは、そうしたコミュニティに根差した社会サービスや公益的の事業を行う事業体の理論装置となる可能性を内在していると考えられよう⁵⁵⁾。

V 今後の新しい社会福祉法人像

繰り返しになるが、公的資金が投入される NPO の場合、馬場が指摘するように、「単に法令が定めるディスクロージャーを実施するだけでは、非営利組織が十分な A/C を果たしたとは言えない。社会は非営利組織に対して、公益的な活動に取り組む団体としての一定の倫理性や社会的責任を求めており、より高次の A/C を果たすこと」⁵⁶⁾ が期待される。

堀田⁵⁷⁾によれば、納税者と NPO の関係は納税者と政府の関係と同一ではない。しかし一

一般的に、NPOは、社会的に承認された様々な制度や社会的インフラなど、有形無形の便益を享受することから納税者に対して一定の義務を負うことになる。補助金や助成金、優遇税制、寄付控除など、政府から様々な優遇措置を受ける以上、NPOには政府や利用者、職員、納税者を含む一般社会に対して、公的資金の用途は勿論のこと、その根拠となる自らの社会的有益性について説明責任が求められる。こうした観点から、NPOにとって納税者や地域社会は極めて重要なSHとなり、政府が市民に果たすA/Cと類似した応答が要求されてくる。

最後に、PPPを通じた、民間組織への公的資金の投入は、今後、政府に準ずるA/Cの遂行を民間側に求める傾向をますます強めるものと思われる。それは、これまで以上に、公的機関とNPOセクターである社会福祉法人の境界を曖昧化させる可能性がある。と同時に、本稿では触れなかったが、市場原理が導入された社会福祉法人経営は、「社会福祉法人の企業化」⁵⁸⁾を加速させ、NPOセクターと営利セクターの境界を曖昧化させることも危惧される。社会的企業論の米澤は⁵⁹⁾、このような「セクター境界の曖昧化」や「セクター内部の多様化」を「NPOセクターの流動化」として指摘しているが、今日の社会福祉法人経営もまた、経営戦略や事業活動の舵取りによって、公的セクター、営利セクター、民間非営利セクターの狭間で、複雑化、曖昧化する要素をはらんでいる。

こうした観点から、今般の社会福祉法人の「公益的取組」法制化を捉えれば、公的福祉では対応できない地域ニーズへの応答や、地域資源との連携を通じた地域のエンパワメントという、本来の民間性への回帰を促すものと言えるだろう。A/Cの拡大傾向から、公的セクターや営利セクターに偏るリスクをはらんだ社会福祉法人経営を、民間非営利組織としてのポジションに引き戻す、外部環境からの仕掛けとも言える。社会福祉法人にとっては、地域の公益的存在として今後の在り方を左右する試金石となろう。

このような経営環境の変化のなかで、果たして社会福祉法人はどのような事業体に変化し得るのだろうか。本稿で検討したMSH型組織ガバナンスは、欧州の社会的企業にみられる様な新しい事業体としての可能性を探る上で、一つのヒントにもなり得ると考える。

付記：本研究はJSPS科研費JP18K02167の助成を受けたものである。また本稿は、2019年3月韓国社会福祉学会春季学術大会に提出したフルペーパーに加筆修正を行ったものである。投稿に際しては、日本社会福祉学会及び韓国社会福祉学会に著作権等が発生しないことを確認した。

注・引用文献

- 1) Salamon, L. M. (1990) The Nonprofit Sector and Government, *The Third Sector: Comparative studies of Nonprofit Organizations*, H.K. Anheier, & W. Seibel (Eds.), Walter de Gruyter. Salamonは、「第三者政府」の概念を用いて、政府は行政機関(the Administrative apparatus)を拡大することなしに、福祉政策を推進し役割を増大させることができ、またNPOとの対立関係を調和させることができるとした。
- 2) Vancoppenoll, D. & Verschuere, B. (2012) The Challenges of Co-Management for Public

Accountability : Lessons from Flemish Child Care, New Public Governance, *the Third Sector and Co-production*, Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere, B. (Eds.) , Walter de Gruyter. NPM は、“invisible bureaucracy” の概念に表されるように、官僚の役割等を見えづらくする一方で、政府が果たす Public A/C の概念や遂行を複雑化させるという。

- 3) 堀田和宏 (2012) アカウンタビリティの概念. 京都大学経済論叢 186(1),7-21.
- 4) Balda, J. B. (1994) The Liability of Nonprofits to Donors, *Nonprofit Management & Leadership* 5(1), 67-82.
- 5) Lawry, R. P. (1995) Accountability and Nonprofit Organizations : An Ethical Perspective, *Nonprofit Management & Leadership* 6(2), 171-180.
- 6) MacDonald, C. (1997) Government, Funded Nonprofits, and Accountability, *Nonprofit Management & Leadership* 8(1), 51-64.
- 7) 堀田和宏 (2008) 非営利組織におけるアカウンタビリティ (中) . 月刊公益法人 39 (2) , 40-51.
- 8) 吉田初恵 (2012) わが国の高齢者介護におけるアカウンタビリティ—非営利法人のアカウンタビリティを中心として. 総合福祉科学研究 3 , 15-21.
- 9) 馬場秀朗 (2013) 非営利組織のソーシャル・アカウンティング. 日本評論社 .
- 10) 中島修 (2018) 社会福祉法人の地域化とコミュニティソーシャルワーク. コミュニティソーシャルワーク 21, 5-15.
- 11) 松端克文 (2016) 社会福祉法人改革と地域福祉. 日本の地域福祉 29, 21-29.
- 12) 京極高宣 (2018) 福祉法人の経営戦略. 中央法規.
- 13) 関川芳孝 (2017) 社会福祉法人制度改革と地域福祉. 日本の地域福祉 30, 39-47.
- 14) 村田文世 (2014) 市場化における社会福祉法人の社会的アカウンタビリティ—マルチ・ステークホルダー理論に依拠した組織ガバナンス. 社会福祉学 54(4), 3-15.
- 15) 呉世雄 (2018) 「社会福祉法人施設の地域貢献活動の実施状況に関する研究—地域貢献活動尺度の因子構造とその特徴を基に. 日本の地域福祉 31, 29-40.
- 16) 濱本賢二 (2015) 社会福祉法人の現代的意義と課題. 社会政策 6(2), 115-124.
- 17) 村田文世 (2018) 地方分権下の地域社会における社会福祉法人制度改革の意義. 社会政策 10(1), 136-147.
- 18) 厚生労働省 (2020) 平成 30 年介護サービス施設・事業所調査の概況. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service18/index.html> (2020/09/29 閲覧)
介護保険サービスにおいては、特に訪問介護サービス等の訪問系事業、通所介護サービス、地域密着型サービス等で「営利法人」等の参入が進展している。
- 19) 厚生労働省 (2018) 平成 29 年社会福祉施設等調査の概況. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/17/dl/kekka-kihonyou02.pdf> (2018/11/11 閲覧)
障害者サービス領域においては、居宅介護事業、重度訪問介護事業、同行援護事業、就労継続支援 (A 型) 事業、放課後等デイサービス事業等で、「営利法人」等の参入が進展している。

- 20) 前掲脚注 19
- 21) 前掲脚注 18
- 22) 厚生労働省 (2017) 平成 29 年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査. <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000175536.pdf> (2018/11/7 閲覧)
- 23) 総務省 (2019) 公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果. https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf (2020/10/17 閲覧) における、都道府県、指定都市、市区町村を併せた全体の件数を参照した。なお、領域別の営利法人の比率は、レクリエーション・スポーツ施設 (32.7%)、産業振興施設 (28.2%)、基盤施設 (27.6%)、文教施設 (9.8%)、社会福祉施設 (5.3%) である。
- 24) Perrow, C. (1961) Organizational Prestige : Some Functions and Dysfunctions, *American Journal of Sociology* 16-4(1), 335-341. は、組織論 (資源依存論) の観点から、組織の社会に対する「威信」には、組織の製品やサービスそのものの品質などの本質的特性と、組織の物理的外観や、労働政策、政治的志向性、慈善活動、政府からの許認可などの価値シンボルから判断される非本質的特性の 2 つがある。
- 25) Hansmann, E. (1987) Economic Theories of Nonprofit Organization, *The Nonprofit Sector, New Heaven, Conn.*, Powell, W. W. (Ed), Yale University Press.
- 26) 公正取引委員会 (2014) 保育分野に関する調査報告書. <https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h26/jun/140625.html> (2018/5/19 閲覧)
- 27) 内閣府 (2020) NPO ホームページ認証・認定数の推移. <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni> (2020/10/17 閲覧) によれば、NPO 法人数は 2019 年度末 51,260 法人である。
- 28) 前掲脚注 1
- 29) 福祉医療機構 (2018) 社会福祉法人の現況報告書等の集約結果. https://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/zaihyou/zaihyoupub/aggregate_results.html (2019/2/25 閲覧)
- 30) 内閣府 (2018) 平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査の結果について. https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h29_houjin_point.pdf (2018/5/19 閲覧)
- 31) 前掲脚注 7. 47 頁
- 32) Christensen, R.A. & Ebrahim, A. (2006) How does accountability affect mission? The case of a nonprofit serving immigrants and refugees, *Nonprofit Management and Leadership* 17(2), 195-209.
- 33) Leat, D. (1990) Voluntary Organizations and Accountability: Theory and Practice, *The Third Sector: Comparative studies of Nonprofit Organizations*, Anheier, H.K. & Seibel, W. (Eds.), Walter de Gruyter.
- 34) 前掲脚注 8. 16 頁
- 35) 赤坂雄一 (2013) パブリックアカウンタビリティの概念と課題. 同志社大学商学部商学論

集 47(2), 47-75. 63 頁によれば、米国の GAO (Government Accountability Office : 会計検査院) の政府監査基準では政府の Public A/C として 5E を求めており、NPO にも同様に 5E が求められると論じている。

- 36) 前掲脚注 3. 14 頁
- 37) 前掲脚注 8
- 38) 前掲脚注 9
- 39) 社会福祉法人経営研究会編 (2006) 社会福祉法人経営の現状と課題. 全国社会福祉協議会
- 40) 厚生労働省 (2014) 社会福祉法人制度の改革.
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000155170.pdf> (2016/10/4 閲覧)
- 41) 厚生労働省 (2018) 社会福祉法人による“地域における公益的な取組”の推進について.
<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000336187.pdf> (2018/4/30 閲覧)
- 42) 前掲脚注 14.
- 43) 堀田和宏 (2010) 第 1 章 理事会の役割と機能に関する多様な理論とモデル (1). 非営利法人 46(7), 42-53.
- 44) Hill, W.C.& Jones, M.T. (1995) Stakeholder Agency theory, *Journal of Management Studies* 29(2), 131-54.
- 45) 前掲脚注 9.
- 46) ロジャー, スピア (1998) 組合員に立脚する組織における民主的なガバナンス. 生活協同組合研究 269, 5-9.
- 47) 岩崎晋也 (2011) 序論～社会福祉原論研究の活性化にむけて. 岩田正美監修・岩崎晋也編著 社会福祉とはなにか (理論と展開). 日本図書センター, 3-40.
- 48) 前掲脚注 8.
- 49) 前掲脚注 43.
- 50) 前掲脚注 44.
- 51) Pestoff, V.A. (1998) *Beyond The Market and State*, Ashgate (藤田暁男, 川口清史, 石塚秀雄ほか訳 (2000), 福祉社会と市民民主主義, 日本経済評論社)
- 52) 前掲脚注 43.
- 53) 前掲脚注 44.
- 54) Lipietz, A (2001) *Pour le tiers secteur* (井上泰夫訳 (2011) サードセクター—「新しい公共」と「新しい経済」, 藤原書店)
- 55) 前掲脚注 43.
- 56) 前掲脚注 9.4 頁
- 57) 前掲脚注 3. 堀田は、NPO には、現状の役割と機能から、政府に求められる Public A/C に接近する志向努力が求められると論じている。
- 58) 芝田英昭 (2001) 第 1 部第 2 章 福祉サービスの公的責任, 日本社会保障法学会編 社会福祉サービス法. 法律文化社, 30-53. は、社会福祉基礎構造改革において、社会福祉法人

に損益の概念が導入されたこと等に関連して、「社会福祉法人の企業化」の概念を用いて、社会福祉事業経営に対する公的責任を社会福祉法人経営者の手腕や経営努力にすり替えるとしている。利用者の権利や自己決定を尊重する労働からかけ離れたものとなり、利用者は商品を購入する「消費者」として扱われることになると批判する。

- 59) 米澤旦 (2017) 社会的企業への新しい見方—社会政策のなかのサードセクター, ミネルヴァ書房.