

■ 研究論文

ケア・ガバナンスの概念的枠組み ～介護福祉業における社会福祉法人を中心に～

神奈川大学大学院 経営学研究科
国際経営専攻 博士後期課程

平 田 沙 織

HIRATA, Saori

■ キーワード

社会福祉法人、介護福祉業、コーポレート・ガバナンス、ケア・ガバナンス、経営の透明性

はじめに

社会福祉法第24条には、社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手として相応しい事業を効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供するサービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならないと定められている。そして、同社会福祉法では、同法の前身である社会福祉事業法には定められていなかった内容として新たに、①事業経営の基盤強化を図ること、②提供サービスを向上させること、および③事業経営の透明性を確保することを規定した。つまり、これまで施設の運営に力を入れていた社会福祉法人が、法の改正を境に利害関係者を考慮した経営にも力を入れるように求められたのである。

しかしながら、この変革においても、社会福祉法人の経営に関する議論は十分に行われなかった。2003年以降から顕著となってきた社会福祉法人の経営側の問題による不祥事が起こっている

ことから、社会福祉法人の経営に関する諸問題についての議論は一層必要なことであると考え

る。また、営利企業における経営に関する議論の中では、1990年代以降から起こった不祥事の影響により、企業統治への関心が高まり、経営学のみならず経済学や法学といった観点からも議論が活発に行われた。これは、欧米諸国の企業のみならず、欧米とは異なる企業文化を持つ日本においても、日本独自のコーポレート・ガバナンスを構築することが迫られているからと考える。

本稿は、このような問題意識のもとに、社会福祉法人の経営をどのように方向付けるべきかコーポレート・ガバナンスの議論を中心に考察する。ここでは、社会福祉法人のコーポレート・ガバナンスのあり方を整理し、社会福祉法人の経営や社会福祉法人を取り巻く公共性(社会的責任)を社会福祉法人のステークホルダーの存在と合わせて考えることにより、社会福祉法人独自のコーポレート・ガバナンスのあり方を究明することとする。

第1章 社会福祉法人における経営の透明性

第1節 経営の透明性確保に関わる制度の整備

近年、社会福祉法人の経営改善の推進と社会福祉法人の財務情報を中心に経営の透明性を確保することについてステークホルダーからの要請が高まっている。2000年の社会福祉基礎構造改革では、社会福祉法人の経営原則として、経営基盤の強化、事業の質の向上及び透明性の確保が示され、財務諸表の閲覧等が法で定められた。しかし、2013年の厚生労働省調査によると、ホームページまたは広報誌のいずれかで財務諸表の公表を実施した社会福祉法人は、全体の約40%程度¹にとどまるなど、利害関係者にとって実質的な透明性の確保には課題も大きい。

このような状況を踏まえて、2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」では、「質の高い介護サービス等を安定的に供給するため、社会福祉法人の財務諸表の公表推進により透明性を高めるとともに、法人規模拡大の推進等の経営を高度化するための仕組みの構築」を実施するとした。こうした議論を受けて、2014年「社会福祉法人の認可について」の一部改正では、社会福祉法人が国民に対して経営状態を積極的に公表して透明性が確保されるように、全ての社会福祉法人は現況報告書並びに添付書類である貸借対照表及び収支計算書について、インターネットを活用し、公表しなければならないこととした²。

利用者が、社会福祉法人の実施する福祉サービスを適切に選択するためには、福祉サービスの提供者に関する情報等が適切に公開され、誰でも閲覧できるようになっていることが必要と考えられる。そこで、2000年から現在までの社会福祉法人の透明性の確保に係る制は、まず、2000年に、社会福祉事業法等八法が改正された。この基準の

改正に当たって、社会福祉法人に対し、事業報告書及び財務諸表（財産目録、貸借対照表、収支計算書）について、福祉サービスの利用を希望する者等から請求があった場合の閲覧を義務づけた。同じく2000年に社会福祉法人審査基準が制定した。この制定では、法人の業務及び財務等に関する情報については、法人の広報やインターネットを活用することなどにより自主的に公表することが適当である旨が通知された。

そして、2002年に厚生労働省令等が改正された。この改正では、グループホームについて、自ら提供するサービスの質の評価を行うとともに、外部の者による評価を受けて公表をすることを義務付けた（介護サービス外部評価制度）。続いて、2006年には介護保険法等が改正された。この改正では、介護サービス事業者に、介護サービス情報を定期的に都道府県知事に報告し、都道府県知事はその情報を公表することを義務付けた（介護サービス情報公表制度）。併せて、指定小規模多機能型居宅介護等については、自ら提供するサービスの質の評価を行うとともに、外部の者による評価を受けて公表をすることを義務付けた（介護サービス外部評価制度）。

2007年には社会福祉法人審査基準が改正された。この改正でも、2000年に社会福祉法人審査基準が制定時と同様に、法人の業務及び財務等に関する情報については、法人の広報やインターネットを活用することなどにより自主的に公表することが適当であることが推奨された。そして、法人の役員及び評議員の氏名、役職等の情報についても同様の方法で公表することが望ましい旨を追加した。

そして、2012年に厚生労働省令等が改正された。この改正では、社会的養護関係施設（児童養護施設、乳児院等）は、自ら業務の質の評価を行うとともに、外部の者による評価を受けて、その

1 社会福祉法人19,810法人のうち、有効回答が得られた19,012法人についての集計結果。集計によれば、このうち7,962法人が、ホームページ又は広報誌のいずれかで、財務諸表を公表しているとのこと。

2 「『社会福祉法人の認可について』の一部改正について」（2014年5月29日雇児発0529第13号、社援発0529第4号、老発0529第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長、老健局長連名通知）。

結果を公表することを義務付けた（福祉サービス第三者評価制度）。つまり、2000年以降、請求があった場合のみ事業報告書及び財務諸表を公表し、サービスについての外部評価を受けることを一部義務化し、公表する際のツールとしてインターネットを活用することが望ましい（任意）ということである。ここまでが近年の経営の透明性確保に関わる制度の整備である。

第2節 経営の透明性確保の現状

2013年6月に行われた日本再興戦略(成長戦略)閣議では、社会福祉法人の透明性の確保に関する主な指摘として、医療・介護サービスの高度化を目的とし、質の高い介護サービス等を安定的に供給するため、社会福祉法人の財務諸表の公表推進により透明性を高めるとともに、法人規模拡大の推進等の経営を高度化するための仕組みの構築や、地域医療介護連携のための医療情報連携ネットワークの普及や展開をし、介護および医療関連情報の見える化を実施することを決定した。

そして、同日行われた規制改革実施計画閣議では、全ての社会福祉法人について、2013年度分以降の財務諸表の公表を行うことが決定した。この規制改革実施計画閣議の目的は、公表がより効果的に行われるための具体的な方策について検討し、その結論を得ることである。また、2012年度の財務諸表についても公表を行うよう社会福祉法人に周知させ指導し、それによる社会福祉法人の取組みの状況について調査し、規制改革会議に報告するという措置もとられた。

所轄庁に対しても、所管する社会福祉法人の2012年度の財務諸表について、所轄庁等のホームページ等で公表を行うよう協力を要請し、それによる所轄庁の取組みの状況について調査し、規制改革会議に報告するよう通達がなされた。

そして、2014年「社会福祉法人の認可について」の一部改正では、前述したとおり、社会福祉法人が国民に対して経営状態を積極的に公表し、透明性が確保されるように、全ての社会福祉法人は、現況報告書並びに添付書類である貸借対照表及び

収支計算書について、インターネットを活用し、公表しなければならないこととした。つまり現在は、全ての社会福祉法人は事業報告書及び財務諸表を公表し、公表する際のツールとしてインターネットの活用のさらなる推進が求められている。

第3節 経営の透明性確保の課題

社会福祉法人における経営の透明性の確保については、いまだ課題が残されている。2014年7月4日の社会福祉法人の在り方等に関する検討会では、法人運営の透明性の確保について以下の表1のような課題が指摘された。

社会福祉法人の在り方等に関する検討会では、法人運営の透明性の確保について、まず検討会の現状認識し、①社会福祉法人の財務諸表等の公表、②地域における活動についての公表、③都道府県、国単位での情報集約、④経営診断の仕組みの導入の4点について意見が交わされた。

社会福祉法人の財務諸表等の公表では、財務諸表等の公表の義務化や財務諸表等の様式の統一化、剰余金の使途・目的の明確化、定款・役員報酬規程等の公表について、公表方法の明確化や利用者に関心の高い内容の拡充を図ることへ重点的に意見が出されたとみられる。

地域における活動についての公表では、地域住民の理解を得ていくため、財務諸表等だけでなく、法人の理念や事業、地域における公益的な活動等の非財務情報についても財務情報と併せて、利用者や地域住民にわかりやすく公表することを推進すると営利法人での導入が進められている統合報告の考え方が反映されていた。

都道府県、国単位での情報集約に関しては、都道府県や国で法人の財務諸表等を集約し、経営状況を分析するシステムの構築を検討するべきとの意見や社会福祉法人に対する補助金の額を公表することを検討するべきと現在反映されていない情報についての開示を求める意見が出された。

経営診断の仕組みの導入では、客観的な指標を用いた法人の経営状況の診断を行い、地域住民等への説明責任や社会福祉法人の経営支援に資する

表1 社会福祉法人の在り方等に関する検討会での検討結果

1 当検討会の 現状認識	(社会福祉基礎構造改革)		○2000年の社会福祉基礎構造改革によって、社会福祉法人には、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係者に対し、事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書を閲覧に供するよう義務付けられている。
	(公益法人制度改革)		○その後、2006年の公益法人制度改革によって、公益社団法人・公益財団法人は、一般市民に対し、事業報告書や財務諸表だけでなく、定款、役員名簿、役員報酬規程の閲覧が義務付けられている。 ○また、一般社団法人・一般財団法人、公益社団法人・公益財団法人は、貸借対照表の公告（官報、日刊紙、電子公告による公表）が義務付けられており、大規模法人（負債額200億円以上）では、損益計算書の公告も義務付けられている。
	(財務諸表の公表状況)		○2013年5月に厚生労働省が社会福祉法人に2012年度の財務諸表の公表を要請しているが、2013年7月末時点で、ホームページまたは広報誌のいずれかで公表した法人は全体の52.4%、所轄庁における公表は9.7%にとどまっている。 ○内訳を見ると、事業別では保育所の公表率が低く、所轄庁別では、一般市が所管する法人の公表率が低い傾向にあり、比較的規模の小さい法人において取組が進んでいない実情が窺える。
	(社会福祉法人の情報公開の基本的な考え方)		○社会福祉法人は公的性格の非営利法人であり、補助金や税制優遇を受けている。地域住民等の信頼を確保し、活動に対する理解を深めるため、透明性の確保は重要であり、法人に関する情報は個人情報に属するものを除き、すべて公表していく必要がある。
2 当検討会の 意見	ア 社会福祉法人の財務諸表等の公表	(財務諸表等の公表の義務化)	○法人運営の透明性を確保するため、法人の運営状況や財務状況（以下「財務諸表等」という。）については、2014年度以降（2013年度決算分以降）、全ての社会福祉法人において、ホームページで公表すべきである。また、所轄庁においても所管する法人の財務諸表等を全て公表すべきである。社会福祉法人の財務諸表等の公表については、法律上の義務とすることを検討するべきである。
		(財務諸表等の様式の統一化)	○国民に分かりやすく情報提供する観点から、法人によって公表項目に差がないよう、財務諸表等の公表様式について、統一的に定めるべきである。
		(剰余金の使途・目的の明確化)	○剰余金を具体的な使途もなく積み立てることは、事業の利益を社会福祉事業や地域に還元する非営利法人としての使命が果たされている状態とは言えない。剰余金については、目的を持った積立金として整理することや、積み立ての目標や積立額について、法人が利用者や地域住民など広く国民一般に説明責任を果たす仕組みを検討するべきである。
		(定款・役員報酬規程等の公表)	○社会福祉法人は、公益法人の特別法人であるという位置付けであることに鑑み、公益社団法人・公益財団法人において「閲覧」書類とされている定款や役員名簿、役員報酬規程等について、社会福祉法人には「公表」を義務付けることを検討するべきである。
	イ 地域における活動についての公表	(地域における公益的な活動についての公表)	○社会福祉法人の情報公開については、地域住民の理解を得ていくため、財務諸表等だけでなく、法人の理念や事業、地域における公益的な活動等の非財務情報についても財務情報と併せて、利用者や地域住民にわかりやすく公表することを推進するべきである。
	ウ 都道府県、国単位での情報集約	(都道府県や国で集約するシステムの構築)	○各法人や所轄庁で公表するだけでなく、都道府県や国で法人の財務諸表等を集約し、経営状況を分析するシステムの構築を検討するべきである。
		(補助金の額の情報公開)	○都道府県や国で財務諸表等を集約するシステムを構築し、社会福祉法人に対する補助金の額を公表することを検討するべきである。
	エ 経営診断の仕組みの導入	(経営診断の仕組みの導入)	○経営支援については、既に取組が実施されてきているが、法人経営の透明性の確保のため、情報公開と併せ、客観的な指標を用いた法人の経営状況の診断を行い、地域住民等への説明責任や社会福祉法人の経営支援に資する仕組みを導入するべきである。

(出典) 厚生労働省「社会福祉法人制度の在り方について」

(報告書)、<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000050216.html> (平成27年1月10日参照)

仕組みを導入するべきであるとしながらも具体的な内容についての言及は控えている。今後、この検討会での内容を踏まえて、社会福祉法人の情報開示およびその開示内容の拡充が期待される。

第2章 社会福祉法人におけるケア・ガバナンスの概念

第1節 コーポレート・ガバナンスとケア・ガバナンス

コーポレート・ガバナンスは、企業統治と訳され、組織マネジメントにおいては、法令順守（コンプライアンス）を維持しながら、組織が円滑に運営し発展するために備えられた、統治体制やその仕組みを意味している。なぜ、ガバナンスのような仕組みが必要になるかというと、組織には様々な利害関係者が参加しているため、事業目的を決定し、事業計画を定め、業務遂行を監督し、法令順守を維持する過程において、誰がどのような権限を有し、責任を負うかということについて、統制システムを整備することが不可欠となる。そのため、経営者は組織の内部統制を整備して、会計記録の信頼性を確保するとともに、不正を未然に防止するという重い責任を負っている。さらに、株式会社では株主利益を重視したガバナンスが採用されており、経営者の選回解任権や代表訴訟権などの強力な権限が株主に与えられている。

植竹（1999）によると、株式会社の株が少数の出資者の株主から多数の株主に分散化されることにより、所有と経営とが機能的・人格的に分離することにより、コーポレート・ガバナンス問題が形成される³。こうした問題は、金井ら（1997）によるとバーリ＝ミーンズが定義した、近代株式会社をモデルに所有と経営の分離を明らかにした所有と支配論が基本的理論となっていると考えられているが、この場合ステークホルダーの声を反

映した問題まで踏み込んでいない限界があるという指摘がある⁴。その後1990年代に入り、一般企業、特に株式会社におけるコーポレート・ガバナンスの問題は非常に活発な論議がされている。日本では、企業犯罪や金融機関の不祥事が明らかになった1990年代から、ガバナンスの制度としてこのような問題に対する企業の資質が深く議論されることとなった。

ガバナンスのあり方を問うということは、企業経営そのもののあり方を問うことを意味している。すなわち「企業を効率よく経営するためには①いかなる経営意思決定システムを構築するか、②その意思決定をいかに牽制するか、③多様なステークホルダーの相互間で、どのように権限と責任を分担し、どのように経営成果を配分すべきか」にかかわる問題として捉える必要がある⁵。

様々な議論の収束を経て、日米欧各国のガバナンス問題の相違は一層顕著となることにより、公正かつ効率的な運営システムを構築し、経営者が不公正かつ非効率的な運営の遂行をチェックないしモニタリングしていくシステムも合わせて構築していくことを提言している⁶。また、そうしたチェックシステムのあり方が自浄能力と競争力を兼ね備えた「健全で強い企業」を育成し創出する、コーポレート・ガバナンス改革の基本的課題であり⁷、日本モデルの構築が叫ばれており、この問題に関してのさらなる検証が待たれている。

それに対して、社会福祉法人を含めた非営利組織では、アンソニーとヤング（1980）⁸によると、所有者たる株主が存在せず、多くの経営者（理事）は無報酬または少額の報酬であり、経営能力よりも政治的や財政的な理由で選任されることが少なくないため、株式会社よりもガバナンスの構造が不明確になる傾向がある。また、財産権をともなう株主による出資とは異なり、寄付者や会員が払

3 植竹晃久「現代企業のガバナンス構造と経営行動」一植竹晃久・仲田正機編著、『現代企業の所有・支配・管理—コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』、ミネルヴァ書房、1999年、6頁。

4 金井一頼・岩山智「経営戦略と社会」大滝精一・金井一頼・山田英夫・岩田智『経営戦略』、有斐閣、1997年、52頁。

5 同上、15頁。

6 植竹晃久「現代企業のガバナンス構造と経営行動」一植竹晃久・仲田正機編著、『現代企業の所有・支配・管理—コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』、ミネルヴァ書房、1999年、18頁。

い込んだ財産は非営利組織に帰属することになるため、資金提供者は団体に対して払戻しや分配の請求権を持たない。したがって、ミラー（2002）によると、非営利組織によって実施された事業が自分の意図に反するとしても、寄付者や会員が理事の責任を迫することは容易ではない⁹。次に、これまで述べてきたコーポレート・ガバナンス論を基にして社会福祉法人独自のケア・ガバナンスについて考察する。

第2節 ケア・ガバナンス導入の必要性

日本における社会福祉ニーズは急速に拡大しており、この傾向は将来にわたって継続するものと見込まれている。高齢化が他国に前例のないスピードで進展しており、総人口に占める65歳以上人口の割合（高齢化率）は、2010年の23.0%¹⁰から、2035年には33.4%、2050年には38.8%に達すると推計されている¹¹。その結果、高齢者介護に対するニーズはますます大きくなることが想定され、高齢者介護サービスを安定して提供し続けるための体制構築は、早急に取り組むべき課題となっている。またその一方で、子供の絶対人数は減少を続けているものの、働く女性の増加に伴い保育ニーズは増大していることも我が国における課題となっている。

戦後社会における社会福祉サービスは、1990年代以降、措置から契約へというシステムの転換¹²があったが、原則として公的財源を基礎に提供されてきた。しかしながら、公的債務が1千兆円を超える状況において、公的財源に大きく依存して社会福祉サービスを提供し続けることが難しく

なりつつあり、民間資源の有効活用と社会保障費の抑制が急務となっている。一方、都市化と核家族化、少子高齢化の急速な進展、経済的および社会的格差の増大といった社会環境の構造的な変化に伴い、福祉ニーズは増大しかつ多様化している。

こうした状況に対応するため、社会福祉サービスの提供主体として民間法人の参入が進められており、今後より一層、民間による自由な競争を促す政策対応が進むことも考えられる。このような環境下において、これまで公を支える担い手であった社会福祉法人にも変化が求められている。制度面の対応として、特に資金の弾力運用を促進する施策が取られてきた。介護報酬については原則として使途制限は設けられておらず、措置費や育所運営費についても法人本部の運営費等に充てることが可能となるなど、大胆な規制緩和が実施された。

また、「社会福祉法人経営の現状と課題」¹³によれば、社会福祉法人経営のあり方について、施設管理から法人経営へ転換し、新しい参入と退出のルール¹⁴を確立するとともに、効率的で健全な法人経営を可能とするガバナンスの確立が必要であることが指摘されている。さらに、長期・安定的な資金を確保するための、先を見越した経営がうたわれている。同報告書によれば、そのような経営は、従来の施設単位の規制と助成に規定された経営ではなく、法人単位の自立（自律）と責任が伴う経営と位置付けられている。

第3節 ケア・ガバナンスの構築

社会福祉法人のガバナンス論は、まず社会福祉

7 寺本義也・坂井種次「新版日本企業のコーポレートガバナンス」、生産性出版、2002年、13頁。

8 Robert Newton Anthony, Regina E. Herzlinger (1980), Management Control in Nonprofit Organizations, R. D. Irwin.

9 Miller Judith L.(2002)The board as a monitor of organizational activity: The applicability of agency theory to nonprofit boards, Nonprofit Management and Leadership,vol.12 ,no.4,pp.429-449.

10 総務省平成22年国勢調査。

11 「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）の出生中位・死亡中位仮定における推計結果。

12 照屋行雄、平田沙織「社会福祉法人会計の構造と課題」『国際経営論集47号』、神奈川大学経営学部国際経営学会、2014年、12頁。

13 全国社会福祉協議会社会福祉法人経営研究会。

法人は営利企業のように自由に企業経営を行えているかどうかという問題が明らかにされる必要があると考える。これまで、社会福祉法人は措置費制度のもと運営を行ってきた。そのため、事業計画の作成は、社会福祉施設ごとで画一化していた。利用者のために制度外の運営を行った場合は、監督省庁からの指導により、法人の運営そのものが法律内での運用になるよう修正を迫られることが多かった。それらの諸問題が2000年4月の介護保険制度導入後施設側で自由裁量となったが、別の問題が様々な場面で明らかになってきているのである。

山本(1998)は、「これまで行政委託によるサービス提供である時は、利用者は行政の向こう側であったが、契約制度では利用者が行政の前に出てくるので、その結果、これまで以上に苦情提訴、訴訟等の法律行為が発生し、従来の行政の防波堤というものがなくなって、苦情の応酬が直接行われることから、問題の軽重にかかわらず時には感情問題とか意地の張り合いに発展しかねない」という懸念を示していた。つまり、これまでは役所の窓口で全て処理されていたものが、導入後は直接的に個人と施設との相対契約となるため、直接利用者とのやり取りになる分、良いことも悪いことも全て施設側が関わっていくことになるのである。

経営を考える上で重要なことは、顧客サービス満足度を上げることであり、顧客サービス満足度を上げるためには顧客のニーズの反映や分析が必要であることは、サービス業としては基本のことである。しかし、市場が寡占の状態にあつて、売り手側の供給不足では、顧客サービス満足度のためのサービスが向上するためのサービス競争といったことは難しい。そのような状況下におかれた福祉施設の経営者たち(特に、高齢者福祉施設の経営者たち)は、顧客ニーズに応えサービスを向上させるための投資などをするをないがし

ろにし、利益追及に走ることが予想される。

社会福祉法人は、これまでの福祉行政主導型から、社会福祉施設経営へのガバナンスの転換問題を迎えるであると捉えるならば、純粹の市場競争原理に基づく統治とは捉えきれない側面を持つが、利用者がサービスを満足に受けられない現状は、企業経営として成り立っているのかどうかは問われざるを得ない。この件に関する検証作業は別の機会に行いたい。

それでは、社会福祉法上での社会福祉法人のガバナンスとは何であるか。この問題に対して、社会福祉法人をガバナンスの視点で論議されたものは、これまで見当たらない。ただし、近似の問題として、近年になり非営利組織としてのガバナンス問題の論議¹⁵が出てきている。また、社会福祉法人に並ぶ非営利組織である医療法人についてガバナンス問題の論議¹⁶が行われ始めている。しかしながら、社会福祉法人という各論に落とした議論はほとんど見られない。社会福祉法人にガバナンスは必要だという議論がありながら、提供サービスの質の向上や事業経営の透明性にまでに結びついていないようだ。

論議の不徹底さが起きるのは、明らかに社会福祉法人の経営問題を、経営の責任者である法人理事等の当事者に押し付けていることに起因すると考えられるのではないだろうか。また、その事が不祥事などの問題を引き起こしている原因の一つではないかと考える。

次章では、社会福祉法人のガバナンスとは何か、特にステークホルダーの関係と理事会を中心に述べ、ガバナンスの問題点を探る。

第3章 ケア・ガバナンスの役割

第1節 社会福祉法人におけるステークホルダー

社会福祉法人のような非営利組織の場合、ステークホルダーを定義することの重要性は企業の

14 退出の要件としては、①法令遵守(コンプライアンス)の点で問題がある場合と、②質の低い経営を行う場合が挙げられている。

15 ドラッカー(1991)など

16 内田亨(2002) 小島愛(2008)、藤岡英治(2013)など

ミッション（使命）を具体化するために必要不可欠であることは多くの研究者が述べている¹⁷。ステークホルダーとは、従業員、消費者、取引先といったものがあるが、これらは主として市場を通じた関係で狭義のステークホルダーと捉えられ、地域コミュニティ、政府および地方自治体、メディア等は非営利的な関係にあり広義のステークホルダーと捉えられている。

狭義のステークホルダーは、一般的に企業のステークホルダーとほぼ同じであると考えられる。広義のステークホルダーは法人の外部との関わりであるものがほとんどであるが、その中で政府および地方自治体は、他の広義のステークホルダーとは異なった働きがあると考えられる。それは、一般企業の場合と異なり直接的に経営に関与する機会が多いからである。いわば行政の場合、広義のステークホルダーの位置づけにもかかわらず、その機能は直接的にも間接的にも社会福祉法人の経営に関わりをもち、法人経営に複雑さをもたらしている。

たとえば、自治体が設立の施設がある場合、理事や管理職が自治体職員であることが多く、外部のステークホルダーというだけでなく、内部のステークホルダーとして関わることになる。また、法人や施設の設立時における資金調達先として自治体がある場合、その組織の意思決定や行動に対する自治体からの影響もある可能性がある。さらに、法人の許認可、行政監査、解散命令等の権限を持っており、法人経営に関する影響は大きい。これらを踏まえ、社会福祉法人のマネジメントを行う上で意思決定に深く関与している狭義のステークホルダーの出資者と役員について、法人組織の運営維持にステークホルダーの果たす役割を述べてガバナンス構造を明らかにしたい。

(1) 出資者の役割について

社会福祉法人において一般企業という資本金と

いう概念は確認できない。定款上の基本金があるに近しいと考えられるが、自己増殖する資本金ではなく単なる出資という概念の範囲を超えるものではない。また、出資金は寄付金であるため、企業活動による見返りや報酬といったものや配当といった概念はないと考えられるため、いわゆる株主と呼ばれる第三者の存在もないといえる。ここが非営利性が存在しているという根拠になっている。もともと社会福祉法人設立のベースには篤志家が想定されている。つまり、最貧困層に対して富裕層が資金や土地を提供して救済する貧困救済という考え方で、提供した資金および土地はその法人に帰属するが、その行為に対して周辺から名声や有力者、名士といった称号を得る見返りがあるだけである。また、仮に法人を解散した場合、その出資金や不動産などの資産は一切出資者の手元にもどらず、国庫に帰属することとなっている¹⁸。ここで公益性が保たれている。

このように、株式会社にとっての出資者である株主と社会福祉法人にとっての出資者では意味合いが全く異なる。このことは、法人経営者にとっては出資者の影響を受けることなく様々な経営展開ができる長所を持つ反面、会社と株主の関係のように外部から経営陣の監視や経営責任を迫するようなことは出来ないことから、経営の透明性を十分に保つことができない。

(2) 役員の役割

社会福祉法人における役員とは理事（理事長含む）、監事、評議委員の三者のことである。ここでは、この三者の役割を述べていきたい。

まずは、理事の役割と選任基準について述べる。社会福祉法では理事定数は3名以上（第36条）となっているが、社会福祉法人審査基準によると理事は6名以上の定数となっている。理事に親族等の特殊な関係にある者¹⁹が就任する場合は、理事定数により異なるが、1～3人に数が制限されて

17 代表的なものとしてドラッカー（1991）など

18 合併の場合のみ存続法人に承継され、帰属することになる。

いる。理事の選任は理事会に委ねられており、理事総数の3分の3以上の同意を経て理事長が委嘱することになっている。

理事会については次章で詳細を述べるが、この理事会が社会福祉法入の最高意思決定機関であり、それに参加出来る理事が法人の最高意思決定者なのである。定款第5条には、「法人の業務の決定は、理事をもって組織する理事会によって行う」ことになっている。「日常の軽易な業務は理事長が専決」(同条)する以外の業務執行はすべて、理事会の決定に従わなければならないのである。その議決権を理事が有しているため、理事は法人経営の責務を負っているのである。そして、社会福祉法人の理事形態は次の3種類にまとめることが出来ると考える。①同族とその周辺出身理事の形態、②出資者と自治体出身理事の形態、③それ以外の理事の形態である。

社会福祉法人の理事は、上述したように法人の設立に対しての貢献度から、他の特別法人理事、例えば学校法人や宗教法人に比べて社会的貢献度が高く、出資者の節でも述べたように社会福祉法人の理事は名誉職で、地域の名士としての意味合いが強いのが現状である。しかしながら、社会福祉法人としての事業目的を遂行するために、社会福祉法人の理事に対する責務が出資者としてだけでなく、法人経営の非常に重要なポジションを占めることになってきたのは前述したとおりであり、その役割によって理事の存在はステークホルダーとしての重要な意味を持ち始めたと考える。

次に、監事の選任基準と役割について述べる。社会福祉法人には、一般企業の監査役と同様の監事の設置が義務づけられている。社会福祉法第36条ではその定員数は1名以上となっているが、社会福祉法人審査基準によると理事同様に2名以上の定数となっている。社会福祉法第40条には、監事の職務内容として、次の事項が規定されている。

財務諸表監査に関しては公認会計士による監査は義務化されていない。これは、措置時代に行政により財務監査が行われていたことに起因する。しかし、保険収入を主たる財源にする事業には、行政による会計監査が行われなくなるため、公認会計士による監査が必要になると考える。守永(2000)は現況とあまり変わらない監査業務に関して内部監査を行い、通帳や利用者の預かり金に関しては慎重な取り扱いをするよう警告している²⁰。

最後に、評議委員会の意義と役割について述べておく。評議委員会は、社会福祉法改正により措置制度の管理下におかれている社会福祉施設、児童福祉施設単独の法人以外は必ず設置することとなった。これは福祉サービスの提供に、より透明性を持たせることを意味する。要綱によると「原則として諮問機関とし、法人業務の決定に当たり重要な事項について、理事会での決定に先立ち評議委員会の同意を得ることが必要である」とあり、理事会だけでの決定で法人業務の遂行することに規制を設けた。

第2節 ステークホルダーとガバナンス

第1節では、社会福祉法人におけるステークホルダーを定義し分析した。次にガバナンスとしての機能である利害調整機能を述べる。若林(1999)は、「それぞれのステイクホルダーの利害や当該組織への態度はどのようなものか、分析する必要がある」²¹として、もし苦情なり不平がもたれているならば、その問題が各ステークホルダーにとって重要なことなのか、それとも些細なことなのか、どういう影響を与え、事業に対して深刻な損害を与えるものなのかといった評価を行い、マーケティングを再構築しなければならないと述べている²²。

こうした観点から、社会福祉法人とステークホルダーとの関わり方について検討していくと、特に関係構築に重要なのは利用者との関係である。

19 三親等以内とされている。同族のものに対する言及もあるが、こちらは法的規制がない。

20 守永誠治「社会福祉施設の監査」、『青山経営論集』(青山学院大学)、第35巻第3号、2000年。

ステークホルダーは施設に対して基本的には好意的な関係にあるが、そうではない関係になることもある。施設を良くしたいという観点での苦情は、より施設サービスを向上させることになるので問題ない。しかし、苦情に対して適切な対応を取れないと施設や法人、さらには従業員に対して法的に問題とされるケースもある。この様なケースを調整する場として、社会福祉法人は苦情処理委員会を設置するよう努めることとしている²³。

次に留意しておかなければならないのは、法人と従業員との関係である。これは、雇用者と被雇用者の間柄であるため直接的な利害が発生する。特に利害が衝突しやすい問題として、事業活動の再配置を巡る賃金調整問題がある。実際に介護保険導入に際し、雇用側があまりにも一方的に賃金の引き下げを断行したため、労働組合を発足させたケースがある。また、残業代未払いを数年に渡り行った社会福祉法人の理事長が逮捕されたケースもあり、これらは経営者側が利害調整を失敗した典型的なケースとなっているが、ガバナンスの機能不全の典型的なケースとして考えられよう²⁴。

一方、直接経営者との利害調整が迫られるステークホルダーがある。出資者、役員、地方自治体がこれに当たる。調整機能として理事会での議決権があるが、出資金の範囲によって立場が変わるため、利害の調整役は理事長とされている。

金融機関との取引においても、担当理事が窓口となった場合でも、理事長が最終的な調整機能を担うことになる。また、財務内容の情報公開に関しても、情報が利害関係者にとって容易に入手出来るようになったため、モニタリング機能としての役割をこのステークホルダーが担い始めたと考えられる。このように、多様な利害対立についての調整は必須であり、その調整において重要な役

割を果たしているのが経営者である²⁵。社会福祉法人とステークホルダーについての研究は始まったばかりであるため、今後継続的な検討が必要と考えられる。

第3節 理事会のガバナンス機能

社会福祉法人において理事会は、既述のとおり日常の軽易な業務以外の業務、予算や決算、役員人事、大規模工事の発注、大型物品の取得、借入金の実行などを決定する最高意思決定機関として位置づけられている。評議員会の諮問を経た議案を理事総数の三分の二以上の同意を得て理事会で法人の業務が決定されている。

しかし、これまでの理事会の機能は、施設の経営もしくは運営を監視するような働きが不十分であるとの指摘があった。なぜなら、措置制度のもと競争がない中で、決まった収入を決まった使い道で年度ごとに使い切ることが優れた施設であると評価されていたため、特段一般企業のような経営の努力をしなくても施設の運営を行うことができたからである。しかし、昨今の介護保険制度の制定や社会福祉構造改革に伴う法改正によって、自己責任と経営努力が各法人に責務として求められ、これによって経営者の意識改革が必要となり、これまでとは異なる理念や経営手法が必要となった。そのため、理事会の機能強化ということが重要視されてきたのである。

ドラッカー（1991）は「リーダーシップを正しく発揮する強力な理事会をもつ機関とはすなわち、最高経営執行責任者（CEQ）が、理事にふさわしい人物を自ら見つけ出してくるだけでなく、彼らをチームとして機能させ、彼らに進むべき方向を示すために懸命に働いているような機関である」²⁶と述べ、理事会を有効に機能すべきこ

21 若林靖永「非営利・協同組織のマーケティング」角瀬保雄・川口清史『非営利・協同組織の経営』、ミネルヴァ書房、1999年、157頁。

22 同上。

23 介護保険施設は、施設内に苦情処理委員会を設けることが義務づけられている。

24 その他にも、内部留保が数億円もあるが、職員の給与水準が他施設に比べ低いため、組合問題へ発展し、社会福祉施設としては全国でも異例のストライキが起こった事例は記憶に新しい。

25 金井一頼・岩山智「経営戦略と社会」大滝精一・金井一頼・山田英夫・岩田智『経営戦略』、有斐閣、1997年、281頁。

とを説いている。そしてその理事会を構成する理事に対して、「理事職は権力を意味するものではなく、責任を意味するものである」²⁷と述べ、理事会を政治的野心達成のための踏み台にしたりせず、理事職としての責務を果たすべきであると述べている。

しかし、実際のところ上述のように理事にふさわしい人物を見つけ出すことや、進むべき方向を示すために働く人を見つけ出すのは非常に難しい。確かに法人理事職が、地域の理事職が名士や名誉職といった形骸化した位置付けになってしまっているため、ドラッカー（1991）の述べるような「政治的野心達成のため」²⁸だけに理事職を奉職しているとは限らない。理事会の機能を考えた場合に、理事長および理事職が他職種との兼務でどれだけ理事会でリーダーシップを発揮できるのか、また、法人経営および施設経営に責任を持てるのだろうか疑問が残る。

この疑問に関して、小室（1999）は「医療法人、株式会社と競合する社会福祉法人については、会計システム、労務システムともに限りなく民間に近いもの」²⁹にして、競争力を高め「本格的な経営マネジメント」の能力をつけるためにも、理事長職のほかにCEOをおく必要性を述べている。これは上述したドラッカーと全く同じ主張である。CEOを法人理事会内におき、運営面と経営面での判断を分離し、経営全般に責任を持つ責任者を設置することにより、理事や監事の経営責任を軽減できると考える。

社会福祉法人は、これまでの価値観では施設経営は成り立たなくなってきた。しかしながら、理事長職に地域の名士や実力者が就任すること自体は地域福祉活動を行う上で、重要な存在であることは否定できない。地方部の多くの法人では、一人の人間が社会福祉協議会の理事長も務め、社会福祉法人の理事長を務め、そして本職の企業の

代表取締役を務め、中にはさらに町議会議員が議会議員を兼務している状態もある。これは、上記の選任基準に該当する人物がいらないのが一つの原因となっている。実際に、経営者や理事による判断が必要な社会福祉事業を行う場合には、事業を同時並行するのが推奨される。

社会福祉法人の運営と経営を分離し、理事会機能を有機的に活動させるためにも、このCEOの存在が必要と考える。上記に述べたように、理事にしても監事にしても経営感覚の有無が法人の存続を決めると言って過言ではないと考えるが故に、早急に柔軟な制度を構築することが社会福祉法人のケア・ガバナンスの発展につながると考える。

おわりに

社会福祉法人は、公益性の高い法人であり、国民に対して経営状態を公表し、経営の透明性を確保していくことは、その責務である。また、社会福祉法人の情報は、福祉サービスの利用を希望する者にとって、サービスを選択する上で重要な判断材料となるため、ケア・ガバナンスに基づいて経営等の透明性を確保することが重要である。先行研究を基に、ケア・ガバナンスを定義するならば、「介護福祉事業者（本稿では特に社会福祉法人）が、社会に対して、介護福祉サービスのクオリティを高めることを目的として、介護福祉に関わる内外の利害関係者の利害調整、コンプライアンス、アカウンタビリティなどを監視する管理体制を構築すること」と位置付けることができる。

さらに、会計処理が不適切な法人や、会計処理ができて、経営状態を適切に判断できない法人も存在するなどの問題点が指摘されている。福祉サービスの利用を希望する者等が、経営破綻等によりサービス利用に影響を及ぼすことを回避することから、財務諸表の公表による経営の透明性の確保と併せ、会計技術向上の取組みや透明性の確

26 P. F. ドラッカー（上田惇生、田代正美訳）『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社、1991年、198頁。

27 同上、199頁。

28 同上、198頁。

29 小室豊允（1999）「小室豊允の実践的福祉経営社会福祉基礎構造改革と施設経営戦略」、筒井書房、7頁。

保を目的とした経営改善のための仕組みの導入が急がれている。

このように、社会福祉法人経営をおこなう上で、ケア・ガバナンスに基づく理事者および監事の経営参画と責任ある行動は、公益法人としての存在意義を確立するだけでなく、顧客である利用者に対して、福祉サービスの質の向上へとつながっていくと考える。今後も、社会福祉法人のガバナンスについての継続的な研究が求められている。

<参考文献>

- あずさ監査法人(有限責任)『社会福祉法人会計の実務ガイド』中央経済社、2013年
- 足立浩『社会的責任の経営・会計論-CSRの矛盾構造とソシオマネジメントの可能性-』創成社、2012年
- 池田省三『介護保険論—福祉の解体と再生』中央法規出版、2011年
- 伊藤亜記『実地指導監査対応適正運営・整備のポイント—ねこの手かします』日総研出版、2012年
- 岩田正美『社会福祉研究法—現実世界に迫る14レッスン(有斐閣アルマ)』中谷陽明・小林良二・稲葉昭英編著、有斐閣、2006年
- 植竹晃久『現代企業のガバナンス構造と経営行動』植竹晃久・仲田正機編著『現代企業の所有・支配・管理—コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』ミネルヴァ書房、1999年
- 内田亨『医療ガバナンス—医療機関のガバナンス構築を目指して(医療経営士上級テキスト5)』、日本医療企画、2011年
- 上野千鶴子『ケアその思想と実践〈5〉ケアを支えるしくみ』大熊由紀子・大沢真理・神野直彦・副田義也編著、岩波書店、2008年
- 介護保険施設等指導監査指針ハンドブック編集委員会『介護保険施設等指導監査指針ハンドブック』中央法規出版、2000年
- 風間信隆『コーポレート・ガバナンスと経営学—グローバル化下の変化と多様性(現代社会を読む経営学)』海道ノブチカ編著、ミネルヴァ書房、2009年
- 金井一頼・岩山智『経営戦略と社会』大滝精一・金井一頼・山田英夫・岩山智編著『経営戦略』有斐閣、1997年
- 蟹江章『会社法におけるコーポレート・ガバナンスと監査(日本監査研究学会リサーチ・シリーズ)』同文館出版、2008年
- 北林孝雄『Q&A 社会福祉法人をめぐる会計・税務・法務』蛇持裕美編著、清文社、2000年
- ケンジ・ステファンスズキ『デンマークが超福祉大国になったこれだけの理由—どこが違うのか!?安心して暮らせる希望社会と無縁死3万人の国』合同出版、2010年
- 小島愛『医療システムとコーポレート・ガバナンス』、文眞堂、2008年
- 小室豊允『小室豊允の実践的福祉経営 社会福祉基礎構造改革と施設経営戦略』筒井書房、1999年
- 小室豊允『高齢者施設用語事典』中央法規出版、2007年
- 佐藤卓利『介護サービス市場の管理と調整(MINERVA社会福祉叢書)』ミネルヴァ書房、2008年
- 佐藤卓利『介護サービスマネジメント』ナカニシヤ出版、2013年
- 真田是『転換期の社会福祉事業と経営(講座・21世紀の社会福祉)』石倉康次・全国老人保健施設協会『介護老人保健施設職員ハンドブック〈2000年度〉』厚生科学研究所、2000年
- 鈴木清之輔『現代企業のガバナンス構造と経営行動』植竹晃久・仲田正機編著、『現代企業の所有・支配・管理—コーポレート・ガバナンスと企業管理システム』ミネルヴァ書房、1999年
- 全国老人保健施設協会(公益社団法人)『平成24年版 介護白書—地域ケアの中で“キラリと輝く介護老人保健施設“であるために』TAC出版、2012年
- 寺本義也・坂井種次・西村友幸『日本企業のコーポレートガバナンス』生産性出版、1997年

- 寺本義也・坂井種次『新版日本企業のコーポレートガバナンス』生産性出版、2002年
- 照屋行雄著『会計原則』総合法令、1994年
- 照屋行雄著『企業会計の構造』税務経理協会、2001年
- 照屋行雄・行川一郎編著『ビジネスの国際感覚が身につくキーワード100』中央経済社、2002年
- 照屋行雄著『企業会計の基礎 第二版』東京経済情報出版、2008年
- 照屋行雄著『現代簿記の原理』中央経済社、2014年
- トーマツ ヘルスケアインダストリーグループパブリックセクター『やさしくわかる社会福祉法人の新しい会計基準』中央経済社、2012年
- 鯖田豊則『事件に学ぶ監査の役割・ルール』同友館、2013年
- 高室成幸『図解入門ビギナーズ 最新介護保険の基本と仕組みがよくわかる本 (How-nual Beginners GuideBook)』秀和システム、2012年
- 千代田邦夫『会計監査と企業統治 (体系現代会計学)』鳥羽至英編著、中央経済社、2011年
- 千代田邦夫『監査役に何ができるか(第2版)』中央経済社、2013年
- 中田ちず子『非営利法人の税務と会計』飯塚要編著、大蔵財務協会、2007年
- 八田進二『外部監査とコーポレート・ガバナンス』同文館出版、2007年
- 八田進二『会計・監査・ガバナンスの基本課題』同文館出版、2009年
- 八田進二『会計プロフェッションと監査—会計・監査・ガバナンスの視点から』同文館出版、2009年
- 羽生正宗『社会福祉マネジメント戦略—ガバナンスの確立と財務基盤強化のために』大蔵財務協会、2009年
- 羽生正宗『社会福祉法人の新会計基準で、ここが変わる (New Health Care Management)』ぱる出版、2012年
- 馬場博『現場リーダーのための介護経営のしくみ 改訂版—業務改善を实践する7つの戦略』日本医療企画、2012年
- 藤岡英治(2013)『医療機関のガバナンスと監査』、中央経済社、2013年
- 藤原俊雄『コーポレート・ガバナンス—課題と展望』成文堂、2013年
- 宮内忍『社会福祉法人監事監査の手引き』宮内眞木子編著、東京都社会福祉協議会、2011年
- 盛田良久『新版 まなびの入門監査論〈第2版〉』百合野正博・朴大栄編著、中央経済社、2012年
- 森宮勝子『高齢社会の介護ビジネス』千倉書房、2005年
- 守永誠治「社会福祉施設の監査」、『青山経営論集』(青山学院大学)、第35巻第3号、2000年
- 盛山和夫『公共社会学2 少子高齢社会の公共性』上野千鶴子・武川正吾編著、東京大学出版会、2012年
- 矢野聡『介護保険制度と福祉経営—措置から契約へ (MINERVA福祉ライブラリー)』島津淳編著、ミネルヴァ書房、2000年
- 結城康博『日本の介護システム—政策決定過程と現場ニーズの分析』岩波書店、2011年
- 若林靖永「非営利・協同組織のマーケティング」角瀬保雄・川口清史『非営利・協同組織の経営』ミネルヴァ書房、1999年
- Miller Judith L.(2002)The board as a monitor of organizational activity: The applicability of agency theory to nonprofit boards, Nonprofit Management and Leadership,vol.12 ,no.4.
- Robert Newton Anthony, Regina E. Herzlinger (1980), Management Control in Nonprofit Organizations, R. D. Irwin.
- P. F. ドラッカー (上田惇生、田代正美訳)『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社、1991年
- Scottish Arts Council『Care, Diligence and Skill: A Corporate Governance Handbook for Arts Organisations - 6th Edition』Stationery Office,2008.