

【研究論文】

社会福祉法人に関する情報開示制度の有効性 － 6 法人へのインタビュー調査から－

黒 木 淳

論文要旨

本稿は、社会福祉法人に関する情報開示制度の有効性を検証することを目的としている。具体的には、会計情報の開示と、社会福祉基礎改革以降に誕生した第三者評価情報の開示の2つに焦点を当てる。これらの制度が有する目標に対して、3つの業種（高齢者福祉、障がい者福祉、児童福祉）より2法人ずつ抽出した、合計6法人へのインタビュー調査を行った。インタビュー調査の結果、「効率的な法人運営」や「サービスの質の向上」に関しては、一定の成果があることが分かったが、情報自体がサービス利用者には役立っていないと全法人が考えていることが明らかになった。今後、情報開示制度の有効性を高めるためには、サービス利用者に分かりやすい評価方法の開発、評価機関の信頼性の確保、重複している行政の情報提供体制の整理などが必要である。

1 はじめに

戦後以降続いた措置・委託制度のもとでは、社会福祉法人に関する情報を政府が保有すれば良く、社会福祉法人は民間組織として利用者を獲得しつつ、組織を存続させていく、との考え方を有しにくい制度下にあった。しかしながら、1997年より社会福祉基礎構造改革が始まった。社会福祉基礎構造改革では、サービス利用者と社会福祉法人との直接的な契約制度に転換が図られており、社会福祉法人は運営上、重大な影響をもたらされることになった。サービス利用者が法人を選択できるのであれば、適切な情報をサービス利用者が獲得できるよう環境を整備しなければならない。2000年に社会福祉法人会計基準が公表され、社会福祉基礎構造改革の中でサービス利用者の選択につながるための第三者評価制度が検討された背景には、サービス利用者の選択に資する情報が必要になったことをあげることができる。

このように、昨今大きな変革が生じている社会福祉法人であるが、2011年に新社会福祉法人

キーワード：社会福祉事業 (social welfare program), 新社会福祉法人会計基準 (new social welfare accounting standard), 会計情報 (accounting information), 第三者評価 (third-party evaluation), アウトカム (outcome)

会計基準が公表されていることから、改革はまだまだ終わらず、今後も継続して進んでいくであろう。しかしながら、社会福祉基礎構造改革により制度化された情報開示制度が利用者のサービス選択に資する、との目的にどの程度適っているか、これまでに検証された例は少ない。利用者には情報がまったく有用ではなく、ただ単純に法人の情報作成コストを増大させている可能性も考える。さらに、情報開示制度が急速に整備されたため、制度を運用する上で問題が生じている可能性もある。超高齢社会である今後の日本社会にとって、社会福祉は1つの鍵になり、社会福祉法人からサービス利用者に対して情報をどのように伝えていくか、情報開示制度をいかに整備していくかは、非常に大きな課題であるといえる。

本稿は上述の問題意識のもと、社会福祉法人に関する情報開示制度の有効性を検証することを目的とする。具体的には、情報開示制度について法人や施設の経営者・担当者にインタビューを行うことで、情報開示制度が有効に機能しているのかどうかを探る。

本稿は6節で構成されている。次節においては、社会福祉法人の情報開示制度について簡単に触れ、制度の内容を簡潔に紹介する。その後、第3節では、本稿における重要な概念である「有効性 (effectiveness)」について、先行研究にもとづき概念整理を行いたい。有効性概念を用いることによって、制度の機能について検証が可能となり、問題点を考察できるようになる。続く第4節で、インタビュー方法を提示する。そして、第5節において、具体的なインタビュー分析結果について述べ、最後の第6節において、本稿の結論と、残された課題を論じる。

2 社会福祉法人の情報開示制度

2.1 社会福祉法人と社会福祉基礎構造改革

社会福祉法人は、憲法第89条（慈善博愛の事業に対する公金支出禁止）により社会福祉事業を主として行う法人設立が必要となったことに由来しており、1951年に社会福祉事業法（2000年に社会福祉法へと改正）が制定されたことにより、法人化が認められるようになった。厚生労働省「平成22年度社会福祉施設等調査」によると、社会福祉事業を実施する施設の経営主体のうち、約45%が社会福祉法人によりサービスを提供されている状況であり、老人福祉施設は約75%、とくに保護施設、旧法による障がい者施設等は80%を超えており、社会福祉法人のあり方は多くの国民に影響を及ぼしているといえる。

社会福祉事業法制定以降、社会福祉事業は国からの措置・委託等によるものであり、社会福祉事業の利用者は国の指定する社会福祉法人でサービスを受けていた。しかしながら、1997年から始まった社会福祉の基礎構造改革により、社会福祉法人のサービス提供は国からの措置制度から利用者との契約にもとづくものに変化している。1998年6月「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」では、社会福祉事業について、民間企業等の他の事業主体との適正な競

争条件を整備することが提示されている。中間まとめの本文「2. 質と効率性の確保」では、「サービス内容の評価は、サービス提供者が自らの問題点を具体的に把握し、改善を図るための重要な手段となる。こうした評価は、利用者の意見も採り入れた形で客観的に行われることが重要であり、このため、専門的な第三者機関において行われることを推進する必要がある」ことがあげられている。また、「サービスの質を確保するためには、利用者による選択を通じた提供者間の競争が実際にサービスの質の向上につながるようにする必要がある。このためには、事業運営の理念、サービスの実施体制、第三者評価の結果、財務諸表など利用者による適切な選択のための情報を提供者にわかりやすく開示させるとともに、利用者がサービスに関する情報を気軽に入手できる体制を整備する必要がある」ことが指摘されている。このように、措置・委託により成立していた社会福祉事業について、2000年以降、福祉サービス利用者およびそれに付随する者自らの意思決定を必要とする前提に立ち、近年急速に情報開示制度が整備され始めることとなった。本稿における「情報開示制度」とは、上述した社会福祉基礎構造改革の理念に従い、政府以外の利害関係者に対して、法人が責任を持ち情報開示することが要求されるものを意図している¹⁾。

本稿で検討対象とする情報開示制度は2つあり、1つは会計情報開示制度である。会計情報は、法律で作成が義務づけられており²⁾、社会福祉法人会計基準に従い作成されている。これらの作成書類は、所轄庁に提出された後、利害関係人であれば閲覧申請を行うことで情報を閲覧できる仕組みになっている。もう1つは、社会福祉法に従い審議された結果生まれたものであり、制度を活用するか否かが法人それぞれの自主判断に委ねられている制度である。第三者評価情報開示制度がこれにあたる。1998年11月には「福祉サービスの質に関する検討会」が設置され、検討が行われた結果、2001年3月に「社会福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」が同検討会より公表され、その後に第三者評価が実施されるようになっていく。第三者評価は、前述したように、「利用者による選択を通じた提供者間の競争」を生じさせるための1つの情報であるとの視点から生まれたものであり、独立行政法人福祉医療機構が所轄するWAM NETに第三者評価の結果が掲載されている³⁾。

2.2 会計情報開示制度

社会福祉法人が開示すべき会計情報を作成する際に準拠すべき基準は、1953年に公表された「社会福祉法人会計要領」以降、改正もしくは新基準の公表がなされてきた。1953年に公表された会計要領は、計算書類として収支計算書と貸借対照表の作成を求め、法人における財政状態および事業成績を明らかにすることを目的としているが、その後の「社会福祉法人経理規程準則」では、措置・委託制度による経営者の受託責任の一環として公表されていたことが理解できる。一方で、1997年からの社会福祉基礎構造改革の影響を受けて2000年に公表された「社会福祉法人会計基準」は、会計情報の透明性、明瞭性、公正性を担保することが目指されており、組織の透明性の確保といった外部者の利用を意識した基準である。また、2001年から2006年にかけて

は、個別事業の会計基準が社会福祉法人とは別途公表された。なお、一連の会計準則や会計基準は、厚生労働省が中心となり設定している。

さらに、2010年新社会福祉法人会計基準（案）が公表され、2011年に社会福祉法人会計基準が改正された。改正された会計基準は2013年度から全社会福祉法人に適用される予定となっている。この新基準の目的は、複数の施設を有する法人は施設ごとに異なる会計基準を適用してきたが、会計基準を一元化しようとするものである。具体的には、「授産施設会計基準」、「病院会計準則」、「就労支援会計処理基準」、「訪問看護会計・経理準則」、「介護老人保健施設会計・経理準則」といった、社会福祉事業それぞれに適用していた基準を社会福祉法人会計基準に統一し、また、「拠点区分」⁴⁾を新たに設けることにより、国民・寄附者等に分かりやすい情報提供を行おうとする目的を有している。

2.3 第三者評価情報開示制度

第三者評価は、2001年「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」が厚生労働省より公表され、運用がスタートした。2011年3月31日時点において、全国で2,269件の施設の受審結果がWAM NETに公表されている。2010年における受審数は全国で2,985件であり、全施設数の約3.1%となる⁵⁾。

第三者評価制度の評価体制は、厚生労働省が全国社会福祉協議会および都道府県に対して助成・助言を行うことで成立している。全国社会福祉協議会は、都道府県が行う第三者評価に関してガイドラインを定めている。このガイドラインは、都道府県推進組織に関するもの、第三者評価機関認証に関するもの、評価基準に関するものに分類できる。都道府県はこのガイドラインに従い推進組織を立ち上げ、第三者評価機関を認証し、認証を受けた第三者評価機関が福祉サービス事業者に対して調査員を派遣し、第三者評価を実施する⁶⁾。第三者評価結果は独立行政法人福祉医療機構が運営するWAM NET上に公表され、全国の利用者・家族等、誰でも閲覧ができる仕組みになっている（図1参照）。

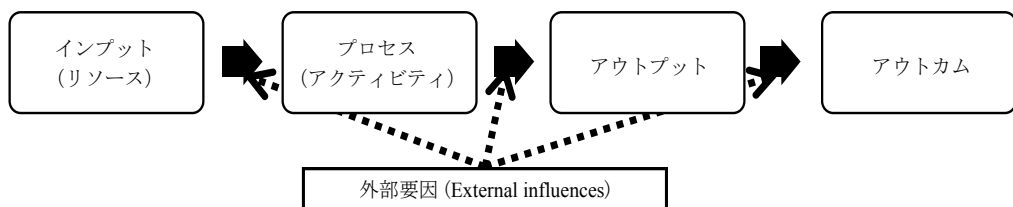
第三者評価に対しては幾つか先行研究が存在しており、福祉サービス評価研究の遅れから、現状の評価基準の妥当性や信頼性の検証が行われていないこと（志水・芳賀，2002）、利用者の意向を反映した評価結果を得るために、妥当な第三者評価の方法論の確立が必要であること（志水・大山・浅倉・芳賀，2003）、評価調査員の均質化をはかること（永和，2005）、児童福祉施設は措置制度であるため、サービス内容が公開されても選択することができないことや、第三者評価自体が施設より申込を行う制度であるため、虐待から子どもを守るには一定の限界があること（塩小路，2009）などが指摘されている⁷⁾。ただし、これらの先行研究は、研究上の目的が、評価内容、調査員、制度そのものの議論とかなり異なっており、研究が必ずしも積み重ねられていない。また、方法論に関しても、実務的な見地からの検討や、1施設における検討といった、数少ない事例検証となっている。そこで、本稿では、有効性概念を用いることで、これらの指摘

およびサービスのインプットから、財やサービスのアウトプットを生み出している (pp. 12-13)。

Anthony and Young (2002) では、アウトプットの測定指標として、「(1) 最終結果の測定指標、(2) 最終結果に至るプロセスでの測定指標、(3) 社会的資料にもとづく測定指標」の3つを例示している。「(1) 最終結果の測定指標」とは、目的に関係すると考えられる項目によって表現されるアウトプットの測定指標である。しかし、目的に関係する項目を数量化することは非常に困難であるため、多くの場合は代替指標により数量化される。続いて、「(2) 最終結果に至るプロセスでの測定指標」とは、組織によって行われる活動のプロセスを意味している。インプットとプロセスの測定指標は因果関係があり理解が容易である。また、プロセスとアウトプットとの間には部分的に因果関係があるとされ、有効性を検討する際、プロセスを代替的に用いることがある。最後に、「(3) 社会的資料にもとづく測定指標」とは、組織の成果を社会的な資料として大きな関連あるアウトプットを大まかに測定するための指標である。これは、非常に漠然としたものであり、最新のものを入手することは困難であるためからか、単一のプロセスと関連づけられることはほとんどない (pp.620-626)。

Anthony and Young (2002) は、組織活動の流れをインプットとアウトプットのみで表現しているが、組織の成果概念は非常に多義である。たとえば、松尾 (2010) は、インプットから諸目標までの流れにおいて、先行研究の成果概念を整理しており、定義が定まっていないことを述べ、アウトプットのほかに、アウトカムを用いている先行研究が多い点を提示する (365頁)。先行研究の中で、インプット (リソース) とは、費用、投入された資源を表す言葉として用いられており、プロセス (アクティビティ) を挟んで、アウトプットとは、生み出された財やサービスの量を表す言葉である。アウトカムとは、サービスによる最終的な成果を意味しており、受益者に与えられた価値を表す言葉でもある (Cutt and Murray, 2000; Poister, 2003; 山谷, 2006 など)⁸⁾。本稿では、これらの先行研究に従い、組織活動の流れをインプット、プロセス (アクティビティ)、アウトプットとして整理し、とくに成果をアウトカムとして提示する (図2参照)。

図2 組織活動の流れと成果



出所：Cutt and Murray (2000), Poister (2003), 山谷 (2006) などを参考に筆者作成。

本稿の検討対象は、会計情報の開示と、第三者評価情報開示に関する制度である。これらの制度は、法人や施設で運用されており、これらの法人や施設において制度の諸目標がうまく機能し

ているか否かを検討することが、有効性を検証することであると捉えることができる。

そこで、本来、サービス利用者や家族がどのような情報を用いているかについてインタビューを行うことが望ましいが、福祉の領域においては、個人情報保護の観点や、利用者と施設関係者との関係性を守るといった観点から、利用者への直接的なインタビューが困難である。したがって、制度の諸目標を整理した上で、活動した成果として諸目標が達成されているかどうか、法人や施設に対して半構造化形式でインタビューを実施する。法人や施設関係者は、日々サービス利用者や家族と接しているため、有効性を検証するために最も有効な情報を保持しているといえる。

4 インタビュー方法

4.1 質問項目

質問項目は、①アウトプットに関する項目、②アウトカムに関する項目に加えて、先行研究ではインプットやプロセスの側面から有効性を代替させているものも存在したため、③インプット・プロセスに関する項目を追加した。会計情報の開示におけるアウトプットとは、期末に決算処理を終え提出された財務諸表を中心とする会計情報となる。アウトカムは、社会福祉法人会計基準上では2つ定められており、「効率的な法人運営」と「経営実態を正確に反映した形で説明すること」である。一方で、第三者評価情報開示におけるアウトプットとは、WAM NETに掲載される第三者評価結果である。アウトカムは『福祉サービス第三者評価事業に関する指針』に従い、「個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること」および「結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報」を提供すること、の2つである。インプットは両方に共通しており、費用と人的資源の2つであるとした。プロセスは、実際に法人での取組み内容をインタビューすることとした。結果として、質問項目は以下である。

(1) 会計情報開示制度

- ①会計情報内容について（アウトプット）
- ②会計情報を作成・開示することの成果について（アウトカム）
- ③作成に費やす費用・人的資源、日々の活動について（インプット・プロセス）

(2) 第三者評価情報開示制度

- ①第三者評価項目・評価結果について（アウトプット）
- ②第三者評価を受審・開示することの成果について（アウトカム）
- ③作成に費やす費用・人的資源、評価調査員・評価機関・評価プロセスについて（インプット・プロセス）

4.2 分析方法

分析方法としては、各法人においてアウトプットやアウトカムから聞き出した事項について、どの程度制度の目標が達成されているかを検証していくことで、情報開示制度の有効性について分析を行う。また、諸目標の達成に関して、インプットとプロセスからも分析を行う。

これらは外部要因により強く影響を受けている可能性があり、要因をコントロールすることが重要である。そこで、本稿では、法制度上の要因と、法人特有の要因の2つに分類し、分析を進める。法制度上の要因については、調査対象を選定する際に調整することとした。具体的には、業種別に2法人ずつを選定し、2法人で共通する指摘は、より頑健さを増す事項として捉えることとする。一方で、法人特有の問題としては、法人概要を聞くことで特殊事情を配慮することとした。

4.3 調査対象

調査対象の選定に当たっては、先述したとおり、社会福祉領域で中心である児童福祉、老人福祉、障がい者福祉の3つの業種から、それぞれ2法人ずつ、合計6法人を対象としてインタビューを行った。調査対象は、関西近辺に所在する法人であり、かつ、ヒアリングを許諾頂くことのできた法人を対象とした⁹⁾。

表1 対象者の概要

	業種	対象者役職	所在地	法人事業内容		法人経歴(概要)
A*	児童福祉	保育園長兼法人経営企画担当	大阪	保育園3つ、高齢者施設2つを運営	1950年代 ～1970年代 1990年代	社会福祉法人設立 保育園、高齢者施設設立 保育園2つを設立 高齢者施設を設立
B*	児童福祉	高齢者施設長(元保育園担当者)	大阪	保育園4つ、高齢者施設2つを運営	1980年代 ～2000年代	社会福祉法人設立 保育園、高齢者施設を開設。 保育園3つ、高齢者施設を開設。
C*	高齢者福祉	法人理事長	大阪・兵庫・奈良	特別養護老人ホームを4つ運営	1970年代 1990年代 2000年代	医療法人設立(グループ元) 社会福祉法人設立 特別養護老人ホーム4つを設立
D	高齢者福祉	全国規模福祉組織大阪支部高齢者施設介護マネジャー	大阪	400以上の施設が独立採算制で事業運営	1910年代 ～現在	福祉組織設立 400以上の組織が活動中
E	障がい者福祉	法人障がい者事業部長	大阪	特別養護老人ホーム、知的障がい者更生施設等複数施設を運営	1980年代 1990年代 ～2000年代	社会福祉法人設立 特別養護老人ホーム設立 知的障がい者更生施設設立 多くの施設を設立
F*	障がい者福祉	理事長	京都	利用者のニーズに合わせて施設を多数運営	1960年代 ～1990年代 2000年代以降	社会福祉法人設立 利用者のニーズに合わせて、更生施設、授産施設など複数開設 多数施設を運営

注) *は施設が第三者評価受審の経験を有することを示している。

インタビュー対象者は、法人の理事長、理事、事務長、事業部長、施設長、マネージャーなど、経営の知識を一定以上有しており、会計情報作成や第三者評価に関する知識を有している者を対象とした。インタビュー実施期間は、2012年1月～2月までの2カ月である。これらの6法人の概要は表1の通りである。

これらの対象法人の特徴として、複数施設を運営しており、規模が非常に大きく、長い歴史を有している点が挙げられる。したがって、単一施設であり、歴史が浅い法人よりも、施設ごとの管理運営が必要とされており、かつ、関係するサービス利用者が多く存在しているといえる。一定の偏りは存在しうるが、有効性を判断するために必要なより多くの情報を得ることができる。

5 分析結果

5.1 会計情報開示制度

① 会計情報内容について（アウトプット）

会計情報内容に関しては6法人ともに特に言及がなく、「法律により必ず必要になっている」(B)といった言葉からも、法律が如何にあるかが彼らの認識の中で強いことが分かる。また、「法人の理念に従い、社会福祉法人では珍しく、財務情報をホームページ上で公表している」(E)「ホームページで事業報告や財務情報を開示している」(F)など、ホームページ等を用いて積極的に開示している法人はあるものの、少ないことが伺える。「広報誌などで利用者向けに財務情報を開示している」(F)といったように、法人によっては積極的に利用者に情報を伝えようとしていることが分かるが、「説明にはつらく、営業利益など分かりやすい用語に変えて説明している」(A)といったことから、勘定科目の名称が一般には理解しにくい状況になっているといえる。

② 会計情報を作成・開示することの成果について（アウトカム）

会計情報を作成・開示することの成果については、主に経営意思決定に用いているといった指摘（「組織の財務管理のために用いている」(A)、「経営判断を目的として用いている」(C)、「経営判断に用いている。とくに、法人全体として、内部留保の目標額を定めている」(E)）からも、内部の経営判断上必要として用いていることが明らかになった。当然ながら法律で定められた会計情報の作成では十分ではなく、「より詳細な月次推移などは別に存在している」(B)、との指摘もあり、公表に必要な会計情報をうまく用いつつ、用途に応じて、さらに詳細な内部目的に関する書類を作成しているといえる。

先述したように、社会福祉法人経理規程準則は、措置費を受ける社会福祉法人に対して受託責任を課す目的で設定されているため、資金計算のみが行われ、法人全体や施設単位での経営状況の把握が困難であった。そのような中で、2000年に公表された社会福祉法人会計基準は、事業

活動収支計算書で損益計算を行うため、施設ごとの経営状況の把握を可能にした。さらに、新会計基準の改正は、法人全体にも社会福祉法人会計基準を適用させるものであり、法人全体の経営状況を把握することが可能となる。インタビュー結果の内容においても、会計基準の制定・改正により、会計基準の設定目的の1つである「効率的な法人運営」には一定程度貢献していることが明らかになった。

一方で、もう1つの設置目的である「経営実態を正確に反映した形で説明すること」については、それほど前向きな回答を得ることができず、サービス利用者が会計情報を利用することは全法人が想定していないことが分かった。たとえば、「利用者獲得についてはまったく考えていない。保育園は次々に利用者が来るため、信用を買うという発想はないように感じている。保育園は措置的に安定しているため、表に出す動機がない」(A)や、「財務情報をHP上で開示している法人は珍しいが、どのように関係者が見ているかは分からない。ただ、透明性を確保したいので行っている」(B)、「利用者は財務面を気にしていないように思っている」(C)、「サービス利用者は、財務情報にあまり関心がないように思われる。もっと別の観点をみているように感じている」(E)など、業種を問わず会計情報の利用を想定していないことが明らかになった。「あくまで透明化を図るツールであると感じる」(D)、「透明性を確保することにより、社会的信用を得るために財務情報を開示している」(F)などの指摘もあり、会計情報を公表することに価値があり、組織が社会的に安全であることを示すシグナルとして機能しているのかもしれない。また、「戦前の社会事業であった起業家の時代において、当時は一部の篤志家による寄付で成立していたため、寄付者の思いをどうかなえるか、事業が財務的なチェックを欠かせなかったのかもしれない。しかしながら、今は税金での運営がほとんどであり、チェックがあまりなされていない」(E)ことや、「今後、銀行の借入れを行う場合は財務諸表がポイントになるかもしれない。市民債や寄附金を募集するに際しても財務諸表がポイントになるように感じている」(A)などの指摘から、今後の社会福祉法人が金融機関や寄附者から資金提供を求めるようになれば、積極的に会計情報が開示されていくであろう。

その他の用途としては、「職員の意識として、常に実情に対応でき、持続可能な経営意識を持ってほしいので、財務情報を出していきたいとは思っている」(A)といった職員向けの情報提供などが考えられるが、職員向けに検討している法人はAのみであり、まだうまく伝達できている法人は少ないように思える。また、行政からの評価に関して言及している法人が多く、「施設の民間譲渡における公募提案の折に、財政状態が1つの重要なポイントとなり、審査される時がある。この審査について、財務分析の見方に課題を感じており、借入金が多い法人というだけで、その他の要因は考慮されず、安全性の低い法人だとみられることがある」(C)ことや、「財務的な数字が良ければ、公募に提案する折に評価点数が上がることもある」(F)といった指摘がなされている。まとめると、サービス利用者以外の利害関係者にも会計情報は用いることができるが、会計情報を用いた社会福祉法人の評価が確立していないことが原因となって、会計情報が利用しに

くい状況にあるといえよう。

③ 作成に費やす費用・人的資源、日々の活動について（インプット・プロセス）

作成に費やす費用・人的資源については、全法人が同様の回答であり、施設の規模に応じて1名～2名の担当者がおり、会計基準の変更に際しては、基本的には会計ソフトを変更することで十分対応が可能であるとのことであった¹⁰⁾。ただし、「会計ソフトが異常に高く、会計基準が変わるごとに導入ソフトの変更が必要になるため、学校法人会計基準との標準化を進めるなどで安く済ませる方法を考えた方がありがたい」(A)の指摘もあることから、会計基準の変更の際には実務的な影響はなくとも一定金額の費用負担が必要となり、度重なる会計基準の変更は社会福祉法人全体で捉えると多大な損失になっている可能性がある。

5.2 第三者評価情報開示制度

① 第三者評価項目・評価結果について（アウトプット）

評価項目や評価結果に関しては、「評価項目が実態から考えて必要ないと感じられる項目も調査を受けた。従業員主導のような組織を第三者評価制度は想定しているように感じるが、現実には適合していないと思う」(A)といったように、第三者評価項目と現実の法人運営が少し乖離していることも考えられる。これは2つの原因が考えられ、1つは評価項目が不十分であること、他方は評価プロセス上の問題である。

評価項目が不十分である点については、「目の届く範囲に住民、自治会などの関係者がおり、保護者も一定の関係性があるにもかかわらず、自治会へ参加した議事録を必要されたり、現実と当てはまらない項目があった」(A)など、実際の法人実務との整合性を高めていく必要がある。評価プロセス上の問題は、別途質問項目③を設定しているため、以下で検討する。

② 第三者評価を受審・開示することの成果について（アウトカム）

第三者評価を受審することは、「PDCAサイクルが入ったため、職員の働きやすさが変わった」(A)、「第三者評価がなければ、目標を統一したり、施設を考え、書類など作成することは絶対にない。1回は作らないとダメだと思う」(C)など、業種を問わず職員意識の醸成には一定の成果があるように考えられる。しかしながら、「質の向上につながったかは、分からない」(A)、「第三者評価は、受けることが目的化してしまっている。受けるために努力するのではなく、サービスの質の向上のために、受けた結果に応じて改善できるようにしなければならないように思っている」(E)など、受けた後にどのようにサービス改善を行うかが重要であるが、まだ不十分であるのかもしれない。『福祉サービス第三者評価事業に関する指針』で想定されるアウトカムの1つに、「個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること」が

あることから、第三者評価の受審にとどまらず、どのように改善していくかに注視しなければならない。

他方で、「利用者の適切なサービス選択に資するための情報」となっているか否かについては、否定的な見解が全てであった。「利用者の獲得にも、ブランドにもつながらなかった。当時は第三者評価を受けることにより、299号通知¹¹⁾によって弾力的な資金運用を行うことができた。もともと社会福祉法人は資金的制約が非常に大きいので、資金に関係するインセンティブは大きかった」(A)、「実務者は第三者評価の内容をもって、サービスを決めたり、評価をしていない。現実的に利用者からは、口コミや見学などで評価されている」(B)、「利用者の獲得にはつながっていない。利用者獲得のためには、地域の体操行事に呼んだりする方が効果的であるように感じている」(C)、「介護保険情報の公表により、施設内の情報は公開しているため、第三者評価をさらに入れることはあまり意識していない」(D)、「利用者で見ると人は少ないのではないか。利用者は口コミや地理的な側面での地域、場所の要因が大きく影響している」(E)などである。「需要と供給のバランス上、特に福祉の領域は超過需要であるため、第三者評価のように外の人間が施設をチェックする仕組みが必要に思う。供給超過の場合はむしろ必要ないと思う」(F)のように、最低限の質保証のために第三者評価がある、との考え方もあった。ただし、利用者が選択時に第三者評価情報を参考にしていないならば、法人にとって第三者評価を受審するインセンティブが少なくなるため、評価制度の持続性の担保が非常に困難な状況に陥ってしまうのであろう。

③ 作成に費やす費用・人的資源、評価調査員・評価機関・評価プロセスについて（インプット・プロセス）

作成に費やす費用・人的資源については、「プロジェクトを立ち上げ、職員同士の話し合いを行った。理念の共有を3ヶ月前から唱和を職員全員が行うことで実施し、現在まで続いている。また、PDCAを強く主張された指標であったが、暗黙知が形式知化される効果があり、組織的に上下関係が厳しい組織構造から、標準化され人間関係が多少フラットになった」(A)、「書類の標準化や従業員意識を醸成するために実施しているため、評価項目が第三者評価の問題ではない。第三者評価は1回受けないと、書類など作成しないであろう。もし第三者評価がなくても職員意識がすでに高まっているなら、受ける必要はないと思う。職員にとって第三者評価を受けることは、施設運営を考え直す1つの機会になる」(C)などの指摘もあり、外から評価を受けること自体に意味があるとの見方もあった。準備については一定の負担が発生するが、準備のプロセスで良い効果が生じ、従業員の意識醸成に役立つといった指摘が多く存在した（その他、BやFなど）。

しかしながら、問題点として、「調査員の評価レベルが一定でない以上に、評価機関がばらばらであることの方が問題であると感じている」(F)など、先行研究で論じられていた問題点と同様の点が指摘された。不十分な評価体制が第三者評価の信頼性を失う可能性があり、今後、十分に検討していかねばならない。

6 おわりに

本稿では、有効性概念を用いて6法人へのインタビュー調査を行い、社会福祉法人に関する情報開示制度の検証を行った。具体的には、会計情報開示制度と、第三者評価情報開示制度の2つに焦点を当てた。前者は、「効率的な法人運営」、および「経営実態を正確に反映した形で説明すること」を目指しており、後者は、「個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること」、および「利用者の適切なサービス選択に資するための情報」を目標と置いている。

これらの目標に対してインタビューを行うことにより、有効性を検証した。インタビューの結果として、「効率的な法人運営」や「サービスの質の向上」に対しては一定の成果があることが分かったが、情報自体がサービス利用者には役立っていないと全法人が考えていることが明らかになった。

社会福祉領域において、今後、情報開示制度の有効性を高めるためには、サービス利用者の利用を前提においた会計情報の在り方や第三者評価情報の在り方についてさらに検討していかねばならない。具体的には、サービス利用者に分かりやすい評価方法、評価機関の信頼性、行政の重複情報提供体制などの問題点がインタビューにより指摘されており、今後の残された課題として検討が必要である。

注

- 1) 国および地方公共団体、そして、社会福祉法人の経営者には、自主的にその経営基盤の強化を図ること、その提供する福祉サービスの質の向上（第78条）および事業経営の透明性を確保すること（第75条）が求められている。国および地方公共団体においても、各法人のサービスに関する情報を整備し、開示することが要求されている（第75条第2項）が、これだけでは不十分であり、社会福祉法人の経営者に対しても積極的に利用者等の利害関係者に対して情報を開示していくことが求められている（第75条第1項）。
- 2) 社会福祉法第44条第2項では、「社会福祉法人は、毎会計年度終了後2月以内に事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支計算書を作成しなければならない」と定められている。
- 3) 会計情報開示制度と第三者評価情報開示制度以外にも、社会福祉事業に従事する地方公共団体等が整備する情報開示制度が存在している。たとえば、介護保険法にもとづく介護サービス情報開示や、各都道府県における社会福祉協議会が提供する情報などを参照されたい。また、サービスの質の向上といった観点からは、第三者評価以外にも、法人独自の自主監査や、行政による指導監査、会計士による外部監査などがあり、これらの制度が複雑に絡み合っている状況にある。
- 4) 「拠点区分」とは、事業区分を拠点（施設、事業所）別に区分されたものであり、原則として予算管理の単位とされる。つまり、拠点区分は一体として運営される施設・事業所又は事務所をもって1つの区分とされており、利用者にとって身近な拠点ごとの評価が可能になる。
- 5) 全国社会福祉協議会が報告する2005年から2010年までの累計受審数が15,073件であることを考えると、WAM NETにすべての第三者評価情報が集約できている訳ではないことが分かる。また、2010年度におけ

- る施設数は96,174件であり、1施設が1回しか受審していないと仮定すれば、約15.7%の施設が1度は受審経験があることになるが、どちらにしても第三者評価を受審する施設は少ないことが分かる。
- 6) ただし、第三者評価は施設単位で行われているため、必ずしも社会福祉法人だけが対象となっていないこと、法人ではなくあくまで施設に対する評価である。
- 7) すべての社会福祉サービスが措置制度から契約制度に移行した訳ではない。児童擁護施設など、サービス利用者の選択が困難なサービス業種においては、現在も措置制度のまま運用されている。
- 8) たとえば、Poister (2003) は、アウトカムを初期成果・中期的な成果・長期的な成果の3つに分類しているなど、アウトカムの捉え方も先行研究によりそれぞれである。本稿では単純な質問項目を設定する目的で成果概念を捉えたため、一括してアウトカムと捉えている。
- 9) 倫理上の配慮については、調査対象法人や調査者が不利益を被らないように、調査に先立って、①インタビュー調査の目的と方法についての説明、②研究目的以外でインタビュー内容を利用しないこと、③匿名性と守秘義務の約束、④調査者の連絡先の伝達、の4点を行った。また、①から④を記した依頼状を調査対象法人の調査者宛に送り、承諾を得た。
- 10) ただし、「ちゃんと会計基準にもとづき処理している法人はとくに問題はない。大規模法人は大丈夫だが、小規模法人は逆にしんどい法人が増えるのではないか」(B)といった指摘があるように、今回インタビューを実施した法人は複数施設を有する中規模から大規模法人が多かったため、規模の影響を受けている可能性がある。
- 11) 299号通知とは、「保育所運営費の経理等について」と題された2000年3月に厚生労働省児童家庭局長より公表された通知であり、一定の条件を満たした保育所に関して、保育所運営費の弾力運営を一部認める内容になっている。第三者評価を毎年受審することにより、「子育て支援事業」に係る経費等に充てることができる。

参考文献

- Anthony, R. N. and Young, D. W. (2002) *Management Control in Nonprofit Organizations*, 7th ed., NY: McGraw-Hill.
- Cutt, J. and Murray, V. (2000) *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations* Routledge.
- Hansmann, H. (1980) "The Role of Nonprofit Enterprise," *Yale Law Journal*, Vol. 89, No. 5, pp. 835-901
- Parsons, L. M. (2003) "Is Accounting Information from nonprofit Organizations useful to donors? A review of charitable giving and value-relevance", *Journal of Accounting Literature*, Vol. 22, pp. 104-129.
- Poister, T. M. (2003) *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, CA: Jossey-Bass.
- 塩小路光暢 (2009) 「児童福祉における第三者評価団体の役割と課題」『龍谷大学大学院社会学研究科研究紀要』第16号, 107-126頁。
- 厚生労働省 (1998) 『社会福祉基礎構造改革について (中間まとめ)』。
- 厚生労働省 (2000) 『保育所運営費の経理等について』。
- 厚生労働省 (2001) 『福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について (指針)』。
- 厚生労働省 (2009) 『社会福祉法人の新会計基準 (素案) について』。
- 厚生労働省 (2010) 『平成22年社会福祉施設等調査』。
- 志水田鶴子・芳賀博 (2002) 「わが国の福祉サービス評価の歩みと現状」『Journal of health & services』

第1号, 57-69頁。

志水田鶴子・大山さく子・浅倉恵子・芳賀博(2003)「利用者からみた社会福祉施設サービスの評価に関する研究—ある特別養護老人ホームにおける調査の結果—」『Journal of health & services』第2号, 69-81頁。

永和良之助(2005)「福祉サービスにおける第三者評価の意義と課題」『社会福祉学部論集』創刊号, 19-30頁。

羽生正宗(2008)『社会福祉マネジメント戦略』恵友社。

福祉サービスの質に関する検討会(2001)『社会福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書』厚生労働省資料。

松尾貴巳(2010)「非営利組織の業績管理」谷 武幸・小林 啓孝・小倉 昇『体系現代会計学(第10巻)業績管理会計』中央経済社所収, 351-377頁。

山谷清志(2006)『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房。

〈付記〉本稿の作成に関して、通常業務もあり多忙であるにも関わらず、6法人の役員・事務局長・事業部長等からお時間をいただき、インタビューを行いました。加えて、匿名2名の査読者から大変有益なコメントをいただきました。心より感謝いたします。

(筆者：大阪市立大学大学院経営学研究科後期博士課程)

(2012年7月25日 採択)