

政府機関の役割

伊 藤 務

I 問題の所在

非営利組織の現在および将来の情報利用者には、会員、納税者、寄付者、交付者、与信者、仕入先、債権者、従業員、管理者、取締役および管財人、用益受益者、証券アナリストおよび財務顧問、証券ブローカー、証券発行引受業者、弁護士、エコノミスト、税務当局、監督官庁、立法機関、経済新聞および報道機関、労働組合、商工団体、調査機関、研究者ならびに学生がある¹⁾。非営利組織のアカウントビリティは、このような内外の多種多様なステークホルダーを対象とすることが求められる。このうち税務当局、監督官庁、立法機関が政府機関に該当するが、政府機関はまた、非営利組織に対し、公的資源提供者として交付者の立場に立つこともある。政府機関について考察する場合は、非営利組織の政府に対するアカウントビリティと、非営利組織を対象とする公的な資源消費に関する、政府自身のパブリックアカウントビリティが課題となる。

非営利組織は、租税の免除や、検査・検定の実施機関、および資格授与機関の認定、などの優遇を受けてきたが、非営利組織にそうした優遇を与えるのは政府機関であり、政府機関はまたその設立許認可機関および統制監督機関でもある。

非営利組織は、政府機関の定める法令等各種規制を受けており、政府機関に対してこれら法令等の遵守と財務状況、活動状況とを明らかにしなければならない。これは上から説明責任を

求められる、制裁を伴うアカウントビリティ²⁾である。これを受けた政府機関は、非営利組織のコンプライアンスに関し、監督責任を通じて、市民に対するレスポンスビリティを果たさなければならない。

一方納税者である市民は、直接的にも間接的にも非営利組織に資源を提供する。彼らはあらゆる水準の政府に対して租税を支払う。政府は、他の水準の政府、政府支援実体および民間の非営利組織に対して資金を提供する³⁾。

例えば政府機関は、医療や社会福祉分野における医療保険・介護保険制度の創設者であり、運用者である。これら保険は市民の負担する資源であり、医療・介護の保険機構を維持するために投入される補助金もまた租税から支出される公的資源である。政府機関はまた、一部の非営利組織に対し、委託金、補助金など、直接に公的資源を支出し、あるいは債務保証、損失補償などの財政的な援助を与える。

納税者である市民は、政府機関または政府支援団体によって提供される用役が、彼らが支払いを要求されることになる租税および料金の金額にどのように影響を及ぼしそうであるか、に関心がある⁴⁾。

非営利組織のガバナンスについては、1. 比較的新しく、かつ小規模でコミュニティ中心の社会奉仕活動・ヒューマンサービス組織・NPO等を対象とした場合、組織参加や組織と参加者との調整問題として「多次元のステークホルダー間の調整」を中心に考えることができる一方で、2. 伝統的で既に大規模で確立された非

営利組織を対象とした場合、プリンシパル・エージェント問題としての「モニタリング」を中心に考えることができる⁵⁾。

財務報告は、情報利用者に対し、非営利組織の管理者がどのように彼らの受託責任を遂行したのかについて評価し、さらに彼らの業績の他の側面を評価するのに有用な情報を提供しなければならない⁶⁾が、このことは特に、2の伝統的で既に大規模で確立された非営利組織に対して、政府機関が求めるべき課題と考えられる。政府機関は、そのような非営利組織に対しては、補助金、委託金、保険料など、直接多くの公的資源を支出し、あるいは債務保証、損失補償といった財政的援助を行うため、伝統的で大規模な非営利組織の、政府機関に対する受託責任は大きい。

政府機関は、非営利組織の受託責任を監視し、その監督責任を明らかにするレスポンスビリティを負うとともに、補助金、委託金、保険料といった、みずからの支出についてのアカウントビリティをも持つ。つまり政府機関は、一方で受託者である非営利組織から、意思決定に重要な情報を提出させ、受託責任を監視するとともに、他方では納税者＝市民に対し、非営利組織に関する政府機関の資源支出に関して、彼らの意思決定に有用な情報を提出する責務を有するのである。納税という強制要素が存在する市民の意思決定は、そうした政府機関の財務情報を材料として、予算の承認、選挙、住民投票、立法過程への関与、のようなプロセス⁷⁾を通じて行われることになる。

わが国の政府機関は従来、非営利組織に与えた優遇措置や、支出した公的資源の消費が、その拘束または指定された用途に即しているかどうかという合規性に主な関心を持ち、それが適正であれば、監督責任が果たされたとする傾向があったが、政府の行政改革大綱〔2000.12閣議決定 2006.6一部改正〕（以下「行政改革大綱」という）は、公益法人に関して、「官民の役割分

担の観点、限られた財政資金の効率的使用の観点、および行政の説明責任の確保と透明性の向上の観点から厳しく見直す⁸⁾として、公益法人に関するアカウントビリティの向上および業績評価指向の姿勢を示した。これは公益法人が自身の財務情報に関わる問題であるとともに、政府機関の公益法人制度運用、および政府機関の資源消費に関わる説明責任の確保と透明性の向上を指向しているものといえる。

その趣旨は非営利組織全般についてあてはまるものであり、公益法人以外の多くの非営利組織についても、法令・会計など、枠組みとしての制度が見直されてきた。以下の章では、社会福祉の分野と公益法人の分野との比較で、制度の改定と情報開示の規定と実態にふれ、政府機関の役割について考察することとしたい。

II 非営利組織の制度改正

非営利組織の制度改正について、まず社会福祉の分野についてみれば、1990年に入ってから急速な高齢者社会の進展を背景に、ゴールドプラン、新ゴールドプラン等による高齢者施設の基盤整備が進められ、社会福祉に関する給付は急速に増大した。

このような社会構造の変化に対応して、2000年、従来の社会福祉事業法が社会福祉法として改定された。旧社会福祉事業法が、事業の提供者を中心にした法律であったのに対し、社会福祉法は、「利用者の立場に立った社会福祉制度の構築」⁹⁾を主要な目的に掲げ、利用者保護のための、権利擁護事業や苦情処理解決を目的とする運営適正化委員会の設置¹⁰⁾などが新たに定められている。これと並行して、同年介護保険法が制定されて、高齢者福祉の分野に介護保険制度が導入された。これは医療サービスと福祉サービスを総合的に提供しようとするものであったが、このための制度的な枠組みとして福祉サービスの給付が、それまでの行政がサービ

スの配分を行う措置制度¹¹⁾から、利用者が介護保険制度を通じて、契約に基づきサービスを利用する仕組みに改められたのである¹²⁾。

社会福祉法人の会計制度については、従来、厚生省2局長連名通知〔1976.1〕で定められた社会福祉法人の「経理規程準則」により行われてきたが、介護保険制度導入を契機に、厚生省4部長連名通知〔2000.2〕による「社会福祉法人会計基準」（以下「社会福祉法人会計基準〔2000〕」という）が制定された。その目的は、これまで「主として措置費等公的資金の収支を明瞭にし、その受託責任を明らかにすることを基本的な目的としていた」が、「社会福祉法人が自らに期待される役割を積極的に果たせるようにするためには」、今後「従来の施設単位であった会計単位を法人単位に一本化し、法人全体での把握ができるようにするとともに、社会福祉法人としての公益性を維持し、入所者等の処遇に支障を与えることなく、自主的な運営が行えるようにする必要がある」¹³⁾ というものである。この趣旨説明にあるように、従来本部会計と施設会計とに区分され、法人全体の集計を求めなかった「経理規程準則」から、「会計基準」では法人を会計単位とし、会計単位の内部に施設ごとの経理区分を設けることとなった。また収支計算書と貸借対照表であった計算書類を、資金収支計算書、事業収支計算書、貸借対照表および財産目録¹⁴⁾へと改め、さらにこれまで行われていなかった減価償却を実施することとなった¹⁵⁾。

しかしながら、社会福祉法人会計基準〔2000〕のもとでは、この基準に加えて、「指定介護老人施設等会計処理等取扱指導指針」、「介護老人保健施設会計・経理準則」、「就労支援の事業の会計処理の基準」、「経理規定準則」等による財務諸表の作成が認められ、同一法人の中で様々な会計ルールが併存して、事務処理が煩雑になり、計算処理結果が異なるなどの問題が存在したため、新たに社会福祉会計基準（以下「社会福祉

法人会計基準〔2012〕」という）が作成された¹⁶⁾。社会福祉法人会計基準〔2012〕は、2012年4月からの適用開始となり、2015年4月にはすべての社会福祉法人に適用されることとなった。

公益法人制度についてみれば、まず法律面では、「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」〔2002.3〕、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」〔2003.6〕、「今後の行政改革の方針」〔2004.12〕、が閣議決定され、公益法人制度改革の基本的枠組みが示された。それに基づき公益法人制度改革関連三法が2006年6月に公布され、公益法人制度が抜本的に改められることになった。従来公益法人の設立は、民法旧第34条により、主務官庁の許可を要件とし、公益性の判断は主務官庁の裁量であって、法人の設立と公益性の判断は一体であった。改正公益法人制度では、法人はまず「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律〔2006.6〕」により、許可を必要とせず、準則主義により登記のみで設立できるものの、公益社団法人あるいは、公益財団法人とするためには、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律〔2006.6〕」（以下「認定法」という）による公益法人としての認定が必要となった。すなわち、法人の設立と公益性の認定とが分離されたのである。

公益認定の基準は、「認定法」第5条に定められ、その運用については、同第32条によって設置された公益認定等委員会により作成された「公益認定等に関する運用について—公益認定等ガイドライン」〔2008.4〕に基づいて審査されることになった。「認定法」においては、「公益目的事業（とは）学術、技芸、慈善その他の公益に関する別表各号に掲げる種類の事業であって、不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与するものをいう」¹⁷⁾と定義され、「その事業活動を行うに当たり、第15条に規定する公益目的事業費率が百分の五十以上となると見込まれるものであること」¹⁸⁾などの認定基準が定められて

いる。

一方民法旧第34条により設立された従来の公益法人は、特例民法法人として存続するが、2013年11月末日までに公益社団法人・財団法人への移行の認定の申請を行うか、又は一般財団法人・社団法人への移行の認可の申請のどちらかを行う必要がある¹⁹⁾。

会計制度についてみれば、公益法人会計基準は、1977年3月に公益法人監督事務連絡協議会の申し合わせとして設定され、1985年9月に公益法人指導監督連絡会議決定による改定が行われて、公益法人が会計帳簿及び計算書類を作成するための基準として活用されてきた。その後2004年10月に公益法人等の指導監督等に関する関係省庁連絡会議申し合わせとして全面的な改正が行われ、新公益法人会計基準が2006年4月より施行されたが、2006年に公益法人制度改革関連三法が成立すると、新制度を踏まえた会計基準を整備する必要があるという理由で、2008年4月、内閣府公益認定等委員会において公益法人会計基準が再度改定され、2008年12月以降に開始する事業年度から実施されることになった。

主な改正の流れは、従来の資金収支計算を中心とした体系を見直して、貸借対照表、正味財産増減計算書から構成する財務諸表へと変更し、さらに大規模公益法人にはこれに加えて、キャッシュ・フロー計算書を作成させる、というものであった。

Ⅲ 情報の開示における政府機関の関与の差異

近年、非営利セクターが行政、社会、経済の諸政策と実践の中の本質的な要素となってきたことなど、非営利組織の役割は飛躍的に増大した。このような社会的背景のもとでは、法律、規則、報告要件など、法制度からの外部的アプローチは非営利組織のアカウントビリティ問題

の一面でしかなく、自己評価、パフォーマンス評価、自己規制、決定プロセスへの参加などの内部組織メカニズムが、適切なアカウントビリティ手段であることを銘記して、「内部統制」の仕組みを構築し²⁰⁾、組織内部のアカウントビリティ体制を整えることが求められる。

これに対して、法令など制度の枠組みづくりと運用とは、政府機関の本来の用務である。すなわち非営利組織のアカウントビリティ問題は、法制度からのアプローチがその一面でしかないとしても、政府機関が非営利組織の情報の開示について、組織の自己責任に任せるだけではその責務を果たすことにはならない。情報には非対称性が存在し、また非営利組織には、それぞれが異なる要求、利害を持つ対立する多様なステークホルダーが存在して、ある集団へのアカウントビリティが別の集団へのアカウントビリティと衝突する可能性がある²¹⁾ため、政府機関として、情報開示について、一定の枠組みづくりに関わる必要がある。

この枠組みには統一性が必要と思われるが、現行法令等制度においては、非営利組織の財務等情報開示の取り扱いについて、組織体の種類によって、政府機関の関わりに差異を設けている。公益法人については、「行政庁は、公益法人から提出を受けた財産目録等について閲覧又は謄写の請求があった場合には、内閣府令で定めるところにより、その閲覧又は謄写をさせなければならない」²²⁾と定めているが、社会福祉法にはその規定はない。代わりに、通達により次のように規定している。「第5その他(5)社会福祉法第59条の規定による現況報告書については、所定の期間内に……(以下省略)(6)前号の現況報告書及び添付書類等の記載事項については、開示請求があった場合は、厚生労働大臣又は地方厚生局長が所轄庁である法人を含め、各都道府県市の情報公開条例に定める手続により、公開することが望ましいこと。」²³⁾

これを要するに、提出された財務情報につい

て、政府機関の閲覧義務が、法律で規定されている公益法人に比較して、社会福祉法人については都道府県市の条例制定に委ね、「公開することが望ましい」という通達により、地方政府の任意に任されているのである。提出された財務情報について、一般利用者の閲覧需要にこたえるためには、そこに政府機関の監督責任の正当性が問われることにもなり、非営利組織のガバナンスとしては、有効な手段となる。非営利組織の情報公開に関する制度として、統一されるべき問題であろう。

さらに公益法人については、「内閣総理大臣及び都道府県知事は、公益法人の活動の状況、公益法人に対して行政庁がとった措置その他の事項についての調査及び分析を行い、必要な統計その他の資料の作成を行うとともに、公益法人に関するデータベースの整備を図り、国民にインターネットその他の高度情報通信ネットワークの利用を通じて迅速に情報を提供できるよう必要な措置を講ずるものとする」²⁰⁾として、情報開示についてさらに踏み込んだ規定を備えている。このような規定は社会福祉法にはない。

Ⅳ 開示情報の現状

Ⅲでは、非営利組織の情報開示について、政府機関の関わりの中で統一されるべき問題についてみたが、この節では、政府の枠組みの中で、非営利組織の種類によって求められる情報が異なっている実情を述べる。例えば社会福祉の分野では、施設を選択するのに有用な、法人や事業所の実態、サービス内容やサービス評価を重点とした情報の開示が、組織の負担において求められているのに対して、公益法人については、行政改革大綱にみられるように、官民の役割分担の観点、限られた財政資金の効率的使用の観点への関心が強く、公益法人全体の現況、政府機関との関わりの大きい行政委託型公益法人お

よび第三セクターの状況、政府機関からの補助金・委託金の支出状況等の情報が、政府機関によって提供されている。

1 制度による社会福祉施設に関する情報の開示

社会福祉施設に関する情報の提供をみれば、介護サービス事業者に対しては、介護保険法第115条の35により、介護サービス情報について、管轄する都道府県知事に報告する義務と、これを受けた都道府県知事が、事業所を調査し公表する義務が定められている。介護サービス事業者が提出すべき項目、および都道府県知事が調査・公表する情報の項目は、介護保険法施行規則別表に定められている。

さらに福祉サービスの質的評価については、社会福祉法第78条第2項で、「国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない」と規定している。この条文に基づき、厚生労働省3局長連名通知[2004.5]「指針について」が公表され、「福祉サービス第三者評価事業に関する指針」、「都道府県推進組織に関するガイドライン」、「福祉サービス第三者評価機関認証ガイドライン」、「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」、「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」、「評価調査者養成研修等モデルカリキュラム」が示された。これを枠組みとして各都道府県で、推進組織の設置、実施要領等作成等、具体化に向けての諸課題が示され、介護・福祉サービスの第三者評価が実施されることとなった。

この介護・福祉サービスの第三者評価事業については、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための一環であること、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を目

的とするものであり、第三者評価を受けた結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービスの選択に資するための情報となる、としてその目的と効果²⁵⁾が期待されている。

しかしながら介護サービスの情報公表義務が、介護保険法で定められ、事業者が提出すべき項目や、政府機関が調査・公表すべき項目が、国の施行規則により定められている強制であるのに対して、介護・福祉サービスの第三者評価とその公表は、通達による指針を枠組みとし、評価項目はガイドラインに沿って地方政府によって作成され、受審は任意で強制はされない。評価料金、評価を受けるための資料作成、受審対応等の負担は事業者に求められるため、制度の普及は事業者のコスト・ベネフィット意識や、受審に対する姿勢に大きく左右されるところとなる。事業者側は第三者評価の活用を受審のモチベーションとしなければならない。サービスの質について利用者・家族・地域から信頼されたいと考える事業者からは、対外的には選ばれる施設になるための戦略としてとらえられ、対内的には改めて事業所の経営理念を浸透させ、サービスの質を改善する姿勢を継続させる機会ととらえることや、運営費や措置費の弾力化の恩恵を受けることを期待して受審する²⁶⁾、等の誘因が考えられるのである。

だが、このような事業者の戦略的モチベーションに依存しすぎることには問題がある。評価情報の役割は、ステークホルダーが意思決定を行うに当たり有用な情報を提供することにあるのであって、どのような意思決定を行うかの誘導をしようとすることにはないからである。

介護・福祉サービス第三者評価事業は、2005年から実施されているが、2010年まで6年間の受審実績（累計）について、都道府県別の実績をみるならば、全国合計受審数は1万5073件で、うち東京都1万289件、京都府1033件、神奈川県686件、大阪府301件、愛知県291件と

5都府県で全体の83.6%を占めており、都道府県別に大きな偏りがある²⁷⁾。これは、受審費用に対する補助金等公的資源の負担など地方政府の対応の差異にもよるであろうが、推進体制による普及・促進の努力によるところも大きい²⁸⁾。

また、施設・サービス別の6年間の受審実績（累計）についてみるならば、身体障害者更生施設、児童養護施設、婦人保護施設、乳児院、身体障害者入所授産施設は50%以上の受審率を示しているが、精神障害者入所授産施設、児童館、訪問介護などは10%未満の受審率となっている²⁹⁾。都道府県別、施設・サービス別ともに受審数、受審率が低い部門は、普及・推進の努力が求められる。

介護サービス分野では、義務的な介護サービス情報の公開制度と任意受審の第三者評価事業との双方が対象となり、介護事業者にとってその負担は大きく、利用者にとって二つの区別は分かりにくい。このことから、例えば京都介護・福祉サービス第三者評価等支援機構は、利用者が必要な情報を一元的に入手できる総合的な制度とするため、厚生労働大臣に「介護サービスの情報公表制度」の「第三者評価事業」への移行を要望する趣意書を提出して、その問題点を提起している³⁰⁾が、この一元化の問題は検討に値する提案であろう。

最後に評価について普遍的なものであるが、評価機関の問題がある。ここでは詳細な評価機関を列挙することはしないが、例えば老人保健施設協会、私立病院協会、保育協会など、業界団体が評価機関と認定されている例がみられる。こうした団体は有力法人・施設の理事長等がその代表となっていることが多い。非営利組織の供給するサービスは無形の存在であり、品質や経験に関する測定方法は主観的となり、したがって常に政治性を帯びる³¹⁾ものである。施設やサービスについて知識が乏しいものがこれを評価することはできないため、このような団体の協力は必要であろうが、団体そのものが

評価機関として認定されると、評価が有力施設に左右されることもありうる。評価にはこうした問題が内在しており、評価される側からの有利な評価を導き出そうとする選択行動も否定できない。

2 政府機関による公益法人に関する情報の提供

公益法人については、1996年9月の『『公益法人の設立許可及び指導監督基準』及び『公益法人に対する検査等の委託等に関する基準』について』に基づき、1997年度から総務省により「公益法人に関する年次報告（公益法人白書）」が発行されることとなった。（2009年度からは、これが「特例民法法人に関する年次報告」に改められ、内閣府から発行されている。）

年次報告には第1章「特例民法法人制度の概要」であり、第2章は「特例民法法人の現況」として、法人数の推移や、法人数の主務官庁別・事業種類別分類、法人数の基本財産額・資産額・負債額・年間収入額・支出額など規模別分類、さらに公益法人全体の年間収入構成（会費収入・寄付金収入・補助金収入・事業収入等）などが報告されている。第3章は「特例民法法人と行政とのかかわり」として、行政委託型公益法人の状況、国所管・都道府県所管別に公益法人に対する補助金・委託金の交付総額、交付法人数、公務員制度に関する措置等が報告され、さらに公益制度改革関連三法が成立した以降は、「特例民法法人をめぐる新たな動向」等が掲載されている。

行政委託型公益法人等については、行政改革大綱に基づき、政府機関からの補助金や委託金、および事業そのものの必要性を見直すことを主眼として、その改革が進められ、改革の方向が開示されてきた。改革の対象となる「行政委託型公益法人等」とは、行政改革推進事務局[2000]「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」によれば、「製品、施設等の安全性を確保するため

の検査、法律に定められた資格の付与等の委託を受けたり、公益法人独自の活動に対して政策目的に沿っているとして国から大臣認定といった推薦を受けたり、国から補助金、委託費等を受けて事務・事業を実施したりする公益法人」とされる。

行政改革推進事務局[2000.7]「具体化方針」では、「委託等事業に係る事務・事業の見直し」、「推薦等の見直し」、「補助金等の見直し」が方針とされ、例えば「補助金等の見直し」では、当該「補助金等の交付目的（例えば調査研究、技術開発、普及・啓発、情報収集等）である事業を実質的に行っていないものや第三者に資金を交付することを目的（例えば助成金の交付、利子補給等）とした補助金等については、公益法人を経由する意義が乏しいのではないか」として、いわゆる第三者分配型公益法人の見直し、「年間収入の大部分を国からの補助金等が占める公益法人については、事務・事業の意義が低下しているにもかかわらず当該公益法人の事業を継続させるために国が安易に資金を交付していないか、事業実施が非効率になっているのではないかな等の疑義もみられる」として補助金依存型公益法人の見直しなどが課題に挙げられた。

行政改革推進事務局[2000.7]「具体化方針」に沿って、行政改革推進事務局[2002.3]「改革実施計画」が閣議決定され、計画によって進められる行政委託型公益法人等改革の推移は、先に述べたように、公益法人に関する年次報告（現「特例民法法人に関する年次報告」）第3章「特例民法法人と行政とのかかわり」で報告されている。

国との関わりの深い行政委託型公益法人等に対し、地方政府との関わりが深い公益法人等は、第三セクター³²⁾といわれる。第三セクターについては、1999年12月、自治省（現総務省）により、「第三セクターの経営状況に関する調査結果について」が公表されて以来、毎年継続し

て「第三セクター等の状況に関する調査結果」が報告されている。

第三セクターとは、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律等の規定に基づいて設立されている社団法人、財団法人及び特例民法法人のうち、地方公共団体が出資を行っている法人」および、「会社法の規定に基づいて設立されている株式会社、合名会社、合資会社、合同会社及び特例有限会社（以下会社法法人という）のうち、地方公共団体が出資を行っている法人」³³⁾とされる。総務省「第三セクター等の状況に関する調査結果」が調査対象としている法人は、第三セクターのうち地方公共団体及び地方公共団体が過半を出資する法人の出資割合が25%以上の社団法人・財団法人・会社法法人、及び出資割合が25%未満でも地方公共団体から財政的支援（補助金、貸付金及び損失補償）を受けている社団法人・財団法人・会社法法人。さらに、地方三公社（道路公社・住宅供給公社・土地開発公社）、および地方独立行政法人を加えている³⁴⁾。

「第三セクター等の状況に関する調査結果」は、概況として、第三セクター等の数、第三セクター等の業務分野、第三セクター等に対する出資の状況など。第三セクター等の経営状況として、第三セクター等全体について経常収支の状況、純資産又は正味資産の状況、地方公共団体からの補助金交付額・借入金残高・損失補償・債務保証・委託費の状況など。さらに、第三セクター等の情報公開の状況、経営の点検評価の状況、統廃合・法的整理の状況などが掲載されている。

V 評価の現状と問題点

IVでは、社会福祉の分野と公益法人の分野とを比較して、政府機関の枠組みによる情報提供の実態をみてきた。それによれば、社会福祉の分野では、施設やサービスの内容、サービスの

質的評価の情報の提供が、組織の負担において求められている一方で、公益法人に関しては、法人数の推移・収支の状況など、公益法人全体の推移や経営状況に関する情報が、政府機関によって提供されている。

公益法人全体の収支状況や、政府機関が支出する補助金・委託金、および政府機関による貸付金・損失補償・債務負担の状況は、納税者＝市民の負担に影響を及ぼすものであるがゆえにその情報の提供が重視されているとすれば、社会福祉法人全体に対する公的資源負担の状況、および社会福祉法人全体の法人数の推移、収支等経営の状況もまた市民の負担に影響を及ぼすものであり、公益法人と同等の情報の提供は課題とされるべきであろう。

非営利事業については、かつての日本国有鉄道や日本道路公団、国有林野事業のように、膨大な債務を累積してきたものがあり、今後もお債務を累積させるものがありうる。株式による市場のコントロール、所有権に基づく株主のコントロール、経営者や従業員に対するインセンティブ制度によって、少なくともガバナンスが機能する営利企業³⁵⁾と異なり、非営利事業にはそれが保証されていない。そのため、適正な経営を維持するための枠組みとして、行政改革大綱等に示されるような、各組織における財務情報等情報の公開の推進による透明性の確保が強く求められるのである。

第三セクターについてとりあげれば、こうした自治体が出資・出捐して設立する組織は、「公の施設」³⁶⁾の管理形態の変化とともに増加を繰り返してきた³⁷⁾。増大する公の施設の管理運営のために、地方政府が既存の第三セクターを利用し、またこれを新設したからである。今日公益法人改革関連三法による新制度、および指定管理者制度³⁸⁾に関連して、第三セクターのあり方、あるいは存続そのものが問われている。指定管理者制度とは、2003年地方自治法改正により公の施設の管理運営団体が従来の公共的な団

体に限定されることなく、「法人その他の団体」に拡大されたもの³⁹⁾であるが、現在も第三セクターのかなりの割合が公の施設の管理運営を行っている⁴⁰⁾という実態がある。公益性との関連では、指定管理事業が公益事業とみなされるのか、収益事業とみなされるのかが不明であること⁴¹⁾が問題となる。すなわち、個別の公の施設によっては、その管理運営が、「不特定かつ多数の者の利益の増進に寄与する」という基準に該当しないことも考えられることから、指定管理事業と公益認定とがトレードオフの関係になる可能性があること。さらに、指定管理期間との関係から、3年ごとに再選定への対応が必要であることや、委託料・補助金・助成金の削減が社会的な課題となっていること、などが第三セクターの経営を困難なものにしている⁴²⁾。

地方政府は第三セクターに対して、出資・出捐の主体者として、法人の経営・方針決定に対して大きな影響力を持っている⁴³⁾。今日、経営の点検評価を課題として、第三セクターが、自己評価、有識者による評価などを実施している⁴⁴⁾ことは、地方政府やそれらを統括する総務省の意向によるところが大きい。いうまでもな

く、今日的な存在意義を持たない第三セクターや損失を累積させる第三セクターを放置することは、社会的に大きな問題である。その意味で、「第三セクター等の状況に関する調査結果」には、「地方政府が求める法人の自己評価」や、「地方政府主導の専門委員会による経営評価」が、課題としてとりあげられていると思われるが、問題はその評価のあり方、および評価による第三セクターと政府機関の対応である。評価基準が外部（政府や同業団体あるいは格付け機関）によって決められるとき、基準の「規格化」に従って何らかの選別が行われる結果、基準それ自体が「目的化」され⁴⁵⁾、次に評価そのものが自己目的化され、結果として第三セクターと政府機関との共同による、自己弁護につながる危険性がある。

例を挙げれば、京都府において、「京都府出資法人自己評価報告書」により、38法人の自己評価が出版されているが、このうち京都府道路公社⁴⁶⁾の概要は次のとおりとなっている。

京都府道路公社自己評価について

評価のための資料1：第1表 京都府道路公社

第1表 京都府道路公社の損益状況

単位：千円

		2008年度	2009年度	2010年度
費用		4,986,847	2,738,468	4,752,589
うち	府委託事業	3,710,006	1,280,716	3,245,182
収益		4,828,496	2,548,624	4,708,662
うち	料金収入	991,431	1,094,179	1,227,184
	府受託収入	3,710,006	1,280,716	3,245,182
	府補助金	—	140,465	205,401

(注)「府委託事業」とは、京都府から一般道路工事事業の委託を受けているもので、「京都府受託事業収入」と「京都府委託事業支出」を決算上同額にしている。京都府補助金は、平成21年7月から平成23年6月まで、京都府道路公社が管理する京都縦貫自動車道（京丹波わちIC～宮津天橋立IC）において京都府による社会実験（休日52%割引）が実施され、割引相当分を損失補填金として補助した「減収補填」である。

(出所) 京都府道路公社2008-2010年度損益計算書から作成

の損益状況

評価のための資料2：第2表 京都府道路公社の利用料金状況—許可計画と決算額比較

評価のための資料3：第3表 京都府道路公社負債額の状況

評価のための資料4：負債償還計画概要（京都府道路公社2010年度事業報告書中「償還計画表」によれば、次の「」内のように要約される。）

「2015年度で負債額は最大約300億円となるが、2014年度全線開通となる高速道路は、以降毎年約50億円の収入が見込まれる。この利用料金収入が継続すれば、2038年度までに負債が償還できる見込みであること」

評価のための資料5：京都府道路公社による自己評価（京都府「京都府出資法人自己評価報告書」[2011]の京都府道路公社5「経営評価（法人自己評価）」から抜粋）

視点1：目的適合性 評価 A（良好である）
法人説明略

視点2：効率性 評価 A（良好である）
法人説明略

視点3：組織運営健全性 評価 A（良好である）
法人説明略

視点4：財務健全性 評価 B（ほぼ良好である）
法人説明「」内のとおり

「有料道路事業は、国・府からの借入金や民間

金融機関からの低利の借入金を財源として早期に道路整備を行うことを目的とし、料金収入により数十年かけて借入金返済し、返済終了後は道路を無料開放する制度である。現在、公社は道路の建設過程にあり、全線開通（2014年度）までは借入金が増加する予定である。一方、料金収入は、供用区間の延長とともに増えてきており、許可計画に比べて収入がやや伸び悩んでいるが、維持管理費用の節減等により、これまでは計画どおりに借入金を返済してきている。現状では、毎年決算において損失が発生し、累積欠損金が増えているが、これは有料事業の『制度的仕組み』によるものであり、全線が開通する2014年度以降は交通量も増加し、経営内容も順次改善されていく見通しである。」

視点5：総合評価 評価 A（良好である）
法人説明「」内のとおり

「有料道路事業の許可計画に基づき、京都縦貫自動車道の平成26年度全線開通に向けて整備を確実に進めている。また、既に供用が開始されている部分については、適正な管理はもとより、絶えず現状点検による効率的な執行に努めるなど経費の抑制を図っている。利用料金については供用開始とともに増収してきており、借入金も計画どおり返済している。さらに、地域活性化の視点から、料金収受や道路管理業務に

第2表 京都府道路公社の利用料金状況—許可計画と決算額比較

単位：千円

2008年度		2009年度		2010年度	
許可計画	決算額	許可計画	決算額	許可計画	決算額
1,517,000	991,431	1,526,234	1,094,179	2,096,726	1,227,184

（出所）京都府道路公社2008-2010年度事業報告書から作成

第3表 京都府道路公社負債額の状況

単位：千円

	2008年度	2009年度	2010年度
総負債額	25,507,488	24,648,186	26,432,851
うち府債務負担	19,939,222	20,065,200	21,227,725

（出所）京都府道路公社貸借対照表2008-2010年度から作成

において、地元からも雇用しており、地域の雇用創出にも大きく貢献している。なお、平成21年7月から当公社が管理する京都縦貫自動車道（京丹波わちIC～宮津天橋立IC）において府による社会実験（休日52%割引）が実施され、損失補填金も含めて平成21年度で約25%、平成22年度で約16%の増収となった。しかしながら、この社会実験については平成23年6月に終了したため、今後その影響について注視していかなければならない。」

これでは自己評価というよりは自画自賛である。指導監督すべき立場にある京都府もこの自己評価をそのまま受け入れ、「京都府出資法人自己評価報告書」として発行しているのである。問題は、現在10～12億円程度の利用料金収入を、全線開通される2014年以降は約50億円と見込み、約300億円の借入金元利を約20年で返済できるとする計画にある。直近の3年間は、それぞれ、許可計画の65%、66%、59%の利用料金しか達成しておらず、許可計画と決算額との差が大きいことを示している。

負債総額とほぼ同額になる法人の固定資産の中核は、京都府の債務保証等に基づく借入金を道路用地と工事費に費やした高速道路への投下額を示しており、資産の市場価格とは異なる。これをもって市場性のある資産と同様に表示し、財務がほぼ健全であるとするのであれば、こうした第三セクター等の自己評価全体の事業のあり方が問題とされよう。50億円の利用収入を下回れば、償還は滞り、政府機関が債務保証をしている借入金について、納税者がその債務を負うことになるのである。

これは一例に過ぎない。地方道路公社は日本道路公団の地方版であり、各都道府県とも状況はそれほど変わらないものと思われる。解散した日本道路公団の債務を整理する日本高速道路保有・債務返済機構は、2011年度末現在で23兆円を超える機構債を抱えている⁴⁷⁾。その大半

が政府保証債、政府引受債であり、国民の租税負担能力に依存している。

国のみでなく、地方空港や高速道路建設など、地方政府においても第三セクターや地方公社を利用した無理な、あるいは実現不可能な計画に基づく開発はあとを絶たなかった。これらの第三セクター等の自己評価が、事例のような自己弁護を申し立て、地方政府もそれを容認しているのであれば、政府機関が進める評価事業もあまり効果のない作業といわざるをえない。

注

- 1) FASB [1980] para. 29 (参考文献1)
- 2) 堀田 [2008] 第39巻第2号, 47ページ (参考文献32)
- 3) FASB [1980] para. 29. a 「資源提供者」の注を参照 (参考文献1)
- 4) FASB [1980] para. 30 (参考文献1)
- 5) 堀田 [2005] 40ページ (参考文献30)
- 6) FASB [1980] para. 40 (参考文献1)
- 7) FASB [1980] para. 13 注を参照 (参考文献1)
- 8) 「」内は、行政改革大綱Ⅰの5「公益法人に対する行政の関与のあり方」(2)『財政負担の縮減・合理化』から引用した。(参考文献3)
- 9) 厚生省 [2000.6] (参考文献14)
- 10) 社会福祉法第81-87条
- 11) 措置とは法令上の用語ではなく行政上の用語で、法律行為でない事務の委託、すなわち民法第656条の、準委任に類似するものと考えられている。(「児童福祉法規研究会 [1999] 346ページ」) (参考文献19)
- 12) 社会福祉法人経営研究会 [2006] 49ページ (参考文献20)
- 13) 「」内は、厚生省4部局長連名通知 [2000.2] から引用した。(参考文献13)
- 14) 社会福祉法人会計基準 [2000] 第6条
- 15) 社会福祉法人会計基準 [2000] 第26条
- 16) 厚生労働省3局長連名通知 [2011.7] (参考文献17)
- 17) 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第2条4号
- 18) 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第5条第8号

- 19) 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律第44-46条
- 20) 堀田 [2007] 44-45 ページ (参考文献 31)
- 21) 堀田 [2007] 39 ページ (参考文献 31)
- 22) 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第22条2項
- 23) 厚生省4部局長連名通知 [2000.12] (参考文献 15)
- 24) 公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第57条
- 25) 厚生労働省3局長連名通知 [2004.5] 「福祉サービス第三者評価事業に関する指針の1『福祉サービス第三者評価事業の目的等について』」 (参考文献 16)
- 26) 関川 [2005] 18-19 ページ (参考文献 24)
- 27) 全国社会福祉協議会 [2011.12] 「都道府県別」参照 (参考文献 22)
- 28) 全国社会福祉協議会 [2010] 『月刊福祉』 33 ページ (参考文献 21)
- 29) 全国社会福祉協議会 [2011.12] 「施設・サービス別」を参照 (参考文献 23)
- 30) 京都介護・福祉サービス第三者評価等支援機構「要望書」 [2009.12] (参考文献 7)
- 31) 堀田 [2009] 13 ページ (参考文献 34)
- 32) 「外郭団体」「自治体出資法人」「自治体公益法人」等の用語も、第三セクターと同義で使用されている。
- 33) 総務省 [2011] 「第三セクター等の状況に関する調査結果」 1 ページ (参考文献 26)
- 34) 総務省 [2011] 「第三セクター等の状況に関する調査結果」 1 ページ (参考文献 26)
- 35) 堀田 [2005] 49 ページ (参考文献 30)
- 36) 地方自治法第244条
- 37) 地方自治総合研究所 [2009] 63 ページ (参考文献 27)
- 38) 地方自治法第244条の2
- 39) 地方自治法第244条の2
- 40) 地方自治総合研究所 [2009] 80 ページ (参考文献 27)
- 41) 地方自治総合研究所 [2009] 88 ページ (参考文献 27)
- 42) 地方自治総合研究所 [2009] 69 ページ (参考文献 27)
- 43) 出井信夫 [2010] 27 ページ (参考文献 2)
- 44) 総務省 [2011] 「第三セクター等の状況に関する調査結果」 25 ページ (参考文献 26)

- 45) 堀田 [2005] 44 ページ (参考文献 30)
- 46) 京都府道路公社は、京都市の沓掛から宮津天橋立までの京都縦貫自動車道整備のため、地方道路公社法に基づき設立されたもので、1990年12月に有料道路事業の許可を受けた。現在京丹波和知・丹波間の工事を継続しており、完成予定の2014年に全線が開通することになっている。
- 47) 日本高速道路保有・債務返済機構 [2012] (参考文献 29)

参考文献

1. FASB, *Statement of Financial Accounting Concepts No. 4: Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations*, 1980. (平松一夫・広瀬義州訳『FASB財務会計の諸概念 増補版』中央経済社, 2002年)。
2. 出井信夫「自治体の外郭団体と公益認定制度Ⅳ」『月刊公益法人』第41巻第2号, 2010年2月, 26-36 ページ。
3. 『行政改革大綱』(2000年12月閣議決定2006年6月一部改正)。
<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>
4. 行政改革推進事務局『行政委託型公益法人等改革の視点と課題』2000年。
http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki/siten_kadai/zenbun.html
5. 行政改革推進事務局『行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針』2000年7月。(本文では行政改革推進事務局[2000.7]「具体化方針」とする)
<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki/gutaika/honbun.html>
6. 行政改革推進事務局『公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画』2002年3月。(本文では行政改革推進事務局[2002.3]「改革実施計画」とする)
http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki/gyousei_kanyo/index.html
7. 京都介護・福祉サービス第三者評価等支援機構(会長永和良之助)『「第三者評価事業」と「介護サービス情報の公表制度」の仕組みの再構築に関する要望書』2009年12月。
8. 京都府『京都府出資法人自己評価報告書』2011年9月。

9. 京都府道路公社『事業報告書』2008-2010年度。
10. 京都府道路公社『損益計算書』2008-2010年度。
11. 京都府道路公社『貸借対照表』2008-2010年度。
京都府道路公社の9-11は、<http://www.kyo-doko.jp/koukai/index.html>
12. 厚生省社会局長，児童家庭局長連名通知『社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理規定準則の制定について』1976年1月。（本文では厚生省2局長連名通知〔1976.1〕とする）
13. 厚生省大臣官房障害保健福祉部長，社会・援護局長，老人保健福祉局長，児童家庭局長連名通知『社会福祉法人会計基準の制定について』2000年2月。（本文では厚生省4部局長連名通知〔2000.2〕とする）
14. 厚生省『社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律の概要』2000年6月。
http://www1.mhlw.go.jp/topics/sfukushi/tp0307-1_16.html
15. 厚生省大臣官房障害保健福祉部長，社会・援護局長，老人保健福祉局長，児童家庭局長連名通知『社会福祉法人の認可について』2000年12月。
16. 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『福祉サービス第三者評価事業に関する指針について』2004年5月。（本文では厚生労働省3局長連名通知〔2004.5〕「指針について」とする）
17. 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『社会福祉法人会計基準の制定について』2011年7月。
18. 自治省財政局指導課『第三セクターの経営状況に関する調査結果について』1999年。
19. 児童福祉法規研究会『児童福祉法の解説』時事通信社，1999年。
20. 社会福祉法人経営研究会『社会福祉法人経営の現状と課題—新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業』全国社会福祉協議会，2006年。
21. 全国社会福祉協議会「福祉サービス第三者評価事業の現状と課題」『月刊福祉』2010年1月号，32-33ページ。
22. 全国社会福祉協議会『第三者評価の受審件数（都道府県別）（平成23年度調査平成22年度実績）』2011年12月。
<http://www.shakyo-hyouka.net/appraisal/sys-b32a.pdf>
23. 全国社会福祉協議会『主な施設・サービス別の全国受審数・受審率と累計（平成23年度調査平成22年度実績）』2011年12月。
<http://www.shakyo-hyouka.net/appraisal/sys-b34a.pdf>
24. 関川芳孝「解説：サービス評価を活用するポイント」『月刊福祉』2005年10月号，16-19ページ。
25. 総務省『公益法人に関する年次報告書（公益法人白書）』2002-2008年度。（2009年度からは，内閣府「特例民法法人に関する年次報告」となる）
https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/common/index.do?contentsKind=110&gyouseiNo=00&contentsNo=00502&syousaiUp=0&procNo=contentsdisp&renNo=9&contentsType=03&houjinSerNo=undefined&oshiraseNo=undefined&bunNo=0&meiNo=0&seiriNo=undefined&edaNo=undefined&iinkaiNo=undefined&topFlg=0
26. 総務省『第三セクター等の状況に関する調査結果』2011年。
http://www.soumu.go.jp/main_content/000140283.pdf
27. 地方自治総合研究所「自治体公益法人の実態に関する調査報告」『自治総研』第366号，2009年4月，62-94ページ。
28. 内閣府公益認定等委員会『公益法人会計基準について』2008年4月。
29. 日本高速道路保有・債務返済機構「平成22事業年度法人単位財務諸表』2012年。
30. 堀田和弘「非営利組織のガバナンスとアカウントビリティ—経営機関の統制と規制の強化—」『非営利法人研究学会誌』第7巻，2005年，37-55ページ。
31. 堀田和弘「非営利組織におけるアカウントビリティ（上）理論上のアカウントビリティのあり方」『月刊公益法人』第38巻第12号，2007年12月，36-47ページ。
32. 堀田和弘「非営利組織におけるアカウントビリティ（中）アカウントビリティ概念の拡大とその諸次元」『月刊公益法人』第39巻第2号，2008年2月，40-51ページ。
33. 堀田和弘「非営利組織におけるアカウントビリティ（下）戦略的アカウントビリティとその方向」『月刊公益法人』第39巻第3号，2008年3月，26-40ページ。

34. 堀田和弘「非営利組織の業績測定・評価に関する多角的アプローチ—組織有効性の測定・評価の包括的フレームワーク—」『非営利法人研究学会誌』第11巻, 2009年, 1-15ページ。