

■ 論文

不透明性を前提とするアカウントビリティ —透明性とアカウントビリティの結びつきに関する考察—

中澤 優介

目次

- I はじめに
 - II 透明性とアカウントビリティを結びつける不透明性：Fox(2007)の所説を中心として
 - III 不透明性を前提とするアカウントビリティの形態
 - IV 社会福祉充実計画に見る不透明性を前提とするアカウントビリティ
 - V おわりに
- 注
参考文献

▶ 要旨

ガバナンスの維持や達成に大きな役割を担うものとして透明性が挙げられるが、透明性によってガバナンスが維持・達成されるためには、可視化された情報に基づいた管理や調整が機能するためのアカウントビリティ関係が必要だと考えられる。本論文は、透明性とガバナンス、そしてそれらを結びつけるアカウントビリティというこの3つの関係性のうち、透明性とアカウントビリティの関係性に焦点を当て、透明性と結びつくアカウントビリティとはどのような形態なのかについて考察を行うものである。考察の結果、透明性と結びつくアカウントビリティの形態とは、不透明性を前提とするものであるということを示した。

さらに本論文では、ガバナンス達成のために透明性を志向した事例として社会福祉法人制度改革を取り上げ、その改革内容のうち、社会福祉充実計画を通じたアカウントビリティの履行に不透明性を前提としたアカウントビリティの可能性を見出すことができるということを示した。

▶ キーワード

透明性、アカウントビリティ、アカウントビリティ・レジーム、ガバナンス、社会福祉法人制度改革、社会福祉充実計画

I はじめに

2015年5月に上場企業の企業統治(コーポレート・ガバナンス)の指針である『コーポレートガバナンス・コード』が東京証券取引所によって公表され、さらに2017年3月には金融庁によって「監査法人の組織的な運営に関する原則」(監査法人のガバナンス・コード)が公表されたこともあり、「ガバナンス」という言葉は近年、よく耳にする言葉である。『コーポレートガバナンス・コード』は企業におけるガバナンスの在り方の原則を示し、監査法人のガバナンス・コードは監査法人を対象にしたものであるが、「ガバナンス」という概念は、様々な領域においてキーワードになっている。武川(2006)によると、コーポレート・ガバナンス以外にも、政治学や行政学、開発経済学や国際政治、地方自治、社会政策や福祉といった分野でガバナンスが議論されており、「〇〇ガバナンスという形の概念が現在限りなく生産され続けている」(49頁)。このように様々な領域で議論され、それぞれの領域でガバナンス論が存在しているが、武川(2006)によると、それらのガバナンス論に共通する問題意識は、「組織や集団の目標がいかに達成されているか、あるいはそのためにどのような管理・運営・調整がなされているか」(50頁)ということである。つまり、ガバナンスの論点は目標達成のための管理や運営、調整の方法にあるといえ、そこにはこれらの方法を上手く駆使することによって、ガバナンスを達成(維持)しようという考え方が根底に存在している。

このように、ガバナンスを論じるうえで、その維持や達成のための方法に焦点が当てられてきたといえる。そして、そのような様々な方法のうち、「今日の様々な文脈のなかで、透明性は「良いガバナンス」のための広く受け入れられた特効薬となってきた」(Hood and Heald, 2006, p. x)とあるように、透明性はガバナンスの維持や達成のために大きな役割を担うものと見なされてきた。実際、上述の『コーポレートガバナンス・コード』においても、「「コーポレートガバナンス」とは...透明・公正かつ迅速・果敢な意思決定を行うための仕組みを意味する」(2頁)とあり、企業における「良いガバナンス」の維持や達成ために透明性が求められている。このように「良いガバナンス」のためには透明性が求められるが、ガバナンスと透明性との関係を考えてとき、そこにはアカウントビリティが存在しているといえるだろう。つまり、透明性をもとにガバナンスを維持・達成しようとするれば、単に透明性によって物事を可視化するだけでは不十分で、可視化された情報に基づく管理や調整といったコントロールが作用する必要がある、このコントロールが機能するためには、コントロールする側・される側の間に情報をめぐるアカウントビリティ関係が必要だと考えられるのである。

ガバナンスと透明性そしてアカウントビリティの関係性をめぐっては、1980年代半ば以降に生じたニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の動向をもとに考えることもできるだろう。Hood(1995)によるとNPMの動向の中心はパブリックセクターにおける会計の変革であったが、このNPMに関してHood(1991)が挙げる7つの学説上の構成要素には、アカウントビリ

ティに基づく責任や目的の明確化が含まれている(pp.4-5)。そもそも NPM とは「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること」(大住, 1999, 1 頁)が中心となっており、公共経営において「良い」ガバナンスの在り方を志向したものと位置付けることができる。そして、NPM ではアカウントビリティの履行を通じた責任や目的の明確化が志向されており、その手段として会計が用いられたのである。会計は数値化によって物事を可視化するものであり、その点で透明性をもたらすものである。このように考えれば、「良い」ガバナンスの実現のために求められる透明性、そして両者を繋ぐものとしてのアカウントビリティ、という関係性が明らかになるだろう。

しかしここで、透明性とアカウントビリティの関係性については慎重に検討することが必要であろう。昨今ではアカウントビリティに対する要求が高まっているが、そこで求められるアカウントビリティは主に、より多くの情報を開示することに基づいたアカウントビリティ、言わねば透明性を前提としたアカウントビリティだといえる。そしてこのようなアカウントビリティに対する要求が高まるに伴って、開示される情報の範囲の拡張が志向されている。このような動向からは、透明性をもたらされればアカウントビリティは履行される、という直線的な思考がうかがえるが、近頃の企業不祥事や監査をめぐる動向を見ても明らかのように、透明性をもたらされるだけでは、果たされるべきアカウントビリティは果たされず、であるがゆえにさらなる透明性が求められる、というスパイラルが存在しているといえるだろう。そして、透明性をもたらされるだけではアカウントビリティの履行に十分に結びつかないのであれば、「良い」ガバナンスの実現にもまた結びつかないといえるだろう。

以上の考えに基づき本論文では、透明性とガバナンス、そしてそれらを結びつけるために必要なアカウントビリティという3つの関係性のうち、透明性とアカウントビリティの関係性に焦点を当て、透明性と結びつくアカウントビリティとはどのような形態なのかについて考察を行う。なお、本論文の構成は以下の通りである。

第Ⅱ節では、透明性とアカウントビリティの関係性に焦点を当てた Fox (2007) の議論をもとに、「どのようなタイプの透明性がどのようなタイプのアカウントビリティを生み出すことができるのか」(Fox, 2007, p. 665) という観点から、透明性とアカウントビリティの関係性を整理する。続く第Ⅲ節では、第Ⅱ節で示す透明性とアカウントビリティの関係性をもとに、両者を結びつける「不透明性」を前提としたアカウントビリティの形態とはどのようなものかについて考察する。第Ⅳ節ではガバナンス達成のために透明性を志向した事例として社会福祉法人制度改革を取り上げ、その改革内容において想定されている透明性に基づくアカウントビリティは、透明性とアカウントビリティが結びついたものになっているのか、すなわち不透明性を前提としたアカウントビリティの形態たり得るのかを、これまでの議論を踏まえて考察する。最後の節では本論文の総括を行う。

Ⅱ 透明性とアカウンタビリティを結びつける不透明性： Fox(2007)の所説を中心として

透明性そのものやアカウンタビリティの拡充に議論の焦点が当たるなかでそれぞれアカウンタビリティや透明性に言及した研究は多いが、透明性とアカウンタビリティという両者の関係性を議論の中心に据えた研究ほとんど存在しないといえる。本節ではこの関係性に焦点を当てた研究の1つである Fox(2007)に基づいて、透明性とアカウンタビリティの関係性について整理する。

Fox(2007)は、「透明性がアカウンタビリティを生み出す」という「透明性が持つ力についての世間一般の見識」について疑義を示した研究となっている(p.664)。この研究においては両者の関係性をより精緻に見ていくために、「どのようなタイプの透明性がどのようなタイプのアカウンタビリティを生み出すことができるのか」(p.665)という点に焦点を当て、透明性のタイプの分類およびアカウンタビリティのタイプの分類をもとに、透明性によって生み出されるアカウンタビリティについて考察を行っている。そして考察の結果、透明性とアカウンタビリティの関係性について、Fox(2007)は以下の表1に見られる関係性を示している。

表1：透明性とアカウンタビリティの間の関係性を明らかにしたもの

透明性		アカウンタビリティ	
不明瞭	明確	緩い	厳しい
情報の拡散・情報の入手			
	制度的な「応答可能性」		
			処罰, 報酬, 矯正

出典：Fox (2007) p.669

表1において、透明性は不明瞭な透明性と明確な透明性とに区別されている。不明瞭な透明性とは、名目上有用であるが実際は信頼できない情報の拡散をもたらす透明性であるのに対して、明確な透明性とは、我々を取り巻く諸制度がもたらす成果などの有用な情報を提供する透明性である。このようにFox(2007)では、透明性が信頼でき有用な情報をもたらすか否かという点から、透明性が2つに区別されている。次に同表では、アカウンタビリティは緩い(soft)アカウンタビリティと厳しい(hard)アカウンタビリティとに区別されている。緩いアカウンタビリティとは、「応答可能性(answerability)」のことである(Fox, 2007, p.668)。これに対して、厳しいアカウンタビリティとは、この応答の可能性に処罰の可能性が付加されたものである。以上のような分類のもと、Fox(2007)では透明性とアカウンタビリティをめぐる3つの制度の在り方が示されており(表1の色付き部分)、「明確な透明性は緩いアカウンタビリティの一形態である」として、「応答可能性」がもたらされる制度に、「透明性とアカウンタビリティの重な

り合い],すなわち透明性とアカウントビリティの結びつきを見出しているのである(p.668)。ここでいう「応答可能性」とはSchedler(1999)で示された概念であるが、ここまで見てきたように、Fox(2007)の主張においてはこの「応答可能性」は透明性とアカウントビリティを結びつける重要な要素である。したがってSchedler(1999)において「応答可能性」がどのように説明されているかをここで確認しておくことにする。

Schedler(1999)は「現在我々がアカウントビリティという概念を使用する際のその概念の意味を再構築する」(p. 14)ことを目的とした研究である。この研究では特に政治的な場面において履行されるアカウントビリティに焦点を当てており、「政治的なアカウントビリティの概念には2つの基本的な言外の意味が存在している」(Schedler, 1999, p. 14)と主張される。そしてこの言外の意味として、「応答可能性」と「強制」というアカウントビリティが持つ2つの側面が示されるが、ここでいう「応答可能性」とは、「役人が自分たちのしていることを知らせ、説明する義務」のことであり、それは行動に関する情報の提供とその行動の正当化という要素に集約することができる(Schedler, 1999, p. 26)。これに対して「強制」とは、行動の規則を破った者に対する処罰という要素に集約できる(Schedler, 1999, p. 26)。この2つの側面がアカウントビリティという概念のなかに含まれていることによって、アカウントビリティという概念は幅広く包括的な概念になってしまっていると同時に、その魅力はこの幅広さおよび包括的であることに起因しているとSchedler(1999)は考えている。このようにアカウントビリティには、「応答可能性」と「強制」の2つの側面が存在しているのだが、実際に履行が求められるアカウントビリティの形態においては、「応答可能性」に基づくアカウントビリティと「強制」に基づくアカウントビリティというように、それぞれの側面を欠くものがあるということが、例を用いて示されている。そして、「応答可能性」に基づくアカウントビリティは「透明性を創り出すことを志向したもの」であるが、このアカウントビリティの形態においては「不完全な情報を前提とする」ということが示されている(Schedler, 1999, p. 20)。すなわち、透明性が完全に実現されるのであれば、誰かを説明可能な状態にする(説明する責任を負わせる)必要はないのであり、ここに、「応答可能性」に基づくアカウントビリティが前提とするある種の「不透明性」を見出すことができる。

以上がSchedler(1999)において示された「応答可能性」という概念およびそれに基づくアカウントビリティの形態である。ここで示された内容を踏まえてFox(2007)における透明性とアカウントビリティの関係性(表1)を再度検討すれば、Fox(2007)では「応答可能性」をもたらす制度的な仕組みのもと、透明性とアカウントビリティは結びつくとしているが、そこでのアカウントビリティの形態とは、「応答可能性」に基づいたものであるために、「不透明性」が前提となるということがいえるだろう。つまり、不透明性が存在する(=完全に物事を可視化することはできない)ということを経験として前提にしてはじめて、透明性とアカウントビリティが結びついたうえで、透明性に基づくアカウントビリティが履行されるのである。

Ⅲ 不透明性を前提とするアカウントビリティの形態

前節では Fox (2007) での議論を中心として、透明性とアカウントビリティが結びつくには不透明性を前提とする、ということを示した。それでは、この不透明性を前提とするアカウントビリティとはどのような形態が考えられるであろうか。この点に関して、あらゆるアカウントビリティの履行は、突き詰めれば説明主体(説明する側)と被説明主体(説明される側)およびその両者を結び付けるための説明に還元されるということを踏まえれば、不透明性を前提とするアカウントビリティとは、説明主体およびその説明の不透明性・不完全さを前提とするということの意味する。そして、このような説明主体を十全に説明可能(アカウントブル)なものとして規定しないアカウントビリティの在り方を探究した会計学領域における研究のうち、Roberts (2009) は、会計がもたらす透明性に対する批判を展開しており、さらに説明主体の不透明性に基づいたアカウントビリティの形態を提唱している。したがって以下ではまず、Roberts (2009) での議論を始点として、不透明性に基づくアカウントビリティとはどのようなものなのかということ考察していく。

1. intelligent accountability の概念とは

Roberts (2009) では、会計は物事を数値に可視化するという点で透明性をもたらす代表的な技術であると考えられており、会計に基づくアカウントビリティが履行されることの問題点が、透明性という観点から考察されている。この研究では、アカウントビリティの履行が求められる際に「透明な自己」が説明の起点として規定されているとし、この自分自身のことは十全に理解し得るし、それゆえ主体は説明を求められたときにあらゆることに対して説明可能である(可能であるべきだ)とする考え、すなわち「透明な自己」という規範が本来的に不透明である説明主体¹⁾に求められるとき、その規範が「倫理的暴力」²⁾として作用するという主張が展開される。そして、このような「透明な自己」ではなく、我々は自分のことすらも十全に把握することはできず、それゆえ自分自身のことを説明できないという「不透明な自己」を説明の起点として据えた 'intelligent accountability' という概念が提唱される³⁾。この概念に見るアカウントビリティの形態とは、「特定のコンテキストなかに存在する」ものであり、「単に前もって決められたカテゴリーに当てはめて主体を示したり可視化したりするものではなく、むしろコンテキストにおいて理解され得る適切で正確な指標を通じた傾聴や質問、会話といった積極的な問いかけを含むもの」なのである (Roberts, 2009, p. 966)。そして、「透明性はある瞬間での業績を捉える周期的なスナップ写真に頼らなければならないのに対して、intelligent accountability は時を「超えて」拡張し... 個別の指標の基礎に存在する複雑な相互依存を理解することを促進するもの」である (Roberts, 2009, p. 966)。つまり、会計のような透明性に依拠する手段によって得られる情報は、例えば会計数値のようにある一定の瞬間を捉えたものでし

がなく、そのような情報はコンテキストから切り離されて捉えられる可能性を孕むのであり、そのような情報に基づいたアカウントビリティの履行では、コンテキストに基づいて捉えることのできる責任が見逃されてしまうのである。したがって Roberts (2009) において提唱された *intelligent accountability* では、会話や傾聴、質問などの、コンテキストをより捕捉できるような手段によってアカウントビリティが履行されるべきだと考えられているのである。さらに Roberts (2009) では *intelligent accountability* の基盤となる倫理として、主体自身に対する「謙虚さ」と他者に対する「寛大さ」が必要であることが主張される。これらの倫理は Butler (2005) において示されたものであり、自分自身そして他者の本来的な不透明性を認識することとは、「知の限界そのものを経験すること」であり、この点において主体は「自分が完全な知を持ちえなかったことを赦される必要があるし、また他者に赦しを与える同じような義務を負っている」ということから導かれる (Butler, 2005, p. 42; 邦訳, 80頁)。このような倫理的基盤に基づいてアカウントビリティが履行されることにより、「アカウントビリティは極めて重要な社会的実践..として再構成される」(Roberts, 2009, p. 969) のである。

以上が *intelligent accountability* の概念の概要であるが、アカウントビリティの履行手段という側面から捉えれば、この概念で志向されているアカウントビリティの在り方は、会計などの計算システムに基づくアカウントビリティの対立概念として主張されるナラティブ・アカウントビリティ⁴⁾に位置付けられるであろうし、計算システムは数値化することで物事を可視化するということを踏まえれば、透明性に基づくアカウントビリティをナラティブ・アカウントビリティで補完もしくは克服するという関係性を見出すことができる。しかし、このような計算に基づくアカウントビリティとナラティブ・アカウントビリティという履行手段に関する二項対立的な視点から捉えたのでは、アカウントビリティの履行に潜む構造的な問題点を見逃してしまうことになる。その問題点とは、アカウントビリティの履行を「アカウントビリティ・レジーム」という観点から捉えたときにより明確になるものである。したがって以下では「アカウントビリティ・レジーム」という枠組みから *intelligent accountability* を捉えていく。そのため次項ではまず、「アカウントビリティ・レジーム」とはどのようなものなのかという点から、アカウントビリティの履行が孕む構造的な問題点について明らかにする。

2. アカウントビリティの履行における構造的な問題

「アカウントビリティ・レジーム」とは、アカウントビリティの特定の在り方を捉えるものであり、ここではアカウントビリティの履行を規定するために必要な3つの要素で構成されるものを指している。3つの要素とは、①アカウントビリティを履行する側、②アカウントビリティを履行される側、③履行手段、である。なお、この枠組みで重要なことは、アカウントビリティが履行されるためにはこれらの3つの要素が決まる(固定化される)ことが必要だということである。つまり、上記の3つの要素のうち、いずれかが定まっていなかったらアカウントビリティは

履行できない。

したがって、このアカウントビリティ・レジームという観点から捉えると、計算システムに基づくアカウントビリティであれ、ナラティブ・アカウントビリティであれ、レジームを構成する3要素が決定(固定化)してアカウントビリティが履行されるのであるから、アカウントビリティとは本来的に責任の範囲を限定的に画定した形でないと履行されないということが見えてくる。つまり、履行手段にかかわらず、アカウントビリティの履行においては限定的な範囲でしか責任が履行されないものであり、その責任の範囲外すなわち、レジームの外に位置付けられてしまう主体(被説明主体)は必ず存在するのである。

このことは、例えば企業を中心とするアカウントビリティ関係を考えても明らかであろう。企業の代表的なアカウントビリティの履行として、投資家や株主に対する財務諸表を通じた情報開示が挙げられるが、その開示の枠組みにおいても、キャッシュ・フロー計算書の開示が求められるようになったりと、アカウントビリティ履行のための情報の拡充という流れが見てとれる。そしてさらなる情報の拡充として、社会環境報告書やCSR報告書といった投資家や株主以外のステイクホルダーをも対象とした情報の開示も近年では積極的に行われており、特に最近では財務情報に非財務情報も組み合わせた統合報告書の作成の機運も高まっている。この一連の動向は、アカウントビリティの履行というものが本質的に責任関係を限定的に画定するものあることの証左であるといえよう。責任関係の限定的な画定が生じるからこそ、そこでの責任関係の枠外に位置付けられる人々に対する責任を履行するために、さらなるアカウントビリティ履行の在り方が求められ、それが情報の拡充という形で志向されているのである。しかし、このようなアカウントビリティ履行のための情報の拡充は、レジームを少し広げるに過ぎない。つまり、アカウントビリティの履行という行為そのものに責任の限定的な画定という側面がある以上、常にレジームの枠外に位置付けられる被説明主体が生じるということは、その構造上避けることができないのである。

それでは、アカウントビリティの履行が構造的に孕むこの問題について、我々はどうのように対応すべきであろうか。これに関して中澤(2016)では、アカウントビリティ・レジームの枠外に被説明主体が位置付けられるということを暴力批判論の観点から捉え、この問題の対応について規範的考察を行っている。この研究はアカウントビリティ・レジームという観点から、主に会計に基づくアカウントビリティの履行が孕む暴力性を明らかにしたものであるが、その暴力性とは「他の履行手段や他の責任の履行相手が想定されない状況下でアカウントビリティ・レジームが固定化されてしまい、その結果、説明主体が均質な主体としてレジームのある一点に固定化され、被説明主体たる「他者」⁵⁾に対しても果たされるべき責任の限定的な画定が生じる」というものであった(中澤, 2016, 35頁)。つまり、アカウントビリティ・レジームが固定化してしまうことはアカウントビリティ履行という行為の構造上、やむを得ないことであるが、そのレジーム以外のアカウントビリティの履行が想起されないこと、すなわちレジーム

の可変性がなくなってしまうことが問題なのである。したがって中澤(2016)ではこの問題に対して、「レジームに可変性が残されているような、レジームが「開かれる」ということが求められる」(43頁)とし、アカウントビリティ・レジームを「開く」ことの重要性を指摘した。そして、このレジームを「開く」ための要件として、「絶えず既存のレジームの外側の価値観・視点に依拠する、すなわちレジームが常に新たな価値に基づくことができるように開かれている」(中澤, 2016, 43頁)ということを実現する仕組みとしての「制度化させないための制度」が必要だと主張した。新たな価値観や視点に依拠することができれば、既存のアカウントビリティ・レジームとは異なるレジームでのアカウントビリティの履行が想起される可能性が生じる。しかし、その新たなレジームでのアカウントビリティの履行も結局は責任の限定的な履行でしかない。したがって、常に異なる価値観や視点がアカウントビリティの履行に入り込むことができ、アカウントビリティの履行が1つの制度として硬直化することを防ぐ仕組みが必要なのである。この仕組みが「制度化させないための制度」である。

3. 「アカウントビリティ・レジーム」から見る intelligent accountability

ここで、本節で不透明性を前提とするアカウントビリティの形態として検討してきた intelligent accountability の概念をアカウントビリティ・レジームの観点から捉えると、intelligent accountability の概念の基盤となる倫理は、レジームを「開く」ための「制度化させないための制度」がもたらされるためにも必要なものであるといえる。intelligent accountability における倫理的基盤とは主体自身に対する「謙虚さ」と他者に対する「寛大さ」であったが、この倫理に基づいたアカウントビリティの履行とは、説明主体が自身の説明の不十分さに目を向けることであり、説明という責任の履行が十全なものにはなっていないという可能性、つまり別のアカウントビリティ履行の可能性、を常に想起させるものであるといえる。逆に、このような倫理を欠いたアカウントビリティの履行とは、自身の説明の不十分さに目を向けることもなく、また自身が説明を受ける際には相手が完全な説明をしてくれるものと想定するものであり、特定のレジーム内での責任の履行で満足してしまい、その枠外に位置付けられる被説明主体に思いをめぐらすこともないであろう。したがって、アカウントビリティ・レジームを「開く」ための要件である「制度化させないための制度」には、この intelligent accountability で示された倫理的基盤が必要であるといえ、これを踏まえれば、中澤(2016)において示したレジームに可変性が残されたアカウントビリティの形態として、この intelligent accountability の概念を位置付けることができるだろう。

以上本節では、不透明性を前提とするアカウントビリティの形態に関して考察してきた。ここまでの議論を踏まえれば、不透明性を前提にしたアカウントビリティの形態とは、レジームに可変性が残されたアカウントビリティの形態であり、その一例として Roberts (2009) で示された intelligent accountability の概念を位置付けることができる。そして、このようなレジーム

に可変性が残されたアカウンタビリティの形態において志向される透明性こそが、アカウンタビリティに結びつく透明性であり、透明性に基づくアカウンタビリティとしてガバナンスの維持・達成に寄与し得るものだと考えられる。次節ではここまでの考察を踏まえ、ガバナンスの維持・達成のために透明性が志向されている事例として社会福祉法人制度改革を取り上げ、この改革において想定されている透明性に基づくアカウンタビリティとは本節までで議論した不透明性に基づいたアカウンタビリティの形態たり得るのかということ考察する。

IV 社会福祉充実計画に見る不透明性を前提としたアカウンタビリティ

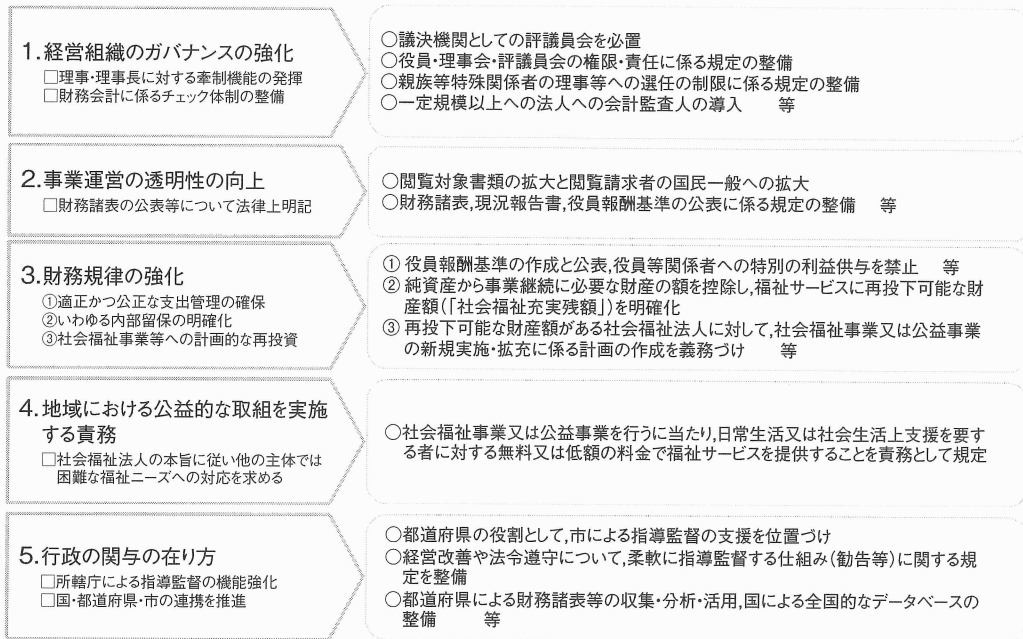
本節ではガバナンス達成のために透明性を志向した事例として、社会福祉法人制度改革を取り上げる。1990年代以降、国の社会保障給付費は急速な伸びを示しているが、今後も高齢者の人口増が予想されることを踏まえれば、福祉サービスに係る給付費も伸び続けることが予想される。このような状況のなかで社会福祉法人に対しては、「施設管理中心、法人経営の不在」そして「再生産・拡大生産費用は補助金と寄附が前提」といった従来の法人経営モデル(社会福祉法人経営研究会, 2006, 4頁)から、「法人単位の経営」が可能となるための経営能力の向上が求められている(社会福祉法人経営研究会, 2006, 7頁)。また医療や介護という視点から見ると、高齢化に伴う医療費や介護費の増大が今後見込まれることを踏まえ、近年では厚生労働省の主導のもと地域包括ケアシステム⁶⁾が志向されているが、これは医療や介護などに関する複数のサービス供給主体によるネットワークに基づくガバナンスを確立するための取り組みだと捉えることもできる。以上をもとに考えれば、社会福祉法人にはネットワークに基づくガバナンスという枠組みのなかで、そのガバナンスを支えるサービス供給主体としての役割を果たすことが求められており、そのためには経営的にも法人単体で自立することが必要であり、その自立性を確保するために様々な取り組みが導入されているのである。そしてこの取り組みの1つとして、社会福祉法人における透明性への志向も位置付けられるのである。それでは当該制度改革においてはどのような取り組みが志向されているのだろうか。本節ではまず、社会福祉法人制度改革の内容を見ていくことから始める。

1. 社会福祉法人の果たすべき責任とは

2016年4月、社会福祉法の一部を改正する法律が施行され、これに基づいた社会福祉法人制度の大幅な改革が実施されている。今回実施されている制度改革は、「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」(厚生労働省, 2016, 3頁)ことを志向したものであり、その具体的な改革内容は、図1に示す通りである。

前述のように社会福祉法人はネットワークに基づくガバナンスを支えるためにも法人単位で

図1：社会福祉法人制度改革(主な内容)



出典：厚生労働省(2016) 3頁

※記述への下線や括弧書き、注記等は省略している。

の自立性が求められるといえるが、この自立性を確保するためには法人経営そのものを強化し健全なものにする必要があり、そのための取り組みとして、図1で示されたような経営組織のガバナンスや所轄庁の指導監督機能の強化や、透明性への志向に基いた各種数値の開示や社会福祉法人が実施すべき責務の明確化を位置付けることができる。

本節ではこれらの社会福祉法人制度改革における取り組みを透明性に基づくアカウンタビリティという観点から捉えていくが、そのためにはまず、制度改革の対象となっている社会福祉法人にはどのような責任がある(と想定されている)のかを明らかにする必要があるだろう。この点に関して、社会保障審議会第11回福祉部会(2015年1月16日開催)での「地域公益活動」についての資料では、「社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保の中心的役割を果たすだけでなく、既存の制度の対象とならないサービスに対応していくこと」(6頁)が社会福祉法人の本旨として記載されている。社会保障審議会は厚生労働大臣の諮問機関であり、この福祉部会での審議内容をもとに制度改革の方向性や内容が形成されていることを踏まえば、上記資料で示されている社会福祉法人の本旨こそ、社会福祉法人に対して果たすことが求められている責任であるといえるだろう。つまり社会福祉法人は、1990年代後半からの社会福祉基礎構造改革以降、サービス供給主体が多様になるなかでもその中心的な役割を果たすことが求められ、さらに既存の制度を超えた部分での福祉サービスの供給という面でも責任を負っているのである⁷⁾。

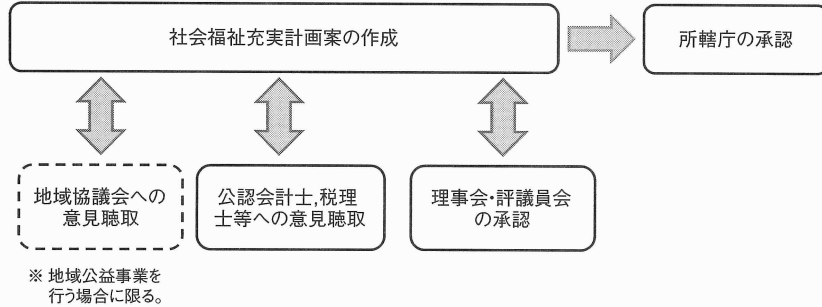
またこの福祉サービスの供給という点でいえば、そもそも社会福祉法人という法人格は1951年に成立した社会福祉事業法によって規定されたものであり、措置制度のもと「措置を受託する法人に行政からの特別な規制と助成を可能とするために、「社会福祉法人」という特別な法人格が活用された」(厚生労働省, 2014, 4頁)のであった。しかし、「措置から契約へ」という言葉に代表されるように、福祉サービスの供給も従来の措置制度から、利用者側が契約に基づいてサービスを受けるという仕組みに変化した。これに伴って、「低所得者を主たる対象とする仕組みから、皆にニーズが生じることを前提とした仕組み...となった」(社会福祉法人経営研究会, 2006, 5頁)のである。つまり、「措置から契約へ」というように、福祉サービス供給の仕組みが変わることによって、サービスを受ける側も従来想定されていた低所得者から国民全体に広がったのであり、この点において社会福祉法人が供給すべき福祉サービスもより多様なものになったのである。

以上を踏まえて、前述の社会福祉法人の本旨をもとに社会福祉法人の果たすべき責任を捉えようと、その責任とは既存の制度の枠組みをも超えた福祉サービスの供給であり、さらには国民全体が想定されるサービスの利用者であることから、その責任として求められるサービス供給の在り方は原理的には国民の数だけ存在するといえるだろう。そして、社会福祉法人の果たすべき責任をこのように規定したうえで、アカウンタビリティの履行という観点から今回の社会福祉法人制度改革を捉えようと、社会福祉法人の果たすべき責任に関するアカウンタビリティの履行は、社会福祉充実計画を通じて履行される透明性に基づくアカウンタビリティによって担われているといえる。したがって以下では、社会福祉充実計画を通じて履行されるアカウンタビリティをアカウンタビリティ・レジームの観点から捉え、そのアカウンタビリティは、レジームに可変性が残されたものなのかについて考察していく。考察に先立って、次項ではまず、社会福祉充実計画の作成プロセスについて整理し、当該計画を通じたアカウンタビリティの履行が社会福祉法人の本旨をもとにした責任を果たすものとなっていることを示す。

2. 社会福祉充実計画作成のプロセス

社会福祉充実計画とは、現在実施している社会福祉事業や公益事業の充実もしくはそれ以外に新規で実施する社会福祉事業や公益事業に関する計画のことである(社会福祉法第55条の2)。この計画は社会福祉法人が保有する財産から事業継続に必要な財産を控除したうえで一定の財産(社会福祉充実残額)が残る場合に作成が求められるもの⁸⁾であり、「社会福祉事業等に計画的に再投資を促すとともに、公益性の高い法人としての説明責任の強化を図るために策定するもの」(厚生労働省, 2016, 109頁)である。つまり、社会福祉法人が公益性のあるサービス供給主体として、どれだけ社会福祉事業等に再投資できるのかを明らかにしたうえで、実施する取り組みの具体的な計画を示すものが社会福祉充実計画なのである。社会福祉充実計画を作成する際のプロセスは、図2の通りである。

図2：社会福祉充実計画の作成手続



出典：厚生労働省 (2016) 110頁

図2において示されているように、社会福祉充実計画の策定に当たっては、関係者への意見聴取を実施することが法令において求められている（社会福祉法第55条の2第5項・第6項）。この意見聴取に関する内容として、厚生労働省(2016)で示された案では、下記の図3に示す聴取内容が想定されている。

図3：社会福祉充実計画の策定に当たっての関係者への意見聴取内容について(案)

1. 公認会計士、税理士等への意見聴取内容

【社会福祉充実財産について】

- 社会福祉法に基づく事業に活用している不動産等の額と財産目録の照合
- 再生産に必要な財産の再計算
- 必要な運転資金の再計算
- 社会福祉充実財産の再計算

【事業費】

- 事業費とその積算の照合

2. 地域協議会への意見聴取内容(例) (地域公益事業を行う場合に限る。)

- 地域の福祉課題
- 地域に求められる福祉サービスの内容
- 自ら取り組もうとしている地域公益事業に対する意見
- 関係機関との連携 等

出典：厚生労働省 (2016) 114頁

※図中の注記は省略している。

公認会計士や税理士等への意見聴取は、「社会福祉充実財産の算定過程を中心に確認」するためのもの(厚生労働省, 2016, 115頁)であるのに対して、地域公益事業を実施する場合における地域協議会への意見聴取内容は図3にあるように、「地域の福祉課題」や「地域に求められる福祉サービスの内容」が想定されている。なお、この地域福祉協議会とは「社会福祉法人に対して、できるだけ円滑かつ公正中立な意見聴取が行えるようにするとともに、併せて地域における関

係者のネットワークを強化し、関係者間での地域課題の共有、各種事業の役割分担の整理など、地域福祉の推進体制の強化を図る」(厚生労働省, 2016, 117頁)ことを目的として設置されるものである。厚生労働省(2016)では地域協議会の構成員として、①学識有識者、②保健医療福祉サービス事業者、③民生委員・児童委員、④サービス利用者(予定)者である地域住民、⑤福祉行政職員、⑥社会福祉協議会が想定されており、さらに地域の実情を踏まえて所轄庁がその構成を定めるとしている(118頁)。

作成された社会福祉充実計画は「その社会福祉法人の将来の経営に関わる重大な事項」(森, 2017, 24頁)であるため、理事会および評議員会において承認を得る必要がある。そして評議員会での承認を得たのち、社会福祉充実計画を所轄庁に提出し、そこで承認されれば、この社会福祉充実計画に基づいた事業を実施していくこととなる。

以上が社会福祉充実計画の作成プロセスであるが、この計画の開示に関しては、厚生労働省より示された『社会福祉充実計画の承認等に係る事務処理基準』に基づけば、所轄庁による承認を受けた計画は法人のホームページまたは電子情報開示システムを通じて直近のものを公表することになっている(26頁)。また、同基準では、社会福祉充実計画に記載した社会福祉充実事業に関する実績に関しては、毎年度法人のホームページ等で公表することが求められている(26頁)。ゆえに、社会福祉法人側からすると、社会福祉充実計画によって、各法人がどれだけ社会福祉事業等に再投資できるのかを明らかにしたうえで、どのような再投資を行う予定であり、その実績がどのようなものであるのかについて説明することが可能となるのである。したがって社会福祉充実計画を通じて履行されるアカウントビリティとは、社会福祉事業等への再投資の在り方を可視化したうえで、社会福祉法人が求められている責任をどのような形で果たすのか(果たすことができたのか)を示す、透明性に基づくアカウントビリティの形態だといえるのである。次項ではこの透明性に基づくアカウントビリティである社会福祉充実計画を通じて履行されるアカウントビリティを、アカウントビリティ・レジームの観点から捉える。

3. 社会福祉充実計画作成プロセスに見るレジームの可変性

前述のように、社会福祉法人には本旨として社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保において中心的役割を果たすことおよび既存の制度では対応されないサービスにも対応していくことという果たすべき責任が存在しており、社会福祉事業等への再投資が可能な場合にこの責任を具体的にどのように果たしていくのかを示したものが社会福祉充実計画だと位置付けることができる。そして、「措置から契約へ」という福祉サービス供給の仕組みも変化するなかでこの責任を果たすためには、サービス利用者たり得る国民の多様な要求に対応することが原理的には求められるのである。つまり、社会福祉法人がその本旨に基づく責任を果たすには、どのような福祉サービスの供給が求められているのかということを継続的に把握していくことが求められるのである。

本論文では第3節において、責任の限定的な画定がアカウントビリティ履行の構造的問題であることを示し、そのような構造的な問題への対応としてレジームに可変性が残されたアカウントビリティの履行を主張してきたが、社会福祉法人の本旨をもとにした前述の責任関係を前提として、社会福祉充実計画を通じたアカウントビリティの履行を捉えたと、このアカウントビリティの履行にレジームに可変性が残されたアカウントビリティ履行の可能性を見出すことができる。前項で見てきたように、当該計画の作成においては関係者への意見聴取が実施されるが、このうち厚生労働省(2016)において示された案に基づけば、地域公益事業を行う場合に実施される地域協議会への意見聴取においては、社会福祉法人に対して求められる様々な責任関係が認識されると考えられる。つまり、この意見聴取の仕組みによって、社会福祉法人だけでは想定し得なかった責任(福祉サービスの供給)が見出される可能性があり、これは社会福祉法人が果たすべき責任の新たな認識に繋がるものである。前項でも見たように、地域協議会は多様な人々がその構成員となり得るが、各構成員が依拠する価値観は様々であると考えられるため、地域協議会において認識される福祉課題やそこで出される意見は様々な価値観に根差した多様なものとなるであろう。ゆえに地域協議会への意見聴取は、画一的な責任関係ではなく、多様な責任を社会福祉法人が把握する場となると考えられる。すなわち、レジームに可変性が残されたアカウントビリティの履行に関して、この地域協議会への意見聴取を、限定的な責任関係にレジームを硬直化させないための仕組み、つまり「制度化させないための制度」として位置付けることができるのであり、この仕組みがあることによってレジームに可変性が残され、レジームの枠外に位置付けられる被説明主体に対する責任の履行をも考慮され得るアカウントビリティの履行が可能となるのである。そして、本論文のこれまでの考察を踏まえれば、このようなレジームに可変性が残されたアカウントビリティが不透明性を前提としたアカウントビリティの形態なのであり、このアカウントビリティの形態において志向される透明性こそが、アカウントビリティに結びつく透明性であり、ガバナンスの維持・達成に寄与し得るものなのである。

V おわりに

透明性によってガバナンスを維持・達成するためにはアカウントビリティ関係が必要があるという考えのもと、本論文では透明性とアカウントビリティの関係性に焦点を当て、透明性と結びつくアカウントビリティとはどのような形態なのかについて考察を行ってきた。両者の関係性に焦点を当てた先行研究である Fox(2007)に基づけば、透明性とアカウントビリティが結びつく条件として「応答可能性」が挙げられるが、ここでの「応答可能性」とは Schedler(1999)での議論に基づくものでありそれを踏まえれば、透明性とアカウントビリティが結びつくアカウントビリティの形態とは、不透明性を前提としたものであった。そしてこの不透明性を前提

としたアカウントビリティの形態とはどのようなものかを, Roberts(2009)において提唱された *intelligent accountability* の概念および自身の研究における「アカウントビリティ・レジーム」の概念をもとに考察した。この考察の結果, 不透明性を前提にしたアカウントビリティの形態とは, レジームに可変性が残されたアカウントビリティの形態であり, *intelligent accountability* もその一形態に位置付けられ, そのようなアカウントビリティの履行において志向される透明性こそが, 透明性に基づくアカウントビリティとして, ガバナンスの維持・達成に寄与し得るということを示した。さらに本論文では, ガバナンス達成のために透明性が志向されている事例として社会福祉法人制度改革を取り上げ, この改革での取り組みの1つである社会福祉充実計画を通じたアカウントビリティが不透明性を前提としたアカウントビリティの形態たり得ることを示した。

以上, ガバナンスの維持・達成に寄与すると考えられる透明性に基づくアカウントビリティの形態とはどのようなものかを考察を通じて明らかにし, その形態の可能性を社会福祉充実計画を通じたアカウントビリティの履行という, 具体的なアカウントビリティ実践のなかに見出したことが本研究の貢献であるといえるが, 本研究は理論的な推論をもとにしたものである。社会福祉充実計画を通じたアカウントビリティの履行に関して, 地域協議会に対する意見聴取に「制度化させないための制度」となる可能性を本研究では見出しているが, 実際の地域協議会ではその構成員が固定的で画一的なものになる可能性も否定できない。また当該計画作成プロセスにおいて, 図2で示したように, 最終的には所轄庁の承認が必要なために, 所轄庁が認識する責任というレジームのなかでしか責任が果たされない, つまりレジームの硬直化が生じるという可能性も存在する。これらの点に関して, 社会福祉法人制度改革は2016年4月の法改正のもと実施され始めたものであり, 社会福祉充実計画に基づくアカウントビリティ・レジームも今まさに構築されている⁹⁾。したがって, 今後はこの社会福祉充実計画をめぐるアカウントビリティ・レジームの構築プロセスに焦点を当て, 本研究で示した不透明性を前提としたアカウントビリティの形態の可能性を, 実践的な観点から探究していく必要があるだろう。

注

本研究はJSPS 科研費(課題番号 16K17218)の助成を受けたものである。

- 1) 主体は自身にとってでさえ十全に透明ではないということは、「なぜ今日は昼食にカレー食べたのか?」などの簡単な質問でさえ完全に理由を説明することが困難であることを踏まえれば理解できるであろう。このような主体の本来的な不透明さに焦点を当て、そのような不透明な主体が果たす責任について哲学的に考察を展開しているのが Butler(2005)である。
- 2) 「倫理的暴力」とは規範や倫理が孕む暴力性のことであり、哲学者の T.W. アドルノや J. バトラーによって主張されてきたものである。Roberts (2009)はこの「倫理的暴力」に関する主張が展開された Butler (2005)に影響を受けた研究である。
- 3) Roberts (2009)における intelligent accountability の概念は、Butler (2005)だけでなく O'Neill (2002)からの影響も見られるものである。当概念については、中澤 (2012)において解題を行っているので、そちらも参照されたい。
- 4) ナラティブ・アカウントビリティとは、対話や会話などの対面的コミュニケーションや文書記述情報を履行手段としたアカウントビリティの形態のことである。
- 5) ここで言う「他者」とは実存する個別具体的な他者だけでなく、「他者性」をも含むものであり、前提として他者に対する無限の責任を想定したものである。このような無限の責任を前提とした会計学領域における研究は、主に哲学者の J. デリダや E. レヴィナスの責任論に基づいている。主な研究として、Roberts (2009)の他に、McKernan (2012)や Shearer (2002)が挙げられる。
- 6) 地域包括ケアシステムとは、住まいや医療、介護などに関する「多様な生活問題に対応するサービスが、地域内の様々な社会資源の組み合わせや、これらを複合的に組み合わせたシステムの利用によって、サービスが連続して提供されることを目指したシステム」(筒井, 2014, 30頁)のことである。厚生労働省が主導する当該システムにおいては、2025年に向けて、地域における高齢者に対するケアを一体的に提供する体制の構築が目指されている。
- 7) 社会福祉基礎構造改革において社会福祉法人制度の見直しがなされるに至った背景の1つには、社会福祉法人が本来有する自律性・自主性を回復することによって、福祉サービス供給の中心的役割を果たすだけでなく、地域の福祉需要にもきめ細かく柔軟に対応し、制度の狭間に落ちてしまった人々への支援も実施するべきである、という考えが存在した(社会福祉法令研究会, 2001, 153頁)。しかし、当該構造改革で志向された変革に対する社会福祉法人側の対応は、同時期に行われた介護保険制度の創設や地方分権改革も含めて、「十分な対応ができたとは言い難かった」(全国福祉協議会, 2015, 8頁)というものであった。さらに近年では、社会福祉法人に対する批判的な指摘の1つとして、「地域ニーズへの不十分な対応」が挙げられる(厚生労働省, 2014, 13-15頁)。すなわち、従来から社会福祉法人に求められてきた地域における福祉需要への十分な対応が、今回実施されている制度改革においても引き続き求められているのである。
- 8) 社会福祉充実計画の作成が求められるようになった背景には、社会福祉法人の内部留保の貯め込みに対する指摘が存在する。つまり、社会福祉法人が内部留保を過度に貯め込むことなく、余剰分はその公益性・非営利性を鑑み社会に還元させるための仕組みの1つが社会福祉充実計画なのである。なお、当該計画は財産額の算定の結果、社会福祉充実残額が出なければ作成する必要はないため、社会福祉充実残額の算定式がこの仕組みにおいては重要になってくるが、法令により制定されたこの算定式の問題点を明らかにした研究に千葉(2017)がある。
- 9) 厚生労働省(2016)に示された制度改革の施行スケジュールでは、社会福祉充実計画の所轄庁への承認申請は2017年6月までとなっている(9頁)。

参考文献

- Butler, J. (2005) *Giving an Account of Oneself*, Fordham University Press. [佐藤嘉幸, 清水知子訳 (2008)『自分自身を説明すること』月曜社。]
- Fox, J. (2007) "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5, pp. 663-671.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- (1995) "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No.2-3, pp. 93-109.

- and Heald, D. (2006) "Preface" in Hood, C. and Heald, D. (Eds.), *Transparency The Key to Better Governance?*, Oxford University Press, pp. x-xiii.
- O'Neill, O. (2002) *A Question of Trust*, Cambridge University Press.
- Roberts, J. (2009) "No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 34, No. 8, pp. 957-970.
- Schedler, A. (1999) "Conceptualizing Accountability" in Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M. F. (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Shearer, T. (2002) "Ethics and accountability: From the for-itself to the for-the-other", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 27, No. 6, pp. 541-573.
- 大住 莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。
- 厚生労働省 (2014) 『社会福祉法人制度の在り方について』。
- (2016) 『社会福祉法人制度改革に向けた全国担当者説明会資料』。
- 社会福祉法人経営研究会 (2006) 『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— (社会福祉法人経営研究会報告書概要)』。
- 社会福祉法令研究会 (2001) 『社会福祉法の解説』中央法規。
- 全国社会福祉協議会 (2015) 『「福祉施設長のあり方に関する検討会」報告書』。
- 武川正吾 (2006) 「福祉社会のガバナンス —グローバルとローカル—」『福祉社会学研究』No.3, 48-65頁。
- 千葉正展 (2017) 「社会福祉法人制度改革の背景と諸問題」『非営利法人研究学会誌』Vol. 19, 42-48頁。
- 筒井孝子 (2014) 『地域包括ケアシステム構築のためのマネジメント戦略』中央法規。
- 中澤優介 (2012) 「追求ではなく構築するものとしてのアカウントビリティ —インテリジェント・アカウントビリティに見る会計の役割—」『社会関連会計研究』第24号, 69-82頁。
- (2016) 「会計をめぐるアカウントビリティの構築と脱構築 —暴力批判の観点から—」『商学研究』第57巻第1号, 27-46頁。
- 森智幸 (2017) 「社会福祉充実計画」平安監査法人編 『社会福祉充実計画』の作成ガイド』所収, 22-132頁, 中央経済社。