

【論文】

介護サービスを供給する 非営利法人の抱えるジレンマ

－効率性、有効性のはざままで揺れる非営利法人－

吉田 初恵

Dilemma of Non Profit Organization that supplies long-term-care service
- Non Profit Organization wavers between Efficiency and Effectiveness -

Hatsue Yoshida



2010年3月

総合福祉科学研究

Journal of Comprehensive Welfare Sciences

【論文】

介護サービスを提供する非営利法人の抱えるジレンマ

－効率性、有効性のはざままで揺れる非営利法人－

吉田 初恵*

Dilemma of Non Profit Organization that supplies long-term-care service
- Non Profit Organization wavers between Efficiency and Effectiveness -

Hatsue Yoshida

要 旨

準市場である介護保険サービス市場へ営利企業が参入することによって、介護サービスを提供する非営利法人は営利企業との競争を余儀なくされ、個別組織自体の効率性の向上が求められるようになった。

効率性の問題は個別組織の効率性にばかり目を向けてしまいがちであるが、介護サービスの特性からも介護サービスの供給には社会経済的効率性や社会的便益も考えなくてはならないことから、非営利法人は個別組織の効率性と社会経済的効率性・有効性のはざままでジレンマに陥ることになる。

このことは、非営利法人がなぜ存在するのか、非営利法人の存在意義を今一度認識するきっかけを与えてくれる。その上で非営利法人は、個別組織の効率性を偏重して介護サービスを提供することだけにとらわれジレンマに陥ることなく、社会経済的効率性と有効性を発揮し、それぞれの組織のミッションに基づいた非営利らしい利他的な信頼や奉仕、慈愛のある介護サービス供給活動をおこなっていくことが肝要である。

Abstract

Since commercial companies entered into the market of long term care insurance services, which is a quasi-market itself, non-profit organizations providing the same kinds of services have been forced to compete with commercial companies, and required to improve the efficiency of the organizations themselves.

When the issues of the efficiency are concerned, although we tend to focus only on that of organizations within, it is necessary to consider the social efficiency and social benefits in providing the services because of the characteristics of the long-term care services. This consideration leads the non-profit organizations to face with a dilemma between the social economy efficiency of the organizations themselves and that for the society.

This gives us an opportunity to reconsider the *raison d'être* of non-profit organizations. With this reconsideration, the non-profit organizations should avoid overemphasizing the social economy efficiency

* 関西福祉科学大学 社会福祉学部 教授

of the organizations within. Rather, they should aim to achieve the social efficiency and effectiveness and to provide the long-term care services which are “non-profit-like”, that is, altruistic and humane based on the missions of their own.

● ● ○ **Key words** 非営利法人 nonprofit organization / 介護サービス long-term-care service / 効率性 efficiency / 準市場 quasi-market / インセンティブ incentive

I. はじめに

介護保険制度による介護サービスだけではなく、医療保険制度による医療サービス、学校教育等のサービスもサービスに準公共財の公益性があるために準市場 (quasi-market) (医療・福祉・教育など公的サービスにおいて、部分的に市場原理を取り入れている市場) で供給されている。これらの準市場には、公益性の観点から政府による様々な規制がある。

例えば、供給主体の参入規制である。準公共財の公益性があるサービスを提供する主体は、官もしくは、官から委託を受けた公益法人・非営利法人が妥当であるとされている。

しかしながら昨今のわが国の政府の政策は、「小さな政府」を推進し、準市場の改革を政府の重要な課題の一つと位置づけている。改革の主な骨子は、準市場を規制緩和し、民間参入 (民間への市場開放) を促すことによって、民間の効率性を活用し、市場メカニズムのメリットを最大限に活かす官と民の新しい分担のあり方を探るということである。

このように、非営利法人は規制緩和などの外部環境の変化によって、営利企業との競争を余儀なくされ、非営利法人は組織自体の効率性の向上が求められるようになった。

しかし、個別組織の効率性にウエイトを置くと、非営利法人は個別組織の効率性と社会経済的効率性・有効性においてジレンマに陥ることになる。非営利法人は効率的な経営も必要であるが、効率性にとらわれると非営利法人の存在意義や社会的有効性が損なわれるというジレンマである。

非営利法人は非効率なのか、社会的な意味での効率性が低いという批判は必ずしも妥当しない。非営利法人に対して社会が求める独自の効率性・有効性があるはずである。

筆者の当面の目的は、政府がいうところの「官製市

場の改革」すなわち準市場への民間参入によって、非営利法人は、営利企業との競争の中で効率性が重視されるようになってきているが、準市場のサービスを提供する主体に効率性は馴染むのか、非営利法人は果たして社会全体からみて非効率なのか、介護サービスを提供する非営利法人は、効率性を重視して介護サービスを提供することに対するジレンマがあるのではないかと、準市場で供給されるサービスの特性から非営利法人の個別組織の効率性とサービスの社会的便益の関係はどうなるのか、などを介護保険制度による介護サービスを提供している社会福祉法人、医療法人、NPO 法人等非営利法人を中心に検討していくことである。

そのために、本稿ではまず、介護サービスの特性、介護サービス市場の特性、外部環境の変化等を整理することからはじめたい。

効率性を求められた非営利法人は、徐々に業績主義、成果主義、営利企業の目標管理制度、インセンティブシステムが取り入れられ、業績の評価もはじまっている。最後に非営利法人にはそもそも「効率的かつ有効にミッションを達成するのにインセンティブが必要なのか」インセンティブシステムを導入した場合の問題点に触れておく。

II. 介護サービスの特性

介護サービスには「外部性」「情報の非対称性」などがある。「情報の非対称性」からは、供給者誘発需要・逆選択・モラルハザード・クリームスキミングが生じる。「外部性」があることから介護サービスは準公共財の性格を持ち、介護サービスの供給に外部便益が生じる。「外部性」の存在で、市場を通さない経済効果をもたらされることから、介護サービスを提供する場

合は、社会経済的効率性を考慮にいれなくてはならない。

1. 外部性

外部性とは、財の生産と消費の効果が生産者と消費者以外の対価を払わない人々に直接効果を及ぼすことである。医療分野の公衆衛生は典型的な外部効果をもつ。

医療、教育、社会活動、介護もまたその外部性が顕著である。そこで、このようなサービスを提供する非営利法人はクライアントに接近することだけではなく、価値志向でなければならない。市場志向の営利企業の効率性や有効性に加えて、非営利法人は公正、機会均等、「市民権」や「人権」に関わるソーシャルサービスを行わなければならない。社会公共的サービスのクライアントは消費者個人ではなく、同時にかつ不可避的に「市民」であり、「社会」である。このことから非営利法人は単なる組織内部の効率性だけではなく、社会経済的効率性を考慮にいれなくてはならない。

結局は、非営利法人は社会のために、社会の資源（慈善・政府補助金・契約・課税控除）によって大義（目的）を達成することを誓約するものである。特にこれによって、非営利法人がクライアント、従業員、資金提供者に対する自己のアカウントビリティを保持することができる⁽¹⁾。

2. 情報の非対称性

利用者や家族は介護の専門的知識や介護に関する情報が乏しいため、ケアマネジャー等からどのような介護サービスがどの程度必要なのか説明を受けても、利用者や家族は情報を完全に理解することができない。つまり、ケアマネジャーなどの相談員と利用者や家族の間で、介護サービスの専門性のために埋めがたい情報の非対称性があり、介護サービス供給側に情報が遍在しているのである⁽²⁾。

ここにいわゆるプリンシパル・エージェント問題が生じるのである⁽³⁾。利用者や家族とケアマネジャーなどの相談員との関係は委託者と受託者であり、この場合に受託者の側に情報が遍在しているから、受託者である供給者側にモラルハザードの誘因が生じる。こ

のギャップを埋めるためには、受託者が委託者の忠実なエージェント（代理人）として行動することである。しかし現実には、ケアマネジャーなどの相談員は忠実な代理人として行動しないことから、競争均衡は成立せず、市場の失敗が発生し、不必要な介護サービスを行うことが想定される。このような行為が供給者誘発需要である。

供給者誘発需要のようなモラルハザードを監視するためには、モニタリングが必要である。営利企業は利益の増大を目的とするため、モラルハザードを起こしやすい。営利企業の信頼を失墜させたコムソンの事件は、社会的大問題となり記憶に新しい。では、非営利法人はモラルハザードを起こさないかという、非営利法人もモラルハザードを起こすのである。経済効率性重視がモラルハザードを起こす誘因となる。利用者保護のためにもモニタリングが必要であるが、モニタリングコストがかかり、結局は社会的な損失が生じるのである。

Ⅲ. 介護サービス市場の特性

介護保険制度の創設で介護サービス市場が誕生したが、介護サービスを完全に市場にゆだねた場合には、介護サービスの特性から「外部性」、「情報の非対称性」、「準公共財的性格」等があるために、「市場の失敗」、「公平性」の問題が起こることから、わが国では公正な社会を構築するために、このサービスを社会保障制度の枠組みの中で介護保険制度として、政府の規制による準市場いわゆる官製市場で供給している。

準市場では、介護サービスの価格は公益性・公平性の観点から政府が規制し、介護報酬として公定価格にしている。また、政府が準市場に資金を社会保険料や公費というかたちで投入し、それを財源とした介護報酬を介護サービス供給者に支払っている。これらが、一般の市場との大きな違いである。

一方、需要者は供給者を選択することができる。すなわち需要者が供給者を選択することによって、供給者間の競争がおき、競争に負けた供給者は準市場から退出することになる。このシステムは、一般の市場と同様である。

また、準市場には供給されるサービスの公益性から

供給主体に様々な規制がある。例えば、医療サービス市場には営利企業の参入は現在のところ認められていない。介護サービス市場の場合は、施設サービスについては営利企業の参入は認められていないが、居宅サービスには営利企業の参入が認められている。居宅サービスに営利企業の参入を積極的に認めた経緯は、介護保険制度導入を機に、介護サービス市場の需給バランスが一気に需要過多に陥る危険性があったからである。厚生労働省は「保険あって給付なし」という事態を避けるため、介護サービス量の拡充を図る必要があり、非営利法人や営利企業の介護サービス市場への参入を決定したのである。居宅サービスに営利企業の参入を認めている介護保険制度は、わが国の「小さな政府」を推進するための準市場の改革を先取りし、具現化したものになっている。

政府の準市場（官製市場）の改革の一部を簡単に紹介すると、経済・労働環境の変化、少子高齢化、グローバル化等に伴って、国民の財・サービスに対するニーズは多様化している。この多様化する国民のニーズに対応し、安価で良質な財やサービスの提供を確保するためには、従来のように供給主体をコントロールするのではなく、公共性・公正性の確保を前提に、多様な主体が市場に参入し、競争を通じて利用者の満足度を高めていく仕組みを構築し、社会全体の費用を低減させることが望まれ、成熟した社会の多様化するニーズに対応した公共サービス実現のために、多様な主体と、民営化、民間委託、PFI（Private Finance Initiative 民間の資金を活用して社会資本を整備しようという考え方）等の多様な手法とを活用することが、今後の政府部門の在り方として求められる。このような観点から、運営主体の制限を行うなど公的関与の強い市場及び公共サービス分野（いわゆる「官製市場」）において様々な規制改革を推進することが重要である。これにより、当該市場・分野で一層の競争が行われ、社会全体の創意工夫が反映される仕組みが構築されることにより、国民にとっての公共サービスの満足度が高まるものと考えられるとしている⁽⁴⁾。

準市場の改革は、サービスを選択する国民のニーズの多様化に対応して、準市場（官製市場）への参入規制を緩和することによってサービスを供給する主体も多様にし、供給主体同士の競争を活発にしてサービスの質を高め、それによって国民のサービスに対する満

足度を上げるということであろう。しかし、官や非営利法人の非効率性を営利企業との競争によって効率的にすることで、社会全体の費用を低減できるが、社会全体の便益はどうなるのであろうか。

さらに危惧されるのは、介護サービスの利用者は、満足度の高いサービスを選択できるのであろうか。準市場の特性から、価格が介護報酬による公定価格であることから、介護サービス利用者は、介護サービス事業者を選ぶ際、価格や付加価値が判断基準にならず、サービスの質が主な判断理由になるはずであるが、情報の非対称性が著しいことから事前に事業者のサービスの質を判断することが難しい⁽⁵⁾。準市場において適切な競争が行われるためには、消費者に情報が開示されることが必要である。また、介護サービス利用者は市場のように価格によって介護サービスの質を判断することができないので、客観的に介護サービスを評価する仕組みが必要になる。

IV. 介護サービス市場を取り巻く外部環境の変化

1. 準市場の規制改革

準市場の規制改革では①サービスの公平性・中立性、②事業の継続性・安定性、③事業者の職業倫理に基づく消費者保護等が保障されるとの前提の下で、①事業者間の市場競争を通じた消費者の多様なサービス選択による質の向上、②新規事業者の参入による雇用機会の拡大、③財政の制約なしに専門的なサービス産業の発展、を図るとしている⁽⁶⁾。

介護サービス市場では、営利企業の参入を施設サービスに拡大し、施設介護と在宅介護の制度一元化をはかることなどが検討されている。具体的には、特別養護老人ホーム経営への株式会社の新規参入である。株式会社参入によるメリットとしては、①利用者満足度向上に向けたニーズの把握によるサービスの向上、②資産等の効率的な運営によるコスト低減、③利用者の多い都市においては、一般の住宅や他の介護施設等との複合事業などによる供給増も期待される。一方、問題点としては、①入所者は要介護高齢者であり、施設に対して権利主張を行い難い。②不適切なサービス提供があった場合には、要介護高齢者に具体的な被害が発生し、事後チェックでは回復が不可能である。③

サービス提供は夜間・早朝も行われる等、外部からの目が行き届きにくい等である。問題点については、社会福祉法人・営利企業の違いはなく、上述の懸念は社会福祉法人でなければ払拭できないという性質のものではないとしている。国民の介護に対する不安に対して、多様な経営主体の参入があればサービス供給が増加し、セーフティネット整備につながるというのも営利企業参入の理由の一つに挙げられている⁽⁷⁾。

他には、憲法89条後段に公の支配に属さない慈善、教育、博愛事業への公金の支出等を禁止していることが謳われているが、同一市場で同一の条件下でのサービスを行う事業者の補助金・税制のイコールフットイングの検討がある。

このように介護サービス市場を取り巻く外部環境の変化によって営利企業が参入し、また、営利企業から非営利法人にイコールフットイングの圧力が強まることで、非営利法人は営利企業と競争をするためになおいっそうの効率性が求められてくる。

2. 介護保険制度の改正

介護保険制度の改正と介護報酬の改定が2006年に行われた。介護給付費の増大による財政状態の悪化を改善し、持続可能な制度にするために介護報酬は全体でマイナス改定になり、介護サービス事業者には厳しい内容であった。介護報酬のマイナス改定で効率性を重視した経営に拍車がかかり、人件費等の見直しの影響で介護従事者の労働条件が悪化し、介護従事者の不足、サービスの質の低下につながっている。

新予防給付を中心に成果主義（インセンティブ）重視の介護報酬になったため、利用者の選別（クリームスキミング（おいしいとこどり））が行われ、介護サービス事業者によっては、良好なアウトプットやアウトカムが予測できる利用者を選別するかもしれない。手間がかかって（資源の投入が大きく）利益の少ない利用者、例えば要介護度の低い認知症の利用者を排除し、要介護度が重く資源の投入が少ない利用者を顧客とするクリームスキミングが横行する可能性もある。介護報酬のシステムも種々の介護サービスのコストを把握し、報酬を設定することが求められるが、コストパフォーマンスの良さを報酬に盛り込むことで効率性が重視され過ぎるおそれがある。

V. 介護サービスを供給する社会福祉法人、医療法人、NPO 法人等の非営利法人は非効率なのか

非営利法人に義務づけられた分配禁止の拘束（非分配制約）があるために、組織を管理する経営者は経営効率を上げるというインセンティブがそがれるから、非営利法人では剰余創出のための業績達成に努力するモチベーションが欠け、その結果、経営の非効率性が常態化すると言われる。そこでは、高い経営効率性や革新的な経営努力を期待することができないとされる。

これに対して、効率性の高い活動と業績を期待するには、剰余を創出する努力を誘因してその一部を報酬として貢献者（経営者・従業員・被委託業者など）に還元する制度が必要であるという議論が多く見受けられるようになった。

介護サービスを供給する社会福祉法人、医療法人、NPO 法人等の非営利法人は、非効率であるという批判を受けているが、これらの非営利法人に対しては、資源配分の効率性だけではなく、社会が求める独自の効率性・有効性があるはずである。

非営利法人の本当の効率性とは何かを再び問うべきである。非営利法人は非効率であるという批判を受けているが、社会経済的な意味での効率性が低いという批判は必ずしも妥当ではない。非営利法人に対して社会が求める独自の効率性・有効性があるからこそ非営利法人が存続しているのである。ところが他方で、財政困難や競争激化等の外部環境の変化、規制緩和による機会主義的経営者の非営利セクターへの参入によって、組織自体の効率性の向上が求められるようになってきている。社会経済的効率性・有効性の測定・評価が困難だからと言って、個別組織の効率性にウエイトを置くと、社会と個別組織の効率性において非営利法人はジレンマに陥ることになる⁽⁸⁾。

VI. 介護サービスを供給する主体に効率性は馴染むのか

介護サービスを供給する主体には、社会福祉法人、医療法人、NPO 法人等の非営利法人と営利企業がある。営利企業は、利用者や顧客のニーズに最も敏感に反応することができ、かつ最も効率的に財・サービスを供給しようとする動機付けが働きやすい組織である

と考えられる。また、株式会社は一般的に、情報開示等の透明性、取締役制度・監査制度などの主体の統治機構（ガバナンス）等に優れた面を持っており、現在、参入制限をされている市場を株式会社に開放することにより、多様なニーズへの対応や創意工夫の発現を助長し、市場競争を一層促進することが可能である。

営利企業の「株式会社」という経営形態の有するメリットは以下のとおりである⁹⁾。

- ①株式会社は、投資効率や資産効率の向上による利益の増大や企業価値の増大を目指す経済主体であり、そのため、徹底した顧客満足の向上・サービスの向上や無駄なコストを省く効率的な経営に資する。
- ②取締役会・監査役会等の統治構造（ガバナンス）に優れた面を持つとともに、株主や社債等の債権者による外部チェックにより経営の透明性・健全性の追求が求められる。特に、商法上の大会社（資本金5億円以上又は負債200億円以上）においては外部会計監査の義務付けや社外監査役の設置による経営のチェックが、また上場企業においては有価証券報告書の作成・供覧による情報開示の義務付けや不特定多数の株主による経営のチェックがなされることで、より透明かつ健全な経営に資する。
- ③努力した者（経営者・従業員）が報われるための多様な報酬制度等のインセンティブ付与は、利用者・顧客に対する財・サービスの適正化、利便性の向上に資する。
- ④株式、社債などの直接金融手段による多様な資金調達が可能であり、設備・システムなど必要な投資資金の確保が容易になる。ただし、配当は、間接金融における金利同様、資金調達のコストであることを認識しておく必要がある。

株式会社の経営形態のメリットは以上のとおりであり、この経営形態を活かし営利企業は効率的にサービスを供給することができる。

しかしながら、介護サービス供給主体の経済的な効率性を考えた場合には、介護サービス自体の特性と一般の市場と異なる介護サービス市場の特性があることから、介護サービスの供給には個別組織の効率性だけでなく、供給主体が持つ社会経済的効率性と有効性を考えなくてはならない。

したがって、介護サービスを供給する主体は個別組織の効率性と社会経済的効率性・有効性を併せ持つことが求められる。これには組織と組織の内部の従事者に対して何らかのインセンティブが必要であるとされる。プリンシパル・エージェント理論では、効率的行動には何らかのインセンティブが必要であり、また、組織有効性理論からも組織への貢献には組織からのインセンティブが働かなければならないとされる。最後に、非営利法人にインセンティブシステムを導入した場合、一般のインセンティブ報酬制度を採れば、非営利法人の経営者と従事者にどのような作用を与えるのかを検討する。

Ⅶ. 介護サービスを供給する非営利法人にインセンティブシステムを導入した場合の問題点

非営利法人の業績主義やこれに基づくインセンティブによる報酬制度は、営利企業とどこが違うのであろうか。それには、非営利法人が一般のインセンティブ報酬システムを採れば、非営利法人の経営者と従事者にどのような作用を与えるのかを検討することが重要である。

1. 業績主義の問題点

介護サービス供給主体が供給する介護サービス（アウトプット・アウトカム）に関して完全な情報を得ることは難しく、コストもかかる。介護サービス供給主体の社会的に望ましい行動に報酬を与えることは、介護サービスに関する優れた業績に対して、情報が欠如しているので困難である。その結果、間接的あるいは代理の測定方法を探すことになり、これが報酬を判断する基礎として使われる。例えば、介護サービス事業者の従事者に占める介護福祉士等の要資格者数のような構造的変数などである。質を評価するのに単なる「量的基準」での測定では、不完全な測定方法となる危険が明らかである。

非営利法人において、アウトプットを測定できる要素はあるが、容易には測定ができないその他の基本的な重要なアウトプットがあるために、業績に報酬を出す基礎として簡単な測定方法を用いることは深刻な問

題をもたらす。測定できるものに報酬を出せば行動を歪めるし、反対に報酬を出さなければ効率性を妨げるという問題である。

他方において、業績評価と組織における有効性との関係についても、個人の業績の向上が、直ちに組織全体の有効性に繋がるものではない。組織の有効性は組織のミッションとそれを達成させる優れた方策があるかないかである。ミッションとこれに基づく方策の選択がよく啓発され強固にされていなければ、個別組織の管理の効率性を強調することは、ミッションベースの方策を失敗させるだけである⁽¹⁰⁾。

2. インセンティブ報酬の問題点

非営利法人は所有者（通常は理事）に利益の分配は禁じられているが、事業が超過利益を得ることは禁じられていないし、経営者や従業員に対して利益の分配を禁じているわけではない。また、利益は収益と費用の差額であるから、収益増大と費用の削減を基準とするインセンティブ契約が純利益の分配禁止に違反するものではない。

非営利法人に義務づけられた分配禁止の拘束があるために、組織を管理する経営者は経営効率を上げるといふインセンティブがそがれるから、非営利法人では剰余創出のための業績達成に努力するモチベーションが欠け、その結果、経営の非効率性が常態化するといわれる。そこでは、高い経営効率性や革新的な経営努力を期待することができないとされる。これに対して、効率性の高い活動と業績を期待するには、剰余を創出する努力を誘因してその一部を報酬として貢献者（経営者・従業員・被委託業者など）に還元するシステムが必要であるという議論が多く見受けられる。

したがって、非営利法人にも効率性の高い活動と業績を求めるためには、インセンティブを活用した報酬システムが必要であるが、非営利法人にインセンティブ報酬システムを導入するにあたっての問題点を考えておかなければならない。問題点としては、

- ①非営利法人におけるこのようなインセンティブ報酬システムは利益増大を基準とする限り、ステークホルダーが期待し信頼を寄せる非営利法人としてのサービスを犠牲にする可能性を否定できない。これによって、インセンティブ報酬制度は非

営利法人の主要な戦略的資産の1つである「評判」を危うくさせることになる。

- ②奉仕、信頼、相互関係などを伴う望ましいアウトプットが取引されないから、アウトプットの価値が本当の利益の測定方法には含まれない場合、報酬を支払うべき正しいアウトプットの測定方法を見つけることが重要である。そこで、アウトプットに報酬を出すとしても、単純に効率性や収益性によらない方法が考案されるべきである。非営利法人の介護施設を想定すれば、正しいアウトプット測定方法を構築することは常に困難であることが判る。例えば、組織（理事会）は約定した介護サービスの質を落とさないよう期待するとしても、経営者や従業員に正規の利益分配計画を提供すれば、彼らは介護サービスの質を落としてコストを削ずるといふ営利企業と同様なインセンティブを持つことになる。

- ③非営利法人の信頼性についてインセンティブ報酬を出すことは逆のインセンティブを生み出すこともある。例えば、医療施設の患者の生存率に比例する報酬を出せば、比較的健康な患者しか認めない（クリームスキミングというモラルハザードが生じる。）というインセンティブを生むのである。新予防給付の要介護度の軽減に対するインセンティブ報酬もそうである。

このようないわゆる業績主義ないしは成果主義が、介護サービスの特性から、評価が不確実であり効果（成果）は長期的であること、非営利法人では専門性や職業倫理（信念）があり、それらとの相克が生まれる可能性があることから、短期的評価や外発的インセンティブでは優れた人材の「退出」の現象が生まれる。

また、インセンティブ報酬制度のために、供給者誘発需要が生まれる可能性が高いこと、サービスの質を犠牲にした過剰な供給に陥る可能性が高いこと、クリームスキミングというモラルハザードが生じるなどのマイナスの効果が考えられる。

結局は、最も基本的な疑問であるが、非営利法人として存在している事業組織に対して、果して業績測定・評価によって金銭的報酬を与え、それによってインセンティブとする業績主義のフィードバックの中で、最初の段階である業績の測定と評価が適正にできるのかどうか。もしそれが可能であるとしても、業績の測定

と評価の結果は「社会が非営利法人に期待する業績を達成すること」になるのかどうか。むしろ業績の測定と評価は、非営利法人の最も肝心な社会経済的効率性・有効性を生み出さないマイナスの効果をもたらすことになる。

Ⅷ. おわりにかえて

介護サービスを供給する非営利法人は、個別組織の効率性は営利企業に比較すると劣っていると言わざるを得ない。外部環境の変化から非営利法人は効率性を求められるようになり、企業の業績評価やインセンティブ報酬システムを導入し、組織の効率性を高めようとしている。しかし、重要な問題として企業の業績評価やインセンティブ報酬評価の方法では、非営利法人や非営利法人の供給する介護サービスのアウトプットやアウトカムの測定が難しいことから、適切な評価ができないことである。

特に非営利法人は、営利企業の目的である利潤の極大化とは異なり、ミッションベースの活動を行っているため、ボトムラインには表せないアウトプットやアウトカムの測定が難しく、間接的な量的基準での評価が行われているが、それが質的な評価と相関しているとは限らないことは明らかである。

効率性の問題は個別組織の効率性にばかり目を向けてしまいがちであるが、介護サービスの特性からも介護サービスの供給には社会的効率性・社会的便益も考えなくてはならない。このことは、非営利法人がなぜ存在するのか、非営利法人の存在意義を今一度認識するきっかけを与えてくれる。その上で非営利法人は、個別組織の効率性を偏重して介護サービスを供給することだけにとらわれジレンマに陥ることなく、社会経済的効率性と有効性を発揮し、それぞれの組織のミッションに基づいた非営利らしい利他的な信頼や奉仕、自愛のある介護サービス供給活動をおこなっていくことである。

注

- (1) 拙稿「介護サービスを供給する経営諸形態の共存 (1)」非営利法人 Nonprofit Organization Management Review No.710 APR 2004 全国公益法人協会 55 頁
- (2) 拙稿「前掲稿」非営利法人 No.710 APR 2004 全国公益法人協会 53 頁
- (3) そこで、ケアマネジャーの存在が重要になってくるのであるが、ケアマネジャーが介護サービス事業者に所属していることで、ケアマネジャーの中立性の問題がある。実際、事業者に所属しているケアマネジャーは利用者本位ではなく、売上げ本位になって「供給者誘発需要」を引き起こすケアマネジャーも多い。
- (4) 「中間とりまとめ－経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革－ 1. 消費者主権に立脚した株式会社の市場参入・拡大」総合規制会議 平成 14 年
- (5) 拙稿「介護保険制度改革に向けての論点－介護サービスの特質と介護サービス市場からの一考察－」(平成 16 年度公益法人研究学会全国大会自由論題報告、於・九州産業大学、『非営利法人研究学会誌』VOL.7 所収)に詳しい。
- (6) 「規制改革の推進に関する第 3 次答申－活力ある日本の創造に向けて－ 「構造改革特区」等による「官製市場」改革の推進」56 頁 総合規制改革会議 平成 15 年
- (7) 「前掲稿」総合規制会議 平成 14 年
- (8) 堀田和宏 「非営利組織の業績評価をめぐる諸問題 (第 5 回)」非営利法人 Nonprofit Organization Management Review No.719 JAN 2005 全国公益法人協会 38 頁
- (9) 堀田和宏 「前掲稿」非営利法人 No.719 JAN 2005 全国公益法人協会 42 頁
- (10) 堀田和宏 「前掲稿」非営利法人 No.719 JAN 2005 全国公益法人協会 48 頁