

■ 研究論文

社会福祉法人における監査制度の一考察

－介護福祉事業の監事監査および指導監査を中心に－

A study of the auditing system in the Social Welfare Corporation

－ Focus on the auditor's inspection, the instruction and inspection of the Care Welfare Service －

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、介護福祉事業、監査制度、監事監査、指導監査

1. はじめに

日本における介護福祉事業はこの10年で介護保険によりさらに発展してきた。しかし、介護福祉事業を提供する社会福祉法人¹では、介護福祉事業の運営に携わる有資格者の不足や施設での事故の続発、介護保険料水増し請求等不正の増加など深刻な問題を抱えている。

今後、少子高齢化の加速や介護福祉事業の多様化などに伴う介護福祉に対する需要の増加を見据えると、社会福祉法人は、いかにして質の高いサービスを維持できるような改革を行い、利用価値の高いシステムを作り上げるかが課題となる。

このような課題を解決するためには、営利性はもちろん公共性の観点からも、介護福祉業における監査の必要性を、社会福祉学の視点からではなく、経営学の視点から明らかにすることが、求められている。そこで、本稿では、社会福祉法人について取り上げ、社会福祉法人の監査体制について検討する。特に不祥事を監視する機能の重要性

を再確認し、監査制度充実を図るための諸方策について考察する。

2. 介護福祉事業の現状と経営主体

(1) 介護福祉事業と社会福祉法人

社会福祉法及び介護保険法が施行されてから10年以上が経過している。日本の人口構成は図表1に示すとおり、介護保険法が施行された2000年当時には、高齢者の割合は17%を占め、高齢社会と呼ばれていた。さらに、11年後の2011年には、高齢者の割合が23%となっており、2000年と比べると6%増加し、超高齢社会²と呼ばれるようになった。

高齢者が増加したことによって、介護サービス受給者はどのように変化したのだろうか。図表3を見ると、高齢者の増加に伴い、介護サービスの受給者数は、2000年の184万人が2010年には約413万人に増加し、2.24倍の増加となった。

また、図表4を見ると、これらのニーズ等に対応するために、介護事業者数は高齢者数に比例し、

2000年には12万9103件だったのが、2010年には33万7994件に増加し、2.6倍の増加となっている。

介護福祉事業を行う経営主体は、社会福祉法人、地域公共団体、医療法人、社団・財団法人、協同組合、営利法人、特別非営利活動法人（NPO）、その他がある。図表5を見ると、経営主体別の割合では、介護予防支援事業所においては社会福祉法人の割合が多い。また、図表6を見てみると、居宅介護支援事業所においては営利法人の割合が最も多いが、社会福祉法人の割合も他の経営主体と比較すると多いと言える。

図表7を見ると、開設主体別では、介護老人福祉施設においては社会福祉法人が、介護老人保健施設・介護療養型保健施設においては医療法人が多くなっている。しかし、措置制度が適用されている養護老人ホームや介護保険施設である特別養護老人ホーム等を中心とする第1種社会福祉事業の経営主体は、原則として行政又は社会福祉法人に限られており、社会福祉事業の主たる担い手は、依然として社会福祉法人となっている。

さらに、入所施設を中心とする第1種社会福祉事業の経営主体は、現在でも原則として行政と社会福祉法人のみに限定されており、社会福祉法人は、依然として社会福祉事業の主な担い手となっている。その第1種社会福祉事業とは、利用者への影響が大きいと、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業のことである（社会福祉法第2条）。主として入所施設サービスがある。

（2）社会福祉法人の概要と監査

ここで社会福祉法人とは、社会福祉事業を行うことを目的に、社会福祉法の定めるところにより設立された社会福祉法第22条で定義される法人のことである。法人税法上の扱いは、公益法人等となっている。また、運営主体は、障害者や高齢者などを対象とした各種福祉施設や保育園、病院や診療所などの医療機関、介護福祉士や保育士を養成する専修学校等がある。

利用者が、福祉サービスを安心して持続的に利用するためには、社会福祉事業の主な担い手であ

るこの社会福祉法人が、自律的な法人経営を行うとともに、その経営が健全で適正なものでなければならない。さらに、社会福祉法人は、利用者を選択されるよう質の高いサービスを効率的に提供することが重要だと考える。

事業者数が増加するにつれて、不祥事の増加という新たな問題が起り始めている。図表8に見られるように、事業者数が増加するに従って、不祥事を起こし指定取り消し処分を受けた事業所数も増える傾向にあった。なお、最近では指定取り消し処分を受けた事業所数の増減は、横ばいの状態が続いている。

社会福祉法人の監査体制は、内部監査と外部監査に分類することができる。内部監査は、社会福祉法人においては、監事監査と呼ばれ、社会福祉法人の透明性の確保のための機関として位置づけられている。内部監査の問題点として、社会福祉法人の名目的な監事となってしまう、監事としての役割をはたしていない点がある。

外部監査は、大きく2つに分類することができる。1）公認会計士による外部監査³と2）指導監査である。2）指導監査については、さらに実地指導と監査の2つに分けられる。実地指導と監査の違いは、実地指導が制度管理の適正化とよりよいケアの実現を目的として実施されるものに対し、監査は不正請求や指定基準違反に対して改善を求めるものとして実施⁴されるという目的の違いがある。外部監査の問題点として、1）公認会計士による外部監査を強制していない点と2）指導監査では定期的に行われるのは指導であって、監査ではないため、指導を行うのは会計の専門家ではないという点と、事前に実地指導の対策が行ってしまう点がある。

社会福祉法人の監査には、図表9から分かるように、監事監査のほか、内部統制による監査、監査法人を活用した外部監査、行政監査などがある。これらの監査のうち、内部統制による監査は、理事が業務を執行する上で組織や業務を管理するために行うものであるため、理事の業務の執行状況までは対象にならない。また、外部監査は、委託

内容によっては大きな機能を発揮するが、制度化されたものではないため、監事監査機能に代替する状況にはない。そして、行政監査は、常時又は適時に行われるものではなく、常設の監査機関である監事監査とは、位置付けが異なっている。

そのなかでも監事は、理事の業務執行や社会福祉法人の財産の状況について主体性をもって監査できる唯一の常設機関であり、監事監査は、適時に法人の運営をチェックする重要な機能を担っている。

3. 社会福祉法人における監事監査

(1) 監事監査の機能

監事監査における監事とは、社会福祉法第40条の規定により次の職務を行うこととされている。

- ① 理事の業務執行の状況を監査すること。
- ② 社会福祉法人の財産の状況を監査すること。
- ③ 理事の業務執行の状況又は社会福祉法人の財産の状況について監査した結果、不整の点があることを発見したとき、これを評議員会（評議員会のないときは、所轄庁）に報告すること。
- ④ 前号の報告をするために必要があるとき、理事に対して評議員会の招集を請求すること。
- ⑤ 理事の業務執行の状況又は社会福祉法人の財産の状況について、理事に意見を述べることに。

つまり、監事は理事の業務執行の状況の監査及び法人の財産の状況の監査の役割を担っている。監事は、法人の監査機関であり、社会福祉法人の高い公共性に鑑み、事業運営の透明性を確保する必要性が高いことなどから、必ず設置しなければならないこととされている。

また、監事の定数は、社会福祉法では1名以上とされているが、定款準則では2名以上としている。そして、その要件は次のとおりであるとされている。1名は社会福祉法第44条に規定する財務諸表等を監査し得る者、1名は社会福祉事業について学識経験を有する者又は地域の福祉関係者であることである。

さらに、財務諸表等を監査し得る者としては、次の者とされている。

- ① 弁護士
- ② 公認会計士
- ③ 税理士
- ④ 会社等の監査役及び経理責任者等

また、学識経験を有する者としては、次の者とされている。

- ① 社会福祉に関する教育を行う者
- ② 社会福祉に関する研究を行う者
- ③ 社会福祉事業又は社会福祉関係の行政に従事した経験を有する者
- ④ 公認会計士、税理士、弁護士等社会福祉事業の経営を行う上で必要

かつ有益な専門知識を有する者

さらに、地域の福祉関係者（監事の場合）には、次の者が適切であるとされている。

- ① 社会福祉協議会等社会福祉事業を行う団体の役職員
- ② 民生委員・児童委員
- ③ 社会福祉に関するボランティア団体、親の会等の民間社会福祉団体の代表者等
- ④ 医師、保健師、看護師等保健医療関係者

社会福祉法人の経営管理体制を図に示せばと図表10のようになる。監事はこの中で、理事会や法人本部機能へ監査意見を表明する監査機関として位置づけられている。

さらに、社会福祉法人の評議員会は、理事会審議事項のうち重要事項について意見し、理事を選任する諮問機関となっている。理事会は、新たな事業計画や年度予算、決算、事業計画、重要な人事、制度、財産の管理運用、法人組織を取りまとめる意思決定機関となっている。法人本部機能は、意思決定機関の補佐、執行機能のとりまとめ、議案提出など理事会、評議員会事務局機能等の執行機能として位置づけられている。

(2) 監事監査の課題

監事監査の課題として、大きく3点を挙げる事ができる。第1は、監事が理事会又は評議員会

によって選任されるため、監事と理事会又は評議員会との関係によっては厳格な監査を行いにくい場合があること。第2は、監事が社会福祉事業や財務管理に関する専門的知識が少ないうえ、監事監査の実施規程やマニュアルが十分に整備されていないために、その職責を果たせていないこと。第3は、監査の回数が少なく、監査の所要時間が短いこと。

これらの監事監査の課題をまとめると、不適切な人材の登用、専門知識の欠如、簡易な監査内容を指摘することができる。こうした状況では、社会福祉法人の透明性の確保のために、監事に期待される本来の役割や職務を果たすことは難しくなってくる。

4. 社会福祉法人における指導監査

(1) 指導監査の機能

社会福祉法人の監査には、図表11に見られるように、監事監査のほか、内部統制による監査、監査法人を活用した外部監査、行政監査などがある。

社会福祉法人の監査制度における「指導」と「監査」の違いは、「指導」が、制度管理の適正化とよりよいケアの実現を目的として実施されるものである。これに対して、「監査」は不正請求や指定基準違反に対して改善を求めるものとして実施されるものとなっている。

まず、「指導」については、図表12から分かるように、指導には集団指導と実地指導がある。集団指導は、介護福祉事業者を所定の場所に集めて、講習会形式で介護福祉制度や管理の適正化が指導される。実地指導において運営指導上生命の危険があると判断された場合と、報酬請求指導上、著しく悪質な請求と認められる場合には、指導より厳しい監査へ変更となる。

また、監査については、図表13を見ると、実地検査と実地指導から監査に変更した場合に分けられる。実地検査の改善勧告に至らない場合以外勧告・命令を経て指定取り消し等の処分となる可能性がある。

(2) 指導監査の課題

指導監査の課題、特に指導の課題として、大きく3つ挙げる。第1は、指導監査では定期的に行われるのは指導であって、監査ではないため、指導を行うのは会計の専門家ではないこと。第2は、事前に実地指導の対策が行えてしまうこと。第3は、指導の主な内容が利用者の生活実態の確認やサービスの質に関することのため、会計監査という視点に重点が置かれていないことを挙げる。

これらの指導監査の課題をまとめると、不適切な人材の登用、専門性の欠如、不十分な監査内容を指摘することができる。こうした状況では、社会福祉法人の透明性の確保のために、指導に期待される本来の役割や責任を果たすことは難しくなってくる。

5. おわりに

監事監査の課題では、監事監査や指導監査を行う上で、監査する者として不適切な人材の登用や監査を行う者の専門知識が欠如していること、監査内容が簡易であるなどの課題が明らかにされ、指導監査の課題では、同じく不適切な人材の登用や専門性の欠如、不十分な監査内容という課題が浮き彫りとなった。

これらの監査の課題には共通点があり、監事監査と指導監査の課題をまとめると1)専門性と2)監査内容と3)人材という大きく3つの要素に分けることができる。おわりにでは、それらについて提言する。

まず、1)専門性について提言する。専門性については、専門知識が欠如しているという現状を踏まえて、監査マニュアルを作成し理解の促進に努めることや、専門知識があるかどうか資格や試験等で理解度を図ることで専門性について一定の水準を保つ事が出来るということを提言する。

次に、2)監査内容について提言する。監査内容については、不十分で簡易な監査内容が問題になっているという現状を踏まえて、監査内容の拡充を図り、監査実施回数及び監査にかかる時間又は人員を増やすことで監査内容を充実させる事が

出来るのではないかと提言する。

最後に、3) 人材について提言する。人材については、不適切な人材の登用が問題になっているという現状を踏まえて、専門家を積極的に起用し、十分な知識を持たない者を監事に置かないことで形骸化した監査を変えることが出来るということを提言する。

今後は、今回触れられなかった任意監査の部分や、社会福祉法人だけではなく他の経営主体についても検討していきたい。

〈注〉

- ¹ 社会福祉法人とは、社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立される法人である（社会福祉法第22条）。
- ² 国連により65歳以上は高齢者と定義され、全人口に対する65歳以上の割合が7%を超えると高齢化社会と呼ばれる。また、2006度の高齢社会白書では14%を超えた社会を高齢社会、2012年度の高齢社会白書では、21%を超えた社会を超高齢社会としている。
- ³ 「(1) 財産状況等の監査に関しては、法人運営の透明性の確保の観点から、公認会計士、税理士等による外部監査の活用を積極的に行うことが適当であること。特に、資産額が100億円以上若しくは負債額が50億円以上又は収支決算額が10億円以上の法人については、その事業規模等に鑑み、2年に1回程度の外部監査の活用を行うことが望ましいものであること。これらに該当しない法人についても、5年に1回程度の外部監査の活用を行うなど法人運営の透明性の確保のための取組を行うことが望ましいものであること。」（社会福祉法人の認可についての別紙1第3法人の組織運営5法人の組織運営に関する情報開示等）
- ⁴ 介護保険施設等実地指導マニュアル（厚生労働省）

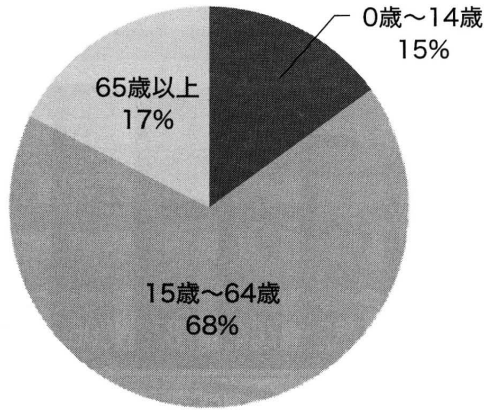
〈参考文献〉

- 伊藤亜記『実地指導監査対応適正運営・整備のポイントーねこの手かします』日総研出版、2012年
- 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
- 石山眞男・小山邦彦・半田貢『変革期の社会福祉法人の経営』エヌビー通信社、2002年
- 岩間大和子「介護・福祉サービスの質保障のための政策の展開と課題-監査、第三者評価および情報開示を中心に-」国立国会図書館調査および立法考査局『レファレンス651』2005年
- 岩間大和子「イギリスにおける介護・福祉サービスの質の保障のための政策の展開-2000年、2003年の監査システムの改革の意義-」国立国会図書館調査および立法考査局『レファレンス657』2005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
- 厚生労働省老健『2008年介護保険事業状況報告年報』
<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/08/index.html>：2010(アクセス日2013年7月10日)
- 厚生労働省介護サービス施設・事業所調査
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/24-22-2.html>(アクセス日2013年7月10日)
- 厚生労働省『介護保険施設等指導指針、介護保険施設等監査指針』2006年
- 厚生労働省全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料について（2012年2月23日）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000239zd.html>(アクセス日2013年7月10日)
- 小室豊允『高齢者施設用語事典』中央法規出版、2007年
- 小山秀夫、宮本啓子、東野定律「介護老人保健施設および慢性期医療機関におけるコンプライ

- アンス経営体制と情報の公表制度についての認識との関連」日本介護経営学会『介護経営第5巻第1号』2010年11月、p.56-68
- 実藤秀志『社会福祉法人ハンドブック（4訂版）』税務経理協会、2005年
- 篠原広樹「福祉サービス第三者評価の現状－東京都の場合を中心として－」『生活福祉研究』通巻83号 February 2013
- 社会福祉法人経営研究会編『社会福祉法人経営の現状』全国社会福祉協議会、2006年
- 社団法人シルバーサービス振興会・介護サービス情報の公表支援センター：介護サービス情報の公表制度支援事業利活用促進等研究会報告書：2010年
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会『「福祉サービス第三者評価事業に関する評価基準等委員会」報告書』（2012年3月）
- 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
- とうきょう福祉ナビゲーション 福祉サービス第三者評価
<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/outline.htm>(アクセス日2013年7月10日)
- 総務省統計局
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/>(アクセス日2013年7月10日)
- 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
- 福祉サービス第三者評価事業
<http://shakyo-hyouka.net/evaluation/>(アクセス日2013年7月10日)
- 宮内忍・宮内眞木子編著「社会福祉法人監事監査の手引き」東京都社会福祉協議会、2011年

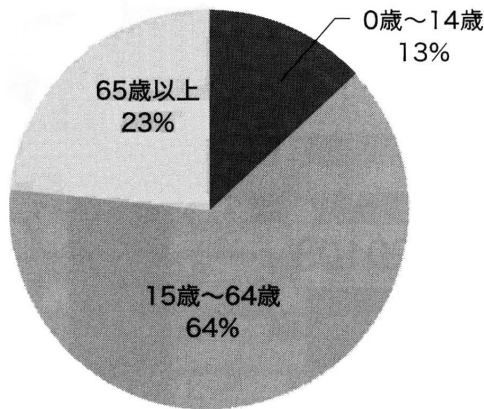
<図表> (掲載順)

図表1 人口の構成<2000年10月1日 人口推計(万人)>



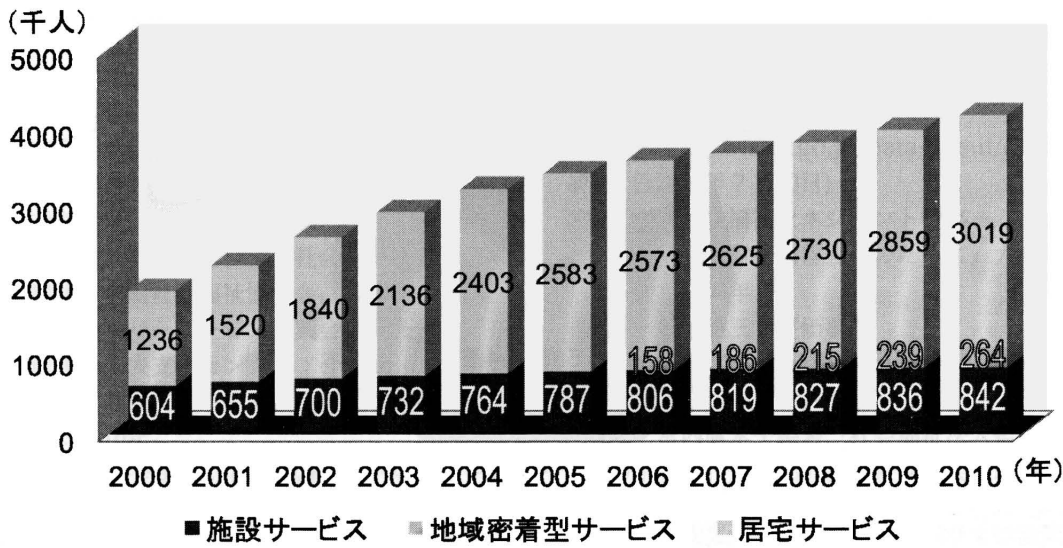
出典：総務省 統計局

図表2 人口の構成<2011年10月1日 人口推計(万人)>



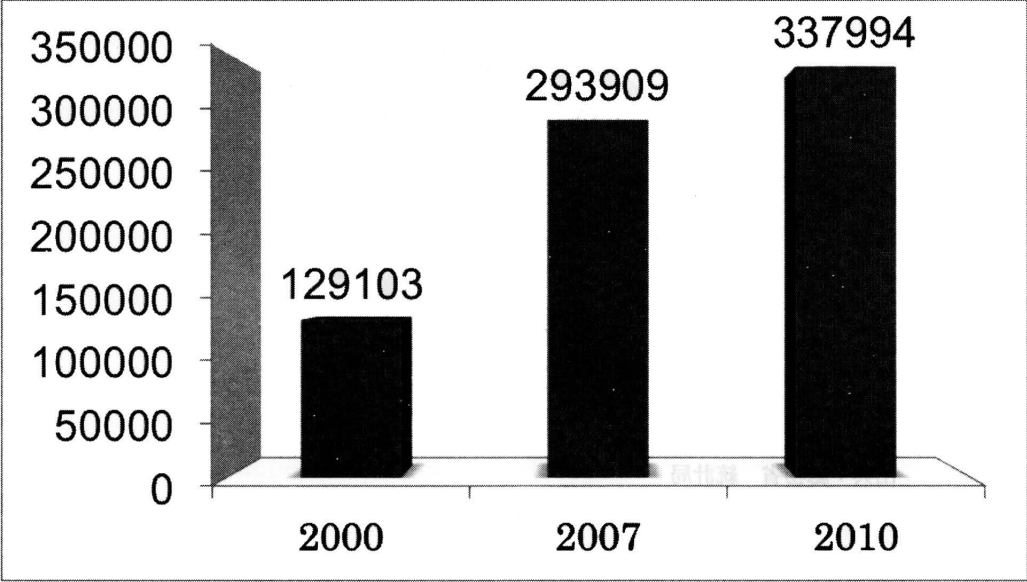
出典：総務省 統計局

図表 3 介護サービス受給者数の年次推移（1 か月平均）



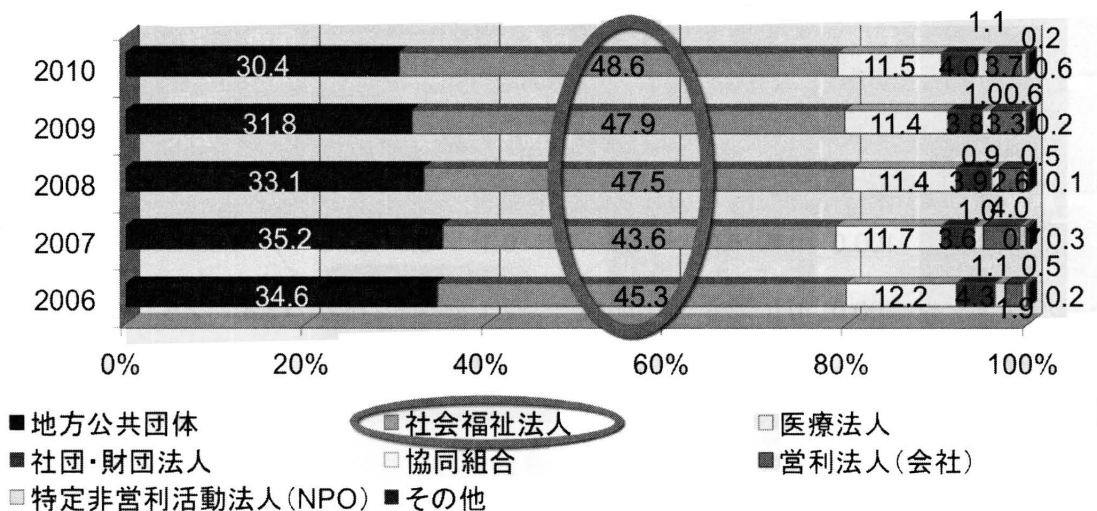
出典：介護白書 平成24年度版

図表 4 介護福祉事業者数



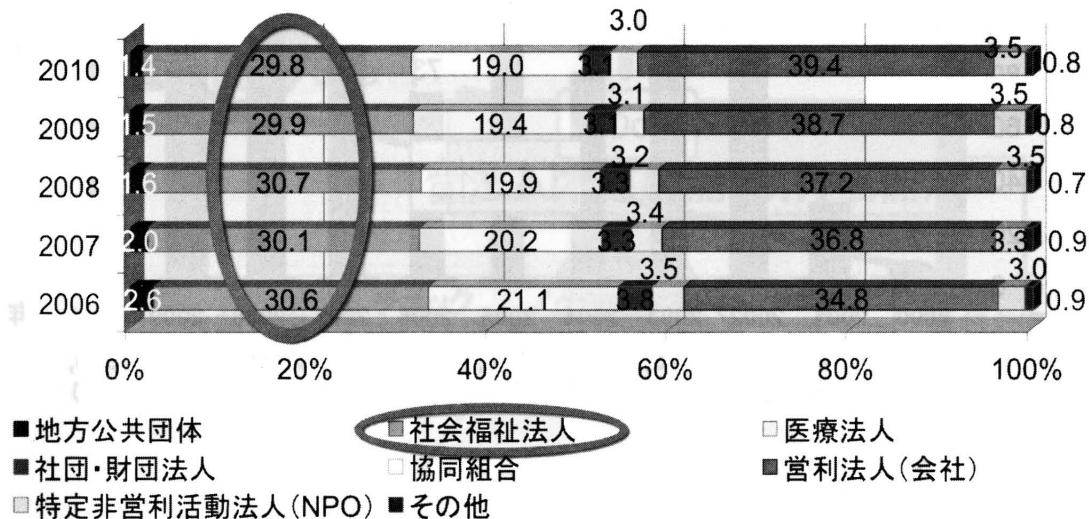
出典：厚生労働省

図表5 経営主体別事業所数(構成割合)の年次推移
＜介護予防支援事業所（地域包括支援センター）＞



出典：介護白書 平成24年度版

図表6 経営主体別事業所数(構成割合)の年次推移
＜居宅介護支援事業所＞



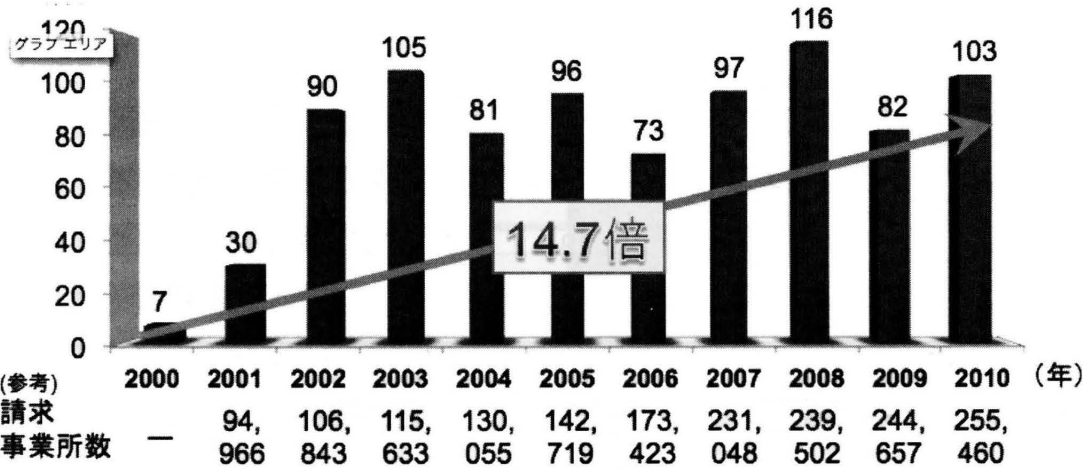
出典：介護白書 平成24年度版

図表7 開設主体別施設の構成割合

介護保険施設	構成割合(%)										
	総数	都道府県	市区町村	広域連合・一部事務組合	日本赤十字社・社会保険関係団体	社会福祉協議会	社会福祉法人	医療法人	社団・財団法人	その他の法人	その他
介護老人福祉施設	100.0	0.6	5.0	1.7	0.1	0.1	92.5	—	—	—	—
介護老人保険施設	100.0	0.0	3.8	0.6	2.1	—	16.0	73.8	2.9	0.8	0.0
介護療養型医療施設	100.0	—	5.1	0.6	1.1	—	1.1	80.7	2.8	0.5	8.2

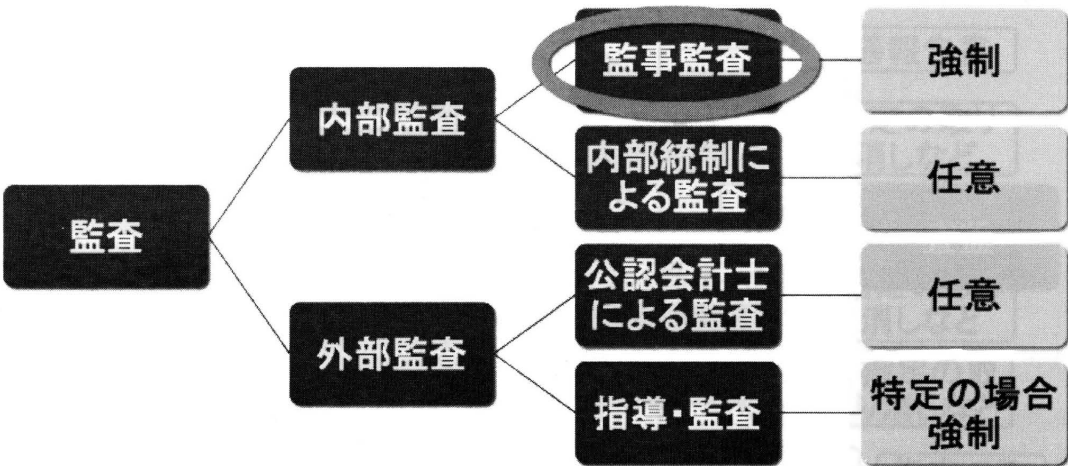
出典：介護白書 平成24年度版

表5 指定取り消し処分のあった介護保険施設・事業所内訳（年次別）

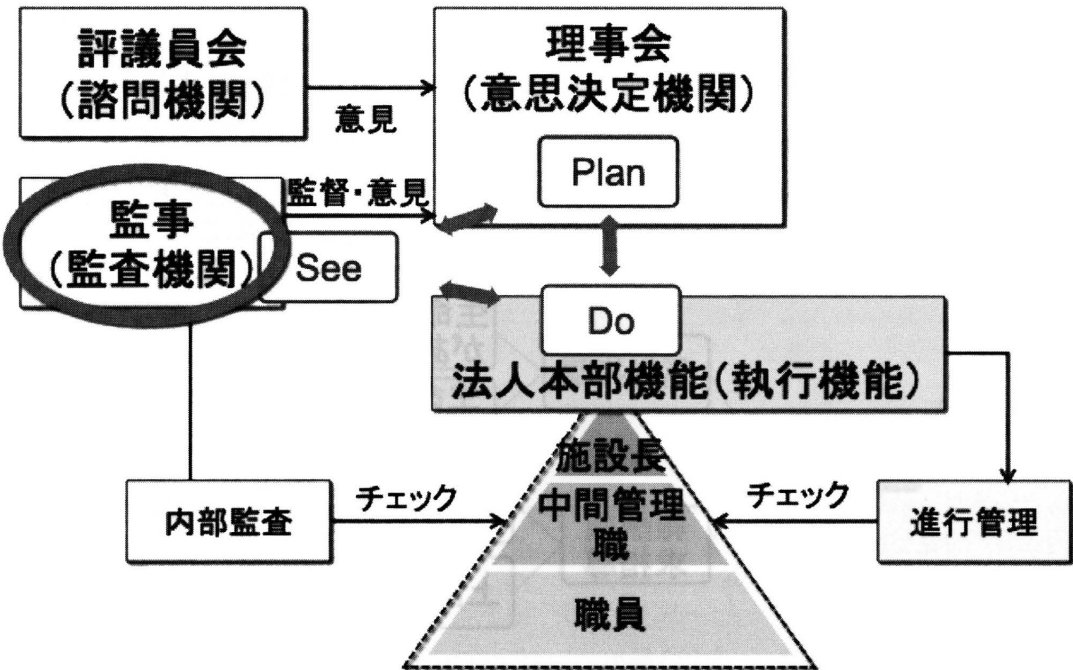


出典：全国介護保険・高齢者保健福祉担当
課長会議資料について（2012年2月23日）

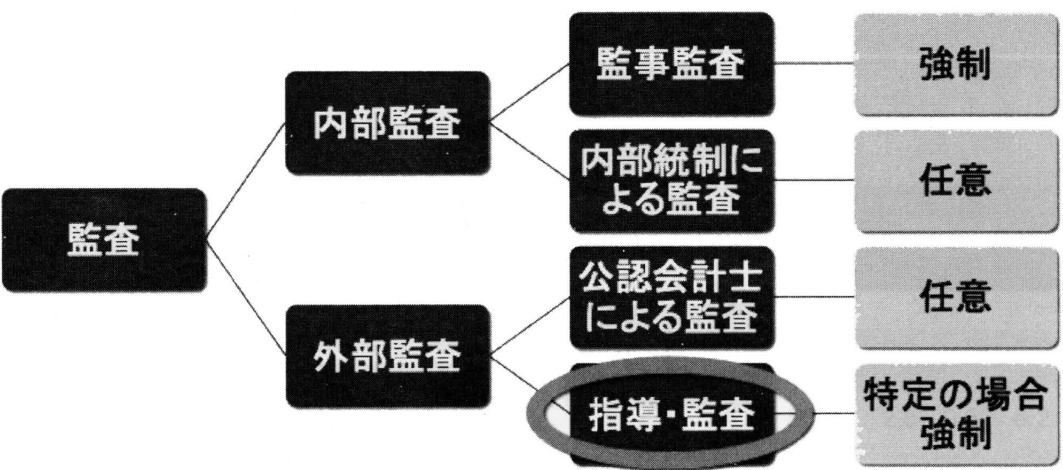
図表 9 社会福祉法人の監査体制



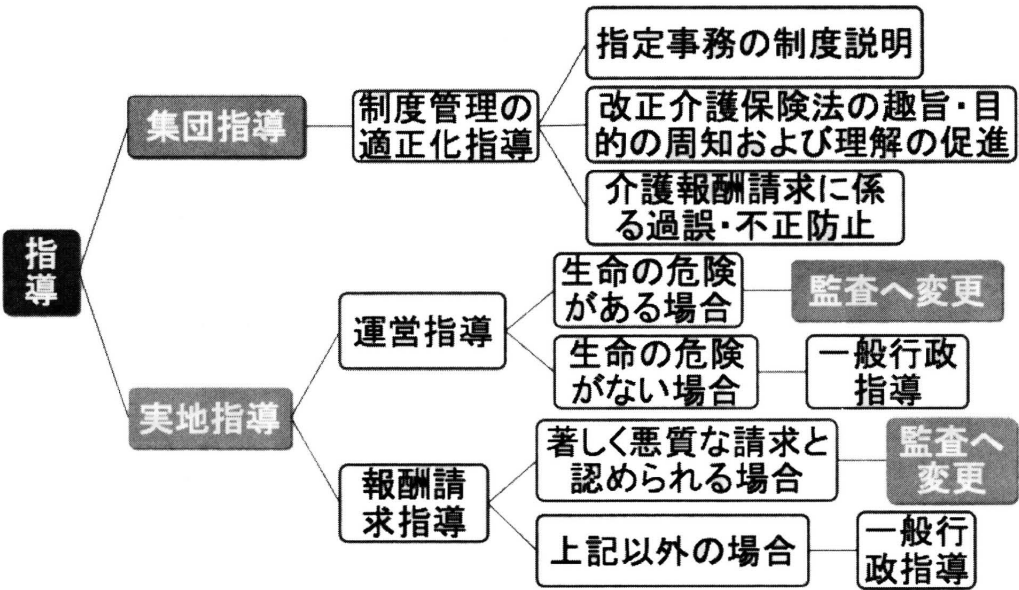
図表10 社会福祉法人の経営管理体制



図表11 社会福祉法人の監査体制

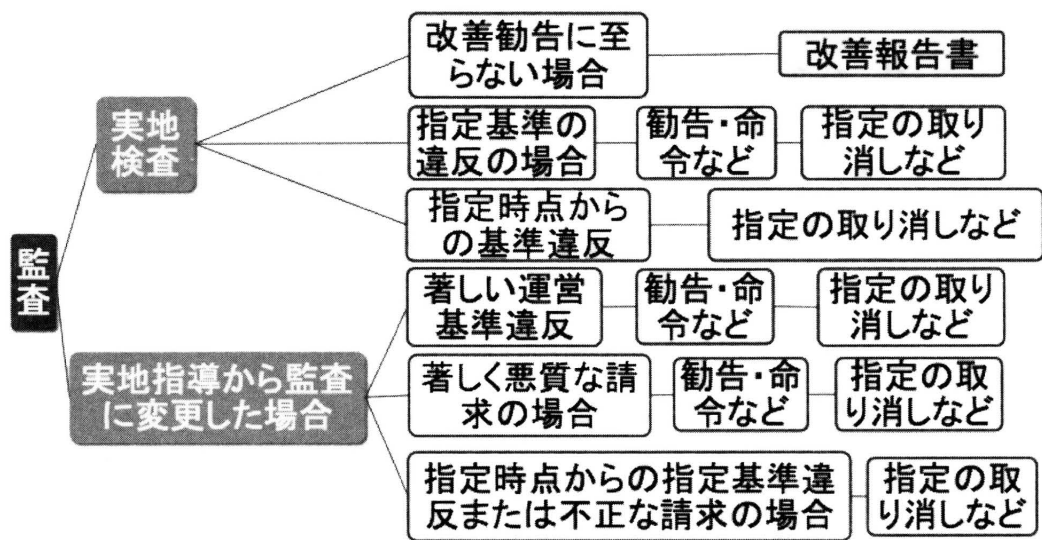


図表12 指導の分類



出典：介護保険施設等指導指針、介護保険施設等監査指針

図表13 監査の分類



出典：介護保険施設等指導指針、介護保険施設等監査指針