

社会福祉法人のマネジメント

— 内部統制の観点から —

Management of Social Welfare Corporation

— From an Viewpoint of Internal Control —

河野 篤

Atsushi KONO

一般営利企業では、企業不祥事事件が絶えることなく、現在、コーポレート・ガバナンスが再び注目されている。不祥事の原因の一つに考えられているのが、内部統制システムの未整備である。一方、社会福祉法人においても、同様に業務や経理に関する不祥事が絶えない。その原因の一つとして、やはり内部統制システムの未整備が考えられる。社会福祉法人は、一部の法人を除き法人の規模はそれほど大きくなく、経営を担うのは理事会、中でも理事長の権力が特に大きい。また、経理実務を専門の会計担当者一人に任せているところも少なくない。法人の業務や経理を監査する評議員会や幹事は設置されているが、有効に機能しているとは言い難い。そこで本研究においては、一般営利企業の監査・内部統制システムを参考にして、社会福祉法人に適した内部統制システムの仮説モデルを考え、その実現のための条件整備を提示することを目的としている。

キーワード：コーポレート・ガバナンス、監査、内部統制

1. はじめに

一般営利企業では、不法行為や横領、偽装等の不祥事が続き、今あらためてコーポレート・ガバナンス(企業統治)への関心が高まっている。ここで言うコーポレート・ガバナンスとは、経営者の権力をコントロールし、望ましい経営を実現することと考えている。本来は、「巨大化した株式会社(大規模な株式会社)の権力(corporate power)を、利害関係者や社会的な側面から統制しようとするもの」¹⁾である。社会福祉法人の多くは、入居者数100人以下の中小規模法人であるが、理事長の権力が強大であり、理事会や監事会、評議員会が形式化してその監視機能を十分果たしていない現状が見られる²⁾。そこで、中小規模であっても内部統制システムの整備が求められていると考えられる。

現在、一般営利企業のみならず社会福祉法人においても、不正請求や資金着服、虐待、セクシャル・ハラスメント等の不祥事が絶えない³⁾。監督官庁による指導監査が毎年のように強化され、第三者評価制度も整備されつつあり、そのような外部からの監査も重要ではあるが、その前に内部統制システムを整備することが先決であろう。

そこで本研究では、現在、株式会社で整備されている内部統制システムを参考にして、社会福祉法人の特徴を踏まえたうえで、中小規模の社会福祉法人に適用できる内部統制システムの仮説モデルを提示することを目的としている。今後は、その仮説モデルを実際に適用したうえで精緻化することが課題である。

2. 社会福祉法人の経営の特徴

まず初めに、社会福祉法人と一般営利企業との相違点について見ていくことにする。社会福祉法人が、一般の営利企業と最も異なる特徴は、出資者の持分がないということであろう。一般の営利企業では、出資者が法人の所有者になり、その出資金額あるいは出資口数に応じて配当請求権や議決権などさまざまな権利を有することになる。それに対して社会福祉法人では、法人への資産の提供は通常寄付という形をとり、提供された資産は法人自体の所有となる。つまり、一般の営利企業のように、企業経営を担う役員会である取締役会がその経営責任を説明し最終判断を仰ぐべき株主総会に該当する機関が存在しないのである。したがって、社会福祉法人では、法人自体の財産を運用する理事会の決定が最高かつ最終となる。しかし、そのままでは理事会の意思決定および業務執行を監視する機関がないことになるので、理事会の諮問機関として評議員会を設置し、重要事項については理事会で決定される前に審議し意見を述べるようにしている。

次に、法人の役割である。社会福祉法人を経営する理事会は、その有する資産を社会のために有効に活用しなければならない。本来、社会福祉法人は、公益法人に代わって社会福祉事業を推進する法人である。したがって、営利企業が出資者のため、あるいは出資者を含めたステークホルダーのための組織であると言われるのとは異なり、社会福祉法人は、社会福祉サービスを利用する人々や地域社会のための組織であると考えられる。営利

企業が、経済的な活動を推進することを通して利益を生み出し、その利益をステークホルダーに分配するのに対して、社会福祉法人は福祉サービスを利用する人々や地域社会のために、質の高い福祉サービスを提供することが責務である。

また、多くの社会福祉法人は、中小規模の法人であるため、法人を経営する理事会、中でも特に理事長の権力が強大になりがちである。法人の役員である理事や監事、評議員の人事のみならず、法人運営の幹部である施設長や事務長などの人事を、すべて理事長が決定するようなことにもなりかねない。そうなると、理事長の権力を制御すべき理事会や監事会、評議員会がすべて形式化してしまうことになるのである。そして、それらの役員や経営上層部のみでなく、法人の職員の中にも、自由に発言できないような雰囲気広がることにつながっていくと考えられる。所轄庁による厳しい指導監査はあるが、そのような外部からの監査では内部の統制機能を高めることはできないであろう。その結果、経営上層部の言動や、職員間のコミュニケーションが悪化し、不正行為や不法行為が表面化しにくくなると考えられるのである。

3. 内部統制システムの必要性

社会福祉法人の不祥事には、法人に対する行政からの事業報酬や補助金の不正受給、役員や職員による法人の資金の着服、利用者の資金の着服、虐待、セクシャルハラスメント等がある。

事業報酬や補助金の不正受給、資金の着服事件は、理事長その他の役員、あるいは経理担当者に関わっていることが多く、その場合には金額も高額になる傾向がある。一方、虐待やセクシャルハラスメントは、利用者との職員の間で起こることが多い。

このような不祥事が起こる原因は、社会的責任に対する経営者の意識が低いこと、法人内部にチェックする機能がなく、またはチェック機能が弱いこと等が考えられる。具体的には、資金の管理を少数の人間に任せきりにしていたり、あるいは、経営上層部の権力が強大なため、問題があっても指摘することが難しい状況が存在したりすると考えられる。

また、社会福祉法人の役員は、福祉に関する仕事に忠実なところもあり、外部からの攻撃、いわゆる法人乗っ取りや詐欺行為に対して弱いという側面もある。これもまた、経営責任についての経営者の意識が低いところから生じるリスクである。

このような不祥事を防ぎ、外部からの攻撃を防御するためには、法人の内部での監視体制とそれを推進する人材の確保が必要である。

一方、監督官庁においても、以前から毎年のように指導監督の徹底に力を入れてきている。特に今年度(平成21年度)は、指導監査の重点項目として、法人理事長や

施設長等幹部役員公共性について再認識すること、理事会・評議員会の活性化や監事監査機能を充実すること、会計諸帳簿の整備と明確な会計処理を実施すること、印鑑と通帳を別人で管理すること、各事業間における資金異動を適正化すること、同一人による事務処理のみで入出金が行われることのないよう常に複数の者で確認すること等、内部牽制体制の確立が盛り込まれている自治体もある。同時に、適切な情報開示、人権侵害の発生防止及びその対策、第三者評価制度導入等の外部への透明性も求められているのである。

このように、社会福祉法人の内部からも外部からも、内部統制システムの確立が早急に求められているといえる。中小規模の社会福祉法人では、内部で厳しい監視体制を形成すると、組織の雰囲気が悪くなることが懸念されているが、理事長や経営上層部をはじめ法人の職員全員がこの内部統制システム重要性を理解し、健全な経営を推進できる体制として内部統制システムを確立していかなければならないであろう。

4. 株式会社の内部統制システム

それでは、社会福祉法人の内部統制システムを確立するために、株式会社の内部統制システムについて検討していくことにする。株式会社の内部統制システムでは監査という役割が重要であるが、その監査を担当する機関として、監査役会を設置している場合と、委員会を設置している場合がある。内部統制システムに関しては委員会設置会社のほうが詳細であると考えられるので、ここでは主に委員会設置会社の内部統制システムについて検討する。

株式会社には、法人経営の意思決定と業務執行を行う取締役会、取締役会の業務及び会計を監査する機関として監査役会、そして意思決定の最高機関として株主総会がある。役員としての取締役や監査役は、株主総会で選任され、基本的には、取締役会の意思決定に基づき、代表取締役が業務を執行し、その執行を取締役会が監査する。それらの業務全体が法令や定款に基づいているかどうかを監査役会が監査する。そして取締役会及び監査役会はその業務を株主総会に報告する義務を負っている。しかし、従来の日本の株式会社では、それらの機能が形式化して、それぞれが承認機関になってしまっているとの指摘がある。代表取締役の権力が強大になり、取締役、監査役といった役員のみでなく、組織内の重要な役職の人事権と、意思決定権、業務執行権の全てが代表取締役に集中するというようなことも珍しくはない。そしてそのような構造が、法人経営幹部による不祥事や、職員が経営上層部に命じられるまま違法行為を執行するような事件を生み出したとも考えられるのである。

そのような不祥事を防ぐため、2001年及び2002年に、「意思決定および業務執行機関に対する取締役会および監査役会の監督機能が適切に機能していない(無機

能化)」という問題を是正することを目的として、コーポレート・ガバナンスに関する商法の大幅な改正が行われた⁴⁾。その改正により、新たなガバナンス・システムとして、委員会等設置会社(2005年の会社法により委員会設置会社となる。以下、本稿では委員会設置会社という。)の制度が導入され、この制度を選択した企業では、社内取締役と社外取締役とで構成される監査委員会が、取締役及び業務執行役の職務執行に係る監査を実施することになった⁵⁾。

この、新たな制度の下での内部統制システムを図に表すと、図1のようになる⁶⁾。

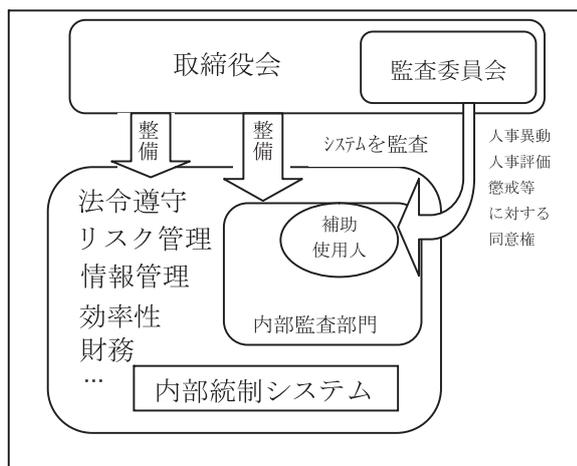


図1：株式会社の内部統制システム

取締役会は、まず、企業の組織として内部統制を推進する体制である「内部統制システム」を整備する。ここでは、法令遵守、リスク管理、情報管理、効率性、財務等の重要な管理や適切性を確保する。同時に内部監査部門を整備し、法人内の業務及び会計に関する定期的な監査を実施する。その内部監査部門には、監査委員会(又は監査役会)の指揮命令で動く補助使用人を配置する。監査委員会(又は監査役会)は、これらの内部統制システム全体を監査するのである。

この内部統制システムを整備することによって、経営者や職員の法令違反や判断ミス、情報漏洩等を防ぐことができ、効率的かつ適正な業務を確保することができると考えられている。一方、内部統制システムの構築には、かなりの時間とコストがかかり、その運営にも労力とコストがかかる。それは、企業の規模が大きくなるに比して大きくなる。

しかし、企業の不祥事を防ぎ、社会的責任を果たしながら継続して発展していくためには必要不可欠のシステムであると考えられる企業が増えてきているため、近年、内部統制システムを整備する企業は増加している。

5. 社会福祉法人の内部統制システム

さて、これまで株式会社の内部統制システムについて

検討してきたが、株式会社と社会福祉法人では、その目的も異なれば事業規模も異なる。社会福祉法人には株式会社の株主のような出資者もいないし、その多くが中小規模である。したがって、現在株式会社に整備されている内部統制システムをそのまま社会福祉法人に適用するのではなく、どのようにして社会福祉法人に適した内部統制システムを構築するかが問題である。

では、社会福祉法人に適した内部統制システムを構築する場合の問題点について検討することにする。まず、社会福祉法人では、理事会や理事長の社会的責任や経営責任についての問題意識が低い点が挙げられる。社会福祉法人の理事には、地域の社会福祉に貢献した人物や学識経験者、施設長等の法人幹部、家族会代表などが就任することが多く、特に理事長は中でも尊敬されている人物が就任することが多いため、重要な意思決定は理事長が行い、法人経営の実務は施設長や事務長に任せていることが多い。そのため、評議員会や監事会は理事長の意見や事務局が作成した経営方針を承認するにとどまり、内部統制システムを推進する中心となるという意識が弱いという点が問題である。

次に、内部統制システムを準備する予算がないという点である。社会福祉法人は、社会福祉事業を実施する法人であるため、採算の取れる事業のみを行うわけにはいかない。したがって、事業推進のための利益を計上することで精一杯であるという法人も多く、中には赤字の続く法人もある。また、内部統制システムを実施する時間がないという問題もある。社会福祉法人は365日24時間休みなく動いており、ぎりぎりの職員で業務を遂行している場合が多い。したがって、内部統制システムを構築する場合にかかる時間とコストという両方の問題を解決しなければならない。

最後に、同一の組織内における内部監査という仕事は精神的にやりにくいという問題がある。社会福祉法人はその多くが中小規模であるため、法人内部で他の仕事を監査するという仕事をする、監査する側も監査される側も緊張が高まりすぎてコミュニケーションがうまくいかなくなる恐れがある。

これらの問題の所在を明確にするため、社会福祉法人の現在の機関を図示すると、図2のようになる。

まず、業務執行に関する意思決定機関として理事会がある。その決定に従って、理事長が本部事務局と各事業所長(施設長)に命令して業務を執行する。この場合に、理事長の権力が強いと、理事会は、理事長とその配下である本部事務局の意見を承認する形式化した機関になってしまうのである。その理事会の意思決定権に対して、重要事項に関しては決定する前に理事会に意見を言う諮問機関として評議員会がある。この評議員会の委員は理事会が選任することになっているが、理事長の権力が強い場合には、理事長の人選を理事会が認めて選任することになる。また、理事と評議員の兼任は禁止されていない

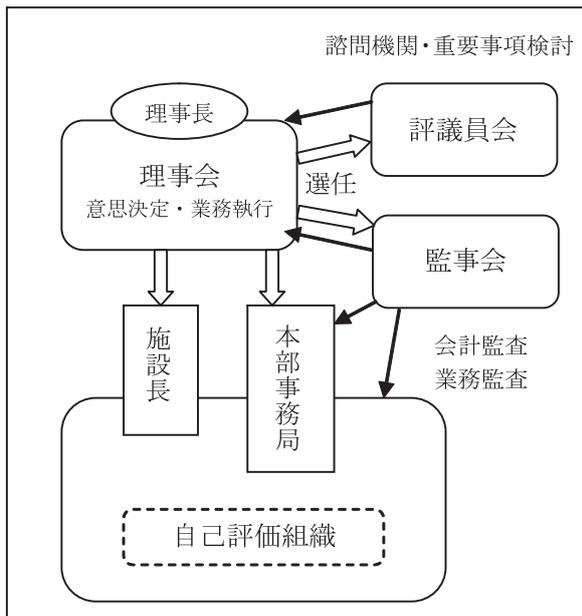


図2：社会福祉法人の現在の機関

いので、このような場合には評議員会も形式化した機関になってしまうと考えられる。また、法人の会計監査及び理事会と各事業の業務監査を実施する機関として監事会がある。この監事も理事会で選任することになっているのであるが、ここでも同様に理事長の権力が強いとその人選は実質的には理事長が行うことになる。そして、ここでも監事会の形式化が起こることになる⁷⁾。このように、理事長の権力が強力になると、理事会、評議員会、幹事会という本来独立して理事会の活動をチェックしなければならない機関がその機能を果たさなくなるのである。

一方、法人内部の活動をチェックする組織としては、自己評価組織などが考えられるが、このような自己評価組織を設置していない社会福祉法人はもちろんであるが、設置している場合も、その活動を監査すべき理事会や幹事会が形式化していると、自己評価組織のチェック機能も形式化し、法人の活動全体をチェックする機能が失われてしまう可能性がある。

このように、社会福祉法人では、株式会社の株主総会に該当する機関がないため、理事長に権力が集中した場合にそれを抑制する機能が失われる危険性が高い。したがって、法人の規模は大きくなくとも、内部統制システムを整備して法人の経営を健全化することが急務なのである。

そこで、社会福祉法人の各機関の機能を正常化するために、図3のような内部統制システムを含んだ内部統制モデルを提示する。

まず、理事会の中に内部統制委員会を設置し、法人内部の内部統制システムを整備・推進する。内部統制委員会の委員は、理事と評議員の中からそれぞれ理事会、評議員会が選任する。法人内部の日常業務監査及び日常の

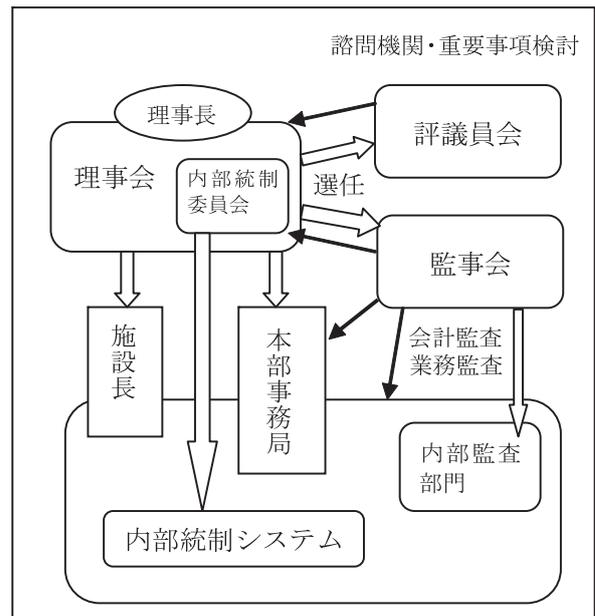


図3：社会福祉法人の内部統制モデル

会計監査を担当する部門として内部監査部門を設置し、その内部監査部門の担当者は監事の中から監事会が選任し、場合によっては評議員会から選任する。そして、監事会は、理事長、理事会、内部統制委員会、評議員会、内部監査部門を全体的に監査するものとし、その監事の選任は理事会が行うが、監事会の承認を必要とする。

このような内部統制システムを含んだ内部統制モデルは、前述した問題点を次のように解決すると考えられる。

① 役員の意識の向上

このような内部統制モデルを整備することを検討すること自体が、そのまま役員の経営責任意識の向上であると言えることができる。社会福祉法人の理事や監事は、自らの組織をどのようにすればリスクから守ることができるか、また、内部の業務を透明にすると同時に外部に対しても十分情報公開できるような組織にするにはどうすればいいのか、ということ積極的に考えていかなければならないであろう。

② 理事長への権力集中の予防

理事会の中に、法人の内部統制を実施する委員会である内部統制委員会を設置することにより、法人内部の業務運営に対する理事長の影響力を少なくすることができる。また、監事の選任について、監事会の承認が必要とすることにより、監事会の独立性が高まり、監事の選任に対する理事長の影響力を少なくすることができる。これらのことにより、理事会、評議員会、監事会という法人の役員会は、それぞれの本来の職務を遂行することができるようになると考えられる。

③ 内部監査部門による日常の業務監査

これまで、社会福祉法人の監査は、1年に1回または2回実施することが多かった⁷⁾ので、きめ細かい監

査は行われていなかったと考えられる。そこで、日常の監査を実施する内部監査部門を、監事または評議員で構成し、少なくとも1か月に1回は監査を実施することにする。それにより、現在問題となっている社会福祉法人の不祥事を防止することができるものと考えられる。

④ システム整備コストの節約

内部統制や内部監査の整備、実施を、外部に委託すると相当の費用がかかることになる。そこで、これらの内部統制モデルを整備するにつき、法人の理事、評議員、監事といった役員をその担当者とする。これまでの社会福祉法人の役員は、理事会が開催される時のみ会議に出席する機会が多かったのではないだろうか。そこで、法人の役員に実質的に法人の運営にかかわってもらい、しかしその報酬については無償または日当程度で依頼することにより、システム整備コストが節約できると考えられる。

⑤ 職員の負担軽減

本来、内部統制や内部監査部門は、法人の職員が担当し実施するのであるが、社会福祉法人では、人件費の問題もあり、内部の職員で遂行することは難しい。そこで、法人の業務内容や現状等について十分理解していると思われる役員をその担当者にすることにより、職員の負担をかなり軽減することができると思われる。この内部統制モデルを実施すると、これまでとは異なる業務や、あるいは仕事の進め方の変更、緊張感など、職員が担当しなくても相当負担がかかるであろう。従って、職員にできる限り本来の職務に専念してもらおうためにも、役員の前向きな協力が必要不可欠であると考えられる。

6. 今後の課題

本稿では、社会福祉法人においても一般営利企業と同様に不祥事が絶えないという現状の大きな問題を懸念し、これを防止するにはどのようにすれば良いのかを検討してきた。社会福祉法人の特徴と、現行の経営の進め方から、社会福祉法人では理事長の権力が強く、この権力を分散するような内部統制システムが必要であると結論した。またこのことは、監督官庁の指導監査においても重視され、内部統制システムの整備を義務付ける指導が開始されていることから明らかである。そこで、どのような内部統制システムが考えられ、また実現可能であるかを検討するために、株式会社の内部統制システムを基本にして、そこから社会福祉法人へ適応させることを考えた。株式会社の内部統制システムは、大規模な組織を基本としているので、それを基本としながらも、社会福祉法人の特徴とそこに存在する問題点を勘案しながら、社会福祉法人で実現可能であると考えられる内部統制モデルを提示した。

株式会社の内部統制システムに近い形でのモデルで

は、その実効性は理解できても、時間とコストと職員の負担という面からすると実現は難しいものである。そこで、本稿で提示したモデルでは、社会福祉法人の役員に着目した。社会福祉法人の役員は、社会福祉に関する知識や経験があり、その地域の社会福祉に貢献している人や学識経験者、あるいは施設に入所している家族会の代表者、そして施設の実務に携わっている施設長など、社会福祉法人の内部システムの整備、実施の担当者には最適であると考えられる。しかも、役員のごほとんどはボランティアであり報酬をほとんど支払っていないところが多い。そこで、それらの人材を活用し、実際に担当して推進する場合には無償とはいかないであろうが、少なくとも外部に委託するよりはコストがかからないと考えられる。

今回ここで提示したモデルは、まだ理論モデルでしかないため、社会福祉法人の不祥事防止や経営の健全性などの程度効果があるかは不明確である。したがって、今後はこのモデルを実際に社会福祉法人に適用し、その実効性を検証する必要がある。実際の社会福祉法人で実施してみて、問題点が生じればそれを解決し、うまくいく部分は定着していくことにより、多くの社会福祉法人で活用できる内部統制システムとして形作っていくことが今後の課題である。

【注】

- 1) 今西宏次『株主理論と利害関係者論－コーポレート・ガバナンス論における企業の位相を巡って－』「経営哲学」第5巻1号、2008
- 2) 厚生労働省の、介護サービス事業者の管理体制に関する監督業務に対する基本的考え方(全国介護保険、高齢者保健福祉担当課長会議、平成21年2月19日の資料「介護保険指導室関係」)に基づき、各都道府県では、平成21年度の重点指導事項の中に、「不祥事を未然に防止するとともに、特定の者による専横的な法人運営を防止するため、理事会・評議員会における要議決事項の適正な審議、安易な理事長専決の防止、監事監査の充実・強化、財務諸表の開示など、内部牽制体制の充実を重点的に指導する」(宮崎県：平成21年重点指導事項より引用)旨の記述がみられる。これは、理事会・評議員会・監事会の形式化を防ぐための指導と考えられる。

また、愛媛県の平成20年度社会福祉法人指導監査年報によれば、理事会については「審議事項について十分な審議が尽くされているとはいえないものが見受けられた」「年度末の予算審議や年度当初の決算承認などの基本事項のみの審議に止まることなく、少なくとも年3回以上は開催するなど、積極的な運営を望む」など、評議員会については「評議員会に欠席する評議員が毎回3分の1にのぼっている事例や、出席評議員

からの発言が少ない事例など、その役割が十分に果たされていないものが見受けられた」、そして「理事全員が評議員を兼任している事例が散見された」、監事会については「監事監査が、法人本部での書類監査に止まり、施設現場における実地監査を行っていない事例や、監査結果の報告内容が毎年ほぼ変わらず、業務執行等について特段の意見も示されていない事例等が見受けられた」と記されている。これらも、理事会・評議員会・監事会が形式化している事例を示している。

- 3) 不正請求については、社会福祉法人「全国精神障害者社会復帰施設協会」が運営する精神障害者福祉施設「ハートピアきつれ川」（栃木県さくら市）で、厚生労働省から調査研究名目の補助金計約5,100万円の交付を受け、運用費に流用した事件、通所介護事業所「デイサービスすみれ」（和歌山）で、介護報酬を請求する根拠になるサービス提供記録が全くないにもかかわらず、介護報酬を請求して不正に受領し、また、個別機能訓練計画を作成せず、機能訓練指導員がいないにもかかわらず、個別機能訓練加算を算定していたため、約320万円を不正受給した事件など。

資金着服については、社会福祉法人ふれあいの森（仙台）が運営する精神障害者の通所授産施設で、平成11年度から19年度までの間に約5,590万円を施設の職員が法人の資金を私的に流用していた事件、社会福祉法人「あすなろ会」（鳥取県で老人福祉施設などを運営する）で、15億6,700万円がこの法人の理事長の長男の会社に資金提供されていた事件、社会福祉法人「亀寿福祉会」が運営している軽費老人ホーム「ケアハウス青山苑」（姫路市）で、理事長が入所者からの預かり金約3億円を流用した事件など。

その他、葉山町の社会福祉法人「幸保園」が運営する児童養護施設で、副園長が園児の体にマジックで落書きをしていた事件、厚木市の社会福祉法人「紅梅会」が運営する知的障害者施設で、20代の女性利用者が職員から性的暴行を受けた事件など、多くの事件が公表されている。

- 4) 佐久間信夫編著「アジアのコーポレート・ガバナンス」学文社、2005、p.43
- 5) 河野篤『コーポレート・ガバナンスにおける業務監査の役割』「2008財務金融系企業経営国際学術検討会論文集」2008、p.63
- 6) 内部統制システムの詳細については、社団法人日本監査役会「内部統制システムに係る監査の実施基準」2007年4月4日制定を参照のこと。
- 7) 兵庫県社会福祉協議会主催の、平成20年度社会福祉法人監事研修における事前アンケートによると、監事の経験年数は60%が5年以下であり、監査の頻度は年1回が68.8%、年2回が14.4%、つまり年2回以下が83%である。

【参考文献】

- 経営哲学学会「経営哲学」第5巻1号、2008
- 佐久間信夫編著「アジアのコーポレート・ガバナンス」学文社、2005
- 勝部伸夫「コーポレート・ガバナンス論序説－会社支配論からコーポレート・ガバナンス論へ」文眞堂2004
- 鳥羽至英・八田進二・高田敏文共訳『トレッドウェイ委員会組織委員会 内部統制の統合的枠組み－理論編』白桃書房、1996
- 鎌賀雅史・岡本純編著「現代企業とマネジメント」ナカニシヤ出版、2008
- 社団法人日本監査役協会「監査役監査基準」、2007
- 同上「新会社法における監査役の『業務監査』実務」、2005
- 同上「社外監査役－コーポレート・ガバナンスにおける役割－」、2007
- 同上「内部統制システムに係る監査の実施基準」、2007
- 河野篤『コーポレート・ガバナンスにおける業務監査の役割』2008年財務金融暨企業経営国際学術検討会論文集、2008