

Issues and Considerations Regarding the
Strengthening of Fiscal Discipline in Social
Welfare Corporations

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2018-08-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 李, 相和, 磯山, 優, 王, 麗華 メールアドレス: 所属:
URL	https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/1085

This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0
International License.



社会福祉法人における財務規律強化の論点とその検討

Issues and Considerations Regarding the Strengthening of Fiscal Discipline in Social Welfare Corporations

李 相和・磯山 優・王 麗華

LEE, Sanghwa ISOYAMA, Masaru WANG, Lihua

I 問題意識

社会福祉法人制度は、特に、2000年の社会福祉基礎構造改革の以降、多様な福祉ニーズに対応するという観点から、措置制度（施設管理の運営）から契約制度（法人単位の組織的な経営）への転換によるサービスの普遍化、老人介護や障害者福祉に関係する福祉サービスにおける民間企業などの参入、規制緩和などの変革によって、その環境が大きく変わった。社会福祉法人（Social Welfare Corporations）は、介護、障害、児童などの分野で社会福祉事業を行う非営利民間組織¹⁾として、1951年の社会福祉事業法（現、社会福祉法）により制度化されており、現在の法人数は約2万社である。社会福祉法人は社会福祉事業の他、公益事業及び必要に応じて収益事業を営むことができる。

社会福祉事業を行う社会福祉法人は、公益性と非営利性という性格を併せ持った法人として、株式会社と異なる特徴を有する。すなわち、非営利法人として、利益配当の禁止、解散時の残余財産の帰属先の制限（最終的には国庫に帰属される）があるほか、事業変更

や財産処分、解散に関して所轄庁の認可が必要となる。

2016年に改正された社会福祉法では、社会福祉法人は社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効率的かつ適正に行うため、法人の経営において①自主的な経営基盤の強化、②福祉サービスの質の向上、③事業経営の透明性の確保を図る必要があるとしている（社会福祉法、第24条、以下、法と呼ぶ）。2016年の社会福祉法人の制度改革においては、特に、適正な内部留保額の確保、正確な財務諸表の作成、外部監査の積極的導入などが社会福祉法人に求められている。

本論文は、2016年の社会福祉法人の制度改革の趣旨を吟味した上で、制度改革の中心概念の一つである「財務規律（Finance Rules）の強化」について考察を行ったものである。具体的な考察の内容は、①財務会計に係るチェック体制の整備（会計監査人監査の導入問題）、②適正かつ公正な支出管理の確保の問題、③内部留保の明確化の問題、④社会福祉事業等への計画的な再投資の問題である。

キーワード：社会福祉法人、財務規律、内部留保

Key words : social welfare corporations, finance rules, retained earnings

Ⅱ 社会福祉法人の経営の特徴とその制度改革

1. 社会福祉法人の経営の特徴

社会福祉法は、社会福祉事業について、第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業を限定列举している。第1種社会福祉事業は養護老人ホーム事業、児童厚生施設事業、障害者厚生施設事業などであり、第2種社会福祉事業は子育て支援事業、老人デイサービス事業などである。このうち第1種社会福祉事業は、原則として、国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することとされており、その他の者による施設設置には、その施設を設置しようとする地の都道府県知事等の許可が必要となる²⁾。

社会福祉法人の運営においては、行政の指導と保護の下で、サービスの効率化や質の向上へのインセンティブが働かず、利用者のニーズに向き合うのではなく、行政の意図(指導)によるサービス提供になりやすいなど、その非効率性、閉鎖性の問題が指摘される。今後、一法人一施設の零細法人は、ますます大規模かつ経営基盤が強固な法人に吸収される可能性が高まっており、大規模化や複数法人の連携を推進していく必要がある。このような課題に対応するためには、社会福祉法人は福祉サービス、組織運営、財務やコストの観点から、法人組織内部の経営体制を整備し、経営基盤を確立していくことが求められる。また、規模の拡大を図るためには、既存の法人間の合併や事業譲渡を推進することも考えられるが、これらが困難な場合には、小規模法人がその経営上の弱みを克服する方策として、法人同士が連携し、研修や調達等で経営の効率化、サービスの向上を図ることも考え

られる(厚生労働省2013, 9頁)。

社会福祉法人の収益事業からの収益は社会福祉事業又は一部の公益事業のみに充当することとされ、収益事業に充当することや法人外への移転は認められない。特に、法令、法令に基づく処分、定款に違反するか、又はその運営が著しく適正を欠く場合には、社会福祉法人に対する規制あるいは監督として、所轄庁による措置命令、役員解職勧告、解散命令等を受ける。特に、補助金等を受けた場合には、これに加え、不適當な予算の変更勧告、役員解職勧告等を受ける。また、社会福祉法人に対する優遇措置としては、(a)社会福祉法人による施設整備に対し、一定額が補助されること、(b)法人税等について、収益事業以外の所得は非課税が講じられていること、(c)社会福祉法人を経営する社会福祉施設の職員等を対象とした退職手当共済制度があるなどである。

2. 2016年の制度改革の趣旨と要点

近年、社会福祉法人については、理事長などによる法人の私物化をはじめとする不適切な事例などの事業運営の非透明性への批判、多額の内部留保蓄積の疑義、実際の横領などの不祥事を受けて、厚生労働省を中心に社会福祉法人の在り方が検討された。「社会福祉法人の在り方等に関する検討会(厚生労働省)」では、社会福祉法人制度の課題として、地域ニーズへの不対応、財務内容の不透明性、ガバナンスの欠如、内部留保、他の経営主体との公平性などが指摘された(厚生省2014, 13-15頁)。このような問題を解決するために、2016年3月31日に社会福祉法が改正され、社会福祉法人制度改革が断行された。同年4月1日に公布された「社会福祉法等の一部を改

正する法律」(2016年法律第21号)が、同日の一部改正を経て、2017年4月1日に全面施行された。

社会福祉法人の制度改革においては、質の高い福祉サービスの供給体制の整備及び充実を図るために、社会福祉法人における経営組織のガバナンス強化、事業運営の透明性の向上等の改革を進めるとともに、地域医療介護連携のための医療情報連携ネットワークの普及・展開、介護人材の確保を推進するための措置などをめざしている。具体的な実現内容としては次の通りである。

- (a) 経営ガバナンスの強化(議決機関としての評議員会の設置、理事会・理事・監事の機能強化、会計監査人の設置等)
- (b) 事業経営の透明性の向上(財務諸表・現況報告書・役員報酬基準等の開示)
- (c) 財務規律の強化(内部留保の定義の明確化と再投資等)
- (d) 地域における公益的な取り組みを実施する責務(地域における公益的な取組を実施する義務)
- (e) 行政の関与のあり方など(厚生労働省、都道府県、市町村の連携推進等)

今後は、省令や通知などにより、これまで任意の設置であった評議員会が必置の議決機関となるほか、評議員会において理事及び監査を選任すること(2017年4月1日施行)、財務諸表や役員報酬基準などの公表(2016年4月1日施行)、内部留保の明確化(2017年4月1日施行)など大きな改革が実行されることとなった。

Ⅲ 財務会計に係るチェック体制の整備

1. 概要

社会福祉法人に対する指導監督の基本的な

考え方は、法人ガバナンス体制(各機関の役割・責任・権限)強化等による法人の自主性又は自律性を前提とした上で、国の基準を明確化(ローカルルールは是正)し、指導監査の効率化あるいは重点化を図ることである(厚生労働省2016b, 4頁)。社会福祉法改正前の監査制度においては、監査実施についてあくまで「適当である」、「望ましい」という任意規定であったため、必ずしも多くの法人に導入されている状況ではなかった。その結果、社会福祉法人の会計あるいはその背景にあるガバナンスに対する不信感が高まっている。

その改善策として、今回の制度改革では「財務会計に係るチェック体制の整備」という観点から、会計監査人に関する事項(会計監査人の位置付け、権限、責任など)を法律的に規定(法45条の2)することによって、一定規模以上の法人への会計監査人による監査制度が導入された。会計監査人による監査の導入は今回の制度改革の柱の一つであり、財務規律の強化の方策だけでなく、経営組織のガバナンスの強化³⁾などにも深く関わっている。社会福祉法の改正によって、事業の規模が政令で定める基準を超える社会福祉法人には「特定社会福祉法人」として会計監査人の設置が義務付けられることとなった⁴⁾。また、設置対象とならない法人についても、公認会計士又は監査法人、税理士又は税理法人による財務会計に係る体制整備状況等の点検などは有効である。

2. 社会福祉法人会計の特徴と会計監査人監査の導入

社会福祉法人の会計は、厚生労働省令で定める基準に従い、会計処理を行わなければな

らない（法第45条の23）。厚生労働省令で定める会計処理基準として、社会福祉法人会計基準が定められている。社会福祉法人会計基準では、社会福祉法人が社会福祉法人会計基準で定めるところに従って会計処理を行い、会計帳簿、計算書類（貸借対照表及び収支計算書など）、その附属明細書及び財産目録を作成しなければならない旨（社会福祉法人会計基準第1条第1項）、社会福祉法人会計基準の規定は社会福祉法人が行う全ての事業に関する会計に適用される旨（同第3項）が規定されている。また、社会福祉法人は、社会福祉法人会計基準で定めるもののほか、一般に公正妥当と認められる社会福祉法人会計の慣行を斟酌しなければならないとされている（同第2項）。これらの社会福祉法人会計基準等により規定されている財務報告の枠組みは、反証がない限り、一般目的の財務諸表のために受入可能であると推定される（監基報210のA9項）。

社会福祉法人会計の特徴としては次のようなものがあげられる（川本, 41-44頁）。

- (a) 事業区分、拠点区分、サービス区分の設定：社会福祉法人においては、計算書類⁵⁾の作成に関して、事業区分及び拠点区分を設けなければならない。その上で、拠点区分には社会福祉法人が行う事業の内容に応じて、サービス区分を設定する必要がある。
- (b) 予算管理：社会福祉法人は、従来から予算管理が重視されており、計算書類とは別に資金収支予算書を作成する。また、必要に応じて、補正予算を編成する必要がある。
- (c) 特徴的な会計処理：一取引二仕訳、基本金と基本財産、国庫補助金等特別積

立金、積立金と積立資産、退職給付会計などである。

社会福祉法第36条によれば、定款の定めによって法人の機関として会計監査人⁶⁾（公認会計士又は監査法人）を置くことができるという任意設置の規定が置かれている（これは会計監査人設置社会福祉法人という）。また、同法第37条においては、一定の事業規模以上の社会福祉法人について会計監査人の設置を義務付ける規定がある（これは特定社会福祉法人という）。監査対象となるのは法人全体の計算書類等だけでなく、計算書類に対する注記及び付属明細書も法人全体で作成するものだけがその対象となる。しかしながら、社会福祉法人は営利法人と異なり、剰余金が適切に社会福祉事業や地域への還元に使われているかという点が要点であり、監査の視点が異なることに留意する必要がある。

会計監査人の設置義務法人の範囲として、一定の事業規模とは、①収益30億円超又は負債60億円超の法人（2017年4月1日から適用）、②収益20億円超又は負債40億円超の法人（2020年4月1日から適用）、③収益10億円超又は負債20億円超の法人（2022年4月1日から適用）などである。ただし、会計監査人制度を円滑に導入し、より多くの社会福祉法人に安定的に根付かせていくために、段階施行の具体的な時期及び基準については2017年度以降の会計監査の実施状況などを踏まえ、必要に応じて見直しを検討することになっている（厚生労働省2016a, 2頁）。

会計監査人を置く法人では、計算書類等は、理事会の承認を受ける前に、監事と会計監査人による二重の監査を受けることになる。ただし、会計監査人による計算書類等の監査が適正に行われているときは、監事は計算書類

等の監査を省略できる。また、一定規模以上の法人でなくても、会計監査人を設置することは可能である（法第36条）。

会計監査人の設置義務判定基準として、収益基準、負債基準のどちらかに該当すればもう一方の基準は基準以下でも設置義務対象法人に該当することとなる。また、その判定対象はいずれも法人単位の事業活動計算書及び貸借対照表をもとにしている。ここでの法人単位とは、(a) 拠点区分、事業区分ではなく法人全体の数値で判定すること、(b) 内部取引消去後の数値で判定することである（中村、354頁）。

厚生労働省の資料によれば、会計監査人の設置規模について、対象法人は13,318社（全法人20,067）であり、収益100億円以上の法人は1,060社（13,318法人中）である。また、段階的な適用はまだ不確定であるが、2017年度の適用法人数（収益30億円超）数は205法人（1.0%）、2019年度の適用法人（収益20億円超）数は448法人（2.2%）、2020年度以降の適用法人（収益10億円超）数は1,597法人（8.0%）になると予想される。

3. 所轄庁による指導監督機能の強化

所轄庁による監督等としては、実施主体としての適否を判断するための認可と、設立以降の適正な運営を確保するための監査があげられる。法令や社会福祉法人指導監査要綱の遵守状況を確認する法人監査としては、定期監査（定期的実施）、随時監査（通報等により実施）、特別監査（重大な問題を有する場合に実施）がある。法人認可及び法人監査とは別に、法人が経営する施設や事業所に対する認可及び監査等（法第62条、各個別法等）がある。その他、社会福祉法人に対して

は、毎年度、所轄庁に現況報告書及び附属書類として財務諸表を提出することを求めている（法第59条）。

所轄庁の指導監督⁷⁾は、数年に一度の頻度で実施され、指導監査結果通知が交付され、文書等でその改善報告等を提出する義務が発生する。指導監督の見直しとしては、所轄庁による立入検査と勧告・公表に関する規定の整備や所轄庁と関係都道府県等の協力、及び市等の指導監査に関し、国、都道府県の助言・支援が盛り込まれている。権限の移譲では、二つ以上の都道府県で事業を行う法人の許認可等の権限を地方厚生局から主たる事務所のある都道府県に、同一都道府県内で市をまたいで事業を行う法人で指定都市に主たる事務所がある法人への許認可等の権限を都道府県から指定都市に移すこととなった。

社会福祉法では監査（監事）と会計監査人との相互の連携に関する規定が複数あり、監査基準並びに実務指針に準拠して適切な連携をとらなければならない。法人の機関として、両者の職責の適切な遂行のためには、相互の連携によって互いの業務内容を適時又は適切に把握する必要がある。相互の適切な連携によって、不正の防止、ガバナンスの強化、監査品質の向上などが期待される。監事には理事の職務の執行を監査するために、各種の権限が付与され、また義務が課される。監事が複数である場合でも、その権限は各監事が独立して行使でき、義務は各監事がそれぞれ負うこととなる。

4. 小括

社会福祉法人の監事による監査（内部監査）は、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が、現実的には

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などの問題がある。監査の独立性の観点からみれば、会計監査は会計顧問や監事とは別であり、会計顧問や監事は会計監査人にはなれない。

会計監査人による財務諸表監査は、法人における業務を管理運営するための法人内部の統制の仕組みの存在が前提であり、統制環境に応じた監査リスク（内部統制で見出せなかった虚偽報告リスクを会計監査人が見出せないリスク）の程度を低く抑えるために十分な監査証拠が求められる（千葉, 57頁）。

会計監査人の監査対象は、法人単位の計算書類（貸借対照表、資金収支計算書、事業活動計算書）とその附属明細書及び財産目録である。ただし、法人単位の計算書類は、事業区分別の計算書類の積み上げであるため、監査の過程で、事業区分別計算書類をチェックする場合もある。

社会福祉法の改正により、会計監査人の設置義務が課される社会福祉法人については、附則第8条に基づき、施行日（2017年4月1日）以後最初に招集される定時評議員会において会計監査人を選任することとなり、当該会計監査人は、2017年度決算について監査することになる。

会計監査は財務諸表の適正性をチェックするもの（検証）であり、会社内部とは関係のない第三者による客観的検証でなければならない。外部監査を通じて会計処理や内部統制の体制を整える事が可能であり、経営組織のガバナンス強化につながると考えられる。しかしながら、会計監査人監査は、基本的に監査対象である計算書類などの適否に関する意見のみであって、ガバナンスの適否に関する意見ではない。

したがって、会計監査人監査で、すべての不正は発見できない。会計監査の目的は、不正の発見ではなく計算書類の適正性の担保であるので、計算書類に重要な影響のある不正は発見される可能性が高い。また、監査の過程での内部統制のチェックなどの際に発見できる場合もある。また、会計監査人監査が義務化されると、所轄庁の指導監査で会計に関する部分が対象外となる可能性もある。

IV 適正かつ公正な支出管理の確保

1. 概要

社会福祉法人の公益性や非営利性を担保するためには、適正かつ公正な支出管理を徹底し、国民に対する説明責任を果たす必要がある。今回の制度改革において、適正かつ公正な支出管理の確保の主な内容は、①適正な役員報酬と②利益供与の禁止⁸⁾などである。前者は役員報酬基準の作成と公表、役員区分毎の報酬総額の公表を義務付けること（法第45条の35）であり、後者は親族等関係者への特別の利益供与を法律上禁止すること（法第27条）、関係者との取引内容を公表すること（対象範囲の拡大）である。

2. 適正な役員報酬基準の作成と公表

社会福祉法第45条の35によれば、「社会福祉法人は、理事、監事及び評議員に対する報酬などについて厚生労働省令で定めるところにより、民間事業者の役員の報酬等及び従業員の給与、当該高額なものとならないような支給の基準を定めなければならない」としている。また、役員に対する報酬又は退職金等の算定方法の方針や役員区分ごとの報酬等の総額（役員報酬以外の職員としての給与等も含む）の開示が義務付けられた⁹⁾（法第59条2）。

公告（情報開示）の方法としては、①官報による公告、②日刊紙による公告、③電子公告（ホームページ）が定められている。官報及び日刊紙による場合は、貸借対照表・損益計算書の要旨（簡略化）による公告を可能としている。

3. 特別の利益供与の禁止

社会福祉法人は、その事業を行うにあたり、その理事、監事、評議員、職員その他の政令で定める社会福祉法人の関係者に対して特別の利益供与を与えてはならない（法第26条の2）と定めて、親族等関係者への特別の利益供与を法律上禁止している。また、現在、社会福祉法人会計基準において、役員及びその近親者等関連当事者との取引（関係者との取引内容）については、財務諸表の注記事項として記載し公表しており、注記への記載を求める範囲は関連当事者との取引額は年間1,000万円を超える取引とされている。

4. 小括

適正な役員報酬基準と特別の利益供与の禁止などに関する規定の定め背景には社会福祉法人経営におけるガバナンスの欠如にある。一部の社会福祉法人では創設者等理事長がたかもオーナーであるかのように法人を運営するなど、高い公的性格を持った法人制度でありながら、現実には私物化とも取られかねない運営が行われている批判があったからである。

役員報酬に該当する場合には、定款等の報酬額との整合性を図るとともに、役員報酬基準の作成や公表の手続きが必要となる。個別の役員等の報酬額は勤務実態に即したものであるかどうかを確認する観点から所轄庁への

報告事項となる。すなわち、不当に高額なものとならないように支給の基準を評議員会の承認のもと決定し、評議員会による内部牽制を働かせることとした。しかしながら、報酬等の支給基準の策定は報酬等の支給を義務つける趣旨ではない。

また、社会福祉法人について、経営管理体制の強化¹⁰を図るため、公益財団法人を参考に理事会の役割や権限等の明確化を行い、会計監査人の設置義務のある法人においては計算書類等について監査が義務化されている。その場合、会計監査人は法人の支出管理を対象として監査を実施することはないが、計算書類等の監査の実施によって、間接的に法人の適正かつ公正な支出管理に資することとなる。

V 社会福祉法人の内部留保の明確化

1. 概要

社会福祉法人は非営利法人であることから配当（剰余金処分）が認められておらず、過去の利益の蓄積額は赤字経営をしない限り増加する特性がある。このように、非分配制約を有する非営利組織は、配当などにより利益を分配することができないことから、会計期間での利益は内部留保（Retained Earnings）となる。ただし、社会福祉法人は企業とは異なり、生産性や収益性を求める事業体ではなく、地域の福祉の担い手として安定的に運営し続けることが求められる。社会貢献のためには適正な内部留保は必要であるが、社会還元する意思のない法人も多い。今回の制度改革の中で、法人の公益性等を考慮して、内部留保¹¹の実態を明らかにし、国民に対する説明責任を果たすことが義務付けられることとなった。

内部留保の明確化の主な内容は、純資産から事業継続に必要な財産（事業に活用する土地・建物、必要な運転資金など）の額を控除し、福祉サービスに再投下可能な財産額（社会福祉充実残額）を明確化することである。事業継続に必要な財産とは、①社会福祉事業等投資額（社会福祉事業等に関するものとして、施設の新設あるいは増設、新たなサービスの展開、人材への投資など）、②地域公益事業投資額（無料又は低額の料金により行う公益事業）、③公益事業投資額などである。具体的には、事業に活用する土地及び建物など、建物の建替えや修繕に必要な資金、費用な運転資金、基本金又は国庫補助金等特別積立金などである。

2. 社会福祉充実残額の算定とその問題点

社会福祉充実残額は貸借対照表の資産の部の計上額から負債の部の計上額を控除して得た額が事業継続に必要な財産額を上回る場合、その上回る財産額をいう。その計算式は、社会福祉充実残額＝①活用可能な財産－控除対象財産（②社会福祉法に基づく事業に活用している不動産等＋③再取得に必要な財産＋④必要な運転資金）となる（1万円未満の端数切捨て）（法第55条2）。

①活用可能な財産は、貸借対照表の資産－負債－基本金－国庫補助等特別積立金（人件費積立金や修繕積立金等は活用可能な財産に含まれる）となる。

②社会福祉法に基づく事業に活用している不動産等は、 $a - (b + c + d)$ となる（ a ：財産目録により特定した事業対象不動産等に係る貸借対照表価格の合計額、 $b + c + d$ ： a に対応する基本金＋国庫補助金等特別積立金＋負債）。

③再取得に必要な財産は、 $A + I + U$ となる（ A ：将来の建替に必要な費用、 I ：建替までの間の大規模修繕に必要な費用、 U ：設備・車両等の更新に必要な費用（②で特定した建物以外の固定資産の減価償却累計額の合計額）。

④必要な運転資金は、年間事業活動支出（法人単位資金収支計算書の事業活動支出）の3月分（貸借対照表に固定資産の土地・建物の計上額がない場合は1年分）である。

社会福祉充実残額の算定は毎会計年度に行わなければならない。なお、算定の結果、「社会福祉充実残額あり」と判定された場合は社会福祉充実計画の作成が必要となるが、「社会福祉充実残額なし」と判定された場合はその算定結果を所轄庁に届けるだけでその計画に係るすべての手続きは不要となる。

特別養護老人ホーム（以下、特養）を中心に、社会福祉法人が過度な内部留保を保有しているとの指摘がある。「特養」の内部留保額を試算した「社会保障審議会介護給付費分科会」の資料では、特養1施設あたり約3.1億円、総額で約2兆円規模に達する内部留保額が存在するとしている。内部留保問題に対する社会的議論の高まりを契機に、社会福祉法人のガバナンス強化のあり方に注目が集まることとなった。

また、2012年7月3日、財務省は「平成24年度予算執行調査」において、「特別養護老人ホームの財務状況等」と「障害福祉サービス事業者の財務状況等」の調査結果を公表し、その中で、「社会福祉法人の財務諸表等については、ホームページでの公表を義務づける等により、透明性・公正性を高めるべき」、「障害福祉サービス部門の内部留保額は、1法人

当たり約5.8億円」などを報告している。

社会福祉充実残額の算定においては次のような問題が指摘される。(a) 社会福祉法に基づく事業に活用している財産の額がマイナスになる場合がある。すなわち、控除対象財産がマイナスということは加算財産になってしまい、現に事業の用に供している財産がマイナスになることへの説明が困難である。(b) 同じ利益でも、当初の施設整備での資金構成割合が異なると充実残額も異なって算定されることによって、制度としての公平性に問題がある。(c) 利益がない(利益による現預金獲得がない)ケースであっても、充実残額が発生する。内部留保がないのに充実残額が出ることへの説明が困難である。(d) 自己資金割合の如何にかかわらず、設立経過年数が長い法人(耐用年数に近い資産が多い法人)ほど、充実残額が出る可能性がある。同じ業績で設立経過年数が異なる法人間での公平性に問題が生ずるなどである(千葉, 31頁)。

3. 小括

社会福祉法人における内部留保(利益剰余金)は基本的には事業継続に必要な財産としてその用途が決められており、企業の利益のように法人の自由裁量が認められていない。社会福祉法人の内部留保の問題は国民から徴収した税金や保険料が原資である収入から、過剰に利益を獲得しているのではないかということである。

社会福祉充実残額は税金ではなく、法人の自律的または主体的な事業計画に充当すべきものであり、残額は行政に返納するものではない。剰余金を具体的な用途もなく積み立てることは、事業の利益を社会福祉事業や地域に還元する非営利法人としての使命が果たさ

れている状態とはいえない。剰余金については、目的を持った積立金として整理することや、積み立ての目標や積立額について、法人が利用者や地域住民など広く国民一般に説明責任を果たす仕組みを検討すべきである。

また、社会福祉法人は公費を財源として助成や事業収入を得ていることから、国民への説明責任として、財務報告の信頼性を確保することが強く求められる。内部留保(余裕財産)の明確化の円滑な達成のために、会計制度の整備(新会計基準の導入)、評議員会による内部牽制、外部監査(会計監査人)の導入、財務諸表の公表などの対策が講じられている。

VI 社会福祉事業等への計画的な再投資の構築

1. 概要

「社会福祉充実計画」制度の趣旨は、内部留保のうち、事業継続に必要なではない財産(余裕財産；社会福祉充実残額)を再投下対象財産として捉え、それを計画的に福祉サービスに再投下し、地域に還元させるための仕組みを制度化したものとと言える。この制度も今回の制度改革の中では財務規律の強化策の一つの大きな柱として位置づけられる。

余裕財産(社会福祉充実残額)について、地域のニーズに対応した新しいサービスの展開、人材への投資、社会福祉に関する地域公益活動への計画的な再投下を促す仕組みを構築する必要がある。社会福祉法人に対して、税制優遇や公金の支出があるため、利益率が高く、過大な内部留保を保有しているとの批判があった。改正法では、社会福祉充実残額については、福祉サービス、地域貢献活動への再投下を行うべきとして、社会福祉充実計

画に関する制度が創設された。

2. 社会福祉充実計画の策定プロセス

社会福祉法人は毎会計年度において、社会福祉充実残額がある場合には、社会福祉充実計画を作成し、会計年度終了後3ヶ月以内に所轄庁に提出し承認を受けなければならない（法第55条の2②）。社会福祉充実計画の策定に当たっては、社会福祉充実残額の策定プロセスを中心に、公認会計士などの財務に関する専門家に意見を聴くとともに、地域公益事業を行う場合には、当該事業の内容や事業区域における需要について、関係機関との連携、地域住民などの意見や聴き、策定することとされている。その計画の一連の実施手続きは原則として次の通りである（法第55条2）。すなわち、(a) 社会福祉充実残額の算定、(b) 社会福祉充実計画の作成義務の判定と作成、(c) 意見聴取¹²⁾（事業区域住民あるいは公認会計士・税理士等）、(d) 理事会及び評議員会の承認、(e) 所轄庁への承認申請と承認、(f) 計画に基づく事業実施などである。

社会福祉事業等への計画的な再投資の主な内容は、再投下可能な財産額がある社会福祉法人に対し、社会福祉事業または公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務付けることなどである。すなわち、地域のニーズに対応した新しいサービスの展開、人材への投資、無料又は低額な料金による福祉サービスの提供等である。この社会福祉充実計画の円滑な達成のためには、公認会計士又は税理士による計画の記載内容の確認、地域協議会による地域の福祉ニーズの反映、所轄庁による計画の承認、実績の所轄庁への報告と公表などが求められる。

3. 小括

社会福祉法人の経営規模は、一法人一施設のように零細な場合が多い。一法人一施設では、経営基盤が脆弱であり、法人の経営規模の拡大を可能とする方策をとる必要がある。また、社会福祉法人の自律性を高めることにより、社会福祉事業の拡大や公益事業、収益事業なども含めた多角的な事業の積極的展開を可能にすることが必要である。

しかしながら、社会福祉充実残額算定においては次のような課題が指摘される。

すなわち、第1に、社会福祉法に基づく事業に活用している財産の額がマイナスになる場合がある。第2に、同じ利益でも、当初の施設整備での資金構成割合が異なると充実残額も異なって算定される（制度としての公平性の問題）。第3に、利益がない（利益による現預金獲得がない）ケースであっても、充実残額が発生する。第4に、自己資金割合の如何にかかわらず、設立経過年数が長い法人（耐用年数に近い資産が多い法人）ほど、充実残額が出る場合もある（千葉, 31頁）。

社会福祉充実残額は、毎年度算定することが必要であり、一度算定した額が永続的に固定されるものではない。社会福祉充実残額の明確化は、事業継続に必要な資金と余裕財産を明確に区分し、福祉サービスへの再投下を担保する仕組みを導入することである。社会福祉法人にとって、社会福祉充実計画を適切に策定し実行することが安定的な福祉サービスを継続的に提供するための安定した経営基盤の構築につながると考えられる。社会福祉充実財産の用途は、社会福祉事業、地域公益事業、公益事業の順に検討の上、法人が策定する社会福祉充実計画に基づき、既存事業の充実や新たな事業（例えば、社会福祉事業等

に関する施設の新設または増設、新たなサービスの展開、人材への投資など)に再投資することが必要である。

Ⅶ 結び

非営利組織法人の健全な発展は社会的要請であり、社会福祉法人においてはその取り巻く社会経済状況の変化を受け、一層効率的な法人経営が求められる。また、公的資金や寄付金等を受け入れていることから、福祉事業などの効率性に関する情報の充実や事業活動状況の透明化が求められる。

社会福祉分野においては、サービス活動収益を増加させ、得られた収益を地域に還元し地域ニーズに応えることで、将来的な利用者の確保にもつながると考えられる。また、得られた収益で職員の処遇改善を図ることで、従事者確保にも資することとなると考えられる。

社会福祉法人は、社会福祉事業の実施主体として、新たな福祉ニーズに対応した先駆的独創的な福祉サービスへの取組、地域の中の拠点施設としての地域への貢献などの取組によって、社会や地域に貢献することが求められている。社会福祉法人が地域の福祉ニーズに応じた多様な取組を進めていくことは、公益性の高い社会福祉法人に求められている役割であり、経営能力やガバナンスの向上のためにも、今後、社会福祉法人は円滑な内部統制(内部管理体制)と財務規律の強化が強く要請される。

注

- 1) 社会福祉法人、ボランティア、NPO、住民団体といった非営利組織は、①政府の失敗の補完機能、

②市場の失敗の補完機能を担っている。非営利法人である社会福祉法人は、制度創設当初から措置を受託する法人としての色彩が強く、行政からの強い規制を受けて来たという歴史的な経緯もあり、多くの社会福祉法人において、非営利法人として制度や市場原理では満たされないニーズに取り組んでいくことよりも、法令や行政指導に適合することに重きを置いた事業運営がなされてきたと考えられる(厚生労働省2014, 16-17頁)。

- 2) 2014年度現在、法人の規模は、従事者数が99人以下の法人が約7割と中小規模の法人が過半を占めており、全体の23.9%が赤字法人であり、サービス活動収益が低いことが赤字の主要因となっている。法人の平均値による主な財務状況は次の通りである。資産1,595,356千円、負債425,642千円、サービス活動収益661,046千円、サービス活動費用634,605千円、人件費率64.5%、経費率25.5%などである。人材確保が困難であることや2015年度の介護報酬マイナス改定などを受け、今後ますます厳しい経営環境になると想定される(本地2016, 1-3頁)。
- 3) 法人経営に関わる情報の内部利用と外部報告との相互利用を通じて、より良い経営を実現するガバナンスの構築が期待される。経営の健全性確保や経営改善を目的とする「内部利用」においては、理事会、理事長、監査及び評議員会といった各機関がそれぞれの役割及び責任に沿った経営行動をとることによって適正な法人経営を遂行することができよう、法人の経営状態を的確に把握するための情報として利用することとなる。また、利害関係者による意思決定と統合への貢献を目的とする「外部報告」においては、法人の利害関係者がその意思決定目的に必要な範囲において、法人の経営状態を理解するための情報として、対外的に報告することとなる(日本公認会計士協会2014, 7-8頁)。
- 4) 特定社会福祉法人においては、会計監査人の設置とともに、法人のガバナンスを確保するために、理事の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他社会福祉法人の業務の適正を確保するために必要な体制の整備(内部

- 管理体制の整備)について、基本方針を理事会において決定し、当該方針に基づいて、規程の策定等を行うことが義務付けられている(社会福祉法第45条の13第4項第5号及び第5項)。
- 5) 社会福祉法人会計基準における計算書類は、資金収支計算書、事業活動報告書、貸借対照表、附属明細書、財産目録などである。
- 6) 社会福祉法人の会計監査人に就任できるのは、公認会計士又は監査法人である(法第45条の2)。会計監査人監査は独立した監査の専門家(公認会計士又は監査法人)によって実施され、計算書類等の適正性を証明することにより、計算書類等の信頼性を担保することとなる。
- 7) 社会福祉法人に対する監督等については、①法人設立前と設立後、②行政機関によるものと行政機関以外によるもの、③法令等の遵守の状況(「適正性」と得られた効果や目的の達成の状況(「効率性・有効性」)、④実施する事業や運営管理と地域からの期待への対応といった視点により区分できる。また、所轄庁による指導監督が必要な理由は、社会福祉法人は地方公共団体に代わって社会福祉事業を実施している側面もあり、補助金等が交付され、税制優遇も受ける公益性の高い法人であり、国民に対して経営状態を公表し、経営の透明性を確保していく必要があるからである。
- 8) 非営利組織の利益概念の特徴は、①実質はコストであること、②内部蓄積を要すること、③使途制限があること、④計上額には許容範囲が存在することなどである。
- 9) 株式会社においては、定款を閲覧対象としているほか、事業報告書に役員名簿、役員報酬(基本的に報酬総額)を記載して閲覧対象としている。また、財務諸表は別途公告の対象となっている。
- 10) 一定の事業規模を超える法人は、法人のガバナンスを確保するために、理事の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他社会福祉法人の業務の適正を確保するために必要な体制の整備(内部管理体制の整備)について、基本方針を理事会において決定し、当該方針に基づいて、規程の策定等を行うこととなる(法第45条の13第4項第5号及び第5項)。
- 11) 実在の内部留保は内部資金の蓄積額のうち、現在、事業体内に未使用資産の状態では留保されている額(減価償却により、蓄積した内部資金も含む)であり、「内部留保=現預金及び現預金相当額-(流動負債+退職給付引当金)」の計算式で算定される(第4回社会保障審議会福祉部会資料2014年9月30日,17頁)。
- 12) 事業費及び社会福祉充実残額について、公認会計士、税理士その他財務に関する専門的な知識経験を有する者の意見を聴かなければならない(法第55条の2第5項)。社会福祉充実計画の策定に当たって行われる公認会計士、税理士等への意見聴取においては、社会福祉法人の経営の自主性の尊重、法人負担軽減の観点から、社会福祉充実財産の算定過程を中心に確認を行い、確認書を作成することとなる。
- (本論文は2015年度文部科学省科学研究費基盤研究(C)、「組織・戦略・会計の視点から見た訪問看護ステーションの経営基盤強化に関する研究」(課題番号15K11820)の研究成果の一部である。)

参考文献

- 中村厚(2017)『社会福祉法人会計基準のすべて』ぎょうせい。
- 宇都隆一(2015)「社会福祉法人におけるガバナンス強化とは」『みずほ情報総研レポート』Vol.10。
- 金井守(2013)「これからの、地域社会に果たす社会福祉法人の役割に関する一考察」『田園調布学園短期大学紀要』第8号,2013年。
- 川本寛弥(2017)「社会福祉法人」『会計情報』Vol.487,DTTテクニカルセンター。
- 千葉正展(2016)「社会福祉法人制度改革への課題と対応～地域公益責務・財務規律を中心に～」独立行政法人福祉医療機構報告資料。
- 本地央明(2016)「平成26年度社会福祉法人の経営状況について」独立行政法人福祉医療機構 Research Report。
- あずさ監査法人(2017)『社会福祉法人会計の実務ガイド』中央経済社。

社会福祉法人における財務規律強化の論点とその検討

- 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」。
- 厚生労働省（1997）「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」社会福祉法人の在り方等に関する検討会。
- 厚生労働省（2013）「社会福祉法人の大規模化・協働化等について」第4回社会福祉法人の在り方等に関する検討会。
- 厚生労働省（2014a）「社会福祉法人の財務運営に関する規律について」第4回社会保障審議会福祉部会資料。
- 厚生労働省（2014b）「社会福祉法人制度の在り方について」社会福祉法人の在り方等に関する検討会。
- 厚生労働省（2014c）「適正かつ公正な支出管理について」第10回社会保障審議会福祉部会資料。
- 厚生労働省（2014d）「社会福祉法人の適正な運営の確保について」第5回社会福祉法人の在り方等に関する検討会。
- 厚生労働省（2016a）「会計監査人の設置義務法人の範囲について」第5回社会福祉法人の財務規律の向上に係る検討会。厚生労働省(2016b)「第19回社会保障審議会福祉部会資料」。
- 新日本有限責任監査法人（2016）『社会福祉法人に求められる内部統制の実務対応』清文社。
- 日本公認会計士協会（2014）『非営利法人委員会研究報告第27号：社会福祉法人の経営指標～経営状況の分析とガバナンス改善に向けて～』。
- 日本公認会計士協会（2017）『非営利法人委員会実務指針第40号：社会福祉法人の計算書類に関する監査上の取扱い及び監査報告書の文例』。