

藤岡英治 著
『医療機関のガバナンスと監査』
(中央経済社、2013年10月)

同志社大学商学部教授

百合野 正 博

I はじめに

本書『医療機関のガバナンスと監査』は、非営利組織体が開設する医療機関に対する外部監査、および、医療機関内に構築される内部統制やガバナンスの枠組みを確立することを通して、公益性の高い医療機関の透明性を向上させることの重要性について考察するユニークで貴重な研究成果である。わが国においては、「医は仁術なり」という言い回しに端的に現れているように、医療は聖域と見なされてきた。しかし、「医は算術なり」というパロディーも人口に上って久しく、著者の「聖域であるがゆえに関連づけることがタブー視されてきた医療と医療費（お金）に関連して、…非営利、公益であるがゆえに、外部監査が必要とされ、その役割がある」（まえがき）という明確な主張には、強いシンパシーを覚えるものである。評者がこのように強いシンパシーを覚える背景として、わが国における営利組織体における外部監査の立ち位置について少し述べておきたい。

周知のように、わが国の監査論研究は、主として大規模株式会社の「財務諸表監査」を中心に展開してきている。すなわち、昭和23（1948）年4月に証券取引法が制定され、同年7月に公認会計士法が制定され、翌昭和24（1949）年7月の企業会計原則の公表および昭和25（1950）年7月の監査基準と監査実施準則の公表を受けて、昭和26（1951）年に初度監査が行われるところとなり、ここにいわゆる制度監査が始まった。爾来60年余、この制度監査は、紆余曲折はあったものの、わが国における一つの重要な社会システムとして確固たる地位を築いてきているのである。

しかし、実は「紆余曲折はあったものの」という穏やかな表現では済ますことのできない重大な歴史的事実が存在することを指摘しておかなければならない。それは、昭和27（1952）年の講和条約の締結を受けて、行政改革の一環として証券取引委員会を廃止するとともに、証券取引法を改正して公認会計士による上場企業の財務諸表監査に関する規定を削除しようとする動きが見られたという事実である。この公認会計士監査制度の見直し

は、今から60年以上も前に起こった最も早い「戦後レジームからの脱却」現象であり、戦後レジームから脱却することによって、わが国の公認会計士監査システムを廃止するという悪い方向に向かうことが企図されていたのである。

そもそも、何のためにあるいは誰のために公認会計士監査システムが創設されたのかといえば、それはまさに、証券取引法の本質である「国民経済の適切な運営及び投資者の保護に資するため、有価証券の発行及び売買その他の取引を公正ならしめ、且つ、有価証券の流通を円滑ならしめること」にあったはずである。このような日本国民と日本国の経済的繁栄にとって必要かつ重要な社会経済的システムを「戦後レジームからの脱却」のために廃止するという議論が行われたということ、われわれ監査論研究者は深く脳裏に刻み込んでおかなければならない。

しかも、評者が繰り返し論じているように、戦後レジームによって公認会計士監査が制度として構築されるまでは、会計士監査の社会的重要性について明治時代の末から広く認識されていたにもかかわらず、その制度化はならなかったのである。大正時代に入ってから、10年以上にわたって帝国議会で会計士もしくは会計監査士を創設するための議論が繰り返されたにもかかわらず、提案はことごとく廃案とされてしまった。戦前のわが国においては、職業的専門家による外部監査に対してこれだけ大きな拒絶反応が存在していたことについても、われわれの脳裏に刻み込んでおかなければならないであろう。

このように、すでに確固たる制度として存在している金融商品取引法監査ですら、それに対する逆風が偏西風のような存在となっているわが国において、制度監査以外の監査システムについての研究を進めることには、乗り越えなければならない大きな障壁がいくつも存在しているということは容易に推測できる。著者は、そのような領域の一つに果敢に挑戦され、本書を著されたのである。評者が強いシンパシーを覚える所以である。監査を受けるべき立場にある人たちに監査を受けることの重要性を認識させるためにはどのような努力を傾ければよいのか、このことについて常に考えることは監査論研究者として極めて重要なことである。社会科学は社会の発展に寄与してこそその存在価値がある。その意味から、評者は、著者のこの研究に対する真摯な姿勢を高く評価している。

II 議論の展開と著者の主張

本書は、本書の課題と構成について述べた序章と、本書のまとめとしてわが国の医療機関のガバナンスと監査への示唆について述べた終章に挟まれる3部8章で構成されている。

序章では、先に引用した「聖域であるがゆえに関連づけることがタブー視されてきた医

療と医療費（お金）に関連して、…非営利、公益であるがゆえに、外部監査が必要とされ、その役割がある」（2頁）という著者の問題意識を示すとともに、医療サービスと医療費をどのように捉えるか、医療における不正にはどのようなものがあるか、および診療報酬に関わる不正の手口とその摘発・防止について、豊富な図表と脚注による補足説明を用いながら導入に必要な基本的説明を行っている。そして、医療機関への外部監査の導入に対する否定的な見解を紹介しながらも、それら否定的見解を厳しく批判し、医療機関に外部監査を実施することとガバナンスを構築することが医療機関の信頼性を高めるうえで極めて重要であるとする本書の中核を構成する検討事項を明示している。しかも、その外部監査は、財務諸表を監査対象としつつも数字の背後に存在している医師の行為および誠実性をも監査対象にしていることを指摘し、ここに医療機関で外部監査を行うこととガバナンスを構築することの重要性が存在するとしている。

著者の問題意識は極めて明瞭であり、本書の存在意義の高さを示す序章となっている。

第1部では、わが国の医療制度そのものの考察と、医療機関に対する会計と外部監査の現状を整理し、医療機関に対する外部監査の課題についての考察を行っている。

そのために、まず、非営利組織体を丹念に定義・分類するとともに、そのことを通して、本書で検討対象とする非営利組織体を抽出する作業を行っている。類書の存在しない領域の重要な問題を取り扱う本書の性格上、議論を展開するために避けて通ることのできない記述であるが、アメリカの文献を参考にしているため、若干の違和感を覚える。例えば、非営利組織体の特徴として指摘されている9項目を4グループに分けて説明する際、「税の違いと法的に考慮すべき事柄」や「政治的影響の重要性」はアメリカではどのような具体的内容を包含しているのに対して日本ではどのような実態があるのか、あるいは両国間の異同はどのようにになっているのか、という疑問や、「専門職の優位性」、「ガバナンスにおける違い」、「不適切なマネジメント・コントロールの影響」等の説明が非営利組織体以外の公的機関や民間組織で用いられる場合と同じ内容のものなのかどうかといった疑問が生じるのである。また、社交クラブや友愛団体といった組織が図表で例示されているが、これらは日本人にはなじみの薄い組織なので、あまり理解の助けとならない。同様に、行政当局の関与形態や税制についても、当然のことながら日米間で相違が見られるので、日本の制度を説明するためにアメリカの議論を援用する場合には、両者の具体的なつながりや対比を浮き上がらせるための記述上の工夫が求められよう。

また、わが国における医療機関の歴史的変遷や医療法人制度の特徴、あるいは具体的設立要件や法律上の要件について事細かに説明するとともに、それとの対比で公益法人や社会福祉法人についても記述し、そのうえで、医療情報とその種類、医療機関の利害関係者

と彼らの情報要求、医療機関に関与する専門家の説明を通してわが国の医療機関の特徴を浮き彫りにしようとするプロセスは若干煩雑に感じられるが、これらを理解することは本書を読み解くためのイントロとして必須の内容である。もう一つ、わが国の医療保険制度と診療報酬制度に関する記述も、本書における著者の重要なテーマである不正概念との関わりで基礎的知識の重要な部分を構成している。

これらの導入部分の記述を行ったうえで、著者は、わが国の医療機関における会計および監査について記述する。具体的には、医療法人、公益法人、社会福祉法人それぞれに関する会計制度と会計基準を簡潔に説明するが、この部分を読むと、医療法人については医療法が、公益法人については公益法人会計基準が、社会福祉法人には社会福祉法人会計基準がそれぞれ別個に用意されていることが分かる。外部監査についても同様に、医療法人、公益法人、社会福祉法人それぞれに関する外部監査制度が存在することを法人別に説明しているが、これらの立て付けは、われわれも普段から一定の情報を得ているものの、このように明瞭に対比されると、あまりの縦割り行政に鼻白むのは評者だけであろうか。ところが、監督官庁による指導監督がこれまた縦割りで加わった全体像について示した医療法人・公益法人・社会福祉法人に対する外部監査と指導監督の一覧表(82-83頁)を見ると、この領域のわが国の制度が完璧であるかのような印象を受けるのである。この一覧表を見たときに、評者は、営利組織体におけるいわゆる三様監査の仕組みを示した図を見たときと同じような印象を受けた。わが国の様々な仕組みが、形式と実態の乖離現象を内包していることには注意しておかなければならない。

著者は、第1部での考察を通して、わが国の医療機関はその発展プロセスから所有と医療が分離していないために株式会社の株主に相当する所有者が存在しておらず、そのことが医療機関のガバナンス体制の不備をもたらしているという欠陥を有していること、および、国民皆保険制度の負の特徴である医療費や医療行為に対する国民の関心の低さが診療報酬の不正請求の温床となっていることを指摘するとともに、ここにこそ、診療報酬に関連した情報にまで外部監査の対象を拡大する必要性の根拠が存在することを指摘している。指導監督に関しても、外部監査との連携が有効性に効果があることを指摘し、そのお手本としてアメリカの制度を名指ししている。

第2部では、第1部の最後の記述を受けて、わが国の医療機関の会計・監査のあり方に対する示唆を得るために、アメリカの医療機関とその会計・監査制度の特徴を考察する。

そのために、著者は、まず、アメリカの医療制度と医療機関についての検討を行う。わが国との対比において、アメリカの医療機関は「所有と医療の分離」した形態がその特徴となっていること、および、ガバナンスを含めて営利組織体と同じ機関設計となっている

ことを肯定的に紹介している。

その土台となっているのが、医療保険制度である。最近では TPP の交渉内容の報道などを通じて日本人にもよく知られるようになってきているが、アメリカは日本のような国民皆保険制度を採用しておらず、大半が民間医療保険に任意で加入する仕組みをとっている。そのため、自己責任の原則が医療機関と保険機関の両者の運営に対する関心の高さと医療費請求に対する審査体制の厳しさが会計および監査の積極的な実施につながっているというのが著者の判断である。

そのような背景のもと、アメリカでは、アメリカ病院協会、病院財務管理協会、アメリカ（公認）会計士協会といった関連団体が20世紀の初めから医療機関における会計についての検討を行っており、その部分の本書の記述を読むと、株式会社の会計に関する議論の展開とはほぼ歩調をそろえているかのように感じるほどである。アメリカにおいては医療機関も株式会社も会計に関連して根本的な相違はないようである。

ところが、外部監査となると、営利組織体が設立主体となっている医療機関に対しては外部監査が強制的に実施されているのに対して、非営利組織体が設立主体となっている場合には、税の免除のために必要な場合と州法で強制されている場合を除き、任意監査とされているものの、実質的には、財務諸表監査に加えて診療報酬に関する監査も実施されるなど、わが国の医療機関における外部監査に大きな示唆をもたらす制度となっていると著者はアメリカの制度を高く評価している。

しかし、門外漢である評者は、医療機関の設置形態が異なっていることと、医療保険制度が大きく異なっていることの2点は、わが国がアメリカの制度を参考にすることで決定的に重要な相違であり、それらに目をつむったままわが国の実情にあった制度を構築することには大きな困難が伴うように思えてならない。第6章をまるまる割いて論じられている医療コスト報告書と監査に関しても、同様の疑問を禁じ得ない。

第3部では、医療機関のガバナンスと内部統制についての検討が行われている。

まず、営利組織体における長年の検討事項であるコーポレート・ガバナンス論に対応する形で検討が進められているわが国の医療機関のガバナンスの先行研究を紹介するプロセスで、イギリスにおけるクリニカル・ガバナンス論とアメリカにおけるホスピタル・ガバナンス論を検討している。イギリスでの議論は良質な医療サービスを地元密着型で提供することを目的としているのに対して、アメリカでの議論は営利組織体をとる医療機関の経営に焦点を当てるといふ、それぞれのお国柄を映し出したコーポレート・ガバナンス論をわが国の医療機関に当てはめようとする研究であるため、「所有と医療の一致」という特徴を有するわが国の医療機関に当てはめようとするには、木に竹を接ぐ感がなきにし

もあらずの印象を受ける。166頁に示されているように、「社会の公器にふさわしい存在として、その使命たる医療サービスのクオリティ・アシュアランスを高めるために、医療機関に関わる内外の利害関係者をも参画し、その利害調整、コンプライアンス、アカウントビリティなどを監視する管理体制を有する内部統制を整備した医療機関内の仕組み」としての医療機関のガバナンスが、「監視体制が機能する機関設計および患者や地域住民が何らかの形で医療機関運営に関わることのできる仕組みづくりが必要であるといえる」と結ばれたのでは、残された課題の大きさを感じさせられることになる。

医療機関における内部統制についての検討においても、著者はアメリカに範をとり、内部統制研究の定番である COSO に依拠して議論を進める。COSO の議論は監査論研究者にとっては得意分野なので、医療事故や医療過誤に代表される医療機関のリスクマネジメントについての検討は、詳細にわたるものの、理解は困難ではない。しかしながら、医療機関のガバナンスにとって、外部監査の存在は非常に重要であって、医療機関の透明性向上には、機関設計による内部統制機構と外部監査などによる外部統制機構を含めた一体としてのガバナンス体制の構築が必要である (198頁)、と結論づけられると、これに関しても残された課題の大きさを感じさせられることとなるのである。

終章では、本書における著者の主張を簡潔にまとめ、わが国の医療機関における「所有と医療の一致」が会計、監査、ガバナンスに多くの弊害をもたらしていることを認めつつも、アメリカ方式の欠点も見据えたうえで、「わが国の所有と医療の一致を残しつつ、米国における監査制度およびガバナンス機能を導入することにより、わが国医療機関における閉鎖性、不透明性を解消すべき」(201頁)と著者は主張する。中でも、アメリカでの医療機関を取り巻く利害関係者を意識した情報公開と監査の強制的な実施のあり方、診療報酬に対する審査制度と外部監査の連携、医療コスト報告書制度などを積極的にわが国に導入してわが国の制度と融合させることを通して、わが国の医療機関のガバナンスと監査を改革し、もって、医療機関そのものの安心性の向上を図ることの必要性を強く訴えるのである。

Ⅲ むすびにかえて

本書を通して、著者は、わが国の医療機関の現状を分析したうえで、アメリカにおける医療機関の外部監査とガバナンスを紹介し、わが国の医療機関にとって外部監査と内部統制との連携のとれたガバナンス体制の構築の必要性について熱く論じている。

読後感をひと言でいえば、医療機関の外部監査とガバナンスの重要性については熱く語られているものの、残念ながらその体系化には至らなかった、という未達成感を感じたと

ということである。第1部の勢いは、アメリカでの議論を紹介する第2部に入るとお手本の紹介色が強くなる。さらに第3部に入ると、営利組織体におけるガバナンスと内部統制という得意分野の応用色が強くなるのである。

しかし、このことは決して本書の価値を下げるものではない。著者の年齢に比して山が大きかったにすぎない、と評者は考えている。近年、ともすれば低い山を征服して満足している研究者が見られる中であって、冒頭に書いたように、困難さの予見されるテーマに果敢に挑戦し、出版にまでこぎ着けた著者の研究者としての姿勢あるいは良心を高く評価したい。

今日、監査論研究の主たる対象となっている財務諸表監査のルーツをたどれば、ヨーロッパ各国に古くから存在した受託監査の考え方が株式会社という仕組みに応用されたものだということが分かる。さらにルーツをたどれば、古代の都市国家における為政者の説明責任とその解除の重要性の認識にまで遡ることができる。このような古くから存在してきた考え方が中世の荘園や冒険貿易に応用され、さらにそれが産業革命以降、株式会社に適用されたのである。つまり、それぞれの時代において社会的に重要な責任を担っていた人びとや組織における説明責任とその解除にとって、監査は必須のものだったのである。

とすれば、大規模株式会社の社会的責任とその説明責任の重要性が高まっているのと同様に、今日、医療機関についてもそれらの重要性が高まっていることは論をまたない。医療機関が社会的公器としての責任を果たすためには、自身の公益性を明確に認識すると同時に、医療機関が公益に資する社会的責任を果たしているかどうかを検証するシステムを構築することは極めて重要なのである。

著者には、文献上の研究に加えて、実際にアメリカやイギリスの医療制度およびそれをめぐるガバナンスと監査を自分の目で確かめ、それを作り上げていく社会的基盤を考察してほしい、と切に思う。そのことによって、監査というものが決して株式会社の財務諸表監査の枠内に収まるものではないということが分かるであろうし、そのことが分かれば、監査論の研究対象の広がりとはコアの部分の大きさが見えてくるはずである。

さらに、その先には、現在、監査の真空地帯となっているパブリックセクターの監査が視野に入る。パブリックセクターの各部門が自己点検・評価を行い、第三者による監査を受けた結果を公開することは、主権者としてのわが国の国民にとって極めて重要な意味を持っているのである。

本書は、わが国において監査が必要な領域を掘り起こすとともに、著者の監査論研究の方向性を明確に示したという点において、高く評価できる好著である。