

# 社会福祉法人・福祉施設のより健全な運営を目指して

平成4年3月

全国社会福祉協議会

## 第1章 社会福祉法人・福祉施設の不祥事案発生の要因と背景

### 第1節 最近の不祥事案の概要，特徴

最近の特徴的な不祥事案としては，大別して以下のものを挙げることができる。

#### 【ケース（1）利用者預り金を着服した不祥事案】

会計担当の事務長が利用者から預かった預金通帳から現金を勝手に引き出し着服していたケース。（平成3年10月）

#### 【ケース（2）遺留金品からの寄付金を横領した不祥事案】

死亡した利用者の遺族数人から施設に寄付した現金の一部が法人に寄付金として受領されておらず，使途不明金となったケース。（平成3年7月）

#### 【ケース（3）取引業者との不正取引による不祥事案】

取引業者からの給食材料にかかわる請求書を改竄して自己宛の小切手を振り出し差額を生ぜしめ，業者から改竄した請求書の5～20%を寄付金として法人に納めさせ，借入金の償還財源に充てたケース。（昭和62年1月）

#### 【ケース（4）理事長等の借入の償還財源として法人の基本財産を利用した不祥事案】

法人認可時の施設整備にかかる自己資金調達を理事長等の借入によって行ったため，法人の償還計画とは別に，理事長等が自己で負うべき当該借入にかかわる資金返済に窮し，理事長・施設長・理事の一部が共謀して，定款に違反し，かつ設立時の町との約束をも無視して，設立に当たって町から寄付を受けた土地（基本財産）に抵当権を設定し，銀行から法人名義で新規借入をし，理事長等が流用したケース。（平成元年2月）

なお，同施設長および理事は，以前に他県において他の法人理事の役職に就いていたときにも，同様の不祥事に関与していた。

#### 【ケース（5）役員が経営する企業のバブル崩壊を契機とした不祥事案】

法人の役員が経営する他の事業がバブル崩壊によって資金繰りに行き詰まり，法人名義の手形を乱発し，さらに施設会計から資金を不正流用することによって凌ごうと画策したケース。（平成3年7月）

## 第2節 不祥事案の要因分析，要因評価と望まれる対応策

各不祥事案に対する要因分析・評価の内容と，望まれる対応策（ ）は，以下のとおりである。

### ケース（1）利用者預り金を着服した不祥事案 に関して

社会的に弱い立場におかれた利用者の信頼を裏切る犯罪行為であり，関係者のモラルが厳しく問われる。

基礎年金の創設（昭61年），各種年金の充実のもとで，また利用者処遇のノーマライゼーション理念にそって老人・障害者の所持金管理への適切な援助は処遇上重要なものとなっている。

社会福祉法人，施設としては，会計担当者や一部職員まかせとなっており，資金の管理運営についての内部牽制システムが確立されていない。

（1）内部牽制システムの確立と，現金を扱うことを最小限に止めるとの原則を確立することが必要である。

（全く別の視点から，年金給付と措置費による現物給付の二重支給が結果として利用者の所持金の増大を招いているのではないかとの疑問も出された。本検討委員会では，今後，両者の関係については根本的な検討が必要であることを認めるものの，今回はそのことを確認するに止めた。）

（2）精神薄弱者や痴呆性老人など，社会的に弱い立場におかれ金品等が自己管理できない利用者の利益を擁護するための機関等の確立や，法的な整備が課題である。

### ケース（2）遺留金品からの寄付金を横領した不祥事案 に関して

このケースについては，以下の問題が存在している。

ア 遺留金品の引き渡しに関する手続きの整備。

イ 遺留金品の中から行われる寄付金の申し出とそ

の取り扱い手続きの整備。

ウ このことと関連して遺留金品からの寄付について逝去者の遺族から「寄付を強要された」として新聞に投書された事件もあり，こうした誤解を招かないための対応を検討する必要がある。

（1）遺留金品の引き渡しに関する手続きとしては，措置実施機関，遺族，法人・施設の三者による遺留金品の引き渡し処理の適正な実行と，そのための資料の整備等の実施方法を徹底することが必要である。

（2）遺留金品の一部に対する「寄付の強要」と受けとられかねない問題については，家族からの寄付の申し出に対して，たとえある家族からは自発的なものであったとしても，他の家族や利用者本人からすれば，それがひとつの「常識」「慣行」のようにみられ，暗黙の「寄付強要」と受け取られかねないことを充分意識して，法人としての適切な，慎重な対応が必要である。

### ケース（3）取引業者との不正取引による不祥事案 に関して

社会福祉法人において取引業者からの金銭の授受を「値引き」ではなく「寄付金として処理したい」という傾向は，措置費が施設の運営費として支給されていること，さらには業者との取引に関して下記のような関係が一般的に想定されていることもあって，施設会計で支出を節約したものが法人として最も優先度の高い施設整備にかかわる借入金の償還財源（本部会計）に一定額以上は充当できないという状況のなかから生じている。

したがって，借入金の償還財源（本部会計）への充当限度額のあり方も検討されなければならない。

一般的に，商取引のうえでは「まとめ買い」により店頭価格から値引きが行われる。それはあくまで「支出の節約」に当たるものである。法人と

しての節約は当然の努力であり、その結果、運営費（事務費や事業費）に余裕が生じた場合には、合理的な範囲での本部会計への繰り入れの他は、再度運営費に充当されるべきである。

すなわち、本部会計への繰り入れと利用者処遇の適切性の確保を両立させるためには、利用者サービス基準を明確にしておく必要がある。取引業者からの法人に対する寄付は、適正な取引後のものであれば、何ら問題はない。しかし、本ケースのように請求書の改竄、水増し価格による取引後の寄付は、いうまでもなく問題外である。

なお、水増し価格による取引なのか適正な取引なのかの判断は難しいため、取引後に生ずる金銭の授受は、一般的に企業においては既に生じた取引価格の修正と考え、値引き、ないしは割戻しとして処理されている。

したがって、敢えて取引後に業者から授受した金銭を寄付金として処理する場合には、誤解を生じないようにするために、当該取引価格に関する適正性を確保するうえで契約における相見積等の証拠資料、ならびに寄付金としての明確な意思を確認できる資料を整理・保存しておくことは、最低限のこととして留意する必要がある。

- (1) 取引業者からの「寄付金」の受け入れについては、上記のように取引の継続等の反対給付を期待した「値引き」と善意の寄付金との判別しがたい側面をもっている。したがって、社会福祉法人は、「取引業者からの寄付金は期待しない」との考え方を確立することが望まれる。

ケース(4) 理事長等の個人的な借入の償還財源として法人の基本財産を利用した不祥事案 に関して

法人認可および施設整備時に当初用意すべき自己資金の調達を、理事長予定者並びに法人運営に当たって中心的存在となるべき予定者達が自らの借入金によって賄おうとした結果、法人の借入金返済と理事長等が負うべき借入金返済の二重の資金需要に耐えられなくなって、法人の基本財産に抵当権を設定し、借入を行い個人の借入金の償還の一部に流用したものである。

なお、この事実の場合、法人認可時の基本財産としての土地は町からの町有地の寄付によるものであり、その際当該土地に抵当権の設定、売却等は一切行わないとの約束がとり交わされていたが、これをも反故にしてしまったものである。さらに、当該事案を起こした施設長および理事は以前に他県において、他の法人の理事に就いていた時に同様の不祥事に関与していた。この事案は設立当初の自己資金が十分に用意ができていないまま、事業が開始されてしまったこと、そして理事会が全く機能せず一部役員のみ独走を許してしまったこと、さらに当該役員が過去において他県で同様の事件に関与していたこと等、従来から指摘されてきた社会福祉法人設立時のチェック体制の弱点、ならびに社会福祉法人の形骸化してしまった理事会と言った体質の弱さをついた事件である。

- (1) 理事者のモラルが問われるとともに、こうした事件を二度と起こさないためにも事件に関与した関係者の「福祉ブラックリスト」の作成等、社会福祉事業経営への関与を許さない方法、新規設立の場合並びに役員変更時にはそのリストに照会するなどの方法を講ずる必要もある。
- (2) 法人認可・事業認可にあたっては、法人設立時における一時的寄付金、並びにその後の償還計画における資金的裏付けの確認のため、例えば、設立申請時に寄付予定者の過去5年分の所得証明を徴し、その後申請手続き中の期間に係わる所得証明を適時徴する等、慎重な対応が必要である。

ケース(5) 役員が経営する企業のバブル崩壊を契機とした不祥事案 に関して

このケースは、理事長が行った経済犯罪であり、内部牽制や行政監査の隙間をぬって行われたものである。このケースでは、理事長が他方では企業経営者であるところからバブルの崩壊による企業経営の行き詰まりを打開するために法人名義の手形を乱発した大型の経済犯罪の一環としての不祥事案である。

特に、トップにある者の意図された犯罪であり、未然防止が困難なケースである。

- (1) 理事長のモラルが問われるとともに、こうした事件に対しては、後追いとなるが、関係法に照らして、事業停止・法人認可取り消し、再び関係者の事業経営への関与を許さないなど、厳正な制裁措置が望まれる。
- (2) 別の観点から、社会福祉法人による手形発行のあり方等について、他の営利目的の経済主体とは別の独自の理論体系、制度が必要で

はないか、との意見があった。

- (3) 上記ケース(4)(5)に共通し、望まれる対応策としては、両事案とも社会福祉法人名義の資金借入や基本財産への抵当権の設定等の財産処分が理事会の議決を経ないで行われたものである。そこで、法人におけるこれら資金借入類似行為についての手続を明確にし、金融機関等へ周知せしめる方法について検討を要する。

### 第3節 本検討委員会の検討課題ならびに対応策の整理 法人の基盤強化，施設整備費償還財源確保策等

本検討委員会では、以上の不祥事ケースの分析の結果、理事長や会計担当者のモラルの欠如と内部牽制システムの不十分さ、法人理事会の運営体制や理事者のモラルの欠如、不祥事案の背景に社会福祉法人が施設整備費償還財源の捻出に苦慮しているという現実があることなどに、主な要因があるとのまとめを行った。

- (1) そこで本検討委員会としては、当面の対不祥事未然防止策として、

- 「預り金管理システム」の改善
  - 理事会の機能強化
  - 法人理事者のモラルの向上策
  - 監事の機能強化をはじめ、内部牽制システムの確立・強化策
  - 寄付金に関する利用者・家族と社会福祉法人、取引業者と社会福祉法人との原則的な関係の確立
  - 業界団体のような内部の自浄的な牽制作用の充実
  - 悪質な不祥事案に対する法的な制裁措置の強化策
- 等について、検討を行うこととした。

- (2) さらに、「背景」にある「償還財源の捻出に苦慮している状態」を解消する政策検討の課題としては、次のような意見が述べられた。

当面の法人の超過負担分の解消を図る。

- ア 施設整備補助単価と実勢単価との格差の是正

イ 施設整備に関わる各種補助の範囲の見直し  
既存施設の更新に関しては、施設会計から本部会計への繰入限度枠の緩和、あるいは撤廃を行うなど、自己負担の大幅な軽減等の優遇措置の検討が課題である。

法人会計において償還財源の重要な部分を構成している施設会計から法人会計への繰入金限度額を引き上げることが、問題解決への道である。すなわち、このことによって取引業者からの寄付金に依存しなくても「償還に苦慮」しない状況が開かれる、との指摘もあった。

このことは、経営努力によって生じた施設会計の繰越金を本部会計に繰り入れることを認めるというものである。しかし、この意見に対しては、「経営努力」が行き過ぎると利用者サイドから自由に施設を選べるという競争原理が働かない現状の福祉施設にあっては原価削減は利用者処遇や職員処遇に悪影響を与える形で無原則的に行われる危険性が内包されているとの指摘もあった。

したがって、施設会計における繰越金の本部会計への繰り入れは、まず措置委託契約の内容(水準)を明確にし、期待される福祉サービスを満足したうえでの「経営努力」による繰越金であることが共通認識されるような仕組みを考える必要がある。

社施111号通知の改正(社施66号通知)によって、施設会計から本部会計に繰り入れることに

より借入金の償還に充てられる対象施設の拡大が図られたが、精神薄弱者施設と精神薄弱児施設の関係のような場合など、同一法人が経営する他法にもとづく施設の償還へも用途が拡大される必要がある。

今後「ゴールド・プラン」等の具体化に伴って、大量の施設整備を推進するためには、資産を寄贈して社会福祉事業を行うという法人経営者を期待した従来の法人設立は、困難となっていくのではないかと。事実、資金力と経営才覚をもった事業経営者等が関与した法人の設立も多くみられる。その結果、本体の企業活動等が破

綻した場合に社会福祉事業が影響を受ける形での不祥事も見られた。

そのため、施設整備時の法人の自己負担分に関する考え方を根本的に変える検討の必要性も指摘された。

「福祉関係三審議会」の意見具申では、既存の実績のある社会福祉法人を重視する方向を目指しており、とくに既存法人の施設整備の場合には大幅な法人負担の軽減策（公的な整備費支援策の拡充）を図り、一層の複数施設経営の振興が課題である。

## 第2章 今後の社会福祉法人組織及び法人運営強化策の提言

### 第1節 社会福祉法人の組織強化のための対策の実施

#### 1. 理事の役割および理事会機能強化の方策

理事会機能の強化が課題とされて久しいが、不祥事案未然防止策としても根本的かつ必要な事項である。

そのためには、個々の理事が、社会福祉法人に対する理解を深めることが重要であり、理事は単に理事会に出席するだけでなく、法人事業や施設行事に積極的に参加するなどにより、法人の運営実態を把握し、また、法人における業務内容に応じた担当理事制度を敷くなどの方策を検討し、機能強化の方向を探る必要がある。

さらに、制度的な整備を要する具体的な事項として、以下のものを提言する。

##### (1) 理事の理事会議決への参加等

理事会議事録は、現在、理事長、議長、並びにその他著名人を出席理事から一名選出し、2~3名によって議事録著名人として作成されているため、その後著名人となっていない出席理事は議事録（議決内容）について関知していないケースが

多いようである。

これについては、数名の代表署名人が署名した後、出席理事の全員が議事録を供覧するよう制度的な改善を「定款細則」等として制定する必要がある。

このことにより、理事の議決への関心、理事長の専断防止、並びに法人運営に関する理事の更なる認識を期待するものである。

#### 参考

##### 商法260条の4

取締役会の議事については議事録を作することを要す

議事録には議事の経過の要領及び其の結果を記載し出席したる取締役及び監査役之に署名することを要す

##### (2) 資金借入議決の金融機関への周知

現在、資金の借入にあたって理事会での決議については、「監査指導要綱」において指導上の留意事項となっているが、定款準則ではその義務付けについ

ては明確でない。

資金の借入れに関わる不祥事がみられることにかんがみ、資金の借入れに当たっては理事会での特別議決（理事現在数の3分の2以上の同意）を経ることを原則とするよう定款準則の変更を行う必要がある。

このことにより、金融機関が社会福祉法人に資金を貸し付ける場合に金融機関側のチェック体制にかかる可能性が高揚すると期待される。

ただし、公認会計士等による外部監査制度を導入して適正意見を付されている法人については例外とすることも検討に値する。

#### 参考

公益法人においては、寄付行為の様式並びに定款の様式例において「長期借入金」の借入にあたっては、それぞれ以下の議決を経ることが必要とされている。

寄付行為様式例13条 本協会が資金の借入をしようとするときは、その会計年度の収入をもって償還する短期借入金を除き、理事会において理事現在数の3分の2以上の議決及び評議員会の同意を経、かつ、主務官庁の承認を得なければならない。

定款様式例 第40条 本協会が資金の借入をしようとするときは、その会計年度の収入をもって償還する短期借入金を除き、総会において3分の2以上の議決を経、かつ、主務大臣の承認を得なければならない。

### (3) 利益相反取引に関する改善

「定款準則」第6条第2項は理事長と利益相反する行為となる事項で双方代理となる事項については、理事長の職務を代理する他の理事を選出することとなっている。これについては、

社会福祉法人における利益相反取引の概念を明確にし、

法人と法人理事が利益相反取引を行う場合には、当該理事を除外したうえでの理事会決議、ならびに

当該取引の契約を担当する者を指名する理事会決議

を行うよう改善する必要がある。

### (4) 社会福祉法人の「契約」規定の改善

「経理規程準則」の「第5章 契約」の章の規定は、遵守するには現実的な妥当性を欠いており、かつ現実的には契約担当者の独断専行に対する歯止め効果は期待できない面がある。それは、以下の理由によるものと考えられる。

規定では、一般競争を原則としている。しかし、事項、金額等の基準が示されていないため全てが一般競争に付されるかのように読め、また、法人・施設の運営で一般競争としなければならない事例は少ないものと考えられ、さらに金額が少額であるため一般競争とした場合でも応札してくれるものがないなど現実的ではない。

したがって、一般競争に付すべき契約について事項、金額等の特掲することが現実的である。

指名競争、随意契約についても、いずれを適用するか基準が不明確であり、さらに両者の適用に際しての手続き等が不明確であるため、これを明確にする必要がある。

現実に一法人一施設のような小規模なところは契約の規定を全く適用できていない状態である。

したがって、「契約の章」を「経理規程準則」から取り除き、「契約事務取り扱い指針」として概括的な整理をし、これにより各法人で規程を作成する方法が適切である。

なお、この場合規程の骨子は定めておき、金額基準だけを空欄にしておくのも一つの方法であろう。

## 2. 監事の機能強化並びに機能の明確化のための提言

### (1) 監事に対する「月次報告」の実施

監事には理事の業務執行に関する状況の報告を求める権限が認められていない。「経理規程準則」を改定し、月次報告書の報告先に監事を含めることとする必要があろう。

### (2) 理事会に先だつての事前監査

「定款準則」第16条との関係で、会計監査は理事会の承認を経た上で行われることとされている。このことは、監事の機能が十分に発揮されないばかりか、事後的な監査であるために監事自身の責任意識も醸成されないこととなっている。

したがって、「定款準則」において、理事長は会計責任者が提出した決算原案を自ら承認した段階で監事に提出し会計監査を実施させるようにし、決算理事会においては監事は決算承認前に監査の結果について述べることにしよう変更する必要がある。

### (3) 監事の任期と決算の期間の整合性

現在、監事が責任を負うべき期間とその責任を全うしたことを表明する時期について何ら指導もないため、随時に行う法第38条3号についてはともかくとして、一般的な報告とされている法第38条5号については決算理事会後となるため、退任する監事については、任期を全うした期間と決算の期間とは一致なくなってしまうことも生じている。

ただし社会福祉法人の役員については、法律上、任期を2年とすることが決められているため、下記（参考）のような弾力的運用を図るためには、定款上の任期を1年と定めなければならないといった問題もある。

そこで、監事の組織的責任をより持たせるために、監事がすべて同時に退任することは望ましくないとする指導を確立する必要がある。

#### 参考資料

商法 273条

1項 監査役の任期は就任後2年内の最終の決算期に関する定時総会の終結の時迄とす

2項 最初の監査役の任期は前項の規定は拘らず就任後1年内の最終の決算期に関する定時総会の終結の時迄とす

3項 前2項の規定は定款を以て任期の満了前に退任したる監査役の補欠として選任せられたる監査役の任期を退任したる監査役の満了すべき時迄と為すことを妨げず

### (4) 業務監査の実施

現在、監事の監査対象は会計監査について決算報告書、決算付属明細表、財産目録とされており明確であるが、業務監査については明確にされていない。「定款細則」等において事業報告書の内容を明確にし、これを対象に業務監査を行うような形とする必要がある。

参考資料 商法計算書類規則 45条 1項

#### 1. 営業の概況

営業の経過及び成果（並びに対処すべき課題）

部門別の営業概況

設備投資の状況

資金調達の方法

営業生成及び財産状況の推移

#### 2. 会社の概況

主要な事業内容

株式の状況

従業員の状況

企業結合の状況（重要な子会社等の状況、重要な技術提携会社の合併）

主要な借入先

主要な営業所及び工場

決算期後に生じた重要事項又はその他の事項

取締役及び監査役

### (5) 監事の理事会への出席

現在、監事の理事会への出席権は、一般的に認められているものの明文の規定がない。また、監事は理事会における議決権の行使が認められていないこととの関係で、理事会における「発言」についても明確に理解されていない。

そこで、「定款細則」等において監事の理事会への出席権を明定し、監事の理事会における発言については、議長の求めに応じて意見陳述できる旨、さらに議決権はないことを明らかにしておく必要がある。

### (6) 「監事監査重点5項目指針」にもとづく重点監査の実施

監事の役割をより明確にするため、当面実施すべき重点事項を5項目にしぼり、以下のような手続きを行うことを提言するものである。

#### 監事監査重点5項目指針

1. 理事会に出席するか理事会議事録および理事への就任承諾書を見て、以下のことを実施すること。

(1) 理事会の開催状況ならびに審議の状況の

適正性について確かめること。

(2) 役員が、「定款準則」に従い選任されていることを確かめること。

2. 不動産の登記簿謄本・登記簿または権利証を見て、以下のことを実施すること。

(1) 基本財産に法人の所有権があることを確かめること。

(2) 抵当権の設定の有無を確かめ、理事会の承認・所轄庁の承認のない抵当権の設定がないことを確かめること。

(3) 適法に抵当権が設定されていた場合、該当する借入金が法人の決算書に計上されていることを確かめること。

3. 業務関係について、以下のことを実施すること。

(1) 理事会議事録、事業計画を見て、事業の実施状況の適正性について確かめること。

(2) 法人の事業報告書原案を見て、法人の活動結果が適正に表示されていることを確かめること。

4. 経理関係について、以下のことを実施すること。

(1) 理事会議事録、予算編成基礎資料、月次試算表を見て、予算の編成・変更・執行手続きの適正性について確かめること。

(2) 現金残高金種別表、預金銀行残高証明書を見て、その残高の全てが法人の決算書に計上されていることを確かめること。

(3) 支払について「購入依頼書」、「納品書」、「請求書」、「領収書」の一連の証憑書類が揃っていることを確かめること。

(4) 法人の決算書原案を見て、法人の活動の結果が「経理規程準則」に従って漏れなく作成されていることを確かめること。

5. 利用者預り金について「特別養護老人ホーム等における入所者からの『預り金等』の保管について」（本検討委員会報告〔別紙3〕参照）に従って正しく処理されていることを確かめること。

また、遺留金品の処理について、措置実施機関の指示に基づき適正に行われたことを証する証憑の整理状況の適正性について確かめること。

### 3. 理事・監事研修等の実施

(1) 法人の理事・監事むけの啓発パンフレットの配布

社会福祉法人における不祥事の多くは、歴史の浅い法人において見受けられる。このことは、法人の中心的役割を担う理事・監事が、福祉ニーズに応えた社会福祉事業に対する国民の期待や、法人制度の特徴等に関する基本的な理解が不十分であることを示している。

したがって、法人の役員及び法人の設立・事業認可を希望する者に対し、「社会福祉法人制度」「社会福祉事業の特徴」「社会福祉法人の機関」並びに「社会福祉法人に期待されるもの」といったことをわかりやすく解説した啓発パンフレットを配布することも意味のあることである。

(2) 理事を対象とした研修を通じての啓発

第1章の不祥事実の概要、特徴にあげられたケース(3)からケース(5)は、まさしく法人の理事が自ら行った不祥事案であり、ケース(2)も直接・間接に理事が関与している不祥事である。さらに、ケース(1)は法人の内部牽制制度の整備状況の不適格さがもたらしたものであり、これも結果としては法人役員の法人・施設経営における危険性の所在に対する認識の甘さが招いたものであるといえよう。

そこで、社会福祉事業に対する社会的ニーズの変化や社会福祉事業関係者の量的拡大に対応して、その担い手である社会福祉法人の役員に期待されるものを明らかにするため、法人役員の継続的研修を実施していく必要がある。

本検討委員会では、社会福祉法人制度、社会福祉法人の機関、社会福祉法人に期待される役割等、研修会カリキュラムをとりまとめた。〔別紙4〕

今後、関係各位の役員研修会の充実・拡大にあたり御参照頂きたい。

(3) 監事研修会の実施

監事は、社会福祉法人の役員として必置の機関であるが、従来、十分に機能していないものも多くあった。実際、社会福祉施設での不祥事案を見ると、監事が十分な役割を果たしていない、つま

り職務を忠実に履行している例が、ほとんどであった。

しかし、監事がその役割を果たしていないといった場合、役割を果たす気持ちはあるがその役割を十分に理解していない。役割を果たそうにもどうやって果たしたら良いかわからないという方が適切であろう。

そこで本検討委員会は、監事監査に関して本章で「監事監査重点5項目」を定めると同時に、監

事監査研修会資料として、〔別紙3〕をとりまとめた。

今後、利用されることを期待するものである。

なお、監事監査研修会に加えて、法人に対する都道府県の行政指導監査が実施される場合には、監事にも立会を依頼し、監査の概要を理解すると同時に、社会福祉事業に対する理解を深める機会とすることも良い方法である。

## 第2節 法人運営・福祉施設運営における内部牽制システムの確立・強化

社会福祉施設における不祥事案の発生原因を考えると、多くは法人役員のモラルの問題とされるべきものであったが、法人・施設の内部牽制が充実することは、間接的にはあるが法人役員の独断専行に歯止めをかけることができると考えられている。

したがって法人運営・施設運営における内部牽制制度の充実を図る必要があるが、内部牽制の多くは既に「経理規程準則」（社施第25号（厚生省社会局長児童家庭局長連名通知）及び第25号の2（厚生省社会局施設課長児童家庭局庶務課長連名通知））に定められているものである。

そこで、ここでは「経理規程準則」に示されていないもののうち社会福祉施設特有の以下の事項について、各々、その取扱いに関する基本的な考え方及び取り扱い方法についての提案を行うものである。

### 1. 利用者預り金等の管理について

利用者預り金等は、社会福祉施設の利用者の所有する金銭・物品・預金通帳をいい、これらを社会福祉施設が預かる場合には、内部牽制並びに利用者処遇上固有の問題が生ずる。

これら利用者の財産管理は、利用者本人が管理することが原則であり、また本人が管理するために必要な設備を法人として整備すること（セイフティボックスなど）が必要である。そのうえで、心身の状況により、自ら保管することが不可能な者に係る財産のうち日常生活上必要となる最小限のものにかぎって、本人の申し出により施設が預り管理するも

のを「利用者預り金等」という。

こうして、利用者の所有する金銭等を預かる場合、この行為をどのように理解するかについては、一般的に以下の考え方がある。

措置決定による利用者処遇上の問題としてとらえる。

利用者処遇上生ずるものであるが、特定の利用者が特別に要求する追加的サービスとしてとらえる。

本検討委員会においては、日常的な「利用者預り金等」について、上記の理解に立って利用者処遇の一環としてこれを考え、対応策を検討することとした。

また「利用者預り金等」の管理の実際は、社会福祉施設の種別、規模、入所者の状況、職員の配置等により管理の体制も異なるが、この討議の結果を「特別養護老人ホーム等における入所者からの『預り金等』の保管について」として〔別紙1〕のとおり作成したので、当該指針に基づく適正な管理・運営の早期実施を各法人・施設並びに実施機関に期待するところである。

### 2. 寄付金収入の適正な取り扱いについて

社会福祉法人における寄付金は、法人の先駆的・自立的な民間社会福祉事業を展開するために不可欠の自主財源として、また施設整備にかかる法人の自己負担分に対応した資金として、極めて重要な比重を占めている。

法人税法上、寄付金とは、寄付金、拠出金、見舞金、その他いずれの名義をもってするかを問わず、ある法人が行う金銭その他の資産または経済的な利益の贈与又は無償の供与のうち事業関連経費を除くもの（法人税法37条第5項）とされ、法人の支出した寄付金は直接的な対価を伴わない支出をさすものであり、法人税法上一定の限度内（資本金の2.5/1,000と所得金額の2.5/100の平均）において損金に算入されるという優遇措置が認められている。

一定の限度内での優遇措置であり、資金提供者側においては金銭の支出すべてが損金算入できる「値引き・割戻し」と寄付金とは全く性格の異なるものであり、かつ値引きには応じやすいが寄付には応じにくい一般的事情が存在している。

このように、社会福祉法人における寄付金の問題は、寄付金を受け入れる社会福祉法人側の問題であると同時に、寄付者側における税制上の制約の存在などの、固有の問題が大きい。

そこで、本検討委員会は社会福祉法人における寄付金の取り扱いの考え方を、〔別紙2〕にまとめた。

したがって、今後社会福祉法人・施設においては、この考え方にそって対応されるよう期待するものである。

### 3. 遺留金品の適正な処理について

社会福祉施設における遺留金品の取り扱いについて問題とされるのは主に老人ホームの運営である。

老人ホームにおいて利用者が逝去すると、その遺留金品の取り扱いをめぐる、相続問題がからむため複雑な問題が生ずる。

すなわち、入所者の逝去に伴い法人・施設側で生ずる問題は、

遺留金品を引き渡すべき者は誰であるのか、を特定すること。

引き渡すべき者に遺留金品を全て引き渡すにあたって、その証拠資料をどのように整備するのか。

であるが、これにはさらに施設に対する「寄付の強要」と誤解される問題がからんでくるため、複雑な関係が生じている。

本検討委員会では、基本的に遺留金品の取り扱いに関して、本来、社会福祉法人・施設は遺留金品を

引き渡すべき者を決定する立場にないということには共通的な同意が得られた。

すなわち、入所者は施設利用にあたって措置委託されてくるが、その措置委託は入所者の逝去によって終了するものであるため、当該入所者の所有していたものの処分については、身元引受人若しくは親族等の代表者（以下「身元引受人等」という。）が受け取りにくるまでの間、当該社会福祉法人・施設は責任をもって預かっておく義務があるということである。

その場合、入所者の施設利用は措置委託によっていることにかんがみ、当然、入所者が死亡した場合、施設は速やかに措置実施機関に連絡し、その指示を待って遺留金品の処分を行う必要がある。

なお、入所者が死亡した際、施設から身元引受人等に対して速やかに連絡すべきことはいうまでもない。

遺留金品の処理に当たっては、身元引受人等があり、葬儀についても身元引受人等が行う場合、身元引受人等はいるが、当該施設等において葬儀を行う場合、身元引受人等がいない場合、というそれぞれのケースによってその取り扱いが異なる。本検討委員会では、それぞれのケースごとに、以下のとおり適正な処理が行われることを提言するものである。

のケースについては、施設は入所者が死亡したことの連絡・届出を措置実施機関に行い、当該入所者の遺留金品の処分・引渡しに関する指示を受けた後（文書によることが望ましい）、施設長・指導員と措置実施機関が指定した身元引受人等（証明するものがあれば代理でも可。）との間で遺留金品の引き渡しを完了する必要がある。

のケースについては、施設は入所者が死亡したことの連絡・届出を措置実施機関に行った後、「老人ホームへの入所措置等に関する留意事項」（昭和62年社老第9号通知）に従い、措置実施機関より死亡した入所者の葬祭実施に係る指示を受け、葬祭（通常、措置実施機関から施設が委託を受けて行うこととなる。）を終了した後、措置実施機関が葬祭に要した費用を遺留金品等の中から処分した後もなお残余財産があれば、のケースと同様に措置実施機関が指定した身元引受人等との間で遺留金品の引渡しを行うこととなる。

のケースについては、施設は入所者が死亡したことの連絡・届出を措置実施機関に行った後、のケースと同様に葬祭手続き等を行い、なお残余財産があれば、措置実施機関においてこれを保管し、生活保護法第76条及び生活保護法施行規則第22条に規定する手続きに従い処分することとなる。

なお、遺留金品をめぐる問題については、今後、以下のような点で法的整備を行い、法律関係を明確にしておくことが必要になってくるものと考えられる。

施設において入所者が逝去した際、正当な相続人の特定を誰が、どのような方法で行うのか。

誤って正当な相続人でない者に遺留金品を引き渡した時の責任を所在はどうするのか。

このような問題を根本的に解決する方法として、措置委託されてきた入所者と入所時に利用者の所有金品等に関する利用者の逝去後の取り扱いについて契約を取り交わす方法も検討されたが、十分に検討に値するものの、現在の措置委託の性格から本検討委員会意見として採用するまでには至らなかった。

#### 4. 支払業務分掌を中心とした内部牽制の徹底について

社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理事務については、既に「経理規程準則」に基づいて実施されているところである。

社会福祉施設ならびに法人にとって活動の主眼はいかに良い支出活動を行うかであるが、その支出活動の良否について側面から保証するのが支出に関する内部牽制であると考えられることができる。

「経理規程準則」は、支払に関する内部牽制として会計責任者と出納職員に機能を分化し、必ず会計責任者の承認後に出納職員に支払を実行させることとしている。

この場合、実際に支払の原因となる行為は現場（結果として出納職員が現場となる場合もある）において生じているため、当該現場からの購入依頼（支払伺）が存在していることが望ましい。

すなわち、法人・施設において当該取引を発議した者が、当該取引の当該法人・施設における必要性を明らかにできる訳であるので、そのことを証明する資料として基本的に購入依頼（支払伺）が存在している必要がある。この場合の購入依頼（支払伺）は、勘定科目処理を行うにあたって、重要な証憑となることはいうまでもない。

支払業務に関連して、物品購入や、継続的な役務の提供に関わる契約に関する承認については以下の問題も指摘されている。

取引業者の選定、取引価格の決定にあたって、何を基準に法人の機関のどのレベルで承認を行うのが明確ではない。

取引業者が役員そのものであったり、役員の親族であったりした時の取引形態は現在の“代理人の選任”によって行えば良いのか。

については「契約事務取扱い指針」の編成が必要であろう。（第2章第1節，1.（4）参照）

については「定款細則」等の改正が必要になる。う。（第2章第1節，1.（3）参照）

#### 5. 大規模法人における内部経理監査の促進及び外部監査導入の検討

大規模法人においては、各施設経理担当者による施設相互間の経理の監査を実施する内部経理監査を行うことが可能であり、有効である。

また、外部監査導入はそのコスト負担（公認会計士等への報酬の支払）の問題すなわち財源問題とからんでなかなか困難な部分も多いようであるが、複数の社会福祉施設を運営し、より大きな社会的責任が求められる大規模法人については外部監査を導入する必要がある。

このことにより、外部監査実施の十分な効果が確認できたような社会福祉法人・施設に対する行政監査については、回数の減少ないし日数の圧縮といった措置が可能となり、ひいては行政の重点監査指導にも役立つことができるものと期待するものである。

### 第3節 社会福祉業界全体としての共同的自浄作用が発揮できるシステムの構築

第1節、第2節においては、個別の社会福祉法人・施設の運営強化の方策を示したが、ここでは社会福祉事業界全体による適正化運動の必要性について提言するものである。

すなわち社会福祉法人・施設において不祥事案が生ずると、それがわずかな確率で生じたものであっても、業界全体のモラルの問題として取り上げられてしまう現状を考えると、不祥事案未然防止のための業界全体での法人相互牽制システムを確立することも必要であろう。

このような方策として、以下の観点からその可能性について検討した。

#### 1. 事業連行の適格性を確認しあう機能をもった法人関係の確立

これは法人相互間でいわば「社外重役」のような形で、理事又は監事を互いに出し合い、互いに牽制しようとするものである。法人相互間での役員の相互派遣によって事業遂行の適格性を確認しあい相互牽制機能の確立をめざすものである。

このことは結果として、各々の法人運営・施設運

営の良い所を互いに知るところとなり、相互に運営水準の向上に役立つことが期待される。また、個々の法人間で実施することが可能な方法でもあり、さらに既にその効果を挙げている法人もあるやに聞いており、各法人において、その導入について積極的に取り入れてほしいものである。

#### 2. 業界団体による相互牽制機能の強化

上記1.の方法は法人相互間で任意に行われるため仲間うちの限られた関係に陥る可能性が指摘されるところである。

したがって、ノウハウの蓄積されている法人・施設の新設法人への情報並びにノウハウの提供といった効果を企画することのできる社会福祉法人経営者組織の機能の充実・強化が望まれる。

社会福祉の業界団体として既に自立的組織が存在しているところであるが、単に連絡調整にとどまることなく、業界全体をリードしていくという使命を意識し、その連絡調整の他に共同的自浄機能の担い手としてもそのあり方を検討する必要がある。

### 第4節 法人・施設の経営・運営の適正化支援策の充実

これまで、法人・施設の経営・運営の適正化のために法人自らが行うべきこと、並びに業界の自主的・共同的自浄機能について触れてきた。ここではさらに一歩進んで社会制度として、法人・施設の経営・運営の適正化のための支援策について考えてみたい。

今日のように複雑化した社会においては、社会福祉法人のかかえている問題についても、非常に専門的な知識を必要とするようになったため、誰に相談してよいかわからず困っているケースを散見する。このような場合、時期を失することなく対処できれば問題とならなかったものが、時期を失してしまっ

たため、取り返しがつかなくなるというケースもあるようである。

また、行政窓口に対して、社会福祉法人・施設側においていくらかの敷居の高さを感じているところもあり、そのような相談窓口としては、行政とは一線を画した相談助言に当たる機構が必要となろう。

このような機能を有するものに「福祉施設経営指導事業」（社施第104号平成2年7月31日厚生省社会局長通知）が既に存在している。この事業は「社会福祉施設の適正かつ安定的な経営と入所者処遇の向上等をめざして各法人・施設が行う運営の取り組みに対し、専門家による指導・援助を行う体制を整備

し、もって、社会福祉施設の施設運営全般の資質向上に資すること」を目的としており、まさしく前記趣旨と軌を同じくするものといえよう。

さらに、それは事業円滑化のために、都道府県庁の社会福祉施設相当職員等と経営指導員を構成員とする福祉施設経営指導連絡協議会を設置するものとしている。したがって、相談事項をかかえている法

人・施設は経営指導員に相談を行い、時によっては連絡協議会において経営指導員を通じて行政との調整を図れる様な体制ができることが期待されるものである。

今後とも当該事業が発展することを望むものである。

### 第3章 法人運営強化，適正な施設運営のために求められる行財政措置（提言）

#### 第1節 法人運営強化のための行財政措置の課題

##### 1. 「定款準則」等の改正による理事会・監事の機能強化

第2章第1節社会福祉法人の組織強化のための対策の実施，1. 理事会機能強化のための提言，2. 監事の機能強化のための提言で述べた各種規程の整備を行うことが望まれる。

##### 2. 理事・監事に対する「啓発パンフレット」の直接配布

社会福祉法人に期待される役割，理事・監事の役割等を明らかにした「啓発パンフレット」（本検討委員会として作成したもの）を，都道府県社会福祉協議会は，すべての理事・監事に配布する。その場合，都道府県の行政指導担当課の側面援助が望まれる。

##### 3. 理事・監事を対象とした研修事業の充実

都道府県研修センターが実施する各種研修事業として，理事および監事を対象とした研修事業実施のための財政措置を図られたい。

なお，研修に参加したものに対しては，監事適任者としての資格を付与し，社協等において登録し，社会福祉法人の経営強化に資することが望まれる。

##### 4. 研修会修了等の監事へのアドバンテージ付与（優遇措置）

上記の監事研修会に参加し「監事監査重点5項目指針」による監査を実施した監事に対して報酬の支払ができるよう，財源措置を溝ぜられたい。

また，「監事監査重点5項目指針」による監査を実施したことを立証した社会福祉法人の場合には，行政指導監査（実地監査）を簡素化されたい。

#### 第2節 不祥事防止の観点にたった制裁措置等およびその他の法的な整備の課題

##### 1. 悪質な不祥事に対する現行法規内での制裁措置の徹底

現行法規のなかでも，それぞれの不祥事の実のレベルにあった制裁措置が規定されている。

たとえば，都道府県知事は，法第44条「解散事由」に基づき社会福祉法人に対する解散命令を行うことができる。また，事業に関しては二法第66条〔改善

命令〕，67条〔許可の取り消し等〕に基づき，社会福祉事業に関する制限，停止，許可の取り消しが規定されている。また，措置費の運用〔111号通知〕を通じた制裁措置，措置費の弾力運用の停止，民間施設給与等改善費の停止等の制裁措置がある。

そこで，不祥事の程度に従って，どのような制裁措置がとられるべきか，基準を決めていくなども必要であろう。たとえば，次の事項が考えられる。

改善指導（「改善命令」前の段階）  
措置費の弾力運用の停止，民間施設給与等改善費の停止（111号通知による制裁措置）  
「改善命令」にもとづく指導  
役員・職員の解職勧告  
措置の制限や入所措置の停止  
事業認可の取り消し  
甚だしく悪質な不祥事に関する法人解散命令  
社会福祉事業法の「欠格条項」の改正により，一度不祥事を起こした人物の役員・職員への再従事の禁止

## 2. 金融機関への周知徹底

法人の基本財産への抵当権設定による借入金の契

約にあたっては，理事会の議決と所轄庁の承認などの要件を満たしていない場合，金融機関はその取引に応じることができない旨を，金融機関に対して周知しておくことが必要であろう。

## 3. 行政監査指導の充実

都道府県行政監査指導の体制，方針について，都道府県間での格差が指摘される。行政監査指導の専管体制の確立をはじめ，監査指導内容の充実に関しては，各県で定めている「監査実施マニュアル」（仮称）等の見直しを図ることなどが課題であろう。

## 第3節 その他の課題 社会福祉法人の財政基盤強化のための各種措置の充実等

### 1. 施設整備費・補助基準単価の改善による法人負担の軽減策の充実

施設整備に要する社会福祉法人の自己負担を軽減することは，社会福祉法人が運営の活性化を図り，今日期待されている地域福祉推進に力を注ぐうえで，欠かせない課題となっている。

すでに補助基準単価の改善，補助対象の拡大等を図ることによって公的な補助を充実するための，各種の検討がすすんでいるが，その具体化が期待される。

また，既存の優良な実績を有する法人の場合には，助成制度の適用について，より手厚い優遇措置を含む助成制度の創設を望むものである。

そのことによって，我が国社会福祉法人制度の発展が現実的に期待されうるものとなる。

### 2. 法人の財政基盤強化策の充実

措置費の弾力運用や寄付金税制の充実によって，社会福祉法人の財政基盤が強化されつつあるが，社会福祉事業法等の改正後の今日期待される社会福祉法人の役割発揮のうえでは，一層の財政基盤強化策

が望まれている。

### 3. 寄付金に関わる制度の整備について

次のような意見があった。

社会福祉法人が，寄付を受けるに際し直接寄付者から寄付を受けるより，共同募金会を経由して配分を受ける方法が望ましいと考えられる。

現状では，各都道府県共同募金会での指定寄付の受け入れ手続きの運用に違いが散見されるが，より多くの賛助金が得られるよう寄付者の寄付申込手続きの全国的な統一化，簡素化を期待するものである。

これに対して，今後，社会福祉法人の基盤の強化を図っていくためには，社会福祉法人がもっと積極的に寄付を集められるようにすべきであるとの意見もあった。

土地等を共同募金会に寄付するにあたり，租税特別措置法第40条及び同第70条の適用が受けられるように申請様式および手続きの統一を望むものである。

現状では制度的に可能としながら，土地の指定寄付について受入価格の決定手続き上の困難性が

ら実例が少ない状態である。

寄付者にとって寄付できる土地が必ずしも社会福祉法人の施設を建設するのにふさわしい土地であるとは限らず、また、社会福祉法人にとって管理上の負担が多い場合もあり、寄付された土地を換金して公益事業の運営資金に充てる場合にも租税特別措置法第40条並びに同第70条の適用が受けられるように法令改正を図りたい。

共同募金会を經由して受ける指定寄付金は施設整備および経常経費又は民間奉仕活動に必要な基金に充てることができることとされているが、社会福祉法人の基本財産基金として受け入れる場合（土地の寄付を受けて換金した場合を含む）にも認められるように大蔵省告示の改正を図りたい。

租税特別措置法第40条、並びに同第70条の適用要件として寄付された土地等を2年以内に公益事業の用に供する必要があるが、当該土地を直接利用する場合はともかく、土地の交換や買換えを経て事業の用に供する場合には、事業認可申請、施設整備計画および補助申請との関係で2年以内に公益事業の用に供することが困難な場合が多い。

したがって、都道府県知事の証明書で期間の延長が図れるよう法令の改正を望むものである。

#### 4. 入所者の利益保護のための対策の必要性について

本検討委員会では、入所者預り金や遺留金品の管理について検討する過程で以下のような問題が存在していることを認識した。

利用者預り金の範囲から除かれた利用者の所持品（例えば有価証券、各種権利書等）についてどのように扱うのか。

一般には、信託銀行との信託契約により行うか、単に銀行等の貸金庫で保管されているのであろうが、これらの取り扱いの方法について、利用者と措置受託者である法人又は施設と措置実施機関との間でどのように取り扱うべきか。

また、加えて、このような財産を所有している利用者が意思能力、行為能力を十分に有していない場合、事態を複雑にしている。すなわち、利用者の遺言を巡って、寄付の強要ととられかねない事態も現に存在している。

民法の一般原則によれば、禁治産者または準禁治産者として扱うよう法的手続きをとることになるのであろうが、一般的には、そのような方法はとられていない。

これらの問題は元来、法人・施設と入所者・保護者ならびに措置実施機関との関係の中で生ずる問題であるが、一般的に入所者の利益保護と法人・施設との間に生ずるこれら権利義務の関係を民法の一般原則によって解決していくことは、措置という形をとる現在の施設運営においては困難であろう。

したがって、これらを解決する方法として、老人福祉法等の法改正を行うか、入所者の利益保護のための機関の設立・利用を含めた広範囲の検討が必要となろう。本検討委員会では、このような問題の存在とさらに広い視野からの検討の必要性を指摘するに止めることとした。