

社会福祉法人の指導監督に関する 行政監察結果に基づく勧告

平成4年6月
総務庁

前書き

社会福祉法人は、高齢者、心身障害児（者）等社会的・経済的弱者を対象とする社会福祉施設の経営や助成・更生相談事業、地域における社会福祉事業の連絡・調整事業等広範・多岐にわたる社会福祉事業の民間における中心的な実施主体として、社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）の定めるところにより設立される法人であり、その総数は年々増加して平成3年3月末現在で13,423法人に達し、また、その経営する社会福祉施設は平成2年10月1日現在で17,102施設と社会福祉全体の33.5パーセント、民営社会福祉施設全体の84.2パーセントを占めるにいたっており、我が国の社会福祉の担い手として大きな役割を果たしている。

近年、社会福祉を取り巻く環境は、高齢化の急速な進展、核家族化及び都市化の進行に伴う家族及び地域社会の扶養機能の低下、国民意識の多様化等により大きく変化してきており、これらに対応して国民の社会福祉に対するニーズも増大・多様化してきている。

このため、国は、平成2年6月、老人福祉法等の一部を改正する法律（平成2年法律第58号）を制定し、在宅福祉サービスを社会福祉事業として明確に位置付けるとともに、障害者関係施設の範囲の拡大や地域における在宅及び施設福祉サービスの一元的供給体制の整備を図ることとした。また、社会福祉

事業を経営する者の基本理念として、地域において必要な福祉サービスの総合的な提供、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施、地域住民等の理解と協力を得る努力等を明確化したところである。

社会福祉法人については、この法改正において、その運営のよって立つ基本理念の明確化及び事業の対象範囲の拡充が行われた。また、今後、社会福祉事業に対する国民のニーズの増大に伴い民間による事業実施の重要性が更に高まっていくことから、その中心的地位を占める社会福祉法人が地域における社会福祉活動の中核としての役割を十分に果たすため、健全な法人運営及び事業経営を遂行し得る体制、能力を有することが従来にも増して要請されている。

この観察は、社会福祉法人をめぐる以上のような状況を踏まえつつ、社会福祉法人の健全な発展を図り、もって社会福祉の増進を図る観点から、評議員会、理事会等の管理運営体制、措置費等の運営費に係る会計管理の実施状況、社会福祉法人に対する行政機関の指導監督状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

1 管理運営体制の適正化

(1) 評議員会の機能の強化及び理事会との役割分担の明確化

社会福祉法人（以下「法人」という。）は、社会福祉事業法（昭和26年法律第45号。以下「事業法」という。）第40条において、評議員会を置くことができることとされており、厚生省は、平成3年3月に改正した「社会福祉法人の認可について」（昭和62年2月4日付け社庶第22号。以下「認可基準」という。）において、援護の実施機関が要援護者を入所させる等の措置をとる社会福祉施設（以下「措置施設」という。）を経営する事業並びに居宅介護等、デイサービス及び短期入所を行う事業（以下「公的在宅福祉サービス事業」という。）のみを行う法人を除き、すべての法人に評議員会を置くこととしている。

また、認可基準において、これら評議員会を設置することとされている法人については、評議員会を業務に関する重要事項の決定に当たっての議決機関とすることが必要であるとされ、議決事項として予算、決算等法人の業務に関する重要事項が明示されている。

さらに、評議員会を構成する評議員の定数については、事業法において、理事定数の2倍以下であってはならないこととされており、認可基準においては、評議員総数の過半数の出席がなければ評議員会を開催し、議決することができないこととされている。なお、評議員と理事の兼務については、事業法あるいは認可基準において特に禁止されていない。

今回、調査対象の198法人における評議員会の設置・運営状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

評議員会の設置の有無をみると、133法人

（67.2パーセント）が評議員会を設置しておらず、このうち92法人（69.2パーセント）が、措置施設を経営する事業のみ、あるいは措置施設を経営する事業と公的在宅福祉サービス事業のみを行う法人となっている。これら92法人は、認可基準において、評議員会を設置しなくても

よいこととされているが、これらの法人の業務運営状況をみると、76法人（82.6パーセント）においては、都道府県が適正な法人運営を図る観点から、事業法に基づき実施している指導監査を受けているにもかかわらず、理事会において審議・議決を要する事項の未付議、適切さを欠く監事の選任、高額繰越金の発生等法人の組織運営体制や会計管理等の面で問題がみられる状況となっている。

また、評議員会を設置していない133法人のうち、認可基準において評議員会を設置することとされている法人は41法人であるが、このうち、改正前の認可基準において評議員会を設置することとされていた収益事業を行う法人又は措置施設以外の社会福祉施設を経営する法人が14法人みられる。

評議員会を設置している65法人における評議員会の運営状況をみると、次のような状況がみられる。

i 各法人の定款における評議員会の権限、位置付けをみると、a認可基準で示されている社会福祉法人定款準則（以下「法人定款準則」という。）において評議員会の議決事項とされている法人の業務に関する重要事項が、評議員会に一部付与されていないもの（12法人）、

b法人の業務に関する重要事項を理事会が決定しようとする場合にあらかじめ理事会に対し同意を与える法人定款準則上の評議員会の位置付けとは異なり、理事会の議決を経て評議員会の議決を行うこととして評議員会を法人の最終・最高議決機関として位置付けているもの（18法人）がみられ、法人の定款上、評議員会に付与されている権限及びその位置付けが法人間で区々となっている状況がみられる。

ii 評議員会の開催・審議状況をみると、a法人の業務に関する重要事項を評議員会で審議しないまま理事会で審議・議決しているもの

(7法人), b評議員会と理事会を合同開催等しているもの(8法人), c評議員の出席が過半数に満たない場合でも審議・議決を行っているもの(2法人)など, 評議員会がその機能を十分に果たしていない法人及び評議員会の運営が適正を欠くものとなっている法人がみられる。

iii 評議員会を設置している法人のうち, 法人の理事全員が当該法人の評議員を兼ねているものが半数近くの27法人(41.5パーセント)みられるが, これらの法人において開催された評議員会の中には, 評議員を兼ねる理事が出席者の過半数を占めて審議・議決しているものが相当数あり, これらの法人においては, 理事及び理事会の運営に対する評議員会のチェック機能については実効を上げ得ないものとなっている。

したがって, 厚生省は, 評議員会を通じて法人の適正運営を確保していく観点から, 次の事項について措置する必要がある。

評議員会の機能の強化及び理事会との役割分担の明確化のため, 次の措置を講ずること。

i 措置施設を経営する事業及び公的在宅福祉サービス事業のみを行う法人について, 今後の法人運営の推移を踏まえ, 評議員会を設置すべき法人の範囲について必要な見直しを行うこと。

ii 評議員会を設置している法人においては, 事業計画, 予算・決算等法人の業務に関する重要事項について, 理事会での決議の要件として, あらかじめ評議員会の同意を得なければならないことを徹底するよう, 都道府県を通じ法人を指導する。

iii 法人が地域社会の理解と強力を得るために必要な評議員を確保するよう, また評議員会の運営に当たり理事を兼務しない評議員が相当数出席するよう, 都道府県を通じ法人を指導すること。

評議員会の設置及び評議員会の適正な運営について, 都道府県を通じ法人を指導すること。

(2) 理事会機能の活性化

事業法第36条においては, 法人に役員として置かれている各理事は, すべて法人の業務について法人を代表するが, 定款をもってその代表権を制限することができることとされている。また, 同法第37条において, 法人の業務は理事の過半数をもって決することとされている。さらに, 認可基準で示されている法人定款準則において, 法人は, 定款に基づき, 理事のうちから互選された理事長に法人の代表権を与えるとともに, 理事をもって組織する理事会を設け, 法人の業務の決定を行うこととされている。

また, 理事会において審議・議決を要する事項(以下「要議決事項」という。)は, 法人定款準則において明示されており, 他方, 法人の組織運営, 事業, 管理について都道府県が指導監査すべき事項が網羅されている「社会福祉法人監査指導要綱」(以下「監査指導要綱」という。)においても, 理事会の要議決事項が明示されているが, 法人定款準則に掲げられているものと一部異なる事項が掲げられている。

さらに, 法人の業務のうち, 日常の軽易な業務については, 法人定款準則において理事長が専決することとされているが, その具体的な範囲・内容については, 特に明示されていない。

今回, 調査した198法人における理事会の運営状況及び理事の選任状況について調査した結果, 次のような状況がみられた。

法人が定めた定款における理事会の要議決事項をみると, ほとんどの法人(195法人)においては, 法人定款準則における理事会の要議決事項と同様のものとなっているが, これらの法人では, 監査指導要綱に掲げられている理事会の要議決事項であって, 内容的に重要であると認められる事項であるにもかかわらず, 法人定款準則には明示されていないため, これらの事項を定款においても明示していない。このこともあって, 法人の中には, これら重要な事項が理事会の審議・議決を経ずに, 理事長等により意思決定され, 当該事項に係る業務が執行されているもの(延べ22法人)がみられる。

理事長の専決事項の具体的な範囲・内容についての設定状況をみると, 152法人(76.8パーセ

ント)においては、理事長の専決事項を設定していない状況がみられる。

また、専決事項を定めている46法人においても、i専決処理できる借入金の限度額並びに契約の範囲及び限度額を明らかにしていないもの(27法人)、ii専決事項の中に、監査指導要綱で理事会の要議決事項とされている事項の一部を理事長の専決事項として掲げているもの(12法人)など、理事長の専決事項の内容が不明確、不適切なものとなっているものがみられ、また、iii定款で定めている理事会の要議決事項を、実際の運用において、理事長が意思決定して、当該事項に係る業務を執行しているもの(2法人)がみられる。

理事会の開催回数をみると、年2回以下の開催にとどまっているものが33法人(16.7パーセント)みられる。これらの中には、法人定款準則で定められている予算、決算等法人の業務に関する重要事項について審議・議決する場合には、適期に理事会を開催する必要があるにもかかわらず、i予算・決算のための理事会を開催していないもの(3法人)、ii予算・決算のための理事会の開催を適期に行っていないもの(11法人)などがみられる。

理事会は、法人定款準則において、理事総数の3分の2以上の出席がなければ、その議事を開き、議決することができないこととされており、また、理事会を欠席した理事が議決権を他の理事に委任することは望ましくないこととされている。しかし、調査した法人の中には、理事会定足数を満たしていないもの及び委任状を提出させ出席者とみなしている欠席者を除くと理事の出席が理事会定足数に満たないにもかかわらず、理事会を開催し、審議・議決を行っているもの(6法人)がみられる。

理事の選任状況をみると、i理事会への出席が1年以上皆無又は極めて低調となっている名目的な理事を一部選任しているもの(16法人)、ii施設経営の実態を法人運営に反映させるために認可基準において必要とされている施設長を理事として選任していないもの(7法人)や逆に施設長等施設職員である理事数の理事総数に占める割合が認可基準に定める制限を超えてお

り、法人の偏った運営を防止する観点から適当でないもの(8法人)、iii地域との連携を図るために認可基準において必要とされている地域の代表を理事として選任していないもの(10法人)、iv各理事と親族等特別の関係にある理事数が認可基準に定める制限数を超えているもの(2法人)など、認可基準における理事選任基準に抵触するものがみられる。

したがって、厚生省は、理事会の適正な審議・議決機能の確保及びその活性化を図る観点から、次の事項について措置する必要がある。

法人定款準則について、理事会の要議決事項を明確化するため、監査指導要綱との整合性をも考慮しつつ、同準則を見直すこと。また、これに基づき、都道府県を通じ法人に対し、定款を改定するよう指導すること。

「日常軽易な無」の範囲・内容を明確化するため、理事長専決事項例を示すこと等により、都道府県を通じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

法人の適正な運営のために必要な理事会を開催するよう、都道府県を通じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

理事会における定足数の適正な確保の励行について、都道府県を通じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

理事選任基準の遵守について、都道府県を通じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

(3) 監事機能の強化等

事業法第34条においては、法人に役員として監事1人以上を置くこととされており、監事の職務は、法人の財産状況及び理事の業務執行状況を監査することとされている。

また、認可基準では、監事が監査を行った場合には、監事は監査報告書を作成して理事会及び評議員会に報告することとされている。

監事は、法人の役員とされていることから、役員としての要件を満たす必要があるほか、監事の職務の性格から要請される制約として、事業法において当該法人の理事、評議員や職員との兼職が禁止されており、また、他の役員(理事、監事)と親族等の

特別の関係がある者であってはならないこと、当該法人に係る社会福祉施設（以下「施設」という。）の整備運営と密接に関連する業務を行う者であってはならないこととされている。

今回、198法人における監事監査の実施状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

監事監査の実施状況を見ると、次のとおり、監査の実効を確保するための措置が十分とは認め難い法人がみられる。

i 監査を効率・効果的に実施するためには、監査の実手順・方法、監査対象事項等監査に当たっての基準を示した監査実施規程等を策定し、これに基づき監査を実施することが望ましいと考えられるが、監査実施規程等を策定していないものが142法人（71.7パーセント）に上がっている。

ii 監査による指摘のない法人のうち、その多くが都道府県等の指導監査により指摘を受けている。

iii 監事による理事会及び評議員会への監査結果の報告状況を見ると、監事が理事会及び評議員会に監査結果を報告していないもの（24法人）がみられる。

監事の選任状況を見ると、他の役員と親族等の特別な関係にある者や法人の運営と密接に関連する業務を行う者など認可基準に定める監事の要件に抵触する者あるいは当該要件に照らして疑義のある者を選任しているもの（9法人）がみられる。

したがって、厚生省は、監事機能の実効性の確保を図る観点から、次の事項について措置する必要がある。

監事監査実施に当たっての標準的な実施手順・方法、監査対象事項等を示した監事監査マニュアル等を作成すること。また、これを法人に周知するとともに、これに基づき、法人の規模、事業形態に応じた監査実施のための規程等を策定するよう、都道府県を通じ法人に対し、指導すること。

理事会、評議員会への監査結果の報告を励行するよう、都道府県を通じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

監事選任基準を遵守するよう、都道府県を通

じ法人に対し、指導の徹底を図ること。

（4）市区町村社会福祉協議会の活性化

社会福祉協議会（以下「社協」という。）は、事業法第74条及び第83条により、社会福祉を目的とする事業の連絡・調整等を行うことを目的として設置される団体で、中央に全国社協が、都道府県単位ごとに都道府県社協が、また市区町村単位ごとに市区町村社協が結成されており、結成率はいずれもほぼ100パーセントに達している。

このうち、市区町村社協は、地域住民に密着した組織として、平成2年の事業法改正により、同法において、社会福祉を目的とする事業を企画、実施するよう努めなければならないこととされ、今後、地域において民間の自主的な福祉活動の推進の中核となり、これらの活動を振興・助成する役割が期待されている。

また、市区町村社協については、事業法において、当該市区町村の区域内における社会福祉事業又は更生保護事業等を経営する者（以下「事業経営者」という。）の過半数が当該市区町村社協に参加するものでなければならないとされ、また、「社会福祉法人の認可について」（平成3年3月30日付け社庶第97号。以下「審査基準」という。）においては、当該社協が社会福祉法人となる場合は、事業経営者の全部が参加するものであることが原則とされている。

このように、事業経営者は、市区町村社協の重要な構成員として位置付けられていることから、市区町村社協への参加に当たっては、理事、評議員として積極的に同社協の運営に携っていく必要があると考えられる。

今回、13市区町村社協における事業経営者の理事又は評議員としての参加状況を調査した結果、事業経営者が理事として参加していないものが6社協、評議員として参加していないものが2社協となっており、事業経営者の参加が不十分であった。

したがって、厚生省は、市区町村社協の活性化をより促進するため、社協の理事、評議員に事業経営者を加えるよう審査基準を改正するとともに、事業経営者の参加を促進するよう、都道府県を通じ市区町村社協に対し指導を強化する必要がある。

2 会計管理の改善

(1) 運営費の運用の適正化

施設を運営する法人の事業運営に必要な経費は、基本財産（社会福祉事業の用に供する土地、建物等）の取得、維持及び自らの経営活動に係る経費と施設を運営するための経常的経費（以下「運営費」という。）に大別される。

このうち、運営費は、住として措置費、地方公共団体の補助金及び寄附金等極めて公共性の高い資金によって賄われている。特に、これらの財源の大半を占める措置費は、地方公共団体が要援護者を法人の経営する施設に入所等をさせ、法人が所定のサービスを要援護者に過怠なく提供するために必要となる費用に対して、地方公共団体から支払われる委託費であり、国は、被援護者等からの徴収金を除いた額の2分の1を国が負担している。

厚生省では、措置費について原則として施設種別、定員規模別に一律に支払われるという性格上過不足が生じがちであることから、i給与の公私格差の是正を図る観点から昭和47年に創設した民間施設給与等改善費（以下「民改費」という。）を施設職員の平均勤務年数に比例して交付することにより運営費の不足に対処するとともに、ii法人の経営する施設で生じる不必要不適切な繰越金の抑制のため、施設の当期繰越金（引当金繰入を含む。以下同じ。）の額が当期収入決算額の5パーセント相当額を上回る法人（以下「収支計算分析表提出法人」という。）から、その発生原因について収支計算分析表を提出させ、審査確認の上、施設運営上不適切な事由が認められる場合には改善計画を徹する等により当該事由の解消が図られるよう都道府県（政令指定都市を含む。以下同じ。）に指導させることとしている。また、施設の累積繰越金（累積）引当金を含む。以下同じ。）の額が当期収入決算額の6か月分相当額を上回る法人（以下「高額繰越法人」という。）に対しては翌年度から民改費の交付を停止することとしている。

また、運営費の弾力的運用を図るため、厚生省で

は、昭和56年以来、適正な施設運営が確保されていることを要件として運営費の一部を本部会計（基本財産の取得、維持及び自らの経営活動に係る経費等を経理するための会計）に繰り入れて、法人負担が原則である施設の整備等に係る経費に充当することを認めることとしている。

今回、198法人の運営費の運用状況及び30都道府県の指導状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

198法人のうちから収支計算分析表提出法人20法人と高額繰越法人14法人を抽出して、繰越金の発生状況を調査した結果、次のように、運営費の運用に起因しているとみられるものと、措置費の支弁方式も一因となっているとみられるものがみられる。

i 運営費の運用に起因しているとみられるもの

措置費のうち入所者の処遇に充てられる事業費の執行率が100パーセントに満たないものや、職員の給与が地域の同種施設の中で最も低いものなど入所者及び職員の処遇の両方あるいはいずれかが不十分なためとみられるものが、収支計算分析表提出法人で14法人（70.0パーセント）、高額繰越法人で12法人（85.7パーセント）ある。これらの中には、年間収入額程度の累積繰越金を生じている施設を運営する法人もみられる。

また、これらの法人に対する都道府県の対応状況をみると、調査したほとんどの都道府県では、適正な施設運営が確保されているか否かの具体的な判断基準を有していないため、法人に対する適切な指導が行えない状況になっており、厚生省の抑制策が十分に機能していない。

ii 措置費の支弁方式も一因となっているとみられるもの

繰越金は、措置費収入等から、入所者と職員の処遇及び経営努力を反映した支出並びに

本部会計への繰り入れを差し引いた結果生じるものであり、繰越金の増加については、措置費の支弁方式が原則として施設種別、定員規模別に一律で行われていることも一因とみられる。

運営費の運用の弾力化に伴う施設会計（措置費、地方公共団体補助金、寄附金及び本部会計からの繰入金等を経理するための会計）から本部会計への運営費の繰り入れ等状況をみると、ほとんどの都道府県が適正な施設運営が確保されているか否かの具体的な判断基準を有していないこと及び都道府県の法人に対する指導監督が不十分なことから、i適切な運営が確保されているとはみられないにもかかわらず本部会計への繰り入れを行っているもの（6法人）、ii「社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」（昭和62年9月24日付け杜庶第111号）において示された限度額を超えて繰り入れているもの（5法人）、iii繰入金の使途が不適切なもの（9法人）がみられる。

また、施設会計から本部会計への運営費の繰り入れは適正な施設運営が確保されている限りにおいて認めるとする例外的な措置とされているが、調査した法人の中には当該繰入金を施設整備等の長期借入金の償還計画や当初予算に償還財源として計上しているものが相当数みられ、これらの法人の中には適正な施設運営が確保されているとは認め難いものもみられる。

したがって、厚生省は、運営費の運用等について、次の措置を講じる必要がある。

多額の繰越金を有する法人については、都道府県において、適切な施設運営が確保されているか否かを、事業法等の規定により法人から提出させた報告書等に基づき厳正かつ具体的に審査確認を行えるよう都道府県を指導すること。また、必要な場合は改善計画を徴取し法人における過剰な繰越金の発生を防止するよう都道府県を指導すること。さらに、措置費の支弁が施設職員の勤務年数等をできるだけ配慮したものになるようその支弁方式の改善について検討すること。

施設会計から本部会計に対する繰入金支出についても、都道府県において適切な施設運営が

確保されているか否かを法人から提出させた報告書に基づき厳正かつ具体的に審査確認を行えるよう都道府県を指導すること。また都道府県に対し、繰入金支出の限度額、充当経費等に関する規制を法人が遵守するよう都道府県を指導し、適切な施設運営が確保されていると認められる場合のみ当該繰越金支出を認めるよう指導すること。

（2）会計処理基準の明確化

厚生省は、法人が経営する施設の経営基盤が、措置費、地方公共団体補助金及び寄附金等公的資金に負うところが大きいことから、その財政状態及び経営成績を明確にして財務の公正を期し、国民の負託にこたえる必要があるとして、施設を経営する法人に対し、「社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理規程準則の制定について」（昭和51年1月31日付け杜施第25号、社会局長・児童家庭局長通知）において示した経理規程準則に従い経理規程を定めるよう指導し、会計事務処理の統一を図っている。

経理規程準則においては、法人の会計を一般会計と特別会計に区分することとされ、一般会計については、社会福祉事業の経営に供される財産の会計で、本部会計と施設会計に区分されており、それらの内容も詳細に規定されている。なお、老人デイサービス等の公的在宅福祉サービス事業については、平成2年6月に社会福祉事業となったこともあって、経理規程準則上の位置付けは、明確になっていない。

また、特別会計については、社会福祉事業以外の事業の財産の会計で、その設定、内容あるいは他の会計との費用分担方法等に関する基本的な事項は法人の判断にゆだねられている。

一方、前記の社会局長・児童家庭局長通知で身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）等各法に基づく授産施設に関する会計処理基準を早期に示すとしているものの、いまだ当該基準を示していない。

今臥198法人における特別会計及び授産施設に関する会計を調査した結果、次のような状況がみられた。

特別会計

i法人の経営状況を事業ごとに明らかにするためには、特別会計についても、財政状態及

び経営成績を明確にする必要があるが、特別会計を設定している法人（116法人）のうち、経理規程等においてその処理要領を明確にしていなかったものが88法人（76.7パーセント）みられる。

ii 施設に附属する診療所を経営している法人（19法人）の場合、いずれも診療所に関する会計を特別会計としているが、当該特別会計における医業収入（ほとんどが診療報酬）の用途をみると、医業費に充てられる割合は、医業収入の36.1パーセントから88.4パーセントとなっており法人間で極めて大きな差がみられる。これは、医業支出に係る特別会計と施設会計との費用分担、特に、人件費に関する費用分担が適切に行われていないために発生しているものとみられる。

iii どのような事業の会計を特別会計として設定すべきなのかが明確になっていないため、例えば、身体障害者福祉法等各法に基づく更生施設で作業訓練（クリーニング等）を行っている法人（22法人）においては、作業訓練に関する会計を、作業訓練により生じた収益の位置付けの相違から、特別会計にしているもの（8法人）、施設会計にしているもの（14法人）など区々となっている。

また、老人デイサービス等の公的在宅福祉サービス事業を行っている法人においても、当該事業の会計処理区分が区々となっている。

授産施設に関する会計

調査した授産施設を経営する法人（57法人）においては、授産事業に関する収入と費用の範囲の設定方法が法人間で区々になってることもあって、工賃算定方法の妥当性を判断することも困難な状況となっており、中には経理規程を整備していないもの（31法人）もみられる。

また、厚生省では、授産施設を経営する法人の会計を本部会計と施設会計及び授産特別会計の区分で構成するよう指導しているが、本部会計と施設会計としているもの（17法人）、区分経理を行っていないもの（2法人）がみられる。

したがって、厚生省は、法人会計の明瞭化、公正化を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

法人が設定する特別会計について、設定対象事業に係る会計と施設会計を始めとする他の会計との費用の分担方法等について明確化を図るための会計処理基準を整備すること。また、特別会計に関する経理規程を整備するよう、都道府県を通じて法人に対し、指導すること。さらに、公的在宅福祉サービス事業の会計については事業規模等を勘案し、必要なものについては、経理規定準則上の位置付けを明確にすること。

授産施設に関する会計処理基準を定めること。

（3）会計組織の確立等

厚生省は、法人における適正で公正な会計処理を確保するため、経理規程準則により、法人は会計責任者、契約担当者及び出納職員等による会計組織を編成しなければならないとともに、法人に対し、職務を分担する者の権限と責任に間隙及び重複を生じさせないため、各担当職員の事務の範囲・統制方法等を経理規程等において明確に規定することや会計処理を法令及び定款の定めによるほか、経理規程により行うよう指導している。

今回、198法人の会計組織及び会計処理状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

（会計組織）

会計責任者、契約担当者及び出納職員等については、経理規程準則において、法人は、i会計責任者等の任命に当たり、その権限と義務を明確にするため辞令を交付すること、ii会計責任者と出納職員の兼務は避けること、iii契約担当者への委任範囲を明確に定めておくこととされている。

しかし、i会計責任者等を配置していないものや配置していても会計責任者、契約担当者及び出納職員を1人で兼務させているものがあり、事実上会計組織が編成されていないもの（18法人、9.1パーセント）、ii会計責任者を出納職員と兼務させているもの（iに係るものを除く。3法人1.5パーセント）がみられるとともに、iii会計責任者と出納職員が親族関係にあり、内部けん制が機能し難いとみられるもの（9法人、4.6パーセント）がみられるなど会計組織の内部

けん制機能が十分に確保されていない状況がみられる。

また、会計責任者等に対する辞令交付を行っていないもの（49法人，24.7パーセント）や契約担当者への委任範囲を経理規程等に明確に定めていないもの（57法人，28.8パーセント）など職務を分担する者の権限が不明確になっているものがみられる。

（契 約）

法人がその業務に関し業者と行う契約については、経理規程準則において、契約の性質又は目的が競争を許されない場合、緊急の必要により競争契約に付することができない場合及び競争に付することが適当でないと認める場合以外は一般競争契約又は指名競争契約によることとされている。

契約（契約額100万円以上のものを対象）の方式を調査した結果、契約の半数は随意契約によっているが、これらの中には、随意契約としなければならない合理的な理由が見当たらない上に見積り合わせも行っていないなどの例が少なからずみられる。

また、理事が関係する業者と取引を法人が行う際、入札価格の決定、業者の決定等を審議する理事会に当該理事が参加することは取引の公正制を確保する上で好ましくないが、現行の制度においては特に制約がない。

このため、法人と理事が関係する業者との間で高額な工事について随意契約を行っているものなどがみられる。

（寄 附）

金銭の寄附は、経理規程準則において寄附目的により会計単位の帰属を決定することとされていることから、法人は、寄附金を受ける場合、寄附者の寄附目的を確認しなければならないこととされている。

しかし、寄附目的の確認を行わずに、寄附金を帰属させる会計単位を法人の悪意によって決定しているものなど寄附金の取り扱いを適切に行っていないもの（60法人，30.3パーセント）がみられる。

また、公共制の高い組織である法人が特定の業者から寄附を受け入れることは、それが反対

給付を期待しない自発的なものであるとしても、無用の疑惑を招くおそれがあるにもかかわらず、法人と取引関係にある業者から、多額の寄附金を受け入れている例がみられる。

（入所者預り金）

法人の経営する施設が入所者から預かっている金銭（以下「入所者預り金」という。）については、入所者保護の観点からその取り扱いに当たっては慎重を期する必要があるが、経理規程準則においては、同準則に定める会計とは別途に経理することとされているのみで、その具体的な取り扱いの方法は示されていない。

このため、法人の中には、入所者預り金の取扱基準を経理規程等に明定しておらず、入所者の通帳、印鑑等を同一職員が保管しているものなど、その管理・取扱方法に適切さを欠くものがみられる（入所者預り金を取り扱う94法人中16法人（17.0パーセント））。

したがって、厚生省は、法人の会計組織及び契約等の会計処理の適正化を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

会計組織に関し、原則として複数の会計担当者をおくなど内部けん制機能を確保し得る体制を整備するよう都道府県を通じて法人に対し、指導を徹底すること。

法人の業務に関し業者と行う契約については、随意契約として差し支えない場合と競争契約に付さねばならない場合の基準を明確にすること。また、理事が関係する業者との契約については、当該理事を関与させないなどの指導を都道府県を通じ法人に対し徹底すること。

金銭の寄附に関し、寄附目的を確認の上、その帰属会計単位を決定するとともに、法人と取引関係にある業者からの寄附の受け入れについては、適切な処理を行うよう都道府県を通じて法人に対し、指導すること。

入所者預り金に関し、その管理・取り扱いに関する基準を明示するとともにこれに基づき取扱規程の作成等による入所者預り金の適正管理について、都道府県を通じて法人に対し、指導すること。

(4) 基本財産等資産管理の適正化

法人の資産については、法人が経営する社会福祉事業の安定化の観点から、事業法第24条において、法人は社会福祉事業を行うに必要な資産を備えなければならないとされているほか、次のような諸規制が行われている。

法人の資産のうち、社会福祉事業の用に供する不動産のように、当該法人がその実施を目的とする社会福祉事業と密接不可分の関係にあり、法人存立の基礎とされる基本財産については、法人定款準則において、その処分（売却、賃貸等）や担保提供が禁止されており、必要やむを得ない場合に限り、理事会の議決を得た上で所轄庁の承認を受け、処分等が行えることとされている。なお、厚生省は、基本財産を担保に供する場合、根底当権を設定しないよう指導している。

また、資産のうち現金については、同準則におい

て、確実な金融機関に預け入れ、確実な信託会社に信託し、又は確実な有価証券に換えて、保管することとされている。

今回、調査した198法人の資産管理状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

基本財産の処分、担保提供に際し、都道府県の承認を受けていないもの（19法人）や、承認後、基本財産に根底権を設定しているのがみられる。

また、基本財産以外の財産についても、事業運営のための現金を、その保全に確実性を欠く有価証券に換えて保管しているものや、担保に提供している例がみられるなど、運用財産の管理が不適切なもの（12法人）がみられる。

したがって、厚生省は、法人の資産管理の適正化を図るため、法人が、基本財産の処分、担保提供に関し、その取り扱いを適正に行うとともに、資産のうち現金については、安全かつ確実な方法で保管するよう、都道府県を通じて、法人に対し指導を強化する必要がある。

3 指導監査の実効性の確保等

(1) 法人監査の指導強化

事業法第28条の2において、法人が事業を1都道府県の区域内においてのみ行うものにあつては都道府県知事が、また、2以上の都道府県の区域にわたるもの（以下「大臣認可法人」という。）にあつては厚生大臣が、それぞれ所轄することとされている。

厚生大臣又は都道府県知事は、事業法第54条において、適正な法人運営を図る観点から指導監督（以下「法人監査」という。）を行うこととされている。また、法人が経営する施設に対する指導監査（以下「施設監査」という。）は、事業法又は福祉各法（老人福祉法、児童福祉法等）により、都道府県知事（福祉各法において大都市特例が適用される施設については政令指定都市の長。）が行うこととされている。

厚生省は、都道府県及び政令指定都市に対して、施設監査を極力年1回実施するとともに法人監査と施設監査は極力併行して実施するよう指導してお

り、特に、政令指定都市が施設監査を行う場合には、法人監査の主体が都道府県であることから、法人監査と施設監査の併行実施（以下「併行監査」という。）について配慮するよう指導している。今回、厚生省及び都道府県の法人監査の実施状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

調査した23都道府県における大臣認可法人に対する指導監査の実施状況をみると、法人監査又は施設監査を行った結果、他都道府県に所在する施設あるいは法人本部に要改善事項があるにもかかわらず、必要な情報を当該都道府県に提供していないなど、厚生省と関係都道府県間及び都道府県相互間における連携体制が十分でない状況がみられる。このため、調査した法人の中には、所轄庁の承認を得ずに基本財産を担保に供しているものや、施設会計から本部会計へ繰り入れる限度額を超過して運営費が本部会計に繰り入れられ、その使途が明確に把握できないもの等があるにもかかわらず、これらにつ

いての厚生省や関係都道府県への連絡が行われず、改善指導等が不十分な例がみられる。

調査した、7政令指定都市と都道府県との併行監査の実施状況を見ると、平成2年度において施設が100以上存在している5政令指定都市においては、都道府県との監査の日程調整が困難なことなどにより、政令指定都市の施設監査件数全体に占める併行監査件数の割合は0.7パーセントから13.3パーセントの間であり極めて低調なものとなっている。政令指定都市に所在する今回調査した法人の中には、都道府県の法人監査と政令指定都市の指導監査が別々に行われるのは負担であるとする法人もみられる。また、都道府県によっては政令指定都市内に所在する法人を法人監査の対象としていない都道府県や、政令指定都市と併行監査を実施できなかった法人について法人監査を行っていない都道府県もみられる。

したがって、厚生省は、法人監査と施設監査の一体性を確保するため、次の措置を講ずる必要がある

大臣認可法人に対する法人監査と施設監査については、厚生省と施設が所在する都道府県との間及び施設が所在する都道府県相互間の連絡を密にするための仕組みを確立すること。

政令指定都市に所在する法人に対する都道府県の法人監査と政令指定都市の施設監査については、併行監査の励行に関し都道府県及び政令指定都市に対し指導を強化するとともに、政令指定都市に対し、施設監査を行う際には、都道府県と十分な連絡を図るよう指導すること。

(2) 指導監査の実効性の確保

厚生大臣及び都道府県知事は、事業法第51条において、法人の事業の運営が適正を欠く場合には、法人に対し適正な措置をとるよう改善を命じることが

できることとされており、また、命令に従わないときは業務の停止や解散を命じることができることとされている。

厚生省は、都道府県（政令指定都市を含む。以下同じ。）に対し、指導監査の結果、改善を要する事項があった場合には、改善措置を講ずるよう文書をもって法人を指導し、また、具体的な改善措置状況について期限を付して法人に報告させるよう指導している。

今回、198法人における都道府県の指導監査への対応状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

都道府県においては、指導監査の結果に基づく文書指導事項が改善されていない場合に、その後の指導監査においても同様の指導及び改善措置状況の報告徴取を繰り返すのみで、改善命令等の効果的な措置をほとんどとっていない。このこともあって、昭和63年度から平成2年度までの間に指導監査を受けた184法人中、その半数近くの78法人（42.4パーセント）においては、2年以上同様の指摘を受けながら改善措置を講じておらず、指摘事項が改善されないままとなっている状況がみられる。

また、これら78法人において、改善されないままとなっている指摘事項延べ194件について、その内容をみると、i理事会を適時に開催していない、ii理事の欠員を補充していない、iii定款が不備である等、法人として速やかな改善措置を講ずる必要があると認められる事項が指摘事項の42.8パーセント（83件）と半数近くを占めている。

したがって、厚生省は、指導監査による指摘事項の改善措置のより一層の促進を図る観点から、指導監査に基づく文書指導によっても改善措置が講じられない状態が継続している法人に対し、改善命令等実効性の高い措置を講ずるよう、都道府県を指導する必要がある。