

社会福祉法人の認可等の適正化並びに 社会福祉法人及び社会福祉施設に対する 指導監督の徹底について

平成9年3月28日

厚生省 大臣官房障害保健福祉部長、社会援護局長、
老人保健福祉局長、児童家庭局長

社会福祉法人（以下「法人」という。）及び社会福祉施設（以下「施設」という。）に対する指導監督については、これまでも種々御配慮を煩わせているところであるが、一部になお不祥事案の発生をみている。特に、昨年末に発生した特別養護老人ホームの施設整備費補助金等の仕組みを悪用した事件は、当省関係職員の関与の下に、いわば特異な経営者により常識外の行為が行われた結果ではあるものの、公共性の高い社会福祉事業全体に対する国民の信頼を大きく損なう結果となった。

このため、当省としては、省内に設置した「施設整備業務等の再点検のための調査委員会」において、今回の事件に係る事実関係の解明に努めるとともに、今後、こうした事件の発生を未然に防止するため、法人及び施設の指導監督等に係る業務の適正化を図るための改善措置を検討してきたが、今般、その検討結果を踏まえ、これまでにお示ししてきた「社会福祉法人の認可について（昭和39年1月10日社発第15号厚生省社会局長・児童局長通知）」及び「社会福祉法人監査指導要綱の制定について（昭和54年5月16日社庶第57号厚生省社会局長・児童家庭局長通知）」を別紙のとおり改正し、平成9年4月1日から適用するとともに、特に留意すべき事項について、従来各般の通知によりお示ししてきたものを含め、下記のとおり取りまとめた。

これらの改善措置は、今回の事件の反省に立ち、現行の社会福祉施設整備業務等の問題点に対応させ

たものであり、適切な指導方をお願いするが、もとより社会福祉法人の自主性や創意工夫が社会福祉事業の原点であることにかんがみ、改善措置に係る指導に当たっては、過重な指導や機械的な指導を行うことのないよう配慮願いたい。

なお、別紙の通知改正については、以下の経過措置をもって取り扱われたい。

- 1 社会福祉法人審査基準（「社会福祉法人の認可について」別紙1）の改正事項中、監事の監査報告書の作成並びに業務及び財務等に関する情報の自主的開示については、平成8年度の決算等から対象とする。
- 2 通知改正時にすでに設立されている法人に係る改正後の社会福祉法人定款準則（「社会福祉法人の認可について」別紙2）の適用に関し、理事の構成及び理事の定数の増員又は評議員会の設置については、事業の円滑な実施の観点から当面改正前の基準によるものとされたい。

また、平成9年度に新設される法人については、従前からの設立準備過程における指導との適合性に留意しつつ、改正の趣旨を踏まえた対応がとられるよう、法人を指導するものとする。

おって、本通知の施行に伴い、以下の通知を廃止する。

- 1 昭和44年5月26日児発第356号厚生省児童家庭局長通知「児童福祉施設の運営指導について」
- 2 昭和44年6月10日社施第99号厚生省社会局長通

- 知「社会福祉施設の指導監督について」
- 3 昭和47年12月15日社施第184号厚生省社会局長通知「社会福祉施設に対する指導監査の強化について」
 - 4 昭和55年10月6日社庶第150号厚生省社会局長、児童家庭局長通知「社会福祉法人及び社会福祉施設に対する指導監督の強化について」
 - 5 昭和63年2月18日児発第104号厚生省児童家庭局長通知「社会福祉法人及び児童福祉施設等に対する指導監督の強化について」

記

1 法人認可に係る審査について

(1) 法人の認可申請の審査に当たっては、「社会福祉法人の認可について」（昭和39年社発第15号）等に基づき、特に資金計画、理事会の構成等について厳格な審査を行われたいこと。特に、同一人物が複数の法人を設立しようとする場合には、新たに法人を設立する必要性、資金計画の妥当性等につき、十分な審査を行われたいこと。

(2) 法人の審査に当たっては、施設整備を優先するあまり法人認可の審査が疎かになることはあってはならず、施設整備の必要性から離れて独自の判断による審査を行うよう留意されたいこと。このため、施設整備担当以外の関係課、部局を加えた庁内審査会を設置するなど、内部牽制機能を確保した合議制による審査体制により、的確な審査を行われたいこと。

なお、施設整備に係る国庫補助協議に当たっては、当該審査を経ていることを条件とするものであること。

(3) 国庫補助金及び社会福祉・医療事業団の融資を受けて施設を設置する場合の法人の設立認可の審査は、当該補助金及び融資の審査と相互に連携を図り、行われたいこと。

このため、従来、社会福祉・医療事業団の融資については、国家補助内示後に融資申込を受け付け、審査を実施していたが、今後は、法人を新設して施設整備を行うものであって、毎年1月末日

までに国庫補助協議申請と併せ、都道府県市の意見書を添えて事業団融資の申込を行った案件については、国庫補助協議と並行して融資審査を実施し、都道府県市における法人の認可及び国における補助事業の決定との連携を図ることとしていること。この並行審査の実効を期すため、国庫補助協議を行うことが確実に見込まれる案件については、前年の10月以降順次融資申込を行うこと（この場合、意見書の提出は1月末日までに行うこと）。

(4) (1)～(3)については、民間公益補助事業による施設整備についても、原則として同様の取扱いとすることが適当であること。

なお、民間公益補助事業に係る取扱いについては、関係団体との調整が整い次第別途通知する予定である。

2 施設整備に係る審査等について

(1) 施設整備に係る国庫補助協議に際しては、毎年国が示す協議基準に則り、十分な審査を経て行われたいこと。

(2) 国庫補助協議の対象施設の選定に当たっては、協議対象施設の妥当性、協議基準との整合性等について、施設整備の担当課や部局のみの審査によらず、関係他課、他部局の参加、地方社会福祉審議会の活用等合議制による審査を実施されたいこと。

なお、国庫補助協議については、当該審査を経ていることを条件とするものであること。

(3) 協議対象施設の選定が偏っていないか、既存の施設に比べ新設の法人が不当に有利な扱いになっていないか、行政関係者が関わっている施設が優先されているのではないかな等の疑惑を招くことがないよう、適正かつ公平な審査の実施に努められたいこと。

(4) 国庫補助協議を行う施設については、各都道府県市において、設置主体の名称及び事業計画（施設名称、施設種別、定員、工事区分）の公表を行われたいこと。

また、新たに法人を設立して整備する施設につ

いては、設立準備委員会の名称に加え、役員就任予定者も公表すること。また、設置主体と運営主体が異なる場合には、運営主体の名称も公表すること。

- (5) (1)～(4)については、民間公益補助事業による施設整備についても同様の取扱いとすることが適当であること。なお、この取扱いについては、関係団体との調整が整い次第、別途通知する予定である。

3 指導監督の徹底について

- (1) 施設に対する指導監査は、極力年1回実施し、法人監査については、「社会福祉法人監査指導要綱の制定について」に基づき、施設監査と極力並行して実施されたいこと。また、施設整備中の法人についても、監査の実施に努められたいこと。

なお、必要な監査担当職員の確保及び当該職員の研修の充実等人的体制の強化について格別の配慮をされたいこと。

- (2) 指導監査は、一般監査と特別監査とし、一般監査は、年間計画若しくは概ね3か年以内の年次計画により、特別監査は、問題を有する施設を対象に随時実施するものとする。当該年度における指導監査の実施計画については、年度当初に策定するものとし、少なくとも監査対象施設、重点事項、実施時期及び具体的方法について明らかにすること。

- (3) 指導監督の所管が複数の課にまたがる場合は、総合調整部門を設け、統一された方針の下に指導監査を実施されたいこと。

また、当該施設等が衛生部(局)等の他部(局)の監督下にある場合には、当該部(局)との緊密な連携の保持に配慮されたいこと。

- (4) 施設監査は、適正な施設運営を確保する見地から、入所者等の処遇面、経営面、施設設備等施設運営の全般にわたって行うことを目的とするものであり、単なる経理監査や形式的な指示指摘にとどまる監査であってはならないものであること。

特に、施設の経理及び入所者の処遇等に関する

指導に当たっては、個々の施設の経営努力、特殊事情等をも勘案し、機械的、画一的指導におちいることなく円滑な運営の確保を図ることに意を用いること。

- (5) 法令等の規定に基づき、法人から提出された報告書等については、厳正に審査を行われたいこと。

特に、「現況報告書」に添付される財務諸表については、各会計単位ごとの審査はもちろんのこと、各会計単位間及び経年の整合性についても審査を徹底されたいこと。

- (6) 指導監査の結果是正改善を必要とする場合は、個別的にその事実の発生原因の究明を行うとともに、是正改善すべき内容を文書により指導し、その是正改善状況を確実に確認されたいこと。

なお、いわゆる不祥事案が発生した場合には、速やかに特別監査を実施し、当省との連絡を密にし、迅速に善後策を講じられたいこと。

- (7) 監査等に係る指摘事項について、改善措置が講じられない場合は、個々の事例に応じ、次に掲げる制裁措置のうち効果的かつ実施可能な方法により措置されたいこと。

ア 入所者の処遇等に影響を及ぼすような悪質なケース及び放漫な経営態度が見られる場合には、措置権者の協力を得て、新規入所措置の停止又は入所者の他の施設への措置替えを行うこと。

イ 運営費の不当支出、職員の未充足等の事態に対しては、改善措置が講じられるまでの間で責務が必要と認める期間、民間施設給与等改善費の管理費加算分若しくは人件費加算分又はその両者を減ずること。ただし、遡及適用は行わないこと。

ウ 「社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」(平成5年社施第39号)による運営費の弾力運用については、これを一切認めないこと。

- (8) 社会的に許容されない不祥事が発生した場合は、(7)による制裁措置のほか、当該不祥事の関係者はもちろんのこと、法人の責任者、施設管理者等の責任を明確にし、場合によっては法人組織の再検

討を行うとともに、関係者の社会的責任を明確にするため、氏名の公表等も検討されたいこと。

(9) 法人の理事長等に対する研修会等の機会をも積極的に活用して、指導の強化を図られたいこと。

4 指導監督上の留意事項について

(1) 法人の役員等

ア 法人の理事会はその運営の適否を左右する最も重要な機関であることから、定款の定めに従って適正な運営がなされ、議決事項について実質的な審議が行われるよう指導の徹底を図られたいこと。

イ 法人の公共性を確保するとともに、その適正な運営がなされるよう、法人の役員を選任に際し、各役員について親族等の特殊の関係にある者が関係法令等に定める数を超えて就任しないよう指導の徹底を図られたいこと。

ウ 社会福祉法人審査基準の改正により、老人福祉及び障害福祉に係る入所施設については、理事の半数以上を社会福祉事業について知識経験を有する者や地域の福祉関係者とするとしているが、これは、法人の理事長と緊密な関係にあるもののみで法人運営が行われることを防ぎ、併せて施設が地域の理解を得て施設運営や在宅福祉事業を円滑に遂行できるような体制をつくることに目的がある。したがって、理事構成に係る指導に当たっては、機械的に民生委員や社会福祉協議会の委員等の参画を指導するのではなく、この趣旨に則り、社会福祉事業の意義を十分理解し、本来の目的が達成できるよう幅広く地域の中から人材を求めるよう配慮されたいこと。

エ 法人の監事は監査機関として法人の業務執行及び会計の適正を確保すべき機関であることから、関係法令等に定める要件を満たす着から選任され、社会福祉事業法第38条に定める職務を行うに当たってその独立性が確保されるよう指導の徹底を図られたいこと。

(2) 施設整備関係

ア 無理な資金計画が不祥事案につながるケースが多いので、施設整備計画を認める際に十分に

審査を行うことはもとより、整備後においても資金計画の履行状況を常に把握し、不十分な点がある場合には、改善されるまで施設設置の認可を保留するなどその都度強力な指導を行われたいこと。

特に寄付金に係る資金計画については、その履行状況を十分点検する必要があること。また、指定寄付金の適正な審査が行われるよう、各都道府県共同募金会に対し必要な指導及び協力を行われたいこと。

イ 建設業者からのリベートや二重契約は絶対に避けなければならないことはいうまでもない。

したがって、施設建設工事に係る契約手続については、都道府県市が行う公共事業の扱いに準じて適切に行うとともに、あらかじめ都道府県市に入札参加業者を届け出るよう指導し、届出のあった業者についても工事実績等に不適切な点があれば法人に適切な助言を行われたいこと。

また、法人が建設工事契約を締結した場合には、その内容について報告を求め、不正の点がないか確認されたいこと。

なお、施設建設工事に係る契約において、一括下請契約は妥当ではなく、国庫補助の対象としないこととしているので、特に留意すること。

ウ 入札を行う場合には、監事や、複数の理事（理事長を除く）及び評議員（理事長の6親等以内の血族、配偶者等租税特別措置法施行令の規定による「特殊の関係のある者」を除く。）を立ち合わせるよう指導されたいこと。この場合、地元市町村職員の立ち会いを求めることも適当であること。

入札後は、入札が適正に行われた旨の立会人全員の署名とともに、入札結果（入札業者名、落札業者名、入札金額及び落札金額）を都道府県市に届け出るよう指導し、都道府県市において当該入札結果（入札金額を除く）を一般の閲覧に供されたいこと。また、法人においても入札結果を一般の閲覧に供するよう指導されたいこと。

エ 施設建設に当たり、当初計画に従った建設が進行しているか否かの実情を確認するため、建設工事中間点及び工事完了時点において、工事監理者及び請負業者立会いのもとで、可能な限

り公共事業担当部局との連携を図りつつ、現地調査を行われたいこと。

また、併せて、工事の一部を下請業者が行う場合には、法人に対し、当該下請業者の商号又は名称その他必要な事項を確認するよう指導するとともに、都道府県市においても、現地調査においてこれらを確認されたいこと。

オ アからエまでに規定する取扱いは、民間公益補助事業による施設整備についても、同様であること。

カ 事業規模の縮小（整備費等の減額）等社会福祉・医療事業団借入金の限度額に変更が生じる場合があるので、事業完了時点における当初計画との突合等により事実把握に努めるとともに、あらゆる機会を通じて所要の届出を行うよう周知徹底を図られたいこと。

キ リースによる設備の整備は、設備整備費国庫補助の対象にならないので、十分点検されたいこと。

(3) 施設運営関係

ア いわゆる二重帳簿を作成し、又は証ひょう書類を改ざんするなどにより運営費を不正に使用するような事案が生ずることのないよう、会計諸帳簿と証ひょう書類を照合するとともに、必要な場合は取引先の確認を行われたいこと。特に、その際、職員給与と給与台帳との突合、購入物品との突合等に配慮すること。

また、会計責任者と出納職員との兼務を避け、内部牽制組織を確立するとともに、必要に応じ適宜監事に諸帳簿等を検査させるなどの内部体制の整備について指導を徹底されたいこと。

イ 運営費の管理、運用については、それが公費を主たる財源としていることから、特に適正を期する必要があるので、銀行、郵便局等への預貯金等安全確実でかつ換金性の高い方法により行うよう指導されたいこと。

ウ 運営費の当該法人内の各施設会計、本部会計又は収益事業等の特別会計への資金の貸借については、当該法人の経営上やむを得ない場合に、当該年度内に限って認められるものであり、この場合、必ず本部会計を経由するよう指導されたいこと。なお、当該法人内の各施設会計、本

部会計又は収益事業等の特別会計以外への貸付は一切認められないこと。

エ 物品の購入等については、競争入札や複数業者からの見積合わせ、市場価格調査等により適正に行われているかを確認されたいこと。不適正な契約が行われている場合には、その是正について指導を徹底されたいこと。

オ 施設長等施設の幹部職員の給与が、当該施設の給与水準に比較して極めて多額であるような場合には、長期的に安定した施設運営を確保する上で問題が大きいと思料されるので、財源等の実態をよく把握し、その指導に万全を期されたいこと。

(4) 施設入所者の処遇

ア 施設入所者の処遇は、入所者のおかれる個別的、客観的事情を十分考慮し、その特性に応じた個々の処遇方針の下に、適切、かつ、効果的に行われるよう指導すること。

イ 施設入所者の処遇は、入所者と施設職員との信頼関係を基調とするものであるから、相互の円滑な人間関係を確保するよう指導すること。

ウ 施設入所者の日常生活の指導等に当たっては、食事の内容、被服、保健衛生等への配慮はもとより、教養の向上、機能回復訓練、施設内作業、レクリエーション、その他余暇の善用等、豊かな生活を送らせるための配慮をさせるよう指導すること。

特に、給食については、栄養、カロリーの確保に留意し、特に栄養士の設置されていない施設については、所要カロリーが摂取されるよう指導すること。

エ 施設入所者に寄付金を強要し、これを不正に使用するなどの事案が生ずることのないよう厳に指導されたいこと。

また、施設入所者からの預り金の適正な保管及び処理について十分点検されたいこと。

オ 身体障害者更生援護施設、授産施設等施設利用者に作業指導、機能訓練等を行う施設にあっては、対象者の身体的機能及び能力、作業意欲等に応じた科目を選定し、効果ある指導、訓練が行われるよう配慮すること。

また、この場合、作業設備の機械化に伴って

社会福祉法人の認可等の適正化並びに社会福祉法人及び社会福祉施設に対する指導監督の徹底について

作業中の事故が多くなっていることに鑑み、これらの事故防止対策についても十分配慮すること。

(5) 安全対策

火災等に対する災害事故防止については、社会福祉施設入所者の特殊性に鑑み、その対策には特段の配慮が必要であるので、防災設備の点検整備はもとより、平素から所轄消防機関との連携を密にするとともに、火災の予防、避難訓練等を十分に行い、非常災害の際の入所者の安全対策に万全を期すよう指導すること。

(6) その他

ア 「社会福祉施設を運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日社施策25号厚生省社会局長・児童家庭局長通知）」

を徹底させるとともに、会計簿帳簿を整備し、適正かつ明確な会計事務処理が行われるよう繰り返し指導されたいこと。

イ 法人の理事長等が医療事業等他の事業を営んでいる場合、資金の混同等を生じるおそれがあるので、特に留意されたいこと。

ウ 資産管理の状態及び借入金の有無については、極力登記簿謄本による確認も行われたいこと。

エ 法人印及び代表者印の管理について、管理者が定められているなど管理が厳正に行われているかどうか十分に点検されたいこと。

5 その他

1の(2)及び2の(2)における合議制による審査体制の整備については、平成9年9月末までに整備を図られたいこと。