

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再勧告

平成9年7月
総務庁

前書き

近年、高齢化の急速な進行、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、社会福祉を取り巻く環境は大きく変化してきており、この環境の変化に対応して国民の社会福祉に対するニーズも増大かつ多様化してきている。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一層高まっていくことから、その中心となる社会福祉法人については、社会福祉活動の中核としての役割を十分に果たすことが期待されており、また、その機能の公共性から、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要請されている。

社会福祉法人の総数は年々増加し、平成8年3月末現在で1万5,090法人に達し、また、その経営する社会福祉施設は7年10月1日現在で2万4,153施設（社会福祉施設全体の41.1パーセント）となっており、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。

当庁においては、平成4年6月、「社会福祉法人の指導監督に関する行政監察の結果に基づく勧告」を行ったところであり、厚生省は、監察結果に基づく改善措置状況に関する当庁の照会に対し、理事会機能の活性化、監事機能の強化、会計組織の確立等について、都道府県を通じ社会福祉法人を指導した等

の回答を提出してきた。

しかしながら、近時、特別養護老人ホーム等の老人福祉施設を経営する社会福祉法人において、社会福祉施設等施設整備費補助事業及び社会福祉施設等設備整備費補助事業の執行に関し、社会の非難を浴びる不祥事が発生したことから、法人運営及び事業経営の実態を踏まえ、社会福祉法人に対する行政機関の指導監督の徹底を図ることが緊急の課題となっている。

以上のような状況を踏まえ、今回、緊急に、平成4年6月の勧告の趣旨の徹底状況を中心として、老人福祉施設を経営する社会福祉法人における管理運営体制、会計管理、施設・設備の設置に係る補助事業の執行状況等を調査し、その結果を取りまとめたものである。

1 「社会福祉法人の指導監督に関する行政監察の結果に基づく勧告」の趣旨の徹底状況

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、当庁では、平成3年度に「社会福祉法人の指導監督に関する行政監察」を実施し、この結果に基づき、4年6月、社会福祉法人の運営及び事業経営に関し、理事会機能の活性化、監事及び評議員会（社会福祉法人の業務に関する重要事項の議決機関）の機能強化等管理運営体制の適正化、運営費の運用の適正化、会計組織の確立（複

数の会計担当者を置くなど内部牽制機能を確保し得る体制の整備)等会計管理の改善を図るよう、厚生省に対し勧告(以下「前回勧告」という。)したところである。これに対し、厚生省は、理事会機能の活性化、監事機能の強化、評議員会の機能強化及び理事会との役割分担の明確化、会計組織の確立、基本財産等資産管理の適正化等について、都道府県(平成9年4月1日から、社会福祉法人の設立認可について、政令市及び中核市へも権限委譲)を通じ社会福祉法人の指導したが、理事会機能の活性化のうち、理事長専決事項例の策定等理事会の審査・議決を要せず理事長が専決できる「日常軽易な業務」の範囲・内容の明確化及び会計管理の改善のうち、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の明確化については、引き続き検討している等の回答を提出してきた。

しかし、今回、青森、山形、宮城、愛媛及び熊本の5県において、老人福祉施設を運営する社会福祉法人を対象として、前回勧告後における法人運営及び事業経営の実態を調査した結果、以下のとおり、厚生省の指導が徹底されていない状況がみられた。

(1) 理事の選任及び理事会の運営

理事会機能の活性化については、前回勧告において、「社会福祉法人の認可について」(昭和39年1月10日付け社発第15号厚生省社会局長・児童局長通知。以下「法人認可基準」という。)における理事選任基準の遵守、社会福祉法人の業務のうち、理事長が専決できる「日常軽易な業務」の範囲・内容を明確化するための理事長専決事項の例示等、社会福祉法人の適正な運営のために必要な理事会の開催、理事会における定足数の適正な確保の励行等を指摘した。しかし、5県内の44法人における理事の選任及び理事会の運営状況をみると、次のように、不適切な選任や運営を行っているものがある。

ア 理事の選任

法人認可基準において、各理事と親族等の特殊の関係にある者(6等親内の血族、配偶者、理事が会社役員となっている場合の当該会社の役員又は使用人等)は、一定の制限数を超えて選任してはならないとされているにもかかわらず、制限数を超えて選任している

もの(4法人)

法人認可基準において、社会福祉事業の知識経験者(社会福祉に関する教育を行う者等)を一定数以上理事として選任することとされているにもかかわらず、選任していないもの(3法人)

法人認可基準において、施設経営の実態を法人運営に反映させるため、原則として1人以上施設長を理事として選任することとされているにもかかわらず、選任していないもの(2法人)

法人認可基準において、実際に法人運営に参画できない者を役員として名目的に選任することは適当でないとされているにもかかわらず、役員たる理事の理事会への出席が1年以上皆無等名目的な選任となっているもの(7法人)

イ 理事会の運営

法人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、理事会の審議・議決事項とされている事項が理事長の専決により処理されており、かつ、法人では理事長が専決し得る範囲を特に定めていないもの(18法人)

法人定款準則において、理事会の審議・議決事項とされている事項が、法人の定めている理事長専決規程の中で理事長専決事項とされており、理事長の専決により処理されているもの(6法人)

なお、前回勧告に対する厚生省の回答において、引き続き検討中とされていた「日常軽易な業務」の範囲・内容を明確化するための理事長専決事項の例示等については、厚生省がこれをいまだ策定していないことから、社会福祉法人では厚生省からの提示を受けていない状態となっていた。

法人定款準則において、毎会計年度終了後2か月以内に理事会で審議・議決すべきとされている決算を、会計年度終了後4か月後に審議・議決している等予算、決算等の審議のための理事会が適期に開催されていないもの(14法人)

法人定款準則において、理事会は、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いるにもかかわらず、理事会の定足数を満たしていないまま開催されているもの（2法人）

（2）監事の選任及び監事監査の実施

監事機能の強化については、前回勧告において、法人認可基準における監事選任基準の遵守、理事会、評議員会への監査結果報告の励行等を指摘している。しかし、5県内の39法人における監事の選任及び監事監査の実施状況をみると、次のように、不適切な選任や運営を行っているものがある。

ア 監事の選任

法人認可基準において、監事は他の役員と親族等の特殊の関係がある者であってはならないこととされているにもかかわらず、監事のうち1人は理事2人が取締役となっている会社の同族会社の役員である等理事と特殊の関係にある者を選任しているもの（4法人）

法人認可基準において、監事は当該法人に係る社会福祉施設の整備又は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にもかかわらず、監事のうちの1人は建物管理業務を請け負っている会社の役員である等法人と取引関係にある者を選任しているもの（3法人）

法人認可基準において、監事のうち1人は社会福祉事業についての知識経験者を選任する必要があるにもかかわらず、この者を選任していないもの（2法人）

イ 監事監査

社会福祉事業法第38条において、監事は理事の業務執行状況及び社会福祉法人の財産状況を監査することとされているにもかかわらず、理事の業務執行状況について監査を実施していないもの（1法人）

法人定款準則において、社会福祉法人の財務諸表は毎会計年度終了後2か月以内に理事長が作成することとされているにもかかわらず、監事が財務諸表を自ら作成している、あるいは作成についての指導を行っているもの

（2法人）

法人認可基準において、監事は監査を行った場合には理事会及び評議員会に報告することとされているにもかかわらず、報告していないもの（2法人）

監事監査による指摘はないが、県の指導監査により繰り返し指摘を受けている、あるいは多数の事項について指摘を受けているなど、監事監査が形骸化しているとみられるもの（14法人）

（3）評議員会の設置・運営

評議員会の機能強化については、前回勧告において、社会福祉法人の業務に関する重要事項について、理事会での議決の要件として、あらかじめ評議員会の同意を得なければならないことの徹底、評議員会の運営に当たり理事を兼務しない評議員の相当数の出席、評議員会の設置及び適正な運営等を指摘している。しかし、4県（青森、山形、愛媛、熊本）内の16法人における評議員会の設置・運営状況をみると、次のように、不適切な運営等を行っているものがある。

ア 評議員会の設置

社会福祉事業法第40条第1項において、社会福祉法人に評議員会を置くことができることとされており、法人認可基準により、援護の実施機関が要援護者を入所させる等の措置を採る社会福祉施設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事業のみを行う法人を除き、評議員会を設置する必要があるにもかかわらず、これを設置していないもの（1法人）

社会福祉事業法第29条第1項において、評議員会を置く場合には、これに関する事項を定款で定めることとされているにもかかわらず、評議員会を設置しているものの、定款において、その設置、権限等の必要な事項を定めていないもの（1法人）

イ 評議員会の運営

法人認可基準において、社会福祉法人の業務の決定に当たり重要な事項について、理事会での決定に先立ち評議員会の同意を得ることが必要であるとされているにもかかわらず、

高額の契約や借入金、役職員給与規則の改正、経理規程の改正等について、評議員会であらかじめ審議しないまま理事会で審議・議決しているものや、理事会での審議・議決の後に評議員会の同意を得ているもの（8法人）

評議員会と理事会を合同で開催しているもの（1法人）

前回勧告における指摘にもかかわらず、理事を兼ねる評議員が出席者の過半数を占めている状態で評議員会を開催しており、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実効を上げ得ないものとなっているもの（1法人）

（4）会計管理

会計管理の改善については、前回勧告において、社会福祉法人における多額の繰越金の発生防止、会計組織に関し、原則として複数の会計担当者を置くなど内部牽制機能を確保し得る体制の整備、

社会福祉法人の業務に関し、業者と行う契約について、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の明確化、理事が関係する業者との契約について、当該理事を関与させないこと、金銭の寄附に関し、寄附目的を確認した上での帰属会計単位の決定、社会福祉法人と取引関係にある業者からの寄附の受入れについての適切な処理、入所者預り金の適正管理、社会福祉法人の基本財産の処分・担保提供の取扱いの適正化等を指摘している。しかし、3県（青森、山形、宮城）内の17法人（ただし、については5県内の45法人、については5県内の44法人）における会計管理の実施状況をみると、次のように、不適切な会計管理を行っているものがある。

ア 社会福祉法人において施設を運営するために必要な経費（主として措置費）

「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3月19日付け社援施第39号厚生省社会・援護局長・老人保健福祉局長・児童家庭局長通知。以下「運営費の運用等通知」という。）において、運営費については、施設の適正な運営（日常生活について必要な諸経費が適正に確保されている等入所

者処遇が適正であること等）に支障がない限り、一定の限度額の範囲内で繰越金を有して差し支えないこととされているにもかかわらず、措置費（地方公共団体が要介護者を社会福祉法人の経営する施設に入所等をさせ、社会福祉法人が所定のサービスを要介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、国はその2分の1を負担）で賄うべき介護用品等を入所者に一部負担させるなどして、これを留保し、多額の繰越金を保有しているもの（2法人）

運営費の運用等通知において、適正な施設運営が確保されている場合に限り、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（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）へ一定の限度額の範囲内で繰入れすることができることとされているにもかかわらず、適正な施設運営を確保していないまま繰入れを行っているもの（1法人）

イ 会計組織

「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日付け社施第25号厚生省社会局長・児童家庭局長通知）で示されている経理規程準則において、社会福祉法人は会計責任者、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しているにもかかわらず、社会福祉法人が経営する施設に会計責任者及び契約担当者を配置していないもの（1法人）

厚生省では、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交付を行うよう指導しているにもかかわらず、社会福祉法人本部あるいは社会福祉法人が経営する施設に会計責任者等を配置しているものの、辞令交付を行っていないもの（4法人）

ウ 契約

経理規程準則において、社会福祉法人の契約は原則として一般競争入札によることとされており、契約の性質又は目的が競争を許さない場合においては随意契約によるものとす

るとされているにもかかわらず、随意契約としなければならない合理的な理由がない上、複数の業者による見積り合わせを行わないまま契約しているもの（17法人）

なお、前回勧告に対する厚生省の回答において、引き続き検討中とされていた社会福祉法人の業務に関し業者と行う契約における、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の明確化については、厚生省がこれをいまだ策定していないことから、社会福祉法人では厚生省からの基準の提示を受けていない状態となっていた。

法人定款準則において、理事会の決議について特別の利害関係を有する理事はその議事の議決に加わることができないとされているにもかかわらず、社会福祉法人との間で理事が経営する設計会社と随意契約を行い、当該契約に係る理事会の議決に当該理事が参加しているもの（1法人）

エ 寄附

「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日付け社施第25号の2厚生省社会局庶務課長・施設課長・児童家庭局企画課長通知。以下「経理規程準則課長通知」という。）において、金銭の寄附は、寄附目的により本部会計あるいは施設会計等、その会計単位の帰属を決定することとされているにもかかわらず、寄附目的の確認を行わないまま、寄附金を帰属させる会計単位を決定しているもの（4法人）

公共性の高い組織である社会福祉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、社会的に無用の疑惑を招くおそれがあるにもかかわらず社会福祉法人が工事請負契約を締結している業者から、多額の寄附金を受け入れているもの（3法人）

オ 入所者預り金

経理規程準則課長通知等において、社会福祉施設の入所者から預っている金銭は別会計で経理するとともに、適正に管理することとされており、入所者からの預り金の保管について、通帳と印鑑を別々に管理・保管しなければなら

いにもかかわらず、これを同一金庫内に鍵をかけたままに保管している等その管理・取扱方法に適切を欠くもの（3法人）

カ 基本財産等資産管理

法人認可基準において、社会福祉法人は、社会福祉事業を行うために直接必要なすべての物件について所有権を有していることとされており、都市部等土地の取得が極めて困難な地域においては、不動産の一部に限り、事業存続期間の地上権又は貸借権を設定し、かつ、これを登記することを条件に、国又は地方公共団体以外の着からも貸与を受けることができることとされている。しかし、基本財産とすべき土地が法人所有の基本財産とされていないものや、貸与を受けている土地に対して地上権等の設定登記がなされていないもの（2法人）

したがって、厚生省は、前回勧告に基づく改善措置の徹底を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

今回の調査結果を踏まえ、早急に指摘事項の改善を図るよう調査した5県を指導すること。

さらに、全国の老人福祉施設を経営する社会福祉法人について監査等を通じ総点検を実施し、その結果改善すべきとされた事項について早急に必要な措置を採り、この措置に従わないときは、期限を定めて業務の全部又は一部の停止を命じ、監督の目的を達することができないときは、解散を命ずるなど、厳正な対応を採ること。

前回勧告の回答において、検討中とされたまま具体的な改善措置が講ぜられていない次の事項について、早急に具体化の措置を講じた上、これを都道府県を通じ社会福祉法人に提示し、社会福祉法人が遵守するよう指導すること。

- i) 「日常軽易な業務」の範囲・内容を明確化するための理事長専決事項例
- ii) 随意契約として差し支えない場合と競争契約に付さなければならない場合の基準

2 社会福祉施設・設備の整備に係る補助事業の適正化

社会福祉法人が設置する老人福祉施設の整備については、「社会福祉施設等施設整備費及び社会福祉施設等設備整備費の国庫負担（補助）について」（平成3年11月25日付け社第409号厚生事務次官通知）により、施設整備及び設備整備に要する費用の一部（補助対象経費）を国が2分の1、都道府県が4分の1、それぞれ負担（補助）することとされている。

施設整備について、厚生省では、都道府県及び政令指定都市に対して、「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」（昭和55年10月6日付け社第150号厚生省社会局長・児童家庭局長通知）により、施設建設に当たり、正常な契約が締結され、当初計画に従って建設が進行しているか否かの実情の確認に努め、二重契約等の不正事件の生じないように万全の注意を払うこと、実情把握のために契約時点・建設工事中間点・完了時点に社会福祉法人関係者から詳細な実情報告をさせること等を指導するとともに、民間公益補助事業（公益の増進を目的とする事業の振興のための事業に対する日本自転車振興会等が行う補助事業）による施設整備の資金計画については、補助申請の副申時における十分な審査と、その後における継続的な指導に特に配慮するよう指導してきている。

なお、厚生省は、平成9年3月、都道府県、政令指定都市及び中核市（以下、これらを総称して「都道府県市」という。）に対し、「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日付け社援企第68号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、児童家庭局長連名通知）により、上記の「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」の通知による指導事項に加えて、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者を届け出るよう指導し、また、社会福祉法人が建設工事契約を締結した場合には、その内容を都道府県市に報告するよう社会福祉法人を指導すること、施設建設工事に係る契約におい

て、一括下請負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、及びの取扱いは、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等について指導している。

今回、5県内の34社会福祉法人について、平成4年度以降における老人福祉施設の整備に係る国庫補助事業の実施状況を調査した結果、次のように、不適正に国庫補助金を受領しているもの等がある。

社会福祉施設等設備整備事業として実施されたが、社会福祉法人が未実施分をも事業完了したと報告しているもの（2法人）

- i) 入所者の入出管理システムを整備したとしているが、徘徊する痴呆性老人の送信機からの信号を受信する受信機等の一部が整備されていないもの
- ii) ベッド50床を整備したとしているが、老人短期入所事業用15床のうち7床については整備されていないもの

社会福祉施設等施設整備事業として、天井走行型介護用リフト13基を整備したが、設置工事の手違い等から、整備後使用されないままとなっているもの（1法人）

社会福祉施設等施設整備事業とし、介護用リフト2基を整備したが、県に対する事業実績報告でその整備費用を過大に報告しているもの（1法人）

施設整備工事の実施において、一括下請負を行っている上、社会福祉法人と元請業者との契約金額と元請業者と下請業者との契約金額の間に差額が生じているもの（1法人）

民間公益補助事業による施設整備工事の実施において、一括下請負を行っているもの（1法人）したがって、厚生省は、施設・設備の整備に係る補助事業の一層の適正化を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

今回の調査結果における指摘事項に係る事業については、不正等の排除に必要な措置を的確に行い、不正事案については、補助金の返還等の措置を厳格に実施するとともに、都道府県市に対し、補助事業に係る事業実施計画及び事業実績報告等の審査を厳正に実施するよう指導すること。

今後、不正な行為がなされたとの疑いのある法人その他の問題のある法人に対しては、厚生省自

ら抜き打ちに特別監査を実施するなどし、その結果、適正を欠くと認めるときは、補助金の返還等厳正な対応を採ること。