

# 社会福祉法人の指導監督に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告

平成15年7月

総務省

## 前書き

社会福祉法人は、社会福祉法(昭和26年法律第45号)に基づき、養護老人ホームの経営、居宅介護事業などの社会福祉事業を行うことを目的として設立されるものであり、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を确实、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならないとされている。

総務省(当時総務庁)は、厚生労働省(当時厚生省)に対し、平成4年6月及び9年7月に、「社会福祉法人の指導監督に関する行政監察」の結果に基づき、1)管理運営体制の適正化、2)会計管理の改善、3)社会福祉施設・設備の整備に係る補助事業の適正化等について勧告を行っているほか、10年11月及び12年3月に、「補助金等に関する行政監察」の結果に基づき、1)不適正交付補助金の返還、2)採択審査の適正化等について勧告を行っている。

平成12年6月には、社会福祉事業の健全な発達等を目的として社会福祉事業法(現社会福祉法)が改正され、厚生労働省は、この法改正を受けて、法人審査基準及び法人定款準則を改定するとともに法人会計基準を制定するなど、前述の勧告を踏まえた改善措置を講じてきているところであるが、社会福祉法人については、その事業運営の一層の適正化等が求められている。

この行政評価・監視は、社会福祉法人における社会福祉事業の適正な運営を確保する観点から、社会福祉法人の運営状況及び社会福祉施設・設備の整備に係る補助事業の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

## 目次

- 1 社会福祉法人の運営の適正化

## 2 社会福祉施設・設備の整備に係る補助事業の適正化

### 1 社会福祉法人の運営の適正化

社会福祉法人(以下「法人」という。)は、社会福祉法(昭和26年法律第45号。以下「法」という。)に基づき、養護老人ホームの経営、居宅介護事業などの社会福祉事業を行うことを目的として設立されるものである。このうち、養護老人ホーム、保育所などの社会福祉施設を経営する法人数は、平成4年度の約1万1,000法人から13年度の約1万4,000法人へと増加しており、また、法人の経営する社会福祉施設数も4年の約1万9,000施設から13年の約4万1,000施設、これら社会福祉施設の在り手数も4年の約107万人から13年の約153万人へと増加している。

法人は、法第24条において、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図るとともに、その提供する福祉サービスの質の向上及び事業経営の透明性の確保を図らなければならないこととされている。法人の設立に当たっては、法第31条において、法人の定款について、

- i.) 法人の行う事業が2以上の都道府県の区域にわたるものにあつては厚生労働大臣、
- ii.) 法人の行う事業が1の都道府県の区域を越えないもの(ただし、次のiii.)及びiv.)に該当するものを除く。)にあつては都道府県知事、
- iii.) 主たる事務所が指定都市(地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の19第1項の指定都市)の区域内にある法人であつてその行う事業が当該指定都市の区域を越えないものにあつては指定都市の長、
- iv.) 主たる事務所が中核市(地方自治法第252条の22第1項の中核市)の区域内にある法人であつてその行う事業が当該中核市の区域を越えないものにあつては中核市の長

の認可を受けなければならないこととされている(以下、これら認可等の事務を行う厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市の長及び中核市の長を総称して「所轄庁」という。)

総務省(平成13年1月までは総務庁。以下同じ。)は、平成4年6月に厚生労働省(平成13年1月までは厚生省。以下同じ。)に対し、「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」において、i.)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、理事会機能の活性化等の管理運営体制の適正化、ii.)運営費の運用の適正化、会計処理基準の明確化等の会計管理の改善について指摘している。その後、特別養護老人ホーム等の老人福祉施設を経営する法人において、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、平成4年6月の勧告の推進を図るため、8年度に再度行政監察を実施し、その結果に基づき、9年7月に、厚生労働省に対し再勧告を行っている。この再勧告においては、指摘事項の早急な改善を図ること、理事長が専決できる日常の軽易な事項について具体的に例示すること、随意契約として差し支えない場合等の基準を提示すること等を指摘している。

これに対し、厚生労働省は、平成9年8月に、都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長に対し、「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」について(平成9年8月13日付け社援企第147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)を發出し、i.)法人に対して総点検を実施し、その結果、改善すべきとされた事項については、改善措置を文書をもって指導すること、ii.)具体的改善措置について、期限を付して報告させること、iii.)改善が講じられない場合は、個々の事例に応じ、法の規定により改善を命ずる等所要の措置を講ずること、iv.)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、個々の事例に応じ、厳正な対応を採ることを指導している。また、厚生労働省は、平成9年12月に、都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長に対し、「社会福祉法人定款準則の一部改正について」(平成9年12月11日付け社援企第218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)を発出し、理事長が専決できる日常の軽易な業務について具体的に例示するとともに、「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一部改正について」(平成9年12月11日付け社援施第175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)を発出し、指名競争契約及び随意契約の基準を明示しており、これら通知の内容を法人に対し周知徹底するよう指導している。さらに、厚生労働省は、平成9年12月に、都道府県、指定都市及び中核市の主管部(局)長に対し、「社会福祉施設を経営する社会福祉法人の経理規程準則にかかる取扱いの一部改正について」(平成9年12月11日付け社援施第176号厚生省大臣官房障害保健福祉部企画課長、社会・援護局企画課長・施設人材課長、老人保健福祉局老人福祉計画課長、児童家庭局企画課長連名通知)を発出し、随意契約によることができる場合の一般的な基準等を示し、法人に対し周知徹底するよう指導している。

その後、平成12年6月に、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図ること等を目的に社会福祉事業法(現社会福祉法)の改正が行われ、厚生労働省は、この法改正を受けて、法人の設立認可について、12年12月に、「社会福祉法人の認可について」(平成12年12月1日付け障第890号、社援第2618号、老発第794号、児発第908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、児童家庭局長通知)を発出し、この中で「社会福祉法人審査基準」(以下「法人審査基準」という。)及び「社会福祉法人定款準則」(以下「法人定款準則」という。)を定めている。このうち、法人審査基準においては、法人の行う事業の内容、法人の資産管理の方法、法人の組織の運営方法、法人の認可申請等の手続等について定めており、法人定款準則においては、役員の数、役員の選任、理事会の運営、監事による監査、評議員会の権限、資産管理の方法、予算、決算等について定めている。

また、厚生労働省は、平成12年2月に、「社会福祉法人会計基準の制定について」(平成12年2月17日付け社援第310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、法に規定する財産目録、貸借対照表及び収支計算書の作成に当たっての基準として「社会福祉法人会計基準」(以下「法人会計基準」という。)を定めるとともに、「社会福祉法人における入札契約等の取扱いについて」(平成12年2月17日付け社援施第7号厚生省大臣官房障害保健福祉部企画課長、社会・援護局企画課長・施設人材課長、老人保健福祉局老人福祉計画課長、児童家庭局企画課長連名通知。以下「入札契約等の取扱いに係る通知」という。)により、法人における契約等の取扱いについて随意契約によることができる場合の基準等を示している。

なお、所轄庁は、法第56条第1項において、法令、法令に基づいて行う行政庁の処分及び定款準則が遵守されているかどうかを確かめるために必要があると認めるときは、法人からその業務又は会計の状況に関し、報告を徴し、又は当該職員に、法人の業務及び財産の状況を検査(以下「法人監査」という。)させることができるとされている。

今回、14道府県において142法人を抽出し、法人の組織運営状況について調査した結果、次のとおり、130法人において延べ327件の不適切事例がみられた。

1) 法人の役員及び組織(103法人延べ162件)

ア 役員を選任

- i.) 法人審査基準においては、各理事と親族等の特殊の関係にある者(親族、配偶者、理事が役員となっている会社の役員、使用人等)は、法人定款準則で定める制限数を超えて理事に選任してはならないとされているが、制限数を超えて選任しているものがある(4法人4件)。
- ii.) 法人審査基準においては、監事は当該法人の理事、評議員及び職員又はこ

れに類するほかの職務を兼任することはできないこととされているが、法人が会計業務を委嘱している者、法人が経営する社会福祉施設の嘱託医等を監事に選任しているものがある(6法人6件)。

- iii.) 法人審査基準においては、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いわれているが、理事会に全く出席していない者や出席状況が低調な者を理事に選任しているものがある(21法人21件)。
- iv.) 法人審査基準においては、関係行政庁の職員の法人の役員への就任は法第61条に規定する公私分離の原則に照らして適当でなく、また、地方公共団体の長等特定の公職にある者の慣例的な理事長への就任又は役員としての参画は適当でないといわれているが、市町村の福祉担当部長等の職員が理事に選任されているものがある(1法人1件)。また、市町村長又は助役が理事に選任されているものがある(6法人6件)。

#### イ 理事会の運営

- i.) 法人定款準則においては、日常の軽易な業務は理事長が専決することとし、理事長が専決できる範囲については理事会が(評議員会が必置の法人においては評議員会の同意を得て)あらかじめ法人の定款細則等で定めておくこととされているが、理事長専決事項を定めていないものがある(47法人47件)。また、理事長専決事項を定めているものの、その内容が法人定款準則に準拠していないものがある(25法人25件)。

このようなことから、これら72法人の中には、人事規程の改正等は理事会の議決事項であるにもかかわらず、理事長が専決しているものがある(11法人11件)。

一方、その他の70法人では、定款細則等で理事長専決事項を明定しているものの、定款細則の改正等は理事会の議決事項でありながら、理事長が専決しているものがある(8法人8件)。

- ii.) 法人定款準則においては、理事会は理事総数の3分の2以上の出席をもって議事を開き理事総数の過半数で議事を決定することとされ、また、理事会に出席できない理事については、あらかじめ書面によって欠席の理由及び理事会に付議される事項についての意思を表示した場合には、出席者とみなすことができるものの、その議決権をほかの理事に委任することはできないこととされている。しかし、理事会を召集せず全理事に書面による表決を行わせているもの、理事会に出席できない理事についてその議決権を理事長等に一任するとした委任状を徴しているものがある(5法人5件)。
- iii.) 法人定款準則においては、理事会の決議について特別の利害関係を有する理事は議決に加わることができないこととされているが、理事長の所有する土地を法人が購入するに当たり、理事長が当該案件の審議及び議決に参加しているなど、特別の利害関係を有する理事が決議に加わっているものがある(2法人2件)。

#### ウ 監事監査の実施

法第40条においては、監事は、理事の業務執行の状況及び法人の財産の状況を監査することとされているが、理事の業務執行の状況について監査していないものがある(7法人7件)。

なお、法人審査基準においては、法人運営の透明性の確保の観点から、公認会計士、税理士等による外部監査の活用を積極的に行うことが適当であるとされているが、法人において、監事に税理士等の専門家を選任しており新たに外部監査の必要性は少ないとするなど、外部監査の必要性等についての認識が不足していることから、外部監査を活用している法人は、調査対象142法人のうち、5法人(3.5パーセント)にすぎない。

#### エ 評議員会の設置・運営

- i.) 法人審査基準においては、法人は、都道府県又は市町村が福祉サービスの内容を決定する社会福祉事業のみを行う場合又は保育所を運営する事業のみを行う場合を除き、評議員会を置くこととされているが、評議員会の設置が必要とされる法人でありながら、評議員会を設置していないものがある(11法人11

件)。

- ii.) 法人審査基準においては、評議員会を設置した場合は、原則として、これを理事会の諮問機関とし、法人の業務の決定に当たり重要な事項について評議員会の同意を得ることとされているが、評議員会と理事会が合同で開催されており、評議員会が形骸化しているものがある(8法人8件)。

2) 定款の策定(21法人延べ26件)

ア 法人定款準則に準拠した定款の見直し

法人の自主的な経営基盤の強化、事業経営の透明性の確保等を図るため、経営の原則の明示、財務諸表の閲覧等の法人運営に関する情報開示等を内容とする法人定款準則の改正が平成12年12月に行われたにもかかわらず、改正後の法人定款準則に対応した定款の見直しが行われていないものがある(17法人17件)。

イ 定款記載事業の実施等

法第31条等においては、法人の行う事業については定款をもって定めることとされており、また、定款に定めた事業については実施が義務付けられているが、定款に記載されていない事業を実施しているものや記載されている事業を行っていないものがある(9法人9件)。

3) 会計の管理(94法人延べ139件)

ア 経理規程の策定

i.) 法人会計基準においては、法人会計基準に基づいて経理規程を策定することとされているが、法人会計基準に基づいた経理規程が未策定であるものがある(5法人5件)。

ii.) 法人会計基準においては、法人は経理の実態に則した経理規程を策定することとされているが、経理規程は策定しているものの、定款で定めている事業について経理区分が設定されていないなど、その内容が不適切なものがある(47法人47件)。

イ 資産の管理

法第25条においては、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こととされており、法人審査基準では、社会福祉施設を営む法人はすべての施設について、その施設の用に供する不動産を基本財産としなければならないこととされている。この基本財産については、法人定款準則では、定款にその所在地及び面積を記載することとされ、また、法人審査基準では、社会福祉事業を行うために直接必要な土地を国又は地方公共団体以外の者から借りる場合には事業の存続に必要な期間、地上権又は借地権を設定し、かつ、これを登記しなければならないこととされている。しかし、基本財産を定款に記載していないものや国又は地方公共団体以外の者から借りている土地について地上権等の設定登記を行っていないものがある(14法人延べ15件)。

ウ 契約事務

入札契約等の取扱いに係る通知で定められている随意契約に付することができる場合の基準に反して随意契約を行っているものがある(68法人68件)。また、随意契約によることができる金額でないにもかかわらず、誤って随意契約を行っているものがある(3法人3件)。

また、法人の経理規程で定める随意契約を行うことができる金額が、入札等の取扱いに係る通知で定めている額を超えているものがある(1法人1件)。

4) 法人監査における指導・処分

前述1)、2)及び3)にみられる不適切事例のうち、当省の調査に先立ち所轄庁が行っている法人監査の結果に基づく指導・処分の対応状況等が明らかな72件に係る指導・処分の実施状況等は、次のとおりである。

ア i.)所轄庁の法人監査担当職員が、法人審査基準、法人定款準則等の法令等に不知であったこと、ii.)所轄庁が法人監査のために作成した監査調書又は法人に作成させた調書等の記載事項に不備があり、不適切事例を確認できるものとはなっていないことから、法人監査時に不適切事例を把握できなかったもの(24法人延べ25件)

イ 法人監査担当職員が法人監査において把握した不適切事例とこれに対する指

導・処分の内容との照合や指導・処分が適切に行われているかについての所轄庁の審査が励行されていないことから、不適切事例について、法人監査時に把握されているが、特段の理由もなく指導・処分が行われていないもの(22法人延べ24件)

- ウ 当省の調査以前に行った法人監査の結果に基づき、指導・処分を行っているものの、その後の法人監査時に改善状況の確認を行っていないため、当省の調査時まで指摘事項の改善が図られていないもの(7法人7件)
- エ 当省の調査以前に行った法人監査の結果に基づき、指導・処分を行い、その後の法人監査においても、同じ不適切事項について口頭又は文書による指導を繰返しているものの、処分を厳正に行っていないため、当省の調査時まで指摘事項の改善が図られていないもの(13法人延べ16件)

したがって、厚生労働省は、適正な法人運営を確保する観点から、都道府県、指定都市及び中核市に対し、以下の事項について、技術的助言を行う必要がある。

- 1) 今回の調査の結果、役員を選任、理事会の運営、監事監査の実施、評議員会の設置・運営、定款の策定、定款記載事業の実施等、経理規程の策定、資産の管理及び契約事務について不適切な事項がみられた法人に対し、早急に改善を図るよう指導すること。
- 2) 法人に対し、役員を選任、理事会の運営、監事監査の実施、評議員会の設置・運営、定款の策定、定款記載事業の実施等、経理規程の作成、資産の管理及び契約事務について、法人審査基準、法人定款準則、法人会計基準又は入札契約等の取扱いに係る通知にのっとり、厳正に行うよう指導すること。  
また、法人監査に当たっては、次の措置を講ずることにより、法人に対する指導・処分を厳正に行うこと。
  - i.) 法人監査担当職員に対し、法人審査基準、法人定款準則等の法令等に係る知識の修得を徹底させること。
  - ii.) 法人審査基準、法人定款準則等の法令等の遵守状況を的確に確認できるよう、所轄庁が法人監査のために作成している監査調書又は法人に作成させている調書等の記載内容を改めること。
  - iii.) 法人監査担当職員が法人監査において把握した不適切事項とこれに対する指導・処分の内容との照合や指導・処分が適切に行われているかについての審査を励行すること。
  - iv.) 法人監査の結果に基づき指導・処分を行った不適切事項については、その後の法人監査時等に、改善状況の確認を励行すること。
  - v.) 指導・処分に従わない法人に対しては、不適切事項の内容に則して、法第56条第2項の規定により改善を命じ、この命令に従わないときは、同条第3項の規定により期限を定めて業務の全部又は一部の停止を命じ、さらに、この業務停止命令により指導・監督の目的を達することができないときは、同条第4項の規定により解散を命ずるなど、厳正な処分を行うこと。

## 2 社会福祉施設・設備の整備に係る補助事業の適正化

法人が設置する社会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、施設整備又は設備整備に要する費用のうち補助対象経費の2分の1を国が、4分の1を都道府県が、それぞれ負担(補助)することとされている。この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(以下「社会福祉施設等施設・設備整備費」という。)の国庫補助金の平成13年度の総額は、約1,365億円となっている。

このような国の補助金については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和30年法律第179号)第3条において、各省各庁の長は、その所掌の補助金等に係る予算の執行に当たっては、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならないこととされており、第22条において、補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の

増加した財産を、各省各庁の長の承認を受けずに、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならないこととされている。また、厚生労働省は、「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に係る契約の相手方等からの寄付金等の取扱いについて」(平成13年7月19日付け社援基発第23号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長、社会・援護局福祉基盤課長、障害保健福祉部障害福祉課長、老健局計画課長連名通知)を发出し、法人が、社会福祉施設等施設・設備整備費に係る補助事業を行うために締結する契約の相手方及びその関係者から寄付金等の資金提供を受けることを禁止している。

総務省は、前述1のとおり、平成9年7月に厚生労働省に対し再勧告を行い、社会福祉施設等施設・設備整備費に係る補助事業の一層の適正化を図ることを指摘している。

これに対し、厚生労働省は、平成9年8月に、都道府県知事、指定都市市長及び中核市市長に対し、前出の「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」について」を发出し、社会福祉施設等施設・設備整備費補助金に係る不正受給事件等の再発防止を図るよう指導している。

また、総務省は、平成10年11月及び12年3月に厚生労働省に対し、「補助金等に関する行政監察結果に基づく勧告」において、社会福祉施設等施設・設備整備費補助金について不適正交付補助金の返還、不適正交付事例の再発防止、採択審査の適正化、交付決定の適正化、補助事業実施後の補助金監査等の徹底等を指摘している。

これに対し、厚生労働省は、補助金等の返還等の措置を講ずるとともに、平成11年1月及び13年1月に開催された全国厚生関係部局長会議等において、施設整備業務の再点検等により不適正交付事例の再発防止等に努めるよう都道府県に対し指導している。また、厚生労働省は、都道府県、指定都市及び中核市に対し、平成12年9月に「平成12年度における社会福祉施設等設備整備費(業務省力化設備等)に係る国庫補助の協議について」(平成12年9月26日付け社援施第40号厚生省社会・援護局施設人材課長通知)を发出し、自己負担能力を十分勘案した審査を行うよう周知するとともに、国庫補助協議書の様式に総事業費に対する備品等購入引当金等の充当率を記載する欄を設け、これを基にして補助事業の採択に当たり自己負担能力も判断要素の一つとして審査を行うことを要請し、13年1月には「平成13年度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)に係る協議等について」(平成13年1月5日付け社援施第1号厚生省大臣官房障害保健福祉部障害福祉課長、社会・援護局施設人材課長、老人保健福祉局計画課長、児童家庭局企画課長連名通知)を发出し、建物の構造に対応した補助単価の具体的な適用方法等を示している。

今回、11道府県において57法人を抽出し、道府県、指定都市及び中核市による社会福祉施設等施設・設備整備費に係る補助事業の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

- 1) 補助事業の採択に当たり、施設の利用見込みについて厳正な審査が行われていないこと等から、老人居宅介護等事業を行うため補助事業でヘルパーステーションを整備したが、老人居宅介護等事業が未実施のため、ヘルパーステーションとしては使用されず、会議室等として使用されていたなど、施設・設備が見込みどおりに利用されていないものがあり(4法人)、また、補助事業で整備されたショートステイ送迎用の2台のバスのうち、1台のバスは、4年間合計で138回運行されているものの、ショートステイ送迎用として使用されたのは9回にすぎないなど、施設・設備の利用が低調なものがある(2法人)。
- 2) 施設整備後の補助金監査が的確に行われていないこと等から、補助事業で整備した施設の一部を、補助金の交付目的以外に使用しているものなどがある(2法人)。
- 3) 補助事業における契約に関する法人監査が的確に行われていないこと等から、補助事業により整備した施設・設備の工事請負業者等から寄付金を受け入れているものがある(3法人)。

したがって、厚生労働省は、社会福祉施設等施設・設備整備費に係る補助事業の適正な執行を確保する観点から、以下の事項について、都道府県、指定都市及び中核市に対し技術的助言を行う必要がある。

- 1) 補助事業の採択に当たり、施設・設備の利用見込みを的確に把握し、利用が十分に見込まれるものを採択するよう厳正な審査を行うこと。また、補助金で整備した施設の交付目的に沿った使用を確保するため、補助金監査を的確に実施すること。
  - 2) 補助事業に係る契約の相手方等から法人への寄付金等の資金提供を防止するため、法人監査を的確に実施すること。
-