
社会福祉法人指導監 査における行政処分 発動基準等に関する ガイドライン（案）

平成 25 年 3 月

鳥取県福祉保健部福祉保健課

1 基準策定の目的

従来から、社会福祉法人の指導監査については、著しく不適正な法人運営の事実が確認された場合、一般監査から特別監査に移行した上で、社会福祉法（昭和26年3月29日法律第45号。以下「法」という。）第24条及び56条第2項を根拠に改善措置命令による処分を行っている。

しかしながら、改善措置命令は、行政処分を受ける相手方にとって不利益処分であり、公表を伴うものであることから社会的な制裁も受けることとなる。

一方、改善措置命令の根拠条文には、具体的な規定がなく適用の判断が難しいため、実際に、改善措置命令による処分を行う場合、恣意的な判断とならないように慎重な対応が求められる。

については、一般監査から特別監査へ移行する基準並びに改善措置命令を発動する際の基準を策定することとする。

〔社会福祉法 抜粋〕

（経営の原則）

第24条 社会福祉法人は、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。

（一般的監督）

第56条 略。

2 所轄庁は、社会福祉法人が、法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該社会福祉法人に対し、期限を定めて、必要な措置を採るべき旨を命ずることができる。
以下、略。

2 文書指摘と発動基準の検討

現在、監査において法人を指導する際には、文書によって改善すべき点を文書指摘事項として監査後に通知し、改善を促している。従来は、この文書指摘事項を一括りにして捉え、複層的な整理は行っていなかった。

しかしながら、過去の文書指摘事項を軽重の観点から分析してみると、実際には、文書指摘事項には、比較的軽易で改善が容易なものから重大な指摘で改善が難しいもの、あるいは、時間を要する事項等、様々な類型が混在している。

このことから、過去の文書指摘事項を整理・分析することが、特別監査への移行、あるいは、改善措置命令の発動基準の策定に必要なものである。

(1) 文書指摘による指導と運用

実際の監査指導における、個々の文書指摘の内容をみると、単に文書指摘という単一の概念で捉え、画一的に取り扱うことができない面がある。

指摘内容によっては、1つの文書指摘でも、重大な法令違反であったり、法人運営に重大な問題が発生するおそれがあるなど、事案の解明状況によっては、行政処分に発展するおそれのある文書指摘もある。

一方、複数年にわたり同一の指摘内容が繰り返されたとしても、行政処分を行うまでの必要性が乏しく、継続的な指導により法人運営の適正性を担保する方がより実効性のある指導となる文書指摘もあるのが現状である。

(2) 文書指摘事項の軽重区分の設定

文書指摘事項を一律に取り扱うことなく、軽重の考え方を加味することとし、この文書指摘事項の軽重区分を、特別監査への移行の判断及び改善措置命令の発動基準策定の基礎材料としても活用する。

(3) 軽重区分の設定の考え方

指導監査において、概ね、運営面と会計面の2つに分けて、法令、各種通知に抵触していないか等について監査を行ってきたところであるが、平成21年の不適正な会計処理が発覚したことを契機に監査体制を強化して、特に会計面における監査体制を強化したところである。

これまで、平成21年度、平成22年度、平成23年度と3か年にわたり、2法人に対して、3度の改善措置命令を発出したが、これらの文書指摘の内容を再度、分析、検証して特別監査へ移行した指摘事項、さらに、改善命令に移行した状況等を整理して、文書指摘事項に軽重区分を設定する。

3 文書指摘事項の評価区分

【過去の文書指摘事項の整理・分析】

| 区分 | | 主な文書指摘事項及び事案(例) | 特別監査へ移行する際の基準との関係 |
|----|---------------------------------|---|-----------------------------------|
| A | さほど重要な指摘事項でなく、改善は容易 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会・評議員会で欠席が続く理事がいる ・ 決算書において予算・決算に乖離がみられる ・ 定款における事業等の軽微な記載不備 ・ 法人の登記の遅延 ・ 契約書作成の不備 等 | これらの指摘区分のみで特別監査・改善措置命令につながるおそれはない |
| B | さほど重要な指摘事項でないが、改善に時間を要する | <ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会・評議員の補充(選任)の遅延 ・ 各種規程の未整備、見直しが不十分 ・ 苦情解決の仕組みが不十分等 ・ 福祉サービス等の情報の提供が不十分 ・ 会計伝票等の作成や整理が不十分等 | 複数年にわたり、同じ指摘が続いたとしても、一般監査で継続指導 |
| C | 不適正な指摘事項であるが、改善も容易、著しく不適正な指摘でない | <ul style="list-style-type: none"> ・ 職員旅費、職員の慶弔等、規程に基づかない少額支出がある ・ 理事会要審議事項の一部未審議 ・ 頻繁に会計ルールに基づかない現金支出がある 等 ・ 理事会開催手続きに一部不備がある ・ 施設間の借入が年度内清算されていない等 | 複数年にわたり、同じ指摘が続いた場合、特別監査による継続指導が必要 |
| D | 著しく不適正な指摘事項であるが、既に改善済又は改善が可能 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 理事会の承認なく借入れをしている ・ 一時的に法人の資金が外部に資金流出 ・ 現金を収入計上することなく、直接支出 ・ 利用者預かり金の管理が不適切 ・ 県承認を得ないまま、財産を担保提供 | |

| 区分 | | 主な文書指摘事項(例)及び事案 | 特別監査に移行する基準との関係 |
|----|---------------------------------------|--|--|
| E | 著しく不適正な指摘事項であり、改善が困難で時間がかかる | <ul style="list-style-type: none"> ・ 法人取得の財産を個人が私的に利用 ・ 国庫補助金等の意図的な不正受給がある ・ 理事会等の議事録が意図的に偽造あるいは偽装 ・ 長期にわたり、理事会・評議員会が未開催の状態が続いている ・ 理事（長）及びその親族、関連会社と不適切な契約あるいは架空の契約があり、法人の資金がそこに流入 | <p>これらの指摘区分が1つでもあれば、特別監査を実施する。</p> <p>特別監査の解明状況によっては、改善措置命令につながるおそれがある</p> |
| F | 著しく不適正な指摘事項であるが事実解明ができず、引き続き、実態解明を要する | <ul style="list-style-type: none"> ・ 多額の法人資金が外部に流出しており、回収が困難である ・ 法人とは関係のない用途が確認出来ない多額の支出がある ・ 理事(長)や法人の職員が多額の法人の資金を横領した疑いがある ・ 不適正支出額が多額で、法的に対応せざるを得ない状況である等 | <p>改善の見込みがない場合は、改善措置命令により指導が必要</p> <p>⇒速やかに特別監査に移行</p> |

4 特別監査に移行する際の基準

「3 文書指摘事項の評価区分」に基づき、特別監査に移行する基準を以下のとおり設定した。

このうち、特別監査へ移行するものとしてAからFのうち、速やかに特別監査に移行すべき著しく不適切な文書指摘事項をE及びFとしている。

【特別監査へ移行する基準】

A 「さほど重要な指摘事項でなく、改善は容易である」

B 「さほど重要な指摘事項でないが、改善に時間を要している」

⇒ 一般監査による指導を継続（特別監査へ移行しない）

C 「不適正な事実であるが、改善も容易、著しく不適正な指摘ではない」

D 「著しく不適正な指摘事項であるが、既に改善されているか又は改善が可能である」

⇒ 複数年にわたり同一の指摘が続いた場合、特別監査へ移行することを検討

E 「著しく不適正な指摘事項であり、改善が困難で時間がかかる」

F 「著しく不適正な指摘事項であるが事実解明ができず、引き続き、実態解明を要する」

⇒ 速やかに特別監査へ移行

5 改善措置命令等の発動基準

「3 文書指摘事項の評価区分」のとおり、これまでの文書指摘事項、不適切事項について軽重区分を設定したが、特にE区分及びF区分の不適正事案については、特別監査において実態が解明されることで、改善措置命令を発動する必要性が生じる場合がある。

改善措置命令の発出に当たって、法が予定している「その運営が著しく適正を欠くと認めるとき」として、改善措置命令を検討する際の発出基準（ガイドライン）は、以下のとおりとする。

あわせて、改善措置命令の対象となるような具体的な不適正事案を列挙した。

（第56条第2項）

所轄庁は、社会福祉法人が、法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該社会福祉法人に対し、期限を定めて、必要な措置を採るべき旨を命ずることができる。

(1) 社会福祉法人に係わるもの

次に掲げる事項に該当する場合で、その行為等が著しく不適正であると認められるとき。

① 法人の財産を恒常的に不正に使用している事実が確認されたとき。

⇒法人の資金で購入した物品・備品等を、理事(長)とその親族又は関係団体が私的に使用している。

② 法人外への高額な資金流出の事実が確認されたとき。

⇒・客観的な証憑書類による資金の使途が確認出来ない。

・法人業務との関連性が確認できない資金使途が判明。

③ 法人外へ流出された資金の回収が困難であるとき。

⇒・流出した額が高額であることから、資金回収が困難なことが予想される。

④ 措置費、介護保険給付費、自立支援給付費若しくは補助金等を意図的に不正受給又は使用した事実が確認されたとき。

⇒・施設整備等の補助金で補助対象経費ではないことが分かっているながら、補助金を不正に申請して受領。

・介護保険、自立支援給付費等を意図的に不正請求し、受給。

⑤ 虚偽の文書を作成し、又は、その文書を用いて監査等で虚偽の報告あるいは提出を行ったとき。

⇒・勤務実態のない理事(長)の親族等の架空の給料等の支払いを隠蔽するため、業務日誌の改ざん、タイムカードを偽造。

・実際には開催していない理事会・評議員会の議事録の偽造、偽装。

・監査における文書指摘に対して理事(長)主導のもと、虚偽の報告をしたり、改ざんされた書類を提出。

⑥ 恒常的な債務超過がある、また、経営陣(理事)に放漫な経営態度が見られるなど、法人の運営する事業の継続に著しい弊害が生じており、改善の見込みが期待できないとき。

⇒・理事会・評議員会の議決を経ていない多額の借入れの結果、その債務が原因で法人運営に悪影響が出ている。

・法人の資産を私物化あるいは、経営そのものを私物化しており、そのことを牽制するための理事会・評議員会も形骸化、理事(長)の専制が横行している。

⑦ 経営陣(理事)とその親族あるいは関連企業と密接な取引があり、その親族や関連会社に不当な利益供与がある。

⇒・損害が発生しているが、理事(長)に責任があり、理事(長)に損害賠償請求をしなければならない事態。

・その親族あるいは関連企業と密接な取引があり、理事(長)主導によるその親族や関連会社への不当な利益供与。

⑧ 重大な文書指摘事項(主にE区分、F区分)について、是正すべきとして指示したにも関わらず、改善を行わないとき又は同様の行為を繰り返すなど改善の見込みがないことが明らかになったとき。

⑨ 上記のほか、法人運営に重大な悪影響を及ぼすおそれのある法令に違反する行為等があったとき。

⇒ ・労働法、消防法等の関係法令に抵触しており、社会福祉法に基づく処分も必要と認められるとき。

・従業員への賃金の不払いが恒常的で多額、労働局等の指導を受けている。

・消防法に違反した状態を放置した結果、火災等により入所者（利用者）に多大な損害が及んだとき。

(2) 社会福祉施設に係わるもの

法人の運営する社会福祉施設において、次に掲げる事項に該当する事実が確認され、その要因が経営陣(理事)の放漫な経営態度にあるなど、社会福祉法人自体の運営に問題が認められるとき。

① 利用者の処遇に著しく不当な行為があったとき。

② 利用者の処遇等に影響を及ぼすような悪質な行為があったとき。

③ 施設・設備の欠陥又は過失により重大な事故を招いたとき。

④ 職員の処遇に不当な行為があり、その不当な行為に起因して利用者の処遇等に悪影響を及ぼしているとき。

(3) 発動基準と不適正事案の検証

改善措置命令の発動に当たって、どのような改善措置命令を発出するかについては、不適正な事実の確認とあわせて、以下のような点を考慮する必要がある。

Ⅰ 事案の重大性・悪質性

① 社会福祉法人としての使命

公益性・公共性が求められている社会福祉法人としての使命を果たしているか。むしろ、社会福祉法人として公益性・公共性をないがしろにして信用を著しく失墜する行為に該当していないか。

② 被害・損害の程度の深刻度

社会福祉法人にとって回復しがたい被害・損害が発生していないか。

その不適正な行為が法人運営全般に悪影響を及ぼしており、被害・損害の程度が深刻でないか。

③ 不適正事案の悪質性

社会福祉法人に被害・損害が発生することが予見できていたにも関わらず、あえて、そのような行為に踏み切っており、不適正な行為に悪意がないか。

④ 不適正事案が行われた期間や反復性

不適正事案が長期間にわたって行われてきたか、短期間のものだったのか。反復・継続して行われたものか。

一回限りのものか。また、県の指導に従う意思が見受けられず監査指摘が繰り返し行われている事案ではなかったか。

⑤ 故意性の有無

不適正な行為が故意に行われたのか、過失によるものか。

⑥ 組織性の有無

不適正な行為は誰の判断で行われたものか、組織的に不適正事案を行っていたか。更には、経営陣（理事（長））の深い関与があったのか。

⑦ 隠蔽の有無

不適正事案を実行後、隠蔽行為はなかったか。さらに、問題を認識した後には隠蔽がある場合には、それが組織的なものであったか。

II 組織体制及び事務処理体制

- ⑧ 経営陣(理事(長))の独断的な指示により行われていないのか。誰が、どのような形で関与していたのか。
- ⑨ 理事会・評議員の法令等遵守に関する認識や取組は十分か。
- ⑩ 監事監査が形骸化していないか。
- ⑪ コンプライアンスに関する意識の徹底が役員(理事(長))に浸透しているか。
- ⑫ 業務担当者の法令等遵守に関する認識は十分か。
- ⑬ 法人の規模等に応じて十分に事務処理体制(人員)が確保され、適切に職員が配置されているか。

III 今後の改善見込み

これまでの監査における指導経過から見て、改善に向けた取組を自主性に委ねることが適切かどうかを見極める。

- ⑭ 改善には相当の期間を要することになるが、これまでどおり、通常の行政指導のみで実効性が担保できるか。
- ⑮ 理事(長)・評議員に改善に対する取組意欲があるか。また、人的な資源が十分に確保されているか。現体制で、今後、業務改善が図られる見込みがあるか。
- ⑯ 特に、法人運営に理事(長)のワンマン体質はないか。理事会・評議員会の牽制体制が十分に発揮されているか。現行の理事(長)体制で改善が図られる見込みがあるか。

6 公表

特別監査後、不適正な事実が確認され改善措置命令の発動基準（ガイドライン）に該当するなど、法人運営等に重大な問題があることが明らかとなった場合は、社会福祉法第56条第2項の規定による改善措置命令を行い、併せて法人名及び改善措置命令の内容を公表する。

公表の時期については、不利益処分（改善措置命令）の前提として、行政手続法により弁明の機会を与えることが義務づけられていることから、少なくとも、行政手続法に基づく弁明の機会の付与後、最終的に県が認定した事実関係が確定するまでは、公表すべきでない。

したがって、公表は、改善措置命令と同時とする。

○一般的な公表の方法と取り扱い

- ① 一般監査における文書指摘事項とそれに対する改善報告については、県のホームページにその内容を掲載し公表する。

なお、特別監査に移行しているなど、事実関係が不確定で監査の指導が継続しているものについては、公表を差し控えるものとする。

- ② 社会福祉法第56条第2項、第3項及び第4項の規定による処分を行った場合は、処分を受けた法人名、処分内容等について県議会常任委員会へ報告するとともに、県政記者室等を通じて公表する。