

社会福祉法人の経営適正化に向けて

～ 社会福祉法人が提供する福祉サービスを
利用者が安心して、持続的に利用できるために ～

平成23年3月

東京都社会福祉法人経営適正化検討会

目 次

はじめに	P 1
------	-----

第Ⅰ章 なぜ、今、社会福祉法人の経営適正化か

1 社会福祉法人に対する東京都の指導の現状	P 3
2 良質な福祉サービスを、持続的かつ安定的に確保するために	P 5

第Ⅱ章 社会福祉法人の経営適正化に向けて

1 東京都内の社会福祉法人における重大な課題	P 6
【パターンごとの社会福祉法人における重大な課題例】	P 7
2 社会福祉法人の課題の迅速な解決のために《提言》	P 9

第Ⅲ章 社会福祉法人の経営機能の強化

【経営適正化ステップⅠ】

1 理事・監事機能、法人本部機能について	P 10
(1) 社会福祉法人の経営管理に関する基本的な考え方	P 10
(2) 理事、理事会の現状	P 11
(3) 監事の現状	P 14
(4) 適正な理事会、理事、監事の在り方	P 15
(5) 法人本部の現状	P 16
(6) 法人本部機能の在り方	P 17
2 理事、監事の質の向上、法人本部機能強化のために《提言》	P 19
(1) 役員機能強化研修の実施	P 19
(2) 理事、理事会、法人本部機能に関する国への提案要求	P 20

第IV章 課題のある社会福祉法人の早期発見、早期対応 【経営適正化ステップⅡ】

1	これまでの指導検査	P21
2	課題の早期発見のために《提言》	P22
(1)	「重点指導」すべき法人の一次抽出	P22
ア	経営状況の財務分析	
	【社会福祉法人経営分析のための財務指標と都内平均値】	P24
イ	チェックリスト	
(2)	「重点指導」すべき法人の二次抽出	P32
ア	チェックリストの「要緊急介入」「要重点指導」の精査	
イ	モラルサーベイ・チェック	
ウ	簡易SWOT分析	
エ	各手法を活用した分析例	
3	社会福祉法人経営適正化検証事業（モデル事業）の実施	P43
(1)	モデル事業の目的と概要	P43
(2)	東京都から報告されたモデル事業の実施内容	P44
4	重点指導すべき法人への早期対応のために《提言》	P49
(1)	社会福祉法人経営審査会（仮称）の設置と第1次諮問	P49
(2)	自主改善困難な法人への改善指導は、「一段と強い指導」で	P52
5	処方箋（経営改善策）の策定と適用《提言》	P53
(1)	課題パターンに応じた処方箋（経営改善策）の策定方法	P53
	【課題パターンに応じた処方箋】	P54
(2)	緊急介入の処方箋を適用するに当たって	P60

第V章 課題が改善されない社会福祉法人の指導と処分 【経営適正化ステップⅢ】

1	社会福祉法上の規定	P61
2	第2次諮問における答申《提言》	P63
(1)	答申の内容	P63
(2)	行政処分相当の内容とその審査基準	P63
(3)	行政指導（最後の再建手段＜最終処方箋＞）の内容	P64
(4)	東京都の指導の継続	P68
3	東京都による行政判断	P70
おわりに		P71
参考資料		P72

はじめに

○ 我が国では、戦前から、児童、母子、高齢者、障害者等の社会的弱者の援護のために、社会事業が行われてきましたが、その多くを担っていたのは、民間篤志家や慈善事業家が運営する多数の民間社会事業団体でした。

○ 戦後、昭和 22 年 5 月に日本国憲法が施行され、「公金その他の公の財産は、公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し支出し、又は利用に供してはならない。」(第 89 条)とされ、民間社会事業への公的助成が事実上不可能となりました。

このような状況の中で、戦前から社会事業の担い手として大きな役割を果たしてきた民間社会事業の振興と活用の場を開き、公的助成を受けることを可能にするために創設されたのが、「社会福祉法人制度」といえます。

【別添参考資料 1】

○ その後、昭和 26 年の社会福祉事業法の施行により、措置制度が構築され、社会福祉法人が制度化されました。措置制度とは、福祉サービスの利用に当たって、行政がサービスの実施の要否、サービスの内容、提供主体を決定し、行政処分として要援護者にサービスを提供し、サービス提供者に行政がその費用を支払う仕組みです。

社会福祉法人は、措置制度の下で、公の支配、公の監督に服することにより、公的助成を受けられる法人として、制度化されたのです。

○ 社会福祉法人が制度化されてから 60 年近く経過しました。社会福祉法人は、民間篤志家や慈善事業家、障害者団体等により創設され、約 50 年間にわたり、措置制度と相まって行政の委託を受け、社会福祉事業を独占的に実施してきました。

○ しかし、この 10 年間に社会福祉法人を取り巻く環境は激変しています。平成 12 年度に、高齢福祉分野において介護保険制度が開始され、障害サービス分野においても、平成 15 年度に支援費制度、平成 18 年度には障害者自立支援法が施行されました。在宅サービスを中心に NPO 法人や営利法人等多様な事業主体が参入するとともに、福祉サービスを提供する仕組みの多くが、利用者と事業者との契約制度になりました。

○ 措置制度から契約制度への転換により、行政においても役割が変化し、行政は、サービスの直接の提供責任者から、サービス全体の調整者という役割に重心を移していくこととなります。

また、社会福祉法人にとっては、措置制度によって、行政からの委託を受け、行政に代わって福祉サービスを提供するというこれまでの立場から、自ら経営を行う事業者への立場への転換を意味します。

- しかし、入所施設を中心とする第1種社会福祉事業の経営主体は、現在でも原則として行政と社会福祉法人のみに限定されており、社会福祉法人は、依然として社会福祉事業の主たる担い手です。現在、東京都内の社会福祉法人数は1,017法人となっています（平成23年2月現在）。
- 社会福祉法第24条では、「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。」と定められています。社会福祉法人は公益性と非営利性を備えた法人として、法人税、市町村民税、東京都民税、事業税等が原則非課税となっています。このような税制上の極めて厚い優遇措置が設けられていることから、地域福祉への積極的な貢献等、先導的に質の高い福祉サービスに積極的に取り組むことが期待されています。
- しかし、一方で、社会福祉法人の中には、組織、財務、事業等に重大な課題を抱えている法人もあります。また、課題が解決されていないため、利用者サービスに直接影響を及ぼすおそれのある法人もあります。
こうした法人の中には、東京都が指導を繰り返しても、現行の法制度では十分な対応ができず、改善が進んでいない事例、改善が困難な事例があります。
- 東京都民の方々が、社会福祉法人による良質な福祉サービスを持続的かつ安定的に利用できるためには、社会福祉法人の経営機能の強化、経営基盤の確立に向けた方策を検討する必要があります。そこで、平成21年7月に、「東京都社会福祉法人経営適正化検討会」（以下「本検討会」という。）が設置されました。
- 本検討会は、2年間にわたり計12回開催され、法人の重大な課題を解決するためには、①法人役員がその役割の重要性を再認識し、理事会・監事機能を活性化することなどにより、法人自ら改善策を策定・実施すること、②東京都が法人の課題を早期に発見し対応することが重要であると考えました。
- その対応策として、まず、平成22年度から東京都により社会福祉法人役員機能強化研修が実施されました。また、社会福祉法人経営分析のための財務指標を示すとともに、課題パターンに応じた処方箋（経営改善策）を示しました。東京都が処方箋により改善を指導しても、改善ができない法人に対して、外部の専門家による審査会を設置し、行政処分相当か行政指導にすべきかを東京都に答申する独自の仕組みを示しました。
- 特に、理事会・監事機能の在り方、法人本部機能の在り方、社会福祉法人の財務指標等について、この検討会報告が活用されれば幸いです。

第 I 章 なぜ、今、社会福祉法人の経営適正化か

1 社会福祉法人に対する東京都の指導の現状

- 社会福祉法及び介護保険法が施行されてから10年が経過しました。介護保険法が施行された平成12年当時では、東京都内で約17万6千人であった要介護高齢者が、10年後の平成22年には約43万3千人と約25万7千人増加し、2倍以上になりました。65歳以上の高齢者に対する要介護認定率も、約9%から約17%に高まりました。
- これらのニーズ等に対応するために、在宅サービスを中心に、民間企業やNPO法人等多様な事業主体が参入しています。

例えば、介護保険制度の訪問介護事業所数は、平成12年は約1,100でしたが、平成22年には約2,700と、2.5倍程度まで増えています。平成22年4月1日現在で、訪問介護事業所の運営主体は78.5%が営利法人であり、NPO法人も8.3%を占め、社会福祉法人はわずか8.0%となっています。

【別添参考資料2】
- 一方、措置制度が適用されている養護老人ホーム、児童養護施設、母子生活支援施設、婦人保護施設、救護施設や介護保険施設である特別養護老人ホーム、障害者自立支援法上の障害者支援施設等の入所施設等を中心とする第1種社会福祉事業の経営主体は、原則として行政又は社会福祉法人に限られており、総じて、社会福祉事業の主たる担い手は、依然として社会福祉法人となっています。
- 東京都は、社会福祉施設・事業に対し、福祉諸法等（社会福祉法、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、障害者自立支援法、介護保険法、老人福祉法、売春防止法等）をはじめ、労働基準法、消防法等の法令・国通知、要綱等に照らし、最低基準等の適合状況、利用者支援の実施状況等について、指導検査を実施しています。
- 社会福祉法人が経営する社会福祉施設・事業においても、「運営管理」「利用者サービス」「会計・経理」の面で、東京都は、指導検査で問題点を指摘し、改善を促していますが、これらの中には、社会福祉法人の経営そのものに課題があるために生じているものが少なからずあると考えています。

- また、東京都は、社会福祉法等に基づき、社会福祉法人に対して、指導検査を実施しています。平成 21 年 4 月 1 日現在の社会福祉法人数は 996 で、平成 21 年度に、東京都は 331 の社会福祉法人に対して指導検査を実施し、約 3 分の 1 に当たる 109 法人に改善すべき事項を指摘しています。
- 東京都の指導検査による、社会福祉法人に対する主な指摘事項は次のとおりです。

① **会計・経理事務処理**について（52 法人）

- ・ 決算書類について一致すべき数字が合わない、会計年度終了後 2 か月以内に決算処理がなされていない等、予算・決算の処理が不適切である。
- ・ 契約に当たって入札や見積り合わせを行っていない、契約業者を選定した理由等の意思決定経緯が明確ではない、契約書等が整備されていない等、契約事務が不適切である。

② **理事会等の開催**について（36 法人）

特定の理事が理事会等に長期間欠席している、欠席する理事が多い、理事会が形骸化している等。

③ **定款が、実態と不一致等**（29 法人）

事業目的の追加、基本財産の変更、役員・評議員定数の変更等が生じているにもかかわらず、定款変更の手続を行っていない。

2 良質な福祉サービスを、持続的かつ安定的に確保するために

- 昭和 26 年の社会福祉事業法の施行により「社会福祉法人」が制度化されましたが、東京都においては、次のような多様な成り立ちから社会福祉法人が創設されています。

- ① 戦前戦後からの民間篤志家や慈善事業家が、社会福祉事業法制定時に創設
- ② 障害者、その家族等当事者により設立された団体からの転換
- ③ 医療法人が、社会福祉事業を営むために参入
- ④ 介護保険制度を契機に、社会福祉事業開始のために、新たに創設
- ⑤ 障害者自立支援法の制定を契機に、法内施設とするために創設
- ⑥ 民間企業が、CSR（企業の社会的責任）の一環として参入
- ⑦ 個人、企業が、土地や財産を有効活用し、社会福祉事業開始のために創設
- ⑧ 社会福祉事業を営んでいるNPO法人が、別に創設
- ⑨ 行政が主導して、福祉サービスを実施するために創設 等

- 社会福祉法人の中には、組織、財務、事業等で重大な課題を抱えている法人もあります。これらの課題は、創設された経緯にさかのぼるもの、創設後の組織運営に端を発するもの、取り巻く環境の変化に対応できない等が要因となっているものが多く、またそのため、利用者支援に支障をきたすなど、利用者サービスに直接影響を及ぼすおそれのあるものもあります。

- 利用者が、福祉サービスを安心して持続的に利用するためには、社会福祉事業の主たる担い手である社会福祉法人が、自律的な法人経営を行うとともに、その経営が健全で適正なものでなければなりません。

さらに、社会福祉法人は、利用者を選択されるよう質の高いサービスを効率的に提供することが重要と考えます。

第Ⅱ章 社会福祉法人の経営適正化に向けて

1 東京都内の社会福祉法人における重大な課題

- 前述のように、社会福祉法人は多様な成り立ちにより創設され、その経営形態、抱えている課題も様々です。
- もとより経営の責任は社会福祉法人自身が負うべきものですが、東京都民に対し、良質な福祉サービスを持続的かつ安定的に確保することは、東京都の責務です。
したがって、社会福祉法人が良質なサービスを持続的かつ安定的に提供するために、東京都は、社会福祉法人の経営が適正となるよう、指導を充実させていかなければなりません。
- このような観点から、本検討会で、社会福祉法人の経営適正化を検討するに当たって、まず、社会福祉法人にどのような課題があるか、又はどのような課題が今後発生するかをまとめることにしました。
- 東京都は、これまで、重大な課題を抱える社会福祉法人に対し、重点的、継続的な指導を行っています。
そこで、本検討会において、東京都が重点的に指導している社会福祉法人の課題を参考にして、今後様々な法人で起こりうる課題例を想定しました。
その上で、想定した課題例を整理すると、「組織管理」「事業経営」「財務管理」「会計・経理」「利用者サービス」「職員管理」の6つの課題パターンに分類されます。

<パターンごとの社会福祉法人における重大な課題例>

(1) 組織管理

- ① 理事長が独裁的であり、法人役員も理事長と関係が深い者が多く、理事会が形骸化し、監事機能も低下している。
また、理事会が、適正な意思決定能力や長期的経営視点を欠いている。
- ② 崇高な理念により社会福祉法人を設立した創設者である理事長が死亡し、後継者が育っていなかったため、法人や事業の運営が混乱している。
- ③ 法人設立時に理事・監事を選任後、2年を経過したのに再任手続きが行われなかったため、一時的に役員全員が失職となってしまっている。
- ④ 社会福祉法人設立時に、創設者が自己の資産（土地、建物、資金等）を寄附により提供したため、創設者やその家族が理事長や理事、施設長等に就任した結果、「法人の資産」と「個人の資産・債権」を混同する等、法人を私物化している。

(2) 事業経営

- ① 施設の放漫経営又は計画性のない改築工事により、経営が悪化している。
- ② 社会福祉法人設立時に、利用者見込みを措置制度時と同様な想定で過大に見積り、設備投資した。しかし、利用者数が計画数まで届かなかったため、事業収支が均衡せず、事業存続自体が困難になっている。
- ③ 理事長及び理事が、事業運営を施設長に一任したが、施設長が、採算を度外視した人員配置、備品購入を行う等の放漫経営を行ったため、運転資金がひっ迫し、経営が悪化した。

(3) 財務管理

- ① 予定されていた寄附が不履行になったため、施設整備に伴う借入金等が計画どおりに償還できず、また運営資金がひっ迫し、建物管理委託費等が支払遅延となっている。
- ② 理事長が、企業等の別の団体の責任者と兼務しており、その企業が経営悪化したため、社会福祉法人の資金が流用されている。
- ③ 理事長が、資金運用のため、法人資金を外部流出させている。
- ④ 基本財産を元本保証のない外国債で運用している。

(4) 会計・経理

- ① 会計処理が正確にできておらず、決算数値が合わない、使途不明金があるなどの状態が、数年間続いている。
- ② 社会福祉法人設立母体のNPO法人との会計処理が不明確になっている。
- ③ 役員に関連会社と、特命等により不透明な業務委託契約を結んでいる。

(5) 利用者サービス

- ① 施設で、職員による利用者虐待、身体拘束等の不適切な行為が行われている。
- ② 利用者・家族からの苦情が多く、利用者事故やヒヤリハットが頻繁に発生している。

(6) 職員管理

- ① 職員の利用者支援技術が未熟で、また研修体制も不十分なため、ヒヤリハット事例が度々発生している。
- ② 施設長がワンマンであり、職員へのパワーハラスメント等により、職員の離職率も高い。
- ③ 職員の採用、育成、任用に客観的なルールがなく、理事長の一存で決定している。

2 社会福祉法人の課題の迅速な解決のために《提言》

- 課題のある社会福祉法人において、課題が発生した要因やその課題が改善されない要因を見ると、理事会・監事や法人本部機能が本来の役割を果たしていないことが挙げられます。
- 理事会等が本来の役割を果たしていたならば、社会福祉法人自身により課題を改善できた事例は多いと考えられます。さらには、課題発生を未然に防止できた可能性もあったと考えられます。
- また、一方で、東京都は定期的に指導検査を実施していますが、指導検査において課題が把握され、課題解決のための指導を開始する時には、課題が発生してからすでに一定期間が経過している例も多くあります。
- その結果、改善までに非常に長い期間を要するとともに、改善自体が極めて困難になっている課題もあり、もし、東京都が社会福祉法人の課題を早期に発見し、対応していれば、課題の重篤化を防止できた可能性があります。
- したがって、社会福祉法人の課題を迅速に解決するためには、

- ① 法人役員が、その役割の重要性を再認識し、自ら理事会・監事機能を活性化させること、更に法人本部機能があるべき役割を果たすことにより、法人自ら、改善策を策定、実行すること
(経営適正化ステップⅠ)
- ② 社会福祉法人の抱える課題を、東京都が早期に発見し、対応すること
(経営適正化ステップⅡ)

が重要であると考えます。

第Ⅲ章 社会福祉法人の経営機能の強化

【経営適正化ステップⅠ】

1 理事会、監事機能、法人本部機能について

(1) 社会福祉法人の経営管理に関する基本的な考え方

○ 理事会及び本部機能は、社会福祉法人の「経営」を管理するための最も基本的かつ重要な機能です。

社会福祉法人内において、意思決定（PLAN）は理事会、意思決定機関の補佐及び執行機能の取りまとめ（DO）は法人本部が担う機能です。（ただし、実際には、この執行機能は理事長・施設長にゆだねられている場合が多いと言えます。）監督（SEE）は、監事が担う機能です。

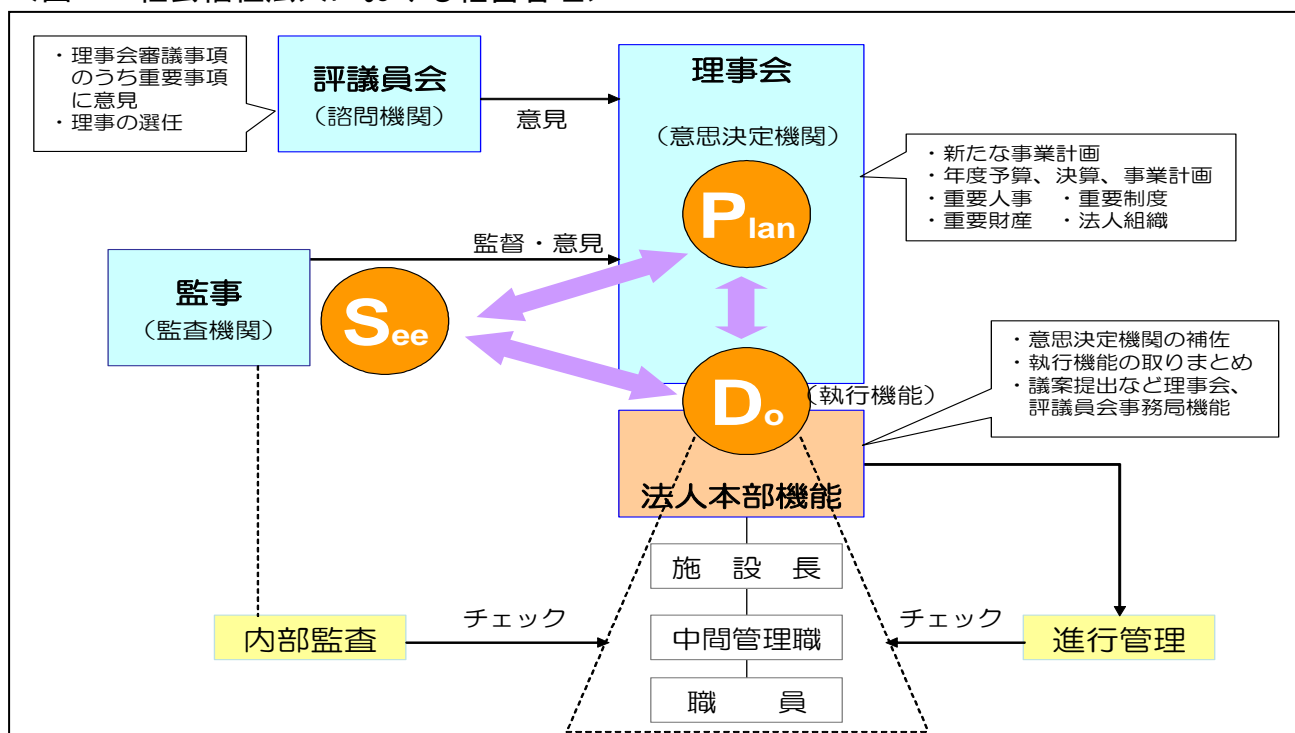
○ 社会福祉法人においては、これらの機能を十分に働かせ、法人の経営理念や中長期的な事業計画等に基づいた経営を行っていくことが求められます。

○ しかし、平成 21 年 8 月に東京都が実施した「社会福祉法人に対するアンケート調査（以下、「アンケート調査」という。）」によれば、

- ・ 法人の経営理念を策定している法人は、全体の 25.4%にすぎず、
- ・ 中長期的視点に立った事業計画を策定している法人も 58.8%です。

【別添参考資料 3】

<図1 社会福祉法人における経営管理>



(2) 理事、理事会の現状

- 社会福祉法第 38 条では、「理事は、すべて社会福祉法人の業務について、社会福祉法人を代表する。ただし、定款をもってその代表権を制限することができる。」、同第 39 条では、「社会福祉法人の業務は、定款に別段の定めがないときは、理事の過半数をもって決する。」とされています。

しかし、理事会の役割や、理事の具体的な職務・役割については、社会福祉法に明記されていません。

- 社会福祉法人定款準則では、法人業務の決定は理事会によって行うとされており、理事会で議決すべき議案は、以下のようなものになります。

【理事会で、議決すべき議案一覧】

- ① 予算（★）、決算の承認、基本財産の処分（★）、事業計画、事業報告
- ② 予算をもって定めるもののほか、新たに生じる義務の負担又は権利の放棄の同意（★）
- ③ 定款の変更（★）
- ④ 法人の合併の同意（★）
- ⑤ 解散の同意、解散した場合における残余財産の帰属者の選定（★）
- ⑥ 社会福祉事業に係る許認可、寄附金の募集その他の所轄庁等の許認可を受ける事項
- ⑦ 定款細則、経理規程等社会福祉法人の運営に関する規則の制定及び変更
- ⑧ 施設長の任免その他重要な人事
- ⑨ 金銭の借入、財産の取得、処分等に係る契約（軽微なものを除く。）
- ⑩ 役員報酬に関する事項
- ⑪ 理事長の選任（互選） 等

（★）は、理事総数の3分の2以上の同意が必要）

- また、評議員会を設置しない社会福祉法人では、
 - ① 理事の選任の同意 ② 監事の選任 も要議決事項となります。評議員会を設置している社会福祉法人では、これらは評議員会の要議決事項となります。
- しかし、東京都内の社会福祉法人においては、理事会が本来議決すべき事項を議決していない事例も見受けられます。

【理事会が本来議決すべき事案を議決していない事例】

- ★ 理事長が、法人の資金として借入を行ったが、理事会で議決されていない。
- ★ 財務担当理事が、運用財産を元本保証のない外国債で運用しているが、理事会の承認がなされていない。
- ★ 役員選任から、2年経過したにもかかわらず、理事会で再任の承認がされていない。

- また、理事会では、重要事項の決定とともに、次のような事項の対応策を検討、審議し、承認、議決を行うべきです。
 - ① 各施設の収支、利用状況や法人全体の収支等の経営状況の報告を受けての、対応策の検討
 - ② 東京都や区市町村による指導検査結果通知等の報告を受けての、改善策の検討・実施

- ③ 施設での事故等の報告を受けての、リスクマネジメントの検討・実施
- ④ 施設ごとの改築・設備更新計画等の承認 等

○ しかし、理事会に必要な報告がなされず、審議されていない事例も見受けられません。

【理事会で審議され、迅速に改善すべき事例】

- ★ 予定されていた寄附が不履行になったことにより、施設整備に伴う借入金等が計画どおりに償還されず、運営資金がひっ迫している。
- ★ 施設の放漫経営又は計画性のない改築工事により、経営が悪化している。
- ★ 施設長がワンマンであり、職員へのパワーハラスメント等により、職員の離職率が高い。
- ★ 施設で、職員による利用者虐待、身体拘束等の不適切な行為が行われている。
- ★ 利用者・家族等からの苦情が多く、利用者事故やヒヤリハット事例が頻繁に発生している。
- ★ 職員の利用者支援技術が未熟かつ研修体制が不十分なため、ヒヤリハット事例が度々発生している。

○ 前述のアンケート調査によれば、理事会の開催回数の年平均は 5.1 回であり、予算・事業計画審議で1回、決算・事業報告審議で1回、それ以外の審議（補正予算を含む。）で3回程度開催するのが、平均的となっています。

○ さらに、理事長は、施設長や重要な人事を除く職員の任免、職員の日常の労務管理・福利厚生、物品購入等の契約のうち軽微なもの、予算上の予備費の支出、利用者の日々の処遇、利用者の預かり金の日常の管理等を日常の業務として専決することができそうですが、これを理事会に報告しなければなりません。

○ しかし、社会福祉法人の理事長は、前述のアンケート調査によれば、福祉・医療系資格所有者や実務経験者が 52.1%、理事については 48.3%であり、中には、社会福祉法人制度や理事の役割を十分理解していない事例も見受けられます。

【理事の社会福祉法人制度に対する理解が希薄な事例】

- ★ 理事長がワンマンであり、法人役員も理事長と関係が深い者が多く、理事会が形骸化している。
- ★ 社会福祉法人設立時に、創設者が自己の資産（土地、建物、資金等）を寄附により提供したため、創設者やその家族が理事長や理事、施設長等に就任し、「法人の資産」と「個人の資産・債権」を混同するなど、法人を私物化している。
- ★ 職員の採用、育成、任用に客観的なルールがなく、理事長の一存で決定している。

- 法人の理事会では、適切な牽制機能が働かないまま、議決が行われている可能性があります。
社会福祉の動向を踏まえた適切な判断・意思決定が行えるよう、役員機能の強化が必要と考えます。

（３） 監事の現状

- 監事については、社会福祉法第 40 条に、
 - ① 理事の業務執行の状況を監査すること。
 - ② 社会福祉法人の財産の状況を監査すること。
 - ③ 理事の業務執行の状況又は社会福祉法人の財産の状況に監査した結果、不整の点があることを発見したとき、これを評議員会（評議員会のないときは、所轄庁）に報告すること。
 - ④ ③の報告をするため必要があるとき、理事に対して評議員会の招集を請求すること。
 - ⑤ 理事の業務執行状況又は社会福祉法人の財産状況について、理事に意見を述べることが規定されています。
- しかし、監事が果たすべき役割に対して、認識が薄い事例も見受けられます。

【監事が内部監査機能を発揮していない事例】

- ★ 会計処理が正確にできておらず、決算数値が合わない、使途不明金がある等の状況が数年間続いているにもかかわらず、監事が決算を承認している。
- ★ 役員に関連会社と、特命等により不透明な業務委託契約を結んでいるにもかかわらず、監事が指摘していない。
- ★ 理事長が、資金運用のため法人資金を外部流出させているにもかかわらず、監事が指摘し、改善させていない。
- ★ 財産を元本保証のない外国債で運用しているにもかかわらず、監事が指摘し、改善させていない。

- このように、監事は理事の業務執行の状況の監査及び法人の財産の状況の監査の役割を担っていますが、社会福祉事業や財務管理に関する専門的知識が少ないために、その職責を果たせていない事例も見受けられます。
- また、前述のアンケート調査では、監事監査の回数は年平均 1.6 回で、所要時間の平均が 3.3 時間です。弁護士、公認会計士、税理士等の資格を持ち、財務管理に関する専門的知識を有している場合でも、簡易な監事監査を実施し、理事会に出席するだけの非常勤監事が大半です。
- こうした状況では、監事が求められる役割や責任を果たすことは難しく、理事の業務や社会福祉法人の財務管理等の内部監査機能の発揮が望まれます。

（４） 適正な理事会、理事、監事の在り方

- 理事会においては、事業・法人運営について、決算数値、他法人との比較や法人内施設の比較ができる財務指標、法制度の改正内容、利用者の動向、事業運営のリスクに関する情報等の客観的な情報の提供を受けて、それらを踏まえた議論がされていることが重要です。
- また、理事、監事には、次のようなことが最低限求められます。
 - ① 社会福祉法人の位置付け、理事・監事の役割や責任を理解していること。
 - ② 資金計画や借入（返済能力）等、法人運営のリスクを検討・判断できること。その上で監事は、内部監査機能を発揮しなければなりません。
また、各理事は役割を分担すること等により、それぞれの役割を適正に果たさなければなりません。

(5) 法人本部の現状

- 現行の社会福祉法においては、法人業務の執行機能に関する規定がありません。しかし、第Ⅲ章の1の(1)で述べたように、社会福祉法人の意思決定機関(理事会)の補佐、執行機能の取りまとめを担うものとして、「法人本部機能」が発揮されることが重要です。
- 本部機能は、法人規模や事業種別にかかわらず、何らかの形で存在し、その役割を果たすことが求められます。前述のアンケート調査では、全体の67.4%の法人が本部を設置しており、複数の施設を運営している法人では、74.3%となっています。
- しかし、現行の介護報酬・補助金等の体系では、法人本部の人件費等は算定されておらず、社会福祉法人会計基準による本部経理区分(以下、「本部経理区分」という。)に属する収入はありません。
そのために、特に小規模法人では、専任の法人本部職員を確保することが困難となり、理事長や施設長等が本部事務を行っている法人が多くなっています。
- 前述のアンケート調査では、本部を設置している法人で、本部専従職員を配置している法人は全体で51.1%ですが、1施設のみ運営している法人では、36.1%と割合が低くなっています。
また、本部機能を、理事長・施設長が兼務している法人は全体で55.1%ですが、1施設のみ運営している法人では67.7%と割合が高くなっています。
- こうした状況から、法人本部機能が発揮されないために生じている問題も見受けられます。

【法人本部機能が発揮されていない事例】

- ★ 社会福祉法人設立時に、利用者見込みを措置制度の時と同様な考えで過大に見積り、設備投資した。しかし、利用者数が計画数まで届かなかったため、事業収支が均衡せず、事業存続自体が困難になっている。
- ★ 理事長及び理事が、事業運営を施設長に一任したが、施設長が採算を度外視した人員配置、備品購入等を行う等の放漫経営を行ったため、運転資金がひっ迫し、経営が悪化した。
- ★ 法人設立時に理事・監事を選任後、2年を経過したのに再任手続きが行われなかったため、一時的に役員全員が失職となってしまっている。

- 本部経理区分は、法人の将来的な新規事業に要する経費や法人全体の中長期的な資金管理やリスク管理に活用するものですが、本部を設置している法人においても、この趣旨が理解されていない事例が多く見られます。

（6） 法人本部機能の在り方

- 法人本部の機能とは、
 - ① 理事会の意思決定に基づき、法人全体や各事業の計画的な進行管理を行う。
 - ② 収支状況等の経営上の課題や、サービス提供等の事業運営上の課題について、現状だけでなく、起こりうるリスクを含めた具体的な情報を外部や法人内の各事業部門から収集し、分析すること。
 - ③ その結果について考えられる対応策を含め、理事長や理事会に報告、判断を求める。
 - ④ 複数の施設、事業を運営している場合には、全施設・事業の経理、総務、人事を集約すること。
等が挙げられます。
- 本部機能の具体的業務としては、
 - ① 理事会の議案及び日程の調整、議事録の作成
 - ② 施設ごとの利用状況及び収支や法人全体の収支等の経営状況の把握
 - ③ 法人の課題分析、対応策の検討
 - ④ 施設ごとや法人全体の財務指標の作成、経営分析
 - ⑤ 施設での事故の把握等によるリスクマネジメント

- ⑥ 施設ごとの改築・設備更新計画の策定・管理
- ⑦ 法制度改正等経営判断に必要な情報の収集、分析
- ⑧ 各事業部門からの連絡、報告、相談窓口及び東京都、地元区市町村との連絡窓
□
- ⑨ 各施設経理区分の管理、本部経理区分の有効活用、法人単位の資金管理
- ⑩ 職員管理（採用、研修・給与等）、契約、資金繰り、財産管理等一括化
- ⑪ 医療機関・関係福祉施設との連携
等が考えられます。

2 理事、監事の質の向上、法人本部機能強化のために《提言》

(1) 役員機能強化研修の実施

○ 社会福祉法人の理事・監事は、社会福祉法第24条の「経営の原則」、すなわち「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」ことを、改めて認識し、社会福祉法人の経営に当たらなければなりません。

○ しかし、前述のとおり、東京都内の社会福祉法人の理事長は、福祉・医療系資格所有者や実務経験者が52.1%、理事については、48.3%であり、中には、社会福祉法人制度や理事の役割を十分理解していない理事もいると想定されています。

また、理事・監事が、社会福祉法人の位置付け、自らの役割や責任について、体系的に習得する機会はほとんどありません。

○ そこで、本検討会は、昨年3月、東京都に対し、社会福祉法人の役員に対する研修の実施を提言しました。東京都は、その提言を受けて、役員の資質の向上並びに理事会及び監事機能の活性化を図るために、平成22年度から、実践的な社会福祉法人役員機能強化研修を実施しています。

○ この研修では、理事・監事を対象として、「社会福祉法人の機能と役割」「理事・監事の役割」「決算書の見方」等の講義に加えて、「理事会」のロールプレイング等、グループワーク形式を取り入れた実践的なものとして、これまで4回実施しています。

【別添参考資料4】

○ 東京都は、研修内容を検証しながら、今後も更に効果のある研修を継続し、社会福祉法人の経営機能を強化するよう指導していくべきです。

(2) 理事、理事会、法人本部機能に関する国への提案要求

- 第Ⅲ章の1(2)で述べたとおり、現行の社会福祉法では第38条において、「理事は、すべて社会福祉法人の業務について、社会福祉法人を代表する」とあるだけで、理事会の役割や理事の具体的な職務・役割については、明記されていません。

そこで、東京都は、平成22年6月に、理事・理事会の法的位置付けに関して、次のとおり国に提案要求を行いました。

- ① 意思決定機関としての理事会の役割等について、社会福祉法に明確に定めること。
- ② 理事の権限及び責任範囲について、社会福祉法等により、制度上明確にすること。

- さらに、第Ⅲ章の1(5)で述べたとおり、社会福祉法人の意思決定機関(理事会)の補佐及び執行機能の取りまとめを担うものとして、「法人本部機能」が発揮されることが重要ですが、社会福祉法上は法人本部機能について規定がありません。また、現行の介護報酬・補助金等の体系では、法人本部の人件費等は算定されておらず、本部経理区分に属する収入はありません。

- このため、東京都は、法人本部機能の役割の明確化に関しても、併せて提案要求を行いました。

- ① 意思決定機関の補佐、執行機関の取りまとめ役としての法人本部機能の役割について、社会福祉法等により、制度上明確にすること。
- ② 介護報酬や自立支援給付等と同様、措置費(運営費)についても本部経理区分への繰入制限を緩和する等、適正な法人本部の運営が可能となる仕組みとすること。

- 東京都は、理事・理事会・法人本部機能に関して、引き続き国に提案要求していくべきと考えます。

【別添参考資料5】

第Ⅳ章 課題のある社会福祉法人の早期発見、早期対応

【経営適正化ステップⅡ】

1 これまでの指導検査

- 東京都は、これまでも、社会福祉法人や法人の運営する施設・事業に対する定期的な指導検査のほか、苦情や内部告発等があった際は、随時、当該施設・事業所への実地調査を行い、法人の課題を把握してきました。

この指導検査手法は、原則として、あらかじめ定められた指導検査基準に従い、指導項目に該当する部分を、文書又は口頭で指摘し、改善を促すものです。

- 社会福祉法人に対する指導検査基準には、「組織運営」「事業」「人事管理」「資産管理」「会計管理」「事務処理」等の項目があります。

また、施設・事業所に対する指導検査基準には、「運営管理」「利用者サービス」「会計・経理」について細かい基準があります。また、社会福祉法人の経営する施設・事業所への実地調査により、当該社会福祉法人の課題が明らかになることがあります。

- その中で、東京都は、重大な課題を抱えていると判断した法人に対して、重点的、継続的に指導を行っています。

社会福祉法人において課題が生じた場合、理事会・監事や法人本部機能が本来の役割を果たし、自ら改善することが必要です。しかし、法人自らが課題を解決できていない場合、東京都が指導検査時に課題を把握し、課題解決のための指導を開始することになります。

- 東京都の指導検査は、定期的な実施されることから、「検査時に、表面化している課題を法人に指摘し、改善させる」という点では効果的ですが、こうした指導検査手法では、「課題が表面化する前の段階で課題を早期発見する」ことは困難です。

- 課題が発生していても、早期に発見されなければ、改善までに非常に長い期間を要することが多くなります。さらに、発見が遅れたために、課題が重篤化し、改善自体が極めて困難になるものもあると考えます。

したがって、東京都が、早期に課題を発見し、早期に対応することが重要です。

- 重大な課題を抱える社会福祉法人に対し、迅速に改善を指導するためには、「重点指導すべき」法人を早期発見する仕組みを東京都が構築すべきです。

2 課題の早期発見のために《提言》

(1) 「重点指導」すべき法人の一次抽出

ア 経営状況の財務分析

- 社会福祉法人に求められるのは、利用者に対する福祉サービスを安定的・持続的に提供し続けられる、健全な財務基盤です。
- そこで、「重点指導すべき」法人を早期発見するためには、財務上問題がないかどうか分析することが重要です。
早期発見の仕組みとしては、まず財務状況等の問題点を早期に発見するための財務指標とその分析手法を確立することが必要です。
- 東京都には、毎年度社会福祉法人から決算書等が提出されます。東京都は、この決算書等を個々に分析して指導検査を実施していますが、その観点は、「収支の状況がどうか」「決算書類が適正に作成されているか」「不正な支出はないか」等が主となっています。
- また、社会福祉法人全体として、財務状況が短期的に健全であるか、また長期的に健全であるか、課題があるのかの「財務指標」がありません。
- したがって、これまで、東京都が実地指導している社会福祉法人が、財務上、健全かどうか等が明らかにできていませんでした。
- 東京都においては、必要に応じて、それぞれの福祉事業において、社会福祉法人が経営する同種の事業の決算書と比較し分析しています。しかし、これまで、社会福祉法人全体の決算書を他の同種の法人の決算書と比較することは、ほとんど実施されていません。
- そこで、社会福祉法人の決算書等を分析して、社会福祉法人の財務分析に有効な「財務指標」を示すことが有効と考えます。その上で、それぞれの社会福祉法人の決算値と比較することにより、財務分析を行うことができます。
- 東京都では、平成 22 年度、東京都内の社会福祉法人のうち、社会福祉協議会や共同募金会を除く 924 法人から提出された平成 20 年度の決算書（社会福祉事業団、施設を経営しない法人、決算データ不備等の決算書を除くと 709 法人）を分析しました。

- 社会福祉法人に求められる財務上の特性としては、「短期的視点」として、安定した支払能力、「長期的視点」として、強固な財務的基盤を挙げることができます。また、社会福祉事業を経営する上での最大の支出科目は、人件費となります。

- 財務分析の結果、社会福祉法人独自の財務上の課題を発見するためには、様々な財務指標のうち、
 - ① 社会福祉法人の収支状況を見る指標として「当期活動収支差額」「次期繰越活動収支差額」「経常活動資金収支差額」
 - ② 短期安定性を見る指標として「流動比率」「当期末支払資金残高」
 - ③ 長期安定性を見る指標として「純資産比率」「固定長期適合率」
 - ④ 収益性を見る財務指標として「経常活動収支差額率」
 - ⑤ コスト合理性を見る指標として「(人件費+委託費)比率」「労働分配率」
 - ⑥ 借入割合を見る指標として、「事業活動収入対借入金比率」が有効な指標と考えられます。

- これらの指標については、社会福祉法人の理事・監事が法人の経営状況を自己チェックできるよう、分かりやすく解説したものを東京都が作成することにより、社会福祉法人自身による課題の早期発見を促すことが重要です。

【別添参考資料7】

- また、東京都は、今後この検討会報告を受けて、各指標における詳細な分析が必要と考えられる水準（要精査水準）等を定め、財務指標を指導検査に活用することが有効です。

【社会福祉法人経営分析のための財務指標と都内平均値】

(1) 事業活動収支計算書（P L）からの財務指標

① 当期活動収支差額

事業活動収支差額、事業活動外収支差額及び特別収支差額の合計を示す指標です。

事業を開始又は拡大した年度においては、利用者が直ちに定員まで達しない等の理由により、マイナスになることが多くなっています。2年目以降にマイナス額が縮小しているか、又は縮小する計画がありその計画どおりになっているかがポイントと考えられます。

② 次期繰越活動収支差額

法人設立から現在の会計年度までの剰余金処分後の純資産のうち、繰越金残高を示す指標です。

前期繰越活動収支差額がマイナスであり、当期活動収支差額がマイナスになることにより、次期繰越活動収支差額のマイナスが拡大していく状況である場合、決算書の早急な精査が必要と考えられます。

理事会で経営改善策を検討、実行し、まず当期活動収支差額をプラスにするとともに、次いで次期繰越活動収支差額のマイナスを解消する年次計画を定め、実行していくこと等の対策の検討が必要と考えられます。

③ 事業活動収入対借入金比率（％）

事業活動収入に対して、運転資金借入金の比率を測る指標です。

東京都内の社会福祉法人においては、平均 2%程度となっています。この比率が大きいほど、事業活動収入に対する返済割合が増大し、それに伴い資金繰りが悪化する恐れがあります。この場合、中長期の収支を予測し、運転資金の借入額と返済計画を精査し、返済の実現可能性を再チェックすること等の検討が必要と考えられます。

④ 労働分配率（％）

コスト合理性を判断するための指標の一つで、法人の限界利益（限界利益とは、売上高から変動費を引いたもの、または、固定費＋利益）に対する人件費の占める割合を表す指標です。

東京都内の社会福祉法人においては、平均 85%程度となっています。労働分配率が 100%を超えると、限界利益以上の人件費が支出されていることになり、固定費の増大による恒常的な赤字を生じる可能性が高くなるため、決算書の分析を

行い、原因を把握する必要があります。

保育事業や措置事業等は、事業の性質から、経費のうち人件費の占める割合が高くなる法人もあります。しかし、当該法人の経営する施設において、手厚いサービスが提供されており、法人の経営が安定しているなど、労働分配率が高くても問題のない場合も多くあると考えられます。

このため、この指標については、法人の中長期的な人員配置計画等との整合性を図って、法人内で適正な人件費管理を行っていくための目安として活用することが大切です。

⑤ (人件費+委託費) 比率 (%)

人件費にかかるコストを把握するための指標です。

人件費には、職員給与・賞与とともに法定福利費、福利厚生費、退職給与引当金繰入、賞与引当金繰入を含みます。委託料には、派遣職員委託費、給食調理委託等の人件費分を算定します。

東京都内の社会福祉法人においては平均 75%程度となっています。

この指標が 85%を上回ると、当期活動収支差額がマイナスになる傾向(※)があるため、決算書の分析を行い、原因を把握する必要があります。また、職員の離職率が高い場合には、この比率が低くなっている場合もあります。

④の労働分配率同様、法人内で適正な人件費管理を行っていくための目安として活用することが大切です。

※ 東京都が平成 22 年度に行った平成 20 年度社会福祉法人決算分析の調査結果によると、この指標が 85%を上回り当期活動収支差額がマイナスだった法人は 50 法人中 27 法人で 54.0%。対して、85%以下で当期活動収支差額がマイナスだった法人は 658 法人中 98 法人で 14.9%でした。

⑥ 経常活動収支差額率 (%)

経常活動収支差額率とは、経常活動収入に対する経常収支差額の占める割合です。東京都内の社会福祉法人においては、平均 5%程度となっています。

この指標についてマイナスの状態が複数年度にわたる場合は、決算書の分析を行い、原因を把握する必要があります。また、利用者一人当たり収入単価のアップ、利用者数の拡大等の収入増策や経費節減等を実行していくことも重要と考えられます。

(2) 資金収支計算書 (CF) からの財務指標

① 経常活動資金収支差額

法人の経常活動の資金収支の差額を示す指標 (法人の当期資金収支差額のうち

施設整備等資金収支差額と財務活動資金収支差額を除くもの)です。

事業の開始時など、定員に対する利用率が低い場合は、マイナスになることがあります。通常この差額がマイナスになることはあまりありません。収支差額がマイナスになっている場合は、事業ごとに資金収支計算内訳を分析して対応を検討すること等が必要と考えられます。

② 当期末支払資金残高

法人設立から現在の会計年度までの資金収支の増減額を示す指標です。

当期末支払資金残高は、貸借対照表における「流動資産－流動負債（引当金を除く。）」と一致します。したがって、残高がマイナスとは、流動比率が100%未満であることを示し、支払資金が減少し、支払いが滞っている可能性があるため、理事会で早急な改善策を検討・実行する必要があります。

なお、保育所及び措置費支弁対象施設においては、当期末支払資金残高は、運営費・措置費の適正な執行により、適正な施設運営が確保された上で、長期的に安定した経営を確保するために将来発生が見込まれる経費を計画的に積立てた結果において保有するものであり、過大な保有を防止する観点から、当該年度の運営費収入の30%以下の保有とされています。

(3) 貸借対照表(BS)からの財務指標

① 流動比率 (%)

短期安定性を見る指標で、短期返済が必要な流動負債に対し、支払財源である流動資産がどの程度あるかを示す指標です。現金預金、未収金、前払金等の流動資産と、短期運営資金借入金、未払金、預り金等の流動負債との比率です。

流動比率は、「現金預金」を、「その他固定資産」の特定目的の人件費積立預金や施設整備等積立預金等の「積立預金」にすると低くなり、一方、固定負債である長期運営資金借入金がある場合は、高くなる傾向があります。

一般的には通常150%程度以上あれば優良と言われていますが、都内の社会福祉法人においては、平均1,100%程度となっています。このように、東京都内の社会福祉法人の平均値が大きな水準となる原因としては、企業会計と社会福祉法人会計制度の違いや主な収入である介護報酬等が2か月程度後に収入されるため、未収金が多いこと等が考えられます。

しかし、この比率が、100%を下回るような場合は、流動負債が流動資産を上回っていることになり、資金繰りが悪化している状態が想定されます。このような場合、理事会において、資金収支計算書による月次実績を把握の上、資金調達を検討する必要も出てきます。

② 純資産比率（％）

資産総額に占める「純資産（自己資本）」の割合であり、長期安定性を見る指標です。

「純資産」は、基本金、国庫補助金等特別積立金、その他の積立金、次期繰越活動収支差額等です。

「基本金」は、①法人設立や施設創設・増設のために基本財産を取得するための寄附金、②施設創設等にかかる借入金の償還のための寄附金、③創設、増設等のために保持すべき運転資金の寄附金、④定款により、運用財産の基本財産への組入額です。

この比率は高いほど経営が安定する傾向が見られ、東京都内の社会福祉法人においては平均 85%程度になっています。この比率が 50%を下回ると、自己資本よりも負債（他人資本）が上回っている状態となるので、決算書を分析し、原因を調査するとともに、理事会等で中長期事業計画の策定・進行管理を行い、対応策の検討が必要と考えられます。

③ 固定長期適合率（％）

長期安全性を測るための指標です。固定資産が長期資本（純資産＋固定負債）によってどれだけ賄われているかを表します。この指標は流動比率と表裏の関係にあります。流動比率が上がれば固定長期適合率は下がり、流動比率が下がれば固定長期適合率は上がります。固定資産は、純資産や固定負債で調達し、100%未満であることが大切です。

東京都内の社会福祉法人においては、平均 80%程度となっています。100%以上になると固定資産への過大な投資の可能性があるため、決算書を分析し原因を把握するとともに、問題がある場合には、理事会で、固定資産取得状況や設備整備計画の妥当性等を審議することも必要です。

○ 平成 20 年度決算における、主な指標の都内社会福祉法人平均値（経営する事業別）は、下表のとおりです。

なお、「全体」は、都内社会福祉法人 709 法人の平均値で、

- ① 「保育」は、保育所事業のみ経営、271 法人の平均値
- ② 「障害」は、障害者事業のみ経営、123 法人の平均値
- ③ 「介護」は、介護保険事業のみ経営、136 法人の平均値
- ④ 「措置等」は、措置施設等のみ経営、25 法人の平均値
- ⑤ 「複数」は、複数事業経営する法人、154 法人の平均値 　　です。

(単位 %)

項目	平成20年度決算 東京都内社会福祉法人平均値					
	全体	①保育	②障害	③介護	④措置等	⑤複数
事業活動収入対借入金比率	2.4	0.4	2.9	3.2	0.2	5.1
労働分配率	85.3	87.5	77.3	87.0	96.5	84.8
(人件費+委託費)比率	73.3	78.0	68.3	71.5	70.4	71.2
経常活動収支差額率	4.8	5.6	7.3	3.2	2.1	3.5

※ 「事業活動収入対借入金比率」における借入金は、運転資金の借入金のみを対象にしています。施設整備のための借入金は含まれないことにご留意下さい。

※ 平成20年度の決算数値を基にした財務指標、都内平均値の算出においては、障害者施設の一部が採用する就労支援事業会計処理基準（授産施設会計基準）における就労支援事業活動の収支差額（授産事業の部）を含めていません。

(単位 %)

項目	平成20年度決算 東京都内社会福祉法人平均値					
	全体	①保育	②障害	③介護	④措置等	⑤複数
流動比率	1125.8	1150.8	1311.1	1115.2	1227.3	783.3
純資産比率	86.0	88.8	85.2	84.4	88.9	82.8
固定長期適合率	82.4	86.3	70.7	83.8	79.6	83.8

(4) 財務指標等の留意点について

① 指標の性質について

この財務指標は、東京都内709の社会福祉法人（社会福祉協議会、共同募金会、社会福祉事業団、施設を経営しない法人、決算データ不備等の法人を除く。）の平成20年度決算書の分析結果を基に、企業会計における一般的な考え方や社会福祉法人に対する指導状況を総合的に勘案し、作成したものです。

この指標は、自法人の財務状況が、都内平均と比較して、どのような状態にあるかを把握するための指標であり、この指標のみで、法人の財務状況の良し悪しを判断するためのものではありません。各指標の計算式は、【参考資料6】に記載しています。

② 会計基準の相違について

現在の社会福祉法人の会計処理においては、複数の会計基準が用いられていま

すが、今回実施した財務分析では、異なる会計基準を採用していても、同一の計算方法で算出しています。

また、財務指標や計算書類については、社会福祉法人会計基準に基づき説明をしています。

③ 財務指標等の精査について

この財務指標及び都内平均値については、今後、数年間の決算分析を毎年度実施し、過去の数値を時系列に比較すること等により、精度を高めていく必要があります。

また、今後予定されている社会福祉法人の新たな会計基準の制定時には、財務指標の計算式等を見直す必要があります。

イ チェックリスト

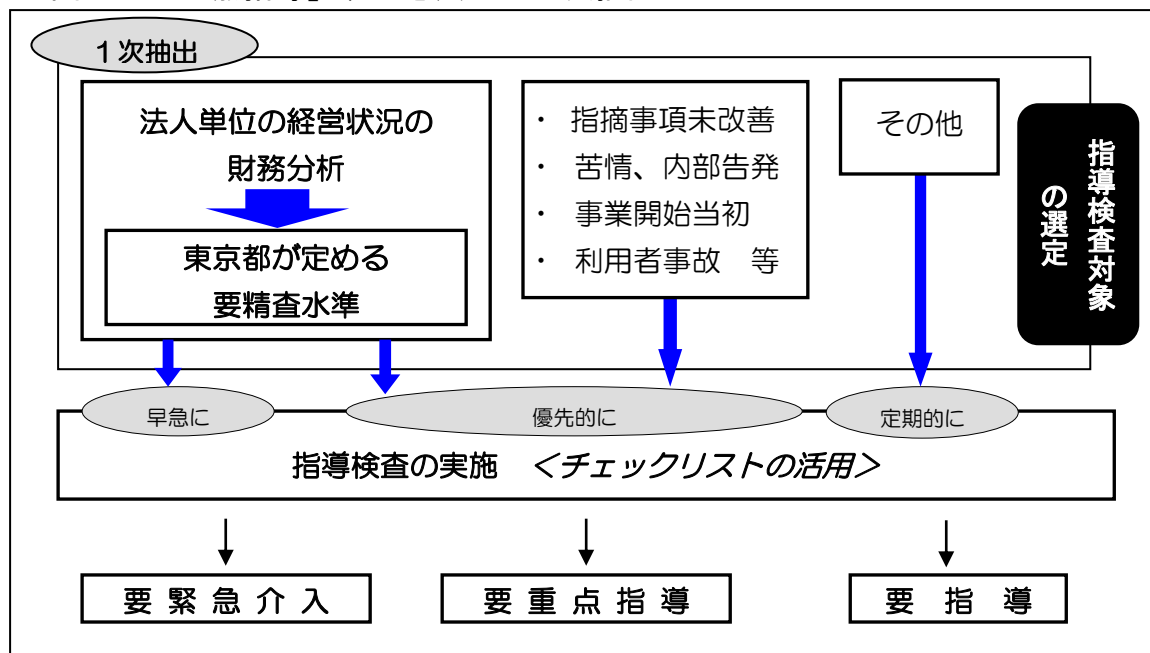
- 「重点指導すべき」法人を早期発見するために、次に、「運営管理（組織管理、事業経営、職員管理）」「利用者サービス」「財務管理（会計・経理）」の各分野において、チェックリストを作成します。

これまでの東京都の「指導検査基準」は、主に、法令・通達・要綱等に基づいて定められていますが、チェックリストのチェック項目を、東京都の「指導検査基準」等に盛り込み、法人・施設等の指導検査の際に活用することも検討すべきです。

- 東京都が平成 23 年度から、指導検査対象法人・施設を選定する優先順位は、
 - ・ 2（1）アの財務分析結果で東京都が定める要精査水準に該当した法人
 - ・ これまでの法人・施設等の指導検査において、指摘事項の改善が図られていない法人
 - ・ 苦情、投書等により、介護報酬の不正請求や利用者虐待等が考えられる施設等とし、「重点指導すべき」法人を早期発見すべきです。
- 東京都は、指導検査を実施する前に、チェックリストの項目のうち、法人本部や施設、事業所からの事前提出資料によりチェックできる項目をチェックし、残りは、指導検査当日の実査でチェックします。
- チェックリストには、法人運営の根幹に関わるような事項が適切に行われておらず、東京都が直ちに法人指導を実施すべきである「要緊急介入」と、改善が図

られるまで、東京都が継続的に指導していくべき「要重点指導」等の問題レベルを設定します。

<図2 「重点指導」すべき法人の一次抽出>



- 「要緊急介入」の要チェック項目として、以下のような項目が考えられます。

【運営管理（組織管理・事業経営・職員管理）】

① 理事会で、予算・事業計画や定款変更等、要議決事項を審議・議決していない、又は、予算等を期限内に議決していない。決算を期限内に調整していない。
② 社会福祉法人の資金管理全体を法人自身が行っていない。 法人の通帳が法人本部になく、理事長の関連会社や親族等関係者が保管している。
③ 理事等の法人関係者が、法人の運営する施設を自分の住居として使う、法人の自動車を私用で使うなど、法人資産を私物化している。
④ 法人の実施している事業の経営状況が悪化しているにもかかわらず、事業の採算性を考えずに、事業計画の拡大やこれに伴う借入れを続けている。
⑤ 理事長又は理事が、法人の資金を、資金運用する等の名目で、外部に流出している。
⑥ 勤務実態のない役員に、常勤役員並みの役員報酬を支払っている。 勤務実態のない職員に、副施設長等の名目で多額の給与を支払っている。
⑦ 職員の給与が遅配、未払いになっている。その結果、退職者が増加している。
⑧ 法人運営が厳しい等の理由で、労使合意なく、就業規則等を無視した給与カットをしている。
⑨ 役員の任期更新を怠ったために、役員が不存在の状態になっている。

【財務管理（会計・経理）】

① 法人の借入金の返済財源として、別の借入金収入を充てている。
② 法人の借入金償還計画どおり償還されていない。
③ 介護報酬の債権が法人の借入金の担保になっている。
④ 法人の資金繰りが厳しいため、社会保険料の預り金（従業員負担分）に手をつけ、他の支払いに充当し、滞納している。
⑤ 予定されていた寄附が計画どおり行われなかったために、法人経営が厳しくなっている。
⑥ 運転資金相当の現金預金が確保されていない。
⑦ 財務分析の結果、東京都が定める「要精査水準」に該当する指標がある。

【利用者サービス】

① 法人が運営している施設等において、法人職員による高齢者・障害者虐待、身体拘束、児童虐待等、不適切な行為（権利侵害）が行われていることが確認された。
② 法人が運営している施設等において、法人職員による高齢者・障害者虐待、身体拘束、児童虐待等、不適切な行為（権利侵害）が、過去度々発生したにもかかわらず、権利擁護研修の実施等の未然防止対策をとっていない。

- また、「要重点指導」の要チェック項目の例としては、以下のような項目が考えられます。

【運営管理（組織管理・事業経営・職員管理）】

① 理事会で、外資、投資信託等の有価証券による資金運用、償還計画の変更、金銭の借入れ、財産の取得、処分等に係る契約等の要議決事項を審議、議決していない。
② 監事が決算理事会に、毎年出席していない。監事監査の記録がない。
③ 理事長や法人本部が、自法人の運営する施設や事業所の実態を把握していない。 （例）事故及び苦情の状況、利用者数の推移、財務状況、福祉サービス第三者評価結果
④ 法人が、理事長等の関係者からの借入れ等をしているが、借入れに関する契約書・償還計画がない、又は返済を行っていない。
⑤ 法人理事等の役員に、理事長が別に経営している事業の関係者等が多くを占めている。
⑥ 東京都に説明がないまま、法人の役員が一斉に交替している。

【財務管理（会計・経理）】

① 法人が、法人役員の関連会社と内容が不明瞭なコンサルタント契約や委託契約を締結している。
② 法人が運営している施設等において、長期運転資金借入れがある（短期借入れの繰り返しも含む。）。
③ 法人が運営している施設等において、給食委託費、建物維持管理費、清掃委託費等の未払金が3か月以上継続している。
④ 基本財産（不動産及び現金）から流動資産への取り崩しが行われている。
⑤ 法人に多額の仮払金、仮受金があるが、年度内に清算できていない。
⑥ 財務分析の結果、「要精査水準」に該当する指標がある。

【利用者サービス】

① 法人が運営している施設等において、高齢者・障害者虐待、身体拘束、児童虐待等、不適切な行為（権利侵害）が行われている疑いがある、又は過去発生したことがあり、今後も起きる可能性がある。
② 法人が運営している施設等において、重大な事故があったが、東京都や区市町村に報告されていない。また、不適切なサービス事例があり、苦情が繰り返されている。
③ 福祉サービス第三者評価において、満たされていない項目が多い。

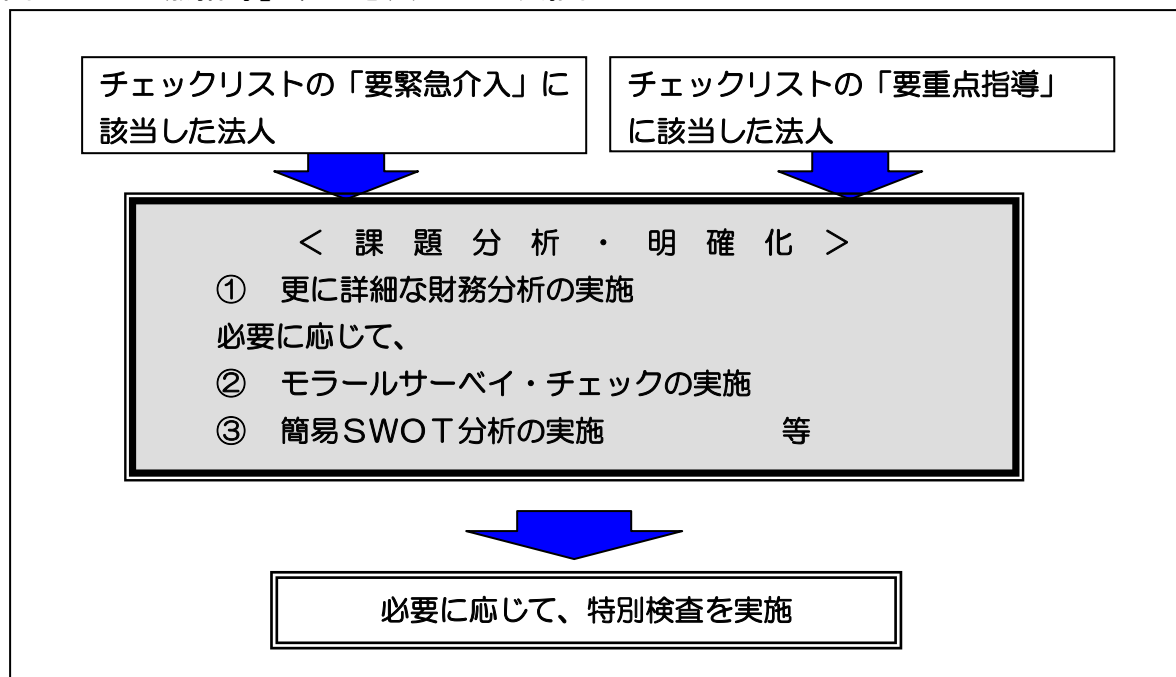
（2）「重点指導」すべき法人の二次抽出

ア チェックリストの「要緊急介入」「要重点指導」の精査

- 施設運営にかかる不適切事例等、社会福祉法人の抱える課題の要因や背景が明確でなく、そのために改善策を見出すことが困難な場合には、課題を分析し、要因や背景を明確にする必要があります。
- そこで、指導検査の結果、チェックリストの「要緊急介入」「要重点指導」に該当した法人の場合は、当該法人から徴収した数か年の決算書等により、更に詳細な財務分析を行い、必要に応じて、後述するモラールサーベイ・チェック及び簡易SWOT分析等により、当該社会福祉法人の抱える課題を明確化し、改善指導を行います。
- また、これらの分析の結果、必要性が認められる場合には、特別検査を実施します。

- これらの結果を踏まえて、「重点指導」すべき社会福祉法人の二次抽出を行います。

＜図3 「重点指導」すべき法人の二次抽出＞



イ モラールサーベイ (morale survey) ・チェック

- 社会福祉法人が抱える課題には、「組織管理」に起因するものが多いと想定されます。

組織・職場管理に対する職員の態度や満足度、問題意識等を調査するための方法として、「モラールサーベイ・チェック」があります。一般的には、管理監督者の態度面や、仕事の環境面、人事評価や異動等の定量化しにくい人事管理面を中心にアンケート方式で調査を実施します。

- モラールサーベイ・チェックを行う主な目的は、労務管理上の問題点、組織風土の問題点等を見出し、職場や諸制度の改善に活かしていくことにあります。

そのほか、従業員が日ごろ感じている問題意識や不満を吐き出すことによるカタルシス（わだかまりの一気に解消）としての効果や、従業員の経営参画意識を促すという効果も期待できます。

- モラールサーベイ・チェックは、管理者層と一般職員層との双方に対して行うことにより、当該法人の「組織管理」面での課題を明らかにし、法人による自主改善

の可能性を把握する際に有効といわれています。実施に当たっては、管理者層の範囲の確定、調査の匿名性など留意が必要です。

【別添参考資料8】

- 下記の事例のような場合は、モラルサーベイ・チェックを実施することが有効と考えられます。

【モラルサーベイ・チェックを実施するのが有効な事例】

- ★ 崇高な理念により社会福祉法人を設立した理事長が死亡したが、後継者が育っていなかったため、法人や事業の運営が混乱している。
- ★ 職員の利用者支援技術が未熟で、また研修体制も不十分なため、ヒヤリハット事例が度々発生している。
- ★ 施設長がワンマンであり、職員へのパワーハラスメント等により、職員の離職率も高い。
- ★ 職員の採用、育成、任用に客観的なルールがなく、理事長の一存で決定している。
- ★ 施設において、利用者虐待、身体拘束等の不適切な行為が行われている。
- ★ 利用者・家族等からの苦情が多く、利用者事故が発生している。

- 東京都は、平成22年4月に、施設を運営する社会福祉法人から、事業区分ごとに576法人を抽出し、15,752人に下記のようなモラルサーベイ・チェックリストによるモラルサーベイ・チェックを実施しました。最終回収数は、7,181人で、回収率は45.6%です。

<モラルサーベイ・チェックリスト（抜粋）>

1 経営への信頼	
(経営方針) 「施設の方針や指示は、みんなに理解されていますか。」	等
(人材育成) 「施設では、職員教育に力をいれていると思いますか。」	等
2 上司への信頼	
(指示の仕方) 「上司は、直接、的確な指示を出していますか。」	等
(仕事の進め方) 「上司は、チームワークがうまくいくように、いつも指導していますか。」	等
3 利用者満足	
(利用者尊重) 「事業所は、利用者サービス向上のために積極的に努力していると思いますか。」	等
(職場秩序) 「事業所では、みんなの仕事の範囲や責任がはっきりしていると思いますか。」	等
4 労働条件	
(経済的報酬) 「給料が、他の事業所と比べて低いと感じることがありますか。」	等
(仕事条件) 「休暇は、満足にとることができますか。」	等
5 職場生活満足	
(職務満足) 「今の仕事は、あなたが精一杯力を発揮できる仕事だと思いますか。」	等
(職場の人間関係) 「職場では、だれでも自由に意見や考えを述べることができますか。」	等

- 「経営への信頼」「上司への信頼」「利用者満足」「労働条件」「職場生活満足」の分野ごとに、7,181人の肯定的な回答の平均割合を算出すると、
- 「経営への信頼」は、62.0%（管理職 67.0% 一般職 60.2%）
 - 「上司への信頼」は、69.0%（管理職 72.7% 一般職 67.8%）
 - 「利用者満足」は、71.4%（管理職 74.4% 一般職 70.4%）
 - 「労働条件」は、52.9%（管理職 54.3% 一般職 52.5%）
 - 「職場生活満足」は、70.2%（管理職 74.8% 一般職 68.6%）との結果が得られました。
- モラルサーベイ・チェックを実施する社会福祉法人の調査結果と、東京都内法人の管理職、一般職の平均との差を、標準偏差等により分析し、どの部門の課題が

大きいかを把握し、改善策を検討する必要があります。

また、①保育所事業のみ経営、②障害者事業のみ経営、③介護保険事業のみ経営、④措置施設等のみ経営、⑤複数事業経営する法人等、特性に応じたグループの平均との差を比較するとより有効です。

【別添参考資料9】

ウ 簡易SWOT分析

(ア) SWOT分析

- SWOT分析とは、企業の戦略立案を行う際に使われる主要な分析手法であり、組織の外的環境に潜む「機会（Opportunities）」「脅威（Threats）」を検討、考慮した上で、その組織が持つ「強み（Strengths）」「弱み（Weaknesses）」を確認、評価する分析手法です。
- 「機会（Opportunities）」「脅威（Threats）」は、外部環境、すなわち組織が目的を達成する上で影響を受ける可能性のあるマクロ要因（政治・経済、社会情勢、介護機器等の技術革新、法的規制、規制緩和の動向等）とミクロ要因（利用者ニーズの量と質、介護報酬等の傾向、競合する法人・協力関係にある法人の存在等）とを列挙し、促進要因と阻害要因に分けることで導き出します。
- 「強み（Strengths）」「弱み（Weaknesses）」は、自法人の有形・無形の経営資源、例えば財務、コスト体質、広報、人材、介護技術の質の高さ、サービスの質、意思決定力等を検討し、それらが競合する法人より優れているか、劣っているかで分類して導いていきます。
- このように分類された要因は、現在直面している外部環境の「機会」と「脅威」を基に、将来の環境変化を予測し、自法人の有する「強み」をどう活かし、「弱み」をどう克服するかという経営方針を決定する上での大切な判断材料となります。

【別添参考資料10】
- 下記の事例のような場合は、SWOT分析を実施することが有効と考えられません。

【SWOT分析を実施するのが有効な事例】

- ★ 崇高な理念により、社会福祉法人を設立した理事長が死亡したが、後継者が育っていなかったため、法人や事業の運営が混乱している。
- ★ 社会福祉法人設立時に、利用者見込みを措置制度の時と同様な考えで過大に見積り、設備投資した。しかし、利用者数が計画数まで届かなかったため、事業収支が均衡せず、事業存続自体が困難になっている。
- ★ 理事長及び理事が、事業運営を施設長に一任したが、施設長が採算を度外視した人員配置、備品購入等を行うなどの放漫経営を行ったため、運転資金がひっ迫し、経営が悪化した。

(イ) 簡易SWOT分析

- SWOT分析を実施するためには、幅広い分野にわたる一定程度の専門的見地や客観的思考力が求められるため、導入の際にコンサルタント等の外部専門家が関わり、相当程度の時間を投下して取り組むことで、初めて有効な結果が得られます。
- したがって、SWOT分析を厳密に実施することはなかなか難しいと考えます。しかし、課題を分析し、明確にするためには、この分析手法は有効です。そこで、「課題の抽出・認識」を目的として、想定される課題をいくつか例示する形式の、社会福祉法人の役員を対象とした以下のような「簡易SWOT分析（福祉事業環境調査）」を実施してみることを提案します。
- 社会福祉法人の役員が、現状の社会福祉法人を取り巻く経営環境（外部環境、内部環境）の課題や事業運営上のリスクをどの程度把握しているのか、その理解度を測るとともに、全体的な傾向値と比較することが有効です。
- そこで、東京都は必要なデータの収集・分析を行うために、平成22年4月に、施設を運営する社会福祉法人から、事業区分ごとに864事業を抽出し、簡易SWOT分析（「福祉事業環境調査」）を実施しました（主な調査項目は、P34のとおり）。記入者は、原則として理事長であり、最終回収数は、604事業です。
【別添参考資料11】
- 簡易SWOT分析を実施する社会福祉法人においては、理事長が自らの調査結果と上記の東京都内の社会福祉法人の調査結果とを比較し、まず、他法人の理事長の認識と同じ傾向かどうか、違いがあるのであればそれは何か、を認識することが重要です。

- ただし、簡易SWOT分析は、社会福祉法人が経営する事業ごとに、外部環境要因等が異なること、運営する事業種別により、役員の「気付き」にも、相当程度の差異が想定されることから、法人、種別により、傾向値を設定することが必要です。

＜簡易 SWOT 分析(福祉事業環境調査)調査表と調査結果概要(抜粋)＞

(例 介護保険事業 回収数 170 法人)＞

【 内 部 環 境 】

調 査 項 目	い る	い ない
1 サービス品質	強み	弱み
(理念及び計画) 「法人理念は明文化され、中期的な事業計画(3~5年)を策定、実行しているか。」	69.4%	5.3%
(業務手順) 「業務遂行の各種マニュアルを整備、職員に徹底、活用し必要に応じて見直す等、業務の標準化が行われているか。」	89.4%	0.6%
2 人 材	強み	弱み
(職員育成) 「当該事業における「必要な人材」を明確にした上で、その確保・育成のための人事制度を構築し、運用しているか」	58.2%	10.0%
(職場風土) 「役員が職員からの意見や不満を把握し、当該事業の経営改善活動に活かしているか」	69.4%	2.9%
(役員構成) 「当該事業の課題を把握し、その対応策を審議するとともに、事業の将来について検討できる役員構成になっているか」	70.6%	2.9%
3 財 務 基 盤	強み	弱み
(収支状況) 「直近3年の当該活動収支差額は黒字を計上しているか。」	71.2%	21.2%
(積立金) 「当該事業において、目的をもって計画的な積み立てをし、建て替えや大規模修繕、人件費の上昇等に備えているか。」	58.2%	17.1%
(借入金) 「事業規模や返済能力に見合った借入額となっているか。」	86.5%	0.6%

【 外 部 環 境 】

調 査 項 目	い る	い ない
4 行 政 動 向	機会	脅威
(制度改正) 「介護保険法改正や報酬改定は、当該事業にとってよい影響を与えているか」	24.7%	24.7%
(地域計画) 「市町村介護保険事業計画は、当該事業にとってよい影響を与えているか」	21.8%	14.7%
5 マーケット	機会	脅威
(地域ニーズ) 「地域における高齢者又はその家族のニーズの変化は、当該事業経営にとってよい影響を与えているか。」	37.6%	2.9%
(競合相手) 「地域における同事業体の動向(新規事業展開、撤退等)は、当該事業経営にとってよい影響を与えているか。」	12.9%	14.7%
6 地域との関わり	機会	脅威
(地域特性) 「地域の特性(立地、社会資源、人口構成、インフラ等)」は、当該事業経営にとってよい影響を与えているか。」	47.1%	9.4%
(地域連携) 「地域と連携をとるための機会(地域行事、施設事業相互への日常的な参加等)は十分に用意されているか」	72.9%	1.8%

※ 回答は、「いる」「どちらともいえない」「いない」のうちから選択

○ 簡易 SWOT 分析では、分析を実施する法人の役員の認識と、東京都内他法人の役員の認識とを比較するために、福祉環境DI（ディー・アイ/ディフュージョン・インデックス）値を測定し、傾向値を分析します。

○ DI 値とは、景気の現状把握及び将来予測に資するために作成された指標の一つです。調査表を集計し、各質問項目に対する「いる」の回答数から「いない」を差し引いた値を、「福祉事業環境DI値」と定義し、それを 100 法人に換算したものを、100 法人DI値とします。

< 100 法人DI値 抜粋 >

内部環境	保 育	障 害	介護保険	措置費	全 体
1 サービス品質					
（理念及び計画あり）	59	43	64	59	57
（業務手順標準化）	79	50	89	79	76
2 人 材					
（職員育成あり）	52	29	48	47	46
（役員構成適切）	75	67	68	70	71
3 財 務 基 盤					
（収支状況黒字計上）	90	63	50	75	71
（計画的積立）	91	32	41	74	63
（能力見合いの借入）	72	69	86	74	75
外部環境	保 育	障 害	介護保険	措置費	全 体
4 行 政 動 向					
（制度改正にマッチ）	13	▲ 6	0	29	7
（地域計画にマッチ）	36	15	7	17	21
5 マーケット					
（地域ニーズ好影響）	28	28	35	5	27
（競合相手好影響）	9	12	▲ 2	29	9
6 地域との関わり					
（地域特性好影響）	43	43	38	42	42
（地域連携あり）	73	69	71	71	71

※ ①「保育」は、保育所事業を経営 ②「障害」は、障害者事業を経営 ③「介護」は、介護保険事業を経営 ④「措置費」は、措置費施設を経営する法人です。

多種類の事業を経営している法人は、それぞれ1事業1枚を記入し、それぞれに合算します。

- 分析を実施する法人において、全役員が調査票を記入し、自法人D I値として、【「いる」の回答数－「いない」の回答数】×100／回答役員数を算出し、当該事業を営んでいる法人の100法人D I値と比較して、分析することが有効です。
【別添参考資料12】

エ 各手法を活用した分析例

- 重点指導すべき法人を早期発見する仕組みとして、これまで検討してきたことは、次のとおりです。
まず、経営状況の財務分析により、東京都が定める要精査水準にある社会福祉法人を、指導検査対象法人として選定し、早急に指導検査を実施します。指導検査においては、「チェックリスト」を活用し、要緊急介入、要重点指導の法人を一次抽出します。
一次抽出された法人に対しては、「詳細な財務分析」及び必要に応じて、「モラールサーベイ・チェック（職員意識調査）」「簡易SWOT分析（福祉事業環境調査）」の手法を用いて、課題が生じた要因を分析します。
- 「モラールサーベイ・チェック（職員意識調査）」では、管理者層と一般職員層との双方に対して意識調査を行うことにより、当該法人の「運営管理」面での課題を明らかにします。また、「簡易SWOT分析（福祉事業環境調査）」により、社会福祉法人の役員が社会福祉法人を取り巻く経営環境（外部環境、内部環境）の現状と課題や事業運営上のリスクをどの程度把握しているかを調査します。
- こうしたいくつかの分析結果の比較により、より詳細な分析ができるケースもあります。

＜より詳細な分析例＞

- ① 「簡易 SWOT 分析（福祉事業環境調査）＜役員対象＞」の中で、職場風土の質問項目（役員が職員からの意見や不満を把握し、当該事業の経営改善活動に活かされているか。）について、良いと認識している役員が多い一方、

「モラルサーベイ・チェック（職員意識調査）＜職員対象＞」の中で、経営方針の質問項目（事業所の方針や指示は、みんなに理解されていますか。）について、肯定的な回答が少ない。

➡ **経営方針の理解度について、役員と職員の認識のズレがあると認められます。**

- ② 「簡易 SWOT 分析（福祉事業環境調査）＜役員対象＞」の中で、職員育成（当該事業における「必要な人材」を明確にした上で、その確保・育成のための人事制度を構築し、運用しているか。）が、良いと認識している役員が多い一方、

「モラルサーベイ・チェック（職員意識調査）＜職員対象＞」の中で、人材育成の質問項目（事業所では、サービスの向上のために、能力・経験に見合った訓練や研修が行われていると思いますか。また、職員教育に力をいれていると思いますか。）について、肯定的な回答が少ない。

➡ **人材育成の方策について、役員と職員の認識のズレがあると認められます。**

- ③ 「簡易 SWOT 分析（福祉事業環境調査）＜役員対象＞」の中で、積立金（当該事業において、目的をもって計画的な積立てをし、建て替えや大規模修繕、人件費の上昇等に備えているか。）について、「どちらともいえない」と回答する役員が多い一方、

「財務分析」の結果、積立金がない、又は多額の積立金がある。

➡ **当該法人は、経営分析を行い、その結果を理事会に報告していない可能性が高く、役員への経営状況の情報提供が求められます。**

3 社会福祉法人経営適正化検証事業（モデル事業）の実施

（１） モデル事業の目的と概要

- これまで重点指導すべき法人の早期発見のために、第Ⅳ章の2で、
 - ① 一次抽出（財務分析・チェックリスト）
 - ② 二次抽出（更に詳細な財務分析・モラールサーベイ・チェック・簡易SWOT分析等）の手法を検討してきました。

- これらの分析手法や仕組みを現実に運用していくためには、その有効性を検証するとともに、処方箋（経営改善策）を検討していく必要があります。

- このため、東京都は、東京都内の5つの社会福祉法人（以下、「5法人」という。）の参加を得て、平成22年7月から12月までの半年間、社会福祉法人経営適正化検証事業（モデル事業）を実施しました。

- 5法人は、モデル事業に応募した社会福祉法人の中から、
 - A法人（小規模な介護保険施設を経営する法人）
 - B法人（措置施設等を経営する法人）
 - C法人（障害福祉サービス事業を経営する法人）
 - D法人（介護保険施設を経営する法人）
 - E法人（保育施設を経営する法人）が選定されました。

- これらの法人の、モデル事業開始前におけるそれぞれの課題は、以下のとおりです。
 - ① A法人
人事制度が形骸化している。職員の離職率が高い。
平成20年度当期活動収支差額がマイナス 等
 - ② B法人
理事会・本部が機能していない。職員のモチベーションが低い。 等
 - ③ C法人
職員の離職率が高く、業務に精通した職員が少ないため、業務レベルが向上しない。
平成20年度当期活動収支差額がマイナス 等
 - ④ D法人

職員の離職率が高い。人件費支出が多く、収支状況が悪い。
平成 20 年度当期活動収支差額がマイナス 等

- ⑤ E 法人
事業拡大を計画したいが、進んでいない。 等

○ これらの5法人に対するモデル事業の内容は、次のとおりです。

- ① 5法人において、財務分析、モラールサーベイ・チェック、簡易SWOT分析（以下、「3手法」という。）を実施します。
- ② この分析結果に基づき、東京都が5法人のそれぞれの課題に応じた処方箋（経営改善策）を作成し、5法人にそれぞれ提示します。
- ③ 5法人は、東京都から提示された処方箋について、経営コンサルタント等の助言を受けながら、社会福祉法人自身で改善計画、改善方策等を検討し、改善に取り組みます。
- ④ 5法人は、処方箋の実施状況を東京都に報告します。
- ⑤ 東京都はこのモデル事業の結果を本検討会に報告し、本検討会は、①の手法の有効性を検証するとともに、②のモデル事業で用いた処方箋の有効性を検証し、「課題パターンに応じた処方箋」を作成します。

（2） 東京都から報告されたモデル事業の実施内容

○ 東京都から報告された、「5法人の3手法による分析結果」、「分析による課題の明確化」、「課題に対する処方箋」についての概要は次のとおりです。

ア 5法人の3手法による分析結果

（ア）財務分析

平成 19～21 年度決算を財務指標により分析しました。

＜第IV章の2の（1）のア＜P22＞を参照＞

- ① C法人及びD法人については、平成 20 年度当期活動収支差額がマイナスでしたが、決算書が一部不備のため正確な分析ができませんでした。
しかし、C法人については、「純資産比率」と「事業活動収入対借入金比率」について決算書の精査が必要と思われます。D法人については、「流動比率」「労働分配率」について決算書の精査が必要（19年度決算）と思われます。
- ② A法人、B法人及びE法人については、すべての項目が正常であり、平成

20年度当期活動収支差額がマイナスであったA法人はプラスに転じていました。

➡ C法人は、会計・経理を適正に処理できる体制の整備が必要です。早急に東京都が指導すべきです。その上で、経営改善に向けた方策を検討すべきです。

(イ) モラールサーベイ・チェック

モラールサーベイ・チェックは、組織・職場管理に対する職員の態度や満足度、問題意識等を調査するものですが、実施結果の概要は以下のとおりです。

- ① A法人では、「労働条件」の項目以外は都内平均値を下回り、特に「経営への信頼」の項目の都内平均が54.2%であるのに対し、30%となっています。
- ② B法人の措置施設では、全項目において都内平均値を下回り、特に「経営への信頼」「上司への信頼」「労働条件」の項目では大きく下回っています。
- ③ C法人では、ほぼ全項目が都内平均値を下回り、特に「職場生活満足」では、都内平均が70.8%であるのに対し、52.2%となっています。
- ④ D法人の特別養護老人ホームでは、全項目において都内平均値を下回り、特に「経営への信頼」の項目では大きく下回っています。
- ⑤ E法人では、全体として都内平均に近い傾向ですが、管理職層では、都内平均よりも満足度が低くなっています。

➡ 5法人とも、それぞれ課題があることを自ら認識していました。

モラールサーベイ・チェックの実施により、それぞれ同種の事業を営んでいる東京都内法人の平均に比べ、職員の満足度が低いことが実証されました。各法人において、それぞれ低い要因を分析する必要があります。

(ウ) 簡易SWOT分析

簡易SWOT分析は、社会福祉法人の役員が、現状の社会福祉法人を取り巻く経営環境（外部環境、内部環境）の現状と課題や事業運営上のリスクをどの程度把握しているのか、その理解度を測るものですが、実施結果の概要は以下のとおりです。

- ① A法人
22項目のうち、「理念及び計画」「職員育成」「役員構成」「財務分析」等の18項目で、都内平均を下回っていました。
- ② B法人
措置施設では、「業務手順」「財務分析」「地域連携」等の5項目が都内平均を大きく下回っていました。

- ③ C法人
「収支状況」「競合相手」等の4項目が都内平均を大きく下回っていました。
- ④ D法人
「収支状況」「競合相手」「労働市場」「地域連携」等の6項目が都内平均を大きく下回っていました。
- ⑤ E法人
「どちらともいえない」という回答が多いとともに、「職場風土」「規制緩和」「地域連携」等の9項目が都内平均を下回っていました。
- ➡ 5法人とも、都内平均より下回っている項目については、都内平均よりも、役員が「弱み」「脅威」と考えているので、各法人において、それぞれ低い要因を分析する必要があります。

イ 3手法分析等による課題の明確化

- 5法人は、課題があることを自ら認識していましたが、3手法による分析等により明らかになった各法人の課題とその背景となる要因は、次のとおりです。
- ① A法人
- ・ 中長期的な計画がなく、職員において、法人の将来像が見えない。
 - ・ 経営層（理事長・施設長）と現場職員との意識の乖離が大きい。
 - ・ 人材育成がなされていない。 等
- ② B法人
- ・ 理事会で決定された施設の経営状況に関する事項等が、確実に実施されていない。
 - ・ 経営を施設に任せっきりにしており、本部機能が発揮されていない。
 - ・ 職員のモチベーションの低下が危惧されている。 等
- ③ C法人
- ・ 社会福祉法人会計基準等に基づく会計処理ができていない。
 - ・ 経営層と現場職員との意識の乖離が大きい。
 - ・ 苦情対応の仕組みがあるとしていたが、苦情や内部告発が放置されている。
 - ・ 長期運転資金借入金が多額である。 等
- ④ D法人
- ・ 会計・経理において一部不備があった。
 - ・ 運転資金借入金がある。
 - ・ 理事会開催が年2回であり、中長期的な計画がなく、法人の経営状況が審議されていない。

- ・ 理事会や役員に対する職員の信頼が低下している結果、職員のモチベーションが低下している可能性がある。
- ⑤ E 法人
 - ・ 本部機能が確立されておらず、理事会で正確な経営判断をするための材料が不足している可能性がある。
 - ・ 理事会で審議されている法人の課題を実行するための体制が整っていない。
 - ・ 理事会や役員に対する職員の信頼が低下している可能性がある。

ウ 処方箋の策定

○ 課題やその背景となる要因が明確になった後、5法人のそれぞれの課題について処方箋を作成しましたが、6つの課題パターン（第2章の1参照）に応じてまとめると、主に以下のようになります。

- ① 組織管理
 - ・ 理事、監事にそれぞれの役割を整理し、その役割を再認識させる。また、社会福祉法人の経営に関する研修等の受講を指導する。
 - ・ 本部機能を担う職員を配置することを検討する。
 - ・ 理事会において施設の運営状況等審議すべきことを確認し、審議させる。
 - ・ 監事が、適正な会計処理を行うよう指摘するとともに、法人の借入状況等を理事会で説明する。
- ② 事業経営
 - ・ 理事会において、中長期事業計画を策定する。
 - ・ 事業継続の観点から、経営資源(ヒト、モノ、カネ)の問題点を検討する。
- ③ 財務管理
 - ・ 借入金の現状を明らかにし、償還計画を策定（見直し）する。
 - ・ 中長期的視点による単年度決算の目標値を設定する。
- ④ 会計・経理
 - ・ 理事や会計実務担当者に「社会福祉施設会計の基礎」等の研修を受講させる。
 - ・ 契約締結に関する経理規程の見直しをする。
 - ・ 内部牽制機能が働くよう適正な会計処理ができる体制を構築する。
- ⑤ 利用者サービス
 - ・ 苦情・内部告発の内容について、理事会で審議し、改善の仕組み（確認→改善策検討→改善実行→検証）を構築する。
 - ・ 職員に権利擁護や事故防止研修をし、皆で受講させる。
 - ・ ヒヤリハット事例を題材に、OJTを実施する。

⑥ 職員管理

- ・ 職員アンケートを実施し、改善が必要な要因を特定し、改善する。
- ・ 職員の育成、定着に向けた課題を明確化し、人材育成計画を作成、実施する。

エ モデル事業の成果

- このモデル事業は、社会福祉法人の経営適正化の仕組みを検討するために、5つの社会福祉法人において、具体的課題を解決していくものです。5法人の具体的状況については、法人が特定されることを避けるために、詳細な記述はしていません。
- しかし、このモデル事業を実施した結果、3手法は概して有効であり、また分析した課題に従って策定した処方箋（経営改善策）に基づき、改善に取り組んだところ、すべての法人において一定程度の改善が図られました。このことから、処方箋（経営改善策）についても有効性が明らかとなりました。

4 重点指導すべき法人への早期対応のために《提言》

(1) 社会福祉法人経営審査会（仮称）の設置と第1次諮問

- 東京都は、平成23年度、第IV章2(2)〈P32〉で述べた重点指導すべきとして二次抽出された社会福祉法人や、東京都において既に重点的に指導している社会福祉法人等について、専門的な助言を行うため「社会福祉法人経営審査会」（仮称）（以下「経営審査会」という。）を設置します。
- 経営審査会は、弁護士、公認会計士、経営コンサルタント、人事コンサルタント、学識経験者等で構成されます。
- 東京都は、まず、上記の二次抽出された社会福祉法人や、東京都において既に重点的に指導している社会福祉法人等について、経営審査会に諮問する案件を選定し、「要緊急介入法人」「要重点指導法人（自主改善困難）」「要重点指導法人（自主改善可能）」のいずれに当たるかを検討した上で、経営審査会に第一次諮問を行います。
- 経営審査会では、東京都から諮問された法人案件を法律、会計、財務、人事管理等の専門的見地から審査し、東京都に答申します。また、必要に応じて、東京都が考える経営改善策に関して助言します。

<要緊急介入法人>

- 経営審査会において、当該社会福祉法人の自主的な改善努力だけでは解決が困難な場合で、利用者サービスが不適切である又は直ちに解決しなければならない緊急性、切迫性がある等、このままでは、今後当該法人による事業継続が難しくなると答申される法人です。
- 例えば、
 - ・ 理事長が、法人資金を外部流出した法人
 - ・ 施設の放漫経営又は計画性のない改築工事により、経営が悪化した法人
 - ・ 役員に関連会社と不透明な業務委託契約を結んでいる法人
 - ・ 利用者虐待、身体拘束等不適切な行為を行っている法人等がこれに相当します。

- 東京都は、「答申どおり」と判断した場合には、当該法人に対して、緊急介入し、迅速な改善を強力に指導しなければなりません。
指導は、第Ⅳ章5（P53）の「緊急介入の処方箋」を活用します。

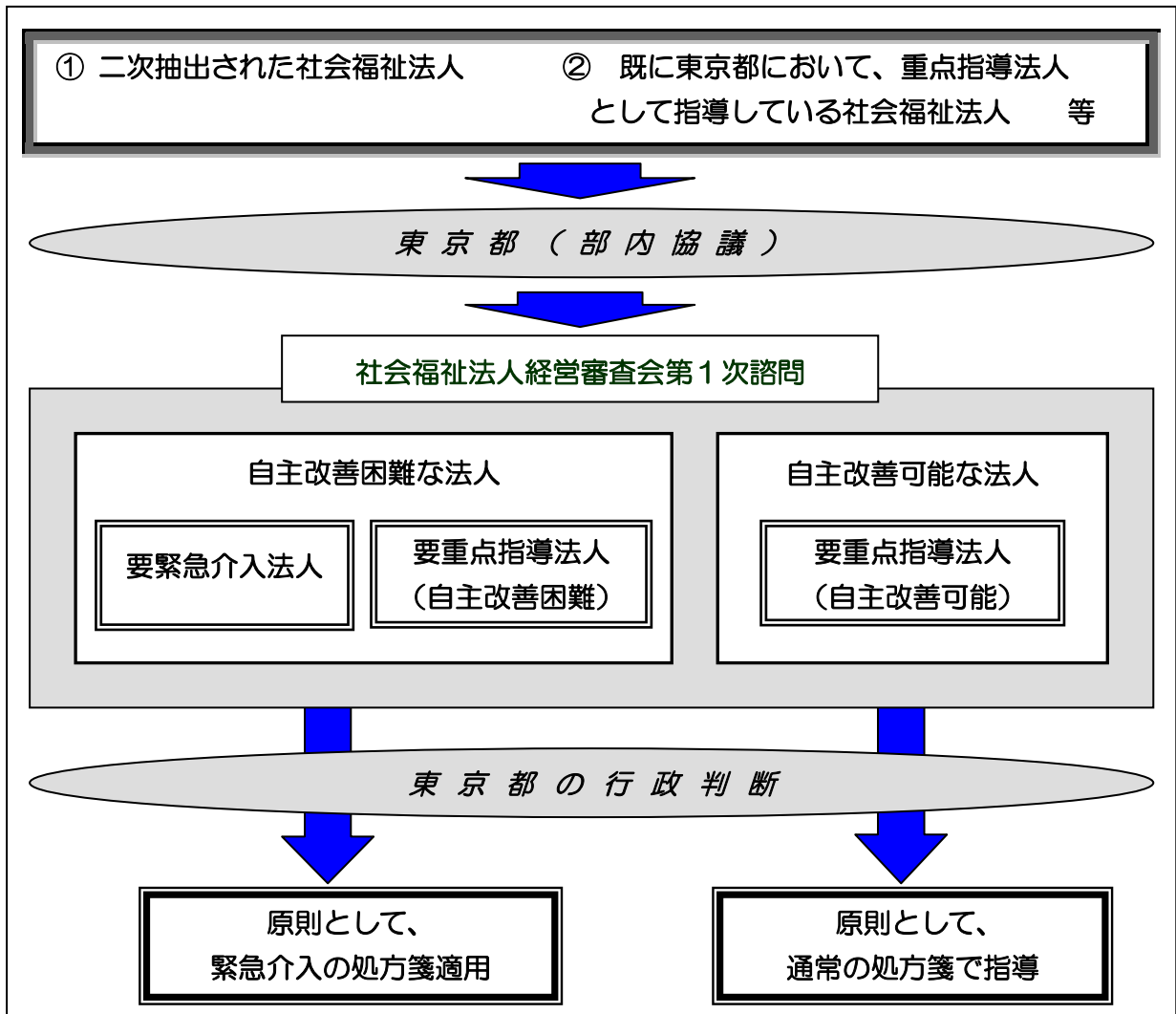
＜要重点指導法人（自主改善困難）＞

- 経営審査会において、東京都のこれまでの指導や当該社会福祉法人の自主的な改善努力だけでは解決が困難な場合で、より強力な指導が必要であると答申される法人です。
- 東京都が「答申どおり」と判断した場合には、経営審査会からの助言を参考にし、より強力な指導に切り替えます。
指導は、第Ⅳ章5（P53）の「緊急介入の処方箋」を活用します。

＜要重点指導法人（自主改善可能）＞

- 経営審査会において、東京都のこれまでの指導や当該社会福祉法人の改善努力により、一定期間内に、解決される見込みであると答申される法人です。
東京都が「答申どおり」と判断した場合には、経営審査会からの助言を参考にし、引き続き「要重点指導法人」として、課題が解決されるまで東京都により指導を続けます。
指導は、第Ⅳ章5（P53）の「通常の処方箋」を活用します。
- 例えば、寄附不履行により借入金がなかなか償還されず、運営資金がひっ迫した結果、委託料等の支払が遅延しているが、法人により経営改善中期計画が策定され、改善の途上にある法人等がこれに相当します。

<図4 社会福祉法人経営審査会 第1次諮問>



(2) 自主改善困難な法人への改善指導は、「一段と強い指導」で

- 経営審査会の審査により、「自主改善困難な法人」と答申され、東京都が「答申どおり」と判断した場合には、「緊急介入の処方箋」を提示し、改善を指導すべきです。
- 介護保険法第76条の2や障害者自立支援法第49条では、知事は、事業者が基準に従って適正な事業の運営をすること等、期限を定めて「勧告」をすることができ規定があります。しかし、社会福祉法には、「勧告」の条項がありません。
- このため、東京都は「介護保険法や障害者自立支援法の勧告、命令等の規定と同様に、社会福祉法第56条に「勧告」条項を設けること」を国に提案要求しています

【別添参考資料5】

- 「自主改善困難な法人」は、東京都が繰り返し指導を行っても、改善が図られていない又は直ちに解決しなければならない緊急性、切迫性がある状況であり、指導検査結果の文書指導よりも強い指導が必要です。
- 国が対応するまでの間は、「自主改善困難な法人」への改善指導は、東京都独自に、例えば、改善の期限を定めた上で、「期限内に改善されなければ、改善措置を命ずる旨を付記する」等、「一段と強い指導」と位置付けるべきです。

5 処方箋（経営改善策）の策定と適用《提言》

（1）課題パターンに応じた処方箋（経営改善策）の策定方法

- 経営審査会により、法人による自主改善が困難と答申された法人に対し提示する「緊急介入の処方箋」は、それぞれの法人特有の課題に対する処方箋となります。
- しかし、それぞれの法人特有の課題に対する「緊急介入の処方箋」を作成するためには、あらかじめ、改善を図るべき課題パターンに応じた処方箋（経営改善策）を作成し、活用することが有効と考えます。
- そこで、社会福祉法人が抱える課題を東京都が重点的に指導している社会福祉法人の課題や、第IV章の3のモデル事業の成果及び検証等を踏まえ、6つの課題パターンに分類し（P7、8 参照）、「①組織管理」「②事業経営」「③財務管理」「④会計・経理」「⑤利用者サービス」「⑥職員管理」の6つの「通常の処方箋」を作成しました。
- 処方箋には、課題パターンごとに、目的、課題の具体的事例、未改善のリスクを明示し、モデル事業から導きだされた「通常の処方箋」を作成しました。
- さらに、「通常の処方箋」を適用しても解決されず、課題が重篤化した場合に適用する「緊急介入の処方箋」を具体的に作成しました。
- また、この課題パターンに応じた処方箋（経営改善策）は、それぞれ関連し合っているため、課題パターンが複数当てはまることもありますし、また、課題に対して、必要な処方箋を複数適用することもあると考えています。
- 東京都の示した「緊急介入の処方箋」で一段と強い指導をした結果、「改善した」又は「改善努力を続けている」法人は、引き続き「要重点指導法人」として、改善結果を点検し、又は、改善努力の継続を指導していく必要があります。

< 処方箋 1 > 組 織 管 理

目 的

理事・監事に対し、理事会の位置付け、理事・監事の役割、本部機能の重要性を十分認識させ、役員としての責務を果たさせる。

課題の具体的事例

- ★ 要議決事項が理事会で審議・議決されず、特定人物により専決されている。
- ★ 理事の一部で構成される委員会で、理事会前に実質的に議案が決定され、理事会が形骸化している。
- ★ 監事が理事会に出席しない等により、不適切な事業運営がチェックされていない。
- ★ 理事・監事が中長期的な経営（事業、資金管理、改築・設備更新）の視点を持たず、また、財務状況や事業実施状況を把握していない。
- ★ 理事長と特定の利害関係にある者が役員として選任されている。勤務実績のない役員に常勤並みの役員報酬を支払っている。 等

未改善のリスク

理事会で要議決事項の適正な審議・議決することを怠ると、特定の理事の判断や誤った認識に基づく判断を是正する機会を失い、結果として法人経営の圧迫になる。 等

通常処方箋

- ① 要報告事項や要議決事項のうち、理事会に報告されていない、又は、理事会の審議を経していない事項を洗い出させ、都に報告させる。
- ② 要議決事項や役員人事・報酬を理事会で審議させ、決定事項を都に報告させる。
- ③ 簡易SWOT分析を実施させ、法人に関する役員間の認識のズレを調査させる。
- ④ 理事全員に、都の役員研修を受講させる。 等

↓
経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋（都の一段と強い指導）

- ① 臨時理事会の開催を指導する。
- ② 臨時理事会前に、東京都から「理事会審議事項、理事・監事の役割、理事会の役割・機能、役員の選任要件等」について説明する。
- ③ 監事に対しては、内部牽制機能を発揮するとともに、法人経営に重大な課題や不適切な行為があった場合には、監事はその責任において、行政庁に報告する義務があることを認識させる。
- ④ 臨時理事会で、理事会審議を経していない事項を洗い出させる。
- ⑤ 要議決事項を次回の理事会で審議させ、決定事項を東京都に報告させる。 等

< 処方箋 2 > 事業経営

目的

中長期的な視点に基づく事業計画を策定、実行し、都民のニーズに応じた社会福祉事業を健全に実施し続けられるようにする。

課題の具体的事例

- ★ 当該事業への地域ニーズがあるにもかかわらず利用率が低い。
- ★ 法人の経営する事業のうち、1つの事業への過大な設備投資のため、法人全体が赤字体質になっている。 等

未改善のリスク

- ★ 財務状況の悪化等により、適切な事業運営ができなければ、利用者に対するサービス提供が滞る。
- ★ 事業収入の低下により、事業継続に必要な最低限度の資金確保も困難になる。 等

通常の処方箋

- ① モラールサーベイ・チェックや簡易SWOT分析を実施させ、役員、施設長、職員の認識のズレを調査させる。
- ② 利用率が向上しない原因を把握させる。設備投資による費用増、収入増の中長期的見通し、資金調達計画を見直させる。
- ③ 理事会で当該事業の経営改善策や事業を継続するかどうか、今後の設備投資の可否等について審議する。 等



経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋(都の一段と強い指導)

- ① 臨時理事会を招集させ、経営が悪化している事業について役員が再度現状を認識し、原因、解決のための具体策を検討する。
- ② 利用率の向上や設備投資中断等、経営改善計画を作成し、理事会で決定させる。必要に応じて、公認会計士や経営コンサルタント等の外部専門家を活用させる。
- ③ 東京都に経営改善計画を報告させるとともに、改善策の実施を法人に実行させ、進行管理させる。 等

< 処方箋 3 > 財 務 管 理

目 的

財務状況の改善に必要な事業収支計画や資金繰り計画を法人が立案し、実行できるようにする。

課題の具体的事例

- ★ 財務状況が悪化したことについて、理事、監事の認識がなく、また、原因の調査・分析をしていない。
- ★ 理事、監事が法人の財務状況を正確に把握するための情報がない。
- ★ 財務状況の改善策について、必要な検討を行っていない。 等

未改善のリスク

- ★ 利用者サービスに必要な資金の不足により、利用者サービスの低下やこれに伴う利用率の低下がさらなる経営悪化を引き起こす。
- ★ 金融機関からの信用が低下し、必要な借入れができず、厳しい融資条件を提示されるなど、資金繰りが悪化するなどの悪循環が生じる。
- ★ 職員の昇給や賞与等の支払いが厳しくなり、人件費の遅配・削減による職員の就労意欲の低下や離職が生じる。 等

通常処方箋

- ① 法人の長期・短期借入金及び未払金を調査させる。
- ② 理事会で、経営改善計画、償還・未払金支払計画を審議、決定させる。
- ③ 東京都に経営改善計画等を報告させ、法人に実行させ、理事会に進行管理させる。 等



経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋（都の一段と強い指導）

- ① 臨時理事会を招集させ、理事長から理事に財務状況・財務分析結果を説明させる。
- ② 東京都から具体的な経営改善策を指導する。
 - ・ 職員配置の見直し（委託等）、給与体系の見直し等の検討
 - ・ ショートステイの利用率を高める等、収入増策の検討
 - ・ 経営コンサルタントの活用 等

< 処方箋 4 > 会計・経理

目的

不適切な契約の締結を防止し、使途不明金が生じないように内部牽制体制を構築する。

課題の具体的事例

- ★ 役員に関連会社と不明瞭な請負工事契約や委託契約を交わしている。
- ★ 内訳が不明のまま「その他の特別損失」が計上されている、又は「貸付金」が計上されている。
- ★ 会計責任者と出納職員が同一人物であり、特定の職員のみで会計処理を完了し、内部牽制機能がない。
- ★ 使途不明金が発生している。
- ★ 利用者からの預かり金の収支が一致していない。等

未改善のリスク

法人資金の外部流出、私的流用や不適切な契約が発生している可能性がある。法人資金の不足が生じる。等

通常の処方箋

- ① 不明瞭な契約の内容を理事会に説明し、審議させる。
- ② 定款細則に理事会で決定する契約と契約決定権限を委譲する範囲を明確に定めさせる。また、入札やプロポーザルにより業者を選定する契約は、確実に入札等で実施させる。
- ③ 特定の職員のみで会計処理を完了させないよう、会計責任者と出納職員を別の者が担当するなど、内部牽制機能の仕組みを構築するとともに、決定権者による決裁を経てから支出させることを遵守させる。等

経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋（都の一段と強い指導）

- ① 使途不明金やその原因を調査させ、東京都に報告させる。必要により、外部監査を実施させ、その結果を東京都に報告させる。
- ② 理事会で、再発防止策（特に内部牽制体制）を検討、構築させる。
- ③ 不適切な契約が判明した場合は、契約破棄、当該業者と再契約しないことを理事会で決定させる。
- ④ 経理担当理事を任命して、チェックシステムを強固にする。
- ⑤ 法人の損失額の補填方法を理事会で審議させる。等

< 処方箋 5 > 利用者サービス

目的

苦情・内部告発、福祉サービス第三者評価、事故や不適切なサービスに関する適切な対応の仕組みや、体制を構築するとともに、再発防止策を着実に実施する。

課題の具体的事例

- ★ 苦情や内部告発が多い。法人に苦情処理の仕組みがない。
- ★ 福祉サービス第三者評価の結果にC評価がある。
- ★ 利用者虐待、身体拘束等利用者の権利侵害の事例が確認された。
- ★ 利用者事故や権利侵害等の不適切なサービス事例について、理事会に報告されていない。また、東京都や区市町村に報告されていない。
- ★ 利用者事故が発生しているが、事故防止委員会が開催されていない。具体的な事故防止マニュアルが整備されていない。等

未改善のリスク

- ★ 利用者の重大な権利侵害につながる。
- ★ 苦情や内部告発を放置すると、利用者・家族・職員の不満、不安が募り、法人としての社会的信用を失う。等

通常処方箋

- ① モラールサーベイ・チェックや簡易SWOT分析を実施させ、役員・施設長・職員の認識のズレを調査させる。
- ② 苦情や内部告発の内容、福祉サービス第三者評価の結果、利用者事故や権利侵害の内容等を理事会に報告させ、審議し、再発防止策を決定させる。
- ③ 施設の管理者に、サービス提供現場への巡回、指導を徹底させる。
- ④ 利用者支援技術が未熟な職員に、権利擁護や事故防止研修等を受講させる。又は、都立や他の民間施設に研修派遣し、支援技術の習得をさせる。等



経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋（都の一段と強い指導）

- ① 臨時理事会を開催させ、利用者事故や権利侵害の内容を報告させ、審議させる。
- ② 原因究明・再発防止のために、弁護士等外部委員を構成メンバーにした委員会を設置させ、その検討結果を踏まえ、理事会で再発防止策を審議・決定させる。
- ③ 他法人の職員を当該法人施設等に派遣し、利用者支援技術の实地研修を行う。
- ④ 事故の予測可能性に応じた安全配慮義務の法的責任について弁護士等を講師として習得させる。等

< 処方箋 6 > 職 員 管 理

目 的

利用者サービスにおける職員の位置付けの重要性を理解した上で、職員にとって適切な人事管理を実施する。

課題の具体的事例

- ★ 職員が自分の将来展望を描けず、離職率が高い。
- ★ 職員の採用、育成、任用に客観的なルールがなく、理事長等の特定人物の一存で決定されている。
- ★ 職員の大量退職が発生し、人員基準を満たせなくなる可能性がある。
- ★ 職員への研修が実施されず、利用者支援技術の水準が低い。 等

未改善のリスク

- ★ 職員のモチベーション低下等により、利用者サービスの質の低下、サービス提供が滞る等、適切な事業運営ができない。
- ★ 利用者や家族からの苦情や内部告発等が増加し、円滑な事業運営を阻害する。
- ★ 利用率の低下により、経営状況が悪化する。 等

通常処方箋

- ① モラールサーベイ・チェックや簡易SWOT分析を実施させ、役員、施設長、職員の認識のズレを調査させる。
- ② 理事長、理事、施設長等に、人事労務に関する研修会を受講させ、人事労務の知識を習得させる。
- ③ 法人の人材ビジョンや職員の育成計画を策定させる。 等



経営審査会(仮称)に第一次諮問し、
自主改善困難と判断

緊急介入の処方箋 (都の一段と強い指導)

- ① 法人の人材ビジョンや育成方針を明確にした「人材育成計画」を理事会で審議の上、策定させる。
- ② 必要に応じて、社会保険労務士や経営コンサルタント等の外部専門家を活用させる。
- ③ 他法人の人事管理体制を調査させ、適正な人事管理を実施させる。
- ④ キャリアパス(仕事の経験やスキルを積みながら、将来の目的や昇進プラン、キャリアアッププランを明確化するもの)の仕組みを構築させる。 等

(2) 緊急介入の処方箋を適用するに当たって

○ 緊急介入の処方箋を適用するに当たっては、以下の点に留意する必要があります。

① 法人創設経緯

社会福祉法人の課題は、その要因が創設された経緯（第Ⅰ章2<P5>参照）にまでさかのぼるケースが少なくありません。社会福祉法人を創設した主体は、民間篤志家や慈善事業家、障害者やその家族等当事者、医療法人、民間企業、NPO法人、個人等ですが、まず、法人設立時、土地、建物等の基本財産や運転資金がどのようにして調達されたのかを踏まえておく必要があります。

② 区市町村との連携

また、区市町村が関係して創設された社会福祉法人や区市町村が福祉施設を指定管理している社会福祉法人等については、改善指導について、当該区市町村と密接に連携することが重要です。

第V章 課題が改善されない社会福祉法人の指導と処分

【経営適正化ステップⅢ】

1 社会福祉法上の規定

- 社会福祉法人は、公益性と非営利性を備えた法人として、税制面でも極めて厚い優遇を受けています。一方で、社会福祉法人は、高い公共性が求められることから、適正な運営を確保するために所轄庁から厳格な監督を受けることとなっています。
- 社会福祉法では、合併の規定があるほか、法令等に違反したり、運営が著しく適正を欠く等の場合は、所轄庁からの行政処分として、必要な措置命令、措置命令に従わない場合の業務の全部又は一部の停止命令、解散命令等の規定があります。

< 社会福祉法上の規定 >

① 合併（第48条）

社会福祉法人は、他の社会福祉法人と合併することができる。

② 必要な措置命令（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じることができる。

③ 業務の全部又は一部の停止命令、役員解職勧告（第56条第3項）

社会福祉法人が第2項の命令に従わないときは、所轄庁は当該社会福祉法人に対し、期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は役員解職を勧告することができる。

④ 解散命令（第56条第4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た場合であって、他の方法により監督の目的を達成することができないとき、又は正当の事由がないのに1年以上にわたってその目的とする事業を行わないときは、解散を命ずることができる。

⑤ 解散事由（第46条第1項）

社会福祉法人は、次の事由によって解散する。

ア 理事の3分の2以上の同意及び定款でさらに評議員会の議決を要するものと定められている場合には、その議決

イ 定款に定めた解散事由の発生

ウ 目的たる事業の成功の不能

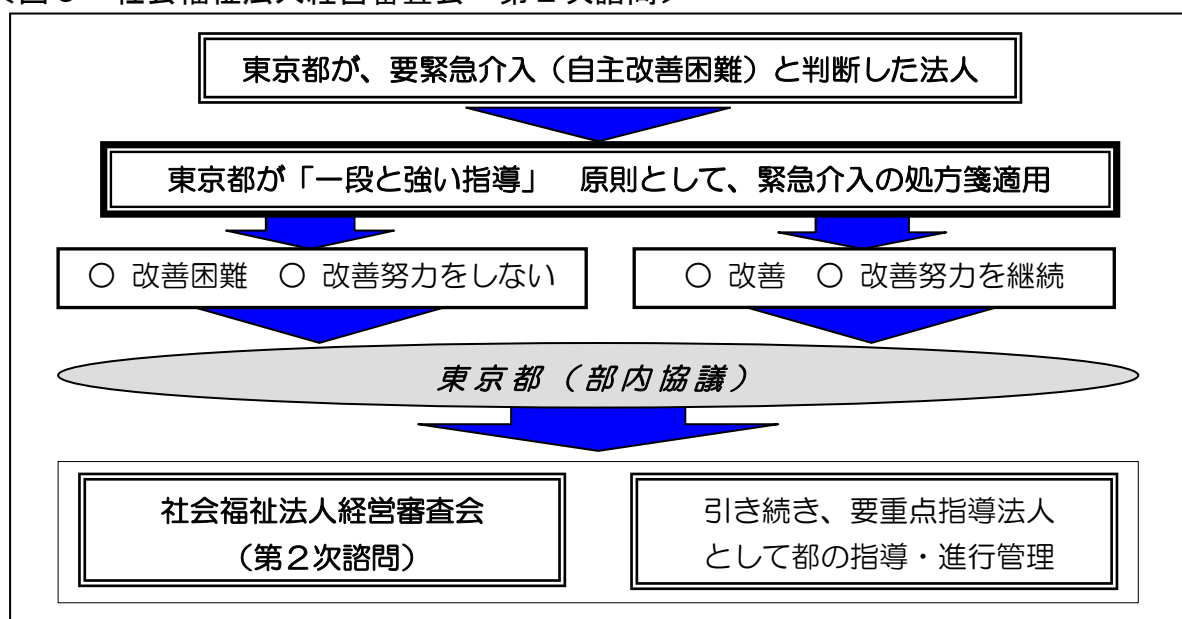
エ 合併

オ 破産手続開始の決定

カ 所轄庁の解散命令

- 法令違反を繰り返したり、経営が行き詰まっている等、問題を有する社会福祉法人が、実質的な改善を図ることなくサービスを続けることは、社会的に大きな問題です。
- 利用者がサービスを利用するのに不安がある、更にサービスが提供できなくなる状況になる可能性がある、こうしたことは避けなければなりません。
- 東京都が緊急介入の処方箋で一段と強い指導をしたにもかかわらず、改善努力をしない又は重大な課題が解決されない場合には、都が行政処分や最後の再建手段（最終処方箋）である行政指導を検討することになります。
- 東京都が、行政処分や行政指導をすることによって、利用者が安心して、サービスが利用できる環境を確保することが必要です。
- この場合、行政処分にするべきか、行政指導にするべきか、どのような行政処分又は行政指導をすべきかを、あらかじめ、前述の経営審査会（第Ⅳ章4/P49）に第2次諮問し、意見を聞くという東京都独自の仕組みを提案します。
- なお、諮問に当たっては、東京都は「行政処分相当かどうかを判断する審査基準」に該当する社会福祉法人について、「行政処分相当」「行政指導相当」のいずれに該当するか、また「行政処分相当の内容又は行政指導相当の内容」について検討した上で、経営審査会に第2次諮問を行うこととします。

<図5 社会福祉法人経営審査会 第2次諮問>



2 第2次諮問における答申《提言》

(1) 答申の内容

- 経営審査会は、東京都から諮問された内容について「利用者保護」を第一に考えた上で、「利用者が混乱しない」ように十分に留意しながら審査し、以下のような答申をします。

1 行政処分相当かどうか

- ① 行政処分相当に該当
- ② 行政処分相当の場合、その内容、すなわち社会福祉法第56条第2項による措置命令の内容、さらに措置命令に従わない場合の同条第3項による業務の全部又は一部の停止、役員解職勧告等

2 行政指導相当かどうか

- ① 最後の再建手段（最終処方箋）により、行政指導をすべき
- ② 最後の再建手段相当の場合、その内容（合併、事業譲渡、事業廃止、役員交替等）

又は、

- ① 都の改善指導の継続
- ② 改善指導の内容

(2) 行政処分相当の内容とその審査基準

- 行政処分には、まず措置命令があります。経営改善措置の実行、不正行為の是正、管理者の交替などの措置をとるよう、社会福祉法人に命令します。
- この措置命令に従わない場合には、東京都は、業務の全部又は一部の停止、役員解職勧告等を社会福祉法人に行うことができます。
- 行政処分相当とするかどうかの審査基準は、以下のようなものと考えます。

＜行政処分相当かどうかを判断する審査基準＞

東京都から緊急介入の処方箋で、一段と強い指導を受けた社会福祉法人のうち、①②③のいずれかに該当する法人

- ① 当該社会福祉法人において、課題解決に向けた意思に欠けるもの（改善が図られない又は改善努力をしていない）、又は解決すべき課題について、理事会で審議しないもの
- ② 社会福祉法人として、著しい不正又は著しく不当な行為をしたと認められるもの
- ③ 当該社会福祉法人の自主改善努力を待つことができないほど、緊急性・切迫性があるもの

※ なお、虐待、身体拘束等利用者の権利侵害が生じている場合で、法人に改善の意思がなく、権利侵害が継続している状況であれば、緊急介入の処方箋で指導をしていなくても、行政処分を検討する。

（３）行政指導（最後の再建手段＜最終処方箋＞）の内容

- 利用者保護の観点を含め、行政処分ではなく、東京都が最後の再建手段を行政指導することも重要であると考え、以下のような「社会福祉法人の最後の再建手段（最終処方箋）」について検討しました。

① 合併

ア 内容

2つ以上の法人が、契約によって1つの法人に統合することをいいます。

新設合併（合併により、既存の法人のすべてが解散し、新設法人を設立）と、吸収合併（合併により、1つの法人のみ存続し、他の法人を吸収）とがあります。

合併後存続する法人が、消滅した法人の一切の権利義務を承継します。（事業継続や資産等）

イ 背景

事業規模が零細で財政基盤が脆弱なので、事業経営の継続が困難

ウ 効果

- ・ 強固な財務的・組織的基盤を有する法人と合併することにより、合併先法人における事業継続を通じて、利用者への安定的なサービス提供が可能になります。

- ・ 合併先法人において、適正な組織体制で、スケールメリットを活かした多角的な事業経営が可能になります。

② 事業譲渡

ア 内容

特定の事業に係る組織的な財産を他の法人に譲渡することをいいます。財産とは、土地・建物等の物理的財産のみでなく、事業に必要な有形的・無形的な財産のすべてをいいます。

事業を複数経営する法人においては、対象事業のみを譲渡して、残りの事業を実施することで法人は存続します。譲渡された事業も譲渡先法人により継続されます。

イ 背景

特定の事業の経営が困難であり、同事業を継続することにより、法人全体の財政基盤が弱体化している又は今後弱体化が予測される。

ウ 効果

- ・ 経営困難な事業を当該事業の経営ノウハウがある法人に譲渡することにより事業が継続され、利用者への安定的なサービス提供が可能になります。
- ・ 譲渡される事業以外の事業への財政上のリスクの波及が回避され、それらの事業に専念できます。

③ 事業廃止

ア 内容

- ・ 法人の経営基盤強化のために、法人経営の負担となっている事業を廃止することをいいます。
- ・ 法令や基準に基づく適正な事業運営ができなくなった場合、指定取消し等により、当該事業が廃止されます。

廃止する事業以外の事業がない場合(1法人1施設)法人は解散となります。廃止事業以外の事業がある場合は、当該事業の継続により、法人は存続します。

イ 背景

- ・ 利用者ニーズの低下による収入減等により、事業継続が困難であり、かつ事業譲渡できる他の法人がない。
- ・ 適正な事業運営ができなくなった場合は、介護老人福祉施設では介護保険法第92条に、障害者サービスでは障害者自立支援法第50条に、指定取消しの処分が法定化されています。

ウ 効 果

廃止される事業以外の事業への財務上のリスクの波及が回避され存続する事業に専念できます。

ただし、廃止される事業の利用者に混乱を来さないよう、他の事業所を紹介、斡旋する等適切に対応しなければなりません。

※ なお、介護保険サービス事業や障害サービス事業では、介護保険法や障害者自立支援法に規定があり、都知事は、指定取消し等（取消し又は期限を定めてその指定の全部若しくは一部の効力を停止）を行うことができます。取消しに該当すれば、必然的に事業廃止となります。

介護老人福祉施設における主な取消し等の事由（介護保険法第92条）

- (1) 従業者の人員が厚生労働省令で定める員数を満たすことができなくなったとき。
- (2) 法令に定める施設設備及び運営に関する基準にしたがって、適正な運営をすることができなくなったとき。
- (3) 施設の開設者が要介護者の人格を尊重するとともに、法令を遵守し、要介護者のために忠実にその職務を遂行するとの義務に違反したと認められること。
- (4) 施設介護サービス費の請求に関し不正があったとき。
- (5) 東京都知事又は区市町村長から、報告又は帳簿書類の提出若しくは提示を命じられてこれに従わず、又は虚偽の報告をしたとき。
- (6) 東京都知事又は区市町村長から、出頭を求められてこれに 응 ぜ ず、質問に対して答弁せず、虚偽の答弁をし、検査を拒み、妨げ、忌避したとき。
- (7) 不正な手段により、指定を受けたとき。
- (8) 居宅サービス等に関し不正又は著しく不当な行為をしたとき。

④ 役員交替

ア 内 容

法人の役員（理事、監事）のうち、法人経営の適正化のために交替が必要と判断される役員について交替を促し、他の役員を選任することをいいます。

イ 背 景

法令違反となる不適切な業務を行った理事長、それに同調・黙認した理事や法人を経営する意欲に乏しい理事長・理事等が引き続き法人経営を担っている。

ウ 効 果

- ・ 理事長や特定の理事を交替させ、コンプライアンス・法人運営ノウハウを持つ役員を選任することで、適正な法人運営が可能になります。
- ・ 利用者サービスへの影響は最小限にとどめられます。

- 最後の再建手段は、「行政処分相当かどうかを判断する審査基準」には該当せず、当該社会福祉法人が、自主改善の見込みがないと判断した場合に取るべき手段となりますが、経営審査会では、必要に応じて、いずれの最後の再建手段（合併、事業譲渡、事業廃止、役員交替等）をとるべきかを助言することもあると考えます。
- なお、東京都が最後の再建手段（最終処方箋）として、合併や事業譲渡を行政指導する際には、関係する区市町村に早急に情報提供するとともに、合併先等の選定や法人との調整に積極的に関わる等、東京都と関係区市町村が連携・協力した指導を行うことが重要です。
- また、経営審査会からの助言を参考に、東京都の判断で最後の再建手段として行政指導を行った場合、それでも改善されないときは、前回の経営審査会の答申後の指導状況を含めて、再度、経営審査会に諮問し、意見を聞くこととなります。
- このように、最後の再建手段（最終処方箋）としての行政指導は、合併、事業譲渡、事業廃止、役員交替等がありますが、これらが必要な状況を想定すると、以下のような事例が考えられます。

＜ 最後の再建手段として行政指導をすべき事例 ＞

【事例1 他の法人と合併すべき法人】

初代理事長が死亡し、後継者がなく、暫定的に理事長を選出したが、法人や事業の運営が混乱し、利用者支援にも支障が生じている法人は、リーダーシップのある理事会と強固な組織基盤を有する法人と合併することにより、合併先法人における事業継続を通じて、利用者への安定的なサービス提供が可能になると考えられます。

【事例2 理事長と関係理事・監事等の交替】

社会福祉法人設立に際し、理事長が自己の資産（土地、建物、資金等）を寄附により提供した結果、法人の資産を私物化し、それを防止すべき理事会が形骸化、監事機能も低下している法人で、都の再三の指導にも関わらず、是正しない場合は、理事長と理事、監事の一部又は全員の交替が必要と考えられます。

【事例3 理事長と関係理事・監事等の交替】

理事長が、資金運用するとして法人資金を外部流出したが、一定期間後に返済した。流出することを理事会・監事が黙認している法人は、外部流出したということだけで、理事長とそれに関係した役員の交替が必要と考えられます。

【事例4 理事長と関係理事・監事等の交替】

役員の関連会社と不透明な業務委託契約を締結しているが、理事会が承認している法人は、業務委託契約の解除と、理事長とそれに関係した役員の交替が必要です。

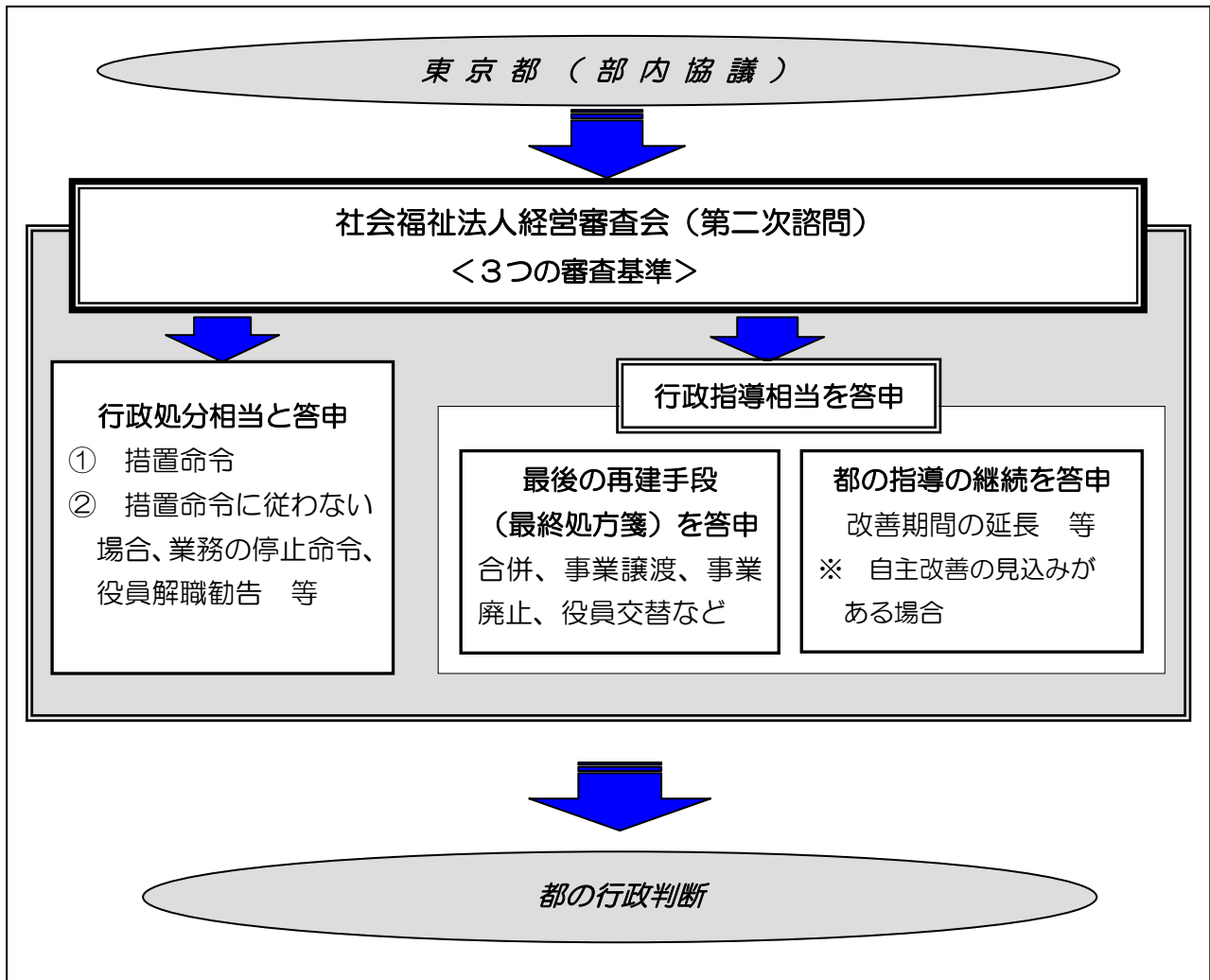
【事例5 当該事業の事業廃止又は事業譲渡】

施設の放漫経営により、当該事業が経営破たんし、法人が経営している別事業にも波及している法人は、早急に当該事業を廃止するか、当該事業の経営ノウハウがある法人に譲渡することが必要です。（このことにより、事業を継続させ、利用者への安定的なサービス提供が可能になるとともに、当該法人の他の事業への影響を最小限にすることができます。）

（４） 東京都の指導の継続

- 行政処分相当かどうかを判断する審査基準に該当せず、まだ社会福祉法人により、自主改善の見込みがあると判断される場合は、更に一定期間を定めて東京都の指導を継続することになりますが、この場合、必要に応じて、経営審査会から新たな処方箋が助言されることもあると考えます。
- 東京都が「都の指導の継続」と判断した場合には、経営審査会からの助言を参考にし、要重点指導法人として、引き続き改善指導に当たります。それでも改善されない場合は、前回の経営審査会の答申後の指導状況を含めて、再度、経営審査会に諮問し、意見を聞くこととなります。

<図6 社会福祉法人経営審査会第2次諮問から東京都の行政判断まで>



3 東京都による行政判断

- 経営審査会で「行政処分相当」又は「行政指導相当」との答申がなされた場合、東京都は、答申を受けて当該法人に行政処分を行うか、再建手段としての行政指導を行うか、改善指導を継続するか判断します。
- 東京都が行政処分をする際は、行政手続法に基づき、聴聞等法的手続を経た上で実施しますが、「利用者保護」を第一に考えた上で、「利用者が混乱しない」ように十分に留意しながら、実施する時期を定める必要があると考えます。
- 行政処分としては、社会福祉法56条2項の措置命令、同3項の業務の全部又は一部の停止命令の他に、社会福祉法第56条第4項による解散命令があります。
- 社会福祉法第56条第4項は、「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た場合であって、他の方法により監督の目的を達成することができないとき、又は正当の事由がないのに1年以上にわたってその目的とする事業を行わないときは、解散を命ずることができる。」となっています。
- 経営審査会の答申を受け、東京都の行った行政処分に社会福祉法人が違反するなどの場合は、行政手続法に基づき、聴聞等法的手続を経た上で、東京都の判断により、解散命令を出すこととなります。

<解散命令の対象となる事例>

【事例1 事業譲渡による法人解散又は利用者移転後の解散命令】

1法人1施設の小規模法人で、東京都の再三の指導にもかかわらず、放漫経営により運転資金がひっ迫し経営が悪化した結果、金融機関からの融資不可能になり、職員への給与支払も滞っている法人

【事例2 事業譲渡による法人解散又は利用者移転後の解散命令】

東京都の再三の指導にもかかわらず、体罰と称した利用者虐待、部屋に鍵をかけて閉じ込める身体拘束等、不適切な行為が改善されない法人

- 東京都が解散命令を出す際には、利用者に混乱を来さないよう、他の事業所を紹介、あっせんする等を行わなければなりません。また、利用者サービスへの影響は最小限にとどめなければなりません。

おわりに

- 本検討会報告では、社会福祉法人の財務指標と都内平均値を示しました。また、社会福祉法人が自ら、法人の経営分析ができるように、参考資料として「やってみよう！自法人の決算分析」を添付しました。
- ただし、この財務指標等については、今後、東京都において、数年間の決算分析を毎年度実施し、過去の数値を時系列に比較すること等により、精度を高めていく必要があります。さらに、社会福祉法人新会計基準が制定されれば、財務指標の算出方法等、若干の修正も必要です。
- 次に、社会福祉法人の課題解決のための課題パターンに応じた「処方箋」（経営改善策）も明らかにしました。この「処方箋」（経営改善策）は、法人による課題の改善状況等に応じて適用できるよう、「通常の処方箋」と「緊急介入の処方箋」を策定しました。これらは、東京都による指導の参考になるとともに、社会福祉法人の自主改善のためにも活用していただきたいと考えています。
- また、東京都が、法令違反や経営の行き詰まり等の重大な課題を抱える社会福祉法人に対する行政処分等を検討する際に、「社会福祉法人経営審査会（仮称）」に諮問するという東京都独自の仕組みを提言しました。
- さらに、その社会福祉法人経営審査会（仮称）において「行政処分相当かどうか」を判断する審査基準を示しました。審査の結果、この基準に該当すれば、東京都に対して「行政処分相当」等の答申をすることになります。
また、合併、事業譲渡、役員交替等、「最後の再建手段（最終処方箋）」としての行政指導」の内容も示しました。
- 本報告書においては、具体的想定事例を多く用い、社会福祉法人における課題のイメージが湧くように努めました。
- 本報告書が社会福祉法人の経営適正化に向けて、行政、関係機関、社会福祉法人等、社会福祉関係者に活用されるとともに、様々な議論を喚起するものとなるよう期待しています。