

大阪市監査委員	太 田 勝 義
同	小 笹 正 博
同	板 垣 義 鳳
同	大 宅 美代子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成16年6月23日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

記

第1 請求の受付

1 請求の要旨

- (1) 大阪市は、福祉施設（ケアハウス）入所者の預り金流用等平成10年の開所当時からずさんな経営で毎年赤字を積み重ねている社会福祉法人 藤光会（以下「藤光会」という。）に対して、平成15年4月1日、あらたに保育所の設置を認可し、多額の施設整備費や運営費を補助してきた。

事業者は補助金の目的に従って誠実に事業を行うよう努めなければならない（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。以下「補助金適正化法」という。）第3条）ところ、藤光会および施設責任者らは、その運営内容はもとより毎年提出が義務付けられている「調書」の記載さえ極めてずさんで、基本的な事務さえ実行できていない。また、これを監理指導する立場の健康福祉局法人監理担当は、監査結果の指摘・指導に従わない状態を放置している。

経営破たんを招きかねない藤光会に対して、大阪市は、重ねて保育所設置を認可し、平成15年度本園開所に引き続き平成16年度には分園2か所の開設を認め、多額の補助金を交付している。このことは、上記補助金適正化法をはじめ、社会福祉法（昭和26年法律第45号）、大阪市民間保育所運営補助金交付要綱にも反する違法不当な支出である。

藤光会経営の福祉施設「ケアハウス金の鈴」の赤字について、事業者は、36室中14室が空室で予定の収入が入らないことを理由にあげているが、保育所同様ニーズが多く、市

内の同様の施設はすべて満室のうえ待機者もある状況である。なぜこの施設が空室を保っているかを大阪市は解明すべきである。この事実をもってしても、社会福祉施設経営者の適格性が問われる。

市長は藤光会に対し違法不当に交付された補助金の返還を求め、また、今後の補助金交付を差止め、福祉法人としての認可を取り消し、施設経営者らを交替させるなど、高齢者や乳幼児に一刻も早く健全な環境を保障するよう求めるものである。

(2) 法人の問題

藤光会運営のケアハウスは、入所者不足によって毎年大幅な欠損金を生じ、管理費の長期預り金を食いつぶし、平成14年度預り金4,900万円が確保されていない。また、法人監理担当監査結果の改善指導にたいする「改善報告書」が平成16年2月23日期限で求められているが、6月21日現在未提出である。

健康福祉局法人監理担当は事実上この実態を放置し、是正・指導を怠っている。

(3) 保育所設置の問題

問題が多く社会福祉法人としての適格性に疑問がある。赤字経営に対して、多額の資金補填が必要にもかかわらず、これを是正せずにあらたに保育所設置の認可を受けている。わずか1年（平成15年4月1日開所）を経過した保育所建設及び運営についても疑問や問題が多く、建設自己資金の捻出は適正なのか、施設建設の請負は、入札により業者を決定しているのか（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日厚生省社第409号）、嘱託医との嘱託契約書がなく、また、保育所職員一覧と実際の人数に差があることなどがあげられる。

問題ある法人に認可を与えた大阪市の責任は重く、違法不当に支出された施設設備補助金は返還させるべきである。

(4) 保育所運営の問題

「経理規程」や「給与規程」などが設けられておらず、また、「時間外労働に関する協定届」など雇用関係もほとんど規程がなく不安定な雇用状態であり、保育士の定着が悪く、年度途中の退職も多い。

平成15年度における保育士の実人員は16人であるが、健康福祉局へ提出された「民間施設給与等改善費適用申請書及び保育所職員一覧」では18人と記載され水増しの可能性がある。

非常勤職員は、雇用契約を結ぶことが求められているが、書類上では8人の非常勤職員に対し契約書は5人分であり、4歳児、5歳児の合計9人のクラスは、担任が非常勤保育士のみである。

2歳児のクラスは最低基準（6：1）以下の保育士数である。（16人/3人のところ2人）

上記のような多くの問題の解決や改善を放置したまま、平成15年度に申請した分園の設置に大阪市は補助し、さらに問題を積上げ、子どもたちに犠牲を強いている。

分園は、「保育所分園の設置運営について」（平成10年4月9日児発第302号）により本園と一体的な運営として30人規模とされている。本園と一体的な運営を条件として、本園に必要とされる屋外遊戯室、調理室、医務室などの設置が省略されている。

しかし、鈴の音保育園の経営者は、30人規模の分園を2件、ビルのワンフロアで事実上一体として0歳児10人、1歳児24人、2歳児20人を保育している。このような施設設備や人件費を軽減した保育所の設置にあたっては、ことさら法人の福祉に対する知識が必要である。

大阪市の監理責任も問われる。

(5) 措置請求

以上、社会福祉法や児童福祉法（昭和22年法律第164号）等に違反する福祉法人への補助金交付は、違法不当な支出である。よって、市長に対し緊急に必要な措置を講じるよう勧告を求め、地方自治法第242条第1項に基づき事実証明添付のうえ請求するものである。なお、住民監査請求が規定する1年の期間徒過分については、市が是正措置を怠り違法状態が現在も継続していることから期間徒過に正当な理由がある。

記

ア 藤光会が設置した老人福祉施設の「施設整備費」および「事業運営費」に関する補助金を返還させること。（補助金適正化法第3条違反）

イ 福祉施設への平成16年度の運営補助金支出を差し止めること。（補助金適正化法第3条違反）

ウ 「鈴の音保育園」開設に関する「施設整備費」及び「運営費」に関する補助金を返還させること。（大阪市民間保育所運営補助金交付要綱第3条違反）

エ 平成16年度の運営補助金の支出を差し止めること。（平成16年度保育所運営補助金交付基準1－(4)に反する）

オ 社会福祉法人の認可を取り消し、各施設の経営者を交替させ、一日も早く入所者の健全な生活を保障すること。

事実証明書

平成16年6月23日提出分

- ・ 法人調書（平成14年度）
- ・ 高齢者の何でも情報（ケアハウス入所状況）平成16年1月15日更新
- ・ 児童福祉施設設置認可申請書（平成15年3月31日付け 鈴の音保育園）
- ・ 保育所調書（鈴の音保育園）
- ・ 保育所調書（他の90人定員保育所）

- ・平成15年度民間施設給与等改善費適用申請書及び保育所職員一覧表（鈴の音保育園）
- ・新聞記事など4点(平成16年6月10日、同月11日、同月12日)
- ・平成15年度社会福祉法人・施設に係る指導監査の結果について（通知）（平成16年1月23日付け大健福第2－82号）
- ・大阪市民間保育所運営補助金交付要綱
- ・平成16年度保育所運営補助金交付基準

平成16年7月5日提出分

- ・財務諸表 平成14年度
- ・財務諸表 平成12年度
- ・財務諸表 平成13年度
- ・不存在による非公開決定通知書(平成16年6月30日付け大健福第1735号)(平成11年度財務諸表)
- ・平成11年度社会福祉法人及び社会福祉施設に係る指導監査の結果について（通知）（平成12年4月26日付け大民第11－9号）
- ・不存在による非公開決定通知書(平成16年6月18日付け大健福第1492号)(平成11年度改善報告書)
- ・平成13年度社会福祉法人及び社会福祉施設に係る指導監査の結果について（通知）（平成13年12月17日付け大健福第11－86号）
- ・社会福祉法人及び社会福祉施設の指導監査の改善結果について（報告）（平成14年1月9日付け）
- ・藤光会設立認可調書

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

(1) 請求期間と正当な理由

請求人が監査請求の対象としている藤光会が運営する「ケアハウス 金の鈴」（以下「ケアハウス」という。）に係る施設の整備に係る補助金及び事務費補助金並びに同法人が運営する「鈴の音保育園」（以下「保育園」という。）に係る施設の整備等に係る補助金及び運営費に関する補助金等の中には支出後1年を経過した（平成15年6月22日までに支出された）ものが含まれている。

地方自治法第242条第2項は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した時は請求することができない。ただし、「正当な理由」があるときは、請求することができる」とされている。

「正当な理由」の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住

民が相当の注意力をもって調査をつくしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合も同様であり、その場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている（最高裁平成14年9月12日判決）。

すなわち、「正当な理由」を判断するためには、「相当の注意力」による調査を必要とし、住民なら誰でも閲覧等できる情報については、それが閲覧等できる状態に置かれれば住民が積極的に調査することができるものであることを当然の前提としているものと解される。

請求人は、「正当な理由」として、「市が是正措置を怠り違法状態が現在も継続していることから期間徒過に正当な理由がある」と主張している。しかしながら、請求人は、情報公開請求で入手した情報等を事実証明書として添付し、今回、監査請求を提出しているところ、請求人が主張する事実のうち支出日から1年を経過するものについての情報は、遅くとも「平成15年度社会福祉法人・施設に係る指導監査の結果について（通知）」の通知された平成16年1月23日頃には入手し得るものである。

よって、本件請求は、住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、監査請求をするに足りる程度に、請求人が主張する事実を知ることができたと解される時から、相当な期間内になされたものとはいえない。

したがって、支出日から1年を経過していることについての「正当な理由」は認められない。

（2）平成16年度の支出差止め

請求人が差止めの対象とする平成16年度のケアハウスに係る事務費補助金及び保育園に係る運営費に関する補助金等のうち一部については既に支出が行われていることから、これらについては請求の趣旨より補助金等の返還を求める監査請求と解し、今後支出されることが相当の確実さをもって予測される請求対象の補助金等について差止めを求めるものとする。

以上により、ケアハウスに係る平成15年度・16年度の事務費補助金並びに保育園に係る平成15年度の施設の整備等に係る補助金（以下「整備費等補助金」という）及び平成15年度・16年度の保育所運営費に関する補助金等（以下「保育所運営費等」という。）について、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) ケアハウスに係る平成15年度・16年度に支出された事務費補助金及び平成16年度に支出される事務費補助金が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出にあたるか。
- (2) 保育園に係る平成15年度に支出された整備費等補助金が、請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出にあたるか。
- (3) 保育園に係る平成15年度・16年度に支出された保育所運営費等及び平成16年度に支出される保育所運営費等が請求人の主張する事項から違法・不当な公金の支出にあたるか。

2 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象とし、平成16年7月29日に健康福祉局長ほか関係職員から陳述を聴取した。また、同年8月17日付けで、健康福祉局から文書で追加説明がなされた。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成16年7月13日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠として、平成12年度から平成14年度までの藤光会の財務諸表をまとめた書類（1枚）の提出がなされた。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・平成10年にケアハウスが開所し、平成11年度は会計書類を含め提出すべき書類が出ておらず、財務諸表は信憑性があるのか疑問であり、運営費と入所者からの預り金を混同して経理している可能性がある。
- ・ケアハウスの定員40人のところ、平成16年1月15日現在空き室が14人とでていたが、7月1日現在では入所者が15人となっている。また、過去のケアハウスの入所者は27人とでていた時もあるが、実際には20人を上回ったことがないと聞いている。どのように人数を把握しているのか、また、監査請求提出前後の入所者はどのように変化しているのか。
- ・ケアハウスの退所者に対する預り金の返還の事実があったのか、また、確保された34,000,000円という預り金が何人分かわからないと補助金が正しいかどうかわからない。
- ・保育園認可の際の法人等選考委員会の評定で一番低いところにある。
- ・保育園の入所児童数は定員の125%までいけるとしても、それ以上の児童が入所

している。

- ・ 保育園では、平成 15 年度に 30 人ほどの保育士が退職していると聞いているが、保育士が配置基準を下回っていることは補助金に関わることである。

4 関係人調査

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、平成16年7月30日藤光会に対して関係人調査を実施した。

第3 監査の結果

1 ケアハウスに係る事実関係の確認

(1) 軽費老人ホーム

老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）第 20 条の 6 で、無料又は低額な料金で、老人を入所させ、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与することを目的とする入所施設とされており、本件ケアハウスはこれに属するものである。

(2) ケアハウスの概要

ケアハウスは、平成 10 年 3 月 1 日に開所され、平成 16 年 4 月 1 日現在、入所者の定数 40 人、職員配置は、施設長（特別養護老人ホームと兼務）1 人、事務員 1 人、生活相談員 1 人、介護職員 2 人となっている。

なお、「軽費老人ホームの設備及び運営について」（昭和 47 年 2 月 26 日社老第 17 号）におけるケアハウスの職員数の設置基準は、特別養護老人ホームを併設し、入所者定員 31 人～40 人の場合は、施設長兼事務員 1 人、生活相談員 1 人、介護職員 2 人、調理員等 2 人（非常勤職員）と規定されているが、このうち調理員等 2 名については、調理業務の全部を委託する場合置かないことができることとされ、藤光会においても委託がなされている。

本市に報告された入所人数及び事業活動収支は次表のとおりである。

(単位：人・千円)

	延人数	月平均	収 入	支 出	差 額
平成 12 年度	282	23.5	47,569	52,082	▲4,513
平成 13 年度	255	21.2	50,534	60,375	▲9,841
平成 14 年度	271	22.5	19,109	45,787	▲26,677
平成 15 年度	305	25.4	31,148	41,349	▲10,200
平成 16 年度	(385)	(15)			

注 1 延人数とは、各月初日現在の入所人数を合算した人数である。

2 平成 16 年度は、延人数欄は予定人数で、月平均欄は 7 月初日の入所人数である。

(3) 基本利用料

基本利用料（管理費、事務費、生活費）は、「軽費老人ホームの設備及び運営について」に定められている。

管理費は入所者の施設使用料（家賃相当）にあたるもの、事務費は施設を運営するために必要な職員の俸給、備品購入等にあたるもの、生活費は入所者の食費等にあたるものである。

藤光会からの平成 15 年度軽費老人ホーム事務費補助金交付申請の際に添付されていた利用料金表には、次の料金が記載されている。

ア 管理費

一括方式(一括 6,000,000 円、月払いなし)、併用方式(一括 3,000,000 円、月払い 14,400 円)、分割方式(預り金 500,000 円、月払い 28,800 円)とされ、「20 年以内の退去の場合、一括方式の場合は月割で返還します。」と記載されている。

イ 事務費

対象収入（前年収入から、租税、社会保険料、医療費等の諸経費を控除した後の収入）に応じて、2,500,000 円以下を月額 10,000 円から 50,000 円までの 11 区分、2,500,001 円以上をその他区分とされている。

ウ 生活費

対象収入に関わらず、月額 44,900 円とされている。

エ その他

給湯給水料金（月額 3,500 円）、共益費（月額 6,000 円）、冷暖房費（7 月～9 月、11 月～3 月月額 2,100 円）、電気料金（各個別メータにより検針）などとされている。

なお、「生活費及び事務費等は国の基準により改定になった場合は変更いたします。」と記載されている。

(4) 事務費補助金

ア 補助及び補助金算定の根拠規定

平成 15 年度は、国の制度に基づき、社会福祉法第 58 条第 1 項及び社会福祉法人の助成に関する条例（平成 11 年大阪市条例第 16 号）第 6 条により補助金を支出し、その 3 分の 1 は国庫補助を受けている。「軽費老人ホーム事務費の国庫補助について」（昭和 40 年 4 月 1 日厚生省社第 168 号）は、社会福祉法人が設置する軽費老人ホームの運営に要する費用のうち「軽費老人ホームの設備及び運営について」に基づき徴収すべき事務費の一部を減免した場合における減免した経費に対して都道府県、指定都市又は中核市が行う助成を補助金の交付の対象とし、社会福祉法人等が設置する場合は、施設ごとに事務費実支出額と事務費基準額とを比較しいずれか少ない方の額から事務費本人徴収額を控除して得た額と都道府

県、指定都市又は中核市が社会福祉法人等に助成した額とを比較して少ない方の額に3分の1を乗じて得た額の合計額を交付額としている。

また、補助金算定の根拠は次のとおりである。

(ア) 事務費

事務費の月額単価は、「軽費老人ホームの設備及び運営について」において施設の取扱定員等により区分され、ケアハウスは、取扱定員等から60,400円が適用されている。

(イ) 民間施設給与等改善費

民間施設給与等改善費とは、職員の平均勤続年数に応じ、人件費及び管理費見合いとして事務費の月額単価に加算されるもので、「社会福祉施設における民間施設給与等改善費の取扱いについて」(昭和63年5月27日社施第84号)において加算率が定められ、ケアハウスは、平均勤続年数5年の区分7%の加算が適用されている。

(ウ) 特別運営費

特別運営費とは、民間施設給与等改善費が適用されている施設を対象とし、入所者等に対する説明会等の開催に要する経費等を対象とするものであり、「軽費老人ホームの設備及び運営(本人からの事務費徴収額、特別運営費)について」(昭和57年5月15日社老第51号)において施設の定員規模により区分され、ケアハウスは、定員規模から90,000円(年額)が適用されている。

平成16年度は、当該国庫補助が一般財源化されたことから、平成16年4月1日付けで国の基準を踏襲した大阪市軽費老人ホーム事務費補助金交付要綱を制定し補助金を支出している。

イ 支出金額

事務費補助金は、入所者数により補助金額が変動するため、年度当初に藤光会から申請された入所予定者数をもとに補助金額を算出した上で、4半期ごとに支出した後、毎月初日の入所者数の報告を受け、年度末の入所者数の確定等により交付額を増減し、年度終了後に事業実績報告の提出を受け補助金額が確定されている。

(ア) 平成15年度 (確定額)

$(@60,400円 + 4,228円) \times 305人 + 90,000円 - 3,961,000円(本人徴収額)$
=15,840,540円

(イ) 平成16年度 (予定額)

$(@60,400円 + 5,436円) \times 385人 + 90,000円 - 4,978,000円(本人徴収額)$
=20,458,860円

平成 16 年度民間施設給与等改善費は、職員の平均勤続年数 6 年の区分 9%の加算が適用されている。補助金は、平成 16 年 7 月 6 日（4 月～6 月分）、同月 20 日（7 月～9 月分）に各 5,114,715 円が交付されている。

ウ 平成 15 年度事業実績報告

平成 16 年 4 月 30 日付けで藤光会から大阪市長あてに事業実績報告として、関係書類である事務費補助金精算書、事務費補助金精算内訳書のほか、平成 15 年度歳入歳出決算書（見込書）が添付され提出されていた。

事務費補助金精算書の内訳は次のとおりである。

事務費補助金精算書

総事業費	29,581,619 円
事務費実支出額	19,973,333 円
国基準による支出	19,711,540 円
事務費本人徴収額	3,961,000 円
特別運営費	90,000 円
事務費減免額	15,840,540 円
大阪市補助金	15,840,540 円
過不足	0 円

エ 補助金返還の根拠規定

（ア）事務費の国庫補助

補助金適正化法第 17 条第 2 項に、各省各庁の長は、間接補助事業者等が、間接補助金等の他の用途への使用をし、その他間接補助事業等に関して法令に違反したときは、補助事業者等に対し、当該間接補助金等に係る補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができると規定され、同法第 18 条第 1 項に、各省各庁の長は、補助事業等の取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、返還を命じなければならないと規定されている。

（イ）本市から社会福祉法人への補助

社会福祉法人の助成に関する条例第 8 条に、助成の決定を受けた社会福祉法人は、法令及びこの条例の規定並びに助成の決定の内容及びこれに付した条件に従い、善良な管理者の注意をもって助成事業を行わなければならない、補助金等を他の用途に使用してはならないと規定されている。

また、同条例第 11 条は、市長は、助成の決定を受けた社会福祉法人が、不正又は虚偽の申請により助成の決定を受けたとき、補助金等を他の用途に使

用し、又は助成事業に関して助成の決定の内容若しくはこれに付した条件に違反したとき、助成事業を適正に行わないときなどは、当該社会福祉法人に対し、その助成の決定の全部又は一部を取り消すことができると規定され、同条例第 12 条第 1 項は、市長は、前条の規定により助成の決定を取り消した場合において、助成事業の当該取消しに係る部分に関し、既に助成が行われているときは、期限を定めて、当該助成に係る補助金等の返還を命ずるものとする規定されている。

大阪市軽費老人ホーム事務費補助金交付要綱においても、第 10 条で、市長は、補助金の交付決定を受け、又は補助金を交付された法人が、不正又は虚偽の申請により補助金交付の決定を受け、又は補助金の交付を受けたとき、補助金を他の目的に使用したときなどは、当該施設経営者に対し、当該交付決定の全部若しくは一部の取消し、又は交付された補助金の全部若しくは一部の返還を命じることができると規定されている。

なお、地方自治法第 236 条第 1 項は、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、5 年間これを行わないときは時効により消滅すると規定されており、補助金の返還請求権はこの適用を受ける。

2 保育園に係る事実関係の確認

(1) 保育園の概要

ア 認可年月日等

保育園の本園は平成 15 年 4 月 1 日に設置認可され、第 1 及び第 2 分園は、平成 16 年 4 月 1 日に本園と近接する場所に開設された。

イ 認可定員及び入所児童数

認可定員及び入所児童数は次表のとおりである。

(単位：人)

	認可定員	乳児	1 歳	2 歳	3 歳	4 歳以上	計
本園 (H15 年度平均)	90	12	33	27	30	10	112
本園及び分園 (H16. 4. 1 現在)	150	10	30	53	35	36	164
うち分園	60	9	18	20	0	0	47

保育所入所希望者は、区保健福祉センター所長（地域保健福祉課）に申込み、

同所長は、入所基準等により保育の実施を決定し、退所希望者は、保育所又は同所長に異動届を提出する。また、入所児童数について、健康福祉局は、各区役所から毎月1日の入所児童数の報告を受けている。

なお、保育所への入所の円滑化について（平成10年2月13日児保第3号）においては、市町村において待機の状況がある場合に、当分の間、年度当初においては、概ね認可定員に15%を乗じて得た員数の範囲内、年度の途中において概ね認可定員に25%を乗じて得た員数の範囲内、また、年度後半（10月以降）は、これらの場合に限らず、認可定員の25%を乗じて得た員数を超えても差し支えないことと規定されている。

ウ 職員の配置

児童福祉施設最低基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号以下「最低基準」という。）第33条第2項において、「保育士の数は、乳児おおむね3人につき1人以上、満1歳以上満3歳に満たない幼児おおむね6人につき1人以上、満3歳以上満4歳に満たない幼児おおむね20人につき1人以上、満4歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上とする。ただし、保育所1につき2人を下ることはできない。」と規定されている。

なお、本市は、1歳児については、おおむね5人につき1人以上としている。

本市における要保育士数の算出方法は、年齢区分ごとに入所児童数を保育士配置基準で割り、小数点以下第2位を切り捨て、その年齢区分ごとの要保育士数を合計し、小数点以下第1位を四捨五入し、それに予備保育士1人及び必要に応じて障害児対応保育士数等を加えた数をその保育所の要保育士数としている。なお、施設長、主任保育士及び事務員は、配置基準の対象外である。

藤光会から提出された民改費適用申請書及び保育所職員一覧表による職員は次表のとおりである。

(単位：人)

	施設長	主任保育士	保育士	予備保育士	事務員	計
本園 (H15.4.1現在)	1	0	16	1	1	19
本園及び分園 (H16.4.1現在)	1	1	21	1	1	25

(2) 認可等の規定

保育園の認可については、児童福祉法第35条第4項において、国、都道府県及

び市町村以外の者は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事（指定都市は市長「以下、同法において同じ。」）の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる」と規定されている。

また、児童福祉法施行規則（昭和 23 年 3 月 31 日厚令 11 号）第 37 条第 6 項において、児童福祉法第 35 条第 4 項の認可を受けた者は、第 1 項第 2 号（建物その他設備の規模及び構造並びにその図面）若しくは第 3 号（運営の方法）に掲げる事項又は経営の責任者若しくは福祉の実務に当たる幹部職員を変更しようとするときは、市長にあらかじめ届け出なければならないと規定されている。

最低基準では、第 32 条各号において、医務室、調理室、屋外遊戯場（保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。）などを設けることが規定されているが、保育所分園の設置運営について（平成 10 年 4 月 9 日児発第 302 号）においては、調理室及び医務室については中心保育所（本園）にあることから設けないことができると規定され、待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について（平成 13 年 3 月 30 日雇児保第 11 号）では、屋外遊技場に代わる公園等については、安全性等一定の条件のもとに必ずしも保育所と隣接する必要はないと規定されている。

また、「保育所分園の設置運営について」において、1 分園の規模は原則として 30 人未満とするが、中心保育所と一体的な運営が可能であれば 30 人以上とすることができ、中心保育所との距離については、通常の交通手段により、30 分以内の距離を目安とすると規定されている。

大阪市民間保育所分園設置運営要綱第 2 条第 3 項では、分園を設置しようとする社会福祉法人等は、中心保育所 1 につき、当面分園を 2 か所まで設置することができるものとし、中心保育所と同一区内での運営を原則とすると規定されている。

(3) 認可等の経緯

本園については、平成 13 年 10 月に藤光会から本市へ法人等選考調書が提出され、平成 14 年 1 月 15 日に大阪市社会福祉施設整備審査委員会（健康福祉局の理事及び関係課長 14 名で構成）が開催され、社会福祉施設整備の妥当性等を審査のうえ、保育所の新規設置が適格とされた。

平成 14 年 1 月 22 日には、社会福祉施設の管理運営委託等にかかる法人選考実施要綱に基づく法人選考委員会（学識経験者等 7 名及び健康福祉局の局部長等 10 名で構成）が開催され、同要綱第 5 条の「法人等が行おうとする施設整備が、各法令、計画等に照らし、妥当であること」等について審査された。

当該委員会には、藤光会が平成 13 年度指導監査において指摘を受けている事項、そのうち入居者長期預り金については、「平成 14 年度、15 年度において計画的に確保します。」との理事長から大阪市長あての確約書、法人の経営収支状況を示

す資料、施設整備を補助金、寄付金及び借入金で行うという資金計画書等が提出されていた。なお、市長あてには、寄付金 34,361 千円についての理事長個人と藤光会で締結された贈与契約に基づく確約書が提出されていた。

委員の評定を集計した法人審査集計表では、他の福祉施設を設置する法人と比べて低い評価水準にあったものの、当該保育園を設置する藤光会の期待度は、普通及びやや上位のランクに評価が集中しており、審査結果は藤光会が当事業を実施することが適格であると決定された。

その後、平成 15 年 3 月 31 日に藤光会から児童福祉施設設置認可申請があり、平成 15 年 4 月 1 日に児童福祉施設設置認可がなされた。

また、分園については、保育エリア別待機児童及び当年度整備状況の資料によると、15 か所の設置保育圏域が決定され、平成 15 年 7 月に民間保育園に依頼し、設置希望の 1 つに藤光会があった。その後、平成 16 年 1 月に、設置できない保育圏域が 1 か所生じ、藤光会から 2 か所目の設置希望があったものである。

その後、平成 16 年 3 月 31 日に藤光会から児童福祉施設内容変更届出書を受理し、平成 16 年 4 月 1 日に保育園第 1、第 2 分園が開設された。

(4) 分園に係る整備費等補助金

ア 補助金交付の根拠規定

大阪市民間保育所施設整備費等補助要綱第 4 条において、この要綱により補助又は貸付けを受け本園等を設置する場合は、最低基準等の要件をすべて具備しなければならないと規定され、第 8 条において、補助又は貸付けの基準及び金額は別表 1 のとおりとすると規定され、第 16 条には、平成 14 年 1 月 1 日から平成 16 年 3 月 31 日までについては、第 8 条中別表 1 を別表 3 と読み替えるという規定があり、その期間は、補助金額が $\frac{3}{4}$ から $\frac{4}{4}$ とされている。

国庫補助金については、「特別保育事業の実施について」（平成 12 年 3 月 29 日児発第 247 号）別添 10 駅前保育サービス提供施設等設置促進事業実施要綱及び「乳児保育促進対策費等の国庫補助について」（平成 15 年 4 月 16 日厚生労働省発雇児第 0416002 号）の乳児保育促進対策費等補助金交付要綱で、この補助金の交付額は、基準額（1 か所当たり 6,000,000 円以内）と対象経費の実支出額から寄付金その他の収入額を控除した額とを比較して少ないほうの額に $\frac{1}{3}$ を乗じて得た額と規定されている。

イ 支出金額

分園への平成 15 年度整備費等補助金は次表のとおりである。

(ア) 施設整備費補助金（第1、第2分園ともに同算定式）

項目	金額等	別表3による基準
①実支出額	8,925,000円	
②実延床面積	100㎡	
③実単価	89,250円	①/②
④補助基準面積	100㎡	28人以上は100㎡
⑤補助基準単価	66,000円（査定）	70千円/㎡を上限
⑥補助基準額	6,600,000円	(②と④の小) × (③と⑤の小)
⑦補助金額	6,600,000円	⑥×4/4

(イ) 設備整備費補助金

項目	金額等	別表3による基準
①実支出額	1,314,223円（第1分園） 1,321,048円（第2分園）	
②定員	30人（第1、第2分園）	
③実単価	43,807円（第1分園） 44,034円（第2分園）	①/②
④補助基準人員	28人（第1、第2分園）	上限28人
⑤補助基準単価	43,000円（第1、第2分園）	1人上限43千円
⑥補助基準額	1,204,000円（第1、第2分園）	(②と④の小) × (③と⑤の小)
⑦補助金額	1,204,000円（第1、第2分園）	⑥×4/4

(ウ) 賃借料等補助金（第1、第2分園ともに同算定式）

項目	金額等	別表3による基準
①実支出額	735,000円（16年2、3月分）	
②実延床面積	100㎡	
③実単価	7,350円	①/②
④補助基準面積	100㎡	上限100㎡
⑤補助基準単価	3,182円（査定月額）	上限は、年額40千円
⑥補助基準額	636,400円（2、3月分）	(②と④の小) × (③と⑤の小)
⑦補助金額	477,000円（2、3月分）	⑥×3/4（千円未満切捨）

ウ 事業実績報告等について

平成15年度の整備費等補助金についての事業実績報告書には、契約書、請求書、振込受付書、領収書及び完成写真等が添付されており、使途及び支払いの事実は確認できるが、工事施行業者は見積書を比較検討したとの理事会議事録があり、入札が行われていたことを示す資料はなかった。

エ 補助金返還の根拠規定

児童福祉法第 56 条の 3 において、市長は、補助金の交付条件に違反したとき、詐欺その他不正な手段をもって、補助金の交付を受けたとき等に補助金の交付を受けた児童福祉施設の設置者に対して、既に交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることができる」と規定されている。

また、大阪市民間保育所施設整備費等補助要綱第 11 条において、市長は、不正又は虚偽の申請により補助又は貸付けを受けた場合等において、補助又は貸付けを受けた者に対し、補助又は貸付け決定の取消、補助金の全部又は一部の返還及び貸付金の繰上げ償還を命じることができる」と規定されている。

(5) 保育所運営費等

ア 交付の根拠規定

児童福祉法第 51 条第 4 号の 2 で、都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所における保育の実施に要する保育費用は、市町村の支弁とすると規定されており、第 53 条で、国庫は、第 51 条に規定する地方公共団体の支弁する費用に対しては、政令の定めるところにより、その 2 分の 1 を負担すると規定されている。

また、「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（昭和 51 年 4 月 16 日厚生省発児第 59 号の 2）では、「運営費」とは、市町村が保育所での保育の実施を行った場合における児童福祉法第 51 条第 4 号の 2 に規定する保育の実施につき最低基準を維持するための費用と規定され、支弁額は、定められた保育単価表に入所児童の数を乗じて得た額である。

なお、民間施設給与等改善費（以下「民改費」という。）が加算されることとなっている。

このほか、本市では、最低基準等の要件を遵守した民間保育所に対して、1 歳児保育の充実強化のために必要な保育士の費用を交付する「大阪市民間保育所 1 歳児保育特別対策費交付要綱」、給食内容向上のための経費を交付する「大阪市民間保育所 3 歳以上児給食費扶助交付要綱」、運営改善費、嘱託医手当及び長時間保育対策費を交付する「大阪市民間保育所運営補助金交付要綱」、延長保育を行った場合に交付する「大阪市民間保育所延長保育事業補助金交付要綱」、世代間交流等事業等の補助を定める「保育所地域活動事業実施要領」がそれぞれ定められている。

イ 支出金額等

平成 15 年度の支出金額及び算定方法については、次表のとおりである。

項目	支出金額(円)	支出日	算定方法等
保育所運営費	125,181,830		
保育所運営費	113,239,126	各月10日 前後	入所児童数×年齢別保育単価 (次表のとおり)
民改費	8,118,048	〃	保育園は、職員1人当たりの平均 勤続年数5年3月で8%加算。
事務職員雇 上費加算額	743,402	〃	特別保育事業を1つ以上行う保育 所に加算。入所児童数×550円
主任保育士専 任加算額	3,081,254	〃	特別保育事業を複数行い、主任保 育士を配置する保育所に加算。入 所児童数×2,990円
扶 助 金	5,807,722		
1歳児保育特別 対策費	5,636,650	各月10日 前後	@14,270円×1歳児入所数
3歳以上児給食 費	171,072	〃	@352円×3歳以上児入所数
補 助 金	3,875,974		
運営改善費	775,484	各月10日 前後	@692円×3歳未満児入所児童数 @364円×3歳以上児入所児童数
嘱託医手当	178,050	〃	107,640円(内科医)+70,410円 (歯科医)
長時間保育対 策費	2,922,440	H16.3.23	対象児数×単価×平均保育時間 数×保育日数×12月(査定)
特別保育事業 補助金	2,634,500		
延長保育事業 補助金	2,447,000	H15.12.16	利用児童数と延長時間による1施 設あたり年額+利用料減免加算分
地域活動事業 費	187,500	H16.5.20	@62,500円(査定)×3回

平成15年度保育単価表(特甲)

(定員61人から90人まで・所長設置保育所) [本園定員 90人]

年齢区分	基本保育単価(円)	民改費加算額(円)	計(円)
乳 児	161,100	12,110	173,210
1・2歳児	94,950	6,820	101,770
3 歳	45,550	3,110	48,660
4歳児以上	38,940	2,590	41,530

注 月途中入所及び退所児童については、日割りで単価を算出している。また、平成15年10月から平成16年3月までは、児童用採暖費190円/人が加算される。

平成16年度については、7月までに、54,002,804円が支出されている。なお、平成16年度保育単価については、分園の開所に伴い定員が150名となったため、

平成 15 年度の単価より低くなっている。

嘱託医については、内科医は交付申請時に、歯科医は後日に嘱託医就任の承諾書及び医師免許書が提出された。また、嘱託医手当実績報告書には当該手当が各医師へ振り込まれた振込済領収書が添付されていた。

ウ 保育所運営費の取扱い

保育所運営費の経理等について（平成 12 年 3 月 30 日児発第 299 号）に定められている主な事項は次のとおりである。

(ア) 運営費の使途範囲

人件費、管理費又は事業費については、次の要件のすべてが満たされている場合にあっては、各区分に関わらず、当該保育所を経営する事業に係る人件費、事務費又は事業費に充てることができる。

- ・ 児童福祉施設最低基準が遵守されている。
- ・ 保育所運営費国庫負担金に係る交付基準及び関係通知等に示す職員の配置等の事項が遵守されている。
- ・ 給与規程が整備され、適正な給与水準が維持されている。
- ・ 給食に必要な栄養量、日常生活に必要な諸経費が確保されている。
- ・ 保育所保育指針を踏まえ、処遇上必要な設備が整備されている。
- ・ 研修会に参加するなど役職員の資質の向上に努めている。
- ・ 他の事業を含む当該設置者の運営について、問題となる事由がない。

以上を満たすものにあつては、民改費相当額の範囲内で、同一の設置者が設置する保育所に係る建物・設備の整備、建物の賃借料、それらに係る借入金の償還等に充てることができる。

(イ) 積立預金及び当期末払資金残高の取扱い

当期末払資金残高を取り崩して使用する場合は、事前に市長等に協議を求め、審査の上適当と認められる場合は認めて差し支えない。

(ウ) 運営費の管理・運用

保育所以外の経理区分に対する運営費の貸付は、年度内に精算する場合も含め認められない。

(エ) 運営費の経理に係る指導監督

特に財務諸表等については、各会計単位の審査はもちろんのこと、各会計間及び経年の整合性についても審査を徹底されたい。

以下のいずれかに該当する場合には、収支分析表の提出を求め、(ア)～(ウ)の遵守状況を確認すること。

- ・ 民改費加算額の範囲で支出できる経費の支出が同加算額を超えている。
- ・ (ア)～(ウ)に定める以外の支出が行われている。

・積立支出及び当期収支差額の合計が経常収入計の5%を上回る。

入所児童の処遇等に不適切な事由が認められる場合には、改善計画を徴する等により速やかに当該事由の解消が図られるよう強力に指導すること。これら入所児童の処遇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、改善措置が講じられるまでの間で、必要と認める期間、民改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。

入所児童の処遇に影響を及ぼすような悪質なケース等の場合には、新規入所児童の委託の停止、既入所児童に施設変更の勧奨、事業の停止、施設認可の取消等についても検討すること。

エ 返還等に関する規定

児童福祉法施行令（昭和23年3月31日政令74号）第43条において、児童福祉施設がその事業停止を命ぜられたとき、その認可を取り消されたとき、当初予定した目的以外の用途に利用されるようになったとき、負担金交付の条件に違反したとき等は、負担金の全部又は一部を返還させることができると規定されている。

また、本市の各要綱においては、最低基準の遵守や一定数の保育士の確保が交付対象と定められ、不正等により交付を受けたときや他の目的に使用したときなどには、交付決定を取り消し、返還を命ずることがあると定められている。

3 指導監査における事実関係の確認

(1) 指導監査の法的根拠

社会福祉法人には社会福祉法第56条第1項を根拠として、法令、法令に基づいてする行政庁の処分及び定款が遵守されているかどうかを確かめるために、また、保育所施設には児童福祉法第46条第1項を根拠として、厚生労働大臣が定める最低基準が遵守されているかどうかを確かめるために、監査が行われている。

社会福祉法第56条第2項は社会福祉法人への改善命令について、同条第3項は業務停止命令又は役員解職について、同条第4項は解散命令について規定されている。児童福祉法第46条第3項は施設の設置者への改善勧告又は改善命令について、同条第4項は事業停止命令について、同法第58条は施設認可の取消について規定されている。

また、社会福祉法人指導監査要綱の制定について（平成13年7月23日雇児発第487号・社援発第1274号・老発第273号）は、一般監査については、特に運営に問題が認められない法人については、実地監査の回数を2年に1回とすることは差し支えないが、この場合、実地監査を行わない年には、書面による監査を行うこと

とされ、また、運営等に問題を有する法人に対しては、随時、特別監査を実施することとされている。

(2) 藤光会への指導監査と措置状況報告

藤光会への指導監査は、平成11年度、平成13年度及び平成15年度に行われており、そのうち、平成15年度指導監査の主な結果は、ケアハウスについては、平成14年度決算において、入所者長期預り金相当額が確保されていないこと、欠損金が生じていることなどであり、保育園については、嘱託医（歯科）及び非常勤職員との契約を締結することなどである。

なお、藤光会からの措置状況報告は、平成11年度指導監査については提出されていなかったが、平成13年度指導監査については平成14年1月9日付けで提出され、平成15年度指導監査については、措置期限平成16年2月23日のところ同年7月12日に提出されていた。

4 監査対象局の陳述及び追加説明

(1) 保育園の概要

本園は、西区における平成13年4月現在の待機児童の状況を勘案し、平成14年度保育所整備事業として、平成15年4月1日に90名定員の保育園の設置を認可したものである。

駅前分園は、本市の待機児童解消方策の一つとして、保育所入所の市民ニーズに的確に応えるため、即効性かつ、利便性の点から駅前等のビル・マンション等の空きスペースを活用した分園の整備事業を平成13年度3月補正予算から実施している。保育園の2か所の分園は平成15年度整備事業として実施し、平成16年4月1日に開設された。

これにより、90人定員の本園と、30人定員の分園2か所を、あわせて150人の定員の保育園となった。

(2) 保育園の設置認可と整備費等補助金の交付

本市では、待機児童の解消を図るため、社会福祉法人が運営する保育所の新設、増改築、駅前分園などの整備による入所枠の拡大を推進している。

藤光会が運営する保育園本園の、保育所整備計画については、まず、社会福祉法人において保育所用地を確保したうえで、健康福祉局内に設置している施設整備審査委員会及び本市内部・外部の委員で構成する法人等選考委員会において、国庫補助金を受けて施設整備することの妥当性について、法人の運営理念及び役員構成、並びに保育所の整備希望理由、運営理念、整備構想、職員配置計画及び資金計画等についての審査により適格であるとの結果を受けて、平成14年度国庫補助協議を行い、国庫補助内示を受け、平成14年9月に着工、平成15年3月に竣工し、平成15年4

月1日に設置認可した。

なお、これらの設置認可の手續にあたっては、西区における待機児童の状況等の保育ニーズを勘案して、厚生労働省による保育所設置基準に適合した整備計画であることをはじめ、設置認可申請の関係書類である設置計画書、歳入歳出予算書、建物設備の平面図及び附近見取図等により、社会福祉法人の保育所運営に対する理念、役員構成、資金計画などについて法人とヒヤリングを重ねるなど適正な審査を行ってきた。

また、法人本部会計及びケアハウス等の施設会計との関係については、保育所運営費は、「保育所運営費の経理等について」の厚生労働省通知により、使途範囲は保育所施設会計でのみ使用できるものであり、他の施設会計とは区分して取り扱うことと規定されており、法人の赤字補填には流用できないことから、保育園の本園及び分園に係る設置・認可に影響を受けるものではないと判断をした。

分園の設置については、厚生労働省の保育所分園の設置運営についての通知、本市分園設置運営要綱、児童福祉法施行規則第37条第6項の規定に則り、法人からの児童福祉施設内容変更届出書の内容について確認を行い、必要な要件を満たしているとの判断をした。

なお、ワンフロアに2か所の分園設置の経過についてであるが、本市では、平成15年4月の待機児童1,355人の解消を図るため、保育所の新設を5か所・駅前分園15か所の設置などにより入所枠の拡大を図ることとし、駅前分園については、保育圏域の低年齢児を中心とした待機児童の状況を勘案して、15か所の設置保育圏域を決定し、平成15年7月に民間保育園に依頼したところである。西区については、保育園が分園を設置することとなった。その後、平成16年1月になって、駅前分園の設置を希望する保育所がない保育圏域が15か所中1か所生じることとなったので、再度、保育圏域の待機児童の状況を検討し、西区及び隣接する港区、此花区、福島区、中央区の待機児童の解消を図るため、民間保育園に再度依頼した結果、保育園から2か所目の分園の設置について協力すると申し出があり、当該法人において、整備に適した場所を探したところ、結果として、当初の分園を設置する場所の隣に2か所目を整備したものである。

分園設置に係る補助金の支出については、厚生労働省の保育所分園の設置運営についての通知、本市分園設置運営要綱、及び本市整備費等補助要綱に則り、その必要事項について、挙証資料などにより確認を行い、適正に支出している。

(3) 民改費と保育士数について

民改費は、公立と民間の職員給与格差の是正などを図ることを目的として、4月1日現在にその民間保育園に在職するすべての常勤職員（ただし、常勤職員以外の者であっても、1日6時間以上で月20日以上勤務している者であっても常勤職員とみな

す。)の平均勤続年数により、保育所運営費に人件費などを加算させるものである。

保育園についても民間施設給与等改善適用申請書の提出時には、保育士資格証明書、履歴書などの添付書類により、保育士の社会福祉施設経験年数や雇用状況などの内容を確認している。あわせて、申請時には、保育園に雇用状況等が確認できる労働者名簿、賃金台帳などを持参させ、給与月額などの内容を確認している。

なお、不足していた雇用契約書については、既に提出させている。

また、保育園の開設当初は、職員の退職が多い状況となっていたが、その都度、保育士を採用し補充しており、平成15年7月以降については、ほぼ安定した雇用状況となっている。

(4) 補助金等の返還要件について

児童福祉法、補助金適正化法、本市各補助金等交付要綱に、「不正又は虚偽の申請により補助金交付の決定を受け、又は補助金の交付を受けたとき」「他の目的に使用したとき」などには、その交付の決定の全部又は一部を取り消し、又は既に交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることがあると定められている。

さらに、大阪市民間保育所補助金交付要綱等において、補助対象、補助条件として最低基準を遵守することや本市職員の指導に従いその指摘事項を改善していることが規定されている。

保育園については、平成15年11月13日に実施された指導監査においては、最低基準で規定されている施設設備基準や職員配置などに関する指摘事項はなく、消防計画書を作成し所轄消防署へ届け出ることなどの指摘事項については、現在、改善を求めているところである。

なお、保育園に対する保護者の要望に関する問題については、主として日々の説明不足が要因となり、保護者が保育所の運営等に疑問を抱かれたものと考えられ、現在、保育園においては、着実に保護者との信頼関係の回復や保育内容の改善を図るとしており、健康福祉局としては、できるだけ速やかに改善されるよう指導を引き続き行っていく。

(5) ケアハウス事務費補助金

施設の運営は、入所者から事務費、生活費及び管理費を利用料として徴収して賄われている。事務費及び生活費の額は、国において「軽費老人ホームの設備及び運営について」により定めており、そのなかで、事務費は本人の収入に応じた階層区分により、生活費は一定額を支払っていただくこととなっている。

事務費補助金については、「軽費老人ホーム事務費の国庫補助について」により制度化されたもので、入所者から徴収した事務費と国庫補助制度に基づき算出した事務費との差額を補助金として交付しており、平成15年度の補助額は1,584万540円であり、関係法令及び国庫補助制度に則った適正な手続に基づく支出であると考え

ている。

(6) ケアハウスに関する指導監査

社会福祉施設の適正運営を確保する観点から、定期的に指導監査を行っており、ケアハウスについては、平成10年に開設され、平成13年10月31日に指導監査を実施したところ、入所者長期預り金相当額が特定預金化されていないことが判明した。

特定預金化については、法令及び厚生労働省の通知に抵触するものではないものの、本市としては、入所者への返還時において差し支えのないよう特定預金化が望ましいと考えており、本市としては改善報告の提出を促すなど指導に努めるとともに、平成15年10月21日の指導監査時においても重ねて指摘し、強く指導を行ってきた。

その結果、平成16年6月29日に法人より所要額について特定預金化を行った旨の報告を受け、証拠書類を確認した。

社会福祉法人に対する指導監督の結果によっては、その改善措置状況に応じ、改善命令や業務停止命令などの監督処分権限を有しているが、現実には施設の運営に支障が生じたり生じる危険が切迫しているといった特別の事情がある場合と考えており、当法人については、指導を行った主要な要素は既に改善され、現時点においては改善命令等を行なう意義は乏しいと考えているが、今後とも法人に対する適正な指導に努めていく。

(7) 追加説明

平成16年7月29日の陳述においても、藤光会に対し、一層の適正化を図るため、指導に努めるとしたところである。そこで、同法人に対して、8月5日、6日に平成16年度通常指導監査を実施したところ、現在住民監査請求の対象となっている事項に関し、次の新たな事実が判明した。

ア ケアハウス事務費補助金に関して、藤光会から報告のあった入所者数と実際に入所者数が相違している。この点については、不正請求の有無の観点から現在調査中である。

イ 保育所の運営費について、法人の作成した平成15年度決算書において、保育所運営費のうち3,200万円が、保育所経理区分からケアハウス・特別養護老人ホームの経理区分へ繰り入れられている。この処理は厚生労働省通知に反するので、是正を行うよう厳しく指導している。また、現在、この点と寄付金の関係についても調査中である。

以上、今回の指導監査により、法人・施設運営において、社会福祉法人として遵守すべきルールに違反する事実が判明したため、現在、この原因及び背景の解明に努めており、それを踏まえ、今後、法人・施設運営の適正化に向け、しかるべき措置を採っていく。

5 関係人調査の結果

藤光会に対して調査した主な結果は次のとおりである。

(1) 共通事項

本市からの交付指令の際に付した条件に、補助事業に係る収入及び支出を明らかにした帳簿を備え、証拠書類を整理し、5年間保管することとされているが、現金等出納簿、総勘定元帳の提示を求めたところ提示されなかった。

平成15年度決算書については提示がなされた。

(2) ケアハウス関係

ア 各月の入所者数

各月初日の入所者名簿など事業実績に関する書類の提示を求めたところ提示されなかったが、調査日（平成16年7月30日）現在の入所者の部屋割りをみると16人であった。

イ 入所者数と給食数

平成15年4月から平成16年6月まで、入所者数は24人から27人の間であるが、ケアハウスの給食数を調査したところ、一部確認できなかった月を除き、各月初日12食から16食の間であった。平成16年6月初日の入所者数27人に対し給食数は14食であり、翌7月初日の入所者数15人に対し給食数は15食であった。

ウ 入所者数と利用料金等

平成16年6月初日に比べ7月初日の入所者数は12人減とされているが、入所者からの実徴収額合計の差は約1,000円減であった。本市への報告人数及び藤光会の料金表をもとに、実費となる電気代を除き入所者1人当たりの徴収額を試算したところ、平成16年6月の単価は1人平均で約81,000円となり、この単価を平成15年4月から平成16年6月までの各月当初の利用者数で乗じると月約1,944,000円から約2,187,000円の試算額となるが、徴収金を収納している預金通帳から確認できたのは、月1,050,000円から1,519,000円の間であった。この差額を試算単価で割ると約10人程度の差を生じている。年間（平成15年度）では、実徴収額15,553,000円のところ、平成15年度決算書に計上されているのは利用料収入5,023,000円、管理費収入2,675,000円であった。

また、平成16年6月に退所したとされる12人のうち、預金通帳からは、平成14年4月1人、同年5月1人、平成15年1月1人、同年7月2人、平成16年4月1人、同年7月1件（2人）の預り金等の返還が確認できた。

エ 精算内訳と決算書との相違

平成15年度実績報告書に添付されている精算内訳と決算書では、水道光熱費

及び雑費など相違点が見受けられた。

(3) 保育園関係

ア 保育士数

平成 15 年度給与支給台帳の提示を受け、その台帳上から給与支給がなされている各月の保育士数と平成 15 年度各月の年齢区分ごとの入所児童数を本市における配置基準の算出方法により算出した要保育士数とを比較したところ、おおむね必要とされる保育士数に対して、6 月、8 月及び 9 月における保育士数が 1 人から 2 人下回っていた。

イ 経理処理

平成 15 年度決算によれば、保育園に係る経理区分から 3,200 万円がケアハウスに係る経理区分及び特別養護老人ホームに係る経理区分へ繰り入れられており、また、平成 14 年度決算によれば、保育園に係る経理区分は 3,200 万円収支不足となっており、本園整備資金計画で予定されていた寄付金収入は計上されていなかった。

6 判 断

以上のような事実関係の確認、健康福祉局の説明及び関係人調査の結果に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) ケアハウスの事務費補助金について

請求人は、ケアハウスの赤字の理由である多数の空室を保っている事実をもってしても経営者の適格性が問われ、毎年大幅な欠損金を生じ、管理費の長期預り金 4,900 万円を食いつぶして確保されず、また、入所者数はどのように把握して、預り金が何人分かかわからないと補助金が正しいかどうかかわからないと主張している。

事務費補助金は、入所者がケアハウスに対して支払う管理費（家賃）、生活費（食費等）及び事務費（職員費等）のうち、事務費について一定基準により減免した分を公的に負担するもので、ケアハウスの経営収支を補助するものではなく、開設以来空室が多いことにより赤字になっていることは、法人への指導監督上留意すべき点ではあるが、そのことによって事務費補助金の交付に違法性をもたらすものではない。

また、管理費については、長期入所予定者が支払い方式の選択により一括前払いするものであり、その金額から月々の入所実績に応じて減少した残金相当額については、当然確保されているべきものであるが、補助金の交付が関連しているものではなく、確保されていないことが本市の損害に結びつくものではない。

補助金の返還については、関係法令等において、不正又は虚偽の申請により助成

決定を受けたとき及び他の目的・用途に使用したときに交付決定を取消し、返還を命じるものと規定されているところ、本件補助金は、入所予定人数から算定して概算交付された後に、当該法人からの報告に基づく入所者数により、年度終了時に確定精算が行われるものであることから、不正又は虚偽による入所者数の報告がなされておれば、返還を命じる必要が生じてくることになる。

関係人調査を実施したところ、各月の入所者を記録した書類等は提示されなかったため入所者数の確認はできなかったが、外部委託している給食の支払い調書に記載された各月の給食数と補助金確定の基礎となっている各月初日の入所者数とを照合することができ、その結果は、各月とも給食数が入所者数に比して10人程度少なくなっており整合性に欠けるものである。

一方で、入所者が毎月支払う利用者負担金の収入金額が預金通帳に記録されていることから、記録されている各月の収入金額と標準的な1人当たり収入月額に補助金の基礎となっている各月初日の入所者数を乗じて得た額と比較すると、記録されている収入月額の方が10人分程度少なくなっており、平成15年度決算における利用者負担金収入総額との照合においても、著しく整合性を欠くものである。

また、平成16年6月には12人が退所（預かり金対象7人）したことになっているが、預金通帳上においては、6月から7月にかけての管理費預り金の返還支出に伴う記録が1件しか見当たらず、当該退所者として提出されたリストの内6人については、相当以前に返還支出が行われたと見られる預金通帳記録が存在するほか、6月初日と7月初日を比較した給食数及び6月分と7月分の利用者負担金収入額に相応の変化が見られない。

以上のことから、本市に対して事実と異なる報告が行われ、本市から補助金が過大に交付されていた蓋然性が高いと認められるため、詳細な調査を行ったうえで補助金が不当に利得されていた場合その額を特定させ、しかるべき措置を講じる必要がある。

(2) 保育園分園の整備費等補助金について

請求人は、経営破たんを招きかねず多額の資金補填が必要にもかかわらず是正をしていない、法人等選考委員会の評定では一番低いところである法人に対して本園設置を認可し、問題解決や改善を放置したまま分園の設置にも補助金を交付していることは、違法不当な支出にあたり、また、建設自己資金の捻出や入札により業者を決定しているかも疑問であると主張している。

本件監査請求においては、分園の整備費等補助金の支出が監査の対象となるものであるが、その前提となる分園の設置、さらには本園の設置認可について、請求人が主張する事項に重大かつ明白な瑕疵が存在するかどうかについても検討を加える必要がある。

本園設置にあたっては、児童福祉法第 35 条により市長の認可が必要となるところ、民間の有識者 7 名が構成員に含まれる本市の法人等選考委員会において、指導監査の結果と改善の確約書、経営収支状況及び寄付金が充当される資金計画等が提出されており、委員会での評定は、確かに当日審査が行われた他事案に係る法人等と単純に比較すれば低水準に位置されるものであるが、それらを踏まえた上で総合的に適格との判定がなされたものと見ることができる。

また、保育所運営費は、厚生労働省の通知により用途範囲は保育所に係る経理区分のみに使用できるもので、他の施設に係る経理区分とは区別して取り扱うことと定められており、他施設の赤字補填には流用できないことになっている。

分園の設置については、児童福祉法施行規則第 37 条による規模等の変更にあたり届出によるとされているところ、本市の児童施策上の必要から各法人に依頼した中の一つであり、藤光会については、当該保育圏域の待機児童の状況を勘案したうえで、設置運営についての関係規定の要件を満たしていることを確認の上判断されたものと見ることができる。

分園設置に伴う整備費等補助金の交付は、要綱等に基づき、基準単価、基準面積等の適用は適正に行われており、精算報告書には、契約書、領収証等が添付され用途及び支払いの事実が確認できる。なお、契約時に入札が行われていないことについては、指導監督上において十分に留意すべき点であるが、事業費に対する補助金の割合から勘案すれば、そのことにより補助金が過大になったということとはできない。

以上のことから、本園の設置認可については、法人等選考委員会の審議を経るなどしかるべき手続により決定されており、分園設置にあたっては、本園設置から 1 年も経たず経営上の問題を抱えているなかで 2 か所の分園を依頼したという実態ではあるが、請求人が主張する事項に重大かつ明白な瑕疵が存在するということとはできず、分園の整備費等補助金の支出が違法不当ということとはできない。

(3) 保育所運営費等について

請求人は、保育園の運営について、経理規程や給与規程が設けられておらず、保育士については、定着が悪くて退職者が多く民改費申請書類上の人数に水増しが疑われ、配置基準と異なることが問題であり、保育園の運営実態からも保育所運営費等の支出が違法不当であると主張している。

保育所運営費は、本市の各区保健福祉センター所長が行う保育の実施の決定に基づく入所児童数に応じて、保育の実施に必要な経費として当該保育を実施する法人に対して支弁される措置費的なものであり、法人の事業を補助するものではなく、保育が実施された児童数については本市で把握していることから、交付金額は確定的なものとも見ることができる。なお、入所定員を上回っていることについては、保

育所への入所円滑化対策により、一定数超えることは差し支えないとされているもので、おおむねその範囲であると認められる。

保育士の人数については、給与支給台帳による支給状況から算出した限りにおいては、各月の保育士数が各月の児童数から算出した配置基準上おおむね必要とされる保育士数を若干下回る月が一部見受けられるが、そのことは、指導監督上において十分に留意すべき点ではあるが、保育所運営費の対象となる児童数の保育が実施されている以上、保育所運営費の交付に違法性をもたらすものではなく、また、民改費加算の基礎となる年度当初の保育士は、人数ではなく平均経験年数であり、提出された履歴書等により確認されていることが認められる。

しかしながら、1歳児保育特別対策費をはじめとする、保育のさらなる充実向上のための保育士の雇用等に要する費用等に充てるために交付している補助金等については、配置基準以上の保育士を有しない状況において交付することが合理性を欠くことになりかねず、詳細に調査する必要がある。

なお、経理規程や給与規程の整備及び保育園の実態については、指導監督上において十分に留意すべき点ではあるが、保育所運営費の交付に違法性をもたらすものではない。

保育所運営費については、厚生労働省の通知により使途範囲や管理・運用等が詳細に定められ、入所児童の処遇等に関して遵守すべき事項も定められているところであるが、それらに不適切な事由が認められる場合にあっても、基本的には指導監督によって改善が図られることになっているものであり、悪質な場合は、事業の停止や施設認可の取消しについての検討がなされることとされている。

ところで、厚生労働省の通知では、保育所以外の施設に係る経理区分への繰入れは認められていないものであるが、関係人調査において提示を受けた平成15年度決算を見てみると、保育園に係る経理区分から他の施設に係る経理区分（ケアハウス及び特別養護老人ホーム）へ3,200万円が繰り入れられていることが認められる。

このことは、平成14年度決算における保育園に係る経理区分において、本園整備関係の収支不足が3,200万円となっていることと関連があると推測されるが、そもそも本園整備費は、資金計画において補助金、借入金及び寄付金（3,400万円）により充足されることになっているところ、平成14年度決算の保育園に係る経理区分には寄付金収入が計上されていないことが認められる。

これら一連の会計処理は、厚生労働省の通知に違反するばかりでなく、保育園の設置認可にあたって提示された資金計画が実行されていない蓋然性が高いもので、交付された運営費が本来目的以外に使用されていることにもなりかねず、調査の上解明し、是正措置を講じる必要がある。

7 結 論

以上の判断により、請求人が主張する補助金等全額の返還及び支出差止めについては理由がないが、補助金の一部については、返還を求める必要性が高いと認められ、また、一部の会計処理については、是正措置を講ずべき点があると認められるので、次のとおり勧告する。

勧 告

監査の結果、ケアハウスへの事務費補助金の算定根拠となった入所者数について、藤光会からの報告人数と入所者数が関連する経費支出及び収入金額とが著しく整合性を欠くものとなっており、事務費補助金が過大に交付されている蓋然性が高いと認められる。

保育園については、保育士の配置状況が基準に満たない月が存在する蓋然性が高いことから、補助金等交付の一部に合理性を欠く場合が生じてくる。

また、保育園に支弁された保育所運営費について、平成 15 年度決算では、運用上認められていない他施設に係る経理区分への繰出しが行われており、その関連が推測される前年度の本園整備の収支不足の原因として、設置認可の際に資金計画で提示された寄付金が収入されていない蓋然性が高いと認められる。

いずれについても、藤光会において関係帳簿等が提示されなかったため、明確な証拠は得られなかったが、詳細な調査により解明のうえ措置を講じる必要があるので、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、次の措置を 2 か月以内に講じられるよう勧告する。

記

- (1) ケアハウスの平成 15 年度及び 16 年度における各月の入所者数等を解明させ、交付された事務費補助金が過大であると認められる分について、しかるべき方法により返還を求めること。
この場合、平成 14 年度以前についても解明させ、実体法上の請求権を有すると認められる場合は、同様に返還を求めること。
- (2) 保育園の平成 15 年度及び 16 年度における保育士の配置基準の遵守状況を解明させ、補助金等の交付に合理性を欠くと認められる場合は、しかるべき方法により返還等の措置を講じること。
- (3) 保育園の平成 15 年度決算における経理区分間繰入金支出及び平成 14 年度決算における本園整備の収支不足の事由を解明させ、しかるべき方法により是正措置を講じること。

(意見)

今回、ケアハウスへの事務費補助金の算定根拠となる入所者数等が正確に確認できていなかったことは、4 半期ごとに概算で交付している補助金を確定させるために各法人から提出させる毎月の報告や年度末の実績報告の様式に問題があるものと思われるので、入所者数等を裏付けるための証拠資料の添付を義務付けるなどの改善を図る必要がある。

また、今回の監査の中で、藤光会においては、事業運営の根幹とも言うべき会計事務及び入所者等各種記録の管理保存が本来あるべき形で行われていないように見受けられたことは大きな問題であり、健康福祉局の指導監査が当法人の発足以来 3 回行われているにもかかわらず、このような状況に置かれていることは、指導監査としての実効性が十分確保されていないといわざるを得ないものである。

社会福祉法人が行う福祉事業は、多額の公的資金により運営されていることから、その事業内容、とりわけ会計の内容については、常に透明性が確保され、説明責任が果されなければならないものであることはいうまでもなく、厚生労働省からの各通知においても、指導監査の徹底についての記述がなされているところである。

今回の事例を契機に、所管局として、法人監理における指導監査の取組に一層の改善を加え、行政指導のみならず監督処分も含め、適正な社会福祉法人の運営確保が図られるよう強く要請する。