

堺市社会福祉協議会

日常生活自立支援事業における不祥事に係る報告書

令和3年3月31日

社会福祉法人 堺市社会福祉協議会

目次

1	報告の経緯	1
	(1) 不祥事の概要	1
	(2) 不祥事に対する検証	1
2	福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）運用の基本原則について	3
	(1) 福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の概要	3
	(2) 福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の実施体制、仕組み	4
	(3) 日常的金銭管理の支援の方法・手順	5
3	不祥事発生の経緯	7
	(1) 所管課の業務遂行に関わる組織体制	7
	(2) 不祥事の発覚に至った経緯及びその後の対応（堺市社協が行った調査結果）	7
4	不正の内容と被害状況	9
	(1) 不正の内容	9
	(2) 不正が起こる過程	9
	(3) 不正による被害者数、被害額について	10
5	不祥事発生の原因と背景	11
	(1) 日常的な出入金処理の問題点	11
	(2) 組織管理上の問題点	11
	(3) 職員に対する教育の問題点	12
6	再発防止策	13
	(1) 日常的金銭管理の適正を確保するための基本姿勢	13
	(2) 具体的方策	13
	(3) 適切な内部監査のあり方	16
7	外部による改善にかかる指摘	17
	(1) 大阪府運営適正化委員会 運営監視小委員会	17
	(2) 堺市日常生活自立支援事業 適正化委員会	18
8	むすび	19

1 報告の経緯

(1) 不祥事の概要

令和2年5月25日に、堺市社会福祉協議会（以下「堺市社協」という。）の生活支援課（以下「所管課」という）取扱の日常生活自立支援事業（福祉サービス利用援助事業）において、内部点検により不適切事務が発見され、以後の調査により不正が発覚した。不正を行った職員（以下「当該職員」という。）は、所管課で日常生活自立支援事業を担当する契約常勤職員である。そこで、所管課は当該職員の在籍した平成28年4月以降について当該職員が担当した73件すべてについて調査・確認を行った。

不祥事の概要は、次のとおりである。

- ① 利用者口座から出金した現金を私的流用した。
- ② 利用者からの預り金等について、所定の金庫への保管を怠る行為が見受けられるとともに、一部、私的流用があった。
- ③ 領収書等や利用者の出金依頼票など証憑類の不備、ファイルの未整理等が多数あった。
- ④ 被害を受けた実利用者数は、73名中20名である。
- ⑤ 被害額は8,609,756円である。
- ⑥ 当該職員が在籍した平成28年4月～令和2年12月のうち、平成29年6月～令和2年4月に不適切処理が発生していた。

(2) 不祥事に対する検証

堺市社協は、上記不祥事の発生に関し、本事業実施主体として重く受けとめ、速やかに原因究明を行い、今後の再発防止を図るため、不祥事により生じた被害に関する調査が終了した後、検証を行い、「不祥事が起こった背景・問題点の明確化」、「組織管理体制の検証」、「堺市社協が組織として取り組む今後の再発防止策」の3点に関する検討を行った。

① 不祥事発覚後の調査方法及び内容

ア ケース記録等の確認

個別利用者毎のケースファイルの調査、確認を行うとともに、所管課が作成した個別利用者毎の金銭収支状況一覧表の記載内容について確認を行った。

イ 社協内部への聴き取り

堺市社協における当該職員の上司、同僚への聴き取りを行った。

② 調査終了後の検証内容

日程	主な内容
第1回 (令和2年11月18日)	・事業の見直し組織管理体制について
第2回 (令和3年1月29日)	・報告書とマニュアル作成についての論点整理
第3回 (令和3年2月9日)	・報告書の論点・ポイントの整理
第4回 (令和3年2月24日)	・論点・ポイントの整理 ・再発防止策の検討
第5回 (令和3年3月3日)	・最終報告案の作成

*メンバーは堺市社協事務局長、生活支援課長、同課長補佐、同主幹、地域福祉課長、総務課長補佐、同主幹に加えて堺市長寿支援課

2 福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）運用の基本原則について

（1）福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の概要

① 内容・実施主体

福祉サービス利用援助事業は、利用者との契約に基づき、認知症や精神障害等により判断能力が十分でない者が自立して地域生活を営むことができるように、福祉サービスの利用に関する相談に応じ、及び助言を行い、並びに福祉サービスの提供を受けるために必要な手続又は福祉サービスの利用に要する費用の支払いに関する便宜を供与することその他の福祉サービスの適切な利用のための一連の援助を一体的に行うものである。利用者の自己決定を支援し、地域において自立した生活が送れるようにすることをめざしており、都道府県・指定都市社協が実施主体として運営している。

② 対象者

ア 判断能力が不十分な者（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な者をいう）であること。

イ 本事業の内容について判断し契約する能力を有していると認められる者であること。

③ 事業内容

ア 福祉サービスの利用援助

イ 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助

ウ 住宅改造、居住家屋の賃借、日常生活上の消費契約及び住民票の届出等の行政手続に関する援助
その他の福祉サービスの適切な利用のために必要な一連の援助

エ 日常的金銭管理（預金の払い戻し、解約、預入の手続等利用者の日常生活費の管理）

オ 定期的な訪問による生活変化の察知

カ 具体の援助は、原則として情報提供、助言、契約手続、利用手続等の同行又は代行による。

④ 法律上の根拠、厚生労働省実施要綱

ア 法律

- ・ 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 2 条第 3 項第 12 号（第 2 種社会福祉事業）
- ・ 社会福祉法第 81 条（都道府県社会福祉協議会が行う福祉サービス利用援助事業等）

イ 厚生労働省実施要綱

- ・ 社援発 0517 第 1 号平成 29 年 5 月 17 日付厚生労働省社会・援護局長通知「生活困窮者自立相談支援事業等の実施について」別紙「生活困窮者自立相談支援事業等実施要綱 3-(3)生活困窮者就労準備支援等事業（別添 10）日常生活自立支援事業実施要領」

⑤ 利用者の自己決定の尊重、支援

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）

第1条の2（基本理念）においては、障害者本人が「どこで誰と生活するかについての選択の機会が確保」される旨を規定し、事業者等に対し、障害者等の意思決定の支援に配慮するよう努める旨を規定している（同法第42条、第51条の22）。

本事業においても、厚生労働省実施要綱において、職員の資質として「本人の意思を尊重し、その利益を代弁するという権利擁護に関する高い意識」が必要とされている。

堺市社協が定める「福祉サービス利用援助契約書」は、第3条（援助の方法）において、堺市社協は、できるだけ「利用者みずからが、福祉サービスの利用手続きなどを行えるよう援助」とし（2項）、援助を行うにあたっては、「あらかじめ利用者の意思を確かめる」（3項）ことを契約内容としている。

このように、本事業の具体的な援助は、利用者の自己決定権の尊重の観点から、予め利用者意思を確認し、意思決定を支援することが本質的な内容であることに留意されなければならない。

（2）福祉サービス利用援助事業（日常生活自立支援事業）の実施体制、仕組み

① 実施体制（厚生労働省実施要綱）

ア 実施体制

a 職員

1 責任者、事業の企画及び運営に携わる職員（都道府県社協・指定都市社協に配置）

2 専門員（市町村社協に配置）

- ・ 申請者の実態把握、本事業対象者であることの確認
- ・ 支援計画の作成及び契約の締結に関する業務
- ・ 生活支援員の指導及び監督の業務

3 生活支援員（専門員の指示を受けて支援）（市町村社協に配置）

- ・ 専門員の指示を受けて、具体的援助を提供する業務
- ・ 専門員が行う実態把握等についての補助的業務

b 職員の資質

利用者である認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等に対する十分な理解のみならず、本人の意思を尊重し、その利益を代弁するという権利擁護に関する高い意識並びに本事業の実施に必要な知識及び技術を有していること。

c 契約締結審査会

契約の締結又は見直しの際に利用希望者の判断能力に疑義がある場合に、専門的見地から審査し、確認を行うことを目的として設置。

イ 福祉サービス利用援助事業に従事する者の資質向上

実施主体（堺市社協）は、専門員、生活支援員等本事業の実施のために配置する職員のほか、広く福祉サービス利用援助事業に従事する者の資質の向上を図るため、研修等必要な事業を実施することが求められている。

(3) 日常的金銭管理の支援の方法・手順

福祉サービス利用援助事業の具体的な援助の方法等に関する運用基準・ルールは、利用者と市町村社協間で締結する「福祉サービス利用援助契約書」の各条項、全国社会福祉協議会（以下、「全社協」という）が発行する「2008 年日常生活自立支援事業推進マニュアル」、全社協が制定する「市区町村社協事務局長の出納業務に関する 10 のチェックポイント（増補）受託事務団体の出納業務や利用者等からの預かり金品の管理等に関する 6 のチェックポイント」、堺市社協が定める様式に基づく。

本不祥事は、特に利用者の日常的金銭管理支援が不適切であったことによって生じている。日常的金銭管理の支援の方法・手順については次のとおりである。

① 預貯金口座からの出金手続きについて（当時）

1	<p>（社協事務所）</p> <p>「出金額確認票」及び「入出金事務実施伺兼管理台帳」による出金決裁</p> <p>*（決裁ライン）</p> <p>生活支援員 → 専門員 → 自立支援係長 → 生活支援課長（→点検：総務課長）</p> <p>(1) 担当生活支援員が、利用者との間で定めた出金額を記入した出金伝票を作成する。</p> <p>(2) 出金伝票への印鑑の押印及び点検を行う。</p> <p>①代理人設定を行っている場合は、公印取扱者である総務課長が点検し、出金伝票に公印を押印する。</p> <p>②利用者印で出金を行う場合は、総務課長が点検し、生活支援課長の管理の下、生活支援員が出金伝票に印鑑を押印する。</p>
2	<p>（金融機関：主にゆうちょ銀行）</p> <p>出納担当者が金庫から通帳を取り出し、金融機関窓口にて出金する。</p>
3	<p>（社協事務所）</p> <p>出納担当者が、所管課内の金庫に現金・通帳を保管する。</p>
4	<p>（利用者宅等支援場所）</p> <p>生活支援員が訪問日に金庫より現金・通帳を持ち出し、利用者宅を訪問する。</p> <p>(1) 現金を手交後、利用者より「入出金事務実施伺兼管理台帳」への自署、もしくは押印を受ける。</p> <p>(2) 利用者から現金を預かる場合、利用者の「入金依頼書」への自署、もしくは押印を受け、現金を預かる。</p> <p>(3) 次回の出金額を利用者と相談して決定し、「出金額確認表」を 2 部作成し、利用者に 1 部手渡す。</p>
5	<p>（社協事務所）</p> <p>生活支援員は、事務所に戻り、支援完了後の事務を行う。</p> <p>(1) 所管課内の金庫へ通帳を返却する。</p> <p>(2) 「訪問記録兼モニタリング表」に記録を作成する。</p> <p>(3) 記録の点検決裁</p> <p>*（決裁ライン）</p> <p>生活支援員→ 専門員→ 自立支援係長→ 生活支援課長</p>

② 預貯金口座への入金手続きについて（当時）

1	<p>（利用者宅等支援場所）</p> <p>生活支援員は、利用者宅等支援場所を訪問し、「入金依頼書」（社協宛）を作成し、利用者はその内容を確認し、自署、押印する（本人意思の確認）。</p>
2	<p>（社協事務所）</p> <p>生活支援員は、預かった現金を所管課内の金庫へ入庫し、出納担当者へ「入金依頼管理簿」を用いて口座への入金を依頼する。</p>
3	<p>（金融機関窓口等）</p> <p>出納担当者は、生活支援員の依頼に基づき、指定口座へ現金を入金する。</p>
4	<p>（社協事務所）</p> <p>「入金依頼書」及び「入出金事務実施伺兼管理台帳」による入金決裁を行う。その際、「入金依頼書」と通帳(写)を突合し、入金が依頼どおりになされているか点検を行う。</p> <p>＊（決裁ライン）</p> <p>生活支援員→ 専門員→ 自立支援係長→ 生活支援課長（→点検：総務課長）</p>
5	<p>（利用者宅等支援場所）</p> <p>入金について、利用者への説明、確認を行う。</p> <p>（１）生活支援員は、利用者に(入金する)現金を預かった際に作成した「入金依頼書」の写し及び通帳を手渡し、入金が依頼通りに行われていることを確認してもらう。</p> <p>（２）確認後、「入出金事務実施伺兼管理台帳」に自署もしくは押印を受ける。</p>

3 不祥事発生の経緯

(1) 所管課の業務遂行に関わる組織体制

所管課に課長 1 名、専門員 7 名（内係長 1 名）、主任生活支援員 5 名となっていた。

市内 7 か所の区事務所を拠点に利用者支援を行う登録型生活支援員（所属は生活支援課）を計 31 名配置し、それぞれの区事務所長が勤怠管理者として、また、主に他業務の短期臨時職員を補助職員として配置し、本事業を推進してきた。

所管課の専門員は、契約締結、計画変更、解約の事務を行う。係長は、専門員を兼ねるとともに、専門員、生活支援員における事業遂行や事務処理の統一的指導、管理を行う。さらに、具体的な困難ケース等へのスーパーバイズ等を実施する。

また、生活支援員は、日常的な援助活動など事業の遂行にあたることとしており、具体的な支援ケースにおいて課題が発生したときは、専門員に報告や相談を行うこととしている。

(2) 不祥事の発覚に至った経緯及びその後の対応（堺市社協が行った調査結果）

① 所管課における発覚の経緯

当該職員は平成 28 年 4 月に採用後、本事業の専門員として従事していた。専門員としての業務を一人で任されるようになった平成 29 年 4 月頃から、期日までに必要な支払いを怠る、約束を忘れるなどの点について関係機関から指摘を受けることもあった。また、ケース記録の不備、現金出納簿の記載不備などの定められた業務への遅滞も生じていた。所管課では、平成 31 年 2 月の段階で利用者口座から出金した現金を、現金出納簿に記載せずに保持していたことを把握したため、当該職員に対して、継続的に事務作業の是正を指示し、当該職員は事務改善を一時的に行った。発覚後の調査では、現金出納簿に記載のない現金を保持していたことが判明した。

不正が発覚する約 2 か月前の令和 2 年 4 月 5 日に、所管課職員が、当該職員の不自然に膨らんだ業務用カバンの中身を確認したところ、現金や利用契約者以外の通帳、印鑑、契約関係書類があることが発見された。さらに、業務関係書類の確認を行ったところ、決裁のない出金、多数の印漏れ、受領書未添付、「入出金事務実施伺兼管理台帳」の誤記等が判明した。そこで、当該職員に対し、所管課課長等により事務状況を整理し、事情聴取を重ねていたところ、令和 2 年 5 月 25 日に横領の事実を認めた。動機について、当該職員はカードゲームやパチンコなどの遊興費に費消したと説明した。

被害状況を確定するため、所管課職員及び他課職員の応援、さらに外部有識者として弁護士を加え、当該職員が入職した平成 28 年 4 月以降の事務処理の点検、確認を行うこととし、使途不明となっている入出金の特定作業、証憑類の確認等を行った。

② 所管課による内部調査、確認作業と作業結果の一覧化

堺市社協は、令和 2 年 5 月 25 日の事実発覚直後から同年 11 月にかけて、当該職員が取扱った平成 28 年 4 月以降の全件の事務処理状況について、ケースファイル等の点検を行い調査した。書面や必要事項記載漏れ等の証憑不足は、関係機関や取引先等へ問合せを行い、できる限り証憑を事後的に収集する作

業を行った。

さらに、支援記録のない出入金など不明金を特定し、解明するため、事業所や業者に支払の滞納状況等の有無について確認を行った。また、必要書類不備等のため支援記録台帳等の確認、整備の作業を継続して実施した。

全利用者の支援状況を可視化するため、利用者毎に書類の整理を図るとともに、通帳取引と実際の収入額・支出額との整合性、領収書や受取書など証憑類の存否、利用者の支援依頼の記録書面の存否等の確認を行い、不明金を特定するよう一覧化を図った。

③ 利用者への説明とお詫び

4月6日以降、利用契約を締結せず通帳を預かっていた5名に聴き取りを行うとともに、利用契約を締結した。

5月25日～28日にかけて、当該職員が当初横領を認めた7名について、利用者本人及び関係者にお詫びと聴き取りを行った。

6月2日より、当該職員が担当した73名について、利用者本人及び関係者へのお詫びと聴き取りを行った。

6月5日付で全利用者にお詫びと報告の文章を送付した。

8月17日より、順次、被害に遭われた利用者との示談書の取り交わしを行った。

12月9日（職員の処分についての記者会見）以降の訪問に併せて、全利用者には職員の処分と調査結果について報告を行った。

④ 説明と報告

堺市社協は、本不祥事について、5月27日に堺市、5月29日に全社協及び大阪府社協に報告した。

堺市社協は、理事・監事・評議員に6月1日付で経緯を説明した文書を送付し、7月9日に堺市社協理事会並びに評議員会において説明を行った。また、12月8日に堺市社協理事会において調査完了について報告を行い、12月9日に評議員説明会を開催し、職員の処分に関する説明を行った。

堺市社協は、6月5日付で校区自治連合会代表者、校区福祉委員長、民生委員児童委員長に経緯を説明した文書を送付し、12月9日に調査完了について説明した文書を送付した。

所管課は、6月11日に堺市障害児者施設部会に、6月17日に堺市老人福祉施設部会において説明を行った。

⑤ 関係者の処分

12月8日の堺市社協理事会において、当該職員を懲戒解雇、所管課課長を戒告、服務上の措置として事務局長、課長級職員、課長補佐級職員を文書訓告とする決定を行った。

⑥ 記者発表

堺市社協は、5月29日午後2時、本不祥事の発生について記者発表（文書及び記者会見）を行った。

堺市社協は、調査完了を受け、12月9日午後2時、本件不祥事案に係る職員の処分について記者発表（文書及び記者会見）を行った。

4 不正の内容と被害状況

(1) 不正の内容

利用者預かり口座及び、利用者預かり現金から以下の方法で横領を行った。不正回数は延べ 236 回に上る。

- ① 所定の決裁を経て出金するも、出金額と利用者受取額に差がある
- ② 決裁手続きなしに個人印鑑を無断で用いて出金し、その全部またはその一部を横領
- ③ ゆうちょ銀行通帳と暗証番号を用いて ATM で出金し、その全部またはその一部を横領
- ④ キャッシュカードと暗証番号を用いて ATM で出金し、その全部またはその一部を横領
- ⑤ 入金するために預かった現金の全部または一部を横領

(2) 不正が起こる過程

以下の過程を経て、不正が繰り返されたと推定される。

① 現金による管理（平成 29 年 6 月頃～）

当該職員は「頻回の出金を求められる」「負債の処理などのため即時の支払いが必要である」といった利用者を支援するにあたり、都度口座から出金するのではなく、現金を預かっての管理を自身の判断で行った。また現金管理を行う際には必須としていた現金出納帳を作成しなかったことに加え、多額の現金管理を行ったことで、当該職員自身も管理ができない状況になっていた。

② 入金するために預かった現金を入金せず（平成 30 年 4 月～）

入金するために預かった現金を入金しなかった。そのことについて利用者及び立会人から指摘を受けなかったことから、入金をせず横領することを繰り返した。

③ 不適切な事務手続き（平成 30 年 7 月頃～）

利用者とのやり取りに使用すべき「入金依頼書」、「出金額確認表」、「入出金管理実施伺兼管理台帳」などの定められた帳票を用いず、また通帳を利用者に見せることなく、現金の授受を行うことがあった。

本来行うべき金銭授受時の手続きが取られないことが常態化したことで、不正を行いやすい環境ができあがり、必要額以上に出金することが繰り返されるようになった。

④ 契約決裁を行うことなく契約行為を行った（平成 31 年 3 月～）

関係機関からの相談を受け契約調整を行うものの、記録による上席への報告を行わず、また契約前事前協議（課長、係長との協議）、稟議書による契約決裁（事務局長決裁）を行わず、当該職員自身の判断で契約書を作成し、利用希望者と取り交わした。

平成 31 年 3 月の契約については、社協公印の不適切使用を行ったが、以降の 4 件については「利用者の署名捺印があり社協公印のない契約書」が発見されている。この 5 名の内、4 名に横領被害が生じている。

(3) 不正による被害者数、被害額について

当該職員が平成 28 年 4 月の入職以来、担当した利用者は 73 名であり、その内 20 名に不正の結果、8,609,756 円の横領被害があった。年度別被害者数と被害額の内訳は以下のとおりである。

また、不適切な事務処理の結果、本人口座から出金していない現金を受け取っており、清算が必要となった利用者が 2 名おり、その清算額は 46,000 円であった。

① 年度別被害者数

	被害者数	被害額
平成 29 年度	3 名	565,532 円
平成 30 年度	12 名	3,247,731 円
令和元年～2 年度	16 名	4,796,493 円
計	20 名	8,609,756 円

* 被害額は通帳からの出金と利用者及び支払い領収額の加除で算出

② 不適切処理の結果、過払い額を戻入していただいた方

	人数	戻入額
平成 29 年度	0 名	0 円
平成 30 年度	0 名	0 円
令和元年～2 年度	2 名	46,000 円
計	2 名	46,000 円

5 不祥事発生の原因と背景

(1) 日常的な出入金処理の問題点

- ① 出入金の事前決裁を基本としており、事後の確認を行っていなかった。
- ② 通帳の出入金に、全て合致する利用者からの「入金依頼票」・「出金額確認表」、領収証等の存否を照合することを手順として定めておらず、「入金依頼書」とその部分が記帳された通帳とのみ照合することとなっていた。
- ③ 預貯金通帳と届出印(私印)は、別の職員が管理すること(届出印(私印)は、平成 30 年度までは総務課長、平成 31/令和元年度からは生活支援課長)となっているが形式化しており、印鑑の管理が徹底されていなかった。
- ④ 預貯金通帳には社協公印で取引する代理人設定を行うこととなっていたが、その手続きの進捗管理が十分ではなく、代理人手続きが未設定のものもあった。
- ⑤ きめ細かな支援や支援計画外の臨時対応(利用者の突然の来訪や電話による訴え、対応困難な相談支援)に備えるため、本来、支援の都度決裁し口座から出金すべきところ、現金を金庫で預かり現金出納簿を用いて管理しているケースが多くあった。
- ⑥ 金庫内に保管されている現金を照合する決まりとなっていなかった。そのため、金庫にある現金を組織的にチェックする機能が働いていなかった。

(2) 組織管理上の問題点

- ① 平成 12 年の事業開始以来、預かり通帳の点検は残高確認に留まり、出入金の流れを確認する事務となっていなかった。
- ② 職員の動向把握、相談から契約に至るまでの進捗管理及び職員の管理指導が十分ではなかった。
- ③ サービスの計画を立てる専門員と金銭管理サービスを提供する生活支援員が 2 人体制で利用者を支援する仕組みになっているが、専門員が 1 人で金銭管理サービス提供することが常態化していた。その結果、出金が、利用者の出金依頼の有無を複数の職員による確認を経ずに行われており、複数職員による管理、監督の機能が働かなかった。(当該職員が単独で、自由に出金ができる状況にあった。)
- ④ 判断能力が不十分な方が利用者であるため、信頼関係の構築を重視し、職員が同じ利用者を担当する期間が長くなっていた。
- ⑤ 大阪府社協が社会福祉法 83 条の規定に基づいて設置する運営適正化委員会に対して、本事業の実施状況等に関する定期的な報告を行っていたが、実際の管理運営手法や各種書類の整備状況を確認することを目的とした内部の監査規程が整えられていなかった。このため、不備の状況が所管課以外に顕在化することなく、不適切な事務処理が行われていることについて、内部の監査機会が整備されていないことから、組織管理体制上の問題として認識されなかった。
- ⑥ 契約者数の増大に伴い、業務量が過大となり、係内における相互の助け合いだけでは、定められた業務遂行が難しくなっていたことについて、組織として把握できていなかった。

(3) 職員に対する教育の問題点

- ① 当該職員は、利用者の依頼を確認することなく払戻し・出金を繰り返し、金銭の横領を行った。このようなことから、当該職員は本事業の本質的な意義（利用者の権利を擁護し、自己決定を支援することや高度な倫理観に基づく実践が求められること）を十分に理解していなかった。組織的としては、備えるべき資質の向上に向けた研修を実施していたが、十分なものではなかったことが一因である。
- ② 責任者と当該職員、同僚と当該職員の間において、具体的な業務プロセスや個別の利用者支援内容を含む包括的な理解の下、業務の監督やけん制が十分に行われていなかった。また、堺市社協内におけるスーパーバイズ体制や職場内コミュニケーションが十分であったとはいえない状況もあった。
- ③ 組織として、職員の適性の評価を行い、適性に応じた人事異動を行う仕組みが十分ではなかった。

6 再発防止策

(1) 日常的金銭管理の適正を確保するための基本姿勢

本事業を適正に運営し、不適切な取り扱いを防ぐには、性善説に基づいた個人の善良な行動に委ねるのではなく、組織的な管理体制の構築が絶対的に必要となる。このため、既存のルールを見直し、規程やマニュアルとして明記し、事務作業の習熟と徹底を図ることが必要である。

また、職員の業務推進を信頼することは大前提であるが、権利擁護支援を必要とする利用者の金銭管理支援を行う事業の性格に照らして、利用者の権利擁護を図り、資産を守る視点から、厳格な監査、調査、担当職員への指導が求められる。

併せて職場内のコミュニケーションを密にするとともに、利用者意思を尊重した実務の遂行を徹底させるためにも、職員の資質向上を図る取り組みが不可欠である。

(2) 具体的方策

既存に示されている全社協のマニュアル等を参考に堺市社協としての基本的なルールの確認と組織管理体制の構築、運用の徹底を図ることが必要である。なお、念のため、本件不祥事に関し、特に次の事項を徹底する。

① 既実施項目

ア 出入金処理、公印の取扱いのマニュアル化

- 1 出金決裁を行う場合、過去の出金履歴と出金依頼、請求書、領収書などの確認を徹底する。
- 2 公印は、関係帳票を確認した上で公印取扱者（総務課長）の管理の下で押印する。
- 3 利用者から預かった私印は生活支援課長が管理の下で押印し、「印鑑金庫開閉確認簿」に記録する。
- 4 社協公印を用いて利用者口座からの出入金取引を行う代理人手続きを徹底した。
(代理人手続きに併せて、キャッシュカードの廃止を徹底した。)
- 5 金融機関での出入金は出納担当者を介して行うことを徹底した。
- 6 口座からの出金から利用者の受取に至るまでの過程を記録できる新たな帳票「出入金事務実施併記記録票」を用いて出入金事務を行う体制に変更した。
- 7 「入金依頼書」を3枚複写の様式に変更し、預かり金がある場合はその場で本人控を渡す方法とした。
- 8 出金処理後（支援実施後）、「出入金事務実施併記記録票」を係長、課長が確認し検印を行う。
(証憑類が揃っていない場合、都度、証憑類を整えるよう監督する。)

イ 現金を金庫で預かり現金出納簿を用いて管理することを原則禁止し、都度決裁し、利用者口座から入金することとした。

- 1 上記を実現するため、関係機関の協力を得て、支援の最大頻度を週1回とした。
- 2 現金を金庫で預かり現金出納簿を用いて管理する場合は、その根拠を明確にし、組織的に承認を行う。
- 3 上記の場合、管理者は月に1度、現金出納簿と現金の確認を行う。

ウ 金庫内に保管されている現金を「金庫内現金管理表」を用いて日々管理する事務に変更した。

- エ 支援の意義を踏まえて、通帳の出入金状況を定期的に確認するため、事務局長が年 1 回の全預かり通帳の残高を経年比較し確認する。
- オ 契約調整中及び相談対応中のケースについて、月 2 回実施する専門員ミーティングでの全数の進捗確認を徹底した。また、朝礼を実施し、専門員の動向把握を行う体制とした。
- カ 不祥事を受けて他課の職員によるチェックを行い、帳票と預貯金の残高を複数体制により照合した。
- キ 全職員の定期的な研修・確認の機会を確保した。

上記の内容を踏まえ、日常的金銭管理の支援の方法・手順について、見直し後のルールは次のとおりである。
 なお、下線の箇所は、事案発覚後、追加もしくは変更した項目となっている。

a 預貯金口座からの出金手続きについて

1	<p>(社協事務所)</p> <p>「出金額確認票」及び「入出金事務実施伺兼管理台帳」による出金決裁を行う。 ⇒ 「<u>出入金事務実施伺兼記録票</u>」による出金決裁を行う。 * <u>出金決裁に併せて、通帳（写）と照合し、出入金が適切に行われているかどうかを確認する。</u> * (決裁ライン) 生活支援員→ 専門員→ 自立支援係長→ 生活支援課長 (→点検：総務課長)</p> <p>(1) 生活支援員が、利用者との間で定めた出金額を記入した出金伝票を作成する。 (2) 出金伝票への印鑑の押印及び点検を行う。 ① 代理人設定をしている場合は、公印取扱者（総務課長）が点検し、出金伝票に公印を押印する。 ② 利用者印で出金を行う場合は、総務課長が点検し、生活支援課長が出金伝票に印鑑を押印する。</p>
2	<p>(金融機関：主にゆうちょ銀行)</p> <p>出納担当者が所管課内の金庫から通帳を取り出し、金融機関窓口にて出金する。</p>
3	<p>(社協事務所)</p> <p>出納担当者が、所管課内の金庫における担当者ごとに定めた所定の位置に現金・通帳を保管する。</p>
4	<p>(利用者宅等支援場所)</p> <p>生活支援員が出金した現金を訪問日に金庫より持ち出し、利用者宅を訪問する。 (1) 現金を手交後、利用者より「入出金事務実施伺兼管理台帳」に受取の押印を受ける。 ⇒ 「<u>出入金事務実施伺兼記録票</u>」に受取の署名もしくは押印を受ける。 (2) 利用者から現金を預かる場合、利用者の「入金依頼書」への自署、もしくは押印を受け、現金を預かる。 ⇒ <u>現金を預かった場合は「入金依頼書（3枚複写）」を控えとしてその場で手渡す。</u> (3) 次回の出金額を利用者と相談して決定し、出金額確認表を2部作成し、利用者へ1部手渡す。</p>
5	<p>(社協事務所)</p> <p>生活支援員は、事務所に戻り、支援完了後の事務を行う。 (1) 所管課内の金庫へ通帳を返却する。 (2) 月に1度、モニタリング表にまとめて記録を作成する。 ⇒ <u>訪問の都度、「出入金事務実施伺兼記録票」に記録を作成する。</u> (3) 記録の点検決裁 * (決裁ライン) 生活支援員→ 専門員→ 自立支援係長→ 生活支援課長</p>

b 預貯金口座への入金手続きについて

1	<p>(利用者宅支援場所)</p> <p>生活支援員は、利用者宅等支援場所を訪問し、「入金依頼書」(社協宛)を作成し、利用者はその内容を確認し、自署、押印する(本人意思の確認)。</p> <p>⇒ <u>生活支援員は「入金依頼書(3枚複写)」を作成し、(本人控)をその場で手渡す。</u></p>
2	<p>(社協事務所)</p> <p>生活支援員は、預かった現金を所管課内の金庫へ入庫し、出納担当者へ口座への入金について、入金管理簿を用いて依頼する。</p>
3	<p>(金融機関窓口等)</p> <p>出納担当者は、生活支援員の依頼に基づき、指定口座へ現金を入金する。</p>
4	<p>(社協事務所)</p> <p>「入金依頼書」及び「入出金事務実施伺兼管理台帳」による入金決裁を行う。</p> <p>⇒ <u>「入金依頼書」及び「出入金事務実施伺兼記録票」による入金決裁を行う。また、「入金依頼書」と通帳(写)を提出し、入金が依頼どおりになされているか点検を行う。</u></p> <p>* (決裁ライン)</p> <p>生活支援員→ 専門員→ 自立支援係長→ 生活支援課長 (→※点検：総務課長)</p>
5	<p>(利用者宅等支援場所)</p> <p>入金について、利用者への説明、確認を行う。</p> <p>(1) 生活支援員は、利用者に(入金する)現金を預かった際に作成した「入金依頼書」の写しを手渡し、入金が依頼通りに行われていることを確認してもらう。</p> <p><u>* 入金する現金を預かる形に変更したため、現在はこの時点での写しのお渡しはしていない。</u></p> <p>(2) 「入出金事務実施伺兼管理台帳」に確認のための押印を受ける。</p> <p>⇒ <u>「出入金事務実施伺兼記録票」に確認のための押印を受ける。</u></p>

② 令和3年度実施予定の項目

- ア 帳票作成、出入金履歴管理、職員の動向把握を管理するため、新たなシステムの導入。
- イ 収支報告票(家計状況表)により計上されている内容と通帳の記帳を照合し、利用者へ報告を行う。
- ウ 相談受付から契約・支援にいたるまでの社協内での役割再考及び業務効率化の検討。
- エ 当該事務を行う担当者の変更を含む、職員の適切な人事異動の実施。
- オ 生活支援員を2名増員して体制強化を行い、今後も体制強化を図る。
- カ 内部監査の実施
- キ 市内関係機関への事業周知及び協力依頼

(3) 適切な内部監査のあり方

内部監査については、監察的見地から事務の執行、または会計経理の状況を検査し、その適否を調査するなどの消極的な機能に止まらず、本事業がより効率的に運営されるよう指導・援助する指導的な機能も果たすべきものであり、関係する職員の育成面も重視しながら、①運営管理面、②経理事務面、③支援内容面の3つの観点から実施する。また、リスク管理の面から、問題点の早期発見・把握と、把握した問題を迅速に解決に結びつけるため、組織課題として取組む組織風土を醸成する。

実施については、外部税理士等専門家の支援も受け、本事業従事経験のある本会職員をもって、年1回実施し、監査結果を文書で報告する。重大な問題につながる可能性がある場合は、組織として検討し具体的改善策を講じる。

何らかの不適切処理が発見されたときには、担当職員任せにせず、組織的に直ちに適切な処理を行い、再度内部の監査の実施により改善結果を確認する。

7 外部による改善にかかる指摘

(1) 大阪府運営適正化委員会 運営監視小委員会

① 日常生活自立支援事業における不祥事についての勧告

社会福祉法 83 条に基づき大阪府社会福祉協議会が設置する大阪府運営適正化委員会 運営監視小委員会より、社会福祉法 84 条第 1 項の規定に基づき、「日常生活自立支援事業における不祥事についての勧告」を令和 2 年 11 月 21 日に受けた。勧告内容は以下のとおりである。

- ア 不祥事を起こした職員が関わった案件について、台帳や通帳等の証拠に基づく調査を早急に完了させ、不祥事の全貌を明らかにされたい。
- イ 契約案件に対するチェック体制の不備により、当該職員による不祥事が長期にわたり見逃されていたことから、ほかの職員が担当する案件についても、早急に台帳や通帳等についての検査を実施されたい。
- ウ 利用契約前に契約予定者が使用していたうち、銀行以外の通帳の取り扱いが的確でなく、また、契約予定者の契約に至るまでの手続きを明確にし、その進捗管理の厳格化を図られるとともに、通帳管理も含めた利用開始前の支援の在り方について、再検証されたい。
- エ 契約や支援における重要な局面での複数名対応を徹底するとともに、専門員と生活支援員、経理担当職員等の役割分担の明確化を図り、役割ごとの支援手続きの厳格化を図られたい。
- オ 通帳や印鑑の持ち出し、預金の入出金が担当者任せとなっており、組織としての内部統制機能が機能していない。また関係書類の突合がなされておらず、正式な手続きによらない入出金が行われていた。今後の再発防止に向けて、第三者の視点を取り入れ、内部統制が十分に機能するよう早急にチェック体制の再構築を図られたい。
- カ 利用者の権利を擁護すべき立場の職員が、利用者の権利を大きく侵害したという今回の事案は極めて悪質である。社協職員としてのモラルやコンプライアンス意識が低く、管理職が不正を長期にわたり見逃すなど、社協としての組織ガバナンスが機能していないと言わざるを得ない。このため、組織の風土や規律を見直し、職員のモラルと組織ガバナンス確立のため、早急に職員の意識改革と組織体制の強化を図られたい。

② 日常生活自立支援事業・実施機関の調査

堺市社協は、勧告を受けたことを受け、令和 2 年 12 月 21 日付「日常生活自立支援事業における不祥事の是正報告について」で改善状況について報告を行い、令和 3 年 2 月 18 日に実施機関の調査を受けた。この際、関係書類の保管状況について調査を受け、今後は帳票類の再整備を行い、年内に事業実施マニュアルを策定することについて説明した。

(2) 堺市日常生活自立支援事業 適正化委員会

① 適正化委員会の目的

堺市社協が不祥事を受けて行う事業実施方法の改善について、専門的な見地から助言を受けることを目的に、堺市日常生活自立支援事業契約締結審査会委員、及び堺市長寿支援課で組織する堺市日常生活自立支援事業適正化委員会（令和3年1月4日設置、以下「適正化委員会」という。）を設置した。本事業の不正再発防止及び適正な事業実施、及び本報告書作成について、助言を受けた。

なお、適正化委員会における委員は下表のとおりである。

委員名（敬称略）	所属機関・団体役職名
武田 卓也（委員長）	【学識経験者】大阪人間健康科学大学人間科学部教授
原田 徹（副委員長）	【社会福祉士】
田伏 薫	【医師】浅香山病院名誉院長
久保田 有子	【弁護士】ヒヤマ・クボタ法律事務所弁護士
川野 綾乃	【関係行政機関】堺市障害者更生相談所主査
上田 正喜	【関係行政機関】堺市こころの健康センター所次長
鷺見 佳宏	【関係行政機関】堺市長寿支援課地域福祉係長

② 会議等開催日程

日程	審議内容
第1回 (令和3年1月19日)	・事業実施の改善についての助言
第2回 (令和3年3月16日)	・報告書（本書）作成についての助言

③ 指摘事項

ア 事業実施マニュアル

- 1 「契約後○日後に組織として代理人届が設定できているかチェックする」などのスケジュール設定を行い、各職員が能動的に行動するよう仕向ける指針を作るべきである。
- 2 定めがない、あいまいであることが課題であり、マニュアル作成が必要である。

イ 外部の目

- 1 外部の目が必要であり、訪問時に立ち会いのないケースを減らすこと、立ち会いの方に役割を理解してもらえるよう働きかけることが必要である。

ウ 職員教育について

- 1 職員を採用したときに、社会福祉協議会として、日常生活自立支援事業として、職員育成のための研修計画を立てる必要がある。

エ 人事異動

- 1 一定数の処遇困難事例が存在し、担当する職員に負担が集中することを踏まえて、担当替え、人事異

動は計画的に検討すべきである。

オ 組織の責任

- 1 当該職員も採用時点において悪意を抱いていたとは考えにくく、管理体制などの環境要因を重く受け止めるべきである。

カ 対象者像の研究

- 1 限りある社会資源として位置付けるならば、本事業を必要とする者の具体的な利用者像や判断能力が不十分な人の金銭管理支援に関する各機関の役割分担について、市内社会福祉関係者と議論を進めるべきである。

8 むすび

本不祥事は市民・利用者の権利を擁護すべき立場の職員が、市民・利用者の権利を大きく侵害した事案であり、極めて悪質であり、地域福祉の根幹を揺るがすものである。当事業を利用する市民に多大な迷惑と心配を与え、社協活動をともに進める関係団体の信頼を損なうことになり、また全国で日常生活自立支援事業を実施する社会福祉協議会に多大な迷惑をかけたことを深く反省する。

本事業の利用者は、1999年の事業開始時以来、増加の一途をたどっており、全国では2001年の4,143人から2020年（9月末現在）には56,141人と14倍になっている（全国社会福祉協議会編『日常生活自立支援事業実施状況』2021年2月）。国は、本事業の実施主体を地方自治体ではなく社協としたが、権利保障を図る極めて公共性の高い事業である。近年、本事業について、「お金を預かってくれる事業」というイメージが定着し、本事業の本質を理解しないまま相談が持ち込まれることが多くなっていた。堺市社協もその状況に対して有効な手立てが講じることができず、現状の実施体制で担うことができる業務量以上の契約依頼の相談が寄せられ、管理的業務が不十分となっていたことも不祥事が起こった要因のひとつであると考えます。

本事業は、権利保障を図る極めて公共性の高い性質があり、本来は国の責任のもと、社協や行政、福祉事業所、福祉相談支援機関、福祉サービス事業所などが相互に協力して本事業を実施する体制を構築する(オール堺で支援体制を構築する)ことが必要である。

このため、本事業を適正に運営するためには、本事業の本質や現状を広く関係機関に周知し、市内社会福祉関係者と本事業を必要とする利用対象者の具体的像や、判断能力が不十分な人の金銭管理支援についての役割分担について議論を進めていくことが必要であると考えます。

また、本事業の利用を紹介した関係機関に対して、金銭授受時の立ち会いについての理解と支援の協力を得る取り組みが必要になると考える。

今後は社協すべての職員ひとりひとりが、本不祥事を胸に刻み、職務を遂行するとともに、市内関係機関と相互に協力して本事業を運営することをはじめ、誠実に社協活動を行うことで市民の信頼回復に努めていきたい。