

平成 30 年 11 月 16 日

社会福祉法人 京都府社会福祉協議会 御中

福祉サービス利用援助事業不適切事案に係る第三者委員会

委員長 松原 久利

副委員長 舟木 浩

委員 山内 節子

委員 山添 洋子

委員 荻野 修一

委員 勇川 昌史

委員 今井 昭二

調査報告書

貴会の委任に基づき当委員会が行った調査の結果を、以下の通り、報告致します。

調査報告書

2018年11月16日

福祉サービス利用援助事業不適切事案に係る第三者委員会

＝ 目次 ＝

1. 第三者委員会設置の経緯	4
(1) 不適切事案の概要（後述の当委員会の調査結果の内容を含む）	
(2) 設置目的及び所掌事務	
(3) 委員構成	
(4) 当委員会の調査及び審議内容	
ア 委員会等開催日程	
イ 調査方法及び内容	
① ケース記録等の確認	
② 関係当事者へのヒアリング	
2. 福祉サービス利用援助事業運用の基本原則について	6
(1) 福祉サービス利用援助事業の概要	
ア 内容・実施主体	
イ 対象者	
ウ 事業内容	
エ 法律上の根拠、厚生労働省実施要綱	
① 法律	
② 厚生労働省実施要綱	
オ 利用者の自己決定の尊重、支援	
(2) 福祉サービス利用援助事業の実施体制、仕組み	
ア 実施体制（厚生労働省実施要綱）	
① 実施体制	
② 福祉サービス利用援助事業に従事する者の資質向上	
(3) 日常的金銭管理の支援の方法・手順	
ア 利用者が日常的に使用する預金通帳、銀行印の預かりを社協が行う場合	
① 払戻（預貯金口座から）及び支払について	
② 入金（本人の収入現金）について	
イ 例外的に現金による日常的金銭管理の支援を社協が行う場合	
① 出金（小口現金から）について	
② 現金による入金	
3. 不適切事案発生の経緯と原因（南丹市社協及び京都府社協の説明）	11
(1) 南丹市社協の業務遂行に関わる組織体制	
ア 南丹市社協における本所と地区事務所の指揮命令関係、職務分担	
イ 各地区事務所内の指揮命令関係	
(2) 不適切事案の発覚に至った経緯及びその後の対応（南丹市社協が行った調査結果）	
ア 南丹市社協本所による内部監査の経緯	
イ 南丹市社協による内部調査、確認作業と作業結果の一覧化	

- ウ 利用者への説明とお詫び
 - エ 関係機関への説明と報告
 - オ 記者発表
 - カ 関係者の処分
 - (3) 南丹市社協による不適切事案発生の原因分析
 - ア 内部監査の方法等の問題
 - イ 組織管理上の問題
 - (4) 京都府社協の対応
4. 当委員会による調査の実施、結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
- (1) 南丹市社協の調査結果の適正についての事実確認、調査
 - (2) 具体的な不適切な事務処理等の内容
 - ① A氏のケース
 - ② B氏のケース
 - ③ C氏のケース
 - (3) 関係者へのヒアリング調査
 - ア 調査の概要
 - イ 利用者3名へのヒアリング結果
 - ウ 担当職員X氏へのヒアリング結果
 - ① X氏の主な陳述内容
 - ② 分析・評価
 - エ 上司（本所地域福祉部長O氏、日吉事務所長P氏、本所地域福祉部生活相談センター係長Q氏、同センター地域福祉コーディネーター・専門員R氏）へのヒアリング結果
 - ① 日常的な金銭管理支援のチェック体制について（陳述内容）
 - ② 南丹市社協の内部監査について（陳述内容）
 - オ 同僚（日吉事務所生活支援コーディネーターS氏、日吉事務所地域福祉コーディネーターT氏）へのヒアリング結果（陳述内容）
5. 事実の認定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 19
- (1) 本件不適切事案発生の原因と背景
 - ア 南丹市社協の問題点
 - ① 日常的な入出金、払戻し支援の処理の問題点
 - ② 内部監査の問題点
 - ③ 職員に対する教育の問題点
 - イ 京都府社協の問題点
 - (2) 不適切事務にかかる利用者数、不適切事務処理額及び用途不明額について
 - ア 年度別不明利用者数
 - イ 年度別入金不明額
 - ウ 年度別支出不明額

6. 再発防止策の提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 23

(1) 日常的金銭管理の適正を確保するために

ア 基本原則

イ 具体的方策

- ① 事務所における出金処理、公印の取扱いのマニュアル化
- ② 現金の取扱いが必要とされていた場合の根拠の明確化と支援内容の把握
- ③ 現金管理のルールについて、事業担当者、組織全体の共通理解
- ④ 支援の意義を踏まえて、通帳の入出金状況を定期的に確認する。特に、支援計画における収支・支払方法確認票（家計状況表）による計上されている定期収入と支出内容と照合をさせる。
- ⑤ 最低月一回、月締めで通帳の記帳により残高を確認し、出金依頼書の金額、他の入出金書類を計算して預貯金の残高と、複数体制により照合する。一致しない場合は、その時点で原因の追及と合致するまで先延ばしにしない。さらには、エラー発生状況を直ちに上席に報告し、上席は具体の指示命令を発令する。
- ⑥ 全職員の定期的な研修・確認の機会を確保する。

(2) 適切な内部監査のあり方

(3) 京都府社協によるチェック体制の強化

- ① 日常的金銭管理支援業務に関する内部監査の考え方、実施方法についてマニュアル等の整備を行う。特に、社協組織において本所と支所を置き、支所において通帳、印鑑等の保管、現金の取扱いを行っている場合を想定した対応が必要。
- ② 実地調査の方法の見直しを行う。
- ③ 担当管理職員、専門員等への日常的金銭管理の監督のすすめ方について、研修・教育を充実強化する。

1. 第三者委員会設置の経緯

(1) 不適切事案の概要（後述の当委員会の調査結果の内容を含む）

平成30年3月13日に、南丹市社会福祉協議会（以下、「南丹市社協」という）の内部監査により、南丹市社協日吉事務所取扱の福祉サービス利用援助事業において不適切処理が発覚した。不適切な対応を行った担当職員は、南丹市社協日吉事務所福祉サービス利用援助事業担当非常勤職員である。そこで、南丹市社協は担当職員の在籍した平成27年7月以降について全件調査・確認を行った。

不適切な事案の概要は、次のとおりである。

- ①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多数
- ②使途不明金のある実利用者数は、15名中10名
- ③使途不明金は989,617円
- ④担当職員が在籍した平成27年7月～平成30年3月のうち、特に、平成29年3月以降に不適切処理が集中
- ⑤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。

(2) 設置目的及び所掌事務

京都府社会福祉協議会（以下、「京都府社協」という）は、平成30年3月に発覚した南丹市社協職員の福祉サービス利用援助事業にかかる不適切事案の発生に関し、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、平成30年5月14日に「福祉サービス利用援助事業の不適切事案に係る第三者委員会設置要綱（以下、「設置要綱」という）」を定めた。

当委員会の所掌事務は、設置要綱第2条により、①不適切事案にかかる事実確認及び認定、②不適切事案に至った背景・事情の明確化、③組織管理体制の検証、④今後の再発防止に関する提言を行うものとした。

(3) 委員構成

当委員会は、設置要綱第3条により、学識経験者、弁護士、当事者代表、サービス提供者代表、関係行政機関により構成するものとしている。

委員会の第三者性を担保するため、京都府運営適正化委員会運営監視合議体委員より6名、公益代表として京都府障害者・高齢者権利擁護支援センター担当職員1名を委員として委嘱した。具体の委員名、所属機関及び役職名は下表のとおりである。

また、オブザーバーとして、南丹市行政担当責任者（市民福祉部福祉事務所長）より参加協力を得た。

さらには第2回委員会（7月3日）より、京都府健康福祉部介護・地域福祉課担当職員が同席した。

当委員会事務局として、京都府社協福祉部きょうと高齢者・障害者生活支援センターが担当した。併せて、当委員会の全ての日程に、南丹市社協事務局長、担当部長等職員が同席した。

委員名（敬称略）	所属機関・団体役職名
松原 久利（委員長）	【学識経験者】同志社大学法学部 教授
舟木 浩（副委員長）	【弁護士】つくし法律事務所 弁護士
山内 節子	【利用者代表】京都障害児者親の会協議会 副会長
山添 洋子	【利用者代表】認知症の人と家族の会京都府支部 副代表
荻野 修一	【サービス提供者代表】京都府老人福祉施設協議会 会長
勇川 昌史	【サービス提供者代表】京都精神保健福祉施設協議会 副会長
今井 昭二	【権利擁護機関代表】京都府障害者・高齢者権利擁護支援センター

※ [オブザーバー]（敬称略）

榎本 尚	南丹市市民福祉部福祉事務所 所長
------	------------------

（４）当委員会の調査及び審議内容

ア 委員会等開催日程

日程	場所	審議内容
第1日 (6月5日)	京都市 (府立総合社会福祉会館)	<ul style="list-style-type: none"> 当委員会の目的等 本件に関する経緯 当委員会のすすめ方について
*6月15日	京都市 (京都府社協事務所)	<ul style="list-style-type: none"> 舟木副委員長と事務局との論点整理 第2日（南丹市調査）の準備
第2日 (7月3日)	南丹市 (南丹市社協)	<ul style="list-style-type: none"> 不明金の使途特定状況の事実確認 南丹市社協の管理体制の確認 関係者へのヒアリング
第3日 (8月1日)	京都市 (府立総合社会福祉会館)	<ul style="list-style-type: none"> 論点・ポイント整理 再発防止策 最終報告の考え方
*8月16日	京都市 (京都府社協事務所)	<ul style="list-style-type: none"> 松原委員長、舟木副委員長との最終報告素案の検討
第4日 (8月23日)	京都市 (府立総合社会福祉会館)	<ul style="list-style-type: none"> 個別事案についての検証 京都府社協の再発防止の取組み 最終報告素案、報告書公表方法

イ 調査方法及び内容

① 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、南丹市社協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。

② 関係当事者へのヒアリング

利用者へのヒアリングを行った後、南丹市社協元担当職員、上司、同僚へのヒアリングを行うこととした。

2. 福祉サービス利用援助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の概要

ア 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日常生活を営むのに支障がある者に対し、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目指している。

イ 対象者

- 1 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。
- 2 本事業の内容について判断し得る能力を有していると認められる者であること。

ウ 事業内容

- 1 福祉サービスの利用援助
- 2 福祉サービスの利用に関する苦情解決制度の利用援助
- 3 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
- 4 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）
- 5 定期的な訪問による生活変化の察知
- 6 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。

エ 法律上の根拠、厚生労働省実施要綱

① 法律

- ・社会福祉法第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）

② 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」

オ 利用者の自己決定の尊重、支援

障害者総合支援法第 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。

京都府社協が定める「福祉サービス利用援助に関する契約書」（モデル様式）は、第 3 条（援助の方法）において、市町村社協は、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）、援助をおこなうにあたっては、「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の実施体制、仕組み

ア 実施体制（厚生労働省実施要綱）

① 実施体制

1 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

2 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。

3 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。

② 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（京都府社協）は、（市町村社協に配置する）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に関する契約書」の各条項（前述のとおり京都府社協がモデル様式を定めている）、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」、京都府社協が発行する「実務の手引き」「参考様式」、南丹市社協が定める様式に基づく。

本件は、特に利用者の日常的金銭管理支援の事務処理において不適切事案が生じている。日常的金銭管理の支援の方法・手順について定められているルールは次のとおりである。

ア 利用者が日常的に使用する預金通帳、銀行印の預かりを社協が行う場合

① 払戻（預貯金口座から）及び支払について

（社協事務所）

1 社協が保管している預金通帳、利用者の印鑑を印鑑管理者及び会計責任者から預かる。

(1) 印鑑管理者は、印鑑の持出しの確認（必要性とともに、持出し担当職員名、日時の記録）を行う。

(2) 会計責任者は、利用者の「払戻・支払依頼書」（社協宛）、「払戻・出金依頼票」（金融機関宛）の有無、内容を確認する。

(3) 社協公印の押印について上席の了承を得る。

（利用者宅等支援場所）

2 利用者宅等支援場所を訪問し、利用者は「払戻依頼票」（金融機関宛）を記載し、自署、押印する。

3 口座振替ではない支払請求書（利用料等）等の確認

(1) 利用料等支払が必要な請求書がある場合、利用者が「依頼書（支払）」（社協宛）を記載（本人意思の確認）

(2) 利用者は「振込依頼票」（金融機関宛）を記載し、自署、押印する。

（金融機関窓口等）

4 利用者の「依頼書（払戻）」に従った払戻（同行または代行）の支援

5 利用者の「依頼書（支払）」に従った振込（同行または代行）の支援

6 なお、利用者の「依頼書（支払）」に従った現金による支払の援助は例外となる。

当日だけでなく翌日以降に支払の支援を行う場合がある。この場合、現金出納簿による厳格な管理が必要となる。

(利用者宅等支援場所)

7 支援結果（払戻及び支払）について、利用者への説明、確認

(1) 利用者に現金を手渡した場合、その受渡しを確認するため、「受領書」に署名、押印のうえ提出を受ける。

(2) 利用者から現金を預かる場合、利用者の「依頼書（入金）」の自署、押印を受け、「預かり確認書類」を交付する。

(3) 利用者は、次回の出金、払戻しにかかる支援を依頼するため、「依頼書（出金・払戻）」に自署、押印を行い、生活支援員に手渡す。

(社協事務所)

8 支援結果について、会計責任者等と通帳残高と支払依頼書、支払の領収書、払戻後の現金残の預かりを行っている場合は残金額を照合する。

9 予備費、残金が発生する場合は、小口現金を金庫に保管し、現金出納簿に記載する。

10 利用者の預金通帳、印鑑は各管理者の確認のうえ指定の保管場所に戻す。このとき、預金通帳と印鑑は分離して保管する。

② 入金（本人の収入現金）について

(社協事務所)

1 社協が保管している預金通帳を会計責任者から預かる。このとき、会計責任者は、預金通帳の持出しの確認（持出しの必要性とともに、持出し担当職員名、日時の記録）を行う。

(利用者宅支援場所)

2 利用者宅等支援場所を訪問し、利用者が「依頼書（入金）」（社協宛）を記載し、自署、押印する（本人意思の確認）。

(収入先)

3 現金の受取りなど口座入金ではない場合、社協は、利用者の依頼に基づき現金で収入（障害者作業所等の工賃等）を同行または代行で受領する。

(金融機関窓口等)

4 利用者の「依頼書（入金）」に従い、通帳に預け入れ（同行または代行）を行う。利用者の通帳に預け入れ・記帳を行った後、直ちに現金支出する必要がある場合は、各請求先に現金支払を行う。この場合、支払先から領収書を取得する。

(利用者宅等支援場所)

5 収入結果（入金）について、利用者への説明、確認を行う。

(1) 利用者に現金を手渡した場合、その受渡しを確認するため、「受領書」に署名、押印のうえ提出を受ける。

(2) 利用者から現金を預かる場合、利用者の「依頼書（入金）」、預かり確認書類にて確認する。

(3) 利用者は、次回の入金にかかる支援を依頼するため、「依頼書（入金）」に自署、押印を行い、生活支援員に手渡す。

(社協事務所)

- 6 支援結果について、会計責任者等と残高を照合する。同時に、社協が現金を預かった場合は、小口現金を金庫に保管するとともに現金出納簿に記載し、会計責任者と預り金と小口現金出納簿の残高とを照合する。
- 7 利用者の預金通帳及び印鑑は、各管理者の確認のうえ指定の保管場所に戻す。預金通帳と印鑑は分離して保管する。印鑑管理者、預金通帳管理者と照合する。

イ 例外的に現金による日常的金銭管理の支援を社協が行う場合

現金の取扱いは、原則として行わない。やむを得ず取扱う場合は、下記の全社協「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」に基づく。

① 出金（小口現金から）について

- 1 本人の支援の必要性、地域の事情から、例外措置として現金預かりを実施する。
- 2 社協は、利用者の支払依頼に基づき、やむを得ない場合に限り、5万円程度を限度に小口現金による支払いを行う（支払いは、口座間の振込が原則）。
- 3 社協は、利用者より当月の初回支援日に1ヵ月間に予測される支払見込相当額の払戻依頼を受け、金融機関より払戻を受ける。
- 4 社協は、利用者の支払依頼に基づき、上記3の払戻金のなかから上記3と同日中に支払請求を受けた代金（現金）の支払を同行又は代行する。この際、請求先より受領書を受ける。
- 5 小口現金による支払いの後、支援記録に残す。
- 6 上記4の残金については、利用者の通帳に戻入れることなく、社協の金庫に保管する場合がある。上記4とは別の後日納期の支払に備え、小口現金出納簿により金銭管理支援を継続する。（特に支援が必要な場合）
- 7 納期が異なる支払別に、小口現金出納簿の残高と領収書金額、小口現金残金を照合し、取扱者確認印の押印、会計責任者等の検印を受ける。
- 8 1ヵ月間の小口現金の取扱いを行った後、月末に小口現金残金額を確定させる。小口現金残金額と小口現金出納簿残高とを照合させる。併せて、会計責任者等と照合し、担当者確認印の押印、会計責任者等の検印を行う。

② 現金による入金

- 1 現金による収入は、利用者の給与や作業所工賃、仕送り等の定期収入、小口現金出納の結果生じる前月分の残金等が考えられる。
- 2 利用者が工賃、仕送り金等を受けた現金収入があった場合は、利用者の収入依頼に基づき、利用者の預貯金口座に預け入れる。（預貯金口座に預け入れることなく、直接支払いに充てることはできない。）
- 3 1ヵ月毎に締めた後の小口現金残金は、利用者の入金依頼に基づき、翌月当初に利用者預金口座に預け入れる。前月分小口現金出納簿残金相当額の収入について、通帳残高と照合し、担当者確認印を押印し、会計責任者等による検印を実施する。

3. 不適切事案発生の経緯と原因（南丹市社協及び京都府社協の説明）

（1）南丹市社協の業務遂行に関わる組織体制

ア 南丹市社協における本所と地区事務所の指揮命令関係、職務分担

南丹市社協本所（地域福祉部地域福祉課生活相談センター）に係長1名、嘱託職員である専門員2名を配置する。

旧町単位に配置する地区事務所（園部、八木、日吉、美山）に、非常勤の担当職員を各1名（地区事務所により出勤日数は1週間あたり3日～5日と異なる）を配置し、それぞれの地区事務所長が上席として、また、主に他業務との兼務による正規職員を補助職員として配置し、各地区事務所3名体制で本事業を推進する。

本所は、契約締結、計画変更、解約の事務を行うとともに、各事務所における事業遂行や事務処理の統一的指導、管理を行う。また、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。

各地区事務所は、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、本所生活相談センターに報告や相談を行うこととしている。

イ 各地区事務所内の指揮命令関係

生活支援員は、地区事務所担当職員に日常の支援内容（金銭管理の支援を含む）の指示確認を受けて、利用者を支援する。担当職員、補助職員は地区事務所長の管理・指導・指示を受けて活動を進める。具体的な支援上の課題が生じたときは、地区事務所長に相談、報告を行うこととしている。

（2）不適切事案の発覚に至った経緯及びその後の対応（南丹市社協が行った調査結果）

ア 南丹市社協本所による内部監査の経緯

本件不適切事案の発覚する約1年前の平成29年3月2日に、南丹市社協本所が、日吉事務所取扱分について内部監査を実施したところ、多数の印漏れ、受領書未添付、通帳管理簿の誤記等が判明した。そこで、担当職員に対し事務改善に向けたレクチャーを行うとともに、次月までに事務処理のやり直しを指示した。

ところが、平成29年4月になっても事務改善されず、さらに同年6月までのやり直しを指示するも事務の改善に至らなかった。さらに、同年9月に再監査を行うこととしたが、なおも改善されておらず監査を中断した。

そこで、南丹市社協本所は、担当職員に再度事務処理の改善を指示するとともに、直属上司の日吉事務所長に報告を行った。一方、他の職員の協力を含む事務処理の改善に向けて応援体制を講じる旨、担当職員に対して何度も提案を行ったが、担当職員は自分で実施する旨を強く主張したため、様子を見守る状態が続いた。

同年12月21日に、南丹市社協本所による臨時内部監査を行うが、やはり事務処理の改善が認められなかった。このため、担当職員に保有する一切の支援関係書類を提出するよう指示し、担当職員は「書類を探す」旨回答した。さらに、翌年（平成30年）1月15日に臨時内部監査を行うも、依然として書類不備が多く、前回（平成29年12月21

日)の臨時内部監査による指示を再度行い、担当職員に一切の支援関係書類の提出を求めた。

平成30年3月13日に平成29年度下半期内部監査を実施したところ、チェックをすることが難しいほど事務処理の不備が増加していた。また、専門員の指示や利用者本人の依頼に基づかず入出金や預金の払戻を行っていたこと、領収書等証憑が無く、使途不明金が発生していることを確認した。担当職員は、「自分で何とかしたいと思い、支援関係書類や現金を自宅に持ち帰った」と告白した。

このため監査を中断し、3月14日以降、市社協本所、日吉事務所職員により担当職員の事務処理の点検、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、証憑類や利用者の依頼書の確認、担当職員へのヒアリング等を行うこととした。

イ 南丹市社協による内部調査、確認作業と作業結果の一覧化

南丹市社協は、平成30年3月13日の内部監査直後の14日～18日にかけて、担当職員が取扱った平成27年7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。作業に専念できるための専用会場を確保し、平日は職員6人体制、土曜日及び日曜日は12名の体制で解明作業を進めた。

さらに、3月30日に支援記録のない入出金など使途不明金の使途を特定・解明するため、職員2人体制で業者や事業所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5月30日まで継続して実施した。

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、支援年月日の順に使途不明金を特定するよう一覧化を図った。

また、3月19日、20日、5月29日の3回にわたり、担当職員に不適切な事務処理を行った経緯や原因、個別の不備内容の確認などヒアリング調査を行った。

担当職員は、「契約外の臨時対応が頻繁にあった。」「生活支援員がよく休むため、交代で業務を遂行することが頻発した。」「収支が拮めず、事務処理が追いつかなかったことから、(担当職員が)立替払いすることがあった。」「持ち帰った現金から、私用に充てたことがあったかもしれない。」「手に負えなくなっても言えずに続けてしまったのは、無意識に隠したい気持ちもあったかもしれない」などと述べた。

ウ 利用者への説明とお詫び

3月26日、27日に、南丹市社協担当部長及び担当事務所長が日吉事務所所管の利用者宅(15名)を訪問し、調査に基づく概要(暫定)の説明とお詫びを行った。

エ 関係機関への説明と報告

南丹市社協は、3月20日に本件不適切処理事案について、京都府社協、南丹市市民

福祉部、京都府南丹保健所福祉室に報告した。京都府社協は、これを受け京都府健康福祉部介護・地域福祉課、全社協地域福祉部に報告を行った。

南丹市社協は、3月21日に理事、監事に経緯を説明した文書を郵送し、3月28日午前に南丹市社協理事会において説明を行った。

南丹市社協は、3月24日に評議員に経緯を説明した文書を郵送し、3月28日午後南丹市社協評議員会において説明を行った。

オ 記者発表

3月27日午後3時、南丹市社協会議室において、南丹市社協、京都府社協の共同により、本件不適切事案の発生について記者発表（第1報；文書及び記者会見）を行った。

また、6月4日に、京都府社協、南丹市社協の共同により、京都府社協による当委員会の設置について、記者発表（第2報；文書）を行った。

カ 関係者の処分

前述の南丹市社協理事会において、担当職員を懲戒解雇、担当事務所長を減給、担当部長を戒告、事務局長を減給処分とする決定を行った。（なお、担当部長及び担当事務所長は、平成29年度末を以って退職した。）

併せて、担当職員及び担当部長、担当事務所長は、本事案が解明されるまで調査に協力するものとし、全容解明後、改めて処分について検討を行うこととした。

（3）南丹市社協による不適切事案発生の原因分析

ア 内部監査の方法等の問題

1 監査の姿勢において、支援は適正に行われていると予断を抱いた

監査は、書類の不備にとどまり使途不明金が発生している可能性までは想像せず、担当職員の支援活動が大筋において適正に行われているものと予断を抱いていた。

また、担当職員が公務員出身者であることや民生児童委員であったことなどの人物像から過度に信用していたこと、担当職員より生活支援員に依頼する案件は、事前準備がきちんと行われていたことなどから、確認が適正にできなかった。

2 監査手法が曖昧であった

入出金や払戻など個々の援助を利用者が依頼する「依頼書」を欠いて支援することを全く想定していなかった。このため、監査時にも、ケースファイルに保存されている「依頼書」に基づいてのみ通帳の払戻や入金金額欄のチェックを行うにとどまった。

また、通帳残高と1ヵ月間の収支状況の照合を行わなかったため、使途不明金が発生している状態を早期に把握することができなかった。

3 監査実施結果の取扱いが曖昧であった

不適切事案が発覚する1年前の内部監査時には、既に書類の不備が多数発生していた。この状況について、本所担当部長や日吉事務所長への報告を直ちに行わ

ず、監査後の講評や文書指示はその後も全く行わなかった。このため、直属の上司である日吉事務所長は、本件の不適切事案の発生について深刻なものとして認識しなかった。

イ 組織管理上の問題

- 1 監査、監督の責任、指示系統が、本所または地区事務所のどちらにあるのか不明確であり、また、監査で把握した問題は担当者止まりとなっていた。
- 2 担当職員が支援日以外に臨時で出金していることや、預かっている預貯金通帳の出し入れ、出入金、現金出納の複数職員による確認手続が形骸化していた場面が見受けられた。

(4) 京都府社協の対応

京都府社協は、福祉サービス利用援助事業の実施の適正化を図るため、各市町村社協を訪問し、事業推進上の調査・点検、運用上の課題等のヒアリングを行うこととしている。京都府社協の実施体制上の制約から、すべての市町村を3年の間に割り振り、少なくとも3年に1回は調査ができるよう体制をとっている。

実地調査にあたっては、予め調査対象となる社協より、別紙「地域福祉権利擁護事業実地調査点検項目」により事前に自己評価や総括的意見をとりまとめ、京都府社協まで提出することとしている。

これを受け、京都府社協は調査対象の市町村社協を訪問し、利用者毎のケースファイル等の提出を求めるとともに、事務処理状況、ファイリングの状態、預り物の保管状況、組織管理体制等を確認することとしている。

本件、南丹市社協においては、平成27年度（平成28年3月）に調査を実施しており、特に運用上の問題は無く把握していなかった。本件不適切事案が集中して発生した平成29年度は調査年に当たっておらず、本年度（平成30年度）に調査を行う予定をしていた。

なお、平成24年度以前は、各市町村社協における「(旧町の)支所」単位で実地調査を行っていたが、平成25年度より各市町村社協単位に変更している。

4. 当委員会による調査の実施、結果

(1) 南丹市社協の調査結果の適正についての事実確認、調査

当委員会は、南丹市社協が実施した上記内部調査結果の説明を受けて、この内部調査が適切に行われ、調査結果が一覧表に正しく反映されているかどうかについて確認、調査を実施した。

具体的には、第1日（6月5日）に南丹市社協より市社協が行った調査結果の概要の説明を受けるとともに質疑を行った。第2日（7月3日）に、個別ケースに基づき業務の流れを把握するものとした。また、利用者、担当職員、市社協職員（上司、同僚等）よりヒアリング調査を実施した。さらに、第4日（8月23日）には、不適切な事務処理が行われたケースについて、事務の流れや不適切な事務処理が行われた事情について、具体のケースファイルに基づいて確認作業を行った。

当委員会が調査を行った結果、南丹市社協本所による内部調査、確認作業に基づく調査結果の一覧表は正しく記録されていることを確認した。

(2) 具体的な不適切な事務処理等の内容

不適切な事務処理の内容が特徴的でありかつ重大な対応を行っているものは、下記の3名のケースである。

① A氏のケース

- ・利用者の払戻依頼に基づき平成29年7月10日に社協が預かった小口現金43,700円のうち、利用者本人に渡したと思われる現金36,500円の受領書が無く、現金出納簿への記載も無かった。
- ・利用者A氏の払戻・支払依頼書が無く、平成29年8月2日に払い戻された9,500円分が用途不明となっている。
- ・利用者A氏の払戻・支払依頼書があり、平成29年8月7日に78,364円の払戻を受けている。費用の支払のうち1ヵ月分の弁当代7,200円の支払について、業者領収書が無い。なお、事後的に業者に確認をとったところ本件の「滞納は無い」と回答を得た。

また、33,000円を社協が預り金として預り書を受け取るも、小口現金出納簿に記載されず、利用者への小遣い等払戻を行ったと思われる領収書が残されていなかった。

- ・障害者作業所平成29年6月分の工賃7,477円の明細書及び預り書はあるが、利用者A氏の通帳への入金が無入金となっている。
- ・利用者A氏の払戻依頼書が無く、平成29年8月24日に25,000円が通帳より払い戻されており用途が不明となっている。ケース記録には電子レンジ購入費、小遣い渡しとの記載があるが、具体の支払金額が特定できない。
- ・利用者A氏の払戻・支払依頼書があるが、平成29年11月6日に68,610円の払い戻しと、いくつかの利用料や米代、通院費等の支払に充てたことが領収書等により判明している。ところが、10,000円分の利用者A氏の受領書が無く、同時期に冬物ズボン購入のレシートが残されているものの4,116円分のみで、5,884円の残金の用途が不明となっている。
- ・平成29年度支援回数51回のうち、利用者A氏の依頼の確認を行っていない状況での払戻、入出金は12回行われた。ケース記録が無いものは6回である。また、証憑を必要とする支払・入金が行われた176回のうち、25回分について証憑が不足している。

② B氏のケース

- ・利用者B氏の払戻・支払依頼書、受領証が無く、JAバンクの封筒に金額の記載があるも平成29年10月20日に払戻した42,222円が用途不明金となっている。
- ・利用者B氏の払戻・支払依頼書、受領証が無く、平成29年10月13日に200,000円が払い戻されている。小口現金出納簿に記載がなく、ケース記録に小遣いとして5,000円の記載がある。また、受領書として65,000円の家賃の支払の受領書、

病院代として 54,220 円の支払、物品等購入代金 20,525 円の受領書は保存されている。しかし、残金 55,255 円の用途が不明となっている。

- ・利用者 B 氏の払戻・支払依頼書、受領書が無く、平成 29 年 11 月 24 日に 400,000 円が払い戻されている。小口現金出納簿への記載が無い。うち、290,000 円は利用者 B 氏親族の通帳に振り込まれており、他の支払 30,000 円も業者に確認が取れたが、残金 80,000 円が用途不明金となっている。担当職員は、「余ったお金はカバンに入れて持ち歩いていた」と述べている。
- ・平成 29 年度支援回数 27 回のうち、利用者 B 氏の依頼の確認を行っていない状況での払戻、入出金は 9 回行われた。ケース記録が無いものは 7 回である。また、証憑を必要とする支払・入金が行われた 57 回のうち、15 回分について証憑が不足している。

③ C 氏のケース

- ・利用者 C 氏の払戻・支払依頼書に基づき平成 29 年 4 月 4 日に 67,800 円を通帳より引き出した。うち、小遣いとして C 氏への支払 11,800 円は受領証を確認できている。残金 56,000 円は、施設利用料として振込予定であったが、ATM 点検中のため入金できなかった。担当職員は、「現金、通帳を家に持ち帰り土日の内に入金しようと思っていた。」と述べているが用途不明金となっている。
- ・平成 29 年 5 月 2 日に 68,800 円のうち、5 月分の施設利用料 56,000 円の支払を含む 59,500 円は用途が明らかとなっているが、9,300 円が不明となっている。また、5 月 11 日に 55,000 円、5 月 29 日に 58,000 円を払い戻すとともに、さらに 6 月 21 日にも 56,000 円の払戻しを受けている。施設利用料 56,000 円の 3 回分である 168,000 円を、利用者 C 氏の払戻・依頼書が無いまま、払い戻しを受けていた。このうち、3 月分及び 4 月分の滞納となっている施設利用料 109,086 円の支払を行ったが、残金 227,914 円について、預かり書、受領書等は無く用途不明となっている。担当職員は、払戻を受けていることについて「記憶が無い」などと述べている。
- ・障害者作業所平成 29 年 6 月分工賃 3,317 円、平成 29 年 7 月ボーナス 4,192 円が通帳に入金されていない。
- ・平成 29 年度支援回数 44 回のうち、利用者 C 氏の依頼の確認を行っていない状況での払戻、入出金は 4 回行われた。ケース記録が無いものは 2 回である。また、証憑を必要とする支払・入金が行われた 113 回のうち、14 回分について証憑が不足している。

(3) 関係者へのヒアリング調査

ア 調査の概要

当委員会は、第 2 日（7 月 3 日）に委員の 7 名全員が南丹市社協事務所を訪問し、本事業利用者、担当職員、上司、同僚等へのヒアリングを実施した。

第一に、本事業利用者に対するヒアリングでは、本事業の利用者像を確認するとともに、具体の援助についての理解や判断の程度について確認を行った。

第二に、担当職員に対するヒアリングでは、本事業の趣旨の理解の程度、具体的な業務の流れと組織的管理（決裁ルートやダブルチェック体制等）についての認識、不適切な処理を行った内容と、処理を行ったとの認識に至った時期の特定、使途不明金の行方、本不適切な事務処理を行ったことに対する認識等について確認を行った。

第三に、上司、同僚等へのヒアリングでは、本事業の業務の流れ、本所と地区事務所の指揮命令系統の確認、支援が難しい方への対応に関する役割分担、通帳、印鑑、現金出納、ファイル等に関する管理体制、担当職員の資質と職場体制、本所による内部監査の内容・方法の確認、職場内外での研修機会の保障の状況について確認を行った。

具体的には、利用者3名の他、いずれも平成29年度当時、担当職員であるX氏、上司であるO氏（本所地域福祉部長）、P氏（日吉事務所長）、Q氏（本所地域福祉部生活相談センター係長）、R氏（本所地域福祉部生活相談センター専門員）、同僚であるS氏（日吉事務所生活支援コーディネーター）、T氏（日吉事務所地域福祉コーディネーター）に対し、各委員より一問一答方式によりヒアリング調査を行った。以下は、主な調査結果である。

イ 利用者3名へのヒアリング結果

3名の利用者の共通点として、家計状況など全体を把握する力が弱く、部分的理解にとどまる傾向がみられた。このことから、本事業は要保護性の高い人への支援であり、担当機関には高度な倫理に基づく事業遂行が求められる。

一方、ヒアリングを行ったなかで、利用者が払戻、入出金依頼書の提出に抵抗を示したり、署名拒否をしたりするような手続き上の支障は見当たらないことを確認した。

ウ 担当職員X氏へのヒアリング結果

① X氏の主な陳述内容

事務処理が手詰まりとなった理由は、家族の諸事情や個人的な体調の悪さなどの問題、背景がある。

特に平成29年度以降、一部の利用者への支援について、利用者の意思を確認せず、あるいは確認を行っても書面等の記録を残さないまま、利用者の給料等を收受し、預貯金の払戻しを受け、生活費や福祉サービス利用料などの支払を代行することが多くなった。

また、通常的生活支援員による支援ケースでは、「生活支援員さんには迷惑が掛かったら悪い」のできちんと事務処理を行った。その一方、支援計画外の臨時の支援は「本当はダメとの決まりはあるのだが」と認識しながら、自分の勝手な気持ちで、利用者から「(現金を)欲しい」と言われたら、預り金(小口現金等)が無ければ(預貯金口座から)下して渡した。

さらには、利用者毎に領収書や記録書面等を分類できないときがあり、收受した現金を預かっていても処理しきれないため「自分のカバンの中に持ち帰った」ことがあった。また、利用者の依頼に基づくことなく、利用者の預貯金口座より払戻しを受け、必要な支払を済ませた後の残余金は、利用者の預貯金口座に戻し入れることなく「自分のもの」になっていた場合があった。この場合、利用者の現金を分け隔てること

なく自己の財布に混入させた。

支援困難ケースへの対応について上司や同僚に相談できる関係にあり、実際にもバックアップを受けており、決して一人でしんどい思いは無かった。

自身の事務処理が滞っていることについて、内部監査の指摘で初めて書類の不備等の不適切な処理を認識した。「自分のルーズさのようなもの」が全面的に出てしまった。

② 分析・評価

このように、作為的に流用する意思があったとまでは言えないにせよ、担当職員は自ら私的流用の事実を認めている。本来的に自己決定の支援を行う業務であることへの理解に乏しく、権利擁護業務に携わる職員としての倫理上の意識が希薄であることが特徴的であったと言わざるを得ない。

さらには、必要な検印や複数チェックを受けずに金銭管理支援行為を行っており重大なルール違反を繰り返しているなど、規範意識が鈍麻している様子がみてとれた。

一方で、担当職員は、全ての利用者に対して不適切な事務処理を行ったわけではなく、生活支援員が担当する支援の場合には事前準備をきちんと済ませている。また、不適切な事務を行った利用者への支援ケースについて、利用者毎に不適切処理を行っている時期が異なっている。

また、担当職員は、南丹市社協のヒアリングの際、不適切な事務処理の発覚を恐れて事務改善や再監査を先延ばしにしていたことを陳述しており、全体的に事務処理の理解が乏しいのではなく、不適切な事務を行っていることについての認識は十分にあったと推測される。

エ 上司（本所地域福祉部長〇氏、日吉事務所長P氏、本所地域福祉部生活相談センター係長Q氏、同センター地域福祉コーディネーター・専門員R氏）へのヒアリング結果

① 日常的な金銭管理支援のチェック体制について（陳述内容）

利用者による入出金や払戻の依頼書の金額と、通帳の払戻等の金額を照合しチェックしていた。しかし、利用者の依頼書が無い状態で、入出金や払戻が行われることを想定していなかった。

また、稟議に付されたもののみチェックを行っており、稟議に付されていない支援活動に伴う事務処理のチェックは漏れ落ちていた。たとえば、作業所工賃のように1ヵ月に1度、定期的に収入されるべきものが預貯金口座に入金されていない場合や、定期的に支払に充てるべきものが支払に充てられていない場合などはチェックできなかった。

利用者の預貯金の払戻の支援を行う場合、金融機関の窓口で、社会福祉協議会の公印、利用者本人の印鑑、支援担当者の印鑑が必要となるが、公印管理、預かっている利用者本人の印鑑管理の面で、けん制機能が働いていなかった。

一方、担当職員の業務量が過多であったとは考えていない。また、担当職員の家

庭の事情を踏まえ副担当職員と連携するように声をかけていた。

担当職員を信用しきっていたことなどが今回の不適切事案につながった要因の一部となっている。

②南丹市社協の内部監査について（陳述内容）

内部監査の方法は、通帳の残高および通帳の管理簿のチェックを行う担当者、利用者の入出金や払戻の依頼書をもとに証憑類の有無をチェックする担当者に分けて実施していたが、双方の連携ができていなかった。

また、内部監査の場面でも、利用者の（入出金、払戻）依頼書なしに支援を行うことを想定しておらずチェックが不十分であった。前回監査時点と直近の監査時点での通帳残高に基づく照合を行っていなかった。

監査を延期しても、監査指摘事項の訂正がなされない状態が続いた。本所職員より支援を行う旨の提案を何度も行ったものの、担当職員は提案を受け入れず「自分でできる」と主張したため、介入を行わなかった。

なお、南丹市社協が行った担当職員へのヒアリングのなかで、担当職員は「他人のお金と自分のお金をまぜこぜにして使っていた」との認識のなか、事務改善の是正を求められ、監査の先延ばしをするなか発覚を恐れていたと陳述している。

これらの結果、不適切な事務処理の早期発見と改善対策が遅れることとなった。

オ 同僚（日吉事務所生活支援コーディネーターS氏、日吉事務所地域福祉コーディネーターT氏）へのヒアリング結果（陳述内容）

小口現金の入出金の支援に伴う出納簿への検印は、1ヵ月分をまとめて押印することはなかった。

また、難しさを抱えた利用者の頻回な電話や来所対応などについては担当職員に任せきりするのではなく、日吉事務所長をはじめ職員が全員で対応を行っていた。

担当職員の様子は、不適切事案が多く発生する平成29年度において、それ以前と変わらなかったため異変や仕事ぶりの変化に気付いていなかった。

業務のチェック体制は、所長のチェックのみで完了していたことから、漏れ落ちる部分があったと思われる。

5. 事実の認定

（1）本件不適切事案発生の原因と背景

ア 南丹市社協の問題点

① 日常的な入出金、払戻し支援の処理の問題点

- 1 本来はすべての払戻し、入出金を預貯金通帳に反映させるべきところ、担当者においても、組織的にも、その意識が薄かった。
- 2 通帳の払戻しや入出金に、全て合致する利用者からの払戻・入出金依頼票、領収証等の存否を照合すべきところ、ケースファイル等に存在する払戻・入出金依頼票とのみ記帳された通帳との照合を行っていた。利用者から預かる預貯金通帳の

残高を確認していなかった点で、市社協が不正防止の観点からのけん制機能を働かせる形で掌握していなかった。

- 3 預貯金通帳と届出印は、別の職員が管理すること（届出印は、会計責任者又は出納責任者の管理とすること）となっているが形式化しており、印鑑を別に管理することの意味が理解されていなかった。結果として、担当職員が事実上自由に取扱うことができる状況となっており、不適切な対応を未然に防ぐことができなかった。
- 4 払戻しや出金が、利用者の払戻し・出金依頼書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。（担当職員が単独で、自由に払戻し・出金ができる状況にあった。）
- 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、支援ケースによっては例外措置であるはずの現金の取り扱いが多くなり、現金出納簿による管理業務が例外措置ではなくなり日常化していた。
- 6 預貯金口座より払戻しを受けた当日に依頼を受けた支払を全て済ませるのではなく、①特に支援が必要な利用者に対し、小口現金出納簿外の社協の手元で預かる現金や、②窓口金融機関が少なく、払戻しを受けた当日に支払が間に合わないなど、実質的に小口現金限度額（5万円程度）を超える現金預かりの実態が常態化していた。このような場合の南丹市社協内の取扱いルールが整備されず、担当職員や日吉事務所の慣行で行われていた。
- 7 小口現金出納簿に記載されている残額と金庫内に保管されているはずの現金の照合がなされていなかった。月末の小口現金の残金が預貯金口座に入金されていない月もあり、これを組織的にチェックする機能が働いていなかった。
- 8 毎月定期的に得られるであろう就労収入（作業所工賃等）について、預貯金口座に収入されていない月があり、これを組織的にチェックする機能が働いていなかった。（支援計画における〔京都府社協参考様式3〕「収支・支払方法確認票」による定期的収入の収受との照合を行うべきであった）
- 9 担当職員において、必要な払戻し・入出金依頼票、領収書や預り書等が添付されていない場合やケース記録漏れが多数見受けられるなど、基本的な業務が遂行されていなかった。
- 10 責任者と担当職員、同僚と担当職員の間において、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、南丹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。

② 内部監査の問題点

- 1 南丹市社協は、平成29年3月時点の内部監査で多数の書類不備等の不適切な業務遂行が行われていたことを把握し、担当者に継続的に事務作業の是正を指示していた。しかし、担当職員は事務改善を何度も期限を守らず先延ばしにした。これに対し、南丹市社協は実効ある措置を講じず、担当職員の事務の改善の先延ば

しの申出に応じ続けた。この結果、平成 29 年度以降に、多数の不適切事案と使途不明金の発生させるに至った。

- 2 南丹市社協の内部監査では、預貯金口座との月締め等の残高を照合しなかったことから使途不明金の早期把握の機会を失い、問題の発見と解決に直ちにつながらなかった。
- 3 内部監査の不適切な事務処理が行われていることについて、南丹市社協内管理職への報告を直ちに行わず、監査後の講評や文書指示はその後も全く行われず、組織管理体制上の問題として認識されなかった。

③ 職員に対する教育の問題点

担当職員は、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、利用者と元担当職員の金銭の混同を招き、さらには少額ではない金銭の私的流用を行った。そして、不適切な取扱に関して発覚を恐れ、自己の保身を図るため、何度も市社協本所からの事務改善に向けた支援の提案や再監査の機会が与えられていたのに、ことさら先延ばしにして退職直前まで隠し続けていた。

担当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。組織的に、担当職員の職歴や公職に従事していたことに漫然と信頼し、備えるべき資質の向上に向けた十分な研修機会の保障や、職員の適性の評価を行う仕組みが十分ではなかった。

イ 京都府社協の問題点

- 1 全社協マニュアルやチェックポイント、京都府社協手引き等に基づく適正な制度運用が行われていれば、本不適切事案は十分に防げるはずであった。しかし、全市町村社協に対し、これらルール順守の徹底が十分ではなかった。
- 2 また、内部監査の方法等について自己点検票の提示のみで、マニュアル等を整備していなかった。
- 3 市町村社協のうち、特に本所と支所（地区事務所）のある場合において、当該社協の業務監督体制のあり方に方針を示していなかった。
- 4 京都府社協の体制上の限界から、市町村社協への実地調査が 3 年に 1 回に留まり、毎年全件チェックを行っていないことから、チェック体制が薄く、当該社協内部の業務監督体制との関係を整理していなかった。
- 5 市町村社協における職場内の管理者と専門員、生活支援員との役割分担や責任関係について、詳細な聴き取りを行っていなかった。
- 6 事務局長、専門員、担当補助者等への研修や会議において、日常的な金銭管理の実施状況の監督について、一般的なチェックポイント等の説明を行うにとどまっております、実践を想定した監督の実務について不十分な取組みとなっていた。
- 7 イレギュラー対応への指針等を十分に提示できていなかった。（頻発する計画外支援への対応、現金による金銭管理支援の在り方）

(2) 不適切事務にかかる利用者数、不適切事務処理額及び使途不明額について

本件不適切事務にかかる利用者数、年度別利用者別の不適切事務処理額及び使途不明額は、下記及び別添一覧のとおりである。

ア 年度別不明利用者数

年度	不明利用者数
平成 29 年度	10 名
平成 28 年度	6 名
平成 27 年度	5 名
合計	10 名

担当職員が平成 27 年度に採用されてから後に担当したケースは、平成 27 年度は 8 名、28 年度は 10 名、29 年度は 15 名である。利用者は複数年にわたって本事業を利用しているため、利用者数は 15 名である。

15 名の利用者の内訳として、認知症の方が 4 名、知的障害のある方が 6 名、精神障害のある方が 3 名、その他の方が 2 名となっている。男女別では、男性 8 名、女性 7 名である。

不適切な事務処理がなされた利用者数は 10 名である。

イ 年度別入金不明額

年度	入金不適切処理 総額①	(内、通帳記載の 「内訳」不明) ②	使途不明額③ (③=①-②)
平成 29 年度	137,169 円	17,256 円	119,913 円
平成 28 年度	0 円	0 円	0 円
平成 27 年度	17,894 円	0 円	17,894 円
合計	155,063 円	17,256 円	137,807 円

ウ 年度別支出不明額

年度	出金不適切処 理総額④	(内、通帳記 載なく、業者 領収書有り) ⑤	(内、通帳記 載なく、利用 者領収書有 り) ⑥	使途不明額⑦ (⑦=④-⑤- ⑥)
平成 29 年度	1,276,790 円	497,353 円	38,205 円	779,437 円
平成 28 年度	121,416 円	9,880 円	11,800 円	99,736 円
平成 27 年度	27,972 円	17,130 円	0 円	10,842 円
合計	1,426,178 円	524,363 円	50,005 円	851,810 円

平成 27 年度～平成 29 年度までの入金使途不明額は合計 137,807 円、出金使途不明額は合計 851,810 円、入出金合計使途不明額は 989,617 円である。

不適切な事務処理がなされた 10 名の利用者のうち、10 万円を超える使途不明金が

生じているのは4名であり、知的障害のある方が3名、精神障害のある方が1名となっている。

6. 再発防止策の提言

(1) 日常的金銭管理の適正を確保するために

ア 基本原則

日常的金銭管理の適正を図り、不適切な取扱いを防ぐためには、性善説にたった個人の善良な行動に期待するだけでなく、組織的な管理体制の構築が絶対的に必要である。そこで、既存のルール（規程、マニュアル）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の厳格な監査、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。

なお、不祥事を予防するための指針を、日本取引所自主規制法人が提示しているものを参考に示す。

[不祥事予防のプリンシプル（日本取引所自主規制法人；2018年3月30日）]

原則1) 実態把握の仕組みを持続的かつ自律的に機能させる。

原則2) コンプライアンス違反を誘発させないよう事業実態に即した経営目標を設定する。

監督機関は、自身が担う牽制機能の重要性を常に意識し、必要十分な情報収集と客観的な分析・評価に基づき、積極的に行動する。

適切な組織設計、リソース配分に配慮する。

原則3) 現場と管理者の間の双方向のコミュニケーションを充実させ、コンプライアンス意識を共有する。

中間管理層の意識と行動が重要。

原則4) コンプライアンス違反の早期把握、迅速対応で重大な不祥事に発展することを防止する。

企業文化として定着させる。

原則5) グループ全体に行き渡る実効的な管理を行う。

各グループ会社の経営上の重要性や抱えるリスクの工程等を踏まえる。

原則6) サプライチェーンを展望した責任感。

イ 具体的方策

既存に示されている全社協のマニュアルや京都府社協の実務の手引き等により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、本件不適切事案に関し、特に次の事項を徹底することを求めたい。

① 事務所における出金処理、公印の取扱いのマニュアル化

- 1 払戻伝票に公印を押す場合、出金依頼書の確認を徹底する。
- 2 公印は、出金依頼書を確認した上で事務所長が押印する。
- 3 事務所長不在の場合は担当責任者（または他の常勤職員）が代理で押印する。
- 4 公印簿を必ず記入する。
- 5 事務所長（不在時は他の職員）が確認（検印）する。
- 6 払戻伝票は事務所で記入する。
- 7 払戻・出金処理後（支援実施後）、払戻・出金依頼書に事務所長の検印を受ける。
（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。）

② 現金の取扱いが必要とされていた場合の根拠の明確化と支援内容の把握

- 1 現金の取扱いを最小限にし、口座間での対応を原則とする。
- 2 現金の取扱いが必要とされる場合の根拠を明確にし、組織的に承認を行う。
- 3 予備費、作業所工賃等就労収入、預託金残金等についての典型的な収入について、管理者は把握をしてチェックを行う。

③ 現金管理のルールについて、事業担当者、組織全体の共通理解

- 1 現金取扱分を通帳上、金額が表示されるよう区分すること
- 2 現金出納簿に基づく管理を徹底すること
- 3 現金の取扱い、保管方法は、全て複数対応を行うこと（例外をつくらない）

④ 支援の意義を踏まえて、通帳の入出金状況を定期的に確認する。特に、支援計画における収支・支払方法確認票（家計状況表）により計上されている定期収入と支出内容と照合をさせる。

⑤ 最低月一回、月締めで通帳の記帳により残高を確認し、出金依頼書の金額、他の入出金書類を計算して預貯金の残高と、複数体制により照合する。一致しない場合は、その時点で原因の追及と合致するまで先延ばしにしない。さらには、エラー発生状況を直ちに上席に報告し、上席は具体的な指示命令を発令する。

⑥ 全職員の定期的な研修・確認の機会を確保する。

（２）適切な内部監査のあり方

内部監査の目的を明確にする。また、その目的を職員間で共有する。特に、問題が発生し得ることを前提に、問題の早期発見・把握と、把握した問題を迅速に解決に結びつけるため、組織課題として取り組む組織風土を醸成する。具体的には、通帳の残高と払戻・入出金依頼書・証憑の照合、確認を行う。

また、内部監査が行われた際は、事務改善・是正箇所の有無にかかわらず、監査実施直後には、上席が立会い、監査担当者が報告を行う。その後、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、具体的な改善指示を文書で指摘する。

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

処理を完結させる。是正が確認できた後、文書で報告するとともに、再監査の実施により改善結果を確認する。

(3) 京都府社協によるチェック体制の強化

- ① 日常的金銭管理支援業務に関する内部監査の考え方、実施方法についてマニュアル等の整備を行う。特に、社協組織において本所と支所を置き、支所において通帳、印鑑等の保管、現金の取扱いを行っている場合を想定した対応が必要。
- ② 実地調査の方法の見直しを行う。
 - 1 府内全市町村社協総当たりの期間について（現行3年に1度）、調査結果に応じて頻度を高める。
 - 2 調査においては、全てのケースについて何らかの形でチェックを行う。
 - 3 市町村社協の監査・監督と連動して、調査を実施する。
 - 4 市町村社協における事務局長、担当課長、専門員、生活支援員の役割や権限分配の状況を把握し、当該の仕組みが十分に機能しているかについてチェックを行う。
- ③ 担当管理職員、専門員等への日常的金銭管理の監督のすすめ方について、研修・教育を充実強化する。