

# 日常生活自立支援事業における不正防止のポイント

令和2年6月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

地域福祉推進委員会 今後の権利擁護体制あり方検討委員会

## 目次

<b>I 日常生活自立支援事業における適正な運営確保の重要性</b> .....	2
1. 日常生活自立支援事業の特性.....	2
2. 日常生活自立支援事業にかかる不祥事の重大性.....	2
3. 適正な運営確保に関するこれまでの取組と課題.....	2
<b>II 日常生活自立支援事業における業務監督の考え方</b> .....	3
1. 業務監督の全体像.....	3
2. 実施社協の事務局長の役割.....	4
3. 専門員や担当者を孤立させない環境づくり.....	4
4. 各社協の実態を踏まえた主体的な取組の必要性.....	4
<b>III 実施社協における内部けん制</b> .....	5
1. 実施社協における内部けん制の重要性.....	5
2. 不正を起こさせない職場環境づくり～不祥事の予防・発見・対応.....	6
<b>IV 都道府県・指定都市社協による業務監督</b> .....	20
1. 現状・課題.....	20
2. 都道府県・指定都市社協による業務監督のポイント.....	21
<b>V 今後の課題</b> .....	26
1. 専門員だけでなく、事務局長や管理者も含めた研修.....	26
2. 業務の効率化.....	26

## **I 日常生活自立支援事業における適正な運営確保の重要性**

### **1. 日常生活自立支援事業の特性**

- 日常生活自立支援事業(以下、「本事業」)は、認知症高齢者や知的障害者、精神障害者等の判断能力が不十分な人の意思決定に寄り添い、福祉サービスの利用手続きや日常的な金銭管理を支援することで地域での安心・安全な生活を支えることを目的としている。
- 社会福祉協議会(以下、「社協」)は、住民及び公私の福祉関係者から構成される公共性の高い社会福祉法人であり、なかでも本事業は住民の権利擁護を担う事業として、とくに厳正な運営が求められている。

### **2. 日常生活自立支援事業にかかる不祥事の重大性**

- しかし、近年、毎年のように本事業に関する不祥事が発生しており、その中には、複数年にわたって不正が見逃されていたケースも含まれている。こうした事件は、当該社協に対する信頼を損なうだけでなく、全国にネットワークを有する社協組織全体の根幹を揺るがす事態にもつながりかねない。
- 万一、利用者の財産からの着服等が発生した場合には、当該社協は利用者の被害に対して損害賠償の責任を負うとともに、利用者や住民、関係者からの信頼を失うなど甚大な影響を受ける。
- いうまでもなく、社協の事業・活動、組織基盤は住民や関係者、行政との信頼関係なくしては成り立たない。不正行為の発生により、長年にわたって地道に役職員が積み上げてきた信頼は簡単に崩れ、さらに発生後の対応を誤ると、信頼の回復には非常に長い期間がかかることになる。

### **3. 適正な運営確保に関するこれまでの取組と課題**

- 本会では、「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」(以下、「10のチェックポイント」)、「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」(以下、「6のチェックポイント」)、『2008年日常生活自立支援事業推進マニュアル』(以下、「全社協マニュアル」)において留意点やチェック項目を示し、これに基づいた業務管理体制の整備を推進してきた。また、平成30年度には、会計業務全体について「10のチェックポイント」による全国一斉点検を実施した。さらに、その結果をもとに都道府県・指定都市社協による個別の指導や支援を行って改善を図っているところである。
- 一方で、一斉点検を実施するなかで、市区町村社協のなかには、チェックポイント

の内容自体の理解が不十分と思われるケースがあることがわかってきた。また、本事業に関しては、開始から 20 年を経る中で、取り扱いの詳細の部分で市区町村社協ごとの差が開いてきていることを、多くの都道府県・指定都市社協が指摘している。

○こうした状況を踏まえ、地域福祉推進委員会「今後の権利擁護体制のあり方検討委員会」では、各社協における業務管理の現状や課題、過去に発生した不祥事の要因等について検討し、改めて不正防止のポイントを整理することとした。

○なお、本事業の実施体制については、基幹的社協方式から全市町村方式へと転換が進んでいる。そのため、以下では、専門員を置いて利用者への相談支援、サービス提供を行っている市区町村社協を「実施社協」と呼び、周辺市町村も含めて広域を担当して事業展開している市区町村社協を「基幹的社協」として記述している。

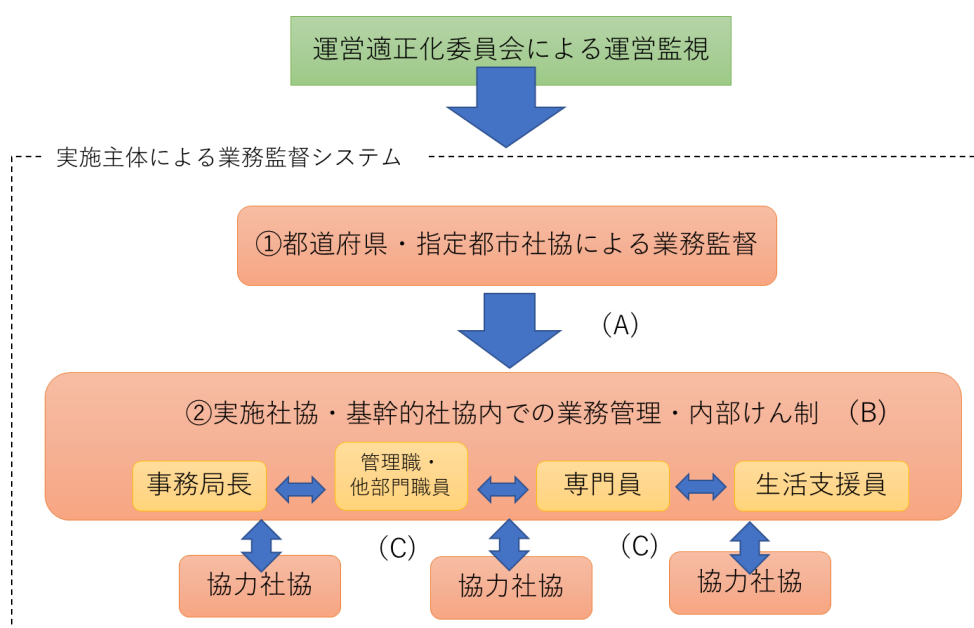
## II 日常生活自立支援事業における業務監督の考え方

### 1. 業務監督の全体像

○本事業における業務監督の構造は、(A)実施主体である都道府県・指定都市社協が実施社協の業務の実施状況を監督すること、(B)実施社協内部で業務の実施状況を自らチェックすること(内部けん制)、(C)基幹的社協が連携している市区町村社協(協力社協)に通帳の預かり等を依頼している場合に都道府県・指定都市社協並びに基幹的社協がその市区町村社協を監督すること、の 3 種類がある(図1)。

○また、これらの実施主体内での業務監督のほかに、運営適正化委員会(運営監視合議体)による、第三者からの運営監視が行われることとなる。

図 1



- 国庫補助に基づく本事業は、都道府県・指定都市社協を実施主体とし、市区町村社協に一部業務を委託することによって身近な地域でサービスを展開している。一方、不正防止において最も重要なのは、利用者への直接的なサービス提供を担う実施社協における内部けん制(B)である。
- その意味では、都道府県・指定都市社協による業務監督(A)においても、直接的な書類のチェックだけではなく、実施社協における内部けん制の仕組みづくりを支援・促進することが重要である。

## 2. 実施社協の事務局長の役割

- 実施社協の事務局長は、実施社協における本事業の適正な運営体制を確保し、不正行為発生防止について、実施主体である都道府県・指定都市社協と連携しながら、主導的な役割を果たさなければならない。
- 適正な運営確保や不正防止のためは、専門員や担当者に任せきりにすることなく、組織としての取り組みが必要であり、事務局長はその責任者であるという強い自覚が求められる。
- また、不正行為は介護サービスや障害サービス事業、受託団体事務等、日常生活自立支援事業以外でもたびたび発生している。不正防止の体制づくりは、本事業に限らず組織全体の基盤強化のために不可欠な取り組みである。

## 3. 専門員や担当者を孤立させない環境づくり

- 不正防止の前提となるのは、専門員や生活支援員が安心してやりがいをもって働ける職場環境づくりである。
- とくに、専門員については一人体制の場合が多く、社協内で孤立しがちであることが課題として指摘されている。専門員の業務量が多く、一人に任せられている環境の中では、煩雑な手続きをつい省略してしまい、いつの間にかそれが常態化して、不正行為に発展するということも起きかねない。
- 事務局長は、専門員が困ったときに相談できたりサポートが受けられるとともに、社協内での事例検討等を通じて成長できるよう、バックアップ体制を整える必要がある。

## 4. 各社協の実態を踏まえた主体的な取組の必要性

- とくに、本事業にかかる利用者の預貯金通帳や金銭の取り扱いに関しては、全社協及び都道府県・指定都市社協がマニュアル類を示しているが、不正防止の取り組みは、こうした一律のマニュアルやルールを守れば防げるというものではない。

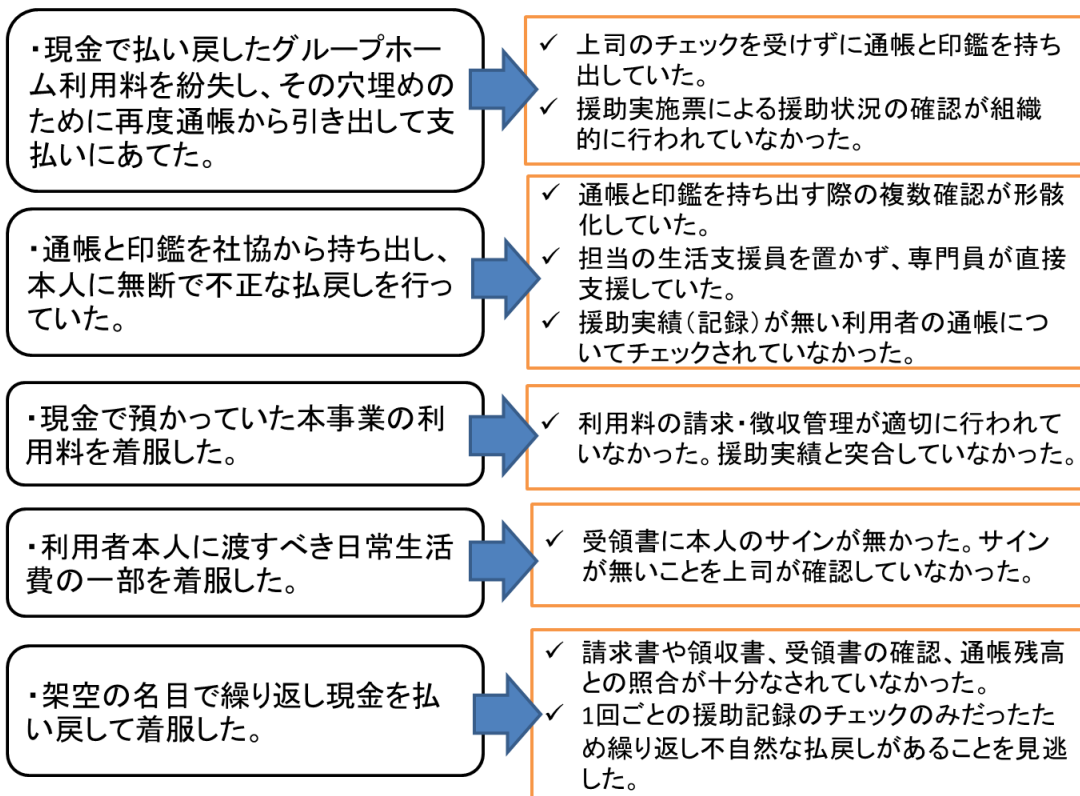
- 実施社協自身が、不正行為が起きないためにどのような体制や取り組みが必要かを主体的に検討し、各社協の組織の規模や体制等の実態に応じて、実際に内部けん制が機能するように工夫し、運用しなければならない。
- このため、以下では図1(B)にあたる「実施社協における内部けん制」及び(A)「都道府県・指定都市社協による業務監督」に関して現状や課題を整理し、今後の取り組みのポイントを示すこととする。

### Ⅲ 実施社協における内部けん制

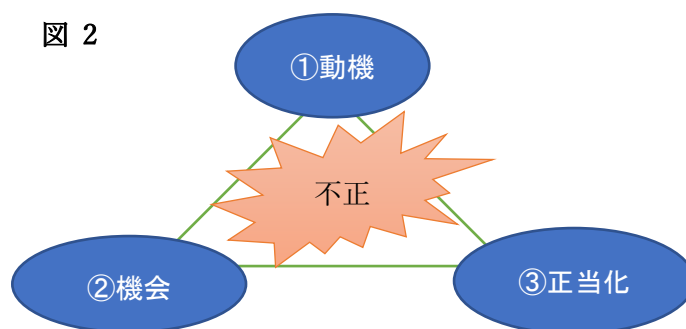
#### 1. 実施社協における内部けん制の重要性

- 不正防止の基本は、日々の支援内容、通帳・印鑑や現金の取り扱い、保管状況等に関する記録を徹底するとともに必ず複数の目でチェックすることである。また、こうした内部けん制について適正な実施方法を明確に定め、それを実際に機能させる必要がある。
- 過去の不祥事を見ると、複数チェックが行われていなかったり、チェックが形骸化していたことが直接的な要因として最も大きく、「担当者以外の人が本事業のことをよく分かっていない」「一人の専門員に任せきり」という状態になっていた例が多い。

#### 参考：過去の不祥事の例



- 不正行為が発生する構造について、アメリカの犯罪学者クレッシー (Donald R. Cressey) は、①動機、②機会、③正当化という3つの不正リスク要素が揃うと人は不正行為を犯してしまうという「不正のトライアングル」を提唱している(図2)。
- 「お金に困っている」「借金がある」などの動機と不正行為が可能または容易な職場環境(「機会」)、「一時的に借りるだけ」と自分に言い聞かせるような「正当化」の3つの条件が重なったところで不正行為が実際に行われてしまうという考え方である。



- 言い換えると、3つの条件の内、1つでも除去することができれば不正防止につながる可以说是とされている。とくに個人の意識の問題である①③と異なり、②は具体的な仕組みや環境の整備であり、複数チェック体制により不正を起こさせないための職場環境づくりを組織的に進めることが必要である。
- こうした取り組みは事務局長がリーダーシップを発揮して主導する必要がある。事務局長は、その多くが会計責任者の役割を担っており、出納責任者と協力し、絶えず経理等の業務体制が適切なものとなるよう見直しを検討するとともに、すべての役職員に働きかけ、不正経理等の不祥事防止に率先して取り組むことは重要な職責の一つである。
- また、③「正当化」を許さない組織風土や倫理意識の向上のため、「絶対に不正は起こさない」というメッセージを常に全職員にむけて発信することが重要である。

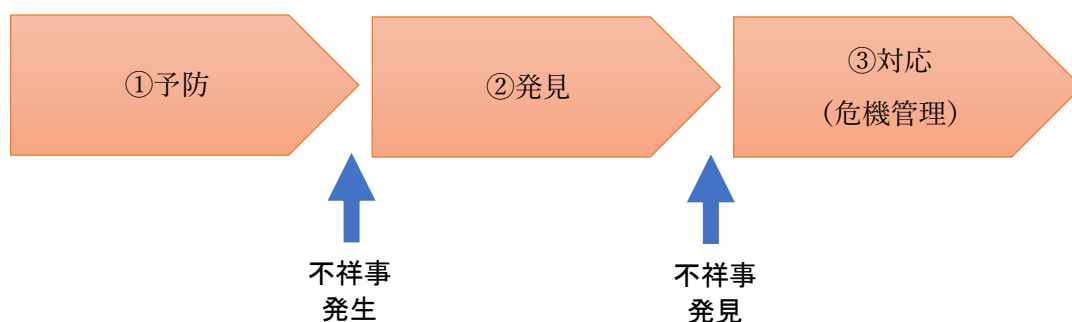
## 2. 不正を起こさせない職場環境づくり～不祥事の予防・発見・対応

### (1) 不祥事対応のフロー

- 組織の不祥事への対応については、一般的に「予防」「発見」「対応」の3つの局面に分けて考えることが必要とされている(図3)。
- ①不祥事が発生するまでの「予防」
- ②不祥事が発生してから発見するまでの「発見」
- ③不祥事を発見してからの「対応」(危機管理)

- 本事業の特性上、不正を起こさせないための「予防」が最も重要であるが、同時に、「どの社協でも起こりうる」という前提に立ってなるべく早期に「発見」できる仕組みづくりを意識する必要がある。
- また、不正を発見した場合には、その後の対応如何によって、組織への信頼回復が非常に厳しい状況になるため、有事対応の体制をとり、速やかに事実関係の調査や要因の把握、再発防止策の策定を進め、公表することが必要になる。

図 3



## (2)各段階のポイント

### ①予防

#### ア)チェックポイントに沿った内部けん制の仕組みづくり

- 利用者の権利擁護の役割を担う本事業の特性上、不正を起こさせないための「予防統制」が最も重要である。
- 具体的には、「10のチェックポイント」や「6のチェックポイント」に沿って内部けん制の体制を整備し実行する必要がある。
- 「10のチェックポイント」は、社協の法人会計を想定して作られているが、本事業の日常的金銭管理サービスにおける預貯金の払い戻しや預け入れ、福祉サービス利用料等の支払手続きに関しても、法人会計と同様の考え方が求められる。
- さらに、法人会計とは異なり、本事業で利用者から預かる通帳や現金については、法人の預金口座を介さず、会計書類にも記録が残ることがない。そのため、「10のチェックポイント」と合わせて「6のチェックポイント」の徹底が必要である。



## 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

1. 社会福祉協議会が取引をしているすべての金融機関の預貯金口座(預貯金通帳)、および届出印を掌握すること。預貯金口座の名義は、原則、法人名となっていること。
2. 預貯金通帳と届出印は、別々に管理すること。また、届出印は、会計責任者又は出納責任者が管理すること。【社協モデル経理規程(以下、「規程」という。)第 42 条】
3. 会計伝票は、最低3名以上が検印ないしは署名をすること。【規程第 23・26 条】
4. 入金した金銭(現金・小為替・小切手)は、必ず一旦金融機関に預け入れ、直接支払に充てないこと。また、すべての現金の取扱い(入出金)場所を掌握すること。【規程第 24 条】
5. 支払は、取引金融機関の口座から、相手先の預金口座振込により行うこと。  
小口現金、またはやむを得ない事由による支払(祝金、香典等)以外は、日々行わず定時払制(例:毎月 20 日締 毎月末日支払)とすること。【規程第 27 条】
6. 1件1万円以内の常用雑費の支払いに限り、小口現金制度(例:5万円を限度)を採用し行うこと。【規程第 26・28 条】
7. 毎月末必ず、現金、およびすべての預貯金口座(預貯金通帳)等残高と、会計帳簿記載の現金・預貯金残高との照合をすること。【規程第 30・31・41 条】
8. 決算(3 月 31 日現在)には、すべての取引金融機関から残高証明書を取り寄せ、会計帳簿記載の預貯金残高との照合をすること。【規程第 60 条】
9. 決算作業では、貸付金・未収金等の債権、借入金・未払金等の債務について、相手先と残高の確認をすること。【規程第 60 条】
10. 決算では、固定資産物品(1件10万円以上)を点検し、帳簿記載の残高と照合すること。【規程第 55 条】

## 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

1. 事務受託団体や利用者などから社協が預かっている預貯金通帳や届出印の所在とその残高を全て掌握すること。
  - ・ 職員が業務に関わって預かっている預貯金通帳等は、全て掌握すること。
  - ・ それぞれの預貯金通帳について、管理者、保管場所、残高等のリストを作成し、残高については毎月確認すること。
  - ・ 機会あるごと(不定期)に、リストに基づきその存否を確認すること。
2. 預貯金通帳や届出印の預かりについて、その口座名義人と必ず「預り証」及びその取り扱い等について「覚書」や「事務委託契約書」等を取り交わすこと。
  - ・ 口座残高について口座名義人と定期的に確認を得ることなどをルール化し、実施すること。
3. 事業実施要綱等に預貯金通帳の預かりや現金の取り扱い等に関する規程がある場合は、その遵守を徹底すること。

(例)・日常生活自立支援事業(地域福祉権利擁護事業)では、日常的金銭管理のために預かる利用者の預貯金は50万円程度を目安としており(厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「日常生活自立支援事業の実施について」<平成19年5月15日付 社援地発第0515001号>)、多額の残高のある通帳を社協の金庫等で預かることを想定していない。

4. その出納は、原則として経理規程に則ること。特に、下記事項は必ず実施すること。
  - ・ 預貯金通帳と届出印は、それぞれ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。)
  - ・ 払い出しにあたっては、少なくとも2人以上の職員がチェックすること。
5. 現金の取り扱いは、原則として行わない。やむをえず取り扱う場合は、下記の取り扱いとすること。
  - ・ 現金で入金があった場合は、預貯金口座に預け入れ、直接支払いに充てないこと。

- 支払いは、口座間の振込を原則とし、現金による支払いは、小口現金(5万円程度を限度)の範囲で行うこと。
  - 現金で出入金をするときは、必ず領収書等を取り交わし、記録に残るようにしておくこと。
6. 取り扱いが不明瞭な預貯金通帳や現金がないよう、機会あるごと(不定期に)に金庫を点検すること。また、金庫が複数ある場合は、すべての金庫について責任者を明確にしておくこと。

○以上の項目について、過去の不正事例も踏まえながら、本事業の実施場面に即して検討すると、具体的には以下のようなポイントに留意することが必要である。

項目	内容	安全性を高めるポイント
利用者から預かっている預貯金通帳や届出印の所在とその残高をすべて把握しているか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・預かっている預貯金通帳等はすべて把握すること。</li> <li>・それぞれの預貯金通帳について、管理者、残高等のリストを作成し、残高については毎月確認すること。</li> <li>・定期的な確認に加えて、機会あるごと(不定期)に、リストに基づきその存否を確認すること。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 利用者から預かっている預貯金通帳等の把握は、適正な運営の大前提です。専門員だけが把握しているのではなく、管理者や事務局長も含めて状況を把握し、組織として保管状況を常に明らかにしておく必要があります。</li> <li>● 過去の不祥事では、決裁書類に改ざんされた通帳のコピーが添付されており、現物の確認ができていない事例がありました。定期的に預貯金通帳の現物を確認し、不正を防ぐことが必要です。</li> <li>● 契約前の緊急対応のために預かった通帳から不正に出金されたケースがあります。個人的に預かることが絶対にならないよう徹底することはもとより、例外的な緊急対応についても実態を常に把握するとともに、取り扱いのルールを明確化するなど、注意が必要です。</li> <li>● 支所を設置している社協では、本部に比べて職員数が少なく、複数チェックが機能しづらい場合があります。実際に不正が起きた事例があります。支所事務所で保管している通帳等も含めて本部が確実に把握するとともに定期的に現物を確認する体制を整えておく必要があります。</li> <li>● 日常的金銭管理支援のための通帳を利用者本人が保管している場合、直接社協で複数チェックする機会がありません。普段支援している人以外の目で定期的にチェックする仕組みを作っておくことも必要です。</li> </ul>
預貯金通帳や届出印の預かりについて、その口座名義人と必ず「預かり書」を作成しているか	口座残高について、口座名義人と定期的に確認をすることなどをルール化し、実施すること。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 預貯金通帳や届出印については、利用者本人から預かる際に必ず「預かり書」を作成します。</li> <li>● 預かっている預貯金通帳の変更や追加があった場合には、その都度本人と確認して預かり書を変更して再度交付します。</li> <li>● 日常的金銭管理サービスの際に利用する通帳の残高については、入出金の支援を行う都度、本人と確認することが必要です。</li> </ul>
日常的金銭管理サービスに係る出納	・預貯金通帳と届出印は、それぞれ別の職員が管理すること(届出印は、会計	<b>①通帳、届出印の管理</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 防犯上、預貯金通帳と届出印は別の場所で管理することが必要です。また、別の</li> </ul>

<p>は、原則として経理規程に則って行われているか。</p>	<p>責任者又は出納責任者の管理とすること)          ・払い出しにあたっては、少なくとも2人以上の職員がチェックすること。</p>	<p>場所に管理することで、金庫からの出し入れの際にそれぞれ別の職員が関わることになり、安全性を高めることにつながります。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 過去の不祥事では、別の場所で管理していても、それぞれの管理者が鍵を専門員に渡すだけで、出し入れの際の現物確認がなされていなかったために、支援日ではない利用者の通帳が持ち出されてしまった事例があります。</li> <li>● 通帳と届出印の管理を、本事業の担当とは別の部署(総務部等)で行うなど、複数の部署が関わらないと払い戻しができないようにしている社協もあります。</li> <li>● 利用者の印鑑ではなく、法人の出納印管理がずさんで、払い出し票に不正に押印することができる環境になってしまっていたケースがあります。公印の適切な管理を徹底する必要があります。</li> </ul> <p><b>②専門員の直接支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 通常は1回の支援に生活支援員と専門員が関わることで複数チェックが働きますが、専門員が直接支援する場合にチェックが行き届かないケースがあります。</li> <li>● 過去の不祥事でも、専門員が直接支援を行っているケースで組織内の確認ができず、不正行為が行われていました。</li> <li>● また、専門員が一人で抱え込んで過重な負担になっていたり、困ったことを周りに相談できていない場合も考えられます。このため、専門員が直接支援をしているケースについてはその要因を把握し、必要な場合は負担軽減の対策を講じる必要があります。</li> </ul> <p><b>③現金の取り扱い</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 支援頻度が高い利用者において、一時的に社協の金庫で現金を保管するなどの取り扱いが検討されるケースが見受けられます。現金を扱うことは非常にリスクが高く、会計基準上も現金管理は行わないことが大前提です。</li> <li>● そのうえで、たとえば支援頻度が高い利用者については、その必要性をよく確認し、他機関との連携や役割分担も含めて支援計画を再検討することが考えられます。</li> </ul>
--------------------------------	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● その際、専門員や支援者の側が支援回数を減らせないと思いついていないか、支援しすぎることによって本人の自立にとってマイナスになっていないか、という視点での見直しも重要です。</li> <li>● 現金での入金に関して、利用者から預かった作業所の工賃の横領が発生しています。利用者に定期的な収入がある場合は、その漏れがないか入金を確認することも必要です。</li> <li>● 現金の不正は非常に見つけにくいものです。前の月と極端に差がある、前年の同月と極端に差がある等で、要因が不明な場合には、その裏に不正が起きていることがあります。</li> </ul>
<p>預貯金通帳の預かりや現金の取り扱い等に関する規程を遵守しているか。</p>	<p>・規程を逸脱する場合（例えば金銭管理のために預かる利用者の預貯金の残高が 50 万円を超える場合等）、都道府県・指定都市社協と協議し、承認を得ること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 預貯金通帳などの預かりに関しては、都道府県社協で規程のモデルを示している例もあります。各社協でルールを明文化し、規程として定めておくことで、担当者が異動した場合にもルールを徹底することが可能になります。</li> <li>● 本事業では、金銭管理サービスのために預かる利用者の預貯金の残高を原則 50 万円としています。50 万円を超えた部分については定期預金にするなど、一定額以上にしないことが必要です。</li> <li>● 50 万円を超える場合には、都道府県・指定都市社協とも協議し承認を得るようにします。事務局長や管理者も、50 万円を超えるようなケースが無いかを定期的にチェックし、超えている場合には理由を確認します。また、その状態を解消できるよう、支援方法を専門員と話し合っって対応を図ります。</li> </ul>
<p>取扱が不明瞭な預貯金通帳や現金がないよう、機会あるごとに（不定期に）金庫を点検しているか。また、金庫が複数ある場合は、すべての金庫について責任者を明確にしているか。</p>	<p>・金庫の点検は定期的及び機会あるごとに実施すること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事務局長や管理者による金庫の点検については、実施者・実施日を決めて定期的に実施するほか、不定期に実施することで不正防止の効果が高まります。いつも同じ人が点検するのではなく、時に人を変えて実施している社協もあります。</li> <li>● 本人死亡による契約終了後、受取人が決まっておらず、返還できていない通帳等が保管されている場合があります。不明瞭なものがないように管理するとともに、保管期間や処分についてのルールを定めておくことが必要です。</li> </ul>

## イ) 専門員のバックアップ体制

- 予防統制として、専門員を孤立させない職場環境づくりも重要である。不正防止を名分に、管理を厳しくしたり記録を増やすだけでは専門員の負担はさらに増え、行き過ぎればチェックが形骸化したり、専門員のバーンアウトを招きかねない。
- 事務局長や管理者は、専門員の職務状況を見て、困っている様子がないか、業務負担が過重で疲れていないかなど、日頃の様子を把握するとともにバックアップ体制を整える必要がある。
- 近年、本事業のほか、生活困窮者自立支援に係る自立相談事業や生活福祉資金貸付事業、地域包括支援センター等が連携して相談に対応できる体制を整える社協も増えつつある。各事業の担当が日常的に困ったことを相談し合えたり、職場で事例検討を行えるような環境を整えることが有効である。
- そのほか、事務的な部分について総務部門の職員が補助したり、ケース記録を部署内で回覧することでだれが電話に出ても利用者の状況がある程度わかっている状態にしている社協もある。

## ウ) 専門員による直接支援の留意点

- 精神障害者等の利用割合が上昇し、複雑なニーズを抱えていたりよりきめ細かな支援を必要とする利用者が増えている。こうしたことを背景に、生活支援員ではなく専門員が直接訪問支援を行うケースも増加していると見られる。
- 専門員と生活支援員が分化していないことで、相互けん制が働かないだけでなく、専門員が支援に困難を感じている場合も多いと想定される。
- したがって、専門員が直接支援を行っている場合には、その理由や支援の状況を把握してけん制が機能しているか、利用者との関係や支援に際して困っていることはないかなど、特に注意を払う必要がある。

### 取り組み例: 専門員が直接支援した事例を集中的にチェック(北海道社協)

北海道社協では、道内で発生した不正行為の要因を分析し、専門員が生活支援員業務を代行したケースで不正が行われていたことから、専門員が直接支援を行ったケースについて、支援内容の確認を徹底することとした。

道社協では、全市町村社協も含めて業務管理システムを導入し、実績報告等を集約しており、専門員が直接支援を行ったケースもシステムを通じて把握できるようになっている。定期的にチェックし、専門員の直接支援が多い場合には個別にその内容や

理由を確認するようにしている。

#### ウ)その他の内部けん制の取り組み例

○平成 30 年度に全社協が実施した「日常生活自立支援事業実態調査」では、各市区町村社協が実施している内部けん制の実例を把握しており、これらも取り組みの参考となる。

参考:市区町村社協における業務管理の工夫(平成 30 年度日常生活自立支援事業実態調査報告書)

#### <業務管理のために工夫していること> ※主な回答

- ・通帳、印鑑、払い出し伝票等を別々の場所に保管したうえで、通帳持ち出し、払い出しの際は、他部署の職員も含め、複数名でのチェック体制を確保している。
- ・支援後は記帳した通帳と援助票の照らし合わせを職員 2 人で行う。
- ・保管している金庫の鍵は他部署（総務係）にて管理をしている。
- ・毎日の終わりに、課長が通帳の持ち出し記録を管理しているファイルを確認して、その日のうちに戻していない通帳と印鑑がないかどうかを確認している。
- ・必ず複数人でチェックする。一日の終わりに預かり物件が元の状態に戻っているか確認する。また、確認する職員を代えて対応している。現金預かりのチェックはランダムな日程で行う。
- ・日常生活自立支援事業における内部監査を実施している。事務局長を含む管理者が、すべての通帳残高のほか、実際の預かり物とリストとの突合をそれぞれ年に一度以上行っている。
- ・数字の照合を行う際に確認しやすい様式を作成し活用している。
- ・年に 2 回、近隣市区町村社協間で金庫の点検、ケース記録のチェックを行っている。
- ・法人後見受任事業利用者に対しての金銭管理状況監査時に、監査員に日常生活自立支援事業ケースの検査状況報告書等と保管物を確認していただいている。
- ・専門員や支援員、各支所の担当者等を対象に、適正な事務等にかかる研修を行っている。
- ・毎朝、専門員同士でミーティングを行い情報共有や支援の方向性の確認等を行っている。また、所属課長を交えた定例会を毎月実施し、支援内容や事業の進捗状況について情報共有を行い、議事録を事務局長まで回覧し報告している。
- ・職員が一人でケースを抱え込んだりストレスをため込まないようにスーパービジョンを行っている。



## ②発見

### ア) 支援経過を把握する

- 不正を起こさせないための「予防」と同時に、「不祥事はどの社協でも起こりうる」という前提に立ち、被害が拡大する前にできるだけ早期に発見するための「発見統制」を備えていくことも必要である。
- 過去に発生した不祥事では、日々の支援記録や報告が遅れがちになっていたり、書類整備がおろそかになり、そこから不正行為が発見されたケースが見受けられることから、日常的な記録・報告の確認が重要である。
- ただし、記録や報告の回覧に基づくチェックの場合、通常、援助の計画・実施・報告が、それぞれ別々に確認されることになる。過去の不祥事では、支援計画は回覧され、計画に基づいた通帳の持ち出しがなされていたものの、実施結果のチェックがなされていないことで、不正が見逃されていたケースがあった。実施計画と実施報告記録を照合していれば防ぐことができたケースである。計画、実施、報告をチェックする場合、これらを一貫して確認することが大切である。
- また、架空の修理代や香典、歯の治療費等の名目で繰り返し同じ利用者の口座から不正な払戻しが行われていたケースもあることから、1回ごとの書類を見るチェックだけではなく、定期的に、支援の経過を追って確認することが有効である。

### イ) 全利用者の状況を把握する

- 過去の不祥事では、そもそも支援に関する決裁が回されていない利用者があり、そこで不正行為が行われていたために管理者や事務局長が気づかなかつたケースが複数発生している。
- 決裁に回されたり記録が回覧されている書類だけをチェックするのではなく、契約して支援しているのにも関わらず決裁や記録がない利用者がいないか、支援計画と実際の支援記録の内容が乖離している利用者がいないかという観点でも定期的に確認することが必要である。

### ウ) 日常的な「ヒヤリハット」の把握

- 事故にまで至らない「ヒヤリハット」を日常的に把握し、業務改善につなげることも不正防止の取り組みとして有効である。たとえば、書類の紛失や金融機関への置き忘れ、利用者との連絡の行き違いによるトラブルなどを組織内で共有することで、ミスを隠さない、起こさない組織風土づくりにつながる。

### 取り組み例:ヒヤリハットを共有(東京都社協)

東京都社協では、ちょっとした行き違いやミスなどの「ヒヤリハット」を市区町村社協から報告してもらい仕組みを設け、集約した内容を専門員の研修会で報告して共有している。

これにより、お互いに注意喚起するとともに、仕組みやルールの改善が必要な場合は検討するなど、より安全な事業運営につなげることをめざしている。

### エ)モニタリングの実施

- 契約後に本人の判断能力が低下していないか、定期的にモニタリングし、必要な場合は成年後見制度につないだり、支援関係者とのケース検討会を行う、支援計画を見直すなどの対応を図ることは、不正防止の観点からも重要な取り組みである。
- 例えば自分で受領書にサインができない、今まで金融機関と一緒に同行できていたのができなくなるなど、本人によるチェック機能が低下してきたときに不正行為発生の危険が高まることを意識しておく必要がある。
- また、専門員や生活支援員が支援にあたって困っていることがないかを把握し、支援計画の変更や関係機関との連携により支援方法を見直していくことも専門員や生活支援員の孤立を防ぐうえで重要である。

### オ)普段と異なる人が関わる

- 過去の不祥事では、専門員の異動のタイミングや休暇等で不在の時に別の職員が業務に関与した際に不正が発覚したケースが見られた。
- 本事業に限らず、長年にわたって同じ職員が担当し続けるなかで、「〇〇さんしか事業のことが分からない」という状態になってしまうことが懸念される。
- 本事業では、信頼関係の構築に時間がかかる利用者も多く、長く担当することを一概に否定するものではないが、一人にしか分からない状態を放置することは、その職員にとっても組織全体にとってもデメリットがあるということを認識する必要がある。
- 一方、小規模な社協では担当職員の異動そのものが難しいことも考えられる。例えば法人の監事の協力や都道府県社協の関わりなど、何らかの形でチェックが働くような仕組みを検討する必要がある。
- 市町村社協のなかには、内部監査を実施していたり、法人の監事に事業監査の一環として本事業の実施状況報告し、金銭管理サービスに関する記録や預かり物の確認等を実施している例もある。法人の監事としての立場から例えば年に数回、定

期的に利用者の記録等の監査を実施することも有効と考えられる。

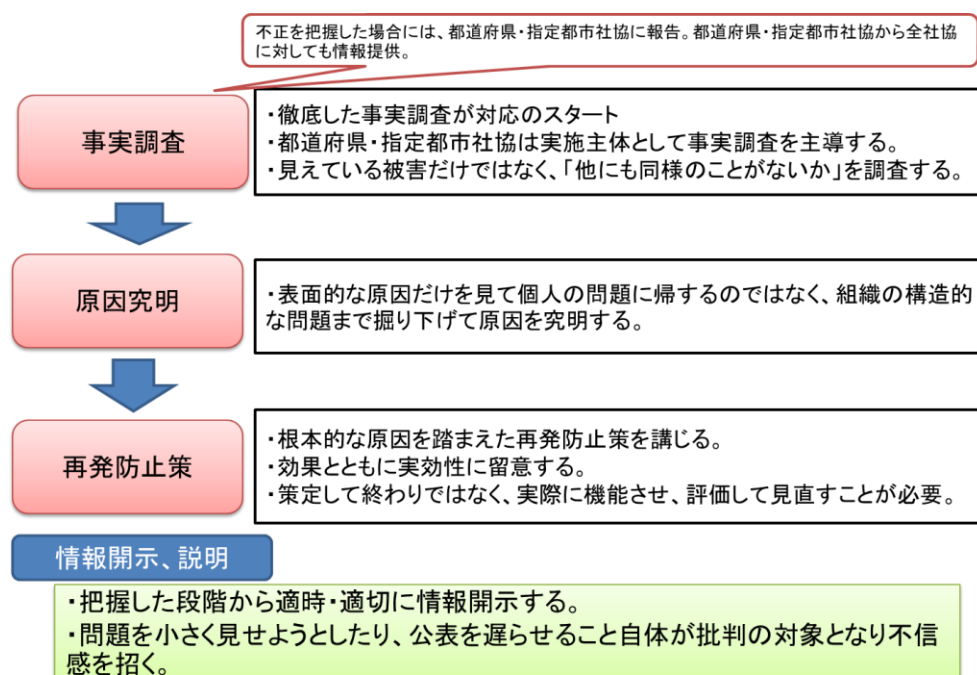
### 取り組み例：市町村社協の相互チェック(茨城県)

茨城県では、県内のある圏域では、複数の市町村社協が相互に日常生活自立支援事業のチェックを行っている。日常的金銭管理の実施状況や支援記録を担当者同士がチェックしあうことで、実務に即したアドバイスも受けられるなど、支援の向上にもつながっている。

## ③対応

### ア)不祥事発生時の対応の流れ

- 不祥事が発見された場合、社協は組織として説明責任を果たし、被害の回復を図るとともに信頼を取り戻すための対策を講じる必要がある。
- まずは事実を調査するとともに、なぜ起きたのか、原因を究明することが必要であり、そのうえで再発防止策を講じることになる。実効性のある再発防止策は、徹底した原因究明から導き出されるものであり、真の原因を究明するためには実態を精緻に把握することが不可欠である。
- 事実確認、原因究明、再発防止について、迅速に取り組むとともに、説明責任を果たすことが信頼回復の第一歩となる。



## イ) 事実調査

- 不正行為を把握した場合、実施社協は都道府県・指定都市社協に報告する。あわせて、都道府県・指定都市社協から全社協に対してなるべく速やかに情報提供いただきたい。
- まず重要なのは徹底した事実調査を行うことである。本事業の場合には、実施主体である都道府県・指定都市社協が中心となって調査を行うことが必要である。第三者による調査委員会を設置して事実調査や原因究明を行う場合もある。
- 不正の発生により、住民や関係者は社協組織全体に対して不信感を抱くことになる。調査を行う際には、直接的に見えている被害だけでなく、「他にも同様のことが起きていないか」も含めて調査し、状況を説明することが信頼回復につながる。

### 取り組み例: 第三者委員会の設置(京都府社協)

京都府社協では、府内で不祥事が発生したことを受けて第三者委員会を設置。委員会は、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され、記録の調査や関係者等へのヒアリング調査を行って、原因分析と今後の対応策について報告書を作成・公表した。

## ウ) 原因究明

- 表面的な対応や個人の資質の問題に帰するのではなく、組織の構造的な問題や風土にまで踏み込んでこそ、真の原因究明につながる。表面的な対応で終わってしまい、真の原因が放置された場合、再び同じような不正が起きかねない。
- また、このような真の原因究明によって、浮かび上がった問題点は、他の社協にとっても重要な教訓となり、社協全体の対応強化に資するものとなる。

## エ) 再発防止

- 原因を踏まえ、職員研修やマニュアルの作成、チェック方法のルール化、組織体制の見直しなどの再発防止策を定め、実行していく。
- 言うまでもなく、再発防止策は策定して終わりではない。過去の不祥事では、一度不正が起きた社協で再び別の不正が発生してしまった例もある。不正防止策は実際に組織体制や日々の業務の中に組み込んで機能させていくことが必要であり、定期的に評価して見直すことも求められる。
- 再発防止策として、チェック体制の強化を図る場合には、効果とともに実効性にも留意することが必要である。あまりに細かく厳しいルールをつくることも避けなければな

らない。実際にルールに従って業務を行う現場に、「どうせできない」、「なぜここまでやらなければならないのか」というような無力感や抵抗感を招くほか、形式的になってしまうことが懸念される。

#### オ)情報開示、説明

- 不正が発生した場合、社協は公益性の高い社会福祉法人として、説明責任を果たす必要がある。
- 情報を隠したり、問題を小さく見せようとした結果、逆にその対応自体が批判の対象となり、元の不祥事と相まってさらに大きな不信感が広がる危険性がある。
- また、過去の不祥事では、着服が疑われる不適切な事務処理や使途不明金に気づいた後も、その調査に時間がかかり公表が遅れることが見受けられた。
- まずは使途不明金があるということを説明し、調査の進展に応じて複数回にわたって公表した事例もあり、把握した段階から適時適切に公表することが必要と考えられる。

### IV 都道府県・指定都市社協による業務監督

#### 1. 現状・課題

- 都道府県・指定都市社協では、本事業にかかる委託業務について、書類による定期的な報告等を通して実態を把握するとともに、実施社協への定期的な実地調査により、支援計画や契約書、援助記録、預かっている通帳等の状況を確認している。
- 一方で、すべての実施社協を毎年実地調査することは難しい状況があり、隔年あるいは3年に1回の調査となっている場合が多い。また、契約件数が多いため、全ケースの詳細な確認ができないことや、十分な人件費(委託費)がない中で、煩雑な記録や管理を市区町村社協に求めることの難しさを指摘する声もある。
- とくに、市町村社協によって体制も異なる中で、職員数の少ない社協に対してどのように指導すればよいかとの課題が指摘されている。それぞれの実情に応じて内部けん制をどのように機能させるか、その支援を都道府県社協がどのように行うかを考える必要がある。
- また、調査で指摘した内容が確実に改善されるかどうか、そのフォローが十分実施できていないという指摘もあり、実効性を担保する方策を検討する必要がある。

### 参考：都道府県・指定都市社協による業務監督の実施例

- 実地調査について、チェックリスト等を用いてあらかじめ市町村社協において自己点検し、その結果を見ながら当日の調査を行うことで効率的に実施している。
- 各社協から3カ月に1回の利用者の評価時に評価書及び金銭取扱書、請求書、領収書、通帳の写し等を提出してもらい、通帳との突合や受領印の確認を実施している。
- 定期的に契約者全員分の預金残高を報告してもらい、残高の確認をするとともに、減り幅、増え幅が大きい場合には事情を聞き取り不明な入出金がないように確認している。
- 実地調査には事務局長にも同席してもらおう。
- 実地調査の結果、改善が必要な事項を文書で伝え、後日改善結果を報告してもらっている。

## 2. 都道府県・指定都市社協による業務監督のポイント

### (1) 実地調査のポイント

- 全社協マニュアルでは、都道府県・指定都市社協は、実施社協に委託している内容を踏まえて、(1) 実施社協の実施体制のチェック、(2) 契約内容の適切な履行のチェック、(3) 日常的な金銭管理の実施状況の監督、(4) 書類等預かりサービスの実施状況の監督を行う必要があるとしている。
- 契約や支援に関する書類の直接的なチェックに加えて、実施社協での内部けん制の仕組みやそれが実際に機能しているかどうかという観点からのチェックが重要である。

### ① 実施体制のチェック

項目	安全性を高めるポイント
本事業を適切に運営するための体制が基幹的社協に確立されているか。	<ul style="list-style-type: none"><li>● 専門員や生活支援員の配置数だけでなく、適正な運営のための管理体制についても確認することが必要です。</li><li>● とくに適正な運営や不正防止については、事務局長の役割が鍵となります。</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事務局長が本事業の目的や内容、支援の流れ、日常的な金銭管理支援を適切に実施するうえでの監督のポイント等を理解しているかなどを把握し、必要な場合は個別に丁寧に説明するほか、集合研修の機会を設ける等して事務局長の意識を高めることが重要です。</li> </ul>
<p>専門員や生活支援員は十分に確保されているか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人数だけでなく、専門員の業務負担が過重になっていないか、困ったときに周りに相談できたり、分担してもらえる体制があることが重要です。</li> <li>● 専門員について、兼任であっても複数体制にしたり、生活困窮者支援や生活福祉資金貸付事業、地域包括支援センターなど、他の相談支援事業の職員とも気軽に相談ができるよう、社協内の連携体制があるかどうか確認し、取り組みを促していくことが考えられます。</li> <li>● 生活支援員の確保が難しいために、専門員が直接支援をせざるを得ない状態が恒常化していないか確認することが必要です。専門員の直接支援が増えることにより、業務が集中するだけでなく、複数チェックが働きにくくなることにも注意が必要です。</li> </ul>
<p>専門員、生活支援員、担当課長、事務局長などの間で、役割分担が明確化されているか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 役割分担や決裁権限、決裁の流れはどのようになっているかについて把握し、内部けん制が仕組みとして整えられているか、また実際に機能しているかという観点から実態を把握する必要があります。</li> <li>● 担当部署だけでなく、他部所や他事業の担当者も含めた複数チェック体制を整備することも有効です。</li> </ul>
<p>生活支援員や専門員は、現場の情報を適切に記録しているか。また、専</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 生活支援員の活動記録や専門員の記録は遅滞なく提出されているか、またその内容が実施社協内でどのように共有されているかを確認します。</li> <li>● 生活支援員の活動上の不安や疑問解消ができていないか、</li> </ul>

<p>門員と生活支援員間のコミュニケーションはとれているか。</p>	<p>利用者の変化について専門員に迅速に情報が伝わっているかにも注意する必要があります。</p>
<p>担当課長や事務局長は専門員の動きを把握し、必要な相談・指導を行っているか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 初回相談から契約までの段階について、適切なプロセスがとられているかに加えて、契約前の緊急的・一時的な支援についても管理者や事務局長がどのように把握しているのか、確認する必要があります。</li> <li>● とくに例外的な対応が必要な場合に、専門員だけの判断で行うのではなく、組織的に検討し、取り組んでいるかが重要です。</li> <li>● 同じ専門員が長く業務を担当していると、管理者や事務局長の側に遠慮があったり、専門員に任せきりになってしまう危険性があります。</li> <li>● 支援内容を把握・チェックすることは、利用者だけでなく専門員と社協組織を守るうえで不可欠であり、管理者や事務局長の責任であることを伝える必要があります。</li> </ul>
<p>利用者の個人情報や書類の管理について、適切な保管場所やルールがあるか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 個人の台帳や援助記録について、保管場所、持ち出しのルールが整備されているか確認します。</li> </ul>
<p>圏内の市区町村社協との連携や監督体制はどうなっているか。(基幹的社協方式の場合)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基幹的社協による監督の状況(確認内容、方法、頻度等)について確認します。</li> </ul>



## ②契約内容のチェック

項目	安全性を高めるポイント
契約内容(支援計画)に沿った訪問回数、サービス内容となっているか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過去の不祥事では、準備された書類の範囲内でのみチェックを行っていたために、記録自体が作成されていない利用者に関する不正が見逃されていたケースがありました。</li> <li>● 全利用者のなかから無作為にケースを抽出して契約、支援計画、実施記録、証憑等を確認する必要があります。</li> <li>● 契約しているものの、長期に支援が行われていないケースについても確認することも有効です。</li> <li>● 計画外の臨時支援があった場合の内容や理由、その際の組織的な確認方法についても確認しておく必要があります。</li> <li>● 一人の利用者について、ある程度の期間を通して支援経過を見ることで、不自然な入出金がないかをチェックすることも有効と考えられます。</li> </ul>
日常的金銭管理サービスの実施状況は適切であるか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 金庫からの通帳・印鑑の持ち出しや戻し入れの際の複数チェック、払出しの際の複数チェックが行われているかを確認します。</li> <li>● 個別のケースについては、支援記録及び通帳の記録、証憑、受領書を突合して不整合が無いかを確認します。</li> <li>● 利用者からの受領書については、漏れなく徴取しているか、利用者のサインがあるかを確認します。過去の不祥事では、受領書が整っていないケースで不正行為が発生しています。</li> </ul>
書類等預かりサービスの利用者について、預かっている書類等の現物	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 書類預かりサービスについて、預かり状況を把握するとともに、定期的な存否確認や通帳については残高確認を実施社協において行っているか確認します。</li> <li>● 過去の不祥事では、貸金庫からの持ち出しについて複数</li> </ul>

<p>は、契約内容の通りに存在し、適切に保管・管理されているか。</p>	<p>での立会がなく、持ち出されていたケースがありました。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 社協の金庫内に契約内容以外の書類等を預かっていないか、終了ケースでは書類の返還が適切に行われているかについても確認します。</li> </ul>
<p>支援計画の見直し、契約書に記載された通り、定期的に行われているか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● モニタリングが定期的に行われているか、またその結果必要に応じた支援計画の見直しや都道府県・指定都市社協への報告・相談が行われているかについて確認します。</li> <li>● 判断能力の低下により、本人のチェックが難しくなっているケースが無いかな等にも注意が必要です。</li> </ul>
<p>契約に基づいて、適切に利用料を徴収しているか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 過去の不祥事では、現金で受け取った本事業の利用料が着服されていたケースがありました。</li> <li>● 支援の実績と利用料徴収の整合性を確認するほか、契約しているのに支援が実施されていない(記録が無い)ケースがないかについて確認することも有効です。</li> </ul>

## (2) 研修や会議を通じた意識の向上等

- 都道府県・指定都市社協では、専門員や生活支援員への研修や連絡会議を開催しており、それらの機会を通じて倫理観の向上や適切な運営について意識を高めるための働きかけを行う必要がある。
- また、不正防止の組織的な取り組みは事務局長が主導する必要があるため、事務局長を対象とした研修会や説明会を開催することも有効である。

### 取り組み例：事務局長を対象とした研修会の開催（北海道社協）

北海道社協では、専門員だけではなく、管理者や事務局長が本事業の内容や支援の流れを理解していなければ適切なチェックができないと考え、管理者や事務局長を対象とした研修プログラムを検討。

ブロックごとに行っている専門員の研修会にあわせて管理者や事務局長にも集ってもらい、事業の趣旨や支援の流れ、日常的な金銭管理サービスの留意点等を伝

えるほか、今後、テキスト化も検討している。

## V 今後の課題

### 1. 専門員だけでなく、事務局長や管理者も含めた研修

- 専門員に対して研修を実施して適正な運営の確保について繰り返し伝えていくほか、事務局長を対象にした研修会により、業務監督の意味やポイントを伝えることが重要である。
- 令和2年度以降、各都道府県・指定都市社協において、研修や定例会議の機会をとらえて不正防止の取り組みについて周知することが必要である。
- 本文書のポイントをまとめた概要版スライドを研修用資料として活用いただきたい。

### 2. 業務の効率化

- 既に業務負担が過重になっている状況で不正防止のためにチェックや記録が増えていくだけでは、実際には実施されなかったり、形だけ整えることになってしまうため、業務の効率化を同時に進める必要がある。
- すでに導入されている社協もあるが、業務管理システムの導入により、相当程度の業務軽減になるため、積極的な検討を進める必要がある。
- 現状では、都道府県社協が一括導入している例、市町村社協が独自に導入している例、また、他の相談支援業務も含めて社協内で包括的に管理しやすいように統一したシステムを導入している例もある。
- なお、システム導入や保守に関する経費については、国庫補助対象経費として含めることが可能であり、実際に支出している例もある。ただし、都道府県・指定都市によっては行政が補助対象外としている地域もあり、個別に協議することが必要となっている。

参考文献：

「2008年日常生活自立支援事業推進マニュアル」(全社協)

「図解 不祥事の予防・発見・対応がわかる本」(竹内朗編 プロアクト法律事務所著  
2019年 中央経済社)

---

日常生活自立支援事業における不正防止のポイント

令和2年6月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
地域福祉推進委員会 今後の権利擁護体制あり方検討委員会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
Tel03-3581-4655 Fax03-3581-7858

---