

社会福祉法人のコンプライアンスと行政監査についての考察

副題 社会福祉法人（知的障害者更生施設）における 法令遵守と行政監査の実効性についての検証

赤松 英二

Research of both Social Welfare Corporate Compliance and
Administrative Inspection.

Eiji AKAMATSU

1 はじめに

近代国家の役割のひとつとして社会保障は不可欠であり、我が国においても憲法第25条②に「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と明文化されている。この憲法第25条②の下、様々な法律が制定され社会保障が実行されてきた。中でも近年、特に注目されているのが、「障害者福祉」の分野である。2000年には、障害者福祉サービスの提供が、行政による「措置」から、利用者と事業者との「契約利用」（いわゆる支援費制度）へと変更され、また本年度（2006年）4月から「障害者自立支援法」が施行され、「利用者による福祉サービス利用料の一部負担制度」が導入され、障害者福祉は大変革の時代に入った。

現在、我が国の障害者数は障害者白書によると①身体障害者が約352万人（在宅者が約333万人、施設入所者が約19万人）、②知的障害者が約46万人（在宅者が約33万人、施設入所者が約13万人）、③精神障害者が約258万人（在宅者が約224万人、施設入所者が約35万人）となっている¹。これを

人口千人当たりの人数で見ると、①身体障害者が28人、②知的障害者が4人、③精神障害者が21人となり²、国民の約5%がなんらかの障害を有していることになる。前述の「障害者自立支援法」では、障害区分別に行われてきた福祉サービスを一元化することとなっているが、実際には3者に対するサービスの一元化はあまり進んでいない。そのことについては施設等の現場から、「身体障害・知的障害・精神障害は、それぞれ障害の内容があまりにもかけ離れ過ぎているためにサービスを一元化することは、ほとんど不可能だ。」という批判の声も多い。

しかし、前小泉政権の打ち出した「財政構造改革」の柱の一つとして、「障害者自立支援法」が成立し、2006年度から「障害者の福祉サービス費用の一部自己負担」と「身体障害・知的障害・精神障害に対するサービスの一元化」は強制的に開始された。障害者自立支援法成立の背景として障害者福祉に対する財政支出の増加が挙げられている。我が国の障害福祉施策予算額は、平成15年度が6,659億円、平成16年度が6,984億円、平成17年度が7,225億円と着実に伸びており、平成18年度においても8,732億円が見込まれ³、これまでのような「福祉サービスの公費全額負担」は難しくなり、障害者福祉サービスの予算抑制が提唱されるようになってきた。

このような状況の中で今回、筆者は障害者福祉

2006年10月20日受付、2006年12月1日最終受付
赤松英二 四国大学大学院経営情報学研究所博士後期課程在学中
Eiji AKAMATSU, Nonmember (Graduate School of Management and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).
四国大学経営情報研究所年報 No.12 pp.95-101 2006年12月

サービスに対する財政支出について、そもそも適正に支出が行われているのか疑問に思い、財政支出の問題点を追求し、その改善策を提起することとした。近年、大きく膨れあがった障害者福祉サービス費の裏にどのような真実が隠されているのか、多くの人に知っていただけたら幸いである。

2 調査対象および調査方法

(1) 調査対象

本県（愛媛県）で広く福祉に携わる大手福祉グループの傘下にある知的障害者通所更生施設（デイサービス事業を営む社会福祉法人）

(2) 調査方法

知的障害者通所更生施設の利用者の利用状況お

よび利用に係る公費請求について詳細にデータを採取し(2006年4月1日～2006年7月31日)、適正な福祉サービス提供と福祉サービス費用請求がなされているか検証する。

今回の調査では主に①利用者と職員数の関係、②利用提供時間と支援費請求額について調査を行った。

3 調査結果（適正な福祉サービス提供・公費の福祉サービス費用請求について）及び調査結果に対するコメント

(1) 調査結果

サービス利用者を支援費支給額で分類したところ図表1のように分けられることとなった。

当該施設における障害者1人当たりの平均公費

図表1 利用者別支援費支給分類

(単位：円)

類型	基本報酬	送迎加算	入浴加算	合計	サービス内容	受給者証
1-A	4,230	1,080	400	5,710	サービス6時間+送迎往復+入浴	受給者証 区分1
1-B	4,230	1,080		5,310	サービス6時間+送迎往復	
1-C	4,230			4,230	サービス6時間	
1-D	4,230		400	4,630	サービス6時間+入浴	
2-A	3,645	1,080	400	5,125	サービス6時間+送迎往復+入浴	受給者証 区分2
2-B	3,645	1,080		4,725	サービス6時間+送迎往復	
2-C	3,645			3,645	サービス6時間	
2-D	3,645	540		4,185	サービス6時間+送迎片道	
3-A	3,069	1,080	400	4,549	サービス6時間+送迎往復+入浴	受給者証 区分3
3-B	3,069	1,080		4,149	サービス6時間+送迎往復	
3-C	3,069			3,069	サービス6時間	
3-D	3,069	540		3,609	サービス6時間+送迎片道+入浴	
3-E	2,358		400	2,758	サービス4時間+入浴	

(出所：筆者の調査により作成)

(調査結果)

利用者は13のグループに分類された。
支援費支給額が最大のグループ1-Aで5,710円。
最小のグループ3-Eで2,758円となっている。

請求額は約4,700円となっており、2006年4月から2006年7月の4ヶ月間の利用者実績は2,641人であり、公費請求総額は約1,234万円となっている（図表2の調査結果参照）。

これに対し、不足職員数99人分の公費を返還すべきとした場合（図表4の調査結果⑥参照）には、約260万円（①）、超過利用者数291人分の公費を返還すべきとした場合（図表4の調査結果⑦参照）には、約140万円（②）、サービス提供時間不足利用者数281人分の公費を返還すべきとした場合（図表5の調査結果参照）には、約30万円（③）にも上り、公費の不正請求金額は、少なくとも170

万円（②+③）になり、多く見積もった場合には290万円（①+③）になる。

不正請求見積額が170万円の場合は公費請求額の約14%、不正請求見積額が290万円の場合は公費請求額の約24%となり、不正請求額の全請求額に占める割合は、かなりの比重を占めることが判明した。

(2) 調査結果に対するコメント

現在、障害者福祉施設で指定事業者に認定されている事業所は全国で約9万2千ヶ所あるが、指定取り消し処分を受けた事業所は、36ヶ所で取り

図表2 福祉サービス費（支援費）請求額の月別実績

（単位：円）

類型	2006年4月	利用料	2006年5月	利用料	2006年6月	利用料	2006年7月	利用料
1-A	3	17,130	1	5,710	1	5,710	2	11,420
1-B	11	58,410	10	53,100	40	212,400	36	191,160
1-C	16	67,680	15	63,450	15	63,450	20	84,600
1-D	11	50,930	14	64,820	10	46,300	8	37,040
2-A	174	891,750	170	871,250	205	1,050,625	197	1,009,625
2-B	220	1,039,500	240	1,134,000	210	992,250	182	859,950
2-C	0	0	0	0	0	0	0	0
2-D	4	16,740	4	16,740	4	16,740	6	25,110
3-A	49	205,065	52	236,548	64	291,136	55	250,195
3-B	118	536,782	124	514,476	114	472,986	118	489,582
3-C	5	20,745	6	18,414	5	15,345	6	18,414
3-D	15	46,035	14	50,526	16	57,744	15	54,135
3-E	8	28,872	9	24,822	10	27,580	9	24,822
合計	634	2,979,639	659	3,053,856	694	3,252,266	654	3,056,053

（出所：筆者の調査により作成）

（調査結果）

- ①利用者総数 2,641人
- ②サービス利用料請求総額 12,341,814円
- ③平均利用料額 4,673円（②÷①）

図表3 福祉施設運営基準による必要職員数

利用者数	15人	16～20人	21～25人	26～30人
必要職員数	2人	3人	4人	5人

※「知的障害者福祉法に基づく指定居宅支援事業者等の人員、設備及び運営に関する基準」の第46条に職員の員数についての規定があり、それに照らして、実際と比較すると以下ようになる。

図表4 職員配置数不備状況（利用者数に対する職員数の実績）

（単位：人）

日にち	2006年4月	必要職員数	実際職員数	2006年5月	必要職員数	実際職員数	2006年6月	必要職員数	実際職員数	2006年7月	必要職員数	実際職員数
1	30	5	3	22	4	3	27	5	3	21	4	4
2	8	2	2	27	5	4	24	4	3	10	2	2
3	24	4	3	22	4	3	23	4	4	23	4	3
4	24	4	3	21	4	3	19	3	3	19	3	2
5	23	4	3	15	2	2	23	4	3	24	4	3
6	25	4	4	22	4	4	26	5	3	23	4	4
7	24	4	3	11	2	2	26	5	4	24	4	3
8	22	4	3	19	3	3	23	4	3	23	4	3
9	15	2	2	24	4	3	21	4	4	12	2	2
10	21	4	3	21	4	2	23	4	3	23	4	4
11	21	4	4	18	3	2	14	2	1	27	5	3
12	23	4	4	26	5	3	23	4	3	24	4	3
13	24	4	3	22	4	4	25	4	3	23	4	
14	20	3	2	10	2	2	22	4	3	23	4	3
15	25	4	4	21	4	2	26	5	4	22	4	4
16	7	2	2	23	4	3	24	4	3	10	2	1
17	22	4	3	21	4	3	22	4	4	21	4	4
18	24	4	3	25	4	4	11	2	2	23	4	3
19	21	4	3	24	4	4	24	4	4	23	4	3
20	24	4	3	22	4	3	27	5	3	24	4	3
21	21	4	4	12	2	1	28	5	3	22	4	3
22	21	4	3	22	4	3	28	5	3	25	4	3
23	18	3	2	26	5	3	22	4	3	10	2	1
24	20	3	3	23	4	3	25	4	3	19	3	2
25	23	4	5	27	5	3	15	2	2	24	4	3
26	27	5	3	23	4	3	24	4	4	25	4	3
27	25	4	3	25	4	4	23	4	3	25	4	5
28	21	4	3	11	2	1	25	4	3	21	4	3
29	21	4	3	25	4	3	27	5	3	27	5	3
30	10	2	2	26	5	4	24	4	3	12	2	1
31	0	0	0	23	4	4	0	0	0	22	4	2
合計	634	111	91	659	117	91	694	121	93	654	114	86

（出所：筆者の調査により作成）

（調査結果）

①職員不足総数 99人
②利用者の超過総数 291人

③必要職員総数 463人
④利用者総数 2,641人

⑤公費請求総額 12,341,814円

⑥不正請求額 2,638,962円(①÷③×⑤)

⑦不正請求額 1,359,889円(②÷④×⑤)

社会福祉法人のコンプライアンスと行政監査についての考察

図表5-A サービス提供時間基準違反の実態

(単位：人)

日にち	2006年4月	該当者数	2006年5月	該当者数	2006年6月	該当者数	2006年7月	該当者数
1	30	8	22		27	9	21	
2	8		27	10	24		10	
3	24		22		23	10	23	6
4	24		21		19		19	
5	23	8	15		23		24	
6	25	9	22		26		23	
7	24		11		26		24	8
8	22		19		23		23	11
9	15		24		21	7	12	
10	21	10	21		23		23	
11	21		18		14		27	8
12	23	8	26		23		24	
13	24		22	8	25		23	
14	20		10		22		23	
15	25	10	21	4	26		22	6
16	7		23		24		10	
17	22		21		22	9	21	
18	24	8	25		11		23	
19	21		24	8	24	8	23	
20	24	8	22		27		24	8
21	21		12		28		22	
22	21		22	6	28		25	
23	18		26		22	7	10	
24	20		23		25		19	
25	23	8	27		15		24	6
26	27		23	7	24	9	25	
27	25		25	11	23		25	
28	21		11		25		21	
29	21	8	25		27		27	12
30	10		26	11	24		12	
31	0		23		0		22	7
合計	634	85	659	65	694	59	654	72

(出所：筆者の調査により作成)

(注) サービス提供時間遵守について 報酬単価は①4時間未満, ②4時間以上6時間未満, ③6時間以上の3区分になっており, 時間区分によって単価は大きく異なっており, 通常施設では③の6時間以上の報酬単価を請求している。しかし実際は②の4時間~6時間のサービス該当する利用者も少なくない。これも行政監査で実態と把握されておらず, 今回調査に加えた。

図表5-B サービス提供時間にかかる不正請求額

(単位:円)

	時間不足日	該当利用者	総利用数	不正数率	該当額	不正額
2006年4月	10	85	634	13.4	399,271	91,832
2006年5月	8	65	659	9.8	299,277	68,833
2006年6月	7	59	694	8.5	276,442	63,581
2006年7月	9	72	654	11.0	336,165	77,317
合計	34	281	2,641	10.6	1,311,155	301,563

※②の「4時間~6時間サービス」は③の「6時間以上サービス」の支援費支給単価の約77%であり, 「該当額」の23%で「不正額」を算出する。(該当額×0.23=不正額)

(出所:筆者の調査により作成)

(調査結果)

サービス提供利用時間についての違反請求額は約30万円となった。

消し率は, 0.04%となっている⁴。これは介護保険の取り消し率の半分程であるが, 本件のように行政監査で発見できず見過ごされているものも多数あるように思われる。ちなみに介護保険の2005年度の不正請求にかかる返還額は約45億円(介護サービス利用料公費請求総額は約5兆5221億円), 指定取り消し処分事業者は95事業所(介護保険指定事業者は全国で約11万8千ヶ所)であり, 返還率及び取消率ともに0.08%となっている⁵。

障害者福祉施策については, 介護保険のような事業概況は集計されておらず, 厳格な不正請求金額は判明していないが, 厚生労働省試算の2006年度における障害者福祉サービス公費支出予算額は約4,130億円となっており⁶, 介護保険並の不正請求返還率(0.08%)で仮定計算すれば, 3億円を超える公費不正請求額が見積もられる。しかし, この計算額も氷山の一角であると考えられる。

4 行政監査についての提言

自他とも認める大手福祉グループにおいて, このような公費の不正請求が見られるのは非常に驚くべきとともに落胆させられた。多くの人の目にさらされているはずの福祉施設で, このような違

法行為が蔓延していることは, 内部の監視体制が全く機能していないことを意味している。内部監査が機能していないだけでなく, 定期的に行われている行政監査においても全く意味をなしていないと言えよう。そもそも行政監査は県の障害福祉課が行うのであるが1ヶ月以上も前に, 被監査対象である社会福祉法人に事前通知を行うのが慣例となっており, 「監査日までに適正に運用を行っているという体裁を整えておきなさい。」と指導している甘いものである。少なくとも事前通告の禁止と全職員からの聞き取り調査くらいはしてほしいものである。国民の血税を一円も無駄にしない厳格な監査を行うことは, 国民から給料をもらっている公務員なら当たり前のことのはずである。整然と机上に並んだ帳簿や書類を調べあげても, 適正な福祉サービスが行われているかは判断できないのである。福祉は生きている人間を相手に行われているのであり, 現場の調査なしに監査することはできない。

筆者は今回の調査研究で, 社会福祉法人のコンプライアンスに対する認識不足および行政監査の実効性不足を解消するために, 監査の民間委託を提案する。本年(2006年)6月, 警察が駐車違反検挙業務を民間へ委託して世間に衝撃を与えたが

(賛否両論はあるが)、公権力のシンボルである警察ですら、このような思い切った政策を実行していることから、行政監査の民間委託も全く現実味がないとは言えないだろう。「働こうが働くまいが給料に全く影響しない。」と割り切っている公務員こそ我々国民の税金無駄使いの根源であると声を大にして言いたい。

5 おわりに

今回、障害者福祉施設の実態調査を基に、公費不正支出の実体と行政監査の形骸化について苦言を行ってきたが、不正をなくすためには、刑罰の厳格化も不可欠である。社会福祉法人は、一般企業より多くの権益が与えられているのである⁷から、会社法の罰則でも当たり前となってきた代表者の禁固刑・懲役（5年以下）についても明文規定をおくべきである。不正をしても50万円以下の

罰金、よほど酷い不正でも1年以下の懲役（まずありえない）とは、なんとも軽い罰則である。これは恐らく「福祉を志す人物に悪人はいない。」という福祉性善説からなのであろうが、福祉に携わる人間でも犯罪を犯している者は存在するという現実をもっと行政は認知すべきである。

[注]

- 1 平成17年版 障害者白書 2頁 参照
- 2 平成17年版 障害者白書 3頁 図表1-1 参照
- 3 厚生労働省 ウェブページ (www.mhlw.go.jp/) 参照
- 4 ワムネット ウェブページ (www.wam.go.jp/) 参照
- 5 厚生労働省 ウェブページ 参照
- 6 〃
- 7 社会福祉法人の行う福祉事業に関しては原則非課税となっている。