

2016年（平成28年）2月25日

社会福祉法人あかつき福祉会理事長 永田吉治 殿
箕面市長 倉田哲郎 殿

大阪弁護士会
会長 松葉知幸

警告書及び勧告書

今般、社会福祉法人あかつき福祉会職員であるA氏から、本会に対し、人権救済の申立てがあり、本会人権擁護委員会において調査した結果、以下のとおり、あかつき福祉会に対し警告及び勧告を、箕面市に対し勧告を行う。

第1 警告の趣旨（社会福祉法人あかつき福祉会に対する警告）

社会福祉法人あかつき福祉会は、当該法人における会計処理を授産施設会計基準から就労支援事業会計処理基準へ移行した平成22年度（2010年度）以降、次期繰越活動収支差額の名目で管理している金5487万5279円につき、利用者に対し工賃として支払われないまま内部留保されていることは重大な人権侵害に該当するので、これに対し、適切な措置をとるよう警告する。

第2 勧告の趣旨

1 社会福祉法人あかつき福祉会に対する勧告

厚生労働大臣が定めた「就労支援の事業の会計処理の基準」（平成25年1月15日付厚生労働省社会・援護局長通知（社援発0115第1号）添付）を遵守し、適切な会計監査及び運営監視体制の構築など再発防止の措置を講じるとともに、今後、利用者の人格を尊重し、適正な工賃支払を行うよう勧告する。

2 箕面市に対する勧告

（1）第1に記載した次期繰越活動収支差額名目の金員につき、社会福祉法人あかつき福祉会が利用者に対し、工賃として適切に支払われて

- いない事態を解消するよう指導監督し、
- (2) 当該法人において、今後、利用者の経済的虐待の再発が生じないよう実効的な指導監督を行い、
 - (3) 貴市による指導監督が、障がい者の虐待防止及び自立支援に関する専門的知識に基づき適切に行われるよう、貴市において、これらの職務に携わる人材の資質の向上を図るため、関係機関の職員の研修等必要な措置を講ずるよう
- 勧告する。

第3 理由

1 本件の概要

本件は、授産事業として製袋事業を実施していた社会福祉法人あかつき福祉会（以下「あかつき福祉会」という。）が、当該事業の会計の処理を授産施設会計基準から就労支援事業会計処理基準へ移行した際に、当時内部留保していた剰余金を現在においてもそのまま保持しているところ、当該剰余金8535万301円のうち次期繰越活動収支差額の名目で管理している金5487万5279円（その余の剰余金は工賃変動積立金及び設備等整備積立金として積み立て処理された。）について、次の点が問題となっている事案である。

- (1) 当該金5487万5279円は、事業収入から必要な経費を差し引いたものが蓄積したものであって、厚生労働省が定める処理基準ないし処理基準の趣旨に従えば、保持することは許されず、利用者に賃金として支払われるべきものであるか
- (2) 当該金員が利用者に賃金として支払われず内部留保されていることが利用者の人権を侵害しているか

2 あかつき福祉会について

あかつき福祉会は、箕面市内に主たる事務所を置き、同市の区域内で事業を行っている社会福祉法人であり、事業の主な変遷等は、以下のとおりである。

【運営委託関係】

昭和53年（1978年）4月

箕面市が知的障害者通所授産施設「箕面市立あかつき園」を設立。同施設の運営を委託される。

平成5年（1993年）

身体障害者通所授産施設「箕面市立ワークセンターささゆり」が開設され、同施設の運営を委託される。

平成17年（2005年）

両施設の指定管理者として引き続き運営を担当する。

平成26年（2014年）4月

両施設は統合され「箕面市立あかつき園・ワークセンターささゆり」と改称した。

【事業関係】

平成4年（1992年）

「箕面市立あかつき園」（平成5年からは「箕面市立ワークセンターささゆり」が加わる）における授産事業の一環として、箕面市が設置した製袋機（当初1台、翌年に2台追加）等の設備を利用して、製袋事業を開始し、障がい者が製造した同市指定のゴミ袋を箕面市に販売する。

平成12年（2000年）4月

同事業が就労継続支援B型事業となる。

平成22年（2010年）4月

授産施設会計基準から就労支援事業会計処理基準へ移行

3 剰余金の推移等

(1) 剰余金の推移

あかつき福祉会が平成4年（1992年）から開始した授産事業である製袋事業は、その事業の性格上相当の収入をあげていたが、あかつき福祉会は、同会が定めた一定額の工賃を利用者に支払うにとどまり、事業経費及び工賃を控除した収支差額が相当額発生し続け、そのすべてを剰余金として内部留保していた。当該剰余金については、人件費積立金、修繕積立金、備品等購入積立金、工賃平均積立金等といった名称を付して、管理することもなされていなかった。

剰余金は、累積して平成21年度（2009年度）末において金85

35万301円に達していた。

そして、平成22年度以降も剰余金は増加し続けたが、平成22年度以降分については、後述の箕面市の指導を受け、事後的に、利用者に対し、追加工賃として支払いがなされた。

(2) 工賃支払いについての法律、通知等における定め

授産事業、就労支援事業を実施する法人における工賃の支払いに関しては、法律、通知等において、次のとおり取り扱われてきた。

- 昭和39年5月27日「精神薄弱者収容授産施設の設置及び運営について」（社発第279号各都道府県知事あて厚生省社会局長通知）

これは「精神薄弱者収容授産施設設置運営要綱」が定められた旨の通知であるが、当該要綱において「精神薄弱者収容授産施設においては、事業収入から原材料費、光熱費、運搬費等必要最小限度の事業費を控除した金額は、全額工賃として作業員に支払うこと。」（以下「工賃支払いの原則」という。）とされていた。

- あかつき福社会が、箕面市から委託を受けて製袋事業を開始した平成4年時点において、身体障害者福祉法及び精神薄弱者福祉法では、身体障害者更生援護施設、精神薄弱者援護施設等は、厚生大臣が必要とされる施設の最低の基準を定めるものとされ、社会福祉施設の設置者はこれらを遵守しなければならないとされていた（社会福祉事業法第60条第1項及び第2項）。

これらの基準では、身体障害者通所授産施設、精神薄弱者授産施設等の授産施設においては、事業収入から事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を支払わなければならない旨定められていた（身体障害者施設基準第4章第3の6（1）、精神薄弱者施設基準第23条等）。

- 以上の点は、会計上の取扱いに関する厚生労働省の通知においても明記されていた（例えば、「授産施設会計基準の制定について」社援発第555号 厚生労働省社会・援護局長通知が引用する「授産施設会計基準」（平成13年4月1日から適用）3（1）等）。

(3) 授産事業、就労支援事業を実施する法人における剰余金の会計上の

取扱いに関しては、次のとおり通知が発出されている。

- 平成13年3月29日「授産施設会計基準の制定について」社援発第555号厚生労働省社会・援護局長通知

「授産施設会計基準」が制定され（平成13年4月1日から適用）、当該基準3（1）において、工賃支払いの原則を確認した上で、当該基準3（2）において、「授産基準第35条に規定する『その他の積立金』により、人件費積立金、修繕積立金、備品等購入積立金、工賃平均積立金等の積立金として処理を行うことは可能である。なお、その際は、授産事業活動に係る積立金であることを表示する名称を付し、授産事業活動収支差額との対比ができるようにするものとする。」として、積立金の処理について明記された。ただし、授産施設会計基準が制定された当時は、ここにいう「その他の積立金」の上限額が必ずしも明確ではなかった。

- 平成18年10月2日「就労支援等の事業に関する会計処理の取扱いについて」（社援発第1002001号厚生労働省社会・援護局長通知）

就労支援の事業の会計処理の基準（平成18年10月1日から適用）が制定された。

この基準では、就労支援事業について工賃支払いの原則を確認した上で、理事会の議決に基づき事業活動収支計算書の当期末繰越活動収支差額から一定の金額を次の積立金として計上することができることとされている。そして、積立金は、当該年度の利用者賃金及び利用者工賃の支払額が、前年度の利用者賃金及び利用者工賃の支払実績額を下回らない場合に限り、計上できるものとするとし、工賃変動積立金、設備等整備積立金に上限が設けられた。

また、積立金の目的外の利用は認められない旨明記された。

- 平成20年3月19日「『就労支援の事業の会計処理の基準』への移行に伴う引当金及び積立金の取り扱いについて」厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長通知（以下「2008年通知」という。）

授産施設会計基準において認められていた積立金につき、就労支援事業会計基準が認める上限範囲でのみ積立てができ、その余の金額は、

会計上次期繰越活動収支差額として処理し、その取扱いについて別途通知することとされた。

- 平成25年1月15日「就労支援等の事業に関する会計処理の取扱いについて」（社援発0115第1号厚生労働省社会・援護局長通知）
平成24年4月1日に社会福祉法人会計基準に統一され、これに伴い就労支援等の事業に関する会計処理の取扱いが一部改正されたが、基本的に従前の立場を引き継いでいる。

（4）箕面市による指導

あかつき福祉会が内部留保してきた多額の剰余金に対し、本件申立人の内部告発を受けて、箕面市は、同会に対して調査を実施し、平成25年11月13日、その結果に基づき、あかつき福祉会に改善指導を行った。

当該指導は、上記就労支援会計処理基準への移行後の会計処理に関するものが主であり、あかつき福祉会が就労支援会計処理基準に基づいて会計処理を行うようになった以降の処理については、箕面市の指導に従って見直しがなされた（申立人から、この見直し後の処理についても問題がある旨の指摘があるが、当該基準の解釈上の争いであり、その適否が直ちに人権侵害となるものではないので、本件調査においては採り上げない。）。

その結果、あかつき福祉会は、当該会計基準以降に「就労支援事業収入から就労支援事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない」との基準に違反して内部留保していた金員について、利用者への追加支払いを実施した。また、箕面市は、この工賃不払いを障害者虐待防止法第2条第7項の障害者福祉施設従事者等による障害者虐待の第5号に該当する経済的虐待にあたると判断し、大阪府に通報する処置をとった。

さらに、就労支援会計処理基準への移行時までに蓄積されていた剰余金8535万301円については、工賃変動積立金及び設備等整備積立金として、その上限（3047万5022円）まで積み立てるとともに、これを超える分については、次期繰越活動収支差額という名目で計上しなおすとの見直しがなされた。

4 当会の判断

平成21年度末時点に累積しており、その後も保有されていた剰余金の処理に関する検討

(1) 剰余金の取扱いに対する基本的な考え方

① 工賃支払に関する基準

個々の障がい者の人格権に照らせば、障がい者には、自立して社会経済活動に参加する権利がある。そして、障がい者の一般就労を目指した活動に取り組む授産施設は、障がい者自身の自活を目的として、可能な限り、障がい者それぞれが施設利用によって、自立した生活を送ることができるよう必要な保護を実施すべく設置された施設である（身体障害者福祉法第1条、第2条、精神薄弱者福祉法第2条、第21条の6参照）。

かかる授産施設設置の目的、存在意義に鑑みれば、授産施設の事業による収入から原材料費、光熱費、運搬費等事業に必要な経費を控除した金額は、全額利用者に工賃として支払われるべきである。

この趣旨は、先に指摘したとおり、法律や通知等においても、明らかにされている。

② 会計処理上許容される積立金について

工賃を原資とする積立金については、工賃支払いの原則からすれば、会計上、必要最小限度の範囲において、一般会計とは区別して、取り扱うべきこととなる。

この点、先の平成13年3月29日「授産施設会計基準の制定について」（社援発第555号 厚生労働省社会・援護局長通知）が引用する授産施設会計基準において、人件費積立金、修繕積立金、備品等購入積立金、工賃平均積立金等の積立金として積立てを行うことが可能である旨明記されている。

従って、あかつき福社会としては、平成14年4月1日以降は、必要であれば、所定の法人内の手続きを経て、積立金を一般会計から区分し、「授産事業活動に係る積立金であることを表示する名称を付するなどして、授産施設会計基準が定める「その他の積立金」として積み立てることも可能であったが、このような手続きはとられず、剰余

金は、累積して平成21年度（2009年度）末において金8535万301円に達していた。

当該剰余金は、積立金として所定の名称も付されず繰り越されたもので、2008年通知が想定している積立金には該当しないが、その点は措くとしても、当該通知においては、就労支援事業会計基準移行時点において積立金に組み入れることのできない剰余金（金5487万5279円）の取扱いについては、別途通知をすることとされているところ、今日までに厚生労働省からかかる通知は発出されていない。なお、箕面市からの問い合わせに対し、厚生労働省は、平成26年5月15日のメールにおいて「現時点では、別途通知の発出予定はしていないため、現在当省が示している、各種通知、Q&A等を参照の上今後の積立金については、適切に処理願いたい」と回答している。

しかし、次の点に照らすと、当該剰余金のうち2008年通知に基づき積立金として処理したものを控除した次期繰越活動収支差額名目で管理されている金5487万5279円をこのまま繰越金として保有し続けることは、次の理由から会計処理上許されないと考える。

- ① これまでに述べたとおり、工賃支払いの原則からすれば、必要最小限度の範囲のものを除いて、これらの金員は本来利用者に工賃として支払うべきものであること。
- ② 厚生労働省は、2008年通知にいう「別途通知」は発出していないものの、他方で厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課作成の「『就労支援の事業の会計処理の基準』に関するQ&A」（平成19年5月30日事務連絡文書に添付）では、工賃変動積立金、設備等整備積立金が上限額を上回っている場合の処理について、「原則はあくまで賃金・工賃として支払うことですから、それぞれの積立金の上限額を上回る場合には、当然のこととして賃金・工賃として支払って頂くこととなります。」（Q46に対する回答）としていること。
- ③ もともと当該剰余金は、特定名目の積立金としてではなく、繰り越されているものであって、2008年通知によったとしても、積立金処理が認められるものではないこと。
- ④ 厚生労働省からは2008年通知にいう別途通知が発出される予

定はないとし、表現のあいまいさが残るものの、厚生労働省が発出している通知やQ & Aに基づいた処理を行うよう述べていること。

従って、剰余金のうち、就労支援会計処理基準に従えば、あかつき福祉会において積立可能な積立金上限額（工賃変動積立金として金724万5918円、設備等整備積立金として金2322万9104円）を控除した次期繰越活動収支差額金5487万5279円については、内部留保を継続することを正当化する余地はなく、あかつき福祉会は、剰余金のうち上記積立金上限額を超える金5487万5279円について、当時の利用者に工賃として支払うべきである。

（2）会計上認められない剰余金を保有することの人権侵害性について

工賃支払いの原則に反して事業収入を内部留保することは、会計原則上認められないだけでなく、重大な人権侵害に該当する。

既に指摘した「事業収入から事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない」という工賃支払に関する基準は、事業に従事する障がい者個人が尊厳をもって働く権利（憲法第13条、第27条第1項）に由来するものである。とりわけ授産施設や就労支援施設が、公的資金の補助を受け、障がい者に働く場を提供するという施設の性格からすれば、当然の理を定めたものといえる。

そして、障がいを持っている者は、その権利・利益を自力で護ることが困難であることから、経済的に搾取される対象となりやすく、そのことは、先に指摘した働く権利を侵害するのみならず、適切な支援を受けながら自立していくこと、ひいては生存する権利を脅かすものであり、このような地位を保障する必要性は高い。

以上の趣旨は、障害者虐待防止法第2条第7項第5号でも、障害者福祉サービス事業において（就労継続支援B型事業は同事業に含まれる）、事業従事者が障がい者の財産を不当に処分するなど障がい者から不当に財産上の利益を得ることは、障がい者に対する「虐待」であるとして明らかにされているところである。

そして、このような工賃支払いの原則が持っている本来的な性質に加え、障害者総合支援法第42条第3項において、「指定事業者等は、

障害者等の人格を尊重するとともに、この法律又はこの法律に基づく命令を遵守し、障害者等のため忠実にその職務を遂行しなければならない」旨を定めていることをあわせて考えれば、授産施設や就労継続支援B型事業の利用者は、工賃支払いの原則に則った適正な金額の支払いを求めることができる権利を保有していると言うべきである。

なお、箕面市も、平成26年（2014年）3月7日付の大阪府に対する虐待報告の中で認めているように、上記規定による虐待に関しては、「虐待をしているという『自覚』の有無を問わない」としているところである。

したがって、授産施設設置者等が、工賃支払の基準に従った工賃を支払わないで剰余金を生じさせて内部留保する行為は、利用者である障がい者が権利として受けるべき工賃を不当に奪い、利用者に損害を与える行為であり、基準に違反し、会計上の処理に違反するにとどまらず、利用者の人権を侵害するものである。

ちなみに、あかつき福祉会が、上記内部留保金の問題の存在を覚知した後である2012年5月24日付で大阪府に提出した「工賃引上げ計画シート」には、「工賃向上に向けた取り組みは、次の理由により、特段の必要はないものと勘案している。○支給実績において、一定の水準に達していること。○当方の施設機能として、進路移行支援を担うことになっている。他方、高額工賃の支給により、その円滑な実施を阻害する恐れがあること。」と記載しているが、工賃支払いの原則に照らし、内部留保を正当化する根拠とはならない。

あかつき福祉会としては、会計処理を見直して剰余金の存在を覚知していたにもかかわらず、上記収支差額を工賃として支払わず、虐待通報後、5年間にわたって、次期繰越活動収支差額を内部留保していたものであり、経済的虐待として利用者の人権を侵害するものと言わざるを得ない。

（3）箕面市の対応について

箕面市は、あかつき福祉会に改善指導等を行い、授産施設会計基準時における会計処理について、あかつき福祉会の決算修正を確認した際、当該剰余金8535万301円は、そもそも2008年通知が対象とし

ている授産施設会計処理基準等にもとづいて適正に積み立てられた「その他の積立金」に該当せず、当該通知に基づいて就労支援事業会計基準に基づく上限額の範囲で翌年度以降の積立金に組み入れる処理は認められないにも関わらず、これに対し、適切な指導等を行っていない。とりわけ、2008年通知に基づき一部を積立金に算入処理できるとしても、積立金に繰り入れることができない金5487万5279円につき、利用者に対し、工賃として支払われることもなく、漫然と繰り越されたままとなっている点は、利用者の人権上重大な問題であるにも関わらず、この状態を認識しながらも、何らの対応も行っていない。

箕面市は、厚生労働省が箕面市に対し、2008年通知で予定していた「別途の通知」を発出する見込みはなく、従前の厚生労働省の通知等に基づいた適正な処理をするよう回答を得たにもかかわらず、あかつき福祉会に対して、その旨通知をすることもなく、また、処理について指導も行わず、1年間にわたって放置し、同市内部の関係部署にも連絡をしなかった。

この間、あかつき福祉会において、当時の利用者の記録が廃棄された可能性もあり、分配不可能な範囲を拡大させ、これらの年度の利用者の権利を侵害した可能性があり、監督・指導機関として、極めて不適切な対応だといわざるを得ない。

5 結 語

以上のとおりであるから、あかつき福祉会に対し、当該法人における会計処理を授産施設会計基準から就労支援事業会計処理基準へ移行した平成22年度（2010年度）以降、次期繰越活動収支差額の名目で管理している金5487万5279円につき、利用者に対し工賃として支払われないまま内部留保されていることは重大な人権侵害に該当するので、これに対し、適切な措置をとるよう警告する。

なお、記録廃棄により、利用者の所在等を知ることが出来ない場合が想定されるが、この場合、現在及び過去の利用者並びにその家族等とその処置について協議して、可能な限り、利用者らの共通利益となるような還元措置を講じるべきであることを付言する。

また、あかつき福祉会による工賃不払いが常態化していることを考慮

し、あかつき福祉会に対しては、工賃支払に関する上記基準を再確認し、適切な会計監査及び運営監視体制の構築など再発防止の措置を講じるとともに、今後、利用者の人格を尊重し、真に適正な工賃支払を行うよう勧告する。

そして、箕面市に対し、あかつき福祉会が保管する次期繰越活動収支差額として管理している金5487万5279円について、工賃として適切に支払われていない事態を解消するよう指導監督を行うことを勧告する。

また、箕面市は、利用者の人格権、尊厳をもって働く権利を尊重し、今一度工賃支払に関する上記基準を周知徹底し、今後二度と同様の虐待が生じないように努める必要がある。したがって、箕面市に対し、障がい者の虐待防止及び自立支援に関する専門的知識にもとづき適切に対応するよう、同市において、これらの職務に携わる人材の資質の向上を図るため、関係機関の職員の研修等必要な措置を講ずることもあわせて勧告する次第である。

以上