

全精社協補助金不正受給に係る調査特別委員会報告書【要約】

2010年3月6日

1. はじめに

2009年9月中旬、社会福祉法人全国精神障害者社会復帰施設協会（以下「全精社協」という）における厚生労働省の補助金不正受給が、マスコミ報道等で明らかになった。本協会では全精社協に監事を派遣するなどの協力関係にあることや、本協会構成員が全精社協の会員施設や全精社協が運営する精神障害者支援施設「ハートピアきつれ川」に勤務していることなどから、本事件に係る情報収集等に努めてきた。

2009年10月20日（火）に逮捕された全精社協幹部の中に当協会構成員（のちに起訴猶予にて釈放された）が含まれていたこと等により、内外からの本事件への積極的な対応要請等を受け、2009年11月「全精社協補助金不正受給にかかる調査特別委員会」（以下「調査委員会」）を設置、事件の経緯や背景を調査し、調査結果をもとに本協会として本事件にかかる見解等を表明することになった。ここでは調査委員会による調査報告書を要約して構成員にその内容を伝えることとする。

2. 事件の概要

全精社協が運営する「ハートピアきつれ川」の資金繰りが悪化したため、全精社協は厚生労働省（以下、厚労省）より委託された調査研究事業に対する補助金を施設運営費として不正流用した。厚労省側も不正流用されることを認識しながら、あえて補助金の交付を行ったとする報道もあり、双方の適切な関係性に疑義を抱かせる事件である。

3. 事件に対する協会の対応

2009年

- | | |
|------------------|---|
| 9月中旬 | 事件の発覚 |
| 10月17、18日 | 第三回臨時理事会
本事件に関する見解表明の必要性が確認され、時機を見て対応することが合意される。 |
| 10月20日 | 会長による本協会HPへの提示
○可能な限り情報収集に努めるとともに、今後の行方を注視していくこと。
○事件の全容解明を待ち、時機を見て、本協会としての厳正な対応を図っていくこと。 |
| 11月15日 | 緊急五役会
○調査特別委員会の設置を提案することを確認。その後理事会書面表決にて設置承認。 |
| 11月28日 | 第一回調査委員会開催 |
| 11月28日～
1月17日 | 関係者に対する書面および対面による調査 |

2010年

- | | |
|-------|---|
| 1月17日 | 第二回調査委員会開催
引き続き調査及び回答書の集約と理事会への中間報告作成 |
| 2月7日 | 理事会にて調査委員会による中間報告
第三回調査委員会開催
厚労省への調査調整と最終報告書の作成 |
| 3月6日 | 第二回理事会にて調査委員会による最終報告 |

○理事会としての調査報告書の作成と見解をまとめることを確認。

4. 調査委員会の目的・意義

- ①本協会としての見解を明らかにしていくために、事件の経緯・背景についての実態（情報）把握をしていくこと。
- ②事件の真相解明や犯人探しと糾弾を主目的とするものではないこと。
- ③本協会が精神保健福祉に携わる専門職の唯一の全国団体として、関係団体の取り組みから教訓を得ること。
- ④事件によりもたらされる精神保健福祉の後退を食い止め、さらなる充実発展のために果たすべき我々自身の役割を模索すること。

5. 調査の対象及び方法

- ①全精社協の現役員、元役員 ②厚生労働省担当官 ③栃木県及びさくら市の関係者
 - ④ハートピアきつれ川の職員を対象にした、電話・対面・書面による調査を行った。
- また、新聞報道によって知らされた情報、以前より本協会が収集していた情報、全精社協が現在までに作成・公表した資料等からの情報を分析し集約した。

6. 調査委員会による調査結果

1) 全精社協の発足と活動、及び組織体制について

(1) 全精社協の発足

全精社協は 1990 年 10 月に任意団体として結成された施設単位で加入する団体である。当時 4 分の 1 設置者負担の撤廃、運営費の全額保障を掲げて活動が開始された。もう一つの柱として職員の資質向上を目的とした「全国 4 箇所の研修センター設置構想」があった。

(2) 社会福祉法人化

全精社協は結成当時から社団法人化をめざしていたが、厚生省からの助言を受けて社会福祉法人化に切り替えている。法人化にあたっては 1 億円程度の自己資金が必要であったが、加入施設に会費以外に入会金として 10 万円拠出してもらい「10 年間で 1 億円の調達をする」覚書を作り、1992 年 12 月に社会福祉法人の認可を受けた。結果的に基本資金は 10 年間で目標額には達せず 2007 年度時点の決算報告において基本財産は 6000 万円と報告されている。

定款には目的が、「第 1 条この社会福祉法人は、精神障害者の社会復帰の促進及び精神障害者社会復帰事業の向上を図ることを目的として次の社会福祉事業を行う。(1) 第 2 種社会福祉事業、精神障害者社会復帰施設を経営する事業及び地域生活援助事業に関する連絡調整行う事業」とされている。

(3) 現任者講習の受託

全精社協は、1998 年から 2002 年までの 5 年間、精神保健福祉士の受験資格取得移行措置である現任者講習を受託している。現任者講習では役員が講師を無償で行い、これにより一定程度の収益を得ることができたという。

(4) 政策提言団体としての機能

全精社協は、設立当初より「地域生活支援センター構想」「精神保健福祉法の改正」「障害者プランの策定」「障害者自立支援法についての要望」などさまざまな政策提言を行ってきており、その主張に関してはかなりの部分で取り上げられた経過がある。これらに関しては、初期の 10 年余り会長職にあった個人の力量に依拠したものであったと推測される。

(5) 役員体制と組織体制から見えてきたこと

全精社協では、会員施設の意向や承認を組織的に確認する作業を怠り、一部の役員によって先行した動きをするという構図が引き継がれたようである。全精社協は高い理念を掲

げながらも、発足当初から財政基盤が脆弱であり、事務局員などの協会運営のマンパワー不足などから情報伝達や意見集約が滞り、発言力のある役員主導で会運営が決定される体質が根づいていたと思われる。

このように、一部の執行役員による決定によって組織が運営される状況に対して、危機感を覚える会員による意見が執行部に届くシステムは構築されておらず、結果的に会員が組織離れを起こしていったことが推測できる。全精社協の入会施設数は2006年以降1700を越えると機関紙等で報告されているが、障害者自立支援法や協会運営に対する意見の相違から2009年3月の協会事務所閉鎖時点では800施設程度まで減少していた。

理事会が形骸化し、あるいは開催されないなど、役割遂行が困難となる一方で、ますます組織決定によるべき事業方針が一部役員の個人的判断に委ねられていった。真摯なる相互批判や信頼関係にもとづく民主的協議の場が確保されなくなっており、組織としての骨格そのものが喪失していたといえる。

2) 全精社協とハートピアきつれ川購入にいたる経過について

(1) ハートピアきつれ川の経過

ハートピアきつれ川は、全国精神障害者家族会連合会（以下「全家連」という）が運営団体となって1996年栃木県さくら市に、精神障害者が働く温泉つき保養施設と授産施設が併設された施設として建設された。その運営は、障害者の職業訓練の場を兼ねていることや、採算を取ることが難しい規模と、観光地から離れた立地であったため赤字経営となった。赤字は改善されないまま全家連の財政を圧迫した。2002年には全家連が建設費返済等のために研究事業費や補助金を目的外流用していたことが発覚し、返還命令を受けついに破産という事態に陥った。

ハートピアきつれ川の設立構想は厚生省（当時）からもちかけられたものであり、全家連と全精社協に運営の打診があった。当時の全精社協は、全精社協の直接施設運営などは行わないという方針に照らし合わせ、運営団体となることは断ったという。

(2) 全精社協によるハートピアきつれ川の買い取り

全精社協は、2007年4月に全家連の破産によって運営母体がなくなったハートピアきつれ川の買い取りを決定している。それまで「協会の本来活動以外の事業はすべきではない」「ホテル部門の経営は不安定であり、財政を緊迫する」「協会の体制で運営は無理」という反対意見が多かったものの、「そこに働いている精神障害者がいるのだから、彼らを救わねばならない」という思いから、買い取りを決定した。

しかし、その背景には「ハートピアきつれ川をなんとかしかなるべき団体に譲渡したい」という厚労省の考えと「ハートピアきつれ川とセットで全国精神障害者社会復帰促進センター（以下、社会復帰促進センター）の委託を受けたい」という全精社協側の思惑があったと思われる。社会復帰促進センターを受託することで多額の補助金が入ってくるという希望的観測による甘い見通しがあり、ハートピアきつれ川の買い取り、運営に乗り出すこととなった。

(3) ハートピアきつれ川買い取り後の全精社協の運営

ハートピアきつれ川の買い取りにかかった費用や人件費が、全精社協の財政を圧迫し、今回の補助金流用につながっている。

2008年6月の総会では、大田秀夫氏、佐藤三四郎氏（本協会より派遣）両監事が執行部である理事会に対し「ハートピアきつれ川の位置づけについて、透明性のある運営状況および将来構想を会員と共有し、組織全体の総意となるように情報提供すること」との意見を付している。

3) 厚労省と全精社協の関係性について

(1) 設立当初からの経緯

全精社協設立当初より厚労省との関係は深かったと考えられる。同省の助言で社会福祉法人化が図られたこと、自己資金が不足していたにもかかわらず、10年で確保するという約束のもとに認可されたこと、そして10年が経過しても1億円の確保はできなかったが、法人取り消しにもならなかったことがその証左であろう。

全家連と全精社協は当事者にもっとも近い団体として、社会復帰や精神保健福祉の実状調査や政策への反映のために厚労省としても重宝な存在であったと考えられる。全家連が破産解体したのちは、全精社協がその期待を一身に担うことになる。

(2) 調査研究事業の補助金をめぐって

全精社協は、2007年度と2008年度に多くの調査研究事業を受けているが、いずれもの事業も調査はしているものの、分析・考察のない調査データのみを報告であるにもかかわらず厚労省は研究費を交付している。これが約3000万円余りの補助金である。

(3) 厚労省と全精社協の不健全な関係

補助金による調査研究事業の実施展開にあたり、全精社協に対する厚労省の作為的とも取れる助言や、少なくない関与があった形跡は否定できない。全精社協が行ったいくつかの要望や提言が政策に反映された「実績」を過大評価するあまり、同省からの「期待」に応えるかのような事業や要望活動を展開させることでの「見返り」を求め続け、ついには国策を操作できるとの過信に至った状況が推察される。しかしそのことは同省側の都合にもとづいた意向が優先する政策推進に利用されていったと読み取られても致し方ない側面を孕んでいる。さらには、その詳細については未だ不明な点も多いが金銭授受がからむ「政治力の利用」が目論まれたことも一連の報道や幾人かの証言が物語っている。

こうした背景からうかがえる全精社協の実態は、権力を有する国家的誘導に対しての、一定の健全な距離を保持し独立する組織運営を、放棄していたと言えよう。

4) 補助金不正流用事件が発生した背景と経緯について

全精社協による補助金の不正流用事件の背景には、ハートピアきつれ川の運営の経営的厳しさがあったことは確かだが、この事件の核心は全精社協の組織の脆弱さにあったと思われる。それは、全精社協役員が危惧を抱きながらもハートピアきつれ川の購入を決定したこと、ハートピアきつれ川の運営が全精社協のごく一部の役員によりなされていたと思われること、買い取り後も理事会においては補助金を流用しないことが共通認識であったにも関わらず補助金が流用された事実などから言える。

全精社協では、設立当初から理事会のチェックが機能していなかったことなど、運営プロセスや決定プロセスの不透明さ、チェック機能の不全性が常態化していた。さらには関係省庁や政治家との緊張感を欠いた馴れ合いなどすべてが事件に至る伏線としてあるのではないかと考える。

5) 本事件が精神保健福祉分野及び社会に与えた影響について

精神障害者の社会復帰を担う施設の集合体としてのこの組織の執行部が、精神障害者の社会復帰を支援するために設けられた公金を不正に流用するという形で、刑事事件を引き起こしたことは、精神保健福祉関係団体に関する社会的信用を大きく傷つけた。

事件の結果、国に対する要望・提言を行うという重要な役割も有する組織体を事実上解散に追い込んでしまった。精神保健福祉分野の充実発展を著しく阻害するものである。

2009年、政府の行政刷新会議における「事業仕分け」では障害者保健福祉推進事業（障害者自立支援調査研究プロジェクト）が廃止と結論づけられた。これは、全精社協による補助金不正受給事件で資金流用された事業で、同省内の交付決定過程が「不透明だ」と指摘されたためである。障害者に対する保健福祉サービスの一層の充実と障害福祉計画の推

進に資することを目的とした事業が廃止に追い込まれたことは、本事件が結果として精神障害当事者に多大な不利益を与えたといえる。

加えて、この事件に国家資格者である精神保健福祉士が関わっていたことは、本資格全体の信用を傷つけ、日々真摯な実践を積み上げている多くの精神保健福祉士にとっての不利益につながりかねない重大な問題であるといえる。

6) 厚生労働省への調査について（未実施）

「全精社協幹部の一人は朝日新聞の取材に対して、精神障害者支援施設「ハートピアきつれ川」の譲受や補助金受給などをスムーズに進めるために、接待をしたと証言」したことが報道（2009年10月26日朝日新聞）され、また「補助金交付に関与した厚生労働省職員の一人は任意聴取に『協会の資金繰りは火の車で、いつか破綻する』状況だった。ハートピアが破綻すれば、『公費の無駄使い』と批判を浴びるため、よくないと認識しながら目的外の補助金支給を認めた」と証言している。別の職員も「協会がハートピアの運営に失敗すれば、厚生労働省が厳しい批判を受けるのでハートピア延命のために補助金を出した」ことが新聞報道（2009年11月11日朝日新聞）されている。

これら「報道されている事実の確認」、「全精社協との関係の確認」が是非とも必要と考え、調査委員会では、厚生労働省における当該補助金担当者および主管課担当者に対する調査を実施することとした。

訪問にて口頭説明及び書面にて調査を実施することに関して、平成22年2月17日厚生労働省からは、

1. 公判中の案件であり、厚労省にも強制捜査が入った問題であること
2. 調査委員会が当初から厚労省と共同で問題を検証していく場として立ち上がったのであれば別だが、あくまでも協会内部で設置されたものであるのであれば、独自に調査されるべきものであること
3. 厚労省として全精社協の問題を検証するのは、厚労省内部の問題であること

からお会いすることは難しいという返答で調査が実現しなかった。

7. おわりに

本協会は、同じ精神保健福祉に寄与する団体であり、専門職能団体として、また全精社協に多くの構成員が参加していることや、執行部に多くの精神保健福祉士や構成員がいることから、事件の背景と経緯を可能なかぎり明らかにしてきた。さまざまな状況の中で起きたこととはいえ事件にかかわった本協会構成員に対しては、精神保健福祉士の倫理に照らし合わせた上でその行動に対する協会としての判断について検討していくべきである。

さらにはこれらのことをとおして、当協会自身もその執行体制を振り返る機会とすること、また我々構成員一人一人が「精神保健福祉士はその立場性によって権利を侵害しうる職種である」ことを謙虚に省みること、そしてあらためて原点に戻り、それぞれが役割を全うするための取り組みを進めていくべきである。

翻弄される状況にさらされながらも今なお「ハートピアきつれ川」で働き続ける職員及び利用者がある。併せて、全国各地の全精社協会員施設においては、このことの災禍故に有益な事業が遂行できなくなったなどの甚大なる影響が出始めていると聴く。こうした「現場には精神障害者とその家族と共にそれぞれの地域での地道な実践を積み上げている構成員を含む多数の精神保健福祉士がいる。本協会はこれらのことに関しても重大な関心を寄せ、具体的な手立てを嵩じていかなければならない。

今回の事件をとおしては改めて我が国の精神保健福祉施策の貧困さが露呈された。しかしこの現状の中でわたしたちは、国民より付託された精神保健福祉課題を具に見据え、専門職能団体としての一貫した姿勢を貫く協会であり続けねばならない。