

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき、包括外部監査人から監査の結果に関する報告があったので、同法第252条の38第3項の規定により、次のとおり公表する。

平成28年4月26日

新潟県監査委員 野 上 信 子

新潟県監査委員 楡 井 辰 雄

新潟県監査委員 佐 藤 卓 之

新潟県監査委員 高 橋 猛

包括外部監査報告書 別冊のとおり

高齢者福祉事業に係る財務事務の執行及び管理の状況

平成 27 年度

包括外部監査結果報告書

高齢者福祉事業に係る財務事務の執行及び管理の状況

平成 28 年 3 月

新潟県包括外部監査人

神代 勲

目次

第1	包括外部監査の概要	1
1.	外部監査の種類	1
2.	選定した特定の事件	1
3.	特定の事件を選定した理由	1
4.	監査の着眼点	1
5.	包括外部監査の方法	2
6.	包括外部監査の実施期間	2
7.	包括外部監査人並びに補助者の氏名及び資格	2
8.	利害関係	2
9.	その他	2
第2	監査対象の概要	3
1.	新潟県における高齢化の状況	3
(1)	高齢者人口と高齢化率	3
(2)	平均寿命と健康寿命	6
(3)	要支援・要介護の認定者数	8
2.	新潟県の財政	9
(1)	新潟県の歳出予算額の推移・構成比	9
(2)	福祉保健費の内訳推移	9
(3)	高齢福祉保健費の内訳推移	10
3.	新潟県における高齢者福祉計画	10
(1)	新潟県「夢おこし」政策プラン	10
(2)	新潟県高齢者地域ケア推進プラン	11
4.	監査対象部署の概要	15
(1)	監査対象部署の選定	15
(2)	福祉保健部 福祉保健課	15
(3)	福祉保健部 国保・福祉指導課	17
(4)	福祉保健部 高齢福祉保健課	17
5.	高齢者福祉施設の整備状況	19
第3	包括外部監査の結果及び意見	20
I.	結果及び意見の概要	20
1.	結果及び意見に関する総論	20
2.	指摘及び意見の要約	21
II.	高齢者福祉事業	27
1.	新潟県における高齢者福祉事業の概要	27

(1)	事業別内訳	27
2.	高齢者施設整備事業.....	28
(1)	事業概要	28
(2)	個別検出事項.....	31
3.	高齢者福祉施設開設等支援事業	34
(1)	事業概要	34
(2)	個別検出事項.....	36
4.	軽費老人ホーム事務費補助金.....	39
(1)	事業概要	39
(2)	個別検出事項.....	41
5.	明るい長寿社会づくり事業.....	50
(1)	事業概要	50
(2)	個別検出事項.....	51
III.	高齢者福祉運営団体への指導監査.....	53
1.	高齢者施設の運営団体への指導監査の概要.....	53
(1)	高齢者施設の運営団体と指導監査の範囲.....	53
(2)	社会福祉法人.....	60
(3)	指導監査	62
2.	個別検出事項.....	67
(1)	特別監査の実施方針.....	67
(2)	繰り返される指摘に対する指導監査の実効性.....	69
(3)	指導監査における立会者の明確化.....	71
(4)	監事監査の有効性.....	72
(5)	現況報告書等のインターネット開示	74
(6)	実地調査における発見事項.....	76
(7)	社会福祉法人の内部留保.....	80
(8)	指導監査時間の確保.....	85
IV.	介護保険	87
1.	新潟県における介護保険の概要	87
(1)	介護保険制度の概要と県の役割.....	87
(2)	介護保険料及び介護給付費の推移.....	88
(3)	介護給付適正化への取組.....	90
2.	介護保険法に基づく指導・監査	93
(1)	概要	93
(2)	指導監査	95
3.	個別検出事項.....	96

(1)	保険者の介護給付適正化の取組状況の把握	96
(2)	集団指導の欠席管理	97
(3)	苦情処理マニュアル	97
(4)	苦情の一元管理	99
V.	終わりに	101
1.	社会福祉法人制度改革への対応	101
2.	介護と後期高齢者医療	103
3.	高齢者福祉事業の中期的課題	105

第1 包括外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

(1) 監査テーマ

高齢者福祉事業に係る財務事務の執行及び管理の状況

(2) 監査対象年度

原則として平成26年度を対象として、必要に応じて他の年度も対象とした。

(3) 監査対象部局

福祉保健部 福祉保健課、国保・福祉指導課、高齢福祉保健課

3. 特定の事件を選定した理由

平成26年10月1日現在の新潟県における65歳以上人口は約66万9千人であり、県総人口に占める割合（以下、「高齢化率」という。）は、29.1%である。これは全国平均の26.0%よりも3.1ポイント高くなっている。また、平成37年の新潟県の高齢化率は、65歳以上人口の増加及び総人口の減少により34.3%となり、県民の3人に一人が65歳以上の高齢者となることが予測されており、高齢者福祉事業に対する県民のニーズと関心は高まっているものと考えられる。

新潟県では、このような状況を踏まえ、平成28年度を目標年度とした「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」を平成25年に策定し、高齢者一人ひとりが大切にされ、自分らしく健康で安心して暮らせる新潟県づくりを推進しており、今後一層の県財政支出の増加が見込まれることから、より効率的・効果的な事業の執行が求められている。

よって、高齢者福祉事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは、今後の行政運営にとって有意義と認識し、本年度の包括外部監査のテーマとして選定した。

4. 監査の着眼点

以下の項目について、財務事務の執行及び管理が法令、規則及び要綱等に準拠しているか、また、事業の経済性、効率性及び有効性が確保されているかを監査する。

- 補助金、委託業務等の執行状況
- 補助金交付団体の当該補助金に係る事業の執行状況
- 高齢者施設の運営団体への指導監査の実施状況
- 介護保険法に基づく指導監査監督の実施状況
- その他

5. 包括外部監査の方法

(1) 予備調査

高齢者福祉に関連する事業について関連資料を入手し、分析、質問により当該事業の現状と課題を把握した。

(2) 本監査

- 予備調査の結果に基づき、監査対象事業の特定、関連資料の閲覧、質問を実施し、3E（経済性、効率性、有効性）及び合規性の観点から検証を行った。
- 新潟県が補助金を交付している社会福祉法人のうち、任意に抽出した3団体について実地調査を行った。

6. 包括外部監査の実施期間

平成27年7月17日から平成28年3月22日まで

7. 包括外部監査人並びに補助者の氏名及び資格

包括外部監査人	神代 勲	公認会計士
補助者	齋藤 康宏	公認会計士
補助者	渡部 政記	公認会計士
補助者	赤堀 洋幸	公認会計士
補助者	五十嵐 隆敏	公認会計士
補助者	山田 宏樹	公認会計士

8. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

9. その他

報告書中の表は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない場合等がある。

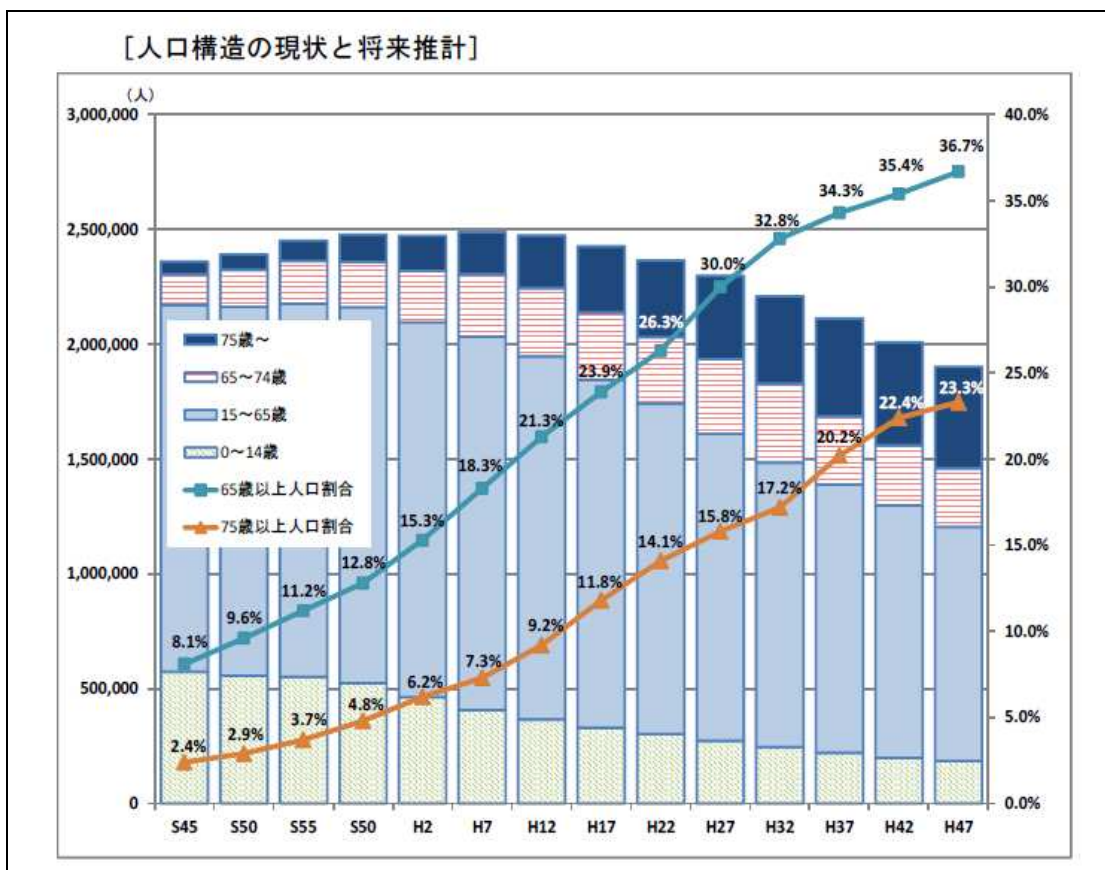
第2．監査対象の概要

1. 新潟県における高齢化の状況

(1) 高齢者人口と高齢化率

全国的に少子高齢化が問題となっている中、新潟県においても0～14歳人口及び15～64歳人口が減少している一方、65歳以上（以下、「高齢者」という。）人口は年々増加を続けており、少子高齢化がますます顕著となっている。

新潟県の高齢化率は平成27年には30.0%に達する見込みであり、人口総数の約3人に1人が高齢者という超高齢社会に突入している。今後も高齢化率は上昇することが予測されており、平成47年には36.7%に達する見込みである。



(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

●H27年以降(網掛け)は推計 (単位:人,%)

区 分		S45	S50	S55	S50	H2	H7	H12
本 県	人口総数	2,360,982	2,391,938	2,451,357	2,478,470	2,474,583	2,488,364	2,475,733
	65歳以上	190,285	228,759	273,439	317,159	377,857	455,064	526,112
	65～74歳	132,755	160,496	183,836	198,285	225,574	272,318	297,523
	75歳以上	57,530	68,263	89,603	118,874	152,283	182,746	228,589
	65歳以上人口割合	8.1	9.6	11.2	12.8	15.3	18.3	21.3
75歳以上人口割合	2.4	2.9	3.7	4.8	6.2	7.3	9.2	
全 国	人口総数	104,665,171	111,939,643	117,060,396	121,048,923	123,611,167	125,570,246	126,925,843
	65歳以上	7,393,292	8,865,429	10,647,356	12,468,343	14,894,595	18,260,822	22,005,152
	65～74歳	5,155,992	6,024,919	6,987,658	7,756,816	8,921,110	11,091,245	13,006,515
	75歳以上	2,237,300	2,840,510	3,659,698	4,711,527	5,973,485	7,169,577	8,998,637
	65歳以上人口割合	7.1	7.9	9.1	10.3	12.0	14.5	17.3
75歳以上人口割合	2.1	2.5	3.1	3.9	4.8	5.7	7.1	

区 分		H17	H22	H27	H32	H37	H42	H47
本 県	人口総数	2,431,459	2,374,450	2,297,000	2,210,000	2,112,000	2,009,000	1,902,000
	65歳以上	580,739	621,187	689,000	725,000	725,000	711,000	698,000
	65～74歳	293,420	287,847	326,000	343,000	298,000	262,000	255,000
	75歳以上	287,319	333,340	363,000	381,000	427,000	449,000	443,000
	65歳以上人口割合	23.9	26.3	30.0	32.8	34.3	35.4	36.7
75歳以上人口割合	11.8	14.1	15.8	17.2	20.2	22.4	23.3	
全 国	人口総数	127,767,994	128,057,352	126,597,000	124,100,000	120,859,000	116,618,000	112,124,000
	65歳以上	25,672,005	29,245,885	33,952,000	36,124,000	36,573,000	36,849,000	37,407,000
	65～74歳	14,070,107	15,173,475	17,494,000	17,334,000	14,788,000	14,065,000	14,953,000
	75歳以上	11,601,898	14,072,210	16,458,000	18,790,000	21,786,000	22,784,000	22,454,000
	65歳以上人口割合	20.1	23.0	26.8	29.1	30.3	31.6	33.4
75歳以上人口割合	9.1	11.1	13.0	15.1	18.1	19.5	20.0	

資料：S45～H22 国勢調査
H27～H47 本県 国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口(平成25年3月推計)」
全国 同「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」

(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

なお、新潟県には30市町村(20市6町4村)あり、市町村別の高齢化率は以下のとおりである。

高齢化率が最も高い市町村は阿賀町であり平成27年10月1日時点で45.6%と人口の約2人に1人が高齢者となっている。なお、高齢化率が最も低い市町村は聖籠町であり平成27年10月1日時点で24.2%である。

<市町村別高齢化率>

(単位：人、%)

市町村名	平成26年10月1日現在			平成27年10月1日現在		
	総人口	65歳以上	高齢化率	総人口	65歳以上	高齢化率
新潟市	808,143	210,158	26.2%	806,607	216,478	27.0%
長岡市	276,243	77,298	28.1%	274,109	79,104	29.0%
三条市	99,285	28,752	29.2%	98,428	29,460	30.2%
柏崎市	87,729	26,477	30.3%	86,862	26,927	31.1%
新発田市	98,880	28,490	28.9%	98,160	29,184	29.8%
小千谷市	36,774	11,483	31.2%	36,303	11,717	32.3%

市町村名	平成 26 年 10 月 1 日現在			平成 27 年 10 月 1 日現在		
	総人口	65 歳以上	高齢化率	総人口	65 歳以上	高齢化率
加茂市	28,269	9,049	32.0%	27,788	9,178	33.0%
十日町市	55,698	19,502	35.1%	54,758	19,793	36.2%
見附市	40,862	11,805	29.0%	40,466	12,113	30.0%
村上市	63,016	21,798	34.6%	62,013	22,209	35.9%
燕市	80,409	22,164	27.6%	79,906	22,668	28.4%
糸魚川市	45,140	16,241	36.0%	44,355	16,398	37.0%
妙高市	33,588	11,071	33.0%	33,030	11,229	34.1%
五泉市	51,966	16,360	31.5%	51,252	16,736	32.7%
上越市	197,708	57,641	29.5%	196,000	58,875	30.4%
阿賀野市	43,864	12,675	28.9%	43,351	12,979	30.0%
佐渡市	58,221	23,149	39.8%	57,114	23,117	40.5%
魚沼市	37,805	12,160	32.2%	37,038	12,306	33.2%
南魚沼市	59,429	16,805	28.3%	58,693	17,220	29.4%
胎内市	30,200	9,641	32.1%	29,958	9,838	33.0%
聖籠町	13,907	3,250	23.4%	13,918	3,362	24.2%
弥彦村	8,288	2,219	26.8%	8,208	2,280	27.8%
田上町	12,311	3,762	30.6%	12,152	3,895	32.1%
阿賀町	12,033	5,327	44.3%	11,652	5,316	45.6%
出雲崎町	4,542	1,816	40.0%	4,463	1,829	41.0%
湯沢町	8,264	2,729	33.3%	8,177	2,801	34.5%
津南町	10,197	3,945	38.7%	10,030	3,951	39.4%
刈羽村	4,723	1,344	28.6%	4,686	1,350	28.9%
関川村	5,958	2,283	38.3%	5,817	2,294	39.4%
粟島浦村	368	154	41.8%	370	151	40.8%
県 計	2,313,820	669,548	29.1%	2,295,664	684,758	30.0%

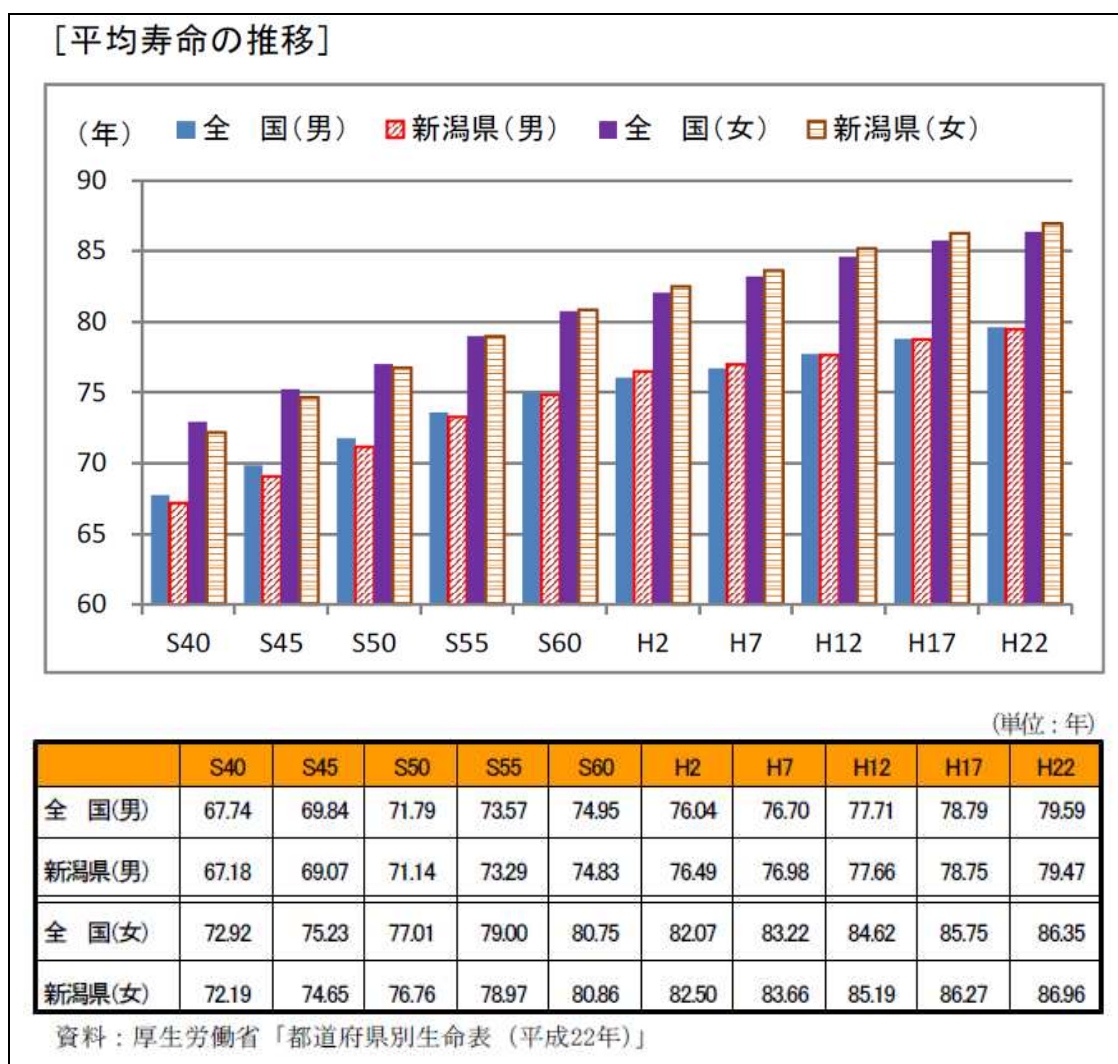
(出典：新潟県推計人口)

1：65歳以上人口には、年齢不明を含んでいない。

2：高齢化率の算定は、分母から年齢不明を除いて算出している。

(2) 平均寿命と健康寿命

5年ごとに厚生労働省から公表される「都道府県別生命表」によれば、平成22年の新潟県の平均寿命は男性が79.47年（全国27位）、女性は86.96年（全国5位）となっており、統計を開始した昭和40年と比較すると男性が12.29年、女性が14.77年平均寿命が延伸している。



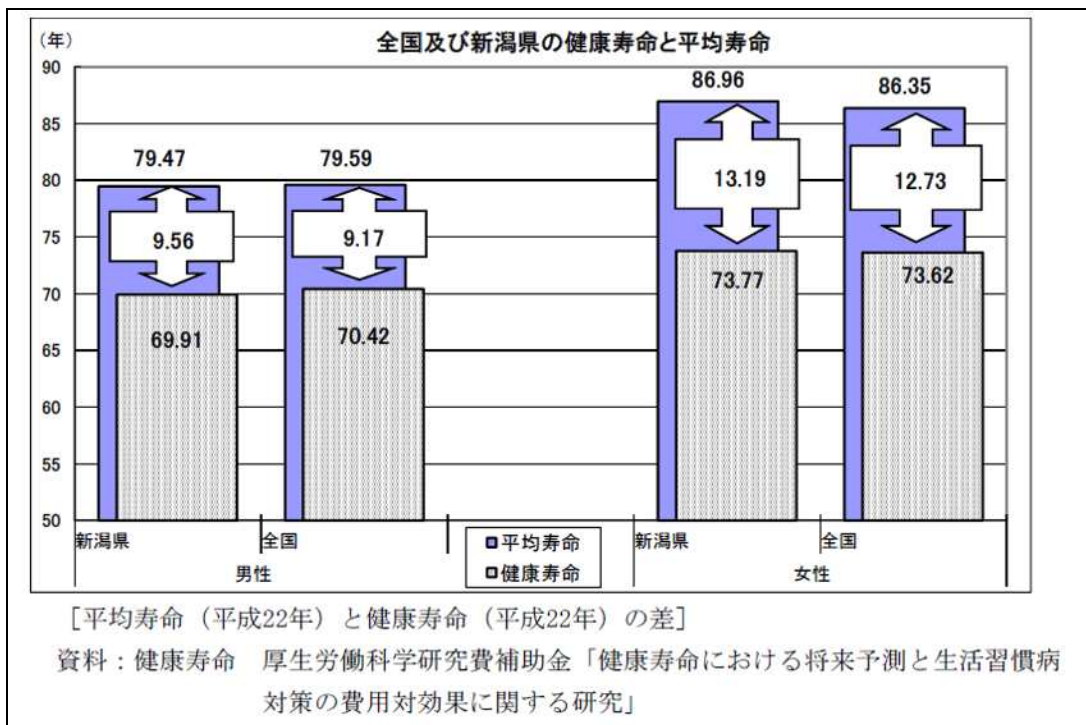
(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

これに対し、健康寿命（健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間）も統計が開始された平成13年から年々延伸しているものの、平均寿命の伸びに追いついておらず、平均寿命と健康寿命の差は拡大している。

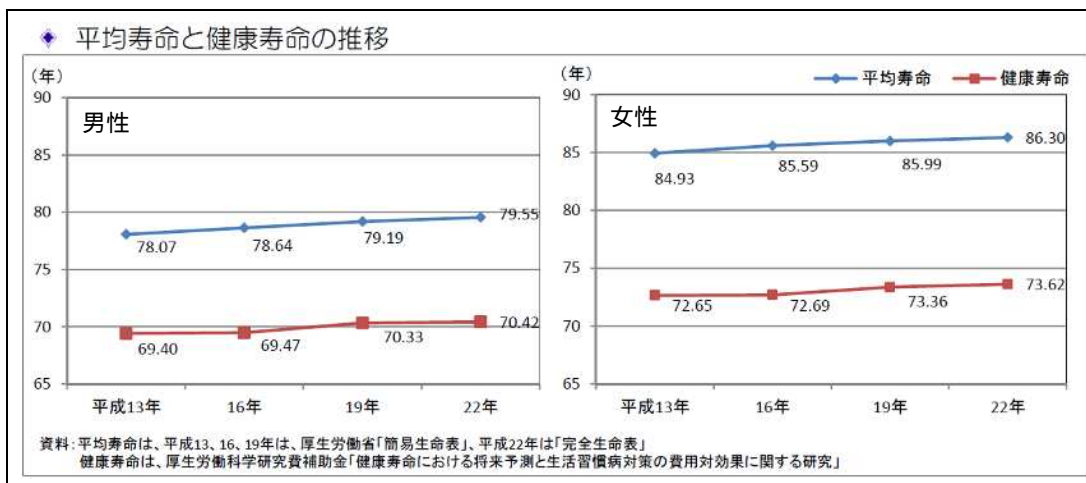
今後も平均寿命の延伸に伴い、こうした健康寿命との差が拡大すれば、医療費や介護給付費等の社会保障負担が増大することが予測される。

高齢者福祉は介護給付費等のみではなく、疾病予防と健康増進、介護予防などに積極

的に取り組むことで、平均寿命と健康寿命の差を短縮することができれば、個人の生活の質の低下を防ぐとともに、社会保障負担の軽減も期待できると考えられる。



(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)



(出典：健康日本21(第二次)の推進に関する参考資料)

(3) 要支援・要介護の認定者数

新潟県と全国の要支援・要介護認定者数の推移は、以下のとおりである。全国と比較して新潟県では要介護度が高い認定者数の構成比が高い傾向にあることが伺える。

新潟県 (単位：人、%)

	平成22年度		平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
全人口	2,374,450	100.0%	2,362,581	100.0%	2,347,092	100.0%	2,330,797	100.0%	2,313,820	100.0%
高齢者人口	618,156	26.0%	626,222	26.5%	643,612	27.4%	659,830	28.3%	677,279	29.3%
65～74歳	278,897	11.7%	281,519	11.9%	292,266	12.5%	306,537	13.2%	321,120	13.9%
75歳以上	339,259	14.3%	344,703	14.6%	351,346	15.0%	353,293	15.2%	356,159	15.4%
要支援・要介護認定者数										
要支援1	10,578	0.4%	11,147	0.5%	12,447	0.5%	13,241	0.6%	13,554	0.6%
要支援2	13,995	0.6%	14,526	0.6%	15,435	0.7%	16,340	0.7%	17,303	0.7%
要介護1	18,768	0.8%	19,895	0.8%	20,977	0.9%	21,881	0.9%	22,588	1.0%
要介護2	21,033	0.9%	21,543	0.9%	22,469	1.0%	23,274	1.0%	23,786	1.0%
要介護3	16,910	0.7%	17,947	0.8%	18,117	0.8%	18,893	0.8%	19,633	0.8%
要介護4	15,698	0.7%	16,192	0.7%	16,757	0.7%	16,989	0.7%	17,413	0.8%
要介護5	16,591	0.7%	16,690	0.7%	16,548	0.7%	15,817	0.7%	15,475	0.7%
小計	113,573	4.8%	117,940	5.0%	122,750	5.2%	126,435	5.4%	129,752	5.6%
(認定者数/高齢者数)		18.4%		18.8%		19.1%		19.2%		19.2%

全国 (単位：人、%)

	平成22年度		平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
全人口	128,057,352	100.0%	127,798,704	100.0%	127,515,133	100.0%	127,297,686	100.0%	127,082,819	100.0%
高齢者人口	29,098,466	22.7%	29,779,321	23.3%	30,938,431	24.3%	32,018,149	25.2%	33,020,706	26.0%
65～74歳	14,821,850	11.6%	15,054,982	11.8%	15,737,207	12.3%	16,523,782	13.0%	17,164,269	13.5%
75歳以上	14,276,616	11.1%	14,724,339	11.5%	15,201,224	11.9%	15,494,367	12.2%	15,856,437	12.5%
要支援・要介護認定者数										
要支援1	663,528	0.5%	689,834	0.5%	764,060	0.6%	820,065	0.6%	871,351	0.7%
要支援2	667,995	0.5%	709,172	0.6%	765,566	0.6%	802,177	0.6%	837,658	0.7%
要介護1	906,953	0.7%	965,277	0.8%	1,045,616	0.8%	1,109,834	0.9%	1,170,482	0.9%
要介護2	896,617	0.7%	948,346	0.7%	989,397	0.8%	1,026,236	0.8%	1,059,631	0.8%
要介護3	697,891	0.5%	720,754	0.6%	743,276	0.6%	765,831	0.6%	789,874	0.6%
要介護4	637,766	0.5%	664,906	0.5%	691,749	0.5%	708,735	0.6%	726,351	0.6%
要介護5	591,484	0.5%	607,334	0.5%	611,286	0.5%	605,126	0.5%	602,741	0.5%
小計	5,062,234	4.0%	5,305,623	4.2%	5,610,950	4.4%	5,838,004	4.6%	6,058,088	4.8%
(認定者数/高齢者数)		17.4%		17.8%		18.1%		18.2%		18.3%

(出典)

全人口(新潟県)：新潟県統計課「人口時系列データ」(毎年10月1日現在の人口)

全人口(全国)：総務省統計局「全国人口の推移(人口推計)」(毎年10月1日現在の人口)

高齢者人口：厚生労働省「介護保険事業状況報告(年報)」第1号被保険者数(平成22年度～平成25年度(各年度末現在))

高齢者人口：厚生労働省「介護保険事業状況報告(暫定)」第1号被保険者数(平成26年度(平成27年3月分))

要支援・要介護者数：厚生労働省「介護保険事業状況報告(年報)」(平成22年度～平成25年度(各年度末現在))

要支援・要介護者数：厚生労働省「介護保険事業状況報告(暫定)」(平成26年度(平成27年3月分))

2. 新潟県の財政

(1) 新潟県の歳出予算額の推移・構成比

新潟県における一般会計の歳出予算額の推移は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

款	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比
議会費及び総務費	54,775	4.4%	31,715	2.0%	32,651	2.5%
県民生活・環境費	7,707	0.6%	12,448	0.8%	9,629	0.7%
福祉保健費	146,196	11.6%	146,198	9.3%	163,385	12.6%
労働費及び産業費	145,923	11.6%	147,439	9.4%	144,302	11.1%
農林水産業費	76,721	6.1%	78,905	5.0%	83,736	6.4%
土木費	157,381	12.5%	164,235	10.5%	154,769	11.9%
警察費	49,617	3.9%	48,944	3.1%	50,178	3.9%
教育費	214,946	17.1%	216,797	13.8%	216,532	16.6%
災害復旧費	6,500	0.5%	5,538	0.4%	7,998	0.6%
県債費	304,016	24.2%	617,832	39.4%	315,631	24.3%
諸支出金	94,558	7.5%	98,139	6.3%	122,499	9.4%
予備費	300	0.0%	300	0.0%	300	0.0%
合計	1,258,640	100.0%	1,568,490	100.0%	1,301,610	100.0%

(出典：新潟県提供資料)

(2) 福祉保健費の内訳推移

新潟県における福祉保健費の推移は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

項	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比
福祉保健費	17,704	12.1%	19,679	13.5%	22,835	14.0%
国保・福祉指導費	41,756	28.6%	42,216	28.9%	42,840	26.2%
医務薬事費	6,596	4.5%	4,947	3.4%	11,812	7.2%
医師・看護職員確保対策費	1,768	1.2%	1,365	0.9%	1,486	0.9%
高齢福祉保健費	38,183	26.1%	36,740	25.1%	37,447	22.9%
健康対策費	5,724	3.9%	6,019	4.1%	7,174	4.4%
生活衛生費	1,641	1.1%	1,623	1.1%	1,694	1.0%
障害福祉費	17,849	12.2%	18,414	12.6%	19,038	11.7%
児童家庭費	14,975	10.3%	15,195	10.4%	19,059	11.7%
合計	146,196	100.0%	146,198	100.0%	163,385	100.0%

(出典：新潟県提供資料)

(3) 高齢福祉保健費の内訳推移

新潟県における高齢福祉保健費の主な事業費の推移は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

事業	平成 25 年度		平成 26 年度		平成 27 年度	
	予算額	構成比	予算額	構成比	予算額	構成比
介護保険給付費負担金	31,039	81.3%	32,385	88.1%	33,015	88.2%
高齢者福祉施設整備事業補助金	3,067	8.0%	1,196	3.3%	2,957	7.9%
高齢者福祉施設開設等支援事業補助金	1,004	2.6%	625	1.7%	72	0.2%
軽費老人ホーム事務費補助金	777	2.0%	769	2.1%	769	2.1%
財政安定化基金積立金	945	2.5%	946	2.6%	45	0.1%
財政安定化基金貸付事業	748	2.0%	281	0.8%	43	0.1%
老人クラブ助成事業	89	0.2%	86	0.2%	85	0.2%

(出典：新潟県提供資料)

3. 新潟県における高齢者福祉計画

(1) 新潟県「夢おこし」政策プラン

新潟県では、「将来に希望の持てる魅力ある新潟県の実現～住んでみたい新潟、行ってみたい新潟～」を基本理念とした「新潟県『夢おこし』政策プラン」を最上位の行政計画として位置付けている。

「新潟県『夢おこし』政策プラン」は、平成 25 年 4 月から平成 36 年度末までの 12 年間の計画期間とし、2 年ごとに中間評価を実施、知事の任期に合わせて 4 年に 1 回見直しを行っている。

「新潟県『夢おこし』政策プラン」の基本理念、政策目標、政策プランをまとめると以下のとおりである。

基本理念	政策目標	政策プラン
将来に希望の持てる魅力ある新潟県の実現	本県産業をめぐる経済環境を整え、産業の高付加価値化を進める	産業夢おこしプラン
	県民が安全で安心して暮らせる新潟県をつくり県民満足度を高める	くらし夢おこしプラン

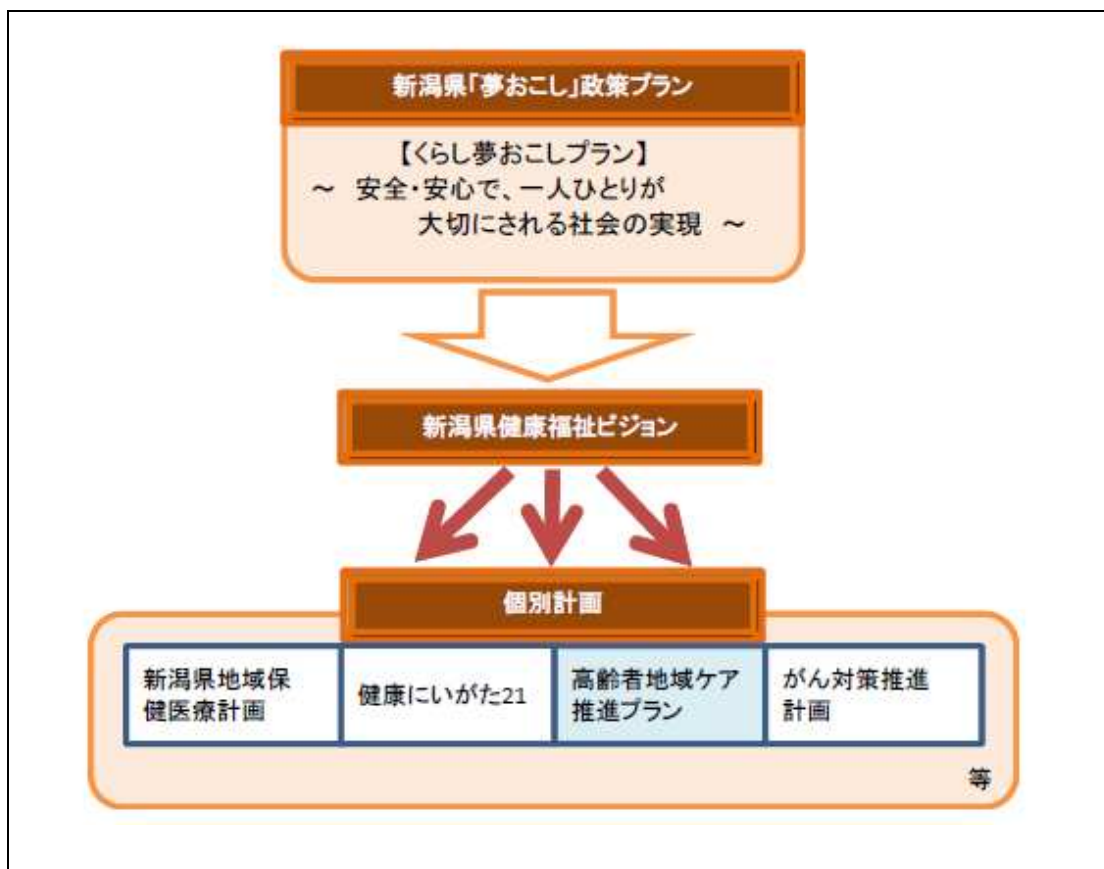
さらに、「新潟県『夢おこし』政策プラン」の実現を図るため、各分野ごとに個別計画を策定し、施策の方向性と具体的目標を示し、総合的な施策を推進している。

(2) 新潟県高齢者地域ケア推進プラン

新潟県の最上位計画である「新潟県『夢おこし』政策プラン」の実現を図るため、新潟県では高齢者保健福祉分野における個別計画として「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」を策定している。

なお、「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」は平成 25 年度から平成 28 年度までの 4 年間でプランの期間としている。

< 「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」の位置付け >



(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

< 「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」の基本方針 >

高齢者地域ケア推進プラン		高齢者一人ひとりが大切にされ、自分らしく健康で安心して暮らせる新潟県づくり			
目 標	見守り・支え合う仕組みづくり 『高齢者の安心を確保する 支え合いの地域づくり』	地域ぐるみの高齢者介護 『地域で支える介護基盤の整備』	健康長寿県を目指す 『介護予防と健康づくり』	自立と社会参加の環境整備 『高齢者が支え手として 活躍する社会参加の促進』	
	施 策 方 針	<ul style="list-style-type: none"> ○ いつまでも安心して暮らしていけるよう、地域で高齢者を見守り、支え合いの担い手の育成やネットワークづくりなど「支え合いの地域づくり」を推進します。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域ぐるみで高齢者の介護を支える保健福祉介護サービスの基盤整備を進めます。 ○ 介護と医療をはじめとした地域の連携体制を整備します。 ○ 認知症に対する理解を広め、早期発見・早期診断体制を充実するとともに、認知症高齢者とその家族を地域で支える仕組みづくりに取り組みます。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生活習慣の改善やスポーツ・運動等を通じ、健康寿命の延伸を目指した高齢者の介護予防と健康づくりの取組を推進します。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 高齢者が、地域を担う「支え手」として社会のなかで活躍できる地域づくりを推進します。 ○ 高齢者の就労やボランティア活動の促進など、高齢者の自立と社会参加を支える環境を整備します。

(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

< 「新潟県高齢者地域ケア推進プラン」の施策の展開 >

施策の展開		
項目	施策の展開（抄）	
<p>1 見守り・支え合う仕組みづくり</p> <p>『高齢者の安心を確保する支え合いの地域づくり』</p> <p>（互いに見守り、支え合い、安心して暮らし続けられる地域づくり）</p>	<p>(1) 高齢者等の見守り・支え合いの担い手育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域見守り・支え合い組織の立ち上げ支援 ・ 地域見守り・支え合いの普及啓発と人材育成 ・ 企業等との見守り協力体制づくり <p>(2) 行政、NPO、企業等の地域見守り・支え合いネットワークの構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政、NPO、企業等の連携体制づくり ・ 関係者間の適切な情報共有体制づくり <p>(3) 災害時・要介護高齢者支援体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 介護施設等の緊急受入、相互支援体制づくり ・ 在宅要介護高齢者等の安全確保体制の整備 ・ 高齢者福祉施設の防火対策の強化 	<p><成果指標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 認知症サポーター数 ・ 地域見守り・支え合い企業・団体数 ・ 「地域の茶の間」の数 ・ 介護家族等の「家族の会」の数 ・ ボランティア活動等を行っている高齢者の割合
<p>2 地域ぐるみの高齢者介護</p> <p>『地域で支える介護基盤の整備』</p> <p>（介護が必要になっても、住み慣れた自宅や地域で、健やかに住み続けることができる地域づくり）</p>	<p>(1) 介護・医療等の地域連携システムの構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 介護と医療とが連携した在宅支援体制の整備 ・ 介護予防、生活支援、住まい等を含めた連携システムの構築 <p>(2) 24時間対応型等の居宅サービスの推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模多機能型居宅介護の普及・整備 ・ 24時間対応型の訪問介護看護などの在宅介護サービスの充実 <p>(3) 地域に根ざした介護施設と多様な住環境の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域密着型の介護施設の整備 ・ サービス付き高齢者向け住宅などの多様な住まいの普及促進 ・ 資産活用（リバースモーゲージ等）による自宅で住み続けられる仕組みづくり <p>(4) 認知症対策の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 早期発見・早期診断体制の充実 ・ 認知症に対する正しい知識の普及 ・ 介護・医療が連携し、総合的に提供される環境づくり <p>(5) 介護等の人材の育成・確保と介護機器の普及促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 良質な介護等の人材確保対策の推進 ・ 介護職員の負担軽減につながるロボットスーツなどの先進的な介護福祉機器の普及促進 	<p><成果指標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要介護1～3のうち在宅生活者の割合 ・ 要介護者の在宅生活満足度 ・ 高齢者1万人当たりの小規模多機能等利用者数 ・ 介護職員従事者数 ・ 認知症サポーター数（再掲） ・ 認知症に対応した地域連絡ノート等の導入地域数 ・ かかりつけ医認知症対応力向上研修修了者数
<p>3 健康長寿県を目指す</p> <p>『介護予防と健康づくり』</p> <p>（健康で、長生きを喜べる健康長寿の地域づくり）</p>	<p>(1) 介護予防の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 介護予防にかかる従事者の人材育成 ・ 介護予防の普及啓発 <p>(2) 生涯を通じた健康づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 生活習慣病予防のための運動習慣や日本型食生活の定着 ・ たばこ対策等の推進 ・ 早期発見・早期治療のための健康診査や保健指導 <p>(3) 健康・福祉・医療関連産業との連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「健康ビジネス連峰政策」（健康機器、食品、スポーツ産業等）との連携 	<p><成果指標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 県平均寿命と健康寿命 ・ 70歳～74歳の要介護（支援）認定者の割合 ・ 自殺者数
<p>4 自立と社会参加の環境整備</p> <p>『高齢者が支え手として活躍する社会参加の促進』</p> <p>（高齢者が、自分らしく生きがいをもって毎日を送ることができる地域づくり）</p>	<p>(1) 高齢者が活躍できる環境づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者の地域活動、ボランティア活動等の活躍の場づくり ・ 老人クラブ活動の活性化 <p>(2) 支え手として社会で活躍する高齢者の人づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 県高齢者大学等幅広いニーズに対応した学習機会の提供 ・ ボランティアや地域づくり人材の育成 <p>(3) 高齢者の就労・雇用の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者就労（雇用）の促進 ・ 高齢者に対する職業訓練等の就労支援 ・ シルバー人材センターの普及 	<p><成果指標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ボランティア活動等を行っている高齢者の割合（再掲） ・ 新潟県高齢者大学修了者数 ・ 高年齢者（55歳以上）の就職率 ・ 希望者全員が65歳まで働ける企業の割合

少子高齢化社会に対応した地域包括ケアシステムの構築

（出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン）

新潟県高齢者地域ケア推進プラン 指標

章	指標	現状 (実績値)	目標 [H28]	出展・資料
1	認知症サポーター(キャラバンメイトを含む)数	[H24] 96,459人	180,000人	全国キャラバンメイト連絡協議会調べ
	地域見守り・支え合い企業・団体数	[H24] 2,949	増加させる	高齢福祉保健課調べ
	「地域の茶の間」の数	[H24] 1,964	増加させる	高齢福祉保健課調べ
	介護家族等の「家族の会」の数	[H24] 20団体	増加させる	高齢福祉保健課調べ
	ボランティア活動等を行っている高齢者の割合	[H22] 27.7%	増加させる	高齢者基礎調査
2	要介護1から3の認定者のうち在宅で生活する者の割合	[H23] 85.6%	増加させる	介護保険事業状況報告(月報)
	在宅要介護者(要介護1～3)の在宅生活(介護)満足度	[H24] 89.3%	増加させる	高齢福祉保健課調べ
	高齢者1万人当たりの小規模多機能型居宅介護等の利用人数	[H23] 全国第7位	全国第3位以内	介護保険事業状況報告(月報)
	介護職員従事者数(常勤換算)	[H22] 22,057人	23,300人	介護サービス施設・事業所調査(厚生労働省)
	認知症サポーター(キャラバンメイトを含む)数(再掲)	[H24] 96,459人	180,000人	全国キャラバンメイト連絡協議会調べ
	認知症に対応した地域連絡ノート等導入地域数	[H24] 8地区(10種類)	増加させる	高齢福祉保健課調べ
	かかりつけ医認知症対応力向上研修修了者数	[H24] 595人	増加させる	高齢福祉保健課調べ
3	平均寿命の全国順位	[H22] 男 27位 女 5位	[H27] 男 10位以内 女 3位以内	平成22年都道府県別生命表(厚生労働省)
	健康寿命	[H22] 男 69.91年 女 73.77年	健康寿命の伸びが平均寿命の伸びを上回る	健康寿命における将来予測と生活習慣病対策の費用対効果に関する研究(厚生労働科学研究費補助金)
	70歳から74歳までの要支援・要介護認定者数割合	[H24] 5.5%	5.2%	国民健康保険団体連合会業務統計 新潟県推計人口
	自殺者数	[H23] 235人(65歳以上)	自殺者数 対平成23年比20%減	人口動態統計(厚生労働省)
4	ボランティア活動等を行っている高齢者の割合(再掲)	[H22] 27.7%	増加させる	高齢者基礎調査
	新潟県高齢者大学修了者数	[H24] 延べ7,286人	延べ8,479人	高齢福祉保健課調べ
	高齢者(55歳以上)の就職率	[H23] 19.4%	増加させる	新潟労働局集計
	希望者全員が65歳まで働ける企業の割合	[H24] 56.2%	増加させる	新潟労働局集計

(出典：新潟県高齢者地域ケア推進プラン)

4. 監査対象部署の概要

(1) 監査対象部署の選定

新潟県の保健・医療・福祉行政を総合的に所管する部署は福祉保健部である。福祉保健部は以下の 10 課で組織されており、高齢者福祉に係る所管部署は高齢福祉保健課である。

包括外部監査の監査対象と監査対象とした理由は、以下のとおりである。

部	課	監査対象	監査対象とした理由
福祉保健部	福祉保健課		高齢者福祉事業を行う新潟県社会福祉協議会を所管する部署のため監査対象とした。
	国保・福祉指導課		サービス事業者等への指導・監督を実施する部署であるため監査対象とした。
	医務薬事課		
	基幹病院整備室		
	医師・看護職員確保対策課		
	高齢福祉保健課		高齢者福祉に係る所管部署のため監査対象とした。
	健康対策課		
	生活衛生課		
	障害福祉課		
	児童家庭課		

(2) 福祉保健部 福祉保健課

福祉保健部 福祉保健課の事務分掌

福祉保健課の事務分掌は、以下のとおりである。

福祉保健課	事務分掌
総務係	<ul style="list-style-type: none"> ● 部職員の人事、組織、給与に関すること ● 部内、課内の庶務に関すること ● 県議会に関すること
予算係	<ul style="list-style-type: none"> ● 部の予算、経理に関すること ● 財産管理に関すること
企画統計係	<ul style="list-style-type: none"> ● 福祉保健行政の総合企画調整に関すること ● 健康福祉ビジョンの推進に関すること ● 厚生統計に関すること ● 福祉、保健及び医療分野の情報化の推進に関すること

福祉保健課	事務分掌
地域福祉係	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域福祉活動の推進に関すること ● 民生委員に関すること ● 福祉関係職員の確保及び育成に関すること
保護係	<ul style="list-style-type: none"> ● 生活保護に関すること ● 医療扶助に関すること
人権啓発室	<ul style="list-style-type: none"> ● 人権啓発に関すること ● 同和対策事業に関すること
援護恩給室	<ul style="list-style-type: none"> ● 戦傷病者、戦没者等の遺族、未帰還者留守家族及び引揚者の援護に関すること ● 旧軍人軍属又はその遺族の恩給に関すること

(出典：新潟県ホームページ)

人数の推移

福祉保健課各係・室の過去5年間の人員数の推移は、以下のとおりである。

(単位：人)

福祉保健課	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
総務係	6	6	6	6	5
予算係	8	8	7	6	7
企画統計係	7	6	6	5	5
地域福祉係	4	4	4	3	4
看護介護人材係	5	5	5	-	-
保護係	4	4	4	4	4
人権啓発室	2	2	2	2	2
援護恩給室	3	3	3	2	2
合計	39	38	37	28	29

(出典：新潟県提供資料)

- 1：課長、室長、課長補佐及び臨時的任用職員は人員数に含んでいない。
- 2：看護介護人材係は平成25年度組織改正により、医務薬事課勤務医等確保対策室と統合し、医師・看護職員確保対策課が設置された。

(3) 福祉保健部 国保・福祉指導課

福祉保健部 国保・福祉指導課の事務分掌

国保・福祉指導課の事務分掌は、以下のとおりである。

国保・福祉指導課	事務分掌
福祉指導班	<ul style="list-style-type: none">● 社会福祉法人及び社会福祉施設等の指導監査に関すること● 指定障害福祉サービス事業者等の指導に関すること● 福祉サービス第三者評価事業に関すること
介護指導班	<ul style="list-style-type: none">● 介護保険指定事業者の指導・監査に関すること● 介護サービス情報の公表に関すること
国民健康保険係	<ul style="list-style-type: none">● 国民健康保険事業の指導・監督又は助言に関すること● 国民健康保険国庫負担金及び補助金の申請・交付に関すること
医療給付係	<ul style="list-style-type: none">● 国民健康保険及び後期高齢者医療の医療給付に関すること● 保険医療機関の診療報酬請求事務の適正化に関すること● 後期高齢者医療制度に関すること

(出典：新潟県ホームページ)

人数の推移

国保・福祉指導課各係・班の過去5年間の人員数の推移は、以下のとおりである。

(単位：人)

国保・福祉指導課	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
福祉指導班	8	8	8	8	8
介護指導班	7	7	7	7	7
国民健康保険係	6	6	6	6	6
医療給付係	5	5	5	5	4
合計	26	26	26	26	25

(出典：新潟県提供資料)

：課長、課長補佐及び臨時的任用職員は人員数に含んでいない。

(4) 福祉保健部 高齢福祉保健課

福祉保健部 高齢福祉保健課の事務分掌

高齢福祉保健課の事務分掌は、以下のとおりである。

高齢福祉保健課	事務分掌
高齢化対策係	<ul style="list-style-type: none">● 高齢化対策の総合的企画、調整に関すること● 老人保健福祉計画及び介護保険事業(支援)計画に関すること● 審査請求の処理に関すること

高齢福祉保健課	事務分掌
	<ul style="list-style-type: none"> ● 保険者事務（要介護認定事務を含む）の支援に関すること ● 小規模多機能型居宅介護等の普及促進に関すること ● 高齢者の生きがい活動に関すること
在宅福祉係	<ul style="list-style-type: none"> ● 認知症高齢者対策に関すること ● 高齢者の見守りに関すること ● 介護予防・日常生活支援総合事業に関すること
施設福祉係	<ul style="list-style-type: none"> ● 高齢者福祉施設の整備に関すること ● 介護老人保健施設の整備、運営に関すること ● 社会福祉法人の設立、運営に関すること ● 介護保険事業者の指定等に関すること ● 有料老人ホーム、軽費老人ホームに関すること ● 認知症高齢者グループホームに関すること ● 喀痰吸引事業者登録事務等に関すること
介護事業係	<ul style="list-style-type: none"> ● 介護保険事業者の指定に関すること ● 介護支援専門員の養成に関すること ● 介護報酬及び給付管理に関すること ● 介護員養成研修の事業指定に関すること

（出典：新潟県ホームページ）

人数の推移

高齢福祉保健課各係の過去5年間の人員数の推移は、以下のとおりである。

（単位：人）

高齢福祉保健課	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
高齢化対策係	4	3	3	7	6
在宅福祉係	5	5	5	5	6
施設福祉係	5	5	6	5	5
介護計画調整係	4	3	4	-	-
介護事業係	8	8	7	7	6
合計	26	24	25	24	23

（出典：新潟県提供資料）

- 1：課長、課長補佐及び臨時的任用職員は人員数に含んでいない。
- 2：介護計画調整係は平成25年度に高齢化対策係に統合されている。

5. 高齢者福祉施設の整備状況

新潟県内における高齢者福祉施設の整備状況は、以下のとおりである。

施設区分		H23.3.31	H24.3.31	H25.3.31	H26.3.31	H27.3.31
特別養護老人ホーム (広域型)	施設数	158	160	170	178	192
	定員(人)	11,816	12,048	12,589	13,098	13,599
特別養護老人ホーム (地域密着型)	施設数	27	40	56	61	83
	定員(人)	713	1,079	1,506	1,651	2,202
介護老人保健施設	施設数	98	100	104	104	104
	定員(人)	10,070	10,150	10,208	10,300	10,328
介護療養型医療施設	施設数	33	30	29	28	25
	定員(人)	2,079	1,951	1,880	1,815	1,587
養護老人ホーム	施設数	17	17	17	17	17
	定員(人)	1,415	1,415	1,415	1,415	1,415
有料ホーム	施設数	85	99	131	156	180
	定員(人)	2,834	3,450	4,342	5,163	5,791
		H23.3.1	H24.3.1	H25.3.1	H26.3.1	H27.3.1
軽費老人ホーム	施設数	62	63	62	62	62
	定員(人)	2,407	2,457	2,447	2,447	2,447
	入所者数 (人)	2,374	2,376	2,390	2,383	2,392

(出典：新潟県提供資料)

第3 包括外部監査の結果及び意見

1. 結果及び意見の概要

1. 結果及び意見に関する総論

高齢化社会が着実に進展し、平成37年には約3人に1人が高齢者という超高齢社会に突入すると予測されている中、高齢者福祉に対する県民ニーズと関心が高まっており、重要性が増している。このような状況を踏まえ、新潟県では新潟県高齢者地域ケア推進プランの基本理念として「将来に希望の持てる魅力ある新潟県の実現」を掲げ、各施策に取り組んでいるところである。

本包括外部監査では、高齢者福祉施策を実行するための高齢者福祉事業、高齢者福祉を支える介護保険制度、高齢者福祉事業の実施主体となる社会福祉法人の3点が特に重要と考え、それぞれに対して3E（経済性、効率性、有効性）及び合規性の観点から検証を行った。

監査を通じて監査対象部署では誠実に規程等のルールに従って事務の執行を行っているという印象である。本報告書において複数の指摘・意見を記載しているが、これらのうち多くは規程等のルールに定められていない事象が発生した際に、それに対応する仕組が十分でなかったことに起因とするものと考えられる。そのため、規程等のルールに従って事務の執行を行うことはもちろんのこと、本報告書に記載した指摘・意見を踏まえた上で、改善に取り組み、効果的・効率的な事務の執行を期待する。それにより、県民サービスの向上を図り、「将来に希望の持てる魅力ある新潟県の実現」に向けて取り組んで頂きたい。

また、本包括外部監査においては、補助金交付団体の当該補助金に係る事業の執行状況、高齢者施設の運営団体への指導監査の実施状況を現地で確認するため、新潟県が補助金を交付している社会福祉法人に実地調査を行った。限られた時間の中で予定した調査を実施できたことは、県の担当者のみならず、調査対象となった法人の役職員の方々の協力があったからこそであり、これについて心より感謝を申し上げたい。

2. 指摘及び意見の要約

包括外部監査の過程で発見された個別検出事項を「指摘」と「意見」に分けて記載している。なお、「指摘」と「意見」の根拠法令と包括外部監査における監査上の判断基準は、以下のとおりである。

区分	根拠法令	監査上の判断基準
指摘	監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）	合規性（適法性と正当性）への違反となるもの。 すなわち、違法行為及び不当行為がこれにあたる。 （違法行為及び不当行為の説明は下記に記載）
意見	監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第252条の38第2項）	3E（有効性、効率性、経済性）の観点から、包括外部監査人が記載することが適当と判断したもの。

< 違法行為と不当行為の補足説明 >

違法行為	不当行為
法令、条例、規則等の形式的な違反あり。	法令、条例、規則等の形式的な違反なし。
法令等の実質的な違反がある場合 裁量権の逸脱あるいは濫用 行為の程度が法令等の予定している程度を超えている場合で、客観的にみて社会通念上、著しく適切を欠いた場合に限って違法とされる	法令等の実質的な違反とは言えないが、 行為の目的が、その法令等の予定するものとは別のものである。 法令等の運用の仕方が不十分である、あるいは不適切である。 社会通念上、適切でないもの
< 事例 > 作為に基づく法令違反（不正） 法令等の解釈・適用の誤りに基づくもの（誤謬）	< 事例 > 通常の時価よりも著しく高い価格での物品購入 公益性はあるが必要以上に多額な支出

（出典：地方公共団体の外部監査に関する Q&A（日本公認会計士協会））

< 指摘及び意見の要約一覧表 >

項目	頁	区分	指摘又は意見の内容
高齡者福祉事業			
2 高齡者施設整備事業			
要綱上の調整率の取扱い	32	指摘 1	<p>高齡者施設整備費補助金交付要綱に記載されている調整率が使用されず、要綱と異なる運用となっている。</p> <p>高齡者施設整備費補助金交付要綱は、補助金交付に係る重要事項を取りまとめたものであり、当然に県はその要綱に従って適切な業務の執行が求められるため、要綱と異なる運用をするべきではなく、適用しない調整率があるのであれば、適時・適切に要綱を改正すべきである。</p>
消費税にかかる仕入控除税額の報告	33	意見 1	<p>補助金に係る仕入控除税額の報告について事業者からの報告を待つという受身の体制ではなく、仕入控除税額確定後に全ての事業者に対し、県への報告を求める等の積極的な対応が望まれる。</p>
3 高齡者福祉施設開設等支援事業			
補助金審査体制	37	意見 2	<p>高齡者福祉施設開設等支援補助金のうち、地域密着型施設に対するものは市町村を通じて補助事業者に交付されるため、県は必要に応じて市町村が実施した審査資料等を確認するとともに、市町村に対し、補助金の審査を徹底させることが望まれる。</p>
補助金により取得した資産の管理	38	意見 3	<p>県は補助事業者が補助金により取得した資産を知事の承認を受けないで廃棄、処分することを防ぐためにも、補助事業者に対し、他の資産と区別して固定資産台帳に登録し、現物を資産番号で特定できるようにするなど、適切な管理を行うよう積極的に指導することが望まれる。</p>
4 軽費老人ホーム事務費補助金			
補助金審査体制	42	意見 4	<p>軽費老人ホーム事務費補助金の審査において収支報告書との整合性を確認しているが、各科目の実支出額の妥当性の確認を行っていない。本包括外部監査において異常値が発見されていることから、他の施設との比較や比率分析等を実施し異常値の有無を確認することが望ましい。</p>

項目	頁	区分	指摘又は意見の内容
			<p>なお、県で分析しやすいように現在書面にて入手している実績報告資料の一部をデータで入手する等の対応も合わせて検討することが望まれる。</p>
新会計基準の導入に伴う対応	43	指摘 2	<p>平成 27 年度より全ての社会福祉法人が新会計基準に移行していることから、新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱に記載されている補助対象経費の勘定科目を遅滞なく、新会計基準の勘定科目に改正すべきである。</p>
補助基準額の見直し	45	意見 5	<p>軽費老人ホーム事務費補助金の補助基準額は、平成 16 年度に県単独事業となってから加算率等の軽微な見直しは行われているものの、抜本的な見直しは行われていない。経済環境の変化に伴い、補助基準額が実態と乖離している可能性があること、施設の形態、規模による公平性が求められることから補助基準額の見直しを行うことが望まれる。</p> <p>なお、補助金が軽費老人ホーム事務費補助金のように長期にわたり継続している運営費の補助については、補助団体の既得権化や補助内容の硬直化が起こる可能性が高いため、一定期間ごとに補助基準額の見直しを行うことが望まれる。</p>
要綱にある交付条件と補助金の交付	47	指摘 3	<p>補助対象となる業務委託契約について県が行う契約手続の取扱いに準拠せず、入札を行うべき契約において随意契約によっている事案が発見された。補助金の交付条件を満たしていないということは、要綱違反であるため、補助事業者に対し、早急に改善させるべきである。</p>
補助金審査体制	47	指摘 4	<p>軽費老人ホーム事務費補助金の審査において、補助金額算定の基礎となる事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしているか確認できていないものがある。施設に対し事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしていることを確認できる書類（契約関連書類）の提出を求め、実効性のある補助金審査を行うべきである。</p>
指導監査部署と補助金所管部署	48	意見 6	<p>補助金の交付条件を満たしていない事実が判明した場合、県は施設に対し指導を行い、改善が見込ま</p>

項目	頁	区分	指摘又は意見の内容
との連携			れない場合には補助金の差し止め又は返還を求める方針とのことである。そのため、県は施設に対する指導の実効性を高めるとともに、改善が見込まれない場合には、補助金の全部又は一部を取り消す旨を施設に対し文書により通知する等、補助金交付決定の取り消しの実行可能性を高めることが望まれる。
	49	意見 7	補助事業者に対する指導の実効性を高めるため、施設に対する指導監督を行う国保・福祉指導課と補助金所管部署である高齢福祉保健課との連携を一層強化することが望まれる。
5 明るい長寿社会づくり事業			
補助金審査体制	52	意見 8	明るい長寿社会づくり事業補助金に係る補助金の審査において、実績報告の添付資料間の整合性が確認されていない。県が入手している当該事業を含む高齢者福祉活動推進事業全体の「収支決算書」では実績報告との整合性の確認がとれないため、少なくとも「明るい長寿社会づくり事業」単独に係る「収支決算書」を入手し、「補助金精算書」に記載されている実支出額との整合性は確認すべきである。
高齢者福祉運営団体への指導監査			
特別監査の実施方針	68	意見 9	相談や通報等によって、重要な問題の兆候を示していると考えられる場合には速やかな対応が求められる。その際、特別監査は有用な手段の一つと考えられるため、特別監査を実施する際の方針を明確に定め、指導監査を適時に実施できるように指針やマニュアル等を整備することが望まれる。
繰り返される指摘に対する指導監査の実効性	71	意見 10	指摘事項について、改善されないまま繰り返し指摘を受けている場合には、実際に「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」から「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」へ変更することもある。しかし、「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」が何度繰り返されると「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」へ変更するのかといった点については個々の案件ごとに判断する運用となっており、明確な指針やマニュアルはないため、判断指針

項目	頁	区分	指摘又は意見の内容
			やマニュアル等を整備するなど厳格な運用が望まれる。
指導監査における立会者の明確化	72	意見 11	指導監査の結果をまとめるために作成している監査調書等において、指導監査における立会者と講評における出席役員を記録として残すべきである。
監事監査の有効性	73	指摘 5	前回指導監査での指摘事項が繰り返された場合は、法人及び事業の運営全般を監査する監事の職務遂行に対しても何らかの問題があるというべきである。そのため、前回指導監査での指摘事項が繰り返された場合には、監事の職務遂行を改善すべきであるということを、原則的に指摘として、社会福祉法人に示すべきである。
現況報告書等のインターネット開示	76	指摘 6	社会福祉法人の運営の透明性を図るため、現況報告書及びその添付書類の情報開示が求められているが、情報開示が十分でない社会福祉法人が存在している。新潟県は、情報開示の必要性を社会福祉法人に十分に指導する必要がある。
実地調査における発見事項	79	指摘 7	包括外部監査人が実施した実地調査において各社会福祉法人で複数の不備が発見されている。新潟県として未対応の不備については、指導の実効性を高める必要がある。
社会福祉法人の内部留保	84	意見 12	社会福祉法人の内部留保に対する財務規律を強化する方向性で国も検討している。新潟県としても、国の動向を踏まえて、指導の方針を定める必要がある。
指導監査時間の確保	86	意見 13	<p>監査資源は有限である以上、指導監査機能を拡充させるためには、監査資源の増加と監査資源配分の最適化が考えられる。</p> <p>監査資源の増加については、人員増加が考えられる。人員増加はコストの増加を伴うが、社会福祉法人の適正かつ公平で透明性のある運営を実現するために必要なコストであれば検討すべきである。</p> <p>また、監査資源の配分を最適化することについては、例えば、書面監査の実施割合を増加させるといったことや、リスクが低いと考えられる対象先について</p>

項目	頁	区分	指摘又は意見の内容
			は機械的に2年に一度実施するという方針を見直すことで、リスクが高い先への指導監査実施における時間を確保し、質の向上を図るといったことを検討すべきである。
介護保険			
保険者の介護給付適正化の取組状況の把握	96	意見 14	<p>介護給付適正化を推進する観点から、各保険者の取組状況や課題を十分に把握・分析した上で、県による適切な支援を検討することが望まれる。</p> <p>具体的には、介護保険運営推進事業の実施状況を把握するのに際し、適時に各保険者への面談を行うことや、国が毎年実施している実施状況調査に際して、国のフォームに加え、県の特性分析が可能となる程度まで調査項目の詳細度を高めた県独自のフォームへの回答を各保険者に依頼し、調査結果の実効性を高めるなどの方法が考えられる。</p>
集団指導の欠席管理	97	意見 15	<p>県は集団指導を継続して欠席しているサービス事業者等を把握・管理し、集団指導への出席を個別に促すとともに、実地指導先の選定の際の1つの目安にする等、指導の実効性を一層高めることが望まれる。</p>
苦情処理マニュアル	99	指摘 8	<p>「介護保険制度における苦情処理マニュアル」は介護保険制度が施行された平成12年4月以降、一度も改訂されておらず、現制度との乖離が生じているため、新潟県は国保連に対し、適時・適切に改訂するように指導すべきである。</p>
苦情の一元管理	100	意見 16	<p>新潟県（高齢福祉保健課及び国保・福祉指導課）に寄せられた苦情等は電子媒体（エクセル）で管理されている一方で、国保連から入手する苦情等の情報はPDFで送付されるため、新潟県では印刷して紙媒体で保管している。つまり、新潟県に集約される苦情等が電子媒体で管理されているものと紙媒体で管理されているものがあるため、これらの情報の検索、抽出、加工等における効率化の観点から、電子媒体（エクセル等）で管理することが望まれる。</p>

II. 高齢者福祉事業

1. 新潟県における高齢者福祉事業の概要

(1) 事業別内訳

新潟県における高齢者福祉事業は主に福祉保健部高齢福祉保健課が実施しており、平成 26 年度における主な事業別内訳及び包括外部監査の検討対象は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

施策名	事業名	予算 現額	支出 済額	検討 対象
介護予防・認知症予防の 推進	介護予防市町村支援事業	2	2	
	認知症高齢者介護支援事業	35	30	
	寝たきりにならないための支援体制整備事業	2	2	
自立と社会参加を支える 環境整備の促進	高齢者・障害者向け安心住まいの整備 補助事業	33	27	
高齢者の意欲や能力に 応じた社会参加の支援	明るい長寿社会づくり事業	58	58	
	老人クラブ助成事業	86	86	
県民の福祉を支えるひ とづくりの促進	福祉職員資質向上事業	7	5	
	高齢者介護サービス体制整備支援事業	11	8	
福祉に関する相談支援 体制の充実強化	国保連苦情処理体制整備助成事業	4	4	
その他自立と参加を支 える基盤づくり	高齢者福祉施設整備事業	1,163	812	
	高齢者福祉施設開設等支援事業	195	195	
	軽費老人ホーム事務費補助金	759	759	
地域住民の意識醸成と 幅広い参加の推進	介護実習・普及センター運営事業	11	10	
住民参加の支え合いの 仕組みづくりの促進	高齢者等孤立・無縁化防止事業	18	16	
施策体系外	介護保険事業費補助金	27	23	
	介護保険財政安定化基金貸付事業	36	26	
	介護保険事業者指定事務費	9	8	

(出典：新潟県提供資料)

：老人クラブ助成事業について監査対象とし、手続を実施したが、個別検出事項がないため、本報告書には記載していない。

2. 高齢者施設整備事業

(1) 事業概要

事業目的

高齢者施設整備事業は高齢者福祉施設の整備を促進することにより、高齢者の福祉の増進を図ることを目的とするものである。

新潟県はこの目的を達成するために、介護施設の整備に要する経費に対し、高齢者施設整備費補助金を交付している。（高齢者施設整備費補助金交付要綱第1条）

補助金の交付基準及び補助対象施設、補助対象者

補助対象となる施設及び交付基準は、以下のとおりである。ただし、交付基準については県の予算の範囲内となるよう補助額を調整する場合がある旨が高齢者施設整備費補助金交付要綱別表2に明記されている。

また、高齢者施設整備費補助金交付要綱別表1にて補助対象者は市町村（一部事務組合）、社会福祉法人及びその他知事が適当と認めた者と規定されている。

種別	整備区分	交付基準
特別養護老人ホーム（定員30人以上）及び併設される老人ショートステイ用居室	創設 増築 改築	施設の種別ごとに定める補助基礎単価に定員数、及び、各調整率を乗じて補助金交付の基準額を算定。
養護老人ホーム及び併設される老人ショートステイ用居室		
特定施設入居者生活介護の指定を受けるケアハウス（定員30人以上）	創設	ただし、補助対象経費の実支出額を上限とする。
老人保健施設（定員30人以上）		
		1施設あたり12,500千円。

（出典：高齢者施設整備費補助金交付要綱 別表2）

過年度推移

高齢者施設整備費補助金の過去3年間の推移は、以下のとおりである。

なお、平成25年度が多額となっているのは、市町村の施設整備計画が3年（平成24年度から平成26年度）をひとつの区切りとしており、中間年度に予算執行が集中する傾向にあるためである。

（単位：百万円）

	平成24年度	平成25年度	平成26年度
支出済額	932	2,547	812

（出典：新潟県提供資料）

平成 26 年度補助金交付先

平成 26 年度の補助金交付先は、以下のとおりである。

< 高齢者施設整備費補助金 >

(単位：百万円)

施設所在地	施設名	施設種別	設置主体	区分	増員(人)	平成 26 年 交付決定額	支出済 額
聖籠町	聖籠まごころの里	特養	(福)真心福祉会	創設	70	45	45
柏崎市	ペペ・メモール	特養	(福)泚山会	創設	100	70	70
南魚沼市	魚沼荘	養護	南魚沼市	改築	70	91	繰越
見附市	古志乃里	特養	(福)人と緑の大地	増築	40	120	120
上越市	サンクスレルヒの森	特養	(福)みんなでいきる	創設	100	220	220
妙高市	妙高縁	特養	(福)悠藍睦会	創設	80	176	176
長岡市	サクラレ福住	特養	(福)長岡三古老人福祉会	創設	80	176	繰越
糸魚川市	おおさわの里	特養	(福)能生名立福祉会	増築	40	53	繰越

(出典：新潟県提供資料)

< 介護基盤緊急整備臨時特例補助金 >

(単位：百万円)

市町村	事業者名	施設名	平成 26 年 交付決定額	支出済額
新潟市	(株)ふれあいの社	グループホームふれあいの社学校町	30	30
燕市	(福)桜井の里福祉会	グループホームつどいの家・桜町	30	30
新潟市	(一社)愛郷会	やすらぎの郷ひめさゆり	30	30
新潟市	(社医)新潟勤労者医療協会	デイホーム沼垂	30	繰越
燕市	(福)桜井の里福祉会	小規模多機能ホームつどいの家	30	30
佐渡市	(福)よつば福祉会	小多機うしろやま	30	30
新潟市	(株)あけぼの	デイサービスセンターあけぼの	11	11
佐渡市	(福)よつば福祉会	デイサービスうしろやま	11	11
五泉市	(株)きずな	コミュニティサービスきずな	4	4
小千谷市	(公財)小千谷総合病院	ひよしの家	1	1

(出典：新潟県提供資料)

(2) 個別検出事項

要綱上の調整率の取扱い

「(1) 事業概要 補助金の交付基準及び補助対象施設、補助対象者」に記載のとおり、補助金交付の基準額は、補助基礎単価に定員数及び要綱の別表に定める各調整率を乗じて算定する。調整率は1（別表5）から4（別表8）までであるが、現状、補助金交付の基準額を算定する際、別表8にある調整率4を計算に含めていない。当該調整率は施設種別にかかる調整率であり、以下のとおりである。

<別表8（調整率4）>

施設種別	調整率
養護老人ホーム 老人ショートステイ用居室 ケアハウス	1.00
特別養護老人ホーム	0.95

調整率4を計算に含めていない点について、県に確認したところ、平成18年に福祉保健部内で調整率4を適用しないことを決定したとのことであるが、要綱の改正が行われていない。結果として要綱に記載されている調整率が使用されず、要綱と異なる運用となっている。

要綱の別表2に定める交付の基準によれば、補助基礎単価に定員数及び調整率を乗じて算出した額を上限とし、予算の範囲内となるよう補助額を調整する場合があるとの記載はあるが、算出した額を上回る調整まで認めるものではない。特別養護老人ホーム（施設種別による調整率は0.95）については、補助金額の算出に調整率の一部を加味しないことによって、補助金が過大に交付されていると見ることできる。

高齢者施設整備費補助金交付要綱は、補助金交付に係る重要事項を取りまとめたものであり、当然に県はその要綱に従って適切な業務の執行が求められる。そのため、要綱と異なる運用をするべきではなく、調整率4を適用しないこととしたのであれば、適時・適切に要綱を改正すべきである。

なお、要綱を改正する際の手続は財務規則に以下のように定められている。

（予算の執行等に関する事項の合議及び協議）

第21条 別表第7に掲げる予算の執行等に関する事項は、同表の区分に従い、契約執行決議書、支出負担行為決議書その他の書類により総務管理部長又は財政課長に合議し、出納局管理課長に協議しなければならない。ただし、知事の委任を受けた者がその権限に基づいて処理する事項については、この限りでない。

2 別表第 7 に定めるもののほか、予算の執行に関係する重要又は異例な事項は、財政課長及び総務管理部長に合議しなければならない。

別表第 7

4 予算の執行に関係のある規則、要綱等の制定若しくは改廃又は告示をすること

(出典：新潟県財務規則)

【指摘 1】

高齢者施設整備費補助金交付要綱に記載されている調整率が使用されず、要綱と異なる運用となっている。

高齢者施設整備費補助金交付要綱は、補助金交付に係る重要事項を取りまとめたものであり、当然に県はその要綱に従って適切な業務の執行が求められるため、要綱と異なる運用をするべきではなく、適用しない調整率があるのであれば、適時・適切に要綱を改正すべきである。

消費税にかかる仕入控除税額の報告

補助事業の事業主体が、補助事業を実施するにあたって、消費税法に規定する課税仕入れを行う場合、仕入先に対して消費税相当額を含む支払いを行うこととなり、高齢者施設整備費補助金は消費税相当額を含む額で交付される。一方で、事業主体によっては、一定の要件のもとで、確定申告の際に当該消費税相当額を仕入れに係る消費税額として税務署に納める消費税納付額から控除できる場合がある。

この場合、事業者は、補助対象経費において、仕入れに係る消費税相当額を実質的に負担していないことになり、当該仕入控除税額は補助対象とならず、補助金に係る当該仕入控除税額(補助対象経費に含まれる消費税相当額のうち仕入れに係る消費税相当額を控除できる部分に、補助対象経費に占める補助金の割合を乗じて得た額)を返還する必要がある。そのため、消費税相当額の取扱いについては、補助金の額の確定時に留意しなければならない。

この点、高齢者施設整備費補助金交付要綱において、以下のように規定されている。

(交付条件)

第 5 この補助金は次の各号に掲げる事項を条件として交付するものとする。

(1)～(6)略

(7) 補助事業完了後に消費税及び地方消費税の申告によりこの補助金にかかる消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額が確定した場合は、速やかに知事に報告しなければならない。

以下、略

(出典：高齢者施設整備費補助金交付要綱)

具体的には以下に示す（イ）～（八）の全てに該当する事業者は仕入控除税額が発生するため、補助金の返還等の対応が必要になる場合がある。

	条件	補足
（イ）	課税事業者に該当	課税事業者には主に、基準期間（前々事業年度）における課税売上高が1,000万円を超える事業者が該当する。
（ロ）	本則課税を適用	本則課税とは、確定申告における消費税額の計算を行う際に、簡易課税制度（ ）を選択せずに、課税仕入れの金額から仕入控除税額を計算し、納付する消費税額を算出する方式。 ：簡易課税制度とは、仕入控除税額の計算を課税売上高に対する税額の一定割合とするものであり、基準期間（前々事業年度）における課税売上高が5,000万円以下で事前に税務署に届出をした事業者が適用することができる。
（ハ）	特定収入割合が5%以下	特定収入とは、資産の譲渡等の対価以外の収入で、補助金、交付金、寄付金等がこれに該当する。 特定収入割合は以下の算式で計算される。 特定収入の合計額 ÷ (課税売上高(税抜き) + 免税売上高 + 非課税売上高 + 国外売上高 + 特定収入の合計額)

上記規定に対し、新潟県では事業者からの自主的な報告を待つ体制となっている。高齢者の介護施設を運営する社会福祉法人の収入源の大半が非課税売上、不課税売上であり、消費税の課税事業者に該当することは多くないと考えられるが、収益事業や公益事業を営んでいる事業者については、消費税の課税事業者となることは十分にある。

現状、県では補助対象の事業者が課税事業者であるか否かを把握しておらず、本来、報告を要する事業者であるか否か不明な状況であるため、事業者の報告を待つという受身の体制では不十分な可能性があり、消費税仕入控除税額確定後に全ての事業者に対し、県への報告を求める等の積極的な対応が望まれる。

【意見1】

補助金に係る仕入控除税額の報告について事業者からの報告を待つという受身の体制ではなく、仕入控除税額確定後に全ての事業者に対し、県への報告を求める等の積極的な対応が望まれる。

3. 高齢者福祉施設開設等支援事業

(1) 事業概要

事業目的

特別養護老人ホーム等の高齢者福祉施設において開設時から安定した質の高いサービスを提供するための体制整備を支援するため、開設準備に係る経費等を助成することを目的とする。

新潟県はこの目的を達成するために、特別養護老人ホーム等の開設準備に要する経費に対し、新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金を交付している。（新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金交付要綱第1条）

補助金の交付基準及び補助対象施設、補助対象者

補助対象となる施設及び交付基準は、以下のとおりである。

区分	種別	交付基準
県補助事業	(イ) 定員 30 人以上の次の施設 ・特別養護老人ホーム ・老人保健施設 ・ケアハウス（特定施設入居者生活介護の指定を受けるもの）	補助金交付の基準額は、補助基礎単価 600 千円に定員数を乗じて算出する。ただし、補助対象経費の実支出額を上限とする。
市町村実施事業	(ロ) 養護老人ホーム (ハ) 定員 29 人以下の次の施設 ・特別養護老人ホーム ・老人保健施設 ・ケアハウス（特定施設入居者生活介護の指定を受けるもの）	
市町村補助事業	(ニ) 認知症高齢者グループホーム (ホ) 小規模多機能型居宅介護事業所	

（出典：新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金交付要綱 別表2）

過年度推移

高齢者福祉施設開設等支援事業補助金の過去3年間の推移は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
支出済額	531	882	195

(出典：新潟県提供資料)

平成 26 年度補助金交付先

平成 26 年度の補助金交付先は、以下のとおりである。

< 広域型 >

(単位：百万円)

市町村	事業者名	施設種別	区分	施設名	交付決定額	額の確定額
新潟市	(福)新潟南福祉会	特養	増築	花見の里	4	4
妙高市	(福)越後上越福祉会	特養	創設	あいれふ妙高	10	10
聖籠町	(福)真心福祉会	特養	創設	聖籠まごころの里	39	39
柏崎市	(福)泚山会	特養	創設	ペペ・メメール	55	55

(出典：新潟県提供資料)

< 地域密着型 >

(単位：百万円)

市町村	施設種類/施設数		交付決定額	額の確定額
	特別養護老人ホーム (定員 29 人以下)	小規模多機能型居宅介護事業所		
新発田市	-	1	3	3
新潟市	2	3	48	48
燕市	-	1	4	4
長岡市	-	2	11	11
柏崎市	-	1	5	5
上越市	-	2	11	11
佐渡市	-	1	5	5

(出典：新潟県提供資料)

(2) 個別検出事項

補助金審査体制

新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金交付要綱によれば、社会福祉法人等の事業者が補助事業を行うために締結する契約については、入札に付するなど、県が定める契約手続の取扱いに準拠しなければならないと規定されている。

(交付の条件)

第5 この補助金は、次の各号に掲げる事項を条件として交付するものとする。

(1) 別表1に定める県補助事業の場合

ア～ケ 略

コ 補助事業を行うために締結する契約については、一般競争入札に付するなど、県が行う契約手続の取扱いに準拠しなければならない。

(出典：新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金交付要綱)

(随意契約のできる額)

第72条 施行令第167条の2第1項第1号の規定に基づき、随意契約のできる額は、次の各号に掲げる契約の種類に応じ、当該各号に定める額とする。

- (1) 工事又は製造の請負 250万円
- (2) 財産の買入れ 160万円
- (3) 物件の借入れ 80万円
- (4) 財産の売払い 50万円
- (5) 物件の貸付け 30万円
- (6) 前各号に掲げるもの以外のもの 100万円

(出典：新潟県財務規則)

この趣旨としては、県から支出される補助金によって事業が遂行される点に鑑み、補助金の適正かつ効率的な使用が求められるためであり、また、補助金という性質上、その執行手続の透明性を確保することが重要であると考えられる。

地域密着型施設に対する補助金は市町村を通して補助事業者に交付されていることから、補助事業者が行った入札等の執行状況を監督する責任は一義的には市町村にあるため、新潟県では補助事業者の入札等の執行状況について特段確認していない。

県が十分な補助金審査を行うには、市町村が実施した補助金の審査資料等により市町村が十分な補助金審査を実施しているか確認することが考えられる。そのため、県は必要に応じて市町村が実施した審査資料等を確認するとともに、市町村に対し、補助金の審査を徹底させることが望まれる。

【意見 2】

高齢者福祉施設開設等支援補助金のうち、地域密着型施設に対するものは市町村を通じて補助事業者に交付されるため、県は必要に応じて市町村が実施した審査資料等を確認するとともに、市町村に対し、補助金の審査を徹底させることが望まれる。

補助金により取得した資産の管理

補助事業者が補助金の交付を受けて取得した財産については、その処分に関して制限が設けられており、原則として知事の承認が必要となる。

(財産の処分の制限)

第 19 条 補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した次に掲げる財産を、知事の承認を受けずに、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。

(1)～(3)略

(4) 機械及び重要な器具で知事が定めるもの

(出典：新潟県補助金等交付規則)

(財産の処分の制限)

第 12 規則第 19 条第 4 号に規定する知事が定める財産は、この事業により取得し、又は効用の増加した価格が 30 万円以上の機械及び器具とする。

なお、別表 1 に定める市町村実施事業の場合には、50 万円以上とする。

(出典：新潟県高齢者福祉施設開設等支援事業補助金交付要綱)

補助事業者が補助金の交付を受けて取得した財産を処分する際に適切に知事の承認を得るには、補助金で取得した資産を適切に現物管理・台帳管理する必要がある。

これに対し、県は現状、補助事業者に対し固定資産の管理について、交付時に要綱に記載のあるとおりに実施する旨を伝えるとのことである。

補助事業者による誤廃棄や知事の承認を受けていない財産の処分を防ぐためにも、他の資産と区別して固定資産台帳に登録し、現物を資産番号で特定できるようにするなど、適切な管理を行うよう指導することが望まれる。

なお、「高齢者福祉運営団体への指導監査 2. 個別検出事項 (6) 実地調査における発見事項」にも記載しているが、社会福祉法人への実地調査において以下の事項が発見されており、実際に補助金で取得した資産が固定資産台帳上、他の資産と区別されていない実態があった。

以下、「高齡者福祉運営団体への指導監査 2. 個別検出事項 (6) 実地調査における発見事項」より転記。

補助金取得資産の管理不十分

高齡者福祉施設開設等支援事業補助金による取得資産のうち、取得価額が30万円以上の物品については、財産の処分に制限があるため、適切な管理が必要になる。しかし、当該補助金で取得した処分に制限がある資産が、固定資産台帳上、明確に区分管理されていなかった。

財産の処分に制限がある資産があるため、新潟県は法人に対して適切な管理を行うように指導すべきである。

【意見3】

県は補助事業者が補助金により取得した資産を知事の承認を受けないで廃棄、処分することを防ぐためにも、補助事業者に対し、他の資産と区別して固定資産台帳に登録し、現物を資産番号で特定できるようにするなど、適切な管理を行うよう積極的に指導することが望まれる。

4. 軽費老人ホーム事務費補助金

(1) 事業概要

事業目的

軽費老人ホームは、低額な料金で家庭環境、住宅事情等の理由により居宅において生活することが困難な老人を入居させ、日常生活上必要な便宜を供与し、もって老人が、健康で明るい生活を送れるようにすることを目的として設置される施設である。

軽費老人ホーム事務費補助金は、新潟県内（政令指定都市を除く。）に軽費老人ホームを設置する社会福祉法人等に対し、サービスの提供に要する費用の一部を助成することにより、利用者負担の軽減を図ることを目的としている。

補助対象経費

補助対象経費は、軽費老人ホームの運営に要する費用のうち、新潟県軽費老人ホーム利用料等取扱要綱に基づき、入所者から徴収すべき事務費（＝サービスの提供に要する費用）の一部を減免した場合における減免相当分である。

軽費老人ホーム入所者利用料（A）

事務費	(B)	} (B) = 減免した額 = 補助対象経費
生活費（食材料費、共用部分の光熱水費）		} (A) - (B) = 入所者が支払う額
居住に要する費用		

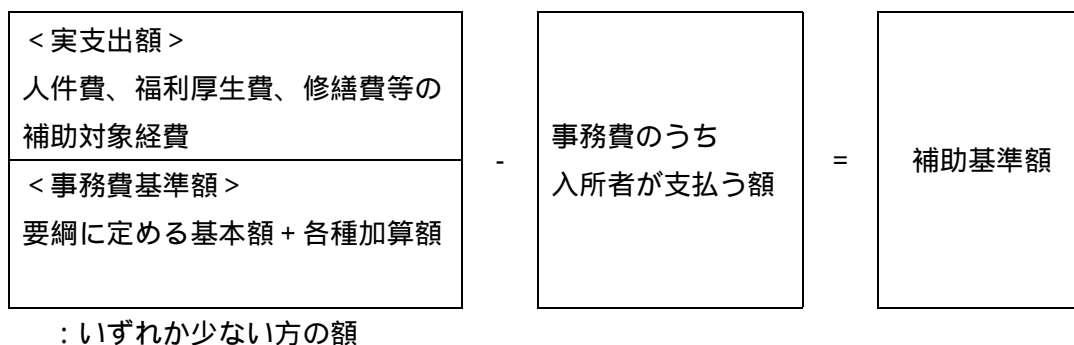
なお、サービスの提供に要する費用は要綱に列挙されており、以下のとおりである。

職員俸給、職員諸手当、非常勤職員給与、退職金、退職共済掛金、法定福利費、福利厚生費、旅費交通費、研修費、消耗品費、器具什器費、印刷製本費、水道光熱費、燃料費、修繕費、通信運搬費、会議費、広報費、業務委託費、手数料、損害保険料、賃借料、租税公課、雑費、利用者保健衛生費

（出典：新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱）

補助基準額

軽費老人ホーム事務費補助金の補助基準額は「事務費実支出額と事務費基準額のいずれか少ない方の額から事務費本人徴収額を控除した額」である。



(補助基準額)

第3 この補助金の補助基準額は、サービスの提供に要する費用実支出額と、取扱要綱に定めるサービスの提供に要する基本額に別表に定める加算額を加えた額の年間合算額（以下「サービスの提供に要する費用基準額」という。）とを比較し、いずれか少ない方の額から、本人から徴収したサービスの提供に要する費用実徴収額を控除して得た額とする。

（出典：新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱）

過年度推移

軽費老人ホーム事務費補助金の過去3年間の推移は、以下のとおりである。

（単位：百万円）

	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
県補助金確定額	756	757	759
総事業費	2,397	2,481	2,392

（出典：軽費老人ホーム実績報告）

軽費老人ホームに対する指導監査

新潟県は軽費老人ホームに対し、補助金の交付の他、社会福祉法第70条の規定に基づく施設の指導監査を実施している。なお、新潟県において軽費老人ホームに対する指導監査は国保・福祉指導課が実施している。

(調査)

第七十条 都道府県知事は、この法律の目的を達成するため、社会福祉事業を営業者に対し、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、施設、帳簿、

書類等を検査し、その他事業経営の状況を調査させることができる。

(出典：社会福祉法)

(2) 個別検出事項

補助金審査体制

新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱第9条に、補助事業者は補助金の使途を明らかにするために、県に対して実績報告をしなければならない旨が規定されている。一方、県には、補助金の目的が有効に達せられることを確保するため、補助事業者に対し、指導・監督する権限(以下、「審査」という。)がある。(社会福祉法第58条第2項)

新潟県では軽費老人ホーム事務費補助金の審査として下記の事項を確認している。

実績報告の要素	県が実施している審査
事務費基準額	「利用料納付額及びサービスの提供に要する費用基準額内訳」に記載される要綱に定める基本額の審査は、「階層別、月別利用人員内訳」と月別・階層区分別の利用人員を照合し、各種加算額の計算が正しいか等を確認している。
実支出額	「補助金精算額内訳書」に記載される実支出額の審査は、人件費・事務費・事業費の区分ごとの金額が資金収支計算書と一致しているか、実支出額のうち補助対象経費としていた科目が要綱記載のものと一致しているか、及び、その合計額が正しいかを確認している。

上記のとおり、「事務費基準額」に関しては基礎数値まで確認している一方で、「実支出額」に関しては総事業費の金額と科目名を確認するにとどまっており、各科目の金額の妥当性までの確認は行っていない。

これについて県は、「実支出額」は法人の収支決算書に則った数字であるため、特定の検討を行っていないとのことであるが、県として補助金を交付している以上、少なくとも異常性の有無は確認すべきと考える。

なお、平成26年度の実績報告資料を閲覧したところ、水道光熱費について以下のような事案が発見された。

軽費老人ホームの水道光熱費の大部分は、入居者の生活に係るものであり事業費に区分される。一方で事務費に区分される事務所等の共有部分でも水道光熱費は発生するため、水道光熱費の按分計算を行っている施設が多い。平成26年度の実績報告資料を閲覧したところ、ケアハウスAの水道光熱費は事業費よりも事務費の方が多くなっていた。なお、ケアハウスAの水道光熱費の事務費と事業費の割合は概ね8:2で

あり、軽費老人ホームの運営環境からみても異常である。

(単位：千円)

施設名	定員	総事業費	水道光熱費		
			事務費	事業費	割合
ケアハウスA	40	106,659	13,456	3,050	8 : 2
ケアハウスB	40	61,961	1,371	3,202	3 : 7
ケアハウスC	60	105,326	426	8,438	1 : 19
ケアハウスD	30	53,136	746	6,785	1 : 9
ケアハウスE	50	68,668	740	11,599	1 : 16

(出典:平成 26 年度軽費老人ホーム補助金実績報告を基に包括外部監査人が加工)

軽費老人ホーム事務費補助金の補助対象は事務費であり、事務費の金額が過大となれば、補助金交付額に影響する可能性がある。

県が他の施設との比較や比率分析を実施していれば、ケアハウスAの水道光熱費のような異常値は発見できたものと考えられる。

【意見 4】

軽費老人ホーム事務費補助金の審査において収支報告書との整合性を確認しているが、各科目の実支出額の妥当性の確認を行っていない。本包括外部監査において異常値が発見されていることから、他の施設との比較や比率分析等を実施し異常値の有無を確認することが望ましい。

なお、県で分析しやすいように現在書面にて入手している実績報告資料の一部をデータで入手する等の対応も合わせて検討することが望まれる。

新会計基準の導入に伴う対応

平成 23 年 7 月に社会福祉法人の新会計基準が公表され、事務体制等が整い、実施が可能な法人から順次、新会計基準に移行することとなった。移行期間は平成 24 年度から平成 26 年度であり、平成 27 年度(予算)には全ての法人が新会計基準に移行することになる。

平成 27 年 12 月時点において、新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱に記載されている軽費老人ホーム事務費補助金の補助対象経費は旧会計基準の科目により記載されている。

(補助対象経費)

2 前項に掲げるサービスの提供に要する費用とは、施設を運営するために必要な、

職員俸給、職員諸手当、非常勤職員給与、退職金、退職共済掛金、法定福利費、福利厚生費、旅費交通費、研修費、消耗品費、器具什器費、印刷製本費、水道光熱費、燃料費、修繕費、通信運搬費、会議費、広報費、業務委託費、手数料、損害保険料、賃借料、租税公課、雑費、利用者保健衛生費とする。

(出典：新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱)

県は新会計基準の完全導入に向け、補助金の申請段階から事業者に対し、新会計基準の勘定科目に基づく申請書類(補助金所要額内訳書等)を提出するように指導しており、要綱の勘定科目の記載と実態が乖離している状況にあるため、県は遅滞なく要綱を改正すべきである。

【指摘2】

平成27年度より全ての社会福祉法人が新会計基準に移行していることから、新潟県軽費老人ホーム補助金交付要綱に記載されている補助対象経費の勘定科目を遅滞なく、新会計基準の勘定科目に改正すべきである。

補助基準額の見直し

軽費老人ホームの事務費に対する補助は昭和50年に国庫補助事業としてスタートし、平成16年度に一般財源化され都道府県に税源移譲された。

新潟県の軽費老人ホーム事務費補助金の補助基準額は県の単独事業となった平成16年度に一定の検討を行った上で、国の基準をそのまま採用している。平成16年度以降、加算率等の見直しは行ったものの、補助基準額の抜本的な見直しは行っていない。

平成26年度における法人別の軽費老人ホームの資金収支計算書を以下に示す。

(単位：千円)

法人名	資金収支計算書						
	収入	人件費	事務費	事業費	その他	支出	収入 -支出
ケアハウス1	75,642	23,806	20,523	25,148	1,032	70,511	5,131
ケアハウス2	31,317	8,697	10,139	15,311	0	34,148	-2,831
ケアハウス3	31,668	14,262	7,113	7,204	101	28,682	2,986
ケアハウス4	77,429	22,410	28,638	26,514	1,295	78,859	-1,430
ケアハウス5	57,944	12,879	22,437	14,416	421	50,155	7,789
ケアハウス6	89,438	41,863	9,964	25,910	960	78,698	10,740
ケアハウス7	84,764	21,192	21,205	26,270	2,700	71,369	13,395

法人名	資金収支計算書						
	収入	人件費	事務費	事業費	その他	支出	収入 - 支出
ケアハウス 8	46,149	17,200	9,819	14,227	440	41,687	4,462
ケアハウス 9	87,076	21,768	25,608	30,000	929	78,306	8,770
ケアハウス 10	84,112	31,806	19,065	28,130	1,459	80,461	3,651
ケアハウス 11	84,803	37,647	14,722	12,799	1,833	67,003	17,800
ケアハウス 12	50,420	21,509	6,196	15,954	928	44,589	5,831
ケアハウス 13	46,493	16,370	7,128	19,172	0	42,671	3,822
ケアハウス 14	70,123	23,635	20,141	17,675	509	61,961	8,162
ケアハウス 15	61,223	31,827	8,027	20,206	1,124	61,186	37
ケアハウス 16	30,809	16,980	2,955	6,821	637	27,394	3,415
ケアハウス 17	22,241	9,859	3,454	5,031	381	18,727	3,514
ケアハウス 18	31,774	18,498	8,007	7,281	394	34,182	-2,407
ケアハウス 19	92,925	23,515	27,348	16,124	5,273	72,260	20,665
ケアハウス 20	73,294	19,426	27,137	19,570	1,582	67,716	5,578
ケアハウス 21	48,004	16,545	12,415	14,700	418	44,080	3,924
ケアハウス 22	47,210	16,282	13,745	13,584	743	44,356	2,853
ケアハウス 23	55,553	18,420	16,792	15,612	913	51,738	3,815
ケアハウス 24	52,665	21,541	14,414	17,582	971	54,509	-1,844
ケアハウス 25	58,661	20,476	17,724	13,210	1,725	53,136	5,525
ケアハウス 26	54,073	21,075	18,684	16,827	1,281	57,868	-3,795
ケアハウス 27	83,227	27,206	16,722	26,625	1,890	72,444	10,783
ケアハウス 28	71,816	33,884	7,623	20,154	1,147	62,808	9,008
ケアハウス 29	102,854	20,128	34,160	15,919	5,433	75,642	27,212
ケアハウス 30	34,677	20,334	3,182	11,031	0	34,549	128
ケアハウス 31	108,658	47,420	14,871	26,907	509	89,709	18,949
ケアハウス 32	108,149	51,322	17,142	18,824	415	87,704	20,444
ケアハウス 33	96,940	31,750	7,552	16,195	150	55,647	41,293
ケアハウス 34	124,460	73,223	19,362	19,841	3,167	115,595	8,865
ケアハウス 35	93,942	42,336	12,876	19,380	5,220	79,814	14,128
ケアハウス 36	155,325	80,065	39,868	11,939	4,451	136,324	19,001

(出典：軽費老人ホーム補助金実績報告を基に包括外部監査人が加工)

上記表から読み取れるように、大部分の軽費老人ホームでは収支差額がプラスとな

っている。そのため、軽費老人ホームの形態、規模による公平性が求められることから補助基準額の見直しを行うことが望まれる。

なお、補助金が軽費老人ホーム事務費補助金のように長期にわたり継続している運営費の補助については、補助団体の既得権化や補助内容の硬直化が起こる可能性が高いため、一定期間ごとに補助基準額の見直しを行うことが望ましい。

【意見 5】

軽費老人ホーム事務費補助金の補助基準額は、平成 16 年度に県単独事業となつてから加算率等の軽微な見直しは行われているものの、抜本的な見直しは行われていない。経済環境の変化に伴い、補助基準額が実態と乖離している可能性があること、施設の形態、規模による公平性が求められることから補助基準額の見直しを行うことが望まれる。

なお、補助金が軽費老人ホーム事務費補助金のように長期にわたり継続している運営費の補助については、補助団体の既得権化や補助内容の硬直化が起こる可能性が高いため、一定期間ごとに補助基準額の見直しを行うことが望まれる。

指導監査における発見事項に対する補助金所管部署の対応

国保・福祉指導課が作成した「社会福祉施設等指導監査調書」を閲覧したところ、ケアハウスXにおいて入居者の食事の提供に関する業務委託契約について原則として入札によるべき旨の指摘が行われており、その経緯をまとめると以下のとおりである。

【取引の概要】

ケアハウスXの運営法人の理事長（平成26年3月までは理事）が代表取締役を務めるA社と入居者の食事の提供に関する業務委託契約を締結した利益相反取引である。

【平成20年度】

（改善報告書の提出を要しない指摘事項）

入居者の食事の提供に関する業務委託契約について年額1,000万円を超える契約となるので競争入札により契約相手方を決定すること。

また、やむを得ず随意契約とする場合は、契約執行伺い等で、随意契約の理由、見積額等を明確にした上で承認を得ること。

【平成22年度】

（改善報告書の提出を要しない指摘事項）

同様の内容を再指摘。

【平成24年度】

前回の契約が複数年契約であったため、指導対象なし。次回要確認。

【平成26年度】

（改善報告書の提出を要する指摘事項）

入居者の食事の提供に関する業務委託契約について理事長が代表取締役に就任している会社との契約について以下の指摘を行っている。

- ・理事長個人が特別の関係を有する契約として審議していない。
- ・当該契約が利益相反となっているため、早急に是正すること。
- ・随意契約可能額を超えているので、原則として入札を行うこと。

（出典：「社会福祉施設等指導監査調書」を基に包括外部監査人が加工）

当該指摘については平成20年度に最初に指摘してから、平成22年度、平成26年度の指導監査においても未改善であり、7年間で3度の指摘を行っている。

・要綱にある交付条件と補助金の交付

当該業務委託契約の内訳は、管理費（固定費）と食費（変動費）に分けられるが、このうち、管理費（固定費）は軽費老人ホーム事務費補助金の補助対象経費（業務委託費）となっている。本指摘に係る契約の管理費（固定費）は月額923千円、年

間 11,076 千円である。

指導監査においては、契約の手續の不備を指摘しているが、軽費老人ホーム補助金交付要綱第 4 条(5)では補助金の交付条件として事業を行うため締結する契約は、入札に付するなど県が行う契約の手續の取扱いに準拠することが要求されており、補助金の審査という視点で見れば、当該契約は補助金の交付条件を満たしていないことになる。すなわち、県は要綱に定められた交付条件を満たしていない施設に対し、補助金を交付していることになる。

【指摘 3】

補助対象となる業務委託契約について県が行う契約手續の取扱いに準拠せず、入札を行うべき契約において随意契約によっている事案が発見された。補助金の交付条件を満たしていないということは、要綱違反であるため、補助事業者に対し、早急に改善させるべきである。

・ 補助金審査体制

補助金額の算定要素である事務費実支出額が、要綱に定められた交付条件を満たしているか否かは、補助金審査時に確認する必要がある。

現状、県では実績報告時に施設に提出を求めている収支決算書に基づき、実支出額の審査を行っているが、収支決算書のみでは事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしているか確認できない。

そのため、施設に対し事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしていることを確認できる書類（契約関連書類）の提出を求め、実効性のある補助金審査を行うべきである。

【指摘 4】

軽費老人ホーム事務費補助金の審査において、補助金額算定の基礎となる事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしているか確認できていないものがある。施設に対し事務費実支出額が補助金の交付条件を満たしていることを確認できる書類（契約関連書類）の提出を求め、実効性のある補助金審査を行うべきである。

・ 指導監査部署と補助金所管部署との連携

上記のとおり、当該施設に対して交付した補助金は交付条件を満たしていなかったことになるが、これは新潟県補助金等交付規則第 15 条(3)に記載されている補助金の決定の取り消し事由に該当することとなる。そこで、すでに支払った補助金の返還を求めるか否かが問題となる。

(決定の取消し)

第 15 条 知事は、補助事業者等が次の各号の一に該当する場合には、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

(1) 略

(2) 正当な理由なくして、第 20 条の規定による知事の措置に応じないとき。

(3) 前各号に掲げるもののほか、補助事業等に関して、この規則の規定若しくはこの規則の規定に基く知事の指示又は補助金等の交付の決定の内容若しくはこれに付した条件に違反したとき。

(状況調査等)

第 20 条 知事は、補助金等に係る予算の執行の適正を期するための必要があるときは、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 221 条第 2 項の規定による措置をとることがある。

(出典：新潟県補助金等交付規則)

これに対し県は、補助金の交付条件を満たしていない施設に対し、直ちに補助金の返還を求めることはせず、まずは施設に対し指導を行い、改善が見込まれない場合には補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消す方針であるとのことである。

しかしながら、県の指導監査において 7 年間で 3 度も指摘しているにもかかわらず、当該事案に関して補助金の所管部署である高齢福祉保健課で補助金交付決定の取り消しの要否を検討した記録や当該施設に対して指導を行った記録を確認することはできなかった。また、補助金交付決定の取り消しを行った事実もない。

さらに、要綱違反に対する高齢福祉保健課の指導に対し、施設が従わず、改善が見込めない場合でも、補助金の全部又は一部を取り消す旨を施設に対し文書による通知等で伝達しているわけではないため、実際に補助金の全部又は一部の取り消しを行えるのか、実行可能性に疑念がある。そのため、県は施設に対する指導の実効性を高めるとともに、改善が見込まれない場合には、補助金の全部又は一部を取り消す旨を施設に対し文書により通知する等、補助金交付決定の取り消しの実行可能性を高めることが望まれる。

【意見 6】

補助金の交付条件を満たしていない事実が判明した場合、県は施設に対し指導を行い、改善が見込まれない場合には補助金の差し止め又は返還を求める方針とのこ

とである。そのため、県は施設に対する指導の実効性を高めるとともに、改善が見込まれない場合には、補助金の全部又は一部を取り消す旨を施設に対し文書により通知する等、補助金交付決定の取り消しの実行可能性を高めることが望まれる。

また、国保・福祉指導課が実施した指導監査による指摘事項は、通知により補助金所管部署（高齢福祉保健課）に情報提供が行われる。当該指摘についても国保・福祉指導課から高齢福祉保健課に情報提供が行われていたが、指導監査による指摘事項は 7 年間改善されなかった。補助事業者に対する指導の実効性を高めるため、担当部署間での連携を強化することが望まれる。

【意見 7】

補助事業者に対する指導の実効性を高めるため、施設に対する指導監督を行う国保・福祉指導課と補助金所管部署である高齢福祉保健課との連携を一層強化することが望まれる。

5. 明るい長寿社会づくり事業

(1) 事業概要

事業目的

明るい長寿社会づくり事業は、高齢者の生きがいと健康づくりを推進するとともに、高齢者の社会活動の振興を図ることを目的とするものである。

新潟県はこの目的を達成するために、社会福祉法人新潟県社会福祉協議会（以下、「県社協」という。）が行う「明るい長寿社会づくり事業」に要する経費に対し、予算の範囲内において明るい長寿社会づくり事業補助金を交付している。（明るい長寿社会づくり事業補助金交付要綱第1条）

県社協が行う事業

明るい長寿社会づくり事業として県社協が行う事業は、以下のとおりである。

1 明るい長寿社会づくり事業運営協議会の設置

(1) 事業の実施に関する企画、立案を行うため、明るい長寿社会づくり事業運営協議会を設置する。

(2) 運営協議会は次の団体等に広く参加を呼びかけ組織するものとする。

- 県老人クラブ連合会、県医師会等福祉・保健・医療関係団体
- 県体育協会、県レクリエーション協会等スポーツ関係団体
- 県商工会議所連合会、シルバーサービス関係団体等経済団体
- 学識経験者
- 県高齢者大学
- 県関係部局等行政関係機関
- その他、本事業を推進するため適当と認められる個人又は団体等

(3) 必要に応じ運営協議会の下部組織として専門部会等を置くことができる。

2 高齢者の社会活動についての啓発普及事業

(1) 高齢者に情報提供を行う機関誌等の発行

(2) 高齢者の生きがいと健康づくり活動及び高齢者を対象として民間事業者が行う各種のサービス、事業に関する情報収集、提供及び調査・研究

3 高齢者のスポーツ活動、健康づくり活動及び地域活動を推進する事業

(1) 新潟県健康福祉祭（高齢者のスポーツ・健康づくり・福祉等の総合イベント）の開催並びに全国健康福祉祭の参加選手の選考及び派遣

(2) 高齢者が参加する各種イベント等の開催

4 高齢者の社会活動の振興のための指導者等育成事業

(1) 新潟県高齢者大学の運営

(2) 高齢者の社会参加を目的とした各種研修等の開催

<p>5 高齢者の社会活動促進事業</p> <p>(1) 高齢者の社会活動促進セミナー等の開催</p> <p>(2) 市町村、関係団体・機関等が行う同様の事業への協力・支援</p> <p>6 その他、本事業として適当であると知事が認めた事業</p>
--

(出典：明るい長寿社会づくり事業補助金交付要綱 別紙)

補助対象経費及び補助金交付額

補助対象経費は以下のとおりであり、補助金交付額は下記基準額と補助対象経費の実支出額を比較して少ない額である。

基準額	対象経費
知事が必要と認めた金額	明るい長寿社会づくり事業の実施に必要な報酬、給料、職員手当等、共済費、賃金、報償費、旅費、需用費、役務費、委託料、使用料及び賃借料、備品購入費並びに負担金

(出典：明るい長寿社会づくり事業補助金交付要綱 別表)

過年度推移

明るい長寿社会づくり事業補助金の過去3年間の推移は、以下のとおりである。

(単位：百万円)

	平成24年度	平成25年度	平成26年度
支出済額	58	58	58

(出典：新潟県提供資料)

(2) 個別検出事項

補助金審査体制

県社協への補助金は、県が定める基準額と県社協での補助対象経費の実支出額とを比較し、いずれか低い額を補助金の額とすることとなっている。

県は当該補助金の実績報告として「補助金精算書」「収支決算書」「事業報告書」等の提出を求めている。県は、主として「補助金精算書」に基づき支出の内容を相手方に確認するなどの方法で審査を行っているが、提出を求めている「収支決算書」との整合性については、確認していない。

補助金の実績報告を閲覧したところ、県が入手している「収支決算書」は「明るい長寿社会づくり事業」単独のものではなく、当該事業を含む高齢者福祉活動推進事業全体の収支決算書であった。「補助金精算書」に記載されている実支出額と県が入手している「収支決算書」は整合しておらず、県の入手している「収支決算書」のみでは「補助金精算書」に記載されている実支出額が適切であると

言える根拠がない。少なくとも「明るい長寿社会づくり事業」単独に係る「収支決算書」を入手し、「補助金精算書」に記載されている実支出額との整合性は確認すべきである。

【意見 8】

明るい長寿社会づくり事業補助金に係る補助金の審査において、実績報告の添付資料間の整合性が確認されていない。県が入手している当該事業を含む高齢者福祉活動推進事業全体の「収支決算書」では実績報告との整合性の確認がとれないため、少なくとも「明るい長寿社会づくり事業」単独に係る「収支決算書」を入手し、「補助金精算書」に記載されている実支出額との整合性は確認すべきである。

III. 高齢者福祉運営団体への指導監査

1. 高齢者施設の運営団体への指導監査の概要

(1) 高齢者施設の運営団体と指導監査の範囲

高齢者施設の運営団体

社会的弱者に対する公私の保護や援助としての社会福祉において、老人福祉は特に高齢者を対象としたものである。社会福祉全般については社会福祉法において定められており、老人福祉については個別法として老人福祉法が定められている。そのため、社会福祉法によって社会福祉事業の運営主体とその対象事業を規定し、高齢者を対象とした事業について、老人福祉法を参照している。

社会福祉事業は、第一種社会福祉事業（社会福祉法第2条第2項）、第二種社会福祉事業（社会福祉法第2条第3項）と大きく二つに分けられる。

・ 第一種社会福祉事業

第一種社会福祉事業は、原則として行政又は社会福祉法人が経営することとされている（社会福祉法第60条）。これは、利用者への影響が大きいことから、経営安定を通じた利用者の保護の必要性が高い事業（主として入所施設サービス）であるためである。そのため、第一種社会福祉事業を経営しようとするときは、都道府県知事等に届け出ることが必要である（社会福祉法第62条第1項）。また、個別法により、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム及び軽費老人ホームの運営は、行政及び社会福祉法人に限定されている。

・ 第二種社会福祉事業

第二種社会福祉事業は、経営主体の制限はない。すべての主体が届出をすることにより事業経営が可能となる（社会福祉法第69条第1項）。これは、比較的用户者への影響が小さいことから、公的規制の必要性が低い事業（主として在宅サービス）であるためである。

社会福祉法にて社会福祉事業を行う経営主体を定めており、高齢者を対象とした事業については老人福祉法を参照している（社会福祉法第2条第2項第3号）。具体的には、高齢者を対象とした事業は、以下のとおりである。

● 【第一種社会福祉事業】（経営主体は行政又は社会福祉法人が原則）

名称	内容
養護老人ホーム （老人福祉法第20条の4）	65歳以上の者であって、環境上の理由及び経済的理由により居宅において養護を受けることが困難なものを、市町村による措置に基づき入所させ、養護することを目的とする施設。

名称	内容
特別養護老人ホーム (老人福祉法第 20 条の 5)	介護保険法の規定による介護老人福祉施設サービスに係る施設介護サービス費の支給に係る者又は生活保護法の規定による介護老人福祉施設サービスに係る介護扶助に係る者を入所させ、又は市町村による措置に基づき、身体上又は精神上著しい障害があるために常時介護を必要とし、かつ、居宅において常時介護を受けることが困難であり、やむを得ない事由により介護保険法に規定する介護老人福祉施設に入所することが著しく困難であると認められる 65 歳以上の者を入所させ、養護することを目的とする施設
軽費老人ホーム (老人福祉法第 20 条の 6)	無料又は低額な料金で、老人を入所させ、食事の提供その他日常生活に必要な便宜を供与することを目的とする施設であって、老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、養護老人ホーム及び特別養護老人ホーム以外のもの

● 【第二種社会福祉事業】(経営主体の制限なし)

区分	名称	内容
老人福祉法に規定する事業 (社会福祉法第 2 条第 3 項第 4 号)	老人居宅介護等事業 (老人福祉法第 5 条の 2 第 2 項)	ア 介護保険法の規定による訪問介護に係る居宅介護サービス費若しくは特例居宅介護サービス費、夜間対応型訪問介護に係る地域密着型介護サービス費若しくは特例地域密着型介護サービス費又は介護予防訪問介護に係る介護予防サービス費若しくは特例介護予防サービス費の支給に係る者 イ 生活保護法の規定による訪問介護及び夜間対応型訪問介護又は介護予防訪問介護に係る介護扶助に係る者 ウ 市町村による措置に係る者

区分	名称	内容
	<p>老人デイサービス事業 (老人福祉法第5条の2第3項)</p>	<p>ア 介護保険法の規定による通所介護に係る居宅介護サービス費若しくは特例居宅介護サービス費、認知症対応型通所介護に係る地域密着型介護サービス費若しくは特例地域密着型介護サービス費、介護予防通所介護に係る介護予防サービス費若しくは特例介護予防サービス費又は介護予防認知症対応型通所介護に係る地域密着型介護予防サービス費若しくは特例地域密着型介護予防サービス費の支給に係る者(その者を現に養護する者を含む)</p> <p>イ 生活保護法の規定による通所介護及び認知症対応型通所介護又は介護予防通所介護及び介護予防認知症対応型通所介護に係る介護扶助に係る者(養護者を含む)</p> <p>ウ 市町村による措置に係る者</p> <p>上記の者につき、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム等に通わせ、これらの者につき入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練、介護方法の指導等の便宜を供与する事業</p>
	<p>老人短期入所事業 (老人福祉法第5条の2第4項)</p>	<p>ア 介護保険法の規定による短期入所生活介護に係る居宅介護サービス費若しくは特例居宅介護サービス費又は介護予防短期入所生活介護に係る介護予防サービス費若しくは特例介護予防サービス費の支給に係る者(その者を現に養護する者を含む)</p> <p>イ 生活保護法の規定による短期入所生活介護又は介護予防短期入所生活介護に係る介護扶助に係る者</p> <p>ウ 市町村による措置に係る者</p> <p>上記の者につき、特別養護老人ホーム、養護老人ホームその他これらに準ずる施設に短期間入所させ、養護する事業</p>

区分	名称	内容
	<p>小規模多機能型居宅介護事業 （老人福祉法第5条の2第5項）</p>	<p>ア 介護保険法の規定による小規模多機能型居宅介護に係る地域密着型介護サービス費若しくは特例地域密着型介護サービス費又は介護予防小規模多機能型居宅介護に係る地域密着型介護予防サービス費若しくは特例地域密着型介護予防サービス費の支給に係る者</p> <p>イ 生活保護法の規定による小規模多機能型居宅介護又は介護予防小規模多機能型居宅介護に係る介護扶助に係る者</p> <p>ウ 市町村による措置に係る者</p> <p>上記の者につき、これらの者の心身の状況、置かれている環境等に応じて、それらの者の選択に基づき、それらの者の居宅において、又はサービスの拠点に通わせ、若しくは短期間宿泊させ、当該拠点において、入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活を営むのに必要な便宜及び機能訓練を供与する事業</p>
	<p>認知症対応型老人共同生活援助事業 （老人福祉法第5条の2第6項）</p>	<p>ア 介護保険法の規定による認知症対応型共同生活介護に係る地域密着型介護サービス費若しくは特例地域密着型介護サービス費又は介護予防認知症対応型共同生活介護に係る地域密着型介護予防サービス費若しくは特例地域密着型介護予防サービス費の支給に係る者</p> <p>イ 生活保護法の規定による認知症対応型共同生活介護又は介護予防認知症対応型共同生活介護に係る介護扶助に係る者</p> <p>ウ 市町村による措置に係る者</p> <p>上記の者につき、これらの者が共同生活を営むべき住居において入浴、排せつ、食事等の介護その他の日常生活上の援助を行う事業</p>

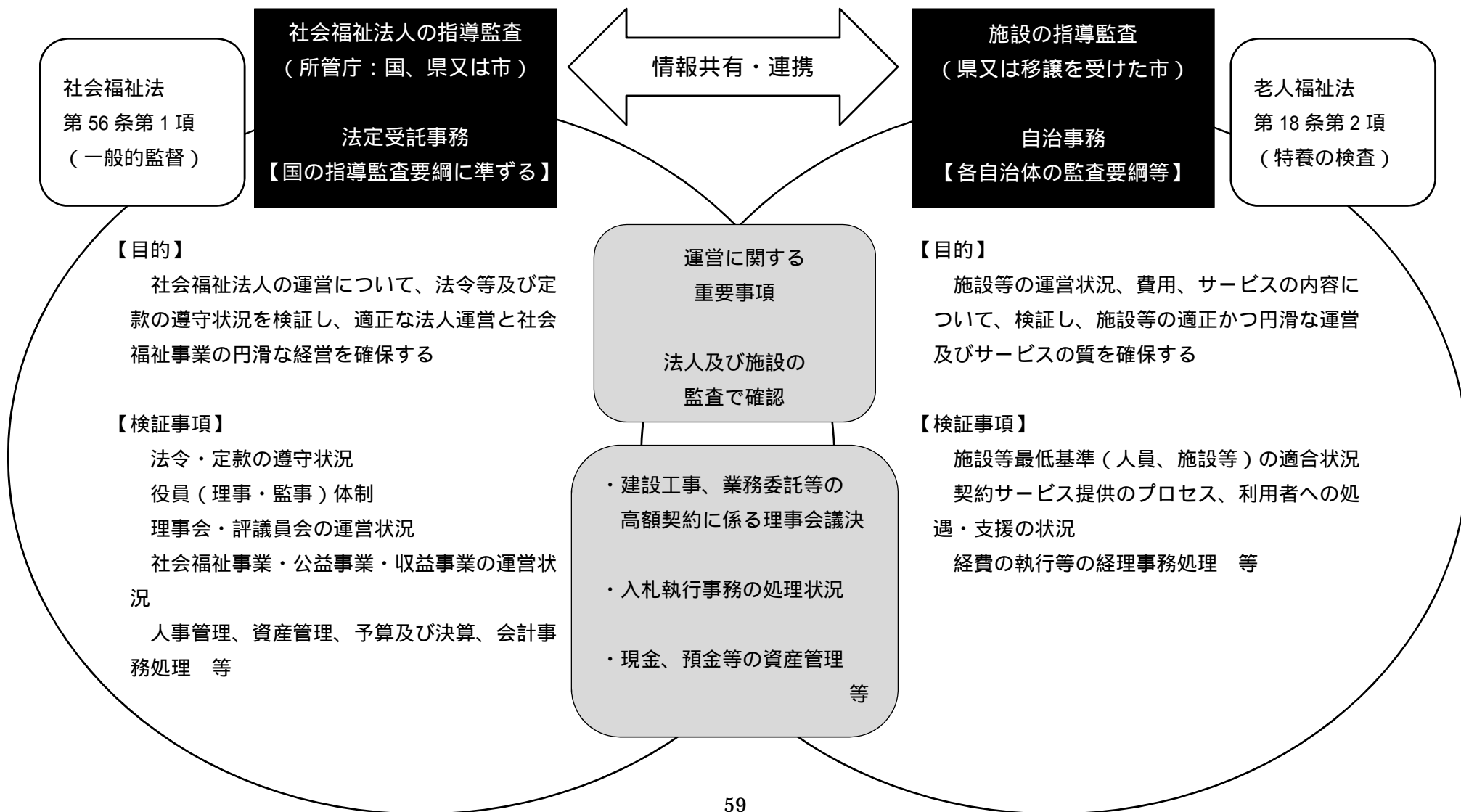
区分	名称	内容
	複合型サービス福祉事業 （老人福祉法第5条の2第7項）	居宅要介護者について、訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーション、居宅療養管理指導、通所介護、通所リハビリテーション、短期入所生活介護、短期入所療養介護、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護又は小規模多機能型居宅介護を二種類以上組み合わせることにより提供されるサービスのうち、訪問看護及び小規模多機能型居宅介護の組合せその他の居宅要介護者について一体的に提供されることが特に効果的かつ効率的なサービスの組合せにより提供されるサービスとして厚生労働省令で定めるもの
老人福祉法に規定する施設 （社会福祉法第2条第3項第4号）	老人デイサービスセンター （老人福祉法第20条の2の2）	ア 介護保険法の規定による通所介護に係る居宅介護サービス費、認知症対応型通所介護に係る地域密着型介護サービス費、介護予防通所介護に係る介護予防サービス費若しくは介護予防認知症対応型通所介護に係る地域密着型介護予防サービス費の支給に係る者（その者を現に養護する者を含む） イ 生活保護法の規定による通所介護及び認知症対応型通所介護又は介護予防通所介護及び介護予防認知症対応型通所介護に係る介護扶助に係る者（養護者を含む） ウ 市町村による措置に係る者 上記の者を通わせ、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練、介護方法の指導等の便宜を供与することを目的とする施設

区分	名称	内容
	老人短期入所施設 (老人福祉法第20条の3)	<p>ア 介護保険法の規定による短期入所生活介護に係る居宅介護サービス費若しくは特例居宅介護サービス費又は介護予防短期入所生活介護に係る介護予防サービス費若しくは特例介護予防サービス費の支給に係る者(その者を現に養護する者を含む)</p> <p>イ 生活保護法の規定による短期入所生活介護又は介護予防短期入所生活介護に係る介護扶助に係る者</p> <p>ウ 市町村による措置に係る者</p> <p>上記の者を短期間入所させ、養護することを目的とする施設</p>
	老人福祉センター (老人福祉法第20条の7)	無料又は低額な料金で、老人に関する各種の相談に応ずるとともに、老人に対して、健康の増進、教養の向上及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与することを目的とする施設
	老人介護支援センター (老人福祉法第20条の7の2)	地域の老人の福祉に関する各般の問題につき、老人、その者を現に養護する者、地域住民その他の者からの相談に応じ、必要な助言を行うとともに、主として居宅において介護を受ける老人又はその者を現に養護する者と市町村、老人居宅生活支援事業を行う者、老人福祉施設、医療施設、老人クラブその他の老人の福祉の増進することを目的とする事業を行う者等との連絡調整等の援助を総合的に行うことを目的とする施設

社会福祉法人監査と施設監査の関係

新潟県が行っている指導監査の範囲は、社会福祉法人の指導監査と施設の指導監査と大きく二つに分けられる。社会福祉法人の指導監査は社会福祉法第56条第1項、施設の指導監査は老人福祉法第18条第2項等を根拠として実施されており、それぞれの目的・検証事項は、以下の図のとおりである。

社会福祉法人監査と施設監査（例：特別養護老人ホーム）の関係



(2) 社会福祉法人

社会福祉法人の概要

前述のとおり、高齢者福祉においては社会福祉法人が重要な役割を担っている。

社会福祉法人とは、昭和 26 年に制定された社会福祉事業法（平成 12 年、社会福祉法に全面改正）により創設された「社会福祉事業を行うことを目的として、社会福祉法の定めるところにより設立された法人」をいう（社会福祉法第 22 条）。平成 18 年の改正前の民法第 34 条に基づく公益法人から発展した特別法人であり、「公益性」と「非営利性」の両面の性格を備えている法人格になる。日本国憲法第 89 条で規定している「公の支配に属しない慈善または博愛の事業に対する公金支出禁止規定」を回避するために制度化されたのが、社会福祉法人制度である。

社会福祉法人は、社会福祉事業という公益性の高い事業を安定的・継続的に経営していくことが求められる。このため、特に財政面において、確固とした経営基盤を有していることが必要であることから、「社会福祉事業を行うに必要な資産を備えなければならない。（社会福祉法第 25 条）」と規定されている。

社会福祉法人に対する規制と優遇措置

社会福祉法人は、「公益性」と「非営利性」という性格を備える特別な法人であるため、規制・監督と支援・助成を一体的に行い、安定的な事業の実施を確保するための仕組みが制度化されている。

規制・監督

- 社会福祉法人の設立の際には、必要な資産の保有や法人の組織運営等に関して一定の要件を課している。
- 適正な施設運営を確保するため、運営費の支出対象経費、繰入れ等に関する規制を行っている。
- 事業収入は原則として社会福祉事業にのみ充てられ、配当や収益事業に支弁できない。
- 法人の適正な運営を担保するため、役員解職勧告や法人解散命令等の強力な公的関与の手段が法律上与えられている。
- 事業を実施するために寄付された財産はその法人の所有となり、財産分与（持分）は認められない。また、解散した場合の残余財産は、定款の定めにより他の社会福祉法人または国庫に帰属する。

支援・助成

- 施設入所者（利用者）の福祉の向上を図るため、社会福祉法人による施設整備に対し、一定額を補助している。

(例) 社会福祉施設整備補助金

社会福祉施設整備補助金において、施設を整備する場合の費用負担は次表のとおり。

費用負担者 / 設置主体	国	都道府県、指定都市、中核市	市町村	社会福祉法人等
社会福祉法人等	1 / 2	1 / 4	-	1 / 4

- 社会福祉事業の公益性に鑑み、また、その健全な発達を図るため、法人税、固定資産税、寄付等について税制上の優遇措置が講じられている。

(例) 法人税

- 社会福祉法人は収益事業以外からの所得は非課税
- 株式会社は所得の 23.9% が課税
- 社会福祉事業の振興に寄与することを目的として、社会福祉法人の経営する社会福祉施設の職員等を対象とした退職手当共済制度を設けている。
 - 給付水準は国家公務員に準拠
 - 国及び都道府県による補助 (各 1/3)

(出典：厚生労働省ホームページを基に包括外部監査人が加工)

新潟県が所管する社会福祉法人

平成 26 年度において、主に高齢者福祉事業を営んでいる社会福祉法人 (高齢者福祉事業を行う社会福祉協議会を含む。) で新潟県の指導監査対象となる法人は 42 法人である。

市町村	法人名	市町村	法人名
長岡市	長岡三古老人福祉会	新潟市	燦祥会
長岡市	平成福祉会	新潟市	シャーローム
上越市	越後上越福祉会	新潟市	愛宕福祉会
上越市	上越あたご福祉会	新潟市	豊聖福祉会
妙高市	新井頸南福祉会	新潟市	新潟県社会福祉協議会
柏崎市	柏崎刈羽福祉事業協会	新潟市	遊生会
刈羽村	刈羽村社会福祉協議会	三条市	太陽福祉会
小千谷市	小千谷北魚沼福祉会	新潟市	心友会
出雲崎町	寿多摩院	新発田市	二王子会
出雲崎町	出雲崎町社会福祉協議会	聖籠町	聖籠町社会福祉協議会
出雲崎町	中越老人福祉協会	村上市	村上岩船福祉会

市町村	法人名	市町村	法人名
長岡市	長岡老人福祉協会	弥彦村	弥彦村社会福祉協議会
湯沢町	湯沢町社会福祉協議会	弥彦村	桜井の里福祉会
湯沢町	銀嶺	燕市	つばめ福祉会
南魚沼市	南魚沼福祉会	田上町	ごまどう福祉会
津南町	つなん福祉会	田上町	田上町社会福祉協議会
津南町	津南町社会福祉協議会	五泉市	ごせん福祉会
新潟市	新潟慈生会	五泉市	茨塚福祉会
妙高市	妙心福祉会	関川村	関川村社会福祉協議会
新潟市	にいがた寿会	阿賀町	阿賀町社会福祉協議会
新潟市	新潟さくら会	阿賀町	東蒲原福祉会

(出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工)

(3) 指導監査

指導監査の種類

社会福祉法人及び社会福祉施設は、それぞれの設置目的に沿って、サービスの向上に努め利用者に適切な処遇を行うとともに、事業経営の透明性の確保を図り、地域福祉の推進に努めることが求められている(社会福祉法第 24 条)。

社会福祉法人及び施設の指導監査は、社会福祉法第 56 条第 1 項、老人福祉法第 18 条第 2 項等の規定に基づき、関係法令、通知に示された法人運営、施設運営の指導監査事項について、行政庁が実地又は書面による調査を行い、必要に応じて指導等を行うことで、適正な法人、施設の運営、円滑な社会福祉事業の経営の確保につなげることを目的としている。

県の指導監査は、大きく「一般監査」と「特別監査」の二つに分けることができる。

・一般監査

- ・実地監査：対象となる施設において、資料確認、聴取を行う。

適正な運営が認められる社会福祉法人、施設は 2 年に 1 回、さらに優良な運営が認められる法人は 4 年に 1 回の頻度で行われる。

- ・集合監査：施設等の職員を一定の場所に集め、提出された監査資料を検証する。
- ・書面監査：平成 27 年度に導入。施設が郵送等で提出した監査資料を検証する。
過去の監査で運営に問題のない有料老人ホームを対象とする。

・特別監査

通報や一般監査等において、不正又は著しい不当、最低基準違反等が疑われる場合に実施する。(平成 21 年度以降実施なし。)

指導監査と行政処分

指導監査の結果、社会福祉法人の運営に不備が発見されることがある。その場合、新潟県は改善を求めることになるが、指導に従わない場合には行政処分として必要措置命令を発出し、さらに命令に従わない場合には業務停止命令又は役員解職勧告を行うことになる。全体の流れを示すと、以下のとおりとなる。

社会福祉法人の指導監督

【社会福祉法】第56条第1項

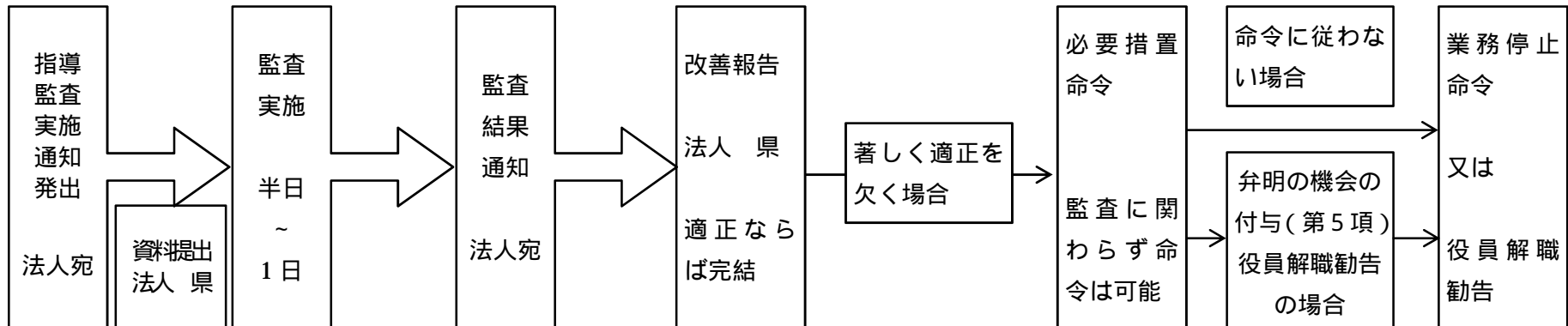
厚生労働大臣又は都道府県知事若しくは市長は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分及び定款が遵守されているかどうかを確かめるため必要があると認めるときは、社会福祉法人からその業務又は会計の状況に関し、報告を徴し、又は当該職員に、社会福祉法人の業務及び財産の状況を検査させることができる。

第56条第2項

所轄庁は、社会福祉法人が、法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該社会福祉法人に対し、期限を定めて、必要な措置を採るべき旨を命ずることができる。

第56条第3項

社会福祉法人が前項の命令に従わないときは、所轄庁は、当該社会福祉法人に対し、期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、又は役員解職を勧告することができる。



その他の
処分

第56条第4項

所轄庁は、社会福祉法人が、法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反した場合であつて他の方法により監督の目的を達することができないとき、又は正当の事由がないのに一年以上にわたつてその目的とする事業を行わないときは、解散を命ずることができる。

新潟県の指導監査実施状況

新潟県の指導監査の実施状況は、以下の表のとおりである。なお、高齢者福祉事業に関連しない指導監査の対象については記載を省略している（ただし、社会福祉法人については県所管法人全体）。

法人及び施設の指導監査については、新潟県の基本方針として2年に1度実施するとなっているが、過年度に指摘事項が多いなど問題が多い場合には毎年実施、法人の場合は外部監査の活用により財務状況の透明性・適正性が確保されているなど一定の要件を満たしていると認められる場合には4年に1度実施する運用となっている。その結果、各年度とも指導監査対象数に対し、概ね50%程度の実施割合となっている。

対象		項目	平成 22 年 度	平成 23 年 度	平成 24 年 度	平成 25 年 度	平成 26 年 度
社会福祉法人		対象数	277	277	283	64	66
		実施数	145	130	147	27	42
		監査実施 割合	52%	47%	52%	42%	64%
施設	老人福祉 施設（特 養、養護、 軽費老人 ホーム）	対象数	180	185	190	195	209
		実施数	90	91	97	83	116
		監査実施 割合	50%	49%	51%	43%	56%
	有料老人 ホーム	対象数	74	85	55	82	86
		実施数	43	34	36	24	57
		監査実施 割合	58%	40%	65%	29%	66%
	小計	対象数	254	270	245	277	295
		実施数	133	125	133	107	173
		監査実施 割合	52%	46%	54%	39%	59%
合計		対象数	531	547	528	341	361
		実施数	278	255	280	134	215
		監査実施 割合	52%	47%	53%	39%	60%

（出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工）

また、指導監査の結果、改善状況報告書の提出まで求めている指摘事項の件数は、

以下のとおりである。指導監査の対象件数が増減しており、単純な比較はできないが毎年一定数の指摘事項が発生している。

なお、高齢者福祉事業に関連しない指導監査の対象先は記載を省略している（ただし、社会福祉法人については県所管法人全体）。

対象	項目	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
社会福祉 法人	定款・規程に関する事項	15	21	41	5	13
	役員に関する事項	14	30	41	16	20
	会計事務に関する事項	32	28	40	6	23
	その他法人運営に関する事項	33	29	47	2	7
	計	94	108	169	29	63
老人福祉 施設（特 養、養護、 軽費老人 ホーム）	施設運営管理に関する事項	26	11	16	2	17
	入所者処遇の確保に関する事項	18	10	23	3	19
	会計事務の適正な執行に関する事項	9	10	2	4	16
	組織運営・人事管理及び財産管理に関する事項	0	1	1	0	3
	計	53	32	42	9	55
有料老人 ホーム	施設運営管理に関する事項	22	17	63	27	32
	入所者処遇の確保に関する事項	20	10	30	14	10
	会計事務の適正な執行に関する事項	33	0	1	0	0
	組織運営・人事管理及び財産管理に関する事項	2	0	9	0	7
	計	77	27	103	41	49

（出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工）

2. 個別検出事項

(1) 特別監査の実施方針

現状

前述のとおり監査には一般監査と特別監査がある。特別監査は重大な問題等が発見された場合に随時実施するものであり、指導監査の機動的な対応を可能にするものと言える。平成 26 年には、ある社会福祉法人に対し行政処分を行っている事例もあるが、新潟県は通常の定期的な一般監査で対応している。

ここで、特別監査はどのような時に実施するのかという指針は法令上特に示されておらず、新潟県としても個別に判断している。また、新潟県の不適正事例等による特別監査及び特別監査ではない事実確認調査の実施実績概要は、以下の表のとおりであり、特別監査は平成 20 年 11 月以降実施例がない。

< 特別監査実施実績 >

番号	実施日	内容
1	平成 15 年 5 月 8 日	補助金の過大申請
2	平成 16 年 2 月 17 日	児童への虐待疑惑
3	平成 16 年 4 月 7 日	預かり金・処遇問題
4	平成 16 年 12 月 3 日	入所者への暴力疑惑
5	平成 17 年 2 月 15 日	長期間の理事会未開催
6	平成 17 年 4 月 4 日	職員による預かり金着服
7	平成 17 年 11 月 10 日	職員による利用料の着服
8	平成 18 年 1 月 13 日	事故発生・不適切処遇
9	平成 19 年 1 月 15 日	赤字体質の法人運営
10	平成 19 年 3 月 23 日	家族会との関係が不明朗
11	平成 19 年 7 月 10 日	外部団体経費の横領
12	平成 20 年 11 月 20 日	不明金の発生

(出典：新潟県提供資料)

< 通報等に伴う事実確認調査の実施実績 >

番号	実施日	内容	備考	法令等
1	平成 21 年 1 月 26 日	虐待通報	現地調査	社会福祉法第 70 条 並びに精神保健及 び精神障害に関する 法律第 50 条の 2 の 4
2	平成 23 年	虐待通報	現地調査	老人福祉法第 29 条

番号	実施日	内容	備考	法令等
	7月28日		(高齢福祉保健課と合同調査)	第9項
3	平成25年 3月1日	虐待通報	現地調査 (高齢福祉保健課と合同調査)	老人福祉法第29条 第9項
4	平成25年 3月27日	指導監査に係る改善状況の確認	現地調査	児童福祉法第46条 第1項
5	平成25年 3月28日	指導監査及び不正経理に係る改善状況の確認	現地調査 (児童家庭課と合同調査)	児童福祉法第46条 第1項

(出典：新潟県提供資料)

課題

一般監査については事前通知等の手続が必要となることから機動的な実施ができないが、特別監査については通常の手続を省略して実施できることから、迅速な対応が必要なケースや証拠隠滅のリスクがある場合に速やかに行動できるメリットがある。

一方で特別監査は、実施すること自体が社会福祉法人及び世間に与える影響が大きく、実施には慎重にならざるを得ない。また、随時実施することにより監査対象先の受入態勢が整わず、担当者が不在のため必要な資料が入手できない等、有効な監査が実施できない可能性があるというデメリットがある。

以上のように、特別監査の実施にはメリットとデメリットがあることから、監査の有効性を維持するためには特別監査実施の可否における実務上の判断基準が必要と考えられる。しかし、現状では特別監査を実施すべき案件なのか、実施すべき案件だとして特別監査の実施が有効か否かといった実務上の取扱いが指針やマニュアル等で明確になっていないことから、適時・適切に特別監査が実施できているか疑念がある。そのため、特別監査を実施する際の方針を明確に定め、指導監査を適時に実施できるように規程又はマニュアルを整備することが望まれる。

【意見9】

相談や通報等によって、重要な問題の兆候を示していると考えられる場合には速やかな対応が求められる。その際、特別監査は有用な手段の一つと考えられるため、特別監査を実施する際の方針を明確に定め、指導監査を適時に実施できるように指針やマニュアル等を整備することが望まれる。

(2) 繰り返される指摘に対する指導監査の実効性

現状

新潟県では、指導監査での発見事項をその内容の重要性に応じて「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」、「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」、「その他の指導事項」に区分している。指摘事項の具体的な取扱いは、以下のとおりである。

別表 指導監査結果の取扱基準			
内容	区分	処置	講評等の措置
改善状況報告書の提出を要しない指摘事項	法令等に照らし、改善又は検討を要する事項で、指導によりその目的が達成されるもの。	指導監査を行った職員は責任者に指導する。	講評の対象とする場合もあるが、指導に対する改善状況の報告は求めない。
改善状況報告書の提出を要する指摘事項	法令等に照らし、違法又は不当なもので、その程度が比較的軽微なもの。	指導監査を行った職員は責任者に注意を与える。	講評の対象とし、指摘に対する改善状況の報告を文書で求める。
	法令等に照らし、明らかに違法又は不当なもので、その程度が重大なもの。	指導監査を行った職員は責任者に厳重注意を与える。	講評の対象とし、指摘に対する改善状況の報告を文書で求める。 講評の対象とし、法令等に基づく措置を講ずる。

：改善状況報告書の提出を要しない指摘事項が複数回にわたる場合は、改善状況報告書の提出を要する指摘事項とする場合がある。

(出典：新潟県社会福祉法人等指導監査実施要領)

「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」については、その後の改善状況を報告書により確認しているため、過去からの推移を見ると減少しており、一定の効果が認められる。しかしながら、平成 26 年度において 148 件もの指摘数がある。

また、「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」や「その他の指導事項」については、社会福祉法人側に実質的なペナルティ等がないため、改善されることなく繰り返し指摘されているケースがある。平成 26 年度の指導監査における指摘状況を見

ると、以下の表のとおりであるが、前回指導での是正又は改善を求める事項のうち依然として未改善だった数は相当数発生している。

< 平成 26 年度指導監査における指摘状況 >

指導監査対象 (指導監査対象の件数)	指摘の区分				横計
	施設運営 管理	入所者処 遇の確保	会計事務	組織運営 人事管理 財産管理	
前回指導監査での是正又は改善を求める事項のうち依然として未改善だった数					
法人(28件)	7	9	26	16	58
特養(86件)	7	3	18	3	31
養老(8件)	2	3	1	4	10
ケアハウス(19件)	2	2	6	1	11
有料(38件)	23	17	3	9	52
サ高住(19件)	0	0	0	0	0
計	41	34	54	33	162
今回指導監査のうち報告書が必要な指摘数					
法人(28件)	14	11	17	10	52
特養(86件)	7	16	13	0	36
養老(8件)	3	1	0	0	4
ケアハウス(19件)	5	2	3	1	11
有料(38件)	25	7	1	4	37
サ高住(19件)	7	1	0	0	8
計	61	38	34	15	148
今回指導監査のうち報告書が不要な指摘数					
法人(28件)	5	25	54	28	112
特養(86件)	54	39	90	7	190
養老(8件)	7	2	2	1	12
ケアハウス(19件)	4	3	18	2	27
有料(38件)	31	22	1	4	58
サ高住(19件)	13	4	0	2	19
計	114	95	165	44	418

：集計方法が異なるため、前出の表と件数が整合しない場合がある。

(出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工)

課題

「改善状況報告書の提出を求めない指摘事項」については、「法令等に照らし、改善又は検討を要する事項で、指導によりその目的が達成されるもの」という前提がある。しかし、多くの社会福祉法人が複数回の指導監査を受けている状況にもかかわらず、依然として多くの指摘事項が発見されており、なおかつ前回指導監査において指摘されているにもかかわらず未改善だった事項が多く発見されている現状を鑑みるに、指導によりその目的が達成されている状況とは言いがたい。

新潟県社会福祉法人等指導監査実施要領において、「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」が複数回にわたる場合は、「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」とする場合がある旨が規定されているが、その運用は個別判断となっており、明確な指針やマニュアル等がなく、厳格な運用が行われているかどうかについて疑念がある。

【意見 10】

指摘事項について、改善されないまま繰り返し指摘を受けている場合には、実際に「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」から「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」へ変更することもある。しかし、「改善状況報告書の提出を要しない指摘事項」が何度繰り返されると「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」へ変更するのかといった点については個々の案件ごとに判断する運用となっており、明確な指針やマニュアルはないため、判断指針やマニュアル等を整備するなど厳格な運用が望まれる。

(3) 指導監査における立会者の明確化

現状

新潟県社会福祉法人等指導監査実施要綱において、実地による指導監査には、社会福祉法人等の役員を立ち合わせる旨が規定されている。また、役員や施設長等に対し講評を行うことが義務付けられている。

(役員等の立会い)

第9条 実地による指導監査には、社会福祉法人等の役員を立ち合わせるものとする。

(指導監査結果の講評)

第10条 実地による指導監査を行った職員は、指導監査の終了後、役員、施設長その他関係職員の出席を求め、指導監査結果について講評を行うものとする。

(出典：新潟県社会福祉法人等指導監査実施要綱)

新潟県からは、指導監査の現場では役員が立ち会っていると同時に、講評も実施しているとの回答を得ているが、新潟県が指導監査の結果をまとめるために作成している監査調書を確認したところ、社会福祉法人の立会者が確認できるような記載は特に

見当たらなかった。

課題

指導監査における役員の立ち会いや講評への出席は、新潟県が発見した指摘事項の事実確認を行うため、指摘事項を正しく伝達する必要があることから、非常に重要であると考えられる。そのため、誰が社会福祉法人の立会者だったのかを明確にしておくことが必要と考える。

また、新潟県が新潟県社会福祉法人等指導監査実施要綱に準拠して手続を行ったことを明らかにするためにも立会者を明確にしておく必要がある。

【意見 11】

指導監査の結果をまとめるために作成している監査調書等において、指導監査における立会者と講評における出席役員を記録として残すべきである。

(4) 監事監査の有効性

現状

新潟県の指導監査において、「改善状況報告書の提出を要する指摘事項」が発見されており、その内訳まで見ると、定款や規程及び役員に関するような法人運営の基本的事項にかかる指摘事項も発見されている。また、前掲している「平成 26 年度指導監査における指摘状況」においても分かるとおり、前回指導監査での是正又は改善を求める事項のうち依然として未改善である事項も発見されている。

一方で、社会福祉法人においては、定款準則で監事を 2 名以上置くこととしており、その要件として「財務諸表等を監査しうる者」と「福祉事業において学識経験を有する者又は地域の福祉関係者」をそれぞれ 1 名以上置くこととされている。

監事は、理事の業務執行や社会福祉法人の財産の状況について主体性をもって監査できる唯一の常設機関であり、監事監査は社会福祉法人の運営をチェックする重要な機能を担っている。

その監事の役割としては社会福祉法第 40 条に、以下のように規定されている。

- 理事の業務執行の状況を監査すること。
- 社会福祉法人の財産の状況を監査すること。
- 理事の業務執行の状況又は社会福祉法人の財産の状況について監査した結果、不整の点があることを発見したとき、これを評議員会（評議員会のないときは、所轄庁）に報告すること。
- 前号の報告をするために必要があるとき、理事に対して評議員会の招集を請求すること。

- 理事の業務執行の状況又は社会福祉法人の財産の状況について、理事に意見を述べること。

(出典：社会福祉法)

監事の監査範囲は社会福祉法上「理事の業務執行の状況」及び「法人の財産の状況」とされているが、これは監事が監査できる対象範囲を限定しているものではなく、法人及び事業の運営全般にわたる監査を、いわゆる「業務監査」と「会計監査」に区分しているものである。

また、業務監査については、業務が適法に行われているかどうかという適法性だけでなく、法人の事業目的に照らして、法人の業務の進め方、財産の管理、利用、処分の仕方などの妥当性にも及ぶと考えられる。

以上からすると、新潟県が指導監査において指摘している事項は、本来監事が職務として監査上対応すべき事項であると言える。

課題

新潟県の指導監査において、前回指導監査での指摘事項のうち依然として未改善である事項が発見されているということは、監事の監査が十分に機能していないということを意味する。社会福祉法人の性格から公平かつ透明性の高い運営が求められ、そこにおける監事の役割は重要であり、その機能が十分ではないという状況は改善すべきであり、県としてはこれを指導すべきである。

しかし、新潟県の指導監査においては、前回指導監査での指摘事項のうち依然として未改善である事項が発見されているにもかかわらず、監事の職務に関する指摘は明らかに不適切な個別事例に限定されており、監事の職務遂行の有効性に関する指摘は特にない。

以上からすれば、指導監査における監事への指導が十分と言えるかについて疑問がある。

【指摘5】

前回指導監査での指摘事項が繰り返された場合は、法人及び事業の運営全般を監査する監事の職務遂行に対しても何らかの問題があるというべきである。そのため、前回指導監査での指摘事項が繰り返された場合には、監事の職務遂行を改善すべきであるということを、原則的に指摘として、社会福祉法人に示すべきである。

(5) 現況報告書等のインターネット開示

現状

社会福祉法人においては、平成 26 年度提出分（平成 25 年度決算）より現況報告書及びその添付資料（貸借対照表及び収支計算書）をインターネットを活用し公表することが義務付けられ、ホームページが存在しないこと等により公表が困難な法人については、所轄庁のホームページで公表することとなっている（厚生労働省通知「社会福祉法人の認可について」の一部改正について（平成 26 年 5 月 29 日雇児発 0529 第 13 号社援発 0529 第 4 号老発 0529 第 1 号））。

しかし、ホームページが存在しているにもかかわらず、現況報告書及びその添付資料が開示されていない法人が存在している。新潟県における平成 27 年 3 月 10 日時点での調査結果は以下のとおりである。

<平成 26 年度現況報告書等の公表状況>

法人名	公表状況	法人名	公表状況
ホームページを開設している法人			
新潟県社会福祉協議会	公表済	太陽福祉会	×
柏崎刈羽福祉事業協会	公表済	二王子会	公表済
弥彦村社会福祉協議会	公表済	小千谷北魚沼福祉会	公表済
田上町社会福祉協議会	公表済	村上岩船福祉会	公表済
阿賀町社会福祉協議会	公表済	つばめ福祉会	公表済
湯沢町社会福祉協議会	公表済	新井頸南福祉会	公表済
シャーローム	公表済	ごせん福祉会	×
豊聖福祉会	公表済	茨塚福祉会	公表済
愛宕福祉会	公表済	上越あたご福祉会	公表済
燦祥会	公表済	南魚沼福祉会	公表済
にいがた寿会	×	桜井の里福祉会	公表済
新潟慈生会	公表済	東蒲原福祉会	公表済
心友会	×	中越老人福祉協会	×
遊生会	公表済	寿多摩院	公表済
長岡老人福祉協会	公表済	銀嶺	×
長岡三古老人福祉会	公表済	つなん福祉会	×
平成福祉会	×		
ホームページを開設していない法人			
聖籠町社会福祉協議会	県 HP にて公表済	妙心福祉会	県 HP にて公表済
関川村社会福祉協議会	県 HP にて公表済	新潟さくら会	県 HP にて公表済

法人名	公表状況	法人名	公表状況
刈羽村社会福祉協議会	県 HP にて公表済	ごまどう福祉会	県 HP にて公表済
出雲崎町社会福祉協議会	県 HP にて公表済	越後上越福祉会	県 HP にて公表済
津南町社会福祉協議会	県 HP にて公表済		

「×」は現況報告書及び添付資料（貸借対照表及び収支計算書）の両方あるいはいづれかが公表されていない法人。

対象法人は、主に高齢者福祉事業を営んでいる法人。（高齢者福祉事業を行う社会福祉協議会を含む。）

（出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工）

なお、新潟県は平成 27 年度より、自主的に開示していない法人については、ホームページの有無等により公表が困難かどうかにかかわらず、新潟県のホームページにて開示している。

課題

社会福祉法人はその運営において透明性が求められることから、現況報告書及びその添付資料の開示が求められているが、その中には、ホームページがあり開示可能と考えられるが開示していない法人が存在している。これは、社会福祉法人としての責務を果たしていない行為と言える。

この点、県はホームページによる開示が必要である旨の通知を行い、実地監査の対象となった法人には直接指摘をするなど指導監査上対応していた。しかし、全ての社会福祉法人をカバーできておらず、依然として開示していない法人がある。そのため、社会福祉法人に対し、情報開示の必要性に対する指導が十分であったかどうかについて疑念がある。

新潟県はその対策として、自主的な開示をしない法人について新潟県が入手している情報を基に新潟県のホームページで開示しているが、それは開示すべき情報が開示されていないという不備を解消させるものではあっても、そもそもの社会福祉法人として求められる責務を果たそうとしていないという法人の姿勢を改善させるものではない。

以下のように、社会福祉法人に関する情報開示の拡充の動きも国で検討されているため、法人に対する、より一層の指導が重要と考える。

1. 社会福祉法人制度の改革

(2) 事業運営の透明性の向上

財務諸表・現況報告書・役員報酬基準等の公表に係る規定の整備 等

（出典：社会福祉法等の一部を改正する法律案（平成 27 年 4 月 3 日提出））

【指摘6】

社会福祉法人の運営の透明性を図るため、現況報告書及びその添付書類の情報開示が求められているが、情報開示が十分でない社会福祉法人が存在している。新潟県は、情報開示の必要性を社会福祉法人に十分に指導する必要がある。

(6) 実地調査における発見事項

現状

本包括外部監査の実地調査対象とした3団体の概要は、以下のとおりである。

	社会福祉法人 A	社会福祉法人 B	社会福祉法人 C
事業種類	第二種 その他	第一種 老人福祉 第二種 老人福祉 第二種 児童福祉	第一種 老人福祉
理事	20 名	8 名	6 名
監事	2 名	2 名	2 名
評議員	48 名	17 名	13 名
職員数	常勤専従：31 名 非常勤：16 名	常勤専従：277 名 非常勤：34 名	常勤専従：1 名 常勤兼務：165 名 非常勤：36 名
対象補助金	明るい長寿社会 づくり事業補助金	高齢者施設整備費補助金 高齢者福祉施設開設等支 援事業補助金	軽費老人ホーム事務 費補助金

課題

・社会福祉法人 A

a . 不動産賃貸料の決定根拠の不備

基本財産である土地建物を他の社会福祉法人に賃貸しており、毎年の賃貸借契約の更新にあたっては、理事会の承認及び新潟県の承認を得ている。しかし、この賃貸料は改定されておらず、周辺相場や物件自体の個別要因等を考慮した上で賃貸料の水準が適正であると結論付けるに至った検討の証跡がない。

結果として前年と同額の賃貸料が適正であると決定したとしても、賃貸料決定にあたっての検討の証跡を残すように、新潟県は指導すべきである。

b . 基本財産の額の定款と財務諸表の不一致

基本財産である有価証券の額が、定款と財務諸表との間で不一致であり、所要

の改善措置を講じることを新潟県は指摘している。しかし、この有価証券は政府保証債等の債券を額面未満で取得したものであり、満期償還日（最長で平成 52 年）まで帳簿価額は毎年変動するため、定款を毎年改正しない限り債券の満期償還日までは不一致が継続することとなる。

基本財産の運用については法人の判断に委ねられることではあるが、定款と財務諸表の不一致という不備が継続的に発生しているため、改善措置について新潟県の指導が望まれる。

c . 規程と実務の乖離

経理規程には、「契約書の作成を省略する場合においても、特に軽微な契約を除き、契約の適正な履行を確保するため、請書その他これに準ずる書面を徴する」と規定されている。しかし、実務上は契約金額が 100 万円を超えない契約については契約書の作成が行われておらず、請書その他これに準ずる書面を徴することも行われていない。また、特に軽微かどうかの判断も行われておらず、法人としての実務上の対応方針もなかった。

規程と実務が乖離している状況は不適切であり、乖離を解消するように、新潟県は指導すべきである。

d . 新会計基準の対応への不備（ワンイヤールール）

社会福祉法人 A は、貸付事業を行っており、貸付金が計上されている。新会計基準ではワンイヤールールが明記されており、貸付金についても流動固定分類が求められるが、現状では分類が行われていないため、1 年以内に回収されるべき貸付金の金額を区分表示する必要があると考える。

新潟県は、新会計基準への適切な対応について指導すべきである。

. 社会福祉法人 B

a . 理事長専決事務委任規程の改定遅れ

定款細則として規定されている理事長専決事務委任規程が平成 24 年 10 月以降改定されていないため、その後に新設された施設の入居者に関する日常的な事項が対象とされていない。

理事長専決事務委任規程に定められていないことについては、理事会承認が必要となり手続が煩雑になるため、新潟県は実態に即した適時の改定を指導すべきである。

b . 補助金取得資産の管理不十分

高齢者福祉施設開設等支援事業補助金による取得資産のうち、取得価額が 30

万円以上の物品については、財産の処分に制限があるため、適切な管理が必要になる。しかし、当該補助金で取得した処分に制限がある資産が、固定資産台帳上、明確に区分管理されていなかった。

財産の処分に制限がある資産があるため、新潟県は法人に対して適切な管理を行うように指導すべきである。

c．起案書の決裁日の記入漏れ

起案書は、契約等の前に適切な役職者による決裁を受けたことを証する書類であるが、ほとんどの起案書に決裁日付が記載されていない。決裁を受けた日が不明確であり、書類上不備がある。

新潟県は、書類の不備を改善するように指導すべきである。

d．契約事務の不備

経理規程上、一定の金額以上の契約は入札とするのが原則である。しかし、本来入札を行うべき金額であるにもかかわらず随意契約によっている契約が散見された。また、合理的な理由がある場合は随意契約によることもできるが、合理的な理由を示した文書等も作成されていなかった。

新潟県の指導監査でも指摘されている事項であるが、契約事務の適切な履行について、引き続き新潟県の指導が望まれる。

e．契約書の作成漏れ

経理規程上、100万円以上の契約については原則として契約書を作成することとなっている。しかし、法人は物品購入に関して納品書で代替できると判断し、契約書を作成していない事例が散見された。

新潟県は、契約書作成事務が適切に行われるように指導すべきである。

f．新会計基準対応（減損会計）

社会福祉法人Bは新会計基準適用法人であり、減損会計について対応が必要である。しかし、決算業務上、簿価と時価との比較検討が行われていなかった。減損会計は時価が著しく下落している場合には実施しなくてはならない会計処理であるため、毎期の決算手続において、簿価と時価との比較検討が必要であると考えられる。

新潟県は、新会計基準に適切に対応できるように指導すべきである。

．社会福祉法人C

a．関連当事者取引にかかる取引金額の根拠資料の不備

社会福祉法人Cは理事長が代表を務める会社から、駐車場を賃借している。これは関連当事者取引に該当するが、取引金額の妥当性に関する根拠が十分ではなかった。

一般的に、関連当事者取引は不透明な取引が行われる可能性が通常の取引よりも高いため、十分な根拠資料を具備するように、新潟県は指導すべきである。

b. 契約書の未提出

工事請負契約（平成 26 年 2 月 4 日）において、契約先に渡すべき契約書が渡されずに社会福祉法人Cで保管されていた。契約書は契約の適正な履行、トラブルの防止のために重要な書類であるため、適切に管理すべきである。

新潟県は書類の管理状況についても適切に指導すべきである。

c. 契約事務の不備

経理規程上、一定の金額以上の契約は入札とするのが原則である。しかし、本来入札を行うべき金額であるにもかかわらず随意契約によっている契約が散見された。また、合理的な理由がある場合は随意契約によることもできるが、合理的な理由を示した文書等も作成されていなかった。

新潟県の指導監査でも指摘されている事項であるが、契約事務の適切な履行について、引き続き新潟県の指導が望まれる。

d. 新会計基準対応（賞与引当金計上）

社会福祉法人Cにおいては年 2 回賞与を支給している。

新会計基準注解 19 では「職員に対し賞与を支給することとされている場合、当該会計年度の負担に属する金額を当該会計年度の費用に計上し、負債として認識すべき残高を賞与引当金として計上するものとする。」と規定されているが、社会福祉法人Cにおいては賞与引当金が計上されていないため、賞与引当金の計上が必要である。

なお、社会福祉法人Cにおいては、賞与規程において計算期間等が定められていないため、賞与規程の整備も必要である。

新潟県は、新会計基準への対応及び規程の整備について指導すべきである。

【指摘 7】

包括外部監査人が実施した実地調査において各社会福祉法人で複数の不備が発見されている。新潟県として未対応の不備については、指導の実効性を高めることが必要である。

(7) 社会福祉法人の内部留保

現状

社会福祉法人は、公益性の高い社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人であり、その公益性・非営利性に鑑み、財務運営に関する規律の面から、適正な運営を担保する必要がある。社会福祉法人については、税制優遇や公金の支出があることも踏まえ、公益財団法人と同等又はそれ以上の公益性を確保することを基本に、社会福祉法人に適した財務運営に関する規律を構築する必要があると言えよう。

しかしながら、社会福祉法人の中には、多額の内部留保を蓄えていると考えられる法人がある。また、十分な内部留保があり、事業の遂行上なんら支障がないと考えられるにもかかわらず、社会福祉法人という公益性の高さを理由として、地方公共団体から無償の不動産賃借を受けているといったケースも散見されており、公金が滞留しているのではないかと懸念される実態がある。

なお、内部留保の考え方には諸種あるが、第4回社会保障審議会福祉部会（平成26年9月30日）（厚生労働省）において、以下の定義が提唱されている。

内部留保の定義について

平成25年5月31日介護給付費分科会資料より抜粋

- 内部留保とは、一般的には「過去の利益の蓄積額」とされているが、特養の経営主体である社会福祉法人は、非営利法人であることから配当(利益処分)が認められておらず、「過去の利益の蓄積額」は赤字経営をしない限り増加する特性がある。(「過去の利益の蓄積額」は、事業活動に再投資されたとしても減少しない。)

(参考)平成23年12月公表の内部留保額＝次期繰越活動収支差額＋その他積立金

- 今回の調査研究では、こうした特性に留意し、「今現在実際に存在している内部留保の額」を把握することとし、以下のとおり2種類の内部留保を定義することとした。

発生源 内部留保

- 内部留保の源泉で捉えた「貸借対照表の貸方に計上されている内部資金」
＝ **次期繰越活動収支差額 + その他の積立金 + 4号基本金**(※)

(※)繰越活動収支差額を基本財産に組み入れたもの。

実在 内部留保

- 内部資金の蓄積額のうち、今現在、事業体内に未使用資産の状態で見保されている額(減価償却により、蓄積した内部資金も含む。)
＝ **「現預金・現預金相当額」 - (流動負債+退職給与引当金)**

(出典)「介護老人福祉施設等の運営及び財政状況に関する調査研究」(平成25年3月、株式会社明治安田生活福祉研究所 研究委員長:田中滋慶應義塾大学院教授)

上記、「発生源内部留保」と「実在内部留保」の考え方にに基づき、平成 26 年度の各社会福祉法人の財務諸表から包括外部監査人が試算したのが、以下の表である。

(単位：百万円)

法人名	発生源 内部留保	実在 内部留保	総資産	発生源内 部留保率	実在内部 留保率
社会福祉法人 1	1,376	897	1,660	82.9%	54.1%
社会福祉法人 2	298	234	1,623	18.3%	14.4%
社会福祉法人 3	185	102	405	45.8%	25.2%
社会福祉法人 4	1,118	274	4,052	27.6%	6.8%
社会福祉法人 5	2,062	707	5,448	37.9%	13.0%
社会福祉法人 6	648	124	1,763	36.8%	7.0%
社会福祉法人 7	2,319	406	5,757	40.3%	7.0%
社会福祉法人 8	69	283	4,274	1.6%	6.6%
社会福祉法人 9	503	125	1,330	37.8%	9.4%
社会福祉法人 10	113	71	269	42.0%	26.5%
社会福祉法人 11	9	35	1,238	0.7%	2.9%
社会福祉法人 12	868	1,051	10,745	8.1%	9.8%
社会福祉法人 13	1,870	633	3,589	52.1%	17.6%
社会福祉法人 14	311	45	2,575	12.1%	1.7%
社会福祉法人 15	206	54	431	47.9%	12.5%
社会福祉法人 16	160	102	658	24.4%	15.5%
社会福祉法人 17	161	122	185	87.0%	65.6%
社会福祉法人 18	11,001	2,585	8,747	125.8%	29.6%
社会福祉法人 19	1,850	1,007	3,202	57.8%	31.4%
社会福祉法人 20	310	6	790	39.3%	0.7%
社会福祉法人 21	723	490	1,936	37.4%	25.3%
社会福祉法人 22	915	372	2,260	40.5%	16.4%
社会福祉法人 23	225	89	3,065	7.3%	2.9%
社会福祉法人 24	141	110	149	94.8%	73.9%
社会福祉法人 25	433	89	2,118	20.4%	4.2%
社会福祉法人 26	1,574	862	3,749	42.0%	23.0%
社会福祉法人 27	1,914	246	5,259	36.4%	4.7%
社会福祉法人 28	2,509	11,262	11,876	21.1%	94.8%
社会福祉法人 29	404	195	1,771	22.8%	11.0%

法人名	発生源 内部留保	实在 内部留保	総資産	発生源内 部留保率	实在内部 留保率
社会福祉法人 30	830	231	2,716	30.6%	8.5%
社会福祉法人 31	22	3	379	5.7%	0.8%
社会福祉法人 32	11	27	56	19.9%	48.2%
社会福祉法人 33	11,101	1,178	16,190	68.6%	7.3%
社会福祉法人 34	28	36	624	4.4%	5.8%
社会福祉法人 35	1,349	1,339	5,257	25.7%	25.5%
社会福祉法人 36	128	45	498	25.8%	9.0%
社会福祉法人 37	956	379	1,973	48.5%	19.2%
社会福祉法人 38	2,620	1,770	5,642	46.4%	31.4%
社会福祉法人 39	1,254	921	2,764	45.4%	33.3%
社会福祉法人 40	599	96	3,942	15.2%	2.4%
社会福祉法人 41	290	16	2,496	11.6%	0.6%
社会福祉法人 42	7	25	59	12.3%	42.4%

：発生源内部留保率 = 発生源内部留保 ÷ 総資産

实在内部留保率 = 实在内部留保 ÷ 総資産

（出典：平成 26 年度の各社会福祉法人の財務諸表を基に包括外部監査人が作成）

課題

社会福祉法人の中には、「発生源内部留保」、「实在内部留保」ともに余裕のある法人が存在している。

一方で、社会福祉法人は社会福祉法に規定された第一種社会福祉事業を行っており安定経営が求められるところ、大きく利益が出る必要はないが、毎年度の収支が安定していることが求められるにもかかわらず、「発生源内部留保」又は「实在内部留保」がマイナスとなっている法人もある。

この点、社会福祉法人の財務規律について、従来国の方針が明確になっていなかったこともあり、新潟県では、全体的な方針は明確になっていない。

(参考)

規制改革実施計画(平成26年6月24日閣議決定)抄

・内部留保の位置づけを明確化し、福祉サービスへの再投資や社会貢献での活用を促す。

【平成26年度に結論を得て、所用の制度的な措置を講じる。】

・社会福祉法人に対して、明確な事業計画に基づく目的別の積立(退職給付引当金や修繕積立金等の別途積立金の活用)を行うことを指導する。【平成26年度措置】

社会福祉法人制度の在り方等に関する検討会報告書(平成26年7月4日)(抄)

4. 法人運営の透明性の確保

(剰余金の使途・目的の明確化)

剰余金を具体的な使途もなく積み立てることは、事業の利益を社会福祉事業や地域に還元する非営利法人としての使命が果たされている状態とは言えない。剰余金については、目的を持った積立金として整理することや、積み立ての目標や積立額について、法人が利用者や地域住民など広く国民一般に説明責任を果たす仕組みを検討するべきである。

(出典:第4回社会保障審議会福祉部会(平成26年9月30日)資料)

1. 社会福祉法人制度の改革

(3) 財務規律の強化(適正かつ公正な支出管理・いわゆる内部留保の明確化・社会福祉充実残額の社会福祉事業等への計画的な再投資)

役員報酬基準の作成と公表、役員等関係者への特別の利益供与の禁止等

「社会福祉充実残額(再投下財産額)」「純資産の額から事業の継続に必要な財産額()を控除等した額」の明確化

: 事業に活用する土地、建物等 建物の建替、修繕に要する資金 必要な
運転資金 基本金及び国庫補助等特別積立金

「社会福祉充実残額」を保有する法人に対して、社会福祉事業又は公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務付け等

(出典:社会福祉法等の一部を改正する法律案(平成27年4月3日提出))

【意見12】

社会福祉法人の内部留保に対する財務規律を強化する方向性で国も検討している。新潟県としても、国の動向を踏まえて、指導の方針を定める必要がある。

(8) 指導監査時間の確保

現状

指導監査の対象は前述のとおり、社会福祉法人及び高齢者福祉に関連する施設では平成 26 年度で 361 先であり、2 年に 1 度は監査を行うという基本方針があるため実施件数は 215 件に上る。また、指導監査を行う国保・福祉指導課福祉指導班の指導監査の対象は高齢者福祉に限らず児童福祉施設なども含まれ、全体での指導監査対象先は平成 26 年度で 721 先、監査実施件数は 399 件に上る。

一方、その指導監査を行う国保・福祉指導課福祉指導班の人員は 8 名であり、各年度の監査実施数と人員の推移は、以下のとおりである。

項目	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
監査対象数	746	753	889	696	721
監査実施数 (A)	375	377	415	330	399
福祉指導班人員 (B)	8	8	8	8	8
一組当たり監査 実施数 () (A ÷ (B ÷ 2))	94	94	104	83	100

：指導監査は通常 2 人一組体制で監査を実施することから、2 人で一組という前提で算定している。

：平成 22・23 年度は、一時預かり事業及び地域子育て支援拠点事業を除く。

(出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工)

課題

新潟県の指導監査実施体制は、基本的に 2 人体制で概ね 3 時間以内に資料等の閲覧と講評まで行うという状況である。これは、指導監査の対象先が多数あることから、実務的に割り振ることができる時間に限りがあるためであると考えられる。

しかし、社会福祉法人や施設に対する適切な経営や運営のために、指導監査に求められる期待や役割には大きなものがあり、必要十分な監査を実施することが求められる。ところが、指導監査においてチェックすべき事項は多岐にわたり、現状の体制では、これ以上指導監査機能の拡充を行うことは実務的に困難であると考えられる。

人員や監査にかけられる時間といった監査資源は有限であるため、監査資源の不足についてどのように対応するのかという観点と、監査資源の配分をどのようにするのかという観点から検討が必要である。

【意見 13】

監査資源は有限である以上、指導監査機能を拡充させるためには、監査資源の増加と監査資源配分の最適化が考えられる。

監査資源の増加については、人員増加が考えられる。人員増加はコストの増加を伴うが、社会福祉法人の適正かつ公平で透明性のある運営を実現するために必要なコストであれば検討すべきである。

また、監査資源の配分を最適化することについては、例えば、書面監査の実施割合を増加させるといったことや、リスクが低いと考えられる対象先については機械的に2年に一度実施するという方針を見直すことで、リスクが高い先への指導監査実施における時間を確保し、質の向上を図るといったことを検討すべきである。

IV. 介護保険

1. 新潟県における介護保険の概要

(1) 介護保険制度の概要と県の役割

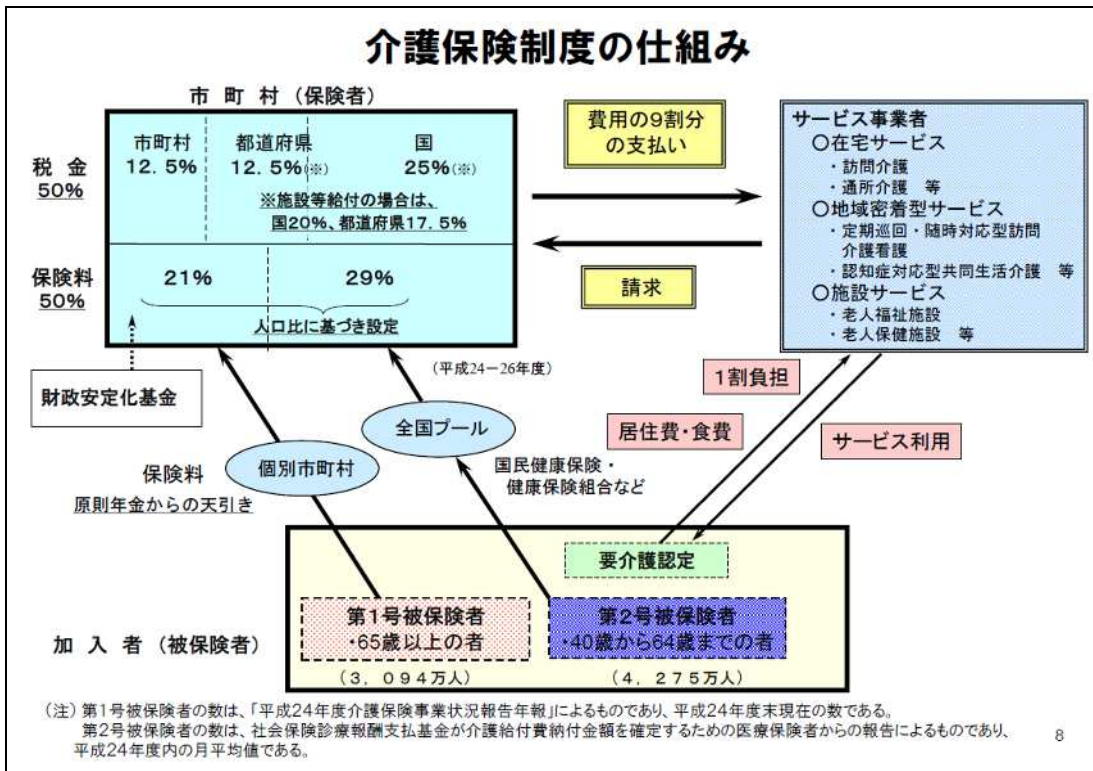
介護保険制度の概要

我が国では、高齢化の進展に伴う要介護者の増加、介護期間の長期化などといった介護ニーズの増大と、核家族化の進行、介護する家族の高齢化などといった要介護高齢者を支えてきた家族をめぐる状況の変化を背景に、高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組みが求められてきた。

高齢者介護に関しては、介護保険制度導入以前は老人福祉制度と老人医療制度の二つの制度が存在していたものの、複数制度が存在することによる不便さ、利用者がサービスの選択をすることができないこと、利用に当たり所得調査が必要なことによる心理的抵抗感、市町村が直接あるいは委託により提供するサービスが基本であるためサービス内容が画一的となりがちであること、本人と扶養義務者のコスト負担といった問題を抱えていた。

介護保険制度は、これらの問題を軽減・解消することを目的として平成12年4月1日より施行された社会保険制度である。

介護保険制度の仕組みを図示すると、以下のとおりである。



(出典：厚生労働省ホームページ)

県の役割

介護保険法第5条第2項では、「都道府県は、介護保険事業の運営が健全かつ円滑に行われるように、必要な助言及び適切な援助をしなければならない。」として都道府県の責務が定められており、各都道府県は以下の役割を担うこととされている。

<ul style="list-style-type: none"> ● 市町村の支援 市町村の行う介護保険事業に関する指導等、介護認定審査会の共同設置への支援、市町村から要介護認定等の業務を委託した場合の都道府県介護認定審査会の設置等 ● 事業者、介護保険施設の指定・指導等 居宅介護支援事業者・居宅介護サービス事業者の指定、介護老人福祉施設等の指定、介護老人保健施設の開設許可、これらの事業者・施設に対する指導・監督、改善命令、指定の取り消し等 ● 財政支援 介護給付費に対する都道府県負担、財政安定化基金の設置・運営等 ● 人材育成 介護支援専門員の養成・研修・登録等 ● その他広域的な取り組み 介護保険事業支援計画の策定、介護保険審査会の設置・運営、都道府県国民健康保険団体連合会の指導・監督等

(出典：「逐条解説 介護保険法」)

(2) 介護保険料及び介護給付費の推移

介護保険料の推移

新潟県と全国の第1号被保険者の介護保険料基準額の推移は、以下のとおりである。高齢者人口の増加を背景に、新潟県を含む全国で増加傾向にあることが伺える。

区 分	第1期 (H12～14年度)	第2期 (H15～17年度)	第3期 (H18～20年度)	第4期 (H21～23年度)	第5期 (H24～26年度)	伸び率
新潟県平均	2,774円	3,347円	4,047円	4,450円	5,634円	103.1%
全国平均	2,911円	3,293円	4,090円	4,160円	4,972円	70.8%

：第1期から第5期の伸び率

(出典：厚生労働省 報道発表資料)

介護給付費の推移

新潟県の介護給付費の推移は、以下のとおりである。介護給付費は年々増加しており、平成26年度は平成22年度と比較して16.9%増加している。

(単位：百万円)

サービス区分	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
居宅（介護予防）サービス	81,162	85,337	89,345	92,316	94,494
訪問サービス	13,201	13,618	14,184	14,060	14,065
訪問介護	9,396	9,751	10,161	9,949	9,812
訪問入浴介護	978	983	988	952	909
訪問看護	2,058	2,052	2,236	2,346	2,503
訪問リハビリテーション	429	491	437	421	403
居宅療養管理指導	340	340	362	393	437
通所サービス	33,961	35,643	37,303	38,565	39,563
通所介護	28,180	29,753	31,350	32,581	33,478
通所リハビリテーション	5,780	5,890	5,953	5,984	6,085
短期入所サービス	17,094	17,906	18,507	19,506	20,123
短期入所生活介護	15,603	16,576	17,194	18,338	19,077
短期入所療養介護（老健）	1,464	1,313	1,289	1,140	1,008
短期入所療養介護（病院等）	27	17	25	28	38
福祉用具・住宅改修サービス	5,286	5,602	5,890	6,093	6,227
福祉用具貸与	4,230	4,530	4,818	5,008	5,179
福祉用具購入費	227	232	231	234	241
住宅改修費	828	841	842	850	807
特定施設入居者生活介護	3,046	3,626	4,374	4,673	4,897
介護予防支援・居宅介護支援	8,576	8,942	9,086	9,419	9,619
地域密着型（介護予防）サービス	13,937	16,745	20,173	22,236	24,982
定期巡回・随時対応型訪問介護看護			60	227	304
夜間対応型訪問介護	8	12	10	10	8
認知症対応型通所介護	1,556	1,580	1,628	1,607	1,609
小規模多機能型居宅介護	3,691	4,563	5,814	6,345	6,900
認知症対応型共同生活介護	6,687	7,400	8,409	8,902	9,317
地域密着型特定施設入居者生活介護	249	275	248	272	278
地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護	1,745	2,915	4,000	4,722	6,279
複合型サービス			4	152	287
施設サービス	74,261	75,014	75,645	77,145	78,461
介護老人福祉施設	35,221	35,943	36,901	38,485	40,227
介護老人保健施設	30,164	30,847	30,804	31,123	31,274
介護療養型医療施設	8,875	8,224	7,939	7,537	6,960
介護給付費合計	169,359	177,096	185,163	191,697	197,937

(出典：厚生労働省「介護保険事業状況報告」)

(3) 介護給付適正化への取組

介護給付適正化の概要

高齢化の進展に伴う要介護・要支援認定者数の増加とともに介護給付費が増加傾向にあることは前述のとおりである。新潟県に限らず、全国的に今後も高齢化の進展が見込まれる状況にあり、介護保険制度を取り巻く環境は今後、一層厳しいものとなることが予想されている。

このような環境のなか、介護給付の適正化を図ることにより、利用者に対する適切な介護サービスを確保しながら不適切な給付を削減することで、介護保険制度の信頼感を高めるとともに、介護給付費や介護保険料の増大を抑制して持続可能な介護保険制度を構築していくことが求められている。

具体的な介護給付適正化の取組については、都道府県と保険者が一体となって戦略的に取り組んでいくことを推進する観点から、平成19年6月に厚生労働省より示された「介護給付適正化計画に関する指針」に基づき、各都道府県の考え方及び目標等を定めた「介護給付適正化計画」を策定し、平成20年度から適正化事業の全国的な展開が図られている。

なお、「介護給付適正化計画」は、国の介護保険制度の見直しの検討状況や、高齢者介護をめぐる環境の変化などに応じて、適宜計画が見直されており、平成27年度より第3期に入っている。

計画	期間
第1期介護給付適正化計画	平成20年度～平成22年度
第2期介護給付適正化計画	平成23年度～平成26年度
第3期介護給付適正化計画	平成27年度～平成29年度

保険者（市町村）の取組

各保険者においては、以下の主要5事業を柱として保険者の実情に応じて適正化事業に取り組んでおり、それぞれの内容は以下のとおりである。

事業	内容
要介護認定チェック	● 指定居宅介護支援事業者、介護保険施設又は介護支援専門員等が実施した変更認定又は更新認定に係る認定調査の内容を市町村職員等が訪問又は書面等の審査により点検する。
ケアプランの点検	● 介護支援専門員が作成した居宅介護サービス計画、介護予防サービス計画の記載内容を、事業者からの提出又は事業所への訪問調査等により、市町村職員等の第三者がその内容等の点検及び指導を行う。

住宅改修等の点検・福祉用具購入・貸与調査	<ul style="list-style-type: none"> ● 居宅介護住宅改修費の申請時に請求者宅の実態確認、利用者の状態確認又は工事見積書の点検を行ったり、竣工後に訪問調査等により施工状況の点検を行う。 ● 福祉用具利用者に対する訪問調査等により、福祉用具の必要性や利用状況等を点検する。
縦覧点検・医療情報の突合	<ul style="list-style-type: none"> ● 受給者ごとに複数月にまたがる介護報酬の支払状況(請求明細書の内容)を確認し、提供されたサービスの整合性の点検を行う。 ● 老人保健(長寿(後期高齢者)医療制度及び国民健康保険)の入院情報等と介護保険の給付情報を突合し、給付日数や提供されたサービスの整合性の点検を行う。
介護給付費通知	<ul style="list-style-type: none"> ● 利用者本人(又は家族)に対して、サービスの請求状況及び費用等について通知する。

新潟県の取組

新潟県では、介護保険運営推進に係る取組を効率的かつ効果的に進めるため、第2期(平成23年度から平成26年度)介護保険運営推進計画を策定し、指導・監査を通じた介護サービス事業者の育成・支援や、保険者に対する研修・技術的助言・情報提供等を行うとともに、保険者が実施する介護給付適正化事業のうち、保険者における取組の中で特に効果が高いとされる主要5事業について、各保険者の事業計画に基づき実施目標を設定し、保険者の事業実施を支援してきた。

その結果、第2期における各事業の取組実績は計画の目標値に届かなかったものの、主要5事業全体としては計画期間を通じてほぼ全ての保険者において事業が実施されることとなった。

<主要5事業の目標値と実績>

主要5事業	平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度 (見込み)	
	目標	実績	目標	実績	目標	実績	目標	実績
1. 要介護認定チェック	100%	97%	100%	90%	100%	97%	100%	93%
2. ケアプランの点検	73%	57%	80%	43%	93%	47%	100%	77%
3. 住宅改修等の点検・福祉用具購入・貸与調査	80%	97%	93%	93%	97%	73%	100%	77%
4. 縦覧点検・医療情報の突合	70%	43%	73%	67%	80%	60%	93%	100%
5. 介護給付費通知	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%	23%

(出典：第3期新潟県介護保険運営推進計画)

第3期新潟県介護保険運営推進計画

新潟県では、第2期計画の検証結果を踏まえた「第3期(平成27年度から平成29年度)新潟県介護保険運営推進計画」を策定し、引き続き介護保険運営推進に係る取組を効果的かつ効果的に進めることとしている。

具体的には、指導・監査を通じた介護サービス事業者の育成・支援や、保険者に対する研修・技術的助言・情報提供等といった第2期における取組を継続的に実施するとともに、保険者の取組を支援する事業を充実し、主要5事業に関する実施目標の達成を目指すこととしている。

< 主要5事業における各年度の目標実施率(下段は実施保険者数) >

	平成27年度	平成28年度	平成29年度
1. 要介護認定チェック	93%	93%	93%
	28	28	28
2. ケアプランの点検	87%	90%	90%
	26	27	27
3. 住宅改修等の点検・福祉用具購入・貸与調査	87%	87%	87%
	26	26	26
4. 縦覧点検・医療情報の突合	100%	100%	100%
	30	30	30
5. 介護給付費通知	27%	30%	30%
	8	9	9

(出典：第3期新潟県介護保険運営推進計画)

2. 介護保険法に基づく指導・監査

(1) 概要

介護保険制度の健全かつ適正な運営の確保を図ることを目的として、新潟県では介護サービス事業者等に対する指導・監査を実施している。

新潟県における介護サービス事業者等に対する指導・監査の対象は、以下のとおりである。

(平成26年4月1日現在)

サービス名	事業所数	権限移譲市分	医療みなし()	差引
訪問介護	417	218	-	199
訪問入浴介護	43	18	-	25
訪問看護	1,169	582	525	62
訪問リハビリテーション	1,061	526	518	17
居宅療養管理指導	3,327	1,674	1,609	44
通所介護	692	346	-	346
通所リハビリテーション	135	76	-	59
短期入所生活介護	336	132	-	204
短期入所療養介護	118	38	-	80
特定施設入居者生活介護	60	15	-	45
福祉用具貸与	144	75	-	69
特定福祉用具販売	171	86	-	85
居宅サービス計	7,673	3,786	2,652	1,235
居宅介護支援	738	383	-	355
介護老人福祉施設	184	58	-	126
介護老人保健施設	105	37	-	68
介護療養型医療施設	27	8	-	19
施設サービス計	316	103	-	213
合計	8,727	4,272	2,652	1,803

：介護報酬請求額が100万円以上のみなし指定を受けた医療系サービス事業者（61事業所）を除く。

(出典：新潟県提供資料を基に包括外部監査人が加工)

介護保険サービス事業者等指導実施要綱において、重点的かつ効率的な指導を行う観点から、毎年度計画を策定し、介護サービス事業者等に対する指導を実施することとされている。

また、介護保険サービス事業者等監査実施要綱において、介護サービス事業者等の介護給付等対象サービスの内容について、指定基準違反等が認められる場合に、事実関係を的確に把握し、公正かつ適切な措置をとることとされている。

介護サービス事業者等に対する指導・監査の位置付けは、以下のように整理されている。

(2) 指導監査

介護サービス事業者等に対する指導・監査の目的は、以下のとおりである。

区分	目的
指導	介護サービス事業者の育成・支援を念頭に実施し、「介護保険制度管理の適正化」と「よりよいケアの実現」を図ることを目的とする。
監査	通報等の各種情報により基準違反等が疑われる場合に機動的に実施し、「介護保険給付の適正化」を図ることを目的とする。

(出典：新潟県提供資料)

上記の目的を達成するため、国保・福祉指導課介護指導班が中心となり、介護サービス事業者等に対する「実地指導」「集団指導」を行うとともに、指定基準違反等が認められる場合には「監査」を行っている。それぞれの位置付けや実施事項については、以下のとおりである。

● 実地指導

実地指導については、高齢者虐待防止、身体拘束禁止などサービスの質の確保・向上の観点から、事業運営上の指導や介護報酬請求手続が適切になされるための指導を介護サービス事業者等の事業所において実施している。

実地指導の結果、運営基準違反又は不適切な請求等が確認された場合には、事業者に対し改善報告書の提出、介護報酬の過誤処理による自主返還等の対応を指示するとともに、著しい運営基準違反や介護報酬請求の不正等が認められる場合には、実地指導に代わり、監査を実施している。

● 集団指導

集団指導については、介護保険制度の理解促進、介護報酬請求の適正化等を目的として、介護サービス事業者等を一定の場所に集めて、講習等の方式により実施している。

● 監査

監査については、介護給付等対象サービスの内容又は介護報酬の請求について、不正又は著しい不当が疑われる場合において、事実関係を的確に把握し、公正かつ適切な措置をとることを目的として、通報や苦情等の情報を踏まえて、基準違反の確認について必要がある場合に実施している。

3. 個別検出事項

(1) 保険者の介護給付適正化の取組状況の把握

現状

新潟県では、「第2期新潟県介護保険運営推進計画」の検証結果を踏まえ、「第3期新潟県介護保険運営推進計画」を策定している。「第2期新潟県介護保険運営推進計画」の検証は、各保険者における介護保険運営推進事業の実施状況について、国が毎年実施している「介護給付適正化実施状況調査」や保険者（市町村）との面談等により行われている。

しかし、現状の「介護給付適正化実施状況調査」による調査様式では事業を実施したか否かの回答を求めているのみであり、計画期間内で毎月事業を実施した場合でも、計画期間内に1度だけ事業を実施した場合でも「事業を実施した」として集計されてしまう内容となっている。また、現状の調査項目は、どのような手段によって実施しているかを把握する形式にはなっていない。

さらに、保険者（市町村）との面談は介護保険適正運営化指導事業で実施しているものであり、年間約8市町村を4年かけて一巡するよう計画的に実施しているが、適時に介護保険運営推進事業の実施状況を把握することは難しい。

そのため、各保険者がどの程度の頻度、深度で適正化事業が行われているのか、十分な実態把握ができていない状況にある。

課題

各保険者は介護保険の適正化事業を推進するため、地域の実情に応じて戦略的に取組を進めていくことが重要である。適正化事業を実施する目的は、事業を実施することではなく、介護給付の適正化を図ることにあるため、県は各保険者の取組状況や課題を十分に把握し、介護給付の適正化を図ることができるように保険者を支援することが必要と考える。

【意見14】

介護給付適正化を推進する観点から、各保険者の取組状況や課題を十分に把握・分析した上で、県による適切な支援を検討することが望まれる。

具体的には、介護保険運営推進事業の実施状況を把握するのに際し、適時に各保険者への面談を行うことや、国が毎年実施している実施状況調査に際して、国のフォームに加え、県の特性分析が可能となる程度まで調査項目の詳細度を高めた県独自のフォームへの回答を各保険者に依頼し、調査結果の実効性を高めるなどの方法が考えられる。

(2) 集団指導の欠席管理

現状

新潟県では、介護保険制度の理解促進、介護報酬請求の適正化等を目的として、介護サービス事業者等を一定の場所に集めて、講習等の方式により集団指導を実施している。集団指導は全てのサービス事業者等を対象とするものの、出席が強制されているものではないが、平成26年度の集団指導の出席率は全体として95%を超えており、比較的高い水準となっている。また、新潟県では欠席したサービス事業者等に当日使用した必要書類を送付し、必要な情報提供に努めている。

なお、新潟県では各回の集団指導を欠席したサービス事業者等の把握は行われているものの、継続して欠席しているサービス事業者等の管理は行われていない。

課題

集団指導は介護保険制度の理解促進、介護報酬請求の適正化等を目的としており、継続的に集団指導を欠席することで、制度の理解が不十分となり、ひいては介護報酬の不適切な請求につながるリスクが増大する可能性がある。

また、平成26年度に介護保険法に基づく監査を実施した2事業所のうち、1事業所は継続して集団指導を欠席していたことから、継続して集団指導を欠席している介護保険サービス事業者等は、介護報酬の適正請求に関する意識が低いという可能性も否定できない。

そのため、県は集団指導を継続して欠席しているサービス事業者等を把握・管理し、集団指導への出席を個別に促すとともに、実地指導先の選定の際の1つの目安にする等、指導の実効性を一層高めることが望ましい。

【意見15】

県は集団指導を継続して欠席しているサービス事業者等を把握・管理し、集団指導への出席を個別に促すとともに、実地指導先の選定の際の1つの目安にする等、指導の実効性を一層高めることが望まれる。

(3) 苦情処理マニュアル

現状

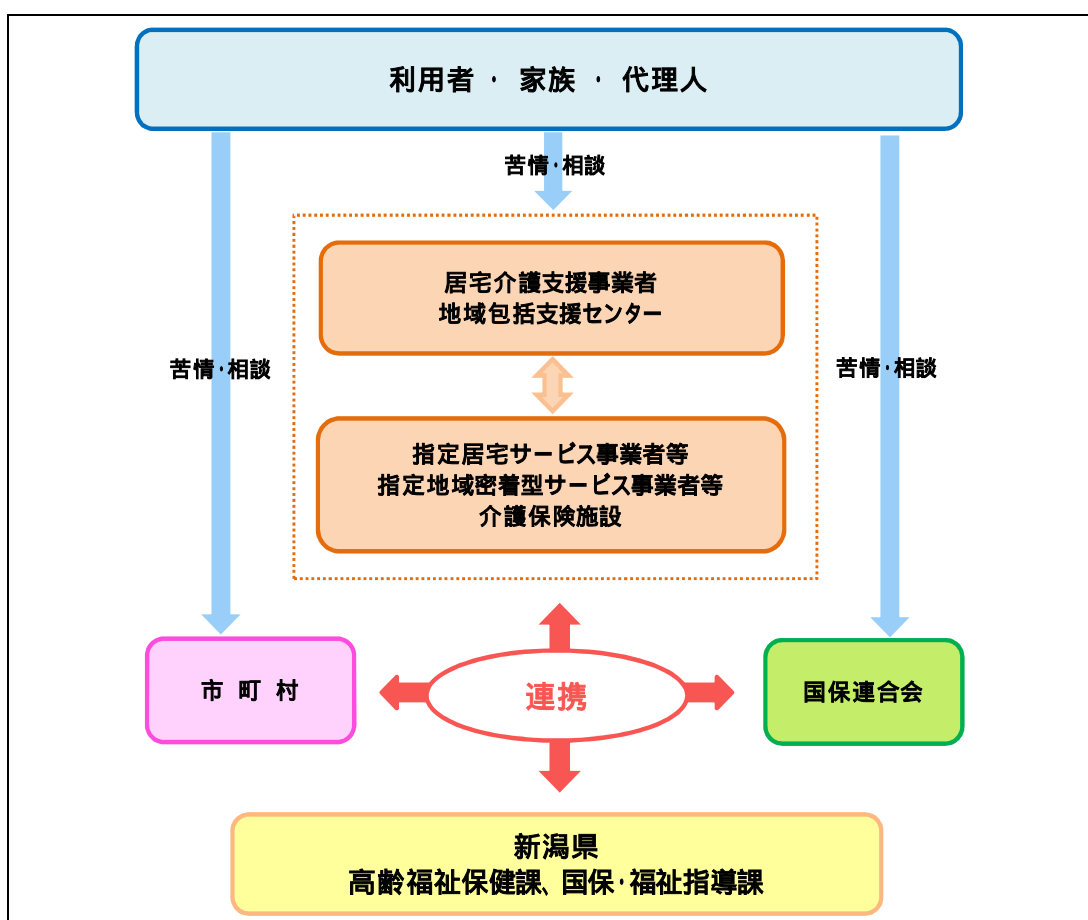
介護保険制度における各種介護サービスは、利用者が自らの意思に基づいて利用するサービスを選択し、決定することが基本であり、サービスの利用者（介護サービス事業者）との契約によって提供されている。

当該契約関係のもと、契約どおりにサービスが提供されない場合、利用者は苦情を申し立てることができるが、何らかの形で精神的・身体的に障害を抱え介護サービスを受けている利用者は、介護サービスを提供する事業者に対して苦情を言いにくい立

場があり、また、著しい過失があったとしても、運営等に関する基準に抵触するには至らないケース等も多いのが実情である。

本来は利用者と事業者との間の契約上の問題であるため、当事者による解決が基本であるが、利用者の立場を考えると実質的には対等な話し合いは困難であることから、新潟県国民健康保険団体連合会（以下、「国保連」という。）が公平・中立な立場から苦情を処理する第三者機関として機能している。

なお、利用者保護の観点から苦情等を迅速かつ円滑に解決し、介護サービスの質の維持・向上を図るため、苦情対応に関しては、以下のとおり関係機関の連携が求められている。



（出典：新潟県国民健康保険団体連合会ホームページ）

上記のように各関係機関(県・保険者・事業者・国保連等)が連携し、介護保険制度における苦情を円滑に処理するために、国保連は新潟県と共同で「介護保険制度における苦情処理マニュアル」を作成し、各関係機関に対し提供している。しかし、「介護保険制度における苦情処理マニュアル」は、介護保険制度が施行された平成12年4月以降、制度が改正されているにもかかわらず、改訂が行われていない。

具体的には、平成17年改正で設けられた地域包括支援センターに関する記載を欠いているなど、現制度と乖離が生じている部分が散見される状況となっている。

課題

「介護保険制度における苦情処理マニュアル」は各関係機関(県・保険者・事業者・国保連等)が苦情処理を円滑に行うための重要なマニュアルである。現制度に即したマニュアルが整備されないことにより、各関係機関の苦情処理にあたる職員の対応に混乱を生じさせる恐れがある。また、新規事業者に対しては「介護保険制度における苦情処理マニュアル」の提供が行われておらず、事業者に対する支援が十分とは言えない状況である。

【指摘8】

「介護保険制度における苦情処理マニュアル」は介護保険制度が施行された平成12年4月以降、一度も改訂されておらず、現制度との乖離が生じているため、新潟県は国保連に対し、適時・適切に改訂するように指導すべきである。

(4) 苦情の一元管理

現状

新潟県に寄せられた介護保険に関連する苦情の窓口は、高齢福祉保健課と国保・福祉指導課である。

介護保険制度においては、県のほか、国保連・保険者・事業者等に寄せられた苦情が国保連に集約され、県は国保連に集約された苦情等の情報を入手することで、新潟県内で発生した苦情等の情報を把握している。県に直接寄せられた苦情等は電子媒体(エクセル)で管理されている一方で、国保連から入手する苦情等の情報はPDFで送付されるため、県では印刷して紙媒体で保管している。

新潟県では、県に直接寄せられる苦情等の情報と国保連から寄せられた苦情等の情報を別媒体で管理している。

課題

新潟県では苦情等の情報は入手経路により保管形態が異なることから、特定の事業者の過去の苦情記録の確認や苦情内容の分析を行うには、電子媒体と紙媒体をそれぞれ確認する必要があるため非効率である。なお、一般的には紙媒体の方が情報検索には手間を要することから、電子媒体(エクセル等)で管理することにより、データの検索、抽出、加工等における効率化が期待できると考えられる。

【意見16】

新潟県(高齢福祉保健課及び国保・福祉指導課)に寄せられた苦情等は電子媒体(エクセル)で管理されている一方で、国保連から入手する苦情等の情報はPDFで送付されるため、新潟県では印刷して紙媒体で保管している。つまり、新潟県に集約される苦情等が電子媒体で管理されているものと紙媒体で管理されているものがあるため、これらの情報の検索、抽出、加工等における効率化の観点から、電子媒体(エクセル等)で管理することが望まれる。

V. 終わりに

今回の包括外部監査は「高齢者福祉事業にかかる財務事務の執行及び管理の状況」をテーマに行ったが、この過程で感じた高齢者福祉に関連する課題を最後に記載する。

新潟県は、「住民の福祉の増進に努めるとともに最少の経費で最大の効果を挙げる」(地方自治法第2条第14項)ことを最優先に行政サービスを遂行していくことを期待するものである。

1. 社会福祉法人制度改革への対応

社会福祉においては、社会福祉法人が主要かつ重要な担い手となっている。社会福祉の発展とともに、社会福祉法人が歩んできたという経緯がある。しかし、人口構造の高齢化、家族や地域社会の変容に伴い、政策の変化や社会福祉法人の変化が求められている。この点、厚生労働省の「社会保障審議会福祉部会報告書～社会福祉法人制度改革について～」(平成27年2月12日)において、以下のとおり述べられている。

- 今日、人口減少社会の到来や独居高齢者の増加、子どもに対する虐待の深刻化などを背景に、福祉ニーズが多様化・複雑化しており、高い公益性と非営利性を備えた社会福祉法人の役割が、ますます重要になっている。

社会福祉法人の今日的な意義は、社会福祉事業に係る福祉サービスの供給確保の中心的役割を果たすと同時に、他の事業主体では対応できない様々な福祉ニーズを充足することにより、地域社会に貢献していくことにある。こうした役割を果たしていくため、社会福祉法人は、これまで以上に公益性の高い事業運営が求められているのであり、法人の在り方そのものを見直す必要がある。(中略)

- 平成26年に閣議決定された規制改革実施計画は、こうした社会福祉事業や公益法人の在り方の変容を踏まえ、他の経営主体とのイコールフットィング等の観点から、社会福祉法人制度の改革を求めたものである。経営組織の強化、情報開示の推進、内部留保の位置付けの明確化と福祉サービスへの投下、社会貢献活動の義務化、行政による指導監督の強化など、社会福祉法人が備えるべき公益性・非営利性を徹底し、本来の役割を果たすことが求められている。(中略)

- 昨今、一部の社会福祉法人による不適正な運営が指摘され、社会福祉法人全体の信頼を失墜させる事態に至っている。社会福祉法人が今後とも福祉サービスの中心的な担い手としてあり続けるためには、その公益性・非営利性を徹底する観点から制度の在り方を見直し、国民に対する説明責任を果たすことが求められる。

(以下省略)

(出典：厚生労働省ホームページ)

以上のような観点のもと、「社会福祉法等の一部を改正する法律案」が平成 27 年 4 月 3 日に国会に提出された。

福祉サービスの供給体制の整備及び充実を図るため、

- ・社会福祉法人制度について経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等の改革を進めるとともに、
- ・介護人材の確保を推進するための措置、社会福祉施設職員等退職手当共済制度の見直しの措置を講ずる。

1. 社会福祉法人制度の改革

- (1) 経営組織のガバナンスの強化
 - (2) 事業運営の透明性の向上
 - (3) 財務規律の強化(適正かつ公正な支出管理・いわゆる内部留保の明確化・社会福祉充実残額の社会福祉事業等への計画的な再投資)
 - (4) 地域における公益的な取組を実施する責務
 - (5) 行政の関与の在り方
- (以下省略)

(出典：社会福祉法等の一部を改正する法律案 (平成 27 年 4 月 3 日提出))

社会福祉法人制度の改革として、経営組織のガバナンスの強化、事業運営の透明性の向上等が求められており、社会福祉法人に求められる改革は非常に大きなものがある。これらの改革に適切に対応し、社会福祉法人がその公益性・非営利性を徹底し、本来の使命を果たし、国民に対する説明責任を果たせるようにするためには、行政の指導監督が必要不可欠と考える。

社会福祉法人自体の改革と同時に行政の指導監督の機能強化も謳われており、新潟県が果たすべき社会福祉法人への指導監督の役割はこれまで以上に重要になると言えよう。

今回の包括外部監査において、諸種の課題が発見されている。これらの課題について改善を求めるとともに、社会福祉法人制度改革へ対応することにより新潟県の指導監督機能が適切に発揮されることで、もってあるべき社会福祉法人制度が運営されていくことを心より期待するものである。

2. 介護と後期高齢者医療

都道府県別の一人当たり介護給付費と後期高齢者医療費は、以下のとおりである。

介護給付費のみで見た場合、新潟県の一人当たり介護給付費は比較的多額(全国10位)であるが、一方で一人当たり後期高齢者医療費は全国最下位の水準となっており、両者を合計した金額で見ると、新潟県は全国44位の水準にある。

順位	介護費		後期高齢者医療 医療費		介護費 + 後期	
	平成25年度		平成25年度		平成25年度	
1	沖縄県	315,383	福岡県	1,181,686	福岡県	1,445,508
2	鳥取県	306,201	高知県	1,120,838	高知県	1,394,536
3	島根県	303,995	北海道	1,091,704	長崎県	1,372,417
4	青森県	300,221	長崎県	1,078,780	佐賀県	1,342,088
5	秋田県	298,717	大阪府	1,075,405	沖縄県	1,339,745
6	徳島県	295,786	広島県	1,061,106	広島県	1,334,321
7	和歌山県	295,529	佐賀県	1,053,827	大阪府	1,330,638
8	長崎県	293,637	鹿児島県	1,039,291	北海道	1,328,205
9	愛媛県	292,103	山口県	1,026,119	鹿児島県	1,326,433
10	新潟県	290,525	沖縄県	1,024,362	熊本県	1,305,210
11	佐賀県	288,261	熊本県	1,021,851	大分県	1,290,475
12	鹿児島県	287,142	大分県	1,016,904	徳島県	1,285,287
13	福井県	285,494	京都府	1,002,235	山口県	1,280,333
14	熊本県	283,359	石川県	996,667	石川県	1,276,579
15	石川県	279,912	徳島県	989,501	京都府	1,260,090
16	富山県	279,168	兵庫県	981,911	岡山県	1,239,105
17	山形県	278,783	香川県	965,904	香川県	1,236,388
18	岡山県	278,301	岡山県	960,804	兵庫県	1,227,490
19	宮崎県	273,837	愛知県	939,998	愛媛県	1,219,946
20	高知県	273,698	愛媛県	927,843	和歌山県	1,203,248
21	大分県	273,571	東京都	921,257	福井県	1,189,486
22	広島県	273,215	奈良県	920,449	宮崎県	1,185,704
23	香川県	270,484	滋賀県	914,974	鳥取県	1,184,775
24	岩手県	269,645	宮崎県	911,867	島根県	1,179,619
25	長野県	267,242	和歌山県	907,719	東京都	1,168,152
26	福岡県	263,822	福井県	903,992	愛知県	1,162,051
27	福島県	263,589	鳥取県	878,574	滋賀県	1,156,140
28	三重県	263,276	島根県	875,624	富山県	1,153,056
29	京都府	257,855	富山県	873,888	奈良県	1,149,252
30	大阪府	255,233	神奈川	863,346	群馬県	1,109,345
31	山口県	254,214	群馬県	856,796	青森県	1,107,807
32	山梨県	253,911	岐阜県	853,995	秋田県	1,099,756
33	群馬県	252,549	埼玉県	850,041	福島県	1,094,544
34	宮城県	252,172	福島県	830,955	岐阜県	1,092,938
35	東京都	246,895	宮城県	828,684	神奈川	1,091,454
36	兵庫県	245,579	山梨県	828,219	山梨県	1,082,130
37	滋賀県	241,166	茨城県	827,408	宮城県	1,080,856
38	岐阜県	238,943	栃木県	821,865	山形県	1,080,095
39	静岡県	237,761	三重県	814,427	三重県	1,077,703
40	北海道	236,501	青森県	807,586	長野県	1,066,695
41	奈良県	228,803	山形県	801,312	茨城県	1,047,345
42	神奈川	228,108	秋田県	801,039	栃木県	1,046,615
43	栃木県	224,750	長野県	799,453	埼玉県	1,043,697
44	愛知県	222,053	千葉県	796,453	新潟県	1,035,832
45	茨城県	219,937	静岡県	790,164	静岡県	1,027,925
46	千葉県	203,550	岩手県	758,268	岩手県	1,027,913
47	埼玉県	193,656	新潟県	745,307	千葉県	1,000,003
	全国平均	250,369		929,573		1,179,942

(出典) 一人当たり医療費 : 厚生労働省「後期高齢者医療事業年報」

一人当たり介護給付費 : 厚生労働省「介護保険事業状況報告」

上記のとおり、新潟県の一人当たり後期高齢者医療費は全国最下位の水準となっている。これは新潟県における医師不足が主要因と考えられ、地域住民が十分な医療サービスを安定的に受けられる体制の整備が課題の一つとして挙げられているところである。

一方で、新潟県の一人当たり介護給付費は比較的多額（全国10位）となっているとともに、第1号被保険者の介護保険料基準額も全国平均を上回る水準となっている。

後期高齢者医療費及び介護給付費の他県比較から言えることは、新潟県では医療体制の整備の遅れにより高齢者福祉に対する比重が増大している可能性があるという点である。今後は、例えば、医療の高度化・充実により健康寿命の延伸を図り、ひいては介護給付費の抑制につながるような施策の立案・実行が望まれる。

3. 高齢者福祉事業の中期的課題

「第2. 監査対象の概要」に記載のとおり、少子高齢化は今後さらに加速し、将来的に高齢者福祉の重要性はさらに増していくものと予測され、新潟県における高齢者福祉に係る予算及び業務量も増加していくものと考えられる。

一方、新潟県の経営資源は限られており、高齢者福祉への経営資源の投入には限界がある。

新潟県の中長期財政収支見通しは、経済の回復・プラス成長の一方で、改革（「選択と集中」）が進んだ場合には以下のように試算されているが、前提となっている「経済の回復・プラス成長」は新潟県にとってコントロール不能であることから、一定の不確実性があると言える。

（単位：億円）

	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	平成 31 年度	平成 32 年度	平成 33 年度	平成 34 年度	平成 35 年度	平成 36 年度
歳入	12,801	12,736	12,463	13,002	13,019	12,977	13,476	13,547	13,353
歳出	12,799	12,734	12,460	13,000	13,018	12,975	13,474	13,455	13,350
実質 収支	2	2	3	2	1	2	2	2	3

（出典：「国の制度変更等を踏まえた 財政運営計画の改訂」（平成 27 年 1 月））

また、総務省による地方公共団体における適正な定員管理の推進に従い、新潟県では定員適正化等の取組を今後も継続方針である。新潟県の過去5年の職員数の推移は以下のとおりであり、普通会計に係る職員数は全体的として削減している中で、福祉関係の職員数は維持していることが見て取れる。しかし、今後についても福祉関係の職員数を維持できるかは不透明である。

（単位：人）

	一 般 行 政			教 育	警 察	普通会計計
	一般管理	福祉関係	一般行政計			
平成 22 年度	4,747	1,254	6,001	20,457	4,556	31,014
平成 23 年度	4,664	1,235	5,899	20,437	4,617	30,953
平成 24 年度	4,610	1,225	5,835	20,092	4,638	30,565
平成 25 年度	4,640	1,217	5,857	19,897	4,671	30,425
平成 26 年度	4,635	1,239	5,874	19,684	4,680	30,238

（出典：地方公共団体定員管理関係（都道府県、指定都市、市区町村データ））

このように、高齢者福祉に関して、必要性・重要性が増大している一方で、経営資源

の限界という相反する問題を県は解消しなければならないことから、新潟県では、引き続き、効果的・効率的な事務の執行により県民サービスの向上を図るとともに、県民ニーズに即した施策の立案・実行を期待したい。

以上