

令和2年度 包括外部監査結果報告書

高齢者福祉および子育て支援の充実
にかかる財務事務の執行について
【概要版】

令和3年3月
青森市包括外部監査人
公認会計士 鈴木 崇大

外部監査の指摘事項及び意見の概要

1. 監査の指摘事項及び意見の総括

令和2年度青森市包括外部監査における特定の事件(監査テーマ)は、『高齢者福祉および子育て支援の充実にかかる財務事務の執行について』とした。包括外部監査人は、この特定の事件について、監査の基本的な方針を定め、それに基づいて監査要点を抽出し、各監査要点について監査手続を実施した。その指摘事項及び意見を、監査人が設定した区分(「(1)事務執行上の誤りについて」～「(3)契約行為について」)に分類し、取りまとめたのが以下【表 指摘事項及び意見総括】である。

【表 指摘事項及び意見総括】

(単位:件)

区分	指摘事項	意見
(1)事務執行上の誤りについて	19	3
① 補助金交付額の誤謬等について	6	0
② 是正すべき業務フロー・実施すべき内部統制活動について	8	1
③ その他の事務執行上の誤りについて	5	2
(2)事業の経済性、効率性、有効性について	4	25
① より効果的な事業運営について	4	11
② 事業の経済性、効率性、コスト低減について	0	4
③ 経済性、効率性、有効性に係るその他事項	0	10
(3)契約行為について	4	11
合計	27	39

「2. 監査の指摘事項及び意見の概要」にて、上記項目毎の監査の指摘事項及び意見について一覧形式でまとめ、代表的な監査の指摘事項及び意見について概要を述べる。

※ 報告書では、監査の結論を【指摘事項】と【意見】に分けて記載している。【指摘事項】は、誤りがあり、今後、市において措置することが必要であると判断した事項である。主に、合规性に関すること(法令、条例、規則、規程、要綱、契約書等に抵触する事項)となるが、一部、社会通念上著しく適正性を欠いていると判断した場合等についても同様に、【指摘事項】として記載している。また、【意見】は【指摘事項】には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から、施策や事業の運営合理化のために、包括外部監査人として改善を要望するものであり、青森市がこの意見を受けて、何らかの対応を行うことを期待するものである。

2. 監査の指摘事項及び意見の概要

(1) 事務執行上の誤りについて

① 補助金交付額の誤謬等について

高齢者福祉および子育て支援の充実に係る事務事業において、公益的な性質を持つ外部団体に対し補助金を交付する事業が多数存在する。今般の監査において、交付要綱等に反して過大または過少な補助金交付がなされている可能性のある事案があった。

【表 補助金交付額の誤謬等について 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.8 ふれあい保育事業	(指摘事項 4) 実績報告書の審査について
No.16 産休等代替職員任用事業 (中核市)	(指摘事項 10) 産休等代替職員の在籍確認について
No.20 軽費老人ホーム事務費補助 事務	(指摘事項 13) 退職給付引当資産の取扱いについて
No.20 軽費老人ホーム事務費補助 事務	(指摘事項 14) 施設機能強化推進費加算単価の適用誤りについて
No.26 こころの縁側づくり事業	(指摘事項 17) 事業費積算の誤りについて
No.30 民生委員児童委員活動事業	(指摘事項 22) 市民児協への研修事業補助金について

代表例として、上表にあげた 2 件の事案について記載する。

『No.16 産休等代替職員任用事業(中核市)』(指摘事項 10)産休等代替職員の在籍確認について」では、保育所等において産休等で休暇を要する職員の代替として、職員を臨時的に雇用する際に利用される補助金であるものの、従前より雇用されている職員の人件費に対して補助金が交付されていた。

『No.20 軽費老人ホーム事務費補助事務』(指摘事項 13)退職給付引当資産の取扱いについて」では、補助対象経費である軽費老人ホームを運営する社会福祉法人の職員退職金について、在職中に每期支出する積立金と、退職時に支出される退職金を重複して補助対象経費として認識してしまった結果、過大な補助金交付がなされていた。

補助金が過大交付となった場合、補助金の返還等が必要となり、その影響は大きいことが想定される。市として、このような事態を生じさせないためにも、補助要綱にて補助対象経費を明確にすることや、申請段階で補助先へ留意事項をアナウンスすることが必要である。また、最も重要な視点と

して、補助金をできるだけ多く貰いたいという補助先の「動機」が存在するという健全な懐疑心のもと認識しながら、市が補助金実績報告書の精緻な検証等を行うことにより、過大な交付を行ってしまう「機会」を限りなく低減する体制を構築しなければならない。

② 是正すべき業務フロー・実施すべき内部統制活動について

正確かつ効果的、効率的な行政事務の実施のためには、各業務フローに有効な内部統制(誤謬・不正等を防止し、誤謬・不正等が発生した場合であっても適時に発見しうる仕組み。業務の有効性及び効率性向上のために組織のすべての者によって運用される。)が構築され、適切に運用される必要がある。今般の監査において、下表のとおり、内部統制を含む業務フローを是正すべき事案があった。

【表 是正すべき業務フロー・実施すべき内部統制活動について 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.5 児童館管理運営事業、児童館児童活動事業	(指摘事項 1) 指定管理者に対するモニタリング評価項目について
No.5 児童館管理運営事業、児童館児童活動事業	(指摘事項 2) 指定管理者からの業務実績報告に対する検査体制について
No.7 障がい児保育事業	(指摘事項 3) 事業変更申請書の提出について
No.9 保育所等地域活動事業	(指摘事項 5) 補助金に係る実績報告書の審査について
No.11 母子福祉資金貸付事業及び父子福祉資金貸付事業	(指摘事項 8) 借主、連帯借主、連帯保証人が死亡した場合の相続調査について
No.12 すみれ寮管理運営事業	(指摘事項 9) 鍵の管理について
No.24 老人クラブ活動育成事業(義務)(補助金)	(意見 24) 実績報告書と領収証等との照合及び点検について(単位老人クラブ補助金)
No.28 福祉バス運行事業	(指摘事項 19) 福祉バスの運転適格者の確認について
No.30 民生委員児童委員活動事業	(指摘事項 23) 地区民生委員児童委員協議会運営負担金の振込先について

『No.5 児童館管理運営事業、児童館児童活動事業』における「(指摘事項 1)指定管理者に対するモニタリング評価項目について」では、指定管理者に対するモニタリングの不足を指摘してい

る。市は、児童館の指定管理者に対し年度中に 2 回、モニタリング評価を実施しているが、青森地区と浪岡地区で評価項目が相違しており、青森地区の児童館においては「積極的に地域や関係団体と連携を図っているか」「事業が計画どおり実施されているか」という観点からモニタリングを実施しておらず、浪岡地区の児童館においては「サービス向上に努めているか」という観点からモニタリングを行っていなかった。指定管理者制度を活用して運営している児童館において、同一市内であるにもかかわらず地区によって異なる視点で評価が行われることは明らかに不適切である。また、それぞれの地区における未検討の評価項目を検証することは、より一層効果的な事業実施を可能とするため、市内全域の児童館において、全ての項目を評価し得るモニタリング体制を構築する必要がある。

また、(指摘事項 2)、(指摘事項 5)、(意見 24)では、指定管理者および補助金交付先が提出する収支決算書または実績報告書等の決算報告資料について、支出明細の入手検証や、支出疎明資料の検証等の深度ある検証を実施していなかった。提出される決算書には、指定管理業務以外の支出や補助対象外経費が含まれていることも可能性としては考えられるため、毎年ある一定量の領収書等の確認を行う体制を構築し、指定管理者および補助金交付先に対して領収書等の確認を行うという姿勢を示す必要がある。

その他、「No.12 すみれ寮管理運営事業」では、母子生活支援施設「青森市立すみれ寮」の鍵の貸し出しについて鍵管理簿に記載されずに漏れていた(指摘事項 9)。すみれ寮は入所者である母子を外部からの侵入者を防ぐ目的もあり、また施設内部には 10 数世帯が入所しているという環境を鑑みると、特に厳格な管理が課せられるため、適切な鍵管理を行う業務フローを構築し、運用しなければならない。

③ その他の事務執行上の誤りについて

その他の事務執行上の誤りにかかる指摘事項・意見は下表のとおりである。

【表 その他の事務執行上の誤り 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.11 母子福祉資金貸付事業及び 父子福祉資金貸付事業	(意見 11) 就学支度資金の支給範囲について
No.17 託児室運営事業	(指摘事項 11) 利用実績票の誤りについて
No.18 子ども・子育て支援事業計画 進行管理事務	(指摘事項 12) 「3号認定子ども」に係る教育・保育見込み量の算出誤りについて

事業名 No	指摘事項・意見
No.18 子ども・子育て支援事業計画 進行管理事務	(意見 16) 第二期計画概要版の推計児童数の計算式の表示について
No.27 浪岡総合保健福祉センター 運営管理事務	(指摘事項 18) 業務実施に係る報告書の提出漏れについて
No.29 青森市社会福祉協議会助成 事業(補助金)	(指摘事項 21) 支出実額に基づかない補助金の支給について
No.38 消費生活相談事業	(指摘事項 27) 前金払をする理由の明記について

その他の事務執行上の誤りとして、『No.11 母子福祉資金貸付事業及び父子福祉資金貸付事業』では、高校 3 年分のバスケットシューズ代金(220,320 円)を「就学支度資金」として貸し付けているが、就学支度資金はあくまでも就学時に必要な資金の貸付であるので、入学後に必要となる資金については「修学資金」で対応すべきである旨の意見を行っている。福祉資金貸付事業では様々な貸付メニューがあるが、適切な貸付制度の選択適用を行わなくてはならない(意見 11)。

また、その他、細かな事務処理上の誤りが散見された。結果として重大な影響を与えている事項は検出されなかったものの、事務処理誤りが積み重なることで、重大な損失の発生等、取り返しのつかない結果となってしまうことも想定される。今後は、誤りが発生した根本原因を特定し、誤りが繰り返されないような体制の構築が求められる。

(2) 事業の経済性、効率性、有効性について

当区分では、事業実施における経済性、効率性、有効性の観点から、それらが欠如している、あるいは市民へのサービス向上や満足度の向上といった観点から問題がある事項や改善することが望ましい事項について監査の指摘事項及び意見として記載した。

① より効果的な事業運営について

効果的な事業運営という観点から、下表のとおり指摘事項・意見が検出された。

【表 より効果的な事業運営について 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.2 保育料等徴収事務	(意見 3) 資産調査の拡大について
No.2 保育料等徴収事務	(意見 4) 滞納繰越額の縮減に向けたさらなる努力について
No.13 青森市子どもの権利擁護委員運営事業	(意見 12) 擁護委員の出席方法に係る工夫について

事業名 No	指摘事項・意見
No.19 子ども医療費助成事業	(意見 17) 0 歳児の所得制限について
No.23 シルバー人材センター運営 助成事業	(指摘事項 16) 事業計画と実績報告の整合性について
No.23 シルバー人材センター運営 助成事業	(意見 23) 会員増加に向けた情報発信の取組みについて
No.25 高齢者生きがい事業(健康 農園)	(意見 26) 健康農園活動結果報告について
No.27 浪岡総合保健福祉センター 運営管理事務	(意見 27) 老人福祉センターの使用条件について
No.28 福祉バス運行事業	(意見 28) 福祉バスの利用増加に向けた取組みについて
No.31 福祉増進センター運営管理 事務・総合福祉センター運営管理 事務・福祉増進センター福祉活動推進 事業	(意見 29) 総合福祉センターの利用者数について
No.33 地域福祉計画推進事業	(指摘事項 24) 契約仕様書に定めたボランティア関連業務について
No.33 地域福祉計画推進事業	(意見 31) 事業の成果指標の設定について
No.33 地域福祉計画推進事業	(意見 32) 青森市ボランティアセンターのホームページの改良について
No.37 高齢者福祉専門分科会運営 事務	(指摘事項 25) 第 7 期計画の成果指標の設定について
No.37 高齢者福祉専門分科会運営 事務	(指摘事項 26) 「低栄養」リスク該当者割合に係る委託業者の集計誤りについて

『No.33 地域福祉計画推進事業』では、地域福祉の根幹計画である「青森市地域福祉計画」の重点施策であるボランティア関連業務の推進事業を行っているが、「(指摘事項 24)契約仕様書に定めたボランティア関連業務について」に記載のとおり、契約書に明記されたボランティア関連業務にかかる事業評価・調査実施・分析結果・改善提案等にかかる報告を委託先より受けていなかった。市が推進するボランティアポイント制度導入の成果や課題、課題克服のための先進事例の情報等、今後の事業指針となるべき重要情報が、市へ仕様書に基づく正式な報告として提供されて

いない現状は、将来的な効果的かつ効率的な事業実施、ひいてはソーシャル・インクルージョン（社会的包摂、社会的包容）の実現を困難としていると思料する。そもそも、ソーシャル・インクルージョンや地域共生社会という考え方はともすれば抽象的な概念であり、実施事業の効果測定を行っていく側面がある。そのため、事後の適切な事業評価と将来的な計画修正を行う PDCA サイクルを逐一実施する体制を構築しなければ、抽象的な目的のもとに効果が不透明な事業を漠然と継続実施してしまうリスクも十分に想定されるだろう。市は仕様書に基づく情報の提供を委託先から適切に受領し、「**意見 31** 事業の成果指標の設定について」に記載したとおり明確な成果指標を設定のうえ、事業効果の精緻な測定を行い、将来的な事業実施に役立てる必要がある。その他、PDCA サイクルの構築・運用という観点から、青森市高齢者福祉の根幹をなす「青森市高齢者福祉・介護保険事業計画」の進捗評価において適切ではない成果指標が利用されている事案（**指摘事項 25**）、同「青森市高齢者福祉・介護保険事業計画」を策定するため実施したニーズ調査結果の委託事業者の集計誤りに気付かなかった事案（**指摘事項 26**）、シルバー人材センターを運営する補助先から計画に対する実績報告書を入手していない事案（**指摘事項 16**）、『**No.25 高齢者生きがい事業（健康農園）**』にて実施した活動の詳細な報告を受けていない事案（**意見 26**）等があった。高齢者福祉や子育て支援にかかる諸施策は、継続的な事業実施が必要であり、また、中長期に亘る事業実施により効果が発現する事業が多いと考えられる。したがって、適切な計画および成果指標を策定し（Plan）、計画を継続的に実行し（Do）、計画が実践できたか、成果指標は達成できたかを評価し（Check）、その後の新たな計画にフィードバックする（Action）という、いわゆる PDCA サイクルを連続的かつ継続的に実践していくことが必要である。PDCA サイクルの適切な構築・運用のためには、（Plan）において明確な成果指標を定めておくことと、（Check）において、成果指標達成に係る検証を適切に実施し次の行動に繋げていくことが重要である。

公平な市民サービスの提供という観点からも、改善検討の余地がある事案が見られた。『**No.19 子ども医療費助成事業**』では、子ども医療費助成に関して、社会保険加入者には認められていない有利な条件（0 歳児の医療費について「所得制限なし」）が国民健康保険加入者には認められているが、公平な制度に改めることの検討が必要である（**意見 17**）。また、『**No.27 浪岡総合保健福祉センター運営管理事務**』では、浪岡老人福祉センターと青森老人福祉センターの使用条件の統一について意見を述べた。浪岡老人福祉センターは、老人クラブ加入者にあつては年齢 60 歳以上、未加入者にあつては年齢 65 歳以上の者のみが利用できるのに対し、青森老人福祉センターは年齢 60 歳以上という条件のみで老人クラブ加入という条件は付されていない。今後、同じ使用条件に是正する方向で検討を行うべきである（**意見 27**）。

その他、近年の IT 発展に適切に対応することで、より効果的な事業運営が可能となると思料され

る事案もあった。具体的には、オンライン会議システム「Zoom」の利用を推進することで「子どもの権利擁護委員運営会議」の擁護委員出席率を向上させること(意見 12)、保育料に係る債権の資産調査において利用者が増加傾向にあるインターネットバンキングも対象とすること(意見 4)、ホームページにおける情報発信における改善提案(意見 23,32)等がある。市はこれらを検討するとともに、今後より一層進展すると考えられる IT 分野への適切な対応を求めたい。

② 事業の経済性、効率性、コスト低減について

少子高齢化等による税収入の減少や社会保障関連経費の増加が見込まれるなか、市には経済的・効率的な事業実施が求められている。

「No.4 放課後児童対策事業」や「No.17 託児室運営事業」において市が運営する放課後児童会や、青森市役所駅前庁舎託児室について、市民の利用が極めて少ない曜日・時間帯があった。開設により発生するコスト、財源、実際の利用状況を比較衡量しながら、開設日や利用時間等の検討を継続的に行う必要がある(意見 6,15)。

また、「No.39 新入学児童交通安全対策事業」では、発注した黄色い交通安全帽子について、これまで蓄積された在庫数が相当な量となっているものと推察された。小規模小学校の新入生児童に対して過年度在庫を配布することや、過年度のサイズ別・男女別黄色帽在庫数の推移分析から在庫がより少数となる注文数を検討するといった工夫を求めたい(意見 38)。

【表 事業の経済性、効率性、コスト低減について 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.1 私立保育所等運営事業(補助分)(単独分)	(意見 2) 施設における防災備品調達の経済性確保について
No.4 放課後児童対策事業	(意見 6) 利用者が乏しい開設日の運営について
No.17 託児室運営事業	(意見 15) 託児開設日、利用時間の検討について
No.39 新入学児童交通安全対策事業	(意見 38) 黄色い交通安全帽子の在庫の有効活用について

③ 経済性、効率性、有効性に係るその他事項

経済性、効率性、有効性に係るその他事項として、地域包括支援センター運營業務や病児一時保育事業の委託契約書において、受託者が市に提出する資料(実績報告書、収支計画書等)が明確に定められていない事案があった。事業計画の実行可能性等を判断することや、委託先の成

果の適切な評価の観点から市に提出すべき資料(実績報告書、収支計画書等)の範囲を契約書において明確に定める必要がある(意見 8,18,19)。また、地域包括支援センター運営業務に係る委託契約書には、委託料の精算方法が明示されていなかった。委託料の精算方法は、業務の対価としての委託料の額に影響する重要な事項であり、仕様書等を含む契約書に明示すべきである(意見 20)。

その他、事業実施における重要な確認事項に係る文書化等が不足している事案も見られた。『No.7 障がい児保育事業』では、障がい児保育事業の対象児童の要件である特別児童扶養手当障がい児であることの確認結果が文書化されておらず、システムで確認した照会画面の画面ハードコピーを関連書類と一緒に保存するといった対応が必要である(意見 10)。また、『No.36 避難行動要支援者対策事業』では、自ら避難することが困難な高齢者等(避難行動要支援者)の避難を支援する避難支援者について、市は本人が避難支援者として了承しているかどうかを直接確認していない状況であった。本人が知らない状態で避難支援者として登録されている状況も考えられ、有事の際に混乱を招く恐れもあるため個別計画書の記載欄に避難支援者の自署を求める等の対応が必要である(意見 35)。

【表 経済性、効率性、有効性に係るその他事項 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.1 私立保育所等運営事業(補助分)(単独分)	(意見 1) 事務のマニュアル化の推進について
No.3 児童福祉施設整備費補助金交付事務(補助金)	(意見 5) 消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額報告書について
No.6 病児一時保育事業(連携)	(意見 8) 実績報告書提出時の書類について
No.7 障がい児保育事業	(意見 10) 特別児童扶養手当等の支給対象児の確認について
No.21 総合相談事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、権利擁護事業	(意見 18) 受託者からの提出書類の明示について
No.21 総合相談事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、権利擁護事業	(意見 19) 収支計画書の提出について
No.21 総合相談事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、権利擁護事業	(意見 20) 委託料の精算方法の明示について

事業名 No	指摘事項・意見
No.24 老人クラブ活動育成事業(義務)(補助金)	(意見 25) 関係帳簿の保管義務に関する規定の明確化について(単位老人クラブ補助金)
No.36 避難行動要支援者対策事業	(意見 35) 避難行動要支援者同意確認書兼個別計画における本人確認方法について
No.38 消費生活相談事業	(意見 36) 仕様書に定められた様式を用いた報告について

(3) 契約行為について

市による調達活動は公金の支出であることから、自治法、自治令、青森市財務規則等により、その事務手続は極めて厳格な公共性と競争性、経済性と効率性が要求されている。また、地方自治に対する国民の適正事務執行への期待も近年高まっている。

高齢者福祉および子育て支援の充実に係る事務事業において、社会福祉法人等の公益的な性質を持つ外部団体への委託により実施する事業は多数存在するが、委託先の選定において、事業開始当初に契約した業者と継続して一者随意契約を締結している事例が散見された。もちろん、福祉分野における委託契約では、対人間の信頼関係や各種ネットワークの構築が非常に重要であり、一者随意契約を締結するメリットも十分に理解はできる。ただし、より効率的な業務の実施やより効果的な実施方法の採用が可能な事業者が参入するメリットや、一定の期間を区切ることによる受託者への牽制のメリット等を犠牲にすることも確かである。市のあるべき委託先選定過程としては公募が原則であり、同一業者と契約を継続することのメリットが明らかに大きいという明確な評価をもって一者随意契約を締結するものと解される。しかし、今般の監査において、公募のメリットや他社の事業実施可能性について深く検証せずに、長期間事業を実施しているという実績から一者随意契約を前提に契約先選定を行っているような印象を持った事業が存在したことも事実である(意見 13,14,21)(指摘事項 15)。市には、一者随意契約を行うメリットの深度ある検証および随意契約理由の精緻な文書化を求めたい。

その他、委託費の積算に合理性を認めがたい事案(指摘事項 6,7)(意見 9)、福祉バス運行委託業務において入札の実施時期から事業開始日がタイトであり結果的に競争性が発揮されていないと考えられる事案(指摘事項 20)、予定価格の事前公表により工事契約の入札において入札参加者のほとんどが最低制限価格で応札している状況で競争性が発揮されていない事案(意見 33,34,39)等がみられた。

【表 契約行為について 指摘及び意見】

事業名 No	指摘事項・意見
No.4 放課後児童対策事業	(意見 7) 図書購入業者の選定方法について
No.6 病児一時保育事業(連携)	(意見 9) 委託料の積算について
No.10 地域子育て支援センター事業	(指摘事項 6) 委託料の積算方法について
No.10 地域子育て支援センター事業	(指摘事項 7) 委託料の見積書徴取等について
No.14 子どもの居場所づくり・学習応援事業	(意見 13) 委託業者との随意契約について
No.15 ファミリー・サポート・センター事業	(意見 14) 委託料の適正性について
No.21 総合相談事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、権利擁護事業	(意見 21) 委託契約継続の適否を要点とする審議について
No.21 総合相談事業、包括的・継続的ケアマネジメント支援事業、権利擁護事業	(指摘事項 15) 随意契約理由の見直しについて
No.22 在宅高齢者介護用品支給事業	(意見 22) おむつ等調達にかかる入札方法の見直しについて
No.28 福祉バス運行事業	(指摘事項 20) 競争入札の実施時期について
No.32 福祉館運営管理事務	(意見 30) 施設の老朽化対応と設備の更新計画に基づく契約実施について
No.34 児童遊園遊具等改修事業	(意見 33) 予定価格の事前公表について(その1)
No.35 ちびっこ広場遊具等改修事業	(意見 34) 予定価格の事前公表について(その2)
No.38 消費生活相談事業	(意見 37) 見積書の積算について
No.40 交通安全施設整備事業	(意見 39) 予定価格の事前公表について