平成 24 年度　包括外部監査の結果報告書

宮城県包括外部監査人　公認会計士　菅　博雄

「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」　概 要 版

第1　外部監査の概要

1　選定した特定の事件

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

監査対象部課は以下のとおりである。

保健福祉部
　長寿社会政策課
　社会福祉課（主に団体指導に関連する事項）
関連団体
　社会福祉法人宮城県社会福祉協議会（以下、「県社協」という。）

2　特定の事件を選定した理由

わが国では少子高齢化が急速に進んでおり、遠からず世界に例を見ない水準の高齢化社会が到来するものと見込まれている。宮城県（以下、「県」という。）においても、平成 23 年 3 月末現在 22.2%であった高齢化率は、国立社会保障・人口問題研究所の推計では、団塊の世代が 65 歳以上の高齢者になる平成 27 年には 25.8%まで上昇するものと見込まれている。

このような高齢者社会を見据え、県では、平成 18 年 3 月に「第 3 期みやぎ高齢者元気プラン」を策定し、平成 26 年度末を目標として高齢者福祉施策を推進している。この計画は、県の高齢者福祉施策の基本的指針となる「高齢者福祉計画」と、県内市町村の介護保険事業の運営を支援するための計画である「介護保険事業支援計画」とを一体的に定めているが、現在の「第 5 期みやぎ高齢者元気プラン」（平成 24 年 3 月策定）に掲げる諸施策を前提とすれば、今後一層の県財政支出の増加が推測される。

よって、高齢者福祉事業に係る財務事務の執行や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特定の事件として選定した。

第2　監査対象の概要

今回の監査対象である長寿社会政策課に係る歳出決算額（節別）の推移は以下のとおりである。

（単位：百万円）

	平成21年度	平成22年度	平成23年度	監査対象
01 報酬	0	1	1	
02 給料	103	135	152	
03 職員手当等	71	88	103	
04 共済費	35	50	56	
07 賃金	0	1	2	
08 報償費	4	4	1	
09 旅費	3	2	3	
11 需用費	8	7	11	
12 役務費	1	1	1	
13 委託料	293	396	404	○
14 使用料及び賃借料	0	0	0	
15 工事請負費	74	204	17	
18 備品購入費	3	3	65	
19 負担金、補助及び交付金	20,405	24,578	31,443	○
21 貸付金		―	57	
23 償還金、利子及び割引料	12	16	11	
25 積立金	14,146	1,483	7,098	○
27 公課費	0	0	0	
歳出合計	35,157	26,967	39,426	

第3　外部監査の結果及び意見

Ⅰ　個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第 252 条の 37 第 5 項）を「指摘」
- 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）を「意見」

と記載している。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
１関連団体との財政的関与			
(1)無償貸付け理由の合理性	指摘	以下の貸付契約については、その無償貸付け理由に合理性を欠くと判断した。 • 敬風園の敷地 • 偕楽園、和風園の土地・建物 • ゆうゆう館の敷地	契約締結時における貸付条件の審査を厳正に行う。 無償貸付けとする合理的根拠がなければ、適正な貸付料または合理的な減額貸付けに基づく契約条件に見直す。
(2)受益者負担	意見	介護研修センターの受講者のみ適正な受益者負担を求めない合理的根拠があるといえるか疑問である。	第 3 期財政再建推進プログラムに掲げる「受益者負担の見直し」を念頭に、適正な受益者負担を求め、利用料収入相当額を委託料（指定管理料）の積算に反映させる。
２補助金			
(1)団体運営費に対する補助	指摘	法人管理全般業務に従事する職員の人件費全額について公益上の必要性を認めるのは不適切である。	補助対象経費は公益上の必要性が認められるものに限定する。
(2)審査確認の不備	指摘	補助金の補助対象額と根拠資料に差異が生じており、県が実績報告の審査を適切に実施していたとは考えられない。	補助事業に係る実績報告の審査を適切に行う。
(3)補助の必要性確認の不備	指摘 意見	多額の内部留保を有する社会福祉法人に対する老人福祉施設整備・運営費補助までが「客観的に公益上の必要性が認められる」といえるか疑問である。	社会福祉法人に対する補助金交付に際して、補助の必要性確認に関する文書を記録・保存し、補助の必要性確認を厳正に行う。
(4)公益通報の受付管理	指摘	長寿社会政策課介護保険推進班では、公益通報の記録である処理箋の保管状況に不備がある。	公益通報処理に関する要綱に基づき、関連資料を適切に保管する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
３介護給付適正化			
(1)負担金の金額確認手続	指摘	県が負担金の算出基礎（市町村作成資料）と照合・確認する情報が市町村作成資料のみであるから、県負担金の算出基礎の正確性を確認するための手続として合理的といえるか疑問である。	負担金支出に際して、国保連の介護給付費情報を活用し、市町村作成資料の正確性を県として確認する。
(2) 不正請求チェックの不備	指摘	介護給付費適正化システムの分析から特異傾向を示す事業者には何らかの問題の兆候を表している可能性が認められる。介護給付費適正化システムのデータを県として活用しないということが、県の介護給付適正化への取り組みとして十分といえるか疑問である。	介護保険施設等監査指針に沿って、介護給付適正化システムからのデータを有効に活用し、県が実施する指導・監査に反映させる。
４県社協			
(1)定款記載事項の不備	指摘	県社協が実施している図書・刊行物販売事業は収益事業でありながら、定款への記載がなく、定款への記載を定めた社会福祉法第31条第1項第11号の規定に反している。	実施している収益事業と定款の整合性を確保するため、必要に応じて定款を見直す。
(2)財務諸表の記載不備	指摘	県社協で財務諸表の記載不備事項が検出され、出資団体の経営状況報告が適切に行われているとは認められない。 • なかやま山荘の事業計画見直しに伴う会計処理 • 貸付事業に係る補助金の受入処理 • 生活福祉資金貸付事業に係る会計処理 • 繰越活動収支差額の不一致 • 財産目録上の預金残高の誤記載	県の出資団体管理の実効性を確保するためには適正な財務報告が必要であるとの問題認識のもと、県社協が適正な財務報告を行う体制を整備するよう、指導監督を徹底する。
(3)貸付金の管理	指摘	介護福祉士等修学貸付金の管理に以下の不備がある。 • 返還事由の適時確認 • 貸付金残高と会計記録の不一致 • 滞納債権の評価	貸付、償還、滞納債権管理等の事務に適切に対応できるよう、貸付金管理の精度を高める。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
５団体指導			
(1)県共募の管理体制	指摘 意見	県共募の財務事務に以下の不備がある。 • 決算承認の不備 • 会計単位設定の不備 • 未交付配分金・義援金の計上もれ • 東日本大震災義援金に係る処理の不備 • 岩手・宮城内陸地震義援金に係る処理の不備 • 市町村共同募金委員会に係るチェック機能の不備 • 募金経費比率の水準	左記事項の多くは県共募に対し県が実施した団体指導の指摘事項となっていることから、指摘事項の改善状況を適時に確認する。
(2)財務諸表の記載不備	指摘	実地調査対象法人で財務諸表の記載不備が検出された。 • 建物の過大評価 • 借入金に係る未払利息計上もれ • 過年度の過誤調整に係る未払金計上もれ	会計基準に準拠し適正な財務報告を行うよう、社会福祉法人に対する指導監督を徹底する。
(3)寄付・会費納入の任意性	指摘	県では、寄付・会費納入の任意性確認に関する特段の指導を行っておらず、社会福祉協議会に対する団体指導が適切に行われているといえるか疑問である。	社会福祉協議会の団体指導項目として、寄付・会費納入の任意性確認の手続を追加する。
(4)市社協の会員管理	指摘	社会福祉協議会の会員は支部ないし自治会ではなく、個人（世帯）単位なのであるから、個々の個人（世帯）単位で会員を把握できない現状が社会福祉協議会の会員管理として適切といえるか疑問である。	個人（世帯）単位で会員名簿が整備されているかの確認を徹底する。
(5)助成金の管理	指摘	地区社協といえども、大崎市社協とは別の任意団体なのであるから、大崎市社協が支出した助成金に係る使途確認手続を簡略化する合理的根拠は希薄である。	地区社協に対する助成金についても、他の助成金と同等の使途確認手続の実施を指導する。 また、一般的に地区社協の管理運営は地域のボランティア活動で行われており、事務体制が脆弱な可能性もある点に留意し、地区社協の財務事務を適正化するための指導・支援を充実させる。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(6) 不適切な契約・支出	指摘 意見	実地調査対象法人で不適切な契約・支出が検出された。 • 土地の無償貸付 • 契約方法の不備 • 取引の合理性	法人の資金が不正に外部に流出することは、社会福祉法人の本質である非営利性に関わるルール違反であり、その防止は重要な指導事項である、との問題認識のもと、社会福祉法人の契約・支出に関する検査を厳正に行う。
(7)団体指導結果の改善措置確認の不備	指摘	社会福祉法人の設立認可に関わる重要な疑義と認められる是正・改善指示事項が検出されたが、当該問題について県の対応方針を明確にしていないのは不適切である。	是正・改善指示事項の顛末確認に係る承認記録を徹底し、改善措置の終了確認を明確にする。
(8)組織運営に関する情報開示	指摘	ホームページ上で財務情報が未開示または開示内容が不十分の社会福祉法人が散見されるが、財務情報の開示に関する十分な指導が行われているといえるか疑問である。	財務情報が未開示または開示内容が不十分の社会福祉法人に対する指導を適切に行う。
(9)内部留保水準の適正確認の不備	指摘	県の団体指導では、社会福祉法人の内部留保水準が適切かどうかの視点による確認が行われていない。 内部留保率の高い法人が散見される現状を考慮すると、適切な団体指導が行われているといえるか疑問である。	社会福祉法人の内部留保水準に関する指導方針を明確にする。

Ⅱ　検査機能の実効性確保と県民への説明責任

個別検出事項に係る主な問題点と解決の方向性を要約すると、以下のとおりである。

	主な問題点	解決の方向性
関連団体との財政的関与	無償貸付け理由に合理性を欠いている。	貸付条件の審査を厳正に行う。
補助金	多額の内部留保を有する社会福祉法人に対する老人福祉施設整備・運営費補助の必要性確認を行っていない。	補助金交付決定に際し、補助の必要性確認を厳正に行う。
介護給付適正化	介護給付適正化システムの関連データを入手しておらず、介護給付適正化の取り組みのための活用が行われていない。	介護給付適正化システムからのデータを有効に活用し、県が実施する指導・監査に反映させる。
県社協	財務諸表に記載不備があり、出資団体の経営状況報告が適切に行われていない。	適正な財務報告を行う体制を整備するよう、指導監督を徹底する。
団体指導	社会福祉法人において、不適切な契約・取引が検出された。 社会福祉法人の財務情報の開示について十分な指導が行われていない。 社会福祉法人の内部留保水準が適切かどうかの視点による確認が行われていない。	社会福祉法人の本質である非営利性に関わる指導事項には特に留意し、検査を厳正に行う。

個別の内容については、「Ⅰ　個別検出事項」を参照されたいが、現状認識及び県が取り組むべき課題を包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりである。

	検査機能の実効性確保	県の現状	県が取り組むべき課題
Plan （計画）	リスク・アプローチの採用	手続準拠性アプローチの傾向が強い。 検査対象の現状把握が不十分。	リスクに対応した検査実施計画の策定
Do （実行）	専門性に対応した実施体制	定期的な人事異動があり、専門的ノウハウの蓄積が十分とはいえない。	専門的対応レベルの向上
Check （評価）	検査結果の公表による透明性の確保	検査結果の公表内容は主に実施件数であり、どのような検査が実施されたか明らかではない。	検査結果の公表内容の充実化
Action （改善）	検査計画の見直しによる検査機能の質的向上	評価結果をどのように検査計画に反映させているか明らかではない。	（上記課題に包含される）

1 現状認識

(1) 県が実施する検査の位置付け

今回の包括外部監査では「県が実施する検査に実効性が確保されているか」という観点からの検討を加えた。

県が実施する各検査の内容を整理すると以下のとおりである。

検査の区分	内容	根拠規定	県の組織
介護保険法に基づく監査	介護サービス事業者に対する立入検査	介護保険法第76条等	長寿社会政策課介護保険指導班
団体指導	社会福祉法人の業務・財産の状況の検査 社会福祉事業者の施設、帳簿、書類等の検査及び事業経営の状況の調査	社会福祉法第56条第1項、第70条	社会福祉課団体指導班

(2) 県が実施する検査に対する問題認識

県の検査対象において、最近年度に県が識別した主な問題と県の対応状況は以下のとおりである。

対象法人	県が識別した主な問題	県の対応状況
介護保険法に基づく監査		
有限会社湯元	訪問介護、介護予防訪問介護サービスに係る架空のサービス提供記録の作成による不正請求423千円（金額は処分事由該当分のみ）。	平成23年11月に、外部通報等を契機に左記問題を認識。 平成24年2月に介護サービス事業者の指定の取消し。
一般社団法人ヒューマンサポート	居宅介護支援に係る虚偽のサービス提供票及び給付管理票の作成による不正請求10千円（金額は処分事由該当分のみ）。	平成23年11月に、他事業者への監査を契機に左記問題を認識。 平成24年4月に介護サービス事業者の指定の一部の効力停止。
特定非営利活動法人ゆうあんどあい	居宅介護サービス計画費を減算して請求しなければならない基準違反（モニタリング結果の記録の不備）がありながら、減算せずに不正請求。（注）	平成23年1月に、仙台市からの通報を契機に左記問題を認識。 平成23年5月に介護サービス事業者の指定の一部の効力停止。
社会福祉法人国見会	居宅介護サービス計画費を減算して請求しなければならない基準違反（モニタリング結果の記録の不備）がありながら、減算せずに不正請求。（注）	平成23年2月に、仙台市からの通報を契機に左記問題を認識。 平成23年8月に介護サービス事業者の指定の一部の効力停止。
団体指導		
社会福祉法人夢みの里	入居者が受領した東日本大震災の義援金（総額9,100千円）を入居者預り金ではなく、法人の収入として不適切に処理。	平成23年7月に石巻市からの連絡で左記事項を認識 平成23年10月に、特別監査（平成23年8月実施）指摘事項の改善確認。

対象法人	県が識別した主な問題	県の対応状況
県共募	岩沼市共同募金委員会（県共募の内部組織）の事務を受託している社会福祉法人岩沼市社会福祉協議会の職員による共同募金の着服（4,922千円）が発覚。	平成22年10月の新聞報道により左記事項を認識 平成24年3月に、特別監査（平成23年11月実施）指摘事項の改善確認。
社会福祉法人新生会	軽費老人ホームの定員超過受入れ、定員超過入居者分の利用料収入等を簿外処理（総額27,518千円）。	平成22年6月に、当該法人からの報告で左記問題を認識。 平成22年11月に、特別監査（平成22年10月実施）指摘事項の改善確認。
社会福祉法人豊明会	平成20、21年度決算に使途不明金14,900千円が発覚。	平成22年10月の一般監査で左記問題を認識。 平成24年7月に業務改善の措置命令を発令。
社会福祉法人山元町社会福祉協議会	平成22～24年度に使途不明金（約54,200千円）が発覚（事実関係等は調査中）。	平成25年1月、当該法人からの報告で左記問題を認識。 現在、当該法人に対して事実関係調査結果の報告徴求中。

出所：長寿社会政策課（介護保険法に基づく監査）、社会福祉課（団体指導）作成資料

（注） 県の説明によると、県では当該行政処分（介護サービス事業者の指定の一部の効力停止）の内容に直接影響しないことを理由に、処分時点では不正請求額を把握していない。

上記問題は一義的には各対象法人の経営者の責任であるが、県の立場としては、このような潜在的問題（リスク）を有している点を認識したうえで、当該リスクに対応した適切な検査の実施が期待されている。

しかし、今回の包括外部監査の個別検出事項を踏まえると、県が実施する検査機能に実効性が確保されているといえるか疑問である。

検査の区分	関連する個別検出事項	検査機能の実効性が確保されていないと判断した主な理由
介護保険法に基づく監査	3．介護給付適正化 (2) 不正請求チェック機能の不備	• 限られた資源（人員・時間・費用等）の中で有効かつ効率的に検査を実施するためには、介護給付適正化システムの情報の活用が不可欠でありながら、そもそも当該情報を利用していないこと。 • 行政処分（介護サービス事業者の指定の取消し等）の事案は、外部からの通報を端緒にしたものが大半であり、不正請求リスクに対応した検査実施計画が策定されているという心証は得られなかったこと。
団体指導	5．団体指導 (6) 不適切な契約・支出	• 限られた実地調査対象の中で、社会福祉法人の本質である非営利性に関わるルール違反と懸念される事項が検出されており、当該事例が特殊な事案であるという心証は得られなかったこと。

2　県が取り組むべき課題

県が実施する検査は、関係制度上「指摘型」であり「保証型」は想定されていないとはいえ、県民の期待は、検査対象に重要な問題がないことについて県が適切に関与している点にあると考えられる。このような問題認識を踏まえ、検査機能の実効性を確保するため、県が取り組むべき課題は以下のとおりと考える。

(1) リスクに対応した検査実施計画の策定（意見）

検査の実施に当たっては、検査方針、実施時期及び具体的方法等について検査実施計画を策定するが、検査実施計画の策定に際しては、大別すると2つのアプローチが考えられる。

区　分	内　　　容
手続準拠性アプローチ	関連ルールに定めた手続等が実施されているか確認する手法。
リスク・アプローチ	重要なリスク（潜在的問題）を識別したうえで、当該リスク項目に対して重点的、効果的に検査手続を行う手法。

限られた資源（人員・時間・費用等）の中で有効かつ効率的に検査を実施するためには、検査実施計画の策定ではリスク・アプローチの採用が合理的である。

しかし、団体指導の検査実施手続書や検査調書の記録は手続準拠性アプローチの傾向が強く、検査対象における重要なリスクの識別が不十分なまま、予め準備したチェックリスト項目の潰し込みに終始していた事例もあったのではないかと懸念される。

また、介護保険法に基づく監査については、重要なリスクを識別する情報であるはずの介護給付適正化システムの情報を確認しておらず、検査対象の現状把握自体が不十分であることから、リスクに対応した検査実施計画であったとは考えられない。

このような問題に対処するため、県はリスクに対応した検査実施計画を策定することが必要であり、具体的には以下の考え方を反映した検査実施計画が有効と考える。

- 検査コストには、検査を実施する側のみならず、検査を受ける側にも検査対応に要するコストが発生している点を認識し、リスクの低い検査対象に必要以上の検査コストを投入しない。このためには、検査対象の評価ランクを設定し、評価ランクに応じた検査計画を策定する。
- 検査対象の評価に際しては、検査対象の内部統制、すなわち、理事会の監視、監事の監査、不正防止の会計事務分掌等が有効に機能しているかに留意する。また、法人が外部監査を活用した場合の負担軽減措置（社会福祉法人審査基準第 3 - 5(1)なお書）も考慮する。
- 検査結果のうち重要な問題事例については公表し、他の検査対象にも周知を図る。当該周知後、別の検査対象で同様の問題が検出された場合は、法人に自律的な業務改善機能が乏しいと評価し、検査対象の評価ランクに反映させる。

(2) 専門的対応レベルの向上（意見）

県が実施する検査業務では、関連制度（介護保険法、社会福祉法等）や検査対象（会計基準等）の知識が必要であり、例えば、以下のような検査局面が想定される。

検査の段階	介護保険法に基づく監査	団体指導
計画（検査対象のリスク分析）	介護給付適正化システムのデータ分析	社会福祉法人の財務分析
実行（検査対象の問題抽出）	介護保険事業者の内部統制（業務管理体制）の評価	社会福祉法人の内部統制の評価

検査機能の実効性を確保するためには、上記のような検査局面も対応可能な、一定の専門的知識と実務経験を有する人員を配置し、専門性に対応した検査実施体制を整備する必要がある。

この点につき、県の実地検査担当者の人員数及び平均経験年数は以下のとおりである。

検査の区分	実地検査担当者の人員数（人）			検査業務の平均経験年数（年）	備　考
	本庁	福祉事務所・地域事務所	合計		
介護保険法に基づく監査	4	48	52	約2.8	平成25年1月1日現在。指導業務担当者を含む。
団体指導	5	130	135	3	平成24年4月1日現在。

出所：長寿社会政策課（介護保険法に基づく監査）、社会福祉課（団体指導）作成資料

上記平均経験年数を考慮すると実地検査担当者の専門的ノウハウの蓄積が十分といえるか疑問である。検査機能の実効性を確保するためのボトルネックになっている可能性も否定できない。

県内部での定期的な人事異動という事情があるとはいえ、例えば外部専門家の活用という手法も可能なのであるから、県は検査業務の専門的対応レベルの向上を図るための具体的対応が必要と考える。

(3) 検査結果の公表内容の充実化（意見）

県が実施する検査の目的と県が公表している検査結果の内容を整理すると以下のとおりである。

検査の区分	検査の目的	検査の位置付け	県が公表している検査結果の内容
介護保険法に基づく監査	介護保険給付の適正化	行政の監督権の行使	検査実施件数、指定の取消し等の行政処分の概要
団体指導	社会福祉法人・社会福祉施設の組織運営の適正化及び不正の未然防止		検査実施件数及び指摘件数（平成 20 年度まで）

検査機能の実効性を確保するためには、上記目的に沿った検査が実施されているか、検査結果を公表し、県が実施する検査の透明性を確保する必要がある。

しかし、県が公表している検査結果の内容は主に検査実施件数であり、どのように検査を実施したか明らかではない。前述のとおり、そもそも県が実施する検査機能の実効性確保に疑義がある現状を踏まえると、県が公表している検査結果（問題事項）のみでは「検査対象に重要な問題がないことについて県が適切に関与している」という県民の期待に沿った検査結果の公表内容といえるか疑問である。

行政の監督権の行使に不作為がないことについて県民への説明責任を果たすため、県は検査結果の公表内容を充実する必要があると考える。