

第1 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項及び第2項に基づく包括外部監査

2. 特定の事件(テーマ)

青森県肢体不自由児施設特別会計に係る財務の事務の執行について

3. 特定事件を選定した理由

肢体不自由児施設及び重症心身障害児施設は、児童福祉施設であるとともに、医療法に定める病院としての設備も必要とされている。青森県肢体不自由児施設特別会計は障害者福祉と障害者に対する医療の二つの側面を有しており、その内容と経済性、効率性を監査することは意義のあることだと考え、このテーマを選択したものである。

4. 外部監査の視点

(1) 監査の視点

- ①青森県肢体不自由児施設特別会計の収支の状況はどうか。
- ②当該特別会計に対する一般会計からの繰入金の算定方法及び金額は妥当か。
- ③施設の管理運営は、経済性、効率性の観点で問題がないか。
- ④委託、物品購入等の契約事務は適正に行われているか。

(2) 監査手続

- ①書類の閲覧や質問等により、各施設の沿革、組織、収支等の概要を把握した。
- ②特別会計に属する3つの施設に往査し、その事業や施設設備の概要、管理の状況を確認した。
- ③はまなす学園に関しては、青森県から日本赤十字社に対する委託料の算定方法は妥当かどうか検討した。
- ④財務に関する事務の執行状況について、関係帳票、証拠書類等を確認した。

5. 外部監査対象期間

平成15年4月1日から平成16年3月31日(必要に応じて過年度に遡及した)

6. 外部監査実施期間

平成16年9月8日から平成17年2月16日まで

7. 監査補助者の資格及び氏名

公認会計士 鶴川 正樹

公認会計士 吉田柳一郎

公認会計士 小野寺 高

公認会計士 西谷 俊広

公認会計士 倉成 磨

8. 利害関係

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

第2 青森県肢体不自由児施設特別会計の概要

青森県肢体不自由児施設特別会計は、「青森県特別会計条例」(昭和39年4月1日、青森県条例第59号)で「病院事業、肢体不自由児施設事業及び重症心身障害児施設事業」のために設置されている。この特別会計の対象となる施設は、青森県立あすなろ学園、青森県立はまなす学園、青森県立さわらび園の3つである。

1. 施設の定義

(児童福祉法第43条の3)

肢体不自由児施設は、上肢、下肢又は体幹の機能の障害(以下「肢体不自由」という。)のある児童を治療するとともに、独立自活に必要な知識技能を与えることを目的とする施設とする。

(児童福祉法第43条の4)

重症心身障害児施設は、重度の知的障害及び重度の肢体不自由が重複している児童を入所させて、これを保護するとともに、治療及び日常生活の指導をすることを目的とする施設とする。

また、「児童福祉施設最低基準」(昭和23年12月29日、厚生省令第63号)の第68条及び第72条において、肢体不自由児施設及び重症心身障害児施設は、各々、医療法に定める病院として必要な設備を設けることが定められている。

2. 各施設の概要

2.1 青森県立あすなろ学園

昭和36年3月に現所在地(青森市大字石江字江渡101)に定員100名の肢体不自由児施設として開園した。昭和47年7月に、定員40名の通園部の設置が認可された。昭和61年3月には園舎の全面新築工事が竣工し、平成8年6月からは重症心身障害児(者)通園事業を始めた。

平成14年4月からは、一部を重症心身障害児施設に転換したため、入園部の定員は肢体不自由児施設50名、重症心身障害児施設50名となった。

2.2 青森県立はまなす学園

日本赤十字社の開設する肢体不自由児施設として昭和37年1月八戸市石手洗に開園した。昭和41年12月に重度病棟32床を増築し、定員は82名となった。また、昭和56年4月には定員40名の通園部を開設した。昭和58年4月から県立施設に移管

し、青森県が日本赤十字社青森県支部に管理運営を委託することとなった。

その後施設の老朽化が進んだため、現所在地(八戸市大字大久保字大塚17-729)に園舎の全面新築を行い、平成元年6月に移転した。

平成16年1月には、家族交流棟増築工事及び大規模改修工事が完了し、平成16年4月からは施設の一部を重症心身障害児施設に転換したため、入園部の内訳は肢体不自由児病棟42床、重症心身障害児病棟40床となった。

2.3 青森県立さわらび園

昭和45年9月に定員50名の肢体不自由児施設として現所在地(弘前市大字中別所字平山168)に開園した。その後園舎の建て替えは行っていない。

3. 平成 15 年度収支の概要

(単位：千円)

科 目	内 訳			合 計
	あすなる学園	さわらび園	はまなす学園	
診 療 収 入	319,929	175,425	495,588	990,942
支 援 費 収 入	9,268	1,707	7,003	17,978
一般会計からの繰入金	500,580	337,915	201,222	1,039,717
措 置 費 収 入	102,823	24,562	88,722	216,107
そ の 他 の 歳 入	1,771	865	1,022	3,658
小 計	934,371	540,474	793,557	2,268,402
前 年 度 繰 越 金	11,076	5,426	3,449	19,951
歳入合計	945,447	545,900	797,006	2,288,353
人 件 費	809,583	471,981		1,281,564
需 用 費	61,968	33,513		95,480
委 託 料	29,076	20,990	794,779	844,846
備 品 購 入 費	6,838	1,350	1,989	10,177
扶 助 費	13,028	5,262		18,290
そ の 他 の 歳 出	14,639	8,948		23,587
歳出合計	935,132	542,044	796,768	2,273,944
翌 年 度 繰 越 金	10,315	3,856	238	14,409

(注1) 上記の科目は、歳入科目及び歳出科目を適宜集約したものである。

(注2) 歳出の人件費は、第1節報酬から第7節賃金までを集計したものである。

(注3) 各科目別に千円未満の端数を四捨五入処理しているが、端数処理の関係で上表の合計が一部合わないところがある。

上記のとおり、歳入は、診療収入と措置費収入、支援費収入が主で、不足分を一般会計からの繰入金で補っている。診療収入は、病院としての収入で、入所者に対する入院料と、外来収入より成る。また、措置費収入は、入所者に係る福祉施設としての収入である。平成 15 年度では、3園合計で約 10 億 4 千万円が一般会計から繰り入れられている。

歳出については、人件費と委託料が大部分を占めていることがわかる。はまなす学園は管理運営を日本赤十字社へ委託しているため、委託料で日本赤十字社の人件費その他の経費を賄っている。

4. 一般会計からの繰入金の推移

(単位：千円)

	あすなる学園	さわらび園	はまなす学園	合 計
平成11年度	693,511	425,074	300,828	1,419,413
平成12年度	715,406	368,463	197,444	1,281,313
平成13年度	651,170	482,987	176,525	1,310,682
平成14年度	598,402	401,053	198,618	1,198,073
平成15年度	500,580	337,915	201,222	1,039,717

平成 11 年度から平成 15 年度までの 5 期間の推移を見ると、減少傾向にある。施設別の増減要因については、後で検討する。

第 3 外部監査の結果及び意見

1. 青森県立あすなる学園

1.1 施設の概要

(1) 所在地 青森市大字石江字江渡 101

(2) 施設の種類 肢体不自由児・重症心身障害児施設

(3) 施設の定員

入園部 肢体不自由児病棟 50 名、重症心身障害児病棟 50 名

通園部 40 名

(4) 土地及び建物

土地 26,471.72 ㎡

建物 延床面積 6,381.47 ㎡ (園舎、車庫、公舎、看護師寮及び体育館)

うち園舎 5,453.75 ㎡ (鉄筋コンクリート造平屋建 (一部地階・2 階))

(5) 組織及び職員の状況 (平成 15 年 4 月 1 日現在)

園長、次長の下に、総務課、整形外科、小児科、看護科、育成指導科に分かれ、看護科はさらに、肢体不自由児病棟看護班及び重症心身障害児病棟看護班の 2 班に分かれている。

常勤職員 80 名 (うち医師 3 名、看護科 38 名)、非常勤等職員 12 名、合計 92 名。

1.2 収支の推移

あすなる学園の直近 5 期間の収支は次のとおりである。

(単位：千円)

科 目	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
診 療 収 入	281,930	311,183	270,118	277,413	319,929
支 援 費 収 入					9,268
一般会計からの繰入金	693,511	715,406	651,170	598,402	500,580
措 置 費 収 入	57,203	58,208	51,527	90,143	102,823
そ の 他 の 歳 入	1,952	2,096	2,057	1,611	1,771
小 計	1,034,596	1,086,893	974,872	967,569	934,371
前 年 度 繰 越 金	3,674	2,449	5,389	5,343	11,076
歳入合計	1,038,270	1,089,342	980,261	972,912	945,447
人 件 費	890,340	947,228	837,043	828,448	809,583
需 用 費	69,418	67,466	63,282	65,599	61,968
委 託 料	28,681	29,517	28,833	28,783	29,076
備 品 購 入 費	4,921	4,175	16,216	8,928	6,838
扶 助 費	14,902	14,264	10,718	11,918	13,028
そ の 他 の 歳 出	27,559	21,303	18,826	18,160	14,639
歳出合計	1,035,821	1,083,953	974,918	961,836	935,132
翌 年 度 繰 越 金	2,449	5,389	5,343	11,076	10,315

歳出の大部分は人件費であり、診療収入、措置費収入等の収入で賄えなかった分を一般会計からの繰入金で補っている。平成 14 年度から 100 床のうち 50 床を重症心身

障害児施設に転用したことから、診療収入及び措置費収入が増加し、反面、人件費の減少により、一般会計からの繰入金は減少してきているが、平成15年度においても5億円の繰入が行われている。短期入所事業に係る収入は平成14年度までは一般会計に計上されていたが、平成15年度から支援費収入として計上している。

診療収入及び措置費収入、平均入園児童数の年度別の推移は以下のとおりである。

(診療収入の内訳) (単位；千円)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
入院収入	230,762	250,895	210,451	224,892	262,766
外来収入	51,168	60,288	59,667	52,521	57,163
合 計	281,930	311,183	270,118	277,413	319,929

(措置費収入の内訳) (単位；千円)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
肢体不自由児施設	57,203	58,208	51,527	31,927	31,550
重症心身障害児施設				58,216	71,273
合 計	57,203	58,208	51,527	90,143	102,823

(年度別1日平均入園児童数)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
肢体不自由児入園児童数	100	100	100	50	50
重症心身障害児入園児童数	42	39	33	19	18
合 計	142	139	133	69	68

(出典：「健康福祉行政の概要 平成16年4月」)

人件費は年度により相当の変動があるが、特に退職手当の影響が大きい。以下に、退職手当、時間外勤務手当、その他の3区分に分けて内訳を示す。

(人件費の主な内訳) (単位；千円)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
退職手当	120,529	174,092	65,159	100,575	110,020
時間外勤務手当	43,030	45,146	39,590	32,993	19,230
その他の人件費	726,781	727,990	732,294	694,880	680,333
合 計	890,340	947,228	837,043	828,448	809,583

1.3 実施している事業の概況

(1) 入院診療・入院部門

手足等の障害のある児童並びに重度の知的障害及び重度の肢体不自由が重複している児童に、治療と訓練を併せて生活指導を行い、機能の回復と将来の自立生活に向けてのいろいろな知識を習得できるように指導する。

平成15年4月1日現在の入園児(者)数は肢体不自由児病棟17名、重症心身障害児

病棟24名、合計41名である。重症心身障害児病棟24名のうち10名は年齢18歳以上である。

(2) 外来診療

主として障害児を対象とした診療はもとより、広く外来患者に対する診断・治療や医療相談にも応じている。

平成15年度の延患者数は12,170名、稼働日数246日で、1日平均49.4名である。

(3) 通園部門

就学前の障害児を対象に通園の方法により、医療・訓練・保育・日常生活指導等の療育を行う。

平成15年度の通園者は、毎月1日現在平均で約15名であった。

(4) 心身障害児(者)短期間入所事業

保護者の疾病その他の理由により障害を持つ児童の介護が困難となった時に短期間の入所をさせ、必要な保護を行う。

平成15年度の実利用人数は55名、延日数で706日であった。当該事業に関しては、平成15年度に従来の措置制度から支援費制度に移行したことから、平成14年度(実利用人数36名、延日数442日)に比べ大幅に利用が増加している。

(5) 重症心身障害児(者)通園事業

在宅の重症心身障害児(者)に対し、通園の方法により、日常生活動作、運動機能等に係る訓練、指導等必要な療育を行い、運動機能等の低下を防止するとともにその発達を促し、併せて保護者等に家庭における療育技術を習得させるよう指導する。

平成8年6月からB型で実施しており、平成15年度4月現在の登録者は16名、実施日1日当りの通園者数は4.1名であった。

(6) 障害児(者)地域療育等支援事業

① 巡回指導

相談・指導を希望する在宅の障害児(者)の家庭を訪問し、各種の相談・指導を行う。

② 外来療育

在宅の障害児(者)及び家族等に対し、外来の方法により、各種の相談・指導を行う。

この事業は平成11年10月から開始しているが、心身障害児(者)短期間入所事業の支援費制度への移行に伴い、平成15年度は取扱いが大幅に増加している。

1.4 時間外勤務手当について

平成11年度から平成15年度までの期間における時間外勤務手当の増減に関して質問したところ、平成11年度から平成14年度までの期間において、本来、一般会計で負担すべき健康福祉部知事事務局の時間外勤務手当相当額をあすなろ学園の特別会計に付け替えていたことが判明したので、該当金額の集計を依頼した。その結果は次のと

おりであった。

(単位；千円)

	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
時間外勤務手当の額	43,030	45,146	39,590	32,993	19,230
うちあすなる学園以外分	9,960	13,000	14,895	12,950	1,285

(注) 平成15年度は、さわらび園の時間外勤務手当をあすなる学園へ1,285千円付け替えたことを示している。

その理由を質問したところ、「時間外勤務及び休日勤務の縮減・管理に関する指針」(平成9年2月12日青人第753号総務部長通知)の3の規定に基づき、人事課及び主管課が行う時間外勤務等の管理の下、健康福祉部内で調整が行われた、とのことであった。

(指摘事項)

本来一般会計で負担すべき時間外勤務手当を特別会計に付け替える処理は不相当な会計処理であり、厳に慎まなければならない。このような処理が行われると、特別会計の本来の収支差額が歪められることになり、一般会計から特別会計への繰入額の指標性にも大きな影響を与える。平成11年度から14年度の4年間の付替額合計は50,805千円である。

2. 青森県立さわらび園

2.1 施設の概要

- (1) 所在地 弘前市大字中別所字平山168
- (2) 施設の種類 肢体不自由児施設
- (3) 施設の定員 入園部50名
- (4) 土地及び建物
 - 土地 30,517.88㎡
 - 建物 延床面積 2,728.90㎡(本館、職員公舎、旧医師公舎、旧看護婦寮、車庫及び倉庫)
 - うち本館 2,005.96㎡(鉄筋コンクリート造一部2階建屋根アスファルト防火)
- (5) 組織及び職員の状況(平成15年4月1日現在)
 - 園長、次長の下に、総務課、医務科、看護科に分かれている。
 - 常勤職員45名(うち医師3名、看護科19名)、非常勤職員2名、合計47名。

2.2 収支の推移

さわらび園の直近5期間の収支及び平均入園児童数の推移は次のとおりである。

(単位；千円)

科 目	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
診 療 収 入	155,033	171,440	174,721	178,040	175,425
支 援 費 収 入					1,707
一般会計からの繰入金	425,074	368,463	482,987	401,053	337,915
措 置 費 収 入	30,127	28,349	29,021	26,432	24,562
そ の 他 の 歳 入	223	736	639	675	865
小 計	610,457	568,988	687,368	606,200	540,474
前年度繰越金	1,430	2,495	3,027	4,511	5,426
歳入合計	611,887	571,483	690,395	610,711	545,900
人 件 費	537,685	487,951	609,773	532,799	471,981
需 用 費	34,051	33,845	33,557	32,520	33,513
委 託 料	13,256	19,951	20,114	20,736	20,990
備 品 購 入 費	2,007	2,085	5,098	2,625	1,350
扶 助 費	8,548	7,898	8,622	6,227	5,262
そ の 他 の 歳 出	13,845	16,726	8,720	10,378	8,948
歳出合計	609,392	568,456	685,884	605,285	542,044
翌年度繰越金	2,495	3,027	4,511	5,426	3,856

(年度別1日平均入園児童数)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
肢 体 定 員	50	50	50	50	50
不 自 由 児 入 園 児 童 数	23	22	22	22	21

診療収入は、診療報酬点数改定の影響により平成12年度に増加した以外は、あま

り大きな増減はない。歳出の大部分は人件費であるが、退職手当の増減によって大きく変動している。結果的には、一般会計からの繰入金額は人件費の増減にほぼスライドしていることが読み取れる。

以下に、退職手当、時間外勤務手当、その他の3区分に分けて人件費の内訳を示す。
(人件費の主な内訳) (単位；千円)

区 分	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
退職手当	24,076	0	102,481	66,250	28,791
時間外勤務手当	25,787	28,266	27,592	26,655	13,271
その他の人件費	487,822	459,685	479,700	439,894	429,919
合 計	537,685	487,951	609,773	532,799	471,981
年度当初の常勤職員数	48	45	47	47	45

平成13年度及び14年度に退職手当の支出が多いこと、時間外勤務手当が平成15年度に急減していることがわかる。

2.3 実施している事業の概況

さわらび園の平成15年度の事業概況を以下に記載するが、あすなる学園と同種の事業に関しては、事業内容の説明は省略する。

(1) 入院診療・入院部門

平成15年4月1日現在の在園者は21名であるが、うち15名は18歳以上のいわゆる学卒在園者である。養護学校へ通う在園者が少ないことは、日中の看護・介護労働の弾力的対応が困難であることを意味している。

さわらび園は昭和45年開設当時の建物を現在も使用しているため、建物が老朽化している他、現在の医療・福祉施設用建物の基準とは大きく異なっている。私どもが往査した日には20名が入園していたが、うち17名は大病室で、その他B病室に2名、C病室に1名という状況であった。大病室は仕切りのない大きな病室で、現在の基準ではプライバシー保護や感染防止面でのデメリットが指摘される。反面、看護師の目が行き届きやすく、効率的な看護が可能である等のメリットもある、との説明を受けた。

(2) 外来診療

さわらび園では、整形外科と精神科の診療を行っている。

平成15年度の外來患者数は延3,840名であった。さわらび園は市街地から離れているため、近くの社会福祉施設入所者の外來が多い。

(3) 心身障害児(者)短期間入所事業

平成15年度(4月～2月)における実利用人数は12名、延日数で454日であった。

2.4 時間外勤務手当について

平成11年度から平成15年度までの期間における時間外勤務手当の増減に関して質問したところ、平成11年度から平成14年度までの期間において、さわらび園におい

ても、一般会計で負担すべき健康福祉部知事部局の時間外勤務手当相当額の付替が判明した。その結果は次のとおりであった。

(単位；千円)

	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
時間外勤務手当の額	25,787	28,266	27,592	26,655	13,271
うちさわらび園以外分	12,200	14,500	12,332	7,217	△1,285

平成15年度は、さわらび園の時間外勤務手当をあすなる学園へ1,285千円付け替えたことを示している。

(指摘事項)

本来一般会計で負担すべき時間外勤務手当を特別会計に付け替える処理は不相当な会計処理である。平成11年度から14年度までの4年間の付替額合計は46,249千円である。

2.5 業務委託契約における競争入札方法について

地方自治法第234条第2項及び地方自治法施行令第167条、第167条の2によると、契約の予定金額が一定額を超えるものについては一般競争契約によることが原則になっている。さわらび園では、金額基準からいって平成15年度に競争契約にしなければならないものは、庁舎清掃等業務委託及び洗濯業務委託、ボイラー運転管理等業務委託の契約である。これらの契約は、地方自治法施行令第167条1号「契約の性質又は目的が一般競争に適しない」という理由で指名競争入札にしている。

庁舎清掃等業務委託及び洗濯業務委託、ボイラー運転管理等業務委託の契約における指名競争入札の結果は以下のとおりであり、予定価格と契約金額は非常に近く、かつ落札者が固定化されている。

(単位；円)

委託契約名	項目	平成13年度	平成14年度	平成15年度
庁舎清掃等業務	落札者	A社	A社	A社
	予定価格	6,486,900	6,636,000	6,562,500
	契約金額	6,478,500	6,636,000	6,499,500
洗濯業務	落札者	A社	A社	A社
	予定価格	5,376,000	5,376,000	5,302,500
	契約金額	5,376,000	5,355,000	5,218,500
ボイラー運転管理等	落札者	B社	B社	B社
	予定価格	6,615,000	6,615,000	7,423,500
	契約金額	6,615,000	6,602,400	7,087,500