

令和元年度（平成 31 年度）包括外部監査結果報告書

【要約版】

青森県包括外部監査人

公認会計士 宮下 宗久

第 1 部 監査の概要

1. 選定した特定の事件（監査テーマ）

人口減少、超高齢化時代における青森県型地域共生社会の実現に向けた施策及び事業の事務の執行について

2. 特定の事件（監査テーマ）として選定した理由

今回、子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」というフレーズに着目し、人口減少、高齢社会を前提にした社会問題対応施策に絞って、これを監査のテーマにした理由は、以下の 3 点であり、このような県民の関心も高いと思われる社会問題への取組に関して、その成果・効果、進捗状況などについて監査の中で検証することは有意義であると考えた。

（1）青森県は、2015 年から 2020 年にかけて、5.5%人口が減少し、高齢化率は 29.9%から 34.0%と 4.1%も増加すると推測されており、人口減少・高齢化が顕著であること。

（2）青森県では、青森県基本計画の最重要課題の一つとして位置づけ、持続可能な地域をつくる取組や、保健・医療・福祉体制の充実させる取組などを実施していること。

（3）青森県では、全国に先駆けて、「保健・医療・福祉包括ケアシステム」に取り組んできており、それに、「住まい」、「生活支援」だけでなく、「交通」、「情報通信」、「セキュリティ」の要素を加えた「青森県型地域共生社会」という概念を構築し、これまでにない取組に挑戦しようとしているが、これは、地域課題の解決として国が強調していることと整合するものであること。

3. 監査の対象期間

原則として、平成 30 年度（平成 30 年 4 月 1 日から平成 31 年 3 月 31 日まで）である。

第 2 部 監査の方針及び監査の対象事業

1. 監査の基本方針

今回の監査に当たっては、事務事業の執行が適正に行われているかについて重点を置いた上で、令和 2 年 4 月 1 日から、県においても、いわゆる内部統制の整備・運用を行うことが必要になるという自治法改正の趣旨を鑑み、不適切な事務があった場合、内部統制上、何が問題であるのかについて検証を加えた。また、地域共生社会の実現のための事業には、その効果の発現は、長期的に評価されるべき取組が多いことから、事業が、長期的に達成され

るべき目標・目的に対して正しく設計され、その目的達成のために効果的に行われているかについても重要なポイントとして監査を行った。

2. 監査の対象とした事業

青森県型地域共生社会の実現に向けた取組は、次の4つの取組要素で示されており、これら取組の中から、人口減少と高齢化を前提としての取組、すなわち、人口が減少しているので、増やしましょうという取組ではなく、人口が減少し、高齢化が進んでいるからこそ考えなければならない取組を監査対象とした。

1. 保健・医療・福祉体制の充実に関する事業～保健・医療・福祉に関するネットワーク強化と各種支援サービスの充実を図る事業
2. 多様な担い手の確保・育成に関する事業～地域経営体・産直・NPO法人・企業等の取組促進を図る事業
3. 生活機能の維持・確保に関する事業～交通ネットワークの形成、買物支援などに取り組む事業
4. 市町村・地域との協働に関する事業～分野横断的なサービス提供に向けた実証及びモデル構築に関する事業

(単位：千円)

No.	事業名	担当部局	予算額	決算額
保健・医療・福祉体制の充実				
1	「青森県型地域共生社会」実現に向けた保健・医療・福祉機能強化支援事業	健康福祉部 健康福祉政策課	6,250	2,798
2	多機関の協働による包括的支援体制構築モデル事業	健康福祉部 健康福祉政策課	26,507	25,808
3	保健・医療・福祉包括ケアシステム推進組織運営事業	健康福祉部 健康福祉政策課	528	324
4	保健医療調整本部等体制整備事業	健康福祉部 健康福祉政策課	22,012	21,458
5	訪問看護推進対策事業	健康福祉部 医療業務課	11,380	5,065
6	地域医療支援センター事業(新たな専門医制度対策事業)	健康福祉部 医療業務課	1,032	285
7	地域医療支援センター事業(へき地医療支援機構運営事業)	健康福祉部 医療業務課	333	40
8	新しい「地域を支える医療システム」構築特別対策事業	健康福祉部 医療業務課	41,250	1,125

No.	事業名	担当部局	予算額	決算額
9	ドクターヘリ運航事業	健康福祉部 医療業務課	493,013	492,198
10	災害医療コーディネート体制強化事業	健康福祉部 医療業務課	4,115	2,492
11	生活支援サービス拡充深化事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	8,123	6,396
12	介護人材育成認証評価制度事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	21,745	18,275
13	共に支える認知症支援ネットワーク事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	5,376	2,909
14	認知症介護実践者等養成事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	1,399	1,399
15	認知症疾患医療センター運営事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	22,175	17,484
16	認知症対策普及支援事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	8,620	7,930
17	青森県長寿社会振興センター運営事業	健康福祉部 高齢福祉保険課	35,838	35,838
18	高齢者の安全・安心促進事業	環境生活部 県民生活文化課	4,725	4,701
19	スポーツでいきいき！生涯健康力アップ事業	教育庁 スポーツ健康課	7,746	3,643
多様な担い手の確保・育成				
20	自立・持続する社会貢献活動促進事業	環境生活部 県民生活文化課	3,452	3,333
21	産直発「地元の元気づくり」応援事業	農林水産部 総合販売戦略課	4,217	2,439
22	農山漁村「地域経営」担い手育成システム 確立推進事業	農林水産部 構造政策課	65,169	58,654

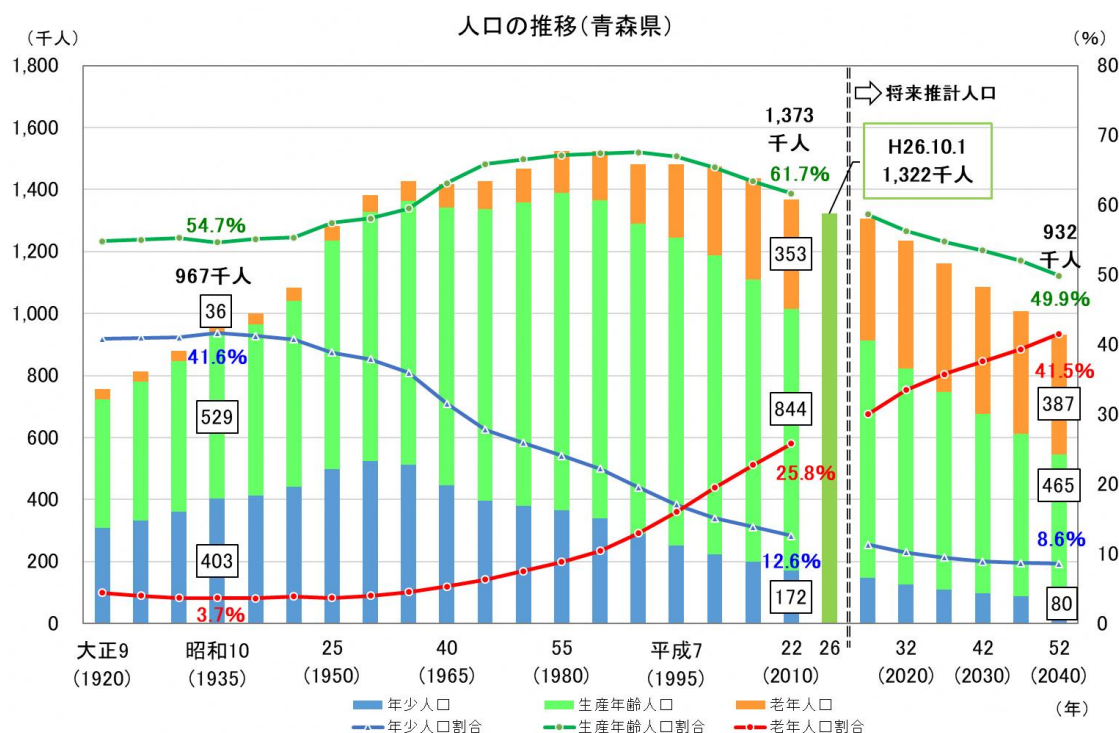
No.	事業名	担当部局	予算額	決算額
23	自主防災組織設立促進・スキルアップ事業	危機管理局 防災危機管理課	4,301	4,106
24	女性の参画による防災力向上事業	危機管理局 防災危機管理課	2,000	1,031
25	消防団PR事業	危機管理局 消防保安課	6,702	6,677
26	東青地域の担い手支援事業	東青地域県民局 地域連携部	2,220	615
生活機能の維持・確保				
27	商店街を中心とした課題解決型街づくり支援事業	商工労働部 商工政策課	3,344	1,620
28	あおもり型商店街買物サービス向上支援事業	商工労働部 商工政策課	5,916	5,639
29	2025年に向けた地域内交通ネットワーク構築支援事業	企画政策部 交通政策課	6,550	646
30	生活交通バス緊急整備費補助	企画政策部 交通政策課	26,388	26,388
31	地域公共交通再編・利用促進事業	企画政策部 交通政策課	5,143	4,906
32	シルバー交通安全サポート事業(県民生活文化課分)	環境生活部 県民生活文化課	1,407	757
市町村・地域との協働				
33	「青森県型地域共生社会」地域機能強化推進モデル事業	企画政策部 地域活力振興課	24,424	12,510
34	未来の地域づくり支援総合プロジェクト事業	企画政策部 地域活力振興課	5,625	5,041
35	青森県未来を変える元気事業費補助金	企画政策部 地域活力振興課	300,000	265,488

No.	事業名	担当部局	予算額	決算額
36	人口移動統計高度利活用推進事業	企画政策部 統計分析課	2,926	2,582
37	市町村防災力強化支援事業	危機管理局 防災危機管理課	2,612	872
38	大規模災害等防災力強化推進事業	危機管理局 防災危機管理課	28,722	27,415
39	人口減少社会に対応する市町村行政経営推進事業	総務部 市町村課	5,890	3,385

第3部 青森県型地域共生社会に関する概要

1. 2025年問題と地域共生社会

青森県の人口を見てみると、将来の人口動向について、平成27年8月作成の青森県長期人口ビジョンに下記グラフの記載があり、人口減少と高齢化が進むことが示されている。



いわゆる2025年問題とは、約800万人いるとされる団塊の世代(1947年～1949年生まれ)が後期高齢者(75歳以上)になり、国民の医療や介護の需要が、さらに増加することが見込まれている問題のことである。このような、人口減少が続くと同時に、高齢化が進行していく状況は、若者が高齢者を支えるという前提に立つならば、一人当たりの高齢者を支える若者の数が減少していくことを意味する。すなわち、2025年問題を理解するう

えで、重要なのは、「高齢者が増えることが悪いのではなく、支える者、支えられる者のバランスが崩れてしまうことが問題である」と捉えることである。

そこで、厚生労働省においては、2025年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築を推進している。そして、平成28年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」の中において、政府が、地域共生社会の実現を目指すことを明確にしたのと同時期、平成28年7月に、厚生労働省では、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を立ち上げ、こういった取組に関する検討を開始し、平成29年2月には、「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）を取りまとめた。

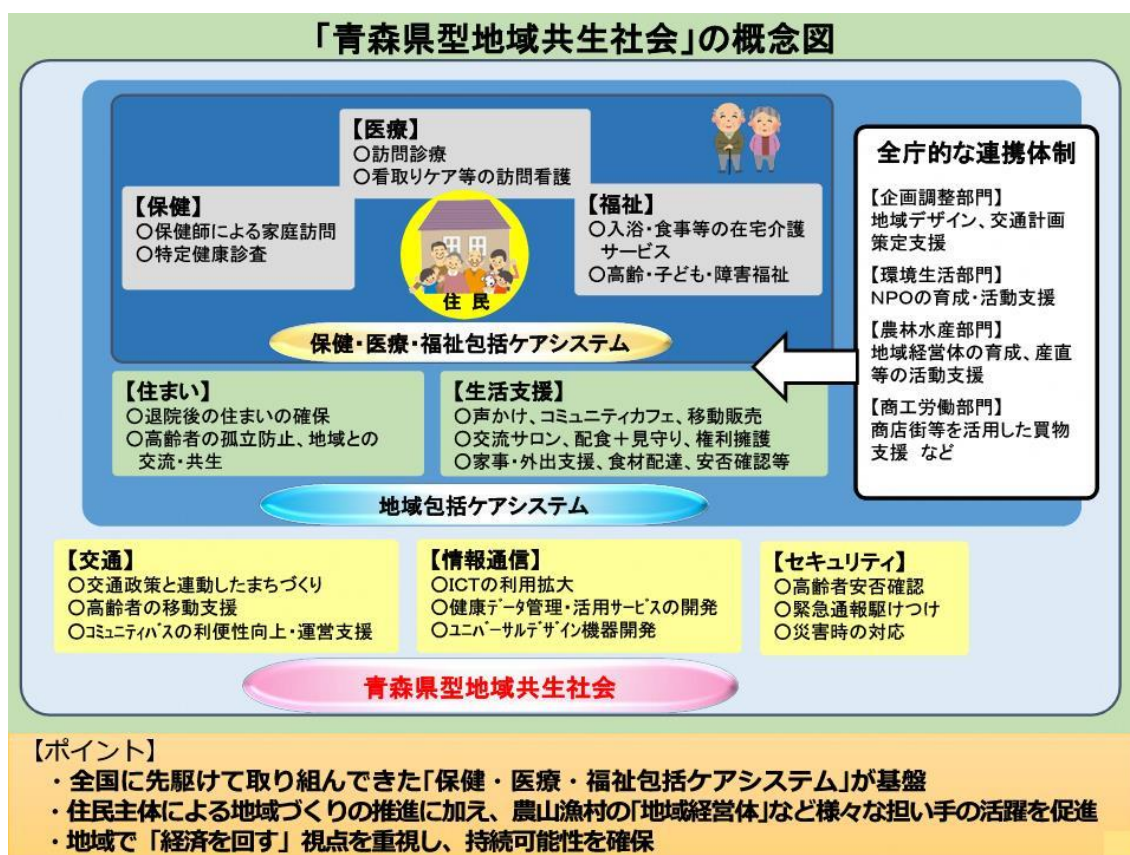
ここでは、地域共生社会とは、「制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」と定義している。

そして、このような概念が必要になっている背景から考えると、「国も地方自治体も十分な福祉サービスを提供するだけの財源がなくなってきており、なんでもかんでもお役所に頼られても対応には限界があるので、自分たちのことは自分たちでやってください。」と国から言われているということを実感しなければならないのである。

2. 青森県における地域共生社会の実現に向けた流れ

社会福祉法第108条に基づき、県は市町村が策定する地域福祉計画の推進を支援するため、県の地域福祉支援計画を作ることとなっているが、県が平成29年3月に策定した青森県地域福祉支援計画（第2次）では、その冒頭の知事のあいさつの中で、「青森県型地域共生社会」という文言が登場し、計画の基本目標を「一人ひとりのいのちが輝き、人と人がしつかりとした絆で支え合う青森県型地域共生社会の実現」と設定している。

その青森県地域福祉支援計画（第2次）によると、「青森県型地域共生社会の実現」とは、地域で生まれ、地域で育ち、地域を助け、地域で安心して老後を迎えることができる社会の構築を目指し、青森県がこれまで進めてきた保健・医療・福祉包括ケアシステムに「住まい」「生活支援」を取り込むとともに、「交通」「情報通信」「セキュリティ」の地域機能を加え、さらに「地域づくり」の視点を踏まえた深化を図るものとされている。図で示すと以下のとおりである。



3. 青森県型地域共生社会の具体的取組

(1) 県の抱える課題

青森県においては、年齢区分別人口の推移（推測）や人口ピラミッド（推測）、および要介護認定者数の推移のグラフを見ると、高齢化の実態や75歳以上の要介護認定者数の増加については明確であることから、これからの県内社会は、いかに負担が増えるかが想像できると思うが、県においては、以下のような、具体的な2025年問題が想定されている。

- ① 保健・医療・福祉ニーズの増大～社会保障費の増加、医療機関・介護施設等の不足、人材不足等によるサービス低下など
- ② 地域コミュニティ活動の停滞～地域づくりの担い手の減少、空き家の増加、防災・防犯機能の低下、伝統行事の衰退など
- ③ 社会経済活動の衰退や県民生活の利便性低下～労働力人口の減少、耕作放棄地の増加、商店・スーパー等の廃業、公共交通機関の撤退など

これら問題に対し、「公助」「共助」だけに頼るのではなく、また、若者だけが支え手になるのではなく、時には元気な高齢者には、支える側になってもらいながら、「互助」の考えで取り組んでいくということが、地域共生社会の目指すところである。

また、県内においては、青森市、弘前市、八戸市、五所川原市などを中心に、近隣町村との間に人口移動のエリアが形成されていることから、地域の核となる市と周辺町村が広域的に連携し、地域の特性に応じた取り組みを進めていく必要があるといえる。

(2) 県の役割と具体的取組

平成 29 年 9 月に出された「地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）」の最終とりまとめにおいて、国、県、市町村の役割として以下の記載がある。

- 市町村：包括的な支援体制の整備について、責任を持って進めていく。地域福祉計画として関係者と合意し、計画的に推進していくことが有効。
- 都道府県：単独の市町村では解決が難しい課題への支援体制の構築、都道府県域の独自施策の企画・立案、市町村への技術的助言
- 国：指針等の作成で終わることなく、「我が事・丸ごと」の人材育成、プロセスを重視した評価指標の検討、財源の確保・あり方についての検討

住民に近い立場で実践するのは、市町村の役割だが、県は、その取組のモデル事例を構築し、市町村や実施団体が、やりやすい環境を作ること、県及び市町村間での連携を支援することがその役割と解している。従って、まだ意識の低い、あるいは取組方法が良くわからないという市町村に対して、検討会議や研修会などを開催し情報共有や意識を高める啓蒙活動、地域経営や防災対応組織の担い手育成などのモデル事業を企画し、いかに各市町村が具体的な取組を進めやすい環境を整えていくかが県に求められている。

また、医療・介護の分野においては、へき地医療、在宅医療に関する医師、看護師の充足の問題、ドクターヘリの運用など、市町村レベルでなく、全県的に対応すべき問題については、当然、県の役割となっている。

具体的な取組としては、青森県基本計画未来を変える挑戦（平成 30 年度プロモーション編）では、以下のように説明している。

「青森県型地域共生社会」の実現

- ① 保健・医療・福祉体制の充実
 - ・ 訪問看護の推進やへき地医療の充実に取り組みます。
 - ・ 市町村が行う介護予防・生活支援サービスの充実を支援します。
- ② 多様な担い手の確保・育成
 - ・ NPO 法人や企業等の社会貢献活動、農福連携などを促進します。
 - ・ 地域経営体や産直、女性農業団体などが行う地域貢献の取組を支援します。
- ③ 生活機能の維持・確保
 - ・ デマンド交通等の実証運行等に関する市町村の取組を支援します。
 - ・ 移動販売や買物代行など、商店街による買物弱者対策の取組を促進します。
- ④ 市町村・地域との協働
 - ・ 多様な担い手による地域生活サービス（見守り、買物、配食、移動など）の実証事業を展開し、構築したモデルを他の市町村の主体的・持続的な取組として県内全域に波及させていきます。

第4部～第5部 外部監査の結果及び意見

1 青森県型地域共生社会の実現に向けて改善すべき事項

青森県型地域共生社会の実現に向けた取組は、その効果がすぐに目に見えて現れるというものでもないが、今回の監査の結果として、事業の目的・目標に照らして、このままでは、長期的にも目標達成が困難になってしまうのではないかとと思われる事例が存在した。

(1) 取組実績が少ない

計画された研修や検討会議などについて、その回数、参加者が少ない、あるいは、作業自体が遅れて、十分な成果が上がっていないと認められるものが以下のとおりであった。

事業の対象者の意識が低い、理解が進んでいない、あるいは、県としてのPR不足、要請不足といったことなどが原因として考えられるが、事業の対象者である医療機関や地域の団体、市町村との事前の打ち合わせを密にして、事業設計の段階から、事業の実行性を高める工夫が必要である。また、取組実績が少ないことは、結果として、事業が想定していた目標達成を遅らせることになるので、もっと深刻にとらえるべきである。

事業No.	事業名	指摘意見	内容
8	新しい「地域を支える医療システム」構築特別対策事業	意見①	看護師特定行為研修特別対策事業費補助金の利用をより促進すべき
8	新しい「地域を支える医療システム」構築特別対策事業	意見②	青森県へき地等地域医療支援対策事業費補助金の利用をより促進すべき
10	災害医療コーディネーター体制強化事業	意見①	災害医療コーディネーター研修への参加率が低い
11	生活支援サービス拡充深化事業	意見①	市町村への専門家派遣件数が少ない
23	自主防災組織設立促進・スキルアップ事業	意見③	若年層の取り込みが不足している
24	女性の参画による防災力向上事業	意見②	特定の防災アドバイザーのみへの依存度を減らすべき
27	商店街を中心とした課題解決型街づくり支援事業	意見①	補助金が当初見込んでいたほど活用されなかった
32	シルバー交通安全サポート事業（県民生活文化課分）	意見①	高齢運転者交通事故防止推進セミナーの開催方法を工夫すべき
37	市町村防災力強化支援事業	意見②	計画された研修が未実施である
38	大規模災害等防災力強化推進事業	意見①	県災害備蓄整備計画の策定が遅れている
38	大規模災害等防災力強化推進事業	意見②	計画された検討調査が未実施である

(2) 情報共有、活用が不足している

地域共生社会の実現のためには、県庁内での組織をまたいだ取組や検討、市町村との協力連携が重要になるが、それには、正しい情報が作成され、お互いに情報を共有し合い、目的に向かって意見交換をすることが肝要となるはずである。しかし、事業の内容、成果、評価といった情報の共有に関して改善すべき事例が、以下のとおりあった。

次年度以降の事業担当者、別の組織、関係部署の方に状況が伝わるようにするため、各事業年度において実施した事業の概要は、補助先や委託先が行った活動も含めて、成果や評価について文書化することは重要であるし、KPI（業績評価指標）の理解と共有もしっかりと行うべきである。

事業No.	事業名	指摘意見	内容
1	「青森県型地域共生社会」実現に向けた保健・医療・福祉機能強化支援事業	意見①	事業の評価がまとめられていない
3	保健・医療・福祉包括ケアシステム推進組織運営事業	意見①	会議で提案された事項の各事業への反映状況を可視化すべき
20	自立・持続する社会貢献活動促進事業	意見①	プロボノ活動普及に係る情報収集・共有をより充実させるべき
22	農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立推進事業	意見①	補助事業の結果報告について、内容を充実させるべき
33	「青森県型地域共生社会」地域機能強化推進モデル事業	意見①	「青森県型地域共生社会」推進検討会における議事録等が作成されていない
33	「青森県型地域共生社会」地域機能強化推進モデル事業	意見②	重要業績評価指標（KPI）に対する意識が低い
34	未来の地域づくり支援総合プロジェクト事業	意見②	重要業績評価指標（KPI）に対する意識が低い

(3) 住民の理解、市町村等との連携をもっと強化すべき

青森県型地域共生社会の実現に向けては、より地域住民に近い各市町村が取組を実施していくこと、地域に住む住民や団体が自ら実践していくことが想定されているが、県と市町村や住民との連携が低調なゆえに、事業の効果が上がっていないと認められる事例が、以下のとおりあった。

確かに、地域共生社会に向けての取組は、始まったばかりで、住民や市町村の理解や協力がまだ不十分という側面もあると思われるが、各市町村の意識を高め、活動範囲が広がるように、意識の低い市町村への意識啓発に努めることも県の役割として認識すべきである。本当は、その事業に参加すべきである市町村などが、意識の低さや能力不足、財源不足などにより実施に至らないということのないように、普段の会議や打ち合わせから、必要性や事業

効果の高い相手先市町村を拾い上げておくことが重要であろう。

事業 No.	事業名	指摘意見	内容
7	地域医療支援センター事業 (へき地医療支援機構運営事業)	意見②	一部の巡回診療における効率性・経済性が著しく低い
19	スポーツでいきいき！生涯健康力アップ事業	意見②	各市町村スポーツ振興課による参加団体増加策に期待する
20	自立・持続する社会貢献活動促進事業	意見②	プロボノ促進トップセミナーの案内文・チラシ送付先をより拡大すべき
23	自主防災組織設立促進・スキルアップ事業	意見②	市町村との役割区分の明確化と連携を強化すべき
34	未来の地域づくり支援総合プロジェクト事業	意見①	あおもり未来創造塾に参加する塾生の所属先を広げていくべき
37	市町村防災力強化支援事業	意見①	支援市町村の選定方針を明確にすべき

(4) その他の改善事項

その他の改善事項は以下のとおりである。

強調しておきたいのは、既に発生している問題点に対する感度を高めておいていただきたいということである。成果ばかりを強調して、不都合な問題点については、見ないふりをするという姿勢では、青森県型地域共生社会の実現は、遠のいてしまう。

事業 No.	事業名	指摘意見	内容
2	多機関の協働による包括的支援体制構築モデル事業	意見①	国の補助金交付決定時期が遅い
15	認知症疾患医療センター運営事業	意見①	経費精算書に実際の支出額を記載するよう指導すべき
18	高齢者の安全・安心促進事業	意見①	「高齢者安全・安心キャラバン」寸劇の動画サイトでの公開をすべき
18	高齢者の安全・安心促進事業	意見②	アンケートへの自由記載欄を設けるべき
19	スポーツでいきいき！生涯健康力アップ事業	意見①	カスタムメイド健康づくり講座については年齢別分析を詳細にすべき
21	産直発「地元の元気づくり」応援事業	意見①	アドバイスを受けた産直の満足度評価を実施すべき
21	産直発「地元の元気づくり」応援事業	意見②	補助金の利用促進のため、補助金利用とアドバイス実施の分離も検討すべき

事業 No.	事業名	指摘 意見	内容
22	農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立推進事業	意見②	地方創生推進交付金の不用額の原因説明が正確ではない
23	自主防災組織設立促進・スキルアップ事業	意見①	実質的に機能する自主防災組織の育成に期待する

(5) 今後の取組に期待する事項

現状の取組に不備があるというほどではないが、少なからず、現状に問題があり、今後の取組に期待する事項が以下のとおりあった。

事業 No.	事業名	指摘 意見	内容
6	地域医療支援センター事業 (新たな専門医制度対策事業)	意見①	医療機関のかかり方に関する啓蒙活動に対する期待
7	地域医療支援センター事業 (へき地医療支援機構運営事業)	意見①	へき地医療拠点病院における看護師不足への対策が必要
9	ドクターヘリ運航事業	意見①	北東北三県ドクターヘリの広域連携のあり方について
39	人口減少社会に対応する市町村行政経営推進事業	意見①	広域連携による改革促進を次年度以降の事業において取り組むことを期待したい
39	人口減少社会に対応する市町村行政経営推進事業	意見②	個人住民税納付促進事業について事業のまとめ報告書の作成を期待する

県も地域共生社会の実現が、人口減少、超高齢化時代においては必要な要素だということでは認識していると思われるが、県が基本計画の中で強調する割には、地域共生社会の実現に向けた取組を行う上で、人口減少と高齢化を念頭に置いてやっていない感じがしてしまう。今後の加速度的な人口減少を考えれば、現在の住民の年齢構成ではなく、10～20年後の年齢構成を想定して、その取組が効果を発揮できるように考えるべきである。

2 決算額の正しい集計のために改善すべき事項

今回の監査でも決算額の付け替えなどにより、決算額が正確でないものがあつた。この決算額の誤りは、毎年、この包括外部監査で指摘しているところであるが、今回も改善されている様子がなかったことは、大変残念である。

他事業の支出を別事業の決算に付け替えるなどの予算執行上の恣意的な計上操作を許す

と、予算統制を無意味にすることになるため、安易に許容すべきではない。平成 29 年度の包括外部監査でも報告しているとおり、県の行政経営管理課と財政課からは、この点につき各課に指示、周知させ、改善に向けて対応中であり、引き続き徹底を図っていききたいとの回答をいただいているが、数年たっても同じような間違いが生じているのは、その対応がうまくいっていないということの証である。監査人としては、引き続き改善を要求したい。

事業 No.	事業名	指摘意見	内容
2	多機関の協働による包括的支援体制構築モデル事業	指摘①	歳入の決算額（国庫支出金及び一般財源）に誤りがある
3	保健・医療・福祉包括ケアシステム推進組織運営事業	指摘①	予算を超過した旅費を管理運営費に計上している
9	ドクターヘリ運航事業	指摘①	予算超過による他事業への経費振替がある
12	介護人材育成認証評価制度事業	指摘①	需用費及び役務費の決算処理が事業の実績を反映していない
12	介護人材育成認証評価制度事業	指摘②	予算額を超過した使用料及び賃借料を管理運営費に負担させている
13	共に支える認知症支援ネットワーク事業	指摘①	需用費及び役務費の決算処理が事業の実績を反映していない
15	認知症疾患医療センター運営事業	指摘①	他事業の使用料及び賃借料を計上している
16	認知症対策普及支援事業	指摘①	需用費及び役務費の決算処理が事業の実績を反映していない
22	農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立推進事業	指摘②	決算統計節別集計表の金額が正確ではない
27	商店街を中心とした課題解決型街づくり支援事業	指摘①	事業に直接関連しない支出が決算額に計上されている
29	2025 年に向けた地域内交通ネットワーク構築支援事業	指摘①	決算額の付け替えについて
31	地域公共交通再編・利用促進事業	指摘①	決算節別集計表の金額が過少になっている
37	市町村防災力強化支援事業	指摘①	決算統計節別集計表の科目の金額が正しくない
37	市町村防災力強化支援事業	意見③	複数事業にまたがる旅費支給に係るルールを明確化すべき

事業 No.	事業名	指摘 意見	内容
38	大規模災害等防災力強化推進事業	指摘①	他事業の委託料を計上している

3 事務手続きのミスをなくすために改善すべき事項

監査上、事務処理上の誤りが、いくつか散見された。結果的に、重大な影響を及ぼしているとはいえないと思われるが、発生した原因を正しく分析して、同じようなミスが、大きな事故にならないように留意する必要がある。

改善のためには、制度趣旨の理解が重要であり、何と何を突合するのか、どこを確認するのかの査閲マニュアルのようなものを整備するのも有効ではないだろうか。また、上長の承認が形式的なものになっている可能性があり、これは内部統制上、最も憂慮される事象である。

事業 No.	事業名	指摘 意見	内容
5	訪問看護推進対策事業	指摘①	委託料の実費精算における消費税の適用に誤りがある
5	訪問看護推進対策事業	指摘②	委託先の領収書徴収もれがある
5	訪問看護推進対策事業	指摘③	一部未実施の委託業務内容がある場合の業務完了検査の記載が不適切である
5	訪問看護推進対策事業	意見①	業務完了検査の内部統制上の意義について
8	新しい「地域を支える医療システム」構築特別対策事業	指摘①	補助金に係る仕入控除税額報告書が未徴収である
13	共に支える認知症支援ネットワーク事業	指摘②	認知症地域連携促進事業経費精算額調の金額の記載誤り
13	共に支える認知症支援ネットワーク事業	意見①	認知症サポート医地域支援強化研修事業実績報告書及び請求書の日付の誤り
16	認知症対策普及支援事業	指摘②	契約保証金の還付手続の遅延
17	青森県長寿社会振興センター運営費	指摘①	委託先が再委託する場合の書面による事前承認がない
17	青森県長寿社会振興センター運営費	意見①	運営事業契約書にもとづく適正な事業実績報告書の記載を指導すべき
21	産直発「地元の元気づくり」応援事業	指摘①	消費税誤りにより補助金交付額が過少になっている

事業 No.	事業名	指摘意見	内容
21	産直発「地元の元気づくり」応援事業	指摘②	産直関係者向けセミナーに係る実績報告書の入手、成果の確認ができていない
22	農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立推進事業	指摘①	補助金交付決定に必要な協議会の総会資料を入手していない
23	自主防災組織設立促進・スキルアップ事業	意見④	旅費の事務処理に関する内部統制上のリスクについて
28	あおもり型商店街買物サービス向上支援事業	指摘①	業務委託契約書の記載不備について上長の承認時に発見できなかった

4 契約、入札に関して改善すべき事項

委託先や物品調達先の選定に関して、随意契約になっていたり、指名競争入札になっているものがあるが、その根拠が不明瞭、あるいは起案文書への根拠の記載が不十分なものがあった。

公正性の確保のため、業者の選定プロセスに関しては、その根拠を明瞭に文書化することを徹底していただきたい。それら根拠資料が、次年度の担当者への引継ぎ時や、他の契約時の判断材料として役立つことになるはずであり、おそらく、今後、内部統制の評価を行う際にも、随意契約理由の文書化は重要なポイントになるはずである。

事業 No.	事業名	指摘意見	内容
14	認知症介護実践者等養成事業	意見①	随意契約の理由をより具体的に記載すべき
16	認知症対策普及支援事業	意見①	随意契約の理由をより具体的に記載すべき
25	消防団PR事業	意見①	企画提案審査における価格設定の公正性を確保すべき
36	人口移動統計高度利活用推進事業	意見①	随意契約とする理由に合理性が欠けている
38	大規模災害等防災力強化推進事業	意見③	物品調達における指名競争入札は極力避けるべき

5 事業企画について改善すべき事項

その他、事業設計について改善すべき事項として、以下のような意見があった。

事業 No.	事業名	指摘 意見	内容
11	生活支援サービス拡充深化 事業	意見②	生活支援コーディネーター実践研修の 委託にかかる人件費について詳細に検 証すべき
15	認知症疾患医療センター運 営事業	意見②	事業の実態に応じた予算編成を行うべ きである
17	青森県長寿社会振興センタ ー運営費	意見②	委託先の退職年金、退職共済の支払いに 関する人件費負担の根拠を明確化すべ き
24	女性の参画による防災力向 上事業	意見①	事業単位・区分の適正化の検討が必要で ある

6 内部統制の改善

(1) 地方自治体に求められる内部統制の概要

地方自治法の改正（地方自治法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 54 号））に伴い、県においても令和 2 年度から内部統制制度がスタートする。

（「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」からの抜粋）

【内部統制の定義】

内部統制とは、基本的に、①業務の効率的かつ効果的な遂行、②財務報告等の信頼性の確保、③業務に関わる法令等の遵守、④資産の保全の 4 つの目的が達成されないリスクを一定の水準以下に抑えることを確保するために、業務に組み込まれ、組織内の全ての者によって遂行されるプロセスをいい、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）及び⑥ I C T（情報通信技術）への対応の 6 つの基本的要素から構成される。

この定義を踏まえると、地方公共団体における内部統制とは、住民の福祉の増進を図ることを基本とする組織目的が達成されるよう、行政サービスの提供等の事務を執行する主体である長自らが、組織目的の達成を阻害する事務上の要因をリスクとして識別及び評価し、対応策を講じることで、事務の適正な執行を確保することであると考えられる。

(2) 全庁的な体制の整備

全庁的な体制の整備としては、県においては、総務部行政経営管理課行政改革推進グループが担当部局として、出納局と総務部、オブザーバーとして監査委員事務局が参画して、内部統制の整備を進めているところであるとのことであった。

内部統制体制の整備にあたって、監査上感じた、全庁的に認識しておくべき事項を内部統制の 6 つの構成要素ごとにまとめると以下のとおりである。

① 統制環境

公務員は、一般的に法令順守の意識が高く、真面目に仕事をしているというイメージがあり、監査人としてもその点は否定しないが、一方で、法令違反さえしていなければ、問題なしとする意識も強いように思える。第4部第2で示した、決算額が正しく集計されなくとも全く意に介さない姿勢はその最たるものであり、上長のチェックが形骸化しているケースなどは、特に、形式的に書類が整っていれば責任を問われない風潮もあるのではないかと感じた。そのような無責任さを許容する組織文化になっていないか、統制環境を評価する際には、留意すべきである。

また、いわゆる付度があると統制環境は崩壊してしまうので、間違いも不都合なことも認めた上で、改善を目指す組織文化を構築すべきである。

② リスクの評価と対応

今回の監査で気になったリスクについては、(3)業務レベルのリスク対応策の整備と対応に記載した。リスクの評価においては、その発生可能性や重要性を検討する必要があるが、決算額の誤り(第4部第2)、随意契約の理由の説明(第4部第4)は、監査人が、数年監査してきて、毎年のように生じている事象であり、全庁的なリスクであると考えている。

また、支払業務などでは、部課全員の査閲手続きが行われるが、回覧という意味ではなく、承認という意味ならば、不適切な支払リスクへの対応としては、過剰なチェックと思われる。

③ 統制活動

各課での統制手続は、概ね指示に従って良好に実施されているものと認識したが、承認プロセスが、形式的になっているのではないかと懸念がある。

相互チェックによる統制は、その承認チェックを行う側がしっかりと事情を把握し、報告をうのみにするのではなく、確認作業をすべきである。同じ部署内でのチェック作業だと甘くなるというなら、異なる部署との相互牽制を取り入れるなどの対応も検討すべきであろう。

④ 情報と伝達

情報と伝達に関しては、今回の監査では、かなり問題があると認識された。

まず、信頼ある情報が作成される体制構築に関しては、決算額の正確性(第4部第2)には不備があり、その他、随意契約の理由説明(第4部第4)、完了検査結果の記載(第4部第3)、交付金の不用額の理由説明に関しては、情報が間違っているというより、ネガティブな内容を記載せず、定型的な事なかれ主義的な記載になっていると懸念される。

また、伝達に関しては、決算額を正しく集計すべしという財政課からの指示が、各課に理解されないままになっていたり(第4部第2)、地方創生交付金のKPIの認識していない事例があったりした。連絡をする、指示をするということで完結するのではなく、伝達については、その内容を相手が正しく理解して受け取っているかについても確認すべきである。

⑤ モニタリング

今回の監査上、モニタリングに関する具体的問題点は、発見できなかったが、数年間、県の包括外部監査を担当して感じるのは、上長の日常的なモニタリングがあまりなされてい

ないのではないかとということである。今回の監査でいえば、未実施の事業が多かったり、市町村との連携が乏しい状況は、上長のモニタリングでだいぶ改善すると思われる。

⑥ ICT への対応

今回の監査においては、ICT に関する検討をしなかったもので、特にコメントすることはない。

(3) 業務レベルのリスク対応策の整備と対応

内部統制の整備にあたっては、まず、リスクを認識し、評価することが必要になるが、監査の結果に記載されている指摘や意見の多くは、具体的なリスクの認識に参考になる事項である。内部統制ガイドラインの（別紙 3）として示されている「財務に関する事務についてのリスク例」の具体例の欄に、今回の監査で認識されたリスクを記載してみたところ、以下ようになった。太字部分が、今回の監査で認識したリスクである。

No.	目的	分類	リスク	具体例
1	業務の効率的かつ効果的な遂行	プロセス	不十分な引継ぎ	・ 契約保証金の還付遅れは、不十分な引継ぎによるものではないか (No.16 指摘②) ・ KPI 指標の意識が薄いのは、前任の担当者からの引継ぎが不十分だったのではないだろうか (No.33 意見②、No.34 意見②)。
2			説明責任の欠如	・ 随意契約となる理由の説明が不十分ではないか (No.14 意見①、No.16 意見②)。
3			進捗管理の未実施	・ 未実施の事業 (No.38 意見①②) が生じているのは、進捗管理ができていないからではないか。
9			事前調査の未実施	・ 補助金の利用が少ない、あるいは、研修や検討会議の参加者が少ないのは、ニーズと実行可能性の事前調査が不十分だったのではないか (第 4 部第 1(1))。
11			委託業者トラブル	・ トラブルにはなっていないが、委託先が仕様書に定められた業務を十分に実施していないケースがあった (No.5 指摘③)。
17	予算執行	不適切な契約内容による業務委託	・ 物品の調達に指名競争入札は避けるべきではないか (No.38 意見③)。また、随意契約の理由が合理性を欠いているのはないか (No.36 意見①)。	
20	業務に関わる法令等の遵守	書類・情報の管理	書類の偽造	・ 意図的ではないにせよ、結果的に、交付金の不用額の原因説明が不正確であった (No.22 意見②)。
35	業務に関わる法令等の遵守	契約・経理関係	契約金額と相違する支払	・ 補助金交付額が過少になっている (No.21 指摘①)。 ・ 委託先の経費の実費精算時の消費税の扱いによっては過払いとなりうる事例がある (No.5 指摘①)。

41	財務報告等の信頼性の確保	不正確な金額による計上	財務データ改ざん	・決算額の記載金額に誤りがある（第4部第2）。
42			支払誤り	・旅費の事務処理で旅行経路、出張経路の確認がおろそかにならないか（No.23 意見④）
49		分類誤りによる計上	システムへの科目入カミス	・事業間、科目間での費用の付け替えがある（第4部第2）。
50			科目の不正変更	・事業間、科目間での費用の付け替えがある（第4部第2）。

上記 No.41 の決算額が間違っているというリスクに関し、現状のままでは、決算数字の入力に関するチェックの手続きがないという「統制活動」に不備があるのはもちろんのこと、指示伝達がうまくできず、正確な情報を作成できていないという点で、「情報と伝達」の要素に不備があり、なにより、改善指示があっても守らない、法令に違反しなければ改善しようしないという組織の感覚は、「統制環境」に重大な欠陥があるといえる。

また、リスク No.17 の委託先選定が不公正になるリスクに関しては、従前からの上司の確認、チェックはどのようなスタンスになっていたのかを検証し、内部統制上、内輪の論理でなく、外部（県民）に対して説明のつくものなのかという観点から、今後は、チェック・牽制をかけていくべきである。

（4）具体的なリスク対応策の検討とまとめ

内部統制上のリスクを認識する場合には、事業の目的、そして住民の福祉の増進を図るといふ県の目的を意識することが重要であり、現在行っている業務について、何が起きたら住民の福祉の増進という目的が達成できないだろうか、という意識を持つことが大事である。また、認識されたリスクに対する具体的な対応を図る際には、業務効率の向上を考えることが大事であり、それが内部統制制度を導入する根本的な趣旨であることを理解しなければならない。そして、今後、内部統制を整備運用していく上で、現状のような、縦割り組織の弊害や事なかれ主義が存在する統制環境は、まだまだ改善の余地があると考えられ、正直に報告し合える組織文化の醸成に期待するところである。

今回の監査のテーマである地域共生社会の理念のように、他部署の事も「我が事」の意識で考え、部署間が助け合いながら業務運営を行うことは、内部統制の目的である業務の効率化に寄与するものと考えられる。