

監査手続の概要

1 監査の対象とする特定の事件(テーマ)

保健福祉部の高齢者政策及び身体障害者政策に関連する次の事業

(1) 県立特別養護老人ホームの管理運営について

明風園(県直営)、高風園・菱風園(群馬県社会福祉事業団に管理委託)

(2) 関連する次の出資団体の管理運営について

社会福祉法人群馬県社会福祉事業団、財団法人群馬県長寿社会づくり財団

2 監査対象期間

原則として平成14年度とし、必要に応じて過年度に遡及した。

3 テーマ選定の理由

(1) 県立特別養護老人ホーム(明風園・高風園・菱風園)

介護保険制度では、高齢者が自宅で自立して生活することを支援していくことを基本としながらも、施設サービスの質的・量的整備を進めていくことが求められており、現在の「群馬県高齢者保健福祉計画」においても、「保健福祉サービスの基盤整備と質的向上」を図ることを重点課題としている。

県立特別養護老人ホームは、県内の特別養護老人ホームの先駆けとして、昭和40年代始めから50年代前半にかけて、施設の規模としては大規模な120人の定員で、前橋・高崎・桐生の地に順次設立されたものである。民間業者に対するモデルケースとして、また、地域から信頼される施設として、低所得者・処遇困難者等の受入れなどに特色をもつとともに、県が直接運営する明風園では、県内唯一の県民に開かれた介護研修部門をもち、法律で義務づけられたグループホーム管理者等の研修を担うなどの役割を果たしている。

一方、社会福祉全般における基礎構造改革や規制緩和の流れの中で、県立特別養護老人ホームについてもそのあり方が議論されており、現在、本県では「群馬県立特別養護老人ホーム連絡会議」を設置し検討を行っている。

県直営である明風園、社会福祉事業団に業務委託されている高風園及び菱風園が適切かつ効率的な管理運営がなされているかどうかは県民の関心のあるところである。そこで、対象3園における各事業の財務状態を検討するとともに、事務執行の合規性、管理運営の経済性・効率性等について監査する意義があると判断した。

(2) 社会福祉法人群馬県社会福祉事業団

社会福祉法人群馬県社会福祉事業団(以下「事業団」という)は、県立の社会福祉関係施設を効率的に管理運営し、県と一体となって社会福祉事業の推進を図り、広く県民の福祉の向上と増進に寄与することを目的として設立された。

社会福祉施設の合理的、効果的な運営を考えると、施設の運営管理という現場的業務は、企画、指導、監督等を主とする一般行政とは性格がかなり異なるため、県が直接行うより県に代わって、しかも県と一体となる法人を設立し、これに運営を委託して行うことが、専門職の確保、対象者に対する処遇の向上、弾力的な事業運営が図られ、設置目的が、より合理的、効果的に達せられ、県民福祉の推進、向上に寄与し得る点が多いとの判断による。

県は、客観的に公益上必要であると認められる事業に対し補助金あるいは委託料等を支出しているが、対象団体においては適正かつ効率的な管理運営がなされているかどうか県民の関心のあるところである。事業団は、県立特別養護老人ホーム、身体障害者福祉施設等の管理運営を受託しており、その運営管理状況とともに事業団そのものの経営管理状況も検討することは意義があると判断した。

(3) 財団法人長寿社会づくり財団

県では「群馬県高齢者保健福祉計画」において「元気・活躍高齢者づくり」を重点課題としており、長寿社会づくり財団はその中核を担う機関として、できるだけ多くの高齢者が健康を維持するとともに、社会的な活動に積極的に参加できるよう、高齢者の社会参加・社会貢献の促進や、健康づくり、介護予防等の推進に向けた、先駆的・試行的施策を実施している。また、高齢者の雇用と能力活用を図るための中核機関として、シルバー人材センター事業の普及啓発や無料職業紹介やシニアワークプログラムなどを実施し、高齢者の雇用促進を図っている。

そこで、高齢者政策に関連する事業を担っている長寿社会づくり財団の財務状態を把握するとともに、事務執行の合规性、管理運営の経済性・効率性等について監査する意義があると判断した。

4 外部監査の要点

- (1) 県と各出資団体との補助金及び委託料に関する契約事務は適正に行われているか。
- (2) 入札及び随意契約事務は関係法令及び諸規程等に従い適切に実施されているか。
- (3) 物品、棚卸資産の管理は関係法令及び諸規程に準拠し適切に行われているか。
- (4) 会計事務は関係法令及び諸規程に準拠し適正に処理されているか。
- (5) 各施設及び出資団体の管理運営状況及び今後のあり方はどうか。

5 主な監査の手続

- (1) 県と各出資団体との契約事務については、契約書及び関係資料により検証した。
- (2) 入札等の契約事務については、随意契約及び入札による契約方法を有効に活用しているかどうか検討した。
- (3) 物品、棚卸資産等の管理状況については、現場視察、現品実査及び台帳等との照合、棚卸の実施状況の検討等を行った。

- (4) 会計事務執行手続については、担当者への質問及び関係法令、経理規程等及び関係書類との照合を実施した。
- (5) 資金収支の実態について分析検討した。
- (6) 特別養護老人ホームの管理運営については、民間との比較、人件費、施設のあり方等について検討した。
- (7) 出資団体の管理運営については、経営組織体制、人事制度、法人のあり方等について検討した。

県立特別養護老人ホームの管理運営について

明風園（県直営）、高風園・菱風園（群馬県社会福祉事業団に管理委託）

第 1 監査対象の概要

1 群馬県における高齢者政策について

(1) 群馬県における高齢者政策について

本県ではこれまで、平成 12 年 3 月に策定した「群馬県高齢者保健福祉計画」に基づき、高齢者の保健福祉事業や介護保険事業の総合的・計画的な推進を図ってきたが、法令等の規定により、策定から 3 年目に当たる平成 15 年、その内容を見直して新しい計画を定め、現在はこの計画に基づき事業を推進している。

社会経済の動向等、計画を巡る環境は、前計画を策定した 3 年前と比べて大きく変わったわけではないが、将来を展望した時、特筆すべき点がいくつかある。それは、新しい推計によれば、本県の総人口が 2 年後にはピークを迎え、それ以降、総人口が減る中で高齢者人口が急増するという「新しい局面」を迎えること。そして、10 年後には団塊の世代が高齢期を迎え、4 人に 1 人が高齢者である「超高齢社会」に突入するということである。つまり、前計画の推計よりもかなり早いスピードで少子・高齢化が進んでいることになる。

このため、本計画では、目前に迫っている「超高齢社会」を「明るく活力ある長寿社会」にしていくことを究極の目標に掲げた。また、高齢者自身が社会の原動力になれるよう「元気・活躍高齢者」という新しい考え方を導入したり、団塊の世代を含めた「健康づくり」を重視したり、あるいは誰もが安心して年をとれるよう「家族介護への積極的支援」や「セーフティネットの整備」等を重点課題に掲げたりするなどして、本県が超高齢化する前のこれから 10 年間にわたる 5 年計画とした。

(2) 計画の性格

都道府県が策定する高齢者保健福祉に係る計画には、老人保健福祉計画と介護保険事業支援計画がある。

老人保健福祉計画は、老人福祉事業及び医療等以外の保健事業の供給体制の確保に関する計画であり、老人福祉法及び老人保健法の規定に基づき都道府県が策定するものである。市町村でもそれぞれ計画を定めることとされているが、都道府県は市町村を通ずる広域的な見地から計画を定めるものとされている。

介護保険事業支援計画は、介護保険法の規定に基づき都道府県が策定するものである。市町村でもそれぞれ介護保険事業計画を定めることとされているが、都道府県は市町村の

介護保険事業の円滑な実施を支援するための計画を定めるものとされている。

(3) 群馬県高齢者保健福祉計画

本県では、平成 15 年 3 月に、平成 19 年度までの 5 年間で期間とした新「群馬県高齢者保健福祉計画」を策定した。この計画では、10 年後に本県の人口の 4 人に 1 人が高齢者となる超高齢社会を迎えることを念頭に置き、高齢者が長寿に恵まれ、生涯を通して明るくいいきと生活できるとともに、社会的資源としてその経験や能力を十二分に生かすことの出来る、「明るく活力ある長寿社会ぐんま」を目指している。

< 群馬県高齢者保健福祉計画：平成 15～19 年度 >

政策目標	重点課題	課題への対応
1 元気・活躍高齢者づくり	高齢者の社会参加・社会貢献の促進	・シルバー人材センターの活用、団塊の世代への働きかけの強化等
	健康づくり・介護予防等の積極的な推進	・ねんりんピックぐんま大会及び元気県ぐんま 21 の推進 ・地域リハビリテーションの推進等
2 自助・互助・共助・公助のベストミックス	保健福祉サービスの基盤整備と質的向上	・事業者等の評価制度の導入、施設整備の推進等
	家族介護への積極的支援	・介護サービスの充実及び地域の支え合いの促進、介護慰労金、介護教室、介護休業制度の普及等
	痴呆性高齢者対策の推進	・総合地域ケア会議（仮称）の設置、痴呆介護教室及び普及啓発活動の強化等
	セーフティネットの整備	・「やむを得ない措置」のための体制整備、総合地域ケア会議の設置等
	支え合う地域社会の形成	・老人クラブの友愛訪問の促進、自治会・町内会等への参加推進等
3 超高齢社会への意識改革	心のバリアフリーの推進	・人にやさしい福祉のまちづくり条例の推進等

2 群馬県立特別養護老人ホーム 3 施設（明風園・高風園・菱風園）の概要

(1) 県立特別養護老人ホームについて

介護保険制度では、高齢者が自宅で自立して生活することを支援していくことを基本としながらも、施設サービスの質的・量的整備を進めていくことが求められており、現在の「群馬県高齢者保健福祉計画」においても、「保健福祉サービスの基盤整備と質的向上」を図ることを重点課題としている。

県立特別養護老人ホームは、県内の特別養護老人ホームの先駆けとして、昭和 40 年代始めから 50 年代前半にかけて、施設の規模としては大規模な 120 人の定員で、前橋・高崎・桐生の地に順次設立されたものである。

民間業者に対するモデルケースとして、また、その歴史の重みと地域から信頼される施設として、低所得者・処遇困難者等の受入れなどに特色をもつとともに、県が直接運営する明風園では、県内唯一の県民に開かれた介護研修部門をもち、法律で義務づけられたグループホーム管理者等の研修を担うなどの役割を果たしている。

一方、社会福祉全般における基礎構造改革や規制緩和の流れの中で、県立特別養護老人ホームについてもそのあり方が議論されており、現在、本県では「群馬県立特別養護老人ホーム連絡会議」を設置し検討を行っているところである。

(2) 特別養護老人ホームの今後の動向

特別養護老人ホームの新たなあり方については、国の方針はすでに公表されており、その概要は次の通りである。

ア 趣旨

特別養護老人ホームにおける 4 人部屋主体の居住環境を抜本的に改善し、入居者の尊厳を重視したケアを実現するため、個室・ユニットケアを特徴とする「居住福祉型の介護施設」としての特別養護老人ホーム（以下「新型特養」という。）の積極的な整備を進める。その趣旨は次の通りである。

介護保険制度は、個人の自立した日常生活を支援するため、質の高いサービスを提供するものであり、「生活の場」である特別養護老人ホームにおいては、これまでの集団処遇型のケアから個人の自立を尊重したケアへの転換が求められている。

このため、今後整備する特別養護老人ホームについては、全室個室・ユニットケアを原則としていく。

イ 施設の概要

- ・多様な生活空間の確保など居住環境を重視した構造とする。
- ・全室個室とする： 個室の広さは原則 8 畳。入居者が個室に家具等を持ち込めるようにする。トイレについては分散し、できるだけ居室に近いところに設置する。
- ・ユニットケアとする： 10 人前後をユニット（生活単位）とするユニットケアを原則とする。簡単な調理、食事、談話などを通じて交流を図れるよう、ユニットごとに共用スペースを設ける。

ウ 施設・設備整備費の補助

- ・施設・設備整備費の補助の導入時期： 平成 14 年度（新型特養）から導入。

- ・補助対象： 新型特養に対する施設・設備整備費補助においては、施設内の公共スペース部分及び事務室等の管理部分について補助対象とする。
- ・既存施設の取扱い： 既存施設の改築等を行う場合は、新型特養に準じた取扱いとする。

エ 利用者費用負担等の考え方

- ・新型特養の入居者は、居住環境が抜本的に改善されることから、従来の介護・食事に係る利用者負担のほか、ホテルコストに係る費用を負担することを基本とする。（平成15年度から）
- ・負担するホテルコストは、個人スペースに係る建築費・光熱費等に相当する額とする。
- ・低所得者の個室利用が阻害されないよう、低所得者についてはホテルコストの負担軽減を行うこととする。

（3）特別養護老人ホーム3施設の比較

ア 事業内容等の比較

摘要	明風園	高風園	菱風園
事業内容	特養（70床） ショートステイ（8床） デイサービス 居宅介護支援 研修事業	特養（120床） ショートステイ（空きベッド） デイサービス 在宅介護支援センター 居宅介護支援	特養（120床） ショートステイ（8床） 在宅介護支援センター 居宅介護支援
施設のコンセプト	新ゴールドプランに基づくコストのかかった施設である。快適な環境造りのための設備、プライバシーの配慮、共有スペースの確保等は十分なされている。但し、最新コンセプトであるユニット型（新型）特養とは設計に関する発想が異なる。	旧来の老人ホームとして建築されており、建物及び空調等の設備も相当古くなっている。プライバシーへの配慮等の面で設計コンセプトが古い。デイサービス施設を平成3年に増築しており、増築部分を共有スペースとしても利用している。	旧来の老人ホームとして建築されており、建物及び空調等の設備も相当古くなっている。プライバシーへの配慮等の面で設計コンセプトが古く、共有スペースも少ない。デイサービス施設は併設されていない。
運営形態	県の直営	社会福祉事業団へ委託	社会福祉事業団へ委託

（注）特養：特別養護老人ホームを示す。

イ 施設等の概要

摘要	明風園	高風園	菱風園
設置・開設	昭和 41 年	昭和 47 年	昭和 52 年
新築改築工事 追加工事	平成 6 ~ 7 年	昭和 47 年	昭和 51 年
	平成 9 年	平成 3 年	該当なし
新築・改築工事費	3,098 百万円	490 百万円	459 百万円
修繕工事費累計	16 百万円	217 百万円	202 百万円
施設累計コスト (うち国庫補助)	3,115 百万円 (406 百万円)	707 百万円 (140 百万円)	661 百万円 (184 百万円)
施設：所在地	前橋市亀泉町 1-26	高崎市寺尾町 2412	桐生市菱町 1-3016
敷地面積	17,576.61 m ² (県有地)	68,977.33 m ² (県有地、大半は山地)	14,903 m ² (桐生市より無償貸与)
建物延床面積	(2 階建) 6,470.1 m ²	(一部 2 階建) 4,340.16 m ²	(平屋) 4,024.50 m ²
居住空間	個室・2 人部屋・4 人部屋 介護研修施設を併設	4 人部屋中心	4 人部屋中心

3 財務の概要

(1) 群馬県立高齢者介護総合センター明風園

財務収支の概要は次の通りである。

科 目	(単位：千円)		
	平成12年度	平成13年度	平成14年度
収入			
介護保険収入	370,846	364,212	388,157
その他収入	3,932	3,645	2,715
収入計	374,778	367,857	390,872
支出			
人件費支出	345,174	349,190	334,241
経費支出			
報酬	30,091	29,036	36,616
需用費	71,188	68,303	69,940
役務費	12,580	9,944	10,243
委託料	24,885	21,894	22,776
負担金・補助金・交付金	371	272	294
その他の経費	17,303	13,131	14,134
経費支出計	156,418	142,580	154,003
支出合計	501,592	491,770	488,244
収支差額	-126,814	-123,913	-97,372

(2) 群馬県立特別養護老人ホーム高風園

高風園の福祉事業の経常活動収支の概要は次の通りである。

		(単位:千円)		
科 目	平成12年度	平成13年度	平成14年度	
収入				
介護保険収入		504,795	503,878	
利用料収入	809	1,736	1,817	
受託事業収入	498,402	5,802	5,146	
その他収入	1,702	2,804	1,383	
繰入金収入			16,106	
収入計	500,913	515,137	528,330	
支出				
人件費支出	376,660	396,895	398,376	
事務費支出	24,740	25,226	23,100	
事業費支出				
給食費	32,827	33,346	32,259	
被服費	22,339	21,658	21,963	
水道光熱費	16,252	15,473	13,516	
その他の経費	16,179	16,029	14,575	
事業費支出計	87,597	86,506	82,313	
繰入金支出	1,950	2,537	17,951	
支出合計	490,947	511,164	521,740	
収支差額	9,966	3,973	6,590	

(注)平成 13 年度から地方自治法に基づく「利用料金制度」が導入され、介護保険収入を施設の収入として受け入れることになった。

(3)群馬県立特別養護老人ホーム菱風園

菱風園の福祉事業の経常活動収支の概要は次の通りである。

		(単位:千円)		
科 目	平成12年度	平成13年度	平成14年度	
収入				
介護保険収入		483,988	483,689	
利用料収入	339	1,719	2,364	
受託事業収入	506,319	17,529	2,890	
その他収入	1,998	2,260	4,839	
繰入金収入			20,502	
収入計	508,656	505,496	514,284	
支出				
人件費支出	383,312	400,244	385,538	
事務費支出	35,359	19,328	20,626	
事業費支出				
給食費	31,121	33,273	30,786	
被服費	2,978	18,492	18,222	
水道光熱費	13,538	12,663	11,973	
その他の経費	18,628	18,848	18,626	
事業費支出計	66,265	83,276	79,607	
繰入金支出	1,880	2,386	22,884	
支出合計	486,816	505,234	508,655	
収支差額	21,840	262	5,629	

(注)平成13年度から地方自治法に基づく「利用料金制度」が導入され、介護保険収入を施設の収入として受け入れることになった。

第2 監査結果

監査を実施した範囲内において、全体としてはその目的に従い適正に処理されていたが、留意すべき次の事項が認められた。

<指摘事項>

1 契約事務手続きについて

(1) 事務省略理由の明示について

競争入札の不適用理由及び見積合せの省略理由の明示が書類上、なされていない事項が認められた。(高風園、菱風園)

ア 競争入札の不適用理由が明示されていないもの

群馬県社会福祉事業団経理規程第57条では、本来競争入札を実施すべき業務契約において合理的な理由により競争入札に付することが適当でないと認められる場合には随意契約によることができるとされており、合理的理由が限定列挙されている。

高風園において平成14年度に当該規定が適用され、競争入札を適用せずに随意契約を行ったケースは11件あったが、そのうち8件は書類上、競争入札不適用理由の明示がされていなかった。随意契約はあくまでも例外的な手続であり、競争入札の実施が原則なのであるから、安易な競争入札回避を防止する観点からも、競争入札不適用理由は具体的に回議書に明示の上、承認手続を行い、書類を保存する必要がある。

イ 見積合せの省略理由が明示されていないもの

同様に、同経理規程細則第9条では随意契約について原則として3人以上の者から見積書を徴しなければならないと規定し、見積合せを省略できるケースを列挙している。

平成14年度に当該例外規定が適用され、一者見積りにより随意契約が行われたケースは高風園において5件、菱風園において5件あったが、これらについては書類上、見積合せ省略の理由の明示がされていなかった。見積合せの省略はあくまでも例外的な手続であり、3人以上の者からの見積合せが原則なのであるから、安易な見積合せ省略を防止する観点からも、三者以上の見積合せ省略理由は具体的に回議書に明示の上、承認手続を行い、書類を保存する必要がある。

2 会計事務について

(1) 請求漏れについて

介護保険への請求漏れの事項が認められた。(菱風園)

介護保険からの給付により運営されている特別養護老人ホームでは、毎月、実施した介護

の実績に基づき、介護保険への保険請求が行われている。

菱風園における平成 15 年 1 月分の介護保険への保険請求で 282 千円の請求漏れが検出されているが、これは平成 14 年 12 月より入所していた要介護者について、介護認定が遅れたために、平成 14 年 12 月分及び平成 15 年 1 月分の食費について当該月における保険請求ができず、平成 14 年 12 月分は事後的に請求したが、平成 15 年 1 月分については請求を失念したものである。介護保険への保険請求においては、請求漏れが発生しないような内部統制手続を実施する必要がある。

(2) 資本的支出と修繕費について

会計上、資本的支出（固定資産）とすべきものが修繕費とされている事項が認められた。 （高風園、菱風園）

高風園、菱風園は社会福祉法人群馬県社会福祉事業団（以下事業団という。）により管理運営されており、社会福祉法人会計基準の適用等、民間施設と同様な会計処理の基準が適用されている。事業団経理規程では、取得日後 1 年を越えて使用する有形固定資産で 10 万円以上の資産は固定資産に含めると規定されているが、高風園、菱風園の両園ともに、固定資産として経理処理すべき駐車場増設舗装工事が修繕費として費用処理されている例が認められた。

これは、高風園、菱風園ともに施設そのものは群馬県の所有であり、管理運営を受託しているだけの事業団においては施設に対する資本的支出はありえないとの前提から、経理規程上も建物または構築物取得支出の勘定科目が設定されていなかったために、修繕費で予算が計上されていたことに起因するものである。

施設に関する工事については、県と事業団の役割を明確にし、資本的支出に属するものについては、県が直接実施すべきである。

第3 意見

1 競争入札について

競争入札の実施に当たっては、単に規程準拠性のみを求めるのではなく、競争原理を確保し、最小の経費で最大の効果を挙げるためにさらなる改善を行うべきである。

群馬県が直接運営している明風園では群馬県財務規則に準拠した競争入札が、また、事業団に管理運営が委託されている高風園並びに菱風園でも同事業団経理規程による群馬県に準じた競争入札が実施されている。

群馬県立の特別養護老人ホーム3園で実施されている競争入札において、競争原理を確保し、最小の経費で最大の効果を挙げる観点から、改善を要すると考えられる事項は以下のとおりである。

(1) 指名競争入札における指名業者の固定化

一例として、明風園における指名競争入札事例5件の平成12年度から平成14年度までの指名業者の推移は下表のとおりである。

入札事項	平成12年度	平成13年度	平成14年度
特A重油単価契約	6社	前年度と同一の5社 新規指名1社	前年度と同一の6社
空調設備保守点検	5社	前年度と同一の5社	前年度と同一の4社
消防設備保守点検	4社	前年度と同一の4社	前年度と同一の4社 新規指名1社
夜間管理宿直業務	3社	前年度と同一の3社 新規指名1社	前年度と同一の3社 新規指名1社
清掃業務	3社	前年度と同一の3社	前年度と同一の3社 新規指名1社

指名業者の選定は県指名業者名簿(Aランク)及び近隣地域機関の情報を勘案し、施設からの距離に近い業者を優先的に行う方針であるが、実際には固定的な傾向にある。入札事項は極めて一般的な項目であり、指名の対象となる業者が数社に限定されているとは考えにくい。

高風園及び菱風園においても、指名業者の選定方法は県に準じて行う方針であるが、具体的な基準等は特になく、結果的には指名業者は固定的となる傾向にある。

実務上の煩雑さを避けるためには、指名業者を固定化したほうが容易であるのかも知れないが、指名業者の固定化は、競争の確保、談合防止及び入札の公平性確保の観点から望ましくない。指名業者選定時における検討対象業者の拡大や指名業者の適切な入替の実施等を行い、合理的な理由のない指名業者の固定化は避けるべきである。

(2) 同一業者との継続的な契約

県立特別養護老人ホーム3園での平成12年度から平成14年度の指名競争入札事例における同一業者による継続的な落札の状況は下表のとおりである。

施設名	指名競争入札事例	うち同一業者の継続落札
明風園	5件	3件
高風園	4件	3件
菱風園	4件	3件

- ・明風園の事例は、上記(1)と同じであり、その他の入札事例はない。
なお、明風園の事例のうちの一つは平成15年度において、同一業者との間の随意契約(見積合せなし)へ移行した。
- ・高風園の事例は、特A重油単価契約・LPガス単価契約・清掃業務委託・管理宿直業務委託であり、継続的に行われていない食料品等及び車両購入の入札は事例から除外した。
- ・菱風園の事例は、特A重油単価契約・LPガス単価契約・夜間警備業務委託・ビン牛乳単価契約であり、継続的に行われていない食料品等の入札は事例から除外した。

上記(1)において指摘したように、指名競争入札における指名業者の選定が固定的になっていることもあり、指名競争入札において同一業者が継続して落札している事例が極めて多くなっている。同一業者による継続落札自体が必ずしもすべて問題であるとは言えないが、上述の様に継続して実施されている指名競争入札の過半を同一業者が落札している現状では、業者間の競争を通じて公正な価格形成を得るといふ競争入札本来の機能が有効に発揮されているとは言い難い状況である。

同一業者の落札が継続する要因を分析し、指名競争入札の実施において競争原理が十分に機能するよう対策を講じるべきである。

なお、群馬県社会福祉事業団による管理運営が行われている菱風園及び高風園では、平成15年度より試験的に本部一括単価契約が実施され、経費節減に効果を挙げている。

(3) 予定価格積算の妥当性

群馬県財務規則によると、競争入札においては「予定価格の積算を行い、適正な予定価格を定めなければならない。」とされ、予定価格とは「不当な価格での入札を防止するためのもの」であり、「支出の原因となる契約にあっては、契約しうる最高の限度額」とであるとされている。

予定価格の決定は、競争入札の機能を有効たらしめるための重要なステップであるが、県立特別養護老人ホーム3園においては、その積算根拠が曖昧となっている例がある。

高風園の清掃業務委託及び管理宿直業務委託の競争入札においては予定価格が前年度契約価格(予算計上額)を使用しており、落札価格も全く同額で前年度落札業者が継続して

落札している例などは、予定価格の設定の本来の機能が有効に発揮されているとは言い難い。

予定価格の積算方法も、高風園においては前年度契約単価、県予算計上単価の50%、実績納入単価の95%、前年度契約価格（予算計上額）見積書（1者）定価表の50%に市場動向加味等まちまちであり、菱風園においてはすべて定価表を基準とし、その62%～80%としている。

予定価格の形成は入札の基礎となる重要な数値であり、その積算においては十分な情報入手したうえで、工夫して合理的な方法を確立すべきである。

2 随意契約について

随意契約の締結に当たっては、単に規定準拠性を求めるのではなく、随意契約による契約事務が行政の効率性を損ねることのないよう、十分に配慮すべきである。

群馬県が直接運営している明風園では群馬県財務規則に準拠し、また、群馬県社会福祉事業団に管理運営が委託されている高風園並びに菱風園でも同事業団経理規程による群馬県に準じた随意契約が行われている。

随意契約とは競争の方法によることなく、任意に特定の者を選んで契約を締結する契約方式であり、地方自治法施行令においても随意契約によることのできる場合は限定列挙されており、群馬県財務規則においても上限額が定められ、予定価格の作成や見積合せの実施が規定されている。随意契約が制限される趣旨は、契約事務の厳正公平を確保することであり、随意契約の締結に当たっては、行政の効率性を損ねることのないよう、十分に配慮することが必要である。

群馬県立の特別養護老人ホーム3園で実施されている随意契約の締結において、競争原理を確保し、最小の経費で最大の効果を挙げる観点から、改善を要すると考えられる事項は以下のとおりである。

(1) 見積合せを実施していない随意契約（いわゆる1者随意契約）

県立特別養護老人ホーム3園で平成14年度に締結された随意契約における見積書の徴収状況は以下のとおりである。

施設名	随意契約事例	うち見積提出が2者	うち見積提出が1者
明風園	17件	-	12件
高風園	11件	-	5件
菱風園	30件	5件	5件

群馬県財務規則によると随意契約をしようとする場合は、原則としてなるべく3人以上の者から見積書を徴しなければならぬこととされており、1者随意契約はあくまでも例

外処理である。

明風園においては単価契約、委託契約のべ17件のうち、1者随意契約になっているものが12件もある。例外処理として合理的な理由がある場合の理由開示も行われているが、1者随意契約の割合があまりにも高くなっている。1者随意契約の理由について検討すれば3者以上の見積合せを実施することが困難または不可能であるものは少なく、業者との契約価格に関する客観性、合理性の確保、経営管理の効率化等の観点からすべて3者以上の見積合せを実施するよう改善されたい。

見積合せを行わない理由の一例を示すと、平成14年度除草作業委託についての1者随意契約のケースがある。当該契約においては1者随意契約の理由として「納涼祭開催前に緊急的に除草作業をする必要があり、建設時の植栽業者に委託する。」ことが挙げられているが、合理性に欠ける。納涼祭は既に開催することが確定していたのであり、雑草の状況もいつでも確認できる状況にあったので、緊急を要する業務とは考えられず、また、建設時の植栽業者でなければ除草作業ができないというほど特殊な作業でもない。通常の日程管理をしていれば、少なくとも3者見積合せは可能であったはずである。

高風園においては、エレベーター保守、電気工作物の保安管理、残さい運搬等の一般的事項が1者随意契約になっている。上表の事例で取り上げたものの他、トイレ紙・コピー用紙・紙おむつ・ガソリン・軽油・食品類等の継続的な購入が、見積合せなしに特定業者から行われており、実質的な1者随意契約である。業者との契約価格に関する客観性、合理性の確保、経営管理の効率化等の観点から、経理規程細則に定める例外を除き3者以上の見積合せを実施するよう改善されたい。

菱風園においては、1者随意契約のうち、同じ群馬県社会福祉事業団の管理運営である群馬県立身体障害者リハビリテーションセンターに対するものが3件、パンフレットの増刷を当初の業者に依頼したものが1件であり、見積合せを省略する十分に合理的な理由を有する。

但し、3者以上に見積依頼したものの、業者が辞退により2者見積になっているケースが見られるが、随意契約をしようとする場合は、原則としてなるべく3人以上の者から見積書を徴さなければならない(事業団経理規程細則第9条)ので、見積提出が2者以下になったら、追加で見積書を徴すべきである。

(2) 同一業者との継続的な契約

県立特別養護老人ホーム3園での平成12年度から平成14年度の随意契約事例における同一業者との継続的な契約の状況は下表のとおりである。

施設名	随意契約事例	同一業者事例	業者変更事例	対象外
明風園	17 件	13 件	3 件	1 件
高風園	11 件	10 件	-	1 件
菱風園	30 件	12 件	6 件	12 件

(注) 対象外とは単発的な契約であり、3 年連続して同じ契約事例がないものである。なお、菱風園において対象外事例が多いのは薬品及び医療消耗品について平成 14 年度より随意契約手続としたためである。

随意契約のうち、平成 12 年度から平成 15 年度まで同一業者と継続的に契約しているものが非常に多くなっている。同一業者との継続的な契約そのものが必ずしも問題となるとは限らないが、同一業者との継続的な随意契約、しかもそのうちの多くが 1 者随意契約になっていることを考慮すると、取引の競争確保及びそれに伴う価格の低減という経済性の原則の観点から見て、疑問が残る。同一業者との継続随意契約は、業者との契約価格に関する客観性、合理性に関して疑義が持たれる要因となり、しかも契約価格が同一で推移しているケースも多く、随意契約の管理についてはさらなる改善が必要である。

(3) 食材関係支出の適正化

明風園における今回の監査で食材に関する見積一覧表の作成を依頼したところ、必ずしも最新の見積書がある訳ではなく、また、対象品目もごく一部である。食材購入に関する単価については、公正な価格の確保及び経費削減による経営合理化という観点からの組織的な取組がなされていないように見受けられた。より細かい品目別に業者見積り合せを実施する、品目別・業者別見積一覧表を作成し、一覧性、比較可能性及び対前期比較性等を確保する等の改善が必要である。

明風園における生鮮食品(肉・牛乳は 1 業者のみ、魚・野菜は 2 業者による月毎の交代)や高風園の調味料(1 者のみ)にみられるように、納入業者が無競争で納品している状況で、いわば「御用聞き」のような関係で納品している現状がある。地域的な事情はあるにしても、公正な取引の確保、業者との癒着排除及び経費の節減等の為にも同一業者との契約の集中は避けるべきである。生鮮食品等については見積り合せに馴染まないものもあるが、市場価格の調査や業者の年度ごとの交代制などを検討する必要がある。

高風園及び菱風園では一部の食材の購入に競争入札を導入していたり、平成 15 年度より限定的ながら食品の価格調査を実施したり、群馬県社会福祉事業団の共同入札対象に牛乳を含めたりする努力が行われているが、全体として食材の購入に関してはさらなる改善が行われる必要がある。

3 契約事務管理について

契約事務及びその他の事務に関し、管理手法をレベルアップする必要がある。

監査の過程において検出された、効率性に疑義の生ずる事務の実例としては以下のような事例がある。

菱風園

業務用パンフレットの印刷の外部委託において、1次印刷（600部）時には正規の手続に従い3者見積り合せをしているが、増刷時（1,400部）には同社よりの見積書の提出を受けて1者随意契約している。1者のみで見積による契約については、版下の作成が既に済んでいるという点から有利であるのは明白であり、理解できるが、結果として増刷単価（@ ¥260.7）の方が1次印刷単価（@ ¥250）よりも高いというのは通常では考えられない。増刷単価の方が1次単価よりも高い理由について、請書の内容も正確に把握、チェックすべきであった。

菱風園

厨房消毒の外部委託に関して、契約書と相違する支払を行っている。

契約額	年間	88,200円
実際支払額	年間	100,800円

当該契約に関しては、見積合せの実施によって契約金額を節減できたのに、実際には前年度契約額によって余分に支払っており、事務手続きの怠慢というほか無い。事務担当者の多忙さ及び書類整理不備が原因と思われる。事務手続きに工夫をして整理状況を改善し、このようなケアレスミスを防止すべきである。

県立特別養護老人ホームでは、契約その他の事務を実施するうえで、合規性の観点が強調されるため、効率的な事務を実施するための管理手法が成熟していない面がある。事務手続きに工夫をして整理状況を改善し、ケアレスミスの防止及び効率的な事務の実施に役立てるべきである。

改善すべき点は以下の通りである。

- ・書類綴りにインデックスを付する等、書類の検索が容易に行え、過去の記録がすぐに参照できるようにする。

契約綴、物品購入決議票、見積・請書綴、総勘定元帳

- ・伝票のナンバリングを行い、効率的な検索ができるようにする。
- ・入札及び随意契約等は一覧表を作成し、年度間比較、内容チェック等が容易に行えるようにする。

4 県立特別養護老人ホームの効率的な運営について

県立特別養護老人ホームは民間の同様施設に比し、経営的な観点から見ると非効率な運営となっており、抜本的な改革を要する。

(1) 特別養護老人ホームの経営データ比較

群馬県立特別養護老人ホーム3園及び県内民間特別養護老人ホームの経常収支、資金収支、活動収支を比較検討したものは以下のとおりであり、群馬県立特別養護老人ホーム3園の経営は県内の民間施設と比し、非効率的であることを示す結果となっている。また、県内民間の指標が全国平均とそれほど大きな乖離を示していないことを勘案すると、全国の施設と比較しても群馬県立の施設はその運営に要するコストが高いと言えるであろう。

<平成14年度のデータ比較>

(単位：千円)

摘要	明風園	高風園	菱風園	県内民間	全国(参考)
介護保険収入	387,855	503,879	490,313	326,154	
その他の収入	2,512	8,345	10,543	89,052	
収入合計	390,367	512,224	500,856	415,206	
人件費	367,804	398,376	397,058	216,605	
対介護保険収入割合	94.8%	79.1%	81.0%	66.4%	55.7%
事務費及び事業費	97,887	111,558	100,541	98,493	
対介護保険収入割合	25.2%	22.1%	20.5%	30.2%	26.5%
経常収支差額	75,324	6,587	5,628	71,571	
対介護保険収入割合	19.4%	1.3%	1.2%	21.9%	14.6%
実質減価償却費負担	65,228	19,871	18,377	11,099	
対介護保険収入割合	16.8%	3.9%	3.8%	3.4%	3.7%
活動収支差額	140,552	13,646	11,281	53,291	
対介護保険収入割合	36.2%	2.7%	2.3%	16.3%	
資金収支差額+内部積立額	75,324	14,487	2,879	43,537	
対介護保険収入割合	19.4%	2.9%	0.59%	13.3%	

(注1) 明風園は平成14年度決算のデータに監査人の試算による実質減価償却負担額及び退職給与引当金繰入額(期末要支給額方式:16,010千円)を加えたのち、介護研修事業分を控除して算定した。介護研修事業に係るコストは以下のとおりである。

(摘要)	(金額)
その他の収入	574 千円
人件費	18,718
事務費	18,582

退職給与引当相当額	1,265
経常収支差額	37,991
減価償却費	6,051
活動収支差額	44,042

(注2) 高風園・菱風園は平成14年度決算データに監査人試算による実質減価償却負担額を加えて算定した。

(注3) 県内民間は、県高齢政策課が集計した群馬県内56法人(養護老人ホーム・ケアハウス・児童養護施設等を含む。17法人が調理を外部委託。)の決算データの単純平均値である。

(注4) 全国(参考)は「厚生労働省老健局の平成14年介護事業経営実態調査結果」による介護老人福祉施設の平成14年3月単月のデータである。

(注5) 県内民間の実質減価償却費負担は「減価償却費」より「国庫補助金等特別積立金取崩額」を控除したものである。なお、県立施設の実質減価償却費負担は、高齢政策課より提出を受けた「施設新築・改築・大規模修繕工事費等」の資料をベースとして定額法・耐用年数38年の条件での試算である。高齢政策課提出の資料には、建物付属設備及び器具備品が含まれていると推定されるため、会計基準を厳密に適用した場合、差異が生ずることもありうる。

(注6) 「資金収支差額+内部積立額」は、民間施設の資金収支には特定預金等の内部積立支出が含まれているがこれは内部資金の留保である。経営効率を比較するためには、これらの内部積立額を資金収支差額に加えたものが実質的な剰余資金である。

(注7) 明風園の退職コストは、比較のため経常支出の人件費を構成するとみている。

(注8) 民間施設においても、施設の土地は寄付や公有地の無償貸与によっているケースが多く、比較可能性を担保するため、県立施設の公有地利用の土地コストは計算に含めていない。

(注9) 明風園では、県内の模範施設として他施設にない常勤医師が1人配置されていたことにより、人件費がその分高くなっている。

(2) 施設別の現状分析

ア 明風園

県直営となっている明風園は施設運営において年間60百万円、介護研修事業に年間36百万円、合計96百万円(退職給与引当相当額16百万円を除く。)の資金収支ベースでの資金不足となり、これには県の一般財源が充当されている。

施設の減価償却費及び退職給与引当相当額まで勘案した行政が負担すると推定される総コストは施設運営で年間140百万円、介護研修事業で44百万円となっている。なお、明風園の運営費用は県の一般会計において支出されているためこれらの収支差額は県の資料においては把握されていない。

イ 高風園・菱風園

社会福祉事業団に管理運営が委託されている高風園、菱風園の2施設も施設運営としての経常収支ベースでは若干の黒字（それぞれ介護保険収入の1.31%及び1.15%）となっており、県費による経常経費の継足こそ免れているものの、設備関連の改築・大規模修繕費用は建物の所有者である県の一般財源から支出されている。

高風園の設備に関しては平成14年度にスプリンクラーの設置工事に17百万円の支出を行っているため、実質的な資金収支は赤字となっている。また、菱風園では平成14年度に大規模修繕がなかったため、資金収支差額は黒字となっているが、当該黒字幅は僅少なものであり設備費用を自己負担できるレベルには達していない。

実際に設備コストである減価償却費まで勘案した活動収支差額では両園共に赤字となっている。両園の設備が相当程度老朽化してきていることを勘案すると、近い将来においては多額の設備コストが行政の負担となることが容易に推定できる。民間の施設が介護保険収入の22%程度を経常収支差額として確保し、当該資金をもって設備借入金の元本返済や今後の施設改修に向けての資金積立を行っていることと比較すると民間施設との経営効率の差は相当なものである。

(3) 民間施設との比較分析

民間施設と比較し、県立施設の収支構造上の特徴としては、次の事項が上げられる。

ア 介護保険収入に対する人件費の割合が高いこと。

人件費に関しては高風園、菱風園の両施設で介護保険収入の80%前後、明風園においては95%近くを占める状況であり、民間施設平均の66%強、全国平均の56%弱に比較して極めて高い水準である。特別養護老人ホームにおいては入所者に対する介護職員数に基準が定められており、同一規模の施設においては職員数に大きな差があるとは考えられないため、明風園については研究研修部門がある事を考慮する必要はあるが、人件費率が高いことの要因は給与水準及び給与体系の差によるものであると考えられる。

以下に、県立施設の給与水準に関するデータを示す。

(単位千円)

摘 要	全国平均	県立施設平均	比率
管理者	462	555	120%
看護師	283	467	165%
介護福祉士	239	367	154%
その他の介護職員	207	460	222%
その他の生活相談員	284	431	152%
管理栄養士	252	418	166%
調理員	205	352	172%
単純平均ベット数	67.9 床	103.3 床	

(注1) 全国平均は厚生労働省老健局「平成14年 介護事業経営実態調査結果」による平成14年3月度常勤職員一人あたり支給額である。

(注2) 県立施設平均は、各施設による平成14年3月度給与調べの結果を単純平均したものである。

(注3) 県立施設の管理者は管理部門の課長職以上とした。

(注4) 非常勤嘱託職員については給与支給形態等の差が不明のため対象外とした。

(注5) この他、厚労省調査結果から推定される平均賞与支給月数は3.37ヶ月であるのに対し、県立施設正規職員には4.65ヶ月の期末及び勤勉手当が支給されている。

(注6) 全国単純平均ベット数は平成14年10月1日現在のものである。

以下に県立施設における給与体系の例示として、同じ介護職における勤続年数別の年間労務コストの差を示す。

嘱託員	100
専門学校卒新規採用者	108.4
実在の正規職員で最も低い者	145.9
実在の正規職員で最も高い者	272.5

(注1) データは嘱託寮母の年間労務コストを100としたときの正規職員人件費を指数化したものである。

(注2) 賞与及び各種固定手当、法定福利費、退職共済掛金を含み、勤務時間の差を調整している。

(注3) サンプルされた4者の事務分掌の職位は介護士であり、全く同一である。

上記の2つのデータより考察するに、県立施設の人件費は職種を問わず全国平均より高くなっており、その主要因としては、行っている業務内容に関わらず勤務年数に比例して上昇していく給与体系がある。公立施設においては離職率が低いこともあり、施設設置から相当年数が経過すると必然的に起こる現象である、つまり、人件費率が高いことは構造的な問題であると言える。

なお、民間施設においては介護職員を含む労働市場は初期の段階にあり、職員の処遇は必ずしも満足のいくものとはいえず、定着率が低いことも事実である。

イ 事業の範囲が狭いことについて

事業範囲については、県内民間施設（ほぼすべてが社会福祉法人）では併設されている例が多い、ケアハウス・グループホームが設置されていないこと、及び事業の中心が入所施設である特別養護老人ホームに依存しており、居宅サービス事業の割合が低いことが挙げられる。ここに列記した県立施設において行われていない、もしくは割合の低い各事業

が必ずしも単独収支面で有利である訳ではないが、高齢者福祉という点で重要な関連性のある様々な事業を行うことによる相乗効果は経営の効率性の面においては無視できないものであると推定される。

事業範囲が狭いことの要因としては、県直営の明風園においては来るべき超高齢化社会に備えての研究・研修事業の推進等に主眼を置き、パブリックセクター色の強い社会福祉事業団においては他の福祉団体との間で事業のすみ分け（民間が積極的に進出している分野には手を出さない。）が従前より行われてきた結果、他分野への進出に対する動機づけが低かったと推定されること、及び、県立施設の立地条件が現在の高齢者福祉の基本概念である地域における介護という観点から見ると、不利なものであることが挙げられる。

（４）県立特別養護老人ホームの現状

平成 12 年の介護保険法の施行により、介護保険対象施設は原則として介護保険収入により施設の運営が行われる体制となっており、実際にも多くの民間施設では施設建設時における補助金を除けば原則として介護保険収入のみで事業が成立している。このような環境の中で、県立の施設が同様の制度下において事業として成立していない（継続的な赤字を計上している）ことは大きな問題である。また、介護保険制度による施設運営が可能となった環境の中で、パブリックセクターである県が直接・間接または黒字・赤字とに関わらず特別養護老人ホーム等の運営を行う必要性を再検討する必要がある。

さらには、一般的に良好である介護老人福祉施設の経営状態を背景として、平成 15 年度より介護報酬、特に施設サービスにおける報酬が引き下げられている。この事実は、短期的に県立施設の経営に影響を及ぼすだけではなく、経営実態を見ながら介護報酬が変動していく介護保険制度下においては、収支面において平均的な施設と乖離している施設は事業の存続が困難になることを指し示している。

5 高風園及び菱風園の管理運営について

群馬県社会福祉事業団が管理運営する高風園及び菱風園は、人事制度改革を中心とする自立的な経営改善を図るべきである。

群馬県社会福祉事業団に管理運営が委託されている県立特別養護老人ホームである高風園及び菱風園の経営に関する問題点は大きく 2 つである。即ち、

- ・民間施設と比較して、人件費が著しく高いこと
- ・両園ともに建設されてから 25 年以上経過し、施設の老朽化が著しいこと

（１）人事制度について

ア 事業団人事制度の現状

事業団の人事制度は、昭和 46 年に当時の厚生省より通知された「社会福祉事業団等

の設立及び運営の基準について」(以降「46通知」という。)の第1の8「事業団の職員の処遇(給与、退職金等)は、事業団を設立した地方公共団体の職員に準ずるものとする」に基づき、原則として県職員と同等の処遇となっているほか、昇格・昇給基準、手当、休日及びその他の細則に至るまで県の規程等を準用しており、嘱託・臨時の処遇を含めてすべて県に準じている。県職員の処遇については、最近では能力主義・実績主義が導入されてはいるものの、昇給・昇格が原則として年次で決定される等、年功序列的なコンセプトで運用されており、昭和47年に施設の管理運営を受託し、プロパー職員の採用が開始されている群馬県社会福祉事業団においては、近年、平均勤続年数の上昇に伴う人件費の高騰が経営上の大きな課題となっている。

事業団の主要な運営受託施設である特別養護老人ホームは介護保険制度による運営施設であり、同制度の骨子は提供されたサービスに応じた介護報酬の給付である。施設の立場からは提供したサービスに応じた収入を得ると言うことであり、このような性格の事業において、サービスを提供するためのコストのうち最も重要な部分である人件費が年功序列的に上昇していくことは経営上の大きなハンディである。介護保険施設は民間にも同様の施設が多数存在し、就労者側にも特別の資格・能力が要求されるため労働市場も形成されつつあると思われるが、全く別の論理(県職員に準ずる処遇)で人件費水準が決定されている事業団運営施設にとっては労働市場の成熟による給与水準の自動調節機能に期待することはできない。

このような矛盾した状況の中で、群馬県社会福祉事業団の管理運営による特別養護老人ホームにおいては直接処遇職員に人件費負担の軽い嘱託職員を配置することで人件費の伸びを抑制しているが、嘱託職員の増加は次のようなリスク要因となり、顕在化しているものも観察される。

- 職務と待遇の差のアンバランスによる職員のモチベーションの低下
- 経験を積んだ嘱託職員の流出
- 労働時間の制約等による勤務ローテーション作成の困難性
- 上記の複合的な結果としてサービスの質の低下

嘱託職員を増加させることでの人件費抑制には金額的にも限度があり、抜本的な改善策になり得ないことは、高風園及び菱風園において事業遂行のうえで限界に近い数の嘱託職員を配置しているにも関わらず、民間施設に比べて人件費が高いことをもって立証されている。

イ 目的にあった人事制度の確立

事業目的にあった人事制度(給与等の処遇を含む)の確立が急務である。収入が提供したサービスによって決定される事業を実施している以上、賃金体系は各職員が提供し

た役務に応じたものであることを原則とする必要がある。賃金体系の改訂にあたっては、退職コストおよび法定福利コスト等も勘案されるべきである。さらに、事業団独自の職員採用基準及び昇給昇格基準を整備すべきであり、賃金体系に能力主義的要素を含めるためには、合理的な人事考課制度を導入し適切で公平な運用を図るべきである。

嘱託職員に対する処遇も同様に再検討されるべきである。現状においては、嘱託職員の正職員への登用は実質的に制限されており、昇給も非常に低い水準である。つまり、継続的な雇用を前提としていない制度であると考えられる。しかしながら、実態的には特に直接処遇において嘱託職員は利用者に対する直接的なサービス提供における重要な割合を占めており、また、サービス利用者からすると正規職員と嘱託職員の区別はないと考えられる。

群馬県社会福祉事業団の管理運営による両園の人件費は、介護保険収入の80%程度となっており、民間施設並の60%程度にならないと特別養護老人ホームとしては健全な経営がおぼつかないと考えられる。よって、5年程度の中期的な計画の中で人事制度改革及び職員構成適正化に取組み、人件費を現在の水準から25%程度、金額にしてそれぞれ1億円程度削減すべきである。

「46通知」そのものは、現在では強制力のないものと考えられており、群馬県社会福祉事業団も経営改善の一環として、既に給与体系・退職金規程等の見直しに着手しているが、具体的な数値目標の示された中期的経営改善計画を立案・実施していき、実施状況を適時に開示し評価を受けることが必要である。

県では指定管理者制度が導入されることになり、高風園・菱風園がその対象になっていることを考慮すれば、人事制度を中心とした内部体制の確立は事業団の急務である。

ウ 事業別コスト管理の徹底及び事務の集中化の必要性

群馬県社会福祉事業団の問題として、経営改善計画を立案し、実施していくためには、正確な事業別収支計算が行われる必要があるが、高風園および菱風園で行っている管理会計上では調理員、管理部員、管理職等の複数の事業に渡って関与している職員の人件費の配賦計算が行われていない。重要な支出項目である人件費が配賦されていないことは、正確な事業別コストの把握が困難であるため、管理部門は介護報酬割合で、調理部門は食事提供回数等の適切な基準で各事業に人件費を配賦すべきである。

また、給与事務等の事務は大半が各施設別で行われおり、基礎資料の書式もバラバラであり、標準化・事務集中ができていない。同じ法人が運営しているながら、実務における手続及び書式の標準化ができていないため、事務集中によりコスト削減を行うことが不能となっている。まずは、勤務ローテーションの運用等の取扱い及び勤務表・勤怠集計表等の基礎資料類を法人として標準化することが先決である。また、基本的なデータの標準化は、将来における事務集中を念頭において設計すべきである。給与事務のみでは事務集中のメリットを発揮することは困難であると思われるが、その他の保険請求事

務、支払、会計等の業務と複合的に集中化を図ることにより、間接業務量削減の効果は期待できるものとする。

(2) 施設の老朽化について

群馬県では、特別養護老人ホームの新設、増築、改築ともに原則として全室個室・ユニットケア形式（新型特養）で整備を行うものとしている。群馬県の資料（「特別養護老人ホームの建設を希望する方へ」、平成 15 年 6 月、保健福祉部高齢政策課）から推定される民間が特別養護老人ホームを新設、増築、改築するに当たっての施設及び設備整備費は、標準的な入所者 50 名程度の施設を例とすると、設備を含む初期投資額の 4 割程度は国及び県の補助で賄われるが、6 割程度は自己資金が必要であり、前述の群馬県の資料においても、自己資金が借入金で調達された場合、その償還財源は利用者による負担金及び介護報酬であるとしている。

特別養護老人ホームとして利用者に提供されるサービスは公立でも民間でも差のないものであり、県立の施設においても県自身が民間に要求すると同じレベルの経営が行われなければならないことは明白である。

高風園は昭和 47 年の、菱風園は昭和 51 年の建築であり、その後、抜本的な大修繕や改築は行われていない。両園の施設は、老朽化が進んでいるだけでなく、設計コンセプトが現在の高齢者福祉にそぐわないものとなっており、施設経営を維持する限りにおいては近い将来において施設・設備への大型投資は避けられないものと思料されるが、その投資金額に関しては民間が施設を新設、増築、改築する場合と同程度の負担でなければ、県立施設を存続させる意義は乏しいと言わざるを得ない。高風園及び菱風園は、施設設備の整備に係るコストを民間と同じレベルで負担できる経営を行う必要がある。

上述の前提を踏まえ、群馬県社会福祉事業団に管理運営を委託している高風園及び菱風園の施設老朽化の対策に関しては、中期的なビジョンに基づき、設置場所の再検討や施設そのものの民間移管等を含めて、抜本的に検討する必要がある。

6 明風園のあり方について

群馬県直営の特別養護老人ホームである明風園は、県が事業を実施する意義を明確にしたうえで、そのあり方について再検討する必要がある。

(1) 明風園の現状

高齢者介護のあり方については、厚生労働省老健局長の私的研究会である高齢者介護研究会が平成 15 年 6 月「2015 年の高齢者介護」～高齢者の尊厳を支えるケアの確立に向けて～を取りまとめた。この報告書の中で、介護保険施行後の課題として、介護予防・リハビリテーションの充実、生活の継続性を維持するための新しい介護サービス体系、新しいケアモデルの確立：痴呆性高齢者ケア、サービスの質の確保と向上の 4 点をあ

げており、要介護高齢者のほぼ半数以上は痴呆の影響が認められる者であることから、これからの高齢者介護は痴呆性高齢者対応でなければならないとしている。

明風園では、これらの課題に積極的に取り組んでおり、既存の施設を用いてのユニットのサービスの提供、口腔ケアの全員実施、ケアマネージメント（個人のより快適な生活、より安全な生活設計）における課題分析、サービス計画検討、サービス提供協議、サービス計画書提示、サービス再評価を的確に実施するなど、痴呆性高齢者介護の領域においては全国に先駆けてこの一連のケアマネージメントとその実現を推進している。

また、すでに園独自で作成した痴呆性高齢者の介護マニュアルをインターネットで公開し、平成15年12月には「痴呆性高齢者標準ケアサービス」として出版しており、一定の成果をあげつつある。

さらに、痴呆性高齢者の処遇を担っている介護老人福祉施設、グループホーム等の介護職員の資質の向上を図るため実施している痴呆介護研修は、新規参入者の多い介護保険施設（グループホームを含む）において特に必要とされ、平成15年度も基礎研修に306名、専門研修に34名が受講しており、介護現場を活用しての研修はその実績が評価されている。

（2）明風園の情報開示について

群馬県が直接管理運営を行っている特別養護老人ホームである明風園は、群馬県における介護福祉のパイロット施設・介護研修施設としての役割を担っているとされている。明風園の運営にあたっては、研修事業を含め経常収支ベースで113百万円、活動収支ベースで184百万円（いずれも平成14年度実績）を行政が負担しており、機会費用まで含めると、パイロット施設としての役割及び介護研修施設としての役割を実施していくために、行政が負担しているコストは年間224百万円と推定される。

<行政負担しているコスト試算>

特別養護老人ホーム活動支出超過額	140	百万円
介護研修活動支出	44	
機会費用	40	
合計	224	

（注）機会費用：ここでは、施設に資金投入したことにより県民が負担すると見込まれる資金投入コストのみとする。投入資金の額は施設の新築・改築費累計2,692百万円（国庫補助406百万円を除く）、金利については1.5%と想定すると、機会費用は40百万円となる。

県としては、パイロット施設としての役割及び介護研修施設としての役割を実施していくために投じられている行政のコストと、県民が得られた成果との関係を明確にすべきである。県直営であり費用が一般会計から支出されている現状では、明風園の運営のために県が負担しているコストは施設運営費として一部開示されているものの、県職員の人件費

まで含めた運営費総コストについては開示されていない。適正な政策判断を行う基礎とするためにも、県が負担するコストと県民が得られる効果の関係を明確にし、特別会計化・独立行政法人化等も含めて施設のあり方を再検討すべきである。いずれの手段を選ぶにせよ、県一般会計からの分離及び情報開示が必要であると考えられる。その上で、特別養護老人ホームの運営以外にパイロット施設としての研究的もしくは啓発的な事業を実施するのであれば、その得るべき成果を明確にした上で、補助金等の手段をとるべきであるし、県が実施すべき介護保険施設職員への研修事業を明風園において実施するのであれば事業委託の形を取るべきであると考えられる。

(3) 明風園の経営改善

一方で、明風園の経営効率改善の面においても一層の努力が求められる。明風園は県立3園の中でも介護保険収入に対する人件費率が94.8%と高くなっており、経常収支においても、常勤医師の配置があったこともあるが、同じ県立特別養護老人ホームである高風園・菱風園が黒字を維持していることと比較して、経営効率は悪いと言わざるを得ない。

県内のモデル施設・介護研修施設として充実させるため、施設を改築し入所定員を120人から70人に減員したこともあり、規範となるべきサービス水準を維持するためにはコストがかかるという事情があるにせよ、介護保険収入によって事業を成立させている施設のなかに高い外部評価を受けている施設が存在し、明風園における入所者数に対する直接処遇職員の比率が他施設と同様であることも勘案すれば、パイロット施設としての高いサービス水準の維持が高いコストをもってしか実現できないわけではない。

また、県内の高齢者介護の規範となるという意味においても、現在の高齢者福祉施設が介護保険制度の中で運営されなければならないことを勘案すれば、介護保険制度のもとで経営を成立させながら高いサービスを提供することこそが、規範であると考えられる。サービスの質については、要求される水準を満たしながらコストを削減することはパブリックセクターにおいても民間においても共通のテーマであり、特別養護老人ホームにおいても同様な取組を行うべきであり、明風園においても中期的な経営改善計画の実施が求められる。

現段階においては、明風園は県直営であり、群馬県社会福祉事業団に管理運営が委託されている他の2施設（高風園、菱風園）と比較すると、経営効率改善が行いにくい状況にある。特に人件費面では、施設で介護に従事している職員が県の職員であり、県の人事制度及び給与体系に従わざるを得ないことは経営効率改善に大きな負担となっている。

しかしながら、経営改善の方策がないわけではなく、他の県立施設である高風園・菱風園が独立した会計単位であり、県費による運営費の継足を受けなくても運営できることを目標として経営努力を行っていることと比較すると、平成14年度の財務収支は前年に比べ収入増により改善がみられるが経費支出合計は前年度とほぼ同額であり、さらに経営改善努力が必要である。

経営改善の可能性についての一例をあげれば、高風園・菱風園においては介護保険収入の範囲でまかなわれている入所者への給食について、明風園では年間 16 百万円（明風園より提出された介護保険収入にしめる給食費相当分及び食材費、調理員人件費の直接費用に調理員の退職コストを加えて監査人が算定）もの赤字となっていることがある。これは、入所者 70 人施設である明風園において 120 人施設である高風園・菱風園と同人数の調理員が配置され、かつ、正規職員が中心であるためである。明風園が入手した外注業者の見積においても調理のアウトソースだけで年間 14 百万円ものコスト削減が期待されることが判明している。

また、明風園では直接処遇職員の小チーム編成と若手のリーダー登用が既に実施されており、職員に責任意識を持たせることにより、入所者の高い満足を得るという成果を得ているとのことであるが、これもサービスのレベル向上を目的とした職制と個々の職員への評価とを結びつけることが難しい状況にある。明風園の職員は直接処遇職員及び管理部門職員を含め、そのほとんどが群馬県職員であり、群馬県職員としての処遇を明風園が独自に採用する職制と一致させることは不可能な状態となっている。独立行政法人化等を含め、職制と職員処遇の一致も重要な課題として検討されるべきであろう。これ以外にも、間接業務（洗濯、施設管理等）のアウトソースの検討や、他の県立二園との事務や購買に関する情報共有化の検討も有効な手段となり得ると考えられる。