

平成17年度

包括外部監査報告書  
(概要版)

東大阪市包括外部監査人

辻村 太喜雄



## はじめに

今、企業監査の世界で最もトピックスな問題として、アメリカではエンロン事件をきっかけにし、内部統制の文書化が制度化されたという問題がある。経済がグローバル化される中、わが国でも最近のいろいろな企業不祥事をふまえ、まもなく制度化の方向にある。簡潔に表現すれば企業組織にとって最も重要なのは内部統制、即ち組織の仕組み・仕事のプロセスであり、その優劣が結果の良し悪しにつながるという考え方である。

地方自治体においてもその組織の仕組み・仕事のプロセスが良くなければ税金と地方自治体の関係者の努力を投入しても結果は税金の無駄使いということになってしまう。

まず、今回の監査のテーマの一つである東大阪市立総合病院の病院事業の場合には、多くの地方自治体病院がそうであるように、地方公営企業法上の一部適用（財務規程の適用）の状況で、病院長に移譲されている経営の権限が非常に限定的な状況である。最近は公立病院の経営課題がよく議論され一部はすでに独立行政法人になっているが、現在の一部適用の状況ではリーダーシップを発揮すべき病院長の権限が制限され、経営管理を十分におこなうことが困難である。今後の経営形態を検討していくうえでも、まず病院長の権限と責任を明確にし、かつ強化し、その上で職員の意識改革を促し、“東大阪市病院事業「経営に係る事業の管理」及び「財務に関する事務の執行」”で記載した様々な経営管理の仕組み・業務の流れに関する課題の検討を早急に実施していただくことが必要である。

また、もう一つのテーマの補助金等の場合には、東大阪市の平成 16 年度の補助金等の交付額は 851 億円で歳出総額に占める割合は 26.1% と非常に高く、またこの額は平成 16 年度の市税収入 747 億円をも上回っている。ただその中には健康保険、介護保険の給付金が 676 億円も含まれていて市財政の大きな負担となっていることが分かる。又一方それらを除くと、その他の補助金等は 175 億円となるが、その中には「補助金及び負担金に係る事務の執行について」で記載したように、本当に公益性をもって住民の福祉の増進に貢献したかどうかという最も重要な有効性評価の仕組みが十分に機能していないものがある。また、そのほとんどのものが終期（補助金等をいつまで交付するのかの期限）も明確に定められていない。これでは補助金等の支出の恒常化、既得権益化は当然におこる。このことは他の地方自治体でも同じようなことであるかも知れないが、経営管理の仕組みの改善が早急に必要である。すでに一部地方自治体では積極的にこの改善を試みている。

日本の製造業が自動車や、家電を中心に最高の品質とコスト競争力で世界

に受け入れられているのも、基本的な考え方としては、最も優秀な人たちが細心の注意と努力を持って毎日生産に従事しているからというよりも、人材と資金を常時継続的に工程改善に投入し、普通の人が普通の注意力をもって生産に従事すれば自動的に最高の品質とコスト競争力のある製品が生産されるという仕組みつくりにより、その日々努力した長期にわたる積み重ねの結果が現在の成果としてあらわれていると考える。

今では公共機関が民営化される際、ほとんど例外なく経営トップに民間の企業経験者が投入されているのもこの組織の仕組みと仕事のプロセスの改善とそれを通じた経営体質改善を期待してのことである。

東大阪市は昨年4月より中核市となり包括外部監査が法定され、私も生まれ育った地域で少しでもお役に立てばと言う気持ちで監査に携わった。ただ、各地の地方自治体の問題がニュースで大きく報じられるたびに初めての包括外部監査に対する市の対応に当初少し不安を持っていた。しかし、結果としては市の関係者の努力により初年度より十分な監査への協力体制をしいていただいた。まず、このことに深く感謝をするとともに、今後も引き続き私どもの改善提案に対する積極的、かつ迅速な対応と常時、継続的に組織の仕組み・仕事のプロセスの改善に取り組んでいただきたい。また、目の前にせまった少子高齢化社会でも自立できる自治体、市民が誇りを持てる自治体への体質作りを進めていただきたい。

包括外部監査人 辻村 大喜雄

## 目 次

東大阪市病院事業の「経営に係る事業の管理」 及び「財務に関する事務の執行」について .....	1
補助金及び負担金に係る事務の執行について .....	25

### (注)

金額は、千円未満を切り捨てし、また、%の場合には、小数点以下第 2 位を四捨五入している。

なお、報告書中の表は、端数処理の関係で総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。



東大阪市病院事業の「経営に係る事業の管理」  
及び「財務に関する事務の執行」について

## 第 1 監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日 法律第 67 号。以下「法」という。）第 252 条の 27 第 2 項に基づく「包括外部監査」である。

### 2. 監査の対象と選定した理由

#### (1) 監査の対象

東大阪市病院事業の「経営に係る事業の管理」及び「財務に関する事務の執行」について

#### (2) 監査の往査対象機関

東大阪市立総合病院

#### (3) 監査の対象期間

原則として平成 16 年度（ただし、必要に応じて過年度及び進行年度を含む。）

#### (4) 選定した理由

高齢化社会を迎え、医療費の増大が問題視される中、地域医療に対する市民の関心は高まっている。

公営企業としての市立病院は、地方公営企業法第 17 条の 2 第 1 項 1 号、2 号に定める特掲医療を除いた一般医療部分については、原則、収支均衡または黒字が求められている。しかし、東大阪市は、東大阪市立総合病院と 2 診療所を有しているが、主として地方公営企業法にもとづき每期一般会計から多額の繰入（H16 年度は 1,670,788 千円の繰入）がなされているが、累積欠損が生じている状況である。確かに、公立病院は、民間病院と違い緊急受入体制の充実要請や非採算な高度医療等の社会的責任が求められるものの、国の三位一体改革による地方交付税等の縮減などもあって、市の財政は極めて厳しい状況にあり、追加的支援や診療報酬の増額が見込めない環境の下、限られた経営資源を集中的に投下して効率的な病院経営を行っていくことが要求されている。

そのため、東大阪市立総合病院の運営状況は適切か、また財務事務の執行が関係諸法令に従って遂行されているかについて検討することは市民及び行政にとって有用であると判断し、監査テーマとして選定した。



### 3. 監査の視点

#### (1) 経営管理事務

事業の管理が、法第 2 条第 14 項（公共の福祉と最小の経費で最大の効果）及び第 15 項（組織及び運営の合理化）の規定の趣旨に則して行われているか。

- ① 市立病院は担っている役割をどのように果たしているか
- ② 市立病院の経営状況の実態はどのようになっているか
- ③ 市立病院の運営状況は適切か
- ④ 情報システムが有効に機能しているか

#### (2) 財務事務

財務に関する事務が法令及び規程にしたがって適法に行われているか。

- ① 医薬品の管理は適切か
- ② 医業未収金の管理は適切か
- ③ 有形固定資産の管理は適切か
- ④ 委託契約事務は適切か

### 4. 監査の手続

実施した監査手続の概要は、以下の通りである。

- ① 東大阪市立総合病院の事業概要及び運営状況を聴取した。
- ② 東大阪市立総合病院の地域における位置づけを調査した。
- ③ 東大阪市立総合病院の有する施設、サービス提供現場の視察を行った。
- ④ 現金・預金の実査、固定資産の実査を行い、現物と管理資料あるいは決算資料との照合を行った。
- ⑤ 固定資産の利用状況については、担当の医師へ質問や関連資料の閲覧を行った。
- ⑥ 東大阪市立総合病院が委託している事務に関して、契約手続の妥当性及び委託状況の妥当性について担当部署と委託先に徴収した。

なお、監査手続の実施にあつては、関係書類との証憑突合は、効率性の観点から重要性を勘案してサンプリングにて実施した。また、現場視察を重視し、東大阪市立総合病院の管理者、担当部署の職員、担当の医師・看護師・検査技師等、業務委託先へのヒアリング、関連する議事録・帳票・証憑その他の閲覧を通じて、総合的に監査結果、監査意見の形成を図った。

## 5. 監査従事者

### (1) 包括外部監査人

公認会計士 辻 村 太喜雄

### (2) 包括外部監査人補助者

公認会計士 遠 藤 尚 秀

公認会計士 近 藤 浩 明

公認会計士 福 井 茂

公認会計士 梅 原 隆

公認会計士 原 千 夏

公認会計士 吉 良 英 也

会計士補 沖 元 佑 介

## 6. 監査期間

監査対象部署に対し、平成 17 年 6 月 20 日から平成 18 年 3 月 29 日までの期間監査を実施した。

## 7. 利害関係

東大阪市と包括外部監査人および補助者との間には、法第 252 条の 28 第 3 項に定める利害関係はない。

## 第 2 東大阪市立総合病院の概要

当概要書において、紙面の都合上、東大阪市総合病院の概要については省略する。

## 第 3 監査の結果及び意見

当概要書においては、監査の結果及び意見が共に該当のない場合を除き、結果報告書中において（結果）が記載された部分と、（意見）が記載された部分のみを、要約して記載している。

### 1. 東大阪市立総合病院の組織形態

（意見）

東大阪市立総合病院においても今後の経営形態を検討していくうえで病院長の権限を明確化し強化していくことにより、職員の意識改革を促していくことが必要である。その意味では、地方独立行政法人化を視野に入れつつ、まず地方公営企業法の全部適用を検討することが重要と考える。

### 2. 地域医療支援病院としてのあり方の検討

#### （1）診療科別患者数（入院・外来）比較（病床利用率、外来患者比率含む）

（意見）

東大阪市立総合病院は、急性期医療だけでなくプライマリーケアの双方の機能を担っている。

現在、厚生労働省では医療計画制度の見直しについて検討を進めているが、見直しに際し、地域の医療機能の分化・連携の推進が、今後さらに強化されることが想定される。そもそも、医療機能の分化・連携の促進は、必要な医療を適切な医療機関が提供することで、地域全体として効率的な医療を提供することを目的としている。このような地域医療を効率的に提供することは、東大阪市が中心となってその機能を果たす必要がある。

また、東大阪市立総合病院は、この地域における中核的な医療機関であるが、本来診療所で対応すべきプライマリーケアを必要とする外来患者への対応に追われることにより、本来担うべき二次救急医療や急性期医療機能を十分に果たすことができなくなる可能性もある。

したがって、東大阪市立総合病院の今後の外来機能の在り方について検討することが望まれる。

さらに、内科、外科、整形外科は、急性期の医療機関にとって、機能的にも経営面においても中心とならなければならない診療科であり、今後これらの診療科の充実および患者確保が望まれる。

## (2) 患者1人1日当たり診療科別入院・外来単価の比較

(意見)

診療科別にみると、外科、整形外科、形成外科、眼科、泌尿器科、歯科（口腔外科）の入院単価が低い。外科および整形外科については、入院患者数も減少していることから、各診療科の充実など早急な対応が望まれる。

## (3) 平均在院日数の比較

(結果及び意見)

特に記載すべき事項はない。

## (4) 紹介率の比較

(意見)

東大阪市立総合病院は、急性期特定入院加算の要件となっている紹介率30%以上は確保しているが、地域医療支援病院の要件である60%には満たない状況にある。

地域医療支援病院とは、医療機関の機能を明確にし、患者が必要な医療を適切な施設で提供されることにより、医療の質の向上を効率的に確保することを目的として医療法上定められた制度であり、地域医療支援病院には高い診療報酬点数が定められている。

スムーズな医療連携を図るための調整機能は、自治体を中心として担うことが期待されている。地域医療機関と連携・協調し東大阪市民にとって開かれた市民病院として、地域の中核病院としての役割を担っている東大阪市立総合病院は、今後さらに医療連携を推進し地域医療支援病院の検討が望ましい。

## 3. 業務量分析

### (1) 職種別職員数の比較

(結果及び意見)

特に記載すべき事項はない。

### (2) 職種別職員1人当たり収入・患者数・その他業務量指標の比較

(意見)

医師1人当たり入院収入・入院患者数を診療科別にみると、眼科、泌尿器科、

産婦人科、耳鼻咽喉科は同規模病院を上回っているが、内科、精神科、外科、整形外科、脳神経外科は下回っている。内科、外科、整形外科、脳神経外科いずれも医師数は確保できていることから、今後、稼働を上げるための施策を検討すべきである。

他方、医師1人当たり外来収入・外来患者数を診療科別にみると、小児科、産婦人科の外来診療収入が同規模病院と比較して高い結果となっている。小児科、産婦人科の医師1人当たり外来患者数を見ると、小児科は22.1人、産婦人科が30.9人と他病院の2倍前後の患者数を診療している。小児科、産婦人科のいずれの診療科についても稼働が非常に高いことから、医師の確保を進めるとともに、地域医療圏内の診療所との機能分化および前方および後方連携を早急に促進すべきと考える。

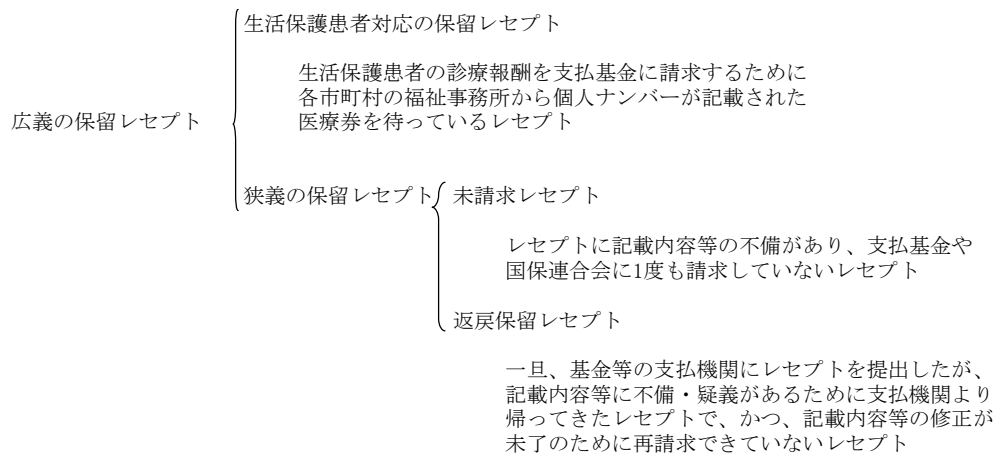
#### 4. 個別業務管理の検討

##### (1) 医業未収金の管理について

- ① 保留レセプト（レセプト＜診療報酬請求明細書＞の作成が完了していないために国保連合会や支払基金等に未請求であるもの）に関する管理について

（意見）

保留レセプトは次のように分類できる。



十分なレセプト管理ができていないために、多額の狭義の保留レセプトが発生している。前任の外部委託先であるB会社（05年11月まで委託）から引継いだレセプトについては、そのままにするのではなく原因追求し再請求できるように十分検討する必要がある。現在の外部委託先であるA会社（05年12月から委託）が業務を請け負ってから発生した狭義の保留レセプトについて

ても、随時原因を把握し早急に請求できるようにする必要がある。

レセプト管理責任は、外部委託先のみにあるのではなく、医事課の職員に最終責任がある。外部委託先が行っているレセプトの管理は、医事課職員の指揮管理の下、状況をまとめる業務が主たる役割である。

したがって、病院側が積極的に管理していくためには、医事課の職員が外部委託先であるA会社に対し、レセプトの内容分析ができる管理資料を作成の上、提出させるように依頼する必要がある、かつ、医事課の職員がレセプト管理をするだけの知識を身に付ける必要がある。

その管理資料から、医事課の業務によるものであるのか、医師によるものであるのか、患者によるものであるのか等の原因区分を行い病院の特徴を把握し、業務の変更により改善できるもの、医師の協力により改善できるもの及び患者に理解を求めて改善できるものを追及し狭義の保留レセプトの減少に努める必要がある。

現状、A会社が把握可能なレセプトだけでも医師の問題によるものが相当占めている。これを改善するだけでも狭義の保留レセプトの減少につながる。

また、レセプトの年齢調べ(\*)ができるように管理し、狭義の保留レセプトの長期滞留を少なくするように心掛ける必要がある。

レセプトの管理責任は、医事課の職員にあるが、病院全体の協力関係があって初めて狭義の保留レセプトの減少につながっていくものと考えられる。したがって、管理は医事課の職員が率先して行っていく必要があるが、全てを任すのではなく、医師にもその一端を担ってもらうように勉強会を開き理解を深めてもらい、院内全体で狭義の保留レセプトの減少に努める必要がある。

ただ、これを受けて本監査過程において、病院側は外部委託先に対し保留理由の原因分析や年齢調べ等の資料を毎月提出させ、病院側と定期的に会議を行うように改善している。現状、保留理由等の把握と保留レセプトの減少に取り組んでいることは、一定の評価ができる。今後は、各々の分析精度を高め、継続的に管理していくことが重要である。

なお、未請求レセプトについても、期末時には未収入金として収入計上する必要がある。

## ② 査定減及び返戻についての処理及び管理について

(結果)

査定減は医療資源を投入したが、報酬として入金されなかったものであり、

---

(\*)年齢調べとは：

債権等の残高について、その発生日ごとの内訳を分析することをいう。

結果的に医療資源の無駄遣いになる。

また、返戻が多いということは、それだけ収入計上が遅れ資金回収が遅れることを意味する。このことから返戻についても、病院の収入及び資金繰りにとって重要であることから、病院側は査定減と同様に重要視する必要がある。返戻についても内容分析できるように、病院側が積極的に管理していく必要がある。

そのためには、医事課の職員が原因について把握できるようにA会社に対して原因分析した資料を提出するように依頼していく必要がある。

さらに、年度末に差額調整した金額差額について、内容を分析し照合した上で計上する必要がある。そのためには、期中から差額分について内容分析を行っていき、請求から2ヵ月後の査定減や返戻の決定時に一旦、不明差額も医業収益の修正として仕訳するのが望ましい。また毎月多額に不明差異が発生するようなら、点数積み上げの精度が低いままで、会計上正しい収益計上ができないことになるために、原因を分析し適時に修正を行う必要がある。

(意見)

医事課を含めた病院側では、査定減に対して重点を置き原因分析をしているが、返戻について原因把握できるように積極的に管理していく必要がある。このためには、例えば、次のような手順が考えられる。

- ア) 返戻の原因を把握する。
- イ) a 患者側の原因によるものなのか、または、b 病院側の原因によるものなのかを各科毎に分ける。
  - a についてそのほとんどが保険証の問題であり、これについては外部委託先であるA会社が速やかに患者にコンタクトを図る。
  - b についてはレセプトの内容の件については、医師に注意を喚起し発生を抑えるように努める。
- ウ) これを毎月管理し、個別に返戻簿を作成して入金状況を管理しそれを医事課長に報告し承認を得る。
- エ) 毎月報告会を開き、各科においてはこれを受けてその弱みに対する対応策を検討し実行していく。

一方、不明差額を明確にする意味から、現状の診療点数集計作業の精度を高めるために、電算化によるシステム構築が望ましい。このことによって正確性と省力化が図られ、的確な経営判断に資するものとする。

### ③ 診療請求漏れについて

(意見)

外部委託先による請求漏れチェックは、診療内容とレセプトへの記載内容との整合性のチェックが主たる内容であるが、短期間で膨大な数のレセプトを取り扱うために、全てを網羅することは不可能と考えられる。従って診療行為の発生元である、医師・看護師等が実施した診療行為・使用した材料で請求できるもの等を正確にシステム入力・会計カードに記載することが、そもそも請求漏れを防ぐ上で重要である。

院内に設置している保険委員会では、組織的な活動として診療請求及び減点対策等に関する報告や研究を行っているが、より幅広く効果的に実行するためには、A会社の保有する専門的なノウハウを取り入れることも委員会運営として有効であると考えられる。

これを受けて近日中に看護師を対象とした勉強会を開く予定である旨の回答を得ているが、現場サイドのレセプト請求に対する意識付け及び理解を徹底していくためにも、レセプトの記載対象となる点数についての理解を深めてもらう勉強会を定期的に行っていくことが望ましい。

また、医事課の職員とA会社の双方が日常業務に対しての提案や要望をもちより、現在行っている定例会議においても検討を加えることによって管理上有用かつ効率的な業務が構築できるものと考えられる。

なお、医薬品・診療材料等のように他システムから使用料が把握できるものは、定期的に使用量と請求量とを照合し、発生元での入力・記載が正しく行われているかを検証することも有効と考えられる。

### ④ 病院の銀行口座について

(結果)

病院独自で保有している振替用口座についても、会計上、期中簿外処理するのではなく、預金として処理する必要がある。

期中においても、日々の入金チェックを行っていき入金処理を行い残高の把握を適時に実施していく必要がある。

### ⑤ 回収管理について

(結果)

現金收受の場合には、医事課においても日々の料金サマリー（データ）と銀行からの入金報告との照合を行って日々の未収入金データを把握していく必要がある。



(意見)

日々の事務作業の簡略化を図ろうとするのであれば、銀行のレジシステムとオンライン化して自動処理することにより効率的な管理になるものと考えられる。

また、振込の場合には、振込用紙を指定する方法や患者から振込時に請求コード等特定できるナンバーを併せて入力してもらう方法等により、患者の特定化を効率的に行えるものと考えられる。

## ⑥ 未収管理について

(結果)

未収状況については、台帳管理を行い適時に状況の報告を把握可能にし、未収の原因が何であるのかを分類していき、今後の未収入金回収に有用な情報を提供するように管理していく必要がある。未収入金の内容を分析することは、悪質な患者を把握しそれに対し対抗措置を考えていくことにも有効である。

そのためには、回収業務の個々の場面での対応マニュアルを作成し一定レベル以上の回収を促せるようにする必要がある。

(意見)

未収管理を以下のように体系的に捉えるべきと考える。

- ア) 事前段階として未収入金の発生原因を分析する。
- イ) その原因分析を今後の未収入金発生の予防にフィードバックさせる。
- ウ) 事後の段階として未収入金の発生後の回収業務

ア) については、どのような理由により未収入金が発生するのかを具体的に把握することである。

例えば、土日退院する場合や夜間診療の場合等診療代を精算できない場合や支払窓口の待ち時間が長い場合に未収になる可能性が大きいと考えられる。

こうした未収となりうる要因を分析し解消していくことで、新たな未収入金の発生を防止できることになる。

その際、医事課職員だけに未収入金の回収管理をまかせるのではなく、医師をも含めた院内の連携及び医療費支援制度の紹介等他の行政機関との連携を強化していくことが必要不可欠と考えられる。

すなわち、一部分納の紹介等患者の相談に応じる努力がなされているが、未収管理を医事課職員任せにしており、病院全体として未収管理が徹底され

ていないことから、効率的に未収入金の回収管理ができていないと考えられる。医師及び看護師等院内の職員全体が未収入金に対し回収する必要性があるという意識付けが重要であり、医事課職員との情報交換等により共通意識を持つ必要がある。

上記を受けて、イ)の未収入金発生の予防にフィードバックさせることができる。また、フィードバックさせるに際しては、関係者の教育の一環として適時適切なメンバーによるミーティングにより院内全体での知識の共有化及び知識の向上を図る必要がある。

さらに、ウ)については当期より回収マニュアルを作成しそれに準じて管理している。今後もマニュアルに沿った回収管理が徹底されるようにA会社に随時報告を求め、未収状況を把握していく必要がある。

特に、入院担当の職員は催促等の回収管理を従来からある程度行っていたが、外来担当の職員は今年度よりこのような催促を実質的に開始したという経緯があり、回収業務が十分に機能するようにより一層の努力が必要となる。

未収件数が多いことを考えれば、当面の間はある程度の相談スペース及び担当職員の確保も必要ではないかと考えられる。

以上のように、未収入金の発生プロセスの改善について、防止体制の構築に力点をおき組織的に機能させながら連携していく仕組みを構築していくことで、その回収を有効かつ効率的に実行できるものとする。

未収入金の回収状況を常に把握し未収入金残高を少なくすることで、患者が診療代を支払うという当然の行為を徹底することができるのである。

## ⑦ 患者個人負担分の診療報酬の会計処理について

(結果)

未収入金を計上する時は、年度末日から決算作業として未収データを取り込んだ日までの入金分を調整する必要がある。

## (2) 医薬品・物品等の購買業務について

### ① 支払金額の事前確認について

(結果)

現状では、仮に購買実績と請求書が一致しない場合、即座に発見されない状況である。

このため、少なくとも購買実績一覧と請求書の照合及び金額に差異のある場合には仕入先に問い合わせ、差異調整を行う必要がある。その際、担当課では最低、差異調整内容をチェックすることが必要である。

## ② 購買取引の期間帰属について

(結果)

病院事業は市役所本体とは異なり、複式簿記を採用し貸借対照表を作成することとなっており、購買取引がいずれの事業年度に帰属するのかが重要となる。ここで、購買取引は物品の検収をもってその発生が認識される。従って、検収担当者が実際の検収日を記録することにより、購買取引がいつ行われたのかを明確にする必要がある。検収されていない物品を納品してしまうことや、未検収の物品に対して支払ってしまうこと等を防ぐため、検収担当者の責任を明確にするためにも、納品書に誰がいつ検収を行ったのかを明らかにする記録を残す必要がある。

## ③ たな卸資産納入時の検査について

(結果)

東大阪市立総合病院事業財務規則(昭和42年2月1日東大阪市規則72号、以下「財務規則」と称す)第30条では、企業出納員(総務課長、医事課長が任命される)はたな卸資産の納入時には遅滞無く検査しなければならない旨が定められているが、実際の物品検収業務はすべて委託している。

「財務規則」への準拠が実務上困難であれば、内部牽制の構築を考慮しつつ実態に則した規程を整備する必要がある。

## ④ ジェネリック医薬品の採用促進について

(意見)

採用されている医薬品のうちジェネリック医薬品の占める割合は、平成17年11月現在、品目数ベースで100品目と全体の約6.05%程度である。欧米諸国では医薬品のうちジェネリック医薬品の占める割合が全体の20%~40%、国内平均でも10%程度と言われている。

公的医療機関としては、経営効率化及び患者負担の軽減のためにジェネリック医薬品をより積極的に採用すべきと思われる。

## ⑤ 採用医薬品数の削減について

(意見)

平成13年6月開催の国立大学医学部付属病院長会議における「医療事故防止のための安全管理体制の確立に向けて(提言)」では、採用医薬品数の適正化として1,500品目を提示し、文部科学省により追認されている。また、他の同規模総合病院(病床数500床前後)において、K市民病院が550床/1,250品目等の事例もある。

取扱品目数が多いことは、薬剤倉庫・調剤室の整理整頓の労力増大や作業効率の悪化につながり、結果的には誤出庫による医療事故につながる可能性もある。また品目が多い分だけ在庫点数も多くなるため、期限切れ等を防止するための負担も大きくなる。このため、取扱品目の削減の努力を引き続き行うことが望まれる。

### (3) たな卸資産の管理について

#### ① SPD導入の有効性の評価について

(意見)

SPD(\*)の外部委託は継続的に多額のコストを要する契約であり、契約に際しては事前に当該業務を自前で行う場合と外部委託による場合を比較し、また相手先に求める要件等の検討を行い、契約締結後は事後的な有効性の評価により契約の続行の可否を検討すべきである。しかし本病院では、平成10年の設立時からSPDを導入していたにもかかわらず、SPD導入の効果について、統括的な把握・検討を十分にしていなかった。これは、外部委託契約に関する管理責任を負う各部署で個別にSPDを指導していたため、統一的な管理が十分には実行できていなかったことに起因する。

SPD導入に期待される効果に対して、本病院の現状を照らし合わせると、以下のような結果となる。

期待される効果	現状
ア) 医療専門職の物品管理業務負担の軽減	○
イ) 過剰在庫・不働在庫の解消	○
ウ) 発注・検品時の省力化	○
エ) 保険請求漏れの防止	△
オ) 人件費の削減	△
カ) 在庫スペースの有効活用	○

○は、期待されている効果が十分あがっているもの。  
△は、効果が十分に証明されていないもの。

ア) については、医療専門職の負担はかなり小さくなっており、効果があるものと判断できる。しかし、在庫の残高をほとんど気にしなくてもよいため、

(\*) SPDとは：

SPDはSupply Processing&Distributionの略語で、一般に物品の供給と管理を一元化及び外注化することにより、診療現場の物品を柔軟・円滑に管理しようとすることを指す。

医療専門職の在庫に対する管理意識が低下してしまうという弊害も起きている。

イ) については、まず、薬品の在庫総金額は大幅には減少傾向にない。これは地域の中核病院としての役割から抗がん剤、血液製剤等の在庫金額を圧縮できないことも一つの要因と考えられるが、その他の在庫について今後も物品の管理精度を徹底することが望まれる。

他方、診療材料等の在庫金額はかなり減少している。

ウ) については、効果があがっているものと判断できる。

エ) については、外部委託先が薬品・診療材料のラベルをもとにレセプトによる請求をおこなっているが、前述したとおり保留レセプトの管理が十分にはおこなわれていない。

オ) については、本病院は設立当初からSPDを導入しており、有効性を判断する資料が入手できなかった。

カ) については、SPD導入により当初の診療材料等倉庫のスペースを約半分にするなど効果があがっている。

なお、SPDを利用している他病院ではC会社との間で預託在庫契約を採用し、倉庫在庫についてはC会社の在庫として取り扱い、使用時に請求することでコスト削減効果を楽しんでいるケースも見受けられる。今後、このような利用方法も検討することが望まれる。

以上、期待される効果の一部については有効性が認められるが、十分ではない。例えば保険請求漏れ対策の実施などについては、C会社からの報告や提案を受身に待つだけでなく、相互に働きかけることで効果があがるものと考えられる。

なお、平成17年8月以降、外部委託契約に関する総括的な見直しが行われているとのことであり、今後はSPD業務についてもC会社との十分な意見交換をおこない、業務の効率性・有効性を十分に検証していくべきと考える。

## ② 実地たな卸の運用状況について

(結果)

「財務規則」上、年度末の実地たな卸においては、継続的に同一の時期・

方法でたな卸を実施しなければならない。その前提として、具体的な実施手続きを定めたたな卸実施要領等に基づいたたな卸作業を行う必要があるが、実際にはたな卸実施要領等が作成されていない。たな卸実施要領を早急に作成し、実地たな卸を適切に実施する必要がある。

### ③ たな卸資産の会計処理について

(結果)

薬品倉庫以外の各保管場所にも相当数の薬品を在庫しているが、これらをすべて消費されたこととして取り扱くと、会計帳簿上存在しない薬品が不正に流用されても、財務諸表に反映されないこととなり問題である。また、各保管場所においては定数管理（在庫しておくべき薬品の個数を定めて、使用分だけ補充する管理方法）を行っているため、この定数に単価を掛けることにより棚卸資産の金額が概算可能であり、物品システム上把握されなくてもたな卸資産として計上することは可能である。従って、薬品倉庫以外の薬品について、金額的に重要性の高い病棟保管の薬品在庫については、最低限たな卸資産として計上すべきである。

さらに、物品管理システムで把握できる診療材料等の金額は約 20 百万円と医薬品の半分強であり、金額的に重要性が低いとは言い難い。したがって診療材料等についても、たな卸資産として計上すべきと考える。

### ④ SPD業務における委託業者の活用について

(意見)

病院経営に必要な各種資料・情報の入手、委託先からの改善提案の検討など、病院経営の問題把握と向上対策に取り組むべきである。

### ⑤ 病院事業財務規則と実態が乖離しているもの

(結果)

「財務規則」36条では、「企業出納員（総務課長、医事課長が任命される）は、毎事業年度末実地たな卸を行わなければならない」旨が定められているが、実際の業務は総務課及び医事課の職員が担当していた。「財務規則」への準拠が実務上困難であれば、内部牽制の構築を考慮しつつ実態に則した規程を整備する必要がある。

## (4) 委託契約について

(意見)

監査時点で、委託先任せになっていた。

自治体病院の経営を実践するにあたり、民間病院でも行われているように計画策定（Plan）→実行（Do）→検証（Check）→見直し（Action）といった経営改善のサイクルがうまく機能できるように、病院の専門知識を十分に有したキーパーソンの育成を行っていく必要がある。

また、委託先を監視し委託先の業務について要求事務通り実施されているのかについて判別できるような管理体制を構築していく必要がある。委託先の管理について、契約担当課が行うこととなっているが、業務上委託先の実施状況を知りうるのは、現場担当課の職員である。このため契約担当課の職員は、現状間接的にしか把握ができず、十分な管理体制とはいえなかった。

これに対処するために、契約担当課の職員は、当期より委託業者に対する評価を行うために、各現場担当者等適任者を交えて評価テストを行う仕組みを導入することとしている。

また、評価テストを行う前提として下記の情報の共有化の方法を提案する。

ア) 定期的に各現場担当の職員と委託先の現場担当者及び契約担当課の職員とのミーティングを行い、問題点の把握とその対応策について検討し、フィードバックすることで日常の業務の改善に努める。

イ) システムの変更に際しては、委託先の現場担当者の意見が反映され業務上有効なシステムとなるように、随時病院側の職員と委託先の現場担当者がミーティングを行い問題点の共有化を図り、業務システムが有効かつ効率的になるようにする。

## （5）固定資産の管理について

### ① 固定資産管理簿等の整備の不備

（結果）

固定資産台帳には、固定資産の『現物管理機能』と減価償却費及び期末固定資産簿価を確定する『決算報告機能』の大きく二つの機能がある。現在、それぞれの機能別に二重に固定資産台帳を作成しており非効率である。固定資産の増減の動きを適宜、台帳に反映するために新規購入時や除売却時に証憑にもとづきその都度、台帳記入をおこない、当該データから自動的に固定資産明細を作成するようにシステムを変更することが望ましい。

また、備品台帳についても、本庁と同一レベルの備品費の管理をする必要があるのであれば、当然、固定資産と同様に台帳管理を適宜行う必要がある。

さらに、固定資産台帳には「個数」の情報は必須であり、同種の備品が多数ある場合に一部除却したケースでは、台帳上の数量を実数に変更する必要がある。

## ② 固定資産の実査（現物確認）

### （結果）

課題を類型化して整理すると以下のとおりとなった。

#### ア) 管理ナンバー記載のタグを添付していないケース

今回の抜き取りサンプルの実に 8 割強に管理ナンバー記載のタグが添付されていなかった。特に医療機器について異なる時期に複数台購入した場合、管理ナンバーを記載したタグを現品に添付していないとどの機器をどの時期に購入したかについて現物の特定が困難となるリスクがある。

#### イ) 複数の機器を一式管理していたため、部分除却をしたが簿価がわからないケース

異なる機能を有する機器を同一業者から一括購入した場合、個別に固定資産登録をしなかったため、一部買い換えのため除却しても固定資産台帳からは、簿価が判別できないため除却処理ができないものがあった。

#### ウ) 未使用固定資産の情報が使用されている部署から施設管理課へ連絡されていないケース

修理中あるいは修理不能で未使用のまま保管されているものがあったが、施設管理課では、適宜把握されていない。

#### エ) 補助金充当による固定資産購入時に各固定資産の取得価額データの不明なケース

がん診療施設補助など、国及び府から補助金を受けて高額医療機器を購入したケースがありその際、取得価額から補助金相当額を控除した金額をみなし帳簿価額として、補助金とは別に台帳に記載して減価償却をおこなっていた。（地方公営企業法施行規則第 8 条第 4 項、第 9 条第 3 項）

但し、すべての補助金をまとめて台帳に記載しているため個々の固定資産毎の取得価額が台帳からは明らかではない。

#### オ) 他部署に移動されているため個々の特定が困難なケース

例えば心電図のように、様々な部署に移動されているため、現在、特定の機種についてどの部署にあるかを即座にわかる資料がない機器があった。

上記の具体的な課題については以下の点について検討を要する。



ア) について

現物管理の前提として、管理ナンバー記載のタグを現物に添付することは必須である。したがって、添付もれのあるものについては、再度タグを添付すべきである。また、固定資産台帳には、管理部署名を明確化する必要がある。

イ) について

固定資産台帳には契約単位で登録するのではなく、機能別に登録をして除売却時や管理換え時には、固定資産台帳から当該固定資産を削除または管理変更できるように管理する必要がある。

ウ) について

資産の有効活用を図るため、未使用固定資産については、使用者から固定資産管理部署へ適宜報告がなされ、修理、廃棄、再利用がスムーズおこなえるような仕組みを構築する必要がある。

エ) について

除却時に当初の取得価額が必要となるため、各固定資産別に補助金金額と自己収入分の区分が明らかとなるように例えば、下記のような枝番による台帳の管理をする必要がある。

オ) について

管理部署の手を離れて、複数の場所で利用される固定資産については、使用場所を特定できるように「管理換え明細」などの補助簿を作成し、どの部署でどれだけ使用されているか瞬時にわかるような管理体制の構築が必要である。

以上、個別の論点について述べたが、要は固定資産・備品費について適宜、管理するためには少なくとも毎月末での固定資産残高明細を作成し帳簿管理を徹底し、かつ理論在庫と現物の不一致の有無を確かめて帳簿を補正するために定期的な実査が必要である。特に備品等のうち、移動が可能なものについては紛失可能性が高いため、実査対象範囲を内部規則で確定し、現物の実在性や機能の適正について定期的にチェックを要する。この点については、事務局のみならず検査技師、看護師長などの様々な院内の関係者で委員会を立上げ、早急に検討を要する。

なお、パソコンなど、患者情報が入っている備品については、個人情報保護法等の観点から個人情報漏洩する事のないように、特に外部への持ち出しについて、厳格な内部規定の設定とその遵守が必要である。

### ③ 固定資産の管理責任者の義務について

(結果)

上記の固定資産の統括管理について、「財務規則」では下記のとおり企業出納員は市長への適宜、報告義務が課せられているが、現実には、修繕・廃棄時に適宜、市長への報告がなされていない。

- ・ 修理：「企業出納員は、天災その他の事由により固定資産が滅失、亡失、又は損傷を受けたときは、遅滞なく市長にその旨を報告しなければならない」（「財務規則」49条）
- ・ 廃棄：「企業出納員は、固定資産を売却し、撤去し又は廃棄しようとするときは、市長の決裁を受けなければならない。」（「財務規則」50条）

修繕・廃棄について、「財務規則」と現実の業務の流れに乖離がみられたが、今年の2月に「財務規則」の改正が行われた。また現状の地方公営企業法上の一部適用を前提とした場合、修繕・廃棄に関する報告先については、修繕あるいは廃棄対象の重要性やその原因の特殊性に応じて、細則等によって弾力的に処理できるように財務細則の変更を要する。

さらに、①でも記述したとおり、企業出納員の義務として、固定資産の実査の実施の総括について規程に明文化する必要がある。

### ④ 固定資産の使用責任者の義務について

(結果)

日々の詳細な固定資産に関する各種申請業務や報告については、当該固定資産を使用している者が適宜、固定資産管理者や担当者に対して実施する必要がある、下記の点について、規則で具体的な使用（責任）者の特定と業務の流れについて明確化する必要がある。

- ・ 取得申請
- ・ 修理・改造申請
- ・ 売却・除却申請
- ・ 破損・滅失届け
- ・ 移築・移動届け
- ・ 実査の実施 等

### ⑤ 高度医療機器の有効活用について

(意見)

平成17年に入り、MRIはかなり有効に利用されつつある。しかし、患者

の待ち日数をさらに短縮するためにも、例えばフレックスタイム制等を導入して昼休み時間を有効活用するなどの努力を継続して行うべきと考える。

#### ⑥ 固定資産の減価償却費の計上について

(結果)

固定資産の簿価と減価償却費を正しく計算するために、地方公営企業法施行規則 別表第二号の有形固定資産の耐用年数表を参考にして、正しく耐用年数を登録する必要がある。

(意見)

費用収益の対応を考慮すると、民間企業と同様に、取得時（事業の用に供した時）から、減価償却を実施することが望ましい。地方公営企業法施行規則第8条6項もこの処理を認めている。

#### (6) 情報システム投資計画について

##### ① 情報システム投資計画の効果について

(意見)

情報システム投資による効果はもともと定量的に測定することは困難であるという特徴を有する。しかしながら、定性的効果の場合でも、金額としては指標化できなくても目標指標としては数値化することは十分可能であり、この目標指標によって費用対効果を行うことは情報システムの導入においては必要不可欠である。投資効果を事後評価し、以後の情報システム計画立案に生かすためにも、可能な限り定量的な指標を設定し、効果を測定できなければならない。

特に当院はこれまで、設備投資に伴って発生した減価償却費を負担しきれず、開院以来の赤字が継続している状況である。今回の投資により減価償却費負担の増加はないものの、さらなる業務効率化・患者サービス拡大を実現し、経営健全化につなげるものでなければならない。この点、効果の測定が可能となったため、今後は具体的な目標値を設定し計画策定 (Plan) →実行 (Do) →検証 (Check) →見直し (Action) といった経営改善のサイクルがうまく機能できることが期待される。

例えば先に挙げたイ) の効果について患者平均待ち時間の目標設定をする、エ) の効果についてクリティカルパス(\*)の実施率などの目標設定をするなど、

---

(\*)クリティカルパスとは：

診療計画・実施プロセスの標準化により医療の質の向上、効率化、医療安全対策、インフォームドコンセント等に寄与するものとして利用が増加している。

患者サービスの向上や診療行為の質の向上について、具体的な目標を設定し、費用対効果の測定を可能にすべきと考える。

② オーダリングシステム導入による業務改善の実現に向けて  
(意見)

以上の観点から、今回の投資についても方策を十分に検討しなければならない。先に挙げた効果のうち、イ) のフルオーダー化の実現は、システム導入により自動的にもたらされるものではなく、職員が漏れなく入力することで初めて可能となる。現行システムから新たに追加するオーダーには、病理、輸血、処置のほか、リハビリ、栄養指導等、比較的軽度な項目が含まれている。したがって、入力ルールの方策とその定着のための院内教育が必要不可欠である。

また、ウ) についてもバーコード管理という今まで行っていない業務が増えるため、医師及び看護師などの協力体制を構築することが必須と考えられる。

エ) について、クリティカルパス自体はオーダーリングシステムと一体化しており、今回の新システム導入でさらに推し進められることが肝要である。

このように総じて今回のオーダーリングシステム導入にともなってシステム入力の手間が増えると考えられる。そのため、徹底した院内教育を行ない、具体的な目標設定と事後的なチェック体制を構築し、投資効果を十分に引き出す体制づくりが望まれる。

③ 情報システムの病院経営への活用について  
(意見)

オーダーリングシステムにより経営管理情報の提供が可能となる。以下、三つの側面から説明する。

ア) 診療材料や薬品の管理

診療材料や薬品の払出しを在庫管理システム上行うことは、非常に煩雑である。当院においても未だ実施できていないが、診療材料や薬品が患者に使われたということがオーダーにより把握できれば、診療材料や薬品の払出情

---

(\*) オーダリングシステムとは：

各診療科、病棟等で発生する検査、処方、処置等の指示（オーダ）を発生源でパソコンに入力し、LAN を経由して関係部署へ迅速に送られることにより、会計・投薬時の待ち時間の短縮、指示の正確化、患者情報の共有等が図られるシステム。

報として利用することができることになる。現在はオーダーリングシステムに対して、診療材料や薬品の要求入力をおこなうのみであり、伝票上で確認はなされているもののシステムとは連動していなかった。そのため、オーダーリングシステムからは診療材料や薬品の理論在庫を把握することが困難であり、在庫管理に生かされていない。なお、今回の新たなシステム導入を契機に、実施入力が可能となった。

#### イ) 売上管理

オーダーの実施入力が可能となれば、売上管理に有用である。なぜなら、実施したオーダーの内容を診療報酬と対比することにより、漏れなく診療報酬請求に結びついているかのチェックが容易となるからである。

#### ウ) 原価管理

オーダー情報を集計することにより診療コストの一端を把握することが可能となる。オーダーリングシステムを用いて各診療科、病棟等で発生する検査、処方、処置等の指示（オーダ）を漏れなく情報として入力することにより、患者別の診療情報を電子カルテ管理することが容易となる。今後はDPC（診断群分類にもとづく包括払い制度）導入を見据えて診療行為ごとの原価管理が重要になってくる。オーダーリング情報から得られる診療情報は診療コストの全てではないものの、その一部を構成するものであり、患者別・診療行為別の原価を集計する上で第一歩となる。

以上、今回の情報システム投資にあたって、経営管理情報の提供機能の側面から病院経営への積極的活用を検討すべきと考える。

## 5. 財務諸表の分析

### (結果)

今回は具体的な金額算定を行っていないが、適正な財務内容を把握するために以下の事項について、業務実態を反映した会計処理を実施すべきである。

#### ア) たな卸資産の計上範囲

前述したとおり、医薬品倉庫にある在庫しか、たな卸資産に計上されていない。病棟・診察室等にある医薬品在庫も実地たな卸の上、たな卸資産に計上する必要がある。

また、診療材料については一切、たな卸資産に計上されていないため、在庫金額の重要性に鑑みて実地たな卸の上、たな卸資産に計上する必要がある。

イ) 固定資産の実査と除却

固定資産の実査（現物確認）が行われておらず、現物の存在が確認できていない固定資産が一部、固定資産台帳に記載の上、貸借対照表に計上されている。

定期的（少なくとも1年に1回）現物を実査し、現物がないものや使用不可となっているものがあれば、固定資産の除却処理を行う必要がある。

補助金及び負担金に係る事務の執行について

## 第1 監査の概要

### 1. 監査の種類

地方自治法（昭和22年4月17日 法律第67号。以下「法」という。）第252条の27第2項に基づく「包括外部監査」である。

### 2. 監査の対象と選定した理由

#### (1) 監査の対象

補助金及び負担金（以下「補助金等」という。）に係る事務の執行について監査対象とする。

#### (2) 監査の対象期間

原則として平成16年度（ただし、必要に応じて過年度および平成17年度の一部を含む。）

#### (3) 選定した理由

東大阪市の財政状況は、長引く景気低迷に伴い、歳入の根幹である市税収入は平成9年度の929億円をピークとして毎年減少し続けており、加えて、国の三位一体改革による地方交付税等の縮減などもあって、市の財政は極めて厳しい状況にあると考えられる。

一方、東大阪市の平成16年度の補助金等の支出額は851億円で歳出決算総額3,264億円に占める割合は26.1%と歳出に占めるウエイトは依然高く、また、平成16年度の市税収入747億円を上回っている。

そうした中で、東大阪시는平成17年4月に中核市に移行し、国及び府より大幅な権限を委譲され、それに伴い施策の増加や多様化を進めることがもともとめられている。そのため、限りある財源を効率的かつ効果的に活用していくことが今後の課題であり、補助金等についても行政目的を達成するためにいかに選択と集中を実現していくかが極めて重要と考えられる。

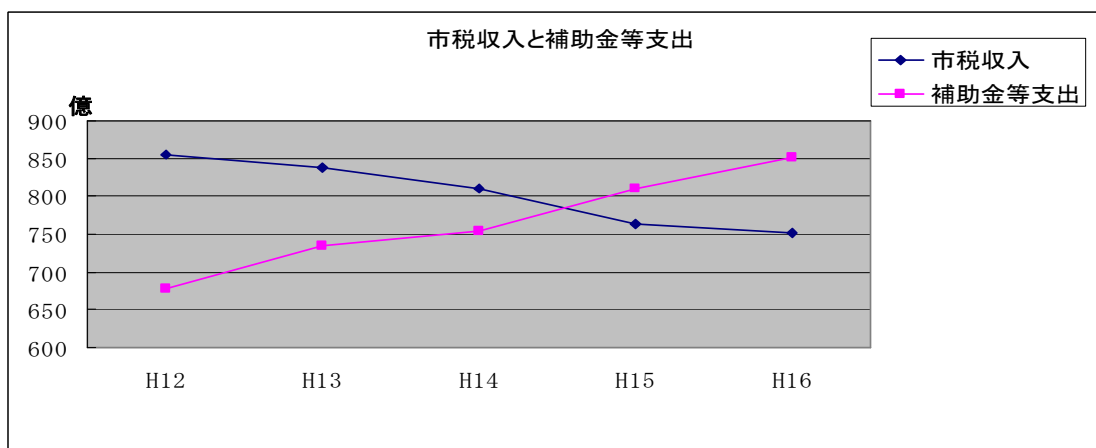
そこで、市における補助金等の財務事務の執行が適正に行なわれているかを監査することは重要であると判断し、監査テーマとして選定した。



19 節 負担金補助及び交付金

(単位：億円)

会計	項目	平成 12 年度		平成 13 年度		平成 14 年度		平成 15 年度		平成 16 年度	
		決算額	比率	決算額	比率	決算額	比率	決算額	比率	決算額	比率
一般	負担金補助及び交付金	122		119		110		113		116	
	歳出決算総額	1,664	7.3%	1,746	6.8%	1,876	5.9%	1,729	6.5%	1,766	6.6%
特別	負担金補助及び交付金	556		615		644		697		735	
	歳出決算総額	1,364	40.8%	1,445	42.6%	1,441	44.7%	1,483	47.0%	1,497	49.1%
合計	負担金補助及び交付金	678		734		754		810		851	
	歳出決算総額	3,028	22.4%	3,191	23.0%	3,317	22.7%	3,212	25.2%	3,264	26.1%



3. 監査の視点

この監査に当たっては補助金等の事務執行が、関係法令等に基づき適正かつ効率的に執行されているかどうかについて、また補助金等の公益性、公平性、透明性、有効性等について意を用い、以下の事項に特に留意して監査を実施した。

(1) 補助金等の公益性について

補助金等の目的が明確になっており、その目的が、公益性を確保し、かつ、東大阪市の行政施策の戦略・重点課題と整合性が保たれているか。

(2) 補助金等の公平性について

補助金等の審査、選定は東大阪市の行政戦略に則って広く公平性を保ったものになっているか。

### (3) 補助金等の透明性について

補助金等の交付申請から実績報告・評価に至る一連の事務処理手続が客観的に検証できるよう透明性が確保されているか。

### (4) 補助金等の有効性について

補助金等が当初の目的を達成し十分な効果をもたらしているか。また、それに対する行政の行なっている評価は妥当か。

## 4. 監査の方法と手続

### (1) 監査の方法

平成 16 年度の補助金等の支出状況は、一般会計及び特別会計を合わせ 85,181 百万円 (769 件) である。そのうち 1 件あたりの支出額が 10 百万円以上の補助金等は 84,734 百万円 (95 件) で補助金額総計の 99.5% を占め、一方、10 百万円未満の補助金等は 446 百万円 (674 件) で 0.5% に過ぎない。

このため、一件あたりの支出額が 10 百万円以上の補助金等については担当部局へヒアリングを実施し、関係諸帳簿および証拠書類との照合を実施した。また、10 百万円未満の補助金等については調査票を配布し回答を得、分析を行なった。また、その他外部監査人が必要と認めた監査手続を実施した。

### (2) 監査の手続

上記 3. 監査の視点に基づき、以下の項目に重点を置き、ヒアリング、証憑突合、分析等を実施し、その他必要に応じて追加手続を行なった。

#### ① 条例、規則及び交付要綱等について

- ・ 補助金等の内容について詳細に規定された交付要綱等が整備され、それに基づき運用されているか。
- ・ 交付目的は明確になっているか。
- ・ 交付対象は公益上必要と認められる補助対象先となっているか。
- ・ 補助金額の算定方法は明確かつ妥当か。

#### ② 補助金等の申請について

- ・ 申請手続は、公平性が確保されているか。
- ・ 申請書は、規則、要綱等と整合しているか。
- ・ 申請書は、適正に保存されているか。

③補助金等の決定及び支出について

- ・ 交付決定審査は適切に行なわれているか。
- ・ 支出金額は定められた算定方法に基づき決定、交付されているか。
- ・ 支出時期は適切か。
- ・ 交付決定手続上必要とされる書類は、適切に作成・保管されているか。

④補助金等の実績報告について

- ・ 実績報告は適宜に入手されているか。
- ・ 実績報告と補助金額は妥当か。

⑤補助金等の評価について

- ・ 補助金等の効果の評価はなされているか。
- ・ 評価は適宜になされているか。

## 5. 監査従事者

### (1) 包括外部監査人

公認会計士 辻 村 太喜雄

### (2) 包括外部監査人補助者

公認会計士 林 由 佳

公認会計士 伊 藤 明 裕

公認会計士 藤 川 知 貴

税 理 士 久保田 昌 宏

## 6. 監査期間

監査対象部局等に対し、平成 17 年 6 月 20 日から平成 18 年 3 月 29 日までの期間について監査を実施した。

## 7. 利害関係

東大阪市と包括外部監査人および補助者との間には、法第 252 条の 28 第 3 項に定める利害関係はない。

## 第 2 監査対象の概要

### 1. 補助金等の概要

#### (1) 補助金等の意義

法第 232 条の 2 において、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定されている。市の会計事務の手引きでは、補助金とは、「地方公共団体が、特定の事業等を助成、奨励するために、公益上必要があると認めた場合に対価なくして支出する給付金である」と定義している。

また、負担金は、法令上地方公共団体に負担が義務づけられているものと、地方公共団体が構成している団体の会費等で任意に負担しているものがあり、特定の事業等に対し、地方公共団体が当該事業から特別の利益を受けていることにより、受益者負担金として給付するものである。

補助金、負担金ともに公益性のあるものに対する給付という点では共通しているが、補助金は反対給付がないのに対し、負担金は一定の利益を受けることを要件としている点で異なる。

因みに、歳出予算に係る区分では、ともに 19 節「負担金補助及び交付金」から支出されるものである。

以下、市の平成 16 年度の支出状況を示す。

#### (2) 補助金等の推移及び支出状況

##### ① 補助金等決算額の推移

(単位：百万円)

	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
補助金等 (A)	67,813	73,452	75,477	81,082	85,181
歳出総額 (B)	302,872	319,147	331,787	321,248	326,444
割合 (A/B)	22.4%	23.0%	22.7%	25.2%	26.1%

② 平成 16 年度の補助金等の支出状況

ア) 補助金及び負担金の支出状況

(単位：千円)

担当部署 部局名	補助金		負担金		合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
市民生活部	36	225,151	23	47,029,364	59	47,254,516
健康福祉部	37	2,472,689	74	20,917,733	111	23,390,422
建設局	44	2,255,954	112	4,815,423	156	7,071,377
環境部	8	20,366	17	4,033,019	25	4,053,386
児童部	5	1,520,695	6	1,237	11	1,521,932
教育委員会	37	853,099	66	66,825	103	919,925
経済部	53	456,854	14	13,918	67	470,772
企画部	3	162,880	21	7,553	24	170,434
議会	2	121,080	16	3,328	18	124,408
消防局	1	400	46	112,862	47	113,262
人事部	1	31,785	18	2,598	19	34,383
総務部	19	23,613	15	2,286	34	25,900
人権文化課	11	5,031	26	6,021	37	11,052
市長公室	—	—	14	10,037	14	10,037
税務部	2	3,255	10	4,853	12	8,108
農業委員会	—	—	2	469	2	469
監査委員事務局	—	—	10	377	10	377
選挙管理委員会	—	—	7	271	7	271
出納室	—	—	6	188	6	188
公平委員会	—	—	7	164	7	164
合計	259	8,152,857	510	77,028,533	769	85,181,390

(注 1) 担当部署名は平成 16 年度の補助金等交付時の名称である。

(注 2) 件数は市より提出の資料を集計したものである。

イ) 10 百万円以上の補助金及び負担金の支出状況

(単位：千円)

担当部署 部局	補助金		負担金		合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
市民生活部	5	187,310	13	47,028,250	18	47,215,561
健康福祉部	19	2,434,569	10	20,898,489	29	23,333,059
建設局	4	2,227,419	13	4,763,554	17	6,990,974
環境部	—	—	2	4,026,310	2	4,026,310
児童部	5	1,520,695	—	—	5	1,520,695
教育委員会	5	812,964	3	44,037	8	857,001
経済部	10	396,747	—	—	10	396,747
企画部	2	160,880	—	—	2	160,880
議会	1	120,000	—	—	1	120,000
消防局	—	—	2	81,825	2	81,825
人事部	1	31,785	—	—	1	31,785
総務部	—	—	—	—	—	—
人権文化課	—	—	—	—	—	—
市長公室	—	—	—	—	—	—
税務部	—	—	—	—	—	—
農業委員会	—	—	—	—	—	—
監査委員事務局	—	—	—	—	—	—
選挙管理委員会	—	—	—	—	—	—
出納室	—	—	—	—	—	—
公平委員会	—	—	—	—	—	—
合計	52	7,892,372	43	76,842,468	95	84,734,840

(注1) 担当部署名は平成16年度の補助金等交付時の名称である。

(注2) 件数は市より提出の資料を集計したものである。

ウ) 10 百万円未満の補助金及び負担金の支出状況

(単位：千円)

担当部署 部局	補助金		負担金		合計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額
市民生活部	31	37,841	10	1,114	41	38,955
健康福祉部	18	38,119	64	19,243	82	57,363
建設局	40	28,534	99	51,868	139	80,402
環境部	8	20,366	15	6,709	23	27,076
児童部	—	—	6	1,237	6	1,237
教育委員会	32	40,135	63	22,788	95	62,923
経済部	43	60,106	14	13,918	57	74,024
企画部	1	2,000	21	7,553	22	9,553
議会	1	1,080	16	3,328	17	4,408
消防局	1	400	44	31,036	45	31,436
人事部	—	—	18	2,598	18	2,598
総務部	19	23,613	15	2,286	34	25,900
人権文化課	11	5,031	26	6,021	37	11,052
市長公室	—	—	14	10,037	14	10,037
税務部	2	3,255	10	4,853	12	8,108
農業委員会	—	—	2	469	2	469
監査委員事務局	—	—	10	377	10	377
選挙管理委員会	—	—	7	271	7	271
出納室	—	—	6	188	6	188
公平委員会	—	—	7	164	7	164
合計	207	260,484	467	186,065	674	446,549

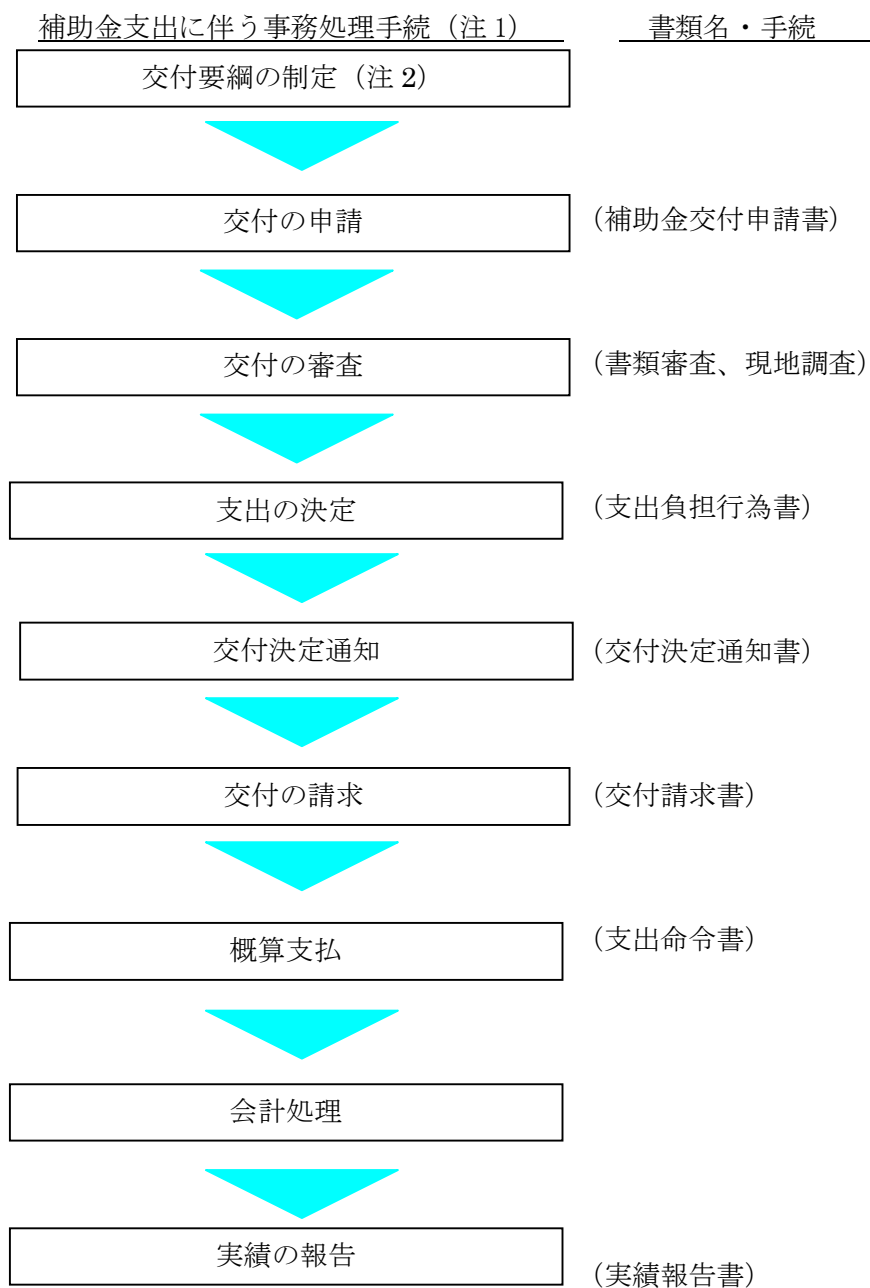
(注1) 担当部署名は平成16年度の補助金等交付時の名称である。

(注2) 件数は市より提出の資料を集計したものである。

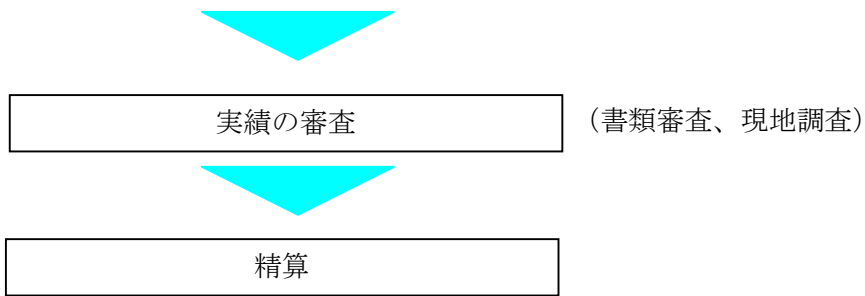
## 2. 補助金等の交付事務処理手続

補助金に関しては、法第 232 条の 2 の規定があるが、東大阪市においては、これを受けて補助金等に係る予算執行の適正化を図るため、交付申請、交付決定、交付請求、実績報告その他補助金等に係る基本事項を定めた「東大阪市補助金等交付規則」を平成元年 3 月に制定しており、その交付手続の概要は以下のとおりである。

### (1) 補助金の支出に伴う事務処理手続



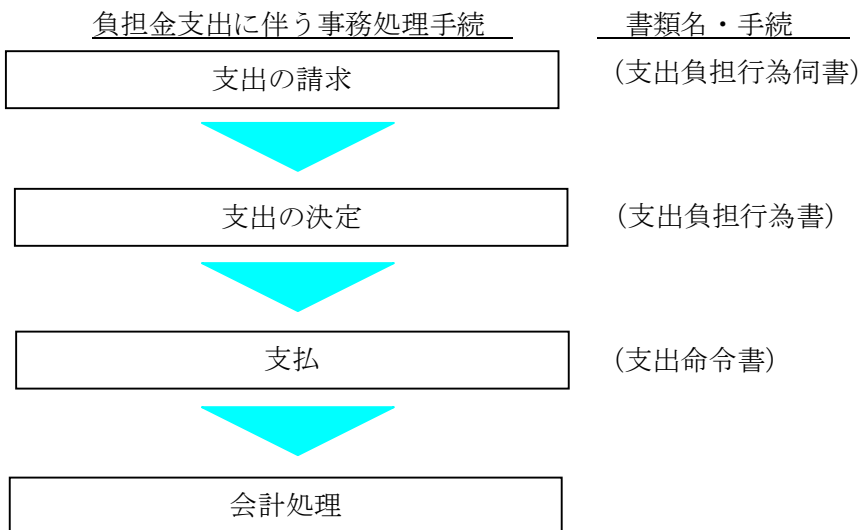




(注1) 概算払いを前提としている。

(注2) 継続交付を前提としている。

(2) 負担金の支出に伴う事務処理手続



### 第3 監査の結果及び意見（総括）

各補助金等に係る事務の執行についての監査の結果及び意見の総括は、以下のとおりである。

なお、下記の表は「第1 監査の概要 3. 監査の視点」でとりあげた4項目（公益性、公平性、透明性、有効性）の観点に基づき、「第4 監査の結果及び意見（各論）」に記載した各補助金等で特に改善を要すると評された点に×印を付し、一覧にまとめたものである。

第4 (各論) 参照番号	補助金名	公益 性	公平 性	透明 性	有効 性
I-1.	水道料金福祉減免		×		
I-2.	住宅改造補助金			×	
I-3.	長瀬診療所運営補助金・荒本平和診療所運営補助金	×		×	×
I-4.	敬老行事事業補助金			×	×
I-5.	短期入所事業補助金		×	×	×
I-6.	水洗便所改造助成金				×
I-7.	農業用排水路浚渫補助金			×	×
I-8.	簡易保育施設運営助成金		×		×
I-9.	社会福祉法人公共社会福祉事業協会補助金		×		
I-10.	私立幼稚園就園補助金及び私立幼稚園就園奨励費補助金			×	
I-11.	雇用開発センター管理運営補助金			×	×
I-12.	商工業振興事業補助金			×	×
I-13.	産業技術見本市開催事業補助金			×	×
I-14.	都市農業活性化農地活用事業補助金			×	×
I-15.	東大阪市大規模スポーツ施設運営補助金				×
I-16.	政務調査費			×	×
I-17.	職員厚生事業補助金	×		×	
I-18.	恩智川水防事務組合負担金			×	×
I-19.	長瀬川沿岸下水道組合負担金			×	×
I-20.	東大阪市・大東市清掃センター負担金			×	×
I-21.	東大阪都市清掃施設組合負担金			×	×
II	支出額が10百万円未満の補助金等			×	×

（注1）支出額が10百万円未満の補助金等については、公益性及び公平性に関する質問は行なっていない。

#### 1. 公益性の検証

法第232条の2で「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる」と規定されているように補助金にとって

公益性は大前提となるものであるが、上表からもわかるように公益性に疑義が生じているものがあつた。

公益性の検証は、実績報告に基づき有効性の評価を行なっているならば、当然検討課題とされるものであり、後述する有効性評価が徹底されていないことが原因と考えられ、有効性評価と併せて改善が望まれる。

## 2. 公平性の検討

補助金そのものがいわゆる「選択と集中」という戦略性を兼ね備える必要があるとしても、特定業種や特定対象者にその補助を限るような偏った状況にある場合は、例えその補助金等の公益性が高くとも、著しく公平性を欠くことで、その公益性の本質が損なわれぬとも限らない。その意味で公益性を全うするには、公平性を確保することが極めて重要であることは、一般に認められていることである。

しかし、上表からもわかるように、公平性に問題のある事例が見受けられたため、見直しが望まれる。

## 3. 透明性の確保

補助金は「対価なくして支出する給付金」であり、事務処理も含めた行政手続の透明性の確保、すなわち、交付申請から実績報告・評価に至る一連の事務処理手続を客観的に検証できるような透明性の確保は、極めて重要である。

しかし、市においてはこの透明性の確保がなされていない補助金等が散見された。

透明性を確保することは、補助金等にとって最も重要な有効性の評価・検討を行なう上でも最重要となる大前提であることから、その徹底は最も対処すべき緊急の課題であると考えられ、また、明確な根拠のない交付額または交付額の妥当性を検証できない補助金等は、市民に対する説明責任を全うできていないことを意味しており、早急な改善が望まれる。

なお、透明性を確保すべく講じるべき主な方法としては、以下の項目が考えられる。

### (1) 交付要綱の制定

交付要綱が制定されていないものがあつた。また、交付要綱が制定されていても具体性に欠けるものが見受けられた。

東大阪市補助金等交付規則では基本的・一般的な手続を規定しているだけであり、詳細な規定はなされていない。そのため各補助金の明確かつ具体的な目的、対象、金額算出基準など必要な事項は、個々の補助金交付要綱で定める必要がある。

但し、単年度で補助の目的が達成できると考えられる単発事業、行事等の場合は、行財政対策室の「東大阪市補助金等交付規則について（通知）」により、必ずしも交付要綱を定める必要がないとの通達が出ており、その場合は起案書にてその目的、対象、交付金額の算定基礎等を明確に記載し決裁すべきことを明記している。

#### **(2) 支出額の妥当性の検証（支出金額、単価等の明確な算定根拠の策定）**

補助金等の支出額決定が、申請団体等の必要人数や単価等に基づいて交付する場合に、市としてその人数、単価、その他支給額決定の算定項目について、その根拠が明確でなく、また、その算出方法も趣旨に合致していないもの、明確な基準がないもの、補助対象先に繰越金が発生しているにもかかわらず還付されていないもの等、改善が必要なものが散見された。

負担金においても、その負担割合が昭和 30 年代から見直されていない場合も見受けられた。

補助金および負担金の支出額の合理性を確保するためには、客観的・合理的な算定根拠を示すことは最低条件であり、その決裁にあたっても当該算定根拠は周知されることが必要不可欠と考えられる。

#### **(3) 資金使途の明確化**

政務調査費においては、資金使途を明らかにする領収書等の証拠書類が、会派に保管される条例及び規程のため、議会事務局の収支報告書に添付されておらず、市が交付した政務調査費が、市政に関する調査研究に資するため必要な経費か否かを検証する機会が確保できていない状況にある。資金使途の透明性を確保するためにも、収支報告書への証拠書類の添付を義務付ける条例等に改定する必要があると思われる。

#### **(4) 交付申請書類等の確認の徹底**

交付申請書類等の内容について確認できていないもの等が見受けられた。申請者の実在性等や内容の適正性の確認の徹底が望まれる。

#### **(5) 予算執行の適正化**

当初予算と実績額との間に大幅な乖離があり、毎年 1 億円前後の還付が発生している負担金があった。このため毎年多額の不用資金が還付までの間、固定化されている。また当初より還付が予定される予算では本当に経費削減努力が実行されているかの疑問も残る。実績額を反映した適切な予算編成及び執行が望まれる。

### **4. 有効性評価の徹底**

法第 2 条第 13 項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしな

ければならない」と規定され、いわゆる「効率性」が求められているが、効率性は適切な有効性評価によって初めてその判断が可能となるのであり、そのためには、実績報告、報告に対する公正な審査・評価の一連の手続が整備・運用される必要がある。

しかし、「第4 監査の結果及び意見（各論）」で後述するが、現状では、市は有効性評価を十分に実施できていないと判断される。

有効性の評価ができていないということは、補助金等の恒常化・既得権益化を生み出す温床となるだけでなく、補助金等の所期の目的（公益性）を確保できていない可能性がある。地方自治体における命題である公益性（住民の福祉の増進）の検証は、有効性評価によって行いうるものであり、限りある財源を効率的かつ効果的に活用するかは有効性評価を前提とした公益性の実現しか有り得ないからである。

特に、このような財政逼迫している折には、なおさら「選択と集中」は実現すべき重要命題であり、総花的な施策展開を捨て戦略的なものに変換し、限られた財源において効果的な施策を展開するためにも現状施策の有効性評価とそれによる見直しが重要であり、その徹底が急務と考えられる。

## 第4 監査の結果及び意見（各論）

以下に各補助金等の監査の結果及び意見を述べる。

### 【留意事項】

- ①各補助金等の担当部署は、平成16年4月1日現在の組織名称にて記載している。
- ②当該報告書に記載された概要及び財務数字は、市の担当職員への質問及び市より提出された資料に基づいて作成されたものであり、包括外部監査人がその事実関係を確認したものではない。

### I 支出額が10百万円以上の補助金等について

#### 1. 水道料金福祉減免

担当部署	健康福祉部健康福祉企画課		
根拠規程	福祉施策として一般会計から水道企業会計への繰出金		
開始年度	昭和57年度		
補助目的	上下水道局で行う生活保護世帯等に対する水道料金減免に対する繰出金		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	31,425千円	37,263千円	44,929千円
結果及び意見要約	生活保護世帯について、生活保護法による生活扶助と一部重複した扶助制度になっているため、重複部分について制度の廃止の検討が必要。 (公平性)		

#### 2. 住宅改造補助金

担当部署	健康福祉部障害福祉課		
根拠規程	東大阪市高齢者・重度身体障害者住宅改造費助成金交付要綱		
開始年度	平成6年度		
補助目的	東大阪市在宅の高齢者（満65歳以上の者をいう。）及び重度身体障害者（児）が住み慣れた地域で自立し、安心して生活ができるようにするため、予算の定めるところにより日常生活の基礎となる住宅改造に必要な経費を助成し、生活の利便性を図ることを目的とする。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	77,746千円	99,525千円	108,940千円
結果及び意見要約	実際の支給申請の審査時において、補助対象となるべき工事であるか否かを個別的に判断しているが、統一的な判断基準が設けられていない。支出対象となる工事内容を具体的・客観的に明示する必要がある。(透明性)		

### 3. 長瀬診療所運営補助金、荒本平和診療所運営補助金

#### 長瀬診療所運営補助金

担当部署	健康福祉部地域医療課		
根拠規程	要綱未作成。交付規則に準じている。		
開始年度	平成9年度		
補助目的	地域住民の健康維持と生活基盤の充実を図る。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	35,300千円	30,000千円	30,000千円
結果及び意見要約	利用している住民に特に優遇措置がとられているわけではないこと、周辺に他の代替医療機関が十分存在すること、及び利用する患者数が少ないことから勘案すると、補助金を支出する合理的理由に乏しく、廃止を念頭においた検討が必要。(公益性、有効性)		
	平成16年度で繰越金が21,804千円計上されているが、これらの繰越金は東大阪市から補助金を受けて計上されているものであり、繰越金が発生するのであれば東大阪市に還付させる必要があるのではないかと考えられる。(透明性)		
	診療所の収支をいかに改善させるかだけでなく、同和問題全体について市で明確な方針を示す必要があると思われる。(公益性、透明性)		

#### 荒本平和診療所運営補助金

担当部署	健康福祉部地域医療課		
根拠規程	要綱未作成。交付規則に準じている。		
開始年度	平成9年度		
補助目的	地域住民の健康維持と生活基盤の充実を図る。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	17,300千円	12,000千円	12,000千円
結果及び意見要約	周辺に代替医療機関がなく、患者数も増加してきていることから、今後の方向性を明確にした上、補助金額の妥当性を再検討する必要がある。(公益性、有効性)		
	平成16年度で繰越金が36,331千円計上されているが、これらの繰越金は東大阪市から補助金を受けて計上されているものであり、繰越金が発生するのであれば東大阪市に還付させる必要があるのではないかと考えられる。(透明性)		
	診療所の収支をいかに改善させるかだけでなく、同和問題全体について市で明確な方針を示す必要があると思われる。(公益性、透明性)		

#### 4. 敬老行事事業補助金

担当部署	健康福祉部高齢者福祉課		
根拠規程	東大阪市敬老事業補助金交付要綱		
開始年度	昭和 51 年度		
補助目的	老人福祉月間に老人福祉についての関心と理解を深め、かつ、老人が自らの生活の向上に努める意欲を高めることを目的として校区福祉委員会が主催する敬老事業に対し補助金を交付。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	9,900 千円	9,900 千円	10,125 千円
結果及び意見要約	補助金金額の算出根拠は、単価 225,000 円×45 校区 (=10,125 千円) であるが、単価自体は、社会福祉協議会からの請求金額に基づいており、その単価算出根拠が不明確であるため、補助金の支給額の算定の具体的な計算方法を定めた基準を設ける必要がある。(透明性)		
	事業の内容(記念品等の配布等)による有効性・効果を測定の上、一人当たりの支給額を決定し、それに老人数を乗じて補助金額を決定することによる補助金の算出方法へ改善すべきである。(透明性、有効性)		

#### 5. 短期入所事業補助金

担当部署	健康福祉部障害福祉課		
根拠規程	東大阪市補助金等交付規則		
開始年度	平成 3 年		
補助目的	常時介護を必要とする心身障害者(児)を介護している保護者が、疾病・出産・冠婚葬祭や旅行等の理由により、介護することが極めて困難な場合、登録された施設に心身障害者(児)が一時入所することにより、心身障害者(児)とその家族の社会生活の保障と福祉の増進を図る。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	38,416 千円	36,500 千円	46,916 千円



結果及び意見要約	現状、要綱が作成されていないが、毎年度補助金を支出する具体的な根拠として、要綱の存在が不可欠である。(透明性)
	その活動実績等に応じた客観的・合理的な算定基準を明確にした上、各社会福祉法人において一律に適用される公平な基準に改定する必要がある。(公平性、透明性)
	現状の補助金額の算定基準は、各社会福祉法人間で必ずしも一律でない上、活動実績に応じたものとなっていないが、補助金額が実際に各社会福祉法人にとって必要な額であったのかについて、少なくとも実績の審査時において再検討する必要がある。(有効性)

## 6. 水洗便所改造助成金

担当部署	建設局下水道部業務課		
根拠規程	東大阪市水洗便所改造助成規則		
開始年度	昭和 44 年		
補助目的	下水道法第 2 条第 8 号に規定する処理区域及び便所の水洗化が可能な区域のうち市長が指定する区域において、水洗便所改造工事を行う者に対し、水洗便所改造助成金を交付することにより便所の水洗化を促進することを目的とする。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度 29,691 千円	平成 15 年度 31,201 千円	平成 16 年度 34,076 千円
結果及び意見要約	1 回当たりに 350 千円程度はかかる工事に対して 10 千円程度の助成をしたとしてもその効果に疑問がある。実効性をあげるために増額を行うか、あるいは補助自体の廃止を検討すべき。(有効性)		
	助成金の増額を行うのであれば、水洗化の促進効果をあげるために、補助金の支給対象期間を設けることを検討すべき。(有効性)		

## 7. 農業用排水路浚渫補助金

担当部署	建設局土木工営所		
根拠規程	東大阪市農業用排水路しゅんせつ補助金交付要綱		
開始年度	昭和 55 年		
補助目的	土地改良区、農業協同組合、水利組合その他市長が適当と認める農業団体に対し農業用排水路浚渫補助金を交付し、農業生産の基盤及び環境の整備を図る。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	18,530 千円	17,967 千円	17,947 千円
結果及び意見要約	各団体に対する補助金額の妥当性が客観的に検証されないまま交付決定がされている。これまでの実績等を参考に明確な基準を設け、それに基づいて補助金額の妥当性を検証する必要がある。(透明性・有効性)		
	現状においては各団体より入手している実績報告書の様式自体が非常に簡便なものであるが、少なくとも浚渫工事の作業実績が把握できる報告書を入手の上、補助金の使用結果を審査する必要がある。(透明性・有効性)		

## 8. 簡易保育施設運営助成金

担当部署	児童部保育室		
根拠規程	東大阪市簡易保育施設要綱第1条		
開始年度	昭和43年		
補助目的	簡易保育施設が認可施設の補完的役割を担っており、乳幼児を健康かつ安全に保育して児童の福祉の増進を図る。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	18,965千円	17,903千円	17,098千円
結果及び意見要約	東大阪市に存在する認可外保育施設は29施設あるにもかかわらず、過去から受給している2施設のみが交付対象となっており、公平性を欠く制度となっている。(公平性)		
	認可保育施設が整備されるまでの暫定措置として開始されてから既に35年以上経過しており、認可保育施設の整備が進んできた現在においては、その必要性が薄れてきているといえる。また認可保育施設の整備で対応するのであれば、認可保育施設の整備に対する補助金の充実を図り、将来的には、当補助金自体の廃止も検討すべきである。(有効性)		

## 9. 社会福祉法人公共社会福祉事業協会補助金

担当部署	児童部保育室		
根拠規程	公共社会福祉事業協会補助金交付要綱		
開始年度	不明(要綱の制定は平成15年)		
補助目的	保育所の安定維持と保護者負担の軽減、子育てと就労支援、児童の健全な育成を目的とする。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	41,772千円	41,600千円	39,520千円
結果及び意見要約	稲田保育所を民間保育所として扱っているのに、他の民間保育所と異なる制度により補助金を支出している。他の民間保育所の補助金制度への一本化を検討する必要があると考える。(公平性)		

## 10. 私立幼稚園就園補助金及び私立幼稚園就園奨励費補助金

### 私立幼稚園就園補助金（市単独）

担当部署	教育委員会事務局学校教育部学事課		
根拠規程	東大阪市私立幼稚園就園奨励補助金交付要綱		
開始年度	平成3年度		
補助目的	私立幼稚園就園児（4, 5歳児）の保護者の経済的負担の軽減。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	99,452千円	99,109千円	96,931千円
結果及び意見要約	学事課内部で補助金交付に関する各作業の確認及び作業分担、承認手続きを確認し、それを明文化することによって内部統制組織を明確にして関係者に周知されることを検討すべきである。（透明性）		
	市役所側では各幼稚園から提出される資料を正しいものとして補助金交付作業を行っているが、当該提出資料の正確性を確認する手続きを行っていない。しかし、市役所側としても、何らかの方法で各幼稚園の提出資料の正確性を確認することを検討すべきである。（透明性）		
	補助金の対象は園児の保護者であり幼稚園でないため、市役所としては当該補助金が各保護者に実際に配分されたことを確認する必要がある。受領書を直接保護者から市役所が入手する、あるいは市役所から幼稚園を経由せず直接各保護者に対し支給する等を検討すべきである。（透明性）		

### 私立幼稚園就園奨励費補助金（国庫補助事業）

担当部署	教育委員会事務局学校教育部学事課		
根拠規程	幼稚園就園奨励費補助金交付金要綱（文部科学省）東大阪市私立幼稚園就園奨励補助金交付要綱		
開始年度	平成3年度		
補助目的	私立幼稚園就園児（3, 4, 5歳児）の保護者の経済的負担の軽減。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	359,714千円	369,032千円	379,801千円

結果及び意見要約	学事課内部で補助金交付に関する各作業の確認及び作業分担、承認手続きを確認し、それを明文化することによって内部統制組織を明確にして関係者に周知されることを検討すべきである。(透明性)
	市役所側では各幼稚園から提出される資料を正しいものとして補助金交付作業を行っているが、当該提出資料の正確性を確認する手続きを行っていない。しかし、市役所側としても、何らかの方法で各幼稚園の提出資料の正確性を確認することを検討すべきである。(透明性)
	補助金の対象は園児の保護者であり幼稚園でないため、市役所としては当該補助金が各保護者に実際に配分されたことを確認する必要がある。受領書を直接保護者から市役所が入手する、あるいは市役所から幼稚園を経由せず直接各保護者に対し支給する等を検討すべきである。(透明性)

#### 1 1. 雇用開発センター管理運営補助金

担当部署	経済部労政室		
根拠規程	東大阪市補助金交付規則・東大阪市公益法人等への職員の派遣に関する条例		
開始年度	昭和 54 年		
補助目的	中高年齢者をはじめとするすべての就職困難者に対する雇用の開発を図るために設立された当センターに補助金を交付し、事業の円滑な運営を図る。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	46,041 千円	48,914 千円	46,711 千円
結果及び意見要約	当センターの発足当初は補助目的にあるとおり、事業の円滑な運営を図るために運営費の補助は必要であったが、現状においてはセンターの収支が良化しており、当初の目的はある程度達成できていると考えられる。したがって、市及び市の関係団体からの委託料も含めたセンター全体の収支の中で必要な額を補助金として支出すべきである。(透明性、有効性)		

## 1 2. 商工業振興事業補助金

担当部署	経済部経済企画課		
根拠規程	東大阪市商工会議所商工業振興補助金交付要綱		
開始年度	昭和 42 年		
補助目的	東大阪商工会議所が実施する業種、業態に適応した商工業の振興事業に助成し、連携して本市商工業の振興及び育成を図ることを目的とする。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度 22,958 千円	平成 15 年度 22,768 千円	平成 16 年度 22,642 千円
結果及び意見要約	前年までの実績等から作成された精度の高い予算を入手の上、それを基に必要な補助金額を事業別に決定すべきである。(透明性、有効性)		
	実施計画よりも実績額が少ない場合には、補助金額の返還を求めることを検討すべきである。(透明性)		

## 1 3. 産業技術見本市開催事業補助金

担当部署	経済部工業課		
根拠規程	東大阪市補助金等交付規則		
開始年度	昭和 63 年度		
補助目的	東大阪商工会議所が実施する「東大阪産業展」は東大阪市内企業の高い技術力で造られた多種多様な製品を一堂に展示する展示会であるが、「モノづくりのまち東大阪」を広くアピールするとともに市内企業に新たな取引が開始されることで、商工業の総合的な発達を図ることを目的とする。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度 10,000 千円	平成 15 年度 10,000 千円	平成 16 年度 10,000 千円
結果及び意見要約	前年までの実績等から作成された精度の高い予算を入手の上、それを基に必要な補助金額を事業別に決定すべきである。(透明性、有効性)		
	実施計画よりも実績額が少ない場合には、補助金額の返還を求めることを検討すべきである。(透明性)		

#### 1 4. 都市農業活性化農地活用事業補助金

担当部署	経済部農政課		
根拠規程	東大阪市都市農業活性化及び農地活用事業補助金交付要綱		
開始年度	平成 10 年		
補助目的	農業団体等に対し、補助金を交付することにより、農業経営の安定化及び農地の保全・活用を図る。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	39,903 千円	39,700 千円	34,404 千円
結果及び意見要約	当該補助金は、2つの趣旨（農家に対する活性策、農地活用を通して一般市民への便益）から成り立っており、その主眼とする内容は異なるものである。従って、それぞれの主眼ごとに補助金制度を明確に分けるべきである。（透明性）		
	補助対象事業として5つの事業（農業生産基盤整備事業及び農業近代化施設設置事業、市民農園等設置事業、市民とのふれあい事業、有害鳥獣駆除対策事業、その他事業）が挙げられているが、各事業において、予算と実績との間に乖離がある。予算と実績に乖離が生じている原因を分析し、各事業に本当に必要な予算額の算定を行うべきである。（透明性、有効性）		

### 15. 東大阪市大規模スポーツ施設運営補助金

担当部署	企画部企画室		
根拠規程	東大阪市大規模スポーツ施設運営補助金要綱		
開始年度	平成 15 年度		
補助目的	民間の大規模なスポーツ施設の経営を円滑ならしめ、市民のためのスポーツ活動の場をより一層充実させるとともに、経済の活性化など広く地域の振興につなげるため、その運営に係る補助金を交付する。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	一千円	50,000 千円	50,000 千円
結果及び意見要約	補助金申請の段階で、支出事業年度における損益計画と具体的増収・経費削減に対する対策と目標金額を入手するとともに、実績報告書において損益計画に対する達成度合の評価と次年度計画への反映状況の検討を行うべきである。(有効性)		
	現状では、補助金の支出期限を設けていないため、赤字が続けば、補助金も支出し続ける結果になる。抜本的な運営改善を促すためには、補助金の支出期限を設定し、経営改善計画の達成度合の評価を通じた上で補助金の支給を行うことが必要である。(有効性)		

### 16. 政務調査費

担当部署	議会事務局庶務課		
根拠規程	地方自治法第 100 条第 13 項及び第 14 項		
開始年度	昭和 42 年		
補助目的	東大阪市議会議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として交付する。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	117,600 千円	116,400 千円	120,000 千円
結果及び意見要約	事務処理等の透明性を確保するためにも収支報告書に領収書等の添付を義務づけるよう条例等の改定が必要である。(透明性)		
	今後、透明性をさらに高めるためにも、市政の調査研究に必要な費用であるならば、研究研修費、調査旅費、その他経費等の各費目について必要金額を積算し、その算定根拠を示したうえで金額を決定すべきものと考えられる。(透明性、有効性)		



## 17. 職員厚生事業補助金

担当部署	人事部福利厚生課		
根拠規程	地方公務員法第42条		
開始年度	昭和46年		
補助目的	東大阪市職員厚済会は、会員相互の親睦及び市政運営に努力している会員の精神的、肉体的な活力を養い健康の増進に役立てるため、種々の事業を実施している。とりわけ、厚生事業のより充実を目的として、補助金の交付を受けている。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	50,877千円	43,932千円	38,816千円
結果及び意見要約	東大阪市の補助金支給額は、職員の自己負担額の一定割合の範囲内とするなどの最高限度額を設けたり、また実施要綱において、各年度における支給金額については、職員の自己負担額の何割とするかを定める等明確な支給基準を設けるべきである。(透明性)		
	宿泊補助事業は、大阪府市町村職員互助会と東大阪市職員厚済会の実施する福利厚生事業において2重の福利厚生制度が並存している。厚済会における宿泊補助事業に支給されている補助金相当額は廃止を検討すべきである。(公益性)		

## 18. 恩智川水防事務組合負担金

担当部署	建設局下水道部下水道総務課		
根拠規程	恩智川水防事務組合規約		
開始年度	昭和 29 年度		
補助目的	恩智川流域の東大阪市、八尾市で構成する水防事務組合に対する負担金		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	14,618 千円	13,555 千円	12,939 千円
結果及び意見要約	東大阪市及び八尾市で負担しており、負担割合は組合規約により決まっているが、組合の設立当時においては合理的な負担割合であったとしても、既に 40 年以上経過しており、再度東大阪市として現状の負担割合が妥当であるか否かについての検討が必要。 (有効性)		
	設立当初は議会の必要性もあったものと思われるが、現状においても 1,419 千円の負担を行って議会を維持する（例えば毎年他市の視察旅行を行う）必要があるのか、再度検討する必要がある。(有効性)		
	平成 15 年度で 13,710 千円、平成 16 年度で 7,394 千円の繰越金が発生しており、このように繰越金がある場合、翌年度の負担額の減額方法の検討をする必要があると考える。(透明性)		
	事務組合は地方自治法によると一つの独立した地方公共団体（特別地方公共団体）であるため、その運営については関係各市の権限は及ばないが、東大阪市として市民の税金を負担金として支出している以上、当該負担金の使途等について東大阪市民に合理的な説明を行える体制を構築維持していくことは必要と考える。(透明性)		

## 19. 長瀬川沿岸下水道組合負担金

担当部署	建設局下水道部下水道総務課		
根拠規程	長瀬川沿岸下水道組合規約		
開始年度	昭和 32 年度		
補助目的	長瀬川の下水路（両側が下水、中央が用水路）部分の建設及び維持管理を行うために設立された事務組合に対する負担金であり、現状は下水路の維持管理費用である。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	18,960 千円	20,145 千円	19,750 千円
結果及び意見要約	東大阪市及び八尾市及び柏原市で負担しており、負担割合は組合規約により決まっているが、組合の設立当時においては合理的な負担割合であったとしても、既に 40 年以上経過しており、再度東大阪市として現状の負担割合が妥当であるか否かについての検討が必要。（有効性）		
	設立当初は議会の必要性もあったものと思われるが、現状においても 2,142 千円の負担を行って議会を維持する（例えば毎年他市の視察旅行を行う）必要があるのか、再度検討する必要がある。（有効性）		
	平成 15 年度で 5,979 千円の繰越金が発生しており、このように繰越金がある場合、翌年度の負担額の減額方法の検討をする必要があると考える。（透明性）		
	下水は今後地中に整備され現状のとおり長瀬川に下水を流すことは将来的にはなくなるため、存続期間も含めた将来の方針決定を構成市間の協議を通じて早急に行うべきである。（有効性）		
	事務組合は地方自治法によると一つの独立した地方公共団体（特別地方公共団体）であるため、その運営については関係各市の権限は及ばないが、東大阪市として市民の税金を負担金として支出している以上、当該負担金の使途等について東大阪市民に合理的な説明を行える体制を構築維持していくことは必要と考える。（透明性）		

## 20. 東大阪市・大東市清掃センター負担金

担当部署	環境部環境整備課		
根拠規程	東大阪市・大東市清掃センター規約		
開始年度	昭和49年8月1日事務組合設立時		
目的	東大阪市・大東市清掃センター規約第1章第3条より、組合は、し尿処理施設の設置及び管理に関する事務を共同処理する。		
過去3年の支出状況	平成14年度	平成15年度	平成16年度
	771,404千円	675,417千円	677,670千円
結果及び意見要約	<p>当初予算額が最終確定額を毎年1億円以上上回っており、毎年多額の還付が発生している。税収入が減少し市役所も経費削減を行う必要があるが予算が余ることを前提とした計画で経費削減努力がどこまで行われるのか、一般市民の側からすると疑問が生じるものと思われる。例えば、厳格な予算を与えるが、予算を超過する実費が発生した場合には補正予算で対応する等を検討する必要がある。(透明性)</p>		
	<p>東大阪市・大東市清掃センターの運営経費はすべて東大阪市及び大東市が負担しているため、負担側で東大阪市・大東市清掃センターの実績額の妥当性を評価する制度を導入する必要がある。(有効性)</p>		
	<p>東大阪市・大東市共にし尿処理は下水道施設完備が整うに伴ってほぼすべて下水処理で行われることが予定されている。従って近い将来東大阪市・大東市清掃センターの存在意義自体がなくなる可能性があるが、その場合の解散事由が明文化されていない。客観的な解散事由を明確化することが必要と考える。(透明性)</p>		

## 2 1. 東大阪都市清掃施設組合負担金

担当部署	環境部環境事業課		
根拠規程	東大阪都市清掃施設組合同規約第 14 条		
開始年度	昭和 42 年度		
目的	東大阪都市清掃施設組合同規約第 3 条より、東大阪市の事務の一部である廃棄物処理事業のうち、ごみ処理施設の設置及び管理に関する事務を大東市と共同で処理するため。		
過去 3 年の支出状況	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
	3, 380, 555 千円	3, 378, 158 千円	3, 348, 640 千円
結果及び意見要約	当初予算額が最終確定額を毎年 1 億円以上上回っており、毎年多額の還付が発生している。税収入が減少し市役所も経費削減を行う必要があるが予算が余ることを前提とした計画で経費削減努力がどこまで行われるのか、一般市民の側からすると疑問が生じるものと思われる。例えば、厳格な予算を与えるが、予算を超過する実費が発生した場合には補正予算で対応する等を検討する必要がある。(透明性、有効性)		
	ごみ処理施設の直接経費について、東大阪市及び大東市の間で按分しているが、予算設定時の按分率が実績按分時に使えないことを理由に予算設定時に必要以上の予算要求を行っている。すなわち多額の還付を前提とした予算設定となっているが、そのような予算は現在の市の財政状況からも容認されうるものではない。(透明性)		
	東大阪市・大東市清掃センター及び東大阪都市清掃施設組合は、それぞれ昭和 49 年及び昭和 42 年のそれぞれの組合設立時に、東大阪市長、大東市長及び各市助役並びに各市議会議員等による運営理事会及び議会を設置している。そのため当該議会等の運営費及び議員の調査費等を予算計上しているが財政逼迫している現状において当該運営方法が現在でも必要なかを検討の上、設立時に制定された東大阪市・大東市清掃センター規約及び東大阪都市清掃施設組合同規約の改定も検討されることは必要と考える。(透明性)		

## II 支出額が10百万円未満の補助金等について

### 1. 調査の趣旨

「第1 監査の概要 4. 監査の方法と手続き (1) 監査の方法」に記載のとおり、10百万円未満の補助金等については、件数が多いこと、また1件当たりの金額が少額であることから、個別の監査は実施せず、全体的な傾向と問題点の把握のために各担当部署に対して質問書を配布し、その回答を分析した。

### 2. 調査の方法

#### (1) 調査対象

平成16年度の1件当たりの支出額が10百万円未満の補助金等は674件であり、この全てに対し質問書を配布した。なお、当該件数は市より提出された資料をもとに集計したものである。

#### (2) 調査対象の分類

補助金と負担金はその性質が異なるため、質問内容を変えて調査を行っている。

#### (3) 回答結果の集計

回答結果については、各担当部署の回答結果をそのまま集計し、記載している。そのため、担当部署毎に質問の趣旨の解釈に相違が見られるものもあったが、原則、各担当部署からの回答には修正を加えていない。

### 3. 補助金の調査結果

#### (1) 書類の整備状況

	質問内容	はい	いいえ	計
質問 1	要綱は制定されていますか	158	49	207
質問 2	補助金等交付申請書は徴収していますか	207	—	207
質問 3	補助金等交付決定通知書による通知を行っていますか	207	—	207
質問 4	補助金等実績報告書は徴収していますか	197	10	207

#### (2) 要綱の内容

	質問内容	はい	いいえ	計
質問 1	支出目的及び支給対象事業は明確になっていますか	157	—	157
質問 2	支給対象者は明確になっていますか	140	2	142
質問 3	支給金額の具体的な算定方法は明確になっていますか	94	64	158
質問 4	補助の期限（終期）、あるいは補助を終了する条件は明確になっていますか	22	135	157

(3) 申請時の審査について

	質問内容	はい	いいえ	計
質問 1	申請の審査は行っていますか	206	—	206
質問 2	申請の審査を行っている場合、審査項目についてチェックリスト等を作成し、審査手続の標準化がされていますか	62	109	171
質問 3	申請の審査時において、申請内容と要綱の整合性を確認していますか	151	3	154

(4) 実績報告の審査について

	質問内容	はい	いいえ	計
質問 1	実績報告に基づき、実績の審査は行っていますか	198	6	204
質問 2	実績の審査を行っている場合、その審査方法は以下のいずれでしょうか			186
	実績報告の徴収のみ	76		
	審査項目を特定し、それに沿って審査を行っている	23		
	実績報告の提出元に対し、直接質問、現場視察、追加資料依頼などを行う	83		
	その他	4		



質問3	質問2の回答で、「審査項目を特定し、それに沿って審査を行っている」との回答の場合、審査項目についてチェックリスト等を作成し、審査手続の標準化がされていますか	4	31	35
-----	--	---	----	----

#### (5) 補助金の評価について

	質問内容	はい	いいえ	計
質問1	支出目的の達成度合いの評価は行っていますか	98	107	205
質問2	定期的に当補助金の必要性を検討していますか	161	42	203

#### 4. 負担金の調査結果

	質問内容	はい	いいえ	計
質問1	負担金を支出することによって、市が受ける利益（便益）は明確になっていますか	377	58	435
質問2	質問1で市が受ける利益（便益）が明確になっている場合、定期的にその評価を行っていますか	251	129	380
質問3	負担形態が国、府または他市などとの共同負担の場合、その負担割合は合理的に説明がつきますか	215	23	238
質問4	負担形態が国、府または他市などとの共同負担の場合、その負担割合は定期的に見直しがされていますか	150	77	227

## 第5 監査の結果に添えて提出する意見

### 1. 補助金の抜本的改革の必要性

補助金は、市が、特定の事業等に対し公益上必要があると認めた場合に、対価なくして支出する給付金であり、補助金制度は、市が公益性を認めた事業等に資金を交付することにより、当該事業等の育成、促進を図り、もって市の行政施策の実現をするという意味を持つ。

しかし、補助金は、一度交付されると恒常化、既得権益化しがちなものであり、分権型社会システムへの転換が急務とされる今日、市においても、厳しい財政状況のなかで行政需要の多様化・増大化などのニーズに対応していくためには、これまでのような補助金等の一律的な経費削減にも限界がある。

今後は市の施策展開を見据えた上で、有効性の低い補助金等は廃止をする一方、戦略的重要性の高い補助金等は増額を行なう等の抜本的・継続的見直しが必要となって来ている。

### 2. 有効性評価の制度化

上記に述べた補助金等の抜本的・継続的な見直しのためには、補助金等にもいわゆる経営管理の一連の手段（PDCA）を導入することが必要である。すなわち、まず計画（Plan）を立て、それを実施し（Do）、その計画が当初予定どおりに実行されたか否かを点検し（Check）、問題点や改善点などがあれば、その是正措置を講じる（Action）という一連の経営管理手段の導入である。このCheck及びActionを行なうことが、すなわち、有効性評価であり、これにより有効性が低いまたは過去は有効性があったが、現在は無くなったような補助金等を洗い出すことが可能となり、有用な補助金制度の戦略的な展開が可能となるものと考えられる。

そのためにも、有効性評価を制度化し、その徹底を図っていく必要があると考えられる。なお、制度化にあたっては、補助金等の実績報告書の入手・審査の義務付け等の形式的な規定に留まらず、有効性の評価方法も含めた具体的かつ実質的な整備が必要であり、その適切な運用と結果の検証を行なう必要がある。

なお、有効性評価は、まず交付すべき金額が妥当であり、明確な根拠に基づいていることが大前提であり、施策に基づくこれらの適正な交付額によって、どれだけの効果があったか、有効であったか等を評価すべきものである。そのため、「第3 監査の結果及び意見（総括）」および「第4 監査の結果及び意見（各論）」で指摘したような交付金額自体に明確な根拠がない等の透明性が確保されたものになっていない補助金等については、まず、透明性を確保した

うえで、有効性評価を制度化する必要があることは言うまでもない。

以下、有効性評価の具体的な推進方法について述べる。

#### (1) 定期的見直し及び終期の設定

市として統一的な有効性評価のマニュアル等を策定・整備し、適切な運用を図るとともに、補助金の要綱等において、あらかじめ終期を設定し、定期的に抜本的な見直しを図っていく仕組みを構築することが必要である。

#### (2) 数値目標の設定

有効性を評価するにあたっては、達成度の計数化が問題となるが、行政評価における事務事業評価等の手法や行政改革における先行自治体や他の中核市の指標を十分に研究し、東大阪市の置かれている現状を加味した具体的な数値指標の設定による有効性の評価の実施が望まれる。

#### (3) 委員会等の第三者機関の設置

補助金等は、公益上の必要性というその性質自体が抽象的・相対的であり、交付の要否に関する客観的基準の確立が困難なことから、既に他市でも導入されているような学識経験者、行政経験者及び公募された市民等をもって構成する「補助金検討委員会」を設置し、外部の視点から補助金制度を抜本的に見直していくことも有用ではないかと考えられる。

#### (4) 公募・提案型の補助金の導入

厳しい財政状況のなかで効率的な行財政運営が求められる一方、行政需要は多様化・増大化しており、限られた財源において効果的な施策を展開するためにも、新規に補助対象とすべき事業等を適時に取り上げることができるような体制が必要であり、そのためには、公募・提案型の補助金制度を整備し、導入していくことが望まれる。

以 上