

第7章 介護保険事業特別会計

I. 概要

[1] 介護保険制度

(1) 制度の経緯

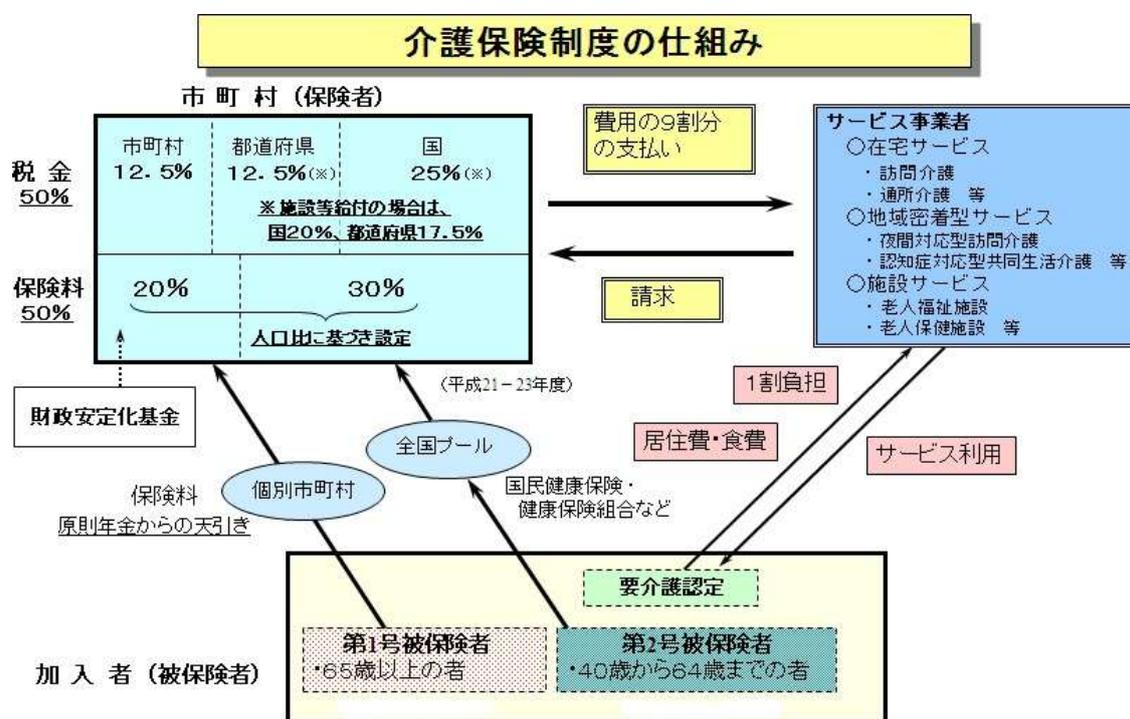
介護保険制度は、加齢に伴って生じる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行う制度である。(介護保険法第1条)。

同制度は、平成12年にスタートし、創設以来12年を経過している。この12年間において、高齢化の進行により、認知症高齢者の増加が顕著となっている。又、単身高齢者世帯や高齢者のみ世帯の増加は家族介護力の低下をもたらし、少子高齢化の進行や地域コミュニティの希薄化は、地域の介護力の低下をもたらしている。高齢者の増加に伴い、サービス利用が急速に進むなかで、国、県、市町村、介護保険利用者等の負担がますます増大してきており、今後の「制度の持続可能性」が課題となっている。

こうした中、平成17年度の介護保険制度改革において、平成27年の介護のあるべき姿を念頭に置いて、制度の持続可能性、活力ある高齢社会の構築等を基本的目標として、介護予防重視型のシステムの構築、地域包括支援センターや地域密着型サービスの創設等の見直しが実施された。

そして、平成23年には、団塊の世代が後期高齢者となり介護ニーズが大きく増大することが予想される平成37年を展望して、高齢者が可能な限り住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、高齢者のニーズに応じて、「医療」「介護」「予防」「住まい」「生活支援」サービスを切れ目なく提供する「地域包括ケアシステム」の構築を目指すことが打ち出された。これを受けて、医療への依存度の高い要介護等認定者が在宅生活を続けられることを目指して定期巡回・随時対応型訪問介護看護等、新たなサービスも創設されたところである。

(2) 介護保険制度の概要



(厚生労働省ホームページより転記)

①保険者

介護保険の実施運営主体であり、市町村及び特別区（東京 23 区）が保険者である。

②被保険者

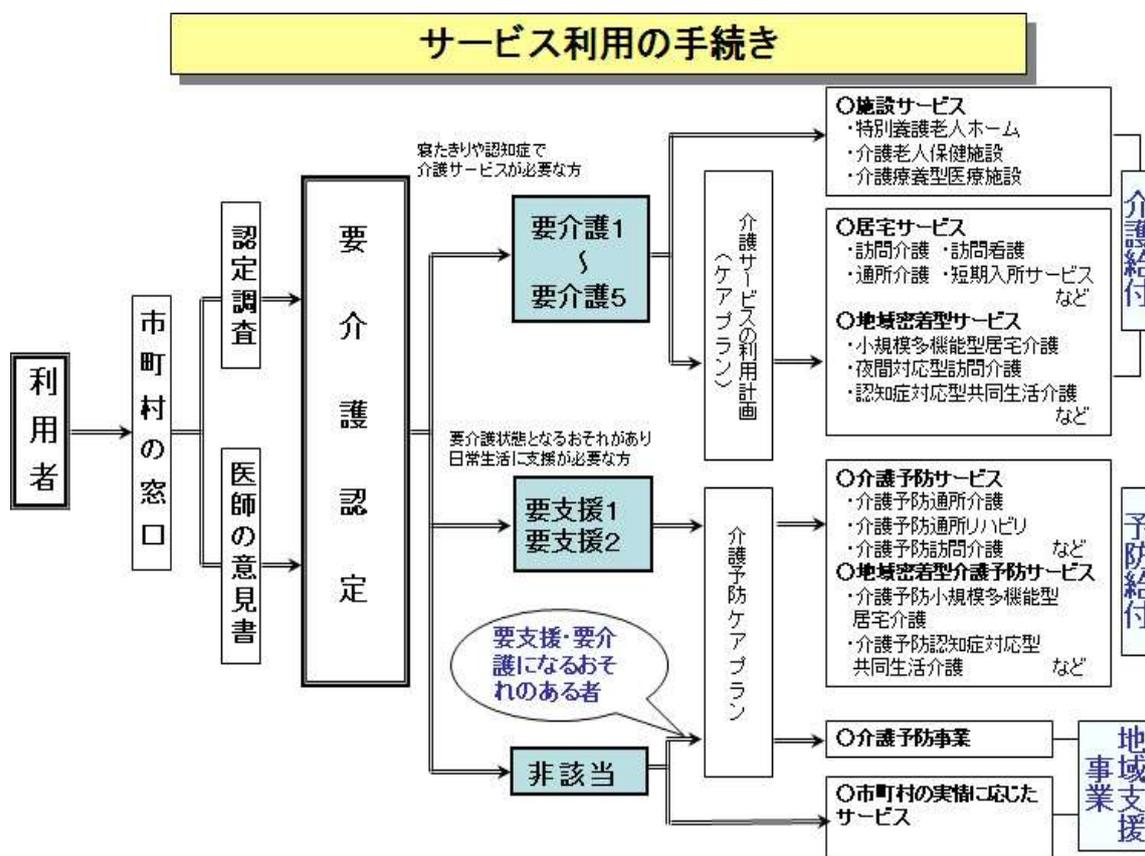
	第 1 号被保険者	第 2 号被保険者
対象者	市町村の区域内に住所を有する 65 歳以上の者	市町村の区域内に住所を有する 40 歳以上 65 歳未満の医療保険加入者
サービス利用対象者	日常生活において介護や支援が必要になり、認定を受けた者	脳血管疾患など老化にともなう 16 種類の病気（特定疾病※）が原因で、日常生活において介護や支援が必要になり、認定を受けた者

※特定疾病とは下記の 16 種類の病気である。

1. 筋萎縮性側索硬化症
2. 後縦靭帯骨化症
3. 骨折を伴う骨粗鬆症
4. 多系統萎縮症
5. 初老期における認知症
6. 脊髄小脳変性症

7. 脊柱管狭窄症
8. 早老症
9. 糖尿病性神経障害、糖尿病性腎症及び糖尿病性網膜症
10. 脳血管疾患
11. パーキンソン病関連疾患
12. 閉塞性動脈硬化症
13. 関節リウマチ
14. 慢性閉塞性肺疾患
15. 両側の膝関節又は股関節に著しい変形を伴う変形性関節症
16. がん末期

③サービス利用の手続き



(厚生労働省ホームページより転記)

④要介護認定

サービス（介護・予防給付）を受けようとする被保険者は要介護（要支援）者に該当すること及びその該当する要介護（要支援）状態区分について市町村の認定を受けなければならない。（法第 19 条第 1 項及び第 2 項）

（ア）認定の流れ

被保険者から市町村への申請書が提出された場合、市町村は、

- ⑦市町村の認定調査員（指定居宅介護支援事業者等に委託可能）による心身の状況調査（認定調査）に基づくコンピューター判定（一次判定）を行う。
- ⑧保健・医療・福祉の学識経験者により構成される介護認定審査会により、一次判定結果、特記事項及び主治医意見書に基づき審査判定（二次判定）を行う。

（イ）要介護認定基準

要支援 1	要介護認定等基準時間が 25 分以上 32 分未満又はこれに相当すると認められる状態
要支援 2 要介護 1（注）	要介護認定等基準時間が 32 分以上 50 分未満又はこれに相当すると認められる状態
要介護 2	要介護認定等基準時間が 50 分以上 70 分未満又はこれに相当すると認められる状態
要介護 3	要介護認定等基準時間が 70 分以上 90 分未満又はこれに相当すると認められる状態
要介護 4	要介護認定等基準時間が 90 分以上 110 分未満又はこれに相当すると認められる状態
要介護 5	要介護認定等基準時間が 110 分以上又はこれに相当すると認められる状態

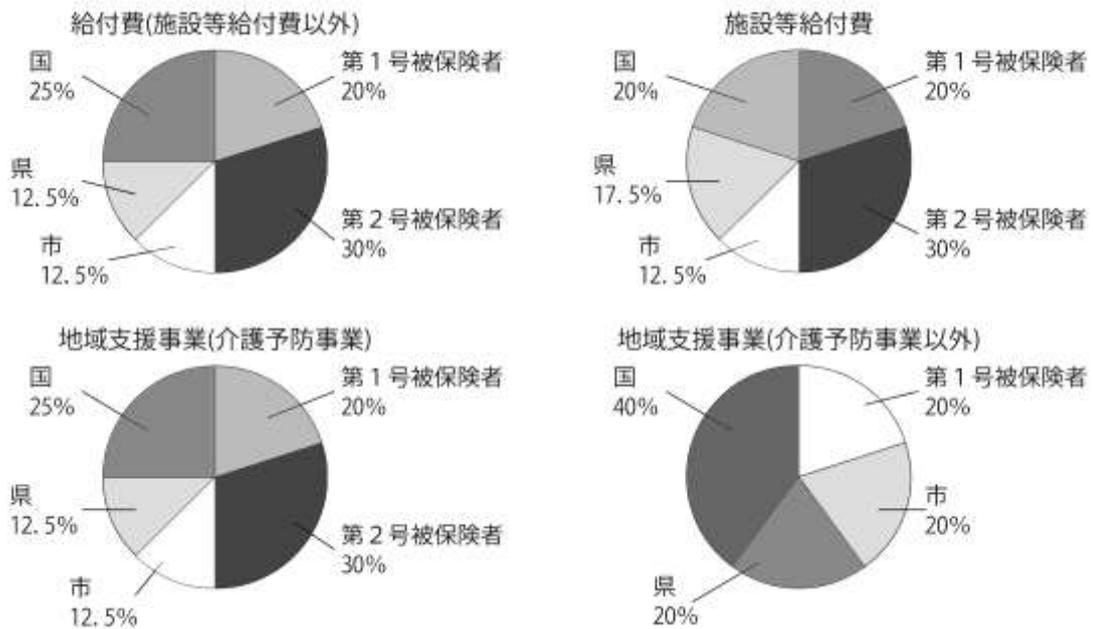
（注）要支援 2 と要介護 1 の要介護認定基準時間は同じであるが、介護認定審査会において、「認知機能の低下」「状態の安定性」に基づき「要支援 2」と「要介護 1」に振り分けられる。

（ア）⑧の二次判定において上記認定基準のいずれかに認定されれば、その区分ごとに決められているサービス内容及び支給限度額の範囲内での利用が保険給付の対象となる。

認定審査会の結果は申請から 30 日以内に被保険者に通知されなければならない。

⑤財源

介護保険の保険給付・地域支援事業に要する費用の負担割合は介護保険法で定められており、下記のとおりである。



(注) 平成 21 年度から平成 23 年度までの負担割合

⑥保険料

介護保険の被保険者の保険料徴収方法は、下記の表のとおりである。

被保険者区分	徴収方法	
第 1 号被保険者	特別徴収 (年金支給額が年額 18 万円以上)	年金からの天引きにより徴収
	普通徴収 (年金支給額が年額 18 万円未満)	被保険者が納付書等にて納付
第 2 号被保険者	医療保険者が医療保険の規定により徴収	

第 1 号被保険者に対する介護保険料は、政令で定める基準に従い、条例で定めるところにより算定された保険料率により算定された保険料額によって市町村が課することとされている（介護保険法第 129 条第 2 項）。保険料は 3 年毎に改定され、その 3 年間は固定である。このため、概ね 3 年を通じ財政の均衡を保つことができるものでなければならない（介護保険法第 129 条第 3 項）。

第 1 号被保険者の保険料は、原則として所得状況等に応じて 6 段階に区分して設定されるが、特別の必要がある場合には、各市町村の判断により、更に区分して保険料を設定することができる（介護保険法施行令第 38 条、第 39 条）。

各市町村は第 2 号被保険者に対して介護保険料の徴収は行わない。

⑦介護給付（予防給付）費

給付費の種類は以下のとおりである。

■介護給付サービス給付費

居宅サービス	①訪問介護
	②訪問入浴介護
	③訪問看護
	④訪問リハビリテーション
	⑤居宅療養管理指導
	⑥通所介護
	⑦通所リハビリテーション
	⑧短期入所生活介護
	⑨短期入所療養介護
	⑩特定施設入居者生活介護
	⑪福祉用具貸与
	⑫特定福祉用具販売
地域密着型サービス	①定期巡回・随時対応型訪問介護看護
	②夜間対応型訪問介護
	③認知症対応型通所介護
	④小規模多機能型居宅介護
	⑤認知症対応型共同生活介護
	⑥地域密着型特定施設入居者生活介護
	⑦地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護
	⑧複合型サービス
住宅改修	
居宅介護支援	
施設サービス	①介護老人福祉施設
	②介護老人保健施設
	③介護療養型医療施設

■予防給付サービス給付費

介護予防サービス	①介護予防訪問介護
	②介護予防訪問入浴介護
	③介護予防訪問看護
	④介護予防訪問リハビリテーション
	⑤介護予防居宅療養管理指導
	⑥介護予防通所介護
	⑦介護予防通所リハビリテーション
	⑧介護予防短期入所生活介護
	⑨介護予防短期入所療養介護
	⑩介護予防特定施設入居者生活介護
	⑪介護予防福祉用具貸与
	⑫特定介護予防福祉用具販売
地域密着型介護予防サービス	①介護予防認知症対応型通所介護
	②介護予防小規模多機能型居宅介護
	③介護予防認知症対応型共同生活介護
介護予防住宅改修	
介護予防支援	

(注)地域密着型サービスの①と⑧については、平成24年度から始まったサービスである。

認定審査会にて要介護又は要支援認定を受けた被保険者が決められたケアプランに基づき介護サービスを受けた場合、被保険者負担は総額の1割で、残りの9割が介護又は予防給付費であり各市町村の介護保険事業特別会計から支払われる。

給付費は保険者が直接事業者を支払うわけではない。サービス事業者はサービスを提供した場合、各県にある国民健康保険団体連合会（以下「国保連」という。）にその請求をする。国保連はその請求を審査し、保険者に連絡をし、保険者は国保連を通して事業者に給付費を支払う。

⑧地域支援事業

地域支援事業は、介護予防事業、包括的支援事業（介護予防ケアマネジメント業務、総合相談支援業務、権利擁護業務及び包括的・継続的ケアマネジメント支援業務をいう。）及びその他の地域支援事業を行うことにより、被保険者が要介護状態又は要支援状態となることを予防するとともに、要介護状態になった場合においても、可能な限り地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的とするものであり、市町村が実施する事業である。

[2] 大津市の介護保険の概要

1. 高齢者及び介護保険認定者の状況

(1) 総人口と高齢者人口の推移

大津市の人口の推移は以下のとおりである。総人口、高齢者人口ともに増加しており、高齢化率（高齢者人口の総人口に占める割合）は平成 18 年度の 17.9%から、平成 23 年度には 20.5%へと上昇している。又、後期高齢者の割合が増えている。

大津市の平成 23 年度の高齢化率は 20.5%であり、全国平均の 23.3%より低い。

(単位：人)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
総人口	328,730	331,842	333,654	336,170	338,629	340,014
高齢者人口 A	58,853	61,510	64,113	66,726	68,420	69,614
前期高齢者人口	32,469	33,678	34,939	36,287	36,704	36,532
後期高齢者人口	26,384	27,832	29,174	30,439	31,716	33,082
高齢化率	17.9%	18.5%	19.2%	19.8%	20.2%	20.5%

資料：「おおつゴールドプラン 2012」より抜粋（各年 10 月 1 日現在）

(注) 高齢者とは 65 歳以上の者のことであり、前期高齢者とは 65 歳以上 75 歳未満、後期高齢者とは 75 歳以上の者のことである。

(2) 要支援・要介護認定者数

要介護等認定者数の推移をみると、毎年増加を続けている。又、第4期(平成21年から平成23年)の要介護等認定者数の実績は計画推計値より高くなっている。

大津市の平成23年度の認定率(要支援・要介護認定者の高齢者人口に占める割合)は、18.2%であり、全国平均の17.4%より高くなっている。

(単位：人)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
要支援・要介護認定者数B	9,849	10,112	10,573	11,174	11,922	12,638
うち第1号被保険者	9,566	9,827	10,301	10,897	11,638	12,314
うち第2号被保険者	283	285	272	277	284	324
認定率(B定率)	16.7%	16.4%	16.5%	16.7%	17.4%	18.2%

資料：「おおつゴールドプラン2012」より抜粋(各年10月1日現在)

(単位：人)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
要支援・要介護認定者数	9,849	10,112	10,573	11,174	11,922	12,638
要支援	422	—	—	—	—	—
要支援1	564	859	934	1,054	954	1,115
要支援2	876	1,599	1,805	1,813	2,026	2,144
要介護1	2,791	1,635	1,483	1,640	1,823	1,946
要介護2	1,767	2,189	2,322	2,431	2,557	2,697
要介護3	1,436	1,654	1,852	1,863	1,969	2,047
要介護4	1,089	1,197	1,226	1,348	1,390	1,448
要介護5	904	979	951	1,025	1,203	1,241

資料：「おおつゴールドプラン2012」より抜粋(各年10月1日現在)

(注) 平成18年度より「要支援」の方は「要支援1」～「要介護1」のうち、状態の維持・改善の可能性の高い方は「要支援2」へ変更された。

2. 歳入歳出決算状況

(1) 過去6年間の介護保険事業特別会計の歳入歳出の推移は以下のとおりである。

(単位：千円)

科 目	第 3 期			第 4 期		
	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
保険料	2,824,421	2,980,048	3,098,988	3,378,174	3,440,541	3,505,899
支払基金交付金	4,107,466	4,369,454	4,584,350	4,821,200	5,146,038	5,419,579
使用料・手数料	651	587	558	547	495	476
国庫支出金	3,127,246	3,235,101	3,616,571	3,674,503	3,915,220	4,115,044
県支出金	1,982,573	2,090,444	2,208,386	2,377,009	2,529,985	2,651,377
財産収入	1,121	4,297	5,829	8,018	4,970	3,104
一般会計繰入金	2,033,496	2,249,461	2,311,675	2,508,584	2,626,826	2,796,869
介護給付費準備基金繰入金	—	—	—	—	150,682	531,770
介護従事者処遇改善臨時特例基金繰入金	—	—	—	64,163	67,050	76,598
繰越金	779	256,500	197,971	258,958	8,921	25,375
諸収入	5,945	1,330	130	3,817	8,205	6,662
歳入合計	14,083,701	15,187,225	16,024,461	17,094,979	17,898,937	19,132,757

科 目	第 3 期			第 4 期		
	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
総務費	339,950	426,844	434,565	418,182	422,585	473,170
保険給付費	13,256,390	13,992,414	14,558,569	15,970,945	16,976,212	18,072,256
地域支援事業費	222,567	287,239	349,779	429,953	421,686	416,379
介護給付費準備基金積立金	1,121	143,286	124,787	111,176	4,469	2,889
介護従事者処遇改善臨時特例基金積立金	—	—	205,767	1,543	501	—
諸支出金	7,170	131,383	92,032	154,258	48,105	113,738
歳出合計	13,827,201	14,981,169	15,765,502	17,086,058	17,873,562	19,078,434

各科目の主な内容及び平成 23 年度の増減理由は以下のとおりである。

①保険料

第 1 号被保険者からの保険料収入。被保険者の伸びに伴い、収入額が増加している。

②支払基金交付金

第 2 号被保険者の介護納付金に係る社会保険診療報酬支払基金からの交付金。保険給付費の伸びに伴い増加している。

③国庫支出金

保険給付費の国庫負担金及び調整交付金。保険給付費の伸びに伴い増加している。

④県支出金

保険給付費の県負担額。保険給付費の伸びに伴い増加している。

⑤財産収入

主に介護給付費準備基金の運用収入

⑥一般会計繰入金

保険給付費の市負担額などの一般会計からの繰入金。保険給付費の伸びに伴い増加している。

⑦介護給付費準備基金繰入金

第 1 号被保険者の保険料分の剰余金を積立てた準備基金の取崩しによる繰入金。

⑧介護従事者処遇改善臨時特例基金繰入金

国の交付金を積立てた特例基金の取崩しによる繰入金。

⑨繰越金

前年度の剰余金。

⑩総務費

市職員の人件費、認定審査会費等の介護保険事業に要する事務費。財源は一般会計繰入による一般財源。

⑪保険給付費

介護サービス諸費、介護予防サービス諸費、高額介護サービス費などのサービス利用に伴う保険給付。要介護認定者の伸びに伴い増加している。

⑫地域支援事業費

介護予防事業及び包括的支援事業・任意事業の各事業に必要な経費。サービス利用者の伸びに伴い増加している。

⑬介護給付費準備基金積立金

第 1 号被保険者の保険料の剰余金の積立金。

⑭介護従事者処遇改善臨時特例基金積立金

国の交付金の積立金。

⑮諸支出金

介護給付費等返還金。

介護保険は介護保険法第3条に基づき特別会計を設けなければならない。通常、特別会計は特定の収入で特定の支出を賄うべきものであるが、介護保険事業特別会計のうち給付費の法定割合及び「総務費」については発生した金額全額が一般会計からの繰入により運営されている。

前記の表からもわかるとおり、大津市の介護保険事業特別会計は、制度開始以来健全な財政を維持しており、3年ごとの介護保険計画期間において、每期プラスとなっている。介護保険事業特別会計の剰余金は後で説明する「介護給付費準備基金」に積立てられている。

(2) 一般会計から繰入れられた金額

(単位：千円)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
介護給付費	1,656,305	1,748,962	1,819,847	1,996,368	2,122,026	2,259,032
地域支援事業費	42,290	49,178	65,140	99,794	89,789	82,767
給付費計	1,698,596	1,798,140	1,884,988	2,096,163	2,211,815	2,341,799
人件費	126,308	166,470	166,769	165,785	168,818	180,967
管理運営事業費	56,539	87,529	82,448	61,166	49,474	66,526
連合会負担金	2,281	2,309	2,348	2,387	2,427	2,465
徴収費	13,051	15,319	17,658	15,338	16,212	16,865
認定審査会運営費	24,893	26,691	26,693	26,976	24,229	36,519
認定調査事業 人件費	24,815	40,269	53,954	52,117	60,512	67,276
認定調査費	92,060	88,253	84,692	94,409	100,910	102,549
総務費計	339,950	426,844	434,565	418,182	422,585	473,170
その他	△5,050	24,476	△7,877	△5,760	△7,575	△18,100
総合計	2,033,496	2,249,461	2,311,675	2,508,584	2,626,826	2,796,869

介護給付費は総給付費のうち、法律で定められた割合（Ⅰ. 概要（2）介護保険制度の概要⑤財源の項で示されている割合）について市が負担しているものである。

人件費、管理運営事業費等の総務費は、介護保険に直接関係する費用であることから特別会計で処理されている。

3. 介護保険料

(1) 大津市の介護保険料

第4期（平成21年度から平成23年度）の大津市の保険料は、以下のとおりである。

（単位：円）

所得段階		算定基準	保険料年額	保険料月額換算
第1段階	生活保護受給者又は市民税非課税世帯で老齢福祉年金を受給されている方	基準額× 0.5	25,179	2,098
第2段階	本人及び世帯全員が市民税非課税で公的年金等収入金額+合計所得金額が80万円以下の方			
第3段階	本人及び世帯全員が市民税非課税で第2段階以外の方	基準額× 0.75	37,769	3,147
本人は市民税非課税だが、世帯員に市民税課税者がいる方				
第4段階	①本人の公的年金等収入金額と合計所得金額の合計が80万円以下の方	基準額× 0.88	44,315	3,692
	②上記以外の方	基準額	50,359	4,196
第5段階	本人が市民税課税で合計所得金額が125万円未満の方	基準額× 1.13	56,905	4,742
第6段階	本人が市民税課税で合計所得金額が125万円以上200万円未満の方	基準額× 1.25	62,948	5,245
第7段階	本人が市民税課税で合計所得金額が200万円以上500万円未満の方	基準額× 1.5	75,538	6,294
第8段階	本人が市民税課税で合計所得金額が500万円以上の方	基準額× 1.75	88,128	7,344

大津市は、原則の6段階より多い8段階に分け、さらに第4段階においては、負担軽減もあり、合計9段階に分かれている。又、大津市の第4期保険料の基準額は月額4,196円であり、全市町村別の平均である4,160円よりは若干高いが、全41中核市平均の4,272円より若干低く、23番目の水準であった。平成24年度から平成26年度までの第5期においては、所得段階は負担軽減による段階分けを合わせると合計13段階とさらに細分化されることとなり、基準額の月額は5,150円と、全41中核市の平均である5,084円を上回る結果となった。

第1期から第5期の年額保険料の最低額、基準額及び最高額は以下のとおりである。

(単位：円)

	最低額		基準額		最高額	
	年額	増加率	年額	増加率	年額	増加率
第1期	16,315	—	32,630	—	48,945	—
第2期	20,844	27.8%	41,688	27.8%	62,532	27.8%
第3期	23,668	13.5%	47,336	13.5%	71,004	13.5%
第4期	25,179	6.4%	50,359	6.4%	88,128	24.1%
第5期	26,265	4.3%	61,800	22.7%	129,780	47.3%

(注) 第1期は平成12年度から平成14年度

第2期は平成15年度から平成17年度

第3期は平成18年度から平成20年度

第4期は平成21年度から平成23年度

第5期は平成24年度から平成26年度

給付費の伸びに伴い、保険料も每期増加している。保険料の増加率は各所得段階において、第2期は27.8%、第3期は13.5%と同じであったが、第4期以降は応能負担をより徹底させ、所得段階の高い被保険者の保険料がより高くなるよう設定しており、第4期の最低額や基準額の増加率が6.4%であるのに対し、最高額では24.1%の増加率となっている。第5期においてはさらに、その差が広がり、最低額の増加率が4.3%であるのに対し、最高額は47.3%となっており、この結果、第5期の最低額と最高額の保険料の差額は103,515円と大きくなっている。

第4期及び第5期における近畿の中核市全9市の保険料の概要は、以下のとおりである。

(単位：円)

	第4期 (平成21年度から平成23年度)			第5期 (平成24年度から平成26年度)		
	最低額	基準額	最高額	最低額	基準額	最高額
豊中市	25,560	51,120	89,460	30,336	60,672	113,760
高槻市	20,736	46,080	82,944	23,985	53,300	106,600
東大阪市	28,608	57,216	114,432	32,310	64,620	142,164
姫路市	27,480	54,960	96,180	31,440	62,880	110,040
尼崎市	28,265	56,529	98,926	32,048	64,095	112,167
西宮市	24,500	49,100	98,100	29,700	59,400	118,700
奈良市	21,200	47,100	94,100	25,400	56,500	112,900
和歌山市	29,680	59,370	118,740	34,870	69,750	139,500
大津市	25,179	50,359	88,128	26,265	61,800	129,780
平均	25,690	52,426	97,890	29,595	61,446	120,623
上記9市中 大津市の順位	6位	6位	8位	7位	5位	3位

(注) 3年間の保険料が一定でない市について、第4期は平成23年度の保険料を、第5期は平成24年度の保険料を記載している。

保険料は各市町村の高齢者や要支援・要介護者の人数、介護施設の整備状況などにより影響を受け、又各市町村の裁量によって算定される。大津市においては、第4期は最低額、基準額及び最高額のいずれも上記9市の平均以下であったが、第5期は基準額及び最高額は平均より大きくなっている。又、上記9市中の順位も基準額と最高額で上がり、最高額では第4期の8位から3位に上がり、他市と比べて高額所得者に高負担となっていることがわかる。

(2) 保険料の算定

保険料は3年の計画期間を通じ財政の均衡を保てるように算定される。介護給付費は総じて増加傾向にあるが、保険料は3年を通じて同じであることから、計画期間の初年度には一定程度の剰余金が生じることが想定されており、この剰余金を管理するために市町村は介護給付費準備基金（以下「準備基金」という。）を設けることができるとされている。

そして、介護給付費が見込みを下回るなどの場合は剰余金を準備基金に積み立て、介護給付費が見込みを上回るなどの場合は、前年度以前に積み立てられた準備基金から必要額を取り崩し、計画期間の最終年度において残高がある場合には、次期保険料を見込むに当たり準備基金を取り崩すことが基本的な考え方となっている。

大津市の介護給付費準備基金の各計画年度末の残高は、以下のとおりである。

(単位：千円)

計画期	年度	残高
第1期	平成14年度末残高	384,700
第2期	平成17年度末残高	657,299
第3期	平成20年度末残高	926,495
第4期	平成23年度末残高	362,368

第3期までは各期において、歳入が歳出を上回り、残高が積み上がっていった。第4期の保険料の算定においては、準備基金750,000千円の取り崩しを織り込み、実際に682,499千円を取り崩したため、第1期以降増加していた準備基金残高が第4期末では362,368千円と減少した。準備基金を取り崩すことにより、保険料の軽減が図れるため、全額を取り崩すという考えもある。しかし、準備基金残高がなく、万一給付費が膨らみ保険料が不足する事態となった時には、県から借入を行わなければならない、その返済額は次年度以降の保険料に上乗せされるという不都合が生じるため、全額を取り崩す計画は立てていない。

大津市は第5期の計画においては、362,368千円のうち266,752千円の取り崩しを行う計画を立て、準備基金の残高が過剰とならないようにするとともに、保険料の軽減もできる限り考慮し、保険料を算定している。

第4期保険料算定の際の推計と実績は、以下のとおりである。

(単位：千円)

	平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	推計	実績	推計	実績	推計	実績
総給付費	15,570,426	15,241,712	16,246,892	16,190,825	17,089,890	17,171,453
特定入所者介護サービス費	468,900	458,180	490,962	477,337	515,971	538,179
高額介護サービス費等	273,422	246,717	286,290	285,097	300,870	338,185
審査支払手数料	26,996	24,334	28,261	22,952	29,707	24,438
地域支援事業費	447,495	429,953	463,021	421,686	465,471	416,379
歳出計	16,787,241	16,400,898	17,515,428	17,397,899	18,401,911	18,488,636

	合 計		差 額
	推計合計	実績合計	
総給付費	48,907,210	48,603,991	303,219
特定入所者介護サービス費	1,475,834	1,473,697	2,136
高額介護サービス費等	860,583	870,000	△9,416
審査支払手数料	84,965	71,725	13,240
地域支援事業費	1,375,987	1,268,019	107,968
歳出計	52,704,581	52,287,434	417,147

総給付費は3年合計では303,219千円実績が推計より少なかったが、年々実績が増加しており、平成23年度は推計より81,562千円多くなっており、予想より給付費が増加してきている状況である。又、地域支援事業については実績が推計より毎年少なかった。これらの結果、合計で推計と実績の差は417,147千円であった。当該差額はより少額であることが望ましいが、総給付費の1%未満であり、総じて保険料の算定は適正に行われていたと言える。

上記表のうち、地域支援事業費の内訳は、以下のとおりである。

(単位：千円)

	平成 21 年度		平成 22 年度		平成 23 年度	
	推計	実績	推計	実績	推計	実績
介護予防事業	121,239	79,107	122,538	68,243	122,594	53,837
包括的支援事業	246,844	249,798	253,507	246,039	253,507	258,422
任意事業	79,411	101,047	86,975	107,403	89,369	104,119
地域支援事業計	447,495	429,953	463,021	421,686	465,471	416,379

	合 計		差 額
	推計合計	実績合計	
介護予防事業	366,372	201,188	165,183
包括的支援事業	753,858	754,260	△ 402
任意事業	255,756	312,569	△ 56,813
地域支援事業計	1,375,987	1,268,019	107,968

介護予防事業費は、すべての年度において実績が推計を下回っている。ますます高齢化が進むなか、要支援・要介護に陥るリスクの高い高齢者が要支援・要介護状態になることを予防することや、活動的な状態にある高齢者ができるだけ長く生きがいを持ち地域で自立した生活を送ることができるようにすることを目的とする介護予防事業は、膨らむ介護保険財政の伸びを抑え、介護保険制度の健全な持続のために大変重要な事業である。しかしながら大津市においては、ますます高齢化が進んでいる状況にもかかわらず、平成 21 年度から平成 23 年度には、計画した介護予防事業費 366,372 千円の 55%未満である 201,188 千円の事業しか実施されなかった。

4. 保険料の収納事務

(1) 保険料の収納状況

平成 19 年度から平成 23 年度までの現年度の介護保険料の収納状況は、以下のとおりである。

(単位：千円)

	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
特別徴収調定額	2,653,539	2,766,781	3,041,201	3,148,273	3,212,313
普通徴収調定額	359,112	367,296	374,213	324,506	326,653
合計調定額	3,012,651	3,134,078	3,415,414	3,472,779	3,538,966
特別徴収収納済額	2,653,539	2,766,781	3,041,201	3,148,273	3,212,313
普通徴収収納済額	313,898	320,095	324,575	278,896	283,006
合計収納済額	2,967,437	3,086,877	3,365,776	3,427,169	3,495,319
特別徴収収納率	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
普通徴収収納率	87.4%	87.1%	86.7%	85.9%	86.6%
合計徴収収納率	98.5%	98.5%	98.5%	98.7%	98.8%
収納未済額	45,213	47,200	49,637	45,609	43,646
未納者数	1,654 人	1,702 人	1,923 人	1,633 人	1,563 人

特別徴収は年金から自動的に徴収されるため、収納率は 100%となる。市が直接徴収事務を行うのは、第 1 号被保険者のうち普通徴収者に係るものである。

普通徴収の収納率は、平成 19 年度から平成 23 年度までの間は 85.9%から 87.4%までの間で推移し、毎年 43,646 千円から 49,637 千円が未納となっている。

(2) 未納となった保険料の状況

介護保険料は消滅時効が2年であることから、2年を超えて未納である場合は徴収権が消滅し、回収することができなくなるため不納欠損処理される。

平成19年度以降の未納保険料のうち平成23年度末までに不納欠損処理された額及び回収額は、以下のとおりである。

(単位：千円)

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
現年度分未納額	A	45,213	47,200	49,637	45,609	43,646
うち平成23年度末までの不納欠損処理済額	B	37,455	38,207	32,304	—	—
不納欠損処理率	$C=B \div A$	82.8%	80.9%	65.1%	—	—
平成23年度末未納額	D	1,191	2,013	10,301	40,989	43,646
差引回収額	$E=A-B-D$	6,566	6,979	7,031	4,620	—
回収率	$F=E \div A$	14.5%	14.8%	14.2%	10.1%	—

時効の中断事由である分納誓約や一部入金があれば債権が消滅せず、不納欠損処理されない。平成23年度末までに時効の中断がなく不納欠損処理されたものは、概ね平成22年1月末納付期限までの保険料である。

上記D欄の平成23年度末現在の未納額のうち、平成19年度及び平成20年度に係る金額は、時効の中断事由による未納額で、平成21年度に係る金額は時効の中断事由によるものと消滅時効未到来のものが混在している。また、平成22年度及び平成23年度に係る金額は平成23年度末現在消滅時効が未到来であり、不納欠損処理済額はゼロであるため、回収額を除く額である。

全期間について消滅時効が到来している平成19年度及び平成20年度の不納欠損処理率を見ると、現年度分が未納となった場合、未納保険料の15%未満が回収されたのみで、80%以上が回収されず、平成19年度分は37,455千円、平成20年度分は38,207千円が不納欠損処理されている。

(3) 平成 23 年度における介護保険料の未収金の内訳

平成 23 年度末の介護保険料の未収金の所得段階区分別、現年度及び過年度保険料別の内訳は、以下のとおりである。

(単位：千円)

所得段階区分	現年度分		滞納繰越分		合計未納額	
	人数	未納額	人数	未納額	人数	未納額
第 1 段階	78	963	83	1,385	117	2,348
第 2 段階	433	7,580	460	10,089	654	17,670
第 3 段階	194	4,903	197	5,954	285	10,857
第 4 段階軽減措置	228	7,051	242	9,066	344	16,117
第 4 段階	84	2,046	93	2,753	129	4,799
第 5 段階	238	8,727	255	11,287	361	20,015
第 6 段階	167	6,501	184	8,485	257	14,987
第 7 段階	121	4,935	142	6,764	192	11,700
第 8 段階	20	936	24	1,286	32	2,223
合 計	1,563 人	43,646	1,680 人	57,074	2,371 人	100,721

(注 1) 合計未納額における人数は同一人の重複を数えず、実人数とした。

(注 2) 滞納繰越分は平成 22 年度以前の保険料のうち消滅時効が未到来のものである。

平成 23 年度末現在における介護保険料の未収金は、総額 100,721 千円であり、滞納者は合計 2,371 人である。平成 23 年度現年分を滞納している 1,563 人の半数以上である 872 人は滞納繰越分欄にも未納額があり、複数年継続して滞納している。

(4) 平成 23 年度分を全額滞納している被保険者に係る過年度の未納額

平成 23 年度保険料を全額納付していない被保険者の所得段階区別の内訳、及び当該被保険者の過年度の保険料の滞納状況は、以下のとおりである。

(単位：千円)

所得段階区分	平成 23 年度分 滞納人数	平成 23 年度 現年分	平成 23 年度 繰越分	平成 23 年度 不納欠損処理分	平成 22 年度 不納欠損処理分	合計
第 1 及び 第 2 段階	258	6,496 (25)	8,196 (33)	5,376 (28)	4,281 (25)	24,350 (94)
第 3 段階	85	3,210 (37)	3,536 (43)	2,436 (40)	1,650 (33)	10,833 (127)
第 4 段階 軽減措置	105	4,653 (44)	5,648 (55)	3,014 (40)	2,470 (42)	15,786 (150)
第 4 段階	32	1,611 (50)	1,778 (57)	1,097 (47)	1,011 (43)	5,498 (171)
第 5 段階	99	5,633 (56)	5,619 (62)	3,285 (51)	2,823 (48)	17,362 (175)
第 6 段階	52	3,273 (62)	3,479 (69)	2,107 (55)	1,385 (47)	10,245 (197)
第 7 段階	37	2,794 (75)	2,513 (73)	1,771 (61)	1,207 (67)	8,287 (223)
第 8 段階	4	352 (88)	390 (97)	244 (81)	482 (160)	1,469 (367)
合 計	672 人	28,025 (41)	31,163 (49)	19,333 (40)	15,312 (37)	93,835 (139)

(注 1) () は 1 人あたり金額である。

(注 2) 平成 23 年度不納欠損処理分とは消滅時効が完成し、収納することができなくなったため不納欠損処理された額であり、概ね平成 21 年 2 月末納付期限のものから平成 22 年 1 月末納付期限までの保険料である。

(注 3) 平成 22 年度不納欠損処理分とは消滅時効が完成し、収納することができなくなったため不納欠損処理された額であり、概ね平成 20 年 2 月末納付期限のものから平成 21 年 1 月末納付期限までの保険料である。

上記表のとおり、平成 23 年度保険料全額を滞納している被保険者は 672 人であり、滞納者総数 1,563 人の 42%、金額では 28,025 千円であり、平成 23 年度現年分未納額合計額 43,646 千円の 64%を超えている。又、同滞納者は過年度から継続的に滞納しており、上記期間だけをみても、総額 93,835 千円、1 人あたり平均 139 千円を納付していない。

(5) 保険料の徴収事務

介護保険料の普通徴収に係る徴収については、「介護保険料 債権管理マニュアル」に以下のように記載されている。

①納付書及び納付がなかった場合の督促状の送付

- ・少なくとも納付期限の10日前までに（口座振替による納付で残高不足等により口座振替ができなかったことが判ったときは、直ちに）納付義務者あて納付書を送達する。
- ・納付がない場合は、納付期限後20日以内に督促状を発送する。

②納付催告

督促状を発送してもなお保険料の納付がない場合は、納付催告を行う。

⑦納付催告は最低年2回文書により実施するほか、電話により随時行う。

④介護認定の申請（新規・更新・区分変更）をした者で保険料の未納がある場合は、その都度電話による納付催告を行う。

③滞納処分

文書又は電話による催告を実施してもなお保険料の納付がない場合で、滞納者に一定の所得又は財産がありながら納付に関して誠意が認められないときは、滞納処分等を実施する。

大津市では、滞納者から認定申請があった場合、給付制限を避けるためその旨の説明を兼ねて電話で納付指導を行っているが、認定申請等がなければ納付指導も督促も行っていない。これまで、上記②の⑦に書かれている電話による納付催告を行っておらず、又、③の滞納処分を介護保険単独で行ったことがない。

5. 要介護認定手続

(1) 要介護認定手続の流れ

①重要性

要介護認定により要介護区分が確定し、区分ごとに定められた支給限度額の範囲内での介護サービスの利用が保険給付の対象となる。そのため、要介護認定が介護保険制度においては重要となる。

②大津市の認定調査

(ア) 訪問調査

被保険者から介護認定の申請を受けると、訪問調査を行い、その心身の状況や置かれている環境その他厚生労働省令で定める事項について調査を行う。

申請には、

㊦「新規申請」

①既に要介護認定を受けている人が、その介護の必要の程度が現に受けている要介護認定に係る要介護状態区分以外の要介護状態区分に該当する場合に、要介護度の変更の認定を受けるための申請である「区分変更申請」

②既に要介護認定を受けている人が有効期間の満了後においても要介護状態に該当すると見込まれるときに引き続き介護サービスを受けるために行う「更新申請」

がある。更新申請は前回の認定の際に決められた3ヶ月から24ヶ月までの有効期間が満了するまでに行う必要がある。

要介護認定審査における有効期間は、以下の範囲で決定される(介護保険法施行規則)。

申請区分等		原則の 認定有効期間	設定可能な認定 有効期間の範囲
新規申請		6ヶ月	3～6ヶ月
区分変更申請		6ヶ月	3～12ヶ月
更新申請	前回要支援→今回要支援	12ヶ月	3～12ヶ月
	前回要介護→今回要介護	12ヶ月	3～24ヶ月
	前回要支援→今回要介護	6ヶ月	3～12ヶ月
	前回要介護→今回要支援	6ヶ月	3～12ヶ月

(注1) 平成23年度の認定有効期間。

(注2) 認定有効期間を原則より短期間に定めるのは、原則の有効期間が満了する前に現在の要介護状態区分が変更すると考えられる場合で、原則より長期間に定めるのは、原則の有効期間よりも長期間に渡り現状の要介護状態区分が変化しないと考えられる場合である。

介護保険法では、㉞新規申請は必ず市の職員が直接調査を行い（介護保険法第 27 条第 2 項）、㉜区分変更申請及び㉝更新申請は指定居宅介護支援事業者、地域密着型介護老人福祉施設、介護保険施設その他の厚生労働省令で定める事業者若しくは施設（以下「介護サービス事業者等」という。）又は介護支援専門員であって厚生労働省令で定めるものに委託することができることとなっている（介護保険法第 28 条第 5 項、第 29 条第 2 項）。ただし、都道府県知事が指定した指定市町村事務受託法人については、申請区分を問わず委託が可能である（介護保険法第 24 条の 2）。

大津市では、㉞新規申請は大津市の職員が直接行い㉜区分変更申請は市の職員が行う場合と介護サービス事業者等の調査員が行う場合があり、㉝更新申請のうち要支援 1、2 の被保険者については主に大津市の介護保険課の職員又は地域包括支援センターの職員が、要介護 1 から 5 の被保険者については、主に介護サービス事業者等の調査員に委託している。

（イ）調査票の点検

提出された訪問調査票は大津市の職員が不明な点や誤りがないか等内容を確認し、一次判定であるコンピューター判定を行う。また、訪問調査と同時進行で主治医の意見書入手する。一次判定結果及び主治医の意見書を元に認定審査会による二次判定で要介護度の審査、認定が行われる。

③認定審査会

大津市は 67 人の認定審査委員が 3 人又は 5 人で構成される合議体に分かれ、審査を行っている。平成 23 年度は 3 人から構成される合議体（更新申請の認定審査を行う）が 26 合議体、5 人から構成される合議体（新規及び区分変更申請の認定審査を行う）が 6 合議体あった。

平成 23 年度の各申請区分別の審査件数及び審査方法は以下のとおりである。

申請区分	申請数	新規・区分変更に対する割合	全申請に対する割合	認定調査員 (注)	認定審査会における審査員の人数
新規	3,169 件	72.1%	23.3%	職員	5 人
区分変更	1,225 件	27.9%	9.0%	職員・事業者等	5 人
小 計	4,394 件	100.0%	32.3%	—	—
更新	9,054 件	—	66.5%	職員・事業者等	3 人
前住所地	162 件	—	1.2%	—	—
合 計	13,610 件	—	100.0%	—	—

(注)認定調査員欄の職員とは大津市の職員のことであり、事業者等とは介護サービス事業者等のことで、主に担当ケアマネジャーである。

「更新申請」については、主に状況に詳しい担当ケアマネジャーにより調査が行われ、3

名の審査委員が審査している。認定期間内に本人の心身の状況等に明らかな変化があった場合の「区分変更申請」については、より適正な調査が必要であるとの観点から、できる限り大津市の職員による調査を実施することが望ましいが、現在は担当ケアマネジャーによる調査が多く行われている。又、「区分変更申請」に係る認定審査は、より厳格な審査が必要であり、さらに難易度が上がることから、更新申請を担当する審査会よりも2名多い5名の審査委員が審査を行っている。

それぞれの合議体は概ね毎月1～2回、審査会を行うよう計画されており、1合議体あたり原則30件の審査を行っている。市は審査会開催日の1週間前までに審査に必要な資料(一次判定結果、調査票及び医師の意見書)を担当委員に渡し、開催日までに各委員から事前判定を提出してもらい、一次判定結果、前回の要介護度及び各審査員の事前判定結果を一覧表にまとめ、議論が必要な点が一目でわかるような工夫をすることにより、審査会の進行をスムーズなものにしている。

④認定審査会の審査時間及び件数

二次判定である認定審査会の平成24年2月の1回あたり平均の審査結果は、以下のとおりである。

	審査件数	所要時間	1次判定と2次判定結果が異なる件数	審査員の意見が分かれた件数
新規・区分変更申請審査	30.67件	35分	1.17件	3.25件
更新申請審査	30.11件	59分	6.15件	5.88件

(平成24年2月の審査会議事録より監査人が集計)

新規・区分変更の審査と更新の審査を比べると、1回あたり平均審査件数はどちらもほぼ同じ30件程度である。しかし、1回あたり平均所要時間は新規・区分変更申請審査が35分であるのに対し、更新申請審査は59分と24分長い。

一次判定の元となる調査について、要介護1から5までの被保険者の更新申請の調査は、概ね大津市の職員ではなく介護サービス事業者等に委託している。介護サービス事業者等に委託された調査票の記載内容が、一次判定であるコンピューター判定結果と整合しない場合などは、審査会において状態像や介護の手間について議論されるため、審査に時間がかかることとなる。

上記表のとおり、一次判定と二次判定が異なる結果となった件数が新規・区分変更申請審査では平均1.17件であるのに対し、更新申請審査では平均6.15件と5倍以上になっており、認定調査及び主治医の意見書を元にした二次判定を行う審査会において、各審査員の意見が分かれた件数も新規・区分変更申請審査では平均3.25件であるのに対し、更新申請

審査では平均 5.88 件と多く、更新申請においてより議論が必要とされていることが伺える。

⑤更新申請における要介護度の変更

要介護（要支援）認定期間の満了に伴う更新申請において、要介護（要支援）区分が変更となることも多い。

平成 24 年 2 月の更新申請において、要介護度に変更があった件数は以下のとおりである。

(単位：件)

	重度変更	軽度変更	小計	変更なし	合計
変更なし	—	—	—	496	496
1 段階	176	73	249	—	249
2 段階	40	14	54	—	54
3 段階	5	6	11	—	11
4 段階	1	1	2	—	2
5 段階	0	0	0	—	0
6 段階	1	0	1	—	1
合計	223	94	317	496	813
割合	27.4%	11.6%	39.0%	61.0%	100.0%

(平成 24 年 2 月の審査会議事録より監査人が集計)

(注) 重度変更とは要介護 1 であった被保険者が認定審査において要介護 2 以上になることなど、申請前の介護度より重度な介護度となることであり、軽度変更とは、逆に申請前の介護度より軽度な介護度となることである。

上記表から、更新申請の全 813 件のうち 39%にあたる 317 件について、要介護（要支援）区分に変更があったことがわかる。さらに、変更があった 317 件のうち、21%を超える 68 件は 2 段階以上の変更であった。

大津市は、区分変更申請の場合に、より厳格な審査が必要であると考え、5 人の認定審査委員による審査会において審査を行っており、認定有効期間も最長 12 ヶ月であるが、更新申請において、結果として区分が変更となった場合については、例えば要介護 1 から要介護 5 になったとしても、3 人の認定審査委員による審査会で審査され、有効期間も最長 24 ヶ月となる。

6. 給付事務

(1) 給付の適正化の背景

介護保険制度が平成 12 年 4 月に始まって以来、要介護（要支援）認定者やサービス利用者は年々増加してきたが、一方で介護給付費の急激な増大や不適切事業者の存在、さらには介護サービスの利用が必ずしも要介護（要支援）者の自立支援につながっていないなどの課題も指摘され、真に介護サービスを必要とする高齢者が利用しているか、適切なケアマネジメントが実施されているかなどの検証も求められてきた。

こうした状況を踏まえながら、介護保険の信頼性を高めるとともに持続可能な制度として安定的に運営できるよう、積極的な介護給付の適正化の取り組みが必要であるとして、国、都道府県及び市町村（保険者）が連携して適正化事業を実施してきている。

今後一層高齢化が進む中で、高齢者が自立した生活を営むことができるよう適切なサービスを提供する基盤を整えることが求められており、介護給付適正化の重要性はさらに高まると考えられる。

(2) 給付の適正化の取り組み

介護給付の適正化は、高齢者の自立を支援するという観点に立って、介護給付を必要とする者を適切に認定し、真に必要とするサービスを事業者が適切にサービス提供するように促すことである。このことが、不適切な給付を削減する一方で、利用者に対する適切な介護サービスの確保と介護給付費や保険料の増大の抑制につながるものであることから、次の 3 点を視点として介護給付適正化の「3つの要」として取り組みを推進している。

- ・要介護認定の適正化
- ・ケアマネジメント等の適切化
- ・事業者のサービス提供体制及び介護報酬請求の適正化

①大津市による取り組み内容

(ア) 要介護認定の適正化

大津市は、要介護認定調査の直営化をできる限り行い、また、委託認定調査に対する事後点検は全件実施を行っている。平成 23 年度においては、市の職員が更新申請に係る認定調査のうち 26%を行い、区分変更申請に係る認定調査の 19%を行っている。認定調査は、専門的知識と事例の積み上げによる経験が必要であり、継続的な調査員の質の維持・向上を図るとともに、申請件数の増加に伴い、調査員や市職員等の確保が課題である。

(イ) ケアプランの点検

滋賀県からの「取り組み方針」においては、

- ⑦利用者の自立支援に資する適切なケアプランであるか等に着目したケアプランの点検を実施すること
- ⑧質的向上を図るとともに点検割合についても増加することが望ましく、「ケアプラン点検

マニュアル」や国保連介護給付適正化システムから提供される帳票等の活用、一般職員のケアマネジメントに関する研修会への参加を促すなど、点検の充実を図ることとされている。大津市としても、適切なケアマネジメントの重要性の再認識を促すこと等によりケアプランの質的向上につながったほか、ケアプラン点検を通じて事業者や利用者、地域が抱える課題・ニーズの把握を行うことができたという点では、事業に対する一定の評価をしているとのことであるが、本来の目的である給付費の抑制にどのくらい効果があるかということになると、その明確な指標がないことや体制的に大規模な点検が行えていないこと等からその成果が上がっているとは言えないというのが実情である。

なお、大津市が平成 23 年度に実施したケアプラン点検は 14 人分であるが、ケアプランチェックは、本来介護報酬に関する豊富な知識と実務経験に裏打ちされたケアプラン作成能力を有する者が行うことが効果的であることから、そうした専門的知識をもった人材を継続的に確保することが必要である。さらには相当数の点検をこなし、当該点検を意味あるものにするためには、それに見合った実施体制の確保が課題である。

(ウ) 住宅改修・福祉用具実態調査

住宅改修や福祉用具購入の申請において、提出資料や写真からは現状がわかりにくいケース等を中心に申請者宅を訪問し現地確認を行っている。又、施工後及び購入後の利用状況についても、一部実態調査を実施している。

(エ) 介護給付費通知

大津市では 1 年に 1 回前年の 8 月から当年 7 月までの 1 年分の介護保険給付についての通知書を被保険者に送付している。送付したことにより保険給付の過誤が発覚したことはないことから、発送に要する費用や手間がかかる一方で適正化の効果が見えにくいとの意見もあるが、通知書によりサービス利用状況や自己負担額についての利用者の認識を高め、また介護サービス事業所の不正請求防止につながっていると考えられる。

(オ) 医療情報との突合

国保連が医療情報と介護保険の給付情報との突合や、複数月にまたがる請求明細書の内容の確認を行い、二重請求の有無や提供されたサービスの整合性の点検を行うものである。国保連から 2 ヶ月に一度、大津市に医療給付と介護給付が重複支給された被保険者について報告書が提供される。大津市は 1 年分まとめて確認を行い、過誤と思われる場合に介護サービス事業所等に問い合わせを行い、不適正な給付かどうかの確認をしている。平成 23 年度の過誤は 14 件、過誤調整額は 97 千円であった。

(3) 給付制限

介護保険料滞納者に係る保険給付制限は、以下のとおりである。

①償還払い化

1 年以上滞納した場合…介護サービスの利用料を一旦全額自己負担し、申請により後で

保険給付（利用料の 9 割）が支払われる。

②一時差止

1 年 6 ヶ月以上滞納した場合…利用料の全額を自己負担し、申請後も保険給付の一部又は全部が一時的に差し止められる。又滞納していた保険料が保険給付から差し引かれる。

③給付額の減額

2 年以上滞納した場合（保険料を徴収する権利が時効によって消滅している期間がある場合）…保険給付の減額（9 割→7 割）が行われる。減額する期間の長さは次の算式に基づいて計算される。又、この期間中は高額介護サービス費等の支給も行われない。

保険料徴収権消滅期間

$$\text{保険料徴収権消滅期間} \times \frac{\text{保険料徴収権消滅期間}}{\text{保険料徴収権消滅期間} + \text{保険料納付済期間}} \div 2 \times 12 \text{ (月)}$$

①、②については、4. 保険料の収納事務（5）保険料の徴収事務②納付催告の催告書裏面に記載されている。しかし、大津市では上記保険料を滞納している場合の措置を適用しておらず、1 年以上滞納している被保険者もそれ以外の被保険者と同様の保険給付を受けている。

又、大津市は平成 22 年 1 月までは③の給付制限を行っていなかったが、平成 22 年 2 月から給付制限を開始している。平成 22 年 2 月から平成 24 年 3 月 31 日までに給付制限対象者の要介護(要支援)認定決定が 58 件あり、このうち保険給付請求のあった 24 件について実際に給付制限が行われ、改善が図られている。

7. 事業者の指導及び監査

(1) 目的

大津市が指定する地域密着型サービス事業所、地域密着型介護予防サービス事業所及び介護予防支援事業所（以下「地域密着型サービス事業所等」という。）が介護保険法その他の法令により規定された人員、設備の基準を充足し、かつ、適正な運営を行っているか否かについて指導及び監査することにより、地域密着型サービスの趣旨に沿った質の高いサービスの提供と保険給付の適正化を図ることを目的として実施している。

(2) 内容

年度ごとの重点項目を設け、適正な保険給付の確保、指定基準は遵守されているか、又、高齢者虐待の防止、個人情報の保護に関して適切な措置を講じているか、などの観点から地域密着型サービス事業所等の適正な運営が確保されるよう実地指導を行うものである。ただし、著しい運営基準違反、介護報酬の不正請求及び不適切な介護サービスの提供の疑いがある場合には、実地指導を中止し、直ちに監査を実地するものとしている。

(3) 指導の重点事項等

平成 23 年度の指導においては「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」(平成 18 年 3 月 14 日厚生労働省令第 34 号)等の遵守及び「指定地域密着型サービスに要する費用の額の算定に関する基準」(平成 18 年 3 月厚生労働省告示第 126 号)等に定める適切な介護報酬の請求事務についての指導の徹底を図ることとしている。

(4) 指導方法

集団指導…説明会、研修会の形式で地域密着型サービス事業所等の従業者を一定の場所に集め講義方式により概ね年 1 回実施

実地指導…設備、帳簿等を実地に確認し、面談方式により 1 事業所につき、事業開始初年度、概ね 2～3 年後及び指定更新時に実施

(5) 平成 23 年度の実地指導の実績

①直近 2 年間に実地指導を実施しなかった事業所→16 事業所

②平成 22 年度及び平成 23 年度中に指定された事業所(指定日より概ね 6 ヶ月を経過した時点で実施)→4 事業所

③平成 23 年 9 月 1 日から平成 24 年 8 月 31 日までに指定の有効期間の満了日を迎える事業所(満了日を迎える概ね 3～6 ヶ月前を目途に実施)→10 事業所

(6) 営利法人の運営する介護サービス事業所に対する指導監査

平成 20 年度から平成 24 年度までの 5 年間で営利法人が運営するすべての地域密着型サービス介護サービス事業所に対する指導監査を実施することとしており、平成 23 年度については上記実地指導に併せて実施された。監査の実施にあたっては、書面検査の方法により実施するものとし、必要に応じて実地検査を実施することとしている。平成 23 年度は 2 事業所について実施し、平成 20 年度から平成 23 年度までの 4 年間で対象の全営利法人事業所の指導監査を終了した。

(7) 実地指導の結果

全 30 事業所のいずれにも重大な指摘はなかった。

(8) 平成 24 年度以降の指導監査について

大津市は、平成 18 年度から平成 23 年度までは介護サービス提供事業所のうち、地域密着型サービス事業所についてのみ、指定、更新及び指導監査等の事務を行ってきた。しかし介護保険法の改正により、平成 24 年 4 月 1 日からはその他の居宅サービス事業所等の事務についても滋賀県から権限移譲され、大津市が行うこととなった。このため、平成 24 年度からは地域密着型サービス事業所等のみではなく、居宅サービス事業所等についても指導監査を実施することになった。

8. 地域支援事業

(1) 地域支援事業の必要性

今後、ますます高齢化が進む中、介護保険制度を破綻させないために、いかに新たな要介護者が出ることを最小限に抑え、介護給付費の増加を抑制することができるかが大変重要である。そのため、地域支援事業がますます重要となってきた。

(2) 大津市の地域支援事業の内容

大津市が行っている地域支援事業の内容は、以下のとおりである。

介護予防事業	■二次予防事業 要支援、要介護状態になるおそれの高い方を対象とする介護予防事業	二次予防事業対象者把握事業 通所型介護予防事業 (おおつ元気アップ教室) 訪問型介護予防事業 二次予防事業評価事業
	■一次予防事業 すべての高齢者(主として活発的な状態にある高齢者)を対象とする介護予防事業	介護予防普及啓発事業 地域介護予防活動支援事業 一次予防事業評価事業
包括的支援事業	地域包括支援センターによって、地域の高齢者の実態把握、介護サービス以外の生活支援サービスとの調整、支援困難な事例への対応等	介護予防ケアマネジメント業務 総合相談支援業務 権利擁護業務 包括的・継続的ケアマネジメント支援業務
任意事業	地域の実情に応じた多様な支援事業	介護給付等費用適正化事業 成年後見制度利用支援事業 住宅改修支援事業 紙おむつ給付事業 「食」の自立支援事業[一般] 介護相談員派遣事業

介護予防事業は要介護状態、要支援状態となることを予防するとともに、要介護状態となった場合においても、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援することを目的とするものである。

(3) 二次予防事業の実施状況

大津市では、要支援・要介護認定を受けることが近いと思われる「二次予防事業」対象者を把握するため、厚生労働省が作成した 25 項目及び大津市が追加した 9 項目について、65 歳以上の要支援・要介護認定者以外に対し毎年アンケート調査を行っている。平成 23 年度については、アンケート発送者数 55,923 人に対し、平成 23 年 12 月末現在 67.3%にあ

たる 37,661 人からアンケートの返送があり、このうち 9,194 人が「二次予防事業」対象者であることを把握した。

アンケート結果により把握した二次予防事業に対して①運動器の機能向上、②栄養改善、③口腔機能向上を目的としたプログラムで構成される「おおつ元気アップ教室」を企画・開催している。平成 23 年度は市内全 8 カ所で 1 クール月 2 回 4 ヶ月の教室を年 2 クール開催した。各教室の定員は 20 名であり、合計定員は 320 名であった。

実際の当教室参加者は 189 人で二次予防が必要であると把握した 9,194 人のわずか 2%であった。

II. 監査手続

天津市介護保険事業特別会計について以下の監査手続を実施した。

1. 全般事項

- (1) 介護保険課の担当者からの制度の内容、事務の執行状況等についてのヒアリングを行った。
- (2) 介護保険事業特別会計の過去6年間の決算書の入手し分析を行った。
- (3) 介護保険法他関係諸法令を参照した。
- (4) 介護保険事業所及び地域包括支援センターの現場視察を行った。

2. 介護企画

- (1) 担当者に対するヒアリングを行った。
- (2) 保険料算定に関する資料の閲覧、検討を行った。
- (3) 中核市の介護保険に関する分析資料の閲覧、分析を行った。
- (4) 事業者の指導及び監査結果資料の閲覧、質問を行った。

3. 資格給付

- (1) 担当者に対するヒアリングを行った。
- (2) 給付の適正化に関する資料、決裁書の閲覧、質問、分析を行った。

4. 認定審査

- (1) 担当者に対するヒアリングを行った。
- (2) 認定調査及び認定審査会に関する資料、決裁書の閲覧、質問、分析を行った。

5. 賦課収納

- (1) 担当者に対するヒアリングを行った。
- (2) 保険料の徴収額、未納額に関する資料、決裁書の閲覧、分析を行った。
- (3) 債権管理室の担当者に対するヒアリングを行った。

6. 地域支援事業

- (1) 担当者に対するヒアリングを行った。
- (2) 地域支援事業の実施結果資料の閲覧、検討を行った。

Ⅲ. 監査結果

[1] 保険料の徴収事務

保険料を滞納している被保険者は、年金支給額が年額 18 万円未満の高齢者が主であり、滞納保険料の回収について、これまで積極的な取り組みがなされてこなかった。しかし、介護保険制度は、高齢者の介護を社会全体で支え合う制度であり、一部の滞納者の未納を放置することは被保険者間の公平性を阻害し、認められるべきではない。本当に支払うことが困難な被保険者に配慮しつつ、滞納している保険料については、法令等及びマニュアルに基づき徴収努力が必要である。

1. 電話督促及び戸別訪問について

平成 21 年度の包括外部監査報告書において、電話督促や戸別訪問等による督促を行う必要がある旨記載されているが、その後も大津市は電話督促及び戸別訪問を行っていない。現在は滞納者から認定申請があった場合のみ、給付制限となる可能性があるため、その旨の説明を兼ねて電話で納付指導を行っている。しかし、「介護保険料債権管理マニュアル」にも「督促状を発してもなお保険料の納付がない場合は、納付催告を行う。納付催告は最低年 2 回文書により実施するほか、電話により随時行う。」とあり、マニュアルに基づき、電話での督促、さらには戸別訪問も行うなど、被保険者の公平性の確保に努められたい。

2. 延滞金について

大津市介護保険条例第 21 条によると、「納期の末日までに保険料を納付しないときは、延滞金を徴収するものとする」と規定している。「ただし、その納付しなかったことについてやむを得ない理由があると認められるときは、その申請に基づき延滞金を減額し、又は免除することができる」とあるが、大津市はやむを得ない理由の申請がないにもかかわらず、これまで延滞金を徴収していない。滋賀県内には徴収している市町もあり、大津市も大津市介護保険条例に基づき、延滞金を徴収されたい。

IV. 意見

[1] 保険料の徴収事務

1. 催告書の発送について

介護保険料が未納の場合、納付期日から 20 日後に未納の保険料の納付書を同封した督促状を発送している。それでも納付されない場合は、年 2 回、2 月と 5 月に 1 年以上滞納した場合の措置等について記載されている催告書を送付している。毎年 2 月送付の催告書には、過年度分及び当年度分の滞納について滞納金額の内訳及び年度別の納付書を同封し、5 月送付の催告書には、前年度分のみについての滞納金額の内訳及び納付書を同封している。

年 2 回の催告書の発送については、従前より同様の方法、時期に行っているが、一旦滞納となった保険料の回収率は 15% に満たない。催告書の発送方法について、封筒や催告書自体の色を変えることや記載されている文言について工夫するなど、催告書の効果があるように検討されたい。

2. 滞納の場合の措置について

保険料を 1 年以上滞納した場合は、介護サービスの利用料を一旦全額自己負担し、申請により後で保険給付(利用料の 9 割)が支払われることや、1 年 6 ヶ月以上滞納した場合は、利用料の全額を自己負担し、申請後も保険給付の一部又は全部が一時的に差し止められ、又滞納していた保険料が保険給付から差し引かれることがある旨、催告書の裏面に記載されている。しかし、現在当該措置は行われていない。催告書に記載されているにもかかわらず、実際には行われていないこともあり、催告書の効果が薄れていると考えられる。また、被保険者や市民に当該措置内容が浸透しているかどうかも疑問である。被保険者に保険料を払わなければいけないという意識を定着させるために、滞納した場合の措置等について市民に広く知らせるとともに、被保険者間の公平性を保つためにも介護保険法に基づく当該措置を実際に実施されたい。

3. 時効の中断について

介護保険料は消滅時効が 2 年であることから、2 年を超えて未納である場合は債権が消滅し、回収することができなくなるため不納欠損処理せざるを得なくなる。不納欠損処理を避け、債権を消滅させないことが、未納の介護保険料の回収には重要である。そのためには時効を中断させる必要がある。現在、納付期限の 20 日後に督促状を送っていること、又、電話で分割納付の承認を取ることによって時効を中断させているが、より積極的に時効を中断させ、不納欠損処理を避ける必要がある。

時効の中断事由には、督促、差押、仮差押又は仮処分、承認等がある。現在大津市は、承認の一つとして分割納付の誓約を口頭にて行っている。しかし、口頭でのやり取りは証拠が残らず、後で確認することができない。被保険者からの積極的な分割納付の意思表示を確認するためにも、分割納付の誓約は書面にて提出してもらうことが望ましく、検討されたい。

4. 差押予告通知書について

一定の財産がありながら介護保険料を滞納しており、督促状、催告書及び電話での督促等を行ってもなお支払いがない場合は、次の手段を講じる必要がある。この時、差押予告通知書を発送すると、当通知書を見た滞納者は連絡してくることが多く効果的である。債権回収に真剣に取り組んでいることを示すためにも、当通知書を発送されたい。

5. 滞納処分について

滞納処分については、介護保険料債権管理マニュアルに「文書又は電話による催告を実施してもなお保険料の納付がない場合で、滞納者に一定の所得又は財産がありながら納付に関して誠意が認められないときは、滞納処分を実施する」とあるが、これまで介護保険料単独で滞納処分を行ったことがない。介護保険料は1人あたりの滞納金額が市税等に比べて少額なこともあり、単独での滞納処分は費用に見合わないことも考えられる。よって、平成22年度に実施したように、市税や国民健康保険料で滞納処分が行われる場合に介護保険料も後順位ではあるが、回収できるケースもあると思われるため、その情報を入手し、併せて手続きが取れるように取り組まれない。また、介護保険料単独においても、法令等の規定に基づき、滞納処分を実施されたい。

6. 債権管理室との連携

大津市の債権を横断的に管理することを目的として、債権管理室が平成24年4月に設置された。債権管理室は、介護保険課での債権管理・回収についての実務の現状把握のためのヒアリングを年度当初の7月に行っている。しかしその後、平成25年1月までは、介護保険課と債権管理室において具体的な介護保険料の債権管理に係る対策がなされていない。介護保険料に対する意識の希薄と徴収への取り組み不足と言わざるを得ない。

今後は、債権管理室がリーダーシップを発揮し、介護保険課と連携強化を図り、介護保険料の債権管理及び回収に取り組まれない。

[2] 要介護認定手続

1. 調査員の指導及び研修について

認定審査会において、新規及び区分変更申請審査をした場合と更新申請審査をした場合とを比較すると、平均所要時間は新規及び区分変更申請審査が 35 分であるのに対し、更新申請審査の場合は 59 分である。

調査票の記載内容が一次判定であるコンピューター判定結果と整合しない場合や、各審査委員の意見が分かれた場合については、議論が必要となり、時間がかかると考えられるが、実際、更新申請審査において、一次判定と二次判定結果が異なる件数、審査委員の意見の分かれた件数とも、新規・区分変更申請審査における件数を上回っている。

新規申請については必ず大津市の職員が調査を行っているが、更新申請の調査においては主に介護サービス事業者等により行われている。認定調査を介護サービス事業者等に委託した場合、主な調査員は通常ケアプランの作成などを主業務としており、認定調査を専門に行っているわけではない。そのため、一般的に認定調査の知識及び経験についてはこれを主業務としている大津市の職員と同じレベルを求めることは困難である。調査票の記載内容が明確でないことで、一次判定と二次判定が異なる結果となり、又、審査委員の意見の不一致を招く一因となっていることが考えられる。調査の全件を大津市の職員により行うことは現状の職員構成や予算の関係上不可能であることから、介護サービス事業者等の調査員に委託せざるを得ないが、調査の精度をあげ、さらには認定審査会の効率化を図るために、介護サービス事業者等の調査員の指導、研修をより充実されたい。

2. 更新申請における要介護度の変更に関する審査について

要介護度に応じて保険給付費の上限が異なることから、要介護度が変わることは給付費に大きく影響を及ぼす。大津市は、要介護（要支援）区分が変更となる場合の「区分変更申請」については、「更新申請」より厳格な審査が必要であるとの観点から、更新申請の認定審査会より 2 名多い 5 名の審査員による審査会において審査を行っている。しかし、実際に区分が変更となるのは区分変更申請による件数よりも、更新申請により結果として区分が変更となる件数の方が多い。平成 24 年 2 月の区分変更申請が 108 件であるのに対し、更新申請で結果として区分が変更となった件数は 317 件であり、区分変更申請について、より厳格な審査を必要とするという現在の審査会制度の抜け穴となる恐れがある。

区分が変更となる申請について、本来の趣旨である、より厳格な審査を行うためには、更新申請において結果として区分が変更となることを避け、最初から区分変更申請を行うことが必要である。申請を行う担当ケアマネジャーは、本人の状況やサービスの内容を把握し、新たな課題が発生していないかを毎月評価している。その際、心身状況に変化があり、現在の要介護（要支援）区分と異なることが推測できる場合は、「更新申請」を行うのではなく、認定期間内であっても必ず「区分変更申請」を行うように担当ケアマネジャーへ周知徹底し、更新申請において区分が変更することを避けることにより、区分が変更となる場合は、より厳格な審査が行えるよう措置を講じられたい。

[3] 給付事務

1. 給付の適正化の取り組み姿勢について

大津市は給付の適正化について、介護給付費通知を国保連の適正化システム運用開始と同時の平成 16 年から始めるなど早くから取り組んでおり、「滋賀県における介護給付適正化のための取り組み方針」に記載されている項目については現在 100%実施しているとのことであるが、その取組内容は形式的であると思われるところもあり、積極的かつ主体的に給付の適正化に取り組んでいるとは言えない部分も見受けられる。

滋賀県の中で指導的役割も担う大津市は将来の介護保険制度存続のため、より積極的に給付の適正化に取り組むべきであり、適正化実現のために本当に有効なことが何であるかを主体的に考え、具体的な目標を持って、当該取り組みを行われたい。

2. ケアプランの点検について

ケアプランを点検することは、適切なケアマネジメントの重要性の再認識を促すこと等によりケアプランの質的向上につながり、ケアプラン点検を通じて事業者や利用者、地域が抱える課題・ニーズの把握を行うことができるなど、当事業の有効性が評価されているにもかかわらず、大津市が平成 23 年度に行ったケアプランの点検の数は僅か 14 人分であり、現在の取り組み状況では不十分と言わざるを得ない。

ケアプランチェックの対象となる在宅サービス利用者のケアプランが 1 年間で約 1 万人分ある中で 14 人分の点検を行うことで、必要な介護サービスが効果的に提供されているか、又過剰なプランとなっていないかを確認することなど、全体としてのケアプランの妥当性について判断をすることは不可能であると言える。また、ケアプランの点検は専門的な能力を要することから、給付担当職員が有効に行うことにも限界がある。ケアプラン点検を有意義なものとするためには、その目的や効果の達成のために必要な手法について再考するとともに、専門的知識を持った人員の確保や、点検数を増やすための体制作りについて検討されたい。

3. 医療情報との突合について

国保連から、2 ヶ月に一度、医療給付と介護給付が重複支給された被保険者についての報告書が提供される。大津市は 1 年分まとめて確認作業を行い、過誤と思われる場合に介護サービス事業所等に問い合わせ、不適正な給付かどうかの調査の後、過誤調整を行っている。送られてくるたびに確認することは、事務手続き上煩雑であることから、現在は確認作業が 1 年に 1 度となっている。しかし、介護給付費単独でチェックされた過誤について（介護給付費縦覧審査結果）は送られてくる 3 ヶ月ごとに確認を行っていることや、確認の結果、実際に過誤があり、調整が必要となってきたことから、せめて半年又は 4 ヶ月に 1 度確認を行い、過誤調整をすることを検討されたい。

4. 受給者台帳について

大津市は毎月、国保連に受給者台帳を渡しているが、事前に市の情報システム課が作成した「受給者異動情報確認リスト」で、当月異動があった被保険者について正しく登録されているか確認を行っており、何らかの異常がある場合、当該リストにエラーメッセージが表示される。エラーメッセージは毎月約 30 件程度であり、概ね毎月 10 日から 20 日にエラーチェックを行い、20 日までに国保連に回答しているが、そのエラーの約半数がシステムエラーによるものである。

居宅介護支援事業所（ケアマネジャーの事業所）と契約した場合や契約を変更あるいは終了した場合、市に届け出るようになっており、その情報に基づきシステムで受給者台帳が作成される。作成された台帳の契約の異動日は、本来契約の開始日、変更日又は終了日と整合しているはずであるが、契約の終了日のデータのみ、作成された受給者台帳の異動日に契約の開始日が登録されてしまい、他の登録内容と整合しないことからエラーが表示される。当該エラーが毎月のエラーの約半数を占めており、エラーが表示されれば、その原因を調べ、受給者台帳の修正をすることとなるが、明らかにシステムエラーにもかかわらず、毎月調査を行っている。本来どおり居宅サービス終了の日を登録した場合も、その日が異動日として台帳が作成されれば、エラーが出ず事務作業が減り業務が効率化されるため、早期にシステムを改修されたい。

5. 不正支給の通報制度について

高齢化が進み、要支援・要介護認定者が年々増加していく現状において、今後も介護保険制度が存続するために、認定者に必要なサービスを適正に提供することは大変重要なことである。一方、全国的にみれば介護サービス事業者等による不正請求事件が多く報道されている。現在大津市では、公益通報制度があるものの、一般的に周知されているとは言い難く、通常は苦情や不正請求の情報は、担当課において、電話、郵便、窓口等で受け付けている。今後、保険給付がますます増大していく中、不正請求の通報情報は貴重であることから、大津市の介護保険課のホームページから通報できるようにするなど、給付費の不正請求等について情報を持っている者が大津市により簡単に通報できるような仕組みづくりを検討されたい。

[4] 事業者の指導及び監査

1. 実地指導時の人員配置及び勤務体制の確認について

現在、人員配置及び勤務体制の確認を各人の月別の勤務スケジュール表によって行っている。しかし、勤務スケジュール表が必ずしも実態通りとは限らない。他の市町村において多額の不正が発見された際も、報告されていた勤務体制等と実態が不一致であったとのことである。よって、その人員配置や勤務体制の正確性を補完するため、賃金台帳又は実際の出勤簿等と照合するなどの対応を図られたい。

2. 指導監査について

大津市が行っている指導監査の内容は、通常の実地指導と同様の内容である。営利法人が運営する介護サービス事業所には実地指導だけではなく、別途指導監査を行うことにしている趣旨を鑑みれば、実地指導と異なる手法及び内容の、より厳格なものであることが望ましい。特に適正な介護報酬の算定及び請求が行われているかは、介護保険課の担当者では形式的な確認はできても実態に合った請求となっているかどうかを判断することは困難である。保健師、ケアマネジャー及び理学療法士など、サービス内容や介護の現場について精通している者による確認がより効果があると考えられる。今後は、そのような専門家による指導監査を実施されたい。

[5] 地域支援事業

1. 介護予防事業の実施について

第4期における介護予防事業費の推計、当初予算、決算は以下のとおりである。

(単位：千円)

	推計	当初予算	実績	推計と当初 予算の差額	当初予算と 実績の差額
	A	B	C	A-B	B-C
平成21年度	121,239	104,240	79,107	16,999	25,132
平成22年度	122,538	78,415	68,243	44,123	10,171
平成23年度	122,594	80,938	53,837	41,656	27,100
合計	366,371	263,593	201,188	102,778	62,404

介護予防事業費については、第4期の保険料の算定の際に毎年121,000千円以上と推計しているが、予算策定の際に平成21年度は16,999千円、平成22年度及び平成23年度はそれぞれ44,123千円及び41,656千円少なくなっている。実績はさらに当初予算より3年合計で62,404千円少ない。

実績より多い金額で保険料の算定を行えば、保険料を増額させることとなり、被保険者に不必要な負担を強いることになる。保険料の算定時に第4期合計で366,371千円と見込

んだのであれば、今後ますます重要となる介護予防事業により尽力し、高齢者が要介護状態、要支援状態となることを予防するとともに、要介護状態となった場合においても可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援するための様々な取り組みを実施されたい。

2. 二次及び一次予防事業の実施について

介護予防事業費の平成 23 年度における当初予算額と実績額は、以下のとおりである。

(単位：千円)

	当初予算額	実績額	差額
二次予防対象者把握事業費	43,212	19,703	23,508
二次予防事業費	8,289	7,618	670
一次予防事業費	1,273	921	351
ショートステイ事業費	2,466	2,728	△262
家事援助サービス事業費	24,740	22,075	2,664
認知症対策事業費	958	790	167
合 計	80,938	53,837	27,100

介護予防事業を実施するに当たり、その対象者を把握することは基本であり、高齢者の健康状態は日々変化することから、毎年被保険者の健康状態を把握するためのアンケート調査を実施することは必要である。平成 23 年度は新たな取り組みとして、主として要介護状態等となる恐れの高い状態にあると認められる被保険者を決定することを目的として行った調査が二次予防対象者把握事業である。

当把握事業に平成 23 年度は 19,703 千円を費やしたにもかかわらず、実際に行った予防事業費は二次予防事業が 7,618 千円、一次予防事業が 921 千円に過ぎない。また、二次予防事業対象者 9,194 人を把握したにもかかわらず、そのわずか 2%である 189 人に対して予防事業が実施されたに過ぎない。二次予防事業費は予算においても 8,289 千円であり、当初からより大人数に対して実施することは予定されていないことがわかる。しかし、今後大津市の要支援・要介護認定者を増やさないためには、対象者のごく一部に絞ったサービスを提供するのではなく、二次予防事業対象者の多くを対象とした事業が行われる必要がある。そのためには、対象者に魅力のあるプログラム作りと、参加しやすい仕組み作りを検討されたい。

第8章 堅田駅西口土地区画整理事業特別会計

I. 概要

[1] 土地区画整理事業の概要

1. 事業の概要

事業名称	大津湖南都市計画事業 堅田駅西口土地区画整理事業
施行者	大津市
施行地区	大津市 本堅田六丁目、真野一丁目、真野谷口町の各一部
施行面積	29.5ha
事業施行期間	平成12年度～平成25年度 ただし、平成24年8月の第3回変更計画にて事業施行期間が3ヶ年 延伸され、平成29年3月31日までとなった。
総事業費	6,066,000千円（計画当初は6,300,000千円） （第3回計画変更後は5,850,000千円）

土地区画整理事業の仕組み

公共施設が未整備の一定の区域において、地権者がその権利に応じて少しずつ土地を提供（減歩）し、この土地を道路・公園などの公共用地に充てるほか、その一部を売却（保留地処分）し、事業資金の一部に充てる事業制度である。

事業資金は、保留地処分金のほか、公共側から支出される都市計画道路等の整備費（用地費分を含む）に相当する資金（国の交付金等）から構成される。これらの資金を財源に公共施設の工事、宅地の整地、家屋の移転補償等が行われる。

地権者は、土地区画整理事業後の宅地の面積は従前に比べ、小さくなるものの、公共施設（道路・公園等）の整備や、宅地の整地により、利用価値の高い宅地が得られる。

【事業の収入財源】

保留地処分金、国や県の交付金、公共施設管理者負担金

【事業の支出内容】

宅地の整備費、建物移転補償費、道路等の公共施設整備費

2. 事業の目的

堅田駅西口土地区画整理事業（以下「本区画整理事業」という）の地区は大津市の北端にあり、大津市の副都心、堅田駅周辺地域の中心核として位置づけられており、JR湖西線、国道161号と琵琶湖大橋が交差する交通の要衝となっている。

本区画整理事業は、すでに土地区画整理事業が施行された堅田駅東側一帯と同様に、堅田駅西側一帯の都市基盤と駅前広場及びそれに接続する幹線道路等の公共施設整備と併せ

て商業、業務施設の集積と住宅地の整備を行い、大津市の副都心としてふさわしい地区を創出し、住民の生活向上と堅田駅周辺における東西の均衡がとれた発展に寄与することを目的とする。

3. 事業のあゆみ

平成 3 年	計画素案の作成
平成 5 年	基本構想の作成
平成 6 年	基本計画の作成・現況測量・環境影響調査の実施
平成 9 年	基本計画の承認
平成 11 年	都市計画決定
平成 12 年	事業計画決定
平成 16 年	事業再評価
平成 18 年	事業計画（第 1 回変更）
平成 23 年	事業計画（第 2 回変更）
平成 24 年	事業計画（第 3 回変更）

4. 区画整理面積

(第 2 回変更)

種目	施行前		施行後	
	地積 (㎡)	割合 (%)	地積 (㎡)	割合 (%)
公共用地	25,558.11	8.67	80,774.72	27.39
宅 地	265,073.22	89.86	187,076.48	63.42
保留地	—	—	27,107.00	9.19
測量増減	4,326.87	1.47	—	—
合 計	294,958.20	100.00	294,958.20	100.00

減歩率

公共減歩率	20.5%
保留地減歩率	10.06%
合算減歩率	30.56%

5. 保留地の販売

(1) 概要

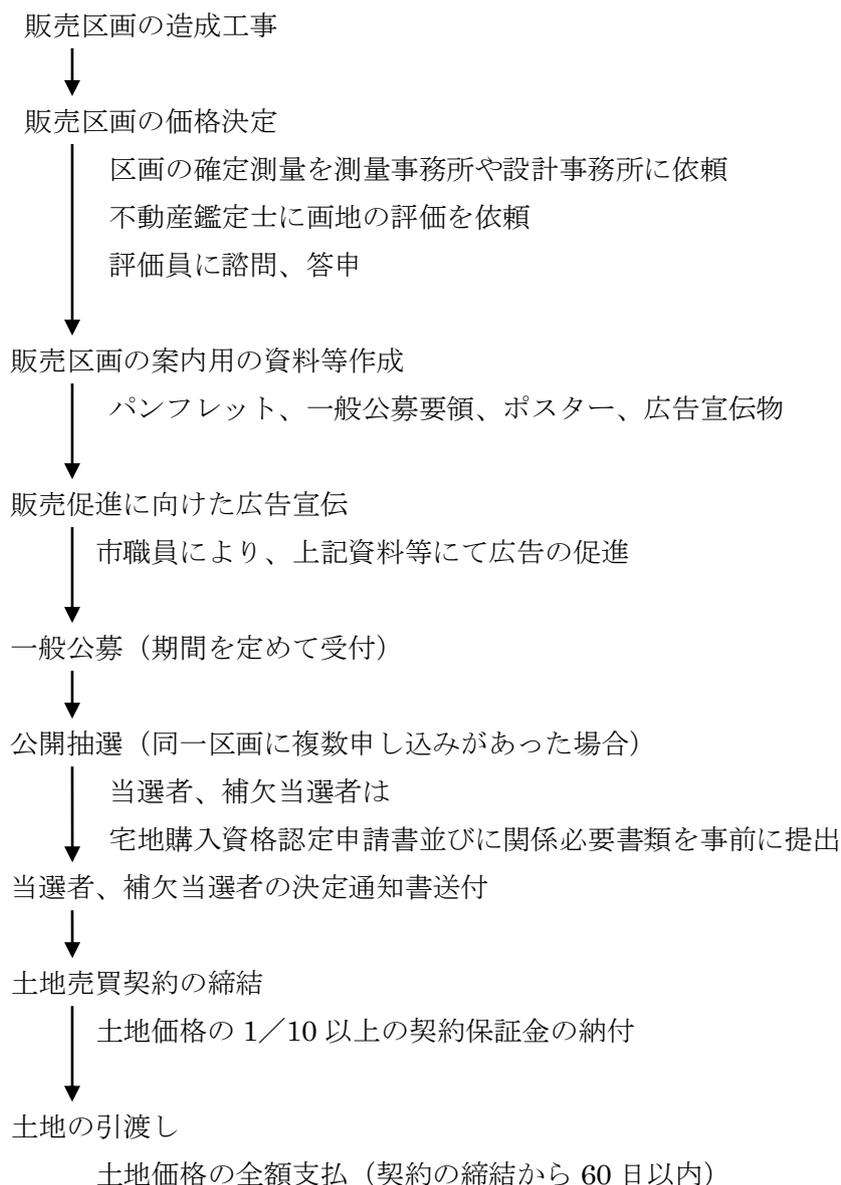
土地区画整理事業による市街地の整備は、地権者からの土地の提供（減歩）により行われ、この減歩により新しく生み出された土地は、道路や公園（公共用地）と売却する土地（保留地）とに分けられる。本事業における保留地は 27,107 ㎡（第 3 回変更後は 26,536 ㎡）となっており、保留地の処分金予定総額は 2,459,000 千円（第 3 回変更後は 2,242,000 千円）である。

保留地処分金予定総額 2,459,000 千円は本事業の総事業収入 6,066,000 千円の 40.5%にあたり、保留地の処分すなわち保留地の販売が非常に重要である。

保留地の販売については、一部の作業を除き不動産事業者などへは委託せず、基本的には大津市の職員が行う。

(2) 保留地販売の流れ

保留地の造成工事から土地引渡までの流れは以下のとおりである。



(3) 保留地処分金

一画地の販売価額は、宅地の分筆、測量を行った後、各画地について不動産鑑定士による鑑定評価が行われ、その各画地の評価額について大津湖南都市計画事業堅田駅西口土地区画整理事業評価員の諮問を受けて決定される。

平成 23 年度の保留地の販売は 5 街区 (3. 14・16・18-2・22) 23 画地が行われた。販売総額は 375,712 千円で、一画地の販売金額は 14,000 千円台から 18,000 千円台となり 15,000 千円前後が主な販売価格帯である。一般公募による応募総数は 54 名であり、予定されていた保留地は全て完売された。

平成 22 年度は 6 画地、販売総額 119,932 千円の保留地の販売が行われ、うち 4 件は一般公募において 15 件の応募があった。なお、平成 22 年度の 6 画地のうち 2 件は随意契約による保留地の販売で、販売価額は 2 件で 51,926 千円であった。又、平成 21 年度は 2 画地全てが随意契約による保留地の販売で、販売総額 183,938 千円であった。本事業対象地域内の地権者に対しては、換地後の土地面積が少なく従前の土地利用状態よりも機能不足となる場合には、優先的に保留地の販売を随意契約により行っている。

6. 公共施設の工事

公共施設については、事業計画に下記のように記載されている。

- 【道路】本地区の道路の段階的な構成としては、本堅田真野線、堅田駅西口線を幹線道路、桜かや線、本堅田衣川線を補助幹線道路として配置する。駅前広場については、大津市の副都心としてふさわしい西側の玄関口として整備を図るものとする。
- 【公園・緑地】地区近隣の既存公園・緑地のネットワークを構築し、地区内に街区公園及び緑地を適正に配置し緑のネットワークを補完する。1号公園については、史跡「大友桜」をテーマとし本地区のシンボリックな公園として計画を図る。
- 【排水】汚水については、一部公共下水道事業にて整備済みであるが、本地区整備において地区内全域を整備する計画である。
- 【公益的施設の配置等】本地区の公益施設は特に計画しないで、周辺の既存施設を利用するものとする。

平成 23 年度の公共施設工事は都市計画道路、区画道路、河川改修並びに 1 号公園造成工事であり、総額 355,729 千円である。

7. 補償費の支払

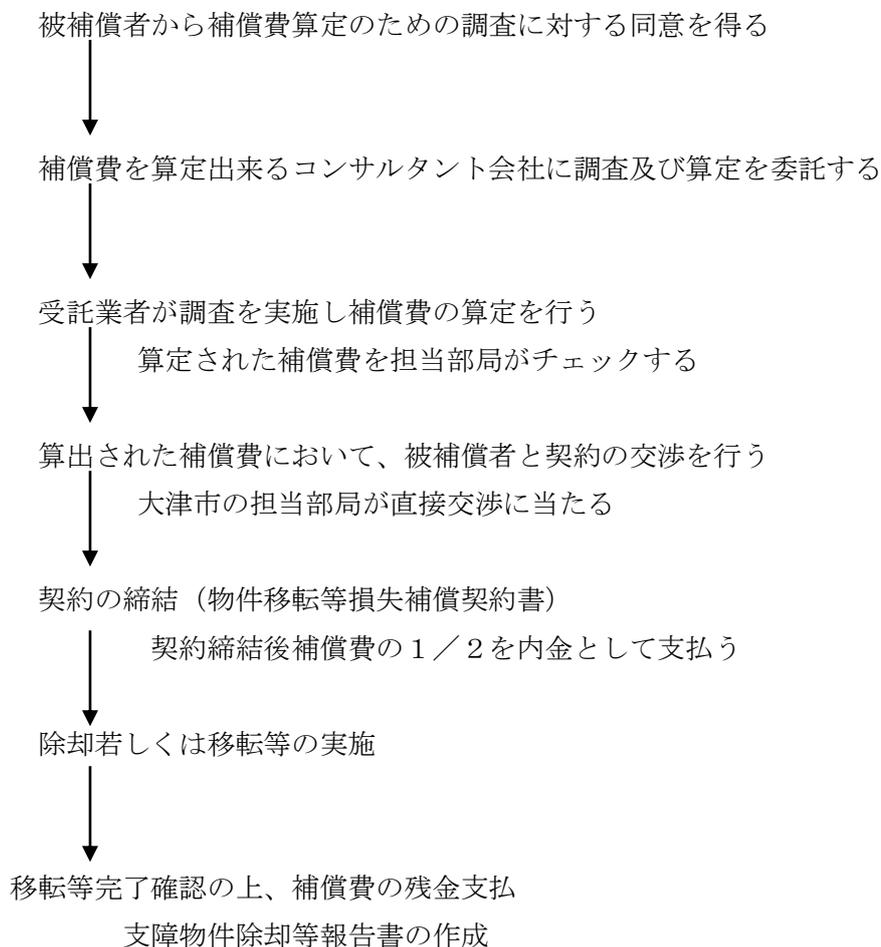
(1) 概要

本事業の実施上、地区内の地権者は仮換地指定により、既存建物を従前地から仮換地内に移すことになり、そのため大津市は移設費用相当額を補償費として建物所有者に支払う。ただし、減歩により、仮換地面積が従前地面積より小さくなり、既存建物が仮換地内に収まらない場合がある。この場合は、仮換地に収まらない部分について取壊しを行うか、仮換地内に収まるように移転することになる。この取壊し費用や移転費用並びに付随費用も補償費として取り扱う。又、従前地と仮換地が離れていて、移設が不可能な場合には従前地の建物を除却する必要があるため、この建物の取壊し費用並びに付随費用も補償費として取り扱う。その他営業補償等もあり、補償の種類は以下のとおりである。

補償区分	補償項目
建築物移転料等	建築物移転料、工作物の移転料、立竹木の移転料、動産の移転料、仮住居等の使用に要する費用、家賃減収補償、借家人に対する補償、改葬の補償、祭し料、移転雑費
営業補償	営業休止の補償、営業規模縮小の補償、営業廃止の補償
農業補償	農業休止の補償、立毛補償
その他の措置	仮換地の指定等に伴う補償、離職者補償

(2) 補償費支払の流れ

本事業における補償費支払までの流れは以下のとおりである。



(3) 補償費の算定

担当部局は建物移転や取壊しの状況を調査し、コンサルタント会社に補償費の算定を依頼する。算定の基準は近畿地区用地対策連絡協議会（以下「用対連」という。）損失補償基準及び細則や土地区画整理事業の施行に伴う損失補償基準（案）、同細則（案）に基づいている。補償費は補償項目別に、実施工事内容、撤去物、並びに経済的損失などにつき細部

に渡り基準化されている計算式をもとに、用対連が示している材料や人件費単価に実施面積等や実施日数を乗じる形で計算されている。一般的に土地区画整理事業における補償とは、加害原因によって社会上、経済上の損失を生じた場合、若しくは生じる可能性のある場合に、公平を期するためにこれを補てんすることであるため、被補償者が実際に支払った建物の移転や取壊し工事代等の金額の確認は行わない。

平成 21 年度から平成 23 年度に支払われた補償費は次のとおりである。

(単位：千円)

補償区分／年度		平成 21 年度		平成 22 年度		平成 23 年度	
		件数	金額	件数	金額	件数	金額
建物補償	現年	9	128,847	9	49,352	8	204,984
	繰越	2 (1)	398,068 8,795	3 (2)	12,580 93,963	(2)	12,269
休耕補償	現年	57	5,645	56	4,323	59	5,069
工事損失補償	現年	—	—	3	1,539	6	3,575
合 計		68	541,355	71	161,757	73	225,897

() 書きの件数は繰越補償金のうち残金支払いのみのものである。

平成 23 年度の建物補償 204,984 千円のうち 201,232 千円が、本事業地区内にある電気設備及び電気通信設備の移転補償である。

[2] 特別会計の概要

1. 歳入歳出決算状況

平成 21 年度から平成 23 年度の決算額は、以下のとおりである。

【歳入】

(単位：千円)

款	項・目・節	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
使用料及び手数料	土地区画整理事業使用料	211	1,070	1,022
国庫支出金	国庫補助金	230,150	97,666	143,624
県支出金	県補助金	2,504	3,052	3,537
財産収入	利子収入	69	343	277
	保留地処分金	183,938	119,932	375,712
	小計	184,007	120,275	375,989
繰入金	一般会計繰入金	107,400	138,000	122,000
繰越金	繰越金	131,190	41,113	64,760
市債	土地区画整理事業債	274,400	51,800	107,100
合 計		929,863	452,978	818,034

【歳出】

(単位：千円)

款	項・目・節	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
土地区画整理事業費	報酬	3,065	3,005	2,986
	給料	22,214	19,753	23,808
	職員手当等	21,210	17,425	21,507
	共済費	7,193	7,620	8,449
	賃金	—	2,175	1,342
	報償費	252	282	252
	旅費	78	15	75
	需用費	2,532	1,578	2,670
	役務費	786	1,430	3,335
	委託料	19,250	32,271	23,149
	使用料及び賃借料	18	15	232
	工事請負費	156,709	115,511	355,729
	備品購入費	—	64	508
	負担金、交付金及び交付金	27,612	17,350	65,433
	補償、補填及び賠償金	540,403	161,758	225,898
	積立金	85,825	343	2,792
	公課費	37	—	30
	小計	887,189	380,601	738,202
公債費	元金（償還金）	—	911	2,068
	利子	1,560	6,704	7,533
	小計	1,560	7,616	9,602
合 計		888,750	388,218	747,804
歳入歳出差引残高		41,113	64,760	70,230

2. 一般会計繰入金

一般会計繰入金についての算定基準や規定がない。しかし、予算要求時には何らかの算定方法に基づき一般会計繰入金を計算する必要がある。担当部局によると本区画整理事業の特別会計における一般会計繰入金には、以下の三つ性質の異なる歳入があるとの事である。

- (i) 市単独費と呼ばれるもので、交付金対象事業費のうち、交付金及び市債（借入金）で賄いきれない部分を市の単独資金から支出する。（p175 図のA）
- (ii) 人件費や事務所の維持費は全額、一般会計繰入金で賄う。（p175 図のB）
- (iii) 本区画整理事業の最終段階で事業全体に資金の不足が出た場合には、事業遂行上の必要として、一般会計より資金を繰入れる。

ただし (iii) による資金の繰入れは、平成 23 年度まで一度も実行されておらず、事業最終年度まで実行しない計画であるとのことである。

上記、(i) から (iii) の性質を考慮し、決算状況から判断すると、概ね以下の計算根拠により一般会計繰入金算定されている。

- ① 人件費や事務所の維持費は全額、一般会計繰入金で賄う。
- ② 上下水道工事は全て大津市の負担で行うため、一般会計繰入金で賄う。(ただし下水道工事は国の補助が 4 割あるので、実質 6 割の負担)
- ③ 交付金対象事業費のうち市単独費と呼ばれるものは、一般会計繰入金となる。
- ④ 工事請負費のうち本事業における国又は県の交付金対象外の工事請負費の一部は、一般会計繰入金で賄う。

⑤ 本区画整理事業全体の資金不足分を一般会計繰入金で賄う。

① から ⑤ の合計額が一般会計繰入金の金額となる。

③ の市単独費と呼ばれるものの計算は、次のようになる。

(ア) $(\text{交付金対象事業費} - \text{国の交付金} - \text{県の交付金}) \times 90\% = \text{市債(借入金)額}$

(イ) $\text{交付金対象事業費} - \text{国の交付金} - \text{県の交付金} - \text{市債額} = \text{市単独費}$

又、担当部局によると国及び県の交付金の内示を 4 月 1 日に受け、歳入予算額が概ね確定してから工事の発注を行うので、⑤ の事業全体の資金不足による一般会計からの繰入金は基本的に実行しないが、事業の最終段階で保留地処分金の大幅な減少等により資金不足を起こす場合には、⑤ の繰入金を実行する可能性はあるとのことである。

3. 事業全体の事業収支の仕組み

本事業の資金財源は国及び県からの交付金と市債である金融機関からの借入金であり、その概要を図で表すと以下のようになる。

【事業支出内容】	【収入財源】
(交付金対象事業) 都市計画道路工事、区画道路工事、 河川水路の改修工事、区画うち土 地造成工事、補償費	交付金収入 国庫交付金 補助率 55% 県交付金 補助率 $45\% \times 1/2 \times 0.026533$
	市債（借入金）収入 (交付金対象事業費－交付金収入) $\times 90\%$
	市単独費（一般会計繰入金収入）A 交付金対象事業費－交付金収入 －市債（借入金）収入
(交付金対象外事業) 上記工事のうち、交付金の対象と ならない工事、その他の工事	保留地処分金収入
	一般会計繰入金収入B 繰越金
人件費、事務所維持費、 借入金の償還金及び利息	

国庫補助率は事業内容により 50% の場合もある。

4. 主な歳出項目

(1) 人件費

土地区画整理事業費の中の人件費の内容は、以下のとおりである。

科 目	内 容
報酬	嘱託職員の給与、嘱託職員の期末手当（6月・12月）、大津湖南都市計画事業堅田駅西口土地区画整理審議会委員報酬
給料	一般職員の給与
職員手当等	一般職員の扶養手当、地域手当、住居手当、通勤手当、管理職手当、時間外勤務手当、子ども手当、賞与（6月・12月）等
共済費	一般職員及び嘱託職員の健康保険料、厚生年金、介護保険料
賃金	臨時職員の給与
報償費	嘱託職員及び臨時職員の通勤手当

(2) 委託費

委託費は設計・測量業務、画地確定測量業務、建物等調査業務並びに清掃・除草業務等である。委託業務契約については、「大津市小額工事（委託）の随意契約ガイドライン」にその根拠法令及び発注する場合の事務手続上必要な事項が定められており、業務委託料 500 千円（税込）未満のものは随意契約、それ以上は競争入札による契約となっている。平成 23 年度の業務区分毎の内訳は以下のとおりである。

設計・測量業務	8,866 千円（10 件）
画地確定測量業務	3,394 千円（8 件）
建物等調査業務	1,704 千円（6 件）
清掃・除草業務	3,114 千円（4 件）
その他業務	4,061 千円（14 件）

(3) 工事請負費

工事請負費は区画内街区造成工事、道路舗装工事、公園整備工事、駅前広場造成工事、事務所工事並びにその他街区内における工事費である。工事業務契約については、「大津市小額工事（委託）の随意契約ガイドライン」にその根拠法令及び発注する場合の事務手続上必要な事項が定められており、工事費 130 万円（税込）未満のものは随意契約、それ以上は競争入札による契約となっている。平成 23 年度の業務区分毎の内訳は、以下のとおりである。

区画内街区造成工事	174,474 千円（3 件）
道路舗装工事等	123,030 千円（12 件）
公園整備工事	27,107 千円（4 件）
駅前広場造成工事	8,000 千円（1 件）
事務所工事	2,578 千円（3 件）
その他街区内工事	20,538 千円（26 件）

[3] 事業計画の変遷

1. 事業計画の概要

本区画整理事業は、平成12年9月の事業計画より平成24年9月の事業計画まで3回の計画変更を行っている。

事業計画による施行地積並びに資金計画は、以下の表のとおりである。

計画／項目		当初計画	第1回変更	第2回変更	第3回変更
年月		平成12年9月	平成18年10月	平成23年3月	平成24年6月
目的		前述記載	変更なし	変更なし	変更なし
施行期間		平成12.9.18～ 平成21.3.31	平成12.9.18～ 平成26.3.31	平成12.9.18～ 平成26.3.31	平成12.9.18～ 平成29.3.31
施行 前の 地積	公共用地	26,184 m ²	25,558 m ²	25,558 m ²	25,558 m ²
	宅地	264,352 m ²	265,073 m ²	265,073 m ²	265,073 m ²
	測量増減	5,093 m ²	4,326 m ²	4,326 m ²	4,326 m ²
	総計	295,629 m ²	294,958 m ²	294,958 m ²	294,958 m ²
施行 後の 地積	公共用地	87,883 m ²	80,774 m ²	80,774 m ²	81,345 m ²
	宅地	190,786 m ²	187,076 m ²	187,076 m ²	187,076 m ²
	保留地	16,960 m ²	27,107 m ²	27,107 m ²	26,536 m ²
	総計	295,629 m ²	294,958 m ²	294,958 m ²	294,958 m ²
減歩率		29.19%	30.56%	30.56%	30.56%
保留地の1 m ² 当 り予定価格		133,400 円	90,700 円	90,700 円	84,500 円

資金計画

(単位：千円)

計画／項目		当初計画	第1回変更	第2回変更	第3回変更
【収入】					
基本事業費	国費	1,863,500	1,549,800	1,514,600	1,514,600
	県費	11,000	11,000	11,000	11,000
	市費	1,852,500	1,286,200	1,257,400	1,257,400
	計	3,727,000	2,847,000	2,783,000	2,783,000
地方特定道路B		150,000	96,000	96,000	96,000
保留地処分金		2,262,000	2,459,000	2,459,000	2,242,000
市単独費		161,000	728,000	728,000	729,000
収入合計		6,300,000	6,130,000	6,066,000	5,850,000
【支出】					
工事費		5,460,723	5,719,188	5,655,188	5,439,188
損失補償費		263,812	163,812	163,812	163,812
借入金利子		302,220	150,000	150,000	150,000
事務費		273,245	97,000	97,000	97,000
支出合計		6,300,000	6,130,000	6,066,000	5,850,000

保留地処分金の計算

当初	16,960 m ² ×133,400 円＝2,262,000 千円
第1回変更	27,107 m ² × 90,700 円＝2,459,000 千円
第2回変更	27,107 m ² × 90,700 円＝2,459,000 千円
第3回変更	26,536 m ² × 84,500 円＝2,242,000 千円

第3回事業計画変更理由書には、下記のような変更理由が記載されている。

【事業施行期間の変更】

仮換地指定に対する行政不服審判請求など地権者との合意形成に不測の日数を要し、工事着手が遅れ、さらに東北の震災の影響もあり、国庫交付金の減額等から工事の計画が遅れが生じるため、事業施行期間を3ヶ年延伸する。

【資金計画の変更】

過年度事業実績、補助事業の進捗等にあわせての残事業の整理、見直しを行い、事業費等の再検討により変更する。主な内容は、過年度実績及び工事実施設計数量に基づく事業費算出による支出額の変更並びに、地価下落を反映、及び保留地内での区画道路新設を反映した保留地処分金の減額である。

2. 資金計画

第3回変更事業計画書には「年度別歳入歳出資金計画表」(以下「年度別計画表」という。)が付されており、平成11年度から最終年の平成28年度までの歳入明細と歳出明細が年度毎に一覧で記載されている。平成20年度までは実績額のみが記載され、平成21年度から平成23年度までは実績額と変更後額を比較されて記載し、平成24年度から平成28年度までは変更前額と変更後額が比較され、変更前後の差異がわかりやすく表示されている。

しかし、この年度別計画表は交付金申請の目的で作成されているため、人件費や事務所維持費並びに借入金償還金などは計算されておらず、本事業が特別会計扱いとなった平成18年度から平成23年度までの特別会計決算額と、この計画表における平成18年度から平成23年度までの実績額は異なるものである。

II. 監査手続

堅田駅西口土地区画整理事業特別会計について以下の監査手続を実施した。

- (1) 土地区画整理事業の概要についてパンフレットに沿って担当者より説明を受けた。
- (2) 堅田駅西口土地区画整理事業の事業計画書及び変更計画書(1回～3回)を入手した。
- (3) 堅田駅西口土地区画整理事業特別会計の過去3年間の決算書を入手し分析を行った。
- (4) 保留地の販売について、関係資料を入手し、販売までの経緯について担当者に質問した。
- (5) 補償費の支払について、関係資料を入手し、補償費算定について担当者に質問した。
- (6) 平成23年度の工事請負費及び委託料の明細一覧を入手し分析した。
- (7) 平成23年度の工事請負費及び委託料の中から数点について、契約書並びに見積書等閲覧した。
- (8) 堅田駅西口土地区画整理事業の市街化予想図を入手した。
- (9) 堅田駅西口土地区画整理事業地域の市街化区域並びに地区計画の説明を受けた。
- (10) 人件費関係の歳出整理簿を入手し分析した。

Ⅲ. 監査結果

記載すべき事項はない。

Ⅳ. 意見

1. 事業計画における資金計画のあり方について

事業計画の変更計画書のなかに「資金計画書」と「年度別計画表」が作成されているが、ともに過去の決算額との比較検証がなされておらず、将来の資金計画の積算数値にも根拠が乏しく、今後の土地区画整理事業の道標となるべき計画書として問題がある。

本区画整理事業は、総事業費約 58 億円、事業期間 16 年の大津市にとっても大きな事業であり、既に多くの税金が投入されており、今後も多くの税金が投入されようとしている。そのため、事業の独立採算性や収支の明確化の観点から、一般会計と区分し特別会計としている。本区画整理事業の特別会計は、法律で特別会計とすることが決められているものではなく、大津市が条例を定めて独自に特別会計を設けているものであり、交付金や保留地処分金などの特定の歳入をもって特定の歳出に充て、一般会計の歳入歳出と区分して経理する必要があると判断されたものである。このことから、本区画整理事業の資金計画も大津市議会で承認された歳入歳出決算書の確定額を踏まえて作成すべきであり、歳入歳出決算書の決算科目に沿った明瞭な資金計画書を以下の項目に留意しつつ作成すべきである。

- ①特別会計全体にかかる歳入及び歳出を網羅する。
- ②歳出項目を交付金対象支出と交付金対象外支出とに区分する。
- ③議会承認を受ける歳入歳出決算書の決算科目と同じ科目とする。
- ④現在までの決算累計額の最終的な資金計画における予算額に対する消化率を計算する。

以下に具体的な問題を示す。

(1) 資金計画書の支出金額の問題

当初の事業計画の施行期間である平成 12 年 9 月 18 日から平成 21 年 3 月 31 日までの 8 年 6 ヶ月から大幅に施行期間が延び、第 3 回変更計画では平成 12 年 9 月 18 日から平成 29 年 3 月 31 日までの 16 年 6 ヶ月となっている。しかし、資金計画書の支出のうち、借入金利子と事務費は当初計画より減少し、第 1 回変更計画からは同額である。当初計画よりも施行期間が大幅に伸びているのであれば、変更後の借入金利子や事務費の固定経費は増加すると考える。

又、工事費についても第 2 回変更計画から第 3 回変更計画にかけて、5,655,188 千円から 5,439,188 千円に 216,000 千円も減少している。担当部局によると、工事の材料費及び人件費が下がっていること、さらに購入を予定していた土砂を公共工事で排出された残土で賄うようにしたことで工事費を削減出来る計画を立てたとのことであるがその根拠となるべき資料はない。

何度も事業計画が見直され、事業施行期間も長期化しているが、資金計画書においては、決算額との比較がされておらず、今後発生する支出の見積りにも根拠性が乏しく、計画数値の精度が低いと考える。

(2) 年度別歳入歳出資金計画表の問題

概要で述べたように各変更計画書には「年度別計画表」が付されてあるが、この計画表に記載されている実績額と特別会計決算額とは異なっている。担当部局によると、年度別計画表の数値は、交付金対象となる事業項目を中心に作成されており、人件費や事務所維持費などは全く反映されていないとのことである。また、決算額の工事請負費には、交付金対象工事費や対象外工事費も混在しているのに対して、年度別計画表の工事費実績額には、交付金対象となる工事請負費のほか、交付金対象となる委託料や役務費なども含まれているため、決算額と年度別計画表の実績額との整合を取ることは困難である。

また、過去の実績額（本来の実績額）と資金計画書並びに年度別計画表の計画額との比較検証が行われていない。変更計画書における資金計画書では、事業完了時の総資金額は見直されているが、年度別計画表では、未消化予算額を年度毎に消化するような資金計画書にはなっていない。決算における実績額と年度別計画表の実績額の差異は以下のとおりである。

【歳入の部】

(単位：千円)

年度／項目	歳入歳出決算書の歳入合計	年度別計画表の実績額の歳入合計	差額
平成 18 年度	209,081	64,000	145,081
平成 19 年度	376,896	277,933	98,963
平成 20 年度	344,592	666,998	△322,406
平成 21 年度	798,673	392,403	406,270
平成 22 年度	411,864	302,412	109,452
平成 23 年度	753,274	543,332	209,942
累 計	2,894,380	2247,078	647,302

【歳出の部】

(単位：千円)

年度／項目	歳入歳出決算書 の歳出合計	年度別計画表 の実績額の歳出合計	差額
平成 18 年度	197,076	64,000	133,076
平成 19 年度	385,571	277,933	107,638
平成 20 年度	216,730	666,998	△450,268
平成 21 年度	888,750	392,403	496,347
平成 22 年度	388,218	302,412	85,806
平成 23 年度	747,804	543,332	204,472
累 計	2,824,149	2,247,078	577,071

平成 18 年度から特別会計扱いとなっている。

決算額の歳入合計は、決算における歳入合計から繰越金を控除した金額である。

実績額の歳入・歳出合計は、年度別資金計画表に記載された実績額である。

上表が示すように毎年多額の差額が出ている。

差額の原因として、年度別計画表は交付金対象事業項目のみの金額であるため、人件費や事務所維持費、借入金償還金など決算書には当然計上されている金額が年度別計画表には計上されていない点が考えられる。しかし、その他に保留地処分金収入や借入金返済額について、一般的には年度別計画表の実績額と決算額とに差異が生じないと考えられるが、次表のように差額が生じている。これらの原因についての担当部局からの回答は以下のとおりである。

【保留地処分金収入の差異と回答】

(単位：千円)

年度／項目	歳入歳出決算書 の歳入合計	販売件 数	年度別計画表 の実績額の歳入合計	差額
平成 20 年度	5,569	1 件	5,569	—
平成 21 年度	183,938	2 件	158,403	25,535
平成 22 年度	119,932	6 件	111,912	8,020
平成 23 年度	375,712	23 件	334,632	41,080
累 計	685,151	32 件	610,516	74,635

(回答) 決算額の歳入合計は、その年度に実際に保留地が処分され入金済みになった金額であるが、実績額の歳入合計は、年度別計画表の収支均衡を図るために調整をした金額である。

【借入金返済額の差異と回答】

(単位：千円)

年度／項目	歳入歳出決算書の歳出合計	年度別計画表の実績額の歳出合計	差額
平成 21 年度	—	85,825	△85,825
平成 22 年度	912	343	569
平成 23 年度	2,068	2,793	△725
累 計	2,980	88,961	△85,981

(回答) 決算額の歳出合計は、その年度に実際に返済した元金であるが、年度別計画表の実績額の歳出合計は、返済元金ではなく、金融機関に積み立てた金額を科目の便宜上、借入金返済とした。

上記のような回答から、年度別計画表は適正に作成されていないと判断せざるを得ない。

2. 一般会計からの繰入金の算定について

一般会計からの繰入金についての算定基準や規定がないため、「p175 3. 事業全体の事業収支の仕組み」の項の図表で示したように、一般会計からの繰入金の内訳は概念的にはわかるものの具体的に金額として把握はできていない。

平成 18 年度から平成 23 年度までの一般会計繰入金は累計で 927,300 千円となっており、資金計画書では一般会計繰入金に該当する項目として「市単独費」が 729,000 千円となっている。もちろん、前述のように資金計画が交付金申請目的のため作成されていることからこの金額が大きく異なっている。一般会計からの繰入金の発生原因別の管理は行われていないため、この 927,300 千円がどのような要因から発生したものかわからない。

本区画整理事業は平成 28 年度まで続く事業であり、今後も多額の税金が投入されることを踏まえると、一般会計からの繰入金の算定基準を設けるべきである。その際、一般会計繰入金を次に掲げた項目には区分し算定及び計上することが望ましい。

- ①交付金対象事業費のうちの市単独費と呼ばれるもの
- ②人件費や事務費に充当されるもの
- ③工事費や委託費のうち一般会計で賄うもの
- ④損失補填額
- ⑤その他

3. 事業完了後の市街化イメージ図の必要性

変更計画書に区画整理地内の事業完了後の市街化予想図がある。当初計画時の市街化予想図では、堅田駅周辺と堅田駅から北西にあたる区画整理地の中心地は商業用地となっていた。しかし、第2回変更計画時の市街化予想図では、堅田駅周辺以外の区画整理地の中心地が商業用地からその大半が準工業用地になり、一部が沿道利用用地と住宅用地に変更されている。変更理由にもその変更の趣旨は記載されていない。これは、当初は区画整理地の中心地は商業用地にすべく計画されたが、地権者との交渉が天津市の意図したとおりには進まず、結果的に変更を余儀なくされたことによる。

そのため、都市計画においても、平成20年12月に、この区画整理地の中心にある準工業用地に対して「都市計画堅田駅西地区計画（以下地区計画と言う）」が決定されており、準工業地区を容認した形となっている。地区計画の主な方針と理由は以下のとおりである。

【地区計画決定】

地区計画の目標	事業計画と整合性のとれた用途地域の決定に併せ、地区計画を決定することにより、準工業地域に決定する当該地区と第一種住居地域に決定する周辺地区との環境の調和を保全することを目標とする。
土地利用方針	堅田駅西口土地区画整理事業実施前から操業されている工場等の事業継続と周辺の居住街区に及ぼす影響を考慮し、周辺環境と調和した合理的な地区環境を形成し、保存する。
建築物の整備方針	堅田駅西口土地区画整理事業実施前から操業されている工場等が事業継続できるよう、かつ、近隣の住環境を損なわないようにするため、用途制限、最低敷地規模の設定、壁面の位置の設定、高さ・形態・意匠の制限、かき・柵の制限を行う。
理由（抜粋）	今回、土地区画整理事業の進捗に伴い、事業計画の土地利用と整合のとれた用途地域を決定するものであるが、当地区は事業実施前から既に操業されている工場等が換地される地域であることから、その土地利用に併せて準工業地域に決定するものである。しかしながら、周辺地域は駅周辺にふさわしいまちなみを形成するために第一種住居地域に決定することから、その周辺地域と調和した環境を形成し、保全するために地区計画を決定する。

土地区画整理事業は地権者に立ち退かせてでも、事業を遂行するという強制力は限定されているとは言え、本区画整理事業の目的である「公共施設整備とあわせて商業・業務施設の集積と住宅地の整備を行い、天津市の副都心としてふさわしい地区を創出」に沿ったまちづくりの観点からは、予定された商業用地が準工業地になったことで大きく後退し、新たな商業集積地域や天津市の副都心という「まちなみ」が達成できるかは疑問である。

都市計画法における準工業地域は比較的用途制限が低く、住宅、工場、商店など多様な建物を建てる事が出来るため、工場と住宅が隣接する可能性もあり、全体的には住宅と工場と農地が点在する地域になってしまう可能性を持っている。

当初計画には、市街化予想図とは別に事業完了後の街並みが描かれたイメージ図がパンフレットに記載されていた。その後、イメージ図が更新されたことはないが、当初計画は大きく変更されており、このまま本区画整理事業が進めば、どのような街並みができるのかイメージできるような現時点でのイメージ図を作成されたい。その上で、当初決定された事業目的にできる限り近づくようなまちづくりを行われたい。

4. 事業評価と見直し

近年、堅田駅東側の駅前周辺の商店は閉店が相次ぎ賑わいに欠けている。一方国道 161 号沿いのロードサイドには大型チェーン店の飲食店などが建ち並び、乗用車で往来が盛んである。当初の事業計画から 12 年が経ち、さらに 6 年間も計画が延長された。経済環境も変化し、地価も下落している現状を踏まえ、今日までの区画整理事業を総括的に検証することが必要である。

前述したように、現段階の実態の歳入歳出額を捉え、計画予算の消化率を明確にし、都市計画区域の変更や換地の状況を整理した上で、今日までの事業を評価しなければならない。この場合、実際に区画整理事業の技術的なコンサルタントだけではなく、まちづくりの専門家や経済効果の専門家を交えて事業評価を行うことは有効である。「大津湖南都市計画事業堅田駅西口土地区画整理事業の施行に関する条例」第 10 条によれば「大津湖南都市計画事業堅田駅西口土地区画整理審議会」を設置することとされており、第 11 条第 3 項では審議会の 10 名の定数のうち 2 名については市長が学識経験を有する者のうちから選任することとされている。このような規定をうまく活用し、厳しく事業評価を行い、計画に関しても将来像を見据えた見直しを実施されたい。