



発行 東京都

目次

22

公 告

○包括外部監査の結果に関する報告の公表……………
……………（東京都監査委員）… 一

公 告

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定により、東京都包括外部監査人久保直生から平成30年度包括外部監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により、次のとおり公表する。

平成31年3月22日

東京都監査委員	清	水	やすこ
東京都監査委員	神	林	茂
東京都監査委員	友	渕	宗 治
東京都監査委員	岩	田	喜美枝
東京都監査委員	松	本	正一郎

包括外部監査の結果報告書

平成 30 年度

東京都包括外部監査人
公認会計士 久保直生

包括外部監査報告の概要

1 監査の対象とした特定の事件名（監査のテーマ）

(1) 福祉保健局における、子育て等支援関連事業及び高齢者保健・福祉等関連事業に関する事務の執行について

(2) 公益財団法人東京都福祉保健財団及び地方独立行政法人東京都健康長寿医療センターの経営管理について

対象局：福祉保健局

対象団体：公益財団法人東京都福祉保健財団

地方独立行政法人東京都健康長寿医療センター

2 指摘・意見の件数

テーマ	指摘	意見	合計
福祉保健局における、子育て等支援関連事業及び高齢者保健・福祉等関連事業に関する事務の執行について	3	57	60
公益財団法人東京都福祉保健財団及び地方独立行政法人東京都健康長寿医療センターの経営管理について	13	14	27
計	16	71	87

(注) 当報告書の金額（公表されている資料等を使用している場合を除く。）は、表示単位未満は切り捨て、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、報告書中の表及びグラフは、端数処理の関係で総額と内訳の合計とが一致していない場合がある。

さらに、当報告書においては、報告時点で新たな元号を定める政令が公布されていないため、元号が改められる日以後の年の表示に「平成」を使用している。

福祉保健局における、子育て等支援関連事業及び
高齢者保健・福祉等関連事業に関する
事務の執行について

第1 外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づき包括外部監査

II 選定した特定の事件 (監査のテーマ)

福祉保健局における、子育て等支援関連事業及び高齢者保健・福祉等関連事業に関する事務の執行について

III 監査対象年度

平成29年4月1日から平成30年3月31日まで
ただし、必要に応じて他の年度についても監査の対象とした。

IV 監査対象局

東京都福祉保健局

V 監査の実施期間

平成30年7月5日から平成31年3月31日まで

VI 包括外部監査人及び補助者

1. 包括外部監査人

資格等	氏名
公認会計士	久保直生

2. 補助者

資格等	氏名
公認会計士	村松啓輔
公認会計士	谷川陽子
公認会計士	中島義晴
公認会計士	松田麻貴
公認会計士	畑秀信
公認会計士	森本恵梨奈
公認会計士	千野輝実
公認会計士	鈴木崇大
公認会計士	佐田明久
公認会計士試験合格者	梶慎吾
公認会計士試験合格者	若槻直人
公認会計士試験合格者	貝瀬陽香
公認会計士試験合格者	諏訪部千絵
その他	渡邊美樹
その他	安西久美子

VII 特定の事件を選定した理由

子育て等支援関連事業、高齢者保健・福祉等関連事業は、少子高齢化が急速に進む中、問題の先送りがもはや許されない局面にあることから、平成28年に策定された「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020年に向けた実行プラン～」(以下、「2020年に向けた実行プラン」という。)においても重点施策として掲げられている事業である。

子育て等支援関連事業については、待機児童解消に向けた取組をはじめ、児童虐待防止対策、子供の貧困対策、ひとり親家庭等の支援策等多くの課題に対応すべく「東京都子供・子育て支援総合計画」の中間見直しが行なわれている。

その中で、保育関係事業に対しては、平成28年度予算977億円、平成29年度予算1,372億円、平成30年度予算1,563億円と大幅な予算の増加をもって事業を推進しており、東京都の重点施策のひとつとして挙げられている。

また、東京都における平成27年の65歳以上の高齢者人口は301万人と東京都総人口の22.7%を占めており、今後も高齢者人口の増加が続くことが見込まれている。都は、平成30年3月に平成32年度までの3年間の計画として、高齢者が地域で支え合いながら安心して暮らし続けることができる社会を目指した「東京都高齢者保健福祉計画」を策定し、介護サービス基盤の整備等重点分野の政策を推進することとしている。

平成29年度の福祉保健局の当初歳出予算総額1兆1,494億円は、一般会計全体の当初歳出予算総額6兆9,540億円に対して約17%を占め、東京都の事業の中核をなしている。平成30年1月に公表した『3つのシナジー』の実現に向けた政策の強化(平成30年度～2020年に向けた実行プラン～)(以下、「2020年に向けた実行プラン(平成30年度)」という。)においても、上記の政策事業は、誰もがいきいきと生活できる、活躍できる都市・東京の実現に向けて政策目標が強化され、平成30年度の局全体の当初歳出予算総額も1兆1,539億円へと増額が図られている。

また、これらの事業は、東京都民の生活に直結する事業として都民の関心も非常に高く、監査を合規性のみならず経済性・効率性・有効性の観点から総合的に検証することは意義があるものと判断するとともに、上記の計画については平成29年度に計画の中間見直しや次期計画の策定をしていることから、監査を行う時宜にもかなうと考え、福祉保健局の上記の事業に絞って平成30年度包括外部監査の対象事件として選定した。

Ⅷ 外部監査の方法

1. 監査の要点

福祉保健局における、子育て等支援関連事業及び高齢者保健・福祉等関連事業に関する事務の執行について、経済性、効率性、有効性、関係法令等の準拠性を中心に監査を実施した。

2. 主な監査手続

関係法令・条例・規則、予算書、事業に関する各種管理資料・意思決定資料その他必要書類の閲覧・分析、証憑との突合、関係者からのヒアリング、現場視察、その他必要と認めた監査手続を実施した。

Ⅸ 利害関係

監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29の規定に定める利害関係はない。

第2 監査対象の事業内容

1 福祉保健局の主な概要について

1. 福祉保健局の事業内容について

福祉保健局では、都民の生活全般に深く関わる福祉・保健・医療分野を所管し、急速に少子高齢化が進展する中、将来世代に確かな「安心」を引き継ぐため、社会経済環境の変化や震災などの緊急・突発的な事態にも迅速かつ的確に対応したさまざまな施策を展開している。

福祉保健局は、表A1-1-1の各部及び関係事業所で組織されているが、今回の事件である「子育て等支援関連事業及び高齢者保健・福祉等関連事業」は、少子社会対策部と高齢社会対策部が中心に分掌しており、本報告書の対象も、主としてこの両部としている。

表 A1-1-1 福祉保健局 各部の分掌事務

部	分掌事務
総務部	局の庶務、予算、組織、定数、広報、契約に関すること
指導監査部	社会福祉法人等の指導、検査に関すること
医療政策部	医療政策の推進に関すること
保健政策部	保健政策の推進に関すること
生活福祉部	生活福祉政策、福祉人材対策の推進に関すること
高齢社会対策部	高齢者の保健、福祉等の施策の推進に関すること
少子社会対策部	子供、家庭、女性施策の推進に関すること
障害者施策推進部	障害児(者)福祉施策の推進に関すること
健康安全部	健康安全対策、感染症対策等の推進に関すること

(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

2. 職員及び組織の状況について

(1) 職員の状況について

平成29年4月1日時点における福祉保健局の職員の状況は表A1-1-2のとおりである。福祉保健局 4,151 人のうち、高齢社会対策部及び関係事業所が 214 人、少子社会対策部及び関係事業所が 923 人となっている。

表A1-1-2 職種別の職員数 (平成29年4月1日時点)

区分	職種別				配置別		合計
	事務系	福祉系	一般技術系	医療技術系	技能労務系	本庁事務所	
総務部	145	0	12	1	0	158	158
指導監査部	101	0	0	3	0	104	104
医療政策部	126	1	0	198	16	341	341
保健政策部	231	0	123	247	0	601	601
生活福祉部	114	0	0	1	0	115	115
高齢社会対策部	136	28	2	48	0	214	214
少子社会対策部	274	612	0	30	7	923	923
障害者施策推進部	233	215	1	553	17	1,019	1,019
健康安全部	107	0	327	219	23	676	676
合計	1,467	856	465	1,300	63	4,151	4,151

(単位：人)

(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

(2) 組織の状況について

平成29年4月1日時点における、福祉保健局少子社会対策部及び高齢社会対策部関係の組織は、図A1-1-1及び図A1-1-2のとおりである。

図A1-1-1 福祉保健局 少子社会対策部関係の組織図 (平成29年4月1日時点)

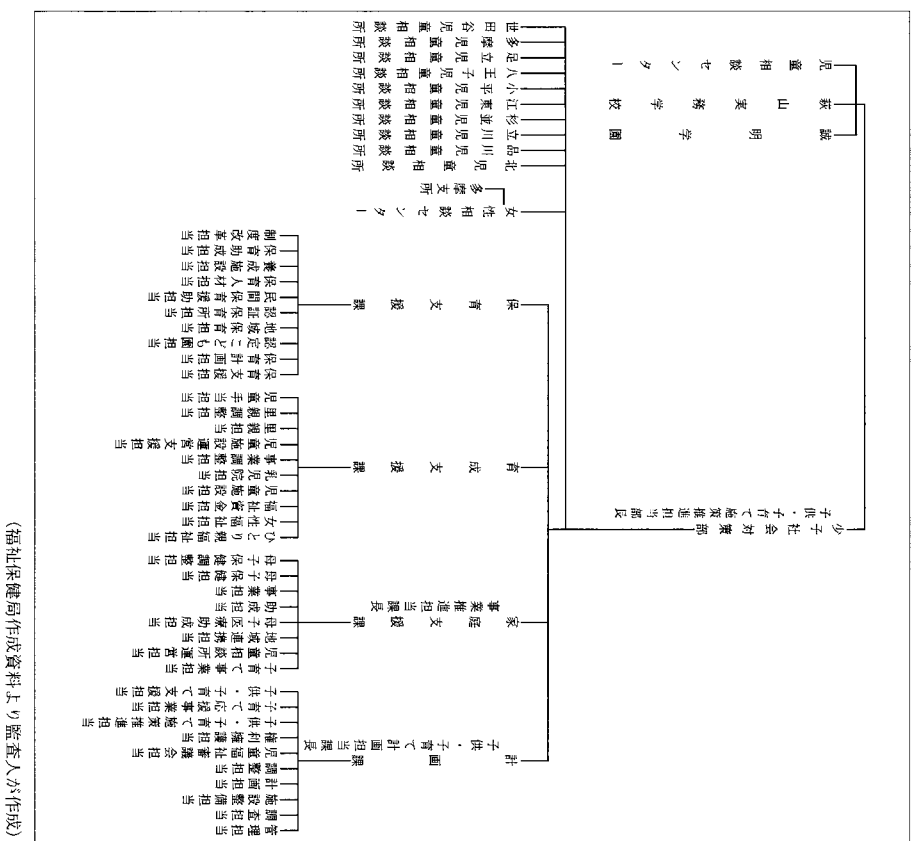
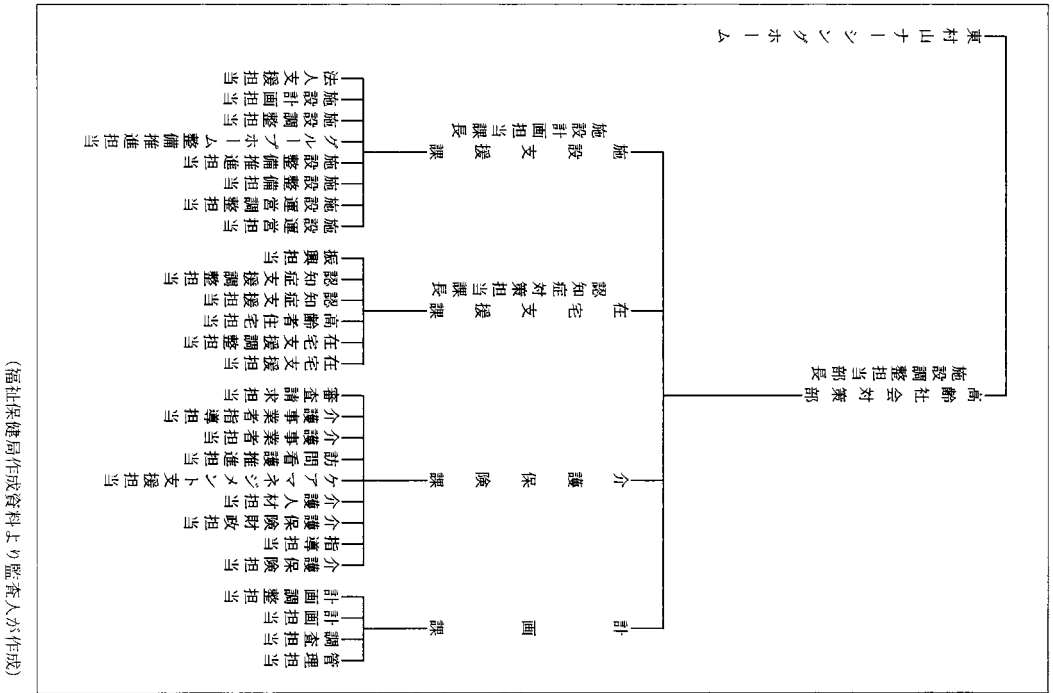


図 A1-1-2 福祉保健局 高齢社会対策部関係の組織図 (平成29年4月1日時点)

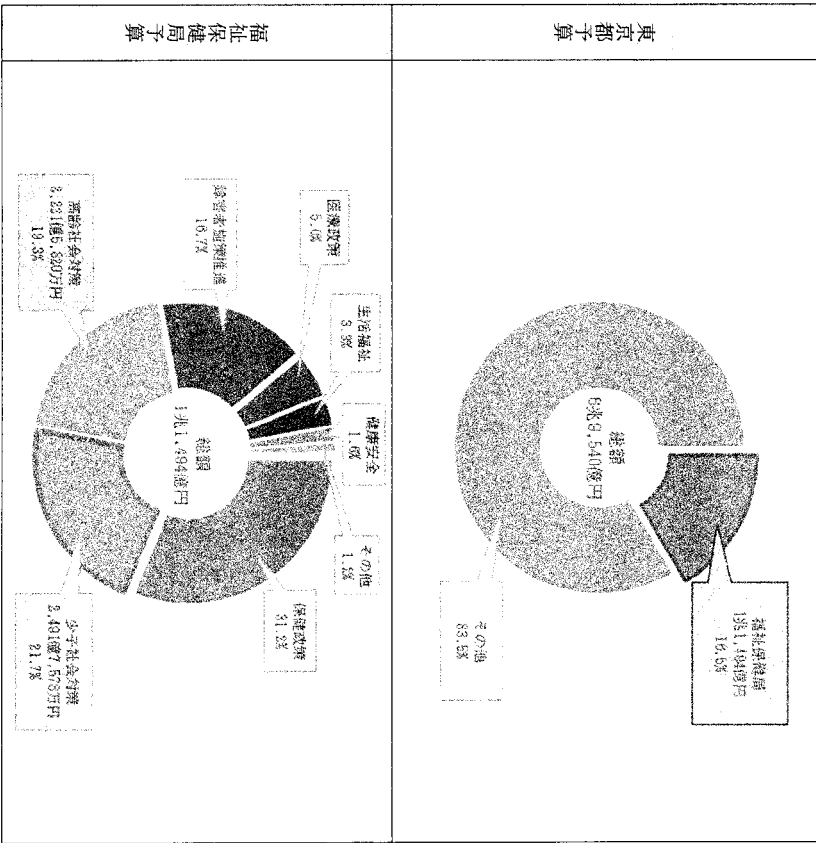


3. 平成29年度における都の福祉保健予算について

都の平成29年度予算は、『新しい東京』の実現に向けた改革を強かに推し進め、明るい未来への確かな道筋を紡ぐ予算」と位置づけ、編成されている。福祉保健局では、都民の生命と健康を守り、地域での自立を支える利用者本位の福祉を実現するため、大都市特有のニーズに即した様々な取組を強化するとともに、誰もがいきいきと活躍できる都市の実現に向けた施策展開を強かに推進していくという方針で予算編成している。

この結果、福祉保健局予算は1兆1,494億円となり、東京都予算（一般会計総額6兆9,540億円）に占める割合は16.5%となっている。

グラフA1-1-1 平成29年度東京都一般会計予算と福祉保健局予算



また、都の少子社会対策及び高齢社会対策にかかると、年々増加している。これは、少子高齢化が急速に進む中、先送りが許されない数々の問題に対処すべく、多くの重点施策が推進されている結果といえる。

表 A1-1-3 直近5年間の少子社会対策費及び高齢社会対策費の当初予算

(単位：百万円)

区分	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
少子社会対策費	147,524	177,258	183,938	195,462	239,734
高齢社会対策費	172,500	174,005	186,209	195,969	199,370

(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

なお、平成29年度における都の福祉保健局の当初予算は、1兆1,494億円であるが、同様に近隣の福祉保健に関する当初予算を見ると、表 A1-1-4 のとおりである。都の予算規模が近隣県と比べて大きいことが分かる。

表 A1-1-4 近隣県における福祉保健費の当初予算 (平成29年度)

(単位：百万円)

県	当初予算額	県	当初予算額
茨城県 (※1)	204,254	埼玉県 (※4)	413,224
栃木県 (※2)	159,614	千葉県 (※5)	358,169
群馬県 (※3)	145,048	神奈川県 (※6)	371,699

(各県ホームページより監査人が作成)

- ※1 茨城県一般会計予算の「保健福祉費」の予算額を記載している。
- ※2 栃木県一般会計予算(部局別)のうち、「保健福祉部」の予算額を記載している。
- ※3 群馬県一般会計予算のうち、「子ども未来費」及び「健康福祉費」の予算額を記載している。
- ※4 埼玉県一般会計予算の「民生費」及び「衛生費」の予算額を記載している。
- ※5 千葉県一般会計予算(目的別)のうち、「民生費」及び「衛生費」の予算額を記載している。
- ※6 神奈川県一般会計予算(性質別)のうち、「介護・医療・児童関係費」の予算額を記載している。

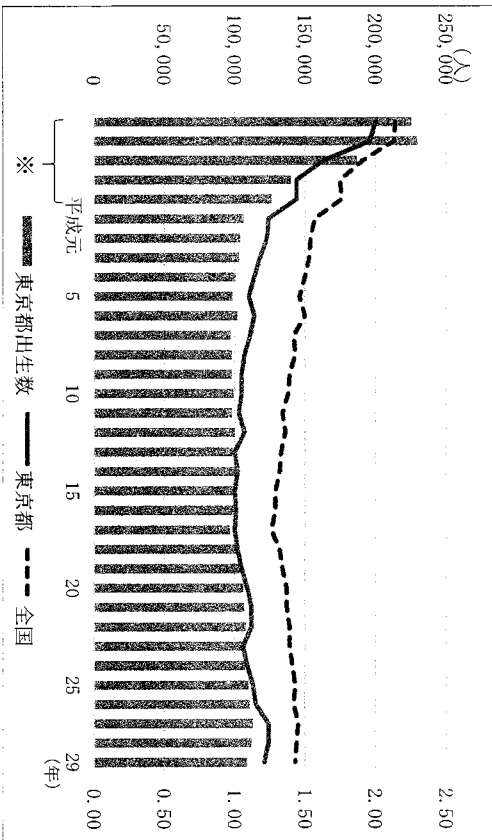
II 子育て等支援関連事業について

1. 国及び都における子供と家庭の現状

全国の合計特殊出生率は、第2次ベビーブーム以降減少傾向が続き、平成17年には1.26と過去最低の水準となっている。しかし、その後微増傾向が見られ、平成29年には1.43まで回復している。

都の平成29年の出生数は108,990人で、昭和40年代の第2次ベビーブーム時の約半数と少なくなっている。また、都の合計特殊出生率も、平成17年の1.00を底に平成29年には1.21へと増加しているが、全国最低の水準となっている。

グラフ A1-2-1 都の出生数及び全国と都の合計特殊出生率の推移



(厚生労働省及び福祉保健局作成資料より監査人が作成)
 (注) 合計特殊出生率は、15歳から49歳までの女性の年齢別出生率の合計で、1人の女性がその年次の年齢別出生率で一生涯の間に産む平均子供数を表す。
 ※ 平成元年以前は、昭和40年から昭和60年まで5年ごとの出生数を示している。

0歳から17歳までの年齢別の子供の数の推移は表 A1-2-1 及びグラフ A1-2-2 のとおりである。
 都内の児童(18歳未満)数は、平成29年1月1日現在、約185万人で、都民全体の約14.2%となっている。昭和50年に比べ100万人超も減少していることが分かる。

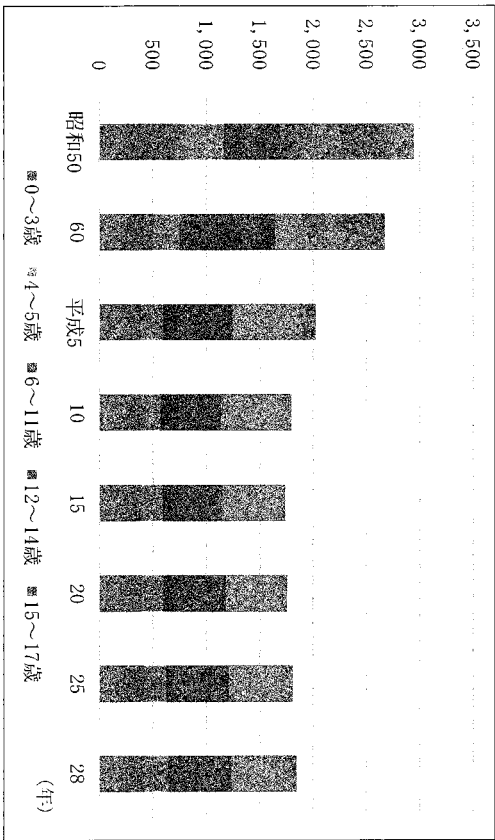
表 A1-2-1 年齢別の子供数の推移

	0～3歳	4～5歳	6～11歳	12～14歳	15～17歳	計
昭和50年	792,557	371,684	979,664	413,644	385,745	2,943,294
昭和60年	497,852	252,763	889,514	515,113	512,755	2,667,997
平成5年	387,127	203,271	653,342	362,165	414,734	2,020,639
平成10年	381,431	182,676	568,875	319,717	337,586	1,790,285
平成15年	391,816	194,306	563,395	282,992	305,941	1,738,453
平成20年	394,250	197,354	591,448	288,576	283,086	1,754,714
平成25年	416,656	202,901	588,062	301,809	297,045	1,806,473
平成28年	430,122	207,207	597,831	300,648	305,620	1,841,428

(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

(単位：人)

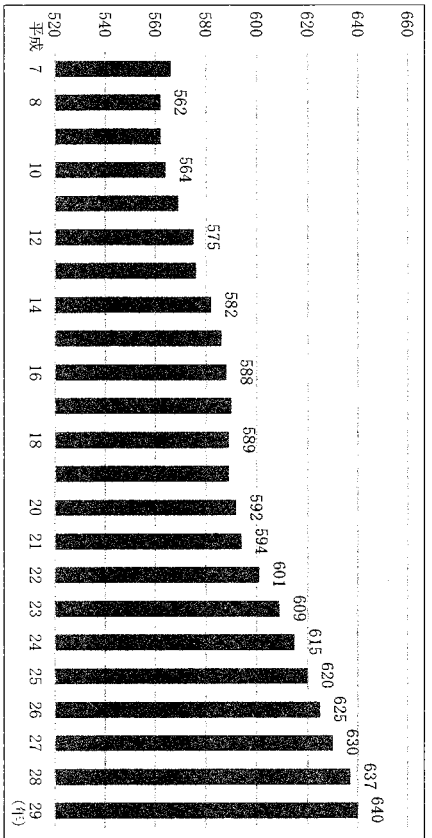
グラフ A1-2-2 年齢別の子供数の推移



(単位：千人)

しかし、グラフ A1-2-3 の就学前児童 (0～5歳) の推移をみると、ここ数年増加傾向である。このように、東京都の合計特殊出生率は全国より低いものの、都内の就学前児童数は、他県からの流入等により依然として増加傾向にあり、平成 29 年 1 月 1 日現在、64 万 273 人となっている。

グラフ A1-2-3 就学前児童 (0～5歳) の推移

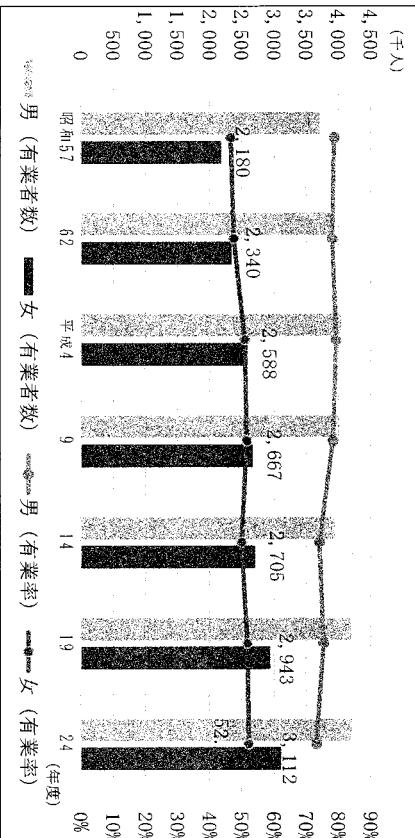


(「東京都子育・子育て支援総合計画 (中間見直し版)」より監査人が作成)

(注) 各年 1 月 1 日現在の数値である。

また、働く女性が増えてきている。都内の有業者数をみると、男性は平成 4 年をピークに一度減少し、平成 19 年以降再び増加しているのに対し、女性は一貫して増加している。

グラフ A1-2-4 都における 15 歳以上人口有業者数及び有業者率の推移

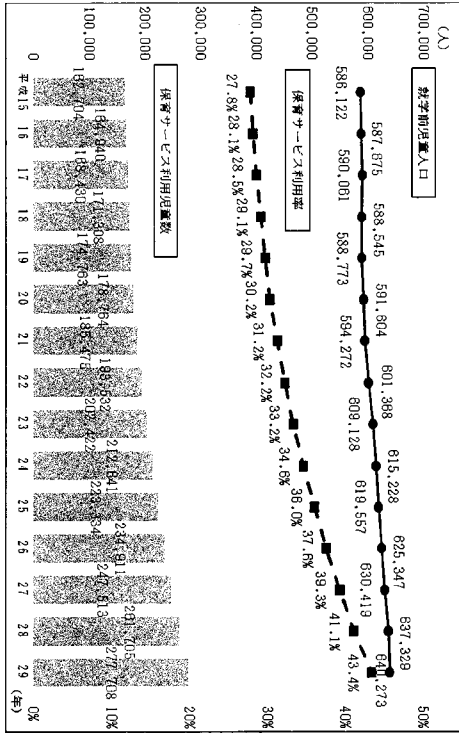


(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

(注) グラフ中の数字は、女性の有業者数と、平成 24 年度の女性の有業者率を表示している。

このような社会的背景から、都内では保育サービスを利用する児童数は増加傾向にあり、平成29年時点では、保育サービス利用児童数が就学前児童人口の4割を超えている。

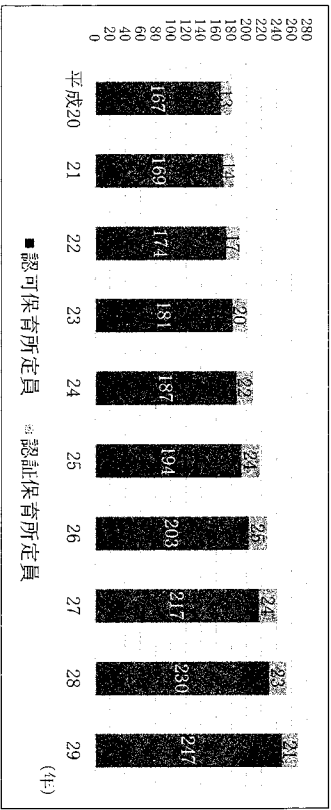
グラフA1-2-5 都の就学前児童人口と保育サービス利用児童数の推移



〔「東京都子供・子育て支援総合計画（中間見直し版）」より監査人が作成〕

こうした都民の保育ニーズを満たすため、認可保育所、認証保育所、認定こども園、小規模保育、家庭的保育などの保育サービスの整備が進められている。

グラフA1-2-6 認可保育所と認証保育所の定員数の推移



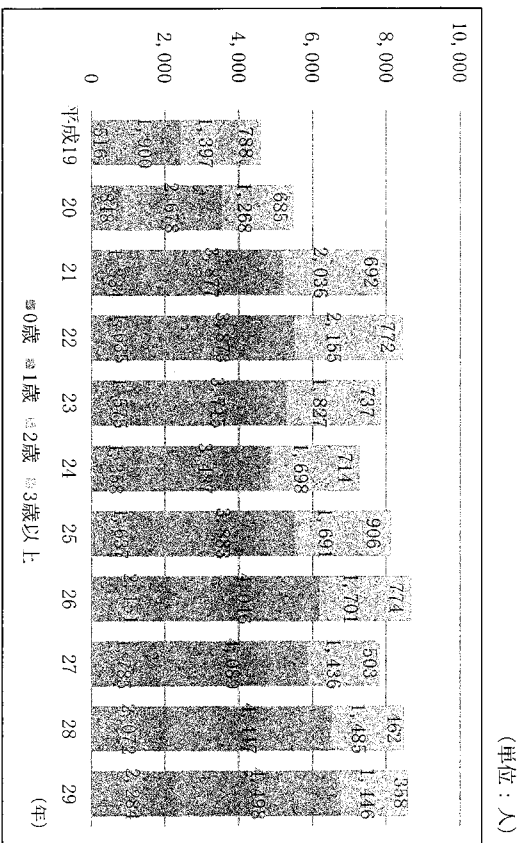
〔福祉保健局作成資料より監査人が作成〕

現在、都内の認可保育所の定員は、認可保育所を利用する児童の数を上回っているもの、必ずしも保育を必要とする児童がいる地域に認可保育所等が十分に設置されているとは限らない。このため、区市町村によっては待機児童が生じている。

ここで、国が定める保育所等待機児童とは、保育の必要性が認定(2号又は3号)され、特定教育・保育施設(認定こども園の幼稚園機能部分及び幼稚園を除く。)又は特定地域型保育事業の利用の申込がされているが、利用していない児童、つまり、保育の必要性が認められ、認可保育所等保育施設の利用の申込がされているが、利用していない児童である。(ただし、東京都認証保育所など、自治体独自の保育サービスを利用する児童や、保護者が育児休業を延長し復職の意向がない場合などの要件を満たす児童を除く。)

保育所等待機児童数は各区市町村で調査を実施しており、都の待機児童数の推移は、グラフA1-2-7のとおりとなっている。

グラフA1-2-7 都の待機児童数



〔「東京都子供・子育て支援総合計画（中間見直し版）」より監査人が作成〕

(注) 各年4月1日現在の人数である。

2. 東京都子供・子育て支援総合計画について

国では、平成24年8月に、子ども・子育て支援法をはじめとする「子ども・子育て3法」が成立し、平成27年4月から「子ども・子育て支援新制度」(以下、「新制度」という。)がスタートした。新制度では、一人ひとりの子供が健やかに成長することができる社会を目指して、幼児期における質の高い学校教育・保育の総合的な提供や、待機児童の解消、地域での子供・子育て支援の充実を図ることとしている。また、次世代を担う子供を育成する家庭を社会全体で支援する観点から平成15年に制定された「次世代育成支援推進法」(以下、「次世代法」という。)も改正され、都道府県行動計画の策定は任意化されたものの、引き続き、職場や地域において子育てしやすい環境を整備するため、法の有効期限が平成36年度末まで10年間延長された。

こうした状況を踏まえ、都では、子供を安心して産み育てられ、次代を担う子供たちが生まれ育った環境に左右されず、健やかに成長できる社会の形成を目指し、子ども・子育て支援法第62条に基づき都道府県子ども・子育て支援事業支援計画及び次世代法第9条に基づき都道府県行動計画と合わせた一体的な計画として、「東京都子供・子育て支援総合計画」を平成26年度末に策定した。計画期間は平成27年度から平成31年度までの5年間とし、各施策の成果や子育て家庭のニーズ及び社会状況の変化等を踏まえ、中間年(平成29年度)を目安として、必要な場合には、計画の見直しをすることをしていたところ、平成30年3月に「東京都子供・子育て支援総合計画(中間見直し版)」を策定した。なお、本報告書は平成29年度を監査対象としているため、「東京都子供・子育て支援総合計画」と、平成29年度に計画を見直した「東京都子供・子育て支援総合計画(中間見直し版)」を対象とする。

「東京都子供・子育て支援総合計画」では、子供や子育て家庭を取り巻く現状と都のこれまでの取組を踏まえ、以下3つの理念と5つの目標を掲げている。

表A1-2-2 「東京都子供・子育て支援総合計画」の「理念」・「目標」

理念	内容
3つの理念(※1)	①すべての子供たちが個性や創造力を伸ばし、社会の一員として自立する環境を整備・充実する。 ②安心して子供を産み育て、子育ての喜びを実感できる社会を実現する。 ③社会全体で、子供と子育て家庭を支援する。

5つの目標(※2)	①地域における妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援の仕組みづくり ②乳幼児期における教育・保育の充実 ③子供の成長段階に応じた支援の充実 ④特に支援を必要とする子供や家庭への支援の充実 ⑤次代を担う子供たちを健やかに育む基盤の整備
-----------	---

(東京都子供・子育て支援総合計画)より監査人が作成

※1 基本理念
※2 基本理念の実現に向け取り組む方向性を明らかにする目標

また、東京都子供・子育て支援総合計画の推進に当たって、特に留意すべき視点として、以下の「5つの視点」を掲げている。

表A1-2-3 特に留意すべき5つの視点

視点	内容
1 「すべての子育て家庭」への支援の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭の状況にかかわらず、子育てでの負担や不安、孤立感が高まっています。幼稚園や保育所等を利用する子供の家庭だけでなく、「すべての子育て家庭」を対象とした支援の重要性が増しています。 ・すべての子供の健やかな育ちを担保するため現行の制度や事業内容にとらわれず、柔軟な発想で多様な子供・子育ての支援のニーズに対応していく必要があります。 ・すべての子育て家庭が地域において安心して子育てができるよう、子供・子育て支援を一層充実させるとともに、必要な家庭がサービスを適切に利用できるように積極的に情報提供していきます。 ・児童虐待や非行など、子供をめぐる問題の背景には、子供の育った家庭が様々な問題を抱えている場合も多く、子供だけでなく家庭に対する支援も必要です。 ・子供や親への個別の対応だけではなく、家庭が抱えている問題を、包括的・一体的に捉え、福祉・保健、医療・教育・警察等の各機関が協力し、切れ目のない支援を総合的に展開していきます。
2 家庭を「一体的」に捉える視点	

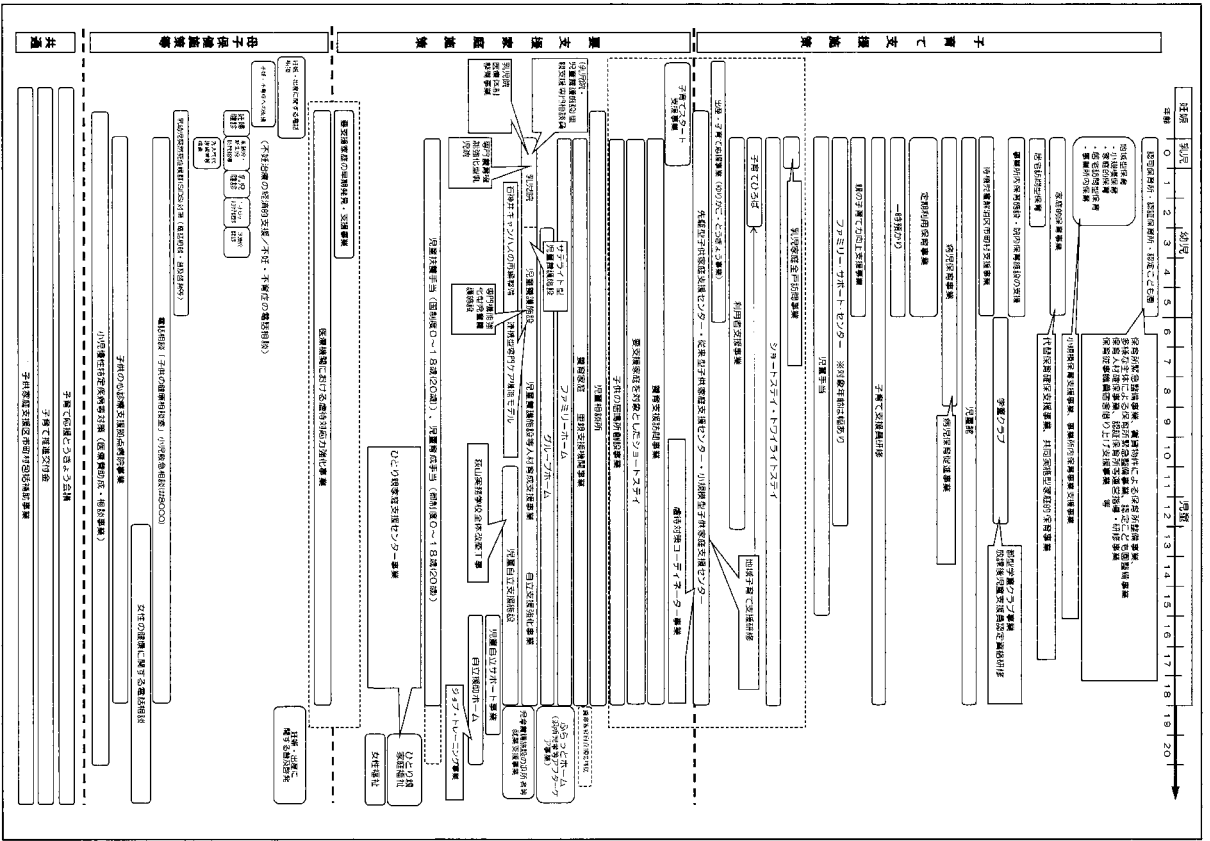
<p>3 子供と子育て家庭の立場からの視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・子供は、生まれ育つ環境を自ら選ぶことはできません。だからこそ、与えられた環境の違いによって、将来が決定されることなく、すべての子供が希望する道路を選択できる環境を整えていくことが求められています。 ・親のニーズや働き方も多様化しており、子供と子育て家庭が、適切かつ質の高い子供・子育て支援を利用できる体制を整備することが重要です。 ・行政だけでなく、都民、企業、NPO団体など様々な地域の団体や都民が、それぞれの役割の下に、子供と子育て家庭の立場に立った視点から、子供の育ちと親自身の成長を積極的に支援していきます。
<p>4 大都市東京のニーズと特性を踏まえた視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・東京では、核家族化の進展、多様な就業・勤務形態等を背景に、子供・子育て支援に関する多様なニーズが生じています。 ・一方、東京には、サービス産業を中心とする多くの企業や、特色のある活動を活発に展開しているNPO団体等の民間団体が集まっていることに加え、情報や人材の集積、利便性の高さなど、大都市特有の利点があります。 ・子供・子育て支援のニーズを的確に把握するとともに、多くの民間サービスや、NPO団体をはじめとする東京の豊富な社会資源を組み合わせ、それらを最大限に活かして子供・子育て支援に取り組んでいきます。
<p>5 広域的な自治体の役割からの視点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・子供と子育て支援の実施主体は区市町村ですが、都は広域的な自治体として、都内のすべての区市町村において、地域ニーズに応じた子供・子育て支援が適切に提供されるよう、財政面や技術面からの支援を行う役割を担っていく必要があります。また、区市町村の区域を越える広域的・専門的課題にも対応していく必要があります。 ・子供・子育て支援を担う人材の確保と育成は、一義的には事業者の責任ですが、都として必要な支援の質と量を確保するため、事業者の取組を支援していきます。

上記の3つの理念、5つの目標及び5つの視点を具体化するため、少子社会対策部で所管している主な事業は、図A1-2-1のとおりであり、妊娠・出産から子供の社会的自立までの一貫した施策を展開している。

（「東京都子供・子育て支援総合計画」より監査人が作成）

- ・区市町村による子供・子育て支援が体系的かつ円滑に実施されるよう支援するとともに、特に支援を必要とする子供や家庭への支援の充実に取り組みしていきます。
- ・子供・子育て支援に関する機運の醸成など、広域的な取組を進めていきます。

図 A1-2-1 子育て支援策主要施策展開図 (平成 29 年度)



(福祉保健局作成資料より監査人が作成)

3. 子育て支援施策について

子育て支援施策の中心施策として、①0歳から未就学児までを対象とした保育サービスの拡充、②小学生の放課後の生活の場を提供する学童クラブ事業、また、③病中又は病後の回復期にある児童に対する病児保育事業がある。

(1) 保育サービスの概要

保育の需要の増加により待機児童が発生し、またライフスタイルや働き方が多様化する社会状況の下で、児童福祉法施行規則に定められた児童福祉施設最低基準を満たす認可保育所以外にも、都内では様々な保育サービスが提供されている。

表 A1-2-4 は、主な保育サービスの種類と都内の設置数、利用児童数である。

表 A1-2-4 主な保育サービスの種類と都内の設置数、利用児童数 (平成 29 年 4 月 1 日現在)

種類	概要	設置数 (か所)	利用児童数 (人)
認可保育所	保育を必要とする就学前児童に対する保育を行う、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けている児童福祉施設	2,558	239,709
認定こども園	認定こども園制度とは、①就学前の子供を、保護者の就労の有無にかかわらず受け入れ、幼児教育・保育を一体的に提供する機能と②地域における子育て支援を行う機能をもつ施設、又は都道府県知事が条例に定める基準を認定する制度である (幼保連携型認定こども園は認可施設)。	120	5,331
区市町村条例	小規模保育事業 家庭的保育事業 (国制度)	405	6,132
		-	1,402