

令和7年度

# 佐世保市包括外部監査結果報告書

令和7年度 佐世保市包括外部監査人

弁護士 馬場章廣



## 目 次

### 第 1 部 包括外部監査の概要

第 1 章	包括外部監査の概要	2
第 2 章	事件を選定した理由	2
第 3 章	包括外部監査の手法	3
第 4 章	包括外部監査の期間	4
第 5 章	包括外部監査人及び包括外部監査人補助者	4
第 6 章	利害関係	5
第 7 章	報告書の構成	5

### 第 2 部 佐世保市の財政及び人口の推移

第 1 章	佐世保市の財政の推移	9
	第 1 普通会計	9
	第 2 一般会計	1 2
	第 3 財政に関する見通し	1 6
第 2 章	人口の推移	1 8
	第 1 佐世保市の人口の推移	1 8

### 第 3 部 佐世保市における高齢者福祉の施策

第 1 章	監査の観点・方法	2 0
第 2 章	我が国における高齢者福祉の経緯・内容等	2 1
	第 1 我が国の高齢者福祉の歴史	2 1

第 2	我が国における高齢化の現状	2 4
第 3 章	佐世保市の高齢者福祉の現状と課題	2 6
第 4 章	佐世保市における高齢者福祉に関する施策の概要と担当部局	2 8
第 1	計画の概要	2 8
第 2	佐世保市における担当部局と財務内容	3 0
1	長寿社会課の職務分掌と財務内容	3 0
(1)	長寿社会課について	3 0
(2)	事務分掌	3 0
(3)	財政状況	4 4
2	健康づくり課の職務分掌と財務内容	6 1
(1)	健康づくり課について	6 1
(2)	事務分掌	6 1
(3)	財政状況	6 6
3	指導監査課の職務分掌と財務内容	6 9
(1)	指導監査課について	6 9
(2)	事務分掌	7 0
(3)	財政状況	7 1
第 5 章	佐世保市における具体的な取り組み	7 3
第 1	介護予防の促進（自立支援・重度化防止に向けた取組の推進）	7 3
1	介護予防・日常生活支援総合事業	7 3
(1)	介護予防・生活支援サービス事業	7 3
(2)	一般介護予防事業	8 6
2	地域ケア会議の推進	9 3
(1)	概要	9 3
(2)	現状と課題	9 3

(3) 今後の方針	94
(4) 実績等	94
第2 介護支援の充実	98
1 介護保険サービス	98
(1) 居宅サービス	98
(2) 地域密着型サービス	115
(3) 施設サービス	125
2 福祉サービス	130
(1) 適切な介護・福祉サービスの提供	130
(2) 家族介護支援事業	157
第3 高齢者の尊厳と権利を守る環境づくり	175
1 相談体制充実事業	175
(1) 総合的な現状の分析と課題	175
(2) 訪問指導	175
(3) 認知症対策	183
2 高齢者虐待防止事業	197
(1) 総合的な現状の分析と課題	197
(2) 高齢者虐待防止・対応事業	197
3 権利・財産保護事業	208
(1) 総合的な現状の分析と課題	208
(2) 成年後見制度促進事業	208
(3) 成年後見制度申立事業	216
(4) 養護老人ホーム	219
第4 地域における生活支援サービスの充実	223
1 地域支え合い事業	223
(1) 総合的な現状の分析と課題	223

(2) 生活支援サービスの体制整備事業	2 2 3
(3) 認知症サポーター等養成事業	2 2 9
(4) 緊急通報システム事業	2 3 2
第5 介護保険制度の適正な運営	2 3 8
1 適正な介護保険の運営事務	2 3 8
(1) 介護保険料の賦課・徴収事務の概要	2 3 8
(2) 佐世保市の現状	2 3 9
2 要介護認定業務	2 4 6
(1) 概要	2 4 6
(2) 佐世保市の現状	2 4 7
3 介護給付適正化事業	2 6 3
(1) 概要	2 6 3
(2) 佐世保市の現状	2 6 4
4 介護サービス事業者指定・指導監督事業	2 6 7
(1) 概要	2 6 7
(2) 佐世保市の現状	2 6 8
(3) 監査・処分等	2 7 5
5 介護相談員派遣事業	2 8 0
(1) 概要	2 8 0
(2) 佐世保市の現状	2 8 0
第6 生きがいつくりと社会参加の促進	2 8 3
1 生きがいつくり・地域活動の促進	2 8 3
(1) 老人福祉センターと老人憩いの家	2 8 3
(2) 老人クラブ	2 8 3
(3) 生涯学習	2 8 6
(4) 文化活動	2 9 3

(5) 生涯スポーツ	298
2 社会参加の基盤整備	299
(1) 敬老特別乗車証交付事業	299
(2) 生涯ボランティア	301
(3) 地域活動	304
(4) 就労の促進・所得の確保	314
3 住みやすいまちづくりの推進	320
(1) バリアフリーの推進	320
(2) 高齢者が暮らしやすい住宅の整備（公営住宅のバリアフリー化）	322
(3) 多様な住まいの確保	323
(4) 高齢者の暮らしの安全確保	324

## 第4部 往査

第1章 はじめに	333
第2章 老人福祉センター あたご荘	334
第3章 山澄地域包括支援センター	345

## 第5部 総括

第1章 全体的な評価・意見	354
第2章 意見及び評価等	356

※法律等の条文の記載について

法律等の条文を記載するにあたっては、原則として、条・項・号については「第」をつけているが、適宜「第」を省略していることがある。

※数字の記載について

本文中の数字は原則として、全角で「,」をつけない。表等の数字は適宜全角又は半角を用いている（資料等を抜粋した場合は、そのものを掲載している。）。ただし、適宜「,」、「.」又は「,」を付記していることがある。

※略称について

法令、条例、内規等については、適宜略称をする際、本文中にてその旨を明示している。また、包括外部監査人については、適宜「監査人」と略称することがある。

※年度について

原文が「平成31年度」となっているものを除いて、原則として「令和1年度」又は「令和元年度」と記載する。

## 第 1 部

### 包括外部監査の概要



## 第1章 包括外部監査の概要

### 第1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

### 第2 選定した特定の事件

#### 1 外部監査のテーマ

高齢者福祉に関する財務・事務執行

#### 2 外部監査の対象期間

原則として2024（令和6）年度。ただし必要に応じて他年度。

## 第2章 事件を選定した理由

我が国では急速な高齢化が進行しており、特に75歳以上の後期高齢者の割合は今後さらに増加すると見込まれている。佐世保市においても同様に高齢化が進展しており、2020（令和2）年10月1日の国勢調査における人口は24万3223人、うち高齢者人口は7万7173人、高齢化率は31.7%となっており、今後さらなる高齢化率の上昇、現役世代の減少が進むと見込まれる。これに伴い、高齢者福祉サービスへの需要が急増している。また、介護人材の不足や介護給付費の増加により、限られた資源を有効に活用する必要性が高まっている。また、高齢者福祉関連の施策は、介護保険、在宅支援、施設整備など多岐にわたり、関係する法制度も複雑である。そのため、事務執行の適正性・効率性の検証が必要である。さらに高齢者福祉関連の歳出規模は大きく、多額の財政支出がなされていると考えられる。将来の需要を考えると、費用対効果、無駄の排除、適切な財源配分を厳密に検討していく必要がある。佐世保市としてどのよ

うに高齢者福祉を行っていくかについては市民の関心が高く、その取り組みを今後も十分に進めていくためには、高齢者福祉に関する財務・事務執行を適切に管理することが非常に重要となる。

また、これまで佐世保市の包括外部監査において同内容の監査が実施されていないことから、高齢者福祉に関する事業について、財務・事務執行が効果的かつ適切に実施されてきたかどうか検証を行うことは有意義であり、どのような事業が必要で何が足りないかという観点からも検証を試みたく、本年度の監査テーマとして選定した。

### 第3章 包括外部監査の手法

#### 第1 外部監査の対象部署

佐世保市の事務分掌として高齢者福祉に関する施策を統括している佐世保市保健福祉部のうち長寿社会課、健康づくり課、指導監査課を主要な監査対象とし、関連する全部局の取組についても監査対象とした。

#### 第2 外部監査の観点

高齢者福祉に関する事業の財務・事務執行の現状監査につき、その施策や事務執行並びにその結果については、法令による是非を問われるべきものである。それゆえ、これらについては、適法性、有効性及び効率性に重点を置いて検証した。また、その財務については、税金を直接の原資としていることから、適法性、有効性及び効率性に加え、経済性も併せてその適否につき留意した。

それぞれの語句の意味について、以下のとおりである。

適法性            法令等の根拠に照らし、高齢者福祉に関する事業の事務執

行が適切に執行されているか。

有効性 事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているか。

経済性 より少ない費用で実施できないか。

効率性 佐世保市における高齢者福祉に関する支出につき、同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているか。

### 第3章 外部監査の手続

主な手続は、以下のとおりである。

#### 1 関係資料（法規集・文献等）の収集・検証

#### 2 関係部署に対するヒアリング・書面照会

関係部署に対し、必要に応じて、ヒアリングを実施した。また、適宜、関係部署、特に、佐世保市保健福祉部をはじめとする各部署への書面照会を用いて事実確認を行った。

#### 3 関係書類の閲覧

関係部署へ必要書類の閲覧を求め、閲覧した。原本確認が必要なものは原本を確認した。

### 第4章 包括外部監査の期間

2025（令和7）年4月1日～2026（令和8）年3月31日

### 第5章 包括外部監査人及び包括外部監査人補助者

本監査において、監査人は、監査の事務に際し、監査人補助者による補助を受けている（地方自治法第252条の32第1項）。

監査人を含め弁護士5名体制である。

包括外部監査人	弁護士	馬場	章廣
包括外部監査人補助者	弁護士	松田	貴史
同上	弁護士	堤	智代美
同上	弁護士	今井	寧子
同上	弁護士	岡谷	貴祐

## 第6章 利害関係

選定した特定の事件につき、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

## 第7章 報告書の構成

### 第1 全体の構成

- 第1部 包括外部監査の概要
- 第2部 佐世保市の財政及び人口の推移
- 第3部 佐世保市における高齢者福祉の施策
- 第4部 往査
- 第5部 総括

### 第2 各部の各章の構成

本報告書では、第2部及び第3部において、基本的に、以下の構成で記

載することとした。ただし、章によっては、当該構成での記載が難しい場合は、別の構成によっている。

#### 1 監査の観点・監査の方法

当該項目において意識した監査の観点と監査の方法を記載した。

#### 2 組織概要等

佐世保市の高齢者福祉に関する施策を担当する佐世保市保健福祉部（長寿社会課、健康づくり課、指導監査課）について、適宜組織概要等を記載した。

#### 3 法令、内規等（規範）

佐世保市における高齢者福祉については、介護保険法、老人福祉法など国の法令が定められているが、地域毎の需要への対応のため、佐世保市においても各条例及び内規が具体的な手続を定めている。関係法令や内規等についても内容を精査した。

#### 4 現実の運用状況、手続内容の摘示（事実）

監査にて把握した実際の予算執行状況につき、必要に応じて選別の上で、運用状況及び手続内容について摘示した。

#### 5 意見等

監査項目についての判断となる指摘及び意見、評価については、上記の規範及び運用状況等事実について、適宜個別に付するとともに、各章の総論的なものについては最後に記載した。それぞれの意義は次のとおりである。

- (1) 規範に反しているもの、数値目標等が設定されているものの目標に達していないものは「指摘」とする。
- (2) 規範には反していないものの改善・変更をすべきと考えるものを「意見」とする。

- (3) 事務執行のうち評価されるべき点については、端的に「評価」と記載している。

## 第2部

### 佐世保市の財政及び人口の推移



## 第1章 佐世保市の財政の推移

### 第1 普通会計

- 1 佐世保市の一般会計及び特別会計を統一的に再構成した普通会計につき、2020（令和2）年度から2024（令和6）年度までの決算の推移は以下のとおりである。

（単位：千円）

#### 一般会計決算状況(普通会計ベース)

（単位：千円）

	佐世保市 (6年度)	佐世保市 (5年度)	佐世保市 (4年度)	佐世保市 (3年度)	佐世保市 (2年度)
歳入総額	133,249,093	136,710,600	138,889,941	144,680,447	157,063,195
歳出総額	129,462,218	131,857,406	133,196,467	138,657,544	151,357,527
歳入歳出差引額	3,786,875	4,853,194	5,693,474	6,022,903	5,705,668
翌年度繰り越すべき財源	860,354	1,203,655	1,183,117	1,396,820	1,073,687
実質収支	2,926,521	3,649,539	4,510,357	4,626,083	4,631,981
単年度収支	△ 723,018	△ 860,818	△ 115,726	△ 5,898	1,373,205
基金積立金	2,428,906	2,327,498	2,296,283	2,321,961	1,411,048
繰上償還額	0	0	0	8,000	7,236
積立金取崩額	2,009,788	2,279,965	2,691,362	1,264,360	1,306,516
実質単年度収支額	△ 303,900	△ 813,285	△ 510,805	1,059,703	1,484,973

2 決算統計主要指標比較表（2020（令和2）年度から2024（令和6）年度まで）

（単位：千円）

**決算統計主要指標比較表(普通会計ベース)**

（単位：千円）

	佐世保市 (6年度)	佐世保市 (5年度)	佐世保市 (4年度)	佐世保市 (3年度)	佐世保市 (2年度)
歳入総額	133,249,093	136,710,600	138,889,941	144,680,447	157,063,195
地方税	29,194,510	29,837,353	29,677,258	29,238,914	29,105,439
地方譲与税	774,924	763,742	755,900	761,481	756,997
利子割交付金	14,278	8,691	8,602	15,466	18,723
配当割交付金	161,345	108,716	91,656	116,769	67,075
株式譲渡所得等所得割交付金	242,525	135,734	88,249	147,206	85,978
地方消費税交付金	6,106,095	6,095,222	6,119,367	5,956,628	5,448,546
ゴルフ場交付金	38,321	40,403	42,054	40,791	36,765
自動車交付金	0	2,276	1,532	0	17
自動車税環境性能割交付金	64,862	54,100	47,211	38,420	40,179
法人事業税交付金	401,968	384,009	359,946	341,776	194,493
地方特例交付金	1,177,631	206,820	201,797	621,341	201,305
地方交付税	27,628,740	26,094,603	25,973,757	26,939,462	25,113,042
交通安全交付金	23,201	24,330	27,098	31,731	35,044
分担金・負担金	1,572,837	1,705,039	1,688,678	1,738,005	1,662,837
使用料	2,051,809	2,049,408	1,976,330	1,965,808	1,976,419
手数料	698,109	714,849	739,631	743,444	746,660
国庫支出金	29,036,516	31,369,684	32,603,684	35,536,114	54,135,562
国有提供交付金	797,236	784,784	797,997	785,088	789,948
都道府県支出金	10,333,374	9,664,738	9,829,073	13,445,492	11,442,480
財産収入	527,804	1,462,975	704,839	639,805	597,442
寄附金	2,102,166	2,349,462	2,422,331	2,094,253	2,150,331
繰入金	5,505,137	5,584,293	5,892,785	4,126,228	4,780,176
繰越金	4,853,194	5,693,474	6,022,903	5,705,668	4,322,126
諸収入	5,139,207	4,883,995	4,827,163	4,144,257	4,851,311
地方債	4,803,304	6,691,900	7,990,100	9,506,300	8,504,300

3 決算統計主要指標比較表（普通会計ベース）

（2020（令和2）年度から2024（令和6）年度まで）

（単位：千円）

**決算統計主要指標比較表(普通会計ベース)**

(単位:千円)

	佐世保市 (6年度)	佐世保市 (5年度)	佐世保市 (4年度)	佐世保市 (3年度)	佐世保市 (2年度)
歳出総額	129,462,218	131,857,406	133,196,467	138,657,544	151,357,527
義務的経費	67,841,959	69,901,245	68,029,316	71,199,914	64,332,447
人件費	20,629,214	19,942,855	19,836,195	19,791,710	19,535,851
扶助費	36,577,856	39,070,127	37,201,183	40,385,745	34,288,861
公債費	10,634,889	10,888,263	10,991,938	11,022,459	10,507,735
投資的経費	13,243,972	16,170,328	18,044,110	17,140,532	15,388,521
その他	48,376,287	45,785,833	47,123,041	50,317,098	71,636,559

## 第2 一般会計

### 1 一般会計決算の推移（2020（令和2）年度から2024（令和6）年度まで）

（単位：千円）

#### 一般会計決算状況

区 分	令和6年度	令和5年度	令和4年度	令和3年度	令和2年度
歳 入 額	130,949,847	133,606,333	135,221,412	139,910,695	155,146,065
歳 出 額	127,473,906	129,338,761	129,954,547	134,298,442	149,998,243
歳入歳出差引額	3,475,941	4,267,572	5,266,865	5,612,253	5,147,822
翌年度へ繰り越すべき財源	737,020	1,203,655	1,126,083	1,396,709	1,059,466
実質収支額	2,738,921	3,063,917	4,140,782	4,215,544	4,088,356
単年度収支額	△ 324,996	△ 1,076,865	△ 74,762	127,188	1,255,256
基金積立額 （財政調整基金）	2,428,906	2,327,007	2,296,283	2,321,961	1,411,048
繰上償還額	0	0	0	113,721	7,236
積立金取崩額 （財政調整基金）	2,009,788	2,279,965	2,691,362	1,264,360	1,306,516
実質単年度収支額	94,122	△ 1,029,823	△ 469,841	1,298,510	1,367,024

2 一般会計歳入決算額（2020（令和2）年度から2024（令和6）年度まで）

（単位：千円）

一般会計歳入決算額（R2～R6）

区 分	令和6年度	令和5年度	令和4年度	令和3年度	令和2年度	
	決算額	決算額	決算額	決算額	決算額	
自主財源	市 税	29,194,510	29,837,353	29,677,258	29,238,914	29,105,439
	分担金及び負担金	2,080,153	2,199,849	2,213,796	2,251,347	2,170,039
	使用料及び手数料	1,352,519	1,377,122	1,330,333	1,293,994	1,287,141
	財産収入	526,661	1,191,381	684,864	696,462	583,057
	寄附金	2,102,166	2,349,462	2,422,331	2,094,253	2,150,331
	繰入金	5,418,471	5,479,843	5,825,308	4,042,451	5,311,928
	繰越金	4,267,572	5,266,865	5,612,253	5,147,823	3,896,450
	諸収入	5,116,004	4,904,708	4,784,061	4,124,749	4,911,079
小 計	50,058,056	52,606,582	52,550,204	48,889,993	49,415,464	
依存財源	地方譲与税	774,924	763,742	755,900	761,481	756,997
	利子割交付金	14,278	8,691	8,602	15,466	18,723
	配当割交付金	161,345	108,716	91,656	116,769	67,075
	株式等譲渡所得割交付金	242,525	135,734	88,249	147,206	85,978
	法人事業税交付金	401,968	384,009	359,946	341,776	194,493
	地方消費税交付金	6,106,095	6,095,222	6,119,367	5,956,628	5,448,546
	ゴルフ場利用税交付金	38,321	40,403	42,054	40,791	36,765
	環境性能割交付金	64,862	54,100	47,211	38,420	40,179
	国有提供施設等所在市町村助成交付金	797,236	784,784	797,997	785,088	789,948
	地方特例交付金	1,177,631	206,820	201,797	621,341	201,305
	地方交付税	27,628,740	26,094,603	25,973,757	26,939,462	25,113,042
	交通安全対策特別交付金	23,201	24,330	27,098	31,731	35,044
	国庫支出金	28,674,345	30,692,961	31,542,632	34,017,713	53,402,498
県支出金	10,165,816	9,567,260	9,677,210	13,349,330	11,188,691	
市 債	4,620,504	6,036,100	6,936,200	7,857,500	8,351,300	
自動車取得税交付金	0	2,275	1,532	0	17	
小 計	80,891,791	80,999,750	82,671,208	91,020,702	105,730,601	
合 計	130,949,847	133,606,333	135,221,412	139,910,695	155,146,065	
うち一般財源	65,805,199	63,731,668	63,367,329	64,218,254	61,068,559	

※表中の網掛け部分は、一般財源。

一般会計歳入について、最も重要な自主財源である佐世保市税は、概ね横ばい状態となっている。2020（令和2）年度以降、大きくはないが地方消費税の増加傾向があり、また、国庫支出金が2020（令和2）年度に大きく増加している。これは、2019（令和元）年10月に、消費税額が「8%⇒10%」となったため消費税が増額したものであり、また、国庫支出金については、特別定額給付金事業や新生児等特別定額給付金事業のための増額、並びに、「新型コロナウイルス感染症地方創生臨時交付金」の交付による増額である。

3 一般会計目的別歳出決算額（2020（令和2）年度から2024（令和6）年度まで）

（単位：千円）

一般会計目的別歳出決算額 (R2~R6)

款 別	令和6年度	令和5年度	令和4年度	令和3年度	令和2年度
	決 算 額	決 算 額	決 算 額	決 算 額	決 算 額
議 会 費	574,341	586,961	569,658	544,693	550,333
総 務 費	15,780,563	17,267,286	16,607,994	16,550,839	39,018,253
民 生 費	53,728,586	52,060,022	49,986,705	53,356,859	47,603,163
衛 生 費	11,984,332	12,145,479	13,330,293	13,185,866	11,320,346
労 働 費	78,113	75,616	70,038	67,991	68,251
農 林 水 産 業 費	2,449,507	3,022,243	2,724,989	2,273,498	2,739,171
商 工 費	5,309,518	5,945,872	6,833,461	10,750,690	10,208,971
土 木 費	7,872,828	8,846,563	9,208,522	8,101,681	7,551,534
港 湾 費	2,447,191	2,392,097	2,543,945	2,047,178	1,728,035
消 防 費	4,491,487	4,198,295	4,280,298	4,695,200	5,771,268
教 育 費	12,051,401	11,878,921	12,806,568	11,090,555	11,633,783
災 害 復 旧 費	816,628	756,077	707,302	1,200,218	1,477,448
公 債 費	9,889,411	10,163,329	10,284,774	10,433,174	10,327,687
諸 支 出 金	0	0	0	0	0
合 計	127,473,906	129,338,761	129,954,547	134,298,442	149,998,243

### 第3 財政に関する見通し

#### 1 佐世保市中期財政計画の概略

##### (1) 佐世保市の財政に関する見通し

佐世保市の財政に関する見通しについては、2024（令和6）年10月、佐世保市財務部が「佐世保市中期財政計画（令和7年度～令和11年度）」を策定している。同計画の概略は、以下のとおりである。

##### (2) 財政計画：2024（令和6）年時点での財政上の問題

###### ア 収支全体

2025（令和7）年度から2029（令和11）年度の収支不足幅は累積で△350.8億円となる見込みである。財政調整基金（年度による財政不均衡を調整するため財源に余剰がある際に積み立てておく基金）を全額繰り入れるとしても収支不足が改善しない厳しい状況にある。

###### イ 歳入

内閣府が公表した中長期の経済財政に関する試算（2024（令和6）年7月）において、GDPは人口減少が本格化していく中、女性・高齢者を中心とした労働参加を促進し、官民連携の下、人への投資、GX、DXなどの重点課題における中長期の計画的な投資が推進され、民間投資が活性化していくことで潜在成長率が着実に上昇するとともに、所得の増加が消費に結びつく形で、佐世保市税については、2025（令和7）年度は301.2億円（2023（令和5）年度比+3.2億円）が見込まれる。

地方財政対策による推計を参考とした歳入純一般財源（1款（佐世保市税）、2款～9款（譲与税及び長崎県税交付金）、11款（地方特例交付金）、12款（地方交付税）、23款（臨時財政対策債）の合計額）は、

2023（令和5）年度計画（2024（令和6）～2028（令和10）年度）と今回の同期間を比較すると、60.8億円の増となる。

2024（令和6）年度の「骨太の方針2024」の中で、引き続き地方の一般財源総額は、2027（令和9）年度までの3年間は一定水準を確保することが示されているものの、それ以降は不透明な状況であり、恒常的な財源不足が続く中、物価高騰等への対応も加わり一段と厳しさを増した現下の国の財政事情を鑑みれば、国の歳出改革等に係る地方財政への影響について注視していく必要があり、今後の地方財政は厳しい財政運営が予想される。

#### ウ 歳出

新型コロナウイルスワクチン接種、生活保護費、後期高齢者医療事業繰出金の増などにより、社会保障関係経費が212億円増加するとともに、新規事業（高校生の福祉医療費（現物支給）、不妊治療への支援（交通費助成）など）により54.7億円（一般財源ベース28.0億円）の増加となり、物価高騰（人件費・委託料・郵便料など）の影響などによって、19.2億円増加していることなどから、2024（令和6）年度の財政見通しでは収支不足350.8億円（前年度比7.2億円の収支不足の拡大）となった。

#### エ 財政計画

第6次行財政改革推進計画（後期プラン）に掲げる改革改善の取組みを継続して実施し、財源調整後の収支不足△11.2億円は、第7次行財政改革推進計画（行革推進プラン）の取組みによる改革改善効果額で補い、財政運営の健全性の維持を目指す。

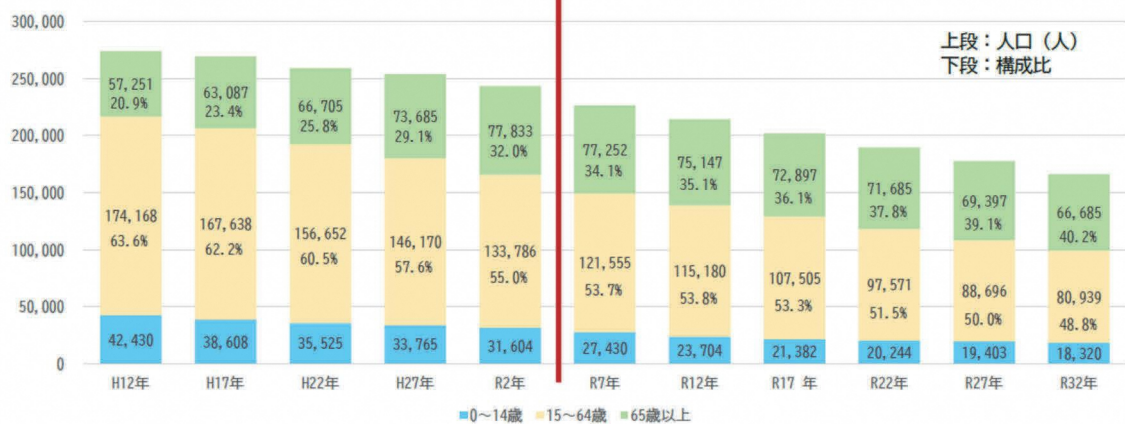
## 第2章 人口の推移

### 第1 佐世保市の人口の推移

全国的に少子高齢化、人口減が続いており、佐世保市においてもそれは同様である。2019（令和元）年以降は総人口が25万人を割る状況となっており、今後も人口減が続くことが見込まれる。

【佐世保市】総人口及び年齢3区分別人口の見通し

区分	2000年 H12年	2005年 H17年	2010年 H22年	2015年 H27年	2020年 R2年	2025年 R7年	2030年 R12年	2035年 R17年	2040年 R22年	2045年 R27年	2050年 R32年
0～14歳	42,430	38,608	35,525	33,765	31,604	27,430	23,704	21,382	20,244	19,403	18,320
15～64歳	174,168	167,638	156,652	146,170	133,786	121,555	115,180	107,505	97,571	88,696	80,939
65歳以上	57,251	63,087	66,705	73,685	77,833	77,252	75,147	72,897	71,685	69,397	66,685
合計	273,849	269,333	258,882	253,620	243,223	226,237	214,031	201,784	189,500	177,496	165,944



R2年までは国勢調査。R7年以降は国立社会保障・人口問題研究所（日本の地域別将来推計人口（令和5年推計））による。

## 第3部

### 佐世保市における高齢者福祉の施策



## 第1章 監査の観点・方法

佐世保市における保健福祉部各課の組織運営・事務分掌、「佐世保市老人福祉計画・第9期佐世保市介護保険事業計画」の内容並びに予算等について佐世保市に資料提出を求め、これらの現状を確認した。これらの点について、適宜意見を述べる。

## 第2章 我が国における高齢者福祉の経緯・内容等

### 第1 我が国の高齢者福祉の歴史

江戸期までの扶養は家族と地域が担い、国家による制度は存在しなかった。明治期に入り、貧困者救済を目的とした恤救規則が制定されたが、高齢者福祉は「困窮者支援」として扱われ、制度の対象は生活困窮者に限られていた。

1929（昭和4）年の救護法（ただし、予算の不足により施行は1932（昭和7）年）は高齢者を含む「貧窮者」の保護を規定したが、依然として貧困対策の延長線上にあった。

戦後、食糧難や住宅不足が深刻化し、生活保護法（1946（昭和21）年旧法）が制定された。1950（昭和25）年の新生活保護法、1951（昭和26）年の社会福祉事業法（後の社会福祉法）は、福祉の国家責任と利用者の権利を示したが、高齢者支援は生活困窮者に限定されていた。

1959（昭和34）年の国民年金法により高齢者に対する年金制度が創設され、1961（昭和36）年には保険料を納めれば誰でも加入できる国民皆年金と国民皆保険が実現した。

1963（昭和38）年制定の老人福祉法は、日本の高齢者福祉の転換点である。同法はそれまで生活保護法の枠内であった高齢者支援を独立した法律として位置付け、老人ホーム・特別養護老人ホーム・軽費老人ホームなどの施設整備、在宅介護サービスや保健指導、健康診査の実施などを制度化した。この時代の政策は、高齢者を「支援される主体」として公的に認め、在宅福祉と施設福祉を両輪とする体制整備を行った。

1970年代に入ると経済成長により国家財政に余裕が生まれ、福祉の拡大が進んだ。1972（昭和47）年の老人福祉法改正では老人医療費支給制度が創設され、翌1973（昭和48）年から70歳以上の医療費が原則無料と

なった。そのため、短期間に医療機関受診者が急増した。しかし、医療費の急激な膨張は財政を圧迫し、制度の持続可能性が問題となった。

医療費無料化による財政悪化に対応するため、政府は1982（昭和57）年に老人保健法（1983（昭和58）年施行）を制定した。同法は医療費全額無料制度を廃止し、70歳以上は外来一部負担（当初は月額400円）、70歳未満の特定高齢者には医療費の一部負担を導入した。また、費用負担を医療保険者間で調整する老人保健拠出金制度を創設し、高齢者健康診査や健康教育など予防事業を位置付けた。これにより高齢者医療は「保険制度の一部」となり、高齢者福祉は医療・介護・予防の三位一体で進められるようになる。

1980年代後半には、核家族化と女性の就業拡大により家庭内介護が困難になり、寝たきり老人の増加が社会問題となった。政府は1989（平成元年）年に「高齢者保健福祉十か年戦略（ゴールドプラン）」を策定し、2000（平成12）年までにホームヘルパー10万人、ショートステイ施設10万床、デイサービスセンター1万か所など数値目標を掲げて在宅介護サービスを整備した。在宅介護支援センターや介護者教室の設置も進み、「寝たきりゼロ作戦」を合言葉に介護予防と在宅生活支援が推進された。

高齢者数の急増と介護負担の増大により、従来の措置制度では限界が指摘された。1997（平成9）年に介護保険法が成立し、2000（平成12）年4月から介護保険制度が施行された。この制度は社会保険方式を採用し、市町村を保険者とする公的介護保険を創設した。65歳以上の全住民（第1号被保険者）と40～64歳の医療保険加入者（第2号被保険者）が保険料を負担し、要介護認定を受けた人が介護サービスを利用できるようになった。利用者は1割（後に2～3割）の自己負担でサービスを利用し、措置制度から契約制度へと転換した。

介護保険制度導入後、軽度者への過剰サービスや給付費膨張が課題となり、2005（平成17）年改正（2006（平成18）年施行）では予防給付が

創設され、要支援1・2の人に介護予防サービスを提供する仕組みが導入された。市町村には地域包括支援センターを設置し、介護予防ケアマネジメントや総合相談を担わせた。また、施設サービス費から食費・居住費が保険給付対象外となり、利用者負担の見直しが行われた。さらに地域密着型サービス（小規模多機能型居宅介護や認知症対応型共同生活介護など）が創設され、市町村が事業者を指定・監督する仕組みが整った。

2008（平成20）年の改正では事業者の人員基準や管理体制の強化が図られ、2011（平成23）年には「地域包括ケアシステム」という概念が提唱された。2015（平成27）年度からは「地域支援事業」の再編により、要支援者向け訪問介護・通所介護が市町村事業に移行し、住民主体の助け合い活動等も活用されている。近年は医療と介護の連携（医療介護総合確保推進法）や認知症施策推進大綱などが進められ、介護人材の確保、ICT活用による遠隔ケア、在宅看取り支援など多様な取り組みが展開されている。

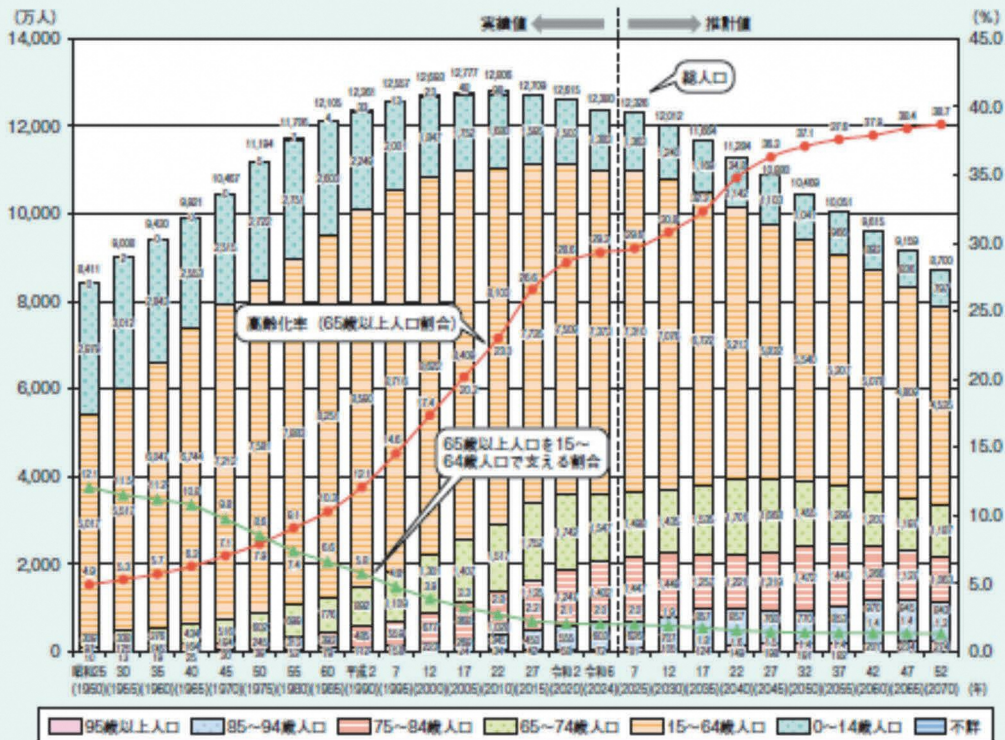
日本の高齢者福祉は、救貧から普遍的福祉への転換、高齢者医療制度の創設、在宅支援の強化、そして介護保険制度による社会化と自己決定尊重へと段階的に発展してきた。急速な高齢化と家族形態の変化に対応しながら、法制度は継続的に改正されており、地域包括ケアや認知症支援など「地域共生社会」の実現を目指している。

## 第2 我が国における高齢化の現状

我が国の総人口は、2024（令和6）年10月1日現在、1億2380万人となっている。65歳以上人口は、3624万人となり、総人口に占める割合（高齢化率）も29.3%となった。65歳以上人口を男女別に見ると、男性は1572万人、女性は2053万人で、性比（女性人口100人に対する男性人口）は76.6であり、男性対女性の比は約3対4となっている。65歳以上人口のうち、「65～74歳人口」は1547万人（男性741万人、女性805万人）で、総人口に占める割合は12.5%となっている。また、「75歳以上人口」は2078万人（男性830万人、女性1247万人）で、総人口に占める割合は16.8%であり、65～74歳人口を上回っている。

我が国の65歳以上人口は、1950（昭和25）年には総人口の5%に満たなかったが、1970（昭和45）年に7%を超え、さらに、1994（平成6）年には14%を超えた。高齢化率はその後も上昇を続け、2024（令和6）年10月1日現在、29.3%に達している。また、15～64歳人口は、1995（平成7）年に8716万人でピークを迎え、その後減少に転じ、2024（令和6）年には7373万人と、総人口の59.6%となった。

図1-1-2 高齢化の推移と将来推計



資料：棒グラフと実線の高齢化率については、2020年までは総務省「国勢調査」（2015年及び2020年は不詳補充による。）、2024年は総務省「人口推計」（令和6年10月1日現在（確定値））、2025年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果。

（注1）2015年及び2020年の年齢階級別人口は不詳補充によるため、年齢不詳は存在しない。2024年の年齢階級別人口は、総務省統計局「令和2年国勢調査」（不詳補充）の人口に基づいて算出されていることから、年齢不詳は存在しない。2025年以降の年齢階級別人口は、総務省統計局「令和2年国勢調査 参考表：不詳補充結果」による年齢不詳をあん分した人口に基づいて算出されていることから、年齢不詳は存在しない。なお、1950年～2010年の高齢化率の算出には分母から年齢不詳を除いている。ただし、1950年及び1955年において割合を算出する際には、（注2）における沖縄県の一部の人口を不詳には含めないものとする。

（注2）沖縄県の昭和25年70歳以上の外国人136人（男55人、女81人）及び昭和30年70歳以上23,328人（男8,090人、女15,238人）は65歳以上の人口から除き、不詳に含めている。

（注3）将来人口推計とは、基準時点までに得られた人口学的データに基づき、それまでの傾向、<sup>71</sup>趨勢を将来に向けて投影するものである。基準時点以降の構造的な変化等により、推計以降に得られる実績や新たな将来推計との間には差が生じるものであり、将来推計人口はこのような実績等を踏まえて定期的に見直すこととしている。

（注4）平成12年までは、85歳以上はまとめて「85歳以上」の区分としている。

（注5）四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

### 第3章 佐世保市の高齢者福祉の現状と課題

佐世保市は長崎県北部の中核市として県北地域を支える都市だが、人口は長期的に減少傾向にある。2020（令和2）年国勢調査時点の人口は24万3,223人で、高齢者（65歳以上）は7万7,173人、高齢化率31.7%であった。1980（昭和55）年には総人口28万8,231人で高齢者比率は10.6%だったが、2015（平成27）年には25万5,439人に減少し高齢化率が29.1%に達した。市の推計によると、2025（令和7）年には高齢化率が33.2%、2040（令和22）年には36.9%に達し、3人に1人以上が高齢者となる。国立社会保障・人口問題研究所の推計では、15年後には人口が22万人程度に減り、2015（平成27）年比で約3万4千人の減少が見込まれ、2035（令和17）年には高齢化率が33.1%となる。2026（令和8）年1月の推計人口は22万6,275人で、出生95人に対し死亡者が294人となり、自然減と社会減が続いている。

人口構造の変化の特徴は、出生数の大幅な減少と若年層の流出である。2010（平成22）年から2020（令和2）年にかけては、20～49歳の女性人口が15%減少し、出生数と婚姻件数はいずれも約24%減少している。大学進学や就職で若者が都市圏へ流出しており、多くの地域で転出超過が続く中、離島や中山間地域では人口減が顕著で、2015（平成27）年から2035（令和17）年にかけて宇久島や黒島では約4割の人口減少が見込まれる。

佐世保市の高齢者施策は、老人福祉法第20条の8に基づく「市町村老人福祉計画」と介護保険法第117条に基づく「市町村介護保険事業計画」を一体的に策定している。「佐世保市老人福祉計画・第9期佐世保市介護保険事業計画」（2024（令和6）～2026（令和8）年度 本監査の対象。）では、団塊世代が75歳以上となる2025（令和7）年、団塊ジュニア世代が65歳以上となる2040（令和22）年を見据えて介護基盤や人材の整備を進め

る。

要介護者を支える家庭の負担も大きい。要介護者から見た主な介護者は約4割が同居家族であり、内訳は配偶者22.9%、子16.2%、子の配偶者5.4%で、介護者の68.9%が女性である。主な介護者の年齢は、男性で75.0%、女性で76.5%が60歳以上であり、老老介護や複合的介護が増えている。家族の介護や看護を理由とした離職者数は2016（平成28）年10月から2017（平成29）年9月の調査によると、約10万人で、そのうち女性が約8万人と多かった。

佐世保市は山間部と離島を抱え、地域ごとに高齢化率やサービス需要が異なる。2023（令和5）年度の高齢化率は市全体で32.9%だが、高齢化率が高い圏域は宇久（宇久島と寺島）59.9%、世知原47.5%、鹿町42.7%である。離島では介護老人福祉施設や訪問介護事業所などの介護サービスが限られ、黒島・高島・寺島では島内で十分なサービスが提供されていない。長崎県の離島医療計画では、医療機関が必要時にオンライン診療を含む遠隔医療を活用できるよう機器整備を支援し、医師・歯科医師の確保や派遣に努める方針が示されている。

## 第4章 佐世保市における高齢者福祉に関する施策の概要と担当部局

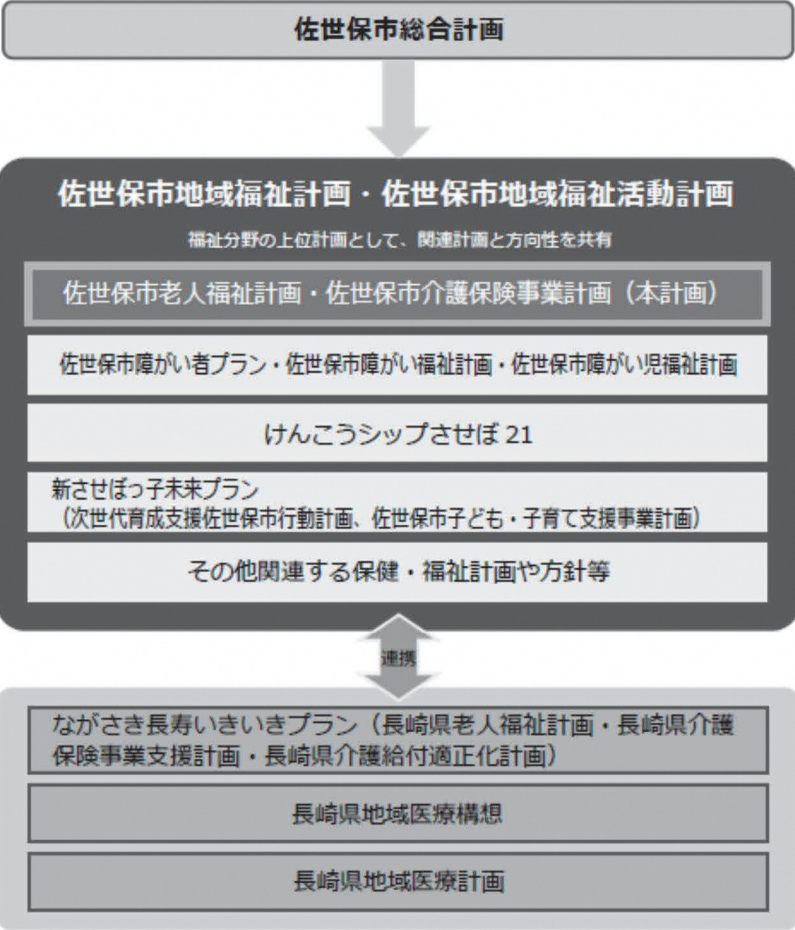
### 第1 計画の概要

佐世保市は、老人福祉法第20条の8に基づく「市町村老人福祉計画」と介護保険法第117条に基づく「市町村介護保険事業計画」を一体的に策定するものとして「佐世保市老人福祉計画・第9期佐世保市介護保険事業計画」を作成した（計画期間は、2024（令和6）年度から2026（令和8）年度までの3年間）。

また、本計画の第4章第4節「成年後見制度利用促進基本計画」は、成年後見制度の利用の促進に関する法律に規定される「成年後見制度利用促進基本計画」と位置付けられている。

老人福祉計画は、佐世保市における高齢者に関する施策全般にわたる計画であり、すべての高齢者に対する福祉事業全般及び介護に関する総合的な計画である。また、介護保険事業計画は、老人福祉計画のうち、介護・支援を必要とする高齢者及び要支援・要介護状態となる可能性の高い高齢者に対する施策に関する計画である。

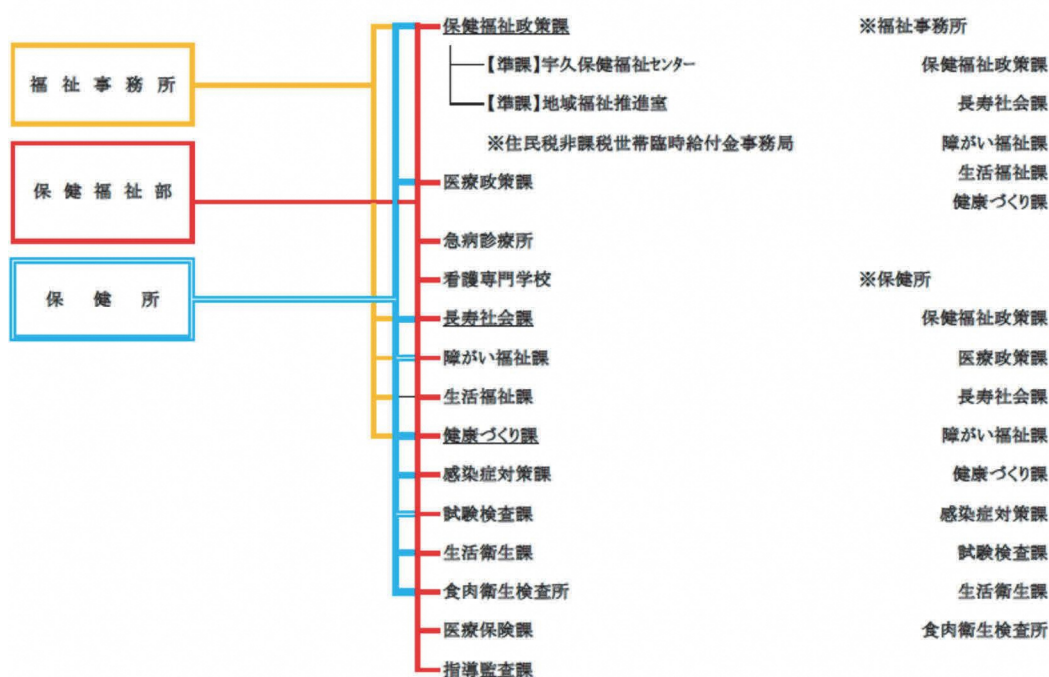
本計画は、「佐世保市総合計画」を最上位計画とし、上位の「佐世保市地域福祉計画・佐世保市地域福祉活動計画」をはじめ、他の関連計画や長崎県の定める関連計画との整合性を図っている。



## 第2 佐世保市における担当部局と財務内容

高齢者福祉に関する施策は多岐にわたるが、本報告書では、高齢者福祉に関する施策に関係が深い佐世保市保健福祉部のうち、長寿社会課、健康づくり課及び指導監査課について述べる。

### 佐世保市保健福祉部 機構



## 1 長寿社会課の職務分掌と財務内容

### (1) 長寿社会課について

長寿社会課は、高齢者福祉計画・介護保険事業計画の策定と推進、介護保険料率の決定・徴収、要介護認定申請受理や審査会運営、介護給付や地域支援事業など高齢者福祉に関する施策全般を担当する。

### (2) 事務分掌

長寿社会課の事務分掌は以下の通りである。

#### ア 職務分掌

長寿社会課の職務分掌は以下の通りである。なお、提供された資料のうち、職員の氏名は削除している。

## 事務分掌

令和6年4月1日（保健福祉部 長寿社会課／高齢支援係）

補職名	職名	氏名	事務分掌
課長補佐兼 高齢支援係 長	保健師	■ ■	係の事務掌理に関する事 高齢者等の保健、福祉施策の立案及び実施に関する事 高齢者に対する保健、医療、福祉サービス情報の収集、提供に関する事 公的介護保険に関する事総合事業に関する事 地域包括ケアシステム構築に関する事 総合事業に関する事 生活支援体制整備事業に関する事 保健師業務に関する事 保健師の研修に関する事 国保連苦情報告に関する事 重層的支援体制整備事業に関する事 災害に関する事 地域密着型事業所の運営推進会議に関する事
主査	保健師	■ ■	保健師業務に関する事 高齢者の保健福祉サービスに関する事 高齢者相談及び訪問活動に関する事 地域包括ケアシステム構築に関する事 公的介護保険に関する事 高齢者虐待防止事業に関する事（主） 横断会議に関する事 地域密着型事業所の運営推進会議に関する事 社会福祉士定例会に関する事
主査	保健師	■ ■ ■ ■	保健師業務に関する事 高齢者の保健福祉サービスに関する事 高齢者相談及び訪問活動に関する事 高齢者虐待防止事業に関する事（モニタリング・虐待統計） 公的介護保険に関する事 介護者心の相談に関する事 高齢者相談管理システムに関する事 健康シップ21に関する事 地域密着型事業所の運営推進会議に関する事
主任技師	保健師	■ ■	保健師業務に関する事 高齢者の保健福祉サービスに関する事 高齢者相談及び訪問活動に関する事 高齢者虐待防止事業に関する事（検討会・講演会） 公的介護保険に関する事 地域包括ケアシステム構築に関する事 高齢者相談管理システムに関する事 保健師研修会に関する事 看護学校実習に関する事 地域密着型事業所の運営推進会議に関する事

補 職 名	職 名	氏 名	事 務 分 掌
主 査	保 健 師	■■■■	保健師業務に関すること 高齢者の保健福祉サービスに関すること 高齢者相談及び訪問活動に関すること 公的介護保険に関すること 医療と介護連携事業に関すること 地域包括ケアシステム構築に関すること 医療と介護連携事業に関すること 認知症対策全般に関すること（主） 災害に関すること 地域包括ケアシステム78項目評価に関すること 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること
主任技師	保 健 師	■■■■	保健師業務に関すること 高齢者の保健福祉サービスに関すること 高齢者相談及び訪問活動に関すること 公的介護保険に関すること 認知症対策全般に関すること（初期集中支援事業・一般介護予防活動後フォロー事業） 認知症講演会に関すること 地域包括ケアシステム構築に関すること 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること 長崎大学実習に関すること 保健師研修会に関すること 食育推進に関すること
主任技師	保 健 師	■■■■	保健師業務に関すること 高齢者の保健福祉サービスに関すること 高齢者相談及び訪問活動に関すること 公的介護保険に関すること 地域包括ケアシステム構築に関すること 認知症対策全般に関すること（対策検討会・サポーター・一般介護予防物忘れプログラム） 高齢者相談管理システムに関すること 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること いきいき元気・介護職づくり教室に関すること 歯科保健に関すること 二年目プリセプター
技 師	保 健 師	■■■■	保健師業務に関すること 高齢者の保健福祉サービスに関すること 高齢者相談及び訪問活動に関すること 公的介護保険に関すること 地域包括ケアシステム構築に関すること 認知症対策全般に関すること（認知症サポーター・見守り登録・一般介護予防物忘れプログラム） 自殺対策に関すること 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること

補 職 名	職 名	氏 名	事 務 分 掌
			離島高島介護予防事業に関すること 図書管理に関すること
係 長	事務職	■ ■	高齢者相談窓口に関すること 養護老人ホーム（入所判定委員会）に関すること 養護老人ホーム（措置費）に関すること 公的介護保険に関すること 負担金未納分収納に関すること デイサービス車両に関する事項 高齢者虐待に関すること（措置に関すること） 成年後見制度に関すること（主） 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること
主任主事	事務職	■ ■	高齢者相談窓口に関すること 配食サービスに関すること ふれあいネットワーク事業に関すること SOS 見守りネットワーク構築（主） 高齢者支援ネットワーク事業に関すること 身寄りのない高齢者の事務処理 シルバーハウジング生活援助員派遣事業に関すること 介護者リフレッシュ事業に関すること 緊急通報システムに関すること 生活支援ハウスに関すること（副） 高齢者人口統計に関すること 公的介護保険に関すること 負担金未納分収納に関すること 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること 高齢者相談管理システムに関すること
主 事	事務職	■ ■	高齢者相談窓口に関すること 生活支援ハウスに関すること（主） 身寄りのない高齢者の事務処理 高齢者虐待に関すること 徘徊高齢者家族支援サービスに関すること 介護者リフレッシュ事業に関すること 公的介護保険に関すること 負担金未納分収納に関すること 成年後見制度に関すること 障がい者控除対象者認定・照会 地域密着型事業所の運営推進会議に関すること SOS 見守りネットワーク構築（副）

補 職 名	職 名	氏 名	事 務 分 掌
会計年度職員	認知症 地域支援 推進員	■■■■ ■■■■	認知症対策検討会に関する事 認知症対応力向上研修に関する事 認知症初期集中支援事業に関する事 チームオレンジの構築に関する事 物忘れ相談プログラムに関する事 脳活教室後のフォローに関する事 認知症当事者支援に関する事 若年性認知症支援に関する事 家族会との連携支援に関する事 認知症疾患医療センター連携に関する事（主） 認知症疾患医療センター連絡会に関する事 認知症地域支援ネットワーク会議に関する事
会計年度職員	認知症 地域支援 推進員	■■■■ ■■■■	認知症対策検討会に関する事 認知症対応力向上研修に関する事（主） 認知症初期集中支援事業に関する事 チームオレンジの構築に関する事 物忘れ相談プログラムに関する事 脳活教室後のフォローに関する事 認知症当事者支援に関する事 若年性認知症支援に関する事 家族会との連携支援に関する事 認知症疾患医療センター連携に関する事 認知症疾患医療センター連絡会に関する事 認知症地域支援ネットワーク会議に関する事
会計年度職員	認知症 地域支援 推進員	■■■■ ■■■■	認知症対策検討会に関する事 認知症対応力向上研修に関する事 認知症初期集中支援事業に関する事 チームオレンジの構築に関する事 物忘れ相談プログラムに関する事 認知症高齢者見守り支援登録に関する事（主） 脳活教室後のフォローに関する事 認知症当事者支援に関する事 若年性認知症支援に関する事 家族会との連携支援に関する事 認知症疾患医療センター連携に関する事 認知症疾患医療センター連絡会に関する事 認知症地域支援ネットワーク会議に関する事
会計年度職員	社会福祉 士	■■■■ ■■■■	成年後見制度に関する事 高齢者虐待に関する事
会計年度職員	看護師	■■■■ ■■■■	窓口相談業務
会計年度職員	看護師	■■■■ ■■■■	窓口相談業務