

津市監査委員告示第2号

平成18年3月24日付けで提出のあった地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく三重県津市長措置請求書について、同条第4項の規定に基づき、同年5月19日付けで、下記のとおり監査及び勧告を決定したので、これを公表する。

平成18年5月22日

津市監査委員	岡	部	高	樹
同	田	中	勝	博
同	村	田	彰	久
同	山	中	利	之

第一 請求の受付

1 請求人

4人（住所、氏名省略）

2 請求の内容

(1) 主張する事実（要旨）

ア 旧津市保健センターにおける基本健康診査及びがん検診の対象は、同一人について年度内1回に限られているにもかかわらず、一部に重複受診（基本健康診査を2度以上受診し、又は同種のがん検診を2度以上受診することをいう。以下同じ。）があり、その重複分に係る委託料についても医療機関への支払が行われており、これらの状況は新津市となった現在でも継続している。

イ 旧津市保健センターにおける基本健康診査及びがん検診に係る医療機関への委託料支払要件として一定の診査項目の診査をし、その結果を報告すべきところ、その要件が満たされていない診査（以下「支払要件を欠く診査」という。）があり、その支払要件を欠く診査についても医療機関への委託料の支払が行われており、これらの状況は新津市となった現在でも継続している。

ウ 旧津市保健センターにおける基本健康診査及びがん検診における重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についてこれを経費として国の補助金を受給している。

(2) 措置請求（要旨）

ア 重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払は、津市健康診査実施要領及び保健事業実施要領(市町村等が老人保健法に基づき医療等以外の保健事業を実施するに当たって厚生労働省老人保健福祉局長が定めたものをいう。以下同じ。)に反し、その支払は不当であるので、津市長は、このような状況を早急に是正し、その支払の適正化(新津市において重複受診の重複分に係る委託料の支払が行われないような仕組みづくりをいう。イにおいて同じ。)を図り、過去5年間さかのぼりその支払のすべてについて精算(医療機関に対し当該委託料の返還請求を行うことをいう。イにおいて同じ。)することを求める。

イ 支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払は、津市健康診査実施要領及び保健事業実施要領に反し、その支払は不当であるので、津市長は、このような状況を早急に是正し、その支払の適正化を図り、過去5年間さかのぼりその支払のすべてについて精算することを求める。

ウ 重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についてこれを経費として国の補助金を受給していることは、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和30年法律第179号)第29条第1項に該当する違法行為であるので、津市長は、これを早急に是正し、過去5年間さかのぼり精算(過分に受けた補助金を国に返還することをいう。)することを求める。

3 請求の要件審査

本件監査請求は、平成18年3月24日付けでこれを受理し、監査を実施した。

第二 監査の実施

1 監査対象事項

平成17年3月24日以降の旧津市平成16年度一般会計及び同平成17年度一般会計並びに本市平成17年度一般会計に係る重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についてを監査対象とし、その他の期間における重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払と過去5年間において重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についてこれを経費として国の補助金を受給していたことについては、次の理由により不適法な監査請

求と認めるのでこれを監査対象としない。

- (1) その他の期間における重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払について不適法な監査請求と認めた理由

法第242条第2項本文に規定する請求期間を徒過しており、かつ、請求人が主張する「正当な理由」について次の理由からこれを認めることはできないと判断した。

法第242条第2項本文は、普通地方公共団体の執行機関又は職員（以下「職員等」という。）による財務会計上の違法又は不当な行為（以下この項において「当該行為」という。）は、たとえそれが違法又は不当なものであったとしても、それをいつまでも争いの対象となり得るものとしておくことは行政の法的安定性の要請から好ましくないものとして、監査請求の期間制限（当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときはすることができない。）を設けている。しかし、当該行為がその請求期間である1年を経過してから初めて明らかになった場合等当該普通地方公共団体の住民が客観的にみて、その請求期間内に監査請求を行うことが不可能又は著しく困難な状況においても法的安定性の確保を貫くことは適当でないことから、同項ただし書は、そのような「正当な理由」があるときは、例外として当該行為があった日等から1年を経過していても監査請求をすることができるようにしており、その「正当な理由」の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものと解される。

そこで、本件監査請求についてみると、請求人が提出した「正当な理由」の申立書によると、請求人は、「平成17年6月28日付けの中日新聞及び伊勢新聞の記事により、旧津市保健センターのデータ管理のずさんな事を知った。」とし、これを端緒に「その後の調査により、医療機関への支払いとそれに関する旧津市の補助金の受給について疑念を抱くようになった。」とし、その結果、請求人のうち3名の者が同年10月21日付けで旧津市長らに宛てた質問書において重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払について言及し、支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についても示唆していることから、遅くとも中日新聞が同様の報道を最初にした同年6月25日ごろには、旧津市の一般住民において相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足る程度に本件監査請求に係る当該行為の存在及び内容を知る

ことができたとは解すべきであり、したがって、同日ごろから相当な期間内に監査請求をしなかった場合には、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」がないものと解する。

そして、この相当な期間は、監査請求書やその事実を証する書面の作成に要する日数を考慮し、2か月以内の期間をいうものと解するのが相当であり、本件監査請求があった日は、当該行為を知ることができたとは解されるときから9か月近く経過しており、よって相当な期間内に監査請求されたものと認めることはできない。

ところで、本市は、平成18年1月1日を期日として津市、久居市、河芸町、芸濃町、美里村、安濃町、香良洲町、一志町、白山町及び美杉村の合併により設置され、請求人は、当該行為を知ることができたとは解されるときから当該合併期日までの間は、それぞれ、合併前の津市の住民ではなく、当該合併により本市の住民となったことから、請求人は当該合併期日までの間は法律上本件監査請求をする権能を有していない。

そこで、このような場合、特段の事情として、相当な期間について当該合併期日までの期間を除斥するなど何らかの法的保護を認め得るか否かについて検討したところ、住民監査請求は住民たる資格において法律が特に付与した権能であることをかんがみ、住民でなかった者について特段の保護を与えることは、法律の根拠を欠くものとしてこれを認め得ると解することはできない。

- (2) 過去5年間において重複受診の重複分及び支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払についてこれを経費として国の補助金を受給していたことについて不適法な監査請求と認めた理由

請求人の主張事実にある国の補助金は、老人保健法（昭和57年法律第80号）第49条の規定に基づく医療等以外の保健事業に係る国庫負担金であると解するが、旧津市及び本市がこの負担金を請求し、及びその支払を受けた行為は、法第242条第1項に規定する財務会計上の違法又は不当な行為(当該行為が相当な確実さをもって予測される場合を含む。)若しくは怠る事実のいずれにも該当しないと判断した。

2 監査対象部局

中央保健センターを監査対象とした。

3 証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述について、平成18年4月25日午後1時からその機会を設け、請求人のうち2名が出席し、その陳述の聴取を行い、新たな証拠(平成17年12月21日付中日新聞切抜き記事の写し1件)の提出を受けた。

4 監査対象部局の説明

(1) 重複受診について

基本健康診査及びがん検診は、医療機関で受診する個別診査と保健センターで受診する集団診査とがあり、ともに総合住民情報システムと連動した健康診査システム(以下「健康診査システム」という。)で管理している。

前者については、医療機関から提出を受ける受診者ごとの健康診査記録票の内容を入力した時点ではじめて重複受診の確認ができる事後確認であり、後者については、診査申込みがあった時点で事前に確認するものの、仮に2度目となる診査申込みの場合にその最初の受診時期との関係から、事前に発見することができないことがあり、完全に重複受診を解消するには至っていない。

そして、受診者ごとの健康診査記録票は、医療機関が月ごとの受診件数等でまとめた基本健診実施報告書(委託料支払請求書)とともに送付されることから、重複受診の確認作業が終わらないうちに当該委託料の履行期限が到来する場合があります、そのような場合は、仮にその中に重複受診に係るものがあってもその委託料が支払われてしまう。

(2) 支払要件を欠く診査について

請求人の主張事実は、請求人が情報公開制度で入手した資料に基づきなされたものであるが、当該資料は、平成12年度から平成16年度における国への報告に必要な基礎データの記入漏れや数値誤りを修正報告するために作成したもので、当該資料にある空欄のすべてが請求人のいう「支払要件を充たしていない事例」ではなく、例えば、肝炎検査のみ受診した場合において当該資料の全項目が当然空欄となっているものや、診査が行われたにもかかわらずそのデータの入力漏れがあるもののほか、確認可能な最近のものについて当該診査医療機関に確認したところ、受診者が高血圧の治療中であり計測しても正確な数値が得られない場合、血液検査においては受診者の健康状態を考慮し医師が採血することを見送った場合や本人が拒否した場合などがあり、このような事例はやむを

得ないものとして支払要件を欠いているものとは考えていない。

(3) 津市健康診査実施要領について

津市健康診査実施要領について、保健事業実施要領が「健康診査は原則として同一人について年1回行う。」としていることから、平成17年度改定要領においてその対象者を「当該年度内において津市の実施する基本健康診査を受診していない人」と明示したが、やむを得ず2度受診したものまで制限するものではない。

第三 監査の結果

1 結論

本件監査請求書及びその添付された事実を証する書類の記載内容、申立書、請求人の陳述及び新たな証拠の内容、監査対象部局の陳述及び提出を受けた資料の内容並びに財務会計書類(支出命令書及びその添付される実質の委託料支払請求書である基本健診実施報告書をいう。以下同じ。)を審査の結果、次のとおり決定した。

(1) 重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払について

重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払が行われている状況を早急に是正すること及びその支払の適正化を図ることを津市長に求める監査請求は、理由があると認めた。

重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払は不当であるとして、その支払について精算することを津市長に求める監査請求は、請求の特定を欠くので、不適法な監査請求であると認めた。

(2) 支払要件を欠く診査に係る医療機関への委託料の支払について

請求人が主張する支払要件を欠く診査とは、基本健康診査に係る津市健康診査実施要領及び健康診査委託契約書(旧津市と社団法人津地区医師会(以下「医師会」という。)が締結した契約書をいう。以下同じ。)の仕様書がその健診内容として定める診査項目の一部が空欄となって報告されている診査(以下「診査項目の一部が空欄となって報告されている診査」という。)であると判断し、診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関への委託料の支払が行われている状況を早急に是正すること及びその支払の適正化を図ることを津市長に求める監査請求は、理由があると認めた。

診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関

への委託料の支払は、津市健康診査実施要領、保健事業実施要領に反し、不当であるとして、その支払について精算することを津市長に求める監査請求は、請求の特定を欠くので、不適法な監査請求であると認めた。

2 不適法な監査請求であると認めた理由

重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払は不当であること及び診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関への委託料の支払は不当であることに係る監査請求について、不適法な監査請求であると認めた理由は次のとおりである。

法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の職員等について、財務会計上の違法又は不当若しくは怠る事実(以下この項において「財務会計上の行為等」という。)があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、必要な是正措置を講ずべきことを請求することができる旨規定していることから、当該規定は、住民に対し、当該普通地方公共団体の職員等による一定の具体的な財務会計上の行為等に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する権能を認めたものであって、それ以上に、一定期間にわたる当該行為等を包括して、これを具体的に特定することなく、監査委員に監査を求めるなどの権能までを認めたものではなく、したがって、住民監査請求においては、その対象とする財務会計上の行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、財務会計上の行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、財務会計上の行為等が複数である場合には、当該財務会計上の行為等の性質、目的等に照らしこれを一体とみてその違法又は不当性を判断するのが相当である場合を除き、当該財務会計上の行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象がこれらの程度において具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であると解される。

これを本件監査請求についてみると、請求人の主張事実のうち基本健康診査及びがん検診の重複受診の存在及び診査項目の一部が空欄となって報告されている診査の存在が認められ、かつ、これらの事案に係る委託料が医療機関に支払われていることも監査対象部局の陳述から事実と認められるが、重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払の不当性の有無について、

老人保健法第24条の規定に基づく医療等以外の保健事業（以下「保健事業」という。）の実施の基準(昭和57年11月1日厚生省告示第185号。以下「国基準」という。)は、市町村が行う基本健康診査について「対象となる者1人につき年1回行うものとする。」旨その基準を定めているが、同省が定めた保健事業実施要領においては「原則として」と前置きされていることから、国基準は、例えば、市民自ら心身の変化を自覚して必要に応じて2度受診した場合など同法の基本理念にかなうと解される場合についてまで制限を課したのではないと解するのが相当であり、重複受診すべてについて、個別具体的な事情を考慮しないまま一概に不当であると認めることは適当でないとして解する。

また、診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関への委託料の支払の不当性の有無について、例えば、当該空欄項目の診査が行われていない診査に係るものについて、健康診査委託契約書仕様書に定める健診内容及び実施方法は、保健事業実施要領に定める検査項目及び方法を基準に定められたものと解するが、同要領は、心電図検査及びヘモグロビンA1c検査等について「医師の判断に基づき選択的に実施する。」旨定め、また、同要領及び同仕様書は、身体計測について「原則として」と前置きしていることから、受診者の身体的事情等を考慮するなど、一定の範囲において医療機関にその裁量を容認しているものと解されることから、診査項目の一部が空欄となって報告されている診査のすべてについて、個別具体的な事情を考慮しないまま一概に不当であると認めることは適当でないとして解する。

したがって、重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払及び診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関への委託料の支払の不当性の有無を判断するには、これらの委託料の支払日、支払額、支払先等を他の行為と区別して特定認識した上、当該診査等に係る受診者の住所、氏名、受診内容及びその経緯等の事情を個別に把握の上、事案ごとに審査する必要がある。

しかし、本件監査請求は、当該財務会計上の行為を他の行為と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示しておらず、かつ、監査対象部局に対する陳述の聴取及び提出を受けた資料の内容並びに財務会計書類をみても、基本健康診査及びがん検診の受診者数は、年間数万件に及び、その委託料の支払回数、支払時期、支払先も多数多岐にわたり、旧津市及び本市の財務会計書類においては、個別の受診者の氏名やその委託料支払額を確認することはできず、また、健康診査システム及び健康診査記録票においては個別の受診者に係る委託料の支払情報はなく、健康診査システム及び健康診査記

録票と財務会計書類との関連性もないため、当該財務会計上の行為を他の行為と区別して特定認識することはできなかった。

よって本件監査請求は、請求の特定を欠き、不適法なものであると判断した。

3 勧告

(1) 重複受診の重複分に係る医療機関への委託料の支払について

老人保健法の基本理念にかなうと解される特段の事情が認められない重複受診が行われ、当該重複受診の重複分に係る委託料が医療機関に支払われているとするならば、そのことへの批判は受けざるを得ず、本市がその是正の責めを負うことは、同法第4条の趣旨からも明らかであり、これを怠ることは本市の保健事業に対する市民の信頼を損なうおそれがある。

そこで、津市長は、平成18年度における保健事業の実施期間において、保健事業実施要領が定める「実施方法の創意工夫」（利用券方式等）に係る措置を講じるなど、重複受診を未然に防止するための必要な措置を講ずべきこと、加えて、市民及び医療機関等に対し、保健事業の意義とその対象となる者の範囲等について、一層周知徹底するなどの措置を講ずべきことを勧告する。

(2) 診査項目の一部が空欄となって報告されている診査に係る医療機関への委託料の支払について

診査項目の一部が空欄となって報告される診査が行われ、当該診査に係る委託料が医療機関に支払われている状況について、本市がその是正の責めを負うことは、重複受診の場合と同様である。

そこで、津市長は、平成18年度健康診査委託契約における委託期間の始期までに、それが困難な場合は、当該委託期間において、医療機関等に対し、診査項目の一部が空欄となって報告されることのないよう徹底するなど、これを未然に防止するための必要な措置を講ずべきことを勧告する。

(3) 健康診査委託契約に係る委託料の支払について

健康診査委託契約に基づく当該委託事業に係る基本健康診査及びがん検診等に係る医療機関への委託料の支払について、その財務会計書類から委託料請求の算出基礎となるこれら診査等の受診者の氏名及びその

委託料の内容を特定することができないことから、津市会計規則（平成18年津市規則第42号）第27条第3項に規定する支出命令に係る調査確認及び同条第4項に規定する請求書要件（請求金額とその内容や算出基礎等の明示等）にかんがみ、津市長は、平成18年度健康診査委託契約の締結までに、又は既に同契約を締結している場合は、当該委託期間の始期までに、それが困難な場合は、当該委託期間において、医師会と協議の上、請求書様式又は健康診査記録票様式の見直しを行うなど、必要な措置を講ずべきことを勧告する。

4 意見

（1） 重複受診の未然の防止に係る措置等について

重複受診の未然の防止に係る措置について、最小の経費で最大の効果を挙げる施策の要請と本市の厳しい財政状況から、おのずとその財源が限られることは容易に想像がつくことから、例えば、同法第13条の規定に基づく健康手帳交付制度をより一層効果的に推進することが考えられる。この健康手帳は、市民の健康診査の記録その他老後における健康保持のため必要な事項を記載し、市民自らの健康管理と適切な医療の確保に資することを目的としており、本市第4次高齢者保健福祉計画（老人保健法第46条の18第1項その他関係法令の規定に基づき定めたものをいう。）においてもその有効活用の必要性が課題として位置づけられ、かつ、その啓発等について必要な措置を進めることが計画されているが、基本健康診査等と健康手帳の有機的な連携を図ることができれば、重複受診の未然の防止のみならず、本市の保健事業の健全な発展に寄与するものとする。

さらに、重複受診があった場合における当該重複分に係る診査等の適否について、恣意的に判断されることのないよう、国基準等に反しない限りにおいて一定の基準及び範囲等を健康診査委託契約書等に明示することが考えられる。

そして、これらの是正措置に加え、重複受診の状況を常に把握することに努め、重複受診が確認された場合は、当該重複分の診査等に係る医療機関に対し、その理由及び経緯等を聴取し、不適当な重複受診であると判明した場合においては、速やかに、執るべき措置を講じられたい。

（2） 診査項目の一部が空欄となって報告される診査の未然の防止に係る措置等について

診査項目の一部が空欄となって報告される診査の未然の防止に係る措置について、医療機関に対する徹底を直接書面で行うことなどが考えられる。

また、何らかの事情で診査項目の一部の診査が行われていない事案については、その適否が恣意的に判断されることのないよう、国基準等に反しない限りにおいて一定の基準等を健康診査委託契約書等に明示することが考えられる。

そして、診査項目の一部に空欄がある報告を受けた場合は、当該医療機関に対し、その理由を聴取し、診査項目の一部の診査が行われていないことが判明した場合は、診査を行わなかった理由を当該空欄項目に記入するよう指示するとともに、その理由について、前述の基準等に照らし、その適否を判断し、適当でないと判断した場合は、速やかに、追診査を求めるなどの措置を講じ、また、診査は行われたものの単に記入漏れであったことが判明した場合は、速やかに、当該空欄項目に係る診査結果の追記を求めるなどの措置を講じられたい。

(3) 健康診査委託契約における医療機関との法律関係の明確化について

健康診査委託契約に基づく当該委託事業に係る基本健康診査及びがん検診等について、その約定に従い診査等を履行する債務を負うもの及び当該債務の履行により当該委託料の支払請求権を有するものは、当該医療機関であり、同契約は、実質的に本市と医療機関の双務契約であると解するが、同契約の当事者は、本市と医師会であり、したがって、同契約上、本市と医療機関との法律関係が必ずしも明確でない。

そこで、医師会と協議の上、本市と医療機関との法律関係について、でき得る限り明確にするよう努められたい。

以上