

焼津市監査委員告示第3号

令和6年11月1日付けで提出された焼津市職員措置請求書による住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第5項の規定に基づき、監査した結果を次のとおり公表する。

令和6年12月26日

焼津市監査委員 大 畑 秀 久
焼津市監査委員 増 井 好 典

第1 監査の結果

本件請求については、自治法第242条第11項の合議により、一部を却下し、その他を棄却するものと決定した。

第2 本件請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

（省略）

2 請求書の収受日

令和6年11月1日

3 請求の要旨

(1) 請求の対象

ア 静岡県後期高齢者医療広域連合（以下「広域連合」という。）に返還した健康診査委託料及び特別対策補助金に係る支出

イ 法人A又は手順違いにより詳細な健診の心電図検査を行った25医療機関（以下「対象実施機関」という。）に対し、上記アの返還した経費相当分の委託料の返還又は損害賠償を請求しない財産の管理を怠る事実

(2) 請求人の主張（違法又は不当とする理由）

令和5年5月、静岡県から国保特定健診の心電図検査の詳細な健診の手順につき調査するよう指示があり、市は健康診査業務を委託している法人Aに対し国民健康保険（以下「国保」という。）の特定健康診査と後期高齢者健康診査の調査を依頼した。

令和5年8月、調査の結果によると、平成29年度から令和3年度までの5年間で対象実施機関の医師は、受診者全員に対し検査前に診察をせず、心電図検査が必要であるか判断することなく一律に心電図検査を実施していた。

令和6年3月、市長（健康福祉部）が、過年度に実施した後期高齢者健康診査について、心電図検査委託料等6,850,073円を過大に受領していたとし、令和5年度福祉費国庫等返還金から広域連合に心電図検査委託料等全額を返還した。

市は、広域連合に検査までの手順が委託契約と違っていたことを理由に、心電図検査委託料6,811,409円を返還した。それと合わせて特別対策補助金38,664円までも返還してしまった。なぜ、市は、手順違いで検査した対象実施機関と、対象実施機関への管理監督責任がある法人

Aに心電図検査委託料の返還を請求しないのか。

市は、市側には落ち度、過失がないと主張している。ではなぜ一部返還でもなく、検査代を対象実施機関に代わって肩代わりして全額返還しているのか理解ができない。

市に確認すると本件の調査は、法人Aの内部調査だけだと聞いた。どのような方法で調査したのかまでは確認はしていないと回答があった。これでは、適切な調査だったのか断言できない。調査前に法人Aとどのような方法で調査するのも協議すらしていないのでは、住民に対してどのように説明するのか。杜撰な調査であり、到底許容できない。返還は不当である。

市は、心電図検査の実施基準や検査手順は明確に提示しており、毎年度4月には、健康診査業務に携わる医師や看護師等の職員を一同に招集し、説明会も開催している。今になって、詳細な健診と上乘せ健診の区別を理解していなかった、勘違いしていたなどという言い訳はおおらない。

不利益をもたらし財政に損害を生じさせたことは、準委任契約の受任者である法人Aの責任は、軽いどころか、むしろ非常に重い。法人Aは、民法の一般原則に従った債務不履行責任を負わなければならない。錯誤が認められるとは到底考えられない。市は、医師が故意的あるいは重大な過失を生じさせた場合、医師を善管注意義務違反として訴えるべきである。

(3) 監査委員に求める措置

- ・再度、第三者による外部調査をする。
- ・詳細な健診として心電図検査を受けた住民にアンケート調査を実施する。
- ・法人Aに対して、広域連合に返還した特別対策補助金 38,664 円の損害賠償請求をする。
- ・対象実施機関から心電図検査委託料等の返還がなければ、対象実施機関の医師に対して 6,850,073 円の損害賠償請求をする。
- ・対象実施機関に対して、市に与えた損害(心電図検査委託料等) 6,850,073 円の返還を命じる。
- ・法人A会長に信用回復に向けての説明責任と住民への謝罪を要求する。
- ・市長が説明責任を果たし、市のホームページにて住民への信頼を失った謝罪をする。
- ・市議会議員に対して、担当部局が健康診査事業の説明をする。

第3 請求の要件審査

本件請求については、形式等において自治法第242条第1項に定める要件を満たしている。なお、請求人の主張する法人Aに対し広域連合に返還した経費相当分の委託料の返還又は損害賠償を求めることについては、法人Aと市との後期高齢者健康診査委託契約（以下「健康診査委託契約」という。）における債務不履行が生じたにもかかわらず、市が法人A又は対象実施機関に対して、これらの請求をしないことを財産の管理を怠る事実としている。

本件請求の対象である広域連合への返還金については、令和6年3月に支払われているものの、その内容については過年度に実施した後期高齢者健康診査に係る心電図検査委託料等の過大受領が判明し、その分を返還したものである。対象となる経費は、市が広域連合との後期高齢者健康診査委託契約に基づき法人Aに委託した健康診査委託契約において実施される詳細な健診のうちの一つである心電図検査に係るもので、平成29年度から令和3年度までの法人Aに委託した健康診査委託業務は既に完了しており、その財務会計上の行為についても同様である。

怠る事実については、期間制限の適用がないのが原則であるが、上記、法人Aへの委託料の支払という財務会計上の行為に関して違法・不当な事実があったと推察するのであれば、「不真正怠る事実」として自治法第242条第2項に定める請求の期限の適用を受けることになる。

本件請求書には、この法人Aへの委託料の支払という財務会計上の行為にかかる部分について、請求人が1年以内に措置請求できなかった正当な理由の記載がない。そのため、同項ただし書に定める正当な理由の記載がない点について補正を求めることとし、令和6年11月25日に補正書が提出されたため、監査において適否を判断することとしたうえで本件請求を受理した。

第4 監査の経過

本件監査請求について、自治法第242条第5項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

- ア 広域連合に返還した健康診査委託料及び特別対策補助金に係る支出について
 - イ 法人A又は対象実施機関に対し、委託料の返還又は損害賠償を請求しないことについて
- 以上、2件について監査対象とした。

2 監査対象部局

健康福祉部国保年金課及び健康づくり課

3 請求書の補正

請求人から提出された請求書について、その收受日である令和6年11月1日において、1年以内に請求できなかった正当な理由の記載がなかったことから、令和6年11月19日付け(焼154-57号)「焼津市職員措置請求書(住民監査請求書)の補正について(通知)」を同年11月25日を提出期限として送付したところ、同日までに「直接の原因となっている財務会計上の行為は、最も遅くとも令和4年5月31日に完了してはいますが、私が本件の住民監査請求をすることになった直接の原因は令和6年2月の市議会定例会以降に議員より情報提供があったことと、それにより議事録を読んで知りました。住民が相当の注意力をもって調査しても到底知り得ることは不可能でした。」とする内容の回答が提出された。

4 請求人の追加資料の提出及び陳述

(1) 追加資料の提出

本件監査請求について、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人より令和6年11月27日及び12月2日に「広域連合との健康診査に係る質疑応答」等の追加資料の提出があった。

(2) 陳述の聴取

請求人の陳述は、令和6年12月2日に焼津市役所本庁舎6階監査委員事務局にて行われた。

請求人の主張は概ね以下のとおりである。

広域連合に返還するのであれば、本来は広域連合、法人A及び市の三者で協議すべきであった。なぜ市は全額返還したのか。ここが不当な財務会計上の行為になる。協議をしっかりとやれば返さなくて済んだのではないか。もしくは一部返還であったのではないか。お金をいつ返すかの話をしているだけで協議をしていないことは杜撰の一言。

ただし、法人Aによる委託契約に基づかない一部債務不履行は生じている。委託契約書に心

電図検査の実施基準や検査手順は示されており、市は毎年説明会を実施し、医師の判断後に検査するよう説明しているのも、市には故意や過失は一切なかったと私は考えている。医療機関が手順どおりにやらないことに関しては一部債務不履行であり、これに対して損害賠償請求するのは当然である。

5 監査対象部局からの関係書類の提出及び職員の調査

(1) 関係書類の提出

市長（健康福祉部）に対し、本件請求に対する関係書類の提出を求めたところ、令和6年12月3日付け（焼32-210号）「住民監査請求に対する弁明書」が提出された。

(2) 監査対象部局職員の調査

自治法第199条第8項の規定に基づき、監査対象部局の職員に対し調査を行い、令和6年12月4日に焼津市役所本庁舎6階監査委員事務局にて健康福祉部長、国保年金課長、健康づくり課長、国保年金課担当職員及び健康づくり課担当職員の出席を求め、本件請求に対する事情を聴取した。

第5 広域連合に返還した健康診査委託料及び特別対策補助金に係る支出について

広域連合に返還した健康診査委託料及び特別対策補助金に係る支出に係る担当部局の意見は、概ね次のとおりである。

本件請求の対象としている事項、上記第4の1「監査対象事項」のアについては、広域連合から市に委託された健康診査委託の実施状況報告において誤りがあり、平成29年度から令和3年度までの過大受領が判明したことによるもの、また、特別対策補助金についても平成30年度分の過大受領が判明したことによるものである。

対象となる委託料及び特別対策補助金の経費は、市が広域連合との委託契約に基づき法人Aに委託する健康診査委託契約において実施される心電図検査が、契約書内に定められた健康診査実施要領（以下「実施要領」という。）に示す手順と異なっていることが、県の調査により判明したため返還することとなったもので、広域連合に返還するまでの経緯は以下のとおりである。

請求人の主張にもあるとおり、令和5年5月に県から国保特定健診に係る調査があった。これは厚生労働省から特定健康診査の「詳細な健診」を実施する場合の要件として、「特定健康診査及び特定保健指導の実施に関する基準」が改めて示されたことに伴い、国保の特定健康診査・保健指導負担金の実施状況を調査するもので、令和5年5月24日付け各市町国保主管課長宛てに依頼通知された。これにより市は法人Aに対して同年6月1日付けで「市特定健康診査「詳細な健診（心電図）」実施状況について」の調査を依頼し、その後、法人Aより結果が提出された。この結果により、市は健康診査の実施機関において手順と異なる心電図検査が複数件あることを把握することとなった。

後期高齢者健康診査は国保と同様に実施されていることから、この結果を受け、手順と異なる心電図検査の具体的な件数を集計し、同年8月に広域連合へ報告した。その後、市は広域連合へ同年12月13日付けで健康診査委託料の修正後の件数（手順どおりに実施された心電図検査件数）を報告した。

その後、広域連合より市に対し、令和6年1月23日付けで「静岡県後期高齢者医療広域連合健康

診査委託料の返還について」、同月30日付けで「静岡県後期高齢者医療制度特別対策補助金交付決定取消通知書」の送付があり、これにより平成29年度から令和3年度までの健康診査委託料4,781件分、6,811,409円及び平成30年度の特別対策補助金38,664円を返還することとなった。これら広域連合からの返還請求通知があったことから、同年2月15日、市議会定例会において、上記の健康診査委託料及び特別対策補助金を返還するための補正予算案を提出し、同月22日に議決、同日予算配当されたことから、3月28日広域連合に対し返還を行った。

また、この返還に係る財務会計上の行為については、財務規則等に則り執行した。

なお、請求人は、市が広域連合に心電図検査委託料等を全額返還したと主張しているが、市は請求人の主張する返還の理由及び金額については認めるものの、「心電図検査委託料等全額を返還した」の部分については、市の実施要領と異なる手順により行われた心電図検査に係る委託料を返還したのであって、手順通り行われた心電図検査に係る委託料は返還していない。

第6 監査委員の判断

1 住民監査請求の対象となる行為について

財務会計上の行為又は怠る事実が違法又は不当な場合に、自治法第242条第1項の規定により求めることができる措置は、①当該行為の事前の防止、②当該行為の事後的な是正、③当該怠る事実を改めること、④当該行為若しくは怠る事実によって当該地方公共団体の被った損害を補填することであると解されているところ、請求人が求める措置のうち「再度、第三者による外部調査をする。」、「詳細な健診として心電図検査を受けた住民にアンケート調査を実施する。」、「法人A会長に信用回復に向けての説明責任と住民への謝罪を要求する。」、「市長が説明責任を果たし、市のホームページにて住民への信頼を失った謝罪をする。」及び「市議会議員に対して、担当部局が健康診査事業の説明をする。」ことは、上記①から④までのいずれの措置にも当たらないことは明らかである。

以上から、請求人が求める措置は、①法人Aに対して、広域連合に返還した特別対策補助金38,664円の損害賠償請求をする、②対象実施機関から心電図検査委託料等の返還がなければ、対象実施機関の医師に対して6,850,073円の損害賠償請求をする、③対象実施機関に対して、市に与えた損害（心電図検査委託料等）6,850,073円の返還を命じる、であると解する。

2 広域連合に返還した支出について

自治法第242条第1項では、住民監査請求の対象の1つとして「違法若しくは不当な公金の支出」を掲げている。

本件の広域連合に返還した支出に係る財務会計上の行為については、広域連合より市に対し返還請求があったことによりなされたものである。平成29年度から令和3年度の各年度に市が広域連合に請求した健康診査委託料には、今回問題となる市の実施要領と異なる手順により行われた心電図検査に係る委託料分が含まれていたことから、委託料及びそれに伴う特別対策補助金を過大に受領している状態となった。

広域連合と市との間で締結された静岡県後期高齢者医療広域連合健康診査委託契約書に付属する「静岡県後期高齢者医療広域連合健康診査実施要綱」第3条第2項に詳細な健診についての記載がある。心電図検査は詳細な健診のうちの一つで、その手順については、「医師は、当該項目の

対象となる者に対し当該項目を実施する前にその理由を明らかにする」と示されている。よって、手順のとおり実施しなかった心電図検査は、広域連合の委託料の支払い要件を満たさないことから、市が広域連合に対して過大受領した委託料を返還しなければならないことは明らかである。

また、返還に際しては、議会での補正予算の承認を受けた上で広域連合に対し返還を行っており、この返還に係る財務会計上の行為は財務規則等に則り適正に行われていることから、違法又は不当な支払とは言えない。

3 法人A又は対象実施機関に対し委託料の返還又は損害賠償請求を求めないことについて

自治法第242条第1項では、住民監査請求の対象の1つとして「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」も対象の1つとしている。

請求人の主張する財産の管理を怠る事実は、法人A又は対象実施機関に対する心電図検査委託料の返還又は債務不履行による損害賠償請求権の不行使である。また、請求人の求める措置は、その怠る事実についての是正であると解することから、以下のとおり考察した。

(1) 健康診査委託契約上の債務不履行について

請求人の求める民法第415条第1項に基づく損害賠償請求の行使については、前述のとおり市と法人Aとの健康診査委託契約上の債務不履行が前提となるため、当該債務不履行の存在の有無について考察する。

本市の後期高齢者の健康診査は、市と広域連合との間で、毎年度、委託契約を締結した上、市は当該健康診査を実施するため、法人Aと健康診査委託契約を締結し、市内の各医療機関（以下「実施機関」という。）において健康診査を実施している。

健康診査委託契約書では、「別紙1」において詳細な健診の項目（医師の判断による追加項目）として、心電図検査を定め、健康診査の実施に当たっての詳細については健康診査実施要領（以下「実施要領」という。）により、健康診査の対象者、項目、実施方法等を定め、「図表1」で、心電図検査の実施できる基準を「当該年度の健康診査の結果等において、収縮期血圧140mmHg以上若しくは拡張期血圧90mmHg以上又は問診等で不整脈が疑われる者」と定めている。

健康診査委託契約に係る委託料は、法人Aにおいて実施機関で行った健康診査の結果をとりまとめた上で、決済を代行する静岡県国民健康保険団体連合会に請求し、同連合会から法人Aに支払われている。（特定月分に限り、法人Aが市に直接請求し、市が法人Aに支払う。）

健康診査の本来の手順では、医師の判断・説明の後に心電図検査を受けるのに対し、本請求に係るものについては、先に心電図検査を受けてから医師の判断がなされていた。

これらの事実から手順は異なるものの、当日の血圧検査は実施され、その数値等の結果が前述の健康診査委託契約書の図表1で定める「心電図検査の実施できる基準」に合致した者に対して心電図検査が行われたことを踏まえれば、健康診査委託契約の本旨を大きく逸脱するものとは言い難く、市と法人Aとの健康診査委託契約上の債務不履行は存在しない、と考えられる。

(2) 住民監査請求の期間制限に係る要件について

自治法第242条第2項は、住民監査請求について、財務会計上の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、これをする事はできない旨を定め、正当な理由がない限りこ

の期間を徒過した請求を不適法なものとしている。

この期間制限があるのは、財務会計上の「行為」に係る請求についてのみであり、同条中の「怠る事実」に係る請求については期間制限はないと解されるが、普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとしてされた監査請求であっても、当該請求が地方公共団体の長その他財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているときは、当該監査請求については、この怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として、同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である（最高裁判所昭和62年2月20日判決）。

これは、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後にされた監査請求は不適法とし、その行為の違法是正等の措置を請求することができないものとしているにもかかわらず、監査請求の対象を当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実として構成すれば監査請求期間の制限を受けずに当該行為の違法是正等の措置を請求し得ることとなり、法が監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されることとなるからである（同判決）。

(3) 本件措置請求における監査請求期間の制限について

請求人が不当とする広域連合の返還金については、前述のとおり健康診査委託契約に基づき実施された健康診査において、平成29年度から令和3年度までの5年間に行われた詳細な健診のうちの一つである心電図検査の実施方法が、実施要領のとおり実施されていなかったことから、広域連合が市に委託する広域連合健康診査委託契約の支払要件を満たしていないことが判明したためであり、このことが基となっている。

したがって、本件措置請求の広域連合への返還は令和6年3月に行われているものの、返還対象期間である平成29年度から令和3年度の財務会計上の行為が行われたのは、実際は各年度内であることは明らかであり、法人Aへの委託料の最終支払は自治法第235条の5により規定される出納閉鎖日である令和4年5月末までには完了しているということとなる。

したがって、法人Aに対し平成29年度から令和3年度までの委託料の返還を求めることについては、自治法第242条第2項に規定される監査請求期間を徒過してなされた請求であるといわざるを得ない。

請求人は、同項ただし書が規定する正当な理由として上記第4の3「請求書の補正」のとおり主張している。過去に支払った委託料の返還請求権の行使を怠る事実については、委託料の支払という行為が違法又は不当であることに基づいて発生する行為であることから「不真正怠る事実」であり、このような怠る事実を対象とする請求は自治法242条第2項に規定する請求期間の制限を受けることとなる（上記、最高裁判所昭和62年2月20日判決）。

また、住民が相当な注意力をもって調査したときに、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に対象となる財務会計上の行為の存在又は内容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したときは、「正当な理由」があるとして、当該行為があった日又は終わった日から1年を経過しても監査の対象となる（最高裁判所平成14年9月12日判決）。

法人Aへの健康診査委託料の支払は、平成29年度から令和3年度における健康診査委託契約

に基づき支払われており、そのことは相当な注意力を有する住民であれば知ることができるものと思料する。請求人は請求書に「2018年に私が不適切の健診実態を市に情報提供し適正化を望んだ」と記載しており、手順の異なる心電図検査の実施について是正を求めていることから、市が法人Aに対して健康診査委託にかかる委託料を支払うことについては容易に知り得る状況にあった。したがって、1年が経過した後に請求する正当な理由があると認めることはできない。

よって、委託料の返還を求めることについては、請求期間を徒過したものである。

4 陳述時提出の追加資料について

12月2日の陳述の際、請求人から提出のあった追加資料のうち、「特定健診等コールセンターから請求人宛てのメールの写し」については、詳細な健診の心電図検査の手順違いを適法とした上で、広域連合への返還が不当であるとの趣旨のものであり、本件請求書の主張と矛盾する内容が含まれていることから、監査委員としてはその内容については考慮しないこととし、当初の主張に沿い判断することとした。

第7 結論

以上のとおり、本件請求について広域連合に返還した支出については、自治法第242条第1項の要件を満たさず不適法であることと認めるため却下する。また、委託料の返還請求については、支出から1年が経過していることから自治法第242条第2項の要件を満たさず不適法であることと認めるため却下する。さらに、損害賠償請求については、市は法人A及び対象実施機関に対して、損害賠償請求権を有せず、請求に理由がないことから棄却する。

第8 付言

市と法人Aとの健康診査委託業務において、長らく手順の異なる心電図検査が実施され続けたことは、甚だ遺憾である。2018年の請求人からの情報提供により、速やかに実態調査を行ってれば、実施要領と異なった詳細な健診の早期是正が図られたものと思慮する。今後、双方が健康診査実施要領を熟知の上、同要領に沿った適正な健康診査を実施することを求める。市と法人Aの協力により、市民が健康で豊かな暮らしを実現できるよう努められたい。