

介護保険案内リーフレット購入代金に係る公金支出に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成28年9月5日

高松市監査委員	吉田正己
同	鍋嶋明人
同	藤原正雄
同	白石義人

介護保険案内リーフレット購入代金に係る公金支出に関する住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求の受付

本件請求は、平成28年7月11日に受け付けた。

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成27年3月30日付起票の支出命令書写し及び同事案の請求書写し、②平成28年3月17日起票の支出命令書写し及び同事案の請求書写し）の記載によると、高松市介護保険課職員又は事実証明書②の公金支出責任者は、市民向けの介護保険制度の案内リーフレットの作成に関して、介護保険課が介護保険法の施行された平成12年度から昨年度平成27年度までの16年間にわたって介護保険課の作成する形式の原稿に基づいて制作した「介護保険制度のご案内」の冊子を市民に配布してきたのを変更して、今年度平成28年度からは、その必要性もないのに前年度に比べて4倍以上の経費を支出して、株式会社現代けんこう出版発行のカスタマイズ版を購入し前年度との差額相当額について高松市に損害を与えたのである。事実証明書①及び②の記載によると、①の前年度（平

成 27 年度) では 132, 840 円の支出で済んだのに、②の今年度(平成 28 年度) では 548, 640 円の支出で 4 倍以上の公金を違法に支出しているのである。

事実証明書②の平成 28 年度分の公金支出(以下「本件公金支出」という。)は、地方自治法 242 条 1 項の規定に違反する違法な公金支出であり、同法 232 条 1 項、同法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項の各規定に違反する違法な公金支出である。

平成 28 年度からは、従来から高松市民が 16 年間も慣れ親しんだ形式を変更して全く異なる形式を採用し、従来から介護保険課が必要として掲載していた各種介護保険サービスの利用料金の詳細も掲載せず、(株)現代けんこう出版の既製品の購入で済ませたのは、単に介護保険課職員の手抜きと言わざるを得ない。16 年間も続けた前年度の通りの形式で十分であり、何ら(株)現代けんこう出版から前年度の 4 倍以上の経費を支出して購入する必要はなかったのである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、違法な本件公金支出について責任を有する者に対して、高松市に与えた損害の補填をさせるほか、責任を有する者に対する懲戒処分その他の必要な措置を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)第 242 条所定の要件を具備しているものと認めた。

第 2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由(原文)

住民監査請求の分野においては、従来 of 監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市長に法第 252 条の 43 第 2 項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の介護保険課職員又は公金支出責任者が、平成28年度の介護保険制度に関する市民向け案内リーフレットを配布するに当たり、過年度まで市独自で作製していた低価格のものを使用していたのを変更して、民間業者作製に係る高価格のものを購入し、公金からその購入代金を支出したことが違法な公金支出に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、前記公金支出に責任を有する職員等に対して、市に与えた損害を補填させるほか、懲戒処分その他の必要な措置を講じるよう市長に勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定により、請求人に対して、平成28年8月2日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、請求人からは、新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

2 監査対象局

本件監査対象局は、健康福祉局介護保険課である。

第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

(1) 介護保険制度とその運用に関する周知の必要性について

わが国における介護保険制度は、平成9年12月17日に成立した介護保険法（平成9年法律第123号）により創設され、同法が施行された平成12年4月1日から運用されたものであり、人々が加齢に伴って生ず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、機能訓練及び看護並びに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、国民の共同連帯の理念に基づき、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受けることにより、国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的として創設された新制度であり、市町村及び特別区が保険者となり、当該市町村等の区域内に住所を有する65歳以上の者や同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を被保険者として運用するものであるところ、発足当初は、その給付の対象や内容が十分でなく、その後毎年のように法改正を行い、その充実・強化に努め、現在の状態に至っているものである。

そのため、この介護保険を利用する国民にとっては、分かり難い点が多く、これを運用する保険者の市町村は、間断なく、その制度の仕組、給付の対象や内容、更には給付を受ける手続等を理解し易く被保険者などに周知する必要がある。

(2) 市の市民に対する介護保険制度の周知活動について

市は、介護保険法の成立後、直ちに同法に則って介護保険制度を立ち上げ、同法の施行と同時に、自ら介護保険の保険者として、市内に住所を有する被保険者等を対象として、介護保険の運用を開始したが、その制度が新しく導入されたものであったため、被保険者はもとより順次被保険者になる者も含め市民全体に対し、この制度の概要や同保険における給付の対象や内容、更にはその手続などを分かり易く紹介するため、「介護保険制度のご案内」と題する冊子を作製した上、これを被保険者を始め、関係者に配布して周知した。

そして、市は、その後も、毎年、これを基にして、新しく改正され

たものを追加したり、修正を加えたりして、補正したものを作製し、同様な配布を繰り返しているが、その作製方法は、当初から平成27年度までの期間は、市において自ら原稿を作成し、これを印刷業者に発注して印刷・製本させていたもの（以下「自前冊子」という。）である。

(3) 市が平成28年度において採用した介護保険制度周知用の冊子について

市は、介護保険制度創設当初から、長年にわたり、その事務担当の介護保険課の職員が、原稿の作成から編集、紙面の割付、印刷発注、仮印刷の校正、色合わせ、完成品の検収などの事務を手作業で行い、毎年度、情報の更新などを繰り返し、相当の時間を費やして作製してきたが、近時、頻繁な制度改正と、それに伴い複雑化する内容等に対応することが困難となり、合理的な手法で大幅な改善を図り、事務の簡素化を実現させる必要に迫られる状況になった。

そこで、監査対象局において種々検討した結果、介護保険制度に関する著作を専門的に手掛ける出版業者が、保険者である市町村向けの介護保険制度案内用の冊子を作製・販売しており、それらを調査すると、この冊子は、必要な者に必要な情報を提供する幅広い内容が掲載されて充実しており、それを利用する市町村が独自の情報を盛り込むこともできる様式のもので作製・販売されていることが判明し、市において、平成28年度から、自前冊子の製作に替え、市に相応しい出版業者作製・販売に係る既製の冊子を購入し、それを基本として、市独自の情報を盛り込んだ冊子を入手する方針に切り替えることを決定した。

この方針に基づき、市は、購入すべき既製の冊子を選定し、平成28年3月15日に、株式会社現代けんこう出版から、同社出版に係る「わたしたちの介護保険」と題する冊子（以下「既製冊子」という。）20,000部を、単価25,400円で合計金508,000円、消費税及び地方消費税40,640円で、総額548,640円で購入し、同年4月8日に同代金全額を公金から支払った上、これを被保険

者を始め、関係者に配布した。

(4) 市が平成28年度に採用した既製冊子と従前の自前冊子の相違について

既製冊子と自前冊子は、いずれも介護保険制度の案内を内容とするものであり、その形式は、A4版、カラー印刷で、左綴、両面印刷のものである点は共通しているが、その枚数と頁数は、既製冊子が8枚・16頁であるのに対し、自前冊子は4枚・8頁と、既製冊子が2倍で、その紙質も既製冊子が上質である上、既製冊子にはユニバーサルデザインが導入され、読み易い措置が施されているなどの相違がある。

また、入手した冊子の数量は、自前冊子は15,000部であったが、配布数増加のため、既製冊子は20,000部と増加している。

そして、内容的には、自前冊子では、紙面の関係もあって不十分であった制度全般についての説明やサービスごとの内容説明が、既製冊子では、多くの人々に分かり易く丁寧に記載され、幅広く充実した内容となっており、量・質ともに充実したものになっている。

この点に関し、請求人は、既製冊子には、従前の自前冊子に掲載されていた各種介護保険サービスの利用料金の詳細が掲載されておらず、担当職員の手抜きであると主張しているが、その利用料金は、一応の目安として掲載していたものにすぎず、実際の料金額は利用する事業所ごとに異なり、詳細な料金額は、介護保険課又は地域包括支援センターやサービス提供事業所などに問い合わせ、個別に対応して情報提供することが妥当であると判断し、既製冊子には、その旨を説明し、利用料金の目安は概略説明に留め、詳細な記載をしていないにすぎず、その掲載を全くしていないものではない。

因みに、冊子入手の費用について言及するに、市の公金支出の面だけをみると、自前冊子は、印刷製本費として、単価8.2円で15,000部の123,000円に消費税及び地方消費税9,840円を加算した合計金132,840円の公金支出となっているが、その作製に要した人件費相当額280,000円を加えると、

その原価は、412,840円となっており、その金額を既製冊子の購入代金額548,640円にその購入手続や市独自情報の追加等に要する人件費相当額44,000円を加算した金額592,640円と単純に比較すると、自前冊子の方が既製冊子より179,800円少なく、安価であるように見える。

しかし、既製冊子の場合は、自前冊子の場合より、部数が5,000部多く1.3倍、1部の枚数と頁数が2倍、それぞれ多くなっており、この倍率で平成27年度の自前冊子入手に要した費用を修正計算すると、100万円を超える金額になり、既製冊子の方が自前冊子より遥かに安価であることが分かる。

(5) 自前冊子を既製冊子に変更したことの効用

市は、平成28年度から採用した既製冊子は形態・内容ともに充実したものであり、市民が知りたい情報を見易く、分かり易く説明しており、その新規導入は有意義であったと評価していることに加え、配布先の市民の多くからも好評を得ており、このために要した費用が従前より増加したものの、それ以上の効果が出ているものと認識し、既製冊子の購入代金支払のために公金を支出したことは適法かつ相当なものであると判断している。

なお、介護保険に関する事務を担当する介護保険課の職員は、日常の担当業務量が多く、そのためだけでも相当量の時間外労働をしなければならないことが常態となっており、既製冊子の導入により、自前冊子を作製する期間中の時間外労働が縮減され、その分だけでも労働状態の改善に相応の寄与があったものであり、既製冊子の導入は、担当事務職員の手抜きに係るものではない。

2 監査委員の判断

- (1) 市が、介護保険制度の市民に対する周知活動のため、平成27年度においては印刷製本費として、公金から132,840円を支出しているのに対し、平成28年度には既製冊子購入代金として、公金から548,640円を支出しており、平成28年度の公金支出額が平成27年度の公金支出額より415,800円多額であることは、請求

人指摘のとおりである。

そこで、この点に関して、請求人は、介護保険制度の市民に対する周知には、平成27年度における公金支出額で必要かつ十分な費用を賄うことができるにも拘わらず、市が、平成28年度において、その金額の4倍にも相当する金員を公金から支出したことは、その差額相当額の金員を何ら必要もなく支出したものと言え、違法な公金支出に該当すると主張するので、その当否について検討する。

- (2) 市が実施した介護保険制度の市民に対する周知活動において、平成28年度と平成27年度で、その費用額に差異が生じた事情は、「監査により認められた事実」の(3)で明らかのように、市においては、介護保険制度創設当初から、長年にわたり、その事務担当の介護保険課の職員が、原稿の作成から編集、紙面の割付、印刷発注、仮印刷の校正、色合わせ、完成品の検収などの事務を手作業で行い、毎年度、情報の更新などを繰り返し、相当の時間を費やして作製してきたが、近時、頻繁な制度改正と、それに伴い複雑化する内容等への対応に時間を要する状況となったため、合理的な手法で大幅な改善を図り、事務の簡素化も実現させる必要に迫られる状況になったことから、種々検討し、介護保険制度に関する著作を専門的に手掛ける出版業者が、保険者である市町村向けの介護保険制度案内用の冊子を作製・販売しており、その冊子は、必要な者に必要な情報を提供する幅広い内容が掲載されて充実しており、それを利用する市町村が独自の情報を盛り込むこともできる様式のもので作製・販売されていることなどを考慮し、平成28年度から、自前冊子の作製を廃止し、市に相応しい出版業者作製・販売に係る既製の冊子を購入して対応することを決定・実施したことによるものであり、その動機・理由には合理性・合目的性が認められ、何ら違法な点は認められない。

- (3) そして、平成28年度に実施した既製冊子の導入による費用負担を、公金支出額だけで単純比較すると、請求人が指摘するとおり、相当額の差額が生じ、平成28年度の支出額がそれ以前の年度の支出額を大きく上回るものとなっているが、その差額が生じた理由は、「監査に

より認められた事実」の(4)で明らかのように、単純に自前冊子を既製冊子に変更したことだけによるものではなく、配布数の増加に応じて部数を15,000部から20,000部と5,000部増加させたこと、掲載内容を充実させるために1部の枚数と頁数を4枚、8頁から8枚、16頁と倍増していること、誰でも容易に読み取り理解し易くするため紙面全体にユニバーサルデザインが施されていることなどの差異によるものであり、その差異のうち単純に計算できる冊子頁数や調達部数の増加比率だけを用いて、平成27年度の費用額を修正計算しても、平成28年度の費用額は、平成27年度の費用額を修正算出した金額より低額に留まっており、決して高価格のものとはなっておらず、その修正計算結果による比較が決定的意義を有するとまでは言えないかもしれないものの、少なくとも、平成27年度版と平成28年度版の前記公金支出額を単純に比較してその費用額の当否を判断することが正鵠を得ず、妥当でないことは明白であり、請求人の主張が失当であることは明白である。

而して、前記差異を考慮して、平成27年度版費用と比較衡量すれば、平成28年度に導入した既製冊子の導入による費用は、必要かつ相当なものと認定することができる。

請求人は、この点に関し、既製冊子には、従前の自前冊子に掲載されていた各種介護保険サービスの利用料金の詳細が掲載されておらず、担当職員の手抜きであると主張しているが、既製冊子にも、詳細ではないものの、その利用料金の目安は一応掲載しており、実際の料金額は利用する事業所ごとに異なるため、詳細な料金額は、介護保険課又は地域包括支援センターやサービス提供事業所などに問い合わせ、個別に情報を取得することが正確であるところから、誤解が生じないように、相応な配慮がなされており、その金額表示の簡略化には相当の理由が認められる。

また、手抜きだという請求人の主張については、「監査により認められた事実」の(5)で明らかとおり、介護保険に関する事務を担当する介護保険課の職員は、日常の担当業務量が多く、そのためだけでも

相当量の時間外労働をしなければならないことが常態となっていたところ、既製冊子の導入により、自前冊子を作製する期間中の時間外労働が縮減され、その分だけでも労働状態の改善がなされた効用が認められるので、既製冊子の導入は、担当事務職員の手抜きに係るものだという短絡的な主張は、到底、是認できるものではないと思料する。

(4) なお、請求人は、本件公金支出について、法第232条第1項及び法第2条第14項並びに地方財政法第4条第1項の各規定に違反するものであると主張しているので付言するに、これら各規定は、地方公共団体が、その事務を行うに当たり、必要な経費を支出する場合、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないという趣旨を規定しているものであるところ、本件公金支出は、前項までに詳述しているところから明らかなおり、正当な理由で、適正な手続によって行われ、適正に算出した最少の経費で最大の効果を挙げているものと認められ、前記各規定に違反するものは何ら見当たらず、違法なものとは言えない。

(5) してみれば、その余の請求人の主張に対する当否を検討するまでもなく、請求人の主張は何ら理由がなく、失当であると言わなければならない。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。