



国 監 告 第 5 号

住民監査請求に基づく監査結果の公表について

地方自治法第 242 条第 5 項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を別紙のとおり公表します。

令和 6 年 3 月 11 日

国立市監査委員 庄 司 雅

国立市監査委員 稗 田 美菜子

住民監査請求に基づく監査結果

国立市監査委員

第1 請求人

(略)

第2 請求の要旨

国立市（以下「市」という。）と〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇（以下「〇〇〇〇〇」
という。）との間で締結された国立市在宅医療・介護連携推進事業の委託契
約書（令和4年度分及び令和5年度分）とこれらに基づく市の支出が違法ま
たは不当である。

当該契約には精算条項がないため、実績と見積との間に乖離が発生してい
る。契約の履行期間満了によってしか債務が確定しない契約において前金払
（通常、債務確定を前提とする）を行い、実績に基づく精算をしないことが
その原因である。

また、このことにより、令和4年度分については過払いが発生しており、
市が過払いの返還を請求しないことは、怠る事実該当する。

よって、以下の措置を請求する。

- ①令和4年度分について、市は〇〇〇〇〇に適正な精算報告書の提出を求め、
差額の返還を請求すること。または国立市長において被った損害を補填す
ること。
- ②令和5年度分について、損害の発生を防止するため、当該契約に精算条項
を追加したうえで修正し、詳細な実績報告書及び収支報告書に基づく精算
を実施すること。

第3 請求の受理

本件請求は令和6年1月11日に提起され、監査委員協議の上、令和6年
1月31日にこれを受理することを決定した。

第4 監査の実施

1 監査の期間

令和6年1月11日から令和6年3月8日

2 監査の対象部局

市長部局（健康福祉部）

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和6年2月13日に請求人から請求書の補足等追加書類の提出があった。
令和6年2月15日に地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人の
陳述を聴取した。その際、同条第8項の規定に基づき、監査対象部局の関係

職員を立ち会わせた。令和6年2月20日に請求人から請求書の補足等追加書類の提出があった。

4 関係人の陳述及び証拠提出

令和6年2月15日に関係人の陳述として、関係職員から陳述を聴取した。その際、地方自治法第242条第8項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。また、この陳述に対して請求人に意見を述べる機会を設けた。なお、令和6年2月16日に地方自治法第199条第8項の規定に基づき、関係職員に資料の提出を求め、令和6年2月22日に資料の提出があった。

5 監査の対象事項

本請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、次の項目を監査対象事項とすべきものとした。

- ①委託契約の締結は違法または不当であるか。
- ②委託契約に基づく委託料の支出は違法または不当であるか。
- ③契約の履行は違法または不当であるか。

前金払によって支出される契約のため、前金払後に生じた債務不履行等の事由によって精算する必要があることから、契約に係る履行確認に基づく前金払の精算（返還請求）を怠る事実はないか。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求を対象とした事項（第4 監査の実施 5 監査の対象事項）中、①、②のうち、「令和4年4月1日付けの委託契約の締結」と「令和4年4月26日及び令和4年10月11日に支出した委託料の支出」については却下する。同事項①、②のうち、「令和5年4月1日付けの委託契約の締結」、「令和5年4月17日及び令和5年10月11日に支出した委託料の支出」及び同事項③「契約の履行」については棄却とする。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 民法

(請負)

第632条 請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる。

(委任)

第643条 委任は、当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委

託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる。

(受任者の注意義務)

第 644 条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

(受任者による費用の前払請求)

第 649 条 委任事務を処理するについて費用を要するときは、委任者は、受任者の請求により、その前払をしなければならない。

(準委任)

第 656 条 この節の規定は、法律行為でない事務の委託について準用する。

イ 地方自治法

(支出負担行為)

第 232 条の 3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。

(支出の方法)

第 232 条の 4 (略)

第 232 条の 5 普通地方公共団体の支出は、債権者のためでなければ、これをすることができない。

2 普通地方公共団体の支出は、政令の定めるところにより、資金前渡、概算払、前金払、繰替払、隔地払又は口座振替の方法によつてこれを行うことができる。

(契約の締結)

第 234 条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2～6 (略)

(契約の履行の確保)

第 234 条の 2 普通地方公共団体が工事若しくは製造その他については、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならない。

2 普通地方公共団体が契約の相手方をして契約保証金を納付させた場合において、契約の相手方が契約上の義務を履行しないときは、そ

の契約保証金（政令の定めるところによりその納付に代えて提供された担保を含む。）は、当該普通地方公共団体に帰属するものとする。ただし、損害の賠償又は違約金について契約で別段の定めをしたときは、その定めたところによるものとする。

ウ 地方自治法施行令

（前金払）

第 163 条 次の各号に掲げる経費については、前金払をすることができる。

(1) (略)

(2) 補助金、負担金、交付金及び委託費

(3) ～ (8) (略)

（監督又は検査の方法）

第 167 条の 15 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による監督は、立会い、指示その他の方法によつて行なわなければならない。

2 地方自治法第 234 条の 2 第 1 項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）に基づいて行わなければならない。

3 普通地方公共団体の長は、地方自治法第 234 条の 2 第 1 項に規定する契約について、契約の目的たる物件の給付の完了後相当の期間内に当該物件につき破損、変質、性能の低下その他の事故が生じたときは、取替え、補修その他必要な措置を講ずる旨の特約があり、当該給付の内容が担保されると認められるときは、同項の規定による検査の一部を省略することができる。

4 (略)

エ 介護保険法

（地域支援事業）

第 115 条の 45

1 (略)

2 市町村は、介護予防・日常生活支援総合事業のほか、被保険者が要介護状態等となることを予防するとともに、要介護状態等となった場合においても、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援するため、地域支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。

(1) ～ (3) (略)

(4) 医療に関する専門的知識を有する者が、介護サービス事業者、居宅における医療を提供する医療機関その他の関係者の

連携を推進するものとして厚生労働省令で定める事業（前号に掲げる事業を除く。）

(5) ～ (6) (略)

3～10 (略)

(地域包括支援センター)

第115条の46 地域包括支援センターは、第一号介護予防支援事業（居宅要支援被保険者に係るものを除く。）及び第115条の45第2項各号に掲げる事業（以下「包括的支援事業」という。）その他厚生労働省令で定める事業を実施し、地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とする施設とする。

2～12 (略)

(実施の委託)

第115条の47 市町村は、老人福祉法第20条の7の2第1項に規定する老人介護支援センターの設置者その他の厚生労働省令で定める者に対し、厚生労働省令で定めるところにより、包括的支援事業の実施に係る方針を示して、当該包括的支援事業を委託することができる。

2～9 (略)

オ 介護保険法施行規則

(法第115条の45第2項第4号の厚生労働省令で定める事業)

第140条の62の8 法第115条の45第2項第4号の厚生労働省令で定める事業は、市町村が、同号に規定する連携を推進するに当たり、在宅医療及び介護が円滑に提供される仕組みの構築を目的として行う次に掲げる事業であつて、地域支援事業（同号に規定する事業を除く。）その他の在宅医療及び介護に関する施策との連携を図るものとする。

- (1) 地域における在宅医療及び介護の提供に必要な当該提供に携わる者その他の関係者の連携（以下「在宅医療・介護連携」という。）に関して、必要な情報の収集、整理及び活用、課題の把握、在宅医療・介護連携に関する施策の企画及び立案（医療関係者及び介護サービス事業者その他の関係者（以下この条において「医療・介護関係者」という。）と共同して行うものとする。）、並びに医療・介護関係者に対して周知を行う事業
- (2) 地域の医療・介護関係者からの在宅医療・介護連携に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言その他必要な援助

を行う事業

- (3) 在宅医療・介護連携に関する地域住民の理解を深めるための普及啓発を行う事業
- (4) 医療・介護関係者間の情報の共有を支援する事業、医療・介護関係者に対して、在宅医療・介護連携に必要な知識の習得及び当該知識の向上のために必要な研修を行う事業その他の地域の実情に応じて医療・介護関係者を支援する事業
(法第 115 条の 47 第 1 項の厚生労働省令で定める者)

第 140 条の 67 法第 115 条の 47 第 1 項の厚生労働省令で定める者は、包括的支援事業を適切、公正、中立かつ効率的に実施することができる者（包括的支援事業（法第 115 条の 45 第 2 項第 4 号から第 6 号までに掲げる事業を除く。）の全てにつき一括して委託する場合には、法人）であって、老人福祉法第 20 条の 7 の 2 第 1 項に規定する老人介護支援センターの設置者、地方自治法第 284 条第 1 項に規定する一部事務組合若しくは広域連合を組織する市町村、医療法人、社会福祉法人、包括的支援事業を実施することを目的とする一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利活動促進法（平成 10 年法律第 7 号）第 2 条第 2 項の規定に基づき設立された特定非営利活動法人その他市町村が適当と認めるものとする。

カ 国立市会計事務規則

（前金払）

第 82 条 次に掲げる経費については前金払をすることができる。

- (1) (略)
- (2) 補助金、負担金、交付金及び委託費
- (3) ～ (9) (略)

キ 国立市契約事務規則

（見積書の徴取）

第 42 条 随意契約によろうとするときは、契約条項、その他見積に必要な事項を示して市長が定める指名業者数の基準にもとづき、見積書（電子入札案件にあつては、見積書に記載すべき事項を記録した電磁的記録）を徴さなければならない。

ク 国立市支出負担行為手続規則

（支出負担行為の整理区分）

第 8 条 課長が支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲および支出負担行為に必要な書類は、別表第 2 に定めるところによる。

2 (略)

別表第2

支出負担行為の整理区分表

節または 細節の区分	支出負担行為 として整理 する時期	支出負担行為 の範囲	支出負担行為 に必要な 書類	備考
12 委託料	契約を締結 するとき (請求の あつたとき)	契約金額 (請求の あつた額)	契約書 請求書 (請求書)	後納契約または単価契 約による場合は括弧書 によることができる。

(2) 認定事実

監査の結果、監査委員が認定した事実は次のとおりである。

ア 当該契約と支払の内容について

(ア) 当該契約は、介護保険法第115条の45第2項第4号に掲げる地域支援事業の中の在宅医療・介護連携推進事業について、在宅医療及び介護が円滑に提供される仕組みを構築することを目的として、「地域の医療・介護の資源の把握」「在宅医療・介護連携の課題の抽出と対応策の検討」「切れ目のない在宅医療と介護の提供体制の構築推進」「医療・介護関係者の情報共有の支援」「地域住民への普及啓発」を〇〇〇〇に委託して実施したものである。地域支援事業の実施主体は市町村となっているが、同法115条の47及び同法施行規則第140条の67で、事業実施を委託できると規定されている。

(イ) 市の「在宅医療・介護連携推進事業」は、平成20年度の東京都のモデル事業として「在宅医療ネットワーク推進事業」、平成24年度には国の「在宅医療連携拠点事業」を行ってきたことがその背景にあり、平成25年度に「国立市在宅療養推進連絡会協議事業」としてはじまったものである。その後平成27年度に改正介護保険法が施行され、介護保険法第115条の45に規定する地域支援事業として、「在宅医療・介護連携推進事業」が位置付けられたので、令和2年度に国事業と同じ「在宅医療・介護連携推進事業」に事業名称を改めた。

(ウ) 具体的には、「地域の医療・介護の資源の把握」では「くにたち在宅療養ハンドブック」「認知症ケアパス」の活用と改訂等、「在宅医療・介護連携の課題の抽出と対応策の検討」では認知症施策についてのケアの充実、認知症があっても暮らしやすく活躍できる取組を進めるための事業のあり方も含めての検討、「切れ目のない在宅医療と介護の提

供体制の構築推進」では専門職のみで実施することの多い事例検討に、住民主体サービスを行う市民サポーターを交えた検討を行う試みも行っている。「医療・介護関係者の情報共有の支援」では、国立市医師会の医師らとともにMCSと呼ばれる情報共有ツールの活用状況の確認や「かかりつけ医機能の充実」の国の検討状況について情報共有を行い、「地域住民への普及啓発」では認知症の日イベントを開催している。

「医療や介護が必要になっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最期まで続けることができる未来」の実現を目指し、今後について不確定要素が多い中で、専門性の高い能力を駆使して多方面にアンテナを張り、市民や多職種との連携を積極的に行い、日々業務を行っている。連携を目的とした、数値では表しにくい事業であると、関係課の説明で確認した。

(エ) ○○○○は、地域の近接性があり、平成20年度当初から事業に精通していて、これまでの経験と功績から随意契約を結んでいる。上記(ウ)の連携のための手段として会議やイベントが開催されていること、実際には連携は1日に何度も行っていることを関係課の説明で確認した。

(オ) 当該契約は総価契約となっている。単位、数量及び契約金額(総価額)が確定されたうえで行う契約であり、「契約締結」が支出負担行為となっている。

(カ) 契約書第14条では委託料の支払について規定されており、同条第1項で、年度を前半期と後半期に分けて、各期の初月に支払うと規定されている。令和4年度の第1期は令和4年4月26日に2,178,500円支払われ、第2期は令和4年10月11日に2,178,500円支払われている。令和5年度は、第1期は令和5年4月17日に2,497,500円支払われ、第2期は令和5年10月11日に2,497,500円支払われている。関係課によると、年度はじめから○○○○の持ち出しが多く、苦しい状況であることから、平成25年度からずっと前金払での契約である。なお同条第3項では、「受託者は、委託者の検査に合格しなかった部分があるときには、その不合格相当額を返還しなければならない。」と規定されている。

(キ) 契約書第11条では報告・検査について規定されている。○○○○は、同条第1項に基づき、月末に検査を受けるため、実施報告書を市に提出していることを確認した。また令和4年度については、同条第4項に基づいて年度末の事業報告書を作成し、令和5年4月28日に市に提出していることも確認した。事業報告書では、個別事例について多職種

で情報共有して課題の検討を行っているなど、開催した会議の状況を年間でまとめられている。

イ 契約の性質について

「業務委託契約」は法律上の呼称ではなく、その多くは民法上の請負契約または準委任契約にあたると考えられる。請負契約が業務を受注した者が委託された業務の完成を約束し、業務を発注した者は成果物に対して報酬を支払う契約であるのに対し、委任契約は受注した業務に関して「行為の遂行」を目指した契約であり、成果物に対しての責任は発生しない。ただし、「善管注意義務」（依頼された業務に対して要求されているレベルの責任を果たすべき義務）は発生するものである。

なお、委任契約と準委任契約の違いは、法律行為を委託するのが委任契約である一方、準委任契約は事実行為（事務処理）を委託する契約である。

(3) 監査委員の判断

ア 住民監査請求の期間について

令和4年度契約の契約締結日は令和4年4月1日で、「当該行為のあった日」がこの日にあたり、公金の支出も同年4月と10月であったので、違法もしくは不当な契約または違法もしくは不当な公金の支出にあたる場合でも、地方自治法第242条第2項に規定する住民監査請求の1年の期間制限を受け、要件を満たさない。

一方、この契約の前金払自体は、履行期到来前に行われるだけで金額の確定した債務について支出するものであるから、後日不履行その他の事由によって客観的に金額の異動を生ずる場合のほかは、本来的には精算を伴わず、違法もしくは不当な公金の支出には該当しない。また、その他の監査請求の対象となる「財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」にも当たらないから監査請求の対象となる行為ではない。

次に、請求者の「市の過払いが生じていて、現に発生している損害について不当利得（過払金）の返還を請求していないことは怠る事実該当する。」との主張についてであるが、請求者の違法不当事由の内容から、監査委員は契約の履行確認が適正であったかどうか、その結果委託料の返還の義務があるかどうかを確認すればよいと判断した。「契約の履行」は、地方自治法第242条第1項で請求の事項的範囲となっており、令和4年度契約についても履行終了から1年未満であることから、要件を満たすと判断した。

イ 契約の締結と履行の妥当性について

当該契約は（２）のア（オ）で確認したとおり、単位、数量及び契約金額（総価額）が確定されたうえで行う総価契約で、「契約締結」が支出負担行為となっているので、請求人が主張する契約の履行期間満了によってしか債務が確定しない契約ではない。前金払自体は契約書に規定もあるので、前述アのとおり違法もしくは不当な公金の支出には該当しない。

また、関係課は陳述聴取で「当該契約は連携を目的とするもので、会議などはその目的を達成するための手段であり、定量的ではなく、定性的性質のもので、会議の回数を定めてこの実施を請け負わせるものではない。」と主張した。委託料返還の要件となる「検査に合格しなかった場合」について尋ねると、「連携がまったくなかった場合」を想定しており、実際日々連携を確認できているので、不合格部分はないとのことであった。

この陳述と（２）イ 契約の性質から、この契約は業務委託契約のうち、民法の事務処理を委託する準委任契約であると判断した。準委任契約であれば、民法第 644 条に規定されている「善管注意義務」（依頼された業務に対して要求されているレベルの責任を果たすべき義務）をもって問題なく業務が遂行されていると認められればよいので、実際に会議の開催実績に応じて支払うような形態にはなっておらず、見積書の内容と会議の回数、参加人数の実績に乖離があるという理由で委託料返還の義務は発生しない。

そして、提出されている報告書からは連携のための会議が毎月開催されていることも確認でき、前金払後の契約の履行についても「連携が全くない状況」は常時見られることなく、問題なく業務が遂行されたと関係課が確認できているということなので、令和 4 年度の債務不履行は発生しておらず、市に損害は発生していない。つまり、契約に係る履行確認に基づく前金払の精算（返還請求）を怠る事実も存在しない。令和 5 年度も同じ契約形態で、「善管注意義務」をもって依頼された業務を遂行することを目指した契約なので、見積書と会議の実績の乖離があるという理由で、契約の締結と履行に関する違法性または不当性は認められない。

ウ 結論

以上述べたことから、違法もしくは不当な財務会計上の行為、違法もしくは不当な契約の締結、履行があるとは認められない。

よって、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第 242 条第 5 項の規定により、主文のとおり決定する。

<要望>

本件監査については、以上のとおりであるが、請求対象機関である市長に対して、以下の点を要望する。

1 委託契約金額の算定について

請求人が「見積書と実績の乖離」と主張する見積書について、関係課では、国立市契約事務規則第42条の規定により、見積徴取をしたと述べている。しかしその内容を見ると、確かにイベントの開催や会議の回数、参加人数により積み上げられたもので、その合計金額がそっくりそのまま委託金額となっている。関係課の陳述から、委託内容はとても複雑多岐にわたり、専門性も必要なのは理解できるところではあるが、その内容を伺い知ることができる見積書の内容とはなっていないので、会議やイベントの開催が委託契約の目的ではないかと捉えられても仕方がないと思われる。現に請求人は「見積書は契約と一体のものではない。」という関係課の主張に対し、「見積書等が契約内容として認識されていたことは明らかである。」と述べている。この契約が「善管注意義務」をもって問題なく業務が遂行されていると認められればよい準委任契約であるとしても、連携の強化を目的とするこの委託契約の金額を決定する過程が適正であるとは言い難い。今後委託金額は市民に誤解を与えることのないよう精査して決定するよう要望する。

2 契約の適正な履行確保について

この委託料の前金払は、前述しているとおおり、もともと確定した債務について行われるものであるから、支払の時点で支出として完了しており、違法または不当な「公金の支出」には該当しない。しかしながら、前金払の場合、支払後も契約相手方の履行を絶えず注意し、契約の適正な履行を確保することが必須である。

市で支払われるあらゆる委託料は大部分が後払いであり、その中の多くは、支払伝票と一緒に所属課長の確認印のある確認書が会計課に提出されて、契約の履行確認を証明しているが、前金払の時には存在しない。つまり最終的には主管課内のみで契約の履行確認をすることとなるが、〇〇〇〇から提出された令和4年度月次実施報告書及び委託期間終了後の事業報告書は、受領印が押されているだけで、検査及び契約の履行確認をしたと客観的にわかる決裁などの書類を確認することはできなかった。「契約の履行確認」「検査」のやり方は決まったものがなく、監査委員が言及することではないが、契約書に「検査に合格したときをもって、当該検査に合格した部分に係る履行を完了したものとする。」と規定されている以上は、契約の履行確認を適正に行われるよう要望する。

令和6年3月8日

国立市監査委員 庄 司 雅

国立市監査委員 稗 田 美菜子