

函館市監査公表第28号

平成21年5月28日付けで、函館市日吉町3丁目43番15号大河内憲司ほか8名から請求のあった地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく「函館市長等措置請求書」について監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成21年7月27日

函館市監査委員	近	江	茂	樹
函館市監査委員	佐	藤	憲	一
函館市監査委員	北	原	善	通
函館市監査委員	小	谷	野	千代子

## 住民監査請求に係わる監査結果

### 第 1 監査の請求

#### 1 請求人

請求人代表 大河内 憲司 ほか 8 名

#### 2 措置請求書の提出年月日

平成 2 1 年 5 月 2 8 日

#### 3 請求の内容

請求人提出の「地方自治法第 2 4 2 条第 1 項に基づく函館市長等措置請求書」の要旨は、次のとおりである。

##### ( 1 ) 主張事実の内容

函館市は、知的障がい者と精神障がい者を利用対象者とする共同生活介護（ケアホーム）の障害者福祉サービスを、給付を受けられる対象者ではない身体障がい者である 2 名（ 1 名は平成 1 9 年 7 月 3 1 日から平成 2 1 年 2 月 2 6 日まで、他の 1 名は平成 2 0 年 1 0 月 4 日から平成 2 1 年 1 月 2 9 日まで入所）に対して支給を決定し、介護給付費等を支出していたが、平成 2 0 年 1 1 月中旬にその決定が誤りであることに気付き、平成 2 1 年 2 月 2 7 日に支給決定日まで遡及して取消しをした。

函館市は、支給決定の取消しの際に、本件支給決定の取消しは市の認定ミスという瑕疵によるものであるとして、これまで支払った費用の返還を当該ケアホームの事業者に対して求めないこととし、さらに未支給額については、市の民生費・社会福祉費・障害者福祉費・扶助費から支出することに決定した。

函館市の執った誤った対応と過失によって、当該事業者に対し函館市が市費から支払った金額の総額は3,673,618円に上る。

この函館市による当該事業者への市費支出は、以下の理由から違法不当である。

ア 函館市がただ単に申請者の書類のみの審査で面接などの実態調査や入所後の事後確認を怠ったため、障害者自立支援法（平成17年法律第123号）の対象外の人間に誤って施設入所と給付サービスを決定したこと。

イ 本件給付決定の誤りは、担当責任者である福祉部職員の障害者自立支援法に対する学習不足・理解不足と基本的な診断書の確認をしなかったことなど杜撰な審査によるものであり、その結果函館市に損害を発生させたものである。

ウ 障害者自立支援法の根拠がないことから、函館市は当事者2名の入所を認定ミス日までに遡って決定した。このため事業者に対する市費の想定外の支出による財政的損害を与えたこと。

エ 福祉部職員が平成20年12月に本件サービスの継続ができないことを当該入所者と施設事業者に告知した以上、平成21年1月1日以降の福祉サービスを認め、市費の支出をすることは許されない。

例え事業者からの抗議があったとしても例外を認める根拠はない。

オ 函館市が当該ケアホームの入所対象者として認定した後、当該ケアホームの事業者は上記2名に対し障害福祉サービスの給付を続けてきた。

しかし、知的障がい者と精神障がい者を利用対象として運営しているケアホームの事業者が、本件2名が入所対象者に該当しないことに気付かなかったはずはない。しかも入所時に医師の診断書の提示と確認をしていないことは、福祉介護事業に携わる事業者として疑問があり極めて問題がある。

カ 本件ケアホーム施設の事業者に介護給付費を支払う法的根拠もなく、また本件事例の如き認定ミス等に対する法的整備、即ち条例や規則、要綱もないまま市長決裁のみによって財政支出が行われることは許されない。

## (2) 措置請求

よって上記違法不当な公金支出に対し、函館市監査委員は西尾正範ほか関係職員に対し給付相当額の損害賠償額を、当該ケアホーム事業者に対しては同額の不当利得の返還を求めるなどの措置を取るよう、函館市長に勧告されることを求める。

## 第2 請求の要件審査

本請求は地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成21年6月4日、これを受理することと決定した。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出および陳述

平成21年6月18日、請求人に対し法第242条第6項の規定による証拠の提出および陳述の機会を与えた。

陳述の場には、請求人が出席し、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

### (1) 陳述に出席した請求人

大河内憲司ほか4名

## ( 2 ) 陳述における補足説明の概要

請求人が陳述において述べた補足説明の概要については、以下のとおりである。

ア ケアホームの利用対象者認定ミスの問題は、市民には分からない事案で、私たちが1月28日の新聞報道で知り、3月以降の情報公開請求など監査請求をするための調査をしなければ、市民の方々には、市民の税金368万円余の支出が行われたことは、おそらく、永久に知られないままになったであろうと思う。

イ 税金を投与支出する以上、法律が変わったならば、担当者は即座にそれを勉強し、部内での扱いについては、公務員の自覚をして携わらなければならず、理解不足があったというような理由は、許されるべきものではなく、担当部、行政の責任が問われると思う。

ウ ケアホームに支払った費用の返還を求めず、未払支給額は、市費から支払う決裁をしているが、市議会や民生常任委員会への説明がなく、議会の承認や議決も得ていない。

函館市長の決裁もなく、暗黙の了解のもとに支払われるということがあっていいのか。

エ 審査のあり方については、今後とも、気をつけて、事前事後の審査をきちっと診断書等を参考にして、認定をするという形で行なわれたい。

認定ミスをしたときの責任の取り方については、認定ミスにより、お金を支出するのは、どういう場合かなど、法的整備をし、どう処理をするかを行政のなかで決められていなければ、支出する根拠をなくしてしまう。

## 2 監査の対象

### ( 1 ) 監査対象事項

請求書に記載されている事項、同請求書に添付された事実証明

書および請求人の陳述内容から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

ア 障害者自立支援法に規定する障害者福祉サービスの給付制度である共同生活介護（ケアホーム）について、本件身体障がい者2名に対する支給決定を誤り、遡及して取消したことに伴い支出した市費（以下「介護給付費等相当額」という。）に関して、請求人の主張に係る違法・不当な事実の存否

イ 介護給付費等相当額の市費支出に違法・不当な事実が認められる場合、本件身体障がい者2名の共同生活介護（ケアホーム）の支出に係る市の損害の範囲

### 3 監査対象部局

福祉部

### 4 事情聴取

平成21年6月18日、福祉部長ほか関係職員の出席を求めて、監査対象事項に係わる事実関係確認のため事情聴取を行った。

#### (1) 事情聴取における説明の概要

ア 共同生活介護（ケアホーム）は、主として夜間に、共同生活を営むべき住居において、入浴、食事等の介護、調理等の家事、生活等に関する相談および助言、就労先や関係機関との連絡、その他の日常生活上必要な世話をを行うもので、障害程度区分が区分2以上の知的障がい者と精神障がい者が対象となる（身体障がい者は、知的あるいは精神の障がいを併せ持つ場合に対象となる）ものであるが、平成19年7月30日と平成20年10月3日に身体障がいのみの認定を受けている方の申請に際し、亀田福祉事務所において制度上の障がいの範囲を誤認し、支給決定をした。

イ 平成20年11月に誤りの発覚後、対象者および事業者に支給決定の誤りや共同生活介護の継続利用等ができない旨を説明

するとともに、対象者が今後必要なサービスの調整のために一定の猶予期間を設けたが、1名は平成21年1月29日付けで退居し、もう1名は医師の診断書の提出があり、平成21年2月27日から新たな支給決定により入所している。

ウ 支給開始日まで遡及する支給決定の取消し（平成21年2月27日決裁）により、本来は取消し時点の給付済額、平成19年7月31日から平成20年12月31日の全額が返還の対象となるが、対象者2名は、在宅生活でも重度訪問介護等、公的な支援を受ける必要があること、誤った支給決定の責任は市にあること、および市の支給決定に基づき実際にサービスを提供していることから、事業者への給付済額の返還請求は行わないこととし、発覚以降のサービス費についても、生活の維持安定のため継続的なサービスが必要と判断し、市費単独で支出することとした。

エ 業務の誤りの再発防止のため、業務マニュアルを改訂し、制度の周知徹底を図るとともに、職務の遂行に係る職員の意識を高め、職員間の連携や各職務段階におけるチェック機能を強化して、福祉事務所における適正な業務の執行に努めている。

#### 第4 監査の結果

監査委員の事実関係の確認結果および判断については、以下のとおりである。

##### 1 事実関係の確認

###### (1) 共同生活介護（ケアホーム）に係る支給決定の誤りについて

共同生活介護は、障害者自立支援法第5条第10項に定められている障害福祉サービスで、その利用対象者は、「障害程度区分が区分2以上に該当する知的障害者及び精神障害者」（平成18年10月からの介護給付費等に係る支給決定事務等について（事務処理要領【暫定版】ver.3））と規定されているところ、亀田

福祉事務所に本人申請がされた本件身体障がい者2名の介護給付費支給申請書について、平成19年7月30日と平成20年10月3日にそれぞれ給付決定をしている。

この給付決定の事務は、福祉事務所事務委任規則（昭和34年規則第13号）で福祉事務所長に委任されていることから、決裁権者は亀田福祉事務所長であるが、当該決裁書類については、いずれも5名の担当職員の捺印がされ、福祉課長の所長代決で決裁されていた。

当該決裁書類についての複数によるチェック体制が全く機能していなかった結果であるものとする。また、代決した決裁書について、函館市事務専決および代決規程（平成5年訓令第2号。以下「専決・代決規程」という。）第9条の後関がされていなかった。

(2) 遡及して取消したことに伴い支出した介護給付費等相当額について

福祉部が介護給付費等相当額の支出の根拠であるとしている平成21年2月27日付け「障害者自立支援法に基づく介護給付費に係る支給決定の取消しおよび取消しに伴う対応について」の決裁書類で決定している主な事項は、

本件身体障がい者2名の介護給付費に係る支給決定に誤りがあったから、支給決定日に遡って取り消すこと

平成20年11月に支給決定の誤りが発覚したが、利用者の今後の準備期間として平成21年2月末まで、従来どおりのサービス利用を認めたこと

市の瑕疵による支給決定の取消しであることを踏まえ、事業者を支払った費用の返還を求めないこと、および未支給額は、民生費、社会福祉費、障害者福祉費、扶助費から支出すること  
これらの3項目であるが、この決裁書は、亀田福祉事務所の起案で、中央福祉事務所と福祉部合議の福祉部長決裁となっていた。

上記の遡及時期については、行政行為に瑕疵があった場合には、法令の明文規定の有無にかかわらず取り消しの効果は遡及するというのが一般的であるとの行政法の解説を採用し、支給決定の時期に遡及して取消しされている。

(3) 介護給付費等の支出状況について

本件身体障がい者2名に係る平成19年7月31日から平成21年2月26日までの間の介護給付費等の支出状況については、以下のとおりであった。

介護給付費等の支出状況 (単位：円)

サービス 利用期間	利用者	介護給付費	重度障がい者支 援体制強化事業	計
H19.7.31 ～H20.12.31	A	2,766,300	221,400	2,987,700
	B	275,228		275,228
	小計	3,041,528	221,400	3,262,928
H21.1.1 ～H21.2.26	A	274,220	44,280	318,500
	B	92,190		92,190
	小計	366,410	44,280	410,690
全体 H19.7.31 ～H21.2.26	A	3,040,520	265,680	3,306,200
	B	367,418		367,418
	合計	3,407,938	265,680	3,673,618

2 監査委員の判断

本件請求について、事実関係の確認結果に基づき、以下のとおり判断する。

(1) 介護給付費等に係わる誤った支給決定について

本件に係る介護給付費等の支給については、制度上、身体障がいの認定のみでは支給ができないにもかかわらず、その者に支給決定したものであり、誤りであることは明白である。

支給決定事務については、専ら担当する事務であり、事務の熟知、把握や一般より重い注意義務を負うことが求められており、これらの事前準備や研修、検査体制については、万全ではなかったと言わざるを得ない。

(2) 介護給付費等相当額を市費支出した行為に、違法・不当な事実は認められるか

#### ア 支出負担行為の取消し

支出負担行為は、法令または予算の定めるところに従い行わなければならないことから、本件支給決定の取消しに係る支出負担行為については、支出すべき法的根拠を失い取消す必要が生じるが、福祉部は、事業者への返還を求めないとの独自の判断のみで、当初の支出負担行為を変えずに執行していた。

新たな支出根拠を新規の市費単独事業として制定等のうえで、取消し後の対応をすることが可能であったと思料されるが、法的根拠を失い法令に違反した状態での支出負担行為は、法第232条の3の規定に反する執行と判断する。

#### イ 予算措置

また、取消し後の支出には、新たな支出根拠と共に、予算措置、それを裏付ける支出科目が設定されていなければならないことから、本件は、任意の新規事業であり、介護給付費等相当額に係る予算措置がないため、予備費からの充用が必要となるが、福祉部は、独自の判断で、当初の支出負担行為を変えずに執行していた。

新たに発生した予算外の支出について、予算確保をしたうえで、取消し後の対応をすることが可能であったと思料されるが、支出の根拠を設けず、予算と支出科目ともに当初のままとなっていることから、前記アと同様に判断する。

#### ウ 函館市事務専決および代決規程

このように、本件支給決定の取消しに伴い、介護給付費等相当額の支出に関する重要な判断が単行決裁のみで執行しているが、権限の行使の妥当性について専決・代決規程に照らして検討する。

福祉部は、介護給付費等相当額3,673,618円について、専決・代決規程の別表第2財務専決事項の部長専決の支出負担行為で500万円未満の規定に基づき、福祉部長決裁としている。

しかしながら、その内容は、支給決定取消しに伴い、市が介護給付費等相当額について、新たな支給根拠や予算措置がなく、既存の予算を充てること、また、国の制度に準拠した市費単独事業で、本件身体障がい者2名に限定するものであることとする決定であった。

本件介護給付費等相当額の支出について、関係部局と十分な協議をしたうえで、取消し後の対応をすることが可能であったと思料されるが、高度の政策判断を要するものでありながら、部長専決で処理していることは、これらの内容から勘案すれば、妥当性を欠くものである。

以上のことから、支給決定の取消しに係る平成21年2月27日付け福祉部長決裁は、専決・代決規程第3条に規定されている専決できない事項に該当するものと判断する。

また、このような事案の対応には、市民への十分な説明が求められるものであり、説明責任に欠ける面があったと言わざるを得ない。

- (3) 市費支出に違法・不当な事実が認められる場合、本件身体障がい者2名の共同生活介護（ケアホーム）の支出に係る市の損害の範囲

支給決定の取消期間である平成19年7月31日から平成21年2月26日までの間の市費単費に振替または支出した介護給付費等相当額3,673,618円全額が対象となる。

- (4) 結論

以上のことから、介護給付費等相当額の市費支出は、違法・不当な公金支出と判断せざるを得ない。

### 3 市長に対する勧告

本請求に基づき監査を実施した結果、介護給付費等相当額の市費支出は、違法・不当な公金支出と思料されることから、妥当な措置を講ずるよう市長に勧告する。

なお，本件勧告の日から 3 か月以内に措置を講じられることを求める。

#### 4 監査意見

支給決定の誤りにより，市費単費支出に至ったのは事実であり，少なからず市民に対し信頼を失わせる要因ともなり，市の行政執行上影響を与えかねないものである。

よって，今後の事務執行に当たっては，市政に対する市民の不信感を招くことのないよう，組織内部の管理体制の見直しおよび強化を図るとともに，全ての職員が責任と自覚を持って担当業務に当たるよう，指導監督の徹底について強く要望する。