

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づき、上越市職員措置請求書の提出があり、同条第 5 項の規定により監査を行ったので、その結果を別紙のとおり公表する。

令和 4 年 9 月 12 日

上越市監査委員 大 原 啓 資

上越市監査委員 山 川 とも子

上越市監査委員 山 田 忠 晴

請求人 略 様

上越市監査委員 大原 啓資

同 山川 とも子

同 山田 忠晴

上越市職員措置請求について（通知）

令和 4 年 7 月 13 日付けで請求のあった標記の請求について、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)第 242 条第 5 項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知します。

記

第 1 請求の内容

1 請求の提出日

令和 4 年 7 月 13 日

2 請求の要旨(原文のまま)

(1) 誰が

イ) 本件委託契約を締結した職員及びそれを指揮した者

ロ) その契約に係る公金の支出を行った職員及びその支出に責任を有する者

(2) いつ、どのような財務会計上の行為(以下「財行」という)を行ったか又は怠る行為があるのか

【い つ】 国保くろかわ診療所は平成 24 年度から令和 4 年度(現在)まで、清里歯科診療所は合併前清里村時代から令和 4 年度(現在)まで。

【財行①】 上越市長及び市地域医療推進室長は上越市議会(本会議、厚生常任委員会)において、国保くろかわ診療所、清里歯科診療所の診療業務委託(財行)を行っていることについて説明した。

※資料 1(上越市議会報告、厚生常任委員会報告)

《国保くろかわ診療所関係》

【財行②】 平成 24 年 4 月 1 日から平成 32 年 3 月 31 日までの間、開設者(上越市長)は●●医師(以下「A 医師」)に国保くろかわ診療所の診療等(上越市国民健康保険診療所条例第 3 条に規定する業務、同条例 7 条に規定する使用料及び手数料徴収業務、診療報酬明細書の作成業務)を一括委託した。
※資料 2(委託契約書)

【財行③】 開設者(上越市長)は A 医師との契約を令和元年 7 月 31 日付けで取消し、同年 8 月 1 日から令和 4 年度(現在継続中)までの間、一般財団法人上越市地域医療機構(以下「機構」とする)に国保くろかわ診療所の診療等(上越市国民健康保険診療所条例第 3 条に規定する業務、同条例 7 条に規定する使用料及び手数料徴収業務、診療報酬明細書の作成業務、診療所の維持管理に関する業務)を一括委託した。

※資料 3(委託契約書)

※財行②に対し、③では下線業務(公の施設の管理業務)が追加されている。

【財行④】 上越市議会はこれら診療所会計の決算を承認した。

※資料 4(上越市議会記録)

《清里歯科診療所関係》

【財行⑤】 清里歯科診療所は国保くろかわ診療所と同じ契約内容であった。国保くろかわ診療所と同質の財行といえる。

※資料 5(委託契約書)

(3) その行為又は怠る行為が違法又は不当である理由

イ) 医療法第 10 条は、「病院又は診療所の開設者はその病院又は診療所が医業をなすものである場合は臨床研修等修了医師にこれを管理させなければならない。(一部省略)」と定めている。開設者(使用者)は、この職務を管理下にある医師(被用者)をもって配置しなければならない選任義務があるが、本件は後述個別委託業務に選任義務を内包し、許されていない委託(財行)を履行したものと判断できる。

ロ) この一括委託は「診療所内で医療従事者らが行う一切合切の仕事」をいう。つまり診療所の仕事を全部委託する“丸投げ状態”が形成されていたと判断できる。

ハ) 厚生省健康政策局指導課長通知によると、外部委託可能な医療関連業務は次の 8 業務と定めている。

- ・ 検体検査の業務(法第 15 条の 3 第 1 項第 2 号関係)
- ・ 医療機器等の滅菌消毒の業務(令第 4 条の 7 第 1 号関係)
- ・ 患者等の食事の提供の業務(令第 4 条の 7 第 2 号関係)
- ・ 患者等の搬送の業務(令第 4 条の 7 第 3 号関係)
- ・ 医療機器の保守点検業務(令第 4 条の 7 第 4 号関係)
- ・ 医療の用に供するガスの供給設備の保守点検の業務(令第 4 条の 7 第 5 号関係)

- ・ 患者等の寝具類の洗濯の業務(令第4条の7第6号関係)
- ・ 施設の清掃の業務(令第4条の7第7号関係)

※資料6(厚生省通知)

契約自由の原則はあるが、開設者が形成した契約は法令の則(公の秩序)を超えており違法と判断できる。なお、いかなる人・団体・組織が、いかなる方法をとろうと医業の一括委託を許す法は存在しない。

- ニ) 令和2年8月5日に厚生省健康政策局長が「医療法の一部を改正する法律の一部の施行について」を発出しているが、この通知においても本件診療業務の全部委託は含まれておらず、改めて法令違反と判断できる。

※資料7(厚生省通知)

- ホ) 法令上認められない契約形成なら、「外注(委託)とするか、直営とするか」は政策の問題にはなり得ない。したがって、論外にあったと判断できる。
- へ) 法令違反の委託契約下において、受託者「機構」と委託者「市」との関係は独立性を有しているといえず、労働者派遣法の「需給適用対象」と判断できる。
- ト) 過去事案(※)を踏まえると、「本件、法令違反契約下の労働力はこの委託方法を発意・決定・指揮した開設者に供給(派遣)されていた」と解釈できる。したがって、本件は「労働者供給事業(職業安定法第44条の禁止事業)」に該当すると判断できる。

※ 平成27年12月の上越市国保牧診療所是正指導は「派遣法に照らして不適切」と新潟労働局職業安定部長は指摘している。

※資料8(新潟労働局長の是正通知)

- チ) 開設者は前段是正指導に対し、平成27年12月18日付け上健地第42670号をもって、『今後は、労働関係法令に抵触するような医師の受入は行いません。また、労働関係法令に基づいた適正な取扱いとなるよう関係者間の調整と、業務遂行に関する所要の確認を行い、違法状態の発生防止に努めます。』と報告しているが、平成24年度から今日に至るまでの10年超の期間、供給事業を反復していたといえる。

開設者が予算措置をしている以上、事業は偶発的ではなく計画的である。したがって、違法状態の発生防止には努めていなかったと判断できる。

※資料9(上越市長の是正報告書)

- リ) 「政策の論外(ホ)」にあり「独立性を有せず(へ)」なら、人件費の真相は交付金ではなく労働者供給資金と判断できる。そして、もう片方の経費(物件費)は委託費ではなく物件供給資金(代行調達費)と判断できる。

そうすると、形式上は「委託料=対価」ながら、実態は対価的性格を有するとはいえず、委託者・受託者双方に生ずる法律効果(権利、義務)の観点からも真相究明は急務といえる。

※資料10、11(資料10は10頁、資料11は9頁)

- ヌ) 機構●●からは、『委託はありえないことを再三再四いつてきた。市の言い分は、“指定管理者制度をやると地域協議会で説明しなければならない…”』とか“議会

の承認が必要になる…」とかであった。その過程を経たくないのか、時間的なことなのかはわからないが、市の都合。機構は業務委託が良いとは全く思っていない。』との情報提供があった(音声データあり)。

この不合理な調整は、前受託者死亡をきっかけに、市が「発意→期日操作→指揮」を実行したと判断できる。この当事者間の権限(指揮権)行使の程度や過失認定等を判断するためには、新潟労働局へ通報する必要があると判断できる。

- ル) 国保くろかわ診療所事案において、上越市職員は目的(丸投げ状態の維持)のために意志を持って行動しており、上段「ヌ」の行為は意図的と判断できる。また、市議会厚生常任委員会記録(資料1)からも委託体制継続の意思は確認できる。
- ヲ) この診療所業務に係る契約の内容は一般的でなく特殊である。そして医療法上の規定や公序良俗に反する契約といえる。したがって支出は有効に成立した契約に基づいて行われたこととは認められないと判断できる。

(4) その結果上越市がどのような損害を被るのか。

イ) 診療所2カ所の法令違反契約に係る不適切な公金支出。

その支出額は、令和3年7月13日から令和4年7月12日の1年分 98,841,907円。

(上越市長が情報公開可能と決定した期間)

※資料12、13(情報公開資料の「支出命令票」から算出)

(5) どのような措置を講ずることを請求するのか。

イ) 直ちに委託契約を取りやめ、開設者(雇用主)が他に開設する診療所同様、適切に職員を配置する処置を講じられたい。

ロ) 直ちに委託契約を取りやめ、不適切な公金支出を中止する処置を講じられたい。

ハ) 職業安定法上指導案件にあたるので、直ちに監督官庁に通報し、実地調査を受ける処置を講じられたい。

ニ) 貯蔵品等(患者に有償譲渡する棚卸流動資産)の取得資金を委託料として支出していた場合は、直ちに散失財産(残余財産)を確認し、簿価を「診療所会計/決算書/棚卸流動資産」に計上する処置を講じられたい。

ホ) 同様の事案がないか直ちに点検し、存在した場合は同様の処置を講じられたい。

ヘ) 本件委託契約を締結した職員及びそれを指揮した者、かつ公金の支出を行った職員及びその支出に責任を有する者へは、事案に相応する適切な処置を講じられたい。

(6) 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

監査される事案は、現在進行形の医療法(令)違反に職業安定法違反が組み合わさり行われた特殊事件といえるから。

委託を制限されている業務に対する契約の違法性判断、かつ委託料の対価的性格有無の判断には極めて高度な専門性が要求される。

- (7) 財務会計上の行為が違反であることの立証資料
- 資料 1 上越市議会報告、厚生常任委員会報告
 - 資料 2 ●●医師との委託契約書（別添：上越市国民健康保険診療所条例）
 - 資料 3 上越市地域医療機構との委託契約書（別添：上越市国民健康保険診療所条例）
 - 資料 4 上越市議会記録
 - 資料 5 ●●歯科医師との委託契約書
 - 資料 6 平成 5 年 2 月 15 日発出 厚生省通知
 - 資料 7 令和 2 年 8 月 5 日発出 厚生省通知
 - 資料 8 新潟労働局長の是正通知
 - 資料 9 開設者（上越市長）の是正報告書
 - 資料 10 出資法人等経営状況報告書（令和元年度）
 - 資料 11 出資法人等経営状況報告書（令和 2 年度）
 - 資料 12 国保くろかわ診療所及び清里歯科診療所業務委託に係る請求書の写し
 - 資料 13 国保くろかわ診療所及び清里歯科診療所業務委託に係る支出命令書の写し

上記立証資料については、本監査結果では添付を省略する。

第 2 請求の要件審査、受理

請求人が違法又は不当であると主張する財務会計上の行為は以下の 5 点であると判断できるが、本件請求について要件審査を行ったところ、確認が必要な箇所が一部あると考えられるものの、審査の中で検討することとし、法第 242 条第 1 項の財務会計上の行為及び同条第 2 項の監査請求期間の要件を具備しているものとして、令和 4 年 8 月 17 日付けで受理することとした。

- ① 上越市長及び市地域医療推進室長は上越市議会（本会議、厚生常任委員会）において、国民健康保険くろかわ診療所（以下「くろかわ診療所」という。）、清里歯科診療所の診療業務委託を行っていることについて説明した行為
- ② 平成 24 年 4 月 1 日から平成 32 年 3 月 31 日までの間、開設者（上越市長）は●●医師（以下「A 医師」という。）に、くろかわ診療所の診療等（上越市国民健康保険診療所条例第 3 条に規定する業務、同条例第 7 条に規定する使用料及び手数料徴収業務、診療報酬明細書の作成業務）を一括委託した行為
- ③ 開設者（上越市長）は A 医師との契約を令和元年 7 月 31 日付けで取消し、同年 8 月 1 日から令和 4 年度（現在継続中）までの間、一般財団法人上越市地域医療機構（以下「機構」という。）に、くろかわ診療所の診療等（上越市国民健康保険診療所条例第 3 条に規定する業務、同条例第 7 条に規定する使用料及び手数料徴収業務、診療報酬明細書の作成業務、診療所の維持管理に関する業務）を一括委託した行為
- ④ 上越市議会はこれら診療所会計の決算を承認した行為
- ⑤ 清里歯科診療所は、くろかわ診療所と同じ契約内容であり、くろかわ診療所と同質の財務会計上の行為

第3 個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めなかった理由

- 1 個別外部監査制度とは、監査請求の事案が、監査委員が有する専門的知識以外の事案であり、監査委員が外部の専門家に監査を委託する必要があると判断した場合に、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当と認めるものである。
- 2 本件措置請求については、財務会計上の行為のうち、公金の支出の違法性、不当性について主張するものであり、監査委員の有する専門的知識の範囲内であると判断されることから、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を実施することが相当であるものとは認められない。
- 3 監査委員は、常に公正不偏の態度を保持して、監査等をしなければならない旨、法第198条の3第1項に規定されていることから、監査委員の中立性は法律により義務付けられている。
- 4 以上により、本件措置請求は、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められず、法第252条の43第9項の規定により、法第242条第1項の請求であったものとみなし、監査対象を福祉部地域医療推進室として監査を実施することとした。

第4 監査の実施

1 請求人の陳述

監査実施に当たり、法第242条第7項の規定に基づき、令和4年8月30日、上越市役所木田第2庁舎401会議室にて、請求人から陳述の聴取を行った。また、請求人から2点の資料が追加されたことから、追加資料に関する補足説明も実施した。

なお、請求人の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づく福祉部地域医療推進室の関係職員（以下「関係職員」という。）の立会いがあった。

2 関係職員の陳述

法第242条第8項の規定に基づき、令和4年8月30日、上越市役所木田第2庁舎401会議室にて、関係職員から陳述の聴取を行った。関係職員からは、「職員措置請求に係る市の考え方」などに関する説明のほか1点の資料の提出があった。

なお、関係職員の陳述の際、同項の規定に基づく請求人の立会いがあった。

3 監査対象事項

上越市職員措置請求書並びに請求人及び関係職員の陳述内容を勘案し、請求対象となっている委託契約（以下「本件業務委託契約」という。）に違法・不当な点が認められるかを監査対象事項とした。

第5 監査の結果

1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 請求の趣旨について

地域医療を維持していくことの重要性は認識しているが、開設者が診療に係る業務を全部委託することは禁止されている。唯一、医療法では診療業務のうち 8 つの業務のみ、条件を満たせば外部委託が可能としている。

また、医療法では医療機関の開設者は、管理者を配置する義務があるとともに、開設者は管理者を配下に置く必要があるとしており、その意味から選任義務という言葉が請求書に使用したが、法令の条文には選任義務の言葉の記載はない。

診療業務の全部委託ではなく、市職員としての医師等が開設者の下で診療を行っている清里診療所等と同様の方法で運営することが、法令違反にならない最良の手段であるとする。

平成 24 年度もしくは市町村合併以前から現在に至るまで継続的に行われている診療に係る業務の一括委託は違法であり、直ちに改善する必要がある。

(2) 追加資料について

平成 30 年 7 月 20 日付けで上越市が休日・夜間診療所の安定運営に向けた協定書の見直しを一般社団法人上越医師会（以下「医師会」という。）に提案した文書及び医師会が上越市に宛てて発出した平成 30 年 9 月 26 日付け回答書並びに医師会が回答に当たって参考とした上越保健所医薬予防課及び新潟労働局需給調整事業室の法的解釈を一体の資料として追加提出した。また、法律事務所がウェブ上で公開している医療機関の開設者・管理者に係る Q & A もあわせて追加資料として提出した。

(3) 追加資料と請求の関係性について

追加資料に記載の休日・夜間診療所に係る関係機関の回答や法律事務所がウェブ上で公開している開設者・管理者に係る Q & A は、正に、くろかわ診療所及び清里歯科診療所にも該当することから、現状の行為は違法である。

また、医療機関の開設者と管理者にはそれぞれ課せられる義務があり、医療法第 28 条では、「都道府県知事は、管理者が不適切と認めるときは開設者に対し管理者の変更を命ずることができる」とされているが、一括委託では開設者が直接雇用していない管理者を開設者の判断で変更することはできず、直ちに対応できないことになるなど、一括委託は様々な弊害を有している。

2 関係職員の陳述

陳述の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 追加資料について

「国民健康保険くろかわ診療所及び清里歯科診療所の診療業務に係る委託契約の適法性について」と題する資料 1 点が提出された。

(2) 医療法関係法令違反との主張に対する見解

① 医療法第 10 条と管理者の選任について

同条は、診療所の管理を医師(又は歯科医師)にさせなければならないと規定するにとどまり、開設者と管理者との関係性については規定しておらず、また、同条は、診療所の開設者(市)は医師である者に診療所の管理をさせなければならないと規定しているのみで、請求人が主張する「この職務を管理下にある医師(被用者)をもって配置しなければならない選任義務がある」との規定は医療法中に存在しない。

② 診療業務の委託に係る医療法上の規制について

医療法第15条の3は、医療機関の「管理者」が一定の業務を外部に委託する場合には、厚生労働省令で定める基準に適合する者等に委託しなければならないと定めるにすぎず、「開設者(市)」が診療業務の委託を行う場合についての規定ではない。

請求人は、外部委託可能な医療関連業務は一定の業務に限定されており、診療業務の委託は許されないと主張していると思料される。

しかし、請求人が根拠とする厚生省健康政策局指導課長通知は、医療法第15条の3を受け政令及び厚生労働省令で定めた業務、基準等についてのものであり、請求人主張の根拠とならない。

③ 労働関係法令違反との主張に対する見解

①及び②で述べたように診療業務の委託に違法性はない。加えて、くろかわ診療所における医師、看護師らは雇用者の機構の指揮命令下において診療業務に従事しており、開設者(市)の指揮命令下にはないことから、労働者供給事業には該当しない。

請求人は、医師会が上越地域医療センター病院(以下「センター病院」という。)の指定管理者であった際、平成25年7月1日から平成26年4月30日までの間、市とセンター病院との契約により、センター病院の医師が牧診療所で診療を行っていたことにつき、新潟労働局から職業安定法第44条が禁ずる労働者供給事業に該当するとして指導があったことを根拠に、くろかわ診療所での機構職員である医師や看護師らによる業務も同様に職業安定法違反であると主張していると思料される。

牧診療所へのセンター病院からの医師派遣については、牧診療所の医師の病気療養を理由とする急遽の辞職に際し行われたものであるが、当時のセンター病院の指定管理者であり、センター病院の医師の雇用者であった医師会に無断で結ばれた市とセンター病院との供給契約により行われ、医師が開設者(市)の指揮命令下で診療業務に従事したものと判断されたことから、新潟労働局から労働者供給事業に該当するとして指導があった事例であり、現在のくろかわ診療所は機構の組織内の指揮命令系統で運営されており、同様の状況にはない。

3 事実関係の確認等

請求人の陳述、関係職員の陳述及び関係書類の調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 本件業務委託契約を巡る請求人及び関係人の見解と根拠

請求人は、本件業務委託契約が医療法等の関係法令に違反していると主張しており、その根拠とするものは、これまでの添付資料を始め、今般追加提出された上越保健所や新潟労働局の回答及びウェブ上での資料であり、これらの資料を独自の解釈の下、

結論付けていた。

一方、関係人は医療法等の関係法令には違反していないとし、あくまで法令に規定されている内容自体を改めて示した。

(2) 1年の出訴期間を経過したことの理由

請求人が陳述当日提出した追加資料も含めて検討すると、過去から継続している業務であり、時系列的に示すことにより、請求の趣旨がより分かりやすくなるとの請求人の意図が確認できた。

4 監査委員の判断

(1) 本件措置請求の趣旨及び判断基準について

本件措置請求は、法令に反する業務委託契約の締結及び当該契約に基づく不適切な委託料の支払い(公金支出)について、是正することなどを求めている。

この請求に対して、本件業務委託契約が違法・不当なものであり、その契約に基づく公金支出に疑義があるとされていることから、この点について検討することとした。

(2) 請求人が違法又は不当であると主張する財務会計上の行為①から⑤について

前述の①「議会で説明した行為」及び④「上越市議会における診療所会計の決算承認」は、法第242条第1項に定める、地方公共団体の長又は職員による「公金の支出」、「財産の取得、管理若しくは処分」、「契約の締結若しくは履行」等の要件に該当しないものと判断した。

また、法第242条第2項では、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。あわせて請求期間は、監査請求の対象とされる各個の財務会計上の行為ごとに判断すべきものと解されている。

本件請求の提出日は令和4年7月13日であり、②のくろかわ診療所の一括委託に係る内容は1年を経過している行為ではあるものの、③の機構にくろかわ診療所の診療等を一括委託した行為及び⑤の清里歯科診療所に係る行為に関する参考事情として扱い、③及び⑤で指摘している行為は、一部出訴期間を経過してはいるものの、現在も継続中の案件であり、過去1年以内の請求分については要件を具備していると認められることから、③及び⑤については、1年以内の財務会計上の行為を対象に検討することとした。

(3) 当該委託契約が違法・不当なものであるか否か

請求人は、医療法第10条が「病院又は診療所の開設者(使用者)は、その管理下にある医師(被用者)をもって配置しなければならない選任義務」について定めたものであるとの立場を前提として、くろかわ診療所及び清里歯科診療所の管理者は、いずれも上越市と雇用契約関係にないことから、本件業務委託契約が選任義務について定めた医療法第10条に反すると主張する。

しかし、医療法第 10 条は、病院又は診療所が医業をなすものである場合は臨床研修等修了医師に、歯科医業をなすものである場合は臨床研修等修了歯科医師に、これを管理させなければならない旨規定するにすぎず、開設者(市)と管理者(医師又は歯科医師)との間に雇用契約関係があることを要する旨定めたものとは認められない。

また、請求人は、本件業務委託契約が、医療法第 15 条の 3 において認められる業務以外の業務を外部に委託しているため、法令上認められないものであって違法である旨主張する。

しかし、医療法第 15 条の 3 は、医療機関の「管理者」が一定の業務を外部に委託する場合には、厚生労働省令で定める基準に適合する者等に委託しなければならない旨定めているに過ぎず、開設者(市)による診療業務の委託の範囲を制限するものとは認められない。請求人が指摘する、平成 5 年 2 月 15 日付け厚生省健康政策局指導課長通知及び令和 2 年 8 月 5 日付け厚生労働省医政局長通知も同様であって、「開設者」の業務委託の範囲を制限するものではない。

したがって、本件業務委託契約が医療法第 10 条及び第 15 条の 3 に違反するとの請求人の主張は認められず、本件業務委託契約の法令違反を前提とした労働者派遣法違反の指摘も当たらない。

(4) 結論

以上のとおり、本件業務委託契約については、違法又は不当な契約とはいえず、その支出についても、上越市財務規則の手続きに則り行われていることから、請求対象となっている財務会計上の行為に違法・不当な点は認められず、請求人の主張はいずれも採用できない。

よって、請求人が違法又は不当であると主張する財務会計上の行為、①から⑤までの 5 点のうち、③「機構にくろかわ診療所の診療等を一括委託した行為」及び⑤「清里歯科診療所に係る行為」は、これを棄却する。

また、先に述べたとおり、本件措置請求の①「議会で説明した行為」及び④「上越市議会における診療所会計の決算承認」については、財務会計上の行為に該当しないことから、これを却下するとともに、②「くろかわ診療所の一括委託」については、③「機構にくろかわ診療所の診療等を一括委託した行為」及び⑤「清里歯科診療所に係る行為」の参考事情として扱ったものの、出訴期間を経過し、「正当な理由」も認められないことから、同じく却下とする。