

## 住民監査請求監査結果

### 第1 請求の受理

#### 1 請求人

X

#### 2 相手方

札幌市保健福祉局長（以下「局長」という。）

#### 3 請求書の提出日

平成 28 年 4 月 28 日

#### 4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、平成 28 年 5 月 13 日付けで監査委員が補正を求めたことに関して、同年 5 月 19 日付けで「札幌市職員措置請求書の補正提出」（以下「本件補正」という。）が郵送により提出された。

本件補正の提出により、本件措置請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を備えるものとなったことから、本件補正の提出があった平成 28 年 5 月 20 日をもってこれを受理した。

### 第2 監査の実施

#### 1 請求の概要

##### (1) 請求の要旨

ア 札幌市在宅高齢者等・重度障がい者（児）紙おむつサービス事業実施要領（以下「市要領」という。）において、市は、札幌市在宅高齢者等・重度障がい者（児）紙おむつサービス事業実施要綱（以下「市要綱」といい、これらを総称して「市要綱等」という。）が禁じている、施設入所者に対し、紙おむつを支給することとしている。

イ 市要綱では、在宅の者に紙おむつを支給し（市要綱第 1 条及び第 2 条）、施設入所時は廃止する（第 8 条）としている。

また、市発行の福祉ガイド2015の10ページ「4 紙おむつの支給」において、「常におむつを使用している、在宅で重度の障がいがある方（原則 3 歳以上）

に、紙おむつを支給します」とある。

しかし、市要領では、グループホーム等の申請可能な範囲について、高齢者等については、グループホーム、軽費老人ホーム（A型、B型）、生活支援ハウス、ケアハウス及び有料老人ホームと規定し、重度障がい者（児）については、グループホーム、ケアホーム及び福祉ホームとすると規定されている（市要領第3条第1項）。

また、市要領第3条第2項では、同条第1項に規定する施設入所者の取扱いについて規定している。

このように、市要領は、市要綱の主旨より大きく逸脱し、二重基準となっている。要領は要綱の考えを基に実施するものであり、要綱の主旨を超えることはできない。

ウ 上記イの結果、市は、支給すべきではない施設入所者に対し、紙おむつを支給しており、市に損害が生じている。

したがって、市要領実施後の平成21年4月1日から現在までに支給した、施設入所者に対する紙おむつ代（金銭）を返還することを求める。

なお、札幌市在宅高齢者等・重度障がい者（児）紙おむつサービス事業（以下「本件事業」という。）は条例化されておらず、市要綱等は非公開であり、市民は、情報もなく、受給の可否について判断を行うことが不可能であるから、紙おむつの支給を受けた市民に落ち度がないことは明白である。よって、不当な要領を作成・実施した局長が、施設入所者に対する紙おむつ代を返還することとする。

## (2) 1年以内に請求できなかった正当な理由

### ア 市要綱等の非公開

市要綱等は、窓口に置かれていないし、ホームページにも記載がなく、市民に対して非公開となっている。請求人が市要綱等について知り得たのは、平成27年10月に、市に請求した結果によるものである。

よって、平成21年4月1日実施の市要綱等について、知り得る手段がなく、1年以内に請求ができなかった。

### イ 市要綱等の特異性

グループホーム、福祉ホーム等は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的

に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）で、施設と定義されているが、実際の市民に対する福祉制度・福祉サービス事業では、在宅として取扱っている。

市も、障害者福祉手当は在宅としてグループホーム等入居者に支給しており、また、本件と同様の日常生活用具の給付事業等も在宅と扱っている。

しかし、本件事業の市要領のみが、グループホーム、福祉ホーム等を施設として明確にし、添付書類を特別にしており、他の福祉サービス事業の要綱・要領との違いがあり、特異なものである。

市民は、全く予想、予測のできない市要綱等であり、紙おむつを申請し、さらに市要綱等を手に入れて初めて、グループホーム、福祉ホームは施設として取扱っていることがわかるものである。

以上により、平成21年4月1日以降、知り得る手段がなく、特殊な市要綱等により、他の制度から類推及び予測困難のため、1年以内に請求できなかったものである。

## 2 監査対象事項

請求の内容から、「平成 21 年 4 月 1 日から現在までに支給した、施設入所者に対する紙おむつ代」の支出を違法又は不当としているものと判断されるが、このうち、下記の理由により、監査請求日から1年以内に行われた部分のみを監査対象とする。

(1) 法第 242 条第 2 項は、住民監査請求の期間について「当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない。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。

(2) この「正当な理由」とは、監査請求の対象となる行為が、きわめて秘密裡に行われ、一年を経過した後はじめて明るみにでたような場合あるいは天災地変等による交通と絶により請求期間を徒過した場合等を指すものである（新版逐条地方自治法（第8次改訂版）1016頁参照）。

そして、「正当な理由」の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに、客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当の期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁判所昭和63年4月22日判決参照）。

(3) 本件措置請求についてみると、市は、本件事業の内容や対象者を記載した市民向けのパンフレット等を、担当課の窓口等において配布しているほか、ホームページにおいても同様の案内を掲載し、本件事業について広く周知を行っている。

また、市によれば、市要綱等は、市民等からの要求があれば、いつでも情報提供するものであるとのことで、実際に請求人も、平成 27 年 10 月に市から情報提供を受けている。

(4) これらのことから、市が、本件事業における紙おむつの支給を、秘密裡に行っているものではないことは明らかであるし、市要綱等が、窓口やホームページ等において公表されていないとしても、平成 27 年 10 月以前において、請求人が、相当の注意力をもって調査したときに、その内容を知り得なかったとはいえない。

また、市要綱等に、請求人が主張する上記 1 (2)イのような特異性が認められたとしても、このことをもって、本件事業における施設入所者の取扱いに係る調査ができなくなる理由は見当たらない。

したがって、「平成 21 年 4 月 1 日から現在までに支給した、施設入所者に対する紙おむつ代」のうち、監査請求日までに 1 年を経過している部分（平成 27 年 4 月 28 日より前に支給された紙おむつ代に係る支出）については、法第 242 条第 2 項ただし書にいう「正当な理由」はなく、監査の対象とはならない。

### 3 請求人の新たな証拠の提出及び陳述

請求人が希望しなかったため、陳述は実施していない。また、請求人からは新たな証拠の提出はなかった。

### 4 監査対象部

札幌市保健福祉局高齢保健福祉部、障がい保健福祉部

### 5 監査の方法

法第 242 条第 4 項の規定による監査は次の方法で実施した。

#### (1) 書類調査

監査対象部に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

#### (2) 事情聴取

監査対象部の関係職員から事情を聴取した。

### 第3 監査の結果

#### 1 認定した事実

当監査委員は、上記第2の5の調査等により、次の事実を認めた。

##### (1) 本件事業の目的

本件事業は、失禁のためおむつを使用することが必要な在宅の高齢者等及び中度以上の認知症の者並びに感覚マヒ等により常時おむつを必要とする在宅の重度障がい者（児）に対して紙おむつを支給することにより、本人及び介護にあたる同居家族等の日常生活における負担の軽減と保健衛生の向上を図り、もって、高齢者等福祉及び重度障がい者（児）福祉の増進を図ることを目的に行われているものである（市要綱第1条）。

##### (2) 本件事業に係る根拠法令等

本件事業のうち、高齢者等を対象とした紙おむつの支給（以下「本件事業（高齢者）」という。）は昭和54年度から、また、重度障がい者（児）を対象とした紙おむつの支給（以下「本件事業（障がい者）」という。）は同59年度から、それぞれ別個の要綱に基づき行われてきたが、平成18年7月に要綱を一本化し、現行の市要綱が施行されている。

本件事業は、平成18年7月の市要綱施行以降においては、下記のとおり、関係法令に基づき市町村が実施する任意事業の一つとして実施されているものである。

ア 本件事業（高齢者）は、介護保険法（平成9年法律第123号）第115条の45第3項の規定に基づき、地域支援事業の一つとして、市が任意に実施しているものである。

地域支援事業については、「地域支援事業の実施について（平成18年6月9日付け老発第0609001号：厚生労働省老健局長通知）」の「別紙 地域支援事業実施要綱（以下「国要綱（高齢者）」という。）」において、事業の実施主体や事業内容が定められている。

国要綱（高齢者）は、地域支援事業の実施主体を市町村と規定し、介護保険法第115条の45第3項第2号に規定する「介護方法の指導その他の要介護被保険者を現に介護する者の支援のため必要な事業」として、地域の実情に応じ、創意工夫を生かした多様な形態の事業を任意に実施可能としていることから、市において、本件事業（高齢者）を実施しているものである。

イ 本件事業（障がい者）は、障害者総合支援法第 77 条第 3 項の規定に基づき、地域生活支援事業の一つとして、市が任意に実施しているものである。

地域生活支援事業については、「地域生活支援事業の実施について（平成 18 年 8 月 1 日付け障発第 0801002 号：厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）」の「別紙 1 地域生活支援事業実施要綱（以下「国要綱（障がい者）」という。）」において、事業の実施主体や事業内容が定められている。

国要綱（障がい者）は、地域生活支援事業のうち、市町村地域生活支援事業について、実施主体を市町村と規定し、また、必須事業や、任意事業として例示する各事業のほか、その他日常生活を支援するものとして、地域の要望に応じて市町村の判断により支援を行うことができるとしていることから、市において、本件事業（障がい者）を実施しているものである。

### (3) 本件事業における紙おむつ支給対象者

本件事業における紙おむつ支給対象者は、市内に居住する在宅の高齢者等（介護保険法に規定する要介護者のうち、要介護認定を受けた 40 歳以上の者）及び重度障がい者（児）のうち、市要綱第 2 条第 1 項各号の規定に該当する者である。

市要綱において、支給対象を「在宅」の者とするのは、入院している者並びに介護保険法第 8 条第 25 項が規定する「介護保険施設」の全て及び障害者総合支援法第 5 条第 11 項が規定する「障害者支援施設」の各施設入所者を、支給対象から除くためである。

市が、上記の各施設入所者を支給対象としないのは、当該施設の入所者に対しては、それぞれ、関係法令等の規定に基づき、当該施設から一律に紙おむつが支給されるからである。

一方で、市は、法令等において「施設」と定義されているか否かにかかわらず、市要領第 3 条第 1 項各号が規定する各施設等入所者については、支給対象としている。これは、当該施設等においてサービスを実施する事業者側から入所者に対する紙おむつの支給について、法令等による義務付けはないからであるが、事業者が独自に提供するサービスにより、入所者が紙おむつの支給を受けている場合も想定されるため、入所者（家族等を含む。）が自ら紙おむつ代を負担している事実を確認した場合に限り、支給対象とされるものである。当該確認を行うため、市は、施設等入所者から、重要事項説明書等の書類の写しを徴することとしている。

る（市要領第3条第2項）。

上記のとおり、市は、施設等の入所者については、支給対象とする場合としない場合を区分しており、このような取扱いは、市要領が施行された平成21年4月1日以前から行われていたが、市要綱が施行された当時（平成18年7月1日）においては、市要領の規定は存在せず、市要綱上、在宅の高齢者等が支給対象となる旨の規定があるのみであった。

そこで市は、平成21年3月に市要綱の改正及び市要領の制定（施行日はいずれも同年4月1日）を行い、施設に入所したときは、紙おむつの支給の承認を取消す旨を定める（市要綱第8条第2項第3号）とともに、市要綱を補完し、入所者を支給対象外とはしない施設等を明確にするため、グループホーム等の申請可能な範囲に係る規定（市要領第3条第1項）を定めた。

市要領も市要綱と同様に、本件事業（高齢者）及び本件事業（障がい者）に係る事項を併せて規定する形式とし、高齢保健福祉部長（当時保健福祉部長）及び障がい保健福祉部長（当時障がい福祉担当部長）の双方が受け持つ事務のいずれをも担当する、局長の決裁を受けて制定された。

なお、市要領第3条第1項が定める各施設等については、関係法令等において、以下のとおり規定されている。

#### ア グループホーム（高齢者）

認知症高齢者グループホームを指しており、老人福祉法（昭和38年法律第133号）第5条の2第6項に規定する認知症対応型老人共同生活援助事業を実施する共同生活を営むべき住宅。

#### イ 軽費老人ホーム（A型・B型）及びケアハウス

老人福祉法第20条の6及び軽費老人ホームの設備及び運営に関する基準（平成20年5月9日付け厚生労働省令第107号）に規定する無料又は低額な料金で、老人を入所させ、食事の提供その他日常生活上必要な便宜を供与する施設。

#### ウ 生活支援ハウス

「高齢者生活福祉センター運営事業の実施について（平成12年9月27日付け老発第655号：厚生省老人保健福祉局長通知）」の「別紙 生活支援ハウス（高齢者生活福祉センター）運営事業実施要綱」に規定する高齢者に対して、介護支援機能、居住機能及び交流機能を提供する施設。

エ 有料老人ホーム

老人福祉法第 29 条に規定する老人を入居させ、介護等の供与をする事業を行う施設。

オ グループホーム（重度障がい者）

障害者総合支援法第 5 条第 15 項の「共同生活援助」を行う場所であり、障がい者が共同生活を行う住居と位置付けられている。なお、共同生活介護（ケアホーム）は、平成 26 年 4 月 1 日から、共同生活援助（グループホーム）に一元化されている。

カ 福祉ホーム

障害者総合支援法第 5 条第 26 項に規定する、現に住居を求めている障害者につき、低額な料金で、居室その他の設備を利用させるとともに、日常生活に必要な便宜を供与する施設。

(4) 本件事業に係る紙おむつの支給件数等について

本件事業に係る、平成 27 年度における紙おむつの支給件数等は、下表のとおりである。

	支給件数	金額（紙おむつ代）
高齢者等	55,207 件	290,393 千円
障がい者（児）	18,878 件	93,829 千円

2 判断

上記 1 で認定した事実に基づき、当監査委員は、請求人が本件措置請求で主張する不当などの事由について、次のとおり判断する。

(1) 市要領が不当な二重基準となっているとの主張について

市要綱は、紙おむつの支給は在宅の者に行い（市要綱第 1 条及び第 2 条）、支給の承認を得た支給対象者が施設に入所したときは、市は当該承認を取消すことを規定している（市要綱第 8 条第 2 項第 3 号及び同条第 3 項）。

一方、市要領においては、上記 1 (3)アないしカの施設等入所者については、市が定める書類の写しの添付を条件に、紙おむつの支給対象とする旨を規定している（市要領第 3 条）。

市要綱等の規定について、請求人は、「市要領は、市要綱が施設入所者を紙おむ



つ支給対象外と規定しているにもかかわらず、施設入所者も紙おむつの支給対象とする二重基準となっており不当である」と主張しているものと解される。

しかしながら、市要綱等は、上記1(3)のとおり、紙おむつ支給対象者について、在宅を基本としつつも、全ての施設等の入所者を支給対象外とはせず、グループホーム等、自立した生活の支援が行われる施設等入所者については、支給対象とすることを定めたものと認められる。

ところで、市要綱第11条は、市要綱に定めるもののほか、必要な事項について別に定めることを、保健福祉局高齢保健福祉部長及び障がい保健福祉部長に委任する旨規定しているが、市要領は、平成21年3月26日に、局長により定められた規程である。

市要綱第11条の規定によれば、高齢保健福祉部長等は、それぞれ自身の権限において必要な事項を定めることも可能と解されるが、上記1(3)のとおり、市要領も市要綱と同様に、局長の決裁を受けて制定されたものである。

一般に、行政機関が定める要綱や要領は、いずれも行政機関内部における事務処理の基準などを定める規律であり、これらを制定した職員の間、事務分担上、上位・下位の関係がある場合は、内部規程として優劣が生じる可能性はあるが、市要綱等は、いずれも局長が定めたものであるから、優劣が問題となることはない。

そうすると、市要綱等が相互に補完し、一体となって、紙おむつ支給対象者（「在宅の者」及び「市要領第3条第1項に掲げる施設等入所者」）について定めていること自体に、不当な点は認められない。

また、市において、市要領第3条第1項に掲げる施設等入所者であるにもかかわらず、ある申請者には市要綱を根拠に紙おむつの支給を行わないなどの事実があるわけでもない。

したがって、市要領が不当な二重基準であるという請求人の主張には理由がない。

## (2) 施設等入所者に紙おむつを支給することについて

請求人の直接主張するところではないが、そもそも、本件事業において、施設等入所者に紙おむつを支給すること自体が不当であるかどうか、一応問題となるので、このことについて検討する。

本件事業は、上記1(1)で述べた目的のために、市が任意に行う事業であり、紙おむつの支給対象は関係法令等において規定されておらず、事業実施に当たっての基準等については、市の裁量によって定めるものである。

上記1(3)アないしカの施設等については、日常生活や共同生活における入所者本人の自立的な生活の支援などが行われる場である。当該施設等において、入所者は、自立的な生活を送るための支援を受けるのであって、入所者の世話全般を、施設等においてサービスを実施する事業者が行うものではないから、入所者本人やその介護にあたる家族等の日常生活における負担の軽減と保健衛生の向上を図る観点から見れば、本件事業における紙おむつの支給対象から、当該施設等入所者を除外する必要性は、特に認められない。

また、上記1(3)のとおり、市は、入所者が、関係法令等の規定に基づき施設から一律に支給される紙おむつを利用している場合を支給対象から除外するとともに、市要領第3条第1項に掲げる施設等入所者については、当該施設等から紙おむつの支給を受けているかどうかの確認を行い、在宅の者に比べ、過剰なサービスとならないよう配慮した上で紙おむつを支給しているのだから、この点においても不当性は見当たらない。

以上のとおり、在宅の者に加え、市要領が規定する施設等入所者を、本件事業における紙おむつの支給対象とすることは、市の裁量の範囲を逸脱するものではなく、不当なものでもない。

#### 第4 結論

以上により、請求人の本件措置請求のうち、監査請求日までに1年を経過している部分については不適法な請求のため却下し、1年以内に行われた部分については請求に理由がないため棄却する。

なお、本件の事案に鑑み下記第5のとおり意見を付する。

#### 第5 意見

市要綱等が一体となって、紙おむつ支給対象者について定めていること及びこのことに不当性は認められないことは、上記第3の2のとおりである。

しかしながら、請求人が指摘するように、「障がいのある方のための福祉ガイド

2015」において、紙おむつの支給対象については、「在宅で重度の障がいがある方」と記載されており、また、本件事業の内容等が掲載されている他のパンフレット等においても、同様の記載（「在宅」に替えて「家庭」との記載も見られる）があるのみで、これらを見る限りでは、施設等入所者でも支給対象となり得るのか、客観的に明確であるとはいえないことから、市民等が、容易に理解できるような工夫・改善などを行うよう要望する。