

五島市監査委員公表第14号

令和4年2月21日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査を行ったので、同項の規定により公表する。

令和4年4月22日

五島市監査委員 橋本平馬

五島市監査委員 荒尾正登

## 第1 請求の内容

### 1 請求人

(略)

### 2 請求書の提出日

令和4年2月21日

### 3 請求の要旨

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述によると、請求の要旨は、次のとおりである。

#### (1) 請求の対象行為及び怠る事実並びに当該行為及び怠る事実が違法又は不当であることの理由

ア A島には、市立の国民健康保険B診療所（以下「B診療所」という。）があるにもかかわらず、C島の市立のD診療所（以下「D診療所」という。）の医師が五島市立E学校（以下「E学校」という。）の学校医として配置されている。B診療所の医師は、五島市の職員であり、地方公務員である。五島市の職員である以上、個人的理由で学校医を辞退することは、日本国憲法第15条第2項に反する。

イ 令和3年度のE学校の内科検診を実施するため、C島のF町からA島のG町までの海上及び陸上の移動にかかった経費は、不当な財務会計上の行為である。

ウ 令和3年度のE学校の内科検診をH島の医師に委託した場合は、同校の内科検診を実施するためにH島のI港（以下「I港」という。）からA島のJ漁港（A島漁港K地区をいう。以下同じ。）までの定期航路を利用することができるので、E学校の学校医をD診療所の医師に委嘱した場合と比較して、より安い費用で済む。

#### (2) 監査委員に求める措置の内容

教育委員会に対して次のように勧告するよう求める。

令和3年度のE学校の内科検診の実施時におけるC島のL漁港(M漁港N地区をいう。以下同じ。)からA島のO漁港(A島漁港P地区をいう。以下同じ。)までの船舶の借上料及びO漁港からE学校までの車の借上料62,360円と、I港からJ漁港までの定期航路の運賃及びJ漁港からE学校までの車の借上料7,480円との差額54,880円を教育長から市に返納させること。

### 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象機関及び部局

(1) 監査対象機関 教育長

(2) 監査対象部局 教育委員会事務局学校教育課及び総務課

## 2 請求人の証拠の提出及び陳述

### (1) 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定により、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は令和4年3月16日に新たな証拠を提出し、同日に陳述を行った。陳述の際、同条第8項の規定により関係職員が立ち会った。

### (2) 請求人の陳述の概要

請求人の陳述の概要は、次のとおりである。

ア 平成28年7月1日からB診療所に医師が着任している。平成28年から平成30年までE学校に隣接するB診療所の医師が学校医を受け持っていた。平成31年度（令和元年度）から令和3年度までの3年間でE学校の学校医が変わっているという状況がある。なぜ、頻繁にこの3年間でE学校の学校医の入れ替わりが行われているのか。

イ 令和4年3月五島市議会定例会の一般質問において、教育長が学校医の委嘱について答弁した「所属する団体の事務局を通じて依頼している」という部分が明確でない。今回の監査請求の内容は、行政の事務手続の内容に不適切な行為があったことにより、6万数千円の費用が発生しているというものである。

ウ 令和4年3月五島市議会定例会の一般質問において、教育長が「採用に際しましては、学校医を行うことは条件としていない。現状では医師にとって、学校医をするかしないかは本人の自由である。」と答弁したことについて、この自由であるという部分は、D診療所の医師が学校医としてE学校の内科検診に行っており、このことは、職務上、職務に専念する義務を免除されることについて、市の承認を得ているのか。承認を得ていないのであれば、本来の業務に専念せず、自分の守るべき、従事すべき場所を自ら拒否して、他の業務に従事していることととられる。

## 3 関係職員の陳述及び調査

### (1) 関係職員の陳述

#### ア 関係職員の陳述

地方自治法第242条第8項の規定により、令和4年3月16日に、次に掲げる関係職員から陳述の聴取を行った。その際、請求人が立ち会った。

教育委員会事務局 学校教育課長

#### イ 関係職員の陳述の概要

関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

(ア) E学校の学校医であるB診療所の医師から、学校医を必要としていないことが分かりましたので辞職しますと書かれた辞任届が郵送で提出されたため、B診療所と学校に電話及び訪問により事情聴取を行ったが、明確な理由等の把握には至っていない。

(イ) 請求人は、請求の理由について、立場が五島市職員である以上、公立の学校運営にはいかなる理由があっても協力すべきであると主張しているが、分掌事務に含まれていない事項については、協力をお願いする事項になると考えている。

(ウ) 請求人は、請求の理由について、H島の医師にE学校の内科検診を委託することができれば、定期航路を利用でき、より安い費用弁償で済むと指摘しているが、H島とJ漁港を結ぶ定期航路を利用すると内科検診の時間だけでなく、医師の待機時間が生じるため、H島からA島まで船の借上げを利用することを想定している。また、A島への移動時間等による所属医療機関の医師不在の影響を考えた結果、D診療所の医師に委嘱をお願いしたところである。したがって、D診療所からE学校までの経費（船車借上料）については、不当な支出であるという認識はもっていない。

## (2) 書面調査

令和4年3月14日に、教育委員会事務局の総務課長及び学校教育課長並びに福祉保健部長に対して関係書類の提出を求め、書面調査を行った。

## (3) 関係職員の調査

令和4年3月30日に、次に掲げる関係職員から事情聴取を行った。

|          |              |
|----------|--------------|
| 教育委員会事務局 | 学校教育課長       |
|          | 学校教育課学校教育班係長 |
|          | 総務課長         |
| 福祉保健部    | 部長           |
|          | 国保健康政策課長     |

## 4 監査対象事項

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述の内容から、次の事項を監査の対象とした。

- (1) E学校の学校医の委嘱について、事務手続が不適切であるといえるか。
- (2) 令和3年度E学校の内科検診を実施するため、D診療所からE学校までの海上及び陸上の移動に要した経費を支出したことは、不当な財務会計上の行為に当たるか。
- (3) E学校の学校医をD診療所の医師に委嘱して実施した令和3年度E学校の内科検診に要する経費として支出したL漁港からE学校までの船車借上料62,360円と、令和3年度E学校の内科検診をH島の医師に委託した場合のI港からJ漁港までの定期航路の運賃及びJ漁港からE学校までの車の借上料7,480円との差額54,880円は、市の損害といえるか。

## 第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求には理由がないと認め、棄却する。

以下、その理由を述べる。

## 1 事実関係の確認

監査対象事項について調査した結果、次のような事実関係を確認した。

### (1) 学校医の委嘱の事務手続について

学校医の委嘱について、教育委員会事務局学校教育課（以下「学校教育課」という。）は、市内の医師が所属している一般社団法人五島医師会（以下「医師会」という。）の事務局を通して、医師の人選を依頼している。その理由は、各医師が就任している公共の役職や業務のバランスなどを考慮していただき、市役所の各部局が個別に依頼を行うことで生じる医師会の中での不均衡を防ぐためとしている。医師の選定の結果については電話にて教えていただき、その後、正式にその医師に就任を依頼し、本人の承諾を得て、教育委員会に諮って承認を受けた後に、学校医に委嘱する辞令を交付している。

民間の医療機関の医師及び市の施設における診療業務委託医が学校医の委嘱を受けた場合は、非常勤特別職の職員に該当するため、その職務に従事したときは、五島市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償条例（平成16年五島市条例第38号）第2条の規定により、報酬が支給される。

一方、市の診療所の医師が学校医の委嘱を受けてその職務に従事した場合は、五島市職員の給与に関する条例（平成16年五島市条例第45号）第18条の規定により、その勤務の特殊性に応じて特殊勤務手当として校医手当が支給される。校医手当は、五島市職員の特殊勤務手当支給条例（平成16年五島市条例第47号）第2条の規定により、本市の診療所の医師で市内の小中学校の校医であるものに対して1校につき年額75,500円が支給される。

### (2) E学校の学校医にD診療所の医師を委嘱したことについて

#### ア 委嘱の経緯について

平成27年12月1日 B診療所の医師が退職したため、D診療所の医師がB診療所の診療所長を兼務して、診療業務に従事する。B診療所の医師をE学校の学校医に委嘱する。

平成28年6月30日 D診療所の医師について、B診療所長の兼務を解く。E学校の学校医を解嘱する。

平成28年7月1日 B診療所に医師が着任する。E学校の学校医に委嘱する。

平成31年3月31日 B診療所の医師について、E学校の学校医を解嘱する。

平成31年4月1日 D診療所の医師をE学校の学校医に委嘱する。

令和2年3月31日 D診療所の医師について、E学校の学校医を解嘱する。

令和2年4月1日 B診療所の医師をE学校の学校医に委嘱する。

- 令和2年12月28日 令和2年12月25日付けでB診療所の医師からE学校の学校医の辞退届が郵送で提出される。
- 令和3年1月～3月 学校教育課は、B診療所及びE学校に電話又は訪問をし、同校の学校医を辞退した経緯、理由等の確認を行ったが、辞退についての明確な理由等を確認することはできていない。
- 令和3年3月 学校教育課は、医師会にB診療所の医師がE学校の学校医を辞退することになった経緯等を説明し、後任の学校医の医師の選任を依頼する。医師会からは、後任の医師を探すことは非常に難しいとの説明がある。
- 令和3年3月31日 B診療所の医師について、E学校の学校医を解嘱する。
- 令和3年4月1日 D診療所の医師をE学校の学校医に委嘱する。
- 令和3年4月9日 医師会の事務局長と福祉保健部国保健康政策課（市立診療所の所管部局）の課長がD診療所の医師を訪問し、B診療所の医師がE学校の学校医を辞退することになった経緯等を説明する。D診療所の医師からE学校の学校医に就任することについて承諾を得る。その後、学校教育課は、医師会の事務局長から、E学校の学校医の後任について、D診療所の医師を選定した経緯の説明を受ける。選定の理由としては、次のとおりである。
- ① D診療所の医師は、B診療所長を兼務している間、E学校の学校医をしたことがあること。
  - ② H島の開業医がA島へ検診に行くことと少なくとも半日診療ができなくなることから、お願いできる医療機関がなかったこと。
  - ③ したがって、D診療所の医師に最終的には再度お願いするしかないとのこと。
- 学校教育課は、早い時期にE学校の学校医を決める必要があったこと、及び同校の学校医の経験者であることから、D診療所の医師を適任と決定した。
- 令和3年4月27日 令和3年4月五島市教育委員会定例会において、議案第22号「学校医の委嘱及び解嘱について」を提案し、E学校の学校医にD診療所の医師が承認される。
- 令和3年4月1日付けの学校医の委嘱の辞令をD診療所の医師に郵送する。

## イ E学校の内科検診の実施について

学校の内科検診の実施については、学校保健安全法（昭和33年法律第56号）第13条第1項に、学校においては、毎学年定期に、児童生徒等（通信による教育を受ける学生を除く。）の健康診断を行わなければならないと規定されている。また、学校保健安全法施行規則（昭和33年文部省令第18号）第5条第1項に、学校保健安全法第13条第1項の健康診断は、毎学年、6月30日までにを行うものとする規定されている。ただし、令和2年度及び令和3年度の健康診断の実施については、学校保健安全法に基づく児童生徒等の健康診断の実施等に係る対応について（令和3年3月1日文部科学省初等中等教育局健康教育・食育課事務連絡）により、新型コロナウイルス感染症の影響により実施体制が整わない等、やむを得ない事由によって当該期日までに健康診断を実施することができない場合は、当該年度末日までの間に、可能な限り速やかに実施すること等の取扱いが示されているため、令和3年度の対象者14名について、第1回目を5月31日に実施し、その日に受診できなかった2名に対しては、第2回目を7月15日に実施している。

なお、令和3年度E学校の内科検診の実施の経緯は、次のとおりである。

令和 3年4月22日 令和3年度内科検診（1回目）の実施について、E学校からD診療所の医師に依頼する。

令和 3年5月31日 令和3年度E学校内科検診（1回目）をE学校の保健室で実施する。学校医は、L漁港からO漁港まで海上タクシーで移動し、O漁港からE学校まではタクシーで移動。復路については、同一の経路により移動した。

令和 3年7月 2日 令和3年度内科検診（2回目）の実施について、E学校から学校医に依頼する。

令和 3年7月15日 令和3年度E学校内科検診（2回目）をE学校の保健室で実施する。学校医は、L漁港からO漁港まで海上タクシーで移動し、O漁港からE学校まではタクシーで移動。復路については、同一の経路により移動した。

## ウ E学校の内科検診の実施における移動経路及び移動手段について

E学校の内科検診の実施方法等については、E学校と学校教育課において検討を行っている。検討した内容は、次のとおりである。

(ア) E学校の生徒が定期船でD診療所まで行く方法

(イ) 学校医（D診療所の医師）がE学校に来る方法

(ウ) (ア)の方法で内科検診を実施した場合、定期船の時間により、例えば、待ち時間が多くて、10分程度の内科検診のために1日学習できない状況にならないかということ。

(エ) D診療所の医師がB診療所長を兼務していた時期もあったため、その時期はどうしていたのかという前例の確認を行ったこと。

(オ) E学校の生徒が近隣のQ学校に船で行き、合同で実施してはどうかということ。

以上の内科検診の実施方法を検討した結果、E学校及び学校教育課は、児童生徒の安全面、内科検診に要する時間、経費等を総合的に考えて、学校医がE学校で内科検診を実施する方法に決定している。なお、D診療所の医師がE学校の内科検診に従事するために、D診療所を不在にすることについては、同診療所に看護師が常駐し、医師と連絡がとれる状況にして対応している。

#### エ E学校の内科検診の実施に要する経費の支出について

今回の支出について学校教育課は、E学校の内科検診を実施するためのD診療所からE学校までの移動について、C島からA島まで定期船が運航していない区間であること、及びA島内の移動についてはタクシーを利用する必要があること、加えて学校医であるD診療所の医師の、本来の診療時間中における診療所での不在時間を最小限にする必要があることから、D診療所とE学校間の近隣の港から海上タクシーを利用させ、A島内の移動についても最短距離で島内のタクシー会社を利用させることにより、必要とする移動経費のうち最も安価な方法をとっている。また、公務を行うために必要な移動であることから正当な支出としている。

E学校の内科検診の実施のためにD診療所からE学校までの移動に要した経費は、次のとおりである。

#### (ア) 令和3年度E学校内科検診（1回目）

教育委員会事務局総務課（以下「総務課」という。）は、業者から令和3年5月31日付けで請求があった、L漁港からO漁港までの海上タクシー利用における船借上料28,000円（往復）の請求書及びO漁港からE学校までの移動におけるタクシーの車借上料3,180円（往復）の請求書を受理し、同校の校長がその履行を確認後、総務課は、同年6月7日に五島市財務規則（平成16年五島市規則第43号。以下「財務規則」という。）に基づいて支出伝票の処理を行い、同月18日に支出している。

#### (イ) 令和3年度E学校内科検診（2回目）

総務課は、業者から令和3年7月15日付けで請求があった、L漁港からO漁港までの海上タクシー利用における船借上料28,000円（往復）の請求書及び令和3年7月16日付けで請求があった、O漁港からE学校までの移動におけるタクシーの車借上料3,180円（往復）の請求書を受理し、同校の校長がその履行を確認後、総務課は、同年7月20日に財務規則に基づいて支出伝票の処理を行い、同月30日に支出している。



(3) 関係法令等について

ア 日本国憲法

(公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障)

第15条 略

② すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

③・④ 略

イ 地方公務員法（昭和25年法律第261号）

(職務に専念する義務)

第35条 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

ウ 学校保健安全法

(児童生徒等の健康診断)

第13条 学校においては、毎学年定期に、児童生徒等（通信による教育を受ける学生を除く。）の健康診断を行わなければならない。

2 学校においては、必要があるときは、臨時に、児童生徒等の健康診断を行うものとする。

(学校医、学校歯科医及び学校薬剤師)

第23条 学校には、学校医を置くものとする。

2 大学以外の学校には、学校歯科医及び学校薬剤師を置くものとする。

3 学校医、学校歯科医及び学校薬剤師は、それぞれ医師、歯科医師又は薬剤師のうちから、任命し、又は委嘱する。

4 学校医、学校歯科医及び学校薬剤師は、学校における保健管理に関する専門的事項に関し、技術及び指導に従事する。

5 学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の職務執行の準則は、文部科学省令で定める。

エ 学校保健安全法施行規則

(時期)

第5条 法第13条第1項の健康診断は、毎学年、6月30日までに行うものとする。ただし、疾病その他やむを得ない事由によつて当該期日に健康診断を受けることのできなかつた者に対しては、その事由のなくなつた後すみやかに健康診断を行うものとする。

2 略

(学校医の職務執行の準則)

第22条 学校医の職務執行の準則は、次の各号に掲げるとおりとする。

(1)～(4) 略

(5) 法第13条の健康診断に従事すること。

(6)～(10) 略

2 略

オ 五島市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例(平成16年五島市条例第32号)

(職務に専念する義務の免除)

第2条 職員は、次の各号のいずれかに該当する場合には、あらかじめ任命権者又はその委任を受けた者(県費負担教職員は教育委員会又はその委任を受けた者)の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができる。

(1) 研修を受ける場合

(2) 厚生に関する計画の実施に参加する場合

(3) 公益を目的とする団体、委員会等の業務に報酬を得ないで非常勤として従事する場合

(4) 前3号に規定するもののほか、市長が定める場合

カ 五島市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償条例

(報酬の額)

第2条 特別職の職員で非常勤のものの報酬の額は、別表第1のとおりとする。

2 略

3 前2項に定めるもののほか、その他の非常勤職員については、同項に準じて任命権者が定める。ただし、任命権者が市長以外の者である場合は、市長に協議して定める。

(費用弁償)

第6条 略

第7条 特別職の職員で非常勤のものが公務のため旅行したときは、その旅行について、費用弁償として旅費を支給する。

2 前項の規定により支給する旅費の額は、別表第1のとおりとする。

3 前項に定めるもののほか、旅費の支給方法については、一般職の職員に支給する旅費の例による。

別表第1 (第2条、第7条関係)

| 区分     | 報酬の額           |    |    | 旅費の額   |
|--------|----------------|----|----|--------|
|        | 日額             | 月額 | 年額 |        |
|        | 略              |    |    |        |
| 小中学校校医 | 別表第2に定める基準による。 |    |    | 行政職給料表 |

|  |   |                |
|--|---|----------------|
|  |   | の適用を受ける者の旅費相当額 |
|  | 略 |                |

備考 略

別表第2 小中学校校医報酬基準表（別表第1 関係）

| 区分     |                | 報酬の額（年額）                          |
|--------|----------------|-----------------------------------|
| 小中学校校医 | 開業医            | (1) 児童生徒数が200人以上の学校 212,000円      |
|        |                | (2) 児童生徒数が50人以上200人未満の学校 189,700円 |
|        |                | (3) 児童生徒数が50人未満の学校 167,400円       |
|        | 市施設における診療業務委託医 | (1) 児童生徒数が200人以上の学校 167,400円      |
|        |                | (2) 児童生徒数が50人以上200人未満の学校 145,000円 |
|        |                | (3) 児童生徒数が50人未満の学校 122,700円       |

キ 五島市職員の給与に関する条例

（特殊勤務手当）

第18条 著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でないと思われるものに従事する職員には、その勤務の特殊性に応じて特殊勤務手当を支給する。

2 特殊勤務手当の種類、支給を受ける者の範囲、手当の額及び支給方法は、別に条例で定める。

ク 五島市職員の特殊勤務手当支給条例

（手当の種類、手当を受ける者の範囲及び支給金額）

第2条 手当の種類、手当を受ける者の範囲及び支給金額は、次のとおりとする。

(1)～(7) 略

(8) 校医手当は、本市の診療所の医師で市内の小中学校の校医であるものに対し、1校につき年額75,500円を支給する。

(9)～(13) 略

ケ 五島市職員等の旅費支給条例（平成16年五島市条例第48号）

（旅費の計算）

第7条 旅費は、最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費により計算する。ただし、公務上の必要又は天災その他やむを得ない事情により最も経済的な通常の経路又は方法によって旅行し難い場合には、その現によった経路及び方法によって計算する。

## 2 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断した。

(1) E学校の学校医の委嘱について、事務手続が不適切であるといえるか。

ア E学校の学校医の委嘱について、事務手続が不適切であるとの主張について

請求人は、E学校の学校医について、A島にB診療所があるにもかかわらず、隣の2次離島であるC島のD診療所の医師が配置されている。また、B診療所の医師として採用され、学校医を受け持っていた年度も確認されるが、同診療所の医師に対して、教育委員会がきちんと協議を尽くさず今日に至っていると主張するので検討する。

学校保健安全法第23条第1項は、学校には、学校医を置くものとする規定し、同条第3項は、学校医は、医師のうちから、任命し、又は委嘱すると規定し、同条第4項は、学校医は、学校における保健管理に関する専門的事項に関し、技術及び指導に従事すると規定している。

B診療所の医師は、平成28年7月1日に同診療所の医師に任命され、同診療所に着任している。また、平成28年7月1日から平成31年3月31日まで、及び令和2年度にE学校の学校医に委嘱されている。令和2年12月28日にE学校の学校医の辞退届が郵送で提出されたことから、学校教育課は、1(2)に記載のとおり、E学校の学校医が辞退届を提出するに至った経緯、理由等について本人に確認を行ったが、辞退についての明確な理由等を確認することができていない。そして、医師会にE学校の学校医から辞退届の提出があっていることの経緯等を説明し、後任の学校医の選任依頼を行い、D診療所の医師本人への説明及び承諾を得た後に教育委員会に諮り、その承認を得て後任の学校医の選任手続きを行っている。

したがって、E学校の学校医の委嘱については、1(1)及び同(2)アに記載のとおり、学校教育課は、学校医の選定の依頼先、依頼後の事務手続き、決定方法等を明確にして行っていること、及び法令上に学校医の選任の方法等について特に定めがないことから、E学校の学校医の委嘱について、事務手続きの方法が違法又は不当であるとはいえない。

イ 五島市の職員である以上、個人的理由で学校医を辞退することは、日本国憲法第15条第2項に反するとの主張について

日本国憲法第15条第2項は、すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではないと規定している。日本国憲法第15条第2項について、裁判例は、憲法第十五条第二項にいわゆるすべて公務員は全体の奉仕者であつて一部の奉仕者ではない、との規定の趣旨は、公務員の正しい心構としての根本理念を示したに止り、これによつて公務員の公務における義務の具体的内容を規定したものとは解し難い。……よつて憲法第十五条第二項の規定に違反したとしても、それは単に

同項の定める根本理念に反したというに止り、これをもつて違法問題の対象とはなし難いと判示している（岡山地方裁判所昭和26年6月29日判決）。

請求人は、五島市の職員である以上、個人的理由で学校医を辞退することは、日本国憲法第15条第2項に反すると主張するが、1(2)アに記載のとおり、学校教育課は、B診療所の医師がE学校の学校医を辞退することについて、学校医本人からその明確な理由等を確認することはできていないが、B診療所の医師が学校医を辞退することは、一部の者の利益のために、その奉仕者として辞退するという事実を確認することはできないから、日本国憲法第15条第2項の問題とはならない。

なお、監査対象事項とはしていないが、請求人が陳述会において、D診療所の医師がE学校の学校医として同校の内科検診に従事することは、職務専念義務に反していると主張するので検討する。

職務に専念する義務については、地方公務員法第35条に、職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないと規定されている。また、五島市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例第2条に、職員が任命権者等の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができると規定されている。

これを本件についてみると、1(1)及び同(2)エに記載のとおり、D診療所の医師がE学校の学校医として同校の内科検診に従事することは、D診療所の診療業務に従事すると同時に、教育委員会の委嘱により、学校保健安全法第23条第2項に規定する学校医の業務に従事することである。つまり、D診療所の医師は、市の職員として地方公務員法第35条が求める市がなすべき責めを有する職務(D診療所の診療業務及び学校医の業務)にのみ従事しているのであるから、同条に規定する職務に専念する義務に反しているとはいえない。

したがって、五島市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例第2条に規定する職務に専念する義務の免除の承認を得る必要はない。

- (2) 令和3年度E学校の内科検診を実施するため、D診療所からE学校までの海上及び陸上の移動に要した経費を支出したことは、不当な財務会計上の行為に当たるか。

請求人は、令和3年度E学校の内科検診を実施するため、D診療所の医師がD診療所からE学校までの海上及び陸上の移動に要した経費の支出は不当な財務会計上の行為であると主張するので検討する。

「不当」とは、行為ないし状態が、実質的に妥当を欠くこと又は適当でないこと、違法であることを必要としない。むしろ「法令に違反し又は不当であると認める事項」（会計検査院法第34条）とか、ある行政処分が違法ではないが不当であるといわれる場合のように、「違法」に対する観念として用いられることが多い。この場合には、

その処分や手続が法令の規定に違反しているとはいえないけれども、その制度の目的からみて適当でないということを意味する（法令用語辞典第八次改訂版、学陽書房発行）とされている。また、「不当」とは、違法ではないが行政上実質的に妥当性を欠くこと又は適当でないことをいう。「不当な公金の支出」は、支出そのものが不適当な場合、すなわち、額のいかんにかかわらず支出そのものが不適当な場合と、支出そのものは必ずしも不当ではないが、額が不適当な場合の両者を含む（逐条地方自治法第9次改訂版松本英昭著、学陽書房発行）とされている。

これを本件についてみると、E学校と学校教育課は、令和3年度E学校の内科検診の実施方法等について、1(2)ウに記載のとおり検討を行い、その結果、児童生徒の安全面、内科検診に要する時間、経費等を総合的に考えて、学校医（D診療所の医師）がE学校で内科検診を実施する方法に決定している。

また、令和3年度E学校の内科検診の実施に当たっては、学校教育課は、1(2)イ及び同エに記載のとおり、D診療所からE学校までの移動については定期船が運航していない区間であること、及びA島内の移動についてはタクシーを利用する必要があること、加えて学校医であるD診療所の医師の、本来の診療時間中における診療所での不在時間を最小限にする必要があることから、学校医（D診療所の医師）に、同診療所の近隣の港であるL漁港とE学校間の近隣の港であるO漁港まで海上タクシーを利用させ、A島内（O漁港からE学校まで）の移動についても最短距離で島内のタクシー会社を利用させることにより、内科検診の実施に必要とする移動経費のうち最も安価な方法を採用している。

したがって、E学校の学校医であるD診療所の医師が令和3年度E学校の内科検診を実施するために、D診療所からE学校までの海上及び陸上の移動に要した経費を支出したことについては、内科検診を行うために必要な経費であり、五島市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償条例第7条第3項においてその例によることとされる五島市職員等の旅費支給条例第7条に規定する「最も経済的な通常の経路及び方法」に該当すると認められることができるから、その移動方法は適当であり、その移動に要した経費の支出についても、1(2)エに記載のとおり財務規則に定める手続にのっとり適正に処理されていると認められることから、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるとすることはできない。

また、請求人は、E学校の内科検診をH島の医師に委託すれば定期航路が利用できるから、より安い費用で済むと主張するので検討する。

学校教育課は、B診療所の医師がE学校の学校医を辞退することに伴い、令和3年度の同校の学校医の後任について、1(2)アに記載のとおり、医師会にB診療所の医師がE学校の学校医を辞退することになった経緯等を説明し、後任の学校医の医師の選任を依頼している。その後、医師会の事務局長から、E学校の学校医の後任にD診

療所の医師が選定された理由について、H島の開業医がA島へ検診に行くと少なくとも半日診療ができなくなることから、お願いできる医療機関がなかったとの説明を受けている。

したがって、令和3年度E学校の内科検診の実施については、H島の医療機関にお願いすることができないから、当該内科検診の実施について、H島の医師に委託すれば定期航路が利用でき、より安価な経費で済むということとはできない。

- (3) E学校の学校医をD診療所の医師に委嘱して実施した令和3年度E学校の内科検診に要する経費として支出したL漁港からE学校までの船車借上料62,360円と、令和3年度E学校の内科検診をH島の医師に委託した場合のI港からJ漁港までの定期航路の運賃及びJ漁港からE学校までの車の借上料7,480円との差額54,880円は、市の損害といえるか。

令和3年度E学校の内科検診の実施に要する経費については、1(2)エに記載のとおり、学校教育課は、同校の内科検診の1回目及び2回目を実施し、L漁港からO漁港までの海上タクシー利用における船借上料56,000円及びO漁港からE学校までの移動におけるタクシーの車借上料6,360円の合計額62,360円を支出している。請求人は、この令和3年度E学校の内科検診実施のために支出した62,360円と、令和3年度E学校の内科検診をH島の医師に委託した場合のI港からJ漁港までの定期航路の運賃及びJ漁港からE学校までの車の借上料7,480円との差額54,880円が市の損害と主張するので検討する。

福岡地方裁判所平成5年8月5日第1民事部判決は、「住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、住民訴訟の前置手続として、まず当該地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は怠る事実の違法、不当を当該地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものであると解される。そのため、監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならないというべきである。」と判示している。

これを本件についてみると、E学校の学校医をD診療所の医師に委嘱し、令和3年度E学校の内科検診を実施した際の移動に要する経費（船車借上料）62,360円を支出したことについては、(2)に記載のとおり、D診療所から令和3年度E学校の内科検診を実施するために必要な移動であり、五島市職員等の旅費支給条例第7条に規定する「最も経済的な通常の経路及び方法により旅行した場合の旅費」に相当する経費と認めることができる。したがって、その移動方法は適当であり、その移動に要

した経費（船車借上料）の支出についても適当であると判断できるところ、E学校の内科検診をH島の医師に委託して実施することについては、学校保健安全衛生法第13条及び学校保健安全衛生法施行規則第22条の規定により、学校において行われる健康診断に従事することは学校医の職務とされているから、E学校の内科検診をH島の医師に委託して実施することはできない。また、(2)に記載のとおり、E学校の学校医を医師に委嘱できる医療機関がH島にはないため、その移動に要する経費は発生せず、したがって、令和3年度E学校の内科検診を実施した際の移動に要した経費（船車借上料）62,360円との差額は発生しないから、市に損害が発生しているとはいえない。

#### (4) 結論

以上のとおり、令和3年度E学校の内科検診を実施するため、D診療所からE学校までの海上及び陸上の移動に要した経費を支出したことは、不当な財務会計上の行為に当たるか検討したが、違法又は不当な財務会計上の行為とは認められず、市に損害も生じていないことから、請求人の主張には理由がないと判断した。

### 第4 意見

監査の結果を踏まえ、監査委員として次のとおり意見を付す。

#### (1) 文書主義の原則について

今回の監査において、学校医の委嘱についての関係機関への依頼、回答等に関する書類の提出を求めたところ、学校教育課は、学校医の委嘱については、医師会の事務局を通じて学校医の医師の選任依頼を口頭で行っており、医師会からの医師の選任結果についても口頭で回答を得ているが、その選任の依頼文書及び回答をまとめた文書を作成していなかった。また、令和3年度のE学校の学校医の変更に伴い、同校の内科検診の実施方法について、学校及び学校教育課が検討しているが、学校教育課には、当該検討した内容を記録したものは存在していなかった。

教育委員会事務局の文書の取扱いについては、五島市教育委員会事務局処務規則（平成16年五島市教育委員会規則第7号）第14条の規定によりその例によることとされる五島市文書管理規則（平成16年五島市規則第11号）第4条第1項が、事務は、文書によって処理することを原則とすると規定している。また、地方公共団体には適用されないが、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）は、文書主義の原則について「行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要であるため、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第4条において、行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義の原則が明確にされている。」としている。



したがって、業務上における意思形成過程及びその過程の意思決定については文書を作成して処理するとともに、事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう文書を作成するなど、文書による適正な事務処理に努められたい。

## 参考

### 五島市職員措置請求書

#### ●学校内科検診に係る費用弁償料返還を求める監査請求

##### 1 請求の要旨

市国民健康保険●診療所は、平成27年12月から平成28年6月まで常勤の医師が不在であったが、平成28年7月1日から常勤医師として●診療所専任の医師として●氏が着任し現在に至る。

現在、●島には公立の●学校一校のみがある。五島市として「学校の存続を地域活性化の原動力に」との観点より平成28年度より長崎県内で初めてとなる「しま留学制度」が導入され、令和3年4月から現在まで●名の児童生徒が学ばれている。

学校教育では学校保健安全法第13条により、各学校は毎年度、学校医による健康診断をしなければならないとされており、五島市においても各小中学校に学校医、学校歯科医、学校薬剤師が配置決定されている(事実証明1)。

学校医においては(事実証明1)でわかるように各地域に存在する診療所または個人病院等が受け持っておられるわけであるが、●学校の学校医においては、●島に市国民健康保険診療所が在るにもかかわらず隣の2次離島である市国民健康保険●診療所(●町)の医師が配置されている。

●島に診療所または個人病院の医師が常駐していなければ致し方ないことでの対応策と理解はできるものの、市国民健康保険●診療所の医師として採用され学校医として受け持っておられた年度も確認されるが、●診療所の医師に対して、五島市教育委員会がきちんと協議を尽くされず今日に至っている。

医師の雇用形態は五島市職員(地方公務員)の身分であるにもかかわらず(事実証明2)、個人的理由で公立小中学校の運営に支障を来たしているのである(事実証明3乃至4)。●島本土の医師に委託すれば定期航路が利用でき、より安い費用弁償(往復560円+3,180円=3,740円)で済むのである。この点からも●町から●町へ健康診断にて移動する海上・陸上移動に掛かった経費は不当な財務会計上の行為であると指摘せざるを得ない。そもそも同じ労働条件で雇用されている●診療所から医師(地方公務員)が代用学校医として穴埋め役に利用されている点において、地方公務員の身分でありながら、見て見ぬ振り、かつ自己都合のわがままで五島市財政に不利益を被らせる●診療所の医師(五島市職員)は、日本国憲法第15条第2項「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」に反するのである。

よって請求人は、●学校内科検診時に掛かった車と船舶の借上料 62,360 円(事実証明5)

乃至6乃至7)から●からの運賃 3,740 円×2=7,480 円(陸上移動費含む)を差し引いた 54,880 円を五島市教育委員会教育長 村上富徳から市へ返納させるよう、事実証明書を添付して請求する。

## 2 請求の理由

### ① 事実証明1について

全小中学校の学校医一覧。●学校学校医だけが特異である。

### ② 事実証明2について

医師の身分は五島市職員であり、自己都合でのわがまを承諾してはならない。学校医の業務が、診療所の本来業務と仮定するならば、五島市長は、学校を所管する教育委員会からの通知・依頼を受け、診療所長に業務を「命令」すべきであり、法で「任命・委嘱」と表記されている(五島市は実態として「委嘱」されている。)

### ③ 事実証明3乃至4について

●が利用されている Facebook に投稿された内容。説明会が開かれず、また学校医である●に何の相談もなかったことがしゃくに障り、2度と学校行事には参加も協力もしないと明記。診療所医師として辞令交付されているのは●であり、家族の気分で学校運営に支障を来たしているのは明確である。

### ④ 事実証明5について

その他にて、昨年までは島内の診療所の医師が学校医をしておりとある。●島には現在も学校医を受けていた医師が診療所医師として雇用されている。立場が五島市職員である以上、公立の学校運営にはいかなる理由があっても協力すべきである。

### ⑤ 事実証明6乃至7について

●島から●島までの費用弁償内訳。

### ⑥ 事実証明8について

市教育委員会総務課からの回答文書である。●診療所医師が学校医を受け持っていたけなくなった理由を伺えていないとある。職務怠慢と言っても過言ではない。

### ⑦ 事実証明11について

●診療所の医師が令和4年4月から新規に着任されることに伴い、市学校教育課は学校医としての業務へ協力依頼を行う予定としている。つまり、地域の学校には地域の医師にお願いするのが望ましいと言っているのである。

### ⑧ 事実証明12乃至13乃至14について

教育委員から質疑が行われたが、学校医はどここの病院の先生なのかについて問題視されない委員は何のために質問されたのか。この教育委員会会議にて学校医が交代した説明も行われておらず、適當すぎると指摘する。

### ⑨ 事実証明15について

令和4年4月より公営民営化で運営される●診療所の診療業務委託仕様書である。この中にその他として、五島市の他の施設(小中学校等)とも連携をとることとあるように、学校医として協力すべきであると受け取れる。

⑩ 事実証明16について

●島在住の医師に委託した場合の船賃。●町まで海上タクシーを利用する必要はない。

4 損害と求める措置

監査委員は、●学校内科検診時に掛かった車と船舶の借上料62,360円(事実証明5乃至6乃至7)から●からの運賃3,740円×2=7,480円を差し引いた54,880円を五島市教育委員会教育長村上富徳から市へ返納させる措置を講ずべきである。

5 請求者 (略)

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実を証する書類を添え必要な措置を請求する。

令和4年2月21日

(宛先)五島市監査委員

事実を証する書面

事実証明1 令和3年度五島市学校医名簿(令和3年6月1日現在)

事実証明2 五島市国民健康保険●診療所石募集用要綱

事実証明3乃至4 医師●の●によるFacebook投稿

事実証明5 予算流用・予備費充当・配当替内容確認表

事実証明6乃至7 支出負担行為兼支出命令書

事実証明8 市教育委員会総務課からの回答文書

事実証明9乃至10乃至11 市教育委員会学校教育課からの回答メール

事実証明12 平成31年4月五島市教育委員会会議録

事実証明13 令和2年4月五島市教育委員会会議録

事実証明14 令和3年4月五島市教育委員会会議録

事実証明15 五島市国民健康保険●診療所及び●診療所診療業務委託仕様書

事実証明 16 福江～●航路（運賃表）

（提出済み住民監査請求への事実証明の追加）

令和4年3月16日

事実証明 17 平成28年度から今年度に至るまでの年度別による●学校学校医の詳細について

事実証明 18 令和4年3月7日 定例会一般質問答弁にての答弁内容

（個人の秘密に関する情報を除き、請求書の原文のまま掲載した。なお、事実証明の3及び4については、事実を証する書類とは認めなかった。）