

和泉監第 249 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づいて平成 28 年 4 月 18 日に監査委員に提出された和泉市職員措置請求について、同条第 4 項の規定に基づき、その結果を次のとおり公表します。

平成 28 年 6 月 21 日

和泉市監査委員 露口 六彦
同 森 久往

和泉市職員措置請求に係る監査の結果

第 1 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

1 名（省略）

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）及び同補正書の提出

措置請求書の提出は平成 28 年 4 月 18 日である。

補正書の提出は平成 28 年 5 月 2 日である。

3 請求の内容

（1）請求の対象行為

市は和泉市医師会に予防接種を委託しており、平成27年7月に 29,342,248円の委託料を支出している。この委託料に初診料等の重複支給が含まれており、この重複加算は違法・不当な支出である。

(2) 前記行為の違法・不当の理由

ア 関連法令の定め

(ア) 地方財政法の定め

地方財政法第4条第1項に地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

(イ) 地方自治法の定め

地方自治法第2条第14項に地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
と定める。

イ 前記行為の違法・不当の理由

(ア) 初診料等の重複支出について

和泉市と和泉市医師会との契約書によれば、予防接種の委託料(以下本件委託料)が予防接種の種類ごとに決められている。その中には本件で問題とされる初診料と乳幼児加算が含まれている。この委託料は予防接種を単独に接種する場合について定められたものであるが、数種の予防接種を一度に行うときもそれぞれの単価が委託料として医師会に支払われている。

保医発0305第1号(平成24年3月5日)厚生労働省保険局医療課長によれば、初診料は同一の保険医療機関において2以上の傷病に罹っている患者について、それぞれの傷病につき同時に初診又は再診を行った場合においても、初診料又は再診料は1回に限り算定するものである。とされている。

本件委託料は、自由診療で保険診療ではないから、上記の通

達が直接適用されるものではないが、基本的な考え方は同じであり、本件委託料の初診料の単価も保険医療の単価と同じ金額となっている。

そうすると本件委託料の初診料は、複数の予防接種を同時に行ったとしても、1回限りで良いこととなり、初診料を重複支出することは、過大な委託料を支出している事となる。乳幼児加算も同様である。仮に同時接種に伴う単独接種の医療行為に含まれない医療行為があったとしても、その手間の増加が初診料等の重複支出が必要な程度も存在するとは到底考えられない。

このような問題をいち早く解消するため、当市の近隣市である堺市及び岸和田市では、単独接種の委託料と重複接種の委託料を別に定めていることから、本件重複支給が違法・不当であることの証左であり、改善することに何ら問題はない。

（３）違法・不当な支給額（和泉市の損害）

和泉市議会平成27年第3回定例会会議録によると、平成27年7月分の予防接種の同時接種回数は、2種同時接種が475件、3種同時接種が255件、4種同時接種が18件、5種同時接種が1件となっており、これに伴う初診料の重複支出は3,176,561円、乳幼児加算が844,830円で合計4,021,391円であり、これが和泉市の損害となる。

（４）措置請求事項

和泉市長は和泉市医師会との契約書を改訂すること等により、本件重複支出を差し止めるとともに、すでに支出が行われた重複支出分を和泉市医師会に返還請求するなど必要な措置を求める。

（５）措置請求書に添付された事実を証する書面

第1号 予防接種に関わる医師会との契約書

第2号 予防接種委託料

第3号 委託料支出命令

第4号 和泉市議会平成27年第3回定例会会議録

第5号 堺市の委託料請求書

第6号 平成27年度岸和田医師会との覚書

4 補正書の提出

本件措置請求書について補正を求めたところ、平成28年5月2日に請求人より補正書が提出された。補正の内容については以下のとおりである。

補正事項

措置請求書2頁下段から7行目の「地方自治法施行令第242条第1項」を「地方自治法第242条第1項」に訂正する。

5 請求の受理

地方自治法第242条第1項、第2項に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

予防接種の同時接種時の初診料と乳幼児加算の重複支出が違法・不当な公金の支出であるかどうかを対象とする。

2 監査対象部局

生きがい健康部健康づくり推進室

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 28 年 5 月 23 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与え、その際、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき関係部局職員 4 名が立ち会った。なお、請求人より「ワクチン住民監査請求意見陳述(要旨)」と題する書面の提出があった。

4 監査対象部局の陳述

本件について、市長に対して請求に係る意見書の提出を求めるとともに、平成 28 年 5 月 23 日に生きがい健康部長及び同部健康づくり監並びに関係職員 3 名から、本件に関する事実及び請求人の主張に対する陳述を聴取した。その際、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき請求人が立ち会った。

5 監査対象部局の説明

監査対象部局の説明は以下のとおりであった。

(1) 請求書記載事項の誤りについて

平成 27 年 7 月委託料について

請求書に記載されている委託料 29,342,248 円（請求書第 1 請求の対象行為 1 行目）は、平成 27 年 7 月に和泉市医師会において実施された接種の委託料合計金額であり、平成 27 年 7 月に市から和泉市医師会へ支出した委託料の金額ではない。

(2) 予防接種委託料についての見解

ア 和泉市が行う予防接種事業について

予防接種については、伝染のおそれがある疾病の発生及びまん延を予防するために公衆衛生の見地から国民の健康保持を目的とした予防接種法第5条第1項の規定に基づき、市は定期の予防接種を行わなければならないと規定されている。

また、予防接種は病気そのものを治すことを目的としたものではないため、保険診療と認められず、自由診療に位置づけられる。

イ 予防接種に要する費用及び委託契約について

和泉市においては、高齢者インフルエンザ予防接種及び高齢者肺炎球菌予防接種を除く定期の予防接種については、実費徴収を行わず全額公費負担としている。

予防接種は、保険診療ではなく自由診療であるため、保険診療のように、診療報酬点数表に基づいて診療報酬額が決定されるわけではない。そこで和泉市では和泉市医師会等と協議して予防接種に係る委託料を定め、地方自治法第234条第2項、同法施行令第167条の2第1項第2号及び和泉市随意契約ガイドライン第2号に基づき、年度ごとに随意契約として予防接種業務委託契約を締結し、同医師会に対して予防接種事業を委託している。

ウ 予防接種の接種単価について

自由診療である予防接種の接種単価については、接種に対する手技料と注射器などの必要物品にかかる費用及びワクチン代の合計を接種単価として積算するものであるという認識のもと、国等の考え方〔都道府県担当省会議資料（H22.12.9）の質疑応答集〕に従い、診療報酬を基準に初診料、6歳未満の場合は乳幼児加算、注射料及び事務費を合算した「接種料」と「ワクチン価格」を合算した額を参考に、和泉市医師会等と協議のうえ設定している。

予防接種の接種単価を定めるにあたり、保険診療における診療報酬を参考にしてはいるが、それはあくまで、予防接種の適正な単価を定めるための手段に過ぎず、予防接種において、保険診療における初診料や乳幼児加算そのものを支払っているわけではない。

エ 医療行為と委託料の支出について

予防接種の基本的な医療行為は、予防接種実施規則第4条から第5条の2及び第7条並びに定期接種実施要領の規定により、接種時点での診察（視診、触診、問診及び体温測定等）、母子健康手帳での予防接種歴の確認、予防接種の必要性の説明、接種スケジュールの提案、副反応や健康被害救済措置の説明、接種後の注意事項の説明、接種後の副反応への対応等があり、併せて6歳未満の乳幼児に予防接種を行う場合には、乳幼児の行動を制御する大きな労力が必要となり、様々な対応が含まれている。

和泉市は、予防接種事業を実施するにあたり、1接種ごとの委託料として医療行為に対する対価を支払っているものである。

（3）複数のワクチンを同時接種した場合の見解

ア 同時接種について

2種類以上の予防接種を連続して同一の接種対象者に対して行う「同時接種」は、厚生労働省の定期接種実施要領で医師が特に必要と認めた場合に行うことができると規定されている。

特に0歳から6歳未満の乳幼児期に行うべき予防接種には複数の種類があり、接種回数が1回ではなく、複数回となっているものもあるため、予防接種の回数は多数回にならざるを得ない。そこで、早期に免疫をつけさせて乳幼児を疾病から守り、保護者の時間的、経済的負担の削減等のために同時接種を行う必要があり、同時接種

できるワクチンの本数に制限はなく、医師の医学的根拠に基づいた判断に委ねられている。日本小児科学会では、適切な時期に適切な回数接種することが重要であるとして、同時接種は子どもをワクチンで予防できる病気から守るために必要な医療行為とし、同時接種の留意点を指摘している。

これらのことから和泉市は、予防接種実施医療機関において同時接種が行われていることは認識している。

イ 同時接種に伴う医療行為について

同時接種を行う場合、医師は（２）エにおいて述べた基本的な医療行為を同時接種するワクチンの種類ごとに行う必要がある。２本目以降を接種する場合、聴診や検温は省くことはできるけれども、接種部位の選択と体位固定は１接種ごとに行わなければならないし、その基本的な医療行為を省略することはできない。そして、同時接種の場合、基本的な医療行為に加え、以下のような業務が必要となる。

実施医療機関において医師は、同時接種の必要性について慎重な判断を行うとともに、接種対象者もしくはその保護者に対し、その必要性についてより丁寧な説明が必要となる。さらに、接種と接種の間には、接種対象者の反応を視診したうえで、同時接種の可否を判断するという高度に専門的な判断を行う必要性が加わる。

特に６歳未満の乳幼児については、１本目を接種したことによる、恐怖心や拒否行動を制御しながら、短時間のうちに、誤接種を避け安全に接種するためには、医師のみならず他の医療従事者の労力も単独接種に比べて大きくなる。

以上のことから、同時接種に伴う医療行為に費やす時間と労力は

単独接種と何ら変わるものではなく、むしろ単独接種の医療行為に含まれない業務が増加するといえ、過大な委託料を支出しているということとはできない。

ウ 委託料の支出について

和泉市は、2 本目以降の予防接種に対しても、予防接種業務委託契約書に基づき、1 接種あたりの医療行為に対する対価として、接種単価を乗じた額を支出しており、このことについて違法・不当な支払いはないと考える。

(4) 近隣市の状況について

各市において予防接種を実施するにあたり、和泉市と同様に地域の医師会等と予防接種委託業務契約を締結して実施している。

堺市と岸和田市が、単独接種と同時接種の委託料を別に定めていることについて、「本件重複支給が違法・不当であることの証左」(請求書 2 ページ 5 行目から 8 行目)とあるが、予防接種委託業務の委託料については、それぞれの市と地域の医師会等の間で協議して締結するのであって、堺市と岸和田市においてどのような協議をもって接種単価を定めたかは推定できるものではなく、本件を証するものではないと考える。

(5) 和泉市の損害について

予防接種委託料については、適正な委託契約に基づいた支出であり、違法・不当な支払いではないため、和泉市への損害は発生していないものとする。

(6) 措置請求事項について

予防接種委託契約は適正かつ有効に締結されたものであり、委託料の支出については市民の健康を守るためには必要な事業経費である。したがって、現在締結中の平成 28 年度予防接種業務委託契約書の改訂、支出の差止め、またすでに支出済み分の返還請求は、その必要がないものとする。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

関係書類の調査等により、本件に係る事実については、次のことが認められた。

(1) 予防接種業務委託契約について

和泉市と和泉市医師会とは、予防接種法（昭和 23 年 6 月 30 日法律第 68 号以下「予防接種法」という。）第 3 条に基づき実施する予防接種業務及び法定外予防接種について「予防接種業務委託契約」を平成 27 年 4 月 1 日に締結している。

当該契約の期間は平成 27 年 4 月 1 日から平成 28 年 3 月 31 日までである。

予防接種の委託料については、ワクチンの種類ごとに接種単価が設定されている。

(2) 同時接種の件数について

平成 27 年和泉市議会第 3 回定例会会議録によると、平成 27 年度 7 月に実施した小児予防接種件数は 2,932 件で、そのうち 2 種類を同時接種した件数は 475 件、3 種類を同時接種した件数は 255 件、4 種類を同時接種した件数は 18 件、5 種類を同時接種した件数は 1 件

で、同時接種の件数は合計 749 件であるとしている。

(3) 関係法令について

ア 予防接種法（昭和 23 年法律第 68 号）の規定

（目的）

第 1 条 この法律は、伝染のおそれがある疾病の発生及びまん延を予防するために公衆衛生の見地から予防接種の実施その他必要な措置を講ずることにより、国民の健康の保持に寄与するとともに、予防接種による健康被害の迅速な救済を図ることを目的とする。

（市町村長が行う予防接種）

第 5 条 市町村長は、A 類疾病及び B 類疾病のうち政令で定めるものについて、当該市町村の区域内に住する者であって政令で定めるものに対し、保健所長の指示を受け期日又は期間を指定して、予防接種を行わなければならない。

（予防接種等に要する費用の支弁）

第 25 条 この法律の定めるところにより予防接種を行うために要する費用は、市町村の支弁とする。

2 給付に要する費用は、市町村の支弁とする。

イ 予防接種実施規則（昭和 33 年 9 月 17 日厚生省令第 27 号）の規定

（説明と同意の取得）

第 5 条の 2 予防接種を行うに当たっては、あらかじめ被接種者又はその保護者に対して、予防接種の有効性及び安全性並びに副反応について当該者の理解を得るよう、適切な説明を行い、文書により同意を得なければならない。

（接種後の注意事項の通知）

第7条 予防接種を行うに当たっては、被接種者又はその保護者に対して、次の事項を知らせなければならない。

一 高熱、けいれん等の症状を呈した場合には、速やかに医師の診察を受けること。

二 医師の診察を受けた場合には、速やかに当該予防接種を行った都道府県知事又は市町村長に通報すること。

三 前二号に掲げる事項のほか、接種後の安静その他接種後に特に注意すべき事項

(4) 日本小児科学会の予防接種の同時接種に対する考え方（日本小児科学会ホームページより抜粋）

日本国内においては、2種類以上の予防接種を同時に同一の接種対象者に対して行う同時接種は、医師が特に必要と求めた場合に行うことができる。一方で、諸外国においては、同時接種は一般的に行われている医療行為である。特に乳児期においては、三種混合ワクチン、インフルエンザ菌 b 型（ヒブ）ワクチン、結合型肺炎球菌ワクチンなどの重要なワクチン接種が複数回必要である。これらのワクチン接種がようやく可能となった現在、日本の子どもたちをこれらのワクチンで予防できる病気から確実に守るためには、必要なワクチンを適切な時期に適切な回数接種することが重要である。そのためには、日本国内において、同時接種をより一般的な医療行為として行っていく必要がある。

同時接種について現在分かっていることとして以下のことがあげられる。

① 複数のワクチン(生ワクチンを含む)を同時に接種して、それぞれのワクチンに対する有効性について、お互いのワクチンによる干

渉はない。

- ② 複数のワクチン（生ワクチンを含む）を同時に接種して、それぞれのワクチンの有害事象、副反応の頻度が上がることはない。
- ③ 同時接種において、接種できるワクチン（生ワクチンを含む）の本数に原則制限はない。

同時接種の利点

- ① 各ワクチンの接種率が向上する。
- ② 子どもたちがワクチンで予防される疾患から早期に守られる。
- ③ 保護者の経済的、時間的負担が軽減する。
- ④ 医療者の時間的負担が軽減する。

日本小児科学会は、ワクチンの同時接種は、日本の子どもたちをワクチンで予防できる病気から守るために必要な医療行為であると考えている。

尚、同時接種を行う際、以下の点について留意する必要がある。

- ① 複数のワクチンを1つのシリンジに混ぜて接種しない。
- ② 皮下接種部位の候補場所として、上腕外側ならびに大腿前外側があげられる。
- ③ 上腕ならびに大腿の同側の近い部位に接種する際、接種部位の局所反応が出た場合に重ならないように、少なくとも2.5 cm以上あける。

（5）初診料について（平成27年4月8日厚生労働省中央社会保険医療協議会総会資料より抜粋）

初・再診料、外来診療料は初・再診の際の基本的な診療行為を含む一連の費用を評価したもので、以下のような簡単な検査、処置等の費用が含まれるものと考えられる。

ア 診察にあたって、個別技術にて評価されないような基本的な診察や処置等

- ・視診、触診、問診等の基本的な診察方法
- ・血圧測定、血圧比重測定、簡易循環機能検査等の簡便な検査
- ・点眼、点耳、100 平方センチメートル未満の皮膚科軟膏処置用の簡単な処置等

イ 診察にあたって、基本的な医療の提供に必要な人的、物的コスト

- ・上記に必要な従事者のための人件費
- ・カルテ、基本的な診察用具等の設備
- ・保険医療機関の維持に係る光熱費
- ・保険医療機関の施設整備費 等

(6) ワクチン予防接種の単価積算の考え方について

平成 22 年 12 月 9 日開催 全国都道府県担当者会議(子宮頸がん等
ワクチン接種緊急促進臨時特例交付金) 資料 6 より抜粋

質問内容	回答
基準単価の積算内訳について、詳細を示してほしい。	お示ししている基準単価の積算の考え方は、それぞれワクチンの実勢流通価格に、①問診等の診察料(診療報酬の初診料相当額。ヒブワクチン及び小児用肺炎球菌ワクチンについては乳児加算相当額を加算)、②注射実施費(診療報酬の注射料及び生物学的製剤注射加算相当額)、③事務費を足した額に、消費税を加えたものです。
新型インフルエンザワクチ	本事業においてお示ししている基準単価は、

<p>ン接種単価のように、補助基準額でワクチンの接種単価が概ね統一されることはあるのか。</p>	<p>県の基金から市町村に補助する際の補助単価です。接種費用については、定期接種の場合と同様、実施主体である市町村が、郡市区医師会との協議により設定することとなります。</p>
<p>3つのワクチンを同時に接種する場合はどのように接種したらよいか。</p>	<p>上腕伸側（上腕後側）でおおよそ下3分の1の部位を第一とし、三角筋外側部でも接種することが可能です。左右の腕に分けて接種することも可能です。</p>
<p>一度に接種できる種類は、何種類になるのか。</p>	<p>医師が必要と認めた場合に限り、同時接種も可能としております。同時接種可能な数についても、医師の判断となります。</p>
<p>同時接種となる場合にも予診票は複数枚記入させるという認識でよいのか。もしくは、他の予防接種と同時接種の場合の予診票は兼ねた予診票にしてもいいのか。</p>	<p>原則、個別の予診票を使用することを想定しております。同時接種にも使用できる予診票を作成した場合にはその予診票で対応することも可能ですが、事前に配布する場合においては、医師の判断の余地がないため、運用上は困難ではないかと想定されます。</p>

(7) 予防接種委託単価比較

ワクチン名	和泉市 (25 年度)	全国平均 (24 年度)	和泉市／ 全国平均
B C G (1 回)	7,119 円	7,241 円	98%
D P T 1 期初回 (1 回)	5,555 円	5,653 円	98%
MR 1 期	11,056 円	10,550 円	105%
MR 2 期	11,056 円	10,063 円	110%
日本脳炎 1 期初回 (1 回)	7,382 円	7,233 円	102%
日本脳炎 2 期	6,594 円	6,797 円	97%
D T 2 期	4,546 円	4,887 円	93%
子宮頸がん予防 (1 回)	15,142 円	15,511 円	98%
ヒブ (1 回)	8,410 円	8,224 円	102%
小児肺炎球菌 (1 回)	10,704 円	10,529 円	102%

※D P T：三種混合 MR：麻しん風しん混合 D T：二種混合

和泉市：平成 25 年度委託契約額（平成 26 年度に診療報酬改正、消費税の引き上げがあったため）

全国平均：平成 25 年 12 月 16 日 第 3 回厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会資料より抜粋

2 本件に係る判断

以上のような事実関係の確認、監査対象部局の説明に基づき、本件請求について、次のように判断する。

まず、請求人は、「本件委託料の初診料は、複数の予防接種を同時に行ったとしても、1 回限りで良いこととなり、初診料を重複支出することは、過大な委託料を支出している事となる。乳幼児加算も同様である」と主張するので、この点について検討することとする。

請求人の主張は、厚生労働省保険局医療課長及び歯科医療管理官から地方厚生（支）局医療課長等に宛てた「診療報酬の算定方法の一部改正に伴う実施上の留意事項について」（平成 24 年 3 月 5 日付保医発 0305 第 1 号）と題する通知に記載されている「同一の医療機関において 2 以上の傷病に罹っている患者について、それぞれの傷病につき同時に初診又は再診を行った場合においても、初診料又は再診料は 1 回に限り算定するものであること」を、予防接種の同時接種に当てはめているが、予防接種は健康保険法に基づく保険診療ではないため、この通知の示す考えを当てはめることはできない。これは、平成 22 年 12 月 9 日全国都道府県担当者会議の資料である質疑応答集（第 3－1－（6））において、予防接種単価の積算項目の一つとして「診療報酬の初診料相当額」という表現が用いられていることから明らかである。

よって、「初診料」と「乳幼児加算」は、予防接種の単価積算の目安に過ぎず、保険診療の基準に当てはめて「初診料」と「乳幼児加算」を重複支出していると言うことはできない。

次に、請求人は、「仮に同時接種に伴う単独接種の医療行為に含まれない医療行為があったとしても、その手間の増加が初診料等の重複支出が必要な程度も存在するとは到底考えられない」と主張するが、監査対象部局の主張では、実施医療機関においては、同時接種には単独接種には含まれていない新たな業務が発生するとして次の 4 業務を挙げている。

（第 2－5－（3）－イ）

① 同時接種の必要性についての慎重な判断。

- ② 接種対象者もしくはその保護者への同時接種の必要性についてのより丁寧な説明。
- ③ 接種と接種の間の接種対象者の反応を視診したうえでの同時接種の可否判断。
- ④ 乳幼児については、1本目を接種したことによる恐怖心や拒否行動を制御しながら短時間のうちに誤接種を避け安全に接種する労力。

上記のように、同時接種には単独接種とは異なる新たな業務が発生し、その業務は、請求人がいう「初診料等の重複支出が必要な程度」以上と認められることから、同時接種においては業務に見合った委託料の支払いが行われていると言える。

以上のことに加えて、現時点において厚生労働省が同時接種における単価設定の考え方を示していないこと、及び、予防接種委託単価比較（第3-1-(7)）より、和泉市の委託単価が全国平均と大きく乖離していないことから、同時接種時の委託料支出には合理性があると認められる。

第4 結論

以上により、本市職員等に違法不当な公金の支出があるとする本件請求には理由がないので、これを棄却するのが相当であると判断する。