新宿区職員措置請求監査結果

平成26年11月

新宿区監査委員

第１　請求の受付

１　請求人

新宿区

Ａ

２　請求書の提出

平成 26 年 10 月 3 日

３　請求書記載の内容

（１）概要

ア　新宿区は紙おむつ購入費助成に年間 1 億円以上支出している。

イ　原則現物支給で、一受託業者に委託している。

ウ　紙おむつの提供価格は店頭価格より高価なので新宿区は過大な支出をしている。

エ　原則現物支給等による助成利用者にとって不都合なことがある。

（２）措置請求の趣旨

紙おむつ購入費助成に係る不当な状態を解消するために、新宿区長に対して助成制度の見直しを求める。

（３）提出資料（事実証明書）

資料１　平成 25 年度一般会計歳入歳出決算の歳出　第 5 款　福祉費

資料２　平成 26 年度予算（案）の概要　30 ページ

資料３　新宿区ホームページ「おむつ費用助成」

資料４　紙おむつ　高齢者おむつ費用助成制度のご案内（平成 25 年度）

資料５　紙おむつ　高齢者おむつ費用助成制度のご案内（平成 26 年度）

資料６　Ｍサイズ 1 枚当たりの価格比較（請求人作成）

４　請求の要件審査

本件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 条の所定の要件を備えているものと認めた。

第２　監査の実施

１　監査対象

（１）対象部

本件措置請求は高齢者おむつ費用助成を行っている福祉部（以下「部」という。）を監査対象とした。

（２）対象事項

高齢者おむつ費用助成における支出額の違法性、不当性について監査対象とした。

２　請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 11 月 4 日に請求人からの新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

３　請求人主張の概要

新宿区職員措置請求書に記載された請求内容及び上記２により陳述された内容の概要は以下のとおりである。

（１）新宿区は紙おむつ購入費助成に年間 1 億円以上支出している。紙おむつの提供価格は店頭価格より高価なので新宿区は過大な支出をしている。

ア　紙おむつの主要商品である「はくタイプのおむつ」、「サブパッド」、「パンツテープ型」に関して、助成制度の価格と平成 26 年 9 月時点での請求人の近くの店舗価格と比較したところ、「はくタイプのおむつ」と「サブパッド」では店舗の価格の方が安いが、「パンツテープ型」は助成制度の価格の方が安い。この店舗はほぼ常に安売りをしていて、メーカーにこだわらなければ、安売り価格での購入が可能である。

イ　上記店舗では、ポイント制度があり、通常 100 円ごとに 1 ポイントたまり、500 ポイントで 500 円の買い物券に交換できる。週 2 日は 2 倍、月に 2～4 回程度は 5 倍のポイントがサービスされる。また、シニア優待デーがあり、60 歳以上の人が 15、16、17 日に買い物をすると毎月 1 回だけ 10%の割引が受けられる。

ウ　助成制度の価格と上記店舗の安売り価格から 10%を割り引いた価格を比較すると、「はくタイプのおむつ（アテント 5 回用）」、「サブパッド（相当品 2 回用）」で 31%、「パンツテープ型（相当品 5 回用）」で 5%、店舗価格の方が安い。

（２）新宿区は紙おむつ購入費助成での現物支給を一業者に委託しているため以下のような不合理がある。

ア　同一業者と単年度契約を繰り返していると推定され、そのため、競争原理が働かず、年間の取扱い商品と価格が固定的になり、新しい商品と価格変動に対応できていない。

イ　現物支給の対象商品が限定的であり、市場に出回っている全ての紙おむ

つが対象商品とはなっていない。要介護4以上が対象なので吸収回数が多い物が多い。おむつ費用を少なくするために、おむつの吸収量を計量して、吸収回数の少ない（低価格の）おむつを選ぶ、「はくタイプのおむつ」または「パンツテープ型」と「サブパッド」の併用をするにはより多くの対象商品が必要である。

ウ　要介護状態が安定しているのであれば、月1回程度の注文で対応が可能かもしれないが、転倒により寝たきり、または緊急入院により「はくタイプのおむつ」から「パンツテープ型」への変更があり、無駄になる場合がある。月1回の注文・配送は配送コストの低減のためと思われるが、注文してから15日～30日後に配送されることもあり、毎月の注文は多めにならざるを得ない。

エ　自宅等に配送されるのは買い物に行くのが難しい人にとって都合が良い点もあるが、自宅等で受け取るためには、受け取る場所に待機していなければならない。いつ届けるかは業者の都合（配送の効率）が優先している。

（３）上記（１）、（２）のような不当な状態が平成25年度（決算済み）、26年度（執行中）と継続している。これら不当な状態を直ちに解消する措置を請求する。

ア　複数の委託業者、ネット購入、店舗購入ができるようにすること。

イ　1か月間に複数回の発注ができるようにし、納期までの期間を短縮（できれば即納）すること。

ウ　上記ア、イを実現する方法として、代金助成の範囲を拡大すること。

４　監査対象部の弁明及び陳述

部に対し本件に係る弁明書及び関係書類の提出を求め調査を行った。また、部から提出された弁明書に基づき平成26年11月4日に陳述の聴取を行った。

５　職員措置請求書に対する弁明の概要

請求人の主張に対し、下記のとおり弁明する。

まず、価格についてである。

区が「高齢者おむつ費用助成」で提供している価格は、物価の高騰等に影響を受けることなく、できるだけ安価に年度を通じて一定である必要があるとともに、商品についても数量を限定することなく、家族等からの注文に対し安定的かつ確実に供給することが求められる。

そのため、店舗の販売価格と「高齢者おむつ費用助成」で提供している販売価格とを単純に比較できるものではない。

次に、委託契約についてである。

「高齢者おむつ費用助成」の委託事業者の選定にあたっては、公平性、透明性を確保するため、法第234条第2項の規定に基づき毎年度、指名競争入札を行っている。

入札の対象となる商品は、新宿区契約事務規則（昭和39年新宿区規則第15号）第77条の2の規定に基づき製品指定しており、使用時の着用感の良し悪しや吸収量の多寡等の視点から豊富な商品を選定することで、行政サービスとして一定水準の質を確保しつつ家族等に多種多様な選択肢を用意している。また、商品を十分に精査したうえで過不足なく調節し、価格及び商品の変動に対応している。比較的軽度な方が使用する「はくタイプのおむつ」や吸収目安回数の少ない「サブパッド」も対象商品として含め、54品目を確保しており、全体のバランスは妥当である。

おむつの注文については、内容に変更がある場合には、家族等は直接委託事業者に連絡し、配送月の15日までであれば、当月分から変更内容を反映することができ、おむつを使用する高齢者の状態に対応することができる。また、状態の変化が著しい高齢者の家族等から問合せがあった場合、委託事業者から、状態に応じた「おむつ」と「サブパッド」の組合せや購入量の調整などについて助言を行っている。

おむつの配送については、おむつは、月末（25日から30・31日）に利用者の自宅等に配送されているが、月々のおむつを使用する高齢者の入替り（新規、変更、廃止等）が激しい中で、委託事業者が効率的な配送ルートを組んで業務を行うことで、1,000名を超える数多くの家族等に対して、毎月決まった時期に確実に配送している。また、予め家族等から不在連絡を受けた場合、家族等の都合や要望に応じて柔軟に配送している。

第３　監査の結果及び理由

１　結果

本件請求については合議により次のとおり決定した。

請求人の主張には理由がないものとして棄却する。

２　理由

請求人の措置請求書、これに対する弁明、調査した関係書類により、本件「高齢者おむつ費用助成」について次の事実が認められる。

（１）事実関係の確認

ア　高齢者おむつ費用助成は、新宿区高齢者おむつ費用助成実施要綱（平成12年4月1日施行）に基づき実施されている。

新宿区高齢者おむつ費用助成実施要綱（抜粋）

（目的）

第1条　この事業は、介護を必要とする高齢者のいる家族等に対し、おむつ費用を助成することにより、当該家族等の介護を支援することを目的とする。

（対象者）

第2条　おむつ費用の助成を受けることができる家族は、新宿区に住所を有し次の各号のいずれかに該当する者を介護している者とする。ただし、介護保険の施設サービスを受けている者を除く。

⑴　新宿区に住所を有する65歳以上で、介護保険要介護度が4又は5の者

⑵　新宿区に住所を有する65歳以上の重度心身障害者（身体障害者手帳の1級若しくは2級の者又は愛の手帳1度若しくは2度の者）

⑶　新宿区に住所を有する65歳以上で、常時おむつが必要と判断される入院中の者

⑷　その他区長が認める者

2　前項各号の高齢者で一人暮らしの場合は、当該高齢者本人に対して助成することができる。

（実施方法）

第3条　前条で規定する家族等（以下「受給者」という。）は、区が委託した業者（以下「業者」という。）から必要なおむつを購入し、その際受給者が負担したおむつ代金に応じて区が助成する。

2　前条で規定する高齢者が、区が支給するおむつを使用できない病院に入院している場合は、当該病院で使用され受給者が負担したおむつ代金に対して、区が受給者に助成費用を支給することにより助成する。

3　前項の規定にかかわらず、区長が特に必要と認めるときは、区が支給するおむつを使用できる病院であっても、当該病院で使用され受給者が負担したおむつ代金に対して、区が受給者に助成費用を支

給することにより助成することができる。

イ　委託契約は、下記のとおり行われている。

区は、当該助成の対象商品については、新宿区契約事務規則第77条の2の規定により製品指定している。

そのうえで、委託する事業者を毎年度、法第234条第2項に規定する指名競争入札により決定している。指名競争入札は、資力、信用その他について適当と認める特定多数の競争参加者を選んで指名し、入札の方法により価格競争させ、最も低額な価格を提示した者との間に契約を締結する方法であり、広く開かれた公正な制度である。平成26年度においては、15社を指名し、4社による競争の結果、落札した事業者と契約を締結している。

ウ　当該助成の現状は、下記のとおりである。

・平成26年度における対象商品は、形状やサイズ、吸収目安回数などの幅広い視点から54品目を選択し、製品指定している。

・平成15年度以降の対象商品の品目数は、平成19年度までは約30品目であったが、平成20年度に大幅に増加し49品目に、その後も微増し平成25年度からは54品目となっている。なお、隣接6区（千代田区・港区・文京区・渋谷区・中野区・豊島区）においても同様の事業が実施されており、その対象商品の品目数は6区平均で50品目となっている。

・平成24年度と平成25年度の対象商品を比較すると、「パンツテープ型」の商品にＸＬサイズが追加された。

・平成26年度と平成25年度の対象商品の税抜販売価格を比較すると、54品目中、26品目が廉価に、同じく26品目が高価に、残り2品目が同額であった。

・おむつの配送は、利用者の自宅等に毎月25日から末日までの間に行われている。利用者から事前に不在等の連絡を受けた場合は、要望に応じた対応がなされている。また、おむつの注文内容の変更について、月の15日までに連絡があった場合は、当該月末までに配送されている。

・平成25年度に区が委託した事業者からおむつを購入して当該助成を受けた者は延べ12,705人であった。

（２）判断

調査及び事実関係の確認を総合して、本件請求について以下のように判断する。

「高齢者おむつ費用助成」において、区は、公平性、透明性を確保するために、法第234条第2項に規定する指名競争入札により、毎年度、委託事業者を決定している。

入札の対象となる商品は、新宿区契約事務規則第77条の2の規定により、吸収量の多寡等の視点も含めて区が54品目を選定しており、同様の事業を実施している隣接6区と比較しても対象者の家族等に多種多様な選択肢を提供している。また、当該助成における対象商品は、一年間は物価変動に影響を受けることなく安定した提供価格で、確実に供給されている。

よって、「高齢者おむつ費用助成」における支出額は当該助成の目的に適合するものであり、提供価格が不当であるとは認められない。

したがって、「高齢者おむつ費用助成」において、本件公金の支出に違法性、不当性があるとは言えない。

以上のことから、本件請求については、違法性、不当性があるとは言えず、請求人の主張には理由がないものと判断し、措置の必要を認めない。

資料（新宿区職員措置請求書）

住民監査請求書

2014 年 10 月 3 日

新宿区監査委員　殿

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

監査請求人　　A
職　　業
住　　所　　新宿区

１．請求の要旨

新宿区は紙おむつ購入費助成に年間１億円以上支出している（事実証明書１、２）。原則現物支給で（事実証明書３）、一受託業者に委託している（事実証明書４、５）。

事実証明書４、５に示されている価格は店頭価格より高価なので新宿区は過大な支出をしていること、原則現物支給等による助成利用者にとって不都合なことがある。これら不当な状態を解消する為に、助成制度の見直しを求める。

２．不当な状態の詳細

２．１．価格

紙おむつの価格の比較は以下の点で難しい：

・取扱いの関係で同一商品での価格比較が出来ない場合がある。
・相当品では解消しない嗜好の問題がある。
・販売店により価格が異なる。
・店頭価格は変動する。
・ポイント制度、各種割引制度がある。
・その他、電話注文、配送などの条件。

紙おむつの主要商品である「はくタイプのおむつ」、「サブパッド」、「パンツテープ型」（事実証明書４、５の商品分類）に関して、助成制度の価格と 2014 年 9 月時点での請求人の近くのＰ店舗価格との比較（同一商品が無い場合は相当品）を事実証明書６に示す。（広い範囲で探せば、Ｐ店舗以上に安いお店はあるかもしれない。）

Ｐ店舗を選んだ理由：

・近くのお店の中では相対的に安い
・ポイント制度がある。
・シニア優待デーがある。
・配達サービスがある。（助成制度との比較の為）

「はくタイプのおむつ」と「サブパッド」ではＰ店舗の方が安いが、「パンツテープ型」は助成制度の方が安い。Ｐ店舗はほぼ常に安売りをしていて、メーカに拘らなければ、安売り価格での購入が可能である。

ポイント制度は通常 100 円ごとに 1 ポイント溜まり、500 ポイントで 500 円の買い物券に交換出来る。週 2 日は 2 倍、月に 2～4 回程度は 5 倍のポイントがサービスされる。

シニア優待デーは 60 歳以上の人が 15、16、17 日に買い物をすると毎月 1 回だけ 10％の割引が受けられる。（ポイント制度とシニア優待デーが重なると安売り価格から最大 15％の割引を受けられる。）

したがって、助成制度の価格と比較するのは、Ｐ店舗の安売り価格から 10％を割り引いた価格である。Ｐ店舗の価格に配達サービス 108 円を加える必要があるが、ポイント制度でそれ以上の還元を受けることが可能であること、また、配達サービスで受け取ることは在宅が必要になるので不便な場合があるので、配達サービスは無視する。以上を纏めると：

「はくタイプのおむつ」：アテント 5 回用で 31％、Ｐ店舗が安い。

「サブパッド」：相当品 2 回用で 31％、Ｐ店舗が安い。

「パンツテープ型」：相当品 5 回用で 5％、Ｐ店舗が安い。

２．２．委託契約

現在、新宿区は紙おむつ購入費助成での現物支給を一業者に委託している。区の経常業務費用（人件費）は低く抑えられているかもしれないが、２．１．で述べた様に店頭価格より高い委託契約になっている。その他、以下の様な不合理がある。

⑴　一業者と単年度契約

新宿区の委託契約の詳細は不明だが、「紙おむつ　高齢者おむつ費用助成制度のご案内」（事実証明書４、５）が年度ごとに作られているので単年度契約を同一業者と繰り返していると推定される。その他、競争原理が働かず、年間の取扱い商品と価格が固定的になり、新しい商品と価格変動に対応出来ていない。

⑵　現物支給の対象商品が限定的

現在の委託業者の対象商品はかなり充実しているが、市場に出回っている全ての紙おむつが対象商品とはなっていない。要介護 4 以上が対象なので吸収回数が多い物が多い。

おむつ費用を少なくする為に、おむつの吸収量を計量して、吸収回数の少ない（低価格の）おむつを選ぶ、「はくタイプのおむつ」または「パンツテープ型」と「サブパッド」の併用するにはより多くの対象商品が必要である。

⑶　月 1 回注文、15 日～30 日後に配送

要介護状態が安定しているのであれば、月１回程度の注文で対応が可能かもしれないが、転倒により寝た切り、または緊急入院により「はくタイプのおむつ」から「パンツテープ型」への変更があり、無駄になる場合がある。

月１回の注文・配送は配送コストの低減の為と思われるが、注文してから 15 日～30 日後に配送されることもあり、毎月の注文は多めにならざるを得ない

⑷　自宅等に配送

自宅等に配送されるのは買い物に行くのが難しい人にとって都合が良い点もあるが、自宅等で受け取る為には、受け取る場所に待機していなければならない。いつ届けるかは業者の都合（配送の効率）が優先している。

資料（新宿区職員措置請求書）

３．措置請求

２．で述べた不当な状態が平成 25 年度（決算済み）、26 年度（執行中）と継続している。これら不当な状態を直ちに解消する措置を請求する。

⑴　複数の購入ルート

複数の委託業者、ネット購入、店舗購入が出来る様にすること。

⑵　複数回の発注、納期の短縮

１ヶ月間に複数回の発注が出来る様にし、納期までの期間を短縮（出来れば即納）すること。

⑶　代金助成の拡大

⑴と⑵を実現する方法として、代金助成の範囲を拡大すること。

現在は､｢おむつの持込ができない病院に入院している方｣だけが代金助成を受けることが出来る。「平成 26 年度予算（案）の概要」（事実証明書２）によれば、利用者当たりの助成金額が現金支給（代金助成）より現物支給が 2 割程度少なくなっているが、その理由は現金助成ではなく、病院入院の為と考えられる。

病院では治療を目的とする為に、衛生管理を重視する。突然の高熱での救急入院の原因になる尿路感染症などでは、紙おむつとパッドの交換が頻繁に行なわれる。それに対して、家庭では、多少の便汚れであれば拭き取ったり､ティッシュを当てたりして､尿吸収量一杯まで使い､また､紙おむつとパッドの組み合わせを工夫し、それらの消費量（費用）が少なくなる様に努力している。

そうであれば、代金助成の拡大は利用者当たりの助成金額の増加にはならないと考えられる。

４．おわりに

紙おむつ購入費助成制度は区単独事業で、利用者当たりの費用はかなりの金額になる。財政の厳しい状況で、この事業を継続する為には自由で（利用者にとって）、公正で（区民全体の視点から）、効率的（財政的に）な運用が求められる。

新宿区の内部評価、外部評価は形式的であり、区議会での議論は低調である。介護全体の中での政策的な位置付けの大枠の議論、利用者へのヒヤリング等によるきめ細かな情報収集等に基づく紙おむつ購入費助成事業が行なわれることを求め、監査請求を行なう。

別紙：事実証明書

１．「平成 25 年度一般会計歳入歳出決算」の歳出第５款福祉費
２．「平成 26 年度予算（案）の概要」の 30 頁
３．新宿区Ｗ．Ｓ．＞くらし・手続き＞福祉・健康＞高齢者＞在宅生活を支えるサービス＞「おむつ費用助成」：http://www.city.shinjuku.lg.jp/fukushi/file05_02_00006.html
４．「紙おむつ　高齢者おむつ費用助成制度のご案内」（平成 25 年度）
５．「紙おむつ　高齢者おむつ費用助成制度のご案内」（平成 26 年度）
６．「Ｍサイズ１枚当たりの価格比較」（請求人作成）

（注）措置請求書は原文のまま掲載し、事実証明書及び弁明書は省略した。