

諮問番号：令和2年度諮問第12号

答申番号：令和2年度答申第16号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により棄却されるべきである、との審査庁の意見は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、平成18年10月1日、神戸市 所在の （以下「本件事業所」という。）において、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「法」という。）第36条第1項の指定を受け、法第5条第1項に規定する障害福祉サービスのうち、居宅介護及び重度訪問介護の提供を開始した。
- 2 審査請求人は、平成24年11月1日、本件事業所において、法第36条第1項の指定を受け、法第5条第1項に規定する障害福祉サービスのうち、同行援護の提供を開始した。
- 3 処分庁は、平成29年3月8日、本件事業所において審査請求人が提供する障害福祉サービスについて不正請求の疑いの通報があったことを受け、法第48条第1項の規定に基づき、運営状況等について確認するための調査を実施した。
- 4 処分庁は、令和元年5月27日、上記3の調査の結果、審査請求人が本件事業所において障害福祉サービスを提供していないにもかかわらず、それを提供したものとして介護給付費を不正に請求して受領していたこ

とから、本件事業所について法第36条第1項の指定を取り消すことが相当であると判断し、審査請求人に対し、同日付け神[]第[]号聴聞通知書により、行政手続法（平成5年法律第88号）第15条の規定に基づき聴聞を行うことを通知した。

5 処分庁は、令和元年6月12日、行政手続法第13条第1項第1号イの規定に基づき、聴聞を実施した。

6 処分庁は、令和元年7月3日、審査請求人に対し、法第50条第1項第5号及び第9号の規定に基づき、同日付け神[]第[]号「障害者総合支援法に基づく指定障害福祉サービス事業者の指定の取消し処分について（通知）」（以下「本件通知書」という。）により本件事業所の法第36条第1項の指定を取り消した（以下「本件取消処分」という。）。

7 審査請求人は、令和元年9月27日、本件取消処分の取消しを求める審査請求をした。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

本件取消処分は、介護給付費等の請求に関し不正があったとの理由でなされたものである。「不正」として指摘されている内容は、本件通知書の「指定取消しの理由」（4項）に記載された(1)ないし(3)の事情である。

しかしながら、以下のとおり、上記(1)ないし(3)のいずれの指摘内容も、実際のサービス提供の実態を考慮することなく、審査請求人の形式的な落ち度のみを指摘するものである。

本件取消処分は、結果的に審査請求人にかかる落ち度のみを取消し処分の根拠としている点で、法第50条第1項第5号及び第9号の規定に違反する。

(1) []市所在の[]「[]」を主な勤務地とする従業員が神戸市在住の利用者に対してサービス提供を行ったという虚偽のサ

サービス提供実績記録票を作成し、同記録票に基づき、平成28年5月の5件分の介護給付費として、合計53,424円を請求し受領したことが不正請求に当たるとされている。

しかしながら、当該利用者に対しては審査請求人の従業者のいずれかが必ずサービス提供を実施している。換言すれば、審査請求人において、実際にはサービス提供をしていないにもかかわらず提供したかのように装った架空の記録票を作成したことは一度もない。

審査請求人においては、利用者に対して実際にサービス提供をする前に、事前に1か月分の記録票の押印欄すべてに従業予定者の印を押印しておくことがあり、実施にサービス提供する際には、記録票に押印のある人物と異なる人物が従事することがあった。かかる事情で、サービス提供者に関する記録票の記録と実態とが齟齬するケースがあり、この場合、本来であれば記録票の従業者印を実際の従業者の印に修正して記録票を提出する必要があったといえる。

ただ、審査請求人において、記録票を修正しないまま提出してしまった点に落ち度を指摘されてもやむを得ないが、サービス提供の実態がある以上、記録票のサービス提供者の押印を修正すべきところを修正しなかったという不作為自体は、請求に関して不正があったとはいえず、指定の取消しにまで値するような重大な落ち度とまではいえない。

- (2) 利用者が通院をしていない日に通院介助のサービスを行ったという虚偽のサービス提供実績記録票を作成し、同記録票に基づき、平成25年12月から平成29年2月の間の92件分の介護給付費として合計839,369円を請求し受領したことが不正の内容として指摘されている。

確かに、該当のサービス利用者が病院に通院していないということはあったが、審査請求人において当該利用者に対して何らのサービス提供もしていないことではなく、当該利用者が買い物や漢方薬局、マッサージなどに赴く際の同行援護、移動支援のサービスを行っている。

審査請求人において、実際に提供したサービス内容とは異なる記録を作成したことは事実であるが、こうした記録票を作成した理由は、審査請求人において、市保健福祉局障害福祉部障害者支援課所属の女性職員から、同行援護や移動支援の給付時間の枠が不足通院介助の給付時間に余裕がある場合には、実際には同行支援や移動支援の場合であっても、通院介助をしての時間消化をして構わないとのアドバイスを受けたことがあるためである。本件行為が仮に規則に違反するものであっても、審査請求人は、かかるアドバイスに基づいて本件行為を行っていることから、不正を行った認識は無く、違法性は阻却される。したがって、本件行為を指定の取消し処分の根拠とすることはできない。

- (3) 審査請求人が運営する本件事業所において行われている居宅介護事業において、上記(1)(2)の不正請求を行ったことが不正の内容として指摘されているが、これは上記(1)(2)で既に指摘されている内容と同一の内容であり、かつ前記のとおり、当該行為を根拠に指定取消しをすることは明らかに過大処分であり、許認可権の濫用といわざるを得ない。

2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 争点について

法第50条第1項は、指定障害福祉サービス事業者に係る第29条第1項の指定の取消事由を定めているところ、その取消事由として、同項

第5号は「介護給付費…の請求に関し不正があったとき。」，同項第9号は「前各号に掲げる場合のほか，指定障害福祉サービス事業者が，この法律その他国民の保健医療若しくは福祉に関する法律で政令で定めるもの又はこれらの法律に基づく命令若しくは処分に違反したとき。」と定めている。

本件においては，審査請求人の各行為が上記各号に該当するか否かが争点となっている。

(2) 処分庁による調査について

処分庁は，審査請求人に対し，法第48条の規定に基づき，本件事業所に保管されていた請求関係書類等を精査したほか，審査請求人及び関係者らへの聞き取り調査を実施した。その結果，サービス提供記録票に記載された平成28年5月の介護給付費53,424円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。また，サービス提供記録票に記載された平成25年12月から平成29年2月までの間の介護給付費839,369円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。

審査請求人は，以上のような処分庁による調査について，その不当性等を具体的に主張しておらず，また，一般的にみても，処分庁の調査について，不当な点が見当たらないから，その調査は信用性のあるものとみることができる。

処分庁は，上記調査を受けて，第一に，審査請求人が平成28年5月に介護給付費53,424円に相当するサービス提供を実際には行っていないのに，同額の介護給付費を不正に請求したと認定し，法第50条第1項第5号に該当すると判断した（以下「本件取消事由1」という。）。また，第二に，審査請求人が平成25年12月から平成29年2月までの間に介護給付費839,369円に相当するサービス提供を実際に行っていないのに，同額の介護給付費を不正に請求したと認定し，法第50条第1項第5号に該当すると判断した（以下「本件取消事由2」という。）。

第三に、本件事業所においては、居宅介護事業、重度訪問介護事業及び同行援助事業が一体的に運営されていると認定し、居宅介護事業の不正請求を捉えて、重度訪問介護事業及び同行援助事業も、法第50条第1項第9号に該当すると認定したものである（以下「本件取消事由3」という。）。

(3) 本件取消事由1について

ア これに対し、審査請求人は、本件取消事由1について「当該利用者に対しては審査請求人の従業者のいずれかが必ずサービス提供を実施している。」と主張する。しかしながら、仮に、そうであれば、審査請求人において、本件審査請求手続の中で、サービス提供記録に記載された従業者以外のどの従業者が、いつ、どのようなサービス提供を行ったのかという具体的事実の主張を行うとともに、それを裏付ける資料を提出すべきである。そして、本件審査請求手続においては、審査請求人に対し、そのような具体的事実の主張や資料を提出する機会が十分に与えられていたと考えられる。そうであるのに、審査請求人は「…サービス利用者からの聞き取り、あるいは、その者が事情聴取困難である場合にはその親族等からの聞き取り等を予定しているが、その作業には膨大な時間を要することから、本書面提出時点〔令和2年1月16日時点〕においては、そのような資料を提出することが出来ない。」と主張し、審理手続を終結した時点（審査請求の申立てから約10か月（※原文ママ）経過した時点）までに、具体的事実の主張や資料の提出を一切していない。これら一連の審査請求人の態度を勘案すれば、審査請求人においては、主張すべき具体的事実がない、また提出することのできる資料がないと認定されてもやむを得ないと考えられる。

イ また、審査請求人は「実際のサービス提供の実態を考慮することなく、審査請求人の形式的な落度のみを指摘するものであ」る等と主張するが、この点についても、審査請求人は「実際のサービス提

供の実態」がどのようなものかに関する具体的事実の主張をせず、また、それを裏付ける資料の提出もしない。

ウ また、審査請求人は「請求の根拠はあくまでもサービス提供記録に記載されたサービスの提供を実際に行ったことにあると解すべきであり、そのサービス提供者の氏名を正確に記載できていなかったとしても、サービス提供の事実があれば介護給付費の請求は可能であると解される。」と主張するが、本件審査請求手続では、実際にサービス提供を行った従業員は誰か、また、その従業員はいつ、どのようなサービス提供をしたのかを明らかにすべきであるところ、審査請求人は、この点の事実について一切明らかにしない。

エ さらに、審査請求人は「同性介助でなくても居宅介護は可能であり、審査請求人の従業員の中には、市内の『』と神戸市の居宅介護先を行き来していた者もあり、サービス提供が不可能ということにはなかった。」と主張する。しかしながら、このような一般論の主張は、本件取消事由1を否定する根拠に全くなならない。繰り返しになるが、必要なのは、一般論ではなく、事案に即した具体的事実の主張とそれを裏付ける資料の提出である。

オ 加えて、審査請求人は、サービス提供記録に記載された従業者と、実際にサービス提供した従業者とは異なる人物であることを前提に、「サービス提供後に訂正の措置を講じることを失念していた」「いずれも多忙故にサービス提供票の正確性を期すことに十分な配慮が出来ていなかった」「実際にサービスは提供されている」等と主張する。しかしながら、ここでも同様であるが、仮に審査請求人において、実際にサービス提供をした従業者と、サービス提供記録に記載された従業者が異なる人物であると主張するのであれば、本件審査請求手続において、実際にサービス提供をした従業者が、いつ、どのようなサービス提供を行ったのかという具体的事実の主張を行うとともに、それを裏付ける資料を提出すべきである。そのような

具体的事実の主張と裏付け資料の提出を行った後に、サービス提供記録の記載が誤りであったと主張すべきである。そうであるのに、審査請求人は、以上のような具体的事実の主張や裏付け資料の提出を一切行わない。

カ 以上の点を考慮すれば、審査請求人が平成28年5月に介護給付費53,424円に相当するサービス提供を実際に行ったと認定することはできない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分のうち、本件取消事由1については、違法又は不当な点はない。

(4) 本件取消事由2について

ア 本件取消事由2についても、上記(3)ア及びイの理由があてはまる。

イ また、審査請求人は「当該利用者に対して何らのサービス提供もしていないことではなく、当該利用者が買い物や漢方薬局、マッサージなどに赴く際の同行援護、移動支援のサービスを行っている。」と主張する。ここでも、審査請求人の具体的な事実の主張（いつ、誰が、誰に対し、どのようなサービス提供をしたのか等）と、それを裏付ける資料の提供が一切なされておらず、審査請求人の主張する事実を認定することはできない。

ウ さらに、審査請求人は、市職員からのアドバイスを受けて、虚偽のサービス提供記録を作成したものであり、違法性が阻却されると主張する。しかしながら、上記市職員が真に審査請求人の主張するアドバイスを行ったのかどうか明らかではない（一般論として、市職員が厚生労働省の告示に明らかに抵触するアドバイスをするとはいえ難い。）。仮に市職員が審査請求人の主張するアドバイスを行っていたとしても、そのことから直ちに違法性が阻却されるわけではない。仮に審査請求人において、違法性阻却事由を主張するのであれば、具体的事実の主張とそれを裏付ける資料を提出した上で、その主張した事実がなぜ違法性を阻却するのか等

の法的理論を詳細に主張すべきである（本件においては、審査請求人において、そのような主張がなされていない。）。

エ 以上の点を考慮すれば、審査請求人が平成25年12月から平成29年2月までの間に介護給付費839,369円に相当するサービス提供を実際に行ったと認定することはできない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分のうち、本件取消事由2については、違法又は不当な点はない。

(5) 本件取消事由3について

審査請求人は、本件取消事由3は、本件取消事由1及び本件取消事由2と（実質的には）同一内容であること（重ねて不利益処分を行っているとの主張と理解できる。）、また、審査請求人の虚偽のサービス提供記録に基づく介護保険料の請求との比較で、本件事業所の指定取消しをすることは過大であり、許認可権の濫用であることを主張している（比例原則違反を主張するものと理解できる。）。しかしながら、本件取消事由3は、審査請求人が開設する本件事業所においては、居宅介護事業、重度訪問介護事業及び同行援護事業を一体的に運営している点は争いのないところ、処分庁は、居宅介護事業において不正請求を行ったことから、重度訪問介護事業及び同行援護事業について、法第50条第1項第9号に該当するとして本件取消処分を行ったものである。そうだとすれば、本件取消処分のうち、本件取消事由3は、重ねて不利益処分を行っていないことは明らかである。また、本件取消事由1及び本件取消事由2は、不正請求であり、それは意図的なものであって、その金額も過大であるから、本件事業所の指定取消し処分をすることは何ら過大ではない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分のうち、本件取消事由3については、違法又は不当な点はない。

令和 2 年 8 月 28 日 第 1 回 審 議
令和 2 年 9 月 29 日 第 2 回 審 議
令和 2 年 10 月 27 日 第 3 回 審 議
令和 2 年 12 月 1 日 第 4 回 審 議
令和 2 年 12 月 22 日 第 5 回 審 議

第 6 審査会の判断

1 争点について

法第50条第1項は、指定障害福祉サービス事業者に係る第29条第1項の指定の取消事由を定めているところ、その取消事由として、同項第5号は「介護給付費…の請求に関し不正があったとき。」、同項第9号は「前各号に掲げる場合のほか、指定障害福祉サービス事業者が、この法律その他国民の保健医療若しくは福祉に関する法律で政令で定めるもの又はこれらの法律に基づく命令若しくは処分に違反したとき。」と定めている。

本件においては、審査請求人の各行為が上記各号に該当するか否かが争点となっている。

2 処分庁による調査について

処分庁は、審査請求人に対し、法第48条の規定に基づき、本件事業所に保管されていた請求関係書類等を精査したほか、審査請求人及び関係者らへの聞き取り調査を実施した。その結果、サービス提供記録票に記載された平成28年5月の介護給付費53,424円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。また、サービス提供記録票に記載された平成25年12月から平成29年2月までの間の介護給付費839,369円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。

審査請求人は、以上のような処分庁による調査について、その不当性等を具体的に主張しておらず、また、一般的にみても、処分庁の調査に

ついて、不当な点が見当たらないから、その調査は信用性のあるものと
みることができる。

3 本件取消事由1について

(1) 審査請求人は、本件取消事由1について「当該利用者に対しては審査請求人の従業者のいずれかが必ずサービス提供を実施している。」と主張する。しかしながら、仮に、そうであれば、審査請求人において、本件審査請求手続の中で、サービス提供記録に記載された従業者以外のどの従業者が、いつ、どのようなサービス提供を行ったのかという具体的事実の主張を行うとともに、それを裏付ける資料を提出すべきである。そして、本件審査請求手続においては、審査請求人に対し、そのような具体的事実の主張や資料を提出する機会が十分に与えられていたと考えられる。そうであるのに、審査請求人は「…サービス利用者からの聞き取り、あるいは、その者が事情聴取困難である場合にはその親族等からの聞き取り等を予定しているが、その作業には膨大な時間を要することから、本書面提出時点〔令和2年1月16日時点〕においては、そのような資料を提出することが出来ない。」と主張し、審理手続を終結した時点（審査請求の申立てから約8か月経過した時点）までに、具体的事実の主張や資料の提出を一切していない。これら一連の審査請求人の態度を勘案すれば、審査請求人においては、主張すべき具体的事実がない、また提出することのできる資料がないと認定されてもやむを得ないと考えられる。

(2) また、審査請求人は「実際のサービス提供の実態を考慮することなく、審査請求人の形式的な落度のみを指摘するものであ」る等と主張するが、この点についても、審査請求人は「実際のサービス提供の実態」がどのようなものかに関する具体的事実の主張をせず、また、それを裏付ける資料の提出もしない。

(3) また、審査請求人は「請求の根拠はあくまでもサービス提供記録に記載されたサービスの提供を実際に行ったことにあると解すべきであ

り、そのサービス提供者の氏名を正確に記載できていなかったとしても、サービス提供の事実があれば介護給付費の請求は可能であると解される。」と主張するが、本件審査請求手続では、実際にサービス提供を行った従業員は誰か、また、その従業員はいつ、どのようなサービス提供をしたのかを明らかにすべきであるところ、審査請求人は、この点の事実について一切明らかにしない。

- (4) 更に、審査請求人は「同性介助でなくても居宅介護は可能であり、審査請求人の従業員の中には、市内の『』と神戸市の居宅介護先を行き来していた者もあり、サービス提供が不可能ということにはなかった。」と主張する。しかしながら、このような一般論の主張は、本件取消事由1を否定する根拠にならない。
- (5) 加えて、審査請求人は、サービス提供記録に記載された従業者と、実際にサービス提供した従業者とは異なる人物であることを前提に、「サービス提供後に訂正の措置を講じることを失念していた」「いずれも多忙故にサービス提供票の正確性を期すことに十分な配慮を出来ていなかった」「実際にサービスは提供されている」等と主張する。しかしながら、ここでも同様であるが、仮に審査請求人において、実際にサービス提供をした従業者と、サービス提供記録に記載された従業者が異なる人物であると主張するのであれば、本件審査請求手続において、実際にサービス提供をした従業者が、いつ、どのようなサービス提供を行ったのかという具体的事実の主張を行うとともに、それを裏付ける資料を提出すべきである。そのような具体的事実の主張と裏付け資料の提出を行った後に、サービス提供記録の記載が誤りであったと主張すべきである。そうであるのに、審査請求人は、以上のような具体的事実の主張や裏付け資料の提出を一切行わない。
- (6) 以上の点を考慮すれば、当審査会も、審査請求人が平成28年5月に介護給付費53,424円に相当するサービス提供を実際に行ったと認定することはできない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分において本件取消事由1を理由とした点については、違法又は不当とはいえない。

4 本件取消事由2について

- (1) 本件取消事由2についても、上記3(1)及び(2)の理由があてはまる。
- (2) また、審査請求人は「当該利用者に対して何らのサービス提供もしていないことではなく、当該利用者が買い物や漢方薬局、マッサージなどに赴く際の同行援護、移動支援のサービスを行っている。」と主張する。ここでも、審査請求人の具体的な事実の主張（いつ、誰が、誰に対し、どのようなサービス提供をしたのか等）と、それを裏付ける資料の提供が一切なされておらず、審査請求人の主張する事実を認定することはできない。
- (3) さらに、審査請求人は、市職員からのアドバイスを受けて、虚偽のサービス提供記録を作成したものであり、違法性が阻却されると主張する。しかしながら、それを裏付ける資料の提供が一切なされておらず、審査請求人の主張する事実を認定することはできない。
- (4) 以上の点を考慮すれば、当審査会も、審査請求人が平成25年12月から平成29年2月までの間に介護給付費839,369円に相当するサービス提供を実際に行ったと認定することはできない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分において本件取消事由2を理由とした点については、違法又は不当とはいえない。

5 本件取消事由3について

審査請求人は、本件取消事由3は、本件取消事由1及び本件取消事由2と（実質的には）同一内容であること（重ねて不利益処分を行っているとの主張と理解できる。）、また、審査請求人の虚偽のサービス提供記録に基づく介護保険料の請求との比較で、本件事業所の指定取消しをすることは過大処分であり、許認可権の濫用であることを主張している

(比例原則違反を主張するものと理解できる。)。しかしながら、審査請求人が開設する本件事業所においては、居宅介護事業、重度訪問介護事業及び同行援護事業を一体的に運営している点は争いのないところ、処分庁は、居宅介護事業において不正請求を行ったことから、重度訪問介護事業及び同行援護事業について、法第50条第1項第9号に該当すると認定したものである。そうだとすれば、本件取消処分は、法第50条第1項第5号及び第9号に該当するという認定に基づいて行われたものであり、重ねて不利益処分が行われた訳ではない。また、本件取消事由1及び本件取消事由2は、不正請求であり、それは意図的なものであって、その金額も少なくはなく、本件取消処分は比例原則に反するものではない。

したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件取消処分において本件取消事由3を理由とした点については、違法又は不当とはいえない。

6 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件取消処分に違法又は不当な点は認められない。

7 結論

以上のとおり、本件取消処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

治 上 西 員 委