

神 監 2 第 8 号
令和 2 年 5 月 1 日

A 様

神戸市監査委員	細	川	明	子
同	藤	原	武	光
同	山	本	嘉	彦
同	河	南	た	だか

障害者介護事業者による不正行為と虐待行為に対する行政の不作为に関する
住民監査請求監査結果について（通知）

令和 2 年 3 月 9 日に提出されました標記の住民監査請求について，地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

請求人A（以下「請求人」という。）から令和2年3月9日付をもって受付けた措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

1 請求の要旨

障害者介護事業者による不正行為について、令和元年12月23日に証拠等を神戸市（以下「市」という。）に提示した。市は不正を行った事業者に対して、貴重な税金から支払われる介護費の返還請求及び該当事業者に対し、ペナルティーを与える等適切な措置を講ずるべきだと考える。監査を実施し、実態を解明し、早急に措置を講ずるよう市に対し指摘を行っていただきたい。

また、障害者福祉事業所従業者による虐待行為に対して、神戸市障害者虐待防止センターは令和元年7月18日に通報を受理した。それ以降、障害者福祉事業者に対し、指導・監督等適切な責務を果たしていない。行政の不作為に対して監査を行っていただきたい。

※上記について、画像・音声等データ及び文書を保有しているので証拠として提出することとする。

(1) 請求の対象職員

神戸市虐待防止センター B課長・C係長等

(2) 対象の財務会計上の行為等

介護費に関して、不正請求の通報を受けているにもかかわらず、早急に返還請求等を行わないこと及び提出した証拠を事前に不正事業者に提示する等行政として不適格な行為を行った。

(3) 違法・不当な理由等

貴重な税金から支払われる介護費を返還させる等早急に対応すべき事項を放置し、行政としての責務を果たしていない。また、事前に証拠を不正事業者に提示することにより、重要な証拠を隠蔽・改竄されてしまう恐れがあるにもかかわらず、証拠を開示したことは、公務員として不当な行為である。

(4) 市に対する損害等

不正請求による支払い済みの介護費等

(5) 請求する措置等

ア 早急に、既に支払った介護費の不正請求部分を返還請求すること及び不正事業者に対し、厳格なペナルティーを科すことを求める。

イ また、今後の市の介護費支払いについて、的確で万全な検収方法とチェック体制を構築するよう併せて求める。

ウ 不適格な対応を行った市職員に対しては、厳重な注意・処分を求める。

エ そして、神戸市障害者虐待防止センターは、障害者虐待防止法（障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律）違反である虐待行為に関して通報以降7カ月以上放置している。その行政の不作為行為について、改善を求める。

理 由

- 1 市は、貴重な税金から支払われる介護費を返還させる等早急に対応すべき事項を放置しており、行政としての責務を果たしておらず、違法である。
- 2 市職員が事前に証拠を不正事業者に提示することにより、重要な証拠を隠蔽・改竄されてしまう恐れがあるにもかかわらず、証拠を開示したことは、公務員として不当な行為である。

2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

理 由

今までに、市長宛に申し入れ等 6 回文書を提出し、3 回市から返事を受取ったが、的確・真摯な回答を未だに受けることができていない。市内部の監査では、正当な監査（調査）を望めるか疑問である。

第 2 個別外部監査契約

市長に地方自治法第 252 条の 43 第 2 項前段の規定による通知を行わなかった理由（監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めなかった理由）は以下のとおりである。

請求人は、市内部の監査では正当な監査を望めるか疑問であると主張するが、監査委員は第三者機関であり、その機能を果たしており、本件請求において措置を求めている介護費の支出等に係る財務会計上の違法性・不当性についての判断を行うにあたって、特に監査委員に代わる外部の者の専門的な知識や判断を必要とする事案とは認められない。

以上のことから、請求人が主張する監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるものとは認められないので、通知を行わなかった。

第 3 監査の実施

1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、請求人が提出したその他の資料等を総合して特定の当該行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されており、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない（最高裁判所平成 2 年 6 月 5 日判決、最高裁判所平成 16 年 11 月 25 日判決、最高裁判所平成 18 年 4 月 25 日判決）。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定するために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解すること

ができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。それゆえ、監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法である。

この点、請求人は、措置請求書に添付されている事実証明書の虐待及び不正ビデオ等一覧の撮影日時及び特記事項から令和元年7月4日から8月11日の間に起きた行為を取り上げていると解され、介護費に関して、不正請求の通報を受けているにもかかわらず、返還請求等を行わない等早急に対応すべき事項を放置し、行政としての責務を果たしていないとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

以上より、監査の対象を、支払済みの介護費について、①市職員が返還請求権の行使を違法・不当に怠る事実があるか否か、②当該怠る事実により、市に損害が発生しているか否か、とする。

なお、措置請求書には上記以外にも、③市全体の介護費支払状況について不適切な実態があることを前提として、的確で万全な検収方法とチェック体制を構築すること、④市職員が、請求者が提出した証拠について対象事業者への事前の開示があったことを前提に当該職員に対する厳重な注意・処分を行うこと、⑤神戸市障害者虐待防止センターが、通報を受理して以降、対象事業者に対して指導・監督等適切な責務を果たしていないことを前提に行政の不作为の監査と改善を求める項目があるが、③については請求人が不適切であるとする行為が特定されていないため、監査の対象としない。また、④及び⑤については、住民監査請求は住民に対し、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する機能を認めたものであって、普通地方公共団体の事務全般を監督するための制度ではないところ、対象とする行為が住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等でないため、監査の対象としない。

2 監査の実施

福祉局（令和2年3月までは保健福祉局）の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の意向を打診したところ、令和2年4月8日付をもって証拠として画像等データが、書面による「陳述書」とともに提出されたが、陳述の希望はなかった。

第4 監査の結果

1 事実の確認

(1) 請求人の子Dが受けていた障害福祉サービス

令和元年7月、8月において、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（以下「障害者総合支援法」という。）に基づく介護給付のうち、

居宅介護（事業所：E，F，G）

生活介護（事業所：3事業所）

短期入所（事業所：1 事業所）

及び、地域生活支援事業（移動支援）（事業所：E, F, G）のサービスを受けていた。

令和元年7月分（8月請求, 9月17日支払）

事業所	サービス名称	介護報酬支払額	利用実績
E	居宅介護	104,134 円	34 時間
F	居宅介護	104,927 円	33 時間
G	居宅介護	16,691 円	5 時間
E	移動支援	25,559 円	5.5 時間
F	移動支援	78,470 円	21 時間
G	移動支援	40,360 円	17.5 時間

令和元年8月分（9月請求, 10月15日支払）

事業所	サービス名称	介護報酬支払額	利用実績
E	居宅介護	114,864 円	31.5 時間
F	居宅介護	87,440 円	27.5 時間
G	居宅介護	13,537 円	4 時間
E	移動支援	31,088 円	6.5 時間
F	移動支援	70,237 円	19.5 時間
G	移動支援	32,288 円	14 時間

※表中の利用実績の数値は、支払額の交付請求に係る数値

なお、障害福祉サービスの提供者（事業者）は、利用者と事業者の契約により、任意で変更することができ、契約を結んだ事業者は市福祉局へ報告することとされている。

(2) 障害福祉サービスの経費（介護報酬等）の交付申請

障害福祉サービスについて、市では、兵庫県国民健康保険団体連合会（以下「国保連合会」という。）に請求の受付、支払、審査の一部を委託しており、事業者は、1 か月を単位として国保連合会に請求書、明細書、サービス提供実績記録票を添付して電子請求する（サービス提供月の翌月 10 日が受付締切）。

請求内容を国保連合会と市が審査の上、国保連合会が各事業者に報酬を支払う（受付月の翌月 15 日頃）。

市は国保連合会が事業者へ支払う報酬を支払う。

※サービスに係る費用の 1 割にあたる額が利用者負担になるが、本件においては本人負担はない。

移動支援については、事業者は市に紙で請求書、明細書、サービス提供実績記録票で請求。市が請求受付、請求情報入力、審査、支払を行っている（国保連合会への委託がないため）。支払は受付月の翌月末。月次の請求締切に間に合わなかったものは個別の支払も行っている。

(3) 神戸市障害者虐待防止センターについて

ア 設置根拠

障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（以下、「障害者虐待防止法」という。）第 32 条

市町村は、障害者の福祉に関する事務を所掌する部局又は当該市町村が設置する施設において、当該部局又は施設が市町村障害者虐待防止センターとしての機能を果たすようにするものとする。

イ 神戸市障害者虐待防止センターの目的

障害者への虐待に関する通報・届出・相談を 24 時間 365 日受け付ける体制を構築することで、障害者への虐待を早期に発見するとともに、虐待を受けた障害者の迅速かつ適切な対応や保護、養護者に対する適切な支援等につなげることを目的とする。

ウ 業務内容

- ・虐待通報・届出の受付に関する業務
- ・障害者虐待に関わる相談に関する業務など

エ 設立年月日 平成 24 年 10 月

オ 対応状況

虐待の通報受理や相談業務等は業務委託しており、転送電話等により対応している。

【参考】市区町村における障害者虐待防止センターの設置状況について（平成 30 年度末）

直営のみ	1,348 (77.6%)
委託のみ	178 (10.2%)
直営と委託の両方	211 (12.1%)

(4) 市における障害福祉サービス事業者の指導・監査と措置内容について

神戸市指定障害福祉サービス事業者等指導及び監査要綱（以下「要綱」という。）に基づき実施している。

ア 指導（障害者総合支援法第 10 条，要綱第 1 節）

障害福祉サービス事業所に対しては、厚生労働省より概ね 3 年に 1 度実地指導を行うことが望ましいとされていることから、計画的・定期的に実地指導を行うよう努めている。また、毎年、全事業所を対象とした集団指導を開催し、制度改正の概要の周知や、運営上の留意事項、虐待防止等についての指導を行っている。

イ 監査（障害者総合支援法第 48 条，要綱第 2 節）

従業員等からの通報により、不正請求や虐待が疑われる場合には、事業者に対して監査を実施する。

ウ 措置の種類（障害者総合支援法第 48 条，第 49 条第 1 項及び第 4 項，第 50 条及び神戸市移動支援実施要綱第 25 条，第 26 条）

- (ア) 報告
- (イ) 勧告
- (ウ) 行政処分（命令，効力停止，指定取消）

※移動支援については、命令の規定はない（神戸市移動支援実施要綱第 26 条）。

障害者総合支援法第 10 条は介護給付費等自立支援給付の支給者としての「市町村等」、第 48 条は市町村長に加え、指定障害福祉サービス事業者に対する指定権限を有する「都道府県知事」が主語となっている。第 49 条及び第 50 条に規定のある勧告や指定取消し等は、都道府県知事（指定権者）のみが有する権限である。

なお、上記条文の都道府県知事は、同法第 106 条、同法施行令第 51 条、同法施行規則第 70 条の規定により、「指定都市の市長」と読み替えるため、政令指定都市の市長は、事業者の指定及びその取消、事業者に対する勧告等の権限を有している。

(5) 本件事案における市（福祉局監査指導部（旧保健福祉局高齢福祉部介護指導課、以下「監査指導部」という。)) の対応

ア 介護報酬に関しては、事業所 E, F, G に対して監査を実施し、

事業所 E については、過誤調整を要する事例は確認されなかった。

事業所 F については、過去 5 年間に遡って、すべての利用者について類似の事例の有無について自己点検の実施、過誤調整、結果の文書での報告を求める方針を令和 2 年 3 月 26 日に口頭で伝え、4 月 10 日にその旨を指摘した改善通知を発出している。

事業所 G に対しても、改善指導を行い、過去 5 年間に遡って、すべての利用者について類似の事例の有無について自己点検の実施、過誤調整を指示した。

なお、事業所 G に対しては、以前実施した実地指導において、不適切請求に係る指摘事項を含む改善通知を発出予定であったため、令和 2 年 3 月 24 日の発出の際に本件事例も不適切な請求事例の 1 つとして示し、併せて改善報告を指示している。

イ その他、令和 2 年 2 月 3 日付で事業所 E に対しては不適切ケアと改善指導、事業所 F へは虐待認定と改善指導を通知している。

2 当局の説明

福祉局からは、次のとおり説明があった。

(1) 本件事案の経緯について

ア 旧保健福祉局高齢福祉部介護指導課（以下、「旧介護指導課」という。）は、地方分権一括法に伴う兵庫県からの介護保険事業所の指定権限移譲に伴い設置された組織であるが、介護保険の訪問介護事業所のうち 6 割から 7 割程度の事業所は、障害福祉サービスの訪問系サービス（居宅介護、重度訪問介護、同行援護など）の指定も受けることが多いことを踏まえ、ワンストップサービスの観点から旧保健福祉局障害福祉部兼務として障害福祉サービス訪問系サービスの指定・指導業務を行っていた。

イ 請求人は、D の母であり、D は、法人 H が運営する障害者向け賃貸住宅 I に入居し、次のサービスを受けていた。

- ・障害福祉サービス：介護給付
居宅介護（事業所：E, F, G）
生活介護（事業所：3 事業所）
短期入所（事業所：1 事業所）

・地域生活支援事業（移動支援）（事業所：E, F, G）

ウ 本件は、Dが不穏になることを不審に思った請求人が、Dの居室にスマートカメラを設置していたところ、その画像等の内容から障害福祉サービスの居宅介護等のサービスを提供する事業所Fのヘルパーから虐待を受けている疑いがあるとして、令和元年7月18日付で、請求人からの相談を受けた相談支援専門員が神戸市障害者虐待防止センターに通報し、同センターから旧介護指導課に報告があったことが端緒となっている。

通報を受け、市として、障害者虐待防止法第19条及び障害者総合支援法第48条等に基づき、7月24日に事業所Fへの調査（監査）に着手した。

エ その後、7月30日に請求人が旧介護指導課に来庁して、請求人が録画していた画像等の中からコマ送り画像を職員に見せており、その画像等の中には、事業所Fのヘルパーが青い物を持っている様子や手でDの肩を一度叩いた場面の他に、事業所Eのヘルパーが当該利用者の前で仁王立ちしている様子も映っていた。

市として、上記画像等の中に事業所E関連のものが含まれていたことから、8月6日に障害者虐待防止法第19条及び障害者総合支援法第48条等に基づき、事業所Eへの調査（監査）に着手した。

オ その後、8月26日に垂水区役所にて、垂水区役所（保健福祉部健康福祉課）、請求人、Dを支援する8事業者（E及び賃貸住宅Iを運営する法人H, F, G, 生活介護事業所3事業所、障害者地域生活支援センター、特定相談支援事業者）による担当者会が開かれ、一連の経緯を確認するとともに、請求人が撮影したビデオ画像を全員で見たとのことである。

カ 9月に、請求人と賃貸住宅I及び事業所Eを運営する法人Hとの話し合いののち、10月4日に垂水区役所、障害者地域生活支援センター、特定相談支援事業者と請求人、請求人の弁護士との会議がもたれ、請求人は「住宅サービスの変更対応、運営法人の意識改革の無さ」を問題視されたと聞いている。

キ 10月10日に旧介護指導課に請求人と弁護士が来庁し、住宅サービスの変更対応について申し出が行われ、後日、請求人が撮影している画像等を旧介護指導課に提出していただくことになった。

その後、12月23日に請求人と弁護士が旧介護指導課に来庁し、請求人から虐待と不正（サービス提供票に記載されているサービス時間及び内容が実際と違うということ）の証拠として、市に画像等の提供が行われた。

ク 市として、虐待・不適切ケアと不適切な報酬請求の2つが問題となり、サービス提供票に記載された報酬算定の内容と実際のサービス内容が異なるという点については、その内容を精査することに一定の時間が必要になると考えていたところ、請求人からの2020年1月7日付「申し入れ書」（早急な実態調査及び事業所に対する指導）で、早急な実態調査が申入れられたことから、まずは提供された画像等をもとに、虐待や不適切ケアについての指導を行うこととし、その後に報酬請求に係る指導対応を行う方針とした。

(2) 指導対応方針とした理由について

ア 事業者に対して不利益処分を行う場合には、行政手続法に基づき、聴聞や弁明の機会な

ど反論防御の機会を与えることが必要となり、処分を受けると事業者としての事業の継続に重大な支障が生じることになることから、処分後には処分の取消を求める訴訟が提起されることも想定しておく必要がある。

そのため、処分を行うには、処分理由となる具体の事実を確定するとともに、事業者からの反論に耐えられるだけの証拠を確保することが必要となる。また、他の処分事例との均衡も問題となることから、行政処分を検討するにあたっては、市が行った過去の具体的事例をふまえつつ、調査内容につき侵害程度、組織性・計画性、反復・継続性等を総合的に勘案し慎重に行うことが求められる。

イ 虐待や報酬の不正請求を理由に行政処分を行うには、故意または重過失による事業者としての組織的、計画的、継続的行為に該当することが必要であると考えている（ただし殺人事件など重大事案については、法人代表、事業所管理者などの管理監督者が関与していなくともこの限りではない。）。

組織性・計画性・継続性等の有無を判断するために、市としては、過去数年間のサービス提供票の全部（数万件に及ぶ事案もある。）を回収し、そのデータを入力・精査し、不正請求である客観的証拠を積み上げるなどした上で行政処分を行っている。また、悪質な事案については詐欺罪での刑事告訴も行っている。

ウ 不正が疑われる事案に対して、不正請求の疑いが高い特定の日のサービス提供だけを問題とし、当該サービスに関する報酬の返還だけを求めることにすれば、短期間での処理が可能となるが、同様の不正の疑いが存在する可能性は十分にあり得ることや、そのような処理では問題が発覚した部分だけ返還すれば済むかのような安易な認識を事業者に与えかねないこと、事業者に適切な処理の必要性を自覚させる必要があることなどを考慮し、法人代表や事業所管理者の関わりなどの点から組織性・計画性は認められず、違法性が軽微であると思われる事案については、事業者に過去何年間に遡って自己点検させ、報酬請求の際の過誤調整（報酬請求との相殺）を指導し、その結果の報告を求め、その内容を確認することに行っている。

厚生労働省の介護保険施設等実地指導マニュアル(平成 22 年 3 月改定版)においても、

1 報酬請求指導の目的

(2) 報酬基準に適合しない場合の取扱い

報酬基準に適合しない取扱い等が認められた場合には、加算等の基本的な考え方や報酬基準に定められた算定要件の説明等を行い、適切なサービスの実施となるよう是正させるとともに、過去の請求について自己点検させ、不適切な請求となっている部分については過誤調整として整理させること。

とされており、事業者に自己点検・過誤調整を行わせるのは、このマニュアルを根拠としている。

(3) 本件事案における監査指導部（旧介護指導課）の対応

ア 以上の考え方に基づき調査を行った結果、

事業所Eについては、過誤調整を要する事例は確認されなかった。

事業所Fについては、過去 5 年間に遡って、すべての利用者について類似の事例の有無

について自己点検の実施、過誤調整、結果の文書での報告を求める方針を令和2年3月26日に口頭で伝え、4月10日にその旨を指摘した改善通知を発出している。

事業所Gの事例に関する画像等は、令和元年12月23日に請求人から初めて提示されたものであるが、当該事業所に対しても、改善指導を行い、過去5年間に遡って、すべての利用者について類似の事例の有無について自己点検の実施、過誤調整を指示した。

なお、事業所Gに対しては、以前実施した実地指導において、不適切請求に係る指摘事項を含む改善通知を発出予定であったため、令和2年3月24日の発出の際に本件事例も不適切な請求事例の1つとして示し、併せて改善報告を指示している。

イ 介護報酬に関して上記の方針を伝えたのは、通報から8か月以上が経過した時点となっているが、令和元年7月時点の通報内容は虐待疑いであり、それに対しては、通報受理後、すみやかに調査に着手し、指導を完結させようと考えていたところ、10月10日に請求人と弁護士が来庁し、画像等を後日提供するとのことであったことから、画像等の提供を待つこととなった。

その後12月23日に画像等が市に提供されたことから、令和2年2月3日付で事業所Fへは虐待認定と改善指導、事業所Eに対しては不適切ケアと改善指導を通知している。

介護報酬に関する問題は、画像等の提供を受けたことによって請求内容とサービス提供の内容に齟齬があることを認識することができたものであり、その後の処理は長期間にわたって放置し行政としての責務を果たしていないと評価されるものではないと考えている。

ウ なお、画像等提供の申し出が行われてから実際に提供されるまでに2カ月が経過しており、その間に画像等の提供を督促していなかったが、このことについては令和2年2月4日に旧介護指導課長Bが請求人に電話し配慮が不足していたことを謝罪している。

また、請求人から市の対応を知りたいとの申入れがあったため、事業所E及びFに対して発出した指導文書中に「利用者及び家族の求めに応じ、本件事案の経緯及び改善に向けた取組について適切に説明を行うこと」を記載するとともに、両事業所に口頭でもその旨を伝えた。

(4) まとめ

ことからの性格上、市の対応を逐一、請求人に説明することはできないため、請求人において十分ご理解いただけなかったと考えるが、市として法令等に基づき適切に対応しており、請求人の主張は当てはまらないと考える。

3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、福祉局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理由「市は、貴重な税金から支払われる介護費を返還させる等早急に対応すべき事項を放置しており、行政としての責務を果たしておらず、違法である。」について

(1) 介護報酬の返還請求権の行使を怠る事実について

ア 不正に関する通報と対応方針

事業者による介護報酬の不正請求に関する通報は、令和元年10月10日に請求人が市(旧介護指導課)へ来庁し、後日、請求人が撮影している画像等を提出されることとなり、12月23日になって請求人が旧介護支援課に来庁し、請求人から虐待と不正(サービス提供票に記載されているサービス時間及び内容が実際と違うということ)の証拠として、市に画像等の提供が行われた。

サービス提供票に記載された報酬算定の内容と実際のサービス内容が異なるという点については、その内容を精査することに一定期間が必要であるが、請求人から早急な実態調査の申入れがあったことから、まずは提供された画像等をもとに、虐待や不適切ケアについての指導を行うこととし、その後報酬請求に係る指導対応を行う方針としたとのことであり、理由もなく指導対応を遅延させている事実は認められない。

イ 不正請求(不適切な請求)についての事業者への適切な指導について

旧介護指導課においては、虐待疑い及び不正疑いがあるとして、請求人から提供された画像等の内容を精査する方針のもと取組を進めていたところ、本件措置請求書に添付の2020年1月7日付「申し入れ書」(早急な実態調査及び事業所に対する指導)が出され、これに対して、令和2年1月22日付で文書回答を行っている。

事業所Eに対しては、令和元年8月6日、障害者総合支援法第48条、神戸市移動支援事業実施要綱第25条等に基づき事業所立入調査(監査)を実施し、令和2年3月26日に事業者呼出しの上、請求人から提供された画像等に基づいて確認された事実について、事業者から弁明をうけたところ、報酬算定上、不適切な事実は認められなかったとのことである。

事業所Fについては、令和元年7月24日、障害者総合支援法第48条、神戸市移動支援事業実施要綱第25条等に基づき事業者呼出し(監査)を実施し、令和2年3月26日に事業者呼出しの上、請求人から提供された画像等に基づいて確認できた不適切事項を指摘したところ、事業者は不適切であったことを認めたことから、令和2年4月10日に、過去5年分の同様事例の自主精査を行い、1カ月以内に自主精査の結果を報告するとともに、請求に誤りがあった場合は、過誤調整の申立を行うよう指示する改善通知(報告期限:令和2年5月8日)を発出している。

事業所Gに対しては、令和2年3月24日に、障害者総合支援法第48条、神戸市移動支援事業実施要綱第25条に基づき事業者呼出し(監査)を実施している。本件事案について、実績記録と請求人より提供された資料により、市が確認した退室時間との齟齬について指摘したところ、事業者は齟齬があったことを認めたことから、以前に実施した実地指導の改善報告(報告期限:令和2年4月24日)とともに、本件事案についても、過去5年分の同様事例の自主精査を指示し、自主精査の結果、請求に誤りがあった場合は、過誤調整の申立を行うよう指示している。

以上のように、介護報酬について、不適切な請求とされている事項について、当該事業者に自主精査させ請求の誤りについて過誤調整の申立により返還させようとしている。

本件において、監査指導部(旧介護指導課)は、法令及び指導・監査に関する各種指針・要綱に基づき、定められた権限を行使し、介護報酬にかかる不適切な請求について、当該事業者はその返還を求めよう改善通知を発出し、事業者からの報告を待っているところ

である。

したがって、介護報酬の返還請求権の行使について、違法に財産（債権）の管理を怠る事実があるとは認められない。これにより市に損害が発生するとも認められない。

- (2) 行政処分により不当利得の返還請求や加算金の賦課を行わず、自主精査の上、過誤調整させることの違法・不当について

行政処分か行政指導のいずれかを選択する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったかについて検討する。

ア 監査指導部（旧介護指導課）が運用する行政処分、行政指導の判断基準

厚生労働省や兵庫県から自治体職員向け研修資料として指導監査マニュアルが配布されており、研修も行われており、それらも踏まえ市（監査指導部（旧介護指導課））においても要綱を策定し運用している。

監査指導部（旧介護指導課）では、不正請求、不適切な請求については、事案の軽重に応じて次のような方針のもと対応している。

(ア) 標準的な対応

事業者自身からの報告等により不適切な請求が判明した事業者については、経緯についての報告を求めるとともに、不適切であった請求については、自主精査の上、過誤調整の申立により返還させることとしている。

但し、通報等により不正請求や虐待が疑われる場合には監査を実施し、不適切な請求を確認した事項については後日改善通知を交付し、事業者において過去5年分の請求について類似の請求がなかったかを自主精査するよう指示し、過誤調整の申立により返還させる。

(イ) 意図的、組織的な不正（行政処分相当）が疑われる場合の対応

事業所に保管されている請求関係書類等を預かって持ち帰り、市において精査を行うこととしており、不正請求が確認された場合は、市で返還額を確定して返還通知を交付する。

厚生労働省の介護保険施設等実地指導マニュアル（平成22年3月改定版）においても、

1 報酬請求指導の目的

(2) 報酬基準に適合しない場合の取扱い

報酬基準に適合しない取扱い等が認められた場合には、加算等の基本的な考え方や報酬基準に定められた算定要件の説明等を行い、適切なサービスの実施となるよう是正させるとともに、過去の請求について自己点検させ、不適切な請求となっている部分については過誤調整として整理させること。

とされており、監査指導部（旧介護指導課）が、事業者に自己点検・過誤調整を行わせるのは、このマニュアルを根拠としているとのことである。

イ 監査指導部（旧介護指導課）における行政処分を行う場合の考え方

当局からは、不正請求に該当するとしても、「行政処分を行うかは、公益侵害の程度や故意性、悪質性、組織性・計画性、反復・継続性等の要素を総合的に勘案して判断すること

となると考えている。また、処分理由となる具体の事実を確定するとともに、事業者からの反論に耐えられるだけの証拠を確保することが必要となる。その他、他の処分事例との均衡も問題となる。」とした上で、「組織性・計画性・継続性等の有無を判断するために、市としては、過去数年間のサービス提供票の全部（数万件に及ぶ事案もある。）を回収し、そのデータを入力・精査し、不正請求である客観的証拠を積み上げるなどした上で行政処分を行っている。法人代表や事業所管理者の関わりなどの点から組織性・計画性は認められず、公益侵害の程度や悪質性が低いと思われる事案については、事業者に過去何年間かに遡って自己点検させ、報酬請求の際の過誤調整を指導し、その結果の報告を求め、その内容を確認することになっている。」との説明がある。

ウ 本件における行政処分を行うか否かの判断理由

監査指導部（旧介護指導課）は、本件事案においては、当該事業所の職員が、サービス提供記録に記載のとおりサービスを提供していないことが画像等を通して確認されており、一部においてサービス提供を行っていないにもかかわらず請求が行われたものが存在すると認められるとしている。

しかし、その原因は従業員に対する教育・指導が不十分であったことにあり、意図的・組織的に不正請求を行おうとしていたものではないことなどの要素を総合的に勘案すると、市として、行政指導によることとしたものである。

その裁量判断に明らかに事実の基礎を欠くとか不合理であるとか公平性、妥当性を欠くといった事情は認められず、本件指導・監査について行政処分ではなく行政指導としたことに裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

したがって、本件事業者への監査指導部（旧介護指導課）の行政指導は、違法・不当ではなく、これにより市に損害が発生するとも認められない。

第5 結 論

以上のことから、市は、貴重な税金から支払われる介護費を返還させる等早急に対応すべき事項を放置しており、行政としての責務を果たしておらず、違法であるという請求人の主張については理由がない。

よって、措置の必要を認めない。

なお、監査の結果は以上であるが、障害のある方とその家族の安全・安心のため、本件事案に関連して、今後より一層の事務改善に努められるよう、以下のとおり意見を付する。

意 見

- 1 虐待が繰り返されないためには、予防及び早期発見、早期対応が必要であるが、そのため、関係機関の職員への研修のあり方や、開かれた施設運営・サービス提供の推進に向け、地域における障害のある方等への支援体制について地域自立支援協議会等で関係機関の協力・連携やネットワーク構築などの方策を検討されたい。

- 2 障害者総合支援法第42条第3項で「障害者の人権の尊重」、「障害者のため忠実にその職務を遂行すること」と定められた事業者の責務は重いものである。このような事案が起こらないよう事業者への更なる指導方針を検討されたい。
- 3 利用者の状況やニーズに応じた障害者福祉サービスに関する情報が十分に提供されるよう、多様できめ細かな相談支援体制や情報提供の充実に引き続き留意されたい。
- 4 独居での居宅介護サービスという、保護者や第三者の目の届かない所で、不適切な行為が繰り返されていたことから、市における指導・監査の役割は極めて重要である。現在実施している指導・監査は、本件事例に係るもののみを対象とするものではないと考えられるが、引き続き調査することにより、必要に応じて適切な対応を検討されたい。
- 5 障害のある方の自立及び社会参加の推進やその保護者の高齢化を考えると、障害者自立支援給付についての指導・監査は、ますます重要となる。業務が適切に対応されるよう、指導・監査体制の強化について、組織のあり方も含めて検討を行うなど、引き続き取り組まれない。