

答 申 書

令和4年3月30日

安曇野市長 太田 寛 様

安曇野市行政不服審査会

会長 宮澤 正士

第1 審査会の結論

安曇野市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人[REDACTED]
[REDACTED]（以下「審査請求人」という。）に対して令和元年12月11日付けで行った指定の一部効力の停止3月（新規受け入れ停止及び介護報酬上限8割）を内容とする処分（以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、棄却すべきである。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

審査請求書、反論書、令和2年5月7日付けの再反論書及び令和2年10月1日付けの再反論書を踏まえた審査請求人の主張の要旨は、以下のとおりである。

- (1) 特別養護老人ホームの開設にあたって、審査請求人は、[REDACTED]は[REDACTED]の生活相談員を当てて足りると考えていた。また、審査請求人は、令和元年8月29日に実地指導を受けたので、審査請求人は、直ちに対応し、9月には指導に対して整えた。市の指導に直ちに応じたのであるから、処分をするにあたらぬ。
- (2) 行政庁が下した処分については、いたずらに、福祉の担い手である社会福祉法人に対して高圧的に行政処分を下したものであり、日本における福祉事業が置かれている実態を踏まえない無理強いな処分であることから、本件処分は不当なものであり、これの取り消しを求める。
- (3) 本件処分は不当に厳しい。新設の福祉施設に対して、あまりに厳しい行政処分を下すことは正しい行政の在り方かどうかを問うている。

2 処分庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求を棄却するのが相当である。

2 審理員意見書の理由

(1) 人員基準違反について

処分庁では、 の生活相談員について、常勤換算で1以上必要なところ、0.5しか配置されていなかったため、介護保険法（平成9年法律第123号。以下「法」という。）第78条の10第4号及び安曇野市指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準を定める条例（平成24年安曇野市条例第33号。以下「基準条例」という。）第151条第1項第2号並びに同条第5項に基づき、処分している。

(2) 運営基準違反について

処分庁では、本来、ユニットごとに常勤のユニットリーダーを配置しなければならないところ、配置できない者（他の事業所（本体事業所）で常勤する者）を充てていた。また、ユニットリーダー研修修了者を施設で2名（1ユニット営業のため1名）配置しなくてはならないが、研修修了者が一人もいなかったため、法第78条の10第5号及び基準条例第187条第2項及び第3項並びに安曇野市指定地域密着型サービスの人員、設備及び運営に関する基準を定める条例等逐条解説第8章第5(9)②に基づき、処分している。

(3) 不正請求について

処分庁では、ユニットケア体制未整備により減算すべきところ、満額の介護報酬を受け取っており、厚生労働大臣が定める基準は、1日につき100分の97に相当する単位数を算定するとされているが、人員基準に満たない状態で指定を受けたという事実があり、減額すべきところ、満額の介護報酬を受け取り、不正請求であるため、法第78条の10第8号及び指定地域密着型サービスに要する費用の額の算定に関する基準別表第7のロの注3（ユニットケア体制未整備による1日につき所定単位数の算定）に基づき、処分している。

(4) 「不正な手段による指定を受けていた」ことについて

処分庁では、虚偽の勤務表を提出し、基準に満たない状態で指定を受けたため、法第78条の10第11号に基づき、処分している。

第4 審査会の判断の理由

1 安曇野市行政不服等審査会が認定した事実

おおむね審理員意見書のとおり認定した。

2 法第78条の10所定事由該当性

法第78条の10は、同条所定の事由に該当する場合には、当該指定地域密着型サービス事業者に係る法第42条の2第1項本文の指定を取消し、又は期間を定めてその指定の全部又は一部の効力を停止することができる旨を定めている。処分庁は、本件処分の処分事由として、①人員基準違反（法第78条の10第4号）、②運営基

準違反（法第 78 条の 10 第 5 号）、③不正請求（法第 78 条の 10 第 8 号）及び④不正の手段による指定を受けたこと（法第 78 条の 10 第 11 号）を挙げている。そこで、まず、法第 78 条の 10 所定事由該当性について検討する。

(1) 人員基準違反

法第 78 条の 10 第 4 号は、「指定地域密着型サービス事業者が、当該指定に係る事業所の従業者の知識若しくは技能又は人員について、第 78 条の 4 第 1 項の市町村の条例で定める基準若しくは同項の市町村の条例で定める員数又は同条第 5 項に規定する指定地域密着型サービスに従事する従業者に関する基準を満たすことができなくなったとき」を処分事由としているところ、基準条例第 151 条第 1 項は、「指定地域密着型介護老人福祉施設に置くべき従業者の員数」について、「生活相談員 1 以上」（第 2 号）と定めるとともに、「第 1 項第 2 号の生活相談員は、常勤の者でなければならない。ただし、サテライト型居住施設にあっては、常勤換算方法で 1 以上とする。」と定めている。しかし、令和元年 8 月 9 日の実地指導に際して提出された令和元年 6 月分（実際に利用者を受け入れた 6 月 19 日から 6 月 30 日まで）及び 7 月分の実績勤務表においては、0.5（6 月分）、0.6（7 月分）しか配置されておらず、人員基準違反が認められる。

なお、審査請求人は、「特別養護老人ホーム■■■■の開設にあたって、当法人としては、■■■■は■■■■のサテライトであるので、生活相談員は本体の■■■■の生活相談員を当てて足りると考えていた」と主張するが、仮にこうした事情があったとしても、このような事情は、条例が定める人員基準に違反していたという事実に影響を与えるものではない。

(2) 運営基準違反

法第 78 条の 10 第 5 号は、「指定地域密着型サービス事業者が、第 78 条の 4 第 2 項又は第 5 項に規定する指定地域密着型サービスの事業の設備及び運営に関する基準に従って適正な指定地域密着型サービスの事業の運営をすることができなくなったとき」を処分事由に挙げているところ、基準条例第 187 条は、ユニット型指定地域密着型介護老人福祉施設における従業者の勤務の体制について定めている。基準条例同条第 2 項第 3 号により、ユニット型指定地域密着型介護老人福祉施設は、「ユニットごとに、常勤のユニットリーダーを配置すること」が求められている。しかし、平成 31 年 3 月下旬に差替えにより提出された令和元年 5 月分の勤務予定一覧表（指定申請時）には、常勤専従のリーダー 1 名の氏名が記載されているが、令和元年 8 月 9 日の実地指導に際して提出された令和元年 6 月分（実際に利用者を受け入れた 6 月 19 日から 6 月 30 日まで）及び 7 月分の実績勤務表においては常勤のユニットリーダーの氏名は記載されておらず、運営基準違反が認められる。

また、安曇野市指定地域密着型サービスの人員、設備及び運営に関する基準を

定める条例等逐条解説第8章第5(9)②によると、「ユニット型指定地域密着型介護老人福祉施設において配置を義務付けることとしたユニットごとの常勤のユニットリーダーについては、当面は、ユニットケアリーダー研修を受講した従業者（以下「研修受講者」という。）を各施設（一部ユニット型の施設も含む。）に2名以上配置する」と記載されており、上記の基準に違反していたことも明らかである。

(3) 不正請求

処分庁は、ユニットケア体制未整備により減算すべきところ、満額の介護報酬を受け取っていたことを処分事由の一つとしている。これに対して、審査請求人は、「特別養護老人ホームの開設にあたって、当法人としては、 は の生活相談員を当てて足りると考えていた。ユニットケアリーダーの研修については、配置介護士から、1年以内に研修を受ければよいと理解していた。虚偽の勤務表の作成の事実はない。ゆえに不正請求をしていない。」と主張している。しかし、法第78条の10第8号の「不正」とは、法令等を遵守しない行為をいい、故意のあることを要しない。審査請求人が、令和元年6月から同年9月までの間、人員基準及び運営基準に違反し、処分庁に対し、法的根拠なく本件介護報酬を請求し、これを受領していたことが認められる。そして、人員基準及び運営基準が、ユニット型指定地域密着型介護老人福祉施設が遵守すべき法令であることに争いはないため、審査請求人が遵守すべき法令を遵守しない行為をしたと優に認めることができる。したがって、審査請求人の介護報酬の請求は、法第78条の10第8号の「地域密着型介護サービス費の請求に関し不正があったとき」に該当する。

(4) 「不正の手段により指定を受けた」こと

処分庁は、「平成31年3月の事業所の指定申請時において、審査請求人から人員基準及び運営基準を満たすような勤務表が提出された。その後、配置できない者等が含まれていたことが法人内で明らかになったが、変更後の勤務表の提出はなかった。指定日以前に勤務可能な職員体制による勤務表の提出があった場合、法第78条の2第4項第2号及び第3号に該当し、指定を受けることはなかった。結果としては基準に満たない状態で指定を受けたという事実があり、本市ではその事実をもって、不正の手段による指定を受けたとした。」という趣旨の主張をしている。法第78条の10第11号の「不正の手段により～指定を受けた」とは、客観的に、法に違反する状態があるにもかかわらず指定を受けたことを意味するところ、第4の2(1)及び(2)で説示したとおり、営業開始時において人員基準及び運営基準違反が認められることから、「指定地域密着型サービス事業者が、不正の手段により第42条の2第1項本文の指定を受けたとき」という要件は充たされていると判断される。特に常勤のユニットリーダーについては勤務表に記載

されていた者が勤務することができないことが明らかになった時点において、勤務可能な職員体制による勤務表を作成し、変更後の勤務表を提出すべきところ、審査請求人は、必要な手続きを行わず、事業を開始した。このため、結果として、運営基準違反の状態にあるにもかかわらず指定を受けたことになる。

3 本件処分の違法性及び不当性

処分庁は、指定の一部効力の停止 3 月（新規受け入れの停止及び介護報酬上限 8 割）という内容の処分をしたが、審査請求人は、本件処分があまりに厳しく、不当なものであると主張している。法第 78 条の 10 は、同条所定の事由に該当する場合には、当該指定地域密着型サービス事業者に係る法第 42 条の 2 第 1 項本文の指定を取消し、又は期間を定めてその指定の全部又は一部の効力を停止することができる旨を定めている。この規定の文言及び法の趣旨（法第 1 条）によれば、法は、第 78 条の 10 の処分をするに当たり、所轄行政庁に裁量権を与え、処分事由に該当する事業者の行為等の性質・態様、当該行為等により生じた結果やそれによる影響等を総合的に判断して、適正な処分をすることができるようにしたものと解される。そこで、次に、上記の判断基準を踏まえて、本件処分の違法性・不当性について検討する。

当審査会は、以下の理由により、本件処分に違法又は不当な点はないと判断する。そもそも基準条例は、指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関して、指定地域密着型サービス事業者が指定地域密着型サービスの事業を運営するに際して必ず遵守しなければならない必要不可欠の基準を定めている。基準条例第 187 条第 1 項は、「ユニット型指定地域密着型介護老人福祉施設は、入居者に対し、適切な指定地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護を提供することができるよう、従業者の勤務の体制を定めておかなければならない」と定め、同条第 2 項は、「前項の従業者の勤務の体制を定めるに当たっては、入居者が安心して日常生活を送ることができるよう、継続性を重視したサービスの提供に配慮する観点から」職員配置を行わなければならないと定めている。「ユニットごとに、常勤のユニットリーダーを配置すること」は、「入居者が安心して日常生活を送ることができるよう、継続性を重視したサービスの提供に配慮する」ために求められるものであり、「ユニットごとに、常勤のユニットリーダーを配置すること」によって利用者の適正なサービスを受ける権利が確保される。また、入所者の処遇の万全を期すために、基準条例第 151 条第 1 項は、「指定地域密着型介護老人福祉施設に置くべき従業者の員数」について、「生活相談員 1 以上」（第 2 号）と定めるとともに、「第 1 項第 2 号の生活相談員は、常勤の者でなければならない。ただし、サテライト型居住施設にあっては、常勤換算方法で 1 以上とする。」と定めている。既に述べたように、審査請求人は、結果として、人員基準違反及び運営基準違反の状態にあるにもかかわらず指定を受けたと言わなければならないが、基準条例の定める基準は指定地域

密着型サービス事業者が指定地域密着型サービスの事業を運営するに際して必ず遵守しなければならない重要な基準であるから、不正な手段により指定を受けたときは、改善勧告、改善命令を経ずに指定の効力や指定取消処分も可能であると言わなければならない。

さらに、審査請求人は、本件処分によって著しい経済的不利益を受けるが、本件処分は、最も重い指定の取消しには至っておらず、また、期間も3月に限定されており、法的な不利益の程度は一定程度に抑制されていることも指摘されなければならない。

のみならず、審査請求人の介護報酬の請求は、法第78条の10第8号の「地域密着型介護サービス費の請求に関し不正があったとき」に該当することは既に述べたとおりであるが、にもかかわらず、審査請求人は、人員基準及び運営基準に違反していないものとして、介護報酬として146,502円という少なくない金額を減算せずに請求をしている。介護報酬が税金及び介護保険料を財源として賄われていることから、上記不正請求は公益を侵害する行為というべきである。

指定地域密着型サービス事業の運営にとっての人員基準・運営基準の重要性、本件処分による審査請求人の法的不利益の程度、不正請求による公益侵害の重大性に鑑みると、処分をすること自体に違法又は不当な点が認められないことはもちろんのこと、指定の一部効力の停止3月（新規受け入れ停止及び介護報酬上限8割）という内容の本件処分が社会観念上重すぎるものであり、均衡を欠くものであると言えない。

なお、審査請求人は、「当法人は、今年8月29日に実地指導を受けたので、当法人は、直ちに対応し、9月には指導に対して整えた。市の指導に直ちに応じたのであるから、処分をするにあたらぬ。」と主張している。令和元年8月19日付けの「指定地域密着型サービス事業者の実地指導の結果について（通知）」（1介第1902号）には、条例の基準に充たすように生活相談員及びユニットリーダーを配置するよう指導したとの記載がある。当審査会が処分庁に確認したところ、確かに、審査請求人は、上記の指導に応じて、 に常勤換算で1以上の生活相談員を配置し、これにより人員基準違反の状態は解消された。また、審査請求人は、 に上記の基準に適合するように従業者を配置し、運営基準違反の状態も解消された。しかし、市の指導に応じて人員基準違反及び運営基準違反の状態が解消されたからといって、法第78条の10第11号の「指定地域密着型サービス事業者が、不正の手段により第42条の2第1項本文の指定を受けたとき」に該当する人員基準及び運営基準違反があったという事実に基づく本件処分が違法又は不当になるわけではない。

また、審査請求人は、「特別養護老人ホーム の開設のために処分庁の指導に従って、職員の体制を整え、1ユニットだけでオープンにこぎつけたものであつ

て、この開設にあたって、ことさら、厳しい処分を受けるいわれはない」、「役所の指導に従って早急に職員体制を整えたのであり、処分があるならオープンを先に延ばしていた」と主張している。これに対して、処分庁は、「施設開設のため、処分庁が行った指導は、施設の適正な運営を確保し、利用者に適切な介護サービスを行うため、人員基準等を満たすように説明を行ったものである」と主張している。このように審査請求人と処分庁で主張が真っ向から対立している状況にあるが、審査請求人の主張を裏付ける証拠等が存在しない以上、当審査会は、審査請求人の主張の当否について判断することはできない。

この他にも審査請求人は多岐にわたる主張をしているが、本件処分の違法性・不当性に直接関係しないものであるため、当審査会としては、これらの主張について取り上げて、検討を加えることはしない。

4 結論

以上で述べたように本件処分に違法又は不当な点は認められない。したがって、「第1 審査会の結論」のとおり、処分庁が審査請求人に対して令和元年12月11日付けで行った指定の一部効力の停止3月（新規受け入れ停止及び介護報酬上限8割）を内容とする処分に対する審査請求は棄却すべきである。

第5 審議経過

令和2年12月24日 諮問書の受理
令和3年3月11日 調査審議
令和3年6月18日 調査審議
令和3年9月10日 調査審議
令和4年3月25日 書面審議
令和4年3月30日 答申