

保険給付費等の返還を求める住民監査請求の監査結果について

令和元年（2019年）5月15日

八王子市監査委員 伊 藤 達 夫
同 矢 野 和 利

第1 請求の受付

1 請求人

<省 略>

2 請求書の提出

平成31年(2019年)3月19日

3 請求の内容

(1) 主張事実

ア 株式会社住まいる介護(以下「住まいる介護」という。)は、取締役である池田一巳が平成29年5月30日付で退任している(平成29年9月1日登記)事実を隠し、真正な登記事項証明書を提出せず、虚偽の役員名簿、虚偽の誓約書を八王子市に対し提出し訪問介護及び居宅支援(以下「訪問介護等」という。)事業所の指定を受けた。

イ 住まいる介護は、住まいる八王子ケアステーション(以下「ケアステーション」という。)が、訪問介護事業所の指定を受けた当初から、夜間について、訪問介護の職員をサービス付き高齢者向け住宅(以下「サ付高齢住宅」という。)の職員として兼務させており、兼務であれば指定は受けられない。

ウ サ付高齢住宅と訪問介護の職員を違法に兼務させる前提で、兼務予定の事実を隠し、訪問介護の指定を受けたことは、虚偽申請以外の何物でもない。

エ 指定の取消しをされた法人からの返還請求は通常困難であり、住まいる介護からの返還回収ができない恐れも十分考えられることから、事業所が廃止又は取消しを受けていない場合は、ケアステーションのサービス費支給停止の仮処分を求める。

オ 兼務を前提としたサ付高齢住宅の登録は、虚偽登録に当たり、高齢者の居住の安定確保に関する法律(以下「高齢者住まい法」という。)第26条第1項第3号の不正な手段に相当し、その登録を取り消さなければならないことから、サ付高齢住宅に係る固定資産税課税、建築に係る国及び都の登録時点から受給した助成金を返還させなければならない。

カ 住まいる八王子川口町(以下「住まいる八王子」という。)では、日中以外の時間は、敷地内に併設の訪問介護事業所職員が1名以上常駐し、緊急時はサ付高齢住宅職員に連絡をし対応可能としている。しかし、ケアステーションの指定開始時点から、事実上、夜間に訪問介護職員1名の兼務配置で業務を行わせており、おむつ交換など訪問介護サービス提供時などに緊急通報の対応をしなければならず、常勤、非常勤に関わらず、介護保険法及び高齢者住まい法に違反している。

キ 特に夜間について、1名のみの配置で、事実上、訪問介護職員がサ付高齢住宅に常駐する職員として兼務している以上、それに伴う訪問介護は、不正請求となるはずである。

(2) 措置要求

請求人は、次のとおり要求していると解される。

ア 市は、次の理由により、住まいる介護が運営するケアステーションの事業開設の平成29年7月1日から現在までの保険給付費及び生活扶助費について、介護保険法第22条第3項又は不当利得の返還請求等により返還させよ。

(ア) ケアステーションは、真正な登記事項証明書を提出せず、虚偽の役員名簿、虚偽の誓約書を市に提出し、訪問介護等事業所の指定を受けた。指定時に真正な登記事項証明書を提出していない以上、同事業所は指定の資格を有していない。

(イ) 同事業所は、上記(ア)の指定を受けた当初から、訪問介護員等をサ付高齢住宅の職員として兼務させており、人員配置基準違反である。

(ウ) 訪問介護員等をサ付高齢住宅の職員として兼務させれば指定は受けられず、兼務予定の事実を隠し、訪問介護の指定を受けたことは虚偽申請である。

イ ケアステーションが、廃止又は指定取消しを受けていない場合は、市に対して保険給付費支給停止の行政処分又は仮執行停止を求める。

ウ 訪問介護員等をサ付高齢住宅の職員として兼務させる予定の事実を隠した上でのサ付高齢住宅の登録は、虚偽申請に基づく登録に当たり、高齢者住まい法第26条第1項第3号の不正な手段に相当することから、市は、その登録を取り消し、当該住宅に係る固定資産税の減額分、建築に係る国及び都の登録時点からの助成金を返還させよ。

(3) 事実証明書

本件請求書には次の書面が添付されていた。

ア 履歴事項全部証明書の写し

イ とうきょう福祉ナビゲーションによる住まいる八王子ケアステーション(訪問介護)の事業所情報のWeb画面の写し

ウ 介護保険サービス指定申請及び運営の手引きの抜粋

エ サービス付き高齢者向け住宅情報提供システムによる住まいる八王子川口町の平成31年2月22日時点のWeb画面の写し

オ サービス付き高齢者向け住宅情報提供システムによる住まいる八王子川口町の平成31年3月19日時点のWeb画面の写し

4 請求の要件審査

(1) 措置要求アについて

地方自治法(以下「自治法」という。)第242条第1項に規定する住民監査請求は、住民全体の利益を守ることを目的に、当該地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認められる場合に、その監査を求め、当該行為の防止、是正等の措置を監査委員に請求する権能を住民に与えたものであり、当該監査請求を行う場合には、その対象となる財務会計上の行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的にしていることが必要とさ

れる。

また、財務会計上の行為等に係る違法・不当の事実又は理由については、具体的かつ客観的に摘示することが必要であり、違法・不当の根拠を請求人の倫理観や一般論に求めることは認められない。

これらの点を踏まえ、本件請求について見てみると、請求人は保険給付費のほかに生活扶助費の返還請求による返還を要求しているが、本請求書及び事実証明書において、ケアステーションに返還を求める保険給付費の対象期間は特定されているものの、ケアステーションが生活扶助費の対象者へ訪問介護サービス提供業務を実施していることについては摘示されていない。

「監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の書類等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる」との最高裁判所の判決(最高裁平成16年11月25日)とあることから、訪問介護事業所の指定という事実が確認されているのであれば、介護保険法第41条第1項に規定されているとおり、当該事業所に対して保険給付費の支給という特定の財務会計上の行為を認識することは可能と判断できる。しかし、生活扶助費の支給という特定の財務会計上の行為まで認識するためには、生活扶助費の対象者が当該事業所の訪問介護サービス提供業務を受けていることが確認できることが必要であり、本請求書及び事実証明書にはこのような記載が見当たらないため、生活扶助費については個別的、具体的な摘示がされていないと言わざるを得ない。

よって、請求人が返還を請求している生活扶助費については、監査を実施しないこととした。

(2) 措置要求ウについて

住民監査請求は、前記(1)のとおり、地方公共団体の財務会計上の行為等に限定して措置を求めることができる制度である。

請求人が求めているサ付高齢住宅登録時点からの国及び都の助成金は、本市の財務会計上の行為等に該当しないことから、自治法に基づくところの要件適格性は認められない。

よって、請求人が返還を請求している国及び都の助成金については、監査を実施しないこととした。

(3) 請求の期限について

自治法第242条第2項本文は、地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為が、たとえ違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことは法的安定性を損い好ましくないとして、監査請求のできる期間を1年と定めている。

その一方で、同項ただし書きは、「正当な理由」があるときは例外として、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、監査請求をすることができるようにしている。そして、「正当な理由」の有無については、最高裁判所は、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足り

る程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとしている(最高裁平成14年9月12日判決)。

また、相当な期間内とは、同判決によれば、概ね2か月以内の期間をいうものと解するのが適当とされている。

以上を踏まえ、請求内容について見てみると、請求人は、そもそも、保険給付費の支給という財務会計上の行為について違法又は不当であると主張しているのではなく、当該財務会計上の行為の先行行為である訪問介護事業所の指定という行為の違法性又は不当性を訴えているのであり、当該指定行為が違法又は不当であるから、これに基づいて行われた財務会計上の行為も同様に違法又は不当であるので保険給付費を返還せよと主張しているのである。よって、請求人が監査請求をするに足る程度に違法又は不当な財務会計上の行為の存在を知ることができたときは、当該財務会計上の行為の先行行為となる訪問介護事業所の指定に対しての違法又は不当について知ることができたときと解することができる、この場合の当該行為の存在を知ることができたときは、前記3(3)事実証明書アに記載されている日付である平成31年2月19日が該当すると推認できる。

これは、固定資産税額の減額という財務会計上の行為とサ付高齢住宅の登録という先行行為においても同様であり、サ付高齢住宅の登録に対しての違法又は不当について知ることができたときは、前記3(3)事実証明書オに記載されている日付である平成31年3月19日が該当すると推認できる。

以上のそれぞれの日付を起算日とした場合、請求人が本市に監査請求した日が平成31年3月19日であり、いずれの期間も2か月以内であることから、相当な期間内に監査請求がなされたと判断できる。

よって、本請求には、「正当な理由」があり、当該行為があった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、監査請求をすることができるものと認める。

以上、本請求は、前記(1)及び(2)以外については所要の法定要件を具備していると認め、平成31年3月29日にこれを受理した。

(4) 請求人について

請求人については、平成31年3月19日付の監査請求において、前記1の氏名で受付し、同年3月29日に実施した要件審査において要件を具備しているものと認め、本件の請求人と判断した。

その後、同年4月9日付で、政治団体「◎◎◎◎」(以下「◎◎◎◎」という。)について請求人として追加する旨の申請が行われた。当該申請については、規定上、後日請求人を追加することについて禁止していないこと、住民監査請求制度が、1件の請求書に複数名を記載して請求することを認めていることから受付を行った。

そこで、◎◎◎◎が本請求の請求人としての要件を具備しているかについて、次のとおり判断する。

住民監査請求は、前記(1)のとおり、住民全体の利益を守るという見地から、当該地方公共団体の構成員である住民に対し、違法若しくは不当な財務会計上の行為等の

防止又は是正を監査委員に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。従って、住民監査請求ができるのは、当該地方公共団体の住民であり、住民であれば、法律上の行為能力が認められる限り、個人であると法人であることを問わないとしている。そして、住民とは当該普通地方公共団体の区域内に住所を有する者であり、住所とは生活の本拠を言うが、法人においては活動の拠点をいい、主たる事務所の所在地又は本店の所在地をいう。よって、地方公共団体の区域内に主たる事務所又は本店の所在地がある法人が、当該地方公共団体において監査請求をすることができる。

法人格のない団体については、原則として権利能力を有しないため、団体としては監査請求をすることができないと解されるが、ただし、当該団体に権利能力のない社団の法理が適用される場合には、法人格が付与されたのと同等に扱われるため監査請求をすることができると解される。なお、この場合においても、当該団体の主たる事務所が当該地方公共団体の区域内にあることが前提となる。

権利能力のない社団の法理の適用要件については、最高裁判所は「団体としての組織をそなえ、そこには多数決の原則が行われ、構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、しかしてその組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものでなければならない」としている(最高裁昭和39年10月15日判決)。また、この場合、住民でない者たちが監査請求を行うことを目的に参集し、権利能力のない社団を結成して、その主たる事務所を当該地方公共団体の区域内に置くことによって監査請求を行うことも可能となるが、これは前記した住民監査請求の制度趣旨に反するものである。従って、権利能力のない社団の設立目的が上記のようなものであると認められる場合には、当該社団は権利能力のない社団の法理を濫用するものであり、監査請求をすることはできないと解される。

以上を踏まえ、請求人の追加として申請のあった◎◎◎◎について検討する。

◎◎◎◎は、平成31年3月8日に2名の個人の参加によって設立された団体であり、主に次の事項を定めた規約を有している。

ア 主たる事務所を市内におき、活動地域は全国とする。

イ 政治の浄化、政治倫理の確立を目指し、明るい選挙の実現に係るあらゆる政治活動を行い、あわせて会員相互の親睦を深めることを目的として、講演会、座談会等の開催、会報等の発刊及び配布、関係諸団体との連携、その他目的達成のため必要な事業を行う。

ウ 会員は、目的に賛同し申込書を提出した者とする。

エ 役員は、代表、会計責任者及び監事を置き、これらは総会において選出し、任期は2年とする。

オ 会長は、通常総会のほか必要に応じて臨時総会及び役員会を招集する。

◎◎◎◎の設立時の構成は、会計責任者を兼務する代表及び監事の2名であり、請求人の追加の申請のあった同年4月9日現在においても、構成に変更がないことを確認している。そのため、このまま退会等により構成員の変更があった場合には1名の会員となり、組織又は団体として存続が不可能となる。また、2名という団体としては最

少人数で構成されていることから、役員の選出等の決定事項について、多数決の原理に基づき行われているかについては疑義が生じるところである。さらに、当該団体は、事業内容は上記のとおりであるが、活動実績としては、本請求における請求人の追加の申請以外は、議員と数回打合せを行っていることが確認できているだけである。また、当該団体は、活動地域を全国としていることから、本市市民ではない者が会員となっていることが認められる。

以上のことから、当該団体は、権利能力のない社団の法理の適用要件を満たしておらず、また、団体の設立目的は現時点においては専ら監査請求を行うことにあり、本市市民ではない者にもこれに主体的に関与することを可能にすることを意図的にしているものと解することが相当である。

よって、◎◎◎◎は、本請求における請求人としての要件を具備していないと判断する。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件保険給付費の支給等が適正であったか及び固定資産税の減額が必要であったかについて、ケアステーション及び住まいる八王子に関する次の事項を監査の対象とした。

- (1) 訪問介護事業所としての指定手続
- (2) サ付高齢住宅の登録手続
- (3) 保険給付費の返還請求の適正性
- (4) 保険給付費の支給停止の必要性

2 監査対象部課

本件訪問介護事業所の指定並びにサ付高齢住宅の登録に関連した事務を所掌している次の各部課を監査対象部課とした。

- (1) 指定居宅サービス事業者(以下「指定事業者」という。)の指定及び行政処分に関する事務を所掌している福祉部高齢者いきいき課(以下「高齢者いきいき課」という。)
- (2) 指定事業者の現地検査等に関する事務を所掌している福祉部指導監査課(以下「指導監査課」という。)
- (3) 指定事業者に係る保険給付費の支払、徴収に関する事務を所掌している福祉部介護保険課(以下「介護保険課」という。)
- (4) サ付高齢住宅の登録に関する事務を所掌しているまちなみ整備部住宅政策課(以下「住宅政策課」という。)

3 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたが、陳述は行われず、新たな証拠の提出もなかった。

4 関係職員に対する事情聴取

- (1) 平成31年3月20日に高齢者いきいき課、介護保険課、指導監査課、住宅政策課の職員に対して事情聴取を行った。
- (2) 平成31年3月25日に高齢者いきいき課の職員に対して事情聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

請求人が提出した事実証明書、監査対象部課が提出した関係書類、監査対象部課の職員に対する事情聴取により確認した事実の概要は次のとおりである。

(1) 介護保険について

ア 制度概要

平成12年に開始した介護保険制度は、被保険者が市区町村に申請して要介護認定を受け、その度合いに応じて居宅サービス計画等を作成し、被保険者が介護サービス事業者との契約に基づき居宅サービス、施設サービス等(以下「介護サービス」という。)を受けることができるというものである。

保険料を徴収し、制度を運営する主体(以下「保険者」という。)は市区町村である。被保険者は、65歳以上の第1号被保険者、医療保険に加入する40歳から64歳までの第2号被保険者とに区分されている。第2号被保険者については、初老期認知症など16種類の特定期病に該当する者のみが介護サービスを受けることができる。

被保険者は、保険者に保険料を支払い、また、介護サービスを利用した際は、被保険者の所得に応じ原則として介護サービスにかかる費用の1割、2割又は3割を自己負担する。自己負担分以外の費用(以下「保険給付費」という。)については、保険者の負担となるが、この財源のうち半分は保険料、残り半分は公費である。

イ 指定事業者の指定申請及び指定について

(ア) 指定事業者の指定事務を行う者について

介護保険法に基づき要介護認定を受けた被保険者(以下「要介護被保険者」という。)に対する居宅サービスの提供を希望する事業者は、指定事業者の指定を受ける必要があり、この指定は、介護保険法第41条及び第70条により、都道府県知事が当該事業者の申請に基づき居宅サービス事業を行う事業所ごとに行うとされている。

都道府県知事が行うとされる上記指定については、介護保険法第203条の2及び介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令の規定により、中核市においては中核市で処理するものとされていることから、中核市である本市において処理する事務である。(以下、条文中の都道府県は市と読み替えて記載する。)

(イ) 指定事業者の指定申請について

居宅サービスとは、介護保険法第8条第1項で規定される訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、訪問リハビリテーション、居宅療養管理指導、通所介護、通所リハビリテーション、短期入所生活介護、短期入所療養介護、特定施設入居者生活介護、福祉用具貸与及び特定福祉用具販売をいう。

指定事業者の指定を受けようとする者は、介護保険法施行規則第114条第1項の規定により、次に掲げる事項を記載した申請書又は書類を市に提出しなければならないとされている。

- a 事業所の名称及び所在地
- b 申請者の名称及び主たる事務所の所在地並びに代表者の氏名、生年月日、住所及び職名
- c 当該申請に係る事業の開始の予定年月日
- d 申請者の登記事項証明書又は条例等
- e 事業所の平面図
- f 利用者の推定数
- g 事業所の管理者の氏名、生年月日及び住所並びにサービス提供責任者の氏名、生年月日、住所及び経歴
- h 運営規程
- i 利用者からの苦情を処理するために講ずる措置の概要
- j 当該申請に係る事業に係る従業者の勤務の体制及び勤務形態
- k 介護保険法第70条第2項各号に該当しないことを誓約する書面
- l その他指定に関し必要と認める事項

なお、本市においては、八王子市指定居宅サービス事業者、指定居宅介護支援事業者、介護保険施設及び指定介護予防サービス事業者に係る指定等に関する規則(以下「事業者の指定等に関する規則」という。)第2条で申請は市長が定める様式により行うとされ、申請書の様式が定められている。

介護保険法第75条では、指定事業者は、居宅サービスの種類に応じ、介護保険法施行規則第131条第1項各号で定める事項(事業者の法人情報に関する事項である法人代表者の変更や役員の変更等、事業所情報に関する事項である管理者の氏名及び住所等)に変更があったときは、10日以内にその旨を市に届け出なければならないと規定されているが、届出を怠った場合の罰則規定については特段設けられていない。本市における上記届出についても、事業者の指定等に関する規則第2条で届出は市長が定める様式により行うとされ、変更届出書の様式が定められている。

また、高齢者いきいき課が作成した介護保険サービス指定申請及び運営の手引き(以下「手引」という。)には、申請書類の受理後、指定されるまでの間に申請内容と異なる状況になった場合は、申請書類を差し替える必要があると記載されている。

(ウ) 指定事業者としての指定について

高齢者いきいき課では、上記(イ)の指定申請に対し、介護保険法第74条及び八王子市指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営の基準に関する条例(以下「人員等の基準に関する条例」という。)の規定に基づき、訪問介護事業を行う指定事業者が当該事業を行う事業所ごとの基準及び人員等が要件を満たしているかどうか等を審査した上で、指定事業者としての指定の可否について決定している。

指定申請に対し指定をしてはならない場合については、介護保険法第70条第2項各号で規定されており、主な内容は、次のとおりである。

- a 申請者が本市の条例で定める者でないとき。
- b 当該申請に係る事業所の従業者の知識及び技能並びに人員が、本市の条例で定める基準及び員数を満たしていないとき。
- c 申請者が法人で、その役員等のうちに介護保険法第70条第2項第4号から第6号まで又は同項第7号から第9号までのいずれか(以下「欠格条項」という。)に該当する者がいるとき。

上記aの本市の条例で定める者については、八王子市介護保険法施行条例第3条により法人と規定している。

上記bの本市の条例で定める員数については、人員等の基準に関する条例第5条第1項の規定により、指定訪問介護事業所では、常勤換算方法で2.5以上の訪問介護員等を置くべきとされる。

常勤換算方法とは、当該事業所の従業者の勤務延時間数を、当該事業所の就業規則等において定める常勤の従業者が勤務すべき時間数(週32時間を下回る場合は、32時間を基本とする。)で除することにより換算する方法である。ここでいう勤務延時間数とは、当該事業のサービスに従事する勤務時間の延べ数であり、例えば、訪問介護員等が他の職務等と兼務する場合、訪問介護サービス提供業務に従事した時間数だけを算入することとなる。

また、人員等の基準に関する条例第5条第2項では、常勤の訪問介護員等のうち、利用者の数が40又はその端数を増すごとに1人以上の者をサービス提供責任者としなければならないとし、あわせて、同条例第6条第1項で、訪問介護事業所を管理する者(以下「管理者」という。)を置かなければならないと規定されている。

さらに、訪問介護員等が兼務を行うことに関しては、次のとおり規定されている。

サービス提供責任者については、人員等の基準に関する条例第5条第4項で訪問介護サービス提供業務に支障がない場合に、同一敷地内にある指定定期巡回・随時対応型訪問介護看護事業所等の一部の指定地域密着型サービスを行う事業所に従事できると規定されている。また、管理者については、同条例第6条第2項で訪問介護事業所の管理上支障がない場合には、当該事業所の他の職務に従事し、又は同一敷地内にある他の事業所、施設等の職務に従事できると規定されている。サービス提供責任者及び管理者以外の訪問介護員(訪問介護の提供にあたる介護福祉士等)については、兼務を行うことに関する規定は特にない。

(エ) 本件における指定申請及び指定について

a 指定申請について

本市は、住まいる介護が提出した、事業等の種類を訪問介護、事業開始予定年月日を平成29年7月1日とする指定居宅サービス事業者指定(許可)申請書(以下「指定申請書」という。)を平成29年5月24日に受理した。指定申請書は、本市で定めた様式が使用されており、次の書類と併せて提出された。

- (a) 訪問介護・介護予防訪問介護事業所の指定に係る記載事項
- (b) 従業者の勤務の体制及び勤務形態一覧表

- (c) 雇用契約書の写し(4名分)
- (d) 介護福祉士登録証、修了証明書及び修了証書の写し(4名分)
- (e) 住まいる介護 就業規則・賃金規程
- (f) 管理者経歴書
- (g) サービス提供責任者経歴書
- (h) 組織図
- (i) 定款(会社保存原本の写し)及び同定款を原本とする公証人役場の認証
- (j) 臨時取締役会議事録(平成29年5月15日開催分)
- (k) 履歴事項全部証明書(平成29年5月1日証明分)
- (l) ケアステーションの平面図及び建物外観等写真9枚
- (m) 訪問介護(介護予防訪問介護) 予防訪問介護相当サービスの運営規程
- (n) 収支見込シミュレーション
- (o) 利用者からの苦情を処理するために講ずる措置の概要
- (p) 法人代表者等誓約書(居宅サービス(予防含む。))
- (q) 役員名簿
- (r) 決算報告書(平成28年2月15日～平成28年12月31日)
- (s) 事業計画書
- (t) ビジネス保険証券の写し
- (u) 介護給付費及び介護予防・日常生活支援総合事業費算定に係る体制等
状況一覧表
- (v) 老人福祉法上の届出チェックリスト
- (w) 老人居宅生活支援事業開始届
- (x) 建築物等に係る関係法令確認書
- (y) 新規指定申請提出書類一覧(訪問介護)

提出された申請書類及び添付書類については、上記イ(イ)の記載事項が記載されていることが確認された。

しかしながら、添付書類のうち、履歴事項全部証明書(以下「証明書」という。)については、請求人が事実証明書として提出した証明書の写し(平成31年2月19日証明分)を見たところ、指定申請受付後の平成29年5月30日付で役員1名の辞任があり、この辞任の登記が平成29年9月1日付で行われていることが記録されていたが、上記役員の辞任に伴う証明書の差し替えや変更の届出は行われていなかった。

b 指定について

高齢者いきいき課は、上記aの指定申請に基づく内容審査を行った結果、必要な要件を満たしていることが認められたため、平成29年6月19日付で、ケアステーションを指定訪問介護事業所として指定することを決定し、同年6月23日付で、住まいる介護に主に次の内容を記した指定通知書を送付している。

- (a) 事業所名 住まいる八王子ケアステーション
- (b) 指定年月日 平成29年7月1日

- (c) サービスの種別 訪問介護
- (d) 指定有効期限 平成35年6月30日

申請書類等から要件を満たしていることが確認できる主な事項については、次のとおりである。

- (a) 申請者については、上記a(k)証明書により法人であること。
- (b) 当該指定申請に係る事業所の訪問介護員等の人員が、本市の条例で定める員数を満たしていることについては、上記a(b)従業者の勤務の体制及び勤務形態一覧表により、規定員数2.5を上回っていること。
- (c) 当該法人の役員等について、上記a(k)証明書、a(p)法人代表者等誓約書及びa(q)役員名簿により、欠格条項に該当していないこと。
- (d) サービス提供責任者については、上記a(b)従業者の勤務の体制及び勤務形態一覧表、a(d)介護福祉士登録証、a(g)サービス提供責任者経歴書、a(n)収支見込シミュレーションにより、介護福祉士の資格を有し、専ら指定訪問介護に従事する者で当該事業所の利用者数に応じた1名をサービス提供責任者として選任していること。
- (e) 管理者については、上記a(f)管理者経歴書により選任されていること、及びa(b)従業者の勤務の体制及び勤務形態一覧表により、当該事業所における訪問介護員の職務と兼務すること。

申請書類及び添付書類から判断する訪問介護員等の兼務状況については、申請時においては要件に適合していた。

しかしながら、請求人が提出した事実証明書を見たところ、上記イ(ウ)で示した、サービス提供責任者が可能とされている兼務の要件に適合しない、日中以外の時間帯において、住まいる八王子職員としての業務に従事していると疑われる状況が記載されていたことから、監査対象部課を通じて平成29年7月分のケアステーション業務日誌等の提出を受け、ケアステーションの本件指定時において要件を満たすと判断された事項のうち、サービス提供責任者の兼務状況及びケアステーションにおける訪問介護員等の員数について更なる確認を行った。

- (a) サービス提供責任者の兼務状況について

勤務予定表及び業務日誌からは、サービス提供責任者が平成29年7月中に3回夜勤に従事していること、及び19時から翌朝7時までは職員1名体制での勤務となることが確認できた。なお、介護実施記録からは、夜勤を実施した3回について、短時間ではあるが訪問介護サービス提供業務が行われていたことが確認できた。また、業務日誌の確認により、夜勤の時間帯において、入居者に対して居宅サービス計画書に基づく訪問介護サービス提供業務とは異なる、住まいる八王子職員が行うべきサービスの提供を行っている状況が明らかになった。提供されていた主なサービスは、次のとおりである。

- I 20時以降1～2時間ごとの入居者に対する見回り及び声掛け
- II 入居者からの依頼に基づくポットのお湯の提供

Ⅲ 排便及び排尿のサポート

Ⅳ 着替えの介助

以上のことから、サービス提供責任者においては、上記イ(ウ)の兼務要件に適合しない業務の実態があることを確認した。

(b) ケアステーションにおける訪問介護員等の員数について

サービス提供責任者以外の管理者及び訪問介護員は、訪問介護員と住まいる八王子職員として兼務することは違法ではないが、訪問介護員等が住まいる八王子職員との兼務である場合は、住まいる八王子職員としての勤務時間を、ケアステーションの訪問介護員等としての勤務時間に含めることができない。そのため、ケアステーションにおける訪問介護員等の人員配置の算出においては、住まいる八王子職員として従事した時間数を除かなければならない。

そこで、訪問介護サービスへの従事時間と住まいる八王子職員としてのサービス提供時間の確認を行ったところ、次のような状況が確認された。

I 住まいる八王子職員の勤務状況を記載した業務日誌が作成されていない。

II 職員の勤務予定表が、各事業ごとに区分して作成されていない。

III 訪問介護サービス提供業務の実施記録は確認できるものの、業務日誌からは、それに付随する準備等の事務に要した時間を確認することができない。

IV 業務日誌からは、訪問介護員等が住まいる八王子入居者に対し、日中の時間に主に次のような住まいる八王子職員としてサービスの提供を行っている記録はあるものの、当該サービスに要した時間、人数等を確認することができない。

i 入居者に対するレクリエーション

ii 空き室の掃除

iii 病院への付き添い

ウ 行政処分及び指定取消し事例について

指定事業者に係る行政処分は、介護保険法第77条第1項各号のいずれかに該当する場合に行われるものである。上記規定に基づき本市では、平成29年度に一事業者が運営する3か所の介護サービス事業所に対し指定取消しの行政処分等を行う旨の決定をし公表している。当該処分の理由は、次のとおりである。

(ア) 不正の手段による指定申請

(イ) 不正請求(資格がない従業員のサービス提供等)

(ウ) 虚偽報告(勤務実態のない従業員が作成したとする書類の提出等)

(エ) 虚偽答弁(元従業員がサービス提供を行っていたとする証言等)

(オ) 法令違反(上記(ア)から(エ)までの不正及び虚偽)

エ 保険給付費の支払について

(ア) 保険給付費の支払事務について

介護保険法第41条第6項では、要介護被保険者のうち、居宅において介護を受ける者が指定事業者から指定居宅サービスを受けたとき、本市は、要介護被保険者が指定事業者を支払うべき指定居宅サービスに要した費用のうち、居宅サービス費として当該要介護被保険者に対し支給すべき額の限度において、要介護被保険者に代わり指定事業者を支払うことができると規定している。

上記支払については、介護保険法第41条第9項の規定により、指定事業者から保険給付費の請求があったときは、厚生労働大臣が定める基準等に照らして審査した上で支払うこととされている。

また、この保険給付に係る審査及び支払に関する事務については、介護保険法第41条第10項で国民健康保険団体連合会に委託することができると規定されており、本市においても、東京都国民健康保険団体連合会(以下「国保連」という。)に審査及び支払を委託して実施している。

実際の事務処理としては、国保連において、指定事業者から提出された保険給付費の請求内容を審査し、審査を行った翌月に支払を行う。同時に、審査翌月には本市へ保険給付費の請求書が送付され、本市はこの請求に基づき国保連へ保険給付費の支払を行う。

(イ) 居宅介護サービスに係る保険給付費の支払実績

平成29年度、本市が支出した居宅介護サービスに係る保険給付費は(国保連への委託分については、国保連での審査期間が平成29年4月から平成30年3月までのもの)、138億1,753万9,949円である。

(ウ) 本件指定事業者に対する保険給付費の支払実績

ケアステーションの平成29年7月から平成31年2月までの訪問介護サービス提供業務に対する保険給付費は、4,404万4,231円である。(なお、この金額は、過誤申立又は月遅れ請求等により今後変動する可能性がある。)

オ 保険給付費の支払停止及び返還請求事例について

本市において指定事業者等に対する保険給付費の支払停止を行った事例は確認できなかったが、行政処分等により介護保険法第22条の規定に基づく保険給付費の返還が必要となった場合は、指定事業者等に対し返還請求を行っている。

平成29年度は、上記ウによる行政処分等に基づき、介護保険法第22条第3項に基づく加算をした上で返還請求を行った。

(2) サ付高齢住宅における登録制度について

ア 制度概要

平成23年に高齢者住まい法の改正に伴い、サ付高齢住宅の登録制度に関する規定が追加され、高齢者に適したバリアフリー構造で一定の面積と設備を有する民営の賃貸等の住宅であるサ付高齢住宅において、高齢者単身・夫婦等世帯の入居者に対し安否確認や生活相談といった見守りサービスを提供する事業を行う者は、高齢者住まい法第5条で賃貸住宅を構成する建築物ごとに、登録を受けることができるとされて

いる。

上記登録については、高齢者住まい法の規定に基づき、都道府県知事が行い、登録基準に適合しているか審査する。なお、高齢者住まい法第77条の大都市等の特例により、指定都市及び中核市においては、当該指定都市又は中核市の長が行うものとされていることから、中核市である本市において処理する事務である(以下、条文中の都道府県は市と読み替えて記載する。)。家賃やサービスなど住宅に関する情報が登録・公開されることにより、高齢者自らのニーズにあった住まいの選択が可能となる。

イ サ付高齢住宅事業の登録申請について

サ付高齢住宅事業の登録を受けようとする者は、高齢者住まい法第6条第1項に基づき国土交通省・厚生労働省関係高齢者の居住の安定確保に関する法律施行規則(以下「国交省等住まい法施行規則」という。)で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を市長に提出しなければならない。また、申請書には、国交省等住まい法施行規則で定める入居契約に係る約款等を添付しなければならないとされている。

(ア) 商号、名称又は氏名及び住所

(イ) 事務所の名称及び所在地

(ウ) 法人である場合においては、その役員の氏名

(エ) 未成年者である場合においては、その法定代理人の氏名及び住所(法定代理人が法人である場合においては、その商号又は名称及び住所並びにその役員の氏名)

(オ) サ付高齢住宅の位置

(カ) サ付高齢住宅の戸数

(キ) サ付高齢住宅の規模

(ク) サ付高齢住宅の構造及び設備

(ケ) 入居者の資格に関する事項

(コ) 入居者に提供する高齢者生活支援サービス(状況把握サービス、生活相談サービスその他の高齢者が日常生活を営むために必要な福祉サービスであって国交省等住まい法施行規則で定めるものをいう。以下同じ。)の内容

(サ) サ付高齢住宅事業を行う者が入居者から受領する金銭に関する事項

(シ) 終身又は入居者と締結するサ付高齢住宅への入居に係る契約(以下「入居契約」という。)の期間にわたって受領すべき家賃等(家賃又は高齢者生活支援サービスの提供の対価をいう。以下同じ。)の全部又は一部を前払金として一括して受領する場合にあっては、当該前払金の概算額及び当該前払金についてサ付高齢住宅事業を行う者が返還債務を負うこととなる場合に備えて講ずる保全措置に関する事項

(ス) 居住の用に供する前のサ付高齢住宅にあっては、入居開始時期

(セ) 入居者に対する保健医療サービス又は福祉サービスの提供について高齢者居宅生活支援事業を行う者と連携及び協力をする場合にあっては、当該連携及び協力に関する事項

(ソ) その他国交省等住まい法施行規則で定める事項(サ付高齢住宅の名称、竣工の年月等)

ウ 登録について

高齢者住まい法第7条第1項の規定により、市長は、登録申請が基準に適合していると認めるときは、同法第8条第1項の規定により登録を拒否する場合を除き、その登録をしなければならないとされている。

登録を拒否する場合の主なもの、次のとおりである。

(ア) 申請書若しくはその添付書類のうちに重要な事項について虚偽の記載があり、若しくは重要な事実の記載が欠けているとき。

(イ) 登録を受けようとする者が次のいずれかに該当するとき。

- a 成年被後見人又は被保佐人
- b 破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者
- c 禁錮以上の刑に処せられ、又はこの法律の規定により刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して1年を経過しない者
- d 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第2条第6号に規定する暴力団員又は同号に規定する暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者
- e 暴力団員等がその事業活動を支配する者

エ 本件における登録申請及び登録について

(ア) 登録申請について

本市は、一般社団法人住まいる21(以下「住まいる21」という。)が提出したサ付高齢住宅事業登録申請書(以下「登録申請書」という。)を平成28年7月20日に受理した。登録申請書には添付書類として次に掲げる書類が添えられていた。

- a 縮尺、方位並びにサービス付き高齢者向け住宅及び国交省等住まい法施行規則第11条第1号の規定により同号イ及びロに掲げる者のいずれかが常駐する場所を示した付近見取図
- b 住宅及びその敷地又は当該敷地に隣接する土地に存する高齢者居住生活支援施設のそれぞれの敷地内における配置図
- c 間取り、各室の用途及び設備の概要を表示した各階平面図
- d 加齢対応構造を表示した書類(部屋タイプ別平面詳細図及び共同利用部分平面詳細図)
- e 共同利用部分の面積を表示した書類
- f 加齢構造等(バリアフリー)のチェックリスト
- g 入居契約の登録基準適合性に関するチェックリスト
- h 賃貸借契約書(案)
- i 入居契約重要事項説明書
- j 生活支援サービス契約書(案)
- k 生活支援サービス重要事項説明書、食事サービス契約書(案)
- l 東京都における「高齢者向け住宅における生活支援サービス提供のあり方指

針」の遵守及び「八王子市サービス付き高齢者向け住宅における生活支援サービス提供のあり方指針」の尊重に関する誓約書

- m 高齢者の虐待防止策に関する確認書
- n サービス付き高齢者向け住宅の生活支援サービス公表届
- o 申請者の土地建物賃貸借予約契約書の写し、土地建物賃貸借契約書(案)
- p 食事の委託契約書(案)
- q 履歴事項全部証明書の写し
- r 法人定款の写し
- s 誓約書(高齢者住まい法第7条第1項第6号、第7号に掲げる基準に適合することを誓約する書類)
- t 誓約書(高齢者住まい法第8条第1項各号の欠格要件に該当しない者であることを誓約する書類)
- u 建築基準法第6条第1号の建築確認済証の写し

提出された申請書類及び添付書類については、上記イの記載事項が記載されており、また、入居契約に係る約款等が提出されていることが確認された。

(イ) 登録について

住宅政策課は、上記エ(ア)の登録申請に基づく内容審査を行った結果、当該登録申請は登録基準に適合しているものと認められたため、平成28年8月24日付で登録を決定し、高齢者住まい法第7条第3項の規定に基づき、同日付で住まいる21に主に次の内容を記した登録通知書を送付している。

- a 登録年月日 平成28年8月24日
- b 登録番号 八16002
- c 登録申請者 所在地 東京都新宿区西新宿7-22-37-5階
氏名 一般社団法人 住まいる21
代表理事 白倉 正行
- d 住宅の名称 住まいる八王子川口町
- e 住宅の位置 八王子市川口町1417-1

オ 登録取消しについて

高齢者住まい法第26条において、市長は、登録事業者が次のいずれかに該当するときは、その登録事業の登録を取り消さなければならないと規定されている。

(ア) 高齢者住まい法第8条第1項第1号、第3号、第5号又は第9号のいずれかに該当するに至ったとき。

(イ) 登録事業者が次に掲げる場合に該当するときは、それぞれ当該aからcまでに定める者が、高齢者住まい法第8条第1項第1号から第3号まで又は第5号のいずれかに該当するに至ったとき。

- a 営業に関し成年者と同一の行為能力を有しない未成年者である場合 法定代理人(法人である場合においては、その役員を含む。)
- b 法人である場合 役員又は高齢者住まい法第8条第1項第7号の政令で定める使用人

- c 個人である場合 高齢者住まい法第8条第1項第8号の政令で定める使用人
- (ウ) 不正な手段により高齢者住まい法第5条第1項の登録を受けたとき。

2 監査対象部課による説明

監査対象部課からは、次のとおり説明があった。

(1) 介護保険について

ア 本件事業者の指定における申請内容の確認について

(ア) 指定申請書に添付された証明書の内容相違について

平成29年5月24日付で受理した添付書類の証明書の内容が、事業者の指定時点の内容と相違していることについて、本市が当該事実を認識したのは、住まいる介護が新たな事業所の指定申請書を提出した平成29年11月24日である。

新たな指定申請書の添付書類として提出された証明書により、役員の変更の事実を認知したことから、住まいる介護に電話で確認を行い、この確認をもって事業所台帳の内容修正を行った。

役員の変更については、介護保険法第75条の規定に基づく届出を要するが、当該変更は、新たな役員の追加でなく、提出された宣誓書をもって欠格条項に該当していないことを既に確認している役員の辞任であったことから、内容変更届の提出は求めなかった。

住まいる介護については、当初の指定申請書に添付された証明書により法人格を有していることを確認している。欠格条項に該当しない役員1名の辞任によってその法人格が失われるものではなく、当該変更が事業者指定に係る判断そのものに影響を与えるほどのものではないことから、虚偽の申請による事業所の指定には該当しない。

また、変更届を提出していないことは、介護保険法の規定に反するものの、指定取消しの行政処分等に該当するほどの重大な瑕疵であるとは言えないと判断している。

(イ) サービス提供責任者の他業務等への従事(兼務)について

サービス提供責任者については、常勤専従が要件となっており、また兼務できる事業所等も限定されているが、ケアステーションと同一敷地内で運営されている住まいる八王子は、兼務が可能とされる事業所には含まれない。

そこで、住まいる八王子及びケアステーションから提出された平成29年7月から9月分までの職員の勤務予定表及びタイムカード、ケアステーションの業務日誌等の内容を確認したところ、提出書類からサービス提供責任者が、住まいる八王子職員として業務に従事していると疑われる状況が確認された。

このうち、日勤勤務については、複数名の訪問介護員が在籍していることからサービス提供責任者が訪問介護以外の業務に従事していたとは断定できない。

しかしながら、夜間勤務は1名で行われていることから、業務日誌に記録された入居者からのナースコールにより対応した業務については、住まいる八王子職員として提供したサービスであると推測でき、人員等の基準に関する条例第5条第4

項の規定に違反する状況があったと認められる。

(ウ) ケアステーションにおける訪問介護員等の員数について

ケアステーションが事業所に置くべき訪問介護員等の員数は、人員等の基準に関する条例第5条第1項の規定により常勤換算方法で2.5以上である。ケアステーションにおける員数の換算においては、訪問介護員等が住まいる八王子職員としてサービスを提供している時間を除いて算出しなければならないことから、両事業への従事時間が明確に分けて記録されている必要がある。

そこで、上記(イ)で提出された書類を確認したところ、住まいる八王子職員と訪問介護員等としての勤務形態等が混同して作成されていることが分かった。

ケアステーションに確認したところ、当該期間における業務日誌等は提出済みの勤務形態を混同して作ったものしか存在せず、明確に分けることはできないとのことであった。また、夜間勤務についても、住まいる八王子職員兼訪問介護員として勤務していたとのことであり、時間を切り分けることは難しいとのことであった。

業務日誌には、NC「ナースコール」にて対応した記録が複数あり、この部分については住まいる八王子職員としてサービス提供を行ったと推測できるが、員数については、提出書類からは従事時間の区分が困難なことから、明確に判断することはできなかった。

なお、住まいる八王子職員と訪問介護員等とを兼務する職員の各事業ごとの勤務表の記録については、高齢者いきいき課及び指導監査課の指導により、現時点では各事業ごとに分けて作成されており、改善が図られている。

(2) サ付高齢住宅における登録制度について

ア 登録後の検査について

高齢者住まい法第24条で、市長は、必要な限度において、登録事業者又は登録事業者から登録住宅の管理若しくは高齢者生活支援サービスの提供を委託された者(以下「管理等受託者」という。)に対し、その業務に関し必要な報告を求め、又はその職員に、登録事業者若しくは管理等受託者の事務所若しくは登録住宅に立ち入り、その業務の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、又は関係者に質問させることができるとされていることから、住宅政策課及び高齢者いきいき課は、住まいる八王子に対して平成29年10月27日に立入検査を実施した。上記立入検査時の立入検査報告書には、次の2点の指導事項が記載されていた。

(ア) 登録事項の変更として、食事のサービス提供額が変更されているので情報提供システムの内容を現在の内容に変更すること。

(イ) 加齢対応構造等について、登録時の図面にある手摺の設置が実際には設置されていなかったため、設置すること。

これに対し、住まいる21から、上記(ア)については、平成30年3月8日に提出された登録事項の変更届出書により、情報提供システムの食事の提供(サービス対価)の変更が登録されたこと、また、上記(イ)については、平成30年5月11日提出された改善状況報告書により、手摺を設置したことが報告された。

このほか、口頭での指導事項に対する改善報告もあったが、指導事項に対する対応

が報告されたことから、当該立入検査の結果については、「改善を要する事項は認められませんでした。」として、平成30年5月17日付で住まいる21に通知した。

イ 住まいる八王子の夜間職員配置に関する登録事項の変更について

サ付高齢住宅における夜間の職員の常駐については、規定上定めはない。しかし、国交省等住まい法施行規則第11条第1項第4号において、夜間に常駐する職員がいない場合には、通報する装置を設置して状況把握サービスを提供することとされている。

住まいる八王子では、当初の登録申請では夜間に常駐職員を配置するとされていたが、実際には、敷地内併設のケアステーションで夜間勤務を行っている訪問介護員等により対応が行われていた。

申請時の夜間の職員配置と実際の配置に相違があったことについて確認したところ、申請時に夜間に配置するとした常駐職員とは、住まいる八王子職員が常駐することではなく、上記訪問介護員等が入居者からのナースコール等に対応し、住まいる八王子職員につなげてもらうことを想定しており、夜間勤務する訪問介護員等を住まいる八王子職員として記載してしまったとのことであった。

住宅政策課では、高齢者いきいき課とともに平成31年3月5日に現地確認を行い、住まいる21から、職員が日中以外の時間は常駐しないこと、敷地内併設のケアステーションの訪問介護員等が1名以上常駐し、緊急時には住まいる八王子職員に連絡し対応が可能であるとして、当初からの実態に合致した内容の変更届を提出してもらい、同年3月15日に変更の登録を行った。

3 本市の対応

本件住民監査請求監査の実施過程において、高齢者いきいき課が徴取した記録等について、実態と記録に齟齬が見受けられたことから、保険給付費に対する不正請求の有無について改めて確認をするため、本市は、平成31年4月23日に指導監査課による監査の実施を決定し、監査を実施することとなった。

4 判断

本件請求における請求人の主張から、次の項目を検討項目とした。

ア ケアステーションの指定申請に、違法又は不当な点はないか。

イ ケアステーションの指定に、違法又は不当な点はないか。

ウ ケアステーションに支払われた保険給付費において、介護保険法第22条第3項に基づく返還請求となるものはあるか。また、民法第703条に基づく返還義務が発生するものはあるか。

エ 住まいる八王子の登録申請に、違法又は不当な点はないか。

オ 住まいる八王子の登録に違法又は不当な点はないか。

カ 住まいる八王子に対する固定資産税の減額において、判断対象となるものはあるか。

以上のことについて、前記1事実関係の確認及び2監査対象部課による説明並びに関係

書類の調査に基づき次のように判断する。

(1) ケアステーションの指定申請について

ケアステーションの本件指定に係る申請書類については、前記1(1)イ(エ)のとおり、介護保険法施行規則第114条第1項に規定された事項が記載された指定申請書又は書類が提出されており、また、当該指定申請書は、市が規定する様式にのっとって作成されていることを確認した。さらに、記載事項を証する書類が提出されていたことも確認した。

以上のことから、ケアステーションの本件指定申請は、形式的には違法又は不当な点は見当たらず、適正に行われていたと判断する。

(2) ケアステーションの指定について

ア 証明書について

介護保険法施行規則第114条第1項において、指定申請のための書類として、証明書を定めている理由は、請求人が事実証明書として提出した手引によれば、法人格、役員及び事業目的を確認するためであることが推認されることである。

前記1(1)イ(エ)のとおり、ケアステーションの本件指定申請において、証明書が提出されていたことは確認できたものの、証明書の役員に関する事項欄の内容が、申請時と指定時とで異なっているにもかかわらず、住まいる介護による証明書の差替えや変更の届出は行われていなかった。そこで、本件指定申請が、請求人の主張する虚偽申請に当たるかについて検討する。

虚偽とは、真実ではないと知りながら真実であるかのようにみせることであるが、そもそも、ケアステーションの本件指定に係る申請が行われたのは、本市に提出された指定申請書によれば、平成29年5月24日である。そして、役員に関する事項欄に記載されている役員1名が辞任したのが請求人が事実証明書として提出した証明書によると同年5月30日である。よって、申請時点では証明書の内容は真実と判断できるので、虚偽申請には当たらない。

次に、指定時において事実と異なっていた場合の証明書の有効性について検討する。当該有効性は、事実と異なった証明書に基づいた場合に、本件指定が適正に判断できたかどうか、すなわち、当該証明書が、指定の適否の判断において有効に機能していたかの観点から判断する。

訪問介護事業所の指定における証明書の提出目的は、上記のとおり法人格、役員、事業目的の確認にある。法人格については、証明書に記載されている会社法人等番号、商号、本店、設立年月日等により確認できるが、これらの事項は、申請時から変更がないことから、当該指定の判断に影響はない。

次に、役員の確認については、手引に記載されているとおり、役員の欠格条項に關しての確認であり、そのために、申請者は、介護保険法施行規則第114条に基づき、証明書に記載されている役員について、同法第70条第2項第10号に該当しないことを記載した誓約書を市に提出することとされている。本件においても、当該誓約書は申請時に提出されており、本市では内容について適正と判断し受理している。役員について指定時の証明書と実態が一致していない理由は、上記のとおり、申請後に

役員が1名辞任しているためであり、申請時に誓約書を提出した役員が欠如したからである。よって、この理由だけでは法人格を否認するような事態に至ることはなく、本件指定に関する判断に影響することはない。

また、事業目的の確認については、上記法人格と同様、介護保険法による居宅サービス事業に限れば申請時と変更が無いことから、適正な判断には影響がない。

以上のことから、証明書が指定時においては事実と異なっていたものの、本件指定においてはその適正性に影響がないと言えるため、この証明書に基づいた当該指定は有効と判断できる。とはいえ前記1(1)イ(イ)のとおり、介護保険法では、指定後役員の変更があった場合にはその旨を市に届けることを義務付けているところであり、また、本市でも、手引に申請後、指定時まで申請内容が異なる場合は市に連絡するように記載しているところである。にもかかわらず、住まいる介護については連絡や届出を怠っており、また、本市においても、変更を把握した時点で住まいる介護に変更の届出を促す等の対応を行っていないことは、当該指定の判定上問題ないとはいえ、適切な事務処理とは言えない。

イ 訪問介護員等の人員配置基準について

前記1(1)イ(ウ)のとおり、介護保険法第70条第2項では、指定に関する欠格要件を定め、各号のいずれかに該当する場合は指定をすることができないとしている。そして、同項第2号では、事業所の従業員の知識及び技能並びに人員が条例で定める員数を満たしていない場合も指定することができないとしており、本市では当該員数を、人員等の基準に関する条例第5条第1項において、常勤換算方法で2.5としている。そこで、本件訪問介護員等の人員配置の違法性又は不当性について、常勤換算方法により算出された数値に基づいて検討する。

前記1(1)イ(エ)のとおり、監査対象部課から提出された資料からは、本件訪問介護員等が、訪問介護サービス提供業務に従事していたことは認められたが、サ付高齢住宅職員として従事した業務については、サービスの提供が行われた記録はあるものの、当該提供業務に従事した時間、人数等を明らかにする書類の提出がされていないため、本件訪問介護員等の人員配置について常勤換算方法による数値の算出ができなかった。当該書類について監査対象部課に確認したところ、従事時間、人数等を記録した書類自体が作成されていないとのことであった。

以上のことにより、本件訪問介護員等の人員配置が適正かどうかについては、不明であるとせざるを得ず、よって違法又は不当を判断するには至らなかった。

ウ 訪問介護員等の兼務について

前記1(1)イ(エ)のとおり、訪問介護員等の兼務については、サービス提供責任者及び管理者以外の職員については兼務についての規定がないため、当該訪問介護員がサ付高齢住宅職員の業務を兼務していたとしても違法又は不当を問うものではない。また、管理者は、同一敷地内にある他の事業所、施設等の職務に従事することができる旨が規定されており、本件がこれに該当することから、管理者についても同様である。よってここでは、請求人が主張しているサービス提供責任者における、夜間勤務時の兼務についての違法性又は不当性について検討する。

人員等の基準に関する条例第8条によれば、サービス提供責任者の業務は、同条例第28条に規定する訪問介護計画の作成のほか、訪問介護の利用申込みの調整、サービス担当者会議等との連携、訪問介護員等の管理指導とその範囲は多岐に及んでいる。そのため、人員等の基準に関する条例第5条第4項では、専ら指定訪問介護に従事するものをもって充てなければならないとしているところである。そして、ただし書きとして、訪問介護サービス提供業務に支障がない場合は、同一敷地内にある事業所が提供する地域密着型サービスの一部に限定して従事することが許されているところである。これを踏まえ、本件について見てみると、ケアステーションは地域密着型サービスを提供する事業所としての指定を受けておらず、また、同一敷地内にある住まいる八王子はサ付高齢住宅であり、当該住宅も同様に当該指定を受けていないことから、ケアステーションのサービス提供責任者は、人員等の基準に関する条例第8条に定める業務のほか訪問介護サービス提供業務に従事するのみで他の業務を兼務することはできないと解される。

しかし、前記1(1)イ(エ)のとおり、ケアステーションの本件指定当初の平成29年7月分について調査したところ、夜間勤務においてサービス提供責任者が、居宅サービス計画書に基づく訪問介護サービスとは異なる、サ付高齢住宅職員の行うべきサービスの提供を行っている実態が判明した。

このことについては、前記のとおり、監査対象所管部課においても確認している。

一方、当該サービス提供責任者の従事すべき業務の実施状況について確認したところ、提出された書類からは、訪問介護計画の作成、訪問介護の利用の申込みの調整、訪問介護サービス提供業務など概ね本来すべき業務が実施されていることは確認できた。

よって、ケアステーションのサービス提供責任者の兼務については、訪問介護サービス業務に支障がない程度に他の業務に従事していたことは認められるが、当該サービス提供責任者が従事していた他の業務は、兼務をすることができない業務であることから、違法性があると判断できる。

エ 指定について

以上の結果から、ケアステーションの本件指定の違法性又は不当性について検討する。

介護保険法第70条第1項は、指定居宅サービス事業所の指定は、居宅サービスを行う者の申請により、居宅サービスの種類及び当該居宅サービスの種類に係る居宅サービス事業を行う事業所ごとに行うとしている。そして、同条第2項では、申請があった場合において、同項各号のいずれかに該当するときは指定をしてはならないとしている。つまり、当該各号のいずれかに該当する場合には指定することはできず、これについては請求人の主張するとおり、指定権者である本市において裁量権はないものとする。そこで、上記アからウまでにおいて、当該各号に該当するかどうかを検討し、指定の違法性又は不当性について判断する。

上記アについては、証明書における指定の有効性については認められるものの、手引や介護保険法の規定に即した事務処理が行われていなかったことは、一部違法

性があると言わざるを得ない。しかしながら、当該行為は、本件指定に関して影響を与えるほどの重大な瑕疵があったとは言えず、また、当該各号の指定における欠格要件と照合しても、当該行為に適合する事項は見当たらない。

上記イについては、前記のとおり、提出された書類からは人員配置基準の違法性又は不当性について判断をすることができなかった。また、請求人においても本請求書の内容からは、人員配置基準違反であることを具体的に摘示することをしておらず、違法又は不当の判断は憶測の域を出ないものであることから、請求人の主張をそのまま認めることもできない。よって、上記イが介護保険法第70条第2項第2号の指定に係る欠格要件に該当するとまでは判断することはできない。

上記ウについては、請求人の主張するとおり、指定後の実態としては、夜間勤務におけるサービス提供責任者の不適正な兼務が見受けられ、人員等の基準に関する条例における違法性が確認されたところである。しかしながら、申請時に提出された書類で判断する限りでは、前記のとおり指定において要件に適合していたことが確認されていることから、指定申請時における指定の欠格要件を定めている介護保険法第70条第2項各号には該当しない。

よって、上記アからウまでのいずれにおいても介護保険法第70条第2項に列举された各号に明らかに該当すると判断できるものがないことから、ケアステーションの本件指定について、指定してはならないとすることはできず、一部の業務実態に違法性は見受けられるものの、当該指定については違法又は不当とまでは言えない。

オ 本件指定の取消しについて

介護保険法第77条によれば、同条第1項各号に該当する場合は、指定事業者に係る指定を取り消し、又は期間を定めてその指定の全部若しくは一部の効力を停止することができるとして、指定権者に裁量権を認めている。これに基づき、本市においても前記1(1)ウのとおり、平成29年度には3か所の事業所に対して当該各号のうち複数の事項に該当するとして指定取消しの行政処分を行っている。

請求人は、本請求において、ケアステーションは虚偽申請という不正な手段により指定を受けているのだから、それは介護保険法第77条第1項に該当し、指定取消しが相当であるとしている。

しかし、請求人の主張する虚偽申請については、前記(1)及び上記アにおいて虚偽と認められるものはないと判断しているところであり、また、上記エでは、ケアステーションの本件指定については違法又は不当ではなく有効であると判断しているところである。また、サービス提供責任者の兼務における違法性が見受けられたものの、当該サービス提供責任者の業務実態については、提出された資料を確認した限りにおいては、本来従事すべき業務については概ね実施されており、訪問介護サービス提供業務に支障が見られないことから、指定を取り消すほどの重大な瑕疵があったとは言えない。従って、本市における過去の処分事例に照らして、上記違法性が介護保険法第77条第1項に該当することのみをもって当該指定について取消しの行政処分を行う理由があるとは言えない。また、請求人は当該指定の取消しが行われていない場合には、ケアステーションに係る保険給付費の支給停止を求めているが、取消し自

体を行う理由がないことから、当然、支給停止についても行う理由はない。

(3) 介護保険法第22条第3項に基づく返還請求について

介護保険法第22条第3項によれば、市は、同法第41条第1項に規定する指定事業者が、偽りその他不正の行為により保険給付費の支払を受けたときは、当該指定事業者等からその支払った額につき返還させるべき額を徴収することができるとしている。よって、当該規定により保険給付費の返還請求をすることができるのは、指定事業者が当該保険給付費を偽りその他の不正行為により支払を受けたと認められることが前提となる。また、最高裁判所では「介護保険法22条3項は、事業者が上記支払を受けるに当たり偽りその他不正の行為をした場合における介護報酬の不当利得返還義務についての特則を設けたものと解される。そうすると、事業者が同項に基づき介護報酬の返還義務を負うものと認められるためには、その前提として、事業者が介護報酬の支払を受けたことに法律上の原因がないといえる場合であることを要するというべきである」とし、補足意見として、不正な手段により指定を受けたという事由で指定取消処分をしていないにもかかわらず、参加人が支払を受けた介護報酬について裁判所が上記事由の一事をもって返還義務を肯定することは、実質上、指定取消処分と同じ効果を生じさせることとなり、指定権者の裁量権を否定するに等しく、相当でないと思われるとしている(最高裁平成23年7月14日)。このことから、指定権者が返還を求めるには、原則として指定が取り消されることが必要と解される。

以上を踏まえ本件を見てみると、ケアステーションの本件に係る保険給付費については、前記1(1)エのとおり、平成29年7月分から当該事業所を運営する指定事業者に対して、介護保険法第41条第6項、第9項及び第10項に基づき支払われていることが確認されており、また、当該事業所の指定についても、上記エのとおり、違法又は不当とは言えないと判断しているところである。そして、本請求の範囲においては、偽りその他不正行為による支払の存在は確認できず、また、他に法律上の原因がないことを把握しうる事情も見受けられない。さらに、本市においては、ケアステーションの本件指定を取り消した事実も存在しない。

よって、本件には、介護保険法第22条第3項に基づく返還請求をする理由は見当たらない。また、法律上の原因がないといえる支払もないことから、民法第703条に基づく不当利得による返還義務も生じる理由はない。

(4) サ付高齢住宅の登録申請について

住まいる八王子の本件登録に係る申請書類については、前記1(2)エのとおり、高齢者住まい法第6条第1項に規定された事項が記載された登録申請書及び同条第2項に定める添付書類が提出されていることが確認された。

以上のことから、本件における当該サ付高齢住宅の登録申請については、形式的には違法又は不当な点はなく、適正に行われていたと判断する。

(5) サ付高齢住宅の登録について

請求人は、住まいる八王子における夜間勤務職員の業務を、ケアステーションの訪問介護員等が兼務しており、それは高齢者住まい法第26条第1項第3号の不正な手段による登録に当たるため、その登録を取り消さなければならないと主張している。

前記2(2)イのとおり、住まいる21では、登録申請時においては、住まいる八王子の職員を夜間勤務に充てる予定だったが、入居開始後は、元々夜間勤務をしていた訪問介護員等が対応することにしたため、登録申請書の内容が実態と一致していない。本件住まいる八王子の登録申請は平成28年7月20日であり、登録の決定は同年8月24日である。そして、入居開始予定日は平成29年6月1日であり、実際の入居が行われたのは同年7月8日となっている。すなわち、申請は、入居の開始から約1年前に行われており、よって、申請時の内容と約1年後の入居開始当時の夜間勤務の職員1名が、申請時に予定していた住まいる八王子の職員からケアステーションの訪問介護員等に変更されたことは理解しうる事象である。また、そもそもサ付高齢住宅の夜間職員の常駐については、規定により義務付けされておらず、夜間に常駐する職員がいない場合は、通報する装置を設置して状況把握サービスを提供することが規定されているだけである。すなわち、サ付高齢住宅の夜間勤務から見れば、当該住宅の夜間職員は当該住宅の職員である必要はなく、常駐する職員がいないくても上記サービスが提供できる環境が整っていればよいことになり、住まいる八王子には通報する装置が設置されていることが確認されているところである。

従って、登録申請書の内容と実態が異なっていること、ケアステーションの訪問介護員等が住まいる八王子の夜間対応を行っていたことのみをもって、住まいる八王子の本件登録が、不正の手段による登録であると判断することはできない。よって、高齢者住まい法第26条第1項に該当しないこととなり、当該登録を取り消す理由はない。

また、登録を取り消す理由がないのだから、当該登録に基づいて行われた固定資産税額の減額についても判断する必要はない。

5 結論

以上の判断により、本件保険給付費等の返還を求める請求人の主張には理由がないものとする。

6 意見

前記のとおり、本監査の過程で、本市の不適切な対応やケアステーションの運営の一部において違法性がある実態を確認したところであり、市長に対して次のとおり意見を付す。

- (1)本市は、本件事業所の指定申請書の添付書類において、後日、その内容に変更があったことを認知したにもかかわらず、住まいる介護に対し法令等に基づく届出を促すことをせず、電話確認のみで済ませていた。このことは、法令等の規定を遵守する立場として適切な対応とは言い難く、市民の本市に対する不信感を招きかねない行為である。よって今後は、適切な手続の執行に努められたい。
- (2) ケアステーションのサービス提供責任者が、兼務を認められていない業務を実施していたことは、明らかに規定に違反するものである。また、ケアステーションの員数については、提出された書類からでは基準を満たしているか判断ができなかったが、仮に基準を満たしていないことが明らかとなれば、これも規定に違反するものである。

前記「3 本市の対応」に記載したとおり、本市では、平成31年4月23日にケアステー

ションに対して監査の実施を決定し開始したところである。当該監査においては、上記の点も踏まえ、適正な監査が行われることを強く望むものである。