

(別紙)

答 申
(答申第1号)

1 審査会の結論

荒尾市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った介護保険法（平成9年法律第123号。以下「法」という。）に基づく新規利用者の受入停止等処分に係る令和5年（2023年）9月29日付け審査請求（以下「本件審査請求」という。）には理由が認められないため、棄却すべきである。

2 審査請求の経緯

- (1) ○○○○（以下「本件事業所」という。）は、処分庁に対し、平成20年9月5日付け、平成26年8月29日付け及び令和2年8月31日付けで各指定更新申請時の添付書類である「付表4 認知症対応型共同生活介護事業所・介護予防認知症対応型共同生活介護事業所の指定に係る記載事項」及び「従業員の勤務の体制及び勤務形態一覧表」には○○○○の各ユニットの管理者として○○○○（以下「甲」という。）を勤務させることとして指定更新申請を行い、処分庁は本件事業所を指定地域密着型サービス事業所に指定した。
- (2) 令和4年11月16日に、処分庁は、管理者不在の疑い等を理由に本件事業所に対する監査（以下「監査」という。）を実施し、管理者及び従業者8人への聴き取りを行ったところ、うち6人の従業者が甲を管理者として認識しておらず、甲を管理者と認識する2人も「甲の勤務実態はない。」と証言し、甲も「本件事業所に勤務していない。」と認めていること、計画担当者から「甲の本件事業所のタイムカードは無い。」との証言があったことなどを聴取した。
- (3) 監査後に、処分庁は、審査請求人○○○○（以下「審査請求人」という。）に対し改善報告書の提出要求を行い、令和4年12月27日に監査における改善報告書が提出され、審査請求人は何ら反論することなく管理者を変更し、適切な運営管理を行うと回答した。
- (4) 以上の証拠等から処分庁は、平成20年10月から令和4年11月まで、配置しなければならない常勤の管理者が不在であったこと及び平成20年10月の指定更新時から指定申請において勤務しない甲の名義を使用したことを認定し、令和5年7月24日に、審査請求人に対し、法第78条の10第4号（人員基準違反）及び同条第11号（不正の手段による指定）に基づく新規利用者の受入停止6月かつ報酬上限7割（令和5年8月1日から令和6年1月31日まで）の処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (5) 令和5年9月29日に、審査請求人は行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条に基づいて、令和5年7月24日付けで処分庁によって行われた本件処分に対する審査請求を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

審査請求人は、審査請求書、反論書、意見書及び口頭意見陳述でおおむね次のとおり主張し、本件処分の取消しを求めている。

(2) 審査請求人の主張

- (1) 本件処分の処分理由は、平成20年10月の指定更新時に審査請求人が勤務しない人物を管理者として申請し、その状態が令和4年11月まで継続していたというものがあるが、いずれも法令の解釈を誤っている点、事実誤認に基づく点で違法である。

ア 法令の解釈の誤りについて

本件処分の原因となる事実は、「常駐」と「常勤」を誤認した解釈に基づく認定である。厚生労働省による「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」や、各自治体が公表している法令・条例解釈からも、管理者の常勤の要件が事業所への常駐を要請するものではない。

この点については、令和5年9月5日付け厚生労働省老健局高齢者支援課「情報通信機器を活用した介護サービス事業所・施設等における管理者の業務の実施に関する留意事項について」において、「常駐規制」を「物理的に常に事業者や現場に留まることを求めている規制という。」と定義した上で、「現在、介護事業所等の管理者の「常駐」については運営基準上明示していない」としていること、「介護事業所等の管理者は、当該事業所等の管理上支障が生じない範囲内において、テレワークを行うことが可能である。」とされていることから、厚生労働省の法令解釈として、管理者の法的義務として「常駐」が要請されていないこと、「常勤」と「常駐」が全く異なる要件であることは明らかである。また、管理者がテレワークを行うことが可能であるという解釈は、管理者の業務が、事業所に常駐しなくても行うことが可能な性質の業務であることを示すものである。

しかし、処分庁は「常駐」と「常勤」を誤認し、その誤認した解釈の下、本件処分の原因となる事実を認定していることから本件処分は違法である。

イ 事実誤認に基づく処分であることについて

審査請求人は、平成20年10月から令和4年11月まで、常勤の管理者として、甲を配置していた。

甲が常勤であることは、現存する書証として、平成22年9月から平成28年3月まではタイムカード、平成28年4月から令和4年11月までは出勤簿、平成〇〇年には法人（医療法人〇〇〇〇をいう。以下同じ。）を代表して熊本県知事から表彰されていること等で十二分に裏付けられるが、そもそも、甲は法人の創業者夫婦であり、理事である。

法人の敷地内に居住して法人の業務を行っていたのであり、非常勤などではなく常勤であることは争いようもない事実である。甲は、タイムカードに記載された勤務時間以外にも緊急事態があれば業務を行っており、実質的には24時間365日法人の業務に従事している状態であったし、本件事業所だけでなく法人全体の業務を把握し、法人の代表者である院長も創業者である甲の意向に沿った法人運営を行っていた。本件事業所も含め、法人全体の運営状況や問題点について甲が把握していない事情は皆無であった。

甲の業務としては、毎朝、早朝に本件事業所を含む法人全ての施設を巡回し、各施設の現況や中の様子を確認していた。また、新型コロナウイルスが蔓延する令和2年2月頃までは、管理上必要な際にはその都度本件事業所に赴き、直接指揮命令を行っていた。さらに、毎日の昼食時には、本件事業所の運営状況に関する報告を院長から受けて適宜指揮命令を行い、設備の点検についても毎月行っていた。当然、非常時には施設内で緊急事態の有無を確認していた。

確かに、新型コロナウイルスが蔓延するようになった令和2年2月以降は、必要不可欠な場合を除き、本件事業所に直接赴いての指揮命令は行っていないが、管理業務を行っていなかったわけではない。新型コロナウイルスの蔓延という未曾有の事態に対処する中で、最善の管理業務を行っていたにすぎない。

また、甲は兼務として、同一敷地内にある〇〇〇〇において、〇〇〇〇〇として〇〇〇〇での勤務も行っていたが、本件事業所の管理業務に支障をきたすほどの業務量があるわけではなく、本件事業所の管理業務について支障のない範囲での兼務であり、甲が本件事業所の管理業務に専ら従事していた。

以上のとおり、甲が常勤であることは明らかである。むしろ甲は、本件事業所の同一敷地内に居住し、昼夜問わず、本件事業所の管理業務を行うことが出来る状況にあったこと、法人全体の最終的な意思決定を行うことが出来る立場にあったことから、甲以上に本件事業所の管理業務を適切に行うことが出来る者は存在しない。管理者の責務は利用の申込みに係る調整、業務の実施状況の把握その他の管理を一元的に行うことであるが、甲に係る責務を果たしていたことは明らかであるし、管理の一元化という点でも甲は管理者に適任である。

したがって、甲が常勤ではなかった、法人が管理者として勤務しない者の名義を使用したとの認定は事実誤認であり、事実誤認に基づく本件処分は違法である。

- (2) 処分庁は、管理者である甲が、監査による聴き取りの際に、平成20年10月の指定更新時から管理者が不在であったことを認めたことを処分根拠としている。この点について、甲は、管理者として行ってきた業務について十分ではなかったのではないかという反省の下に、監査当時の管

理業務について十分ではなかったと反省の弁を述べたことはあるが、平成20年10月当時から一切の管理業務をやっていないとか、審査請求人に名義貸しをしたと認めるような発言はしていない。監査の聴き取りで甲の発言を受けた処分庁の担当課長も更新当初は甲が管理者として尽力していたことを認めている。また、甲は平成29年3月に1年間の研修を受講し、社会福祉施設長の資格を取得している。このことは、平成29年3月の時点でもなお、甲が本件事業所の管理者として研鑽を積もうという強い意志を有していたことを客観的に示すものであり、この点からも、審査請求人が、平成20年10月当時から管理者として勤務する意思もない甲を管理者として配置したとの主張が虚偽であることは明らかである。

- (3) 処分庁は、従業者らの聴き取りによって、実質的に計画管理者が管理業務を行っていたことから、実際に甲が管理者の業務を果たしていたとは到底言い難いと判断したと主張する。

しかし、処分庁が従業者に聴き取りを行った内容は、令和4年11月16日当時の状況が中心であり、平成20年10月の指定更新時の状況や、平成20年10月から令和4年11月16日に至るまでの期間の状況については、ほとんど聴き取りが行われていないこと。聴き取りの際、対象者に対して、管理者の定義を説明することなく管理者が誰であるか質問をしており、質問も明確ではなく、回答者が正確に理解した上で回答したとは考えられないこと。計画担当者に対する聴き取りも事業所への常駐が管理者の要件である前提で質問がなされており、強い暗示を伴う質問方法で、質問方法も「はい」か「いいえ」で答えるような誘導尋問で行われていること。計画担当者は、質問に「はい」と断定的に回答するのではなく、「まあそうですね。」とあいまいに回答しており、甲が一切の管理業務を行っていないと断定しているわけではないことなどから、従業員らの回答は、甲が、本件事業所に常駐していなかったことを裏付けるにすぎず、平成20年10月当時から甲が管理業務を行っていないことや、当初から甲が管理業務を行う意思を有しておらず、名義貸しを行ったことを裏付けるものではない。

- (4) 処分庁は、監査時、甲の出勤簿を提出するよう求めたものの、計画担当者から「甲の本件事業所のタイムカードは無い」と証言があり提出がなかったことを甲が管理業務を行っていない証拠と主張する。

しかし、甲は本件事業所だけではなく、法人内の他の職務も兼務していることから、法人全体のタイムカードや出勤簿は作成しているが、本件事業所固有のタイムカードや出勤簿は作成していないし、管理者の業務の性質上、事業所固有のタイムカードや出勤簿を作成する必要はない。

この点、処分庁は荒尾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25年3月29日条例第5号。以下「本件条例」という。）第127条を根拠に管理者のタイムカードに

について、事業所での保存が義務付けられると主張するが、同条の「諸記録」に、「管理者の出勤簿及びタイムカード」が含まれるという解釈は、あまりに強引な解釈である。通常的判断能力を有する一般人の理解において、「諸記録」の中に「管理者の出勤簿及びタイムカード」が含まれると理解することは困難であるし、また、厚生労働省の「介護保険施設等運営指導マニュアル」において、「管理者の出勤簿及びタイムカード」は、法的に作成義務があるとまでは明記されていない。さらに、これまで処分庁が行った実地指導においても、事業所ごとに出勤簿及びタイムカードを作成するよう指示や指導を受けたことは一度もない。

- (5) 処分庁は、監査後に審査請求人に対する改善報告書の提出要求について、審査請求人は何ら反論することなく管理者を変更し、適切な運営管理を行うと回答したことを証拠と主張する。

しかし、改善報告書は、処分庁の指導に対する回答を提出したものであり、審査請求人の反論を想定した手続ではないし、指導内容に反論があれば反論をすることができるとの教示を受けたこともない。また、報告書の中に、管理者の不在を認めた記載はなく、管理者を変更するという記載としている。管理者が不在であることを認めるのであれば、管理者を新たに配置するという記載になるはずである。

- (6) 本件は、そもそも全く本件事業所に勤務していない人物を管理者として届出した事案ではなく、甲が平成20年10月の指定更新時以降、本件事業所に実際に出向いての管理業務を行うことが徐々に減少してきたことが管理者の業務内容として適切か否かが争点の事案である。

また、処分庁の弁明書を前提にすれば、結局のところ、本件処分は「甲が管理者としての責務を果たしていたとは到底言い難い」という事実認定に基づくものであり、本来処分庁は、甲の管理業務懈怠を理由に処分すべきことになるところ、処分庁は、甲が平成20年10月当時から全く本件事業所に勤務していない、審査請求人が勤務しない甲の名義を利用して更新を受けたとの理由で処分を行っていることから処分理由を誤っている。

なお、これまでの主張のとおり、甲には任務懈怠も無いことから、処分庁が選択すべきであった甲の管理業務懈怠を前提にしても処分理由は存在しない。

4 処分庁の主張の要旨

処分庁は、弁明書、意見書及び口頭意見陳述でおおむね次のとおり主張し、本件審査請求の棄却を求める。

- (1) 監査における本件事業所8人（甲を除く。）への聴き取りでは、うち6人の従業者が甲のことを管理者として認知していなかった。さらに、甲を管理者として認知する2人の従業者も「甲の勤務実態はない。」と証言していることに加え、甲自ら「本件事業所に勤務していない。」と証言している。よ

って、甲が本件事業所に赴き、直接指揮命令を行っていた実態はなかったと判断する。

- (2) 監査時、甲の出勤簿を提出するよう求めたものの、計画担当者から「甲の本件事業所のタイムカードは無い。」と証言があり、提出がなかった。なお、審査請求時に「甲第12号証」のタイムカードや「甲第13号証」の出勤簿が提出されているが、これらは事業所及び所属の記載がなく、本件事業所に甲が常勤していた証拠にはなり得ない。また、「甲第12号証」のタイムカードが正しいとすれば、監査で虚偽答弁がなされた可能性があると考ええる。
- (3) 監査後、審査請求人から荒尾市に宛てて提出された、令和4年12月27日付けで提出された「監査における改善報告書について」の中で、荒尾市からの「改善を要する事項の改善確認項目（カ）：勤務しない者の名義として指定更新を行い、更新後も人員基準違反の状態が継続していた。（平成20年10月1日から令和4年11月16日まで）」に対し、審査請求人は本項目について何ら反論することなく、「業務改善内容：令和5年1月1日より管理者研修修了者の〇〇〇〇（以下「乙」という。）へ変更し、適正な運営管理を行います。」との記載に基づき、本件事業所の管理者は令和5年1月1日に甲から乙へと変更されている。このことは、審査請求人は当該期間中に甲が、本件事業所に管理者としての勤務実態がないことを認めた上で、管理者を乙に変更した事実を表していると判断する。
- (4) 審査請求人は、「常駐」と「常勤」の解釈を誤認していると主張するが、監査時の従業員からの聴き取りによって、実質的に管理者業務を行っていたのは甲ではなく本件事業所の計画担当者が行っていることを、甲を含む本件事業所従業員が認めていることによって判断したものであり、「常駐」と「常勤」を誤認した解釈に基づく行政処分ではない。
- (5) 本件条例第127条において、「指定認知症対応型共同生活介護事業者は、従業員、設備、備品及び会計に関する諸記録を整備しておかなければならない。」と定められていることから、管理者のタイムカードについて、事業所での保存が義務付けられている。そして、地方自治法第236条第1項の規定により、介護報酬の請求等の消滅時効は5年と定められていることから、タイムカードの保管期間は5年間であると判断する。
- (6) 新規受入停止6月かつ報酬上限7割（令和5年8月1日から令和6年1月31日まで）の処分内容についても、国の見解及び他自治体の処分事例を踏まえて判断しており、本件処分内容は適切である。

5 審理員の意見

- (1) 処分庁が本件処分の理由とした違反のうち、審理員が認定した違反は次のとおりである。
 - ア いつの時点かは特定できないが、一定の期間にわたって甲は管理者としての職責を果たしておらず、審査請求人は本件事業所の管理者に係る人員基準違反が認められる。

イ 不正の手段による指定については、それを裏付ける処分庁の証拠や証言は十分ではなく、審査請求人が不正の手段により指定を受けたとは認めるに足りる十分な証拠はない。

- (2) 上記の違反事実に鑑みると、処分庁の処分内容は、他の事例等と比較して均衡を失した重い処分である可能性がある。
- (3) 以上のとおり、処分庁の処分内容は、他の事例等と比較して均衡を失した重い処分である可能性があることから、審査庁はその処分内容を再度検討すべきである。

6 審査会の判断

(1) 本件処分における処分手由の該当性

介護保険制度は、要介護状態等の者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき設けられたものである。本制度の目的を果たすために法は、事業者、人員、設備及び運営基準に従い、利用者の人格を尊重し、法令を遵守しながら、適切なサービスを提供することを義務付けている。

事実、法第78条の4は「指定地域密着型サービス事業者は、当該指定に係る事業所ごとに、市町村の条例で定める基準に従い市町村の条例で定める員数の当該指定地域密着型サービスに従事する従業者を有しなければならない。」と定めている。本規定を受けて、本件条例第111条第1項は「指定認知症対応型共同生活介護事業者は、共同生活住居ごとに専らその職務に従事する常勤の管理者を置かなければならない。ただし、共同生活住居の管理上支障がない場合は、当該共同生活住居の他の職務に従事し、又は同一敷地内にある他の事業所、施設等若しくは併設する指定小規模多機能型居宅介護事業所若しくは指定看護小規模多機能型居宅介護事業所の職務に従事することができる。」と規定し、事業所には常勤の管理者又は管理上支障が及ばない範囲において兼業の管理者を置くことを義務付けている。

そして、本件条例第59条の11は、管理者の職務として、「指定地域密着型通所介護事業者の管理者は、当該指定地域密着型通所介護事業所の従業員の管理及び指定地域密着型通所介護の利用の申込みに係る調整、業務の実施状況の把握その他の管理を一元的に行う」こと、また同第2項は「指定地域密着型通所介護事業者の管理者は、当該指定地域密着型通所介護事業者の従業員にこの節の規定を遵守させるための必要な指揮命令を行う」ことを定めている。

この点、本件において審査請求人は、平成20年10月から令和4年11月まで、事業所の管理業務について支障のない範囲での兼務という形態で、常勤の管理者として甲を配置し、甲は本件事業所の管理業務に専ら従事し、管理者の責務を果たしていたと主張する。確かに、事業所の指定申請に係る書類において、甲は平日の午前中に出勤することが記載されている。

しかし、監査において、複数の従業員による管理者不在である旨の発言があり、甲が管理者であることを認識していない職員もいることが認められる。また、甲自身からの聴き取りを踏まえても、甲が本件事業所に赴き、直接指揮命令を行っていた実態はなかったと解さざるを得ない。加えて、令和4年12月27日付けで処分庁宛てに提出された「監査における改善報告書について（提出）」においても、「平成20年10月1日から、令和4年11月16日まで」と記載された人員基準違反に対する指摘に対して、管理者を乙に変更して適正な運営管理を行うとの改善計画が策定されており、平成20年10月1日から人員基準違反の状態が継続していたことを認めていると推察できる。さらに、監査時における従業員の発言記録からも、就任当初から甲の勤務実態に変化がないことは明らかである。

かかる事情を勘案すると、甲が管理業務を懈怠していたというよりは、管理者として勤務していた実態がないにもかかわらず、甲の名義により指定の更新が繰り返されていたと思料される。このことは、法第78条の10第4号の人員基準違反に該当する。

したがって、荒尾市が甲を管理者とした事業者の指定更新を認めていた事情を踏まえたとしても、指定申請において勤務しない者の名義を使用した不正行為と言わざるを得ず、法第78条の10第11号の不正の手段による指定に該当するといえる。

(2) 本件処分の適法性

法第78条の10は「市町村長は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、当該指定地域密着型サービス事業者に係る第42条の2第1項本文の指定を取り消し、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。」と規定している。本規定は、本制度の趣旨・目的に反する行為を行っている場合に、速やかにその不正行為を抑止し、利用者の尊厳及び適切なサービスを受けられる状態を回復し、これらの行為について当該事業者を始め広く一般的に再発防止を図ろうとするものであり、それらの措置は厳格でなくてはならず、これにより、国民の本制度への信頼及び制度の持続性が確保される。また、いかなる行政処分を選択するかについては、市町村長の合理的な裁量に委ねられていると解される。そのため、市町村長がその裁量権の行使としてした処分が社会観念上著しく妥当性を欠き裁量権を付与した目的を逸脱し又はこれを濫用したと認められる場合に限り、これが違法となると解される。

本件処分は、不正行為の事実認定、処分事由への該当性判断、処分等の程度決定、最終的な処分等の通知までの一連の手続を含めて、法令等に基づき行われており、処分等の程度決定についても「介護保険施設等に対する監査マニュアル（厚生労働省老健局）」に掲載されている処分基準の考え方の例や他自治体の類似事案の処分事例を踏まえて判断しており、本件処分は、重視すべきでない考慮要素を重視するなど考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いているとはいえず、当然考慮すべき事項を十

分考慮していないともいえないことから、社会通念上著しく妥当性を欠いて裁量権を付与した目的を逸脱し、又はこれを濫用してされたというものということとはできず、本件処分に違法又は不当な点は見られない。

(3) 結論

以上により、本件処分に違法又は不当な点は認められないから、本件審査請求は棄却するべきである。

(4) 付言

本件処分は平成20年から長期にわたる人員配置違反、そしてその間における数度の指定更新手続きが問題となったものである。不正の発生及び継続は、一義的には事業者の責任であるが、その間における行政による行政指導や監査の実効性に対する疑念も残る。今後は、利用者保護の観点から、適正な行政指導や監査が行われることが望ましい。

7 審査会の審議経過

本審査会の審議経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 議 経 過
令和6年7月12日	諮問書の受理
令和6年8月6日	審査請求人及び処分庁へ意見陳述の申立て及び主張書面等の提出について通知
令和6年9月6日	審査請求人、〇〇〇〇及び処分庁から提出された意見書の受理
令和6年9月20日	審査（第1回）
令和6年11月11日	審査（第2回）
令和6年11月18日	処分庁へ陳述依頼書の送付
令和6年12月2日	・ 審査（第3回） ・ 処分庁への聴取
令和7年1月6日	審査（第4回）
令和7年2月4日	審査（第5回）

荒尾市行政不服審査会

会長 古城 里美

委員 西依 雅広

委員 井寺 美穂

委員 朝田 とも子