

諮問番号：令和2年度諮問第14号

答申番号：令和2年度答申第18号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、不適法であるため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第1項の規定により却下されるべきである、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19年12月1日、兵庫県 に所在する事業所（以下「本件事業所」という。）において、介護保険法（平成9年法律第123号。以下「法」という。）第70条第1項の指定を受け、法第8条第1項に規定する居宅サービスのうち訪問介護の提供を開始した。
- 2 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居宅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23条の規定に基づき、運営状況等について確認するための調査を実施した。
- 3 処分庁は、令和元年7月3日、上記2の調査の結果、本件事業所における同一の従業者が、複数の利用者に対して、同時に障害福祉サービス及び移動支援サービスのいずれかを提供したという不適切な記録に基づいて介護給付費を請求して受領していたと判断し、同日付け神 第 号 「介護給付費等の返還について（通知）」（以下「本件通知書」という。）により、当該不適切な記録に基づき審査請求人に対し支払った額3,965,683円の返還を求めた（以下「本件返還請求」とい

う。) 。

- 4 審査請求人は、令和元年9月27日、本件返還請求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

本件返還請求は、審査請求人による平成24年4月から平成29年2月分の介護給付費等の請求、受領が不適切な請求に当たるとして、審査請求人に3,965,683円の支払を求める処分である。ここで「不正」として指摘されている内容は、同一の従業者が複数の利用者に対して同時に訪問介護（本件事業所提供）、居宅介護、重度訪問介護、同行援護、移動支援（審査請求外 提供）のいずれかを提供したという不適切な記録を確認した請求であるというものである。

しかしながら、当該利用者ら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く、これをもって介護給付費の返還を求められる用は不正請求とはいえない。

本件返還請求は、実際のサービス提供の状況を考慮することなく、結果的に審査請求人の形式的な落ち度のみをもって審査請求人が実際に行ったサービス提供の価値を全面的に否定するもので、処分には何らの根拠もないといわざるを得ない。

2 審査庁

処分庁は、審査請求人に対し、「不適切な記録を確認した請求」として返還を求めた本件返還請求とは別に、「介護給付費の請求に不正があった」ことを理由として介護給付費の返還を求めており、当該処分についても審査請求がされている（平成31年度第31号審査請求）。

この平成31年度第31号審査請求については、神戸市長を審査庁として審査請求書の提出があったが、法第183条第1項の規定により、兵庫県介護保険審査会が審査庁となるべき行政庁であったため、審査請求書の提出を受けた神戸市長から兵庫県介護保険審査会へ移送した経緯がある。その際、本件審査請求についても、兵庫県介護保険審査会から処分庁への疑義照会として、本件返還請求が法第22条第3項の規定に基づくものか確認を求めたところ、処分庁からは、本件返還請求が同項の規定に基づくものではなく、民法上の不当利得返還請求であるとの回答がなされたとのことであった。処分庁からの当該回答を受け、兵庫県介護保険審査会から、改めて国（厚生労働省）へ疑義照会を行ったところ、法第183条第1項に規定する処分には該当せず、兵庫県介護保険審査会での審査はできないという結論に至っている。

以上のことから、審理員意見書においては、本件返還請求が、法第22条第3項の規定に基づく介護給付費の返還決定であり、自力執行力が付与されているという理由から、その処分性を認めた上で、棄却すべきとしているが、本件返還請求については、法第22条第3項の規定によるものではなく、処分性がないため、却下されるべきである。

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) 処分性について

ア 処分性一般論

行政不服審査法第2条は「行政庁の処分に不服がある者は、第4条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、取消対象を「行政庁の処分」としている。そして、この

「行政庁の処分」とは、一般に「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（最高裁判所昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決。以下「昭和39年最高裁判決」という。）。

イ 法第22条第3項は「市町村は、第41条第1項に規定する指定居宅サービス事業者、第42条の2第1項に規定する指定地域密着型サービス事業者、第46条第1項に規定する指定居宅介護支援事業者、介護保険施設、第53条第1項に規定する指定介護予防サービス事業者、第54条の2第1項に規定する指定地域密着型介護予防サービス事業者又は第58条第1項に規定する指定介護予防支援事業者（以下この項において「指定居宅サービス事業者等」という。）が、偽りその他不正の行為により第41条第6項、第42条の2第6項、第46条第4項、第48条第4項、第51条の3第4項、第54条第4項、第54条の2第6項、第58条第4項又は第61条の3第4項の規定による支払を受けたときは、当該指定居宅サービス事業者等から、その支払った額につき返還させるべき額を徴収するほか、その返還させるべき額に100分の40を乗じて得た額を徴収することができる。」と定める。そして、法第144条は「市町村が徴収する保険料その他この法律の規定による徴収金は、地方自治法第231条の3第3項に規定する法律で定める歳入とする。」と定める。

そして、地方自治法第231条の3第3項は「普通地方公共団体の長は、分担金、加入金、過料、法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入につき第1項の規定による督促を受けた者が同項の規定により指定された期限までにその納付すべき金額を納付しないときは、当該歳入並びに当該歳入に係る前項の手数料及び延滞金について、地方税の滞納処分の例により処分することができる。この場合におけるこれらの徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方

税に次ぐものとする。」と定めている。そして、地方税法（昭和25年法律第226号）は「滞納処分については、国税徴収法に規定する滞納処分の例による。」と定められており、法律上、自力執行力が付与されていることが明白である。

以上のような性質を有する法第22条第3項の規定による徴収決定処分は「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」、すなわち、行政不服審査法第2条に規定する「行政庁の処分」に当たる。

以上のことから、本件返還請求については、本件審査請求手続の中で審理することができ、適法である。

(2) 訪問介護費の支給分を返還すべきか否かについて

ア 本件においては、主に、審査請求人の同一の従業者が、複数の利用者に対して、同時に、訪問介護をしたか否か、換言すれば、受給額3,965,683円のうち、訪問介護費に相当するサービス提供を実際に行ったか否かにある。

イ 処分庁は、審査請求人に対し、法第23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、審査請求人の同一の従業者が、複数の利用者に対して、同時に、訪問介護をした旨の事実が明らかとなった。確かに、複数存在するサービス提供記録のうち、一方は適切で、他方は不適切であるということもあり得る。しかしながら、審査請求人において、複数存在するサービス提供記録のうち、どれが正確な記録であり、どれが不正確な記録であるかは、結局のところ、明らかにされなかった。

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、審査請求人が、受給額3,965,683円のうち、訪問介護費に相当するサービス提供を実際には行っていないと認定したものである。

ウ これに対し、審査請求人は「当該利用者ら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、複数存在するサービス提供記録のうち、どれが正確な記録であり、どれが不正確な記録であるかを明らかにするとともに、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。

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」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。

さらに、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。」等と主張するが、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 以上の点を考慮すれば、審査請求人が、受給額3,965,683円のうち、訪問介護費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、審査請求人の上記主張には理由がなく、本件返還請求には違法又は不当な点はない。

第5 調査審議の経過

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
令和3年1月29日	第6回審議

第6 審査会の判断

1 本件返還請求の法的性格

- (1) 行政不服審査法第2条は「行政庁の処分に不服がある者は、第4条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、審査請求の対象を「行政庁の処分」としている。そして、この「行政庁の処分」とは、一般に、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成

し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（昭和39年最高裁判決）。

- (2) 法第22条第3項に基づく介護給付費の返還については、「偽りその他不正の行為により」介護給付費等の支払いを受けた事業者等に対し、その支払った額につき返還させるべき額を徴収するほか、その返還させるべき額に100分の40を乗じて得た額を徴収することができる旨規定している。
- (3) 処分庁は、審査請求人に対し、「不適切な記録を確認した請求」として返還を求めた本件返還請求とは別に、同項に基づき「介護給付費の請求に不正があった」ことを理由として介護給付費の返還を求めており、当該処分についても、兵庫県介護保険審査会に対し、審査請求がされている（平成31年度第31号審査請求）。
- (4) それに対し、処分庁は、本件不適切請求については、法第22条第3項に基づき「偽りその他不正の行為により介護給付費の支給を受けたとき」に該当するとして返還を求めたものではなく、民法第703条の規定に基づき不当利得の返還を求めているものであると述べている。

平成31年度第31号審査請求については、神戸市長を審査庁として審査請求書の提出があったが、法第183条第1項の規定により、兵庫県介護保険審査会が審査庁となるべき行政庁であったため、審査請求書の提出を受けた神戸市長から兵庫県介護保険審査会へ移送した事実が認められる。その際、本件審査請求についても、兵庫県介護保険審査会から処分庁への疑義照会として、本件返還請求が法第22条第3項の規定に基づくものか確認を求めたところ、本件返還請求は、同項の規定に基づくものではなく、民法上の不当利得返還請求であるとの回答がなされている。当該回答を受け、兵庫県介護保険審査会から、改めて国（厚生労働省）へ疑義照会を行ったところ、法第183条第1項に規定する処分には該当せず、兵庫県介護保険審査会での審査はできないという結論に至っている。

そうすると、本件返還請求は、法第22条第3項を根拠とする徴収金の決定としてされたものではなく、民法第703条に基づく不当利得返還請求としてなされたものと解される。

したがって、本件返還請求は、審査請求の対象となる行政庁の処分には当たらない。

2 結論

以上のとおり、本件審査請求は、不適法であることから、却下されるべきである。

第7 付言

- 1 本件審査請求については、上記のとおり却下されるべきであるが、通知書の記載内容について、次のとおり付言する。
- 2 処分庁は、本件返還請求が法第22条第3項の規定に基づく徴収金の決定ではない旨、本件審査請求において、行政不服審査法第1条第2項の「処分」に該当しない、と弁明している。

しかし、処分庁が作成した本件通知書には、その返還請求の根拠となる法令の規定等に関する記述がないにもかかわらず、「教示」として、行政不服審査法第82条第1項及び行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第46条第1項の規定に基づき教示が必要とされる内容が記載されている。そして、その内容も、兵庫県介護保険審査会を審査庁とし、審査請求前置であるという内容であり、このような記載のある通知書を受け取った者が、本件返還請求を不服とする場合には、本件返還請求が法第22条第3項の規定により徴収金を徴収する「処分」であると誤認して行政不服審査法に基づく審査請求をすることは当然に予想される場所である。

処分庁においては、その趣旨を容易に理解できるよう、適切な内容を記載した通知書を作成することが望まれる。

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

委 員 西 上 治