

平成 28 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業

**介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する
行政処分等の実態及び処分基準例の案
に関する調査研究事業 報告書**

平成29年3月

株式会社 日本総合研究所

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する行政処分等の実態及び 処分基準例の案に関する調査研究事業 報告書 目次

第1章 本調査研究の概要	1
1. 調査の目的	1
2. 調査の内容	1
3. 調査の方法	2
第2章 行政処分の事例等の分析	4
1. 平成27年度の処分動向	4
(1) 行政区分の内訳	4
(2) 行政処分を受けた事由	5
(3) 行政処分を受けた事由の詳細	5
2. 平成25～27年度の概況	8
(1) 年度別の分析対象事例数	8
(2) サービス種類別の処分区分の傾向	8
第3章 自治体実態調査	10
1. 介護サービス事業者に対する行政処分の実施状況	10
2. 処分基準の活用について	10
(1) 処分基準等の有無	10
(2) 処分基準等の内容	11
(3) 処分基準を適用するにあたっての課題等	12
3. 処分にあたって重視する点	13
(1) 重視する点	13
(2) 基準に基づく基本量定よりも厳重・軽減と判断する要素ならびにその他の要素	14
(3) 「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」の認知度	15
4. 処分基準例(案)の提示について	16
(1) 処分基準例(案)が提示された場合に活用したいか	16
(2) 処分基準例の公表に対する期待や危惧	17
第4章 行政処分等における処分基準例(案)の検討	18
第1節 検討の進め方	18
第2節 先行する処分基準や考え方	19
1. 「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」	19
2. 自治体における処分基準等	20
第3節 処分基準例(案)の枠組みについて	21
1. 処分基準例(案)の形式について	21

2. 処分基準例(案)の位置づけについて.....	22
第4節 処分基準例(案)の構成要素の検討.....	23
1. 全違反内容に共通する要素について.....	23
(1) 反復継続性.....	23
(2) 組織体質.....	23
(3) 対処姿勢.....	23
(4) 故意性.....	24
(5) 過去履歴.....	24
2. 違反内容によって異なる要素について.....	24
(1) 不正請求.....	24
(2) 人格尊重義務違反.....	25
(3) 不正の手段による指定(虚偽申請).....	26
第5節 処分基準例(案).....	27
1. 処分基準例(案)について.....	27
(1) 処分基準例(試行)への事例の当てはめの方法.....	27
(2) 処分事由別 処分基準例(試行)への事例の当てはめの実施.....	29
(2-1) 不正請求.....	29
(2-2) 人格尊重義務違反.....	35
(2-3) 不正の手段による指定(虚偽申請).....	41
2. 分布についての考察.....	47
3. 処分基準例(案)以外に勘案すべき要素.....	49
4. むすびに ～本調査研究における成果と課題～.....	51
参考資料.....	53
参考資料1 行政処分の実施の前提となる法の条項等について.....	55
参考資料2 介護保険法条項一覧(処分事由関係).....	56
参考資料3 介護保険法(抄).....	57

第1章 本調査研究の概要

1. 調査の目的

介護保険法に基づく介護保険施設及び事業所に対する指導監督は、高齢者の尊厳を支えるケアの継続的な提供、そして介護保険制度への信頼性を担保する重要な業務であり、「介護保険施設等の指導監督について」（平成18年10月23日老発第1023001号）にて示された「介護保険施設等指導指針」、「介護保険施設等監査指針」を参考に、都道府県・指定都市・中核市が実施している。近年、介護サービス事業者の増加、サービス提供方法の多様化、改正介護保険法による指導監査業務の事務・権限の一部移譲等に伴い、指導監査手法の効率化が重要となっている。一方で、社会保障審議会介護保険部会等においても、自治体間で指導監査内容に不整合が見られること等が指摘されている。

そのため、行政処分等の適切な実施や標準化を目的として、行政処分等の実態及び処分基準例の案に関する提案を取りまとめた。

2. 調査の内容

(1) 行政処分の事例等の分析

平成25年度～平成27年度の行政処分等の事例（約1,340事業所）について、違反の内容、処分事由、サービスの種類等による傾向等の分析を行った。分析にあたっては、介護保険指導室が示す「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」（平成20年5月21日介護保険指導監督担当者会議資料）に則って、「公益性」「故意性」「反復継続性」「組織性・悪質性」の4つの観点や、利用者保護などの情状酌量の状況などを検討材料とした。

なお、検討の経過を経て、介護給付の事業所と一体的に処分される予防給付の事業所分については除外し、平成25年度 317件、平成26年度 255件、平成27年度 272件、総計 844件を対象とした。

(2) 自治体実態調査

自治体（都道府県・指定都市・中核市約110ヵ所）に対して、実態把握と意見聴取を行った。調査では、以下のような実態を把握した上で、処分基準例(案)に対する期待などについても尋ねた。

- ・ これまでの行政処分の実施状況
- ・ 処分基準等の策定の有無
- ・ 策定している場合の内容や活用実態
- ・ 策定及び活用にあたっての工夫や成果・課題

(3) 行政処分等における処分基準例(素案)の検討

前項(1)を踏まえ、主な違反事例に即した処分基準例(素案)を検討した。基準例の素案を作成し、3ヵ年分の事例を当てはめて、点数の重み付けや判断の優先順位付け等の試行を行った。

なお、処分事由のなかで、処分件数が突出して多い不正請求、件数は多くないものの深刻な利用者被害をもたらす人格尊重義務違反、判断が難しい不正の手段による指定(虚偽申請)の3つの違反について対象とした。人員基準違反・運営基準違反については件数は少なくはないが、処分を行う前に原則として、指導・勧告を行って改善を促すことが優先されるため、今回の検討対象外とした。

処分基準例(素案)を自治体に提示し、わかりづらい点などについてアンケート調査を通じて意見収集し、素案を改訂した。

3. 調査の方法

(1) 事例収集・分析

都道府県等における平成25～27年度の処分事案をもとに、3ヵ年分のデータベースを作成し、傾向の分析を行った。

(2) 自治体実態調査

① 調査対象

都道府県・指定都市・中核市の指導監査担当部署 114自治体

② 実施方法

電子メールにてMicrosoft Excel形式の調査票を送信、電子メール添付にて返信

③ 調査期間

平成28年12月14日～平成29年1月31日

④ 配布・回収件数

配布件数 114自治体

回収件数 110自治体(112件) ※ 自治体の複数の課から回答を得たケースがあった
《内訳》都道府県47件、指定都市18件、中核市47件

有効回収率 96.5%(自治体数ベース)

(3) 処分基準例(案)の検討

上記(1)のデータベースに対して、処分基準例(素案)の点数を当てはめ、その分布についての考察を行った。処分基準例(案)を検討委員会、ならびに自治体アンケート調査を通じて自治体に提示し、わかりづらい点の改訂などを実施した。

(4) 学識者ヒアリング調査ならびに検討委員会における検討

学識経験者（介護保険の指導監査業務、行政法・行政処分）、都道府県・政令市等の現場有識者から構成する検討委員会を設置し、(1)～(3)について必要な検討を行った。なお、委員会設置に先立って、学識経験者のヒアリング調査を行った。

① 学識者ヒアリング調査 往訪先(往訪順) (7月～9月)

國學院大學 法学部 教授 高橋 信行 先生
青山学院大学 法学部 教授 大沢 光 先生
大阪市立大学 法学部 准教授 西上 治 先生

② 検討委員会の開催

第1回（平成28年11月10日） 処分事例のパターン分析、処分基準例（素案）に関する意見交換
第2回（平成29年1月17日） 自治体調査の結果報告、処分基準例（案）に関する討議

委員名簿（五十音順、敬称略）

○印 座長

○	折橋 洋介	広島大学法学部・大学院社会科学研究科 准教授
	川久保 寛	神奈川県立保健福祉大学 保健福祉学部 社会福祉学科 講師
	鈴木 雅盛	愛知県健康福祉部高齢福祉課 主幹
	西崎 浩二	大阪市福祉局高齢者施策部介護保険課事業者指導担当課長
	古見 尚史	群馬県健康福祉部 監査指導課 特別検査監査係 主幹
オブザーバー		
	小野 博史	福岡県福祉労働部保護・援護課長 (前 厚生労働省老健局総務課介護保険指導室特別介護サービス指導官)

なお、オブザーバーとして、厚生労働省 老健局総務課介護保険指導室が検討会に出席した。

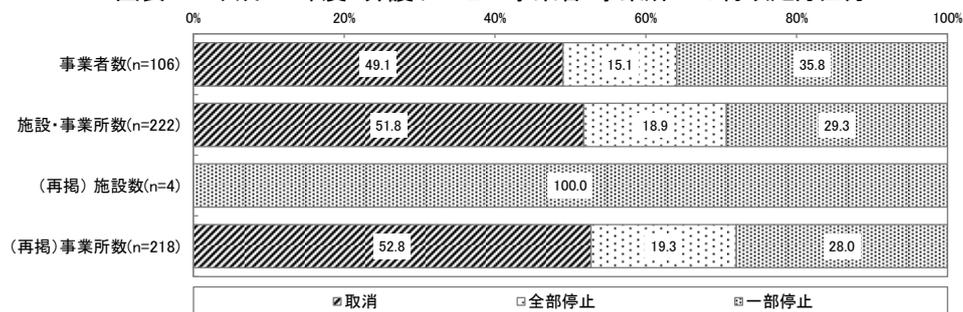
第2章 行政処分の事例等の分析

1. 平成27年度の処分動向

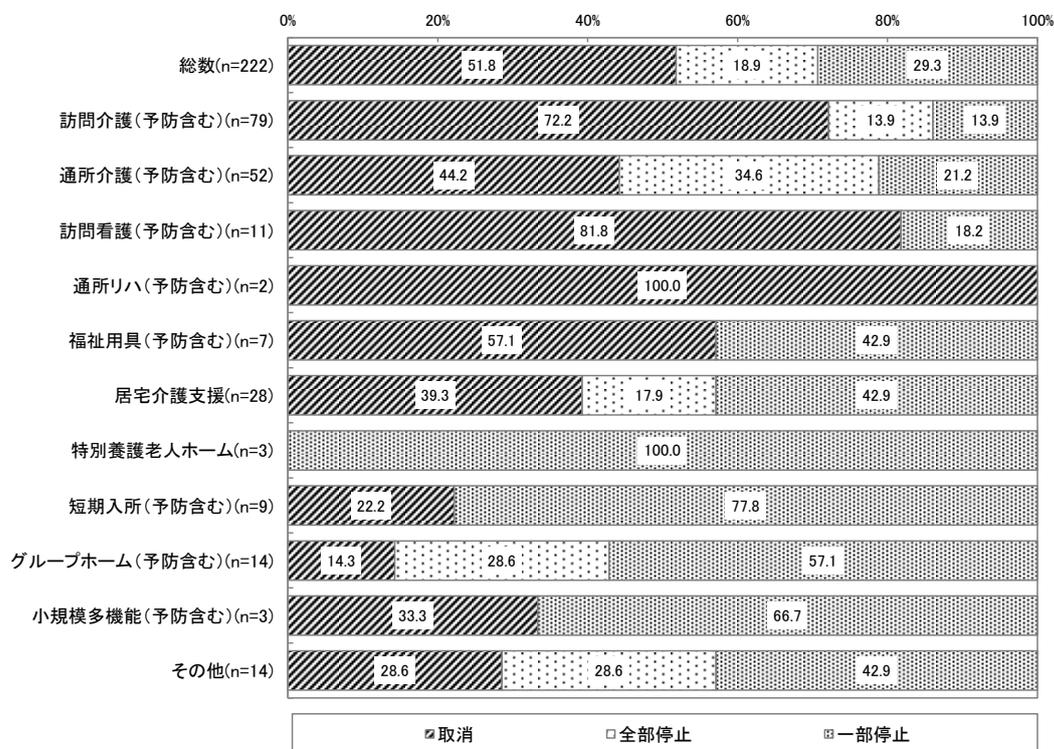
(1) 行政区分の内訳

平成27年度に介護保険法に基づく行政処分を受けた介護サービス事業者は、106事業者の222カ所の事業所・施設である。このうち、事業者数ベースでは49.1%が指定取消処分、35.8%が効力の一部停止の処分を受けている。入所施設における処分は4件であるが、すべて効力の一部停止である。サービス種別に見ると、訪問介護・訪問看護の事業所においては、取消処分が7割を超える。

図表1 平成27年度 介護サービス事業者・事業所への行政処分区分



図表2 平成27年度 サービス種類別の事業所への行政処分区分

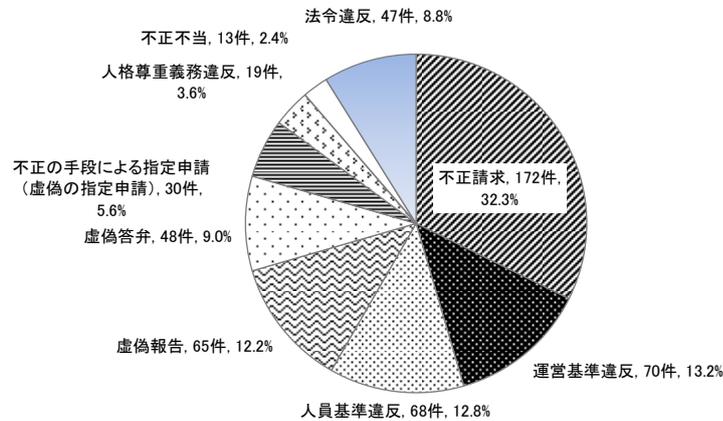


(注) 構成比は小数点以下第二位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも100とはならない場合がある。(以下同)

(2) 行政処分を受けた事由

処分事由の内訳としては、不正請求が最も多く全体の約3分の1を占める。次いで、運営基準違反・人員基準違反がそれぞれ約13%である。

図表3 平成27年度処分事例 処分事由の内訳

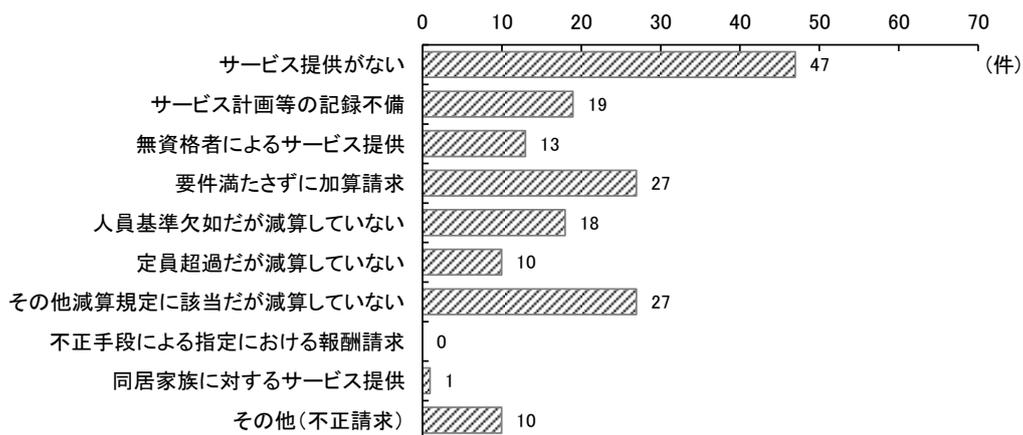


(3) 行政処分を受けた事由の詳細

① 不正請求

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する行政処分を事由別に見ると、最も多いのが不正請求である。この詳細を見ると、サービス提供がないという、いわゆる架空請求が最も多く、次いで、減算規定に該当しているが減算していないケースや、加算の要件を満たしていないのに加算請求をしているという事例が目立つ。

図表4 不正請求の内容の詳細

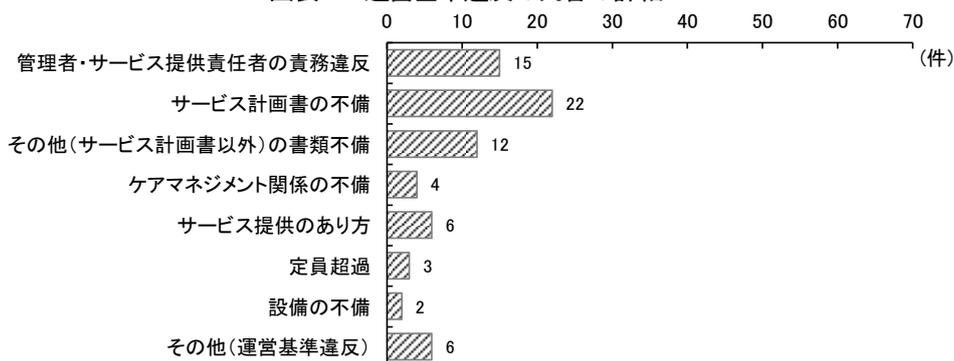


② 基準違反

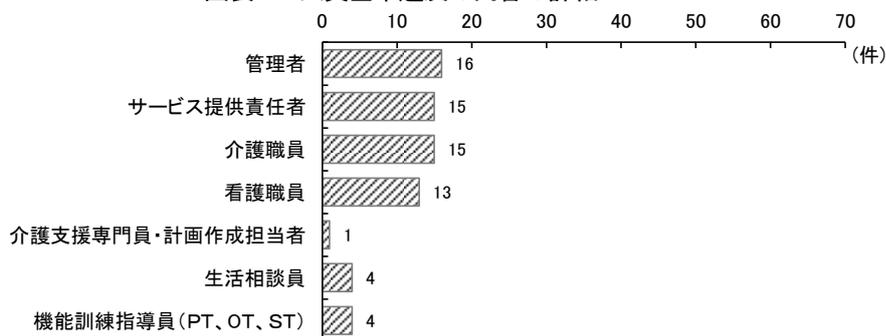
基準違反には、運営基準違反と人員基準違反とがある。運営基準違反の内容としては、「サービス計画書の不備」「その他の書類不備」が多く、次いで、管理者が従業者及び業務の管理をしていない、無資格者をサービス提供責任者として任命しているなどの「管理者・サービス提供責任者の責務違反」なども目立った。

一方、人員基準違反については、管理者・サービス提供責任者が常勤・専従の要件を満たしていないなどのほか、介護職員や看護職員についても必要な人員数を満たしていなかった事例があった。

図表5 運営基準違反の内容の詳細



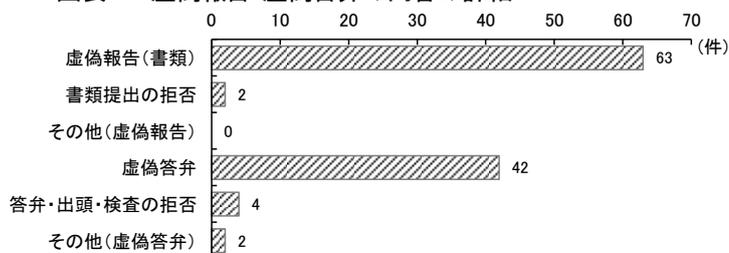
図表6 人員基準違反の内容の詳細



③ 虚偽報告・虚偽答弁

虚偽報告の内容としては、サービス提供報告書、勤務簿・給与台帳などの書類の偽造が多い。

図表7 虚偽報告・虚偽答弁の内容の詳細



④ 人格尊重義務違反

虐待などの人格尊重義務違反は19件あり、身体拘束、叩く・殴るなどの暴力、暴言などの「身体的・心理的虐待」が14件、入居者の金銭や貴金属類、保険金を窃取するなどの経済的虐待が3件あった。

⑤ 不正の手段による指定(虚偽申請)

不正の手段による指定(虚偽申請)は30件あり、勤務する予定がない者の氏名を申請書類に記載したケースが最も多かったが、事業活動を行わない所在地での届出、定款の偽造、人事異動発令の偽造などもあった。

⑥ その他

他の事業者による不正請求を幫助するなどの「不正又は著しく不当な行為」の事例が13件あったほか、高齢者虐待防止法などへの違反、処分に反して新規利用者の受入を行っていたなどのさまざまな事由があった。

2. 平成 25～27 年度の概況

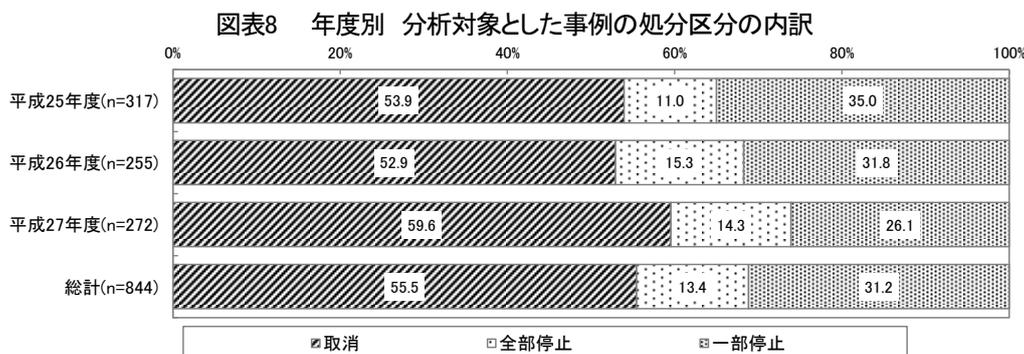
本調査研究では、平成 25 年度から平成 27 年度までの 3 ヶ年の介護保険法に基づく行政処分事例を対象として、処分基準例（素案）を当てはめて、違反・不正の程度と処分内容の比較研究を実施した。

なお、同事業所で介護給付・予防給付の両方の指定を受けていて違反が発生した場合は一体的に処分されることが多いため、分析にあたっては予防給付事業所は除外して介護保険給付の事業所のみを対象とした。また、一カ所の事業所で、同時に 2 つの処分事由で処分されている場合は、2 件としてカウントしている。

分析対象とした事例の概況は以下のとおりである。

(1) 年度別の分析対象事例数

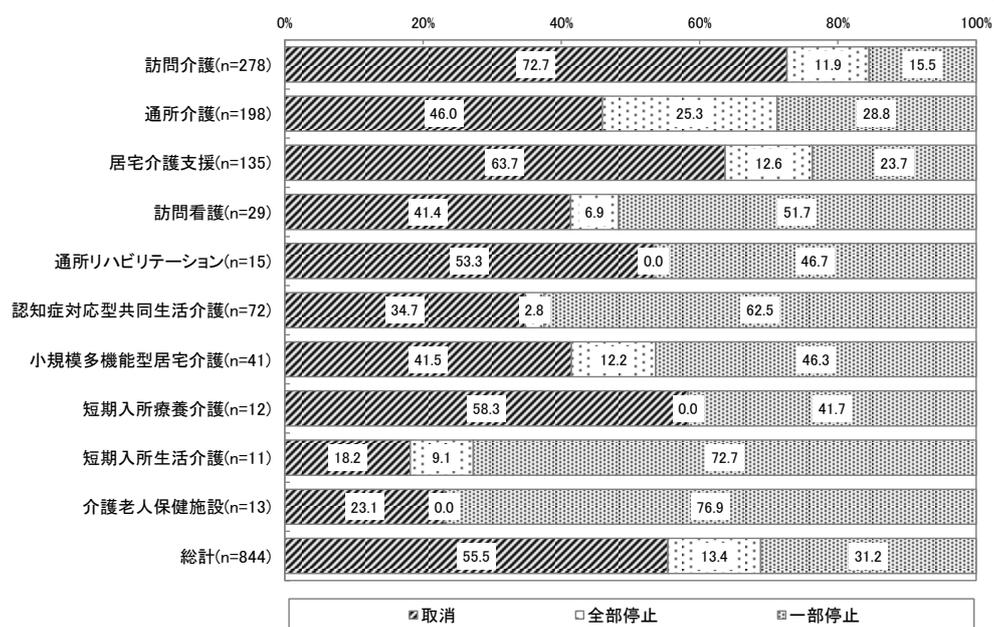
分析対象としたのは、平成 25 年度の 317 件、平成 26 年度の 255 件、平成 27 年度の 272 件の合計 844 件である。全体の 55.5%が取消、31.2%が効力の一部停止、13.4%が効力の全部停止であった。平成 27 年度は、25 年度、26 年度に比べて取消の割合がやや高かった。



(2) サービス種類別の処分区分の傾向

サービス種類別に見ると、訪問介護、居宅介護支援は指定取消の割合が高く、入所あるいは居住系サービスについては効力の一時停止が多い。訪問介護、居宅介護支援は事業所の数が多いため、指定取消をしても代替事業所によるサービス供給が比較的容易であるのに対し、入所あるいは居住系サービスについては取消をした場合の代替が見つかりづらいという面もあることが推察できる。

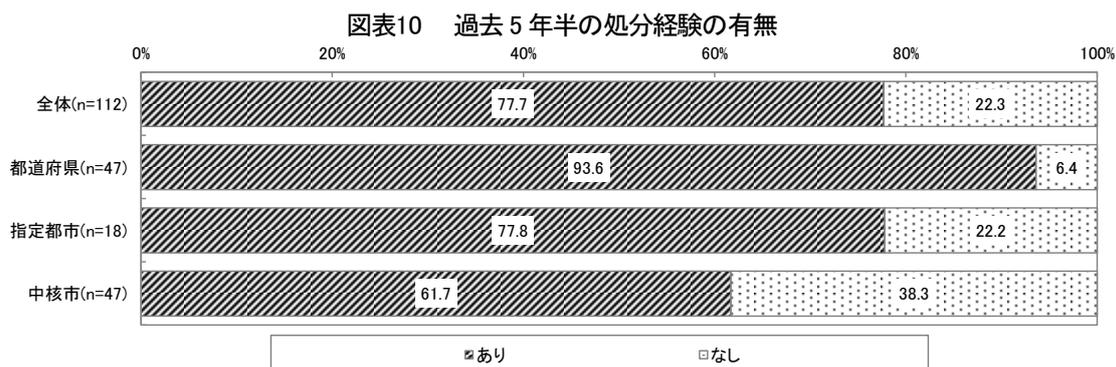
図表9 サービス種類別 分析対象とした事例の処分区分の内訳(nが10以上のもののみ掲載)



第3章 自治体実態調査

1. 介護サービス事業者に対する行政処分の実施状況

平成23年度から平成28年10月末までに、介護サービス事業者に対する行政処分を実施した経験がある自治体は全体の77.7%であった。都道府県は経験がある自治体が9割を超えたが、中核市では約6割にとどまった。



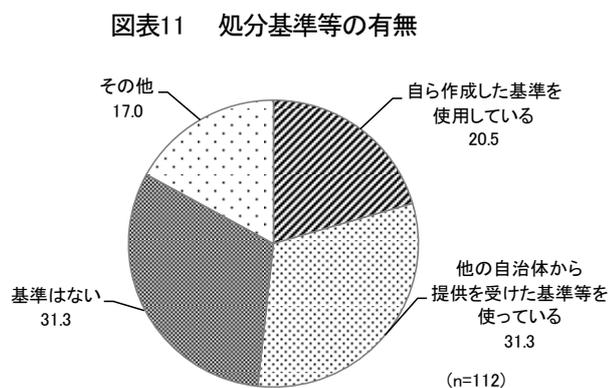
2. 処分基準の活用について

(1) 処分基準等の有無

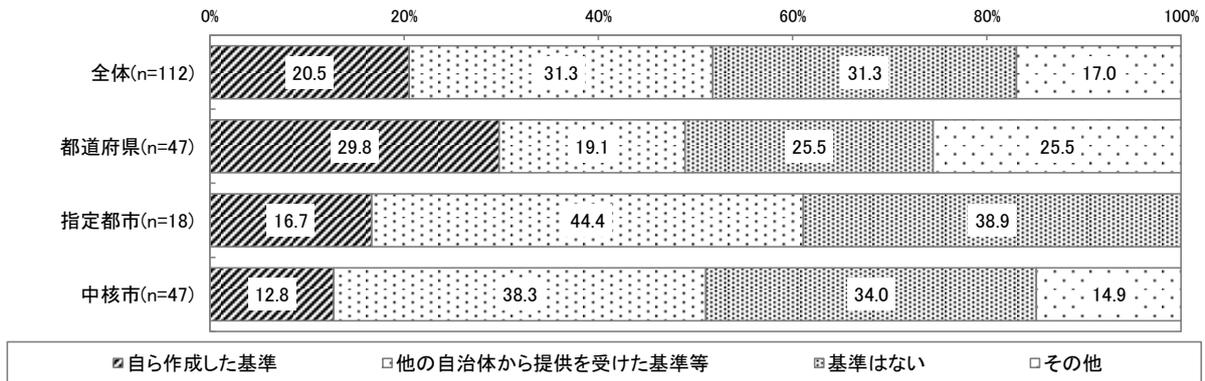
介護サービス事業者に対する行政処分を実施するにあたっての処分基準等として、自ら作成した基準を使用している自治体が2割、他の自治体から提供を受けた基準等を使っている自治体が約3割、基準はないという自治体が約3割であった。

「その他」の内容として最も多かったのは、過去の処分事例を参考にしているという回答であった。また、平成20年5月21日の全国介護保険指導監督担当者会議で示された考え方、過去の処分事例、他自治体の処分事例など複数の基準を組み合わせ使っているという自治体も多かった。

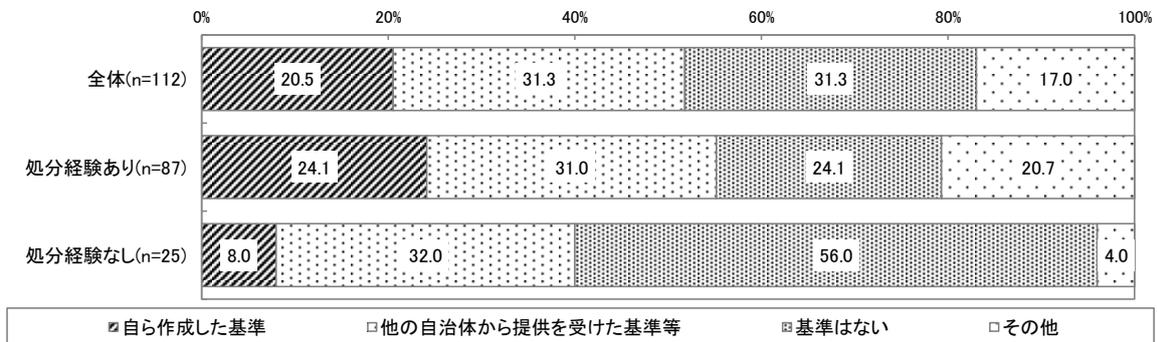
自治体種別に見ると「基準はない」という回答が多いのは、指定都市で4割近くに上る。また、過去5年半の間に介護サービス事業者に対する行政処分を実施した経験のない自治体においては、半数以上が基準を有していない。



図表12 自治体種別 処分基準等の有無



図表13 過去5年半の処分経験の有無別 処分基準等の有無

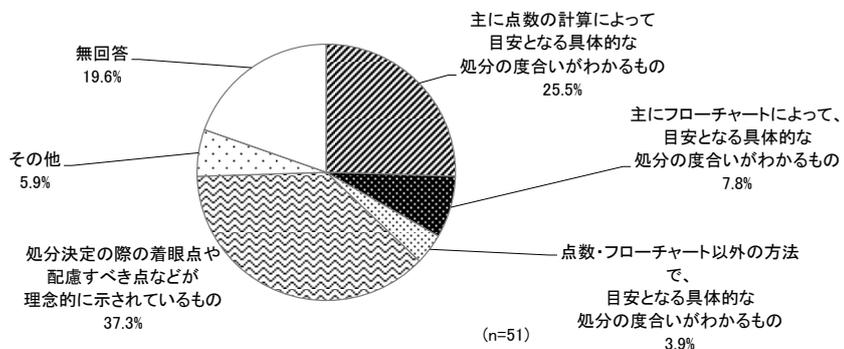


(2) 処分基準等の内容

基準がある（自ら作成したもの、他自治体から提供を受けたもの、その他）と回答した自治体に対して、その内容について尋ねた。

内容として最も多かったのは「処分決定の際の着眼点や配慮すべき点などが理念的に示されているもの」であり約4割であった。次いで、「主に点数の計算によって目安となる具体的な処分の度合いがわかるもの」という自治体が25.5%であった。

図表14 過去5年半の処分経験の有無別 処分基準等の有無



(3) 処分基準を適用するにあたっての課題等

処分基準がある自治体に対して、基準を適用して処分程度を判断する際の課題や工夫について自由記述で尋ねた。

まず、点数の当てはめ・個別案件の判断の難しさに関する意見としては、「様々な要素から総合的に評価するものであり、単純な点数評価では割り切れない場合もある」「基準に対応しないような個別の状況等をどのように取り扱うのか」といった意見があった。

また、「悪質性」「故意性」「組織性」など具体的な項目の判断に迷うという回答もあった。例えば組織性については、法人規模の大小の違いがあり、判断が難しいという意見もあった。

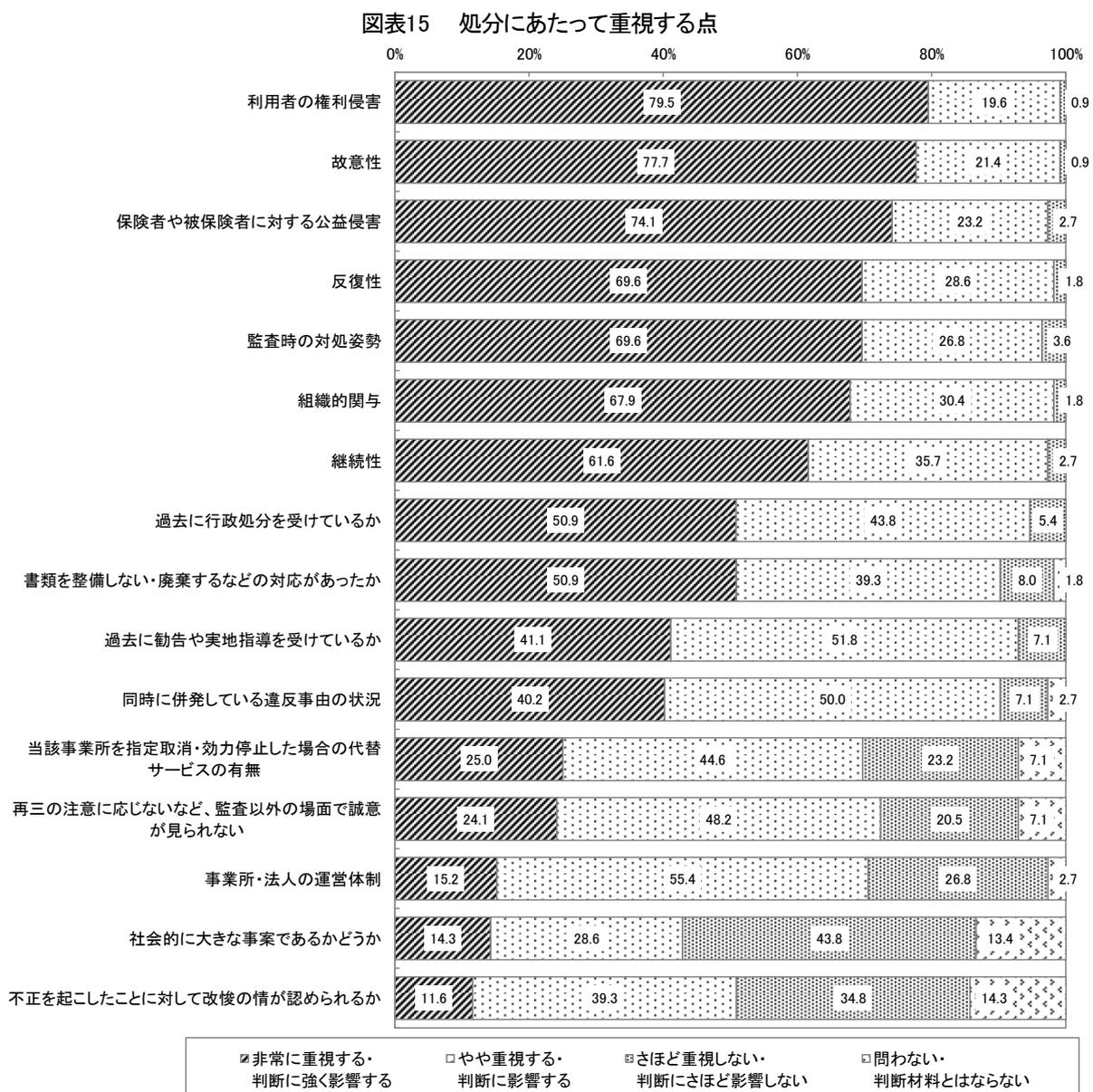
さらに、同じ事案であっても、担当者によって見方・捉え方が違うことがあり、客観的な判断をすることが難しいという意見もあった。これに対する工夫としては、「例えば虚偽答弁を行った回数で悪質性を判断する」といった工夫をしている自治体もあった。

3. 処分にあたって重視する点

(1) 重視する点

処分にあたって重視する点について、具体的な着眼点を挙げてそれぞれについて「非常に重視する・判断に強く影響する」「やや重視する・判断に影響する」「さほど重視しない・判断にさほど影響しない」「問わない・判断材料とはならない」の4段階で、重視する度合いを尋ねた。

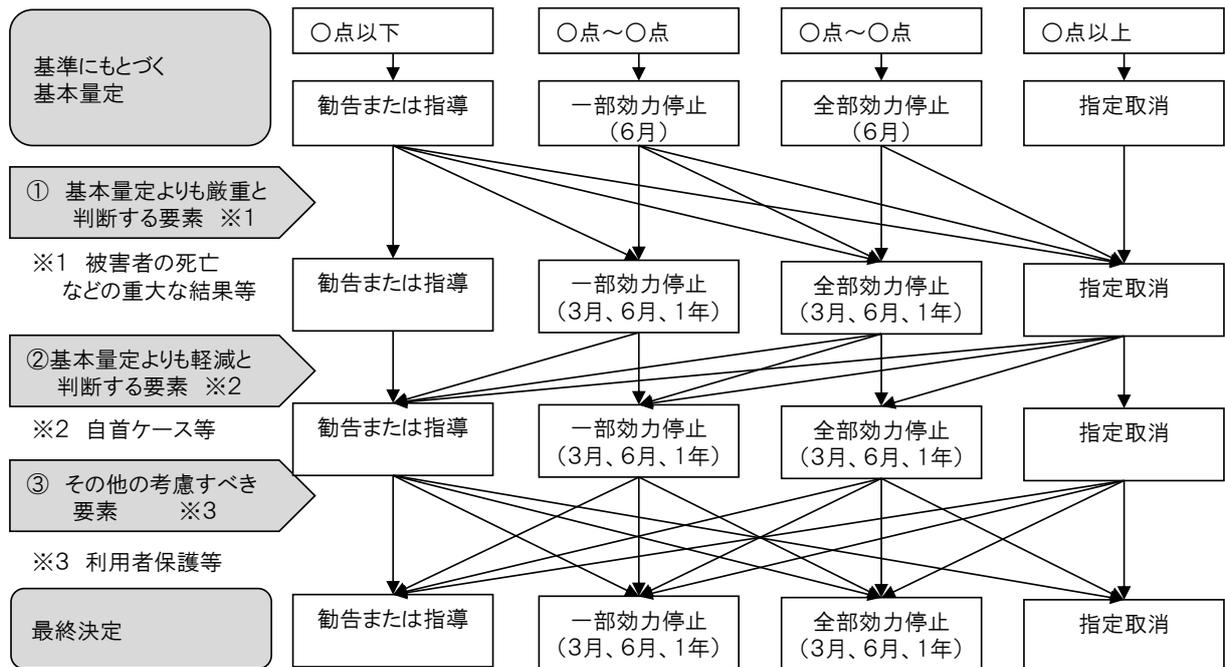
「非常に重視する・判断に強く影響する」という回答が最も多かったのは「利用者の権利侵害」であり、いずれも8割近かった。一方、「社会的に大きな事案であるか」「改悛の情が認められるか」「不正であるとまでは認定できない不当利得の金額」などについては、「問わない・判断材料とならない」という自治体が目立った。



(2) 基準に基づく基本量定よりも厳重・軽減と判断する要素ならびにその他の要素

処分基準などによって基本量定の目安が示された後に、実際の処分程度を決定するにあたっては、その他の要素を考慮する自治体が多いことから、次頁の図表 17 のようなイメージ図を示し、「基本量定よりも厳重と判断する要素」「基本量定よりも軽減と判断する要素」「その他の考慮すべき要素」の 3 点に分けて、判断要素について尋ねた。

図表16 調査票に掲載したイメージ図



① 基本量定よりも厳重と判断する要素

問題を認識した後に隠蔽を図る、証拠書類の偽装、聴取対象者に圧力をかけて隠蔽するなどの行為などがあって悪質性が高いと判断された場合は、厳重と判断する要素となるという意見があった。

また、障害者総合支援法、生活保護法、労働基準法、労働安全衛生法など、介護保険法以外の法令に対する違反があった場合にその要素を勘案するという意見もあった。

役員等が逮捕されたなど刑事上の責任が重い場合や、従業員の故意により利用者が死亡するなど、特に重大な結果を招いたものについて、重く見るという意見もあった。

② 基本量定よりも軽減と判断する要素

基本量定よりも軽減と判断する要素は大きく二つあり、事業者からの不正の自己申告があった場合、ならびに監査後に改善策が実施された（される見込みが高い）場合である。

監査の前に事業者側から違反事実を申し出た場合には、基本量定よりも軽減するという自治体が多数あった。また、監査後に人員基準違反・運営基準違反が改善された場合や、職員研修など改善に向けた取り組みが行われている、あるいは実効性のある改善策が示された場合には、基本量定よりも軽減すると回答した自治体も多かった。

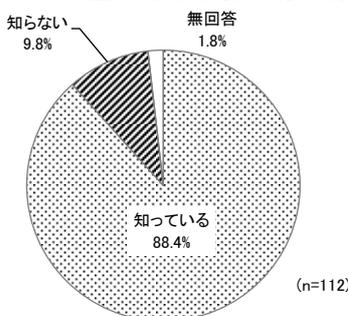
③ その他の考慮すべき要素

その他の要素としては、自治体内あるいは他の自治体の過去の処分事例と比較したときのバランスに配慮するという自治体が多数あった。また、処分を受ける事業所と同じサービス種別の事業所が地域に存在しなかったり利用定員の関係等から代わりの受け入れ事業所が見当たらない場合などについては、基本量定で取消となっても、効力の一部停止にとどめざるを得ないといった利用者保護の観点の意見も多数あった。

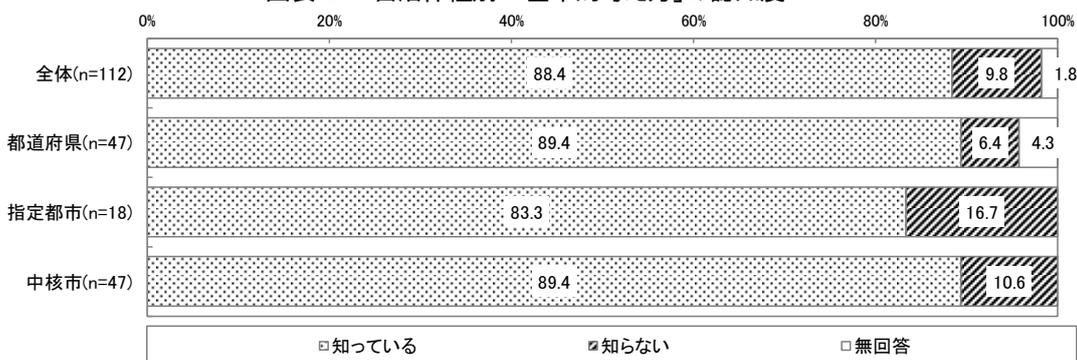
(3) 「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」の認知度

平成20年5月21日の全国介護保険指導監督担当者会議資料として国が示した「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」を知っているかどうかについて尋ねたところ、約9割の自治体は知っているとの回答であった。指定都市ならびに処分経験がない自治体においては、知らないという回答が2割弱であった。

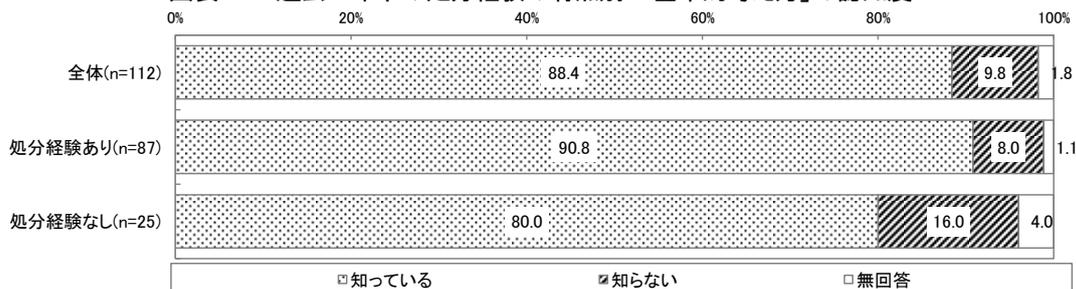
図表17 「基本的考え方」の認知度



図表18 自治体種別「基本的考え方」の認知度



図表19 過去5年半の処分経験の有無別「基本的考え方」の認知度



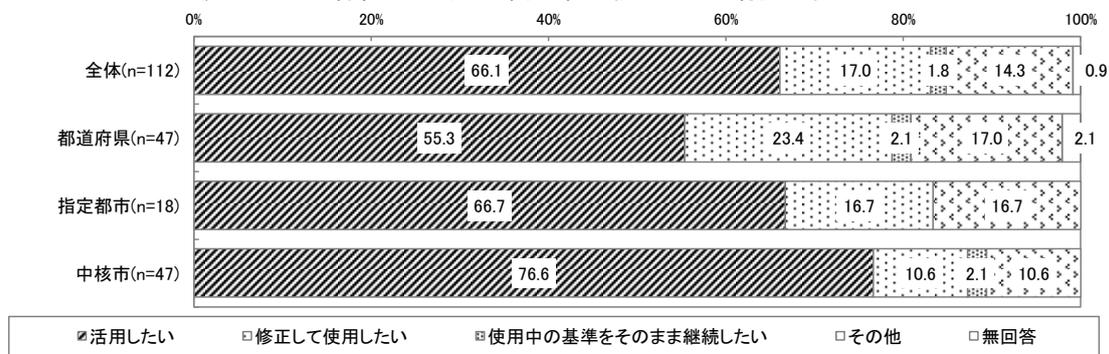
4. 処分基準例(案)の提示について

(1) 処分基準例(案)が提示された場合に活用したいか

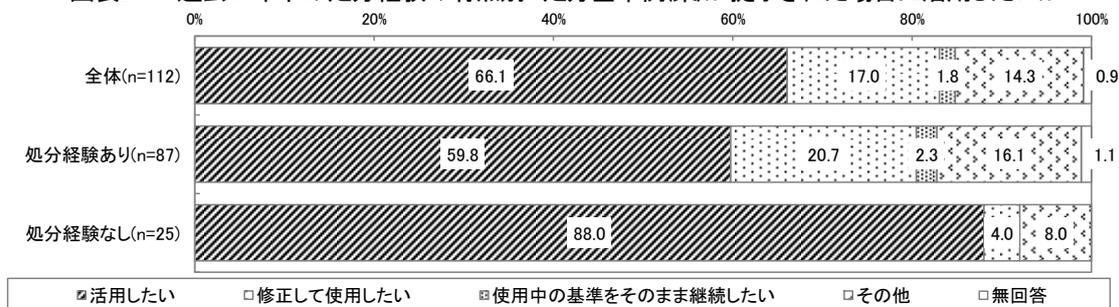
処分基準例(案)を、参考基準として国から自治体に対して提示した場合に自治体として活用したいかどうかについて尋ねたところ、「活用したい」という回答が66.1%、「現在自らの自治体で使用している基準と照らして、修正して使用したい」という回答が17.0%であった。

現時点で、「自ら作成した基準を使用している」「他の自治体から提供を受けた基準をそのまま自身の基準として採用・策定している」「他の自治体から提供を受けた基準を参考として使っている」など、基準を有する自治体では、「現在自らの自治体で使用している基準と照らして、修正して使用したい」という意見が35.3%に上った。

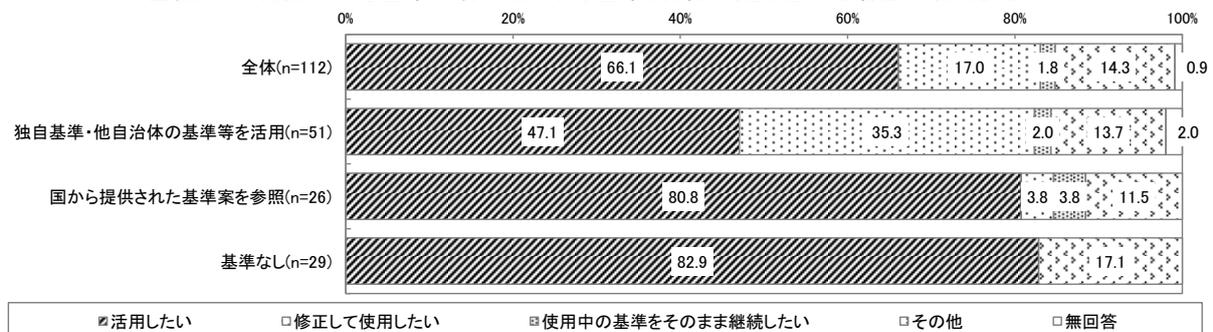
図表20 自治体種別 処分基準例(案)が提示された場合に活用したいか



図表21 過去5年半の処分経験の有無別 処分基準例(案)が提示された場合に活用したいか



図表22 現在の処分基準の有無別 処分基準例(案)が提示された場合に活用したいか

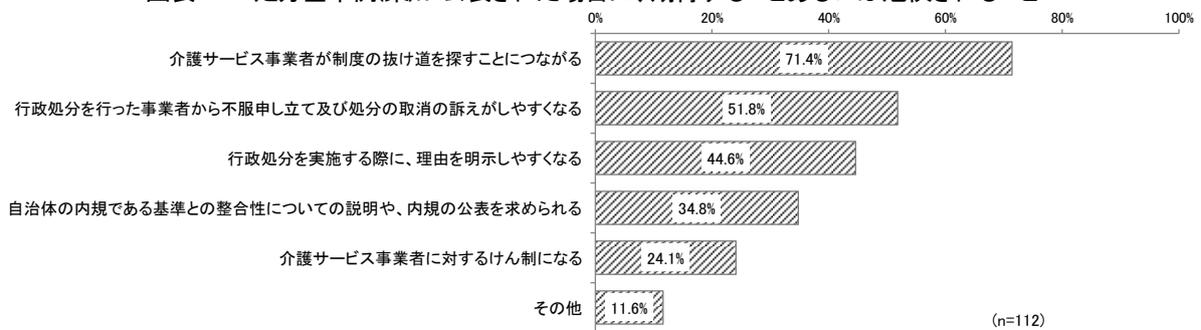


(2) 処分基準例の公表に対する期待や危惧

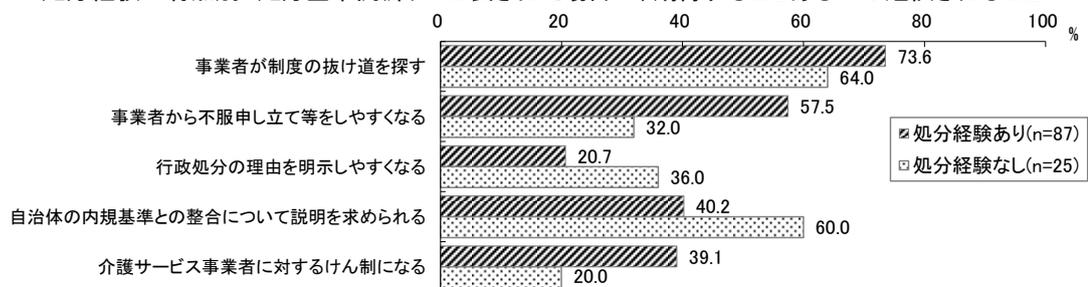
処分基準例(案)が公表された場合に、期待することあるいは危惧されることについて尋ねた。懸念される点としては、「介護サービス事業者が制度の抜け道を探すことにつながる」(71.4%)、「行政処分を行った事業者から不服申し立て及び処分の取消の訴えがしやすくなる」(51.8%)などが多かった。一方で期待することとしては「行政処分を実施する際に、理由を明示しやすくなる」という意見が44.6%あった。

処分経験がある自治体は、処分経験のない自治体に比べて、「行政処分を行った事業者から不服申し立て及び処分の取消の訴えがしやすくなる」ことを危惧する割合が高い。逆に、処分経験のない自治体では、「自治体の内規である基準と(国が示す処分基準例と)の整合性についての説明や、内規の公表を求められる」ことを危惧するケースが多い。

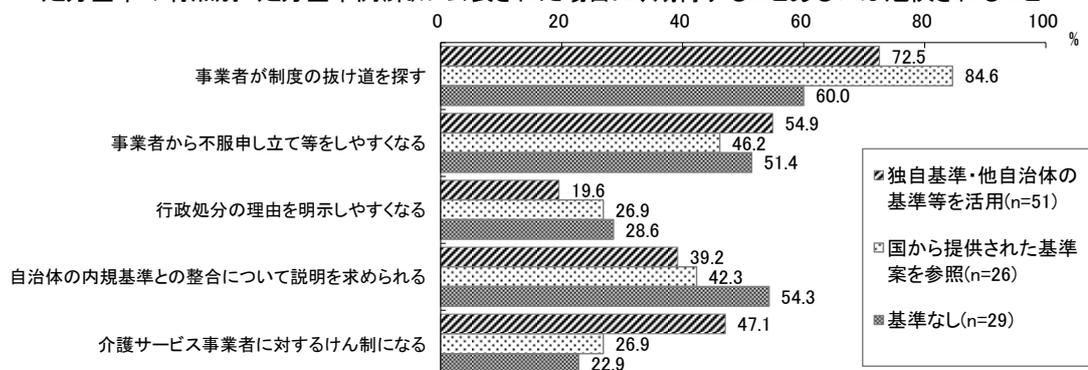
図表23 処分基準例(案)が公表された場合に、期待することあるいは危惧されること



図表24 処分経験の有無別 処分基準例(案)が公表された場合に、期待することあるいは危惧されること



図表25 処分基準の有無別 処分基準例(案)が公表された場合に、期待することあるいは危惧されること



第4章 行政処分等における処分基準例(案)の検討

第1節 検討の進め方

本調査研究では介護保険法に規定されている処分事由のうち、「法令違反」「不正不当」など、その性質上、基準例の作成に馴染まないものを除き、「不正請求」「人格尊重義務違反」「不正の手段による指定（虚偽申請）」といった相対的に処分件数が多く、かつ基準例の作成に馴染むものを対象に基準例の作成を行った。なお、運営基準違反・人員基準違反については、原則として指導・勧告を行って改善を促すことが優先されるため除外した。

検討の手順は以下のとおりである。

- ① 処分基準例(素案)の作成に先立って、基本的な考え方について、国が示しているもの、ならびに自治体実態調査をもとに把握・整理した。さらに、有識者ヒアリング・委員会でも検討した。
- ② 手順①に基づき、処分基準例の構成要素となる判断基準についての考え方を整理して組み立てを行った。違反内容に関わらず共通の要素となる「故意性」「反復継続性」などの要素と、違反内容に応じて異なる「不正請求の金額」や「人格尊重義務違反による身体・心理的被害の程度」などの要素である。
- ③ 手順②のそれぞれの要素についての「程度」を設定した。例えば、不正請求を「高額・中程度・少額」などと判断する場合の金額の目安を設定するのがこれにあたる。
- ④ 構成要素ならびに程度について、比較的多数の自治体で用いられている点数制の形式を用いて、点数配分を試行した。どの構成要素に何点を配点するか、また例えば不正請求の金額が高額な順に「3・2・1点」の配分にするのか、「4・2・0点」にするのか、といったような程度による配点などである。
- ⑤ 手順④で仮案として作成した点数を、平成25年～27年度の844件の処分事例に当てはめた。過去に実際に行われた処分と、処分基準例とを極力一致させるため、重い処分がなされた事例は高い点数、軽い処分の場合は低い点数となるように、点数配分を調整するなどの工夫を行った。
- ⑥ 手順⑤で試行錯誤した基準例に対して以下の3点に着目して分析を行った。
 - a) 平均点数
指定取消となった処分事例の平均点数（違反や不正の程度を数値化したもの）が、効力停止となった処分事例の平均点数を上回っているかどうか
 - b) 処分区分ごとの点数分布
「〇点以上が取消相当」「〇点以下は効力の一時停止相当」などとすることが可能なのかを検討するため、処分区分ごとに点数分布をグラフ化した。「〇点以上が取消相当であると仮定すると、全事例の〇%がこれに当てはまる」という「カバー率」を算出した。
 - c) 点数ごとの処分区分の構成比
点数ごとに、取消・効力の全部停止・効力の一部停止となった事例が何割ずつあるのかの構成比を算出した。突出して高い点数の場合は取消になる割合が高いが、中程度の点数の場合は、同じ点数であっても、取消になる場合もあれば効力の一部停止の場合もある。

第2節 先行する処分基準や考え方

1. 「行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方」

国からは、全国介護保険指導監督担当者会議（平成20年5月21日）資料として、以下の考え方を提示している。

行政処分等の実施及び程度の決定に当たっての基本的考え方

I 具体的にどのような行政処分を実施するか判断に当たっては、まず、当該行為の重大性・悪質性について、特に以下の点に着眼し、検証を行う。

① 公益侵害の程度

- 利用者に対し著しく不適切な介護サービスを提供し、あるいは多額の不正請求を行うなど、当該違法・不当行為が公益性を著しく侵害しているか。
- 被害を受けた利用者数、個々の利用者が受けた被害はどの程度深刻か。

② 故意性の有無

- 当該違法・不当行為が故意によるものか、過失によるものか。

③ 反復継続性の有無

- 当該違法・不当行為が反復継続して行われたのか、あるいは一回限りのものであったのか。
- 当該違法・不当行為が行われた期間がどの程度であったのか。

④ 組織性・悪質性の有無

- 当該違法・不当行為が現場の担当者個人の判断で行われたものか、あるいは経営陣や管理者も関わっていたのか。
- 問題を認識した後に隠蔽を図るなど悪質な行為が認められたか。悪質な行為が認められた場合には、当該行為が組織的なものであったか。

II Iの検証結果をもとに、地域におけるサービス提供・基盤整備の状況、事業者の運営管理態勢（※）など、配慮すべき他の要素を総合的に考慮した上で、具体的な処分内容を決定する。

（※）事業者の運営管理態勢の適切性

- 個々の役職員の法令遵守等に関する知識や取組は十分か。
- 事業者の運営管理態勢は十分か、また適切に機能しているか。職員教育は十分に行われているか。

2. 自治体における処分基準等

介護サービス事業者に対する行政処分を実施するにあたっての処分基準等として、自ら作成した基準を使用している自治体が2割、他の自治体から提供を受けた基準等を使っている自治体が約3割、基準はないという自治体が約3割であった。

「非常に重視する・判断に強く影響する」という回答が最も多かったのは「利用者の権利侵害」であり、8割近かった（p10 図表 11、p13 図表 15 参照）。

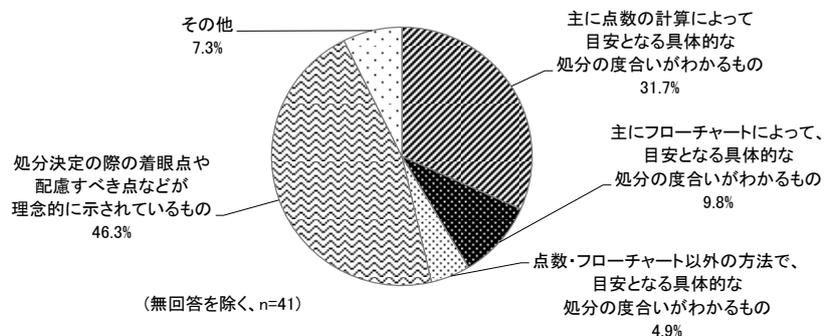
第3節 処分基準例(案)の枠組みについて

1. 処分基準例(案)の形式について

すでに処分基準がある自治体では「処分決定の際の着眼点や配慮すべき点などが理念的に示されているもの」が半数近く、次いで「主に点数の計算によって目安となる具体的な処分の度合いがわかるもの」が3割を超えた。

本調査研究事業で処分基準例(案)を検討するにあたり、既存の自治体が多く利用してなじみがあるという点と、自治体ごとに点数配分の重みづけを変えるなどのカスタマイズが容易な点を踏まえて、点数方式での処分基準例(案)を検討することとした。点数方式にすることによって、例えば故意性が認められた場合と認められなかった場合の点数の違いを1点と0点にするのか、あるいは3点と0点にするのか、といったカスタマイズを各自治体で容易にできるように配慮した。

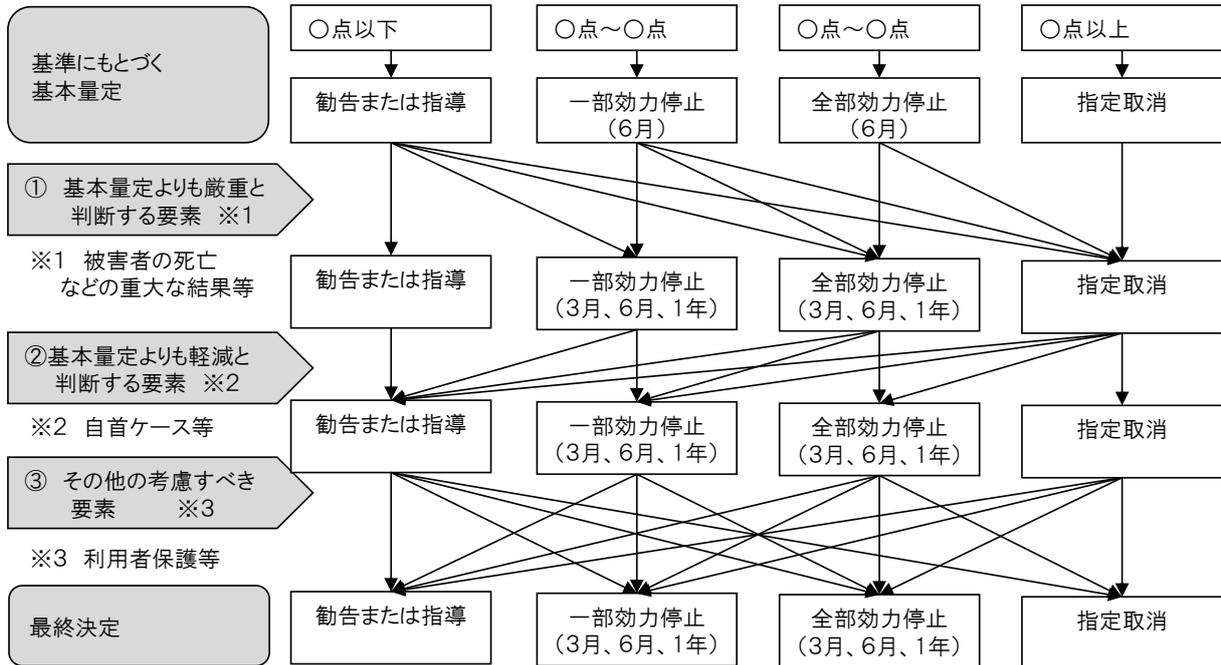
図表26 処分基準がある場合の形式(無回答は除く)



図表27 点数形式のイメージ

		○点	○点	○点
① 公益侵害	違法行為	架空請求	水増請求	減算忘れ
	被害金額	事業所収入総額の○割以上	事業所収入総額の○～○割	事業所収入総額の○割未満
② 故意性の有無		計画的	不正と気づいていた	知識不足
③ 反復継続性の有無		○年以上にわたり繰り返す	○カ月以上○年未満または繰り返しあり	○カ月未満かつ繰り返しなし
④ 組織関与		経営者の関与	管理者の関与	一部職員が関与
		隠蔽・改ざん・忌避	非協力的だが、隠蔽・改ざんなし	協力的かつ隠蔽・改ざんなし
合計点数				
～○点		勧告まで至らない改善報告書の提出		
○～○点		勧告		
○～○点		効力停止(一部・全部・○カ月全部)		
○点～		取消		

図表28 フローチャート形式のイメージ

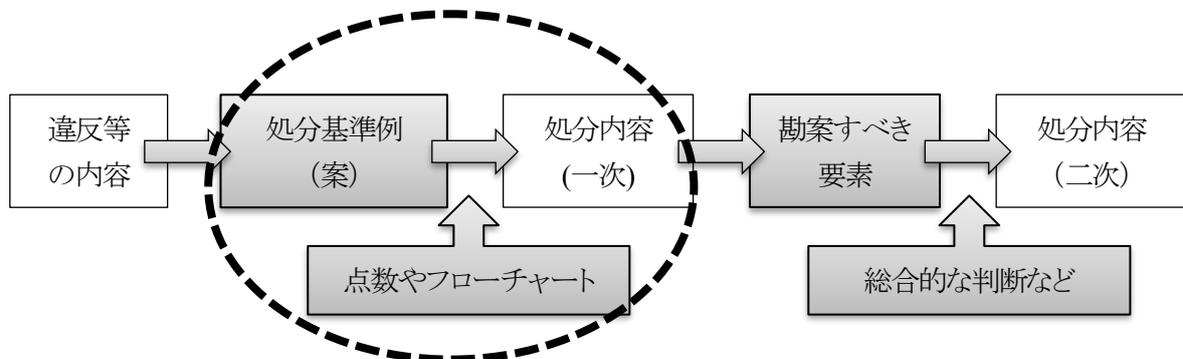


2. 処分基準例(案)の位置づけについて

本調査研究事業で目指す処分基準例(案)については、違反等の内容に関する事実に基づき、基準を当てはめることによって、一次案としての処分内容(基本量定)の目安を示すものを目指した。

自治体実態調査を通じて、現状で自治体独自の処分基準を活用して処分を実施する自治体においても、基本量定結果をそのまま適用するのではなく、代替サービスの有無などの利用者保護の視点や、事業者からの改善策の提示などによって処分を軽減したり、逆に悪質性の高い事業者に対して処分を厳重にするなどの配慮をしている。本調査研究事業で目指す処分基準例(案)も、この考え方にに基づき、あくまでも一次案の目安とすることを想定して検討を進めた。

図表29 処分基準例の位置づけ(イメージ)



第4節 処分基準例(案)の構成要素の検討

1. 全違反内容に共通する要素について

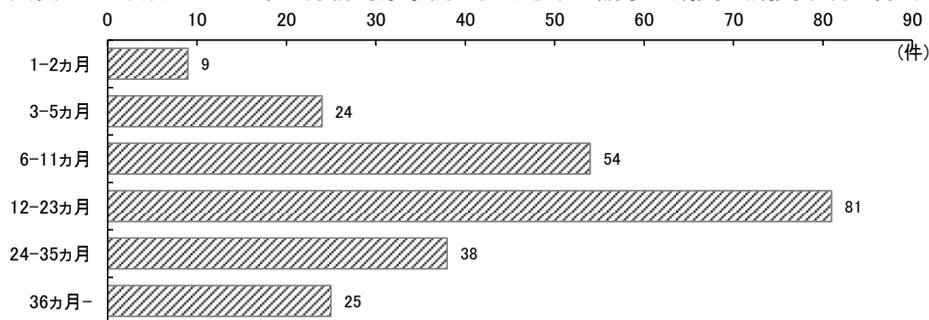
(1) 反復継続性

違反の発生が、単発または短期なのか、あるいは長期間にわたって継続または反復して行われているのかという視点については、国においても示している視点であり、ほぼすべての自治体でも判断基準として取り入れていた。

継続性については把握しやすいものの、数字で示すことができるだけに「何年以上を長期と考えるか」という点については合意形成が必要である。また、違反の内容によって、例えば人格尊重義務違反については数ヵ月であっても「長期である」と考える必要があるが、月1回の頻度である介護報酬の請求事務の際の不正請求については長いものは複数年にわたって発生していることなどを踏まえた期間設定が必要であるといえる。

また、継続性の判断にあたって、例えば4月と8月に違反が発生した場合に、2ヵ月とみなすべきなのか、あるいは5ヵ月とみなすべきなのかという点についても、判断が分かれるところである。またこれを、4月と8月の「反復」とみるのか、4月～8月の5ヵ月間にわたる「単発」とみることかという課題もある。

図表30 平成25～27年の分析対象事例における不正請求の期間（期間不明は除く）



(2) 組織体質

違反の発生における組織的関与あるいは組織体質についても、多くの自治体で判断の基準としていた。経営層や管理職が指示して、現場で不正を働かせていた場合には事態が深刻であり、一従業員が不正をしていた場合には、組織全体の関与ではないという考えである。

組織的な指示について、「役員等」といったときにどの範囲までを含むのかも判断が分かれるところである。多くの自治体では役員等の関与があったかどうかを判断基準としているが、なかには処分は事業所単位であるため、法人の役員に関与を問うことが疑問であるという考え方もある。役員という肩書にこだわらず「実質的なオーナー」であるかどうかを判断基準としている自治体もあった。

自治体によっては組織性を重視し、例えば従業員が勝手に不正請求をしていたことを発見した経営層が行政に相談に来た場合は、組織的関与はないケースとみなしていた。

(3) 対処姿勢

「対処姿勢」については、国が平成20年5月21日全国介護保険指導監督担当者会議で示した考え方において「悪質性」と表現されていたものである。「悪質性」という言葉は、処分基準例の他のすべ

ての構成要素を含む上位概念を示す場合にも使いうる抽象度の高いキーワードなため、本稿では他の構成要素と並列的に扱いやすい「対処姿勢」と示すこととした。

監査に非協力的で、隠ぺい・改ざんなどがあった場合にこれを重くみるという点については多くの自治体で共通している点であるが、例えば再三指導しているにもかかわらず改善が見られない、といった監査以外の場面での応対を処分の際の判断基準とする自治体と、そうでない自治体とがある。

(4) 故意性

故意性については自治体によって判断が分かれる要因であった。そのことが不正であると知らずに行ったという場合については、故意性が認められ、深刻であるという点については共通であるが、そのことが不正であることを知らなかった場合についての判断は自治体によってさまざまである。介護保険制度や介護報酬改定についての知識が欠落していて、知らずに違反を犯してしまった場合について、「故意ではなく過失である」とみなす自治体もあれば、介護報酬を請求する事業者として理解しておくべき知識を有していないとして重くみる自治体もあるようである。

(5) 過去履歴

過去に同様の違反を行って処分を受けたり、勧告・改善指導を受けたりしていたかについては、故意性や組織性に比べると、「非常に重視」している自治体の割合は低いものの、「やや重視」しているという点においては多くの自治体が参考にしている指標である。

過去履歴をどこまで遡るかについては、指定の欠格期間が5年間であることから、5年というのがひとつの目安になるものの、期間を区切る必要はなく6年以上前であっても考慮すべきだという考え方の自治体もあった。

なお本調査研究で分析対象とした事例は過去3年度分にとどまるため、実際に過去履歴があった事例がほとんどなく、十分な検証はできなかった。

2. 違反内容によって異なる要素について

(1) 不正請求

① 公益侵害の程度:違法性について

不正請求の場合、公益侵害の程度については、まったくサービス提供の実績がない架空請求、実際のサービスよりも回数などを増やして請求をする水増請求、加算要件を満たさないのに加算したり、減算が必要なのに減算しないなどのケースがある。架空請求が最も公益侵害の程度が大きく、次いで水増請求という考え方は多くの自治体に共通する。

減算忘れや必要な記録が残っていないといった書類不備などについては、介護報酬に対する知識不足による過失なのか、意図的・計画的に減算しなかったのかという、故意性との関係も含めて違法性の軽重を判断する必要があると考えられる。

② 公益侵害の程度:金額の多寡について

不正請求の場合の金額の多寡も判断基準の一つである。

不正請求という違法行為が事業所経営においてどのくらいの重みをもつものであったかという視点に立つ場合は、事業所の年間収入に占める不正請求の比率、といったような「割合」で考える方法が

ある。介護サービス・予防サービスの事業所の規模はさまざまであり介護老人保健施設の年間介護料収入は平均3.5億円、居宅介護支援事業所の年間介護料収入は平均1360万円であるため、その収入規模に対して不正請求がどれくらいの割合を占めるのかを勘案するという視点である。

一方、介護保険財政に対する影響という意味であれば、金額の絶対値を判断基準とすべきという考え方もある。同じ350万円の不正請求なのに、不正請求が発生した事業所によって「介護老人保健施設の収入のわずか1%なので軽微な金額である」「居宅介護支援事業所の収入の4分の1を超えるから多額である」という取扱いの違いが発生することへの疑問感もある。

また、金額の多寡だけでなく、不正請求の件数(回数)についても考慮するという自治体もあった。相対的金額に基づいて多寡を判断すべきか、絶対的金額を判断指標とすべきか、また件数についても考慮するかについては意見が分かれるところだろう。

(2) 人格尊重義務違反

① 利用者被害の程度: 身体・心理的被害

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する指導監督は、高齢者の尊厳を支えるケアの継続的な提供の基盤となる重要な業務である。人格尊重義務違反を犯した事業者に対する行政処分は利用者の権利擁護とケアの質の担保という点において、最も重要なもののひとつであるといえる。

介護サービス事業所における人格尊重義務違反に対する行政処分は平成25年～27年の3年間で27事例と、決して多くはない。

人格尊重義務違反では、殴る・蹴る・叩くなどの身体的打撃だけでなく、怒鳴る・脅迫・暴言などの心理的な暴力、身体拘束などもある。利用者被害の程度が「重大である」と判断するにあたっては、前者のように身体が傷つけられるような行為だけでなく、後者についても利用者の心身に重大な危害を及ぼしたり、人格を大きく傷つけたりする場合には、「重大である」と考えることもできる。

② 利用者侵害の程度: 経済的被害

経済的被害のなかでより深刻なものとしては、入所・入居型のサービス事業所の職員が、利用者の金品を盗ったり、保険金を詐取したりといった経済的被害をもたらしている事例があった。一方で、入所・入居者の預金通帳から、不正な現金の出し入れを行っている事例があったが、出金のみならず入金(戻し入れ)もある場合や、金額が少額の場合については、多額の窃盗や詐取と比較すると、被害の程度はそこまで大きくはないと考えることもできる。

ⁱ平成26年介護事業経営実態調査結果

ⁱⁱ 予防事業所は一体的に処分を受けるため分析対象から除外し、介護事業所のみを分析対象とした

(3) 不正の手段による指定(虚偽申請)

① 申請の瑕疵

虚偽の書類を作成するなどして指定申請を行った場合に、例えば遠方の他事業所で勤務しており明らかに勤務できない者の名義を使用した場合と、指定申請時の勤務予定者が勤務できなくなった場合とでは申請の瑕疵の程度に差異があると考えられる。

② 問題の解消

指定申請の時点で虚偽の書類を作成していたとしても、事業開始時点では問題となった状態が解消されているという場合もある。事業開始後も人員基準違反等の状態が継続していた場合に比べて、事業開始時点では人員基準違反等の状態が解消されていた場合のほうが、処分を軽減すべきだという考え方もあるだろう。

③ 不正請求の併発

不正の手段による指定(虚偽申請)を事由として処分を受けた55件のうち、半数近くにあたる26件において不正請求を併発している。これは、指定申請に遡ってこれまで請求していた介護報酬すべてを不正請求と判断したものではなく、指定後の個別の架空請求や水増請求などである。

同様に、不正の手段による指定(虚偽申請)との併発は、人員基準違反22件、運営基準違反8件、虚偽報告や虚偽答弁が19件となっており、不正の手段による指定(虚偽申請)のみでの処分は10件に満たない。

このため、不正の手段による指定(虚偽申請)については、指定後の架空請求や水増請求などの不正請求の程度も考慮して、処分程度を判断することが合理的であると考えた。

第5節 処分基準例(案)

1. 処分基準例(案)について

第4節のとおり、それぞれの構成要素について多様な見方・考え方がある。本調査研究では、基準となる値や点数を試行的に作成し、過去3年分の処分事例の当てはめを行った。

(1) 処分基準例(試行)への事例の当てはめの方法

前項の処分基準例(試行)に、平成25～27年度の283件の不正請求を事由とした行政処分事例を当てはめて、その合計点数と処分程度の比較を行った。比較にあたっては、サービス種別と処分区分に着目してケース分けを行った。

a) サービス種別の3区分

合計点数と処分程度の比較を概観すると、施設サービスは利用者保護の観点から、指定取消をすることが少なく、点数が高い深刻な違反であっても効力停止にとどまる場合が多い傾向がみられた。このため、分析にあたっては、全サービス種別を含む事例を対象にするのみならず、在宅系と施設系とを分けたほうが精度を高められる可能性があると考えた。

在宅系と施設系とを区分するにあたって、その中間的な位置づけとなるのが、特定施設入所者生活介護や認知症対応型共同生活介護などの居住系のサービス、ならびに短期入所生活介護/療養介護や小規模多機能型居宅介護などの宿泊を伴うサービスである。これらを「施設系」と同じ群に位置づけるのか、あるいは「在宅系」として位置づけるべきかについて、試行錯誤を繰り返した結果、以下の3ケースの区分とした。

- | |
|---|
| 1. 全サービス種別 |
| 2. 在宅のみA (入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除外する) |
| 3. 在宅のみB (入所施設、居住系は除外する。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める) |

全	在宅A	在宅B		
含む	除く	除く	施設	介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設
含む	除く	除く	居住系	特定施設入所者生活介護、認知症対応型共同生活介護
含む	除く	含む	宿泊等	小規模多機能型居宅介護、短期入所生活介護/療養介護
含む	含む	含む	在宅	上記以外

b) 処分程度の2パターン

処分程度としては、指定取消が最も厳しく、次いで効力の全部停止、効力の一部停止の順である。しかし期間が短い全部停止もあれば、期間が長い一部停止もあり、一概に、全部停止のほうが一部停止よりも重い処分とは言い切れない。さらに、効力の全部停止については、取消や効力の一部停止と比較して件数が少ないため、点数分布にバラツキがやすい。このため、分析にあたっては、以下の2パターンで分布を見ることとした。

- | |
|----------------------------|
| 3区分 (指定取消、効力の全部停止、効力の一部停止) |
| 2区分 (指定取消、効力の停止) |

c) 分析の6ケース分類

上記の「a) サービス種別の3区分」と「b) 処分程度の2パターン」の二つの組み合わせで、以下の6ケースについて、点数分布の集計分析を行った。

図表31 サービス種類と処分程度を組み合わせた6ケース

		サービス種別		
		全サービス種別	在宅のみA	在宅のみB
処分程度	3区分 (指定取消 効力の全部停止 効力の一部停止)	ケース1	ケース2	ケース3
	2区分 (指定取消 効力の停止)	ケース4	ケース5	ケース6

③ 分析の着眼点

a) 平均点数

処分区分に着目し、ある処分区分の場合に、平均点数が何点になるかを算出したものである。点数は、違反の各構成要素（例：公益侵害の程度、継続反復性など）ごとに、深刻な場合に高い点数、軽微な場合に低い点数を設定している。違反の程度に応じて、深刻な場合には重い処分、軽微な場合には軽い処分となるという前提に立ち、さらに処分の程度が、指定取消>効力の全部停止>効力の一部停止、であると仮定した場合、指定を取消された事業所の場合に点数が最も高く、効力の一部停止を受けた事業所では点数が最も低くなるとの予想できる。このような仮説のもとで、処分区分ごとの平均点数を算出した。

b) 処分区分ごとの点数分布

処分区分に着目し、ある処分区分の場合に、その違反の程度は概ね何点ぐらいかを、点数の幅を以って示すことを試みて算出したものである。例えば、指定取消に着目し、点数幅を仮に「7点以上」と仮定した場合に、点数幅におさまる処分事例が、全処分事例に占める割合がどれぐらいかを算出したものである。指定取消を受けた事業所の全件が7点以上で、6点以下が皆無の場合には100%になる。「〇点以上を指定取消とすると、過去の処分事例と同等になる」と判断する際の材料となる。

c) 点数ごとの処分区分の構成比

点数に着目し、ある点数の違反程度の場合に、取消・効力の全部停止・効力の一部停止のそれぞれの処分区分になる割合が何割かという数値を算出したものである。

例えば、〇点となった違反事例のうち、取消になった割合が何割、効力の全部停止になった割合が何割、効力の一部停止になった事業所が何割かという構成比を算出した数値である。取消・効力の全部停止・効力の一部停止の構成比が10割・0割・0割になれば、点数をもとに処分区分を決定する根拠となるが、構成比が4割・2割・4割になった場合には、点数だけをもとに一概に判断できないという結論になる。

(2) 処分事由別 処分基準例(試行)への事例の当てはめの実施

(2-1) 不正請求

① 処分基準例(試行)

【不正請求】

I 利用者被害・公益侵害の程度		基準値	点数	備考
(1) 違法行為	架空請求		3点	複数に当てはまる場合はより高いものと仮定した
	水増請求		2点	
	加算要件不備・減算についての不正請求		1点	
(2) 金額	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が大きい	概ね10%以上	1点	割合ではなく金額を基準とすることも考えられる
	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が中程度		0点	
	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が小さい	概ね1%未満	-1点	
II 故意性		基準値	点数	備考
(1) 故意性	故意又は重大な過失に基づく行為		1点	
	軽過失に基づく行為		-1点	
	いずれでもない、判定不能		0点	
III 継続性		基準値	点数	備考
(1) 継続性	不正行為の継続が特に長い	3年以上	2点	長さだけを見るのか、反復性の要素をどこまで盛り込むか議論の余地がある
	不正行為の継続が長い	1年以上3年未満	1点	
	不正行為の継続が中程度	3ヵ月以上1年未満	0点	
	不正行為の継続が短い	3ヵ月未満	-1点	
IV 組織体質		基準値	点数	備考
(1) 組織関与	役員等が実行又は関与(指示)していた		3点	「役員等」にどこまでを含むのかは議論の余地がある
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた		1点	
	役員等が実行又は関与していない		0点	
V 改善可能性		基準値	点数	備考
(1) 対処姿勢	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた		3点	監査時以外の対応について指標に含めるかどうかについては議論の余地がある
	監査時以外に、虚偽報告や答弁、検査の忌避や隠蔽などがあった		1点	
	速やかな報告・改善措置はなかったものの、虚偽報告・答弁や忌避・隠蔽はない		0点	
	事業所として不正行為の事実を知り得た時点で速やかに報告又は改善措置を取った		-1点	
(2) 過去履歴	過去5年間に、同一の不正行為について、命令又は指定の効力停止処分を受けている		2点	5年に限定せずに、過去のすべての履歴を見るという方法も考えられる。複数該当するか、より重いものとするのかについても議論の余地がある。
	過去5年間に、不正行為を主導した者が他の事業所で不正行為を主導したことがあり、その事業所が当該不正行為により行政処分等を受けている		1点	
	過去5年間に、同一の不正行為について行政指導(勧告含む)を受けている		1点	
	過去5年間に、別の不正行為について、命令又は指定の効力停止処分を受けている		2点	

② 処分基準例(試行)へ当てはめた場合の点数分布

a) 平均点数

違反の程度のみやすとなる点数が、指定取消>効力の全部停止>効力の一部停止になっているかをチェックした。取消・効力の全部停止・効力の一部停止の3段階で設定しているケース1～3については、いずれも、全部停止の場合の点数が、一部停止の場合の点数よりも低いという逆転が発生していた。全部停止は件数も少ないこと、また、取消相当の事業所が利用者保護の観点から一部停止まで処分が軽減されていることなどが影響していると考えられる。

取消と効力停止の間には、平均点として約2点の差があり取消のほうが点数が高い。

全サービス種別で見たケース1、4よりも、在宅サービスに限って比較した場合のほうが、取消の平均点数と効力停止の平均点数との開きが大きくなる傾向が見られる。

図表32 6ケース別平均点数(不正請求)

	ケース1	ケース2	ケース3
取消	8.79 点	8.91 点	8.84 点
全部停止	6.25 点	6.51 点	6.42 点
一部停止	6.81 点	6.67 点	6.75 点

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	8.79 点	8.91 点	8.84 点
効力停止	6.64 点	6.61 点	6.64 点

図表33 分析対象とした事例数(不正請求)

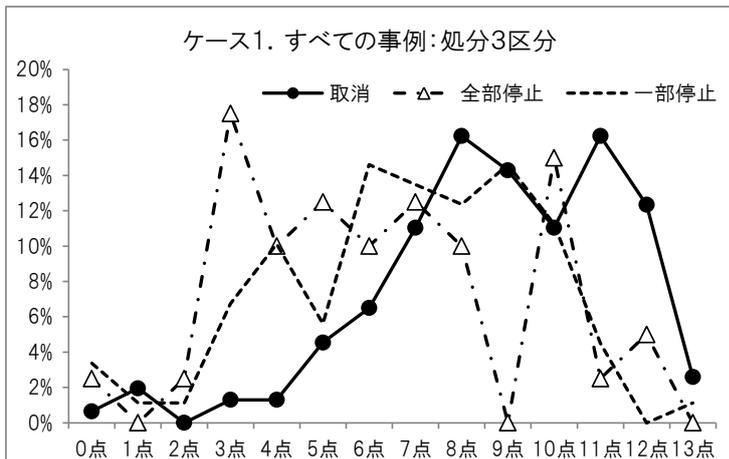
	ケース1	ケース2	ケース3
取消	154	138	147
全部停止	40	37	38
一部停止	89	64	72
事例の件数	283	239	257

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	154	138	147
効力停止	129	101	110
事例の件数	283	239	257

b) 処分区ごとの点数分布

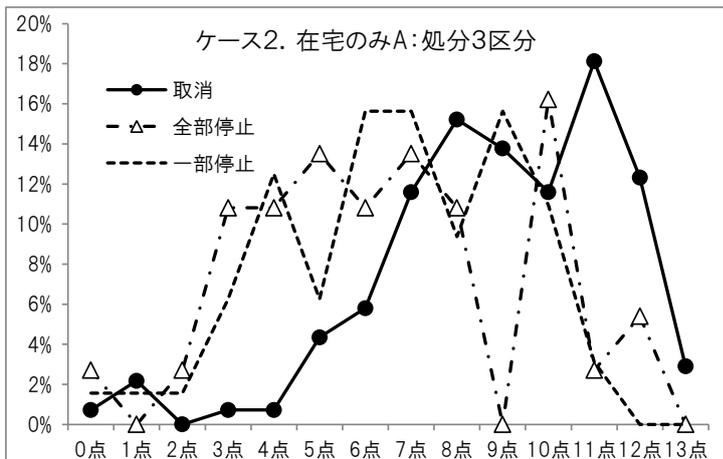
取消事例のうち「7点以上」が占める割合は、ケース1では83.8%、ケース2では85.5%、一部停止の事例のうち「6点以下」が占める割合は、ケース1では42.7%、ケース2では45.3%となっている。わずかではあるが、全サービス種別で見たケース1よりも、在宅サービスに限定したケース2のほうが、より点数が高い層に重い処分が多く、点数が低い層に軽い処分が多い傾向が見られた。

【ケース1 すべての事例、処分3区分】



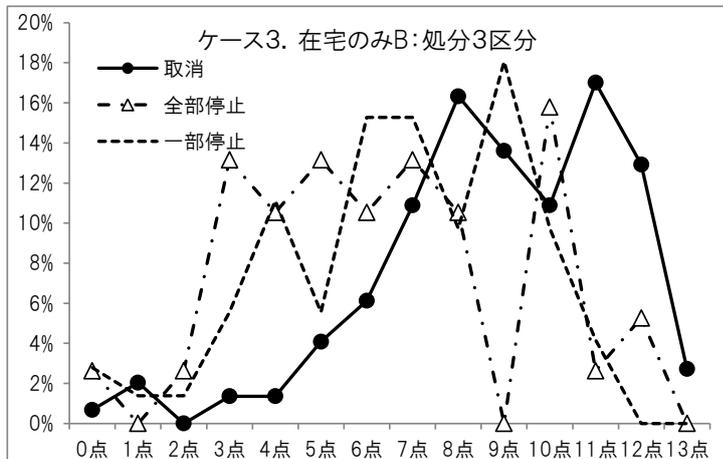
取消	5点以上 94.8%	6点以上 90.3%	7点以上 83.8%	
全部停止	3-5点 40.0%	3-6点 50.0%	4-6点 32.5%	4-7点 45.0%
一部停止	4点以下 22.5%	5点以下 28.1%	6点以下 42.7%	

【ケース2 在宅のみA(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



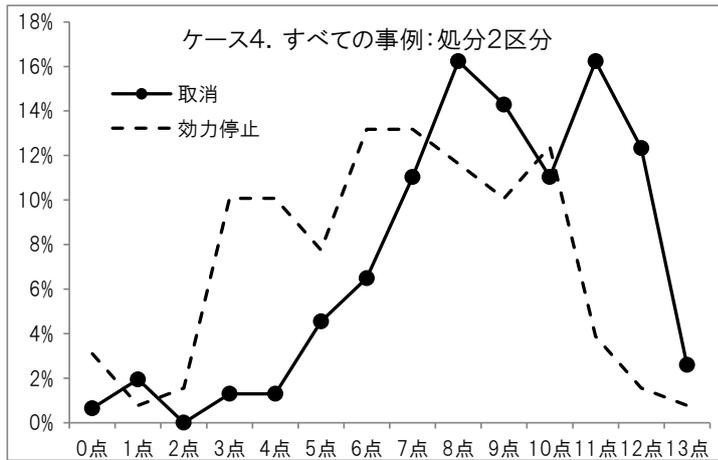
取消	5点以上 95.7%	6点以上 91.3%	7点以上 85.5%	
全部停止	3-5点 35.1%	3-6点 45.9%	4-6点 35.1%	4-7点 48.6%
一部停止	4点以下 23.4%	5点以下 29.7%	6点以下 45.3%	

【ケース3 在宅のみB(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



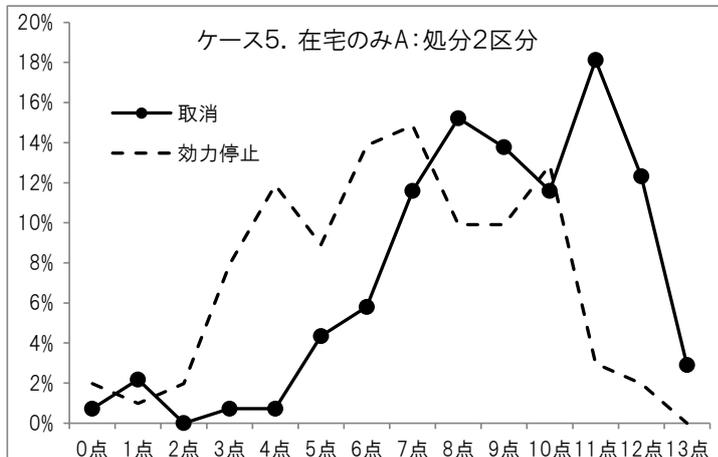
取消	5点以上 94.6%	6点以上 90.5%	7点以上 84.4%	
全部停止	3-5点 36.8%	3-6点 47.4%	4-6点 34.2%	4-7点 47.4%
一部停止	4点以下 22.2%	5点以下 27.8%	6点以下 43.1%	

【ケース4 すべての事例、処分2区分】



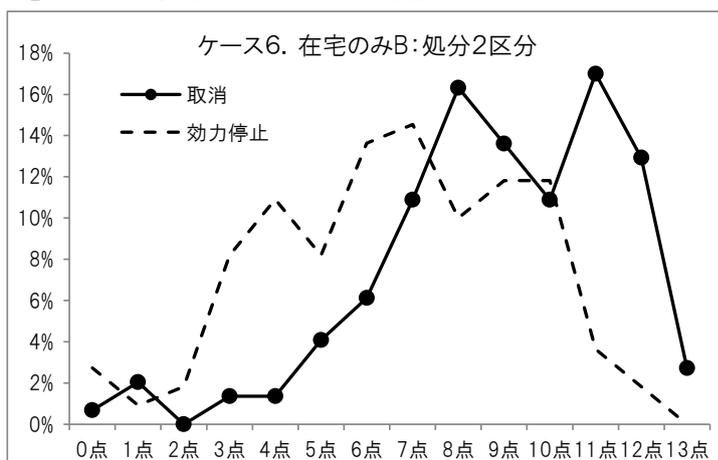
取消	5点以上 94.8%	6点以上 90.3%	7点以上 83.8%
効力停止	4点以下 25.6%	5点以下 33.3%	6点以下 46.5%

【ケース5 在宅のみA(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



取消	5点以上 95.7%	6点以上 91.3%	7点以上 85.5%
効力停止	4点以下 24.8%	5点以下 33.7%	6点以下 47.5%

【ケース6 在宅のみB(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】

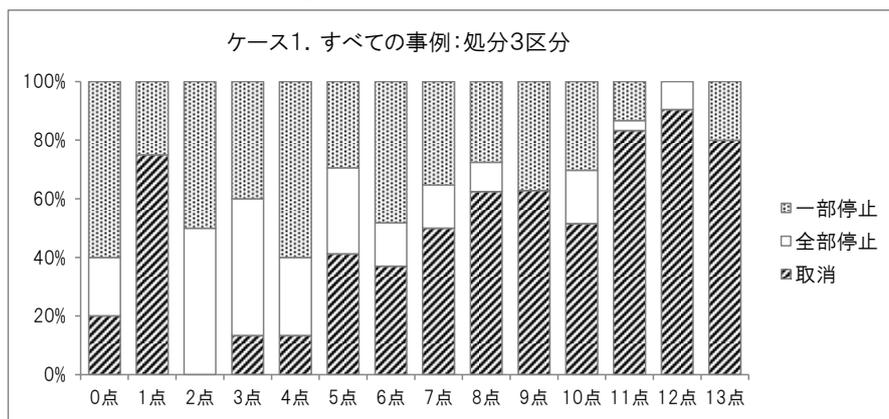


取消	5点以上 94.6%	6点以上 90.5%	7点以上 84.4%
効力停止	4点以下 24.5%	5点以下 32.7%	6点以下 46.4%

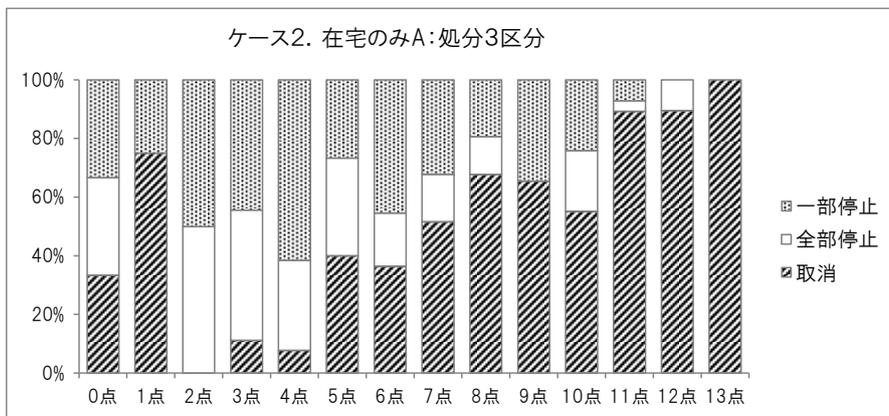
c) 点数ごとの処分区分の構成比

処分基準例(案)に照らして13点になった事例のうち、取消になった事業所が約8割、一部停止となった事業所が約2割であった(ケース1)。ケース2・3のように、在宅サービスの事業所に限ってみると、13点となった場合には全件が取消となっている。一方、例えば7点のケースについては、在宅サービスに限定しても、取消が約5割、全部停止が約2割、一部停止が約3割と分散しており、7点になった場合に、どの程度の処分とするのが過去事例に照らして同等水準になるのかの判断が難しい。

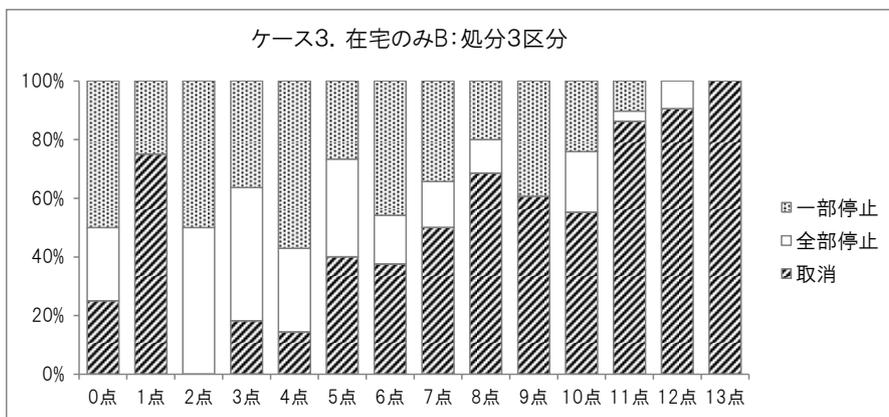
【ケース1 すべての事例、処分3区分】



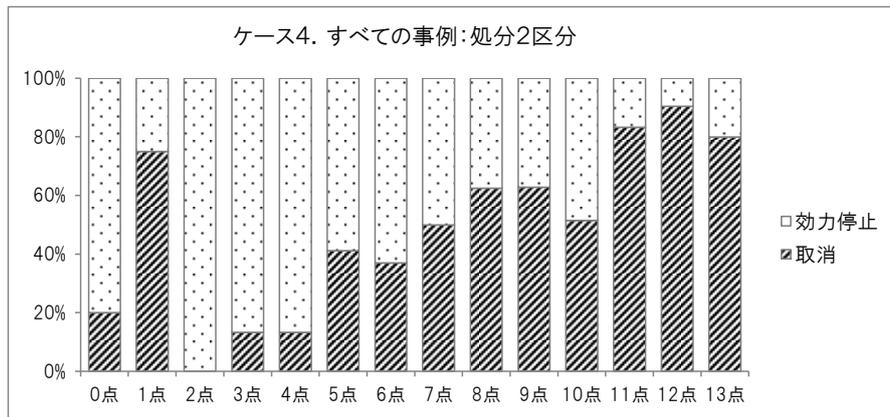
【ケース2 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



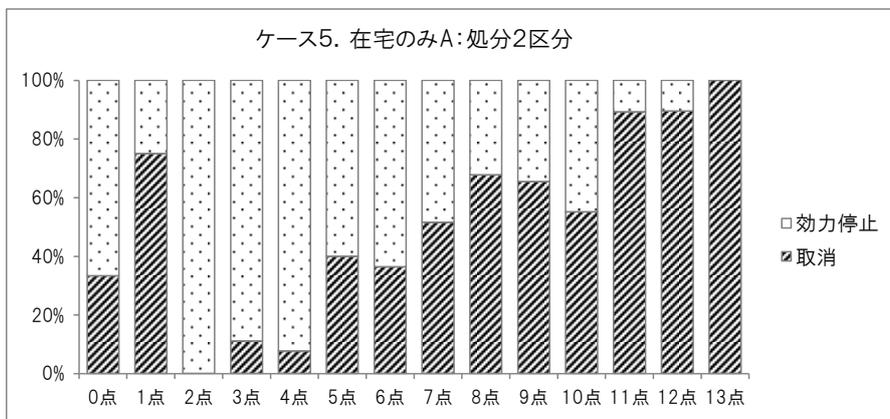
【ケース3 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



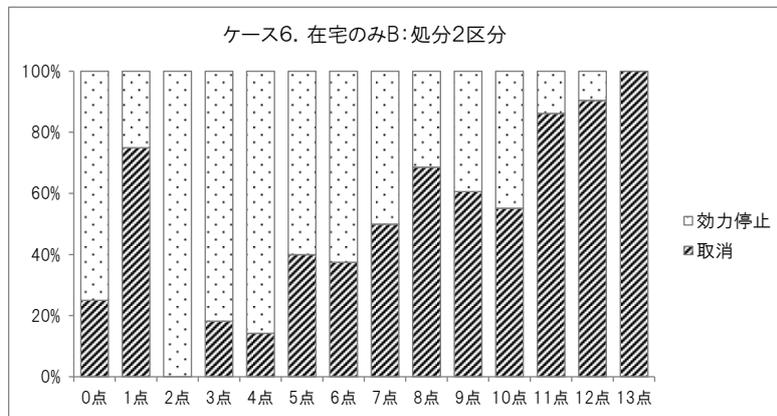
【ケース4 すべての事例、処分2区分】



【ケース5 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



【ケース6 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】



(2-2) 人格尊重義務違反

① 処分基準例(試行)

【人格尊重義務違反】

I 利用者被害・公益侵害の程度		基準値	点数	備考
(1) 身体・ 心理的被害	利用者の生命または身体の安全に 重大な危害を及ぼすおそれがある		3 点	身体的打撃がなくても、 利用者の心身に重大な 危害を及ぼしたり、人格 を大きく傷つけたりする場 合には、「重大である」と 考えることもできる。
	利用者の生命または身体の安全に 危害を及ぼすものの重大とはいえない		1 点	
	利用者の生命または身体の安全に 危害を及ぼさない		0 点	
(2) 経済的被害	利用者の財産に重大な危害を及ぼすおそれがある		3 点	
	利用者の財産に危害を及ぼすものの重大とはいえない		1 点	
	利用者の財産を侵害しない		0 点	
II 故意性		基準値	点数	備考
(1) 故意性	故意又は重大な過失に基づく行為		1 点	
	軽過失に基づく行為		-1 点	
	いずれでもない、判定不能		0 点	
III 反復継続性		基準値	点数	備考
(1) 継続性	不正行為の継続が長い	3 ヶ月以上	2 点	
	不正行為の継続が短い	3 ヶ月未満	0 点	
反復性	複数回行われている		2 点	
	明らかに単発である		-1 点	
IV 組織体質		基準値	点数	備考
組織関与	役員等が実行又は関与(指示)していた		3 点	「役員等」にどこまでを 含むのかは議論の余 地がある
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた		1 点	
	役員等が実行又は関与していない		0 点	
V 改善可能性		基準値	点数	備考
(1) 対処姿勢	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた		3 点	監査時以外の対応に ついて指標に含める かどうかについては議 論の余地がある
	監査時以外に、虚偽報告や答弁、検査の忌避や 隠蔽などがあつた		1 点	
	速やかな報告・改善措置はなかったものの、 虚偽報告・答弁や忌避・隠蔽はない		0 点	
	事業所として不正行為の事実を知り得た時点で 速やかに報告又は改善措置を取つた		-1 点	
(2) 過去履歴	過去5年間に、同一の不正行為について、 命令又は指定の効力停止処分を受けている		2 点	5年に限定せずに、過 去すべての履歴を見 るという方法も考えられ る。複数該当するか、 より重いものとするの かについても議論の 余地がある。
	過去5年間に、不正行為を主導した者が 他の事業所で不正行為を主導したことがあり、 その事業所が当該不正行為により 行政処分等を受けている		1 点	
	過去5年間に、同一の不正行為について 行政指導(勧告含む)を受けている		1 点	
	過去5年間に、別の不正行為について、 命令又は指定の効力停止処分を受けている		2 点	

② 処分基準例(試行)への事例の当てはめた場合の点数分布

不正請求の場合と同様の方法で基準への事例の当てはめを行った。不正請求に比べて件数が少なく、平成25～27年度の3ヵ年分で27件である。なお、入所施設・居住系・宿泊等を除いた「在宅のみA」は9件、入所・居住系を除いた「在宅のみB」は13件であった。

a) 平均点数

取消の場合は平均点数が9点台、効力の一部停止の場合は7点台、全部停止の場合は5点台であった。効力の全部停止の場合の点数よりも、効力の一部事例の場合の点数のほうが高くなる傾向が見られた。

図表34 6ケース別平均点数(人格尊重義務違反)

	ケース1	ケース2	ケース3
取消	9.00点	9.33点	9.33点
全部停止	5.00点	5.50点	5.50点
一部停止	7.06点	7.00点	7.20点

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	9.00点	9.33点	9.33点
効力停止	6.74点	6.00点	6.71点

図表35 分析対象とした事例数(人格尊重義務違反)

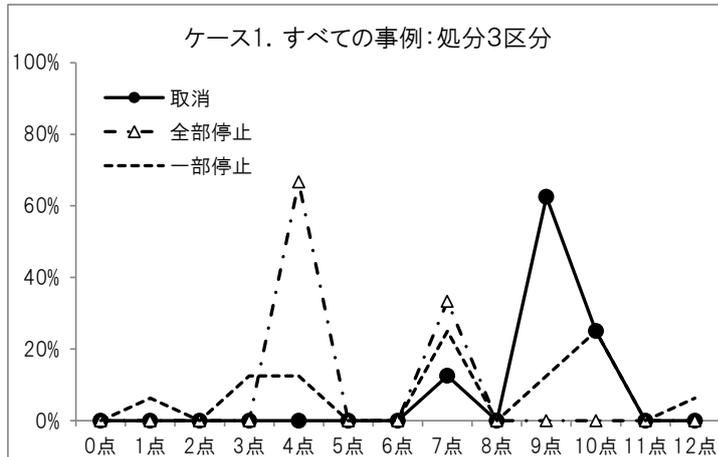
	ケース1	ケース2	ケース3
取消	8	6	6
全部停止	3	2	2
一部停止	16	1	5
事例の件数	27	9	13

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	8	6	6
効力停止	19	3	7
事例の件数	27	9	13

b) 処分区分ごとの点数分布

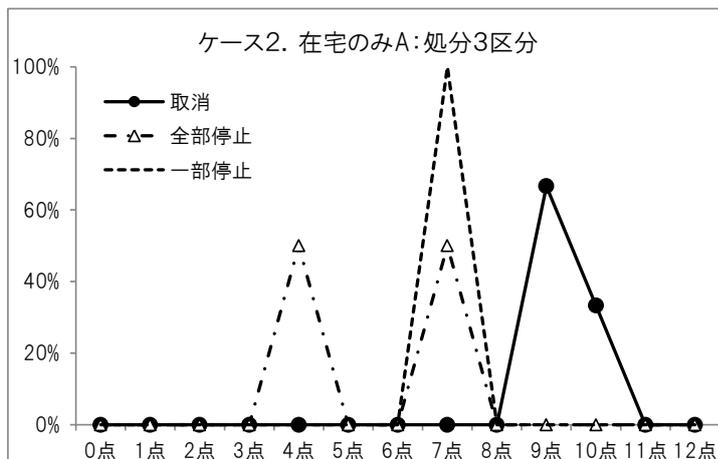
取消事例のうち「7点以上」が全件を占めた。これは、すべての事例の場合でも、在宅サービス事業所に限った場合でも同様の傾向である。一方、効力の一部停止事例において「6点以下」が占める割合は2～3割となっている。

【ケース1 すべての事例、処分3区分】



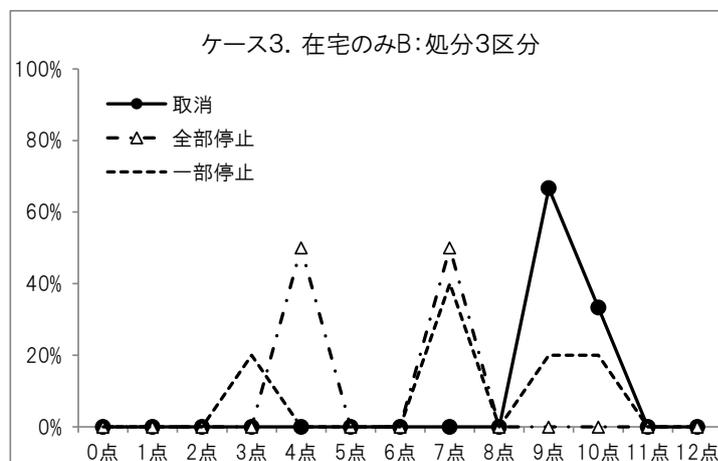
取消	7点以上	100.0%	
全部停止	4-6点	4-7点	100.0%
一部停止	4点以下	6点以下	8点以下
	31.3%	31.3%	56.3%

【ケース2 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



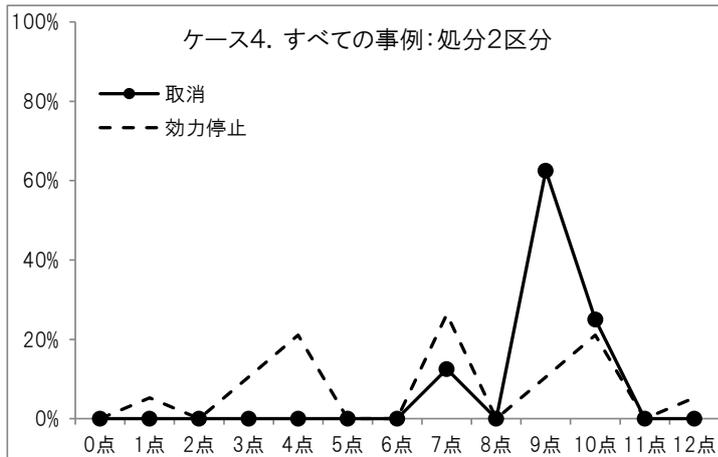
取消	7点以上	100.0%	
全部停止	4-6点	4-7点	100.0%
一部停止	4点以下	6点以下	8点以下
	0.0%	0.0%	100.0%

【ケース3 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



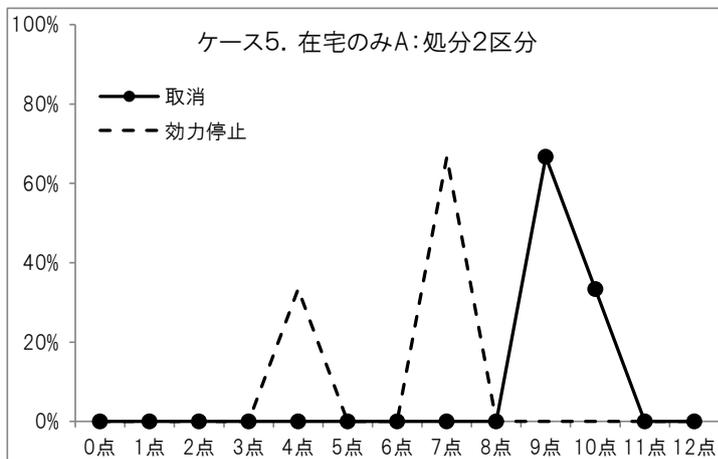
取消	7点以上	100.0%	
全部停止	4-6点	4-7点	100.0%
一部停止	4点以下	6点以下	8点以下
	20.0%	20.0%	60.0%

【ケース4 すべての事例、処分2区分】



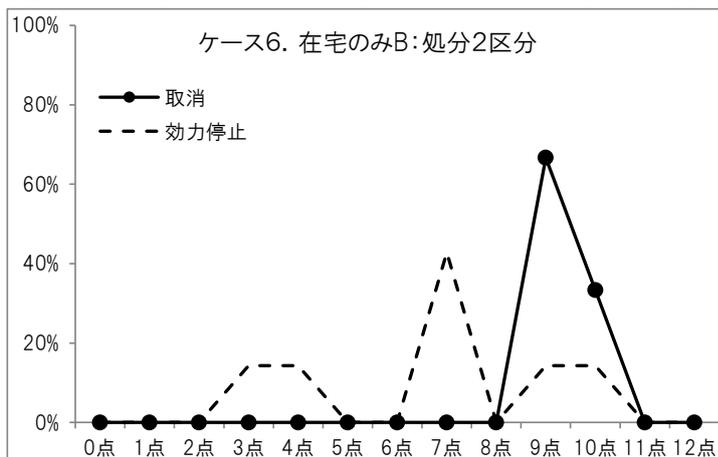
取消	7点以上	100.0%	
効力停止	4点以下	36.8%	6点以下 36.8% 8点以下 63.2%

【ケース5 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



取消	7点以上	100.0%	
効力停止	4点以下	33.3%	6点以下 33.3% 8点以下 100.0%

【ケース6 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】

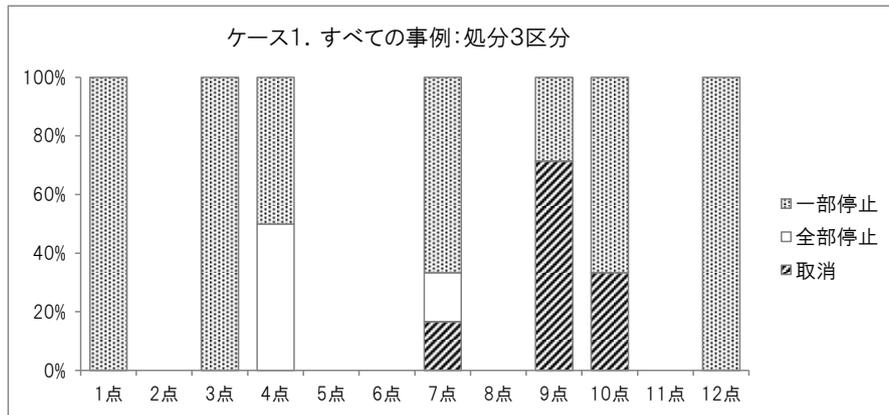


取消	7点以上	100.0%	
効力停止	4点以下	28.6%	6点以下 28.6% 8点以下 71.4%

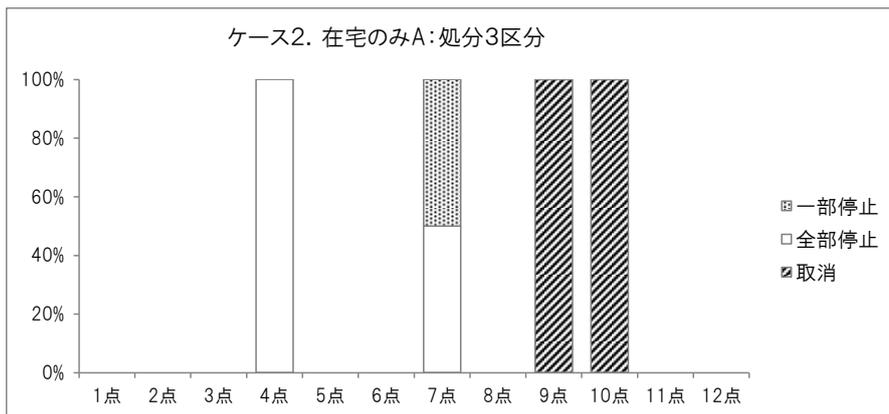
c) 点数ごとの処分区分の構成比

人格尊重義務違反については事例の件数が少ないが、12点のケースでも3点のケースでも、一部停止となったケースがあった。7点の場合には、6件中1件が取消、1件は全部停止、4件は一部停止といった分散があった。

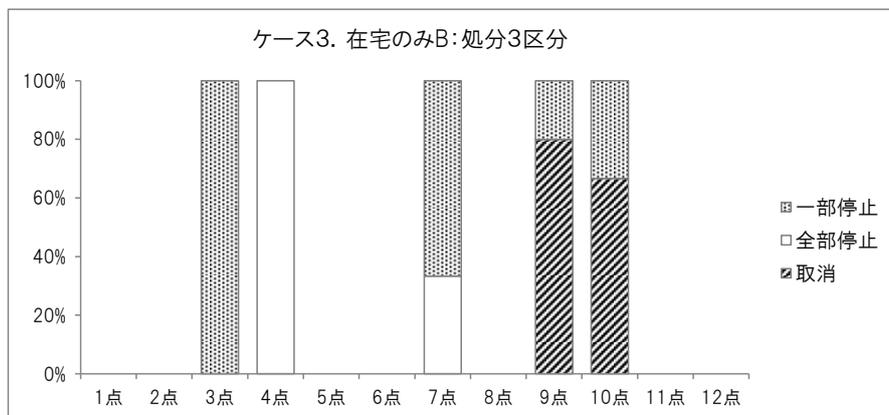
【ケース1 すべての事例、処分3区分】



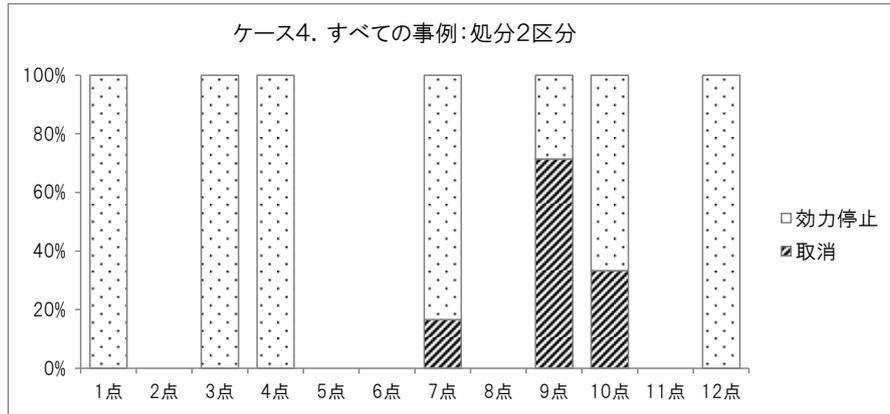
【ケース2 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



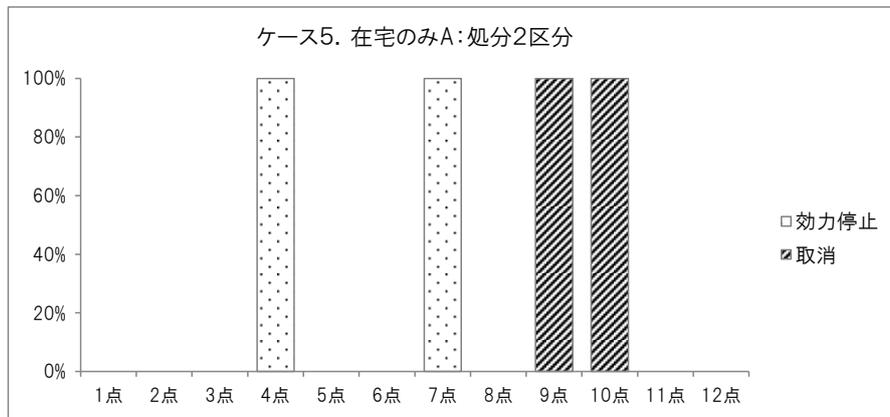
【ケース3 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



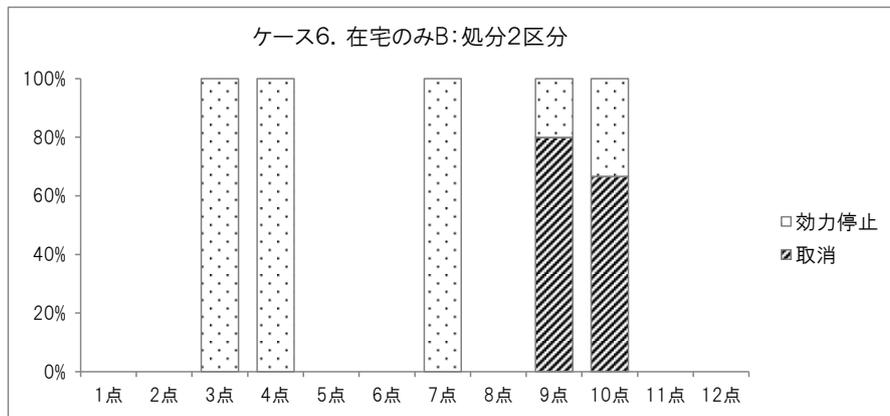
【ケース4 すべての事例、処分2区分】



【ケース5 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



【ケース6 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】



(2-3) 不正の手段による指定(虚偽申請)

① 処分基準例(試行)

【不正の手段による指定(虚偽申請)】

I 利用者被害・公益侵害の程度		基準値	点数	備考
(1) 申請の瑕疵	明らかに勤務できない者の名義を使用して指定申請を行うなど、申請に重大明白な瑕疵があった		3点	
	指定申請時の勤務予定者が勤務できなくなったが、申請の変更を行わず、そのまま指定を受けた		1点	
(2) 問題の解消	事業開始後も人員基準違反等の状態が継続していた		1点	
	事業開始時点では人員基準違反等の状態が解消されていた		0点	
II 故意性		基準値	点数	備考
(1) 故意性	故意又は重大な過失に基づく行為		1点	
	軽過失に基づく行為		-1点	
	いずれでもない、判定不能		0点	
III 組織体質		基準値	点数	備考
(1) 組織関与	役員等が実行又は関与(指示)していた		3点	「役員等」にどこまでを含むのかは議論の余地がある
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた		1点	
	役員等が実行又は関与していない		0点	
IV 改善可能性		基準値	点数	備考
(1) 対処姿勢	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた		3点	監査時以外の対応について指標に含めるかどうかについては議論の余地がある
	監査時以外に、虚偽報告や答弁、検査の忌避や隠蔽などがあった		1点	
	速やかな報告・改善措置はなかったものの、虚偽報告・答弁や忌避・隠蔽はない		0点	
	事業所として不正行為の事実を知り得た時点で速やかに報告又は改善措置を取った		-1点	
(2) 過去履歴	過去5年間に、同一の不正行為について、命令又は指定の効力停止処分を受けている		2点	5年に限定せずに、過去すべての履歴を見るという方法も考えられる。複数該当するか、より重いものとするのかについても議論の余地がある。
	過去5年間に、不正行為を主導した者が他の事業所で不正行為を主導したことがあり、その事業所が当該不正行為により行政処分等を受けている		1点	
	過去5年間に、同一の不正行為について行政指導(勧告含む)を受けている		1点	
	過去5年間に、別の不正行為について、命令又は指定の効力停止処分を受けている		2点	
V 不正請求の併発		基準値	点数	備考
(1) 違法行為	架空請求		3点	複数に当てはまる場合はより高いものと仮定した
	水増請求		2点	
	加算要件不備・減算についての不正請求		1点	
(2) 金額	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が大きい	概ね10%以上	1点	割合ではなく金額を基準とすることも考えられる
	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が中程度		0点	
	不正請求額が事業所の年間収入(介護報酬+利用者負担額)に占める割合が小さい	概ね1%未満	-1点	
VI 継続性		基準値	点数	備考
(1) 継続性	不正行為の継続が特に長い	3年以上	2点	長さだけを見るのか、反復性の要素をどこまで盛り込むか議論の余地がある
	不正行為の継続が長い	1年以上3年未満	1点	
	不正行為の継続が中程度	3ヵ月以上1年未満	0点	
	不正行為の継続が短い	3ヵ月未満	-1点	

② 処分基準例(試行)への事例の当てはめた場合の点数分布

同様の方法で基準への事例の当てはめを行った。平成 25～27 年度の 3 ヶ年分で 55 件である。なお、入所施設・居住系・宿泊等を除いた「在宅のみA」は 49 件、入所・居住系を除いた「在宅のみB」は 52 件であった。

a) 平均点数

取消の場合は平均点数がほぼ 8 点、効力の一部停止の場合は 6 点台、全部停止の場合は 5 点台であった。効力の全部停止の場合の点数よりも、効力の一部事例の場合の点数のほうが高くなる傾向が見られた。

図表36 6ケース別平均点数(不正の手段による指定(虚偽申請))

	ケース1	ケース2	ケース3
取消	8.06 点	7.97 点	8.00 点
全部停止	5.75 点	5.33 点	5.75 点
一部停止	6.94 点	6.62 点	6.86 点

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	8.06 点	7.97 点	8.00 点
効力停止	6.70 点	6.38 点	6.61 点

図表37 分析対象とした事例数(不正の手段による指定(虚偽申請))

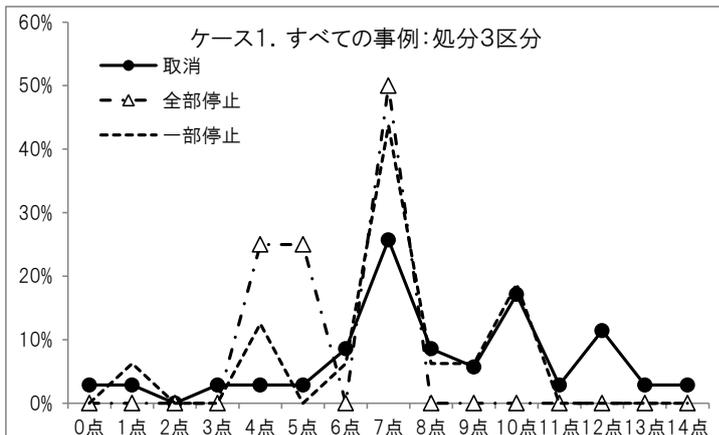
	ケース1	ケース2	ケース3
取消	35	33	34
全部停止	4	3	4
一部停止	16	13	14
事例の件数	55	49	52

	ケース4	ケース5	ケース6
取消	35	33	34
効力停止	20	16	18
事例の件数	55	49	52

b) 処分区ごとの点数分布

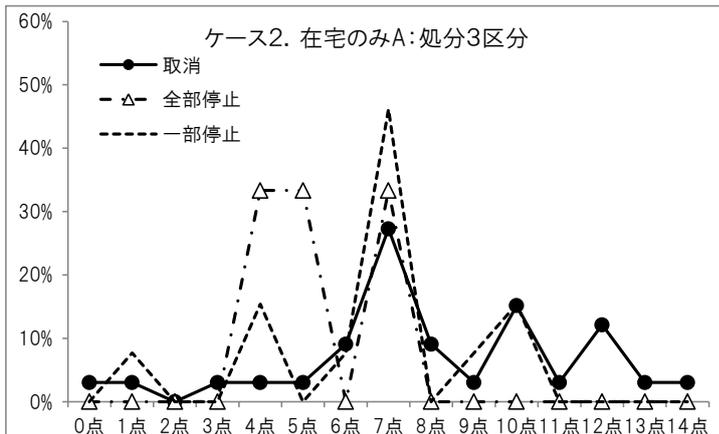
取消事例のうち「7点以上」が77.1%を占めた。しかしグラフの形を見ると、取消の場合のグラフの形と、一部停止の場合のグラフのかたちが類似系になっており、山形のピークがずれていないことから、重なっている部分が多いことがわかる。

【ケース1 すべての事例、処分3区分】



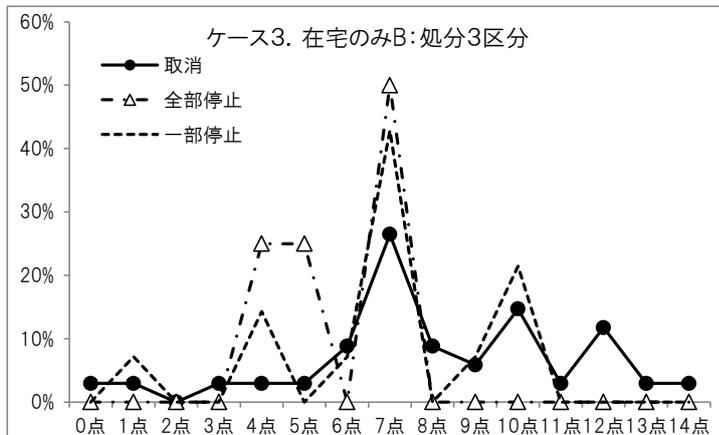
取消	5点以上 88.6%	6点以上 85.7%	7点以上 77.1%	
全部停止	3-5点 50.0%	3-6点 50.0%	4-6点 50.0%	4-7点 100.0%
一部停止	4点以下 18.8%	5点以下 18.8%	6点以下 25.0%	

【ケース2 在宅のみA(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



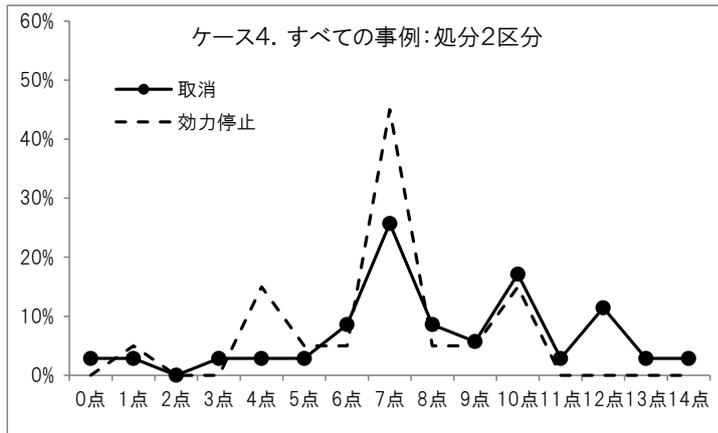
取消	5点以上 87.9%	6点以上 84.8%	7点以上 75.8%	
全部停止	3-5点 66.7%	3-6点 66.7%	4-6点 66.7%	4-7点 100.0%
一部停止	4点以下 23.1%	5点以下 23.1%	6点以下 30.8%	

【ケース3 在宅のみB(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



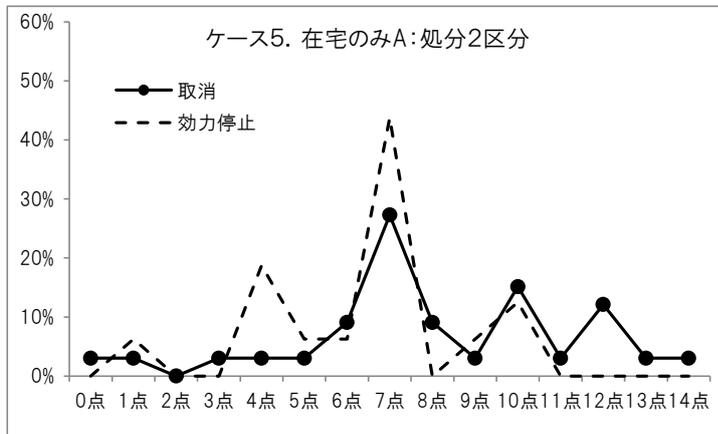
取消	5点以上 88.2%	6点以上 85.3%	7点以上 76.5%	
全部停止	3-5点 50.0%	3-6点 50.0%	4-6点 50.0%	4-7点 100.0%
一部停止	4点以下 21.4%	5点以下 21.4%	6点以下 28.6%	

【ケース4 すべての事例、処分2区分】



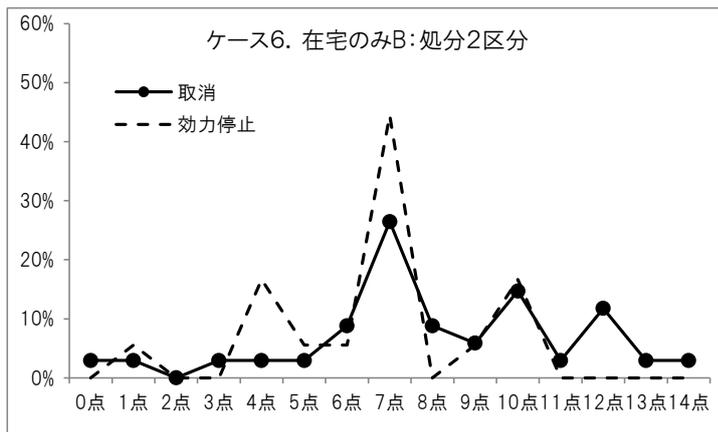
取消	5点以上	6点以上	7点以上
	88.6%	85.7%	77.1%
効力停止	4点以下	5点以下	6点以下
	20.0%	25.0%	30.0%

【ケース5 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



取消	5点以上	6点以上	7点以上
	87.9%	84.8%	75.8%
効力停止	4点以下	5点以下	6点以下
	25.0%	31.3%	37.5%

【ケース6 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】

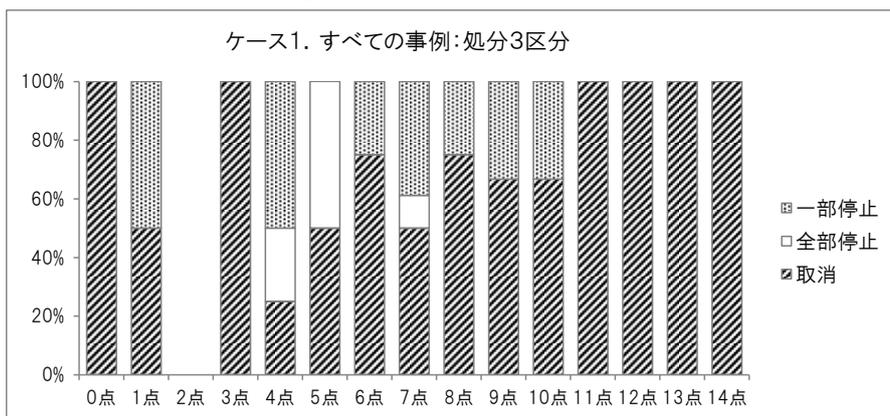


取消	5点以上	6点以上	7点以上
	88.2%	85.3%	76.5%
効力停止	4点以下	5点以下	6点以下
	22.2%	27.8%	33.3%

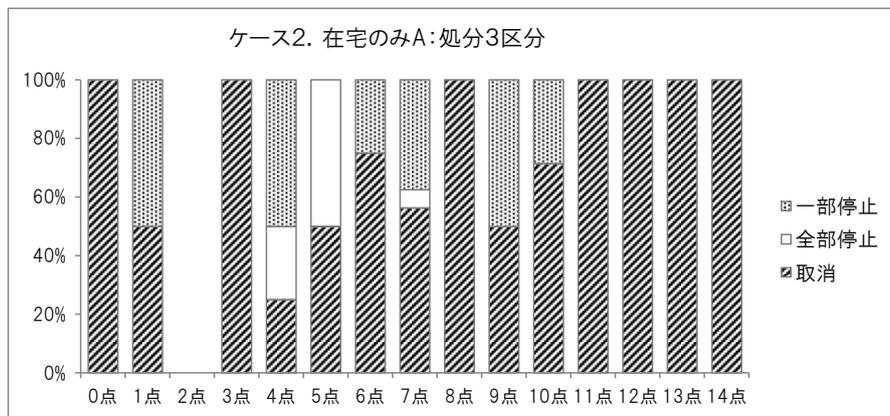
c) 点数ごとの処分区分の構成比

処分基準例(案)に照らして13点になった事例のうち、取消になった事業所が約8割、一部停止となった事業所が約2割であった(ケース1)。ケース2・3のように、在宅サービスの事業所に限ってみると、13点となった場合には全件が取消となっている。一方、例えば7点のケースについては、在宅サービスに限定しても、取消が約5割、全部停止が約2割、一部停止が約3割と分散しており、7点になった場合に、どの程度の処分とするのが過去事例に照らして同等水準になるのかの判断が難しい。

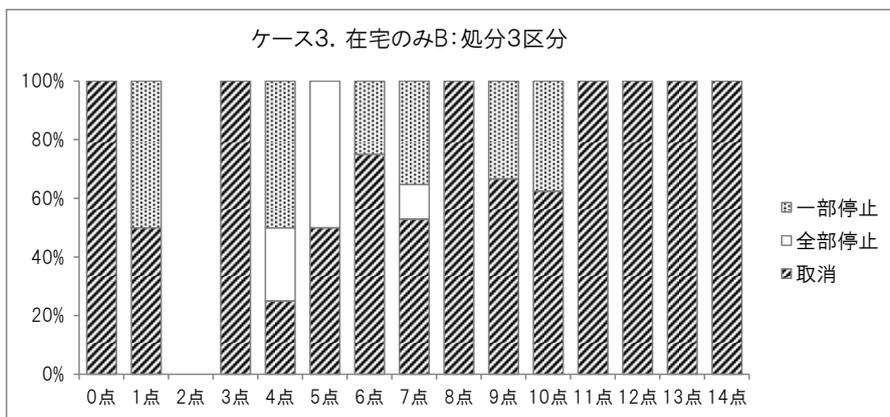
【ケース1 すべての事例、処分3区分】



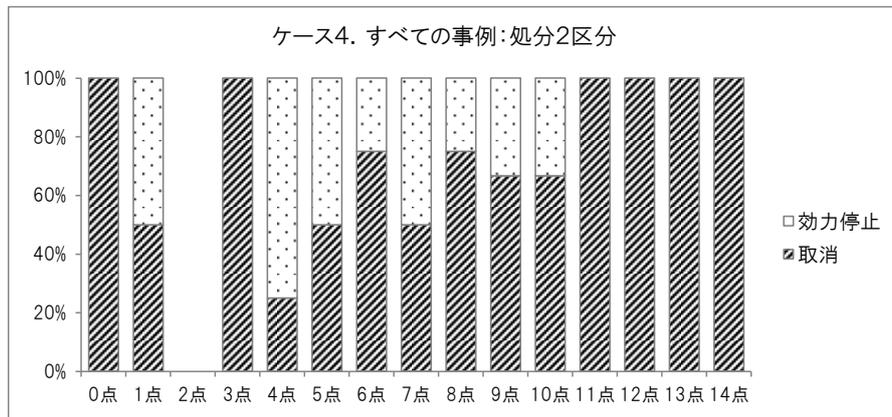
【ケース2 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分3区分】



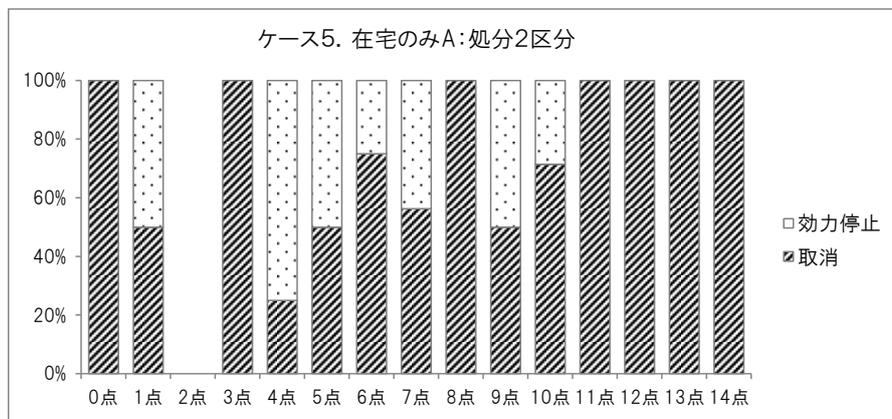
【ケース3 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分3区分】



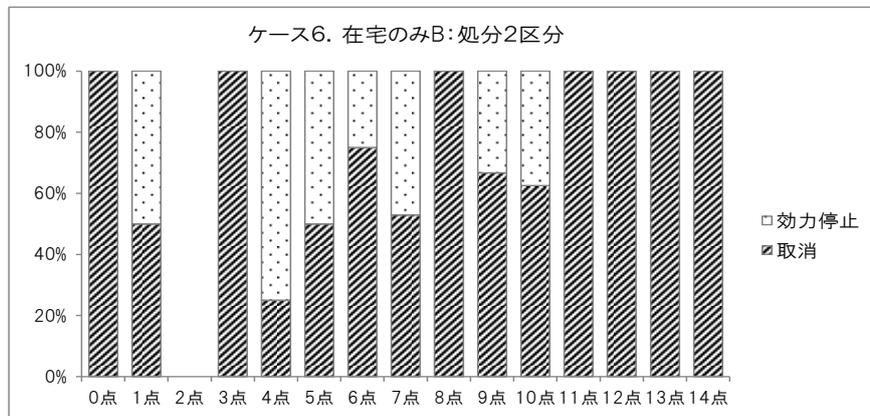
【ケース4 すべての事例、処分2区分】



【ケース5 在宅のみ A(入所施設、居住系、泊りがある短期入所・小規模多機能を除く)、処分2区分】



【ケース6 在宅のみ B(入所施設、居住系は除外。短期入所・小規模多機能は「在宅」に含める)、処分2区分】

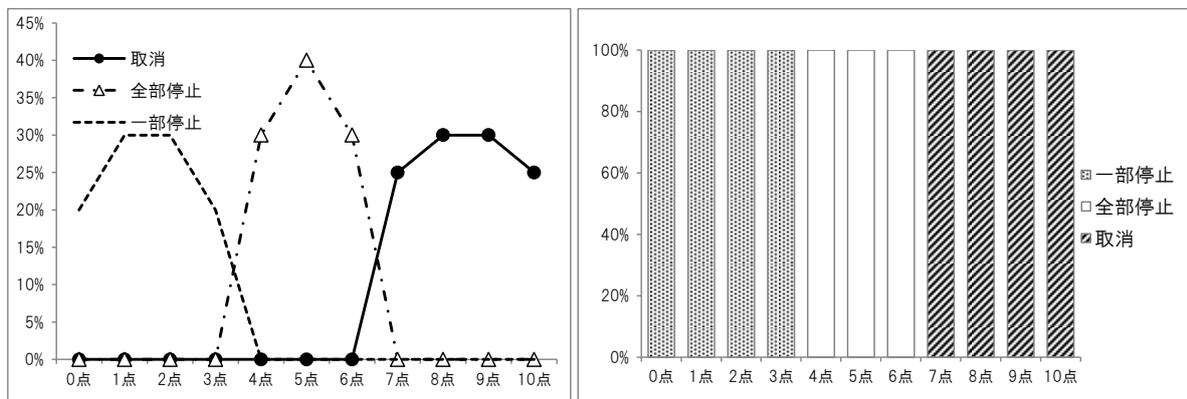


2. 分布についての考察

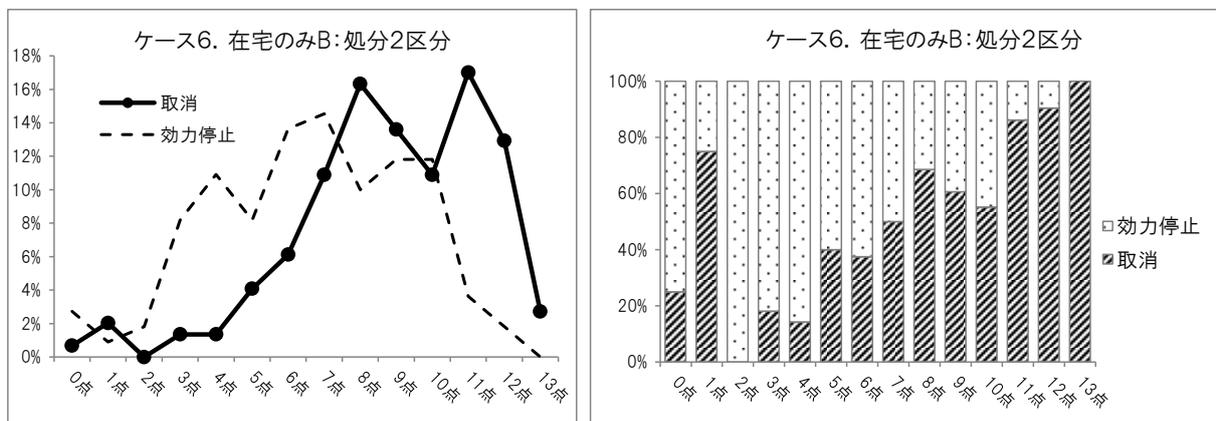
取消となったケースの点数が高く、効力の一部停止の点数が低くなって、互いに重ならないようになることが、ある意味で「理想的な点数分布」である。もしこのような分布であれば、過去の処分事例に照らすと、「〇点以上は取消相当」と判断ができ、違反の程度によって処分区分を決定しやすい。しかし実際にはまったくこのような分布にはならなかった。

不正請求のケース6を見ると、取消と効力停止で分布の山がずれており、平均点は取消で8.84点、効力停止で6.64点となっているものの、例えば7点となった違反事例が取消相当なのか効力停止相当なのかについては、過去の事例からははっきり区別することは難しい。

図表38 理想的な点数分布(左)・分散率(右)のイメージ



図表39 実際の点数分布(不正請求、ケース6)



特に、平均点を比較すると全部停止となった処分事例のほうが、一部停止となった処分事例よりも点数が低い傾向が見られた。個別の事例を見ていくと、深刻な違反であっても場合に、利用者保護の観点から、取消あるいは全部停止にすることは難しく、一部停止になっているケースなどがあることが推察される。また、例えば介護老人保健施設などの入所施設は違反の程度が高くても取消しづらいため、併設のショートステイや通所リハビリテーションもこれと連動して処分が軽くなる傾向が見られた。

また、組織的かつ計画的に不正請求を行っていて虚偽答弁や隠蔽行為があった場合には点数は高くなるが、不正請求の金額が少額であれば取消はされない傾向も見られた。不正請求における金額の評定の重み付けは、処分基準例(案)では仮にプラス1点～マイナス1点の分布としているが、現場ではプラス1点～マイナス4点ぐらいの重みになっている可能性がある。しかしそのような基準とすることで「少額の不正請求は罰せられない」という誤解を招く懸念があるため、プラス1点～マイナス1点とした。

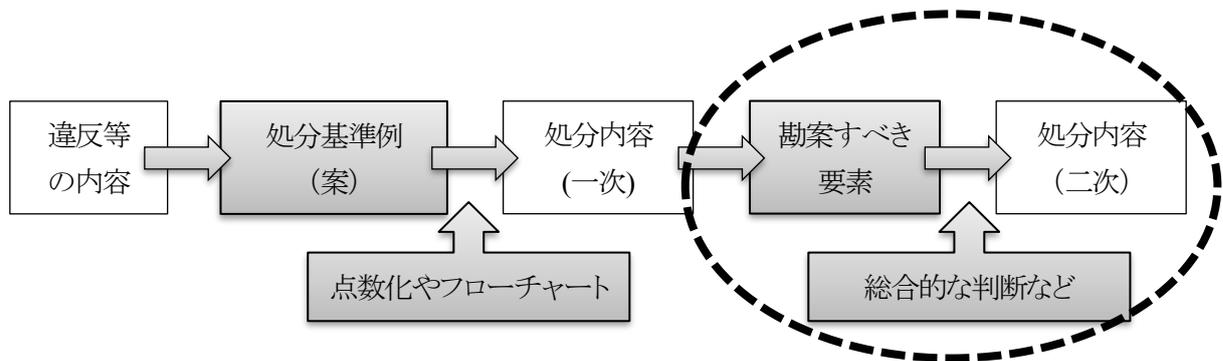
このように、処分基準例(案)を過去の処分事例に当てはめても、何点の場合ほどの処分に相当するとは言い切れないのが現状である。

この背景には、各自治体における処分基準の考え方が多様であることに加えて、処分基準例(案)以外に勘案すべき要素があることが考えられる。

3. 処分基準例(案)以外に勘案すべき要素

《処分基準例(案)に含まれない項目等》

ここまで見てきたように、違反の内容の深刻さ・重大さを点数化しても、処分の重さとの相関関係があまり見られないのは、処分程度の決定に際して、処分基準例(案)の項目以外の勘案される要素によるものであり、具体的な内容は以下のとおり。



図表40 自治体で勘案されている要素例)

要素例	自治体での重視度合い	
	非常に重視する	やや重視する
書類を整備しない・廃棄するなどの対応があったか	50.9%	39.3%
過去に勧告や実地指導を受けているか	41.1%	51.8%
同時に併発している違反事由の状況	40.2%	50.0%
当該事業所を指定取消・効力停止した場合の代替サービスの有無	25.0%	44.6%
再三の注意に応じないなど、監査以外の場面で誠意が見られない	24.1%	48.2%
事業所・法人の運営体制	15.2%	55.4%
社会的に大きな事案であるかどうか	14.3%	28.6%
不正を起こしたことに対して改悛の情が認められるか	11.6%	39.3%

代表的なものとして「当該事業所を指定取消・効力停止した場合の代替サービスの有無」という要素がある。自治体実態調査でも、この点について「非常に重視する」「やや重視する」自治体が全体の7割に上った。第4章第5節1のなかで処分基準例(案)を過去の処分事例に当てはめた際にも、代替サービスが見つけにくい入所あるいは居住系のサービスにおいては、点数が高くても効力の一部停止となる事例が多かった。しかしこのような現状を踏まえて、仮に「地域における代替サービスの有無」を処分基準例(案)の項目のひとつに加えた場合、代替サービスがある場合は1点、代替がない場合はマイナス1点などを付与することになる。これによって、地域で独占的にサービスを提供をしていれば不正や違反があっても処分が軽減されるという誤解を招きかねないため、多くの自治体で処分程度の決定の際に考慮する要素であっても、基準例(案)の項目のひとつには含めなかった。

《過去の処分事例との照合》

各自治体が処分程度を決定する際には、公平性を期するために、過去の処分事例、近隣自治体の事例を踏まえて決定しているところが多い。過去の全国の処分事例については、厚生労働省の「業務管理体制システム」内にデータベースとして掲載されており、閲覧が可能であるため、近隣自治体のみならず、全国の自治体の処分程度と比較することも可能である。

処分事例の蓄積に伴い、自治体が参照できる類似事例も増えるため、同じような不正・違反であれば、同程度の処分になるという、事例の収斂が期待される。

4. むすびに ～本調査研究における成果と課題～

本調査研究事業では、処分基準例（案）を作成し、これに過去3ヵ年分の処分事例を当てはめて、処分基準例（案）の点数と処分程度を比較することによって、処分基準例（案）が過去の処分事例に照らしてどの程度妥当なものであるかを分析した。

その結果、各自治体における処分方針の多様性が背景にあり、不正や違反の程度を目安となる点数と処分程度の分布は、理想的なものとはならず、実際の行政事務においてそのまま活用できるような処分基準例（案）には至らなかった。ただし、「〇点以上を取消相当と仮定した場合、取消事例の〇%をカバーしている」といったような、一定程度の分布については示すことができたため、基準例（案）をもとに、各自治体の方針や考え方を踏まえて、各自治体における処分基準策定の材料として役立てることはできるだろう。

今後は、さらに直近の処分データについてより詳しい情報をもとに当てはめを行い、違反や不正の内容・程度をもとに想定される処分程度と、実際の処分程度の差を分析するなどにより、処分基準例の精度を向上させていく必要がある。

一例として、直近の処分事例に照らして「〇点以上の場合は9割以上のケースにおいて取消となっている」というデータを示すことで、過去の処分内容を踏襲しながら、その延長線上に標準化した処分基準例として示すことなどが考えられる。

また、違反や不正の内容に照らして点数を算出する際の判断のブレを減らすことも、基準の精緻化につながる。本年度の調査研究事業では、判断の曖昧さを排除することを目指して、例えば不正請求の金額が「多額」である場合の金額の目安や、違反が「長期にわたる」と判断する上の期間の目安について具体的な数字を試行的に設定した。一方で、「重大な過失」と判断する基準や、「組織的関与の『組織』の範囲」などについては、はっきりした判断基準を示すには至らなかった。

これらについて、直近の処分の詳しいデータをもとに、例えば組織のどの範囲にどのような関与があった場合に「組織的関与がある」と判断したのかを蓄積することによって、より具体的な判断基準を示すことができるだろう。

こうした精度向上を通じて、処分基準がすでにある自治体においては、処分基準例（案）の考え方を既存の処分基準に取り入れたり、逆に、処分基準例（案）に対して各自治体の独自の判断項目を加除するなどできるようになると思われる。一方、処分経験がまったくなく、処分基準も持たない自治体にとっても、この処分基準例（案）を活用して行政処分を行うことによって、処分を受ける事業者理由を明示しやすくなると同時に、行政処分の手順や内容の標準化に資することが期待できる。

今後、居宅介護支援事業所の指定権限が一般市町村に移譲されるなど、処分経験が少ない自治体が、少ない人員体制のなかで行政処分を行っていくことが増えることも予想される。国においては、処分基準例（案）を精緻化し、使いやすいものにしていくことで、これらの自治体における行政処分の適切な実施を支援していくとともに、行政処分の標準化も図っていく必要があるだろう。

参考資料

参考資料1 行政処分の実施の前提となる法の条項等について

参考資料2 介護保険法条項一覧（処分事由関係）

参考資料3 介護保険法（抄）

参考資料1 行政処分の実施の前提となる法の条項等について

(1) 処分事由にかかる介護保険法条項

本調査研究事業において、「不正請求」、「人格尊重義務違反」、「不正の手段による指定」の3種類の処分事由について処分基準例(案)を作成した。処分事由については、サービス種別によって、その引用する介護保険法の条項が異なる。上記3つの以外の処分事由も含めた介護保険法条項一覧(処分事由関係)については参考資料2のとおりである。

(2) 人員基準違反、運営基準違反について(介護保険法第77条第1項第3、4号等)

本調査研究事業では、処分事由が「人員基準違反」、「運営基準違反」の場合の処分基準例(案)は検討の対象には含めなかった。その理由としては、過去の事例において、基準違反のみで行政処分まで至るケースが少ないことがあげられる。その多くは基準違反に付随して「不正請求」を併発しており、その際、不正請求に係る内容によって程度決定が判断されていると考えられるためである。

また、介護保険法上、人員基準違反・運営基準違反については、行政処分をする場合は、原則として、改善する余地がない又は見込めない状態であることが必要であり、直ちに処分するのではなく、まずは「改善勧告」を行うこととなっている。介護保険法において、基準違反に対して「勧告・命令」する場合の要件は「～基準を満たしていない場合」という表現であるのに対し、「処分」する場合の要件は「～基準を満たすことができなくなったとき」という表現であることも踏まえ、基準違反を処分事由として行政処分を実施する場合にはその運用に注意が必要である。

(3) 不正不当(介護保険法第77条第1項第11号等)

「不正不当」については、各条項の前各号に該当がないものに限られるが、何をもって不正又は不当なのかの明確な定義はなく、判断は指定権者に委ねられている。

過去の主な事例としては、変更の届出時に虚偽があった場合のいわゆる「虚偽の変更届出」について、処分事由とする場合は、この条項が採用されている。

(4) 不正の手段による指定(第77条第1項第9号等)

基本的には、新規で事業所の指定を受ける際の不正だが、指定後の更新申請においても該当する。

参考資料2 介護保険法条項一覧(処分事由関係)

介護保険法条項一覧(処分事由関係)		平成29年3月時点																
サービス種別	介護保険法	欠格事由該当	指定条件違反	人員基準違反	運営基準違反	人格尊重義務違反	認定更新調査の虚偽報告	不正請求	虚偽報告拒否	虚偽答弁	不正の手段による指定	法令違反	不正不当	法人役員(前5年以内)の不正不当	非法(前5年以内)の不正不当	業務未開始	医事不正行為	事業基準違反
居宅サービス	第77条第1項	第1号	第2号	第3号	第4号	第5号		第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号	第13号			
介護予防サービス	第115条の9第1項	第1号		第2号	第3号	第4号		第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号			
居宅介護支援	第84条第1項	第1号		第2号	第3号	第4号	第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号				
介護老人福祉施設	第92条第1項	第1号		第2号	第3号	第4号	第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号				
介護老人保健施設	第104条第1項	第2号				第3号	第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第9号	第10号	第11号	第12号		第4号	
介護療養型医療施設	第114条の第1項(※)	第1号		第2号	第3号	第4号	第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号	第13号	第1号		
地域密着型サービス	第78条の10	第1号 第2号	第3号	第4号	第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号	第13号	第14号	第15号			
地域密着型介護予防サービス	第115条の19	第1号 第2号	第3号	第4号	第5号	第6号		第7号	第8号	第9号	第10号	第11号	第12号	第13号	第14号			
介護予防支援	第115条の29	第1号		第2号	第3号	第4号		第5号	第6号	第7号	第8号	第9号	第10号	第11号				
第一号事業(総合事業)	第115条の45の9							第2号	第3号	第4号	第5号	第6号	第7号					第1号

※ 健康保険法等の一部を改正する法律(平成18年法律第83号)附則(第130条の2第1項の規定によりなおその効力を有するものとされた)同法第26条の規定による改正前の法

参考資料3 介護保険法(抄)

(勧告、命令等)

第七十六条の二 都道府県知事は、指定居宅サービス事業者が、次の各号に掲げる場合に該当すると認めるときは、当該指定居宅サービス事業者に対し、期限を定めて、それぞれ当該各号に定める措置をとるべきことを勧告することができる。

- 一 第七十条第八項の規定により当該指定を行うに当たって付された条件に従わない場合 当該条件に従うこと。
 - 二 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七十四条第一項の都道府県の条例で定める基準又は同項の都道府県の条例で定める員数を満たしていない場合 当該都道府県の条例で定める基準又は当該都道府県の条例で定める員数を満たすこと。
 - 三 第七十四条第二項に規定する指定居宅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居宅サービスの事業の運営をしていない場合 当該指定居宅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居宅サービスの事業の運営をすること。
 - 四 第七十四条第五項に規定する便宜の提供を適正に行っていない場合 当該便宜の提供を適正に行うこと。
- 2 都道府県知事は、前項の規定による勧告をした場合において、その勧告を受けた指定居宅サービス事業者が同項の期限内にこれに従わなかったときは、その旨を公表することができる。
 - 3 都道府県知事は、第一項の規定による勧告を受けた指定居宅サービス事業者が、正当な理由がなくその勧告に係る措置をとらなかつたときは、当該指定居宅サービス事業者に対し、期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。
 - 4 都道府県知事は、前項の規定による命令をした場合においては、その旨を公示しなければならない。
 - 5 市町村は、保険給付に係る指定居宅サービスを行った指定居宅サービス事業者について、第一項各号に掲げる場合のいずれかに該当すると認めるときは、その旨を当該指定に係る事業所の所在地の都道府県知事に通知しなければならない。

(指定の取消し等)

第七十七条 都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、当該指定居宅サービス事業者に係る第四十一条第一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。

- 一 指定居宅サービス事業者が、第七十条第二項第四号から第五号の二まで、第十号（第五号の三に該当する者のあるものであるときを除く。）、第十号の二（第五号の三に該当する者のあるものであるときを除く。）、第十一号（第五号の三に該当する者であるときを除く。）又は第十二号（第五号の三に該当する者であるときを除く。）のいずれかに該当するに至ったとき。
- 二 指定居宅サービス事業者が、第七十条第八項の規定により当該指定を行うに当たって付された条件に違反したと認められるとき。

- 三 指定居宅サービス事業者が、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、第七十四条第一項の都道府県の条例で定める基準又は同項の都道府県の条例で定める員数を満たすことができなくなったとき。
- 四 指定居宅サービス事業者が、第七十四条第二項に規定する指定居宅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居宅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。
- 五 指定居宅サービス事業者が、第七十四条第六項に規定する義務に違反したと認められるとき。
- 六 居宅介護サービス費の請求に関し不正があったとき。
- 七 指定居宅サービス事業者が、第七十六条第一項の規定により報告又は帳簿書類の提出若しくは提示を命ぜられてこれに従わず、又は虚偽の報告をしたとき。
- 八 指定居宅サービス事業者又は当該指定に係る事業所の従業者が、第七十六条第一項の規定により出頭を求められてこれに応ぜず、同項の規定による質問に対して答弁せず、若しくは虚偽の答弁をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避したとき。ただし、当該指定に係る事業所の従業者がその行為をした場合において、その行為を防止するため、当該指定居宅サービス事業者が相当の注意及び監督を尽くしたときを除く。
- 九 指定居宅サービス事業者が、不正の手段により第四十一条第一項本文の指定を受けたとき。
- 十 前各号に掲げる場合のほか、指定居宅サービス事業者が、この法律その他国民の保健医療若しくは福祉に関する法律で政令で定めるもの又はこれらの法律に基づく命令若しくは処分違反したとき。
- 十一 前各号に掲げる場合のほか、指定居宅サービス事業者が、居宅サービス等に関し不正又は著しく不当な行為をしたとき。
- 十二 指定居宅サービス事業者が法人である場合において、その役員等のうちに指定の取消し又は指定の全部若しくは一部の効力の停止をしようとするとき前五年以内に居宅サービス等に関し不正又は著しく不当な行為をした者があるとき。
- 十三 指定居宅サービス事業者が法人でない事業所である場合において、その管理者が指定の取消し又は指定の全部若しくは一部の効力の停止をしようとするとき前五年以内に居宅サービス等に関し不正又は著しく不当な行為をした者であるとき。
- 2 市町村は、保険給付に係る指定居宅サービスを行った指定居宅サービス事業者について、前項各号のいずれかに該当すると認めるときは、その旨を当該指定に係る事業所の所在地の都道府県知事に通知しなければならない。

※ 本調査研究事業は、平成 28 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業として実施したものです。

平成 28 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する行政処分等の
実態及び処分基準例の案に関する調査研究事業 報告書

平成 29 年 3 月

株式会社日本総合研究所

〒141-0022 東京都品川区東五反田 2-18-1 大崎フォレストビルディング
TEL: 03-6833-5204 FAX:03-6833-9479