

平成29年度厚生労働省老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する  
行政処分等の標準的手法に関する調査研究事業

報 告 書

平成30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  
行政処分等の標準的手法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. 調査研究の経緯 .....	1
3. 調査研究の内容 .....	2
(1) 処分基準例(案)に関する自治体調査 .....	2
(2) 訪問介護・通所介護・居宅介護支援の不正請求に関する分析 .....	3
(3) 処分基準例(案)の判断基準に関する考察 .....	4
第2章 調査の結果 .....	5
1. はじめに .....	5
(1) 本調査研究の対象範囲について .....	5
(2) 指導監督事務の流れと効力停止・指定取消処分 .....	8
(3) 本調査研究が対象とした処分事由について .....	11
2. 処分基準例(案)に関する自治体調査 .....	14
(1) 質問紙調査(採点票)の調査結果 .....	14
(2) 配点に関する分析と試行 .....	19
3. 処分基準例(案)に関する考察 .....	37
(1) 「定性項目」についての判断基準 .....	37
(2) 「定量項目」についての判断基準（不正請求） .....	41
(3) 「処分基準例(案)以外に配慮される要素」について .....	43
第3章 本調査研究における成果と課題 .....	48



# 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等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る。平成 20 年 5 月 21 日に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」などを参考に、都道府県・指定都市・中核市が指導・監査を実施している。しかし、行政処分を実施するにあたって、処分の基準となる内規などを持たず、過去の処分事例や近隣自治体からの情報収集に基づいて、処分の程度を都度判断している自治体も少なくない。

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。その一方で、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きた。

そのため、指定取消処分等の適切な実施や標準的手法の提示を目指し、自治体の意見を取り入れた具体的な処分基準例を取りまとめることを目的として、本調査研究を実施した。

## 2. 調査研究の経緯

平成 28 年度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」のなかで、不正請求・人格尊重義務違反・不正の手段による指定申請(虚偽申請)の3つの処分事由について、点数式の処分基準例(案)をとりまとめた。この際に、平成 25～27 年度の処分事例に点数を当てはめ、違反・不正の程度を示す点数と、処分の重さを示す処分区分(指定取消・効力の全部停止・効力の一部停止等)との相関関係について分析を実施したが、情報量が限られており、十分な当てはめならびに分析ができない面があった。また、上記調査のなかで都道府県・指定都市・中核市を対象として実施した実態調査のなかで、処分基準例(案)を提示したところ、例えば「重大な過失」と判断する基準や、「組織的関与の『組織』の範囲」などの細かい判断基準を求める声もあった。

これらを踏まえて、今年度の調査研究では、平成 28 年度ならびに平成 29 年 4 月～8 月に発生した処分事例を対象として、平成 28 年度の調査研究で作成した処分基準例(案)を当てはめてみることを各指定権者に依頼した。

### 3. 調査研究の内容

#### (1) 処分基準例(案)に関する自治体調査

##### ① 質問紙調査(採点票)

###### a) 調査対象

平成 28 年度ならびに平成 29 年 4 月～8 月に、不正請求、人格尊重義務違反、不正の手段による指定申請(虚偽申請)を事由として、効力停止または取消しの行政処分を実施した都道府県・指定都市・中核市・一般市

###### b) 調査方法

Microsoft Excel 形式の採点票を電子メールにて配布、電子メールにて回収

###### c) 回収状況

###### ア) 不正請求

109 票(有効回収率 91.6%)

※ 調査対象期間の不正請求 136 件のうち、17 件は不正請求と虚偽申請を併発していたため、虚偽申請の採点票の回答対象とした。よって、119 件が不正請求の採点票での回答対象となった。

###### イ) 人格尊重義務違反

22 票(有効回収率 100.0%)

###### ウ) 不正の手段による指定申請(虚偽申請)

31 票(有効回収率 91.2%)

##### ② 採点結果の集計分析・考察

各自治体によって記入された採点票について、処分事由、処分区分(取消・効力の全部停止・効力の一部停止)、サービス種類別に、点数の分布等を分析した。

##### ③ 配点に関する分析と試行

平成 28 年度調査研究において、処分基準例(案)には違反の内容ごとに、その程度に応じた点数を配分し、総合的に違反の程度を評価するための材料とした。自治体調査の結果を踏まえてこの点数配分を見直すべきかどうかを検討した。

###### a) 配点のあり方に関する仮説

処分基準例(案)によって、処分程度の目安をつけるにあたって、違反の程度や重大性を反映した合理的な配点の分布について仮説を設計した。

## b) 配点の試行

配点の試行は二つの点での試行が考えられる。

第一は、違反の内容ごとの重み付けである。例えば「故意性の有無」と「組織的関与」が一対一の重み付けなのであれば、それぞれ3点満点で配点することになるが、処分程度を判断する上で「組織的関与」が「故意性」よりも重視されるということであれば、「故意性の有無」が3点満点、「組織的関与」を5点満点にすることが考えられる。

第二は、それぞれの違反の内容に関する項目のなかで、深刻度に応じて点数化する場合の配分である。組織的関与という要素に対して「役員等が実行又は関与(指示)していた」「役員等が不正行為を認識しながら黙認していた」「役員等が実行又は関与していない」を、それぞれ5点・3点・0点にするのか、5点・4点・0点にするのか、といった配分である。

なお、第一の視点の、「違反の内容ごとの重み付け」の試行により適切な重み付けが見つかった場合に、第二の視点でより精緻化するという手順が妥当であると考えられるが、第一の視点での配点の適正分布が見つからなかったため、第二の視点での点数配分の試行は実施しなかった。

## (2) 訪問介護・通所介護・居宅介護支援の不正請求に関する分析

最も処分の件数が多く、採点票も多く回収した不正請求のうち、件数が多い訪問介護、通所介護、居宅介護支援について、考察を加えるため、採点票とは別に、都道府県・指定都市・中核市・権限移譲されている一般市からの報告内容に基づき、平成25年度以降の傾向を分析した。

	取消	全部停止	一部停止	合計
訪問介護	113件	18件	24件	155件
通所介護	31件	23件	19件	73件
居宅介護支援	64件	9件	22件	95件

### (3) 処分基準例(案)の判断基準に関する考察

#### ① 自治体調査における自由記述

自治体調査(採点票)では、採点結果だけでなく、なぜそのように判断したのかを記入する備考欄を設けて自由意見を収集して、この結果をとりまとめた。

#### ② 定量項目に関する考察

処分基準例(案)では、例えば違反の期間について「〇年以上は〇点」など、定量的項目について深刻度を判断するための目安となる数値を示している。上記(2)ならびに(3)①を踏まえて、この目安について考察を加えた。

## 第2章 調査の結果

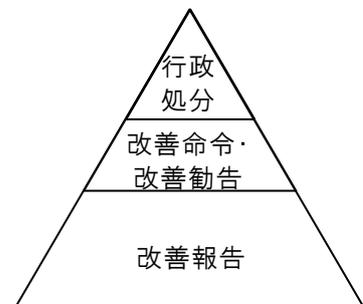
### 1. はじめに

#### (1) 本調査研究の対象範囲について

本調査研究は、指定取消等を実施する場合の処分程度の目安となる処分基準例(案)の作成を目的として実施したものである。このため、改善勧告や改善報告の行政指導や改善命令にとどまって、効力停止・指定取消処分には至らなかった事例については分析の対象外である。

この規模は、平成28年度の実績を例に挙げると、処分となったのは244件であるのに対して、改善報告・改善勧告はその4倍以上にあたる1086件である。具体的には、立入検査となった1,708件のうち、改善報告が740件、改善勧告が341件、改善命令が5件であるのに対し、効力停止(一部停止・全部停止の合計)が103件、指定取消が141件であった。

本調査研究では、行政指導・行政処分全体の約1割にあたる、効力停止・指定取消が必要と判断された事例を分析対象としている。例えば不正請求の金額・期間が同程度の違反があったもののうち、A県では行政指導、B県では効力停止、C県では指定取消となった場合に、B県ならびにC県の事例のみが分析対象となり、A県の場合に、なぜ行政指導であったのか、その分水嶺が何であったのかという考察は行っていない。



本報告書を活用して、各自治体で処分基準を策定したり、行政処分を行ったりする際の参考となるものと考えられるが、その前段階として、行政指導が妥当なのか、行政処分に相当するのかを判断する必要がある。

図表1 介護サービス事業所への指導の実施件数

介護サービスの種類	実施事業所数				
		うち無通告によるもの	うち改善報告を求めた事業所数	うち過誤調整を指示した事業所数	
指定居宅サービス	指定訪問介護事業所	5,856	44	3,495	767
	指定訪問入浴介護事業所	279	0	102	4
	指定訪問看護事業所	1,397	5	770	136
	指定訪問リハビリテーション介護事業所	234	2	118	5
	指定居宅療養管理指導事業所	158	0	68	7
	指定通所介護事業所	4,291	19	2,545	560
	指定通所リハビリテーション事業所	975	2	476	70
	指定短期入所生活介護事業所	2,549	20	1,174	144
	指定短期入所療養介護事業所	1,106	5	434	35
	指定特定施設入居者生活介護事業所	1,088	3	617	76
	指定福祉用具貸与事業所	1,071	6	631	18
	指定特定福祉用具販売事業所	1,017	5	559	4
	指定居宅介護支援事業所	7,135	15	3,710	801
施設介護保険サービス	指定介護老人福祉施設	2,683	29	1,526	285
	介護老人保健施設	1,338	13	828	184
	指定介護療養型医療施設	227	0	148	39
指定介護予防サービス	指定介護予防訪問介護事業所	5,405	39	3,028	449
	指定介護予防訪問入浴介護事業所	247	0	76	3
	指定介護予防訪問看護事業所	1,384	5	699	85
	指定介護予防訪問リハビリテーション事業所	226	0	112	4
	指定介護予防居宅療養管理指導事業所	156	0	64	1
	指定介護予防通所介護事業所	5,479	34	3,034	446
	指定介護予防通所リハビリテーション事業所	901	2	424	34
	指定介護予防短期入所生活介護事業所	2,337	15	1,000	76
	指定介護予防短期入所療養介護事業所	1,032	5	385	21
	指定介護予防特定施設入居者生活介護事業所	948	3	480	37
	指定介護予防福祉用具貸与事業所	1,027	4	577	11
	指定特定介護予防福祉用具販売事業所	964	3	509	4
	指定介護予防支援事業所	454	2	158	4
指定地域密着型サービス	定期巡回・随時対応型訪問介護看護事業所	172	0	81	17
	指定夜間対応型訪問介護事業所	30	0	11	1
	指定認知症対応型通所介護事業所	921	10	440	70
	指定小規模多機能型居宅介護事業所	1,322	31	681	122
	指定認知症対応型共同生活介護事業所	3,664	62	1,705	172
	指定地域密着型特定施設入居者生活介護事業所	104	2	46	3
	指定地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護事業所	617	8	286	44
	看護小規模多機能型居宅介護事業所	89	1	51	10
	指定地域密着型通所介護事業所	3,827	31	2,120	526
防着指定地域密着型サービス	指定介護予防認知症対応型通所介護事業所	711	7	328	28
	指定介護予防小規模多機能型居宅介護事業所	1,046	30	560	77
	指定介護予防認知症対応型共同生活介護事業所	2,976	56	1,460	105
合計	67,443	518	35,516	5,485	

(資料)平成 30 年 3 月 6 日 全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料

図表2 平成28年度介護サービスの種類別にみた監査実施事業所件数、監査後の指導・処分等件数

介護サービスの種類	立入検査事業所数	監査結果の状況(件数)						
		行政指導に基づく改善報告	改善勧告	改善命令	指定の効力の一部停止	指定の効力の全部停止	指定取消	
指定居宅サービス	指定訪問介護事業所	233	86	43	-	5	3	36
	指定訪問入浴介護事業所	-	-	-	-	-	-	-
	指定訪問看護事業所	42	22	9	-	-	2	3
	指定訪問リハビリテーション事業所	2	-	-	-	1	-	-
	指定居宅療養管理指導事業所	4	1	-	-	-	-	-
	指定通所介護事業所	88	49	11	-	3	5	5
	指定通所リハビリテーション事業所	10	7	1	-	2	-	-
	指定短期入所生活介護事業所	60	35	14	1	3	-	1
	指定短期入所療養介護事業所	16	10	4	-	2	-	-
	指定特定施設入居者生活介護事業所	39	22	13	-	4	-	-
	指定福祉用具貸与事業所	14	2	3	-	-	1	2
指定特定福祉用具販売事業所	11	2	3	-	-	-	2	
指定居宅介護支援事業所	149	50	23	-	9	3	26	
介護施設関係	指定介護老人福祉施設	76	47	23	1	2	-	-
	介護老人保健施設	40	26	10	-	2	-	-
	指定介護療養型医療施設	2	3	-	-	-	-	-
指定介護予防サービス	指定介護予防訪問介護事業所	214	71	39	-	4	3	33
	指定介護予防訪問入浴介護事業所	-	-	-	-	-	-	-
	指定介護予防訪問看護事業所	37	16	7	-	-	2	3
	指定介護予防訪問リハビリテーション事業所	3	-	-	-	1	-	-
	指定介護予防居宅療養管理指導事業所	4	1	-	-	-	-	-
	指定介護予防通所介護事業所	122	52	20	-	6	7	8
	指定介護予防通所リハビリテーション事業所	8	6	1	-	2	-	-
	指定介護予防短期入所生活介護事業所	49	33	8	1	1	-	1
	指定介護予防短期入所療養介護事業所	18	8	3	-	1	-	-
	指定介護予防特定施設入居者生活介護事業所	34	16	8	-	4	-	-
	指定介護予防福祉用具貸与事業所	14	2	3	-	-	1	2
指定特定介護予防福祉用具販売事業所	11	2	3	-	-	-	2	
指定介護予防支援事業所	1	-	-	-	-	-	-	
指定地域密着型サービス	定期巡回・随時対応型訪問介護看護事業所	6	1	-	-	-	-	-
	指定夜間対応型訪問介護事業所	2	-	-	-	-	-	-
	指定認知症対応型通所介護事業所	15	6	3	-	-	-	-
	指定小規模多機能型居宅介護事業所	32	22	8	-	2	-	1
	指定認知症対応型共同生活介護事業所	88	34	24	1	5	-	3
	指定地域密着型特定施設入居者生活介護事業所	3	1	-	-	-	-	-
	指定地域密着型介護老人福祉施設入居者生活介護事業所	15	9	1	-	1	-	-
	看護小規模多機能型居宅介護事業所	-	-	-	-	-	-	-
指定地域密着型通所介護事業所	79	36	20	-	3	5	3	
指定地域密着型介護予防サービス	指定介護予防認知症対応型通所介護事業所	15	6	3	-	-	-	-
	指定介護予防小規模多機能型居宅介護事業所	29	20	7	-	2	-	1
	指定介護予防認知症対応型共同生活介護事業所	73	31	20	1	3	-	2
介護予防・日常生活支援総合事業所	50	5	6	-	-	3	7	
合計	1,708	740	341	5	68	35	141	

(資料)平成30年3月6日 全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料

## (2) 指導監督事務の流れと効力停止・指定取消処分

指導監督事務について、指導は制度管理の適正化とよりよいケアの実現のための「指導」と、不正請求や指定基準違反に対する機動的な「監査」を行うことにより、適切な運営を行っている介護サービスの質を確保するとともに、介護保険給付の適正化を目指すものである。

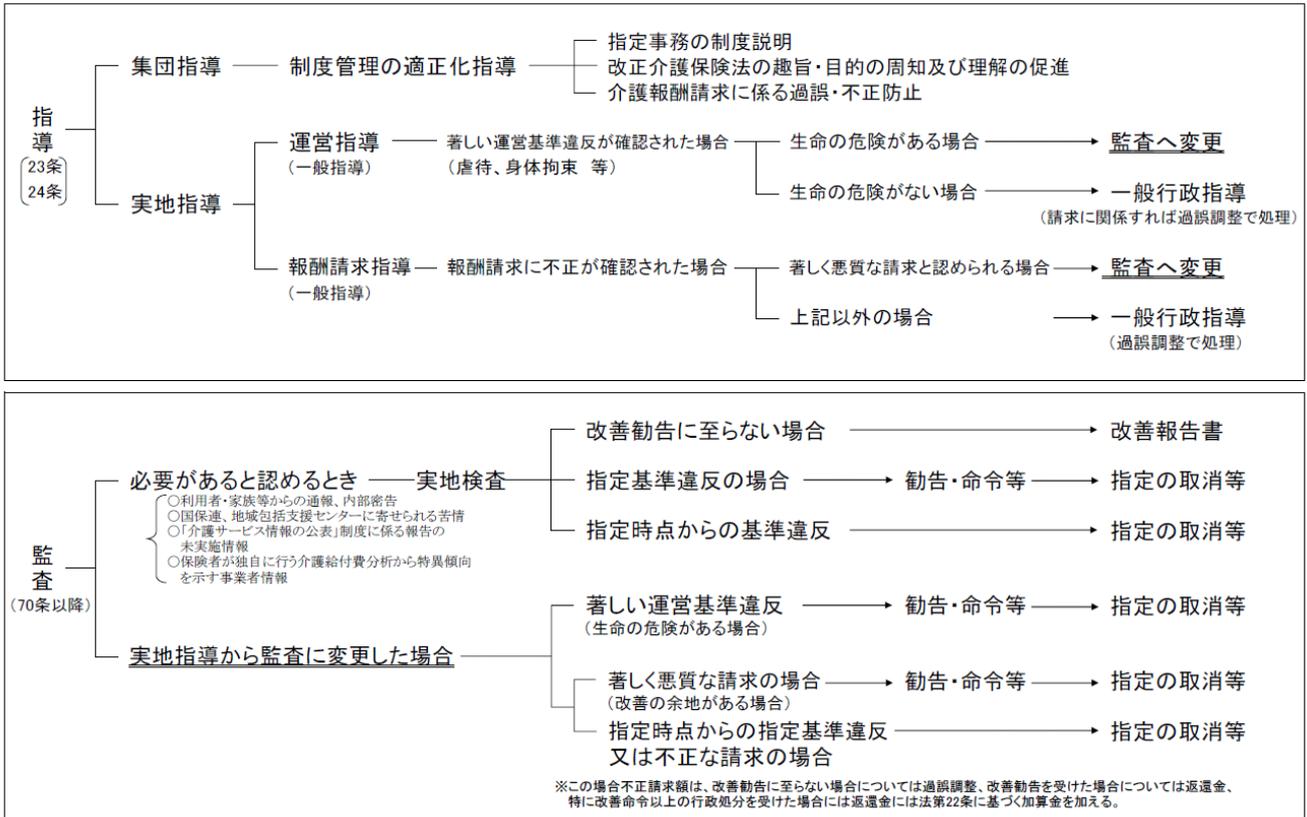
集団指導・実地指導では、制度の正しい理解と運用を促し、高齢者虐待や不適正な介護報酬請求を防止し、よりよいケアへの質の向上を目指している。一方、「監査」は、各種情報により人員、設備及び運営基準等の指定基準違反や不正請求が認められる場合、又はその疑いがあると認められる場合に、報告や書類等の提出を求めたり、事業所への立入検査を行うことができる。そして必要な場合に、介護サービス事業者等に対し、期限を定めて基準等を遵守すべきことを勧告することができる(改善勧告)。さらに改善勧告にかかる措置をとらなかった場合に、期限を定めてその勧告にかかる措置をとるべきことを命じることができる(改善命令)。平成28年度の例を挙げると、立入検査となった1,708事業所のうち8割以上は、改善報告・改善勧告などにとどまっている。改善する意思があり、サービス提供の傍ら改善のための取り組みを行うことができる事業所であれば、行政処分には至らないといえる。

一方、違反状態を解消し、適切なサービスを提供するために、事業所の運営の仕組みを見直す場合に、いったん業務停止したほうがよい場合もあるだろう。例えば食中毒を起こした飲食店が食品衛生法に基づいて3日間の営業停止処分を受けた場合に、その間に厨房の消毒や、従業員への衛生教育、衛生管理のマニュアルの見直しや運用の徹底などを行うだろう。同様に、改善報告・改善勧告/改善命令では運営改善が期待できない事業者に対して、効力の一部停止・全部停止という行政処分を行うことで、それまでの事業所運営・サービス提供のあり方を見直すことが期待できる場合もある。また、改善命令・効力停止の場合は公表されるため、他のサービス事業者にとっても他山の石となる。指定の取消は、改善の見込みがなく、当該事業者を市場から排除するしか、利用者保護や適切な介護保険運営が確保できない場合に行う処分である。

効力停止・取消処分等を実施するにあっては、指導監督事務の流れと、処分を行う場合のその趣旨を十分に理解する必要があるといえる。

図表3 介護サービス事業者・事業所への指導・監査の流れ

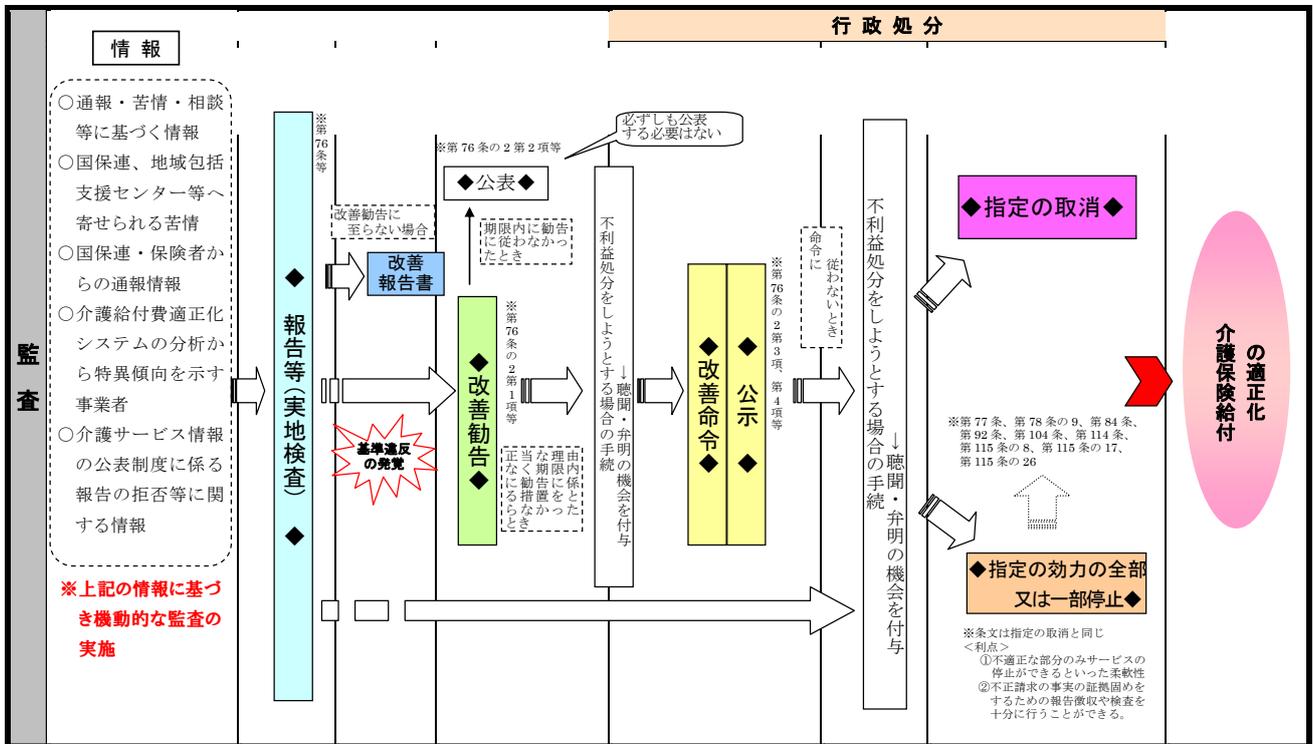
都道府県・市町村が実施する指導及び監査の流れ



(資料)平成18年8月2日 全国介護保険指導監査担当課長会議 資料  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/08/dl/s0802-2g.pdf>

図表4 介護保健施設等への指導・監査の概要

指導にあたっての基本的方針		効果
集団指導	<p>制度管理の適正化のための指導については、都道府県及び市町村で下記の重点事項を踏まえて実施。</p> <p>①指定事務の制度説明 →「指定及び指定の更新に係る欠格事由、指定の更新制の説明」</p> <p>②介護保険法の趣旨・目的の周知及び理解の促進 →「監査指導の権限行使の考え方、事業規制、制度見直しの仕組み等の説明」</p> <p>③介護報酬請求に係る過誤・不正防止 →「都道府県国保連と連携した介護報酬請求事務の講習」</p>	<p>制度の理解 不正の防止</p> <p>制度管理の適正化</p>
	<p>実地指導については、施設サービス、居宅サービス等を行う事業者及び施設に対し、原則、都道府県及び市町村が実施。必要に応じ厚生労働省（本省）及び都道府県との合同により実施。</p> <p>○高齢者虐待防止、身体拘束禁止等の観点から、虐待や身体拘束のそれぞれの行為についての理解の促進、防止のための取り組みの促進について指導を行うとともに、高齢者虐待防止等に当たっては、個々の利用者毎の個別ケアプランに基づいたサービス提供を含む一連のプロセスの重要性について、理解を求めるためのヒアリングを行い、生活支援のためのアセスメントとケアプランの作成等が適切に行われ、個別ケアの推進によって、尊厳のある生活支援の実現に向けたサービスの質の確保・向上が図られるよう運営上の指導を実施する。</p> <p>○各種加算等について、報酬基準等に基づき必要な体制が確保されているか、個別ケアプランに基づきサービス提供がされているか、他職種との協働が行われているかなど届け出た加算等に基づいた運営が適切に実施されているかをヒアリングし、請求の不適正な取扱いについては是正を指導する。</p>	<p>高齢者虐待防止 身体拘束禁止</p> <p>よりよいケアの実現</p> <p>不適正な請求の防止</p>
<p>※ 運営基準違反又は不適切な請求等が確認された場合 → 一般行政指導（必要に応じ過誤調整） → 監査への切替（利用者の生命等に危険がある場合など）</p>		



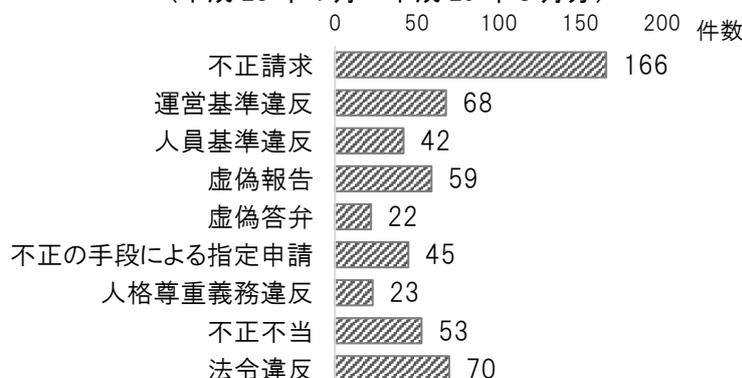
(資料)「介護保険施設等の指導監督について」(平成18年10月23日老発第1023001号厚生労働省老健局長通知)

### (3) 本調査研究が対象とした処分事由について

本調査研究で主な対象とした、平成 28 年 4 月～平成 29 年 8 月の間の効力停止・指定取消処分の件数を見ると、その事由としては、不正請求が最も多く、次いで法令違反、運営基準違反、虚偽報告の順となっている。

本調査研究では、処分事由のなかで、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申請（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。

図表5 介護サービス事業所への監査の実施件数ならびに監査後の指導・処分等件数  
(平成 28 年 4 月～平成 29 年 8 月分)



#### ① 不正請求

採点票の詳細な検討は、不正請求を対象に実施した。年間の処分件数が多いため、検討材料となる事例が多数あるためである。また、金額や期間など外形的に違反の程度を判断できる要素もある。一方で、介護報酬制度についての知識が不足している事業者に対して、故意なのか過失なのか、などの質的な要素については判断が難しい側面もあるようである。

#### ② 人格尊重義務違反

年間の処分件数が 20 件程度と少ないため、点数の詳細な検討の対象とはしなかった。「生命の危険」や「財産の侵害」など質的な面によって違反の程度を判断する部分が多い。記録が残っていることが少なく、利用者虐待の継続期間を把握するのが難しい面がある。

また、人格尊重義務違反が組織的なものなのかという判断は難しい。管理者自らが行っている場合や、隠蔽を指示している場合でない限り、管理者の命令に従って従事者が行っていることはほとんどないと見られる。その場合には、利用者虐待の事実を管理者が知りながら対策を講じなかった、利用者虐待を見逃してしまうような運営上の不備があったか、未然防止のための対策を講じていたかという点が争点となるだろう。

### ③ 不正の手段による指定申請(虚偽申請)

年間の処分件数が 40 件程度と少なく、詳細の分析をするには事例数が少ないため、点数の検討の対象とはしなかった。不正の手段による指定申請については、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。

不正の手段による指定申請の処分基準例(案)においては、不正請求に関する項目も盛り込み、不正請求を併発している場合は加点、併発していない場合は空欄(加点しない)という扱いにして分析を行った。なお、故意性や組織的関与などについては「虚偽申請を行った際の故意性」と「不正請求を行った際の故意性」をそれぞれ加点するのではなく、合わせて一つの項目としている。

図表6 平成28年度 処分事由別件数

総数	548
<b>1 不正請求</b>	<b>166</b>
サービス提供がない	66
サービス計画等の記録不備	11
無資格者によるサービス提供	10
要件満たさずに加算請求	23
人員基準欠如だが減算していない	22
その他減算規定に該当だが減算していない	24
不正手段による指定における報酬請求	2
同居家族に対するサービス提供	2
その他(不正請求)	6
<b>2 運営基準違反</b>	<b>68</b>
管理者・サービス提供責任者の責務違反	15
サービス計画書の不備	14
その他(サービス計画書以外)の書類不備	8
ケアマネジメント関係の不備	7
サービス提供のあり方	10
その他(運営基準違反)	14
<b>3 人員基準違反</b>	<b>42</b>
管理者	15
サービス提供責任者	12
介護職員	2
看護職員	5
医師	2
その他(人員基準違反)	6
<b>4 虚偽報告</b>	<b>59</b>
虚偽報告(書類)	58
その他(虚偽報告)	1
<b>5 虚偽答弁</b>	<b>22</b>
<b>6 不正の手段による指定申請(虚偽の指定申請)</b>	<b>45</b>
職員について	40
場所について	3
その他(虚偽申請)	2
<b>7 人格尊重義務違反</b>	<b>23</b>
身体的・心理的虐待	17
経済的虐待	5
その他(人格尊重義務違反)	1
<b>8 不正不当</b>	<b>53</b>
<b>9 法令違反</b>	<b>70</b>
一体的に運営している事業所の違反	47
介護保険法以外の違反	8
その他(法令違反)	15

(注)複数の処分事由に該当する場合があるため、効力停止・指定取消件数とは一致しない

## 2. 処分基準例(案)に関する自治体調査

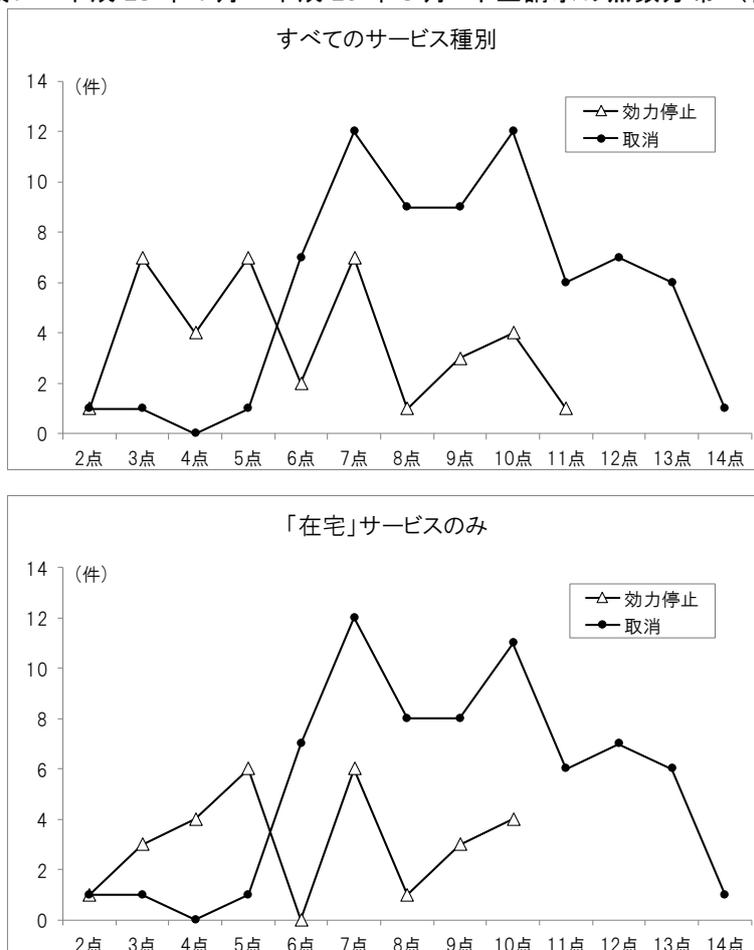
### (1) 質問紙調査(採点票)の調査結果

#### ① 点数別の件数の分布

##### a) 不正請求

不正請求を事由として処分された事例 109 件の採点票について分布を見ると、取消となった 72 事例の平均点数は 9.042 点、効力停止となった 37 事例の平均点数は 5.973 点であった。さらに、サービス種別で、施設サービス、施設関連サービス(短期入所など)、居住系サービス(認知症対応型共同生活介護など)は、利用者保護などの観点から、処分が軽くなる傾向があるこれらを除き、「在宅」サービスだけに絞り込んで点数分布を図示した。また、「在宅」サービスのみの場合に、取消となった 69 事例の平均点数は 9.043 点、効力停止となった 28 事例の平均点数は 6.214 点であった。平均点数については、取消と効力停止とで、約 3 点の差があった。

図表7 平成 28 年 4 月～平成 29 年 8 月 不正請求の点数分布 (件数)

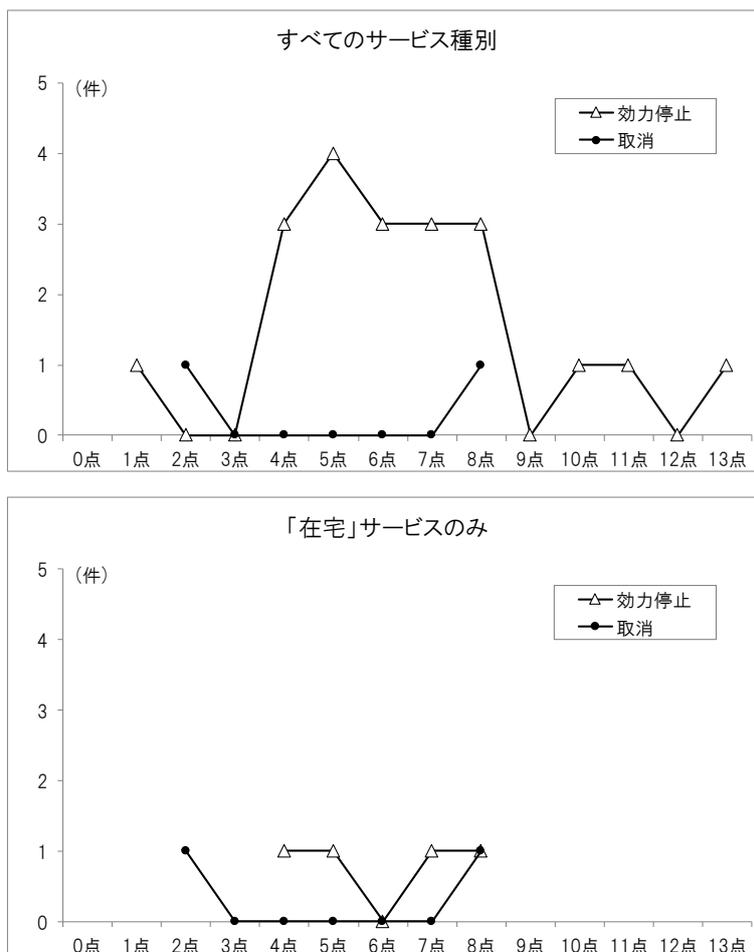


## b) 人格尊重義務違反

人格尊重義務違反を事由として処分された 22 事例の採点票について分布を見ると、取消となった 2 事例の平均点数は 5.0 点、効力停止となった 20 事例の平均点数は 6.5 点であった。人格尊重義務違反を事由として処分を受けた事業所は、施設サービス、施設関連サービス(短期入所など)、居住系サービス(認知症対応型共同生活介護など)の割合が高く、これらを除外し、「在宅」サービスだけに絞り込むと、対象事例数は 6 件である。取消となった 2 事例の平均点数は 5.0 点、効力停止となった 4 事例の平均点数は 6.0 点であった。

人格尊重義務違反の事例については、取消となった事例の平均点数よりも、効力停止となった事例の平均点数のほうが低くなり、違反の程度を目安となる点数と処分の重さが逆転した。ただし、取消となった事例は 2 件しかなく、分析対象とする事例数が少なかつたため、22 事例の採点票から、処分基準例(案)の点数分布の改訂について検討することは難しい。

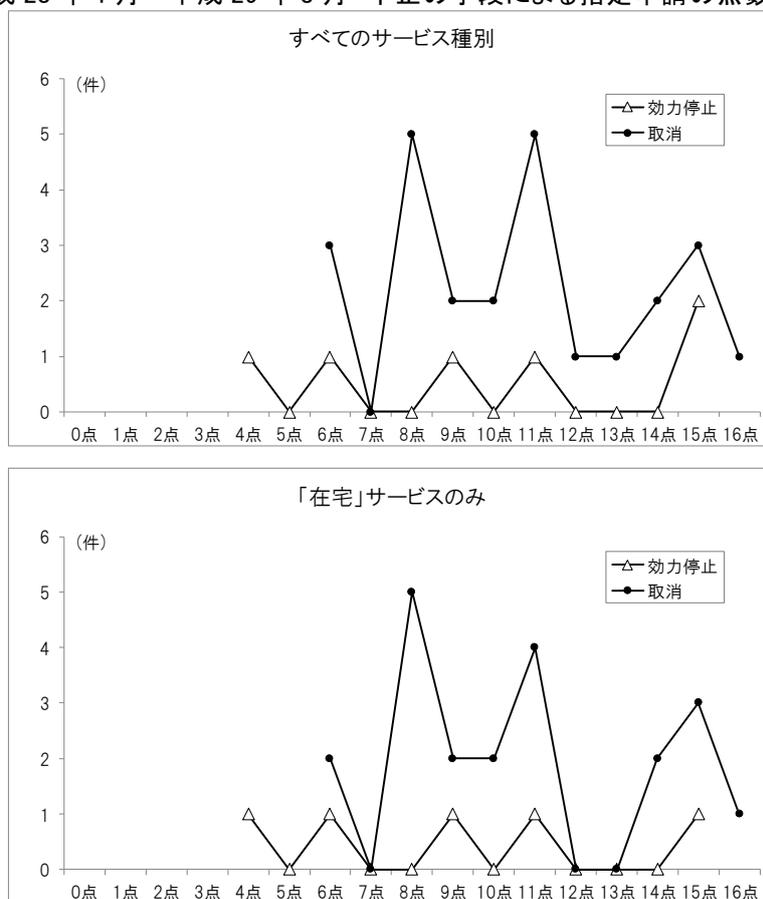
図表8 平成 28 年 4 月～平成 29 年 8 月 人格尊重義務違反の点数分布 (件数)



c) 不正の手段による指定申請(虚偽申請)

不正の手段による指定申請(虚偽申請)を事由として処分された 31 事例の採点票について分布を見ると、取消となった 25 事例の平均点数は 10.60 点、効力停止となった 6 事例の平均点数は 10.00 点であった。施設サービス、施設関連サービス(短期入所など)、居住系サービス(認知症対応型共同生活介護など)を除外し、「在宅」サービスだけに絞り込むと、取消となった 21 事例の平均点数は 10.62 点、効力停止となった 5 事例の平均点数は 9.00 点であった。平均点数の差だけを見ると、全サービスだと取消事例の平均点と効力停止事例の平均点との差が 0.6 点であるのに対して、「在宅」サービスだけに絞り込んだ場合の平均の差は 1.6 点ある。

図表9 平成 28 年 4 月～平成 29 年 8 月 不正の手段による指定申請の点数分布 (件数)



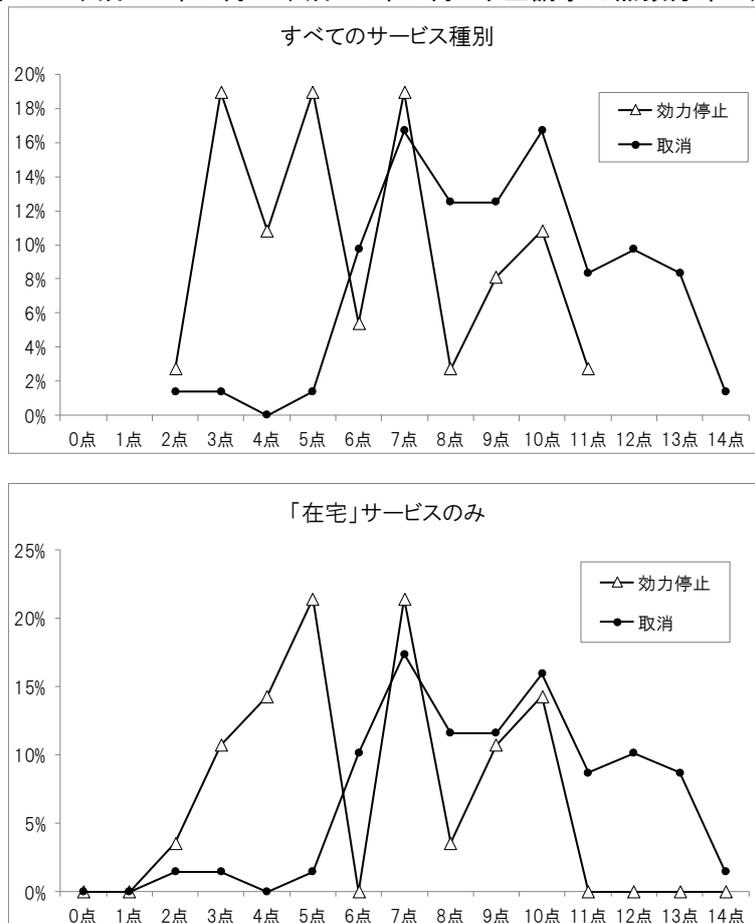
## ② 点数別の件数(件数全体に占める構成比)の分布

上記①は処分事例の採点票の件数で分布を比較したが、不正請求の場合は取消事例が効力停止事例の約2倍の件数に上る。人格尊重義務違反は大部分が効力停止であり、取消事例はわずかである。不正の手段による指定申請(虚偽申請)については、取消事例が効力停止事例の約4倍の件数に上る。

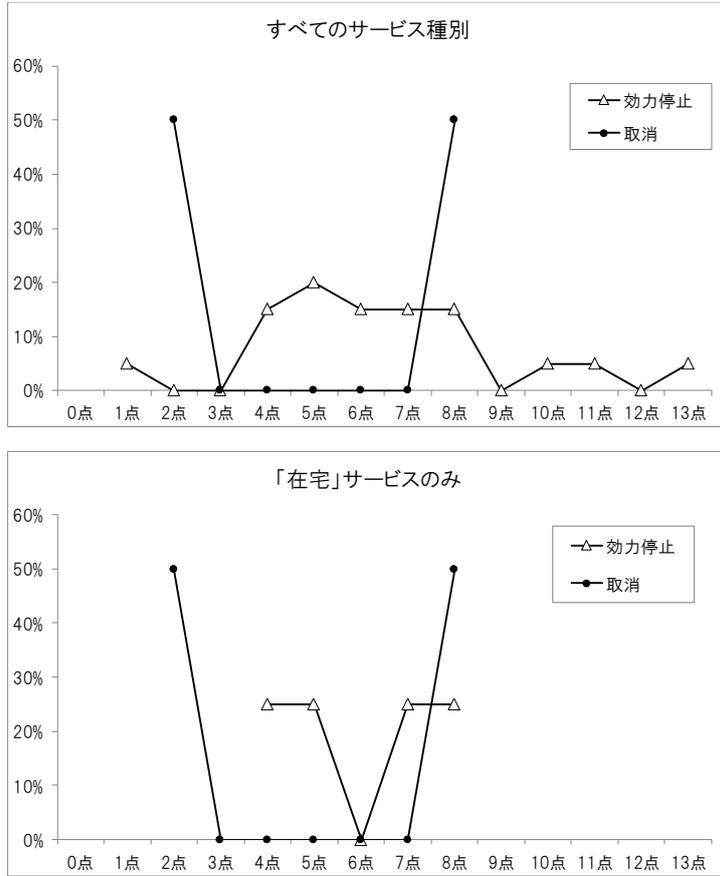
件数を縦軸として点数の分布を見るのではなく、全件数に占める当該点数の割合を図示すると以下のようなグラフになる。例えば、採点票で合計点数が7点となったのは、取消事例72件のうち12件なので、 $12 \div 72$ となり、縦軸が16.67%のところ●印がある。採点票で合計点数が7点となったのは効力停止事例の37件のうち7件なので、 $7 \div 37$ となり、縦軸が18.9%のところ△印がある。

縦軸を件数ではなく、全件数に占める当該点数の割合とすることで、より分布の重なり具合を視覚的に比較することができると考えられる。ただし件数が少ないことが図から捨象されてしまうため、例えば図表11の人格尊重義務違反のように2件しかない処分事例が、それぞれ縦軸50%の地点に表示されてしまうという面もある。

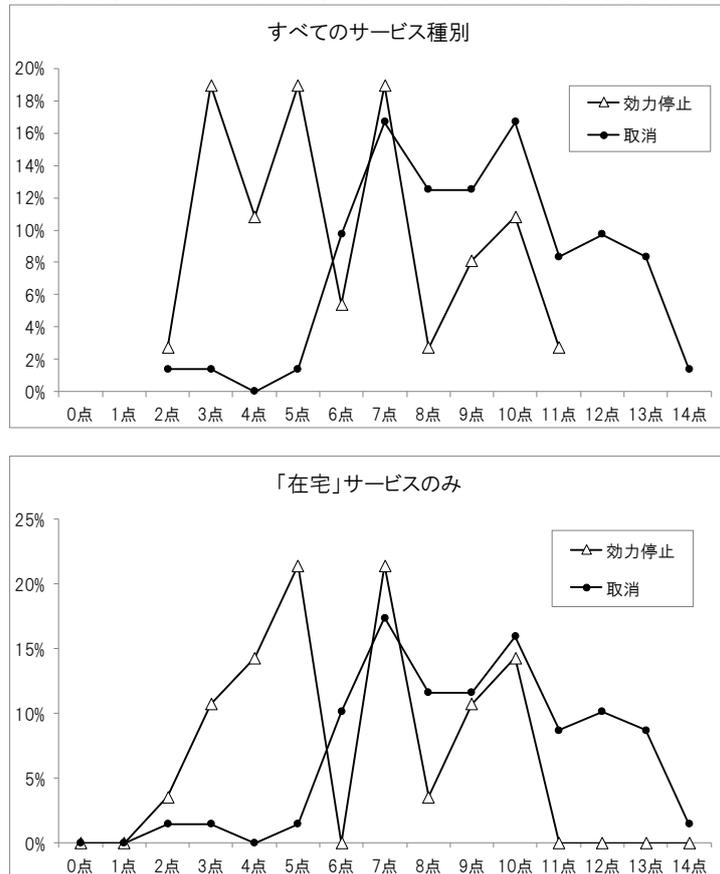
図表10 平成28年4月～平成29年8月 不正請求の点数分布(件数)



図表11 平成28年4月～平成29年8月 人格尊重義務違反の点数分布（件数）



図表12 平成28年4月～平成29年8月 不正の手段による指定申請の点数分布（件数）



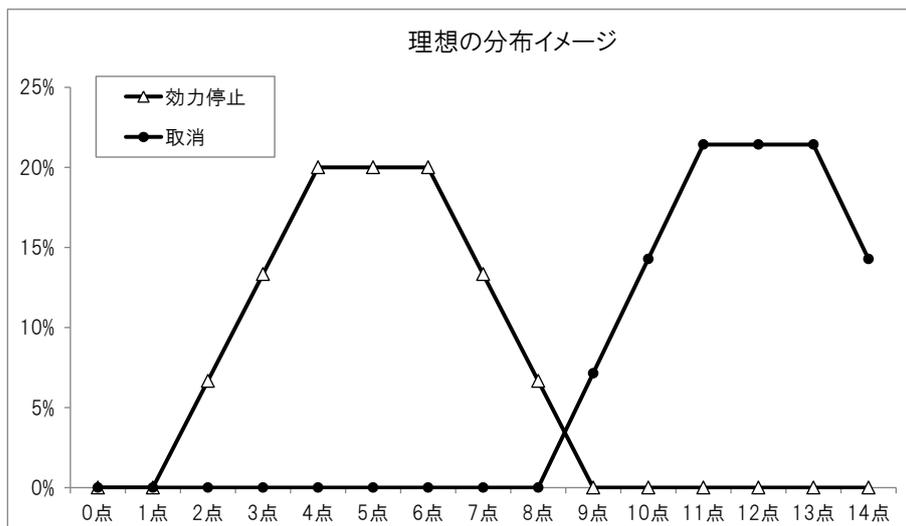
## (2) 配点に関する分析と試行

採点票の点数は、違反の程度を数値化したものであるといえる。違反の程度に基づき、処分の程度が決定される。仮に、「〇点未満は効力停止、〇点以上は取消」など、処分の「境目になる点数」を見つけることができれば、自治体での活用に資すると考えられる。

平成 28 年度の調査研究では、限られたデータを対象に点数化の試行を行った。このなかで平成 25 年度～27 年度の 3 カ年分の不正請求の事例のうち、利用者保護の観点から処分が軽めになりがちな施設サービスを除外した 257 件について点数の集計を行っている。最大 13 点程度になるように配点し、違反の程度を点数化した場合に 11 点以上は指定取消になるケースが多く、4 点以下については効力停止になる場合が多いものの、5～10 点の場合は、取消と効力停止が半数ずつを占めるなど、点数を元に処分程度を判定するには至らなかった。(平成 28 年度報告書 p47 ほか)

平成 28 年度の調査研究は、都道府県等からの既存の報告データをもとに推測で点数化したのに対し、平成 29 年度は処分基準例(案)を示し、その採点票に基づいて各自治体が、本調査研究のために点数化を試行したという点が異なる。

しかし[(1) 質問紙調査(採点票)の調査結果]で示したとおり、平均すると、取消事例のほうが効力停止事例よりも点数が高いといった傾向は見られるものの、「〇点以上／〇点未満」で取消と効力停止が分かれるわけではなかった。そこで、処分基準例(案)の点数配分を工夫することで、取消と効力停止の「境目になる点数」を見つけられないかを検証した。

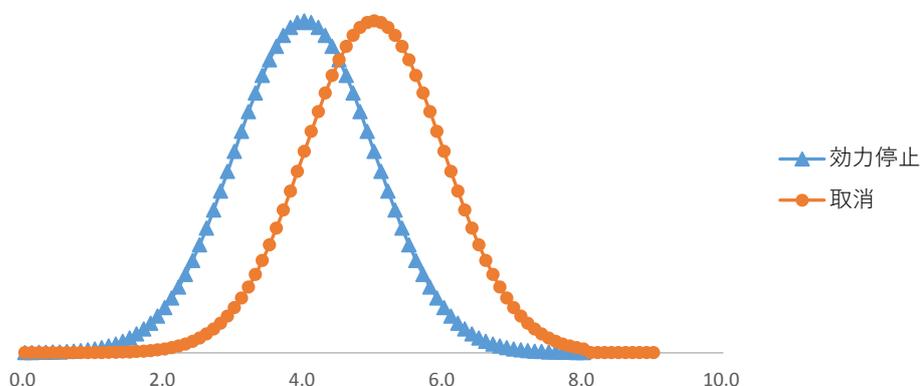


## ① 配点のあり方に関する仮説

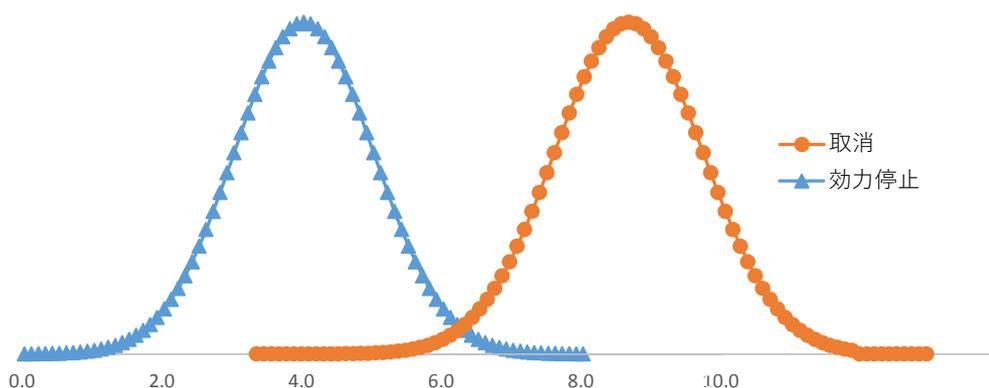
### a) 配点の重なりに関する設計

本調査研究では、以下のように仮説を設定した。指定取消と、指定の効力停止（全部停止＋一部停止）の2つに区分して、違反の程度を示す「合計点数」を横軸に、過去の事例の件数を縦軸に配置して図示する。図表14のような図になる場合は、取消と効力停止のどちらが妥当なのか過去事例に照らして判断するのは難しい。一方、図表15のように、点数分布の重なり部分が小さくなれば、「6点未満は効力停止、6点以上は取消」などと判断しやすくなる。

図表13 点数分布(イメージ): 指定取消と効力停止の重なり分が大きい場合



図表14 点数分布(イメージ): 指定取消と効力停止の重なり分が小さい場合

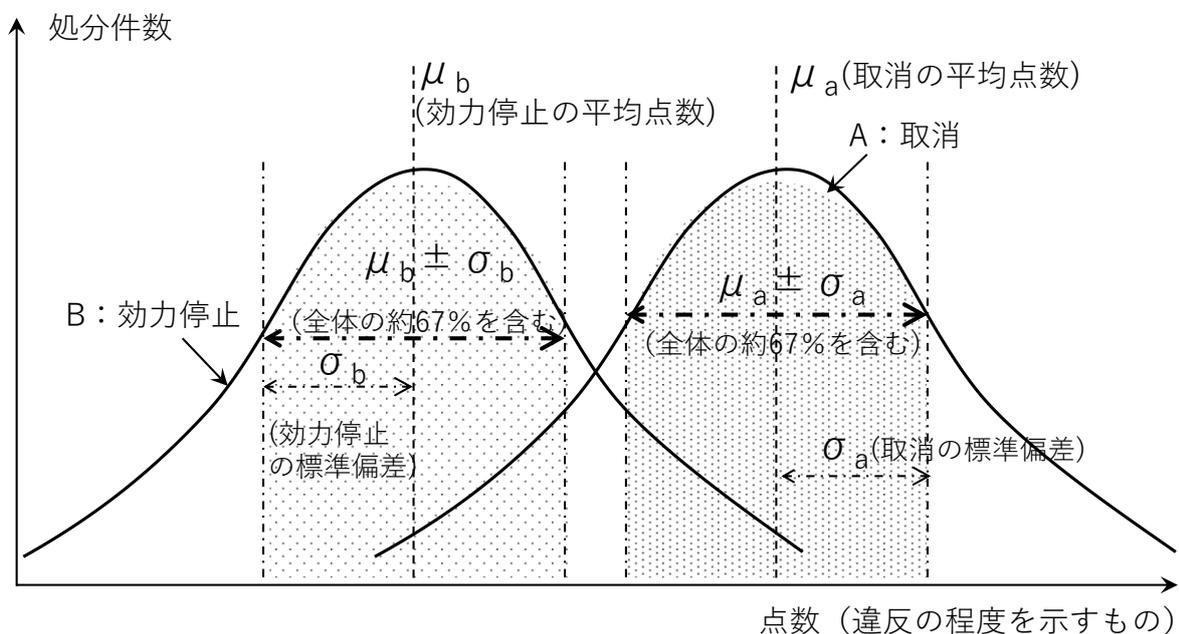


この、重なり具合を評価するために、以下のようなモデルを設計した。

指定取消の事例の点数分布をAとして、その平均点数を $\mu_a$ とする。同様に、効力停止の平均点数を $\mu_b$ とする。取消のほうが効力停止よりも違反の程度が深刻であり、点数が高くなるはずなので、 $\mu_a$ は $\mu_b$ よりも大きいはずである。もし $\mu_a$ が $\mu_b$ よりも小さくなるようであれば、その配点は不適切であると考えられる。

正規分布であれば、平均値±標準偏差( $\mu \pm \sigma$ )に全体の約67%が含まれる。指定取消の点数分布における平均値±標準偏差の範囲と、効力停止における平均値±標準偏差の範囲が重なっていなければ判定基準として一定程度有効であると考えられる。

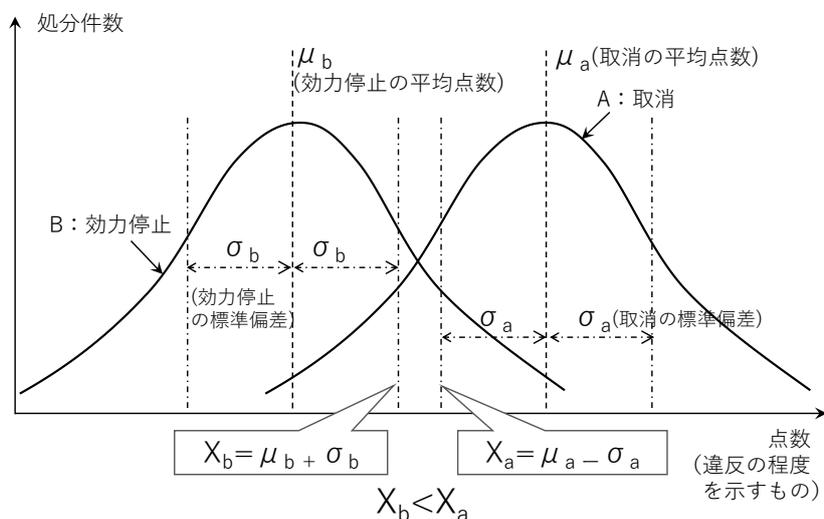
図表15 点数分布の重なり具合の評価のためのモデル図



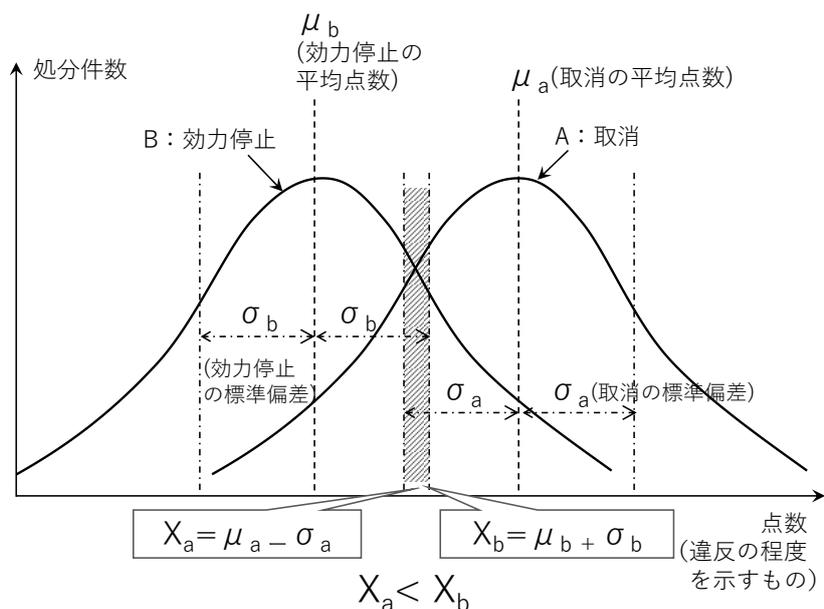
そこで、指定取消の事例の点数分布から標準偏差  $\sigma_a$  を、効力停止についても同様に  $\sigma_b$  を算出する。 $\mu_a$  は  $\mu_b$  よりも大きい場合に、 $X_a = \mu_a - \sigma_a$  と、 $X_b = \mu_b + \sigma_b$  を算出する。指定取消の事例の点数分布 A と、効力停止の点数分布が、図表 16 のように離れている場合は、 $X_a$  が  $X_b$  よりも大きくなるはずである。 $X_a - X_b$  の値が大きければ大きいほど取消事例の点数分布と効力停止の点数分布が離れていて、重なりが小さいといえる。一方、取消の分布と効力停止の分布の重なりが大きい場合は  $X_b$  が  $X_a$  よりも大きくなり、 $X_a - X_b$  の値がマイナスになることがある。

以上のようなモデルに基づいて点数配分を調節し、その分布の重なりの有無の判定を行った。

図表 16 点数分布(イメージ): 指定取消と効力停止の重なり分が小さい場合 ( $X_a > X_b$ )



図表 17 点数分布(イメージ): 指定取消と効力停止の重なり分が大きい場合 ( $X_a < X_b$ )



## b) 点数の重み付けについての検討

平成 28 年度調査研究でとりまとめた処分基準例(案)においては、図表 19 のケース 1 のような点数配分とした。この点数配分は、委員会での検討等を経て仮に作成したもので、項目ごとの重み付けや、減点項目などがあるため、ケース 1 を検討の土台として、重み付けの判断をするのは難しい。

このため、本調査研究では、まず、要素(故意性、組織的関与など)ごとの重み付けを検討する出発点となる基本ケースとして、違法行為、金額、故意性、継続性、組織関与の 5 項目について、最小 1 点、最大 3 点として、間の点数は等間隔(3 段階の場合は、1 点間隔、4 段階の場合は 0.667 点間隔)とした「ケース 2」を作成した。ケース 2 を土台として、各項目の重み付けの条件設定を調整したケース 3～11 の 9 つのケースを作成した。詳細の点数配分は図表 19～21 のとおりである。

図表 18 重み付け検討のために条件設定を調整したケース一覧

		違法行為	金額	故意性	継続性	組織関与	対処姿勢	過去履歴
ケース1	平成 28 年度調査研究とりまとめ							
ケース2	平成 29 年度比較検討の基本モデル	重み付けなし						
ケース3	違法行為(架空請求・水増請求など)の点数配分を大きくした	重み						
ケース4	金額(不正請求額)の点数配分を大きくした		重み					
ケース5	故意性の点数配分を大きくした			重み				
ケース6	継続性(不正請求の期間)の点数配分を大きくした				重み			
ケース7	組織関与(役員による指示など)の点数配分を大きくした					重み		
ケース8	対処姿勢(虚偽報告の答弁、速やかな報告)の点数配分を大きくした						重み	
ケース9	ケース 8 をもとに、速やかに報告・改善措置を取った場合の減点幅を大きくした						重み	
ケース10	過去の違反の有無の点数配分を大きくした							重み
ケース11	ケース 10 をもとに、過去の違反の有無の点数配分をさらに大きくした							重み

ケース 2 をベースとして、ケース 3 では違法行為の点数配分を他の要素よりも高く設定した。  
項目内の 3 段階は等間隔である。

図表19 点数分布の試行（ケース 1～3）

		ケース 1	ケース 2	ケース 3
違法行為	架空請求	3 点	3 点	5 点
	水増請求	2 点	2 点	3 点
	加算要件不備・減算についての不正請求	1 点	1 点	1 点
金額	不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が大きい	1 点	3 点	3 点
	不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が中程度	0 点	2 点	2 点
	不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が小さい	-1 点	1 点	1 点
故意性	故意又は重大な過失に基づく行為	1 点	3 点	3 点
	軽過失に基づく行為	-1 点	1 点	1 点
	いずれでもない、判定不能	0 点	2 点	2 点
継続性	不正行為の継続が特に長い	2 点	3 点	3 点
	不正行為の継続が長い	1 点	2.3 点	2.3 点
	不正行為の継続が中程度	0 点	1.7 点	1.7 点
	不正行為の継続が短い	-1 点	1 点	1 点
組織関与	役員等が実行又は関与(指示)していた	3 点	3 点	3 点
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	1 点	2 点	2 点
	役員等が実行又は関与していない	0 点	1 点	1 点
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	3 点	3 点
	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	1 点	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	0 点	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	-1 点	-1 点
過去履歴 ①	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	2 点	2 点
過去履歴 ②	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	1 点	1 点
過去履歴 ③	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	1 点	1 点
過去履歴 ④	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 点	2 点

ケース4では金額、ケース5では故意性、ケース6では継続性、ケース7では組織関与の配点が他よりも大きくなるように設定した。項目内の3段階は等間隔である。

図表20 点数分布の試行（ケース4～7）

パターン	ケース4	ケース5	ケース6	ケース7
架空請求	3点	3点	3点	3点
水増請求	2点	2点	2点	2点
加算要件不備・減算についての不正請求	1点	1点	1点	1点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が大きい	5点	3点	3点	3点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が中程度	3点	2点	2点	2点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が小さい	1点	1点	1点	1点
故意又は重大な過失に基づく行為	3点	5点	3点	3点
軽過失に基づく行為	1点	1点	1点	1点
いずれでもない、判定不能	2点	3点	2点	2点
不正行為の継続が特に長い	3点	3点	5点	3点
不正行為の継続が長い	2.3点	2.3点	3.7点	2.3点
不正行為の継続が中程度	1.7点	1.7点	2.3点	1.7点
不正行為の継続が短い	1点	1点	1点	1点
役員等が実行又は関与(指示)していた	3点	3点	3点	5点
役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	2点	2点	2点	3点
役員等が実行又は関与していない	1点	1点	1点	1点
監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた	3点	3点	3点	3点
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	1点	1点	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	0点	0点	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	-1点	-1点	-1点
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	2点	2点	2点
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	1点	1点	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	1点	1点	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点	2点	2点

ケース 8 は、ケース 2 をベースとして、対処姿勢の点数配分を大きくしたものであり、ケース 9 は、ケース 8 なかで「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」場合の減点(違反の深刻さを軽減する度合い)を特に大きくしたものである。ケース 10 と 11 は、ケース 2 をベースとして、過去の違反の有無の点数配分を大きくしたものである。

図表21 点数分布の試行（ケース 8～11）

パターン	ケース 8	ケース 9	ケース 10	ケース 11
架空請求	3 点	3 点	3 点	3 点
水増請求	2 点	2 点	2 点	2 点
加算要件不備・減算についての不正請求	1 点	1 点	1 点	1 点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が大きい	3 点	3 点	3 点	3 点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が中程度	2 点	2 点	2 点	2 点
不正請求額が事業所の年間収入に占める割合が小さい	1 点	1 点	1 点	1 点
故意又は重大な過失に基づく行為	3 点	3 点	3 点	3 点
軽過失に基づく行為	1 点	1 点	1 点	1 点
いずれでもない、判定不能	2 点	2 点	2 点	2 点
不正行為の継続が特に長い	3 点	3 点	3 点	3 点
不正行為の継続が長い	2.3 点	2.3 点	2.3 点	2.3 点
不正行為の継続が中程度	1.7 点	1.7 点	1.7 点	1.7 点
不正行為の継続が短い	1 点	1 点	1 点	1 点
役員等が実行又は関与(指示)していた	3 点	3 点	3 点	3 点
役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	2 点	2 点	2 点	2 点
役員等が実行又は関与していない	1 点	1 点	1 点	1 点
監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた	5 点	5 点	3 点	3 点
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	2.5 点	2.5 点	1 点	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	0 点	0 点	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	-3 点	-5 点	-1 点	-1 点
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	2 点	3 点	5 点
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	1 点	2 点	3 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	1 点	3 点	5 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 点	2 点	3 点

### c) 項目の重み付けの検討結果

それぞれのケースについて、取消となった事例の点数分布と、効力停止となった事例の点数分布の重なり具合について評価した。評価項目は

- ① 平均点数の差  $\mu_a - \mu_b$
- ② 平均点数±標準偏差の差  $X_a = \mu_a - \sigma_a$  と  $X_b = \mu_b + \sigma_b$

の2点である。上記の評価は、各ケースの全事例についてと、サービス種別で在宅サービスのみとした場合の2パターンを算出した。

なお、ケースによって、満点となる点数が異なるため、満点を100点に換算したうえで判定を行った。前述のとおり、①、②のいずれも大きい数値になるほうが、分布の山がずれている目安となる。

もしも、①についてマイナスになってしまった場合には、取消事例の平均点数のほうが、効力停止事例の平均点数よりも小さい、つまり点数(違反の深刻さの目安)と処分の重さが逆転しているということになるため、相応の点数見直しが必要になる。②についてマイナスになってしまった場合には、分布の山の重なりが大きいという意味ではあるが、必ずしも点数(違反の深刻さの目安)と処分の重さが逆転しているというわけではない。

なお、ケースによって、点数配分が異なるため、理論上の最大得点(すべての項目について最も深刻な違反をしていて、各項目の最大得점에該当する)が異なる。理論上の最大得点が小さいケースでは、最大得点が大きいケースに比べて、平均点の差なども小さくなりやすい。このため、理論上の最大得点が100点になるように調整し、そのうえで、「① 平均点数の差」「② 平均点数±標準偏差の差」の算出を行った。

この結果、「① 平均点数の差」についてはマイナスになるものはなく、取消事例の平均点数のほうが、効力停止事例の平均点数よりも小さくなるようなケースはなかった。一方、「② 平均点数±標準偏差の差」については、プラスになるものは一つもなかった。マイナスのうち最も数値がゼロに近いものは、継続性に重みをつけたケース6、故意性に重みをつけたケース5であった。

図表22 ケースごとの判定結果

パターン	サービス種別	重み付け・備考	理論上の最大得点	100点換算効力停止平均点数	100点換算取消平均点数	100点換算平均点数の差	100点換算平均点数±標準偏差の差
ケース1	すべて	平成28年度調査研究	19点	31.4	47.6	16.2	-9.97
ケース1	在宅のみ		19点	32.7	47.6	14.9	-11.15
ケース2	すべて	平成29年度基本ケース(重み付けなし)	24点	46.5	55.9	9.4	-8.85
ケース2	在宅のみ		24点	47.6	56.1	8.5	-9.84
ケース3	すべて	違法行為(架空請求・水増請求など)に重み	26点	45.6	56.8	11.2	-9.90
ケース3	在宅のみ		26点	47.3	57.3	9.9	-11.16
ケース4	すべて	金額(不正請求額)に重み	26点	44.5	52.8	8.3	-9.78
ケース4	在宅のみ		26点	45.6	53.0	7.5	-10.77
ケース5	すべて	故意性に重み	26点	49.3	59.1	9.8	-8.65
ケース5	在宅のみ		26点	50.2	59.3	9.1	-9.90
ケース6	すべて	継続性(不正請求の期間)に重み	26点	47.1	56.4	9.3	-8.55
ケース6	在宅のみ		26点	48.1	56.6	8.4	-9.53
ケース7	すべて	組織関与に重み	26点	48.4	58.5	10.1	-9.56
ケース7	在宅のみ		26点	49.8	58.7	8.9	-10.54
ケース8	すべて	対処姿勢(虚偽報告・答弁、速やかな報告)に重み	26点	44.0	55.6	11.6	-11.51
ケース8	在宅のみ		26点	44.7	55.8	11.1	-12.54
ケース9	すべて	ケース8をもとに、速やかに報告・改善措置を取った場合の減点幅を大きく	26点	43.0	55.6	12.6	-12.08
ケース9	在宅のみ		26点	43.3	55.8	12.5	-13.23
ケース10	すべて	過去の違反の有無に重み	28点	41.2	49.3	8.1	-10.32
ケース10	在宅のみ		28点	42.3	49.6	7.2	-11.29
ケース11	すべて	過去の違反の有無に重みをさらに大きく	34点	35.0	41.8	6.8	-11.66
ケース11	在宅のみ		34点	36.1	42.1	6.0	-12.63

d) 点数案の改訂

以上の検討結果を踏まえ、平成 28 年度の調査研究結果(ケース 1)について、故意性、不正の期間の重み付けを増やし検討した。

同時に、マイナス得点の取り扱いをより厳格にした。金額が小さい、期間が短い場合について、他の項目を相殺するマイナス得点を設定することは不適切と考え、小さい・短い場合はゼロ点とした。マイナスを認めているのは「軽過失」の場合ならびに、「不正行為を知りえた時点で速やかに報告・改善措置を取った」場合のみとした「ケース 12」を作成した。

不正請求について、「ケース 12」として以下のような処分基準例(改訂案)を作成した。

図表 23 処分基準例(改訂案)【不正請求】

程度決定する際の要素		H28版	H29版
<b>I 利用者被害・公益侵害の程度</b>			
(1) 違法行為 (複数該当する場合はより高いもの)	架空請求	3点	3点
	水増請求	2点	2点
	加算要件不備・減算についての不正請求	1点	1点
(2) 金額 (該当するものいずれか一つ)	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	1点	→ 2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)に占める割合が中程度	0点	→ 1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	-1点	→ 0点
<b>II 故意性</b>			
(1) 故意性 (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	1点	→ 3点
	軽過失に基づく行為	-1点	-1点
	いずれでもない、判定不能	0点	0点
<b>III 反復継続性</b>			
(1) 継続性 (該当するものいずれか一つ)	不正行為の継続が特に長い	2点	→ 3点
	不正行為の継続が長い	1点	→ 2点
	不正行為の継続が中程度	0点	→ 1点
	不正行為の継続が短い	-1点	→ 0点
<b>IV 組織体質</b>			
(1) 組織関与 (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点	3点
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	1点	1点
	役員等が実行又は関与していない	0点	0点
<b>V 改善可能性</b>			
(1) 対処姿勢 (該当するものいずれか一つ)	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた	3点	3点
	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	1点
	速やかな報告・改善措置はなかつたものの、虚偽報告・答弁や忌避・隠蔽はない	0点	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した	-1点	→ -1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改善措置を取った	-1点	→ -2点
(2) 過去履歴 (該当するものすべて)	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	2点
	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	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	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点

e) 点数案の検証

7) 平均点数等の比較

【全サービス種別】

ケース1(平成28年度調査研究の処分基準例(案)に基づく109件の採点票では、取消となった事例の平均点数は9.04点、効力停止となった事例の平均点数は5.97点で、その差は3.07であった。この109件について、ケース12の点数分布を当てはめると、取消となった事例の平均点数は12.39点、効力停止となった事例の平均点数は9.16点で、その差は3.23点であった。

ただし、ケース1の理論上の最大点数は19点(109件の実際の分布は2~14点)、ケース12の理論上の最大点数は23点(109件の実際の分布は3~17点)であるため、単純に比較はできない。このため、ケース1、ケース12とも、最大点数が100点になるように換算して平均の差を算出すると、取消事例の平均点数と効力停止事例の平均点数との差は、ケース1の場合に16.2点、ケース12の場合に14.0点となった。

一方、「取消事例の平均点数-標準偏差」と「効力停止事例平均点数+標準偏差」との差を算出すると、ケース1の場合に-9.97点、ケース12の場合に-9.43点となった。

図表24 ケース1とケース12の比較(すべてのサービス種別)

パターン	サービス種別	重み付け・備考	理論上の最大得点	100点換算効力停止平均点数	100点換算取消平均点数	100点換算平均点数の差	100点換算平均点数±標準偏差の差
ケース1	すべて	平成28年度調査研究	19点	31.4	47.6	16.2	-9.97
ケース12	すべて	【改訂案】故意性・継続性に重み、減点項目を減らす	23点	39.8	53.9	14.0	-9.43

【「在宅」サービスのみ】

施設サービス、施設関連サービス(短期入所)、居住系サービスを除外した「在宅」サービスのみの97件で算出した結果は以下のとおりであり、全サービスと同様の傾向であった。平均点数の差はケース1のほうが大きく、平均点数±標準偏差の差で見ると、マイナス幅が小さいほうはケース12のほうである。

図表25 ケース1とケース12の比較(「在宅」サービスのみ)

パターン	サービス種別	重み付け・備考	理論上の最大得点	100点換算効力停止平均点数	100点換算取消平均点数	100点換算平均点数の差	100点換算平均点数±標準偏差の差
ケース1	「在宅」サービス	平成28年度調査研究	19点	32.7	47.6	14.9	-11.15
ケース12	「在宅」サービス	【改訂案】故意性・継続性に重み、減点項目を減らす	23点	41.0	53.9	12.9	-10.93

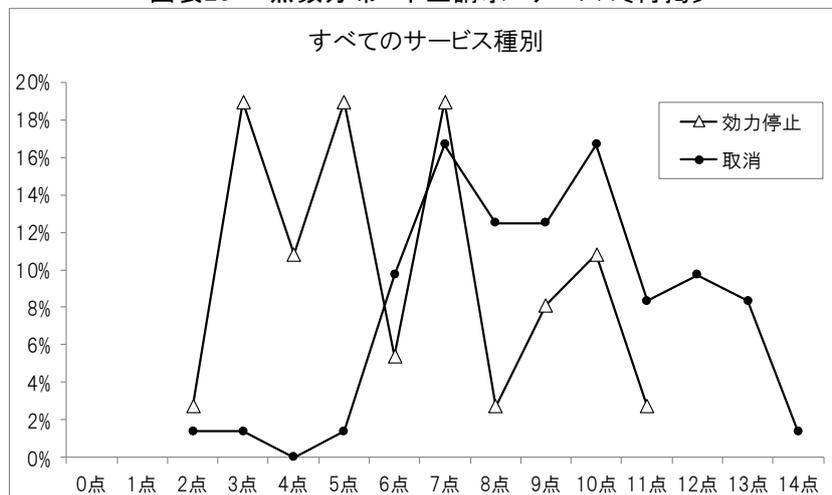
### 1) 図示した分布に関する考察

次に、ケース1とケース12の点数分布を図示すると以下ようになる。

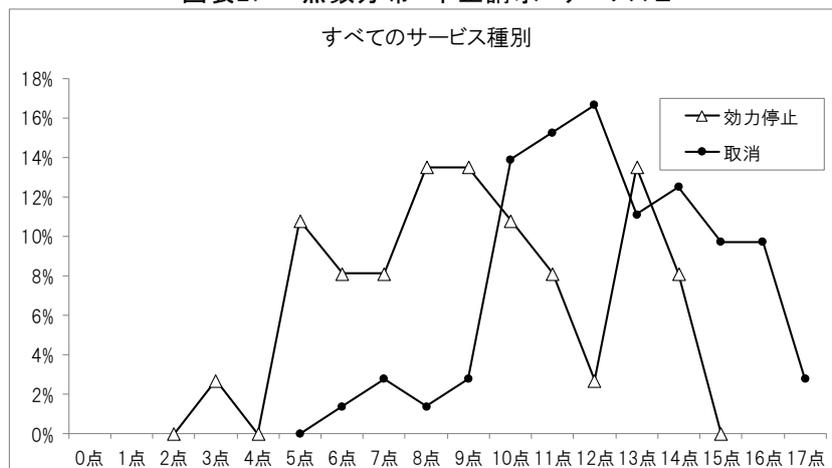
ケース12で、13点・14点という高い点数であるにも関わらず、取消ではなく効力停止処分である事例の件数が多いことが目立つが、詳細を見ると同一法人の複数事業所が同じ不正を行ったものが同じタイミングで処分しているという例が複数あった。

これらのことを踏まえると、109件の採点票をケース12に当てはめると、効力停止事例の分布は8～9点を頂点とした緩やかなカーブを描いているといえる。また、取消事例は10～12点を頂点として、右側(より点数が高い側)に寄った山形をなしている。「在宅」サービスの97件についても同様の傾向である。

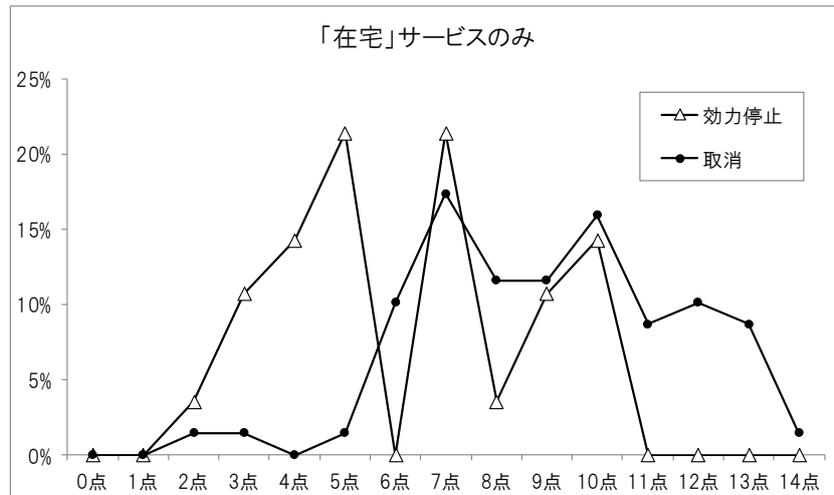
図表26 点数分布 不正請求 ケース1〔再掲〕



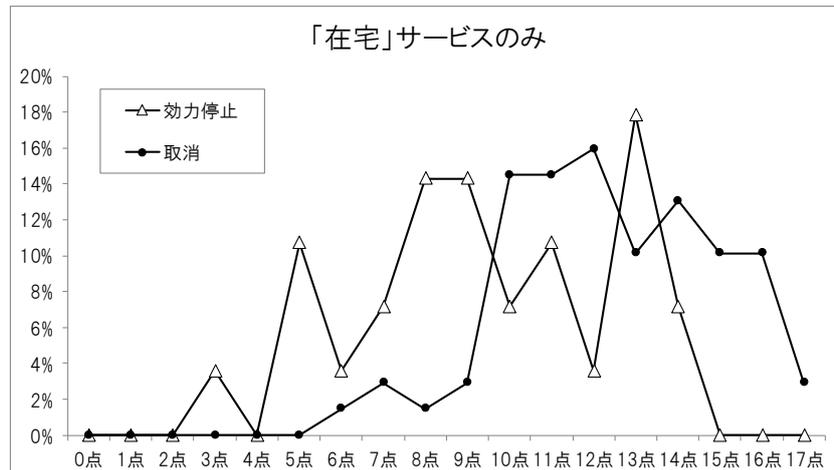
図表27 点数分布 不正請求 ケース12



図表28 点数分布 不正請求 ケース1(「在宅」サービスのみ)〔再掲〕



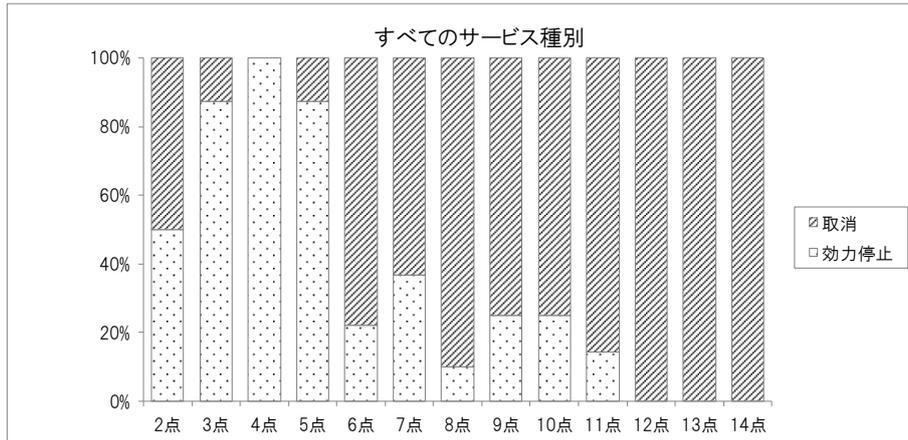
図表29 点数分布 不正請求 ケース12(「在宅」サービスのみ)



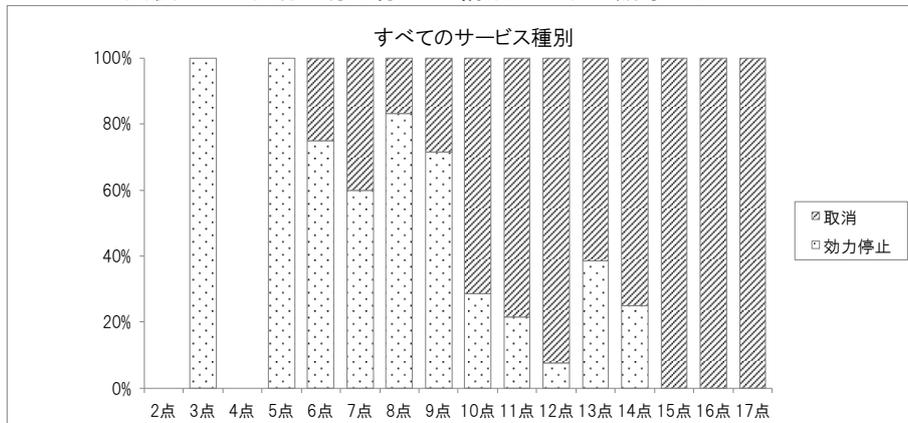
ウ) 点数ごとの処分程度の構成比

同じ点数だった場合に、取消の処分を受けた事例の数と、効力停止の処分を受けた数との構成比を図示した。ケース1、ケース12とも、採点票の109件について、点数が低いほど効力停止の割合が高く、一定点数以上の場合には全てが取消処分となったということがグラフから読み取れる。「在宅」サービスの97件についても同様の傾向である。

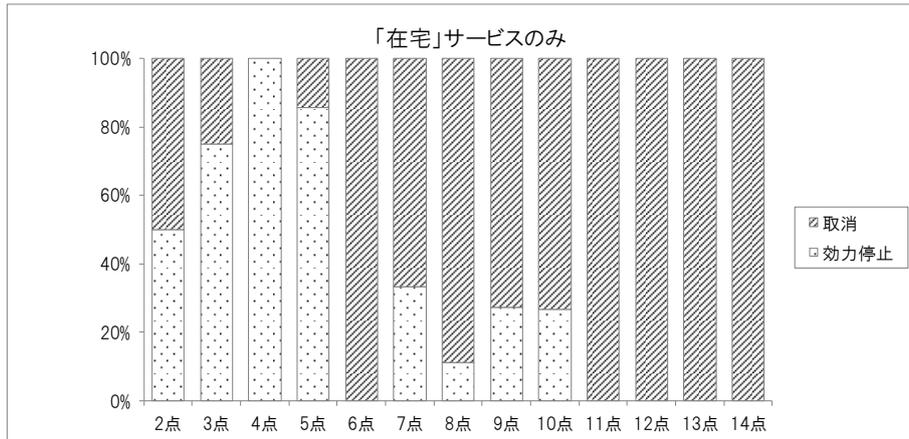
図表30 取消と効力停止の構成比 不正請求 ケース1〔再掲〕



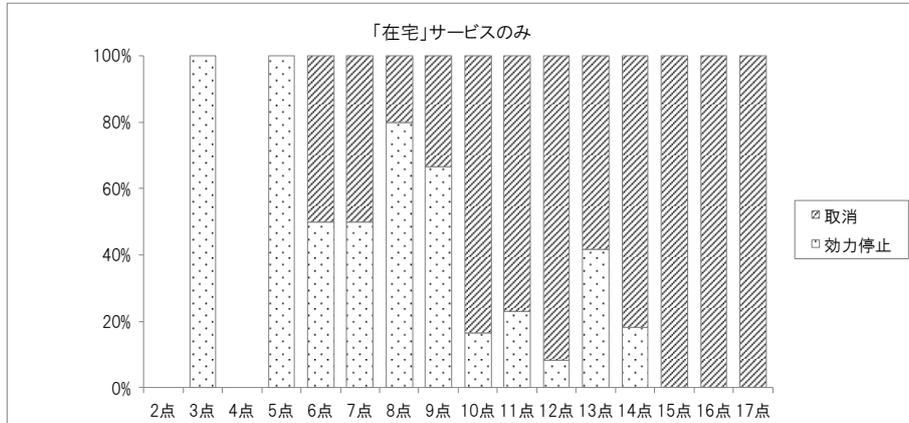
図表31 取消と効力停止の構成比 不正請求 ケース12



図表32 取消と効力停止の構成比 不正請求 ケース1(「在宅」サービスのみ)〔再掲〕



図表33 取消と効力停止の構成比 不正請求 ケース12(「在宅」サービスのみ)



## b) 他の処分事由についての見直し

不正請求の見直しのポイントと同じ考え方で、人格尊重義務違反と不正の手段による指定申請(虚偽申請)についても見直しを行った。ただし、人格尊重義務違反と不正の手段による指定申請については、採点票の件数が少ないため、見直し後の処分基準例(案)に対する採点票の当てはめは行わなかった。

人格尊重義務違反については、不正請求の処分基準例(改訂案)の考え方を反映したことに加えて、人格尊重義務違反の固有項目である「身体・心理的被害」について、文中に「心理」の文言を明示する表現に改めた。

図表34 処分基準例(改訂案)【人格尊重義務違反】

程度決定する際の要素		H28版	H29版
<b>I 利用者被害・公益侵害の程度</b>			
(1) 身体・心理的被害 (該当するものいずれか一つ)	利用者の生命または身体の安全、あるいは心理に重大な危害を及ぼすおそれがある	3点	3点
	利用者の生命または身体の安全、あるいは心理に危害を及ぼすものの重大とはいえない	1点	1点
	利用者の生命または身体の安全、あるいは心理に危害を及ぼさない	0点	0点
(2) 経済的被害 (該当するものいずれか一つ)	利用者の財産に重大な危害を及ぼすおそれがある	3点	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	1点
	利用者の財産を侵害しない	0点	0点
<b>II 故意性</b>			
(1) 故意性 (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	1点	→ 3点
	軽過失に基づく行為	-1点	-1点
	いずれでもない、判定不能	0点	0点
<b>III 反復継続性</b>			
(1) 継続性 (該当するものいずれか一つ)	不正行為の継続が長い	2点	2点
	不正行為の継続が短い	0点	0点
(2) 反復性 (該当するものいずれか一つ)	複数回行われている	2点	2点
	明らかに単発である	-1点	→ 0点
<b>IV 組織体質</b>			
(1) 組織関与 (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点	3点
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	1点	1点
	役員等が実行又は関与していない	0点	0点
<b>V 改善可能性</b>			
(1) 対処姿勢 (該当するものいずれか一つ)	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた	3点	3点
	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	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	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した	-1点	→ -1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改善措置を取った	-1点	→ -2点
(2) 過去履歴 (該当するものすべて)	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	2点
	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	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	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点

図表35 処分基準例(改訂案)【不正の手段による指定申請(虚偽申請)】

程度決定する際の要素		H28版	H29版
<b>I 利用者被害・公益侵害の程度</b>			
(1) 申請の瑕疵 (該当するものいずれか一つ)	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	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	1点
(2) 問題の解消 (該当するものいずれか一つ)	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	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	0点
<b>II 故意性</b>			
(1) 故意性 (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	1点	→ 3点
	軽過失に基づく行為	-1点	-1点
	いずれでもない、判定不能	0点	0点
<b>III 組織体質</b>			
(1) 組織関与 (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点	3点
	役員等が不正行為を認識しながら黙認していた	1点	1点
	役員等が実行又は関与していない	0点	0点
<b>IV 改善可能性</b>			
(1) 対処姿勢 (該当するものいずれか一つ)	監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められた	3点	3点
	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	1点
	速やかな報告・改善措置はなかつたものの、虚偽報告・答弁や忌避・隠蔽はない	0点	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した	-1点	→ -1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改善措置を取つた	-1点	→ -2点
(2) 過去履歴 (該当するものすべて)	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	2点
	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	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	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点
<b>V 不正請求の併発</b>			
(1) 違法行為 (複数該当する場合はより高いもの)	架空請求	3点	3点
	水増請求	2点	2点
	加算要件不備・減算についての不正請求	1点	1点
(2) 金額 (該当するものいずれか一つ)	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	1点	→ 2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)に占める割合が中程度	0点	→ 1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	-1点	→ 0点
(3) 継続性 (該当するものいずれか一つ)	不正請求について、不正行為の継続が特に長い	2点	→ 3点
	不正請求について、不正行為の継続が長い	1点	→ 2点
	不正請求について、不正行為の継続が中程度	0点	→ 1点
	不正請求について、不正行為の継続が短い	-1点	→ 0点

### 3. 処分基準例(案)に関する考察

#### (1) 「定性項目」についての判断基準

##### ① 共通項目

##### a) 故意性

##### 「故意性あり」との判断

故意性については、昨年度の調査研究で実施した実態調査においても、各自治体で判断が難しいという指摘が多い項目であった。今年度の調査研究のなかで「故意性あり」と自治体が判断した場合の根拠あるいは着眼点として以下のようなものがあった。

##### 《指導監督に従わなかった》

- ・ 昨年度に1回勧告、1回改善報告提出にも関わらず、不正請求の事案が繰り返されていることをもって重大と判断した。
- ・ 7年前に実施した検査、3年前に実施した実地指導において改善勧告又は改善指導を受け、改善した旨の報告をしたにもかかわらず検査日以降も継続してその行為を継続した
- ・ 過去も同様の事象を起こしており、その際減算の行政指導を受けているのに、同じことを繰り返した。

##### 《その行為が不正であることを分かって実行していた》

- ・ 管理者兼介護支援専門員であった者から運営基準減算に該当することを知りながら不正請求を続けた旨の証言があったため、故意性が認められる。
- ・ 管理者が虚偽申請と認識しながら県へ申請していた。

##### 《書類のねつ造・改ざん》

- ・ 勤務していない訪問介護員のサービス提供票を整備し、介護報酬を請求した。
- ・ 資格者証をねつ造し、無資格のものにサービスを提供させた。
- ・ 指定申請時に、当該職員に就業の意思がないことを知りながら、当該職員の名前を申請書類に記載した。
- ・ 実際には勤務していない職員をあたかも配置しているかのように装うため、虚偽の人事関係書類を作成した。

##### 《不正が行われる仕組みが常態化していた》

- ・ 加算要件を満たす人員配置がなされていないことを管理者が認識していたにも関わらず、是正に向けた措置を行うことなく、加算を請求した
- ・ 2年前に同法人が運営する別の県の事業所が指定取消になったが、今回もそのときとほぼ同一の不正行為が行われていた。

##### 《過失とは考えられない》

- ・ (虐待行為について)「介護に対する焦燥感からやむをえず虐待に至った」とはみなすことができないため、過失ではなく故意と判断した

### 「重大な過失」との判断

- ・市からの問い合わせで改善する機会があったにもかかわらず、改善をしなかったため、故意、重大な過失と判断。
- ・知識の欠落によるものであったが、介護保険制度について、理解しておくべき知識を有していなかった。
- ・サービス提供実態の把握を懈怠したことが不当請求の要因であることから重大の過失があると判断した

### b) 継続性

継続性については、不正請求については期間が判明しているものが多いが、人格尊重義務違反については、虐待等が「常態化していたと思われるが、期間は確定できていない。」「期間は特定できない」という例もあった。

### c) 組織関与

法人代表、役員、管理者の関与や指示が認められた場合に、組織的関与とみなされる。具体的には、「法人代表が関与していた、指示していた、法人代表自ら行った」「管理者が指示していた、管理者が行った」などである。その他、「一人事業所である」ということで組織が担当者個人と等しいという場合もあった。

人格尊重義務違反のなかには「管理者が把握していたが、それが虐待にあたりと認識していなかった」というものもあった。

### d) 対処姿勢

書類の改ざんや監査の忌避、改善指導に従わない場合に、深刻だと判断される事例があった。一方で、虚偽報告・虚偽答弁と判断した根拠を問われた場合の説明が難しいため、虚偽報告・答弁としての加点に慎重な自治体もあった。

### 対処姿勢を深刻と判断する要素

- ・監査時に、虚偽の答弁を行っていた。また、各種書類は、不正請求している内容に合わせて改ざんされていた。
- ・管理者が、監査の対応ができない理由を具体的に示すことなく監査を忌避した。また、管理者自らが約束した書類提出や電話連絡の期日を守らずに監査を忌避した。
- ・監査時に忌避的かつ隠蔽的な対応が継続した。
- ・3年前に実施した実地指導において改善指導を受け、改善した旨の報告をしたにもかかわらず、その行為を継続したため、「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」と判断した。

#### **その他**

- ・ 役員がこの事実を把握した後は、速やかに報告及び改善措置を取ったため、最も軽い処分とした。
- ・ 虚偽報告、虚偽答弁はあったと考えているが、実際の行政処分時では、事業者側が事実を争っていたため、虚偽報告、虚偽答弁で加重していない。行政処分の重さについて争われた際、何を根拠に処分の程度を決定したのか説明しなければならず、必要なもの以外の加重はしないようにした。

#### **d) 過去履歴**

過去に指導や処分を受けている事業所の数は不正請求の事例では約 2 割、人格尊重義務違反は件数は少ないものの約 1 割あった。不正の手段による指定申請の事例ではごくわずかであった。

### **② 処分事由ごとの項目**

#### **a) 不正請求における「違法行為」**

##### **架空請求**

架空請求にあたる判断した基準として、サービス提供の実態がないにもかかわらず虚偽の書類を作成して報酬を請求していたというものが多かった。

- ・ サービスを提供していないにも関わらず、提供したものとして報酬を請求していた。
- ・ 同一ヘルパーが同一時間帯に2人の利用者へサービス提供した記録に基づく請求。
- ・ 勤務していない訪問介護員のサービス提供票を整備し、介護報酬を請求した。
- ・ 資格のない訪問介護員によるサービス提供。
- ・ 同法人の別のサービスを利用していたが、当該事業所を利用していたとしてサービス提供記録を虚偽作成し、介護報酬を不正に請求。

##### **水増し請求**

水増し請求にあたる判断した基準として、「実際に提供した時間より長い時間の単位で、介護報酬を請求していた」という事例があった。

#### **b) 不正請求における「金額」**

金額については、処分基準例案に基づいた回答が主であったが、備考として「検査において確認した額は1%未満ではあるが、検査を拒否したことから正確な額は不明であり、実際は、10%以上あると考えられる。」という記載もあった。

また、水増し請求において、全額を不正額として判断するのか、水増しの差額分のみを不正

として判断するののかという疑問があった。これに対しては、水増しが含まれる請求額全体を不正額として判断するのが妥当であると考えられる。例えば「同一ヘルパーが同一時間帯に2人の利用者に訪問介護を提供した」という架空請求の場合に、1人分は適正な請求、1人分は架空という見方はせずに、2人分が架空請求であると考えのと同様の考え方である。

#### c) 人格尊重義務違反における「被害」

##### 重大な身体・心理的被害

重大な身体・心理的被害にあたと判断した基準として、身体的被害に関する診断結果、口調・暴言などの心理的暴力に関する証拠、被害者が複数いたことなどが挙げられていた。

- ・ 強い口調とともに、虐待行為を行っていた
- ・ 威嚇する発言や暴力行為があったと判断できる音声証拠があった。
- ・ 複数の被害者が居た。
- ・ 骨折(全治1か月)のほか、複数の打撲傷などの診断結果をもって重大と判断した。

##### 重大とまではいえない心理的被害

「平手で叩く等の行為が確認されたが、外傷等はない」「ケガやあざにならない程度の小突きのみであった」場合には、身体・心理的被害が「重大とまではいえない」と判断した事例があった。

##### 重大とまではいえない経済的被害

経済的被害が「重大とまではいえない」と判断した場合には、以下のような事例があった。

- ・ 管理者が利用者の金銭を盗んだことが判明した際、当該法人は、利用者に対して、盗まれた金銭の全額を迅速に弁済したため、「利用者の財産に危害を及ぼすものの重大とはいえない」と判断した。

#### d) 不正の手段による指定申請における「申請の瑕疵」「問題の解消」

従事する予定のない者や架空の勤務予定者で、「従業者の勤務の体制及び勤務形態一覧表」を作成するほか、非常勤職員を常勤と偽る事例が多く、人員体制に関する虚偽の申請書類の作成が主だった。事業所所在地が申請と相違しているとの内容もあった。

事業開始時点で問題が解消している事例はみあたらなかった。

## (2) 「定量項目」についての判断基準（不正請求）

不正請求のなかでも、処分件数が多い「訪問介護」「通所介護」「居宅介護支援」の3サービスについて、平成25年4月～平成29年8月の処分事例を対象に、その金額・期間と処分程度を分析した。なお、金額の集計にあたっては、都道府県等が不正請求額を事業所ごとに報告したもののみを対象とし、期間についても報告があったもののみを対象とした。

### ① 不正請求の金額

平成25年4月～平成29年8月に不正請求を事由として処分を受けた訪問介護事業所のうち、取消処分を受けた事業所の不正請求額は平均820万円、中央値は231万円であった。中央値を比較すると、取消＞全部停止＞一部停止の順になっている。

通所介護事業所については、取消処分を受けた事業所の不正請求額は平均903万円、中央値は600万円であった。平均値・中央値とも、取消＞全部停止＞一部停止の順になっている。

居宅介護支援事業所については、取消と効力の一部停止を比較すると、取消＞一部停止とになっているものの、金額の差は小さい。

図表36 処分区別 不正を行っていた金額

#### 訪問介護事業所

	取消	全部停止	一部停止	総計
件数	109件	18件	24件	151件
平均	820万円	219万円	272万円	660万円
中央値	231万円	134万円	28万円	183万円

#### 通所介護事業所

	取消	全部停止	一部停止	総計
件数	29件	20件	19件	68件
平均	903万円	479万円	253万円	596万円
中央値	600万円	139万円	80万円	231万円

#### 居宅介護支援事業所

	取消	全部停止	一部停止	総計
件数	54件	8件	22件	84件
平均値	522万円	528万円	456万円	506万円
中央値	287万円	82万円	285万円	266万円

## ② 不正請求の期間

平成 25 年 4 月～平成 29 年 8 月に不正請求を事由として処分を受けた訪問介護事業所のうち、取消処分を受けた事業所が不正を行っていた期間は平均 18.8 ヶ月、効力の全部停止処分を受けた事業所は平均 13.1 ヶ月、効力の一部停止処分を受けた事業所は平均 12.8 ヶ月であった。

通所介護事業所については、取消処分を受けた事業所が不正を行っていた期間は平均 18.0 ヶ月、効力の全部停止処分を受けた事業所は平均 13.7 ヶ月、効力の一部停止処分を受けた事業所は平均 8.9 ヶ月であった。

不正を行っていた平均期間が、取消＞全部停止＞一部停止の順に短くなるという関係は、訪問介護事業所や通所介護事業所で見られたが、居宅介護支援事業所については、そのような関係は見られなかった。

図表37 処分区別 不正を行っていた期間

### 訪問介護事業所

	取消	全部停止	一部停止	総計
個数	90 件	16 件	20 件	124 件
平均値	18.8 ヶ月	13.1 ヶ月	12.8 ヶ月	16.5 ヶ月
中央値	18 ヶ月	14.5 ヶ月	12 ヶ月	15 ヶ月
最小	2 ヶ月	2 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月
最大	89 ヶ月	24 ヶ月	57 ヶ月	60 ヶ月

### 通所介護事業所

	取消	全部停止	一部停止	総計
個数	29 件	22 件	18 件	67 件
平均値	18.0 ヶ月	13.7 ヶ月	8.9 ヶ月	13.9 ヶ月
中央値	17 ヶ月	12 ヶ月	5.5 ヶ月	11.5 ヶ月
最小	4 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月
最大	58 ヶ月	30 ヶ月	62 ヶ月	62 ヶ月

### 居宅介護支援事業所

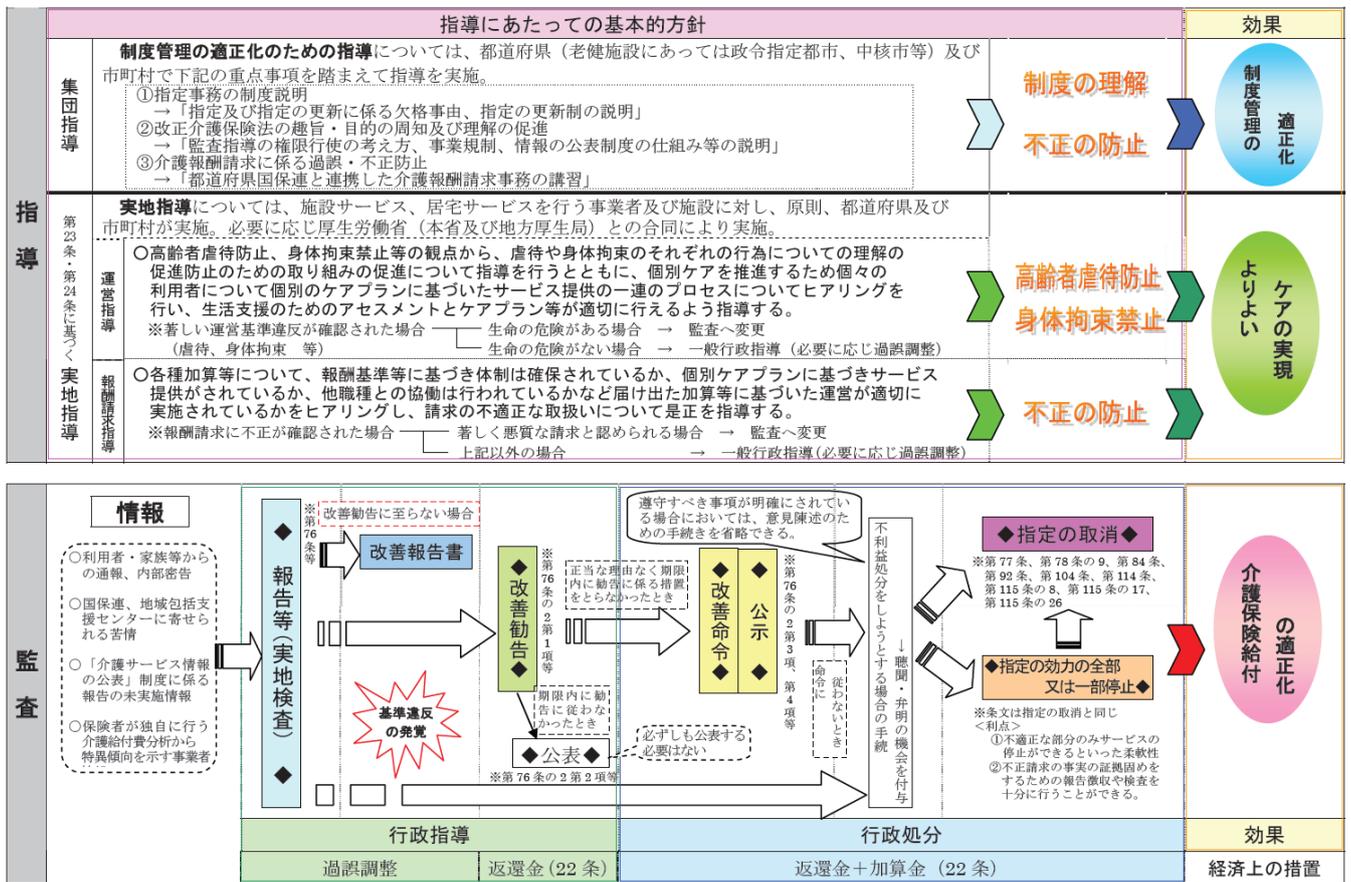
	取消	全部停止	一部停止	総計
個数	51 件	8 件	15 件	72 件
平均値	24.5 ヶ月	11.4 ヶ月	21.6 ヶ月	22.4 ヶ月
中央値	21 ヶ月	9.5 ヶ月	24 ヶ月	20 ヶ月
最小	2 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月	1 ヶ月
最大	106 ヶ月	23 ヶ月	57 ヶ月	106 ヶ月

(3) 「処分基準例(案)以外に配慮される要素」について

① 考え方の全体像

国は、全国介護保険指導監査担当課長会議のなかで「都道府県・市町村が実施する指導監督の在り方について(案)」の資料として、以下の図を示している。苦情・通報・各種情報に基づき、報告等(実地検査)が行われる。フローチャートの手順を経て、それでも改善を見込むことが難しい場合に、指定の効力の全部又は一部停止、あるいは指定の取消という処分内容を選択することとなる。

図表38 都道府県・市町村が実施する指導監督の在り方について(案)



(資料)平成18年8月2日 全国介護保険指導監査担当課長会議 資料  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/08/dl/s0802-2f.pdf>

前頁の図のような手順を経て、必要な場合に、指定の効力の全部又は一部停止、あるいは指定の取消という処分を行うこととなる。その実施及び程度の決定に当たって、国は以下の考え方を提示している。

この「I」の部分が、前述の処分基準例(案)に相当するが、「II」として、「配慮すべきほかの要素」の例が示されている。

図表39 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

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

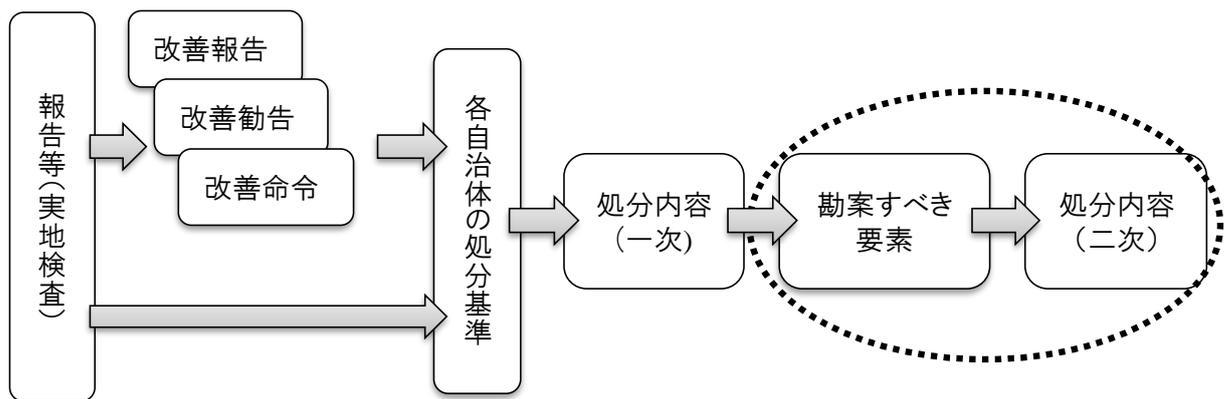
- 個々の役職員の法令遵守等に関する知識や取組は十分か。
- 事業者の運営管理態勢は十分か、また適切に機能しているか。職員教育は十分に行われているか。

(資料) 全国介護保険指導監督担当者会議(平成20年5月21日)

## ②処分基準例以外の要素について

「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Ⅱの要素についても、自治体調査について尋ねている。故意性や組織関与など違反の程度の判断の目安となる採点票の項目とは別に、処分程度を判断するにあたって勘案する要素としてどのようなものがあったかについても尋ねた。

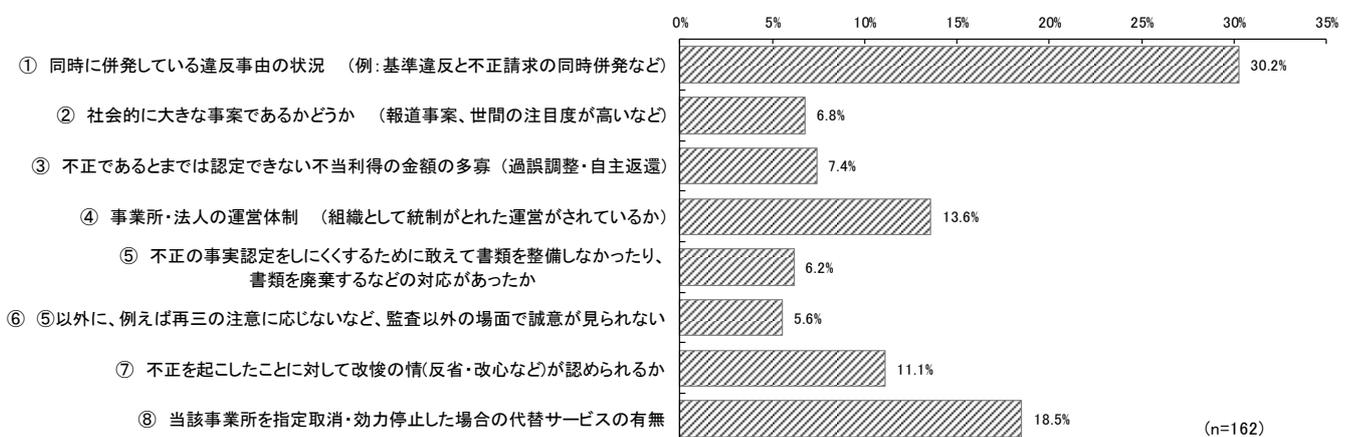
図表40 「勘案すべき要素」の位置づけ(イメージ)



不正請求・人格尊重義務違反・不正の手段による指定申請に関する 162 事例の処分にあたって、「採点票の項目以外で処分程度に影響を及ぼした要素」として選択肢ならびに自由記述で尋ねた。

最も多かったのは、「同時に併発している違反事由の状況」であり、30.2%の事例において、処分程度の決定に影響を及ぼしたと回答されている。次いで、「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」で、18.5%となっている。利用者保護の視点が処分程度の決定に影響を及ぼす場合が多いと推測される。

図表41 採点票の項目以外で処分程度に影響を及ぼした要素



それぞれの項目についての具体的な内容は以下のようなものであった。

**a)同時に併発している違反事由の状況**

- ・ (不正請求に加え)モニタリングの未実施等の運営基準違反の併発。
- ・ 基準違反、不正請求、資料提出拒否、法令違反の同時併発。
- ・ 他の事業所の不正受給を幫助した点を悪質と見た。
- ・ 併設する事業所の不正受給にも関与していた。

**b)社会的に大きな事案であるかどうか**

- ・ 関係者が詐欺の容疑で逮捕された。
- ・ 報道事案であり、その影響が無くはない。
- ・ 告発から数年経ち、その間に報道等による社会的制裁をうけていた。

**c)不正であるとまでは認定できない不当利得の金額の多寡**

- ・ (不正請求とは言えないまでも)適正なサービスを提供したことが確認できない報酬請求があった。
- ・ 不正と認定したもの以外に、不当利得あり。

**d)事業所・法人の運営体制**

- ・ 法人の業務管理体制が機能しておらず、管理者による不正が放置されていた。
- ・ 法人が事業所の運営実態を把握していなかった。
- ・ 代表者が名ばかりであり、業務管理体制の整備がなされていなかった。
- ・ 管理者の虐待認識が低い。
- ・ 虐待防止策が採られていなかった。
- ・ 法人として、介護や障害福祉の基準に対する認識が殆どない。

**e)不正の事実認定をしにくくするなどの対応があったか**

- ・ 書類を偽造し、不正を隠蔽した。
- ・ 提出命令及び報告命令を拒否した。
- ・ 虚偽の実施記録を作成していた。
- ・ 提出命令及び報告命令を拒否した。
- ・ 監査時に忌避的かつ隠蔽的な対応があった。

**f) e)以外に、例えば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**

- ・ 監査拒否等への対応について繰り返し教示したが、拒否を繰り返した。
- ・ 虚偽の答弁を行い、県が監査中に指導した内容についても無視した。

- ・ 3年前に指導を受け、その後報酬の点検を行うよう指導したにもかかわらず、従わなかった。
- ・ 昨年度に実施した実地指導における人員基準違反に係る指摘事項について、改善せずこれを継続したことを確認した。

**g)不正を起こしたことに対して改悛の情(反省・改心など)が認められるか**

《改悛の情が見られない》

- ・ 県が監査中に指導した内容を無視し、監査着手後も不正な運営を継続した。
- ・ 法人として改善の意思が見られなかった。

《改悛の情が見られる》

- ・ 法人代表者、管理者を交代させ、新しい体制で運営するとの方針を示した。
- ・ 新たな介護支援専門員を雇用するなど、事業所として体制を整備しようとする意識が窺えた。

**h)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**

《代替サービスがあり、指定取消・効力停止した場合の影響が少ない》

- ・ 代替サービスが存在し、取り消しの影響が少ない。
- ・ 受け皿が多く、調整が容易であり、利用者への影響は少ない。
- ・ 利用者が少数であることから、代替サービスは容易に手配できた。
- ・ 処分時には全員退職しており運営実態が無かった。
- ・ 監査実施中に利用者がすべて引き継がれ、処分時には実質的な休止状態であり、利用者には及ぼす影響は少ない。

《代替サービスが少ない、指定取消・効力停止した場合の影響が大きい》

- ・ 本来は「指定取消」相当だが、地域性により代替施設がないため「停止」相当とした。
- ・ 当該地域には介護老人福祉施設が1箇所しかないことを考慮した。
- ・ 入所施設であり代替がない。
- ・ 利用者からの苦情等はなく、事業所の変更は利用者には不便である点を考慮した。

《その他、上記の影響が大きいことへの対応等》

- ・ 利用者の処遇を勘案し、取消時期を約半年後とした。
- ・ 利用者の処遇を勘案し、取消までに期間を設けた。
- ・ ケアマネジャーを通じて、別事業所へ利用者を移行させるよう指示している。

## 第3章 本調査研究における成果と課題

### 1. 分析対象とする事例の数

本調査研究では、平成28年度調査研究事業でとりまとめた処分基準例(案)を、都道府県等に配布し、平成28年4月～平成29年8月までの処分事例に照らして記入を依頼したものである。回収した回答(採点票)は不正請求109件、人格尊重義務違反22件、不正の手段による指定申請31件である。処分基準例(案)の点数配分が、処分の実態に照らして合理的なものであるかを判断するには、一定数の事例が必要であるため、分析は不正請求の事例のみを対象に行った。調査対象事例を増やすことができれば、年間の処分件数が比較的少ない、人格尊重義務違反などについても分析の対象にできる可能性が高まるため、調査対象期間を拡大して、例えば10年分ぐらいとすることも一案である。ただし、あまり過去に遡っても、自治体担当者が回答できないため、今後の事例の蓄積が重要になる。

### 2. 点数分布の重み付け

本調査研究では、取消処分となった事例と、効力停止処分となった事例とに分けて、違反の深刻さを示す点数がどのように分布しているのかを評価した。どの項目の点数配分を大きくすれば、取消事例の分布と、効力停止処分の分布とが、よりはっきりと分かれるかについて複数パターンをつくって検証した。その結果、平成28年度調査研究事業でとりまとめた処分基準例(案)に対して、故意性・継続性の配点を高くすることで、取消事例の分布と、効力停止処分の分布との差が大きくなる傾向があることが明らかになった。この結果を踏まえて、今年度の調査研究の成果として処分基準例(改訂案)を作成した。

### 3. 分析におけるさらなる細分化

本調査研究では、違反の深刻さを点数化した結果と、処分の程度との関係を検証した。処分の程度については、取消・効力の全部停止・効力の一部停止の3段階があり、さらに効力停止の場合は期間の長さや報酬上限の設定など細かく設定されている。しかし限られた事例を細かく段階分けしていくと標本数が少なくなりすぎるため、取消と効力停止の2段階のみでの分析とした。これについても、分析対象事例が多ければ、3段階に分類したり、効力の一部停止の細かい段階を分析対象とすることができる。

また、サービス種別については、件数が多い訪問介護・通所介護・居宅介護支援事業所における不正請求を事由とした処分について、金額や期間等の詳細を見たが、事例件数が多ければさらにサービス種別を広げての分析が可能になると考えられる。

## 参考資料

参考資料 1 処分基準例（改訂案）：不正請求

参考資料 2 処分基準例（改訂案）：人格尊重義務違反

参考資料 3 処分基準例（改訂案）：不正の手段による指定申請

参考資料1 処分基準例（改訂案）：不正請求

I 利用者被害・公益侵害の程度		
(1) 違法行為 (複数該当する場合はより高いもの)	架空請求	3点
	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 (該当するものいずれか一つ)	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	2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)に占める割合が中程度	1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	0点
II 故意性		
(1) 故意性 (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	3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		
(1) 継続性 (該当するものいずれか一つ)	不正行為の継続が特に長い	3点
	不正行為の継続が長い	2点
	不正行為の継続が中程度	1点
	不正行為の継続が短い	0点
IV 組織体質		
(1) 組織関与 (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点
	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		
(1) 対処姿勢 (該当するものいずれか一つ)	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・改善措置はなかつたものの、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した	-1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改善措置を取つた	-2点
(2) 過去履歴 (該当するものすべて)	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
	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

参考資料2 処分基準例（改訂案）：人格尊重義務違反

I 利用者被害・公益侵害の程度		
(1) 身体・心理的被害  (該当するものいずれか一つ)	利用者の生命または身体の安全、あるいは心理に重大な危害を及ぼすおそれがある	3点
	利用者の生命または身体の安全、あるいは心理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、あるいは心理に危害を及ぼさない	0点
(2) 経済的被害  (該当するものいずれか一つ)	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		
(1) 故意性  (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	3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		
(1) 継続性  (該当するものいずれか一つ)	不正行為の継続が長い	2点
	不正行為の継続が短い	0点
(2) 反復性  (該当するものいずれか一つ)	複数回行われている	2点
	明らかに単発である	0点
IV 組織体質		
(1) 組織関与  (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点
	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		
(1) 対処姿勢  (該当するものいずれか一つ)	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・改善措置はなかつたものの、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した	-1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改善措置を取つた	-2点
(2) 過去履歴  (該当するものすべて)	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
	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

参考資料3 処分基準例（改訂案）：不正の手段による指定申請

I 利用者被害・公益侵害の程度		
(1) 申請の瑕疵 (該当するものいずれか一つ)	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 (該当するものいずれか一つ)	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		
(1) 故意性 (該当するものいずれか一つ)	故意又は重大な過失に基づく行為	3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		
(1) 組織関与 (該当するものいずれか一つ)	役員等が実行又は関与(指示)していた	3点
	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		
(1) 対処姿勢 (該当するものいずれか一つ)	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した	-1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改善措置を取った	-2点
(2) 過去履歴 (該当するものすべて)	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
	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		
(1) 違法行為 (複数該当する場合はより高いもの)	架空請求	3点
	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 (該当するものいずれか一つ)	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	2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)に占める割合が中程度	1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	0点
(3) 継続性 (該当するものいずれか一つ)	不正請求について、不正行為の継続が特に長い	3点
	不正請求について、不正行為の継続が長い	2点
	不正請求について、不正行為の継続が中程度	1点
	不正請求について、不正行為の継続が短い	0点

※ 本調査研究事業は、平成 29 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 29 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）

介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する  
行政処分等の標準的手法に関する調査研究事業  
報 告 書

平成 30 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 2-10-2 東五反田スクエア

TEL : 03-6833-5204 FAX : 03-6833-9479