

芦監第 162 号
平成29年9月26日

請求人 様

芦屋市監査委員 山 本 彼一郎
同 重 村 啓二郎

監査請求に係る監査の結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成29年7月31日付けで請求のあった監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を次のとおり通知します。

記

1 請求人

- (1) 住所 (略)
- (2) 氏名 (略)

2 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成29年8月4日付けをもって受理した。

なお、本請求は、居宅介護支援事業者である一般財団法人芦屋ハートフル福祉公社（以下「ハートフル」という。）が「偽りその他不正の行為」により芦屋市から介護報酬の支払いを受けており、かかる支払いを行った本市に対し、介護保険法第22条第3項に基づく介護報酬等の返還請求を怠っていることにつき監査を求めるというものであるが、返還請求の原因となった元の本市の財務会計行為が個別具体的には特定されていない。しかし、提出された事実証明書から、近時の財務会計行為において不当または違法な支出がなされた可能性、もしくは今後、かかる支出がなされる可能性があると考えられるものがあったことから、これらの事実について慎重に監査をする必要があると判断し、本請求を受理したものである。

3 本請求の内容

(1) 請求人の主張要旨

ア 市町村は、指定居宅介護支援事業者が「偽りその他不正行為により」介護報酬等の支払いを受けたときはその支払った額につき返還請求権を行使しなければならないが（介護保険法第22条第3項）、芦屋市はこれを怠っている事実がある。

イ 具体的には、ハートフルの介護支援専門員（ケアマネージャー）は、関係法令等に従って居宅サービス計画の作成業務をはじめとした各種介護支援業務を行う責務があるにも関わらず、これを行っていない事実がある。

ウ 介護支援専門員が関係法令等に従わずに介護支援事業を行った場合、介護報酬を減算して算定しなければならないが、これがなされず、不正に介護報酬が算定され、最終的に芦屋市から支払われている事実がある。

エ なお、上記のような事実が明らかとなった場合、居宅介護支援事業者の指定取り消しがなされている他自治体の事例がある（資料4）。

(2) 請求人の主張する事実

ア ハートフルの介護支援専門員は、長年にわたり、開催が責務とされるサービス担当者会議を実施していない。

イ 具体的には、平成27年12月14日に芦屋健康福祉事務所及び芦屋市の担当者による実地指導がなされているところ（資料6）、その実地指導調書（資料7）において、サービス担当者会議の開催につき、担当者が全員出席しないままサービス担当者会議を行っていると考えられる。指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準（以下、この基準の他、介護支援事業に関する関係各省令について、「基準省令」という。）には、「やむを得ない理由がある場合については、担当者に対する照会等により意見を求め、会議が開催できなかった経緯と共にそれらの意見を記録に残すこと。」とあるが、この基準省令が無視されている。この外、デイサービスを追加する旨の通信記録があるが（資料8）、このようなサービスの追加、変更があった時はサービス担当者会議を開催しなければならないところ、これを開催することなく介護支援専門員の独断で実施している。ちなみに、これらの通信記録はいずれも上記実地指導後に送信されたものであり、実地指導が何ら遵守されていない。

ウ また、ハートフルの介護支援専門員は基準省令に基づくモニタリング及びモニタリング結果の記録を実施していない（資料7）。これについても上記イの实地指導時に指摘がなされているにも関わらず、その後においても行っていない。

エ 上記实地指導後の居宅サービス計画書（資料9）を見ると、サービス担当者会議に、本来参加すべき利用者やその家族の記載がなく、利用者らの出席の無いまま会議を行っているのは明らかである。

オ ハートフルの介護支援専門員は本来、居宅サービス計画書を当該サービス提供前に利用者に説明し同意を得るべきものであるにもかかわらずこれらをサービス提供後に行っており（資料10）、これは基準省令に違反した不正行為である。

カ ハートフルの介護支援専門員が作成した居宅サービス計画書については、その作成日が違うにもかかわらず、ほぼ同一の内容の居宅サービス計画書が作成されており（資料11）、これは利用者及び家族に対して基準省令に基づく適時適切なアセスメントが行われていないことの証左である。

キ 以上のとおり、ハートフルの実施する居宅介護支援事業には恒常的な基準省令の違反があると考えられ、介護報酬は減算して請求しなければならぬがこれがなされていない。よって、芦屋市はこの「偽りその他不正の行為」による請求に基づき支払った介護報酬等につき、ハートフルから返還させるべき額を徴収するほか、その返還させるべき額に100分の40を乗じて得た額を徴収すべきであるがこれらを怠っている。

(3) 請求する措置

ハートフルの「偽りその他不正の行為」を明らかにし、芦屋市に対し介護報酬等の返還請求等必要な措置を講ずるよう求める。

4 事実を証する書面

- ・資料1 介護報酬の解釈2 指定基準編
- ・資料2 介護報酬の解釈1 単位数表編
- ・資料3 居宅介護支援事業の手引き
- ・資料4 介護サービス事業者の指定の取消し事例（京都市）（平成26年11月30日取消分）
- ・資料5 介護報酬不正受給（新聞記事）

- ・資料 6 芦屋健康福祉事務所の指定居宅サービス事業者等に対する実地指導の結果について（決裁）（平成 28 年 1 月 28 日起案）
- ・資料 7 居宅介護支援費 実施指導調書
- ・資料 8 ① 要介護者にかかる介護支援事業所への FAX 送信票（平成 28 年 8 月 26 日）
 - ② 要介護者にかかる介護支援事業所への FAX 送信票（平成 28 年 6 月 25 日）
 - ③ 要介護者にかかる介護支援事業所への FAX 送信票（平成 28 年 6 月 28 日）
- ・資料 9 ① 要介護者にかかるサービス担当者会議の要点（ハートフル 平成 28 年 4 月 26 日開催分）
 - ② 要介護者にかかるサービス担当者会議の要点（ハートフル 平成 28 年 8 月 30 日開催分）
- ・資料 10 ① 要介護者にかかるサービス提供票（ハートフル 平成 28 年 4 月 5 日作成分）
 - ② サービス担当者会議に対する照会（依頼）に対する回答 FAX（介護支援事業所 平成 28 年 4 月 25 日作成分）
 - 居宅サービス計画書（1）（ハートフル 平成 28 年 4 月 1 日作成分）
 - 居宅サービス計画書（2）
 - ③ 居宅サービス計画書（1）（ハートフル 平成 28 年 4 月 1 日作成分）
- ・資料 11 ① 居宅サービス計画書（1）（ハートフル 平成 28 年 1 月 13 日作成分）
 - ② 居宅サービス計画書（1）（ハートフル 平成 28 年 2 月 1 日作成分）
- ・資料 12 平成 27 年度 収支予算書（一般財団法人芦屋ハートフル福祉公社）
- ・資料 13 居宅介護支援事業所の新規プラン数〔居宅サービス計画作成依頼（変更）届出書からの集計〕（平成 26 年度・27 年度）

5 監査の実施

監査にあたっては、請求人に対し陳述の機会を設けた上、監査請求書及び同請求書に添付された事実証明書（上記 4）の審査及び関係市職員から

の事情聴取等を実施した。

(1) 請求人の陳述及び証拠の提出

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人代理人に対して平成29年8月4日に追加証拠の提出及び陳述の機会を付与する旨の通知文書を送付、同代理人から平成29年8月9日付で出席の回答があり、平成29年8月22日に陳述を行った。この際、請求人代理人より資料10の1の差替えと主要資料の内容説明がなされた。

(2) 監査対象部課

監査対象部課を、本市福祉部高齢介護課とした。

(3) 事情聴取した本市関係職員

地方自治法第199条第8項の規定に基づき、本市福祉部長及び高齢介護課長から平成29年8月29日に事情聴取を行った。

(4) 審査した資料

ア 前記4の資料

イ 請求人の各主張事実に対する所管の見解を示した書面

(5) 監査請求に関連した法令等

ア 介護保険法

イ 介護報酬の解釈・指定基準編2（平成27年4月版）

ウ 介護報酬の解釈・単位数表編1（平成27年4月版）

エ 兵庫県居宅介護支援事業の手引き（平成25年11月）

6 監査の結果

(1) 主文

前記3(3)の請求には、理由がないことから、措置をしない。

(2) 事実関係の確認

前記5(4)等の書類の審査及び前記5(3)の市職員からの事情聴取により、以下の事実を認定した。

ア 資料1関係：本資料は介護報酬の適正な算定のため、介護保険法並びに関係省令の解釈を示すものとして社会保険研究所より発行されたもので、本市高齢介護課に常備されているものであること。

イ 資料2関係：本資料も上記アと同様、本市高齢介護課に常備されているものであること。

ウ 資料3関係：本資料は居宅介護支援事業の適正な運用のため、兵庫県より発行されたもので、本市高齢介護課に常備されているものであ

- ること。
- エ 資料4及び5関係：本資料はいずれも他市における事例を示すものであること。
- オ 資料6関係：本資料は平成27年12月14日になされた兵庫県の実地指導結果の報告と結果をハートフルに通知する内容の決裁書であるが、この実地調査には本市高齢介護課の職員も同行しており、今回、同課課長から上記5(3)の事情聴取を行った結果、本資料の内容は真正なものと認められること。その上で、請求人が問題とする「サービス担当者会議開催の日程調整を行い、結果として参加が得られなかった場合、サービス担当者に対する照会により意見を求め、会議が開催されなかった経緯と意見を記録に残すこと。」との口頭指摘について調べると、実地調査において、この担当者会議はやむを得ない事情により担当者全員が出席できない状態で開催されたことと、欠席者からの事前意見の聴取も行われていたことが明らかになったものの、そういった経過の記録がなされていなかったために口頭指摘がなされたもので、このことは基準省令違反とまでは言えないこと。また、その後、この指摘に反するサービス担当者会議がなされている事実は認められないこと。さらに、「少なくとも1月に1回、モニタリングの結果を記録することになっているが、記載不備のないよう適切に記録すること」との口頭指摘について調べると、モニタリングの実施及びその記録は行われていたが、訪問したことについての記録がなされていなかったために口頭指摘が行なわれたもので、これも基準省令違反とまでは言えないこと。
- カ 資料7関係：本資料は前記オでなされた実地指導の際に使用され、資料6の口頭指摘事項が記載された調書であり、内部資料として県が保管するものであることが確認できたこと。
- キ 資料8の①～③関係：本資料はいずれも単なる通信記録であり、基準省令上、記録や保存が求められているものではないため、これをもって請求人の主張を裏付ける資料とまでは言えないこと。なお、関係職員の事情聴取によれば、資料8の①に記載されている会議はサービス担当者会議ではなくケアカンファレンスであり、サービス担当者会議は既に行われていた。また、資料8の②及び③に記載されている同一事業所における週1回程度のサービスの追加・変更は、基準省令上、サービス担当者会議の開催を必要としない「軽微な変更」に該当

するものと判断されるものである。

ク 資料9の①及び9の②関係：本資料はハートフルの介護支援専門員がサービス担当者会議の要点を記載したものであるが、サービス担当者会議が利用者本人や家族の参加がないまま開催されていることについては、利用者や家族の事情により参加に至らない場合があり得ること（資料1，P.632）。但し、本資料のみではそのような状況があったかどうかは確認できず、基準省令違反かどうかは判断できないが、資料9の①は利用者の理解力が低下し、その夫も病弱であるケースであり、資料9の②は利用者（未亡人）に短期記憶障害が著明で息子が北海道に居住するケースで、いずれも利用者本人や家族の参加が難しいと思われるケースであった。

ケ 資料10の①～③関係：本資料はサービス提供票並びに居宅サービス計画書であり、これらについて、利用者への説明、同意、送付の手続が、あるべき手順に従わずに行われているとの主張についてはいずれも事実であったこと。しかしながら、これらの手順前後はいずれも当月中に解消されており、この場合、基準省令違反とはならないこと（資料2，P.615，注2，(1)③）。

コ 資料11の①～②関係：本資料は居宅サービス計画書であり、これら①及び②について、利用者の署名の日付が異なるにも関わらず内容がほぼ同一であり、利用者及びその家族に対して適時適切なアセスメントを実施していないとの主張については、②において家族からの意向を踏まえ①にデイケアサービスを追加し、サービス計画の内容の変更を行っていることから、基準省令違反とは言えないこと。

サ その他：請求人の言うところの介護報酬等については、各事業者において算定した後、兵庫県国民健康保険連合会（以下「国保連」という。）に対して請求が行われ、各事業者へは国保連から介護報酬等が支払われるものであること。そして、国保連は各事業者に対して支払った介護報酬等を芦屋市に対して一括して請求をなし、芦屋市は介護保険事業特別会計から、居宅介護サービス給付費等の費目で介護報酬等を国保連に支払うものであること。

(3) 本請求に対する判断

住民監査請求の対象となる行為とは、違法もしくは不当な財務会計上の行為又は公金の徴収等を怠る事実で、地方公共団体に積極消極の財産上の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものであるとされて

いるところ、前記3(3)の本監査請求は、前記4の事実を証する書面よってハートフルの偽りその他不正の行為を明らかにし、介護報酬等の返還請求等必要な措置を講ずるよう求めていることから、これにつき慎重に監査をしたが、指摘されている違法もしくは不当な行為は見当たらなかった。(前記6(2))

よって本監査請求には理由がなく、措置の必要を認めない。

なお、請求人は関連事項として、芦屋市においては介護保険制度の健全な運用が損なわれているとした上で、介護サービス利用申込者について、①市からハートフルへの誘導がなされていること(資料12)、②ハートフルから特定のサービス事業者への紹介に偏りがあること(資料13)を指摘するほか、さらには、芦屋市の介護保険制度の運用に抜本的な改善をはかるよう求めるが、いずれも本監査請求と直接の関係は認められず、また、住民監査請求の要件を満たさないものであることから、これについては監査を行なわなかった。

(4) その他

本請求人は、本監査請求は芦屋市がなした介護報酬等の支払行為の当否自体を問題とするのではなく、芦屋市は介護保険法第22条第3項に基づき介護報酬等の返還請求権を有しているにもかかわらず、その行使を「怠る事実」を問題とするものであることから、かかる「怠る事実」の監査請求は地方自治法第242条第2項の1年の期間制限に服しないと主張するが、疑問なしとしない。

何故ならば、本請求人のいう上記の「怠る事実」はその監査請求が上記の期間制限に服さないところの地方自治法第242条第1項の「怠る事実」とは異なる、講学上、「不真正」怠る事実と呼ばれるものであるところ、「不真正」怠る事実については、それが談合、詐欺、窃盗など地方公共団体の財産に対する加害行為に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実の場合はその監査請求は上記の期間制限に服しないと考えられるが、本監査請求事案のように、介護事業者が芦屋市から介護報酬等を騙取する目的で不正な介護行為をなしたとまでは認められない事案においては、介護報酬等の返還請求権の行使を怠る事実の監査請求は、芦屋市が当該介護報酬を支払った日から1年以内になされなければならないと考えられるからである。

しかし、本監査請求については、前記2の請求の受理で述べたとおり、請求人の主張する「偽りその他不正の行為」の程度内容によっては、1

年以上前の財務会計行為であっても、これを監査する必要があると判断し、請求を受理したものである。

以 上