

諮問番号：令和2年度諮問第9号

答申番号：令和2年度答申第13号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

本件審査請求は、不適法であるため、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第1項の規定により却下されるべきである、との審査庁の意見は妥当である。

### 第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、平成18年10月1日、神戸市   所在の （以下「本件事業所」という。）において、神戸市移動支援事業実施要綱（平成18年10月1日神戸市保健福祉局長決定。以下「本件要綱」という。）第15条の認定を受け、移動支援サービスの提供を開始した。
- 2 処分庁は、平成29年3月8日、本件事業所において審査請求人が提供する移動支援サービスについて不正請求の疑いの通報があったことを受け、本件要綱第25条第1項の規定に基づき、運営状況等について確認するための調査を実施した。
- 3 処分庁は、令和元年5月27日、上記2の調査の結果、審査請求人が本件事業所において移動支援サービスを提供していないにもかかわらず、それを提供したのとして移動支援費を不正に請求して受領していたことから、本件事業所について本件要綱第15条の認定を取り消すことが相当であると判断し、審査請求人に対し、同日付け神  第  号聴聞通知書により、行政手続法（平成5年法律第88号）第15条の規定に基づき聴聞を行うことを通知した。

- 4 処分庁は、令和元年6月12日、行政手続法第13条第1項第1号イの規定に基づき、聴聞を実施した。
- 5 処分庁は、令和元年7月3日、審査請求人に対し、本件要綱第26条第1項第3号の規定に基づき、同日付け神[ ]第[ ]号「神戸市移動支援事業実施要綱に基づく認定移動支援事業者の認定の取消しについて（通知）」（以下「本件取消通知書」という。）により本件事業所の本件要綱第15条の認定を取り消す（以下「本件認定取消決定」という。）とともに、同日付け神[ ]第[ ]号[ ]「移動支援費の返還について（通知）」により、本件認定取消決定の理由となった移動支援費の不正請求に基づき審査請求人に対し支払った額3,109,448円の返還を求めた（以下「本件返還請求」という。）。
- 6 審査請求人は、令和元年9月27日、本件返還請求の取消しを求める審査請求をした。

### 第3 審査関係人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の主張

本件返還請求は、審査請求人による平成27年12月から平成29年2月分の移動支援費の請求が不正請求に当たるとして、審査請求人に対し合計3,109,448円の支払を求める処分である。ここで「不正」として指摘されている内容は、処分庁が本件返還請求の通知と同日付けで審査請求人に行った本件取消通知書の3項（認定取消しの理由）の(1)及び(2)に記載された事情であると思われる。

すなわち、「不正」とは、(1)「海外渡航及び退職によりヘルパーとしての勤務実績が無い従業者がサービス提供を行ったという虚偽のサービス提供実績記録票」を作成し、同記録票に基づき、平成28年6月から平成28年12月までの間の325件分の移動支援費として合計1,239,180円を請求し受領したこと、(2) [ ]市に所在の [ ] 「 [ ] 」を主な勤務地とする従業者が神戸市在住の利用者に対してサービス提供を行っ

たという虚偽のサービス提供実績記録票を作成し、同記録票に基づき、平成27年12月から平成29年2月までの間の509件分の移動支援費として1,870,268円を受領したこと、の2点とされている。

しかしながら、上記(1)(2)のいずれの指摘事案についても、当該利用者に対しては、審査請求人の従業者のいずれかが必ずサービス提供を実施していた。換言すれば、審査請求人において、実際にはサービス提供をしていないにもかかわらず提供したかのように装った架空の記録票を作成したことは一度もない。

審査請求人においては、利用者に対して実際にサービス提供をする前に、事前に1か月分の記録票の押印欄すべてに従業予定者の印を押印しておくことがあり、実施にサービス提供する際には、記録票に押印のある人物と異なる人物が従事することがあった。かかる事情で、サービス提供者に関する記録票の記録を実態とが齟齬するケースがあり、この場合、本来であれば記録票の従業者印を実際の従業者の印に修正して記録票を提出する必要があるといえる。

ただ、審査請求人において、記録票を修正しないまま提出してしまった点に落ち度を指摘されてもやむを得ないが、サービス提供の実態がある以上、記録票のサービス提供者の押印を修正すべきところ修正しなかったという不作為自体は、移動支援費の返還請求にまで値するような重大な落ち度とまではいえない。

なお、上記(1)の事案で、退職により勤務実績がないと指摘されている従業員については、指摘の期間、退職しておらず、審査請求人の事業に従事しており、そもそも指摘内容自体が事実と反している。

以上の通り、上記(1)(2)いずれの指摘内容も実際のサービス提供の状況を考慮することなく、結果的に審査請求人の形式的な落ち度のみをもって審査請求人が実際に行ったサービス提供の価値を全面的に否定するもので、上記(1)の退職により勤務実態がないとの指摘はそもそも事実と反しているから、本件返還請求にはなんら根拠がないといわざるを得ない。

## 2 審査庁

本件審査請求は不適法であるため、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1. 審理員意見書の結論

本件審査請求は、不適法であるため行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。

### 2 審理員意見書の理由

- (1) 行政不服審査法第2条は「行政庁の処分に不服がある者は、第4条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、取消対象を「行政庁の処分」としている。そして、この「行政庁の処分」とは、一般に、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（最高裁判所昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決。以下「昭和39年最高裁判決」という。）。
- (2) 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「法」という。）第77条第1項は「市町村は、厚生労働省令で定めるところにより、地域生活支援事業として、次に掲げる事業を行うものとする。」とし、同項第8号で「移動支援事業」と定めている。これを受け、神戸市は、法の定める移動支援事業を実施するために、本件要綱を定めている（なお、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行令（平成18年政令第10号）及び障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行規則（平成18年厚生労働省令第19号）には、移動支援事業に関する具体的な定めはない。）。そして、本件要綱は、これが法第77条第1項第8号を受けて定められたものであることを明確にした上

で（本件要綱第1条）、認定移動支援事業者となる者の主体の要件（同第14条、同第18条）、認定申請の手続（同第15条）、欠格事由（同第16条）、効力の期間（同第19条）、遵守すべき責務（同第20条、第21条）及び認定の取消し（同第26条）等を具体的かつ明確に定めている。また、移動支援費の補助についても、支給要件、支給額、支給手続等を具体的かつ明確に定めている（同第22条）。

このような認定移動支援事業者の認定及び移動支援費の補助に関する制度の仕組みに鑑みれば、法は、法第6条に基づく自立支援給付を補完するため、市町村に対し、移動支援事業を実施させ、自立支援給付と同様あるいは類似の要件・手続等によって、認定移動支援事業者の認定をし、その事業者に対し移動支援費の補助を支給することができる旨を定めていると解することができる。そして、認定移動支援事業者は、所定の支給要件を具備すれば、移動支援費の補助の支給を受けることができるという抽象的な地位を与えられているところ、具体的に支給を受けるためには、神戸市長に対し「別に定める請求書、請求明細書及びサービス提供実績記録票を添えて、利用実績のあった翌月10日までに行う」こととされており（本件要綱第22条第4項）、これを受け、神戸市長は「移動支援事業者より前項の請求があったときは、審査のうえ、請求月の翌月末に当該移動支援費を補助するものとする。」とされているのであって（同第22条第5項）、このことからすれば、移動支援費の補助は、神戸市長の支給決定によって初めて具体的な支給請求権を取得するものということができる。

そうすると、神戸市長が行う認定移動支援事業者の認定（本件要綱第15条）、及び移動支援費の補助の支給（又は不支給）の決定（本件要綱第22条第5項）は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、認定移動支援事業者及びそれになろうとする者の権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為に

よって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」ということができ、行政不服審査法第2条に定める「行政庁の処分」に当たる。

- (3) 上記(2)からすれば、認定移動支援事業者の認定の取り消しが「行政庁の処分」となることは問題ない(本件要綱第26条)。しかしながら、偽りその他不正の手段により移動支援費の補助を受けた者に対し、その返還請求をする点については、本件要綱上は何ら定めがない。法との比較で見れば、法第8条第1項は「市町村…は、偽りその他不正の手段により自立支援給付を受けた者があるときは、その者から、その自立支援給付の額に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる。」と、同条第2項は「市町村等は、…偽りその他不正の行為により介護給付費、訓練等給付費、特定障害者特別給付費、地域相談支援給付費、計画相談支援給付費、自立支援医療費又は療養介護医療費の支給を受けたときは、当該事業者等に対し、その支払った額につき返還させるほか、その返還させる額に100分の40を乗じて得た額を支払わせることができる。」と明確に規定しているのに対し、移動支援費の援助の不正受給については、本件要綱上何ら定めを置いていない(もちろん、法にもその旨の規定がない)。そうである以上、偽りその他不正の手段により移動支援費の補助を受けた者に対し、その返還請求をする行為は、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」ということはできず、その法的性格は、不当利得返還請求権(民法(明治29年法律第89号)第703条、第704条)ということができる。そうすると、本件返還請求は、行政不服審査法第1条第2項の行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為には該当しない。

令和 2 年 8 月 28 日 第 1 回 審 議  
令和 2 年 9 月 29 日 第 2 回 審 議  
令和 2 年 10 月 27 日 第 3 回 審 議  
令和 2 年 12 月 1 日 第 4 回 審 議  
令和 2 年 12 月 22 日 第 5 回 審 議  
令和 3 年 1 月 29 日 第 6 回 審 議

## 第 6 審査会の判断

### 1 移動支援費の支給の返還請求の法的性格

- (1) 行政不服審査法第 2 条は「行政庁の処分に不服がある者は、第 4 条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、審査請求の対象を「行政庁の処分」としている。そして、この「行政庁の処分」とは、一般に、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（昭和 39 年最高裁判決）。
- (2) この点、法第 8 条第 1 項は「市町村…は、偽りその他不正の手段により自立支援給付を受けた者があるときは、その者から、その自立支援給付の額に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる。」と、同条第 2 項は「市町村等は、…偽りその他不正の行為により介護給付費、訓練等給付費、特定障害者特別給付費、地域相談支援給付費、計画相談支援給付費、自立支援医療費又は療養介護医療費の支給を受けたときは、当該事業者等に対し、その支払った額につき返還させるほか、その返還させる額に 100 分の 40 を乗じて得た額を支払わせることができる。」と明確に規定している。

これに対し、偽りその他不正の手段により移動支援費の支給を受けた者に関しては、法令上何ら定めを置いていない。そうである以上、偽りその他不正の手段により移動支援費の支給を受けた認定移動支援

事業者に対し、その返還請求をする行為は、「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」ということはできず、その法的性格は、不当利得返還請求（民法第703条、第704条）とすることができる。そうすると、本件返還請求は、行政不服審査法第1条第2項の行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為には該当しない。

## 2 結論

以上のとおり、本件審査請求は、不適法であることから、却下されるべきである。

### 神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治