

諮問番号：令和2年度諮問第13号

答申番号：令和2年度答申第17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。

### 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、それを提供したも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条の認定を取り消した（以下「本件認定取消決定」という。）。
- 6 審査請求人は、令和元年9月27日、本件認定取消決定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

本件認定取消決定は、移動支援費の補助請求に関し不正があったとの理由でなされたものであり、「不正」として指摘されている内容は、本件通知書の「認定取消しの理由」（3項）に記載された(1)(2)の事情である。

具体的には、(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な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円を請求し受領したこと、の2点が不正請求として指摘されている。

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と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ったといえる。

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を修正しなかったという不作為自体は、指定の取消し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)のいずれの指摘内容も実際のサービス提供の実態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指摘するものであり、また、上記(1)の退職により勤務実績がないとの指摘はそもそも事実と反していることから、本件認定取消決定は本件要綱第26条第1項第3号の規定に違反する。

## 2 審査庁

本件審査請求は理由がないため、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法第45条第2項の規定

により、棄却されるべきである。

## 2 審理員意見書の理由

### (1) 処分性について

#### ア 処分性一般論

行政不服審査法第2条は「行政庁の処分に不服がある者は、第4条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、取消対象を「行政庁の処分」としている。そして、この「行政庁の処分」とは、一般に「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（最高裁判所昭和37年（オ）第296号同39年10月29日第一小法廷判決。以下「昭和39年最高裁判決」という。）。

#### イ 本件要綱第26条1項第3号の処分性について

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及び取消しをし、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」とこととされており（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）、その取消し（同第26条第1項）、及び移動支援費の補助の支給（又は不支給）の決定（同第22条第5項）は、いずれも、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。

(2) 本件要綱第26条第1項第3号の該当性について

ア 争点について

本件要綱第26条1項は、認定移動支援事業者に係る第15条の認定の取消事由を定めているところ、その取消事由として、同項3号は「移動支援費の補助請求に関し不正があったとき。」と定めている。

本件においては、審査請求人の行為が上記各号に該当するか否かが争点となっている。

イ 処分庁による調査について

処分庁は、審査請求人に対し、本件要綱第25条第1項の規定に基づき、本件事業所に保管されていた請求関係書類等を精査したほか、審査請求人及び関係者らへの聞き取り調査を実施した。その結果、サービス提供記録票に記載された平成28年6月から平成28年12月までの間の移動支援費1,239,180円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。また、サービス提供記録票に記載された平成27年12月から平成29年2月までの間の移動支援費1,870,268円に相当するサービス提供が実際に行われたことを示す資料は見つからなかった。

審査請求人は、以上のような処分庁による調査について、その不当性等を具体的に主張しておらず、また、一般的にみても、処分庁の調査について、不当な点が見当たらないから、その調査は信用性のあるものとみることができる。

処分庁は、上記調査を受けて、第一に、審査請求人が平成28年6月から平成28年12月までの間の移動支援費1,239,180円に相当するサービス提供を実際に行っていないのに、同額の移動支援費を不正に請求したと認定し、本件要綱第26条第1項第3号に該当する、第二に、審査請求人が平成27年12月から平成29年2月までの間の移動支援費1,870,268円に相当するサービス提供を実際に行っていない

のに、同額の移動支援費を不正に請求したと認定し、本件要綱第26条第1項第3号に該当すると各々判断した。

ウ 審査請求人の主張の検討

これに対し、審査請求人は、「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る。」と主張する。しかしながら、仮に、そうであれば、審査請求人において、本件審査請求手続の中で、サービス提供記録に記載された従業者以外のどの従業者が、いつ、どのようなサービス提供を行ったのかという具体的事実の主張を行うとともに、それを裏付ける資料を提出すべきである。そして、本件審査請求手続においては、審査請求人に対し、そのような具体的事実の主張や資料を提出する機会が十分に与えられていたと考えられる。そうであるのに、審査請求人は「サービス利用者からの聞き取り、あるいは、その者が事情聴取困難である場合にはその親族等からの聞き取り等を予定しているが、その作業には膨大な時間を要することから、本書面提出時点〔令和2年1月16日時点〕においては、そのような資料を提出することが出来ない。」と主張し、審理手続を終結した時点（審査請求の申立てから約8か月経過した時点）まで、具体的事実の主張や資料の提出を一切していない。これら一連の審査請求人の態度を勘案すれば、審査請求人においては、主張すべき具体的事実がない、また提出することのできる資料がないと認定されてもやむを得ないと考えられる。

エ また、審査請求人は「実際のサービス提供の実態を考慮することなく、審査請求人の形式的な落度のみを指摘するものである等」と主張するが、この点についても、審査請求人は「実際のサービス提供の実態」がどのようなものかに関する具体的事実の主張をせず、また、それを裏付ける資料の提出もしない。

オ また、審査請求人は「結果的に事実と異なるサービス提供記録を

作成していたとしても、記載されたサービスの提供自体が記録と異なる従業員によって行われていたのであれば、〔本件要綱第26条第1項第3号〕にある『移動支援費の請求に関する不正』とまではいえないというべきである。」と主張するが、本件審査請求手続では、実際にサービス提供を行った従業員は誰か、また、その従業員はいつ、どのようなサービス提供をしたのかを明らかにすべきであるところ、審査請求人は、この点の事実について一切明らかにしない。

カ 加えて、審査請求人は、サービス提供記録に記載された従業者と、実際にサービス提供した従業者とは異なる人物であることを前提に、「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、指定取消しにまで値するような重大な落ち度とまではいえない。」と主張する。しかしながら、審査請求人が平成28年6月から平成28年12月までの間の移動支援費1,239,180円に相当するサービス提供を実際に行っていないのに、同額の移動支援費を不正に請求したこと、及び平成27年12月から平成29年2月までの間の移動支援費1,870,268円に相当するサービス提供を実際に行っていないのに、同額の移動支援費を不正に請求したことは、意図的なものであり、その金額も過大であるから、本件事業所の指定取消し処分をすることは、重大な落ち度ということができる。（※原文ママ）

キ したがって、審査請求人の上記各主張には理由がなく、本件認定取消決定については、違法又は不当な点はない。

## 第5 調査審議の経過

令和2年8月28日 第1回審議

令和2年9月29日 第2回審議

令和2年10月27日 第3回審議

令和2年12月1日 第4回審議



令和 2 年 12 月 22 日 第 5 回 審 議

令和 3 年 1 月 29 日 第 6 回 審 議

## 第 6 審査会の判断

### 1. 処分性について

#### (1) 処分性一般論

行政不服審査法第 2 条は「行政庁の処分に不服がある者は、第 4 条…の定めるところにより、審査請求をすることができる。」と定めており、取消対象を「行政庁の処分」としている。そして、この「行政庁の処分」とは、一般に「公権力の主体たる国または地方公共団体の行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」とされている（昭和 39 年最高裁判決）。

#### (2) 本件要綱第 26 条 1 項第 3 号に基づく認定の取消しの処分性について

法第 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、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、認定移動支援事業者となる者の主体の要件（本件要綱第 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）。

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)及びその取消し(同第26条第1項)は、いずれも法の委任に基づかない本件要綱を根拠として行われたものであって、行政不服審査法第2条に定める「行政庁の処分」には当たらない。

## 2 結論

以上のとおり、本件審査請求は、不適法であることから、却下されるべきである。

## 第7 付言

- 1 本件審査請求については、上記のとおり却下されるべきであるが、通知書の記載内容について、次のとおり付言する。
- 2 処分庁は、本件審査請求において、本件処分が行政不服審査法第1条第2項の「処分」に該当しない、と弁明している。

しかし、処分庁は、本件事業所に対し本件処分と同時期にされた不利益処分(法第36条第1項の指定障害福祉サービス事業者の指定取消処分)に先立って行った行政手続法(平成5年法律第88号)に基づく聴聞に係る聴聞通知書において、「予定される不利益処分の内容」として本件処分を、「予定される不利益処分の根拠となる法令の条項」として本件要綱第26条第1項第3号を、それぞれ併せて表記している。

このような事実を踏まえれば、処分庁が作成した本件通知書に、本件処分の根拠となる法令の規定や行政不服審査法第82条第1項及び行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第46条第1項の規定に基づく教示がないとしても、本件処分が法令に基づく「不利益処分」であると誤認して行政不服審査法に基づく審査請求をすることは当然に予想されるところである。

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

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治