

諮問番号：令和3年度諮問第2号

答申番号：令和3年度答申第2号

答 申 書

第1 箕面市行政不服審査会の結論

箕面市長（以下「処分庁」という。）が審査請求人 ○○○○○○○○○○（以下「●●●」という。）に対して行った指定障害福祉サービス事業者の指定の全部又は一部の効力停止処分（令和3年2月26日付け箕面市指令健第133号。以下「本件処分」という。）に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、棄却することが相当である。

第2 諮問に至るまでの経過

- 1 ●●●の職員X氏は、平成20年(2008年)4月から●●●による重度訪問介護サービスの利用者A氏のサービス提供責任者になった。X氏は、平成17年(2005年)4月に正職員になり、平成20年(2008年)4月から令和元年(2019年)8月まで一般会計担当、平成28年(2016年)4月から令和元年(2019年)7月まで財務担当、平成28年(2016年)4月から令和元年(2019年)3月まで事務局長であった。
- 2 A氏の収入は、就労による給与、障害年金、他人介護料（生活保護の生活扶助に係る障害者加算他人介護料をいう。以下同じ。）であった。A氏は、通帳及びキャッシュカードの管理や出入金を自ら行うことができないため、●●●の担当職員が●●●の金庫に入れて管理していた。A氏の財布、給与等の具体的な管理方法は、次の3点である。
 - ①週の初めにA氏の財布に一定金額が入っているようにするため、担当職員が財布の残額を確認して不足額をA氏の銀行口座から出金して財布に入れていた。A氏に関わるヘルパー（以下「担当ヘルパー」という。）は、財布から出金した場合は、介護記録に介護開始時の残額と終了時の残額を書き、領収書を添付していた。しかし、通帳の出金額と財布への入金額との照合はされていなかった。
 - ②給与については、担当職員が、勤務先からA氏が現金で受け取ったものをA氏に確認の上でA氏の銀行口座に入金していた。しかし、通帳の入出金をA氏や他の職員など担当職員以外の者がチェックする仕組みはなかった。
 - ③他人介護料については、担当職員が、A氏の介護グループ代表として自分の

名義で銀行口座を開設して通帳を作り、同口座に他人介護料を入金していた。担当職員は、深夜帯等部分の担当ヘルパーへの給与を計算し、同口座から担当ヘルパーへの支払手続を行っていた。しかし、他人介護料の管理や支払いに関して他の職員がチェックする仕組みはなかった。

3 X氏は、上記1のとおり平成20年(2008年)4月からA氏の担当職員になり、上記2①から③までの区分に応じ、次のとおり令和元年(2019年)8月までの間に合計約2009万円を着服した(以下「本事案」という。)。なお、担当ヘルパーのうち非常勤ヘルパーについては、同口座から●●●の一般会計にいったん入金し、●●●から支払いを行っていた。

①通帳から出金した現金の一部しか財布へ入れず、その差額を着服した。

②現金で受領した給与の全額を通帳に入金せず一部だけ入金し、その差額を着服した。

※①+② 計689万8948円

③担当ヘルパーに支払われるべき深夜帯等部分の他人介護料(●●●経由を含む。)についても着服した。

4 X氏は、令和元年(2019年)1月に●●●を退職したい旨の意向を示した。その後、●●●では、同年8月下旬からA氏の担当の引継ぎを開始したところ、翌9月に、A氏が受給していた他人介護料から担当ヘルパーへの支払いが一部しかされていないことが発覚した。

5 本事案の発覚後、●●●は、関係機関に対して報告を行い、専門家への相談を実施した。また、X氏については、懲戒解雇処分とした。

6 令和元年(2019年)10月18日、●●●が運営する事業所の職員から箕面市健康福祉部地域包括ケア室に対して、X氏が利用者の生活費を横領している旨の通報が入った。

7 同年11月8日、地域包括ケア室は、本事案の①及び②の着服(以下「本件対象事案」という。)をもって、X氏がA氏の生活費を私的に着服していた事案として経済的虐待に認定した。同月21日、地域包括ケア室は経済的虐待認定の報告書を箕面市健康福祉部広域福祉課に提出し、同日、広域福祉課は同報告書を受け取った。

8 同年12月10日、広域福祉課は、●●●に対し、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「障害者総合支援法」という。)第48条に基づく監査を実施した。監査での主な確認事項は、「金銭管理に関する書類等確認」「再発防止策の取組状況」「人員、設備及び運営に関する事項」「報酬算定」である。同日以後も、12月16日から18日まで●●●内の関係者に質問調査を実施し、翌年2月18日には●●●事務所

での立入検査を実施した。その結果、金銭管理については、A氏の金銭管理を行う旨の同意に関する書類が存在しないことや事務所内に置かれていた金庫の管理に不適切なことがあった一方、再発防止については、A氏の日常的な金銭管理を複数の職員や第三者が関わる運用にしたこと、再発防止検討チームを立ち上げることなどの改善が見られた。

- 9 令和2年(2020年)1月、●●●は、関係者への説明会を2回実施し、本事実の発生について謝罪及び説明をした。
- 10 同年1月、X氏は、毎月5万円の返済を開始した。その後、同年7月からは毎月10万円にすること、今後繰り上げ返済に努めること等を内容として、同年5月25日に公正証書が作成された。なお、本件審査請求時点において、返済は予定どおり履行されている。
- 11 同年4月28日から7月2日まで、●●●が運営する事業所の利用者から市あてに嘆願書が提出された(合計4回、計1010筆の署名)。嘆願書の内容は次の3点である。
 - ・介助派遣が停止することがないように処分を検討してほしい
 - ・新型コロナウイルス感染症による混乱が落ち着くまで処分を保留してほしい
 - ・処分する場合は、必ず利用者に対する対策も検討してほしい
- 12 同年6月1日、箕面市障害福祉関係部署(健康福祉部地域包括ケア室及び同部障害福祉室)は、行政処分に伴いその対象となる居宅介護、重度訪問介護及び同行援護の利用者に対するサービス提供の支障について、広域福祉課からの依頼に応じて両室長連名で意見書を提出した。広域福祉課は、同日、これを受け取った。
- 13 同年6月2日、●●●は、「再発防止のための報告書作成チーム」が作成した「報告書 ～再発防止のための提言～」を広域福祉課に提出し、同日、広域福祉課は、これを受け取った。
- 14 同年12月3日、処分庁(担当:広域福祉課)は、行政手続法(平成5年法律第88号)第13条第1項の規定に基づき、本件対象事案に関し処分することを前提に、●●●に対し、12月18日を提出期限とする「弁明の機会の付与通知書」を通知した。
- 15 同年12月4日、●●●の理事長 □□□□氏は、前日の12月3日付け「弁明の機会の付与通知書」決定に至る経過と根拠が分かる資料及び会議議事録一式の開示を求める行政文書開示請求書を箕面市長に提出した。
- 16 同年12月17日、●●●は、上記14についての弁明書を処分庁に提出した。広域福祉課は、翌18日にこれを受け付けた。当該弁明書には、行政文書開示が未了であるため弁明書提出期間が延長されるべきであるとの主張がなされて

いた。

- 17 同年 12 月 18 日、箕面市長は、上記 15 について部分開示を決定し、同日付け「行政文書部分開示決定通知書」を請求人に通知した。
- 18 同年 12 月 28 日、処分庁は、上記 16 について弁明書の追加提出を認め（提出期限は令和 3 年 1 月 8 日）、その旨を●●●に通知した。
- 19 令和 3 年(2021 年)1 月 7 日、●●●は、追加の弁明書を処分庁に提出した。広域福祉課は、翌 8 日にこれを受け付けた。
- 20 同年 2 月 3 日、箕面市障害福祉関係部署（健康福祉部地域包括ケア室及び同部障害福祉室）は、上記 12（居宅介護及び同行援護に限る。）について両室長連名で追加の意見書を提出した。広域福祉課は、同日、これを受け取った。
- 21 同年 2 月 26 日、処分庁は、本件対象事案が障害者総合支援法第 50 条第 1 項第 2 号に定める人格尊重義務違反に該当すると判断し、「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」（厚生労働省老健局総務課介護保険指導室作成平成 20 年 5 月 21 日全国介護保険指導監督担当者会議資料内の別紙）を着眼点とし、本件対象事案の処分の基準（以下「本件処分基準」という。）に基づき、利用者被害・公益侵害、故意性、反復継続性、組織性、悪質性及び過去 5 年の行政処分等実績の 6 項目の観点から、事実を照らして検証した上で本件処分を決定し、●●●に通知した。その内容は、次のとおりである。

①指定の全部効力停止

サービスの種類 居宅介護、同行援護

処分の効力を停止する期間 令和 3 年 9 月 1 日から令和 4 年 2 月 28 日まで

②指定の一部効力停止

サービスの種類 重度訪問介護

処分の効力を停止する期間及び内容

- ・令和 3 年 3 月 1 日から令和 3 年 8 月 31 日まで（6 月間） 利用者の新規受入停止
- ・令和 3 年 3 月 1 日から令和 3 年 5 月 31 日まで（3 月間） 報酬支払額を 3 割減額

- 22 同年 3 月 1 日、重度訪問介護について、指定の一部効力停止が開始された。
- 23 同年 4 月 30 日、●●●は、本件処分を不服として審査請求書を審査庁である箕面市長に提出し、本件審査請求を行った。審査庁は、同日、これを受け付けた。
- 24 同年 5 月 17 日、審査庁は、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 9 条第 1 項の規定に基づき、審理員を指名した。
- 25 同年 8 月 27 日、審理員は、行政不服審査法第 42 条第 2 項の規定に基づき、

審査庁に対して審理員意見書及び事件記録（審査請求書、同年5月31日付け処分庁弁明書、同年6月22日付け審査請求人反論書、同年7月6日付け処分庁再弁明書、同年7月20日付け審査請求人再反論書及び同年8月4日付け処分庁再々弁明書）（以下「審理員意見書等」という。）を提出した。

26 同年9月1日、居宅介護及び同行援護について、指定の全部効力停止が開始された。

27 同年9月3日、審査庁は、審理員意見書等の内容を踏まえ、行政不服審査法第43条第1項の規定に基づき、箕面市行政不服審査会に対して、本件審査請求は棄却されるべきであるとして諮問した。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 ●●●による本件審査請求の趣旨

本件処分のうち居宅介護及び同行援護について指定の全部効力停止処分を指定の一部効力停止処分に変更することを求める。

2 処分庁の弁明の趣旨

本件処分については、障害者総合支援法に基づき適正に執行されたものであり、何ら違法不当はなく、本件処分の処分内容を変更する理由は存在しないので、本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

3 ●●●による反論の趣旨

本件処分は、処分庁の裁量を逸脱した失当行為である。

4 ●●●及び処分庁の主張要旨

別紙主張一覧表のとおりである。

第4 審理員意見書の要旨

下記1から10までのとおり、本件審査請求には理由がないから、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。

1 緒論

本件審査請求は、本件処分が過度に重すぎ、合理的裁量の範囲を逸脱しているとして、本件処分のうち居宅介護及び同行援護について指定の全部効力停止処分としたのを、指定の一部効力停止処分に軽減するよう求めるものである。

法令違反があった場合にいかなる処分を下すかは、法令の範囲内で処分庁の

裁量の範囲内で決定するものであるが、裁量といっても平等原則や比例原則に反することはできず、合理的裁量の範囲内でなければならない。

かかる点から、以下、●●●の各主張を検討する。

2 審査基準が不明確との主張

- (1) ●●●は、本件処分に関し、行政手続法第12条第2項において「行政庁は、処分基準を定めるにあたっては、不利益の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」とされていることなどを根拠に、指定の全部効力停止のような処分が、本件処分基準や前例などの基準が明らかにされないままになされていると主張する。
- (2) これに対し、処分庁は、厚生労働省による全国介護保険指導監督担当者会議において示された「行政処分等の実施及び程度の決定にあたっての基本的考え方」を着眼点とし、本件処分基準に基づき利用者被害・公益侵害、故意性、反復継続性、組織性、悪質性及び過去5年の行政処分等実績の6項目の観点から検証し、本件処分の程度を判断したと主張するものである。
- (3) 行政処分としての制裁の対象となる事案は様々であり、事案ごとの個別事情、その地域の状況等も多様であるから、予め細かく画一的に評価項目や評価基準を具体的に定めることは困難というべきで、処分決定にあたっては種々の事情を総合的に考慮して合理的裁量の範囲内で処分を決定するほかない。

行政手続法第12条第2項が「できる限り具体的なものとしなければならない。」と努力義務としているのは、予め詳細に、かつ画一的に定めることが技術的に困難であることがありうるからであると考えられる。

上記の利用者被害・公益侵害、故意性、反復継続性、組織性、悪質性及び過去5年の行政処分等実績の6項目の検証などによる本件処分基準は、処分基準にできるだけ具体性を持たせ、行政庁の合理的裁量に客観性・透明性を持たせようとするものであると評価でき、行政手続法第12条第2項に反するとはいえない。

- (4) よって、処分庁が本件処分決定にあたり、本件処分基準に基づいて評価したのは合理的で、本件処分基準が不明確であるとまではいえない。

3 審査基準の非公開

- (1) 処分庁は、本件処分の決定を、上記のとおり本件処分基準に基づいて評価したと主張するが、開示された処分判定資料では、上記6項目の評価項目などは開示されているが、各評価項目に対する評価結果などについては非開示

となっている。

(2) これに対して、●●●は、行政手続法第12条第1項で「行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」とされていることも踏まえ、非開示とされたことに納得いかないと主張する。

(3) 処分庁は、非開示の理由として、箕面市情報公開条例第7条第5号に基づくとしているところ、非開示の是非については、別手続で判断されるべきことである。

ここでは非開示となったことで本件処分が適法性相当性を欠くに至ったか、行政手続法第12条第1項に反したといえるか否かについて検討する。

(4) 処分庁は、非開示の理由として、本件処分基準を公にすることにより、違反行為の種類やその程度により課される処分の内容を推認することを容易にし、若しくはその発見を困難にする恐れが十分にあり、今後の指定権者による監査執行に支障を及ぼす可能性があるためとしている。

確かに、本件処分基準を詳細に開示すれば、違反行為の監査において、指定権者が事業者のどこに注目するのか、何を重視するのかを予め知ることができ、事業者が監査を逃れる術を与えることになりかねない。また監査による違反行為に対する抑止力が低下することも十分に予想できるものである。

(5) 行政手続法第12条第1項が処分基準の公開を努力義務としているのは、このように、公にすることで脱法的な行為が助長される場合もあることを念頭においたものといえ、本件処分において本件処分基準の一部が非開示となったことは、行政手続法第12条第1項に反したとまではいえず、本件処分が違法不当であるとはいえない。

4 類似事案に比して本件処分が過度に重いとの主張

(1) ●●●は、△△△△や◇◇◇◇の例を挙げて、これらの事案に比して、本件処分が過度に重いと主張する。

(2) この点、処分庁が主張するとおり、△△△△の事案は障害者総合支援法に関するものではなく、本件処分と比較するのは妥当でない。

また、◇◇◇◇の事案は、利用者に支払われるべき工賃が未払いになっていた事案であるが、本件対象事案のような職員の故意による金銭着服とは異なり、会計処理上の過誤があったかどうかの問題であり、しかも厚生労働省の回答によれば、会計基準にも反していないというのであるから、本件処分と比較するのは妥当でない。

(2) 一方、処分庁提出の弁明書参考資料⑦によれば、他自治体によるものであるが、人格尊重義務違反及び著しく不当な行為があったとして指定の取消し

がなされた事案や身体的虐待によるものであるが指定の全部効力停止処分が下された事案があるとのことである。

- (3) かかる2事案は、それぞれ本件対象事案とは違反行為の内容や処分対象の事業も異なり単純な比較は困難であるが、本件対象事案が、事務局長なども務めた職員が利用者の金銭を約10年間にもわたり着服していた事案の重大性に鑑みれば、本件処分は他の事案との比較においても過度に重いとまではいえない。

5 組織ぐるみではないとの主張

- (1) ●●●は、本事案は、組織ぐるみの行為ではなく、知りながら放置していたわけではないと主張している。

●●●のいう「組織ぐるみ」というのが、共同実行者ではないという意味であれば、●●●の主張どおりであり、処分庁もそのような認定をしているわけではない。

- (2) しかし、本事案において、職員X氏は被害者であるA氏の通帳、キャッシュカードを管理していたが、A氏の口座の入出金を他の職員やA氏の家族が確認する仕組みを●●●は作っておらず、担当税理士も各事業部が作成した収支表に基づき決算書を作成するだけで、各事業部の通帳や残高証明書の提出を求めるような仕組みにもなっていなかった。

このように●●●の本事案発覚前の会計監査体制は極めてずさんであり、利用者の金銭管理について●●●として確認する体制がなかったことが、本事案の発生及び発覚遅延の最も大きな要因であったことは●●●も認めるところである。

- (3) したがって、●●●は、本事案について、組織として重大な管理監督責任を負うものであり、共同実行者ではないという意味での「組織ぐるみ」ではないことをもって、●●●の責任を軽視することはできないというべきである。

6 処分対象となった事業の範囲

- (1) 本件処分では、本事案が発生した重度訪問介護事業のみならず、直接本事案に関係しない居宅介護事業及び同行援護事業も処分の対象となっており、しかも居宅介護事業及び同行援護事業に関する処分が指定の全部効力停止と、重度訪問介護事業よりも重くなっている根拠が不明で、納得できないと主張する。

- (2) これに対し、処分庁は、本事案発生当時、X氏はこれら3つの事業について

てサービス提供責任者として届出されていることなどから、法令義務違反が確認されたX氏管下にあるサービス事業所は、行政処分の対象となるなどと主張している。

- (3) 本件処分は、X氏による重度訪問介護サービス利用者に対する法令義務違反行為に端を発するものであるが、●●●が本件処分において問われるのは、主に上記のとおり本事案発生前の●●●の会計監査体制の欠如や職員に対する管理監督体制の著しい不備についての管理監督責任である。

会計監査体制や職員の管理監督体制の不備は、障害者総合支援法に基づく居宅介護、重度訪問介護及び同行援護（以下「三サービス」という。）のいずれにも関わるものであり、しかもX氏が三サービスそれぞれの提供責任者であったことを考慮すれば、三サービス全部を対象に本件処分を下したことは不合理とはいえない。

- (4) また、居宅介護事業及び同行援護事業に関する処分が、本事案に直接関係する重度訪問介護事業に関する処分よりも重いとの主張について、処分庁によれば、本来は三サービスともに指定の全部効力停止処分とするべきものの、重度訪問介護については、指定の全部効力停止処分を受けた場合、地域に現利用者が代替サービスを受けうるだけの十分な体制がないことから、現利用者保護のため、指定については一部効力停止に軽減したとする。
- (5) この点、処分庁は、指定を一部効力停止に軽減する代わりに、併せて報酬支払額を3割減額の処分を付加しており、必ずしも重度訪問介護における●●●の責任を無条件に軽減したとはいえず、差別にあたるとの指摘も当たらない。
- (6) よって、本件処分において、重度訪問介護のほか、居宅介護及び同行援護についても処分の対象となったことから、本件処分が合理的裁量を逸脱したものとはいえない。

7 被害者との示談・被害者の宥恕

- (1) ●●●は、本事案については、被害者であるA氏との間で示談が成立し、A氏及びその家族も●●●に対する処分を望んでいないのに、本件処分において、かかる示談及び被害者の宥恕の事実が十分に反映されていないと主張する。
- (2) この点、全国介護保険指導監督担当者会議で示された基本的な考え方によっても、個々の利用者が受けた被害の程度の深刻性も考慮要素とされており、被害者との示談により被害回復が図られた事実は、処分内容の決定の考慮要素となりうる。

- (3) しかし、一方で、行政処分である指定の効力停止は、刑事罰とは異なり、行政上の義務履行の確保などを目的とすると考えられることからすれば、判断にあたり義務違反行為の悪質性や組織性などに重きが置かれ、被害者の被害状況や被害感情といった事情が他の要素との関係で相対的に斟酌の程度が小さくなることは不合理とはいえない。
- (4) よって、本件処分の内容決定にあたり、処分庁が被害者との示談、被害者の宥恕という事情を、処分の軽減事由として十分に斟酌していないとしても、本件処分が合理的裁量の範囲を逸脱したものであるとまではいえない。

8 ●●●が事後の対応を怠っていないとの主張

- (1) ●●●は、本事案発覚後、関係機関に逐次報告しており、本事案の検証や再発防止策の策定などの対応・対策を行ってきたと主張しているが、これは、かかる真摯な対応が本件処分決定にあたり十分に考慮されていないとの指摘であろう。
- (2) この点、事後的な関係機関への報告や再発防止策の策定などは、本事案に対する反省の姿勢を示すものともいえる。
- しかし、本事案発覚前の●●●のずさんな会計監査体制のまま事業の継続を認めることは到底できないものであることからすれば、再発防止などの事後的対応は、事業を継続するためには当然にとらなければならない措置であるともいえる。
- (3) その意味で、●●●による事後対応に関する事実関係は、本件処分の内容決定に大きく影響するものではなく、本件処分が合理的裁量の範囲を逸脱しているとはいえない。

9 現在の利用者への影響

- (1) ●●●は、指定の全部効力停止が開始されれば、それによる実質的不利益を受けるのは現在の利用者であり、利用者が障害福祉サービスを受けられなければ障害者総合支援法の趣旨に悖る結果となり、本件処分は過度に重いだけでなく、不相当であると主張する。
- (2) しかし、障害者総合支援法において、処分として指定の取消し、指定の全部または一部の効力停止が規定されており、事業者が法令義務違反があった場合に、処分により現利用者へのサービス提供に影響がでることがありうることを、同法は予定しているというべきである。同法は、同法に定められた指定障害福祉サービスの事業の基準を遵守している事業者であってはじめて、指定障害福祉サービス事業に関与すべきという考えがあると思われる。

- (3) そして、処分庁は、本件処分決定にあたり、三サービスにつき、指定の全部効力停止となった場合に、現利用者が代替サービス受けられる体制が整っているか、担当部署に複数回にわたり意見聴取しており、その結果、重度訪問介護については代替サービスを受けるための体制が不十分であるとして、一部効力停止に軽減するなどして、現利用者が受けるであろう不利益を最小限にするよう配慮していることが認められる。
- (4) 以上からすれば、本件処分により指定の全部効力停止の結果、現利用者が●●●によるサービスの継続利用ができなくなったとしても代替サービスにより実質的不利益を解消することができるものであり、本件処分が不当であるとの●●●の主張は認められない。

10 本件処分の軽重について

- (1) 本件対象事案において、X氏は、約10年もの長期間にわたりA氏の金銭を着服し、現在は被害回復されているとしても多大な損害を与えたものである。

そして、●●●は、A氏の金銭管理をX氏に事実上一任し、X氏の金銭管理について監査・監督できるような仕組みの構築を怠っていた。

利用者の金銭管理について、●●●として確認する体制がなかったことが、本事案の発生及び発覚遅延の最も大きな要因であったことは、●●●自身も認めるところであり、本件対象事案に対する●●●の責任は極めて重いといわざるを得ない。

- (2) これに対し、●●●は、上記のとおり本件処分が不合理で、不相当であると指摘するものであるが、これまで検討してきたとおり、●●●の主張を踏まえても、居宅介護及び同行援護に関して指定の全部効力停止とした本件処分が、合理的裁量の範囲を逸脱したものとまではいえない。

第5 箕面市行政不服審査会における調査審議の経過

- 1 当審査会は、令和3年9月3日付け諮問書及び審理員意見書等の写しの提出を同月6日に受け、その内容を検討した。
- 2 当審査会は、同月6日付けで、審査請求人及び審査庁に対して、行政不服審査法第81条第3項で準用する同法第76条の規定に基づき、主張書面又は資料の提出ができる旨とその期限を通知したが、当該期限までにいずれからも提出はなかった。

また、同法第81条第3項で準用する同法第75条の規定に基づく口頭意見陳述の申立てもなかった。

3 同年9月24日、当審査会は、上記2を踏まえて、諮問内容を審議した。

第6 箕面市行政不服審査会の判断の理由

当審査会において調査審議したが、まず、●●●が主張する審査基準が不明確であり、また、非公開とされたとする点については、厚生労働省による全国介護保険指導監督担当者会議で示された6項目の検証などによる本件処分基準が不明確であるとまではいえず、また、行政手続法第12条第1項が処分基準を公にすることにより脱法的行為が助長される場合などを想定して、処分基準を公にすることにつき努力義務を設定したにとどまると解されているところ（さいたま地判平25・7・10）、本件処分基準を詳細に開示すれば、今後事業者に監査を逃れる術を与えることになりかねず、また、監査による違反行為に対する抑止力の低下も予想されるため、本件処分において本件処分基準の一部が非開示とされたことが同法第12条第1項に反したともいえない。また、本件対象事案は、一般会計担当、財務担当をした後平成28年(2016年)4月からは事務局長を務めていたという●●●の幹部というべき立場の者が約10年間にわたって利用者の金銭を着服していたという事案であるところ、その着服の期間・態様・被害額、その他証拠に現れた事情に照らすと、●●●が主張する被害者の宥恕や事後の対応などを踏まえても、本件処分が合理的裁量の範囲を逸脱した違法又は不当な処分であることは認められず、審理員意見書の検討及び判断は相当である。

よって、「第1 箕面市行政不服審査会の結論」のとおり答申する。

以上

| 争点 | ●●●の主張の概要 | 処分庁の主張の概要 |
|---------------------------|--|---|
| 組織ぐるみの行為と言えるかどうか。 | <p>本事案は、X氏が●●●での立場を利用して●●●に発覚しないように画策し、発覚を遅延させていたもので、●●●が組織ぐるみで行ったものではなく、知りながら放置していたわけでもない。</p> <p>●●●では、本事案の発覚までに長時間が経ち、X氏の隠蔽工作を見抜けなかった責任を認めて重く受け止め、徹底した原因究明を行い、再発防止に取り組んできた。また、A氏に対する使用者責任を果たすため、●●●がA氏に弁償を実施することとし、その示談も成立しており、A氏からの宥恕等もいただいている。したがって「長期間放置」した事実はなく、「責任性を欠く」との指摘も失当である。</p> | <p>●●●は、長年にわたりX氏にA氏の金銭管理を一任しており、●●●として管理監督を怠り、チェック機能及び組織管理体制の不備を改めなかったため、結果的に約10年にわたる経済的虐待を継続させた。またX氏は、当該事件当時管理職員であり、●●●は組織としての責任を負うのは当然である。</p> <p>障害者総合支援法の理念に反し、本事案が発覚するまで長時間放置してきた事業者の責任は極めて重い。</p> <p>本事案発覚後の弁済や再発防止策を講じていることは承知しているが、本事案は、●●●の財務管理に対する認識の甘さが、長期にわたる経済的虐待行為を許すことに繋がった。●●●に対し当然に求められる責務を組織として対応せず、これを怠った責任は極めて重い。</p> |
| 関係機関への報告等が適切になされてきたと言えるか。 | <p>●●●は、本事案の発覚後、事実を隠蔽することなく関係機関に逐次報告を行ってきた。また、●●●内で不適切な状態が常態化していたわけでもない。これまで何回にもわたって利用者及び関係者に対する説明会を実施し、検討チームを発足</p> | <p>本事案発覚後のA氏への対応や再発防止の取り組みについては認めるが、それらは障害者総合支援法に定められた事業運営者として当然遂行すべきことである。一方、本事案の発覚時、●●●は速やかに市に報告すべきところ、法人内での事</p> |

| | | |
|------------------|---|---|
| | <p>して再発防止のに向けた対策・対応を行ってきた。</p> <p>本事案の第一報が●●●からの報告でなく、内部職員からの通報であったことが過大に評価され、それを行政処分の理由にしていることは不当である。</p> <p>●●●は、地域包括ケア室への内部職員からの通報を確認した上で事実確認を急ぎ、関係機関への報告等を行った。</p> | <p>実確認を優先させ、行政への虐待通報を一時的に保留した。</p> <p>このことは、本来は速やかに報告すべきところ内部通報により発覚した事実として述べたまでで、本件処分に当たりこの事実を過大に評価した訳ではない。</p> |
| <p>A氏の宥恕及び示談</p> | <p>A氏との間では●●●は使用者責任に基づき被害弁償することで示談が成立しており、返済も開始している。A氏及びその家族は、●●●に対する処분을望んでおらず、今後もサービス利用継続を望んでいる。</p> <p>A氏の宥恕等について、本件処分基準が明示されていない。宥恕等は、処分の軽重・程度を決めるにあたって最も重要な事実の一つと思われるが、これらの事実を考慮して処分を軽減した形跡が見当たらず、当然考慮されなければならない。</p> <p>口頭意見陳述において、処分庁は、判断基準における「利用者被害」は被害弁償やA氏の宥恕等などの事後の事情は含まれないとの回答であった。しかし、処分を決定するにあたっては、当該被害の回復は重要な事実であり、特に経済的案件にお</p> | <p>本件処分は、本件処分基準に基づき決定している。処分の程度は、故意性、反復継続性、組織性、悪質性及び過去の行政処分等実績や、本事案がA氏の生命、身体、財産に及ぼす影響についての利用者被害の観点から総合的に判断されるものであり、「処分の軽重・程度を決めるにあたって最も重要な事実の一つである」という主張のみをもって、必ず処分の程度が軽減されるものでもない。</p> <p>不正行為事案発覚後に、当該事業者が利用者の尊厳及び適切なサービス提供について、早急に回復し、再発の抑止に努めることは、当然当該事業者において然るべき対応である。●●●の主張する「示談の成立」「被害弁償」「A氏の宥恕」は事実として一定認めるが、処分の程度は、上記のとおり総合的に判断</p> |

| | | |
|-----------------|---|---|
| | <p>いては軽減を考慮されるべきで、それを考慮せずになされた本件処分は不当である。</p> | <p>されるものである。</p> |
| <p>類似事案との比較</p> | <p>△△△△の職員使い込み事件の際は事業停止処分ではなく、◇◇◇◇の経済的虐待の際も処分はなかった。これら類似事案と比較すると本件処分の内容は過度に重い。</p> <p>類似事案の有無及び参考事例を示し、その上で、本件処分の程度が相当であることについて具体的に示してほしい。</p> | <p>△△△△の事案は処分庁の権限外であり、◇◇◇◇の事案をもって単純に本件処分を軽減できない。</p> <p>行政処分の決定は処分基準をもとに行うことが基本であり、参考事案や他府県の事例を挙げる必要性や義務はない。</p> <p>(処分庁弁明書に添付された参考資料⑦において、神奈川県による指定取消しと相模原市による指定取消し、指定の一部・全部効力停止の事例あり。)</p> |
| <p>処分の範囲</p> | <p>被害のない居宅介護・同行援護についても処分対象とすること及び違反行為のない居宅介護・同行援護について、本事案が発生した重度訪問介護よりも格段に重い全部効力停止処分とすることは、あまりに粗雑かつ重い判断で矛盾しており不相当・不当である。</p> <p>一方的に重度訪問介護を優遇し、移動支援・同行援護、居宅介護サービスを軽視する合理的エビデンスが示されていないのは、差別と言わざるを得ず、障害者総合支援法の理念からみても不合理である。</p> | <p>三サービスの指定に当たり、本事案発生当時、X氏はこれらの各サービス提供責任者として届出されており、X氏の管下にある一体的に事業運営しているサービス事業所を行政処分の対象としたもので、不当ではない。</p> <p>本件処分基準に基づき三サービスとも全部効力停止とするところ、利用者保護の観点から重度訪問介護サービスに係る処分の程度を軽減したもので、結果として差異が生じることは何ら違法ではない。</p> |
| <p>利用者への影響</p> | <p>全部効力停止が開始されれば、現在の利用者の生活を脅かし、</p> | <p>本件処分が執行された場合の市内及び近隣市の障害福祉サ</p> |

| | |
|--|---|
| <p>「処分」は●●●にではなく、実質的に利用者に対するものになる。●●●が行う障害福祉サービスの提供が継続できなければ、障害者総合支援法の趣旨に悖る結果になる。本件処分の理由（根拠事実）は、●●●のサービス提供体制の不備等（人員不足や不正請求等）ではないので、現在の利用者に対する影響は生じさせるべきではない。現在の利用者の生活が脅かされ実質的に現在の利用者が被害を受ける結果となる本件処分は、本件処分の理由に対する●●●に対する制裁処分として過度に重いだけでなく不相当である。</p> <p>代替サービスの調整が可能かどうか、●●●からのサービス提供を継続するか否かの判断は、障害当事者の利用者が選択すべきで、居宅介護と同行援護を全部効力停止とする本件処分は障害者のサービス選択権を剥奪するものである。</p> <p>行政処分を行うにあたり個別具体的事情は十分に考慮されるべきであるにもかかわらず、本事案に係る個別事情を十分に考慮せず、また障害当事者の選択権を剥奪するような過酷な処分を課すことは、却って逆効果、障害者総合支援法の基本理念を失するのではないか。</p> | <p>サービス事業所での新規受入れ体制については、居宅介護及び同行援護では受入れ可能な事業所が複数確認でき、現利用者に対する代替サービスの調整は可能と判断した。</p> <p>一方、重度訪問介護では現利用者へのサービス提供を維持するため、「一部効力停止」処分に処分程度を軽減している。</p> <p>本件処分による利用者への影響については、本市障害福祉サービスに関する担当室により状況確認を実施して十分検討し考慮しており、個々のサービス利用者への聞き取りまでは必要なく、代替サービスにより解消されうると判断している。</p> <p>本来は、●●●側が責任をもってサービス利用継続について検討・確保し、本件処分に伴う影響が利用者には及ばないよう配慮すべきである。</p> <p>指定障害福祉サービス事業所の選択においては、障害者総合支援法の基準を遵守した事業所から選択することが利用者等の権利保護につながる。</p> <p>現在の利用者がサービス利用を継続できない原因を作り出したのは●●●が所管する事業所であり、●●●の利用者を巻き込むべきではないという●●●の主張は、自らの行為を省みず、利用継続できなくなっ</p> |
|--|---|

| | | |
|-----------|---|---|
| | | た責任を単に処分庁に転嫁している無責任な主張である。 |
| 本件処分基準の開示 | <p>指定の全部効力停止処分のような過酷な処分が、本件処分基準や前例などの基準が何ら示されないままになされ、さらに本件処分が今後同種の案件における前例になるのは承服できない。</p> <p>本件処分基準こそが事業に差違を設けた根拠となるものであるにもかかわらず「非開示」とされていることは納得がいかない。行政手続法上、処分基準の設定と公表は、行政庁の責務である。</p> <p>処分庁が理由とした「監査執行の支障」は、具体的な説明がなく、本件処分基準を明確にしない理由にはならない。</p> | <p>本件処分は、本件処分基準に基づき、本事案の個別事情を反映させるため、利用者被害・公益侵害、故意性、反復継続性、組織性、悪質性、過去5年の行政処分等実績の6項目の観点から検証し、加重・軽減の要素を加味して総合的に判断した。</p> <p>本件処分基準の非開示理由は、箕面市情報公開条例第7条第5号に該当し、本件処分基準を公にすることにより、今後の指定権者による監査執行に支障を及ぼす可能性があるためである。なお、大阪府も同様の理由で非開示である。</p> |