

第4章 行政処分・罰則について

(1) 有料老人ホームの行政処分

老人福祉法に規定する行政処分には、改善命令と事業停止命令がある。

このうち改善命令は、何らかの方法で指導監督が行われ、再三の指導に関わらず事業者が改善がみられない場合に行われる行政処分である。また、改善命令を行っても是正されず、そのことが入居者の安心や安全を脅かすものであるとき、地方自治体は事業停止命令を行うことができる。

事業停止命令を行った場合、事業者は生活支援、食事、介護等何らかのサービス提供を行うことが禁止される。このため、入居者の生活が結果的に立ちいかなくなる事になりうるため、法令上で地方自治体は入居者の住み替え先を紹介するなど努めなければならない。

全国の自治体において令和3～4年度に行われた事業停止（制限）命令は1件しかなく、また改善命令の多くは、入居者への虐待事件に伴うものである。

行政処分の権限を有しながらこれまでに処分の実績が少ない理由について調査したところ、多くの自治体からは「判断基準がないから」「告発を伴うため慎重にならざるを得ない」、等の意見が寄せられた。

他方で、令和3～4年度の調査では、「文書指導」を行った件数は158件であり、内容では虐待案件が最も多く、職員の窃盗事件に関するものもあった。

○令和3～4年度に実施した処分等の件数（129団体中、107団体が回答）

	都道府県	政令市	中核市	計
文書指導	65	41	52	158
改善命令	4	0	1	5
事業停止命令	1	0	0	1

※事業停止命令⇒「事業制限命令」

○行政処分を行う上での課題

	件数	割合
課題がある	43	44.3%
課題はない	54	55.7%

「行政処分を行う上での課題」として寄せられた意見には、次のような内容がある。

- 行政処分の実施やその程度を検討するにあたり、厚生労働省から指針等が示されていないため苦慮している。
－現に入居している利用者・従業員の処遇も検討しなくてはならない。例：事業所の営業停止の場合、入居者の一時入院や施設入所等の対処を行う必要があるため。
- 虐待に際して指導を行った際、市町村の求めに応じて処分を行うかの判断が課題となっている。（都道府県の指導には応じるが市町村と施設の関係が悪く、応じない場合がある。）
- 指導指針に沿った運営がなされていない場合、指導は可能であると思われるが、指針に反するだけでは処分を行う根拠としては弱いと感じている。
- 改善指導、改善命令、事業の制限（停止）命令など行政指導及び行政処分を行う際の具体的な手順及び留意点がない。
- 行政処分は、老人福祉法第29条第15項に基づき行うこととなるが、全国的に見ても事例が少

なく、処分の判断をするのが困難。

●事業所に対し指導を行うにあたり、指導指針を根拠としてきたことから、指導指針の枠を超えて行政処分を行う場合の基準が表などで視覚化されていると目安となるのではないかと考えます。

●順守すべき基準ではなく指針のため、行政処分相当と断定する判断根拠を持つことが難しい。老人福祉法や高齢者虐待防止法の規定の範囲内での行政処分に限られる。仮に事業停止等の処分を行った場合、現入居者の代替となる住まいの確保等が必要となり業務停止等の処分は現実的ではないと捉えている。介護保険事業所のように介護報酬を70/100に制限等の対応を住宅型有料老人ホームには行えないため、有料老人ホームに対して適切な行政処分の検討が立たない。

●処分手続き中に廃止届を出された場合、介護保険サービスと異なり、立入検査（処分）に係る「聴聞決定予定通知」等の仕組みがないため、処分逃れのための廃止届の提出が公然と行われる危険性がある。それだけならともかく、廃止の届出をした上で、未届ホームとして事業継続された場合、以後の行政による接触を拒否される危険性があるだけでなく、有老該当性の判断のための調査を要することになるのではないかと、疑義がある。

●ホーム廃止後に事業継続した場合、従前の問題行為・不適切ケアを処分理由にできるのか不明瞭。そのほか、仮に処分を受けた事業者が廃止届を提出して、命令内容を無視して未届ホームとして運営を継続した場合、老人福祉法第38条及び第39条の罰則規定は及ぶのか、疑義がある。

地方自治体が事業者に行行政処分を行う場合の根拠法は老人福祉法であり、手続きは行政手続法に基づくものである。有料老人ホームの処分について自治体の意見には「設置運営指導指針」の処分根拠としての「脆弱性」が指摘されるが、他方で行政手続法では行政処分における「処分基準」の作成が求められるものである。

○行政手続法（抄）

第三章 不利益処分

第一節 通則

（処分の基準）

第十二条 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。

2 行政庁は、処分基準を定めるに当たっては、不利益処分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。

（不利益処分をしようとする場合の手続）

第十三条 行政庁は、不利益処分をしようとする場合には、次の各号の区分に従い、この章の定めるところにより、当該不利益処分の名あて人となるべき者について、当該各号に定める意見陳述のための手続を執らなければならない。

一 次のいずれかに該当するとき 聴聞

イ 許認可等を取り消す不利益処分をしようとするとき。

ロ イに規定するもののほか、名あて人の資格又は地位を直接にはく奪する不利益処分をしようとするとき。

ハ 名あて人が法人である場合におけるその役員の解任を命ずる不利益処分、名あて人の業務に従事する者の解任を命ずる不利益処分又は名あて人の会員である者の除名を命ずる不利益処分をしようとするとき。

ニ イからハまでに掲げる場合以外の場合であって行政庁が相当と認めるとき。

二 前号イから二までのいずれにも該当しないとき 弁明の機会の付与

2 次の各号のいずれかに該当するときは、前項の規定は、適用しない。

一 公益上、緊急に不利益処分をする必要があるため、前項に規定する意見陳述のための手続を執ることができないとき。

二 法令上必要とされる資格がなかったこと又は失われるに至ったことが判明した場合に必ずすることとされている不利益処分であって、その資格の不存在又は喪失の事実が裁判所の判決書又は決定書、一定の職に就いたことを証する当該任命権者の書類その他の客観的な資料により直接証明されたものをしようとするとき。

三 施設若しくは設備の設置、維持若しくは管理又は物の製造、販売その他の取扱いについて遵守すべき事項が法令において技術的な基準をもって明確にされている場合において、専ら当該基準が充足されていないことを理由として当該基準に従うべきことを命ずる不利益処分であってその不充足の事実が計測、実験その他客観的な認定方法によって確認されたものをしようとするとき。

四 納付すべき金銭の額を確定し、一定の額の金銭の納付を命じ、又は金銭の給付決定の取消しその他の金銭の給付を制限する不利益処分をしようとするとき。

五 当該不利益処分の性質上、それによって課される義務の内容が著しく軽微なものであるため名あて人となるべき者の意見をあらかじめ聴くことを要しないものとして政令で定める処分をしようとするとき。

(不利益処分の理由の提示)

第十四条 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫った必要がある場合は、この限りでない。

2 行政庁は、前項ただし書の場合においては、当該名あて人の所在が判明しなくなったときその他処分後において理由を示すことが困難な事情があるときを除き、処分後相当の期間内に、同項の理由を示さなければならない。

3 不利益処分を書面でするときは、前二項の理由は、書面により示さなければならない。

ただし、行政処分の手続きや内容によっては当該処分が取り消される場合がある。過去の判例を参考までに示すが、処分に当たっては弁護士等の助言も得ながら慎重に対応する必要がある。

◆資料 50 「行政訴訟事例」

事例 1.

■【事件名】老人福祉法に基づく改善措置命令処分等取消請求事件

出典：『D1-Law.com 判例体系』（第一法規）を一部

改変

本件は、高齢者介護施設を運営する原告が、島根県知事が平成25年7月18日付けでした老人福祉法29条11項（処分当時のもの。以下同様。）に基づく改善措置命令（以下「本件処分1」という。）、及び、被告が同日付けでした介護保険法78条の10第6号に基づく新規利用者の受入れ停止及び介護報酬請求額制限の処分（以下「本件処分2」といい、本件処分1と合わせて「本件各処分」という。）は、事実誤認及び瑕疵ある手続に基づく違法なものであるとして、被告県に対して、本件処分1の取消しを求めるとともに、被告に対して、国家賠償法1条1項に基づき、本件処分2によって生じた前記第1の2記載の損害賠償金（附帯請求はその請求をした準備書面の送達の日を起算日とする民法所定の年5分の割合による遅延損害金）の支払を求める事案である。

【主文】

1 原告の請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

事実及び理由

原告は、本件各処分の取消しを求め、平成25年7月24日、本件訴えを提起した。その後、原告は、本件処分2に係る6か月の期間が経過したことから、本件処分2の取消しを求める訴えを前記第1の2摘示の損害賠償請求の訴えに変更した。

2 主たる争点

- (1) 本件各処分の原因となった事実の有無
- (2) 本件各処分の手続が適法であったか
- (3) 原告に生じた損害額（被告組合に対して）

3 主たる争点に関する当事者の主張

（被告らの主張）

以下のとおり、本件通報を機に実施された本件監査の結果から、理由〈1〉～〈8〉の事実があったことは明らかである。

ア 理由〈1〉（4点柵ベッドでの身体的拘束）について

介護記録上、ベッドを4点柵にして様子見をした旨の記載が複数あること、本件施設の介護次長であるa i（以下「a i」という。）やその他本件施設関係者が、利用者への説明や同意なく4点柵ベッドを使用していた旨認めたと、本件施設で使用されているベッド（以下「本件ベッド」という。）を4点柵にすると、利用者の出入りが困難になることなどがある。

イ 理由〈2〉（Sによる暴言や侮辱等）について

介護記録上、よれた掛け布団を直すよう求めた利用者に対し、文句があるなら掛け布団を取り上げるとした、利用者が死ぬと述べた時は、そう簡単には死なないと対応するようにとの指示があったなどの記載が複数あること、本件施設の職員（10名）や利用者聞き取りをした結果、Sが、「税金泥棒」、「首つりがいいか」と述べたり、排泄に失敗した利用者、他者がいる前で「この人おしっこを漏らした」と述べたりするなど、暴言を吐き、侮辱する言動を繰り返しているとの回答が複数得られたこと、介護相談員が、Sの暴言等を確認したことなどがある。

ウ 理由〈3〉（犬による嫌がらせ）について

介護相談員の記録や、本件施設の職員からの聞き取りによれば、Sが、犬が嫌いな利用者に対し、飼っている犬や、犬のぬいぐるみを顔や首に付けたりするなどしていると確認できたことなどがある。

エ 理由〈4〉（不適切な温度管理）について

介護記録上、利用者から寒いとの申出が複数あり、布団を出すなら毛布はしまおうとか、服を重ね着するなら毛布はしまおうといったやり取りがされている記載があること、介護相談員が、寒いという利用者の声を確認したこと、聞き取りをした本件施設の職員（10名）のうち9名がエアコンや毛布の使用に制限があり、温度管理に問題がある旨回答したことなどがある。

オ 理由〈5〉（不適切な食事制限）について

介護記録上、利用者から空腹を訴える申出があったことが複数記載されていること、本件施設の職員（10名）のうち8名が食事は少ないと感じている旨回答したこと、本件施設に入所したところ、2年間で58kgあった体重が37kgにまで大幅に減少した利用者がいたことなどがある。

カ 理由〈6〉（医療機関への受診をさせないこと）について

介護記録や本件施設の職員への聞き取りによれば、職員が、利用者の体調悪化を心配してSへ連絡しても、受診の指示がされず、その後、容体の悪化を招いた例があったことが確認され、また、本件施設の利用者

が、痛みを訴えてもすぐに病院へ連れて行ってもらえない旨述べていたことなどがある。

キ 理由〈7〉（介護の放棄）について（被告組合関係）

介護記録やa iからの聞き取りによれば、職員会議の結果、夜間、午前3時までにはトイレの誘導をしないとされていたことが確認され、また、職員が、自力でトイレに行った利用者がトイレ前で転倒しているのを確認しながら、これを放置していたことが確認できたことなどがある。

ク 理由〈8〉（傾眠状態での食事介助）について（被告組合関係）

介護記録や本件施設の職員からの聞き取りによれば、複数の利用者に対し、本人の意思に反して食事を強要し、傾眠状態でも食事をさせていたことが確認できたことなどがある。

（原告の主張）

理由〈1〉～〈8〉の事実はなかった。被告らは、Sや関係者らから詳細な聴取をせず、本件通報と記録上の断片的な記載等を根拠にその事実を認定したが、以下のとおり、その認定は不当で、誤ったものである。

ア 理由〈1〉（4点柵ベッドでの身体的拘束）について

本件ベッドの柵は、その一部が開閉式で、柵間に隙間があるから、利用者は本件ベッドから下りることができた。本件施設の職員らは、転落防止や布団の脱落防止のため、本件ベッドに柵を設置していたにすぎない。

イ 理由〈2〉（Sによる暴言や侮辱等）について

被告らが認定の根拠として掲げる事情は、そのような言動がなかったか、仮にあったとしても、職員間での発言や、利用者が述べた発言をSの発言としたものや、利用者とのやり取りについて、前後の状況を捨象して、一方的な見方で断片的に取り上げたものである。

ウ 理由〈3〉（犬による嫌がらせ）について

Sは、2頭の犬を飼っているが、本件施設に連れて行ったことは2、3度しかなく、犬のぬいぐるみを含め、利用者に意図的に近づけたことはない。

エ 理由〈4〉（不適切な温度管理）について

本件施設では、ホールについて28度、居室について27度弱になるようエアコンの設定をし、適切な空調管理をしていた。また、冬場の毛布や、寒い場合の羽毛布団は、利用者各自が用意してもらうことにしていた。Sと職員らとの間で方針の相違があったという事情もあるところ、単に利用者から寒いという申出があっただけで本件施設の温度管理が不適切であったということはできない。

オ 理由〈5〉（不適切な食事制限）について

本件施設では、調理員が献立や利用者に応じた食事量を決めている。また、体重増減の理由は個人によって様々である。被告らは、体重が大幅に減少した利用者があるとするが、その利用者は、糖尿病や認知症に罹患し、医師から食事制限の指導がされていたのであり、現に主治医は、その利用者の体重減少について、傷病や栄養吸収機能の低下によるものと判断している。

カ 理由〈6〉（医療機関への受診をさせないこと）について

本件施設では、原告の職員や常駐している看護師が、医師と連携を取りながら必要な措置を講じていた。被告らが指摘する容体が悪化した利用者については、前日に医師の診察を受け、容体悪化当日も看護師が経過を見ていた経緯があるし、被告らが指摘する痛みを訴えていた利用者については、利用者本人が当初痛みはないと述べたので、経過を観察していたにすぎない経緯があり、異変に気付いた後は即座に受診させている。いずれの利用者についても原告が受診をさせず放置していたような事情はない。

キ 理由〈7〉（介護の放棄）について

被告組合が指摘する排泄介助の制限は、当該利用者が、午後9時から午前3時にかけて行動が緩慢となり、転倒の危険があったことや、不眠傾向のあった当該利用者に安眠してもらうためであった。また、被告組合が

指摘する転倒の放置は、当該利用者が、介護拒否をする人物であり、介護をしようとする混乱が生じる場合があったので、様子を見届けていたにすぎない。

ク 理由〈8〉(傾眠状態での食事介助)について

食欲が減退した高齢者が食事介助を拒んだとしても、食事と水分の摂取は生命維持に必須であるし、原告において、傾眠状態の利用者を起こすことなく食事をさせていたことはない。

(2) 本件各処分の手続が適法であったか

(原告の主張)

本件各処分は、必要かつ十分な調査がないままされたものであり、上記(1)のとおり処分の理由を欠く上、以下のとおり、その手続も違法なものであった。それ故、本件処分1は取り消されなければならないし、本件処分2に係る被告の担当職員には、十分な調査をして合理的な判断をし、適法な手続により本件処分2をしなければならない注意義務を怠った過失がある。

ア 本件聴聞等手続は、本件通知書の送付からわずか10日後に、行政手続法に定める相当な期間を経ることなく開催された。

本件通知書に記載された不利益処分の原因となる事実の記載は、具体的な事実の特定を欠いた抽象的なものであった。閲覧ができた資料は、一部黒塗りがされていた。その結果、原告は、本件聴聞等手続において実効的な反論をすることができなかった。かかる手続は、聴聞ないし弁明の手続について定める行政手続法13条、15条及び30条の規定等に反し、違法である。

イ 本件各処分が示した理由は、具体的な事実関係の特定を欠いた抽象的なものであり、本件処分1の理由は、同処分に先立つ弁明通知書で示された事実の記載と同様であったし、本件処分2の理由は、前記第2の1(5)イ(イ)摘示のとおり、同処分に先立つ聴聞通知書に記載された内容よりさらに抽象的なものであった。このような理由付記は、不利益処分をする場合にその理由を示さなければならないと定める行政手続法14条に反し、違法である。

(被告らの主張)

ア 本件聴聞等手続は、原告が本件通知書の送付を受けた11日後に開催されているところ、原告は、本件通知書を踏まえて同手続に詳細な弁明書を提出し、詳細な陳述をしている。

本件は、高齢者への虐待が認められた事案であり、行政庁として、早急に手続をし、原告に改善を求める公益上の必要性があった。したがって、本件聴聞等手続につき、相当な期間がなく、原告において実効的な反論ができなかったといえるような違法はない。

イ 本件処分1において示された理由は、必要にして十分なものである。確かに、本件処分2については抽象的な記載しかされていないが、これは本件が高齢者への虐待が認められた事案であり、具体的な記載をすると、通報者等が判明し、かえって虐待が助長されるおそれがあったためである。原告は、実地指導、本件監査、本件聴聞等手続等を通じて、処分の理由を理解していた。また、本件処分2に先立ち、被告組合は、処分基準を策定し、公表もしていた。したがって、本件各処分につき、理由付記がなかったといえるような違法はない。

第3 当裁判所の判断

1 本件各処分の原因となった事実の有無について

(1) 理由〈1〉(4点柵ベッドでの身体的拘束)について

ア 各摘示の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(ア) 本件施設では、少なくとも平成23年12月25日、落ち着きを欠き、外へ買い物に行くと述べたり、ベッド上で挑発的な言動をしたりする利用者Aに対し、ベッド横に2つの柵を付けて、様子を見る措置が講じ

られた。担当者は、介護記録に、「4点柵に再びして」様子を見る旨記載した。当時、利用者Aは、歩行が困難で、車椅子を使用していた。(乙口17)

(イ) 本件施設では、少なくとも平成24年4月20日、同月23日、同月29日、同年5月17日及び同年11月14日、利用者Bに対し、不穏状態にあって抵抗した、ここで寝ないと述べた、帰宅願望を訴えて起き上がったり立ち上がったしたりした、怒っていた、帰らなければいけないと述べた上で意味不明な発言を繰り返したといったことを契機に、上記(ア)と同様の措置が講じられた。これらの都度、当時の各担当者は、介護記録に、「4点柵」として様子見とする旨記載したが、いつ、「4点柵」の状態を止めたかについての記載はない。当時、利用者Bは、運動器不安定症が進行していた。(乙イ22、23)

(ウ) 本件ベッドは、介護用のベッドであり、可動式の柵を取り付けることができる構造になっている。本件ベッドの長辺の一方を壁に寄せている場合に居室内側になるもう一方の長辺には、頭部側に開閉式のバー(開かないようロックすることができる。)を備えた柵があるところ、さらに足部側にも柵を取り付けることができる。a i 担当者は、これを取り付けた状態をもって、「4点柵」と称していた。このような「4点柵」の状態にした場合、足部側に取り付ける柵の長さ如何によって柵間の隙間の長さは変わるが、ベッドからの昇降はしづらくなる。現に、利用者Bは、「4点柵」の状態にされると、柵の間から足を出したり、柵の上に足を乗せたりしていた。(甲15、17、乙イ22、35、乙口29、証人a i)

イ Y地区広域行政組合指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準を定める条例(乙イ38)は、指定小規模多機能型居宅介護事業者は、介護の提供に当たり、身体的拘束その他利用者の行動を制限する行為を行ってはならないこと、及び、身体的拘束等を行う場合には、その態様及び時間、その際の利用者の心身の状況並びに緊急やむを得ない理由を記録しなければならない旨定め(同92条5号及び6号)、島根県有料老人ホーム設置運営指導指針(乙イ39)は、介護サービスの提供に当たっては、入居者の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除き、身体拘束その他入居者の行動を制限する行為を行ってはならないこと、及び、緊急やむを得ず身体拘束等を行う場合には、その態様及び時間、その際の入居者の心身の状況、緊急やむを得なかった理由を記録しなければならない旨定めている(同(4)エ)。

上記アの認定事実からすれば、本件施設では、担当者らが、利用者が担当者らに従わないなど、介護に支障がある時に、利用者の行動を制限する目的でベッドに柵を取り付け、その行動を制限していたこと、各担当者がこのような措置を「4点柵」と称し、介護記録に記載していたこと、及び、「4点柵」とした場合に、その後どのように観察し、いつまで継続するかについて明確な取決めがなかったことが認められるところ、被告らが、このような本件施設の状況を踏まえ、原告が「緊急やむを得ない場合の要件の検討を組織的に行わずに、利用者の行動を制約する意図で身体的拘束を行った」と認定したことは、合理的で、正当な判断であったと認められる。

ウ 以上の認定説示に反する原告の主張等は、以下のとおり、いずれも採用することができない。

2 結語

以上の次第であって、原告の各請求は、理由がないからこれをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

事例2.

■【事件名】指定取消処分取消請求控訴事件

三重県知事が行った指定通所リハビリテーション事業者の指定取消処分につき、聴聞手続において不正請求とされた各事実の存否が争われているのであるから、その処分理由は相手方の反論・反証を踏まえた具体的な理由の提示を要するところ、これらが不十分であるとして当該指定処分が取り消された事例。

2. 介護保険法に基づく指定通所リハビリテーション事業の指定を、居宅介護サービス費の不正請求を理由に

知事が取り消した処分において、処分通知書の理由記載は、行政手続法14条1項本文の要求する理由提示としては不十分であるとして、指定を受けていた医療法人による処分の取消請求が認容された事例。

【判示事項】

県知事のした介護保険法に基づく指定通所リハビリテーション事業者の指定を取り消す処分が、処分通知書記載の理由提示が極めて抽象的で、不正請求と認定された請求に係る対象者、期間、サービス提供回数等が特定されていないなどのため、行政手続法14条1項本文の要求する理由提示要件を欠く違法があるとして、取り消された事例

■上記控訴審 名古屋高等裁判所

主文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 処分行政庁が、控訴人に対し、平成22年9月21日付けでした指定通所リハビリテーション事業所Aの指定を取り消す旨の処分を取り消す。
- 3 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要

1 本件は、控訴人が運営するAについて介護保険法に基づく指定通所リハビリテーション事業者の指定（以下「本件指定」という。）を受けていた控訴人が、処分行政庁から居宅介護サービス費の不正請求を理由として本件指定を取り消す旨の処分（以下「本件処分」という。）を受けたことから、本件処分は取消事由該当性を欠き、また取消しの手続に違法があるなどと主張して、本件処分の取消しを求めた事案である。

原審が控訴人の請求を棄却したところ、控訴人がこれを不服として控訴した。

イ 処分の根拠法令の規定内容

本件処分の根拠である旧介護保険法77条1項5号は「居宅介護サービス費の請求に関し不正があったとき」と定めているが、「不正請求」という概念は極めて抽象的であり、要件該当性の判断及び指定取消しという重大な処分を選択するか否かの判断は処分庁の裁量に委ねられている。処分理由は、処分通知書の記載自体から明らかでなければならず、処分庁の裁量権行使の判断が重要な争点となっている場合には、その判断に関する基準や主要な根拠を処分理由に示す必要がある。

しかし、本件取消理由の内容は極めて抽象的であり、単に処分条項を記載した場合と実質的に異ならず、その記載自体から本件処分の基礎となった具体的な事実関係を了知することは不可能である。

ウ 処分基準の存否及び内容並びに公表の有無

被控訴人においては、指定居宅サービス事業者の指定取消処分についての処分基準（甲45）が存在しているが、本件取消理由は上記基準について全く摘示していない。

エ 処分の性質及び内容、処分の原因となる事実関係の内容

本件処分は、控訴人にとって、事業収入を得られなくなることで死活問題であるばかりか、介護サービスの利用者や従業員の雇用にも影響を及ぼす極めて重大な処分である。また、処分庁が問題として指摘している事実の対象期間や対象利用者は区々であるから、最終的に認定された処分理由を構成する具体的事実を識別し、その範囲を特定できない限り、裁量権行使の適否を判断できず、指定取消しという重大な処分に対する不服申立てに支障を来すものというべきである。

しかし、本件取消理由の内容は極めて抽象的であり、その記載自体から具体的な事実関係を識別、特定することは不可能である。

処分庁の恣意を抑制する見地からは理由の記載の程度は相手方の知、不知にかかわらずなく、また、聴聞手続において処分庁が問題としている事実関係が指摘されていたとしても、これにより処分庁が最終的判断と

していかなる事実を取消事由として認めたのかを知り得るものではないため、聴聞手続を経ていることにより理由提示の簡略化が許されるものではない。本件取消理由には、聴聞において問題となった事実関係のうち、どの事実に基づいて処分されたのが全く示されていない。また、本件取消理由は、聴聞前に示された処分原因事実と文言が全く同一であり、カルテをはじめとする通所リハビリテーションの諸記録について、これらを装ったものとは断定できないとしていた聴聞主宰者の見解が参酌されたのかどうか、最終的に不正と判断された請求行為が何であるか、請求金額の合計がどれだけか、聴聞期日後に実施された違法な補充監査の結果が本件処分にどのような影響を与えたかなどについて全く了知できないものであった。

オ 以上によれば、本件通知書における理由提示は、行政手続法14条1項本文に反し、同項本文の目的とする処分庁の恣意の抑制と被処分者の不服申立ての便宜のいずれの要請も満たしておらず、聴聞手続の公正と手続保障を軽んじたものであり、違法である。

○改善命令・事業停止命令の根拠

老人福祉法

○根拠

第二十九条

十五 都道府県知事は、有料老人ホームの設置者が第六項から第十一項までの規定に違反したと認めるとき、入居者の処遇に関し不当な行為をし、又はその運営に関し入居者の利益を害する行為をしたと認めるとき、その他入居者の保護のため必要があると認めるときは、当該設置者に対して、その改善に必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

十六 都道府県知事は、有料老人ホームの設置者がこの法律その他老人の福祉に関する法律で政令で定めるもの若しくはこれに基づく命令又はこれらに基づく処分に違反した場合であつて、入居者の保護のため特に必要があると認めるときは、当該設置者に対して、その事業の制限又は停止を命ずることができる。

○罰則

第三十八条 第二十条の七の二第二項の規定又は第二十九条第十六項の規定による命令に違反した場合には、当該違反行為をした者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

第三十九条 第十八条の二第一項又は第二十九条第十五項の規定による命令に違反した場合には、当該違反行為をした者は、六月以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

第四十条 次の各号のいずれかに該当する場合には、当該違反行為をした者は、三十万円以下の罰金に処する。

一 第二十九条第一項から第三項までの規定による届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき。

二 第二十九条第十三項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避したとき。

三 第三十一条第二項の規定に違反して、その名称中に有料老人ホーム協会会員という文字を用いたとき。

四 第三十一条の五第一項の規定による報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告若しくは虚偽の資料の提出をし、又は同項の規定による質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避したとき。

第四十一条 法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関し、第三十八条（第二十九条第十六項に係る部分に限る。）又は前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

第四十二条 次の各号のいずれかに該当する者は、五十万円以下の過料に処する。

- 一 第三十条第三項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- 二 第三十条第四項の規定に違反して、同項の会員の名簿を公衆の縦覧に供しない者
- 三 第三十一条の三第二項の命令に違反した者

第四十三条 次の各号のいずれかに該当する者は、十万円以下の過料に処する。

- 一 第三十一条第一項の規定に違反して、その名称中に有料老人ホーム協会という文字を用いた者
- 二 第十条の四第一項又は第十一条の規定による措置を受けた老人又はその扶養義務者であつて、正当な理由がなく、第三十六条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をしたもの

(2) 行政処分事例について

以下に、過去の行政処分等の事例を示すので参考にされたい。

【改善命令】

- ◆資料 51 「老人福祉法に基づく有料老人ホーム事業者に対する行政処分について
(旭川市 令和5年4月18日)」

1 趣旨

有料老人ホーム事業者である株式会社〇〇〇〇に対し、老人福祉法（昭和38年法律133号）第29条第15項の規定に基づく行政処分を令和5年4月18日に行いました。

2 対象事業者等

(1) 事業者

法人名：〇〇
代表者名：〇〇
所在地：〇〇

(2) 施設

施設名：〇〇
所在地：〇〇
類型：住宅型

3 処分の内容

老人福祉法第29条第15項に基づき、改善に必要な措置をとるべきことを命ずる。

4 処分の理由となる事実

(1) 身体的虐待を行った。

ア 住宅型有料老人ホーム〇〇（以下「当該施設」という。）の一部の入居者に対し、部屋の外から自転車のワイヤーロックのようなもので、廊下の手すりと居室のドアの取っ手を施錠し、中から自由に出られないような状態にし、身体的虐待（「緊急やむを得ない」場合以外に身体拘束・抑制を行う）を行った。

イ 当該施設の一部の入居者に対し、無理矢理口の中に食べ物を入れるなど、本人の利益にならない強制による行為をし、高齢者を乱暴に扱った。

(2) 特別立入検査に対し、虚偽の答弁を行った。

ア 当該施設の一部の職員は、特別立入検査中に旭川市福祉保険部指導監査課の職員からの質問に対し、次の内容について虚偽の答弁を行った。

(ア) 当該施設の入居者に対し、部屋の外からワイヤーロックで、廊下の手すりとドアの取っ手を施錠し、中

から自由に出られないような状態にしたにもかかわらず、「そのような事実はない」と答弁していること。

(イ) 当該施設の入居者に対し、無理矢理口の中に食べ物を入れたにもかかわらず、「していない」と答弁していること。

◆資料 52 「有料老人ホームに対する業務改善命令（鹿児島県 平成 30 年 12 月 7 日）

老人福祉法第 29 条第 13 項に基づき、下記のとおり業務改善命令を行いました。

記

1 有料老人ホームの設置者の名称及び主たる事務所の所在地

〇〇（〇〇）

2 有料老人ホームの名称及び所在地

〇〇（〇〇）

3 命令の内容

法人が経営する有料老人ホーム〇〇について、老人福祉法に基づき県に届出のあった事項が履行される体制を早急に確保し、入居者の心身の健康の保持及び生活の安定に必要な措置を講ずること。

また、平成 30 年 12 月 14 日（金曜日）までに必要な措置に係る改善計画書を提出すること。

4 命令を行う理由

平成 30 年 11 月 9 日に聞き取り調査を、同 16 日に老人福祉法に基づく立入検査を実施した結果、特に職員の配置や入居者に提供するとした介護に関するサービス内容について、施設の現況と重要事項説明書等の内容とに齟齬を来していることが確認された。

同 22 日に入居者の処遇に万全を期すよう行政指導を行い、同 30 日に改めて施設を訪問し、対応状況を確認したところ、体制に一定の改善は見られたものの、重要事項説明書等の内容に鑑みれば、一層の改善が必要であると判断された。

このことは、老人福祉法第 29 条第 13 項に規定する「その他入居者の保護のため必要があると認めるとき」に該当する。

5 命令年月日

平成 30 年 12 月 7 日（金曜日）

（参考）老人福祉法関係条文抜粋 （略）

【事業停止命令】

◆資料 53 「有料老人ホームに対する事業の制限命令について（神奈川県 令和 3 年 4 月 27 日）」

有料老人ホームに対する事業の制限命令について

有料老人ホーム〇〇に対して実施した老人福祉法に基づく立入検査等の結果、次のとおり当該有料老人ホームに対し事業の制限を命ずることとし、本日、事業者へ通知（指令書を交付）しました。

1 有料老人ホーム名 〇〇

設置者 〇〇

所在地 〇〇

届出日 平成〇年〇月〇日

2 不利益処分（事業の制限）の年月日

令和〇年〇月〇日

3 不利益処分（事業の制限命令）の内容

(1)要支援・要介護者については入居の対象外とすること。現に入居している者のうち、要支援・要介護状態の者については、新たな生活の場を確保したうえで本人や家族に十分に説明し、効力発生日までに退去させること。

(2)自立者については当面は入居を妨げるものではないが、定期的な心身の状況の把握を行うことを条件とし、心身の状態の変化により、要支援・要介護状態に至ると認められる場合には、地域包括支援センターに速やかに介護保険法に基づく認定申請を行うこと。また、その結果、要支援以上に至ると認められる場合は、新たな生活の場を確保したうえで本人や家族に十分に説明し、速やかに退去させること。

4 不利益処分（事業の制限命令）の理由

令和2年2月14日付けで、老人福祉法（以下「法」という）第29条第13項（令和3年4月1日改正前）に基づく改善命令処分を通知し、以降月1回程度、改善完了が確認されるまで報告を求めてきたが、令和3年2月4日早朝、当該施設の入居者が死亡した状態（後日、事件性なしと判明）で発見され、町から情報提供を受けたこと及び同年1月29日に誤嚥による緊急搬送事案（いずれも事故報告未実施）が確認されたことから、令和3年2月19日外に改善命令事項の遵守状況を確認するため立入調査を実施したところ、次の事項が改善できていないことが改めて確認された。

- ・ 誤嚥による緊急搬送事案については、要介護の入居者が、当該施設における適切なサービス提供を受けていないことにより、誤嚥し病院に緊急搬送され、誤嚥性肺炎を発症していた。

適切なサービス提供を受けていないこととは、当該入居者について、1週間前から身体状態の変化を把握しており、必要とする介護サービスの検討を行うことが可能であったにも関わらず検討を行っていなかったこと、また、誤嚥を起こした日のサービス提供（朝の食事サービス）において、本来の勤務者がサービス提供を実施しておらず、夜勤明けの職員が対応していたこと、本来の勤務者及び夜勤明け職員が、当該入居者に必要とされる介護サービスの提供方法等について情報共有ができていなかったことにより、対応を認識しておらず適切なサービス提供が実施できなかったことを指す。

その結果として、当該入居者が適切な介護サービスの提供を受けていれば、誤嚥による緊急搬送事案は回避することができたと考えられる。

- ・ 令和3年3月2日付け「要介護施設従事者等による高齢者虐待の改善について」により、町からすべての入居者を対象として、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく養介護施設従事者等による虐待の認定（放任虐待：高齢者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置その他の高齢者を養護すべき職務上の義務を著しく怠ること）を受けるに至ったこと。

これらのことは、改善命令事項で改善を命じた、法第29条第13項（令和3年4月1日改正前）に規定する「入居者の保護のため必要があると認めるとき」に該当する事項のうち、

- ・ 職員の配置、研修について、入居者の健康の保持及び生活の安定のために必要な職員数が配置されていないこと。

- ・ サービス等について、

- （ア）入居者に食事サービスを適切に提供できる体制を整備していないこと。

- （イ）入居者の健康状態の把握や健康保持のための適切な措置を講じていないこと。

について、未だ改善に至らないことを示している。

確認した事実は、令和2年2月14日に県が改善命令処分を通知した事項のうち、上記の事項が未だ改善されておらず、法第29条第16項に規定する「有料老人ホームの設置者がこの法律その他老人の福祉に関する法律で政令に定めるもの若しくはこれに基づく命令又はこれらに基づく処分に違反した場合であつて、入居者の保護のため特に必要があると認めるとき」に該当する。

5 事業の制限命令処分の効力発生日

令和〇年〇月〇日

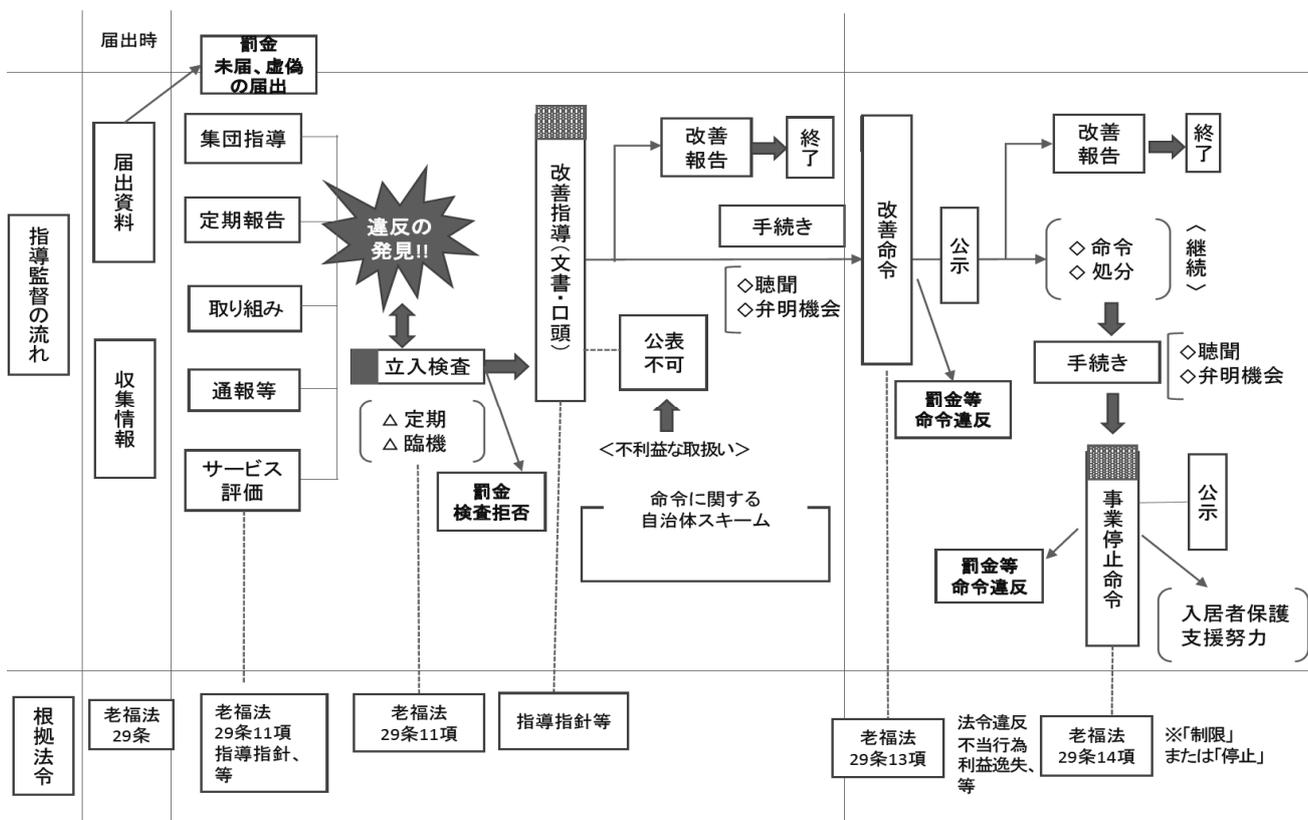
事業の制限命令により、当該施設において入居不可となる既入居の転出に要する期間を設ける必要があるため、命令処分通知日から2か月間の期間を設ける。

<参考>「老人福祉法」(昭和38年法律第133号)(抜粋)

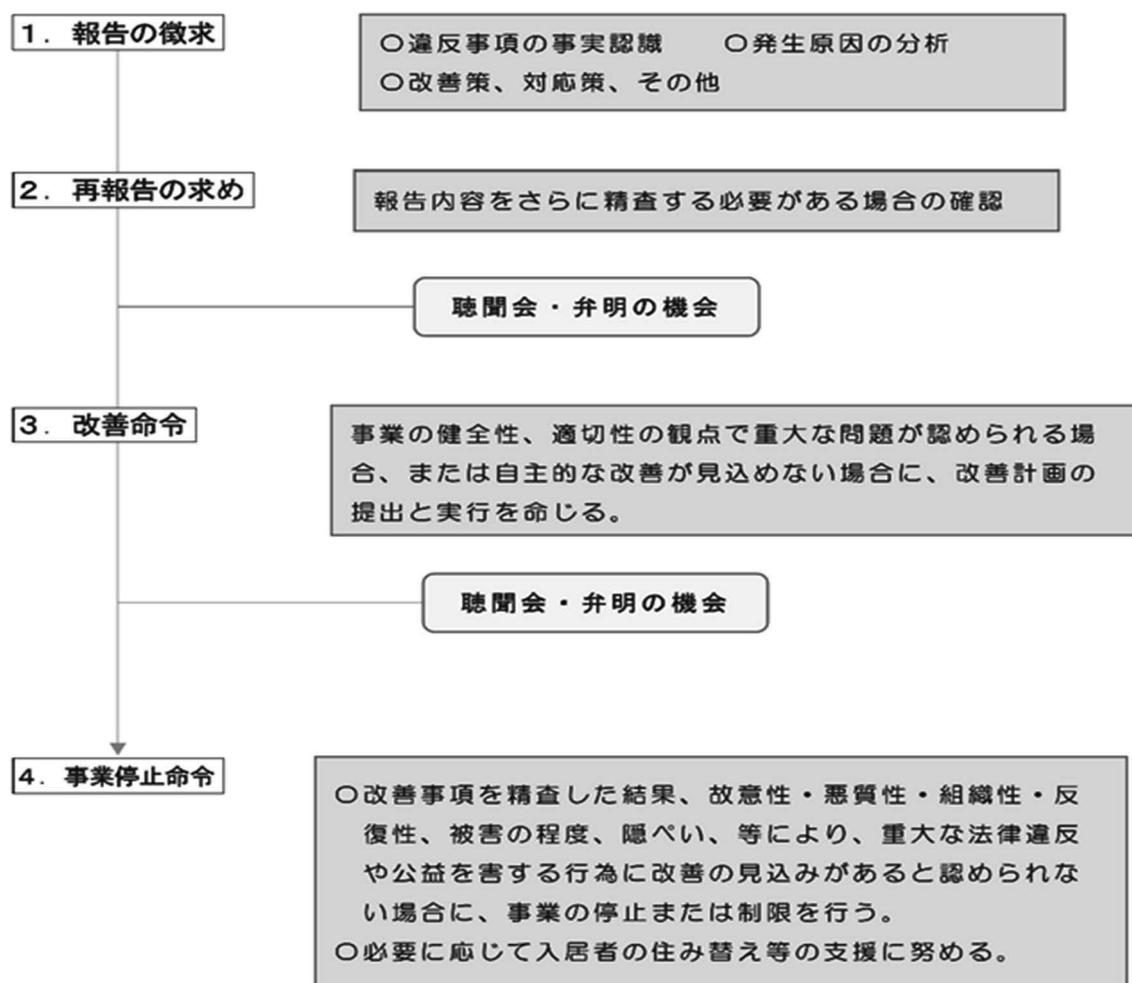
第29条第16項 都道府県知事は有料老人ホームの設置者がこの法律その他老人の福祉に関する法律で政令に定めるもの若しくはこれに基づく命令又はこれらに基づく処分に違反した場合であって、入居者の保護のため特に必要があると認めるときは、当該設置者に対して、その事業の制限又は停止を命ずることができる。

行政処分の実施においては、自治体によって判断基準を持っているところがある。処分までの手続きの流れは一般的に次のようになる。

◆資料 54 「設置届から事業停止命令までの一般的な流れ」



◆資料 55 「改善命令・事業停止命令の考え方（例）」



(3) 行政処分の判断について

介護保険法上の行政処分における判断基準については、平成 29 年度及び令和 4 年度の厚生労働省補助金事業で、調査研究結果が整理されている。ここでは判断基準のみを示すが、詳細は各社の HP を参照されたい。

平成 29 年度；(株)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」平成 30 年 3 月

(<https://www.jri.co.jp/column/opinion/detail/10397/>)

令和 4 年度；(株)浜銀総合研究所「指定介護サービス事業所等に対する「監査マニュアル(仮称)」の策定に関する調査研究事業」令和 5 年 3 月

(<https://www.yokohama-ri.co.jp/html/investigation/jutaku.html>)

◆資料 56 「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・不当行為は反復継続して行われたのか、あるいは1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）

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

出典；(株)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」平成30年3月

(<https://www.jri.co.jp/column/opinion/detail/10397/>)

参考資料2 虐待（人格尊重義務違反）

(3) 人格尊重義務違反

項目	内容	程度
①利用者被害、法益を侵害している様態・程度	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 利用者の生命又は身体の安全に重大な危害を及ぼすもの <p>【軽減の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 利用者の生命又は身体の安全に危害を及ぼさないもの並びに利用者の財産を著しく侵害しないもの 	<p>+1 級（態様）</p> <p>▲1 級（態様）</p>
②故意性	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 故意又は重大な過失に基づく行為 <p>【軽減の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 軽過失に基づく行為で情状をくむべき場合 	<p>+1 月（期間）</p> <p>▲1 月（期間）</p>
③常習性	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不正行為の継続が3月超の場合 <p>【軽減の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不正行為の継続が3月以下の場合 	<p>+1 月（期間）</p> <p>▲1 月（期間）</p>
④組織性	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 役員等が実行又は関与（指示）していたもの ● 役員等が不正行為を認識しながら隠ぺいを行ったもの <p>【軽減の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 役員等が実行又は関与していないもの 	<p>+1 級（態様）</p> <p>+2 月（期間）</p> <p>▲1 級（態様）</p>
⑤悪質性	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 監査時に、虚偽報告、虚偽答弁の事実が認められたもの <p>【軽減の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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もの 	<p>+1 級（態様）</p> <p>▲1 級（態様）</p>
⑥過去5年の行政処分等	<p>【加重の視点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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とき ● 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とき ● 同一の不正行為について、行政指導（勧告含む） 	<p>+1 級（態様）</p> <p>+1 級（態様）</p> <p>+4 月（期間）</p>

出典；(株) 浜銀総合研究所「指定介護サービス事業所等に対する「監査マニュアル（仮称）」の策定に関する調査研究事業」令和5年3月

(<https://www.yokohama-ri.co.jp/html/investigation/jutaku.html>)