

長崎市監査公表第 6 号

令和 6 年 2 月 19 日に提出された住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 5 項の規定に基づき監査を行った結果を同条同項の規定により公表します。

令和 6 年 4 月 19 日

長崎市監査委員	西	本	徳	明
同	三	谷	利	博
同	吉	原		孝
同	山	本	信	幸



# 監査結果の報告

## 住民監査請求

(令和6年2月19日請求)

(令和6年4月17日)

長崎市監査委員

# 目 次

第 1	監査の請求	1
1	請求人	1
2	請求日	1
3	措置請求書	1
4	事実証明書	5
第 2	請求の受理	6
第 3	監査の実施	6
1	監査対象事項	6
2	監査の対象部局	6
3	監査委員の除斥	6
4	証拠の提出及び陳述の機会の付与	6
5	関係職員の陳述及び関係書類の提出	9
第 4	監査の結果	13
1	事実関係の確認	13
2	判断	15
3	結論	21
意見		22
1	監査業務の適切な実施について	22
2	決裁文書の取扱いについて	23
別添	長崎市職員措置請求書	

## 第 1 監査の請求

### 1 請求人

住所省略 氏名省略

### 2 請求日

令和 6 年 2 月 19 日

### 3 措置請求書

#### 1 請求内容（原文）

##### (1) 令和 5 年 12 月議会一般質問で発覚した内容

本件は、令和 2 年 10 月に長崎市福祉総務課が市内の放課後等デイサービス事業所に対して実施した児童福祉法に基づく実地検査（以下「監査」という。）で不正請求額 27,287,524 円、虚偽報告等、虚偽答弁等及び他の事業所が発行した当該事業所職員の勤務経験証明書について事業者が「103 日」を「403 日」に改ざん偽造（有印私文書偽造）し市側に提示した事案についての市の措置に係るものであり、令和 5 年 12 月議会本会議における大石議員の一般質問により発覚したものである。（資料 1-1、1-2、1-3）

この監査の報告書（資料 3）は、令和 3 年 3 月 31 日に起案され、令和 3 年 5 月 18 日に山口福祉部長が決裁しているが、その間 49 日を要している。

監査報告書には、指定の取消し事由となる前記の不正請求、虚偽報告等、虚偽答弁等及び有印私文書偽造の内容が記載されており、令和 3 年 5 月 18 日の時点で、障害福祉課はこの監査事案は行政処分の対象であると認識している。

しかしながら、障害福祉課は、監査報告書の決裁後 8 か月以上（253 日）も行政処分に係る事務を放置し（資料 1-3）、挙句の果てに、令和 4 年 1 月 25 日に起案した文書（資料 4）により令和 4 年 2 月 1 日に行政処分ではなく行政指導である文書勧告とし、不正請求額については過誤調整させることとし、有印私文書偽造については不問とした。

平成 29 年には、不正請求額 23,186,979 円の事案で事業所の指定を取り消し、不正請求額に加算金 9,274,791 円を加え返還命令をしている（資 1-2）。にもかかわらず、今回の事案では、事業所の指定・取消しの担当課である障害福祉課は事業所の行政処分（指定取消し等）及び不正請求額（加算金を含む。）の返還請求を行わないばかりか、新規事業所の開設を令和 3 年 11 月 15 日に受け付け、令和 4 年 2 月 1 日に指定し（資料 1-3）更なる不正請求を助長し、有印私文書偽造という犯罪行為を捜査機関に届け出ることさえも行

わなかったものである。

また、令和5年12月議会の本会議における一般質問で大石議員の「事業者は元長崎市職員である、と聞いている。」との発言に山口福祉部長は否定しなかったことで、当該事業者は元長崎市職員であることが明らかとなった。

以上が明らかとなった内容であるが、より詳細な事実を究明するため、情報公開請求等により判明した事実を以下に記載する。

## (2) 福祉総務課の監査について

令和2年9月28日及び29日に当該事業者が運営する2か所の事業所に対し実地指導を行い、人員体制、虚偽文書の作成疑い及び不正請求について確認を要すると判断し、令和2年10月16日から監査を実施した。(資料2)

監査報告書(資料3)には、前記の不正請求、虚偽答弁等、虚偽報告等及び有印私文書偽造の事実が報告されている。不正請求、虚偽答弁等、虚偽報告等については、児童福祉法第21条の5の24第1項に規定された指定の取消しに該当し、また、有印私文書偽造については、刑法第159条に該当し刑事事案であると認識しながら、捜査機関に届けることもなく放置した。もし捜査機関に届け出て、事業者の逮捕、起訴の後、有罪が確定すれば、児童福祉法第21条の5の24第1項第1号の規定に基づく事業所の指定取消しによって、事案発覚後現在まで続いているであろう不正請求を防ぐことができたはずである。

## (3) 障害福祉課の業務について

長崎市組織規則では、事業所の指定及び取消しは、障害福祉課の所管である。

監査報告書によると、令和3年5月18日に監査報告書が決裁された時点では、障害福祉課はこの事案は行政処分の対象であると認識していたが、その後8か月以上もの間、行政処分も行わないまま放置し、その挙句に、令和4年2月1日決裁「長崎市指定通所支援の事業所等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」(資料4)で行政指導である文書勧告とし、不正請求については、不正請求の事実を事業者の認識の誤り、書類作成の不備とすり替えることで過誤調整することとし、虚偽報告等及び虚偽答弁等については認識の誤りとして不問とし、有印私文書偽造については不問とした。そればかりか、障害福祉課は、令和3年11月15日に事業者の新たな新規事業所の指定申請を受け付け、令和4年2月1日に指定をしている。

平成29年に指定取消しをした事案は、事業者の虚偽答弁及び不正請求額23,186,979円で指定取消しという行政処分となっている。

今回の事案の不正請求額は前例よりも高額であり、虚偽答弁等及び虚偽報

告等のほか有印私文書偽造による文書の提示を行う刑事事件の側面も持ち、悪質極まりないものである。監査報告書には、公益侵害の程度、故意性の有無、反復継続性の有無、組織性・悪質性の有無の面から本事案を検証し、著しく悪質と断定し、障害福祉課も決裁し認識している。

行政処分には、指定取消しだけでなく新規受け入れ停止、指定の全部若しくは一部の効力停止などの種類があり、障害福祉課は、公益侵害の程度、故意性の有無、反復継続性の有無、組織性・悪質性の有無から行政処分の程度決定を行う基準（資料6）を定めており、その基準では指定取消しだけでなく、報酬の減額や指定の一部取り消しが規定され、諸事情による行政処分ができるようになっているが、本事案については何の行政処分も行っていない。

過誤調整とは、事業者自らが当月請求分から返還分を差し引き当月支払い分を請求するという事業者の性善説に基づく方法である。そこには、市と事業者との信頼関係が不可欠であるが、この事案については、市と事業者との間に信頼関係は望むべくもないことは明らかである。それを踏まえたうえで、不正請求額を市へ返還させたというのであれば、市が当月請求分の積算内容を確認把握しなければ返還分を差し引いているということにならない。しかし、開示された文書（資料5-1、資料5-2）は、当該事業者から提出されたと思われる書類を長崎県国民健康保険団体連合会へ過誤調整を依頼し、同連合会が受け取ったことを確認するのみで、当月請求額を障害福祉課が確認したとは認められなかった。

本事案に対する障害福祉課の対応は、元市職員である事業者に対する付度の上に付度を二重、三重に積み重ねたものであり、市への損害は多額にのぼり公益侵害の程度は著しく大きく、平成29年の事案と比較しても当該事業者に対して意図的に便宜を図るような故意性が認められ、一職員ではなく福祉部ぐるみのものであることから、組織性・悪質性も著しいものであるといえる。

#### (4) 住民監査請求の期間制限について

住民監査請求は、地方自治法第242条第2項に当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由がない限り、これを行うことができないとされている。

本件は、福祉部が令和2年10月から令和4年2月の行った放課後等デイサービス事業所に対して実施した児童福祉法に基づく監査事案へのその後の対応に対するものである。請求者は、令和5年12月議会での大石議員の一般質問についての記事を令和5年12月13日付けの長崎新聞の記事を読み知りえたものである。

令和5年12月議会での山口福祉部長の「適切に処理した」との答弁は、この事案に対する福祉部の対応の違法、不当及び怠る事実が明らかになった後

もなお、隠ぺいしようとの意思を示したものである。これは、福祉部が“表に出なければ、ばれなければ何をやってもよい”と考えていたことの表れである。当該監査事案の存在とそれに対する福祉部の対応は、行政が日々処理する膨大な事案の中の一つであり、令和5年12月以前の議会での質問、議案、広報誌等でも明るみに出ることがなく意図的に隠されてきた。その結果、一般市民が相当の注意力をもってしても知りえなかったのである。このことが正当な理由に当たる。つまり、令和5年12月13日付けの新聞報道によって初めて一般市民が知りえる状態となったのであり、地方自治法第242条第2項但し書きが適用され1年の期間制限は適用されない。

(5) 請求事由及び理由

ア 当該事案の監査により判明した不正請求額 27,287,524 円及び児童福祉法第57条の2第2項の規定に基づく加算金については、児童福祉法第21条の5の24第1項の規定に基づき直ちに監査対象事業所の指定を取り消したうえで当該事業者に対して請求すべきものであり、これを違法に怠ったものである。このことは、本来、公務員は全体の奉仕者であり、市民の生命と財産を守るという使命を放棄したものであり、不正請求という詐欺行為を幫助し、長崎市、市民、県民、国民への背任行為にほかならない。よって、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき市長に対し、次の職員に対し返還を求めるように勧告することを求める。

令和4年2月1日決裁の「長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」を決裁した職員のうち下記の職員

福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、担当係員(起案者及び後閲者)、福祉総務課長、福祉総務課長補佐、指導監査係長

イ 平成29年の指定取消しの事例と比較しても、児童福祉法と障害者支援法の違いはあれ、指定取消しに係る条文は全く同一であり(資料1-2)、長崎市は、当該事業所を監査報告後直ちに児童福祉法第21条の5の24第1項の規定により指定の取消しとしなければならなかった。また、有印私文書偽造という事実についても捜査機関への通報を怠った。指定の取消しもせず、捜査機関への通報も怠ったのは、山口福祉部長の本会議での「付度していない」との答弁とは真逆に、事業者が元長崎市職員であることから付度したからであり、付度するために障害福祉課は令和4年2月1日決裁の文書(長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺))(資料4)で有印私文書偽造の事実を不問とし、不正請求については、不正請求の事実を事業者の認識の誤りや書類作成の不備とすり替え、虚偽報告等及び虚偽答弁につい

ては認識の誤りとして不問としたのである。これらのことにより監査報告以後も当該事業所への長崎市からの不当な報酬の支払いが続いている。

よって、監査対象期間以後現在までの当該事業所への報酬については、本来児童福祉法の規定に基づき指定の取消しを直ちに行っていれば発生しなかった不当な市の支出であり、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき、次の職員に賠償を求めるように市長へ勧告することを求める。

令和4年2月1日決裁の「長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」を決裁した職員のうち次の職員

福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、担当係員(起案者及び後閲者)、福祉総務課長、福祉総務課長補佐、指導監査係長

ウ 監査報告の後、当該事業者は令和3年11月15日に新規事業所の開設を申請し、その申請に基づき障害福祉課は令和4年2月1日に新規事業所を指定している。令和4年2月1日は福祉部が当該事業所を無罪放免とした日である。

しかし、監査報告後、直ちに児童福祉法第21条の5の24第1項の規定に基づき当該事業所の指定の取消しをしていけば、児童福祉法第21条の5の15第3項の規定に基づき市は当該事業者の指定をしてはならず事業所開設はできなかつたものであり、新規事業所への報酬の支払いは本来発生しなかつたものである。これは適時適切な事務を怠つた結果の違法な事務による違法かつ不当な支出であることから、令和4年2月1日から現在までの新規事業所へ支払つた報酬については、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき次の職員に賠償を求めるように市長に勧告するように求める。

新規事業所の開設に係る文書を決裁した職員のうち次の職員

福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、起案者及び後閲者

#### 4 事実証明書

本件請求の事実証明書として、次の資料が措置請求書に添えて提出された。

資料1-1 令和5年12月13日付け長崎新聞記事(写)

資料1-2 平成29年の長崎市の事業所の指定取消し事案と令和2年の監査事案との比較

資料1-3 事務処理に関する経過

資料2 令和2年10月14日決裁 令和2年度児童福祉法に基づく実地指導の監査への切り替えについて(伺)

資料3 令和3年5月18日決裁 指定障害児通所支援事業者に対する監査の結果について(伺)

資料4 令和4年2月1日決裁 長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について（伺）

資料5—1 障害児通所給付費等明細書の過誤調整について（伺）

資料5—2 障害福祉サービス費等過誤決定通知書

資料6 長崎市指定障害福祉サービス事業者等に係る処分等の程度決定基準

※請求書は、原文のまま掲載し、事実証明書は省略した。

## 第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和6年2月26日に受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実証明書、請求人の陳述により、本件請求の要旨を次のように解し、違法又は不当な行為があるか否かについて監査を実施した。

#### (1) 指定された職員

長崎市長

#### (2) 請求人が違法又は不当と主張する内容及び求める措置

「第1 3 措置請求書」の「1 請求内容（原文）の(5)」と同じ。

### 2 監査の対象部局

福祉部（福祉総務課及び障害福祉課）

### 3 監査委員の除斥

西本徳明監査委員は、平成28年4月1日から平成29年9月30日まで障害福祉課長として在職していたため、地方自治法第199条の2の規定により、在職期間中の障害福祉課の所管事項について除斥した。

### 4 証拠の提出及び陳述の機会の付与

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和6年3月21日に請求人に対し

て陳述の機会を付与し、請求人が出席した。また、新たな証拠の提出はなかった。

なお、陳述は措置請求書に基づき行われ、その概要は次のとおりである。

本件の対象事案は、令和5年12月13日付けの長崎新聞で報道されたものを、情報公開請求したところ、約2,700万円の不正請求のほか、有印私文書偽造、虚偽答弁等、虚偽報告等の事実が確認された。しかしながら、有印私文書偽造については、捜査機関への届け出も行わず不問にし、不正請求については書類作成の不備によるものとして過誤調整とし、虚偽答弁、虚偽報告については認識の誤りとするなど児童福祉法や障害福祉課が定めている行政処分を行う際の処分基準とは全く違う違法不当な取り扱いがなされている。

福祉部長は、12月議会の一般質問で、平成29年の事案は、サービス提供が全くない完璧な不正請求だったが、令和2年の事案は、サービスは提供している中で、人員基準を理解していないことによる過誤だとの答弁を行っている。

しかし、監査結果において、サービスを利用していないにもかかわらず、給付費を請求していたことが確認できる。他にも、当該事業者が運営する事業所の利用者を系列の他の事業所の利用者として報酬を請求している事例が報告されている。水増し請求の典型的な事例である。このほか、実地検査で確認された行政処分の対象となる法違反事項が記載されている。

資料の「勧告事項の整理について」の福祉総務課指摘事項の欄に、事業所の不正となる事項が記載されている。例えば、有印私文書偽造についての判断については、12月議会で、福祉部長は「勧告の対象ではない」と発言しているが、そもそも有印私文書偽造は、刑法第159条に記載された刑法犯になり、提出した措置請求書の「1 請求の内容」の「(2) 福祉総務課の監査について」にも記載したとおり、有罪が確定すれば事業所は指定の取消しとなる。監査の対象であろうがなかろうが、これを見逃ごすことは許されないものであり、捜査機関に提出をすべきであった。偽造された実務経験証明書、有印私文書偽造に関する質問が報告書の中に記載されている。質問内容からすると、偽造文書は、長崎県に提出されたものであり、当該事業者が事業所の指定申請を受ける際、偽造文書を添付し提出したのであれば、児童福祉法第21条の5の24第1項第8号の規定により、不正な手段をもって指定を受けたこととなり、指定取り消しの対象となる。また、実地指導は、児童福祉法第57条の3の2の規定に基づき、また、実地検査は児童福祉法第21条の5の22の規定に基づく行政行為、いわゆる公務に該当するので、指導監査実施時に偽造文書をもって業務に従事する職員の判断を誤らせたとなれば、公務執行妨害に当たり、これも捜査機関に届け出るべきだったと考えている。もし、この2つを捜査機関に届け出し、事業者の逮捕、起訴そして有罪が確定すれば、措置請求書に記載のとおり、事業所は指定取り消しとなり、実地検査後の不当な支出はなされなかった。有印私文書偽造を見逃した結果、市が被った被害は措置請求書に記載のとおり現在にまで至っているものと考えられる。事業者は有印私文書偽造をした文書を提出するほど指定の要件や加算要件に精通していた

ことは明らかである。これを意図的に見逃すことは、福祉部が事業者に何らかの忖度をしたものとしか考えられない。

先の資料の(1)(2)(4)のうち、(1)及び(2)については、勤務実態がないのに加配職員として届け出をしていたことについて、(1)では「常勤でないにもかかわらず」とすり替え、(2)では管理者が勤務実態がないと不正請求を認めているにもかかわらず、その右の列の障害福祉課整理の欄では、「人員基準の問題」にすり替え、結果的に過誤調整としている。(4)の福祉総務課指摘事項の欄は、虚偽の実績報告書の届け出を行っていたとあるが、障害福祉課整理の欄で、管理者は「基本給を下げ、処遇改善加算手当を加算したことは、適正だったと認識している。」と答えている。また、「処遇改善加算取得の妥当性を判断する必要がある。処遇改善加算取得の妥当性及び報酬を下げたことの妥当性の確認ができておらず、判断できない。」とし、さらに「特別な事情に係る届出書を提出する必要がある。」としているが、妥当性を判断することなく、虚偽の実績報告書の届け出を行っていた事実を、勧告理由の欄で「特別な事情に係る届出書が提出されていなかった。」と事実をすり替え勧告としている。また、この3つの勧告の事由の欄を見ると、長崎県の発言を引用し、「関係市町と協議すること」と記載があるが、平成31年に障害児等事業所の指定や取消し、指導監督権が中核市に権限移譲された。地方自治法上、県と市は対等な関係であり、指導監督権を持つ長崎市に対し、長崎県は命令や意見はできないはずである。12月議会の一般質問で「県に合わせた」と福祉部長は答弁をしたが、長崎県の判断に合わせる必要は無く、長崎市として独自に判断すべきであり、長崎県を引き合いに出したに過ぎない。ここでは、事実のすり替えを行っただけである。

「サービス提供記録に関すること」について、サービス提供記録は報酬請求の出発点となる重要なものである。1段目は、「勤務実態がない職員が作成したかのように見せかけている事例などが確認された。」としている。2段目は、「サービス提供記録がない利用者で、給付金の請求を行っている事例があった。」と福祉総務課が確認をしている。しかし、障害福祉課はどのように確認したか根拠も示さず書類作成の不備としている。サービス提供記録を作成しない報酬請求は、水増し請求の最たるものである。障害福祉課は、サービス提供記録の作成不備とし、事実をすり替え、意図的に行政指導である勧告としたのがこの部分である。福祉部長は、12月議会の答弁で、「水増し請求はなかった。」旨の答弁をしたが、答弁の内容と全く違う事実がこれで確認できる。

また、3段目の1番左、福祉総務課指摘事項の欄は、放課後等デイサービスの利用者でない者と思われるが、この者を放課後等デイサービスの利用者として、給付費を請求したものである。これは水増し請求である。この事実を障害福祉課整理の欄では「給付費を請求し、受領したことはない」と答えている。」ということ、管理者の言い分を正としている。これらの事実のすり替えは、もう1つの事業所でも同様に行われている。

## 5 関係職員の陳述及び関係書類の提出

令和6年3月21日及び4月5日に福祉部長、福祉総務課長、障害福祉課長から、平成29年度の指定取り消し事例との差異、指定障害児通所支援事業者に対する監査の結果について（令和3年5月18日決裁）及び長崎市指定通所支援事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について（令和4年2月1日決裁）に関し、陳述の聴取を行った。

主な陳述内容は次のとおりである。

### (1) 平成29年度の指定取り消し事例との差異について

行政処分を行う際は、事業者のその後の事業活動継続にかなりの支障が生じることとなるので、具体的な事実や返還金額の確定など、明確な根拠をもって処分理由を決定しなければならないと考えている。

平成29年度の指定取り消し処分については、水増し請求を事業所側も認めていた。このとき、法律相談を行っている。その相談の中で、サービス提供記録がないという事実だけでは根拠として弱いと指摘があったため、従業員の供述やその他様々な事実を立証して行政処分の判断をしている。今回の事案の判断に際しては、明確な根拠、事業所の虚偽、不正行為を証明できるかをポイントとして、実地検査の結果の再検証を行ったものである。

平成29年度の事例は、他市町から不正請求の情報提供を受け、実地検査等を実施した。サービスの提供日数を実際より増やして不正請求していたことや本来は保管されていたサービス提供記録を「ない」としたなどの虚偽報告を行った事実が証拠等とともに確認されたため、行政処分を行ったものである。

本件に関しては、人員基準については、定員が10人の場合、児童指導員等2人の配置が必要であるが、利用者が10人を超え、11人や12人になったときは、さらに1人の配置が必要になるところ、その配置ができていなかった。そのため、イレギュラーな部分での加配不足によるもので、不正や偽り等による人員基準違反ではないと判断した。また、サービス利用者の利用がないのに、請求を行っていたかは、管理者も認めておらず、我々も資料等を確認する中では、不正請求等を行った事実を確認できないと判断をしたものである。

### (2) 指定障害児通所支援事業者に対する監査の結果及び長崎市指定通所支援事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について

ア 障害福祉サービス経験者の要件を満たさないのに実務経験証明書を偽造し、児童指導員として職員体制届を行っていた件

書き換えがあった書類については、長崎県に提出された平成30年4月12

日付けの障害児給付費算定に係る体制等に関する届出書に添付されていた書類であるが、当該届出書に添付された勤務形態一覧表において、職員の資格や実務経験が必要な職種については、その証明書の添付を求めている。

福祉総務課による指定障害児通所支援事業者に対する監査（以下「実地検査」という。）の結果報告後の調査において、書き換えがあった職員は、届出の中で指導員と記載されていた。指導員については、実務経験等の資格要件がなく、給付費に影響がない職種であるため、実務経験の証明書の添付は必要なかったものである。なお、当該届出書の勤務形態一覧表において、当該職員以外の職員で事業所の人員基準を満たしていた。

イ 放課後等デイサービスの勤務実態がないにも関わらず、兼務の者を常勤職員として、また児童指導員等加配職員として加算の届出を行っていた件

児童指導員等加配加算は、特定の職員を指定する必要はなく、また、常勤職員である必要もなく、必要な人員のほかに常勤換算で1人以上の職員が加配されているか確認する必要があるが、実地検査においては、事業所における人員配置を、事業所において当日の出欠状況等を把握、共有するために使用するコマ表のみで判断していた。その後、出勤簿や賃金台帳などを確認する中で、コマ表に記載がない職員が勤務していたことが確認された。

また、管理者聴取においても加配加算を請求するために、実態と異なる届出書を提出した事実は確認できず、配置の認識の誤りによるもので、偽り又は不正な行為とまでは認められなかった。

ウ 勤務実態がない者を児童指導員等加配職員として届出を行っていた件

上記イと同様である。

エ 勤務実態がない者を指導員として届出を行い、出勤簿に押印し、賃金を支払っていた件

指導員として勤務実態がない職員について、管理者自ら出勤簿に押印していたが、実地検査の結果報告後の調査の中で、当該職員が、令和2年度から当該事業所の事務や労務管理等の業務を行っていたことが確認できた。

また、指導員は基準人員に含まれず、給付費への影響はなく、不正受給の事実もないため、偽り又は不正な行為とまでは認められなかった。

オ 処遇改善について虚偽の実績報告書の届出を行っていた。処遇改善加算額が職員の給与増額分となっていなかった件

実地検査においては、長崎市に提出された処遇改善加算の実績報告書と整合しない箇所があったことを虚偽の届出としたが、実地検査の結果報告後の

調査において、処遇改善加算による基本給の引き上げやボーナスの支給を行うなど、職員の処遇改善は図られており、管理者聴取においても、制度の理解不足などによる記載誤りであり、基本給の引き下げの事実はなく、偽り又は不正な行為は認められなかった。

なお、実地検査の結果報告の中で、「基本給を下げ、その分を処遇改善手当で補てんした」とされているが、管理者聴取の結果、賃金台帳上、基本報酬に処遇改善加算額を含めて記載していたため、長崎市への報告と異なったものであった。これは、令和元年5月まで前記のとおりであったものを、令和元年6月以降は、基本報酬と処遇改善加算額を別に記載するよう見直したためである。

カ サービス提供記録において、担当者名に勤務実態のない職員等の名前が記入されていた、直接処遇職員が記載すべきであるが、管理者自ら作成していた、資格がない学生アルバイトが作成している事例があった件

サービス提供記録については、サービスの提供日、内容その他必要な事項をその都度記録する必要があるが、直接処遇職員や有資格者が記載しなければならないという規定はない。

キ サービス提供記録がない利用者で給付費の請求を行っている事例があった件

実地検査において、サービス提供記録の記載不備などが確認されたが、実地検査の結果報告後の調査において、記録がないとされている日についても、保護者が確認し押印したサービス提供実績記録表により、保護者の同意を得てサービス提供が行われていたことを確認した。なお、一部当該記録表でも確認できない日があるが、コマ表に利用児童名が記載されており、サービス提供を行っていなかった事実は確認できなかったため、偽り又は不正な行為は認められなかった。

ク 他の事業所の利用者を放課後等デイサービス利用者として給付費を請求していた件

実地検査の際に実施した管理者聴取において、他の事業所の利用者について、放課後等デイサービスを利用した児童はいない旨答えている。また、障害の特性に応じた対応をするため別の場所でサービスを提供することはあったと答えている。

そのため、サービス提供記録に「他の事業所での学習」と記載があることや90分のサービス提供時間であったこと、サービスを提供するうえで必要に応じて外部の者が支援に携わることは特に問題はなく、サービス提供記録表

に外部の者の氏名があったことをもって、「他の事業所の利用である」との事実は認められず、偽り又は不当な行為は認められなかった。

ケ 放課後等デイサービスの営業時間外に利用した日を障害児通所給付費として請求していた件

実地検査の際に実施した管理者聴取において、他の事業所の利用者の中に、放課後等デイサービスを利用した児童はいない旨答えている。また、中学生などは部活動が終わった後、18時以降に放課後等デイサービスを利用開始する人もいたと答えている。

運営規程で定めるサービス提供時間以外でサービス提供を行っていたことは事実であるが、それをもって「他の事業所の利用である」とは断定できないため、勧告の対象ではないと判断した。

なお、運営規程で定めている営業時間が8時間以上で、営業時間の前後の時間（延長時間帯）において支援を行った場合に、1日の延長支援に要した時間に応じて加算する制度もあるが、当該事業所は利用していない。

コ B事業所の放課後等デイサービス利用者をA事業所の放課後等デイサービス利用者として給付費を請求していた件

実地検査の結果報告で指摘されたB事業所を利用した児童をA事業所で給付請求した件については、放課後等デイサービスの設備基準（解釈通知）に、「障害児の利便のため、障害児に身近な社会資源（既存施設）を活用して事業所の従業者が当該既存施設に出向いてサービスを提供する場合については、これらの事業所の一部とみなして設備基準を適用するもの」と規定されており、事業所指定を受けた場所以外でサービスを提供することだけをもって、基準に違反するとは言い難い。

今回、A事業所でのサービス契約を行っていた利用者がB事業所を利用した事実は認められなかったことから、勧告の対象ではないと判断した。

サ 実地指導時に、虚偽の答弁を行った件

虚偽の答弁を行ったとする5件については、管理者聴取の結果、そのいずれについても事実を隠蔽する目的があるとは認められず、あるいは、質問内容の認識の差異によるものであり、虚偽答弁の事実は認められなかった。

なお、B事業所に関する案件については、それぞれ上記ウ、カ、キ及びオの項目と類似の内容であったことから、記載を省略する。

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 指導及び実地検査について

##### ア 指導

##### (ア) 実地指導

児童福祉法（昭和22年法律第164号）第57条の3の2及び長崎市指定障害福祉サービス事業者等指導要綱（平成24年4月1日施行）に基づき、サービスの内容等又は自立支援給付等の請求の適正化を図ることを目的に、概ね3年に1回実施している。

##### (イ) 集団指導

自立支援給付対象サービス等の取扱い、自立支援給付に係る費用の請求の内容、制度改正内容及び過去の指導事例等について、年に1回実施している。

##### イ 実地検査

児童福祉法第21条の5の22及び長崎市指定障害福祉サービス事業者等監査要綱（平成24年長崎市告示第217号）に基づき、通報、苦情及び相談等並びに実地指導で発覚した情報から指定基準違反等が認められる又はその疑いがある場合に実施している。

#### (2) 令和2年10月に市内の放課後等デイサービス事業所に対して実施した児童福祉法に基づく実地検査について

ア 令和2年10月16日に福祉総務課及び障害福祉課において、児童福祉法第21条の5の22及び長崎市指定障害福祉サービス事業者等監査要綱第3条の規定に基づく実地検査を実施している。

イ 実地検査に至るまでの経過は次のとおりである。

- ・ 令和2年3月4日 放課後等デイサービス事業所に実地指導を予定するも新型コロナウイルス感染拡大の影響により実地指導を延期
- ・ 令和2年7月28日 放課後等デイサービス事業所に実地指導実施を通知
- ・ 令和2年9月18日 長崎県障害福祉課から障害福祉課に連絡
- ・ 令和2年9月23日 長崎県障害福祉課と福祉総務課が電話にて実地指導の実施結果を踏まえて対応を協議することを確認
- ・ 令和2年9月28日 放課後等デイサービス事業所に実地指導を実施  
及び9月29日

- ・令和2年9月30日 長崎県障害福祉課と福祉総務課とで協議し、令和2年10月5日に再度協議することを確認
- ・令和2年10月5日 長崎県障害福祉課及び同指導監査課並びに福祉総務課及び障害福祉課とで協議し、令和2年10月16日に放課後等デイサービス事業所へ実地検査を実施することを確認

ウ 本件実地検査は、令和2年10月16日に第1回目を実施し、その後、次のとおり行われている。

- (7) 第2回目 令和2年11月10日
- (イ) 第3回目 令和2年11月19日
- (ウ) 第4回目 令和3年3月22日

(3) 指定障害児通所支援事業者に対する実地検査における結果について

ア 上記(2)により行われた児童福祉法第21条の5の22の規定による実地検査における結果については、次のとおりである。

- ・不正請求（不正受給）総額 27,287,524円
- ・不正請求のほかに、児童福祉法第21条の5の24に該当するその他の不正・不当行為を行っていた事実を複数確認
- ・「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」の全4項目に該当する事項や3項目に該当する事項を確認

(4) 長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について

ア 児童福祉法第21条の5の22の規定に基づき、令和2年10月16日、同年11月10日及び11月19日並びに令和3年3月22日に実施した実地検査の結果、長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例を遵守していないことが認められたとして勧告することとした。

(5) 指定障害児通所支援事業者の指定（新規）について

ア 令和3年11月15日付けで当該事業者より障害児通所支援指定申請書が提出され、同日付けで障害福祉課において当該申請書を受付けている。

イ 申請書の内容を審査したところ適当であると認められるため、児童福祉法第21条の5の15の規定に基づき、令和4年2月1日付けで指定することを決定した。

## 2 判断

本件監査において認められた事実関係や関連する状況に基づく監査委員の判断は、次のとおりである。

### (1) 実地検査の結果について

本件事案に関しては、令和2年9月28日及び9月29日に、児童福祉法第57条の3の2に基づく実地指導を実施している。その際、不正が疑われる事項を確認したため、長崎市指定障害福祉サービス事業者等指導要綱第6条の規定に基づき、実地指導から実地検査に切り替えて、不正と思われる事項の調査を実施することとしている。

児童福祉法第21条の5の22に基づく実地検査は、報酬請求等について、著しい不正が疑われる場合など、事実確認を的確に把握し、公正かつ適切な措置を行うために実施するもので、令和2年10月16日、同年11月10日及び11月19日並びに令和3年3月22日の計4回実施している。

実地検査による職員聴取及び徴取資料の内容確認等の結果を踏まえ、児童福祉法第21条の5の24第1項各号に該当するか否かの検討を行い、実地検査の結果として報告を行っている。

その結果については、第4-1-(3)に記載のとおりであるが、当該実地検査の結果報告を受け、障害福祉課において、疑義及び処分程度の最終的な判断を行うこととされている。

### (2) 平成29年度の指定取り消し処分との比較について

平成29年度の指定取り消し処分については、実地検査等を実施した結果、水増し請求や虚偽報告を行った事実が証拠等とともに確認されたため、当該処分を行っている。

一方、本件に関し、障害福祉課としては、人員基準については、イレギュラーな部分での加配不足によるもので、不正や偽り等による人員基準違反ではないと判断しており、また、不正請求についても、その事実を確認できないと判断している。

### (3) 障害福祉課の決定について

先に述べたとおり、実地検査の結果における疑義及び処分程度の最終的な判断は、障害福祉課が行うこととされている。

障害福祉課においては、実地検査の結果報告の内容を踏まえ、再度、実態調査等を実施するとともに、関係法令等の確認を行ったうえで、厚生労働省が示している「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」及び「長崎市指定障害福祉サービス事業者等に係る処分等の程度決定基準」を踏ま

えた処分等の実施の有無及びその程度を検討し、最終的に判断した結果は、第4-1-(4)に記載のとおり勧告であった。

請求人は、勧告ではなく、行政処分に該当するものであり、それを行わなかったことにより市に損害が生じている旨主張している。

そのため、実地検査の結果報告に対する障害福祉課の判断及び決定について、以下検証する。

#### ア 障害福祉サービス経験者の要件を満たさないのに実務経験証明書を偽造し、児童指導員として職員体制届を行っていた件

児童指導員として職員体制届を行っていた職員については、実地検査の結果報告後に、実地検査では確認していなかった障害児給付費算定に係る体制等に関する届出書に添付された勤務形態一覧表を調査した結果、指導員との記載を確認し、実態としても、児童指導員としてではなく、指導員として勤務していることが確認されている。

このため、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号）第43条の規定では、児童指導員に関しては、実務経験証明書等により資格要件を確認する必要があるが、指導員については、実務経験等の資格要件がなく、給付費に影響がない職種であるため、指導員である当該職員に係る実務経験証明書は提出不要な書類であったものと判断される。

実地検査の結果において指摘された実務経験証明書の偽造については、情報公開されている当該実務経験証明書その他関連する文書においては、氏名等に係る個人情報为非公開であるため、当該実務経験証明書を作成した名義人等は公にされておらず、言及は控えるが、請求人が主張するように、他人名義の有印私文書を偽造又は変造した場合は、刑法（明治40年法律第45号）第159条第1項又は第2項の規定に違反することとなり得る。

しかしながら、前述のとおり、本件実務経験証明書については、提出不要な書類であり、本来であれば、審査の過程において返還又は廃棄されるべきものであり、公文書として保存の対象とすべきものではない。また、現状として、当該書類及びその存在の有無が、事業の運営、給付費の支給その他の法的行為・効果に何ら影響を与えていないこと等を勘案すると、当該書類になされた本件事実のみをもとに、行政において、捜査機関に提出するという判断に至ることは考え難いものと思料する。

これらのことから、本件について、処分等の対象外とした判断は、妥当であると考えられる。

イ 放課後等デイサービスの勤務実態がないにも関わらず、兼務の者を常勤職員として、また児童指導員等加配職員として加算の届出を行っていた件

当該職員は、常勤の職員ではないが、放課後等デイサービスと兼務し、また、出勤簿、賃金台帳等により勤務している実態も確認されていることから、勤務実態がないとする部分は否定できるが、当該職員を常勤職員として届け出て、児童指導員等加配加算の届出を行っていたことは事実である。

一方で、平成30年3月30日付け障発0330第5号において改正された、児童福祉法に基づく指定通所支援及び基準該当通所支援に要する費用の額の算定に関する基準等の制定に伴う実施上の留意事項について（平成24年3月30日障発0330第16号厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知）第二-2-(3)-②「児童指導員等加配加算（I）の取扱い」に定める内容を確認する限り、児童指導員等加配加算は、特定の職員を指定する必要はなく、また、常勤職員である必要もなく、必要な人員のほかに常勤換算で1人以上の職員が加配されていることを要件としていることから、実態として、職員の加配の有無を確認したうえで、本件届出が、偽り又は不正な行為に当たるか否かを判断する必要があると考える。

実地検査の結果報告後に、実地検査では確認していなかった出勤簿、賃金台帳等を調査した結果、当該職員以外の職員で事業所の人員基準を満たしており、また、一部加配の要件を満たしていない期間はあるものの、必要な人員のほかに職員の加配が確認されていることから、当該事業所が正当に加配加算の請求を行うことは可能であることを踏まえると、本件届出が、加配加算を請求するために行われた偽り又は不正な行為であったとは認められないとした判断は、妥当であると考えます。

また、上記判断の一方で、勤務実態と異なった体制の届出を行っていた事実等をもとに、勧告とした決定は妥当であると判断する。

ウ 勤務実態がない者を児童指導員等加配職員として届出を行っていた件

勤務実態がない者を児童指導員等加配職員として届出を行っていたことは、事実であるが、上記イで示したとおり、児童指導員等加配加算は、特定の職員を指定する必要はなく、また、常勤職員である必要もなく、必要な人員のほかに常勤換算で1人以上の職員が加配していることを要件としていることから、実態として、職員の加配の有無を確認したうえで、本件届出が、偽り又は不正な行為に当たるか否かを判断する必要があると考える。

実地検査の結果報告後に、実地検査では確認していなかった出勤簿、賃金台帳等を調査した結果、一部加配の要件を満たしていない期間はあるものの、必要な人員のほかに職員の加配が確認されていることから、当該事業所が正

当に加配加算の請求を行うことは可能であることを踏まえると、本件届出が、加配加算を請求するために行われた偽り又は不正な行為であったとはいえないとした判断は、妥当であると考える。

また、上記判断の一方で、配置を予定していた職員の勤務先が変更となり、その後の変更届の提出を行っていなかった事実等をもとに、勧告とした決定は妥当であると判断する。

エ 勤務実態がない者を指導員として届出を行い、出勤簿に押印し、賃金を支払っていた件

対象者は、常勤指導員として届け出られているが、実地検査の結果報告後に勤務実態について調査を行った結果、事業所に指導員として出勤はしていなかったものの、放課後等デイサービスの事務や労務管理等の業務を行っていたことを確認しており、また、当該賃金の支払いは、給付費等の請求に影響するものではない。

これらのことから、勤務実態に応じた届出や出退勤記録の作成が適正になされていない事実等をもとに、勧告とした決定は妥当と考える。

オ 処遇改善について虚偽の実績報告書の届出を行っていた。処遇改善加算額が職員の給与増額分となっていなかった件

本件については、実地検査において、市に提出された処遇改善に係る実績報告書と当該法人の賃金台帳とが異なっていたことから指摘されたものであるが、実地検査の結果報告後に行った再調査において、処遇改善加算について、令和元年6月以降は別枠として記載し、同月以前は基本報酬に含めて記載していたことが判明し、内容を精査した結果、全ての職員において、基本給の引き上げ等が行われ、当該加算の要件を満たしていることを確認した。

このことから、虚偽の実績報告書の届出についても、事業者側の制度の理解不足による記載の誤りとし、偽り又は不正な行為に当たらないとした判断は、妥当であると考える。

しかしながら、基本報酬を引き下げた特別な事情に係る届出書が未提出であったことを理由とした勧告を行ったことについては、当該勧告の決定に至るまでの調査不足があったことは否めず、その過程及び結果に疑問が残るが、本件監査結果には影響しないことを申し添える。

カ サービス提供記録において、担当者名に勤務実態のない職員等の名前が記入されていた、直接処遇職員が記載すべきであるが、管理者自ら作成していた、資格がない学生アルバイトが作成している事例があった件

児童福祉法に基づく指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準（平成24年2月3日厚生労働省令第15号）第71条で準用する第21条及び第54条において、サービス提供記録について、直接処遇職員や有資格者が記載しなければならないという規定は確認できなかったことから、サービス提供記録に勤務実態のない職員等の名前が記入され、又は管理者、アルバイト等が作成していた事実のみをもって、偽り又は不正な行為があったとはいえないと判断する。

また、上記判断の一方で、当該異なる事実の記載等書類作成に不備があったことを理由として、勧告とした決定は妥当であると判断する。

キ サービス提供記録がない利用者で給付費の請求を行っている事例があった件

本件については、実地検査において、給付費の請求を行った利用者に係るサービス提供記録がない日が存在することから指摘されたものであるが、実地検査の結果報告後に行った調査において、記録がないとされている日については、サービス提供実績記録表により保護者の同意を得てサービス提供が行われていたこと、当該記録表で確認できない日についてもコマ表において、利用児童名が記載されていたこと等、サービス提供記録がない日においても、サービスの提供実績が確認されていることから、給付費の請求において、偽り又は不正な行為があったとは認められないとした判断は、妥当であると考えられる。

また、上記判断の一方で、サービスを提供する場合に記録を行っていない事実をもとに、勧告とした決定は妥当であると判断する。

ク 他の事業所の利用者を放課後等デイサービス利用者として給付費を請求していた件

実地検査の結果報告後に行った調査において、他の事業所の利用者とサービスの利用者に重複はないことから、二重請求等は生じていないこと、また、障害の特性に応じた対応を行うために他の事業所でのサービス提供を行ったことや、外部の者が学習支援としてサービスに携わったことなどを確認している。

放課後等デイサービスの設備基準（解釈通知）において、「障害児の利便のため、障害児に身近な社会資源（既存施設）を活用して、事業所の従業者が当該既存施設に出向いてサービスを提供する場合については、これらの事業所の一部とみなして設備基準を適用するもの」と定められていることから、指定を受けた場所以外でのサービスを提供することは可能であり、また、外

部の者が支援に携わることも可能とされていることから、サービス提供記録の記載内容のみをもって、偽り又は不正な行為があったとは認められないとした判断は、妥当であると考える。

また、上記判断の一方で、サービス提供記録において指導員や訓練内容の記載に不備があった事実をもとに、勧告とした決定は妥当であると判断する。

ケ 放課後等デイサービスの営業時間外に利用した日を障害児通所給付費として請求していた件

実地検査の結果報告後に行った調査において、他の事業所の利用者とサービスの利用者に重複はないことから、二重請求等は生じていないこと、また、中学生などは、部活動終了後の18時以降にサービスの利用を開始する場合があります、運営規程で定めるサービス提供時間以外でサービス提供を行っていたことは確認している。

児童福祉法に基づく指定通所支援及び基準該当通所支援に要する費用の額の算定に関する基準（平成24年厚生労働省告示第122号）第3-10「延長支援加算」のとおり、営業時間前後の延長時間帯に支援を行った場合に当該時間に応じた算定を行うことができる制度があるなど、運営規定に定められた営業時間を超えたサービス提供は可能であることから、本件請求に偽り又は不正な行為があったとは認められず、処分等の対象外とした判断は妥当であると考える。

コ B事業所の放課後等デイサービス利用者をA事業所の放課後等デイサービス利用者として給付費を請求していた件

本件については、B事業所を利用した児童のサービス提供記録をA事業所にFAX送信した形跡があったことから指摘されたものであるが、実地検査の結果報告後に行った調査において、当該送信記録は確認されたものの、実際に給付費を請求した事実は認められていないことから、処分等の対象外とした判断は妥当であると考える。

サ 実地指導時に、虚偽の答弁を行った件

該当する5件について、それぞれ質疑事項、答弁内容等を確認したところ、実態とは異なる内容の答弁となっているものもあったが、質疑応答時における双方の認識の錯誤又は答弁を行った当事者の認識不足によるものと判断され、いずれも、事実を隠蔽する理由、目的等があったとは認められず、当該答弁に故意性、悪質性、組織性等はないと判断される。

このことから、虚偽答弁等の事実は認められず、処分等の対象外とした判

断は妥当であると考えている。

なお、B事業所に関する案件については、それぞれ上記ウ、カ、キ及びオの項目と類似の内容であり、検証結果も同様であることから、記載を省略する。

#### (4) 過誤調整について

過誤とは、審査決定済みの請求に誤りがあったため、その審査決定済みの請求を取り下げること指し、過誤が決定すると過誤が実施された審査月の審査決定した額から過誤調整する額が差し引かれ、支払額を決定するものであるが、請求人は、この過誤調整について、障害福祉課が当該支払額を確認したとは認められなかったと主張している。

これに関しては、障害福祉課において、勧告後に放課後等デイサービス事業所における実際の職員の配置状況の資料を提出させ、人員配置状況の確認を行っていた。

上記提出資料により、サービス提供職員や加配の状況、過誤調整を行う金額の精査、過誤調整による返還月を確認し、また、事業所から提出された過誤調整依頼書や過誤決定通知の確認を行い、国民健康保険団体連合会の請求データにおいて、利用者、サービス提供月、報酬種別ごとに単位数を確認し、返還金額の妥当性について確認している。

#### (5) まとめ

以上のことから、障害福祉課が行った本件事業者に対する勧告の決定は、妥当と判断し、請求人が求める児童福祉法第21条の5の24第1項各号に規定する不正請求、虚偽報告等及び虚偽答弁等に基づく指定の取消その他の処分に相当する事実は認められず、また、有印私文書偽造に対する怠った事実についても、存在するとまでは認められないことから、請求人が提出した職員措置請求書1-(5)-ア、イ及びウにおいて求める勧告の原因となる事実はいずれも存しないものと判断する。

### 3 結論

本件請求について監査した結果、請求人の主張には理由がないので、これを棄却する。

なお、監査結果は以上であるが、本件事案に関連して、今後より一層の事務改善に努められるよう、次のとおり意見を付す。

## 1 指導監査業務の適切な実施について

放課後等デイサービス事業所等の福祉関連施設の指導監査業務は、福祉総務課により実施されている。

監査とは、ある事象・対象に関し、遵守すべき法令や社内規定などの基準に照らして、業務や成果物がそれらに則っているかどうかの証拠を収集し、その証拠に基づいて、監査対象の有効性を利害関係者に客観的かつ合理的に保証することである。

実地検査の結果、不正請求や虚偽の答弁等が判明し、その程度が著しいと判断された場合は、指定の一部又は全部の効力停止や取り消しといった重い処分につながり、利用者や従業者だけでなく、その家族にも多大な影響を与え、同時に、事業者等の社会的な信用を失わせることにもなる。

このため、処分等の判断を下すにあたっては、その理由となる個別具体の事実を確定し、その根拠を明確に示すとともに、事業者等からの反論に耐えられるだけの証拠を確保することが必要となることから、検討の過程においては、過去の事例等を踏まえるとともに、公益侵害の程度、故意性の有無、反復継続性の有無、組織性・悪質性の有無等を総合的に勘案し、それぞれの事実ごとに、慎重に調査を進めることが求められる。

これらを踏まえたうえで、本件実地検査の結果についてみると、その指摘をするうえで示された根拠や証拠については、客観性に乏しく、当該書類だけでなく関連する書類を調査し、又は法令及びそれに基づく基準等に照らせば、指摘とはなり難い事案が散見され、現に、実地検査の結果報告後に障害福祉課が実施した調査によって、そのほとんどが否定されるという結果となっており、実地検査の過程やその結果の判断に疑問を持たざるを得ない。

また、実地検査は、福祉総務課の所管業務ではあるものの、最終的な処分等を判断する障害福祉課の職員も同行して実施されていることを踏まえると、その過程において、前述の調査等がなぜ行われていなかったのかについても疑問が残る。

放課後等デイサービス事業所をはじめとした福祉関連施設に対する行政処分等は、全国的にも増加しており、市民の関心も高まっていることから、指導監査が担う役割はますます重要となっている。

このことから、さらなる透明性の確保と適切な事務処理に向け、より明確な基準、マニュアル等の策定や見直しを図るとともに、福祉部における業務遂行のあり方等についても検証を重ね、指導監査の強化及び円滑な実施に努められたい。

## 2 決裁文書の取扱いについて

本件請求に至る背景としては、上記1のほか、請求人が情報公開請求した文書において、障害福祉課が勧告との判断に至った根拠等が示されていなかったことで、請求書に記載のとおり疑念を抱かせたことも一端であると考えます。

決裁文書については、意思決定を行う理由、根拠等を明確にするとともに、必要な証拠等を添付し、誰が見てもその内容が理解できるものでなければならないが、本件請求に係る福祉総務課及び障害福祉課の決裁文書に関しては、いずれも、理由、根拠等が明確ではなく、あるいは、関連する証拠等が添付されていなかったことから、判断に至る過程等が不明瞭なものであった。

このため、本件監査を進めるにあたっては、実地検査において指摘された事項ごとに、福祉総務課が指摘し、又は障害福祉課が勧告若しくは処分等の対象外とした理由、根拠等に係る証拠書類の提出をその都度求め、関係職員への質疑等を行いながら調査を実施することなどにより、判断を行ったところであるが、本来であれば、決裁文書等で一定の確認ができ得るべきものである。

については、今後、市民に疑念等を抱かせることがないように、決裁事務をはじめ、より適切な事務処理に努められたい。

## 長崎市職員措置請求書

### 長崎市長に関する措置請求の要旨

#### 1 請求内容

##### (1) 令和5年12月議会一般質問で発覚した内容

本件は、令和2年10月に長崎市福祉総務課が市内の放課後等デイサービス事業所に対して実施した児童福祉法に基づく実地検査（以下「監査」と言う。）で不正請求額27,287,524円、虚偽報告等、虚偽答弁等及び他の事業所が発行した当該事業所職員の勤務経歴証明書について事業者が「103日」を「403日」に改ざん偽造（有印私文書偽造）し市側に提示した事案についての市の措置に係るものであり、令和5年12月議会本会議における大石議員の一般質問により発覚したものである。（資料1-1、1-2、1-3）

この監査の報告書（資料3）は、令和3年3月31日に起案され、令和3年5月18日に山口福祉部長が決裁しているが、その間49日を要している。

監査報告書には、指定の取消し事由となる前記の不正請求、虚偽報告等、虚偽答弁等及び有印私文書偽造の内容が記載されており、令和3年5月18日の時点で、障害福祉課はこの監査事案は行政処分の対象であると認識している。

しかしながら、障害福祉課は、監査報告書の決裁後8か月以上（253日）も行政処分に係る事務を放置し（資料1-3）、挙句の果てに、令和4年1月25日に起案した文書（資料4）により令和4年2月1日に行政処分ではなく行政指導である文書勧告とし、不正請求額については過誤調整させることとし、有印私文書偽造については不問とした。

平成29年には、不正請求額23,186,979円の事案で事業所の指定を取り消し、不正請求額に加算金9,274,791円を加え返還命令をしている（資1-2）。にもかかわらず、今回の事案では、事業所の指定・取消しの担当課である障害福祉課は事業所の行政処分（指定取消し等）及び不正請求額（加算金を含む。）の返還請求を行わないばかりか、新規事業所の開設を令和3年11月15日に受け付け、令和4年2月1日に指定し（資料1-3）更なる不正請求を助長し、有印私文書偽造という犯罪行為を捜査機関に届け出ることさえも行わなかったものである。

また、令和5年12月議会の本会議における一般質問で大石議員の「事業者は元長崎市職員である、と聞いている。」との発言に山口福祉部長は否定しなかったことで、当該事業者は元長崎市職員であることが明らかとなった。

以上が明らかとなった内容であるが、より詳細な事実を究明するため、情報公開請求等により判明した事実を以下に記載する。

## (2) 福祉総務課の監査について

令和2年9月28日及び29日に当該事業者が運営する2か所の事業所に対し実地指導を行い、人員体制、虚偽文書の作成疑い及び不正請求について確認を要すると判断し、令和2年10月16日から監査を実施した。(資料2)

監査報告書(資料3)には、前記の不正請求、虚偽答弁等、虚偽報告等及び有印私文書偽造の事実が報告されている。不正請求、虚偽答弁等、虚偽報告等については、児童福祉法第21条の5の24第1項に規定された指定の取消しに該当し、また、有印私文書偽造については、刑法第159条に該当し刑事事案であると認識しながら、捜査機関に届けることもなく放置した。もし捜査機関に届け出て、事業者の逮捕、起訴の後、有罪が確定すれば、児童福祉法第21条の5の24第1項第1号の規定に基づく事業所の指定取消しによって、事案発覚後現在まで続いているであろう不正請求を防ぐことができたはずである。

## (3) 障害福祉課の業務について

長崎市組織規則では、事業所の指定及び取消しは、障害福祉課の所管である。

監査報告書によると、令和3年5月18日に監査報告書が決裁された時点では、障害福祉課はこの事案は行政処分の対象であると認識していたが、その後8か月以上もの間、行政処分も行わないまま放置し、その挙句に、令和4年2月1日決裁「長崎市指定通所支援の事業所等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」(資料4)で行政指導である文書勧告とし、不正請求については、不正請求の事実を事業者の認識の誤り、書類作成の不備とすり替えることで過誤調整することとし、虚偽報告等及び虚偽答弁等については認識の誤りとして不問とし、有印私文書偽造については不問とした。そればかりか、障害福祉課は、令和3年11月15日に事業者の新たな新規事業所の指定申請を受け付け、令和4年2月1日に指定をしている。

平成29年に指定取消しをした事案は、事業者の虚偽答弁及び不正請求額23,186,979円で指定取消しという行政処分となっている。

今回の事案の不正請求額は前例よりも高額であり、虚偽答弁等及び虚偽報告等のほか有印私文書偽造による文書の提示を行う刑事事件の側面も持ち、悪質極まりないものである。監査報告書には、公益侵害の程度、故意性の有無、反復継続性の有無、組織性・悪質性の有無の面から本事案を検証し、著しく悪質と断定し、障害福祉課も決裁し認識している。

行政処分には、指定取消しだけでなく新規受け入れ停止、指定の全部若しくは一部の効力停止などの種類があり、障害福祉課は、公益侵害の程度、故意性の有無、反復継続性の有無、組織性・悪質性の有無から行政処分の程度決定を行う基準(資料6)を定めており、その基準では指定取消しだけでなく、報酬の減額や指定の一部取り消しが規定され、諸事情による行政処分ができるようになっているが、本事案については何の行政処分も行っていない。

過誤調整とは、事業者自らが当月請求分から返還分を差し引き当月支払い分を請求するという事業者の性善説に基づく方法である。そこには、市と事業者との信頼関係が不可欠であるが、この事案については、市と事業者との間に信頼関係は望むべくもないことは明らかである。それを踏まえたうえで、不正請求額を市へ返還させたというのであれば、市が当月請求分の積算内容を確認把握しなければ返還分を差し引いているということにならない。しかし、開示された文書（資料５－１、資料５－２）は、当該事業者から提出されたと思われる書類を長崎県国民健康保険団体連合会へ過誤調整を依頼し、同連合会が受け取ったことを確認するのみで、当月請求額を障害福祉課が確認したとは認められなかった。

本事案に対する障害福祉課の対応は、元市職員である事業者に対する忖度の上に忖度を二重、三重に積み重ねたものであり、市への損害は多額にのぼり公益侵害の程度は著しく大きく、平成２９年の事案と比較しても当該事業者に対して意図的に便宜を図るような故意性が認められ、一職員ではなく福祉部ぐるみのものであることから、組織性・悪質性も著しいものといえる。

#### (4) 住民監査請求の期間制限について

住民監査請求は、地方自治法第２４２条第２項に当該行為のあった日又は終わった日から１年を経過したときは、正当な理由がない限り、これを行うことができないとされている。

本件は、福祉部が令和２年１０月から令和４年２月の行った放課後等デイサービス事業所に対して実施した児童福祉法に基づく監査事案へのその後の対応に対するものである。請求者は、令和５年１２月議会での大石議員の一般質問についての記事を令和５年１２月１３日付けの長崎新聞の記事を読み知りえたものである。

令和５年１２月議会での山口福祉部長の「適切に処理した」との答弁は、この事案に対する福祉部の対応の違法、不当及び怠る事実が明らかになった後もなお、隠ぺいしようとの意思を示したものである。これは、福祉部が“表に出なければ、ばれなければ何をやってもよい”と考えていたことの表れである。当該監査事案の存在とそれに対する福祉部の対応は、行政が日々処理する膨大な事案の中の一つであり、令和５年１２月以前の議会での質問、議案、広報誌等でも明るみに出ることがなく意図的に隠されてきた。その結果、一般市民が相当の注意力をもってしても知りえなかったのである。このことが正当な理由に当たる。つまり、令和５年１２月１３日付けの新聞報道によって初めて一般市民が知りえる状態となったのであり、地方自治法第２４２条第２項但し書きが適用され１年の期間制限は適用されない。

#### (5) 請求事由及び理由

ア 当該事案の監査により判明した不正請求額27,287,524円及び児童福祉法第57条の2第2項の規定に基づく加算金については、児童福祉法第21条の5の24第1項の規定に基づき直ちに監査対象事業所の指定を取り消したうえで当該事業者に請求すべきものであり、これを違法に怠ったものである。このことは、本来、公務員は全体の奉仕者であり、市民の生命と財産を守るという使命を放棄したものであり、不正請求という詐欺行為を幫助し、長崎市、市民、県民、国民への背任行為にほかならない。よって、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき市長に対し、次の職員に対し返還を求めるように勧告することを求める。

令和4年2月1日決裁の「長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」を決裁した職員のうち下記の職員

福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、担当係員(起案者及び後関者)、福祉総務課長、福祉総務課長補佐、指導監査係長

イ 平成29年の指定取消しの事例と比較しても、児童福祉法と障害者支援法の違いはあれ、指定取消しに係る条文は全く同一であり(資料1-2)、長崎市は、当該事業所を監査報告後直ちに児童福祉法第21条の5の24第1項の規定により指定の取消しとしなければならなかった。また、有印私文書偽造という事実についても捜査機関への通報を怠った。指定の取消しもせず、捜査機関への通報も怠ったのは、山口福祉部長の本会議での「忖度していない」との答弁とは真逆に、事業者が元長崎市職員であることから忖度したからであり、忖度するために障害福祉課は令和4年2月1日決裁の文書(長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺))(資料4)で有印私文書偽造の事実を不問とし、不正請求については、不正請求の事実を事業者の認識の誤りや書類作成の不備とすり替え、虚偽報告等及び虚偽答弁については認識の誤りとして不問としたのである。これらのことにより監査報告以後も当該事業所への長崎市からの不当な報酬の支払いが続いている。

よって、監査対象期間以後現在までの当該事業所への報酬については、本来児童福祉法の規定に基づき指定の取消しを直ちに行っていれば発生しなかった不当な市の支出であり、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき、次の職員に賠償を求めるように市長へ勧告することを求める。

令和4年2月1日決裁の「長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について(伺)」を決裁した職員のうち次の職員

福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、担当係員（起案者及び後  
関者）、福祉総務課長、福祉総務課長補佐、指導監査係長

ウ 監査報告の後、当該事業者は令和3年11月15日に新規事業所の開設を  
申請し、その申請に基づき障害福祉課は令和4年2月1日に新規事業所を指  
定している。令和4年2月1日は福祉部が当該事業所を無罪放免とした日で  
ある。

しかし、監査報告後、直ちに児童福祉法第21条の5の24第1項の規定  
に基づき当該事業所の指定の取消しをしていれば、児童福祉法第21条の5  
の15第3項の規定に基づき市は当該事業者の指定をしてはならず事業所開  
設はできなかったものであり、新規事業所への報酬の支払いは本来発生しな  
かったものである。これは適時適切な事務を怠った結果の違法な事務による  
違法かつ不当な支出であることから、令和4年2月1日から現在までの新規  
事業所へ支払った報酬については、国家賠償法第1条第2項の規定に基づき  
次の職員に賠償を求めるように市長に勧告するように求める。

新規事業所の開設に係る文書を決裁した職員のうち次の職員  
福祉部長、障害福祉課長、障害福祉課総務係長、起案者及び後関者

## 2 請求者

住所省略 氏名省略

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請  
求します。

令和 6 年 2 月 19 日

長崎市監査委員 様

## 事実証明書

資料1-1 令和5年12月13日付け長崎新聞記事（写）

資料1-2 平成29年の長崎市の事業所の指定取消し事案と令和2年の監査事

## 案との比較

資料1－3 事務処理に関する経過

資料2 令和2年10月14日決裁 令和2年度児童福祉法に基づく実地指導の監査への切り替えについて（伺）

資料3 令和3年5月18日決裁 指定障害児通所支援事業者に対する監査の結果について（伺）

資料4 令和4年2月1日決裁 長崎市指定通所支援の事業等の人員、設備及び運営に関する基準等を定める条例違反に関する勧告について（伺）（CD）

資料5—1 障害児通所給付費等明細書の過誤調整について（伺）（CD）

資料5—2 障害福祉サービス費等過誤決定通知書（CD）

資料6 長崎市指定障害福祉サービス事業者等に係る処分等の程度決定基準（CD）