

佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会
調査報告書

令和元年 9 月 20 日

佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会

目次

1	佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置の経緯	1
(1)	設置経緯	1
(2)	調査経過	1
2	事実関係	2
(1)	サービス利用の仕組み	2
(2)	不正の態様	3
(3)	不正請求金額	5
(4)	行政処分等	5
ア	新潟県が特定施設待鶴荘に対して行った行政処分	5
イ	佐渡市が待鶴荘訪問介護事業所に対して行った行政処分	6
(5)	返還金額	6
3	不正の経緯、背景等	7
(1)	不正の経緯等	7
(2)	背景	8
4	原因の究明	9
(1)	組織マネジメント・ガバナンス	9
(2)	職員意識	10
5	責任の所在	10
6	再発防止策	12
(1)	既に行われた改善策	12
(2)	当委員会からの提言	12
資料		14
1	「待鶴荘」設立、新潟県監査、委員会検証等の経緯、経過	14
2	職員数の推移（事務職及び介護員）	17
3	聞き取り調査の概要	17
4	佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置規程・委員名簿	18
(1)	佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置規程	18
(2)	検証委員会委員名簿	19

1 佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置の経緯

(1) 設置経緯

佐渡市が運営する養護老人ホーム待鶴荘内に設置する指定介護保険事業所「佐渡市特定施設待鶴荘」（以下「特定施設待鶴荘」という。）において、平成30年12月6日、新潟県福祉保健部の実地監査（監査対象期間：平成28年12月から平成30年11月まで）が行われた。監査により、特定施設待鶴荘の介護サービスの委託先である、同じく養護老人ホーム待鶴荘内に設置する指定介護保険事業所「佐渡市待鶴荘訪問介護事業所」（以下「待鶴荘訪問介護事業所」という。）の訪問介護員以外の者が介護サービスを実施したにもかかわらず、委託先から介護サービスの提供を受けたように装って、特定施設入居者介護事業の介護報酬を不正に請求していたことが発覚した。

これにより、特定施設待鶴荘は、指定権者の新潟県及び介護保険の保険者である佐渡市から、不正に請求した介護報酬及び利用者負担金の返還と介護報酬返還に伴う加算金（40%）の納付、事業指定の一部効力停止の行政処分を受けた。介護報酬及び利用者負担金の返還については、佐渡市高齢福祉課において新潟県の監査期間を含め自主返還可能な5年分まで遡ってサービス実施記録票等関係書類の自主点検を行い、介護報酬の返還を終えるとともに、利用者負担の返還を進めている。

また、待鶴荘訪問介護事業所は指定権者の佐渡市から、事業指定の一部効力停止の行政処分を受けた。

こうしたことから、平成31年3月27日から令和元年6月13日まで、佐渡市高齢福祉課及び総務課による関係職員等49名（現役職員28名、退職者21名）に対する聞き取り調査を実施したが、更なる調査及び検証を行い、原因の究明と再発防止策を検討するため、佐渡市長は、佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会（以下「当委員会」という。）を設置した。

なお、本事案に関する法的解釈及び調査報告書の作成に当たっては、佐渡市の顧問弁護士である今井慶貴弁護士に、助言及び協力をいただいた。

(2) 調査経過

当委員会の調査経過は以下のとおりである。なお、当委員会開催のほか、検証作業については作業班が随時行った。

日程	内容
令和元年7月11日	待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会準備会開催
令和元年7月11日、19日、22日	検証作業の実施
令和元年7月24日	当委員会設置
令和元年7月31日	第1回 当委員会開催
令和元年8月16日	正職員2名への再聞き取り調査実施（作業班）
令和元年8月19日	第2回 当委員会開催
令和元年8月26日、27日	臨時職員6名への聞き取り調査実施（作業班）
令和元年8月28日	第3回 当委員会開催
令和元年9月10日	第4回 当委員会開催

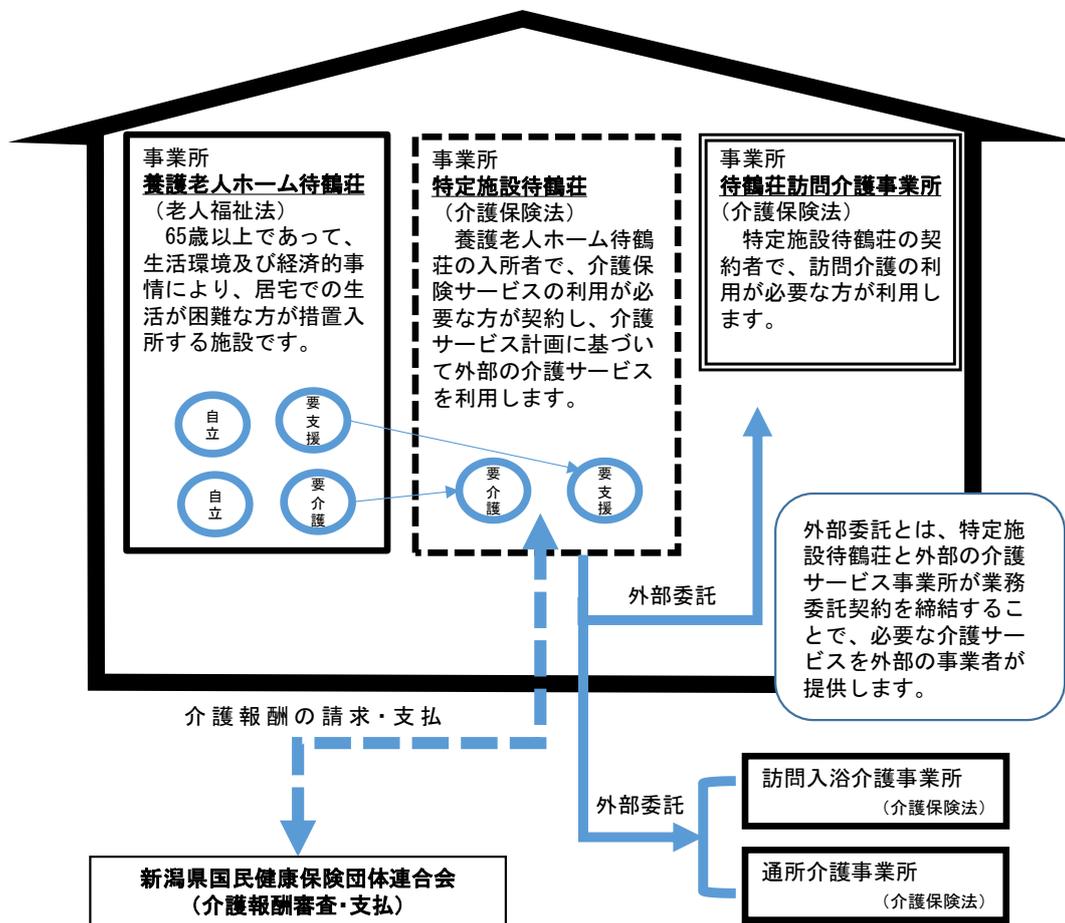
2 事実関係

(1) サービス利用の仕組み

養護老人ホーム待鶴荘における介護保険サービス利用の仕組みは、介護を必要とする入所者が特定施設待鶴荘と介護保険サービス利用契約を締結することにより、介護保険サービスの利用が可能となる。特定施設待鶴荘は、利用契約を締結した入所者の介護サービス計画を作成し、訪問介護、訪問入浴など必要な介護サービスを提供する指定介護保険事業所と業務委託契約を締結したうえで、サービス利用の調整を行うこととなる。

介護報酬については、特定施設待鶴荘が、請求内容の審査機関である新潟県国民健康保険団体連合会（以下「国保連」という。）に対して請求する。請求に当たっては、介護サービスの業務委託契約を締結した指定介護保険事業所からの提供実績をもとに行われている。指定介護保険事業所は特定施設待鶴荘から委託料の支払いを受けることとなる。

養護老人ホーム待鶴荘(特定施設入居者生活介護)のサービス利用の仕組み



養護老人ホーム待鶴荘内に、養護老人ホーム、特定施設待鶴荘、待鶴荘訪問介護事業所の3つの事業所を運営しています。

養護老人ホーム待鶴荘入所者で要介護（要支援）の方は、特定施設待鶴荘と契約し、特定施設待鶴荘の介護サービス計画に基づいて外部委託事業者の介護サービスを利用します。

介護報酬は、外部委託サービスを含め全て特定施設待鶴荘として請求を行います。

(2) 不正の態様

今回の不正事案は以下の2つに大別できる。

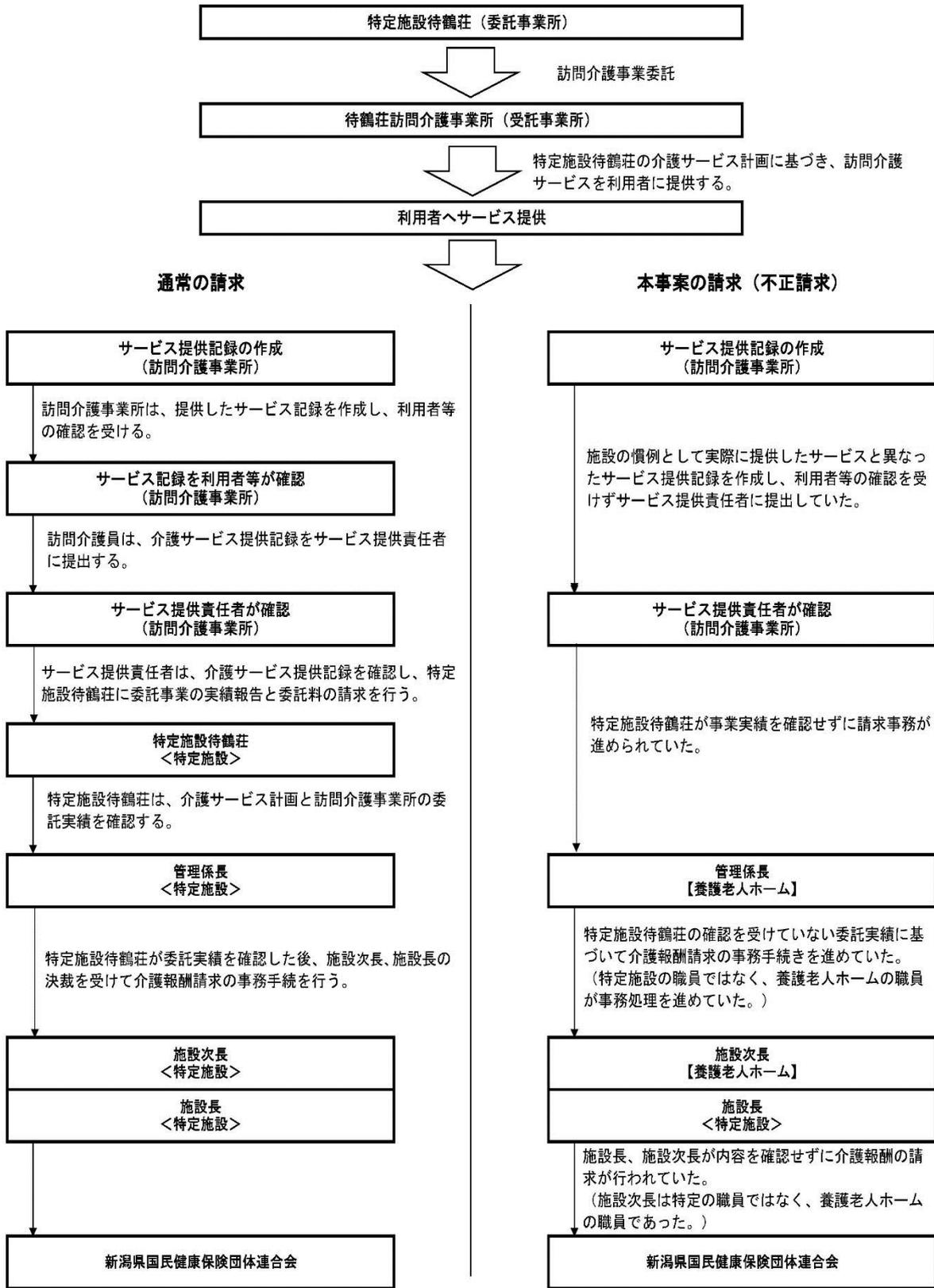
待鶴荘訪問介護事業所	特定施設待鶴荘に虚偽の訪問サービス提供実績を報告した。
特定施設待鶴荘	虚偽の報告内容の確認を怠り介護報酬を不正に請求した。

さらに、待鶴荘訪問介護事業所における虚偽の提供実績について、具体的な内容は以下のとおりである。

- ・ 無資格者が訪問介護サービスを提供したにもかかわらず、サービス実施記録票に有資格者が提供したように記録した。
- ・ 待鶴荘訪問介護事業所以外の職員が訪問介護サービスを提供したにもかかわらず、サービス実施記録票に待鶴荘訪問介護事業所所属の訪問介護員が提供したように記録した。

両事業所とも、平成18年度に新潟県の指定を受け事業運営しているが、関係書類の自主点検、聞き取り調査及び当委員会による調査により、平成18年11月から不正が行われていたことが確認されている。

特定施設待鶴荘の介護報酬請求フロー



(3) 不正請求金額

関係書類の自主点検によると、不正請求金額の合計は、10,293,705円である。

※ 確認対象期間は、平成26年2月から平成31年1月までの60月分である。不正請求は平成18年度から行われていたが、平成26年1月以前の資料の一部が保存年限を過ぎ破棄されており、金額の算出が困難であったことからこの期間としている。

不正請求金額の確認に当たっては、以下の手法を用いた。

①	職員への聞き取りにより、サービス実施記録票のオムツ交換等の身体介護・室内清掃等の生活援助の区分と提供開始の時間、提供した訪問介護員名、利用者名が入っているデータを抽出する。
②	職員名簿の中で、訪問介護員として位置づけがない職員を抽出して、「職員表」に目印を付ける。
③	出勤簿に年休データを記載する。
④	①のデータと③を比較し、出勤していない訪問介護員が提供していることになっている場合に、「不正あり」として抽出する。
⑤	①のデータと介護員勤務表及びサービス提供票を比較し、訪問介護員でない職員に対して「ある時間・あるエリア」に訪問介護に従事するよう指示がある場合に「不正あり」として抽出する。
⑥	訪問介護員に対して浴室内介助が指示されている場合、サービス実施記録票に実際に提供された利用者の記録が記載されているかが不確定であるため、全ての入浴介助利用者の分を「不正あり」として抽出する。
⑦	①のデータで、利用者2名以上に対して同一時間・同一訪問介護員が提供している記録となっている場合、全てを「不正あり」として抽出する。

(4) 行政処分等

ア 新潟県が特定施設待鶴荘に対して行った行政処分

特定施設待鶴荘の事業所指定を認可する新潟県は、設置者の佐渡市に対し、介護保険法（平成9年法律第123号。以下「法」という。）第77条第1項第6号（指定の取消し等）及び第115条の9第1項第10号（指定の取消し等）の規定により、平成31年4月12日に以下の行政処分を行った。

特定施設入居者生活介護及び介護予防特定施設入居者生活介護の指定の一部効力停止「新規入居者に対する介護報酬請求停止3か月」（効力の一部停止の期間：平成31年4月26日（金）から平成31年7月25日（木）まで）

処分理由は以下のとおり。

- | | |
|---|--|
| ① | 介護サービスの委託先である訪問介護事業所の訪問介護員以外の者が介護サービスを実施したにもかかわらず、委託先から介護サービスの提供を受けたように装って不正に介護報酬を請求した。（この行為は、法第77条第1項第6号に該当する。） |
| ② | 一体的に運営されている特定施設入居者生活介護事業所において法77条第1項第6号に該当する違反行為（不正請求）があった。（この行為は、法第115条の9第1項第10号に該当する。） |

また、新潟県は介護保険の保険者としての佐渡市に対して、法第 22 条第 3 項（不正利得の徴収等）の規定に基づき、特定施設待鶴荘から佐渡市への返還措置について適正に処理するとともに、返還に当たっては同規定により返還額に 100 分の 40 を乗じた額を支払わせるよう要請した。佐渡市はこれを受け、平成 31 年 4 月 15 日付けで、特定施設待鶴荘に対し、5,782,177 円を返還するよう通知した。

イ 佐渡市が待鶴荘訪問介護事業所に対して行った行政処分

新潟県の行政処分を受け、待鶴荘訪問介護事業所の事業所指定を認可する佐渡市は、自身で運営する待鶴荘訪問介護事業所に対し、法第 77 条第 1 項第 4 号（指定の取消し等）、第 115 条の 45 の 9 第 1 項第 1 号（指定の取消し等）の規定により、平成 31 年 4 月 25 日付けで以下の行政処分を行った。

訪問介護及び第 1 号訪問介護の指定の一部効力停止「新規受入停止 3 か月」（効力の一部停止の期間：平成 31 年 4 月 26 日（金）から平成 31 年 7 月 25 日（木）まで）

処分理由は以下のとおり。

- ① 指定訪問介護事業所は、指定特定施設入居者生活介護事業所から介護サービスを受託しサービスを提供していたものの、実際に提供した記録とは異なるあらかじめ指定された訪問介護員及びサービス提供時間を記録していた。さらに指定訪問介護事業所のサービス提供責任者や管理者が、それらの記録と実際のサービス提供状況を照会せず指定特定施設入居者生活介護事業所へ実績報告し、指定特定施設入居者生活介護の不正請求につながっていた。（法第 77 条第 1 項第 7 号）
- ② 一体的に運営されている指定訪問介護事業所において、法第 77 条第 1 項第 8 号及び法第 77 条第 1 項第 7 号に該当する違反行為があった。（法第 115 条の 45 の 9 第 1 項第 3 号）

(5) 返還金額

不正請求に係る返還額の合計は、13,089,500 円である。

内訳は、

区分	金額	内容
新潟県監査分	4,130,127 円	新潟県の監査期間は 24 月であったが、うち 2 月分については、法第 200 条第 1 項の規定により、時効により消滅した。
加算金	1,652,050 円	新潟県監査分については、40%の加算金が増えらる。
自主返還分	6,163,578 円	不正金額の確認期間を 60 月としており、新潟県監査分を除いた 38 月分を自主的に返還した。
利用者負担分	1,143,745 円	介護保険サービス利用に当たっては、利用者はサービス費の 1 割を負担する。（※）

※ 9 月 20 日現在、117 名中 113 名の利用者負担の返還手続を終えている。

3 不正の経緯、背景等

不正行為が平成18年11月から10年以上にわたり継続的に行われていたことについて、不正の経緯とともに、長期間不正が行われてきた背景等について記す。

(1) 不正の経緯等

平成18年度の制度改正により、養護老人ホーム入所者の介護保険サービス利用が可能となった。当時、約100名の養護老人ホーム待鶴荘入所者のうち半数以上が介護を必要とする状況であり、施設長と施設次長を中心に対応を検討した。当初は、入所者の介護サービス計画の作成及び訪問介護サービスの利用を外部民間事業所に委託する方向で調整していたものの、受託可能な事業所が無く、新たな対応策の検討が必要となった。

平成18年の制度改正では、養護老人ホームに特定施設入居者生活介護事業所を設置し、介護サービス計画を作成することも可能となっていたため、特定施設を開設する方針とした。入所者の訪問介護サービス利用についても、養護老人ホーム待鶴荘内に待鶴荘訪問介護事業所を開設する方針とした。平成18年10月、養護老人ホーム待鶴荘内に特定施設待鶴荘及び待鶴荘訪問介護事業所を開設し、待鶴荘内には従来の養護老人ホーム事業と併せ、3つの事業所が存在することとなった。

新規事業の開始に当たり、事業費の見込額を試算したうえで、平成18年9月に補正予算を計上した。

事業開始後1月が経過した平成18年11月に、10月分の事業実績（訪問介護サービス委託料は1,676千円）を確認したところ、見込額よりも少ないものであった。

施設次長は、はっきりした記憶はないものの、事業実績に疑問を感じ、サービス提供責任者の介護員Aに対し、「もっと収入が上がるはずだ。」「資格を持つ正職員がいるはず。」など複数回話したとされる。介護員Aは、施設次長から特段の指示等はなかったものの、実績額が見込みよりも少ないことに対し、何らかの対応が必要と感じ、養護係長及び主任介護員Bに相談を持ちかけた。相談の結論として「無資格者や訪問介護事業所に配置されていない職員がサービスを提供した場合、待鶴荘訪問介護事業所に配属されている、資格を有する訪問介護員がサービスを提供したように記録の書換えを行う。」こととなった。相談結果については、養護係長から施設次長及び施設長に相談、報告はされなかった。

その結果、翌月の事業実績は約1.5倍、金額にすると約100万円の増額となったが、このことについて、施設長以下、介護報酬の請求に関わる職員が、増額となった原因を検証していなかった。なお、実績の内訳を示す詳細な資料が保存年限を過ぎ破棄されているため、増額分全てが書換えによるものとは判断できない。

当初、訪問介護サービスを提供した介護員の名前の書換えは手書きであったが、翌年度には、ゴム印による介護員の名前の書換えへと変わった。筆跡照合による、書換えの事実の発覚を防ぐためであった。なお、ゴム印購入の事務決裁の過程で、使用用途について詳しく確認されることはなかった。

その後、事務室内では「今日は〇〇さんの名前が使用できる。」といった、書換えに関する会話が日常的に行われるようになり、介護員のみならず事務職員も記録の書換えについて把握できる状態であった。このことは、平成31年2月に改善されるまで継続して行われていた。

(2) 背景

不正行為が長期にわたって継続されたことについては、いくつかの背景が考えられる。

本来、新規事業の開始に当たっては、施設内で制度（事業）内容の共有が必要であるが、職員に十分説明されていなかったことがひとつの要因としてあげられる。また、事業開始と同時期に、施設入所者の多くがノロウイルスに感染し、職員はその対応に追われ、新規事業への対応は優先度が低いものであった。結果として、「見切り発車」で事業を開始してしまい、開始後の事業検証も不十分だった。

介護員 A は、上司の意を汲み、とにかく「収入を上げること」に専心するあまり、書換えが重大な不正行為であることにまで考えが及ばなかった。介護員 A は「この年齢になり、経験を積んだ今なら、収入を上げることは不可能と言い返すこともできるが、当時は 30 代で（経験も少なく）言い返すことはできなかった。」と振り返っている。

人事面での背景も考えられる。施設内では、多くの職員が複数事業に兼務体制で従事していた。兼務すること自体は不正ではないが、業務上の明確な区分が指示されていなかったため、職員は自身が従事している業務が「養護老人ホーム事業」なのか、それとも「訪問介護事業所業務」なのか認識していなかった。また、福祉施設の管理者は、相当な知識が求められるものであるが、中には、福祉業務の経験がない者も配置されていた。加えて、介護保険制度が複雑なこともあり、書換えについても重大な不正行為と認識できなかったほか、業務上の相談があっても明確な指示等も行われていなかった。なお、介護報酬請求の過程において、複数のチェックが行われなかったことも、不正請求が継続した背景のひとつである。

職員の遵法意識が希薄だったこともうかがえる。多くの介護員から「疑問に思ったが、施設の慣例と思った。」「書換えは不正請求になるとは思わなかった。」との証言があった。疑問を抱き是正を提言した職員も複数認められたが、改善されることはなかった。

介護報酬については、請求内容の審査機関である国保連の審査を経て、事業所に支払われるものであるが、審査機関は例として、請求データ中「同一入所者に対し、同時提供できないはずのサービスが提供されていた。」といった、明らかに不正とわかる事例以外は「否」としないものであり、今回の事案に係る請求データからは、審査機関は「不正」と認識することは不可能であった。

また、平成 27 年から平成 30 年までの間に、新潟県による「特定施設待鶴荘」の実地指導及び佐渡市による「待鶴荘訪問介護事業所」の実地指導が合計 3 回行われたが、不正請求が発覚することはなかった。

養護老人ホーム待鶴荘と本庁との関係についても記す。養護老人ホーム待鶴荘は、高齢福祉課所管の施設である。事務決裁上、施設長の上位者は高齢福祉課長であるが、介護報酬請求データの確認まで行う体制ではなかった。

4 原因の究明

米国の組織犯罪学者 D. R. クレッシーの学説【不正のトライアングル】では、「動機、プレッシャー」（＝不正行為を実行することを欲する主観的事実）、「機会」（＝不正行為の実行を可能又は容易にする客観的事実）、及び「正当化」（＝不正行為の実行を積極的に是認しようとする主観的事実）の3要素が揃ったときに、不正が生じやすいとされている。

本事案は複合的な要因により発生したものであるが、この不正のトライアングルの観点から、検証した。

(1) 組織マネジメント・ガバナンス

本事案については、不正に関与した職員だけではなく、運営する組織体制に問題があったと言わざるを得ない。

「動機」については、「施設の収入を増やすため」であったと言えるが、そもそもの組織運営における不備がなければ、この動機も生じなかった。

養護老人ホーム待鶴荘において新たに介護保険事業を始めることは、施設運営上、大きな転換期であったはずだが、実施体制、収入見込等の検討が不十分であったことは否めない。当時の管理職等の「とりあえず、制度を導入して走り出した覚えがある。」「制度導入は、とにかくやるしかなかった。」との証言がそれを裏付けている。また、組織運営上の不備として平成18年度当時、排泄介助に従事している職員は、訪問介護に必要な資格を有しない職員も複数含まれていた。

施設内の情報共有も同様に不十分であった。事業開始前に、施設内の全体会議が複数回開催されたようであったが、「理解できていた職員はほとんどいなかったと思う。」との証言がある。その他、事業開始後も「介護サービス計画」、「サービス提供記録」など、本来介護保険事業所として必要な書類等の不備も明らかになっている。収入増を目指す一方、書類の不備により請求実績の精査ができないため「請求は実際のサービスより過少に請求していた記憶がある。」との証言もある。介護保険事業所としての資格を備えていたとは言い難い。

何人かの証言に「当初予定していた外部訪問介護事業所の利用が不可となったこと」や「施設全体がノロウイルスに感染し、その対応に追われたこと」などがあった。これについては、本庁、市長を含め再度検討し、場合によっては事業開始時期を遅らせるなどの方策も取れたはずである。

「機会」については、事務執行過程の不備が問題である。施設にとって重要な事業であるにもかかわらず、介護報酬の国保連への請求過程では複数のチェックが行われた形跡はなかった。

なお、複数回あった是正提言への対応が全くされていなかったことなどの組織ガバナンス不全も、「機会」を創出したひとつの要因と考えられる。また、正職員から臨時職員の転換等が行われているが、一時的な経営改善にはつながっているものの、健全な施設運営に至ったとは言い難い。前述のとおり、管理者の配置等人員配置の問題も指摘できる。施設運営が中長期的な計画がないまま行われていたことは問題である。

(2) 職員意識

記録の書換えという不正行為が、10年以上にわたり漫然と継続されたことは、職員の意識、特に遵法意識について強く反省する必要がある。サービス提供責任者であった介護員 A は「施設（佐渡市）のために収入を上げる。」ことを重視するあまり、「書換えが重大な不正行為である。」との意識が疎かになっていたといえる。

「正当化」については、事務室内で書換えに関する会話が日常的に行われ、介護員のみならず事務職員も記録の書換えについて把握できる状態であった。多くの職員から、「疑問に思ったが、施設の慣例と思った。」「書換えは不正請求につながるものと認識できなかった。」等の証言があった。しかしながら、適正な業務執行であれば行われることのない「書換え」が日常的に行われていたものであり、職員全体として、遵法意識が欠如していたことは確かである。

5 責任の所在

本事案は、組織マネジメント・ガバナンスが十分に機能していないことにより生じたものであり、職員の遵法意識が十分でなかったこと、制度改正の情報共有がされていなかったこと、上司への報告・連絡・相談が行われなかったことが、今回の不正行為に至った大きな原因である。

よって、特定の個人にのみ責任を負わすべきものでなく、組織全体として責任がある。

なお、関係職員の約半数が退職し、それぞれの証言も異なり、確たる証拠が存在していないことも事実であるが、その中で、関係する職員の聞き取り調査の結果から、平成 18 年以降、養護老人ホーム待鶴荘に在籍した職員及び本庁管理職の責任を職務職階に応じ、当委員会として責任の度合いを以下のとおり整理した。

◎ 平成 18 年開設当時の職員の責任

関係する職員の聞き取り調査の結果、施設次長の発言により、当時の養護係長、サービス提供責任者、主任介護員の 3 人が不正請求の仕組みを考え、実行したことが、この事件の始まりであり、長年続いた不正行為の端緒をつくった平成 18 年当時にこの制度改正に関わった職員の責任は重い。

【不正請求の原因をつくった者】

- 平成 18 年開設当時の施設長及び施設次長は、特定施設待鶴荘及び待鶴荘訪問介護事業所の制度設計を担当していた。予算を管理する立場として当然の発言ではあるが、施設次長の「もっと収入が上がるはずだ。」との発言が、結果として事件の発端となってしまった。また、特定施設待鶴荘及び待鶴荘訪問介護事業所を開設する重要な転換期に所属職員へ十分な説明を行わないまま事業を開始してしまったこと及び大幅に収入が増加したにもかかわらず部下の不正請求を見逃してしまったことは、職員を指導、監督する立場の職員として責任重大である。
- 平成 18 年開設当時の介護員 A は、施設次長の発言により、何とか収入を上げようと、養護係長及び主任介護員 B と相談し、不正請求の仕組みを考え実行した。結果として、以降 10 年以上続く不正請求事件の端緒をつくった責任は重いと言わざるを得ない。

◎ 平成 19 年以降の職員の責任

平成 19 年以降の職員は、制度の理解が不十分のまま、組織の一員として不正請求に関与していた。わかっている不正を行っていたことはもちろん、わからないまま不正を行っていた職員も法令を遵守すべき公務員として問題があり、責任もある。また、本庁管理職についても管理監督責任がある。

【不正請求を阻止する機会を逸した者】

- ・ 数名の施設長は職員から不正請求の是正を提言されており、この提言に対し、真摯に対応していれば、不正請求に終止符を打つことができたにもかかわらず、その機会を逸した責任は重い。

【不正請求を防げる立場にあり、管理・監督責任を問われる者】

- ・ 施設長は、施設の事業内容を十分理解せず、部下の不正請求を見逃した管理監督責任がある。
- ・ 施設次長は、施設の事業内容を十分理解せず、部下の不正請求を見逃した監督責任がある。また、介護報酬請求の内容をチェックする立場としても責任がある。
- ・ 養護係長は、行政組織上、サービス提供責任者の直属の上司であり、養護老人ホーム待鶴荘で行われる養護、特定施設、訪問介護の 3 つの事業所において、利用者の支援及び介護を管理する立場として責任がある。
- ・ サービス提供責任者は、待鶴荘訪問介護事業所の責任者として、訪問介護サービス計画を作成し、その計画に基づいた適正な職員配置を行う必要がある。また、サービス提供記録の管理等、訪問介護全般を管理する立場として責任がある。

【管理・監督責任、不正請求に関与した責任を免れ得ない者】

- ・ 福祉保健部長（市民福祉部長）及び高齢福祉課長は、所管施設の管理職として、管理監督責任がある。
- ・ 管理係長は、介護報酬の請求を担当する職員として、不正請求に関与していた。不正請求とわかっていなかったとしても、請求内容のチェックを行っていなかったことなど、免責の理由とはならない。
- ・ 介護員は、実際に不正に関与した者の責任は言うまでもないが、多くの介護員が「書換えの事実を把握していただけて関与はしていなかった。」、「不正とは認識していなかった。」、「おかしいとは思っていたが、施設の慣例と思っていた。」との証言を行っているが、結果として不正行為である「書換え行為」が介護現場で継続されていたため、不正請求の当事者として、免責の理由とはならない。

◎ 市長の責任

今回の事案は、組織マネジメント・ガバナンスが十分に機能していなかったことにより生じたものである。職員の遵法意識が十分でなかったこと、制度改正の情報共有がされていなかったこと、上司への報告・連絡・相談が行われなかったことが、今回の不正行為に至った原因であったことに鑑みれば、組織全体の規律を正し、統率する立場にあった市長にも一定の責任があると思料する。

◎ 退職者・退任者の責任

退職者・退任者については、地方公務員法を適用できず、処分を行うことができないが、本事案に同じように関わりながら、たまたま現職であるか、退職・退任しているかによって、不利益措置に大きな差がつくことは、均衡を失し不公平である。退職者・退任者についても、強制的な処分はできないが、現職職員に準じた対応を自主返納等の形により行うことを期待する。

6 再発防止策

(1) 既に行われた改善策

特定施設待鶴荘及び待鶴荘訪問介護事業所では、再発防止に向け、以下の改善策を講じている。

- ・ 待鶴荘訪問介護事業所に従事する介護員は、特定施設待鶴荘との兼務を解消し、勤務関係を明確化した。
- ・ 待鶴荘訪問介護事業所において、サービス提供責任者及び介護員を専任し、夜勤勤務体制から外すとともに、業務に専念できるよう区分した。
- ・ 待鶴荘訪問介護事業所のサービス提供責任者が、介護員個々の1か月のサービス提供予定表を作成し、周知することで業務管理体制を改善した。
- ・ 待鶴荘訪問介護事業所のサービス提供記録の様式を改めるとともに、記録の記入をその都度行うよう徹底した。
- ・ 佐渡市特定施設待鶴荘の介護報酬請求フロー（4ページ参照）の「通常の請求」のとおり、適正な介護報酬の請求方法に見直した。

(2) 当委員会からの提言

再発防止については、「4原因の究明」で述べた不正のトライアングルの要素をなくすことが最善の方策である。

組織風土改革を進めることは、動機、機会、正当化いずれにも関わることであり、不正防止の第1歩として進めなければならない。そして、その組織とは、「養護老人ホーム待鶴荘」だけではなく、佐渡市全体の組織風土改革が必要と考える。

今回の検証を進めるうえで、施設全体の遵法意識の希薄さが目についた。

佐渡市では、合併以降数々の職員不祥事が起きている。それに対する再発防止策も検討され、実行されてきた。特に、平成27年には「佐渡市職員の行動規準及び責務等に関する条例」（以下「条例」という。）を制定し、佐渡市全体として不祥事撲滅に向けて取り組んでいたにもかかわらず、不正行為が継続して行われていたことは、大いに反省すべきことである。

結局のところ、再発防止の意識については、多くの職員が「他人ごと」としてとらえ、不祥事関連部署、再発防止策検討に携わった職員その他一部の職員のみには浸透していなかったのではないかと。今回の聞き取り調査対象職員の中には、「当事者意識」すら持ち合わせていない証言を行った者も多く、残念と言わざるを得ない。

については、当委員会として、次の対応を行うよう提言する。

- ア 市長の強いリーダーシップのもと、職員同士がコミュニケーションを図り、上司へ相談しやすい雰囲気づくりが必要であることから、定期的に面談を行うなど、風通しの良い職場環境の改革を強く望むものである。
- イ 佐渡市職員全体の遵法意識を高めるため、職員の人事評価において、業務に関連する法令、制度を熟知しているか、遵法精神にのっとり業務を行っているか、上司や所属長に対する報告・連絡・相談を的確に行っているかを共通項目として設定し、その達成度合いを期末評価に反映させるなどの措置を検討すること。
- ウ 人材育成として、養護老人ホーム及び特定施設事業は島内に他の事業所がなく、また、訪問介護事業についても特定施設待鶴荘以外への介護サービスを提供することなく、自施設である特定施設待鶴荘の利用者に限ってサービスを提供していたことから、他の事業所との比較を受けることがない状況であった。今後、サービスの提供意識を高めるためには、資格取得や介護技術の向上を目的とする研修を積極的に受講させるなど、「職員を育てていく」という視点での改革を望むものである。
- エ 施設長には、社会福祉施設長研修の受講を義務付けるなど、施設長としての資質向上を図るとともに、全職員がコンプライアンスの意識を持って職務に当たるよう組織改革を望むものである。
- オ 利用者の家族等に対しては、施設運営やサービス提供の状況を公開するなど「開かれた施設」に向けた取組を望むものである。
- カ 施設運営については、職員の兼務体制など、職員の配置の問題が今回の不正事案を発生、継続させた一因でもある。問題を解消するため、訪問介護事業の外部委託、さらには待鶴荘訪問介護事業所の廃止も検討すべきと考える。

なお、今回の事案では、不正行為是正の提言は行われたものの、条例に規定する公益目的通報までは至らなかった。再発防止に向け、今一度職員に対する周知徹底を行うべきである。また、管理職等の監督強化、(施設と高齢福祉課との間も含めた)風通しの良い職場環境の構築のほか、本事案の関係者に関する処分を適切に行うこと及び処分ができない退職者であっても責任の所在を明らかにすることは、不正防止に向けた再発防止策として重要である。

また、チェック体制の強化、具体的には介護報酬請求において、サービス提供責任者→特定施設担当者→管理係長→施設次長の複数による内容チェックを徹底することが必要である。

介護保険制度導入に当たって、実施体制等十分な検討がされていなかったこと、事業実施後の検証が行われていなかったことについては、事業の企画(設計)段階での精度を高めるとともに、「Plan(計画)」→「Do(実行)」→「Check(評価)」→「Action(改善)」のいわゆる「PDCAサイクル」の意識を高めることが必要である。

資料

1 「待鶴荘」設立、新潟県監査、委員会検証等の経緯、経過

年月日	内容
昭和 27 年 11 月	佐渡郡市町村一部事務組合として「佐渡待鶴荘」開設 (定員：30 人)
昭和 29 年 12 月	町村合併により、「佐渡郡市町村組合立養 老院待鶴荘」に改名
昭和 32 年 2 月	増築により定員を増員 (定員：64 人)
昭和 34 年 12 月	増築により定員を増員 (定員：75 人)
昭和 38 年 8 月	老人福祉法施行に伴い、施設区分が「養 老院」から「養護老人ホーム」に改正
昭和 41 年 4 月	増築により定員を増員 (定員：100 人)
昭和 53 年 4 月	「佐渡市町村老人ホーム組合養護老人ホ ム待鶴荘」に改名
昭和 57 年 9 月	全面改装
平成 6 年 8 月	「佐渡広域市町村圏組合養護老人ホーム待 鶴荘」に改名
平成 16 年 3 月	市町村合併により「佐渡市養護老人ホーム 待鶴荘」として運営
平成 18 年 10 月	制度改正により、養護老人ホーム入所者への介護サービス提 供が可能となったことに伴い、「特定施設待鶴荘」及び「待 鶴荘訪問介護事業所」を開設
平成 18 年 11 月	無資格者のサービス提供記録及びサービス提供時間等の記 録の書換えを行い介護報酬、利用者負担金を不正に請求
平成 22 年～平成 24 年 (正確な時期は不明)	主任介護員以上の管理者が出席する施設管理会議において、 介護員から記録の書換えについての是正の提案がなされた が改善されなかった。(職員への聞き取り調査による。)
平成 26 年～平成 28 年 (正確な時期は不明)	施設長に対し、介護員から記録の書換えについての是正の提 案がなされたが改善されなかった。(職員への聞き取り調査 による。)
平成 27 年 10 月 29 日	新潟県による「特定施設待鶴荘」の实地指導
平成 28 年 1 月 13 日	佐渡市による「待鶴荘訪問介護事業所」の实地指導
平成 30 年 3 月 23 日	佐渡市による「待鶴荘訪問介護事業所」の实地指導
平成 30 年 5 月	施設長に対し、介護員から記録の書換えについては是正の提案 がなされたが改善されなかった。
平成 30 年 9 月	施設管理会議において記録の書換えについては是正した。 (無資格者のサービス提供記録の書換えについては改善さ れたが、有資格者間の記録の書換えは改善されなかった。)
平成 30 年 12 月 6 日	新潟県による介護保険事業所等の实地監査 (関係職員への聞き取り、関係書類の確認・提出)

平成 31 年 2 月 4 日	新潟県の監査内容について、所管する事業所を指導・監督する保険者として、佐渡市が報告を受ける。 (平成 28 年 12 月から平成 30 年 11 月まで (2 年分) の書類監査の内容確認)
平成 31 年 2 月 5 日～ 平成 31 年 3 月 15 日	新潟県の監査内容の報告を受け、佐渡市高齢福祉課による自主点検を実施 (平成 26 年 2 月から平成 31 年 1 月まで (5 年分)) (約 20 万件の訪問サービス記録等の点検)
平成 31 年 2 月 7 日	自主点検において、現在も記録の一部の書換えが改善されていない事実を確認し、改善を指示
平成 31 年 2 月 12 日	記録の書換えの不正を全て改善
平成 31 年 2 月 19 日	佐渡市による「待鶴荘訪問介護事業所」実地指導及び監査 (担当職員への聞き取り、書類確認において改善確認)
平成 31 年 2 月 27 日	新潟県へ自主点検結果の報告 (平成 28 年 12 月から平成 30 年 11 月まで (2 年分) の自主点検結果報告)
平成 31 年 3 月 18 日	新潟県の監査結果通知、聴聞通知を受領 新潟県へ自主点検結果の報告をするとともに、今後の施設運営について協議 (平成 26 年 2 月から平成 31 年 1 月まで (5 年分) の自主点検結果の報告)
平成 31 年 3 月 20 日	・佐渡市議会への報告 (議員全員協議会、市民厚生常任委員会) ・市長臨時記者会見
平成 31 年 3 月 27 日	佐渡市による「待鶴荘訪問介護事業所」実地監査
平成 31 年 3 月 27 日 ～令和元年 6 月 13 日	関係職員 49 名 (現役職員 28 名、退職者 21 名) への聞き取り調査実施
平成 31 年 4 月 4 日	新潟県行政処分に対する聴聞日 (行政処分への不服なしとして出頭せず。)
平成 31 年 4 月 12 日	新潟県庁において行政処分通知を受領 (市長、高齢福祉課長、施設長) 処分内容 特定施設入居者生活介護及び介護予防特定施設入居者生活介護の指定の一部効力停止「新規入居者に対する介護報酬請求停止 3 か月」(効力の一部停止の期間：平成 31 年 4 月 26 日 (金) から平成 31 年 7 月 25 日 (木) まで)
平成 31 年 4 月 26 日	佐渡市による待鶴荘訪問介護事業所への行政処分 処分内容 訪問介護及び第 1 号訪問介護の指定の一部効力停止「新規受入停止 3 か月」(効力の一部停止の期間：平成 31 年 4 月 26 日 (金) から平成 31 年 7 月 25 日 (木) まで)

令和元年7月11日	待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会準備会開催
令和元年7月11日、 19日、22日	検証作業の実施
令和元年7月24日	当委員会設置
令和元年7月31日	第1回 当委員会開催
令和元年8月16日	正職員2名への再聞き取り調査実施（作業班）
令和元年8月19日	第2回 当委員会開催
令和元年8月26日、 27日	臨時職員6名への聞き取り調査実施（作業班）
令和元年8月28日	第3回 当委員会開催
令和元年9月10日	第4回 当委員会開催

2 職員数の推移（事務職及び介護員）

年度	平成 18	平成 19	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23	平成 24
正職員	14 人	15 人	15 人	16 人	15 人	14 人	15 人
臨時職員	12 人	13 人	12 人	14 人	15 人	14 人	13 人
年度	平成 25	平成 26	平成 27	平成 28	平成 29	平成 30	平成 31
正職員	15 人	15 人	14 人	15 人	14 人	14 人	15 人
臨時職員	11 人	12 人	12 人	14 人	14 人	12 人	14 人

3 聞き取り調査の概要

平成 31 年 3 月 27 日から令和元年 6 月 13 日までに佐渡市高齢福祉課及び総務課による関係職員等 49 名（現役職員 28 名、退職者 21 名）に対する聞き取り調査を実施した。

また、当委員会作業班において、臨時職員 6 名（現役職員で 5 年以上勤務）の聞き取り調査を実施し、調査結果は以下のとおりとなった。

調査結果	現役職員	退職者	合計	臨時職員
把握	22 人	6 人	28 人	6 人
関与	21 人	3 人	24 人	5 人
不正	12 人	1 人	13 人	0 人
是正	3 人	1 人	4 人	—

- 1 調査結果は、本人の回答のみで判断し、聞き取り者の所感は含まない。
- 2 調査結果は、平成 30 年 12 月 6 日の新潟県福祉保健部の実地監査前に把握していたかを基準としている。
- 3 調査結果の内容は次のとおり整理している。
 - (1) 把握：記録の書換えをしている実態を把握していたか
 - (2) 関与：名前を貸した又は借りたなど、書換えに関与していたか
 - (3) 不正：不正請求と認識して行っていたか
 - (4) 是正：是正するよう行動したか

4 佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置規程・委員名簿

(1) 佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会設置規程

(設置)

第1条 平成30年12月に発覚した佐渡市養護老人ホーム待鶴荘が施設内に開設した特定施設待鶴荘（平成18年10月開設）による介護報酬不正請求事件について、事件の背景と原因の究明、再発防止策を検討するため、佐渡市待鶴荘介護報酬不正請求検証委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(所掌事務)

第2条 委員会の所掌事務は、待鶴荘介護報酬不正請求事件に関する検証、意見及び助言に関する事項とする。

(組織)

第3条 委員会は、委員長及び委員若干人をもって組織する。

2 委員長は、副市長をもって充て、委員会を総括する。

3 委員は、外部有識者及び市職員のうちから市長が任命する。

4 委員長に事故があるときは、あらかじめ委員長の指名する委員がその職務を代理する。

(会議)

第4条 委員会は、委員長が必要に応じて招集する。

2 委員長は、特に必要があると認めるときは、委員以外の者を出席させ、説明を求め、又は意見を聴取することができる。

3 委員会の会議、記録及びその資料は、非公開とする。

(作業班の設置)

第5条 委員長は、委員及び事務局職員の中から指名した職員を構成員とする作業班を設置する。

2 作業班は、特定施設待鶴荘の開設当時から所属していた、養護老人ホームの事業運営に関係した職員（退職者を含む。）に聞き取り調査した結果（以下「調査結果」という。）をもとに、調査結果の検証を行う。

3 作業班は、委員長の求めに応じ、関係職員への聞き取り調査を行うことができる。

4 作業班は、委員長が必要に応じて招集する。

(庶務)

第6条 委員会の庶務は、総務課において処理する。

(その他)

第7条 本委員会は、所掌事務の全てが終了し、検証結果を市長へ報告した後、解散する。

附 則

この規程は、令和元年7月24日から施行する。

(2) 検証委員会委員名簿

職	氏名	所属	備考
委員長	藤木 則夫	副市長	
委員	石塚 尚志	有識者	外部委員
委員	小橋 徹麿	有識者	外部委員
委員	信田 恵子	有識者	外部委員
委員	加藤 留美子	監査委員事務局 事務局長	
委員	伊藤 賢治	両津支所 支所長	
委員	山田 哲弥	高齢福祉課歌代の里 施設長	
委員	本間 賢一郎	農林水産課 課長補佐	※
委員	平岩 繁美	子ども若者課子育て企画係 係長	※
委員	北見 太志	社会教育課ジオパーク推進室推進係 係長	※
事務局	中川 宏	総務課 課長	※
事務局	齋藤 壮一	総務課 課長補佐	※
事務局	金子 一生	総務課人事係 主任	※
事務局	親松 健太	総務課総務係 主事	※

※ 作業班の構成員