

社会保障審議会介護保険部会（第24回）議事次第

日時：平成20年2月6日（水）

14：00～16：00

於：都市センターホテル5階「オリオン」

議 題

介護事業運営の適正化について

[配付資料]

資料 介護事業運営の適正化に関する意見（案）

（別添）介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書

介護事業運営の適正化に関する意見 (案)

平成 20 年 2 月 日
社会保障審議会介護保険部会

1 はじめに

- 介護保険制度は、高齢者が要介護状態になっても、尊厳をもって、自立した生活を営むことができるよう、高齢者の介護を社会的に支える仕組みとして創設されたものであり、介護保険法は平成9年12月に成立し、平成12年4月から全面施行された。施行後、サービスの利用量やサービスを提供する事業者数は大幅に増加するなど、国民の老後生活における介護の不安に応える「基礎的な社会システム」として定着するに至っている。

- しかしながら、要介護認定者数や介護サービス受給者数の大きな伸びに伴う、サービスの利用量や介護費用の増大などの諸課題に対応するとともに、介護保険制度を将来にわたって持続可能なものとするためには、不断の改革に取り組んでいくことが必要である。このため、制度施行後5年の見直しに際し、本部会において様々な課題への対応策について審議を重ね、平成16年7月30日に「介護保険制度の見直しに関する意見」をとりまとめたところであり、これに沿って平成17年には介護保険法の一部改正（以下「平成17年改正」という。）が行われたところである。

- 平成17年改正は、平成18年4月以降本格施行されており、今日まで、高齢者の「自立支援」と「尊厳の保持」を基本とし、制度の「持続可能性」を高めるために、介護予防の推進、地域ケアの推進、サービスの質の確保・向上などの多様な取り組みが、関係者の協力により進められてきている。

- 改正後の課題については、今後、当部会を始め各方面で検証と評価が行われる必要があるが、昨年発生した介護サービス事業者の不正事案から見受けられる事業規制の運用上の課題については、早急な対応が必要と考えられる。

2 介護サービス事業運営の適正化について

- 介護保険制度創設に当たって、サービスの供給量を確保するため、民間活力を活用することとし、様々な事業主体の参入を認めるとともに、利用者の適切な選択と事業者間の競争によりサービスの質を確保する仕組みを導入した。
- この結果、多数の介護サービス事業者が介護保険制度上の事業者として参入した。しかし、介護保険制度創設時の仕組みでは、サービスの質の確保や実効ある事後規制の整備が、必ずしも十分であるとは言い難いという指摘があった。

このため、平成17年改正においては、悪質な事業者を排除し、介護サービスの質の確保・向上を図る観点から、一事業所の指定取消が他の事業所の指定・更新の拒否につながる仕組みの導入、指定欠格事由の追加、指定更新制の導入等事業規制の見直しが行われたところである。
- 平成17年改正後、複数の事業所で不正な手段による指定申請を組織的に行っていた事実が明らかとなった介護サービス事業者が、介護保険制度上の事業者から撤退し、この事案を通じて、不正事案の再発防止及び介護事業の適切な運営のために更なる措置が求められることとなった。
- このため、「介護事業運営の適正化に関する有識者会議」（座長：遠藤久夫 学習院大学経済学部教授）が設けられ、①広域的な介護サービス事業者に対する規制の在り方、②指定事業者の法令遵守徹底のために必要な措置、③事業廃止時における利用者へのサービスの確保のために必要な措置を中心に論点が整理され、平成19年12月3日に別添の「介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書」（以下「報告書」という。）がとりまとめられたところである。
- 本部会では、事業規制の現状について把握した上で、報告書を基に介護事業運営の適正化に関して、昨年12月以来〇回（第22回～第〇〇回）にわたり審議を行ってきたが、報告書には不正事案の再発防止及び介護事業の適切な運営のために必要な措置等が総括的にとりまとめられており、

本部会としては、この報告書の方向に沿って今後の制度の見直しを進めるべきものとする。

○ なお、制度の見直しに当たっては、以下の意見について留意の上、進められたい。

- ・ 事業規制の見直しに当たっては、多様な主体の参入を排除することなく、かつ、不正を行いにくい仕組みに修正することとし、あわせてこれを国民に周知することが必要であること。
- ・ 事業者における法令遵守等については、行政による指導だけではなく、事業者団体による研修等、事業者の自主的な取組を推進する必要があること。
- ・ 事業者の本社・本部等への立入調査等については、国、都道府県及び市町村で十分な情報共有・連携を図ることが必要であること。その際、保険者機能の強化、地方分権の観点も踏まえつつ、機動的で効果的な指導監督体制を検討すること。
- ・ 自治体を実施する指導等については、きめ細かく機動的な対応を行うとともに、指導内容について過度なばらつきが生じないように標準化に向けた措置を講じること。
- ・ 事業所の指定取消があった場合に、新規指定・更新を拒否できる制度は維持した上で、各自治体が事業者の不正行為への組織的な関与の程度などを十分に把握した上で、一定の判断基準に基づいて指定・更新ができるようにすること。
- ・ 事業廃止時においては、利用者のサービスの継続確保や適切なケアマネジメントの実施により利用者の不安解消に努めるとともに、従業員の雇用確保について配慮を行うこと。
- ・ 不正行為を行った事業者から、保険者が介護報酬の返還金及び加算

金を確実に徴収する仕組みを設けること。

3 おわりに

- 介護サービス事業者の不正事案を受けて、改善できる点については早急に制度改正を行うべきであり、厚生労働省において、速やかに法整備を進められることを期待したい。

- また、本部会の議論においては、介護事業運営の適正化のみならず、介護労働者の労働条件・労働環境、介護報酬及び介護サービス情報公表制度など介護保険制度における様々な課題も指摘されたところである。今後、本部会において、介護保険制度全体の在り方について幅広い見地から検討を行っていくこととしたい。

介護保険部会委員名簿

天本 宏	日本医師会常務理事
石川 良一	全国市長会（稲城市長）
石原 美智子	株式会社新生メディカル代表取締役社長
井部 俊子	日本看護協会副会長
○ 岩村 正彦	東京大学法学部教授
植木 彰	自治医科大学さいたま医療センター神経内科教授
小方 浩	健康保険組合連合会副会長
◎ 貝塚 啓明	京都産業大学客員教授
勝田 登志子	認知症の人と家族の会副代表理事
川合 秀治	全国老人保健施設協会会長
木村 隆次	日本介護支援専門員協会会長
木間 昭子	高齢社会をよくする女性の会理事
齋藤 秀樹	全国老人クラブ連合会常務理事・事務局長
櫻井 敬子	学習院大学法学部教授
高橋 秀夫	日本経済団体連合会参与
土居 文朗	慶応義塾大学経済学部准教授
野呂 昭彦	全国知事会（三重県知事）
榊田 和平	社団法人全国老人福祉施設協議会老施協総研介護委員長
松本 恒雄	一橋大学大学院法学研究科教授
山本文 男	全国町村会（添田町長）
吉田 昌哉	日本労働組合総連合会生活福祉局次長

◎部会長 ○部会長代理

（敬称略、50音順）

(別添)

介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書

介護事業運営の適正化に関する有識者会議

平成19年12月3日

1 はじめに

- 本有識者会議は、株式会社コムスン（以下「コムスン」という。）の不正事案を受けて、介護サービス事業者による不正事案の再発を防止し、介護事業を適切に運営するために必要な措置等について検討するため、平成 19 年 7 月に設置され、関係団体からのヒアリングを含めこれまで 5 回にわたり議論を行ってきた。
- 全国的に事業を展開していたコムスンは、その不正行為により介護事業から撤退することを余儀なくされ、事業移行も完了した。一方、不正行為の発覚からコムスンの介護事業が承継事業者に移行されるまでの間の一連の対応の中で、現行の法制度の問題点も明らかとなった。
- このため、本有識者会議では、
 - ・ 広域的な介護サービス事業者に対する規制の在り方
 - ・ 指定事業者の法令遵守徹底のために必要な措置
 - ・ 事業廃止時における利用者へのサービスの確保のために必要な措置等を中心に議論を行ってきた。
- 今般、これまでの議論を踏まえ、本有識者会議は、不正事案の再発防止及び介護事業の適切な運営のために必要な措置等に関し、報告書を以下のとおりとりまとめるものである。

2 問題の所在

- 介護保険法に基づく事業者規制については、平成 12 年の介護保険法施行当初は、事業所ごとの指定取消しかできず、指定の欠格事由も限られ、また、指定の更新制が導入されていないなど、悪質な事業者を排除するための規制が不十分であった。

そこで、平成 17 年の介護保険法改正（以下「平成 17 年改正」という。）においては、悪質な事業者を排除するため、一事業所の指定取消が他の事業所の指定・更新の拒否につながる仕組みの導入、指定の欠格事由の追加、指定更新制の導入等事業者規制の見直しを行ったところである。
- コムスンに対する処分は、複数の事業所で不正な手段による指定申請が組

織的に行われていたものとみられることから、平成17年改正により設けられた規定を適用し、コムスの全事業所について指定及び更新を拒否することとしたものであるが、これは適切なものであったと考える。

- しかし、本有識者会議における議論の中で、
 - ① 企業統治の中心である事業者の本部等に立入調査・報告徴収をすることができず、必要な命令等を行うことができなかった。
 - ② コムスは、いわゆる処分逃れとして、本来指定取消の対象となる事業所について、その処分前に廃止届を提出したため、指定権者が事業所に対する取消処分をできなかった。
 - ③ コムスは、同一グループ内の他法人に事業譲渡を行い、指定を受ける旨を表明した。これは実質的に処分の回避と見られかねない行為であったが、現行の法制度では何ら制限がない。
 - ④ 不正行為を組織的に行っていない事業者でも、一事業所の指定取消により他の事業所も一律に指定・更新を拒否されるが、これは行為と制裁の均衡という観点から妥当なものか。
 - ⑤ 事前規制から事後規制への流れの中で、事業者自らが業務の適正を確保するための内部統制の仕組みの重要性が増しているが、介護サービス事業者の法令遵守が十分に確保されていない。
 - ⑥ 利用者数・事業所数が多い事業者や、居住系サービスを展開している事業者が事業を廃止する場合、利用者のサービス確保がより重要な課題となるが、現行の法制度では、利用者のサービス確保対策が十分ではない。などの問題点も指摘されたところである。

- こうした問題点を踏まえ、介護サービス事業者による不正事案の再発を防止し、介護事業の運営を適正化するため、以下のとおり所要の制度改正等を行う必要がある。

3 広域的な介護サービス事業者に対する指導・監督体制の充実

(1) 業務管理体制に関する指導・監督権の創設

- 介護事業については、介護保険法上、各事業所において満たすべき基準が定められ、都道府県、市町村が事業所ごとに指定をした上で、指導・監督等を行っている。この仕組みは事業所ごとにサービスの質を確保する上で有効であり、現行の事業所単位の指定及び規制の仕組みは引き続き維持する必要

がある。

- 一方で、組織的な不正行為が行われる背景には、法令遵守を含めた事業者の業務管理体制に問題があると考えられるため、不正行為への組織的な関与が疑われる場合には、国、都道府県、市町村が事業者の本部等に立入調査等を行うことができるようにする必要がある。
- 事業者の本部等への調査において、法令遵守を含めた業務管理体制に問題があると判明した場合には、国、都道府県、市町村が事業者に対して是正勧告・命令ができるようにする必要がある。
- 業務管理体制に関する規制については、事業者の事業を展開する地域に応じて、都道府県域を超えて広域的に事業展開を行っている事業者に対しては国が、市町村域を超えて広域的に事業展開を行っているが同一都道府県内にとどまる事業者に対しては都道府県が主体となって、関係自治体と緊密な連携の下に対応することが必要である。

(2) 不正事業者による処分逃れ対策

- 処分逃れ対策の一環として、事業所の廃止届の提出を事後届出制から事前届出制とすることが必要である。
また、監査中には事業所の廃止届を提出できないようにする仕組みの導入についても検討する必要がある。
- 指定取消を受けた事業者が、同一法人グループ内で事業移行しようとする際に、処分逃れのおそれがあると認められる場合には、指定権者が指定を拒否できるようにするなど指定について一定の制限を課す必要がある。
- ただし、同一法人グループ内すべての法人について指定を拒否することは、過度な規制となる可能性があることから、当該グループの実態を踏まえた対応ができるようにする必要がある。
- 介護事業には、株式会社をはじめ社会福祉法人、医療法人、特定非営利活動法人等様々な経営主体が参入していることから、同一法人グループの範囲については、資本関係のみならず実質的な支配・被支配関係にも着目する必要がある。

(3) きめ細かな監査指導の実施

- 監査指導は、事業者の不正行為を未然に防止し、業務の健全性を確保する観点から、きめ細かく、機動的に行われる必要がある。
- 都道府県、市町村は、通常の事業所監査の際にも、その一環として必要があると認める場合は、事業者の本部等に立入調査等を行うことができるようにする必要がある。
- 都道府県、市町村の監査指導については、法令の規定を過度に厳格にとらえたり、介護報酬の返還のみの指導に偏っていたりするなど、各自治体や担当者ごとに判断にバラツキが見られるとの指摘もあることから、監査指導業務の標準化を図る必要がある。
- 「不正又は著しく不当な行為」については、不測の事例について指定の拒否や指定取消を行うための条項であり、立法技術的には許容されるが、各自治体による判断に不合理な差が生じることのないよう、いくつかの例を示すことを検討する必要がある。
- 不正行為等に対して機動的に対応するため、現行の法制度では改善勧告・命令の対象となっている人員、設備・運営基準違反に加え、指定取消事由となっているその他の違反行為についても、改善勧告・命令の対象とする必要がある。
- 不正行為を行った事業者に対し、介護報酬の返還及び加算金の支払をさせる場合に、保険者が確実に徴収できる仕組みについて検討する必要がある。

(4) 指定・更新の欠格事由の見直し

- 組織的な不正行為を行う悪質な事業者を介護事業から排除するため、コムの事案のような不正行為について指定・更新を拒否する仕組みは引き続き必要である。
- しかしながら、
 - ① 組織的な不正行為を行っていない事業者についても、一事業所の不正行為をもって、他のすべての事業所について、一律に指定・更新を認めないとするのは妥当か。

- ② 一自治体の指定取消処分により他の自治体において機械的に指定・更新できないということは、他の自治体の権限を過度に制約していることとなるのではないか。
などの指摘がある。
- このため、事業所の指定取消があった場合に、指定・更新を拒否できる仕組みを維持した上で、各自治体が、事業者の不正行為への組織的な関与の有無を確認し、自らの権限として指定・更新の可否を判断できるようにする必要がある。
 - 自治体の圏域を超えて広域的に事業所を展開する事業者について、組織的な不正行為が疑われる又は確認された場合は、国、都道府県、市町村の間で十分な情報の共有を行った上で、緊密な連携の下に対応することが必要である。
 - 居住系サービスであるグループホームや有料老人ホームなどは、利用者の日常生活の場であり、仮にその指定を取り消すとすれば、これらに代わる生活の場を確保する必要があることから、利用者に対する影響が大きい。このため、居住系サービスと通所型・訪問型等の在宅系サービスを一括りにしている現行の指定タイプのあり方について検討する必要がある。

4 法令遵守等に係る体制の整備

- 介護保険制度は、要介護・要支援の高齢者を対象とするサービスであり、その費用は保険料と公費によって賄われるなど公益性の高い制度であることから、そのサービス提供主体である事業者には、より高い水準の法令遵守と事業運営の透明性の確保が求められる。
- このため、新たに事業者単位の規制として法令遵守を含めた業務管理体制の整備を義務づける必要がある。その際、事業者の規模等に応じた義務とする必要がある。
- また、法令遵守等の自主的な取組を促す観点から、介護サービス情報公表制度、第三者評価制度等を活用するほか、介護支援専門員など専門職や同業者間の相互評価的な取組を推進する必要がある。

- 事業者が法令遵守を含めた業務管理体制を整備するに当たっては、制度や規制・指導の内容について理解を深めることが必要であることから、例えば、行政が事業者規制の内容について周知を徹底するとともに、法令遵守に関する研修を実施するなどの取組が必要である。
- 事業者に対して規制を課すばかりでなく、法令遵守を含めた業務管理体制を整備して適切な事業運営を行っている事業者に対しては、更新申請時の事務の簡素化を図るなど何らかのインセンティブを与えることを検討する必要がある。

5 事業廃止時における利用者へのサービス確保対策

- 事業廃止時における利用者へのサービス確保対策については、一義的には事業者の責任において実施する必要がある。
他事業者への個別利用者の紹介や事業の承継に当たっては、事業者間又は事業者と利用者の間での契約を尊重すべきであるが、その際、手続きの公平性・公正性や従業員の雇用維持等についても適切な配慮がなされる必要がある。
- 事業者によるサービス確保のための措置については、個別に利用者を引き継ぐ場合は個々の利用者の他事業者へのあつせん、事業の承継を行う場合は事業移行計画の作成、必要に応じた承継事業者の公募等、事業者が事業移行の態様や規模に応じ必要な措置を講ずることが必要である。
- 前述のようなサービス確保のための措置については、多くの関係者が関わるため、当該事業者のみでは十分に対応できない場合も考えられることから、行政が必要に応じ事業者の実施する措置を支援する必要がある。
- 行政としては、事業者の行う措置に対する支援として、事業移行計画作成に当たっての助言や承継事業者の公募実施の支援、利用者に対する支援措置として相談窓口の設置等を検討する必要がある。
- 利用者に対する継続的なサービスの確保という観点から、指定更新を拒否する際に更新期限まで十分な期間がない場合には、利用者の引受先が決まるまでの一定期間に限り、指定の有効期間を延長するなど指定更新期間の弾力的な運用を図ることができるよう検討する必要がある。

6 その他

- 迅速できめ細かな監査指導を行うことができるようにする観点から、事業所への監査指導の事務を都道府県から市町村に移すことについては、地域密着型サービスの指定権が市町村に移されて間もないこと等から、長期的に検討すべき課題である。

7 おわりに

- コムスンの不正事案を契機として、介護保険制度に対する国民の信頼が揺らいでいる。

本報告書が一つの契機として、不正事案の再発防止及び介護事業の運営の適正化が図られるよう、介護保険制度の見直し等が早急に行われる必要がある。

また、これらの目的を達成するため、介護サービス事業者は自主的な取組を一層推進するとともに、関係者が連携して、国民から信頼される介護保険制度の構築に努めることを期待する。

介護事業運営の適正化に関する有識者会議名簿

(座長) 遠藤 久夫 学習院大学経済学部教授

狩野 信夫 東京都福祉保健局高齢社会対策部長

神作 裕之 東京大学大学院法学政治学研究科教授

小島 通 愛知県健康福祉部長

木間 昭子 特定非営利活動法人高齢社会をよくする女性の会理事

小山 秀夫 静岡県立大学経営情報学部長

櫻井 敬子 学習院大学法学部教授

山本 憲光 弁護士

(五十音順、敬称略)

介護事業運営の適正化に関する有識者会議の議論の経過

第1回（平成19年7月19日）

- 事業者規制の現状について
- 株式会社コムスの不正事案について

第2回（平成19年8月24日）

- 介護事業運営の適正化に関するヒアリング
ヒアリング先：社団法人全国老人福祉施設協議会
有限責任中間法人日本在宅介護協会
有限責任中間法人全国介護事業者協議会
日本介護支援専門員協会
日本労働組合総連合会
保険者代表（宮城県仙台市）

第3回（平成19年10月5日）

- 株式会社コムスの事業譲渡について
- 自由討議

第4回（平成19年10月24日）

- 論点整理について

第5回（平成19年12月3日）

- 報告書とりまとめ