

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、コムス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にならないのではないか。
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類型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っせん、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

今後の介護労働力問題に関する対応について

参考資料

1 労働者の属性

- 福祉施設介護員やホームヘルパーは、全産業と比較して、女性労働者の比率が高く、勤続年数は短い。また、きまって支給する現金給与額も、全産業と比較して低い。
- 訪問系の事業所では、非正社員の労働者が多い。

(1) 一般労働者の男女比、平均年齢、勤続年数及び平均賃金

	男				女			
	構成比	平均年齢	勤続年数	きまって支給する現金給与額	構成比	平均年齢	勤続年数	きまって支給する現金給与額
全産業	68.8%	41.8歳	13.5年	372.7千円	31.2%	39.1歳	8.8年	238.6千円
福祉施設介護員	29.2%	33.2歳	4.9年	227.1千円	70.8%	37.2歳	5.3年	206.4千円
ホームヘルパー	15.2%	37.6歳	3.9年	230.6千円	84.8%	44.7歳	4.5年	197.0千円

(出典)平成18年賃金構造基本統計調査(厚生労働省)。調査時点:平成18年7月。

一般労働者とは短時間労働者以外の労働者であり、正規雇用・非正規雇用を問わない。

(2) 労働者の就業形態

	正社員	非正社員
施設(入所)	65.0%	34.8%
訪問系	34.3%	65.3%

(出典)平成18年介護労働実態調査((財)介護労働安定センター) 調査時点:平成18年8月

2 有効求人倍率の推移

○ 社会福祉専門職種の有効求人倍率は最近急速に高まっている。介護関連職種の有効求人倍率も高まっている。

		平成5	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18
全職業	常用(含パート)	0.70	0.48	0.47	0.60	0.54	0.54	0.66	0.83	0.94	1.02
	常用(除パート)	0.66	0.40	0.38	0.47	0.42	0.41	0.53	0.71	0.84	0.92
	常用的パートタイム	1.06	1.08	1.08	1.39	1.28	1.28	1.45	1.32	1.29	1.35
社会福祉専門職種	常用(含パート)	—	—	—	—	0.54	0.59	0.74	0.86	1.08	1.30
	常用(除パート)	0.20	0.18	0.25	0.32	0.38	0.43	0.55	0.69	0.91	1.10
	常用的パートタイム	—	—	—	—	1.31	1.37	1.61	1.47	1.55	1.79
介護関連職種	常用(含パート)	—	—	—	—	—	—	—	1.14	1.47	1.74
	常用(除パート)	—	—	—	—	—	—	—	0.69	0.97	1.22
	常用的パートタイム	—	—	—	—	—	—	—	2.62	2.86	3.08

○有効求人倍率の地域格差：介護関連職種(常用(含パート)) 東京都 2.82倍～ 沖縄県 0.69倍

(出典) 職業安定業務統計。数値は年度内各月の平均値。

3 離職の状況①

- 介護職員の離職率は、全産業と比較して正社員において高い。
- 職員の定着率が低いと回答している事業所は、訪問系よりも施設(入所)系の事業所が多い。

(1) 離職率

	全体	正社員	非正社員
全産業平均	16.2%	13.1%	26.3%
介護職員	20.3%	21.7%	27.3%
ホームヘルパー		19.6%	14.0%

※全産業の出典は「平成18年度雇用動向調査結果(厚生労働省)」(平成18年1月1日現在の常用労働者数に対する1月から12月の期間中の離職者の割合)

※全産業については「全体」は「常用労働者」、「正社員」は「一般労働者」、「非正社員」は「パートタイム労働者」を指す。

※介護職員及びホームヘルパーの出典は「平成18年介護労働実態調査(介護労働安定センター)」(平成17年9月1日の従業者数に対するその後1年間の離職者数の割合)

(2) 従業員の定着状況

	定着率が低くて困っている	定着率は低い 特に困っていない	定着率は低くない
訪問系	12.7%	8.9%	70.1%
施設(入所)系	25.4%	14.4%	58.0%

(出典)平成18年介護労働実態調査((財)介護労働安定センター) 調査時点:平成18年8月

3 離職の状況②

○ 離職率の分布には、離職率が「0%」の事業所と「30%以上」の事業所との二極化が見られる。

訪問介護サービス事業所における訪問介護員の離職率

	分析対象事業所数	事業所単位の1年間の離職率					事業所単位の2006年8月末時点在職者数平均値(人)		
		離職率平均値(%)	離職率の分布(%)						
			0%(安定)	~10%未満	~20%未満	~30%未満		30%以上	
正社員	2,790	17.4	64.4	1.6	4.2	7.1	22.7	3.9	
非正社員	常勤労働者	758	18.4	70.6	0.8	3.6	4.1	21.0	3.3
	定型的短時間労働者	986	13.4	65.1	4.9	8.7	6.3	15.0	8.9
	非定型的短時間労働者(登録ヘルパー)	1,765	19.7	38.0	10.2	16.7	12.9	22.3	17.2

(注1 分析対象)

表の分析対象は、職種別・勤務形態別に現在の従業員数、1年間の採用者数、1年間の離職者数の全てに回答があり、かつ、介護事業の開始が1年以上前で、現在訪問介護もしくは予防訪問介護サービスを提供していると回答した事業所に限定している。

(注2 用語の定義)

【就業形態】

正社員：雇用している労働者で雇用期間の定めのない者のうち、パートタイム労働者や他企業への出向者等を除いた、いわゆる正社員

非正社員：正社員以外の労働者(契約社員、嘱託社員、臨時的雇用者、パートタイム労働者)

【勤務形態】

常勤労働者：事業場に定める所定労働時間を全て勤務する者

短時間労働者：1日の所定内労働時間又は、1週の労働日数が常勤労働者より少ない者

定型的短時間労働者：労働日及び労働日における労働時間が定型的・固定的に定まっている短時間労働者

非定型的短時間労働者：月、週又は日の所定労働時間が、一定期間ごとに作成される勤務表により、非定型的に特定される者(登録ヘルパー)

(出典)月刊福祉November2007 P31(平成18年介護労働実態調査((財)介護労働安定センター)の個票データの再集計によるもの。)

3 離職の状況③

採用率・離職率と離職者構成

(単位:%)

	1年間の採用率	1年間の離職率	離職者のうち1年未満の者	離職者のうち1年以上3年未満の者
介護老人福祉施設	26.3	19.7	37.4	38.0
介護老人保健施設	25.0	21.2	34.1	42.1
介護療養型医療施設	26.5	20.9	36.2	39.7
認知症対応型共同生活介護	57.3	31.8	59.7	33.9



離職率の構成割合

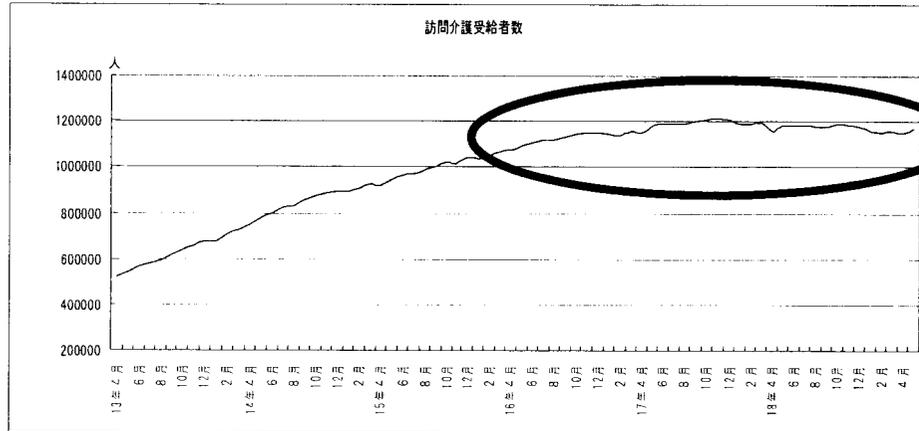
	10%未満	10%以上15%未満	15%以上20%未満	20%以上25%未満	25%以上30%未満	30%以上	無回答
介護老人福祉施設	29.4	17.8	12.5	9.9	7.9	19.5	2.9
介護老人保健施設	25.0	15.5	16.1	11.6	7.3	20.4	4.1
介護療養型医療施設	17.2	13.5	9.4	14.1	6.3	30.7	8.9
認知症対応型共同生活介護	16.1	15.0	8.6	10.1	8.5	33.3	8.3

(出典)平成18年度介護労働実態調査((財)介護労働安定センター)

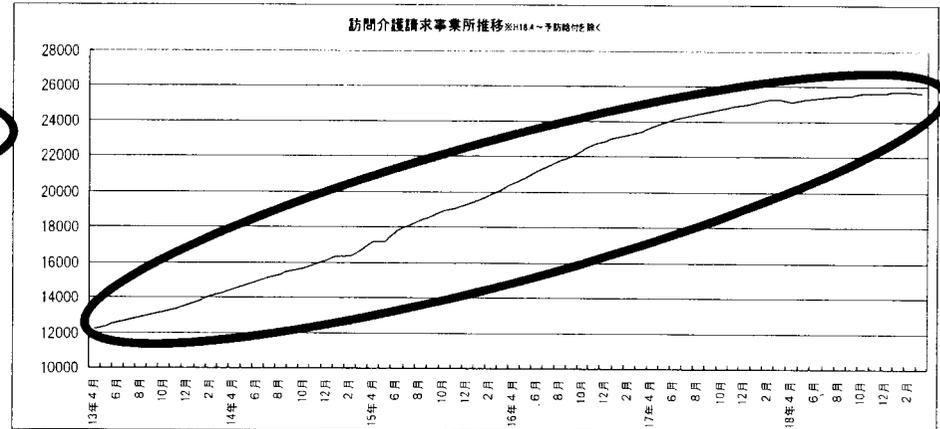
(注)離職率及び離職者は正社員・非正社員を対象としている。

4 訪問介護事業所の運営状況・訪問介護事業者の動向

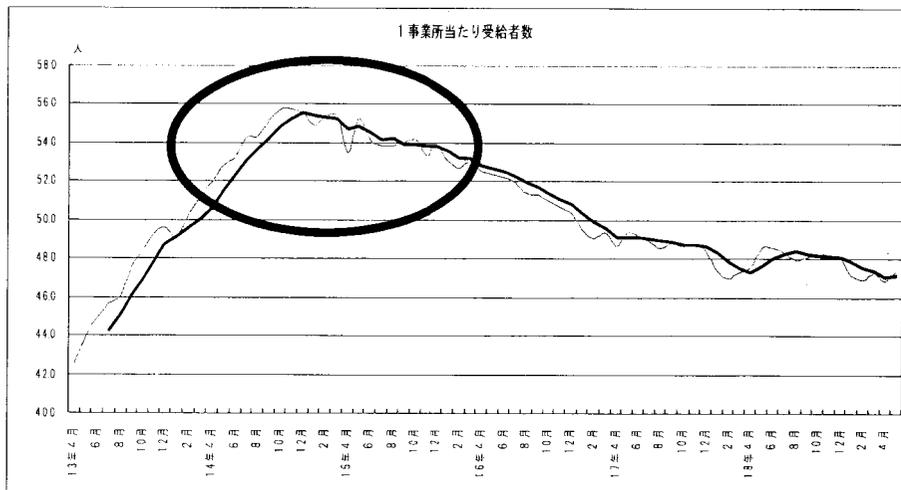
- 訪問介護受給者数は平成17年11月をピークに減少を始めている。
- 訪問介護請求事業所推移(平成18年4月以降の予防給付については除く。)は、訪問介護受給者数の伸び率が下がり、かつ、減少を始めた時点以降も引き続き増加している。



(出典)介護給付費実態調査(厚生労働省)



(出典)介護給付費実態調査(厚生労働省)



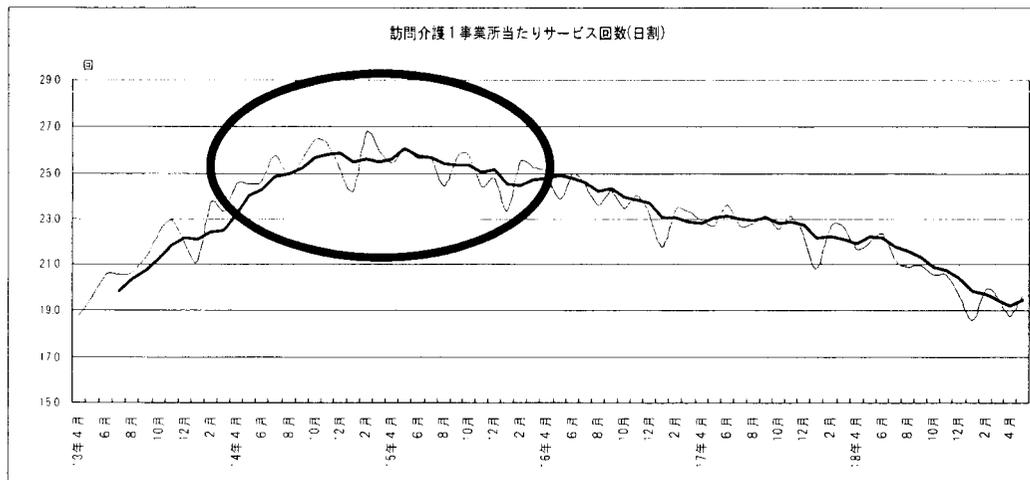
(出典)介護給付費実態調査(厚生労働省)

- 訪問介護受給者数の伸びを訪問介護請求事業所数の伸びが上回っている。
- 1事業所当たりの受給者数は、平成14年12月頃をピークに減少している。

※ 青線:月当たりの1事業所当たり受給者数
 黒線:月当たりの1事業所当たり受給者数を4月ごとに計算した一連の平均値

5 訪問介護事業所の運営状況・「1事業所当たり受給者数」減少の影響

① 訪問介護1事業所当たりのサービス回数について

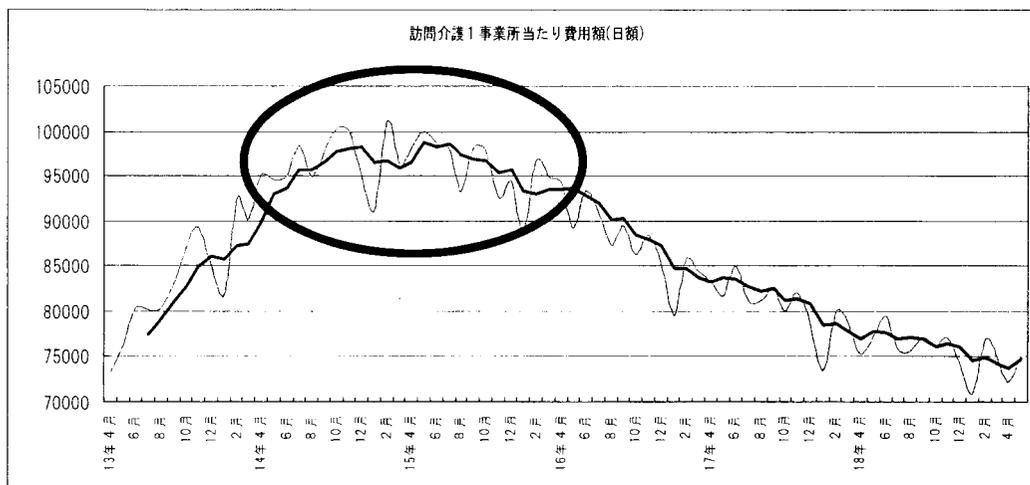


(出典)介護給付費実態調査(厚生労働省)

- 2. のとおり、1事業所当たりの受給者数が減少している中で、結果として、訪問介護1事業所当たりのサービス回数は近年減少傾向にある。
- 訪問介護1事業所当たりのサービス回数のピークは、平成14年10月頃から平成15年4月頃までとなっている。

※ 青線：月当たりの1事業所当たりのサービス回数
 黒線：月当たりの1事業所当たりのサービス回数を4月ごとに計算した一連の平均値

② 訪問介護1事業所当たりの費用額について



(出典)介護給付費実態調査(厚生労働省)

- 2. のとおり、1事業所当たりの受給者数が減少し、また、上記のとおり、訪問介護1事業所当たりのサービス回数も減少していることから、訪問介護1事業所当たりの費用額についても近年減少傾向にある。
- 訪問介護1事業所当たりの費用額のピークは、平成14年11月頃から平成15年6月頃までとなっている。

※ 青線：月当たりの1事業所当たりの費用額
 黒線：月当たりの1事業所当たりの費用額を4月ごとに計算した一連の平均値

6 事業所運営上の問題点

事業所は、介護報酬、労働条件・福祉環境の改善、良質な人材の確保、事務手続きの煩雑さを事業所運営上の問題点と考えている。

○指定介護サービス事業を運営する上での問題点(複数回答)

サービス提供以外の事務の煩雑さ
労働条件・雇用環境

	訪問系	施設(入所)系
今の介護報酬では十分な賃金を払うことができない	45.9%	49.1%
介護サービス提供に関する書類作成が煩雑で、時間に追われてしまう	46.8%	37.0%
経営(収支)が苦しく労働条件や福祉環境の改善をしたくてもできない	35.1%	33.1%
良質な人材の確保が難しい	30.1%	44.6%
介護保険の請求事務が煩雑で時間に追われてしまう	19.8%	13.9%
介護従事者の介護業務に関する知識や技術が不足しており、教育が必要	11.1%	20.1%
介護保険の改定等についての的確な情報や説明が得られない	13.9%	13.8%
利用者や利用者の家族の介護サービスに対する理解が不足している	18.4%	10.6%
介護従事者の介護業務に臨む意欲や姿勢に問題がある	5.9%	9.8%
管理者と職員間のコミュニケーションが不足している	3.9%	8.6%
介護従事者同士のコミュニケーションが不足している	4.3%	8.4%
雇用管理等についての情報や指導が必要である	5.7%	5.1%
その他	4.4%	3.8%
特に問題はない	3.4%	3.1%

(出典)平成18年介護労働実態調査((財)介護労働安定センター) 調査時点:平成18年8月