

平成 19 年 8 月 20 日

厚生労働省老健局長  
阿曾沼 慎司 殿

有限責任中間法人日本在宅介護協会  
会長 寺田明彦



## 第 2 回 介護事業運営の適正化に関する有識者会議

### 日本在宅介護協会 意見

#### 1. 広域的な介護サービス事業者に対する規制の在り方について

- ① 介護保険サービスは、地域の事情に配慮すべき「地域密着サービス」であるから、地域毎に対応できる「事業所単位の管理」は、行政にとっても事業者にとっても便宜であり、整合的である。従って、事業者の指定・取消は、従来通り、事業所単位に行う制度を原則として維持すべきである。

このような観点から、現行の、所謂「連座制」は、以下の 2 つの点で見直しを検討すべきである。

- ① 現行の規定では、広域で複数の事業所を営んでいる事業者の一つの事業所について指定の取消処分がなされた場合、他の地域で住民や行政と良好な関係を維持しながら問題なく事業を継続している事業所についても、その良好な地域関係や事業実績が全く配慮されることなく、指定の有効期間の満了によって自動的に廃業となる。このような規定は、地域の意向や事情を排除するものであり、介護サービス提供の地域性を軽視するものである。そこで、下記のように改めることを提案したい。

指定居宅サービス事業者の指定について、介護保険法第 70 条第 2 項の「都道府県知事は、・・・(省略)・・・指定をしてはならない。」を改め「都道府県知事は、・・・(省略)・・・指定を拒否することができる。」とする。

④ 事業所単位に行う指定取消の制度は「地域限定的な不正」に対処するものであるが、連座制の適用は、事業者の「地域横断的な不正」に対処すべきものである。両者の不正は、違法性の程度や質において、また、不正の要因が限定的なものか、横断的なものか等において、その性格を異にするものである。また、地域横断的な不正についての判断を都道府県知事に委ねることも適切ではない。従って、事業所単位の指定取消の制度を充用した連座制ではなく、これとは別に「地域横断的な不正」に対処する取消・指定拒否の制度を検討すべきである。

- ② 「事業所単位の管理体制」は、事業運営管理の単位として適切なのであって、事業者の事業規模について、地域完結的な小規模事業者が適切であるということではない。

旧来の社会福祉事業では、「一法人一施設」が基本的なモデルであり、経営主体としての法人は、行政の管理対象である施設と未分離の状態にあった。しかし、企業は勿論のこと、社会福祉法人といえども、経営基盤の拡充が要請されている（社会福祉法 第24条、第5条、第6条）今日、小規模事業者が好ましいとする考え方は採りえないものである。

一般に、経営主体である事業者は、生産性の向上を目指し事業規模の拡大を志向する。介護サービス市場においても競争原理を機能させ、サービスの質的向上や事業運営の効率化を目指すべきである。そのための基本的前提として、事業規模拡大の自由は制度的に保障されていなければならない。

現在の在宅介護サービス業界は、零細・小規模事業者が圧倒的多数の状況にあるが、このような業界構造の下では、労働環境の向上が困難であり、また、自主的な法令遵守体制の整備や教育研修等の実践を期待することは難しい。すべてを公費で賄うというなら別であるが、民間経営資源の活用を考えるなら、中規模・大規模事業者の育成政策が望まれる。

今回、コムスの事案で大規模事業者の不正がクローズアップされているが、法令遵守が徹底していないということでは、零細・小規模事業者への対応策がより根本的・構造的な問題ではないかというのが、事業現場の実感であり共通の認識となっている。

- ③ 一般に、大規模事業者は法令遵守について、組織的な「自主管理体制」を備えている。昨年の介護保険法改正では「事後規制」が強化されたが、事後規制は、一次的な規制として事業者の自主管理(自主規制)に期待するといった考え方に立脚している。事業者の自主管理が機能しないような状況の下で、事後規制のみが強化されるなら、事業の継続性は著しく阻害される。その意味で、「自主管理体制」の整備と「事後規制」は車の両輪であるといえる。

現在、介護サービス事業を取巻く法令・解釈等による規制は、官製事業・官製サービスの性格を反映して、現場の視点からは「過剰規制」、「実情に配慮のない法令運用」とも言える状況にあり、自主管理が十分に機能しない構造的な問題を抱えている。利用者や従業者にとって「納得」の得られない法令や解釈運用が少なくない現実への対応についても目を向けて、規制の問題を考える必要がある。

今回のヒアリング項目である「広域的な介護サービス事業者に対する規制の在り方について」は、性急に行政処分の強化を考えるのではなく、自主管理(規制)システム構築の支援策や、事業者の自主管理が機能し易い法令や規制の在り方等を、官民が協同して分析・検討するといったアプローチが必要である。

在宅協は、行政と業界団体の協同作業として「中規模・大規模事業者（広域的な介護サービス事業者）の法令遵守自主管理システムのモデル構築と普及」を目的とした作業部会の設置を提案したい。

## 2. 指定事業者における法令遵守徹底のために必要な措置

- ① 「法令の在り方」と「法令等を有権的に解釈し、運用する行政側の在り方」に潜む問題を取上げない限り、事業者の法令遵守徹底は歪んだものとなる。
- ② 介護保険制度は、株式会社等の参入を図って民間経営資源を活用し、契約原

理を導入したことで高い評価を受けたものであるが、現行の法令や制度の運用実態においては、「措置から契約へ」、「管理から経営へ」等の理念や法理が反映されていない。

- ③ 介護保険サービスは、利用者と事業者との間で締結される「有償双務契約」のもとに提供されるものである。この、介護保険制度の最も重要な構造的特質が、介護保険法の中に明示的に規定されていないことは、ミステリアスでさえある。契約について介護保険法の中に規定がない。そのために行政指導等では、利用者、事業者、保険者の関係を契約関係で捉える規範意識が基本的に欠如しているように見える。
- ④ 行政指導において、「不正請求」、「不適切な請求」という言葉が誤用、濫用されている例が少なくない。例えば、「不正請求」という言葉の概念に関し、事業者の債務の内容である訪問介護サービスがホームヘルパーによって完全に履行され、その対価を請求していても、その時にサービス提供責任者に欠員状況が発生していると、人員基準を満たしていない「不正請求」と扱われ、すでに受領している報酬は自主返還という形で全額返還しなさいという行政指導がなされる。しかし、サービスは落度なく提供されているのであり、その対価の請求は「不正」でも「不適切」でもない。事業者の、所謂、「自主返還」によって保険者(市区町村)が受け取った金額は「過誤請求」による返還として扱われているようであるが、その法的性質は保険者の不当利得である。民間対民間の契約関係では、このような理不尽は在り得ないことである。
- ⑤ 法令遵守の徹底は、事業者のみに求められるものではなく、事業者と行政の双方に要請されることであり、双方が遵守の姿勢を示さなければならないものである。
- ⑥ 事業者が法令に準拠した適正な介護保険サービス事業を実施するためには、適用される省令、解釈通知、事務連絡等の情報を自らの責任で収集しなければならないが、何時、何処で、何の情報が出されたかを知るのは容易ではない。さらに、収集した情報を関係する従業者に洩れなく伝達・理解させることも容易ではない。このような情報伝達面の実態を改善できれば、適正な事業運営の精度は大きく向上する。そして、改善の余地は大きい。  
指定事業者における法令遵守徹底のためには、官民が協力して取組み、介護保険法の理念のもとに、現場の声も反映した真に持続可能な制度としていくことが大切である。そのための改善検討会の機会と場の設置を提案したい。

### 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

- ① 「事業所の廃止」については、事後届出から事前届出または事前申請とするのが適切である。
- ② 事業廃止の理由については、幾つかのパターンがある。サービス確保の責務は、事業者のみならず事業所を指定した都道府県、保険者である市町村にもある。三者の責務の内容を、事業廃止のパターンごとに考え、措置を定める必要がある。

以 上