

株式会社コムスンの不正事案に関する これまでの対応について

1. 経緯等

- (1) 株式会社コムスン（以下「コムスン」という。）については、全国的な監査等により、5都県8事業所で、「不正な手段による指定申請」の事実（6月6日時点）が明らかになったが、いずれも都道府県の取消処分前に事業所の廃止届が提出され、結果的に取消処分がなされなかった。

※最終的には、指定取消及び指定取消相当は36事業所。

- (2) このうち、青森県内及び兵庫県内の不正行為が、平成18年4月以降のものであったため、改正介護保険法の「不正又は著しく不当な行為」に該当するものとして、本年6月6日、コムスンの介護サービス事業所について、新規指定・更新をしてはならない旨、都道府県等に通知した。
- (3) 6月6日夜、コムスンは、従来の事業を別法人である同一資本グループ内の日本シルバーサービス株式会社へ、事業譲渡する方針を公表した。
- (4) 6月7日、厚生労働省は、コムスンに対して、同一資本グループ内の別会社への事業譲渡は、利用者や国民の納得を得られない行為であり、日本シルバーサービス株式会社への譲渡は凍結すべきことなどを行政指導した。
- (5) 6月13日、コムスンは、グッドウィル・グループが、関連会社を含め、すべての介護サービス事業から撤退することなど正式な対応方針を示した。
- (6) 7月31日、コムスンから事業移行計画が提出された。

※ コムスンの事業譲渡の方針は、

- ① 有料老人ホーム・グループホームの居住系サービス1法人と、各都道府県単位の在宅系サービス47法人の計48法人に分割
- ② 事業譲渡先候補については、コムスンが設置する第三者委員会（弁護士、公認会計士など公正・公平な立場の者で構成）において選定

(7) 8月27日、第三者委員会が開催され、居住系サービスの移行先として、(株)ニチイ学館が選定された。

(8) 9月4日、第三者委員会が開催され、在宅系サービスの移行先として都道府県ごとに法人が選定された。

2. 事業移行及び指定について

(1) 居住系サービス（グループホーム183事業所、有料老人ホーム26事業所）は、11月1日に事業移行及び介護保険法に基づく指定等を完了した。

(2) 在宅系サービス（訪問介護事業所等、全1,067事業所）は、41都道府県においては、11月1日に、6府県については、12月1日に事業移行及び介護保険法に基づく指定を完了した。（別紙参照）

3. 行政の取組について

(1) 厚生労働省

- 対策本部の設置及び電話相談窓口の開設、都道府県等に相談窓口の開設要請、円滑な移行に向けた協力を事業者団体に要請（6月6日）
- 全国介護保険担当者会議を開催し、利用者への説明、実態調査等を自治体に指示（6月12日）
- 事業移行計画による公募に対する周知協力の要請（8月1日）
- 全国介護保険・障害福祉事業者指定・指導監査担当者会議を開催し、円滑な事業移行に向けた指定手続等について指示（9月10日）

(2) 都道府県、市町村

- 利用者への相談、実態把握、相談窓口の設置
- 円滑な事業移行のための指定事務
- コムスン及び事業移行先法人への指導

承継法人一覧

【居住系サービス】

種別	承継法人名	本社所在地	事業譲渡日 (指定日)
コムスのほほえみ (グループホーム)	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日
コムスのきらめき (有料老人ホーム)	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日
コムスホーム (有料老人ホーム)	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日

【在宅系サービス】

都道府県名	承継法人名	本社所在地	事業譲渡日 (指定日)
北海道	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
青森県	有限会社青森介護サービス	青森県青森市	11月1日
岩手県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
宮城県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
秋田県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
山形県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
福島県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
茨城県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
栃木県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
群馬県	ケアサプライシステムズ(株)	群馬県高崎市	11月1日
埼玉県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
千葉県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
東京都	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
神奈川県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
新潟県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
富山県	社会福祉法人射水万葉会	富山県射水市	11月1日
石川県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
福井県	(株)ジャパンケアサービス	東京都豊島区	11月1日
山梨県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
長野県	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日
岐阜県	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日
静岡県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
愛知県	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	11月1日
三重県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
滋賀県	特定非営利活動法人しみんふくし滋賀	滋賀県野洲市	11月1日
京都府	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	12月1日
大阪府	日本ロングライフ(株)	大阪府大阪市	12月1日
兵庫県	(株)ニチイ学館	東京都千代田区	12月1日
奈良県	財団法人信貴山病院	奈良県生駒郡	11月1日
和歌山県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
鳥取県	(株)ハビネライフケア	鳥取県米子市	11月1日
島根県	サンキ・ウエルビィ(株)	広島県広島市	11月1日
岡山県	サンキ・ウエルビィ(株)	広島県広島市	11月1日
広島県	サンキ・ウエルビィ(株)	広島県広島市	11月1日
山口県	サンキ・ウエルビィ(株)	広島県広島市	11月1日
徳島県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
香川県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
愛媛県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
高知県	社会福祉法人 ふるさと自然村	高知県南国市	11月1日
福岡県	麻生メディカルサービス(株)	福岡県飯塚市	12月1日
佐賀県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
長崎県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
熊本県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	12月1日
大分県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	11月1日
宮崎県	セントケア・ホールディングス(株)	東京都中央区	12月1日
鹿児島県	医療法人徳洲会	東京都千代田区	11月1日
沖縄県	医療法人徳洲会	東京都千代田区	11月1日

介護事業運営の適正化の全体像(概要)

資料4

介護サービス事業者の不正事案の再発防止、介護事業運営の適正化を図るため、法令遵守等の体制整備の義務付け、事業者の本部等に対する国等の立入調査・命令権の創設、処分逃れ対策など法令遵守の徹底と事業者規制の強化を行う。

(業務中の管理体制) → (監査指導時) → (監査中の事業廃止等) → (指定・更新時) → (廃止時のサービス確保)

事業者の法令遵守が不十分

事業者の本部等への調査権限がない

不正事業者による処分逃れ

「一律」連座制の問題

事業廃止時のサービス確保対策が不十分

法令遵守等の体制整備

本部等への立入調査等

処分逃れ対策

指定・更新の欠格事由の見直し

サービス確保対策の充実

○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

○その際、事業者の規模等に応じた義務とする

○不正行為への組織的な関与が疑われる場合は、国、都道府県、市町村の事業者の本部等への立入調査権等を創設

○業務管理体制に問題がある場合は、国、都道府県、市町村による事業者に対する是正勧告・命令権を創設

○事業所の廃止届を事後届出制から事前届出制へ。また、監査中の廃止届に一定の制限を課す

○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する場合、一定の制限を課す

○いわゆる連座制の仕組みは維持し、不正行為への組織的な関与の有無を確認し、自治体が指定・更新の可否を判断

○広域的な事業者の場合は、国、都道府県、市町村が十分な情報共有と緊密な連携の下に対応

○事業廃止時のサービス確保に係る事業者の責務を明確化

○行政が必要に応じて事業者の実施する措置を支援

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、コムソン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るべきであるが、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。