

## 参入規制の緩和等について

はじめに、介護保険制度下における公平な市場競争等を考える際に、特別養護老人ホームは社会福祉法による第一種社会福祉事業であり、国・地方公共団体及び社会福祉法人が実施する「社会福祉事業」でもあることを確認しておかねばなりません。

特別養護老人ホームをはじめとする社会福祉事業を行う社会福祉法人にあつては、事業実施にあたっての「出資」は「寄附行為」であり、利益処分においても当該出資者（寄附者）への配当は認められていません。この点では、利益を追求し、出資者に配当することを経営責務とする株式会社等とは本質的に異なります。

介護保険制度によりサービス展開において広範な参入緩和がなされたところですが、こうした社会福祉事業と重なる特に特養等の入所施設については、完全市場原理による「公平な競争」「参入規制の緩和」等を論じるべきではないと考えます。

この前提のもとに、与えられた論点について、以下に見解を申し述べます。

### 1) 特別養護老人ホームへ営利法人や医療法人が参入できるようにすることについてどう考えるか。

#### （意見）

- ・ 特別養護老人ホームは、歴史的にも将来的にも低所得高齢者の重度要介護者への支援を行う使命を果たしています。その公共的福祉資源として、事業の継続性が担保されねばならず、他の法人格において同等の継続性が担保されるものは存在しません。よって、いかなる法人格にも特養ホームへの参入の門戸を広げるべきではありません。
- ・ むしろ、“公的介護保険”によるサービス提供の公益性と消費者保護の観点から、社会福祉法人と同等の監査・指導・規制等を他の法人格の介護保険事業者にも適用し、適正な指導監督体制を確保すべきです。

#### （理由）

##### （ア） 社会福祉事業としての特別養護老人ホームとその特殊性の存在

- ・ 特別養護老人ホームの設立は、市町村・地方独立行政法人、社会福祉法人に限定されています。介護保険事業を考える前に、社会福祉法人は、社会福祉事業の実施主体です。特別養護老人ホームは第一種社会福祉事業であつて、特別養護老人ホームをはじめとする社会福祉事業を行う社会福祉法人は配当を認められていない非営利法人であり、純粋に利益を追求する営利法人とは根本的に異なります。
- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においては、「特別養護老人ホームについて、在宅生活が困難でより入所の必要性の高い中重度の要介護高齢者を支える施設としての機能への重点化を徹底し、あわせて低所得者の支援を中心として公的性格を強める」ものとされ、特養入所者は原則要介護 3 以上とする法制度上の措置がなされています。
- ・ あわせて、特養を運営する社会福祉法人についても、非課税扱いとされるにふさわしい公益性・非営利性を徹底する観点から、平成 28 年 4 月 1 日より社会福祉法の改正法が施行しています。議決機関としての評議員会が必置されることや、一定規模以上の法人への会計監査人の導入、社会福祉充実残額に基づく社会福祉事

業又は公益事業の新規実施・拡充に係る計画の作成を義務付けるなど、他の法人格よりも高い水準の公益性が担保されることとなります。

- これらのことから、特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人は、以前より高度な公益性を具備したものと捉えるべきであり、こうした社会福祉事業については、営利事業とは本質を異にするものであって、完全市場と同一に捉えるべきではありません。
- また、特別養護老人ホームが市場原理にそぐわない特殊性として、①セーフティネットとしての役割②入所の必要度による公正な利用決定③家族の状況等を問わない（無縁故者等への）支援が挙げられます。
- ①については、制度上、措置による入所が認められており、特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人等による生計困難者に対する介護保険サービスに係る利用者負担軽減制度が実施されていることは、特別養護老人ホームを運営する公益性の高い社会福祉法人のセーフティネットとしての役割をとらえた制度です。
- ②入所の必要度による公正な利用決定について、特別養護老人ホームは「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」において、施設への入所の必要性の高い者の優先的な入所に努めるよう、義務付けられています。
- さらに、各自治体において、「入所指針」を定め、入所の必要性（重度要介護優先・独居高齢者優先等）について点数化を図るなど、入所に関する基準を明示することにより、入所決定過程の透明性・公平性を確保するとともに、入所の必要性の高い者の円滑な入所を図っており、施設においては、施設職員のみならず地域の代表者等を委員に加え、入所に関する検討のための委員会を設け、入所の決定を合議で行っています。
- また、入所申込者の特に多い地域（東京都等）においては、入所申込み受付は行政が行い、優先順位を付けて施設に必要度の高い者のみ送付し、入所決定を施設に促している地域もあり、単純な契約だけで以て入所が可能となるわけではありません。
- ③家族の状況等を問わない（無縁故者等への）支援として、特別養護老人ホームにおいては、入所者の入院期間中、3 ヶ月以内に退院することが見込まれる場合、その間の必要な便宜及び退院後再び施設入所が継続できるようにしなければならない旨規定されています。これは、サ高住等を経営する営利法人等には、当該必要な便宜・退院後の入所継続等は勘案されていません。

#### （イ） 現行法体系で展開している事例もあり、参入の意義に乏しい

- 現在の介護保険事業への参入の状況をみても、既に営利法人が約 5 割を占め、社会福祉法人・医療法人がそれぞれ約 2 割を占めている状況となっています。施設サービスについては、医療法人も約 3 割が参入しており、現在でもさまざまな事業体が参入している実態にあります。
- さらに、現在の法体系のもとであっても、社会福祉法人の認可をうけ、特養を設

立する営利法人・医療法人が存在していることから、参入規制を緩和する意義に乏しいものと思われます。

- ・ なお、現在でも指定管理者制度による運用、サービス付き高齢者向け住宅等が特定施設入居者生活介護の指定をうけること等により、同様のサービス提供を行うことが可能となっています。
- ・ また、医療法人の特別養護老人ホームへの参入規制は、既に「特別養護老人ホーム等における療養の給付（医療）の取扱いについて」（平成 28 年 3 月 25 日）において、医療提供を制限していることや、過去の社会的入院における議論などを踏まえると、必要な規制です。

#### （ウ） 参入規制緩和の危険性

- ・ 規制緩和がなされた事業・サービスに関して、例えばタクシー事業については、2002 年のタクシー数量規制の廃止により①許可制から事前届出制に、②最低保持台数を 60 台から 10 台に、③営業所・車庫の車両は、所有からリースでも可能となり、④導入車両は新車限定から中古車両でも可能となりました。
- ・ しかし、この緩和により、新規参入が容易になりタクシー台数が増加したため、1 台あたりの売上が減少、それに伴い乗務員の賃金も減少。距離数を稼ごうと無理が生じ、事故件数も増加しました。
- ・ 現在、介護サービス全体でみても社会福祉法人は他の法人格と比べ最も高い給与をしている実態があ。仮に、特養への参入規制緩和を行うこととなれば、漸く改善の兆しが見えつつある介護職員の処遇改善に水を差すこととなるばかりか、人命を預かる特別養護老人ホームにおける事件・事故が益々多発する危険があります。

#### （エ） 事業の継続性

- ・ 特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人は、社会福祉法の定めにより国・地方公共団体に替わって社会福祉事業を担う公共的性格を有することから、格段の事業の継続性（撤退制限）が求められるものです。仮に、法人経営等に事故があって継続困難となった場合も、他の社会福祉法人に継承され、最終的には国庫に帰属します。
- ・ 一方、介護事業を展開する営利法人は、株主等の出資者への利益還元を命題としており、採算が合わなければ市場撤退（事業の廃止・合併・譲渡等）を行うこととなります。利用者にとっては、経営主体が変わるたびに経営理念、利用料、サービスの質等が変動する不利益を被るばかりか、実態としても、指定取消・効力停止処分は営利法人が最も多く、コンプライアンスにおいても脆弱な状態です。
- ・ この点においても、事業の継続性を担保できない営利法人には、一定の参入制限は敷かれるべきです。

#### （オ） 介護保険事業としての公益性の担保

- ・ 介護保険制度は、国民の保険料と国・地方公共団体の公費負担により運営される

公共性の高いシステムです。

- ・ 昨今の要介護高齢の利用者に対する虐待・殺人事件等の痛ましい事件や、倒産の増大などを考えると、「公益性担保の観点」から、社会福祉法人に準じた規制と指導監督が必要です。

2) 特別養護老人ホームと有料老人ホーム等との役割分担をより明確化し、棲み分けを図る方法としてどのようなものが考えられるか。

（意見）

- ・ 特段の棲み分けは必要ありませんが、有料老人ホーム等においては、適正な規制・監督が必要です。

（理由）

- ・ 特別養護老人ホームにおいては、今回の社会福祉法改正、要介護 3 以上に入所が限定された経緯等を踏まえ、低所得・重度要介護高齢者向けの施設としての位置付けが明確化され、また、有料老人ホーム等に入居できる方は経済的理由等から限定されるものから、特段の棲み分けは必要ないものと思料されます。
- ・ 有料老人ホーム等における問題は、厚生労働省がいわゆる無届ハウスのような住まいを一定程度規制するために食事提供・宿泊を伴うものは有料老人ホームとして整理したことにより、多様な有料老人ホームが存在していることにあります。
- ・ こうした有料老人ホームこそ一定の棲み分けが必要であり、生活保護受給者を住まわせ、住宅扶助・医療扶助等により、過剰な診療等を行っている貧困ビジネスに類する事例は、その実態に応じ、適正な指導・監督を求めることが必要です。

3) 指定管理者制度の積極的な活用についてどのように考えるか。

（意見）

- ・ 各自治体に現状の取扱いを再度周知したので足るものと思料されます。

（理由）

- ・ 指定管理者制度については、地方自治法第二百四十四条の二 第三項に規定されているとおり、「法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの」であれば公の施設の管理ができるようになっています。
- ・ また、規制改革実施計画を受け発出された「社会福祉施設に係る指定管理者制度の運用について」（平成 26 年 9 月 29 日厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知）においても、「業務委託や指定管理者制度などの公募要件において理由もなく株式会社を排除しないよう地方公共団体に通知することが求められています」とされており、既に必要な措置が講じられているものと思料されます。

4) 現行の総量規制の在り方に問題点はないか。

（意見）

- ・ 現行の取扱いで問題はありません。むしろ、地域包括ケアシステムの構築に向け、施設・在宅サービス両輪でいかに充実を図るかを勘案すべきです。

（理由）

- ・ 地域によっては、既に高齢化がピークを迎え、高齢者人口も減少に向かう地域があることも勘案すれば、総量規制の枠組みはやむを得ないものと思われます。
- ・ 経済財政諮問会議等においても指摘されているとおり、特に在宅サービスを中心に介護費の地域差が拡大している実態を踏まえれば、介護サービスの適正な提供と、財政健全化の観点から、在宅サービスにも総量規制の勘案が必要と思料されます。

5) 特別養護老人ホームへの入所を待つ多数の待機者を解消する方法としてどのようなものが考えられるか。

（意見）

- ・ 要介護 3 以上に入所者が限定されて以降、待機者の状況に関する実態が把握されていないことから、厚生労働省の調査結果を待って検討すべきです。
- ・ 上記と同様、地域包括ケアシステムの構築の観点からは、施設・在宅サービス両輪でいかに充実を図るかを勘案すべきです。

（理由）

- ・ 規制改革実施計画（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）において、「特別養護老人ホームについて、在宅生活が困難でより入所の必要性の高い中重度の要介護高齢者を支える施設としての機能への重点化を徹底し、あわせて低所得者の支援を中心として公的性格を強める」ものとされ、特養入所者は原則要介護 3 以上とする法制度上の措置がなされています。
- ・ 併せて、「介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針」（平成 27 年 3 月 18 日厚生労働省告示第 70 号）において、利用者のニーズに応じたサービスを提供するためには、入所申込者が多数存在する特別養護老人ホームについては、保険者である市町村において、入所申込を行っている要介護高齢者等のうち、介護の必要性や家族の状況等により、当該施設以外では生活が困難であり、真に入所が必要と判断される被保険者を的確に把握し、その状況も踏まえ、必要なサービスの種類ごとの量を見込んだ上で、介護保険事業計画を策定することが必要であるとされています。
- ・ これらの内容を踏まえ、厚生労働省において、平成 28 年 4 月以降に特別養護老人ホームの待機者について調査を行うこととされていることから、当該調査結果を踏まえて、対応を検討すべきです。
- ・ 併せて、地域包括ケアシステムの構築に向け、在宅生活での臨界点を高めるための、効率的・効果的な在宅サービスの提供体制を検討することが必要です。

以上