

平成22年12月17日

保険医療機関等に対する指導・監査の検証及び再発防止に関する
検討チーム：中間とりまとめ報告書

1. はじめに

- コンタクトレンズに関連した診療報酬の扱いを巡る贈収賄事件に関係して、当時厚生労働省の現職の課長補佐であった住友克敏（元保険局医療課医療指導監査室特別医療指導監査官。以下「住友元監査官」という。）が、コンタクトレンズの販売等を業としており系列のコンタクトレンズ診療所を有するシンワメディカル社取締役から賄賂を受け取ったとして本年9月25日に逮捕された。
- 本件は、保険医療機関等の指導監査を行う立場の職員が事業者側と癒着していたという点で極めて深刻であり、また、住友元監査官のようなモラルを欠いた職員の不正行為を事前に察知・防止することができなかったことは組織・体制の問題でもある。
- そこで、細川厚生労働大臣の指示で、保険医療機関等に対する指導監査業務の見直しに加えて、省全体としてのコンプライアンスや情報の迅速な共有の徹底、内部監察体制の構築等について検討するために、藤村副大臣を主査、岡本政務官を副主査とし、外部有識者の参画も得て、「保険医療機関等に対する指導・監査の検証及び再発防止に関する検討チーム」を立ち上げた。今般、同チームにおける議論の中間とりまとめを行った。

(1) 今回事案の経緯

9月25日	住友元監査官の逮捕	(10月19日 再逮捕)
10月15日	起訴	(11月9日 追起訴)
12月7日	初公判	
12月10日	懲戒免職処分	

(2) 検討の経過

9月30日	第1回	12月9日	第4回
10月18日	第2回	12月17日	第5回（中間とりまとめ）
11月19日	第3回		

* 11月9日の追起訴を受け、捜査が終結したことを確認した上で、当時の担当者からの聞き取り調査等を実施。

2. 事案の検証

(1) モラルを欠いた職員によって行われた不正行為

(シンワ系診療所に対するアドバイス)

- ① 一般の眼科学的検査に対する診療報酬は出来高で設定されているが、コンタクトレンズの装用を目的に受診した患者については、いくつかの検査を包括した診療報酬とされている（コンタクトレンズ検査料）。しかしながら、住友元監査官は、シンワメディカル社系列のコンタクトレンズ診療所（以下「シンワ系診療所」という。）に対して、一連の診療行為を作為的に分けて、治療に伴う検査と説明できる場合には出来高で請求し、そのように説明できない場合には保険診療が可能であるにもかかわらず自費診療により対応するなどして不当に利益を上げることができる方法をアドバイスしており、これはコンタクトレンズ検査料導入の趣旨に反するものである。

(地方社会保険事務局（当時）からの照会への不適切な回答等)

- ② 住友元監査官からアドバイスを受けたシンワ系診療所の主張への対応に苦慮したいくつかの地方社会保険事務局（当時：現在は地方厚生（支）局及びその支部（以下「地方厚生（支）局等」という。））の職員は、住友元監査官に疑義照会を行ったが、住友元監査官は、上司の決裁等を経ることなく個人の判断で適法と説明していた。説明を受けた職員は、住友元監査官がコンタクトレンズ診療所に対する指導監査の中心的役割を果たしていたこともあり、結果として住友元監査官の説明を受け入れてそれ以上の指導監査を行わなかった。

なお、住友元監査官は社会保険庁国際事業室（当時）及び年金局国際年金課に異動した後も、シンワ系診療所への指導監査に関連して地方厚生（支）局等の職員に働きかけを行っているが、それによって指導監査の内容が変えられたことはなかった。

(現金の受領)

- ③ 住友元監査官は、シンワ系診療所に対し便宜を図った謝礼として、平成20年2月4日から同年9月25日までの間に、合計1,175万円の現金を受領した。厚生労働省では、この非違行為に対し、本年12月10日付で国家公務員法に基づく懲戒免職処分を行った。

(2) 不正行為が行われていたのを事前に察知・防止できなかった体制の不備

(省内のガバナンスの欠如)

- ① 保険医療機関等の指導監査を担当する職員の育成が十分に行われていないことが、本件において住友元監査官の説明に従わざるを得なかった状況を生み出した原因の一つと考えられる。また、職員の不正行為を示唆する情報その他重大な

情報を入手した場合の本省に対する報告基準が明確に定められておらず、住友元監査官がシンワ系診療所に協力しているとの内部告発等が平成21年5月に近畿厚生局に対してなされていたが、本省へは迅速に報告されていなかった。

(内部監察組織の不存在)

- ② 保険医療機関等の指導監査に関して、本省から地方厚生(支)局等に対する事務指導は行われているが、他の旧厚生分野における業務と同様に、不正行為の予防・発見といった視点からの内部監察を行う体制は設けられていないことが、今回の不正行為を事前に察知・防止できなかった原因の一つとなっている。

(不正行為を防止する体制不備の背景となる本省と地方厚生(支)局の役割分担等)

- ③ 保険医療機関等の指導監査に関して、権限は地方厚生(支)局長が持っているが実際に指定取消処分等を行う際には本省に対して「内議」を行うこと等が求められており、本省も一定規模以上の保険医療機関等に対して共同で指導を行っているなど、本省と地方厚生(支)局等の中で責任と権限が未分化である。また、一部でローカルルールの事務処理が行われていたこと、地方厚生(支)局等から本省への疑義照会への回答が滞留して迅速に対応できていない実態、地方厚生(支)局等において指導監査の医学的専門分野を担当する医師である指導医療官の確保が困難であるといった実務上の問題点がある。さらに、旧社会保険庁の業務は、健康保険・厚生年金の適用・徴収、国民年金事業、記録管理、年金相談等を主体とするものであったことから、保険医療機関等に関係する業務の従事経験を有する職員は少数であったため、個人や組織としての専門性の蓄積が進みにくいという問題点があった。これらの問題点があいまって、本省と地方厚生(支)局等との役割分担が不明確となり、不正行為に対する組織的なチェック機能が働かなくなっていた。

3. 再発防止策

- 事案の検証結果からみても分かるとおり、職員個人のモラルの問題も大きいですが、不正行為を事前に察知・防止できなかった体制の不備の問題も大きいと考えられる。したがって、それらの問題を中心として、今後実施に移す再発防止策を次のとおりとりまとめた。
- 今回の事例は保険医療機関等に対する指導監査の問題ではあるが、この機会に厚生労働省の業務全体にわたる再発防止策を検討する趣旨で、他の分野における体制も含めた検討が必要である。そのため、本報告書においては、地方厚生(支)局等及び都道府県労働局(以下「地方支分部局」という。)についても検討を行うものである。
- なお、本検討チームでは、先般、情報漏洩に関する不祥事案が生じた日本年金機

構からヒアリングを行った。事案の性質は異なる部分もあるが、同機構に対しては本中間取りまとめの内容にも留意して適切な対策を講ずるよう求めるものである。

(1) コンプライアンス及び情報の迅速な共有を徹底する具体的仕組み

(倫理研修の強化等による国家公務員倫理の再徹底：直ちに実施)

- ① 国家公務員倫理法（平成11年法律第129号）に基づく国家公務員倫理規程等により、利害関係者から名目を問わず金銭・物品等の贈与を受け取るとは禁じられている。倫理研修の強化等を行い、今回の事例等を題材として国家公務員倫理の基本を全職員に再徹底する。

(指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの明確化：平成23年度から実施)

- ② 指導監査を担当する職員について、倫理規程等に反した行動をとらないようにするために、例えばメールでのやりとりにおいては必ず写しを上司にも送るようにするといったルールを明確化する。まずは保険医療機関等の指導監査におけるルールを明確化した上で、その他の分野についても同様の対応を行うことについて検討する。

(地方支分部局から本省への報告ルールの明確化：平成23年度から実施)

- ③ 地方支分部局が入手した情報のうち何をいつまでに本省に報告すべきかといったルールを明確化する。まずは保険医療機関等の指導監査における報告ルールを明確化した上で、その他の分野についても同様の対応を行うことについて検討する。

(2) 地方支分部局を含めた組織・人事の見直し

(本省と地方支分部局における役割分担の明確化：平成23年度中に結論)

- ① 個別の指導監査は地方支分部局が主体的に行い、本省は地方支分部局の指導監督、重大案件の対処や全体の企画立案等に重点を置いた体制とする方向での見直しを検討する。まずは保険医療機関等の指導監査における役割分担を見直した上で、その他の分野についても同様の対応を行うことについて検討する。

(指導監査担当職員の育成に重点を置いた人事ローテーションの見直し：平成23年度中に結論)

- ② これまでの人事ローテーションを見直し、医療保険関連業務に従事する職員は当該分野内を中心として異動することにより専門性を高める形とした上で、

保険医療機関等の指導監査の担当者は地方厚生(支)局等に重点的に配置し、その中で管理能力等が認められた職員を積極的に本省の医療指導監査室に登用し、地方厚生(支)局等の指導や全体の企画立案等を行う体制とする方向で検討する。

(3) 内部監察体制等の構築

(内部監察を行う体制の整備：直ちに実施)

- ① 問題が発覚した際に迅速に事案の検証及び再発防止策の検討を行うことができるよう、大臣をトップとする監察本部(仮称)を設置する。同本部には、弁護士等の外部有識者の参画を得る。事務局として、大臣官房監察室(仮称)を設置する。なお、地方支分部局については、大臣官房地方課に、地方支分部局法令遵守室と、弁護士等の外部の専門家の参画を得た地方支分部局法令遵守委員会が設置され、地方支分部局の不正経理防止対策の実施状況等の点検及び会計事務に関する総合的な指導、法令違反に関する通報の受理、検証等を行っている。このため、新たな体制の整備に際しては、既存の体制との整合性を図り、効果的・効率的なものとする。

(内部通報体制の整備・拡充等：直ちに実施)

- ② 大臣官房監察室(仮称)が情報収集を行うための内部通報体制の整備・拡充等を行う。内部通報の連絡先を全職員に改めて周知するなど、通報を行うことが容易にできる環境を作る。

(地方支分部局における内部監察体制の整備：検討結果を平成24年度定員要求に反映)

- ③ 都道府県労働局においては、地方労働基準監察監督官、地方職業安定監察官等の内部監察の体制が整備されている。そのような体制が確立してない地方厚生(支)局等における適切な内部監察が実施できる体制の整備に向けて検討を進める。

(本省から地方支分部局に対する随時の監察を実施：検討結果を平成24年度定員要求に反映)

- ④ 本省の労働部局においては、中央労働基準監察監督官、中央職業安定監察官等が設置されるとともに、同監督官及び監察官は地方課にも併任発令されて、管理事務及び企画調整事務を含め、都道府県労働局の所掌する事務の監察・業務指導を行っている。しかしながら、本省の厚生部局においては、地方厚生(支)局等の所掌する事務について監察・業務指導を行う体制が確立しておらず、随時適切に監察を行うことができる体制の整備に向けて検討を進める。

(他の地方支分部局の職員が参画して指導監査を実施する体制の検討：保険医療機関等の指導監査について平成23年度から実施、他分野についてはそれ以降順次実施)

- ⑤ 指導監査を行う上で、指導監査の対象となる事業者等と日常的に関係が無い他の地方支分部局の職員が参画して指導監査を行うこととすると、より客観的な観点からの指導監査が可能となると考えられる。まずは保険医療機関等の指導監査について実施を進め、その上で他の分野においても同様の対応を行うことについて検討する。

(4) 保険医療機関等に対する指導監査業務の見直し等

(事務処理の標準化・統一化等：平成23年度中に実施)

- ① 各種マニュアル類の整備、疑義照会の早期整理、指導医療官の確保、職員に対する研修の充実強化を進め、事務処理の標準化・統一化等を行う。これらの取組を進めつつ、権限と責任の明確化を進めるため、現在行われている内議等については事務処理の標準化等の状況を踏まえ、その必要性や在り方について検討を行う。また、指導監査における審査支払機関との連携を強化し、審査支払機関における審査の過程で得られた情報を地方厚生(支)局及び本省で集約して活用する仕組みを構築する。

(指導監査の在り方についての見直し：平成23年度中に実施)

- ② 今回の事例を踏まえ、指導大綱・監査要綱等の体系に基づき行われている指導監査業務について、不正行為の発生を防止できるものとなっているかという観点から確認を行う。また、現在の体系が平成7年12月に定められ、時間が経過し保険診療を巡る情勢の変化に対応するものとなっていないという指摘があることや、実施状況に差が生じている現状を踏まえ、指導対象の選定方法等そのあり方について見直しを行う。

(他分野における指導監査の在り方についての見直し：保険医療機関等の指導監査についての見直しと並行して検討し順次実施)

- ③ 今回の事例を踏まえて、保険医療機関等の指導監査に関する事務処理の標準化や統一化等の指導監査の在り方を見直しを進めるのと並行して、他の分野の指導監査業務についても見直しの検討を行う。

(コンタクトレンズ検査料の在り方の検討：平成24年度診療報酬改定に向けて検討)

- ④ コンタクトレンズ検査料については、診療報酬請求の状況を踏まえつつ、そのあり方について見直しを含めた検討を行う。

4. おわりに

- 今回の事案は、一職員のモラルを欠いた行為が省全体の信頼を損ねたという点で誠に残念なものであるが、組織的な違法行為が行われた訳ではない。しかしながら、本中間取りまとめでは、あえてその中で、個人の行動を防ぐことができなかった組織的な原因を検証し、再発防止を行うことによって、同様の事例を今後可能な限りゼロに近づけることを目指している。したがって、各職員においては、今回の事案によって業務を行う上で受け身の立場となり、萎縮することなく、信頼回復に向けて、より一層の業務品質の向上に取り組むことが必要である。
- 行政の使命は、各分野で、職員一人一人が知恵を出し合いながら、公平・公正で効率的なサービスに繋げていくことにある。本中間とりまとめに掲げた再発防止策を後ろ向きに捉えることなく、各職場で上司と部下が活発に議論し、コミュニケーションアップを図り、よりよいマネジメントを意識して、国民に貢献する組織となっていくことを期待する。

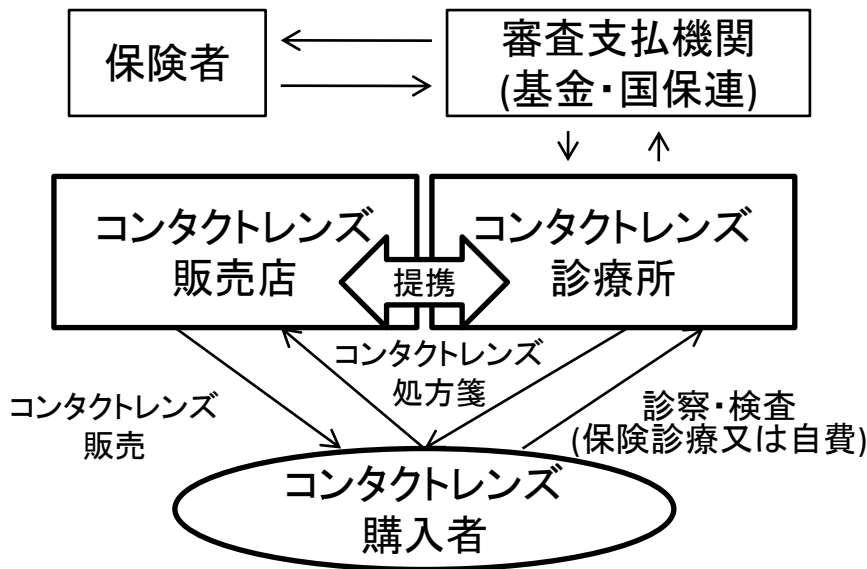
今回の事案の背景等

【参考1】

【背景】

- 機能性・利便性に優れたコンタクトレンズの開発による装用者・市場規模の急拡大
- コンタクトレンズ診療に特化した医療機関が多数開設され、不正請求の存在が指摘。

【仕組み】



【今回事案の状況】

- ① 住友元監査官は、シンワメディカル社系列のコンタクトレンズ診療所に対して、不当に利益を上げることができる方法をアドバイスしていた。
- ② ①のアドバイスを受けた診療所の主張への対応に苦慮した地方社会保険事務局(当時)からの疑義照会に対して、住友元監査官は、上司の決裁等を経ることなく個人の判断で適法と説明していた。
- ③ 住友元監査官は、異動後も地方厚生(支)局都府県事務所等への働きかけ等を行っていた(*これによって指導監査の内容が変えられたことは無かった)。

【行政の取組】

- コンタクトレンズ検査料の創設(H18.4改定)
 - ・適正化を目的とし、初・再診料、屈折検査料、精密眼圧測定料等を包括化
 - ・コンタクトレンズ検査に係る患者割合が70%以上は低い点数を設定(コンタクトレンズ販売店併設診療所による診療報酬請求の適正化を図るための施設基準)

→しかし、販売店併設診療所において、不適切な施設基準の届出や請求が疑われた。

(不適切な請求の例)

- ・意図的な病名追加、不必要な検査・治療の実施
- ・定期的に廃止・新規を繰り返し、初診料を複数回請求
- ・無資格者による検査等

- コンタクトレンズ診療所に対する指導監査の実施
 - ・平成18年12月以降、全国的な指導等を展開。

- コンタクトレンズ検査料の見直し(H20.4改定)
 - ・施設基準の厳格化(70%以上から30%以上へ。)
 - ・初回装用と既装用を一本化し、点数引下げ。

再発防止策の工程表

【参考2】

(保険医療機関等に対する指導・監査の検証及び再発防止策に関する検討チーム:中間とりまとめ)

	平成22年度	平成23年度	平成24年度
1 コンプライアンス及び情報の迅速な共有を徹底する 具体的仕組み		●倫理研修の強化等による国家公務員倫理の再徹底(直ちに実施)	
		●指導監査担当職員が業務を行う上でのルールの特明確化(H23年度から実施) ●地方支分部局から本省への報告ルールの明確化(H23年度から実施)	
2 地方支分部局を含めた組織・人事の見直し		●本省と地方支分部局における役割分担の特明確化(H23年度中に結論) ●指導監査担当職員の育成に重点を置いた人事ローテーションの見直し(H23年度中に結論)	
3 内部監察体制等の構築		●内部監察を行う体制の特整備(直ちに実施) ●内部通報体制の特整備・拡充等(直ちに実施)	
		●地方支分部局における内部監察体制の特整備(検討結果をH24年度定員要求に反映) ●本省から地方支分部局に対する随時の監察を実施(検討結果をH24年度定員要求に反映)	
		●他の地方支分部局の職員が参画して指導監査を実施する体制の特検討(H23年度より順次実施)	
4 保険医療機関等に対する指導監査業務の見直し等		●事務処理の特標準化・統一化等(H23年度中に実施) ●指導監査の在り方についての特見直し(H23年度中に実施) ●他分野における指導監査の在り方についての特見直し(順次実施)	
		●コンタクトレンズ検査料の在り方の検討(H24年度診療報酬改定に向けて検討)	

「保険医療機関等に対する指導・監査の検証及び再発防止に関する
検討チーム」メンバー

(主 査) 藤村副大臣

(副主査) 岡本政務官

(外部有識者：敬称略)

井出 健二郎 (和光大学経済経営学部教授、
東京医科歯科大学大学院講師)

梶本 章 (早稲田大学大学院客員教授)

福田 仁一 (公立大学法人九州歯科大学長・理事長)

柳 志郎 (新村総合法律事務所弁護士)

山口 徹 (国家公務員共済組合連合会虎の門病院長)

吉田 英機 (昭和大学泌尿器科名誉教授)

(その他のメンバー)

二川総括審議官

蒲原人事課長

中山地方課参事官 (地方厚生局管理室長併任)

外口保険局長

唐澤保険局審議官

鈴木保険局医療課長