

介護事業運営の適正化に関する
有識者会議
第4回議事録

厚生労働省老健局

第4回 介護事業運営の適正化に関する有識者会議

議事次第

日時：平成19年10月24日（水）8：00～10：00

場所：霞が関東京會館シルバースタールーム

議 題

- ・ 論点整理について

○古都振興課長 皆さんおはようございます。定刻ちょっと前でございますが、委員の皆様お揃いになりましたようですので、第4回「介護事業運営の適正化に関する有識者会議」を開催させていただきます。

本日は大変朝早い時間ということでございまして、いろいろ大変ご面倒、ご無理をおかけしたのではないかと思います、事務局といたしまして一言お詫び申し上げます。また、重ねて御協力いただいたことに深く感謝申し上げたいと思います。

それでは、遠藤座長よろしくお願いいたします。

○遠藤座長 皆さんおはようございます。本日は朝8時という役所の審議会・検討会としては異例な時間かもしれませんが、常日頃、明晰な頭脳をお持ちの方々ですが、益々クリアになって十分な議論ができるかと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

それでは、本日の議題に移りたいと思います。事務局から幾つか資料出ておりますので、それにつきまして説明をお願いします。

○古都振興課長 本日はお配りいたしております資料は、資料といたしまして、前回、座長から御指示ございましたように、これまでの3回の議論をまとめさせていただきまして、「論点整理(案)」が1つでございます。もう一つは、第3回の議事録、この2点が基本的な資料でございます。御確認いただいて、もし不足等ございましたら。

ないようでございますので、資料はお手元にあるかということでございます。

引き続きまして、資料の説明をさせていただきたいと思っております。

資料のほうでございますが、ただいま申しましたように、第1回の自由討議、第2回目の団体ヒアリング、前回の御議論の御意見を事務局としまして整理したものでございます。もし御発言の内容で若干過不足等あれば、また御議論の中でお話しをいただければと思っておりますが、基本的には当初こちらの検討会に、最初の議題でございました広域的な介護サービス事業者に対する規制の話、法令遵守に係る問題点、利用者へのサービス確保、主にこの3点でございますが、御議論上伺っておりまして、少し整理を細かめにいたしております。基本的に5点に分けております。

1つは「広域的な介護サービス事業者に関する監査指導体制」をどのように考えるか。それから2ページ目でございますように「きめ細かな監査指導」についてどのように考えるか。3ページ目でございますように「不正事業者による処分逃れ対策」をどのように防いでいくか。4点目は「法令遵守に係る体制の整備」、最後4ページに「事業廃止時における利用者へのサービス確保について」、この5点で、概ねこれまでの御議論を整理できるのではないかとということで、事務局でたたき台をつくらせていただいております。

1ページ目に戻りまして「広域的な介護サービス事業者に対する監査指導体制」については、大きな枠組みとしては4点あるのではないかと思います。

1点目「規制のあり方」、これは全般に通じることですが、多く御議論ございましたのは1点目、事業所単位の制度は維持する必要があるのではないかと御意見が論点としてはあったのではないかと思います。

2つ目に、この点についてはまだ両論ございますけれども、きめ細かな対応という観点で、指定あるいは監督権限を市町村に委譲し徹底してはどうかという御意見と、将来的な可能性はあるけれども、まだ市町村については、昨年から地域密着について指定権限を持ったばかりですので、実情を踏まえた対応が必要ではないか、こういう御意見がございました。

3つ目の「○」でございますが、冒頭、事業所単位の制度を維持する必要があるという御意見に加えて、ガバナンスの中心は経営陣であるということから、事業所単位の規制の他に法人単位の規制が必要ではないかという御意見。また、規模により規制のあり方を変える必要もあるのではないかという論点があったと理解しております。

第2、「広域的な介護サービス事業者に対する調査のあり方」ということでございまして、規制のあり方について、事業所単位に加え、法人単位ということであれば、1つ目の「○」、特に今回の議題の広域的な介護サービス事業者につきましても、都道府県域を超えた展開を図っているところは、国、市町村域を超えた場合には、都道府県がそういう法人といたしまししょうか、事業者に対して報告徴収・立入検査する仕組みをつくる必要があるのではないかと。

当然その際、国、都道府県、市町村はきちんと情報共有し連携する必要があるのではないかと、こういう御意見に1つは整理できるのではないかと。

2つ目に、その際、事業所単位の指定とは別に、都道府県登録等をやって報告を行う制度にしたらかどうかという御意見。一方、これは屋上屋ではないかという御意見で、この辺については2つの意見があったということでございます。

3番目、指導につきましては、広域的な事業者については、都道府県、市町村だけではなく、国も一緒に行うべきではないかという論点に整理できるのではないかと。

それから、国が法令遵守ということに限定せず、重大な事案にも緊急に関与できる仕組みも考える必要があるのではないかとという御意見もあつたと思います。

それから、「いわゆる連座制について」ということですが、連座制が法令遵守を徹底させる効果があり、仕組みを維持する必要があるというのが1つの論点であつたと認識しております。

その際、一事業所の不正に対して一律ではなく組織の関与の度合い、地域の事情を踏まえた自治体の裁量の余地を入れる必要があるのではないかとという論点が2つ目でございます。

一方で、地域差が著しくならないように、国が都道府県等に対して何らかの対応ができるということも置いておく必要があるのではないかと、こういう論点が1点あるかと思っております。

それから、2.「きめ細かな監査指導」ということでございますが、まずは指導業務の標準化ということが指摘をされておつたのではないかとと思っております。

2つ目、「不正又は著しく不当な行為」ということにつきましては、今回のコムスンにつ

いては不正な行為であるということでありますが、法文上の解釈、基準の明確化が必要という御意見と立法技術としてはこういう表現にとどまるのではないかという御意見あって両論を記載させていただいております。

もう一点、監査指導の延長線上として、不正な手続により指定を受けたこと等に対して罰則を設けるべきではないかという御意見。不正抑止には、罰則強化というよりも、更新拒否、指定取消等のほうが効果的ではないかということの御意見もあったかと思っております。

このように、今まで御紹介した中でも議論が分かれているところについては、また本日もいろいろ御議論をいただければと思っております。

それから、「行政処分のある方」につきましては、不正行為と処分とのバランスをとる必要があるのではないかと。あるいはこまめに機動的に指導できる体制、運用が必要ではないかという論点があったかと思っております。

「居宅サービス」等のサービス類型を超えた連座制そのものについても見直す必要があるのではないかと。論点があったとともに、理事、役員の責任のある方についても、現状は機械的にやっておりますが、そういう点についても見直す必要があるのではないかと。ということであったかと思っております。

それから、3.「不正事業者による処分逃れ対策」ということにつきましては、指定等の拒否要件、ここも前回もかなり御議論をいただいたところでございまして、なかなかうまく整理ができたどうか、ちょっとわからない面もございまして、1つは、法人グループ内の事業譲渡、指定・更新について一定の制限を課すことを検討する必要があるのではないかと。それから、資本概念がない法人、例えば医療法人、社会福祉法人等ございまして、そういったところも含めて実質的な支配・被支配関係に着目すべきではないかという論点だったかと思っております。

もう一点は、同じグループ内でも、行政関与によって担保される場合は、譲渡、指定・更新してもよいのではないかと。論点が出ておったかと思っております。

更に「役員」の範囲ということについては、これは両論ございまして、法人グループ内の他の法人の役員も役員の範囲に加えて拒否要件に加えたかどうかという御意見とともに、一方では、必ずしもその役員が問題であるわけではないので、他のグループに移った場合も制限かけるとするならば、人材の有効活用、流動性についてもマイナス面があるのではないかと。御意見があったかと思っております。

2番目として、事業の休廃止の届出につきまして、今回、監査中に、あるいは聴聞手続をとろうとすると廃止届を出すということがございましたので、この点については、廃止について事後から事前へ。監査中の廃止届出を出せない、拒否できるようにする必要がありますのではないかと。論点として整理できるのではないかと。思っております。

4番目「法令遵守」につきましては、①「法令遵守等のための管理体制の確保」ということで、法令遵守担当者の設置等、内部統制を確保することが必要ではないかという論点になるのではないかと。思っております。

②として「事業運営の透明性の確保」ということにつきまして、情報公表、第三者評価を活用した不適正な事業者を除く方法も検討してはどうか。

それから、すべからず法規制だけではなく、専門職、同業者間の相互評価、いわゆるピアレビューのような仕組みなど、経営の姿勢に係るものも考えるべきではないかという論点があったかと思えます。

更に、規制・指導内容等の情報について、入手しやすい仕組みをとるべきではないかという御意見もあったかと思えます。

更にインセンティブということも必要ではないかということの御意見もございました。

5.「事業廃止時における利用者へのサービス確保について」ということで、休業廃止というものがかわるということ、これは先ほどと同じように、事前にということを法律にも明確化したらどうかという御意見だったかと思えますが、2つ目にございますように、継続的なサービス確保について、更新期限まで間がない場合、指定の有効期間を延長するなどの弾力的な運用も必要でないかという論点が出ていたかと思えます。

2番目、非常に多様な意見ございましたので、うまく整理できているかどうかわかりませんが、1つは、サービス確保はまずは事業者の責任があると。

2つ目に、そうはいっても、行政による承継事業者のあっせん、第三者が参加する委員会による選定、あるいは現行もございますが、措置制度の活用など、このほかにもいろいろ御意見で出ておりました。サービス確保のための仕組みが必要でないかということもございました。

更にセーフティネットとして、基本的には最後自治体が責任を持つではないか、こういう論点があったかと思えます。

以上、私どもで幾つかの御意見等を論点として整理をさせていただきましたので、また、一層各論点等につきまして御議論を賜れば幸いです。

○遠藤座長 ありがとうございます。それでは早速審議に移りたいと思いますが、せっかく5つのジャンルに分けていただきましたので、それぞれが相互に関連は合っておるわけですが、1つずつ御意見を賜ればと思っております。時間の制約もありますので、せいぜい1つのカテゴリー15分から20分ぐらいをめどに話しを進めていければと思っております。

1番の「広域的な介護サービス事業者に対する監査指導体制」、幾つかまた小分類に分かれています。御意見ございますでしょうか。意見が分かれているものもありますし、およそ合意が形成されているかと思われるものもあります。また、ここにまとめたいただいた内容について、こういう趣旨ではなかった、あるいは付加的に話をつけ足したいというような御意見もあれば承りたいと思っておりますが、いかがでございましょうか。狩野委員どうぞ。

○狩野委員 1番目の「広域的な介護サービス事業者に対する監査指導体制」ですが、基本はこれまでの事業所単位の規制に加えて、事業者に対する規制をするということをご

の基本に据えていただきたいと思います。そういう意味で2番目の従来の事業所だけではなくて、事業者に対して、法人本部、本社・支社等に対して国も都道府県も報告徴収や立入検査ができる仕組みをつくる必要があるのではないかと私も思っております。

そういう仕組みができれば、②の調査のあり方の2つ目の「○」にあります事業所の指定手続とは別に、また「事業者」として登録をするという新たな仕組みを導入することについては慎重に検討することでいいのではないかと。要は事業者規制がきちんとできれば、新たな指定をすることは事務上も煩雑になりますので、これは慎重に検討したほうがいいかと思えます。

○遠藤座長 ありがとうございます。対象として事業所だけでなく、事業者も対象とするということ。それによって幾つかの、例えば広域的なサービスに対する規制などの問題もある程度クリアできるところもあるということだと承りました。基本的にはそういうような方針ということは皆さん御同意いただけますでしょうか。具体的にどうするかということはあるかもしれませんが、事業者を対象とすると。特段の反論がなければ、この会議としてはそういう方向を定めたことにさせていただきたいと思います。

ほかに関連しましてございますでしょうか。ここの1番に出ている内容につきまして、先ほど多少お話ありましたように、意見がある程度分かれたというのは、登録をすることが屋上屋を架すかどうかという点で多少御意見が分かれているということでありまして、それ以外についてはいろんな形で御意見いただいたものをまとめているという形ですので、特段反対意見があったというものでもありませんが、御意見賜ればと思います。小島委員どうぞ。

○小島委員 ほぼ同様でございまして、都道府県を超える広域的な介護サービスに対して事業所単位ではなくて事業者、法人に対して何らかの指導をしていく体制をつくるということで賛成でございまして、国が広域的な介護サービス事業者に対して指導する仕組みさえつくっておけば、煩雑な報告義務とか入れなくても指導できることになると思っていますので、屋上屋ということにはならないような仕組みでもできるのではないかと思います。そういう面ではすっきりしたやり方で、広域事業者、法人に対する指導を何らかの形で組み入れていただくことが大事ではないかと思います。そういう面ではこのストーリーで賛成でございまして。

この中の一番最後に連座制の問題が書かれておりまして、このような議論がなされてきていると思います。基本的に連座制の仕組みを維持する必要があるのではないかと一番最初に書いてあります。

2つ目の「○」で、自治体の判断あるいは裁量の余地を入れる必要があるのではないかとこの議論もあったかと思えます。自治体側からすると裁量の余地があったほうが自治の権限ということではプラスの評価になるかと思いますが、一方で、自治体の裁量となりますと、これは利用者保護を理由にどうしても不正をなした事業者を存続させる方向に判断が傾きかねないということで、事後規制としての連座制の機能が十分果たせるかと

というのが若干心配でございます。

この辺が3つ目の「○」に出てくるように、国と自治体が連携して連座制についての対応をしていくということで、連座制の機能を十分発揮するような仕組みにしていれば、こういうやり方はあろうかと思えます。いずれにしても、この連座制というのは非常に自治権にかかわるものでございますので、各都道府県の権限という意味では、各都道府県の意見を聞いてみないと私ども2人県の立場で出席させていただいておりますが、なかなか判断しにくいことでありますので、是非とも各県の意向を確認する機会を設けていただくのか、こちらで聞いてみるのか、少しその辺も含みとして持たせていただきながら、更に検討していきたいと思えますので、若干保留的な発言で申し訳ありませんが、よろしくをお願いします。

○遠藤座長 ありがとうございます。1番のカテゴリーの中では、この連座制は非常に重要な内容でありまして、ここに書かれている自治体の裁量権はある程度入れたほうがいいのではないかと。ただし全体とのバランスがありますので、国の関与も必要であろうということに、基本的に考え方としてはご賛同いただけるけれども、個々の都道府県の意見も聴取するべきであるということであったと思えますが、この連座制についていかがでしょうか。ここに書かれている内容につきまして何か御意見ございますでしょうか。狩野委員どうぞ。

○狩野委員 先ほど申し上げましたように、事業者に対する立入検査や報告の徴収をするということで、要は事業者の不正への関与の度合いをきちんと調査をするということですから、それ踏まえた上で、この連座制を適用するかどうかというのは、手続的にもうきちんと厳正に定めた上で基本的には残していただきたいと思うのですが、要は連座制を適用するかどうかは、事業者の調査等を踏まえて手続面をきちんと明文化することが必要ではないかと思えます。今ですと非常に自動的に連座制を適用するとなっておりますので、それは改めて今回の改正がなされれば、事業者規制ができるわけですから、そういう考え方で進めていただければと思います。

○遠藤座長 ある程度裁量の余地があるということであると、その手続を明確にしておく必要があるということだったと思えます。櫻井委員、先ほどお手をお挙げになりましたので、櫻井委員どうぞ。

○櫻井委員 連座制の話もあるのですが、今の1のところ、だんだん意見集約をするという話なのですが、筋がいま一つわかりにくいところがあって、1つは、①で事業所単位の規制というか、事業所単位で事業者規制もしていたけれども、それとは別に事業者規制を本社なら本社に対してということでしょうけれども、そういうものを入れていくということなのですが、ということは、法制度としては何か業法化していくというのか、そういう方向性を持っている話と理解していいのかというのが第1点です。少し違う筋の話が絡んでいるといいますか、そこをどう整理するか。

それから、②で、国と都道府県、市町村の関係の話なのですが、最初の「○」ですと、

都道府県域を超える事業者に対しては国、市町村域を超える事業者に対しては都道府県がやると。だけど情報共有はするというぐあいになっていて、③に行くと、しかし広域的な介護サービス事業者に対する指導は、都道府県も国もやるということになるから、ここでいう広域的というのは両方入るということですよ。そうすると各行政主体が何でもできるということになって、どちらが本則なのかという話をそれなりにつくっておかないと制度化ができないのではないかという気がしてまして、一般論としてはわかるのですが、それだとチャンポンになってしまうので、仕組みはシンプルにしておかないといけないし、責任主体が一体どこが一番責任を持ってやるべきなのかということのはっきりおかないとイメージがつかみにくいと思います。

3点目が、連座制の話もほぼ同じでして、連座制は後のほうのサービスの継続みたいなのところとかかわってくるわけですが、④の差し当たりここで申し上げるならば、自治体に裁量の余地を認めるという話と、著しい差が出てくることがないように、国等が関与するというのも本質的には矛盾しているわけで、両方あるということはそれはそうなのですが、どこで基準を引いてそういう仕組みにするのですかというところが、やや欲張りすぎているところがあって、秀才が考えた答えはこういうものかなという感じがしますけれども、現実的に本当にそれで動くのかなというあたりがやや不鮮明かなと思っております。

○遠藤座長 ありがとうございます。ここに書かれているものは、要するに今まで議論されていたものをある程度分類して書いているという形ですから、そういう意味で厳密に見ると少し矛盾しているところがあったり、あるいは全然詰まってない議論があったりということがありますので、そういう意味で、今、櫻井委員が言われたような内容の話をこの場でいただければ、制度上どう整理していくかということがクリアになっていくと思いますので、是非そういう意味合いでこれをお読みいただければと思います。また、そういう意味では非常に重要な御指摘いただいたと思います。小山委員どうぞ。

○小山委員 済みません、広域的なものというよりは、本則はちゃんとしていて、そういう議論ではないと思うのですが、地域密着型サービスと指定事務は市町村が持っている、そのほかの指定事務は都道府県が持っているわけですから、そういうことですね。ですから小規模多機能でやっている事業者が市町村をまたいでいる場合は都道府県と市町村が一緒にやるということで、都道府県をまたいでいる場合は、都道府県と国も一緒にやりましょうというきめ細かく国も都道府県も大変かもしれませんが、要するに気軽といっちはいけないのですが、地方自治権というのは大変な大権だとは思いますが、国と都道府県がどっちがどっちということではなく、一緒に指導監査体制を組んでいくという文章を1つ入れておくことが大事だろうという意味ではないかと理解しています。

もう一つ、法人単位の規制という形で、事業所単位の規制しかやってこなかったところに法人単位の規制ということですが、これもよく考えてみると、法人単位の規制というところまで監査指導の目が届くのかどうかという議論になるので、ガバナンスの中心は確かに経営陣なのですが、法人単位で見ないで事業所単位で見ている、何か事業所に問題

があるときに法人にも監査指導体制ができるという言い方をするのか。まじめにやっているとところでもいちいち法人も監査指導しなければいけないのかと言っているニュアンスの差ですね。私は前者でいいのではないかと思うのです。そうしないと今度は事業所のほかにも法人全部を見なければいけないことになると大変な事務量が発生して、次の2ページの上にあります。法令遵守というのはいいのですが、「法令遵守に限らず法人の組織統治や重大な事案にも緊急的」、コンプライアンスとガバナンスというのはガバナンスのほうが大きい概念で、ガバナンスよりは企業の社会的責任のほうがもっと大きな概念なのです。理論的に整理するとコンプライアンス以上のところにも出て行くということですが、何か不正が事業所で起きたときには、企業のほうにも監査指導が及んで、更に法令遵守だけではなくて、事業所で不正が起きた背景にガバナンスの問題があるときにはガバナンスにも着目して指導監査ができるという順序にしておかないと、常日頃から法人のガバナンスの状態を行政が指導監督すると、それは無理な話ではないですか。そんなことをするのはおかしい。

済みません、順序立てとか概念の大きさ、コンプライアンスがあつて組織統治があつて、企業の社会的責任があつて、多分もっと大きくその企業の経営品質があるという一般的な経営学的な理解をさせていただくとすれば、順番が、事業所で問題が起きたら法人を見ますよと。法人を見るときには法令遵守だけに限らず、事件の背景として、その組織が、何しろ利益一番主義というので、人件費安くすることだけが目的で事業を展開しているような人たちだとすれば、それはネズミ講ではないですけど、1回それをやり出すと、その人たちは絶えずそれを繰り返すということになれば、組織のガバナンスについても少し見させていただけないかみたいな感じでお願いしたいというのが1つ。

もう一個、連座制についてなのですが、確かに地域の実情を踏まえた自治体の判断又は裁量の余地というのですが、厚生労働省関係しかよくわかりませんが、地域の実情を踏まえて都道府県知事が何とかするという話は、私は過去四半世紀しか知りませんが、例えば病院の医師が著しく不足していたとしても、地域の実情だからしょうがないということになると、日本じゅう地域の実情でぐちゃぐちゃになってしまうのです。ですからそのことは地域の実情を書き方で、私はよくわかりませんが、行政上の許される範囲にしてほしいということと、かなり更新拒否という、何というんですか、厚生労働省にとっては珍しく連座制と更新拒否という強い態度で臨んでいたものが、事件が起きたら突然自治体の判断を多く入れるという形で、更新拒否という強い態度で臨んでいるものを緩和するみたいなことでは本末転倒ととらえられるかもしれないので、そこだけは気にした対応で文章を変えるのか、仕組みを変えるのかというものにしてもらわないと、事件が起きたら何か知らないけど、更新拒否をすごく緩めたととらえられるようなことだけは、済みません、本末転倒だと思います。

○遠藤座長 ありがとうございます。先ほど櫻井委員が御発言されて、あれはもしかすると、事務局に対しての御発言だった部分もあるかもしれませんが、もし櫻井委員が、先

ほど言われた内容について、事務局として何かお答えがあればお聞きしたいと思います。

○古都振興課長 この御議論がどうまとまったかということによって、どのようにそれを制度上、法律なのか政令なのか、あるいは通知なのかという表現形はまた我々自身受けとめた後に検討したいと思うのですが、一番最初に御質問ありました業法化していくかどうかということではありますが、基本は事業所単位でという範囲でありますし、それに法人を入れるとになると、少しそういう色彩が強くなるのかなという感じは、今の御議論を踏まえればあるかと思いますが、例えば建設業法とかというように、そもそも業の許可とか、そういうのが要するという話までは今回御議論としては行ってないのではないかなと。まずはきめ細かに地域地域でサービスを評価するというのであれば所であろうと。それがむしろ現実的なのではないかということでもありますので、それにもし先生のお言葉かりとすれば、業法的な部分も入ると。しかし、あくまでも指定は事業所単位であると。その事業所をうまくやる範囲において法人がかかわるといような御議論ではないかと理解いたしております。

○遠藤座長 また、いろいろあれば、今後の御議論の中でも御発言いただければと思いますが、櫻井委員どうぞ。

○櫻井委員 連座制のところなのですけれども、ここは悩ましくて、私自身アンビバレントな気持ちとか見解を持っているのですけれども、例えば連座制はとても厳しい形での制裁措置なんですよという路線でいくとすると、しかしながら自治体の裁量の余地を認める必要があるみたいな話ですと、いきなり更新について、自治体が裁量をできる規定かなんかにして、別に連座にしなくてもいいといきなり一本入れるというよりは、むしろ基本は連座で、それこそ厚労大臣に対して承認を得て、そのような対応できるというようにして、連座制の線は置いたままで、むしろそれを国なら国が判断するといった仕組みで丸めるとというのが1つあるのかなと。そうすると3番目の「○」のところも一応入ってくるかと思いますが。

あとは、本質的には何かもっといいサンクションがないかというのがあって、連座制やると当該企業というよりはサービスを受ける人が一番困ってしまうので、その三面関係を、ちょっと軽重が違うと思うのですか、介護事業の場合はサービスを受ける人の不利益を深刻にとらえないといけないと思います。それこそ「赤福」の事件もありましたが、あれで営業禁止にしてお餅が食べられなくなりますと。それを楽しみにしている人がいましたというのはいいのですけれども、そのぐらいですとどうということないのだと思いますが、これは生死にかかわるといのか、生活そのものにかかわる話なので、少し性質が違うのかと考えておりますので、そこは両方にらんでということで申し上げたいと思います。

○遠藤座長 非常に貴重な御指摘いただいたと思います。先ほど小山委員がおっしゃられた話も事業者単位で規制をかける場合の具体的なありようを、先ほど具体的にお話いただいた点が1点。もう一つは、先ほど言われたように、連座制が緩んでしまうような方向にならないようにということ是非常重要的御指摘だと思います。これについて何かござ

いますか。よろしゅうございますか。木間委員どうぞ。

○木間委員 連座制につきまして、サービスを受ける人の不利益ということに関してですが、先ほど狩野委員が連座制について手続の厳正、そして明文化ということをおっしゃいました。本当に不正をしているのであれば、連座制は必要だと思います。すぐ明日からサービスを受けられないわけではありませんから、不正をするような事業者は早く撤退してもらったほうがよろしいと思います。

1番の規制のあり方の市町村への委譲については、前回と重なるのですが、市町村に委譲されることになると、増大する事務量に対して職員を配置しなくてはいけないとか、職員の育成が必要という課題はありますが、地域の実情に合ったサービス量の確保、指導監査後の事業者に対する支援の側面から見れば、できるだけ早く市町村に委譲することを考えてよいのではないかと思います。

もう一点ですが、②の「広域的な介護サービス事業者に対する調査のあり方」の最初の「○」の「その際」というところで、「国、都道府県、市町村が情報共有できる仕組みを構築」とありますが、特に広域的な介護サービス事業者の不正をいち早く見つけるためのシステム構築が必要だと思います。国、都道府県、市町村をコンピュータのオンラインネットワークで結び、介護サービスにかかわる相談、苦情などを蓄積するシステムがあれば、仮にある市に寄せられた苦情が1件であっても、そのオンラインネットワークを通して見れば、ほかの地域でも発生していることがわかります。事業者の問題点はそのオンラインネットワークを通して見えてきます。内部通報もかなり市町村、都道府県に寄せられているはずです。

個人情報保護の問題はコンピュータに入力するときに個人情報をほとんど打ち込まなければ済むことだと思います。消費者トラブルに関する苦情は、国民生活センターと全国の消費生活センターのオンラインネットワークに蓄積されているのですが、その介護版といったシステムの構築が必要だと思います。

○遠藤座長 ありがとうございます。最後具体的な御提案をいただきました。規制の主体はできるだけ早い段階で市町村に移行すべきという御意見。木間委員はずっとその御主張だったわけですね。

まだ十分な議論が煮詰まっていなかったかもしれませんが、まだ4つもカテゴリーが残っておりますので、次の「きめ細かな監査指導」に移りたいと思います。ここでの議論は、要するにサンクションとしてどういうものが適切であるかということが1つ議論になりました。もう一つは、不正行為と処分とのバランスをとる必要がある。これは多くの方々からの御意見を集約したのですが、また、これも先ほどの議論と同じように、恐らくはルールを明確にしておかないといろいろと不都合が出てくるだろうという議論も多分出てくるかもしれませんが、方向としてはある程度不正行為と処分とのバランスをとる必要があることについては複数の方々からの御意見をいただいています。

それから、サービス類型を超えた連座制を見直す必要がある。これはかなり具体的な問

題として提案されています。御意見ございますか。

○小山委員 済みません。

○遠藤座長 小山委員どうぞ。

○小山委員 何かちょっとよくわからなくなってしまったのですが、2ページ目の2番目の「行政処分のあり方」で、「居宅サービス」等のサービス類型を超えた連座制を見直す必要があると、これは何でしたか。今の居宅サービスだったら居宅サービスの中、介護保険施設だと施設類型ごとという括りなのですが、居宅サービスの中の連座制をもっと細かくしろという議論でしたか。

○遠藤座長 確認ですか。

○小山委員 済みません。

○古都振興課長 これは、1つは全部ということです。もともと制度が設計していた意図は、居宅サービス、施設は施設、地域密着は地域密着という類型ごとに指定・更新を認めないという話だったわけでありますので、そのときについて、非常に幅を広げたのですが、多分趣旨としては両面あって、例えばその中に居住系のものも含まれておったり、地域密着でも通いのものもあれば、グループホームのように居住系のものもあるという御意見もあったのだらうと思います。

もう一つは、適用の仕方によってカテゴリーがそもそもあったはずなのだけれども、不正、著しく不当に当たると全部当たりますねと。これについてももう少し見直しをしたほうがいいのではないのでしょうかと、こういう御意見があったような理解をいたしておりますので、ここに書かせていただいております。

○小山委員 済みません。どういうことが考えられるのですか。例えば施設系と居住系で、施設系は介護保険施設3類型はそれぞれ別ですよ。居宅系の中で、例えば訪問系と通所系と居宅系の居住系という3つに、もう少し細分しろという意見を誰かおっしゃいましたか。

○古都振興課長 これは団体ヒアリングのときの御意見だったと思うのですが、施設が在宅のサービスをやっていたりしたときに、何でもかんでもだめになるというのはどうかなという御意見が多分あったように思います。

○小山委員 済みません、もっとほかのところでいっぱい議論されるのだと思うのですが、もう一回確認というか、はっきりいえば、平成18年4月以降、制度を改変して、更新制と連座制という制度を設けたわけですね。そしたらたまたまそれにひっかかって大きな社会問題を起こした企業が出てきたわけですね。私が言っていることは、出てきて、連座制とか更新制のつくってある仕組み自身を厳しすぎるからもう少しやわらかくしてあげるといことになると、そんなことを言う有識者会議なのかという私は思いがあるんですよ。それはおかしいので、ルールはルールで、ルール違反した人がいたら、ルールのほうが、ルールが悪かったとか、ルールを変えようという、プレーヤーの退場とか、野球のルールとかで監督退場させられたという事件が起きると、監督退場の要件を変えるべき

だという議論にはならないのでしょうか。

もし、居宅系サービスの連座制というものを見直す時期は必ず来ると思うんですよ。でも今回のこの有識者会議という名前の会議の流れからいくと、ルールを緩和するという議論に見えるようなことというのは、私としてはとても不本意だと、さっきも申し上げたので、これも何かもっと細かく連座制を見直すという話になると、なんだと。事件が起きたら、ルールのほうを変えたのかと。それはまた別のところで議論してもらえばいいので、今回の話とはちょっとそりが合わないのではないかという感じが私はしますということです。

○遠藤座長 ありがとうございます。この御発言はヒアリングということもありまして、この委員の中には現在いらっしゃらないということなので、詳細についてはよくわからないわけですが、今、小山委員はこの事件をもってルールを変えていくことは適当ではないという御意見だったわけです。

ほかの方で何か御意見ございますか。罰則規定の話も、罰則を設けるべきではないかという点では、多くの方はそのような御意見をおっしゃっている方はおられるわけですが、その手段として、実際のサンクションの方法としては意見が分かれているということだと思います。

あと、不正行為と処分とのバランスをとる必要があるのではないかというのは、例えばヒアリングの中で連座制にはランクづけを検討してはどうか、あるいは行為と処分とでバランスをとるべきだと、そういうことを直接おっしゃっている。これもヒアリングであります。あるいは櫻井委員も機動的に指導できる体制をつくるべきではないかという趣旨の御発言もあって、こういったことがこの文章に集約されているわけですが、これについてはよろしゅうございますか。具体的にどうするかというと、またいろいろと議論にはなるかと思いますが、方向性として。小山委員いかがですか。ここもそういう意味では緩和するのかというふうにもとらえられかねないのでしょうか。

○小山委員 緩和するのではなくて、私が思うのは監査指導を書いてあるように、きめ細かくやれる体制をきちんとつくっておくというのと、もしいろんなきめ細かくルールがなく、ちょっと話は飛ぶのですが、グループ内で違う会社の子会社に持っていくといったときに、何もルールがないのは困ったわけですから、きめ細かい指導体制をしていくことについては賛成ですし、文章に何もルールがないものを行政が勝手に更新停止とか、何もルールがないのに、勝手に呼び出して指導するというのはとてもつらい話になるのだと思うんです。ですからきめ細かくするか、いきなりでなくて丁寧にやれるとか、都道府県と国とが連携しながらやるとかというのはすべて賛成なのですが、手続を細かくしたというのだったらわかるのですが、終わってみたら、ルールを緩和して都道府県知事の実情に応じて何をしてもいいのだという話にはならないでしょうと申し上げているだけです。

○遠藤座長 ありがとうございます。それでは2番のところでもし何か御意見があれば承りますが、もしないようであれば、とりあえずこの3番のカテゴリーの内容について御議

論いただきたいと思います。「不正事業者による処分逃れ対策」ということです。

○山本委員 済みません。

○遠藤座長 山本委員どうぞ。

○山本委員 この「不正事業者による処分逃れ対策」の件ですけれども、その前に、私、1のところでは言い落としたことがありまして、3にも関係するのでついでに申し上げておきたいのですが、1の①の3番目の「○」で、「法人規制をする際には、規模等により規制のあり方を変えることが必要ではないか」というのがありますが、この意見があったとき、確かにそういう考え方もあり得ると素朴に思ったのですが、ただ、規模等により規制のあり方を変えるという場合の、具体的にどういう基準が考えられるのかを考えた場合に、この介護事業者の規模は事業所単位の指定取消制度が基本になっていることを考えると、規模というのは事業所の数や事業所の広がりぐあいとかなりシンクロする部分があるかと思えますので、そういう意味では広域的な事業者に対する規制のあり方という問題と、法人規制における規模等による規制のあり方を変えることが必要ではないかという問題とはかなりシンクロしてくる部分があると思うので、厳密に言えば、特に広域的な広がりはないけど、非常に規模が大きい事業者に対して特有の規制を別に考える必要があるのかどうかという問題、細かく言うとそのように整理されるのかなど。

そういう意味で、私の今の感覚としては、かなりの部分は広域的な介護サービス事業者に対する規制のあり方の問題。つまり市町村を超えている事業者については都道府県が、都道府県を超える事業者に対しては国がというところで、おのずとかなり実現できるのではないかという点を申し添えておきたいと思います。

それで3の不正事業者の問題なのですが、前回、支配・被支配関係ということを上げたのですが、それでは具体的にどのように認定するかは難しいところがあるのですが、確かに細かいブレイクダウンした基準をすべての種別の法人に見つけるのは難しいわけなのですが、ただ、今回の事例からしても、問題は、介護事業における、特にコンプライアンス面におけるオペレーショナルな日常の意思決定、事業所に何人配置するとか、そういったレベルの業務執行の意思決定が実質的にどのレベルでなされているのか。例えば各事業所を統括する県単位で法人があったとしても、その法人では全然意思決定されてなくて、例えば毎月1回、各県代表者が集まった経営会議において、本社のトップからそういう指示がなされているという実態があるのであれば、本社がオペレーショナルな意思決定を支配しているということがいえると思う。恐らくそういう意思決定の実態を一番念頭に置くべきものだと思います。

会社であれば、資本関係を支配していれば基本的には役員の選任権とか、要するに人事権を支配していますから、人事権を支配すれば業務執行の意思決定過程も基本的には支配されているはずという推定ができるわけですが、有限責任である会社でない介護事業者については必ずしもイニシャルな出資がかなり大きいとしても、必ずしもオペレーショナルな意思決定を支配しているとは限らないので、そういう意味では、統一的なメルクマール

としてはそういうオペレーショナルな意思決定をどのレベルで実質的に決定されているのかという面に着目していく必要があるかと思っております。

それと2つ目の「○」、これは1つ目の「○」も関係ありますが、要はグループ内での事業譲渡に制限を課すのかどうかという問題なのですが、これは1つ整理しなければいけないかと思うのは、個別的な事業譲渡なり、あるいは、例えば会社分割なりという組織再編行為があつて個別的なトランザクションに対して規制をかけなければならないのか。それとも同一の今言ったような基準で支配されているグループ内における他の法人について、指定の拒否なり更新の拒否という処分ですりなのか。つまり仮に同一グループ内に事業譲渡しようとしても、私の考えた限りでは、その譲り受け先において更新拒否なり指定が拒否なりされてしまうのであれば、そもそも事業譲渡や分割の実効性がなくなってしまうので、そういう意味では直接の取引行為にまで制限を課さなくても、指定拒否、更新拒否ということで目的が達成できるのではないかと思いますので、その辺、整理する必要があるかと思っております。

○遠藤座長 ありがとうございます。1つはグループというものは意思決定の実態に着目して決めていくべきものではないか、そういう尺度を御提案いただいたということと、もう一つは、法人全体といたしましょうか、そういう規制をするということであれば、個別のグループ内での売買・譲渡ということに対して個別の議論しなくてももしかしたらいいかもしれないと、そういう御意見ですね。

○山本委員 はい。

○遠藤座長 今、議論されていることは相互に関連し合っていることが非常に多いものですから、この制度ができれば、こちらのことは余り重要でなくなるという話は随分あるわけなので、また、後で総合討論したいと考えております。ありがとうございました。貴重な御意見だと思います。ほかにございますでしょうか。神作委員どうぞ。

○神作委員 私は会社法や商法を専攻しているもので、全く介護保険法の分野については見識がないのですけれども、会社法の議論がもし参考になればということで若干会社法における議論等を御紹介させていただきたいと思います。会社法では近年益々個々の法人格を超えて企業グループとして経営されているという実態に着目して、会社法も例えば計算書類を連結ベースでもつくることですか、あるいは内部統制も一定の規模以上のものについてはグループ単位で考えていくというように、益々グループに着目するという傾向を強くしていると思います。

ただ、そのときの基本的な考え方は、投資家の立場から見ると、自分はA社に投資しているというよりもA社を含むグループに投資しているのだと、こういう観点が非常に大きいと思いますし、山本委員が御指摘されましたように、資本を握っていると基本的に経営陣を選任できる、あるいは解任できると、こういう権限が会社法上セットでついてまいりますので、そのような意味で資本に着目してグループすなわち親子会社関係の概念を基本的に構築しているということではないかと思っております。

介護保険の場合は、株式会社だけではなくてさまざまな法形態の事業者が参入しているということですので、グループをまずどのように概念規定すると申しますか、どのような基準でグループの中に属しているのかどうかを判断するのが問題になろうかと思えます。この問題は、基本的には、私はまさに介護保険法の趣旨といいますか、介護保険法が一体何を目的としているのか、何を達成しようとしているのかということに依存すると考えます。そういう意味では必ずしも資本関係に着目しないグループのとらえ方であり得て、恐らくそのとき、どういう基準があり得るかと言われると、恐らく支配・被支配の関係が中心になるのではないかと。人的なつながりですとか融資等も含めた出捐の関係、あるいは契約関係等々さまざまな面から、実態も踏まえて支配・被支配の関係に着目する必要があるという感触を持っております。

ただ、他方で、私はグループ内ということをもし観念して何らかの規制をすとしても、まさに3の表題にございますように、目的は処分逃れ対策でありまして、そういう意味では権利濫用といいますか、濫用的なものをどう抑えるかという話であって、一般的に、例えばグループ内での事業譲渡がだめだとかそのような話ではないのではないかと理解しております。誤解があったら訂正していただきたいのですが、そうすると悪質と申しますか、処分逃れのようなものをどう規制するかというのは決して簡単な話ではなくて、事前的に形式的にあらかじめ要件を定めるというタイプの規律では過不足なく規律するのが難しい類型の問題ではないかと思えます。

私が勉強しております会社法では、法人格否認の法理というのがありまして、たとえ法人格が違っていても濫用に当たる場合には法人格が否認されるというのが最高裁判所の判例が認めているところでありまして、もし処分逃れというのが濫用類型に当たるのだとすると、率直に申しましてなかなか事前に明確な形でこういうときはだめだということを過不足なく書くのは立法技術的には非常に難しいけれども、法の一般原則を用いて事後的に規律することは可能であるというような感触を持っております。

私からのコメントは以上でございます。

○遠藤座長 ありがとうございます。専門的なお立場から御提案いただいたわけでありませう。櫻井委員どうぞ。

○櫻井委員 概ね神作先生と山本先生の御意見に私も大体同じなのですが、神作先生に教えていただきたいのですが、例えば法人グループという概念がぼつと書いてあって、企業グループという言い方をされたのですが、これは会社法の立場からいうと成り立つ概念なのでしょうか。

○神作委員 既に会社法上存在している概念です。

○櫻井委員 そうするとどういう要件でできるのですか。

○神作委員 非常に複雑な要件なのですが、例えば会社法施行規則の3条で、他の会社の議決権の総数に対し自己が持っている株式の割合を基準としながら、その基準が50%超の場合、40%超の場合でさらにさまざまな基準を書き分けて、先ほど申しました役員の関係、