

3. 介護保険における指導監督業務の適切な実施について

介護サービス事業者に対する指導監督については、高齢者の尊厳を保持し良質なケアが提供される体制を継続させること及び高齢者への虐待を防止することにより、介護保険制度への信頼性を維持し制度の持続可能性を高めるための重要な役割の一翼を担っている。特に、介護保険制度の各サービスは、保険料と公費で賄われる公益性の高い事業である一方、多様な運営主体の参入が可能であることから、指導監督という事後規制が適切に機能されなければならない。

こうした中で、制度創設以来、居宅サービス事業者が増加し続けているのに加え、昨今、サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームに居宅サービスが併設された形態の介護サービス事業者の参入が見られることから、指導監督手法の多様性が求められている。また、今後の更なる高齢化の進展を踏まえると、このような傾向が継続していくことが予測できる。

したがって、各自治体におかれては、これら指導監督業務の趣旨・目的を踏まえつつ、外部環境の変化に対応した機能性の高い指導監督体制となるよう、一定の将来を見据えて、指導監督手法の重点化・効率化、指定都道府県事務受託法人・指定市町村事務受託法人制度の活用、管内市町村が行う指導との連携、情報管理、教育研修等の仕組みの整備を検討いただくとともに足下の業務を適切に実施する観点から、下記事項に留意の上、指導監督にあたっていただくようお願いする。

(1) 指導・監査指針に基づいた指導監督の実施等

- 介護保険における指導監督については、高齢者の尊厳を支えるよりよいケアを目指し、「介護保険施設等の指導監督について」（平成18年10月23日付け老発第1023001号厚生労働省老健局長通知）に基づき、介護サービス事業者等のサービスの質の確保・向上を図ることを主眼とする「指導」と、指定基準違反や不正請求が疑われる場合に、指定基準や報酬請求の事実内容等について挙証資料等をもとに把握し、法第5章の各規定に定められた権限を適切に行使する「監査」とを明確に区分しているところである。

各都道府県、指定都市及び中核市においては、個々の事案の状況を踏まえて「指導」

と「監査」を適切に組み合わせ、実情に応じた指導監査を実施して頂くとともに、管内市町村にもこの旨を周知いただくよう、願います。

(2) 指導監督業務の標準化に向けた取組み

ア 介護保険指導監督中堅職員研修の実施について

指導監督業務については、自治体間における指導内容の差異等が指摘されているところである。介護保険における指導監督業務の標準化について、厚生労働省としては、これまでも、指導監督に係る専門的な知識の習得等を目的とした「介護保険指導監督中堅職員研修」を開催したり、これまでに文書で発出した運営基準や介護報酬の解釈に関するQ&Aの体系的な整理、HP等による公開、実地指導マニュアルの改訂等の取組を行ってきたところである。

「介護保険指導監督中堅職員研修」については、平成28年度も下記の内容で実施することとしているので、担当職員のご参加をお願いする。

平成28年度 介護保険指導監督中堅職員研修予定

- 日程 第1回 平成28年10月4日(火)～7日(金)：4日間
第2回 平成28年10月19日(水)～21日(金)：3日間
 - 会場 国立保健医療科学院
 - 対象者 各都道府県(出先機関含む)及び指定都市、中核市において、指導監督、業務管理体制の監督業務に従事している指導的立場にある中堅職員
第1回 都道府県職員(出先機関含む)
第2回 指定都市・中核市職員
- ※ 研修カリキュラム等の詳細については別途連絡予定

イ 市町村職員を対象とした研修の実施について

① 国における研修の取組みについて

市町村における介護保険指導・監査については、既存の地域密着型サービスに係るもののほか、

- ・ 平成28年度に新設される「地域密着型通所介護」（現在の定員18人以下の小規模な通所介護事業を地域密着型サービスに移管）
- ・ 平成29年度末までに全市町村で実施される「介護予防・日常生活支援総合事業」
- ・ 平成30年度に都道府県から移譲される「居宅介護支援」

を担うこととなっており、今後、市町村における指導・監査の業務量が増大することとなる。

このため、平成28年度予算案においては、市町村の指導監督事務の資質の向上並びに標準化を図るため、既に指定都市・中核市職員が参加している上記「介護保険指導監督中堅職員研修」とは別に、市町村の指導監督担当職員を対象に、必要な知識・技術の習得等を目的とした研修を実施することを予定しているので管内市町村に周知いただきたい。

研修の具体的な内容や開催時期・場所等については、追ってお知らせする。

② 都道府県における研修の取組みについて

市町村指導監督担当職員の資質向上の観点から、都道府県においても上記「介護職員指導監督中堅職員研修」に準じて、市町村職員向けの研修の実施をご検討願いたい。

実施にあたっては、昨年10月開催の「平成27年度介護職員指導監督中堅職員研修」の講義の一部を当室において録画をしているので、DVDで貸し出すことが可能であるほか、可能な限り当室においても協力していくこととしているので、積極的に実施をして頂きたい。

ウ 処分程度の平準化に向けた検討について

介護サービス事業者に対する指定取消等の行政処分の実施及び程度決定については各々のサービスに係る指定権者の裁量に委ねられていることに鑑み、平成20年5月21日開催の「全国介護保険指導監督担当者会議」において「公益侵害の程度」「故意性」「反復継続性」「組織性・悪質性」といった主な着眼点を参考にお示ししているほか、個々の事案に関して必要に応じて助言を行っている

ころである。

また、平成27年度においては、処分の程度を平準化することについて担当官が自治体の実地ヒアリングで訪問した際などに意見交換を行っているところである。

当室では、今後も各自治体との意見交換等を行いつつ、処分の程度の平準化に向け、より具体的・技術的な指標・手法等のガイドラインが策定可能かについて、平成28年度に検証をしていくこととしているのでご了知頂くとともに、必要に応じてご協力をお願いする。

(3) 不正事案等における厳正な対応

介護サービス事業者による運営基準違反や介護報酬の不正請求、また、利用者への虐待行為等により、毎年度、指定等取消、指定の効力の全部又は一部停止等の処分が行われている。このような運営基準違反や介護報酬の不正請求、また、利用者への虐待行為等は、利用者に著しい不利益が生じるのみならず、介護保険制度全体の信頼を損なうものであり、引き続き、通報、苦情や国保連合会介護給付適正化システムのデータの活用等により、そうした不正が疑われる情報があった場合には、関係部局とも協議の上、監査を実施していただくとともに、不正が確認された場合には、指定取消等の厳正な対応をお願いする。

なお、居宅介護サービス事業所において不正があった場合には、関係する「居宅介護支援事業所」に対しても、給付管理上の問題や当該居宅介護サービス事業所によるサービス提供に係るマネジメント上の問題がなかったか等を指導や注意喚起をしていただくとともに、不正幫助や不適正管理が疑われる場合には、必要に応じて監査を実施していただきたい。

また、指定取消等の際には、利用者保護の観点から当該事業者に対して代替事業者によるサービスの継続的利用が可能となるよう、受け入れ事業者の確保等を図るよう指導するとともに、関係自治体や関係居宅介護支援事業所等とも連携するよう留意されたい。

なお、各自治体におかれては、行政手続法（平成5年法律第88号）を始めとする法令等に基づいた適正な行政処分等の実施をお願いする。

これに加えて、今般、平成24年度に導入された「介護職員処遇改善加算」について、当該加算を算定しているにもかかわらずこれを介護従事者に支給せず、多額の報酬を不正に請求し、指定の効力停止処分が行われた事案が発生したところである。介護職員の安定的確保及び質の向上の観点から導入された本加算においてこのような事案が発生したことは誠に遺憾であり、都道府県等におかれては、不正は許さないという観点から、

- ① 不正が疑われる場合には、監査において、実績報告書と賃金台帳等から個人の改善額が分かる資料、給与明細書、源泉徴収票と突合するなどにより、賃金改善の状況を適切に把握して厳正な対応を行って頂くとともに、
- ② 実地指導においては、実績報告書と賃金台帳等から個人の改善額が分かる資料との突合、職員へのキャリアパス要件への周知等の確認、個々の職員へ賃金改善が行われているかの確認を行うなど、により、適切な運営がなされているかどうかの確認を徹底されたい。

(4) 介護予防・日常生活支援総合事業（新しい総合事業）における指導監督について

新しい総合事業の指導監督については、「介護予防・日常生活支援総合事業指定事業者等の指導監督について」（平成27年3月31日付け老発0331第8号厚生労働省老健局長通知）により実施していただいているところである。都道府県におかれては、平成28年度から新しい総合事業を開始する市町村に対し、指導監督の効果的・効率的な実施に努めていただくよう、また、既に新しい総合事業に取り組んでいる市町村に対しても、指導監督業務について遺漏のないよう周知等をお願いする。

なお、新しい総合事業実施後は、要介護者及び要支援者双方にサービス提供を行う指定訪問介護事業所や指定通所介護事業所について、要介護者向けサービスは都道府県等の指定、要支援者向けサービスは市町村の指定と、指定権者を異にすることとなるので、当該事業所に係る違反や不正が判明した場合には、該当の都道府県、市町村が共同で指導や監査を行うなどにより、効果的・効率的な指導監督に努められたい。

また、それ以外の事業者においては、当該事業者が提供するサービス内容等に
応じた形で指導監督が行われることが望ましい。例えば、地域包括支援センター
がそのサービスの提供状況について一定程度把握していることから、それらの情
報を端緒として必要な指導監督を行うことが考えられるので、参考とされたい。

(5) 指導監督の実施における留意点について

ア 重点的かつ効率的な指導

近年は、居宅サービス事業者の新規参入が増加する一方、自治体の人的資源に
も制約があることから、介護サービス事業所に対する実地指導のサイクルは長期
化する傾向が見受けられ、全国の実地指導の実施状況をみると、平成26年
度の実地指導の実施率は全サービスの平均で約16.6%で、昨年度の17.5%
から低下しており、一部の自治体においては、全国平均と比較して著しく低いと
ころも見受けられる。

実地指導については、事業所の指定の更新期間中に少なくとも一回は実施する
ことが望ましいと考えられるため、とくに未達成の自治体においては、実施率の
向上に努めていただくとともに、限られた人的資源の制約の中で対応するため
には、例えば、年度ごとに重点指導事項を策定し、指導事項を絞った実地指導の実
施によって、指導に要する時間の短縮化を図るなど、指導の効率化も検討されたい。

イ 総合的な指導計画の策定

指導監督の実施においては、年度ごとの重点指導事項の策定の検討の他、指導
対象の選定方針、集団指導・実地指導といった手法の選択等を検討し、それらを
反映した総合的な指導計画の策定に努めていただく必要もある。

新規介護サービス事業者については、事業開始時から指定基準や報酬請求に関
する理解が不十分であることが要因で、最終的に行政処分の対象となる事例もあ
ることや、近年の実地指導の実施率が低下傾向にある状況においては、より一層、
集団指導が重要とされることから、開催頻度の向上、対象介護サービス事業者の
拡大や新規介護サービス事業者限定の研修会の創設等の工夫に努められたい。ま

た、実地指導の対象の選定についても、新規介護サービス事業者、各種住宅併設型の介護サービス事業者や集団指導を欠席した事業者への優先的に実施する等、集団指導と実地指導の効果的な組合せにより、実状を踏まえた総合的かつ重点的な指導監督体制となるよう計画策定をされたい。

ウ 集団指導等の実施

集団指導は、介護サービス事業者が適正なサービス提供を行うために遵守すべき制度の内容等の周知徹底を図るほか、重要な情報伝達の間であることから、

- ① 実地指導や監査において指摘の多かった事項
- ② 行政処分を行った介護サービス事業所がある場合には、処分の原因となった不正の概要やその要因等

について分析を行い、注意喚起を図るなど、不正事案等の発生の未然防止に資するよう、その内容や実施方法について工夫されたい。

特に、処遇改善加算については、上述の不正請求事案を踏まえ、集団指導の機会を活用して、算定要件の解釈、算定に係る事務手続等を適切に周知して頂き、不正受給の未然防止に努められたい。

なお、最近の行政処分等に関する全国的な傾向については、資料を後掲しているので参考にさせていただきたい。

エ 実地指導の実施及び介護サービス事業者の事務負担の軽減

サービスの質の向上のためには介護サービス事業者自身の取組が重要であり、そのような取組を支援する効果的な指導を行うためには、行政と介護サービス事業者の信頼関係が構築されていることが必要である。

特に、指導の際には、指導が必要と考える事項について、単に指摘をするのではなく、具体的な状況や理由をよく聴取して、改善に必要な本質的な原因を究明し、介護サービス事業者側と共通認識を持つとともに、指導事項に係る根拠規定や指導内容の趣旨・目的等についてより一層の懇切丁寧な説明をしていただきたい。また、効果的な取組を行っている介護サービス事業所を積極的に評価し、他の介護サービス事業所へ広げるなど、サービスの質の向上に向けた指導の方法について工夫されたい。

一方、介護サービス事業所の理解不足等による不適切な事業運営や介護報酬請求も長期に渡った場合には利用者への影響や報酬の調整額も大きくなることから、新規介護サービス事業所や通報、苦情等のあった介護サービス事業所に対しては、時期を逸せず適切かつ厳正な指導をお願いする。

なお、実地指導に当たっては、介護サービス事業者の事務負担軽減の観点も踏まえて、事前資料等の提出を求める場合であっても既存資料を活用するほか、指導を効果的に行うための必要最低限のものとなっているか検証し、継続的な見直しを行われたい。

オ 関係自治体等との連携

介護サービス事業所の指定は都道府県等が行い、保険給付は市町村が行っている。また、地域密着型サービスにおいて、複数の市町村が同一の介護サービス事業所を指定しているなど、一つの介護サービス事業所には複数の自治体が関係を有している場合もある。このようなことから、関係する自治体が不正事案等に対して適切に対応するため、必要に応じて実地指導や監査を合同で行ったり、その結果や行政処分等の情報共有を図るなど十分な連携を図られたい。

さらに、介護サービス事業所で不正等が判明した場合に、同一の介護サービス事業者が運営する別の介護サービス事業所や、介護サービス以外の保健福祉サービスにおいても不正等が疑われることもある。このような場合には、医療、障害、生活保護等の関係部局や関係機関との連携、不正が疑われる他の介護サービス事業所の指定を行っている自治体への情報提供等についても配慮されたい。

また、都道府県におかれては、各市町村に対し、都道府県が行う集団指導の資料の提供等情報共有を行うなど、当該都道府県内の関係自治体が連携して効果的な指導監督が行えるよう検討されたい。