

総務課介護保険指導室

1 都道府県による市町村の指導監督業務に関する支援の推進について

都道府県においては、平成26年5月に成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成26年法律第51号)により、指定都市及び中核市を除く市町村等(以下「一般市町村等」という。)が行う地域密着型サービス事業者等の指定及び指導監督等に関する事務指導業務を実施していただいているところである。

しかしながら、一部の都道府県では未実施の状況が見受けられるため、「市町村における地域密着型サービス事業者等の指定及び指導監督等の事務に係る指導監督について」(平成27年3月10日付け老発第0310第2号厚生労働省老健局長通知)により、一般市町村等を訪問し、当該自治体職員に対する指導監督等に係る事務ヒアリングを行うなど、速やかな事務指導業務への取組をお願いする。

また、平成26年6月に成立した「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律(医療介護総合確保推進法)」(平成26年法律第83号)により、一般市町村等における指導監督業務等については、地域密着型通所介護の創設、都道府県からの居宅介護支援に関する指定権限の移譲などに伴い、一層その重要性が増しているところである。

このため、当室においては、本年度から、一部の一般市町村等を対象に指導監督業務に関する事務ヒアリングや当該市町村等との合同による地域密着型サービス事業所等に対する実地指導を実施しているところである。その結果として、適切に指導監督業務を実施している自治体がある一方で、「指導要綱・監査要綱が策定されていない」「集団指導を実施していない」など、基本的な指導監督体制が整っていない自治体も見受けられるなど、自治体ごとの体制整備等に格差があることが推察された。

こうした状況を踏まえ、一般市町村等における指導監督業務の増大に対する支援を推進する観点から、上記の事務指導業務に加え、以下の点にご留意願いたい。

(1) 平成30年度から市町村で実施される居宅介護支援事業所に対する指導監督業務等の支援について

平成30年度から居宅介護支援に対する指定権限が一般市町村等に移譲されることを踏まえ、都道府県においては、居宅介護支援事業所を対象とした実地指導への市町

村職員の同行、実地指導に関する市町村職員向け研修の実施、市町村職員を対象とした事務移譲に係る説明会の開催などにより、市町村職員における指導監督業務等の資質向上及び一般市町村等への円滑な事務引き継ぎに向けた取組みを精力的に行っていたきたい。

(2) 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

市町村等における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）により実施いただいているところである。

平成29年度からは、全ての市町村等において、新しい総合事業の指導監督業務を実施することとなるため、都道府県においては、管内の一般市町村等の指導監督の効果的・効率的な実施への支援に努めていただくようお願いする。

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同一拠点で行っていた訪問介護事業所や通所介護事業所については、要介護者向けサービスは都道府県、要支援者向けサービスは一般市町村等といったように指定権者が異なることとなる。そのため、このような事業所において基準違反や不正等が判明した場合には、それぞれの指定権者である都道府県と一般市町村等が共同で指導や監査を実施するなどの連携を図り、効果的・効率的な指導監督の推進をお願いする。

2 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ことに加え、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事業者の参入が多く見られることから、指導監督手法の多様性が求められている。

したがって、各自治体においては、指導監督業務の趣旨・目的を踏まえつつ、機能性の高い指導監督体制となるよう、指導監督手法の重点化・効率化、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、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

介護保険制度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、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おいて、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、介護保険法第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督を実施していただくとともに、管内市町村に対する周知をお願いする。

(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及び市町村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。こうした中で、厚生労働省においては、介護保険における指導監督業務の標準化に向けて、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うとともに、指導監督に係る専門的な知識の習得等を目的とした研修を開催してきたところである。

来年度の研修の実施に関しては、日程、場所、研修カリキュラム等の詳細が決まり次第、案内させていただく予定としているが、従来より実施してきた「介護保険指導監督中堅職員研修」については、来年度から、業務管理体制に係る検査に関する知識・技術に関する内容を拡充して、実施する予定であり、積極的な参加をお願い

いしたい。

また、本年度から一般市町村等職員を対象として実施した「介護保険指導監督等市町村職員研修」については、本年度の実施状況を踏まえ、研修内容を検証し、来年度以降の事業実施に反映することとしているので、管内市町村等にも周知の上、積極的な参加の呼びかけをお願いする（本年度は定員を上回る申込みがあり相当数の方が受講できなかったことから、来年度は当該受講できなかった市町村等を優先するなどの配慮を検討している。）。

平成29年度 介護保険指導監督中堅職員研修（検討中）

○日 程：平成29年秋頃に開催予定（研修期間は各3日間）

- ・第1回 都道府県職員
- ・第2回 指定都市・中核市職員

○会 場：東京都内

○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

平成29年度 介護保険指導監督等市町村職員研修（検討中）

○日 程：平成29年夏頃～平成30年2月の間に開催予定（研修期間は各2日間）

○会 場：全国4～6か所程度を予定（本年度は仙台、東京、大阪、福岡の4会場）

○対象者：一般市町村等において指導監督、業務管理体制の監督業務に従事している職員

イ 処分程度の平準化に向けた検討について

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、各々のサービスの指定権者の裁量に委ねられていることを踏まえ、「全国介護保険指導監督担当者会議」（平成20年5月21日開催）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ところである。

さらに、各自治体の円滑な指導監督業務の実施に資するよう、平成28年度の老

人保健健康増進等事業において、行政処分の程度の平準化に向けた検証を行っているところである。来年度も引き続き検証を行う予定であり、必要に応じてご協力をお願いすることとしているのでご了解願いたい。

(3) 不正事案等における厳正な対応

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る。

各自治体においては、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、不正等が疑われる事案を把握した場合には、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。

また、居宅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の有無等について、指導や注意喚起を行っていただくようお願いする。併せて、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。

加えて、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ご留意願いたい。

なお、各自治体においては、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。

(4) 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実地指導

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、事業所に対する実地指導のサイクルは長期化する傾向となっている。また、都道府県・指定都市・中核市の実地指導の実施状況をみると、平成27年度の実地指導の実施率は全サービスの平均で約16.7%と、昨年度(16.6%)と比べてほぼ横ばいとなっているが、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きたい。とりわけ、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。また、各都道府県国民健康保険団体連合会が提供している「介護給付適正化システム」の活用などにより、事業所の給付動向の把握にもご留意願いたい。

イ 総合的な指導計画の策定

実地指導の実施においては、年度ごとの重点指導事項の策定の検討のほか、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きたい。

指導計画の策定にあたっては、新規事業者について、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散見されることや、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、対象事業者の拡大や新規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、新規事業者、各種住宅併設型の事業者や集団指導を欠席した事業者等を優先的に対象として実施する等、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実地指導となるような計画策定をお願いする。

ウ 集団指導の実施

集団指導は、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。

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

自治体において実地指導を行うにあたっては、指導が必要と考える事項について、当該事項の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することが重要である。

また、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・目的等について懇切丁寧な説明を行うなどにより、事業者の行動変容に資する指導にご留意願いたい。併せて、効果的な取組を行っている事業所を積極的に評価し、他の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も工夫されたい。

さらに、事業者の理解不足等による不適切な事業運営や介護報酬請求が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、新規事業所や通報、苦情等のあった事業所に対しては、時期を逸せず適切かつ厳正な指導をお願いする。

なお、実地指導にあたっては、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の検証を行うなど、継続的な見直しをお願いする。併せて、ICT（情報通信技術）を積極的に活用し、関係書類を電子媒体で管理している事業者に対しては、例えば、紙媒体での提出を求めず、電子媒体によって必要書類を確認するなどICT化した事業者に配慮した実地指導の方法についても検討されたい。

オ 非常災害対策計画の策定等に関する指導・助言について

昨年8月31日に、岩手県下閉伊郡岩泉町の認知症高齢者グループホームにおいて、台風第10号に伴う暴風及び豪雨による災害発生により多数の利用者が亡くなるという痛ましい被害があったところである。

本事案も踏まえ、「介護保険施設等における非常災害対策計画の策定及び避難訓練の実施の点検及び指導・助言について」（平成29年1月31日老総発0131第1号、老高発0131第1号、老振発0131第1号、老老発0131第1号）に基づき、管内介護保険施設等の水害・土砂災害を含む非常災害時の計画の策定状況や避難訓練の実施状況（実施時期等）を点検し、計画が策定されていない場合や避難訓練が実施されていない場合は管内介護保険施設等に対し、指導・助言を行うとともに、その結果について報告いただくようお願いしているところである。

については、実地指導等においても、さらなる介護保険施設等における利用者の安全確保及び非常災害時の体制整備の強化・徹底を図るため、地域の実情に応じた非常災害対策計画の策定や避難訓練の実施状況等に関し、重点的に確認いただくとともに、必要に応じた助言等をお願いする。併せて、都道府県におかれては、管内市町村等に対する周知徹底を図られたい。

カ 関係自治体等との連携

事業所によっては、同一の事業所に関し、都道府県等が指定し、市町村が保険給付を行う場合や地域密着型サービスにおいて複数の市町村が指定している場合など、複数の自治体に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実施し、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、事業所で不正等が判明した場合に、同一の事業者が運営する別の事業所や、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ご配慮願いたい。

また、都道府県においては、管内市町村に対し、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、管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ご配慮願いたい。

3 介護サービス事業者の業務管理体制に関する監督について

介護保険法においては、法令等遵守の義務の履行を確保し、指定取消事案等の不正行為を未然に防止するとともに、利用者等の保護と介護事業運営の適正化を図ることが規定されている。このため、介護サービス事業者に対し、指定等を受けている介護サービス事業所等の数に応じた業務管理体制の整備と、事業所等の所在地に応じた監督権者に対する業務管理体制の整備に関する事項の届出を義務づけている。

今後とも介護が必要な高齢者の生活の支えとして、質の高いサービスを提供していくためには、事業者とりわけ法人役員、法令遵守責任者及び各事業所等の管理者が法令等遵守の重要性について認識を深め、自ら適切な体制を整備、不断の改善を図っていくことが重要である。

各自治体においては、業務管理体制に関する監督業務を通じて、事業者に対する適切な助言等をお願いする。

(1) 業務管理体制に関する届出事務等の適正な実施について

業務管理体制整備に関する届出は、介護保険事業への新規参入時、新規指定等に伴う事業所等の数に応じた業務管理体制の内容や事業所等の所在地に応じた監督権者の変更及び届出事項の変更が生じたときは、遅滞なく行うこととされている。

一方、当室が行う都道府県等への事務ヒアリングにおいて、事業者に対する業務管理体制の整備に関する制度や事業者番号の周知、届出未済の事業者の把握が不十分な自治体が見受けられたところである。

各自治体においては、新規指定申請時、指定更新時、集団指導、実地指導等事業者と接する機会を捉えて、制度の周知・届出状況の確認を行うとともに届出を励行する等、届出受理業務に遺漏のないようお願いする。

また、届出を受けている事業者数と業務管理体制データ管理システムでの事業者数に相違がある自治体が見受けられることから、新規参入時の登録及び変更事項については、その都度遅滞なく入力を行い、相違が生じないように確認をお願いする。特に、

業務管理体制整備に関する届出が未済の場合、当該事業者が運営する事業所等の指定取消等の理由となり得ることを認識のうえご指導願いたい。

(2) 業務管理体制に関する確認検査について

ア 一般検査

一般検査は、事業者が整備した業務管理体制について、定期的にその運用実態の報告を求め、当該事業者の規模・組織形態等を勘案した上で有効に機能する仕組みとなっているか確認し、必要に応じて改善に向け事業者が自主的に取り組まれるよう助言を行うものである。

各自治体においては、計画的に実施するようお願いするとともに、検査結果等を活用して集団指導等において業務管理体制の運用の参考となるような情報を提供する等の取り組みを検討されたい。

また、一般検査の実施方法については、事業者の業務管理体制の整備・運用状況を適切に確認できる方法であれば、実地検査に限らず書面によることも差し支えなく、事業所指導に付加した一体的実施や社会福祉法人に対する指導監査と併せて実施することも可能なので、効率的な実施方法を検討されたい。

なお、平成28年度の老人保健健康増進等事業において、事業者の業務管理体制整備状況を確認する際に参考となる手引きを作成しており、追って情報提供することとしている。

イ 特別検査

指定事業所等の指定等取消処分相当事案が発生した場合、当該事業者について特別検査を実施することとしている。自治体においては、実施にあたり、連座制の適用を判断するための不正行為への役員等の組織的関与の有無の確認にとどまらず、不正行為を未然に防止できなかった業務管理体制の不備についても適切に検証し、必要に応じ改善勧告等を行われたい。

また、特別検査の実施の契機は、結果的に指定等取消処分に至った事案に限らず、指定等効力停止処分の事案等についても積極的に実施し、今後は適切な介護サービスの提供を実施してもらうことを念頭に、業務管理体制の整備・運用状況の不備の

確認・検証を行った上で、事業者としての不正事案の再発防止策等適切な改善を求めていただきたい。

さらに、特別検査によって組織的関与が認められた事案も生じているが、組織的関与が認められた場合には、連座制の適用により既存の同一サービス類型内の他事業所等の指定更新が行われず、結果としてそれらの利用者が不利益を被ることになる。各自治体においては、こうした事案が生じないように、様々な機会を通じて法令等を遵守した事業運営を促していただきたい。

なお、特別検査における改善勧告等を業務管理体制データ管理システムの「お知らせ」欄において情報提供しているので参考にされたい。

4 国及び自治体間の情報共有及び指導監督体制の整備等について

(1) 介護サービス事業所に対する処分を行う場合の情報提供等

介護サービス事業所の指定等の取消又は効力停止の行政処分を行う際には、「介護保険法第197条第2項に基づく介護保険施設等に対する介護保険法第5章の規定により行う行政処分に関する報告等について」（平成28年3月30日付け老指発0330第1号厚生労働省老健局総務課介護保険指導室長通知）に基づき、聴聞等の行政処分にかかる手続を行う前に、当室へ必ず情報提供をしていただくよう引き続きお願いする。

また、都道府県においては、一般市町村等が行う地域密着型サービス事業所や新しい総合事業を実施する事業所に対する行政処分等に関する情報提供を都道府県経由で行っていただくこととしているので、遺漏のないよう、管内の市町村にも周知されたい。

なお、各自治体において特別検査を実施した場合には、速やかに当室あて情報提供をしていただくよう引き続きお願いする。

(2) 業務管理体制監督権者と指定権者の連携等

広域的に事業展開を行う事業者のように、介護サービス事業所の指定権者等と当該介護サービス事業者の業務管理体制監督権者が異なる場合においては、円滑に業務を遂行するため、厚生労働省、都道府県及び市町村間の密接な連携がより一層必要になることから、情報共有や情報提供について十分ご配慮願いたい。

また、指定等取消処分相当事案が発覚した場合には、指定権者から監督権者に対する速やかな情報提供とともに、特別検査の実施要請を行っていただくようお願いする。

(3) 自治体における体制整備

一部の自治体においては、自治体の指導監督体制に比して所管する事業所数が多く、また、急な監査業務等のため、事業所に対する十分な指導がなされていないところもある。各自治体においては、サービスの質の確保・向上を図る観点からの適切な指導監督及び業務管理体制に関する監督業務が実施できるよう、必要な人員の配置や介護保険制度を熟知した担当者の配置、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を検討いただくなど、実施体制の整備について、引き続きご配慮願いたい。

(4) その他

平成28年度は、当室において、都道府県、指定都市、中核市のほか、一部の一般市町村に対する事務ヒアリングを実施するとともに、事業者等との意見交換会などを行ったところである。平成29年度においても、同様に実施する予定であるので、ご了知願いたい。

また、各自治体における事業所等への指導監督の実施状況等についても、引き続き報告の依頼をさせていただくこととしているので、ご了知願いたい。