

I. 営利法人の運営する介護サービス事業所に対する指導監査の実施について

1 経緯等

株式会社コムスの不正事案を受け、介護サービス事業者による不正事案の再発を防止し、介護事業の適切な運営を確保する観点から「経済財政改革に関する基本方針2007」（平成19年6月19日に閣議決定）においては、「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」を推進することとされ、同プログラムにおいて、介護サービス事業者に対する法令遵守を徹底させるため、「平成20年度から平成24年度までの5年間で営利法人の全ての介護サービス事業所に対し指導監査を実施」することとされたところである。

○ 経済財政改革の基本方針2007（平成19年6月19日閣議決定）（抄）

第3章 21世紀型行財政システムの構築

1. 歳出・歳入一体改革の実現

【具体的手段】

（2）社会保障改革

① 医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム

医療・介護サービスについて、質の維持向上を図りつつ、効率化等により供給コストの低減を図る。このため、以下の取組を盛り込んだ平成20年度から24年度までの5年間を基本とする「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」等を推進する。

○ 「医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム」（抄）

（平成19年5月15日 経済財政諮問会議 柳沢厚生労働大臣提出資料）

取組：（2）サービスの質向上・効率化

観点：9. 不正な保険医療機関、介護サービス事業者等への指導・監査の強化

主な目標・指標：平成24年度までに、営利法人の全ての介護サービス事業所に対し指導監査を実施

2 基本的な実施方法等について

(1) 実施方針

前記の営利法人の運営する介護サービス事業所に対する指導監査については、各事業所における「人員、設備及び運営基準」の遵守状況の確認を行う観点から実施するものであることから、介護保険法第5章の各規定に基づく監査として実施する。

(2) 監査計画の策定等について

当該監査については、平成20年度から平成24年度までの5か年で、営利法人が運営する全サービス事業所に対して実施する必要があることから、各都道府県及び市町村におかれては、以下の事項に留意のうえ、5か年間の監査計画（全体計画）と単年度の実施計画を策定されたい。

- ・ 全体計画の策定にあたっては、平成20年4月1日現在の営利法人が行う指定事業所数をもって、平成24年度までの各年度における監査実施対象事業者数を盛り込んだものとする。
- ・ 各年度末には当該年度の実施状況を踏まえて、次年度の計画の策定及び必要に応じて全体計画の見直しを行うこと。
- ・ 全体計画策定後に新規指定された事業所についても監査の対象となることから、適宜、各自治体において実施時期を考慮し、全体計画の見直しを行うこと。

(3) 監査実施方法について

当該監査の実施にあたっては、多数の事業所に対し5か年で実施する必要があるが、各都道府県及び市町村の実施体制等を考慮し、書面による審査を行うなど、効率的な実施方法を検討されたい。

書面による審査については、

- ① 自己点検シート(標準様式を参考に各自治体で様式作成)により、事業所において「人員、設備及び運営基準」の遵守状況の確認を行うとともに、介護保険法第5章の各規定に基づく報告徴収として、当該シートの提出を受ける。
- ② 都道府県及び市町村において、当該シートの記載内容について点検を行った上で、必要に応じ実地検査を行う。

ことが考えられる。

については、自己点検シートを活用した監査を実施する場合の手順等をお示しするので参考にされたい。

(4) 自己点検シート（標準様式例）（案）に関する意見について

今回お示しする自己点検シート（標準様式例）（案）について、特段のご意見等がある場合には、平成20年5月28日（水）までに、当室指導係あてまで連絡をいただきたい。

各自治体からのご意見等を踏まえた見直しを行った上で、6月初旬を目処に通知する予定であるので了知されたい。

営利法人が行う介護サービス事業所に対する監査実施方法フローチャート

1. 計画の策定

○ 営利法人が行う全ての介護サービス事業所に対する監査に係る5か年間計画(平成20年度～平成24年度)を策定

○ 当該年度における年次計画の策定

当該年度における対象事業所の選定

監査計画
について
厚労省に
提出

2. 計画に基づいた監査の実施

〔 実地に監査を
行う場合 〕

〔 自己点検シートを活用した監査を行う場合 〕

自己点検シートの記載及び提出の指示

- 各自治体において、自己点検シートの標準例を参考に、点検シート様式を作成
- 監査対象事業所に対して、介護保険法第5章の各規定に基づく報告徴収として、様式を送付するとともに、期限を定めて当該様式への記載及び提出を指示

自己点検シートの受理及び内容の審査

- 報告(自己点検シート)の受理・記載内容の確認・審査

基準上の問題点又は疑義
が認められる事業所

問題点等が認められない
又は問題点の改善が見
込まれる事業所

立入検査

基準違反・虚偽
報告等が確認
された場合

基準違反等が確
認されない場合

各自治体の判断に
より、報告内容の
確認を行うための
立入検査を実施

監査結果
の通知

3. 改善勧告・行政処分等

基準違反等の程度に応じ、改善勧告
又は効力の停止・指定取消等の処分

- 監査の実施状況等に応じて、次年度の監査計画の見直し
- 監査実施結果等について、厚生労働省に報告

【監査対象事業所に対する自己点検シート作成及び提出指示】

- ① 各自治体において、事業者において「人員、設備及び運営基準」の遵守状況について確認を行うための自己点検シートを作成する。

自己点検シートの作成にあたっては、別添にある主なサービス種類毎の人員、設備及び運営基準に係る自己点検シートの標準様式を参考にして作成すること。

なお、標準様式については、各自治体において適宜変更しても差し支えないが、次の点に留意する等して、各自治体及び監査対象となる事業所の事務負担の軽減について、十分な配慮を願いたい。

- ・ 自治体で作成する自己点検シートの内容について、標準様式の内容と著しく乖離しないようにすること。
- ・ 自己点検シートの提出にあわせ、添付資料の提出を求める場合には、既存の資料等で対応できるような内容とすること。
- ・ 特に、複数の自治体において広域的な事業を行っている事業者については、他の自治体を実施する自己点検シートの内容と齟齬がないようにすること。

- ② 各事業者に対して、介護保険法第5章の各規定に基づく報告徴収として、自己点検シートを送付するとともに、期限を定めて当該シートの記載及び提出を指示すること。

なお、自己点検シートの提出を指示する際には、事業者に対して、虚偽の報告が認められた場合には、指定取消等の行政処分となることの周知徹底を図ること。

【提出された自己点検シートの内容確認】

提出された自己点検シートについて人員、設備及び運営基準上の各点検項目について、次に掲げる事案が認められるか確認すること。

また、各項目について基準に適合しない事項（「不適」となっている事項）については、その「事由」及び「改善状況」を附記することとしていることから、事業所が抱えている問題点について、改善の見込みがあるか等についても確認すること。

- ① 自己点検シートの設問による回答が「不適」となっているものがあるか。不適の場合、その「事由」及び「改善状況」の記述内容により、基準上の問題又は疑義が認められるか。
- ② 人員基準に係る記載内容並びに添付させる「既存の前1月分（特定施設は前年度分）の利用実績（利用者数、サービス提供時間数等）及び前1月分の勤務表」により人員基準上の問題又は疑義が認められるか。

【必要に応じた実施検査】

自己点検シートの内容確認の結果、基準上の問題点又は疑義が認められる事業所に対しては、立入検査の実施によりその内容について検査を行うものとする。

なお、基準上の問題又は疑義が認められない事業所であっても、記載内容の確認を行うための立入検査を実施して差し支えないので、各自治体において適宜判断されたい。

また、立入検査の結果、基準違反等が認められた場合には、その内容等に応じ、改善指導、改善勧告又は効力の停止・指定取消等を検討すること。

3. 監査計画及び監査実施状況に関する報告について

各自治体における実施予定等を把握するため監査計画の内容について、別途報告をいただく予定にしているので、ご協力をお願いしたい。

また、営利法人の事業所に対する監査の実施状況についても、毎年度報告をいただいている監査結果等の状況報告と併せて、報告をいただく予定にしているので、ご協力をお願いしたい。

Ⅱ. 指導監査業務の標準化等について

1 指導監査業務の標準化について

(1) 指導監査業務の標準化に関する指摘について

自治体が行う指導監督業務の標準化については、「介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書」（平成19年12月3日）において、「法令の規定を過度に厳格にとらえたり、介護報酬の返還のみの指導に偏っていたりするなど、各自治体や担当者ごとに判断にバラツキが見られるとの指摘もあることから、監査指導業務の標準化を図る必要がある。」との報告を受けている。

また、社会保障審議会介護保険部会の意見（平成20年2月6日）においても、制度の見直しに当たっては、「指導内容について過度なばらつきが生じないよう標準化に向けた措置を講じること。」とされているところである。

さらに、今国会の介護保険法の一部を改正する法律案の審議においても、「指定の申請時に出す書類が自治体によって違うケースがあり、また、ある自治体では保険給付が認められたが、ほかの自治体では認められなかったケース、また、ある自治体では指導を受けなかった事例が、ほかの自治体では改善勧告を受けたというようなケースがある」との指摘もされたところである。

(2) 指導監査業務に関するアンケート調査について

自治体の指導監査を受けている現場において、どのような事例によるバラツキが生じているのか実態を把握するため、主な居宅系介護サービス関係団体に対しアンケート調査を行ったところ、

- ① 人員、設備及び運営に関する基準以上の対応を求めている事例
- ② 事業所に対し誤った指導を行っている事例
- ③ 自治体間の連携がなされていない事例
- ④ 不適切な言動・指導が行われた事例

等が見受けられたところである。

また一方で、事業者の理解不足によりバラツキのある指導と誤認されている事例も見受けられた。

事業者団体の指導監査の「バラツキ」に関する
アンケート結果の主な事例の概要

① 人員、設備及び運営に関する基準以上の対応を求めている事例

(指導の際に、基準以上の要件を課している)

- 生活相談員の資格要件として、社会福祉士（平成 19 年 4 月以降は介護福祉士も可）又は社会福祉主事の任用資格を求めている。（特定施設生活介護）
- 役員名簿に、公認会計士の監査役を介護保険上の役員名簿に記載するよう指導を受けた。（福祉用具）

② 事業者に誤った指導を行っている事例

(指導の際に、「人員、設備及び運営基準」の解釈を誤ったまま指導している)

- 就業規則上、介護職員は週 40 時間、看護職員は週 32 時間と定めていたが、看護職員の常勤換算上の計算においては週 40 時間で計算するよう求められた。（特定施設生活介護）
- 特定施設サービス計画（ケアプラン）の様式について、事業者独自の様式を認めないという自治体の担当者が散見される。（特定施設生活介護）
- 施設内で家族に対し食事を提供してはならない。（認知症対応型共同生活介護）
- 管理者は、兼務ができない。（訪問看護）
- 管理者の換算数は 0.5 で計算すること。（訪問看護）
- 利用者数に対し、福祉用具専門相談の職員数が少ない（7 名）との指導があり、人員を増員した。（福祉用具）

③ 自治体間の連携がなされていない事例

(指定権者と保険者とで異なる見解を事業者側に指導している)

- 計画作成担当者の資格要件が自治体により違う。従事者の員数第 90 条 10 項の経験年数の解釈について、都道府県は介護経験 5 年以上とし、市町村は 3 年以上とした。（認知症対応型共同生活介護）

- 保険者より認められていた訪問介護サービスを、都道府県の検査官が不正と判断。下肢筋力の向上や維持・認知症の利用者に対する閉じこもり防止等を目的とした外出支援。(訪問介護)
- ちょっと理解できない点は、13日後の2月12日に県管轄の健康福祉センター監査指導課(このときは通所含む)が実地指導で来所したことです。市の方に指導前に、県も実地指導に入る旨を伝えましたが、横のつながりはないとのことで、別々に実地指導を受ける形になりました。この2箇所が同じ時期というか、時期だけでなく、2箇所来ることの無駄を感じました。
- 制度開始以降、一度も監査がない。(福祉用具)

④ 不適切な言動・指導が行われた事例

- 指導時に、質問しようとする、監査に切り替えると言われた。
- 「早朝加算を算定しようとする場合に、全体のサービス提供時間帯に占める割合がごくわずかな場合・・・の、“ごくわずかな”について、事業者として、どのような割合が適正であるとしているのか回答しなさい。」といった、事業者が答えるべきもので無いことについて回答を求められた。(訪問介護)

一方、事業者の理解不足により、バラツキのある指導だと誤認されている事例(事業者側が、基準とは異なる解釈をし、指導が間違っていると指摘している)

- 【入居者が希望する個別選択サービス】に対応する介護職員の勤務時間数を基準配置から算定除外するのは、現実的に積算が困難である。
(特定施設生活介護)
- 事業開始時、利用者の数に関わりなく2.5人は必須。(訪問介護)
- あらかじめ届けている販売価格(カタログ記載)と、実際の販売費用の額が一致していないと指導を受けた。(福祉用具)

注：このアンケート結果の事例は、事業者団体からのアンケート結果の抜粋であり、事実関係や前後の状況を確認したものではない。

(3) アンケート調査結果を踏まえた指導監査の際の留意事項

アンケート調査を踏まえ、指導監査にあたっては、以下の点に留意して実施するようお願いする。

- ・ 指導監査を行う際には、法令等の根拠に基づいた指導を行うよう十分に留意するとともに、当該根拠規定等について事業者の説明を行うなど、指導の趣旨・内容について十分な理解を得るよう努めること。また、サービスの質の確保・向上などを目的とした助言を行う場合には、法令等に係る指導等と区分して行うこと。
- ・ 都道府県と市町村間において監査実施計画等の情報を共有し、両者が同一の事業者に指導監査を実施する場合には合同による指導監査を実施するなど、各自治体間の連携を図り、実施すること。
- ・ 指導監査に関する知識及び技術の向上を図り、根拠の無い誤った指導を行わないこと、不適切な言動・指導と誤解されないこと等に十分に注意すること。
- ・ 事業者からの疑義が多い事項や、事業者の誤った解釈により事業運営がされていた事例等については、集団指導等の機会を通じ、事業者に十分に注意喚起を図ること。

2 指導指針及び監査指針の理解の徹底等について

(1) 指導指針及び監査指針の理解の徹底について

平成20年2月27日に開催した全国担当課長会議においてもお願いしたところであるが、介護保険における指導監査については、平成18年4月に施行された改正介護保険法において「指導」と「監査」とが明確に区分され、これを受けて発出した「介護保険施設等の指導監督について」（平成18年10月23日老発1023001号）に規定した「介護保険施設等指導指針」、「介護保険施設等監査指針」において、

- ・ 「指導」においては、介護サービス事業者のサービスの質の確保・向上を図ることを主眼とする。
- ・ 「監査」は、指定基準違反や不正請求等が疑われるとき、その確認及び行政上の措置が必要であると認める場合に、介護保険法第5章の規定に基づき実施する

旨の整理を行ったところである。

しかしながら、この「指導」と「監査」の区別の趣旨について適切な理解がないまま、法に基づかない指導監督を実施している例も見受けられる。

介護サービス事業者に適正な法令遵守を求めるかぎり、介護サービス事業者に対する行政上の関与においても、法令に基づいて実施することは当然なところであることから、あらためて制度改正の趣旨の理解に努めていただくとともに、管内市町村にも再度周知いただくようお願いする。

(2) 指導指針に規定された実地指導の実施状況について

指導指針の見直し等に関する実施状況については、平成20年2月に「指導指針に規定された実地指導の実施状況について」により報告を求めたところである。今般、その結果をとりまとめたので参考にされたい。

いただいた報告によると、

- ① それぞれの自治体における指導指針について、「介護保険施設等指導指針」の改正内容に基づいた見直しが行われていない自治体が見受けられたところである。

平成20年4月に改正を予定している旨の報告いただいた自治体もあるが、まだ「介護保険施設等指導指針」に基づく指導指針等の見直しを行っていない自治体においては、速やかに指導指針等の策定・改正を行っていただくようお願いする。

- ② また、多くの自治体で、実地指導の際に「介護保険施設等指導指針」に基づく資料以外に、人員、設備及び運営基準の状況を確認するための事前提出資料の作成を求めていることが見受けられたところである。

改正後の「介護保険施設等指導指針」においては、従来の「主眼事項及び着眼点」に基づき、関係書類を閲覧する旨の規定を削除し、実地指導に関するマニュアルに基づき、関係者から関係書類等を基に説明を求めるよう改めたところである。

実地指導マニュアルにおいては、行動障害のある利用者等のリストの作成、各種加算等自己点検シートによる自己点検及びその内容が確認できる既存書類等の準備を求めているが、それ以外の新たな資料の作成は求めていないところであるので、その点を十分にご理解いただき実地指導に当たられたい。

指導にあたっての基本的方針

効果

集団指導

制度管理の適正化のための指導については、都道府県及び市町村で下記の重点事項を踏まえて指導を実施。

- ①指定事務の制度説明
→「指定及び指定の更新に係る欠格事由、指定の更新制の説明」
- ②改正介護保険法の趣旨・目的の周知及び理解の促進
→「監査指導の権限行使の考え方、事業規制、情報の公表制度の仕組み等の説明」
- ③介護報酬請求に係る過誤・不正防止
→「都道府県国保連と連携した介護報酬請求事務の講習」

制度の理解
不正の防止

制度管理の
適正化

指導

第23条・第24条に基づく
実地指導

実地指導については、施設サービス、居宅サービス等を行う事業者及び施設に対し、原則、都道府県及び市町村が実施。必要に応じ厚生労働省（本省及び地方厚生局）との合同により実施。

運営指導

○高齢者虐待防止、身体拘束禁止等の観点から、虐待や身体拘束のそれぞれの行為についての理解の促進、防止のための取り組みの促進について指導を行うとともに、高齢者虐待防止等に当たっては、個々の利用者毎の個別ケアプランに基づいたサービス提供を含む一連のプロセスの重要性について、理解を求めるためのヒアリングを行い、生活支援のためのアセスメントとケアプランの作成等が適切に行われ、個別ケアの推進によって、尊厳のある生活支援の実現に向けたサービスの質の確保・向上が図られるよう運営上の指導を実施する。
※著しい運営基準違反が確認された場合
— 生命の危険がある場合 → 監査へ変更
— 生命の危険がない場合 → 一般行政指導（必要に応じ過誤調整）

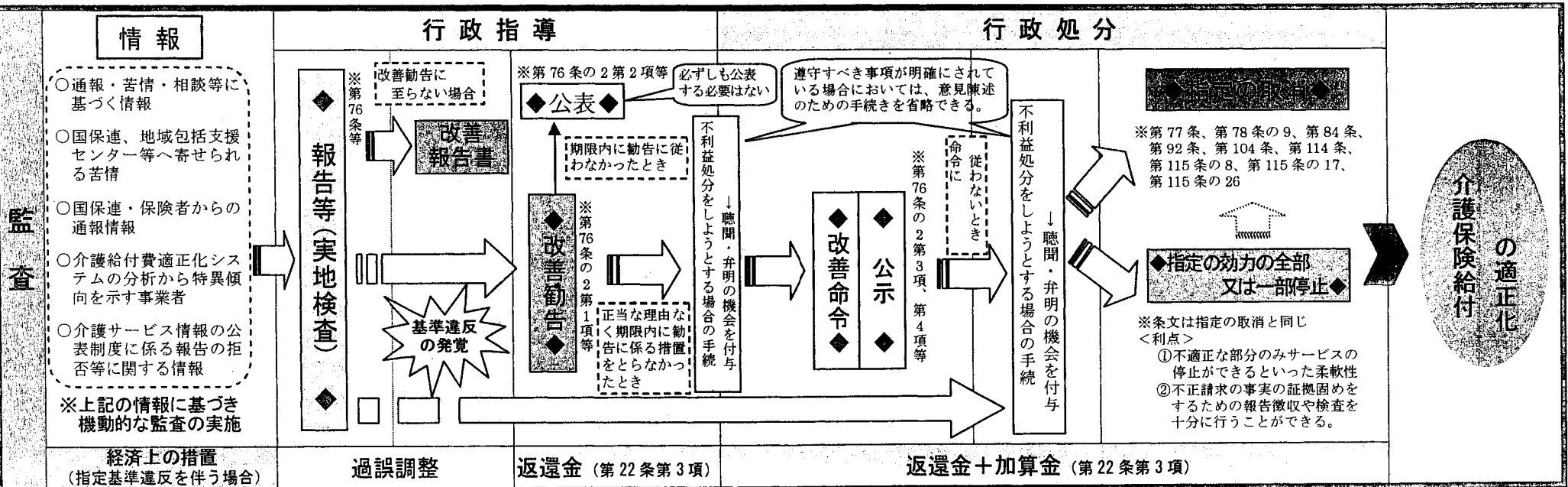
高齢者虐待防止
身体拘束禁止

よりよい
ケアの実現

報酬請求指導

○各種加算等について、報酬基準等に基づき必要な体制が確保されているか、個別ケアプランに基づきサービス提供がされているか、他職種との協働は行われているかなど届け出た加算等に基づいた運営が適切に実施されているかをヒアリングし、請求の不適正な取扱いについては是正を指導する。
※報酬請求に不正が確認された場合
— 著しく悪質な請求と認められる場合 → 監査へ変更
— 上記以外の場合 → 一般行政指導（必要に応じ過誤調整）

不適正な請求
の防止



※「介護保険施設等の指導監督について」（平成18年10月23日老発第1023001号厚生労働省老健局長通知）

介護サービス事業者の指導監査にかかる改正点等

従前の指導監査(平成12~17年度)

【指導指針 平成12年度以降】

○**集団指導**

介護サービス事業者を集め、講習方式で制度や報酬請求解釈等について周知

○**書面指導**

前年の集団指導に参加しなかったサービス事業所等を対象に、「主眼事項及び着眼点」に基づき、基準の遵守状況等について確認

○**実地指導**

施設サービス事業所は2年、居宅サービス事業所は3年に一度、「主眼事項及び着眼点」に基づき、基準の遵守状況及び運営状況、並びに報酬請求等の確認

【監査指針 平成12年度以降】

○**監査**

不正請求や実地指導に従わない事業所に対し、監査指針に基づき監査を実施

監査後の行政処分として、「指定取消」を実施

平成17年制度改正

【指定の更新制度】

- 指定の更新制の創設
- ・指定の効力に有効期間(6年)を設ける
- 指定の拒否要件の創設

【事後規制の強化】

- ・市町村にも監査権限を付与
- ・立入検査規程を導入
- ・基準違反に対して「改善勧告」「改善命令」を創設
- ・不正請求等に対して「指定の効力の一部又は全部停止」を追加

現行の指導監査(改正後)

【指導指針 平成18年度以降】

○**集団指導**

・集団指導を強化し、指定制度、事後規制の理解の促進
(書面指導については全面的に廃止)

・指定基準遵守の周知徹底

・介護報酬請求に係る過誤・不正防止

○**実地指導**

【介護保険施設等実地指導マニュアル 平成19年2月7日通知】

・利用者の処遇及びサービスの質向上のため、身体拘束廃止や虐待の防止等への取組に関する指導強化
(監査の前置としての実地指導の取り止め)
(常時実施するよう改正)
(主眼事項及び着眼点に基づくチェック型の実地指導を廃止しそれに伴う事前資料の作成・提出を不要とした)

・介護報酬の各種加算等について請求の不適正な取り扱いの是正

【監査指針 平成18年度以降】

○**監査**

・法令等に基づき基準の遵守状況確認の徹底

・市町村への監査権限の付与による、監査体制の強化

・利用者等からの苦情や通報等に基づき立入検査等による機動的な監査を実施

・不正請求や違反事項に応じた、「改善勧告」「改善命令」「指定の効力の一部又は全部停止」「指定取消」の行政処分の実施を強化

