

実地指導がいつ来ても 慌てないための 道標

進化する事業所づくりのコツ

株式会社SOL 代表取締役 近藤貴史



2005～2009年に介護福祉士として介護現場の最前線で活躍。その後、通所介護事業FC本部直営事業所管理者から役員まで6年間で疾走し、小規模通所介護40事業所の運営・開業を支援する。行政指導・調査の同席150回以上、支援先事業所の処罰実績0。ほぼすべての事業所で稼働率は95%以上である。2013年に株式会社人一を設立。現場経験のある介護事業コンサルタントとして活動を開始した。2014年社会福祉戦略研究所取締役COO就任。2015年同研究所代表取締役、全国通所介護事業者連絡会理事就任。2016年4月会社名をSOLに変更。現在は、介護事業の新規開設・運営改善をはじめ、介護システム開発アドバイザー・CCRC導入プロジェクトなど、一部上場企業・市区町村からの依頼まで多方面で活躍している。

実地指導で今後さらに強化されるであろう 指摘事項とその対策のコツ

最終回となる今回は、通所介護への実地指導が今後どのように変わっていくのか、その予測とポイントについて整理していきたいと思います。

基準解釈の混在を想定した 対策が必要

指定権限の委譲により、同一事業所で実施しているサービスごとに、都道府県、中核都市、市区町村といった、指定権者が複数存在している事業所もあると思います。さらに、地域密着型通所介護を提供してい

る事業者の中には、隣接している複数の市区町村から指定を受けているケースもあるのではないのでしょうか。

当然、基準の解釈や指導監督業務の詳細については統一されていませんので、関係する指導監督担当別に対策を行う必要性が生じます。国の解釈を基本とし、都道府県、市区町村の解釈もなされているのですが、現場の実行レベルでの解釈については表1のように、同じ項目、同じ事由であっても基準解釈が複数存在し、変更届や人員配置の解釈についても差異が生じる事例が出てきています。したがって、これまでのルールが変わっている場合があると認識し、関係する担当課ごとの正しい情報の入手とオペレーションの工夫および現場への浸透が求められます。

また、加算算定の根拠として求められる記録や計画などの質について、特に市区町村などの新たな指定権者においては、明確な基準解釈や指導監督のレベル感を示さずに指導監督業務に臨んでいる事例もあるようです。そのため、守るべきルールが示されないままに指導や処分を受ける事例も少なくない状況になってきています。

表1 ● 指定権者により差異のある基準解釈の例

項目	事由	基準解釈例
変更届	職員の退職等人員配置に変更があった場合に変更届を提出する範囲	【例1】管理者の変更があった場合
		【例2】管理者、生活相談員、看護師、機能訓練指導員
		【例3】全職員
		【例4】定期的に人員配置を報告
人員配置	機能訓練指導員の配置	【例1】 毎日有資格者の配置が○時間必要
		【例2】 週○回有資格者の配置が必要
		【例3】 有資格者の雇用登録があり、必要な場合に配置がされていればよい
		【例4】 利用者に対するケアプランや状況を勘案し必要数の配置が必要

住宅型併設サービスへの注目

表2のように、厚生労働省担当課は、全国の指導監督担当者に対してサービス付き高齢者向け住宅等に併設している介護サービスについての指導強化を求めています。

問題となっているのは、適正なケアマネジメントの実施と、人員配置および適正なサービス提供体制の確保、サービス区分の明確化などに関することです。つまり、地域で介護サービスを受けている利用者と高齢者向け住宅等に住んでいる利用者とは、介護保険サービスの利用量に大きな差異が生じているということと、住宅サービス等との兼務が不適切な状況でサービス提供を行っており、本来必要なサービス提供体制の確保ができていない、および高齢者向け住宅と介護サービスが混在しているなどといった事例が多く確認されているということです。

2018年度介護報酬改定において居宅介護支援や訪問介護は、内容および手続きの説明や生活支援サービス供給量などについて新たな基準が設けられ、それぞれ対策がなされています。通所介護は、人員基準において適正な兼務状況の確保およびサービス区分の明確化について特に注意が必要で、適正な兼務状況に関しては、常勤配置が求められる職種の兼務と同一時間帯の兼務について、サービス区分の明確化に関しては、介護保険サービス利用者と介護保険外サービス利用者の混在についてそれぞれ注意が必要です。

事前通知のない実地指導

事案によっては、事前通知なしに実地指導が実施される場合があります。表3のよ

表2●適切な介護サービスの提供に向けた取組み

サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームといった高齢者向け住まい（以下「高齢者向け集合住宅」という。）は、高齢者の多様な住まいのニーズの受け皿として重要な役割を果たしている一方で、入居する高齢者に対して介護サービスを提供する事業所に関して様々な課題も指摘されている。このため、都道府県、指定都市、中核市において、これらの事業所に対する重点的な実地指導が推進されるよう、体制整備を支援する「高齢者向け集合住宅関連事業所指導強化推進事業」を平成30年度予算（案）において創設することとしている。

詳細は別途お知らせすることとしているので、本事業の積極的な活用について検討をお願いする。

〔事業概要〕

- 高齢者向け集合住宅の入居者に介護サービスを提供している事業所に対して重点的に実地指導が行われるよう、それらに要する経費を補助
- 定額の国庫補助（1自治体あたり400万円を想定）
- 事業の全部もしくは一部を指定都道府県事務受託法人又は指定市町村事務受託法人へ委託可能

厚生労働省：全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料、総務課介護保険指導室（平成30年3月6日）

表3●不正事案等における厳正な対応

毎年度、運営基準違反や介護報酬の不正請求、利用者への虐待行為等により、指定取消等の処分が行われているが、こうした事案は、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もある。とりわけ虐待行為は、利用者の尊厳を失わせる極めて重大な問題であり、「介護保険施設等指導指針」（以下「指導指針」という。）において、あらかじめ通知したのではサービス提供状況が確認できない場合には、事前に通知することなく実地指導を行うことも可能としている。

各自治体においては、通報、苦情等により、不正が疑われる事案を把握した場合には、速やかに監査を行い、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。

指定取消等の処分を行った際には、利用者保護の観点から、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、関係自治体や居宅介護支援事業所等とも連携して、当該事業者に対して受け入れ先の確保を図るよう指導されたい。

また、居宅サービス事業所において不正があった場合、給付管理を行っていた居宅介護支援事業所で不正の補助が確認され、指定取消等の処分が行われる事案も見受けられる。

このため、来年度以降、各市町村等においては、不正があった居宅サービス事業所の利用者の給付管理を行っていた居宅介護支援事業所において、給付管理上の問題や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、実地指導や必要に応じて監査を実施して確認いただくようお願いする。

厚生労働省：全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料、総務課介護保険指導室（平成30年3月6日）

**表4 ●行政処分等の実施及び
程度の決定に当たっての基本的考え方**

<p>I 具体的にどのような行政処分を実施するかの判断に当たっては、まず、当該行為の重大性・悪質性について、特に以下の点に着眼し、検証を行う。</p> <p>①公益侵害の程度</p> <ul style="list-style-type: none"> 利用者に対し著しく不適切な介護サービスを提供し、あるいは多額の不正請求を行うなど、当該違法・不当行為が公益性を著しく侵害しているか。 被害を受けた利用者数、個々の利用者が受けた被害はどの程度深刻か。 <p>②故意性の有無</p> <ul style="list-style-type: none"> 当該違法・不当行為が故意によるものか、過失によるものか。 <p>③反復継続性の有無</p> <ul style="list-style-type: none"> 当該違法・不当行為が反復継続して行われたのか、あるいは一回限りのものであったのか。 当該違法・不当行為が行われた期間がどの程度であったのか。 <p>④組織性・悪質性の有無</p> <ul style="list-style-type: none"> 当該違法・不当行為が現場の担当者個人の判断で行われたものか、あるいは経営陣や管理者も関わっていたのか。 問題を認識した後に隠蔽を図るなど悪質な行為が認められたか。悪質な行為が認められた場合には、当該行為が組織的なものであったか。 <hr/> <p>II Iの検証結果をもとに、地域におけるサービス提供・基盤整備の状況、事業者の運営管理態勢(※)など、配慮すべき他の要素を総合的に考慮した上で、具体的な処分内容を決定する。</p> <p>(※) 事業者の運営管理態勢の適切性</p> <ul style="list-style-type: none"> 個々の役職員の法令遵守等に関する知識や取組は十分か。 事業者の運営管理態勢は十分か、また適切に機能しているか。職員教育は十分に行われているか。 	<p>「〇〇市は緩いから平気」「悪意がなければ大丈夫」「利用者に危害は加えていない」と自己弁護している事業者も見かけますが、悪意がないと判断するのは事業者ではなく指導監督担当者であり、書類帳票の不備状況によっては業務管理体制に対する指導を受ける可能性もあります。そして、担当者ごとの指導監督業務における質・見解の差異についても、指導監督担当者への研修実施などにより指導監督業務の平準化に向けた対策がなされています。</p> <p>不正排除に向けて、事業者の認識よりも厳しい視点で見られていることを前提に、健全な運営に取り組んでいく姿勢が求められます。</p>
---	---

厚生労働省：全国介護保険指導監督担当者会議資料（平成20年5月21日）、P.19.

行政処分程度の平準化

指導監督担当者ごとに生じる甘辛の排除がなされ、全国基準に基づいた指導・処分の平準化がされていく中で、厚生労働省では、行政処分程度のさらなる平準化を目的とし、行政処分に至る基準を明確化するための調査事業が推進されています。現在までに、行政処分の判断基準について、国は**表4**のような考え方を示しています。

しかし、例えば、故意性や反復継続性の有無について、何をもって「有」とし、何ををもって「無」とするかは全国の指導監督担当に委ねられています。そのため、フローチャートを作成し、判断基準を点数化し明確にしている自治体が多くなってきました。

一方、これまで明確な判断基準が設けられていなかったため、指導監督担当者の心象に影響を受け、処分程度が判断されるケースもあったと推察されます。

「介護保険法に基づく介護サービス事業

うに、あらかじめの通知を行うのでは実態の確認ができない場合には、事前通知なしに実地指導が行えることを改めて通知しています。

地域差はあるものの、年々、指導監督担当者の本気度も高まってきているため、いわゆるお役所仕事の緩い実地指導が行われる地域は少なくなってきています。また、前述の指定権限の委譲に伴い、独自の基準解釈を示し、精力的に不正の排除に取り組む担当課も見られるようになってきました。

者に対する行政処分等の実態及び処分基準例の案に関する調査研究事業報告書¹⁾では、行政処分を受けた事由について、不正請求、基準違反（運営・人員）、虚偽報告、虚偽答弁、人格尊重義務違反、虚偽申請、その他に分類し、事由ごとの特徴への配慮と、全国指導監督担当の実態調査結果を加味し、行政処分程度を判断する基準の確立について検証がされています。

これから実地指導の対象となる可能性が高い事業所

表5にあるように、これから実地指導の対象となる可能性が高いのは、次の事業所が相当すると思われます。

- ①指定有効期間6年間で一度も実地指導が実施されていない事業所
- ②介護報酬給付状況に不自然な動きが見られる事業所
- ③新たに指定を受けた事業所
- ④集団指導に参加していない事業所
- ⑤高齢者向け住まい中心にサービスを提供する事業所
- ⑥地域で違反や不備が多発している事業所

これらの項目に該当しなくても実地指導の対象となるため、すべての事業所が危機感を持ち、コンプライアンスに真摯に取り組む必要があるのですが、これらの項目に該当する事業所はより一層の危機感を持つ必要があるでしょう。

おわりに

さて、最後までお読みいただきありがとうございます。第1回（本誌Vol.15, No.5）から最終回となる今回まで実地指導をテーマに述べてきましたが、いかがでしたでしょうか？

実地指導がいつ来ても怖くない事業所に

重点的かつ効率的な実地指導

都道府県、指定都市、中核市の実地指導の実施状況を見ると、平成28年度の実地指導の実施率は全サービスの平均で約16.9%と、昨年度（16.7%）と比べてほぼ横ばいであるが、全国平均を大きく下回っている自治体も見受けられる。

実地指導は、各事業所における利用者の生活実態、サービス提供状況、報酬基準の適合状況等を直接確認しながら事業者の気づきを促すなど、よりよいケアの実現を図るために極めて有効な取組みである。指定の有効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、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、確認項目や個別ケースの抽出件数を絞り込んで指導に要する時間の短縮化を図るなどの効率化も検討されたい。実地指導に際して、介護給付適正化システムで出力されるデータを事前に閲覧して対象事業所の給付動向を確認している自治体もあるので、未活用の自治体におかれては、活用を検討されたい。

また、対象事業所の選定にあたっては、制度の理解不足等による不適切な運営が長期に渡った場合には利用者への影響が大きくなることから、新規事業所や集団指導を欠席した事業所のほか、近年の参入傾向を踏まえて高齢者向け集合住宅を中心にサービス提供する事業所を優先的に選定する等、地域の実情も踏まえて検討されたい。

厚生労働省：全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料、総務課介護保険指導室（平成30年3月6日）

なるためのポイントは、①介護保険の原理原則に基づき②基準を正しく理解した上で③オペレーションに落とし込み実行し、④その根拠を正しく残すことです。

とてもシンプルではありますが、経営・運営・業務と並行して実行するのは簡単ではありませんので、スポット的に外部の力を活用することは有効かもしれません。

オペレーションに定着させることが難しいのはもちろんですが、②基準を正しく理解すること、④根拠を正しく残すことについては、「事業者独自での情報収集や判断が難しい」「指導担当に聞いても明確な回答が得られない」「指導担当に質問するのが怖い」など、お困りの声が弊社開催の実

施指導対策セミナーに参加された事業所から多く寄せられます。そのような事業所に対して多くの要望にお応えするために、当社では、じっくり向き合って確実に改善・定着する「コンプライアンス最適化consulting」以外に、「1日限定支援の模擬実地指導サービス」も提供しています。事業者からは、「自分の事業所の現状把握ができた」「コンプライアンス改善の方向性が具体的になった」などの反響をいただいています。コンプライアンスは、介護事業の運営に

において重要かつ影響度の高い領域であるため、事業者の皆さんにおいてもぜひ、本日から優先度・重要度を高めて取り組んでいただければと思います。

引用・参考文献

- 1) 日本総合研究所：平成28年度厚生労働省老人保健健康増進等事業 介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する行政処分等の実態及び処分基準例の案に関する調査研究事業報告書，平成29年3月。
- 2) 厚生労働省：全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料，総務課介護保険指導室（平成30年3月6日）
- 3) 厚生労働省：全国介護保険指導監督担当者会議資料（平成20年5月21日），P.19.