

第3章 運営指導の実施

第1節 実施通知

運営指導を実施する場合は、行政手続法第35条の規定により、その趣旨及び内容並びに責任者について明確に示すとともに、根拠法令の条項やそれに基づく権限、それを行行使する理由について示す必要があります。

具体的には介護保険施設等指導指針において、①運営指導の根拠規定及び目的②運営指導の日時及び場所③指導担当者④介護保険施設等の出席者（役職名で可）⑤準備すべき書類等⑥当日の進め方、流れ等（実施する運営指導の形態、スケジュール等）と規定しており、実施日の1月前までに対象の介護保険施設等に対しこれらの内容を通知します。この1月前というのは、介護保険施設等における勤務体制や準備等を考慮したものです。

また、⑤準備すべき書類等というのは、基本的には一次資料、つまり原本を想定しています。ただし、監査とは異なり、証拠書類等を見て適合性を確認する検査を行うわけではないので、写し等の複製されたもの、つまり二次資料であっても差し支えありません。

訪問先の介護保険施設等では、個人情報に記載された文書等も取り扱うことになるため、会議室等の個室を準備していただくよう依頼しますが、個室が用意できない場合は、個人情報にかかる文書等の取り扱いや言動に注意が必要です。

また、基本編で述べたように、緊急時等、無通告による運営指導も状況によっては可能ですが、無通告であっても行政指導であることには変わりはなく、実施当日に上記の①から⑥までの事項を記載した実施通知が必要です。

なお、運営指導の標準的スケジュールについては次のとおりです。

	運営指導の流れ等	備考
事前	1 施設・事業所へ通知（原則1月前まで）	・ 通知内容 ① 運営指導の根拠規定及び目的 ② 運営指導の日時及び場所 ③ 指導担当者 ④ 介護保険施設等の出席者（役職名で可） ⑤ 準備すべき書類等 ⑥ 当日の進め方、流れ（実施する運営指導の形態、スケジュール等）
	2 事前確認	

	事前提出資料の提出、自己点検結果の報告を課している場合はそれらの資料の確認	
当日	3 運営指導 ○ サービスの質に関する確認【介護サービスの実施状況指導】 1) 個別の利用者を通じた確認 ・ 利用者の生活実態の把握 2) 施設設備の確認 ○ サービスの質を確保する体制に関する確認【最低基準等運営体制指導】 ○ 報酬請求に関する確認【報酬請求指導】 1) 加算及び減算に係る考え方 → 加算時の請求に当たっての基本的な考え方を確認する。 2) 加算及び減算の実施状況 → 加算時の請求の種類等の状況を確認する。 3) 加算及び減算の請求の内容 → 各種加算時の請求を行っているものについて関係書類等により施設・事業所側から説明を受ける。 4) 効果 → 加算を実施したことによる効果について説明を受ける。 5) 基本報酬について確認 4 結果の伝達 1) 施設・事業所の取組の良い点を伝える 2) 指導・指摘事項や過誤調整がある場合は、その報告と今後の流れについて伝達。	・ 利用者の生活実態に関する巡視（施設設備の確認も併せて行う） ・ 巡視は指導担当者全員で行う。 ・ 良い事例があれば聴取 ・ 事業所が積極的に取り組んでいることを聴取すると、事業所側も答えやすい ・ 3 名程度の利用者を選出し、確認項目・確認文書を用いて確認 ・ 加算算定基準と異なる誤った解釈がある場合は、その説明 ・ 過誤調整が生じる場合、その理由と今後の流れについて説明
事後	5 指導結果の整理・復命 6 指導結果の通知 1) 改善を要する事項がある場合 2) 介護報酬について過誤調整を要すると認められた場合 7 報告書の提出・受領・審査	・ 文書による報告の要請 ・ 過誤調整の場合は自主点検の結果の報告が必要

第2節 事前準備

1 事前提出資料

運営指導に当たっては、事前に介護保険施設等における基本的な情報を収集するため事前提出資料の提出を課している場合があります。運営指導を行う上で、必ず求めなくてはならないというわけではありませんが、円滑に運営指導を進めるための事前の情報収集という意味合いが大きく、多くの自治体で実施されているものと考えられます。

ただし、行政機関として、運営指導にあたり事前に知っておくべきとした情報が、既に提出されている自治体への提出物でわかるものや、介護保険施設等のホームページに掲載されているもので十分情報収集ができるものである場合は、改めて事前提出資料で提出を求める必要はありません。運営指導においては、確認すべき項目や文書も限定しているということからも、事前提出資料を求める場合は必要最小限の情報に限定しましょう。

また、運営指導の円滑な実施に資するため、確認文書や加算の算定要件となっている文書等についても、事前に提出を求めることは可能ですが、基本は一次資料を現場で確認することが重要ですので、これもやはり必要最小限のものとし相手方の負担とならないよう注意が必要です。

なお、運営指導の実施とは関わりなく、毎年、定期的に介護保険施設等の運営状況や運営法人の概要、その他のデータ等を直接介護保険施設等から徴収しているケースが見受けられます。それらの提出を課す根拠は法第23条や法第24条であると考えられますが、指定申請にあたり提出を課している書類等で把握できる情報の範囲以外で行政機関が知っておかなければならない情報は基本的にありません。

運営指導の標準化・効率化の観点からも、毎年定期的に提出又は報告等を求めているような事例、例えば社会福祉法人現況報告に準拠したものや、介護サービス事業者からの現況の報告等については、その必要性や有用性の有無について検討し、既存の資料や情報で代替又は収集可能、若しくはそもそも不要な情報である場合は、提出を課している報告等の内容の見直しや廃止を検討しましょう。

2 事業所の情報把握

運営指導においては、事業の運営法人自体の運営体制や財務状況を確認する必要はありません。

事業所の情報は、法第115条の35に基づく介護サービス情報公表システ

ム¹⁸により、全国の介護サービスを行う事業所の基本的な情報が検索できます。運営指導において、事前提出資料の提出を求めている場合は、運営指導の際に事前に得たいと考えている情報が、このような情報源から得られないかどうかを確認しましょう。

3 介護保険施設等の側で行う自己点検

基本編で述べたように、介護保険施設等の運営等に係る法令への適合状況については、指定又は許可を受けて介護報酬を得ている介護保険施設等自身による自己点検が行われることが望ましいといえます。そのため、多くの行政機関は、介護保険施設等が自己点検を円滑に行えるようチェックシート等を用意する等の支援を行っていると思われます。

運営指導に当たっては、事前又は当日にその結果を提出してもらい、当日の指導に活用することになりますが、もしも事前のチェックにより不適切な事項が確認された場合は、運営指導当日に相手方とともにその原因を探り改善策を検討しましょう。

第3節 運営指導の当日

基本編で述べたように運営指導は立入検査ではありません。必要かつ的確な行政指導を行うことを目的に、相手方の任意の協力の下、直接、現地を訪問し事業の運営状況等について確認させていただくものです。

当日、現地に到着し、玄関等で用件及び所属と氏名を告げた後、管理者等により会議室等へ案内されることになりますが、特に施設サービスや居住系サービス、また通所型のサービスについては、そこは従業者とともに同じ時を過ごす利用者の生活空間であるということを常に意識しておかなければなりません。その場所で行われている介護や事務等の業務のオペレーションを妨げないように注意が必要です。

また、もしも特段の理由なく運営指導を拒否されたらどうしたらよいでしょうか。任意の行政指導に従わなくてもそのことのみを理由に立入検査を行うことはできません。運営指導の目的を十分説明し、それでもなお拒否される場合は、運営指導ができなければ適正な事業運営が行われているかどうかはわからないため、不正若しくは誤った法令解釈等による事業運営が行われている可能性が少しでもあると判断できる場合は、監査を実施して確認しましょう。

¹⁸ 「介護事業所・生活関連情報検索」介護サービス情報公表システム <https://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/>

第4節 介護サービスの実施状況指導

1 確認するもの

運営指導の3つの実施方法のうちのひとつ、介護サービスの実施状況指導は、介護サービスの質の確認、つまり、実際のサービスが法令通知に基づき適正に行われ、利用者の尊厳が守られ自立支援に資するサービスが行われているかを確認するものです。利用者個人に関わる様々な情報を取り扱うことになるため、現地を訪問する必要があります。

具体的には、現地に行かなければ確認することができない施設・設備等の確認、サービス種別ごとに設定した「個別サービスの質に関する事項」にかかる確認項目及び確認文書に基づき実態を見ていきます。

2 施設・設備等の確認

確認項目に施設・設備の項目があるサービスでは、確認文書である「平面図」を見ながら変更部分がないか介護保険施設等の管理者等の案内により、その内部を巡回し目視で確認します。これは時間帯等、相手方の都合にもよりますが、運営指導の冒頭に行うのがよいでしょう。運営指導では詳細な確認は行わない想定ですが、実際と平面図とが異なる場合や必須設備に不備があることを発見した場合は、その理由や経緯について説明を聞いておきましょう。

3 利用者に対するサービスの質の確認

(1) 利用者の生活実態の把握

上記2の巡回の際には、利用者の生活実態についても併せて確認します。これは、利用者の尊厳の保持が守られているか、つまり、利用者の人権が侵害されていないか、虐待や身体的拘束等が疑われる事案がないかということを中心を目視で確認します。主な確認のポイントは次のとおりです。

【利用者の様子】

1 身体の状態

- 四肢を紐等で縛られていないか。
- 身体や衣類から異臭がしないか。
- 髪型が乱れていないか（寝起き状態で放置されていないか）。
- 無表情でないか。

2 態度の状態

- 従業者の姿を見て、急におびえたり、怖がったりしていないか。
- 無力感、あきらめ、投げやりといった様子がないか。

- 表情が豊かであるか。
- 一人で無為に過ごしていないか。

3 服装の状況

- 自分では着脱できない服を着せられていないか（つなぎ服等）。
- ミトンを着用させられていないか。
- 服装が汚れていたり、乱れていないか。
- 異臭や尿臭が強くないか。
- 昼間なのにパジャマのままでいないか（適切な着替えがなされているか）。
- 皆同じものを着せられていないか（リースのスウェットウェア、ユニフォーム的なものなど）。

4 移動の状況

- ※ベルト等で支えないと座位をとることが難しい利用者もいることに留意する。
- 椅子や車いすに紐等で体幹や四肢を縛られていないか。
- Y字型拘束帯や腰ベルトが装着されていないか。
- 椅子や車いすから立ち上がれないようにテーブル等で固定されていないか。
- 移動の際、従業者が、一度に2台の車いすを引いていないか。
- 座っている姿勢が悪いまま放置されていないか。

5 ベッド周辺の状況

- ベッドに体幹や四肢を紐等で縛られていないか。
- ベッドの四方すべてが柵（サイドレール）で囲われていないか（ベッドから降りられない状態になっている）。
- ベッドが片方壁につけてある。
- 居室に使われていないベッド柵が置かれていないか。
- ベッドの柵（サイドレール）が紐等で固定されていないか。
- ベッドの高さが高くなっていないか（座って床に足がつく程度の高さであるか）。
- ベッドが廊下や共有スペースに置かれていないか。
- 寝具やベッド周りが汚れていないか。
- 利用者が、日中、ベッド上で過ごさせられていないか。
- 居室定員を超えたベッド数が置いていないか。
- ナースコールが使えないようになっていないか（手の届かないところにある）。

6 食事の状況（食事の時間帯も運営指導の時間内である場合に確認す

る)

○椅子や車いすにテーブルがつけられていないか。

○料理の盛り付けは美味しそうか。温かいはずのものが冷めていないか。

○利用者の食事が同じ時間帯に一斉に行われ、所定の時間で片付けていないか。

○主食と副食を混ぜて提供していないか。

○利用者に対して機械的な介助を行っていないか（声かけしない等）。

○従業者が立って食事介助を行っていないか。

【施設内環境】

1 居室内の状況

○施設及びフロアの入口が日中施錠されていないか。

○居室等に隔離されていないか。

○外側に鍵やストッパー等が設置されていないか。

○室内が非衛生的でないか。

○利用者の部屋に個人の荷物や生活装飾等がないなど生活感のない状況でないか。

○換気は十分に行われているか。臭気がこもっていないか。

○多床室の場合、プライバシーが保てるような工夫がされているか。

2 従業者の状況

○従業者が慌ただしくしていないか（走っていないか）。

○利用者に対して冷淡な態度、無関心な態度をとっていないか。

○利用者に声掛けを行っているか。

○利用者から声を掛けられたら必ず立ち止まり話を聞いているか。

○利用者に対して乱暴な口の利き方をしていないか。

○利用者の前で命令的言葉、訴えを否定したりしていないか。

○利用者の居室に入る時は、「失礼します」等の言葉が掛けられているか。

以上は、複数の運営指導担当者で確認し、一人の担当者の主観で評価しないよう注意が必要です。個別のケアについて気になる点があれば、巡回終了後になぜそうしているのか等そのようなケアを行っている（行っていない）理由や背景を管理者等に尋ねましょう。また、突然の訪問者である行政側も、人の生活空間に入るのだということを自覚し、場合によってはカジュアルな服装に着替えて訪問する等、利用者に威圧感や緊張感を与えないよう配慮しましょう。

（２）確認項目及び確認文書

この指導では「個別サービスの質に関する事項」にかかる確認項目及び確認文書について見ていきます。確認文書として掲げられているのは、主に個人の情報が記載されている書類等ですが、すべての書類の有無を確認するというよりは、一人の利用者が、利用にあたってサービスの説明を受け、居宅サービス計画や、訪問介護計画等、サービスごとの計画が作成され、それに基づきサービスが提供されるという、サービスを行うための一連の流れ（ケアマネジメント・プロセス）が適切であるかどうかにか点を置いて実態を確認しましょう。これらの点を確認するため、施設内の巡回で気になった利用者など、３名程度（居宅介護支援事業所においては介護支援専門員あたり１～２名程度）抽出し、関係する一連の文書について確認します。

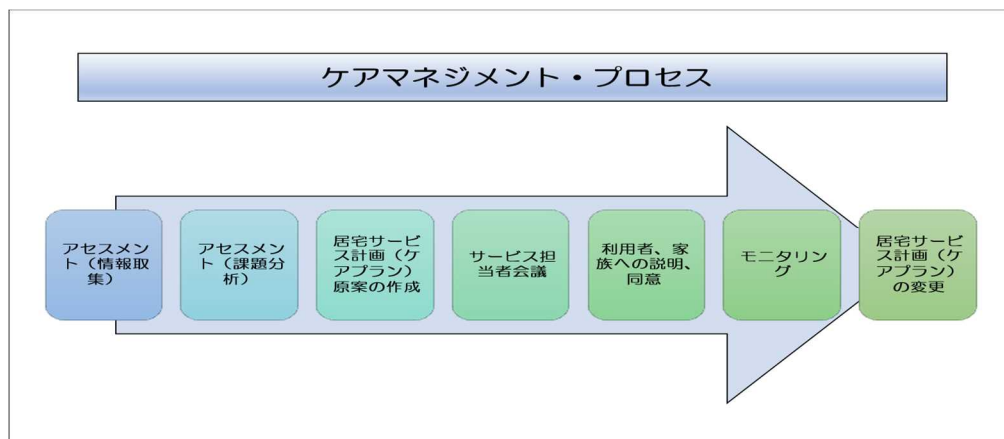
（３）ケアマネジメント・プロセス

介護保険制度の創設により導入されたケアマネジメントは、「利用者の心身の状況に応じた介護サービスの一体的提供」と「高齢者自身によるサービス」の選択を現場レベルで担保する仕組みとする居宅介護支援として、介護支援専門員により居宅サービス利用者のほぼ全員に提供されているとともに、施設系サービスや居住系サービスにも介護支援専門員が配置されていること等から、介護保険制度における介護サービス利用者のほぼ全てが利用している状況にあります。

さらに、令和３年６月に公表された「適切なケアマネジメント手法」の手引きでは、利用者やその家族の生活を支えるうえで解決すべき課題を捉えるため、先入観を持つことなく、網羅的に情報収集し、支援を組み立てるのがケアマネジメントの基本とされています。

このように介護保険制度におけるケアマネジメントは、居宅介護支援事業所の中心業務であり、ケアマネジメント・プロセスは、「指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準」（平成１１年厚生省令第３８号）第１２条「指定居宅介護支援の基本的取扱方針」及び第１３条「指定居宅介護支援の具体的取扱方針」の各号に基づき行われる一連の過程です。

これらの規定からケアマネジメント・プロセスを図示すると次のようになります。



上の図では、介護支援専門員は、まず利用者に対するアセスメントとして、利用者や家族、生活環境等、利用者を取り巻く様々な状況について情報収集を行い、それらの情報を分析し生活課題を把握することから始めます。

運営指導のヒアリングでは、利用者の全体像を捉え、自立支援の観点から必要なニーズが引き出されているか、さらに利用者の状態を改善するための課題やニーズの把握が行われているかといった点を確認します。これらの情報収集と課題分析の方法については、課題分析標準項目¹⁹が別途示されていますので参考としてください。

次にアセスメントに基づき居宅サービス計画²⁰の原案（施設サービス等の場合は施設サービス計画²¹）を作成しますが、それは多職種による専門性が反映されるようサービス担当者会議に諮らなければなりません。そのうえで利用者、利用者家族への説明を行い、同意を得た上でそれが居宅サービス計画となります。また、介護支援専門員は、月1回の居宅訪問と面接を行い、その後の状況変化の把握を行うモニタリングを行う必要があり、その結果によっては居宅サービスの変更を行うことになります。

以上は居宅介護支援事業所について述べましたが、施設サービスについても、当該施設の介護支援専門員により、おおむね同様のプロセスを経てサービス計画づくりを行います。

このようなケアマネジメント・プロセスについては、利用者ごとに内容が異なるため、実際の指導においては適否の判断が難しい場合がありますが、例えばアセスメントは利用者ごとに異なることから、これをもとに作成するケアプランが、複数の利用者すべてが同じ内容というのは本来ありえません。

一つの見方としては、これらの計画は利用者や利用者家族の同意を得なければ

¹⁹ 「介護サービス計画書の様式及び課題分析標準項目の提示について」（平成11年11月12日老企第29号）別紙4

²⁰ 「介護サービス計画書の様式及び課題分析標準項目の提示について」（平成11年11月12日老企第29号）別紙1

²¹ 「介護サービス計画書の様式及び課題分析標準項目の提示について」（平成11年11月12日老企第29号）別紙2

ばならないということから、指導にあたる行政機関の担当者自身が利用者や利用者家族の立場でこのサービス内容に同意できるかどうか、というのが一つの判断基準になるでしょう。なぜそのような介護を行うのかという点については必ずその理由があるはずです。利用者やその家族の立場に立ち、自分なりに納得するまで介護支援専門員から詳細な説明を受けましょう。

（４）高齢者虐待への対応

高齢者虐待防止法では、高齢者の養護者の他、養介護施設従事者等による虐待の防止について規定しています。同法第 24 条では、市町村長又は都道府県知事は、高齢者虐待に関する通報等（虐待に関する届出や報告を含む）を受けた場合は、養介護施設従事者等による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るため、老人福祉法又は介護保険法の規定による権限を適切に行使するものとされており、特に介護保険法では、高齢者虐待は人格尊重義務違反に該当し、状況によっては指定取消等の行政処分となる可能性もあるため、そのような事案があれば、適切に監査を行い、事実関係を確認することになります。

運営指導においては、利用者の様子や従業者の態度等を巡回時に確認しますので、虐待若しくはその予兆がないかよく観察しましょう。

また、特に高齢者虐待の担当部署と介護保険施設等に対する指導監督の担当部署が異なる場合は、事案が生じた場合は情報共有を図る等、随時連携して対応するよう留意してください。

なお、養介護施設従事者等による高齢者虐待の定義²²は次のとおりです。

- i 身体的虐待：高齢者の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- ii 介護・世話の放棄・放任：高齢者を衰弱させるような著しい減食又は長時間の放置その他の高齢者を養護すべき職務上の義務を著しく怠ること。
- iii 心理的虐待：高齢者に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の高齢者に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
- iv 性的虐待：高齢者にわいせつな行為をすること又は高齢者をしてわいせつな行為をさせること。
- v 経済的虐待：高齢者の財産を不当に処分することその他当該高齢者から不当に財産上の利益を得ること

²² 「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について」（厚生労働省老健局）

（５）身体的拘束等の廃止

ア 身体的拘束等とは

私達が普通に生活している中で、身体的拘束等を受けることは想像できないことで、そのようなことをされたら自分の身に極めて異常な事態が起こっていると認識するはずです。介護保険法では、高齢者の尊厳を守ることを法の目的としていることから、何の理由もなく、身体的拘束等が行われることはあり得ないことといえます。

一般に、人の行動の自由を奪う身体的拘束等が行われた場合は、刑法（明治４０年法律第４５号）第２２０条の逮捕及び監禁の罪²³や状況によっては同法第２０８条（暴行）²⁴等に該当する可能性があり、これは介護保険施設等の利用者でも同様です。

介護保険制度の中では、全てのサービス種別のそれぞれの運営基準（厚生労働省令）において、各サービスの提供にあたっては、当該入所者（利用者）又は他の入所者（利用者）等の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合を除き、身体的拘束その他入所者（利用者）の行動を制限する行為（以下「身体的拘束等」という。）を行ってはならない旨規定されています。

このように運営基準に身体的拘束等の原則禁止規定が置かれた上で、例外的に身体的拘束等を行う場合の要件が規定されています。

原則禁止である身体的拘束等をやむを得ず行う場合は、あくまで当該入所者（利用者）又は他の入所者（利用者）等の生命又は身体を保護するため緊急やむを得ない場合に限られ、介護職員等の従業者の不足等、介護保険施設等の側の理由は排除されています。

また、介護保険制度において身体的拘束等が原則禁止されているのは、運営基準で禁止されているから、という理由だけではありません。身体的拘束等は、利用者本人にとって身体的、精神的、社会的弊害をもたらし、利用者の自立を阻害する行為です。そしてそれは例外的に身体的拘束等を行う場合であっても、身体的拘束等を行う以上、それらの弊害が軽減されるわけではありません。行政機関は、特にこの点に留意し、身体的拘束等の廃止に関し、介護保険施設等の理解が深まるよう説明を尽くさなくてはなりません。

²³ 刑法（明治４０年法律第４５号）第２２０条（逮捕及び監禁の罪）「不法に人を逮捕し、又は監禁した者は、三月以上七年以下の懲役に処する。」

²⁴ 刑法（明治４０年法律第４５号）第２０８条（暴行）「暴行を加えた者が人を傷害するに至らなかったときは、二年以下の懲役若しくは三十万円以下の罰金又は拘留若しくは科料に処する。」

イ 例外的に身体的拘束等を行う場合の要件

上記のとおり、身体的拘束等は原則禁止ですが、例外的に身体的拘束等を行うことが運営基準上、一定の条件の下で認められています。ここでは運営指導中に身体的拘束等が行われていたときの対応について解説します。

① 緊急やむを得ない場合の手続きについて

運営指導で身体的拘束等を発見した場合は、まずはその記録の提示を求め、内容を確認します。そしてその記録の内容から、発見した身体的拘束等が、下記の「例外的に身体的拘束等を行う場合の要件」（切迫性、非代替性及び一時性の三つの要件を全て満たすこと）に該当することを事業所または施設全体で極めて慎重に手続きを行ったどうかを確認します。これはその要件（身体的拘束等の態様及び時間、その際の入所者等の心身の状況並びに緊急やむを得ない理由等の記録のほか、サービス種別により身体的拘束等の適正化のための対策を検討する委員会、身体的拘束等の適正化のための指針の整備、身体的拘束等の適正化のための研修の定期実施が運営基準上義務づけられている）への適合性を確認する前提として、そもそも例外的に身体的拘束等を行うべき事案であるかどうか問題となるからです。

身体的拘束等の態様等の記録があれば、第一義的には身体的拘束等を行う手続に問題はありませんが、その記録の内容からしてそもそも緊急やむを得ない場合といえるのか判断するため管理者等に対してその状況に関する報告を求めます。

一方、身体的拘束等を行っているにもかかわらず記録がない場合についても上記と同様に、そもそも緊急やむを得ない場合の身体的拘束等といえるのか、管理者等からの状況報告等により判断しなくてはなりません。

以上のいずれの場合でも、もしも、下記の例外的に身体的拘束等を行う場合の要件に明らかに合致していないか又は合致していない疑いがある場合は、適切な手続きを経ていない身体的拘束等は高齢者虐待防止法に規定する身体的虐待に該当する可能性が高いことから、直ちに身体的拘束等を中止するよう指導するとともに、必要に応じて運営指導から監査（立入検査）に変更し、事実関係を確認します。

◎例外的に身体的拘束等を行う場合の要件

次の三つの要件をすべて満たしていること

〔切迫性〕：利用者本人又は他の利用者の生命又は身体が危険にさらされる可能性が著しく高いこと

〔非代替性〕：身体拘束その他の行動制限を行う以外に代替する介護方法がないこと

〔一時性〕：身体拘束その他の行動制限が一時的なものであること

②身体的拘束等の適正化を図るための措置（形式的要件）

例外的に身体的拘束等を行う場合の要件として、その記録の他、対象サービス²⁵においては、当該運営基準に3つの形式的要件が定められており、これらの要件は全て満たす必要があります。

◎身体的拘束等の適正化を図るための措置

身体的拘束等の実施の有無にかかわらず全ての措置を講じていること

- ①身体的拘束等の適正化のための対策を検討する委員会を**3月に1回以上開催する**とともに、その結果について、介護職員その他の従業者に周知徹底を図ること
- ②身体的拘束等の適正化のための**指針を整備**すること
- ③介護職員その他の従業者に身体的拘束等の適正化のための**研修を定期的に実施**すること

ウ 身体拘束廃止未実施減算及び高齢者虐待防止未実施減算

上記のとおり、身体的拘束等を適切に行うためには必要な記録等の適正な手続きを行うことが必要であるとともに、上記対象サービスにおいては身体的拘束等の適正化を図るための全ての措置を講じることが必須となっています。当該記録がなければ当然のこととして、記録があったとしてもこれらを行っていないければ、報酬請求上の措置として身体拘束廃止未実施減算が適用されることになります。なお、その対象は身体拘束廃止未実施減算の対象施設等²⁶に限られます。

また、緊急やむを得ない理由の記録の有無及び3つの形式的要件の有無にかかわらず、緊急やむを得ない理由に該当しない身体的拘束等を行っていた場合は、そもそも身体的拘束等を行ってはならない事案であるため、高齢者虐待防止法に規定する身体的虐待の可能性が高いことから、監査を実施し、事実を確認し、高齢者虐待の事実が確認できれば介護保険法に規定する行政処分の事由である人格尊重義務違反に該当します。

なお、虐待の発生又はその再発を防止するための措置（高齢者虐待防止対策検討委員会の開催、指針の整備、研修の実施、担当者の配置）についても、全

²⁵ 短期入所系サービス、多機能系サービス、居住系サービス、施設系サービスに規定あり

²⁶ 短期入所系サービス、多機能系サービス、居住系サービス、施設系サービス

てのサービスにおいて義務付けとなっていることから、措置を講じた記録が確認できなければ、報酬請求上の措置として高齢者虐待防止措置未実施減算^{*} が適用されることになります。

^{*}（介護予防）居宅療養管理指導と（介護予防）福祉用具貸与を除く

◎身体拘束廃止未実施減算の適用の考え方（対象事業のみ）

1 身体的拘束等に関し以下の①及び②について確認する。

- ① 身体的拘束等に関して、その態様及び時間、その際の利用者の心身の状況、緊急やむを得ない理由を記録（２年間保存）しているか
- ② 身体的拘束等の実施の有無にかかわらず、身体的拘束等の適正化のための全ての措置を講じているか

- ・身体的拘束等の適正化のための対策を検討する委員会を３月に１回以上開催するとともに、その結果について、介護職員その他の従業者に周知徹底を図ること
- ・身体的拘束等の適正化のための指針を整備すること
- ・介護職員その他の従業者に身体的拘束等の適正化のための研修を定期的実施すること

2 上記１①による身体的拘束等を行う場合の記録がなされていない、又は１②による身体的拘束等の適正化のための全ての措置が講じられていない事実を運営指導において発見した場合は、その日が属する月を「事実が生じた月」とする。

3 身体拘束廃止未実施減算の適用

- ① 上記２の状態を把握した場合は、速やかに²⁷「改善計画」を市町村長に提出するよう指導するとともに、「事実が生じた月」から３月後に改善計画に基づく結果の報告を提出するよう指導する。なお、「改善計画」が速やかに提出されない場合は、身体的拘束等を例外的に行う場合に必要手続きを行うこと及び身体的拘束等の適正化を図るための措置を講じることが、身体拘束廃止未実施減算の解除の要件であることを理解させ、提出を促す。

※減算期間は最低３月となる。

- ② 「事実が生じた月」の翌月から、「改善計画」に基づく結果の報告の提出により改善が認められた月までの間について、利用者又は入所者全員について所定単位数から１００分の１０に相当する単位数を減算する。

²⁷ 運営指導で不適切な取り扱いを発見した日から１～２週間程度を想定。

4 改善状況の確認

「事実が生じた月」から3月後に、事業者からの「改善計画」に基づく報告に基づき、改善状況を確認する。

これにより改善が認められた場合は、改善が認められた日の属する月を「改善が認められた月」として、同月まで身体拘束廃止未実施減算を行う。

ただし、事業者からの「改善計画」に基づく報告がない、又は、改善状況が不十分である場合には、改善が認められないものとし、引き続き改善が認められるまで（改善が認められた月まで）身体拘束廃止未実施減算を行う。

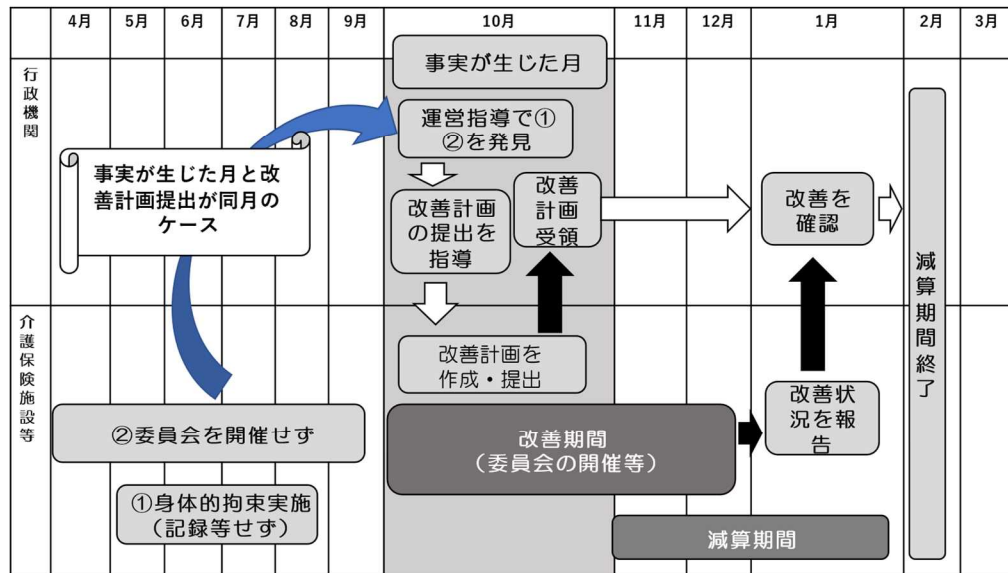
*1の②以降は、高齢者虐待防止措置未実施減算においても同様である。

身体拘束廃止未実施減算及び高齢者虐待防止措置未実施減算は、高齢者虐待の防止、身体的拘束の廃止又は適正な運用を確保するため、現時点で一定の条件に該当していない場合に、それが改善されるまでの間、将来に向かって報酬を減算するものです。つまり、この減算の仕組みは、他の減算の仕組みと違い、未来に向かって運用の改善を促すことが最大の目的です。

そのため運営指導において、過去における適切な手続きを経ていない身体的拘束の取り扱いや、高齢者虐待防止措置及び身体的拘束等の適正化のための措置の未実施が認められた場合であっても、運営指導で行政機関がそれを発見した日の属する月が「事実が生じた月」となります。

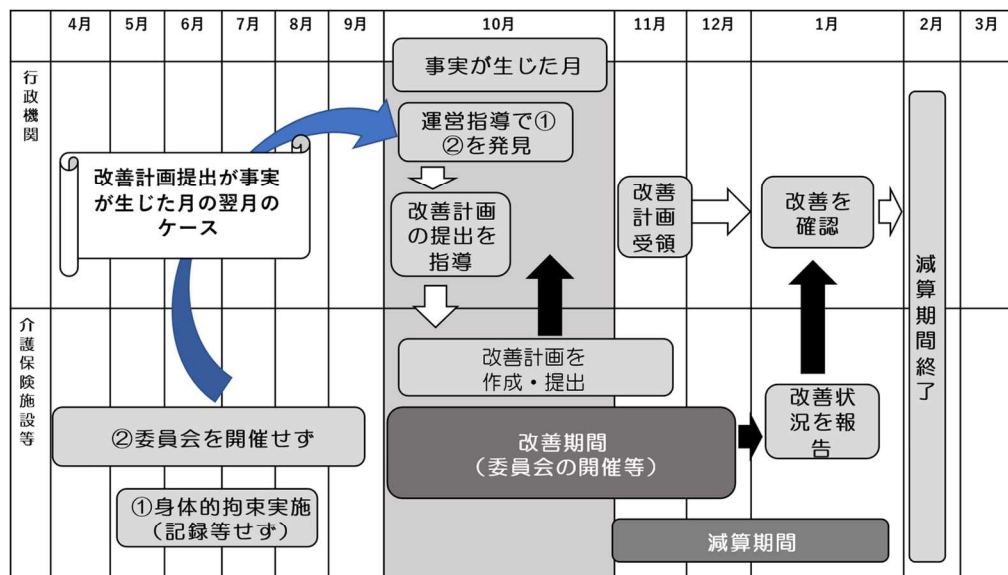
これにより過去に遡及して当該減算を適用することはできず、速やかに提出させることになる「改善計画」についても、あくまで今後の「計画」であることから、遡っての提出はできないことに注意が必要です。

身体拘束廃止未実施減算及び高齢者虐待防止措置未実施減算の適用の考え方①



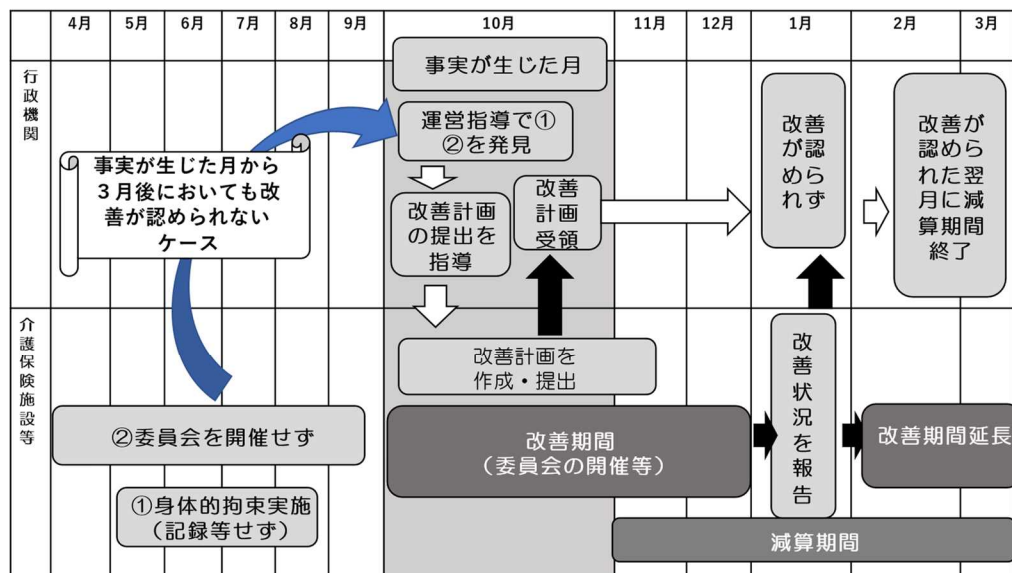
0

身体拘束廃止未実施減算及び高齢者虐待防止措置未実施減算の適用の考え方②



1

身体拘束廃止未実施減算及び高齢者虐待防止措置未実施減算の適用の考え方③



2

4 留意点

介護サービスの実施状況指導は、実際に介護保険施設等を訪問して行います。また、基本的には本マニュアルで定めた「確認項目及び確認文書」に基づき、介護保険施設等の管理者等から各確認項目について確認文書を見ながら説明を受ける形になりますが、行政機関の側からは、具体的にどのような質問をしたらよいのでしょうか。次に、主として施設サービス等の場合になりますが、運営指導の際に相手方に対する質問例等を例示しましたので参考としてください。

◎ 確認項目を補完するヒアリング例

□ 個別の利用者／入所者に関するヒアリング

- ・利用者／入所者の日頃の様子はいかがですか。
- ・利用者／入所者の希望はどのように確認していますか。
⇒ 本人の意思を確認する工夫をしているか（例：発言が出にくい方に選択式で質問したり、目の動きや手に込められる力などで確認するなど）。
- ・アセスメントはどのように行っていますか。どのような時に行っていますか。
⇒ 定期的に実施するほか、容態の変化がみられるときに適宜行っているか。
- ・利用者の状態や要望に応じてサービス計画に変更が生じる際は、必要事項について関係者と共有していますか。
- ・サービス計画にある内容に対し、本人は意欲をもって取り組んでいますか。（もっていない場合）どのような点が課題になっていると思いますか。
- ・サービス計画にある目標の達成状況を、どのように確認していますか。
- ・定期的にモニタリングを行っていますか。

□ 記録から確認（確認項目を補完する記録例）

- ・体調が思わしくないときや転倒があった場合に、記録がされているか。
- ・サービス担当者会議の内容や介護支援専門員、他の介護サービス事業所とのやり取りなどが記録されているか。

□ 巡回時に気になった点を含む、利用者／入所者全般へのサービスに関する質問例

- ・身体拘束を受けている利用者／入所者はいますか。(いる場合) なぜ必要と判断しましたか。早期に拘束が取れるよう、どのような取組をしていますか。
- ・入浴等の介護拒否があった場合は、どのように対応されていますか。
- ・夜間、利用者／入所者が眠れないことがありますか。
(ある場合は) どのような理由で眠れないと思いますか。
- ・外出を希望した場合はどのように対応されていますか。
- ・食事の時間・内容についてはどのように決めていますか。
- ・起床時のケアはどのように行っていますか。
- ・毎日着用する服はどのように選んでいますか。利用者の好みですか。施設側で判断していますか。
- ・かゆみ等を訴えた場合どのように対応していますか。
- ・他の方とそりが合わない又は攻撃的になったりする方へはどのように対応していますか。
- ・見当識障害(時、場、人)が著しい場合、どのような工夫をされていますか。(なじみの空間づくりの工夫等)
- ・向精神薬を服用している利用者／入所者はいますか。 等

第5節 最低基準等運営体制指導

1 確認するもの

最低基準等運営体制指導は、介護サービスの質を確保するための体制に関する指導、つまり、介護保険施設等がそれぞれのサービスを行う上で、実際にどのような体制を構築しているかという観点から確認し必要な指導を行うものです。

具体的には、主に人員や運営に関する確認項目及び確認文書に基づき実態を見ていきます。

2 確認項目・確認文書

各サービスの運営基準(厚生労働省令)は、それぞれのサービスを行う上で守るべき最低基準といえますが、本マニュアルでは、その中でも基本的な事項について運営指導における確認項目及び確認文書として掲げています。

最低基準等運営体制指導は、文字通り、介護保険施設等の運営体制について確認するものです。

なお、運営基準に定められる義務規定の中には、規定されてから一定期間は

努力義務とされることがあります。これらの規定に関しては集団指導で周知するほか、運営指導実施時に、まだ準備中であるような介護保険施設等に対しては、義務化されるまでに対応できるよう確実に周知しましょう。（別添「確認項目及び確認文書」においては、義務化までに期間が定められている項目について、その旨を記載しています。）次に主な確認項目についてポイント解説します。

3 介護サービスの質を確保するための体制に関する指導

（１）従業員の員数及び勤務体制の確保

各サービスにおける従業員の員数については、それぞれの運営基準に定められており、確認文書である勤務体制一覧表を元に、勤務実績表やその根拠となるタイムカードから実際の員数が確保されているか確認します。タイムカードについては、従来型の勤怠管理で使用される個人別のカードに出退勤の日時を印字する方式のものを想定していますが、例えば、最近では勤怠管理システムでの管理やスマートフォンのアプリでの勤怠管理も可能となっていますので、そのような場合は、ディスプレイ上での目視による確認となります。このような場合はその仕組みや見方、勤務実績等、管理者等から説明を受けましょう。

また、確認項目「勤務体制の確保等」では、各種研修の機会の確保の他、特に令和３年度改正で運営基準に盛り込まれた事項である「性的言動、優越的な関係を背景とした言動による就業環境が害されることの防止に向けた方針の明確化等の措置を講じているか」について実態を確認します。

（２）非常災害対策

自然災害が頻発するわが国では、介護保険施設等においても、利用者及び従業員の生命を守る上で、非常災害（火災、風水害、地震等）対応のマニュアルや対応計画は必須です。それらに基づき避難・救出等の訓練が定期的に行われているかを確認します。

（３）事故発生の防止及び発生時の対応

まずは、事故の発生を防ぐための取り組みを行っているか確認することが重要です。確認項目としても事故発生防止のための委員会や従業員に対する研修の定期的な実施について規定しています。また、事故の防止には「ヒヤリハット」の取り組みが有効ですが、例えば、ヒヤリハットの仕組みはあっても報告をためらう従業員が多い等、有効に機能していない場合は、報告を行った方が評価されるような、従業員にとってインセンティブが働くような仕組みづくりを行うよう指導します。

一方、事故が発生した場合の対応については、そもそも対応方法が決められ

ているかという点が重要ですが、ルールがあっても適切に運用されていなければ意味がありません。事故対応の仕組みについては、その運用の有効性を確認します。

（４）地域との連携

地域密着型サービスの実施にあたっては、地域との連携が必要不可欠です。地域密着型サービスの運営基準では、運営推進会議の定期的な開催等が規定されており、確認項目においても同様の項目を規定しています。

運営推進会議においては、地元の地域の人々の目が入ることにより、例えば高齢者虐待や不当な身体的拘束などの事業所の異常性が発見される可能性があります。ただし、会議自体が形式的な行事として運営され、形骸化している可能性もあるため実態を確認します。

４ 留意点

最低基準等運営体制指導は、基本的には実際に介護保険施設等を訪問して行いますが、基本編で述べたように、本マニュアルで定めた「確認項目及び確認文書」の一部又は全部についてオンライン会議システム等を活用することは可能です。いずれにしても介護サービスの実施状況指導と同様に、介護保険施設等の管理者等から各確認項目について確認文書を見ながら説明を受ける形になります。

なお、次のとおり、運営指導の際に相手方に対する質問例等を例示しましたので参考としてください。

◎確認項目を補完するヒアリング例

□運営状況に関する質問例

- ・職員の中で、法人の他の部署と兼務している方はいますか。
- ・サービスの提供に携わる職員のうち、派遣職員はいらっしゃいますか。（いる場合）その方の１か月の合計勤務時間について、把握していますか。
⇒ 把握の義務はないが、１日８時間を超える勤務をしているなど、サービスの質の低下につながる危険のある労働をしていないか、確認することを推奨
- ・緊急事態が発生した場合、主治の医師とどのように連絡を取っていますか。
- ・非常災害に備え、どのような訓練を行っていますか。
- ・利用者／入所者の秘密保持について、従業員に対してどのような形で誓約をさせていますか。

- ・苦情をどのように受付けていますか。
- ・苦情があった場合、どのように対応されていますか。
- ・最近、ヒヤリハットしたことはありますか？（ある場合は）どのように対応されましたか。

□ 記録や文書から確認

- ・運営規程や重要事項説明書に記載されていることに齟齬はないか／最新か。
 - ・災害対策訓練が適切に行われているか（火災年2回以上、地震、風水害など）。
 - ・いわゆる事故対応マニュアル（名称は問わず）やそれに準じるものが用意されているか。
 - ・保険者への事故報告は適切に行われているか。
 - ・身体拘束廃止のための体制整備が適切に行われているか。
- 等

第6節 報酬請求指導

1 確認するもの

報酬請求指導は、各サービスがそれぞれの報酬基準に基づき適正に介護報酬の請求が行われるよう介護保険施設等を指導、支援するものです。具体的には、主として介護保険施設等が届出等で実施する各種加算に関する算定及び請求状況について確認します。

また、例えば人員に関係する確認文書は、人員体制が要件に関係する加算又は減算について確認する際に活用できますが、加算報酬の多くはそれぞれの要件により必要な文書等の挙証資料が異なるので、確認文書以外のものを求めることになります。

この指導でも、基本的には実地に確認を行うことを想定していますが、現地に行かなくても確認可能と判断できる場合は、実地以外の方法、オンライン会議システム等を活用することは可能です。

2 方法等

（1）基本報酬

基本報酬の請求の確認のポイントは、報酬基準に規定する基本単位数に基づくサービスが実際に行われているかどうかという点です。

サービスが全く行われていないにもかかわらず報酬請求を行うのは架空請求であり、例えば訪問介護ではサービスの所要時間で基本単位数が設定されてお

り、いずれかの所要時間に該当するかによって請求する基本単位数が変わりますが、本来請求すべき基本単位数ではなく、それより上位の基本単位数で請求すれば付増請求となります。

もしも運営指導でこのような事例（その疑いも含む）が発見された場合は、法第22条第3項の「偽りその他不正な行為」に該当する可能性があるため、直ちに監査に切り替えて同条項に該当するか又は解釈誤り等や極めて単純な事務的な誤りであるのか事実関係を確認する必要があります。

架空請求又は付増請求となるのかどうか、つまり、適切にサービスが行われた上での報酬請求であるのかどうかという点については、第一義的には介護保険施設等に説明責任があるものの、行政機関がその事実関係を把握し断定しなければならず、例えば運営基準に規定する、サービス提供記録の有無だけでは判断できません。管理者等の相手方の関係者の証言、利用者又は家族の証言、従業者の勤務体制や勤務実績、各種のサービス計画、送迎の記録など、複数の事実関係から適切に判断する必要があります。

（２）加算・減算

各種加算については、報酬基準で定めている算定要件を満たしているかどうかについて確認しますが、報酬請求指導では、集団指導で伝達した介護報酬請求上の加算及び減算の考え方が正しく伝わっているかを確認し、適正な請求を支援することが重要です。

報酬請求指導に当たっては、加算及び減算の種類が多岐にわたることから、基本的な考え方、請求の方法等について理解に努め、介護保険施設等の管理者等からの照会や相談に応じることができるようにならねばなりません。ただし、介護保険施設等ごとに異なった指導となると介護報酬請求上も問題となることから、指導内容に疑義があるときは国又は都道府県に照会するなどし、統一的な指導方針となるよう努めましょう。

また、減算については、例えば人員基準減算が設定されている場合に人員基準に満たないまま減算せず通常の単位数で請求していた場合は、上記（１）の考え方と同様に、解釈誤り等や極めて単純な事務的な誤りである場合以外は、架空請求と同等の不正請求と認めざるを得ない場合があります。このような場合もやはり監査を実施し事実関係を把握した上での判断が必要です。

第7節 運営指導実施後の対応

1 運営指導終了後の結果の伝達

運営指導終了後においては、指導担当者同士で結果について確認した上で、運営指導の結果について口頭で講評を行う場合が多いと思われます。当日の講評は必ず行わなければならないわけではありませんが、行う場合は、法令違反

等により明らかに改善が必要な事項、早急な対応が必要な事項について説明することとし、結果については運営指導で得た情報を基に内部で検討し改めて通知します。

2 結果通知・指導方法

運営指導の結果は特段の改善事項がない場合でも通知するようにします。また一般的には文書指摘や口頭指摘というようにそれぞれの行政機関において一定の考え方の下で整理、運用されていると思いますが、それらの考え方についておおむね次のとおり整理しましたので参考としてください。（参考：社会福祉法人指導監査実施要綱²⁸⁾）

指導方法	要件	根拠の提示	改善報告
文書指導 （文書指摘）	・法令、基準、通知、告示、条例、規則等に規定した事項に違反している場合	法令等、具体的な直接的な根拠が必要	期限を定めて改善報告を行うよう指導する
口頭指導 （口頭指摘）	・法令、基準、通知、告示、条例、規則等に規定した事項に違反しているが、その程度が軽微である場合 又は ・その違反について、文書指導を行わなくても改善が見込まれる場合	法令等、具体的な直接的な根拠が必要	不要
助言	・法令、基準、通知、告示、条例、規則等に規定した事項に違反していないが、今後も違反のないよう、適正な運営に資するものと考えられる場合	直接的な根拠までは求めないが、具体的な理由の説明が必要	不要

文書指導又は口頭指導を行うにはその根拠が必要です。また、助言、つまり

²⁸⁾ 社会福祉法人指導監査実施要綱の制定について（平成29年4月27日老発0427第1号）別添

アドバイスですが、これについては、法令等の直接的な根拠は不要ですが、なぜそのような助言を行うのかについての説明が必要です。言い換えれば、どうやったらその法令等の条項が守れるかということについてアドバイスすることになります。

行政機関によっては、文書指導は行うが口頭指導は行わないとしている場合や、口頭指導や助言に該当するものであっても、文書でその旨とその内容を通知する場合など、実際の運用に違いはあると思いますが、いずれの行為も行政指導ですので、行政指導を行うからにはその根拠や相手方への丁寧な説明が必要です。根拠のない行政指導は指導担当者の主観的なその場の思い付きとも捉えられかねないので十分注意しましょう。

また、運営基準やそれに基づく確認項目及び確認文書において、他法に関するものがありますが、何らかの不備があり文書指導又は口頭指導を行う場合は、あくまでも介護保険法の中で、つまり運営基準等で規定している内容までの範囲で改善指導を行うことができると考えます。例えば、消防法違反や労働基準法違反等の疑いが認められた場合は、介護保険法だけでは問題を解決できないので、消防署、都道府県労働局や労働基準監督署等へ通報することになります。

3 改善状況の確認

文書指導を行う場合は、期限を定めて改善報告を求めることになりますが、提出のあった改善報告書の内容については、改善を図ったという内容であれば、どのように改善を図ったのかという具体的な説明を求めるとともに、また、直ちには改善できないという場合でも、単に改善に向けて努力するというようなことではなく、いつまでにどうするのかを明確に示すよう指導する必要があります。また、文書指導を行い改善報告書の提出を受けた介護保険施設等については、必要に応じて改善報告書の内容が確実に実施されているか実地等により確認します。その時期については、改善報告書を受領した直後、又は次年度の運営指導を計画し実施の際に確認しましょう。

第8節 運営指導を行う側として

介護保険施設等指導指針の第7では、運営指導を行う側として留意すべき事項を規定しています。運営指導は、介護保険施設等が適正な運営を行うことができるよう支援し、自ら法令や基準等を守ることができるよう育成するという観点から行いますが、それらの責務を負う行政機関として留意すべき事項について改めて解説します。

1 指導担当者の態度

運営指導において、相手方に対して高圧的にとられる態度を示したり、そのような言葉遣いをするのは許されません。行政機関は、単に法に基づく権限を行使しているに過ぎません。また、その権限に基づく行政指導についても、相手方の任意の協力に基づき行うものであり、そのような態度は行政機関とし

ての信頼性を著しく欠く要因ともなります。

2 運営指導の在り方

これまで述べてきたように、運営指導はあくまでも行政指導であるため、改善が必要な事項に対する指導や、より良いケア等を促す助言等については、介護保険施設等との共通認識が得られるよう留意する必要があります。また、個々の指導内容については、具体的な状況や理由を聴取した上で、根拠規定やその趣旨・目的等について懇切丁寧な説明を行います。

その中で、適正な事業運営等に関し効果的な取り組みを行っている介護保険施設等については、積極的に評価し、他の介護保険施設等へも紹介する等、介護サービスの質の向上に向けた指導を行います。

3 根拠に基づく運営指導の実施

行政指導には明確な根拠が必要であり、行政側担当職員の主観に基づく指導は排除されなければなりません。また、当該介護保険施設等に対する前回の指導内容と、根拠なく大きく異なる指導は行わないことも重要です。これらは許容できないいわゆるローカルルールの要因ともなりうるので注意が必要です。

4 時間を守る

運営指導に費やす時間は、基本的には相手方の日中の通常の勤務時間に合わせます。例えば確認項目の確認が終わらないといったことは、その要因が相手方にあったとしても、それはあくまでも行政側の都合であり、それを理由に相手方に時間外勤務を強いることはできません。

5 介護保険施設等の出席者

運営指導における介護保険施設等の出席者については、必ずしも当該介護保険施設等の管理者に限定することなく、実情に詳しい従業者や介護保険施設等を経営する法人の労務・会計等の担当者（業務委託している場合も含む）が同席することは差し支えありません。

第4章 指導の標準化・効率化について

運営指導の標準化・効率化の推進は、自治体職員ならびに介護保険施設等の側の事務負担の軽減を目指しています。

しかし、それによってサービスの質の低下や不正請求等につながるようなことがあってはなりません。