

監査公表第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

平成27年8月14日

桑名市監査委員	池田 勝敏
桑名市監査委員	城田 直毅
桑名市監査委員	飯田 尚人

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

桑名市立花町 星野 公平

2 請求書の提出日

平成27年6月16日

3 請求の要旨

請求人から提出された請求の要旨は、次のとおりである。（原文のとおり）

介護保険の保険者（市長）に対して、今年度から介護保険事業計画の中で行おうとする「くらしいきいき教室」の「元気アップ交付金」の給付の中止を求める。

そもそも、介護保険の目的は、第1条にあるように「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ること」である。

被保険者が介護保険を「卒業」して地域活動に「デビュー」させるということは、自治体による社会的排除の恐れがあります。

この交付金は、加算と書かれていますが、成功報酬、インセンティブととらえられ、介護保険の報酬として、支払われるのは不当であります。

1号被保険者として、まともな介護報酬として高額な保険料が使われることを期待し、給付の中止を求めます。

事実証明文書目録

1、桑名市作成資料3枚

- ①「くらしいきいき教室」(3)
- ②【参考1】サービス単価表
- ③【参考2】イメージ図

4 請求書の受理

本請求書は、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成27年7月3日付けでこれを受理した。

なお、請求書の記載内容に不明確な点があったので、平成27年6月19日付けで請求人に対し請求内容の補正を求めたところ、同月23日事実証明書として、「桑名市地域包括ケア計画」(以下「本計画」という。)と「介護保険法第1条」の写しの提出があった。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

被保険者が介護保険を「卒業」後、地域活動に「デビュー」し、6か月を過ごすことができた場合に、サービス事業提供事業所(以下「事業所」という。)、介護予防ケアマネジメントの実施機関(以下「ケアマネ事業者」という。)、サービス利用者に対して「元気アップ交付金」(以下「本件交付金」という。)が支払われる。本件交付金が介護保険の報酬として支払われようとすることは、法第242条第1項に規定する「不当な公金の支出(当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。)」に該当するかを監査の対象とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成27年7月17日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、陳述の要旨は以下のとおりであった。

(1) この監査請求は、桑名の介護保険事業の一部としての小さな問題と捉

えるのではなく、今の社会保障の全体的な問題として捉えていただきたい。

- (2) 平成 27 年 4 月から介護保険制度の大きな 3 つの変更点。
- ① 要支援 1、2 の介護保険はずし。
 - ② 一定以上の所得のある方の利用費用の負担増。
 - ③ 要介護 3 以上しか特別養護老人ホームに入れない。
- (3) 桑名市は 4 月からの介護保険の改悪で、全国から注目されている。前の副市長が先頭に立って行った本計画の作成と、無理な「地域包括ケアシステム」の推進である。この中で問題が 2 点ある。
- ① 昨年 10 月から行われている「地域生活応援会議」。
新規に介護保険を受けようとする全例に対して、様々な職種の方が 30 人以上集まったの会議で、ケアマネに介護保険に入る人すべての報告を求めている。これは介護保険を「卒業」する前に、「入学」を厳しくするもので、ケアマネ、事業者に申請を諦めさせる状況が発生している。
 - ② 介護保険はずしの「新総合事業」の 4 月からの実施。
この「新総合事業」は、実施まで 3 年間の猶予があるが、桑名市は受け皿もしっかりしていないのに、4 月から実施が進んでいる。
- (4) 桑名市が先進的に進めている「新総合事業」は、各自治体で考え実施するもので、その市町の独自性が発揮できると言われているが、「地域ケアシステム」の構築というものの内容は酷いものである。
- (5) 請求の内容は、桑名市の介護保険事業での「くらしいき教室」(以下「本教室」という。)の本件交付金の給付の中止を求めるもの。本教室は、要支援 1、2 の人に対して、元気になったら事業者、ケアマネ、本人に対してしてお金をあげるという内容であり、介護保険とは関係がない。
- (6) 請求の理由は、介護保険の報酬として支払われるには不適切である。これは人參をぶら下げてやるようなお金である。桑名市は以前に、国民健康保険事業で 1 年間医療機関にかからなかった世帯に記念品を贈呈していたが、これは過度の診療抑制を県から指導され、取りやめたという経緯を担当者から確認した。
- (7) 不当とする具体的な理由については、事業がまだ始まってはいないので、無いが、介護保険の目的は、介護保険法にも必要な保険医療サービス及び福祉サービスに関わる給付を行うとあることから、この給付はそれに該当しない。今回の目的は、とにかく介護保険から「卒業」させること。また、「卒業」の前に「入学」させないという状況が発生してきている。

- (8) 本件交付金を交付した場合の市に対しての財産的損害については、やってみないとわからないが、まず不必要なお金である。医療機関にかかって病気を治してくれたら医者に国がお金を支払うのか。医療機関にかからなくなったらお金をあげることと同じで、余分なことである。

3 監査対象部局の陳述

対象部局を保健福祉部 地域介護課とし、事前に関係書類の提出を求め、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、平成 27 年 7 月 17 日に、保健福祉部理事、地域介護課長、サービス推進室長から陳述を聴取した。また、後日追加資料の提出を受け、それらの要旨は以下のとおりであった。

(1) 「くらしいきいき教室」元気アップ交付金の事業開始の経緯

- ① 平成 26 年度介護保険制度の改正により、全国一律の給付サービスのうち「介護予防訪問介護」及び「介護予防通所介護」のサービス給付は、地域支援事業として市町村が実施する新しい「介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」という。）へ移行した。
- ② 制度の移行には、平成 27 年 4 月から平成 30 年 3 月までの 3 年間の猶予期間が設けられているが、桑名市は、平成 27 年 4 月から総合事業へ移行した。
- ③ この総合事業は、平成 26 年 7 月に国が示したガイドライン（案）に基づき市町村が、地域の実情に応じて、多様なサービスを創設し事業化するものであり、その一つとして通所型サービス C に本教室が位置付けられている。
- ④ 本教室のサービス内容は、リハビリ専門職がアセスメントを行い、最大 6 か月の期間において、週 1 回以上の通所系サービスによる機能回復訓練と月 1 回以上の訪問系サービスにより、在宅生活の維持に有効な生活環境調整を行う。
- ⑤ 通所系サービスと訪問系サービスが有機的に連携して、生活機能を向上させ、高齢者のやりたいこと、自分らしい生活を再構築することを目的に、介護保険を「卒業」し地域活動に「デビュー」を目指すサービスとして、平成 27 年 7 月から開始した。
- ⑥ サービス提供に係る委託料は、利用者一人につき、利用開始月から 3 か月目までは月 22,000 円、4 か月目から 6 か月目までは月 21,000 円を事業所に支払う。
- ⑦ ケアマネ事業者に対しては、利用開始月は月 4,300 円＋初期加算 3,000 円、2 か月目から 6 か月目までは月 4,300 円を支払う。
- ⑧ このサービスでは、事業所及びケアマネ事業者にあっては、期間限定

で集中的にサービスを提供するだけでなく、提供後の利用者の活動、社会参加のための意欲（自助努力）に働きかけ、利用者の生きがいがづくりに向けた環境調整までを行うことが重要である。

- ⑨ 生活機能を向上できた高齢者においては、その後も楽しみを持って、いきいきと生活し続けることが、自らの介護予防になることを意識して取り組むことが重要である。
- ⑩ これらの観点から、このサービスが介護保険の基本理念である「自立支援」のための効果的かつ効率的な支援となるよう、事業所及びケアマネ事業者がそれぞれの機能を果たす努力を評価する仕組みとして、サービス提供の結果（効果）に基づく加算として、本件交付金を設け、サービス提供終了後6か月経過した時点で、事業所に18,000円、ケアマネ事業者に3,000円を支払う仕組みと、利用者が改善した状態を維持する自助努力に働きかける仕組みとして2,000円を交付する。
- ⑪ 一方、利用者の生活機能の向上が十分図られていないにもかかわらず、事業所及びケアマネ事業者が本件交付金を得ようと、介護保険から「卒業」としてしまう恐れを回避する仕組みとして、サービス提供期間の終了時に、多職種協働で行う「地域生活応援会議」において、利用者の状態をチームでアセスメントし、ケアプランの妥当性を協議する仕組みを導入し、利用者にとって給付抑制とならないよう配慮する。

(2) 支出の妥当性①（実績に基づく加算の考え方の国との整合）

- ① 前述のとおり、総合事業における制度設計は、国のガイドラインを参考に、地域の実情に即し市町村が行うものであり、本教室は、国のガイドラインに沿って、市で選定した事業所に委託し、サービス提供の実績に応じて、委託料を支出するものである。
- ② サービスの基本的な提供期間である6か月間は、各月の月額委託料を支払い、それとは別にこのサービスで求める機能を確実に果たした場合に、期間を通して総合的な加算としての委託料を本件交付金として支払うものである。
- ③ 国で定める介護給付費（全国一律の介護保険サービスの報酬額）においても、介護予防通所介護サービスにおける「事業所評価加算」では、選択的サービス（運動器機能向上サービス、栄養改善サービス又は口腔機能向上サービス）を行う事業について、効果的なサービスを提供する観点から、1年間に3か月以上サービスを利用し、その後、更新・変更認定を受けた利用者の要支援状態の維持・改善の割合が一定以上となった場合に、翌年度に加算報酬の請求ができるものがある。
- ④ この様に、提供されるサービスに期待される機能に着目し、単にサービス提供に係る対価（人件費等に係るコスト）としての報酬ではなく、

サービス本来の機能を発揮しているかについて、その実績を評価し加算する考え方は国においても導入されている。

(3) 支出の妥当性②（自立支援・介護予防の意識共有）

- ① これまでの介護予防給付は、要支援状態の高齢者に対し、「自立支援」として有効に機能していないことが指摘されている。このことから、今回、介護保険制度の改正において、より効果的かつ効率的な支援を総合事業で提供することが求められた。
- ② このため、保険者に求められる要支援・要介護状態となることの予防又は要支援・要介護状態の軽減並びに地域における自立した日常生活の支援のための施策を具体化するとともに、より効果を高めるために、事業所、ケアマネ事業者、サービス利用者である高齢者やその家族等に、高齢者の「自立支援」の実現という共通の意識を持ってもらうための働きかけ（インセンティブ）を設けたものである。
- ③ 支援の必要な高齢者に対し介護保険を「卒業」させる給付抑制にならないよう、「地域生活応援会議」などの必要な手立てを設けたうえで、本件交付金が高齢者の「自立支援」の意識共有を図るためのインセンティブとして機能し、介護保険からの「卒業」と地域活動への「デビュー」に繋がるのが、「自立支援」の成果と捉えている。
- ④ サービスの利用により、自分らしい生活を取り戻す高齢者が増え、自分らしく生き生きとした生活を送ることの喜び、楽しさ、大切さを高齢者が実感することで、介護保険の「自立支援」という目的を果たし、高齢者の福祉の増進が図られることから、保険制度で行う妥当性が認められる。

(4) 支出の妥当性③（持続可能な社会保障制度とするための考え方）

- ① サービスの利用により、状態改善を図ったうえ、自ら介護予防に取り組む高齢者が増えることは、自立の促進や重度化の予防につながり、結果、保険の給付費増大が抑制され、被保険者の保険料及び税で負担される公費負担額も抑制される。
- ② これは、国民の共同連帯の理念に基づく介護保険制度が持続可能な制度となるよう、適正な運用が求められる保険者としての責務を果たし、被保険者や納税者にとって有益なことから、不当な支出には当たらない。
- ③ また、平成 27 年 6 月 30 日「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（骨太方針）が経済財政諮問会議での答申を経て閣議決定されたが、この中では、インセンティブ改革として、国民自らが疾病予防、介護予防、適切な受療行動をとること等を目指し、個人や保険者の取組を促すインセンティブのある仕組みを構築することが重要であるとされている。

- ④ 介護保険制度においては、保険者である市町村による給付費の適正化に向けた取組を一層促す観点から、制度的な対応も含めた検討を行う。
- ⑤ 同様の社会保障制度である医療保険制度においても、本年5月に成立した「持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律」において、保険者が行う保健事業に、予防・健康づくりに関する「被保険者の自助努力への支援」の規定が追加されており、保険事業の中で、介護予防に取り組むインセンティブ付与の制度を設ける方向性も妥当性があると考えている。

第3 監査の結果及び判断

1 事実関係の確認

- (1) 本件交付金が交付される本教室事業は、地域の実情に応じて要支援者などに対して、効果的かつ効率的な支援を可能とする地域支援事業の一つである総合事業として実施するものである。
- (2) 総合事業のサービス単価については、地域の実情に応じて市町村が定めることとされており、報酬の加算についても実績を評価し加算する考え方は、国が定める介護給付費においても導入されている。
なお、事業所に対する本件交付金は、委託料での支出が予定されているが、支出科目についてはさらに検討が必要と考えている。
- (3) 今後の国の動向として、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」では、社会保障においては、医療・介護提供体制の適正化、インセンティブ改革による生活習慣病の予防・介護予防などの改革に取り組むとして、健康増進や疾病予防に対して個人や保険者の取組を促す仕組みを構築するとしている。
- (4) 報酬の加算により事業所・ケアマネ事業者の利用者に対する要介護度改善に向けたインセンティブが高まることが期待される。
- (5) 利用者に対する給付抑制に対する措置として、「地域生活応援会議」において、利用者の状態を評価し、ケアプランの妥当性を協議する仕組みが導入されている。
- (6) 平成27年度実施予定の本教室事業は、介護保険の保険者である桑名市の基本的な方針を明らかにした本計画－第6期介護保険事業計画・第7期老人福祉計画－（平成27～29年度）の地域支援事業の一つとして位置付け実施要綱を定めている。
- (7) 本教室事業を含む地域支援事業費は、平成27年第一回定例会において、平成27年度桑名市介護保険事業特別会計予算として、審議・議論がなされたうえで原案可決されたものである。

2 監査委員の判断

本件監査請求において請求人は、本件交付金が介護保険の報酬として支払われるのは不当であるとして、給付の中止を求めている。

本件について、請求人及び監査対象部署の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づいて、次のとおり判断する。

介護保険の報酬として、本件交付金の交付を規定する法令等はなく、本件交付金の交付は、利用者の「自立支援」の実現と持続可能な介護保険制度の実施に向けた自治体の取組として、介護保険の保険者である市長の裁量権の範囲と認められる。なお、「地域生活応援会議」において、給付抑制に対する措置が図られているところである。

また、本件交付金事業は、本計画に位置付けられるとともに、事業費については、議会の審議を経て可決され、要綱に基づき実施されている。

したがって、平成 28 年度以降に支出が予定されている本件交付金についての支出に、不当性は認められないと判断する。

3 結 論

これらのことから、本件交付金を介護保険の報酬として支払うことを不当とする本請求には理由がなく、措置の必要性を認めない。

4 意 見

以上のとおり、本件交付金の支出が不当となる理由は認められないが、請求人が主張するような、インセンティブの付与が給付の抑制につながることはないよう、制度の周知とともに適切に事業が運営されることを要望するものである。

また、本件交付金の支出科目については慎重に検討されたい。