

<報告>

国立保健医療科学院による研修モデルプログラム開発
—「介護保険指導監督中堅職員研修」(平成21年度～平成28年度)の事例—

森川美絵

国立保健医療科学院医療・福祉サービス研究部

Development of a model training program by National Institute of Public Health: the case of the short training course for Inspectors of the Long-term Care Insurance Services (2009-2016)

Mie MORIKAWA

Department of Health and Welfare Services, National Institute of Public Health

抄録

介護保険指導監督中堅職員研修は、厚生労働省（以下、厚労省）老健局総務課介護保険指導室からの依頼を受け、国立保健医療科学院（以下、科学院）が平成21年度より開始した。平成28年度を最後に科学院としての実施は終了となり、厚労省事業として民間委託方式により継続実施される予定である。科学院は、国レベルの研修の「モデルプログラムの開発」という役割を担ったと言える。本報告では、本研修主任を担当してきた立場から、本研修のモデルプログラム開発の背景、開発のプロセス、プログラム内容、プログラム開発において科学院が果たす役割に関する示唆と教訓についてまとめる。

キーワード：研修、モデルプログラム、国立保健医療科学院、地方分権化

Abstract

Requested by the Inspection Section of Long-term Care Insurance, Ministry of Health, Labour and Welfare, National Institute of Public Health (NIPH) started operating a short-term training course designed for inspectors of the Long-term Care Insurance in 2009, which ended in 2016. The Ministry would commission a private organization to run the training course since 2017. NIPH had played a role to develop the national model training program. From a viewpoint of a chief program manager of the training course, policy backgrounds, development process and the contents of the model program would be reported. Then, implications and lessons learned for the roles of NIPH as a developer of national training programs under decentralization would be discussed.

keywords: Training course, model program, National Institute of Public Health, decentralization

(accepted for publication, 31st March 2017)

連絡先：森川美絵

(平成29年4月、所属変更)

津田塾大学総合政策学部

〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷1-18-24

1-18-24, Sendagaya, Shibuya-ku, Tokyo 151-0051, Japan.

Tel: 03-6447-5937

E-mail: mie@tsuda.ac.jp

[平成29年3月31日受理]

I. はじめに

介護保険指導監督中堅職員研修は、介護保険指導監督業務に従事している指導的な立場の中堅職員が、適正な介護保険制度の実施にむけた指導監督の意義と課題を理解した上で、実地指導・監査の標準化や業務管理体制の監督業務に資する知識を修得するとともに、根拠にもとづいた適切な指導監査の具体的な手法を修得することを目的に[1]、厚生労働省（以下、厚労省）老健局総務課介護保険指導室からの依頼を受け、国立保健医療科学院（以下、科学院）が厚労省の予算により平成21年度より開始した。平成28年度を最後に、科学院として実施してきた本研修は終了を迎えた。平成29年度以降は厚労省事業として継続実施される予定であるが、科学院に対しての実施依頼ではなく、民間委託方式をとることとなった。科学院は、当該研修の民間委託化に到るまでの「モデルプログラムの開発」の役割を担ってきたと言える。

以下は、本研修の研修主任を担当してきた立場から、本研修の科学院での実施を終えるにあたり、本研修に関するモデルプログラム開発の背景、開発のプロセス、プログラム内容、プログラム開発において科学院が果たす役割に関する示唆と教訓についての見解を整理し、報告するものである。

II. モデルプログラム開発の背景

介護保険制度の適正実施のためには、制度の規制的な役割を担う部署（指導監督の担当部署）が、公的な介護供給の公正性と供給されるケアの質を担保する仕組み（指導監督体制）の意義・内容を十分に理解し、適切にサービス提供主体（事業者）への実地指導、監査、および、業務管理体制の監督業務を遂行することが求められる。

しかし、同時期に、自治体による介護保険事業運営については、自治体ごとの指導監督業務のバラツキが問題とされ、その標準化が制度見直しの課題として挙げられていた（「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）」[2]、社会保障審議会介護保険部会の意見（平成20年2月6日）[3]）。

こうしたことから、本研修、すなわち国による自治体の指導監督職員を対象とした全国研修は、指導監督の「標準化の推進」という課題への対応策の一つとして開始された。なお、介護保険サービス事業者への指導監督に特化した全国研修は、当時は存在しなかったため、本研修の開始は、モデルプログラムの開発という側面も併せ持っていた。

III. モデルプログラム開発のプロセス

1. プログラムの骨格

新規のプログラム開発にあたり、達成目標(GIO)および到達目標(SBO)の設定、対応するカリキュラムの検討を行った。その際に、下記の要素を反映するよう努めた。

- ・介護保険制度のミッションの理解、制度運営のビジョンや原則の理解
 - ・制度運営における行政規制としての「指導監督」機能、その主たる下位機能である「指導」「監査」「業務管理体制整備」の基本概念、対応する法令、その運用プロセスの理解
 - ・他組織の実践を知ることを通じた自組織による実践の相対化、地域横断的な「共通理解の得られる介入判断・方法」の検討。
 - ・指導監督実践に対する異なる立場からの視点・認識の理解
 - ・座学による情報・知識修得とあわせ、「実践事例の報告」「具体的事例の検討」等の演習を交えた体験学習による、効果的な知識・技術の習得
 - ・関連分野の必要知識（労働規制等）
- 近年のプログラム例は、別添に示した通りである。（別添1）

2. 開発プロセスの特徴：厚労省との協働によるPDCAサイクル

モデルプログラム開発のプロセスにおける本研修の特徴は、厚労省の当研修担当部署である老健局総務課介護保険指導室（以下、厚労省担当室）との協働によるPDCAサイクルが研修終了年度まで継続的に機能したという点である。協働の要点の第一は、プログラム企画段階における研修概要・重点テーマ・内容の協議・合意に基づく共有化、および、準備作業のスケジュールと役割分担事項の明確化に基づく進捗の共有化である。第二は、当日の運営段階における演習運営の協働実施、それを可能にするための演習進行運営方法の丁寧な言語化である。第三は、事後評価結果及びそれにもとづく次年度改善点の共有化である。それぞれの具体的内容は、以下の通りである。

(1) プログラムの企画

研修プログラムの企画段階から、厚労省担当室のコミットメントがあった。毎年度、年度の始めから科学院の研修主任と厚労省担当室との間で、当該年度の研修の企画内容について打ち合わせを複数回重ねるが、本研修の担当者（専門官）のみならず、厚労省担当室からは常に2～3名が出席するなかで、研修の事前課題・各演習・各講義の重点テーマの具体的な内容や論点について、協議・合意と共有が繰り返された。

準備作業についても、厚労省担当室からの大きな協力があつた。厚労省担当室から自治体への研修参加勧奨、申込期限後の「未申込み」自治体への個別問合せと個別参加勧奨、外部講師・実践自治体の調整、グループワークのメンバー構成などに、厚労省担当室が積極的に関与している。準備作業のスケジュール一覧表が作成されたことが、科学院の研修企画運営担当（主任・副主任）と事務担当（研修・業務課）および厚労省担当者との間で準備作業のスケジュールと役割分担、その進捗を共有・確認することに役立った。

(2) 当日の運営

研修当日の運営では、厚労省担当室の協力、およびそこからの依頼により地方厚生局の協力も得て、演習が運営された。演習のグループに1人、厚労省関係者がファシリテーターとして配置された。厚労省担当室側で、演習の趣旨や概要の理解だけでなく、具体的な演習進行運営方法についても理解しながら演習が展開されていた。

厚労省との協働における科学院の研修担当者の主たる役割は、以下の通りである。

- ・ 毎年、研修企画の全体の流れについて、厚労省担当室との共通理解の形成。
- ・ 厚労省の問題意識を把握し、研修で取り上げる論点、事前課題、演習テーマ等におとしこみ、プログラムの枠組み案を策定する。厚労省担当室との協議を通じ、枠組みを確定する。
- ・ 事前課題や演習資料の案を作成し、厚労省担当室との協議を通じ、最終版を策定する。

演習資料の作成にあたっては、演習の目標、全体像、進行のルールや流れ、具体的な作業とその時間配分等を、できるだけ具体的・詳細に記載した。すなわち、厚労省担当室や地方厚生局のメンバーなど、必ずしも研修運営経験が豊富ではない者がグループワークのファシリテーションを担うことを前提に、演習レジュメと演習シートがあれば、誰でも演習が展開できる条件整備が行われた。

(3) 事後評価

科学院の事後評価結果について、科学院、厚労省担当室の双方が内容を共有し、次年度のプログラム改善の協議が行われ、毎年、演習の方法を含むカリキュラムの修正等が行われてきた。

3. 制度環境の変化への対応

本研修の科学院による開始から実施の終了まで、研修を取り巻く制度環境に変化が生じ、変化への対応が研修として求められるようになった。主たる環境変化は、第4次分権一括法による自治体への権限移譲の流れであり、国としても適正な制度運営の確保にむけて「市町村支援」を重視するようになった、ということであろう。それに伴い、本研修についても、市町村への直接支援の方途、また、都道府県を媒介した間接的な市町村支援（都道府県の市町村支援・指導機能の支援）のための環境整備という観点から、研修体系や研修資料アクセスに関する対応が求められるようになってきた。

制度変化、それに対応した厚労省担当室からの本研修に関する打診や要望、科学院研修としての対応について整理したのが、表1である。（表1）

例えば、平成27年に、「市町村によるサービス事業者の指導監督」の指導権限が地方厚生局から都道府県に移行した[4]。これに伴い、厚労省担当室では、「都道府県による市町村指導・支援」の機能強化を図る一環として、都道府県が管内市町村を対象に実施する「指導監督の方法に関する研修」の教材として科学院研修教材の積極的な活用を検討し、本研修の講義を映像化したDVDを作成し、都道府県に貸し出すという策をとった[5]。

その際、科学院の遠隔教育システムを活用した講義の録画と映像配信も、選択肢の一つとして具体的な検討が進められた。しかし、最終的には、科学院としてはそれらの実施を見送った。当時の科学院の判断の要点は、主任としての理解の限りでは、「遠隔教育システムから発信される映像の悪用に対するリスクマネジメントについて、組織としての検討を更に行う必要があるため、現時

表1 地方分権・権限移譲に即した制度変更への対応（厚労省の対応・要望、科学院対応）

年度	制度環境変化(権限移譲の流れ)	厚労省の対応・要望	科学院の対応
平成21			研修開始
平成24	指導監督権限の都道府県から政令市・中核市への一部移行	指定都市・中核市では、これまで地域密着型サービスの指定、指導監督等を行ってきたが、大幅な体制の充実とこれらの担当職員の質の向上が急務。そのため、1回の全国研修を、「都道府県向け」と「政令市・中核市向け」に分け、2回実施を科学院に依頼。	要望に即し、「都道府県向け」「政令市・中核市向け」の2回にして実施（定員倍増）。
平成27	「市町村によるサービス事業者の指導監督」に関する市町村への指導権限の地方厚生局から都道府県への移行	都道府県の「市町村指導・支援」機能の強化のために、研修資料の電子化・映像化（研修DVDの作成）、DVDの都道府県への貸出し、の方針。⇒厚労省責任で科学院講義（許可が得られたもの）の録画とDVD作成、DVDの自治体貸出を実施。	・ 遠隔教育システムの活用による講義録画の映像配信も検討されたが、最終的な判断として実施しないこととなった。 ・ DVD作成のための録画、業者交渉等で厚労省に協力。
	市町村によるサービス事業者の指導監督の範囲・業務量の拡大	市町村を対象としたブロック研修の28年度実施の予算化。	科学院では市町村を直接対象とした研修が現状では困難である旨、厚労省と共有。
平成28		民間事業者（コンサル）への委託事業としてブロック研修実施。ブロック研修のカリキュラム検討にあたり科学院研修も参考とする。	ブロック研修の厚労省担当者からの研修関連の問い合わせに適宜対応。
		次年度から、科学院で実施していた全国研修についても、競走入札方式（による民間委託）に変更する方針。	厚労省方針をうけて、本年度にて科学院での実施は終了。

出典）著者作成

点での実施は困難」というものであったと思われる。

Ⅳ. プログラム開発において国立保健医療科学院が果たす役割, 教訓等

1. 制度政策運営の課題に対応した先駆的プログラム開発

研修開始以前, 本研修の対象・目的に関わる研修プログラムは存在しなかったことから, 自治体による介護保険指導監督の「標準化」という課題に対応した研修プログラムの開発において, 科学院は国の人材育成機関として重要な先駆的役割を果たしてきた。

その後, 国による市町村を対象にしたブロック研修の開始時においても, 本研修プログラムが参考にされるなど, 科学院は「モデルプログラム開発」という役割も担っていた。

指導監督に関する研修プログラムをめぐる課題が, 当初の「開発」から, 現在は, 市町村を対象にした「研修プログラムの全国的普及」に移行しつつある。「モデル開発」という役割に限っては, ひとまず, 現時点で使命を果たしたと言える。

なお, プログラム開発段階で, 厚労省担当室との継続的な協議を通じたPDCAサイクルが機能しており, 厚労省担当室がプログラムの内容と運営手法について十分な理解をしていたことは, 「開発」から「普及」段階へのスムーズな移行にもつながったのではないか。

2. 地方分権の流れをふまえた研修体制構築に関する課題・示唆

研修開始時から本年度までの数年間で, 権限の国から政令市・中核市へ, また, 市町村への移譲という制度環境変化があった。それに対応して, 研修対象の中核市への拡大(による, 研修コースの分割)なども実施された。

しかし, 環境変化への対応には課題も残された。具体的には, 市町村支援の方法論や, 都道府県の「市町村支援機能」を支援するための環境・体制整備について, 厚労省から科学院としての何等かの対応が期待されていた。しかし, 科学院による本研修の実施期間中には, 必ずしもそれに十分に応じられたわけではなかった。

これらの課題は, 本研修のみならず, 科学院において実施されている短期研修の多くに共通するものもあろう。それぞれの研修での個別対応とあわせ, 短期研修としての組織的対応や環境整備を検討する余地も大きいと思われる。それぞれの課題について組織的に検討すべき点として, 例えば, 以下が考えられる。

(1) 市町村支援の方法論

市町村の業務の範囲・量の拡大に伴い, 国による市町村支援の充実の観点から, 市町村が参加しやすい研修環境や, 体制が脆弱な市町村への直接支援の方法について, 必要性が高まっている。今後, 以下について検討する余地もあるのではないか。

- 科学院研修の講義映像や講義資料について, 市町

村等によるアクセスを含む市町村等が活用しやすい環境整備。

- 「ターゲットを絞り込んだ市町村支援」につながる研究・研修プログラム開発。

(2) 都道府県の「市町村支援機能」支援の環境・体制整備

都道府県の「市町村支援機能」を支援するという観点から, 国研修としての研修体系のあり方, 支援手法について検討する必要がある。例えば以下について検討の余地がある。

- 科学院研修の講義の映像化や講義資料の電子媒体化, それらへのアクセス環境の整備。
- 「遠隔教育システムから発信される映像の悪用に対するリスクマネジメント」のあり方を含めた遠隔教育システムの活用法。

これらについて, 国の人材育成を担う機関として科学院が実施すべきこと, 現時点で実施可能なこと, 今後実施可能にしていくべきこと等について, 短期研修全体の課題として整理・検討が進められることを期待したい。

付記 本稿においてCOI(利益相反情報)はない。

引用文献

- [1] 国立保健医療科学院. 【短期研修】23.介護保険指導監督中堅職員研修. 国立保健医療科学院平成28年度研修案内. 2016. https://www.niph.go.jp/entrance/h28/course/short/short_syakai07.html (accessed 2017-03-08)
- [2] 厚生労働省. 介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書. 2007. <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/12/s1203-7.html> (accessed 2017-03-08)
- [3] 社会保障制度審議会介護保険部会. 介護事業運営の適正化に関する意見(案). 社会保障制度審議会介護保険部会第24回資料. 2008. <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/02/dl/s0206-3c.pdf> (accessed 2017-03-08)
- [4] 厚生労働省老健局. 指導監督業務の事務・権限の移譲について. 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). 2015. p.31-32. http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000115351_1.pdf (accessed 2017-03-08)
- [5] 厚生労働省老健局. 介護保険における指導監督業務の適切な実施について. 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). 2015. p.33-40. http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12301000-Roukenkyoku-Soumuka/0000115352_1.pdf (accessed 2017-03-08)

平成28年度 介護保険指導監督中堅職員研修（第2回／指定都市・中核市職員対象）

- 【日程】 平成28年10月19日(水)～10月21日(金)（3日間）
- 【会場】 国立保健医療科学院 交流対応大会議室、グループ研究室(グループワーク用)
- 【対象者】 各指定都市、中核市において、指導監督業務に従事している指導的立場にある職員。
- 【定員】 80名
- 【ねらい】 介護保険指導監督業務に従事している指導的立場の中堅職員が、適正な介護保険制度の実施にむけた指導監督の意義と課題を理解した上で、実地指導・監査の標準化や業務管理体制の監督業務に資する知識を修得するとともに、根拠にもといた適切な指導監査の具体的な手法を修得することを目的とする。
- 1.介護保険制度の動向、現状の課題を踏まえ、介護保険制度の適正な実施にむけた指導監督業務の意義と課題について説明することができる。
 - 2.事業所等への実地指導において、サービスの質の向上を図る上で必要となる知識・技術(ケアプランやアセスメント表の活用方法、虐待防止・身体拘束廃止の取り組み、認知症の理解等)を踏まえた具体的な指導方法のあり方を学び、実践に生かすことができる。
 - 3.監査事例から効果的な監査手法を学び、実践に生かすことができる。
 - 4.業務管理体制の整備に関する取組事例を学び、指導実践に生かすことができる。

【時間表】 ※調整中につき、以下は平成27年度のカリキュラムです。受講許可時に推薦者あて最新版をお送りします。

日時	研修科目	講師名(敬称略)	備考
9:00～ 受付開始 9:20～ 開講式／オリエンテーション			
9:45～11:45 (120分)	介護保険における ケアマネジメントの理解(講義) (質疑応答)	学識者	・介護保険におけるケアマネジメントの意義、プロセスについて理解する。 ・実際のケアプラン、アセスメント表等の活用方法を踏まえ、ケアの質の向上に向けた具体的な指導のあり方を学ぶ。
11:45～12:45 昼休憩(60分)			
12:45～13:45 (60分)	介護保険制度の現状と課題	厚生労働省老健局総務課 介護保険指導室	・第4次分権一括法による権限移譲関係並びに介護保険法改正及び介護保険制度の現状と適正な実施に向けた課題について学ぶ。
13:45～14:00 休憩(15分)			
14:00～16:00 (120分)	グループワーク① ケアの質の向上に向けた指導のあり方について(意見交換) ※オリエンテーションの時間を含む	厚労省ファシリテーター 国立保健医療科学院	グループ毎に、事前資料や本日の講義から介護サービス事業者に対するケアの質の向上に向け、実際に実地指導を行った場合の指導のあり方について、意見・情報交換を行う
16:00～16:10 休憩(10分)			
16:10～17:40 (90分)	指定取消処分に関する法律論的解釈について	学識者	・個別の裁判例を考察し、指定取消処分について都道府県等が有する裁量権について理解を深める。
9:30～10:30 (60分)	介護労働者の労働条件の確保・改善について	厚生労働省労働基準局監督課	・介護事業所を指導する自治体担当者に対し、労働関係法令について周知する。
10:30～10:40 休憩(10分)			
10:40～11:55 (75分)	事例1 取消事例から監査の手法を学ぶ (実践報告 60分) (質疑応答 15分)	自治体	取消事例から、監査の手法について、具体的な実践事例から学ぶ (実践報告・質疑応答・グループ協議)
11:55～13:00 昼休憩(65分)			
13:00～14:15 (75分)	事例2 取消事例から監査の手法を学ぶ (実践報告 60分) (質疑応答 15分)	自治体	取消事例から、監査の手法について、具体的な実践事例から学ぶ (実践報告・質疑応答・グループ協議)
14:15～14:30 休憩(15分)			
14:30～16:30 (120分)	グループワーク② 取消事例等を踏まえた監査のあり方について(意見交換) ※オリエンテーションの時間を含む	厚労省ファシリテーター 国立保健医療科学院	グループ毎に、検討テーマに即して、監査の視点、監査の手法について意見交換・記録シートの作成を行う (検討テーマ：ア、監査を実施する上での判断のポイント イ、不正を確認するための根拠資料や事業者への聴取の方法等について ウ、処分を決定する際に考慮した要因について)
16:30～16:40 休憩(10分)			
16:40～17:40 (60分)	業務管理体制に関する監督業務について	厚生労働省老健局 総務課 介護保険指導室	・第4次分権一括法による介護保険法改正等に伴う権限移譲関係について説明 ・業務管理体制監督権者として制度に対する理解を深め、一般検査・特別検査の手法を学ぶ。
9:00～10:30 (90分)	介護事業者に求められる コンプライアンス (質疑応答)	学識者	・介護事業者における業務管理体制のあり方、内部統制、コンプライアンスの役割や意義について、基礎的な考え方を理解する。 ・介護サービスを提供している事業者に対し業務管理体制の監督権者として、適切な指導監督のあり方を学ぶ。
(注)時間表の時間割、講師等については変更する場合があります。			
10:40～12:10 (90分)	グループワーク③ 業務管理体制に関する 監督業務について (情報交換) ※オリエンテーションの時間を含む	厚労省ファシリテーター 国立保健医療科学院	・本日の講義や各自治体の取組状況から、業務管理体制に関する一般検査をどのように実施すべきか、実施できるかについて情報交換・意見交換を行う。 (1)一般検査についてどのような検査が効果的かと思うか (2)一般検査を実施した場合の実施結果の活用方法や、指導のあり方について (3)一般検査を行ううえでの課題等について 等
12:10～13:10 昼休憩(60分)			
13:10～14:40 (90分)	認知症の理解と虐待防止・身体拘束廃止に向けたケアのあり方 (質疑応答)	学識者	・認知症の理解、認知症の方への虐待が生じる背景的な要因等について理解する。 ・認知症の方への虐待防止・身体拘束廃止に向けた取り組みを理解したうえで、適切なサービス提供のあり方やサービスの質の向上に向けた具体的な指導のあり方を学ぶ。
14:40～15:20 (40分)	研修のまとめ・修了時評価	国立保健医療科学院	・講義で扱った知識の修得程度を測定する(テストの実施)。 ・全体をふり振り返り、指導監督の実践に活かせるよう自己確認する。
15:20～15:30 閉講式(10分)			
・修了証書授与 閉講挨拶			

(注)時間表の時間割、講師等については変更する場合があります。

出典) 国立保健医療科学院 平成28年度研修案内 介護保険指導監督中堅職員研修 時間表(第2回)
Available from <https://www.niph.go.jp/entrance/h28/pdf/jikan07-2.pdf> (accessed 2017-03-08)