

# I. 平成21年度検討委員会 報告書

## 第1章 背景と経緯

わが国の65歳以上の人口は、平成17年には総人口の20%を超え、本格的な高齢化社会を迎えている。戦後一貫して増加傾向が続いていた総人口も、少子化などにより減少に転じている。

このような急速な高齢化・少子化の進展に伴い、高齢者を中心とした医療費の急激な増加、介護や年金に対する将来不安など、高齢者の保健福祉を巡って、我が国は大きな課題を抱えている。

とりわけ、高齢化に伴って重度介護者、認知症の高齢者が増える中で、高齢者の単独・夫婦のみの世帯が増加するなど、介護問題は、高齢者の生活に係る大きな不安要因となっている。

平成12年度に、介護が必要な高齢者の尊厳を保持し、能力に応じて自立した日常生活を営むことが出来るよう支援することを基本理念として掲げた介護保険制度が高齢者福祉の柱として導入されてから、丸10年が経過したところであるが、この間、民間事業者を中心に介護サービス事業所数は着実に増加しており、介護サービスの供給量は、地域的な課題やサービスの種類ごとの課題はあるものの、概ね順調に増加してきたと言えよう。

今後も、高齢化が進行し、要介護高齢者の増大が予想される中、介護サービスの供給について一層の量的拡充を図ることが求められているが、同時に、介護サービスの質的充実が大きな課題となっている。

介護サービスの質の確保のための取組としては、これまでも都道府県による指導・監査、情報公表制度、都道府県や民間団体等が実施する第三者評価、事業者の自主的活動（自己評価や利用者満足度調査の実施、ISO9001の取得、TQM活動等）など様々な取組が実施され、一定の効果をあげてきたところであるが、これらの取組が必ずしも相互調整がなされず有機的連携を欠いた状況で実施されていることなどが課題として指摘されている。

また、審議会等においては、以下のように、サービスの質に着目した介護報酬の在り方を検討することが求められている。

### （1）社会保障審議会介護給付費分科会における指摘

近年、介護サービスをめぐっては、介護従事者の離職率が高く、事業者の人材確保が困難であるといった実態が明らかになり、平成20年5月に「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律」が成立している。

このような状況を踏まえ、社会保障審議会介護給付費分科会において、平成21年度介護報酬改定について、特に介護従事者の処遇改善に資するものとなるよう、ひいては利用者が質の高いサービスを安心して安定的に利用できるようにするという観点から議論が行われた。

介護給付費分科会での審議を踏まえ、平成21年度介護報酬改定においては、介護従事者の人材確保・処遇改善を基本的な視点の一つとして、介護従事者の専門性等のキャリアに着目した評価（「特定事業所加算」「サービス提供体制強化加算」）等が行われたが、同分科会の審議報告においては、本来は、質の高いサービスを提供する事業所への適切な評価を行う

ことにより、処遇改善を推進すべきとの指摘がなされ、今後の方向性について、「介護サービスの質の評価が可能と考えられる指標について、検討を行うこと」とされた。

## (2) 地域包括ケア研究会の指摘

平成 20 年度に開催された地域包括ケア研究会（座長：田中滋慶應義塾大学大学院教授）においては、団塊の世代が 75 歳以上となり高齢化がピークとなる 2025 年を目標として、あるべき地域包括ケアの方向性と、その姿を実現するために解決すべき課題の検討が行われた。

本研究会の報告書では、「地域包括ケアシステム」について、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」と定義した上で、「地域包括ケアシステムの構築」という観点から、今後の検討のための論点整理が行われている。

報告書の中では、介護報酬の在り方についても触れられており、「介護報酬とは、本来、利用者に対して良質なサービスが提供されるよう、サービス提供の対価として事業者に支給されるものである」が、現行の報酬体系では、必ずしも良質なサービスの提供につながらない可能性があるとの指摘した上で、「個々人のニーズに応じて医療・介護等の様々なサービスとを適切に提供することを目的とした地域包括ケアシステムを構築するためには、サービスの質に着目して介護報酬を支給する体系とすべきではないか」と提言された。

本検討委員会においては、上記の状況を踏まえた上で、介護サービスの質の評価の在り方についての調査研究を行い、今後の制度改正や介護報酬改定等に向けた検討に資する基礎資料とすることを目的に議論を行ってきた。

以下、その検討結果を報告する。

## 第2章 介護サービスの質の評価に関連する既存の取り組みについて

介護サービスの質の評価に関連する取組としては、既に、

- ①介護保険法第115条の35の規定に基づき、全ての介護サービス事業者を対象に実施されている「介護サービスの情報公表」
- ②「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準」第72条第2項等の規定に基づき、小規模多機能型居宅介護事業者及び認知症対応型共同生活介護事業者に義務付けられている自己評価・外部評価
- ③「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」に基づき、都道府県が実施する「福祉サービスの第三者評価」  
などが実施されているところである（図表1参照）。

これらは、根拠規定、主目的、評価（報告）項目、評価（報告）方法等はそれぞれ異なっているものの、いずれの制度も各事業所等が提供するサービスについて利用者等への情報提供、質の改善に資する取組として運用され、一定の効果をあげてきた。

また、介護報酬上は、質の評価に関連する加算として、

- 1) サービス提供体制強化加算
- 2) 特定事業所加算
- 3) 在宅復帰支援機能加算

等の評価が行われている（図表2参照）。

なお、診療報酬においても、診療の質を確保する試みとして、

- 1) 在宅復帰率等を評価する「回復期リハビリテーション病棟入院基本料1」
- 2) 療養病棟入院基本料を算定する病棟におけるQ I（Quality Indicator）の測定・評価等が導入されている（図表3参照）。

図表 1 介護サービス「介護サービスの質の評価に関する既存制度

	「介護サービスの情報公表」制度	指定地域密着型サービスの自己評価・外部評価	福祉サービスの第三者評価事業
根拠規定	介護保険法第115条の35	指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第34号）第72条第2項等	社会福祉法第78第1項及び2項
制度の概要	介護サービスの内容や運営状況に関する報告をすべての介護サービス事業者に義務づけ、都道府県知事が一部を調査したうえで公表するもの	事業者が、自ら提供するサービスの質の評価（自己評価）を行うとともに、外部のものによる評価（外部評価）を受け、それらの結果を公表し、サービスの質の改善をめざすもの	社会福祉法人等の提供する福祉サービスの質を事業者及び利用者以外の公正・中立的な第三者機関が専門的かつ客観的な立場から評価を行うもの
制度の実施主体	都道府県 （指定調査機関及び指定情報公表センターを指定して行うことが可能）	都道府県	都道府県推進組織
対象となる介護サービス	介護保険法で定める全てのサービス事業者（平成21年度から）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定小規模多機能型居宅介護事業者</li> <li>・指定認知症対応型共同生活介護事業者</li> <li>・指定介護予防防小規模多機能型居宅介護事業者</li> <li>・指定介護予防認知症対応型共同生活介護事業者</li> </ul>	社会福祉事業の経営者が行う福祉サービス（都道府県によって異なる） （高齢者福祉施設のみならず、児童福祉施設、障害者施設を対象）
実施の義務	対象となる介護サービスの全事業者に義務づけ	対象となる介護サービスの全事業者に義務づけ	任意
背景・趣旨	利用者の権利擁護、サービスの質の向上等に資する情報提供の環境整備を図るため、「介護サービス運営状況に関する情報公表に関する要領」を制定し、又は利用しようとする要介護者等が適切かつ円滑に当該介護サービスを利用する機会を確保するために公表されることが必要なもの	自己評価は、サービス水準の向上に向けた自発的努力と体制づくりを誘導し、その内容及び範囲において、これらの指定基準を上回るものとして設定されるものであり、外部評価は、第三者による外部評価の結果と、当該評価を受ける前に行った自己評価の結果を対比して両者の異同について考察した上で、外部評価の結果を踏まえて総合的な評価を行うこととし、これによって、サービスの質の評価の客観性を高め、サービスの質の改善を図ることを狙いとす	社会福祉法の成立により、措置制度から利用者の選択による利用制度に移行したことから、事業者と対等な立場でサービスが選択できるようにするもの。

	「介護サービスの情報公表」制度	指定地域密着型サービスの自己評価・外部評価	福祉サービスの第三者評価事業
期待される効果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者が主体的に適切な介護サービス事業所を選択することができる。</li> <li>・サービスの質による競争が機能することによって、介護サービスの全体の質の向上が期待される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部評価の結果と自己評価の結果を対比し、外部評価の結果をふまえて総括的な評価を行い、サービスの質の評価の客観性を高め、サービスの質の改善を図る</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつける</li> <li>・評価を受けた結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報となる</li> </ul>
調査・評価等を行う主体	<p>「基本情報」と「調査情報」の2本立て</p> <p>「基本情報」は、事業者が提供するサービスや経営状況等に関する客観的な事実について、事業者自らが報告。</p> <p>「調査情報」は、都道府県知事（指定調査機関に委託可能）が事実かどうかの客観的な調査を実施。</p>	<p>「自己評価」と「外部評価」の2本立て</p> <p>「自己評価」は、各事業者が自らサービスを評価・点検する</p> <p>「外部評価」は、都道府県が選定した評価機関の評価調査員が第三者の観点からサービスの評価を実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県が認証した第三者機関（評価機関）の評価者が評価を実施。</li> <li>・「書面調査」及び「訪問調査」により実施。</li> <li>・「書面調査」は各事業者が自らサービスを評価・点検する。</li> <li>・「訪問調査」は都道府県推進組織が認定した評価機関の評価調査員が第三者の観点からサービスの評価を実施。</li> <li>・第三者評価とあわせ利用者の意向を把握する為「利用者調査」の実施が望ましいとされている。</li> </ul>
情報公表の方法等	各都道府県の「介護サービス情報公表システム」のサイトで公表	(独)福祉医療機構が運営する「福祉保健医療情報ネットワークシステム(WAM NET)」を利用して公表	各都道府県推進組織、WAM及び評価機関のホームページ上で公表 (事業者の同意を得ていない第三者評価結果は公表しない)
公表・評価等の項目と特徴	<p>「基本情報」と「調査情報」の項目は、介護保険法施行規則で規定（全国一律）</p> <p>事業所の評価、格付け、画一化を目的とするものではなく、公表の対象は、誰でも比較可能な客観的情報に限る。</p> <p>「調査情報」は、チェックリスト形式。</p>	<p>評価項目は、各都道府県で策定（評価項目の例を課長通知で提示）</p> <p>各評価項目に対する回答は主として記述式。</p>	<p>国がガイドラインを示し、都道府県はそれを参考に評価項目や評価方法をそれぞれで定めている。</p> <p>評価結果については、リーダーチャートによる評点表示、到達の度合の多段階評価(ABC)、記述式評価の表示など、様々な表示がなされる</p>