

第4章 今後の円滑な制度運用に向けて

1. 情報公表制度の成果と課題

【権利保障の仕組みとして】

介護サービスの情報公表制度（以下、情報公表制度）は、介護保険制度の基本理念である利用者本位、高齢者の自立支援、利用者の選択（自己決定）を現実のサービス利用場面において保障するための仕組みとして、介護サービス情報の標準化と公表のルール化を図ったものであり、高齢者の尊厳の保持を謳った介護保険制度を支えるサブシステムとして位置づけられる。

社会保険方式で運営されている介護保険制度では、国民は、被保険者として保険料負担を行うことにより、保険給付として制度が定めた一定水準のサービスを受ける権利を有している。こういった事業者から、こういった水準のサービスを受けられるかといった情報（介護サービス情報）について、サービス利用（契約締結）の前に公表される本制度は、権利保障の仕組みとしての重要な役割を有している。

【選択支援としての情報公表制度】

介護サービス情報が広く公表されることにより、介護サービス事業者を選択する際、標準化された指標に基づき比較検討が可能になる。これにより、利用者や家族にとっては、例えば、自分が住んでいる地域だけでなく全国的なサービスの提供状況と比較しながらその内容や水準を確認することができる。また、利用者に対して適正に情報提供を行うべき役割を有する介護支援専門員にとっては、情報公表制度を活用することにより、口コミ情報では得られない、客観性、公平性、中立性が担保された情報・助言を利用者・家族等に提供することが可能となる。また、サービスの提供状況に関する同一の情報を利用者・家族等共有することができ、介護サービス事業者との調整にも役立てることができる。

【事業所の業務改善、介護サービスの質の向上への活用】

介護サービス事業所にとっては、自ら公表した内容と実際の提供場面でのサービス内容とが、外部から常に比較できることにより、事業所の業務改善や介護サービスの質向上への動機づけとして作用することが期待されている。また、調査情報項目は、大項目Ⅰの「サービスの内容に関する事項」と大項目Ⅱの「事業所・施設の運営状況に関する事項」から構成されているが、介護サービス事業所にとっては、これらの事業所報告・訪問調査・公表の過程を通じて、事業所自身による業務見直しや改善、介護サービスの質の向上に役立てることができる。

【情報公表制度への期待】

事業者に一定の情報の公表を義務付け、利用者に対して公表しているサービス水準についての立証を求める仕組みである情報公表制度は、「契約」を前提とした介護保険制度を、情報提供の側面から支える重要なサブシステムとして位置づけられる。

平成21年度に設置した「利活用促進等研究会」の下で実施した介護サービスの利用者に対するアンケート結果においても、介護サービス事業所の情報を公表することについて、回答者の約8割が「とても重要である」「重要である」と回答されており、その必要性、重要性は高く認識されている。

本調査研究では、介護事業所とそのサービス提供現場に接している調査機関や調査員を対象にアンケートを実施したが、アンケート結果からは、「毎年受ける事により、業務の見直しにつながる」、「本調査は、利用者に代わる第三者の調査として、介護事業者の質の向上に大変貢献している」等の意見がよせられ、情報公表制度の施行後において介護サービス事業所の業務改善、サービスの質の向上への効果があることが確認された。利用者等に対し正確な情報を公表するために行われている第三者による内容の確認が、情報の正確性を保持するだけでなく、事業所の質の向上に効果が見られることは、これから介護サービスを利用しようとする者及び現に利用している者にとって非常に有益なものとなっている。本アンケートには、全国の調査機関、調査員から、数多くの意見が寄せられたが、情報公表制度の効果や課題に関するこれらの意見は、本制度に対する期待の現れといえよう。

【本調査から得られた情報公表制度の成果】

平成21年度「利活用促進等研究会報告書」では、情報公表制度に関する認知・活用は未だ十分とは言えず、情報公表制度の利活用促進は喫緊の課題であることが指摘されている。本調査研究では、こうした指摘を踏まえ、情報公表支援センターにおいて制度施行以降蓄積してきた疑義照会データの分析と調査実務に携わる関係者（都道府県・情報公表センター・調査機関・調査員）を対象とした全国的なアンケートを実施し、情報公表制度の施行後の効果を検証するとともに、項目の疑義を減少させるための方向性を検討した。

また、調査研究委員会を設置し、調査研究結果をもとに検討を進める過程での議論の中で、情報公表制度の施行後に介護サービス事業者を中心に指摘されてきた内容を踏まえた今般の制度の見直し論に対する検証的な議論も活発に行われた。

これらの経緯を踏まえ、本調査研究から得られた情報公表制度の成果は以下の3つに集約される。

1. 訪問調査が従業員の意識を向上させ、マニュアル・記録の整備を促し、事業所の業務改善、サービスの向上に貢献している。

本調査研究では、調査情報項目を設定し、調査員が実際に事業所を訪問することにより、外部から客観的に事実確認を行うという仕組みの意義が再確認された。

アンケート結果からは、訪問調査があることで、事業所は事前に調査情報項目を確認するため、事業所内での業務を進めていく上で必要なマニュアルや記録についての理解が深まることがわかった。

そして、こうした業務に関するマニュアル作成や記録の共有化が、事業所や従業員の気づきや業務改善へと役立つものであり、「サービス」の標準化と質向上をはかる上でも必要不可欠なものであるとの認識が浸透しつつあることが、調査員等への調査の結果として明らかになった。

介護サービス業界は、小規模事業者が多く、比較的組織マネジメント力が弱いと指摘されている。このような業界の特性を踏まえると、情報公表制度における調査情報項目及び訪問調査は、介護サービス事業所のマネジメントの質向上に貢献しているといえる。

平成12年よりスタートした介護保険制度は、在宅サービスを中心として原則サービス提供主体の規制が撤廃され、営利法人をはじめ、多様な主体の参入がはかられた。このような状況下で各事業所のマネジメントの質、サービスの質を確保する仕組みは不可欠であり、全国共通の調査情報項目を原則全サービスにおいて設定した情報公表制度の意義は非常に大きい。

アンケート結果からは、今回の制度見直しの方向性として、訪問調査の義務化が廃止され、任意化されることにより、前述のようなサービスのチェックや改善の取り組みが行われなくなり、結果、質の低下を招き、利用者が不利益を被ることにつながるのではないかと、この危惧が寄せられた。こうした意見は、調査員から多く寄せられている。実際に数多くの事業所を訪問し、確認材料の事実確認を行い、事業所とのやり取りを行っている現場からのものであり、十分に傾聴すべきである。今後、地域密着型サービスの普及などを受け、新規事業者の増加や事業者の参入撤退が頻繁になる点を考慮しても、事業所のマネジメントの質、サービスの質をどのように確保していくかは重要な課題である。

また、調査情報項目の取り組みは、一度取り組みめば、即結果として現れるものではなく、継続し、事業所に定着してこそ、業務改善や質向上としての結果につながるものである。義務づけられた年1回の「訪問調査」は、事業所の取り組みの継続性を促し、その結果、本調査で得られたような、事業所の業務改善、サービスの質向上の「効果」に繋がるものである。情報公表制度の普及啓発、利用活用が十分ではない現状を踏まえても、事業所が訪問調査を受け第三者の客観的なチェックを義務付ける仕組みがなくなる場合の負の影響は大いに懸念される場所である。

2. 全国の介護サービス事業所のマネジメントの質、サービスの質について、実施状況等を把握する仕組みや、外部チェック（事実確認）する人材及び体制（調査員・情報公表センター）が育成・構築できている。

利用者の大半が高齢者である介護保険制度においては、利用者と事業者という契約の当事者以外の第三者のチェックが介入するシステムが重要である。

情報公表制度における訪問調査は、都道府県知事によって指定された指定調査機関の調査員が事業所を直接訪問し、事前に事業所から報告された「調査情報」について、面接調査の形で行う。調査員は客観的な項目に基づき、複数のサービスや地域を見て回っており、事業所間の差異について市民の視点から確認している。このような調査員が、年に1回訪問調査を実施するという体制を介護保険法上の義務として築き、維持してきたことは情報公表制度の大きな成果のひとつである。

アンケート結果からは、調査情報の客観性・正確性の担保だけでなく、基本情報の正確性に関しても、調査員が一定の役割を担ってきた実態が把握された。今後、情報公表制度の見直しを行う上でも、こうした介護サービス事業所の実態把握や事実確認調査の実務を経験した人材を介護保険制度の下で利活用していくことも同時に考えていくべきである。

また、アンケート結果からは、情報公表制度に関する調査実務全体を管理運営する機関として各都道府県に設置されている情報公表センターが、事業所や調査員からの具体的な項目の疑義照会や調査実務等に関する問い合わせに積極的に対応していることがわかった。特に、報告データ・公表データのチェックは情報公表センターにおいて多く行われており、その業務負荷は大きいとの結果であった。このように、公表データ、特に基本情報の客観性・正確性を担保する上で情報公表センターの機能は非常に大きい。今後の情報公表制度において、これまでに構築されてきた、事実確認した上での公表体制を前提としないのであれば、公表データの客観性・正確性を担保する支援の仕組みを早急に整えていく必要がある。

さらには、こうした公表実務を通じて、各都道府県の介護サービスの実態把握が行われ、貴重なデータとして蓄積されていることの重要性も見逃してはならない。これらのデータ利活用は、我が国の

介護分野の発展に大きく寄与するものと考えられる。

3. 事業所ならびに調査主体ともに制度実務が定着し始め、利用者や家族が事業所を選択する際、活用される事例が報告され、今後の情報化社会の進展に伴い、利活用本格化の兆しがみられる。

先述のとおり、情報公表制度の重要性は、介護サービスの利用者（またはその家族）にも高く認識されているが、本調査研究のアンケート結果からは、情報公表制度の訪問調査が「利用者や家族の適切な事業所選択に資する」かどうかについて、都道府県では約7割、公表センターでは約8割、調査機関では約7割、調査員では約6割が「そう思う」「ややそう思う」と回答し、利用者の選択に資する具体事例が寄せられた。アンケート結果で示された他の効果³と比較すると、若干割合は低いものの、利用者の事業所選択の際のツールとして介護サービス情報公表システムが利用者・家族等に浸透し始め、効果が実感され出していることがうかがわれる。

今後、団塊の世代を中心に、高齢者のインターネットの利用意向が飛躍的に高まることは、さまざまな調査⁴においてもみてとれるところであるが、今回のアンケート結果からも「ネット世代の高齢者等が増えている」という回答を得ており、高齢者のインターネット利用が加速することに伴い、利活用事例は伸びていくことが予想される。

【本調査から得られた情報公表制度の課題】

これまで見てきたように情報公表制度は一定の成果を得ているものの、平成21年度「利活用促進等研究会報告書」でも指摘されたように利活用促進といった面では課題も多い。

制度が浸透している一方で、施行から5年を迎え、より円滑な運用に向けての要望として、利用者の視点に立った改善として、公表内容や見せ方の工夫、公表項目の充実などが、今回の調査でも、調査機関や調査員を中心に課題として指摘されている。この点については、すでに、平成22年度に情報公表画面改善のためのモデル事業として「介護サービス選択お助けネット⁵」の開発がなされたところであり、制度の認知や利活用の拡大について、今後、改善が見込まれる。

本調査研究から得られた課題として、調査実務については、制度施行から5年程度経過していることや、公表対象となるサービス数と種別が増えてきたこと等から、情報公表制度の情報項目と確認材料（マニュアル・記録等）の充足をうまく活用して自らの事業所のサービスの質の向上をめざす事業所と、訪問調査に対し消極的かつ非協力的な事業所とに両極分化してきている面があることが把握された。

³ アンケート調査では、全対象に「利用者や家族による適切な事業所選択に資する」「MSWやケアマネジャー等の支援者の事業所選択支援に資する」「事業所における記録の整備の促進」「事業所におけるマニュアル整備の促進」など計10項目の効果について設問を設定している。

⁴ 総務省「平成21年通信利用動向調査(世帯編)」によれば、国民のパソコン利用率について、経年比較をみると50歳以上69歳以下の年齢層で利用率の上昇が目立つ（「65～69歳」の利用率は、平成20年度末では27.3%、平成21年度末では40.2%に上昇している）。

⁵ 介護サービス情報公表支援センターでは、平成22年度介護サービス情報公表画面改善のためのモデル事業として、「介護サービス情報公表システム」のサマリー版「介護サービス選択お助けネット」の開発を行った。サマリー版開発は、利用者にとっての見やすさ、使いやすさ、わかりやすさへの配慮を基本方針としている。（実施期間 平成22年10月～平成23年3月。実施県：宮城県、富山県、神奈川県、岡山県の4県。対象サービス：訪問介護、通所介護、特定施設入居者生活介護（有料ホーム）、居宅介護支援、短期入所生活介護）。「介護サービス選択お助けネット」は、今後対象サービスを拡大し、全国都道府県にて展開されることが見込まれている。

また、公表項目については、アンケート・疑義照会データ等の分析により、基本情報項目と調査情報項目のそれぞれについて具体的な課題が挙げられた。

まず、基本情報項目についてであるが、「介護サービスの内容（加算の有無）」については、基準年月の指定時期に各都道府県の解釈の差が見られるため、調査票・記載要領を補足することが求められる。また、「事業所において介護サービスに従事する従業者に関する事項」「利用者への提供実績の記入方法」については、情報公表センターへの疑義照会が多いことから、今後の情報公表制度の見直しも考慮すると、これらについても記載要領を充実させることが求められる。

「利用者への提供実績の記入方法」、「介護サービスを利用するに当たっての利用料等に関する事項」については、事業者・情報公表センター・都道府県では判断しきれない疑義内容が多いことから、情報公表支援センター主導により、公表項目解釈の標準化に取り組んでいくことが求められる。具体的には、これまで疑義の多い項目について記載要領の充実や、事例集・Q&A集の充実及び普及を図る他、「そもそもなぜ当該項目が盛り込まれているか」についての学習機会の提供等を進めていくことが考えられる。

調査情報項目については、全般的に公表項目解釈の標準化が必要であり、公表項目趣旨の解説、記載要領の充実、確認のための材料の意味付けに関する学習機会の提供が求められる。アンケート結果からは「仕組みとしては「あり」であるのに、期間中に該当する事例がない場合に「なし」とすることについて」の疑義照会が多く寄せられていることから、公表ルールや個別の公表項目の再検討が求められる。

図表 4-1 本調査から得られた公表項目の課題と改善の方向性

	基本情報項目	調査情報項目
主な目的	・利用者の選択に資する	・事業所の業務改善、介護サービスの質の向上
検討の視点	・消費者の視点	・供給者の視点
項目の課題	・公表情報の精度を上げ、正確性を確保するための支援・取り組み	・客観性及び均質性の確保に向けた取り組み
見直し方針	・表示される情報項目のわかりやすさ ・数字で表示される項目については、記入にあたっての計算方法の明確化	・事業所の資質向上（業務改善、サービスの質向上）効果を高める確認事項・確認材料の設定
具体的な検討事項	<ul style="list-style-type: none"> 「介護サービスの内容（加算の有無）」に関するものについては、調査票・記載要領の修正により、事業者のスムーズな入力を実現する 「事業所において介護サービスに従事する従業者に関する事項」「利用者への提供実績の記入方法」について公表センターへの疑義照会が多いことから、記載要領を充実 「利用者への提供実績の記入方法」、「介護サービスを利用するに当たっての利用料等に関する事項」については、支援センター主導により、公表項目解釈の標準化に取り組む 	<ul style="list-style-type: none"> 全般的に公表項目解釈の標準化が必要 公表項目趣旨の解説、記載要領の充実、確認のための材料の意味付けに関する学習機会の提供 「仕組みとしては「あり」であるのに、期間中に該当する事例がない場合に「なし」とすることについて」の疑義照会が多く寄せられていることから、公表ルールや個別の公表項目の再検討

2. 情報公表制度の意義と今後の方向性

【介護サービス情報の表示の意義】

情報公表制度の目的は、表示を通じて「利用者の選択に資する」ことだけでなく、「事業所自身による業務改善、サービスの質の向上につながる」こともあげられる。本調査研究結果からは、体系化された客観的で均質な情報の開示は事業所や従業員の気づきや業務改善に役に立っているが、事業者選択の場面での利活用については、現状では不十分であるものの、介護サービス選択お助けネット等の取り組みにより、今後利活用が進むことが期待される。この状況を踏まえ、今後、情報公表制度の課題の改善を行う上で、「利用者の選択に資する」情報とは何かについて、以下で整理する。

一般に、事業所の選択に際して利用者が「知りたい」情報には、第三者の評価や他人の評判などの主観的な評価情報も含まれている。介護サービスの選択の場面においても、口コミなどの人づての情報情報源のひとつとなっている実態が指摘されている⁶。しかしながら、誰かの主観といった情報だけに頼るのではなく、客観的な確かな情報との両者を併せることによって初めて、適切な利用者選択を行うことが可能となる。この客観情報の提供を保証しているのが、「表示」義務づけの諸制度である。製品品質表示、食品成分表示等は、既に我々の生活において浸透がみられるが、これらの「表示」の仕組みは、国や地方自治体等が一定ルールのもと整備することにより提供可能となる。

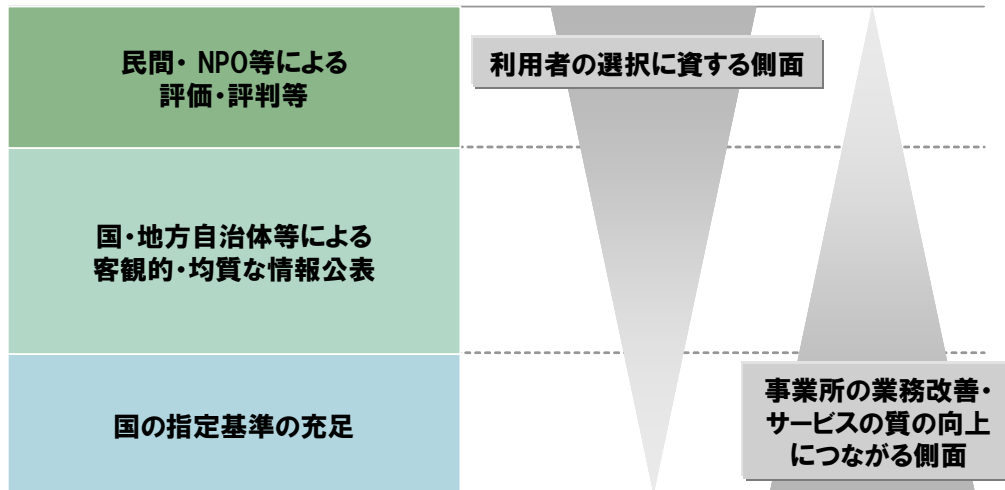
介護サービス分野においても、公的に提供される客観的・均質な事業所情報の提供が整備されることにより、利用者選択のための基盤が確保されるのであり、これら客観情報と、私的に提供されることの多い一部の評価情報と適切にミックスされて、利用者に活用されていくことが期待される。

情報公表制度は、介護保険で運営されている介護サービスについて、国民の「知る権利」を担保する制度でもある。「介護サービス」は、予め確かめることができず（事前視認の困難性・非可視性）、一度利用してしまうと元にもどすことができない（非可逆性）が、一定の情報を「表示」することによって、事業者から利用者に対して事前の情報提供が可能となり、利用者がそれらの情報を活用することもできるようになる。

情報公表制度の利活用促進にあたっては、社会基盤としての制度の役割と位置づけを、国民および事業者適切に伝えていくべきである。

⁶ 「介護サービスにおける利用者の選択要因に関する事業（平成20年シルバーサービス振興会）」によると、利用者の介護サービス選択にあたり、人づての情報を情報源としている傾向が読み取れる。

図表 4-2 情報公表制度の位置付けと狙い



【外部から客観的に事実確認する訪問調査の意義】

情報公表制度において、調査情報項目による客観的な情報確認は、事業所の業務改善や介護サービスの向上に寄与していることが本調査結果から得られた。外部からの事実確認をすることで、事業所に一定の緊張感が生まれ、これにより公表データの裏付けとなる各種マニュアルや検討記録が整備され、ひいては事業所の業務改善や介護サービスの質向上に貢献しているといえる。これらの取り組みは、ある一時点に達成されればよいというものではなく、継続し浸透してこそ効果につながるものである。

また、事業所の申告を外部から確認することは、公表データの客観性・正確性を担保することであり、これが先に述べた国民の知る権利を一層確実に保証することになる。このように調査情報項目は介護サービスの質の向上といった観点からも必須のものであり、今後とも何らかの形で制度を維持していくことが望まれる。

【公表項目の疑義を減少させるための方向性】

本調査研究委員会では、公表されている情報の客観性・正確性について指摘がなされた。公表される情報が正確で信頼できるものであるかどうかは情報公表制度の根幹に関わる重要な問題であり、情報の客観性・正確性を担保することは制度の利活用を促進する上での基本的な前提条件である。

本調査研究結果からは、情報項目に対する疑義照会の傾向や各都道府県における情報項目の解釈の差が把握された。都道府県による解釈の差については、都道府県を跨り事業展開をする事業者からすると、全国統一の解釈方針があった方が望ましく、公表項目のうち、指定基準・運営基準に関する項目に関しては、全国で共通の解釈方針に基づくべきである、との意見があげられた。一方で、情報公表制度は都道府県の自治事務であり、自治体独自の運用を中央で解釈統一を強制するような運用は難しい、との指摘もなされた。また、公表項目について各都道府県や事業所自らが解釈する際の独自性が許容されることが、サービス向上、組織運営改善につながる側面も大きく、画一的な解釈ではなく、事業所の解釈や運用の独自性を尊重する面も必要、との指摘もあった。

これらの指摘と本調査研究結果から整理すると、利用者および家族等の立場からみた最低限の目安となる基準は、基本情報項目を中心として、全国共通の指針を示すことが必要である。

具体的には、基本情報項目の誤記入については、公表されている情報の精度を上げるための支援・取り組みが早急に求められ、表示される情報のわかりやすさ、数字により表示される項目の記入にあたっての計算方法の明確化などに配慮し、記載要領を充実させていく必要がある。中でも、指定基準・運営基準に関する公表項目については、全国共通の解釈方針が示されるよう、帳票や記載要領における配慮が重要となってくるものといえる。調査情報項目については、事業所自らの業務改革・組織運営改革につながるような自主性や独自性を発揮させ得るよう、調査情報項目に組み込まれている事業所側の資質向上効果が骨抜きにならないよう、留意しつつ、客観性・正確性ならびに均質性の確保について、よりわかりやすい事業所向けのガイドブック等の整備などの取り組みを図っていくことが必要である。

公表情報の項目を改善していくにあたっては、本調査研究結果も活用し、情報公表制度の目的である「利用者の選択に資する」側面と、「事業所自身による業務改善、サービスの質の向上につながる」側面のそれぞれに着目したうえで、基本情報項目・調査情報項目のそれぞれを、どちらの目的に照らして具体的に活用を促進していくかを検討することが必要である。

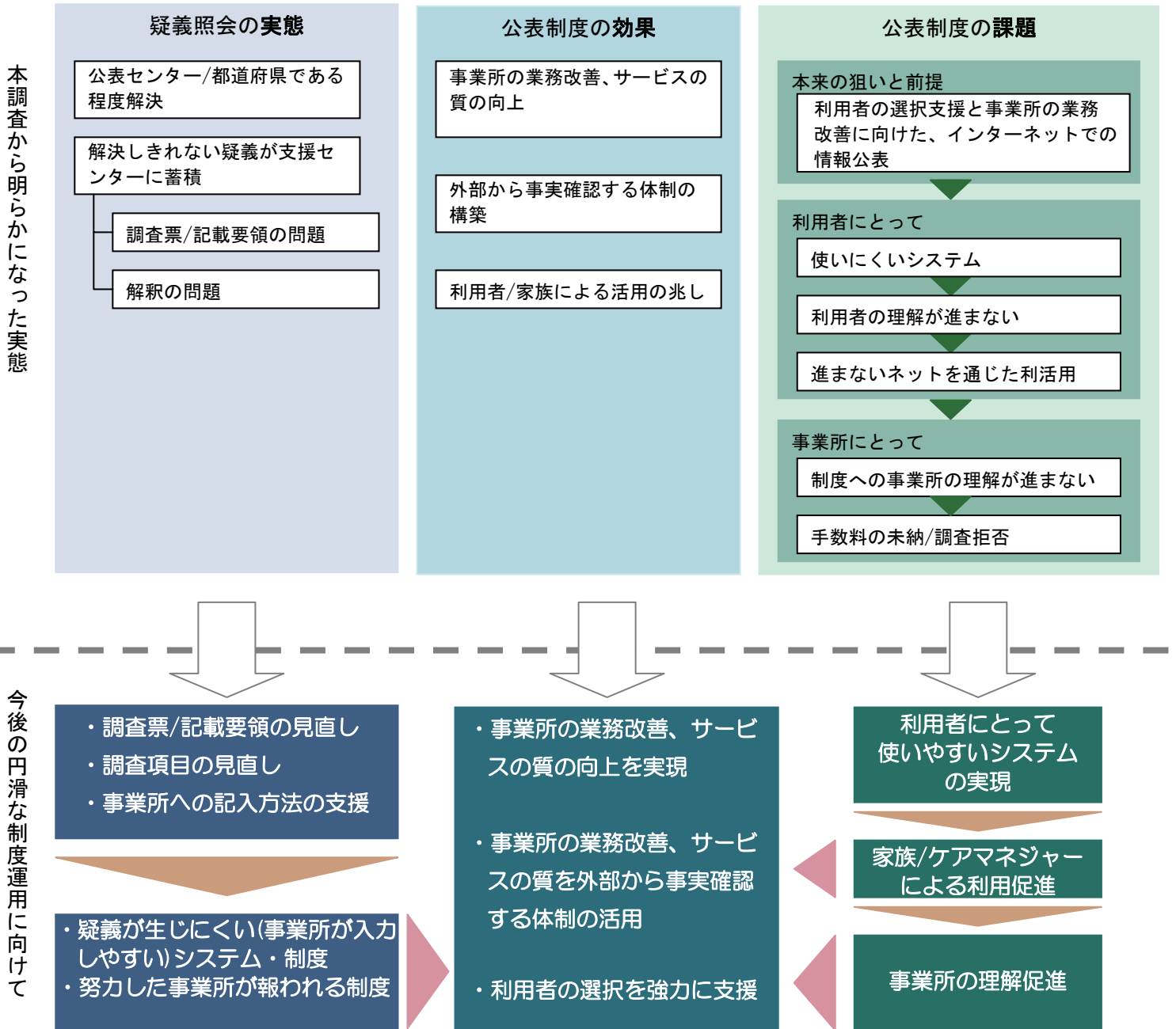
本調査研究事業では、公表項目の課題の整理を行ったが、併せて情報公表制度の課題についてもなされた。情報公表制度の目下の課題は、利活用が進んでいないことにあり、その背景には、現行の「介護サービス情報公表システム」が利用者にとって使いやすいシステムとなっていないことがあげられた。この点は、現行システムのサマリー画面「介護サービス選択お助けネット」開発の取り組みにより、利用者の視点に立った使い勝手の改善がはかられているところである。

これら、利用者の視点に立った改善の取り組みとともに、本調査で明らかになった公表項目の疑義を減少させていくための方策を実施することで、情報公表制度に組み込まれている趣旨が発揮されていくものと思われる。

情報公表制度の改善にあたっては、制度の有する趣旨目的が揺らがされてはならず、本事業で明らかにされた、訪問調査ならびに調査情報項目の効果を、今後も継続させ、浸透させていくことが重要である。また、情報公表制度の実施主体である都道府県が、事業所が公表義務に基づき出してきた事業所の情報を、客観性と正確性を担保した形で公表できるよう、情報公表支援センターが、全国データの集計分析やレポートの公表、都道府県への情報提供など、一定のサポートを継続して果たしていくことも、情報公表制度の円滑な運用にとって非常に重要である。

本調査研究結果から、情報公表制度が、介護保険制度のそれぞれの場面で利活用されることにより介護サービスの質向上に繋がっていくことの重要性が鮮明になったといえる。利用者選択支援と事業所の業務改善、介護サービスの質向上のためには、情報公表制度が広く認知され、正しく理解され、利活用が進むよう、改善に向けての不断の努力を行い、制度充実に向けての取り組みを積極的に進めていかなければならない。

図表 4-3 今後の円滑な制度運用に向けて



巻末資料

「介護サービス情報の公表制度における調査・公表の実態に関するアンケート調査」
調査票

- ・都道府県向け調査票
- ・情報公表センター向け調査票
- ・調査機関向け調査票
- ・調査員向け調査票