

第5章 まとめ

第5章 まとめ

1. 福祉用具貸与の現状

2000年から施行された「介護保険法」により、福祉用具貸与サービスを取り巻く状況は大きく変化してきている。介護保険制度では、市町村による行政措置としての従来の「老人日常生活用具給付等事業」等とは異なり、利用者の尊厳を保持しながら、その人らしい自立した生活が送れるように支援するという基本理念に基づき、利用者である高齢者が自ら、サービスとしての福祉用具貸与、提供する福祉用具貸与事業者、利用する福祉用具等を選択し、直接、事業者との契約により利用することとなった。

措置制度の下での利用者の所得の多寡によるサービス利用制限はなくなったことで、福祉用具貸与のサービス利用者数は増加し続けており、2007（平成19）年度における給付費用額は1600億円程度にまで拡大してきている。また、原則としてサービス提供における主体規制は撤廃され、一定の条件（指定基準）を満たし都道府県知事の指定を受ければ参入できることで、貸与事業者数は、2008（平成20）年4月現在で全国に6500カ所程度となっており、およそ9割を民間営利法人が占めているのが現状である。

介護保険制度における福祉用具の貸与及び購入は、市場の価格競争を通じて適切な価格による給付が行われるよう、保険給付における公定価格を定めず、現に要した費用の額により保険給付する仕組みとなっている。しかし実際には、利用者のための情報が十分でないことや、市場の機能が十分に働いておらず、価格が硬直化しているのではないかと指摘がなされている。

このため、「社会保障審議会介護給付費分科会答申(平成18年1月26日)」において、「福祉用具貸与の価格については、同一用具に係る価格差などその実態について調査・研究を行うとともに、これを踏まえ、早急に報酬の在り方について見直しを行い、適正化を図ること。」とされた。これを受け、財団法人テクノエイド協会による「介護保険における福祉用具貸与の実態に関する調査研究」が実施され、平成19年3月に報告書が取り纏められた。こうした調査研究成果等を踏まえ、介護給付費分科会において審議を行うための論点の整理及び技術的な事項の検討等を行うため、平成19年9月から「福祉用具における保険給付の在り方検討会」を設置し検討が進められている。

2. 本調査研究事業における取り組み

当振興会では、このような状況の下、利用者の自由な選択を支持し、市場原理を有効に機能させる方策の一つとして、平成19年度に「福祉用具貸与価格の情報提供システムに関する調査研究事業」を実施、利用者、ケアマネジャー、事業者に対して、福祉用具選定の際に必要な情報等についてのアンケート調査を行い、情報提供の在り方について検討したところである。その結果から、利用者・家族の半数は「事業所間で福祉用具貸与に価格差があることを知らない」ことがわかり、またケアマネジャーが事業者を紹介する際には「価格情報だけではなくサービス内容などを勘案して決める」という実態も明らかになった。さらに利用者・家族が事業所を決定する際には「価格に対してサービスが妥当か考慮した」との回答も約3割あり、これらの事からも、利用者が福祉用具貸与事業所を選択する際には、貸与価格だけではなく提供サービスの内容も含め

た情報提供が重要であることが明らかになった。

こうした結果を踏まえ、平成20年度の本調査研究事業では、貸与価格に対して事業者が実施しているサービスの提供状況を明らかにするとともに、利用者が選択する際の情報提供方策を検討することを目的とした。具体的には、貸与価格の下で、福祉用具貸与事業者が具体的に提供しているサービス及びこれに付随したサービスを明らかにし、価格に影響を及ぼすと思われるサービスの質の差について分析するものである。

3. 福祉用具貸与におけるサービスの提供状況

今回の事業で行ったアンケート調査の結果では、従業者の数、また貸与台数などの観点から、その多くを小規模事業者が占めており、実際、サービス提供の各手順についても、2人までで対応する事業者が4割から5割を占めている。

貸与品の仕入れ形態別にみると、自社資産の商品の稼働率を上げることにより、利益の増加を目指す、「主に自社レンタル」が約3割、設備投資リスクなどを回避しつつ、品揃えを増やす方向性をもった、「主にレンタル卸利用」が約7割を占めている。

各事業者が貸与サービスの各手順のうち、どの手順が貸与価格に大きな影響を与えると考えているか、そしてどの手順が他社と差別化可能かということについての考え方が、実際のサービス提供にも色濃く表れている。

アンケート調査で、事業者到他社と差別化が図れる手順は何かと尋ねたところ、その一番目に、「必要性判断・品目の選定（選定相談）」をあげている。この「必要性判断・品目の選定（選定相談）」は、利用者支援という観点から非常に重要なサービスであるが、これに関する電話確認、訪問対応について、他事業者より当該サービスに手間や時間をかけている事業者が一定数以上、存在する。

またアンケート調査で、事業者に貸与価格への影響が大きい手順は何かと尋ねたところ、その四番目、「対人支援」系サービス手順に限ると一番目に、「モニタリング（納品後点検、故障・修理対応）」をあげている。この「モニタリング（納品後点検、故障・修理対応）」についても、上述と同傾向がみられ、他事業者より当該サービスに手間や時間をかけている事業者が一定数以上、存在する。

さらにサービス提供そのものに加え、サービスの質の向上に向けて、事業者が手順毎のサービス結果の記録に注力している姿勢も明らかになった。

アンケート結果によると、福祉用具貸与事業の関連指定基準等にも義務付けられていない「利用計画書」（福祉用具の利用目的、留意事項、短期目標や長期目標を盛り込んだ計画書）についても、約三分の一の事業者が全ケースについて作成しており、当該事業者が利用者の心身の状況、希望やその置かれている環境を踏まえ、福祉用具貸与サービスを的確に提供しようとしていることがみてとれる。

またこれらサービス結果の記録については、その手順に応じて、約5割から6割の事業者がケアマネジャーに提出しており、1割強の事業者については利用者にも提出し、適切なフィードバックを行う努力をしていることも明らかになった。

4. 検討委員会において提示された主要意見

検討委員会は、学識者、有識者、福祉用具関係事業者、消費者行政担当者、介護保険行政担当者等から構成され、調査結果等を基に、三回にわたり積極的な議論がなされたが、そこで出された主要な意見をまとめると、次の通りである。

(1) 調査研究事業の方向性に関する意見

福祉用具の貸与については、市場価格や競争原理が働いていないのではないという懸念があるものの、今回の調査結果では、福祉用具貸与事業の性格や介護保険制度の縛りなどの要因から、需要と供給の関係で貸与価格が決まっていく状況が見えてこないこともあり、まず貸与サービスのありのままの姿、つまり実態を把握することとした。

具体的には、貸与価格サービスに含まれる様々なサービス要素を整理した上で、それらが実際にどのように提供されているかを明らかにするとともに、あわせて貸与価格にどう影響しているかを示す、つまり可視化することを目的とした。

また貸与サービスの個々のプロセスに関しては、ヒアリング調査とアンケート調査の結果を適切に活用し、サービスの受益者である利用者に対して、サービスの個々のプロセスの内容が的確に伝わる情報を整理し提示することも目的とした。

こうした方向性について、さらに委員会において、下記の意見があった。

① 貸与価格の構成

福祉用具貸与については、用具のコスト（原価償却）に、サービス部分のコストが付加されて貸与価格が構成されていること、そして用具そのもののコストは比較的小さく、サービス部分のコストが大きいことを、利用者に対して説明できるとよい。貸与価格に含まれる様々なサービス要素を整理したうえで、それらが貸与価格にどのような影響を与えているかを示すことが望ましい。つまり、利用者を支援するサービスを具体的に示した上で、それがどれだけ貸与価格に影響しているかを可視化して述べるとわかりやすい。

貸与価格の分析については、地域差を考慮する必要がある、また必ずしもコストが貸与価格に反映していない状況なども考えられるので、本年度の事業では、コスト分析にとどめ、サービスの中のコスト要素の認識に重点を絞ったほうがよいと考える。

② 競争原理や市場メカニズム

福祉用具貸与に関し、「利用者は適切な情報を得て事業者選択を行っていないのではないか、また市場原理が働いていないのではないか」という懸念については、「福祉用具貸与価格情報システム」を構築し、競争原理で価格を動かしていくという考え方もあり、また一方で、価格よりもサービス内容そのものの競争を促していく方向が望ましいという考え方もある。

今回の調査結果においては、福祉用具貸与事業の性格や介護保険制度の縛りなどの要因から、需要と供給の関係で貸与価格が決まっていく状況（証左）が見えてこないため、まずは貸与サービスのありのままの姿、つまり実態を把握することに注力すべきである。

今後、貸与価格の情報開示を行うことによって、自由競争の中で貸与価格が安くなるという仮

説が立証できない状況の下で、貸与価格を含めサービスの質を向上させるためには、どのようなメカニズムが必要かなど、今後の方向性を検討するための事実確認、実態把握を示す報告書とするとよい。

③利用者へのメッセージ

発注者（保険者）と受益者（利用者）が異なる市場では市場原理（価格競争原理）は働きにくい。その状況下で、貸与価格に占めるハード部分のみならず、同時にソフトであるサービスのプロセス部分についてその内容と価格（対サービス部分）を、サービスの受益者である利用者に対して的確に伝えるために、ヒアリング調査とアンケート調査の結果を役立てて欲しい。

貸与サービスの関連指定基準等において後追的に義務付けられたサービス内容を、事業者が懸命に提供しようとしている、その努力が見える報告書になることが望ましい。事業者側の努力と、その結果としての利用者側の満足が説明できるような方向がよいと思う。

5. 今後の取り組みの方向性

（1）今後の方向性、課題に関する意見

本検討委員会の意見として、次の内容が今後の方向性、課題として提示された。

①福祉用具貸与サービスのより詳細な内容分析の必要性

福祉用具貸与における具体的サービス内容の違いと価格差のについては、今回の調査で、従業員規模別の訪問回数／時間、電話確認回数／時間を分析した結果、従業員規模でサービス内容に差が出てきていることなどが明らかになった。しかし、小規模の事業所であってもその特性を活かして利用者とのコミュニケーションが取りやすく、小回りが利いた迅速なサービスの提供を行っている事業所も多く、必ずしも「小規模の事業所はサービスの質が低い」といった単純な結論とはならない。

このように、本年度の事業では、有効回答数1, 438事業所におけるサービス内容の定量的な調査にとどまっているが、事業所の個別性も強く、さらに具体的な事業所におけるタイムスタディーを実施するなど定性的な調査により福祉用具貸与の詳細な分析が求められる。

②事業者の貸与価格決定メカニズムへのアプローチ

また、すべての事業者が「事業の採算性を確保することが必須」と考えている一方で、今回のヒアリングやアンケートだけでは、事業者のコストに対する意識や貸与価格の決定メカニズムについて詳細な分析はできていない。実際には貸与価格の変更がどのような要因で、どのようなタイミングで行われているのか、コスト構造がどうなっているのか、価格競争のメカニズムが働いているのかどうかなどの状況についても分析していく必要があると思われる。

また貸与価格の決定にあたり、「値ごろ感」、「市場の相場観」をあげる事業者もあったが、そもそも価格決定のメカニズムが明確でないことや、それぞれの事業者の主観や地域性等の要素が強く働いていることが懸念されることから、事業者の貸与価格決定メカニズムへのアプローチが必要であると考えられる。

特に、コストだけ考えてはできない利用者へのきめ細かなサービスや、業務遂行上のモラ

ルや使命感の維持等のための取り組みなどを経営上の戦略的なコストとして位置づけ、これらを強く意識している事業者も多く存在していることも指摘されており、一般的な市場の価格メカニズムには馴染みにくい側面もあることも配慮しなければならない。

③貸与サービスの内容の見える化

本事業の調査結果をみると、8割から9割の貸与事業者が、利用者の心身の状況、希望、その置かれている環境を確認していることが分かった。また、福祉用具貸与サービスの各手順において、提供するサービスの頻度や時間に差が生じていることも明らかになった。

また各業務手順におけるサービス記録の結果についても、関連指定基準で求められていない水準まで実行している事業者も一定数存在しているため、利用者の選択の支援の観点からも、サービス内容についてより具体的に利用者に見える形で可視化(情報開示)していくことが望まれる。