第１章 本調査の実施概要

1. 調査の目的

民間をはじめとした多様な主体が参入し、在宅サービスの中でも最も利用の多い「訪問介護サービス」を対象として、保険外サービスの提供実態・内容、保険外サービスに対する事業者の意識などを把握することを目的に、アンケート調査、ヒアリング調査を実施した。

2. 調査体制

（1） 検討委員会

学識経験者、在宅介護サービス事業者を委員とする検討委員会を設置し、調査実施計画及び調査結果の考察・分析方法、成果報告書案の確定等について検討した。

（委員長以下五十音順、敬称略）

委員長　尾形　裕也　　九州大学大学院医療経営・管理学　教授
委員　　香取　幹　　有限責任中間法人日本在宅介護協会業務委員会委員
（株式会社やさしい手　代表取締役社長）
委員　　髙橋　恵美子　有限責任中間法人日本介護支援専門員協会常任理事
委員　　塚原　康博　　明治大学　情報コミュニケーション学部　教授
委員　　東内　京一　　和光市長寿あんしん課　課長補佐
委員　　馬袋　秀男　　有限責任中間法人　全国介護事業者協議会　理事長
（株式会社ジャパンケアサービスグループ
代表取締役社長）
委員　　藤井　賢一郎　日本社会事業大学大学院　准教授

（2） 開催実績

回	開催日時	議事内容
第１回	平成 20 年 11 月 10 日（月） 18 時から 20 時	事業の概要 保険外サービスの市場の捉え方について アンケート調査・ヒアリング調査の進め方と内容について
第２回	平成 21 年 2 月 2 日（月） 18 時から 20 時	ヒアリング調査結果の報告 アンケート調査結果の報告 保険外サービスの実態と阻害要因について 保険外サービスの促進に向けた視点について
第３回	平成 21 年 3 月 2 日（月） 18 時から 20 時	報告書案について

3.　本調査研究における検討対象

本調査研究における「保険外サービス」の範囲は、①介護保険の要介護認定を受けた高齢者を利用者として、②全額自己負担によって提供されるサービスとした。本調査研究の範囲には、「要支援・要介護認定者以外の高齢者向けのサービス」、「要介護認定者の家族向けのサービス」、「その他年齢を問わず、障害をもつ方、疾病や妊娠による要支援・要介護者向けのサービス」も広く対象とするが、サービス内容の対象を明確に把握するため、「保険外サービス」、「周辺サービス」に分けて把握することとした。

第２章 訪問介護事業者向けアンケート調査結果

1.　調査の実施方法

（1）　調査方法

郵送配付、郵送回収

（2）　調査対象

本調査では、指定訪問介護事業（予防を含む）を運営している事業者を対象とし、WAM ネットのデータから、従業員数 25 人以上の事業者 3,463 社を抽出した。

（3）　調査項目

○事業者の概要
○指定訪問介護事業の状況（利用者数、延べ訪問回数、介護料収入）
○保険外サービスの実施状況
○保険外サービスに関する今後の方針や制度上の課題

（4）　調査期間

平成 20 年 12 月 4 日（木）　調査票発送
平成 20 年 12 月 18 日（木）　調査票回収締切
＊但し、できる限り回収率を高くするため、平成 21 年 1 月 9 日到着分まで集計の対象とした。

（5）　回収状況

本調査の回収数は 835 件（回収率 24.1％）、有効回答数は 807 件（有効回答率 23.3％）だった。

2.　調査結果の概要

（1）　回答事業者の属性

・本社所在地は関東（東京を除く）が２割弱と最も多く、次いで近畿、東京の順だった。
・開設主体は営利法人が最も多く、社会福祉協議会、社会福祉法人（社会福祉協議会以外）と続き、これら３者で全体の８割程度を占めていた。
・「2000 年 4 月～2003 年 3 月」に開設された事業者が全体の３割程度、2000 年 4 月以降に開設された事業者が約 6 割を占めていた。
・事業者全体の総職員数は、「100 人以上」の事業者が３割だった。
・介護関連事業の総収入は、「1 億円以上 3 億円未満」が２割弱だった。
・介護保険外の介護関連事業の収入が、事業者の総収入に占める割合を平均でみると、回答のあった全ての事業者では、「要介護認定者向け」が約 6%、「要介護認定者向け以外」が約 4%だった。介護保険外の介護関連事業の収入があった事業者では、「要介護認定者向け」が約 8%、「要介護認定者向け以外」が約 5%だった。
・介護保険外の介護関連事業から得ている収入は「500 万円未満」が約６割を占めた。一方、「5,000 万円以上」を得ている事業者も 5%程度見られた。
・介護保険外の介護関連事業のここ 2～3 年の売上の状況については、「横ばい」と感じる事業者が４割強を占め、最も多かった。

（2）　保険外サービス（要介護認定者向け）の現状

1)要介護認定者向け・全額自己負担サービス提供の有無

・回答のあった 807 事業者のうち、７割が「要介護認定者向け・全額自己負担サービス」を提供しているが、「これまで提供したことがない」事業所も２割強見られた。

2)提供している要介護認定者向け・全額自己負担サービスの内容

・要介護認定者向け・全額自己負担サービスを提供している 562 事業者に対して、その内容を尋ねたところ、「利用者の「支給限度基準額」を超えて利用されるサービス」の割合が７割強と最も高く、次いで「通院時の待ち時間の付き添い、待機」の割合が高かった。

3)最も収入（売上）が多いサービスの状況

・「2000 年 4 月以降」にサービスを始めた事業者が７割強を占めていた。
・サービスを始めた理由は、「利用者の要望が多かったため」が最も多く７割強を占めた。
・サービスの価格は、「１時間あたり」の価格体系を設定している事業者が多かった（334 社）。平均は 1,801.9 円、中央値は 1,800 円だった。

・保険外サービスの７割近くは、保険給付サービスと同じ事業所で行われていた。サービスを提供する職員は保険給付サービスと同じ職員が多く、専門の教育・研修も行っていない事業者が多かった。

4)最も高い頻度で利用している要介護認定者の属性

・利用者の７割近くは「75 歳以上」であったが、「65 歳以上 75 歳未満」の利用もみられた。
・世帯構成は、「高齢（65 歳以上）単身」の割合が最も高く、次いで「高齢夫婦のみ」と「子や孫と同居」が約２割だった。
・保険外サービス利用者の９割近くは、保険給付サービスを併用していた。
・保険外サービスを利用するようになったきっかけは、「保険給付サービスの給付が削減された」と「家族介護を行っていたが、家族だけでは対応しきれなくなった」が、共に約４割強だった。
・サービスの開発・提供の課題は、「介護保険給付の範囲内でサービス利用をおさめようとする利用者への説明」が３割強と最も多かった。

(3)　保険外サービス（要介護認定者向け）を提供しない理由

・保険外サービスを「これまで提供したことがない」211 事業者に、利用者の消極的な姿勢の有無について尋ねたところ、５割近くが「ある」と回答した。
・ケアマネジャーが保険外サービスを居宅サービス計画に取り入れることに抵抗感を持っていると捉えている事業者は 30.8%だった。
・ケアマネジャーが抵抗感を持つ理由は、「保険者が、保険外サービスよりも、ボランティアなどの社会資源を利用するよう指導しているため」が３割強だった。
・保険外サービスについて課題となっていることとして、「適正な利益を確保できるようなサービスの仕組みが開発できない」(28.9%)、「職員数が不足している」(25.6%)、「利用者のニーズの有無、内容が分からない」(22.3%) を挙げる事業者が多かった。

(4)　今後の方針や制度上の課題

・保険給付サービス、保険外サービスに対する今後の方針については、「両方提供するが、「保険給付サービス」を事業の中心とする」とする事業者が約６割を占めた。
・現在の介護保険制度について、保険外サービスの提供を促進する上で、阻害要因となっていると思うことについて尋ねたところ、「サービス提供時間の中で、保険内外を厳密に区分けすることが求められること」の割合が高く、約４割だった。

第3章 ヒアリング調査結果

1.　実施概要

(1)　調査目的

今後の保険外サービスに対するニーズの方向性と保険外市場の育成・発展にあたっての機会と隘路を多角的・総合的に把握するため、ヒアリング調査を実施した。

(2)　調査対象、実施方法

訪問介護事業者、自治体・保険者、被保険者・利用者については個別訪問インタビューを実施した。ケアマネジャーについては、グループインタビューを実施した。

(3)　主な調査項目

1)訪問介護事業者

・介護サービス領域に対する市場戦略

・保険外サービス事業の位置づけと詳細／等

2)自治体・介護保険保険者

・保険者からみた施策対象となる「保険外サービス」の範囲

・今後、地域で成長が期待される「保険外サービス」の形態、推進のあり方

・現在の介護保険制度における「保険外サービス」推進に係る障害・隘路

・「保険外サービス」市場における保険者の事業者育成・質確保・消費者保護関連行政の方策／等

3)被保険者・利用者

・需要が増加している「保険外サービス」の分野や種類、利用者像

・利用者からみた「保険外サービス」事業者の評価ポイントや要望

・今後成長が期待される保険外サービス、利用増が期待できる被保険者像

・今後の「保険外サービス」に関する保険者機能発揮への期待、要望　／等

4)ケアマネジャー

・保険外サービス利用を勧める利用者、利用者世帯の特性

・利用者の保険外サービス利用の把握度

・利用者から要望が多い保険外サービスの内容や提供形態
・保険外サービスの活用に関する保険者の指導の有無
・指定事業者以外の保険外サービス事業者に関する評価や選定ポイント／等

2.　調査結果の概要

（1）　事業者

・営利法人５社、協同組合１社、ＮＰＯ法人２社の計８社に対してヒアリングを行った。
・保険外サービスを始めた目的・経緯や法人の規模等により、保険外サービスの内容や提供体制に差異が見られた。
・サービス提供の担い手が不足していること、保険給付サービスを利用していない高齢者（元気高齢者等）にもサービスを提供していることなど共通する点も見られた。

（2）　自治体・保険者

・高齢者保険福祉政策および介護保険事業に力を入れている二つの自治体に対してヒアリングを行った。
・介護保険では十分に対応しきれない高齢者の生活課題に対して市独自の保険外サービスの仕組みを構築している点、民間の保険外サービスの活用に前向きな点など、いくつかの共通点が見られた。

（3）　被保険者・利用者

・利用者関連団体にヒアリングを行った。
・女性の社会参加や価値観の変化を背景に、外部のサービスを購入することによって、高齢者の日常生活を支える家庭が増えてくる可能性が高いこと、パッケージ型の保険外サービスの開発が重要であることなど、今後の方向性に関する示唆を得た。

（4）　ケアマネジャー

・ケアマネジャー７名を対象にグループヒアリングを行った。
・保険外サービスを利用している人の傾向として、一人暮らしで認知症の高齢者など外部サービスの必要性が高い人の他、本人と家族が自宅での生活を強く希望している、自分の意志を明確に持っている人が挙げられた。
・保険外サービス発展を阻害している要因として、利用者は自分がいつまで生きるか分からないため、貯蓄を取り崩すことに躊躇すること、介護保険制度に対する期待感、無駄遣いをしてはいけないという価値観などが挙げられた。
・今後の課題として、保険外サービスを発展させるためには、富裕層だけでなく一般の人が使える保険外サービスの開発等が挙げられた。

第4章 実態調査のまとめ

1.　保険外サービス市場発展の要因

保険外サービス市場発展の促進要因、抑制要因は、以下のとおりだった。

図表　保険外サービス市場発展の要因

	促進要因	抑制要因
介護保険指定サービス事業者	・制度改訂による収益構造変化の影響を受けにくい事業構造への転換意欲旺盛	・各保険者の方針の確認にコストがかかるため、市場に参入しづらい。 ・十分なスタッフ体制が組めない。 ・利益確保できるサービスプランが設計できない。
利用者・家族	・高齢者世代の世代交代が進むこと ・家庭内にサービスが入る生活スタイルへの重要度が高まってきたこと ・長時間・継続型の生活支援サービスニーズの増加	・保険給付サービスの範囲で在宅の介護・ニーズの全てを賄えると思っている層の存在 ・負担額が増えるために、保険外サービスの利用を控える層の存在 ・介護生活の継続年数が予測しづらいため、利用者が支出を抑えようとすること
ケアマネジャー	・アセスメントに基づき、必要な保険外サービスを積極的な利用を勧めるケアマネジャーの存在	・ケアマネジメント力の不足 ・事故が起きた場合のケアマネジャーの責任問題 ・保険外サービスに関する情報不足 ・一部自治体の指導（保険外サービス禁止）による影響 ・インセンティブを高める報酬加算がない
保険者・市区町村	・新たなサービス開発を行う事業者の育成に前向きな保険者の存在	・営利企業系事業者を保険外サービスの担い手として認めない保険者の存在 ・保険外サービス利用に関する指導が厳しい

2.　有望な保険外サービス市場例

アンケート結果及びヒアリング結果に基づいて、当面の有望な保険外サービス市場の分野の方向性を整理すると下記の通りである。

図表　保険外サービス市場の全体状況

主たる要因		増大する利用者セグメント	有望サービス例
新たな厚生年金受給高齢者世代の登場（特に女性の社会参加を受けて）		○年金受給額 20 万円代の消費自由度のある高齢者層の登場	○認知症高齢者に対する見守り、話し相手サービス
長寿化に伴う要因		○認知症高齢者の増大	○各種付き添い介助サービス（通院待ち時間、各種レジャー等外出時付き添い介助）
新たな価値観をもつ高齢者世代の登場		○嫁や妻の務め（家族内無報酬サービス提供義務）意識から開放された「高齢期を楽しむ」高齢者世代の登場（かつ、「嫁や妻のケアを期待しない世代」でもある） ・（夫）自分の介護のために保険外サービスを利用して生活の質を維持したい ・（妻）夫の介護のために保険外サービスも利用して生活の質を維持したい	
生涯働く専門職等女性層の増大、共働きの子世代家族の増大		○「親に対する介護を十分したい」と「仕事を継続して自己実現を続けたい」「家族生活スタイルは維持したい」を両立させるために、保険外サービスの活用も躊躇しない層の増大	○外出・移送サービス（医療ケアつき／その他一般）
同居家族の変化	子と親同居世代	○特に働く独身男性世代が働きながら、要介護の親の在宅介護を継続するため保険外サービスを利用したい層の増加	○財産管理（遺産相続や財産処分） ○終末期支援サービス（看取り、墓の管理等の相談・管理サービス）
	単身高齢者	○身寄りのない、いざというときの支援の手がない高齢者層の増加 ○足腰の生活機能低下により「要支援～要介護の単身在宅高齢者」外出支援手段確保ニーズが高まる	○入院中の生活支援（家事・食事周り、話し相手等）
	高齢者のみ世帯	○自分の生活スタイル、自立度維持のために家庭内介護労働の負担を軽減したい高齢者の増加	○退院後の在宅療養期間における生活援助
高齢者の介護を取巻く制度改革		○地域包括ケアシステムの導入による在宅で療養する医療ケアの必要な層の増大	

第５章 今後の介護保険外サービス市場育成・発展に向けた課題と方向性

1.　基本的視点

・今後の保険外サービス市場の育成・発展に向けた課題と方向性について検討する際の基本的視点は、以下の３点である。

①個人の尊厳を保持し「自助・自立」を基本としつつ、重層的な支援の仕組みを構築する

②第一の保険外サービス領域（居宅介護支援事業に基づくサービス）と、第二の保険外サービス領域（利用者の負担能力に応じて自由なサービス選択が行われる多様な自費介護・生活支援サービス）の、２つのレベルでの「保険外サービス市場」の整備・充実を促す

③保険外サービス市場の活動の自由度を高める

2.　保険外サービス市場の育成・発展に向けた課題と対応方策

・保険外サービス市場の育成・発展に向けて、当面行うべき事項は、以下の４点である。

①保険外と保険内の一体的なサービス提供の促進

②保険外サービスの認知度向上と適切な利用を促すための情報提供と質の確保

③ケアマネジメントにおける保険外サービスの位置づけの充実

④顕在化しているニーズに即応したサービスの拡充

・また、中長期的に着手すべき事項は、以下の４点である。

①サービス提供人材の確保・育成

②生活援助サービスの現金給付化の検討

③ＩＴ機器・福祉機器等を活用した効率性の高いサービスの開発

④今後のニーズ変化に対応したサービスの開発および提供