

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

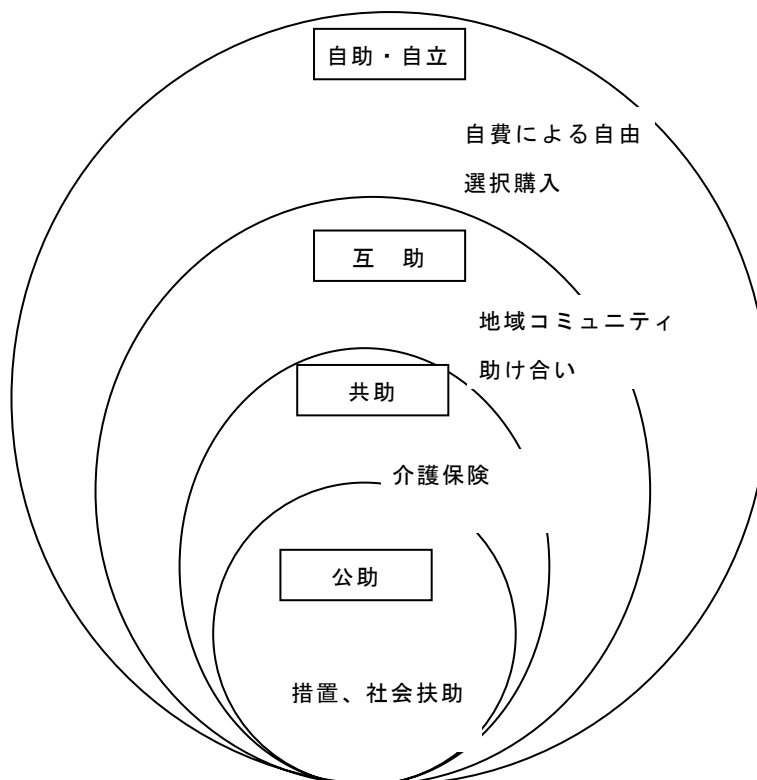
本章では、1章から4章で調査検討した訪問介護事業者や保険者・市区町村、ケアマネジャー、利用者の動向結果を踏まえて本委員会において考察検討した結果に基づいて、今後の保険外サービスの振興のあり方について、基本的な方向性を整理した。

1. 基本的視点

(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

高齢期における加齢に伴う生活機能の低下と生活自立力の低下が生じるリスクに対しては、個人の尊厳を保持し個人の「自助・自立」を基本とし、「共助」である保険給付サービス、地域の相互支援「互助」、公的な支援「公助」を合わせた重層的なサービスの仕組みを構築していくことが必要である。（自費による保険外サービスの購入は「自助・自立」のひとつとして位置づけられる。）

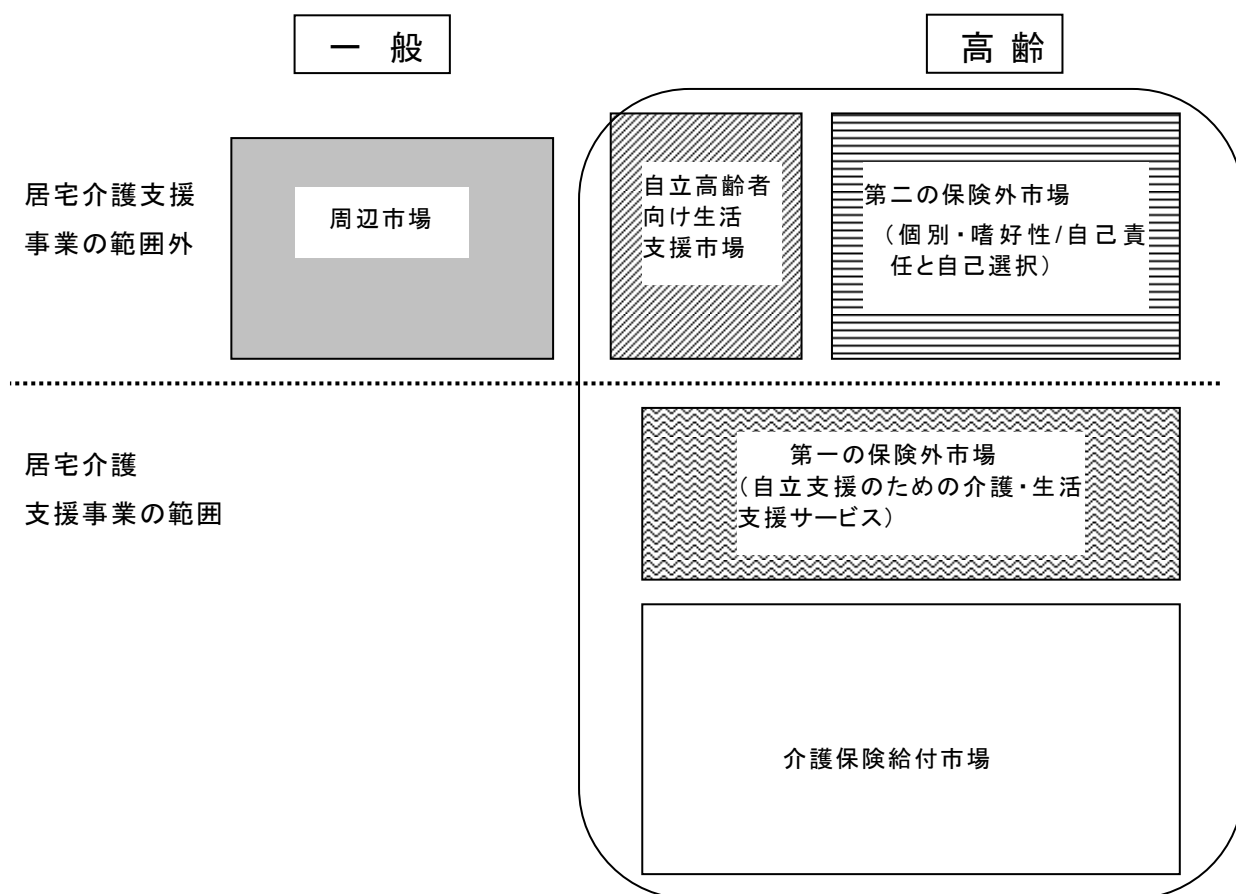
図表 5-1 介護サービス財の配分方法の種類（イメージ）



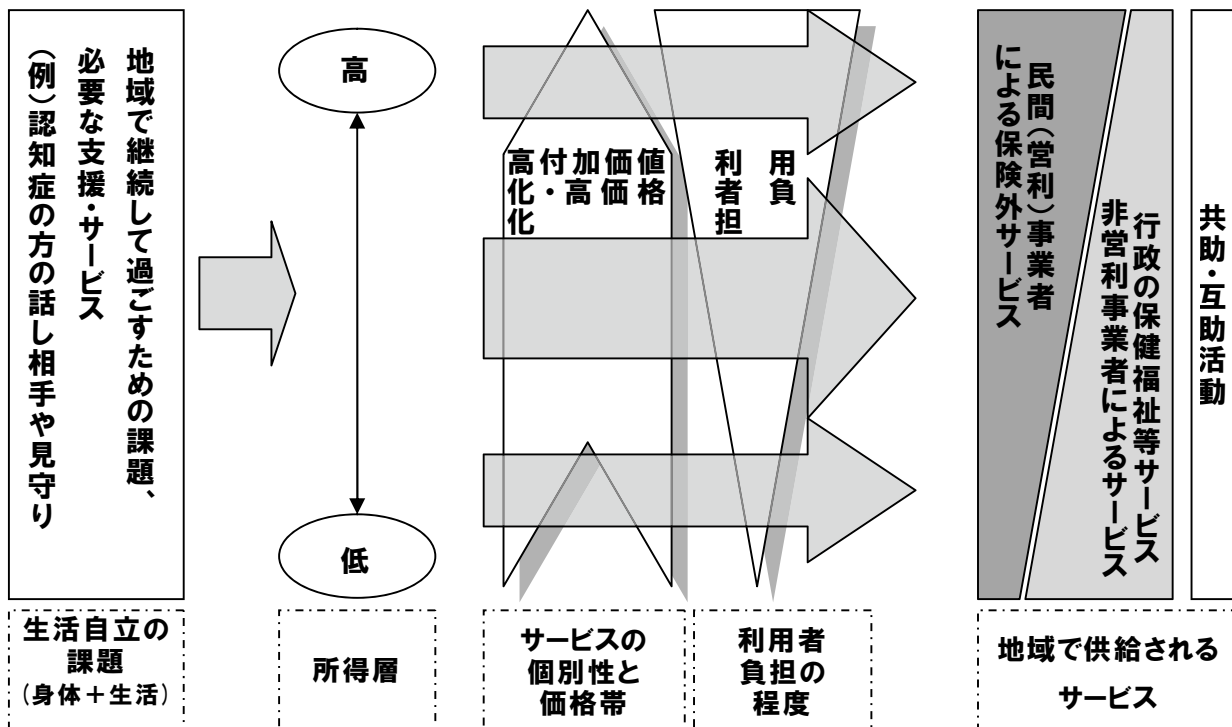
(2) 2つのレベルでの「保険外サービス市場」の整備・充実を促す

とくに今後一層高齢化が進展し団塊世代が高齢期に入る時期を迎え、居宅介護支援事業に基づく保険給付サービスや保険外サービス（第一の「保険外サービス領域」）により、基本的な生活機能低下リスクを担保するとともに、利用者の負担能力に応じて自由なサービス選択が行なわれる多様な自費介護・生活支援サービス（＝第二の保険外サービス領域）の活用を通して、高齢期の生活を安心・快適に過ごせるようにするため、市場の整備充実をはかることが重要である。

図表 5-2 介護保険外市場の種類



図表 5-3 高齢期の生活課題とサービス、供給主体の関係の概念図



(3) 保険外サービス市場の活動の自由度を高める

「保険外サービス」の市場においては、民間の創意工夫が働きやすいよう、公的規制をできるかぎり減らし、自由度を高めておいた上で、サービスや事業者評価情報等提供インフラの整備や消費者保護等のセーフティネットの仕組みで支えることが望ましい。

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

本節では、保険外サービス市場の育成や発展に向けた課題と対応方策について取りまとめる。

(1) 当面行うべき事項

1) 保険外と保険内の一体的なサービス提供の促進

民間事業者ヒアリングによると、保険給付サービス、保険外サービスの提供のあり方に関して、事業者やケアマネジャーを監視する保険者の視点にばらつきがあり、事業者は地域によって個別対応を迫られるという経営コストを生じさせている。また、保険給付サービスと保険外サービスを一体的に提供する際に、保険者の中には連続したサービス提供や同日でのサービス提供を禁じる指導を行っている可能性が示唆された。

介護保険事業者がルールに従って適正にサービスを提供することは、介護保険制度の適正な運用の基本的な前提といえるが、サービス提供人材の効率的活用と利用者の利便性への配慮の観点からは、保険の内と外を一体的に提供できることも望ましいため、あまり規制しないことが求められる。

また、少なくとも経理上の区別、価格の合理的な根拠明示、利用者の理解を十分に得る等の点を超えた地域独自の視点による指導や監視についてはその根拠と論拠について十分透明性をもって情報公開され運用が図られるべきである。

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

利用者や利用者家族が保険外サービスを利用したいと考えた場合でも、保険外サービスを提供する事業者やサービスの質、サービスの価格等を比較したり、適切な商品選択を行ったりするための情報が不足している環境下にある。この解消のため、保険外サービス市場のサービスの質や特徴、事業者に関する情報をケアマネジャーや高齢者・家族が得られる仕組みを構築することが求められる。

特に、サービスの受け手が高齢者であること、サービスの中身が生活の領域に深く関わることを踏まえると、サービスの質の確保を図るための仕組みが重要となる。たとえば、シルバーマークは介護保険制度の内外にかかわらず、多様なサービス分野の質の確保を目指し導入された制度であり、保険外サービスの質を保つ上で大切

な役割を担うことが期待される。

今回調査でも明らかになったように、保険外サービスについてはケアマネジャーが良質な事業者情報やサービス情報の信頼性ある入手源が得られないことが活用に積極的になりにくい要因ともなっていることから、シルバーサービス振興会がサービス評価と質を担保する仕組みを構築する社会的な貢献をすると共に、これらの事業者やサービスの内容や特徴等に関する情報発信機能の発揮も求められよう。

また、高齢者が保険外サービスを利用しやすくするために、生活圏域内における保険外サービスの拡大や認知度の向上を促すなど、地域包括支援センターが積極的な役割を果たすことも考えられる。そのためには、まず地域包括支援センターが、民間事業者をはじめとした多様な主体から提供される保険外サービスを“地域の資源”と捉え、その情報を収集・管理した上で、ケアマネジャーと連携して利用者と事業者のマッチングを行う仕組みを構築することも必要である。

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

本章 1 節で示した「第一の保険外サービス領域」を広げるためには、居宅サービス計画上で保険外サービスをこれまでよりもさらに積極的に位置づけることが重要と考えられる。現状でも保険外サービスはケアマネジメントの対象となっているが、その担い手としては「自治体」や「NPO」などが主として想定されており（下記の厚生労働省の通知）、保険外サービスの担い手について民間事業者が対等に位置づけられているとはいえない。

自治体・保険者は、介護保険事業計画や高齢者保健福祉計画、地域福祉計画等において、保険外サービス分野の供給事業者及び社会資源のひとつとして、民間事業者を積極的に評価し位置づけて、良質な保険外サービス市場を担う多様な事業者育成に向けて振興を図ることが求められる。

【参考 1】「厚生労働省平成 15 年 3 月 19 日老計発第 0319001 号・老振発第 0319001 号「指定訪問介護事業所の事業運営の取扱等について」では、保険給付サービスの「利用者が保険給付の範囲外のサービス利用を希望する場合には、訪問介護員は、居宅介護支援専門員又は市町村に連絡することとし、希望内容に応じて、市町村が実施する軽度生活援助事業、配食サービス等の生活支援サービス、非特定営利法人（NPO 法人）などの住民参加型福祉サービス、ボランティアなどの活用を助言すること。」と明記している。

一方、適切なアセスメントを行なった上で、ご本人の同意と家族の同意を得た上で、保険外サービスが必要と考えられる場合には、保険外サービスの活用に関する利用者の理解と合意を働きかけつつ、積極的に保険外サービスの利用を推進することが望まれる。

また、現行の介護保険制度下のケアマネジャーによるケアマネジメントを含む本人及び家族を含む高い質の家族生活の維持を総合的に支援する自費による「私的ケアマネジメント」サービスの成長も期待できよう。

4) 顕在化しているニーズに即応したサービスの拡充

高齢者が住みなれた地域において、自立した安全・安心のある、充実した生活を継続していくためには、介護保険に加え、その他の多様なニーズに対応する保険外サービスを適切に活用していくことが今後ますます必要になってくると考えられる。そこで、事業者は多様で質の高い保険外サービスの市場創出・拡大を図るための積極的な経営姿勢を維持し、これからの高齢者層や家族世代の多くの期待に応えることが求められる。

通院介助、配食・出張調理サービス、清掃、移送、訪問理美容、介護者家族向けの生活支援サービスなどの既に需要が顕在化しているサービス領域については、保険給付サービスと保険外サービス、医療ケア、家族に対する生活支援等多様な組み合わせや特定サービスへの専門特化の両面からのアプローチを行い、高齢者のニーズに的確に対応したサービスの拡充を図ることが求められる。

(2) 中長期的に着手すべき事項

1) サービス提供人材の確保・育成

民間事業者ヒアリングによると、保険外サービスの需要量に対して、供給量が足りていない状況がうかがわれるとともに、その理由としてサービス提供人材の確保難が指摘されている。

訪問介護における保険外サービスの提供者は登録型の人材が主流であり、その中心となる属性は中高年の専業主婦であることが、同ヒアリング結果から推察される。ところが、高齢化によりサービスを必要とする人々が増える反面、女性の社会参加の進展によりさらに女性就業率が高まると予測される中、登録ヘルパー等へのなり手は少なくなる一方であると懸念される。

そこで、中長期的には 65 歳以上の元気高齢者や外国人労働者、若年フリーター層

など、従来は意識されてこなかった層を人材確保のための対象として取り込んでいく可能性もある。また、その場合、このような事業者の取組みを側面的に支援するための制度上の措置を検討することも望まれる。

2) 生活援助サービスの現金給付化の検討

訪問介護における「生活援助サービス」に認められるサービスと、認められず保険外のサービスとなるものとの線引きが難しいため、その保険者の判断にゆらぎが生じていることも、事業者が保険外サービスを提供する上でのネックとなっている。

そこで、介護保険と保険外の線引きが困難な「生活援助サービス」については、バウチャー制度などを導入したり、現物給付から現金給付（定額払い）に変更することなどにより、事業者が保険外サービスを提供しやすくする方法について、自治体の独自の施策のあり方を含めて検討を進めることが望まれる。

【参考 2】「指定訪問介護事業所の事業運営の取扱等について」（平成 12 年 11 月 16 日老振第 76 号、最終改正：平成 15 年 3 月 19 日老計発第 0319001 号・老振発第 0319001 号）で、介護保険給付範囲の「日常生活の援助」に該当しないと考えられる生活援助として、次のサービスがあげられている。

- ・利用者以外のものに係る洗濯、調理、買い物、布団干し
- ・主として利用者が使用する居室等以外の掃除
- ・来客の応接（お茶、食事の手配等）
- ・自家用車の洗車・清掃
- ・草むしり
- ・花木の水やり
- ・犬の散歩等ペットの世話
- ・家具・電気器具等の移動、修繕、模様替え
- ・大掃除、窓のガラス磨き、床のワックスがけ
- ・室内外家屋の修理、ペンキ塗り
- ・植木の剪定等の園芸
- ・正月、節句等のために特別な手間をかけて行う調理 等

3) IT 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

介護・生活支援サービス、とりわけ訪問介護サービスに関連する保険外サービスは労働集約的な要素が強く、労働生産性を高めにくい傾向が見られる。

また、利用者からみれば保険内の利用者負担額との比較の中で保険外サービスの費用負担感を判断する傾向があるため、保険外サービスの価格を低めに設定せざる

を得ず、利益確保が難しい面がある。

これらの点は保険外サービス発展を阻害している一因と考えられるため、たとえば介護ロボットや遠隔システムによる見守り・話し相手サービスなど、IT 機器や福祉機器等を活用した効率性の高い保険外サービスについても開発・提供していくことが望まれる。

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

今回のヒアリングからは、「介護に要する年数が見通せないから今の介護費用に対する支出を抑えたい」と思う反面、「自分の生活や仕事のスタイルを維持しつつ、親や配偶者の介護も外部サービスを活用して十分にしたい」といったニーズが見られた。親の介護のために、同居している子どもが自分の生活を犠牲にするのではなく、保険外サービスを効果的に活用しながら、親の介護と自分の自己実現の両立を図っていこうとする意識を持つ層が今後増加していく可能性もある。

一方、ひとりぐらし高齢者や認知症高齢者の増加が見込まれているため、家族の支援が受けられないにもかかわらず24時間のケアが求められる高齢者が今後さらに増える可能性が高いとともに、退院後の医療ケアを含む在宅療養者やターミナルケアを求める高齢者の増加、すなわち居宅での医療ケアニーズの高い高齢者の増加が見込まれること、さらには自分なりのこだわりのある生活を志向する団塊世代の高齢化などを踏まえ、独居高齢者向けの家族の手代行サービス、認知症高齢者への見守り・話し相手サービス、退院後の在宅療養期間における生活援助サービス、社会参加や自己実現ニーズに応える生活支援サービスなど、これまでは十分に提供されてこなかったと思われるサービス領域を開発・拡大する取り組みが求められる。

また、民間保険の充実等、保険外サービスの費用発生リスクを軽減するための工夫も望まれる。

図表 5-4 今後の保険外サービス市場の方向性（中長期的展望）概念整理

（記載サービスは例示）

	当面 （既に市場開発例があり 成長が見込めるもの）	中長期 （中長期的には 成長が見込めるもの）
第一の保険外サービス領域 （居宅介護支援事業内）	通院介助サービス 配食サービス 相談相手、話し相手	保険給付＋保険外の パッケージサービス商品 私的ケアマネジメント サービス 介護ロボット
第二の保険外サービス領域 （居宅介護支援事業外）	入院中の介助・生活支援 家族に対する生活支援	介護サービス付き旅行 その他社会参加・自己実現 サービス