

介護サービス情報公表制度の利活用促進のための
相談支援体制の構築に関する調査研究事業
報告書概要版

平成24年3月



社団法人シルバーサービス振興会
ELDERLY SERVICE PROVIDERS ASSOCIATION

第1章 事業の概要

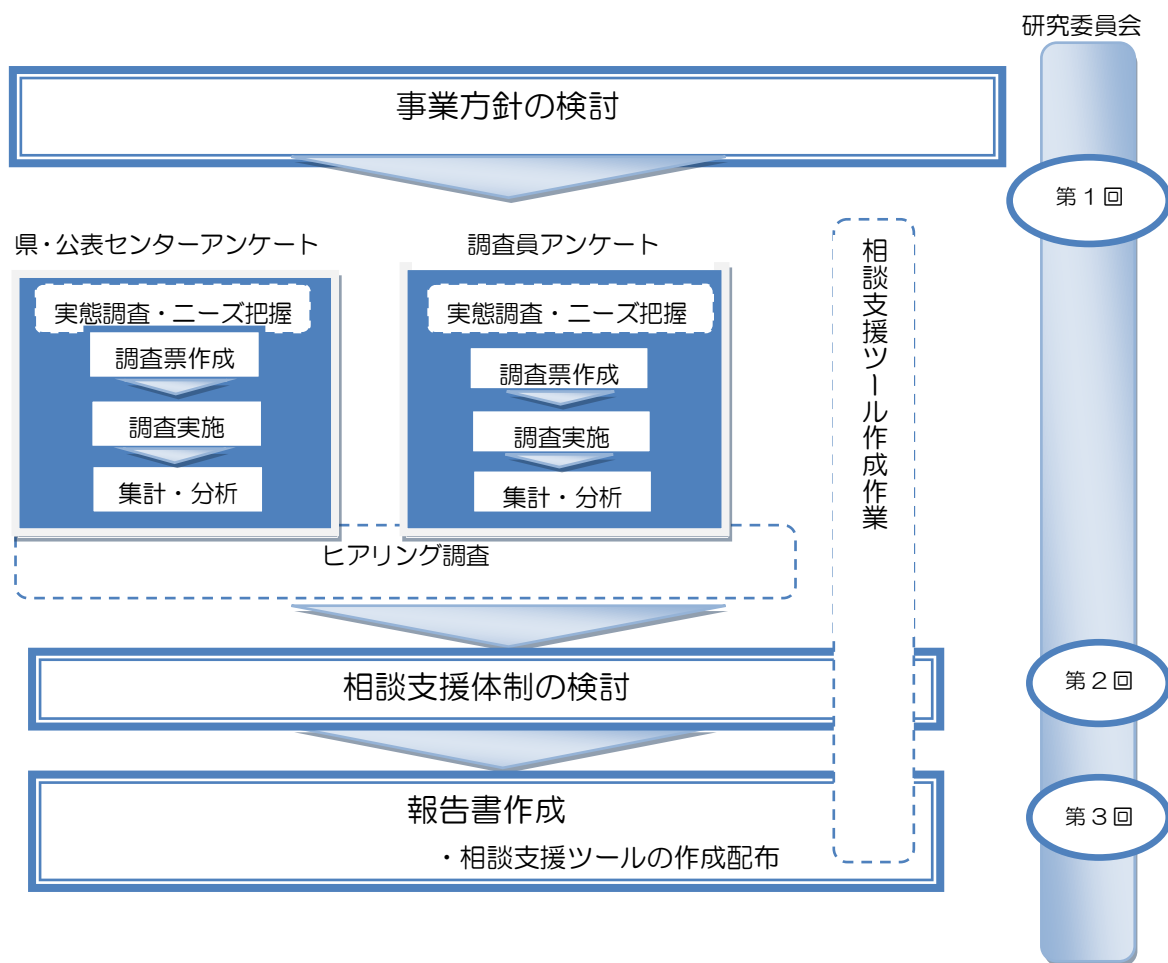
1 目的

「介護サービスの基盤強化のための介護保険法の一部を改正する法律(平成23年法律第72号)」において、「介護サービス情報の公表制度」に関して公表前の調査実施を一律に義務付けることが廃止され、都道府県が定める調査指針、調査計画に基づき必要と認める場合に調査を行うことになった。

毎年1回の訪問調査の義務付けが廃止されることにより、介護サービス情報公表制度が廃止されるといった誤った認識や関係者の士気の低下が懸念されるため、制度の正しい理解の普及と利活用促進を図ることが必要になっている。

本事業では、法改正を受けての各都道府県、関係者の公表事務体制について実態を把握し、課題を整理することにより、公表制度を円滑かつ安定的に運営していくための方策を探るとともに、公表制度の利活用を促し、より良好な介護サービスの提供につなげていくため、指定調査機関ならびに調査員の活用も想定した、利用者・事業者に対する公表情報の活用支援、問い合わせ対応などの相談支援機能の充実に向けた検討と提案を行った。

2 実施フロー



第2章 調査の概要

介護サービス情報公表制度の公表実務の実態、訪問調査の効果、相談支援のあり方等を明らかにするため、都道府県、公表センター、調査員に対して、アンケート調査とヒアリング調査を実施した。

1 アンケート調査の概要

調査対象	都道府県、公表センター、調査員
調査方法	都道府県及び公表センター：郵送式及びE-mail送信、回収 調査員：郵送式（調査機関を通じ配布）
実施時期	都道府県及び公表センター：平成23年12月末～平成24年1月中旬 調査員：平成24年1月上旬～1月末
回収状況	都道府県：対象数47、回収45（回収率95.7%） 公表センター：対象数25、回収23（回収率92.0%） 調査員：対象数1,806、回収726（回収率40.2%）

2 アンケート調査結果

（1）都道府県アンケート調査結果

<p>①平成24年度以降、6割の都道府県で公表センター設置なし</p> <p>平成23年12月1日時点での公表センターの有無を尋ねたところ、「あり」が約5割、「なし」が約5割であった。さらに、「あり」と回答した24都道府県に対して、平成24年度以降の公表センターの設置方針を尋ねたところ、「廃止」は約3割（7県）、「規模縮小」は約1割（3県）であった。平成24年度以降は、全国の都道府県の中で、約6割は公表センターを持たなくなる。（問1と問2）</p>
<p>②公表事務は、利用者よりも介護事業者を優先</p> <p>平成24年度以降の公表事務について、優先する方針を尋ねたところ、「介護事業所に経済的負担をかけない公表事務体制」が約8割と、「利用者に正確な情報を提供できる公表事務体制」の約5割を上回った。公表事務に関して、都道府県は、利用者よりも介護事業者を優先する姿勢が示されている。（問5）</p>
<p>③訪問調査は、介護事業者の管理体制の改善に貢献</p> <p>訪問調査を受け続けることで、公表情報の正確性の確保以外に得られる効果を尋ねたところ、「業務の標準化や各種マニュアルの整備の促進」「業務記録の整備や文書管理の促進」がそれぞれ約4割であった。訪問調査は、介護事業者の管理体制面の改善に貢献していることを都道府県は認識している（問6）。</p>
<p>④訪問調査実施は介護事業者判断、虚偽は利用者の報告に依存</p> <p>平成24年度以降の訪問調査において調査対象とする事業所の条件を尋ねたところ、「報告内容に虚偽が疑われる場合」「事業所が希望するとき」が約5割であった。さらに、「報告内容に虚偽が疑われる場合」の把握方法について尋ねたところ、「利用者、関係者などから指摘を受けた場合、都道府県もしくは公表センターの職員が事実確認を行い、報告内容に関する虚偽が疑われるケースを把握する」が5割であった。</p>
<p>⑤公表情報の精度低下、公表制度形骸化の危険性</p> <p>平成24年度以降、訪問調査が見直されることに伴い懸念されることについて尋ねたところ</p>

る、「誤認や誤解釈による虚偽記載が増え、公表情報の正確性が低下する」「公表制度自体が形式的になり、存在価値が薄れる」が約 4 割であった。公表制度の基本である情報の精度が低下し、公表制度が形骸化する可能性を都道府県は少なからず認識している（問 11）。

⑥大半の県では調査機関・調査員が活用されない可能性

指定調査機関・調査員の今後の活用に関する方針について尋ねたところ、「活用は考えていない」が約 5 割であった。「方針や具体策を決定した」「方針や具体策を検討している」の合計は 1 割であった。指定調査機関・調査員活用の検討は進んでいない。（問 15）

⑦相談支援体制の構築・強化は公表制度利活用に貢献する可能性

利用者による公表制度の利活用を促進する手段として、相談支援体制の構築・強化について尋ねたところ、「公表制度の利活用促進に役立つ」「公表制度の利活用促進にどちらかと言えば役立つ」の両者はあわせて 4 割（20 県）であった。

（２）公表センターアンケート調査結果

①公表制度の問合せは介護事業者からの記入・操作方法が中心

公表制度に関して問合せをしてくる人々について尋ねたところ、介護事業所が約 8 割を占めていることが確認できた。「介護サービス利用者本人・家族」「市町村の介護保険担当者」「地域包括支援センターの職員や介護支援専門員」からの問合せは、合計しても 1 割未満との回答であった。

②訪問調査は介護事業者の管理体制の改善に貢献

訪問調査を続けることで、公表情報の正確性の確保以外に得られる効果について尋ねたところ、「業務の標準化や各種マニュアルの整備の促進」「業務記録の整備や文書管理の促進」がそれぞれ約 7 割であった。訪問調査は、情報の正確性の確保以外に、介護事業者の管理体制の改善に貢献していることがうかがえた。（問 10）

③公表制度見直しに伴い、存在価値、情報正確性の低下を懸念

訪問調査の義務化見直しに伴い、懸念されることについて尋ねたところ、「公表制度自体が形式的になり、存在価値が薄れる」が約 9 割、「誤認や誤解釈による虚偽記載が増え、公表情報の正確性が低下する」が約 7 割であった。訪問調査の実施が都道府県の判断に委ねられると、情報の正確性の低下以上に、制度自体のあり方について懸念されている。（問 11）

④相談支援体制の構築・強化は公表制度利活用に貢献

公表制度の利活用促進の手段として、相談支援体制の構築・強化について尋ねたところ、「公表制度の利活用促進にどちらかと言えば役立つ」が約 7 割であった。「公表制度の利活用促進に役立つ」「公表制度の利活用促進にどちらかと言えば役立つ」と回答した 18 公表センターに、どの機関で相談支援体制を強化することが有効であるかを尋ねたところ、「市町村窓口」「地域包括支援センター」がともに約 8 割であった。（問 12 と問 13）

（３）調査員アンケート調査結果

①修正した事業所 1 割合以上の回答が 7 割

平成 22 年度における訪問調査実務で、誤認や誤解釈を発見し、公表情報の修正を要した事業所の割合を尋ねたところ、修正割合が「1 割合以上」との回答が約 7 割であった。介護事業者による公表情報の記載には、誤認や誤解釈が避けられない現状がうかがえ、訪問調査を通じて公表情報の正確性が確保されている実態が把握できた。（問 2）

②公表情報の事実確認のほか管理や理解の浸透のために現場確認が必要

訪問調査時に現場を見る必要があると回答した調査員に、その理由を尋ねたところ、

<p>「公表情報の正確な事実確認のため」が約 6 割、「公表情報に係る事項の運営実態や浸透状況の確認のため」「現場確認により現場職員の規定やルール遵守の意識を高めるため」「現場確認により管理者・リーダー層のマネジメント意識を高めるため」「事業所全体での公表制度への理解促進のため」がそれぞれ約 4 割であった。(問 6)</p>
<p>③介護事業者の相談ニーズの存在</p> <p>平成 22 年度の訪問調査において、訪問した事業所から相談・質問を受けた割合を尋ねたところ、「3 割以上」との回答が約 5 割を占めた。介護事業者は、訪問調査の事実確認以外にも調査員に対して相談ニーズを抱えている実態が確認できた。(問 7)</p>
<p>④訪問調査時の問合せは記入・操作方法が中心</p> <p>平成 22 年度の訪問調査において受けた相談・質問の内容を尋ねたところ、「公表制度における公表項目の内容や判断基準、記載方法に関する相談・質問」が約 8 割、「公表制度に関連した記録の整備方法についての相談・質問」が約 6 割であった。公表制度の確実な運用や、介護事業者の相談ニーズに対応するためには、読み解き支援、訪問調査時の情報提供などが必要であることがうかがえた。(問 8)</p>
<p>⑤訪問調査は介護事業者の管理体制の改善、職員の資質向上に貢献</p> <p>これまでの訪問調査を通じて、介護事業所に見られた変化を尋ねたところ、「業務記録の整備や文書管理の促進」が約 8 割、「業務の標準化や各種マニュアルの整備の促進」が約 7 割、「サービス提供に関連した研修などの職員の質向上への取り組み促進」が約 6 割であった。訪問調査の継続実施が、介護事業者の管理体制の改善を促し、サービス向上にも貢献していると調査員は認識している。(問 11)</p>
<p>⑥存在価値、情報正確性、意識の低い事業者参入抑止力の低下を懸念</p> <p>訪問調査の実施回数の減少や実施されないことに関して危惧されることについて尋ねたところ、「公表制度自体が形式的になり、存在価値が薄れる」が約 7 割、「良質なサービス提供への意識が低い介護事業者の参入を抑止する力が低下する」が約 6 割、「誤認や誤解釈による虚偽記載が増え、公表制度の正確性が低下する」が約 6 割であった。情報の正確性や介護事業者の意識向上を支えてきた訪問調査が減少することで、公表制度そのものの価値が低下し、形骸化する危険性がある。(問 12)</p>

3 ヒアリング調査の概要

調査対象	都道府県、公表センター、調査員
調査方法	都道府県及び公表センター：訪問聞き取り調査 調査員：グループインタビュー調査
実施時期	都道府県及び公表センター：平成 24 年 1 月末～平成 24 年 2 月上旬 調査員：平成 24 年 2 月上旬
実施状況	都道府県：対象数 3 県 公表センター：対象数 1 箇所（県と同席により実施） 調査員：対象数 6 名

4 ヒアリング調査結果

(1) 都道府県 3 県に対するヒアリング調査結果

- ・平成 24 年度に介護事業所から調査手数料を徴収する方針の県が 1 県、徴収しない方針が 2 県であった。前者は、公表事務方針として、利用者に向け、正確な情報、わかりやすい情報、最新の情報を提供すること、事業所の質向上に繋げることを重視しているのに

対し、後者の2県は、「事業者に経済的負担をかけない」ことを重視し、公表制度の意義、効果、訪問調査に対する認識の違いと読み取れる。

- ・前者は、公表制度自体の充実、利活用をはかるための方策が示されているが、後者は、公表制度枠の具体的な方策は示されていない。後者の県では、事務運営に必要な財源を確保することが困難であるため、訪問調査を限定的なものとして公表事務を行う、との選択となっている。公表制度事務に積極的に取り組もうとする県と消極的な県とで、異なる方向に進んでいることが読み取れる。

(2) 調査員へのグループヒアリング調査結果

- ・訪問調査の効果として、マニュアルや記録の整備を通じて、結果サービスの質向上に繋がっていること、法令遵守の意識が向上したこと、業務改善の取り組みが促進されたこと、利用者重視の取り組み実施が促されたこと、定期的に外部からの眼が入ることの効果など、事業所の管理運営体制の改善とそれらを通じての提供サービスの質向上がはかられたことが強調された。
- ・介護事業分野について、新規参入や退出がしやすく、人材の流動性が見られる中で、標準化にむけての取り組みがいかに重要であるかの指摘がなされた。
- ・経年の訪問調査の経験から、平成18年度の制度開始後から、漸く事業所に調査項目の意図が浸透してきたタイミングでの制度見直しであり、標準化がはかられなくなるおそれ、業務改善へのモチベーションが低下するおそれなど、制度見直しにより情報の正確性確保が保たれないだけでなく、事業所の管理運営とサービスの質にも影響を及ぼす可能性が指摘された。
- ・事業所から項目の内容や事業運営に関する相談を受けており、事業者からの相談ニーズがある。公表制度について、事実確認だけではなく、比較などの視点もいれこめないかとの意見が示された。

5 調査結果を踏まえた主な課題

(1) 公表情報の正確性の低下

公表情報の記載に際して、多くの介護事業者が誤認や誤解釈をしている。訪問調査の義務化が見直しとなり、介護事業者の誤認や誤解釈を正す機会が大幅に減少すれば、公表情報の正確性は低下する可能性がある。精度を欠いた情報の公表は、情報の利用者を間違った判断に導き、利用者に不利益を与えることにつながりかねない。

(2) 公表制度の周知・利用促進不足

公表センター等には介護事業者からは問合せがあるものの、介護サービス利用者、市町村の介護保険担当者、地域包括支援センターからの問合せはほとんどない。公表制度は、いまだに周知が行き届いておらず、利用が広がっていない可能性がある。

(3) 訪問調査が備える管理体制改善効果の低下

制度見直しによって訪問調査は減少することになり、介護事業者は管理体制を点検する機会を失うことになった。訪問調査が介護事業者に対して及ぼしてきた管理体制改善効果は大きく低下することになる。

(4) 介護事業者の相談ニーズとの乖離

介護事業者は、項目の解釈だけではなく、管理運営に関する相談ニーズを抱えている。しかし、調査員は制度上、指導・助言、評価などは実施できないこととされている。調査員に具体的な相談ができないことに対して、不満を抱える介護事業者も少なからずいる。

(5) 公表センターの相談機能の低下

公表センターを廃止する都道府県では、公表センターが果たしてきた相談機能が低下し、報告・公表場面での「記入方法」や「操作方法」といった制度運営における介護事業者の基本的な理解力が低下する可能性がある。

(6) 都道府県の取組み姿勢の後退

介護保険事業支援計画の策定段階で、公表制度を議論していない都道府県も多く、公表制度を軽視している姿勢が見られる。報告内容に虚偽が疑われる場合に限り、訪問調査を実施する都道府県もある。訪問調査を活用して、介護事業者の情報・管理体制の改善につなげようとする積極的姿勢が失われている。

(7) 公表制度に対する都道府県の姿勢の差

公表制度の利活用や正確な情報提供などに努め、利用者の利益を重視した姿勢がうかがえる都道府県と、介護事業者の経済的負担の軽減を重視した姿勢がうかがえる都道府県がある。こうした都道府県の公表制度に対する姿勢の差は、将来的に、介護事業者の管理体制やサービス内容にまで影響を及ぼし、利用者に不利益を与える可能性がある。

(8) 調査機関、調査員の専門性が活かされない

平成24年度以降、調査機関を訪問調査の実施主体とする都道府県の割合は約3割、また、調査機関・調査員の今後の活用方針について、活用を考えていない都道府県の割合は約5割である。公表制度を支えてきた調査機関、調査員の専門性が活かされないことになる。

第3章 提言

1 提言の前提（課題の認識）

（1）制度見直しに伴う深刻な影響

- ・介護サービス情報の公表制度（以下、公表制度）における訪問調査の義務化見直しが、制度全体に与えた影響は、はかり知れないものである。
- ・本事業のアンケート調査結果やヒアリング調査結果からも、訪問調査が各事業所の公表情報の正確性やサービスの質の確保に寄与してきたことは明らかである。
- ・平成24年度以降の訪問調査に関する方針は、数年に1回の実施とする県、新規開設事業所について3年連続実施する県、報告内容に虚偽が疑われる場合のみ実施とする県など、都道府県により相違がある。
- ・今後も、公表制度および公表センター機能は継続するものであり、公表事務は適正に行われなければならないことは当然のことであるが、定期的に訪問調査を実施する県と、ほとんど訪問調査がなされない県とでは、今後、介護サービスの提供において格差が広がるおそれがある。
- ・この度の公表制度見直しの最大の問題点は、「調査情報項目」が、何ら確認を受けることなく公表されることにある。事業者の誤認や誤解釈を含んだ情報が公表されることで、公表制度の存在価値自体は低下するおそれがある。

（2）公表情報の信頼性の低下

- ・公表制度には、「基本情報」と「調査情報」があり、訪問調査は「調査情報」に係る報告内容について、資料（エビデンス）に基づき事実確認を行うことを目的としている。
- ・公表されている介護サービスの「調査情報項目」が、調査員によって確かめられている情報なのか、それとも確かめられていない情報なのかの差は、情報の精度の差につながる。調査員による事実確認は、情報に対する信頼性を担保してきた要といえる。
- ・毎年1回の訪問調査の義務付けが見直され、都道府県知事が必要と認める場合に実施するとの今回の制度見直しは、介護事業者に対して事務負担の軽減という利益を与えるかも知れない。しかし、情報サービスの利用者は、事実確認が行われていない不確かな情報を利用せざるを得なくなり、不利益を被ることになる。
- ・このことは、公表情報そのものの信頼性が低下することを意味する。信頼できない情報は、やがて、利活用にも資さないものとなる。そうなれば、公表制度自体の存続が危うくなる。事業者の正しい姿を利用者に伝えるためには、公表制度自体を廃止するのか、さもなければ、訪問調査を再度義務化してでも、公表情報の信頼性を向上せざるを得なくなると考えられる。

2 本事業における提言

(1) 公表制度の利活用促進に向けた対応が急務

- ・現在の公表制度の課題として、制度の認知や利活用が進んでいないことがあげられる。
- ・その原因のひとつは、全国で標準化されている公表システム画面が利用者にとって見にくいという問題がある。これに対しては、「介護サービス選択お助けネット(公表サイト)」により、改良が進んでいるところであるが、改良画面と本体画面が一体化されるよう改訂を行い、見やすさ、利用しやすいものにする必要がある。サイトが見やすくなれば、利用が促進されるものと考えられる。
- ・利用されていない第二の原因として、利用者がどの施設を選択すればよいのか、どの事業者に依頼すればよいのかという判断が、公表情報からでは難しいことがあげられる。この対策として、事業所の質を判断できる方法を早急に開発し、公表情報の活用による質の高い事業者選びを可能にすることが急務である。このようなことが実現すれば、公表サービス情報を利用する利用者は拡大し、公表制度全体も円滑に運営されるようになるであろう。
- ・前述のとおり、情報の信頼性が低下することが、最大の問題点であるので、本報告書巻末の「消費者のための介護サービス情報ガイド」の比較表を公表サイト上で公開すれば、利用者は事業者を選びやすくなり、結果として事業者の競争が促され、介護サービスの質の向上につながるものと考えられる。
- ・都道府県は、公表制度の普及に向けた推進者であり、介護保険事業支援計画において、公表制度の具体的な活用策を示すべきである。介護サービス利用にあたっての窓口である、市町村や地域包括支援センターに対して、都道府県は公表制度の利用を積極的に働きかけることが必要である。
- ・公表制度に精通した係員を市町村や地域包括支援センターの窓口派遣し、公表制度のサイトの操作方法や読み解き方を説明することや、直接的に事業所選択の支援を行うなど、関係機関に直接出向いて、公表制度の利用を促すことも検討すべきである。

(2) 訪問調査の再考が不可欠

- ・本調査において、訪問調査を通じて誤認や誤解釈を発見し、公表情報の修正を要した事業所は、「1割以上」との回答が約7割であった。また、修正が必要になった理由は、「項目に関する事業所の知識や理解の不足」が約7割あった。
- ・このことは、もし訪問調査が行われなければ、最低でも1割以上の事業所が誤認や誤解釈あるいは知識や理解の不足によって、誤った情報を公表してしまうことを意味している。
- ・さらに本調査では、訪問調査が、業務の標準化、マニュアル・業務記録の整備、文書管理の充実など、事業者の管理体制の改善に貢献していることが確認できた。毎年実施してきた訪問調査は、事業者にとって、管理運営面の「たな卸し」(第三者による定期的なチェック)の機会を提供してきたとも言える。
- ・事業者の管理体制の改善や介護サービスの向上を促すためには、調査情報項目の事実確

認を通じた事業所のサービスチェックの仕組みが継続的に機能させ、事業者の改善意欲を後押しすることが必要である。

- このように、訪問調査は、公表される情報の正確性担保の面でも、事業所の管理運営の面に対しても有効なことが明らかとなっている。
- 都道府県は、事業所が訪問調査を進んで希望するよう、事業者に対して訪問調査を受けるとの意義やメリットの周知と、訪問調査の手続簡素化の工夫を行うべきである。
- それと同時に、訪問調査終了事業所かどうか、公表画面上で明示されるよう、サイト画面の工夫をはかることや、訪問調査済の事業所一覧を作成し、サイト上に掲載することが必要である。
- 制度見直しの結果、訪問調査においては、「基本情報」についても、確認の対象に含まれることとなった。これにより、「基本情報」の記入内容の正確性も、訪問調査において担保される仕組みへと変わった。しかしながら、訪問調査の対象事業所を、報告内容に虚偽が疑われる場合などに限定している都道府県では、虚偽の指摘がないかぎり訪問調査は行われない。情報の確認作業をおろそかにする制度見直しは、公表制度の後退と言わざるをえない。

(3) 相談体制の検討が必要

- 繰り返すが、訪問調査では、誤認、誤解、知識不足などにより、調査情報が不正確なものになっていないかどうかチェックすることが主な目的である。しかし、多くの事業者は、相談ニーズを抱えており、訪問調査時に調査員に相談を投げかけている現状がある。
- 調査員は、訪問調査時に個人的な意見や判断を行わないことになっている。したがって、被訪問者である事業者からみれば、調査員から何か言われれば「指導された」と認識し、どうしたらよいか相談すれば「答えてくれない」などの不満があがる。調査側の対応と被非調査側の捉え方は、調査側と被調査側との信頼関係によって左右されるものと考えられるが、訪問する調査員は、調査以外のことについて、「一切話さない」という姿勢を堅持したままでは、事業者の不満は解消されない。
- 数多くの事業者を訪問している調査員は、「このような進んだ事例がある」とか、「このような工夫を行っている事例がある」などといった経験上知り得た事実を伝えることができる。こうした助言は、被調査側のメリットにもつながる。
- このようなことを一歩進めてみると、経験豊かな調査員は、調査方法や内容の理解について、被調査側に有効な情報提供が可能になると考えられる。
- さらにもう一歩進めれば、利用者から、どのように情報を集め、どのように判断したらよいか、などという相談にも応じることが可能であると考えられる。
- 事業者の実態を良く知る経験豊かな調査員は、公表サービス情報の調査方法や公表内容に関する事業者からの相談、事業所運営や経営に対する相談、さらには利用者からの直接的な相談にも対応することができる。
- 今後は、これらの相談体制をどのように確立するかも含めて広範な検討が必要である。

(4) 公表制度の更なる円滑な運営が必要

- この他、公表情報の正確性の確保のための方策として、事業所入力システムの改善、入力システムに付す解説（記載要領）の充実、項目意図についての解説書の配布、事業所に対する研修機会の提供、介護事業者からの相談・問い合わせに対する窓口の充実なども必要である。
- 本調査により、公表制度に関する都道府県の姿勢には相違があることが確認できた。正確な情報提供を重視する都道府県よりも、事業者の経済的負担の軽減を重視する都道府県が多く、都道府県の姿勢は利用者よりも事業者に向いている。制度見直しに関する都道府県の姿勢、重要視する視点の差異は、結果として事業者の管理体制や介護サービスの質にも影響を及ぼし、介護保険制度下における都道府県格差として現れることが危惧される。
- 法改正後においても、公表制度に係る報告は事業者の責務であり、その報告された情報を公表する責務は都道府県知事にある。都道府県は、事業者の誤認や誤解釈あるいは知識や理解の不足による誤った情報が公表されないよう努めなければならない。そのためには、訪問調査が必要不可欠であることは言うまでもないが、ワムネット等の他のシステムに依存するという考えではなく、公表制度に係るデータを都道府県独自の方法により分かり易く住民に公表する仕組みづくりを構築するなど、公表制度の新たな普及啓発を進め、事業者に報告データが見られていると認識させることが重要である。
- 国は、公表制度に対して消極的姿勢をとる都道府県に対して、改善を促す必要がある。都道府県の施策・事業の比較などを示すことにより、各県の公表制度に対する姿勢を前向きなものになるように牽引していくことが重要である。
- 国は平成 24 年度予算案において、都道府県に対する補助金「介護サービス情報の公表制度支援事業」（国の補助率 50%）を用意しているが、情報の信頼性の低下を防ぎ、円滑な公表事務運営を行っていくためには、都道府県や国は公表制度に対する更なる財政支援を検討すべきである。