

介護サービスの全体像と提供に係る論点について — 次期介護報酬改定に向けて —

研究員 松吉 夏之介

目次

- | | |
|---------------|-------------------------|
| 1. はじめに | 3. 近年における介護サービスの提供に係る論点 |
| 2. 介護サービスの全体像 | 4. おわりに |

1. はじめに

2020年6月12日、改正介護保険法（以下、改正法）が公布された¹。介護保険制度は、市町村の介護保険事業計画の見直し時期に合わせて改正が行われ、今回の改正法の趣旨は「地域共生社会²の実現を図るため、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な福祉サービス提供体制を整備する観点から…（中略）…地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進…（中略）…等の所要の措置を講ずること」とされている。また、介護保険制度と並行して介護報酬についても、賃金・物価水準や介護事業所の経営動向等を勘案しながら適宜改定されるが、改正法の成立・公布を受けて次期介護報酬改定に向けての議論が活発化すると考えられる。

6月1日に行われた社会保障審議会（介護給付費分科会）では「地域包括ケアシステムの推進」をテーマに、2021年度の介護報酬改定に向けた議論が行われた。そのなかで、介護人材を有効活用するために「各種の介護サ

ービスを包括的・総合的に提供する」仕組みが重要となり、それを下支えする介護報酬設定を行う必要があるとの考えが示された。また、6月25日の同審議会では「自立支援・重度化防止の推進」をテーマに、各種介護サービスの内容と効果に関するデータ収集・解析を進め、「自立支援・重度化防止に資するサービス」の報酬引上げを検討していくとの方向性が示された。

次期介護報酬改定の議論は始まったばかりであるが、今後、地域共生社会を実現するためのサービス提供のあり方等についての議論が進められていくことも想定される。そこで本稿では、各種介護サービスの全体像および近年における介護サービスの提供に係る論点を確認しておきたい。なお本稿では「介護サービス」を介護保険サービスと介護保険外サービスの総称として用いることとする。

2. 介護サービスの全体像

介護サービスの全体像を整理すると、まず介護サービスは介護保険が適用される（介護

1 正式な法令名は「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」で、「社会福祉法等」に「介護保険法」が含まれる。施行期日は一部を除き2021年4月1日。

2 地域共生社会の考え方等の詳細は、小塚英夫「地域共生社会について」『共済総研レポートNo.168』pp. 18-23（一社）JA共済総合研究所を参照。

保険財源から給付される) 介護保険サービスと、適用されない介護保険外サービスに分けることができる。

介護保険サービスの構成内容は図表1のとおりであり、保険給付サービスと地域支援事業、保健福祉事業におけるサービスに分けられる。前者は要介護者向けの介護給付と要支援者向けの予防給付で、サービス価格(利用者負担額)が法定化されている。そして後者は広く地域住民を対象とした介護予防のためのサービスが主で、サービス価格は低所得者への配慮や財源等を考慮して、実施主体である市町村が柔軟に決定する³。なお、地域支援事業は市町村ごとに事業の上限額(実施規

模)が定められており、その上限を超えてさらに保健福祉事業として、市町村独自のサービス事業を実施することができる。財源構成は、介護給付と予防給付、地域支援事業の介護予防・日常生活支援総合事業は、国:25%、都道府県:12.5%、市町村:12.5%、1号保険料(65歳以上が納める保険料):23%、2号保険料(40~64歳が納める保険料):27%であり、地域支援事業の包括的支援事業と任意事業は、国:38.5%、都道府県:19.25%、市町村:19.25%、1号保険料:23%となっている。

地域支援事業のうち、介護予防・日常生活支援総合事業は地域包括ケアシステムの考え方と密接に関係しており(後述)、多様なサー

(図表1) 介護保険サービスの構成内容

		介護給付	予防給付	備考
・ 保険給付	・ 介護給付	居宅介護サービス費	介護予防サービス費	介護保険のサービス費の支給は、代理受領方式で現物給付化されている。
		地域密着型介護サービス費	地域密着型介護予防サービス費	
		施設介護サービス費	—	
		居宅介護サービス計画費(ケアマネ)	介護予防サービス計画費(ケアマネ)	
		特定入所者介護サービス費(補足給付)	特定入所者介護予防サービス費(補足給付)	
	・ 予防給付	居宅介護福祉用具購入費	介護予防福祉用具購入費	左の給付は、償還払いが原則。 ※一部の自治体で、福祉用具購入費、住宅改修費、施設の高額介護(予防)サービス費は、受領委任方式が行われている。
		居宅介護住宅改修費	介護予防住宅改修費	
		高額介護サービス費	高額介護予防サービス費	
		高額医療合算介護サービス費	高額医療合算介護予防サービス費	
	・ 市町村特別給付 (条例で定めて行うことができる市町村の独自給付、財源は1号保険料)			
・ 地域支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護予防・日常生活支援総合事業 ・ 包括的支援事業 ・ 任意事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護予防・生活支援サービス事業 (訪問型サービス、通所型サービス、介護予防支援事業等) ・ 一般介護予防事業 		
・ 保健福祉事業 (市町村の独自事業、財源は1号保険料)				

(出典) 社会保障審議会 介護給付費分科会 第176回(2020.3.16)資料1より筆者作成。

3 地域支援事業については、阿部山徹「介護保険制度の見直しの動向—介護予防を中心に—」『共済総研レポートNo.167』pp.10-15(一社)JA共済総合研究所を参照。

ビス提供が展開される。例えば、介護予防・生活支援サービス事業において、ホームヘルパーによる掃除や洗濯、買い物代行等のサービス、栄養状態の改善を目的とした配食サービスやボランティアによる見守りサービス等を用意している自治体もある。一方、包括的支援事業は直接利用者にサービス提供がなされる事業というよりは、地域の関係機関におけるネットワーク構築を支援するための事業といえる。地域包括支援センターにおける介護予防ケアマネジメントが主たる事業であり、他には利用者が虐待を受けていないかのチェックや介護事業者と医療機関との連絡・調整等が行われている。そして任意事業であるが、介護予防・日常生活支援総合事業と包括的支援事業においては、事業実施が法的に義務付けられているのに対し、任意事業は市町村の裁量に任された事業で、介護（予防）教室の開催や、認知症高齢者の見守り体制の整備、グループホームの家賃助成等を行っている自治体がある。

次に、介護保険が適用されない介護保険外サービスの参考事例として図表2を掲げる。図表2に掲げた内容は一部であり、生活（家事・食事）、健康（運動・予防）、外出（買い物や旅行）、見守り、ペットの世話、理美容、趣味・楽しみ等に関する様々なサービスが展開されている。介護事業者が介護保険サービスの上乗せサービスとして提供しているケースもあるが、本業が介護事業ではない民間会社が提供しているケースもあり、そうした民間会社のサービス内容は本業に付随したものが多いため、介護保険が適用されないサービスであるため、その利用料は利用者が全額自己負担する必要がある。

ちなみに、地域支援事業として提供する生活支援サービスのなかで、介護保険外サービスと同様のサービスを提供している自治体も

あるが、地域支援事業には介護保険財源が一定程度あてられることから介護保険サービスの一環として位置付けられる。ただし、地域支援事業においても実際に生活支援サービス等を提供するのは市町村から委託された事業者である。介護保険財源から事業者に委託料が支払われるが、事業者にとってはあくまで介護保険外サービスであり、介護保険外サービスと地域支援事業の線引きはあいまいといえるであろう。

(図表 2) 介護保険外サービスの参考事例

分類	会社名 (主な事業)	サービス名	サービス概要	サービスが 生まれた背景
家事代行・生活支援	クラブツーリズム株式会社 (旅行)	ぐっと楽	①家事代行、②ハウスクリーニング、③お助けマンの3つのサービスを展開。①は日常的な掃除サービス。②は素人では掃除しにくいエアコン内部などの掃除サービス。③は草むしりや家具の移動など、日常の困りごとをサポート。	旅行事業で生まれた顧客との関係を活かしたビジネス。
家事代行・生活支援	NPO法人 グレースケア機構 (介護)	グレースケア (訪問・外出サービス)	①買い物や外食、冠婚葬祭、旅行などへの同行や、②趣味やカルチャー、スポーツなどの楽しみのサポート、③料理や整理収納、洗濯、ペットの世話など家事全般のほか、入退院準備やお見舞いなど、家族に望まれる役割を代行。サービス提供スタッフの指名も可。	ケアの原点に回帰し、自費サービスの必要性を感じていたメンバーが集約。
買物支援・生活支援	東京急行電鉄株式会社 (鉄道)	東急ベル	東急ストアに並んでいる商品を、インターネットによる注文を受けて配送。ハウスクリーニングや家事代行、軽作業サービスも展開。家事代行には高齢者の話し相手となるサービスも含まれる。	「究極の小売業」を目指し、社長が発案。
買物支援・生活支援	生活協同組合コープこうべ (生協)	テレビめーむ	専用端末を使って、自宅のテレビ画面からインターネット経由で宅配商品の注文ができ、見守りや家族間のコミュニケーションも図ることができる。「めーむ」はコープこうべの宅配カタログのこと。	紙のカタログでの注文に不自由を感じる高齢者のために。
見守り・ コミュニケーション	セコム株式会社 (警備保障)	親の見守りプラン	離れて暮らす両親の見守りサービス。生活動線にセンサーを設置し、一定時間動きがないとセコムに通報される「安否見守りサービス」や、急病やケガなどの際は「握るだけ」でセコムに救急信号を送れる「救急通報サービス」などを提供。	予防という観点でもヘルスケア事業も広義のセキュリティ分野として参入。
見守り・ コミュニケーション	日本郵便株式会社 (郵政)	郵便局のみまもりサービス	①みまもり訪問サービス、②みまもりでんわサービス、③駆けつけサービスの3サービスを提供。①は月一回郵便局社員が利用者宅を訪問、②は毎日電話で安否確認、③はもしもの時に家族からの要請に応じて警備会社が駆け付ける。	以前から自治体の求めに応じて「ひまわりサービス」といった声かけサービスを実施。
食事	株式会社日本ケアサプライ (福祉用具レンタル・販売)	けあピア食事サービス	施設向け食事サービスと在宅向け介護外サービス(持ち帰り配食サービス)を提供。後者はデイサービス利用者を対象に、デイサービスの送迎時に弁当を持ち帰ってもらい、配送料を抑えることで、リーズナブルな価格で提供。	きっかけは「食事を持ち帰りたい」というデイサービス利用者の声から。デイサービス事業者の経営も支援。
運動・介護予防	株式会社コナミスポーツクラブ (スポーツクラブ)	OyZ運動スクール	運動に不慣れであったり、体力に自信がなくても、少人数制のクラスで、無理なく続けられる60歳からの運動スクール。理学療法士やフィットネストレーナーが監修した安全で効果的なプログラムが組まれている。	地域支援事業のノウハウを活かし、高齢者の運動機能向上を図る。
運動・介護予防	株式会社くまもと健康支援研究所 (介護予防サービス等)	循環型介護予防システム (元気が出る大学)	同社が手がける「元気が出る学校(自治体からの委託を受けて実施する公的な介護予防サービス)」の卒業後に、希望者が自費で参加するサービス。食事や入浴、理学療法士や看護師等のトレーナーのもとで運動トレーニングを行う。	公的サービスを「喜んで卒業」できる「受け皿」の必要性。
認知症対策	株式会社公文教育研究会 学習療法センター(教育)	脳の健康教室	東北大学と学習療法センターとの共同研究の結果誕生したプログラム。受講者の脳の健康づくり(認知症予防)を図るとともに、受講者が仲間をつくり、社会とのつながりを深め、地域コミュニティづくりに貢献することをめざしている。	2001年9月に産官学の共同プロジェクトとして実践研究スタート。

(出典) 厚生労働省・経済産業省・農林水産省「地域包括ケアシステム構築に向けた公的介護保険外サービスの参考事例集(2016.3)」より筆者作成。

※ 出典の事例集では39事例が紹介されているが、紙面の都合上、本業(表中「主な事業」)が重複しない事例を一部抽出した。

3. 近年における介護サービスの提供に係る論点

ここで介護サービスの提供に関する主な論点について触れてみたい。

(1) 地域包括ケアと地域支援事業

高齢化が進む日本では医療・介護費等の急増による社会保障財源の圧迫・破綻が懸念されるが、目下のところ、団塊の世代が75歳以上に達する2025年を目途に、地域包括ケアシステムの構築が進められている。

地域包括ケアシステムは、「医療」・「介護」・「予防」・「生活支援」・「暮らし」という5つの要素から構成され、「予防」や「生活支援」のサービスを充実させ、高齢者が重度の要介護状態に陥ることを防止し、住み慣れた地域で自立した「暮らし」をより長く続けられるための仕組みづくりを目指している。また、「医療」と「介護」の連携が重要であり、高齢者が日常生活を送るうえで必要なサポートは介護サービスとして提供し、病気やけが等により重篤な状態に陥った時には迅速に医療サービスを提供できるシステム構築を掲げている。

介護保険制度は、2000年に介護保険法が施行されて以降、概ね3年ごとに改正が行われてきたが、それらは地域包括ケアシステムの構築を推し進めるための改正であったといえるだろう。2005年改正で創設された地域支援事業は、市町村が主体となって、要介護状態や要支援状態となることを「予防」し、要介護状態等になったとしても地域で自立した「生活」を送ることができるよう「支援」するためのサービスを提供する事業であるが、その後の制度改正においても地域包括ケアシステムを支える事業として、制度改正の柱に位置づけられている。前述のとおり、介護保険サービスは原則として全国一律の法定基準

に則ってサービス提供が行われるが、地域支援事業は介護保険の枠組みで提供されるサービスではあるものの、利用者が地域生活を継続していくために必要な支援を地域ごとに柔軟に行うものである。「地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていく」ことが求められる地域包括ケアシステムを支える事業といえるだろう。近年では地域包括ケアシステムの考え方を、高齢者だけでなく障がい者や子どもを含めた支援へと深化させ、分野横断的にすべての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り高め合うことができる「地域共生社会」の実現が目指されている。

ちなみに今回の改正法では、市町村が地域支援事業を実施するにあたっては、介護関連データ等を活用し、適切かつ有効に実施することが努力義務として明記された。また、厚生労働大臣は、介護事業者等に対し、高齢者の状態や提供される介護サービスの内容の情報、地域支援事業の利用者に関する情報の提供を求めることができると規定された。

(2) 介護保険外サービスと混合介護

地域共生社会の下では要介護・要支援となった時のサービスだけでなく、住み慣れた地域で元気に暮らしていくための多様なサービスが必要となる。例えば、前述の地域支援事業は要介護・要支援状態になる前の段階に焦点を当て、効果的な介護予防サービスを提供することを目的にしている。そして近年では介護保険外サービスも注目されている。

介護保険外サービスは図表2に掲げたとおり、介護保険サービスではカバーしきれない「生活支援」や「予防」等のサービスを、介護事業者や民間の様々な事業者が提供するものである。利用者は介護保険の枠組みにとらわれずに、自身に必要なサービスを選択し利用することが可能となる。

なお介護事業者が介護保険サービスと介護保険外サービスを組み合わせて提供することを「混合介護」というが、混合介護は、利用者にとっては利便性の向上、事業者にとっては経営の効率化や安定化につながるとして期待されている。混合介護の例として、「訪問介護の提供の前後や提供時間の合間に、草むしりやペットの世話のサービスを提供すること」が挙げられる。草むしりやペットの世話など、介護保険サービス以外のサービスを広く受けられることは、それらに従事してきた同居家族等の負担も軽減されることになる。ただし、混合介護における介護保険外サービスの部分は利用者が全額自己負担するものであり、混合介護の利用は経済的に余裕のある利用者だけに限定され、介護保険の公平性が阻害される恐れがある。また、介護という専門的な仕事に携わる訪問介護職員が草むしりやペットの世話を行う事の必要性も問われるだろう。介護に関わるすべてのサービス提供を介護事業所が担うのではなく、地域の様々な事業体が連携しながら多様なサービス提供を行っていく社会が地域共生社会ではないだろうか。なお、混合介護に関し、それぞれのサービスを明確に区分して提供する等、一定の適用ルールが設けられている⁴。

4. おわりに

少子高齢化が進展するなか、今後、現在の高齢者と生活スタイルや消費性向等が異なる団塊の世代が介護サービス受給者のボリューム層となっていくなかであって、自らの目指す生活スタイルに適したサービスを自ら選択し、組み合わせて活用したいといったニーズも高まってくると思われる。介護保険制度の持続可能性の観点からサービス提供や報酬改

定の方向性が検討されているが、地域共生社会の実現にあたっては「介護予防」、「健康寿命の延伸」が大きなテーマであり、次期報酬改定では自立支援・重度化防止を評価する改定が行われることが想定される。地域共生社会に求められる介護サービスを考えるとき、介護の本来の目的である「要介護状態等の軽減又は悪化の防止（介護保険法 第2条第2項）」、高齢者等が「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように配慮（介護保険法 第2条第4項）」されたサービスであることが絶対条件となるであろう。何かをしてあげるということだけでなく、何かをしてもらうことで地域における役割を持ってもらう、そのためのサービスを考えていかなければならない。

今後、介護事業所にはその専門性を発揮し、かつ、介護保険給付外の地域資源も活用した多様なサービスの創出が求められるであろう。しかし、人材不足など課題は山積しており、さまざまな論点について検討・整理していくことが必要となる。引き続き、報酬改定の動向を注視していくとともに、これからの介護サービス提供のあり方について考えていくこととしたい。

（脚注以外の参考文献・資料）

- ・厚生労働省（2020）『地域支援事業の実施について』
- ・厚生労働省（2020）『「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」の公布について（通知）』
- ・厚生労働省 社会保障審議会 介護給付費分科会（2020）第176回～第178回資料
- ・小濱 道博（2017）『まったく新しい介護保険外サービスのススメ』翔泳社

4 厚生労働省老健局「介護保険最新情報Vol. 678 介護保険サービスと保険外サービスを組み合わせて提供する場合の取扱いについて」2018年9月28日。