

本 編 I

1. はじめに

- 平成12年に施行された介護保険制度は、徐々に社会に定着してきており、サービス供給も概ね順調に推移している。社会保障審議会介護保険部会においては、平成15年5月から介護保険法附則第2条の規定を踏まえた介護保険制度全般に関する審議が行われ、平成16年7月には『介護保険制度の見直しに関する意見』が報告された。この報告をひとつの契機として、広範な議論が進んできた。

- 『介護保険制度の見直しに関する意見』においては、「利用者によるサービスの選択を実効あるものとする観点から、全ての介護サービス事業所を対象として、当該事業所が現に行っている事柄（事実）を第三者が客観的に調査・確認し、その結果の全てを定期的の開示する仕組みの導入とそのための開示情報の標準化を進める必要がある。」と指摘されている。

- こうした状況を踏まえて、これまで本調査研究事業において検討されてきた「情報開示の標準化」については、平成17年6月に国会において成立した介護保険法等の一部を改正する法律において「介護サービス情報の公表」として制度化された。現在、厚生労働省、都道府県等において、制度の具体的な内容の検討や実施体制の整備など、平成18年4月の施行に向けた準備が進められている。

- 介護保険の利用者は要介護高齢者等であり、利用するサービスの情報の入手において事業者と実質的に対等な関係を構築

することが困難な場合がある。また、利用者が個々人の状態像に応じて効果的なサービスを適切に利用できない場合、その心身及び生活の機能が低下するおそれなどが考えられる。従って、介護サービスの利用に当たっては、介護サービスに係る事前の情報収集及び介護サービス事業所の比較検討が可能となるような環境整備が極めて重要である。

- また、近年の情報公開法における開示請求権や企業等の社会的責任についての議論をみれば、介護保険制度の下で指定を受けた事業者についても、被保険者（この場合納税者たる国民も含む）に対し、その求めに応じて、サービス提供に係る諸状況を具体的に説明する責務（説明責任）が生じるものと考えられる。高齢社会における国民の介護問題への関心の高まり、前述のような利用者の情報入手の困難性を考慮すれば、開示請求に基づく情報開示にとどまらず、介護サービス事業所に関する情報が広く国民に公表されることは、国民一人ひとりがこれを吟味した上で、適切な選択を可能とするものであり、ひいては要介護高齢者等の尊厳の保持に資するとともに、国民全体の信頼にもつながるものと考えられる。

- 介護保険制度は、「事前規制から事後規制へ」という「規制改革」の大きな流れの中で、様々なサービス提供主体の参入を認め、利用者の適切な選択と介護サービス事業所間の適正な競争によりサービスの質を確保する仕組みを導入した。社会連帯で支えられる市場における規制改革の先導的なケースとして、市場の持つ機能を適切に機能させるためには、利用者の選択を実効性のあるものとすることが求められている。

- 本調査研究委員会は、介護保険制度の基本理念である「利用者本位」、「高齢者の自立支援」、「利用者による選択（自己決定）」を現実のサービス利用において保障するための方策を検討することを目的に設置され、平成15年度には、『利用者による介護サービス（事業者）の適切な選択に資する情報開示の標準化について 中間報告書』（以下、『中間報告書』という。）を取りまとめ、介護サービスの「情報開示の標準化」という新しい仕組みの構築を提案した。

- さらに、平成16年度には、全国的な規模で2度にわたるモデル事業を実施し、『中間報告書』の内容を検証するとともに、その検証結果等を踏まえながら、「介護サービス情報の公表」制度の趣旨・目的、実施体制、実施方法、事業所情報公表項目、費用負担のあり方、公表情報の内容、調査員要件、調査員養成研修カリキュラム等具体的内容等について制度化を前提とした検討を行い、『利用者による介護サービス（事業者）の適切な選択に資する「介護サービス情報の公表」（情報開示の標準化）について 報告書』（以下、『報告書』という。）を取りまとめた。

- 平成17年度の調査研究に当たっては、昨年度に引続き全国的な規模で都道府県モデル調査事業を実施し、『報告書』の内容を検証した。また、その検証結果等を踏まえながら、制度の内容や事業所情報公表項目の修正及び新規サービスにかかる事業所情報公表項目等の検討を行った。

- 本調査研究委員会においては、平成18年4月の改正介護保険法の全面施行を目前に控え、要介護高齢者等の尊厳の保持を強く意識し、これまで3年間取り組んできた「介護サービス情報の公表」に関する具体的な検討の成果について、本報告書を取りまとめることとした。

2. 調査研究事業の目的

(介護保険制度の基本理念を実現する環境整備の必要性)

- 高齢社会においては、高齢者がたとえ介護が必要な状態になっても、その人らしい生活を自らの意思でおくることができる社会を実現していくことが最も重要である。このことから介護保険制度においては、要介護高齢者等の尊厳の保持を強く意識しつつ、「利用者本位」、「高齢者の自立支援」、「利用者による選択（自己決定）」が基本理念として掲げられている。

(介護保険制度の特徴)

- 介護保険制度におけるサービス利用形態は「措置」から「契約」へと移行し、利用者は自己実現のために、多様な介護サービスの中から必要なサービスを自ら主体的に「選択・決定」して利用する仕組みとなっている。利用者と事業者とは「契約」の当事者となり、「対等な立場」で向かい合う関係となっている。

(サービス供給量と情報の環境整備)

- このような、利用者と事業者との関係を、制度上のみならず実質的にも対等なものとしていくためには、利用者が選択できるだけの介護サービスの供給量が確保されるとともに、利用者が介護サービス事業所を選択する際に、その判断に資する必要かつ十分な情報を取得できる環境が整備されなければならない。

(利用者に対する介護サービスに関する情報提供の実態)

- 介護サービスの利用者は要介護高齢者等であることから、

自ら介護サービス事業所の情報を収集することが困難である場合が多く、そのほとんどが行政等を通じてもたらされる事業所名、住所等の基本的な情報や、介護サービス事業所から発信されるパンフレット等からの一方的な情報にとどまっていることが多い。この他、地方自治体や評価事業者等により組み立てられている第三者評価を受けた一部の介護サービス事業所の評価情報や口コミによる情報などが参考にされている場合が多い。このように、利用者の介護サービス事業所の選択に資する客観的な情報を提供する環境は整っているとはいえない状況となっている。

(客観的な情報提供の重要性)

- 利用者本位の介護サービスの質の確保のためには、利用者が主体的かつ適切に判断・評価し、選択することが何より重要である。このため、特定の主観に偏らない客観性と介護サービス事業所が現に行っている事柄(事実)に基づく情報を利用者に対して提供することが極めて重要である。

(介護サービスにおける事前の情報提供の重要性)

- 一般的に、対人サービスは実際に利用してみなければ判断できないという特性(非可視性・事前視認の困難性)を持っている。また、一度利用してしまうと元に戻すことができないという特性(非可逆性)もある。このため、対人サービスに関する事前の情報提供は重要な意味を持つ。特に、介護サービスを利用しようとする者は要介護高齢者等であり、介護サービス事業所を選択するための判断に資する情報を事前に提供することは極めて重要である。

(情報提供のための環境整備の必要性)

- 利用者による主体的な介護サービス事業所の選択を進めるため、利用者の適切な判断に資する情報が円滑かつ容易に取得できる環境が整備される必要がある。また、利用者の適切な選択を前提とした介護サービス事業所間のサービスの質による競争が機能することにより、介護サービス全体の質の向上が期待される。

(事業者の努力が報われるような情報提供環境の必要性)

- 介護保険制度においては、一定の要件を満たすことで指定事業所として介護サービスを提供できる指定事業所制度が導入されている。これは、介護サービス事業所の創意工夫により、それぞれ特色を持った質の高いサービスを提供することを通じて、適正な競争が維持されることを想定した仕組みである。
- このような仕組みが適切に機能するためには、介護サービス事業所によるサービスの質の向上への取組みを公平に情報発信すること、即ち介護サービス事業者の努力が報われるような情報提供の環境整備がなされることも重要である。

(本調査研究事業の目的)

- 本調査研究事業は、このような介護サービスの現場における利用者に対する情報提供環境の実態、情報提供の環境整備の必要性等を踏まえ、利用者による介護サービス（事業者）の適切な選択に資する情報提供の仕組みについて検討することを目的とし、平成15年度に取組みをはじめた事業である。以下、その検討結果について報告する。

3. 「介護サービス情報の公表」の位置づけの整理

(1) これまでのサービスの質の評価手法

(これまでの質の評価に関する手法)

- これまで、介護サービスの質を客観的に評価する手法としては、行政による指導監査や多様な評価機関による第三者評価などの手法が用いられてきた。本調査研究委員会では、このような指導監査や多様な第三者評価など、介護サービス事業所の情報を客観的に把握することが可能な仕組みに関して、つぎのとおり、それぞれの趣旨・目的、手法等について広く調査・分析を行った。

(指導監査の特徴)

- 行政による指導監査は、指定権者たる都道府県知事が、介護サービス事業所に対して最低基準としての指定基準を遵守しているか、介護報酬の請求に問題はないかといった現状を確認することに主眼を置いて実施されているものである。介護サービス事業所の義務として行政による強制力を持って行われる点と、査察的視点で問題点を探す仕組みであるという点に特徴がある。

(指導監査結果の利用者の選択に資する限界)

- 利用者は指導監査結果の情報により、介護サービス事業所の問題点等を把握することは可能であるが、利用者が自分に適した介護サービス事業所を、より積極的に選択するための情報としては限界がある。また、本来、結果の開示を目的とする制度ではないことから、利用者が指導監査結果に係る情報を日常的に活用することは難しい。

(第三者評価)

- 第三者評価は、利用者と介護サービス事業所というサービス提供関係の当事者以外の第三者が評価を行うものであると一般的には理解されており、介護サービス事業所自身によるサービスの質の向上への取組みを支援することや、利用者による介護サービス事業所の選択に資するものとして、都道府県、市町村、民間団体等で取り組まれている。その手法をみると、次のように多様である。

(改善指導等を行う第三者評価)

- 介護サービス事業所の自主的なサービスの質等の向上への取組みを支援するため、一定の評価基準に基づいて、サービスの質等の達成度合いを評価し、改善指導、経営指導等を行うという手法がある。
- このような第三者評価は、専門性の高い評価員が個別具体的な課題を発見し、改善指導、経営指導等を行うため、サービスの質等の改善・向上に直接寄与することが可能である。また、評価結果が開示される場合、利用者はその情報を介護サービス事業所の選択に当たって参考にすることが可能となる。
- なお、この仕組みにおいては、介護サービス事業所に評価を受ける意思があること（任意性）が前提になる。また、評価結果が開示されないもの、開示が任意であるもの、介護サービス事業所との合意後開示されるものなど、評価結果の開示の方法は様々である。

(認証等を行う第三者評価)

- 介護サービス事業所のサービスの質等について一定の保証を行うため、一定の評価基準に基づいて、サービスの質等の達成度合いを評価し、認証等を行うという手法がある。
- このような第三者評価は、介護サービス事業所が自らのサービスの質等を客観的に確認することができるとともに、利用者は認証等の情報を基に、一定の信頼をもってサービスを利用することが可能となる。
- なお、この仕組みにおいては、介護サービス事業所に認証等を受ける意思があること（任意性）が前提になるとともに、認証等がなされた場合における認証等の事実は開示されるが、認証等に至った具体的な評価内容が開示されるとは限らない。また、第三者評価を受け、その結果認証されなかった介護サービス事業所に、その事実を開示する義務はない。

(格付けを行う第三者評価)

- 介護サービス事業所のサービスの質等を定量的に開示するため、一定の評価基準に基づいて、サービスの質等の達成度合いを評価し、介護サービス事業所の格付けを行うという手法がある。
- このような第三者評価は、介護サービス事業所が自らのサービスの質等を客観的に確認することができるとともに、利用者にわかり易い表現で介護サービス事業所の評価情報を開示することが可能となる。なお、介護サービス事業所が任意で評価を受けるものや評価する側が一方的に行うものなどがある。また、格付け結果は開示されるが、格付けに至った具体的な評価内容が開示されるとは限らない。

(その他の第三者的活動)

- 上記以外にも、介護相談員やオンブズマン等のように、個々の利用者にアプローチを行い、問題点を明らかにし、それを介護サービス事業所に伝えるなどによりサービスの質等の向上に取り組む第三者的活動がある。

(第三者評価の多様な役割と利用者の選択に資する限界)

- 上記のように、第三者評価には多様な目的、手法があり、それぞれに一定の意義、役割がある。
- しかしながら、介護サービス事業所の自主性、任意性が基本的な前提となる第三者評価は、評価を受けること及び評価結果を開示することに介護サービス事業所の同意が必要となることが一般的であり、利用者が介護サービス事業所を選択するに当たって比較検討が可能となる必要な情報を得るという観点から見ると、一定の限界がある。また、評価を積極的に受けるのは、自らのサービスの質等の向上に意欲のある介護サービス事業所であることが多く、評価を受ける介護サービス事業所の構成に偏りが生じることとも考えられる。
- 認証や格付けといった評価は、利用者にとってはわかり易い情報とはなるが、認証や格付けを行った評価の尺度は、基本的にはそれぞれの評価主体が定めているので、開示情報の利用者が求める評価内容と必ずしも合致するとは限らない。また、特に格付け等を行うものである場合、介護サービスの内容や介護サービス事業所に関する様々な情報を、結果としての格付けや評点のみで表現することには、一定の限界がある。

(選択に資する情報の条件と「介護サービス情報の公表」の有効性)

- このような検討の結果、利用者が自らの責任において主体的に介護サービス事業所を選択するための情報としては、比較検討が可能となるよう全ての介護サービス事業所に係る情報が提供されること、また、利用者自らのニーズに応じた介護サービス事業所の選択を可能とするため、実際のサービス提供場面において現に行われている事柄(事実)に基づく情報を公表し、利用者自身が適切に判断できるようにすることが重要であるとの結論に達した。

- このため、本調査研究委員会においては、利用者による介護サービス事業所の選択に資することを目的として、全ての介護サービス事業所を対象に、介護サービス事業所が現に行っている事柄(事実)を前提として、第三者が客観的事実に基づき確認し、その結果の全てを定期的に開示する「介護サービス情報の公表」という新たな仕組みを提案した。

(2) 新しい仕組みとしての「介護サービス情報の公表」

(「介護サービス情報の公表」への期待)

- 介護保険制度におけるサービス提供主体については、主体規制の原則撤廃により営利法人やNPO法人をはじめとする新規参入が拡大しており、現に介護サービスを提供し介護報酬の請求が行われている介護サービス事業所は、既に全国で14万か所を超えるまでに増加している。このような中で、全ての介護サービス事業所を対象とした「介護サービス情報の公表」を進めることは、利用者の選択の支援のみならず、多様なサービス提供主体から提供されるサービスの質を確保していく上

でも有効に機能することが期待される。

- 多様なサービス提供主体には、営利・非営利をはじめとするそれぞれの目的に応じた行動原理がある。しかしながら、社会連帯で支えられた介護保険市場に参入する事業者には、介護保険制度の基本理念の下で利用者に選択されることを通じた適正な競争の中で、サービスの質の向上が求められる。

介護保険サービスの質は、利用者本位で高齢者の自立支援に資することである。利用者は、介護サービス事業所におけるサービスの質に関する情報を入手し、適切に介護サービス事業所を選択することが求められる。こうした利用者の選択（自己決定）を適切に機能させることで、介護サービス事業所においてはサービス改善への取組みが促進され、利用者の支持を得るためのサービスの質による適正な競争が機能することにより、介護サービス全体の質の向上が期待される。

「介護サービス情報の公表」は、このことをサービス提供の現場において保障するため、公表情報の標準化と情報の公表のルール化を進めるものであり、介護保険制度を支えるサブシステムとして機能することが期待される。

- 介護保険制度では、既に市町村（保険者）において、保険料の算定、介護保険事業計画の策定などを通じて積極的な情報公開が進められている。これまで、介護サービス事業所が自らのサービスに関する情報を利用者に公表することは、事業所の裁量に委ねられてきた。今後、社会連帯の仕組みである介護保険制度において、介護サービス事業所の情報の公表の徹底を図ることは、サービス提供における透明性を確保することであり、利用者のみならず被保険者ひいては国民全体から、介護保険制

度に対する信頼を高めることにも寄与することが期待される。

- 「介護サービス情報の公表」は、利用者によるサービスの選択を実効あるものとするために、標準化された情報を公表する仕組みであり、情報の公表の過程において一定の事業所調査は行われるものの、介護サービス事業所のサービス改善に直接寄与する「サービスの第三者評価」や、指定基準の遵守状況等を確認する「指導監査」とは、その目的や手法が異なるものである。

- 「介護サービス情報の公表」は、利用者と介護サービス事業所との間の情報の格差を縮め、多様な介護サービス事業所の比較検討を可能とするために、全ての事業所のサービス提供に係る標準化された情報を公表する仕組みである。こうした仕組みの構築により、介護保険制度の下では、全ての介護サービス事業所についての基礎的な情報を国民が共有できることとなる。このように、「介護サービス情報の公表」は介護サービスの情報の基盤として機能することが期待される。

4. 「介護サービス情報の公表」の基本的な考え方

(これまでの取組み)

- 本調査研究委員会においては、平成15年度には、『中間報告書』を取りまとめ、介護サービスの「情報開示の標準化」という新しい仕組みの構築を提案した。
- さらに、平成16年度には、全国的な規模で2度にわたるモデル事業を実施し、『中間報告書』の内容を検証するとともに、その検証結果等を踏まえながら、「介護サービス情報の公表」の趣旨・目的、実施体制、実施方法、事業所情報公表項目、費用負担のあり方、公表情報の内容、調査員要件、調査員養成研修カリキュラム等具体的内容等について制度化を前提とした検討を行い、『報告書』を取りまとめた。
- これまでの検討結果を踏まえ、「介護サービス情報の公表」の基本的な考え方を、以下のとおり整理した。

(1) 趣旨・目的

- 「介護サービス情報の公表」は、介護保険制度の基本理念である「利用者本位」、「高齢者の自立支援」、「利用者による選択（自己決定）」を現実のサービス利用において保障するための仕組みであり、利用者の選択に資することを目的として、全ての介護サービス事業所の比較検討が可能となるよう、標準化された項目についての情報が定期的に公表される仕組みである。

- このように「介護サービス情報の公表」は、介護サービス事業所の基本的な情報やサービスの内容、運営等に関する取組状況の情報を利用者に対して公表するものであり、このことによって当該事業所の評価、格付け、画一化等を行うことを目的とするものではない。

- 介護サービス事業所にとっては、自ら公表情報を記入することや調査員による調査といったプロセスを通じて、サービスの質の改善への道筋を見出す効果が期待される。

(2) 公表情報の責任主体等

(責任主体としての介護サービス事業所)

- 「介護サービス情報の公表」は、介護サービス事業所自らが、利用者の選択に資するものとして予め標準化された情報を公表するものであり、介護サービス事業所の責任において、情報を公表することが適当である。また、公表情報の内容がサービス提供の現場において実現されているか否かの責任は、介護サービス事業所が有するものである。

(評価主体としての利用者)

- 「介護サービス情報の公表」は、介護保険法に基づく指定を受けた介護サービス事業所が、指定基準を遵守した上で、現に行っている事柄(事実)のうち利用者の選択に資する情報を公表する仕組みである。従って、公表することとなる内容が行われていないことをもって行政処分の対象となるものではない。公表された情報ないし個々の介護サービス事業所に対する評価は、利用者自身に委ねられることとなる。

(3) 客観性の確保

- 公表情報には、公表前に、当該情報の根拠となる事実を客観的に確認することが適当である情報があるため、第三者（調査員）による調査を行う仕組みを組み込むことが適当である。なお、この調査において介護サービス事業所からは、事実誤認以外の意見は求めないこととするのが適当である。なお、調査においては、当該事実についての善し悪しの判断・評価や改善指導等を行わないことを明確にすることが適当である。このような判断・評価は、調査員ごとの主観により異なる可能性があるとともに、公表情報の利用者の主観とも異なる可能性がある。また、改善指導等は、当然、事実確認のための調査には不要である。

(4) 事業所情報公表項目

(事業所情報公表項目の構成)

- 「事業所情報公表項目」は、利用者による介護サービス事業所の適切な選択に資する情報となるものであり、「基本情報項目」及び「調査情報項目」で構成されることが適当である。

(基本情報項目の性格)

- 「基本情報項目」は、介護サービス事業所に係る基本的な事項を利用者が把握するための情報であって、介護サービス事業所が記入した内容がそのまま公表される項目として設定することが適当である。

(調査情報項目の性格)

- 「調査情報項目」は、サービス提供マニュアルの整備の状況、サービス提供の記録管理の状況、職員教育の状況など、介護サービス事業所の具体的なサービスの内容、運営等に関する取組状況を利用者が把握するための情報であって、当該事業所が公表しようとする情報に関する根拠資料等を調査員が事実確認した上で公表されることを適切な項目として設定することが必要である。

(調査情報項目の構成)

- 「調査情報項目」は、「大項目」、「中項目」、「小項目」に分類した上で、小項目ごとに「確認事項」（利用者が介護サービス事業所における取組状況を具体的に確認する事項）と、これについての「確認のための材料」（介護サービス事業所が公表しようとする情報に関して調査員が事実確認を行う根拠資料等）によって構成されることが適当である。

(「事業所情報公表項目」の地域性への配慮)

- 「事業所情報公表項目」については、都道府県単位の実情に応じた情報を公表する必要がある場合も想定されるので、「事業所情報公表項目」（「基本情報項目」及び「調査情報項目」）については、各都道府県の判断による上乘せや横出しが可能となるような配慮を行うことが適当である。ただし、「介護サービス情報の公表」は、全ての介護サービス事業所を対象として比較検討を可能とする仕組みであることから、標準的な「事業所情報公表項目」については、全国的に統一されることが適当である。

(5) 公表情報の内容

(調査情報項目における公表情報の範囲)

- 利用者は、公表情報と自らのニーズとの比較を通じて介護サービス事業所を選択することが必要である。そのためには、介護サービス事業所が現に行っている事柄(事実)を利用者に対して公表することが適当である。このことを踏まえ、調査情報項目における公表情報の範囲は、「確認のための材料」(介護サービス事業所が公表しようとする情報に関して調査員が事実確認を行う根拠資料等)の調査結果の全てを公表することが適当である。

5. 平成17年度における検討

(1) 調査研究委員会の体制

- 本調査研究委員会においては、平成17年度も継続して「介護サービス情報の公表」の具体的内容に関する各事項についての検討を行うこととした。平成16年度に引き続き、平成17年度においても、全国的な規模で都道府県モデル調査事業を実施することから、調査研究委員会の下に「検証・評価小委員会」ならびに各介護サービスに関わる「部会」を設けて、検討を行うこととした。

- 調査研究の進め方としては、平成16年度の『報告書』から、居宅介護支援、特定施設入所者生活介護（軽費老人ホーム）及び訪問看護の3サービスに係る事業所情報公表項目の検証を目的とした都道府県モデル調査事業を実施し、その検証結果から『報告書』の各事項の検討を深めるとともに、新たに、訪問リハビリテーション、通所リハビリテーション及び介護療養型医療施設の3サービスに係る事業所情報公表項目の検討を開始することとした。さらに、認知症対応型共同生活介護については、既に行われている外部評価制度の現状も踏まえた上での検討を開始した。

- さらに、「介護サービス情報の公表」が、平成17年6月に国会において成立した介護保険法等の一部を改正する法律において制度化されることとなったため、国会において審議された課題等も踏まえて、検討を加えている。