

**大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会
大阪府高齢者住まいの質の向上に関する
検討部会報告書**

平成 30 年 3 月 20 日

目次

はじめに.....	3
I. 検討部会の検討内容及び今年度の取組み	4
1. 「外付けサービス」に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築	4
(1) 介護サービス利用状況等の更なる実態把握についての取組み	4
(2) 保険者による効果的なケアプラン指導	5
2. 高齢者住まいの質の向上に向けた取組みについて	6
(1) 高齢者住まいの質の向上に係る府の取組み	6
(2) 高齢者住まいに係る業界団体の自主的取組み	7
II. 今後の方向性.....	8
1. 高齢者住まい事業者に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築	8
(1) 「外付けサービス」に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築	8
2. 高齢者住まいの質の向上に向けた取組みについて	9
(1) 事業者への周知啓発.....	9
(2) 事業者の労務環境改善と質の向上へ取組みの支援.....	9
(3) 業界団体と大阪府との連携.....	10
(4) 業界団体による事業者への支援	10
(5) 業界団体による関係事業者向け研修会・勉強会の充実.....	11
おわりに.....	12

はじめに

少子高齢化が進展するなか、単身高齢者又は夫婦のみの世帯の急増が見込まれるなどの都市型高齢化の進展する大阪府では、有料老人ホーム及びサービス付き高齢者向け住宅（以下、「高齢者住まい」という。）の設置数が全国で一番多く、これら的高齢者住まいが介護保険施設と並んで重要な役割を果たしている。介護保険施設、特に終のすみかとされる特別養護老人ホームでは、ユニットケアなど居宅での生活に近づける取組みが行われているところであるが、有料老人ホーム及びサービス付き高齢者向け住宅は、高齢者の生活基盤である居宅そのものとして、今後とも良質な「住まい」の供給が期待されている。

一昨年12月に取りまとめられた大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書では、特にいわゆる「外付けサービス（住まいに付帯するサービスではなく訪問介護等の介護保険によるサービス）」を用いる住宅型有料老人ホーム及び特定施設の指定のないサービス付き高齢者向け住宅において、住宅運営者と介護サービスの提供者の関係性が見えにくいケースがあること、指導監督部署が多岐にわたっていることなどから、サービス利用の実態が把握しにくいという課題があること、調査対象は限定的であるものの、要介護3以上の方々に対しては特別養護老人ホーム以上の介護給付費がかかっているケースも散見されることなどが明らかにされた。

このように、高齢者住まい入居者のサービス利用の適正化や高齢者住まいの質の向上への取組みに向けた検討などが課題とされていたことを踏まえ、今年度、大阪府では、大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会の下に「大阪府高齢者住まいの質の向上に関する検討部会」を設置し、3回にわたり検討を行ってきた。

こうした検討等を踏まえ、今般、「大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会 大阪府高齢者住まいの質の向上に関する検討部会報告書」を取りまとめることとした。本報告書では、「高齢者住まいにおける『外付けサービス』に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築」及び「これからの高齢者住まいの質の向上に向けた取組み」の2つの観点から、取組みの方向性の整理を行っている。

今後、本報告書に記載された取組みの方向性を踏まえながら、大阪府・府内市町村・高齢者住まい業界団体・事業者等が相互に連携しながら取り組んでいくことにより、府内の高齢者住まいの質の向上が図られることを期待したい。

I. 検討部会の検討内容及び今年度の取組み

1. 「外付けサービス」に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築

入居者が介護事業者を選択できても、外付けサービスの利用において適切ではないサービス提供等が行われることがあれば、入居者の自立を阻害したり、ともすれば介護度の悪化などにつながり、高齢者住まい全体に対する信頼を損ないかねない。

このため、事業者には信頼を損なうようなことのない行動が求められるとともに、市町村（保険者）には外付けサービスの適正化を確保していく取組みが求められている。

一方で、保険者が、高齢者住まいにおける外付けサービス利用の点検を行うためには、

- ▶ 介護事業者のサービス利用者のうち、高齢者住まい入居者をいかにして特定するか、
- ▶ いかなるサービス利用を不適切と考えるか、
- ▶ いかにして不適切な外付けサービスの利用実態を把握するか、

という課題が存在している。

また、指導監督に当たっては、介護保険担当部署（介護給付、認定等の担当部署）と事業者指導担当部署の連携が必ずしも十分でないという課題も存在しており、これらの課題の解決策の検討が求められていた。

(1) 介護サービス利用状況等の更なる実態把握についての取組み

平成 29 年 12 月に取りまとめられた「大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書」では、高齢者住まい入居者における外付けサービスの利用状況等について、府内保険者における更なる実態把握が必要と示されていた。

このため、今年度、府内 4 市（堺市、茨木市、泉佐野市、泉南市）では、大阪府からの呼びかけを踏まえ、平成 29 年度厚生労働省介護保険事業補助金「サービス付き高齢者向け住宅等におけるケアプラン点検推進等事業」を活用し、住宅型有料老人ホーム及びサービス付き高齢者向け住宅の入居者に対するケアプランの平準化等に向けた点検を実施した。

具体的には、4 市の介護給付データ（7 か月分）、要介護認定データ（2 年分）、介護保険サービス利用者が居住する高齢者住まい等の情報などを活用し、

- ▶ 高齢者住まい入居者の介護サービス利用実態（区分支給限度額に対する割合、通所介護、訪問介護、生活援助サービス等の利用実態の特徴）
- ▶ 高齢者住まい入居者以外の在宅サービス利用者の利用実態との比較、
- ▶ 生活保護受給の有無による介護サービス費への影響、
- ▶ 利用者の ADL（日常生活動作）、I ADL（手段的日常生活動作）の状況と介護サービスの利用実態、

等の分析を行い、詳細確認が必要なケアプランを選定した上で 4 市が実際にケアプラン点検を実施した。

【「ケアプラン点検推進事業」による分析結果の概要】

1. 実施市町村

堺市、茨木市、泉佐野市、泉南市

2. 事業の実施方法

(1) 下記①～③データを用いて、(株)千早ティールー社が分析等を実施。

- ① 介護給付データ : 2017年4月～10月サービス提供分(7か月分)
- ② 要介護認定データ : 2015年1月～2017年12月の二次判定データ
- ③ 高齢者住まいの特定データ : 2017年10月末時点の高齢者すまいごとに入居している被保険者番号(住民票の住所地情報との突合により、名寄せを実施)

(2) 被保険者番号が分かった人数

31,094人(うち高齢者住まい入居者1,779人 それ以外(在宅)29,315人)

(3) 4市における高齢者住まいの状況

住宅数 197施設(うち住宅型有料99施設、サ高住98施設)

定員数7,309人(うち住宅型有料3,911人、サ高住3,398人)

分析を行えた高齢者住まい入居者数 1,779人(再掲)

定員に対する捕捉率 24.3%

3. 分析結果

- 要介護3以上の割合 : 高齢者住まい入居者55.3%、それ以外(在宅)35.3%
- 区分支給限度基準額に対する利用割合(限度額対象サービスのみ) :
高齢者住まい入居者 ○%、それ以外(在宅) ○%
- 生活保護受給者の割合 : 高齢者住まい入居者43.2%、それ以外(在宅)12.1%
- 高齢者住まい入居者のうち、生活保護受給の有無別の利用割合
生活保護受給者○%、それ以外の入居者○%

(2) 保険者による効果的なケアプラン指導

利用者本位の介護保険サービスを提供するためには、保険者が、サービス利用実態の確認や適時適切なケアプランの点検・指導を行っていくことも重要である。

また、今年度、大阪府では、高齢者住まいにおける介護保険サービスの利用の適正化を確保する観点から、(1)の調査結果も踏まえながら、保険者が課題のありそうなサービス利用の効果的な点検に資する「(大阪版)高齢者住まいにおける外付けサービス(介護保険)利用の適正化に向けた保険者用点検チェックシート」(以下「(大阪版)点検チェックシート」という。)を作成した。

2. 高齢者住まいの質の向上に向けた取り組みについて

高齢者住まいには、入居者がそれぞれ自分らしい生活を営むことができるよう、住まいとしてハード面・ソフト面の両面に配慮するほか、介護保険等サービスを自ら選択・決定ができる環境整備が必要である。

また、高齢者住まい業界団体においては、質の向上に向けて、その目指すべき方向性を指し示すとともに、業界全体の健全な発展に寄与するための取り組みが求められている。

(1) 高齢者住まいの質の向上に係る府の取り組み

今年度、大阪府において、高齢者住まいにかかわる介護人材の安定的な確保と質を向上するための取り組みとして、「①住まい系介護サービス事業所の雇用管理改善促進事業」を実施した。

また、利用者本位のサービスを提供し、管理者、ケアマネジャー、介護職員、看護師などの多職種の連携を促進するため、「②平成 29 年度介護給付適正化推進特別事業」などの取り組みを行った。

① 住まい系介護サービス事業所の雇用管理改善促進事業

- 良質な人材の確保とサービスの質の向上セミナー(約 520 名参加: 1 日×7 回実施)
- 高齢者住まいのサービスの質の向上に向けた優良な取り組みを紹介するための事例集の作成及び周知(約 40 事業者)
- 高齢者住まい事業者の労働環境・実態調査の実施及び分析

【高齢者住まい事業者の労働環境・実態調査等の分析報告のポイント】

1. 要介護度別入居者の状況【重要事項説明書】

- ・全体の平均要介護度は、2.64 で、介護付有料老人ホームの介護度が一番低い。(介護付有料老人ホーム(以下、「介護付」) 2.49、住宅型有料老人ホーム(以下、「住宅型」) 2.83、サービス付き高齢者向け住宅(以下、「サ高住」) 2.50)

2. 入居者の要介護度構成による住宅種別の特徴【重要事項説明書】

- ・入居者の要介護度構成の状況では、介護付は、「入居者の要介護度は低めでばらついている(約 42%)」、住宅型は、「要介護度が高い入居者に偏重(約 49%)」、サ高住は、「要介護度が低い入居者に偏重(約 34%)」、と「要介護度が高い入居者に偏重(約 33%)」の二極化という傾向にある。

3. 職員の過不足感と定着状況の特徴【セミナーアンケート】

- ・職員不足群(やや不足・大いに不足)が約 78%である一方、職員の定着群(非常に定着・やや定着)が約 63%

4. 雇用管理・サービス等の特徴【現状分析シート】

ア 「離職率が 16.7%以下群」※と「16.7%より大きい群」における実施比較において、「16.7%より大きい群」が低い内容は、以下のとおり

- ・新人に対する教育(OJTや新人研修等)を体系的に行っている。
- ・外部講習会や資格取得等の支援を行い、職員のスキルアップを図っている。

※平成 28 年度「介護労働実態調査」の介護職員、訪問介護職員の離職率が 16.7%

② 平成29年度介護給付適正化推進特別事業

- 高齢者向け住まいの運営適正化・質の向上セミナー（約500名参加）
- 入居者向け・事業者向け「入居契約チェックリスト」の作成

③ 大阪府と業界団体が連携した研修会の開催

高齢者住まいの目指すべき姿に向け官民一体となった、研修会を実施し、優良な高齢者住まいの普及啓発を進めた。

- 有料老人ホーム好事例発表会（平成28年度約300名参加）
- サービス付き高齢者向け住宅管理者・常駐職員セミナー（平成28年度約200名参加、平成29年度約300名参加予定）

(2) 高齢者住まいに係る業界団体の自主的取組み

高齢者住まい事業者をけん引する業界団体においても、高齢者住まい等の運営、介護サービス等の適正化や入居者の立場に立った処遇を行うための指導や研修等の開催を推進し、良質な事業者を育成する役割が求められる。このため、本検討部会での検討と並行し、次のような取組みを進めていくことが検討された。

① 高齢者住まい事業者団体連合会（以下、「高住連」という。）での検討

・ 外付けサービスの適正な活用チェックリストの作成

入居者本位の適切なサービス利用を目指すとともに、事業者のコンプライアンスの向上や業界における自己点検のツールとして、チェックリストを作成した。

② (一財) サービス付き高齢者向け住宅協会（以下、「サ住協」という。）での検討

・ 適正事業者認証制度「サ住協〇適マーク」の検討

サ住協で定めた審査基準を満たすサービス付き高齢者向け住宅へ「サ住協〇適マーク」を交付することで、適正住宅の見える化が進むよう適正事業者認証制度の創設を検討した。

・ 高齢者住まいの標準的経営モデルの提示

サ住協では、業界全体に介護報酬に依存することのない、安定的かつ継続可能な標準的経営モデルを示すべく、検討を進めた。

標準的経営モデルのポイントとして、建物賃借料（家賃）・付随サービス費、介護給付費及び医療サービス等の収支を明確に区分することであり、モデルに沿った良質なサービス付き高齢者向け住宅の供給を目指している。

③ 行政と業界団体が連携した研修会の開催（再掲）

II. 今後の方向性

1. 高齢者住まい事業者に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築

(1) 「外付けサービス」に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築

高齢者住まいにおける介護保険サービスの利用の適正化を確保する観点から、保険者における効果的・効率的に外付けサービスの点検や介護サービスの質の向上を図るために以下の取組みを推進する。

① 「(大阪版)点検チェックシート」を活用した、不適切なサービス提供の抽出と効果的な指導の実施

- 「(大阪版)点検チェックシート」を用いた、効果的なサービス利用の点検の推進。
また、介護保険担当部署(介護給付、認定等の担当部署)及び事業者指導部署、高齢者住まい指導担当等の連携に向けた会議等における周知・啓発(活用事例の共有等)
- 国が平成30年度に予定している「高齢者向け集合住宅関連事業所指導強化推進事業」(高齢者向け集合住宅の入居者に介護サービスを提供している事業所に対して重点的に実地指導が行われるよう、それらに要する経費を補助)について、情報を収集した上で政令市・中核市への応募の働きかけの検討

② ケアマネジメントの適正化の推進

外付けサービスの適正化に向けては、介護支援専門員による適正なケアプランの作成が必要不可欠である。このため、以下のような取組を推進する。

- 介護支援専門員の資質向上に向けた研修体系の見直し
- 地域ケア会議等を通じた介護予防ケアマネジメントの強化
- (大阪版)点検チェックシート、(高住連)外付けサービスの適正な活用チェックリスト等の周知・啓発

③ 高齢者住まいの入居者に対する介護保険の利用状況の見える化(国家要望)

- 高齢者住まいの入居者については、実態として要支援・要介護の高齢者が中心となっている一方で、提供されている介護保険サービス内容が外部からは見えにくいという課題がある。このため、高齢者住まいの入居者に対する介護保険サービス利用の透明化を図る観点から、国に対し、高齢者が実際に住んでいる住まい(場所)を特定し、介護保険サービスの利用実態を随時把握できるよう、システム的な対応(見える化)を求めていく。

2. 高齢者住まいの質の向上に向けた取り組みについて

(1) 事業者への周知啓発

高齢者住まいの質を確保するため、本検討部会により策定した成果を活用した効率的・効果的な指導を行うとともに、特に、利用者保護の観点からの取り組みについて、事業者への普及啓発を図る。

① 集団指導等による周知・啓発

以下の内容を集団指導で事業者にも周知し、自己点検等を促進する。

- (大阪版) 点検チェックシート
- 行政へ提出すべき事故報告書等
- 有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅の好事例集
- 入居者向け・事業者向け「入居契約チェックリスト」
- (高住連) 外付けサービスの適正な活用チェックリスト
- 有料老人ホームの情報公開 (未届有料老人ホームを含む。)

② 安心・安全なサービスに資する組織的なリスクマネジメント体制構築の徹底

高齢者住まいでは、事故、災害、感染症等の様々なリスクが想定される中、入居者の安心・安全を守り、事業者が信頼を得るためにも、組織的なリスクマネジメントを徹底する。

- 事例検討会などによるリスクマネジメントに関する啓発活動
- 行政へ提出すべき事故報告書等の周知徹底 (再掲) (集団指導ほか)

③ 高齢者住まいにおける利用者保護に向けた取り組み

高齢者住まいにおけるトラブルの一つに、入居時に想定していたサービスが提供されないという問題がある。入居希望者は自らのライフスタイル等に合った住まいが選択できるよう、事業者は入居後のトラブルを未然防止するための取り組みを推進する。

- 入居者向け・事業者向け「入居契約チェックリスト」の普及啓発 (集団指導ほか)
- 入居者の権利擁護の促進、成年後見制度の利用促進、自己評価に加え、第三者評価活用などの外部評価の受審促進

(2) 事業者の労働環境改善と質の向上へ取り組みの支援

高齢者住まい事業者の先進的又は優良な取り組みについての事例の周知啓発を図ることで、サービスの質の向上や労働環境の改善を目指す。

① 先進的又は優良な取り組みの普及

労働環境改善を含めたサービスの質の向上に関する先進的又は優良な取組事例の周知啓発を図る。

- 高齢者住まいの好事例集の普及啓発（集団指導、大阪府HPで周知ほか）
- 教育機関との連携した事例紹介（大学との試行的取組み）

② サービスの質の向上に関する研修会の開催

入居者の生活ニーズに合ったサービスを提供するため、職員のスキルアップを図る。

- 高齢者住まい好事例発表研修会の実施
- 介護技術向上に関する研修会の開催（身体拘束廃止、看取り・フィジカルアセスメント研修など）

（３）業界団体と大阪府との連携

高齢者住まい業界団体と府との連携による取組みが質の向上への有効な展開に繋がることから意見交換会や事業連携の継続かつ充実に努める。

- 有料老人ホーム好事例発表会、サービス付き高齢者向け住宅管理者・常駐職員セミナーの実施
- 高齢者住まい業界団体との意見交換会の実施
- （本部会に関連した）高齢者住まい業界団体の活動に対する府による周知啓発の協力（ホームページ掲載等）
 - ・（高住連）外付けサービスの適正な活用チェックリスト
 - ・（サ住協）適正事業者認証制度「サ住協○適マーク」
 - ・（サ住協）標準的経営モデル等の周知
 - ・その他、本部会に関連する取組み 等
- 大阪府の取組みに対する高齢者住まい業界団体による周知啓発の協力（ホームページ掲載等）
 - ・（大阪版）点検チェックシート
 - ・高齢者住まいの好事例集
 - ・行政へ提出すべき事故報告書等
 - ・入居者向け選び方チェックリスト
 - ・高齢者住まい好事例発表会 等

（４）業界団体による事業者への支援

- 適正事業者認証制度「サ住協○適マーク」の策定・普及（継続）（集団指導ほか）
- 高齢者住まいの標準的経営モデルの普及啓発（継続）（集団指導ほか）
- （一般社団法人全国介護付きホーム協会）大阪府介護付きホーム連絡会の継続開催（継続）

(5) 業界団体による関係事業者向け研修会・勉強会の充実

高齢者住まいに関わる事業者において、入居者目線に立った質向上や適切な事業運営が図られるよう、業界団体による関係事業者向けの合同研修会・勉強会を実施（関係事業者：ケアマネジャー、居宅サービス事業者、医師、薬剤師等）

おわりに

単身高齢者の増加など「都市型高齢化の進展」が見込まれる大阪府においては、独り暮らしであっても、認知症になっても、中・重度の要介護状態となっても住み慣れた地域で生き生きと暮らし続けられる「地域包括ケアシステム」の構築が急務となっている。その大前提が、地域の高齢者の受け皿としての良質な「住まい」の確保であることは言うまでもない。

今回、本検討部会では、有識者や事業者団体、行政とともに、高齢者住まいを取り巻く課題について検討を行い、「高齢者住まいにおける『外付けサービス』に対する効果的・効率的な指導・監督体制の構築」及び「これからの高齢者住まいの質の向上に向けた取組み」という2つの観点から、方向性を明らかにした。しかし、地域の高齢者の受け皿の形態は、様々である。

例えば、終の棲家とされる特別養護老人ホームは介護保険サービスとして個人の空間（スペース）とサービスが包括的に提供され、新規入所者が要介護3以上、食費、居住費など入所者や職員体制、費用等が法令に規定されている。設置主体は地方自治体又は社会福祉法人とされ、介護保険事業（支援）計画上の総量規制も課せられている。一方、介護付有料老人ホーム、住宅型有料老人ホーム、サービス付き高齢者向け住宅などの「住まい」は、住まう人（入居者）も、設置主体も、職員体制も、サービスの価格設定も多様である。

そうした中で、本検討部会における実態調査等により、住宅型有料老人ホームの入居者は要介護3以上の重度者が多くなっていることや、特定施設である介護付有料老人ホーム入居者の要介護度が比較的軽度となっていたことなどは、施設を含むこれらの住まいの役割分担や、要介護度と介護給付費との兼ね合い、それぞれの入居者の状態像の維持・改善度合いなどの面から、更なる注視と総合的な分析が必要になるであろう。また、府や府内保険者にとっては、こうした検証を踏まえながら、地域包括ケアシステムの構築と介護保険制度の持続可能性の両立に資する「住まい」を峻別して伸ばしていくことこそが求められよう。

高齢者住まいが全国一多い大阪府の実態は、多くの自治体にとっての5年後、10年後の姿であり、大阪府から全国に向けて好事例を発信していけるかどうか、日本の試金石になる。

地域の高齢者の受け皿としての良質な「住まい」の確保に向け、国や大阪府には効果的・効率的な指導監督方法の検討や高齢者がアクセスしやすい方法での情報提供（見える化）の推進を、保険者には地域包括ケアシステム構築に向けた計画的な住まいの確保の検討と介護保険担当部署と事業者指導部署との関係による指導監督の実施を、事業者団体には業界をあげた自主的な適正化や質向上に向けての取組みを期待しつつ、この報告書をしめくくりたい。

大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会
大阪府高齢者住まいの質の向上に関する検討部会

【委員】（敬称略・五十音順）

菊井 徹也	一般財団法人サービス付き高齢者向け住宅協会理事（第2、3回）
絹川 麻理	社会福祉法人敬友会高齢者住宅研究所研究員
黒田 研二	関西大学人間健康学部教授 計推審委員（部会長）
小泉 雅宏	サービス付き高齢者向け住宅協会加盟会員（第1回）
高橋 紘士	一般財団法人高齢者住宅財団特別顧問
田村 明孝	高齢者住宅経営者連絡協議会事務局長
樋口 壽樹	公益社団法人全国有料老人ホーム協会参与
山口 健太郎	近畿大学建築学部教授（副部会長）

【オブザーバー】

大阪市、堺市、豊中市、高槻市、八尾市

【検討部会ヒアリング協力者】（敬称略・五十音順）

上野 禎実	一般社団法人さかい介護連携促進協会代表理事
谷野 一人	一般社団法人さかい介護連携促進協会副代表理事
長田 洋	高齢者住まい事業者団体連合会事務局長
灰藤 誠	公益社団法人全国有料老人ホーム協会事務局長
林田 浩一	トーテックアメニティ株式会社担当部長
松本 博規	株式会社 千早ティール・スリーコンサルティング部長
森川 悦明	オリックス・リビング株式会社社長

【検討部会の開催実績】

平成 29 年 6 月 22 日 第 1 回検討部会

平成 29 年 8 月 21 日 第 2 回検討部会

平成 30 年 2 月 27 日 第 3 回専門部会