

学位申請審査論文の要旨

本研究の目的は、訪問介護における介護報酬がどのような課題を有しているのかについて多角的に分析を行うこと、また訪問介護における介護報酬がどのように機能しているのかについて包括的に評価することにある。

訪問介護は在宅介護の中でも中核的なサービスとして位置づけられる。近年、地域包括ケアシステムの理念のもと在宅介護の拡充が目指されているが、訪問介護はそこにおいて重要な役割を果たすことが期待されている。しかしその一方で、訪問介護は介護サービスの中で人材不足が最も深刻な状況となっている。このように、訪問介護にはそのニーズの拡大と深刻な人材不足という矛盾した課題が存在している。

一方、介護人材を確保する上では介護従事者の賃金水準を改善することが重要な論点となることが数多くの先行研究の中で指摘されてきた。そして、彼らの賃金水準に直接的な影響を及ぼすのが、介護サービスの公定価格となる介護報酬である。しかし訪問介護における介護報酬は低い水準となっていることが数多くの先行研究で指摘されてきた。

これをふまえ本研究では、訪問介護における介護報酬がどのように機能し、またどのような課題を内包しているのかについて考察を行った。介護報酬による報酬上の評価は、基本報酬、加算、待遇改善部分（加算）を組み合わせることにより行われるが、これまで訪問介護における介護報酬が低い水準となっていることは異なる研究者によってバラバラにアプローチがなされてきた。それゆえ、介護報酬体系を俯瞰的視点から捉え、この要因を明らかにする研究は蓄積されていない。そこで本研究では、訪問介護における介護報酬について基本報酬、加算、介護従事者に向けた待遇改善策の3つの視点から多角的に分析を行った。

第1章では、訪問介護における介護報酬をめぐる先行研究を整理するとともに、本研究における研究課題を設定した。まず基本報酬に関する先行研究についてみると、訪問介護における基本報酬が低い水準となっている要因として、生活援助が身体介護よりも低い報酬設定となっていることが指摘されてきた。しかし、基本報酬の妥当性を問うためには、これ以外の要因についても検討を加える必要がある。一般的に介護報酬は利用者の要介護度に応じた設定とされるが、訪問介護における基本報酬は、（利用者の要介護度に関係なく）1回当たりの設定とされていることである。また度重なる介護報酬の改定によって介護保険制度開始当初の報酬単価の姿は大きく変容していることもあげられる。

本研究ではこのような設定および見直しが公定価格として妥当性を有するのかについて考察を行う。次に加算に関する先行研究をみると、近年の介護報酬改定においては、新たな加算が新設あるいは拡充され、報酬上の評価において重要な役割を担うようになっていること、その一方、（施設系サービスでは加算が機能しやすいのに対し）訪問介護では加算を算定することが困難となっているケースが指摘されている。なぜ訪問介護においてのみこのような課題が生じているのであろうか（他の在宅サービスではこのような問題は指摘されていない）。そこで本研究では、この要因について考察を行う。さらに介護従事者に向けた待遇改善策に関する先行研究をみると、近年の介護報酬改定では、深刻な介護人材不足の

状況を受け、介護従事者の待遇（賃金）を改善することに政策の重点が置かれている。そして、そのための具体的方策（介護職員処遇改善加算）の内容が拡充されている。しかしその一方、本方策が目的とする賃金改善効果が（訪問介護）従事者に十分もたらされていないことが指摘されている。なぜ、このような状況が生じているのであろうか。本研究ではこの要因について考察を行う。そして、以上をふまえ、次のような研究課題を設定した。まず基本報酬では、1回当たりに設定され、身体介護が中心に提供されることが前提とされる基本報酬は利用者の要介護度に応じたものとなっているのか、また時間区分の短時間化は、実際のサービス提供にどのような影響を及ぼしているのかである。次に加算では、加算を算定するためにどのような要件が規定され、またどの程度算定（取得）されているのか、そして加算が算定されていない場合、その要因はどこに見出すことができるのかである。さらに介護従事者に向けた待遇改善策では、賃金改善効果を得るためにはどのような要件が求められるのか、また訪問介護従事者にはどの程度の賃金改善がなされているのか、そして賃金改善がなされていない場合、その要因はどこに見出すことができるのかである。これらについて考察することにより、今後の訪問介護における介護報酬のあり方を展望することも可能となる。

第2章では、（本研究におけるもう1つの研究課題である）訪問介護における介護報酬がどのように機能しているのかについて包括的に評価するための枠組みを設定する。訪問介護における介護報酬は改定が実施されるたび様々な加算が追加され、その報酬体系が複雑化されてきた。このような動向は、介護報酬を総体として評価することを困難とさせている。介護報酬に着目する研究をみても、先述したように、基本報酬、加算、介護従事者の待遇改善などその研究対象が細分化されるようになっており、その報酬体系の全体を捉えることは困難となっている。そこで本研究では、介護報酬がどのように機能しているのかについて包括的に評価を行うことを試みる。具体的には、準市場メカニズムにおける評価項目（Le Grand and Bartlett 1993）および介護労働を経済的に評価する枠組み（森川 2015）を参照し、次のような評価項目を設定する。まず基本報酬では、サービスの品質の維持とサービスの効率化を同時に達成できているか、また基本報酬単価が設定された基準（考え方）は適切なものとなっているかという評価項目を、次に加算では、加算を算定することによりサービスの質の向上が達成されているか、またサービスの質を支える従事者の熟練や技術を報酬上適切に評価できているかという評価項目を、さらに介護従事者に向けた待遇改善策では、訪問介護従事者に十分な賃金改善が実施されているかという評価項目を設定する。そして第3章から5章の考察をふまえ、終章において上記の枠組みから評価を行うこととする。

第3章から5章では、訪問介護における介護報酬がどのような課題を有しているのかについて、基本報酬、加算、介護従事者に向けた待遇改善策の3つの視点から考察を行う。まず第3章では、基本報酬に着目するとともに、その報酬単価設定の考え方（1回当たりの設定、また身体介護中心のサービス提供）に基づいてサービス提供が実施されているかについて考察を行った。ここからは、身体介護では、利用者の要介護度がサービスの時間や回数に

反映されている一方で、生活援助ではそのようになっていないことが、また近年では、生活援助の需要が増加する傾向にあり、身体介護と生活援助との両サービスの比率はほぼ同程度となっていることが明らかとなった。一方、近年では、サービスの効率化を促進するために時間区分の短時間化が図られているが、このような動向は、訪問介護従事者の労働を強化させ、また利用者ニーズにきめ細やかに対応することを困難とさせていることも明らかとなった。このように、訪問介護ではその報酬単価設定時に想定された考え方（サービス提供）とは異なる状況が生じているといえる。

第4章では、加算に着目するとともに、訪問介護において加算の算定が困難となっている要因について考察を行った。まず、訪問介護における主たる加算（特定事業所加算）の項目数は1項目であり他の在宅介護サービスと比較し圧倒的に少なく、また当該加算を算定するためには、非常に多くの要件を満たすことが求められていた。さらに、特定事業所加算の算定率は30%程度と低い水準となっていた。このような状況をふまえ、訪問介護において加算の算定が困難となっている要因として、次の4点が明らかとなった。それは、加算の項目数が少ないこと、その算定要件が包括的で複雑なものとなっていること、区分支給限度基準額の影響を大きく受けること、そして主たるサービスの担い手である訪問介護員の業務が報酬上適切に評価されていないことである。

第5章では、介護従事者に向けた待遇改善策に着目するとともに、待遇（賃金）改善策の効果が訪問介護従事者に及ぼされていない要因について考察を行った。まず、政府の待遇改善策は介護報酬改定が重ねられるたびにその内容（賃金改善額）が拡充されてきたが、その一方で、これまでよりもより複雑な条件が求められていた。また訪問介護従事者に対する賃金改善額は十分とはいえず、政府が提示する目標値に届くものとはなっていなかった。とりわけ、訪問介護従事者の大部分を占める非正規職に対してはその効果がほとんど及ぼされていなかった。このような状況をふまえ、待遇改善策が効果を及ぼしていない要因として次の5点が明らかとなった。それは、算定要件が複雑となっていること、正規職の賃金改善に重点が置かれていること、賃金改善の方法やその程度が事業所の判断に委ねられていること、例外的かつ経過的な措置となっていること、そして介護報酬の枠組みの中で賃金改善を行うことには構造的な限界が存在することなどである。

終章では、第2章で設定した評価枠組みに基づき、訪問介護における介護報酬がどのように機能しているのかについて包括的な評価を行った。ここからは、訪問介護における介護報酬は基本報酬、加算、介護従事者に向けた待遇改善策のいずれの項目も満たすものとはなっていなかった。ここからは、訪問介護は介護報酬の評価の枠組みから疎外されていると考えられる。そして本評価をふまえ、今後の訪問介護における介護報酬のあり方についていくつか提案を行った。まず基本報酬では、身体介護と生活援助とを統合した報酬単価設定や、利用者にきめ細やかなサービスを提供できる時間設定とすることなどを、また加算では、包括的となっている加算項目を分離し、サービスの目的に応じて独立した加算項目へと再編すること、サービスの質を支える非正規職の業務を積極的に評価することなどを、さらに介

介護従事者に向けた待遇改善策では、事業規模や雇用形態に関係なく、すべての従事者にその効果が及ぶ仕組みや、事業所の裁量によらずその効果が直接従事者に及ぶ仕組みなどを提案した。本研究で実施した訪問介護における介護報酬の多角的分析およびその包括的評価は、これまでに試みてこられなかった新たな研究視角であり、それゆえ介護報酬研究において新たな知見を提供するものといえる。一方、課題も残されている。それは、基本報酬の水準を具体的にどの程度に設定するのか、またより効果的な賃金改善を実施するために、介護報酬とは独立した方策を提案することである。これらについては、今後の研究課題となる。

先述したように、訪問介護は在宅介護を支える重要なサービスである一方、深刻な人材不足という課題を内包している。本研究から得られた知見は、この課題を乗り越えることに少なからず寄与する。