

介護保険外サービス振興の必要性

～ 介護業界の生産性向上および介護の外部化の促進に向けて ～

社会システムコンサルティング部 コンサルタント

吉村 まほ

社会システムコンサルティング部 シニアチーフコンサルタント

小松 隆

1 はじめに

わが国では 2000 年 4 月に介護保険制度が創設されて以降、保険が適用されているサービス（以降、介護保険内サービスという）を中心に介護サービスが展開されてきた。しかし、介護保険内サービスは現在大きな課題に直面している。

まず、高齢者の増加と労働生産人口の減少に伴う需給バランスの変化により、介護保険内サービスにおける介護職員の人手不足は深刻化している。これに伴い、労働環境の悪化が進み、介護職員の離職が進むと同時に介護職員を目指す人が減るといった悪循環が生じている。この状況が続いた場合、2040 年には介護職員の需給ギャップは約 33 万人の不足となる見込みである^{※1}。加えて、介護事業者の収益構造は介護保険法のさまざまな規定による影響を強く受け非常に硬直的である。主たる収入源である介護報酬は、利用者の要介護度などにより算定される基本報酬と、サービスの提供体制などに応じる加算部分から構成され、介護職員の賃金水準もこれに連動するため、事業者の経営努力で収益性をコントロールできる余地は大きくはない。

これらの状況を打破するための解決策の一つとして、近年「公的な介護保険制度の対象とはならない介護・生活支援サービス（以降、介護保険外サービスという）の活用」が注目されており、サービス産業として振興することが期待されている。本稿では、介護保険内サービスと介護保険外サービスを組み合わせて活用する意義を考察し、介護保険外サービス振興に向けた課題や必要な施策を検討する。

2 介護保険外サービスの意義

本章では、介護保険内サービスと介護保険外サービスを併せて活用する意義について、介護サービスの利用者と提供事業者の双方の観点から検討する。

1) 介護保険外サービスとは

まずは介護保険外サービスの特徴を整理する。図表 1 は介護保険内サービスと介護保険外サービスの違いを示したものである。

介護保険外サービスの最大の特徴は「自由度の高さ」である。介護保険内サービスは、介護保険法で定められたサービスを、都道府県や市町村の指定を受けた事業者のみ提供することができる。他方で、介護保険外サービスは、公的機関から民間企業までどのような事業者でもサービスを提供することが可能であり、サービス内容についても介護保険法による縛りはない。そのため、サービス利用者のニーズに合わせて柔軟にサービス内容を工夫することが可能である。また年齢や要介護度などの利用条件もなく、誰でも自由に利用することができる。ただし、介護保険内サービスとは異なり、サービス利用料が全額自己負担となる点には留意すべきである。

なお、先述の通り、介護保険外サービスは公的機関から民間企業まで多様な主体が提供することが可

※1 介護職員数予測（厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」2019～22年の介護職員数の年平均成長率〔CAGR〕をもとに推計）と介護職員の必要数（厚生労働省「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」より引用）をもとにNRIにて算出

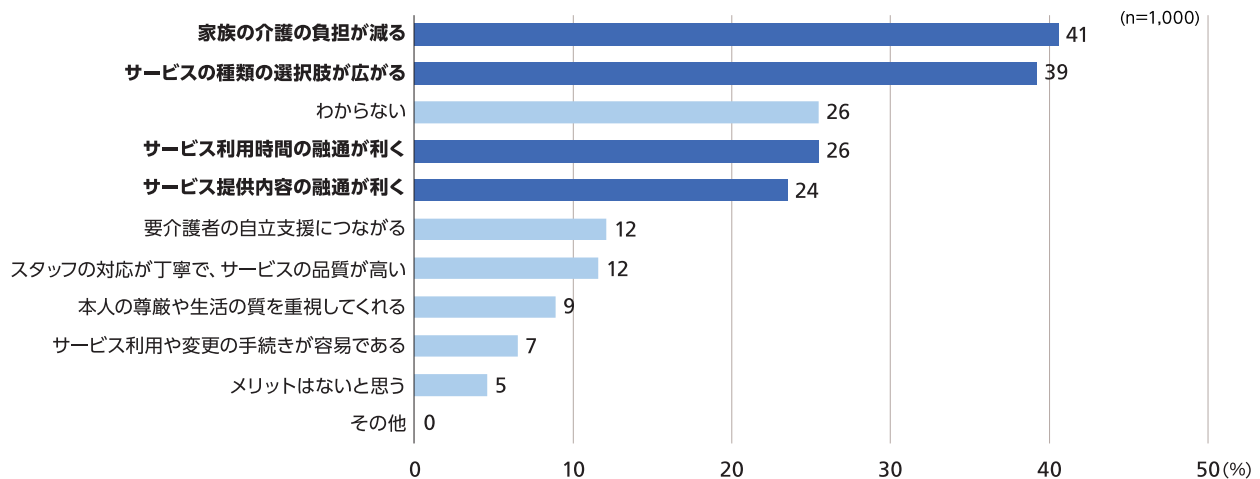
図表 1 介護保険内サービスと介護保険外サービスの違い

	介護保険内サービス	介護保険外サービス
定義	● 介護保険法に基づく公的な介護サービス	● 介護保険法に基づかない介護サービス
目的	● 最低限の生活支援が中心	● 生活をより豊かにする支援が中心
サービス提供主体	● 都道府県や市町村の「指定」を受けた事業者のみ	● 自治体やシルバー人材センター、NPOなどの公的機関やさまざまな業種の民間企業など、多様な主体
サービスの利用者	● 要介護認定（要支援・要介護）を受けた65歳以上、および特定疾病により要支援・要介護となった40～65歳未満の人	● 誰でも利用可能（年齢や要介護認定などの条件はない）
サービス内容	● 介護保険法で定められた範囲内でのみ提供可能 ● 1回当たりの利用時間などさまざまな利用条件がある	● どのようなサービスでも提供可能（介護保険内サービスではカバーできない範囲も含む） ● 利用時間などの制約が少なく、柔軟性が高い
サービス品質基準	● 人員配置や設備、運営の基準を満たす必要あり ● 自治体の監査を受ける必要がある	● 法令で定められた品質基準は原則存在しない
サービス設計	● ケアマネジャー作成のケアプランに基づく	● 利用者と提供主体の間の契約内容に基づく
利用限度額	● 要介護度ごとに設定された支給限度額内	● 限度額はなし
利用者の負担額	● 原則1～3割（残りは介護保険給付）	● 原則全額自己負担

出所) NRI 作成

図表 2 介護保険外サービスのメリット

Q：公的な介護保険適用サービスと比較して、介護保険外サービスにはどのようなメリットがあるとお考えですか。（複数回答）



出所) NRI「介護や生活支援に関するアンケート調査」2025年11月

能であるが、産業振興として論じるにあたり、以降では主に民間企業を想定して記述することとする。

2) サービス利用者や家族にとっての意義

近年サービス利用者や家族のライフスタイルの変化に伴い、介護ニーズが多様化している。例えば、核家族化が進んだことにより家族が要介護者と同居せずに介護するケースが増え、離れた場所に暮らしているからこそその見守りや家事支援といった多様な介護ニーズが生まれている。加えて、働きながら介護をする人（以降、ビジネスケアラーという）が増加し^{※2}、「明日仕事で家にいない間だけ、家族の身

の回りのサポートをしてほしい」といった時間、内容、頻度などの柔軟さへのニーズが高まっている。これらのニーズには、サービス内容や利用条件の制約がある介護保険内サービスのみでは対応しきれない。他方で、介護保険外サービスにはそれらの制約が特段ないため、サービス利用者や家族のニーズに柔軟に対応することができる。図表2は、NRIが実

※2 経済産業省ヘルスケア産業課「経済産業省における介護分野の取組について」（2024年3月）によると、30年には約318万人がビジネスケアラーになる見込みである

施した介護や生活支援に関するアンケート調査^{※3}（以降「アンケート」という）において「介護保険外サービスのメリット」について調査した結果である。

介護保険外サービスのメリットとして約4割の人が「家族の介護の負担が減る」ことを挙げている。また、「サービスの種類の選択肢が広がる」「サービス利用時間の融通が利く」「サービス提供内容の融通が利く」といったサービスの柔軟性に関する点をメリットに感じている人も多い。

介護保険内サービスは1～3割の自己負担額で質の高いサービスを受けることができるため、利用者や家族にとって不可欠である。しかし、介護保険外サービスも併用すること（以降、混合介護という）により、カバーしきれない多様なニーズも満たすことができるのである。そして、ビジネスケアラーの介護負担の軽減において重要である、従来家族が担ってきた介護の機能を外部の介護専門リソースに移す「介護の外部化」の促進にも寄与することが期待されているのだ。

3) 介護保険内サービスを提供する事業者にとっての意義

介護保険外サービスの振興は、利用者だけでなく介護保険内サービスを提供する事業者にとっても有益である。先に述べたように混合介護により利用者の満足度を向上させることはもちろんのこと、介護保険内サービスの事業の持続性を確保するという観点もある。介護保険外サービスが介護需要の新たな受け皿となり、増加している介護需要を分散させることができる。例えば、事業者の介護現場では、無資格者でもできるような車の送迎などさまざまな介護補助業務を有資格者が実施せざるを得ないケースも多く、有資格者が担う介護業務の負荷が膨れ上がっている。しかし、無資格者でも実施できる業務を介護保険外サービスの活用により切り出すことができれば、有資格者は本来の専門性を要する介護業

務に専念することができるようになり、その結果、介護職員の人手不足解消につながるのである。

また、事業者の収益性向上の観点でも介護保険外サービスを組み合わせて提供することは有効である。介護保険法の制約を受けない幅広いサービスを自由な料金設定で追加的に提供することで収益拡大につながる。また、介護職員の勤務シフトを工夫することなどによりコスト効率を高めることも可能になる。

3 介護保険外サービスを取り巻く課題

ここまで介護保険外サービスの意義について述べてきた。しかしながら、介護保険外サービスが介護業界において十分な存在感を発揮しているとはまだいえない。そこで、本章では介護保険外サービスを取り巻く課題について考察する。

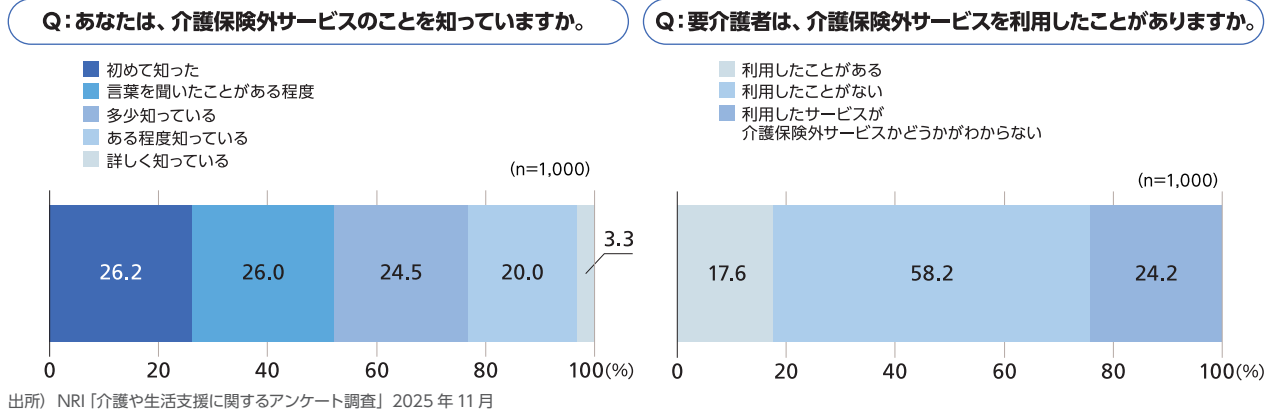
1) 介護保険外サービスの認知度の低さ

介護保険外サービスの課題の一つに「認知度の低さ」が挙げられる。図表3は、介護保険外サービスの認知度および活用経験の有無を示したものである。

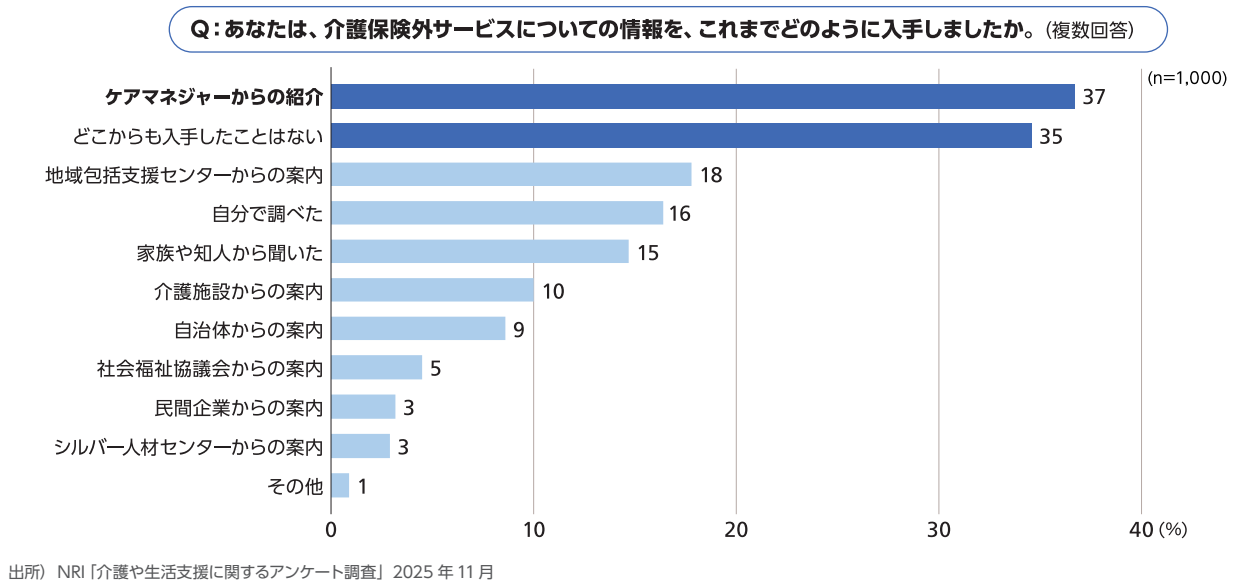
介護保険外サービスの認知度については、高齢者介護や生活支援を必要としている親または配偶者がいる人の約26%が介護保険外サービスのことを「初めて知った」と回答した。介護保険外サービスのことを知っている人の中でも詳細までを理解できて人はほぼおらず「詳しく知っている」と回答した人は3%程度であった。そのため、介護保険外サービスを活用したことがある人も少なく、今回のアンケートでは2割に満たなかった。また、自身が活用したサービスが介護保険外か否かわからない人も2割以上存在した。意志を持って介護保険外サービスを

※3 NRI「介護や生活支援に関するアンケート調査」調査対象：高齢者介護や生活支援を必要としている親または配偶者（同居・非同居は問わない）がいる人1,000人、調査方法：インターネットアンケート調査、実施時期：2025年11月

図表 3 介護保険外サービスの認知度と活用有無



図表 4 介護保険外サービスに関する情報の入手経路



選択し、活用している人はわずかであることがわかる。

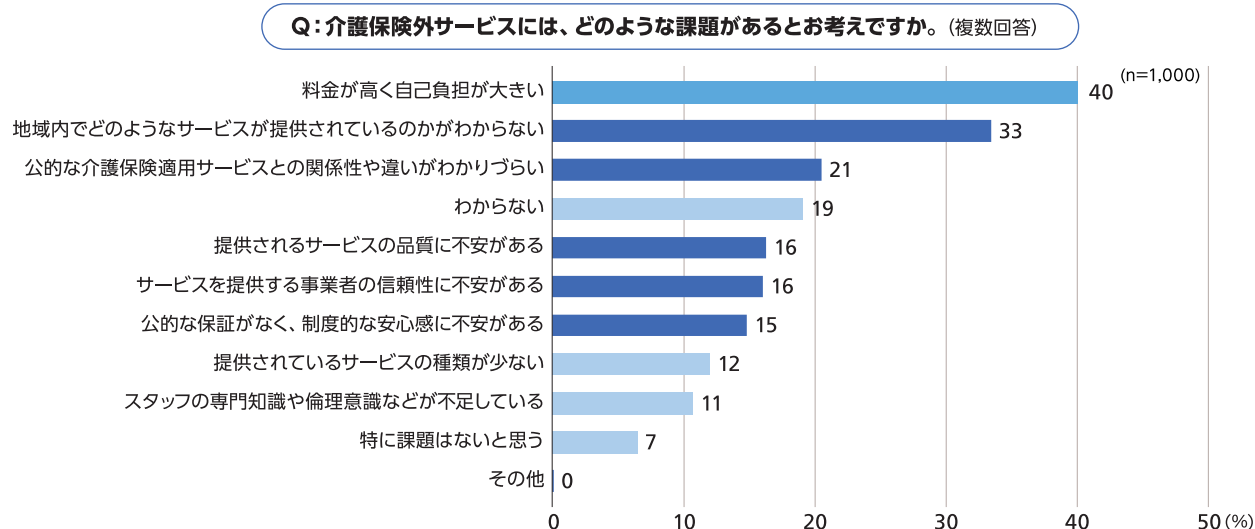
介護保険外サービスの認知度が低い大きな要因として「情報源の少なさ」があると考えられる。図表4は、介護保険外サービスの入手経路を示したものである。

まず注目すべきは、3割以上の人々が「どこからも入手したことはない」と回答している点である。介護が身近であるにもかかわらず、介護保険外サービスの情報に触れたことがない人が多いことから、そもそも介護保険外サービスに関する情報が流通していないことがわかる。介護保険外サービスの情報源として「ケアマネジャー」と回答した人が約4割と最も多い一方、サービスの提供主体など、その他の

経路から情報を得たことがある人はいずれも2割に満たず、ケアマネジャーは介護保険外サービスにおいても利用者に対する情報提供の重要な役割を担っていることがわかる。

ケアマネジャーは利用者や家族にとって最善のケアプランを提案したいと考えており、そのためには介護保険外サービスの情報も必要となる。しかし、ケアマネジャー自身も介護保険外サービスの正確な情報を収集することは容易ではなく、利用者に対して信用のできる情報の提供は十分にできていないのが実態である。混合介護によりケアプラン作成などの事務手続きが煩雑化する課題もあり、ケアマネジャーが介護保険外サービスを利用者に紹介するに

図表 5 介護保険外サービスの課題



はいくつかのハードルがあるのである^{※4}。

さらに、介護保険外サービスに関する情報が流通していない結果、利用者が介護保険外サービスの利用を検討するにあたりさまざまな課題が生じている。図表5はサービス利用者が考える介護保険外サービスの課題を整理したものである。「地域内でどのようなサービスが提供されているのかわからない」と回答した人が3割を超えており、サービス利用者がそもそもどのような介護保険外サービスがあるのかを把握できていない状態であることがわかる。加えて「提供されるサービスの品質に不安がある」「サービスを提供する事業者の信頼性に不安がある」「公的な保証がなく、制度的な安心感に不安がある」といったように、介護保険外サービスに関する制度やサービスの内容、信頼性に関する情報が不足しているためにサービスへの不安が生じていると考えられる。

2) 介護保険外サービスの価格の高さ

認知度の低さに加え、介護保険外サービスの価格の高さも課題の一つである。図表5で示した通り「料金が高く自己負担が大きい」ことを課題と捉えている人は4割にのぼる。1～3割の費用負担で済む介護保険内サービスの価格に慣れた人ほど、介護保険

外サービスの価格は相対的に高く感じてしまう。本来であれば、価格はサービス利用で享受できる価値の対価として判断されるものであるが、介護保険外サービスの内容への理解が浅いことから、介護保険外サービスの価格は高いという意識が先行してしまっている可能性もある。

また、介護保険外サービスがまだ市場として認知されておらず、価格形成プロセスが未成熟である点も、価格が高い理由の一つと考えられる。介護保険外サービスの市場規模に関する正確な数値情報は無いが、今後市場拡大に伴って効率性が上がり、提供価格が下がっていくことも考えられる。

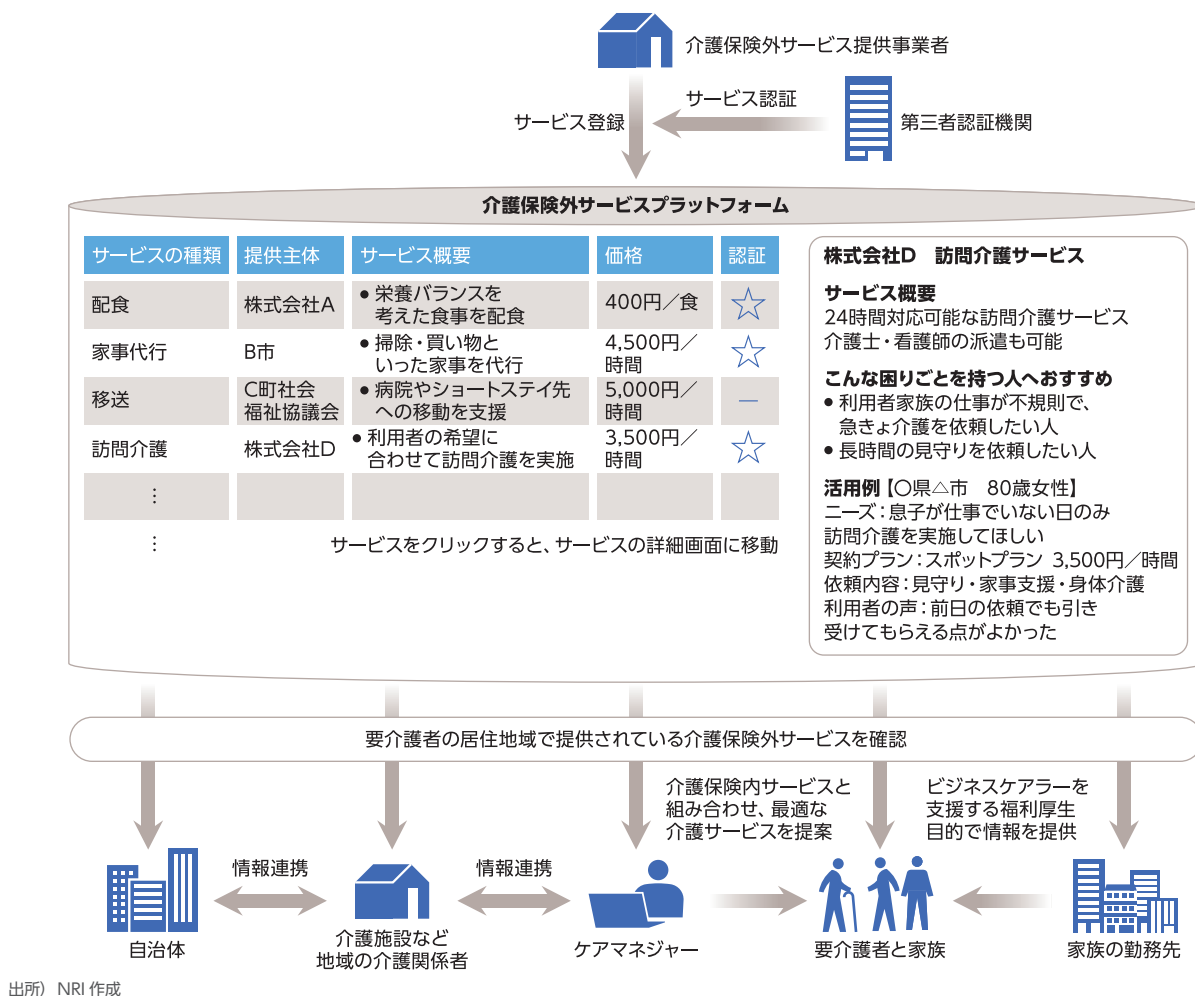
4 介護保険外サービスの振興に向けて

1) 介護保険外サービスの情報一元化

介護保険外サービスの利用を増やすためには、まずは「認知度の低さ」を解消する必要がある。介護保険外サービスに関する情報がそもそも流通していないため、利用者が直接知ることもしなければ、介護サービスと利用者をつなぐ役割であるケアマネ

※4 大手保険会社にて保険外サービスの事業企画を担当した人へのヒアリング結果による

図表 6 介護保険外サービスプラットフォームの活用イメージ



ジャーも介護保険外サービスを紹介することが難しいのである。特に、ケアマネジャーは利用者にサービスを紹介するにあたって公平性を重視しているため、地域内のサービスを比較検討せずに特定のサービスを紹介することは避けたいと考える傾向にある。

そのためには「介護保険外サービスの情報の一元化」が不可欠である。図表6は介護保険外サービスの情報を一元化したプラットフォームのイメージを示したものである。

介護に関わる地域のさまざまなプレーヤーが一元化された情報を参照できる環境が整備されることで、利用者や家族が自身で情報を収集できるようになるだけでなく、ケアマネジャーも介護保険外サービスを利用者に紹介しやすくなる。また、昨今では利用者の家族が勤務する企業による介護と仕事の両立支

援の重要性も注目されており^{※5}、企業が介護保険外サービスに関する情報を活用した福利厚生の支援を行う際においても有効となる。

介護保険外サービスの情報を集約するにあたり、サービスの内容や価格、提供事業者、提供地域などの情報が必要となるが、これらの基礎情報のみでは利用者にとって十分とはいえない。サービスを普及させるためには「利用者がどのような困りごとをどのように解決したか」など具体的な事例情報も併せて流通させ、サービスの本来価値を利用者に訴求さ

※5 育児・介護休業法の改正により、2025年4月1日より介護離職防止のため雇用環境整備、介護離職防止のための個別の周知・意向確認等および40歳等の社員へ介護休業および介護両立支援制度等に関する情報提供が全ての事業主に義務付けられた。介護保険外サービスについて従業員に周知することは、上記義務を果たすことにつながる上、介護による離職や休業を防ぐことにつながり、企業の経済的損失を食い止めることにもつながるため、ビジネススクアラーの就業先での情報提供も大変重要である

せることが必須となる。また、国や自治体による認可が必要な介護保険内サービスとは異なり、介護保険外サービスはサービスの質や提供主体の信頼性に対して不安を抱かれやすい。そのため、業界団体などの第三者の機関がサービス品質や事業者の運営状況を評価し、認証結果として示すことが重要である。実際に、一般社団法人介護関連サービス事業協会^{※6}は、介護保険外サービス事業におけるガイドラインを策定し、当ガイドラインを満たす事業者に認証を付与する仕組みを構築することを目指している^{※7}。

しかし、このようなプラットフォームを構築し運営することは簡単ではない。最終的にプラットフォームが全てのステークホルダーに活用されるためには、情報の信頼性が担保されるとともに、最新の情報に更新されている必要がある。このプラットフォームを運営するにあたり、介護保険外サービスを熟知した事業者や業界団体のみならず、プラットフォーム運営に精通した民間企業のサポートなど、多様なステークホルダーからの協力が不可欠である。また、プラットフォームの構築と運営に必要なコスト負担の考え方についても議論する必要がある。

2) 介護保険外サービスの利用料金の補助

もう一つの課題である「介護保険外サービスの価格の高さ」に対する解決手段として、介護保険外サービスの利用料金の補助が考えられる。補助する主体としては地方自治体などさまざま考えられるが、特に利用者家族の勤め先からの補助が有効ではないかと考える。2030年には仕事と介護の両立困難による労働生産性の低下や介護離職による経済損失は約9.2兆円^{※8}になる見込みであり、ビジネスケアラの支援は企業にとっても喫緊の課題となっている。特に、介護をしている40～50代は管理職などを担う企業の中核人材であり、彼らの離職防止や労働生産性向上のサポートは、企業経営に直結する。介護をしながら仕事を続けることができない理由とし

て「介護保険内サービスについて利用待ちが発生しており、利用できない」「介護保険内サービスと時間が合わず利用できない」といった声も多く^{※9}、企業が介護保険外サービスの利用料金を補助しサービス利用を促進することは、企業にとってもメリットがある。

3) 新たなビジネスモデル創出に向けた支援

民間企業が営利事業として介護保険外サービスを提供する以上は、事業拡大とコスト効率化により高収益化を目指すことが必要となる。そのためには、介護業界全体として遅れているといわれているデジタル活用などによるビジネスモデルの変革も必要となるであろう。しかしながら、福祉業界ではサービス利用者の生活の質の向上が第一で、事業者の利潤追求を優先するべきではないという考え方も根強く、事業者のビジネスモデルを従来の形から大きく変えていくことは容易ではない一面もある。訪問介護の介護保険外サービスを提供するイチロウ株式会社の代表取締役であり、介護関連サービス事業協会の代表理事を務める水野友喜氏によれば、介護保険内サービスと同様のビジネスモデルでは利用者の満足できる価格に抑えつつ従業員の処遇を改善することは難しく、根本的なビジネスモデルから見直す必要があると提起している。実際に、イチロウ株式会社は介護事業所を持たず、利用者と介護士のマッチングを全てオンラインで完結するというビジネスモデルを創出したことで、事業運営の間接コストを抑え、提供価格を下げることに成功した。また、介護士が人手不足な中、正社員ではなく業務委託で介護

※6 介護保険外サービスの社会的認知度の向上、適切なサービス選択ができる環境づくり、介護保険外サービスへの信頼を獲得できる仕組みづくりに向けて、2025年2月に企業10社が集まり設立された団体

※7 介護関連サービス事業協会の公式ウェブサイト

※8 経済産業省ヘルスケア産業課「経済産業省における介護分野の取組について」2024年3月

※9 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「令和3年度仕事と介護の両立等に関する実態把握のための調査研究事業報告書」

士を雇うことで、利用者のニーズに対応するに十分な介護士を確保することができた。

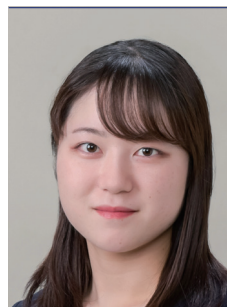
このように、利用者の多様な介護ニーズに応えられる自由な発想に基づくビジネスモデルを創出し、それを機動的に介護サービスとして社会実装する、新しいタイプの事業者の登場が今後期待される。既に有望なスタートアップ企業が現れており、今後その動きが一層加速するためには、国による支援も必要になるものと考えられる。

5 おわりに

介護保険法施行から 25 年が経過し、公的な介護保険内サービスは日本社会において必要不可欠なものとして定着した。一方で、高齢化が進展する将来を見据えると、介護保険財政や人手不足課題への対策は待ったなしの状況であり、その打開策として注目されているのが介護保険外サービスである。介護保険外サービス産業はまだ黎明（れいめい）期の段階にあり、介護保険内サービスと介護保険外サービスが互いに補完し合いながら最適な形で共存する形を模索する重要なフェーズを迎えていると言っても過言ではない。両者の共存は、介護サービスの選択肢を充実させることで生活の質を高めたい利用者の視点、生産性向上と経営の持続性を確保したいサービスの提供事業者の視点、さらには地域包括ケアシステムの視点それぞれにおいて、大きな意義をもたらすものである。高齢化課題先進国である日本ならではの介護システムのモデルを構築し、世界の手本となることを筆者は願う。

（監修：志村 太郎）

筆者



吉村 まほ（よしむら まほ）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
コンサルタント
専門は、雇用・労働政策、産業人材政策（リスキリング、労働移動など）、教育政策など
E-mail: m4-yoshimura@nri.co.jp



小松 隆（こまつ たかし）
株式会社 野村総合研究所
社会システムコンサルティング部
シニアチーフコンサルタント
専門は、超高齢社会政策（社会保障、雇用・キャリア、デジタル受容、事業企画など）
E-mail: t-komatsu@nri.co.jp