

福祉サービス評価を巡る経過と課題

足立 圭 司

Progress in the evaluation of welfare services and some points to improve

Keiji ADACHI

1. はじめに

平成9年11月、中央社会福祉審議会において「社会福祉の基礎構造改革について（主な論点）」が明らかにされ、そこにおいては、「具体的なサービスの提供にあたっては、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス供給者との都合を調整する手段として、市場原理をその特性に留意しつつ幅広く活用していく必要がある」とし、その際契約による利用に対応し、消費者保護の観点からの規制として、サービス内容に関する情報公開、客観的なサービスの質の評価制度の導入、サービス利用者の権利擁護の3点が提言された。続く平成10年6月に中央福祉審議会の「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」で提言された質と効率性の確保は「社会福祉法」における法定化事項として第78条に規定されることとなった¹。権利擁護、サービスの質の確保（苦情相談、第三者評価）は「措置」から「契約」へ転換する上での重要なシステムになっている。以下、福祉サービス評価の動きと現在行われているサービス評価について概観し若干の見解を述べる。

2. 社会福祉施設の第三者評価の動き

全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料（平成16年1月20日社会・援護局福祉基盤課）によれば社会福祉施設の運営において、施

設の役割と適正な運営管理の推進で、社会福祉施設は、地域福祉サービスの拠点であるとともに、地域住民に対し利用者本位のサービスを提供するため、苦情処理の仕組みの整備及び第三者評価を積極的に活用し、自らのサービスの質、人材養成及び経営の効率化などについて継続的改善が図られることが求められていること。そして各都道府県市においては、これらの支援体制の整備を図るとともに、法人に対し適切な指導をもとめている。

次に、社会福祉施設の運営費の運用及び指導については、運営費の不正使用など不祥事により社会福祉施設に対する国民の信頼を損なうことのないよう施設運営担当課と指導監査担当課で連携を図り、適正な施設運営について引き続き指導することを求めている。

第三者評価へのインセンティブとして、措置費の弾力的な運用については、第一段階として本部経理区分への繰入額の拡大及び積立金の積立限度額の廃止などについて見直しを行っている²。

旧厚生省（社会・援護局）は、平成10年11月に「福祉サービスの質に関する検討会」を設置し、福祉サービスの利用者支援として、第三者による福祉サービスの評価を、いかに公正かつ適切に実施していくべきかについて検討した。平成11年3月には、「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」をとりまとめ、これに基づき、第三者評価事業の実現にむけて「第三者評価基準」、「評価の手順及び方法」、「第三者評価

機関の要件」及び「評価者の資質及び研修のあり方」についての検討が進められ、平成12年6月に「福祉サービスの第三者評価基準に関する中間まとめ」が発表された³。以下中間まとめの概要を示す。

(1) 中間まとめの概要は以下のとおりである。

①第三者評価とは

・事業者の提供するサービスを当事者（事業者及び利用者）以外の第三者機関が評価すること。その目的は、個々の事業者が事業運営における具体的な問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけることと共に、利用者の適切なサービス選択に資するための情報となること。

②第三者評価基準について

・社会福祉施設の最低基準や介護保険の指定基準と同レベルの基準ではなく、よりよいサービス水準へ誘導するための基準とすべき。

③評価と認証について

・評価項目や評価細目ごとの評価あるいは総合評価といった狭義の「評価」に止めるのか、認定証の交付や「A・B・C」等の格付けといった「認定」まで行うか検討

④第三者評価機関の育成について

・第三者評価機関の数が不足することのないよう、要件を満たす第三者評価期間を国として育成。
・育成する第三者評価機関の要件についてさらに検討を深め、基準の策定を行うべき。

⑤評価者について

・福祉サービスの評価を行う評価者は、評価基準に基づいて評価を行う「評価調査者」と、評価調査者の評価をもとに、最終的な評価機関の評価をくだす合議体である「評価決定委員会」から構成。評価調査者は、各評価機関における評価基準や評価手順に基づき評価を行うものであることから、その資質や研修体系は当該機関ごとに定められるもの。

⑥第三者評価基準の基本的な考え方

この「第三者評価基準」の考え方の大きな特徴として、1つは、いわゆる行政監査とは一線

を画すものであるということ。もう1つは、財団法人日本医療機能評価機構の基準や、国際標準化機構における品質管理システムの基準（ISO9000シリーズ）、そして、アメリカのJCAHO（Joint Commission on Accreditation Healthcare Organization）、特別養護老人ホーム・老人保健施設のサービス評価基準等の基準を参考として、サービス提供体制とその提供プロセスの評価を重視。

3. 福祉サービス第三者評価

次にモデル事業での評価から制度化された第三者評価での評価項目の変遷について述べる。

(1) 福祉サービス第三者評価モデル事業での評価項目⁴

表1. 福祉サービスの第三者評価項目の構成（モデル事業・平成13年3月）

大項目	中項目	評価細目
I 福祉サービスの基本方針と組織	1 福祉サービス実施の基本方針 2 サービス実施機関の運営 3 計画の策定 4 職員の資質向上	18項目
II 地域等との関係	1 地域社会との連携 2 福祉人材の育成	6項目
III 対等なサービス利用関係の構築	1 サービス開始時の対応	4項目
IV 福祉サービス実施過程の確立	1 サービス実施計画の管理 2 サービス実施計画の策定 3 サービスの実施 4 評価・変更	14項目
V 福祉サービスの適切な実施	1 生活環境 2 コミュニケーション 3 移動 4 食事 5 入浴（清拭を含む） 6 排泄 7 整容 8 相談等の援助 9 機能回復等への支援	27項目
VI 利用者本位のサービス実施	1 利用者の意向の尊重 2 利用者の安心と安全の確保	12項目

Ⅶ 機関の運営管理	1 経営 2 人事管理 3 財務管理	14項目
-----------	--------------------------	------

大項目7, 中項目25, 評価細目95と言う構成である。評価形式は, 評価基準に基づくABCの3段階である。福祉サービス実施過程(プラン策定のプロセス)や福祉サービスの質的内容を問う項目が中心となっている点が特徴としてあげられる。

(2) 事業化した福祉サービス第三者評価での評価項目⁵

平成16年度より全国的に福祉サービス第三者評価事業が展開されるようになった。任意の受審として行われたものである。ここで評価項目の見直しが行われている。評価項目を表2に示した。

表2. 福祉サービス第三者評価項目(全国的に事業化されたもの・平成16年度版)

大項目	中項目	評価細目
Ⅰ 福祉サービスの基本方針と組織	1 理念・基本方針	4項目
	2 計画の策定	5項目
	3 管理者の責任とリーダーシップ	4項目
	4 職員の資質向上	3項目
Ⅱ 組織の運営管理	1 経営状況の把握	3項目
	2 人材の確保・養成	9項目
	3 安全管理	3項目
	4 地域社会との交流と連携	7項目
Ⅲ 適切なサービスの実施	1 利用者本位の福祉サービス	7項目
	2 サービスの質の確保	8項目
	3 サービスの開始・継続	3項目
	4 サービス実施計画の策定	4項目
	5 質の高いサービスの実施に係る具体的な取り組み	1項目
	13項目	61項目
付加基準(障害者・保育所に設定)		
A-2 日常生活支援	1 食事 2 入浴 3 排泄 4 衣服 5 理容・美容 6 睡眠	

	7 健康管理	
A-3 自立支援	1 エンパワメントプログラム(障害者評価の場合) 2 余暇・レクリエーション 3 外出・外泊 4 所持金・預かり金の管理等	

大項目3, 中項目13, 評価細目61である。評価形式は評価基準に基づくABCの3段階である。モデル事業の項目数より大幅に減少しており, サービスの質的内容を問う項目がなくなったこと, かわりにサービスの質を担保する仕組みがあるかどうかを問う項目に取って代わった。またサービス提供機関の運営管理に関する項目と地域等との関係性を評価する項目が統合され簡素化されている。民間の介護サービス事業の展開が拡大する中でサービスの質的内容を問う評価項目削減が適切であったか検討の必要があろう。

4. 地域密着型サービス評価について⁶

介護保険法で定められた「地域密着型サービス」「地域密着型介護予防サービス」として指定を受けた, 小規模多機能型居宅介護事業, 認知症対応型共同生活介護事業(認知症高齢者グループホーム)は事業所自らが実施する「自己評価」と評価機関が実施する「外部評価」を受審することとされている。この外部評価は国の指定基準では原則として少なくとも年に1回は実施することが義務付けられている。評価項目は表3のとおりである。

表3. 地域密着型サービス評価項目

Ⅰ. 運営理念	1. 運営理念	
Ⅱ. 生活空間づくり	1. 家庭的な生活空間づくり	
	2. 心身の状態にあわせた生活空間づくり	
Ⅲ. ケアサービス	1. ケアマネジメント	
	2. ホーム内でのくらしの支援	
	3. 介護の基本の実行	

	4. 日常生活行為の支援 5. 生活支援 6. 医療・健康支援 7. 地域生活 8. 家族との交流支援	
IV. 運営体制	1. 内部の運営体制 2. 情報・相談・苦情 3. ホームと家族との交流 4. ホームと地域との交流	

大項目4, 中項目14, 評価細目71となっている。評価形式は評価基準に基づき、できているかできていないかの2つである。在宅のカテゴリーのサービスであるので、とりわけ家庭的あるいは心身の状態に合わせた生活空間の確保についての細目などが特徴となっている。この評価結果はWAMネットを通して公開される事となっている。

5. 老人保健施設のサービス評価の動き

平成3年6月に「老人保健施設機能評価マニュアル」初版が発行され平成11年4段階評価方式による「新版 介護老人保健施設サービス評価マニュアル」⁷が作成された。次に平成13年改定では「施設の理念と基本方針」「ケア計画の基本」「在宅復帰・在宅ケア支援・地域連携」「施設設備環境」「運営管理」の5分野を3段階評価とし、5分野それぞれの中項目を5段階評価する現在の形となった。評価項目は表4のとおりである。

表4. 新・介護老人保健施設サービス評価マニュアル

大項目	中項目	評価項目
1. 施設の理念と基本方針	1. 施設の理念と基本方針	2項目
	2. 利用者の人権尊重	3項目
	3. 選択の自由	6項目
2. ケア行動の基本	1. 食事	5項目
	2. 入浴	4項目
	3. 排泄	5項目
	4. 寝たきり防止	2項目
	5. 自立支援	4項目
	6. コミュニケーション	2項目
	7. レクリエーション	3項目
	8. 認知症高齢者(利用者)への対応	4項目
	9. 医療的配慮	1項目

	10. 看護・介護 11. ケアプランの作成 12. チームケア 13. リハビリテーション 14. 社会サービス	10項目 3項目 3項目 4項目 2項目
3. 在宅復帰・在宅ケア・地域連携	1. 入所時・入所中の対応 2. 退所時の対応 3. 入退所の検討 4. 在宅復帰 5. 在宅ケア支援サービス 6. 医療機関との連携 7. 地域福祉との連携 8. 他機関との連携 9. 広報活動	4項目 3項目 1項目 1項目 4項目 4項目 3項目 2項目 2項目
4. 施設設備環境	1. 施設設備 2. 施設内の環境衛生	5項目 2項目
5. 運営管理	1. 帳票類の整理 2. 事故防止対策(災害・リスクマネジメント) 3. 職員の健康管理・福利厚生 4. 職員への教育研修	1項目 5項目 2項目 5項目
	32項目	107項目

大項目5, 中項目32, 評価細目107からなっている。評価形式は評価基準に基づくABCの3段階評価である。この評価項目の特徴は平成13年度に作成された第三者評価モデル事業の評価項目の長所であるサービスの質的な評価項目を入れているところにある。また病院から在宅生活への通過型施設としての社会的な使命を評価項目に含ませている。このサービス評価は老健協会の自主的な取り組みである。

6. 「介護サービス情報の公表」制度⁸

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制度とされ、基本的には全ての介護保険サービス領域において外部からの調査(民間調査機関による)を義務づけたものである。平成18年より実施されている。この調査は事業者の評価や格付けなどを目的とするのではなく、サービスの実施およびサービスに係る必要なマニュアル等必要な書類などの整備が行われているかを確認するものである。調査は、事実確認「あり」「なし」等のみを行い、事実につ

いての善し悪しの判断・評価は行わないこととされている。その意味で純粹のサービス評価とは一線を画している。調査員の聴き取り結果はネット上で公表されることとなっている。

代表的な調査項目は次の通りである。

表5. 介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）の調査項目

大項目	内容	
1. 施設を運営する法人等に関する事項	法人の名称 所在地 代表者 当該都道府県内で実施している他の介護サービスの状況 地域密着型サービスの状況 介護予防サービスの状況 介護予防支援の状況	
2. 介護サービスを提供し、又は提供しようとする施設に関する事項	施設の名称 所在地 施設管理者の名称施設までの交通手段	
3. 施設において介護サービスに従事する従業者に関する事項	医師、看護職員、生活相談員、管理栄養士、介護支援専門員等の人員 介護職員等の資格・経験年数の状況など	
4. 介護サービスの内容に関する事項	施設の運営方針 介護サービスの内容等 介護サービスの入所者への提供実績 介護サービスを提供する施設、設備等の状況 入所者等からの苦情に対応する窓口等の状況 賠償すべき事故が発生した時の対応の仕組み 介護サービスの提供内容に関する特色等 介護相談員の受け入れ状況の有無	記述 各種介護報酬の加算状況 人員・利用期間等 ユニット等 名称・対応時間等 記述
5. 介護サービスを利用するにあたっての利用料等に関する事項	介護給付以外のサービスに要する費用	食事 居住 特別な居室 特別な食事

る事項.	社会福祉法人等による利用者負担減免制度の有無	理美容代 日常生活において必要となる費用等
------	------------------------	--------------------------

以上介護保険で規定されているサービス等を中心に調査項目が設定されている。

7. 各種サービス評価の比較

現在、いくつかのサービス評価あるいはサービス調査が行われているが、現場職員においてはサービス向上のための福祉サービス評価と公表のための福祉サービス調査が混同されて理解されているように思える。これまでに紹介したサービス評価の基準設定の考え方と公表方法などについて表6のように整理した。

次にサービス評価および介護サービス情報公表制度の公表義務と質の評価の有無の関係について図1に示した。公表義務のある調査はサービスの質の評価を行わず、逆に公表義務のない調査は質の評価を伴っている。社会福祉基礎構造改革で謳われた客観的なサービスの質の評価制度のあるべき姿は、公表義務を伴うサービスの質の評価であろう。

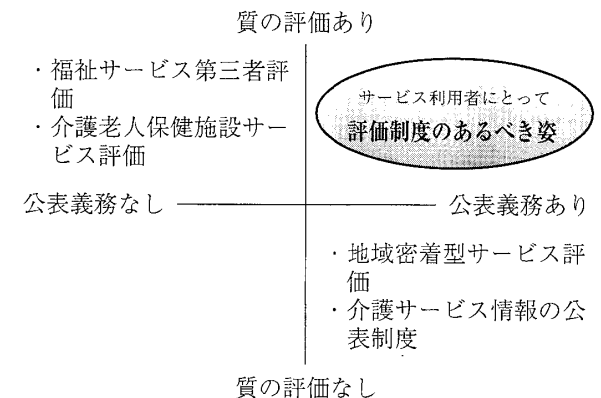


図1. 評価・調査制度における質の評価と公表の関係

表 6.

評価・調査名称	対象	義務の有無	公表等	質の評価の有無	評価基準の設定	費用
福祉サービス第三者評価	老健を除く福祉サービス(高齢者・障害者・児童福祉)	任意	任意	あり	目標基準※ (理想としてあるべきサービス基準を想定)	25万円～ 30万円 (認証期間 2～3年)
地域密着型サービス評価	介護保険によるグループホーム等	義務	WAMネットによるHP公表	なし (一部記述にて評価)	法的基準に基づく	15万円程度 (毎年受審)
老人介護保健施設サービス評価	介護老人保健施設	任意 (自主的)	任意	あり	目標基準※ (理想としてあるべきサービス基準を想定)	任意の額 受審間隔は 任意
介護サービス情報の公表制度	介護保険法によるサービス提供事業者	義務(介護報酬が一定額以上の事業所及び新規事業所)	都道府県社協HPによる公表	なし (制度上禁止されている)	法的基準に基づく	6万円 (毎年受審)

8. サービス評価へのインセンティブ

後期高齢者人口は今後とも増加し、大分県においても平成18年度の高齢者に占める後期高齢者人口比は49.7% (147,445人) であるのに対し平成20年度では51.5% (157,563人) である。介護保険施設入所のニーズは今後とも高いと考えられる。しかし特別養護老人ホームなどの施設利用者の割合を抑えようとする国の動きもあり、入所待機者が多く見込まれるなか、高いサービス水準で利用者を誘導するサービス評価への内的インセンティブは働きにくい状況にあると思われる。

外的インセンティブとしては、特定のサービス事業所の紹介率が90%を超えた場合、特定事業所集中減算の対象⁹とされていたが、平成18年12月の「居宅介護支援費に係る特定事業集中減算におけるサービス事業所の質が高いことを評価する判断基準について」では、減算対象外の要件の一つに、紹介したサービス事業所が2年以内に福祉サービス第三者評価を受けて結果を公表しており、その評価項目のうちA評価が50%以上で、C評価がない事業所をあげている。

これらの行政的な力(外部からの)によるインセンティブだけでなく、医療法人あるいは社

会福祉法人としての理念に基づいた、内部的な部分でのインセンティブに第三者評価あるいはサービスの自己点検が有用となるであろう。殊に施設従事者からの(ボトムアップによる)サービス向上提案やマニュアル作成など、資質やモラルの向上にかかる効果は計り知れないものがある。

9. 今後のサービス評価のあり方を考える

平成13年度の福祉サービス第三者評価モデル事業は社会福祉施設を対象に実施された。従って老人保健施設は調査対象には含まれなかった。利用者からみれば介護老人福祉施設も介護老人保健施設も実質的に同じ介護保険施設としてとらえられている。今回検討した「新・老人保健施設機能評価マニュアル」も医療的評価項目を除けば福祉サービス第三者評価項目と同様の構造となっている。今後社会福祉施設、老人保健施設とも同様のサービス評価を行う意義は大きいと考えられる。

筆者は、福祉サービス第三者評価評定者、介護老人保健施設サービス評価評定者、介護サービス情報公開制度に基づく評定者となっている。評定者の立場から、評価結果をもとに、いかに事業者に対してサービス改善を提言できるか? 一日、5-6時間の聴き取り調査で十分

なのか？ 調査者の評価結果のバラツキを防ぐため研修体制をどうするのか？ 評価のしっばなしでなくサービス改善支援をどうするのか？

事業者からの評価に対するネガティブな意見をどうするのか？ などなど課題は山積している。

平成18年度より介護サービス情報の公表制度による聴き取り調査が始まっているが、第三者評価と異なり、サービス情報を比較検討するための制度でありサービスの質についての評価ではないこと、また、確認された事実(サービス)についての善し悪しの判断や評価・指導は許されていないことなどサービス利用者にとって役立つ情報になりきれていないように思われる。社会福祉基礎構造改革の理念についてはいまだに議論の余地のあるところではあるが、利用者本位の理念については誰も意義を唱える者はいないだろう。国民のニーズに応える真の「社会福祉基礎構造改革」にするために今後とも「第三者評価」を通じて、サービス情報を発信する意義は大きい。

法人全国老人保健施設協会編集

厚生科学研究所 2003

- 8 平成18年3月 社団法人 シルバーサービス振興会 介護サービス情報の公表に関する調査検討委員会により「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』について」報告がなされた。介護サービスの「情報開示の標準化」のための制度的な仕組みを明らかにしたものである。モデル事業段階でも毎年の事業所調査は事業所に負担感があることが指摘されている。また介護事業所からの意見としてサービスの質の向上には寄与するという意見が多く寄せられているが、筆者の私見として、サービスの有無のみの調査で実際にサービスが向上するきっかけとなるのかいささか疑問である。
- 9 特定事業所集中減算：「サービスの囲い込み」防止のため、正当な理由がなく、前6ヶ月間に作成された居宅サービス計画に位置づけられた減算の対象となる居宅サービス(訪問介護、通所介護、福祉用具貸与の3サービス)のうち、同一法人が開設する事業所の割合が90%を超えた場合、減算適用期間の居宅介護支援のすべてについて、月200単位/件の減算となるものである。
減算をまぬがれる「正当な理由」の一つとして「サービスの質が高いなどにより特定の事業者に集中していると認められる場合があげられ、これに第三者評価の受審とその評価結果を考慮しようとするものである。

- 1 第78条(福祉サービスの質の向上のための措置等)
社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行なうことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受けるものの立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。
- 2 国は、社会福祉事業の経営者が行なう福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない。
- 2 措置費の弾力的運用：社会福祉法人の経営基盤及び再生機能の強化を図る等の観点から、本部経理繰入額の拡大及び積立金の積み立て限度額の廃止などについて弾力的な運用を認めようとするものである。ただし適正運用を担保するために財務諸表の公開、第三者評価の受審・結果の公表、苦情解決事業の第三者委員の設置等を要件としている。
- 3 「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」について 現在 WAM ネットにおいて、行政資料欄の PDF ファイルでアップロードされている。
- 4 「福祉サービス第三者評価モデル事業 評価調査者養成研修会講義資料」より
社会福祉法人 全国社会福祉協議会編 平成12年8月
- 5 「福祉サービス第三者評価基準」大分県福祉サービス第三者評価事業推進組織より
ここでは保育所版の評価基準、高齢者施設版の評価基準、障害者施設版の評価基準が設けられている。
- 6 平成18年3月14日厚生労働省令第34号、及び36号
- 7 「新 介護老人保健施設サービス評価マニュアル」社団