

福祉サービスの第三者評価事業の 実施状況と課題

「介護サービス情報の公表」制度との比較

日本社会事業大学大学院教授・特定非営利活動法人メイアイヘルプユー代表理事

新津ふみ子



メイアイヘルプユーを設立、代表となる。2004年4月より、日本社会事業大学大学院福祉マネジメント研究科教授に就任。

にいつ ふみこ

看護師、社会福祉士。新宿区立区民健康センターで、訪問看護に16年6カ月従事。その後、ケア・コーディネーション研究を設立し、おもにケアマネジメントに関する調査、研究、研修活動を行う。2000年2月、サービスの第三者評価を実施するNPO法人メイアイヘルプユーを設立、代表となる。2004年4月より、日本社会事業大学大学院福祉マネジメント研究科教授に就任。

I はじめに——福祉サービスにおける 第三者評価の必要性

サービスの質の向上に第三者の関与はなぜ必要なのだろうか。利用者が介護サービスなどを利用するときは、病気や高齢などにより、他人の手を借りなければならない自分の状況に気弱さを感じ、また、日常生活を送るため、生きてゆくためにどうしても必要な手助けを受けているということもあり、サービスや関わりに対して、「ありがとう」と言うことが多い。いいかえれば、利用者は意向や希望を言い難い状況にあるといえる。一方、事業者は、利用者から評価される機会が乏しく、自己満足に陥りやすい。

さらに、措置制度下では、利用者はサービスを選べず、また、事業者にとっては競争せずとも、営業せずとも利用者を獲得でき、労を必要としなかったためもあり、サービスの質の向上に取り組むための動機が高まり難い環境にあった。

利用者の声・意向を引き出し、そしてその声を活かしてサービスの改善に向かうためには、事業者としての組織的な取り組みが必要であり、後押しがあれば実施しやすくなるのではないだろうか。そこに「現場の支援・後押しとしての第三者評価」が求められるのである。

介護保険制度は、利用者がサービスを選ぶ主体であることを高く掲げて創設された。そのためには、利用できるサービスの多様化が必要であり、そこで、実施主体を株式会社やNPOなどの民間にも拡大するという、規制緩和の中でのスタートが切られたわけである。

今やサービスの量に地域差はあるが、概ね順調に増加し、いよいよ「質」が問われだしている。このような時代に必要な制度として、「福祉サービスの第三者評価事業」と「介護サービス情報の公表」が動きはじめている。本稿では、この2つの制度の相

違点とその実施状況と今後の課題について述べることにする。

II 「福祉サービスの第三者評価」と「介護サービス情報の公表」の相違点

●福祉サービスの第三者評価

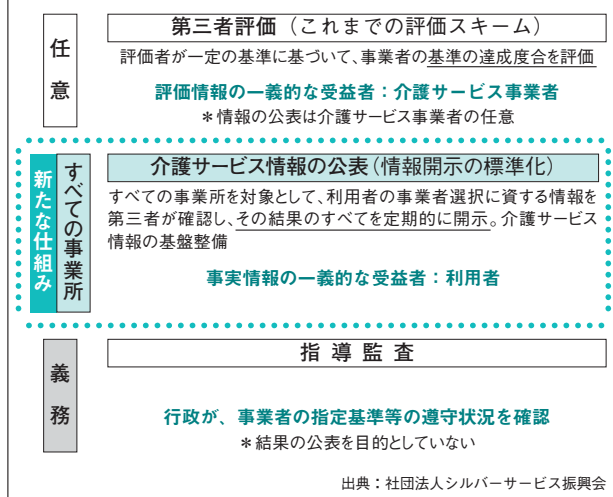
まず、この2つの制度の相違点を目的と効果の視点で整理してみる。(図1参照)

福祉サービスの第三者評価は、介護保険制度下のサービスのみではなく、障害や児童分野も対象としている。第三者評価の目的は2つであり、サービスの質の向上に向けた事業者の取り組みの支援と、評価結果の開示により利用者がサービスを選択するときの情報としての活用、というものである。しかし、第三者評価事業は事業者の任意による取り組みであり、かつ公表においても事業者の同意を必要とすることなどから、利用者がサービスを選択する際の情報としては、不十分な可能性があるといえよう。

むしろ、主たる目的はサービスの質の向上に資することであるといえる。その理由として、第三者評価機関(研修を終了した2~3人の評価調査者)が、1日から3日程度事業者を訪問し、事業者が現に取り組んでいるサービスの具体的な内容とそのサービスを実施させている運営・マネジメントに関する組織的な取り組みの実際を把握し、内容が評価基準から見てどの程度のレベル・達成度合いにあるのか、すなわち質のレベルを判断し、サービスの質の向上・改善点の提案をするからである。

また、事業者は自己評価をすることを通して気づきを得、利用者調査では、サービスに対する利用者の意向や満足度の把握ができ、回答の背景を考える機会ともなり、改善課題の明確化につながるといえよう。(図2参照)

図1 「介護サービス情報の公表」の位置付けの整理



●介護サービス情報の公表

一方、介護サービス情報の公表は、介護保険制度下でサービス提供するすべての事業所を対象とし、公表を義務付けている。公表される内容は、「基本情報」と「調査情報」であり、基本情報とは、所在地、職員体制、施設の状況、設備、利用料金などの基本的な事実情報で、事業所が報告したことがそのまま公表される。

調査情報は、介護サービスに関するマニュアルの有無、職員教育・研修状況、サービス提供内容の記録管理の有無等であり、事業所が報告した情報について、調査員が事実確認を行った後に公表する。すなわち、公表情報の内容の責任は事業者にあり、調査は、内容の良し悪しの判断・評価、改善指導などは行わないこと、事業所は、公表情報の記入、調査などのプロセスを通じて、サービスの改善への道筋を見出す効果を期待するというものである。公表情報は全国同一項目で、比較ができるということもメリットであり、主たる目的は、利用者のサービスの選択に資することである。(図3参照)

現に、この2つの制度を体験したある事業者はその違いについて、「第三者評価は自己評価に使う時間や評価者との調査面接の時間など多くの時間を使い、サービスの内容と実施状況を具体的にあぶりだされ、気にしていたことが明確になり、改善に取り組める。介護サービス情報の公表は公表項目に沿った確認のための材料(マニュアルや報告文書等の記録物)を準備すればすむので、気は楽だったが、記録として残しておくことの重要性がわかった」など

図2 評価を実施するメリット

事業改善のヒントが見つかる

他の事業者の評価結果から、さまざまな工夫を自らのレベルアップに活かすことができます。

利用者の意向を把握

利用者調査を行うことで、潜在化した利用者の評価や意向を把握しやすくなります。

新たな気づきがある

評価結果と評価のプロセスから、サービスや経営の良い点や改善点など、新たな「気づき」を発見することができます。

事業所の強みをPR

利用者本人や家族、地域の皆さんに、事業者としての考えや取り組み、事業所の強みについて積極的なPRができます。

経営の視点がわかる

経営に詳しい評価者との対話から、経営面で新たなヒントを見つけることができます。

出典：東京都福祉サービス推進機構

図3 「介護サービスの情報の公表」の特徴

介護サービス事業者は、自らのサービス内容や運営状況の情報を、公平・公正な環境で公表します。

- 公表されている情報は、インターネットなどで閲覧できます。いつでも誰でも自由に入手できるので、お住まいの地域にある事業所を比較検討できます。
- 公表されている情報と、実際のサービス利用現場で行われる事実を比較して、利用しているサービスの妥当性をいつでも確認できます。
- 公平性、公正性を確保するため、都道府県（またはその指定機関）が実施主体となっています。
- 家族をはじめ、介護支援専門員や介護相談員などと同じ情報を共有できるので、サービス利用における相談がしやすくなります。

出典：東京都指定情報公表センター

と感想を述べている。

III 実施体制と実施状況

●福祉サービスの第三者評価

〈実施体制〉

厚生労働省（社会・援護局）は、2003（平成15）年度から3年間にわたり、都道府県における福祉サービス第三者評価事業の推進体制を整備するため、「第三者評価機関育成支援事業」を実施している。都道府県に推進組織を設置し、評価機関の認証、評価調査者の養成、情報公開、普及・啓発などに取り組んでいる。全国の推進組織を支援する立場として、全国社会福祉協議会は「評価事業普及協議会および評価基準等委員会」を設置し、第三者評価のガイドライン（評価基準）の策定や、都道府県評価調査者養成研修の指導者（講師）の養成などを担当している。

現在、評価基準であるガイドラインの策定は、全福祉サービスに共通する項目として55項目、分野別では、保育所、児童入所施設（児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院）、婦人保護施設、児童館について、サービス内容に関する評価基準が通知として発出されている。2006（平成18）年度は児童自立支援施設、情緒障害児短期治療施設の検討を行い、その他の種別についても、評価事業普及協議会における意見収集などを参考にし、必要に応じて検討をするとしている。

〈実施状況〉

①都道府県推進組織の設置・届出状況は、2007

（平成19）年3月20日現在、45道府県であり、東京都は2004年に東京都福祉サービス推進機構を設置し、活動を開始している。

②第三者評価機関の認証は、39道府県で合計320法人であり、NPO法人129、株式会社83、社会福祉協議会35カ所が上位である。東京都は126カ所である。

③認証された評価機関による第三者評価の実施件数は、2006年度は31道府県において計776件であり、高齢者関係施設417、障害者・児施設122、児童福祉施設231、婦人保護施設2、その他（救護施設）4件である。東京都における実施件数は2006年度2351件であるが、横浜市など政令指定都市でも独自に実施しており、実際の実施件数はもっと多いだろう。

④評価結果の情報公開は、媒体として、WAMNET（独立行政法人福祉医療機構のウェブサイト）の活用と各推進組織のウェブサイトへの掲載であるが、WAMNETへの掲載は2007年3月19日現在、153事業である。

⑤評価費用は東京都のように補助金を出している自治体は少なく、自己負担である。評価費用は、評価機関による差、サービスの種別や地域差などがあり一概には言えないが、下は15万円程度から上は90万円くらいまでと幅がある。

●介護サービス情報の公表

〈実施体制〉

厚生労働省（老人保健福祉局）は2003（平成15）年から、介護サービスに関する情報の公開について検

討を開始し、2005年3月、報告書『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」』で、目的や体制、公表内容などを明らかにした。そして翌年4月、スタートした。

情報公表センターは、都道府県に設置され、介護サービス情報公表、調査機関の指定、調査員の研修などを担当する。指定された調査機関から2人の調査員(研修修了者)が事業所に出向き、公表される調査情報について、確認根拠となる事実(文書等)を確認し、公表するものであり、現在公表されている事業は、訪問介護、訪問入浴介護、訪問看護、通所介護、特定施設入居者生活介護(有料老人ホーム・軽費老人ホーム)、福祉用具貸与、居宅介護支援、介護老人福祉施設、介護老人保健施設の10事業である。公表にかかる費用は各自治体が決定するが、公表内容の責任は事業所、その費用も事業者の負担である。事業種別や自治体(地域差)により費用に違いはあるが、約4万円から7万円である。

〈実施状況〉

情報公表センターの調査員は全国で7,800人を超える。また調査指定機関は自治体ごとに複数指定されているところが多く、東京都は31機関である。この事業を取りまとめている介護サービス情報公表支援センターの、シルバーサービス振興会のホームページをはじめ、各自治体のホームページで、介護サービス別、地域別、そして3カ所の事業所の比較などの公表内容を見ることができる。

IV 課題

第三者評価はなぜ実施率が低いのであろうか。義務ではないこと、サービスが選ぶほど充実していないため、あえてサービスの質を問われないこと、現場が忙しいので第三者評価に時間を割けない、費用の捻出ができない、自信がないなどの理由があるだろ

う。しかし、これよりも大きな理由は、第三者評価を信頼していない、役に立つとは思えないなど評価機関・評価調査者に対する不信が大きいためではないかと思う。

東京都の調査では、第三者評価を実施した事業者約75~80%が満足と回答しているが、再度実施するかとなると60%台になっている。現場ではサービスを実施しながら、第三者評価に取り組むことの大変さが影響していると考えられる。3年に1回で良いのではないかという事業者からの意見もある。評価調査者である私の経験で言えば、第三者評価は難しいということである。評価項目が策定された背景や必要性を熟知し、サービスと事業所の特性を把握しながら、評価項目を適用させてゆくためのヒアリングや視察時の観察能力、そして文書化する能力、利用者の尊厳を評価の基本に据え、決してぶれない倫理観など幅広い能力を必要とする。経験を積むことが何よりも大切であり、これから始める評価機関・評価調査者は、ぜひ評価機関として知り合いの事業者者に頼み、まずモデル(無料)で評価を実施してもらい、腕を磨くこと。先行投資をして、第三者評価の価値を知ってもらう役割があると思っている。

介護サービス情報の公表は、サービスの選択に期すという目的のためには、わかりやすい内容であること、多くの人に利用されることが課題であろう。現在公表されている情報は、わかりやすいとはいえない。個人的には情報が多すぎる感がある。スタートしたばかりであり、普及のためには今後の多様な論議や試行が必要だろう。また、義務であるだけに事業者の自己負担については、本事業の実施前に予測していた調査時間を大幅に下回ったサービス事業もあるとのことであり、事業者が納得できる費用とすることが求められよう。次の介護保険制度の改正では、しっかりと見直す方針と聞く。今後の取り組みに期待したい。