

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 29 日現在

機関番号：37104

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530740

研究課題名(和文)利用者本位の介護サービス評価システムの開発に関する研究

研究課題名(英文) A study concerning the development of the long-term care services evaluation system using the per-user basis.

研究代表者

鬼崎 信好 (Kizaki, Nobuyoshi)

久留米大学・文学部・教授

研究者番号：90148958

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：研究目的は、日本における介護サービスの評価手法を利用者本位の視点で開発するための現状把握と課題整理である。研究プロセスは、日本における介護サービス評価に関する現状把握(福岡市のデータ収集と分析)、フィンランドの介護サービス評価や質に関する現状把握と課題整理、研究全体のまとめを行った。我が国の介護サービス評価の課題は、介護サービス評価受審の義務化、適正な評価機関の確保、評価実施体制の整備等が挙げられた。フィンランドの訪問調査からは、介護サービスの質の向上に向けた取り組みが明らかになった。今後の我が国で利用者本位の介護サービス評価体制の構築に向けた重要な視点を含んでいると考える。

研究成果の概要(英文)：This study aims to assess the current conditions and challenges of the long-term care services in Japan by the client basis. The study summarized an assessment of current conditions in the long-term care services through an evaluation of (1) the care service in Japan (2) an assessment of current conditions in the long-term care services by an evaluation of the service in Finland, (3) an assessment of the comprehensive problems.

The following should be the steps to be undertaken: (1) an evaluation of the service auditees; (2) securement of an appropriate rating agency; (3) maintenance of an evaluation implementation system. A solution for improving the quality of nursing became apparent in the findings of the study in Finland. It is apparent that developing an evaluation system for carving the nursing sector based on that of the service system, on client centredness, is important for the country's future.

研究分野：社会福祉学

キーワード：介護サービス 第三者評価 自己評価 利用者評価 北欧 介護保険制度

## 1. 研究開始当初の背景

介護サービスの質を担保する現行の制度上の仕組みとしては、国民健康保険団体連合会による苦情対応(介護保険法第 176 条)、

社会福祉事業の経営者による苦情対応(社会福祉法第 78 条)、福祉サービスの運営適正化委員会による対応(社会福祉法第 84 条)、

介護サービスの情報公表等が存在する。しかし、からの対応策では、事後处理的(苦情発生後の後追いの対応)な取組みになっていることから、苦情を積極的に表明できない利用者に対する介護サービスの質を担保できる仕組みとしては限界がある。また、は基本的に利用者の介護サービスの選択の幅を広げる取組みであり、現地調査では書類確認程度にとどまっている。したがって、特に今後増加する認知症高齢者の権利擁護システムとしては十分でないと考えられる。また、介護サービス事業所・職員の判断のみに実質的な権利擁護へのアプローチが委ねられてしまう危険性もある。現在のところ、一部の地域には民間の福祉オンブズマンが存在しているが、全国的には未定着である。

以上の他、わが国では、高齢化率の増加や若者世代の減少、行政による財政赤字等の状況がある。このような情勢の下、地域によって利用者による介護サービスへのアクセスに支障を生じ、自由に選択できる介護保険施設や事業者が存在しない場合もある。このような地域では、介護のニーズとサービスの供給バランスが崩壊し、市場原理(競争原理)の下での利用者の選択に機能不全が生じ、最終的に施設・事業所の都合が優先された介護サービスの提供も懸念される。また、施設・在宅ともに介護サービスが持つ性質のひとつに、密室化・潜在化しやすいという問題もある。特に介護保険施設・事業者が少ない地域では、利用者は施設・事業者に対する遠慮や負い目を抱えたり、サービスを拒否されることなどを恐れ、苦情を表明できない状況

(苦情の潜在化)が生み出されることも想定される。そのため、「利用者本位の介護サービス評価システムの開発」をわが国で構築することが必要であった。

## 2. 研究の目的

本研究のテーマは「利用者本位の介護サービス評価システムの開発に関する研究」である。その研究目的は(1)実質的に全国どこでも一定の質が担保された介護サービスを利用者が受けられるシステムを理論上構築すること(北欧の取組みを踏まえ、わが国での適応スタイルを模索する)、(2)介護サービス利用者の権利擁護機能をサービス評価手法の開発を通じて向上させること、(3)事業所・施設が提供するサービスのチェック体制が介護サービスの従事者の意識改革と専門性の向上をもたらすこと、(4)介護サービスに関わる人材・資金・制度等の資源を更に有効活用できるようにすることの4点を目指すための介護サービス評価に関する現状の把握と課題整理である。

## 3. 研究の方法

はじめに本研究のプロセスは、(1)先行研究等を用いたわが国の介護サービス評価の現状と課題の整理(平成 23 年度、資料整理等)、(2)わが国で先駆的に実施している地方自治体の介護サービス評価事業のデータ収集と分析(平成 24 年度、調査関係資料の収集とヒアリング調査)、(3)福祉先進国である北欧(フィンランド)のサービス評価システムの現状と課題の把握(平成 25 年度、資料収集及びヒアリング調査)、(4)研究のまとめ(平成 26 年度、研究報告書作成等)という手順を経た。

上記(1)から(4)の研究方法は次のとおりである。

### (1)先行研究等を用いたわが国の介護サービス評価の現状と課題の整理

(1)では介護サービス評価の日本の現状

や類似する仕組みを把握するために、高齢者福祉、介護福祉等に関する各種文献・資料を探索・収集し、我が国の介護サービス評価の必要性や課題、先駆的活動を行う地域等を把握した。

#### **(2) わが国で先駆的に実施している地方自治体の介護サービス評価事業のデータ収集と分析**

(2)では、はじめにインターネットでの検索を通じて日本の各地の介護サービスの質の評価に関する取り組みを把握した。結果、福岡市社会福祉協議会において介護サービス評価の取り組みを過去に実施してきた実績があることが分かり、訪問によりこれまでの経緯について説明（ヒアリング調査）を現地で受けた。その結果、福岡市の介護サービス評価に関する過去に蓄積されたデータを再整理（統計ソフトを用いたパソコンでの処理）し、評価主体別、評価主体別、更新回数別における分析を実施した（膨大なデータであるため、介護サービスの中でも特に利用者が高い6種類の介護サービスを抽出した）。

#### **(3) 福祉先進国である北欧(フィンランド)のサービス評価システムの現状と課題の把握**

(3)では、介護サービスの評価について北欧諸国の中でも特にフィンランドが日本と比較的近い状況（少子高齢化、介護人材の不足と外国人の介護労働者の活用等の点）であると考えられたため[(1)の段階で把握]、ヘルシンキ市内を中心に自治体連合、居宅サービス事業所、各種老人ホーム、専門職協会等の介護サービス評価に係る施設を訪問してヒアリング調査を実施し、その結果を日本語で整理した。

#### **(4) 研究のまとめ**

(4)では、研究の最終年度として、主に当科研費の調査研究報告書を分担研究者全員で協議・作成した。

## **4. 研究成果**

### **(1) 日本における利用者本位の介護サービス評価に向けた課題**

本研究においては、全国的にも先進的にかつ本格的に取り組んできた「福岡市介護サービス評価事業」のデータを中心に評価体制等の課題を整理してきた。そして、先行研究を踏まえた上での介護サービスの評価システムを巡る主な課題としては、次の3点に整理することができた。

#### **介護サービス評価受審の義務化**

現在の社会的養護関係施設によるサービスの第三者評価の受審は3年ごとに義務化されているが、特別養護老人ホームなどの「福祉サービスの第三者評価」の受審は義務化されていない状況が確認された。そのため、我が国の介護サービス評価を受ける高齢者施設等の受審率が低調であり、更に高額になりやすい費用負担も受審を妨げる課題として考えられた。この問題は本研究で調査を実施した福岡市の取り組みからみても分かるように、介護サービス評価に係る受審率も低調であったことから裏付けられた。

評価が義務化されていない状況下での受審促進は、各種の高齢者施設等にとってメリットがなければ受審しなくなるとの懸念が生じる。しかし、介護サービス評価の本質は、サービス利用者に対する良いサービスの提供や利用者を保護する観点から、第三者評価の受審を義務化する必要性がうかがえた。

以上に加えて、第三者評価機関は、評価する事業所・施設から評価料を徴収するため、ある意味では収入をえるための顧客となる（利用者は評価料金を支払わない）。そのため、評価機関は公正・中立な立場を継続的に保持し続ける体制を確保するか、施設・事業所側が評価機関を定期的に変更するなどの仕組みの導入も課題になると考えられた。

#### **適正な評価機関の確保**

介護保険事業では、事業者と利用者の対等

な関係の下で利用契約がなされている。したがって、介護サービスを利用しようとする利用者には、自らが利用する事業所・施設の情報適切に理解し、サービスの質を見極めたくて事業所・施設を選択できるように体制整備を行う必要がある。しかし、未だに我が国の介護サービスの第三者評価体制は全体的に未整備である状況がわかった（地域により異なるが）。しかし、介護サービスの評価結果を受けて、利用者が事業所・施設を選択する必要があるため、公正・中立的な立場を維持できる組織を確保することが重要である。そのためには、評価組織が厳正な体制の下で、評価を実施する体制の確立が課題となる。また、調査員の養成・確保事務処理体制等の確立も未整備であり、さらなる質の向上が必要である。

#### 評価実施体制

福岡市の場合、第三者評価を実施する体制は調査対象事業所・施設から必要書類の提出を求め、調査員がそれらを事前に読み込んで、現地調査を実施してきた。この意味では、制度設計に参画してきた者の立場から見ても、かなり丁寧は評価作業に取り組んできたといえる。第三者評価の実施主体は、自己評価（施設等が自ら行う評価）と利用者評価（当該施設の介護サービス利用者による評価）が適切な評価バランス（評価ウエイト等）を検討し、総合的な評価体制を確立することが課題としてあげられた。

### **(2)フィンランドにおける介護サービスの質の確保に向けた取り組み**

以上に加えて、フィンランドで実施した行政や介護施設、専門職団体等での訪問調査からは、高齢者への社会的サービス（介護サービスを含む）の質の向上に向け、「高齢者サービス法」が2013年7月に導入されていることがわかった。この法律では、フィンランド政府が各自治体の介護サービスの量・質

の確保に向け、その取り組みを示した「高齢者計画」の策定を義務づけ（5条、4年ごとに見直し）、その評価は住民に公表されていた（さらに国によってすべての自治体の評価結果がまとめられ、自治体間での比較が可能になっていた）。また、高齢者サービス法では、サービスの質の評価についても規定しており（方法や時期は自治体に任せられている）19条から22条ではサービスの質を構成するものとして、十分な職業能力（専門性）を持った職員、優れた管理能力・指導能力、ふさわしい空間、が示されていた（但し、法ではこれ以上の詳細な記載はない）。この法律は強制力を持つものではなく、自治体が高齢者ケアの計画やサービスを開発する際の指針としての位置づけとなっていたが、実質的には、民間事業者が自治体から高齢者サービス実施の許可を受ける際や、国から補助金を受けて高齢施設を建設する際の判断基準として活用していることなどが明らかになった。

民間の施設・事業所に対するサービスの質の管理に関しては、2011年に制定された保健ケア法（8条）において管理計画を作成し、評価することが義務づけられていた。管理計画の評価については、ヴァルヴィラが指導を与えており、各組織の自己評価マニュアルが存在していた。具体的な評価項目としては、サービス提供者に関する情報、サービス事業者の価値観、自己管理、評価組織、利用者とその家族・親族の評価への参加、リスク、問題を認める認識修正、職員、施設の空間と必要な設備、利用者の安全性、利用者の地位と権利、利用者に対する質の確保、保健ケアと医療ケアの提供、利用者情報の取り扱い、（事業所が下請けを使っている場合）下請けの管理、自己評価の内容に対する追跡評価などであった。そして各事業所は、マニュアルに示されているこれらの項目をすべて評価し、報告するこ

とになっていた。また評価結果は利用者やその家族等が閲覧できるよう施設内での公開が義務づけられていた。

以上に加えて、フィンランドにおいては、住民が自治体のサービスに対して意見・不満等を表明する際の支援としてオンブズマン制度も存在していた。このオンブズマン制度は住民の地位と権利がどのように守られているかを議会に対して報告する義務もある。また、専門職協会等も従事者への研修や助言体制等を形成し、介護サービス従事者の質の向上を図るための活動を実施していた。このような仕組みは日本では定着しておらず、学ぶべき点が多いといえる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

(1) 鬼崎信好(研究代表)、科研費調査報告書「利用者本位の介護サービスの評価手法の開発に関する研究」久留米大学附属研究所。

(2) 本郷秀和・鬼崎信好・永田千鶴「フィンランド高齢者福祉を巡る動向 (公的機関編-2012-2013年度のヒアリング調査結果の紹介-)」福岡県立大学人間社会学部紀要、第23巻第1号(調査報告)

[図書](計1件)

(1) 本郷秀和「第16章 社会福祉を巡る諸問題とコメディカルへの期待」鬼崎信好・本郷秀和『コメディカルのための社会福祉概論 第3版』講談社、2016年3月発行予定(当科研費による研究であることを引用で明記し、研究成果の一部を紹介した)

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

鬼崎 信好 (Kizaki, Nobuyoshi)  
久留米大学・文学部・教授  
研究者番号：90148958

##### (2)研究分担者

本郷 秀和 (Hongo, Hidekazu)  
福岡県立大学・人間社会学部・教授  
研究者番号：90405556

##### (3)研究分担者

永田 千鶴 (Nagata, Chizuru)  
山口大学・医学(系)・研究科(研究院)・教授  
研究者番号：50299666

##### (4)研究分担者

村山 浩一郎 (Murayama, Kohichirou)  
福岡県立大学・人間社会学部・准教授  
研究者番号：60389484

##### (5)研究分担者

荒木 剛 (Araki, Takeshi)  
西南女学院大学・保健福祉学部・准教授  
研究者番号：90465766

##### (6)研究分担者

松岡 佐智 (Matsuoka, Sachi)  
福岡県立大学・人間社会学部・講師  
研究者番号：00405557