

第三者委員の立場から
—第三者評価制度導入の経緯と今後の課題—

鬼崎 信好（久留米大学）

はじめに

ヒューマンサービスの分野で第三者評価制度が導入されるようになった。元来、専門家によってサービスが具体化される分野（教育、医療、福祉等）は、提供されるサービスの質や提供体制等を、関係スタッフ以外の第三者が評価すること自体が有り得なかった。むしろ、専門家自身が研究や研修を通して、自らのスキルアップを図ることによって、結果として「対象者」に対してより良いサービスをもたらすと考えられてきた。

しかし、1990年代以降の経済社会状況の変化により、サービスの「対象者」から「利用者」という視点が求められるようになり、専門家が提供するサービスの質が問われるようになってきた。そして、それらのサービスも自己評価はもとより利用者からの評価そして第三者評価の実施が強く求められるようになったのである。

1. 関連分野における評価制度

(1) 財団法人日本医療機能評価機構による取組み

1995(平成7)年7月に設立された医療機関の第三者評価機関で、第三者評価の意義を次の通り記している。

- ①医療機関が自らの位置づけを客観的に把握でき、改善すべき目標もより具体的・現実的なものとなる。
- ②医療機能について、幅広い視点から、蓄積された情報を踏まえて、具体的な改善策の相談・助言を受けることができる。
- ③地域住民・患者、就職を希望する人材、連携使用とする他の医療機関への提供情報が保証される。
- ④職員の自覚、意欲の向上が図られるとともに、経営の効率化が推進される。
- ⑤患者が安心して受診できる医療機関を増やすことになり、地域における医療の信頼性を高めることができる。

(2) 企業等の品質マネジメントシステム

I S O（国際標準化機構）9000シリーズ 企業等が品質管理システムを自己評価し、顧客の審査や審査登録機関での客観的評価により認証取得を行うことができる。

すなわち、明確な方針、責任や権限のもと、業務プロセスを手順化し、仕組みとして継続的に 実行・検証を行うこととしている。

2. 福祉サービス第三者評価事業導入の背景

(1) 社会福祉基礎構造改革（中間まとめ 1998－平成 10 年 5 月）

改革の基本的方向

- ①サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立
- ②個人の多様な需要への地域での総合的な支援
- ③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進
- ④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上
- ⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保
- ⑥増大する費用の公平かつ公正な負担
- ⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造

なお、④に関し、中間まとめでは、「サービスの提供過程、評価などサービスの基準を設ける必要がある。これを踏まえ、施設や設備や人員配置などの外形的基準については、質の低下を来たさないように留意しつつ、弾力化を図る必要がある。サービス内容の評価は、サービス提供者自らの問題点を具体的に把握し、改善を図るための重要な手段となる。」とした。

以上のような評価は、利用者の意見も採り入れた形で客観的に行われることが重要であり、このため、「専門的な第三者評価機関において行われることを推進する必要がある。」とされ、第三者評価事業の導入が具体的に言及された。

(2) 社会福祉法（2000 - 平成 12 年 6 月成立）

①社会福祉法第 3 条に規定する福祉サービスの基本理念

「福祉サービスは個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」

②社会福祉法第 78 条第 1 項

「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うことにより、利用者の立場に立った良質なサービスを提供するよう努めなければならない。」

③社会福祉法第 78 条第 2 項

「国は経営者が行う質の向上のための措置を援助するため、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じるよう努めなければならない。」

(3) 利用者保護、支援方策の強化

社会福祉法の成立により、多くの福祉サービスについて、利用者の選択による利用制度に移行することになった。すなわち、福祉サービスの利用者は、事業者と比べ情報量が圧倒的に少なく（情報の非対称性）、また、判断が困難な場合があるため、利用者保護の観点から新たな制度が事業化されたのである。

①日常生活自立支援事業（地域福祉権利擁護事業）

②苦情解決事業

上記事業と関連を持ちながら、第三者評価事業を実施することにより、福祉サービスの質の維持・向上がより一層図られることが期待されることになった。さらには、第三者評価の結果

が公表されることにより、利用者の選択に必要な情報提供のツールとしてもその活用が期待された。

(4) 一般社会のルールの適用

利用者の選択による利用制度は、利用者と事業者の契約関係になることから、消費者契約法、誇大広告を禁止する景品表示法等の社会全体のルールが福祉サービス提供に際しても適用されることになった。そのために、サービス提供事業者・施設は、法令遵守はもとより、提供しているサービスの質の維持・向上にこれまで以上に留意する必要がある、第三者評価事業はその有効な手立てとなることが期待された。

(5) 外部環境の変化や外部からの要請

多様な主体の参入、規制改革、事前規制から事後チェックの流れがあり、事業者が自ら福祉サービスの質を高める取り組みを推進することが求められ、第三者評価事業は、その有効な手立てとなる。

3. 第三者評価事業の制度化までの経過

(1) 厚生労働省の検討経過

1998(平成 10)年 11 月に厚生労働省社会・援護局長の私的懇談会－「福祉サービスの質に関する検討会」が設置され、評価システムのあり方について検討された。

1999(平成 11)年 3 月	「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」
2000(平成 12)年 6 月	「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」
2000(平成 12)年度	14 都道府県社協において、モデル事業を実施
2001(平成 13)年 3 月	「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」

(2) 実施要領（指針）

- ①2001(平成 13)年 5 月「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」が通知され、推進が図られた。
- ②国は第三者評価基準や評価調査者の養成等について標準ないし基本的考え方を示し、第三者評価事業の具体的推進は、各都道府県や第三者評価機関に委ねられた。
- ③モデル事業を通じ、推進、定着が期待されたが、事業者や都道府県の理解や実施方法にバラツキが生じ、結果として推進されなかった。

(3) 新たな指針による事業の推進

- ①2003(平成 15)年度に全社協「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究会」が設置され、検討が行われた。
- ②2004(平成 16)年 5 月「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」が厚生労働省から各都道府県に通知された。
- ③2010(平成 22)年 3 月に第三者評価事業自体の質の向上と事業推進を図るため、指針の一部改正が行われた。

- ④2014(平成 26)年 4 月に「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」の全部改正について が、厚生労働省から各都道府県に通知された。

【2014(平成 26)年 4 月 通知内容の抜粋】

- ①サービスの種別にかかわらず共通的に取り組む項目（共通評価項目）に、バラツキがみられる。
- ②福祉サービス第三者評価事業の目的・趣旨が他制度との違いが明確でないなどの要因により広く認識されていない。
- ③第三者評価機関や評価調査者により、評価結果にバラツキがみられる。
- ④受審件数が少ない。

等の課題が各方面から指摘されている。

以上のような現状を踏まえ、福祉サービス第三者評価事業の本来の目的である

- ①個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結び付けること
- ②福祉サービス第三者評価を受けた結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資する情報となることを強化し、本事業の質の強化を図るためには「評価機関及び評価調査者」、「評価基準」、「結果の報告・公表方法」について、一体的に見直すことが重要であるとの方向性のもと、本事業の全国推進組織である全国社会福祉協議会に設けられた「福祉サービスの質の向上推進委員会」において検討することを要請し、見直しを行った。

4. 福岡市の取組み

(1)経緯

福祉サービス(介護サービスを含む)に関する第三者評価については、既に述べたように、厚生労働省の社会・援護局での検討(「福祉サービスの質に関する検討会」の設置－1999年11月)、老健局での検討(「介護保険サービスの選択のための評価の在り方に関する検討会」の設置2000年11月)があり、地方公共団体レベルでは東京都、神奈川県、神戸市、北九州市そして福岡市等で検討がなされた。

福岡市における検討は、次の通りである。

- ・2001(平成 13)年 7 月 1 日 福岡市介護サービス検討委員会を設置し、12 回の検討
- ・2002(平成 14)年 3 月 11 日 市長に答申、同年 10 月 1 日から事業開始
- ・2010(平成 22)年 3 月 31 日 サービス評価事業取り止め

(2)システム

- ①三位一体の評価
- ②専任職員による調査
- ③評価委員会による評価(月に 2 回)
- ④認証通知
- ⑤認証適合シールの配布、掲示

(3)福岡型システムの課題

①介護サービス評価受審の増加策の検討

介護サービス評価受審は強制ではない。これまでの評価事業実績を分析すると、サービス評価に積極的な事業所・施設が受信しているのが現状であった。強制ではないが故に、評価受審の増加を期待することは難しい。制度全体的にインセンティブ策を考える必要があった。

②適正な評価機関の確保

介護サービスの評価結果を受けて、利用者・家族が事業所・施設を選択することになるわけであるが、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。その組織が厳正な調査を行い、評価を実施する体制を確立する必要がある。また、調査員の確保や事務処理体制等の確立も求められる。

③評価実施体制の確立

福岡市の場合、第三者評価を実施するシステムは調査対象事業所・施設から必要書類の提出を求め、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、かなり丁寧な評価事業に取り組んだといえる。

しかし、容赦評価は郵送法を導入していたので、課題としては調査方法の検討(例えば、調査員と利用者・家族とが面接を通して事実を確認するなど)が必要である。

④評価項目の検討

評価項目の中には、誤解を受けやすい調査項目があり、文言の修正が必要な点がある。これらは技術的に修正が容易であるが、評価項目などの見直しなどについては、より検討が必要である。

参考文献

1. 「介護サービス情報公表担当課長会議資料」厚生労働省、2005年7月
2. 介護サービスの情報開示の標準化に関する調査委員会「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』(情報開示の標準化)について(報告書)」シルバーサービス振興会、2005年3月
3. 福岡市介護サービス評価基準」福岡市保健福祉局、2003年1月
4. 社会福祉法令研究会『社会福祉法の解説』中央法規出版、2003年10月
5. 福岡市介護評価サービスシステム検討委員会「福岡介護サービス評価システムに関する報告」2002年1月
6. 永和良之助「介護サービスにおける第三者評価の意義と課題」佛教大学編『社会学部論集』2005年

第三者委員の立場から —第三者評価制度導入の経緯と今 後の課題—

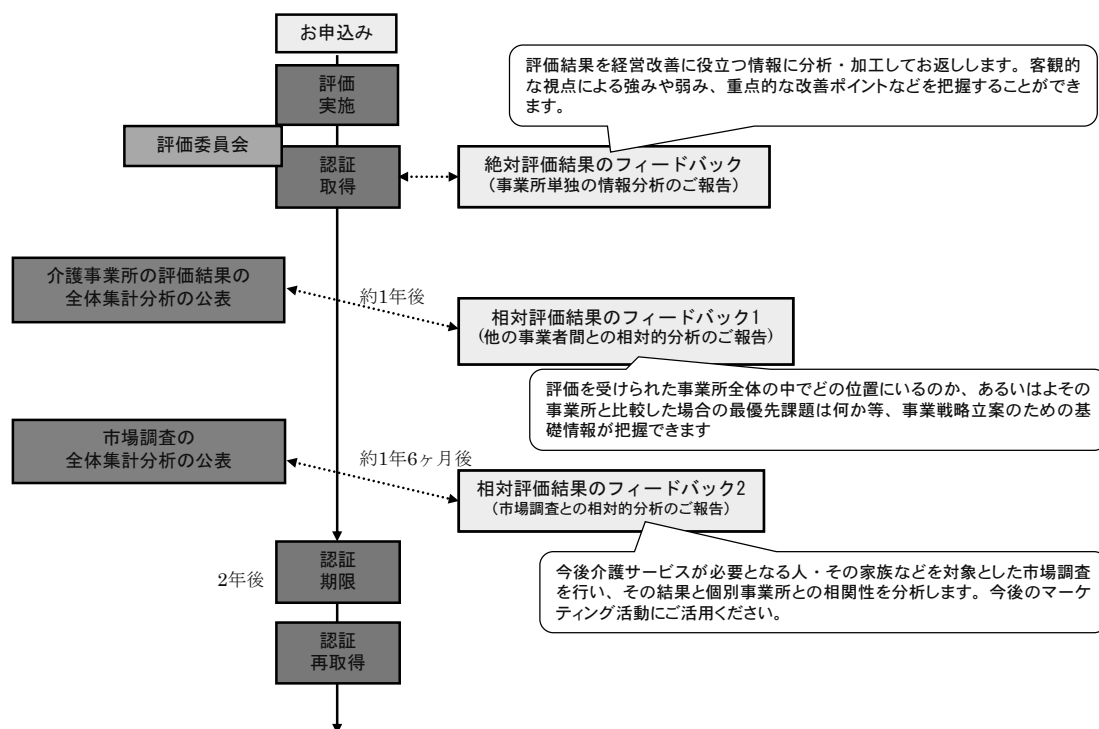


社会福祉法人 福岡市社会福祉協議会
介護サービス評価センターふくおか
評価委員会(委員長) 鬼崎信好

I 介護サービス評価システム導入メリット

- 1 信頼できる事業所としてのアピール
認証の交付→信頼できる事業所
- 2 改善目標の明確化
評価結果(分析・加工)→客観的改善ポイント
- 3 事業所(従業者)の意識改革
評価への取組み→事業所全体の意識改革・共通理解
- 4 継続的改善の実施
マニュアル整備・認証の更新→継続的な改善

Ⅱ 介護サービス評価システムの全体像



《具体的な情報提供のイメージ》

1回の評価調査で3度の情報提供

事業所の単独分析情報と他事業所や市場調査との相対的分析の情報を継続的に提供します。

事業所名: ○○○○ヘルパーステーション 様

事業所No: 4000000123

評価基準コード: 10111

介護サービス評価結果のご報告

(訪問介護)

この報告書は、事業所へお渡しするもので、この内容がすべて利用者・市民に公開されるものではありません。
現在、公開を予定している資料としては、第2表の評価区分レーダーチャート及び第4表を分析し満足度の高いサービス内容の紹介です。公開される資料は、別にご用意します。

平成14年 7月22日

介護サービス評価センターふくおか

◆事業所単独の情報分析
評価項目別の評価結果
評価項目別の達成率
評価区分別の達成率
利用者評価の平均点
利用者評価の人数分布

[illegible]

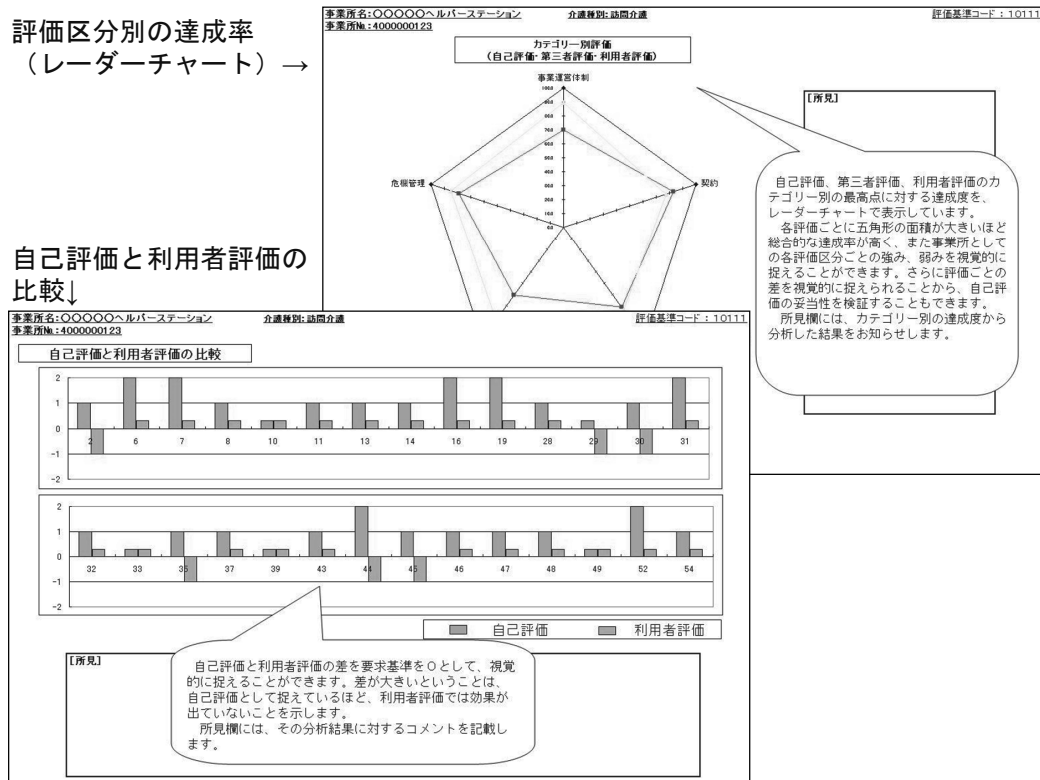
評価項目の得点と最高点に対する達成率。評価区分（カテゴリー）の最高点に対する達成率を表示しています。自己評価と第三者評価の差や、要求基準を満たしているかどうかなど確認できます。

利用者評価は、その人数分布と平均点、最高点に対する率を表示しています。人数分布では、バラツキなどを確認し、強みや課題などの項目を知ることができます。

所見欄には、それらの分析結果から考えられる事業所としての課題等をコメントします。

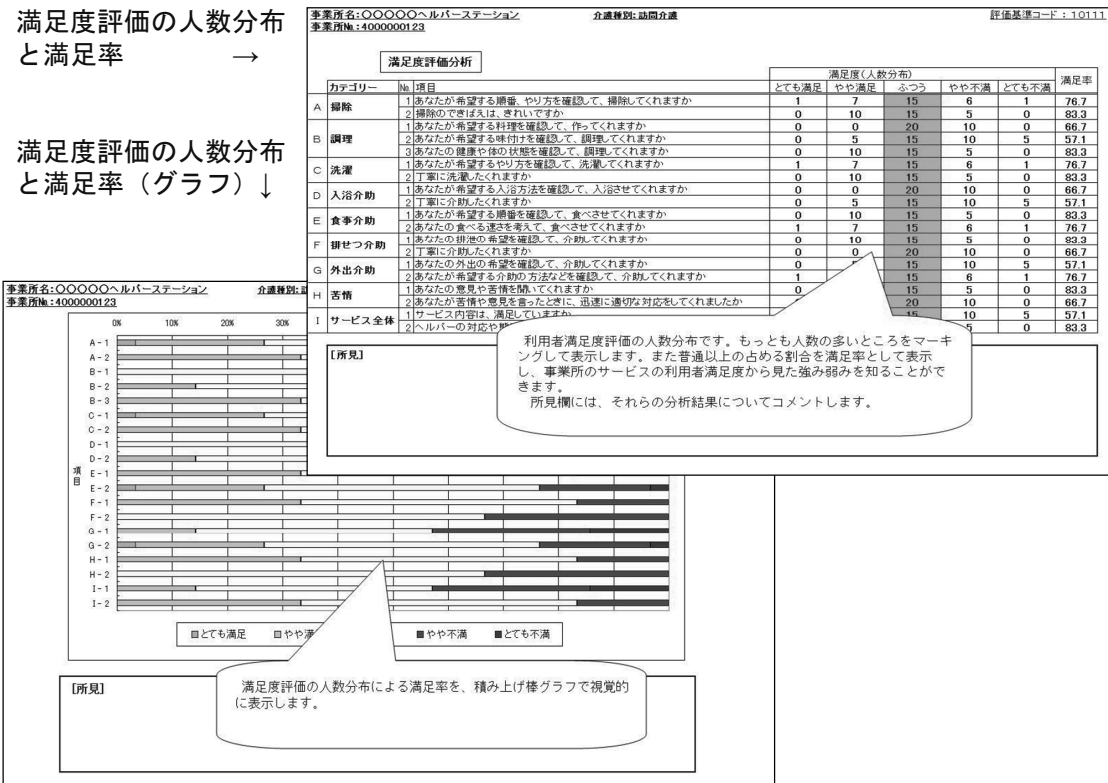
▲3サイズ

自己評価と利用者評価の比較↓



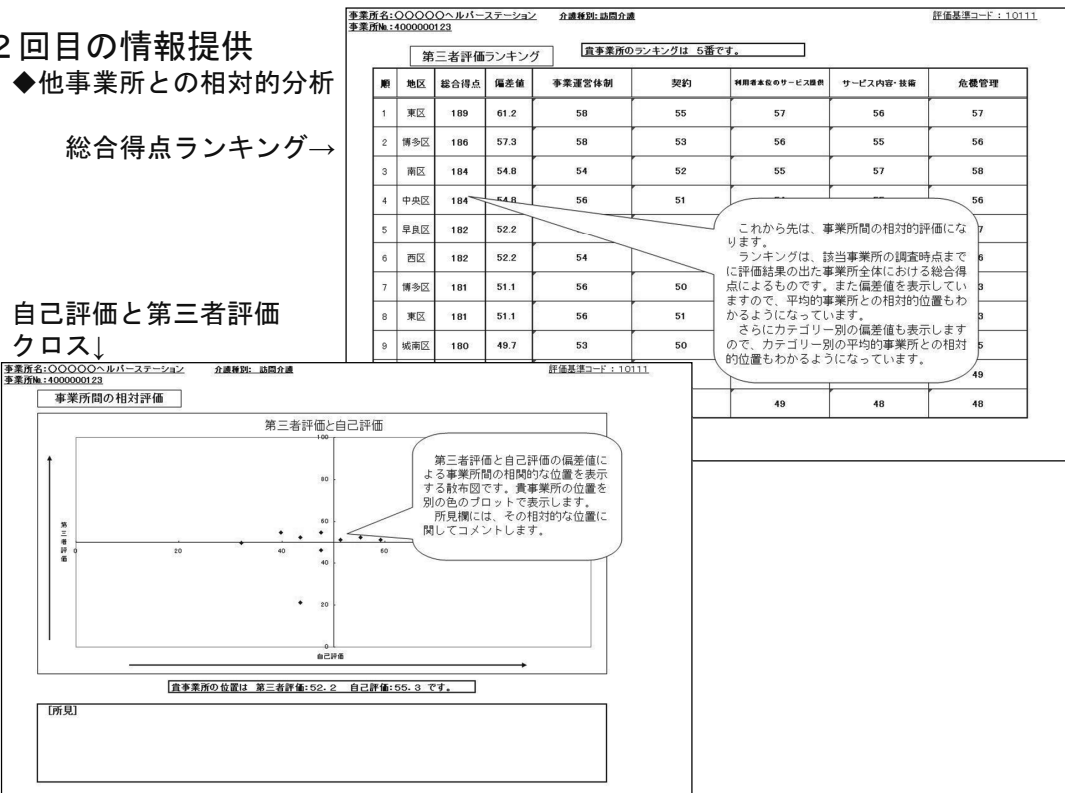
満足度評価の人数分布
と満足率

満足度評価の人数分布
と満足率（グラフ）↓



2 回目の情報提供
◆他事業所との相対的分析
総合得点ランキング→

自己評価と第三者評価
クロス↓



満足度評価ランキング →

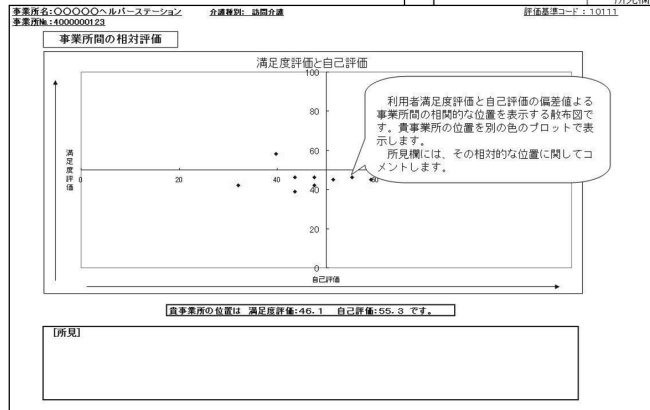
事業所名:〇〇〇〇〇ヘルパーステーション 介護種別:訪問介護 評価基準コード:10111
事業所№:4000000123

満足度評価ランキング [貴事業所のランキングは 6番です。]

順	地区	総合平均	偏差値	項1	項2	項3	項4	項5	項6	項7	項8	項9	項10	項11	項12	項13	項14	項15	項16	項17	項18	項19	バラツキ
1	中央区	3.1	76.7	3.3	3.5	3.0	3.0	3.3	3.2	3.3	2.7	3.0	2.7	3.2	3.2	3.0	4.0	3.3	2.7	1.7	3.3	3.2	13.6
2	西区	3	65.8	3.0	3.2	2.7	3.0	3.2	3.0	3.2	2.7	3.0	3.2	3.0	3.2	2.7	3.0	3.0	3.2	2.7	3.0	3.2	5.5
3	博多区	2.9	54.9	2.7	2.0	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	7.4
4	中央区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	0.0
5	南区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	0.0
6	早良区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	0.0
7	東区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	5.5
8	博多区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	5.5
9	東区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	6.4
10	城南区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	6.4
11	南区	2.8	44.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	7.1

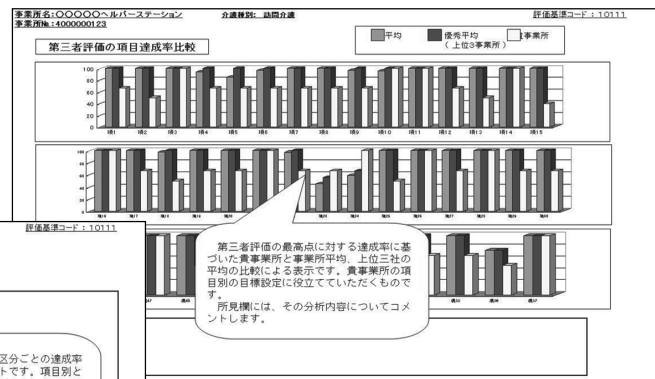
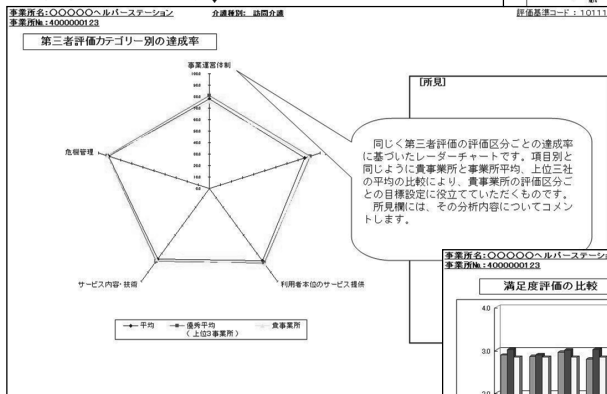
[所見]
利用者満足度の平均点によるランキングです。同時に偏差値も表示して評価時点での評価結果の出た事業所全体における平均的事业所との相対的位置もわかるようになっています。また各項目の平均点も表示するとともに、各項目間のバラツキを表示して各サービス内容の偏りなどを分析します。所見欄には、その分析内容についてコメントします。

自己評価と満足度評価のクロス↓

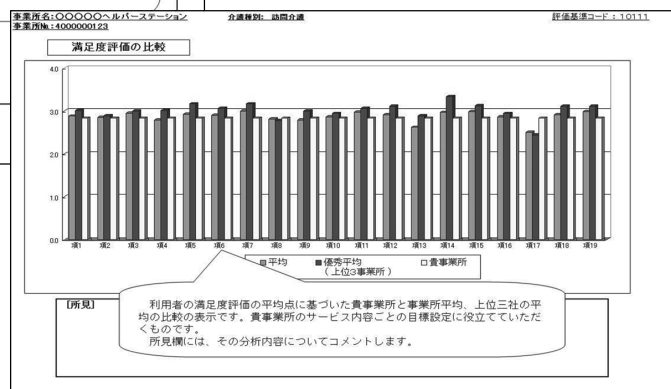


◆第三者評価の項目別の比較 優秀事業所、平均事業所との 項目別比較

優秀事業所、平均事業所との 評価区分別比較↓



◆満足度評価の項目別の比較 優秀事業所、平均事業所との項目別比較↓



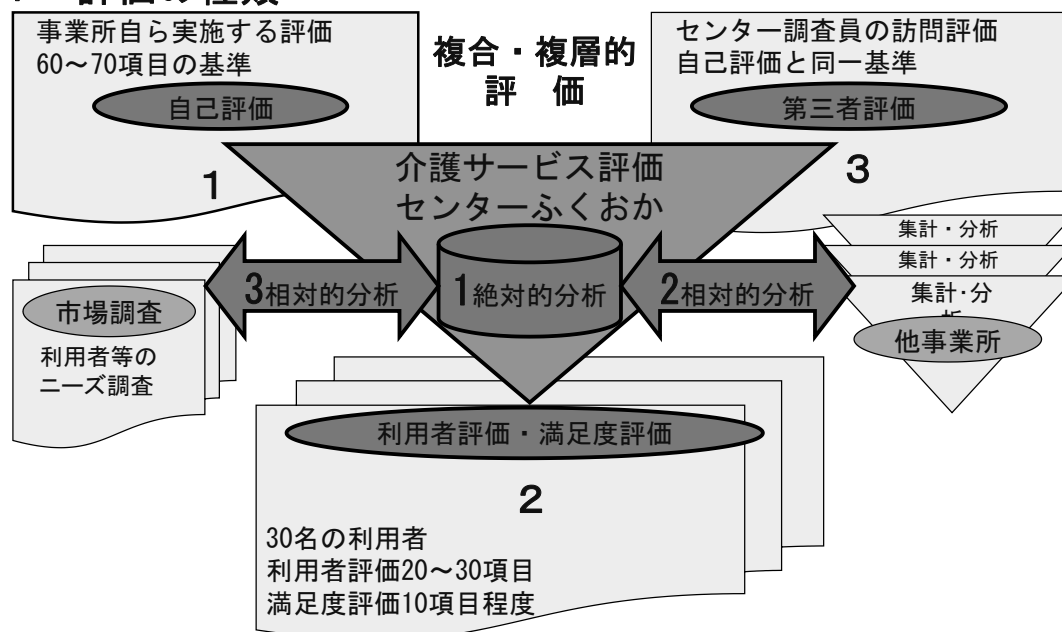
第3回目の情報提供

◆市場調査との相対的分析

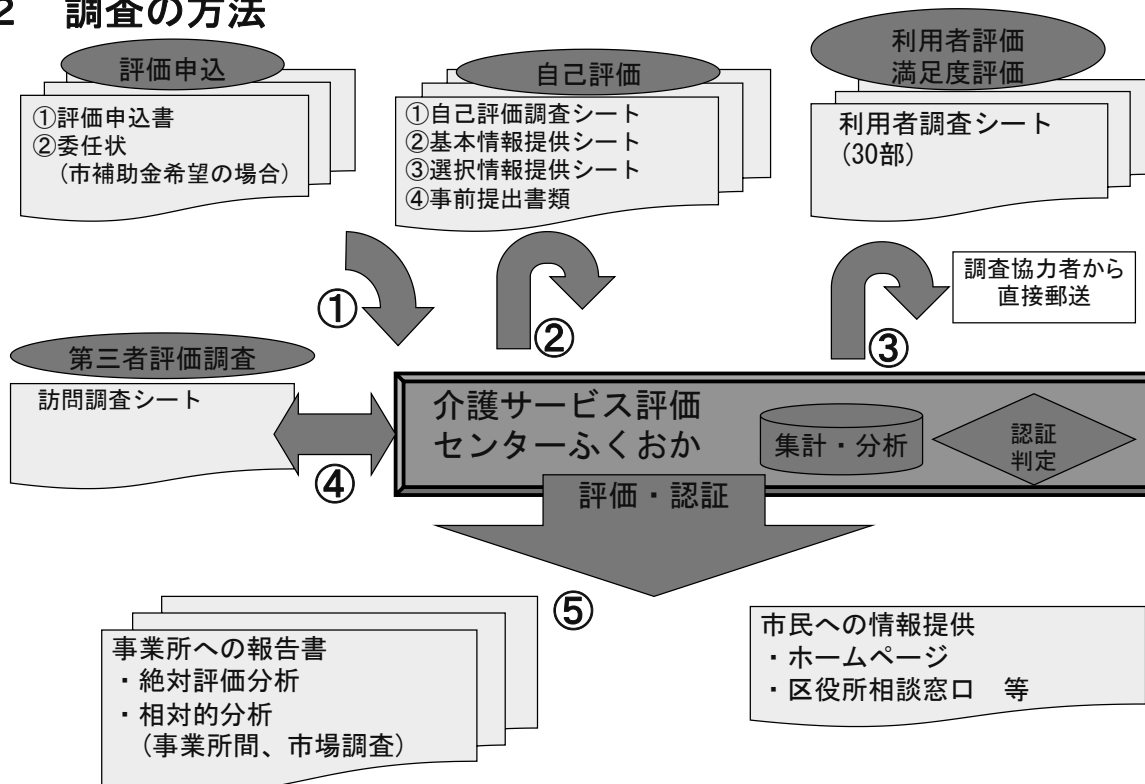
これから利用しようという人のニーズ
(望んでいるもの) との比較分析
※市場調査については、これから検討して
いきます

Ⅲ 介護サービス評価システムの実際

1 評価の種類

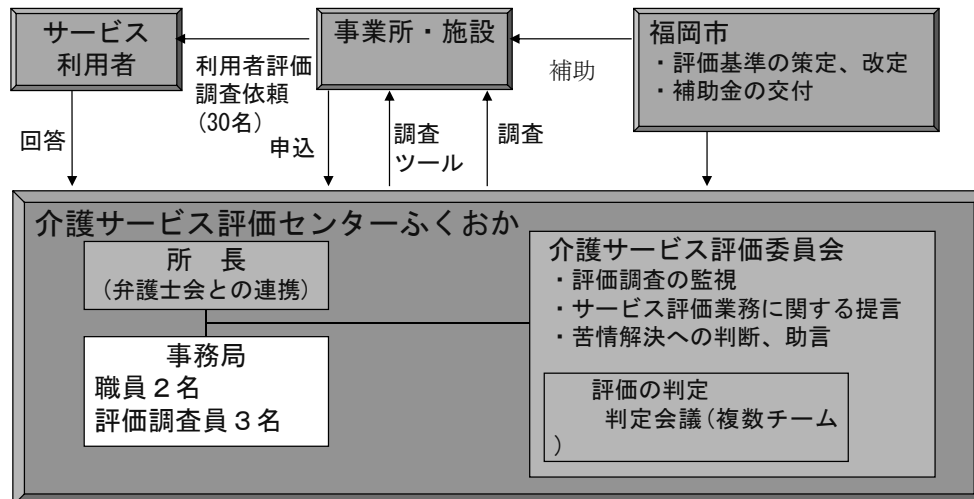


2 調査の方法



IV 介護サービス評価システムの公平性・信頼性

- 1 介護サービス評価委員会設置
- 2 評価委員、調査員の氏名・職歴等の公表
- 3 所長に外部からの就任(県弁護士会)



V 介護サービス評価システムの対象・評価料

1 対象

- ①福岡市の介護保険被保険者が利用している。
※利用していない場合は、福岡市補助金対象外。
- ②サービス種類
 - ・訪問介護
 - ・通所介護
 - ・短期入所生活介護
 - ・居宅介護支援
 - ・介護老人福祉施設サービス
 - ・介護老人保健施設サービス
 - ・介護療養型医療施設サービス※平成15年度から残りのサービスも評価開始。
(除く居宅療養指導)

2 評価料（負担金）

区分	補助あり	補助なし
居宅サービス	1 事業所あたり 30,000円	1 事業所あたり 200,000円
居宅介護支援 サービス	1 事業所あたり 30,000円	1 事業所あたり 200,000円
施設サービス	1 施設あたり 60,000円	1 施設あたり 200,000円

※福岡都市圏外は、1万円上乗せ。福岡大都市圏外は、1万円と交通費実費を上乗せ。

※評価料金負担軽減補助金は、認証が不交付の場合には受けられません。また、福岡市の介護保険被保険者がサービス利用をしていないと受けられません。