

介護サービスの質の評価をめぐる政策の課題

帝塚山大学教育学部こども教育学科 教授 石田 慎二

はじめに

社会福祉サービス分野においては、1980年代後半から先駆的なし実験的なサービス評価の取り組みが行われてきた。1989年の全国社会福祉施設経営協会が発表した『社会福祉施設運営指針』が、評価そのものではないものの、措置制度の下での社会福祉サービスの質の確保のための指針を示したという点で端緒となり、その後、1993年に特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価事業、1996年からは在宅福祉サービス評価事業が実験的な国の補助事業として開始された（冷水 2005：55-56）。

2000年以降、社会福祉サービスの質の評価に対する社会的要請が高まり、さらに施策が展開されていく。介護サービス分野では、第三者評価制度や介護サービス情報公表制度、科学的介護情報システム（Long-term care Information system For Evidence：LIFE）などが実施されている。

社会福祉サービスの質の評価としては、保健医療分野でドナベディアンが提唱した「構造」（structure）、「過程」（process）、「結果」（outcome）という3つの評価次元が定着している（神部 2007：3）。先行研究をみると、「構造」「過程」を中心に取り上げたものが多いが¹⁾、近年「結果」に焦点を当てた研究が行われるようになってきている。

たとえば、神部・島村・岡田（2002）は「結果」としてサービス満足度を取り上げ、特別養護老人ホームの利用者の満足度に影響を及ぼす要因

を明らかにしている。田中（2008）は、デイサービスにおける利用者の満足度に影響する要因を検討している。しかしながら、利用者満足度は利用者の主観的な評価であるため、同じ介護サービスを行っている場合でも満足しているかどうかは利用者の感覚によって異なってくる。したがって、介護サービスの質の評価において利用者満足度をどのように位置づけていくかについてはさらなる検討が必要とされている。

一方、島内ら（2002）は、アメリカで開発された在宅ケアの結果を中心に据えたサービスの質の評価ツール OASIS-OBQI（The Outcomes Assessment Information Set-The Outcomes Based Quality Improvement）の枠組みを用いて、日本版ツールの開発と運用システムを考案している。医療経済研究機構（2005）は、アメリカのナーシングホームの質評価のシステムの日本への導入の可能性と今後の課題について検討している。いずれも利用者一人ひとりの心身の状態の変化を評価し、その積み重ねで施設・事業所のケアの質を評価している。

このように先行研究においては「結果」に焦点を当てた研究が重ねられてきているが、その成果が介護サービスの政策の評価基準に反映されているわけではない。本稿では、第三者評価制度、介護サービス情報公表制度、科学的介護情報システムの評価基準についてドナベディアンが提唱した「構造」「過程」「結果」の3つの評価次元から検討したうえで、その課題について考察する。

1. 第三者評価制度

日本における社会福祉サービスの質の政策評価としては福祉サービス第三者評価制度が挙げられる。第三者評価制度は、公正・中立な第三者機関による専門的・客観的な立場からの評価を受ける仕組みで、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉の各分野で実施されている。第三者評価については、実施が義務づけられている認知症共同生活介護、社会的養護施設以外は受審率が低いなど多くの課題が指摘されているが（全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 2015、2016、2018、2019、2021、全国社会福祉協議会 2022）、ここでは、第三者評価の評価項目について焦点を当てて検討していく。

介護サービスについては、サービス種別にかかわらず共通項目である「共通評価基準」が45項目、高齢者施設・サービス（特別養護老人ホーム、通所介護、訪問介護、養護老人ホーム、軽費老人ホーム）を評価対象にした「内容評価基準（高齢者福祉サービス版）」が20項目作成されている。それぞれの評価基準の具体的な評価項目をみると、共通評価基準の項目は「構造」、内容評価基準の項目は「過程」から構成されている。

しかし、その評価基準については見直しの必要性が指摘されており、また現在の「a・b・c」の判断基準についてもより適切な判断水準のあり方に関する検討の必要性が指摘されている（全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 2021：151）。さらに、「福祉サービス第三者評

価事業の評価基準が、都道府県によって取り扱いが異なり、全国統一の仕組みとなっていないため、客観的比較が成り立たない」（全国社会福祉協議会 2022：8）との指摘もある。

一方、「結果」の評価項目については、共通評価基準、内容評価基準には含まれていない。第三者評価では「結果」の評価として、アンケートや聞き取り面接などによる利用者調査が行われている。利用者調査に基づき利用者本人の声を公開することは利用者の権利擁護の視点からも検討が必要と指摘されており（全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 2019：435）、「利用者調査項目モデル（案）」の提案も行われている（全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 2021）。

しかしながら、利用者評価は利用者の主観的な評価であるため、同じ介護サービスを提供していても満足しているかどうかは利用者の感覚によって異なってくる。つまり、利用者のサービスに対する期待度が高ければ介護サービスの質が高くても利用者評価は低くなる場合があり、逆に期待度が低ければ介護サービスの質が低くても利用者評価は高くなる場合がある。

したがって、利用者評価は、第三者評価の目的の一つである「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」に関しては有効な情報となり得るかもしれないが、利用者評価によって介護サービスの質を客観的に評価することは難しいと考えられる。

2. 介護サービス情報公表制度

介護サービス情報公表制度は、介護サービス事業者が、介護サービスの内容および介護サービスを提供する事業所・施設の運営状況に関する情報であって、利用者等が適切かつ円滑に当該介護サービスを利用する機会を確保するため

の情報を報告し、都道府県がその内容を公表する制度で、2006年度から施行されている。

介護サービス情報公表制度自体は、介護サービスの質を評価することを目的としたものではないが、「構造」に関する情報が公表されてお

り、これらを事業所・施設ごとに比較することで介護サービスの「構造」の質の評価が可能となる。金谷（2022）は、介護サービス情報公表制度で公表されている情報を用いて、訪問介護、認知症共同生活介護（グループホーム）の介護サービスの質をサービス提供主体間で比較している。

このように介護サービス情報公表制度で公表されている情報を活かして介護サービスの「構造」の側面からサービスの質を評価していくことは有効な手段と考えられる。今後、この情報を活用した研究がさらに推進されていくことが

期待される。

しかしその一方で、介護サービス情報公表制度で得られる情報は「構造」に関する情報に限られ、それ以外の「過程」「結果」に関する情報はほとんど得ることができない。これらの情報を活用して研究を進めていく際には、金谷が指摘しているように「公表されているデータのなかから利用可能な変数を探索し加工して分析を行うため、その結果には一定の限界がある」（金谷 2022：155-156）ことを認識したうえで、より妥当性の高い方法を検討していくことが求められる²⁾。

3. 科学的介護情報システム (Long-term care Information system For Evidence:LIFE)

科学的介護情報システム（以下「LIFE」とする。）は、介護サービス利用者の状態や、介護施設・事業所で行っているケアの計画・内容などを一定の様式で入力すると、インターネットを通じて厚生労働省へ送信され、入力内容が分析されて、当該施設等にフィードバックされる情報システムである。介護施設・事業所においてPDCAサイクルを回すために活用するためのツールとして2021年度より運用が開始されている。

LIFEにより収集・蓄積したデータは、フィードバック情報としての活用に加えて、施策の効果や課題等の把握、見直しのための分析にも活用され、LIFEにデータが蓄積し、分析が進むことにより、エビデンスに基づいた質の高い介護の実施につながることを期待されている。

LIFEでは、サービスの実施状況などの「過程」と、利用者の心身の状況の変化などの「結果」に関する情報を関連づけてフィードバックされるが、各介護施設・事業所では、フィードバックされるデータを適切に解釈する必要がある。また、単にリハビリを週に1回している、週に2回しているといった「過程」の評価ではリハビリのプログラムや職員の具体的な支援内容の評価がなされず、介護サービスの「過程」の評価が回数や時間数に矮小化されることが危惧される。三菱総合研究所（2023）がフィードバックに含まれる情報を解釈する際の考え方を示したマニュアルを作成するなど、LIFEの活用をサポートしていく取り組みがなされているが、介護サービスの質の向上に向けてさらなる取り組みが期待される。

4. 介護サービスの質の評価の政策課題

本稿では、第三者評価制度、介護サービス情報公表制度、科学的介護情報システムの評価基準についてドナベディアンが提唱した「構造」

「過程」「結果」の3つの評価次元から検討してきたが、最後に今後の介護サービスの質の評価の政策課題について考察する。

第1は、評価項目・評価基準の妥当性である。第三者評価制度などで評価項目・評価基準を示すということは政策的に質の高いサービスとはこういうものであるということを提示することであり、この項目・基準が曖昧だと介護サービスの質の改善を誤った方向に誘導する危険性がある。第三者評価制度の評価項目・評価基準は定期的に見直しも行われているが、今後さらに妥当性の高い項目・基準を検討していくことが求められる。

第2は、「構造」「過程」「結果」の関係性の検証である。第1で示した評価項目・評価基準の妥当性を検証していくためには「構造」「過程」が「結果」にどのように影響しているのかを明らかにする必要がある。

サルツァーら（Salzer, et al 1997:301）は「構造」と「過程」は「結果」と関連していると述べている。つまり、「構造」と「過程」での評価が良好であれば、「結果」の評価も良好である可能性が高いということである（岡田 1999:36）。このような関係性が第三者評価制度などの評価項目においても成立しているのかについてあらためて検証していくことが求められる。

第3は、介護サービスの質の「結果」の指

標をどのように検証するかということである。LIFEでは介護サービスの「結果」について利用者一人ひとりの心身の状態の変化で評価しており、利用者に直接提供されている介護サービスの質の「結果」を指標としている。これは、島内ら（2002）、医療経済研究機構（2005）などの先行研究でも同様であるが、介護サービスの利用者の特性を考えると、このような視点のみで「結果」を捉えることには疑問が生じる。つまり、寝たきりなどの心身の状態の改善が期待できない利用者へのサービス提供の「結果」をどのように捉えるかということである。

一方、第三者評価制度、介護サービス情報公表制度では、ほとんどが介護サービスの質の「構造」の指標であり、一部「過程」の指標として捉えられることができる項目があるのみで「結果」の指標がないのが現状である。前述したように第三者評価では「結果」の評価として利用者評価が注目されているが、利用者評価によって介護サービスの質を客観的に評価することは難しいと考えられる。もちろんこれは利用者評価の重要性を否定するものではなく、利用者評価以外にも「結果」の指標を検討していくことが必要ということである。

おわりに

近年、介護サービスの質の評価に関する政策が推進されており、とくにLIFEについては2021年度の介護報酬改定によりLIFEへのデータ提出を要件とした「科学的介護推進体制加算」などが設けられたことにより、介護施設・事業所のインセンティブが高まっている³⁾。

一方、第三者評価制度については受審率が低い状態が続いており、制度の目的である①サービスの質の向上、②サービス選択のための情報提供のいずれにも寄与し得ていない状況にある。本稿の目的は第三者評価制度の受審率を上げていく方策を検討することではないが、評価

項目・評価基準の妥当性が高まることで受審率の向上に寄与することが期待できる。

また、介護サービスの質といったときに利用者に直接提供するケアの質を指すのか、介護施設・事業所の運営の質を指すのかを明確にする必要がある。LIFEは前者の考え方、第三者評価制度、介護サービス情報公表制度は後者の考え方に基づいていると考えられるが、このような点を明確にして介護サービスの質の評価を議論していくことも求められる。

参考文献

- 福祉医療機構 (2021) 「2021 年度 (令和 3 年度) 介護報酬改定に関するアンケート調査 (前編)」 https://www.wam.go.jp/hp/wp-content/uploads/211117_No007.pdf 2023.9.30
- 医療経済研究機構 (2005) 『介護保険施設におけるケアの質評価指標に関する調査報告書』
- 神部智司 (2007) 「高齢者福祉サービスの利用者満足度評価に関する実証的研究の動向」『生活科学研究誌』(大阪市立大学) 6、151-162。
- 神部智司・島村直子・岡田進一 (2002) 「施設入所高齢者のサービス満足度に関する研究」『社会福祉学』43 (1)、201-209。
- 厚生労働省 (2018) 『福祉サービス第三者評価事業の改善における利用者選択情報のあり方に関する調査研究』
- 三菱総合研究所 (2023) 「科学的介護情報システム (LIFE) におけるフィードバックの活用に関する調査研究事業」 https://pubjtmri.co.jp/pjt_related/roujinhoken/index.html 2023.9.29
- 永田千鶴 (2009) 『グループホームにおける認知症高齢者ケアと質の探求』ミネルヴァ書房。
- 野口晴子 (2015) 「訪問介護事業所の経営主体による差異に関する一考察」加藤久和・財務省財務総合政策研究所編著『超高齢社会の介護制度』中央経済社、141-154。
- 清水谷論・野口晴子 (2004) 『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済新報社。
- 冷水豊 (2005) 「高齢者保健福祉サービス評価研究の動向と課題」『老年社会科学』27 (1)、55-63。
- 金谷信子 (2022) 『介護サービスと市場原理』大阪大学出版会。
- 岡田進一 (1999) 「ケアサービスの質のとりえ方とサービス評価の考え方」『トータルケアマネジメント』4 (3)、33-37。
- Salzer, M. S., Nixon, C. T., Schut, L. J., and Karver, M. S., Bickman, L. (1997) Validating quality indicators. Quality as relationship between structure, process, and outcome, *Evaluation Review*, 21 (3), 292-309.
- 島内節、友安直子、内田陽子編 (2002) 『在宅ケアアウトカム評価と質改善の方法』医学書院。
- 島内節編著 (2018) 『現場で使える在宅ケアのアウトカム評価－ケアの質を高めるために』ミネルヴァ書房。
- 田中昌美 (2008) 「デイサービスにおける利用者の満足度に影響する要因の検討」『介護福祉学』15 (1)、22-30。
- 全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 (2015) 『福祉サービス第三者評価における受審促進に関する調査研究事業報告書』 http://www.dai3ren.org/doc/2014_report.pdf 2023.8.15
- 全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会 (2016) 『福祉サービス第三者評価における改善提案に関する調査研究事業報告書』 http://www.dai3ren.org/doc/2015_report.pdf 2023.8.15

全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会
(2018)『利用者のサービス選択に資する福祉サービス第三者評価のあり方に関する調査研究報告書』http://www.dai3ren.org/doc/2017_report_servicesselection.pdf
2023.8.15

全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会
(2019)『福祉サービス第三者評価事業における利用者選択情報のあり方に関する調査研究報告書』http://www.dai3ren.org/doc/2018_report_servicesselection.pdf
2023.8.15

全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会
(2021)『福祉サービスの第三者評価のあり方に関する調査研究事業』http://www.dai3ren.org/doc/2020_report_servicesselection.pdf
2023.8.15

全国社会福祉協議会 (2022)『福祉サービス第三者評価事業の改善に向けて～福祉サービス第三者評価事業のあり方に関する検討会報告書～』https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/teigen/shakyo/shitsu_kojo/2203daisansha.pdf
2023.8.15

注釈

- 1) 介護サービスの質の「構造」を中心に上げた研究としては、清水谷・野口 (2004)、野口 (2015)、金谷 (2022)、「過程」を中心に上げた研究としては永田 (2009) などがある。
- 2) 金谷 (2022) は、「過程」の情報として介護報酬加算割合、「結果」の情報として利用者・退所率、介護職員・退職者率を使用して分析を行っている。
- 3) 福祉医療機構 (2021) によると、LIFE の利用状況は「利用申請予定」までを含むと、特養で 88.2%、通所介護で 78.1%、科学的介護推進体制加算の算定状況は「算定予定」までを含むと、特養で 70.6%、通所介護が 57.9%となっている。