

I. わが国における福祉サービス等の評価について

1. 介護保険制度導入以前（～2000（平成12）年3月）

- 介護保険制度導入以前の福祉サービスは、行政による措置として提供されていた。
- 1989（平成元）年に策定された「高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）」及び1994（平成6）年に策定された「新・高齢者保健福祉推進10か年戦略（新ゴールドプラン）」に基づく高齢者保健福祉サービスの量的整備に併せて、サービスの実施主体、運営主体には提供するサービスの質の向上が求められていた。
- この時期のサービスの質の評価の取組みとして、特別養護老人ホーム・老人保健施設、高齢者在宅福祉サービスについての評価事業が挙げられるが、これらは事業者の自己評価をベースとした自主的な取組みを前提としていた。

（1）特別養護老人ホーム・老人保健施設サービスの評価

- 特別養護老人ホーム・老人保健施設サービスの評価は、「自己決定」、「残存能力の活用」、「サービスの継続性」を基本理念として、入所者（利用者）の希望に沿った質の高いサービス提供に向けて、施設自らが行うサービス水準の向上を支援することを目的としていた。
- 評価の決定主体は、都道府県に設置された「特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価委員会」であった。
- 評価を受けることは事業者の任意であり、評価の方法は、評価委員会の委員が1日程度施設に出向いて、実地視察、施設関係者との意見交換、サービス水準の向上に向けた必要な助言を行うといった方法をとっていた。
- サービス評価基準は、1993（平成5）年に厚生省老人保健福祉局が

全国社会福祉協議会へ委託して策定した。

- このサービス評価基準は、日常生活援助サービス、専門的サービス、その他のサービス、地域連携、施設設備環境、運営管理の6つの分野から構成され、100の評価項目が設定されていた。
- 各項目ごとの評価は、A・B・C・Dの4段階で評価する基準となっていた。
また、1項目ごとに施設のサービス内容を評価していく方法をとっており、いわゆる総合評価方式として施設のランクづけをする方法ではなかった。
- 評価結果については、施設が改善を行った後に公表することとされていた。

(2) 高齢者在宅福祉サービスの評価

- 高齢者在宅福祉サービスの評価は、質の高いサービス提供に向けて、事業の実施主体自らが行うサービス水準の向上、効率化、適正化に向けた取組みを支援することを目的としていた。
- 基本理念については、「利用者本位・自己決定」、「残存能力の活用—自立支援」、「サービスの総合性—ケアシステムの構築」、「サービスの柔軟性・即応性」の4つが挙げられており、先行していた特別養護老人ホーム・老人保健施設サービスの評価と同じ考え方に加えて、運営主体側の柔軟性の項目を加えていた。
- 評価の決定主体は、都道府県に設置される「在宅福祉サービス評価委員会」であった。
- 評価を受けることが事業者の任意であること、評価委員会の委員が1日程度実地視察し、事業関係者との意見交換、サービス水準の向上に向けた必要な助言を行う方法であることは、特別養護老人ホーム・老人保健施設サービスの評価と同様である。

- サービス評価基準は、1996（平成8）年に、厚生省老人保健福祉局が全国社会福祉協議会へ委託して策定した。
- 評価項目は、109項目が設定されていた。
- 評価によって優劣をつけるのではなく、改善すべき課題の抽出とその解決までのプロセスを導き、サービスの向上を図るという考え方の下、計画（PLAN）、実行（DO）、評価（SEE）の連鎖を働かせるために、達成度評価、改善必要性評価、改善項目優先度評価、発展・改善計画策定をチェックしていく方法を探っていた。
- 評価結果については、事業の実施主体等が改善を行った後に公表することとされていた。

2. 介護保険制度導入以後（2000（平成12）年4月～）

- 2000（平成12）年の介護保険制度の導入を契機に、わが国の介護・福祉サービスは劇的に変化した。
- 介護保険制度の基本理念は、「高齢者の自立支援」、「利用者による選択」であり、利用者は、事業者との契約に基づきサービスを利用することとなった。いわゆる「措置」から「契約」へという流れであり、高齢者保健福祉の分野のみならず社会福祉基礎構造改革全般に通じる考え方である。
- 介護保険導入後の評価の取組みとして、厚生労働省社会・援護局における福祉サービスの第三者評価事業、老健局における痴呆性高齢者グループホームの外部評価が挙げられる。

（1）社会・援護局における福祉サービスの第三者評価事業

- 福祉サービスの第三者評価事業は、個々の事業者が最低基準等を遵守した上で、さらに自らが提供する福祉サービスの質の向上のために自主的な取組みを行うことを支援することで、福祉サービスの多様化を促し、利用

者のサービスの選択を実質的に担保するという考え方を基本としている。

- この事業は、1999（平成11）年度から全国社会福祉協議会で調査研究を開始し、2002（平成14）年度から評価指導者養成研修・普及事業を実施するとともに、2003（平成15）年度から都道府県における普及のための体制づくりを実施している。
- 評価を受けることは事業者の任意であり、サービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業である。事業の実施主体は、都道府県、公益法人、都道府県社会福祉協議会などとされている。
- 第三者評価基準は、7つの「評価対象」、25の「評価分類」、46の「評価項目」、93の「評価細目」で構成され、「評価細目」を評価するための3段階または2段階の「判断基準」となっている。
- 評価の費用については、共通的な額は定められていない。
なお、実態として、個々の評価機関が定めた費用の平均額は、平成15年8月時点で427,000円となっている。
- 評価者の要件は、全国社会福祉協議会の例で見ると、(1) 第三者評価事業を実施している団体・組織等の評価調査者、(2) 平成15年度以降、第三者評価事業を実施する予定または検討している団体・組織等が選定する評価調査者候補、(3) 上記団体・組織等の事務局職員で評価者研修を受講した者とされている。
- 評価結果の公表については、評価事業の普及・啓発を図る意味でも、評価を受けた全ての事業者を公表すべきということが基本的な考え方にあるが、その義務などは特に定められていない。
- 独立行政法人福祉・医療機構が運営する「保健福祉医療情報ネットワークシステム（WAM NET）」を活用し、第三者評価事業に係る情報提供を行うこと、その際、音声対応機能や拡大表示機能を備えることにより、高齢者や障害者等の情報入手にも十分配慮した対応が必要と考えられている。

(2) 老健局における痴呆性高齢者グループホームの外部評価

- 痴呆性高齢者グループホームについては、そのサービス形態から外部の目が届きにくく、閉鎖的な空間になる危険性が高いとの指摘があること、未だ十分に普及していない面もあるグループホームの理念や痴呆介護についての基本的な認識を様々な事業者間で共有し、ケアの質について一定の標準化を行う必要があることが指摘されている。
- このような状況の下、グループホーム事業者自らがサービスの現状を多角的に分析して、改善すべき点を発見し、質を高めるための契機とするために評価を行うこと（自己評価）や同様の項目について、外部の第三者による客観的な観点からより精度の高い評価（第三者評価）を行うことが強く求められ、痴呆性高齢者グループホームに外部評価の実施が義務付けられた。
- 自己評価については、2001（平成13）年度より少なくとも年に1回は、都道府県の定める基準に基づいて自らサービスの質の評価を行い、その結果を公開することとし、さらに、2002（平成14）年度からは、年に1回は各都道府県が選定した評価機関の実施する外部評価を受けることとされた。なお、2004（平成16）年度までの間は、その間で少なくとも1回は外部評価を受けるという経過措置が設けられており、平成17年度以降は、毎年度評価を受けなければならないこととされている。
- 評価の費用は、高齢者痴呆介護研究・研修東京センターの例を見ると1ユニットから3ユニットまでは60,000円、4ユニット以上は118,000円となっている。
- 評価者の要件は、各都道府県から推薦のあった者で研修を受講した者である（高齢者痴呆介護研究・研修東京センターの例）。
- 評価結果については「保健福祉医療情報ネットワークシステム（WAMNET）」で公開するとともに、利用者、家族への説明、グループホーム内への掲示、利用者家族への送付などを行うこととされている。

3. 各自治体におけるこれまでの取組み

- 各自治体の評価基準は、これまで国が示した評価基準を踏まえたものが多い。
- 評価を受けることは基本的に事業者の任意であるが、義務付けを検討している自治体もある。また、公表については義務付けている自治体と任意の自治体とに分かれている。
- 評価基準の項目数は、20項目程度の例から500項目にわたる例もあるなど、大きな差がある。

(1) 12都府県・政令指定都市における評価

- 福島県、東京都、福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、熊本県、神戸市、福岡市、北九州市の取組みを見ると、多くの自治体が、事業者のサービスの質の向上の支援及び利用者の事業者選択の支援を目的として掲げている。
- 事業の実施主体は、自治体自らという例が多いが、東京都や大阪府のように東京都福祉サービス評価推進機構、福祉サービス第三者評価システム推進支援会議・大阪という自治体以外を実施主体としているケースも4団体ある。
- 現時点では、12団体全てが評価を受けることを事業者の任意としているが、京都府では義務化を検討している。
- 評価の費用については、自治体自身が実施している例を見ると、負担のないものから数万円程度となっている。自治体以外の評価機関が実施している例を見ると、20万円から150万円程度とかなりの差が見られる。
- 評価結果の公表については、要綱等で公表義務を課しているところが3団体、義務化を検討しているところが5団体、公表義務のないところが4団体とその対応は分かれている。