

静岡県立大学短期大学部

特別研究報告書（１３・１４年度） - ３６

『サービス評価システムとオンブズパーソンの研究 とくに藤枝市を研究モデルとして』

増田 樹郎（社会福祉学科）

大石 茂樹（藤枝市介護保険課）

松野 京子（藤枝市介護保険課）

A Study of Evaluation System in Welfare Service and Ombudsperson

MASUDA,Tatsuro and OISHI,Shigeki and MATSUNO,Kyoko

（ ）

周知のように、公的介護保険制度が施行されて以降、介護サービス事業は原則的に民間事業者任せられた。その前提にある市場原理の導入は、サービスの量が活性化していくことを目論みつつ、その質もまた精選されていくであろうという期待を担っていた。施行後１年の経緯は、そうした予定調和が脆くも崩れ、むしろ積極的な試行を繰り返すことこそが制度の信頼性を高める良策であることを教えている。

言うまでもなく、介護サービスの利用者は、老いや障害のために介護を必要とする状態であるがゆえに、その生活と権利に対する自覚的な保障システムを欠かすことはできない。より良いサービスを選択し、利用するためには、正確な情報開示、適切な助言や介護相談、的確で効果的なサービス提供、サービスに対する満足度調査や苦情対応、そして適正なサービスのための評価システムなどが必要条件であり、介護支援専門員をはじめとする福祉・医療・保健等の専門職の専門倫理や援助技術が十分条件として実質的にこれを保障していることは論を俟たない。就中、いずれの局面も「利用者の立場」に立った制度づくりに直結しているのではあることは言うまでもない。

藤枝市における「介護サービス評価システム」の検討は、こうした認識のもとに始まったと言える。そもそも評価とは、サービス提供事業の質・量を基準化し、その良し悪しを高所から論ずるものではなく、まず今日の課題を明らかにし、明日の改善のための指標や取り組みを具体化することである。その基本的な枠組みは、サービスを提供する事業者自身による評価〔自己点検・評価〕、専門的な見地による客観的な評価〔第三者評価〕、そして何よりもサービスの利用者による評価〔利用者評価〕である。

自己点検・評価においては、サービスの手段やヒューマンパワー等の組織体制などのサ

ービス構造が問われている。第三者評価においては、サービスの技術的なレベルや質、サービス・システムなどの過程が検証される。利用者評価においては、サービスの結果に対する満足度、安心度、重要度などの評価が重視される。この3つの評価方法を組み合わせ、サービスの質を確保し、向上させるための取り組みに繋げることが評価システムの検討の目的である。

「措置制度から契約制度へ」と転換する最近まで、日本ではこうした評価システムはほとんど重要な関心事にならなかったがゆえに、あるいは先行的な研究や実践が少ないがゆえに、藤枝市においても試行錯誤の積み重ねをとおして具体化への途を探るほかない。

()

今回の『在宅サービス利用者満足度調査』は、上記の枠組みでは〔利用者評価〕に位置している。サービス評価システムの検討の第一段階で、まずこの方法から出発したのは、一つにはまず利用者が良質のサービスを選択する目安(尺度)が明確にならなければ、いかなる評価基準も「利用者の立場」を顕示するものにならないということであり、二つには利用者評価のなかにこそ「利用者本位」のサービス評価基準に関する明確な答が示されており、それこそが専門職が作成する基準の前提にならなければならないという確信からである。

医療や福祉の分野を問わず、対人援助のサービスでは、いかにレベルの高い構造や過程においても管理上、技術上の問題や過誤が起こる可能性を否定できないが、その結果の良否をまさに身をもって受けとめるのは利用者自身であることを忘れるべきではない。

さて、期待に違わず、調査結果はサービス評価に対する多くの示唆を与えている。その詳細は本論に譲るとして、ここではその感想のいくつかを提示するに留めたい。

- 1) 利用者の家族構成において、「一人暮らし世帯」のみならず「老々世帯(高齢者のみの世帯)」が予想外に多く、とくに後者における介護ニーズが深刻である。家族があるとしても昼間独居が多いことを考えれば、介護ニーズは家族の有無の問題ではないことを示している。費用の面でも、大半が本人負担または配偶者の収入に依存している現状をみれば、負担の限界がサービスの範囲であることを窺わせている。他方、介護サービス利用への抵抗感は、「介護は家族で」という悪しき美風が未だ払拭されていないことを顕わにしている。こうした一連の背景が深刻な無介護状態を引き起こしていることを看過すべきではない。
- 2) 介護保険サービスの取り組みに対しては、全体として高い評価を得ているが、およそ1割の不満足という評価を軽々に扱うべきではないだろう。利用者の7人にひとりが問題やトラブルを経験しているという実態もさることながら、一人の利用者の不満足感は、サービス評価の本質に通底しているというべきだからである。
- 3) 主たる介護者は、介護保険時代においても、女性 子または配偶者(嫁) であることに変わりはないが、約半数がこの制度によって「心身の負担が軽くなった」と感じていることに一定の評価を与えたい。その裏付けとして、ケアマネジャーやケアプランに対する認知度、訪問系及び通所系の各種サービスの重要度が徐々に利用者や家族によく 見える ようになってきていることが指摘できよう。
- 4) 各種サービスに対する評価をみると、そのサービスの担い手(ホームヘルパー・訪問看護婦など)の人柄やセンス(言葉づかい、服装、気配りなど)にかかわる側面で

満足度は高いが、サービス体制（サービスの継続性、利用料を含む説明責任など）とサービス内容（苦情対応、メニューの中身）については低い評価でしかない。サービス提供事業が未だシステムとして成熟していないことを窺わせている。

- 5) 言うまでもなく、要介護度が高くなればなるほど、介護ニーズに対する専門的なサポートの必要度や重要度もまた高まる。その起点は「要介護度3」であるが、心身の状態像が大きく変化するこのレベルの実像を今後とも明確にしていくことがサービス評価のポイントの一つであるだろう。
- 6) 各設問に寄せられた多くの自由回答に、利用者の本音が聞こえてくるのも興味深い。何よりも利用者、家族の息づかいが感じられるし、支援事業者、提供事業者等に対する気づきも見えてくるようだ。利用者の不満や苦情は、まず介護ニーズを的確に理解していないことに起因する。訪問系、通所系のいずれのサービスにおいても、利用者の状態、家族の事情の多様さがひとつ一つの個性（個別化）として捉えられてこそ満足度（高い利用者評価）に結びつくと思われべきであろう。
- 7) この調査結果は、あきらかに次の段階のサービス評価システムの確立を求めている。「サービス情報開示の改善」「苦情申立救済制度の確立」が実のある施策になるためにも、利用者評価を踏まえた第二（自己点検・評価）、第三（第三者評価）のシステムづくりが期待されているといって過言ではない。

注)「オンブズパーソンの調査研究」の部分は削除している。

(2002年3月30日受理)