ベンチマークによるケアの質評価システム開発の試み

近藤　克則（日本福祉大学教授）

日本は，2000 年に介護保険制度を導入し，世界一の超高齢社会への備えを進めてきた．本報告では，まず，介護保険下での福祉サービスのデリバリーシステムにおける特徴を明らかにし，導入後 10 年の経験から，なぜケアの質評価が課題として指摘されるようになったのかについて考える．そして先行する英米などの経験も踏まえながら開発が始まった「介護保険の総合的政策評価ベンチマーク・システム」のコンセプトを紹介する．

以上を踏まえ，今後の「高齢者ケアサービスの運営と評価」を考える材料を提供したい．

日本の介護保険制度下のサービス提供システム

介護保険制度導入時には，保険料負担と引き替えに権利意識が増大し，介護ニーズがふくれあがること，それにサービス供給量がそれに追いつかず「保険あってサービスなし」という事態を招くことなどが危惧されていた．介護サービスの供給量の拡大が急務とされたこともあって，サービス提供主体を公的セクターに限定せず，民間非営利組織（Non Profit Organization）や民間企業などにも，在宅介護サービスへの参入が認められた．それによって公的セクター・NPO．企業が競争して，質や効率の向上が図られることも期待された．それは，社会福祉基礎構造改革の一環として，措置制度から利用者の選択による契約制度への移行という側面も合わせもっていた．

これら「サービス供給主体の多元化」「管理下の競争」「利用者による選択」など，広義のニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management，NPM）[1] の流れに沿ったものが，日本の介護保険制度のサービス提供システムの特徴である．

課題として浮上してきたケアの質評価

導入後 5 年間の経験を踏まえ，2006 年には制度の改正が行われた．その過程で，軽度要介護認定者の増加，それに伴う保険料の引き上げなどの多くの課題と共に指摘されたのが，ケアの質の問題である．導入時に危惧されていたサービス提供量の圧倒的不足という事態を考えれば，一部を除きサービス提供には，ある程度めどが立ち，課題は「量（的側面）から質（的側面）へ」と言われるようになった．課題とされた対象は，施設サービスだけでなく，多くの在宅サービス，それをマネジメントするケアマネジメント，介護予防給付・事業の質（効果）まで，多くの領域に及んだ．

また，保険料と介護報酬は 3 年に一度見直しが重ねられた．保険料は，引き上げが繰り返され「もう限界」とされた．しかし，その保険料水準が，高いのか，それとも妥当なのかを被保険者が判断する上では，保険料負担と引き替えに得られるサービスの量と質によるという指摘もある．さらに介護職不足への対策として介護報酬引き上げが検討された際に，一律引き上げでなく，ケアの質向上に努力しているところに手厚く報酬を配分すべきという意見が出された．これらの中でケアの質評価は，課題として浮上してきた．

ケアの質評価のためのベンチマークシステム

NPM で先行する英米では，1990 年代からすでに，ケアの質を含むパフォーマンスの量的評価やベンチマークシステムが導入されてきた[2, 3]．それらは政権交代後に「効率偏重」などと批判されることはあっても，全体としては見直し・改訂が重ねられ，全体としては発展・整備されてきた．

日本の厚生労働省も，英米などの経験も踏まえ，我が国の実情にあったベンチマークシステム開発に向けた研究班を設置するに至っている[4]．そこでは，以下のようなコンセプトを持つ評価システムが構想されている[5]．評価の目的は，格付けでなくマネジメントであり，利用主体は，研究者でなくマネジメント主体，利用者，保険者である．評価枠組みは，ミクロからマクロに及ぶマルチレベルで，プロセスやアウトカム，質，効率，公正など多面的な基準を含む総合的なベンチマークシステムである．「見える化」を進めることで，現場での問題把握や解決策立案を支援し，改善努力の効果を評価できるシステムである．

今後の課題

福祉サービスのパフォーマンスを量的に捉えることは容易でないため，日本では組織的な研究開発はほとんどなされて来なかった．しかし，褥瘡や抑制がないこと，自立度の維持・向上など，質のいくつかの側面を量的に捉えることは可能であり，それがケアの質向上につながりうることを，先行する英米の経験は示している．

良質で効率的な高齢者ケアサービスの提供を進めるためには「見える化」が必要である．国際的な経験を交流しながら，徐々に「見える化」を支えるシステムの開発を進めることが，高齢化が進む多くの国々にとって共通する今後の課題になるであろう．

1) 近藤克則: New Public Management とは何か. 医療・福祉マネジメントー福祉社会開発に向けて. 144-149. ミネルヴァ書房, 144-149. 2007

2) 近藤克則: イギリスの高齢者介護・福祉政策. 「医療費抑制の時代」を超えてーイギリスの医療・福祉改革. 124-139. 医学書院, 124-139. 2004

3) 近藤克則: 施設サービスの質をめぐる研究・政策・実践の動向　アメリカのナーシング・ホームのケアの質マネジメント・システム. *社会福祉学* **48**: 194-198, 2007

4) 厚生労働科学研究費補助金（長寿科学総合研究事業）研究班（主任研究者　近藤克則, H22-長寿-指定-008）: 介護保険の総合的政策評価ベンチマーク・システムの開発. http://square.umin.ac.jp/kaigo_bm/, 2010

5) 近藤克則: 福祉社会開発におけるプログラム評価. 日本福祉大学 21 世紀 COE プログラム: 福祉社会開発学. 168-174. ミネルヴァ書房, 168-174. 2008