

## 地域包括支援センターと第三者評価事業 － 評価基準作成の視点から －

"Third-Party Evaluation for Community General Support Center  
: From the Viewpoint of Evaluation-Criterion"

武田英樹                  藤田益伸  
Hideki Takeda    Yoshinobu Fujita

### はじめに

2006年に地域包括支援センター（以下、地域包括）が制度化され、地域包括ケアの中核としての機能を担うこととなった。今後、地域包括に配置される社会福祉士、保健師、主任ケアマネジャーの三職種における機関内連携および機関外連携の促進とサービス提供の実績の明確化が求められることになる。2009年の地域包括ケア研究会報告書においても、地域包括ケア圏域において提供されるサービスの質の評価について触れられている<sup>1</sup>。なかでも特に強調されているのがパフォーマンス評価の必要性についてである。近年、地域包括の実践評価については、専門職ごとに設立されている職能団体によって自己評価の手引きなどが出されている<sup>2 3 4</sup>。これらの手引きなどは各専門職における業務を自己評価することを想定して作成されたものといえる。しかし、現段階において第三者によって地域包括全体のサービス評価を行っている例は稀である。今後、地域包括ケアが重視され、介護サービスと地域医療の連携の必要性が一層高まる状況において、地域包括の支援体制についての評価手法の開発、評価結果の情報公開が必要な時期にきているといえる。

本研究では、姫路市における地域包括に対する第三者評価事業を取り上げる。姫路市では、2009年度より、市内の地域包括に対して第三者評価の受審を義務付けている。第三者評価事業の実施に向けて、姫路市介護保険課、地域包括、第三者評価事業の委託を受けた姫路市介護サービス第三者評価機構を構成員とする作業部会にて、評価項目ならびに評価手法の作成に取り組んだ。その経緯を整理し、地域包括に関するサービス向上と情報公開に向けた姫路市独自の取り組みについて、評価項目の作成を中心に論じる。

## II 研究方法

## 1. 研究の視点および方法

姫路市の地域包括におけるサービスの向上や公益性の確保を図るために市の独自施策である地域包括の第三者評価事業について、次の3点に着目した。

- ① 第三者評価項目の作成にあたった作業部会の取り組みについて会議録
- ② 作成された評価項目をカテゴリー化による枠組みの明確化
- ③ 地域包括に対する第三者評価の意義

## 2. 倫理的配慮

本研究の趣旨を関係団体に説明し、同意を得た上で分析を進めた。また、第三者評価項目の作成に当たって実施された作業部会での内容を分析する際、個人や機関名が特定されないよう配慮した。

## Ⅲ 地域包括の第三者評価に向けた取り組み

### 1. 姫路市における第三者評価事業

研究対象である姫路市は人口約 54 万人の中核市である。65 歳以上高齢者の割合は 2009 年で 21.28%と全国平均 22.7%をやや下回っている。姫路市は第三者評価事業に対して先進的な取り組みがみられる自治体である。全国でいち早く全ての介護保険施設に対して第三者評価事業に取り組んだ自治体である。その運営はユーザーである市民による評価を重視した取り組みの特徴をもっている。2001 年から介護保険施設に対する第三者評価モデル事業を開始し、2002 (平成 14) 年に姫路市からの第三者評価事業を受託し、現在ではすべての介護保険サービスに対しての評価事業に取り組んでいる。この評価機構の特徴は、市民が理事構成員として運営にも携わり、評価基準や評価マニュアルの作成には当 NOP 法人の会員であれば、誰でも参加できる仕組みをとっている<sup>5</sup>。

### 2. 地域包括への第三者評価事業

2006 年の制度導入時点では、市内 8 ヶ所に地域包括を設置し、その運営はすべて保険者である姫路市が直営していた。2007 年度に新たに 13 ヶ所を増設置したが、それらについては運営を民間に委託する。その後、2009 年からは市直営だった 8 ヶ所と新規に設置した 1 ヶ所を民間に委託し、22 ヶ所の地域包括は全て民間委託された (表 1)。

表 1 委託先の形態

委託先形態	数値
社会福祉法人	19 ヶ所
医療法人	2 ヶ所
協同組合	1 ヶ所
株式会社	1 ヶ所

表2 地域包括支援センターの評価項目（2009年度）

大項目	中項目	小項目			
1	運営における基本的な視点	1	運営の基本的な視点の理解及び目的・方向性の共有	○	
		2	計画的な事業運営のための取組の状況	○	
	2	チームアプローチの実行	3	各業務の趣旨及び内容、進め方に関する理解と責任体制の明確化	
			4	高齢者に関する情報の共有と連携の場づくり	
	3	地域包括支援ネットワークの構築	5	ネットワーク構築業務の位置づけ	○
			6	地域包括支援センターの有する個人情報の保護の仕組み	
	4	個人情報保護	7	個人情報の保護と利用における利用者への説明と同意	
			8	運営に関する利用者・家族・関係者等の意見の反映	○
	5	地域住民に対する広報	9	地域住民に対する広報	○
10			サービス提供機関や専門相談機関のマップ（リスト）の作成	○	
2	6	地域におけるネットワーク構築業務	11	地域のニーズ把握手法とその実施	○
			12	地域の社会資源の発見・活用と必要な社会資源の改善・開発	○
			13	地域住民に対する地域包括支援センターの活動内容の啓発	○
			14	サービス未利用要支援者等の実態把握	
	7	実態把握業務	15	初期段階での相談対応	○
	8	総合相談業務	16	訪問による相談や情報収集	
	9	継続的・専門的な相談支援	17	サービス、制度、機関へのつなぎと継続支援	○
3	10	成年後見制度の活用促進	18	成年後見制度及び日常生活自立支援事業に関する団体との連携と広報	○
			19	成年後見制度の利用に関する判断と申立て支援	
	11	消費者被害の防止	20	消費者被害の防止	
			21	高齢者虐待への対応	○
12	高齢者虐待への対応	22	困難事例の相談対応と検討策の検討、実態把握とフォロー		
4	14	包括的・継続的ケアマネジメントの体制構築	23	介護支援専門員への側面的支援	○
			24	地域の介護支援専門員を取り巻く関係機関の調整と連携体制づくり	
	15	介護支援専門員に対する個別支援	25	ケアプラン作成指導等を通じたケアマネジメントの指導	
5	16	介護予防に関するケアマネジメント	26	介護予防のアセスメント・ケアプランの作成	○
			27	介護予防ケアプランのモニタリングと評価・見直し	
	17	指定居宅介護支援事業者への業務委託	28	指定居宅介護支援事業者への良好な業務委託	

注：小項目はすべてA、B、C、Dの4段階評価と自由記述による自己評価を行い、その内○印について、外部調査員による第三者評価を行う。

地域包括への第三者評価事業の取り組みは、2009年度からである。2009年4月から8月にかけて姫路市介護保険課、地域包括支援、第三者評価事業の委託を受けた姫路市介護サービス第三者評価機構を構成員とする作業部会を設置し、評価項目ならびに評価手法の作成に取り組んだ。作業部会では姫路市の地域特性や現状と課題を踏まえて評価基準の方向性が検討された。評価基準は、厚生労働省の地域包括支援センター業務マニュアルを参考に、手順やシステムといった組織としての仕組みを評価することとした。当業務マニュアルから、計105項目に細分化した上で優先されるべき項目を絞り込んだ。

その結果から整理された地域包括の評価項目は表2の通りである。①運営体制と共通基盤業務、②総合相談支援業務、③権利擁護業務、④包括的・継続的ケアマネジメント業務、⑤介護予防のケアマネジメント業務の大項目に分類する事ができた。さらにこれらを①運営における基本的な視点、②チームアプローチの実行、③地域包括支援ネットワークの構築、④個人情報保護、⑤地域住民に対する広報、⑥地域におけるネットワーク構築業務、⑦実態把握業務、⑧総合相談業務、⑨継続的・専門的な相談支援、⑩成年後見制度の活用促進、⑪消費者被害の防止、⑫高齢者虐待への対応、⑬困難事例への対応、⑭包括的・継続的ケアマネジメントの体制構築、⑮介護支援専門員に対する個別支援、⑯介護予防に関するケアマネジメント、⑰指定居宅介護支援事業者への業務委託の中項目、28項目の小項目に分類した。

この28項目を地域包括自身によって、「A:とてもよくできている」「B:できている」「C:あまりできていない」「D:できていない」による4点評価と自由記述として「実施している(していない)内容、優れた点・今後取り組みたいこと」等を具体的に記述し、自己評価するものとした。

次に地域包括の業務上、重要性が高い、さらには独自性が抽出できると考えられる項目を中心に、以下の15項目を第三者による評価項目として抽出している。

- ① 運営の基本的な視点の理解及び目的・方向性の共有
- ② 計画的な事業運営のための取組の状況
- ③ ネットワーク構築業務の位置づけ
- ④ 運営に関する利用者・家族・関係者等の意見の反映
- ⑤ 地域住民に対する広報
- ⑥ サービス提供機関や専門相談機関のマップ(リスト)の作成
- ⑦ 地域のニーズ把握手法とその実施
- ⑧ 地域の社会資源の発見・活用と必要な社会資源の改善・開発
- ⑨ 地域住民に対する地域包括支援センターの活動内容の啓発

- ⑩ 初期段階での相談対応
- ⑪ サービス、制度、機関へのつなぎと継続支援
- ⑫ 成年後見制度及び日常生活自立支援事業に関する団体との連携と広報
- ⑬ 高齢者虐待への対応
- ⑭ 介護支援専門員への側面的支援
- ⑮ 介護予防のアセスメント・ケアプランの作成

さらに第三者評価によって確認された「地域包括の特徴」「優れている点、工夫点」「次のステップに向けて取り組みを期待したい点」等が自由記述として記載される。

#### IV 地域包括への第三者評価への意義

姫路市が地域包括に第三者評価の受審を義務づけた背景には運営方法が直営方式から委託方式に変更されたことをあげることができる。周知のとおり、人口 50 万都市において運営母体がことなる 22ヶ所の地域包括におけるサービスの質をどのようにして担保していくかが課題となる。委託時点において、地域包括のサービス内容について地域格差が指摘されていた。また、委託方式を取り入れることによって、地域包括の公益性をどのようにして担保していくかも行政的課題であった。

そもそも行政による指導監査は事業所に対して最低基準の遵守を求める要素が強く、その結果は原則として公表されることはない。2005 年の改正介護保険により導入された介護サービス情報の公表の対象に地域包括は入っていない。また、地域の独自性が重要視される地域包括で全国統一基準での調査項目だけでは、かえって各地域包括の独自性が抑制されるといったことが懸念される（図 1）。第三者評価は指導監査や介護サービス情報の公表の上乗せ部分として位置づけることが重要である<sup>6</sup>。

このような中、自治体ごとに地域の独自性を生かした福祉サービスを提供していくには、各自治体が目指す福祉モデルを明確化し、その構想に合った評価項目を作成していくことが必要といえよう。そして、その評価情報に客観性をもたせ、公益性の確保に向けた情報公開を実施するうえで姫路市モデルの第三者評価システムは有効であると考える。

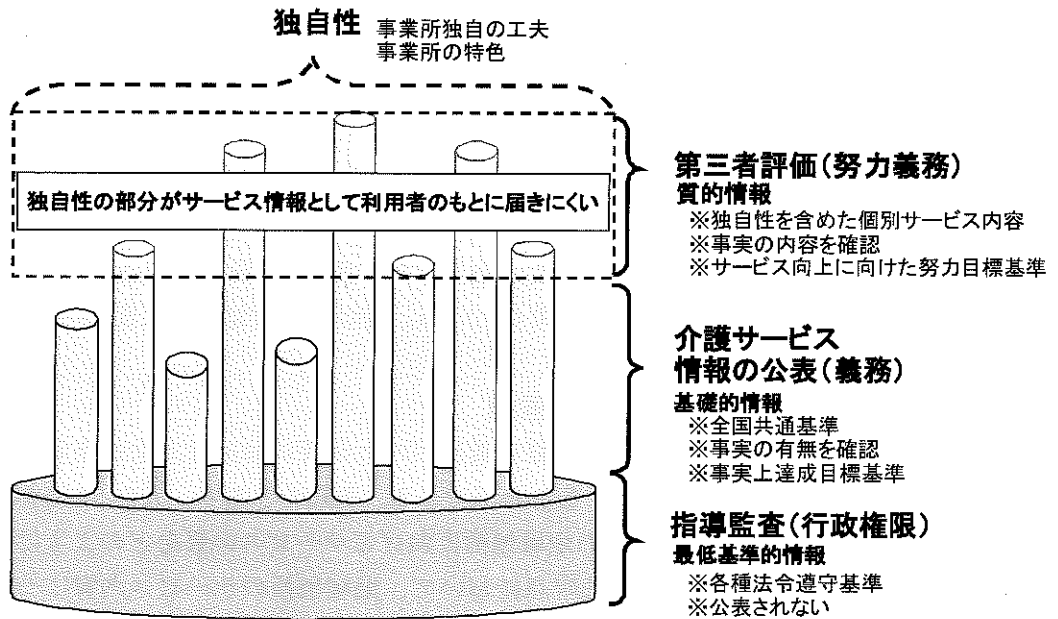


図1 第三者評価と介護サービス情報の公表と指導監査の関係

出所：武田英樹「ソーシャルワーク実践と介護サービスの第三者評価—情報のサポートによる社会資源の有効活用—」福祉図書文献研究第9号，2010年，105頁

## V まとめ

地域包括は市民が住み慣れた地域で安心して生活を続けてことを支援する機関である。介護保険制度を法的根拠としているが、介護サービスに繋げることが目的というわけではない。介護サービスは市民の生活を支える1つのツールである。介護サービスによる収益事業をもつ介護サービス事業所が地域包括の運営を委託されている状況において、その公共性と使命を配置される専門職以上に運営母体が意識する必要がある。専門職が各々の倫理綱領に誠実に従い、利用者の利益を最優先に考え取り組むなか、所属組織の抵抗に遭遇し、利用者と所属組織の狭間で悩み、解決困難なディレンマと格闘しなければならない状況に陥ることがないようにしなければならない<sup>7</sup>。

また、地域包括を所管する自治体は公的責任として、サービスの質的向上と情報公開に向けた取り組みが求められる。情報公開についてはサービスのユーザーである市民向けと地域包括と連携する医療機関や介護サービス事業所、あるいは地域の関連機関を対象にした取り組みが求められる。特に医療機関については、地域包括の存在や役割が不明確であるという調査結果が出ている<sup>8</sup>。

第三者評価は公開する情報の公共性を維持していくためにも有効である。また、各々

の地域包括の取り組みをオープンにしていく事でこれらの情報を参考に自分達の活動を充実させてく上でも有効である。第三者評価を受審することが手間と感じたり、評価されることへのネガティブな感情ではなく、地域包括ケアを推進していくためのツールとしてこの事業を捉えていく事が必要であろう。そのためにも、評価基準の随時見直しや評価員のレベルアップ、さらには情報公開の方法についても、継続的に検討していく必要がある。

本研究は平成 22 年度近畿大学弘徳学園共同研究費助成による成果の一部である。

- 1 地域包括ケア研究会『平成 20 年度老人保健健康増進等事業「地域包括ケア研究会報告書」』, 2009.
- 2 東京都『地域包括支援センターに関する実態調査(概要版)』, 2008.  
<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kourei/shisaku/kikangata/tyuukanmatome/files/3-1.pdf>
- 3 米子市『地域包括支援センター 運営事業に関する自己評価・分析シート』, 2008.  
<http://www.yonago-city.jp/section/chouju/committee20090319/data2.pdf>
- 4 財団法人日本社会福祉士会『地域包括支援センターのソーシャルワーク実践 自己評価ワークブック』中央法規出版, 2009.
- 5 武田英樹「ソーシャルワーク実践と介護サービスの第三者評価－情報のサポートによる社会資源の有効活用－」福祉図書文献研究第 9 号, 106-107, 2010.
- 6 武田英樹・小林良守・正野良幸「姫路市における介護サービス第三者評価－市民参加型地域福祉の一形態」介護福祉研究第 14 号 1 巻, 53, 2006.
- 7 秋山智久・平塚良子・横山穰著『人間福祉の哲学』ミネルヴァ書房, 144-145, 2004.
- 8 姫路市介護サービスと地域医療連携促進検討委員会『平成 21 年度 医療・福祉の連携に関する実態調査 調査研究報告書』, 2010.

