

〈발표2〉

日本における介護・福祉サービス評価 ・開示制度の現状と課題

－韓国のスバル保険に示唆できること－

白澤政和(大阪市立大学大学院 生活科学研究科)

1. 評価・開示制度スタートの状況と背景

日本では社会福祉基礎構造改革が進められ、社会福祉事業法から社会福祉法に改正され、同時に介護保険法が成立した。この結果、介護や福祉のサービスが従来の措置から契約による利用へと移行した。具体的には、利用者が介護や福祉のサービスを利用するに当たって、行政がサービス量、内容、利用機関を決定し、それに基づき利用する措置制度の仕組みから、利用者がサービス事業者と直接の契約でもって、サービスを利用する契約制度へと大転換した(児童福祉の一部施設は除く)。この転換の結果、利用者が契約で適切にサービスを利用する上での環境の整備が整えられてきた。環境整備の一環として、2000年4月に施行された社会福祉法により、福祉サービスに対して「第三者評価制度」が進められることになり、また2000年4月からスタートした介護保険法の2006年法改正により、一種の評価的要素をもつ「介護サービス情報の公表制度」を開始することになった。

2. 評価事業の意図

契約によるサービス利用システムが円滑に機能するためには、個々のサービスを評価し、開示することが必要である。具体的には、第一には、一定の評価結果が開示されておれば、利用者は介護や福祉のサービスを選択する際に、それらを活用することで、利用者の事業者選択に資することになる。第二に、利用者から選ばれる事業者となるためには、自己評価をベースにした第三者評価を行うことで、サービス事業所内での自らのサービスの質を高めることに結びついていくためである。評価事業のこれら二つの意図が、適切に機能しているかどうかを検証し、韓国のスバル保険のあり方に示唆するものとした。

3. 契約によるサービス利用での条件整備の推進

こうしたサービスを自己選択することにした前提として、法的には、社会福祉法も介護保険法も、第1条で謳っている、利用者に対する尊厳の保持を理念とすることである。これは、利用者主体のサー

비스提供システムを構築することであり、ひいてはそのことが尊厳をもって利用者を捉えるということになる。具体的には、介護保険法での高齢者は、介護支援専門員(ケアマネジャー)を介して、障害者は障害者自立支援法のもと、相談支援事業所のケアマネジャーを介して、自己選択のもとサービスを利用することになる。

そのためには、契約を基調とすることから、①自己決定・選択の可能にする仕組みを中核にして、②結果として、サービス利用後の苦情に対応できる仕組み、および、③意思表示が十分でない者のサービス利用での権利擁護の仕組みが検討されてきた。①については詳細に以下で検討することになるが、②については、社会福祉法では都道府県社会福祉協議会に設置される福祉サービス運営適正化委員会で解決を図ることになる。介護保険法では、サービスへの苦情は都道府県国民健康保険連合会が、要介護認定に関しては、都道府県介護保険審査会が対応することになる。③については、主として日常生活自立支援事業(地域福祉権利擁護事業)や成年後見制度で対応することになる。

4. 介護・福祉サービスを評価・開示する仕組み

日本では近年、評価・開示の仕組みについて、従来の準公的なサービス分野において、広く進められてきた。例えば、大学の場合は(財)大学基準協会や(独)大学評価・学位授与機構等が評価し、開示することを行っている。また、病院については、病院評価機構が行っている。ただ、いずれの場合も、第三者評価は任意であり、義務化されているわけではない。

介護・福祉サービスの評価や開示に関しては、社会福祉法での「第三者評価制度」と、改正介護保険法での「介護サービス情報の公表制度」の2つがある。

社会福祉法では、第78条で、社会福祉事業の経営者は自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことにより、福祉サービスを受ける者の立場に立ち良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならないといた。具体的には、各都道府県を単位に、それぞれ独自で第三者評価委員会を設置し、努力義務として評価し、自らのサービス内容を点検していくことが進められてきた。

一方、介護保険制度実施5年の評価として、利用者のサービス利用に資する情報を提示することが求められ、改正介護保険法第115条で、介護サービス事業者に「介護サービス情報の公表」を義務付け、全国一律に、公表制度を進めてきた。

両者の関係は、介護保険制度に属している特別養護老人ホームや在宅サービス事業については、両方の制度に該当することになっている。これは、厚生労働省内で、社会・援護局(社会福祉法)と老健局(介護保険法)に分かれていることから生じている。なお、これら以外に、認知症対応型共同生活介護事業(グループホーム)では、こうした制度が始まる前から、(社)全国グループホーム協会が独自に取り組んでおり、現在も進行している。これについては、「介護サービス情報の公表制度」との重複を避けるため、どちらかの評価なり調査を受ければよいことになっている。

5. 「第三者評価制度」と「介護サービス情報の公表制度」の比較

両者の内容を比較検討するために、表1に比較表を作成した。

両者の比較結果から、「第三者評価制度」は自らのサービスの自己点検に重点が置かれており、他方、「介護サービス情報の公表制度」は利用者にサービス情報という事実を開示し、利用者のサービ

스選択に資することに主眼が置かれている。また、前者は任意であるため、全国での普及が十分でないが、評価者が基準を設けて、評価することを特徴としている。後者は、義務化されたため、全ての事業者が受けているが、調査内容は、事実を調べることであり、サービスの質の評価については言及しないことになっている。

表1 「第三者評価制度」と「介護サービス情報の公表制度」の比較表

	第三者評価制度	介護サービス情報の公表制度
開始年度	2005年度	2006年度
根拠法	社会福祉法	改正介護保険法
評価(調査)対象機関	社会福祉施設	介護サービス事業者
実施の強制力	任意	義務
実施の頻度	任意	毎年
評価(調査)項目	基本方針・運営管理・サービス実施(評価)	基本情報・調査情報(事実)
評価項目決定	都道府県別	全国同じ
評価(調査)員	3名程度	2名
評価(調査)員数	3,689	9,109
評価(調査)機関	350機関(NPO、株式会社、社会福祉協議会等)	273機関(NPO、株式会社、社会福祉協議会等)
評価(調査)機関認証機関	47機関(社会福祉協議会、都道府県直営等)	47機関(都道府県直営)
情報公表機関	47評価機関認証機関・350評価機関	47情報公表機関(社会福祉協議会等)
評価(調査)結果の開示	都道府県で異なる 公表していない場合あり	インターネットで情報開示 全国の調査結果が閲覧可能
実施での事業者の負担	高い(20万円~100万円程度)	安い(10万円以下)
実施状況(平成18年度)	2,075事業所	112,171事業所

(注)白澤政和作成

なお、表内の数値は、「第三者評価制度」では『福祉サービス第三者評価事業 都道府県推進組織平成18年度事業実績・19年度事業計画に関する調査 集計結果』(社会福祉法人全国社会福祉協議会、平成19年6月)から、「介護サービス情報の公表制度」では『平成19年度第2回全国「介護サービス情報の公表」制度担当者会議資料』(厚生労働省老健局振興課、平成19年11月)から得たものである。

6. 第三者評価制度および介護サービス情報の公表制度の課題

第三者評価制度では、任意の制度であるため、普及に時間がかかっており、評価を受けた事業者が少ない。かつ評価結果が公表されていない場合もあり、こうしたことをいかに克服していくかが課題である。同時に、毎年の評価ではないため、評価結果に基づき、事業所が自ら改善した内容について

は利用者に伝えにくい側面がある。

一方、介護サービス情報の公表は、目的が事業者のサービス実施状況に関する事実を利用者に開示することが目的であるため、評価の観点は極めて弱い。同時に、全介護サービス事業者の情報がインターネット上で公開されているが、公開画面アクセス数が約22万件(介護保険認定者458万人、受給者数：365万人、平成19年12月)であり、制度の十分な活用に至っていない。

7. 評価や開示の理論的な枠組

評価には、①自己評価、②第三者評価、③利用者評価があるが、第三者評価制度は、①と②を実施するものであり、③については各都道府県で必須で実施している場合も任意としている場合もある。介護サービス情報の公表制度では、評価には至らず、事実内容の開示に過ぎないが、基本情報は①であり、調査情報は②に位置づけられる。

評価は、一般に①構造(structure)評価、②過程(process)評価、③成果(outcome)評価があるが、第三者評価制度では、①②が中心であり、構造や過程評価が良ければ、成果評価も高いという考え方がベースにある。但し、いくつかの都道府県では、利用者の満足度調査を義務化しており、この場合は③も実施内容に含んでいる。一方、介護サービス情報の公表は、評価に至るものではないが、構造や過程についての情報であり、成果についての情報は全く含んでいない。

8. まとめ－韓国のスバル保険に示唆できること

評価制度の最終目的は、事業者のサービスの質を高めることと、利用者に評価結果を開示することにある。日本では、主として2つの制度でもって、評価制度に対応してきたが、両制度共に、多くの課題があることを示してきた。

韓国でも、スバル保険が今年から実施されることになり、利用者が自己選択してサービスを利用することが始まることになる。その際に、日本での評価制度での課題を踏まえると同時に、以下の2点の基本的な視点が重要であると考えられる。

- ① こうした自己選択の意識を作り出していくためには、国民への普及活動と同時に、利用者がサービス利用を始めたり、変更する場面で、自己選択を支援する人材が不可欠である。これを日本では、ケアマネジャーが担っているが、韓国では、どのような状況でサービスの自己選択を支援していくのが課題である。
- ② 国民が、サービスを自己選択するという意識を醸成しなければ、この制度は有効に機能しない。そのため、普及活動は重要であるが、意識改革には時間を要することも考慮しなければならない。

일본의 개호·복지서비스의 평가·정보공개제도의 현황과 과제 -한국의 수발보험에 대한 시사점-

白澤政和(오사카시립대학대학원 생활과학연구과)

1. 평가·정보공개 제도시행에 대한 현황과 배경

일본의 경우 사회복지기초에 대한 구조개혁이 진행된 결과, 사회복지사업법이 사회복지법으로 개정되었으며, 이와 동시에 개호보험법이 성립되었다. 그 결과, 개호나 복지서비스가 종래의 조치로부터 계약에 의한 이용형태로 바뀌었다. 구체적으로는 이용자가 개호나 복지서비스를 이용할 경우, 행정에 의해 서비스의 양, 내용, 이용기관이 결정되고, 이를 근거로 하여 이용하게 되는 조치제도의 구조에서 이용자가 서비스사업자와 직접적인 계약을 통하여 서비스를 이용하는 계약제도로 대전환된 것이다(아동복지의 일부시설은 제외). 이와 같은 전환의 결과로 인하여 이용자가 계약을 통해서 적절하게 서비스를 이용할 수 있도록 환경 정비가 이루어지게 되었다. 환경정비의 일환으로서 2000년 4월에 시행된 사회복지법에 따라 복지서비스에 대해서 「제3자평가제도」가 실시되었으며, 또한 2000년 4월부터 시행된 개호보험법의 2006년 법 개정에 따라 일종의 평가적요소를 띄는 「개호서비스정보의 공표제도」를 시행하게 된 것이다.

2. 평가사업의 의도

계약에 의한 서비스이용시스템이 원활하게 기능할 수 있도록 하기 위해서는 각각의 서비스를 평가하고 정보를 공개하는 것이 필요하다. 구체적으로는 첫 째, 어느 정도의 평가결과가 공개되어진다면 이용자는 개호나 복지서비스를 선택함에 있어서 이들 정보를 활용할 수 있으므로 이용자를 위한 사업자선택에 보탬이 될 것이다. 둘째로 이용자로부터 선택받는 사업자가 되기 위해서는 자체평가를 바탕으로 한 제3자 평가를 실시함으로써 사업소의 자체적인 서비스질의 향상으로 이어질 수 있다는 점이다.

사업평가의 이와 같은 두 가지의 의도가 적절하게 기능하고 있는가에 대해 검증해 보고, 한국 수발보험의 앞으로의 방향에 대해서 시사하고자 한다.

3. 계약에 따른 서비스이용에서 살펴본 조건정비의 추진

이와 같은 서비스를 이용자 본인이 선택한다는 전제에 대해서, 법적으로 사회복지법과 개호보험법도 제1조에서 이용자에 대한 존엄성의 유지를 이념으로 하고 있는 것이다. 이는 이용자주체의 서비스제공 시스템을 구축하는 것으로서 나아가서는 그 자체가 존엄성을 가지고서 이용자를 접하는 것이 된다. 구체적으로는, 개호보험법에서의 고령자는 개호지원전문원(케어매니저)을 통해서, 장

애인은 장애인자립지원법을 근거로 상담지원사업소의 케어매니저를 통해서 이용자 본인선택을 기본으로 하여 서비스를 이용하게 되는 것이다.

이를 위해서는 계약이 기본적인 전제가 되고 있으므로 ①자기결정·선택이 가능할 수 있도록 하는 구조를 핵심으로 하여 ②결과로서는 서비스 이용후의 어려움에 대응할 수 있는 구조 및 ③의사표현이 충분하지 못한 이용자의 서비스 이용에서의 권리옹호의 구조가 검토되어져 왔다. ①에 대해서는 자세하게 아래에서 검토해 볼 수 있으나 ②에 대해서는 사회복지법에서는 都道府縣사회복지협의회에 설치된 복지서비스 운영적정화위원회에서 해결하도록 하고 있다. 개호보험법에 의하면 서비스에 대한 고충은 都道府縣국민건강보험연합회에서 관할하고 있으며, 요개호인정에 관해서는 都道府縣개호보험심사회에서 관할하고 있다. ③에 대해서는 주로 일상생활자립지원사업(지역복지권리옹호사업)이나 성년후견제도에서 관할하고 있다.

4. 개호·복지서비스를 평가·정보 공개하는 구조

일본에서는 최근, 종래의 준 공적인 서비스분야에 이르기까지 평가·정보 공개의 대상을 광범위하게 실시하고 있다. 예를 들면, 대학의 경우에는 (재)대학기준협회나 (독)대학평가·학위수여기구 등에서 평가하여 정보공개를 실시하고 있다. 또한 병원에 대해서는 병원평가기구가 실시하고 있다. 단 어느 경우에 있어서도 제3자 평가는 선택사항으로서, 의무화되어 있는 것은 아니다.

개호·복지서비스의 평가나 정보공개에 관해서는 사회복지법에서의 「제3자 평가제도」와 개정개호보험법에서의 「개호서비스정보의 공표제도」로서 두 가지가 있다.

사회복지법에서는 제 78 조에서 사회복지사업의 운영자는 자체적으로 제공하는 복지서비스의 질적 평가를 실시함으로써, 복지서비스를 받는 이용자의 입장을 고려하여 양질의 적절한 복지서비스를 제공하도록 노력하지 않으면 안된다고 정하고 있다. 구체적으로는 각 都道府縣를 단위로 각각 독자적으로 제3자 평가위원회를 설치하고, 노력의무로서 평가하여 자체적으로 서비스내용을 점검해가도록 하고 있다.

한편, 개호보험제도실시 5년의 평가로서 이용자의 서비스이용에 도움을 주는 정보를 제시하도록 하는 내용이 필요시 되어, 개정보험법 제115조에서 개호서비스 사업자에 대해 「개호서비스정보의 공표」를 의무화하고 전국에 일률적으로 정보공개제도를 시행하고 있다.

양자의 관계는, 개호보험제도에 속하고 있는 특별양호노인홈이나 재택서비스사업에 대해서는 양자의 제도에 해당되는 것으로 되어 있다. 이것은 厚生労働省내에서 사회·援護局(사회복지법)과 老健局(개호보험법)으로 나뉘어져 있음으로 인해 발생되고 있다. 또한 이들 이외에 認知症 대응형공동생활개호사업(그룹홈)에서는 이와 같은 제도가 시작되기 전부터 (社) 전국그룹홈협회가 독자적으로 조직되어 있으며, 현재도 시행하고 있다. 이에 대해서는 「개호서비스정보의 공표제도」와의 중복을 피하기 위해서 어느 한 편의 기관의 평가 혹은 조사를 받으면 되는 것으로 되어 있다.

5. 「제3자 평가제도」와 「개호서비스정보의 공표제도」의 비교

양자의 내용을 비교검토하기 위해서 <표 1>에 비교표를 작성하였다.

양자의 비교결과로부터 「제3자 평가제도」는 자체서비스의 자기점검에 중점을 두고 있으며, 한편 「개호서비스정보의 공표제도」는 이용자에게 서비스정보라고 하는 사실을 공개함으로써 이용자

의 서비스선택에 보탬이 되는 것에 주안점을 두고 있다. 또한 전자는 선택적이기 때문에 전국적으로 충분히 보급되지는 않았으나, 평가자가 기준을 세우고 평가하는 것이 특징이라 할 수 있다. 후자는 의무화되어 있기 때문에 모든 사업자에게 실시되어지고 있으나, 조사내용은 서비스 실시상황을 알아보는 것으로서 서비스질의 평가에 대해서는 언급하지 않는 것으로 하고 있다.

<표1> 「제3자 평가제도」와 「개호서비스정보의 공표제도」의 비교표

	제3자 평가제도	개호서비스정보의 공표제도
시행년도	2005년도	2006년도
근거법	사회복지법	개정개호보험법
평가(조사)대상기관	사회복지시설	개호서비스사업자
실시의 강제력	선택	의무
실시의 빈도	선택	매년
평가(조사)항목	기본방침·운영관리·서비스실시 (평가)	기본정보·조사정보 (사실)
평가항목결정	都道府縣별	전국동일
평가(조사)원	3명 정도	2명
평가(조사)원수	3,689	9,109
평가(조사)기관	350기관 (NPO, 주식회사, 사회복지협의회등)	273기관 (NPO, 주식회사, 사회복지협의회등)
평가(조사)기관인정기관	47기관 (사회복지협의회, 都道府縣직영등)	47기관 (都道府縣직영)
정보공표기관	47평가기관인정기관·350평가기관	47정보공표기관 (사회복지협의회등)
평가(조사)결과의 공개	都道府縣에서 차이가 있음 공표하지 않는 경우도 있음	인터넷에서 정보공개 전국의 조사결과가 열람가능
실시에 대한 사업자의 부담	부담이 큼 (20만 엔~100만엔 정도)	부담이 적음(10만엔 이하)
실시상황(2006년도)	2,075사업소	112,171사업소

(주)白澤政和작성

또한 표의 수치는, 「제3자 평가제도」의 경우에는 『복지서비스 제3자 평가사업 都道府縣추진조직 平成 18년도(2006년도)사업실적·19년도(2007년도)사업계획에 관한 조사 집계결과』(사회복지법인 전국사회복지협의회, 平成 19년(2007년) 6월)에 의한 것이며, 「개호서비스정보의 공표제도」의 경우에는 『平成 19년도(2007년도) 제2회 전국「개호서비스정보의 공표」제도담당자 회의자료』(厚生労働省老健局振興課, 平成 19년(2007년) 11월)로부터 인용한 것이다.

6. 제3자 평가제도 및 개호서비스정보의 공표제도에 대한 과제

제3자 평가제도는 선택적인 제도이기 때문에 보급시키는데 시간이 걸리며, 평가를 받는 사업자도 적다는 점을 들 수 있다. 또한 평가결과가 공개되지 않는 경우도 있으며, 이와 같은 점을 어떻게 극복할 것인가 하는 사항이 과제라 할 것이다. 이와 동시에 평가가 매년 실시되지 않기 때문에,

평가결과를 근거로 하여 사업소에서 자체적으로 개선한 내용에 대해서는 이용자에게 전달되기 어렵다는 측면이 있다.

한편, 개호서비스정보의 공표는, 사업자의 서비스 실시상황에 관한 사실을 이용자에게 공개하는 것을 목적으로 하고 있으므로 평가에 대한 관점은 극히 약하다 할 수 있다. 이와 동시에 전개호서비스사업자의 정보가 인터넷상에서 공개되어지고 있으나, 공개화면 접속수가 약 22만 건(개호보험인정자 458만명, 수급자수 : 365만명, 平成19년(2007년도) 12월)으로서 제도의 충분한 활용에는 미치지 못하고 있다.

7. 평가나 정보공개에 대한 이론적인 구조

평가에는, ①자체평가 ②제3자 평가 ③이용자 평가가 있으나, 제3자 평가제도는 ①과 ②를 실시하는 것으로서, ③에 대해서는 각都道府縣에서 필수적으로 실시하는 경우와 선택적으로 실시하는 경우도 있다. 개호서비스정보의 공표제도에서는 평가라기보다 사실내용의 공개에 지나지 않지만, 기본정보는 ①에 해당되며, 조사정보는 ②라고 말할 수 있다.

평가는 일반적으로 ①구조(structure)평가 ②과정(process)평가 ③성과(outcome)평가가 있으나, 제3자 평가제도에서는 ①②가 중심으로서, 구조나 과정평가가 양호하다면 성과평가도 높다고 하는 사고방식을 바탕으로 하고 있다. 단 몇 개의 都道府縣에서는 이용자의 만족도 조사를 의무화하고 있으며, 이와 같은 경우에는 ③도 실시내용에 포함되어 있다. 한편, 개호서비스정보의 공표는 평가까지 이르지 못하는 못하지만, 구조나 과정에 대해서는 정보라 할 수 있으며, 성과에 대한 정보는 전혀 포함되어 있지 않다.

8. 맺는 말 - 한국 수발보험에 대한 시사점

평가제도의 최종적인 목적은 사업자의 서비스질을 향상시키고자 하는 점과 이용자에게 평가결과를 공개한다는 점이다. 일본에서는 전체적으로 두 개의 제도를 가지고서 평가제도에 적용시켜 왔으나, 두 제도 모두 많은 문제점이 있다는 것을 살펴보았다.

한국에서도 수발보험이 올해부터 실시되어짐에 따라서 이용자가 본인의 자유선택에 의해서 서비스를 이용하게 될 것이다. 이와 관련하여 일본에서의 평가제도에 대한 과제를 참고로 함과 동시에 아래의 두 가지 사항에 대한 기본적인 시점이 중요하다고 사료된다.

- ① 이와 같은 본인의 자유선택 의식을 고양시키기 위해서는 국민에 대한 홍보가 이루어져야 할 것이며, 이와 동시에 이용자가 서비스를 이용하고자 하거나, 변경하고자 하는 경우에 있어서 선택에 도움을 줄 수 있는 전문인력이 필요하다는 점이다. 이에 대해 일본에서는 케어매니저가 역할을 담당하고 있지만, 한국에서는 어떠한 방안으로 서비스에 대한 본인의 자유선택을 지원해 줄 것인가가 과제라 할 것이다.
- ② 국민이 서비스를 본인의 자유의지로 선택한다고 하는 의식을 양성시키지 않으면, 이와 같은 제도는 효율적인 기능을 발휘하지 못할 것이다. 따라서 홍보가 중요하다고 할 수 있으나, 의식을 개혁하는데 있어서는 시간이 필요하다는 점도 고려하지 않으면 안 될 것이다.