

福祉サービスを外部が評価する手法の現状と今後の展望

吉川 雅博

1 はじめに

福祉サービスを外部（第三者）が評価する事業は、平成9年に検討が始まった社会福祉基礎構造改革において、その理念を具体化する仕組みの一つとして位置づけられている。その改革の基本的方向として、以下の7点が挙げられていた。

- ① サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立
- ② 個人の多様な需要への地域での総合的な支援
- ③ 幅広い需要に応える多様な主体の参入促進
- ④ 信頼と納得の得られるサービスの質と効率性の向上
- ⑤ 情報公開等による事業運営の透明性の確保
- ⑥ 増大する費用の公平かつ公正な負担
- ⑦ 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造

上記①の「対等な関係」と④の「信頼と納得の得られるサービスの質」を根拠に、福祉サービスを選択する利用制度が始まった。福祉サービスの利用者がさまざまな障害を克服して自己実現を行うためには、情報入手、判断、契約、利用などの局面において、利用者を支援する制度の仕組みが必要となり、成年後見制度や地域福祉権利擁護事業とともに外部（第三者）評価事業が制度化された。¹⁾

現在の制度としては以下のような動きとなっている（図1参照）。認知症高齢者グループホームについては、平成17年度より「外部評価」が義務化された。また介護保険の事業者や施設については、平成18年度より「介護サービス情報の公表」が義務化される予定となっている。一方、福祉サービス第三者評価については、平成16年5月7日付けの通知文（新指針）²⁾で都道府県単位の推進体制

の構築が提示され、愛知県では障害福祉施設と児童福祉施設（保育所）のみを対象とする第三者評価事業が、2005年度より始まった。なお2005年12月現在、33道府県が第三者評価の推進組織を設置し独自の評価基準を作成、事業が開始されている。³⁾

したがって、現在福祉サービスを外部が評価する手法は、行政が行う監査を含めれば、介護サービス情報の公表、福祉サービスの第三者評価事業、グループホームの外部評価以上4種類の評価手法が混在している。これらの関係について厚生労働省老健局振興課は以下のように回答している。「このように、それぞれの目的や役割は異なっており、それぞれの役割や目的に応じて適切に調査を行うこととしているが、本制度とグループホームの外部評価は、ともに介護サービス事業者が、サービスの内容等について定期的に調査を受けるものであるので、将来的には、本制度に一元化することとしている。なお、事業者の義務としての制度を本制度に一元化した場合であっても、任意の仕組みとしての外部評価が行われることを妨げる考えはない。」⁴⁾つまり、事業者の義務である介護サービス情報の公表と任意である福祉サービスの第三者評価事業の2つの外部評価が、今後とも並存していくことが予想される。

一方、第三者評価事業ではない方法を独自に取り入れ、サービスの質の向上に向け努力している福祉事業所がある。その方法とは、たとえばQC活動（QC：quality control）やISO9001の認証取得である。

QC活動は、製造業を中心に1950年代から行われてきた。具体的な業務課題の解決に取り組み、その品質の適正保持・効率化・改善などの対策を考え実践する活動のことで、職場ごとに作られた自主的に集まったグループを単位に人材育成や相互啓発、職場の管理・改善を継続的に行うものである。不確実性が高い業務である販売部門や開発部門への適応は困難と言われている。⁵⁾

また、最近では一般企業だけでなく福祉分野でも、ISO9001を認証取得している事業所が増えてきている。ISO9001はISO（国際標準化機構）が定めた要求事項の規定で、顧客満足と品質マネジメントシステムの継続的な改善を目的に、最低限きちんと行うべきことを定めたものである⁵⁾。言い換えれば、「顧客満足を実現するための目標を設定し達する会社（施設）になる」ことが要求さ

れ、「Plan（計画） Do（実行） Check（評価） Act（改善）」のマネジメントサイクルを確立し、回すことにより目標が達成できる⁶⁾。これを取得する福祉施設では、少なくともマニュアルを完備することが求められる。実際に取得した施設の職員レベルが感じるメリットとしては、「目標が明確化したことによる職員間の仕事に対する姿勢の一本化であり、利用者も含めた全員がホームの課題に対して自分の問題として取り組み始めた⁷⁾」と紹介されている。

このように福祉サービスを評価する仕組みとして、義務あるいは任意の公的な福祉制度と、民間企業と同様の手法が混在する形で取り入れられている現状である。筆者は、改正介護保険法や障害者自立支援法などの下、福祉の経営的環境が厳しくなっている今後の傾向の中で情報の公開やサービスの質の向上が求められていくことを考えると、現状の福祉サービス評価の仕組みに多くの問題点を感じている。

このままでは、事業所が自己評価のプロセスにおいて重い負担を感じるだけで、サービス改善への糸口となる外部評価の結果に対し意義が見出しにくいのではないかと心配している。事業所として外部評価に対し、その意義を理解し組織的な取り組みをする必要がある。自己評価は利用者に接する現場職員も含む全職員が実施すべきであるにもかかわらず、代表者だけが行う現状ではあまり効果が期待できない。義務の場合は形式的に実施されるだけであり、任意ならば実施しない。サービスの改善が進まなければ、利用者にとっても不利益となる。

本論文では、制度としての外部評価の手法についてそれぞれ概観した上で、現状の問題点を検討し、現実的な福祉サービスの評価手法について言及し今後の展望としたい。

2 外部が福祉サービスを評価する手法の現状（制度）

2.1 認知症高齢者グループホームの外部評価

2002年度から認知症高齢者グループホームに対する外部評価が始まり、2005年度より各都道府県が選定した評価機関によるサービス評価が全国的な制度として本格実施となった。

平成14年7月26日付けの通知文⁸⁾における「外部評価の目的」の項には、「事業者は、外部評価の結果を踏まえて、総括的な評価を行うこととし、これによって、サービスの質の評価の客観性を高め、サービスの質の改善を図ること」と書かれている。また外部評価の頻度は年に1回とし、評価結果は「福祉保健医療情報ネットワークシステム（WAMNET）」を利用して、広く公開されるとしている。

評価項目は、以下（カッコ内の数字は項目数）に示すように、運営理念について4項目、生活空間づくりについて10項目、ケアサービスについて38項目、運営体制について19項目の以上71項目となっている。評価基準は、「できている」、「改善が必要」、「判断不能」の3段階である。

I 運営理念

1. 運営理念の明確化（3）
2. 運営理念の啓発（1）

II 生活空間づくり

1. 家庭的な生活空間づくり（4）
2. 心身の状態にあわせた生活空間づくり（6）

III ケアサービス

1. ケアマネジメント（7）
2. ホーム内でのくらしの支援（29）
3. 入居者の地域での生活の支援（1）
4. 入居者と家族との交流支援（1）

IV 運営体制

1. 事業の統合性（2）
2. 職員の確保・育成（3）
3. 入居時及び退去時の対応方針（2）
4. 衛生・安全管理（3）
5. 情報の開示・提供（1）
6. 相談・苦情への対応（1）
7. ホームと家族の交流（3）
8. ホームと地域との交流（4）

公表される結果には、全体を通しての講評と上記I～IVの大項目についての特記事項（要改善点）、さらに各項目について「できている」、「改善が必要」、「判断不要」のいずれかに判断し、その結果が示される。なお、各評価項目の判断理由・根拠は公表されない。

2.2 介護サービス情報の公表

2005年6月に成立した改正介護保険法により、介護サービス情報の公表が2006年度より義務付けられることになった。費用（6万から10万円程度）は介護報酬に盛り込まれる予定となっている。この制度の基本的な考え方⁹⁾として、『介護サービス情報の公表』は、介護保険制度の基本理念である『利用者本位』、『高齢者の自立支援』、『利用者による選択（自己決定）』を現実のサービス利用において保障するため、利用者の選択に資することを目的として、すべての事業所の比較検討が可能となるよう、標準化された項目についての情報が定期的に公表される仕組み」と定義付けられている。また、「当該調査において、当該事実について善し悪しの判断・評価や改善指導等を行わないことを明確にすることが適当」であるが、「事業所にとっては、自ら公表情報を記入することや調査員による調査といったプロセスを通じて、サービスの質の改善への道筋を見出す効果を期待」するとしている。

事業所情報公表項目には、「基本情報項目」と「調査情報項目」がある。⁹⁾「基本情報項目」は、「事業所に係る基本的な事項を利用者が把握するための情報であって、事業所が記入した内容がそのまま公表される項目」である。一方、「調査情報項目」は、「職員教育の状況など、事業所の具体的なサービス内容、運営等に関する取組状況を利用者が把握するための情報であって、当該事業所が公表しようとする情報に関する根拠資料を調査員が事実確認したうえで公表されることが適当な項目」である。そして、「この『調査情報項目』は、『大項目』、『中項目』、『小項目』に分類した上で、小項目ごとに『確認事項』（利用者が事業所における取り組み状況を具体的に確認する事項）と、これについての『確認のための材料』（事業所が公表しようとする情報に関して調査員が事実確認を行う根拠資料となるもの）によって構成」されている。

たとえば、通所介護と介護老人福祉施設を対象とする場合の調査情報項目を以下（カッコ内の数字は小項目数）に示す。

<通所介護>

I サービスの内容・水準の確保

1. 利用者の人権と意思の尊重（2）

2. 介護保険の基本理念に基づくサービス提供 (2)
 3. 具体的なサービス提供 (9)
 4. 環境整備 (2)
 5. 家族との連絡・連携 (1)
 6. 料金・金銭関係 (1)
 7. 地域連携・交流 (3)
- II サービスの質を確保するための組織・運営
8. 理念・運営方針 (1)
 9. 組織の運営体制 (5)
 10. 職員の資質向上・研修体制 (1)

<介護老人福祉施設>

- I サービスの内容・水準の確保
1. 利用者本位のサービスの提供 (6)
 2. 具体的介護行為(技術)評価 (6)
 3. 人間の尊厳・人権「尊重」の確保 (1)
 4. 消費者保護(利用者保護) (3)
 5. 個別対応の重視 (3)
 6. 介護サービス水準の標準化 (1)
 7. 利用者満足度に関する評価の実施 (2)
- II サービスの質を確保するための組織・運営
8. 運営体制(理念、経営方針、内部統制) (6)
 9. 職員の専門性の確保(教育・研修等) (4)
 10. 地域との連携 (2)
 11. 利用者ニーズ、苦情等の把握と対応 (1)
 12. サービスの質を確保するための再投資 (1)

たとえば、介護老人福祉施設の場合の、I サービスの内容・水準の確保(大項目)、1. 利用者本位のサービスの提供(中項目)、5. 認知症高齢者支援(小項目)の確認事項のひとつに、「行動障害のある認知症高齢者が安定した生活ができるような個別の対応をしている。」がある。その確認材料として、「行動障害のある認知症高齢者の個別対応や配慮事項を記載したケアマニュアルがある。」と「行動障害のある認知症高齢者についての研修実績記録がある。」の

2点が表示されている。

「調査情報項目」の結果の公表については、小項目ごとに確認事項が確認できたか否かが示されることになる。

2.3 福祉サービスの第三者評価事業

第三者評価事業は、「個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけることを目的とする」と位置づけられ、「社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するための事業」²⁾であり、事業者がこれを活用するかどうかは任意となっている。

書面調査（自己評価）と訪問調査は必須であり、利用者だけでなく職員を対象とした調査（アンケート）も行うことが多い。対象サービスを障害福祉施設と児童福祉施設に限定して2005年度から事業を開始した愛知県では、利用者調査を必須とした。評価項目数は、障害福祉施設が83項目で保育所が85項目となっている。各項目について3段階で良し悪しを判断するが、判断基準を明確にするために「評価基準の考え方と評価のポイント」と「評価の着眼点」が明示されている。障害福祉施設の評価項目を、以下（カッコ内は細目数）に示す。資料に、愛知県の障害福祉施設版と保育所版の代表的な5つの評価細目についてその「評価基準」、「評価項目の判断基準」、「評価基準の考え方と評価のポイント」と「評価の着眼点」を転載した。

I 福祉サービスの基本方針と組織

1. 理念・基本方針（4）
2. 計画の策定（4）
3. 管理者の責任とリーダーシップ（4）

II 組織の運営管理

1. 経営状況の把握（3）
2. 人材確保・養成（9）
3. 安全管理（3）
4. 地域との交流と連携（7）

III 適切な福祉サービスの実施

1. 利用者本位の福祉サービス（7）
2. サービスの質の確保（8）
3. サービスの開始・継続（4）
4. サービス実施計画の策定（4）
5. 障害福祉施設の固有サービス（26）

結果の公表については、各項目の3段階による評価結果に加え、特に評価の高い点と改善を求められる点について自由記述することになっている。なお、料金は施設の規模にもよるが40万円から50万円程度が一般的である。

2.4 行政による指導監査

法令の規程に基づく指定基準に適合しているかどうかを確認し、適合していない事項について改善の指導を行うほか、必要に応じて改善命令等の行政処分を行うものである。査察的視点で問題点を探すものであり、事業所の義務として行政による強制力を持って行われる。¹⁾ 事業者にとって長い間、外部の者に施設内を調査される経験は監査しかなかったために、外部評価を監査と混同している事業者がまだまだ圧倒的に多い現状のようである。

3 考察

現在、介護保険事業所では2005年6月に成立した改正介護保険法の対応に追われている。すでに2005年10月より施設入所などの居住費用や食費の見直しを実施され、これら経営に直接関わりのある改正内容に関心が集まっている。今回の改正の一環で介護サービス情報の公表が開始されるわけであるが、その費用が多額ではなく介護報酬に盛り込まれるということで、事業所の今後の課題とは認識されていないように見受けられる。

また、愛知県の第三者評価事業では、対象サービスを障害福祉施設と児童福祉施設に限定して2005年度から事業を開始したところであるが、第三者評価という名前は知っているが中身は分からないというのが多くの事業所の現状と思われる。

外部評価には取り組む必要があると多くの事業所が認識しているが、一般的な日常業務とは異なる重い負担を事業所に対して強いることになることはまちがいない。したがって、外部評価に対し、事業所としてその意義を理解し組織的に取り組むことは最低条件であると考えられる。自己評価は利用者に接する現場職員も含む全職員が実施すべきであるにもかかわらず、代表者だけが行えばよいという現状ではあまり効果が期待できない。義務ならば形式的に実施される

だけであるし、任意ならば実施されないことになるだろう。サービスの改善が進まなければ、利用者にとっても不利益となる。

外部評価はまだまだ始まったばかりの制度である。以下において現状の問題点を項目ごとに検討していくことが、筆者は利用者にも施設職員にもメリットを感じることができる外部評価であることが最も重要であると考えている。

3.1 評価目的

現状では、「情報の公表」と「サービスの質の改善」のいずれかの目的が強調されている。

特別養護老人ホーム以外の高齢者施設のようにサービスが選択可能なほどサービス供給量がある分野と、障害者施設や児童福祉施設のようにサービスが選択できない状況である分野では、評価目的の重点が異なって当然であると考えられる。サービスの選択が可能であればそのための情報を公表することに重点をおくのが現実的である。一方、サービスを実質的に選択できないのであれば、現在行われているサービスの質をできるだけ向上させることに重点をおく評価が望まれる。

しかし、施設内でどのようなサービスが行われているのか、実績はどうかなどについて、サービスを選択するためということではなく、それらを公表することにより利用者やその家族だけでなく外部の目にさらすことには意味がある。どうしても福祉施設は閉鎖的になりやすく、近隣住民に対して施設のことを理解してもらうことも重要である。実際に施設設備を近隣住民に開放している施設もあるが、その前提条件として施設そのものを理解してもらうことが必要である。サービスを選択できない場合でも施設情報の公表は重要である。

また、同施設種別の他の施設がどのような具体的なサービスメニューを実践しているのかよくわからないと、複数の施設長から伺ったことがある。自施設の実践が最高であると自覚している施設も見られなくはないが、他施設でのサービスメニューや実践例、成功例や失敗例を見て、自施設でのサービス内容・質について学ぶことは多いはずである。そのような姿勢が多く福祉施設に欠けているようにも見受けられる。

したがって、情報の公表だけとかサービスの改善だけといった、一方のみを目的とした評価は適切ではないと考える。ただし、作業負担の問題も重要であり、項目数は必要最低限とすべきである。

3.2 評価項目・評価基準

1) マニュアルや文書の重視

現状の評価項目・評価基準では、「確認のための材料」や「評価のポイントや着眼点」などで、具体的に文書や取り組みなど目に見える形で確認できる事項が明示されている。つまり、マニュアルや文書・記録が整備され、計画を作成し、いろいろな取り組みがなされていることが事業所に求められていることを意味する。それが理想的な福祉サービスの実践であり福祉サービスの質が高いとみなされるのである。

確かにマニュアルを整備することは重要である。マニュアルを整備する過程で日常業務を見直すことができ、マニュアルを理解しそのとおり実践できれば、職員間のサービスのばらつきは少なくなりミスや事故が減ることは確実である。しかし、マニュアルの整備が不十分であっても質の高いサービスを提供することは可能であり、現状の評価基準では、マニュアルが整備されていない限り高い評価は与えられないことになる。

したがって、具体的なサービスの実施方法や内容に関する評価を取り入れる必要性は高い。しかし一方で、サービスの質の高さについて福祉関係者の共通理解が得られる定義がまだ存在していない現状を考えると、具体的なサービスの実施方法や過程に関する評価方法を開発することを志向すべきである。

2) 利用者調査

顧客満足度を重視するならば、利用者やその家族を対象とした意向調査は必須である。利用者と事業所の関係が対等な関係になったといっても、苦情や不満を直接事業所に表明したりすれば、その後に職員から不当な扱いを受ける可能性が高いと考える利用者は多い。したがって、不満があっても職員に伝えることはなく、事業所としては不満や苦情が少ないということで利用者の満足度

は高いと思い込んでしまう。現在では苦情解決システムはどの事業所でも取り入れられているが、そのシステムが機能している事業所は少ない。苦情が少ないからと言って利用者満足度が高いわけではなく、また苦情が多いからと言って必ずしも利用者満足度が低いわけではない。利用者と職員の風通しがよく、コミュニケーションがよければ、利用者の満足度は高くても不満や苦情が多いこともあり得るからである。

愛知県の第三者評価事業では利用者調査が義務付けられているが、福祉サービス評価に当たっては利用者の真の意向を把握することは必須であり、かつ事業者が把握することは困難であることから外部の者が行うべきであると考えられる。

3) 職員調査

最近の民間企業の人材育成のポイントはモチベーションの向上にあり、顧客満足だけでなく、従業員満足にもその重要性を認識するようになった¹⁰⁾という。職員の満足度や仕事に対するモチベーションが高いことが、質の高いサービスを提供する必要十分条件であることは理解しやすい。現状の外部評価で職員調査を義務付けているものはないが、職員の意識調査も必須であり重要であると考えられる。

経営層やリーダー・一般職員まで全職員を対象とする調査を取り入れている東京都の第三者評価モデルを実施した後の受審施設アンケート¹¹⁾では、「経営層と一般職員の考えていることの違いがはっきりわかった。」「経営層が良かれと思っていたことが、一般職員に理解されていなかったことがわかった。」「組織内の風通しの悪さに気づかされた。」という意見があった。組織が組織としてうまく機能しているかどうかは、現状の評価基準では、たとえば「管理者の責任とリーダーシップ」（愛知県版第三者評価基準Ⅰ－3）や「運営体制（理念、経営方針、内部統制）」（介護サービス情報の公表Ⅱ－8）に該当すると考えられるが、職員調査をしなければ判断が難しいことはまちがいない。

4) 評価対象としてのP D C Aサイクル

利用者の選択に資することを目的とした介護情報サービスの公表において、その調査情報項目を一覧すれば実践すべきサービス項目が明示されており、それらを理想的なサービスとみなし組織として取り組む必要があることは自明である。組織としての取り組みが不十分と自覚できればあるいはできていないと評価されれば、改善の必要があると理解できる(気づく)。一方、第三者評価はサービスの質の改善を目的としていると言いながら、コンサルティングを禁止し自らの気づきを重要と考え、改善の必要がある項目を指摘するだけの結果とならざるを得ない。すなわち、第三者評価もサービス情報の公表と同様、サービスの質の改善への道筋を見出す程度の効果しか期待できないとも言えるのである。

サービスの質の改善を目的とするならば、改善の必要な項目だけでなく、その施設がどのような改善に取り組み、その結果どうなったのかということに対しての評価が重要であると考えられる。したがって、P D C Aサイクル(Plan(計画) Do(実行) Check(評価) Act(改善)のマネジメントサイクル)のような改善プロセスや結果について、評価すべきである。P D C Aサイクルについて、たとえばどの程度機能し成果をあげているのかという観点で良し悪しの評価をするのである。いくつかの支援困難場面の解決をめざすことで、理念・経営から実践サービスまでにわたる評価項目を考え出すことができる¹²⁾ことから、施設内のあらゆる部署でのP D C Aサイクルを評価の対象とするだけで、現状の経営面と実践面の両面についての評価項目を実用的レベルでカバーすることは可能であると考えられる。

実際に社会福祉法人神奈川県社会福祉協議会福祉サービス第三者評価機関かながわでは、発展的サービス評価として、P D C Aサイクルの取り組みに対しコメントする方法を評価の一部として採用している。すなわち事業所が、P(目標と実践計画)、D(計画の実践)、C(実践の評価結果)、A(結果をふまえての改定計画)のそれぞれの取り組みの概略について記載し、それらに対し第三者が取り組み全体としての評価コメントを加えている。現在事業所がサービスの質の向上に向け取り組んでいる内容や進捗状況が明確になることから、

第三者評価の目的に合致した実効性のある実践例であると評価できる。

3.3 段階評価

外部評価の種類によって、段階評価のランク数が異なっている。すなわち、グループホームの外部評価と介護サービス情報の公表は、実質的には2段階評価であり、第三者評価事業は3段階評価となっている。2段階でも3段階でも、客観的に判断を下すことについてはあまり差がない。判断根拠を明確にするためのひとつの方策として、2005年度より東京都の第三者評価事業が以下のような変更を行った。標準項目を明確に示した上で、A+（標準項目をすべて実施したうえで、標準を上回る取り組みがされていると確認できる状態）、A（標準項目をすべて実施している状態）、B（標準項目のうち一つでも実施していないものがある状態）、C（標準項目を一つも実施していない状態）の4段階評価とした。それぞれの標準項目についての妥当性の問題が残るとしても判断根拠が明確になったことはまちがいになく、他の外部評価もこの考え方を取り入れるべきだと考える。

また、評価項目の文言として、「手順」、「取組」、「仕組み」、「明確」、「適切」、「確立」、「整備」、「行っている」、「定めている」、「努めている」などがあり、判断根拠として「確認のための材料」や「評価のポイントや着眼点」が示されているとは言え、それらの言葉に対する判断根拠が不明確であるために段階評価を行うことに困難を感じる。結局、評価調査者のそれらの言葉に対する主観に頼らざるを得ず、そのために結果の客観性に疑問が生じ、事業者が納得しにくい結果の原因となっている。

最後に、サービスの質の向上を目的とする場合、外部評価においてはコンサルティングが禁止されている以上、改善を必要とする点を指摘することしかできない。改善を必要とする項目であるかないかであれば2段階で十分であり、自由記述による説明があればさらにわかりやすい。しかし、3段階以上のランク付けは、客観性が保障できなければ取り入れる必要はないと考える。ランク付けをするために客観性を保障するような評価方法をわざわざ開発するほど、ランク付けが有効であるとは思えない。

3.4 負担感

日常業務に追われ忙しい毎日を過ごしている職員にとって、外部評価に関する作業は、外部評価に対して相当の意義を見出していなければ積極的に取り組めるはずがない。全職員が外部評価の意義を理解している必要があるが、現実にはまだまだ程遠い状況にある。施設職員に外部評価の意義を理解してもらう努力が必要である。

外部評価が導入される前から、施設内研修として職員全員に自己評価を実施している事業所も多いようだ。しかし、自己評価結果をどのようにサービスの質の改善や施設運営に生かしているかは事業所によって大きく異なるだろうが、外部の人間も加わる形で自己評価結果を使うことは少ないように思われる。せっかく自己評価を実施していて有効に生かしていないと言わざるを得ない。特に、介護保険事業所では外部評価が義務化となったことを好機ととらえ、自己評価は全職員が行い、外部評価の結果は少なくとも全職員で共有する。改善を求められる事項について、P D C Aのプロセスを実施する。これらをサービスの質の向上をめざす施設内研修として位置づければ、他の施設内研修は不要になると思われ、負担感の軽減につながるのではないかと考える。

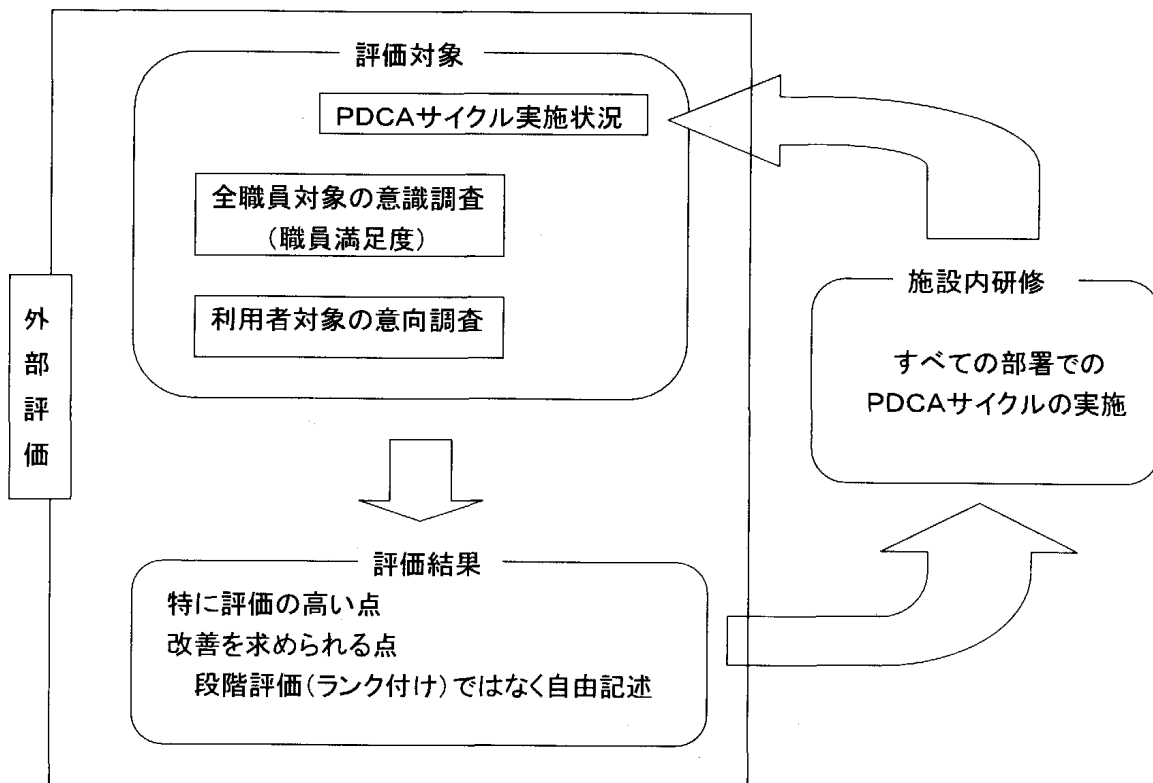
3.5 費用

介護サービス情報の公表の6万円から10万円程度の費用は、介護報酬に盛り込まれる予定である。グループホームの外部評価についても実質的な費用に対する見返り（夜勤加算）がある。しかし、任意である第三者評価は、費用としては40万円から50万円程度が一般的で、運営費の弾力的運用の必須の要件となることが予定されている。今後は運営費の弾力的運用が40万円から50万円程度に見合うものなのかどうか、第三者評価事業の普及に大きく影響することになるはずである。しかし、現時点では第三者評価の受審が運営費の弾力的運用の必須の要件となっているわけではなく、約40万円が第三者評価受審への大きな阻害要因となっていることはまちがいない。第三者評価事業の普及のためには、公的補助金の導入を図る必要があると考える。

4 今後の展望

福祉サービスの質の優劣の評価として鶴沼¹²⁾は、「『目的適合性』に関しては、生活環境、設備、職員配置、職員の専門知識・技術および利用者の心身状況および生活自立度の維持・向上等の目的適合度で測られ、『目的遂行過程快適性』では、主に職員の援助・介護からもたらされる利用者の達成感、充実感、自己実現等の精神面にかかわるもので評価されることになる。」と述べている。目的適合度の評価ということは目的を達成すべく実践している、計画、実行、評価、改善を行うPDCAサイクルそのものであり、これを評価すればよいことになる。現状の理念や経営から実践までの福祉サービスに関係する分野をすべて網羅するような約100の評価項目を、あらかじめ設定する必要はないと考える。ただし、このすべての分野を網羅する評価項目は、サービス全般にわたって職員一人一人が、日常業務を振り返るガイドラインとしては非常に有益であり、チェックリストとしての存在意義はあると考える。

図2 サービスの質の向上を目的とした場合の外部評価（提案）



目的遂行過程快適性は顧客満足度と同等であり、これは利用者調査により評価できる。また、職員満足度や経営層と一般職員の意識のずれなども、サービスの質に大きく影響するので、職員調査も必須である。なお、外部評価に対し、事業所としてその意義を理解し組織的に取り組むことが最低条件であることは言うまでもない。

今後のサービスの質の向上を目的とした場合の外部評価として筆者が提案する内容を図2で示した。施設内のPDCAサイクルの効率的・効果的な推進のために、外部評価を有効に活用すべきであり、QC活動やISOでは行わない外部による職員調査や利用者調査の結果を踏まえた外部評価が重要であると考えらる。

引用・参考文献

- 1) 社会福祉法人全国社会福祉協議会、「平成17年度評価調査者指導者研修会資料」、2005年8月
- 2) 平成16年5月7日雇児発第0507001号、社援発第0507001号、老発第0507001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、厚生労働省社会・援護局長、厚生労働省老健局長通知「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」
- 3) 愛知県福祉サービス第三者評価推進センター、「平成17年度第2回福祉サービス第三者評価基準等委員会資料」、資料No. 4-1、2005年8月
- 4) 愛知県福祉サービス第三者評価推進センター、「平成17年度愛知県福祉サービス第三者評価調査者養成研修会参考資料集」、2005年9月
- 5) @IT情報マネジメント用語事典、アイティメディア株式会社、(ホームページ)
- 6) 白濁敏朗編著、「ISO9001早わかり」、中経出版、2004年1月
- 7) 世田谷更生館・友愛園、「機関誌ゆうあい」、第28号、2005年7月15日
- 8) 平成14年7月26日老計発第0726002号厚生労働省老健局計画課長通知「指定痴呆対応型共同生活介護(痴呆性高齢者グループホーム)が提供するサービスの外部評価の実施について」
- 9) シルバーサービス振興会・介護サービスの情報開示の標準化に関する調査研究委員会、「利用者による介護サービス(事業者)の適切な選択に資する『介護サービス情報の公表』(情報開示の標準化)について」、2005年5月11日
- 10) 中根貢、「人材育成のトレンド～One to Oneの人材育成～」、『月間福祉』JUNE 2005、pp.26-29

- 11) あいち福祉オンブズマン、「2004年度第三者評価試行実施報告書」、2005年9月
- 12) 吉川雅博 「改善志向の福祉サービス第三者評価の試み」『愛知県立大学社会福祉研究』、第7巻、2005年7月、pp.83-97
- 13) 鶴沼憲晴 「『福祉サービスの質』の向上に向けて—質の規定因子構造および第三者評価事業の課題—」、『社会福祉研究』、第80号、pp.172-178

A Survey and Suggestions about Methods of Third-party Evaluation of Welfare Services

Yoshikawa Masahiro

要旨

福祉サービスを外部が評価する手法として、2006年度より「介護サービス情報の公表」が義務化される。一方、愛知県でも2005年度より任意の第三者評価事業が開始されたように全国的にもこの事業が運用される見通しが立ってきた。今後も、この2つの外部評価が並存することが予想される。また一部福祉施設では、ISO9001の認証取得やQC活動のような一般企業を取り入れている外部が介入するサービス改善システムを導入している。

サービスの質の向上を目指した福祉施設の取り組みは重要であるが、この現状の外部評価の手法は、職員の負担感や費用面、評価基準や評価項目などにおいて、改善すべき点が多いと考えている。福祉施設でもPDCAサイクル（Plan（計画） Do（実行） Check（評価） Act（改善）のマネジメントサイクル）を取り入れ、これを推進することが重要である。そのためには外部による職員調査や利用者調査の結果も踏まえた外部評価を有効に活用することを提案したい。

資料

1-2 計画の策定

1-2-(1) 中・長期的なビジョンと計画が明確にされている。

1-2-(1)-① 中・長期計画が策定されている。

障5

【判断基準】

- a) 経営や実施する福祉サービスに関する、中・長期計画を策定している。
- b) 経営や実施する福祉サービスに関する、中・長期計画を策定しているが、十分ではない。
- c) 経営や実施する福祉サービスに関する、中・長期計画を策定していない。

評価基準の考え方と評価のポイント

- 「中・長期計画」とは、組織の理念や基本方針の実現に向けた具体的な取組を示すものです。（本評価基準における「中・長期」とは3～5年を指すものとします。）
- 本評価基準では、実施する福祉サービスの更なる充実、課題の解決等のほか、地域ニーズに基づいた新たな福祉サービスの実施といったことも含めた目標（ビジョン）を明確にし、その目標（ビジョン）を実現するために、組織体制や設備の整備、職員体制、人材育成等に関する具体的な計画を評価します。
- 本評価基準では、以下の順序で組織の現状が整理され、中・長期計画が策定されることを期待しています。
 - i) 理念や基本方針の実現に向けた目標（ビジョン）を明確にする。
 - ii) 明確にした目標（ビジョン）に対して、実施する福祉サービスの内容、組織体制や設備の整備、職員体制、人材育成等の現状分析を行い、課題や問題点を明らかにする。
 - iii) 明らかになった課題や問題点を解決し、目標（ビジョン）を達成するための具体的な中・長期計画を策定する。
 - iv) 計画の実行と評価・見直しを行う。
- 本評価基準で対象としている課題や問題点とは、組織として取り組むべき体制や設備といった全体的な課題であり、個々の利用者に関する課題は対象ではありません。

評価の着眼点

- 理念や基本方針の実現に向けた目標（ビジョン）を明確にしている。
- 実施する福祉サービスの内容や、組織体制や設備の整備、職員体制、人材育成等の現状分析を行い、課題や問題点を明らかにしている。
- 中・長期計画は、課題や問題点の解決に向けた具体的な内容になっている。
- 中・長期計画に基づく取組を行っている。
- 中・長期計画は必要に応じて見直しを行っている。

Ⅲ-4 サービス実施計画の策定

Ⅲ-4-(1) 利用者のアセスメントが行われている。

Ⅲ-4-(1)-① 定められた手順に従ってアセスメントを行っている。

障53

【判断基準】

- a) 利用者の身体状況や、生活状況、将来の生活についての希望等を正確に把握するために、手順を定めて計画的なアセスメントを行っている。
- b) 利用者の身体状況や、生活状況、将来の生活についての希望等を正確に把握するために、手順を定めてアセスメントを行っているが、十分ではない。
- c) 利用者の身体状況や、生活状況、将来の生活についての希望等を正確に把握するための、アセスメントの手順を定めていない。

評価基準の考え方と評価のポイント

- 利用者の状況を正確に把握することは、サービス実施計画策定の基本となる重要なプロセスです。身体状況や生活状況、行動の特徴、将来の生活についての希望等を組織が定めた統一された様式によって把握する必要があります。
- また、サービス開始直後には、事前に把握していた内容が実際と異なっている場合もあるため、そのような状況も視野に入れた計画的なアセスメントが行われる必要があります。
- 本評価基準では、サービス開始前後におけるアセスメントに関する手順が組織として定められているかどうか、手順は正確なアセスメントを行うために計画的なものになっているかどうか、また、その方法に従って実施されているかどうかについて評価します。定期的なアセスメントの見直しについても、組織として手順が定められていることが求められます。
- 評価は、訪問調査において、聴取、利用者数名分のアセスメント票や記録等文書確認によって行います。サービス開始前に誰がどのような形でアセスメントを行ったか、開始直後にはどのような体制で利用者の状況を確認したか、開始前の情報と開始後の状況に違いがあった場合に、どのような手順で対応しているか、それらの情報はどのように記録されているか等を確認します。
- 組織としてアセスメントを全く行っていないことは想定していませんが、その場合は「c)」評価となります。

評価の着眼点

- 利用者の身体状況や、生活状況、行動の特徴、将来の生活についての希望等を、組織が定めた統一した様式によって把握し記録している。
- アセスメントの定期的見直しの時期と手順を定めている。

Ⅲ-5-(1)-④ 利用者のエンパワメントの理念に基づくプログラムがある。

障 61

【判断基準】

- a) 利用者のエンパワメントの理念に基づくプログラムがある。
- b) 利用者のエンパワメントの理念に基づくプログラムが十分ではない。
- c) 利用者のエンパワメントの理念に基づくプログラムがない。

評価基準の考え方と評価のポイント

○本評価基準では、利用者のエンパワメントの理念にもとづくプログラムの有無とその具体的取組について評価します。利用者の主体性を尊重しエンパワメントの理念に基づいた援助を行うという障害者福祉の基本的な考え方を踏まえたプログラムの工夫が求められます。

評価の着眼点

- 社会生活力を高めるために、障害の理解や調理・洗濯・買い物・交通機関利用等についての学習・訓練プログラムが用意されている。
- 施設外の社会資源について、十分な情報が提供され、そのための学習や体験の機会が設けられている。
- 必要に応じて、自己表現の技能や話し方について支援している。
- 利用者自身が人権意識を高められるように、情報や資料の提供を行っている。

言葉の定義

エンパワメント：社会的に不利な状況におかれた人々の自己実現を目指しており、その人の有するハンディキャップやマイナス面に着目して援助するのではなく、長所、力、強さに着目して援助することです。このような援助方法により、サービス利用者が自分の能力や長所に気づき、自分に自信が持てるようになり、ニーズを満たすために主体的に取り組めるようになることを目指します。エンパワメントの理念においては、援助者はサービス利用者と同等の立場に立つパートナーということになります。

Ⅲ-5-(3) 保育の内容が適切に行われている。

Ⅲ-5-(3)-① 子ども一人ひとりへの理解を深め、受容しようと努めている。

保70

【判断基準】

- a) 子どもをよく受容しようと努めている。
- b) どちらかといえば子どもを受容しようと努めている。
- c) 子どもを受容しようと努めていない。

評価基準の考え方と評価のポイント

- 保育指針では、一人ひとりの子どもの置かれている状態及び家庭、地域社会における生活の実態を把握するとともに、子どもを温かく受容し、適切な保護、世話を行い、子どもが安心感と信頼感を持って活動できるようにすることを保育の方法における留意事項として示しています。
- また、子どもを受容していくためには、家庭環境や身体的成長の差等から生じる子ども一人ひとりの違いを十分に把握し、職員間での理解を深めておく必要があります。
- その際、指導計画などに、一人ひとりの子どもを受容するための援助が書かれていることが望ましく、気になる場面や記録については、①子どもの内面や状況をよく理解しているか、理解が不十分であってもくみとろうとしているか、②保育上の明確かつ適切な意図があるか。ただしいずれも、子どもの心を傷つけたりダメージを与えたりしない範囲のものでなければならない。③危険がないかどうか、といった点に留意してあらためてその援助の内容を確認する必要があります。
- 本評価基準では、子ども一人ひとりへの理解を深めるとともに、受容することによって状態に応じた配慮が行われているか保育所における取組を評価します。

評価の着眼点

- 子どもに分かりやすい温かな言葉づかいで、おだやかに話している。
- 「早くしなさい」とせかさす言葉や「ダメ」「いけません」など制止する言葉を不必要に用いないようにしている。
- 子どもの質問に対して、「待ってて」「あとで」などと言わずに、なるべくその場で対処している。
- 「できない」「やって」などと言ってくる子どもに対して、その都度気持ちを受け止めて対処している。
- 「いや」などと駄々をこねたり、自分を表現する力が十分でない子どもの気持ちをくみとろうとしている。
- 登所時に泣く子どもに対して、放っておいたり、叱ったりするのではなく、子どもの状況に応じて、抱いたり、やさしく声をかけたりしている。

Ⅲ-5-(3)-⑫ 一時保育は、一人ひとりの子どもの心身の状態を考慮し、通常保育との
関連を考慮しながら行っている。 保81

【判断基準】

- a) 一時保育の内容や方法によく配慮している。
- b) 一時保育の内容や方法にどちらかといえば配慮している。
- c) 一時保育の内容や方法に配慮していない。

評価基準の考え方と評価のポイント

- 本評価基準では、一時保育における一人ひとりの子どもへの配慮や、通常保育との関連について具体的な取組を評価します。
- 具体的には、一時保育のための保育室の確保といった環境面での配慮に加え、担当者の選任や保護者とのコミュニケーション、通常保育の子どもたちとの交流等、一時保育の方法についても評価します。

評価の着眼点

- 一時保育のための保育室などの確保に配慮している。
- 一時保育のための担当者が決められている。
- 一人ひとりの子どもの日々の状態を把握している。
- 一時保育の子どもと通常保育の子どもとの交流に配慮している。
- 保護者とのコミュニケーションを十分にとっている。
- 一時保育と並行して、必要なケースについて相談に応じている。

言葉の定義

一時保育：「特別保育事業実施要綱」によれば、「保育所に入所していない乳幼児に対する一時的な保育」であり、これに「自主的に取り組む場合に補助を行う対象」は、「児童福祉法第24条の規定による保育の実施の対象とならない乳幼児のうち、以下のいずれかに該当するもの。①保護者の勤務形態により、家庭における育児が断続的に困難となり、一時的に保育が必要となる児童、②保護者の傷病・入院等により、緊急・一時的に保育が必要となる児童、③保護者の育児疲れ解消等の私的な理由やその他の事由により、一時的に保育が必要となる児童」となっている。

通常保育：児童福祉法第39条に規定される「保育に欠ける」乳幼児が市町村を通して当該園に入所して受け入れる保育のことである。