



# H.C.R. 2007 ふくしのスキルアップ講座報告

vol. 2

H.C.R. 2007では、福祉・介護職のスキルアップを図るため、多彩な専門職講座を開催いたしました。保健福祉広報協会ではその内容を順次H.C.R.ニュースに掲載しております。今回は「第三者評価の課題」です。

## 第三者評価の課題

2007年10月4日(木)

福祉サービスが措置制度から契約制度に移行するなか、サービスの質の向上を図るために第三者評価が果たすべき役割は大きくなっています。しかし、現在までに評価を受けた社会福祉施設はまだ少数です。こうした現状を踏まえ、第三者評価機関や実際に評価を受けた社会福祉施設の状況等について紹介するとともに、今後の評価の役割と課題について考えました。

講師



梶野 京子 氏

東京都福祉サービス評価推進機構事務局  
財団法人東京都高齢者研究・  
福祉振興財団 事業部長



加藤 浩之 氏

株式会社川原経営総合センター  
経営コンサルティング部門  
福祉サービス評価事業担当



湯川 智美 氏

社会福祉法人六親会 理事  
特別養護老人ホームプレーグ本塾  
施設長

司会



武居 敏 氏

社会福祉法人  
聖隷福祉事業団  
常務理事

### 東京都の福祉サービス 第三者評価制度に ついて

東京都福祉サービス評価推進機構  
財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団  
事業部長 梶野 京子 氏

東京都では、福祉サービスの第三者評価を平成15年度から本格実施し、今年度で5年目になります。その目的は①サービス内容の透明性確保と、利用者のサービス選択のための情報提供、②事業者のサービスの質の向上への取組の促進の2つ。最終的な目標は利用者本位の福祉の実現を目指すことにあります。

#### これまでの検討経緯

13年4月に「福祉サービス第三者評価システム検討会」を設け、13年度には高齢・障害など12サービスについて評価項目の検討や試行を実施しました。そして評価制度の定着普及のための中立的な機構として本財団に「東京都福祉サービス評価推進機構」が設置されました。初年度(15年度)は高齢、障害、児童、婦人保護、救護の分野から計35のサービスを対象に評価を開始し、その後も実施するサービスの数を拡大しています。

機構内には学識経験者や事業所代表らによる2委員会を置き、中立性を重んじながら評価手法や評価機関の認証等を審議・決定しています。事業

者が「評価機関を選び」、評価機関が「項目について評価し」、「結果を事業者にフィードバックする」とともに、事業者から公表の同意を得た上で「報告書を機構に提出」、それが「ウェブに掲載」されるという流れです。

現在、評価機関は124、評価者1,273人。認証の要件は①法人である、②3人以上の所属評価者を抱えている、③福祉サービスの直接提供をしていない等です。種別では株式会社が4割、NPOが3割強の他、多様な機関が認証を受けています。評価者は実務経験等の要件を満たし、評価者養成講習と評価の実習を修了した後、個々の評価機関に所属して活動します。評価者の中で福祉の現場経験をもつ方が全体の約6割います。

評価機関にはそれぞれ得意分野があるので、事業者は「こういう点を見て欲しい」「この分野に詳しい評価者を」と希望を出したうえで、複数の評価機関の中からそれに対応できる機関を選んでいただきたいと思います。

#### 東京都の仕組みの 特徴

東京都では、さまざまな評価機関の中から事業者が選択して契約を結ぶ形をとっています。また、「利用者本位の福祉」という観点からできる限り利用者の意向を把握するため、利用者調査も行っています。さらに、評価者が一方的に評価するのではなく、事業所訪問や評価結果のフィードバックの場で評価者と事業者が意見交換をし、事業者に自らの現状や改善の取組等について気づきを得てもらい仕組みをとっています。

評価結果は、利用者にとっては事業者を選ぶ際の参考情報・補強情報の一つとして、事業者にとっては自らの現状を確認し、今後どうするかを選ぶ材料として、それぞれ活用できるものと考えています。

事業所が第三者評価で得られるものについて簡単に図式化してみました。(資料①)

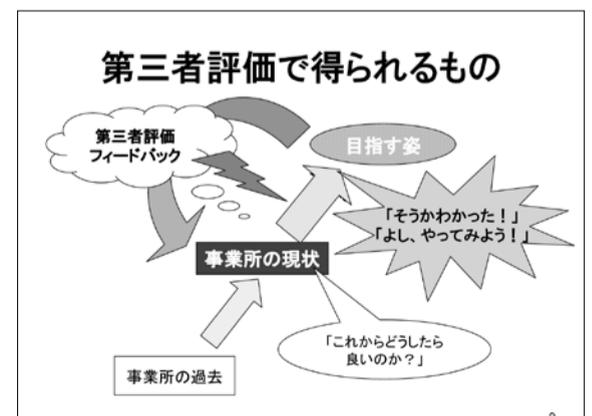
今後取り組むべき方向について気づきや示唆が得られるということに意義があると思います。

評価実務にあたる評価者に対しては①利用者や事業者の役に立つという貢献動機で臨む②事業者が大切にしている価値を正しく把握し尊重する③価値を実現するための事業プロセスを理解する、といった基本姿勢を求めています。

#### 評価の手法

続いて評価手法を説明します。まず、使用する帳票は、事業者が自らの基礎的情報を記入する「事業プロフィール」、自己評価を記入する「組織マネジメ

資料①



ント分析シート」「サービス分析シート」、それに「利用者調査票」の4種類です。(資料②)

利用者調査は、利用者に直接記入してもらうアンケート方式か、評価者が利用者に質問する聞き取り方式を基本に、また補完的方法として、訪問時の観察等からコメントする場面観察方式を導入しています。一方、事業評価は、8つのカテゴリーの下にサブカテゴリー、共通評価項目、標準項目という構成で、項目数は合計140弱にのぼります。

## 実施状況

平成18年度の実施数は1,307件で、前年度に比べ微減でした。これは障害者自立支援法への対応で障害分野の評価を一時凍結し、また介護サービス情報の公表制度が始まったこと等の影響があります。対象事業所の1割弱が実施したことになりますが、サービス種別では相当差があり、例えば特養ではほぼ半数、認可保育所で2割弱なのに対して、在宅系介護サービスでは2%に満たない状況です。

18年度の評価後アンケートによれば、評価を受けた事業者の8割以上が「満足」、約7割が「再度受けた」と回答しています。個別には、評価の有効性を歓迎する感想がある一方で、「自己評価には時間がかかり負担だ」「評価者の理解レベルを均一化してほしい」など厳しい意見もありました。

私たちはこうした意見を参考にしつつ、手法を見直し、事業評価の根拠明確化のための評点基準変更、利用者調査での2方式選択制などに取り組んできました。事業者の負担軽減も少しずつ進めています。

## 今後の課題

まず課題なのは、評価実施数を一層増やすことです。特に在宅系サービスでは定着にはほど遠い状態です。今年度は、在宅系小規模事業者の実態に合わせた評価手法を導入するなど、新たな試みを始めました。

また、評価者の質の確保・向上を図ることも課題です。都の制度設計では、多様な経験や専門性を持つ多くの評価者が活動できるように、入口での要件はさほど厳格ではありません。一方で評価の質を高めるには評価者のレベルアップが不可欠です。評価者は必ず評価機関に所属する形になっていて、一義的には評価者のレベルには機関が責任をもつ

わけですが、私たちの機構としても、利用者・事業者からさらに信頼される制度となるよう、研修等を充実させる必要があると考えています。

## 第三者評価の課題 — 評価機関の立場から

株式会社川原経営総合センター  
経営コンサルティング部門  
福祉サービス評価事業担当 加藤 浩之 氏

私たちは医療機関や社会福祉施設に対する経営コンサルティングが本業です。「第三者評価」には、東京都では平成14年度の試行事業から参画し、18年度までに115件の評価を手がけてきました。本日はこれまでの評価者としての実感をもとにお話します。

## 第三者評価の 基本的な枠組み

第三者評価は、まずは事業所の自己評価に始まるとされます。しかし、本当の出発点は、事業者が評価を受けようと考えた時点にあります。(資料③)

私たちは、自己評価・利用者調査は本来、第三者評価とは切り離して実施してもいいと考えています。社会福祉法第78条に「事業者は提供するサービスを自ら評価し」という文言があります。これを第三者評価の法的な根拠とされる方もいますが、ここで規定されているのはまさに自己評価ではないでしょうか。自己評価は第三者評価の中で初めて存在するものではなく、事業計画等で掲げた目標に対しての現状の達成度を自ら評価するのが本来のあり方だと思えます。そしてサービスの質を自ら評価するには当然、利用者の意向把握は不可欠です。

ただ、事業者の状況を調査・評価する仕組みは他にもありますが、第三者機関が利用者の意向を直接把握する仕組みは今のところ「第三者評価」にしかありません。日常的に意向・要望を伝えている利用者でも、第三者評価ではあらためて別の指摘をしてもらえることも多いのです。

都でいう事業評価、つまり自己評価の結果を評価機関で集計する段階では、一般職員による分析結果とリーダー層による分析結果とを分けて集計し、双方の認識の一致や違いを指摘して返します。また、

「自己評価は必ず経営層・幹部職員の合議によっておこなってください」とお願いしています。経営者と職員の現状認識がバラバラでは、サービスの質の向上に向けての推進力が生まれてこないからです。

自己評価の結果が第三者評価に直接結びつくわけではなく、あくまで参考材料です。利用者調査の結果をあわせ、訪問調査や他の資料で事実を逐一確認しながら評定し、結果を担当評価者が合議してまとめます。ここで経営層に提示し、誤認点があれば改めて事実を確認し、持ち帰って再度結果をまとめて提示し、OKの返事を頂いた時点で公表の同意もあわせ確認し、これを機構に報告する、といった流れになっています。

## 受審は義務ではなく 任意であること

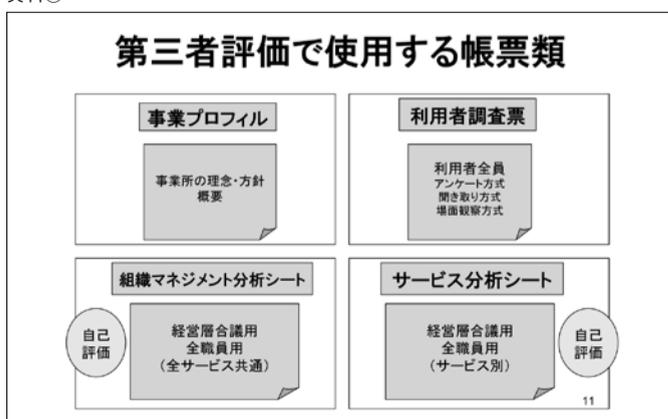
第三者評価が他の制度に対して優位性を持っているとすれば、それは自発的に目的を持って受けることにあります。ところがそうでない場合も少なくありません。公立施設が順番で受審する、指定管理者制度への申請のために必要、新規事業のコンペの参加要件で必要、といったような例です。例えば指定管理の要件ということになると、事業者にとっては「気づきを得る」よりは評定そのもの、いかに良い評点がたくさん並んでいるかが死活問題になります。そうすると、現場では確認できない点に関して押し問答が続くことにもなり不毛です。

事業者が自らの目的を持って、多様なバックボーンを持った評価機関から、どこを見てもらいたいのかに応じて選定し、明らかになった課題の解決に向けたいわゆるPDCAサイクルを主体的に回していくためのツールと位置づけて取り組むなら、第三者評価は必ず良い成果をもたらすと思います。

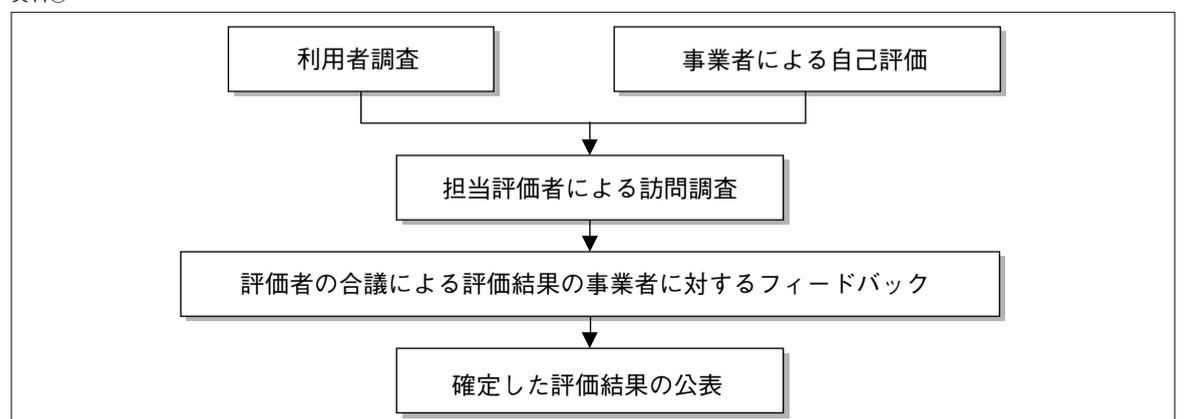
## 受審の誘因と 本来の意義

事業者にとっての受審のインセンティブ(誘因)には、都道府県の指導監査回数の緩和や費用補助などがありますが、これらはあくまで制度利用を広げるためのサブシステムであり、本来は、「組織運営の透明性を高めリスク軽減を図ること」、「経営やサービスの質を向上させるための気づきやヒントを得て、それを足がかりに組織的な取組をすすめること」などによって顧客満足を高め、競争力を強化することが目的です。事業者がこのことを実感すれば、

資料②



資料③



多少費用がかかっても、制度は定着すると思います。

ただ、そのためにはやはり、事業者の組織マネジメントシステムが確立すること、事業者にとって適切な課題を抽出し、無理のない形で提示できる評価機関の専門性の向上が必要となるでしょう。

## 制度定着の課題

制度定着のための課題を3点あげておきます。

まず、評価項目のサービス種別ごとの精査が必要です。評価項目の中にはその施設にそぐわないのではと思われるものが混じっていることもあります。例えば、評価項目に「事業所情報の地域への開示をどれだけ行っているか」とありますが、婦人保護施設や母子生活支援施設などでは近年、配偶者のDVから逃れてきた方の利用が増えています。そうした施設では情報開示したくてもできません。

また、評価機関によるレベルの標準化のために評価項目が細かく設定された場合、評価機関がその特徴を発揮できなくなるおそれもあります。評価機関によって、何に重きを置くかで違いが出てくるのはやむを得ないと思います。

次に、公表された評価結果を利用者（予定者を含む）がどのように活用しているのか、効果測定の実施です。個人的な実感では、あまり利用されていないような気がします。もしそうであれば、評価項目を細かく作り込んで、機関どうしの比較を促すような仕組みはあまり意味がないこととなります。

最後に、第三者評価の仕組みが健全に維持されていくための措置です。第三者評価には手間も費用もかかります。事業者の負担を軽減するために、アンケート調査票の封入・発送作業や費用は現在、基本的には機関が負担しています。また、アンケート調査を予定する施設であっても必ず滞在調査も行います。介護保険施設の情報の公表制度が始まり、事業者の負担は非常に大きくなっています。とはいえ、あまり安価では私たちの体力が続きません。良い評価のためには一定の負担は覚悟して欲しいのです。一方、評価機関である私たちとしては、事業者の方々にとって付加価値を生み出していけるような評価を実施していきたいと思っています。

## 第三者評価の課題

社会福祉法人六親会 理事  
特別養護老人ホームプレーゲ本塾 施設長  
湯川 智美 氏

今日は事業者として、第三者評価事業をどのようにとらえるかということをごさんと一緒に考えたいと思います。

介護サービス情報の公表が始まり、私たちの施設でもこの2年実施してきました。これと第三者評価の違いは何でしょうか。

介護サービス情報の公表でも、その主旨は、利用者の適切なサービスに資するための情報になるこ

と、その情報を公表することによって、提供するサービスの質の向上につながるということだと思います。第三者評価の場合は、サービスの質的向上に結びつけるためという面がさらに大きいと個人的には感じます。では、質的向上に結びつけるとはどういうことか。どうしたら実現できるのか。事業所を経営する方々には、それが何より大きな課題ではないでしょうか。

サービス体制を体系化していること、PDCAといった過程を循環するシステムで運営していくことが大切であり、それに気づかせてくれるのは、第三者評価を受審したことです。現在は、継続的改善の枠組みを構築するためにISO9001の認証取得を行い、品質マネジメントシステムの要求事項に沿った体制を構築しています。

## 評価の区分について

社会福祉事業では人を主軸に置いた経営資源の適正な配分が重要です。経営資源の「ひと」と「もの」のサービス評価のシステムの確立は特に重要と考えます。サービス評価には自己評価と他者評価があり、他者評価は市場評価、第三者評価、行政評価の三つに分けられます。

自己評価においては、事業者自身が自ら行う自己評価を積極的に行い、常にサービス向上の意識を持つことが前提となります。市場評価では、利用者および家族へのアンケートの実施、懇談会の定期的な開催などにより、利用者の意見の傾聴や満足度の収集・分析を行い、または苦情解決の仕組みなど、いくつかの評価や仕組みを組み合わせ、より精度を高めていくことが必要です。私たちが改善に結びつけないアンケートには意味がないと最近気づいて、どう改善するかを家族会や懇話会などでしっかり話すよう努めています。

そして第三者評価は、市場にはできない公平・中立かつ専門的な機能を有する「第三者」により行われる客観的な評価です。こうした多様なサービス評価を組み合わせ、それによってサービスの質の向上につながるという視点がやはり重要です。

## 評価を受審して

平成16年、千葉県の福祉サービス評価推進機構でのモデル事業に参画しました。そこで感じた点についてお話しします。

例えば「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」には、福祉サービスの基本方針と組織に関して、「理念や基本方針が周知されている」かどうかという評価項目があります。組織において理念や基本方針に基づいた行動・価値規範を、末端までどれだけ周知させているか、つまり組織で共有できているか、この基準や着眼点を見ると、やはり考えさせられてしまう面があるのではないのでしょうか。

「評価基準の考え方と評価ポイント」には、「理念や基本方針は、組織の福祉サービスに対する考え方や姿勢を示し、職員の行動規範となるものですか

ら、職員には十分な周知と理解を促すことが重要になります」とあります。実際にいかに周知させるかを考える機会になり、理念を目標にした業務推進を、より確実なものにつなげることが必要だと思います。

モデル事業で受審したことで、評価基準の構成は、結果のパフォーマンスを重視し評価するものでも現状を指摘するものでもなく、提供するサービスの質的向上を目的として改善できる「システム(体制)」の評価のためのものであると感じました。結果ではなくプロセスがどうなのか、自分たちのどこに問題があるのか、把握し改善していくことの大切さです。

## 組織での体制の確保

受審にあたっては相当の費用と手間をかけるわけですから、組織において価値あるものにつなげていかなければなりません。受審する側の事業者としては、保身的な態度から脱皮し、評価結果を謙虚に受け止めて、自らを見つめ直す機会と捉える姿勢を持つことが前提となります。評価者側としては、事業者側が問題点や改善点に気づいて、改善に取り組む意識を持てるような対応をしていただきたいと思います。福祉サービス第三者評価事業は、単なる優劣をつけるものではないため、概ね良い評価結果であったとしても、それに満足することで終わるのではなく、受審を有効に活用し、自事業所の課題や改善点、弱点を明確にしたうえで、継続的改善に向けた共有できる体制の構築に努めることが重要だと思われます。

また、一定の水準に達するための事前の対応もあってもいいのではないかと。日頃からの改善活動を重ねた上で第三者評価を受審すれば、より一層の改善につなげられるかと思っています。

成果・結果を出すためにどんな対策を講じて経営すべきか。漠然としたその場しのぎや結果ばかり求めるのではなく、組織内での経営的側面に応じたものの体系化がやはり課題です。重要なのはマネジメントシステムの構築と考えます。

## 職員満足とガバナンス機能

第三者評価を受けて感じたことは他にもあります。一点目として、職員満足につながるということです。福祉は人の手を通じて提供されるサービスであり、利用者だけでなく職員も人格を持っています。職員満足を利用者の満足につなげていく。そのためには、職員の士気の高揚、人的生産性の向上につなげていかねばなりません。評価結果の活用は組織のあり方を全職員で確認する機会です。実態把握と問題意識を持った改善のプロセスを通して、全員参加型の組織のレベルアップにもつなげていけるのではないのでしょうか。

二点目がガバナンス機能だと思います。企業はやはり透明性を確保する必要があり、組織の統治性も大切です。

福祉専門職の専門性には“価値”という要素があります。受審はそうした価値を備えた組織について

考える機会になりました。関係法令遵守のチェック機能としても有効に活用できるのではないかと感じました。

最後になりますが、自分たちの弱点が明確になったとき、事業者自らの努力以外に、有識者等のアドバイスや指導、支援体制なども必要かなと最近感じております。具体的にどう組み立てていけばいいのか、私たちの課題として残されています。

## パネルディスカッション

東京都福祉サービス評価推進機構事務局  
財団法人東京都高齢者研究・福祉振興財団 事業部長  
梶野 京子 氏

株式会社川原経営総合センター 経営コンサルティング部門  
福祉サービス評価事業担当  
加藤 浩之 氏

社会福祉法人六親会 理事  
特別養護老人ホームプレゲ本塾 施設長  
湯川 智美 氏

司会 社会福祉法人聖隷福祉事業団 常務理事  
武居 敏 氏

## 2つの目的の関係

**司会** ●当初から、「第三者評価の2つの目的のどちらを優先すべきか」という議論がありました。一方、介護サービス情報の公表はあまり好評ではありません。事業者は良い結果なら公表したいと思いますが、改善というのは結果に悪い点を見つけてそれを良くしようというものです。この2つが、第三者評価の中で互いに矛盾を孕んでいるのではないかと感じられるのですが、いかがでしょうか。

**梶野** ●事業者からすれば、良い成績で掲載されたいのは確かでしょう。ただ、実際に繰り返し受審してきた事業者に訊くと、「あるがままを見てもらうことがいいと思っている」と言っています。形だけを整えるのではなく、実態を見てもらうのが自分たちにとって有意義だと思うという意見を頂いています。

**加藤** ●問題は公表の仕方です。極端に考えれば、公表情報と事業所にフィードバックする報告書の中身は、場合によっては分けるべきかもしれません。公表する内容には必ずしも評点は必要ありませ

ん。評価の現場では「公表圧力がある意味で評価制度自体を歪めてしまっている」という実感があります。公表を前提にすると、書きたくても書けないこともあります。あまり具体的に書いた場合、背景を知らないままWeb上だけでそれを見た方がどう感じるか考えます。具体的なことは公表を前提にした評価結果報告書には載せず、別途事業所向けのフィードバック用レポートにまとめて返すケースもあります。公表用とフィードバック用に分けて整理して、公表用には評点は載せないことも考えられます。そうすることで公表圧力からくる歪み等は是正できるのかなと思いついています。

**湯川** ●介護サービス情報の公表は義務化されていますが、かなりの数の事業所を調査するため、実際に来て調査する内容には、疑問の残るものもあるのではないのでしょうか。その上での公表となると、公表の必要性は当然あるもそこでの疑問も生じてしまいます。介護サービスの情報の公表、第三者事業双方とも、「本当の意味でのサービスの質的向上」を事業者がしっかり捉えなければ、本質であるサービスの質の向上にはつながらないのではないのでしょうか。

## 利用者調査のあり方

**司会** ●次に利用者調査について。利用者の満足度調査として個別に訊いた場合、私的な満足度の違いが大きく出ます。客観的な改善には結びつかない可能性もあります。利用者調査は今後、どうあるべきだとお考えでしょうか。

**加藤** ●これは重要なテーマだと思います。利用者調査は「利用者の意向を直接把握するもの」で、続けるべきですが、手法については工夫が必要だし非常に専門性が問われてきます。認知症の方に聞き取り調査をしても、そこでの答えが正確なものかはわかりません。1回訊いただけで得た回答でカウントするのはとても危険なのです。利用者調査の結果をそのまま公開していいのかという気がしています。サービス評価にあたり、利用者の声をどのように参考にするのかについては、評価機関の力量や専門性が問われてくる部分で工夫が必要です。

**梶野** ●利用者の重度化傾向もある中、私たちも今年度、利用者調査の方式を見直しました。東京都の評価としては、できる限り利用者本人にアプローチし、その意向を把握したいという基本線がありま

す。それをベースにどうしていくか。聞き取りができない場合にはやりとり等を見てコメントし、一方的な評価にならないよう事業者側からのコメントも並記する形で公表するといった工夫をしています。評価機関の力量が要るのはその通りで、実際に、施設での勤務経験が長く、利用者にスムーズに接して聞き取りできる「補助者」を活用しながら調査をする等、さまざまな工夫をしていきたいと思つています。

**湯川** ●利用者調査の実施については多々課題があるかと感じます。しかし、利用者調査をするか否かではなく、利用者調査の他、家族会での意見交換や、ケアプラン立案に際して本人や家族の要望を聞いたり、さまざまな機会に意見を聞くことができると思っています。いくつかの評価を組み合わせ、自分たちの問題は何か考えていくべきだろうと感じています。

## サービス評価の課題

**司会** ●他に質問などありますか。

**参加者** ●訪問介護施設の受審が少ないという話ですが、どういう事業者が受けているのですか。

**加藤** ●自分の知る範囲では、単独の事業者ではなく、特養に併設された施設が、法人として評価を受ける中で受けるという例がほとんどです。

**司会** ●最後に、サービス評価が進みにくい現状で、課題についてコメントをお願いします。

**加藤** ●評価者の立場からすると、私たちが努力を重ね、切磋琢磨して、事業者にとって付加価値の高い評価結果をフィードバックしていく努力を地道に重ねていくしかありません。すべての事業者が毎年受ける必要はないでしょう。数年に一度、事業所の事情にあわせて定期的を受審することで、自らのサービスの質の向上、経営改善に役立てていけばいいと思つています。

**湯川** ●受審は、改善点を明確にしていく一つのツールです。日々の業務を展開する中で、その場対処ではないだろうか、問題意識をもって取り組んでいるのだろうか、自ら提供しているサービスについて評価、改善していく姿勢が必要と思われます。その点において第三者評価は意義あることと認識すべきではないでしょうか。受審の際には、評価機関の方はそれを引き出すような工夫をして欲しいし、私たちもどのように改善に結びつけていくかを考えなくてはならないです。

**梶野** ●私たちでもホームページで全評価結果を見られるようにしていますが、なかなか使い勝手が十分ではありません。そうした点の工夫の他、区市町村でのより細分化された情報提供も考えています。評価結果については相応の蓄積があります。その分析をしながら、受審のメリットをPRしていきたいと思つています。

**司会** ●それぞれの現場でリスク管理が問われています。事故の発生、その対応が話題になります。事が起きてどう対応するかを考えるのではなく、日頃からより良いサービスを考えることがリスク管理においても重要です。第三者評価を通して、日頃のサービスの問題点を把握し、改善につなげること。それがリスク管理にもつながることだろうと思つています。

