

福祉サービス 第三者評価システム検討会

－ 報 告 書 －

平成 1 4 年 3 月

福祉サービス
第三者評価システム検討会

序 文

ここに東京都福祉サービス第三者評価システム検討会の報告書を公にする運びとなったことは、1999（平成 11）年度以来サービス評価システムの一連の検討会に関与してきた一人として感慨深いものがある。委員各位、事務局の諸氏、それぞれの立場から助言をいただいた多くの方々には、感謝の言葉を知らない。振り返れば、精力的な検討を重ねてきたものと思う。

さて、福祉の世界が措置から契約へ根本的な転換を遂げつつあることは、改めていうまでもない。福祉の契約化は、一方で、消費者に対して、定型的なサービスを恩恵として与えるのではなく、個別のニーズに合致したサービスを、豊富にかつ廉価で提供することを可能にするであろう。また他方で、消費者の支持を受ける優良な事業者およびその従業員に、十分な経済的な報酬を与えうる環境を整えるであろう。しかしマーケットメカニズムが機能するためには、何よりも、情報の非対称が解消される必要があり、福祉サービスの第三者評価の目的も、まさにこの一点にある。

本報告書では、さまざまな評価機関が福祉サービス評価事業に参入することができるよう、支援組織として「評価サポート機構」を設置することを提案するとともに、サービス評価を実施するに当たっての評価項目も具体的に示している。数年間に渡る努力の集大成ではあるが、変化の激しい福祉の世界にあって、もとより完成品であるはずもない。各方面からの建設的な批判を切望する次第である。

過去数年の検討会の関係者のなかで、一貫して、委員長である私ひとりだけが、福祉についてのまったく素人であった。そして、福祉の世界では、高度の専門的知識・経験と、奉仕の精神に裏打ちされた高い倫理性とが見事に共存していることを知り、深い感銘を受けた。本報告書が、ささやかではあれ、消費者の便益の増大に貢献するとともに、福祉関係者の無私の献身にも報いることができれば、遠くない将来に福祉サービスの消費者となるであろう一法律家として、これに過ぎる喜びはない。

**祉サービス第三者評価システム検討会
委員長 安 念 潤 司**

検討会報告書 目次

序文

はじめに	1
------	---

＜Ⅰ システム編＞

1 東京都における第三者評価システム	
（１）第三者評価システム構築の目的	7
（２）第三者評価の定義	8
（３）第三者評価システムの全体像	8
（４）評価対象となるサービス	9
（５）評価機関	10
（６）評価サポート機構	13
2 評価手法と共通評価項目について	
（１）利用者調査と事業評価	15
（２）共通評価項目の必要性和基本的な考え方	16
（３）共通評価項目の見直しの必要性	17
3 評価者研修について	
（１）評価者研修の目的	18
（２）評価者研修の体系と内容	18
4 評価情報の情報提供について	
（１）利用者の選択のための情報提供のあり方	20
（２）多様な福祉情報とのリンク	23
（３）個人情報の取り扱い	23
5 第三者評価システムの普及定着に向けて	
（１）普及定着のための方策	24
（２）東京都、区市町村の役割	24
（３）今後の取り組みに向けて	25
【別紙１】 都における福祉サービス第三者評価システムのイメージ図	27
【別紙２】 研修項目の例示	29

<Ⅱ 評価手法・項目編>

1	評価の手法について	33
2	これまでの検討経緯	33
3	各分科会共通の検討・試行の枠組み	
(1)	利用者調査の調査項目	34
(2)	利用者調査の重要な評価項目の抽出方法	35
(3)	事業評価の調査項目	37
(4)	事業評価の実施方法	38
(5)	事業評価の重要な評価項目の抽出方法	38
4	高齢分科会の検討・試行の結果	
(1)	高齢分科会のとりくみ	40
(2)	利用者調査	40
(3)	事業評価	48
5	保育分科会の検討・試行の結果	
(1)	保育分科会のとりくみ	57
(2)	利用者調査	57
(3)	事業評価	59
6	障害・在宅分科会の検討・試行の結果	
(1)	障害・在宅分科会のとりくみ	63
(2)	利用者調査	63
(3)	事業評価	68
7	障害・通所分科会の検討・試行の結果	
(1)	障害・通所分科会のとりくみ	71
(2)	利用者調査	71
(3)	事業評価	76
8	障害・入所分科会の検討・試行の結果	
(1)	障害・入所分科会のとりくみ	79
(2)	利用者調査	79
(3)	事業評価	84
9	13年度検討の到達点と今後の課題	
(1)	利用者調査	86
(2)	事業評価	87
(3)	重要と思われる項目について	88
おわりに		89

<資 料>

- 1 サービス別重要と思われる項目一覧（利用者調査・事業評価）・・・・・・・・・・97
 高齢 特別養護老人ホーム、老人保健施設、訪問介護、居宅介護支援、
 痴呆性高齢者グループホーム
 保育 認可保育所、認証保育所
 障害 ホームヘルプサービス、生活寮
 通所授産施設、小規模通所授産施設
 知的障害者入所更生施設
- 2 サービス別試行状況一覧・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・125
 高齢 特別養護老人ホーム、老人保健施設、訪問介護、居宅介護支援、
 痴呆性高齢者グループホーム
 保育 認可保育所、認証保育所
 障害 ホームヘルプサービス、生活寮
 通所授産施設・小規模通所授産施設等
 知的障害者入所更生施設
- 3 これまでの検討経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・135
- 4 検討会設置要綱・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・137
- 5 検討会、分科会委員名簿・・・・・・・・・・・・・・・・・・139

1 東京都における第三者評価システム

(1) 第三者評価システム構築の目的

- はじめにでも述べたように、多くの福祉サービスの利用のしくみが行政による「措置制度」から、利用者と事業者が対等な立場で「契約」を取り交わし、利用者自らが選択し利用する「契約制度」へと変わり、契約制度の下で、規制緩和により、多様な事業者が福祉サービスの分野に新規参入することが予想される。
- このような中で、利用者が、多数の事業者が提供するサービスの中から、自分のニーズに最もふさわしい事業者やサービスを自らの責任で選択するためには、契約制度の下での利用者保護という観点からみても、事業者の特性やサービスの特徴や質を比較できる情報、信頼できる情報が必要である。
- 同時に、事業者も自らのサービスの質や事業運営上・経営上の課題を客観的に把握し、事業の改善や利用者指向のサービスの質の向上に取り組むことが重要である。
- このような利用者の選択と事業者の質の向上のために必要なしくみが、専門的な知識を持つ中立的な第三者が客観的に福祉サービスを評価し、評価結果を利用者や事業者に広く情報提供するためのサービス評価システムである。
- これまで、法律等に基づいて、理事、評議員、財務諸表等サービス提供事業者の組織運営や経営に関する情報、職員体制などのサービス提供者に関する情報、建物や設備に関する情報などは公表されている。しかし、それらは、事業者に関する基本的・外形的な情報が主であり、サービスの内容や質を把握するには十分でない。
- また、事業者で行われている自己点検、自己評価や、既に先駆的な自治体やNPO等が行っている第三者サービス評価は、サービス質の向上に役立っているという側面はあるが、内部の業務の点検が主な目的で、評価方法や項目が事業者や評価機関毎に異なり、共通の尺度がないため、他事業者と比較可能な評価としては不十分なのが現状である。
- すなわち、第三者による福祉サービスの評価システムの構築の目的は、利用者本位の福祉の実現のために、さまざまな事業者が行う福祉サービスの内容や質を相互に比較可能な情報とし、利用者や事業者に情報提供することを通じて、利用者の選択に資するとともにサービスの質の向上に向けた事業者の取り組みを促すことにある。

(2) 第三者評価の定義

- 福祉サービスにおける第三者評価とは、事業者でも利用者でもない第三者の多様な評価機関が、専門的かつ客観的な立場から、サービスの内容や質、事業者の経営や組織のマネジメントの力等を評価することをいう。
- 評価の手法としては、利用者の意向をきく「利用者調査」と事業のしくみやサービス提供プロセスを評価する「事業評価」を用いる。

(3) 第三者評価システムの全体像

- 事業者は、サービスの質の向上のために、自らの責任と負担により、評価機関に評価依頼を行い、事業者と評価機関との間で契約を交わし、評価を実施する。
- 評価機関としては、民間のシンクタンク、調査会社、研究機関、NPOなど多様な主体が想定される。
- 評価機関は、利用者の声や事業内容を基に、サービスの評価を行う。その際、サービス評価の手法や項目は、指導検査基準等とは異なり、行政がこうあるべきと示すべきものではなく、柔軟でニーズに即した評価が行えるよう、利用者のニーズや事業者の事業改善の取り組み内容に応じて、評価機関がそれぞれの視点で策定することが基本である。
- また、多様な事業者が、利用者のニーズに応じて、画一的でなく特色あるサービスを提供していくことができるよう、多様な評価機関がそれぞれの視点で、事業者の特色を活かし、事業者自らがサービスの質の向上に取り組み、経営、事業の改善に役立つような評価を行うことが必要である。
- 同時に、利用者が評価結果を比較し選択できるように、また、事業者が自らのサービスを他の事業者と比較できるようにするため、共通の尺度のもとに、各評価機関が共通して評価を行う、共通評価項目を設定することが重要である。また、共通評価項目の結果情報について、利用者、事業者双方にとって活用しやすいものとなるよう、情報を集約し、比較可能でわかりやすい形にとりまとめて情報提供することが必要である。
- ただし、現状では、福祉サービスの評価について、明確な評価機関が殆ど存在せず、具体的な評価手法や項目についても確立されていない。そのため、

評価機関となりうる主体を発掘し支援するとともに、評価やその結果情報について一定の質を担保し、評価機関の信頼性を確保しなければならない。

- これらの評価機関の支援、信頼性の確保、評価結果情報の取りまとめ・公表などの一連の支援・普及策は、一体的かつ連携させて行うことが効果的である。この役割を担うのが、第三者性、客観性、公平性を有した中立的機関としての評価サポート機構である。
- 評価サポート機構は、多様な評価機関を支援するとともに、評価の質を確保するため、第三者評価機関の認証や評価者に対する研修、評価情報の収集や情報提供を行う。
- また、評価サポート機構は、事業者が利用者に対して自己開示する評価結果情報を集約し、わかりやすく発信する。利用者は、その評価結果を情報として入手し、比較検討した上で、福祉サービスを選択する。同時に、事業者は、自ら評価結果全体を分析・活用することで、自主的なサービス改善や経営判断、組織改革、体質強化につなげていく。
- 以上が、第三者によるサービス評価の基本的な流れであり、全体像を図示したものが、（別紙１）である。

（４）評価対象となるサービス

- 福祉サービスにおいて、利用者の選択と事業者の競い合いを実現し、その質の向上を図るためには、基本的には福祉サービス全般について第三者によるサービス評価を行うことが望ましい。
- また、平成１２年６月に施行された社会福祉法の第７８条第１項においても、サービス評価の必要性について、「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その他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って、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」と規定している。
- しかしながら、個々の福祉サービスについて、事業者の特性、利用者の特性などを具体的にみると、事業者の規模、形態など、さまざまであり、利用者の意向や満足度を把握するためのコミュニケーション方法も、判断能力の程度によって異なっているのが現実である。
- また、契約制度に移行するサービスにおける評価は、利用者の選択と事業

者の競い合いによるサービスの質の向上を目的とするのに対し、措置制度が残るサービスにおける評価は、客観的な第三者によるサービス評価を通じたサービスの質の向上や事業の透明性の確保を主な目的とするなど、評価へのアプローチが異なっている側面もある。

- さらに、行政の関与の度合いでサービスを分類すると、社会福祉法内の福祉サービス、法に規定はないが補助金等で行政が何らかの関与を行っているサービス、他の個別法により行政に指導権限のあるサービス、全く行政が関与していないサービスなどがあり、それぞれ、事業者が第三者評価を受けるように誘導する際の手法は異なることが想定される。
- したがって、第三者によるサービス評価の実施にあたっては、評価が可能なサービスや評価が特に重要と思われるサービスから段階的に実施していくことが適当である。
- その際、既に区市町村で試行を行っているサービスを考慮しながら、利用者の数が多く民間参入が認められ実質的な競争が見込まれるサービスや、利用者にとって評価情報が特に重要なサービスを先行して実施することが望ましい。

(5) 評価機関

① 評価機関についての基本的な考え方

- 第三者による評価は、福祉サービスに利用者の視点を取り入れ、事業者による利用者指向のサービス提供を促すという点で大きな役割を果たすが、その際、評価の視点としては、利用者の意向を重視する視点、あるいは組織経営の安定性を重視する視点など、多様な視点がありうる。
- そのため、利用者の様々なニーズをサービスに反映させ、事業者の特色あるサービスを育てるためには、公的な主体が評価を行うよりも、それぞれの視点をもった多様な評価機関が行うことが必要であり、民間のシンクタンク、調査会社、研究機関、NPOなど多様な主体が想定される。
- このような多様な評価機関が、それぞれの視点をもって評価活動を行うことにより、多角的な視点からサービス内容を把握することが可能になり、利用者にとって、より開かれた福祉を実現することができる。さらに、数多くの評価機関が競い合うことにより、都全体の評価レベルの向上にもつながる。

- これらの評価機関が、利用者調査を行う場合には、利用者の特性に応じて、たとえばホームヘルパーなど福祉サービスに従事している職員に対して一定の研修を行うことや、利用者の代弁者としてのオンブズパーソンで、利用者に関する知識や経験を持っている人を、評価者として活用することも考えられる。

② 評価機関の信頼性の確保

- 評価機関は、その組織形態も含め立場や特色の違いを有することも想定されるが、評価されるサービス提供事業者の立場からも、評価結果を活用する利用者の立場からも、評価機関が信頼性を有していなければならない。
- そのために、評価機関の多様性を妨げないような最低限の要件の設定は必要であり、要件に基づいて評価サポート機構の認証を受けることが必要である。
- 第三者評価機関が有していなければならない事項としては、次のようなものが考えられる
 - ・ 安定性、継続性
 - ・ 第三者性、中立性、公平性、独立性
 - ・ 透明性
 - ・ 評価能力

③ 評価機関の認証要件の考え方

- 認証要件を定めるにあたっては、
 - ・ 評価システムの信頼性を確保すること
 - ・ 第三者評価を普及定着させていくためには、多数の評価機関が必要であることなどを考慮する必要がある。
- 認証要件に盛り込むべき内容は次のようなことがあげられる。

ア 評価機関の責任の所在を明確にすること

- ・ サービス提供事業者と契約を交わして評価を行い、共通評価項目については評価結果を公表することが基本であることから、評価機関の責任の所在を明確にするために、法人格を有していることが必要である。

- ・また、評価事業の安定性、継続性という観点からも、法人格が必要である。

- ・評価者が評価機関に所属する形態については、評価者となり得る経歴や資格を持っている人材を幅広く活用するために、常勤、非常勤、登録などの多様な形態がありうると考えられる。

イ 評価機関の第三者性、中立性、公平性、独立性を確保すること

- ・評価の信頼性を確保するためには、評価機関の第三者性、中立性、公平性、独立性を確保することが必要であることから、事業者自らが評価機関になることや、評価者やその関係者などが所属している施設、事業所の評価を行うことはできないような規定を設けることが必要である。

- ・福祉サービスに関する事業を営む者の集まりである事業者団体が評価機関となることは、加盟事業者の評価を中立、公平に行えるか、恣意的な評価が行われないかなど、第三者性の確保という観点からは懸念がある。

- ・一方、事業者団体が評価システムに参加することにより、第三者評価が推進・普及するという効果もある。従って、事業者団体については、評価についての中立性、評価結果の信頼性が確保されるように、外部の委員で構成される委員会を設置することや他の評価機関の参入を妨げないような条件を付して認証することが考えられる。

ウ 評価機関の透明性を確保すること

- ・評価機関の透明性を確保するために、評価機関は、所属する評価者の氏名、経歴、研修受講歴、評価機関の事業内容、評価手順、守秘義務に関する規程、倫理規程、料金表、評価に関する異議、苦情の申立窓口及び責任者の設置など、評価にあたって重要な事柄について規定を設け、公表することが必要である。

エ 評価能力を確保すること

- ・評価機関に所属する評価者については、必要な評価能力を確保し、評価の視点や判断基準を共有化するために、一定の資格や経験を有した者が、評価サポート機構が行う評価者養成研修を修了することが必要である。

- ・また評価者は、常に評価能力を維持、向上させるために、評価サポート機構のフォローアップ研修を受けることも必要である。

オ 評価者を明確にすること

- ・評価にあたっては、面接調査や訪問調査など実地調査について、できるだけ多角的かつ客観的に行うために、複数の評価者が実際に現地に赴き調査にあたることが望ましい。

- ・また、評価結果を出すにあたっては、実地調査を行った複数の者とは別の評価者の目を加えて合議により決定することが望ましい。その際、評価者は、調査業務経験者、福祉・医療・保健関係者、学識経験者といったさまざまな分野の経験者の組み合わせで行うことが望ましい。

- ・評価結果の責任は、評価機関が負うのは当然であるが、評価機関がサービス提供者に示す評価結果には、評価を決定した評価者の氏名を明記し、評価者を明確にすることが必要である。

- なお、認証要件については、今後評価事業が実施され、定着していくなかで、実態に即し、必要な場合見直していくことが重要である。

(6) 評価サポート機構

① 評価サポート機構の役割

- 多くの民間サービスにおいては、市場における競争の中で、民間ベースの情報提供の手段として、評価マーケットが形成される。福祉サービスの分野においても、このような状況が生まれてくることが望ましい。
- しかしながら、これまで行政による「措置制度」によってサービスの提供が行われていた福祉サービスの分野においては、第三者の評価を受けたり活用するという土壌がない上に、需要と供給のアンバランスが存在しており、何らかのインセンティブや行政の一定の関与がなければ、自然発生的に評価事業が成立する状況にはない。
- そのため、評価機関の発掘やそのサポート、評価結果の情報の集約、公表、共通評価項目の設定など、第三者評価システムを普及定着させるための一連の支援・普及策を相互に連携させて実施することが必要であり、そのための組織が、第三者性、客観性、公平性を有した中立的機構としての評価サポート機構である。

- 評価サポート機構は、これまでの東京都におけるサービス評価の検討や試行調査結果、また様々な組織、団体で行われている評価手法や項目を集約し、マニュアル化してわかりやすく提示することや、評価機関が行う評価の信頼性を確保するために、一定レベルの評価能力を有する評価（調査）者を育成するための評価者研修を実施する。
- これらのサポートにより、評価に必要な基本的知識、技術の修得が容易になるため、新たに評価に取り組もうとする評価機関も参入しやすくなる。
- 評価がほとんど行われていない福祉サービスの分野において、評価サポート機構の役割は非常に大きい。評価システムを定着させるためには、評価情報の公開性、第三者性の確保、恣意性の排除、評価市場の開放性などに常に留意する必要がある。また、評価そのものもまた常に評価され、評価の視点、評価の手法、項目を点検するとともに、見直しと改善を行っていくことが望ましい。
- 評価サポート機構の具体的な役割は次のとおりである。
 - ア 評価機関の認証にかかわること
 - ・ 評価機関の認証、更新、認証取消
 - ・ 認証基準改訂
 - ・ 認証評価機関についての情報の収集、公表 など
 - イ 評価機関への支援にかかわること
 - ・ 評価者養成研修、フォローアップ研修の実施
 - ・ 評価情報、評価ノウハウの提供 など
 - ウ 評価結果情報の集約、情報提供にかかわること
 - ・ 評価結果情報の集約、公表
 - ・ 情報提供方法の検討
 - ・ 評価結果情報に対する苦情情報の集約 など
 - エ 共通評価項目の策定、改訂にかかわること
 - ・ 各サービスの共通評価項目の策定
 - ・ 既に策定された共通評価項目の改訂 など
 - オ 評価に関する情報収集、調査研究にかかわること

② 評価サポート機構の業務と構成

- 評価サポート機構が、中立的機構として、上記の業務を公正に行うためには、次のような外部委員から成る組織を設けることが必要である。

<認証・公表委員会>

- ・評価機関の認証、更新、認証取消や認証基準の改訂及び評価結果情報等の提供に関する事項について、審議を行う。
- ・学識経験者（福祉、情報、法律等）、利用者代表を中心として構成する。

<評価・研究委員会>

- ・共通評価項目の改訂、新規策定に関すること、評価者研修の内容に関すること、評価に関する調査研究に関することについて、審議を行う。
- ・学識経験者（福祉、経営等）、利用者代表、評価機関代表を中心として構成する。

- 評価サポート機構は、上記の2つの委員会や事務局において、定期的に評価システム全体の検証を行い、評価手法や項目を常に見直すとともに、評価機関のニーズを把握し、そのサポートを行うために、評価サポート機構と評価機関の連絡会を設置するなど評価機関と適宜情報交換することも必要である。
- さらに、中立的機構としての性格を踏まえながら、評価システム全体が円滑に機能するために、専門的な知識を有する人材を活用するなど、弾力的な組織運営をすることが望ましい。また、評価サポート機構の事務局も、福祉サービスの評価、評価システムの定着に熱意をもって、運営する必要がある。

2 評価手法と共通評価項目について

（1）利用者調査と事業評価

- 本検討会においては、利用者の選択に資するとともに、事業者のサービスの向上を図るという第三者による福祉サービスの評価システムの目的を踏まえ、評価手法として、利用者調査と事業評価の2種類の手法を用いることを提言する。

- 利用者本位の福祉への転換にあたっては、これまでの措置制度の下で最も不足しがちだった「利用者の視点」を評価手法の中に取り入れていくことが重要である。同時に事業者側のサービス提供のしくみを把握し、評価することも必要である。
- 利用者調査は、第三者である評価者が、利用者へのアンケートや対面聞き取り調査等を実施し分析する等の方法により、現在の利用者のサービスに対する満足度を把握する手法である。
- 事業評価は、第三者である評価者が所定の評価プロセスに沿って事前調査及び訪問調査を実施し、判断・分析すること等の方法により行う。評価の内容は、1つは、経営体、組織体としての経営やマネジメントの力がどのような状況であり、安定的に良質なサービスが提供できるような体制にあるかどうか、もう1つは現在提供されているサービスの質がどのような状況であるかを把握するものである。
- サービス評価にあたっては、基本的には両手法を併せて実施することが望ましく、評価機関は両手法とも実施できる能力が必要である。同時に、実際の評価にあたっては、各サービスの利用者特性や事業者特性等を考慮して実施することが必要である。
- 例えば、利用者の意向の把握にあたっては、利用者の特性によって評価手法・項目は異なる場合があり、コミュニケーションを図る際に個別的な配慮が必要な利用者（知的障害者、痴呆性高齢者など）に対しては、簡易な調査票や観察調査を用いるなどの配慮や専門的な手法が必要となる。
- また、事業者特性では、規模、事業形態、実施主体の性格が極めて多様であることから、評価項目、評価費用、評価にかかる時間や人員の負担能力も異なると思われる。
- これらを踏まえて、利用者特性や事業者特性に応じた評価手法や評価項目を策定することが必要である。

（２）共通評価項目の必要性和基本的な考え方

- 利用者が評価情報を相互に比較し選択できるように、また、評価によって事業者も自らのサービスを相対化し事業改善につながるようにするために、重要な項目や共通の尺度となるような項目を、サービスごとに共通評価項目として設定する。その際、共通評価項目の評価結果が、実際に評価を行う者

によってばらつかないように、共通の判断の基準、指標、ポイントなどを設けることが必要である

- 平成12年度から今年度にかけて、高齢・保育・障害の各分野で、全12サービスの評価手法・項目を検討し、試行を実施してきたが、共通評価項目の策定にあたっては、その試行及び検証の中で抽出された、現在の利用者が重視する項目で、これから利用しようとする人にとっても選択に役立つと思われる項目、事業者の事業改善のために重要な項目から選定することが考えられる。併せて、苦情が多い事項や各サービスの特徴を示す項目、目標となる項目等も勘案する必要がある。
- また、利用者調査と事業評価との関連性や、評価を行う福祉サービスのそれぞれの利用者特性、事業者特性を考慮して、項目の内容や項目数を設定することが必要である。
- 例えば、知的障害者や痴呆性高齢者に対する利用者調査は、項目数や回答者数が限られる可能性があるため、共通評価項目の設定にあたり、家族等に対する調査項目を補完することや、事業評価に重点をおくことなどが考えられる。
- 共通評価項目の数は、利用者が選択する上で情報を一覧で見ることができ、サービス内容を把握しやすいこと、事業者が費用等を負担できるボリュームであること、評価機関の評価にかかる時間や人員の負担能力や評価機関の多様性、採算性が確保されること等を考慮して、最小限の項目とする必要がある。

(3) 共通評価項目の見直しの必要性

- 策定された共通評価項目は、策定時の社会状況や福祉サービスの状況を反映したものであり、利用者の意向や事業者のサービスレベル、その他の状況の変化に応じて、時代に見合った項目に適宜改訂することが不可欠である。
- そのために、評価サポート機構は、前述の評価・研究委員会における審議や、評価を受ける事業者や評価機関、サービス利用者など評価にかかわる人と情報交換を行いながら、現実の動向を常時把握し、必要に応じて共通評価項目の見直しを行っていく必要がある。
- その際、どのような場合に改訂するかについて一定のルールを設けることが重要である。

3 評価者研修について

(1) 評価者研修の目的

- 評価に必要な一定レベルの知識、技術を習得させるとともに、評価の信頼性を確保するために、評価の視点や基準を共有化することが、評価サポート機構で実施する評価者研修の目的である。
- 評価者研修としては、評価者を新規に養成する評価者養成研修と、養成研修を修了した後、評価能力の維持向上を図るためのフォローアップ研修が必要である。

(2) 評価者研修の体系と内容

① 評価者養成研修

- 評価者が習得する必要がある内容として、次のようなことがあげられる。
 - ア 福祉サービスの評価に必要な基礎知識の習得
 - ・ 第三者評価の意義、理念等の理解
 - ・ 福祉サービスや利用者特性に関する知識
 - ・ 経営マネジメントに関する知識
 - イ 実践的な評価技術、能力の習得
 - ・ 評価の実施手順等を理解し、実践できる能力
 - ・ 一定の視点で偏りのない判断・評価ができる能力
 - ウ 事業改善アドバイス能力の習得
 - ・ 調査結果の分析手法、事業改善に役立つ形での報告書作成能力
- 特に、実践的な評価技術、能力の習得と事業改善アドバイス能力の習得は、評価を実施するうえで重要であり、評価サポート機構における研修は、これらに重点を置くことが必要である。
- また、評価者としての職業倫理を身につけることも不可欠であり、たとえば、利用者の立場や気持ちを尊重することや、評価の上で知り得た事柄についての守秘義務などについて、徹底する必要がある。
- 以上のことを踏まえ、評価者養成研修の研修項目を例示すると、（別紙2）のようにまとめることができる。

② 評価者養成研修の受講資格の考え方

- 評価者養成研修を受講する者の要件については、評価を実施するための基礎的な能力を備えていることが必要であることから、研修受講資格を設ける必要がある。
- 福祉サービスの利用者の特性を踏まえた利用者調査や事業評価における経営分析などの評価を適切に行うためには、評価の対象や内容に応じて、多様な評価者の経歴、資格などが想定される。具体的には、福祉、保健医療、調査、コンサルタント分野の資格や業務経験、施設や企業における管理職経験など幅広い分野のバックグラウンドをもった人材が考えられる。
- 評価者の資格については、福祉サービスの特性を理解していること、事業体の運営について理解していることなど、評価の信頼性を確保するための要件を設定すべきである。また、評価経験を積むことで評価者の評価能力を向上させていくことが重要である。
- 同時に、第三者評価を普及・拡大していくためには、立ち上がり期において十分な数の評価者を確保することも考慮する必要がある。

③ フォローアップ研修

- フォローアップ研修は、既に実務経験のある評価者が受講するため、たとえば、面接技術や訪問調査の技術などの向上を図るなど実践面の能力の向上に重点を置くことが必要である。
- また、評価経験をもとにして情報交換を行い、評価項目を判断する際の共通の判断の基準、指標、ポイントなどについてより適切なものにし、共有化していくとともに、評価者間のずれをなくし、評価のレベルを合わせていくことが重要である。
- さらに、共通評価項目の改訂や新規サービスについての共通評価項目の策定があった場合、それらについての解釈の習得等も行いう必要がある。

④ 研修体系や内容の見直しの必要性について

- 今後、研修や評価を実施していく過程で、実態に即し、評価サポート機構において、常に研修の体系や内容を見直していく必要がある。

4 評価情報の情報提供について

(1) 利用者の選択のための情報提供のあり方

- 平成13年4月に出された「利用者が必要とするサービスを選択できるようなバックアップするしくみの構築に向けて（東京都社会福祉審議会意見具申）」に述べられているように、「サービス評価関連情報」は、現在ほとんど情報として存在せず、利用者のニーズと「情報」との間には、「知りたい情報そのものがない」という意味でのギャップが存在している。
- そのため、利用者によるサービス選択をバックアップするとともに、ケアマネジャーなどサービスをコーディネートする機能を担う人が事業者を選択する際に参考となるよう、評価サポート機構が評価情報を集約し、その情報を広く公表することが重要である。
- 公表する内容としては、以下のようなものが考えられる。
 - ・ 評価を受けた事業者一覧
 - ・ 評価を受けた事業者の共通評価項目の評価結果
 - ・ 把握できる場合は、評価を受けていない事業者一覧
 - ・ 評価機関情報など
- 評価情報を公表する際には、例えば区市町村別やサービス別の一覧を作るなど、利用者サイドに立った視点で、わかりやすく加工することが重要である。
- 同時に、事業者にとっても、評価情報を事業の改善に活用できるよう、たとえば事業評価結果にコメントを付すなど、評価を受ける意欲が生じるような公表の工夫が必要である。
- また、評価機関を支援するために、評価事業者の得意とする評価分野など、自らの事業をPRする場を設けることも検討することが必要である。
- なお、公表にあたっては、以下の点について留意する必要がある。
- 第一は、共通評価項目の評価結果情報の取り扱いについてである。
- 評価は事業者と評価機関の契約の下に実施され、評価結果が事業者にフィードバックされる。そのうち共通評価項目の評価結果については、利用者の選択に資するという評価の目的から、評価サポート機構を通じて利用者に結果を公開するとともに、事業者は、共通評価項目以外の評価項目の結果につ

いても積極的に公開していくことが望ましい。

- また、評価サポート機構は、各事業者の評価結果情報について、現実的な収集の確実さ、効率性などを考え、評価機関から入手する方法が望ましい。
- そのため、評価機関と事業者は、評価の契約を結ぶ際に、共通評価項目の評価結果をサポート機構に提出して公表することを盛り込んだ契約書を締結することが必要である。
- ただし、評価結果の提出あるいは公表を望まない事業者は、その旨を評価機関に申し出ることができるようにすることが必要である。
- なお、サポート機構が評価情報を評価機関から集約するにあたっては、評価項目が評価機関ごとに異なるため、共通評価項目の結果だけを収集しやすいよう、一定の報告書様式を定めることも考えられる。
- 第二は、共通評価項目の公表方法である。
- 評価情報は、共通評価項目について、サービス毎に事業所の評価を数段階で公表することが考えられる。その際、公表の方法としては、共通評価項目毎の評価を提示する方法や総合順位（ランキング）や格付け（レーティング）を行う方法等が考えられる。
- 総合順位（ランキング）や格付け（レーティング）は、利用者が事業者選択をするうえではわかりやすいという側面もある。
- 一方、総合順位や格付けのみでは、どのような点が評価されてその順位や格付けになったのかが見えなくなるという面もある。どの評価項目にウエイトを置くかで、そのランクは異なるが、評価が普及していない現段階では、客観的にも経験的にも、ウエイト付けのための尺度はない。
- 福祉サービスは、基本的に利用者の自立した生活を支援するもので個々人の生活そのものに関わることから、利用者は、ニーズの個別性が高く、障害や介護の程度、生活状況などにより、選択の際に重視する項目が異なる。そのため、総合順位や格付けより、それぞれの利用者が重視する具体的な事柄、たとえば食事や病気・事故などの緊急時の対応など、個別の項目の評価が重要である場合も考えられる。
- また、事業者によって、得意分野と不得意分野あるいは力を入れていく分野が異なるので、そのような事業経営上の特性が表れず、事業者の特徴ある

サービス提供を促すという役割が果たせなくなることも予想される。

- したがって、総合順位や格付けについては、第三者のサービス評価が普及し評価手法が定着して、利用者や事業者にとって評価手法や評価結果の信頼性が高まっていく中で、実施について検討することとし、現段階では、サービス毎に共通評価項目毎の評価を提示する方法が妥当である。その際、利用者が自分で重視する項目にウエイトを置き、個人のニーズにあった順位をつけるようなしくみを作ることも考えられる。
- なお、共通評価項目の評価結果の公表方法は、今後、共通評価項目を策定していく中で、さらに検討すべき点が残されている。例えば、共通評価項目が利用者調査のアンケートや事業評価の訪問調査における質問項目そのものである場合と、質問項目をいくつかまとめてカテゴライズしたものである場合とでは、結果情報の表し方も異なってくることが予想される。
- これらの点も含め、情報の見やすさや一覧性を確保した共通評価項目の評価結果の公表方法について、評価サポート機構において、さらに検討してほしい。
- 第三は、各事業者の評価を行った評価機関名の公表である。
- 評価結果は、複数の評価機関が行った評価を評価サポート機構が取りまとめて公表する。その際、サービス別、区市町村別の評価一覧を作成すると、それぞれ異なる評価機関が、異なる日時に行った評価結果の一覧であるにもかかわらず、同一評価機関が同一時点で行った相対評価であるという誤解を与えるおそれがある。
- そのため、個々の評価結果に、実施した評価機関名、評価日時を明記して公表する必要がある。
- 第四は、評価機関自体の情報の公表の必要性である。
- 評価機関の認証要件でも述べたが、評価機関の信頼性を確保するためには、評価機関の規約、評価者の氏名、料金表など、重要な事項は認証時に公表するとともに、評価の実績、評価を受けた事業者からの評価機関に対する意見等も、とりまとめて公表する必要がある。

(2) 多様な福祉情報とのリンク

- 利用者によるサービス選択に資するためには、評価情報だけではなく、
 - ① 法律その他で規定されている、指定事業者として行政が開示を義務づけている情報、
 - ② 行政が事業者情報の提供について基準（ガイドライン）を作成し、提供を誘導すべきもの、
 - ③ 事業者が他者との差異化を図って自主的に提供することが望ましい情報などの「福祉サービス関連情報」と連携しながら、総合的な情報を得られるようにすることが大切である。
- そのため、東京都が現在検討している、福祉情報総合ネットワークに掲載し、法人情報、施設情報、介護保険指定事業者情報など既に公表されている情報と一体的に提供することや、苦情関連情報等、他の利用者に必要な情報とのリンクなどが必要である。
- その際、福祉サービスの特性や利用者の特性を踏まえ、利用者が安心してサービスを選択・利用できるように、質の高い信頼性の高い情報が確保され、必要で適切な情報を十分に提供することに留意するとともに、情報へのアクセス手法についても、インターネットを活用できない多くの利用者に十分配慮する必要がある。
- また、情報へのアクセスを容易にするために、情報の検索にあたって、その利用目的に応じて事業内容がわかりやすく理解できるように用語を工夫したり、地域別やサービス別の一覧を作ったりするなど、ユニバーサルデザインという視点の下に、利用者ニーズに合った、一目見てわかり、比較できるような形式に加工することが必要である。

(3) 個人情報の取り扱い

- 第三者評価を行うにあたっては、サービスの利用者の氏名、サービス提供記録など個人情報が必要となる場合が想定される。
- そのため、利用者の個人情報をサービス評価という目的に使用することについて、あらかじめ事業者が利用者から同意をとるなど、個人情報の取り扱いに十分配慮することが必要である。

5 第三者評価システムの普及定着に向けて

(1) 普及定着のための方策

- 利用者の選択と事業者の質の向上のためには、多数の事業者が第三者サービス評価を受け、その結果が公表されることが必要である。
- そのための誘導策として、東京都は、事業者向けのガイドラインに第三者評価を受けることを盛り込むことや、都の行う運営指導や指導検査において誘導していくことが考えられる。
- また、評価の実施状況の公表や評価の意義の広報等により、事業者や利用者の意識を喚起し、普及定着を図ることが必要である。
- さらに、事業者が第三者評価を受け、公表することに積極的に取り組むような、その他の制度的な工夫についても検討する必要がある。特に、立ち上げ期においては、評価システムを早期にかつスムーズに立ち上げるために、何らかの支援について、検討する必要がある。

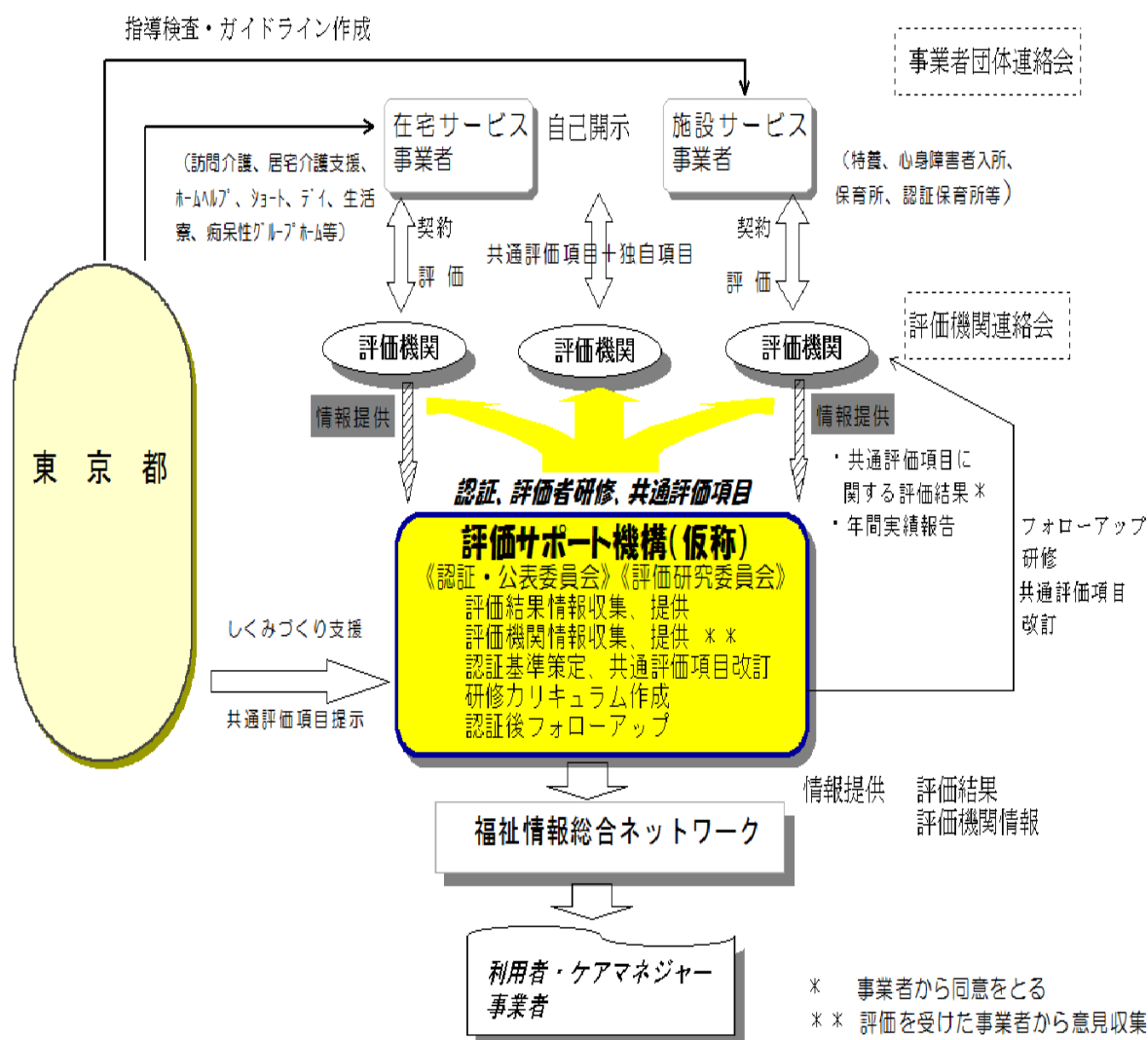
(2) 東京都、区市町村の役割

- 東京都は、評価システムの立ち上がり期において、評価機関の認証基準や共通評価項目を評価サポート機構に提示することが必要である。
- また、評価システムを円滑に稼働させるため、評価サポート機構の運営について、人的支援をはじめとしたさまざまな支援を行っていくことが必要である。
- 区市町村は、サービス評価を受ける意義について事業者、特に区域内の利用者が大半である保育所や在宅サービスの事業者へ周知し、サービス評価の普及定着を図ることが期待される。
- 現在、都と連携しながら第三者評価の試行を行ったり、独自の第三者評価を行っている自治体や、複数の自治体で連携して第三者評価を検討しているところもある。
- 都としては、これらの区市町村の取り組みに対して、ノウハウの提供などを行い、第三者評価が普及・定着するよう、サポートしていくことが必要である。

(3) 今後の取り組みに向けて

- 第三者サービス評価システムは、障害分野に支援費制度が導入される平成15年度から本格的に実施することが望ましい。そのためには、14年度中に、現在検討しているシステムの試行を行い、円滑に稼動するかどうかを検証する必要がある。
- そのため、14年度当初に設置される評価サポート機構において、評価者養成研修、評価機関の認証、認証した評価機関による実際の評価実施、さらにその評価情報の集約、提供までを行うことが必要であり、14年度当初には、東京都が評価サポート機構に対して、共通評価項目や、評価機関の認証基準等を提示し、必要な規程等の作成を行うことが必要である。
- また、システム検証のために評価を実施する対象としては、既に契約制度に移行している高齢や保育分野のいくつかのサービスについて行うのが適当である。
- 14年度のシステムの検証を踏まえ、15年度に円滑にシステムが本格実施できるよう、明らかになった改善点等について、認証基準、研修内容、情報収集や提供等に反映させながら適切に見直しを進めてほしい。
- 同時に、まだ評価項目について検討を行っていないサービスのうち、契約制度に移行するサービスやその他必要性の高いと考えられるサービスについては、東京都において検討を行い、共通評価項目を作成していく必要がある。

都における福祉サービス第三者評価システムのイメージ図



(別紙2)

研修項目の例示

	研修項目	内容
基礎研修	第三者評価の基礎	評価の意義、理念、経緯、関連制度、評価者の倫理、公表方法と意義、個人情報
	福祉サービスの基礎	各福祉サービス、福祉制度、事業者特性・利用者特性の把握
	経営マネジメントの知識	経営(一般・福祉)の基礎知識、組織経営の成果の視点、分析
	評価手法(利用者調査・事業評価)	利用者調査及び事業評価の方法、視点、分析
	評価項目の解釈と判断	各サービスごとの調査票の評価項目の解釈、判断基準、評価方法
実践研修	評価の流れ	評価実施の流れ、手順、留意点【ビデオ等視覚教材使用】
	評価事前準備の方法	事前収集情報や自己評価結果の収集・把握、審査方法・認識・留意点の共有化
	コミュニケーション方法	接遇、訪問調査時の留意点、事業者からの聞き取り方法、利用者(意思表示困難者、その他)や家族等からの聞き取り方法
	ケーススタディ(利用者調査)	利用者調査の事例研究、着眼点・判断のポイント、面接のロールプレイ
	ケーススタディ(事業評価)	事業評価の事例研究、着眼点・判断のポイント、面接のロールプレイ
	第三者評価の着眼点	評価実施経験者からの報告
	集計、分析技法	集計分析ソフトを用いた基礎・応用、集計・分析の実施
	報告書の作成、改善への結びつけ	報告書の作成・事業者へのフィードバックの方法、評価受審事業者からの報告
	実地研修	訪問調査(各チーム2施設調査、同じ施設を2班で評価し比較)
	グループごとの報告会	グループ相互発表、討議、講評

第1 目的

福祉サービス利用者に対するサービス選択のための情報提供及びサービスの質の確保・向上を図るため、サービス評価の手法や項目を検討し試行結果の検証を行うとともにサービス評価システムのしくみの検討を行うことを目的として、福祉サービス第三者評価システム検討会（以下「検討会」という。）を設置する。

第2 検討事項

- (1) 検討会は、次の事項について検討及び検証を行う。
 - ① 第三者による福祉サービス評価の手法
 - ② 第三者による福祉サービス評価の項目
 - ③ 区市町村を中心とした福祉サービス第三者評価の試行結果
 - ④ 福祉サービス第三者評価システムのしくみ
 - ⑤ その他福祉サービス評価に必要な事項
- (2) 検討対象サービスは、次の福祉サービスとする。
 - ① 高齢者に関するサービス
 - ② 子育て支援に関するサービス
 - ③ 心身障害者（児）に関するサービス

第3 構成

検討会は、別表に掲げる者で構成するほか、必要があると認められたときは、委員を加えることができる。

第4 委員の任期

- (1) 委員の任期は、検討会終了までとする。
- (2) 欠員が生じた場合、補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。

第5 委員長等

- (1) 検討会に委員長及び副委員長を置く。
- (2) 委員長は委員の互選により定め、副委員長は委員長が指名する。
- (3) 委員長は、検討会の会務を総括し、検討会を代表する。
- (4) 副委員長は委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、委員長の職務を代行する。

第6 招集等

- (1) 検討会は、委員長が招集する。
- (2) 委員長は、第3に掲げる者のほか、必要があると認めたときは、委員以外の者に検討会への出席及び必要な事項についての調査、検討を求めることができる。

第7 分科会の設置

- (1) 検討会は、福祉サービス第三者評価システムのしくみ、高齢者に関するサービス、子育て支援に関するサービス、心身障害者（児）に関するサービス、その他検討する必要があると認められるサービスについて具体的な検討及び検証を行うために、分科会を設置する。
- (2) 分科会は、委員長が定める事項について、調査、検討する。
- (3) 委員長は検討会の委員の中から分科会長を指名し、分科会は分科会長が指名する専門委員で構

成する。

(4) 分科会の運営について必要な事項は、委員長が別に定める。

第8 委員の委嘱

検討会及び分科会の委員は福祉局長が委嘱する。

第9 会議及び会議録等の取扱

検討会及び検討会にかかる資料は、公開とする。ただし、委員長又は委員の発議により、出席委員の過半数で議決したときは、会議を公開しないことができる。

第10 事務局

(1) 検討会の円滑な運営を図るため、総務部福祉改革推進課に事務局を置く。

(2) 福祉サービス第三者評価システムのしくみを検討するための分科会の事務局を総務部福祉改革推進課に、高齢者に関するサービスについて検討するための分科会の事務局を高齢者部に、子育て支援に関するサービスについて検討するための分科会の事務局を子ども家庭部に、心身障害者（児）に関するサービスについて検討するための分科会の事務局を障害福祉部に置く。

(3) 検討会及び分科会の庶務は、事務局において処理する。

第11 その他

この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、委員長が別に定める。

附則

この要綱は、平成13年5月23日から施行し、検討会の目的達成をもって廃止する。

検 討 会 委 員 名 簿

	氏 名	現 職	
◎	安念 潤司	成蹊大学法学部教授	
○	栃本 一三郎	上智大学文学部社会福祉学科助教授	
	赤塚 光子	立教大学コミュニティ福祉学部助教授	
	浅川 澄一	日本経済新聞社生活情報部編集委員	
	岡橋 生幸	(株)日本能率協会総合研究所CRM研究室室長	
	三ツ木 任一	放送大学教授	
	本山 美八郎	宝仙学園短期大学保育学科教授	
	森田 明美	東洋大学社会学部教授	
	横内 康行	身体障害者通所授産施設「足立あかしあ園」施設長	
	松浦 和利	総務部計画調整課長	
	松沢 雄一	総務部監理指導課長	13年7月15日まで
	栂山 日出男	総務部監理指導課長	13年7月16日から
	鈴木 昭	高齢者部計画課長	
	中山 政昭	子ども家庭部子育て推進課長	
	大津 佳明	障害福祉部副参事(事業推進担当)	

◎委員長 ○副委員長

システム分科会委員

	氏 名	現 職
●	安念 潤司	成蹊大学法学部教授
	岡橋 生幸	(株)日本能率協会総合研究所CRM研究室室長
	田中 義明	(株)ディシジョンシステム開発顧問
	阿 和嘉男	(社福)至誠学舎東京理事長
	堀越 栄子	日本女子大学家政経済学科助教授
	宮野 茂	(社福)うらら理事
	吉泉 秀典	江東区障害者福祉課長
	渡辺 昇	ヒューマンウェア・コンサルティング(株)社長

●分科会長

高齢分科会

氏 名	現 職
● 本山 美八郎	宝仙大学短期大学保育学科教授
大和田喜美子	あだち一万人の介護者家族会発起人
恩田 章司	調布市民生委員・児童委員協議会会長
柏木 洋子	文京区立くすのきの郷施設長
香取 幹	(株)やさしい手 専務取締役
下垣 光	日本社会事業大学社会福祉学部福祉援助学科専任講師
高木 直樹	足立区福祉部高齢計画課長
塚本 直克	八王子市福祉部高齢者相談課長
新津ふみ子	ケア・コーディネーション研究所所長
平川 博之	医療法人社団光生会 副理事長
藤澤 節子	(有)ひまわり薬局代表
和田 行男	高齢者グループホームこもれびホーム長

●分科会長

保育分科会委員

氏 名	現 職
● 森田 明美	東洋大学社会学部教授
稲永 勝行	至誠保育園
菊地 政幸	船堀中央保育園
柴田 篤美	千早子どもの家保育園
蓬生 君子	広尾上宮保育園

●分科会長

障害・在宅分科会委員

氏 名	現 職
● 赤塚 光子	立教大学コミュニティ福祉学部助教授
有田 孝	板橋区地域生活応援センター所長
内田 修	(社福)東京都知的障害者育成会事務局長
月村 巳佐夫	知的障害者生活寮「天の薨」施設長
三澤 了	DPI障害者権利擁護センター事務局長
吉泉 秀典	江東区障害者福祉課長

●分科会長

障害・通所分科会

氏 名	現 職
● 横内 康行	身体障害者通所授産施設「足立あかしあ園」施設長
有賀 純三	足立区障害福祉課長
江幡 五郎	武蔵野市障害福祉課長
五野井 博	「あじさい第一共同作業所」利用者代表
森 公男	「町田かたつむりの家」職員

●分科会長

障害・入所分科会

氏 名	現 職
● 三ツ木 任一	放送大学教授
斎藤 台子	東村山福祉園職員
滝沢 淨	日の出太陽の家施設長
寺崎 勝成	調布市知的障害者入所更生施設なごみ施設長
松友 了	社会福祉法人けやきの杜理事長

●分科会長