

福祉サービス第三者評価システム検討会「報告書」の概要

はじめに

- 本検討会は、国の動向や都におけるこれまでの取り組みを踏まえ、東京という大都市の特性を踏まえた第三者による福祉サービスの評価システムの構築に向けた検討を行うために、本年5月に設置され、検討会の下に6つの分科会を設けた。それぞれの分科会の検討内容等をまとめると、以下のようになる。

名 称	検 討 内 容
システム分科会	システム構築のための全体のしくみづくり
高齢分科会	・利用者調査の手法・項目の検討 ・利用者調査の改善（既作成分について） （対象サービス） 特別養護老人ホーム、老人保健施設、痴呆性高齢者グループホーム、訪問介護、居宅介護支援
保育分科会	・事業評価の手法・項目の検討 認可保育所、認証保育所
障害・在宅分科会	・試 行 ホームヘルプサービス、生活寮
障害・通所分科会	・検 証 通所授産、小規模通所授産
障害・入所分科会	知的障害者入所更生施設

<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

- 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て、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。

(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。
- サービス評価の手法や項目は、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む、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、事業者が他の事業者と比較できるようにするため、各評価機関が共通して評価を行う、共通評価項目を設定し、その結果を集約し、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、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り、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。

(4) 評価対象となるサービス

○ 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が、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

○ 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。

② 評価機関の信頼性の確保

○ 評価機関は信頼性を有していなければならない。そのために、最低限の要件の設定は必要であり、安定性、継続性、第三者性、中立性、公平性、独立性、透明性、評価能力等の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。

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、評価を普及定着させていくため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り、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

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

ウ 評価機関の透明性を確保すること

エ 評価能力を確保すること

オ 評価者を明確にすること

○ なお、認証要件は、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

○ 「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、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、第三者性等を有した評価サポート機構である。

○ 評価サポート機構は、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、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。

○ 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、第三者性の確保等に常に留意する必要がある。また、

評価そのものも常に評価され、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、認証基準改訂、評価機関情報の収集、公表など評価機関の認証にかかわること
- イ 評価者養成研修、評価情報、評価ノウハウの提供など評価機関への支援にかかわること
- ウ 評価結果情報の集約、公表、提供方法の検討、評価結果情報の集約、情報提供にかかわること
- エ 各サービスの共通評価項目の策定、改訂など共通評価項目の策定、改訂にかかわること
- 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

○ 中立的機構として、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。

＜評価・研究委員会＞

- ・共通評価項目の改訂、策定に関すること、評価者研修の内容に関すること等について、審議を行う。

○ 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、評価機関と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。

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

○ 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。

○ 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、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。

(2) 共通評価項目の必要性和基本的な考え方

○ 利用者が比較し選択できるように、事業者も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。

○ 共通評価項目の策定にあたっては、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等と、併せて苦情が多い事項等も勘案する必要がある。

○ 共通評価項目の数は、利用者が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

○ 共通評価項目は、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ため、評価サポート機構は、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。

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。評価者養成研修と、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

- イ 実践的な評価技術、能力の習得

- ウ 事業改善アドバイス能力の習得

- 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重要であり、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、例えば守秘義務などについて、徹底する必要がある。

② 評価者養成研修の受講資格の考え方

- 評価を実施するための基礎的な能力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。

- 評価を適切に行うためには、評価者は、評価の対象や内容に応じて、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、施設や企業の管理職経験など幅広い分野の人材が考えられる。

③ フォローアップ研修

- フォローアップ研修は、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判断基準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、評価のレベルを合わせていくことが重要である。

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

- 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、共通評価項目の評価結果、評価機関情報など

- 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
- ・第二は、共通評価項目の公表方法
- ・第三は、各事業者の評価を行った評価機関名の公表
- ・第四は、評価機関自体の情報の公表の必要性

(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、「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。

(3) 個人情報の取り扱いについて

- 第三者評価を行うにあたっては、個人情報の使用について、あらかじめ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。そのため東京都は、事業者向けのガイドラインや、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、事業者に対してインセンティブを与えるため、その他の方も検討する必要がある。特に立ち上げ期においては、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、評価サポート機構の運営に、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。

(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、円滑に移動するかどうかを検証する必要がある。
- 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評価実施、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。
- システム検証は、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適切に見直しを進めてほしい。
- 同時に、まだ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。

<II 評価・手法編>

1 評価手法について

- 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。この手法を用いることで、利用者の、より率直な意見や要望を把握することができる。
- 事業評価は、第三者である評価者が、所定のプロセスに沿って事前調査及び訪問調査を実施し、利用者からは見えにくい事業のしくみやサービスの提供プロセスを、次の二つの視点から判断・分析すること等の方法により行う。

- ・ 現在提供されているサービスの質を評価するために、第三者がサービス提供のプロセスを評価する。
- ・ 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を評価するために、事業者の経営や組織のマネジメントを評価する。

2 各分科会共通の検討・試行の枠組み

- 各分科会は、次のような共通の枠組みに沿って、それぞれのサービス特性を踏まえて、検討を行った。

(1) 利用者調査の検討内容

- ・ 12年度に利用者調査の検討・試行を行ったサービスについて調査票の項目数を絞り込んでいくこと。
- ・ 調査票の改善（回答方法、質問の表現などの改善）を行うこと。
- ・ 13年度新たに検討対象となったサービスについて利用者調査票を作成すること。
- ・ 各サービスについて、施行後、共通評価項目につながる、重要と思われる評価項目を抽出すること。
- ・ コミュニケーション能力が十分でなく、アンケートや聞き取り調査では意向を把握できない利用者に対する調査手法を検討すること。

(2) 利用者調査の重要と思われる評価項目の抽出方法

- それぞれのサービスの試行結果から、重要と思われる評価項目を抽出するにあたっては、満足度構造分析など定量的な分析や定性的な分析などいくつかの方法を組み合わせて行った。

(3) 事業評価の評価項目

- 事業評価の評価項目は、次のように作成した。
 - ・ 組織経営を全体的にみる8つのカテゴリーを作成し、各カテゴリーの下に、2～4の大項目を設けた。大項目はカテゴリーをみるための切り口の一つである、一般企業の組織のマネジメントを評価するための手法を応用した。
 - ・ その中で、カテゴリー6「サービス提供のプロセス」は、直接的に利用者に関わる部分であることから、8つの大項目とその下にチェック項目を設けた。また、各チェック項目の実施状況を評価するために、各チェック項目の下に3～8程度の確認事項を設定した。

- 事業評価を行うにあたっては、次のような3種類の調査票を作成した。

- ・ **事業プロフィール**・・・評価の前提となる、事業者の基礎的な情報を調査するための調査票。事業者が記載し、参考となるパンフレットなども添付。
- ・ **事業評価分析シート**・・・事業者の組織経営のしくみやマネジメントの状況を把握するための調査票。8つのカテゴリーの大項目の評価を記入する。
- ・ **サービスチェックリスト**・・・カテゴリー6「サービス提供のプロセス」のチェック項目を確認するための調査票。

3 評価手法 評価項目の試行結果

- 評価手法、評価項目について、各分科会の検討と試行を通して明らかになったことは、以下のとおりである。

(1) 利用者調査

- 質問の表現について
評価にあたっての質問について、質問がわかりにくい、抽象的などの意見がある項目については、質問の表現を改善する必要がある。
- コミュニケーションが困難な利用者を対象とした調査手法の有効性と課題について

- ・ コミュニケーションの能力別の調査票の作成は有効である。
(なお、障害入所分科会における試行では約5割が、障害通所分科会における試行では約9割が「やさしいもの」調査票を使用した。)
- ・ 具体的な表現や普段その施設等で使っていることばは理解されやすく、時間の概念を聞くものは回答が難しい、などの点が明らかになった。
- ・ 調査票の質問で理解できなかった場合の、言い換えのパターンをあらかじめいくつか用意しておくのが有効である。
(例:「あなたがやりたいことは自分でできるように、あなたの行動を見守ってくれますか」
→「自分でできることは自分でさせてもらえますか。職員にせかされたりしませんか」)
- ・ 質問をする状況は、第三者性を確保すると同時に利用者の安心感を確保するなど、適切な場面設定を検討する必要がある。

(2) 事業評価

○ 評価の指標について

[事業評価分析シート]

- ・ 記述式であるため記入内容や記入者が記述していることばなどから、その事業所全体のカルチャーを把握することができるというメリットがある。ただし、評価者の主観に左右されないよう、自由記述のみでなく具体的な指標を例示し、それに沿って記述することもあわせて行うという方法が望ましい。
- ・ 事業者側の理解をしやすくするため、評価イメージの表現を、項目によってはサービス別に変えることも有効である。
- ・ 「努力している」、「配慮している」等の表現は、「実際にできている状態」を表す表現に修正する必要がある。
- ・ 5段階評価では、3に集中する傾向がみられた。4段階で行った場合には、多くの項目に4がつく事業所が多くなり、それ以上の努力への誘因がなくなるという問題がある。

[サービスチェックリスト]

- ・ 事業所が自分の行っているサービス提供のプロセスを整理したり、不足している事項を発見するのに有効である。
- ・ 確認事項の内容の妥当性、指定基準や指導検査項目との整理、確認事項からチェック項目及び大項目を評価する方法、サービスチェックリストと事業評価分析シートのカテゴリー6の評価との関連性等を明確にする必要がある。

○ 事業プロフィールと自己評価の重要性と活用方法について

- ・ 第三者の訪問調査を適切かつ効率的に行うためには、事業プロフィールによる現状の把握と、事前に行う自己評価の分析が重要であることがわかった。
- ・ 事業プロフィールは既存のパンフレットやホームページでは得られない情報を記載してもらうことを主たる目的としているが、実地調査の効率化を図るために、「事業者のビジョン」(事業目標・計画など)、「職員構成」(職種、人数、平均年齢など)を加えることや、サービス別や事業所の形態別に特性を考慮した様式を作成することも検討する必要がある。

(3) 重要と思われる項目について

○ 各分科会では、いくつかの視点や手法で、重要と思われる項目を選定した。評価サポート機構は、今後、この項目を参考にして共通評価項目を作成していくことになる。

おわりに

- これまでの議論は、いまなぜ評価なのか（社会状況、環境）、誰のための評価なのか（評価視点）、何のための評価なのか（評価目的）、何をどのように評価するのか（評価手法、項目）、誰が行うのか（評価機関、評価者）、どのように普及定着させるか（評価システム）の問題に集約できる。
- 第三者評価の第一の目的である利用者の選択とは、今まで最も福祉の世界に欠けていた利用者の視点を取り入れ、利用者の満足度を測り、利用者の選択に資するということを意味する。
- もう一つの評価目的は、サービスの向上に向けた事業者の取り組みを促すことである。事業者は、自らが定期的な自己評価を行い、課題を把握しながら、一層のサービスの向上に向けて、事業、組織のあり方を常に考え、見直し、改善、強化していくことが必要である。
- このような評価を普及させていくためには、事業者が評価を受けることのメリットを明確にし、事業改善への契機、気づき、活性化につながるような評価手法を策定していくことが重要である。
- 福祉サービスの評価は、未だ端緒についたばかりである。評価手法が確立し、多くの評価機関に判断基準や評価手法の共有化が行われるまでには、一定の期間が必要であり、評価システムをうまく立ち上げるには、最初の数年間が非常に重要である。
- その中ではさまざまな課題が明らかになることが予想されることから、福祉サービスの評価が、利用者、事業者から必要とされる実態に即したものになり得よう、システム全体を常に見直し、改善していくことが必要である。
- 評価サポート機構においては、これまでの本検討会で関係者が築きあげた方向性をしっかりと受け止め、それを基盤としてレベルアップを図ってほしい。
- 地域での自立を支える利用者本位の新しい福祉を実現するために、東京都として、関係機関と連携しながら、「第三者による福祉サービスの評価システム」のしくみづくりに積極的に取り組むことを切に望むものである。