

地域福祉のサービスと評価

Community-Based Welfare Services and Evaluation

佐 藤 完

Tamotsu Satou

(要 約)

地域福祉にかかわる評価には、福祉サービスを自ら評価する自己評価と公正・中立な外部の第三者に評価される第三者評価ある。各事業者が受審することにより、提供されるサービスの質が見直され、よりよいサービス提供をすることを意図して行われるものである。第三者評価を受審することを通して、各事業所が提供する福祉サービスについて職員がサービス利用者の視座に立って吟味し、問題点に気づき改善されサービスの向上が図られるものである。各事業者においては、「施設改善委員会」等を設けて、提供するサービスを継続的に見直す組織体系が構築される。このような一連の評価作業を恒常的に実施されることにより、サービス利用者や家族に安心・安全・安寧なサービスが享受できるとされている。あらためて福祉におけるサービスと評価等のあり方について考察した。

はじめに

2000年に社会福祉事業法から社会福祉法に移行した。社会福祉法に移行し社会福祉実践において「何が生まれ、何が失われたか」を概観したい。社会福祉法では「措置を有する者」という表現から「福祉サービスを必要とする者」へと表現が変わった。国民が社会福祉サービスを利用する権利主体であるという理念を含んでいると述べられている¹²³。10年を迎えようとする中で私たちは福祉サービスを利用する主体となっているのであろうか。社会福祉サービス概念におけるサービスを通して従来の商業経済におけるサービス概念からの質転換が求められている。サービス (service) とは、広辞苑第6版によれば、奉仕。「サービス精神」給仕。接待。「サービスのいい店」「サービス料」商売で値引きしたり、客の便宜を図ったりすること。「付属品をサービスする」「アフターサービス」物質的生産過程以外で機能する労働。用役。用務。「サービス産業」と記されている。従来は、サービスは商業的な用語として理解され使用されている。サービスを受給する側は、対象となる商品を如何に安く購入するか第一である。一方サービスを提供する側は、如何に商品を売り上げるかに大きな関心がある。商品の価値を媒介し、提供側と受給側の綱引きのなかでサービスという行為が生じる。一般にサービスは、形として目にみえるものではない無形財であり、サービス提供者とサービス利用者との間で生じ、同時に消費されるものであると言われている。

福祉サービスという用語が多用されるのは、1990年代の「措置」から「契約」へのパラダイムの転換と言われた時期である。契約するのは福祉サービスを必要とする利用者である。しかし、基礎構造改革の時勢の中で福祉サービスを必要とする人々が主体的に利用できたとは考えにくい。福祉サービスという手にとって実感できないものを利用する手掛かりや手立てを誰もが入手できたとは考えにくい。そこに

サービスを評価する手法が必要になった。障害者福祉、介護福祉、保育などのサービスについて、市場のメカニズムが供給体制に組み込まれ、福祉サービス利用者の保護と事業者間の公正な競争の条件整備のために、サービスの質を専門的・客観的に評価する仕組みが必要となった。⁴ 社会福祉分野の評価は、サービスの利用者に対する評価、専門職・従事者に対する評価、機関・施設（サービス事業者）に対する評価とプログラムを単位とする評価等々さまざまな評価がある。わが国は第二次世界大戦後アメリカから統計的品質管理技法を導入し、QCサークル活動を中心としたボトムアップの品質改善活動を展開した⁵。その結果、自動車製造業にみられるように世界でも極めて品質の高い製品を市場に送り出している。現在は、QCだけでなく、ISO（International Organization for Standardization：国際標準化機構）9000等を利用したトップダウンを主体とした品質管理運動によって品質を保持し、またこれを保証できる体制（品質保証システム）を整備することによって、さらに経営品質を向上させようという動きを活発化させている。ISOは、商品開発、製造分野、経営分野等々会社ぐるみの評価である。ISOは、品質を「本来備わっている特性の集まりが、要求事項を満たす程度」と定義している。製品であれば、顧客のニーズや要求を把握して設定する「企画品質」、企画された品質を設計図に反映させ規定する品質である「設計品質」、設計品質に基づいて製造された物の品質である「適合品質」、顧客が使用するときの品質である「使用品質」というように区別がある。サービスについては、明確な区別をして品質を評価してこなかった。またサービスの質の評価としては、伝統的な手法として、ドナベディアン（Donabedian）のモデルがあるが、その質の評価は、「構造（structure）」「経過（process）」「成果（outcome）」という3階層すべての評価によると示されている。ここで示されている構造（structure）の評価に用いるのが「設計品質」の考え方であり、過程（process）に用いるのが「適合品質」の考え方である。総合的な評価にあたる成果は、「使用品質」といえよう。最終的には、顧客が使用するときの品質である「使用品質」によって、顧客の満足度は左右されることになる。サービスの質の評価は、医療や看護、福祉においてもサービス概念は確立されているとは言い難い。それらのなかにあって機関・施設を対象とする福祉サービス第三者評価事業（第三者評価）がある。社会福祉施設においてもISOを取得し施設評価の位置づけを図ろうとする動きも見られるようである。先に述べたISOは、トップダウンでの評価手法であるが、取得する過程において諸般の問題点を改善し基準を満たし認証を受ける。ISO認証は、評価基準を満たした証であり、第三者評価は、評価行為により問題点に気付き改善する仕組みである。みえ第三者評価事業を概観しながら地域福祉のサービスと評価を概観する。⁶

1. 第三者評価事業の視点と方法

都道府県における第三者評価がある。第三者評価の受審は、事業者の任意であり受診する否かは、事業者が判断されるものである。各事業者が提供する福祉サービスの向上を図るために自らが言い改善しようとする意欲に基づき受審されるのである。しかし、事業者は、社会福祉法第78条において、提供する福祉サービスの質の向上を図るため、提供する「サービスの質の向上」を評価等を用いて行うことが求められている。また、評価機関による「評価結果」と事業者による「改善計画」は広く住民にホームページ等で公表される。

地域福祉のサービスと評価

福祉サービス第三者評価は、2001年5月「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」、同年7月「2001年度版 障害者・児童福祉施設のサービス共通評価基準」、2004年4月「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」、2003年5月「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」を発出し、福祉サービス第三者評価基準等について示された。福祉サービス第三者評価事業の推進体制、福祉サービス第三者評価基準ガイドライン等について研究され福祉サービス第三者評価事業の推進体制等の指針が示された。

1. 福祉サービス第三者評価事業の目的等について

(1)経営者の責務及び福祉サービス第三者評価事業の位置づけ：社会福祉法第78条第1項では、社会福祉事業の経営者は、自らその提供するサービスの質の評価その他の措置を講ずることにより、利用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こととされており、社会福祉事業の経営者が福祉サービス第三者評価を受けることは、社会福祉事業の経営者が行う「福祉サービスの質の向上」のための措置の一環であること。したがって、福祉サービス第三者評価事業は、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であること。

(2)福祉サービス第三者評価事業の目的：福祉サービス第三者評価事業は、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ものであること。なお、福祉サービス第三者評価を受けた結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報となること。(3)国の責務：社会福祉法第78条第2項では、国は、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に、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならないこととされており、福祉サービス第三者評価事業の普及促進等は、国の責務であること。

2. 福祉サービス第三者評価事業の推進体制

(1)全国の推進組織

1. 業務：全社協は、福祉サービス第三者評価事業の推進及び都道府県における福祉サービス第三者評価事業の推進組織（以下「都道府県推進組織」という。）に対する支援を行う観点から、以下の業務を行うこと①道府県推進組織に関するガイドライン（別添1）の策定・更新に関すること ②福祉サービス第三者評価機関認証ガイドライン（別添2）の策定・更新に関すること ③福祉サービス第三者評価基準ガイドライン（別添3）の策定・更新に関すること ④福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン（別添4）の策定・更新に関すること ⑤評価調査者養成研修等モデルカリキュラム（別添5）の作成・更新その他評価調査者養成研修に関すること ⑥福祉サービス第三者評価事業の普及・啓発に関すること ⑦その他福祉サービス第三者評価事業の推進に関すること

2. 組織：アの業務を実施するに当たり、①福祉サービス第三者評価事業の公正・中立性及び専門性を確保する観点から、学識経験者等で構成される評価基準等委員会 ②福祉サービス第三者評価基準及び福祉サービス第三者評価機関認証要件等に関する情報交換その他福祉サービス第三者評価事業に関す

る普及・啓発のための協議を行うため、都道府県推進組織及び福祉サービス第三者評価機関を構成員とする評価事業普及協議が各々全社協に設置されること。

(2)都道府県の推進組織

都道府県は、都道府県の判断の下、「都道府県推進組織に関するガイドライン」を設ける。都道府県における福祉サービス第三者評価事業（第三者評価事業）、の推進組織（都道府県推進組織）は、各都道府県に一つに限り設置する。第三者評価事業は都道府県、都道府県社会福祉協議会、公益法人又は都道府県が適当と認める団体に設置するものとする。その後業務は、以下の7つの業務を行う。①第三者評価機関の認証に関すること②第三者評価基準及び第三者評価の手法に関すること③第三者評価結果の取り扱いに関すること④評価調査者養成研修及び評価調査者継続研修に関すること⑤第三者評価事業に関する情報公開及び普及・啓発に関すること⑥第三者評価事業に関する苦情等への対応に関すること⑦その他第三者評価事業の推進に関することを行うものである。

都道府県推進組織は、上記の業務を実施するに当たり、第三者評価事業の公正・中立性を確保する観点から業務に関する委員会を設置するものとする。①第三者評価機関認証委員会は、第三者評価委員会の認証、苦情等への対応、推進に関することを行う。②第三者評価基準等委員会は、第三者評価基準及び評価の手法、結果の取り扱い、③評価調査者養成研修及び評価調査者継続研修④情報公開及び普及・啓発に関する委員会を設置する。又、上記委員会以外に都道府県推進組織の判断の下に必要な委員会を設置することができる。

第三者評価機関の認証とは、都道府県推進組織が「福祉サービス第三者評価認証機関認証ガイドライン」に基づいて、第三者評価機関認証要件を策定する。都道府県の状況によっては、必要に応じて「福祉サービス第三者評価認証機関認証ガイドライン」を満たした上で所要の修正を行うことができる。都道府県推進組織は、第三者評価機関の申請を受け、都道府県推進組織が策定した第三者評価機関認証要件に基づき認証を行うことができる。

第三者評価基準及び第三者評価の手法は、都道府県推進組織が「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」に基づいて、第三者評価基準を策定する。都道府県の状況によっては、必要に応じて「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」を満たした上で所要の修正を行うことができる。第三者評価の手法は、書面審査及び訪問調査によって行われる。第三者評価を行う事業者は、みずからが関係する事業所の第三者評価を行うことはできない。第三者評価結果の取りまとめは、第三者評価の公正・中立性を確保する観点より、評価調査者の合議によって行われる。利用者の意向を把握することの重要性を鑑みて、第三者評価と併せて利用者調査を実施することが望ましいのである。

第三者評価機関は、事業所の同意を得て「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」に基づき、第三者評価結果を公表する。その際、「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」を満たした上であれば所要の修正を行うことができる。また、第三者評価機関は、都道府県推進組織に対して「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」に基づき、第三者評価結果を報告することにより、上記に掲げる公表に差し替えて差し支えない。都道府県推進組織は、第三者評価機関から第三者評価結果の報告を受け、「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」に基づき、当該第三者

地域福祉のサービスと評価

評価結果を公表する。ただし、「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」を満たした上で所要の修正を行うこと差し替えて差し支えない。なお、公表することについて事業所の同意を得ていない第三者評価結果については、公表をしない。

都道府県推進組織は、第三者評価機関の評価調査者及び評価調査者候補を含み評価調査者養成研修及び評価調査者継続研修を行う。その講師は、全社協の実施する評価調査者指導研修を終了したものが行う。都道府県推進組織は、都道府県推進組織に関する事項及び認証した第三者評価機関に関する事項（名称、代表者、所在地、評価対象サービス及び評価料金等々）について情報公開をする。また、第三者評価に対して正しい理解及び受審の促進に向けた普及・啓発を行う。第三者評価事業に対する苦情処理について、適切に対応する。その他として認証した第三者評価機関との定期的な情報交換を行い、第三者評価事業の推進に関する業務を行う。さらに、毎年度終了後速やかに全国社会福祉協議会に対して、全国社会福祉協議会の定める様式等により、事業の実施状況を報告する。

評価手法及び評価基準に関することは、(1)評価手法（以下の①②を同時に実施する。①第三者評価：公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から福祉サービスを評価する。②自己評価：第三者評価と同じ評価基準で（※）、受審者（施設）自ら提供している福祉サービスを評価する。

※保育所等のサービス内容評価基準は自己評価のみとする。

福祉第三者評価の手順表

	受審者	第三者評価機関
ステージ1 第三者評価・自己評価の説明	全職員への説明	第三者評価の説明 自己評価の説明
ステージ2 自己評価委員会の結成	自己評価委員会の結成	
ステージ3 自己評価の実施	自己評価の実施	
ステージ4 自己評価委員会により議論	自己評価委員会による議論	
ステージ5 訪問調査		訪問調査
ステージ6 訪問調査の結果分析		訪問調査の結果の検討
ステージ7 評価結果の作成及び報告書の作成		評価結果の作成と報告、評価結果の作成、施設への報告・承認
ステージ8 改善計画の作成	改善計画の作成（評価機関への報告）	
ステージ9 県への評価結果、改善計画の報告・公表		県への結果報告及び改善計画の報告
	県により公表	

「みえ福祉第三者評価」は9つのステージから構成されている。みえ独自の手法としては、「自己評価」重視の原則のもとに、①自己評価委員会の結成（ステージ2） ②自己評価の実施（ステージ3） ③自己評価委員会による議論（ステージ4）がある。(2)使用する評価項目：「A福祉第三者評価」における評価項目の構成は、①福祉サービス第三者評価基準は、国が定めた評価基準に準拠している。②福祉サービス第三者評価基準保育所版は、国が定めた評価基準に、「地域交流」に関する独自基準6項目を

加えている。③各評価基準は、第三者評価・自己評価共通とし、保育所（及び障害者児施設）の自己評価については、サービス内容評価基準をオプションで加えることができる。

【汎用版】	第三者評価・自己評価共通 福祉サービス第三者評価基準 55項目
【保育所版】	第三者評価・自己評価共通 福祉サービス第三者評価基準 55項目 三重県独自基準 +6項目 全 61項目

又は

	第三者評価・自己評価共通 自己評価 OP 福祉サービス第三者評価基準 55項目 サービス内容 三重県独自基準 +6項目 評価基準 34項目
--	--

むすび

人生の「生・病（障）・老・死」というライフステージを歩む人は、住み慣れた地域で安心・安全・安寧な生活を営みたいと誰も考える。福祉サービスを必要とする者も必要としない者も社会福祉サービスを利用する権利主体形成をどこで深めたらよいのであろうか。地域の生活者として近隣の住民と地域の福祉課題に係わる事を通して地域を住みやすく術を考える行為を通してサービスの創造やサービス利用主体である事を自覚的に行わなければならない。生活課題は多種多様であるが故に、様々な人の力が必要である。普通の生活の中には、家政・看護の力も必要であり時には日曜大工の力も必要である。生活に係わる仕事の延長線上に人生福祉への関心と言うステージがある^{7,8,9}。そこに関心を寄せる主体形成を通してよりよく地域での生活を営むのに必要なサービスの種類や提供先、質の評価を獲得できる力を得る事が出来るようになる。生活圏を共有する者が、地域の福祉課題への取り組みは、時としての確かな解決手段とはなり得ないこともある。地域に住む人々が安心・安全・安寧を願い身近な福祉課題に思いを寄せ集える場の創出しようとする営みを持ち合う事が地域福祉実践の始めの一歩でありより良いサービスを受給できる手立てを得ることに繋がる。その営みは、次の世代に地域の伝統や文化、地域の歴史を伝承することが重要な営みであるとする。

註

- 1 放送大学教材 地域福祉 大橋謙策 (財)放送大学教育振興会 2008年 P.22
- 2 放送大学教材 社会福祉入門 大橋謙策 (財)放送大学教育振興会 2008年
- 3 地域福祉の原理と方法 井村圭壮・豊田正利 編 (株)学文社 2008年
- 3 エンサイクロペディア社会福祉学 仲村優一・1 番ヶ瀬康子・右田紀久恵 中央法規出版 2007年 P.0820～
- 4 エンサイクロペディア社会福祉学 仲村優一・1 番ヶ瀬康子・右田紀久恵 中央法規出版 2007年 P.0827～
- 5 <http://www.pref.mie.jp/FUKUSHI/HP/hyoka/index.htm> みえ福祉第三者評価ホームページ
- 6 人生福祉学 杉本一義 (株)ぎょうせい 2001年
- 7 人間の発見と形成 M.E.リッチモンド著 杉本一義訳 (株)出版館ブック・クラブ 2007年
- 8 人間福祉学入門 岩崎貞徳・李木明德・中村和彦 編 北大路書房 2002年