

福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ

平成12年6月2日

厚生省・福祉サービスの質に関する検討会

検討の背景

介護保険法の施行や保育所入所方式の変更、社会福祉基礎構造改革の推進により、多くの福祉サービスは、これまでの行政による措置から利用者の選択による利用制度に移行することとなる。

このため、各事業者は、利用者から選択されるよう、自らの提供するサービスについて自己評価を行うなど、一層の質の向上に努めることが求められる。

一方、厚生省においては、中央社会福祉審議会の提言を踏まえ、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として、福祉分野における第三者評価事業の導入について検討を進めているところである。

これを受け、本検討会では、11年3月に「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」をとりまとめ、サービスに関する基準や第三者評価についての基本的な考え方を示したところである。

11年度は、「基本方針」を踏まえ、第三者評価事業の実現に向けて重要な要素である「第三者評価基準」、「評価の手順及び方法」、「第三者評価機関の要件」及び「評価者の資質及び研修のあり方」について検討を行ったので、ここにその中間的なとりまとめ結果を報告する。

第三者評価とは

1 定義

第三者評価とは、事業者の提供するサービスを当事者（事業者及び利用者）以外の第三者機関が評価することである。

2 目的

- (1) 個々の事業者が事業運営における具体的な問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること。
- (2) 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もの。

参考

第三者評価は、民間企業分野では広く行われている。

国内や海外の格付け会社が、民間企業の財務体質や債券の信用度について、格付けを行っているのはよく知られているところである。

また、国際標準化機構が、品質管理や環境管理に関する国際規格（ISO9000及び14000シリーズ）を定めており、品質管理に力を入れている企業や国際的な取引を行っている企業などを中心にその認証取得に取り組んでいる。

医療分野においては、財団法人日本医療機能評

価機構が平成7年に設立され、9年から病院の第三者評価を行っているところである。

第三者評価のほかに、最近福祉分野等において制度化されつつある地の利度・事業については次のとおりである。

苦情解決事業

福祉サービスの利用者からの苦情を公正・中立に解決するため、当事者（事業者及び利用者）以外の第三者を交えた二段階の解決の仕組みを整備。事業者段階には、民生委員や地域の代表者等の第三者委員を設置し、苦情解決を図る。都道府県段階には、社会福祉協議会に福祉、医療、法律の専門家からなる第三者委員会を設置し、苦情解決を図る。

介護相談員派遣事業

地域で活躍している高齢者や民生委員、老人クラブ関係者等が、介護サービス利用者のための相談などに応じるボランティア（介護相談員）として、介護施設等のサービス事業者を訪問し、利用者の話を聞き相談にのったり、サービス担当者と意見交換を行うなどの取り組みを進めることにより、サービスの質の向上を図ることを目的とするもの。

成年後見制度

民法改正により、従前の禁治産及び準禁治産の制度を抜本的に改めた「法定後見制度」（後見、保佐、補助の制度）と新たに設けた「任意後見制度」から成る。「法定後見制度」は、法律の定めに従って家庭裁判所が成年後見人等を選任し、権限を付与するもの。「任意後見制度」は、契約によって本人が任意後見人を選任し、権限を付与するもの。

地域福祉権利擁護制度（福祉サービス利用援助事業）

成年後見制度を補完するものとして、痴呆性高齢者、知的障害者、精神障害者など判断能力の不十分な方が、自立した地域生活が送れるよう福祉サービスの利用援助を行うことにより、その方の権利擁護に資することを目的とした制度。

また、地方自治体の中には、国が制度化する以前から、福祉サービスの第三者評価事業や利用者の権利擁護事業などに先進的に取り組んできたところもある。

第三者評価基準について

1 基本的な考え方

- (1) 社会福祉施設の最低基準や介護保険の指定基準を遵守しているかどうかをチェックする行政監査とは異なり、第三者評価事業は、事業者の提供するサービスの質の向上を目的としているため、そこで用いる基準は、最低基準や指定基準と同レベルの基準ではなく、よりよいサービス水準へ誘導するための基準とすべきである。
- (2) 本検討会で策定する基準は、福祉サービス全般を対象とした第三者評価基準であり、各サービス分野固有の基準を策定する際の基本となるものである。厚生省の各部局においてサービス分野固有の基準を策定する際には、本基準並びに各サービスの特性を踏まえた対応が求められる。
- (3) また、本検討会で策定する基準は、第三者評価機関が策定する評価基準のガイドラインとなるものである。国が育成する第三者評価機関には、本基準を参考に国が示すガイドラインを満たした評価基準を策定することを期待する。ただし、独自に基準を策定せず、本基準や各部局が策定するサービス分野固有の基準をそのまま評価基準として使用しても構わないものである。
- (4) 基準の策定にあたっては、福祉分野と同様、人が人に提供するサービスである医療分野において長期にわたり検討を重ね、第三者評価機関として実績のある財団法人日本医療機能評価機構の基準や国際標準化機構における品質管理システムの基準等を参考とした。
- (5) 社会福祉基礎構造改革が目指す「利用者本位のサービス提供」を実現するため、基準の内容には、サービスを利用する際の情報提供やプライバシーへの配慮、利用者の立場や意見を尊重する観点などを盛り込むこととした。

2 評価基準の構成

(1) 評価対象

まず福祉サービスを機能別に7つの「評価対象」

に区分した。

- I 福祉サービス提供の基本方針と組織
- II 地域等との関係
- III 対等なサービス利用関係の構築
- IV 福祉サービス提供過程の確立
- V 福祉サービスの適切な提供
- VI 利用者本位のサービス提供
- VII 組織の運営管理

(2) 評価分類

7つの「評価対象」をさらに27の「評価分類」に区分した。

評価分類は、評価対象に該当する機能の基本的な枠組みを示す項目とした。

(例)

【評価対象】

- I 福祉サービス提供の基本方針と組織

【評価分類】

- I-1 サービス提供の基本方針
- I-2 サービス提供組織の運営
- I-3 計画の策定
- I-4 職員の資質向上

(3) 評価項目

27の「評価分類」をさらに51の「評価項目」に区分した。

評価項目は、評価分類についての具体的な達成目標であり、実際の評価を行う項目となるものである。

(例)

【評価分類】

- I-1 サービス提供の基本方針

【評価項目】

- I-1-1(1) 福祉サービスの提供に関する基本姿勢が明示されている。
- I-1-1(2) 理念や基本方針を内外に周知している。

(4) 評価細目

51の「評価項目」をさらに95の「評価細目」に区分した。

評価細目は、評価項目で求められている達成目標を満たすために、サービス提供主体において実施されるべき事項を規定したものである。

(例)

【評価項目】

- I-1-1(1) 福祉サービスの提供に関する基本姿勢が明示されている。

【評価細目】

- I-1-1(1)-① 社会福祉事業者及びサービス提供組織の理念、基本方針が明文化されている。
- I-1-1(1)-② 基本方針には利用者を尊重する姿勢が明示されている。

3 第三者評価基準（試案）

以上のような考え方にに基づき策定した上で、十数箇所の社会福祉施設で試行的に評価を行い、修正を加えたものが、別添の「第三者評価基準（試案）」である。

12年度は、この基準（試案）をもとに、さらに全国数十箇所で第三者評価のモデル事業を実施し、福祉サービスを適切に評価することのできる基準となるよう見直していくこととしている。

IV 評価の手順及び方法について

1 評価細目の評価

(1) 評価は、具体的な達成目標である「評価項目」を構成する複数の「評価細目」を評価することから始める。「評価細目」の評価は、「a、b、c」の3段階、又は「a、c」の2段階で行う。

達成目標（評価項目）

- 達成目標を満たすための行為（評価細目）
 - 達成目標を満たすための行為（評価細目）
 - 達成目標を満たすための行為（評価細目）
- それぞれを3段階又は2段階で評価

(2) 「評価細目」の評価は、その「評価細目」を評価するための「判断基準」を設け、それに基づき行う。

(例)

【評価細目】

- 1-1-(1) - 社会福祉事業者及びサービス提供組織の理念、基本方針が明文化されている。

【判断基準】

- a) 経営母体の社会福祉事業者の理念及びその理念に基づいたサービス提供組織のサービス提供の基本方針がいずれも明文化されており、社会福祉の理念や地域の福祉ニーズに対する使命が明示されている。
- b) 経営母体の社会福祉事業者の理念、または、白組織のサービス提供の基本方針のいずれかは明文化されており、社会福祉の理念や地域の福祉ニーズに対する使命が明示されている。
- c) 明文化されている理念や基本方針に社会福祉の理念や地域の福祉ニーズが明示されていない。

2 評価項目以上の評価

- (1) 達成目標である「評価項目」の評価は、各「評価細目」の3段階評価又は2段階評価をもとに、「1-5」の5段階評価を行うことを考えているが、この5段階評価を適切に行うためには、各「評価細目」の重要度に応じたウエイト付けが必要である。
- (2) また、対象施設や事業の総合評価を行う際にも同様に、各「評価対象」、「評価分類」、「評価項目」のウエイト付けが必要である。
- (3) このウエイト付けについては、12年度の第三者評価のモデル事業の実施結果等を踏まえ、検討を行っていく必要がある。

3 評価と認証

- (1) 第三者評価機関が行う評価は、評価項目や評価細目ごとの評価あるいは総合評価といった狭義の「評価」に止めるのか、それとも利用者の選択により資するという観点から、総合評価の結果をもとに認定証の交付や「A、B、C」等

の格付けといった「認証」まで行うかの検討も必要である。

(2) その際、

第三者評価事業が福祉分野の関係者に十分周知され、浸透するまでの間に「認証」まで行うことが関係者から認知されるか。

「評価」に止めるのか、それとも「認証」まで行うかについては、各評価機関が選択することを可能とすべきではないか。

「評価」と「認証」で要する経費に差が生じ、受審事業者の支払う料金にはね返るのであれば、受審事業者にも選択を行わせる必要があるのではないか。

利用者の視点に立った分かりやすい評価・認証結果の情報提供方法を検討する必要があるのではないか。

多様な評価機関がそれぞれの評価・認証結果について情報提供を行った場合、利用者の適切な選択行動を確保することは可能か。

といった点について検討する必要がある。

(3) また、「評価」及び「認証」の有効期間についても検討する必要がある。

第三者評価機関の要件について

1 第三者評価機関の育成

第三者評価機関の要件を検討するに当たって、まず整理しておかなければならない前提は、どのような団体がどのような基準及び手法で福祉サービスの第三者評価事業を行おうとも、法令等に違反しない限りは自由であるということである。

このような多種多様な第三者評価機関のうち、事業者の提供するサービスをよりよい水準に導き、かつ、利用者のサービス選択に資するという第三者評価の目的に合致した評価を行っている団体を国は育成しようとするものである。

2 第三者評価機関の数

福祉サービスの質の向上と利用者のサービス選択に資するために行うという第三者評価事業の意義に

鑑みれば、できるだけ多くの事業者に第三者評価を受けてもらうことが望ましく、そのためには、関係者に第三者評価事業というものをよく知ってもらう必要があるとともに、事業者に第三者評価を受けようとするインセンティブが働くような工夫が必要である。

一方、第三者評価機関については、多くの事業者が評価を受けるようになってくれば、それに対応できるだけの数が必要になる。

このため、第三者評価機関の数が不足することのないよう、要件を満たす第三者評価機関を育成していく必要があると考える。

3 第三者評価機関の種類

国が育成する第三者評価機関は、福祉サービス全般を対象として事業を行っても構わないし、あるサービス分野だけを専門に事業を行っても構わない。

また、全国を活動範囲として事業を行っても構わないし、ある地域のみを活動範囲として事業を行っても構わない。

4 評価機関の主な機能

- (1) 評価基準やその判定方法など、当該評価機関における評価手法の開発
- (2) 評価者の養成、確保
- (3) 認証まで行うとした場合には、評価結果に基づく認証の実施
- (4) 評価情報の活用
- (5) その他（事業に関する広報活動など）

5 要件を検討する視点

(1) 組織の基本事項

事業の継続性、信頼性を確保するため、評価機関は法人格を有していること。

第三者評価を行いうる組織として、倫理性、公平性が確保されていること。

評価が他の機関等からの影響を受けることのないよう独立性を有していること。

事業者団体が第三者評価機関になりうるかについては、今後引き続き検討を行い、結論を出す

こととするが、なりうるとする場合には、組織規程やそれに準ずるものにおいて、上記の公平性や独立性を確保しうるような規定を設けて第三者性を十分に維持していることが必要である。

事業内容等に関する透明性の確保や守秘義務規定の整備が行われていること。

評価機関の事業実施状況等を定期的に点検する観点や第三者評価事業自体の普及・向上に対応する観点から、評価機関としての認定に有効期間を設ける必要があること。

(2) 評価基準

各評価機関が用いる評価基準は、国が示すガイドラインを満たしているものであること。
各評価基準の内容は広く周知されること。

(3) 評価手順

当該評価機関における評価手順が明確に定められていること。

(4) 評価者・評価体制

当該機関が対象とするサービスや地域における評価を適切に行いうる人員を擁していること。
評価者の養成や研修に関するプログラムが定められ、実施されていること。

(5) 評価活動

各評価機関において評価を決定する基準が明確になっていること。

評価調査者と評価を決定する者が分離していること。

評価に関する異議申立てや苦情への対応方法が確立されていること。

評価に関する記録が整備されていること。

(6) 情報提供

評価結果の公表など、情報提供に関しては、国が示すガイドラインを満たしていること。

(7) 料金設定

評価に要する料金に関する事項が定められていること。なお、小規模な事業者でも評価を受けることができるような料金体系とする必要がある。

6 第三者評価機関の要件に関する基準の策定

厚生省においては、以上の点について、さらに検討を深めるとともに、第三者評価のモデル事業の実施結果等も踏まえ、国が育成する第三者評価機関の要件に関する基準の策定を行うべきである。

評価者の資質及び研修のあり方について

1 評価者の概念

福祉サービスの評価を行う評価者は、評価の申込みのあった施設等にチームを組織して赴き、評価基準に基づいて評価を行う「評価調査者」と、評価調査者の評価をもとに、最終的に評価機関としての評価をくだす合議体である「評価決定委員会」からなる。

評価調査者には、社会福祉士や介護福祉士、医師等のように専門知識や資格を有する者と、資格は有しないが、研修により一定の知識を有する者が考えられる。

前者には専門知識や経験等を活かした評価を行うことが期待され、後者には利用者の視点に立った評価を行うことが期待される。

両者の長所を活かしたチーム編成とすることが望ましい。

また、評価決定委員会も、利用者の視点に立った評価を行える体制とすることが必要である。

評価者の概念	構成
評価調査者 (実地調査を行う者)	関係分野に関する専門知識や資格を有する者 研修により一定の知識を有する者 (資格は有しない)
評価決定委員会	複数の学識経験者等によって構成される合議体 利用者の視点に立った評価を行えることが必要)

2 評価調査者に関する論点

評価調査者は、各評価機関における評価基準や評

価手順に基づき評価を行うものであることから、その資質や研修体系は当該機関ごとに定められるものである。

(1) 基礎的な資質

実地調査にあたり、中立性、公平性、独立性が確保されること。

プライバシーの保護など、倫理性が確保されること。

(2) 求められる知算

福祉サービス全般に関する知識

組織運営(マネジメント)に関する知識

(3) 求められる技術

記述、口頭によるコミュニケーション技術

評価基準の解釈にかかる技術

報告書の作成等に関する実務的な技術

(4) 研修内容、体系

初任研修

評価調査者に求められる基礎的知識・技能の習得及び判断の平準化を図るため、初任研修を実施する。

継続研経

毎年、継続研修を実施する。内容としては、例えば、サービス、運営の技術及び制度改正の動向等について研修を行う。

(5) 今後の検討課題

評価調査者の確保方法(公募、委嘱など)

実務経験等の具体的な要件

評価調査者に関する情報の公開

評価決定委員会の構成について(利用者の視点の確保など)

今後の本検討会での検討について

今回の「中間まとめ」において、今後なお検討を要することとされた事項については、12年度の第三者評価のモデル事業の実施結果等も参考としつつ、引き続き本検討会で検討を行うこととする。

厚生省においても、これらの課題についての検討

や関係団体との調整を精力的に行い、一刻も早く第三者評価事業を本格実施できるよう努められたい。

福祉サービスの質に関する検討会委員名簿

(◎:座長)

氏名 (五十音順)	職名
石橋 真二	日本介護福祉士会副会長
◎江草 安彦	社会福祉法人旭川荘理事長
奥野 英子	筑波大学大学院リハビリテーションコース助教授
柏女 霊峰	淑徳大学社会学部教授
北野 誠一	桃山学院大学社会学部社会福祉学科教授
坂巻 熙	淑徳大学社会学部教授、日本福祉大学客員教授
清水 鳩子	主婦連合会副会長
杉村 和子	社団法人日本社会福祉士会副会長
武居 敏	全国社会福祉施設経営者協議会協議員
竹内 孝仁	日本医科大学付属第2病院リハビリテーションセンター教授
外山 義	京都大学大学院工学研究科教授
中島 健一	日本社会事業大学社会福祉学部福祉援助学科学科長・助教授
橋本 正明	立教大学コミュニティー福祉学部教授・至誠ホーム長
長谷川 敏彦	国立医療・病院管理研究所医療政策部長