

障害者・児施設のサービス共通評価基準 (解説と基本理念)

平成12年6月

厚生省大臣官房障害保健福祉部

障害者・児施設のサービス共通評価基準について(解説)

1 評価基準作成の背景と目的

平成9年から検討されてきた「社会福祉基礎構造改革」は、中央社会福祉審議会や障害関係3審議会合同企画分科会の意見具申によって、その理念と方向が示され、その中では、「個人が尊厳をもって、その人らしい自立した生活が送れるよう支える」ということを新しい社会福祉の理念として掲げ、個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実の3点を具体的な改革の方向として打ち出しています。

そして、障害者施設については、この改革の方向に沿い、利用者の立場に立った社会福祉制度の構築という観点から、従来の措置制度を変更し、利用制度(支援費支給方式)の導入を図るための法律が、平成12年5月に成立しました。

利用制度が導入されることにより、利用者は、その人らしい生活を実現するためのニーズを満たすことが可能となる施設を選ぶこととなり、施設は、利用者一人ひとりのニーズを満たし、その人らしい生活実現に向けた、質の高いサービスの提供に努力しなければなりません。

一方、障害者の地域における生活を総合的に支援するために、地域福祉の充実という点を考えるなら

ば、障害者を含む地域住民に対して、施設がその機能を提供し、地域における福祉サービスの拠点の一つとしての役割を果たすことも重要です。

このように、新たな理念のもとに、新たな機能や役割が施設に求められていますが、これに応えるためには、それぞれの施設において、自己評価を行うとともに、施設外の第三者によるサービスの客観的評価を受け、サービス等の改善に向けた取り組みを実践して行く必要があります。

また、残念ながら、一部の施設において、利用者に対する体罰等の人権侵害の事例が見られます。体罰に至らなくても、利用者のニーズとは乖離したサービスが行われているということも指摘されているところです。

そのような背景のもとで、この障害者・児施設サービス共通評価基準は、

評価の過程を通して施設全体で、

利用者主体のサービスとは何か、利用者の生活の質(QOL)やエンパワメントを確保するためにはどのような取り組みが必要かということを考えること。

利用者に質の高いサービスを提供する取り組みを継続的に行うための目安となること。等を目的として作成されました。また、評価で得られた結果が、将来的にそれぞれの施設の特徴を表す一つの情報として、利用を希望する障害者・児又は家族等に活用していただくことも考えられるところです。

このような目的のもとに、この評価基準は作成されましたが、施設を取り巻く環境や意識の変化、サービス水準の向上等を踏まえ、逐次見直しが行われる必要があると考えています。

2 評価基準作成に当たっての基本的な考え方

(1) 基本的な考え方

評価基準は、以下の ~ を基本に、「人権の尊重」を重視して作成しています。

- 利用者の主体性の尊重
- 自己選択や自己決定の尊重
- ノーマライゼーション
- エンパワメント
- 生活の質（QOL）の保障及び向上

(2) 障害関係種別を横断的に見る共通の評価基準

評価基準の対象施設が数十種類に及ぶことから、できるだけ全ての施設で共通に利用していただくために、施設の組織と体制（システム）を問うことを基本としています。このため、ISO（国際標準化機構）の品質管理システムを参考に、以下の点を考慮して作成しています。

サービスが人権を重視する理念のもとに一定の体制や方法により実施されているか。

実施されるサービスは、利用者と十分合意を得ているか。

実施されたサービスを検証する体制を持っているか。

検証結果をもとに改善を図っているか。

組織の体制やサービスの内容が可能な限り文書化されているか。

ただし、施設のサービスとして基本的に押さえておく必要があることや、今後目標として考えていただきたいこと等の具体的なサービスの内容に関することも必要最少限度で、評価基準の中に入れていません。

つまり、評価基準の内容は、組織や体制を評価することを中心として、一部具体的なサービス内容の評価を含む、いわば「混合型」となっています。

(3) 施設種別毎の評価基準について

これからの施設においては、施設種別の特殊性を踏まえ、それぞれ特色のあるサービスの提供が求められるところであり、自主的で、自由な発想によるサービス提供を図っていただくことが重要です。

このため、施設種別毎の特殊性を考案した評価基準については、施設種別毎の団体等が自ら作成し、サービス向上へ向けた取り組みをしていただくことを期待しています。

3 継続的な評価の実施とサービスの向上

この評価基準による評価は、1回実施すればそれで良いというものではありません。評価を実施した施設においては、その評価結果を踏まえ、より良いサービスの提供に向けた取り組みをしていただき、その上で再度評価を実施し、さらに新たな改善を行うといった継続的な取り組みこそが重要です。

4 評価基準等の内容

評価基準等は、この解説と基本理念、共通評価基準、評価結果整理表の4部から構成されています。

(1) 基本理念

基本理念は、以下に示す3つの内容について記述し、この評価の理念を表しています。

- 利用者の権利擁護
- 利用者主体のサービス
- 地域に開かれた施設

(2) 障害者・児施設のサービス共通評価基準

大項目

領域別に、以下の7つの大項目を設定しています。そして、どのような視点でサービス評価を行うのかという説明を大項目毎に示しています。

- 1 人権への配慮
- 2 利用者に応じた個別支援プログラム
- 3 日常生活支援サービス
- 4 生活環境の整備
- 5 地域との連携
- 6 役員及び職員の研修
- 7 緊急時の対応

中項目

大項目で示した領域をさらに細かく分類したのが中項目です。

小項目

中項目に沿って具体的な質問が小項目として位置づけられています。

着眼点

着眼点は、小項目の質問にどのような意味があるのかを示しており、各々の着眼点に該当する場合は、そこへチェックを入れていくものです。

着眼点のチェックが多いということは、サービスが一定の水準で展開されているということになります。ただし、サービスにはそれぞれの施設の独自性もあるので、着眼点として示されていないような工夫やサービスがあれば、それも大切なことです。また、独自性の観点から、着眼点として示された内容を意図的に実施していないことも考えられますので、着眼点の全てにチェックがつくことが理想であるとは必ずしも言えないのです。

5 評価の実施方法

この評価基準は、障害者・児施設サービスの第三者評価と施設の自己評価の両方で利用することを考慮しています。これは同じ基準に基づき二つの方法で評価することにより、課題や問題点の整理や把握を、より具体的なものとするためです。

(1) 第三者評価

福祉サービスの第三者評価制度については、現在厚生省（社会・援護局）において、評価の実施体制、実施機関の位置付けと、評価方法・評価手順等が検討されています。障害者・児施設サービスの第三者評価についても、このシステムの中で実施される予定であり、障害者・児施設のサービス共通評価基準もこのシステムに位置づけられる評価の実施機関において、利用していただくことを想定しています。

(2) 自己評価

自己評価を行うに当たっては、まず、「評価の基本理念」や大項目毎の「評価の視点」を読んでいただき、評価基準の目的や意図をしっかりと理解していただく必要があります。

具体的な評価は、「評価基準」に従って、該当する着眼点をチェックしていく形で進めてください。評価が終了したならば、「評価結果整理表」を作成しますが、「評価結果整理表」の「注書き」を読んでから作成するようにしてください。

なお、自己評価の進め方としては、以下に示すような、2段階で行うことを想定しています。

第1段階の評価

評価の実施者は、基本的に施設で働く全ての職員であることが理想です。しかし、職員数の多い施設では無理がありますので、例えば、以下に示すような、実施単位を想定しています。

- ア) 施設長や管理職にある者は、個人
- イ) 利用者支援スタッフや事務部門等、職種毎のグループ単位

- ウ) 施設の中が、寮単位あるいは作業単位等で職員のグループ分けがされている場合は、その単位毎

第2段階における評価

第1段階の実施単位のそれぞれの代表（施設長や管理職にある者は必須）が評価結果を持ち寄り、それぞれの結果を発表します。

- ア) 発表に基づき、各実施単位毎の相違点などを話し合う。
- イ) 話し合いをもとに施設としての評価を決定する。

ここでは、施設長等施設の管理者や、一部の職員の意見によって施設としての評価結果が左右されないよう、それぞれが対等の立場で話し合えるようにルールを決めてから評価を実施することが重要です。

- ウ) 評価結果をもとに、施設としてサービス向上に向けて、今後の課題や取り組み等について話し合いをする。

同じ施設で働く者であっても、職種や立場、又は個人によって、日頃のサービスの見方や考え方に違いがあることは容易に想像できます。それぞれの立場等によって評価に違いがあることが明らかになれば、お互いの立場の理解にもつながります。そして、それぞれの立場からのサービスの捉え方を共有できれば、新しいサービスの創造につなげていく可能性が高まります。このような理由から、2段階方

式によることが望ましいと考えています。

(3) 非該当の取り扱い

この共通評価基準では、障害関係の全ての施設において、必要又は理想と思われる項目が基本的に用意されています。しかし、各々の施設によって「非該当」とせざるをえない項目や着眼点があると考えられます。以下に、「非該当」の扱いを示します。

予め設定している「非該当」について

評価基準の中の項目あるいは着眼点の一部に、施設種別によって予め「非該当」とした部分があります。このような項目あるいは着眼点については、「(通所非該当)」「(精神非該当)」「(児童非該当)」と記載しています。

「(通所非該当)」の場合は通所関係施設が、「(精神非該当)」の場合は精神障害関係施設が、そして「(児童非該当)」の場合は児童関係施設(ただし、18歳以上の利用者がある児童施設は、その利用者に着目して評価を行うため、「非該当」とはなりません)が非該当であることを示しています。「非該当」に当たる施設においては、これをチェックする必要がなく、「評価結果整理表」記入時には、「評価結果整理表」の「注書き」のとおり記入を願います。

予め設定はしていないが、「非該当」の扱いとする場合

施設の独自の理念やサービスから、項目や着眼点の中に該当しない箇所があれば、これらも非該当として扱って差し支えありません。

ただし、なぜ「非該当」としたのかという理由が重要です。施設独自で「非該当」と判断された項目や着眼点については、今後この共通評価基準を見直すための重要な情報となります。

そこで、「評価結果整理表」に「非該当」とした箇所と、その理由を必ず具体的に記載してください。

ただし、評価時点においては、該当していないが、施設のサービスを考慮する上で今後必要と判断される項目や着眼点については、非該当になりません。

6 その他

(1) 複数の意味が含まれる着眼点について

着眼点は、チェックのし易さを考慮して、原則的に一つの意味を持った文章で作成されています。し

かし、質問に対する回答として、内容的に複数の意味がある方が、より適当と思われる着眼点もあります。このような着眼点は複数の意味が含まれた文章となっていますので、含まれる意味を全て満たしていると判断される時のみにチェックをしてください。

(2) 「マニュアル」の必要性

この評価基準の中に、「マニュアル」や「業務手順」等が用意されているかという表現が多くあります。マニュアルは、サービスの提供過程(プロセス)を表した手順であり、「業務手順」もこの中に含まれるものです。

マニュアルは、共通評価基準がサービスの提供体制(システム)を問うことを基本としていることから、求められてるものでありますが、マニュアル化さえしていれば良いというものではありません。

マニュアルをもとにしたサービス提供や個別支援が実施され、その後実施されたサービスの検証を行い、その結果を踏まえ、マニュアルの必要な修正を行うというシステムによって、サービスの質の向上を目指すことができると考えられます。

なお、様々なサービス提供についてのマニュアル化の作業の中で、職員間の議論を行い、サービスに対する職員の意思統一を図ることも期待できます。

(3) 文書による記録の必要性

ケースファイルや訓練記録等は、利用者個人の状況とサービス提供過程を表すものです。記録を残すことで、サービスに不都合が生じた場合や何らかのミスがあった場合に、どこにその原因があったのかを検証するために必要な資料となるものです。

(4) 施設の設定・運営基準(最低基準)との関係

施設については、各種別に応じて、設備・運営基準(最低基準)が厚生省令で示されており、必要な設備・職員配置などが明記されています。これらの基準で示されている内容は、施設が法律上遵守しなければならない、正に最低基準です。したがって、最低基準を満たすことは法律上の義務であり当然のことではありますが、サービスはそれを満たせば十分であるとはいえません。

各施設は、利用者の立場に立ち、一人ひとりのニーズに照らして、独自の創意工夫をこらした、よりよ

いサービスの提供を目指していかなければなりません。

その際、より良いサービスとは何かを考えるものさしとなるのが、今回の評価基準です。

(5) 評価基準と利用者との関係

この評価基準は、サービス提供側が実際に提供しているサービスを評価するための基準です。したがって、利用者の満足度等をこの評価基準により把握するものではありませんが、利用者のサービスに対する満足度等については、第三者評価実施時に、評価を行う者が利用者とは話し合い等を行う中で、把握できるものと考えます。

なお、この評価基準の視点や内容については、利用者にも良く説明すべきものです。施設の当事者は利用者と職員であり、どのようなことがサービスとして評価されているのか、利用者にも情報提供する必要があるからです。また、評価基準の視点や内容について、利用者からの意見をいただくことも重要であると考えています。

[参考]

1. 用語の解説

(1) ノーマライゼーション

ノーマライゼーションは、障害のある者が障害のない者と同等に生活し活動する社会を目指す理念であり、そのためには、生活条件と環境条件の整備が求められます。この理念は、1950年代にデンマークの知的障害児の親の会の運動に端を発し、その後、スウェーデンやアメリカにおいて発展しましたが、障害に関わるのみでなく、社会福祉のあらゆる分野に共通する理念です。

(2) エンパワメント

エンパワメントは、アメリカにおける公民権運動との関わりの中で、社会福祉の分野で取り入れられた理念です。社会的に不利な状況に置かれた人々の自己実現を目指しており、その人の有するハンディキャップやマイナス面に着目して援助するのではなく、長所、力、強さに着目して援助することです。このような援助方法により、サービス利用者が自分の能力や長所に気づき、自分に自信が持てるように

なり、ニーズを満たすために主体的に取り組めるようになることを目指します。エンパワメントの理念においては、援助者はサービス利用者と同等の立場に立つパートナーということになります。

(3) 生活の質 (QOL)

従来のリハビリテーションは日常生活動作 (ADL) の向上を目指していましたが、最近は生活の質を高めることが目標になっています。障害者にとっての生活の質とは、日常生活や社会生活のあり方を自らの意思で決定し、生活の目標や生活様式を選択できることであり、本人が身体的、精神的、社会的、文化的に満足できる豊かな生活を営めることを意味します。

「身体障害者介護等支援サービス指針」
(平成10年5月 厚生省大臣官房障害保健福祉
部企画課) より引用

2. 体罰等について

体罰等については、どのような範囲を体罰と考えるかが問題です。そこで、参考となる例として、平成10年2月18日付、障障第16号・児企第9号「懲戒に係る権限の乱用禁止」の第二項「懲戒に係る権限の乱用に当たる行為について」という一文がありますので紹介します。

「児童福祉施設の長に対しては、児童福祉法(昭和22年法律第164号)第47条により懲戒に係る権限が与えられているが、これは、児童を心身ともに健やかに育成することを目的として設けられているものであるから、懲戒に係る行為の方法及び程度が、この目的を達成するために必要な範囲を超える場合には懲戒に係る権限の濫用に当たるものであること。懲戒に係る権限の濫用に当たる具体的な例としては、例えば殴る、蹴る等直接児童の身体に侵害を与える行為のほか、合理的な範囲を超えて長時間一定の姿勢をとるよう求めること、食事を与えないこと、児童の年齢及び健康状態からみて必要と考えられる睡眠時間を与えないこと、適切な休息時間を与えずに長時間作業を継続させること、施設を退所させる旨脅かすこと、性的な嫌がらせをすること、当該児童を無視すること等の行為があげられること。

なお、個別具体的な行為が懲戒に係る権限の濫用に当たるかどうかについては、児童の年齢、健康及び心身の発達状況、当該児童と職員との関係、当該行為の行われた場所及び時間的環境等の諸条件を勘案して判断すべきものであること。

また、強度の自傷行為や他の児童、職員等への加害行為を制止するなど、急迫した危険に対し、児童又は他の者の身体又は精神を保護するために当該児童に対し強制力を加える行為は、懲戒に係る権限の濫用に当たらないものであること。」

以上の文に示されている、懲戒に係る権限の濫用に関する具体例は、児童施設のみにとどまらず、成人施設に置いて、体罰の具体例を考える際に参考となると思います。なお、「懲戒に係る権限」は児童施設に与えられた権限であり、成人施設には、このような権限は与えられていないことを申し添えます。

障害者・児施設のサービス共通評価基準の基本理念

1 利用者の権利擁護

利用者の生活のすべての場面で人権への配慮は基本的事項であり、あらゆるサービス提供のプロセスにおいて共通して関係してくる事柄であります。そのためには、それぞれの施設においてサービスを提供するうえでの理念や基本方針が明示され、サービス提供者側と利用者側とが情報を共有し、相互の信頼関係を厚くすることが必要です。

また、利用者のプライバシーの保護や基本的な人権の保障を確保しつつ、利用者一人ひとりの可能性を尊重しながら、社会との接点を大切に生活範囲の拡大に努力していくことが求められます。

さらに、利用者にとっては、提供されるサービスの内容について、自分の意思や意見が自由に言えることはもちろん、利用者の満足度を考慮しながら苦情や不満にも迅速に対応するための体制整備も重要です。

一方、施設において提供されるサービスについての情報公開が求められており、その情報は利用者や第三者からみても、わかりやすいものでなくてはなりません。このように情報公開により、施設は常に

透明性を確保する必要があります。情報の内容は、利用の手続きからサービスの具体的な提供方法、サービスの種類と内容、不都合が生じた時の改善方法など、提供されるサービスの一連のプロセスに沿ったものと考えられます。

2 利用者主体のサービス

施設におけるサービスの基本は、利用者一人ひとりの意思を最大限に尊重し、利用者のニーズを満たすことです。

そのためには、利用者が施設から提供される情報をもとに自ら選択すべきサービスが容易に理解でき、そのうえで自己決定していくことが重要となります。

次に、利用者一人ひとりに応じた多様な個別のプログラムがどのようなプロセスで作成され、実施されるかが重要となってきます。常に一貫したサービスを継続的に提供するためには、職員の共通認識のもとで、ニーズを把握するための手法等が明確化されている必要があります。提供されるサービスについては、利用者主体の視点から必要とするサービスを考えていくものです。これにより利用者の生活の質（QOL）の向上を図ることが大切なことなのです。

そして、提供されたサービスの改善が必要となった場合や、新しいサービスが必要とされる場合には、迅速に対応できる仕組みが必要となります。

3 地域に開かれた施設

施設は、福祉サービスの専門機関として、施設の利用者のみならず、障害者を含む地域住民の福祉サービスにとっても、貴重な社会資源です。このため地域住民に対して施設の専門性を生かした、情報提供、サービス提供や各種研修会の開催等が求められるところです。

これは、地域住民の福祉にとってのメリットに留まらず、施設の業務や、施設の利用者に対する住民への理解促進と啓発にもメリットがあるところです。

また同じ地域内の、福祉関係機関、教育機関、医療機関等と連携して、地域住民へ質の高いサービスが展開されるならば、施設内のサービスにおいても、地域の社会資源の有効利用といった点で、サービス

の質の向上の一助となるものです。

このように施設が地域福祉サービスに果たす役割は重要であり、さらには、施設で生活している利用者一人ひとりにとっても、地域との連携は大切なものです。

障害者が地域生活を営むためには、地域住民の理解と協力が不可欠ですが、施設が地域の拠点としての役割を果たすことにより、施設の利用者の地域生活を容易ならしめることに繋がると考えられるものです。

地域に開かれた施設となるためには、施設そして施設の利用者と地域住民・関係機関が相互の関係を作り、施設のサービスや地域福祉サービスの向上に向け、不断の努力を行うことが求められます。

(以下、評価基準の具体的項目については略)

委員名簿

障害者・児施設のサービス評価基準検討委員会

(注) ◎=座長

氏名 (五十音順 敬称略)	職名
阿部 順子	名古屋市総合リハビリテーションセンター福祉部主幹
石渡 和実	東洋英和女学院大学教授
大形 利裕	身体障害者通所授産施設「ワークセンターけやき」職員
大島 巖	全国精神障害者家族会連合会理事、東京大学大学院医学研究科助教授
◎岡田 喜篤	川崎医療福祉大学副学長
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
北沢 清司	全日本手をつなぐ育成会副理事長、東海大学教授
小林 繁市	伊達市地域生活支援センター所長
小峰 和守	身体障害者療護施設自治会全国ネットワーク会長
柴田 洋弥	知的障害者通所授産施設「希望園」施設長
新保 祐元	全国精神障害者社会復帰施設協会事務局長
末光 茂	社会福祉法人「旭川荘」専務理事
長谷川 泰造	長谷川総合法律事務所所長、弁護士
桧山 真理	自治労社会福祉評議会副議長
福地 賢二	知的障害者更正施設「八王子平和の家」職員
船田 伸二	精神障害者通所授産施設「ワークショップしらさと」施設長
蓬萊 和裕	知的障害者更正施設「希望の郷」施設長
星野 泰啓	知的障害者通所授産施設「コスタ二宮」施設長
丸山 晋	淑徳大学社会学部社会福祉学科教授
三浦 貴子	身体障害者療護施設「愛隣館」施設長
守屋 和夫	前青梅市福祉部障害者福祉課長
山西 辰雄	身体障害者療護施設「るりこう園」次長
山本 あおひ	知的障害児施設「滝乃川学園」職員