

福祉サービスにおける 第三者評価事業に関する報告書

平成13年3月23日

福祉サービスの質に関する検討会

はじめに

厚生労働省では、社会福祉基礎構造改革の一環として、福祉サービスの質の向上と利用者の選択に資するため、福祉分野においても、第三者評価事業を導入することとした。このため、本検討会が平成10年11月に社会・援護局長の私的懇談会として設置され、11年3月には「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」を、12年6月には「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」をとりまとめるなど、第三者評価事業の導入に向けて精力的に検討を進めてきたところである。

この間、「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」（いわゆる「社会福祉基礎構造改革法」）は、12年5月29日に成立、同年6月7日に公布、一部施行の運びとなり、社会福祉基礎構造改革は本格的にスタートすることとなった。

第三者評価事業については、「中間まとめ」を踏まえ、12年8月から11月にかけて、全国社会福祉協議会が14都道府県社会福祉協議会の協力を得て、全国72の施設・事業所でモデル事業を行ったところである。本検討会では、このモデル事業の結果をもとに、さらに検討を深め、13年度からの事業の本格実施に向けて、最終的なとりまとめを行ったので報告する。なお、内容については、「中間まとめ」と一部重複するものもあるが、最終報告書という性格から、必要なものについてはあえて盛り込むこととした。

福祉サービスにおける 第三者評価事業とは

1 定義

福祉サービスにおける第三者評価事業とは、事業者の提供するサービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業のことである。

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こと。

第三者評価事業の仕組みの 全体像とそれぞれの機関ごとの 役割・要件等について

1 第三者評価事業の仕組みの全体像

第三者評価事業の仕組みの全体像について図示したものが、「別紙1」である。

それぞれの機関ごとの役割・要件等については、2以下のとおりである。

2 国の役割

- (1) 認定機関及び第三者評価機関の要件に関する基準を策定し、公示及び通知により公表すること。
- (2) 当分の間、認定機関が行う第三者評価機関共通の評価調査者養成研修及び継続研修に対し、積極的な支援を行うこと。
- (3) 第三者評価事業のフォローアップを行うこと。

3 社会福祉・医療事業団の役割

社会福祉・医療事業団が運営する「保健福祉医療情報ネットワークシステム(WAM NET)」を活用し、第三者評価事業に係る情報提供を行うこと。その際、音声対応機能や拡大表示機能を備えることなどにより、高齢者や障害者等の情報入手にも十分配慮した対応が必要と考える。

また、国・地方公共団体、公益団体・民間団体等の情報提供システムとリンクを張るなど、より多くの国民が様々なチャネルから情報入手できるような工夫も必要と考える。

4 認定機関

(1) 業務内容

三者評価機関の認定及び認定の取消しを行うこと。

認定及び認定を取り消した第三者評価機関をWAM NETへ情報提供すること。

第三者評価機関共通の評価調査者養成研修を行うこと。

第三者評価機関が行った評価事業の集約及び分析を行うこと。

認定した第三者評価機関のフォローアップ

(例：相談・援助等の活動支援、評価基準のチェック、第三者評価機関共通の評価調査者継続研修)を行うこと。

(2) 要件

営利を目的としない法人であること。

上記(1)の業務を適切に行えるだけの組織、予算を確保できること。

認定業務を行うことを定款、寄附行為等に明

記していること。

認定業務を行うことをWAM NETに情報提供し、法人名、代表者の氏名、担当部署名等を公表すること。

(3) 数

業務を一元的に行うことにより、ノウハウを蓄積していくといった点を考慮すれば、全国で1機関であることが望ましい。

5 第三者評価機関

(1) 組織構成及び業務内容

代表者

評価決定委員会の委員及び評価調査者の選任を行うこと。

評価決定委員会

評価事業全体の企画立案を行うこと。

第三者評価機関として最終的な評価の決定を行うこと。

評価結果について受審事業者への回答を行うこと。

評価調査者

書類等による事前審査を行うこと。

施設・事業所での審査(訪問審査)を行うこと。

評価結果のとりまとめを行うこと。

とりまとめた評価結果について評価決定委員会への報告を行うこと。

事務局

第三者評価事業に係る情報開示を行うこと。

第三者評価機関独自の評価調査者養成研修、継続研修の事務を行うこと。

(2) 要件

第三者評価機関

原則として法人格を有すること。

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。

国のガイドラインを満たす評価基準を有していること。

評価手順が明確に定められていること。

評価事業を適切に行いうる数の評価調査者を有していること。

独自の評価調査者養成研修及び継続研修に関するプログラムが定められていること。

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。

評価結果等について、国のガイドラインを満たす情報提供を行うこと。

適切な料金が定められていること。

5年ごとに認定機関の認定の更新を受けること。

評価決定委員会

委員の数は10人程度とし、「社会福祉事業経営者、従事者」、「福祉、医療、法律、経営等の学識経験者」、「福祉サービスの利用者、一般市民」の3分野から概ね3分の1ずつ選任すること。ただし、委員長及び副委員長は学識経験者とする。

氏名、所属、役職、有する学識等を公表すること。

第三者評価事業についての知識と理解を有し、かつ、倫理性、公平性、独立性を有していること。

当該委員が関係する施設・事業所の評価の決定には関与しないこと。

評価調査者

1チームは、「運営管理委員」、「専門職委員」各1人以上からなる2人以上とすること。なお、後述する利用者の認識を把握するために、利用者からのヒアリングを実施する場合には、上記各委員各1人以上からなる3人以上とする。この場合、地域の実情等に応じて、「一般委員」が利用者からのヒアリングを担当しても差し支えない。

各委員は、それぞれ分担してヒアリングの上、評価を行うものとする。

「運営管理委員」は、施設長・副施設長、社協事務局長等（いずれも退職者を含む）の組織運営管理業務を5年以上経験している者とし、主として評価対象、
、
、
を担当するものとする。

「専門職委員」は、福祉、医療、保健分野の有資格者又は学識経験者で、当該業務を5年以上経験している者（例：社会福祉士、介護福祉士、医師、看護婦、大学教授等）とし、

主として評価対象、
、
を担当（評価対象は運営管理委員とともにヒアリング）するものとする。

「一般委員」を置く場合には、社会福祉に関する基礎的な知識と理解を有する者で、公正・中立に利用者からのヒアリングが行える者とする。

認定機関及び第三者評価機関が行う評価調査者養成研修を受講していること。

氏名、所属、役職、資格等を公表すること。当該評価調査者が関係する施設・事業所の評価は行わないこと。

(3) 数

全国に多数ある施設・事業所を評価するためには、複数の機関が必要である。当面、少なくとも各都道府県に1機関は必要と考える。

第三者評価基準について

1 基準の構成について

第三者評価基準については、「別紙2」のとおりとりまとめた。本基準は、7つの「評価対象」、25の「評価分類」、46の「評価項目」、93の「評価細目」から構成される。

また、「評価細目」を評価するため基準として、それぞれの「評価細目」ごとにa)、b)、c)の3段階、あるいは、a)、c)2段階の「判断基準」も併せて策定した。

「評価対象」：事業者が提供する福祉サービスを対象別・機能別に大別したもの

「評価分類」：「評価対象」をさらに基本的な機能別に分類したもの

「評価項目」：「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

「評価細目」：「評価項目」が求めている達成目標を満たすために、事業者が実施している、又は、実施することが望ましいと考えられる一般的・代表的な状況を細目化したもの

2 基準の性格について

(1) 「よりよいサービス水準」へ誘導するための基準

福祉サービスにおける第三者評価事業は、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、第三者評価基準については、社会福祉施設の最低基準のような施設を運営していく上で最低限備えていなければならない基準と同じ水準の基準ではなく、「よりよいサービス水準」へ誘導するための基準とした。

(2) 福祉サービス全般を対象とした基準

福祉サービスにおける第三者評価事業を導入するに当たって、先ず、基本となるべき評価基準が必要となることから、本検討会では、福祉サービス全般（全ての入所・通所施設及び在宅サービス）を対象とした基準を策定した。個別のサービス分野ごとの基準については、厚生労働省の各部局において、本基準並びに各サービスの特性を踏まえて策定されることを期待するものである。

(3) 第三者評価機関が策定する基準のガイドラインとなる基準

本基準は、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。第三者評価機関は、本基準を参考に厚生労働省が示すガイドラインを満たした評価基準を策定する必要がある。ただし、独自に基準を策定せず、本基準や各部局が策定したサービス分野ごとの基準をそのまま評価基準として使用しても構わない。

3 基準の見直しについて

本基準は、昨年度来検討を重ね、モデル事業の結果を踏まえて改訂したものであるが、実際に第三者評価事業を行っていく上で、さらなる改訂が必要になることも十分想定される。その際には、認定機関や第三者評価機関において、よりよきものに改善されることを期待するものである。

利用者の視点について

1 趣旨

本検討会が検討してきた福祉サービスの第三者評価事業は、公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から、事業者の提供するサービスの質を評価することを基本としている。

このため、今回とりまとめた第三者評価基準に基づく評価は、施設・事業所の運営やサービス提供について「事業者はこうあるべき」という尺度によって行われるものである。このようなことから、利用者の意向の尊重や反映についても、第三者評価基準の中に、事業者が、利用者の視点に立って取り組むべき水準として項目を設定することとした。

しかしながら、この第三者評価基準に基づく評価だけでは、実際に利用者がどのように感じているかという観点からの評価が行われにくいのではないかと、との意見もあった。

このため、第三者評価基準とは別に、一定の「質問項目」を策定し、ヒアリングを行うこと等により、利用者の認識を把握し、第三者評価基準に基づく全体の評価結果をとりまとめる際の参考とすることとしたものである。

2 検討の前提

第三者評価は、「公正・中立」、「専門的」、「客観的」に行われるものであるという基本的な考え方や枠組みを維持した上で、利用者の認識をどれだけ把握できるかについて検討した。

その際、利用者や家族、関係団体等により行われる、いわゆる「利用者評価」、「市場評価」を取り入れることや、利用者の認識を直接的に把握することを目的として、評価基準そのものを改訂することはしなかった。

また、「利用者の認識を把握する」とは、「利用者満足度」をある尺度をもって評価するものではない。

さらには、事業者の提供するサービスが最低基準に反していることを指摘するものでもなければ、利用者からの苦情を聞くものでもない。これらについては、行政監査や苦情解決制度等で別途対応すべき

ものである。

本検討会で検討した利用者の認識を把握するための手法は、「利用者本位の福祉サービスの提供」を考え、より質の高いサービス提供に努めている事業者の積極的な取り組みを利用者が実際にどのように感じているのかを把握し、第三者評価基準に基づく全体の評価結果をとりまとめる際の参考とするものである。

3 利用者の認識の把握手法について

上記の前提を踏まえた上で、「別紙3」のとおり利用者の視点に立った「質問項目」を策定し、ヒアリングによって利用者の認識を把握することとした。

(1) 「質問項目」について

利用者の認識を把握するための「質問項目」は、第三者評価基準のようなものではなく、利用者がサービスを受ける上で、直接的に評価や判断ができる事項（生活全般の印象や自らの生活課題への対応）に限られる。

また、項目数についても、複数の利用者を対象とする必要があることから、12項目に絞った。

なお、「質問項目」は、それぞれの「ヒアリングのポイント」について、利用者がどのように感じているかを把握するための問い方の例示であり、サービス種別や対象者によっては問い方を変えなければならないことに留意する必要がある。

(2) 質問の方式

「質問項目」に基づき、利用者から直接ヒアリングを行う。

利用者が意見を出しやすい環境づくり（職員がいない場所でのヒアリング、出された意見について、職員がチェックしないなどの秘密保持）が必要。

ヒアリングを行う人数は、施設・事業所の利用定員・利用人数の一定割合とする。その際、時間の制約もあることから、必ずしも1人の利用者から12の「質問項目」全てについてヒアリングを行う必要はないものとする。

第三者評価基準による評価だけでは表出しにくい、事業者ごとの特色を丁寧に把握することが

重要である。そのため、「質問項目」に拘束されず、評価調査者が受けた全体的な印象等も大切に扱う必要がある。

4 利用者の認識を把握する上での課題

福祉サービスの種別の中には、その利用者の多くが意思表示の困難な者であるものもあり、特に、児童福祉施設等においては、サービス利用者本人の意思や意見といった場合には、必ずしも本人のものとして表出してこない場合もある。

しかしながら、これらの場合においても、できる限り、利用者本人からヒアリングを行うこととするとともに、どうしても利用者本人からのヒアリングが困難な場合には、その代弁者や家族等からのヒアリングや、ヒアリングに替えてアンケートを行うことも止むを得ないを考える。ただし、その場合には、その趣旨を明らかにして誤解を生じないようにする必要があり、

また、ヒアリングを担当する委員の役割は非常に重大であり、様々な利用者からの確に意見を聞き出せる技術や利用者のプライバシーへの配慮など、研修によりその資質の向上が強く求められる。

評価の方法及び評価結果の公表について

1 評価の方法について

(1) 「評価細目」の評価

「評価細目」については、それぞれの「評価細目」ごとに「判断基準」も併せて策定したところであるので、この「判断基準」に基づき、a)、b)、c)の3段階評価、あるいは、a)、c)の2段階評価を行うことは可能である。ただし、この「判断基準」に基づく評価にバラツキを生ずることなく、評価の均一性を確保するためには、評価調査者に対する研修とともに、各「判断基準」ごとに用語の定義の整理や事例の集積が必要である。

また、評価調査者が実際に評価を行う際には、「判断基準」に基づき、単に書類、マニュアルの有無だけで評価するのではなく、必要に応じ実際のサービス提供場面を自ら確認したり、職員、利

用者から確認することも必要と考える。

(2) 「評価項目」以上の評価

「評価項目」を段階評価（例えば、3段階、あるいは、5段階）するためには、その「評価項目」を構成する各「評価細目」の重要度に応じたウエイト付けが必要である。以下同様に、「評価分類」を段階評価するためには、その「評価分類」を構成する各「評価項目」のウエイト付けが、「評価対象」を段階評価するためには、その「評価対象」を構成する各「評価分類」のウエイト付けが、そして最終的に段階、あるいは、点数による「総合評価」を行うためには、各「評価対象」のウエイト付けが必要である。

モデル事業の結果を踏まえ、このウエイト付けについても本検討会等で行うことを予定していたが、13年度からの事業の本格実施に向け、第三者評価基準の見直しを行うことを最優先させたことや、「評価基準が求めているサービス水準」と「現実のサービス水準」との比較検討のために、さらに多くの事例や評価実績が必要なことから、今回はウエイト付けまでは行えなかった。

これについては、今後、第三者評価事業が本格実施され、事例や評価実績を積み重ねた上で、それぞれの評価機関ごと、あるいは、本検討会のような統一的な場で、検討を行っていく必要があると考える。

(3) 認証について

このように、現時点においては、評価基準のウエイト付けが行えていないため、第三者評価機関が、認定証の交付や「A、AA、AAA」などの格付けといった「認証」まで行うとしても、この先何年かの歳月を要することとなる。

「認証」については、利用者が事業者を選択する際に「認証」まであった方が選択しやすいのか、受審事業者が自らのサービス水準を外部に示すために「認証」まで望むのか、第三者評価機関自体も最終的に「認証」することまで目指すのか、といった点について、今後の第三者評価事業の成熟度を踏まえた上で、各第三者評価機関の意思に委ねるべきものとする。

(4) 評価結果の有効期間について

評価結果の有効期間については、5年以内の期間を各第三者評価機関が定めるものとする。

2 評価結果の公表について

(1) 公表対象事業者について

評価結果を公表する事業者については、評価結果の善し悪しにかかわらず、基本的には、第三者評価を受けた全ての事業者とする。

第三者評価事業の対象としている全ての福祉サービス（社会福祉事業）は、最低基準、事業実施（運営）要綱等が定められており、第三者評価を受ける、受けないにかかわらず、利用者にサービス提供をする上で最低限備えていなければならない人的、物的基準はすべからく満たしている必要がある。それをチェックするのが、毎年行われる行政監査である。

一方、第三者評価は、最低基準等を当然満たした上で、よりよいサービス提供を行っている事業者が、自らの提供するサービスのさらなる質の向上や、利用者への情報提供のために、受審料を払って受けるものである。よって、評価結果の中に現状では低いレベルのものがあっても、それはさらなるサービスの質の向上を目指すべき現在のレベルを示しているに過ぎないと考えられる。むしろ第三者評価を受けようという事業者の姿勢や実際に評価を受けるまでの改善に向けた取り組みを積極的に評価すべきと考える。

このようなことから、第三者評価結果については、評価事業の普及・啓発を図る意味でも、基本的には、受審した全ての事業者の結果を公表すべきと考えるところである。

(2) 公表する評価結果の範囲について

公表する評価結果についても、上記の趣旨から、基本的には全ての評価結果とすべきと考える。

具体的には、

全ての「評価細目」の評価結果

「評価対象」ごとの定性的な（「段階評価」ではなく、施設・事業所の特色を文章で表現した）

評価結果

定性的な全体の評価結果

が考えられる。

ただし、実際の運用に際しては、受審事業者の意向等も踏まえ、各第三者評価機関の判断に委ねることとする。

なお、利用者への「質問項目」に基づくヒアリングを行った場合の結果については、利用者のプライバシー保護の観点やヒアリング実施上の制約などもあり、そのまま公表するのではなく、あくまでも第三者評価基準に基づく全体の評価結果をまとめる際の参考とすべきである。

また、将来的に評価基準のウエイト付けが行えた場合には、「評価対象」の段階評価や点数による「総合評価」、さらには、「認証」結果の公表も考えられる。

評価調査者の研修について

1 基本的な考え方

(1) 認定機関が行う「共通研修」と各第三者評価機関が行う「独自研修」の2本立て

評価調査者研修については、認定機関が各第三者評価機関の評価調査者を一堂に会して行う「共通研修」と、各第三者評価機関がそれぞれ抱える評価調査者に対して行う「独自研修」の2本立てとする。

「共通研修」では、第三者評価の理念や本検討会で策定した福祉サービス全般を対象とした評価基準など、厚生労働省が進める福祉サービスにおける第三者評価事業に共通する事項についての知識、技術等の修得を目的とする。

「独自研修」では、「共通研修」での研修をさらに深めるとともに、例えば、当該第三者評価機関が専門とする分野に限った評価基準やサービス内容などについての理解を深めることを目的とする。

本検討会での検討は、「共通研修」のプログラムにとどめ、「独自研修」については、各第三者評価機関に委ねることとした。

(2) 「養成研修」と「継続研修」の2本立て さらに「共通研修」については、評価調査者と

しての活動を行うための要件として当初に受講しなければならない「養成研修」と、養成研修終了後、一定の活動実績を有する者が一定の期間内（概ね3年以内）に受講しなければならない「継続研修」の2本立てとする。

(3) 「全体研修」と「評価調査者種別研修」の2本立て

「養成研修」、「継続研修」ともに、評価調査者の種別（「運営管理委員」、「専門職員」、「一般委員」）を問わず全員が受講する「全体研修」と、「評価調査者種別研修」の2本立てとする。

(4) 以上の関係を図示したものが、「別紙4」であり、本検討会においては、「共通研修」のプログラムについて、「別紙5」のとおりとりまとめた。

2 研修の構造

(1) 「全体研修」については、「運営管理委員」、「専門職委員」、「一般委員」とも同一の内容を学習することにより、評価の統一性を確保するとともに、相互の理解を図ることを目的とする。

(2) 「評価調査者種別研修」については、それぞれの評価調査者種別により求められる知識や技術が異なるために、受講コースを分け、より専門的・実践的な内容とする。

「運営管理委員」は、主として担当する評価対象、
、
、
についての知識を深めることとする。

「専門職委員」は、評価対象及び主として担当する評価対象、
、
についての知識を深めることとする。

「一般委員」は、第三者評価の意義や構造、評価内容の全般的な理解とともに、ヒアリング能力・技術の向上を図ることとする。

(3) 研修内容は、知識の修得だけでなく、その応用と実践に重点を置き、会場内演習と実際の施設における実習を組み合わせたものとする。

(4) 「継続研修」については、評価調査者同士によるピアレビュー（同僚評価）を指向した内容とし、評価調査者の均質化を図ることとする。

終わりに

本検討会では、平成10年11月以来、2年半にわたり、福祉サービスにおける第三者評価事業の導入について検討を行ってきたが、ようやくここに最終的な報告書をまとめるにいたった。なお、介護保険サービスについては、別途現在、サービス選択のための評価の在り方について検討が行われており、その検討結果に留意する必要がある。

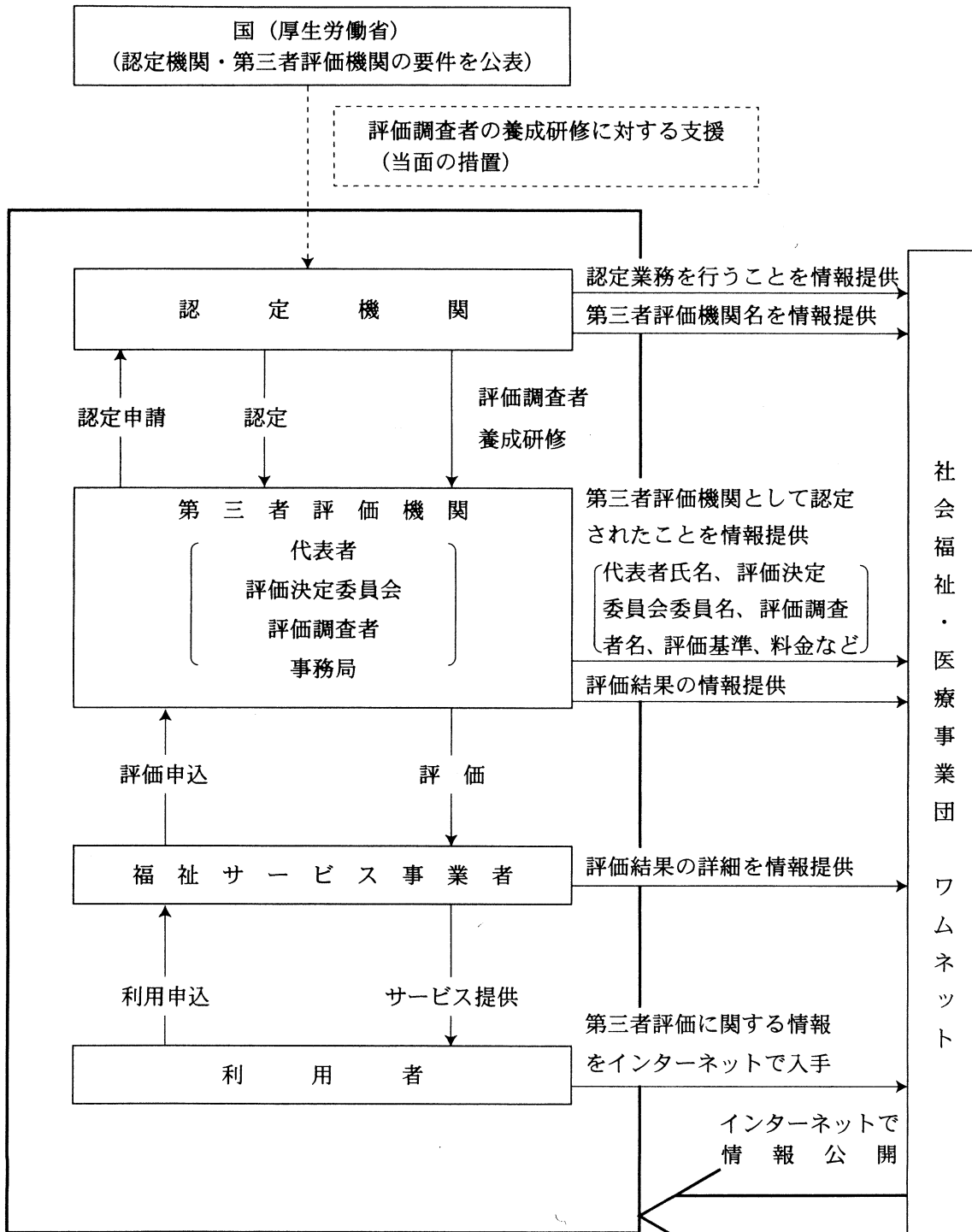
本報告書をもとに、第三者評価事業を13年度のできるだけ早期に本格実施できるよう、厚生労働省には、必要な条件整備を早急に行うことを望むものである。併せて、より多くの事業者が第三者評価を受けようとするインセンティブが働く方策を検討することも必要と考える。

これによって福祉サービスの第三者評価事業はいよいよ緒に着くこととなる。福祉関係者や国民の間に、本事業が周知され、認知され、広く行きわたるまでにはなお年月を要すると思われるが、厚生労働省をはじめ、関係者のご尽力に期待する。

また、本事業を実施していく中で、様々な課題に遭遇すると思われるが、その際には再び本検討会で議論を重ね、関係者の理解と信頼が得られるよりよい第三者評価事業にしていきたいと心から願って止まない。

[別紙 1]

第三者評価事業の仕組みの全体像



(中略)

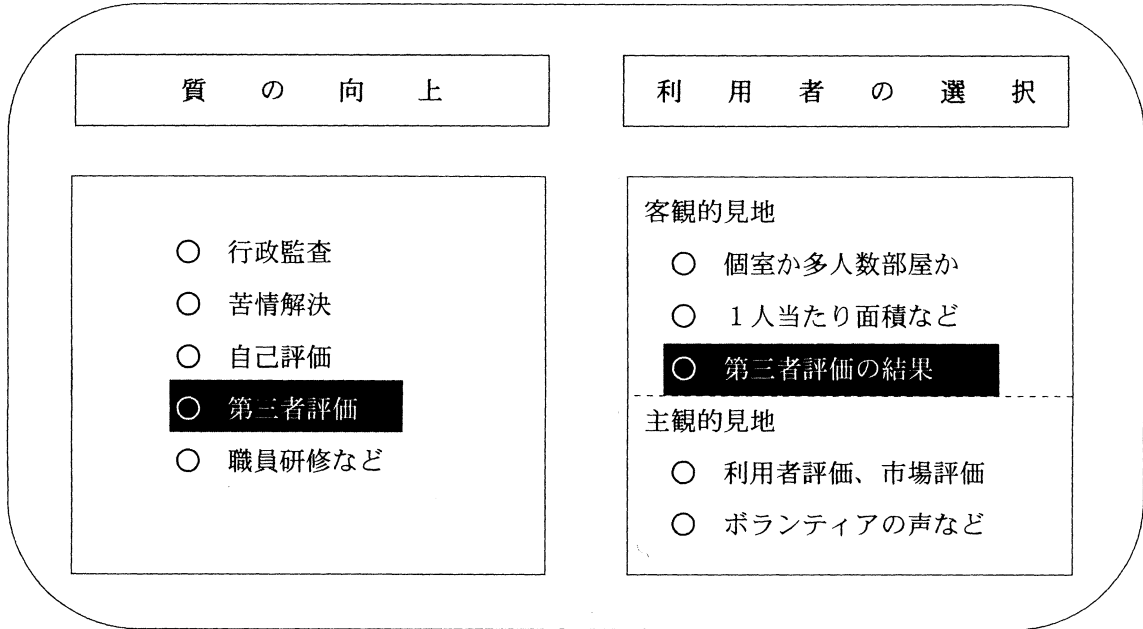
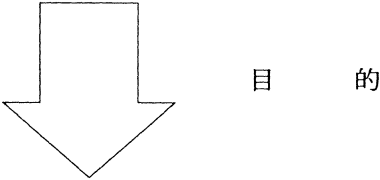
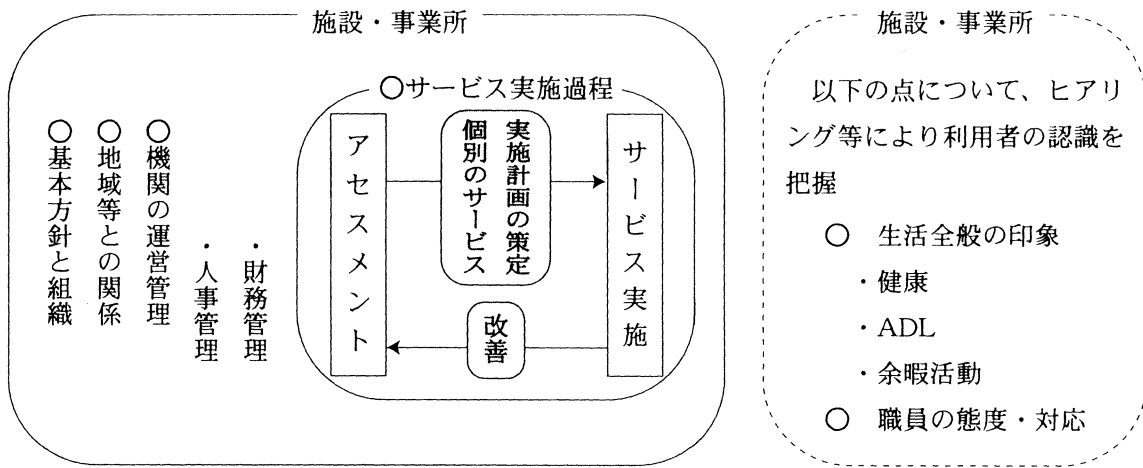
[参考1]

第三者評価の体系について

福祉サービスにおける第三者評価

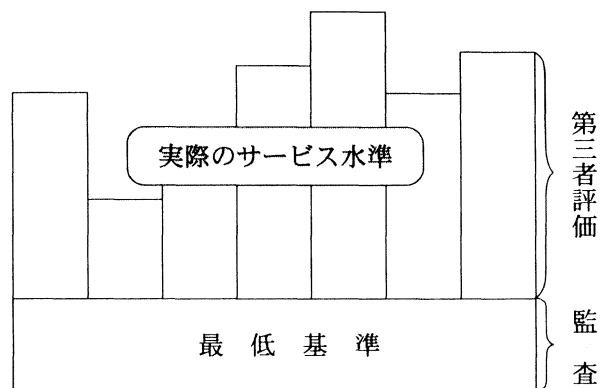
「第三者評価基準」に基づく評価
(サービス実施体制及びプロセスの評価)

「質問項目」に基づく評価
(利用者の認識の把握)



[参考2]

第三者評価と最低基準及び監査との関係



[参考3]

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	社団法人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 照	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