

平成 29 年度 厚生労働科学研究費補助金 障害者政策総合研究事業（身体・知的等障害分野）  
総括研究報告書

障害児支援のサービスの質を向上させるための第三者評価方法の開発に関する研究

研究代表者 内山 登紀夫（大正大学心理社会学部臨床心理学科）

【研究要旨】 障害児者支援のサービスではサービス事業所間の支援の質の格差が大きいことが課題となっており、第三者評価を導入する必要性が指摘されている。任意で受審する現行の第三者評価の仕組みは十分に普及しているとは言いがたく、事業者を活用される仕組みの再構築および普及を促進する要因を分析する必要がある。

本研究ではヒアリングやアンケート、文献検討などを活用して現行の第三者評価の課題を分析し、受審率の低さ、認知度の乏しさなどさまざまな課題を明らかにした。それをもとに合理的な手法に基づき障害児支援のサービスを対象とした第三者評価の仕組みを検討した。

本研究の成果をもとに、障害児支援サービスの質の向上を目指して、新たな外部評価の方法を提案することが平成 30 年度の課題である。

【研究分担者】

小澤 温（筑波大学）

松葉佐 正（くまもと芦北療育医療センター）

渡辺 顕一郎（日本福祉大学）

堀口 寿広（国立精神・神経医療研究センター）

安達 潤（北海道大学）

A. 研究目的

近年広がりを見せている障害者（児）支援の事業では、サービス事業所間の支援の質の格差が大きいことが課題となっており、第三者評価導入の必要性が指摘されている。しかしながら、任意で受審する現行の第三者評価の仕組みは、十分に普及しているとは言いがたく、評価に使用する項目の作成だけでなく評価者の養成方法から評価方法としての普及促進のための方策まで一括して検討する必要がある。そこで、本研究は、合理的な手法に基づき障害児支援の第三者評価方法を提示することを目的とした。第三者の目から見た評価結果を広く情報提供することにより、事業者の行う支援の内容を利用者

から見えるものとし、サービスの質の向上に向けた事業者の取組を促すことを目指した。

B. 研究方法

今年度（平成 29 年度）は、我が国の実情にみあう外部評価のモデル案を検討した。具体的には、国内外の先進的な地区や機関、当事者団体などを訪問してヒアリングや有識者インタビュー、利用者へのアンケートなどを行い、それらの情報を活用して評価項目の草案を作成し、評価者養成講座の内容や方法を検討し、モデル案の試行と検証を行った。

国内の例としては全国社会福祉協議会、東京都福祉サービス評価推進機構、福島県の新規障害児通所事業所等訪問事業について担当者からヒアリングを行った。海外の例としては英国 Ofsted (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), CQC(The Care Quality Commission)、英国自閉症協会が独自に実施している Accreditation（自閉症支援施設の認定システム）、スコットランドのケア査察機構 Care Inspectorate を訪問し、ヒアリングを

行い第三者評価、監査、外部評価の歴史、現状、研修方法、課題等について情報を収集した。さらに、スコットランドから Care Inspectorate 理事会の Paul Edie 理事長を招聘し、国内で講演会を開催した。

事業者に対しては複数の放課後等デイサービス事業所を対象としたヒアリング等による調査を行い、利用者に対してはアンケート調査等を行い現行の第三者評価制度の有用性や認知度などを測定した。

現行の第三者評価の項目、先行研究や各種ガイドラインを対象とした文献研究を行った。

これらの調査結果を参考にして研究班において議論を重ね項目草案を作成し、項目草案を用いて放課後等デイサービスおよび福祉型入所施設の管理者、一般職員、利用者（家族等）への面接調査を実施し、項目の内容の妥当性を検証した。

評価者養成研修について、国内外の関連した先行事例において使用している教材を収集し内容と構成を分析した。

#### （倫理面への配慮）

既存の研修資料を用いた文献研究と国内外の第三者評価のあり方についての情報を収集する調査では、個人や団体を特定する情報は扱っていない。また、海外の第三者評価機関等を対象としたヒアリングにおいては、その内容を報告書等で公開することについて書面で同意を得ている。さらに、福祉サービス機関の職員および利用者を対象とした面接調査等においては、個人情報保護に十分留意し「人を対象とする医学系研究に関する倫理指針」を遵守し、各研究分担者の所属機関の倫理審査委員会から実施の承認を受けた。

### C. 研究結果

本研究班の具体的な検討事項の結果は各分担報告

書に記載した。

全国社会福祉協議会、東京都福祉サービス評価推進機構、日本医療機能評価機構、Ofsted、CQC、Accreditation、Care Inspectorate の評価方法、評価者養成方法、一般の認知度等について比較検討した。

日本医療機能評価機構が提供する評価は、評価ポイントの重点が近年ストラクチャー指標からプロセス指標に移行したことが明らかになった。また、スコットランドのガイドライン Health and Social Care Standards は完全に当事者主体のものであり、改善 improvement と柔軟な対応 flexibility と革新 innovation を奨励していることが注目された。Care Inspectorate における評価の眼目は、①良いリーダーシップ、②良い職員、③利用者と事業所間の良いコミュニケーションであった。

事業者・利用者へのアンケート調査、ヒアリング調査、海外調査、文献検討等の結果を踏まえて、放課後等デイサービス事業所および（福祉型）障害児入所施設を対象にした評価項目を作成し、①子どもを主体とした理念・方針、②日常的な生活（生活支援）、③人・社会との関わり（地域支援）、④家族との関わり（家族支援）から構成することの必要性を提案した。

これらの成果を総合して我が国の第三者評価には多くの課題があると判断した。以下に主要な課題を示す。

#### (1)低い受審率

この課題について考えられる理由を挙げる。

- ①事業者側の受審費用、時間や準備の負担
- ②評価者や評価機関への信頼性の乏しさ

評価機関が採用する評価者の資質、特にサービスの内容についての理解や経験に対する懸念が事業者にあり、事業者は評価の有効性に疑問を感じているということがある。評価者個人の専門性が事業者の

ニーズと合致していない例や、評価機関の専門性に疑問が持たれる例も存在している。

### ③評価システムの問題

提供するサービスの質の向上や改善に向けて問題点の具体的な解決策を評価機関から得たいというニーズを持つ事業者が多いが、現行の第三者評価はそのニーズに対応していない。また、複数回受審しても前回と比較した結果はフィードバックされない。さらに、評価の有効期間が設けられていないため、事業者にとっては一度受審すればよいと考えられ、複数回受審するメリットが乏しい。

### ④インセンティブの有効性

受審率を向上させるため、さまざまなインセンティブが準備されている。受審することで指導監査の頻度が減少することや、たとえば東京都などが行っている受審費用の補助がある。厚生労働省からは受審を推奨する通知もたびたび出されているが、受審施設の数の推移を見ると、これらの方法では十分な効果があがっていない。

## (2)低い認知度

利用者において第三者評価の認知度が低く、事業者の選択において受審結果を利用していないことが明らかになった。評価の結果はホームページなどで開示されているが、活用している利用者は非常に少なく、インターネットを活用した利用者の中でも第三者評価情報を活用した利用者は最も少ないことが明らかになった。

## (3)第三者性の曖昧さ

第三者評価という名称でありながら、事業者の自己評価を基盤とし、そこに利用者評価を加える形で運用されている。また、評価機関は評価を受ける事業者が選択できる。本来の趣旨をかんがみると第三者評価とは事業者でも利用者でもない第三者が客

観的に公平な立場から評価するものと解されるが、現行の方法では肝心の第三者性が曖昧である。

## (4)利用者のニーズにそぐわない評価結果の公開方法

利用者のニーズは、第三者評価を「良い」事業者の選定に用いたいということである。特に数が多く、利用者に選択の余地がある放課後等デイサービスに対しては、このようなニーズが高い。

しかし、現行の評価結果の表示方法では、利用者にとっても事業者にとっても、双方のニーズが充足されているか明確ではない。

## (5)事業者のニーズ

事業者のニーズは、自らの努力が評価されること、問題点の指摘と解決策の提案、スタッフの士気の向上、自己評価を外部評価をもとに修正・確認すること、利用者への情報提供を行うことなどであった。

## (6)項目等の作成過程が公開されていない

誰が、どのような根拠に基づいて項目や評価者養成カリキュラムを作成したのかが明らかでない。また、評価者や評価機関の資格や選定の方法についても最終的な結果のみが公表されている。事業者や利用者からみて、それが妥当かという検証や、評価者間の信頼性についても議論されていないことが明らかになった。

## D. 考察

### (1)外部評価の理念

時代に適合した支援という理念を反映させる必要がある。例えば、権利擁護、QOLの保証、施設内虐待の防止などの視点が乏しく、また、昨今たびたび報道され大きな社会問題となっている放課後等デイサービス事業では、受審している事業者は1割

に満たなく、十分に対応できているとはいえない。

## (2) 評価結果の提示方法

評価結果はホームページ等で公開されているが、掲載されている評価は抽象的な表現であり利用者には実際に利用できるサービスがどのような質であるのか把握しにくいことがあげられる。これは Ofsted や CQC が一元評価であり、outstanding、good、requires improvement、Inadequate の 4 段階と明瞭な方法で評価結果を提示していることと対照的である。

わが国で第三者評価が開始された当初から議論されてきたものの評価軸は多様であり、評価と評価の重みづけに関しても単純に各項目を比較できないこともあり、現時点では、どのような認証ランク付けを行うべきかは次年度の課題である。

## (3) 品質管理型の評価

現行の評価方法は医療評価機構、ジョイントコミッション（日本医業コンサルタント協会）、ISO9000 などの評価方法を参考にして作成された。これらは医業経営コンサルタントや品質管理の発想に基づいている。一方、利用者が求めている評価の対象はサービスの内容の質である。評価者が評価結果の情報提供を通じて意図していることと、実際に利用者が活用したい情報との間に乖離がある。

## (4) 利用者視点

利用者から見た福祉サービスの質とは何かという課題である。現行の第三者評価に利用者の視点がどこまで反映されているか疑問がある。利用者に焦点を当てたシステム構築が課題である。

## (5) トレーサビリティとアカウントビリティ

結果に示したように現行の第三者評価では項目

の選定過程や評価の公表方法など、現行のシステムをいつ、誰が、どのような議論を経て策定したか不明である。ヒアリングにおいても明確な回答は得られなかった。任意とはいえ公費も投入されて運営されている評価事業において、サービス事業者や納税者にシステム構築の根拠が明示されていないことには、評価事業そのものの存在意義に対する疑問を呈さざるを得ない。

第三者が評価項目等の妥当性を検証できるよう追跡可能性（トレーサビリティ）を意識した評価システムが必要である。ここでいうトレーサビリティとは新たに評価システムが作られる際に、どのような過程を経てそのシステムが作られたのか容易に確認できるということである。

## (6) 評価機関と評価調査者の問題

評価者の質の保証が十分ではなく、評価者の専門知識や経験のバラツキが大きい。また、事業者が評価機関を選択できることや地方部ではそもそも評価機関数が少ないことから、受審側の施設職員と評価者とが個人的に顔見知りであるなどし一部で「なれあい」の評価が生じる可能性を排除できない。

評価機関については評価の実施件数と個々の事業者の評価内容が公表されているだけであり、評価機関の質がどのように担保されているかも不明確である。

## (7) 評価の客観性と信頼性について

評価項目や評価結果の信頼性が十分に検討されていない。特に評価者間信頼性については検討されることがない。評価項目によっては記載が抽象的であるため主観的な評価になりやすく、評価者の個人的嗜好の押しつけが生じる可能性がある。この課題は容易ではないが、次年度の検討材料としたい。

## (8)項目の構成について

研究班で作成した放課後等デイサービスおよび（福祉型）障害児入所施設を対象とした外部評価の項目は、①子どもを主体とした理念・方針、②日常的な生活（生活支援）、③人・社会との関わり（地域支援）④家族との関わり（家族支援）から構成するものとした。

- ① 子どもを主体とした理念・方針の項目では、その施設を利用している子どもにとって、そこが「安心・安全な場所になっているのか」を基本理念として設定した。虐待やネグレクトがないことが前提であり、思いやりや愛情を感じて生活できているかを評価する。
- ② 日常的な生活では、子どもの日常生活が「豊かな暮らし」になっているか評価することとした。衣食住と余暇の時間を子どもが自身の希望するとおり使えているか問う項目を含めた。
- ③ 人・社会との関わりは、社会的な適応の概念や支援を鑑みて、子ども一人ひとりの成長や状況に応じて地域社会へ巣出つための準備をしているか（情報の取捨選択や社会生活の決まりごとを学んでいるか等）、子どもが好きなことやしたいことの実現に向けた支援を受けることができているか問う項目を含めた。
- ④ 家族との関わりでは、子どもが家族（親）との適切な関係を構築するための支援を受けられているか評価した。具体的に、家族との面会や外出・外泊が安全に配慮され実現できるような支援や、家族にとって施設が気軽に相談できる場所であるかなどを項目に含めた。

## (9)法的位置づけの曖昧さ

現行の第三者評価は社会的養護関係の施設を除き法的な義務が設定されていない。一方で、受審費用の一部が公費で補助されている地域も少なくな

い。たとえば、Ofsted や Care Inspectorate のような事前通告無しの施設訪問は、法的な根拠を有するからこそ実施できるのである。受審が義務化されていない限りは、受審していない事業者に関する情報を公表することはできない。外部評価を法的にどのように位置づけるかも検討事項である。

## (10)事業者のニーズ

結果で示したように事業者のニーズは自らのサービスの向上や利用者への情報提供などであった。しかしながら現行の第三者評価は品質管理の発想を中心としながらも、評価者が見出した課題に基づいてサービス向上のための対策を提案すること（コンサルティング）は提供しないことを前提としており、事業者のニーズに即した改変が必要である。

## (11)利用者のニーズ

前述のように利用者の求めているものは、利用者のニーズにあった「良い」事業者を選定するための情報である。しかし、現行の第三者評価ではそのような視点は乏しく、評価結果の開示内容も抽象的で理解しづらい。利用者のニーズに応える外部評価が必要である。

## (12)外部評価の普及推進に向けて

受審率の低さ、利用率・知名度の低さは否めない。事業者にとっても利用者にとっても受審結果は十分に活用されていない。受審することで監査の負担を減らすことを目的に受審する事業者もいる。

事業者のニーズがサービスの質の向上にあるとすると、そのニーズが充足されたことを確認する仕組みが必要である。そのためには評価結果をもとに事業者がどのような対応を行ったか評価する指標が必要である。

- ① 第三者評価を普及推進していくためには、評価の客観性や公平性が担保されている必要がある。そのためには、客観性と信頼性が確認された評価項目の設定、個々の評価者の質を担保することが求められる。評価者の養成講座やOJT等のあり方を提案することが重要である。
- ② 第三者評価の受審に係る事務的負担については、施設・事業所の日常的な業務に支障が生じることがないように最大限に配慮すべきである。また、受審率を上げていくためには、事業者の費用負担についても配慮し、受審費用を公的に補助していくなどの推進策を講じる必要がある。
- ③ 第三者評価に基づくサービスの質の向上を促進するためには、評価者によって客観的に見出された課題等が具体的に改善されるように、事業者に対する評価後のフォロー（アドバイス、事後研修、コンサルティングなど）を評価プロセスに組み込むことが望ましい。
- ④ 利用者に対する第三者評価の認知度や有用性を高めていくためにはホームページへの掲載だけでなく、専門職が丁寧に説明するためのパンフレット等の素材が求められる。また、公表する情報の量が過剰にならないように、公表する内容は事業所の活動内容や保護者対応、職員の専門性、施設の環境面など、保護者が特に重視する項目を中心にするのが望ましい。

#### (13)研修制度

わが国の教育制度を踏まえ、キャリアパスの視点から「実務経験または施設管理者の経験」と「3年ないし5年」という数値の組み合わせで受講資格の要件を検討することが適切と考えた。エビデンスに基づいた評価者の養成研修を策定するために、養成を目指す評価者の専門職としての水準や使用する

評価項目に対応した研修の日数や実施方法を工夫し、研修の効果測定を行うことが必要である。

#### (14)来年度も継続して議論する諸点

現行の第三者評価は認知度が低く普及推進についての検討が必要であり、そのためにはどのように事業者や利用者へ周知していくか、事業者の動機付けを高めるための検討がなされてきた。外部評価が普及するためにもっとも重要なのは評価システムが事業者や利用者にとって情報源としての価値が高いと認識されることである。事業者にとって「評価のみで終結」する評価にはメリットが乏しい。事業者はサービスの改善点を指摘し、評価後のコンサルテーションを求めているのであり、その点に適合した評価システムを構築する必要がある。

次年度には評価後の事業者をどのように支援するか検討したい。

#### (15)次年度に向けて必要な転換

現行の第三者評価、監査との区別を明確化した外部評価を提案したい。現行の第三者評価と共存し、利用者・事業者のニーズに適合した外部評価を提案したい。重厚だが活用しにくい評価から、簡素だが活用される外部評価を目指す。このような目標からはOfsted, CQC, Care Inspectorateと共存しているNASのAccreditationがモデルになりうる。また国内の比較的簡便なシステムとしては福島県の新規障害児通所事業所等訪問事業も参考になる。

新規に行う外部評価モデルとしては下記の点を重視したい。

#### ① 時代を反映した支援理念

「品質管理」の理念から事業者支援、利用者の自己決定支援への転換を図る。また事業所負担、福祉サービスの質の向上を主要な目的とし組織マネジメント項目の削減を行う。本研究班の目的である障

害児支援に特化した障害特性を意識した評価を行う。

## ② 事業者・利用者にとってわかりやすい結果提示

評価結果の提示の方法は、利用者・事業者の双方にとってわかりやすく活用できることが大切である。どのような方法が適切か、利用者・事業者の双方からヒアリング等を行い、適切な方法について議論を進める。特にサービスのアウトカムをどのように設定するか検討したい。

## ③障害児福祉サービスの視点を活かした評価の検討

評価項目には障害特性に応じたサービスがなされているか？、個々の子どものニーズが尊重されているか？、利用者に必要な情報がホームページなどで開示されているか？、ホームページ等の広告内容と実際の支援が一致しているか？などの項目についても検討していく。

## ④評価者養成講座の実施と、受講した評価者による外部評価の実施

次年度には評価項目と評価者向けの評価マニュアルを作成する。評価者養成講座の実施し、受講した評価者による外部評価を試行する。その際にどのような課題があるか洗い出し、より実効性のある外部評価の方法を提案する。

## E. 結論

平成 29 年度の研究では、関係者へのヒアリングやアンケート調査、諸外国の評価制度を参考にして現行の第三者評価制度の課題を抽出した。さらに放課後等デイサービスと（福祉型）障害児入所施設を対象に新たに評価項目を設定し、実際に評価を試みた。

現状では多くの課題が存在することが明らかになり、次年度にそれを踏まえた新たな外部評価のシステムを提案するための準備を行った。

## F. 研究発表

研究成果の刊行に関する一覧表参照

## G. 知的財産権の出願・登録状況

(予定を含む。)

1. 特許取得  
なし
2. 実用新案登録  
なし