

平成 29～30 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)
「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」
分担研究報告書

第三者評価の仕組みの検討(2):東京都福祉サービス評価推進機構

研究分担者 内山登紀夫 (大正大学心理社会学部)
研究分担者 安達 潤 (北海道大学)
堀口 寿広 (国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所)
研究協力者 伊瀬 陽子 (福島県総合療育センター)
谷 里子 (大正大学大学院臨床心理学専攻)
稲田 尚子 (帝京大学文学部)
宇野 洋太 (国立精神・神経医療研究センター)
川島 慶子 (福島大学子どものメンタルヘルス支援事業推進室)

【研究要旨】

我が国の代表的な第三者評価機関である東京都福祉サービス評価推進機構の評価の枠組みについて、その長所と改善点を把握し、今後の外部評価システムを構築するための参考にすることを目的として行った。ヒアリング、文献検討、インターネット検索を行い、概要、予算、評価の方法、評価機関と評価者、評価者、受審方針、費用・負担軽減と受審促進、受審率、評価者養成の仕組み、評価内容、評価の表し方、評価制度の運営、評価結果等の公表、という観点から特徴を把握した。その結果を踏まえて、(1) 評価会社の選択と評価者、(2) 利益・費用の問題、(3) 長所と改善点、という点について考察した。

A. 研究目的

我が国の代表的な第三者評価機関である東京都福祉サービス評価推進機構の評価について検討する。その長所と改善点を把握し、今後の外部評価システムを構築するための参考にする。

東京都福祉サービス評価推進機構事務局で行った。出席者は研究代表者内山登紀夫、研究分担者小澤温、安達 潤、堀口 寿広、研究協力者伊瀬陽子、谷里子、厚労省日詰正文専門官、田中真衣専門官である(順不同敬称略)。

B. 研究方法

ヒアリングと文献検討、インターネット検索を行った。ヒアリングについては平成 29 年 5 月 19 午前 10 時～12 時に小田急第一生命ビルディング公益財団法人 東京都福祉保健財団、

資料としては当日配布された資料(東京都における障害児支援の福祉サービス第三者評価について、H29 年 5 月 19 日付け)、東京都福祉サービス評価推進機構のホームページ
(<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyo>)

[katop.htm](#))から多くの情報を得ることができた。

C. 研究結果

(1) 概要

東京都では H11 年度より第三者評価の検討を開始し、H15 年度より第三者評価制度が開始された。東京都では「福祉サービス第三者評価」と呼ぶ。東京都保健福祉局のホームページによると、「福祉サービス第三者評価」は中立的な第三者である評価機関が、事業者と契約を締結し、サービスの内容、組織のマネジメント力等の評価を行い、その結果を公表する仕組みである。

福祉サービス第三者評価の目的は①第三者の目から見た評価結果を幅広く利用者や事業者へ情報提供することにより、サービスの内容を利用者に見えるものにする、②サービスの質の向上に向けた事業者の取組を促すことの二つにより利用者本位の福祉の実現を目指すことにある。

(2) 予算

実施主体である公益財団法人東京都福祉保健財団における「平成 30 年度事業計画及び予算」によると、福祉サービス第三者評価システム事業における予算は 58,901 千円であり、認証・公表委員会、評価機関の研修費用などに充てられている。

(3) 評価の方法

評価の方法は東京都福祉サービス評価推進機構(公益財団法人東京都福祉保健財団)が都の基準に基づき第三者評価機関を認定し、第三者評価機関が実施した評価内容を公表する。評利用者のサービスに対する意向等を把握する「利用者調査」と、評価者が事業所

を訪問して、サービスの内容、組織のマネジメント力等を把握する「事業評価」とを併せて実施している。

(4) 評価機関と評価者

H29 年 4 月 1 日時点で評価機関は 118 機関、評価者は 1,403 人である。東京都内の福祉サービスを提供している事業所の評価を行うためには、「評価機関」としての認証を受ける必要がある。評価機関に求められる主な要件は次のとおりである。①法人格があること、②福祉サービスを提供していないこと、③主たる評価者が3人以上所属していること。また、そのうち福祉系、経営系の評価者が1名以上いることも求められる。

評価者の要件は機構が実施する評価者養成講習を修了し、評価者名簿に登録されていることが必要である。評価者養成講習を受講するためには、評価機関を通じて申込みことが求められ、個人での申し込みは受け付けていない。さらに東京都福祉サービス評価推進機構が毎年度開催する「フォローアップ研修」を受講することも義務付けられている。

評価機関の事業形態は多様であり、株式会社、特定非営利活動法人、合同会社、一般財団、法人、共同組合、一般社団法人などである。

東京都における福祉サービス第三者評価制度では、福祉サービス提供事業者による多様な評価機関の選択が可能となっている。その理由は東京都には1万を超える評価対象事業所が存在しており、利用者および福祉サービス提供事業者のニーズが多様であることから、評価機関に対するニーズも非常に多様化しているからだという。

福祉サービス提供事業者は、さまざまな得

意分野をもった多様な評価機関の中から、自分の事業所に適した評価機関を選択することができる。コンサルタント系、調査系、福祉系などのさまざまな活動基盤を持った多様な評価機関があり法人の形態も株式会社、特定非営利活動法人、中間法人など様々である。

とうきょう福祉ナビゲーションでは次のような情報を提供しており、これらを参考にして事業者が評価者を選択することを推奨している。所属評価者の資格・経歴、第三者評価以外の主な業務内容、評価の実績件数、標準的な評価の流れや料金表、対応可能な評価分野や自己PR、各評価機関が実施した評価結果などの情報がホームページで公開されている。

さらに評価機関が実施した過去の評価結果、とりわけ講評を読むことによってその評価機関がどのような点に着目して評価を実施しているのかを知るために役立ち、これらの情報をもとに、複数の評価機関と実際にお会いになって説明を聞き、それぞれの特色を直接確認することは重要かつ有効な方法であると機構は述べており、次のような評価機関選択のためのチェックリストを作成し公表している。

■評価機関の選択のためのチェックリスト(以下機構 HP より引用)

第三者評価を効果的に実施するためには、多数の認証評価機関が存在する中から、皆さんの事業所におけるサービス内容や利用者の特性をよりよく把握している機関を選択していただくことが非常に重要なポイントとなります。そこで、東京都における福祉サービス第三者評価制度において認証評価機関を選択する際に、特に重要だと思われる事項をチェック項目として整理しました。(チェック項目例)

□ご自分の事業所のサービス内容に関連する経歴を持った評価者がいるのか。(例:知的障害者施設での勤務経験、保育士経験など)

□過去にご自分の事業所と同様又は類似したサービス種別の事業所を評価しているのか。

□他の事業所での評価結果を読んでみて理解しやすいか。

□電話等で問い合わせたときに、担当者が評価実施のスケジュールについてわかりやすく説明できるのか。

□ご自分の事業所のことをすぐに理解し、それにあつた評価者をどのように揃えられるかを説明できるのか(福祉系と組織系の組み合わせが必要)

□過去の評価実施の際に、どのような点に工夫して評価を実施したかをわかりやすく説明できるのか。

□利用者調査の際に、ご自分の事業所の利用者特性に応じた工夫をどのようにするつもりなのかを具体的にわかりやすく説明できるか。

□評価機関として最も重視する点は何か又は何に重点を置いて第三者評価を実施しているか明確に説明できるのか。

□日頃、福祉サービス第三者評価のために評価機関内部で勉強会等の評価者の資質の向上をどのように図っているのか説明できるのか。

□評価料金についてわかりやすく説明できるのか。

□評価にどのくらいの人数と日数がかかるかについてわかりやすく説明できるのか。

□評価料金は、東京都福祉サービス評価推進機構の提示している標準工数により計算した額と比べて、あまりに低額になっていないか。

※ ただし、評価機関は、評価契約締結日から3年間は評価を実施した事業所の経営やサービス提供に関与(コンサルティング、会計事

務、調理など)できないこととなっていますのでご注意ください。

(5) 評価者

評価者の経歴も資格や過去の職歴などが一定程度公開されている。各事業所の評価結果報告には評価者の評価養成講習修了書番号が公開されており、評価者の資格や経歴もある程度把握できる。

(6) 受審方針

東京都では、福祉サービスの質の向上を目指し、事業者が福祉サービス第三者評価に継続的に取り組むことを推進しており、①定期的かつ継続的な受審に努めること、②少なくとも3年に1回以上受審することを求めている。

(7) 費用、負担軽減と受審促進

受審の費用は評価機関によって差があり、放課後等デイサービスのような小規模のサービスは20万から40万程度の機関が多いようであり。都は施設サービスを中心に受審費用として60万円を補助している。また多くの自治体で一部の費用を補助している。東京都は3年毎に受審しない場合は運営補助金を減額している。さらに受審ステッカーの作成や配布をしている。

(8) 受審率

障害児入所支援サービスについては、ほぼ100%を達成している。障害児通所支援サービスについては対象事業所が50カ所以上の実績を見ると児童発達支援事業所が84施設中5箇所、放課後等デイサービスが337箇所中5箇所、障害児多機能型事業所114箇所中0箇所、0%である。障害児通

所支援サービス全体の対象事業所数は571箇所であるが、評価実績は26施設で4.5%にすぎない。

例外的に受審率が50%を超えているのが、主たる利用者が重症心身障害児または肢体不自由児である児童発達支援センターは3箇所中2箇所、やはり主たる利用者が重症心身障害児または肢体不自由児である医療型児童発達支援センターは5箇所中5箇所と100%である。ちなみに東京都の場合、医療型児童発達支援センターは東京都立東部療育センターなど5箇所あるが、すべて都立である。都立の機関が東京都の推奨する評価を受けるのは当然ともいえる。大きな問題になっている放課後等デイサービスの事業所はわずかに1.5%の受審率で評価実績が皆無に近いのが実情である(H27年4月1日現在)。

(9) 評価者養成の仕組み

評価者養成講習は6日間39時間の講義と演習で構成され、評価実習が課せられる。受講資格要件は①福祉・医療・保健業務を3年以上経験している者、②組織運営管理等業務を3年以上経験している者、④組織関係機関等で調査業務や経営相談を3年以上経験している者、④福祉・医療・保健・経営分野の学識経験者で当該業務を3年以上経験している者、⑤その他、上記と同様の能力を有しているものと機関が認める者であるが、①、②、③で大多数をしめる。①が972人、②が220人、③が248人である。②と③は実際に障害児の支援の経験がない者が大多数を占めると考えられる。

(10) 評価内容

利用者調査と事業評価にわかれる。利用者

評価は利用者のサービスに対する意向や満足度がアンケートや聞き取りで評価される。事業評価は事業者の組織体としてのマネジメント力とサービスの質が評価される。利用者調査はアンケート、聞き取り、場面観察方式の3つの方法でされる。事業評価は全職員への自己評価、経営層への自己評価と訪問調査がなされる。

保護者へのアンケートは放課後等デイサービスを例にとると下記の項目が質問される。

1. 事業所での活動は楽しく、興味の持てるものとなっているか
2. 事業所での仲間との関わりは楽しいか
3. 職員は、話し相手や、相談相手になってくれるか
4. 事業所内の清掃、整理整頓は行き届いているか
5. 職員の接遇・態度は適切か
6. 病気やけがをした際の職員の対応は信頼できるか
7. 子ども同士のトラブルに関する対応は信頼できるか
8. 子どもの気持ちを尊重した対応がされているか
9. 子どものプライバシーは守られているか
10. 個別の計画作成時に、子どもや家族の状況や要望を聞かれているか
11. サービス内容や計画に関する職員の説明はわかりやすいか
12. 子どもの不満や要望は対応されているか
13. 外部の苦情窓口(行政や第三者委員等)にも相談できることを伝えられているか

(11) 評価の表し方

評価項目の評点は独特である。1つの評価項目の下に標準項目が2～6個設定され、その標準項目について「実施あり」なら○がつけられる。1つの評価項目の下の3個の標準項目がある場合は、評点は4段階になる。評価項目の達成状況が細かく表され、標準項目のどの部分が実施できていないかが明確であるのが利点であるという。

事業評価実施については事業者の理念・方針と事業活動の整合性を評価する。特に良いと思う点が3点、さらなる改善が望まれる点が3点、事業者が特に力をいれている点が3点以内で文章で講評される。

(12) 評価制度の運営

評価機関の認証、評価者の研修、共通評価項目の策定、評価結果の公表等は、東京都福祉サービス評価推進機構で行っている。

(13) 評価結果等の公表

評価結果等については、ホームページ「とうきょう福祉ナビゲーション」(<http://www.fukunavi.or.jp>)で公表している。評価結果全体版と概要版の両方がバナーをクリックすることで選択できるように工夫されている。

第三者評価結果の構成は以下のとおりである。事業者の理念・方針 全体の評価講評 事業者が特に力を入れている取り組み 利用者調査結果 組織マネジメント分析結果 サービス分析結果 事業者のコメントである。このように情報量は多く、丁寧に説明されている。

機構では「福祉サービス第三者評価情報公表要領」で、評価結果情報は「原則して評価

機関から報告された内容を加除修正することなく公表するもの」と定めている。

D. 考察

(1) 以下、ある事業所の評価結果を例に考察する。

事業所の講評例は以下の通りである。

A 事業所

①特によいと思う点

利用児の様子と保護者の意向を盛り込み半年に1回個別支援計画を策定している

バランスの取れた「個別目標・支援プログラム」を作成している

家族的な雰囲気の中で利用児と職員の信頼関係のもと支援が行われている

②さらなる改善が望まれる点

必要な医療機関からの情報の収集による利用児の健康管理を願いたい

保護者を支援する機会を充実させることを目指している

さらに高い利用者満足度の獲得に向けて迅速な改善を目指している。

保護者へのアンケートの結果

前述の保護者へのアンケート結果はほとんどの項目について肯定的である。

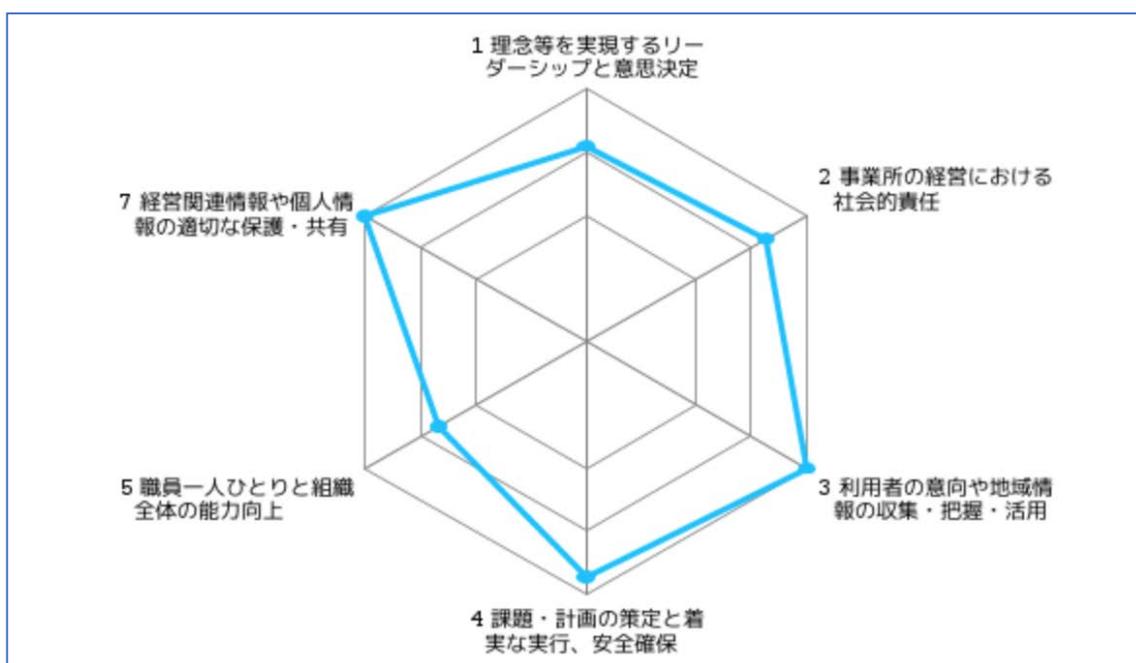
さらに組織マネジメント項目、サービス項目については下記のようにレーダーチャート方式で報告される。

このように評価報告は包括的で詳細である。

ストラクチャー評価・プロセス評価・アウトカム評価の視点から考察する。ここでは、ストラクチャーは支援体制的配置等を客観的に評価するもの、プロセスはどういった支援を行ったのか、アウトカムは利用者の状態改善などを指すものとする。

この3領域の評価の視点はストラクチャーとプロセスが中心であり、アウトカム評価はアンケート評価の一部が該当する程度である。成人の場合は地域移行率・就労率など比較的客観的な指標が算出できるが、児童福祉領域においては何をアウトカムとするかの指標の設定は難しい。

①特によいと思う点、②さらなる改善が望まれる点についての記載については若干曖昧な



点がある。特にさらなる改善が望まれる点については実際には「目指している」といったような表現が多く、どの点がどのように改善が必要なかの記載は詳らかではない。

複数回受審している事業所の評価内容にそれについての記載がなく、前回の評価をどのように活用しているか不明確であった。

利用者評価ではアンケート結果を中心に報告されている。質問に対する回答は Yes, No 方式の二択である。このような方式はバイアスが排除することが困難であろう。利用者は事業所に「お世話になっている」と考えるため肯定的な結果に偏りがちであろう。データが公開されるという点からは、さらにバイアスがかかりやすい。

組織マネジメント項目では各項目に実施有り（白抜の丸、○）、実施なし（黒丸、●）、非該当（—）の3段階で評価されている。例えば「利用者一人ひとりの意見・要望・苦情に対する解決に取り組んでいる」、「適材適所の人員配置に取り組んでいる」などのように抽象的な項目も多く、何を持って実施ありとしているか不明確に感じた。また全体のマネジメントが利用者にとって優れているのか劣っているのかという肝心の点も明確には把握しがたい評価方式である。利用者よりも事業所に配慮しているのが感じられ、項目のつけ方を工夫する必要があると思われた。

評価会社の選択と評価者

評価会社の選定基準や評価者の情報がある程度公開されていることも評価できる。

機構は事業者に「できるだけ多くの利用者の声を集められる評価機関に頼みたい」「経営力を向上したい。経営に詳しい評価者がいて欲しい」「提供しているサービスに詳しい評価者がいる評価機関に頼みたい」「調査や分析に

詳しい評価者がいて欲しい」など、事業者側が何にポイントを置いて評価を実施したいのかをはっきりさせることが、評価機関を選択する上で、重要であると指摘している。このように事業者が評価機関を個々のニーズに応じた選択できるように促している点は評価できる。一方、事業者にとって「都合のいい判断」をする評価機関を選択する傾向や評価機関が事業者の好む評価をするなどのインセンティブが働く可能性が否定できない点が懸念される。

前述のように評価者の職歴等はある程度公開されている。しかしながら評価者のバックグラウンドは様々である。介護福祉士、社会福祉士、保育士、中小企業診断士などの国家資格を記載した者、福祉住環境コーディネーターなどの民間資格を記載した者に加えて評価会社に勤続○年、コンサルティング業務○年という者などがあり、福祉施設の経験や専門資格は全くない評価者も多数存在することがわかる。実際の評価は単独で行うわけではなく2人以上で行われるので、マネジメントの専門家と支援の専門家などが組み合わされることが推奨されている。しかしながら、多数の評価報告を読んでいくと、現場経験のない、あるいは乏しい評価者の組み合わせで評価されている例も少なくないようであった。

利益・費用の問題について

・東京都の仕組みはかなり精密に設計されており、都が第三者評価にかかる費用が少くない。小規模の事業所だと費用は20万円程度が中心のようだが、利用者へのアンケート調査などの費用がかさむのかもしれない。

長所と改善点について

東京都福祉サービス評価推進機構の評価

システムは包括的であり、評価方法、評価結果など多くの情報がホームページで公開されていることは高く評価される。一方、この評価システムがどのような過程を経て構築されたのかについての情報は乏しい。評価項目の選定過程や、項目の作成者も明らかにはされていない。

評価機関の組織は多様であり、機構が事業所に自らのニーズにあった評価機関を選択するように促していることは一長一短がある。評価機関の多くは株式会社など営利組織であり、本来の第三者としての役割を果たしているのかという点も懸念される。さらに評価者には「福祉現場」における支援経験者が少ない者も多い。どちらかというと現場の支援者へのサポートよりも、組織マネジメントに重点が置かれている評価システムのように感じられた。

本研究班の調査からは現場の支援者が求めているのは、現場でのサービスの質を向上に向けたアドバイスや受審後のサービス改善のためのフォローアップであるが、このようなニーズに合致しているかどうか疑問が残った。定量的な評価結果は乏しく、複数回受審した場合に、前回と比較してどのような点が改善したのかを把握することは困難である。

これと関連するが、東京都福祉サービス評価推進機構の第三者評価が全体としてどのような変化をもたらしたかという検討はされていないようである。

重大な問題点の一つは児童福祉部門の受審率の低さである。東京都や都内の自治体は受審費用の援助を行っており費用の問題では説明がつかない。受審することの人的・時間的負担が課題であることは事業所のヒアリングなどからうかがわれた。前述のように現場のニーズに合致していないことが受審率の低さに繋

がっている可能性がある。

新たな外部評価システムを構築する際には、受審の有無がどのような効果をもたらしかが把握できるような定量的な評価を加えることが必要である。例えば、虐待が減ったとか家族の安心感が増したなどが把握できることが望ましい。

E. 文献

東京都における障害児支援の福祉サービス
第三者評価について、H29年5月19日付け
配布資料

東京都福祉サービス評価推進機構ホームペ
ー

ジ：<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyokatop.htm> (平成30年5月5日閲覧)

F. 研究発表

1. 論文発表
なし
2. 学会発表
なし

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
3. その他
なし