

福祉サービス第三者評価事業の理解と実践課題 —権利擁護の視点から—

Understanding and Practice Problem of the Welfare Service Third-Party Evaluation : From the Viewpoint of Advocacy

潮谷 光人
SHIOTANI Kojin

本研究は、福祉サービス第三者評価事業における考え方について理解し、評価を実施するうえでの課題を整理したものである。福祉サービス第三者評価事業は、2004年に開始され10年が経過しようとしているが、福祉サービス機関における実施の取り組みは進んでいるとは言いがたい状況である。そこには、福祉サービス評価第三者評価事業の位置づけの曖昧さや評価実践における課題があるといえる。10年を経過した2014年に「福祉サービス第三者評価実践マニュアル Version2」が策定され、評価基準の再検討がなされているが、根本となる位置づけや手法については変更がなされていない。本研究では、福祉サービスの構成として、①資源投入、②過程、③効果、④効率の4つの要素に対して評価を行うことの難しさと利用者満足を重視する必要性が明らかとなった。また、福祉サービス第三者評価事業における権利擁護の機能の脆弱さ、利用者主体としての位置づけが弱いことなどの課題が導出された。

キーワード：福祉サービス第三者評価事業、福祉サービス第三者評価実践マニュアル Version2、権利擁護、利用者主体

Key Words : The welfare service third-party evaluation, Practice manual version2 of the welfare service third-party, Advocacy, Center for persons

1. はじめに

福祉サービス第三者評価事業（以下第三者評価という）は、2004年5月に厚生労働省が都道府県に通知した「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」により実施がなされ、2014年で丁度10年が経過しているところである。この10年の節目である2014年3月に厚生労働省通知において、『福祉サービス第三者評価事業に関する指針について』の全部改正について』が出され、これまでの指針に示されていた「共通評価基準ガイドライン」及び「公表ガイドライン」並びに「福祉サービス第三者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン」の改正が行われた。

また、これに合わせて全国社会福祉協議会では、既存の「福祉サービス第三者評価事業に関する評価基準等委員会」を再編し、新たに「福祉サービスの質の向上推進委員会」を平成2013年8月に設置し、『福祉サービス第三者評価実践マニュアル Version2（以下、「実践マニュアル Ver.2」という）』を策定した。そこでは、この10年の中で課題として浮かび上がってきた、共通評価項目における要求事項の不明瞭さ、第三者評価機関（以下、「評価機関」という。）や評価調査者による評価結果のばらつき、受審件数の少なさなどについて改善を図るための試みがなされている。

この大きな改正を受けて、本稿ではこれまでの第三者評価の課題の整理や位置づけを見直し、筆者が行ってきた評価実践や評価調査者養成指導の経験から新しいガイドラインや実践マニュアル Ver.2 が、今後どのような意味を持つのか検討を行いたい。特に、ガイドライン改訂の目的として示されている「①個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること」「②福祉サービス第三者評価を受けた結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資する情報となること」については、その効果性について十分な検討を行いたいと思う。

2. 第三者評価の位置づけ

2-1 第三者評価の成り立ち

まず、わが国において福祉サービスについて評価が必要となった背景について社会的状況と福祉制度の変遷をみながら整理したい。

1990年代後半以降、急速に進行する核家族化、少子・高齢化は、社会福祉にとって、質的・量的なサービスの需要を喚起したが、一方でバブル経済の破綻を契機に日本経済は著しい不況に陥り、それまでの公的な福祉事業には予算的にも量的にも、また対象者の選別性からも限界が来ている状況がもたらされた。そのような中で、国民が安心して暮らすことの出来る社会福祉、また社会保障の再構築が求められるようになり、1995年に社会保障制度審議会は、「社会保障体制の再構築」の勧告を行い、96年には社会保障構造改革の構想を打ち出した。また、その方向に沿って厚生労働省では、97年に介護保険法の成立とともに、同時進行的に97年8月から社会福祉基礎構造改革の論議が進められ、2000年の社会福祉構造改革、社会福祉法の制定へと結実した。

この大きな流れは、戦後の社会福祉事業の骨格である措置体制からの脱却として「措置から契約」という方向へその理念と共に、実際のサービス利用方法を転換させ、行政とサービスの提供主体、そしてそのサービス利用者という三者について新たな関係性を構築させた。

従来の措置制度では、公的責任として行政が実施する社会福祉サービスにおいて多くの場合、社会福祉法人を中心としたサービス提供者に措置基準に基づいた最低基準をクリアすることを条件として委託され、福祉事業として実施されてきた。それは、戦後わが国の社会福祉の量的不足を補い、安定したサービス供給を支えた制度であり、保護・救済を行うという社会福祉の目的から生まれたものであった。しかし、同時にそれはサービス提供者がそこに安住し、サービスの質的向上に向けての主体的努力や利用者のサービス選択に積極的に対応するということを希薄にしてしまうという問題を抱えていた。

それに対し現在の社会福祉サービスにおける利用契約制度は、利用者の自由意志による自己選択、自己決定ということを前提にサービス利用者と提供者の直接的で対等な契約関係の構築が必要となってくる。しかし、措置制度を基本としたそれまでの保護的なサービス環境や閉鎖的なサービス供給では、多くの利用者にとって選択するために必要なサービス内容や提供者の情報が少なく、自分にとって適正なサービスかどうか判断することを困難な状況にしていた。そのため、制度的な利用者保護のサービスを構築する必要性から、社会福祉基礎構造改革では、福祉サービスの情報公開や苦情解決の仕組みとともに第三者機関による福祉サービス評価を提供者と利用者の対等性を確保するために位置づけたのである。また、社会福祉法では、第8章の第78条「福祉サービスの質向上のための措置等」において福祉サービスの質の評価を行うことが、サービス提供者の努めであるとして福祉サービス評価の位置づけが行われた。これらの位置づけにより、福祉サービスにおいて評価事業は、事業者のサービスの質の向上を目指すとともに、利用者にとってサービス選択のための判断基準としての役割をもつようになった。

2-2 社会福祉法と福祉サービス評価

社会福祉法においてサービス評価の必要性を示すところとして、まず第3条において「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、またはその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支持するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」とされている。これは、福祉サービスが利用者の尊厳と自立支援を目的としたものであり、サービスの質が利用者にとって良質で適切であることが求められている。

また第6条では、「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営業者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。」としている。加えて、第78条第1

項では、福祉サービスの質の向上のための措置等として、「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない。」とし、第2項では、「国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、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を講ずるよう努めなければならない。」と規定した。これらの位置づけにより、社会福祉法では、サービスの質の確保と向上をめざした評価事業を制度として実施することを明記している。

2-3 様々な評価の仕組み

現在、福祉サービス評価については、福祉サービス第三者評価事業、介護保険地域密着型サービス外部評価、介護サービス情報の公表の3つの中心的な評価制度がある。これらの制度はともに、国からの委託を受けた全国社会福祉協議会の示すガイドラインによって規定され、各都道府県で運営されている状況である。それぞれの特徴について示すと以下の表1のようになる。

下記3つの評価制度以外にも福祉サービス現場においては、利用者の意向調査や満足度調査、職場内での自己評価、オンブズマンや外部監査など様々な評価が入ってきている。ボランティアや実習生による現場への参加も同様に評価としての役割を有し、サービスの質的向上に貢献しているといえる。

表1 福祉サービス評価の種類と位置づけ

	福祉サービス 第三者評価事業	地域密着型サービス 外部評価	介護サービス 情報の公表
法的根拠	「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」(平成26年4月1日雇児発0401第12号・社援発0401第33号・老発0401第11号)	『「指定地域密着型サービス事業の人員、設備及び運営に関する基準」第72条第2項及び第99条第7項等に規定する自己評価・外部評価の実施について』(平成18年10月17日老計第1017001号)	「利用者による介護サービス(事業者)の適切な選択に資する『介護サービスの情報の公表』(情報開示の標準化)について 報告書」(平成17年3月シルバーサービス振興会)を受けて平成18年に介護保険法第115条の35に規定される
対象サービス	原則全ての福祉サービス福祉サービス機関(高齢・児童・障害・保護等の各施設)	認知症高齢者グループホーム、地域密着型多機能施設	介護保険法にもとづく指定事業者
受審の必要性	社会的養護施設(児童養護施設・乳児院・母子生活支援施設・情緒障害児短期治療施設・児童自立支援施設)は平成24年度から3年に1度の受審が義務化されている。その他の施設は任意である(ただし、措置費の弾力運用が認められる場合、要件の一つとなっている。)	事業所自らが実施する「自己評価」と評価機関が実施する「外部評価」からなり、原則として少なくとも年に1回は実施することが義務づけられている。	平成24年までは、毎年1回の受審義務であったが、現在は各都道府県知事が調査の必要があると認める場合に調査を行うこととなっている。
評価項目	I.福祉サービスの基本方針と組織、II.組織の運営管理、III.適切な福祉サービスの実施の3つの評価対象があり、それぞれに評価分類・評価項目・評価細目といった枠組みが構成されている。各施設共通となる評価細目15項目と、種別ごとの評価項目を施設の自己評価と第三者による評価で評価する。評価結果は評価項目ごとに3段階(a・b・c)で公表される。	I.理念に基づく運営、II.安心と信頼に向けた関係づくりと支援、III.その人らしい暮らしを続けるためのケアマネジメント、IV.その人らしい暮らしを続けるための日々の支援、V.サービスの成果に関する項目の5つの大きな項目がある。小項目として自己評価項目100項目と外部評価項目30項目がある。	基本情報と運営情報の評価項目に分けられる。基本情報は、福祉サービス機関の基本的な事実情報であり、福祉サービス機関が報告した内容をそのまま公表するものである。運営情報は、福祉サービス機関が報告した情報について、事実の確認を訪問調査時に行い、結果を公表するものである。

3. 福祉サービスの実施次元に対する評価の考え方

3-1 福祉サービスの実施次元

本来、福祉サービスの実施次元を正確に把握するためには、利用者の抱えるニーズに対して、どのような資源を用いて、支援の方法や過程において実施がなされ、その結果どのような効果をサービス利用者やその関係者にもたらしたのか、ということの評価が必要がある。さらに、その効果を生むために要した時間、お金、労働などからそのサービス自体が、どの程度効率的であったか、ということの評価によって明かにしなければならない。そして、この評価の必要性は、サービスを行うことによるアカウントビリティ（＝説明責任）から生じており、常にサービスが利用者や地域、社会によって承認され、選択されていることが求められている。利用者に対して、サービス実施主体は、契約以前にまずサービス内容についてのアカウントビリティを有しているのはもちろんのこと、サービス実施後についても、そのプロセス、効果、効率について、サービス利用者や家族、地域住民、さらに資源提供者に対しても報告し、その後のサービス実施の改善に役立てなければならない責任を有している。

しかし、これまでのわが国の福祉サービスは措置制度を背景とした最低基準をもとに運営がなされてきたため、アカウントビリティという思考様式が欧米に比べると立ち遅れていたといえる。それは日本における福祉サービスが、その中核として入所施設中心のなかで長きに渡り展開されてきたことが背景としてあげられる。全国的に標準化された建物や人的提供量を背景とする措置制度によって最低基準が決められているため、サービスは固定化してしまい、そこに質の向上や権利擁護に繋がっていかなかったのである。加えて、措置制度では、サービスの提供は社会福祉法人を中心とした提供主体であっても、その最終的な責任は措置権を有している行政となる。そのことから、サービスについてアカウントビリティを果たす必要性がなく、さらに競争の原理も働かないため、サービスの質の向上に結び付かなかったといえる。

利用契約制度となった現在、ニーズ及びサービス量の拡大、直接の費用徴収の一般化、ノーマライゼーションや生活の質といったサービスの質に対する考え方の変容といった大きな変化は、サービスがその実施後に利用者やサービス供給体制、公的責任としての行政に対して、大きな影響を与え続けているといえる。第三者評価はこれらの状況に対して、サービス改善を要求するものであり、利用者主体を位置付けていくものである。福祉サービス第三者評価を通して、サービスの質が明らかとなり、利用者はその評価結果をもとにサービス福祉サービス機関を選択し、福祉サービス機関は結果をもとに質の向上を目指しサービスの改善を図るのである。この試みは、利用者と提供者といった関係のみならず、介護保険法、障害者総合支援法、3分野における虐待防止法などを通過した現在、各分野における福祉計画などにおいても位置付けが明確となり、その重要性は増している。また同時に、地方分権の進展により補助金の一般財源化が進んでいく中、福祉財源がいかにか合理的かつ有効に使われていたかを説明する責任が、今まで以上に地方自治体に対して増大することが予想され、評価の必要性は増すばかりであるといえる。

3-2 福祉サービスの実施次元とサービス評価の関係

第三者評価の評価手法は、「形成的評価」(formative evaluation)といわれ、個々のサービス効果を包括的あるいは最終的に判定する「確定的評価」(summative evaluation)よりも、部分的なサービス要素や細やかな援助方法のプロセス評価を記述的に評価し、サービス改善へと結びつけるための資料とすることができるため、実践現場でも取り組みやすい方法といわれている。形成的評価の特徴は、求められている個々のサービスの具体的内容を明らかにし、それらに基準をつけて整理を行っているところにある。このような形成的評価の利点としては、1. サービスの水準を定めることによる利用者の権利性の明確化、2. 公開を視野に入れた際の社会改良的機能、3. 職員自らのサービスレベルを把握できるため今後のサービス目標が立てやすいこと、4. 評価結果などの集計が技術的に簡単であることなどがあげられる。つまり、第三者評価を適切に行うことは、単にサービスの実態や課題

を明確にすることだけでなく、利用者の権利性や社会全体における福祉サービスのミニマムを明らかにすることにつながり、さらには公開性を通して社会変革の機能をも有するのである。それでは、そのような機能を果たすためには、福祉サービス評価をどのように位置づける必要があるのか、福祉サービスの実施次元に合わせて考えたい。図1において示しているように一般的な福祉サービスの実施次元は、4つの要素で構成され、それらが利用者の満足や認知、さらに職員の働きや自己評価などに大きな影響を与えている。福祉サービス評価は、評価基準をもとにこれらを総合的に評価するものであり、各実施段階を適切に把握することが求められるといえる。

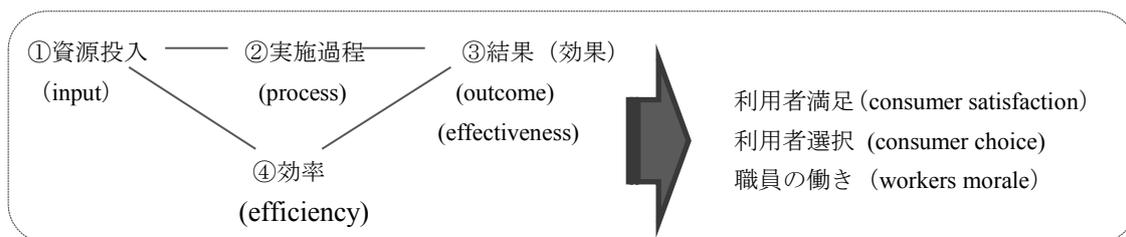


図1 福祉サービスの実施次元（冷水のサービス実施次元の図¹⁾をもとに加筆）

3-3 各実施次元における評価

前述のように福祉サービスは、①資源投入、②実施過程、③効果、④効率の4つの要素で構成され、それらが利用者満足や職員の働きに影響を与えている。ここでは、各実施段階における評価の考え方について整理を行いたい。

まず、1つ目の①資源投入の評価であるが、資源投入とは、サービス実施のために投入された物的・人的資源、及びそれらがサービスとしての具体的な形態をとったサービス活動のことである。具体的には、予算・建物・設備・職員の種類と数・消費時間・サービス提供回数などが関わってくる。しかしながら、この次元での評価は、期待される過程や効果と資源投入の間に強い相関が証明されていることが明らかされているときのみ、アカウントビリティとして機能するのであって、そうでない場合においては、ただの物的また人的資源の量でしかないといえる。つまり、評価を行う際も資源投入と過程や効果との関係を明確にしながら、評価する必要がある、それらは資源投入を示すエビデンスと期待される過程や効果を示す自己評価結果や客観的資料、確認できる実践から把握しなければならないのである。

2つ目の②実施過程の評価だが、実施過程を評価するためには、サービスの実施状況を示すエビデンスを確認する必要がある。それは、実際の評価実践においては、評価基準として示されているサービス内容を確認するか、サービス内容を示す記録や引継ぎ資料、会議の議事録、支援計画や支援マニュアルといったものから把握することになる。この過程における評価は、効果を直接評価することが困難な場合や効果評価を行うこと自体が適切でない場合、最終的な効果ではなく、それが現れる中間段階を評価する場合などにおいても有効であるといえる。そのためには、適切な評価基準が作成されていることが前提となり、福祉実践では、これまでも過程評価の具体例として、古くはヴォルフエンズベルガーのPASS、レムケらによるPOLIF、93年から行われている東京都老人研究所の老研版特別養護老人ホームサービス、特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価事業、厚生省による障害者・児施設サービス共通評価基準、東京都や大阪府で行われている施設サービスのガイドライン事業などにおいて作成が重ねられてきた。

3つ目の③結果（効果）の評価だが、この次元は、サービス目標として設定されたニーズ充足や問題解決がどの程度実施されてきたか、また結果として利用者または家族にどのような利益をもたらしたかということの評価するものである。また、この次元の評価は欧米においては、outcome, effect, effectiveness, impact など様々に呼ばれており、実験デザ

イン・比較デザインなどを用いて盛んに行われている。しかし、この評価には様々な技術的、倫理的困難がともなうため、日本において客観的に福祉サービスの効果を評価するためには、その手法の確立など様々な課題が存在する。この課題に対しては、利用者評価からサービスを評価していくことを日常的に位置付けていく必要があり、この試みが利用者主体としての第三者評価に繋がっていくものと思われる。

4つ目の④効率の評価であるが、効果を、資源投入と対比させることによって生まれる評価であり、上述しているとおり、今後福祉サービスにとって避けられないものであるといえる。しかしながら、サービスの質との関係を見逃してしまいがちになること、資源投入が曖昧なままで、目標に対する分析を行いがちであることなどに注意しなければならない。効率性を向上させることは、職員にとっての働きやすさであり、優れた経営管理に繋がるものであるが、一方で利用者の権利や利用者主体ということを軽視してしまう危険性があることも忘れてはならない。

このようにサービス評価を実施するためには、福祉サービスの実施段階に即して4つ要素に対して評価を行っていくことになるのだが、共通した問題点を指摘することが出来る。それは、評価実践の方法に原因があるといえる。実際の評価実践とは、福祉サービス事業者による自己評価をもとに評価基準で求められている要求事項が満たされているか、事前に分析し、1日か2日をかけて福祉サービス機関からのヒアリングや利用者ヒアリング、実践の観察、書類の確認などを通して実地評価を行うというものである。そこでは、自己評価や確認書類がサービスの全体状況を表したものであり、サービス評価基準の要求事項に沿ったものとなっていることが求められる。しかし、そもそも評価基準では、具体的に必要書類や要求している実践ということを明記していないため、評価実践をしてみると要求されている内容を自己評価結果や当日の評価として確認ができない事態が起り、適切な評価ができないことが多々出てくる。また、利用者の満足や職員の働きを評価しようにも利用者や職員へのヒアリングの位置づけが曖昧であり、福祉サービス機関もそれらの資料を用意できていないことが多くある。加えて、評価結果は、必ずしもサービス事業者にとって好ましいものではないということから公開が進まず、利用者がサービス選択をするうえで必要となる資料として得ることができないといった問題もある。

根本的な問題として、サービス実施機関における抵抗が強くなかなか評価実施に至らないということ、そしてサービス評価における資金をどこで負担するのか、補助金はあるのか、評価を受けたところで常にサービスは利用されており利用者選択といった市場の原理が働いていないということもある。これらの課題は、日本においてサービス評価の伸展が図られなかったこととも、関係が無いとは言えないだろう。

以上のように福祉サービス第三者評価の必要性は明確であると言えるが、そこには様々な問題があることが明らかとなった。さらに本研究では、実践における評価手法検討し、真にこの第三者評価が利用者主体といえるのか、サービス改善に寄与しているのかということについて考えたい。

4. 実践的評価手法の検討

4-1 評価基準の構成

第三者評価における評価基準では、3つの評価対象を設定し評価の視点を定めている。

まず「Ⅰ. 福祉サービスの基本方針と組織」の評価対象において、福祉サービス機関の理念と基本方針が明確となっており、それらが事業計画やサービス実践へ反映されているかを問うている。運営の柱としての考えと実践の枠組みが示され、それらが管理者のリーダーシップのもとに、各職員によって理解されたうえで安定的に供給されていることを求めている。

次に「Ⅱ. 組織の運営管理」の評価対象では、経営状況を把握、分析した上で運営がなされ、それらが事業展開に活かされているかということ、福祉サービス機関の人材確保・養成において目的に沿って計画的に行われ、職員の質を向上するための取り組みがなされ

ているかということを問うている。また、運営管理を行う上で欠かせない安全管理についても緊急対応、災害対応、サービス実施における利用者のリスク管理などを挙げ、他にも、地域との交流、連携についても示されている。

最後に、「Ⅲ. 適切な福祉サービスの実施」の評価対象では、サービスの質が確保された中で利用者本位のサービスが展開され、それらが食事、入浴、排せつなど様々なサービス場面それが安定的に供給されているかを問うている。その他、サービス契約、継続、支援計画における適切方法と内容について示されている。

これらの評価の視点は、常に利用者本位を重視した中で行われ、常に PDCA サイクルを回しながら展開されていることが求められる。PDCA サイクルとは、計画 (PLAN)、実行 (DO)、確認 (CHECK)、改善 (ACTION) の略であり、福祉サービス機関で実践されているあらゆるサービスが、このサイクルのもと継続かつ安定的に展開されていることが求められる。

4-2 評価の方法

ここでは、福祉サービス第三者評価を中心に、評価機関、評価調査者、評価の方法について述べ、そのなかでの課題についても整理したい。

(1) 評価機関

評価機関の要件としては、評価を行うにあたっての公平性と信頼性を確保するため、法人格を持つこと、中立性が担保されていること、研修を受け専門性を有した評価調査者から構成されていることなどが挙げられる。法人は、NPO 法人、社会福祉法人、社団法人、株式 (有限) 会社などであり、自らが福祉サービスを提供していない中立性の担保された組織であることが求められる。それぞれの評価機関は、必要となる要件を満たしたうえで都道府県推進組織における第三者評価機関認証委員会から認証を受ける必要がある。評価機関や評価調査者が、他にサービス提供者としての機能を有していることも多く、同業者としての評価になってしまったり、普段の関係性や先入観を反映してしまわないよう常に中立性を担保していく必要がある。必ず、同業者や関係施設の評価を行う場合は、「評価決定委員会」を評価機関内部に設け、活用することが求められる。

(2) 評価調査者

評価調査者は、各推進会議にて実施されている評価対象の分野ごとの養成研修を受講しなければならない。また、調査者の要件として、「組織運営管理業務に3年以上の経験を有している者、又はこれと同等の能力を有していると認められる者」、もしくは「福祉、医療、保健分野の有資格者若しくは学識経験者で、当該業務を3年以上経験している者、又はこれと同等の能力を有していると認められる者」という基準のどちらかを満たしている必要がある。ここで、気をつけなければいけないことは、認証団体となってもその評価構成員は福祉現場での仕事の傍らで評価団体に所属していることも多く、評価調査者としての視点より同じ福祉サービス従事者として視点になってしまう危険性を有している。例えば、名刺ひとつにしても決して普段自分の所属している名刺を渡すことはあってはならない。

(3) 評価の実際の流れと評価のポイント

受審の申し込みから評価結果の公表に至るまでの流れについては、図2の通りになる。ただし、評価方法や評価結果の公表など都道府県及び評価団体の方針により異なる場合もある。以下において、評価の流れとその意味について解説していきたい。

1) 評価の申し込み、事前説明会、契約

まず、福祉サービス機関から評価の申し込みが行われた場合、評価方法、スケジュール、料金などの説明をし、合意のもと契約書を取り交わす。また、利用者や職員、必要に応じて家族へも説明会を開き、目的や方法について説明したうえ協力を要請する。その後、評価団体は評価の実施に必要な自己評価等の書類を送付する。ここでは、自己評価の方法と送付や評価実践の際に確認する必要書類についての説明を行い福祉サービス機関と共通理解をしておく必要がある。

2) 自己評価の実施および事前書類の提出

自己評価表は、評価を受審する福祉サービス機関において必ず行う必要がある。自己評価は、訪問調査を行ううえでの基礎資料であり、訪問調査が行われる前に評価機関へ送付する必要がある。その他、自己評価の根拠となる各種文書やマニュアルなどの資料についても、送付できるものについては送付しておく必要がある。また、利用者アンケートや家族アンケートを行う場合は、利用者の福祉サービスに対する満足度や意向を把握し、事業者へフィードバックすることにより、サービスの質の向上を促すことが主な目的である。ただし、利用者調査は、必ず実施しなければならないものではなくその方法や内容については各都道府県、評価団体により異なる。評価基準は、そもそも各評価項目において何を要求しているのか明確ではないため、各評価団体で要求内容について整理し、それを評価福祉サービス機関にも理解をしてもらう必要がある。また、福祉サービス機関が自己評価を行う方法としては、大きく3つの方法が考えられる。

- ①経営層と職員との合議により、自己評価を行う方法
- ②全職員が個別に自己評価シートを記入し、協議や調整などを行わずに提出する方法
- ③評価項目に合わせて経営層と職員の職種などにより自己評価を実施する方法

これら3つの自己評価方法により、評価機関の事前評価および評価実践、評価報告書の作成方法も異なってくる。

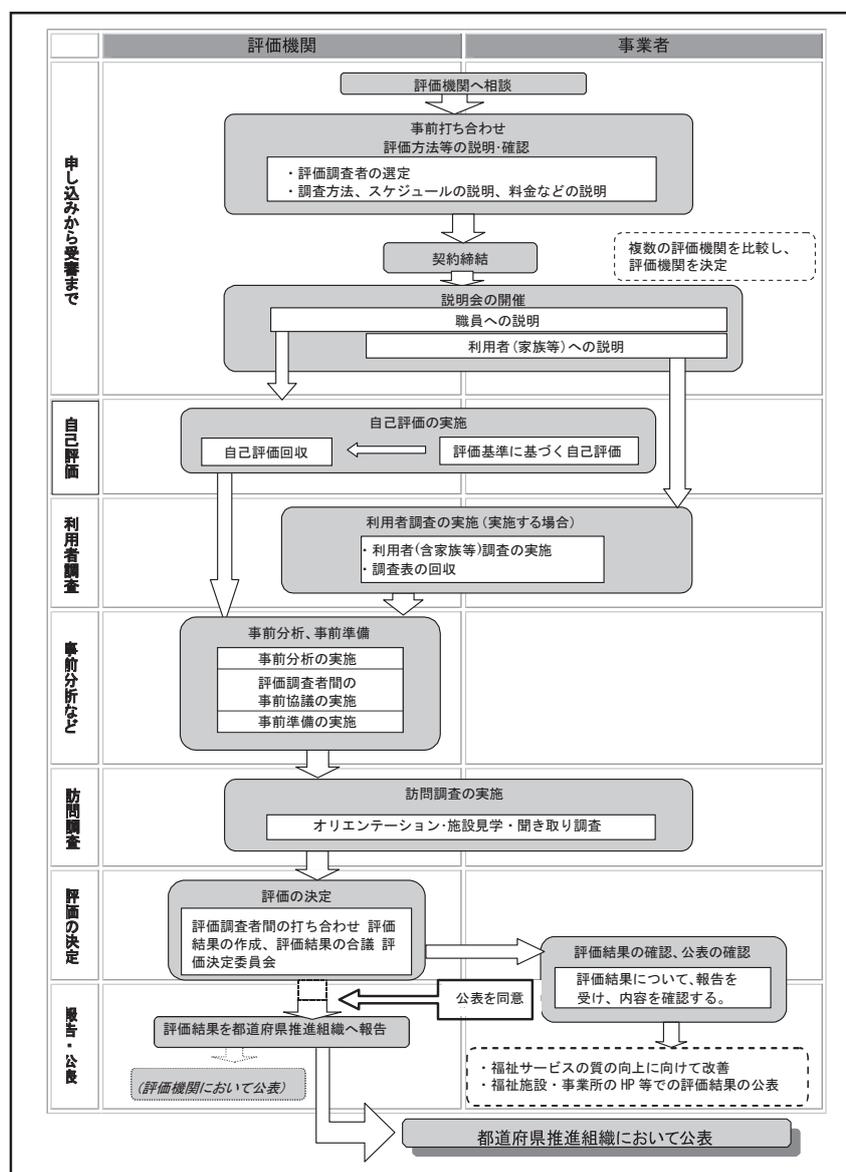


図2 評価の手順

4) 自己評価の事前分析

評価機関は、提出された自己評価表やその他の資料、アンケート等をもとに事前に福祉サービス機関の全体像を把握しておく。データの集計や訪問調査時に質問すること、確認すべきことなどを整理して訪問調査の準備としておく。評価の高い項目や低い項目、経営層と職員とで評価が異なる項目などについて把握しておく必要がある。また、介護保険サービス事業者の場合、介護サービスの情報の公表制度を活用することも有効な手段である。

5) 訪問調査

訪問調査は、限られた時間のなか評価を決定するための情報を得ることが最大の目的となる。評価調査員は原則2名以上で福祉サービス機関を訪問し、記録や計画等の書類審査、実際のサービス状況の確認、施設長や職員、利用者からヒアリング調査などを行っていく。訪問調査の実践における大きな課題は時間がないことである。訪問を行う限られた時間の中でヒアリングの対象者、質問の内容、方法を明確にし、把握すべき資料や実践を分析し、利用者へのヒアリングを行い、評価結果のまとめもしなければならないためスケジュール管理が重要であり、それをサービス福祉サービス機関とも共通理解をしておく必要がある。

6) 評価の決定

訪問調査後、調査者は評価機関において評価決定のための意見交換や協議を行う。評価結果は、評価項目に則して評点やコメントを記し、優れているところや改善すべきところなどがわかるように明示していく。

7) 報告、公表

評価結果がまとめれば、最初に福祉サービス機関、職員、利用者および家族などに対して、報告会を開催するなどして評価結果について説明をする必要がある。次に、各都道府県の推進会議組織への報告を行う。評価結果の公表については、義務ではないためその有無について福祉サービス機関と相談することが重要である。

5. 権利擁護として評価を位置付けるために

5-1 権利擁護機能として

第三者評価は、冒頭にて述べているようにもともと「措置制度から利用契約制度」への大きな転換となった基礎構造改革を背景として、利用者の権利擁護システムの一つに位置付けられた。当時の状況を思い起こすと、利用者保護のための権利擁護の議論のなかで、第三者評価は制度的な中心を担っていたといえる。しかし、現状はいかがであろうか。評価実施の数は伸びず、評価の公表は利用者にはわかりづらい、評価手法が未成熟であるためサービスをきちんと評価できてない、評価結果の多くが高得点でサービス改善に結びついていない、評価実施の福祉サービス機関で重大な人権侵害が起きているなど様々な権利擁護における課題が存在する。ここで再度権利擁護とはどういったものなのか、再検討を行い、第三者評価の今後の方向性について整理したいと思う。

5-2 権利擁護の概念整理

権利擁護という言葉がわが国において注目されたのは、1990年代後半であるが、その語源はアドボカシーという言葉から生まれている。アドボカシーが福祉の中で注目されたのは、アメリカのアドボカシー概念が日本のケースワーク領域に導入された1970年代、1981年の国際障害者年を前後とする人権保障を背景としてアドボカシー概念が論じられた1980年代、そして社会福祉基礎構造改革を契機とするアドボカシーを権利擁護としての表現されるようになった1990年代後半の3つの時代に分けることができる。

日本の福祉学においてアドボカシーが導入された最初は、1975年の小松源助による「ケースワーク論」²⁾、また1978年の宮川数君による「ケースワークとアドボカシー」³⁾などのケースワークの領域からであった。小松源助および宮川数君はともに、アメリカでアドボカシーをソーシャルワーカーの役割として紹介した Charles F. Grosser による1965年の「Community Development Programs Serving the Urban Poor」⁴⁾、および同年の Paul Terrell による「The Social Workers as Radical; Roles of Advocacy」⁵⁾という2つの論文を紹介してい

る。宮川論文、小松論文において注目すべき点は、「アドボカシー」を最初に日本の福祉界へ紹介しているということと同時に、その訳を「弁護」として表現した点である。日本の福祉学においてアドボカシーは、当初「弁護」と訳されていたということである。今日においては、「権利擁護」や「代弁機能」と言う表現が多く用いられているが、当時は「弁護」という訳を用いていたのである。この訳は、秋山によると英和辞書からの訳そのままに用いたものであったとしているが、このアドボカシーを「弁護」と訳することはこの後も80年後半まで用いられている。

では、具体的にアドボカシーの訳である「弁護」とは、いったいどのようなものであったのだろうか。当時紹介された Charles F. Grosser は、都市産業社会における貧困の革新的問題は、窮乏ではなくて不平等であるとするリチャード・ティトマスの指摘にならない、当時の下層階級が十分に福祉国家によって提供されるべき諸権利を享受できていないという状況を説明した。そのうえで、ソーシャルワーカーの「弁護」的機能（アドボケイト）の主要な目標として、福祉権を財産権や公民権と同様の国民の権利として定着させる必要性があると説き、その際のソーシャルワーカーの活動方法は、福祉権の定着化のためのコミュニティオーガニゼーションを目的としたソーシャル・アクションであるとした。次に Paul Terrell であるが、彼はまずソーシャルワークにおける専門的役割は、改良主義 meliorism と個人的適応 individual adjustment というソーシャルワーカーの主要な手段から、有意義な社会変革に本気で取り組むような専門的役割へ変換することだと述べている。そのためには、社会的紛争においてもソーシャルワーカーはクライアントのパルチザン partisan として常に活動しなければならないとし、その活動こそがソーシャルワークにおける弁護 advocacy の意味であるとしている。また、弁護者 advocate は、本質的に破壊していく役割を果たすため、合理的議論と紳士の妥協という〈時間の試練を経た手続き〉のなかに社会改善の道があるなどと信じている人々とは衝突するとしている。

つまり、アドボカシーとは、社会変革を目的としたラディカルな運動としての福祉機能を指しているのである。このような考え方が生まれた背景は、それまで福祉専門職の中にあつたケースワークにおける心理偏重主義的または治療的な方法への批判から出てきたものであつた。当時アメリカにおいて公民権運動をきっかけに様々な社会運動が起こっている時代であつた。そのような社会状況にもかかわらずケースワーカーは社会に対して変革を促す機能を有しておらず、相談室の中でクライアントの課題を解決しようとしていることへの批判からアドボカシーという概念に着目したのであつた。小松や宮川もケースワークの専門性を拡大させる意味でこのアドボカシーという社会福祉の機能を強調したといえる。

同様に、1980年代にアドボカシーが注目された背景も国際障害者年を契機とした障害者の権利回復運動として位置づけることができる。ここでは、権利擁護や代弁機能といった言葉や機能についても言及されており、現在のアドボカシーの訳として、権利擁護といった言葉が使用される流れがつけられたといえる。

1970年代および1980年代におけるアドボカシーの概念をみると、そこには、共通して社会福祉の専門性として社会変革機能を位置付けようとしてきたことを見出すことが出来るのである。第三者評価事業を権利擁護として位置づけるというのであれば、この社会変革という機能をどれだけ有しているのかということが重要となってくる。

5-3 権利擁護システムの中での第三者評価

現在、福祉を取り巻く現状のなかで第三者評価の位置を整理してみると図3のように整理することが出来る。この図は、x軸を制度やサービスの対象として個人と集団に分け、y軸を位置づけとして制度と非制度に分け、さらに中心に向かって問題解決力が高いものとして表している。第三者評価の対象は、施設をはじめとした福祉サービス機関であり、個人への対象となっていない。また、評価結果をもとに施設が改善を行うことや評価結果を公表することではじめて利用者にとって問題解決力を有するものであるため、問題解決力としても間接的である。そのため、成年後見人制度や障害者虐待防止法と比較しても、

社会変革機能や問題解決力に大きな課題があるといえる。

第三者評価を権利擁護のシステムとして位置づけるのであれば、社会変革の機能を強くしていく必要がある。評価の実施における促進や評価結果から導出された課題解決、利用者にわかりやすい評価結果などを制度として整理、質の高い評価実践から福祉サービスや社会を変容させていくシステムを構築する必要がある。現状のような全ての評価項目で高い評価結果となっている状況では難しいが、本来であれば様々な福祉サービス機関の評価結果を集約することにより、サービス提供における共通課題が明らかになり、最低基準の見直しなど制度変革に結び付けていくことも考えられる。

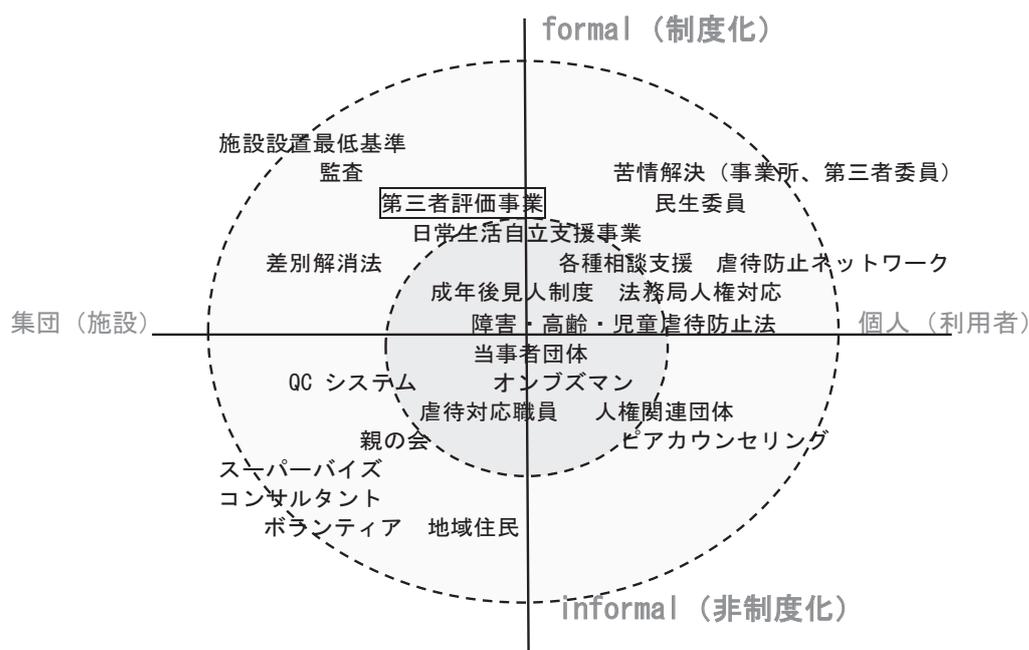


図3 権利擁護システムの整理

6. おわりにかえて

本研究では、第三者評価の歴史的背景や位置づけについてふり返り、評価手法やその機能における課題を整理してきた。そこから、権利擁護の機能に対する脆弱さや手法における曖昧さが明らかとなった。制度施行10年を契機として、実践マニュアルをVer.2として改訂しているが、そもそも位置づけや機能について変えていなければ、権利擁護としての機能を強くしていくことは出来ないといえる。第三者評価は既に形骸化している制度といわれることもあるが、権利擁護としての機能を強めていくことで制度として定着していくものとする。

本論文では、第三者評価の考え方や手法についての検討はおこなったが、評価基準や実践マニュアル Ver.2 の検討、評価結果の実態分析といったことは行っていないため、引き続き今後の研究課題としたい。

引用文献

- 1) 冷水豊：「11 章福祉計画におけるサービス評価」、『社会福祉計画（これからの社会福祉第8巻）』，有斐閣，p.180（1996）
- 2) 小松源助編：『ケースワーク論（有斐閣双書）』，有斐閣，pp.2-4（1975）
- 3) 宮川数君：「ケースワークとアドボカシー」、『ケースワーク論：日本的展開をめざして』，ミネルヴァ書房，pp.34-46（1978）
- 4) Charles F.Grosser：「Community Development Programs Serving the Urban Poor」，*Social Work*，10（3），pp.15-21（1965）

- 5) Terrell, Paul : 「The Social Workers as Radical ; Roles of Advocacy」, *New Perspectives*, 1 (1) , pp.83-88 (1967)

参考文献

- 1) 秋山智久：「ソーシャルワークにとって『弁護』は可能なのか：アドボカシーの異議とワーカーのジレンマ」『現代の社会福祉：理論・歴史・現状（季刊労働法別冊，第8号）』総合労働研究所，pp.179-180（1981）
- 2) 秋山智久：「権利擁護とソーシャルワークの果たす役割：アドボカシーを中心に（特集社会福祉実践の新たな潮流--権利擁護の視点に立つて）」、『社会福祉研究』，75，pp.23-33（1998）
- 3) 市川和彦：「なぜ援助者が虐待に走るのか（施設内虐待）」，誠信書房，p.135（2000）
- 4) 岩間伸之：「3章ソーシャルワークにおける「アドボカシー」の再検討」，『社会福祉法の成立と21世紀の社会福祉（別冊発達25）』，pp.34-51（2001）
- 5) 大石剛一郎：「権利擁護の意味と目的」，『福祉“オンブズマン”：新しい時代の権利擁護』，中央法規，p.27（2000）
- 6) 岡本民夫：「社会福祉実践の水準とその評価方法（戦後社会福祉の到達水準と今後の課題--体系化と争点・到達点と分析・課題）」，『社会福祉研究』30，pp.117-122（1982）
- 7) 沖倉智美：「障害者施設福祉サービスに関わる情報取り扱いに関する一考察：情報提供・公開・共有の観点から」，『社会福祉学』，41（2），pp.59-70（2001）
- 8) 大阪府社会福祉協議会大阪後見支援センター編集：『生活を支える権利擁護：大阪後見支援センターの事例をもとに』，中央法規（1999）
- 9) 金子晃之：「知的障害者施設における援助技術の原理的問題点と権利擁護の課題」，『社会福祉学』，41（1），pp.27-37（2000）
- 10) 河野正輝：「社会福祉サービスの権利構造試論：カール・ウェルマンの福祉権論を手掛かりに」，『季刊社会保障研究』，19（3），pp.263-273（1983）
- 11) 河野正輝：『社会福祉の権利構造』，有斐閣（1991）
- 12) 河野正輝，大熊由紀子，北野誠一編：『福祉サービスと自立支援（講座障害をもつ人の人権3）』，有斐閣，pp.178-199（2000）
- 13) 北野誠一：「アドボカシー（権利擁護）の概念とその展開」，『福祉サービスと自立支援（講座障害をもつ人の人権3）』，有斐閣，p.148（2000）
- 14) 小林信子：「精神障害者の権利擁護をめざして：初めての院内PA（患者権利擁護）活動」，『社会福祉研究』，70，pp.160-164（1997）
- 15) 小松源助編：『ケースワーク論』，有斐閣（1975）
- 16) 定藤丈弘：「アメリカにおける福祉権運動（Ⅱ）IV公的扶助政策に対するインパクト（その1）」，『社会問題研究』，28（3・4），pp.55-78（1978）
- 17) 定藤丈弘：「ソーシャルワークとアドボカシー」，『社会福祉研究』，30，pp.141-142（1982）
- 18) 定藤丈弘，佐藤久夫，北野誠一編集：『現代の障害者福祉：これからの社会福祉5』，有斐閣（1996）
- 19) 高山直樹：「社会福祉における利用者の権利擁護：その意義・理念・展望」，『社会福祉研究』，68，pp.2-10（1997）
- 20) P.E.ワインバーガー編；小松源助監訳：『社会福祉論の展望 上巻』，ミネルヴァ書房，pp.348-349（1973）
- 21) 全国社会福祉協議会 福祉サービスの質の向上推進委員会「福祉サービス第三者評価実践マニュアルVersion2」，全国社会福祉協議会政策企画部（2014）