

第三者評価事業を社会福祉施設に根づかせるための
実践モデルの形成

兼松博之・谷口真由美・矢島雅子

Creating a Practical Model for rooting Third-party Evaluation of
Welfare Services into social welfare facilities

Hiroyuki KANEMATSU, Mayumi TANIGUCHI, and Masako YAJIMA

研究紀要 第23号 別刷 (2022年3月)
中部学院大学・中部学院大学短期大学部

Reprinted from THE JOURNAL of
CHUBU GAKUIN UNIVERSITY, CHUBU GAKUIN COLLEGE
No.23 : 163 – 167 (March 2022)
SEKI, GIFU, JAPAN

第三者評価事業を社会福祉施設に根づかせるための 実践モデルの形成

Creating a Practical Model for rooting Third-party Evaluation of Welfare Services into social welfare facilities

兼松博之¹⁾・谷口真由美¹⁾・矢島雅子²⁾

Hiroyuki KANEMATSU, Mayumi TANIGUCHI, and Masako YAJIMA

抄録：福祉サービス第三者評価事業は、国民の福祉ニーズの増加や多様化を背景としたサービスの質を向上させるための仕組みとして位置づけられているが、2018年度の実施率は6.8%に留まり、事業効果を普遍的に可視化するには至っていない。本研究の目的は、第三者評価事業が利用者のより良い生活の実現と、施設職員の業務に関する気づき・変革を促す装置として機能するために、受審施設の業務改善過程に評価機関が立ち会い、その有用性を検証するものである。研究方法は、改善過程にモバイルチームを発足させてサポートする第三者評価事業の実践モデルを形成するものである。受審施設職員を対象とした意識調査および、モバイルチームの役割を検証した結果、受審施設の業務改善過程に評価機関が立ち会い、モバイルチームがその過程に対して自由にサポートする「評価を改善につなげる新しい実践モデル」を形成することができる見通しが得られた。

キーワード：福祉サービス第三者評価事業、実践モデル、線の評価、モバイルチーム、改善の評価

I. 研究目的

福祉サービス第三者評価事業(以降、第三者評価事業)は、国民の福祉ニーズの増加や多様化を背景として、社会福祉施設が良質で公正なサービス提供を行うために、2001年に始まった。事業の内容は、受審施設の提供するサービスについて認証を受けた評価機関が評価するもので、事業を推し進める推進組織も都道府県に設置されている。

しかし、社会福祉事業の経営者が評価機関の評価を受けること(受審)は任意であり、2012年から社会的養護に関わる児童施設は3年毎の受審が義務化となったものの、高齢や障害などの分野において積極的に福祉サービス第三者評価(以降、第三者評価)を受審する事業所は少ない。全国社会福祉協議会による「第三者評価事業全国の実施状況等」¹⁾によると、2019年度の全国合計受審数は5,340件で、「厚生労働省令和元年社会福祉施設等調査の概況」²⁾で示されている全国の社会福祉施設の数78,724件を母数とすると、受審率はわずか6.8%に留まっている。

重田³⁾は「ある程度の改善意識がある施設であれば、評価受審を重ねることで評点も上がっていき、サービスの質の向上につながっている」と述べている。一方で有田⁴⁾は、「福祉サービスの質の向上は、競争原理が機能

しない中、事業所の自主的な努力に期待しているだけでは不十分といわざるを得ない。福祉サービスの質の向上に対して、公の責任が大きいと考えるべきであろう」と述べている。これらのように第三者評価事業の効果に言及する研究や、その限界を指摘する研究はみられるものの、第三者評価事業の効果は普遍的に可視化されていない。また、第三者評価事業の課題に対する具体的で包括的な提案も少ない。

筆者らは2010年、研究者・施設職員・行政担当者等で構成される第三者評価の研究会を立ち上げ、第三者評価の課題を多面的に検証してきた。最終的には、第三者評価が福祉サービス利用者のよりよい生活のために、職員の業務に関する気づき・変革を促す装置として機能することによって、国民のよりよいサービスを受ける権利の実現となることを目指している。

2015年度～2017年度まで筆者が加わって実施したプロジェクトでは、A県の社会的養護施設における第三者評価事業の実態調査結果から、「評価基準の理解が施設職員と調査員で乖離をしていると感じたことがあるか」の問いに対して、施設職員の約45%、調査員では約80%が「乖離がある」と答えるなど、施設職員と調査員双方の評価基準に対する認識の差が明確になった。また、英国の社会的養護施設における調査から、訪問先のソーシャルワーカーは運営資金の確保や行政との連携に苦慮しつ

1) 人間福祉学部人間福祉学科 2) 京都ノートルダム女子大学現代人間学部

つも、クライアントのサービスの質を保障するために、英国における第三者評価機関である Ofsted と積極的に連携を図っていることが分かった。これら国内・国外調査から、評価基準の共通理解を図る協働の方法を検証した結果、評価機関の訪問調査による一過性の「点」の評価だけではなく、日常的に受審施設の気づきを促し、主体的な改善へと繋ぐパートナーとしての継続的な評価システムが必要であることが明らかとなった。

2021年現在、筆者が関わっているプロジェクトでは、福祉サービス事業が本来の役割を果たすために、評価機関と受審施設の評価から、改善の流れを作り、その過程を柔軟に支援するモバイルチームを立ち上げ、実践モデルを形成・稼働させている。

2019年、筆者は、人口1,000人当たりの精神病床数が日本に次いで世界第2位であるベルギーの精神医療改革の現場を視察した際、ベルギーの精神医療では、それまで病床に充てていた職員や機能を地域訪問チームに転換する施策を実施しており、早期介入チーム・アウトリーチチーム・クライシスチームといったモバイルチームが組織され、精神障害者の地域ケアの中心的な役割を果たしていた。ここに着想を得て本研究にモバイルチームを導入した。本研究におけるモバイルチームは、「評価機関のパートナーシップ」と「受審施設の核心的気づき」を確実に受審施設の改善に繋ぐ役割を担った多職種・専門家集団と定義する。モバイルチームは、評価機関とともに受審施設の改善の取り組みを継続的に評価して導くために、柔軟かつ継続的な支援を行う。

本研究の目的は、第三者評価において、評価機関が受審施設の業務改善過程に立ち会い、その過程にモバイルチームがサポートする「評価を改善につなげる新しい実践モデル」を形成し、その有用性を検証することである。

II. 研究方法

研究対象となる受審施設の選定について、実践モデルの普遍化を図るために、2019年度第三者評価事業の全国受審数¹⁾で、入所施設のサービス種別において最も受審数の多い特別養護老人ホームを標本として、研究チームが常時介入できる地域を検討した。その結果、第三者評価を積極的に受審して、法人として評価を運営に反映させる意思があり、グループウェア導入や看取りの取り組みなど、長年にわたって施設改革に取り組んでいる特別養護老人ホームAを、受審施設として決定した。

評価機関の選定は、「組織的に十分成熟していない」という理由により、ほとんどの評価機関から研究協力に難色を示されたなかで、評価機関Bが研究の趣旨に共感していただいた。評価機関Bは多数の評価実績をもつ評価機関であり、受審施設Aとはこれまで繋がりのない関係で忌憚のない意見を交わすことによって、新しいモデルをつくるうえで効果が期待できるとの判断から、評価

と本研究の協力を依頼して了承を得た。

研究チーム、受審施設Aの施設長、評価機関Bの調査員および、モバイルチームによる合同研究会を、月1回程度のペースで実施し、研究趣旨の確認および、改善の取り組みへの評価・モバイルチームの関与、業務改善調査の分析方法の検討を重ねた。

第三者評価を受審するにあたり、受審施設Aでは施設長が中心になって第三者評価の意義について職員全員に研修会を実施した。2020年6月、施設内の自己評価委員会メンバーを対象にした評価機関Bの説明会を実施して、第三者評価前に職員と面談を行った。同時に利用者にはアンケート調査も実施した。2020年10月、受審施設Aは評価機関Bによる第三者評価を受審。受審に際して、受審施設A、評価機関Bおよび、研究チームが、本研究の意義を共有した。

2021年1月、第三者評価報告会を開催し、受審施設Aの施設長および職員・評価機関Bの調査員、モバイルチーム、研究チームが参加した。評価結果を受けて十分な検討を重ねた結果、今後取り組んでいく改善点として、①中・長期的なビジョンと計画の策定、②マニュアルの定期的な改定と周知、③グループウェアを活用した情報共有の3点を抽出した。

また、研究チームは、受審施設Aの処遇に関わる全職員を対象として、第三者評価をどのように意識しているか確認するため、2020年10月、第三者評価が実施される直前に、第1回目の業務改善調査「職員に対する第三者評価及び業務改善アンケート」を実施した。業務改善調査は、第三者評価受審前、受審後、改善の取組後の計3回、受審施設Aの処遇に関わる全職員に対して実施することとした。

第三者評価受審後は、受審施設Aの業務改善における評価機関の意見の聴取および、モバイルチームの関与について検証を進めるとともに、第1回業務改善調査によって得られた結果をもとに調査項目を修正して、第2回業務改善調査「第三者評価事業が福祉施設に根づくための実態調査」を作成し、2021年8月に第2回業務改善調査を実施した。

III. 倫理的配慮

本研究における受審施設の職員を対象とした調査にあたっては、職員および施設長に対して、書面で調査の目的・意義・方法を説明し、①調査結果を研究目的以外には使用しないこと。②回答者のプライバシーの保護に配慮し、無記名による回答は統計的に処理して研究期間終了後にデータを破棄すること。③いつでも同意の撤回および、調査の中止、情報の抹消ができることを約束した。以上に加えて、中部学院大学・中部学院大学短期大学部の研究倫理委員会の承認を得て研究を実施した。

Ⅳ. 研究結果

1. 研究チーム・評価機関・受審施設のパートナーシップの必要性

研究チームは、評価機関Bの事前調査説明会と訪問評価に立ち会うなど、受審施設Aに度々赴いた。研究チームが受審施設Aの実際の雰囲気や職員の姿勢を感じとった経験は、第三者評価受審後、研究チームとモバイルチームが、受審施設Aと評価機関Bに対してパートナーシップを結び、受審施設の改善の取り組みに関与していくのに有用であった。

2. 第1回業務改善調査結果

第1回業務改善調査「職員に対する第三者評価及び業務改善アンケート」の結果概要は以下の通りである。

(1) 基本属性

調査回答者の性別は男性43.2%、女性56.8%。年齢構成をみると、男性は30代が56.3%と最も多く、次いで40代～50代が25.5%を占める。一方、女性は40代が42.9%と最も多く、次いで30代が23.8%を占めていた。

次に職種をみると、ケアワーカー37.8%、管理・主任13.5%、サブリーダー8.1%、その他29.7%であった。ケアワーカーに従事している人は男性37.5%、女性38.1%と性差は殆どないが、管理・主任に従事している人は男性25.0%に対して女性4.8%となっており、女性の管理職が少ない傾向にあった。

勤務年数をみると、10年以上が45.9%と最も多く、5～10年と合わせると全体の約68%が5年以上の勤務経験があった。男性では10年以上が56.3%であったのに対し、女性は10年以上が38.1%と、やや少ない傾向にあった。

(2) 第三者評価の認識

アンケート回答者の7割近くは5年以上勤務経験があり、第三者評価について取り組む意識も高いが、50代の職員は第三者評価を職員全員で取り組む必要性をあまり認識しておらず、評価基準を理解していない者も6割程度であった。

(3) 相談体制について

利用者支援において男性職員やケアワーカーの半数は何らかの困りごとを抱えている状況であった。相談体制があるなか、困りごとやストレスを抱えている人が半数以上いた。

(4) 職場の楽しみ、やりがいについて

男性の半数が職場に楽しみを感じていなかった。一方で管理・主任の立場にある者の8割は、職場を楽しんでいると感じていた。

(5) 職場内のコミュニケーションについて

新人と50代の職員に日常のコミュニケーションが難しいと感じている人が多かった。

(6) 管理職の仕事の悩みについて

「中長期的な計画」を悩みとして挙げた人が管理職の55.6%を占めていた。

3. 第2回業務改善調査の方向性の検討

アンケートに答えた職員の7割強が「第三者評価は必要」と認識しており、約8割の職員が「職員全体での取り組みが必要」と答えていた。一方で、「やりがいを感じない」「コミュニケーションが難しい」と答えている人もあり、50代の職員の8割が、第三者評価を職員全体で取り組むことに対して、「どちらでもない」と答えていた。受審施設Aにおいては、多くの職員が業務に対して困りごとを抱えながらも改善に向けた取り組みを進めようとしている反面、日々の業務に対してストレスを抱えている層が一定数あることが分かった。

支援の現場に日々の業務と改善に取り組む余裕がない職員がいることに関して、受審施設Aの施設長から、「例えば、看取り介護の取り組みは3年が経過して症例は13件であるが、最近ではマニュアルによる対応だけではなく死生観を研修で取り上げていくような取り組みに育っている。そういう取り組みを評価してもらえると職員は嬉しい」との意見があった。業務改善調査は、職員のやる気を引き出すことや、職員の潜在的な問題点などの視点を調査項目に反映させる必要がある。今の段階で、現場の意識と研究の目的が一致することは難しいかもしれないが、職員の気づきを確認していくために調査を続けていく意義があることを確認した。

第2回業務改善調査では、職員が第三者評価の意義を再度見つけ直す機会にすること。受審施設Aが取り組む3つの改善点の取り組みが、どのくらい職員に浸透し、日々の実践で意識されているかを確認することによって、新たな課題を見つけることを調査目的に含めた。2021年8月、第2回業務改善調査は「第三者評価事業が福祉施設に根づくための実態調査」として、受審施設Aの処遇に関わるすべての職員に対してアンケート調査を実施した。

4. モバイルチームの活動内容

モバイルチームの活動内容について、以下の表にまとめた。

表1 改善過程におけるモバイルチームの活動内容

改善計画	改善の評価項目の確認	2020年8月実施
	3つの改善点の抽出	2021年1月実施
	改善計画の確認と調整	2021年1月実施
改善評価	セブクロスを活用した評価方法の提案	2021年9月実施
	評価方法の合意形成	2021年9月実施
第1回業務改善調査 (第三者評価受審前)	対象・規模の検討	2020年8月実施
	設問内容の作成および調査方法の検討	2020年8月実施
第2回業務改善調査 (第三者評価受審後)	調査の方向性の検討	2021年5月実施
	設問内容の見直しと作成	2021年6月実施

※出典：筆者作成

(1) 改善計画

改善の評価項目を確認する協議にモバイルチームが参加した。議論の結果、①福祉サービスの基本方針と組織。②組織の運営管理。③適切な福祉サービスの実施を評価項目として、受審施設の第三者評価を実施した後に改善点を抽出することになった。また、評価から改善点を導き出す方法については、モバイルチームが受審施設Aと評価機関Bの意見を仲介しながら議論を進め、改善点を抽出する方法を確認した。業務内容や役割など多岐にわたる改善点の中から、①すぐできるもの。②時間をかけて計画的に進めないといけないもの。③予算を付けられないものに整理した。

受審施設Aで開催された「評価結果報告会」にモバイルチームが参加した。報告会では、第三者評価の結果を踏まえて、評価機関Bより3つの改善点が提案された。モバイルチームは、受審施設Aに対して、改善のために職員の力量（信頼関係・自信・業務理解）が人事評価や報酬に反映されるものになっているか等、法人の運営システムにも言及していくことを確認した。また、受審施設Aから「改善の優先順位を決めて取り掛かっていきたい」という意向を確認し、評価機関Bに受審施設Aの意向を伝えるなどの意見調整を図った。

受審施設・評価機関・モバイルチーム・研究チームが十分な検討を重ねた結果、①中・長期的なビジョンと計画の策定、②マニュアルの定期的な改定と周知、③グループウェアを活用した情報共有を、受審施設Aが取り組む3つの改善点として合意した。

(2) 改善評価

改善評価の方向性や合意形成の協議の場において、評価機関Bが受審施設Aの改善に対する解決策を提示してしまう場面があった。この協議はコンサルティングではなく、評価項目ができていないか否かを評価するものでもない。改善評価におけるモバイルチームの役割は、対話によって評価を行い、改善を前に進めるものであることを丁寧に説明する必要があった。

評価方法について、モバイルチームはセブクロクロス法活用の提案を行った。評価項目は受審施設A、評価機関B、研究チームが協議して精査することになった。また、完全な項目を作るのではなく、モバイルチームが受審施設および評価機関と議論を重ねるなかで、論点を整理しながら対話型評価をしていってはどうかという意見があり、継続して検討することとなった。

(3) 業務改善調査

モバイルチームは、第1回業務改善調査の対象・規模（悉皆、抽出等）・設問内容・回収方法の検討に加わった。さらに、第1回業務改善調査「職員に対する第三者評価及び業務改善アンケート」の調査結果から、今後の調査の方向性を検討した。第2回業務改善調査では、第三者評価実施前と後の職員の意識変化および、改善点への取

組について設問内容の見直しをするなど、「第三者評価が福祉施設に根づくための実態調査」の作成に関与した。

V. 考察

受審施設Aでは、7割弱の職員が5年以上勤務しているなど職員が定着しつつあり、多くの職員が第三者評価を理解して、主体的に業務の改善に取り組もうとしている一方で、第三者評価に取り組むことに消極的な職員の存在も明らかになった。業務の改善は、システムの改善だけではなく、職員一人ひとりが主体的に改善に取り組むことができるようにきめ細やかなアシストが必要である。具体的には、評価機関の調査員や研究チーム、モバイルチームが、実際に受審施設に赴き、現場の職員と言葉を交わし、利用者へのかかわりの様子を実感すること。施設で働く職員の実情や本音を理解し、職員一人ひとりに意識づけを図る改善の評価を継続することによって、主体的に改善に取り組む土壌が育まれていくと考える。

モバイルチームは、改善計画・改善評価・業務改善調査の検討や協議において、受審施設と評価機関が、評価や改善を巡って自由で闊達な意見を交わせるように受審施設と評価機関に関わり、意見を述べ、提案を行った。モバイルチームの存在は、評価から改善に至るプロセスにおいて、受審施設と評価機関のパートナーシップを維持しながら、受審施設の核心的気づきを促し、改善を進めていくうえで重要な役割を果たした。

また、職員との交流の場面において、研究チーム、モバイルチーム、評価機関の調査員相互のコミュニケーションがかみ合わなかったり、認識のずれがみられることがあったため、対話の基本スキルを習得した改善の評価をすることが必要となった。これまで福祉現場における対話は、主に施設内の利用者や職員を対象としてきた。しかし、対話型評価を実践するにあたり、施設外の改善をサポートするメンバーとの対話にも及ぶことになった。対話型の評価は、業務改善の取り組みに向けて関係を作り、改善を前に進めるための有効な手段となると考える。この経験により、私たちの研究に新たな視点が生まれた。

VI. 結論

研究チームは、これまで幾度も受審施設Aの施設長、評価機関Bの調査員と、評価基準を協議し、論点を整理してそれぞれの役割を固め、共通理解に努めた。また、研究チームとモバイルチームは、受審施設Aの事前説明会や訪問評価に立ち会い、その後も、評価機関Bとともに受審施設Aの改善の評価に向けて関係を築き、維持できるように関与し続けてきた結果、パートナーシップのあり方が明らかになった。

また、受審施設Aと評価機関Bに対して、改善点の評価はコンサルティングではなく、第三者評価の評価項目ができていないか否かを評価するものでもないことを確認し、モバイルチームの役割を丁寧に説明して、対話による共通理解を図る場面が何度かあった。しかし、モバイルチームが関与することによって、受審施設と評価機関の「評価する側とされる側」という関係の緩和とともに、対話型評価など多様な視点の共有を生み出すことができた。

これまでの研究を俯瞰した結果、評価機関が受審施設の業務改善過程に立ち会い、モバイルチームがその過程に対して自由にサポートする「評価を改善につなげる新しい実践モデル」を形成することができる見通しが得られた。しかしながら、このモデルを普遍的なシステムとしていくには、システムを運用していくための具体的な手順を示すなどの課題が残されている。

今後も、研究チーム、モバイルチーム、受審施設、評価機関の合同研究会を継続し、受審施設の職員に対する改善への意識調査および、受審施設の改善評価を通じて、実践モデルの有用性を検証し、理論の構築を図っていきたい。また、国内外の先進事例の調査の実施について、

合同会議をリモート等で実施できるように準備を進めるとともに、2021年度の調査報告を作成した全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会をはじめとする調査機関・団体と交流を図る予定である。

註

- 1) 全国社会福祉協議会ホームページ 第三者評価事業 全国の受審件数等の状況 (http://www.shakyouhyouka.net/appraisal/sys_c32a_2020.pdf). アクセス日2021.10.30.
- 2) 厚生労働省ホームページ 令和元年社会福祉施設等調査の概況 (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/19/index.html>). アクセス日2021.10.30.
- 3) 重田史絵 福祉サービス第三者評価結果の解析からみたサービスの質向上における施設の改善意識の有用性に関する研究, ライフデザイン学研究, 14巻, 9-19, 2019.
- 4) 有田伸弘 福祉サービス第三者評価と公的責任介護サービスの質の向上についての責任, 関西福祉大学研究紀要, 第24巻, 125-131, 2021.