

福祉サービス評価とNPO

—鳥取県のあるNPOの取り組みを例に—

山 田 修 平

Shuhei YAMADA : Welfare Services Evaluation System and NPO
—With a Focus on the Activities of One NPO in Tottori Prefecture—

措置から契約・選択への移行を柱とする福祉改革が進められる中で、サービスの質の低下を防ぐ、あるいは更に質を高める方法として第三者による福祉サービス評価が注目されている。福祉サービス評価は、その対象によって地域密着型サービス外部評価、第三者評価、情報の公表と3種類ある。本稿では福祉サービス評価の背景、その仕組みを述べると共に、実際の方法、課題をサービス評価機関である鳥取県の1NPOの取り組みから考察する。

キーワード：福祉改革、地域密着型サービス外部評価、第三者評価、情報の公表、NPO

I 福祉サービス評価の背景と経緯

先ず3種類の福祉サービス評価が始まった背景と経緯、そして評価のねらいを整理しておこう。

1. 社会福祉基礎構造改革と社会福祉法

戦後の日本の社会福祉の骨格、基本的な仕組みは1951年（昭和26年）制定の社会福祉事業法で規定され、50年間この法律の下で各事業は運営されてきた。同法の内容は多岐にわたるが、その基本の仕組みは措置制度といえる。措置制度とは行政が中心となりサービス提供事業所、サービス対象者も決め、サービスを提供する。利用者負担は応能負担を原則とするというものである。

しかし50年の間に人々の意識は大きく変わった。受身であった福祉サービスを権利として捉えると共に支え合う住民意識が求められるようになった。また高齢化の進展、働く女性の増加、核家族の増加等を背景に福祉サービスの受け手は貧しい特別、一部

の者に対する金銭援助から皆が何らかの形で関わる介護に象徴されるように、より多くの人々を対象とするサービス援助が中心となってきた。

更に福祉の理念としてノーマリゼーションが打ち出され、障害の有無、年齢の如何、性別等に関わらず、それぞれが様々な分野に関わり、対等に生きることの大切さが強調された。

ここでは、行政中心、受身に与えられ特定の人を対象とする措置制度の見直しが求められた。2000年（平成12年）社会福祉事業法が改正され社会福祉法と法律名も改称された。措置から選択・契約制、応益負担を前提とする制度の導入が進められた。

社会福祉法では利用者の立場に立った適正な契約を行う必要性（第76条、第77条等）と共に、下記のことを規定する。

- 1) 利用者保護のための地域福祉権利擁護制度や運営適正化委員会の設置
- 2) サービスの質の向上と第三者評価事業（福祉サービスの質と評価）の実施
- 3) 社会福祉事業の活性化、充実

- 4) 権利擁護のための相談事業の実施
- 5) 社会福祉法人の設立要件の緩和と多様な事業主体の参入促進
- 6) 地域での生活を総合的に促進する地域福祉計画の策定、地域福祉の推進役としての社会福祉協議会の活性化

2. 質の担保とサービス評価

社会福祉法の制定、相前後する介護保険法の導入（2000年）、障害者支援費制度そして障害者自立支援法の導入（2006年）は何れも措置制度から選択・契約制へ移行することにより、サービス提供者間の競争を促進し、サービスの質の向上、利用者の尊重を図ることを目指している。競争から質の向上は期待できる。しかし事業者が経営競争（利潤獲得）のみに走ったとき、そのねらいは大きく外れることになる。サービスの質の担保のためにサービス提供者に利用者等の苦情への対応（第82条）、情報開示（第

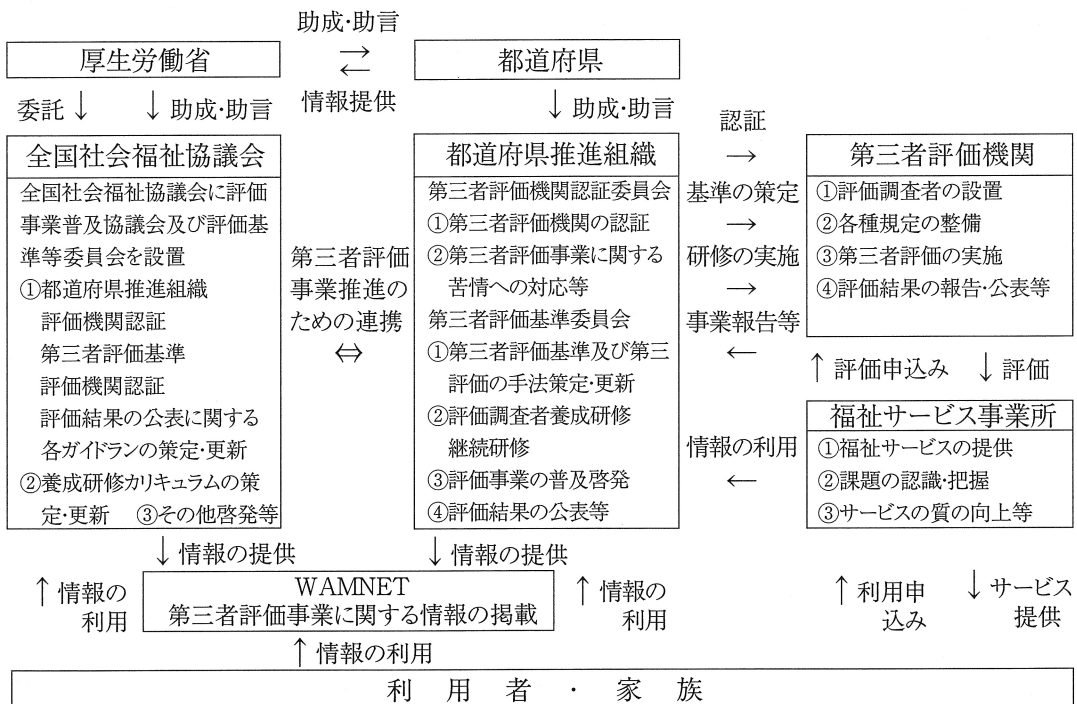
75条）が社会福祉法で規定された。更にサービス提供者に求められたのが、自ら提供する福祉サービスを評価すると共に、第三者によるサービス評価（第78条）である。提供するサービス全般、加えて経営のあり方まで公正、公平に評価することは福祉サービスの質の確保、向上に役立つことが期待でき、またその結果が公表されれば、利用者の選択の参考になるというのである。

II 福祉サービス評価の仕組み

福祉サービス評価の仕組みを示すと図1のようになる。

1. 制度の根拠

3制度とも、国が定め、国の委託を受けた全国社会福祉協議会の提示するガイドラインによって実施される。3制度の根拠通知、対象サービス、受審の



出典：全国社会福祉協議会「福祉サービスの質の向上に向けて」2007年3月 p.2.より作成

図1 福祉サービス第三者評価事業の仕組み

考え方、実施時期は次の通りである。

(1) 認知症高齢者グループホーム外部評価—厚生労働省老健局

「指定痴呆対応型共同生活介護（痴呆性高齢者グループホーム）が提供するサービスの外部評価の実施について」（2001年7月厚生労働省老健局課長通知）

- 1) 評価対象サービス：認知症高齢者グループホーム、2006年度より介護保険改正で新たに設置された地域密着型多機能施設も対象とし、評価名称を地域密着型サービス外部評価と改称。
- 2) 受審の考え方：毎年1度義務
- 3) 2004年度まで国が実施、2005年度より県が実施主体

(2) 福祉サービス第三者評価—厚生労働省社会・援護局

「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」（2004年5月厚生労働省社会・援護局長ほか2局長通知）

- 1) 対象サービス：原則全福祉サービス事務所（児童、障害者・児、高齢者、保護等各福祉施設、事業所だが、対象は次第に拡大されてきた。）
- 2) 受審の考え方：任意（措置費の弾力運用の要件の1つ）
- 3) 2005年度より本格実施

(3) 介護サービス情報の公表—厚生労働省老健局

- 1) 対象サービス：介護保険関連事業所サービス（訪問介護、訪問入浴介護、福祉用具貸与、通所介護、特定施設入所者生活介護、介護老人福祉施設、介護老人保健施設等）
- 2) 2004年度モデル事業実施、2005年度システム整備
- 3) 受審の考え方：毎年1度義務
- 4) 2006年度より本格実施

なお、本稿では地域密着型サービス外部評価を外部評価、福祉サービス第三者評価を第三者評価、介護サービス情報の公表を情報の公表、また3制度を総称して福祉サービス評価と記すことにする。

2. 各機関の役割

図1に従って各機関の役割を説明しよう。

(1) 厚生労働省

社会福祉法等に基づいて、3制度の実施を老健局課長通知、社会援護局長通知等により都道府県に指示、具体的推進体制、評価基準等のガイドライン作成を全国社会福祉協議会に委託して、その助成・助言を行う。また各都道府県が評価事業を実施するにあたり、助成・助言をすると共に、各都道府県の実施状況等の情報提供を受ける。

(2) 全国社会福祉協議会

厚生労働省の委託、助成・助言を受け、評価事業普及協議会及び評価事業等委員会を設置、都道府県の推進組織に関するガイドライン、評価機関認証に関するガイドライン、評価基準に関するガイドライン、評価結果の公表に関するガイドライン等の策定・更新を行う。

また、評価調査者養成に関するモデルカリキュラムの作成・更新その他評価調査者養成研修に関すること、更に評価事業に普及啓発に関することを担当する。

(3) 都道府県と推進組織

各都道府県では、福祉サービス評価事業を推進するため推進組織を設置する。推進組織は都道府県、都道府県社会福祉協議会、公益法人から都道府県が適当と認める団体によって設置される。

推進組織は国のガイドランを踏まえた上で、地域の特殊性を考慮して活動を行うが、通常第三者評価機関認証委員会と第三者評価基準委員会の2つの委員会を設置する。委員会は学識、福祉事業経験者等で構成される。現役の福祉サービス事業者や福祉法人の役員は中立性という視点から委員になることはできない。委員長、副委員長は互選で選任する。

第三者評価機関認証委員会の主たる役割は、評価機関の認証、評価の仕組み作り、制度の普及、啓発である。都道府県は委員会の意見に基づいて、機関認証の申請のあった法人、NPO、会社等から評価機関としての認証を行う。この場合の認証は・第三者

評価機関・外部評価機関・情報の公表の評価機関と評価区分毎の認証となる。なお他都道府県で認証を受けた法人等であっても、当該都道府県で評価活動を実施する場合には改めて認証を受けなければならない。

第三者評価基準委員会は国のガイドラインを踏まえ第三者評価基準及び手法の策定・更新を行うが、国のガイドライン通りとする場合が多い。

基準委員会のその他の役割は、評価調査者養成研修及び継続研修を行うことである。研修は推進組織または民間が評価区分毎に実施する。民間団体の研修は一定の条件を満たした民間団体を都道府県が指定する。養成研修は評価者としての専門性を確保するために行われ、修了者には評価区分毎に修了証が交付される。交付を受けた評価調査者の内希望者が申請を行い、都道府県の研修修了者名簿に評価区分毎に登録される。

継続研修は評価員のスキルアップを目指し、事例研究や演習等中心に実施される。

なお推進組織内に設置される上記の2委員会は、例えば福祉サービス評価推進委員会として1委員会に両委員会の機能を持たせ運営される場合もある。

(4) 評価機関

1) 評価機関の要件

評価機関の要件として、法人格を持つこと、中立性、専門性等が挙げられる。法人格は社会福祉法人、NPO法人、株式(有限)会社等で、持続安定性が求められる。中立性は第三者の評価機関であるために重要な要件である。

評価機関の申請には、定款あるいは寄付行為等規程、事業概要、事業計画、予算書、決算書、評価に関する規程、倫理及び守秘義務に関する規程等と共に研修を修了した調査員が配置されていることが求められる。

2) 鳥取県の評価機関

ここで、鳥取県の評価機関について述べておこう。現時点で県の認証を受けている評価機関は7機関である¹⁾。

地域別にみると鳥取県内5、県外2(鳥根県、東京都)、また種別でみると県内の5機関は何れも3種のサービス評価の認証を受けている。県外の2機関の内1つは、第三者評価と外部評価、他は第三者評価のみの認証である。

法人別にみると、社会福祉法人(鳥取県社会福祉協議会)1、有限会社1(県内)、NPO5(県内3、県外2)とNPOが多い。

3) 評価機関としてのNPO

評価機関としてNPOが関わる意義について述べておこう。

NPO(Non-Profit Organization)は1998年公布された特定非営利活動促進法(以下NPO法)によりボランティア活動また社会貢献活動を行う市民団体に付与される法人格で公益の増進に寄与することを目的(NPO法第1条)としている。

具体的に活動領域として、17の分野(NPO法第2条関係別表²⁾)を示しているが、その第1領域として保健、医療または福祉の増進を図る活動を挙げている。

サービス評価にあたって福祉サービス事業所よりサービス評価機関にサービス評価料が支払われる。ビジネスとして成り立つシステムでもある。しかし、評価をビジネス優先として実施すれば、評価の客観性が損なわれる可能性は大きくなる。何故ならば、評価機関を選ぶのは福祉サービス事業所であり、評価結果を公表することが義務付けられているため、厳しい評価は好まず、厳正な評価をすれば、次年度以降評価機関の指名をしないことが考えられる。また費用対効果で評価に時間、労力を掛けず行なう場合も生ずる。

ところでNPOは設置の趣旨からいって「公益の増進」を目的としており、福祉サービス評価の本来の目的である「サービスの質の向上」と合致している。もちろんNPOといえども運営上成り立つ収支は考えなければならないが、

利益追求が先ずあるのではない。本来のよりよい福祉サービスのための評価とビジネスチャンスとしての評価が逆転しては福祉サービス評価の意義を失う。第三者機関としてのNPOに期待されるところは大きい。

4) 評価基準

3種の評価はそれぞれ評価基準のガイドラインが作成されている。外部評価と第三者評価は主としてサービスの質の向上をねらいとし、内容も近似しているが、情報の公表は書類の有無のチェック、提供されている情報の真偽のチェックにとどまっている。

第三者評価基準ガイドラインは全施設共通の「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」（全55細目）と施設種別のサービス内容を評価する「福祉サービス内容評価基準ガイドライン」が策定されており、各都道府県は、このガイドラインを踏まえ、実際に使用する第三者評価基準を整備している。鳥取県の場合、国の基準をそのまま使用している。ガイドラインの具体的な構成を示しておく。

表1-1 福祉サービス第三者評価基準ガイドライン（計55細目）

| 評価対象 | 評価分類 |
|-------------------|---|
| I. 福祉サービスの基本方針と組織 | 1 理念・基本方針 2 計画の策定 3 管理者責任とリーダーシップ |
| II. 組織の運営管理 | 1 経営状況の把握 2 人材の確保・養成 3 安全管理 4 地域との交流と連携 |
| III. 適切な福祉サービスの実施 | 1 利用者本位の福祉サービス 2 サービスの質の確保 3 サービスの開始・継続 4 サービスの実施計画の策定 |

備考) 2007年3月31日までに、保育所版、児童入所施設版、障害者・児施設版、保護施設版、児童館版、それ以外の施設種別版が策定されている。

表1-2 福祉サービス内容評価基準ガイドライン

| 種別 | 項目数 | 評価分類 |
|----------|-----|--|
| 保育所 | 34 | A-1 子どもの発達援助 A-2 子育て支援 A-3 安全・事故防止 |
| 児童養護施設 | 33 | A-1 利用者の尊重 A-2 日常生活支援サービス |
| 母子生活支援施設 | 28 | A-1 利用者の尊重 A-2 日常生活支援サービス |
| 乳児院 | 19 | A-1 日常生活支援サービス A-2 利用者の尊重 |
| 障害者・児施設 | 26 | A-1 利用者の尊重 A-2 日常生活支援 |
| 婦人保護施設 | 24 | A-1 利用者の尊重 A-2 日常生活支援 |
| 児童館 | 29 | A-1 児童館等の活動に関する事項 A-2 大型児童館の活動に関する事項 |

出所：表1-1、表1-2共に前掲「福祉サービスの向上に向けて」p.3.より作成

5) 評価調査者

国あるいは各都道府県で3種類の制度別、また対象事業所の分野別で評価は実施されるが、評価調査者はこれら個別の養成研修を修了していることが求められる。また翌年以降は継続研修を受講しなければならない。

(5) 福祉サービス事業所

3種類の評価の対象事業所は制度的根拠で述べた通りだが、ここでは鳥取県の評価対象のおおよその事業所数を記しておく。注) () は内数

- 1) 地域密着型サービス外部評価対象事業所³⁾
 - 79事業所
 - 認知症高齢者グループホーム (63)
 - 地域密着型多機能小規模施設等 (16)
- 2) 介護サービス情報の公表対象事業所⁴⁾
 - 715事業所
 - 訪問介護(122) 訪問入浴介護 (26)

訪問看護(52) 訪問リハビリテーション(5)
 通所介護(157) 通所リハビリテーション(64)
 特定施設入居者生活介護(12)

福祉用具貸与(33) 居宅介護支援(162)
 介護老人福祉施設(35) 介護老人保健施設(36)
 介護療養型医療施設(11)

3) 福祉サービス第三者評価対象事業所⁵⁾

上記2) 事業所に加え、363事業所

保育所(199) 児童養護施設(5)
 母子生活支援施設(4) 乳児院(1)
 障害者・児施設(139) 救護施設(1)
 児童館(14)

新たに児童自立支援施設、婦人保護施設等が対象となり、その後対象事業所数は増加している。

III 調査の実際の流れ

調査の実際の流れを、筆者が関わる鳥取県のあるNPO⁶⁾の外部評価を例にとりて説明しよう。多くの評価機関の調査の流れもほぼ同様である。また第三者評価の調査の流れも変わらない⁷⁾。但し、情報の公表については、その性格上、調査は比較的短期間、短時間で行われる場合が多い。

1. 評価申込み・説明・契約

評価を希望する事業所より申込みを受け次第、外部評価についての説明を行い、事業所と評価機関であるNPO双方の合意のもと契約書を交わす。

・評価の方法・評価基準・評価者・個人情報保護・評価の公表・評価代金の支払い等が契約書の内容となる。

なお本NPO場合、認知症のグループホームの評価料は、1ユニット120,000円、2ユニット150,000円としている。(評価対象事業所の種別、規模によって評価料は異なる。)

2. 事前説明

改めて事業所、利用者(本人・家族)に評価につ

いて具体的な内容説明を行う。また後記する利用者、職員に対して利用者アンケート、職員アンケートに対する協力を要請する。

3. 自己評価・事前書類の提出

事業所が評価基準表に基づき自己評価を行い事前提出する。

この自己評価は施設の経営、サービス等自ら振り返る上で重要である。また、NPOが独自に作成した利用者及び職員アンケート調査を行う。利用者についてはサービスに対する評価を、職員についてはどのようにサービスを行っているかと同時に労働条件等に対する思いを10問前後尋ねるものである。この2種類のアンケートの回答は施設等を経由せず、NPO事務局に郵送される。

この他、グループホームの定款、規程、パンフレット等必要と思われる資料、書類の提出を求める。

4. 自己評価の分析等事前準備

提出された自己評価表、その他の資料、また利用者及び職員アンケートの集計を行う。それらの資料を元に調査部会で当該グループホームの検討、分析し、訪問面接時のチェックポイントをまとめる。この調査部会は訪問する調査員に他の専門家3名を加えて構成される。事前準備は訪問面接を効率的、効果的に行うために重要である。

5. 訪問調査

評価調査員が原則2名以上で事業所を訪問し、記録や計画等の書類調査、施設、設備、また介護サービス等の現地視察、自己点検評価に基づき、施設長、職員等から聞き取り調査を行う。訪問調査は原則1日で実施する。

6. 評価結果の作成と結果説明

自己点検評価と訪問調査の評価の対比を基本に、利用者アンケート、職員アンケートを参考に、訪問調査員の報告を受けながら、事前調査に関わったメ

ンバーによる審査会で評価結果をまとめる。

評価結果は、事業者、職員、利用者及び家族を対象とした報告会を開催し、説明する。

7. 評価の公表

評価結果はWAMNET⁸⁾で公表する。また事業所が設置される市町村に結果を報告する。

8. 認定書の交付

評価を受審した旨の認定書を交付する。

9. その他

以上の評価の各段階において、あるいは評価結果について苦情がある場合は何時でも対応する窓口を設置している。

なお、訪問調査から結果の公表までの期間は、2か月を目安に実施する。

IV 調査の要点

NPOの評価事業の経験から、特に重要と思われる点を指摘したい。

1. 利用者アンケートと職員アンケートの重要性

福祉サービス評価は、定められた評価基準のガイドラインに基づいて行うのが基本であるが、それぞれの第三者評価機関がいわば上乘せしてオプション調査をすることは認められている。

本NPOの場合、上記のように利用者アンケート⁹⁾と職員アンケート¹⁰⁾を実施している。両アンケート事業所を通さず、NPOに返送される。本音の回答が期待でき、事業所の雰囲気や回答を通して読み取れる。

利用者アンケートは「よいサービスを受け、満足している」とする回答が概して多い。他方、職員アンケートは大きく差異が見られる項目と共通した回答が寄せられた項目に分けられる。

差異がある項目は、困った場合の相談相手の有無、

施設長や管理者の理解度である。よく相談に乗ってくれる、よく理解してもらっている、また職場の人間関係がよいとする回答が多い事業所と職場の無理解、辛い人間関係を訴える回答が多い事業所とに分かれる。

共通した回答がある項目は、やりがいやゆとり、労働条件等についてである。集約すれば「福祉の仕事にはやりがいを感じる。しかし賃金は低く、夜勤勤務、交代勤務があり、仕事は厳しく、慌しい、精神的な余裕がなく、今後この仕事を続けていくかどうか分からない」となる。福祉、とりわけ介護分野に従事する職員の抱える課題が端的に示されている。

こうした2つのアンケートの結果をまとめ、間接的な方法（2つのアンケートは直接的な形では公表しないのがルール）で、経営者、施設長に伝え、サービスの質の改善や職場全体のレベルアップにいかにつなげていくのかが問われる。

2. 自己評価の仕方と取り組み方

サービス評価は評価機関の調査が基本であるが、評価機関の調査の前提に事業所自身による自己評価がある。自己評価項目の多くは第三者評価の調査項目と重複しており、ガイドラインで示されている。第三者評価機関は、自己評価の内容について、その根拠を聞き取りや書類、現場施設の状況等から確認しながら、評価を実施するのが基本のスタイルである。事業者側の自己評価に対する姿勢が問われることになる。どれ程、自らのサービスや運営方法を客観視できるかそのこと自体、事業所の質に関わるといえよう。

自己評価を行う場合、経営者や施設長のみが関るのではなく、全職員が関わり、その結果をまとめ上げる作業が求められる。その過程こそが、サービス評価がねらいとするサービスの質の向上になっていく。一人の管理者が自己評価を行った場合、独りよがりの評価となる場合がある。例えば「職員に対して事業所の運営理念の徹底が図られているか」という質問がある。多くの施設長は繰り返し述べている

理念は職員に浸透していると回答する。ところが、職員の中で理念を理解していないものが少なからず居る。現場に近いほど気付くことである。現場の職員がこの項目の回答に関わるとギャップに気付くことになる。当然、何故かという疑問が生ずる。自己評価はこのギャップを認識し、その認識から改善へ繋がっていくところに大きな意義がある。

本NPOでは、事業所に全職員が何らかの形で自己評価に関わることを強く薦めている。

3. ねらいは改善とエンカレッジ

第三者調査機関、調査員は何故この調査を行うのかの原点を常に心に刻んでおく必要がある。他を評価することは上の立場にいると錯覚しがちである。評価料を受領してまで行うとなる一層のことである。また反対に評価料を得るが故に、事業所側に嫌われるのを避け、甘い評価をすることが無いとはいえない。

利用者にとってのよりよいサービス、また事業所を勇気付け、改善に取り組むための評価である。利用者と事業所が対等の関係であるように、第三者評価機関と事業所は同じ福祉に取り組むものとして対等な関係にある。

「公正さと厳しさ、そして温かい目での評価」(本NPOの評価の理念)が問われる。

V 課 題

福祉サービス評価の課題を、評価制度そのものの課題とNPOが第三者機関として評価することの課題とに整理して述べたい。

1. 評価制度そのものの課題

(1) 評価の信憑性と均質性

評価は当然公正に実施され、その結果は専門性に裏付けられた適切なもの でなければならない。評価機関のあり方が問われる。

第三者評価は株式会社、有限会社、社会福祉法人、

NPO等様々な法人格の組織が実施している。各法人には、それぞれの特徴があり一概に是非を論じることはできないが、仮に株式会社、有限会社が利潤追求の視点からのみサービス評価の分野に参入し、評価先事業所獲得のための評価が優先しているとしたら、評価の中立・公正さがどの程度担保できるのかに疑問が残る。また社会福祉法人は利益を追求する法人ではないが、中立性には配慮する必要がある。例えば社会福祉法人である都道府県の社会福祉協議会の場合、専門性は充分あるとしても、各福祉事業所の代表が役員の多くを占めること、また都道府県社会福祉協議会は実施していなくとも、強い連携のある市町村社会福祉協議会が福祉サービス提供事業所であること等考慮すると中立の立場であるべき第三者評価機関として適当かどうかの検討は必要であろう。またNPOは、その設立の趣旨からも第三者評価に関わる法人として最も適切であるように思われるが、それぞれのNPOによって組織的に弱体であったり、専門性に問題があったりする。

評価機関によって同一の福祉事業所に対する評価が大きく異なれば、評価の信憑性が疑われる。評価機関の姿勢、そして関わる調査委員の専門性を常に高めていくことが大きな課題である。

(2) 福祉サービス第三者評価の受審率の低さ

上記のように福祉サービス評価には大きく3種類の評価がある。外部評価、情報の公表については、該当事業所は毎年受審が義務付けられている。問題は受審が任意である第三者評価である。第三者評価が始まった2004年度から2007年度まで評価を受審した事業所は全国で2,032事業所、鳥取県では13事業所に過ぎない¹¹⁾。

福祉サービス第三者評価に関して、鳥取県福祉保健部福祉保健課が鳥取県内232法人(19市町村を含む)を対象にアンケート調査¹²⁾を実施した。結果を要約して紹介しよう。

調査日 : 2007年6月

調査方法 : 郵送調査・記名調査

回収数(率) : 143法人(61.6%)

調査項目と結果の要約

- 1) 第三者評価の認知度
 - 知っている 141 (98.6%) 知らない 2 (1.4%)
- 2) 第三者評価の必要性
 - 必要 110 (76.9%) 不必要 19 (13.3%)
 - 未回答 14 (9.8%)
- 3) 第三者評価の受審実績
 - 全施設で受審済み 14 (9.8%)
 - 一部施設で受審済み 19 (13.3%)
 - 全施設で未受審 109 (76.2%)
- 4) 第三者評価を受審していない理由(複数回答, 最大3つまで回答可) 上位5項目
 - ①評価の受審に費用がかかるため 50 (39.1%)
 - ②現在の施設の体制が、評価を受審する段階まで整っていないため 48 (37.5%)
 - ③評価制度は理解しているが、評価受審のメリットがよくわからないため、あるいはメリットが少ないため 44 (34.4%)
 - ④通常業務が忙しく、対応できないため 34 (26.6%)
 - ④介護サービスの情報の公表制度があるため(介護保険サービス対象施設のみの選択肢) 34 (26.6%)
- 5) 第三者評価の受審予定
 - 受審予定あり 19 (14.8%)
 - 受審予定なし 46 (35.9%)
 - 検討中 57 (44.5%)
 - 未回答 6 (4.7%)
- 6) 制度の新設・変更等の要望(複数回答, 最大3つまで回答可) 上位5項目
 - ①評価の受審費用に対する支援 67 (52.3%)
 - ②施設の体制を整えば、評価を受審してみたい 50 (39.1%)
 - ③評価項目に関して整備すべきマニュアル類の例示 47 (36.7%)
 - ④評価機関の充実 25 (19.5%)
 - ⑤評価を受審している施設が多くなれば、評価を受審してみたい 20 (15.6%)

この結果から、第三者評価は知られていても、受審はまだ少なく、今後受審する事業所は増加するであろうが、その数は多いとはいえない。また4)の受審していない理由と6)の要望は関連し、幾つかの課題が示されている。

先ず受審の費用負担が挙げられ、その支援の要望が記されている。鳥取県ではこうした要望に対して民間社会福祉施設運営費補助金を受審施設に通常より平均20万円加算し補助している¹³⁾。確かに費用負担は大きな問題であるにしろ、本質的なことではない。例え幾ら費用負担があるにしろ、それ以上に得るものがあるとすれば負担は負担にならないと敢えて指摘しておきたい。むしろ受審のための整備が整っていない、あるいは通常業務が忙しく対応できないに示されるように、評価に対する認識やスタンスに根本的問題があるといわざるを得ない。整備されていないありのままの状況を第三者評価機関の評価を受け、改善に繋げて行くところに意味がある。業務の多忙さは事実であろうが、その解決糸口を第三者の評価に求めることもできる筈である。

評価制度のメリットが見えてこないのは、施設の認識なのか評価機関の問題なのか、検証の必要がある。また情報の公表と第三者評価の目的は自ずと異なる。情報の公表は基礎のチェックであり、第一段階である。この後、サービスの改善、向上を意図する第三者評価を進んで受審することが望まれる。

何れにしても、第三者評価機関はその実績によって事業所が受審を自ら希望するよう尽力しなければならない。

2. 評価機関としてのNPOの課題

NPOにも様々なタイプがある。ボランティア活動の延長で、専任の事務スタッフを配置せず、わずかな会費のみで活動するNPO、行政等から事業委託を受け、安定した収入を得、専任スタッフに給与を支払い活動するNPO、更にはNPOの設立の趣旨から逸脱しない範囲で、社会福祉法人あるいは時として一般企業と変わらない独自の事業展開を図り、有

給の専任スタッフを多数有するNPOと多様である。わが国の場合、NPO法が成立して日も浅く、多くのNPOはまだ組織的にも、財政的にも安定していないものが大半である。

ここで取り組みを紹介した筆者が関与するNPOは現時点では比較的組織基盤としても、財政的にも安定したNPOに位置付けられるであろう。そうしたNPOであっても、福祉サービス評価事業を実施するにあたって幾つかの課題がある。

(1) 評価の基本のスタンス

本NPOが福祉サービス評価に取り組んだのは筆者の提案からである。その意図は、市場原理が導入されつつある福祉分野でサービスの質を常にチェックし、改善を図ることの必要性を痛感し、NPOこそその役割が担うのが最も相応しいと確信していたからである。その思いは今も、変わらない。

とはいえ、サービス評価するためには調査員は研修を受け、事前調査、会議を重ね、訪問調査、事後の会議、結果の伝達等と多大な労力、時間を費やす。その趣旨に賛同するとはいえ、まったくのボランティアでは限界があり、活動は持続しない。調査に関わる諸手当は支給すべきである。評価事業には、外部との対応、書類のまとめ等庶務を行う専任スタッフ、事務所の維持管理のための収入は不可欠である。当然評価料は収入となるが、専任スタッフの給与、事務所経費にも充当されねばならない。

評価受審事業所が多くなれば、収入は多くなる。勿論それだけ、労力も時間も必要となる。各評価を丁寧にする程なお更である。収入のために評価事業に走ることは許されない。できる範囲と収入のバランスは常に課題である。

(2) 調査員の質の向上

評価事業の基本は評価が適切に行われ、サービスの改善、向上に繋がることである。評価の質が問われる。本NPOは、3つのサービス評価事業に各10～20名（重複の者も含む）の所定の研修を受講した調査員を有している。彼らは福祉・医療関係の資格を有し、現場で働く者、既に退職した者、またまっ

たく福祉分野には関係ない者と様々である。この多様性は、評価には必要なことである。専門職は深いがやや広がり欠けた視点でサービスを見る傾向がある。専門職の目と素人の素直で柔軟な視点両面から、サービスの最も大切な点を見抜けることは多い。

福祉関連資格の有無に関わらず、常に感性を磨き、調査の視点を確かめ、広げ、深めていかなければならない。他機関の研修に参加することも必要だが、NPO独自の研修体制の確立、また調査の一連の流れの中で育ち合う風土を築いていくことが必要であろう。

(3) 情報の公表から第三者評価へ

先に評価制度自体の課題でも触れたが、受審が義務付けられている情報の公表から、更に進んで第三者評価をより多くの介護サービス系事業所が任意であっても受審することが、サービスの改善のために必要である。

NPOにとっても、同一の事業所に対して責任を持ってより高度な視点からホローすることができる満足度は大きい。また評価対象事業所の増加にも繋がり、収入の増加ともなる。NPOの評価に対する姿勢は「よりよい福祉サービス」のためであるにしろ、NPO組織の維持、経済的安定は持続的評価の責任からも不可欠である。そのためには安定した評価先事業所の確保は必要である。弱小のNPOの多くは、周知されておらず福祉事業所の多くは従来からの繋がりで信頼のおける社会福祉協議会等の第三者機関に評価を申込み場合が一般的である。

NPO独自の広報活動は勿論必要であるが、地道な活動実績の積み上げが何にも増しての広報となる。比較的手ごろで義務付けられた情報の公表の対象事業所は多く、1評価機関で対応できないこともあり、身近な評価機関で受審する事業所も少くない。そうした評価を誠実に実施することが、次の第三者評価の積極的受審に繋がっていく。

(4) よりよいサービスのために

今後福祉サービス評価そのものの一層の向上のために、NPOとしてのシステムの課題を記しておこう。

先ず、利用者・保護者アンケート、職員アンケート等のオプション調査の結果の施設経営者への返し方である。小規模事業所の場合、無記名で集計した結果でも個人が特定される内容が多い、特定されないことを前提に、かなり思い切った内容の回答がある。それは単に不平、不満なのか、問題点の指摘なのかを見極めながら、本調査の結果に反映させる、また結果報告の時に施設経営者に伝えなければならない。そのことが施設内に軋轢を生むのではなく、よりよい施設作りへの刺激となる伝え方が望まれる。

次に、ホロー調査（評価）についてである。

評価機関が最もやりがいを感ずるのは、以前評価した事業所を再度評価した時、指摘した事項が改善されていることである。評価の継続性は必要である。評価に対して責任を持つ、その結果を見守るために、1年後の申込みを待っての評価ではなく、NPO独自のオプションとして、3カ月、6カ月と同一年度内のホロー調査を実施したい。福祉に関わる仲間として福祉サービス事業所と第三者評価機関NPOの協働作業としてのサービスの向上を目指すことである。

おわりに

措置から選択・契約を中核とする福祉改革の進行の中で、第三者機関による福祉サービス評価事業はサービスの質を担保する重要な取り組みである。

福祉事業所は「義務」だからではなく、自らのサービスの質、福祉経営のありようを見直す手立てとして大いに活用すべきだろう。受審が任意の第三者評価の活用が期待される。

他方、第三者評価機関はなぜ評価を実施するのかの基本のスタンスをしっかりと抑えたい。単なるビジネスとしての評価であるとするならば、その信頼は一挙に崩壊する。

その意味で、NPOはその存立の趣旨からも第三者評価機関として相応しい組織だと思われる。しかし、組織基盤、経営的安定、専門性等その課題は大

きい。地道な活動から積み上げた実績で一つ一つ課題を克服していくことが望まれる。それは福祉事業所のサービスの質の向上と軌を一にする。

注)

- 1) 鳥取県福祉保健課・資料「評価機関一覧」
2007年7月
- 2) NPO法（特定非営利活動促進法）第2条別表では・保健、医療、福祉の増進・社会教育の推進・まちづくりの推進・学術、文化、芸術、スポーツの振興・環境の保全・災害救援・地域安全・人権の擁護、平和の推進・国際協力・男女共同参画の促進・子どもの健全育成・情報社会の発展・科学技術の進展・経済活動の活性化・職業能力の開発・消費者の保護・NPO設立の援助等17の分野の活動を具体的に示している。
- 3) 鳥取県長寿社会課調 2007年9月現在
- 4) 鳥取県長寿社会課・資料「介護サービス情報の公表制度実施状況等について」2007年6月調査 p.1.
- 5) 鳥取県公式サイト・とりネット等より集計
2007年8月現在
- 6) 本NPOは2004年1月に設立され、会員数115名（団体会員を含む）、福祉サービス評価事業の他に、ショッピングセンターの指定管理事業、子どもの健全育成、ウォーキング等幾つかの事業部制をとり、組織全体として有給の専任スタッフ2名を配している。また福祉サービス評価事業部には非常勤職の扱いであるが2名の有給スタッフを配し、事業を展開している。
- 7) NPO法人未来福祉サービス評価事業部パンフレット『地域密着型サービス評価・小規模多機能居宅介護・認知症対応型共同生活介護』2007年6月、同『福祉サービス第三者評価・保育所・その他福祉サービス全般』2007年4月 等
- 8) WAMNET Welfare And Medical Service NETwork System の略称。独立行政法人福祉医療機構が主管する福祉保健医療関連情報を提供す

るための総合的情報ネットワークシステム.

cf. 図1

- 9) 利用者(家族)アンケートの質問は・回答者の基本属性の他に・利用契約書の説明・気軽に訪問できるか否か・においた音は気にならないか・介護計画の説明とその満足度・職員の配慮・事故等の報告と事故防止の対策・苦情は言いやすいか否か・利用者の暮らしぶりの定期的報告・金銭の出納の相談報告・研修会の案内等15項目で、各質問は3選択(「はい」「いいえ」「どちらでもない」)となっており、それぞれ意見を記述できるようになっている。
- 10) 職員アンケートの質問は・利用者を尊重した関わり・基本理念の理解・管理者とのコミュニケーション・職場内での相談相手の有無・就業規則の

理解・妥当な賃金が否か・研修計画の有無と公正な実施・仕事のゆとり・仕事のやりがい・今の職場で働き続けたいか否かの10項目で、各質問は3選択(「はい」「いいえ」「どちらでもない」)となっており、それぞれに意見を記述できるようになっている。なお回答者の属性は敢えて求めている。

- 11) 鳥取県福祉保健課・資料「社会福祉・保健サービス評価事業の進捗状況について」2007年7月 p.1.
- 12) cf.鳥取県福祉保健課「福祉サービス第三者評価に関するアンケート調査の結果について」2007年7月 pp.1-20.
- 13) 鳥取県福祉保健課・資料「鳥取県民間社会福祉施設運営補助金(一般事業)における加算の状況」2007年7月