

わが国の福祉サービス第三者評価制度の変遷から見る 「利用者の選択に資する情報提供」に関する考察

Consideration on the “providing information for user selection” judging from the history of
the third party evaluation on welfare services in Japan

重田史絵
SHIGETA Fumie

要旨

わが国の「福祉サービス第三者評価制度」は、創設以来およそ15年が経過しているが、認知が広がっておらず、活用が進んでいないと言われている。本稿において、わが国における福祉サービス第三者評価制度創設以来の歴史や、障害、社会的養護、保育、高齢の各分野における制度の変遷を振り返ったところ、制度の枠組み作りに約10年の歳月が費やされていた。さらに、より充実した評価基準とするための各分野における評価項目の見直しも既に5年以上の歳月が費やされた。そして、ここ数年で国の福祉施策の中で「受審の義務化」など評価受審の促進への取り組みが議論されるようになり、創設から長い歳月を経てようやく制度が活用される状況となってきた。

これらの受審促進により受審率が向上することによってはじめて、利用者が選択可能な数の福祉サービス事業所の評価結果が揃い、「利用者のサービス選択に資する情報提供」となっていくことが期待されている。そこで、事例として「東京都の福祉サービス第三者評価における公表方法の改善の変遷」を検証しながら、福祉サービス第三者評価が利用者の選択に資する情報となるための方策について考察を行った。その結果、「介護サービス情報の公表制度」等の今ある既存のあらゆる評価制度も併せて、それぞれの強みを生かして役割分担しながら補完し合う公表方法を考えることで、「事業の透明性の確保」も行いながら「利用者のサービス選択に資する情報提供」を実現していくことが可能であろうとの知見を得るに至った。

キーワード：福祉サービス第三者評価 利用者選択 情報提供 評価結果

1. 研究の目的

わが国における社会福祉施設・事業所を評価する制度のひとつに「福祉サービス第三者評価制度」があり、制度が開始されて以来およそ15年が経過した。しかし、評価受審状況は2015（平成27）年度でも全国で4,423件であり、サービス種別によっては実際の施設・事業所数のうち1%にも満たず、3年に1回以上の受審が義務化された種別においても20%に満たない状況であり¹⁾、制度の認知が広がっておらず、活用が進んでいない状況である。

そして、この評価制度の大きな目的として「事業所のサービスの質の向上に向けた改善活動の促進」と「利用者のサービス選択に資する情報提供」²⁾という2つの目的があるが、特に評価結果の公表による「利用者のサービス選択に資する情報提供」については進んでおらず、一般市民がサービス利用に際して評価結果を検索して施設・事業所の選択に役立てているという状態にはない状況である^{注1)}。

このような状況から、社会的養護関係施設や保育所等の運営において第三者評価の受審を条件としていく実質義務化や、規制改革推進会議³⁾においても第三者評価結果の活用を視点とした介護サービス利用の議論が行われるなど、国の福祉施策の中で「福祉サービス第三者評価」に関する話題を目にする機会が以前より増えている。そして、これらの動きは、第三者評価の受審が「サービスの質の向上に向けた改善活動の促進」に留まらず、「利用者のサービス選択に資する情報提供」の役割までしっかりつながることが期待されていることを意味している。

そこで、本研究では、わが国における福祉サービス第三者評価について、その法的根拠から創設の歴史、さらに各福祉分野における進展の変遷を振り返る。そして、その間の実施状況を踏まえたうえで問題の所在を論じ、東京都における事例を検討しながら、今後本評価制度が「利用者のサービスの選択に資する情報提供」の役割を担っていく制度となっていくための考察を行うこととする。

2. 福祉サービス第三者評価の法的位置づけと目的

最初に、福祉サービス第三者評価制度のわが国における法的な位置づけと目的について確認する。社会福祉法第78条では、福祉サービスの質の向上について、次のように規定されている。

【福祉サービスの質の向上のための措置等】

第78条 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。

2 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。

このように、社会福祉事業の経営者は提供サービスの質について自らの評価、すなわち自己評価を行うこと等により、利用者にとって良質で適切なサービスを提供するよう努めることが求められてい

る。自己評価をベースとして第三者による評価を行う制度が福祉サービス第三者評価制度であり、社会福祉事業の経営者は、福祉サービス第三者評価の受審等により福祉サービスの質の向上を図ることが努力義務として位置付けられている。

そして、国は、この事業者のサービスの質の向上のための努力を援助するものとして、福祉サービスの質を公正かつ適切に評価する制度、すなわち福祉サービス第三者評価制度の基盤整備を行うことに努めなければならないと法で位置付けられている。

この国の基盤整備された体制が図1の福祉サービス第三者評価事業の推進体制である。厚生労働省と全国社会福祉協議会が全国の推進体制の中心となって、都道府県推進組織、評価機関、評価基準、結果公表、評価者研修等のガイドラインを作成し、これに基づいて各都道府県で取り組む体制となっている。

そして、‘第三者’や‘評価’という、優劣やランクなどの格付けを行うことが想像されやすいが、福祉サービスの第三者評価は、個々の事業者が事業運営における具体的な問題点を把握して「サービスの質の向上」に結びつけるとともに、評価結果等が「利用者の適切なサービス選択に資するための情報」となることを目的としてきた。

福祉サービス第三者評価は受審することにより、事業者が目指す福祉サービスの質に対する取組みについて、成果（良い点、強み）や具体的な改善点を明らかにし、質の向上に結び付けることができる。また、評価結果は利用者の適切な福祉サービスの選択に資する情報となり、利用者や家族、地域への説明責任や情報公表を果たし、信頼を高めることにもつながっていくことが受審メリットとされている。

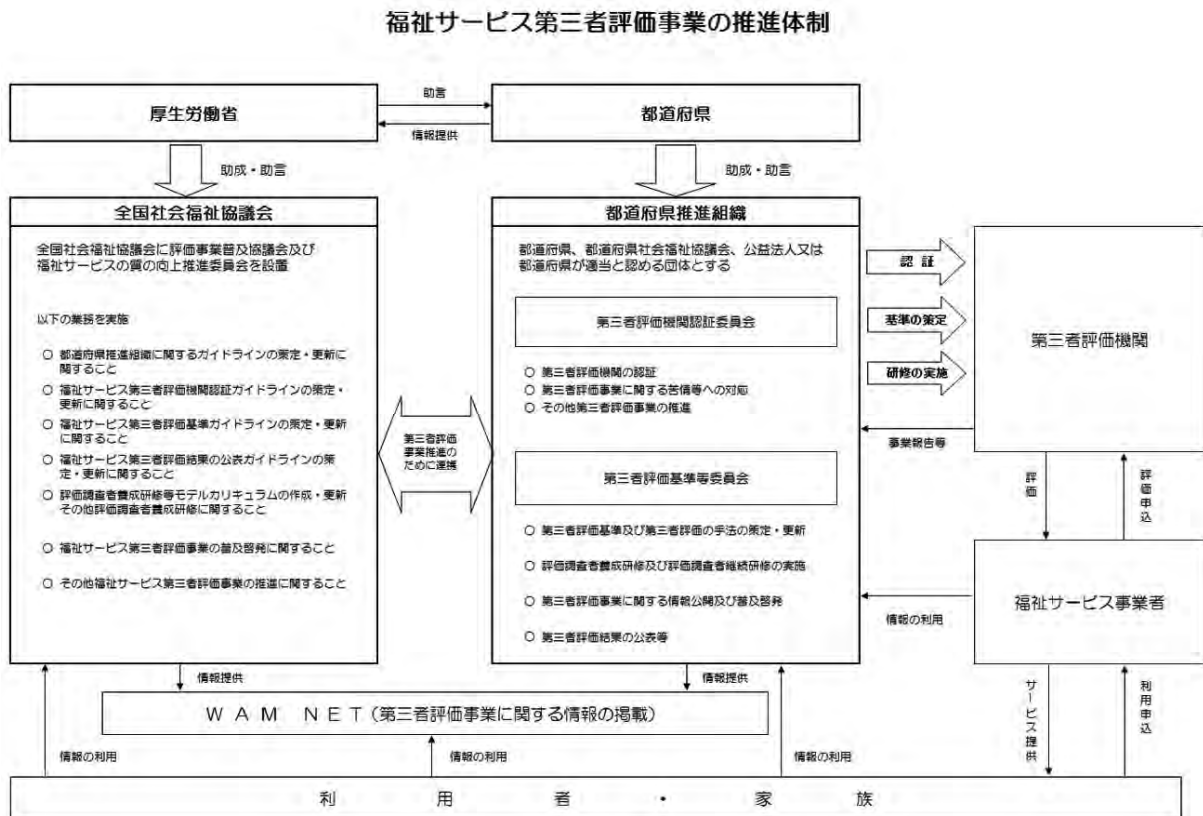


図1 福祉サービス第三者評価事業の推進体制^{注2)}

3. 福祉サービス第三者評価制度の変遷

この福祉サービス第三者評価制度がどのような時代の中で創設され今日まで至っているのか、「創設の歴史」と「各福祉分野における制度の流れ」に分けて制度の変遷を概説する。そして、これらの福祉サービス第三者評価の変遷を、国の取り組みと関連する福祉の動向の視点から表1に年表としてまとめた。

(1) 福祉サービス第三者評価制度の創設の歴史

まず、福祉サービス第三者評価の歴史として、創設された時代背景と、制度として創設から現在に至るまでの変遷を概説する。

1) 創設の歴史的背景 —福祉施設をとりまく環境の変化—

日本の社会福祉は、第2次世界大戦後、1946（昭和21）年の日本国憲法公布以後、1947（昭和22）年に児童福祉法、1949（昭和24）年に身体障害者福祉法、精神衛生法、1950（昭和25）年に生活保護法、1951（昭和26）年に社会事業法が制定された。これらは、戦後の生活困窮者を措置制度により保護、救済しようとして始まった。そして、その後、社会福祉事業法は制定以来大きな改正は行われないうまま時代とともに流れた。

しかし、戦後50年の時代の経過と共に、少子・高齢化や家庭機能の変化、低成長経済への移行、社会福祉に対する国民の意識の変化、国民全体の生活の安定を支える社会福祉制度への期待などに挙げられるように、福祉を取り巻く状況も変化した。終戦直後の生活困窮者の保護、救済対策を前提とした社会福祉制度では、増大、多様化する幅広い領域の福祉サービスの需要に十分に対応していくことは困難として、社会福祉の基礎構造を抜本的に改革する必要があるとの判断に至った⁴⁾。

このような背景をふまえ、1997（平成9）年11月25日、厚生省（当時）は「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」（座長、八代尚宏上智大学教授）を立ち上げ「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」を公表した。そのなかで、サービスの利用者を弱者保護の対象としてとらえるのではなく、個人の自立と自己実現を支援する福祉サービスにふさわしい、利用者とサービス提供者との対等な関係を確立するために、従来、行政の措置により提供されてきた福祉サービスを、相対の契約に基づく利用制度へと改めることを提言している⁵⁾。

そして、この検討内容を引き継ぐ形で、1997（平成9）年11月に「中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会」（分科会長、木村尚三郎東京大学名誉教授）が設置され、社会福祉基礎構造改革に向けた具体的な検討が始まった。同分科会は、1998（平成10）年6月に「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表し、その後「追加意見」による最終報告を行った。社会福祉基礎構造改革による社会福祉の理念は、国民が自らの生活を自らの責任で営むことを基本とし、自らの努力だけでは自立した生活を維持できない場合に社会連携の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳を持って、家庭や地域の中で、その人らしい自立した生活が送れるよう支えるというものである。この理念が、以後の社会福祉の考え方の柱となっている。そして、この理念に基づいて、改革の基本的方向として次の7つが掲げられた。(1) サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、(2) 個人

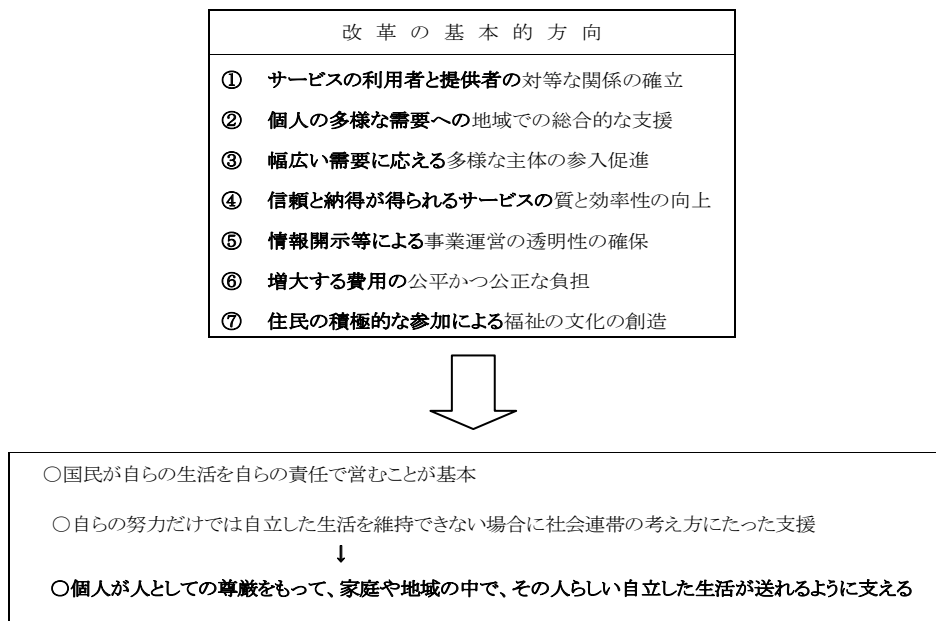


図2 社会福祉基礎構造改革の基本的方向と理念^{注3)}

の多様な需要への地域での総合的な支援、(3) 幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、(4) 信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上、(5) 情報開示等による事業運営の透明性の確保、(6) 増大する費用の公平かつ公正な負担、(7) 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造である(図2)。

そして、2000(平成12)年に「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」(以下、「社会福祉法」)が制定され、1951(昭和26)年の社会福祉事業法の制定以来社会情勢にそぐわない状況となっていた福祉関係の法律も、社会福祉事業法をはじめとする関連の法律が半世紀ぶりに一度に改正された。このような中で、福祉にも‘サービス’‘質’‘効率性’という概念が導入されるようになり、社会福祉基礎構造改革の「改革の基本的方向」の一つである「信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上」を具現化する仕組みの一つとして、福祉サービスの評価のあり方の検討が始まった。さらに、2000(平成12)年から施行された介護保険法、そして2003(平成15)年の支援費制度の開始により、従来の福祉の「措置」制度から「契約」制度へと福祉施設を取り巻く環境は変化してきた。これにより、ますます福祉サービスの質が重視されるようになってきた。

2) 福祉サービス第三者評価制度創設からの流れ

① 黎明期

社会福祉基礎構造改革において、その理念を実現するための改革の基本的方向のひとつである「信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上」を具現化するための仕組みの一つとして、福祉サービス評価のあり方に関する検討が始まった。「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」(1998)では、サービスの質、効率性の在り方について、その担い手である従事者の重要性を指摘した上で、次のように提言された。

まず、サービスの提供過程、評価などサービスの内容に関する基準を設ける必要があり、これを踏

まえ、施設、設備や人員配置などの外形的な基準については、質の低下をきたさないよう留意しつつ、弾力化を図る必要があること。そして、サービス内容の評価については、サービス提供者が自らの問題点を具体的に把握し、改善を図るための重要な手段となることから、こうした評価は、利用者の意見も採り入れた形で客観的に行われることが重要であり、このため、専門的な第三者評価機関において行われることを推進する必要があるとされた⁶⁾。

この提言が行われたことを受けて、1998（平成10）年11月、厚生省（当時）では社会・援護局長の私的懇談会として「福祉サービスの質に関する検討会」（座長、江草安彦 旭川荘理事長）を設置し、福祉サービスにおける第三者評価のあり方について2年半に及ぶ計16回の検討がなされた。検討会は、1998（平成10）年度に5回開催され、その検討結果は「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」で、（1）基本的考え方、（2）サービスに関する基準、（3）第三者評価及び評価基準、（4）第三者評価の実施体制の検討内容、の報告が1999（平成11）年3月2日に出された。1999（平成11）年度は5回開催され、その検討結果は「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」で、（1）第三者評価とは、（2）第三者評価基準について、（3）評価の手順及び方法について、（4）第三者評価機関の要件について、（5）評価者の資質及び研修のあり方について、の検討内容の報告が2000（平成12）年6月2日に出された。そして、2000（平成12）年度には6回の検討会が開催され、2001（平成13）年3月23日に「福祉サービスの第三者評価事業に関する報告書」が出された。内容は、（1）福祉サービスにおける第三者評価事業とは、（2）第三者評価事業の仕組みの全体像とそれぞれの機関ごとの役割・要件等について、（3）第三者評価基準について、（4）利用者の視点について、（5）評価の方法及び評価結果の公表について、（6）評価調査者の研修について、であった。

特に、第三者評価事業のあり方や評価基準を具体的に検討するにあたっては、「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（1998）を受けて全国社会福祉協議会・企画部に「福祉サービス評価事業共同委員会」を設置し、福祉分野の近接・類似分野における第三者評価事業の先行事例を収集し、検討がなされた。先行事例としては、アメリカで病院の評価・認証から始まり、その後、長期介護施設やホームケアなどのヘルスケア全般の関連施設やプログラムの評価・認証を行っている最大の独立・非営利組織であるJCAHO（Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organization）の評価、そして日本における国民の医療の質の向上を図るために、中立的な立場で評価し、問題点の改善を支援している日本医療機能評価機構の評価、さらに既に始まっていた特別養護老人ホーム・老人保健施設のサービス評価事業の評価について検討がなされた。また、商品やサービスの品質を認証するものとして、製造業において取得事例が多かったISO9001についても、医療や福祉の分野のサービス業においても取得が増加していることをふまえて検討がなされた⁵⁾。

②指針・通知の発出

この検討会の「福祉サービスの第三者評価事業に関する報告書」（2001）を受け、2001（平成13）年5月に厚生労働省社会・援護局長通知として「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」が発出された。そして、この指針をもとに、各種団体や自治体等において第三者評価事業の取り組みが開始された。しかし、この指針では都道府県の位置づけや役割が不明確であったことなどから、評価基準、方法、推進状況等に多様な展開が見られるようになり、評価結果にバラツキが生じる等の課題が後に生じてきた⁷⁾。

そのため、この指針を見直し、2003（平成15）年3月の社会・援護局関係主管課長会議において示された「福祉サービスにおける第三者評価事業の推進体制整備の考え方」に基づく基盤整備に向けた基礎的な研究事業を行うものとして、「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究会」（委員長、江草安彦 旭川荘理事長）が全国社会福祉協議会に設置された。

同研究会は、「第三者評価基準研究部会」「認証ガイドライン研究部会」「評価調査者研修部会」の3つの部会を設置して進められた。その検討結果をふまえ、「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について（新通知）」が2004（平成16）年5月7日に厚生労働省通知として発出された。同指針においては、「都道府県推進組織に関するガイドライン」「福祉サービス第三者評価機関認証ガイドライン」「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」「評価調査者養成研修等モデルカリキュラム」も同時に公表された。これにより、地域の独自性や個別の事業者の創意工夫を損なうことなく、全国的に公正・中立な第三者評価が行われるための体制を確立し、各々の事業者が提供する福祉サービスの質の向上を促進して、利用者の適切なサービス選択に応えることが今後の第三者評価事業の方向性として示された⁵⁾。

これ以後、第三者評価事業の推進は、全国社会福祉協議会が中心となって、都道府県に対する支援、各種ガイドラインの策定・更新に関する検討を行いながら推進することとなった。新通知が発出された2004（平成16）年度から3年計画で「都道府県推進組織」を各都道府県に設置し、評価機関の認証、評価基準の策定、評価調査者の養成等を全国で統一的に進める体制が推進されることとなった⁷⁾（図1）。

③評価基準のガイドラインの公表

評価基準に関しても、全国社会福祉協議会に設置された評価基準等委員会で引き続き検討がなされ、更に施設種別の判断基準のガイドラインが順次示された。2004（平成16）年8月24日通知の「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」は、当初全ての福祉サービスに適用されるものとして策定された。

その後順次施設種別毎の通知が出され、2005（平成17）年3月29日に、児童入所施設（児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院）及び障害者・児施設の「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」及び「福祉サービス内容評価基準ガイドライン」等が出された。さらに、2005（平成17）年5月26日に保育所版、2006（平成18）年6月13日に婦人保護施設版、2006（平成18）年8月31日に児童館版のガイドラインが出された。そして、障害者自立支援法の施行後2007（平成19）年6月5日に児童自立支援施設版及び情緒障害児短期治療施設版のガイドラインが出された。

④全部改正等福祉サービス第三者評価の新たな始動へ

しばらく大きな動きがない時期が続いたが、2011（平成23）年に保育所保育指針の改定を受けて保育所の評価基準改定が行われた。その後2012（平成24）年からは社会的養護関係施設や保育所において、第三者評価の実質的な義務化を含む評価基準の改定が行われるなど、福祉サービス第三者評価において大きな動きがあり、新たなステージの幕開けとなっている。また、2014（平成26）年の「福祉サービス第三者評価事業に関する指針」の全部改正通知は、評価項目のスリム化だけでなく、判断基準の見直し、評価結果報告・公表様式なども含んでおり、新たな取り組みが動き始めているといえる。

これら実質的な義務化をふまえた新たな検討の動きは、受審率の向上への取り組みにもつながっている。2017（平成29）年に障害、高齢の各分野で評価基準が見直された際には、受審の数値目標も併せて検討されている。受審事業所が増えることは、利用希望者が事業所を選択できる数の公表結果が出揃うことにつながるわけであり、サービス選択に資する情報提供が可能となる第三者評価へ向けて、新たなステージでの始動に入ったといえる。

（2）各福祉分野における第三者評価制度の流れ

次に、各福祉分野（障害・社会的養護・保育・高齢）において福祉サービス第三者評価がどのように進展してきたかについて概説する。

1）障害者施設における福祉サービス評価

①障害分野独自の評価から国の第三者評価の枠組みへ

国の福祉サービス第三者評価全体の制度作りは厚生省（後に厚生労働省）の社会・援護局を中心として推進していたが、障害者施設の具体的な評価基準については、社会・援護局の障害福祉保健部が中心となって推進していた時期がある。1999（平成11）年1月、厚生省に障害保健福祉部長の私的諮問機関として「障害者（児）施設のサービス評価基準検討委員会」（座長、岡田善篤川崎医療福祉大学副学長）が設置され、2000（平成12）年6月に障害保健福祉部より「障害者・児施設のサービス共通評価基準」が通知された。この評価基準は、障害者・児施設においても、社会福祉基礎構造改革で示された新たな理念のもとに求められる新たな機能や役割に応えるには、それぞれの施設において自己評価を行うとともに、施設外の第三者によるサービスの客観的評価を受け、サービス等の改善に向けた取り組みを実践していく必要があるとの認識によるものである。そして、評価の過程を通して、施設全体で、（1）利用者主体のサービスとは何か、利用者の生活の質（QOL）やエンパワメントを確保するためにはどのような取り組みが必要かということを考える、（2）利用者に質の高いサービスを提供する取り組みを継続的に行うための目安となること、を目的として作成された⁸⁾。そのため、施設で自己評価を行うための基準としての普及となった。

その後、2001（平成13）年7月に「平成13年度版障害者・児施設のサービス評価基準」が厚生労働省障害保健福祉部より通知され、同時に全国社会福祉協議会と全国社会就労センター協議会（SELP）が、働く場としての施設にも馴染む評価項目を検討し、「社会就労センターサービス共通評価基準（入所・通所）」を作成して、厚生労働省の評価基準と同等のものとして関係施設に送付した。

しかし、平行して社会・援護局ならびに全社協を中心として福祉サービス全体の第三者評価事業の検討が進む中で、2004（平成16）年5月に「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」（新通知）が発出されたことにより、「平成13年度版障害者・児施設のサービス評価基準」の通知は廃止となった。ただし、2005（平成17）年4月までは暫定的に活用することとされ、2005（平成17）年3月29日に児童入所施設（児童養護施設、母子生活支援施設、乳児院）及び障害者・児施設の「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」及び「福祉サービス内容評価基準ガイドライン」等が出されたことにより、これに変わった。

このように、国の福祉サービス第三者評価としての枠組み作りの進捗が遅々としている間に、障害

保健福祉部で障害の特徴に合わせた評価を推進した時期もあったが、国としての全体的な評価の枠組みが定まった段階で、障害児・者施設に関する第三者評価も、国の制度の枠組みの中で議論されるようになった。

②障害福祉サービスの情報公表制度へ

国の制度の枠組みの中で、障害者や障害児の評価基準ガイドラインに基づいた第三者評価が行われていたものの、東京都では3年に1度以上の受審が実質義務化されているため全施設・事業所が評価を受審しているが、それ以外の他道府県では評価受審状況は極めて低い状況が続いている。しかし、ここにきて障害福祉サービスにおいても質の確保・向上は重要であるという議論がなされ、2015（平成27）年の「障害者総合支援法施行3年後の見直しについて」（社会保障審議会 障害者部会報告書）において、障害福祉サービスにおいても「介護保険や子ども・子育て支援制度を参考としつつ、サービス事業所の情報を公表する仕組みを設けるべきである」という内容が盛り込まれた。そして、2016（平成28）年成立の「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）及び児童福祉法の一部を改正する法律」においても、「サービスの質の確保・向上に向けた環境整備」として、都道府県がサービス事業所の事業内容等の情報を公表する制度を設けることが盛り込まれた。

これらを受け、2017（平成29）年2月、厚生労働省は「障害福祉サービス事業所等における第三者評価の実施について」通知を発出し、障害者・児福祉サービス版の評価基準ガイドラインの改定を行い、障害福祉サービス等の質の向上を図り、安心して障害者・児を支援することができる環境の整備を図っていくことを示した。そして、改正法にも明記されている「障害福祉サービス等の情報公表制度」として、介護サービス情報の公表制度を参考にしたインターネットの公表の仕組みの創設に取り組むこととしている。

2) 社会的養護関係施設の第三者評価の義務化

各サービス種別毎のガイドラインを公表して、各都道府県の運用の推進が待たれる状態の中、しばらく国としての動きはなかった。しかし、「児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ」を受け、2012（平成24）年「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」通知が発出され、社会的養護関係施設（児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設）は、3年に1回以上の第三者評価の受審・評価結果の公表および毎年の自己評価の実施が義務化された。そして、その評価基準は、概ね3年毎に見直すこととされ、2015（平成27）年にも同様に通知が発出されている。この義務化の背景には、本来の第三者評価事業の趣旨は「事業者が任意で受ける仕組みである」が、通知にあるようにこれらの施設は「子どもが施設を選ぶ仕組みでない措置制度等であり」「施設長による親権代行等の規定もあるほか、被虐待児等が増加し、施設運営の質の向上が必要である」ということがある。

さらに、2017（平成29）年には厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」の中で、児童相談所等の一時保護所における第三者評価の評価基準の必要性が提言されている。

3) 保育所の受審努力義務化

保育所の第三者評価への取り組みも他分野と異なる変遷をたどっている。保育所の役割と社会的責任を示す保育所保育指針の中でも、「保育士等の自己評価と保育所の自己評価・公表」はうたわれ続けており、「自己評価」に重点をおいた質の評価が保育所における評価への取り組みの特徴でもある。

保育所の評価・評価基準は、2005（平成17）年に厚生労働省雇用均等・児童家庭局を中心にガイドラインが作成された。その後、2008（平成20）年の保育所保育指針の告示と同時に出了された「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」の中にある「自己評価を基盤に第三者評価等、外部評価を受けることにより、客観性を増し保育所の説明責任を一層適切に果たす」という考え方をもとに「保育所における自己評価ガイドライン」が作成され、それに沿って、自己評価とそして監査とも有機的に連動した第三者評価となるように、評価基準の改正が検討され、2011（平成23）年に改正ガイドラインが發出された。

その後も女性の活躍推進と並行した待機児童解消に向けた施策取り組みや、それに伴う規制緩和による保育所への株式会社・NPO法人等の参入拡大などにより、保育の質を確保して、安心して子どもを預けることができる環境の整備は、規制改革推進会議や日本再興戦略（改定2015）（2015（平成27）年6月30日閣議決定）の「日本産業復興プラン」の中でも喫緊の政策課題としてあがっている。その中で、保育事業者における保育の質の評価の拡充として、第三者評価の受審率目標が策定され、2015（平成27）年の「子ども・子育て支援新制度」の中では、2019（平成31）年度末までの5年間ですべての保育事業者において受審・公表が行われることを目標とし、5年に1度以上の受審が可能となるよう受審費の半額程度を公定価格の加算（上限15万円）として補助を行い、第三者評価受審を努力義務化した。5年に1度の頻度についても、今後3年に1度の頻度を目指すと言われており、予算措置の関係で5年に1度の頻度でのスタートとなったが、国は受審費用を予算化してでも質の担保として保育所の第三者評価の受審を推進している。

4) 高齢者福祉サービスの第三者評価

①介護サービス種別ごとの評価基準の提示

国の福祉サービス第三者評価においては、これまで高齢者福祉サービスに特化した評価基準ガイドラインの提示はなかった。介護保険という大きな制度下で様々な種類の介護サービスを動かす厚生労働省の老健局を中心に、「介護サービス情報の公表制度」や「地域密着型サービス外部評価」などの「福祉サービス第三者評価」とは評価方法が異なる第三者評価も行われていたため、社会・援護局においては、様々な高齢者福祉サービスに対応する形での評価基準は明確にしてこなかった。

「福祉サービス第三者評価」「介護サービス情報の公表制度」「地域密着型サービス外部評価」の3つは、いずれも「第三者評価」に分類される外部の評価者が公正・中立な立場で評価を行う評価制度である。しかし、後者2つは少なくとも自己評価は毎年の義務としており、受審や公表の費用負担も毎年発生するため、徐々に評価の形骸化などの課題が表面化していた。また、それぞれ評価結果公表の仕組みが別々であることや、2つの評価を重複して受審しなければならない仕組みのサービス種別の事業者からは、非効率であるこれらの制度への疑問や不満が出ていた。このような状態となった「介護サービス情報の公表制度」と「地域密着型サービス外部評価」も、評価方法の見直しをせざる

を得ない状況となり、評価の受審頻度を軽減したり、第三者による評価から自己評価中心にするなど形を変えてきた。

このような中、介護サービスへの多様な事業者の参入によるサービスの質や内部留保の蓄積、イコールフットイング等の経営上の問題も背景となり、これらの高齢者福祉サービスの状況に対し、2016（平成28）年、公正取引委員会「介護分野に関する調査報告」において、事業者の公正かつ自由な競争を促進し、消費者の利益を確保することを目的とする競争政策の観点から、第三者評価の在り方に対する報告がなされた。それは、自治体に対しては「（第三者評価の）対象サービスをできるだけ拡大し、事業者が受審できる体制を整えるとともに、受審を促進するための積極的な施策を講じるべき」というもので、事業者に対しては「必要性等を十分に認識し、積極的な受審や結果の公表に努めるべき」というものであった。加えて「信頼性を確保するために、評価機関の資質向上や評価の公表性の確保等が図られる仕組みが構築されるべき」というものであった¹⁵⁾。

これに対し、厚生労働省も他の社会的養護施設や子ども分野と同様に、介護分野においても福祉サービス第三者評価の受審率を目標として掲げざるを得なくなった。そこで、2017（平成29）年3月の全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議において、「前年度以上の受審率」という目標を掲げ、全国都道府県に受審促進への取り組みを促した。

そして、同年3月末には「高齢者福祉サービス事業所等における第三者評価の実施について」通知を発出し、特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、軽費老人ホーム、通所介護、訪問介護の5つのサービスについて、具体的な評価基準ガイドラインを提示した。

②規制改革推進会議の議論に見る今後の介護サービスにおける第三者評価

一方、このような流れと並行して、内閣府の「規制改革推進会議」で2016（平成28）年9月～2017（平成29）年6月に渡り、介護サービスの今後の課題についても議論検討がなされた³⁾。医療・介護・保育ワーキング・グループでは全16回のうち7回以上にわたり福祉サービス第三者評価についても取り上げられた。公開ディスカッションも行われ、第三者評価の認知は高まったと思われる一方、内容的にはむしろ第三者評価における全般的な課題に関する議論が印象に残る形となった。そして、2017（平成29）年5月『規制改革推進に関する第1次答申』がまとめられたが、そこに書かれたのは「第三者評価受審に係るインセンティブの強化」や「第三者評価の利用者選択情報としての位置付けの強化」というものであった。その具体的な内容としては、「評価の際の事業者の負担軽減策を図る」「受審メリットをわかりやすく示す」「受審状況を利用者との契約締結時の重要事項説明として説明することの義務化」「介護サービス情報システムにおいて第三者評価の受審状況や評価結果をわかるようにする」というものであった⁹⁾。

この内容を見る限り、高齢者福祉の福祉サービス第三者評価においては他分野とは異なり、今後、受審率の目標設定や義務化により受審促進をすることは難しいという方向性が見えてきたと言えよう。むしろ、既存の今ある「介護サービス情報の公表制度」や「地域密着型サービス外部評価」等と「福祉サービス第三者評価」も併せて考え、それぞれの強みを生かした役割分担により補完し合う仕組みを作り、利用者の選択に資する役割を担っていくという考え方が見えてきたと言えよう。

表1 福祉サービス第三者評価制度の変遷 (年表)

年月	国の福祉サービス第三者評価への取り組み	* 福祉サービス第三者評価に関連する主な福祉行政 ・ 福祉サービスの評価に関する動向
1997 (平成9) 年		
11月		* 「社会福祉の基礎構造改革について (主な論点)」公表
12月		・ 日本重症児福祉協会ガイドライン小委員会「重症心身障害児施設 施設評価チェックリスト 1997年・改訂版」
1998 (平成10) 年		* 今後の障害保健福祉施策の在り方について (中間報告) (障害関係3 審議会合同企画分科会)
3月		・ 大阪府福祉部障害者福祉課「知的障害者入所施設利用者の生活・支援のあり方に関するガイドライン」
6月		・ 東京都心身障害者 (児) 入所施設サービス評価委員会「心身障害者 (児) 入所施設サービス評価基準」
11月	厚生省社会・援護局長の私的懇談会「福祉サービスの質に関する検討会」設置	* 「社会福祉基礎構造改革について (中間まとめ)」 「④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上」のあり方に関する提言
1999 (平成11) 年		
1月	厚生省障害保健福祉部長の私的諮問機関として「障害者 (児) 施設のサービス評価基準検討委員会」設置	* 今後の障害保健福祉施策の在り方について意見具申
3月	「福祉サービスの質に関する検討会」が「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」発表	・ 東京都「サービス評価制度検討委員会」設置
2000 (平成12) 年		
4月		* 介護保険法施行
6月	厚生省障害保健福祉部「障害者・児施設のサービス共通評価基準」を通知	* 社会福祉法施行 (第78条「福祉サービスの質の向上のための措置等」で規定)
8月	「福祉サービスの質に関する検討会」が「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」発表 (社福) 全社協が「中間まとめ」を受け、評価基準や評価手法等について検討を重ねるために全国14県の72施設・事業所で第三者評価事業のモデル事業実施 (11月まで)	
2001 (平成13) 年		
3月	「福祉サービスの質に関する検討会」が「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」発表	・ 東京都福祉サービス第三者評価検討開始
5月	「福祉サービスの質に関する検討会」報告を受け、厚生省「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について (指針)」通知を発出	・ 認知症高齢者グループホーム自己評価義務づけ
7月	「平成13年度版障害者・児施設のサービス共通評価基準について (通知)」発出	
2002 (平成14) 年	厚生省障害保健福祉部「平成13年版 障害者・児施設のサービス評価基準」通知 (実施状況報告を12月中旬までに求める)	・ (社福) 全社協、全国社会就労センター協議会が「社会就労センターサービス共通評価基準 (入所・通所)」を送付
4月	「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業の指針について (通知)」発出	・ 東京都福祉サービス評価推進機構設置
	(社福) 全社協にて第三者評価事業の推進・普及を意図して42事業所に対し「モニター事業」を実施	・ 認知症高齢者グループホーム外部評価義務づけ (経過措置として3年間のうち1度)

年月	国の福祉サービス第三者評価への取り組み	* 福祉サービス第三者評価に関連する主な福祉行政 ・ 福祉サービスの評価に関する動向
2003（平成15）年		
3月	社会・援護局関係主管課長会議にて「福祉サービスにおける第三者評価事業の推進体制整備の考え方」提示	・ シルバーサービス振興会「介護保険サービスの質の評価に関する調査研究委員会」
5月	「児童福祉施設（児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設）における福祉サービスの第三者評価事業の指針について（通知）」発出	・ 東京都35サービスを対象に第三者評価事業本格実施
11月	厚労省の「推進体制整備の考え方」を受け、（社福）全社協に「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究会」設置 「第三者評価基準研究部会」「認証ガイドライン研究部会」「評価調査者研修部会」設置	* 支援費制度開始
2004（平成16）年		
3月	「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究会」報告	・ シルバーサービス振興会「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情報開示の標準化について（中間報告書）」
5月	厚労省「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」（新通知）発出	
	「都道府県推進組織に関するガイドライン」「福祉サービス第三者評価機関認証ガイドライン」「福祉サービス第三者評価基準ガイドライン」「福祉サービス第三者評価結果の公表ガイドライン」「評価調査者養成研修等モデルカリキュラム」公表 都道府県推進組織設置開始 障害者・児通知は廃止。しかし、17年4月までは暫定的に平成13年度版障害者・児施設のサービス共通評価基準」を活用。	
7月		* 厚労省社会保障審議会介護保険部会「介護保険制度の見直しに関する意見」（情報開示の徹底と開示情報の標準化の必要性提言）
8月	厚労省「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」通知	
2005（平成17）年		
3月	（社福）全社協・評価基準等委員会検討の「施設種別」「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」及び「福祉サービス内容評価基準ガイドライン」を厚労省が通知 （「平成13年度版」から「児童入所施設及び障害者・児施設版ガイドライン」に変更）	
4月		・ 「介護サービス情報の公表」が制度化
5月	「保育所版ガイドライン」公表	
10月		・ 認知症高齢者グループホーム外部評価制度化
2006（平成18）年		* 改正介護保険法施行
4月		* 障害者自立支援法施行 ・ 「介護サービス情報の公表」開始 ・ 地域密着型サービス評価制度化（認知症高齢者グループホームと小規模多機能型居宅介護）
6月	「婦人保護施設版ガイドライン」公表	
8月	「児童館版ガイドライン」公表	

年月	国の福祉サービス第三者評価への取り組み	<ul style="list-style-type: none"> * 福祉サービス第三者評価に関連する主な福祉行政 ・ 福祉サービスの評価に関する動向
2007 (平成19) 年		
6月	「児童自立支援施設版及び情緒障害児短期治療施設版ガイドライン」公表	
2008 (平成20) 年		
3月		<ul style="list-style-type: none"> * 保育所保育指針改定 「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」発出
2011 (平成23) 年		
3月	保育所評価基準ガイドライン改定	
7月		<ul style="list-style-type: none"> * 児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ
2012 (平成24) 年		
3月	「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」(一部改正通知)	
	「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」	
	「社会的養護関係施設における第三者評価基準の判断基準等について」通知発出	
4月		<ul style="list-style-type: none"> * 障害者総合支援法の施行 (障害者自立支援法からの改正) * 日本が障害者権利条約を批准
2014 (平成26) 年		
4月	「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」(全部改正) 通知発出	
2015 (平成27) 年		
3月	「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」(通知発出)	
4月		<ul style="list-style-type: none"> * 子ども・子育て支援新制度
2016 (平成28) 年		
3月	「保育所における第三者評価の実施について」(通知発出)	
5月		<ul style="list-style-type: none"> * 障害者総合支援法及び児童福祉法の一部を改正する法律の成立 (施行期日：平成30年4月)
9月		<ul style="list-style-type: none"> * 公正取引委員会「介護分野に関する調査報告」 * 内閣府「規制改革推進会議」(第三者評価の議論含む)
2017 (平成29) 年		
2月	「障害福祉サービス事業所等における第三者評価の実施について」(通知発出)	
3月	「高齢者福祉サービス事業所等における第三者評価の実施について」(通知発出)	
4月		<ul style="list-style-type: none"> * 厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」成果として提示すべき事項(案)
5月		<ul style="list-style-type: none"> * 内閣府「規制改革推進に関する第1次答申」

4. 福祉サービス第三者評価事業の実施状況

このような変遷をたどり今日に至る福祉サービス第三者評価であるが、この間の評価受審状況は図3に示すとおりで、2005（平成17）年度から2015（平成27）年度までの11年間の受審件数の推移は、1,678件から4,423件へと増加している。しかし、これらの数字も実際の施設・事業所数に対する受審率を見ると、2015（平成27）年度は高齢分野が「特別養護老人ホーム 6.41%」「通所介護 0.58%」、障害分野が「就労継続支援B型 1.60%」「障害者支援施設 7.39%」、そして「保育所 5.70%」と施設・事業所全体数に対して極めて低い受審率である¹⁾。2012（平成24）年度から受審が義務化された社会的養護関係施設も3年に1回以上の受審義務であることを考えると30%前後の受審率があるはずであるが、2015（平成27）年度は「児童養護施設 16.91%」である。これは、前年度が3年周期の最終年で2012（平成24）年度 82件、2013（平成25）年度 217件、2014（平成26）年度 401件と駆け込み受審が多く¹⁰⁾、その翌年の新たな周期の最初の年であることが影響していると考えられるが、低い受審率であり積極的な受審を伺うことはできない。いかに福祉サービス第三者評価がまだ浸透しておらず、サービスの質改善のために活用しようとしている事業者が少ないかということが伝わってくる数字である。

この中で独自の方式で第三者評価事業に取り組んできた東京都は、図3からもわかるが全国の約7割を占める群を抜いた受審数を誇っている。しかし、その東京都の受審数も対象事業所数20,985事業所に対して2,990件であり、受審率は14.2%にすぎない¹¹⁾。

このように受審率が低いということは、市民が福祉サービスを利用しようとする時に身近な地域にある事業所のサービスを比較して自身のニーズに合った事業所を探そうとしても、比較するだけの事業所の評価結果データが揃っていない状況であるということが容易に想像される。

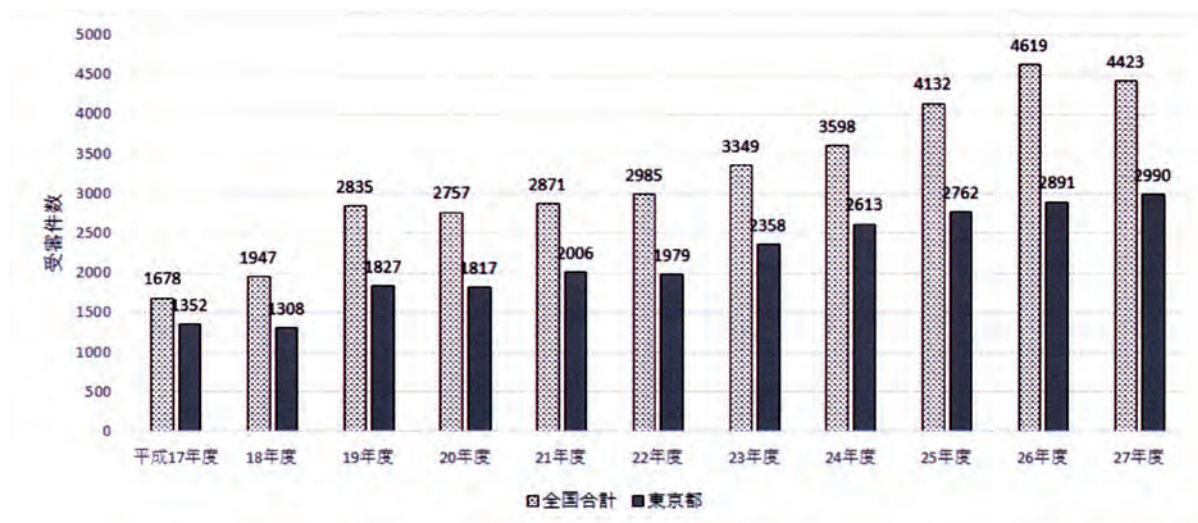


図3 評価受審件数の推移（全国合計と東京都の比較）^{注4)}

5. 「評価結果の公表」という今日の福祉サービス第三者評価における問題の所在

福祉サービス第三者評価は制度の創設以来、「サービスの質の向上」と「利用者の適切なサービス選択に資するための情報提供」という2つの大きな目的を掲げて推進されてきた。以来十数年、評価項目の策定、評価機関・評価者の養成、事業所が評価を受審する仕組み作り、受審事業所を増やしてくることに、大変な時間と労力が注がれてきた。この間の過程は、特に事業所の「サービスの質の向上」につなげていくための取り組みが強かったと言えよう。サービスの質の向上に自主的に取り組んでいる事業所の取り組みを評価するための評価項目を、サービス種別の特徴も踏まえながら策定することになり力点が置かれてきた。また、推進体制においても都道府県によって取り組みにはかなりの温度差があった。国のガイドラインに基づいて各都道府県ごとに評価項目を定め、評価機関、評価者を育成することに始まり、評価受審を推進し、評価結果を公表していく仕組みを作るためには、都道府県も財政や人材に豊かでないと取り組めないという実状があることも差を拡大させた要因であったと考える。そのような中で、評価の受審を推進し、福祉サービス第三者評価を事業所のサービスの質の向上につなげていくようにしていくことは容易ではなかったということである。

そのため、もう一つの目的である「利用者の適切なサービス選択に資するための情報提供」については、取り組みが薄くならざるを得なかったというのが現実である。第三者評価には受審費用が掛かるため、その費用を事業者が負担する仕組みである限り、なかなか推進しても受審は進まない。そのため受審率は低く、評価結果をインターネット上で公表していても、サービスを利用しようとする人が利用する事業所を選べるほどの評価結果が揃っていない。そのような状況では、利用者は評価結果を閲覧しなくなる。事業所も評価結果を見て利用を決める人がいないとなると、利用者獲得につながるわけではないのにわざわざ忙しい業務の合間をぬって煩雑な評価を受ける意味はないという結論となり、結果として受審率が低いままになってしまうという悪循環が生じる。また、東京都のようにサービス種別によっては受審費用を行政が負担し、ほぼすべての事業所の評価結果を見ることができるとしても、「評価結果報告に書き込まれたたくさんの情報量の中からどこを見てよいかかわからない。」「評価機関によって結果にバラツキがあり評価への信頼がおけない。」などの理由により、評価結果を公表してもサービス選択に活用されていない状況となっている。そうすると、事業所も評価受審における利用者獲得への期待値は下がり、費用がかからないサービス種別では義務感での受審となりがちである。受審費用が自費負担となるサービス種別では、なおさら受審が進まず、他県と同様に受審率が上がっていないという悪循環が生じている状況がある。

一方で、東京都の第三者評価の推進を担っている東京都福祉サービス評価推進機構が毎年度評価受審後の事業者に行っている「第三者評価事業者アンケート」¹¹⁾においては、2015（平成27）年度の集計結果をみると、「第三者評価を受審して、次の一歩につながる具体的な「気付き」を得られたか」という質問に対し「はい」と89.0%の事業者が回答している。「第三者評価を受審して、どの程度満足したか」という質問には、「大変満足」「満足」「どちらかといえば満足」に合わせて89.9%が回答し、「今後も第三者評価を受審してみたいか」という質問には、「ぜひ実施したい」「実施したい」に合わせて79.7%が回答している¹¹⁾。評価受審をサービスの質の向上に生かし、さらに継続的な受審を続けようと、評価に対して高いモチベーションを持っている事業者が多いことが伺える結果である。

福祉サービス第三者評価は、このようにサービスの質の向上に常に取り組んでいる事業者の取り組みが適正に評価され、その結果が利用者からの選択に結びついていくような評価制度でなければならない。これを実現していくためには、評価の内容の充実だけでなく、評価結果の公表方法の改善や工夫をさらに重ねていくことは重要不可欠なことなのである。

加えて、昨今のわが国においては、福祉サービス提供事業所に対して「情報開示」が強く求められている。この情報開示には、「事業の透明性の確保」という意味と「利用者のサービス選択に資する情報提供」という2つの意味合いが込められている。

先に示した福祉サービス第三者評価制度の変遷にもあるように、国の福祉サービス第三者評価への取り組みは、2004（平成16）年「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」の新通知以降、評価基準の若干の改変以外大きな動きがなかったが、2012（平成24）年「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」の通知発出によって、社会的養護関係施設の「第三者評価の義務化」を打ち出した。その後、保育所の第三者評価基準も大幅な見直しを行い、保育所の第三者評価受審に関しても「実質義務化」を行った。これらの義務化の背景には、子どもや社会的弱者に対する虐待問題があり、事業所の取り組みを目に見えるものにしていくことが求められ、この解決策の一つとして第三者評価の活用が期待されていることが挙げられる。

その後も、障害福祉サービス事業所や高齢者福祉サービス事業所に関する第三者評価の実施についても同様に通知が出され、事業者が福祉サービス等の質の向上を図り、安心して利用者を支援することができる環境を整備するために、第三者評価の活用が期待されている。

しかし、同様に障害児の放課後等デイサービスや、高齢の小規模多機能型居宅介護事業所さらには地域包括支援センターなどにおいても、事業所の透明性を高め、サービスの質に対する取り組みを評価する評価制度を浸透させていこうとする動きがあるものの、その評価制度に既存の「福祉サービス第三者評価制度」を適用しないという動きも見られるようになってきた。また、国の「規制改革推進会議」においても、福祉サービス事業所による虐待問題や、社会福祉法人の組織経営のガバナンスの強化を図っていく問題の解決策として、事業の透明性を高め、適正な事業運営を規制していくための手段として福祉サービス第三者評価を活用し、義務化していくことも検討されていた。しかし、ここにおいても福祉サービス第三者評価制度に対する信頼性への疑問が構成委員から出され、義務化を明確にできない結果となってしまった。

ここには、「第三者の目」が事業所に入ることの重要性は必要とされながら、「福祉サービス第三者評価制度」が十分信頼性のある評価制度と見なされていない恐れがある。それは、評価結果を広く公表しても、事業所毎の評価結果の違いがわかり、結果を見た人が自分の求めている事業所を見つけることができる状況になっていなければ、信頼して活用できる評価制度ではないということを意味していると考えられる。

福祉サービス第三者評価には「事業所のサービスの質の向上に向けた改善活動の促進」と「利用者のサービス選択に資する情報提供」という2つの目的があり、前者の福祉サービスを提供する事業所のサービスの質を高め、福祉サービスの利用者を守っていくことは、本来、福祉サービス第三者評価制度が求められている役割の一番の主旨であると考えられる。しかし、福祉サービス第三者評価制度の活用が社会から求められている昨今こそ、「事業の透明性の確保」と「利用者のサービス選択に資する

情報提供」という2つの意味合いを持つ「情報開示」も可能にして、福祉サービス第三者評価を有効かつ必要不可欠な制度としていくことが大命題である。

6. 【事例】 東京都福祉サービス第三者評価における公表方法の改善の変遷

今日の福祉サービス第三者評価の大命題である評価結果の公表について考えた時に、これまで全くこの「事業の透明性の確保」と「利用者のサービス選択に資する情報提供」という2つの意味合いを持つ「情報開示」すなわち評価結果の公表に対応してこなかったわけではない。ここで、わが国の福祉サービス第三者評価制度で最も実績を持つ「東京都」における第三者評価結果の公表方法の改善の変遷を事例として取り上げてみる。

東京都の福祉サービス第三者評価は、2001（平成13）年から検討を始め、試行実施を経て2003（平成15）年より本格実施してきた。東京都においても、「サービスの質の向上に向けた自主的取り組みの促進」と「事業の透明性と利用者のサービス選択に資するための情報提供」という2つの目的を掲げて、福祉サービス第三者評価の推進に取り組んできた。

筆者は、2007（平成19）年に東京都の評価者資格を取得して実際の第三者評価も行いながら、2011（平成23）年度から6年間、東京都福祉保健局の福祉サービス第三者評価専門員として、東京都福祉サービス評価推進機構と共に東京都の福祉サービス第三者評価制度の維持改善に携わってきた。その際感じたことは、東京都では「事業の透明性と利用者のサービス選択に資するための情報提供」を非常に重視しているということであった。サービスの質の向上への取り組みを促すための評価項目や評価手法を改善する取り組みは、実際の福祉サービス提供事業所の実態を踏まえる作業から始まり、いくつもの委員会での議論を経て決定していくため一つ一つが年単位の膨大な時間がかかっているが、その改善だけで終始することはなかった。制度が目指すところはあくまで福祉サービスの利用者である「都民」の「消費者保護」であり、都民が事業所の提供サービスについて知ることができ、選ぶことができる制度であるかという視点に必ず至り、これを重視した議論が繰り返されていた。東京都として行政の立場から事業者第三者評価制度を説明する際などには、「サービスの質の向上」よりも「事業の透明性と利用者のサービス選択に資するための情報提供」を先に説明する程、「サービス選択に資する情報提供」は強調されていたポイントである。

その東京都の評価結果の公表においては、制度開始後幾度も評価結果を公表するインターネットホームページ「福祉ナビゲーション（通称：福ナビ）」の第三者評価のページの改修を行い、都民にとって見やすく選択に資する評価結果公表ページとなるための取り組みが繰り返されてきた。

東京都では本格実施となった2003（平成15）年からホームページに評価結果を公表するようになった。当初は「葉っぱ」の枚数で評点を表しており、カテゴリ毎に「葉っぱ」の5段階評価で結果を公表していた。評価内容の報告である「講評」も重要視していた。しかし、これらの評点や講評の公表も事業所の「サービス提供」に関する評価結果のみの公表とし、「組織マネジメント」に関する評価結果の公表は当初行われていなかった。その理由は、「利用者選択に資する」という目的のため、利用者に関心のあるサービスの項目を最初の優先事項としたと言われており、事業所の経営状況について公表するにはまだ機が熟しておらず時期尚早であると判断されていたということである。

その後、2005（平成17）に評点基準が「A+、A、B、C」という表記に改正され、先のカテゴリ毎の評点よりもさらに細かい評価項目毎にホームページ上で評点が公表されることとなった。しかし、このABC評価は、評価項目の中のさらに下位項目である標準項目の内容に対する○や×の個数により、「A」を標準項目すべてが○を満した状態、「B」を標準項目に一つでも×がある状態、「C」を標準項目すべてが×である状態としていたものの、その意図が伝わらず、「ランク付けされているように見える」「B評価の基準が×が1個でも2個でも同じ評価というのは不公平」などの苦言が評価を受審した事業者から多く出てきた。また、「A+」という標準項目を超えた取組みにつける評点も、事業者の要求により基準が甘くなったり、個数制限もなかったため評価機関も「A+」を乱発する傾向が加速する結果となってしまった。そのため、2010（平成22）年にはABC評価は廃止となり、「○（青丸）●（赤丸）方式」へと変更することとなった。標準項目の実施が確認できた場合は「○（青丸）」、実施が確認できなかった場合は「●（赤丸）」を表記して、すべての評価項目に対する結果を公表することとなった。また、「A+」も廃止し、「事業者が特に力を入れている取組み」として「創意工夫、独自性や先進性などの観点から、利用者がサービスを選択する場合の情報や他の事業者のサービスの質の向上のモデルとする際に評価できる取組み」を3つまで講評できるように改め、評価者間で厳しく吟味したうえで公表するよう改めた。

このように、東京都では「利用者のサービス選択に資する評価結果」となるよう、評価結果の見せ方に対する議論を重ね、改善を繰り返してきた。さらに、ホームページの階層構造が深く、目当てとする事業所の結果にたどり着くまでが複雑であることや、文字表記が多くて見にくいという声を受けて、2014（平成26）年にホームページの大幅なリニューアルを行った。文字説明が多く、文字クリックが中心だったホームページから、図やマークをクリックする方式や、評価結果の概要版の掲載やキーワード検索により評価結果の比較をしやすくする工夫を取り入れてアクセスしやすいページへと改善を行った。しかし、まだ改善の余地は多々あり、ホームページの改修を効率的に行っていくための議論は続けられている。

また、ホームページでの表示方法を改善するだけでなく、受審促進への取組みにも力を入れ、福祉サービス第三者評価を都民に知ってもらい、利用している福祉サービスの評価結果を「福ナビ」のホームページで実際に見て活用してもらおうための取組みを行ってきた。2005（平成17）年には評価受審事業者に「受審済ステッカー」を配布し、施設・事業所の玄関先や自動車に貼り、サービスの質向上に向けた取組みを行っている施設・事業所であることが一目でわかるようにした。また、都民向け公開シンポジウムの開催や、ホームページで自分が見たい事業所の評価結果へアクセスしやすくするCD-Rの制作と都民への配布を行い、東京都福祉サービス第三者評価の啓発活動にも取り組んでいる。また、郵便局や公共スペースにおいて、ポスター掲示や映像テロップや動画を流す取組み、マスコットキャラクターを作りイベント会場等での販促グッズの配布なども行い、福祉サービス第三者評価という文字を都民が目にする機会を増やすことにも取り組んでいる。加えて、福祉サービス第三者評価を活用しない理由を解明するために、事業者や利用者に対するアンケート調査も幾度となく行っている。このように、都民が評価結果を見ないから事業者も受審意欲が下がり受審率が向上しないという悪循環を断ち切ることに、様々な対応策を検討して取り組んでいる。

7. 考察

ー福祉サービス第三者評価が福祉サービス利用者の選択に資する情報となるためにー

(1) 事業所の福祉経営の状態を図る評価の指標の多さによる公表の困難さ

東京都の事例にあるように、情報開示方法を改善することにより、利用者に活用され、サービス選択に資する制度となり得るために取り組んでいるが、実際には先に述べたように一朝一夕には受審率の向上や活用につながらないのが現実である。

そもそも、事業所が提供するサービスの質を評価するには、そのサービスを生み出しているバックボーンである事業所の活動全般を評価しなければ公平な評価に近づくことは無理である。よって、評価項目には活動を支える事業所組織のマネジメント状況から、職員の育成状況、地域とのかかわり、サービス支援の仕組み、実践の実際など様々な視点を含む必要がある。実際に、東京都で1つの施設・事業所を評価する際には、現在「リーダーシップと意思決定」「社会的責任」「利用者や地域ニーズの把握と活用」「計画策定と実行」「職員能力」「情報保護」「サービス提供のプロセスと実施」「活動成果」の8つのカテゴリーから成る約140前後の評価項目で評価を行っている。さらに、実際に利用している利用者の声を聞くことも事業所の評価には重要であるとして、利用者全員を対象とすることを原則とする利用者調査（アンケート・聞き取り調査）も併せて行うことを必須としている¹²⁾。

これだけの評価項目に対する評価結果を公表しようとする、1事業所あたりA4版サイズで印刷すると20ページを超える評価結果がインターネット上に公表されることになる。これほどの量になると、評価結果を読むことも大変な作業となり、またいくつもの事業所を比較して検討するにはどこを比較すればよいかわからなくなってしまい、結局は活用されない評価結果を公表しているということになってしまう。

東京都以外の多くの道府県では、単独で福祉サービス第三者評価のホームページを持つことは少なく、各自治体のホームページ内での結果公表や、WAM（独立行政法人福祉医療機構）のホームページで公表している場合が多い。2014（平成26）年に改正された国のガイドラインでは、評点の判断基準をより明確に設定し直したことにより、評価結果に差が出て、事業所毎の違いをわかりやすくする工夫を重ねてきたとしており、この国のガイドラインを用いて福祉サービス第三者評価を実施している道府県では、利用者が事業所を選択するための比較がしやすいことも考えられる。しかし、評価結果の量の多さはやはり課題となるところと見られる。また、国のガイドラインの場合、結果の書き方や文字数について東京都の1講評256文字以内というような明確な基準がなく、評価機関の裁量にゆだねられている部分も多いため評価結果を比較して見ることは難しく、やはりサービス選択のしやすさについては、東京都と同様に課題が残るところと思われる。

さまざまな公表方法の改善に取り組んでいても、現在の福祉サービス第三者評価はサービスの質のレベルを図るものではなく、サービスを生み出す事業所がより質の高いサービスを提供していく組織体としての福祉経営の状態を図る評価であるがゆえに、その評価の範囲は広く、一目でわかりやすい評価結果の公表は大変難しいと言える。

(2) 他の評価制度との組み合わせによる評価結果の情報提供

では、どのように評価結果を公表することが「利用者のサービス選択に資する情報提供」となるのであろうか。

現在の福祉サービス第三者評価制度が独自の評価制度として単体で「サービスの選択に資する情報提供」を目指すのであれば、評価結果すべてを平面的に濃淡なくインターネットに掲載している現在の公表方法では現状は改善されないと考える。ある程度公表する評価項目の絞り込みを行ったり、評価項目や講評の表示方法も長文ではなく単語やデザイン表示等に変え、項目が示す内容やその評価結果が瞬時に視覚的に判別できるように濃淡をつけるなど、大幅に表示方法を変えていく必要があると考える。

一方、福祉サービス第三者評価制度の単独での情報提供を考えない方法も考えられる。

先に「高齢者福祉サービスの第三者評価」の章で示したとおり、内閣府の「規制改革推進会議」がまとめた『規制改革推進に関する第1次答申』によると、国が管理する「介護サービス情報システムにおいて、第三者評価の受審状況をより分かりやすく表示する」ことによって、利用者選択情報としての位置付けの強化を行っていくよう2018（平成30）年度より取り組むとされている⁹⁾。

福祉サービスにおける広義の第三者評価には、「福祉サービス第三者評価事業」の他にも「介護サービス情報の公表」や「地域密着型サービス外部評価」といった評価制度がある。これら3つの第三者評価制度は、各事業所が自己評価を行ったうえで外部評価を受けるといった評価方法の基本的スタンスは同じであるが、性質はそれぞれ異なる。目的についても、福祉サービス第三者評価と地域密着型サービス外部評価は「質の向上」と「情報の公表」を目的とする制度であるのに対し、介護サービス情報の公表は「情報の公表」を目的として「質の向上」については評価しない制度である。また、介護サービス情報の公表と地域密着型サービス外部評価の自己評価は、毎年の実施が義務化されているのに対し、福祉サービス第三者評価は基本的には任意受審の制度である（表2）。

他にも、福祉サービスの評価は第三者評価だけにとどまらず、増山（2005）によると、福祉サービス提供に関する評価は、福祉サービスの当事者であるサービス提供者または利用者による「当事者評価」と、当事者ではない中立的な立場に立つ評価者による「外部（第三者）評価」に大別することができるという。当事者評価には公的監査や苦情解決の制度、自己評価などが含まれ、外部評価には、シルバーマーク、ISO9001などが挙げられている¹³⁾。福祉サービス第三者評価は、当事者評価と外部評価の性格の両方を含むものとなってしまいが、つまり、福祉サービスを評価する方法には様々な方法があると言える。

今回、規制改革推進会議で挙げられた「介護サービス情報の公表制度」は、「利用者の選択に資する情報提供」を目的とし、基本的な事実情報と、運営への取り組みについて確認できる記録・書類が「あり」か「なし」かについて示す評価制度である。「基本情報」として事業所の所在地、従業者人数・専門職人数・退職者数・勤続年数状況、利用者人数・平均年齢・要介護度状況・平均日数・退所者数・待機者数、利用料・算定方法、サービス内容・リハビリテーション実施状況、居室状況、法人他サービス情報等について数字や有無の情報提供がなされている。また「運営情報」として、利用者の権利擁護への取り組み、サービスの質の確保への取り組み、相談・苦情等への対応、外部機関等との連携、事業運営・管理の体制、安全・衛生管理等の体制、従業者の研修状況等について、確認できるか否か

の情報提供を行っている¹⁴⁾。

これから福祉サービスを利用しようとしている利用者が必要とする情報について考えてみると、一番先に欲しい情報はまさに「介護サービス情報の公表制度」の中にある「基本情報」である。この「基本情報」について手早く比較することができることが「選択」においては大切なのである。ここである程度の事業所に絞った後に、さらに深く施設・事業所の状況がわかる情報を必要とするのである。そこでは、「介護サービス情報の公表制度」の中にある「運営情報」の「あり」「なし」だけでは物足らず、「福祉サービス第三者評価」の講評に描写されているような、一つ一つの事業所毎に異なる特色や強み、弱みが見えてくる情報が必要となるのである。

このように利用者が必要とする情報について考えると、「福祉サービス第三者評価」の評価結果は単独で情報提供するのではなく、「介護サービス情報の公表制度」の「基本情報」等と補完し合う形で、福祉サービスの選択を行おうとしている利用者が真に欲している情報をうまく組み合わせ、見やすい形で提供することにより、「事業の透明性の確保」を行いながら「利用者のサービス選択に資する情報提供」を実現することができるであろう。

表2 福祉サービス評価制度比較

	福祉サービス 第三者評価	介護サービス 情報の公表	地域密着型 サービス外部評価
根拠法	社会福祉法第78条	介護保険法第115条	(厚生労働省令)「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準：第97条第7項(認知症対応型共同生活介護)」に基づく各市町村条例
対象施設	福祉サービス全般	介護サービス事業所	認知症高齢者グループホーム
主な目的	・サービスの質の向上 ・利用者のサービス選択に資する情報提供	・利用者のサービス選択に資する情報提供	・サービスの質の向上 ・利用者のサービス選択に資する情報提供
実施義務	任意受審 (一部サービス義務)	義務(年1回自己申告) (調査は必要に応じて随時)	義務(原則年1回)
評価、調査者の要件	経営あるいは福祉サービスに関する専門性が必要	特別な資格要件はなし (研修受講のみ。ただし、地方公務員とみなした罰則の適用がなされる。)	特別な資格要件はなし(研修受講のみ。評価機関に「第三者として客観的な観点から評価の実務を行うことができる」と認められている者)を求めている。
基本的な視点	質やプロセスを重視	客観情報の確認に特化 (マニュアル、記録、研修等の「あり・なし」「実施している・実施していない」)	質やプロセスを重視
評価項目	「事業プロフィール」「組織マネジメント分析シート」「サービス分析シート」「利用者調査」が中心。都道府県自治体により異なる。評価機関の独自項目追加も多くは可。	「基本情報」と「運営情報」で構成される。独自項目の追加は不可。	「自己評価」と「外部評価(現況調査)」
結果の開示	任意	義務	義務

8. まとめ

基本的に受審費補助がなければ評価の受審率が上がらない状況の中で、国は透明性を高める必要に迫られている福祉サービス種別においては、予算措置をしてでも第三者評価の受審を義務化し、第三者の目を入れ、調査結果を公表しようとしてきている。本来は、福祉サービス第三者評価は義務として受審するものではなく、自らサービスの質の向上を図るためのツールとして活用するものとの意識を事業者が持ち、任意で受審すべきものである。しかし、その考え方や本質が浸透するのを待たずして義務化してでも受審させていく政策の必要性を、国は感じているとも考えられる。その背景には、福祉サービスに内包されている虐待問題やイコールフットィング、経営のガバナンスの強化といった問題があり、これらが福祉を大きく脅かしているということでもある。

この状況を解決するものとして、福祉サービス第三者評価の活用が期待されているのであれば、効果を発揮する役割を果たす評価制度にしていくべきである。今こそまさに、福祉サービス第三者評価の「事業所のサービスの質の向上に向けた改善活動の促進」と「利用者のサービス選択に資する情報提供」という2つの大きな目的のうち、「利用者のサービス選択に資する情報提供」となる評価結果の公表に関して大きな期待が寄せられている時である。

そのために、「福祉サービス第三者評価」だけでなく「介護サービス情報の公表制度」等の今ある既存のあらゆる評価制度のそれぞれの強みを生かし、役割分担という形で補完し合って、統合した評価結果を利用者に視覚的にわかりやすく提供していくことを考えていくべきであろう。具体的には、「福祉サービス第三者評価」の評価結果を単独で情報提供するのではなく、「介護サービス情報の公表制度」の「基本情報」と補完し合う形をとることで、最初に施設・事業所の職員、利用者、提供サービス、建物等のハード的な概況を情報提供し、福祉サービスの選択を行おうとしている利用者が真っ先に欲している情報を提供する。そして、それらの情報も他の施設・事業所と比較しやすい形で閲覧することが可能で、利用したい施設・事業所を絞り込めるように提供する。絞り込めた後に、さらにその施設・事業所の利用者支援の方針や、利用者の生活の様子、職員の支援の様子等がわかる評価項目のみに絞り込んだ「福祉サービス第三者評価」の評価結果にリンクし、その評価結果の表示も文字中心ではなく、単語やデザイン表示等の視覚的に変え、瞬時に判別しやすいように濃淡をつけた表示方法で情報提供していく。

これは一例にすぎないが、このように評価結果の情報提供方法を抜本的に変えていくことによって、福祉サービス第三者評価が福祉サービス利用者の選択に資する情報となり、真に「事業所のサービスの質の向上に向けた改善活動の促進」と「利用者のサービス選択に資する情報提供」の2つの目的を果たす制度となっていくと言えよう。

9. 本研究の意義と限界

本研究では、福祉サービス第三者評価に関する事実を追って変遷としてまとめ、それを振り返ることにより、制度として目標達成できたこと、できていないことを再確認し、現在福祉サービス第三者評価に求められていることについて言及、考察を行った。福祉サービス第三者評価の創設の必要性か

ら今日に至る経緯を示したという点で、研究の意義があると考えられる。また、これまで制度を構築する際に力点をおいてきた「事業所のサービスの質の向上に向けた改善活動の促進」ではなく、「利用者のサービス選択に資する情報提供」の重要性を示唆した点でも意義があると考えられる。しかし、情報提供のあり方については一例を示したものの、その方法によって何がどの程度変わる効果があるのかを示す結果は得られておらず、またその方法が最良であるという結果にも至っていない。今後、効果検証を踏まえ、情報提供すべき評価項目等を具体的に明らかにしていくことは課題である。

【注釈】

注1) 内閣府の「規制改革推進会議」(2016(平成28)年9月～2017(平成29)年6月)の全16回に渡る医療・介護・保育ワーキング・グループにおける福祉サービス第三者評価に関する議論が行われた背景として、2017(平成29)年5月『規制改革推進に関する第1次答申』において、「介護サービスの提供と利用の在り方に係る改革」の必要性として以下のように述べられている。

「未曾有の超高齢社会を迎えた我が国において、介護ニーズは高まる一方である。国民がニーズに合った介護サービスを選択でき、利用者や家族が要介護状態になることを過度に不安に思わずにすむようにすることを目的として、国民・利用者目線で改革に取り組んだ。

① 介護サービス利用者の選択に資する情報公表制度及び第三者評価の改善

利用者・家族が自分のニーズに合う介護サービスを選択するためには、適切な情報を入手できることが必要である。介護事業所の情報を客観的に公表する介護サービスの情報公表制度と、介護事業者の提供するサービスの質を第三者評価機関が専門的かつ客観的な立場から評価する福祉サービス第三者評価事業が存在しているが、いずれも一般国民の認知度が低く、真に利用者による介護サービスの選択に資する制度とするためには改革が必要である。このため、情報公表制度について情報を分かりやすく表示するための見直しや周知、第三者評価について受審率と質の向上に向けた各種の施策を行う。」

注2) 全国社会福祉協議会「福祉サービス第三者評価事業」<http://shakyo-hyouka.net/evaluation/>より引用

注3) 厚生省中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について(中間まとめ)」(1998)より引用

注4) 全国社会福祉協議会政策企画部「第三者評価の受審件数・公表件数」(2017)より作成

注5) 「東京都福祉サービス評価推進機構年次報告(平成27年度版)」の中で「第三者評価事業者アンケート」の集計結果を公表している。平成27年度に評価受審した2,990事業者のうち1,143事業者からの返答による集計結果であり、東京都福祉保健財団の東京都福祉サービス評価推進機構では、毎年評価受審後の事業者にアンケートを実施し、集計結果を公表している。

【参考文献】

- 1) 全国社会福祉協議会政策企画部「第三者評価の受審件数・公表件数」厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料. 資料5福祉基盤課(2017-03-02)
- 2) 全国社会福祉協議会「福祉サービス第三者評価事業」<http://shakyo-hyouka.net/>(2018-01-07閲覧)
- 3) 内閣府「規制改革推進会議(平成28年9月～平成29年6月)」
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/meeting.html#kaigil>(2018-01-07閲覧)
- 4) 厚生省社会・援護局企画課『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会中間まとめ・資料集』中央法規(1998)
- 5) 全国社会福祉協議会 福祉サービス評価事業共同委員会『福祉サービスの質に関する第三者評価事業の創設

- に向けて～「福祉サービス評価事業共同委員会」検討報告書～』全国社会福祉協議会（2000）
- 6) 全国社会福祉協議会『福祉サービスの第三者評価基準及び第三者評価機関の認証のあり方に関する研究報告書』全国社会福祉協議会（2004）
 - 7) 全国社会福祉協議会企画部「福祉サービス第三者評価の動向」『地域ケアリング』8（12），16-20（2006）
 - 8) 厚生労働省『障害者・児施設のサービス共通評価基準について（解説）』厚生労働省社会援護局障害保健福祉部（2001）
 - 9) 規制改革推進会議『規制改革推進に関する第1次答申』規制改革推進会議. 17-21（2017-05-23）
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/committee/20170523/170523honkaigi01.pdf>
 - 10) 全国社会福祉協議会「2017年度定時総会 福祉サービスの質の向上と第三者評価事業、自己評価の促進」
http://www.dai3ren.org/doc/2017soukai_rsm.pdf（2018-01-07閲覧）
 - 11) 東京都福祉保健財団「東京福祉ナビゲーション福祉サービス第三者評価」『年次報告』
<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyokatop.htm>（2018-01-07閲覧）
 - 12) 東京都福祉サービス評価推進機構『東京都福祉サービス第三者評価ガイドブック2017』（公財）東京都福祉保健財団（2017）
 - 13) 増山道康「『社会福祉サービス第三者評価』事業の推進条件」『青森県立保健大学健康科学部季刊政策分析』2（1・2），31-43（2005）
 - 14) 厚生労働省「介護サービス情報公表システム」<http://www.kaigokensaku.mhlw.go.jp/>（2018-01-07閲覧）
 - 15) 公正取引委員会「介護分野に関する調査報告書」
http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h28/sep/160905_1.html（2016-09-05）

Consideration on the “providing information for user selection” judging from the history of the third party evaluation on welfare services in Japan

SHIGETA Fumie

About 15 years have passed since the establishment of the “Third-Party Evaluation System on Welfare Service” in Japan, but it is said that not many people are aware of its existence and that it is not widely used. In this paper, as I reviewed the history of the system since its establishment in Japan, as well as the changes in the system in the various fields, such as disability, social welfare, nursing care and the aged, I learned that about ten years had been spent on creating the framework of this system. Furthermore, I learned that more than five years had already been spent on reviewing the evaluation items in the various fields so as to arrive at a more comprehensive evaluation criteria. For the past few years, efforts to promote the “evaluation of acceptance”, such as “mandating acceptance”, in the welfare policy of the country, were being debated, and after so many years since its establishment, the system came to be finally utilized.

It is not until the acceptance rate improves by promoting acceptance that the results can be collected on the evaluation of welfare service offices in the number from which users can make their choices. Only then can users expect to be provided with the “information to support with their selection of service”.

Therefore, while studying the “changes in the improvement of the methods of publicizing the Third-Party Evaluation in Tokyo Metropolitan Welfare Service”, we examined the measures related to the information that the “Third-Party Evaluation on Welfare Service” could provide users to enable them to choose the services needed. By examining the various existing evaluation methods, such as the “System of Publicizing Information on Nursing Care Services”, etc., and by devising the methods of publicizing that mutually complimented each other, while effectively applying the strengths from the respective areas to allocate responsibilities, we learned that it would be possible to realize the “providing information to support with user selection of service”, while at the same time securing “the transparency of work”.

Key words: third party evaluation on welfare services, user selection, providing information, evaluation result