

児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書

趣旨

- ・ 厚生労働省では、社会福祉基礎構造改革の一環として、福祉サービスの質の向上と利用者の選択に資するため、福祉分野においても、第三者評価事業を導入することとした。
- ・ このため、「福祉サービスの質に関する検討会」が平成10年11月に設置され、11年3月には「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」、12年6月には「福祉サービスの第三者評価に関する中間まとめ」をとりまとめ、第三者評価事業の導入に向けて検討が進められてきた。
- ・ この間、「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」が平成12年5月に成立し、同年6月に公布、一部施行され、社会福祉基礎構造改革が本格的にスタートすることとなった。
- ・ このような状況の中で、本検討委員会は、平成12年9月に設置され、「福祉サービスの質に関する検討会」の検討状況を踏まえながら、児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業について検討を進めてきた。
- ・ 検討の対象は、児童福祉法第7条に規定されている児童福祉施設のうち、保育所、児童養護施設、母子生活支援施設及び乳児院における福祉サービスとし、平成12年11月～13年1月にかけて、第三者評価基準の試案をもとに、15都道府県で試行事業を行った。
- ・ 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」をとりまとめ、平成13年5月には、この報告を受け、「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）」が示された。
この「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」において、福祉サービスにおける第三者評価事業を導入するためには、先ず、基本となるべき評価基準が必要となることから、福祉サービス全般（全ての入所・通所施設及び在宅サービス）を対象とした基準を策定し、また、個別のサービス分野ごとの基準については、厚生労働省の各部局において、本基準並びに各サービスの特性を踏まえて策定することとされた。

- 平成12年度の試行事業において示された問題点や関係団体等からの意見を踏まえて基準の修正を行い、平成13年8月20日に、「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準（試案）」を取りまとめた。
- この試案をもとに、平成13年9月から11月にかけて、全都道府県において、第2回目の試行事業を行った。
- この試行事業の結果をもとに、さらに検討を深めるとともに、「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」及び「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）」を踏まえながら、平成14年度からの第三者評価事業の実施に向けて、最終的な取りまとめを行った。
- なお、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円滑な導入に当たり、多くの事業者が受審しやすい仕組みとする必要があることから、第三者評価基準のみならず、評価の方法や評価結果の公表等についても検討を行った。

定義、目的

1 定義

福祉サービスにおける第三者評価事業とは、事業者の提供するサービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業のことである。

〔 〕は、「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書（平成13年3月23日福祉サービスの質に関する検討会）」からの抜粋であり、児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価についても、この考え方を踏襲する。（以下同じ。）

2 目的

- (1) 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、サービスの質の向上に係る取り組みを促進する。
- (2) 利用者が福祉サービスの内容を十分に把握できるようにする。

「福祉サービスの質に関する検討会報告書」では、(2)について、「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」としている。

しかし、児童養護施設及び乳児院は、措置施設であり、利用施設ではないため、サービス選択に資する情報とはならない上、保育所及び母子生活支援施設についても、地域の状況によっては、必ずしも様々な情報をもとに、利用者がサービスを選択するような状況にならない場合もある。

このため、児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価においては、「福祉サービスの内容を利用者が十分に把握すること」を目的とする。

第三者評価基準

1 基準作成の考え方

- (1) 福祉サービスの内容が向上するように誘導する基準とする。
 - ・ 福祉サービスの具体的な内容について、多様な側面から評価できるような基準とする。
 - ・ 社会福祉施設の最低基準のような、施設を運営していく上で最低限備えていなければならない基準と同じ水準ではなく、保育所保育指針等に準拠しながら、よりよいサービス水準へ誘導するための基準とする。
 - ・ マニュアルや明文化に重点が置かれ過ぎないように、実際に取り組みが行われているかどうかの評価される基準とする。
- (2) 評価結果が利用者にわかりやすい基準とする。
 - ・ 一つの項目の中に、複数の評価要素が入らないよう、内容の明確化、簡素化を図る。
 - ・ 「判断基準」は、できる限り具体的に記述する。
- (3) 最低基準を満たしているかどうかを確認するための行政監査と重複する項目は省くなど、特に運営管理に関する項目は簡素化する。

2 基準の構成

(1) 保育所

- ・ 第三者評価基準は、「別紙1」のとおり。
- ・ 「評価項目」を評価するための基準として、それぞれの「評価項目」ごとにa)、b)、c)の3段階、あるいは、a)、c)の2段階の「判断基準」も併せて策定した。
- ・ 保育の内容に関する項目については、3段階又は2段階といった「判断基準」のみでは評価が難しいため、「判断基準」を複数回答方式とし、併せてa)、b)、c)の3段階による「総合判断基準」を策定した。

(2) 児童養護施設

- ・ 第三者評価基準については、「別紙 2」のとおり。
- ・ 「評価細目」を評価するための基準として、それぞれの「評価細目」ごとに「判断基準」も併せて策定した。
- ・ この「判断基準」は、複数回答方式による基準とこの複数回答方式による基準を満たしている割合に応じて、a)、b)、c)の3段階評価を行うための基準から成っている。

(3) 母子生活支援施設

- ・ 第三者評価基準については、「別紙 3」のとおり。
- ・ 「評価細目」を評価するための基準として、それぞれの「評価細目」ごとに「判断基準」も併せて策定した。
- ・ この「判断基準」は、複数回答方式による基準とこの複数回答方式による基準を満たしている割合に応じて、a)、b)、c)の3段階評価を行うための基準から成っている。

(4) 乳児院

- ・ 第三者評価基準については、「別紙 4」のとおり。
- ・ 「評価細目」を評価するための基準として、それぞれの「評価細目」ごとに「判断基準」も併せて策定した。
- ・ この「判断基準」は、複数回答方式による基準とこの複数回答方式による基準を満たしている割合に応じて、a)、b)、c)の3段階評価を行うための基準から成っている。

3 基準の性格

- ・ 厚生労働省は、本基準を参考として第三者評価基準のガイドラインを作成する。
- ・ 第三者評価機関は、厚生労働省が示すガイドラインを満たした評価基準を策定する必要がある。
- ・ ただし、独自に基準を策定せず、厚生労働省が示す評価基準のガイドラインをそのまま評価基準として使用しても構わない。

利用者の視点

1 趣旨

- ・ 福祉サービスの第三者評価事業は、公正・中立な第三者評価機関が、専門的かつ客観的な立場から、事業者の提供するサービスの質を評価することを基本としている。
- ・ このため、今回取りまとめた第三者評価基準に基づく評価は、施設・事業者の運営やサービス提供について「事業者はこうあるべき」という尺度によって行われるものであり、利用者の意向の尊重や反映についても、第三者評価基準の中に、事業者が、利用者の視点に立って取り組むべき水準として項目を設定している。
- ・ しかしながら、
 - この第三者評価基準に基づく評価だけでは、実際に利用者がどのように感じているかという観点からの評価が行われにくい、
 - サービスが提供されるまでの業務のプロセスが適切に実施されているかといった「プロセス（課程）評価」も重要だが、サービスを提供した結果、それが子どもの発達や保護者のニーズなどの観点から、うまく提供されているかといった「アウトカム（成果）評価」をしうる評価基準も加える必要があり、利用者の声を直接把握することは、サービスの成果を確認するための一つの手段となる、
 - 提供している福祉サービスに対する利用者の声を直接把握し、その分析結果を提供することは、事業者にとって第三者評価を受けるメリットにもなる、との意見があった。
- ・ 以上のような意見を踏まえ、第三者評価が、「公正・中立」、「専門的」、「客観的」に行われるものであるという基本的な考え方を踏まえた上で、第三者評価基準に基づく全体の評価結果を取りまとめる際の参考とするという前提で、利用者の認識を把握するための方法について検討を行った。

2 利用者の認識の把握方法

- ・ 利用者の認識を把握する方法としては、利用者本人、家族等からのヒアリング又はヒアリングに替えてアンケートを行うことなどが考えられる。
- ・ 特に、児童福祉施設においては、ヒアリングにより、サービス利用者本人の意思や意見を聴取する場合、発達上の問題などから、必ずしも本人の真意が確認できない場合もあり、また、利用者の自由な意見を求める観点からも、本人等からのヒアリングに替えて「利用者アンケート」を行う場合の様式例を作成した。
- ・ 「利用者アンケート」作成の考え方
質問項目は、利用者がサービスを受ける上で、直接的に評価や判断ができる事項とする。
わかりやすい設問とするとともに、自由記述の欄を設ける。
児童養護施設及び母子生活支援施設については、「保護者用」と「児童用」の2種類の利用者アンケートを用いる。
利用者にとって過度の負担にならないよう項目を限定する。
- ・ 「利用者アンケート」の様式例
保育所 別紙 5
児童養護施設
・ 児童用 別紙 6
・ 保護者用 別紙 7
母子生活支援施設
・ 児童用 別紙 8
・ 保護者用 別紙 9
乳児院 別紙 10

評価の方法

1 評価の手順

(1) 考え方

- ・ 園長、主任保育士、保育士等が自らサービスを評価した上で、第三者による評価を受けた方が、事業者にとっても第三者にとっても、福祉サービスの問題点や課題の把握が容易になる。
- ・ 第三者評価において、サービスの質の改善が図られたかどうかを確認することは、事業者のサービスの質の向上という観点から重要である。
特に、児童養護施設、乳児院は、利用施設でなく、措置施設であることから、特に、事業者自らのサービスの質の向上を促進するような評価の方法をとる必要がある。

(2) 評価の手順

ア 保育所、母子生活支援施設

評価は次の手順により行う。(別紙11参照)

(ア) 受審申込

施設が第三者評価機関に受審申込を行う。

第三者評価機関から、受審の手引き、調査票、利用者アンケートを送付する。

(イ) 自己評価・利用者アンケート

施設は調査票に基づき自己評価を行う。

施設から利用者に利用者アンケートを配布する。

(利用者アンケートは利用者から直接第三者評価機関に送付)

(ウ) 書面審査、事前打合せ

評価調査者は、施設の自己評価、利用者アンケート結果をもとに、書面審査、事前打合せを行う。

評価調査者と施設との間で実地調査の日程等を調整する。

(エ) 実地調査

評価調査者は、施設に出向いて実地調査を行う。

(オ) 評価結果の検討

評価調査者は、それぞれの評価結果について協議する。

協議の結果を取りまとめ、評価決定委員会に報告する。

(カ) 評価の決定

第三者評価機関は、評価決定委員会を開催し、評価を決定する。

(キ) 評価結果通知の送付

第三者評価機関から施設に対して、評価結果通知を送付する。

(ク) 評価結果の公表

イ 児童養護施設、乳児院

児童養護施設、乳児院は、利用施設でなく、措置施設であることから、事業者自らのサービスの質の向上を促進するため、一次調査実施後に課題等提示した上で、確認調査（二次調査）を行い、最終的な評価を行うこととし、次の手順により行う。（別紙 1 2 参照）

（ア）受審申込

施設が第三者評価機関に受審申込を行う。

第三者評価機関から、受審の手引き、調査票、利用者アンケートを送付する。

（イ）自己評価・利用者アンケート

施設は調査票に基づき自己評価を行う。

施設から利用者に利用者アンケートを配布する。

（利用者アンケートは利用者から直接第三者評価機関に送付）

（ウ）書面審査、事前打合せ（1回目）

評価調査者は、施設の自己評価、利用者アンケート結果をもとに、書面審査、事前打合せを行う。

評価調査者と施設との間で実地調査の日程等を調整する。

（エ）実地調査（第1回）

評価調査者は、施設に出向いて実地調査（1回目）を行う。

（オ）評価結果の検討

評価調査者は、それぞれの評価結果について協議する。

協議の結果を取りまとめ、評価決定委員会に報告し、中間的な評価を行う。

（カ）実地調査に基づく課題の提示

評価調査者は、中間評価に基づく課題等を検討する。

評価調査者は、施設に対して課題等を提示する。

（キ）改善に向けた取り組み（約6か月）

施設は、提示された課題等に応じて改善計画等を作成し、改善のための取り組みを行う。

（ク）書面審査・事前打合せ（2回目）

評価調査者は、改善計画等に基づき、事前打合せを行う。

評価調査者と施設との間で実地調査の日程等を調整する。

（ケ）実地調査（第2回）

評価調査者が施設に出向いて実地調査（2回目）を行う。

（コ）最終評価結果の検討

評価調査者は、それぞれの評価結果について協議する。

協議の結果を取りまとめ、評価決定委員会に報告する。

（サ）最終評価の決定

第三者評価機関は、評価決定委員会を開催し、評価を決定する。

（シ）評価結果通知の送付

第三者評価機関から施設に対して、評価結果通知を送付する。

（ス）評価結果の公表

2 個々の基準ごとの評価

(1) 保育所

- ・ 「評価項目」については、「判断基準」に基づき、a)、b)、c)の3段階又はa)、c)の2段階評価を行う。
- ・ 保育の内容に関する項目については、3段階又は2段階といった「判断基準」では評価が難しい。
このため、複数回答方式の「判断基準」をもとに、サービスの内容を確認した上で、それを考慮しながら、a)、b)、c)の3段階の「総合判断基準」により、総合的な判断を行うこととした。
- ・ 判断基準のみでは評価しえない施設の「特徴」、「特色」などを評価に反映させるため、「評価分類」ごとに特記事項欄を設けた。

(2) 児童養護施設・母子生活支援施設・乳児院

- ・ 複数回答方式の「判断基準」をもとに、サービスの内容を確認した上で、その該当項目数に応じてa)、b)、c)の3段階の「判断基準」により評価を行う。
- ・ 判断基準のみでは評価しえない施設の「特徴」、「特色」などを評価に反映させるため、「評価対象」ごとに特記事項欄を設けた。

(3) 評価マニュアル等

- ・ この「判断基準」に基づく評価にバラツキを生じることなく、評価の均一性を確保するためには、各「判断基準」ごとに用語の定義や考え方等を整理した「評価マニュアル」の作成や事例の集積が必要である。

3 総合評価

(1) 総合評価の方法

- ・ 個々の基準ごとの評価結果では反映されにくい施設の特色等の評価するためには、定性的な（「段階評価」ではなく、施設・事業所の特色を文章で表現した）評価も必要である。
- ・ このため、「評価対象」若しくは「評価分類」ごとの「総合所見」及び全体の「総合所見」を提示する。

(2) 段階又は点数による総合評価

「評価項目」を段階評価（例えば、3段階、あるいは、5段階）するためには、その「評価項目」を構成する各「評価細目」の重要度に応じたウエイト付けが必要である。以下同様に、「評価分類」を段階評価するためには、その「評価分類」を構成する各「評価項目」のウエイト付けが、「評価対象」を段階評価するためには、「評価対象」を構成する各「評価分類」のウエイト付けが、そして最終的に段階、あるいは、点数による「総合評価」を行うためには、各「評価対象」のウエイト付けが必要である。

- ・ 今回の検討では、「評価細目」、「評価項目」、「評価分類」及び「評価対象」の重要度に応じたウエイト付けについては、検討を行うまでには至っていない。
- ・ 段階又は点数による総合評価については、今後、第三者評価事業が本格実施され、事例や評価実績を積み重ねた上で、第三者評価機関において検討すべきものと考えられる。

(3) 認定証の交付や格付け

- ・ 現時点では、評価基準のウエイト付けを行っていない。このため、第三者評価機関が、ある一定の水準を満たしていることを示すための認定証の交付や「A、AA、AAA」などの格付けまで行うには、さらなる検討が必要である。
- ・ 認定証の交付や格付けについては、利用者が事業者を選択する際にこれらがあった方が選択しやすいのか、受審事業者が自らのサービス水準を外部に示すためにこれらを望むのか、第三者評価機関自体も最終的にそこまで目指すのか、といった点について、今後の第三者評価事業の実施を通じて、第三者評価機関において検討すべきものと考えられる。

4 評価の決定

(1) 評価調査者

ア 要件

評価調査者は、及び の要件をみたす者とする。

評価調査者は、児童福祉等の学識経験者、児童福祉施設の施設長（経験者）等で、当該業務を5年以上経験していること。

第三者評価調査者養成研修（ で後述する共通研修）若しくはこれに相当する研修及び第三者評価調査者養成研修（ で後述する独自研修）を受講していること。

イ 人数、役割分担

- ・ 評価調査者は、原則として、2人以上のチームにより評価調査を行う。
- ・ この場合、例えば学識経験者と児童福祉施設の施設長経験者など職種の異なる者を組み合わせたチーム編成とすることが望ましい。
- ・ 各委員は、全項目について同時にヒアリングを行い、各自の評価結果について協議、取りまとめの上、その結果を評価決定委員会へ報告する。

ウ その他

- ・ 氏名、所属、役職、資格等を公表すること。
- ・ 当該評価調査者が関係する施設・事業所の評価は行わないこと。

(2) 評価決定委員会

- ・ 委員は、「児童福祉事業経営者、従事者」、「児童福祉等の学識経験者」、「児童福祉サービスの利用者等」の3分野から概ね3分の1ずつ選任すること。

- ・ 氏名、所属、役職、有する学識等を公表すること。
- ・ 第三者評価事業についての知識と理解を有し、かつ、倫理性、公平性、独立性を有していること。
- ・ 当該委員が関係する施設・事業所の評価の決定には関与しないこと。

(3) 評価結果の有効期間

- ・ 評価結果の有効期間については、5年以内の期間を各第三者評価機関が定めるものとする。

5 第三者評価機関

(1) 組織構成及び業務内容

ア 代表者

- ・ 評価決定委員会の委員及び評価調査者の選任を行うこと。

イ 評価決定委員会

- ・ 評価事業全体の企画立案を行うこと。
- ・ 第三者評価機関として最終的な評価の決定を行うこと。
- ・ 評価結果について受審事業者への回答を行うこと。

ウ 評価調査者

- ・ 書類等による事前審査を行うこと。
- ・ 施設・事業所での審査（訪問審査）を行うこと。
- ・ 評価結果のとりまとめを行うこと。
- ・ 取りまとめた評価結果について評価決定委員会への報告を行うこと。

エ 事務局

- ・ 第三者評価事業に係る情報開示を行うこと。
- ・ 第三者評価機関独自の評価調査者養成研修、継続研修の事務を行うこと。

(2) 要件

- ・ 原則として法人格を有すること。
- ・ 事業内容等に関する透明性の確保や守秘義務規定の整備が行われていること。
- ・ 国のガイドラインを満たす評価基準を有していること。
- ・ 評価手順が明確に定められていること。
- ・ 評価事業を適切に行いうる数の評価調査者を有していること。
- ・ 独自の評価調査者養成研修及び継続研修に関するプログラムが定められていること。
- ・ 評価に関する異議申立てや苦情への対応方法が確立されていること。
- ・ 評価結果等について、国のガイドラインを満たす情報提供を行うこと。
- ・ 適切な料金が定められていること。

評価結果の公表

1 公表対象事業者等

- ・ 前述のように、第三者評価は、最低基準を満たした施設・事業者に対し、さらなるサービスの質の向上を促進するものであるため、評価結果の中に現状では改善に向けた取り組みが期待されるものがあつたとしても、さらなるサービスの質の向上を受けようという事業者の姿勢や実際に評価を受けるまでの取り組みを積極的に評価すべきと考える。
- ・ 第三者評価の目的が、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、サービスの質の向上に係る取り組みを促進するとともに、利用者が福祉サービスの内容を十分に把握できるようにすることであることを踏まえ、評価結果を公表する事業者は、基本的には、第三者評価を受けた全ての事業者とする。

2 公表する評価結果の範囲

- ・ 上記の趣旨から、公表する評価結果は、次のとおりとする。
すべての「評価細目」(保育所にあつては、「評価項目」)ごとの評価結果
「評価対象」又は「評価分類」ごとの「総合所見」
全体の「総合所見」
- ・ 二次調査を行う場合は、一次調査における評価は公表の対象とせず、改善が図られた事項については、改善後の最終的な評価を公表の対象とする。
- ・ 「利用者アンケート」は、前述のように、あくまでも第三者評価基準に基づく全体の評価結果を取りまとめる際の参考とするものであるため、利用者のプライバシー保護や利用者の自由な意見を求める観点からも公表の対象としない。

3 評価結果の公表様式例

評価結果の公表様式は、第三者評価機関の創意工夫によるものであるが、一例を示すと次のとおりである。

保育所	別紙 1 3
児童養護施設	別紙 1 4
母子生活支援施設	別紙 1 5
乳児院	別紙 1 6

4 公表の媒体

- ・ 公表の媒体としては、次のような方法が考えられ、特に、インターネットを活用できない利用者にも十分配慮する必要がある。

第三者評価機関に固有の媒体

i - 子育てネット

評価結果を取りまとめた冊子等

評価調査者の研修

1 研修の体系

- ・ 第三者評価を公正・適正に実施するためには、第三者評価の理念や福祉サービス全般を対象とした評価基準の考え方など、福祉サービスにおける第三者評価事業に共通する事項についての知識、技術等の修得を図るとともに、児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準や内容などについての理解を深めることが必要である。

- ・ 評価調査者研修については、認定機関 が各第三者評価機関の評価調査者を一堂に会して行う「共通研修」と、各第三者評価機関がそれぞれ抱える評価調査者に対して行う「独自研修」の2本立てとする。

認定機関

平成13年3月の「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」において、第三者評価機関の認定、第三者評価機関共通の評価調査者養成研修の実施、第三者評価機関が行った評価事業の集約・分析、認定した第三者評価機関のフォローアップ等を行う機関として位置づけられた。

この後、この報告を受けて、平成13年5月に示された「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）」では、認定機関については、第三者評価機関の活動実績を踏まえ、引き続き検討することとされている。

2 共通研修

- ・ 「共通研修」は、第三者評価の理念、評価調査者の倫理など、福祉サービスにおける第三者評価事業に共通する事項についての知識、技術等の修得を目的とする。
- ・ 「共通研修」については、現在、全国社会福祉協議会が実施していることから第三者評価事業者の評価調査者は、この「共通研修」またはこれに相当する研修を受講することとする。

3 独自研修

- ・ 「独自研修」は、「共通研修」での研修をさらに深めるとともに、児童福祉施設に係る第三者評価基準の内容、判断基準の考え方、評価の方法などについての理解を深めることを目的とする。
- ・ 「独自研修」については、第三者評価機関が行うこととし、評価調査者は、この「独自研修」を受講することとする。
- ・ 「独自研修」のプログラム例は、別紙17のとおり。

今後の課題

- 1 第三者評価に係る普及啓発
 - ・ 全国に多数ある施設を評価するためには、多様な主体の第三者評価事業への参入が必要である。
 - ・ 国や都道府県等においては、制度の趣旨等について、事業者、利用者等に十分に周知を図り、第三者評価事業が広く浸透するよう努めるものとする。
- 2 評価基準等の見直し
 - ・ 第三者評価事業は、事業者自らがサービスの質を向上のため、第三者評価機関を選んで受審する自主的な取り組みであり、基本的には、多様な第三者評価機関が創意工夫により、事業を進めるべきものであるが、第三者評価は、新たな仕組みであることから、特に、制度の導入時においては、事業の実施を図りながら、評価調査の方法、評価の決定方法、評価調査者の養成等について調査研究を行い、第三者評価事業の検証を十分に行う必要がある。
 - ・ 本検討委員会で示した評価基準や評価の方法等は、第三者評価機関が策定する評価基準等のガイドラインとしての性格を有するものであるため、今後、多様な主体が第三者評価事業を実施し、事例を積み重ねていく中で、必要な見直しを随時行うものとする。