

## V. 児童福祉サービスの質の評価について

～児童福祉施設におけるサービスを中心に～

柏女霊峰（淑徳大学）

はじめに

現在、政府において社会福祉基礎構造改革が進められ、その一環として、サービス利用のあり方について、利用者と提供者との直接契約によることを原則とする改革が進められようとしている。これにともない、利用者が適切に利用するサービスを選択できるよう支援するため、利用者の権利擁護、苦情解決、事業の透明性の確保と並び、サービスの質の向上とその評価が必要とされている。

利用者として声を発する力が弱く、そもそも契約の当事者となる要件を欠いている児童に関するサービス利用のあり方を、直接契約とすることが妥当かどうかについては議論のあるところであろう。しかし、各種の児童福祉サービスの質の基準の作成及び評価の実施に関しては、サービス利用の方法がどのようであれ、大方の賛同を得ることができるであろう。福祉の場におけるサービスの質の評価はこれから始まるといってもよく、そのあり方全般にわたって十分な論議が求められる。

本章においては、その手始めとして、児童福祉サービス、特に児童福祉施設入所サービスに関し、そのサービスの質の評価及びその情報開示のあり方等についてその必要性、基本的視座を提示するとともに、施策動向、各領域における先導的取組その他本研究において実施した調査の結果も視野に入れつつ、今後考察を進めるべき論点の提示を行うこととしたい。したがって、本考察は、今後の本格的検討のための予備的考察としての位置付けをもつものであることをお断りしておきたい。

### 1. 福祉サービスの質の評価をめぐる動向と基本的視座

まず始めに、近年、福祉サービスの質の評価が求められてくることとなった背景、基本的視座について以下の4点を提示し、若干の考察を行う。

#### (1) 福祉サービスの普遍化と質の向上への関心の高まり

そもそも、わが国においては、福祉サービスの質に関する評価には、これまであまり大きな関心は払われてこなかった。わが国の福祉サービスは、いわゆる措置制度として行政の責任のもと、社会的弱者の保護と救済を基本理念として進展してきた。したがって、福祉サービスは、日本国憲法第25条にいういわゆる最低限度のサービスとされてきた経緯があり、これを担保するための物的、人的条件を中心に、いわゆる最低基準が規定されてきた。行政による検査はこの基準を中心に行われ、また、検査担当者も専門職ではないため、サービス内容については大きな関心が払われてこなかった経緯がある。また、最低基準そのものが十分ではなかったためその向上に最大の関心が払われ、その条件のもとで提供されるサービスの質を評価することまでは、十分な関心が行き届かない状況が続いてきたのである。

しかるに、少子高齢社会の到来により、福祉サービスはこれまでの保護的サービスから普遍的サービスへの転換し、いわゆる生活の質(QOL)への関心の高まりとともに、福祉サービスの質に関心が集まることとなった。こうした動向のなかで、戦後間もなく構築された社会福祉の基礎構造を、近年の福祉サービスのキーワードともいえる自立支援、普遍化、権利擁護、分権、規制緩和、福祉供給の多元化等の視点のもとに改革する社会福祉基礎構造改革が実施されようとしているのであ

る。

社会福祉基礎構造改革に関する厚生省のまとめや中央社会福祉審議会基礎構造改革分科会の意見によると、今後、福祉サービスの利用システムは、原則として、提供された情報に基づいて利用者がサービスを選択し、契約によって利用する仕組みに大きく転換されることとなる。提供される情報の重要な一つとして当該施設において提供されるサービスの質に関する情報が考えられ、客観的に評価されたサービスの質に関する情報が求められてくることになる。利用者はその評価を参考としつつ、自ら利用するサービスの選択を行うこととなる。これが、サービスの質の評価に関心が高まる第一の背景である。

#### (2) 行政の説明責任とサービスの質の評価及び情報の開示

一方、措置制度のもとでも、本来、行政の説明責任(accountability)に基づく行政サービスの質の評価とその開示が求められることとなる。措置制度に基づく福祉サービスは行政処分に基づくものであり、利用者や保護者からの費用徴収はあるものの、基本的には公費(税)で運営されている。行政に基づく福祉サービスには多額の税が投入されており、納税者に対する説明責任が求められてくることとなる。提供されている福祉サービスの質に関する評価は、利用者を含む納税者全体に対して開示すべき情報として重要なものとなる。

また、施設福祉サービスが入所者のみならず、地域住民にも利用されるものとなるためには、地域住民に対し当該福祉施設で提供されるサービス情報が、十分に開示されていることが前提となる。ここにも、サービスの質の評価が求められる背景がある。これが第二の背景である。

#### (3) 利用者の権利擁護と福祉サービスの質の確保

第三に提示すべき背景として、いわゆる利用者の権利擁護に関する関心の高まりを挙げることができる。社会福祉施設利用者は、当該施設で提供されるサービス、処遇に対して声を上げにくい状況にある。このため、入所者に対する体罰、不適切な関わり、劣悪なサービス等が存在しても、当事者の声が反映されにくい。このため、入所者の苦情解決や権利擁護のためのシステムが必要とされている。

本来、児童福祉施設は、児童の権利を擁護することが重要な役割の一つである。しかしながら、多数の児童が集団で生活していることや居住環境等の制約、職員の勤務条件等から、ややもすると管理や規制が先行し、児童一人ひとりのニーズに配慮した処遇が行われにくいと指摘されている。また、施設内のことが外部からはわかりにくいといった側面も有している。

児童の処遇をめぐっては、児童の権利条約や児童福祉法等の理念に沿い、児童福祉施設において提供されるサービスの質の向上を図り、また、児童福祉施設入所児童の声をサービスに反映できるシステムの創設が必要とされる。サービスの質の評価とその開示は、なにより入所者の権利擁護のために必要であるといつてよい。

#### (4) 規制緩和とサービスの質の確保

規制緩和の動向も、サービスの質の評価と結びつく。すなわち、現行の児童福祉施設最低基準等社会福祉サービスのサービス基準に関しては、サービスの質に関する基準よりもサービス提供のための物的・人的基準が多く規定されている。このことは、行政の責任として物的・人的条件の整備があることに鑑みれば当然のことであるが、一方で、あまりに厳格な条件設定では施設経営者の創意工夫の

余地が少なくなり、結果として、硬直したサービス提供となりかねない危険をともなっている。

このため、物的・人的条件等各種規制の緩和を行い、サービス提供者の創意工夫が生かされることにより、利用者のニーズに幅広く応ずることのできるサービス体系の整備が求められてきている。しかしながら、サービスの質に関する一定の基準は必要であり、このため、サービスの質を担保し、その条件については規制を一定程度緩和し、サービス提供者の創意工夫により対応できる基準の設定が必要とされるのである。これが、サービスの質の確保に関心が高まる第四番目の背景である。

## 2. 本研究における調査結果にみる児童福祉施設サービスの質の評価について

本研究において実施した調査及び調査結果の概要については [10] に示すとおりであるが、本調査においては、直接サービス評価に関する設問は行われていない。しかし、児童福祉施設入所に当たって児童、保護者に対して施設から説明すべき内容として挙げられた項目や、児童福祉施設が地域社会に対して情報提供・情報開示すべきとして挙げられた事項は、そのままサービス評価に当たって重視すべき項目となると考えられる。

本研究において実施した調査の一つである「子どもの権利保障に関する調査」の [問 2] 及び [問 6] においては、児童が児童福祉施設に入所決定に至るまでに施設が児童及び保護者に対して説明すべき内容を列挙して尋ねている。

これによると、児童に対して説明すべき内容として高率であったものは、「児童」に対しては、面会や家族との連絡 (83.3 %)、施設内の約束ごと (83.3 %)、基本的日課 (77.8 %)、私物の持込み・管理 (77.8 %)、小遣いに関すること (74.1 %)、居室や寝室 (72.2 %)、外出

・門限 (72.2 %) などであり、また、「保護者」に対しては、面会や家族との連絡 (81.5 %)、緊急時の連絡方法 (79.6 %)、私物の持込み・管理 (74.1 %)、援助計画 (72.2 %)、事故や病気の際の対応 (70.4 %) などであった。

また、地域社会に対して情報提供・情報公開すべき事項については、[問 15] において計 20 項目を提示して複数回答で尋ねているが、その回答結果を属性によって類型化して整理すると、施設の内容に関する事項 (行事、施設での生活、運営理念、事業内容、ボランティア受入等、設備・環境、事業計画・養護計画) がもっとも高く、次いで施設の制度的事項 (利用手続き、職員数・配置、入所者数、専門資格者の配置) が高く、その後法人関係事項が続くという結果であった。

この結果は、直接、サービスの質の評価について尋ねたものではないが、施設関係者がこうした事項について情報提供・開示すべきと考えているということは、こうした事項についてサービス基準を設定し、その内容について利用者が判断できるようにすることが必要であることを示していると考えられる。

## 3. サービス評価のための主たる検討事項

さて、以上のような背景に基づき社会福祉サービスの質の評価を行うこととする場合、サービスの内容に関する基準及び第三者によるサービス評価並びにその活用の方法として、どのようなことが検討されなければならないであろうか。以下に、主要な論点と考えられる事項について提示することとしたい。なお、( ) 内の事項は、その再検討されるべき事項の例示である。

### (1) サービスの内容に関する基準として考慮されるべき事項

- ・サービスの決定過程 (入所決定・契約プロセス、情報開示、体験入所、プロセスの透明度等)
- ・サービスの提供過程及び条件 (理念、利用

手続き、職員の数・資格、チームケア体制等 職員の勤務体制、スーパーヴィジョンシステム、自立支援計画・ケアプランの作成、費用等)

- ・ 具体的サービスの内容（基本的日課、衣食住・入浴等の日常的サービス、専門的サービスの概要、外出・私物の持込み・小遣い等施設内の約束事、その他）
- ・ サービス内容の評価体制（記録とその活用、処遇検討会議の開催、施設内自主評価体制等）
- ・ サービス向上への取組体制（研修体制、職員・利用者の声を吸い上げるシステム、サービス改善組織体制等）
- ・ 利用者の人権・人格の尊重（個別ニーズへの対応、プライバシーの確保、行動の自由、権利の尊重、同性介護等）
- ・ 地域・家族との連携（面会、緊急連絡、行事、事業内容、ボランティアの受入れ等）
- ・ 清潔・安全管理（感染症対策、事故防止、事故発生時体制等）
- ・ バリアフリー（設備・環境、居室や寝室等の状況等）
- ・ 職員の姿勢（職員の姿勢、倫理、業務の余裕、資質向上のための時間の確保等）

#### (2) 第三者によるサービス評価及びその活用

- ・ 第三者評価の必要性、可能性の検討
- ・ 第三者評価の実施体制（評価機関、評価実施者、実施方法、評価結果の活用方法、評価結果の情報開示・提供、行政検査との関係等）
- ・ 第三者評価の項目と評価基準

#### 4. 参考とすべき先行システム及び取組

次に、福祉サービスの質の評価に当たって参考とすべき先行システムについて紹介すると、以下のようになる。

##### (1) 国際規格：ISO9000 シリーズ

国際規格としては、ISO9000 シリーズがも

っとも参考となる。ISO とは、International Organization for Standardization（国際標準化機構）の略称であり、これは、中央事務局をジュネーブにもつ非政府国際機関である。この機関は、国際的に通用される企画や標準類を制定するための国際機関であり、この機関が制定した企画や標準類は「ISO～」と呼ばれ、現在、100 以上以上の国で活用されている。また、ISO9000 シリーズとは、製品やサービスを作り出すプロセスに関する企画であり、供給者が需要者の要求事項を満足する製品やサービスを継続的に供給するためのシステム（品質管理システム）を備えているかどうか、また、その実施状況が適切であるかどうかを第三者が需要者に代わってチェックするためのものである。1987 年に定められ、現在、70 以上以上の国で国際規格として採用されている。近年、わが国の介護サービス業者等において、本評価システムによる承認申請が注目されつつある。

##### (2) 諸外国における事例

代表的なものとして、米国の JCAHO (Joint Commission on Accreditation Healthcare Organizations：ヘルスケア機関合同認定委員会) によるサービス評価を挙げることができる。これは、ヘルスケア関連サービスの認証及び業務向上を支援するための関連事業の提供を通じて人々へのサービスの質を向上させるものであり、評価の実施者である JCAHO は、いわゆる第三者機関である。

##### (3) わが国における先行例

次に、わが国における国、自治体レベルの福祉サービス評価の代表的先行事例として、以下のものを挙げる事ができる。なお、紙幅の関係上、詳細は省略する。

1.平成 8 年 5 月 10 日付老計第 81 号厚生省老人保健福祉局長通知『在宅福祉サービス評価事業の実施について』

- 2.平成5年5月26日付老計第77号厚生省老人保健福祉局長通知『特別用語老人ホーム・老人保健施設サービス評価事業の実施について』
- 3.[東京都]心身障害者(児)入所施設サービス評価事業(平成10年6月1日)及び心身障害者(児)入所施設サービス評価基準(東京都心身障害者(児)入所サービス評価委員会)
- 4.厚生省社会・援護局施設人材課監修全国社会福祉施設経営者協議会編『改定新版社会福祉施設運営指針』全国社会福祉協議会の作成

#### 5. 児童福祉サービスにおける先行的取組

一方、児童福祉施設・サービス分野におけるサービス評価に関する先行的取組には、どのようなものがあるのでしょうか。ここでは、(1)第三者機関におけるサービスの質の評価・権利擁護システムの試み、(2)サービス評価の自主基準等の作成とその活用の2つに類型化して、筆者が把握することのできた先行事例を項目のみ提示することとしたい。

- (1)第三者機関におけるサービスの質の評価・権利擁護システムの試み

##### 1.権利擁護システムの検討

- ・平成10年7月30日付東京都児童福祉審議会意見具申『新たな子どもの権利保障の仕組みづくりについて』及び東京都子どもの権利擁護システム検討委員会報告『子どもの権利擁護システムの構築に向けた施行のあり方について』(平成10年9月11日)とその先導的实施(平成10年11月～)
- ・平成10年6月かながわ子ども未来計画推進会議・子どもの人権部会報告『神奈川県における「子どもの人権を守るしくみ」づくりに向けて<子どもの人権部会報告書>』等にもみるシステム創設に関する検討

##### 2.権利ノートの配布(例)

- ・[大阪府]子どもの権利ノート

- ・[福岡市]子どもの”権利”について知ろう
- ・[埼玉県]子どもの権利ノート～施設生活の手引～
- ・[千葉県]施設生活の手引～施設で暮らしてどんなこと?～
- ・その他個別の児童福祉施設による施設生活の手引等の配布

#### (2)サービス評価の自主基準等の作成とその活用(順不同)

##### (保育所関係)

- ・厚生省社会・援護局施設人材課監修 全国社会福祉施設経営者協議会編『改定新版社会福祉施設運営指針』「保育所におけるサービスチェックリスト」全国社会福祉協議会
  - ・全国社会福祉協議会『「保育内容等の自己評価」のためのチェックリスト(保母篇)』
  - ・全国社会福祉協議会『「保育内容等の自己評価」のためのチェックリスト(園長(所長)篇)』
  - ・千葉県保育協議会『園長手鏡 1998 チェックモデル』
  - ・日経連社会福祉懇談会・保育サービス評価システム研究会『保育サービス評価システム(中間報告)』
  - ・全国保母養成協議会『保育所保育の自主評価基準・方法等の調査研究事業』平成10年度社会福祉・医療事業団「子育て支援事業」による調査研究事業(児童養護施設関係)
  - ・全国児童養護施設協議会総務部会・運営指針小委員会『児童養護施設における事故・事件防止のための運営指針報告書(第2次試案)』
  - ・北海道児童養護施設協議会『北海道児童養護施設ケア基準』
- ##### (乳児院関係)
- ・乳児院養育指針策定委員会編『乳児養育指

針』全国乳児福祉協議会

(母子生活支援施設関係)

- ・全国母子寮協議会母子寮サービス水準検討委員会『母子寮サービス水準』全国母子生活支援施設協議会

## 6. 児童福祉サービスの質の評価の特質及びその活用のあり方検討

児童福祉サービスの利用者はあくまで児童本人である。したがって、その評価は、児童自身に対するサービスの向上につながるものでなければならない。また、児童自身の身体的・心理的・社会的特性を考慮した場合、児童福祉サービスの質の確保は、必然的に、児童自身に理解しやすい情報提供システムの整備や児童の権利擁護サービスと連動せざるを得ない。

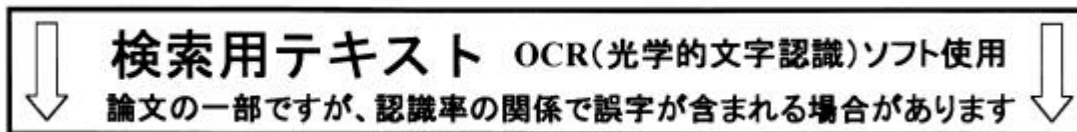
さらに、児童福祉サービスの質の確保は、児童福祉サービスの利用方法のあり方とも連動する。児童福祉サービスの場合、現行の職権保護、保育の実施によるシステムを全てにわたって契約システムとすることは適当でないと考えられる。また、児童の最善の利益を考慮した場合、児童及びその保護者・親権者に対する介入的サービスや場合によって自由を拘束するサービスすら、児童の最善の利益の保障につながる場合もあることに考慮しなければならない。したがって、児童相談所や市町村等の行政サービス決定プロセスについてもその質を評価し、児童の権利を擁護するための第三者的なシステムの創設が考えられなければならない。前述した東京都や神奈川県における権利擁護システムづくりは、こうした考えに基づいていると考えられる。

このように、児童福祉サービスの利用のあり方は、中央社会福祉審議会の意見具申が提言するような利用者と提供者との直接契約を原則とすることは考えにくいですが、とは言え、前述の背景に基づけば、サービスの質の評価とその活用は、児童福祉サービス分野におい

ても必須のものであるといえる。今後は、以上の背景や基本的視座、動向等を踏まえつつ、現在、サービス提供者の自主基準として策定されつつある各種児童福祉サービス基準や児童に対する権利擁護システム検討をもとに、より客観的なサービス評価基準並びに権利擁護システムとして止揚させていく方途について検討していくことが求められる。なお、この場合、あわせて、現行の児童福祉施設の人的・物的条件を規定している児童福祉施設最低基準についても、そのサービス評価基準を達成できるものとするよう再検討されなければならない。

### [参考文献]

- 1) 厚生省「福祉サービスの質に関する検討会」第1回～第3回配付資料 1998～1999
- 2) 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
- 3) 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を進めるに当たって（追加意見）』1998
- 4) 厚生省『検討状況の報告（まとめ）』1998
- 5) 障害者関係3審議会合同企画分科会『今後の障害保健福祉施策の在り方について』（意見具申）1999
- 6) 柏女霊峰「価値観の揺らぎと子ども家庭福祉の方向性」政策形成文庫第3号『少子社会を考える』東京都職員研修所 1999（近刊）
- 7) 柏女霊峰「児童家庭福祉行政の分権化と自治体の意向」『淑徳大学社会学部研究紀要』第33号淑徳大学社会学部 1999
- 8) その他各種児童福祉施設種別協議会、自治体等発行資料



はじめに

現在、政府において社会福祉基礎構造改革が進められ、その一環として、サービス利用のあり方について、利用者と提供者との直接契約によることを原則とする改革が進められようとしている。これにともない、利用者が適切に利用するサービスを選択できるよう支援するため、利用者の権利擁護、苦情解決、事業の透明性の確保と並び、サービスの質の向上とその評価が必要とされている。利用者として声を発する力が弱く、そもそも契約の当事者となる要件を欠いている児童に関するサービス利用のあり方を、直接契約とすることが妥当かどうかについては議論のあるところであろう。しかし、各種の児童福祉サービスの質の基準の作成及び評価の実施に関しては、サービス利用の方法がどのようなものであれ、大方の賛同を得ることができるであろう。福祉の場におけるサービスの質の評価はこれから始まるといってもよく、そのあり方全般にわたって十分な論議が求められる。

本章においては、その手始めとして、児童福祉サービス、特に児童福祉施設入所サービスに関し、そのサービスの質の評価及びその情報開示のあり方等についてその必要性、基本的視座を提示するとともに、施策動向、各領域における先導的取組その他本研究において実施した調査の結果も視野に入れつつ、今後考察を進めるべき論点の提示を行うこととしたい。したがって、本考察は、今後の本格的検討のための予備的考察としての位置付けをもつものであることをお断りしておきたい。