



利用者の well-being につながる 福祉サービス評価をめざして

—リサーチクエスションの変遷から福祉施設の研究を振り返る—

重田 史絵
(福祉学科教員)

1. はじめに

医療においては、医師による治療効果は患者の治癒という形で結果が目に見える。ならば福祉においては、福祉専門職による支援効果はどのようにすれば表せるのか。これが今の私のリサーチクエスションである。効果と言うと福祉の核心に迫る研究というよりは、数字や評価という言葉がイメージされ、福祉なのに人をターゲットにしない研究なのかと思われがちである。しかし、研究目的の向こう側には福祉の利用者がおり、福祉を利用する人により良い支援、福祉サービスを提供する、人のための研究であると私は思っている。

私が福祉に携わるようになったのは、大学の経済学部を卒業後、金融系のシンクタンクに就職し、経営コンサルティングという仕事で様々な業種の企業の賃金・給与制度や業績管理、人材育成システムの構築に携わった後だった。その後、当時精神障害者共同作業所といわれた、現在の就労継続支援B型事業所の職員に就いた。しかし、福祉の世界で働く立場になった時、それまでの仕事であったコンサルティング的視点で捉えてしまったせいもあり、大きな違和感があった。当時、精神障害者共同作業所といえば法外施設であり、まともに職員を雇用するだけの運営資金など無い状況であった。そのため、まず何といても職員の給与水準の低さに驚いた。それでも東京都内の作業所だったので、他県の同様施設に比べれば補助金額は格段に大きかったのだが、昇給もまったくなく、男性職員も家庭を持てる給与ではない状態が当たり前だった。当然、結婚して家庭を持ちたいと思えば転職する職員も多くなり、人の入れ替えが激しい。奉仕の心を持って入ったとしても、気持ちだけで続けられるものではない。このような悪循環の繰り返しが起こっている所で、人に対して良いサービスなど提供できるのだろうか、これで良いのだろうかという違和感があった。そこで働く職員が安心できる生活

が保障されていないのに、安心した生活ができるよう福祉の支援を求める利用者に良いサービスが提供できるのだろうかという、憤りにも似た疑問が沸き起こった。これが当時の福祉に対する最初のリサーチクエスチョンであった。

その頃、「福祉サービス第三者評価制度」がわが国で制度化され、筆者自身もこの制度の評価者となった。そのなかで、このような公正一律に評価しようとする制度がなければ、福祉の働く場を変えることは不可能であり、この制度こそ福祉施設を普通の企業のように、職員や地域、そして何より利用する人々に対して責任を持つ組織に変えていくことが可能ではないかと感じた。このような思いの下、福祉サービス第三者評価制度を通じて、まず福祉サービスを提供する福祉施設・事業所の職員が働く環境を改善していくことを目的とした研究に取り組んだ。

2. 福祉サービス第三者評価を出発点とした福祉経営の研究 —改善のPDCAサイクルを回す—

わが国の福祉においては、戦後50年の時代の経過と共に変化した福祉を取り巻く状況に対応しようと、1997年に社会福祉基礎構造改革が始まった。ここで福祉のあり方が‘措置’から‘契約’へと大きく変わり、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った。こ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なったのが「福祉サービス第三者評価制度」である。この評価制度についての検討を経て、2001年に「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)」(厚生労働省社会・援護局長通知)が発出され、スタートラインに立った。社会福祉法第78条を根拠法として、国が示す評価方法や評価項目のガイドラインに基づき、各都道府県で福祉事業者でも利用者でもない中立的な‘第三者’である評価機関や評価者を養成し、その評価機関や評価者が福祉施設・事業所を評価する仕組みの評価制度である(重田2018)。

この制度は「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つの大命題を各福祉施設・事業所が果たすことを目指している。そして、筆者はこの「サービスの質の向上に向けた自主的取り組み」を促進することこそ、福祉施設が利用者により良いサービスを提供することにつながる方策と考え、この取り組みを定着させるための研究に取り組んだ。

福祉事業所に「施設運営にかかわる問題・課題への取り組みに関するアンケート」を行い、組織的に良い改善取組を行っている事業所にインタビューを行った。そして、改善取組を促進する組織風土として、①利用者志向、②標準化、③問題解決に取り組む、④方針の明示、⑤人間性尊重、⑥チームワーク、⑦学ぶ姿勢の

7つの要因が醸成していることを見出し、そのあり方をまとめた（重田2008）。

さらに、実際の福祉サービス第三者評価の評価者としていくつもの福祉施設・事業所を訪問し、制度の評価項目に基づいて第三者評価を行う中で、サービスの質を向上させるためには、組織マネジメントすなわち福祉経営の視点で考えることの重要性を感じた。福祉の組織体としてどのような経営の観点が必要か、評価項目の分析による研究を行った。この研究によって、福祉の組織体はまず「福祉サービス第三者評価」を受けることによって改善すべき点に「気づき」、改善点に対する「改善活動」を行うことで「組織統治」を図っていく。それが「職員満足」につながり、働くことに満足を得た職員たちが生み出すサービスこそが「より良いサービスの提供」につながる。そして、このような流れで「福祉サービスの質の向上」に取り組んでいる福祉施設・事業所の「情報公表」を市民が見て「サービスの選択」がなされ、新たな「利用者の満足」を得ていくという循環が組織には必要であることをモデル化した。これを「利用者本位のより良いサービスを提供するための福祉経営」の要因として概念化した（図1）（重田2015）。

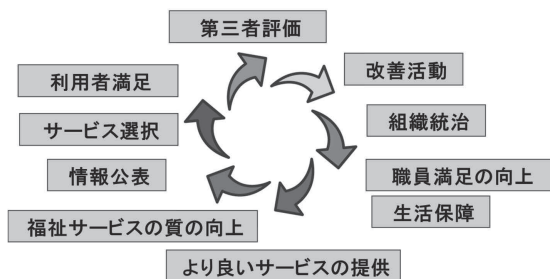


図1 利用者本位のより良いサービスを提供するための福祉経営の要因モデル

このように、最初のリサーチクエスチョンを解決するには、組織体として福祉経営の要因の連鎖を循環させ続けることが必要であることをモデル化して説明した。そして、この連鎖の循環には、Plan（計画）、Do（実行）、Check（評価）、Action（改善）という「PDCAサイクル」を回し続けることが必要である。そのためには職員が第三者評価の結果から「気づき」を得て、改善の必要性を受け止め、PDCAサイクルを回そうとする「改善意識」を持っていることが重要との分析を行った（重田2019）。

これらの研究から得られた考え方は、実際に東京都の福祉サービス第三者評価制度の項目見直しや手法の見直しにおいて、見直しの根底における考え方として、制度改変に少しずつ取り入れられた。東京都の評価項目は大きく「組織マネジメ

ント項目」と「サービス評価」より構成されているが、2003年の東京都福祉サービス第三者評価制度の本格実施以来、「組織マネジメント項目」の見直しがされることはなかった。しかし、福祉の現場でも組織マネジメントが重要であるとの認識を促した結果、2018年度より新しい「組織マネジメント項目」となった。その項目見直しにあたっては、福祉サービス現場の課題解決への組織的な活動、すなわちサービスの向上につなげていくために、年度単位で途切れることなく永続的にPDCAサイクルを回して改善に取り組む仕組みがどう機能しているかということについて、評価する項目（カテゴリー）を設定することができた。そして、現在の東京都福祉サービス第三者評価の項目でも使われ続けている。このように決して大きなインパクトはないが、福祉施設・事業所が組織経営の視点を持つための研究に取り組み、少しずつではあるが利用者のためにより良いサービスを提供するための評価制度をつくることにつなげてきた。

3. 福祉施設の支援のアウトカム評価の開発に向けて

しかし、現在の評価制度にはまだ大きな課題がある。それは、本当の利用者本位のサービスを提供することに貢献する評価制度となるために肝心な、利用者についての評価ができていないことである。利用者本人に「満足度評価」という形で、「サービスにどれくらい満足していますか?」「利用してよかったですか?」など本人の主観的な評価によって善し悪しを判断する評価、また「食事の時間は楽しいですか?」「職員は話をよく聞いてくれますか?」など具体的なサービス内容に関して利用者が感じている気持ちで判断してもらう主観的な評価も一部で行われている。実際にサービスを受けている本人の気持ちを大切にするという意味で、まずは本人がどのように感じているかということをも明らかにするこれらの評価も必要である。しかし、これらの主観的評価は一人ひとりのものの味方・感じ方の基準による評価であり、誰が見ても同じ尺度で、事実を公正に判断する客観的な評価はできない。利用者のための質の高いサービスだったのかということや、利用者にとってどれくらい有益な支援であったかということや、どれくらい利用者が変わったのかという、変化や効果の量を誰が見ても同じ尺度で測ることによって、初めて判断できるのではないだろうか。

福祉において、何となく支援者が関わったおかげで良くなったでしょという感覚でサービスの質を評価することを改めたいということである。冒頭で述べたように、医療は傷や病気の治癒により患者への治療効果を目で見ることができるが、福祉は支援の効果をどのようにすれば目で見ることができるのだろうかということである。このように今度は、利用者に対する支援の効果を客観的に測定する評価が、私のリサーチクエストとなった。

しかし、福祉の支援効果は何で測ればよいのだろうか。この疑問に対して出

会った理論が、ドナベディアン「評価の枠組み」であり、アマルティア・センの「福祉は機能で評価する」という理論であった。

福祉施設の支援の質を評価するには、ヘルスケアの質の評価モデルとして最もポピュラーなドナベディアンモデル (Donabedian 1980=2007) の Structure (構造)・Process (過程)・Outcome (成果) の3つの枠組みによる考え方をベースに検討することができる。これによると、わが国のこれまでの福祉サービス第三者評価を含む福祉施設の評価は、職員や組織体制や建物などの環境について評価するストラクチャ評価、そして支援を行う手順やその過程について評価するプロセス評価が中心であった。アウトカムとは支援の「成果」であり、福祉施設で行った支援の結果、利用者がどのように変化したかという視点から捉えるべき評価であるが、これまでの福祉サービス第三者評価などの評価制度ではこのようなアウトカム評価が位置付けられてこなかった。このように、評価の3つの枠組みで整理することによって、筆者が客観的に測定したいと思ったものは、アウトカム評価であると整理することができた。

加えて、利用者が受けた支援の効果をどのように測定するかを考えていた時に出会った理論が、アマルティア・センの理論であった。アマルティア・センは、厚生経済学の理論的發展に貢献し、ノーベル経済学賞を受賞した学者である。彼はその著書の中で、『「福祉 (well-being) は「機能」を用いて評価する」という考えが自然である。個人の「福祉」はその人の生活の質であり、「生活」は「諸機能 (functionings) の集合」である』と言っている (Sen 1985=1988)。つまり、福祉においては人の「機能」を測ることによって、客観的な測定が可能であると捉えることができるのである。そして、この「機能」とは何かと考えた時、諸機能によって「生活」ができあがっていると述べている。このような、すべての人の健康状態を生活活動面から説明するモデルとして、2001年に世界保健機関 (WHO) 総会で採択された機能分類モデルが、国際生活機能分類 (ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health) である (世界保健機構 (WHO) 2008)。ICFでは、健康に関して、「心身機能」「身体構造」「活動と参加」「環境因子」の4つの軸のもとに、約1500項目の人の生活に関する機能を分類している。人はこの機能によって構成されており、この機能の状態の変化を評価することで、福祉による利用者への支援結果であるアウトカムを評価できるのではないかという理論的筋道がたったのである。

4. 今後の研究において目指すところ

この理論的筋道に基づき、今後、利用者への支援効果すなわち利用者アウトカムをICFの機能項目を用いてどのように測定するか明らかにする研究を進めたい。研究のイメージは図2のように示す。この利用者アウトカムを具体的に明ら

かにして、現行の福祉サービス第三者評価にアウトカム評価として組み込んでいくことが目指す目的である。福祉施設・事業所が利用者にとって利用効果のある支援サービスを提供しているかということ適切に評価できる制度ができれば、福祉施設はその評価を受けることによって、より質の高いサービスの提供に向けた改善取組ができるであろう。この改善取組のPDCAサイクルを継続し続ける仕組みを作ることで、より良い福祉サービスの提供へ、そして利用者のwell-beingをより一層高めるための福祉に貢献する研究としていきたい。

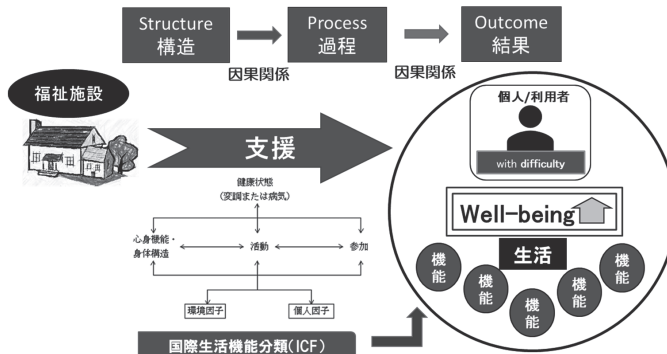


図2 福祉施設評価のイメージ図

引用・参考文献

- Sen, Amartya. 1985. Commodities and Capabilities. (=1988. 鈴村興太郎訳『福祉の経済学—財と潜在能力』岩波書店.)
- Donabedian, Avedis. 1980. Explorations in Quality Assessment and Monitoring. Volume1 The Definition of Quality and Approaches to Its Assessment. (=2007. 東尚弘訳『医療の質の定義と評価方法』特定非営利活動法人 健康医療評価研究機構.)
- 世界保健機構 (WHO) (2008) 『ICF世界保健機関 (WHO) 国際生活機能分類-国際障害分類改訂版-』. 中央法規出版.
- 重田史絵 (2008) 「福祉施設におけるサービスの質向上のための改善活動に関する研究 -精神障害者施設を中心として-」. 筑波大学大学院修士論文.
- 重田史絵 (2015) 「福祉サービス第三者評価による社会福祉事業所の組織統治の可能性について～評価項目の分析を中心に～」. 経営行動研究学会経営行動研究年報24 : pp.54-60.
- 重田史絵 (2018) 「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」. 東洋大学ライフデザイン学研究13 : pp.133-158.
- 重田史絵 (2019) 「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」. 東洋大学ライフデザイン学研究14 : pp.9-19.