福祉サービスの質を考える

社会福祉施設におけるサービスの質と権利擁護

全国社会福祉協議会　中央福祉学院　主任教授　山下興一郎

自己紹介

職歴

山下興一郎（やました・こういちろう）1969～　　社会福祉士登録第05409号

1992年4月～　全国社会福祉協議会　事務局 児童福祉部、地域福祉部、高年福祉部、企画部、政策企画部広報室長

児童福祉部　（全国保育士会事務局、社会的養護関係施設含む地域子育て支援関係）

地域福祉部　（市区町村社会福祉協議会、1999年10月開始の地域福祉権利擁護事業の創設、ホームレス支援と地域福祉の調査研究（2000）を企画）　※このころ、社会福祉基礎構造改革

高年福祉部　（全国老人福祉施設協議会、介護福祉士ファーストステップ研修の試行、虐待防止・権利擁護関連事業の開発　　※この間に大学院修了　社会学修士）

企画部・政策企画部（第三者評価、苦情解決、全社協福祉ビジョン、政策委員会、広報室長、マスコミ懇談会～2013年3月退職）

2013年4月～　淑徳大学・大学院（専任）准教授、地域支援ボランティアセンター長 **他大学・養成機関　教員**

総合福祉学部・総合福祉研究科（専門・担当科目：地域福祉、権利擁護、サービス評価。地域福祉論、ソーシャルワーク演習・実習、ボランティア・市民活動論他を担当。淑徳大学地域共生センター立ち上げ）（～2023年3月退職）

非常勤講師：日本大学（地域福祉論）、明治学院大学（成年後見と社会福祉）、全国社会福祉協議会・中央福祉学院教授（社会福祉士養成課程、社協職員研修、ふくし未来塾）

2023年4月～　全国社会福祉協議会・中央福祉学院　主任教授（専任）　**現在に至る**

専門分野：社会福祉学、コミュニケーション論、地域福祉、権利擁護、サービス評価、事例検討の方法

担当課程：ふくし未来塾、社会福祉士短期養成、社会福祉主事資格認定、社会福祉施設長資格認定等

担当科目：ソーシャルワーク演習、地域福祉論、老人福祉論、社会福祉概論、福祉サービスの質と権利擁護
ふくし未来演習・修了論文指導　等

自己紹介

所属学会
社会的活動

社会福祉施設の事例検討会を体験。現在はライフワークに（1991年～現在）

大学生になり、知的障害児教育、社会福祉学を専攻。ボランティア活動をライフワークとし、東京都内の宿所提供施設、福祉事務所、母子生活支援施設、児童自立援助ホーム等の事例検討会に出席したことをきっかけに、ソーシャルワークにおけるケースカンファレンスの重要性を認識、積極的、継続的に学びづづけ、各地（島根県社協、長崎県社協、岩手県社協、千葉県たすけあい協議会等）の事例検討会のコーディネート、司会・コメンテーターを務める

スーパービジョンを体感。現在はスーパーバイザーに（1995年～現在）

社会人になり、非営利組織のスタッフや社会福祉協議会（地域福祉権利擁護事業等）の専門員の人材育成を企画するにあたり、仲間同士の事例検討・グループスーパービジョンをミックスさせた研修を展開させ、スーパービジョンを学ぶ。2000年頃よりグループスーパービジョンの司会を担いはじめ、2015年頃よりグループスーパービジョンのスーパーバイザー（都城市社協の山下道場、東海村社協、港区社協等）を受任する。特にソーシャルワーク、スーパービジョンは窪田暁子先生、山崎美貴子先生、蛯江紀雄先生、奥川幸子（対人援助職トレーナー、スーパーヴァイザー）さんの影響を強く受ける

地方自治体の審議会、社協の委員会等を歴任（2013年～現在）

教育研究者になり、市の審議会等（社会福祉審議会、都市計画審議会、防災会議、地域包括支援センター運営協議会、地域ケア推進会議、地域福祉計画・地域福祉活動計画策定推進協議会委員や、都、県、市区町村社協等のさまざまな委員会（地域福祉活動計画、契約締結審査会、法人後見運営委員会、運営適正化委員会、生活自立相談センター運営委員会等）の委員を受任

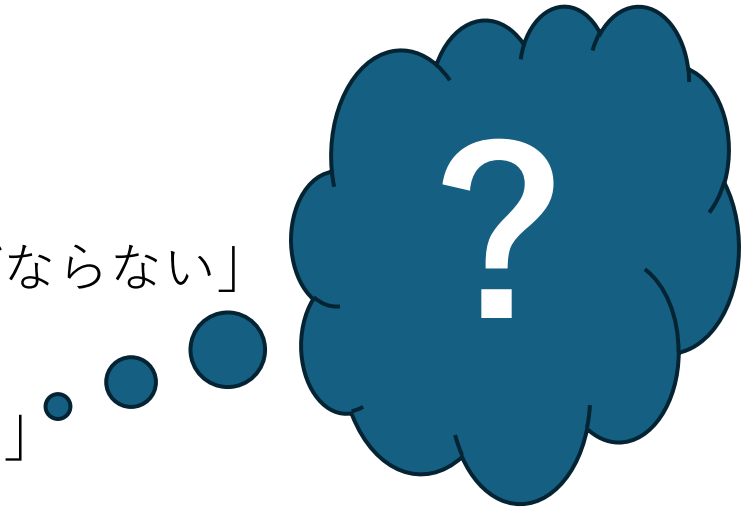
福祉サービスの質、介護人材政策、社会福祉法人運営に関する活動（2013年～現在）

一般社団法人全国福祉サービス第三者評価調査者連絡会理事（福祉サービス第三者評価調査者（岩手県）・福祉サービス第三者評価指導者研修修了）、一般社団法人介護人材政策研究会理事、佐倉市社会福祉協議会常務理事（現在、顧問）、世田谷区生活困窮者自立相談支援センター所長、社会福祉法人評議員　　等歴任

学会

所属学会：日本社会福祉学会、日本地域福祉学会

関連法（社会福祉法）



第３条 福祉サービスの基本的理念

「**個人の尊厳**の保持を旨とし…良質かつ適切なものでなければならない」

第５条 福祉サービスの提供の原則

「**利用者の意向を十分に尊重し**…実施に努めなければならない」

第75条 情報の提供

「適切かつ円滑にこれを利用することができるよう…**情報の提供を行う**よう努めなければならない」

第78条 福祉サービスの質の向上のための措置等

「…**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」

第82条　社会福祉事業の経営者による苦情の解決

「**苦情の適切な解決**に努めなければならない」

ロフォス湘南中央福祉学院の社会福祉実践者育成（社会福祉士短期養成課程の一例）から

- 障害者支援施設の職員30代半ば、勤務10年、男性。
- 4交代制で重複障害がある人の日常生活支援、介護等が役割。
- 日々の流れ作業のケアに疑問を感じ、ソーシャルワークの知識を身につけ、資格を持ち、それを根拠とした専門職になることを決意。
- 20××年、ロフォス湘南社会福祉主事任用資格課程（民間）を受講修了し、現在に至る。
- 20××年、ロフォス湘南社会福祉士短期養成課程を受講。受講の意志は「国家資格を持ち、**地域社会の役に立つよい仕事**がしたい」。

地域社会の役に立つ
よい仕事とは？

演習で彼が語り始めたエピソード

- 最近、特にこだわりが強く、要望を受け止めないと職員のケアを中断させてしまったり、仕事を増やすような状況になっている

- このことが普段から気になっている。そのこだわりの根拠とこだわりを辞めさせるための技術が知りたい

利用者像、それはいつから起こったか

- 60代の男性。出生後高熱により障害（自閉的、軽度の知的、身体の重複）。両親が30歳くらいまで育て、高齢となり同居が難しくなり入所（自宅は施設まで歩いて10分程度）
- 最近、職員の体制が変わり、そのあたりからこだわりが目立つようになってきた。いわゆる問題行動が増幅した

周囲の多職種・職員の受け止め方

〇余計な仕事を増やすな（洗濯、関わりの時間など）
〇困った利用者だ、どうしようもない
〇こういう利用者は叱らないといけない
〇忙しいのにその利用者のために時間をかけていていいの？

◎こういう風潮が職員に生まれる中で、**彼との関係を維持できている数少ない職員であるこの受講生は本当に困ってしまった**

職場では言えず、ロフォス湘南で言えた現実

- **声の大きい職員、他人の意見を無視して黙って仕事を進める管理職**が職場の雰囲気を固まらせている。

- （私は）年齢こそ中堅だが、知識・資格もなく、職位もなく、説得力もない。**私はこのまま現状に流されて仕事をするのだろうか？それとも私には何ができるのだろうか**。

リーダーである
（を目指す）みなさん、
どう考えますか？

彼が「対話」を通して言語化・自己分析できたこと

- 経験則でのみふるまう職員（年功序列で上位職、再雇用）が中堅職員を黙らせ、若手職員の雰囲気を固まらせ、**質の向上を目指すことなどみられない状態**になっていること。
- 利用者の生活を**施設の立地・財政環境の現状と、施設側の現行の職員体制を根拠に組み立てている**こと。
- 流れ作業を止めるような**利用者の訴えは異常**とみなし、その利用者の立場がますます悪くなっていることにたいし、受講生自身は**疑問を感じているがその違和感を発言する自信がなかった**こと。　など

対話を重視した演習での「彼の発見と気づき」

- **安全・安心が第一**で全職員が**毎日が忙しく過ぎて**いると感じて日々の業務をこなし、それが当たり前になっていること。**結果、現状踏襲。**結果、利用者の訴えではなく、**こちら側の体制で仕事を回そうとしていること。**
- **利用者を深く知ろうとする風土が施設にない**ことに加え

社会福祉法人と地域社会のつながりが実感できる事業・活動がなかったこと

現状分析

- **施設運営基盤**が生活支援体制と**適合していない**こと
- 重度障がい者の置かれている状況をそれで仕方がないとしているような現場の空気
- 自らの内にだんだんと沸き起こった**矛盾**
- **施設・利用者が地域社会とつながっていない**こと
- **公益（事業）など考えたことも、その余裕もない**こと

動き出す「勇気」と「覚悟」

職場で話し相手が一人もいないことへの対処

⇒しかし、ロフォスでラインで常時繋がれる仲間ができたことにより、**現職場で利用者のために働くという自らを維持するバックアップシステムを構築**し始めた

自らの自身のなさへの対処

職場内で意見の相違があったときでも、利用者本位、福祉サービス提供の原則に照らし、チームで考えていこうとする文化を将来、施設内に作っていく役割を自らの役割とした。施設のあり方、地域社会にも目を向け考える癖をつけようとした

そのためにも、知識・技術・態度を学び直し、説明できるようになるため、社会福祉士を目指し、仕事し続けることが今、自らができることだと自己覚知した

さて、皆さまの所属する

「社会福祉法人」は

【社会的価値と存在意義】

社会福祉法人は社会的価値があるか？

しかし「社会福祉法に定める福祉サービス（制度・事業）にのみ取り組んでいればよい」という姿勢で**社会からの信頼を得られるのか？**

あらためて、社会福祉法人に社会的存在価値があると認知しているのか、そして存在意義は？という問いをたて、議論・共有・確認していかなければならない。

何より、福祉サービスを提供する
社会福祉法人の
存在意義は

利用者の立場に
立って

- **社会福祉事業経営者として、第78条を徹底**
  （質の評価、良質かつ適切なサービス提供）
- **地域における公益的取り組み、包括的支援体制、多機関協働**

→その他、苦情、カスハラといったことも含め、
質のマネジメントはますます重要

利用者の主体性、権利性を確立しようとしたのが、社会福祉基礎構造改革

権利擁護

利用者本位の福祉サービス利用制度への転換

を行うに当たり、

権利擁護
苦情解決
事業の透明性
サービスの質の向上と評価

の確保と並び、

が必要となる。

権利擁護をすすめようとする福祉の動き

- 権利擁護は、1990年代より社会福祉分野で用いられてきた用語で、定義は統一されていない
- 対象は、在宅・入所に限らず、認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等判断能力が十分でない者、ＤＶ、そして、子どもの権利等
- 人権、消費者保護や財産管理の権利侵害の関連で導入された成年後見制度や地域福祉権利擁護事業
- 施設職員・養護者らの虐待防止やＤＶ防止法制等による権利侵害に対応する対応や養護者支援が2000年以降整備された

権利擁護

地域で進められていった権利擁護

当事者活動、認知症等の者への財産保全、金銭管理サービス、消費者保護（定期訪問による見守り、日常生活の変化の察知）福祉サービスの利用援助

→日常生活自立支援事業

施設で取り組みだした権利擁護や養護者支援（家族）

施設のケア自体（ケアそのものの見直し、当事者の会、利用者評価・目安箱の設置等）、苦情解決の仕組み　**→虐待防止法制、第三者委員配置等**

財産管理（本人のための）、不利益な契約を結ばないための権利擁護

→成年後見制度、消費者保護法制

社会福祉基礎構造改革における利用者支援の仕組み

①権利擁護の仕組み

→地域福祉権利擁護事業（現在の日常生活自立支援事業）創設

②苦情解決の仕組み

→事業者段階での苦情解決を促進、都道府県段階での苦情解決の仕組みを整備

③サービスの質の向上と評価

→サービスに関する基準、第三者評価のための基準、第三者評価機関による評価の推進

④事業の透明性の確保（略）

サービスの「質」と「苦情解決」

〇福祉サービスの「質」

福祉サービスの質に関する検討会「福祉サービスの質の向上に関する基本方針」（平成１１年３月２日）

１．基本的考え方

（１）社会福祉基礎構造改革において、利用者本位の福祉サービス利用制度への転換を行うに当たっては、利用者の福祉サービス利用を支援するため、権利擁護、苦情解決、事業の透明性の確保のための方策と併せて、サービスに関する基準の策定、サービス評価などの仕組みを充実、強化する必要がある。

これからの福祉サービスが目指す「質」の方向性

指示的・指導的・管理的なサービス提供体質・組織から脱却し、
利用者への十分な情報提供と利用者の意向を尊重した、
質の高いサービス提供へと転換することが求められる

利用者の立場に
立って

質の評価に関する政策の前提

（外形的基準のみならず、サービスの内容に関する基準を設けることにより必要な水準を確保するとともに）→行政の指導監査

- サービスの質を第三者が客観的に評価する仕組みを設けることにより、**より良いサービスの提供に向けた事業者の取組を促進**することが必要

評価（自己点検、自己評価・第三者評価）の取り組みから見た福祉サービスの質の向上

自己評価と第三者評価の違い

自己評価（自己点検）

各施設で、施設長や基幹的職員を中心に、全職員が参加して行う

第三者評価

任意で受ける

※例えば、施設長の親権代行もある社会的養護の施設では、質の向上の取り組みとして、3年に1回以上の第三者評価の受審と結果の公表を**義務付け**られた。

（平成23年9月省令改正、平成24年3月基準通知以降）

評価の取り組みが目指すものは？

自己評価、第三者評価の取り組みは、社会福祉施設のサービスの質の向上、

ひいては、利用者の権利擁護に結びつく

質の評価の３側面
（ドナベディアン,アメリカ、1968）

①構造（Structure）

投入される資源・体制

②過程（Process）

提供の過程・内容

③結果（Outcome）

対象者の状態・満足

構造（Structure）

- 投入される資源や組織体制等を評価する
- 　例）設備、人員、組織図（役割分担）、手順など
- ○第三者としても評価がしやすい
- ×質の高い支援を提供できるという可能性は評価できるが、実際に質が高いかは不明

過程（Process）

提供されている支援内容を評価する

例）事例検討

○評価が適切、具体的、タイムリーにできる

×現場をよく知り、助言できる人しか評価できないことに加え、結果との関連性を明確にする必要がある

結果（Outcome）

支援による状態の変化（満足感）

例）ADL、満足度など

○目標に近いものを直接評価できる

×ケースミックスの調整が必要

（社会福祉施設利用者をひとかたまりに見るのではなく、家族関係、成長、健康状態、障害、疾病等の特性の違いがある利用者の集まりであることを考慮し、施設毎によって利用者の状況も違うため、結果を施設間で比較しにくい）

質の向上を目指す５つの目的

①支援の取組体制の充実
②支援内容の複雑化による機能の強化
③利用者の権利擁護
④チームケアの推進
⑤組織運営の効率化

（2012　山下興一郎）

福祉サービス第三者評価事業

〈定義〉

　社会福祉法人等の提供する福祉サービスの質を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行った評価をいう。

〈目的〉

　個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけることを目的とする。

　評価結果が公表されることにより、結果とし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。

定義と目的からみた第三者評価の意義

- 第三者評価機関による質の評価
- 社会福祉施設の福祉サービスの質にかかわる取り組みや成果（よいところ、改善点）の明確化・把握による質の向上
- 福祉サービスの選択に資する情報資料源
- 利用者・家族、地域社会からの信頼を得るための説明責任

例）介護サービス事業における生産性向上に資するガイドライン

「一人でも多くの利用者に質の高いケアを届ける」という介護現場の価値を重視し、

介護サービスの生産性向上を「介護の価値を高めること」を定義

介護の価値を高める取組は、**人材育成**と**チームケアの質の向上**、そして**情報共有**の効率化の３つとし、これを生産性向上に取り組む意義とし

→介護サービスの質の向上と人材定着・確保を目指す

評価の実施と行動化によるインパクト

内部

- 評価を受けるための準備（組織的取組）過程における組織的対応力の強化
- 改善に向けた取り組み(改善点共有）と質の向上

外部

- 地域社会への理解浸透
- 他の福祉施設への影響
- 社会福祉法人への理解と支持

苦情をサービスの質に転換する発想

①自法人のなかで起こった、苦情対応・解決の実際から、自法人のサービス質の向上の取組みを検討する。

②単なる「利用者」（契約の相手方）という、ミクロレベルの苦情対応とするのではなく、家族支援等も含めた支援の方策を考える社会福祉法人になる。

③苦情解決事例は、自法人の各施設におけるサービスの質の向上を図る取り組み、職員の専門性の向上、チームワーク等に結びつくことを理解する。

苦情の読み解き方（基本前提）

★その人が生きている世界で理解する。

★過去、現在、未来の座標軸でみる。

★苦情のエピソード以外のエピソードにも関心を寄せる

★その人の生きる強さ、生きる力を見る

⇒施設長のソーシャルワーカー性（価値、知識、技術が重要。

サービス提供を振り返る観点（苦情解決）

（１）誰からの訴えか（本人、家族、第三者等）
（２）誰への訴えなのか（職員、責任者、法人）
（３）いつ起こったことなのか？
（４）どういう内容（要求）なのか？
（５）繰り返された訴えか？
（６）法律的な問題か？ 福祉的な問題か？それ以外か？
（７）初期対応はどのように行ったか？

苦情の読み解き方とサービスの質

（８）事業所・施設として考えたいことは何か？

1)組織としての課題

2)提供チームとしての課題

3)各職員の資質等の課題

＆　訴えた人、利用者（個人）、家族の課題

（福祉サービス利用上の課題、個人的な課題、家族の課題）

施設長・管理者・リーダーは「苦情事例をもとにその人の施設生活のしづらさ、職員の対応」を焦点化させ、質の向上のヒントにする

- どうして利用を始めたのか、どのような利用経緯だったのか（契約当初）？
- 利用状況、エピソードは（個別支援計画）？
- 職員の対応、職員体制の変化（運営管理）は？

対応・解決をあやふやにしない

- 事業所・施設の運営課題として考える

- 組織、チームで共有する力の査定

- 職員間で、意見、考え、行動、価値観にはズレがある。この「ずれ」が時には面白いと思える余裕を組織内にはぐくむ（ためには、会議、対話の機会を増やす）

いま、ここから、

福祉サービスの質を向上させ、社会福祉法人の社会的価値、存在意義をつくる。

そして、公益性、地域社会に必要な事業の創出や連携等の取り組みを推し進める