

2017（平成 29）年 5 月 25 日

社会・援護局
局長 定塚 由美子 様

公益財団法人 U ビジョン研究所
理事長 本間 郁子

社会福祉法人の一般監査の実施周期の 延長認定に関すること及び人材確保 に関する要望書

～市民のニーズと信頼に応えられるサービスの質の確保～

社会福祉法人の社会的使命を果たすために守るべき法令は細かく数多くあるが、それに対するチェックは監査だけであり、人権を守るためのチェック機能はほとんどないに等しい現状です。

特養ホームなど介護保険施設は税金と介護保険料、サービス利用料を原資として運営しており、国民への責務として介護報酬の使い方とサービスの質の確保は国の責務です。

現在、唯一サービスの質を確保する方法として実施しているのは都道府県が実施する第三者評価ですが、その実態は、全社協政策企画部が発表（平成 28 年 12 月に公表）したものによると、受審率は特養ホームが 6.41% で 1 割にも達していません。 評価機関数は 53.9% 減少（取消・辞退含む） し、具体的に 764 機関あったものが 412 機関になり 37 県で減少した。数に変化なしは 10 県で、増加したところはなかった。また、受審数においては前年比で減少した県が 36 県で増加した県が 10 県、変化なしは 1 県でした。

第三者評価は平成 17 年度から施行され、「今後の第三者評価の進め方ワーキングチーム」（平成 23 年度）を設置し、方針も出されているが、評価内容・手法・評価者養成においては検討されていません。市民にとって第三者評価に期待されるものは、サービスの質の何を保証するか、また、人権を守るため、第三者評価がどのように機能し役割を果たしているのか、というニーズに応えられているとは思えません。

公益財団法人 U ビジョン研究所は、重度化、高齢化している入居者の人権を

守り、安心して安全に暮らせることを評価の軸におき第三者評価機関として、認証や施設評価を実施し実績を挙げています。

今後は、社会福祉法人のサービスの質を確保し向上させるため、市民の目線を活かした評価システムを官民連携で実施できるよう下記に要望書を提出します。

社会福祉法人の指導監査における 「重点化A」に認証取得施設を認定

平成19年に社会福祉法人の指導監査について、監査対象法人を3段階に分類するなど重点化を図り、平成29年4月27日発の通知においては、法人の自主性・自律性を前提する内容が明記されています。

U ビジョン研究所の認証は日本で初めての第三者評価機関としてサービスの質の保証をしており、評価の基本的考え方は「利用者の人権を守る」ことを軸に評価者養成・認定に力を入れて体制を整えています。

評価方法の特徴的な一つは「夜間の抜き打ち調査」「現場におけるコンプライアンスの実践（組織体制が整っていればサービスの質が高いとは限らない）」を確認します。

認証を取得している社会福祉法人は、入居者の重度化に伴って閉鎖的で密室化する傾向にある施設を「見える化」し、入居者や家族、市民に対して実効性のあるサービスの質の保証をすること、さらに、職員の仕事が第三者によって評価されることで自信を持ち、第三者の側面から課題を認識することができること、などを社会的責務として自主的・自律的に認証を取得しています。

実地監査を4年に1回とするA段階の要件は「法人運営における関係法令の遵守状況から特に大きな問題が認められない法人であって、外部監査の実施等、施設経営における積極的な取り組みを実施している法人」とされています。

評価基準は下記のとおり

① 法令遵守の状況

- ア 社会福祉法人本部の運営について、社会福祉法及び関係法令・通知（社会福祉法人に係るものに限る）に照らし、特に大きな問題が認められない。
- イ 当該法人が経営する施設など社会福祉事業等について、施設基準・運営費や報酬等の請求等に特に大きな問題が認められない。

Uビジョン研究所の認証・施設評価の法令順守確認

Uビジョン研究所の認証制度（対象施設：特養ホームや特定ケアハウスなど）は、社会福祉法や老人福祉法、介護保険法における法令遵守は最低限の基準とし、理念を実現する取り組みや生活の質（QOL）の側面から評価して「優秀」「最優秀」に判定し認定している。

制度改正があった場合、認証施設へ情報提供し、審査時に実践状況を確認する。実施していない場合は積極的にアドバイスや相談支援を行う。

① 法人の積極的な取組の評価

ア 外部監査の活用により法人の財務状況の透明性・適正性が確保されている。

イ 苦情解決への取組が適切に行われており、かつ、以下のいずれかの内容に積極的に取り組んでいる。

（ア）福祉サービスの第三者評価事業を受審し、その結果についても公表を行い福祉サービスの向上に努めている。

（イ）地域社会に開かれた事業運営が行われている。

（ウ）地域の様々な福祉需要に対応した先駆的な社会貢献活動に取り組んでいる。

Uビジョン研究所の認証・施設評価システム

Uビジョン研究所の認証の評価は、社会資源の有効な活用という視点に立って、利用の稼働率を確認し評価している。事業報告書（収支計算書や貸借対照表などが含まれている）を自治体や社会福祉協議会に送付、施設内でいつでも誰でも閲覧できるようにしているかを確認する。

経営者ヒヤリングでは、制度改正（外部監査の導入など）の理解と実践工程について説明を求め、施設の強み・弱みや利用者を支援するために体制を見直すなどの機能を果たしているかなどの確認を行う。すべての調査をまとめ、優れている点、改善点を文書で明確にし、具体的な取組みの提案やアドバイスを積極的に行う。

苦情解決システムの構築、機能状況は書類と施設内掲示を確認する。評価は24時間体制で3日間行い、調査票は15種類。さらに、1年に1回は夜間帯に「抜き打ち調査」を実施。その結果はホームページ（施設とUビジョン研究所）に掲載、管轄する都道府県に報告を提出・説明を行う。

認証の保証期間中（3年間）は、利用者本人、家族、職員の相談窓口となっており、重要事項説明書にも明記できる。また、事故や家族などの苦情対応について、施設の相談に対応している。

地域へのかかわりについては、認定審査対象となっており、社会資源としての活用を評価している。

以上の理由から公益財団法人Uビジョン研究所が認定する認証取得施設は、指導監査対象法人「A」分類の評価基準の要件を満たすものとして、実施監査回数を4年に1回とすることを認めるよう求めます。

現在、認証取得施設は5か所（千葉県、熊本県、兵庫県2か所、高知県）。今年度から次年度にかけて4施設取得する予定です。

人材確保と生活の場としての役割を果たす ために検討すべき必要事項

現在、施設は重度化対応施設としての役割があり、その人たちのニーズに合った生活の場としてのサービスの質を確保し向上させる責務があります。しかしながら、社会的課題となっている人材確保は、短期的なことではなく恒常的に続くものとして検討される必要があります。すでに、運営を休止するところや開設しても一部ユニットは運営できないところもあります。

そのような状況下でサービスの質を維持・向上させることは容易ではなく、社会環境や市民のニーズの変化に伴う制度改革は必要不可欠となっています。

施設には、平均要介護度 4.6、平均年齢 89 歳、1 年間で亡くなる人は3割を超えるところもあり、働いている職員の疲弊も見えてきているのが現状です。

さらに、高校卒業者の採用が増え、他職種から転職するなど経験がない者に対する教育期間の長期化、シングルマザーで頑張っている者も多く、子育て支援の体制を整えることが課題となっています。

人材不足や運営悪化を乗り越えていくためにも、あらゆる側面から職場環境を見直していくために下記に要望を出します。

1. 職員配置基準の見直し

特養ホームとしての生活の場に求められる質について議論され、明確にした上で、それが実現できる職員配置基準の見直しが求められます。

要介護度 5 が多くなるということは、全介助を必要とする利用者が増え、食事、入浴、排泄、移乗・移動にかかる時間が増大することを意味しています。当然ながら、現状の職員体制（入居者 3：職員 1 以上）で担える業務量ではありません。さらに、認知症をもつ利用者も多く、職員との信頼関係を構築していくための関わり（時間が必要）が重要になります。

夜間は 2 ユニット（20 人、仮眠を取ると数時間は 40 人）を 1 人で担い、ターミナルケアなど精神的負担の増大などがストレスを生む背景になっていることは否めません。

また、施設虐待においても年々増えており、多くの虐待は職員数が少なくなる時間帯で起き、加害者は 20 代、30 代の男性に多いことが明らかになっています。それに対し、行政は教育の強化を図る施策を打ち出しているが、解決につながる具体的な防止策としては不十分です。

職員は、良いケアを目指して資格を取得しても全介助の対応に追われ、流れ作業のケアと細かすぎる基準の順守や複雑化する加算取得に時間が取られているため、人間の暖かい関わりが期待されるターミナルケアや孤独感に寄り添うための時間を作ることができない現状です。

利用者が幸福な最期のステージを生きるための支援をしたくても職員間、職種間のカンファレンスの場が減少している状況では、社会的使命や責務が果たせているか、誰のために何のために仕事をしているか、職員にみえにくくなっていることが、モチベーションを下げ、離職の要因になっていると思われます。

人間の尊厳を損なわない支援の実現、認知症やターミナル期に求められる安らぎと穏やかな関わり、カンファレンスに必要な時間の確保ができる職場環境を確立すること、日本の介護を担う若い世代のライフスタイルや価値観、人生観を尊重したやりがいのある魅力的な仕事に変えていくことに重点を置いた改革がなければ、離職を止め、魅力のある仕事にはなりません。

介護職員の業務内容と業務量を明確にすることは急務であり、介護職員でなくてもできるシーツ交換や居室の清潔保持などは高齢者就労やパート、アルバイトで行うことができます。

ユニットでは、現在、職員一人しかいない時間帯があり、居室での介助や入浴介助をしている間にリビングでの事故などが多く発生することから、常勤の介護職員を1名に加え、非常勤やパート職員の配置ができるように、介護報酬の対象とします。

(1) 環境整備職員の配置

◎ユニット・フロア担当 20 人に 1 人の配置

※プライベートゾーン、セミパブリックゾーンの清潔保持とベッドメイキング、浴室の清掃、植物の手入れ、必要に応じて、利用者の見守り、話し相手、行事、レクリエーションの補助など

◎パブリックゾーン担当 100 人に 1 人の配置 (建物の構造による)

※建物の周辺、玄関、公共部分のトイレ、廊下の清掃、整理整頓、植物の手入れ、必要に応じて、行事、レクリエーションの補助など

(2) 洗濯支援職員の配置

◎ユニット・フロア担当 20 人に 1 人の配置

※主に洗濯・洗濯物たたみ、居室への届け、繕い物など

(3) 夜勤配置体制の強化

◎4 ユニットに対しフリーの夜勤者 1 人を配置

※現在は 2 ユニットに 1 人、従来型だと 25 人に 1 人が配置基準。急変や事故、不穏な人への対応、ターミナルケアの対応が余儀なくされている状況の中で、若い世代に求められている社会的責務は重く、負担感が大きい。状況を軽減するために、上司や他職種を必要に応じて呼び出せる支援体制を作り、深夜勤務手当 (電話対応も対象) を支給できるようにする。あるいは、4 ユニットに対しフリーの職員を配置する場合は、休憩時間や仮眠の確保、事故や急変の補助、ターミナルで最期を迎えようとする状態の時の補助・支援ができる体制が可能になります。

さらに、夜の仕事をする職員の健康管理のために、夜勤の時間を短縮できるように、早番、遅番のシフトが組めるようにし、手当を支給する。

以上は、職員配置基準の見直しを前提としており、次回の介護報酬改正に反映させることでサービスの質を高めることに寄与できます。

2. 加算を減らし、要件を見直す

加算が増えることで費用負担が細かくなり、複雑化し、格差の拡大にもつながっています。また、利用者にとって加算がどのようなサービスの向上につながっているのか理解できていないと同時に、施設側にとっては経営のための加算取得になっていることが否めません。

多くの加算取得に課される要件は現場職員の大きな負担になっていることは明らかです。介護職員の処遇改善加算ではキャリアパスシステムの確立が要件となっているが、施設長の資格要件については触れられておらずシステムとして不備な点が散見されます。職員は役職に就くことを目指しているのではなく、自分の仕事が入居者の役に立っていることの適正な評価によって得られる達成感です。

役職者は現場で良いサービスが提供できる支援をするための体制です。また、資格偏重を見直し、専門職（エキスパート）と一般職（ゼネラリスト）に分けて組織体制を分かりやすく運営しやすいようにすることが制度の役割です。

3. リーダー研修と配置義務を廃止へ

ユニット型施設の推進のために、ユニットリーダー研修を義務付け、研修終了したものを2名以上置く基準を廃止し、任意とすべきです。現在、ユニット型施設は37.3%（出典：平成26年度介護サービス施設・事業所調査による）に達しており、建築上の仕様を中心とした研修の役割は時代を経て終わっており、社会環境の大きな変化とともに、逆にこの研修義務が負担を増大させています。（別紙参照）

4. 多様な人材の確保が柔軟にできる体制

特養ホームに求められる人材は、高度な専門的知識と技術（資格偏重をやめる）に裏付けられた、人間力の高さが求められています。人間の尊厳が守られるサービスの提供を実現するために、職員がチームとなって一人ひとりに誠実に向いあうことができ、人生最期のステージに寄り添える体制を整えるための柔軟な体制を可能にするのが主体的・自律的な支援です。

5. 女性が働きやすい職場環境の整備

入居者の人権を守るために、同姓介助が可能になる職員の男女比の割合を重

視した人材確保のあり方を検討するよう求めます。

現在、特養ホームの入居者は女性が約 8 割、男性が約 2 割です。その割合から見ても特養ホームの介護職員は女性の割合を多く採用し、女性が働きやすい職場環境を整備する必要があります。

その理由を挙げると、①排泄、入浴、着替えなど同姓介助の実現。②日常生活の中で、同時にいろいろなことが起きることに対応をしながら利用者への目配り、心配りができるのは女性がより長けている。③ケアに時間や手間がかかる人に忍耐強く付き合うことに女性がより長けている。④日常生活は繰り返し同じことを続けることで安心感が得られることの意味や価値観が理解できる。

しかし、これは男性の介護職員を否定するものではありません。人権を守る観点から職員の男女比の割合を検討すべきです。

6. 介護職員の社会的地位向上のための評価システム

介護職員の仕事は外から見えにくく、密室化し閉鎖的な環境におかれることで社会的評価が困難な状況を生み出しています。介護の仕事は個室化の推進で密室の中での介護となり、夜間帯の職員数も少ない状況のなかで、人間を尊重した支援ができてきているかを適正に評価することは難しいのですが、利用者の人権を守ることが職員の社会的使命である以上誰からも見られていない、知られない場面での評価システムを導入することによって、介護職員の社会的地位を高めることができます。

生活の場におけるサービスの質を測るエビデンスは、数量的な結果だけではなく、支援プロセスのなかにこそ人間の誠意や尊厳が守られたかが分かります。

施設は人間が生きる場所です。人間の幸福や喜び、嬉しさ、楽しさ、辛さ、悲しさ、苦しきという感情に寄り添うことで人間らしく生きることができ、孤独感を和らげることができます。

評価の意義と役割は、利用者が職員を信頼し安心して暮らしている事実を確認し、職員が利用者の幸福を考え、人生最期までその人らしく生ききる支援をしているかに対して評価できることです。

評価によって、職員の仕事の尊さと誇りと自信につながる役割、市民が職員の仕事を理解することに寄与できることが重要です。