

社会福祉における福祉契約の課題
第三者評価事業の有効性と意義

The subject of the welfare contract in social welfare.
Validity and meaning of a third person evaluation enterprise.

滋賀文化短期大学助教授 烏野猛

はじめに

介護保険制度がスタートし、福祉の領域においても契約理論が導入されてから 5 年目を迎えようとしている。高齢者福祉制度の根幹であった措置制度から、サービス利用者とサービス提供者との契約関係を基礎とする制度に大きく転換したわけであるが、評価とともに課題についても明らかになってきた。その課題とは、高齢者の「自立支援」に向けての方向性である。

社会福祉の政策動向やおかれている環境の中で、「自立支援」という表現が非常に多く聞かれるようになった。とくに高齢者福祉の領域において、高齢者の権利擁護というスローガンからは、「自己決定」や「自己実現」となり、顕著である。

しかし、重度の痴呆症や寝たきりの症状を抱える高齢者をケアする者の立場から、自己決定や自己実現という考え方を具体的な実践過程に落とし込む場合、若干の無理があるように思えてならない。このような高齢者の場合、自己決定の前提となる「意思能力」の有無という問題があり、民法上も意思能力、判断能力がなくなれば無能力者として保護の対象となる扱いをしている。介護保険制度と同時にスタートした新しい成年後見制度も、意思能力を補完するものとして一定の役割を果たしているが、十分に機能しているとまではいい難い。

実際に、高齢者をめぐる最近の裁判動向をみても、意思能力を争点とした遺言書に関する事例が非常に多く、また後見人の権限について争われたケースなどからも、現在の社会福祉の領域だけに止まらず、社会保障法の分野にまで意思能力の有無、程度が争点となっている¹。たとえば「高齢者の権利擁護」を図る上においても、精神能力や意思能力の低下した高齢者に対する意思の確認や、また法的には非常に問題があるものの福祉の現場では当然のごとく行なわれてきた代理・代行については、急務な課題でありながらもその対応が遅れ、場合によっては権利侵害にいたるケースも多々報告されている²。

そうしたなか、最近では「情報開示」や「第三者評価事業」の導入といった流れから、福祉施設を含めた事業所におけるサービスの質の向上を、第三者の観点からスクリーニングし、利用者の自立支援を担保する動きがはじまっている。

¹ 拙稿「社会福祉における意思能力」『法政論叢』第 36 巻 2 号日本法政学会編、2000 年。

² 拙稿「社会福祉における契約と代理について 福祉サービス契約をめぐる民法上の課題」『法政論叢』第 38 巻 2 号日本法政学会編、2002 年。厳密に言えば、介護保険施設を利用している者に対してサービスを提供しようとする場合、精神能力との関係から、本来ならば成年後見人をつけなければならないケースがほとんどであるものの、実態はそうではない。

本論分では、福祉契約がすすむ社会福祉の動向から、高齢者の権利擁護を図る視点を、福祉サービス第三者評価事業の特徴から整理するものである。具体的には、福祉契約の特殊性から、第三者評価事業の意義や役割について論じたい。

1 福祉契約とは

(1) 福祉契約論とその特殊性

ここでいう「福祉契約」の範囲とは、社会福祉基礎構造改革によって新しく規定された社会福祉法第 8 章「福祉サービスを利用するための契約」のことを意味し、高齢者を含めた利用者と福祉サービス提供者である事業所との利用契約をさす。

契約の主体という意味では、従来の考え方によると、「自由で独立した個人が対等な立場で交渉し、その意思に基づいて契約を締結する」³能力を有する賢い個人を前提としていた。しかし、福祉契約の場合、介護保険法に規定される保険給付の対象者を例にとっても、その主体は寝たきりや痴呆症状のある要支援者もしくは要介護者といった精神能力に乏しい者に限られている。つまり、近代市民法が規定するような、強い意思能力を持ち合わせた者ではない。このようなことから、福祉契約は一般の商取引における契約とは質の異なる特徴を持っていると考えられる。たとえば、福祉サービス提供との関係でいうなら、サービスを利用する者の視点からは、継続的な契約が必要となり、サービス提供者の側からすると、運営基準のレベルで多くの規制が存在し、かつ公共性や倫理性が問われる契約形態をとるといった、「契約自由の原則」になじまない性格を有している⁴。

福祉契約についての先行研究としては、特に介護保険法施行後、多く論議されているところである。たとえば、山田⁵は、現在の福祉契約論についての論議を、民法・法曹からのアプローチ、消費者契約法からのアプローチ、行政法からのアプローチ、社会法からのアプローチに大別しながら整理を行なっている。とくに、社会福祉契約が従来、実務上も民法理論の上に立って処理されていることに危惧を抱き、近代市民法の反省的修正形態として生まれ発展してきた社会法（社会保障法や社会福祉法を含む）が、現在、市民法レベルへ回帰しながら論じられることへの不自然さを説いている⁶。

(2) 福祉契約をめぐる義務

福祉契約は、商品交換経済をベースとする消費者契約的発想とは異なり、福祉サービス

³ 額田洋一「福祉契約論序説」自由と正義 52 巻 7 号、2001 年 14 頁。

⁴ 「現行の社会装置のなかで、一番現実的な手段が『契約』であると考えられて採用されたものに過ぎない」という額田洋一（「福祉契約論序説」自由と正義 52 巻 7 号、2001 年）の意見は、福祉サービスの提供において契約という手法が、一種の借用であるとする点で非常に興味深い。最近の契約法理論の動向を見ると、「関係的契約論」や、「交渉促進規範論」、「私的自治論」、「契約正義論」などが新しいパラダイムを構築するものとして提案されており、さらに、従来の契約論を修正、発展させた理論として、「保護義務論」や「信認関係論」、「付随義務論」等についての論議もある。

⁵ 山田晋「福祉契約論についての社会法的瞥見」明治学院論叢第 713 号社会学・社会福祉学研究第 117 号、2004 年 3 月。

⁶ 同上、69 頁。

の提供手段としての契約という性格や、継続性が求められる点、倫理性や公共性のあるものとして考えられる。よって、福祉サービスの提供契約をめぐっては、サービス提供者側である事業者、給付義務とは別に様々な付随義務が課せられることになる⁷。とくに、福祉サービス提供契約を締結する相手方は、高齢者や障害者といった契約締結能力に著しく障害を有する者であることから、付随的義務の位置づけは大きいといわざるを得ない。

現在、高齢者が福祉サービスを受給しようとする場合、介護保険法による保険給付が一般的であるが、その際、ケアプランナーである介護支援専門員が介護計画を策定し、それを踏まえた上でサービス提供事業者と利用者とが契約を締結するスタイルをとる。この場合、事業者は契約書ならびに重要事項説明書を利用者に提示することになるが、付随義務については、契約書上契約条項化しなくとも事業者側に当然に課される義務として考えられる。

福祉契約に求められる付随義務には、安全配慮義務、説明義務、守秘義務、記録作成・保管義務、信頼構築努力義務等が考えられる。今後とくに重要事項として考えられる「安全配慮義務」では、現在でも事業所によっては、事業者に重大な故意または過失がないような場合に、利用者側から一切の異議を受けつけないとする条項を記した契約書を見ることがあるが、これらは安全配慮義務に違反し、かつ消費者保護法との関係からも問題視される条項である。そして、「説明義務」にいたっては、利用者や家族の「知る権利」の保障を促す点で重要である。福祉サービスを利用する者の特殊性からも、知る権利を十分に行使することが困難であるため、サービスを提供する事業者側からの説明義務の徹底によって、「知る権利」が保障されると考えられる。さらに、「信頼構築努力義務」にいたっては、施設利用契約書ならびにサービス利用契約書とも、一般的な商取引における契約書とは形式や内容が大きく異なり、利用者個々の変化に応じた具体的な給付内容の調整が行なわれるため、利用者や家族との信頼関係が重要となる。これらについては、現在多発している介護事故をめぐり背景とも関係する点である⁸。

このような福祉契約の特殊性と、高齢者の権利擁護を担保する役割として登場した「福祉サービス第三者評価事業」との関係について次に整理したい。具体的には福祉サービスにおける第三者評価事業の位置づけや、評価項目の内容から、福祉契約に求められる付随義務について整理したい。

2 福祉サービス第三者評価事業の有効性と意義

(1) 福祉サービス第三者評価事業導入の経緯

福祉サービスにおける第三者評価とは、社会福祉法人をはじめとした福祉サービス事業所が提供する福祉サービスの質の向上・確保を目的として、公正・中立的な第三者機関が

⁷ 平田厚「福祉契約に関する実務的諸問題」日本社会保障法学会編『社会保障法第19号介護保険と福祉契約』法律文化社、2004年、128頁。

⁸ 拙稿「介護事故裁判からみた介護職員の行為準則 医療事故・介護事故争訟をめぐり争点を手がかりとして」滋賀文化短期大学研究紀要第12号、2003年。

客観性を持って、かつ専門的な視点から、福祉サービスの理念や具体的なサービス内容についての評価を意味している。

福祉サービスにおける第三者評価事業については、社会福祉基礎構造改革の一環として、在宅福祉サービス・施設福祉サービスを含めた福祉サービスの質の向上と、利用者や家族がサービスを選択する際に手助けとなる指標を設定するという目的がある。これを具体化するために、厚生労働省は平成 10 年、社会・援護局長の私的懇談会として「福祉サービスの質に関する検討会」を設置し、「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)を定め、その後、第三者評価に関する中間報告(平成 12 年 6 月)を取りまとめるにいたる。この報告書を受けて、全国社会福祉協議会は、14 の都道府県社会福祉協議会の協力の下、全国 72 の福祉施設または介護保険の事業所でモデル事業を実施する。

しかし、一部の先駆的な自治体を除き、全国的にこの第三者評価事業が積極的に進められているとはいえない状況から、「福祉サービスの第三者評価事業の実施要綱について(指針)」(平成 13 年 5 月 15 日付社援発第 880 号)をはじめとした指針を見直し、第三者評価事業の普及・啓発活動に加え、各評価機関における評価基準の均質化や評価調査員等評価者の質向上にむけた取り組みが迫られている。そして平成 15 年度、厚生労働省は「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究会」を全国社会福祉協議会に設置させ、第三者評価についての項目を修正し、新しい内容を加えたガイドラインについての研究が始まった。

さらに、老健局においても、平成 15 年 3 月 28 日の「規制改革推進 3 か年計画」のなかで政府が中心となり、介護サービス事業者の情報公開や第三者機関による評価の推進について閣議決定したことや、平成 15 年 6 月 26 日の「高齢者介護研究会報告」を踏まえて、高齢者における「利用者本位」や「自立支援」「自己選択・自己決定」を保障するための仕組みづくりのために前提となるサービスの選択にあたって、適切な情報を開示するための枠組みの整備が急務であるという報告を受けたことが、第三者評価事業を押し進める引き金となったといえる。

(2) 福祉サービス第三者評価事業の目的と意義

社会福祉事業法を発展させた社会福祉法の第 3 条(福祉サービスの基本的理念)には、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」と規定し、福祉サービスが利用者の自立的生活を支援するために、質の高いものでなければならないことに触れている。そして、福祉サービスの質の向上を図るための措置として、同法第 78 条第 1 項では、「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、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」という経営者の責務を明確に

し、また同条の第2項では、「国は、社会福祉事業の経営者が行なう福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない」という国の責務も同時に明確化している。

これらは、第三者評価事業を実施するうえでの法的根拠であり、福祉施設や事業所が問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつくという点や、また在宅福祉サービスにおいては利用者や家族がサービスの選択に資する材料を提供するという点で、非常に意義のある事業といえる。

高齢者施設、なかでも特別養護老人ホームにいたっては、措置制度から契約制度へと大きく制度が変わる2000年の介護保険法施行以降、施設管理者は「運営」から「経営」への能力が求められると言われ続けてきたが、予想以上に施設入所への希望者が多く、現在でも待機の状態となっている。また、在宅サービスにおいても、福祉業界における規制緩和によって民間のサービス提供事業者が急増し、サービス提供者の経営者たる姿勢や能力という点でも玉石混合の状態が広がっている。換言すれば、施設経営者はそれほど経営に敏感にならなくても、何とか経営ができる状況であり、在宅サービス事業者にとっては、一般の民間企業に比べて経営手腕に乏しくても何とか経営が成り立っているということである。

このような実情から、高齢者の尊厳を保障するという意味で、高齢者の自立を支援し、高齢者の自己決定を促すには、施設・在宅サービス事業者による自主的努力では限界を感じた厚生労働省が、福祉サービスの質を担保し、ある一定の基準をもってサービスのレベルを公開する第三者評価事業を導入したと考えられる。

つまり、第三者評価事業は「量」から「質」への転換と、「利用者本位の福祉」を実現可能なものとするために、一方で第三者の視点から福祉サービスに関する評価を一定の基準で図り、その結果や福祉サービスの利用に関する必要な情報を、インターネット等の媒体を利用して発信することによって、サービス内容についての透明性を確保し、他方でサービス提供事業者間での競争を促し、福祉サービスの質の向上を目指すものである。

(3) 福祉サービス第三者評価事業の特徴と流れ 東京都モデルを手がかりとして

評価の定義や目的については、上記のとおりであることから、具体的な手順について整理すると次のようになる。評価手法は、利用者や家族のサービス内容や意向を把握するために実施される「利用者調査」と、提供する福祉サービスの内容や質、そして事業者の経営や組織のマネジメント能力を把握する「事業評価」から構成される。

前者の「利用者調査」については、提供されるサービスの質や意向、満足度を把握することが目的であるため、全数調査が基本となる。しかし、利用者の判断能力との関係から、調査手法については、調査票を送付するアンケート方式だけではなく、聞き取り方式やコミュニケーション方式等の手法を駆使し、必要に応じて家族へも対象を広げる。とくに、

事業者や全職員による自己評価だけではなく、利用者や必要に応じて家族に対し調査を徹底している点は、東京都モデルの特徴といえる。

また後者の「事業評価」については、事業者による自己評価を第一ステップとしている。この場合の事業者とは、常勤職員以外の者、たとえばパートやアルバイトなどの者をふくめたすべての職員に対して共通する項目での自己評価を実施する。さらに運営管理者を含む経営者層には、合議での自己評価も実施する。

その後「利用者調査」と、自己評価によって得られた「事業評価」とを評価機関が集計、分析し、評価員による「訪問調査」へと移る。この「訪問調査」は、事業所に実際に訪問して、現地での視察やヒヤリングを行い、自己評価による「事業評価」から得られた情報をもとに、最終的な評価に必要な情報を収集することを目的としている。

「訪問調査」が終わると、事前分析、利用者調査、訪問調査等で得た情報を総合して、複数による評価員が該当サービスの評点を決定する運びとなる。その後、事業者へ評価結果を報告するためのレポートを作成し、事業者への報告を行なう。

これが福祉サービス第三者評価の一連の流れであるが、全職員に対する自己評価のための説明から、事業者への報告までおよそ4ヶ月程度の工程で実施することになる

(資料1...福祉サービス第三者評価の流れについて)

再度、福祉サービス第三者評価導入の流れと留意点を箇条書きにすると次のようになる。

具体的な流れ

- a) 基本情報の確認と全職員による自己評価(事業評価分析シート)
- b) 利用者調査
評価機関による聞き取り・アンケート調査
- c) 基本情報と自己評価結果、利用者調査結果の集計・分析
集計・分析結果を基に、訪問調査における確認事項の洗い出し
- d) 訪問調査
福祉分野担当、経営分野担当の評価者各1名以上
- e) 合議による評価結果の取りまとめ
評点とその判断経過がわかるコメントを付与
- f) 事業者へのフィードバック
事前に評価結果を送付の上、報告者を派遣

集計結果と分析方法

- ・全職員(経営層含む)による自己評価、及び利用者調査結果を集計
集計結果は、事前に事業者へ送付
- ・集計結果の分析
 - a) 自己評価による問題点の把握状況と、取り組みを確認

- b) 自己評価の結果における、職員（グループ）毎の差異をチェック
 - c) 自己評価・利用者調査結果のクロス集計 など
- ・ 訪問調査において取得した情報と、自己評価・利用者調査との比較

改善課題抽出と評価

- ・ 事業者が力を入れている部分（または力を入れようとしている部分）と評価結果の照合による、現状の把握
- ・ サービス提供、及び事業運営に必要な事項の実施状況の確認
- ・ 各業務が有効に行われているか否かの確認

3 福祉サービス第三者評価項目と福祉契約における付随義務との関係

通所介護（デイサービス）における第三者評価事業シートの評価項目から、福祉契約に求められる付随義務がどの程度盛り込まれているのかについて検証したい。通所介護（デイサービス）についての評価項目を対象にしたのは、通所介護を利用する者の特性上、比較的本人の精神能力が高く、利用者本人による解答（利用者アンケート…資料2）が可能なことと、利用者本人との契約締結が可能である点から、事業所や職員にとってより充実した契約過程が求められると判断したからである。

事業評価について、組織の経営やマネジメントに関する7つの共通評価項目と、サービス提供のプロセスと内容に関する9つの評価項目から分析したい。

まず、7つの共通評価項目には、リーダーシップと意思決定、経営における社会的責任、利用者意向や地域・事業環境などの把握、改善課題の設定と取り組み、職員と組織の能力向上、情報の共有化と活用、1～7に関する活動成果、となっている（東京都モデルでは、事業評価シート…資料3）。またサービス提供のプロセスと内容についての項目では、サービス情報の提供・案内、サービス開始時の対応、標準的サービス水準の確保、個別対応の重視、サービスの実施、プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重、安全管理、要望・苦情・トラブルへの対応、地域との交流・連携、となっている（東京都モデルでは、事業評価シート…資料4）。

福祉契約における付随義務には、安全配慮義務、説明義務、守秘義務、記録作成・保管義務、信頼構築努力義務等が考えられることについては、上述した。以下に、これらの付随義務が、評価項目の中にどういった表現で盛り込まれているか検証したい。

（1）「安全配慮義務」と福祉サービス第三者評価項目

「安全配慮義務」については、サービス提供のプロセスと内容についてのサブカテゴリー3.「標準的サービス水準の確保」にあたる。ここでは、評価項目（1）「日常生活に関する職員の対応について、手引書（基準書、手続書、マニュアル等文章化したもの）を作成している」に該当し、小評価項目でも、「利用者の日常生活の支援に関する手引書等

を各サービス領域にわたって整備している」、「手引書等は、職員の共通理解が得られるような表現（文章・図・写真・イラスト等）で作成している」、「手引書等の作成・見直しには、関係する各分野の職員等が参画している」、「手引書等は定期的に見直すだけでなく、必要が生じた時には修正している」が該当する。そして評価項目（２）「手引書等活用やその他の取り組みにより、標準的なサービス水準確保のための実践をしている」の部分でも、小評価項目の「手引書等は使いやすい場所にあり、必要な時にすぐ参照できるようにしている」、「分からないことが起きたときや、業務の振り返り、研修等に手引書等を有効に活用している」、「職員の日常のサービスのあり方や支援方法について指導者が評価・助言・指導を行なっている」にも該当する。また評価項目の（３）「職員は、サービス向上を目指し、臨機応変に対応している」の小評価項目「手引書等で標準化している一定の水準を踏まえた上で、利用者の状況や場面に応じた対応を行なっている」、「各担当者が工夫・改善したサービス事例などをもとに、標準的サービス水準の向上を目指す取り組み（勉強会・研修等）を行なっている」にも該当する。さらに、サブカテゴリーの５「サービスの実施」に対する評価項目の（４）「利用者の負担にならないよう送迎サービスを工夫し、安全を確保するための支援の方策をとっている」の小評価項目「バスストップ方式の場合、送迎ポイントは、利用者の自宅の近くのわかりやすく安全な場所にしている」、「利用者の安全確保をしている」が該当するだろう。

そして、サブカテゴリーの７「安全管理」については、評価項目（１）「食中毒およびその他の感染症への衛生管理対策を行なっている」の小評価項目の「食中毒の発生を予防する対策を検討し、設備面・サービス面で充実している」、「食中毒の発生時には、医療機関や保健所などとの連携が速やかにとれるようにしている」、「感染症発症時の個別対応（隔離、シーツ・衣類等の処理、清掃・消毒、入浴・清拭など）の体制を整えている」、「感染症発症時における拡大防止策を検討し、体制を整えている」、「感染症、食中毒等に対応するための手引書等を整備し、職員に周知徹底している」が該当し、評価項目（２）「事業所内の事故、および外部からの侵入等への対応を行なっている」の小評価項目の「事業所内の設備（薬・危険物の保管を含む）について、定期点検を行うなど、事故の発生を予防している」、「利用者の行動や状況を踏まえて、事故の発生を予防するための支援を行なっている」、「介護事故を防止するために、介護技術・方法、職員体制についての検討、見直しを行っている」、「必要な場所にナースコールやインターホンを設置しており、呼び出しには速やかに対応している」、「防犯対策を検討し、実施している」、「事故等に対応するための手引書等を整備し、職員に周知徹底している」、「事故事例や事故につながる可能性のある事例（ヒヤリ・ハット事例）から、事故予防策・再発防止策を立てる仕組みを整えている」、「利用者の事故（利用者のケガ等医療に関する事故以外に物損含む）について、対応方法を明確にしている」が該当する。

（２）「説明義務」と福祉サービス第三者評価項目

説明義務については、サブカテゴリーの1「サービス情報の提供・案内」があたる。評価項目では、(1)「将来の利用者が関心のある事項について分かりやすく情報を提供している」の小評価項目「サービスの概要がわかる情報など、サービスを選択するために必要な情報を分かりやすく提供している」、「提供している情報を、将来の利用者層を中心に広く伝達している」が該当する。また、評価項目の(2)「利用希望者の問い合わせや見学に対応している」の小評価項目「問い合わせへの対応体制を整えている」、「サービスの状況を正確に把握できるような説明を行っている」、「利用希望者の見学を積極的に受け入れている旨の広報を行っている」、「利用者に影響を与えない範囲で見学希望者の都合(曜日や時間)に対応している」にもあたるだろう。また、サブカテゴリーの2「サービス開始時の対応」の評価項目(1)「利用予定者にはサービス内容を分かりやすく説明している」の小評価項目「サービス利用に当たっての重要な説明事項を分かりやすい表現にしている」、「誤解の発生する可能性のある項目および契約の効力、解約の仕方等については、利用予定者および家族の理解を得られるように説明している」、「サービス利用の決定について迷っている人には即答を求めず、余裕をもって自己決定できるようにしている」、サブカテゴリーの4「個別対応の重視」の評価項目(2)「一人ひとりの介護計画は、利用者本人や家族の希望と関係職員の意見を取り入れて作成している」の小評価項目の「個別の介護計画の作成や見直しは、面接をした上で利用者本人や家族の希望を取り入れて行なっている」、「個別の介護計画は、交付する際に利用者本人や家族に分かりやすく説明している」にあてはまる。また、サブカテゴリーの5「サービスの実施」の評価項目(2)「入浴等に関しては、利用者の状態や意思を反映した支援を行なっている」の小評価項目「サービスの利用前に利用者・家族と体調把握・利用者意志優先等について打ち合わせを行なっている」も該当する。さらに、サブカテゴリーの8「要望・苦情・トラブルへの対応」の評価項目(1)「利用者や家族がサービスについて意見や要望を表明し、苦情を訴えやすい仕組みを整えている」の小評価項目「意見や要望・苦情の窓口や苦情対応体勢について、分かりやすく利用者や家族に説明し、利用を促している」にも該当する。

(3)「守秘義務」と福祉サービス第三者評価項目

守秘義務については、サブカテゴリーの6「プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重」で評価項目(1)「利用者のプライバシーの保護を徹底している」の次に上げる小評価項目もあてはまる。「個人情報に関する守秘義務を職員の間で徹底している」、「個人の情報に関する記録等の管理を徹底している」、「私物の扱い、職員の出入りにあたっては、利用者のプライバシーに配慮している」、「入浴、排泄等に関して、利用者の羞恥心に配慮した支援を行なっている」、「性のプライバシーに配慮している」。

(4)「記録作成・保管義務」と福祉サービス第三者評価項目

記録作成・保管義務については、サブカテゴリーの2「サービス開始時の対応」の評価項

目(2)「利用者が環境変化に順応できるよう支援している」の小評価項目 「サービス開始時に利用者の個別事情(痴呆や障害の内容、主治医、常用している薬、好き嫌い、家族環境等)や要望を把握し、決められた書式に記録している」や、サブカテゴリーの4「個別対応の重視」の評価項目(1)「利用者の個別の情報や要望を把握している」の小評価項目 「生活の支援にあたって必要な利用者の個別状況(痴呆や障害の内容、主治医、常用している薬、好き嫌い、家族環境等)や要望を把握し、決められた書式に記録している」
「個別状況や要望に変化があった場合には、修正の記述をし経過が分かるようにしている」
サブカテゴリーの4「個別対応の重視」の評価項目(3)「一人ひとりの利用者の情報を関係職員の間で共有化し、活用している」の小評価項目 「利用者個々に提供されたサービスのうち重要なもの(内容、日時、回数、結果等)を記録している」にも該当する。またサブカテゴリー5「サービスの実施」の評価項目(3)「利用者の健康を維持するための支援を行なっている」の小評価項目 「利用者の健康状態を定期的に記録し、把握している」なども該当する。さらにサブカテゴリーの6「プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重」の評価項目(1)「利用者のプライバシーの保護を徹底している」の小評価項目 「個人情報の情報に関する記録等の管理を徹底している」や、サブカテゴリーの8「要望・苦情・トラブルへの対応」での評価項目(2)「要望や苦情および日常トラブルには迅速に対応する仕組みを整えている」の小評価項目 「苦情申し出から検討経緯、申し出人等への報告、改善までの流れを記録している」についても、該当する。

(5)「信頼構築努力義務」と福祉サービス第三者評価項目

信頼構築努力義務については、サブカテゴリーの5「サービスの実施」の評価項目(7)「施設と家族との交流・連携を図っている」の小評価項目の 「毎回の利用者の状況を、口頭もしくは文章で家族に報告している」 「利用者の家族などの見学は歓迎しており、いつでも希望に応じている」 「家族が参観・参画・協力する施設の行事を年数回実施している」 「利用者の様子などを知らせる『ホームだより』や家族懇談会などで家族と密接に連絡を取り合っており、個別の家族の相談にも応じている」に該当する。また、サブカテゴリーの6「プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重」の評価項目(2)「サービスの実施にあたり、利用者の意思を尊重している」の小評価項目 「利用者の気持ちを傷つけるような職員の言動、介護放棄、虐待、無視等が行なわれることのないよう、職員が相互にチェックし、会議等で対策を検討している」があてはまる。また、要望、苦情に対する視点からも、信頼構築努力義務が図られるだろう。サブカテゴリーの8「要望・苦情・トラブルへの対応」の評価項目(1)「利用者や家族がサービスについて意見や要望を表明し、苦情を訴えやすい仕組みを整えている」の小評価項目 「意見や要望・苦情の窓口や苦情対応体制について、分かりやすく利用者や家族に説明し、利用を促している」 「利用者が日常的に意見や要望・苦情を訴えやすい雰囲気を作っている」 「利用者や家族の意見や要望・苦情を聞き相談にのる仕組みがあり、機能している」 「利用者の集まり、家族

懇談会、アンケート等で事業所が積極的に意見や要望・苦情を聞いている」や、評価項目（２）「要望や苦情および日常トラブルには迅速に対応する仕組みを整えている」の小評価項目「要望や苦情が出されたら軽微なものを除き直ちに会議等で対策を検討し、対応している」、「苦情解決の責任者は全ての苦情とその対応結果を把握している」、「苦情申し出から検討経緯、申し出人等への報告、改善までの流れを記録している」、「要望や苦情を出した人だけでなく、関係する人たちに対応の経緯を説明している」、「要望や苦情の受付・対応のプロセスに関する手続き等を定めた手引書等を整備している」、「要望・苦情をサービスの向上に活用する仕組みを整えている」、「利用者同士のトラブル等が発生した時の対処方法を検討・蓄積し、予防・再発防止に活用している」が該当する。

このように、福祉契約に付随する義務をめぐって、東京都モデルの福祉サービス第三者評価項目を見る限りにおいては充実しているように思える。つまり、福祉サービスの利用にあたっての契約書や重要事項説明書等に記載される文言以外に、事業者側に求められる付随義務、換言すれば、契約書の中に記載されていなくても事業者側に課せられる義務については、評価項目に分かりやすい表現で説明されていると思われる。しかしあえて言うならば、「守秘義務」の項目に関しては、2005年度から個人情報保護法が施行され、個人情報の取り扱いについてはより慎重になる必要があるだろう。つまり、施設・事業所と利用者間でのプライバシーの扱いだけでなく、利用者を取り巻く家族や親族と、利用者の個人情報の管理・扱いについての項目が必要となる。

福祉サービスにおける第三者評価事業は、福祉サービス提供事業所からのサービスの質を向上させる狙いがあると共に、利用者の選択に資する情報提供の役割があることを考えると、福祉契約における付随的義務の範囲・具体的内容や、職員による行為準則の明確化などが今後の課題といえよう。さらに、評価事業を実施する評価機関や評価者の質が問われることは言うまでもない。

おわりに

厚生労働省は「介護保険サービスの質の評価に関する調査研究委員会」を設置し、平成16年3月「利用者による介護サービス（事業者）の適切な選択に資する情報開示の標準化について」の中間報告書を作成した（社団法人シルバーサービス振興会）。そして同年7月、社会保障審議会介護保険部会が「介護保険制度の見直しに関する意見書」を作成し、第1「制度見直しの基本的な考え方」のなかでも、サービスの質を担保するために情報開示の徹底・開示情報の標準化と、劣悪なサービスの排除を目的とした事後規制ルールの確立を課題としてあげた。

あわただしい福祉をめぐる政策動向を鳥瞰しても、ゴールドプランをはじめとした福祉サービスの「量」を問題とした時点から、現在では「質」への課題へと移行していることが分かる。それも、福祉現場からの要請、ないしは広がりの中から、事業化・制度化され

たというよりはむしろ、現状を看過できない厚生労働省がなかば強硬な姿勢で、福祉サービスの質を上げるための施策をトップダウン方式で導入しようとする姿がうかがえる。

福祉サービスの質の向上および確保の目的は、福祉サービスを利用する者の尊厳を保障することにあるが、ここで求められる福祉サービスの「質」とは、自己決定や自己実現をベースとした「自立支援」に結びつけられるものである。

しかし、意思能力が低下もしくは減退している高齢者にとって、「利用者本位」、「自己決定・自己実現」、「自立支援」への取り組みには限界があり、それがスローガンにしか過ぎないことを、従事者である職員が最もよくわかっている。現実問題として、実際の福祉の現場では、利用者と家族との意向が対立する場合や、その利用者が痴呆症等で判断能力に低下が見られる場合、さらに、利用者自身の健康面や精神状態から、利用者本人の自己決定を尊重することが本人にとっての自立につながるようなケースが多々存在し、困惑している環境がある。さらに痴呆等の判断能力の低下が加われば、「利用者本位」や「自己決定」の概念も崩れ去る。このような状況から、利用者の側に立った「利用者本位」や「利用者の自己実現」、ひいては「利用者の自立支援」という概念は、絵に描いた餅にしか過ぎず、これらを強調し続けることが、現場の職員を戸惑わせ、混乱に導いていると考える。つまり、高齢者だけではなく、サービス利用者の権利を保障し、彼らの尊厳を守るためには、福祉サービスの提供者側に、第三者評価事業の義務化や情報開示の徹底等を図り、サービスの質の向上と選択に資する情報等の提供が、「利用者本位」や「自己実現」、「自立支援」という考え方を担保する一つのツールとなりうる。

今後、より積極的に展開される「情報開示」、「福祉サービス第三者評価事業」への取り組みが、サービス提供者である事業所の質を向上させる一つの契機にはなろう。そしてそのことが、利用者本位の思想や自立支援の考え方につながることは間違いない。さらに、結果としてこのような取り組みが、福祉現場で働く介護職員らの気づきを促し、ルーティーンになりがちな業務の活性化にもつながることを最後につけ加えておきたい。

以上

[参考文献]

- ・山本顕治『契約交渉関係の法的構造についての一考察(1)～(3)完』民商法雑誌 100 巻 2.3.5 号、1989 年。
- ・内田貴『契約の再生』弘文堂、1990 年。
- ・潮見佳男『契約規範の構造と展開』有斐閣、1991 年。
- ・白羽祐三『安全配慮義務法理とその背景』中央大学出版、1994 年。
- ・木村敦志『公序良俗と契約正義』有斐閣、1995 年。
- ・吉田克彦『高齢者介護と家族 民法と社会保障法の接点』信山社、1997 年。
- ・長沼健一郎「介護サービス契約のあり方に関する一試論」『ニッセイ基礎研究所 10 周年記念論文集』1998 年。
- ・吉田克彦『現代市民社会と民法学』日本評論社、1999 年。
- ・木村敦志『契約法から消費者法へ』東大出版会、1999 年。
- ・棚瀬孝雄『契約法理と契約慣行』弘文堂、1999 年。
- ・岩村正彦「社会福祉サービス利用契約の締結過程をめぐる法的論点」季刊社会保障研究 35 巻 3 号、1999 年。
- ・内田貴『契約の時代』岩波書店、2000 年。
- ・山本敬三『公序良俗論の再構成』有斐閣、2000 年。
- ・中田裕康『継続的取引の研究』有斐閣、2000 年。
- ・新井誠「社会福祉法と福祉サービス利用者の権利擁護」ジュリスト 1204 号、2000 年。
- ・「特集 福祉における契約法理」自由と正義 51 巻 6 号、2000 年。
- ・「特集 福祉サービスと契約」月刊福祉 2000 年 10 月号。
- ・菊池馨実「措置から契約へが意味するもの」月間福祉 2000 年 11 月号。
- ・品田充儀「介護保険契約の特徴と法的問題」ジュリスト 1174 号、2000 年。
- ・品田充儀「介護保険契約の法的性格とその規制」神戸外大論叢 51 巻 2 号、2001 年。
- ・品田充儀「福祉サービスの利用方法」日本社会保障法学会編『社会保障法 3』法律文化社、2001 年。
- ・長沼健一郎「準市場における福祉契約と契約観」日本福祉大学論集 106 号、2002 年。
- ・本沢己代子「利用者主体のケアを実現するための契約」老年社会科学 24 巻 1 号、2002 年。
- ・秋元美世「福祉契約の特質と課題」週刊社会保障 2214 号、2002 年。
- ・岡孝『契約法における現代法の課題』法政大学現代法研究所、2002 年。
- ・後藤巻則「付随義務」『解説条文にない民法』日本評論社、2002 年。
- ・吉田邦彦『契約法・医事法の关系的展開』有斐閣、2003 年。
- ・笠井修「福祉契約論の課題」森泉章『著作権法と民法の現代的課題』法学書院、2003 年。

[要約]

本論分は、契約化がすすむ社会福祉の現場にあって、福祉契約というものが一般的な商取引における契約とは性格を異にする点を、付随的義務の視点から考察したものである。

とくに、「安全配慮義務」、「説明義務」、「守秘義務」、「記録作成・保管義務」、「信頼構築努力義務」といった福祉契約における付随義務を、高齢者の権利擁護という視点から分析を試みた。手法としては、(財)シルバーサービス振興会による情報開示モデルや、福祉サービス第三者評価事業項目が、福祉契約に求められる付随義務を具体的にどのような表現や関係性で明記しているのかについて論じたものである。