

2015（平成 27）年 6 月 11 日

厚生労働省老健局  
高齢者支援課長 辺見 聡 様

特定非営利活動法人 U ビジョン研究所  
理事長 本間 郁子

## 特養ホームにおける サービスの質の確保に関する意見書

～入居者の尊厳を守り安心して暮らせる具体的な施策を～

平成 27 年度の介護保険改正は、「人間の尊厳を守る」ためのサービスの質の確保について明確な方針が示されず、利用者が「安心して安全に暮らせる」具体的なサービスの保証が見えず、不安は残されたままとなりました。

複雑で細かい加算がたくさんありますが、支払う料金の対価としてどのようなサービスの質が保証されるのか利用者に理解されているようには思えません。

サービスの質を高めるには、第三者による専門的な視点で評価されることが最も有効な方法ですが、日本ではいまだに評価システムが確立されておられません。評価の最大の役割は、外から中のケアを「見える化」すること、利用者が意思表示ができなくなった場合でも、尊厳が守られたケアが受けられることへの「安心」と「安全」の保証ができること、さらに、社会に対して、社会的役割や使命を果たしているという信頼を担保することです。

それは、若い世代に対して、介護という仕事の魅力を伝えることに役に立ちます。さらに、現場で働いている職員にとっても、自分の働いている施設のサービスの水準を知ること、質を向上させる目的が明確になり、取り組みが評価されることによって、自分の仕事に誇りと自信をもつことができます。

サービスの質を向上させるために、資格（知識・技術）を最優先とする現在の職員教育に加え、人間力を高めるプログラムを検討し、モラル向上を図るバランスのとれた教育体系にしていくこと、専門的視点をもつ評価機関の施設評価を義務付けること、働きやすい職場環境（ライフワークバランス、子育て支援、働く形態の多様性、業務の明確化、20 代 30 代のライフスタイルを尊重した体制）を整備することが求められます。

現行の第三者評価は機能しているとは言えず、監査においても急増するサービスの量に追いついていない状況があり、サービスの質の確保で重視しなければならない、人権侵害である虐待防止の抑止力としての効果は期待できないなど、市民の信頼に応えられているとはいえません。

特定非営利活動法人Uビジョン研究所（公益財団法人認定申請中）は利用者の人権を守るため、職員の努力を称え評価するための評価基準（海外との比較や米国での視察を踏まえ、専門家と検討会を重ねて作成）を数年かけて開発し、その内容は世界レベルの基準にあると思います。

今後、高齢者生活施設のサービスの質を確保し、高齢者の尊厳を守る理念を実現するために、実効性のあるUビジョン研究所の認証・評価認定機関などと連携を強化するような新たなシステムの創設が求められています。

つきましては、市民の信頼に応えるサービスの質の確保のために下記のことについて、検討していただきますようお願い申し上げます。

## 1. 特養ホームにおける職員体制の見直し

介護人材の確保は困難を極め具体的な方策が見えてきません。現場は人材不足で施設の一部を閉鎖せざるを得ないのが現状です。基準を満たす最低限の数は確保できているが、重度で高齢化している入居者を支えるために必要な人材の確保には至らず、現場の職員は疲弊し、希望が見えないなかで、どこまで仕事を続けていけるか限界を感じている人は少なくありません。

要介護度 5 が増えるということは全介助の必要性が高くなることを意味し食事、入浴、排泄、移乗・移動にかかる時間は現状の職員体制（入居者 3：職員 1 以上）で担える業務量ではありません。夜間は 2 ユニット（20 人、仮眠を取ると数時間は 40 人）を一人で担い、ターミナルや認知症などリスクの高い重度対応への不安は高まり、かなりの身体的・精神的負担になっています。そのような状況がストレスを生む背景にもなっていることは否めません。

施設虐待は年々増えており、多くの虐待は職員数の少なくなる時間帯に起き、

加害者は 20 代、30 代に多いことが明らかになっています。それに対し、行政は対応の強化を図る施策を打ち出しましたが、解決につながる具体的な支援は明示されず、強化することによって、職員の業務量はますます増え、時間外勤務や有給休暇などがとりにくい環境は一向に改善されそうにありません。

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増大し複雑化する加算取得に時間が取られ、人間の暖かい関わりが期待されるターミナルケア、認知症の方との信頼関係を築き、寄り添うための体制やカンファレンスに使う時間を作ることができなくなりました。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、職種間で共有できる場が減少している状況では、社会的使命や責務が果たしているのか、誰のために何のために仕事をしているのか、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。

人間の尊厳を理念とした支援の実現、認知症やターミナル期に求められる安らぎと穏やかなコミュニケーション、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、関心を高める仕事にはならないと思います。

現状を改善するために、介護職員の業務内容の明確化と業務量を整理し是正することが急務です。

介護職員でなくてもできるシーツ交換や居室の掃除などは他の職種で体制を整えることができます。人材確保がしやすくなると同時に現場に係わる職種がいろいろいることで支援の幅が広がり現場に安心感をもたらす効果が期待できます。

ユニットでは、職員一人（基準では常勤一人以上）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しています。職員が安心して個別のニーズに対応できるように、リビングには職種や勤務形態を問わないフリーの職員（介護のシフトに組んでいない）を常時配置することができるよう体制整備の検討が必要だと考えます。

下記に環境整備職員と洗濯支援職員の新たな職員配置に関する内容を提示しました。

## ◆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掃除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 3 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

## ◆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

### 【参考】

デンマークのフェノウサン・ナーシングホームでは入居者 42 名に対し、准看護師（日本の介護職員に当たる）が 30 人、正看護師 6 人、専任清掃職員 9 人が配置されている（1992 年デンマーク・スウェーデンで見た在宅福祉 小川政亮、西澤秀夫ほか著、萌文社。特養ホームで暮らすということ 本間郁子著 1995 年 あけび書房発行）。

日本の介護職員の業務量は先進国よりも広範囲にわたり、着替え、排泄、入浴は週 2 回以上、食事、移乗・移動の介助、シーツ交換、居室、リビングの掃除、整理整頓、居住環境の整備、掃除、配膳、洗濯、時にはおやつ作りや食事作りなど家事援助から話し相手、毎月の行事やレクリエーション、必要に応じて医療的ケアの支援、家事援助、精神的支援、入退院の支援、会議、委員会、カンファレンス、事故対応、苦情対応などすべてのことに職員が関わっています。施設の介護職員の役割について定義がなく、業務内容も明確ではなく利用者に係わることは何でも行っている状況があります。

## 2. 介護サービスの質を確保するシステム構築

### ◆施設評価の義務化

「社会福祉法 78 条」の指針によると各都道府県に第三者評価を行う新事業を促進するための組織を設置することになっていますが、2005 年～2009 年の 5 年間で第三者評価を受審した事業所は 12,086 件で、残り 9 割の事業所は受審していないことが判明しています（全国社会福祉協議会調査による）。

第三者評価は都道府県ごとに費用、評価機関認定の方法、評価内容、評価者養成にバラつきがあり、ボランティアの延長線上で実施されているような状況もあります。

施設評価基準に関して、サービスの質を確保し担保する内容となっているか、評価結果を基に高齢者が施設を自ら選ぶことができるかについてなど、利用者本位のサービスに配慮した基準の作成が求められています。

サービスの質を確保するために、次のことを検討していただきますよう、お願い申し上げます。

(1) 現行の行政主導による第三者評価機関だけでなく、特定非営利活動法人や公益法人が実施する評価機関など、多様な機関の参入を推進するシステムの検討をお願いします。

(2) 利用者や家族、市民にとって分かりやすく、高齢でも自己選択ができ、サービスの質が分かる表示や公表の方法について検討をお願いします。

(3) サービスの質の担保を市民に対して実施するために第三者評価や認証を義務化する検討をお願いします。

Uビジョン研究所（公益財団法人認定申請中）が実施する「認証」は、優れた点や改善点を明確にし、改善点への組み方や情報提供を行うなどの支援体制ができています。利用者や家族、職員の虐待に関する相談窓口もあります。

## ◆認証取得など継続的にサービスの質を確保し、高い評価を取得した施設を「奨励金」で支援する

Uビジョン研究所が実施する24時間体制の施設調査や、1年に1回の夜間の抜き打ち調査は、虐待や拘束の有無、不適切ケアの確認、コンプライアンスの順守、日常生活のサービスの質の維持や確認の他、笑顔やあいさつ、言葉使い、態度、身だしなみ、臭気や居住環境などを通して職員の日ごろの努力を評価することに重点をおいています。

利用者や家族、ケアマネジャー、成年後見人などが信頼して施設を選ぶことができ、選んだ施設で安心して安全に暮らすことが担保されていることは重要な保証となり、市民が介護保険制度を理解し協力するための必要条件となります。

認証取得施設のような市民に対して社会的責務を果たしている施設への「奨励金」や「助成金」の支援について検討をお願いいたします。

【例】岡山市は優良デイに対して「奨励金」を出す取り組みを始めました。「指標達成」「アウトカム」で評価し、介護報酬で財源を確保できるよう目指しています。今年度は一般財源で100万円の予算を確保しました。

## ◆認証取得施設の定期監査期間を延長する

Uビジョン研究所の認証施設評価は、14種類の調査票と観察調査、家族・職員アンケート調査を基に、利用者、家族、地域、職員、組織マネジメントの側面からQOLを評価し、最終審査で認定の可否を決定しています。

書類調査は、法律の順守や加算の要件、夜勤者数の確認、夜間の拘束状況の確認などを抜き打ち調査で年1回実施し、その結果報告を行政に説明・提出しています。さらに、虐待防止法を実効性のあるものとして機能させるために不適切ケアについても詳細に現状報告を行い、改善に取り組みやすいようにしており、改善ができたかどうかの報告も受けるシステムです。

Uビジョン研究所はその他、改善への取り組み支援や、苦情、事故対応などの支援を行い、情報提供をメールマガジンの方法で行っています。

以上のシステムを持つ認証取得施設に対して、「良質のサービスに対する要件を満たす施設：優良施設」として、監査の期間を最大限に免除できる検討をお願いいたします。

## ◆利用者・家族・市民の自己決定に基づく選択に寄与する

利用者がその人らしい暮らしや生き方に合ったサービスを選ぶことができ、サービスの内容が保証されるシステムを確立することは介護保険制度の責務です。施設長や管理者が替わればサービスの内容も変わり、サービスの質の確保が保証されていない状況は市民にサービスの質を利用者に確保しているとは言えません。

Uビジョン研究所の認証は、人権を守ることを軸に安心して人生最期まで生きることができることを目的に、定期的に調査内容や方法の検討を行い、調査に反映させる5つのサービスの質を保証しています。表示は「悠」プレートを誰の目にも触れるような場所（施設の玄関）に掲げることで、その施設がどのようなサービスを確保しているかが分かり、高齢の利用者にも分かるようになっています。

さらに、認証取得施設は、Uビジョン研究所のホームページや施設のホームページに掲載され、市民に対してサービスの質の責務を負います。

※特定非営利活動法人 U ビジョン研究所は、現在、公益財団法人認定申請中です。