

2015（平成 27）年 5 月 29 日

社会・援護局  
局長 鈴木 俊彦 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人材確保と職員体制 及び第三者評価のあり方に関する意見書

～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には、「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見えず、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なく不安は残されたままとなりました。

利用料は下がりましたが加算が増えることによって、結果的に支払う料金は高くなることもあります。複雑で細かい加算によってサービスの質が上がるという結果は見えてきません。利用者が支払う料金の対価に対する検証・評価は「いつ」「誰が」「どこで」「どのように」実施するか不透明です。職員の賃金が、今回の改正で約 12000 円引き上げられることは評価できるものの基本給に反映できる強制力はなく、加算という給与の一部を利用料で負担することの意味が利用者には理解できないまま支払いを余儀なくされているというのが実情です。

また、加算という安定が見えない賃金体制で安心して人材確保ができるとは思えず、賃金の引き上げは必要不可欠の要件ですが、十分とは言えません。

これから仕事をしようという若い世代に、もっと介護という仕事の魅力を伝える必要があります。介護職員が自分の仕事に誇りと自信をもって生き活きと働いている姿が見えるようにならなければ関心を惹きつけることはできません。

人材確保に必要な体制は、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、社会的評価を高めるための施設評価を強化すること、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。

一方、利用者にとって、サービスの質の確保が最も重要な要件です。特養ホームは要介護度 3 以上の入居となり、自分で施設を選択することができない重度者が占めるようになります。いま以上に外から中のケアが見えにくくなり、密室性の高い閉鎖的な施設になっていくことは明らかです。

施設を選択するのは、多くが家族かケアマネジャーですが、そこで生きていくのは利用者本人です。利用者の権利がどう守られているかは人生最後の選択において重要な判断となります。

利用者本人の選択に寄与し、信頼が得られるサービスの質を確保するためには、第三者機関による施設評価が最も有効です。しかし、現行の第三者評価は、継続的なサービスの質の確保や安心と安全を可能な限り保証する内容とはなっておらず、さらに、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のが現状です。

市民は、継続的定期的なサービスの質を担保し保証をする仕組みと自分自身で意思表示ができなくなっても尊厳をもって生きる支援が受けられるシステムの構築を望んでいます。また、高齢である利用者が施設を選択できるシンプルな表示を必要としています。

サービスの質を保証するシステムは現行の第三者評価だけではなく、「認証」や夜間の評価を行う施設評価もあり、多様化してきています。

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）は施設利用者の人権を守るための評価基準（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自負しております。

高齢者の尊厳を守るという理念を実現するためには、実効性のある認証・評価認定機関と行政が連携を強化する新たなシステムの構築が望まれます。

つきましては、市民の信頼に応えるための人材確保と第三者評価のあり方に関する意見書を下記に提出させていただきましたのでご検討をお願いいたします。

# 1. 特養ホームの職員体制の見直し

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ますが、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、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。

施設は、要介護度5が増えることによって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。さらに、認知症をもつ利用者も多くなり、職員との信頼関係を構築していくためのコミュニケーションが重要になってきます。また、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者への不安は高まり、職員の身体的・精神的負担は増大していきます。そのような状況がストレスを生む背景に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が少なくなる時間帯で起き、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、強化することにより、ますます職員の業務量は増え、時間外勤務に加え、有給休暇がとりにくい環境は一向に改善される見通しは立ちません。

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せているのか、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。

改革の一つとして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は急務だと思います。

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、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しています。職員が個別ニーズに安心して対応できるように、常勤の介護職員を一名（すでに配置基準に規程）と新たに職種や勤務形態を問わない職員一名の配置ができるように体制を整えていただきたいと思います。

下記に新たな職員として、環境整備職員と洗濯支援職員の配置を基準に入れるよう、心より切にお願い申し上げます。

## ◆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 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. 第三者評価のあり方を再構築

### ◆ 第三者評価のあり方を根本から見直す

「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はいますが、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、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。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、評価結果を参考にして施設を自ら選ぶことができるかについて検証や評価がほとんど行われていない状況です。

市民の信頼に応え、高齢者である当事者が選ぶことができることに寄与する施設評価について、次のことを提案します。

(1) 現行の行政主導の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を認定するなど、多様な機関の参入を推進するシステムを構築してください。

(2) 利用者や家族、市民にとって分かりやすく、高齢者が自己選択できるような公表の方法を検討してください。

(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・認証を義務化してください。

(4) 第三者評価はその時の評価であり、継続的なサービスの保証にはなっていません。そのため、認証機関（Uビジョン研究所の認証など）が実施する認証を取得している施設も第三者評価を受審した施設として認めてください。

Uビジョン研究所（現在、公益財団法人認定申請中）の認証は、施設の優れた点や改善点を明確にし、改善点への取り組み方の支援や情報提供を行います。また、利用者や家族、職員の虐待に関する相談窓口もあります。

## ◆認証や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

行政が主導する第三者評価は評価機関を毎年変えることができ、改善を要する指摘を受けても取り組みの成果を確認するまでのシステムではありません。単に、第三者評価を受審したというだけで評価されている可能性もあります。利用者や市民にとって、サービスの質を確保し担保する機能を果たしてこそ第三者評価の意義と役割があると思います。

Uビジョン研究所が実施する24時間体制での施設調査や、1年に1回の夜間の抜き打ち調査は、虐待や拘束の有無、不適切なケアの確認、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。施設長や管理職が替わっても、サービスの質は維持できているという保証を担っています。

利用者や家族、ケアマネジャー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ると共に、介護保険制度を理解し協力するための必要条件にもなると思います。

認証取得施設や24時間調査の施設評価を受審し、高い評価を獲得した施設に対して、「奨励金」や「助成金」を出し、取得や受審を促進する新たな支援制度の創設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

特定非営利活動法人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を評価して最終審査で認定の合否を決定します。

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となっています。

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や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で行っています。

そのような状況報告は監査にも役立つ情報であり、「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要件は満すものとして認めていただきたいと思います。

## ◆利用者・家族・市民の自己決定に基づく選択に寄与する

現在は、介護サービス情報の公表や第三者評価などの情報はありますが、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はありません。施設長や管理者が替わればサービスの内容も変わるなど、サービスの質が保証されていません。

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、調査に反映させた5つのサービスの質を保証しています。表示は「悠」の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提供しているのかが分かり、高齢者である利用者の選択に寄与できるものと思われます。

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ています。

Uビジョン研究所は、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。