

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 28 日現在

機関番号：33707

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03974

研究課題名（和文）第三者評価事業が社会福祉施設に根づくシステムの構築

研究課題名（英文）Creation of a System in which Third-party Evaluation is Standard Practice at Social Welfare Facilities

研究代表者

谷口 真由美（Taniguchi, Mayumi）

中部学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：90413301

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：「福祉サービス第三者評価事業」が社会福祉施設に根づき、国民のより良いサービスを受ける権利の実現を目指すために、最優先課題として評価機関と受審施設の乖離を埋め、「評価基準」の共通理解を図る方法を国内・国外調査から検証した。

国内調査からは、「評価基準」の共通理解は、受審施設職員の気づきを促すことが明らかになった。国外調査からは、得られた気づきを「主体的な改善」に繋ぐために、イギリスOfstedの現場のソーシャルワーク実践を支援、パートナーシップを築く機能を検証した。そして日本のこれまでの「点」の評価から、労働環境の検証も含めた改善に至る過程を第三者評価事業の役割と捉える必要性を示した。

研究成果の概要（英文）：In order to make third-party evaluation of welfare services a standard practice at social welfare facilities and to ensure the public's right to receive better services, the current study used domestic and foreign studies to verify approaches to closing the gap between evaluating agencies and facilities being evaluated and to derive a common understanding of "evaluation criteria." Domestic studies revealed that the common understanding of the "evaluation criteria" prompts awareness on the part of staff at the facilities being evaluated. Foreign studies indicated that this awareness led to "active improvements" when direct social work practices (like those by Ofsted in the UK) were supported and when facilities had partnership-building capabilities. Thus far, welfare services in Japan have been evaluated on the basis of points. Third-party evaluation needs to be seen as having a role in the improvement process (which includes inspections of working conditions).

研究分野：ソーシャルワーク

キーワード：評価基準 権利擁護 施設の組織づくり スーパービジョン 内包する課題 Ofsted 協働 福祉労働環境

1. 研究開始当初の背景

「福祉サービス第三者評価事業」は、施設の提供するサービスの質を第三者機関が評価し、職員の業務に関する気づき・変革を促す装置として位置づけられている。さらに2001年に制度化され、行政監査の緩和要件の一つに加えられたり、2012年3月には社会的養護施設の受審が義務づけられるなど、制度上の進展は行われてきたが、全国の平均受審率は停滞している。また、本事業が施設職員の業務の変革を促し、利用者のより良い生活を実現するために機能しているという**実証**がなされていない。

2. 研究の目的

本研究チームは研究者・施設職員・行政担当者等で構成され、2010年から多面的に事業の問題を検証してきた結果、第三者評価事業が効果的に機能するために、評価する評価機関と評価される受審施設の両者に「**評価基準**」の**共通理解**と、評価過程における**協働**が必要と考えた。本研究では評価機関と受審施設の協働のあり方を検証し、サービスの質の評価が社会福祉施設に根づくシステムを構築し、より良いサービスを受ける国民の権利の実現を最終目的としている。その方向性を探るために、国内⁽¹⁾・国外⁽²⁾調査を実施した。

(1) A 県社会的養護施設の第三者評価事業の実態調査

A 県では社会的養護施設の受審義務化以降、他分野の受審も増加させつつある。

この実態調査から評価機関と受審施設の内包する課題を明らかにし、総合的に分析する。次にそこから得られた各課題の相互関係を明らかにし、評価機関と受審施設の評価基準の共通理解を図るための協働の方法を検証することとした。

(2) 日本とイギリスの社会的養護施設における評価事業の比較 - ソーシャルワーカーの実践と評価事業の協働の実践 -

第三者評価事業が効果的に機能する方向性を探るために、イギリスの社会的養護施設の評価機関 **Ofsted** と、評価される側である現場の**ソーシャルワーク**の取り組みを検証する。この検証から、日本の第三者評価事業がシステムとして機能するための課題を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) A 県社会的養護施設の第三者評価事業の実態調査

2015年12月、A 県の社会的養護施設(17/17施設)の処遇に関わる全ての職員と、評価機関(5/5機関)に登録されている全ての調査員双方に実態調査を依頼した。調査票を郵送し、回答の後、施設・機関の担当者が集約して大学に返送する方法をとった。回収率は、受審施設職員77%(248人/323人)、評価機関調査員82%(42人/51人)であった。

(2) 第三者評価事業とイギリスの Ofsted の

比較 - 社会的養護施設におけるソーシャルワーカーの実践と評価事業の実践

2017年2月19日から2月26日、イギリスへ訪問調査を実施した。研究対象である4団体の概要を以下に示す。

1. 支援機関『A』: 政府および法的サービスから独立し親族へのケアを行う機関(私的な機関のため Ofsted の評価は受けていないが連携している)。

2. 支援機関『B』: イギリス最大の里親支援機関で国際的にも組織とネットワークを拡大している (Ofsted の評価を受けていて連携している)。

3. 治療施設『C』: 家庭や学校で手に負えないとされた子どもたちを3年間の寮生活の後、社会に戻す取り組みを行っている (Ofsted の評価を受けているが連携はしていない)であった。

4. イギリスの公的学校の評価機関として1992年に設立され、その後、社会的養護施設のサービスの質の評価も担うこととなった評価機関 Ofsted。

調査を実施するにあたり、Ofstedに関する先行研究等の考察、名古屋大学のイギリス人留学生、元イギリス保育行政担当者、地域の小学校校長、幼児教育研究者、スクールソーシャルワーカー等を迎え「社会的養護への取り組みに関するイギリスと日本の比較研究 - 子育て実践と子どもの権利についての交流会 -」を開催した。

4. 研究成果

(1) A 県社会的養護施設の第三者評価事業の実態調査

回答者の属性

施設職員は68.5%が女性で、31.5%が男性。年齢は20代39.9%、30代26.6%で、40代、50代は共に13~14%、60歳以上は5%強であった。対して調査員は64.3%が女性で、35.7%が男性。男女比には大きな違いはない。年齢は60歳以上が83.3%、実質的に**20代・30代の若い施設職員と60歳以上の調査員が事業を協働している形**であった。

評価経験

施設職員は、義務化となった2012年度から現在まで第三者評価事業を直接担当したことがないと解答した者は59.3%であったが、**20代・30代の職員が多い中、4割が事業を担当した経験を持っている。**

調査員は、義務化となった2012年度から現在までの実績で、評価経験が「無し」、「1件」が各々20~30%で半数を占める。逆に5件以上評価に携わっている者が26.2%で**活動経験が異なる**。また、調査員の50%が資格取得から5年~10年の年数を経ていることから、全く活動経験の無かった年が存在する。また、社会的養護を評価する評価機関には厳しい更新の条件がある。

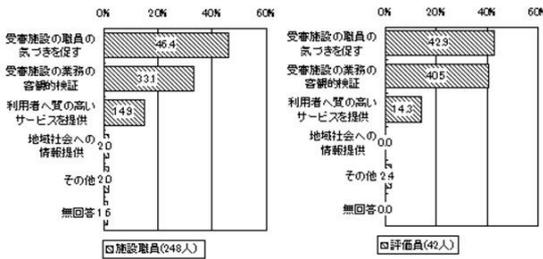
第三者評価のメリット・デメリット

第三者評価のメリット・デメリットについて

て選択肢から最も意識した一つを選ぶ設問とした。

メリットについて「**気づきを促す**」が施設職員 46.4%、調査員 42.9%と、ともに最も高い。次いで「**受審施設の業務の客観的検証**」が施設職員 33.1%、及び調査員 40.5%と、ともに2位の順位であった。

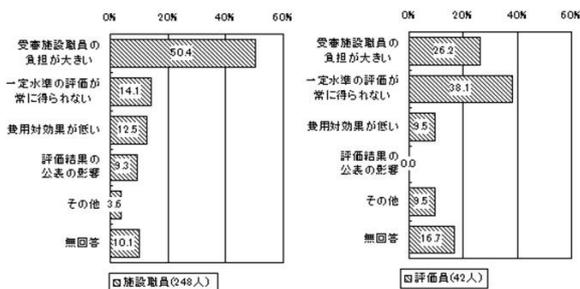
選択肢のうち、本事業の基本理念であり到達目標の1つ、「**地域社会への情報提供**」は、施設職員 2%、調査員 0%であった。事業の進展の状況がうかがえる結果となった。



$\chi^2 = 38.1$ 自由度=4 $P = 0.000$ 有意差あり
 $\chi^2 = 163$ 自由度=4 $P = 0.000$ 有意差あり

図-1 第三者評価のメリット

デメリットは、**施設職員では「職員の負担」**が突出して 50.4%であった。**調査員では「一定水準の評価が常に得られない」**が最も高く、38.1%であった。「**費用対効果が低い**」の選択肢は施設職員 12.5%、調査員 9.5%と低かったが、費用に関わる問題は受審施設・評価機関共に残る。社会的養護施設の受審が義務化(3年毎)となって以降、受審に関わる費用には、補助がついているが、指定管理を受けている施設は県の負担をできる限り抑えたいためか、入札によるダンピング傾向が見られる。不当な価格を提示した一部評価機関が調査を請け負うという弊害がある。無回答が他の項目より高い結果となった。



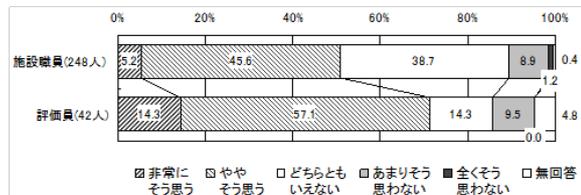
$\chi^2 = 164$ 自由度=4 $P = 0.000$ 有意差あり
 $\chi^2 = 23.4$ 自由度=4 $P = 0.000$ 有意差あり

図-2 第三者評価のデメリット

事業のメリットについては、施設職員と調査員の回答は、ほぼ同じ認識と推察できる。デメリットに関しては、回答が分かれ**受審施設・評価機関それぞれの課題が顕著に表れた**結果となった。第三者評価事業の改善点を再検討する必要がある。

第三者評価は機能しているか

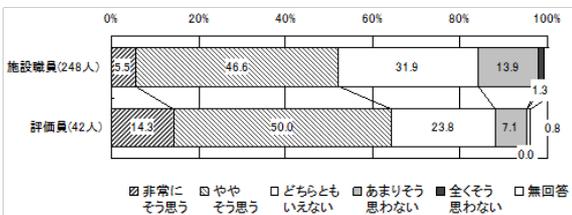
ア 適切に評価できているか
 施設等の提供するサービスを適切に評価できているかの設問に対し、**施設職員は「非常にそう思う」5.2%、「ややそう思う」45.6%で約半数が適切に評価できている**と回答し、残り半数が、「どちらともいえない」38.7%、「あまりそう思わない」8.9%、僅かではあるが「まったくそう思わない」1.2%の意見もあった。**調査員は「非常にそう思う」14.3%、「ややそう思う」57.1%で7割以上が適切に評価できている**と回答した。適切に評価できていないとする施設職員の5割と調査員の3割の回答については今後理由を明確にし、対策を立てていく必要がある。



$\chi^2 = 14.21$ 自由度=4 $P = 0.007$ 有意差あり

図-3 適切に評価できているか

イ サービスを改善できているか
 上記同様、改善できていると施設職員・調査員ともに認識している。特に施設職員は「**ややそう思う**」の 46.8%が最も高かった。しかし、その一方で施設職員は「**どちらとも言えない**」30.6%、「**あまりそう思わない**」13.3%。「**全くそう思わない**」1.2%と約 4.5割が消極的な回答であった。調査員は「**どちらとも言えない**」23.8%、「**あまりそう思わない**」7.1%と3割が消極的な回答であった。第三者評価で得られた気づきを「**改善**」に主体的に繋ぐかは、受審施設に委ねられている。施設職員と調査員とも確実にサービスの改善につながっていると判断し難い結果であった。また、この改善が利用者への質の高いサービス提供につながっているのかも同様に判断できない。



$\chi^2 = 6.87$ 自由度=4 $P = 0.143$ 有意差なし

図-4 サービスを改善できているか

評価基準の理解について

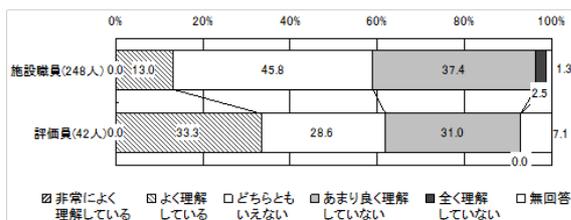
ア 理解の乖離
 評価事業経験者に対して評価を実施してみて、評価基準の理解が施設職員と調査員で乖離していると感じたことがあるかの設問に対して、**施設職員は 44.9%ある**と回答し、役職別で中間管理職と一般職に意識の差がみられた。**調査員は 79.3%ある**と回答した。

乖離する内容は施設職員、調査員共に「**評価の基本的な捉え方**」が最も高く、次いで**施設職員は「利用者の生活の質の認識」、調査員は「施設職員の理解不足」として**おり、双方の評価基準に対する認識の差が明確となった。

評価基準の乖離が無く、共通認識ができているとする施設職員はメリットを「受審施設の気づきを促す」が最も高く53.3%であった。評価員は「利用者の質の高いサービスを提供」が最も高く50.0%で、乖離しているとする者は0%であった。

イ 自身の評価基準の理解度

評価基準の理解度についての設問は、施設職員、調査員共に「非常に理解している」の回答はなく、施設職員は「どちらともいえない」46%「あまり良く理解していない」36.3%「全く理解していない」2.4%と**8割以上が理解不足と考えている**。対して、調査員は「よく理解している」が33.3%と最も高かったが、「どちらともいえない」28.6%「あまり良く理解していない」31.0%と約**6割が理解不足と考えている**ことが明らかになった。このことは調査の視点や評価項目を共有できないばかりか、評価結果の根拠の信憑性に欠ける。さらに「評価基準は現在の評価項目でよいか」の設問では、「**もっと簡単にしてほしい**」が施設職員63.3%、**調査員50%**であった。施設職員の業務の多忙さや、利用者への支援の実際を鑑みて評価項目の精査および効率的な評価事業への実施方法を検討することにより、より良い評価につながる。



施設職員と評価員間で「よく理解している」有意差あり $P=0.001$ 、「どちらともいえない」は有意差あり $P=0.037$

図-5 評価基準の理解

国内調査結果を踏まえて

第三者評価事業が施設職員の業務への気づき・変革を促す装置として認識はされているが、利用者へ質の高いサービスを提供すべく十分に機能していないことが明らかになった。第三者評価事業が機能するための要因の1つである評価基準の理解は施設職員の8割以上、**評価を牽引する調査員の約6割が十分理解していないと回答している**。それは、各々が評価した結果の根拠の信憑性に欠けることである。つまりは、評価のものさしを共通認識できないことである。当然評価に対する乖離が生まれ、**評価結果も共有することはできない**。実際に評価時、評価基準の理解が施設職員と調査員で乖離していると感じたことがあるかの問いに対して、施設職員の

4.5割、調査員の8割が、乖離があると回答した。評価基準の理解不足と乖離は、ほぼ同様の回答となった。乖離する内容は共に「評価の基本的な捉え方」が最も高く、次いで施設職員は「利用者の生活の質の認識」、調査員は「施設職員の理解不足」としており、双方の評価基準に対する認識の差が明確となった。これは事業の担い手同士の信頼関係に影響を及ぼし、サービスの質への転化が期待できない。

安井ら¹⁾は第三者評価を施設・事業所のサービスをより良いものに誘導していく、誘導型基準として設定され、この基準による評価であると指摘する。本研究もこの指摘に立ち、第三者評価の経験が、施設職員の気付きや意欲を生み、それが改善につながり、利用者へ質の高いサービス提供を実現する方法を明らかにすることである。そのためにはまず、第三者評価の担い手である調査員と施設職員が評価基準の理解に向け、評価の慣れあいではなく、お互いの役割をもって協働する取り組みが必要と考える。受審施設の変革は「誰かがやってくれるであろう」、「だから出来ない」の後ろ向きエネルギーではなく、職員各自が自覚や主体性をもった前向きなエネルギーを生み出す事から始まる。この視点を意識して調査員も評価に臨む必要がある。

調査員の約半数が評価経験0-1回で施設職員も6割が評価事業を経験していない。評価機関は全国推進組織が行う研修を終了した調査員が在籍し、3年間に10件以上の社会的養護施設の評価を行わなければ更新できない。各評価機関は自県内でこの条件がクリアされることは難しい。

波田埜²⁾は、社会的養護関係施設の第三者評価では施設の独自性を熟知している評価者を確保することが困難となることが予想されると指摘する。施設職員及び調査員ともに第三者評価の経験が少なく、未来軸に立って評価事業に携わる人財育成と構成について計画的に整備することが必要である。本研究から評価機関と受審施設の乖離を残した第三者評価となっていることが明らかになり、基準の共通理解不足が第三者評価事業の停滞と利用者へのサービスの質の向上の双方を停滞させる要因となっている。

評価基準の共通理解の下で評価が進められ、核心的な気づきが得られたら、次は「改善」の実施である。しかし、**気づきを「改善」に繋ぐ**かは、受審施設の主体性に委ねられている。これまでの評価という「点」の実践から、課題解決のための**労働環境の検証**も含め、改善に至るまでの「過程」を第三者評価事業の役割と捉える必要があると考える。確かな改善が生まれれば、評価事業の効果も可視化される。

以上から施設職員と調査員の評価基準の理解にむけた協働と改善へのフォローアップが、第三者評価事業が効果的に機能する一

歩となりうると考える。

(2) 第三者評価事業とイギリスの Ofsted の比較 - 社会的養護施設におけるソーシャルワーカーの実践と評価機関の協働

Ofsted は、保守党のサッチャー政権からメジャー政権に移った 1992 年に誕生し、労働党ブレア政権で子どもの社会的養護施設への評価も含むこととなった。具体的な福祉分野への評価は、養護施設や里親・養子縁組支援機関、地方自治体などへの調査を実施する。

4 段階評価基準 (1.Outstanding、2.Good、3.Adequate、4.Inadequate。)を設けている。政府から独立した機関であり、**福祉・教育機関が提供するサービスの質と費用対効果の向上を目指し、サービス受給者の生活の向上を最大の目的**としている。そのため Ofsted には事業所の登録取り消し等の強い権限が与えられている。事業所にとってはより良い Outstanding の評価が得られれば効果的な宣伝材料になる。訪問調査に先がけて開催した「社会的養護への取り組みに関するイギリスと日本の比較研究 - 子育て実践と子どもの権利についての交流会 -」に参加した留学生からの、子どもの頃学校に Ofsted がやってくると、生徒達は集められ、先生方から「評価者へきちんと挨拶をするように」等の指導を受けていた。等の発言は、Ofsted の権威をものがたっている。

「社会的養護への取り組みに関するイギリスと日本の比較研究 - 子育て実践と子どもの権利についての交流会 -」の開催した。

ファミリーライツグループ(政府および法的サービスから独立し、親族ケアを行う機関、以下 FRG)

FRG は、年間、18,000 件の相談ケースがあるが、実際は3分の1ぐらい(6000件)しか対応できない。最近では DV の相談が増えている。電話の問い合わせ内容は 30%が子どもの保護と、守るための相談、24%が裁判所の決定についての相談、22%が障害のある子どもについての相談である。インターネット上にも FRG の親のためのコミュニティサイトと、親族用のコミュニティサイトがあり、二つを合わせると月5万件ぐらいの投稿がある。FRG は私的な機関のため Ofsted の評価を受けていないが、これまでの活動に裏付けされた子どもを取り巻く環境を積極的に調査して、政府や自治体に訴えて、法律を創ってきた。このようなソーシャルワーク実践の際に、自治体を法律改正へ促す目的で Ofsted と連携をしている。Ofsted は、一般的に恐れられる評価機関とされているが、Ofsted との間には**パートナーシップ**が存在する。また、他の関係機関(ニュージーランドから始まったファミリーグループカンファレンスという国際的な団体等)と連携し、キャンペーンを実施しイギリスの子どもの支援を行っていた。

フォスターケアアソシエーション(イギリス最大の里親支援団体、以下 FCA)

FCA の活動はイギリスにとどまらず世界に進

展しており、日本にもオフィスを構えている。訪問時、日本のオフィスとインターネット通信のテレビ会議を行いながら、イギリスと日本の活動の実際をうかがった。当初日本の行政に FCA の里親支援の考え方は理解が得られなかった。しかし、現在 47 都道府県の 20 の都市に関わっている。一方、イギリスでは、FCA は子どもの問題解決に連携する主要な機関の一つに挙げられている。里親支援では子どもを中心に置き、子どもの国籍・文化や、里親の性差別等にも**ポジティブなソーシャルワーク実践**がなされていた。

Ofsted と FCA の関係は、良好な関係を築いていた。日本の第三者評価事業は、総じて評価時にしか受審施設と接点がないが、Ofsted は日常的に接点があり、評価機関としてだけの機能にとどまらず、様々な社会福祉の有識者が事業所をサポートし、事業所の質を高めるのに一定の役割を果たし、機能している。ここが単なる評価機関として煙たがられる存在になっていない重要なポイントと捉えることができる。

また、FCA でも日本の第三者評価事業同様、調査員の専門や関心に評価が影響されて評価結果が偏る、異なる等の状況が起こっているが、スタッフは違った視点の指摘と捉え援助に活かすように考えている。調査員も専門分野以外の事業所の実情を理解しようと努めている。相互にパートナーシップを構築している。

里親の相応の報酬を、国家予算を投じて支給することや、Ofsted に厳しい権限と責任を持たせることは、イギリスの社会的養護の取り組みを後押しする。

マルベリー・ブッシュ・スクール(情緒障害児の短期治療施設。以下 MBS)

第2次世界大戦中に、ロンドンから疎開した何人かの子供達を、ファームハウスで預かり、その中の問題行動のある子どもの対応から始まった。日本の「情緒障害児短期治療施設」にあたる。イギリスでは、学校という位置づけで Ofsted による教育機関の評価を定期的に受けている。常に最上位の評価(outstanding)を受けており、その実践内容は高く評価されている。過去に日本でもその内容が NHK で紹介された(BS1 ドキュメンタリー「僕たちを抱きしめて」2008年放映)。

総勢 100 人を超える職員で、40 人の子どもを支援し、子ども 1 人あたり年間約 19 万ポンド(3000 万円)の予算が当てられている。その手厚さにも驚くべきものがある。発達心理学のジョン・ボウルビー氏の指導のもとに、独自の治療プログラムを発展させていった。全てのプログラムが終了する 3 年後の退所時には、ほぼ 100% 学校に戻っていく。

Ofsted との関係は、日常的に関わることはなく、Ofsted からの評価を受け入れて、双方が客観的な立場をとっている。一般の

学校や、社会的養護の事業所における Ofsted とのかかわりとは異なる。

国外調査結果を踏まえて

訪問先のソーシャルワーカー達は日本と同じく運営資金の確保や行政との連携等に苦慮していたが、「今年度中にこの制度を法制化したい」と目標を掲げ、クライアントのサービスの質を保证するため前向きであった。また福祉課題を社会と共有し、行政と積極的に関わっていた。

一方日本では「職員が足りないからきめ細やかなサービスを提供できない」など、できないから できないと時折、後ろ向きのエネルギーが発生している。変革どころか現状維持に忙殺され、変革に取り組む土壌が育てられていない。日本の第三者評価事業はこの状況に着手しないまま、改善を福祉現場の主体性に任せている。イギリスでは Ofsted がパートナーとしてその一躍を担っている。

(3)研究成果をふまえた今後の課題

第三者評価事業により、得られた受審施設職員気づきを「主体的な改善」に繋げるための方策を検証する。さらにイギリス Ofsted の厳しい権限と責任を遂行する一方で、現場の**ソーシャルワーク実践を支える機能**を日本の第三者評価事業に織り込むことが出来るか考察する。日本のこれまでの「点」の評価から、労働環境の検証も含めた改善に至る過程を、第三者評価事業の役割と捉える必要性を実証する。

参考・引用文献一覧

- 1) 安田秀作・平林由美(2013)「福祉サービス第三者評価事業の必要性和有効性を巡って - 障害者施設の受審有無からの比較考察 - 『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』第17巻第1号
- 2) 波田英治(2012)「社会的養護施設における施設運営指針と第三者評価の成果について」『関西学院大学紀要 聖和論集』40: 57-61
- 3) 堀正嗣(2011)「イギリスのアボカシーその政策と実践 明石書店
- 4) 田中真衣(2007)「保育所における第三者評価のあり方 - 日英比較を通して - 『子ども家庭福祉第7号』

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計3件)

谷口真由美、サービスの質を評価する第三者評価事業とイギリスの Ofsted の比較 - 社会的養護施設におけるソーシャルワーカーの実践と評価事業の実際 - 日本社会福祉学会(2017)

谷口真由美、第三者評価事業が社会福祉施設に根づくためのシステム構築についての考察、日本社会福祉学会(2016)

稲垣貴彦、福祉サービスの質をいかに評価し保障するか - イングランドと日本の比較を通して -、人間福祉学会(2016)

[その他]

第三者評価事業が社会福祉施設に根づくためのシステム構築についての考察(報告書)2018.3

6. 研究組織

(1)研究代表者

谷口 真由美 (TANIGUCHI, Myumi)
中部学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号: 90413301

(2)研究分担者

稲垣 貴彦 (INAGAKI, Takahiko)
中部学院大学短期大学部・社会福祉学科・准教授
研究者番号: 50320974

研究分担者

佐藤 八千子 (SATOU, Yachiko)
岐阜経済大学・地域経済研究所・特別研究員
研究者番号: 90342055

(3)研究協力者

瀧 正浩 (KOKETU, Masahiro)
社会福祉法人豊寿会 事務局長
高橋 将也 (TAKAHASHI, Masaya)
社会福祉法人可茂会 加茂学園相談支援センター相談支援専門員
久野 亮一 (KUNO, Ryouichi)
社会福祉法人かかみ野会 さわらび苑生活支援員
兼松 博之 (KANEMATSU, Hiroyuki)
社会福祉法人万灯会 施設長