

令和 6 年 6 月 26 日現在

機関番号：32826

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2019～2022

課題番号：19H01586

研究課題名(和文) 社会福祉における評価レジーム再編の課題をめぐる理論的・実証的研究

研究課題名(英文) A theoretical and empirical study on reorganization of the evaluation regime in social welfare services in Japan

研究代表者

平岡 公一 (HIRAOKA, Koichi)

東京通信大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：10181140

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 8,480,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本の社会福祉において形成されてきた評価レジームの直面する問題と再編の課題に即して、自治体の各種評価制度をめぐる状況とそれに対する国の政策動向等の影響、海外の評価制度等の比較検討を行い、評価レジームの再編の方向性と各種評価制度の改善策等を検討することを目指すものであった。研究の結果として、福祉行政と福祉機関の運営への経営管理主義の浸透等の影響により、社会福祉の評価レジームに一定の変容が生じていること、介護保険事業計画の評価において、市区は、独自の政策体系のなかに評価指標を位置付けて活用する傾向があること、などが明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

社会福祉分野の評価に関する従来の研究の大部分が、個別の制度や技法に即して行われてきたのに対して、本研究は、評価レジームの概念を用いて、それらの全体を研究対象として位置付け、社会福祉の枠外での政策の動向なども踏まえて研究を行ったものであり、その点で独自の意義を有するものである。評価の実務的な課題を踏まえて取り組まれた研究であり、社会福祉の分野の評価制度の改善や制度運用上の課題の解決、また新たな評価手法の開発に貢献し得るものである。

研究成果の概要(英文)：This study aimed to examine the reorganization of the evaluation regime in Japan's social welfare services and explore appropriate measures to improve evaluation systems across various fields of social welfare services within local governments. It analyzes the present status of these systems and the associated challenges, and investigates international trends in developing evaluation frameworks for social welfare services. The major findings of this study are as follows: first, the evaluation regime of social welfare services has undergone gradual changes due to the growing influence of managerialism in the central and local administration of social welfare. Second, municipalities tend to utilize evaluation indicators by integrating them into their peculiar systems of policies and programs within their social welfare plans.

研究分野：社会福祉学、社会政策学、福祉社会学

キーワード：社会福祉 評価レジーム 福祉サービス第三者評価 福祉計画 政策評価

1. 研究開始当初の背景

近年においては、諸外国と同様、日本の社会福祉においても、制度化されたサービス評価(福祉サービス第三者評価制度等)、政策評価・行政評価の一環として実施される評価、プログラム評価、援助技術開発のための評価などさまざまな形での評価への取り組みが進展する傾向がみられる。評価に関わる諸制度の連関構造を示す概念として「評価レジーム」の概念を用い、社会福祉分野の制度改革の展開に即してみていくなれば、日本の社会福祉における評価レジームは、福祉サービス第三者評価制度を中心として形成されてきたといえる。

この評価レジームは、2010年代の状況を見る限り、中心となる福祉サービス第三者評価制度の機能不全、関連制度との重複、サービス評価と計画評価・行政評価等との関連付けの欠如等の問題に直面していた。その一方で、評価のあり方に影響を及ぼす中央政府レベルでの府省横断的な業績管理の導入、分野別の自治体福祉計画の評価の義務付けなどの動きも生じていた。これらの事情から、この評価レジームの何らかの形での再編成は避けがたい状況にあったといえる。

そのような中で、日本の社会福祉の評価に関する研究は、各種の評価制度、プログラム評価、援助技術開発のための評価等の分野・主題別に進められてきた。評価レジームの全体を視野に入れ、社会福祉の枠外での政策の動向なども踏まえた研究は、ほとんど展開されてこなかった。

2. 研究の目的

本研究において当初設定した目的は、日本の社会福祉において形成されてきた福祉サービス第三者評価制度を中心とする評価レジームの直面する問題とその再編の課題に即して、この評価レジーム形成の背景とその特質を明らかにするとともに、社会福祉分野における諸外国の評価レジーム・評価制度の比較検討、および都道府県・市町村の各種評価制度の現状と課題についての量的・質的分析を行い、また、地域包括ケアシステムの評価法の開発と、各種評価制度の改善策の提示、および評価レジームの再編のあり方の検討を行うことであった。

3. 研究の方法

この目的を達成するために、本研究では、国内外の文献の検討を進めるとともに、政府及び自治体の各種政策文書の分析を行い、さらに、介護保険事業(支援)計画に関する全国の都道府県および市区に対する質問紙調査を実施し、また介護保険事業(支援)計画の事例分析を行った。

政策文書の分析は、社会保障審議会介護保険部会の第1回(2003年)から直近までの議事録の内容分析に重点をおいて実施した。介護保険事業支援計画における評価に関する全国の都道府県に対する調査は、2021年に実施し、47都道府県のうちの21から有効回答を得た。介護保険事業計画における評価に関する全国の市区(市および東京都特別区)に対する調査は、2022年に実施し、755市区(介護保険の広域連合等に参加している市は除く)のうち107市区から有効回答を得た。介護保険事業支援計画に関する事例分析は、全都道府県の第8期計画の計画書のなかの評価に関する記述を抜き出して整理・分析する形で行った。介護保険事業計画に関する事例分析は、有意に抽出した40市区の第8期計画の計画書のなかの評価に関する記述を抜き出して整理・分析する形で行った。

諸外国の評価レジーム・評価制度の比較検討のうち、韓国に関する研究は、慶南大学の金智美教授の協力を得て行った。金教授を招いた研究集会を2回開催するとともに、その成果を、学会誌『社会政策』第16巻第1号の小特集「介護サービスにおける評価および関連制度の動向と課題」において発表した。

4. 研究成果

上記の目的・方法に沿って実施した研究の主な成果について、すでに論文・学会報告として公表したものを中心に記述する。

(1) 経営管理主義の浸透、自治体福祉計画の機能変容と評価レジームの変容

日本の社会福祉では、サービス提供体制の市場化とNPM型行政改革の実施などの背景のもとで、政府と地方自治体の双方のレベルの社会福祉行政において、また社会福祉機関の管理において、経営管理主義(managerialism)が浸透する傾向がみられるようになった(Hiraoka, 2023)。また、自治体の高齢・子ども・障害等の分野別福祉計画においては、目標管理型の評価が導入される傾向があり、そのことが福祉計画の一定の機能変容をもたらしている。このような経営管理主義の浸透と福祉計画の機能変容によって、社会福祉の評価レジームにも一定の変容が生じているとみるべきであろう。

目標管理型評価に重点化した中央政府の政策評価制度と、内閣府(経済財政諮問会議)によるKPI(Key Performance Indicator、重要業績評価指標)を用いた府省横断的な業績管理の影響のもとでの福祉計画における業績管理の進展が、計画を通じた中央政府による自治体の統制強化につながるのか、それとも自治体の自律的な福祉行政の機能向上につながるのかを注視する必要がある(平岡、2022)。

(2)介護保険の政策プロセスにおける評価概念の変化

2003年から2020年にかけての91回の社会保障審議会介護保険部会の議事録の分析を通して、同部会の審議における「評価」の意味合いの推移を検討した。同部会の審議の初期の段階では、「評価」は、サービスの質の向上への関心とのかかわりで論じられることが多かった。その時期には、なじみのない「評価」という制度への違和感が表明されることも多かったが、やがて、制度が定着し、評価制度自体への疑義が提示されることもなくなっていった。しかし、保険者機能強化推進交付金の指標による評価が重視されるようになると、「評価」は新しい姿を見せるようになる。政策の効率性を高める手段として「発見」されたのである。「評価」は、自治体の政策誘導のための手段として確立して定着していくが、それに対する反発も広がることになる(畑本、2022)。

(3)計画策定過程における評価の現状と課題

大阪府と府下2市の第8期介護保険事業(支援)計画を事例として、計画策定過程における高齢者介護施策の評価の意義と限界について検討した。

その過程で府市が対応を迫られた問題は、要介護認定率の高さ、特別養護老人ホームと地域密着型サービスの整備の遅れ、サービス付き高齢者向け住宅の急増といった点であった。この問題への対応にあたって、都道府県計画では、施策の評価に基づいて課題と方向性を示すことはできても、実効性のある介護予防、在宅サービス等の実施計画を示せないこと、市町村計画では、計画目標の達成が事業者の参入の程度に依存するという制約があることが明らかになった。さらに、施設・住宅の整備をめぐる縦割り行政が大きな障壁になっていることも確認できた(斎藤、2022)。

(4)諸外国の福祉・介護政策の展開と「評価」の動向

諸外国の福祉・介護政策における評価制度に関する研究は、日本での評価制度の導入や改善のために必要な知識・情報を得るために行われることが多く、その場合は、制度の設計や手法の紹介が中心になる。しかし、評価制度の導入や運用のあり方は、福祉・介護政策の政策展開や制度改革と密接に関連することが多いことから、その関連性に着目した検討も重要である。

イギリスでは、早くから自治体の福祉行政とサービス事業者に対する評価制度を導入し、積極的に新たな評価制度の枠組みや評価手法の開発に取り組み、国際的に影響を及ぼしてきた。日本の評価制度にとって示唆的な点としては、評価主体を管理主体、財政主体から独立させる評価制度の枠組みを構築してきたことや、アウトカム評価に特化した社会福祉の行政評価と事業者評価の評価方法を確立してきた点をあげることができる(スウェーデンについては後述)。

韓国は、福祉・介護制度の制度設計が、全般的に日本のそれと類似している国であるが、介護サービスの評価制度の位置づけは日本と大きく異なっている。評価制度は、老人長期療養保険の保険者による事業者管理体制に組み込まれる形でスタートし、近年になって、サービスの質の評価が重視されるようになってきている(金、2024; 平岡、2024)。

(5)スウェーデンの高齢者介護における評価システムの動向

スウェーデンでは、介護住宅の民間事業者への運営委託の拡大や、ホームヘルプ事業への民間事業者の参入増加などの変化に対応して、サービスの評価システムの整備が進められてきた。利用者調査、介護サービス関係、医療関係、自治体関係等の12のデータベースをもとに、2007年に「開かれた介護」「高齢者ガイド」という2つの高齢者介護サービスの評価システムが導入され、前者は主に政策担当者向けの情報、後者は主に一般向けの比較情報を掲載している。これらのシステムをめぐる議論の主な論点としては、評価システムによるサービス水準の平準化作用への懸念、(介護住宅の職員配置基準が存在しないなかでの)構造的指標の重要性、コミュニティ(基礎自治体)の訪問調査によるアセスメントの重要性などの点があげられる(斎藤、2024)。

(6)介護保険事業計画における評価の事例分析

全国の人口20万人以上の市区のうち40市区を有意に抽出し、ホームページ上で公表されている第8期介護保険事業計画の計画書のなかの評価に関する記述の部分を分析した。主に、アウトカム指標群を設定し目標値の記載がある19市区を分析の対象としたが、注目すべき知見としては、次の点をあげることができる。

各市区は、画一的な指標体系を用いることはなく、独自の政策体系の中に評価指標を位置づける傾向が見られた。アウトカム指標群は、ほとんどの場合、政策体系のなかの上位階層または中間階層に設定されていた。

アウトカム指標群とアウトプット指標群の双方を設定する場合には、前者を後者よりも上位の階層に位置付けており、両者の間に目的-手段の関係を想定しているものと思われた。

総数で見るとアウトカム指標の半数以上は、ニーズ調査等の調査に基づいて設定されていた。その点から見るかぎり、この計画が業績管理の手段としての性格を帯びつつある中でも、ニーズ基底型計画の性格が維持されているとみることができる。

アウトカム指標が、介護保険に関わるどのような分野で設定されているかを集計して検討したところ、介護予防等の分野のウェイトが高い傾向が見られるが、多くの分野に満遍なく設定さ

れる場合が多くなっていた。このことは、厚生労働省の指針等に示される介護保険事業（支援）計画の枠組みにおいて、費用増加の抑制につながる介護予防等の事業への重点化が推進されているなかにおいても、実際の自治体の計画にそのような考え方が浸透しているとはいえない状況にあることを示唆している（平岡・佐藤、2024）。

(7) 介護保険事業計画における評価に関する質問紙調査の結果

全国の市区に対する介護保険事業計画における評価に関する質問紙調査（有効回答 107 ケース）のデータを分析した。注目すべき知見としては、次の点をあげることができる。

計画における評価指標の活用は、大都市部を中心に調査対象の自治体に浸透しつつあり、アウトカム指標の活用も、介護予防等の分野が先行する形で進展している。

ただし、アウトカム指標の活用については、戸惑いや困難を感じていると思われる市区も相当数にのぼる。さらなる普及と有効活用のためには、適切な技術的支援が必要と考えられる。

介護予防等の施策の目標達成状況の評価で、保険者機能強化推進交付金等の評価結果を活用することを予定している自治体は、14%にとどまり、65%が「決めていない」状況であった。

地域福祉計画、総合計画、行政評価との共通の指標の有無を尋ねたところ、いずれかと共通の指標を有する市区、いずれとも共通の指標を持たない市区がそれぞれ半数程度であった（平岡・佐藤、2024）。

< 引用文献 >

畑本裕介（2022）「社会福祉における評価概念の具体的な様相 介護保険制度を題材に」『社会政策』14(1):97-108.

平岡公一（2022）「社会福祉における評価レジームの形成と変容 - - 業績管理の導入の動きを踏まえて」『社会政策』14(1):86-96.

平岡公一（2024）「小特集によせて」『社会政策』16(1):212-213.

Hiraoka, Koichi (2023) "Managerialist Trends and the Role of the Performance Evaluation of Social Welfare Plans in Local Governments in Japan", XX ISA World Congress of Sociology(online).

平岡公一・佐藤雅子（2024）「介護保険事業計画における評価指標 全国の市区における活用状況」『社会政策』16(1): 239-251.

金智美（2024）「韓国の高齢者介護における評価制度の現状と課題」『社会政策』16(1): 228-238.

斉藤弥生（2022）「自治体における高齢者介護施策の「評価」の現状と課題」『社会政策』14(1):108-119.

斉藤弥生（2024）「スウェーデンの高齢者介護における評価システムの動向」『社会政策』16(1):214-227.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 長澤紀美子	4. 巻 14(1)
2. 論文標題 小特集に寄せて 評価の有効性の検証に向けて	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 81-85
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 平岡公一	4. 巻 14(1)
2. 論文標題 社会福祉における評価レジームの形成と変容 - - 業績管理の導入の動きを踏まえて	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 86-96
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 畑本裕介	4. 巻 14(1)
2. 論文標題 社会福祉における評価概念の変化の具体的な様相：介護保険制度を題材に	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 97-107
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 斉藤弥生	4. 巻 14(1)
2. 論文標題 自治体における高齢者介護施策の「評価」の現状と課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 108-119
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 平岡 公一、佐藤 雅子	4. 巻 16
2. 論文標題 介護保険事業計画における評価指標	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 239 ~ 251
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.24533/spls.16.1_239	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 斉藤 弥生	4. 巻 16
2. 論文標題 スウェーデンの高齢者介護における評価システムの動向	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 社会政策	6. 最初と最後の頁 214 ~ 227
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.24533/spls.16.1_214	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計11件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件)

1. 発表者名 平岡公一
2. 発表標題 社会福祉の制度的枠組みの再編と評価レジームの変容 - - 福祉計画の機能変容に着目しつつ
3. 学会等名 社会政策学会第143回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 斉藤弥生
2. 発表標題 自治体における高齢者介護施策の「評価」の現状と課題
3. 学会等名 社会政策学会第143回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 畑本裕介
2. 発表標題 社会福祉における評価概念の変化の具体的な様相：介護保険制度を題材に
3. 学会等名 社会政策学会第143回大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 平岡公一・佐藤雅子
2. 発表標題 介護保険事業計画における評価指標の活用 現状と課題
3. 学会等名 社会政策学会第146 回大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 斉藤弥生
2. 発表標題 スウェーデンの高齢者介護における評価システムの動向 介護サービスの民営化・市場化からの考察
3. 学会等名 社会政策学会第146 回大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 金智美
2. 発表標題 韓国の高齢者介護における評価制度の現状と課題
3. 学会等名 社会政策学会第146 回大会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Koichi HIRAOKA
2. 発表標題 Managerialist Trends and the Role of the Performance Evaluation of Social Welfare Plans in Local Governments in Japan
3. 学会等名 XX ISA World Congress of Sociology (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 畑本裕介
2. 発表標題 福祉政策における評価の意味合い：介護保険事業（支援）計画調査の結果を踏まえて
3. 学会等名 社会政策学会第148 回大会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 室田信一
2. 発表標題 地域福祉計画の政策的意義
3. 学会等名 社会政策学会第148 回大会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 長澤紀美子
2. 発表標題 イギリスにおける「2022年医療・ケア法」に基づく自治体及び「統合的ケアシステム」の評価 - 質のステイトメントとエビデンスのガバナンスに焦点を当てて -
3. 学会等名 社会政策学会第148 回大会
4. 発表年 2024年

1. 発表者名 Koichi HIRAOKA
2. 発表標題 Changing Social Welfare Planning and Administration in the Local Governments under Creeping Performance Management in Japan
3. 学会等名 18th EASP Conference
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	山井 弥生 (斉藤弥生) (SAITO Yayoi) (40263347)	大阪大学・人間科学研究科・教授 (14401)	
研究分担者	長澤 紀美子 (NAGASAWA Kimiko) (50320875)	高知県立大学・社会福祉学部・教授 (26401)	
研究分担者	畑本 裕介 (HATAMOTO Yusuke) (50523544)	同志社大学・政策学部・教授 (34310)	

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	室田 信一 (MUROTA Shinichi)	東京都立大学	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	金 智美 (KIM Jimi)	慶南大学校	
研究協力者	佐藤 雅子 (SATO Masako)	早稲田大学	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計2件

国際研究集会 社会政策学会第146 回大会・テーマ別分科会 介護サービスにおける評価および関連制度の動向と課題	開催年 2023年～2023年
国際研究集会 「日本の福祉政策における評価レジームの変容の諸相」合評会	開催年 2022年～2022年

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関		
韓国	慶南大学校		