

機関番号：12611
 研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2008 ～ 2010
 課題番号：20330119
 研究課題名（和文） 多元的福祉ガバナンスのもとでの福祉サービスの質の確保策に関する総合的研究
 研究課題名（英文） A comprehensive study on the measures to assure quality in social care within the framework of pluralistic welfare governance
 研究代表者 平岡 公一（HIRAOKA KOICHI）
 お茶の水女子大学・大学院人間文化創成科学研究科・教授
 研究者番号：10181140

研究成果の概要（和文）：本研究では、日本における多元的福祉ガバナンスのもとでの福祉サービスの質の確保策の現状と課題、および将来展望について、国際比較的な視点をふまえ総合的に検討した。地方自治体における実施状況、あるいは民間組織の先進的な取り組みの事例の分析に基づいて検討した結果、サービス実施アプローチに適合的な適切な質の確保策を選択すること、さまざまな質の確保策の間の機能分担関係を明確化することなどの課題が明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This study aimed to examine the present circumstances, problems and future prospects of diverse measures to assure quality in social care in Japan within the framework of pluralistic welfare governance from international perspectives. It showed that major challenges facing the Japanese system of quality assurance in social care were the choice of appropriate measures for assuring quality consistent with the system of providing care services, and the clarification of functional division of these measures.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	4,700,000	1,410,000	4,420,000
2009年度	5,800,000	1,740,000	7,540,000
2010年度	3,400,000	1,020,000	6,110,000
総計	13,900,000	4,170,000	18,070,000

研究分野：社会福祉学、社会政策学、福祉社会学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：サービスの質、ガバナンス、評価、権利擁護、ケアマネジメント、多元化、規制、福祉サービス

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の日本の社会福祉の制度改革とそれに伴うサービス供給体制の再編は、福祉ガバナンスの多元化をもたらし、その変化に対応して、福祉サービスの質の確保策も多様化した。しかし、それらに関する現状の把握と課題の検討を総合的に行った研究は存在していなかった。

2. 研究の目的

本研究は、日本における多元的福祉ガバナンスのもとでの福祉サービスの質の確保策の現状と課題、および将来展望について、国際比較的な視点をふまえ、特に①法令に基づく規制と監査②評価システム③介護報酬等による経済的インセンティブ④消費者保護や消費者支援措置⑤ケアマネジメント⑥アドボカシー⑦当事者主体のサービス供給に焦点をあてつつ、総合的な検討を行うことを目的として実施された。

3. 研究の方法

上記の目的と達成するために、次の方法により研究を進めることとした。

(1) イギリス、スウェーデン、アメリカ等の諸外国における福祉サービスの質の確保策について、文献研究と現地調査に基づいて検討し、その特徴を明らかにするとともに、先進的な取り組みの日本への適用可能性を検討する。

(2) 日本における質の確保策の現実の機能について、文献資料の分析と関係機関のヒアリング等に基づいて、自治体・地域における取り組みのケーススタディと比較分析を中心に検討を行う。その際には、制度化された質の確保策のほか、法制度の枠を越えた開拓的なサービス・プログラムの質の改善・確保策にも注目する。

(3) 以上の検討結果に基づいて、日本における福祉サービスの質の確保策に関して、その改善のための方策を政策論的な観点から検討する。

4. 研究成果

(1) サービスの質とケアマネジメントの機能

第一に、介護保険制度改正がケアマネジメントの質に影響を及ぼした影響を、資料を基に分析した。監査や指導の強化により、ケアマネジメントが標準化される反面、ケアマネジャーの裁量が減少し、バーンアウトの度合いが強まっていることが明らかになった。

第二に、ケアマネジャーが利用者に仲介するサービス供給主体に関して重視する要因を解明するために、A市の介護支援専門員研修会に参加したケアマネジャー141名を対象にした質問紙調査（回収率 100%）のデータを分析したところ、ケアマネジャーが最も重視する要因は、事業者スタッフの対応、利用者の希望、利用者の個別ニーズへの対応能力であることが明らかになった。供給主体のサービス供給体制（提供サービス数、運営施設数、所属法人の状況等）は、いずれのサービスにおいても重視すると回答した者の割合は低かった。

(2) アメリカ、ドイツ、スウェーデンにおけるサービスの質の確保策

まずアメリカの医療介護の評価機関 JCAHO の資料に基づき、Licensure（免許、指定）Certification（証明）Accreditation（評価）の類似概念の整理を行った。Licensure は最低基準を満たしているかを判断すること、Certification は適切なサービス水準に定位しているかを認証すること、Accreditation はサービス提供機関が業務手順や成果において継続的な向上を求める上での一定水準を満たしているかを評価することが目的で

行われており、それぞれに異なる目的を持つことを示した。

アメリカにおける質向上の取り組みは、上記の概念整理に基づく役割分担が明確である。行政は Licensure の機能を持ち、メディケア・メディケイドの指定とその執行の監視を行う。医療介護の評価機関 JCAHO は民間の独立した専門評価機関として Accreditation を行い、NPO ナーシングホーム改革連合などの NPO は利用者の権利擁護を訴え、アドボカシーの機能を果たす。本研究ではドイツ、スウェーデンについても、現地調査と現地資料の分析を踏まえて同様の分類を行った。

国際比較を通じて、日本の取り組みをみると取り組みを実施する機関の役割とその目的が不明瞭な点が指摘できる。

「福祉サービス第三者評価」制度では Accreditation が期待されるが、地域密着型サービスについては受審義務が課されている。「介護サービス情報の公表」制度は Licensure か Accreditation かの役割が不明瞭といえる。「全国共通に均一的に・均質的に確認・調査」また「公的な義務」とされている点では Licensure の特色があり、「その結果を事業者の責任において公表」という部分では Accreditation の特色があり、「被保険者である利用者の事業者選択の支援」また「公表された情報を評価し、判断するのは利用者です」という部分ではアドボカシー的な側面もある。

質向上への取り組みについて、日本においても、行政、評価専門機関、NPO などの市民活動団体などの中での役割分担を明確にする必要があることを指摘した。

(3) 開拓的なサービス・プログラムの質の改善・確保策

障害者福祉サービスの質の確保についてみると、従来の福祉サービスの質の確保の方法（第三者評価事業や施設独自の自己評価）以外に、事業者が独自にサービスを開発し利用者のニーズに沿った支援を行っている事業所が見受けられる。

一例を挙げると仙台市にある NPO 法人雲母倶楽部（以下雲母倶楽部）では、2001 年度から高次脳機能障害者等を対象とした施設を運営しており、生活訓練から就労までを一貫した流れの中でリハビリテーションを行っている。ソーシャルワークの実践モデルである Life Model 理論に基づき考案されたリハビリテーションの成果として、この 10 年で一般就労した者が 10 名を超え、ホームヘルパー 2 級を取得した者は 15 名を超えた。また調理師免許を取得した者も 2 名いる。雲母倶楽部では通所していた障害者を 3 名雇用し、ソーシャルファームとしての取り組みも行っている。

このように、障害者のニーズに沿った支援を提供するためには、民間が独自にサービスを開発し取り組むことが求められる。

サービスの質の確保については、雲母倶楽部の場合、自己評価の精度を上げることが目的の一つとして、スタッフ教育に力を入れている。各施設に一人ずつスーパーヴァイザー（現場経験のある大学教員）を配置し、週に一度内部研修を行っている。第三者評価事業も受けているが、サービスの独自性や支援の特殊性等については評価者自身が細かなところまで理解し評価しているとは言いがたい。真の意味でサービスの質を担保するためには、法人が責任をもってスタッフの支援力の強化や質の評価等を行う必要がある。

福祉サービスの質の確保策として外部評価が注目されるが、第三者評価事業だけではなく、事業者自身が支援力の向上のための教育指導と自己評価基準の策定を行いながら、常にサービスの質の確保が可能となる自己評価の精度をあげるための努力の必要があると考えている。

(4) インフォーマル・ケアの質の確保策

高齢者福祉におけるインフォーマル・ケアの質の確保策の観点より、2005年改正介護保険法により法定化された地域包括支援センターの機能に着目し、設置主体となった市町村における事例調査（新潟県長岡市）をもとに、市場化された高齢者介護サービスの再編過程の課題を検討した。

地域包括支援センターは、日本の高齢者介護政策において、サービス基盤整備の重心を量的な側面から質的な側面へと移行する際に露呈した市場の失敗を、従前の責任主体であった地方政府が、これを是正する役割を担うべく創設されたものといえる。

また、地域包括支援センターの機能に地域の人的資源としてのネットワーク構築などが位置付けられたことに象徴されるとおり、これまで介護サービスの多元化の方向性として明確な方針の示されなかったインフォーマル・セクターを範疇に入れた点で注目に値する。

この点、事例として取り上げた長岡市は、自治体による管理のもとに、独自の社会福祉実践の手法を用いて計画的に整備を進めたモデルといえる。また、災害時に配慮した事業内容には、先見性が認められる。

インフォーマル・ケアの質の確保策の提起する問題は、福祉サービス供給における自治体の役割の再確認という意味で重要な局面を迎えており、地域包括支援センターのあり方が問われていることを指摘できる。

(5) サービス実施アプローチとサービスの質の確保策

福祉サービスの質の確保策にかかわる問題について、サービス実施のアプローチ方法とのかかわりで検討を加えた。

サービス実施のアプローチの特性を考える際、今日的動向を踏まえるならば、“competitive（競争的）”と“cooperative（協同的）”という構成員の関係性に関する問題と、hierarchical（階層的）”と“independent（自立的）”という組織原理に関する問題を軸にして考察することが有用である。

これら2つの軸を交錯させることで、

- ①市場（市場モデル）：自立的・競争的
 - ②ネットワーク：自立的・協同的
 - ③官僚制（命令・統制モデル）：階層的・競争的
 - ④クラン（専門家モデル）：階層的・協同的
- という4つのアプローチの類型化を行うことができる。

現実の福祉サービスは、4つのアプローチのうちのどれか1つに純化されているわけではなく、複数のモデルが混じり合った制度として存在している。したがって検討すべき課題は、サービス実施において基本となるアプローチを設定し、その上で、それを補完するアプローチをどのように組み合わせしていくかという問題である。かかる観点から検討を加えるならば、現在の日本の福祉サービスの実施過程に関しては、次のようなことが言えるだろう。

まずわが国では、この間の制度改革の結果として、サービスの実施に関しては、準市場モデルに基づくアプローチが基本をなしている。このことは、利用者の主体性と福祉ニーズの多様性への応答という福祉サービスの利用をめぐる今日的課題を踏まえるならば、十分に理由のあることだと言えよう。

ただし、留意しておかねばならない点もある。まず、準市場の「準」の部分の用意の仕方が問題になる。政府によるサービス費用の負担は、「準」市場の1つのメルクマールでもあるわけだが、かかる公費負担をどのように組み込むのかというのは、障害者福祉におけるいわゆる「支援費制度」から「自立支援制度」への転換をめぐる問題を見ても分かるように、取り扱いがかなり難しい問題である。

また準市場アプローチを補完する枠組みをどのように用意するのかという問題もある。たとえば高齢者虐待などが絡むような困難ケースの場合には、問題発見のためのネットワークアプローチ、利用しやすいサービスを用意して家族支援を行うための準市場アプローチ、職権による保護的措置を行うための命令・統制アプローチといった具合に、多様なアプローチを複合的に活用しなければならない。重要なことは、モデルの選択が形だけのものに終わってしまわないように、それぞれのモデルの特性を活かすことである。

(6) 児童福祉におけるサービス決定方式と質の確保策

人が人から何らかのサービスを受ける際、どのような状況が確保されると、そのサービスに対してより満足を感じることができるのであろうか。このテーマは、人と人との間でやりとりされるサービスの質を確保する上で重要なテーマである。本研究は、児童福祉サービスに注目し、最も重要なものの一つとして、サービスの受け手が自分自身の意思でそのサービスの内容を決めたり納得することに焦点化する。児童福祉分野においては、高齢者福祉や障害者福祉と比べると、措置という仕組みにより福祉サービスの受け手が決まることが多く、サービスの受け手と担い手との間における直接契約を重視している介護サービスなどと比べて、サービスの受け手である児童自身の意思が反映しにくい仕組みになっていると指摘されることが多い。しかし、報告者は必ずしもそうではないと考えている。本研究では、第1に、①家庭裁判所による保護処分、②家庭裁判所の承認を得た上での措置、③行政機関内での措置、④行政機関との契約、⑤サービス提供者との契約、⑥特段の契約なし、という6つの仕組みごとに児童福祉サービスの供給がどのように行われているのかについて整理した。第2に、その6つの仕組みの各々において、a) 児童やその保護者がどのようなプロセスを経て自己決定していくのか、b) 専門職などはその自己決定をどのように支援しているのか（自己決定支援）について考察した。第3に、仕組みと支援とを組み合わせることで検討することにより、児童福祉サービスとサービス決定方式との関係について考察した。

(7) 制度的な評価システムをめぐる課題

社会福祉基礎構造改革の実施とともに導入された福祉サービス第三者評価制度については、以下の課題が明らかになった。

① 受審状況が、東京都、その他の少数の府県を除くと、きわめて低調であり、受審状況の抜本的な改善が緊要な課題である。

② このような中でも制度の運用に関して都道府県が行っている独自の工夫や事業者団体等の独自の取り組みには、注目に値するものが少なくない。このような取り組みを積極的に評価し、都道府県の独自性が発揮しやすい制度設計の導入を検討する必要がある。

③ 地域密着型サービス評価においては、サービスに関する研究開発の成果が、一定程度まで、評価の枠組みの構築や評価項目・評価基準の設定に反映されている。他のサービスにおいても、評価の方法・枠組の開発を、サービス開発や人材養成と連動させていくことが重要である。

(8) まとめ

本研究では、他の先進諸国の先進的な取り組みに着目しつつ、日本における福祉サービスの質の確保策の現状と課題について検討を行った。(7)までで報告した事項のほか、イギリス、オーストラリア等の諸国の取り組みの検討、当事者主体の供給組織の機能の分析、あるいは公表された評価結果に基づく計量分析の試み等も行ってきた。本研究で得られた知見の政策的インプリケーション、および今後の研究の展開にとってのインプリケーションとしては、既述の点ほか、次の点を上げることができる。

① 福祉ガバナンスの多元化の進展のなかで、多様なサービスの質の確保策が導入されてきたが、そのなかには、相互に機能が重複しているものがあったり、制度設計が不適切であるため有効に機能していないものが含まれたりしているのが現状である。

それらの問題への対応も部分的には行われているが、そのような対応では不十分であり、規制・監査のしくみも含め、サービスの質の確保策の全体的な再編について検討する必要がある。その際には、質の確保策相互の機能分担関係の明確化や、サービス実施アプローチと質の確保策の間の適合性について十分に配慮する必要がある。

② 近年の日本の議論では、契約方式のサービス利用、あるいは市場モデルのサービス実施アプローチが優位性をもつことを前提に、質の確保策が議論されることが多いが、本研究の結果からは、現実には、対応すべき問題の性質に応じた多様なサービス実施アプローチの活用が必要であること、措置方式においても当事者の自己決定が保障され得ることが示されている。このような現実的な前提に基づいてサービスの質の確保策のあり方が議論され、研究されていく必要がある。

③ 既存のプログラムの質の維持・改善ばかりでなく、利用者のニーズに合った新たなプログラムを開発し、新たな質を創り出すという視点も重要である。その点からみると、プログラム評価の普及は急務であり、さらに、EBP (evidence-based practice) に向けての研究・実践に取り組むことが期待される。

④ 諸外国の取り組みの中では、既述のものほか、データベースや e-learning 等を通じた優れた実践に関する知識の普及と、サービスに関わるイノベーションの促進のために設置されたイギリスの Social Care Institute for Excellence (SCIE) などの取り組みも参考になる。日本でも認知症介護研究・研修東京センター等、同様の機能の一部を果たす機関が存在しているが、そのような機関の新たな設置や機能強化等も検討する必要がある。

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)

[雑誌論文] (計7件)

- ① Rie Yamanoi, The Effects of Long-Term Care Insurance Revision on Care Management, 明星大学社会学研究紀要、査読無、31号、2011年、63-72
- ② 岡部耕典, 〈支援〉の根拠(エビデンス)?、支援、査読無、1号、2011年、50-55
- ③ 菊池いづみ, 地域包括支援センターの創設と総合相談支援・権利擁護事業の展開——インフォーマル・ケアの質の確保策を探るための基礎的研究: 長岡市の事例をもとにして、地域研究(長岡大学地域研究センター)、査読無、第10号、2010年、81-98
- ④ 秋元美世, 社会政策と人権をめぐる一考察、社会政策研究、査読有、10号、2010年、71-89
- ⑤ 秋元美世, 社会保障とローカリズム、週刊社会保障、査読無、2607号、2010年、42-47
- ⑥ 大坂純・志水田鶴子・小沼武英, 仙台市における高次脳機能障害者への地域支援に関する研究、神経外傷、査読有、33巻、2010年、145-151
- ⑦ 秋元美世, 福祉サービスの実施過程と4つのアプローチ、週刊社会保障、査読無、2555号、2009年、42-47

[学会発表] (計5件)

- ① 大坂純・志水田鶴子, NPO 法人雲母倶楽部のソーシャルファーム (Social Firm) の取り組み(1)、職業リハビリテーション学会、2010年8月27日、神奈川県立保健福祉大学
- ② Koichi Hiraoka, Measures to Improve the Quality of Care in Japanese Social Care Services: Recent Developments, Problems, and Implications, 7th EASP international conference, 2010. 8. 20, Sogang University, Korea
- ③ Koichi Hiraoka, Quality Assurance for Long-Term Care in Japan, International Workshop: Personalization of Care in Japan and the UK, 2010. 7. 19, University of Bristol, UK
- ④ Rie Yamanoi, Is it effective for national government's policies to maintain quality of care management under the long-term care insurance system? XVII ISA World Congress of Sociology, 2010. 7. 13, Gothenburg
- ⑤ 秋元美世, 制度と実践、日本社会福祉学会・第5回フォーラム、2010年7月11日、北星学園大学

[図書] (計2件)

- ① 岡部耕典, 明石書店、ポスト障害者自立支援法の福祉政策—生活の自立とケアの自律を求めて、2010年、163頁.
- ② 斉藤弥生, 現代社会と福祉—社会福祉原論(新・社会福祉士養成講座第4巻)、中央法規出版、2009年、288-301

6. 研究組織

(1) 研究代表者

平岡 公一 (HIRAOKA KOICHI)
お茶の水女子大学・大学院人間文化創成科学研究科・教授
研究者番号: 10181140

(2) 研究分担者

山井 理恵 (YAMAI RIE)
明星大学・人文学部・教授
研究者番号: 40320824

斉藤 弥生 (SAITO YAYOI)
大阪大学・人間科学研究科・准教授
研究者番号: 40263347

大坂 純 (OSAKA JUN)
仙台白百合女子大学・人間学部・教授
研究者番号: 80347921

志水 田鶴子 (SHIMIZU TAZUKO)
仙台白百合女子大学・人間学部・准教授
研究者番号: 70326750

菊池 いづみ (KIKUCHI IZUMI)
長岡大学・経済経営学部・准教授
研究者番号: 00533217

(3) 連携研究者

秋元 美世 (AKIMOTO MIYO)
東洋大学・社会学部・教授
研究者番号: 00175803

新保 幸男 (SINPO YUKIO)
神奈川県立保健福祉大学・保健福祉学部・教授
研究者番号: 70293735

岡部耕典 (OKABE KOSUKE)
早稲田大学・文学学術院・准教授
研究者番号: 90460055