

イングランドにおける社会的養護の現状と サービス評価の関わり方の調査 — サービス評価の果たす役割についての日英の比較 —

A Survey on the Care Services for Children in Needs in Terms of Evaluation in England — Compared with Japanese Situation of the Roles of Evaluation —

稲垣 貴彦¹⁾・谷口 真由美²⁾
Takahiko INAGAKI, Mayumi TANIGUCHI

抄録：我が国では、福祉サービスの第三者評価事業が、サービスの質の確保と公正な情報の提供を目指して進められており、社会的養護にかかわる児童福祉施設については、その受審が義務化されている。しかし、その実施方法や効果についての検証はまだ十分になされているとは言えず、また制度として定着しているとは言い難い。この制度のあるべき姿を検討するために、教育および福祉サービスの公的な監査・評価の制度を確立してきたイングランドをフィールドに選び、その現状および課題等を面接調査により把握することを試みた。今回は、社会的養護にかかわる3か所の団体、学校を訪問し、聴き取り調査を行った。その結果、公的な外部評価機関（オフステッド）の活動等によりどのようにサービスの質の確保が行われているかについて、わが国も学ぶべき多くのことが示唆された。

キーワード：社会的養護 第三者評価 イングランド オフステッド

I 調査の概要

1. 調査・研究の目的

我が国では、社会福祉法78条において、社会福祉事業の経営者は、提供する福祉サービスの質の評価を行うことで、「常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない」とされている。2001年からは「福祉サービス第三者評価事業」が始まり、サービスの質の確保と公正な情報の提供を目的として、各施設において主体的に第三者による事業の評価を実施することが求められている。その実施は任意であり、この事業が始まって以来17年経過したが、全国の平均受審率は2, 3割程度と停滞している。この間、第三者評価の受審が行政監査の緩和要件の一つに加えられ、社会的養護にかかわる児童福祉施設については、2012年より受審が義務化されるなどの措置がなされたが、受審率が改善されたとは言い難い状況にある。

われわれは、これまで足掛け8年にわたり福祉サービス第三者評価事業についての研究会を組織し、調査・研究を進めてきたが、今回、この事業が効果的に機能する方向性を探るために、イングランドをフィールドに選び、

その現状および課題等を面接調査により把握することを試みた。その理由は、イングランドは、早くから福祉サービスを監督し評価する取り組みがなされ、制度として結実し機能していることが先行研究から判明したからである。今回は、とくに、児童の教育・福祉についての公的な外部評価機関である教育水準局（Office for Standards in Education）がどのように機能しサービスの質が保たれているかを、評価される側である現場の取組みから検証することとした。それぞれ異なる事業を行なっている3か所の団体、学校から聞き取り調査を行った。

なお、イングランドの教育水準局についてはⅢで詳しく触れるが、「Ofsted」という略称が定着しており、この論文でも、以下「オフステッド」と表記する。

2. 調査・研究の概要

・調査対象：以下の3か所

- ①『A団体』社会的養護にかかわる家族・関係者の相談・支援を行う団体
- ②『B団体』里親の相談支援を実施する団体で国際的にも組織化されている。
- ③『C学校』情緒障害児を対象に3年間の寮生活での教育を行い、社会に戻す取り組みを行っている学校。

1) スポーツ健康科学部スポーツ健康科学科 2) 人間福祉学部人間福祉学科

・調査方法

事業内容の把握、オフステッドによる評価およびかわり等について、各々の代表者から聴き取り調査を行った。

・調査日時 2017年2月19日～2月23日

3. 倫理的配慮

3か所の調査対象施設に、研究の目的・方法を示し、調査データは本研究の目的以外には用いない旨、さらに聴き取り調査の質問には自由に回答してもらい、回答を拒否したり放棄してもかまわない旨を、書面で伝えた。上記の内容を含め、調査対象施設およびその利用者の情報の守秘についての誓約書を作成し、示した。帰国後、調査で得られた成果を関係部署に報告する際は、施設名などを伏せ特定できない方法で公表する旨、了承を得ている。

II 調査の結果

1. A団体について

(1) 団体の概要

社会的養護にかかわる家族の問題、とくに児童虐待についての相談・支援、権利擁護活動を行っている団体である。主に電話での相談だが、インターネットを介しての活動もある。

オフィスはロンドン市の中心部の住宅街にあり、古い建物の2、3階の数部屋を使用している。通りに面した入り口からオフィスに行くまで入り組んだ通路を辿り、外からはどこにあるのかわからない場所にある。

団体の代表者(女性)に対応してもらい、約2時間聴き取りを行った。その内容の大略を以下に示す。

この団体の最初の活動は、1970年代に始まっている。当初は、親子関係に問題があるケースに対して、地方自治体は分離・保護することを原則としてきたが、親の発言する機会がなく、権利を無視するようなケースもあり、それに対して有志が集まってキャンペーンを始めたのがきっかけとなった。その後、社会的養護にかかわるケースは、裁判所の判決に基づいてソーシャルワーカー等が介入するという形になった。当然行政が危機介入する場合もあるが、行政ができることには限界があり、不満を抱いたメンバーが法的な対応から独立してきめ細かな支援を提供する団体の活動へと発展させていった。

(2) スタッフ

スタッフは30名で、相談・支援を担当するスタッフは、ソーシャルワーカー、もしくは法律家や弁護士等、それぞれの資格を活かして活動している。とくに家族・子どもの権利が問題となるケースでは、法律に精通している必要がある。

(3) 事業の内容

家庭での様々な問題について助けを求めている親や家族、関係者向けに、電話での無料の相談を行っている。

以前はアルコール依存症、薬物依存、家庭内暴力、児童虐待等さまざまなケースについて相談を受けていたが、現在は主に家庭内暴力とくに児童虐待のケースへの対応を行っている。年間約18,000件の電話での問い合わせがあるが、実際は3分の1ぐらいしか対応できていない。問い合わせの内容は、30%が子どもを保護したり守るための相談、24%が裁判所の決定についての相談、22%が障害のある子たちについての相談である。

また、インターネット上の団体のサイトでは、①親、②親族等、③支援にかかわる専門家向けに、有用な情報を提供している。この①～③の3者ごとに自由に書き込める掲示板があり、そこに悩みなどを投稿すると、団体のスタッフや同じような境遇にある親等が答えてくれる。親向けと親族等向けの掲示板の二つを合わせると、月50,000件ぐらいの投稿がある。法律の問題が絡むケースも多く、慎重に検討しながらアドバイスをしている。

また、日々の相談事業の実績から、子どもを取り巻く環境についてまだ十分把握されていない分野を積極的に調査し、その成果を公表している。例えば、最近増加している、とても若い親と子どもの関係や、年の離れた兄や姉が小さい弟や妹の面倒をみなくてはならない状況などがある。時代の流れによって家族の問題は多様に変化していることが、掲示板の投稿から読み取ることができる。これらを調査したうえで、イングランド政府や地方自治体に対応するよう訴えていたり、法律を変えていくように働きかけたりしている。

また、家族の問題を支援する国際的な団体とも連携して、子どもや家族の権利擁護のための法制度の整備にむけて、キャンペーン活動を行っている。これまでイングランドでは親や子どもの権利を守るサポート体制や連携は十分に発展・機能していたとは言えず、そのため、双方のコミュニケーションが取れていないという問題が背景にある。

(4) イングランドの養護の現状と団体の対応

イングランドでは、問題のある親と子どもが一緒にいることはよくないとされ、施設入所、里親などに預けられるという傾向が依然としてある。その後は養子縁組の手続き等に迅速につながるケースもあるが、実際に養子縁組になるケースは少ない。

かつては養子に出す理由として、親が未婚の母だったり、とても若かったり、経済的に子どもを育てるのは無理というケースが多かった。また、養子に出される子どもには心に問題(トラウマ)を抱えており、里親との関係を築くことが難しいケースも多い。

その問題を解決するために、この団体は、施設に入所、養子縁組が成立する前に、まずは、親族に子どもの面倒を見る人がいないか等、可能性を探っている。しかし、支援したいと親族などが申し出ても、結局金銭的に難しくなり、無理になったというケースもあり、課題もある。

イングランドでは、養護施設の数とそこに保護されて

いる子どもの数は共に減少してきたが、現在は、親が同意した場合は、法的な手続きを経なくても子どもを施設に入れることができるようになった。養護施設の在り方としては、親に問題があった場合に支援するという位置づけになってきた。といっても、休息など親の都合のためではなく、あくまでも親を支援するという意味の利用である。

親戚や祖父母が子ども（孫）の面倒をみるという場合は、裁判所の判決により、親権を得ることができる。親権を得るにあたっては、地域の団体や、市町村に相談する窓口があり、対応している。また、子どもに発達障害などの障害がある場合は、地域にあるセンターに通うなどの支援を受けることができないかを話し合う。市町村は障害がある子どもに向けて、さまざまな支援を行っているが、子どもが危険な状況下にある場合など、よくない環境にいるとそこで介入するというシステムになっている。養子縁組の場合もその養子を受け入れる（親子となる）時点で、親としての責任が発生する。他にはイングランドでは同性婚が認められているので、その場合にも養子縁組が行われる。

イングランドの児童法20条では、社会的養護の必要な子どもの措置については裁判所の判決によることが定められ、権利擁護に関する処遇の根拠となっている。みんなと一緒に子どもを守っていこうという理念が込められているが、「子どもの人権」に焦点があてられることで、行政の介入が崩れ始めているという。児童虐待で子どもが母親と義父に殺される等のいくつかの事件が社会的に大きく取り上げられたため、担当した行政ソーシャルワーカーが非難を浴び、萎縮してしまい、困難なケースへ介入することが躊躇されるようになった。このことは、支援が充足していなかった社会的養護に関連する団体や事業所の数が増加することに繋がっていくことにもなった。

緊急な状況にある家族や子どもを助けないと非難を受けるが、介入することで別の非難を受ける恐れがあり、困難なケースの対応について非常に敏感になっている。

2004年の児童法の改定により、子どもが虐待されているような物音や声、実際に見たという通告に基づき、子どもを親から一時的に引き離すことができるようになった。子どもを虐待から守ることは大切なのでその点は評価するが、一方で虐待が疑われるもしくは発見され、子どもが隔離された場合、母親は、法廷等で自分の立場を訴えないと分離された子どもとの関係は戻らない。それらの手続き等は母親が自身で行わなければならない、ソーシャルワーカー等の支援の在り方なども課題となっている。

この団体では、父親への支援にも積極的に取り組んでいる。父親として認められるためには、①結婚している場合、②出生証明書に父親の名前がある場合、③法廷で認められた場合の3つが条件となる。親になると経済的に子どもを育てるという責任が発生する。

父親が支援の対象となるのは、家庭内暴力の加害者である場合もあり、子どもの虐待にかかわるケースもある。子どもを認知しない、親としての責任を放棄するというケースもあり、まず家庭・子どもの問題を自分自身の問題として認識してもらい、前向きにかかわるよう動機づけることが取り組みの主眼となっている。

イングランドでは、養護施設で育った人が親になった場合に、その子どもも連鎖するように養護施設に入るといった傾向がある。また、第一子が養護施設を利用している場合、第二子も施設に入れるという傾向がある。こうしたケースでは、身近にタイミングよく相談できる人や窓口があり、地域でサポートすることができれば、よりよい選択につながる場合もありうる。この団体ではそれに関する調査・研究も行っている。

また、近年とくに増えてきた移民の子ども（外国からきた子ども）をどのように扱っていくのか、という課題がある。また、重い障害をもった子どもの養護をどこですべきか、という問題もある。たとえ重い障害があってもコミュニケーションが何らかの形で可能であれば、そこからどのようにして一番幸せな環境が作れるかを模索するという方針である。

今日、SNSが非常に発達しており、子どもの権利擁護についても、相談相手を探したり、相談に乗ってあげたりすることが容易になってきた。しかし、プライバシー保護など安全性の問題や、情報についての信頼性はあるのか、危険はないかなど、懸念材料は多くある。そのため、身近に信頼できる相談できる人を作ることが必要である。一方、公の団体ではなく、ビジネスとして展開している養護施設が多くあり、問題になっている。宗教法人が運営母体の施設も多いが、そのなかには、福祉に興味がなかったり、経験が浅い人が運営に携わるなど、質の担保はできないという問題もある。

この団体の今後の取り組みとして、ファミリー・グループ・カンファレンスという手法を取り入れて、支援体制を拡充していくということがある。

これはアメリカから始まった実践方法の一つで、イングランド北部のリースという町が先進的な取り組みを行っている。親が子どもの面倒を見られない、また親がいなくて施設で生活している子どもたちをサポートするシステムとして、一緒に住むことはできないが、その子を心配している人たち（友だち）、例えば学校の先生や違う施設の人たちがグループになって、短期間ではなく、長期間にわたり、対象としている子どもにどのように幸せな生活を送って欲しいか、そのためにどんなサポートをすべきか、情報・意見交換ができる場を設け、支援体制を作っていこうというものである。

この団体では、裁判所での決定がなされる前に、できるかぎりこのファミリー・グループ・カンファレンスを盛り込むという活動を行っている。その時々行政に直接かけあっても限界があるので、オフステッドにも働き

かけている。

(5) 団体の活動の意義

まず注目したいのは、できるかぎり家族、親類、知人などのもとに養護が必要な子どもの居場所を確保する取り組みである。その背景には、「子どもには家庭で育つ権利がある」、「子どもたちの権利は、どこで育って、どこで生活していてもみんな一緒であり、平等である」という基本理念がある。施設に入るのは最後の手段であり、裁判での争いや調停の時も、まず周囲に里親等になってくれる人がいないかを探す。どうしても見つからない場合、最終手段として施設を利用するというのが、この団体の基本方針である。この団体が行ったある調査では、親族あるいは里親が引き受けるケースの方が、施設に入所するよりも、子どもにとっては最終的には幸せであるという結果が出た。その理由として、養護施設では確固としたアイデンティティーを形成するという点では弱くなり、それは関係者の間で共通に認識されていることである。イングランド全体で、親族（叔父や叔母）等、みんなの知っている町や家で、みんなの知っている人のなかで、その子をサポートしようという、大きな流れがある、とのことである。

(6) オフステッドとの関わり

この団体の活動の対象は、家族とくに親子関係に問題を抱えた親が中心であり、その他、子どもを取り巻く親族、関係者、専門家等、成人である。公共の児童機関でないので、オフステッドとは、評価を受けるなどの直接のかかわりはない。しかし、日常の実践から必要とされる法制度の改善を実現し、自治体の積極的な取り組みを促す目的でオフステッドと連携をとっている。というのも、オフステッドは各自治体の社会的養護の取組みも評価の対象とし、掌握しており、自治体からも一目置かれているからである。A団体は豊富な最新実践事例から今必要な法制度と、世界各国にある子ども権利擁護の団体が集結する国際会議に参加して得た新たな知見を発信するためにオフステッドと連携している。

2. B団体について

(1) 団体の概要

里親の支援を目的とする団体であり、政府および法的サービスから独立して、里親を希望する親と子どものマッチング、監督、支援等を行っている。イングランドだけでなく、イギリス(U.K.)全体に多くの支部(事業所)を持ち、国際的な展開も行っている、有数の団体である。

われわれが訪問したのは、ロンドンを中心とした地区にある数か所の事業所のうちの一つである。ロンドンの中心街から車で1時間ほどの郊外の通常の生活感がある町にあり、アパートメントの一角にオフィスやカンファレンスルームを構えている。聴き取り調査には、事業所の代表者を含め5人のスタッフが、約2時間にわたり対

応していただいた。以下に、その内容を記す。

(2) スタッフ

事業所の代表者(女性)の下、5人のスタッフが働いている。代表者はもともと役所に勤めており、役所では養子縁組に関わる子どもの援助に携わっており、退官後、その経験を活かして現在のビジネスを独立開業した。スタッフは、ソーシャルワーカー、心理士等、それぞれの資格を活かし、チームによるケアを重視して事業を進めている。

(3) 事業の概要

この事業所では、2017年2月現在、119人の里親、125人の子どもの支援を展開し、担当地区の38の地域で子どもの支援を行っている。

現在、団体全体で約1万人の子どもが里親を待っており、イングランド国内では65,000人の子どもが施設などで里親を待っている。

政府の援助、働きかけもあり、この団体の活動はイングランド国内にとどまらず、例えばドイツに駐留するイングランド軍の戦闘員の子どもの支援も行っている。イングランド国内では80、海外に23の事業所を構え、あわせて約1,800人のスタッフが従事している。海外の事業所では、概ね3,000の里親、3,475人の子どもの支援の実績がある。

(4) イングランドの里親制度の現状と団体の対応

里親は、子どもの特性によって3つのカテゴリーに分けられており、①スペシャリスト(重い障害や犯罪歴がある子ども)、②コンプレックス(複雑な家庭・養育環境にある子ども)、③スタンダードとなっている。担当事業所のソーシャルワーカーは月に1回のペースで里親に接見しその援助の状況をチェックする。また週に1回、電話でのチェックを行う。

この団体に対して、事業にかかる費用が政府の制度内事業の資金から支払われ、前述の3つのカテゴリーごとに単価が設定されている。

①1,200GBP/週 ②900GBP/週 ③750GBP/週
1GBPを150円とすると①スペシャリストのケースに対して、この団体に日本円にして年間約8,640,000円が支払われることになる。また里親にも養育費が支給される。

①800GBP/週 ②550GBP/週 ③400GBP/週

①スペシャリストの里親には日本円で年間約5,760,000円支給されることになる。しかし、その使途、内訳は厳しくルール付けがされており、ソーシャルワーカーがチェックする仕組みとなっている。

里親の希望者募集については、広告宣伝活動の他、SNSなどありとあらゆる方法で展開し、審査に通過した人はトレーニングプログラムを経て最終審査を受け、認定されてようやく里親の候補者となる。その要件には人物はもちろんだが、子どもが十分に整った環境で生活できるか、たとえば占有の部屋やベッドがあるかなど、環境的な条件も重要な審査項目となる。

そして里親とその養育対象の子どもの情報は常に関係者にオープンであることが重要で、いつでもソーシャルワーカーを始めとした支援者同士や行政担当が意見交換が出来る体制が取られている。里親に助けが必要な時はいつでも電話などを通じてコンタクトが取れる環境が整備されている。昼間の時間帯は事業所（9:00～17:00）で対応するが、時間外では当番制で電話等の対応している。

里親を求める子どもの情報は行政機関からリストが出る仕組みになっている。里親の候補者になるためには最低限の英語が出来る必要はあるが、他に必要な条件は特にない。

里親と子どものマッチングを進めるにあたり、ソーシャルワーカー、セラピスト、心理士等がチームでケアをすることが重要で、常に中心を子どもに置き、個性、言葉・言語、人種、ジェンダーなどその子の持つアイデンティティを尊重し、それに見合う里親のマッチングをしなければならない。それはしばしば困難を極めることで、例えばシリア難民でイスラムの子どもの里親を探しているというケースもある。

里親を継続していくことはそんなに簡単なことではなく、途中でギブアップしないためにもトレーニングは大切で、里親になる前も、なつてからも後方支援が欠かせない。実の子どもの子育てを終えた人が、以前と同じ様にやろうとしてトラブルになることも多々あり、やはり以前の自分の子どもに重ねるのではなく、今の子どもを中心に考えることが重要であるが、頭でわかっているがやはり難しく、むしろ子育ての全く経験のない人の方がうまくいくことが多いとのことである。

(5) 団体の活動の意義

身寄りのない子どもや、親に問題があり養護が必要な子どもにとって、施設の様に子どもと接触するスタッフが勤務によって毎日変わってしまったり、親のように常に変わらずいてくれる人が全くいない環境はやはり大変問題である。日常的に守ってくれる人が絶対に必要であり、かついつも安心して帰属する場所がないといけなない。

両親がいて普通に生活できる環境が様々な理由で得られなかった子ども達が、人として育ち、社会で生きていく力を獲得していくためには、まずこうした環境を取って作ることが重要である。

こうした里親支援の中核はやはりソーシャルワークということになる。どの国においてもソーシャルワークの成果が目に見える形として現れるわけではなく、そのサービスの質や価値を計ることは大変困難である。しかしながらさまざまな社会問題のなかで、社会福祉が担う課題・課題を取り扱う団体が安易にビジネスとして利益を追求することとは一線を画し、成果に対し報酬が支給されていくには、それ相応の厳しい仕組みをつくりあげなくてはならない。それを成し遂げたイングランドの実践からは、国家予算を投じていく国の姿勢や社会福祉の歴史や厚みを感じることもできた。これについては日本も学ぶ

必要があると思う。

(6) オフステッドとの関わり

評価機関であるオフステッドに対して各事業所は専任の担当を置いており、この事業所のオフステッド担当者はH氏である。オフステッドは、直接事業の運営に影響を及ぼすこともあるので、恐い存在である。以前は10日前の予告だったが2018年4月1日から前日予告で評価が実施される。事業所の運営については、行政の監査も別途にあり、その結果はオフステッドの評価と相互に影響しあっている。

一方、この事業所では、オフステッドとは日常的に様々なケースについて電話で相談し、助言を受けるなど、密接なパートナーシップを築いており、その下で里親支援を進めている。

この事業所だけでなく、この団体に属する事業所はすべてオフステッドの審査担当と非常に密な関係を構築している。オフステッドの審査担当も様々であり、児童福祉の専門家である場合もあればそうでないこともある。評価者の興味や立場から一方的な評価がなされることもあり、時には自分たちの専門性がまったく通じないこともあるが、それはそれでまた違った視点での指摘として捉え援助に活かす様に考えている。また、同じ団体の理念のもとで同様に運営しているはずの事業所の間で異なる評価がなされることもある。しかし、オフステッドの審査担当も自らの専門分野と異なる団体を担当する場合は、その専門性や実情の理解に努め、でるかぎり公正に評価しようとする姿勢がある。

審査の結果さまざまな指摘を受けるが、指摘された事項に対しては、事業所で改善について検討し、どんな取り組みをして、どれほど改善されたかをモニタリングを実施して把握し、それをウェブ上に掲載しなければならない。審査結果によってはB団体を利用しようとする人が減ったり、事業所の登録が取り消され、閉鎖するところもある。審査前に事前のチェック表を提出するが、あまり評価には反映されない。あくまで実地での調査での審査が重要視される。オフステッドは大変大きな権限を持っていることは確かで、その評価結果に基づいて行政機関がサービス利用者の情報を団体・事業所に提供しているのも事実である。

3. C学校について

(1) 学校の概要

心の問題（トラウマ）を抱え、問題行動を起こす子どもたちの支援を行う学校である。日本の情緒障害児短期治療施設と類似しており、入所を希望する情緒障害児を対象に3年間の寮生活での教育を行い、社会に適応する力を身に付けて戻す取り組みを行っている。

ロンドンから車で1時間ほどの美しい田園風景の広がる田舎の町にある。校長をしている男性に対応してもらい、1時間ほど聞き取り調査を行った。

この学校の創始者である女性が、第2次世界大戦中に、ロンドンから疎開した何人かの子ども達を預かっていたが、その中に心の問題(トラウマ)を抱え、問題行動を起こす子どもがおり、その対応をしようというのが始まりであった。

戦後になって、イングランド政府が、問題行動を起こす子どもたちのための学校や施設を作り始め、その時に政府より要請があり、正式な学校として発足した。その後、心理学の理論に基づいたケアの実践をチームワークを組んで行うなど、独自の支援の方法を確立していった。

(2) スタッフについて

現在、総勢100人を超えるスタッフで、40人の子どもを支援している。学校のスタッフとして5種類の役割がある。まず、ハウスマネージャーは、子どもたちが住む家を管理している。ケアワーカーは、何か特別な時に子どもと必ず一緒にいてくれる人である。ファミリープラクティショナーは、家族の方と連携をとる人たちである。あと、学校の先生と治療の専門家がおり、この5人ががっちり担当の子どもを守りながら教育を進めている。3年後に学校を出なければいけないので、その地域の行政など関係機関とも連携をとり、報告等を密にしている。

ここにいる子どもたちは、本当に大きな問題を抱えているので、その教育にあたるスタッフや専門のセラピストらが強い連携をもって子どもを守っていかなければいけない。そこが普通の町にある専門家のところに定期的に通院するケースとは違う。生活の一部、人生の一部として、子どもたちとかがわっているというのが、この学校の一番の特色である。

ここで働いているスタッフには、専門的な見識や忍耐力が求められる。その雇用、採用にあたっては、経験や知識を問われるのはもちろん、子どもとともに成長する強い意志が求められる。ここはとても特殊な学校であり、基礎的な学位(資格)を取るための学校も併設されている。そこで2年間、理念や、基本方針などを学んだうえで、ここで教えたり、スタッフになることができる。

(3) 教育方針と事業の内容

イングランドでは、現在、親から離れて保護されている(社会的養護を受けている)子どもが約7万人いる。そのうちの74%はフォスターケア(里親制度)を使っている。この学校は、その中でも、親から虐待を受けたり、育児放棄をされ、大変に大きなトラウマを持っており保護が必要な子どもを預かる。そういった子どもは、里親制度を利用して適応できず、里親を何人も渡り歩き、学校でもやはり問題行動が多すぎて先生たちも面倒見切れないということで、どのように人と接しているのかというのが全く分からないという状況でここにやってくる。

この学校の教育活動の三つの柱は、①子どもたちが感情のコントロールをできるようにする、②グループで生活することで、人間関係・信頼関係を築いていく練習をする、③受け入れた子どもの家族のサポートを行う、で

ある。教育期間は3年間で、入るときに3年間後の目標をたてる。基本は、元の家族に戻って、ちゃんと家族としての生活が出来る事を目指す。学校も普通の学校に行き皆と一緒に勉強ができるということを3年間で学ぶ。

この学校の教育の4つの原則として、①子どもたちの問題行動、攻撃的な行動や言葉を、何かを訴え、伝えようとしていると捉え、理解する、②悲しみとか、怒りという感情を、子どもたちに表現させる、③心理学者など専門家の理論に基づいた治療的なアプローチを行う、④スタッフ全員でその子どもたちを守って正しい道に進ませていくためのチームワーク、がある。これらの原則を柱にして、その背景にあるさまざまな理論的なモデルに従って教育を進めている。

(4) 教育活動の内容

この学校の特徴的な実践として、専門的・心理的なアプローチで信頼関係を作っていくということ、腹が立ってしょうがない時には、こういう風にしましょうという感情をコントロールするトレーニングを行い、家族も、子どもの卒業してからの生活もふくめて、支援や社会資源を提供することを基本としている。

感情のコントロール、ということでは、一人ひとりの子どもに対して親や先生、専門家がしっかり対応しているので、何か問題があった時、すぐに話し合い、何でもそんなに怒っているのか、何が原因なのかというのを、逐一解明していくということで信頼関係を築いていくことを心がけている。やはり、幼少期に十分な愛情をもって育てられた経験がない子どもが多く、代わりの親として付きっきりでやり直すという所から始める。これはこういう教え方でなく、ケースバイケースではあるが、ともかく、必ずずっと接しているという感じでやっている。

ここで過ごしてプログラムを終えた子どものうち、93%は、元の家族のところに帰ることができている。それから100%、すべての子どもが、終了後、普通の学校に戻っている。学習の成績も優秀であるという評価が多く、なかには全ての科目においてアウトスタンディング(一番いい評価)を取める子どももいる。この数字は大変すばらしく、役所に報告をしている。

退所後6ヶ月間は連絡をとり続けている。その後は、その本人たちに任せている。なぜかという、もちろん連絡を取っている子たちもいて、年に一回、オープンデイといって、ここを卒業した人たちが集まるイベントもやっているが、人によっては、その自分の過去をもう忘れたい、新しい人生を前に進みたいということもあり、そういった子たちにはあえて連絡しない。

親、家族たちとの連携、それから地域との連携も、この学校が取り組んでいる重要なことで、地域で一緒に何かをするという事もだんだん増えており、子たちや家族のための情報や資源もそこで提供できるようになってきている。

ここでは、細かく自分の成長や気づきをレポートする

作業があり、毎月のように細かいレポートを書き、3年間それを積み重ねて、最終的にその成果をまとめて報告をする。それを見ると、自尊心や自己肯定感などについては、やはり子どもによってまちまちである。しかし、彼らが3年間で成し遂げたこと、人によってはちょっとまだ不安定な部分もあるかもしれないけど、でもそれでももう出てかなきゃいけないといった決意や、できる事はやる、できるだけのはやる、といった思いは、感じられる。あと別れる瞬間、卒業する瞬間は、すごく悲しいのと嬉しいという気持ちがちょうどミックスした感じである。これでもう恐らくは会うことはないかもしれない。子どもたちが心配だけど、家族の元へ戻っていく。彼らにとっては、私たちが普通に過ごしている社会に戻っていく。それは希望であり、そういった部分にかかわることができるのは幸せである。

(5) C学校の活動の意義

この施設は、日本の「情緒障害児短期治療施設」にあたるもので、その種の施設は、イングランドには、数十か所あるという。このような取り組みが、戦後まもなく本格的に開始されており、また、単純に比較はできないが、総勢100人を超えるスタッフで、40人の子どもを支援しており、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おり、その手厚さにも驚くべきものがある。

この施設が、心理学の理論に基づいて独自の治療プログラムを発展させていったことは、世界に先駆けたパイオニア的な取り組みであったと思われる。その理論的な基礎は、子どもはおもに母親との愛着行動・愛着経験とおして人格形成をなすのであり、十分な愛着経験ができず、さまざまな原因で情緒的に不安定になった子どもに対しては、一からその経験をやりなおす、というものである。こう表現してしまえば、特別なものではないように思われるが、当初は、子どもたちをまずありのままに受容するという実践は、画期的な取り組みだったのであろう。われわれが訪問した時に紹介していただいた取り組みの実際や、DVDからは、ドラムサークルなどの音楽療法の手法を取り入れたり、一人ひとりのトラウマに焦点を当てて分析するなど、新たな知見や技術を取り入れ、はば広く援助を実践しているように思われた。

さらに、一人ひとりの支援計画には、綿密な心理学的評価と、それに基づく具体的な目標が示され、3年後の退所にむけての道程が明確にされている。日本の施設での個別支援計画にあたるものであるが、心理、教育、福祉など、それぞれの専門的な知見が活かされ、統合された的確なアセスメントに基づいた、裏付けのあるものだと感じた。

この学校は、教育機関であるが、同時に社会的養護(児童福祉)の施設という性格を併せ持っている。学校といっても上記にあるようにかなり特殊なものである。オフステッドの評価もほぼ常に最上位の評価(outstanding)

を受けており、その実践内容は高く評価されている。しかし、その評価や評価者が、教育内容に具体的にコミットしたり、また学校が評価者や評価機関に支援や助言を求めたりすることもないようである。あくまでも第三者からの客観的な評価を受けるということで、その点、一般の学校や、社会的養護にかかわる団体におけるかかわりとは趣を異にするようである。

一人ひとりの子どもをしっかり抱きとめてという基本方針は、歴史的に受け継がれていると感じたが、むしろ、客観的に、科学的に、また実際の生活から把握された事実を重要視し、綿密に支援の在り方を決定し、カンファレンスをとおして何度もそれを見直し、成長につながるかわりを共有し実践するという、新しくはないがもともと大切なことがきちんと行われていると感じた。

(6) オフステッドとの関わり

この学校の運営資金については、地方自治体と国が負担しており、1人の子どもに年間19万2000ポンドかけている。かなりの額であるが、こうした施設の学費としては、特段高いというわけではなく、大体中くらいである。施設としても限りある予算のなかで、できる限りの努力をしている。施設運営については、毎年見に来られて、評価を受けている。オフステッドの評価については、毎回アウトスタンディング(優)で一番いい評価を頂いている。2014年だけグッド(良)になったが、後はずっとアウトスタンディング(優)である。評価は無視できないので、下の2つ(改善の余地あり、不十分)になってしまうと、いろいろ問題が出て、経営に影響することもある。ということでオフステッドはやはり怖い存在ではあるが、幸いいつもいい評価を頂いている。

特に日常的にオフステッドに相談したり、かかわったりすることはない。評価の実施については、前日に通告があり、2、3日間見て回り、面談、資料等のチェックをして、レポートを作成する。評価は客観的でなくてはならず、審査する側と仲良くなってしまうのは問題があるということで、密に連絡をとるような関係ではない。

毎年、評価の結果が公表されるが、そのレポートによってコメントは違ってくる。評価には4つの柱があり、1つはリーダーシップについてで、学校の運営の統制がとれているか、2つめに安全性、子どもたちの安全な環境が確保されているか、3つめに教育内容、4つめに環境、この4つが見られる。その年や人によって、何を重要視するかは違ってくるであろうし、コメントも毎年違ってくる。

Ⅲ イングランドと日本の社会的養護の現状とサービス評価の比較検討

1. 社会的養護の現状について

(1) イングランドの社会的養護の現状について

イングランドでは、自宅以外で支援を受けている児童

を「託置児童」looked after children と呼んでいる。1989年児童法 (Children's Act 1989) では、以下の条件を満たす子どもを「託置児童」と定義している。

- ・地方自治体 (Local Authority) から24時間以上継続的に住居が与えられている
- ・地方自治体による子どもを保護する命令 care order の対象である
- ・里親に子どもの養育を委託する命令 placement order の対象である
- ・家庭で子どもを養育できない親の委託によるもの
- ・子どもが重大なリスクに晒され地方自治体が緊急に介入した場合
- ・親または保護者が欠けるもの (難民等)

イングランド政府のホームページにある社会的養護を受けている託置児童の統計についての最新(2018年3月)の報告 (A guide to looked after children statistics in England) によると、2016年3月末時点で70,450人が対象となっている¹⁾。前年は70,440人であり、微増となっている。1年間に新たに対象になった児童は32,160人、対象から外れた児童は、31,830人である。

対象児童数は、1994年および2010年月のデータと比較すると、6年間で9.4%、14年間で約50%の増加となっている。

(2) 日本の社会的養護との比較

表1は、日本とイングランドの社会的養護の現状について、託置児童がどこで生活しているかを示している。イングランドでは、72%が里親あるいは養親のもとで暮らしているのに対し、日本では、14.5%にとどまっている。厚生労働省は、今年(2018年)7月に、都道府県・政令指定都市に対し、「7年以内に就学前の子どもの里親委託率を75%まで引き上げる」などの国の目標を念頭に、各地の実情に合った計画の策定を求める通知を出した。

表1 社会的養護の状況 イングランドと日本の比較

	イングランド	日本
対象児童数	約70,450人	約45,000人
里親・養子	53,000人(72%)	6,546人(14.5%)
養護施設等	7,900人(11%)	38,039人(84.4%)
他の施設・学校等	12,000人(17%)	

イングランドは2017年¹⁾、日本は2016年⁴⁾の数を示す。

このように、我が国でも、養護が必要な児童について、今後入所施設への措置が抑えられ、里親等への託置が増加していくと見込まれる。これは、世界的に浸透してきた、出来る限りふつうの(家庭的な)環境で、一般の人々

が享受している当たり前の生活を誰にも保障するというノーマライゼーションの理念からしても、必然的な動向と考える。ただし、政府は数値目標の提示を都道府県に求めているだけで、実際に75%まで委託率を引き上げるためにはさらに具体的な方策を示すことが必要だと思われる。

2. 社会的養護サービス評価の実際について

(1) オフステッドによるサービス評価について

イングランドでは、教育水準局 (Office for Standards in Education) という独立行政機関 (non-ministerial government department) が、教育機関の監査 (学校監査及び地方教育部局監査) 及び教育技能大臣への助言を行っている。児童にかかわる公的な福祉サービス (社会的養護・特別支援教育・障害児福祉サービスなど) についても、監査等を行っており、その対象は、地方公共団体、学校、サービス提供機関などに及んでいる。

1992年の教育法の改正により設置され、現在は2005年に制定された新教育法により運用されている。義務教育および児童福祉サービスの質の向上を目指し、サービス利用者への情報提供を通して生活の質の向上を目的としている。そのため、オフステッドには団体・事業所の登録取り消し等の強い権限が与えられている。以下の社会的養護サービスは、運営を始めるために、オフステッドに登録する必要があり、定期的に監査を受けなければならない。

- ・養子縁組の支援機関 adoption support agencies
- ・児童養護施設(緊急保護施設を含む) children's homes, including secure children's homes
- ・里親支援機関 independent fostering agencies
- ・入所型家庭センター residential family centres
- ・障害児短期入所施設 residential holiday schemes for disabled children
- ・自発的養子縁組機関を含む児童養護施設 voluntary adoption agencies

その評価は、一定の訓練を受けた査察者 (inspector) によって行われる。その項目および基準はイングランド政府のホームページに公開されており、施設の種類ごとに指針と具体的な評価項目が設けられている²⁾。たとえば児童養護施設に入所する児童の人権侵害・虐待に関しては、表2に示す項目が設けられている。

オフステッドによる学校や施設、事業所、行政機関の通常の監査は、以下の4段階の評価基準を設けている。

- Outstanding (優)
- Good (良)
- Requires improvement to be good (改善が必要)
- Inadequate (不十分)

表2 オフステッドの社会養護施設・児童に関するチェック項目

8a	拘束の発生件数
8b	拘束の案件に巻き込まれた児童の数
9a	許可なく入所措置から離脱した回数
9b	許可なく入所措置から離れた児童の数
10	性的搾取の危険にさらされていると見なされる児童の数
11	性的搾取の対象になっているとみなされている児童の数
12a	児童からの苦情の数
12b	苦情を出している児童の数
13a	他者からの苦情の数
13b	これらの苦情にかかわった児童の数

イングランド政府のホームページにある社会的養護についてのデータの報告（Children's social care data in England 2017）によると、2017年3月末時点で、児童養護施設 children's homes は2,145ヶ所あり、定員は11,124人である³⁾。うち、特別支援学校81校（2,302人）、緊急保護施設14か所（238人）が児童養護施設として登録されている。また、1,538か所が民間の施設で、434か所が地方自治体の施設、163か所が慈善団体の施設である。

図1は、同報告³⁾に掲載された、2017年の3月末時点でのイングランドの社会的養護サービスについてのオフステッドによる監査結果のうちのいくつかを示している。127の地方公共団体における児童サービスについての監査結果については、優が2、良が35、改善が必要が60、不十分が30であった。児童養護施設 children's homes の監査結果については、優が368か所、良が1278、改善が必要が348、不十分が4であった。

サービスを提供する団体・事業所にとっては、Outstanding の評価が得られれば、効果的な宣伝になる。ある学校で、オフステッドによる監査がある前日に生徒が集められ指導を受けたり、Outstanding の評価を受け

た学校の関係者が祝福のパフォーマンスを披露する様子が、インターネットの動画サイトで確認できる。

(2) 日本のサービス評価の実際について

我が国では、社会的養護にかかわる施設は、前述のように、3年に一度以上、第三者評価によるサービス評価を受審しなければならない。その評価項目および基準は厚生労働省のホームページに公開されており（社会的養護の指針、第三者評価基準等の策定）、施設の種類ごとに指針と具体的な評価項目が設けられ、それぞれの項目に対して評価者がチェックし、ABCの3段階で評価する⁵⁾。児童養護施設に関する評価項目は、共通項目45項目と、分野項目25項目がある。

- A：よりよい福祉サービスの水準・状態、質の向上を目指す際に目安とする状態
- B：Aに至らない状況＝多くの施設・事業所の状態
Aに向けた取組みの余地がある状態
- C：B以上の取組みとなることを期待する状態

たとえば児童養護施設の「被措置児童等虐待対応」に関しては、以下の3項目について評価する。

- ①いかなる場合においても体罰や子どもの人格を辱めるような行為を行わないよう徹底している。
- ②子どもに対する暴力、言葉による脅かし等の不適切なかかわりの防止と早期発見に取り組んでいる。
- ③被措置児童等虐待の届出・通告に対する対応を整備し、迅速かつ誠実に対応している。

この評価結果は、「福祉施設や事業所の格付けを行うものではなく、福祉施設・事業所の理念や基本方針を具体化し、よりよい福祉サービスの実現に向けた「達成度」を示す」ものとされている⁴⁾。このように、我が国の第三者評価は、基本的にサービスの質を共同でチェックし、改善への動機づけとなることを基本としている。

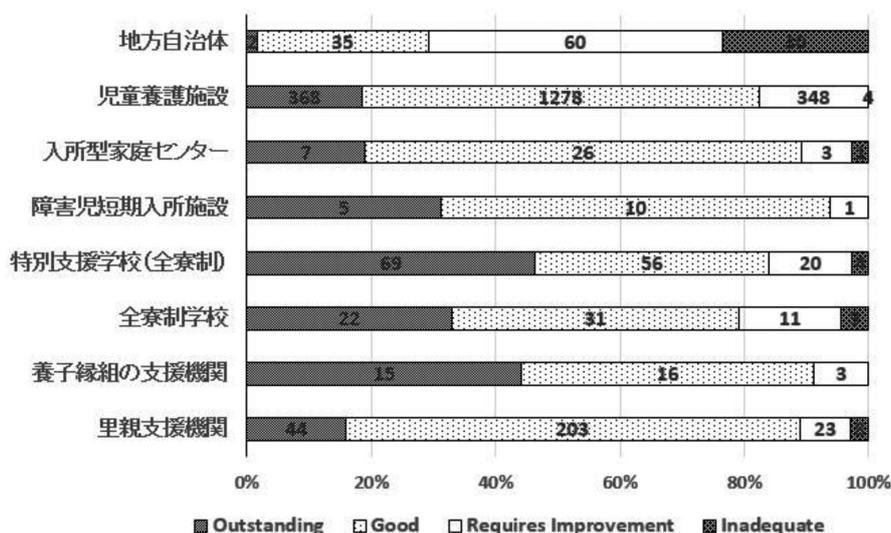


図1 オフステッドによる社会的養護サービスの監査結果（2017）

おわりに

今回、社会的養護にかかわる団体・事業所とオフステッドとのかかわりを調査して、以下の知見が得られた。①評価システムとしては確立されているオフステッドであるが、実際には日本と同様に評価者の興味や考え方で評価が違って来るなどの課題も見られた。評価を受ける社会的養護施設のソーシャルワーカー達はそれでもポジティブに評価結果を踏まえ、サービスの質に反映させるための新たな制度を創っていくことに視点を置いていた。その発言からは、日本と同じく「資金に苦慮する」等の課題があるものの、「今年度中にこの制度を法制化したい」と目標を掲げ、前向きな思いが感じられた。そして課題を社会と共有し、自治体の積極的な取り組みを促すことを目的としてオフステッドと連携している点が見習うべき視点であると考えられる。②総じて、オフステッドは、公的な監査・評価機関として、社会的な影響も大きく、強制力の伴うものであるが、それは決して一方的なものではなく、受審施設と日常的にパートナーとして接点をもち、協働作業から効用を生み出すという側面に着目したい。

このように、オフステッドは、里親支援に多額の国家予算が投じられているため強い権限と責任があり、福祉サービスの質を担保する一定の役割をはたしているが、一方では、評価を受ける団体・事業所と日常的に関わりを持ち、よきパートナーシップを築いていることもあるという実態が確認できた。このようにオフステッドは評価機関としての機能にとどまらず、様々な社会福祉の経験者、識者を巻き込み、事業をサポートする機能も併せ持ち、一目置かれる存在になっていることが重要なポイントである。

日本では、受審施設の変革が進められるためには職員一人ひとりの自覚や主体性をもって業務に取り組む前向きなエネルギーの醸成が重要である。しかし、人員不足等により忙殺される日常業務の中では業務の限界が引かれ、後ろ向きのエネルギーが生じる。これらの状況改善に着手しないまま、変革を福祉現場の主体性だけに任せられている。変革に取り組む土壌を育てる必要がある。事業全体が効果的に機能し、システム化されるには、これまでの評価機関が1.5日以上の訪問調査による評価結果を、受審施設と合議して終える「点」の評価から、受

審施設の気づきを促し「主体的な改善」へと繋ぐパートナーとしての「継続的」な評価に移すことの必要性を痛感した。われわれ研究チームは、評価のフィードバックを継続的に行うシステムのあり方を今後も明らかにしていきたい。

第三者評価事業がこれからの福祉のあり方を変革し、最終的に、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、国民のより良いサービスを受ける権利の実現を目的に、鋭意努力したい。

なお、本調査の実施にあつたては、科学研究費助成事業の助成を受けた。研究協力者である瀨藤正浩氏、高橋将也氏からは多大な支援と示唆を受けた。同時に、訪問した調査対象の3か所のスタッフのみなさんにも合わせて深甚の謝意を表したい。

参考・引用文献

- 1) GOV.UK. A guide to looked after children statistics in England (2018)
<https://www.gov.uk/.../statistics-looked-after-children>
(参照日：2018年11月26日)
- 2) GOV.UK. Framework and evaluation schedule for inspections of services for children in need of help and protection.
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/>
(参照日：2018年11月26日)
- 3) GOV.UK. Children's social care data in England (2017)
<https://www.gov.uk/.../statistics-looked-after-children>
(参照日：2018年11月26日)
- 4) 厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)平成29年12月」
URL: <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000187952.pdf>
(参照日：2018年11月26日)
- 5) 厚生労働省「社会的養護の指針、第三者評価基準等の策定」
URL: https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/03.html (参照日：2018年11月26日)