

子どもの権利保障としての 児童相談所の第三者評価

安 部 計 彦

Third-Party-Estimation for Child-Guidance-Center
as a Children's Right Custodian

Kazuhiko Abe

はじめに

子ども虐待による死亡事例が発生すると、マスコミ報道や事件のたびに設置される自治体による検証報告書において「児童相談所の専門性の低さや職員体制」などが指摘される。では、「死亡事例が起こる前に児童相談所の体制や姿勢を検討し、死亡事例の発生を防ぐことができないか」という問いが提起される。その問いに答える方法の一つとして、児童相談所の第三者評価が最近注目されている。

そのため「児童相談所第三者評価の現状と課題を調査し、子どもの権利保障を担う児童相談所に対する第三者評価の在り方について検討する」ことを目的とする。

1 児童相談所第三者評価に関する議論

1-1 第三者評価とは

広辞苑では「第三者」とは、「当事者以外の者。その事柄に直接関係していない人」としている。

この性質を利用し、厚生労働省（2000）は通知で、社会福祉事業者は「苦情解決に社会性や客観性を確保し、利用者の立場や特性に配慮した適切な対応を

推進するため、第三者委員を設置」することを求めた。

これらに対して第三者評価とは、全国社会福祉協議会のホームページでは福祉サービス第三者評価について「質の高い福祉サービスを事業者が提供するために、保育所、指定介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）、障害者支援施設、社会的養護施設などにおいて実施される事業について、公正・中立な第三者機関が専門的・客観的な立場から評価を行う仕組みが、福祉サービス第三者評価です」と説明している。

しかし福祉サービス分野だけでなく、例えば株式会社第三者評価機構のように、一般法人や販売分野、医療分野に対しても第三者評価を行っている機関もある。CiNiiで「第三者評価」を検索すると925件（2021年8月30日取得）が表示された。その対象は福祉サービスと教育分野が多かったが、リスクに対するセキュリティ認証や薬剤師等資格取得後の生涯研修制度の認証、輸血等の医療行為や専門医制度の認証、自治体の議会等、様々な分野で第三者評価が実施されている。その多くは、組織の運営や業務等の品質保障を明らかにすることを目的としていた。また多くの論文では、自己評価と第三者評価の両方を実施することの必要性が指摘されている。

つまり第三者評価は、自分たちの組織や職員の業務が適切に行われているかを自己評価で確認すると同時に、外部からの評価で品質や業務の質、適格性などを担保する目的で行われている。

1-2 社会福祉サービス機関の第三者評価

社会福祉法第78条第1項は、「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、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。」こととされており、これに基づき、福祉サービス第三者評価事業が実施されている。

そのため全国社会福祉協議会は福祉サービス第三者評価事業についてガイドラインや認定基準等を作成し、評定調査者研修などを実施している。その結果、多くの社会福祉サービス機関が第三者評価を受審している。

1-3 児童福祉施設の第三者評価

2012（平成24）年度より厚生労働省が定める「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」第5条第3項で「児童福祉施設は、その運営の内容について、自ら評価を行い、その結果を公表するよう努めなければならない」と努力義務を課している。

しかし、乳児院は同基準第24条の3で、母子生活支援施設は同基準第29条の3で、児童養護施設は同基準第45条の3で、児童心理治療施設は同基準第76条の2で、児童自立支援施設は同基準第84条の3で、「自らその行う業務の質の評価を行うとともに、定期的に外部の者による評価を受けて、それらの結果を公表し、常にその改善を図らなければならない。」と、第三者評価の受託と公表が公的に義務付けられた。

その理由として厚生労働省（2018）は「社会的養護関係施設については、子どもが施設を選ぶ仕組みではない措置制度等であり、また、施設長による親権代行等の規定があるほか、被虐待児が増加していること等により、施設運営の質の向上が必要である。」「これらにより、社会的養護関係施設の第三者評価は、子どもの最善の利益の実現のために施設運営の質の向上を図ることを趣旨として実施されるものである。」としている。

そのため全国社会福祉協議会では、社会的養護関係施設の第三者評価機関の認証を行っている。また調査員には社会的養護関係施設評価調査者養成研修、あるいは継続研修を受講を受けなければならない、その受講の有効期限は3年とされている。

1-4 一時保護所の第三者評価

これらに対して児童相談所は社会福祉法が定める児童福祉施設ではないため、直接的には上記基準には規定されていない。

しかし児童福祉法第12条第6項で「都道府県知事は、第二項に規定する業務（注：児童相談所の業務）の質の評価を行うことその他必要な措置を講ずることにより、当該業務の質の向上に努めなければならない」と規定されている。その結果、全国の児童相談所一時保護所で第三者評価は行われている。

現状は、2021（令和3）年4月1日現在、全国で135カ所ある児童相談所一時保護所（以下「一時保護所」とする）のうち、2020（令和2）年中に第三者評価を実施したのは回答のあった112か所中51カ所45.5%（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2021.18）で約半数で実施されていた。

これを受けて2021（令和3）年11月5日に開催された厚生労働省の社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会第36回会議では「一時保護所の第三者評価を義務化する」ことが提案（厚生労働省2021a）され、多くの委員の賛同を得ており、2022（令和4）年度の児童福祉法改正に盛り込まれる可能性がある。

なおCiNiiで検索した結果、2021（令和3）年11月12日現在、「一時保護所」は130件、「第三者評価」は928件が提示されたが、「一時保護所 第三者評価」では該当する情報はなかった。またYahooで「一時保護所 第三者評価」で検索すると、各地の一時保護所の第三者評価結果が掲載されていた。また三菱UFJリサーチ&コンサルティングの報告書やNPO法人らいむらいとのホームページ、日本児童相談業務評価機関の活動等約26,900,000件の情報が示された。

つまり一時保護所の第三者評価については数多くの活動が行われているが、学術研究はまだ行われていない。

1-5 児童相談所の第三者評価

児童相談所自体の第三者評価は、上記の一時保護所と同様に児童福祉法第12条第6項の対象である。

しかし現状は、2021（令和3）年4月1日現在、全国で225カ所ある児童相談所のうち、2020（令和2）年中に第三者評価を実施したのは回答のあった172か所中8カ所4.7%（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2021.15）であった。

このような状況のなか厚生労働省は、調査研究委託事業－保健福祉調査委託費において児童相談所の第三者評価に関する調査研究を行い、2019（令和元）年度は児童相談所の第三者評価票（案）を作成し、2020（令和2）年はいくつ

かの児童相談所でモデル実施を行い、評価票（案）の妥当性と第三者評価の実施可能性を検証した。

これらの結果を受けて厚生労働省は2022（令和4）年の概算要求において、児童相談所の第三者評価を実施する場合の国庫補助を計上（厚生労働省2021b）した。

なお CiNii で検索した結果、2021（令和3）年11月12日現在「児童相談所」では2,146件が抽出されたが、「児童相談所 第三者評価」では該当する情報はなかった。また Yahoo で検索すると、一時保護所と同じような情報が掲載され、一時保護所に関する情報も多かった。ただ情報数は約12,800,000件で一時保護所に比べて少なく、児童相談所の第三者評価は始まったばかりであり、学術研究も行われていなかった。

1-6 児童相談所第三者評価の実施機関

上記、児童相談所の第三者評価に関する調査研究では、児童相談所における第三者評価の実施に向けた今後の検討課題として、① 第三者評価の「質」を維持するためのしくみづくり、② 評価結果の取り扱いについての理解促進、③ 児童相談所の実態把握のための指標作成とデータの蓄積、④ 適切な第三者評価を行うための必要経費の確保・財政的支援の4つの課題を報告書で提示した（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2021.43-44）。

その中で「全国の児童相談所で第三者評価が実施されていく中で、評価者がレベルアップされ、よりよい第三者評価が広がっていくためには、評価者が第三者評価の経験の積み重ねることができ（複数の児童相談所の評価を行える）、かつ評価者同士の情報交換が行える、一組織としての『第三者評価機関』の構築が期待される」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2021.43）として、第三者評価機関の重要性が強調されている。

なお子どもに関する第三者評価機関としてはイギリスの Ofsted（the Office for Standards of Education：教育水準監査局）が有名である。そこで CiNii で Ofsted について日本語論文を検索した結果、2021年11月12日現在で47件が抽出された。しかしその多くが学校（教育）評価についてであり、一部保育に

関する論文もあったが、児童相談所に該当する機関にかんする論文は確認できなかった。

2 児童相談所の第三者評価機関

児童相談所や一時保護所の第三者評価を主な対象として行なっている評価機関や今後、行うことを検討している団体は現在2団体である。

2-1 NPO 法人あいおらいとへのヒアリング調査

2-1-1 目的

NPO 法人あいおらいとの活動実態と、その活動の中で得られた児童相談所第三者評価の課題を明らかにする。

2-1-2 方法

筆者が直接、鳥取県を訪れ NPO 法人あいおらいとの代表に聞き取りを行い、後日、改めて文書で質問に対する回答を得た。

2-1-3 倫理的配慮

聞き取りおよび文書での回答においては、紀要論文で公開することを伝えたくて行った。また聞き取りおよび回答内容に個人を特定する情報は含まれていない。

2-1-4 結果

聞き取り調査および文書の回答の依頼は、NPO あいおらいと理事長である田中進氏に対して、2021（令和3）年11月1日に行った。

2-1-4-1 設立のいきさつ

理事長である田中氏の第三者評価との出会いは、児童自立支援施設に勤めていた時に初めて受審した時である。この時、施設のことを全く知らない調査評価者に強く憤りを感じると同時に、第三者評価に対して不信感を覚えた。

その後、厚生労働省の児童自立支援施設の評価項目の見直しメンバーとして参加し、第三者評価のあり方や関心が高まった。また一時保護所の評価については、当時横浜市が行っていた評価表を基に鳥取県内の一時保護所の3ヶ所で自己評価を行い、意見交換会を開催した。

その時、この評価のプロセスが日頃の業務の見直しや子どもの支援の質の向上に有効であることを実感した。その後、鳥取県を退職と同時に福祉・保健の業務経験のある有志とともに第三者評価機関を立ち上げ、2017（平成29）年8月に特定非営利活動法人あいおらいとを設立した。

2-1-4-2 組織体制

評価調査者は、鳥取県の社会福祉専門職として採用され児童福祉分野を中心に13カ所勤務した田中理事長のほか、社会福祉士で元県福祉専門職1名、保健師で元県職員3名、現在、児童心理治療施設長で元武蔵野学院職員、里親などが所属している。

評価委員としては、元児童相談所長、弁護士、大学教授など10名以上のスタッフがいます。

このなかで8名が福祉サービス第三者評価の資格を持ち、そのうち3名が社会的養護関係施設の第三者評価の資格を持っている。また4名が地域密着外部評価の資格を有している。児童相談所の第三者評価については、3名を中心に取り組んでいる。

2-1-4-3 これまでの活動実績

2017（平成29）年度は、小規模居住型児童養護事業を2カ所単独で実施したほか、他の評価機関と共同で母子生活支援施設2カ所、児童養護施設、児童心理治療施設、乳児院の各1カ所で第三者評価を行った。

2019（令和元）年度は、9カ所の社会的養護施設のほか、1カ所の一時保護所の第三者評価を実施した。

2020（令和2）年度は社会的養護機関20カ所と、7カ所の一時保護所の第三者評価を実施した。

2021（令和3）年度はコロナの影響もあったが、9カ所の一時保護所の第三者評価を実施または実施予定である。

2-1-4-4 第三者評価の課題

社会福祉サービス機関の第三者評価には、以下のような課題がみられる。

平成30年3月26日付「福祉サービス第三者評価事業に関する指針について」の全部改正について厚生労働省雇用均等・児童家庭局長社会・援局長・老健局長の連名で各都道府県知事宛での通知でも指摘されているとおり、①サービスの種別にかかわらず共通的に取り組む項目（共通評価項目）に、ばらつきがみられる、②福祉サービス第三者評価事業の目的・趣旨が他制度との違いが明確でない等の要因により広く認識されていない、③第三者評価機関や評価調査者により、評価結果のばらつきがみられる、④受審件数が少ない等の課題が各方面から指摘されている、などが第三者評価の課題と記載されている。

また、本来、福祉サービス第三者評価は、利用者が契約する施設を選ぶための参考となるべくスタートしているが、現実には、①利用施設が数不足などにより限定され施設を選ぶ参考とされておらず、②施設がよい評価を得るために評価機関の選定が利用者本意ではなく、施設都合となる可能性もある。③同時に評価機関も事業継続のため被評価施設に迎合した評価結果を出すとい可能性もある。

2-1-4-5 社会的養護関係施設の第三者評価の課題

社会的養護関係施設はファミリーホーム、自立援助ホームを除き毎年の自己評価、3年に1度の第三者評価が義務化されているが、その第三者評価については、以下のような課題がある。

- ①数多の評価機関は、専門性、経験・知識に乏しく、施設が期待する第三者評価となっていない現実がある。
- ②前項に基本的な誤謬はないが、調査経過の中で被評価施設側が説明を要することがあり、効率を低下させている。当然のことながら評価機関に対する信頼も低下し、本来の第三者評価の目的が失われかねない。

- ③評価結果が全国社会福祉協議会のホームページに掲載されているが、かろうじて施設長は確認しているが、他の職員はほとんど見ることがない。
- ④毎年の自己評価、第三者評価の受審が義務化されているが、自己評価が行われていない施設も散見される。
- ⑤監査する側も第三者評価の結果を見ることもなく、受審状況について触れることもあまりない。

2-1-4-6 一時保護所の第三者評価の課題

これまで多数の一時保護所の第三者評価を実施し、課題と感じるのは以下の事柄である。

①評価機関及び評価調査者の専門性。

現在、一時保護所の第三者評価は、社会的養護関係施設の第三者評価の資格がある評価機関とされている。しかし、社会的養護関係施設への委託一時保護は、一時保護所と支援に相違があることや一時保護の役割や機能、児童相談所業務を理解していなければ適正な評価につながらないと思料する。

今後、一時保護所の評価機関及び評価調査者の独自の資格制度を構築する必要がある。専門性がなければ、現在、第三者評価が義務化されている社会的養護関係施設の評価のように、職員の関心の薄いものとなることが危惧される。

②子どもへのインタビュー調査の是非。

一時保護所に入所する子どもは、様々な入所背景があり、また、今後の見通しもなく不安定な子どももいる。そのような子どもへのインタビューについては、熟練者でも正確な事実を聞き取ることは困難を要する。

調査評価者の資質もさることながら、一時保護所の性格上子どもへの聞き取りについては紙面のアンケートが望ましいと考える。また、実施にあたっては子どもの年齢や入所背景に留意し、さらに被措置児童虐待等についても十分一時保護所の職員と打ち合わせを行うことが必要である。

③一時保護所の評価は児童相談所と同時が行うことが望ましい

課題とは言えないが、一時保護所の評価項目は約7割近くが児童相談所と関連しており、聞き取りも児童相談所職員の協力が必要である。そのため多少現

場への負担感は否めないが、児童相談所の評価も同時に行うことが職員の移動等を含め望ましい。

2-1-4-7 児童相談所の第三者評価について

今後、展開が期待される児童相談所第三者評価の実施については、以下のような見解を示した。

- ①児童相談所と保護者、そして社会的養護関係施設は、それぞれに基本的に対立関係にある。それぞれに協調を謳いながらも、現実には三すくみ状況にあり、その中に割って入るのが第三者評価と言える。
- ②現状の評価基準案は、あまりにも評価細目や判断基準が多く、必要な項目であっても、超多忙な児童相談所職員の負担を大きくしている。
- ③評価項目は、児童相談所運営指針と一時保護所ガイドラインに基づいて作成されているが、自治体により独自のマニュアルを作成しているところもあり、案ではあるが必ずしも万能マニュアルと言えない。

2-2 日本児童相談業務評価機関（J-oschis）

児童相談所と一時保護所の第三者評価を専門として行う機関として2021（令和3）年10月に一般社団法人として認可された日本児童相談業務評価機関（Japan Office for Standards on Children's Services：J-oschis シェイ・オスチス：以下「J-oschis」とする）については筆者もかわりがあるので、その概要や今後の方向性について説明したい。

2-2-1 設立のいきさつ

厚生労働省の子ども・子育て支援推進調査研究事業を受託した三菱UFJリサーチ&コンサルティングの「児童相談所の第三者評価に関する調査研究」で検討委員会の構成委員になった6人が報告書をまとめる会合のあと、「児童相談所第三者評価の実施機関が大切なのに、該当する機関がない。それなら自分たちでその機関を立ち上げよう」と2021（令和3）年4月に自主的に月1回リモートでの集まり「発起人会」を開始した。

この「発起人会」を継続する中でメンバーを増やし、2021（令和3）年10月に一般社団法人としての組織を確立した。

2-2-2 組織体制

一般社団法人の組織は、理事長1名、理事7名、監事2名の体制である。全員が他に職業を持つ非常勤である。理事らは、元児童相談所職員で大学教員等研究者4名、児童相談所の課長1名、弁護士2名、子ども支援を行っているNPO法人Living in Peace創業者などである。

ただ発起人会として月1回のリモート会議の参加者は、業務上理事になることができないメンバー2名、発足時からサポートしていただいているNPO法人Living in Peaceのメンバー数人、監事2名も加わって行っている。

2-2-3 これまでの活動実績

前述のように発起人は厚生労働省の2019（平成30）年度、2020（令和元）年度の子ども・子育て支援推進調査研究事業を受託した三菱UFJリサーチ&コンサルティングの「児童相談所の第三者評価に関する調査研究」で検討委員会の構成委員になった6人と、2017（平成27）年度、2018（平成28）年度に「一時保護所の第三者評価に関する調査研究」に携わったメンバー（5人が重複）である。

そのため、ほとんどのメンバーは一時保護所の第三者評価や児童相談所第三者評価の評価票（案）の作成と第三者評価のモデル実施にかかわっている。実際、2020（令和2）年度には第三者評価のモデル実施を3か所の児童相談所で行った。

また児童相談所第三者評価の必要性について2021（令和3）年9月26日にリモートでシンポジウムを開催したが、200名以上の参加があり、関心の強さがうかがわれた。それを10月20日の朝日新聞夕刊で報道され、10月26日にはNHKラジオ「Nらじ」に電話で出演した。

2-2-4 児童相談所および一時保護所の第三者評価について

この法人はその目的を、「児童相談所・一時保護所の第三者評価を通じて課題を可視化しつつ、また課題解決の道筋についても共有することで、児童相談所業務の質を高め、それを通じて子どもの権利擁護を推進することについての事業を行うことを目的とする」と定款で定めている。

前述の通り、児童相談所および一時保護所の第三者評価を行うことで子どもの権利が守られ、児童相談所や一時保護所の業務が全国的に向上することを切に願っている。またそのためには、児童相談所業務に精通した評価者が第三者評価を実施できる評価機関が必要だと考えている。

2-2-5 今後の予定

2021（令和3）年度は第三者評価機関の設立準備期間である。10月26日に一般社団法人として認可を得て、次年度以降の児童相談所第三者評価の実施に向けて準備している。

そして2022（令和4）年度は、児童相談所10カ所、一時保護所5カ所の第三者評価の実施を予定している。その後、2023（令和5）年度は20カ所、2024（令和6）年度は36カ所の児童相談所第三者評価の実施を想定している。

それと並行して評定調査者の養成講座を開催し、一時保護所や児童相談所の第三者評価を担える体制を整備する。

3 自治体アンケート調査

児童相談所第三者評価や一時保護所の第三者評価について児童相談所を管轄する自治体の児童相談所主管課がどのように捉えているか、第三者評価の実施状況と合わせてアンケート調査を実施した。

3-1 目的

児童相談所を設置している地方自治体（以下「自治体」とする）が児童相談所第三者評価や一時保護所の第三者評価をどのように考え、今後どのように対応しようとしているかを知ることを目的とする。

3-2 方法

児童相談所を設置している自治体の児童相談所主管課に対して郵送によるアンケート調査を行った。2021年8月に調査票を送付し締め切りを9月末としたが、遅れて回答する自治体も多かったため10月末までの回答を有効とした。

3-3 倫理的配慮

自治体として児童相談所や一時保護所での第三者評価の実施状況や今後の対応方針を調査するもので、個人情報に含まれていない。また研究者としての調査であり、回答しなかった事での不利益はない。さらに個人情報は含まれていない。

大学の紀要論文として公表するが、回答結果は統計的に処理し個別の自治体名は出さないことを依頼文の中で説明した。そして回答をもって研究に同意したとみなす旨を記載している。

3-4 結果

3-4-1 回答

児童相談所を設置している74自治体（47都道府県、20政令指定都市、3中核市、4特別区）に調査票を送付し、53自治体（34都道府県、13政令指定都市、2中核市、4特別区）から回答を得て、回答率は71.6%であった。そのすべてが適切に回答されていたので、有効回答数は53自治体であった。

3-4-2 今年度の一時保護所の第三者評価の実施状況

2021（令和3）年度中に一時保護所の第三者評価を実施した、または実施予定の自治体は15自治体で、全体の28.3%であった。

3-4-3 評価機関の選定方法

一時保護所の第三者評価を実施（予定）した15自治体について、第三者評価実施機関の選定方法をうかがった。

その結果、随意契約10自治体（66.6%）、謝金等で対応2自治体（13.3%）、

競争入札、プロポーザル方式、未定各1自治体（各6.7%）であった。

3-4-4 評価機関の種類

一時保護所の第三者評価を実施（予定）した15自治体について、第三者評価実施機関の性格をうかがった。

その結果、NPO法人7自治体（46.7%）、株式会社及び未定が各2自治体（各13.3%）、児童福祉審議会、社会福祉協議会、社団法人、有限会社、弁護士、弁護士・研究者が各1自治体（各6.7%）であった。

3-4-5 評価結果の公表

一時保護所の第三者評価を実施（予定）した15自治体について、第三者評価の評価結果の公表についてうかがった。

その結果、自治体のホームページ上で評価報告書を全文掲載しているのが9自治体（60.0%）、ホームページ上で一部掲載しているのが1自治体（6.7%）、ホームページ上で掲載していないのは2自治体（13.3%）で、うち1自治体（6.7%）は議会に報告していた。なお3自治体（20.0%）は検討中・未定であった。

3-4-6 公表の影響

一時保護所の第三者評価を実施（予定）した15自治体について、第三者評価の結果の公表に伴う影響をうかがった。

選択肢として、①職権保護した子どもの保護者から、第三者評価結果を根拠にしたクレームがあった、②評価が低いことへの指摘があった、③評価が高すぎる（「もっと低いはず」等）との指摘があった、④「第三者評価は必要ない」との声があった、⑤評価機関、評価方法への疑問があった、と5つの場合を想定したが、どの自治体にも選択肢のような事態はなく、⑥その他に「特になし」という回答もあり、どの自治体でも公表による悪影響はみられなかった。

3-4-7 第三者評価受審の感想

一時保護所の第三者評価を実施（予定）した 15 自治体について、第三者評価の受審について感想をうかがった。

その結果、「よかった」9 自治体（60.0%）、「まあまあよかった」3 自治体（20.0%）であり、残りは受審中や今後を受審の予定であった。

自由記述には「指摘を受けて振り返りができた」「改善に向け取組を進めることができた」「自分たちの支援を客観視し、改善につなげることができた」「課題を発見する貴重な機会となった」などがあった。

3-4-8 一時保護所第三者評価の阻害課題

今年度に一時保護所の第三者評価を実施しなかった 38 自治体に、一時保護所第三者評価の課題についてうかがった。

その結果は複数回答で、①「経費（予算）の確保」は 20 自治体（52.6%）、②「評価機関がない」は 23 自治体（60.5%）、③「児童相談所の業務負担」は 25 自治体（65.8%）、④「行政上の優先順位が低い」は 1 自治体（2.6%）であった。

3-4-9 今後の一時保護所第三者評価の実施予定

今年度に一時保護所の第三者評価を実施しなかった 38 自治体に、今後の実施の意向についてうかがった。

その結果、今後「実施を予定」が 5 自治体（13.2%）、「実施の方向で検討中」が 17 自治体（44.7%）、「結論が出ていない」が 12 自治体（31.6%）であった。なお選択肢にはなかったが、「過去に実施」が 2 自治体（5.3%）あった。

3-4-10 第三者評価と一時保護所の権利保障

一時保護所の第三者評価が一時保護所の権利擁護につながるかどうか、見解をうかがった。なお未実施の自治体については、「期待」を含めて回答していただいた。

その結果は表 3-1 のようであった。実施した自治体と未実施の自治体で統計

的には有意義はなかったが、実施した自治体の方が「役に立つ」と回答した割合が20ポイント以上上回り、「役に立たない、あまり役に立たない」という回答はなかった。

表 3-1 一時保護所の第三者評価実施と一時保護所の権利擁護

| | | | 一保権利擁護 | | | | 合計 | |
|------|--------|--------|----------|----------|-----------|--------|--------|---------|
| | | | 役に立つ | ある程度役に立つ | あまり役に立たない | 役に立たない | | わからない |
| 一保評価 | 実施(予定) | カ所数(%) | 9(60.0) | 6(40.0) | 0 | 0 | 0 | 15(100) |
| | 実施せず | カ所数(%) | 15(39.5) | 18(47.4) | 1(2.6) | 1(2.6) | 3(7.9) | 38(100) |
| 合計 | | カ所数(%) | 24(45.3) | 24(45.3) | 1(1.9) | 1(1.9) | 3(5.7) | 53(100) |

自由記述では「『一時保護中の子どもの権利擁護』を外部評価受審の目的の一つとしており、権利擁護に関する事項を評価項目に設定し、評価結果を踏まえて改善に取り組んでいる」「保護児童の処遇対応について、外部の評価者が入ることで一時保護所での習慣やルール等の問題点や課題等を認識し、改善につながることを期待される」「子ども目線での評価を支援体制に反映させることで、一時保護された子どもにとって、より安心・安全な保護所の整備・運営につながることを期待できる」「一般的に外部の目が入りにくい一時保護所に客観的な児童本位の養育およびケアの評価を受けられる」「(『わからない』と回答) 現行のガイドラインでは『保護所が』どのように対応しているかが問われており、『子どもが』がどう思っているかまでわからない」「(『役に立たない』と回答) 直接子どもの権利擁護に関する評価はなかった」「保護所での子どもに対する様々な制限が当たり前でないとの意識がさらに強くなった」などの意見があった。

3-4-11 第三者評価実施と一時保護所の業務向上

一時保護所の第三者評価が一時保護所の業務向上につながるかどうか、見解をうかがった。なお未実施の自治体については、「期待」を含めて回答していただいた。

その結果は、表 3-2 のようであった。実施した自治体と未実施の自治体で続

計的には有意義はなかったが、実施した自治体の方が「役に立つ」と回答した割合が30ポイント以上上回った。

表 3-2 一時保護所の第三者評価実施と一時保護所の業務向上

| | | | 一保業務向上 | | | 合計 |
|------|--------|--------|----------|----------|--------|---------|
| | | | 役に立つ | ある程度役に立つ | わからない | |
| 一保評価 | 実施(予定) | カ所数(%) | 11(73.3) | 4(26.7) | 0 | 15(100) |
| | 実施せず | カ所数(%) | 16(43.2) | 19(51.4) | 2(5.4) | 37(100) |
| 合計 | | カ所数(%) | 27(51.9) | 23(44.2) | 2(3.8) | 52(100) |

自由記述では、「第三者評価は監査と違い、受けることで気付きがあり、児童に対する支援の評価は業務に対するモチベーションへとつながる」「年齢や一時保護に至った経緯などが様々な児童の立場に立った支援、ていねいなケアが必要であり、客観的な評価が必要」「学識経験者や弁護士などの有識者から専門性に基づく助言を得られることが期待される」「項目ごとの点検を行うことで業務の振り返りにつながり、その後の質が高まった」「事業計画や理念を明確にするようなことを具体的にアドバイスを受けられた」「第三者機関から客観的な評価を受けることで、内部では気づきにくい事項についても抽出、整理することができた」などがあった。

3-4-12 児童相談所第三者評価の実施

2021（令和3）年度中に児童相談所の第三者評価を実施した、または実施予定の自治体は1自治体で、全体の1.9%であった。

3-4-13 今後の児童相談所第三者評価の実施の予定

2021（令和3）年度中に児童相談所の第三者評価を実施しなかった52自治体に、今後の児童相談所第三者評価の実施予定についてうかがった。

その結果は、「実施予定」が1自治体（1.9%）、「実施の方向で検討」が17自治体（32.7%）、「結論が出ていない」が31自治体（59.6%）、「その他」が3自治体（5.8%）であった。

3-4-14 児童相談所第三者評価の課題

2021（令和3）年度中に児童相談所の第三者評価を実施しなかった52自治体に、今後の児童相談所第三者評価の実施のうえでの課題についてうかがった。

その結果は複数回答で、①「経費（予算）の確保」が29自治体（55.8%）、②「評価機関がない」が31自治体（59.6%）、③「児童相談所の業務負担」が35自治体（67.3%）、④「行政上の優先順位が低い」が3自治体（5.8%）であった。

3-4-15 一時保護所の第三者評価と児童相談所第三者評価の実施予定

すべての自治体に、今年度の一時保護所の第三者評価の有無と、今後の児童相談所第三者評価の実施の予定についてクロス集計した。

その結果は表3-3のように、統計的に有意な差が出た。一時保護所の第三者評価を実施していない自治体の方が児童相談所第三者評価の実施について「実施の方向で検討」する割合が高かった。

表 3-3 一時保護所第三者評価実施と児相第三者評価実施予定

| | | 児相予定 | | | | 合計 | |
|------|--------|--------|--------------|--------------|----------|---------|---------|
| | | 実施を予定 | 実施の方向 で検討 | 結論が出て いない | その他 | | |
| 一保評価 | 実施（予定） | カ所数（%） | 1(7.1) | 2(14.3) | 8(57.1) | 3(21.4) | 14(100) |
| | 実施せず | カ所数（%） | 0 | 15(39.5) | 23(60.5) | 0 | 38(100) |
| 合計 | | カ所数（%） | 1(1.9) | 17(32.7) | 31(59.6) | 3(5.8) | 52(100) |

(注) $P < .01$

3-4-16 一時保護所の第三者評価実施と児相の第三者評価による子どもの権利擁護向上

児童相談所第三者評価の実施が子どもの権利擁護向上に役に立つかをすべての自治体に期待をうかがった。

その結果は、表3-4のようになった。統計的に有意差はでなかったが、一時保護所の第三者評価を実施している自治体の方が、子どもの権利擁護向上に「役に立つ」と回答した割合が28ポイントも多かった。

また一時保護所第三者評価の実施有無にかかわらず、児童相談所第三者評価の実施が子どもの権利擁護向上に「役に立つ、ある程度役に立つ」の合計が80% 近くあり、「役に立たない」と回答した自治体はなかった。

表 3-4 一時保護所の第三者評価実施と児相第三者評価による子どもの権利擁護向上

| | | 子どもの権利擁護向上 | | | | 合計 | |
|------|--------|------------|----------|-----------|--------|---------|---------|
| | | 役に立つ | ある程度役に立つ | あまり役に立たない | わからない | | |
| 一保評価 | 実施（予定） | カ所数（%） | 9(60.9) | 6(40.0) | 0 | 0 | 15(100) |
| | 実施せず | カ所数（%） | 12(32.4) | 16(43.2) | 2(5.4) | 7(18.9) | 37(100) |
| 合計 | | カ所数（%） | 21(40.4) | 22(42.3) | 2(3.8) | 7(13.5) | 52(100) |

自由記述では「令和2年度に実施した一時保護所の第三者評価が役に立ったから」「実施により改めて子どもの視点を取り入れることの重要性を感じると思います」「権利擁護として求められる業務の再認識とその実行の指針となりうる」「『あまり役に立たない』と回答）子どもの意見等の聞き取りを行わないため」「評価者の専門性に基づく助言のほか、他県の児童相談所の取り組み状況や好事例に関する情報を得られることで、現場における子どもの心情や意向に配慮した対応の見直しにつながる事が期待される」などがあった。

3-4-17 一時保護所第三者評価実施と児相の第三者評価による児相業務の向上

児童相談所第三者評価の実施が子どもの権利擁護向上に役に立つかをすべての自治体に期待をうかがった。

その結果は、表 3-5 の通りである。統計的に有意差はなかったが、一時保護所第三者評価を実施した自治体の方が児童相談所第三者評価の実施により児童相談所業務の質の向上に「役立つ」と答えた割合が23.2ポイント多く、「ある程度役に立つ」が12.6ポイント少なかった。

またどちらも「あまり役に立たない、役に立たない」はなかった。

表 3-5 一時保護所の第三者評価実施有無と児相第三者評価実施による児相業務向上

| | | | 児相業務向上 | | | |
|------|--------|--------|----------|----------|---------|---------|
| | | | 役に立つ | ある程度役に立つ | わからない | 合計 |
| 一保評価 | 実施(予定) | カ所数(%) | 9(60.0) | 6(40.0) | 0 | 15(100) |
| | 実施せず | カ所数(%) | 14(36.8) | 2(52.6) | 4(10.5) | 38(100) |
| 合計 | | カ所数(%) | 23(43.4) | 26(49.4) | 4(7.5) | 53(100) |

自由記述では「評価者との議論を通じて、課題に対する改善策の提案を受けられるほか、現状の可視化により本庁担当部署との課題の共有が図られ、人員や予算措置も含めた質の確保・向上に向けた取組が期待される。課題として、評価機関や評価者について適切な事業者の選定が必要である」「第三者評価を受けることで、職員の経験則などによるケースワークの偏りの予防や改善、説明責任などの手続き上の不備などについて再確認する機会になることが期待される」「職員が児童相談所業務の課題を共有し、改善に向けた取組につなげることができる」「受審することで『事業の透明性の確保』および『運営の質の向上』に有効と考える」「他自治体の水準を踏まえた指導が行われることにより業務の質の向上が見込める」などが見られた。

4 考察

4-1 第三者評価の構造的課題

2-1-4-4 で田中氏も述べているように、現在の第三者評価制度は、いくつかの構造的課題がある。

4-1-1 受審者が発注者

現在の第三者評価は、受審者が評価機関を選定し契約する仕組みである。そのため評価機関からすると、厳しい評価を下せば、次回以降の契約締結がおぼつかなくなる。その結果、発注者に付度し、サービス利用者ではなく被受審者の利益を優先した第三者評価が行われる可能性がある。

4-1-2 評価者の専門性の低さ

社会福祉サービス機関の第三者評価を行う評価者は、全国社会福祉協議会の作成したガイドライン等に基づく研修を受けなければならない。しかし逆に言えば、その研修を受講すれば誰でも第三者評価の評価者として第三者評価を行うことができる。

2-1-4-6で田中氏は、「現在、一時保護所の第三者評価は、社会的養護関係施設の第三者評価の資格がある評価機関とされている。しかし、社会的養護関係施設への委託一時保護は、一時保護所と支援に相違があることや一時保護の役割や機能、児童相談所業務を理解していなければ適正な評価につながらないと思料する」と述べているが、同感である。

一時保護所は「子どもが生活する場所」という意味で社会的養護施設との共通点もあるが、入所している子どもに対しては入所中に心理診断や行動観察が行われ、家族調整如何でその後の生活の場が違ってくる不安定な状態に置かれている。また自由記述の記載のようにていねいな対応と高い専門性をもったケアが必要である。

また児童相談所は立入調査や一時保護などさまざまな行政権限を有しており、子ども虐待をはじめ障がいや不登校、非行などの相談に応じるなど、社会的養育機関とは全く違う機能を有している。そのため第三者評価で業務が適切に行われているかを確認するためには、児童相談所業務に精通した評価者が行う必要がある。

そのため児童相談所や一時保護所の第三者評価者や第三者評価機関は他の社会的養護施設の第三者評価と切り離し、独自の評価尺度と児童相談所業務をよく理解した評価者が行う仕組みの構築が必要であろう。

4-2 児童相談所第三者評価の実施可能性

今回のアンケートに回答した自治体のうち今年度に児童相談所第三者評価を実施していない52自治体に、その課題を聞いたところ、3-4-14のように①「経費（予算）の確保」が29自治体（55.8%）、②「評価機関がない」が31自治体（59.6%）、③「児童相談所の業務負担」が35自治体（67.3%）であった。

しかし①の経費については1-5で述べたように、厚生労働省は2022（令和4）年の概算要求において、児童相談所の第三者評価を実施する場合の国庫補助を計上した。国庫補助のため2分の1の自治体負担は生じるが、自治体としては全額自己負担の場合に比べて予算が組みやすいと思われる。この結果、経費に関する課題はかなり解決しやすくなったといえる。

また②については、J-oschisは評価料を「2022年度は税・旅費込みで全国一律88万円を予定しています」と案内している。つまり地元適切な第三者評価機関がなくても、J-oschisが全国に出向いて児童相談所第三者評価を実施することを意味している。これは2-2-4で述べたように、当該機関が設立目的を「児童相談所・一時保護所の第三者評価を通じて課題を可視化しつつ、また課題解決の道筋についても共有することで、児童相談所業務の質を高め、それを通じて子どもの権利擁護を推進することについての事業を行うことを目的とする」と定め、全国の児童相談所で第三者評価を実施すること通して業務の質の向上を図ることを使命としているからである。この結果、「評価機関がない」という課題は解決できると思われる。

さらに③については、一時保護所の第三者評価を実施しているNPO法人らいわらいとの田中理事長も2-1-4-6で現地調査時における児童相談所の業務負担から「一時保護所の評価は児童相談所と同時が行うことが望ましい」と述べている。一方、J-oschisは2022（令和4）年度の児童相談所第三者評価の実施受付に関する情報の中で「何回か職員の聞き取りを行いますので、該当職員の業務の調整をお願いします（事前にスケジュールを調整のうえ確定します）」として、当日の職員の業務負担軽減を図っている。ただ現地調査の前に「職員の3分の1以上の方に自己評価シートへの記入をお願いします（おおむね1時間程度かかります）」と児童相談所職員の負担は避けられない。しかしこの点に関しては、次項で検討するメリットとの兼ね合いの中で検討すべき事柄であろう。

4-3 子どもの権利保障としての児童相談所の第三者評価

児童相談所設置自治体に対して実施したアンケートによると、3-4-16の表

3-4のように、児童相談所第三者評価は子どもの権利擁護向上に「役に立つ、ある程度役に立つ」の合計は82.7%であり、「あまり役に立たない」と回答したのは一時保護所第三者評価を実施していない2自治体の全体の3.8%にすぎなかった。しかしアンケートに回答した53自治体のうち52自治体は児童相談所第三者評価を実施していないため、82.7%は「期待」と捉える必要がある。

一方、一時保護所第三者評価が一時保護所での子どもの権利擁護向上に役立つかを聞いた3-4-10の表1の結果では、「役に立つ、ある程度役に立つ」の合計は90.6%であった。特に今年度に一保護所第三者評価を実施した15自治体に限ると、「役に立つ、ある程度役に立つ」の合計は100%であり、この結果は「期待」ではなく「実感」として第三者評価が一時保護所入所中の子どもの権利擁護向上に役に立っていることが示された。このことから児童相談所で第三者評価が実際に行われるようになることで、子どもの権利擁護向上に資する可能性がより高まることが示唆される。

ただNHKの番組のタイトルが「防げ！子ども虐待 児童相談所の課題改善へ評価機関」とあるように、児童相談所の第三者評価実施が社会的な関心の高い子ども虐待防止に役立つことが期待されている側面が表れている。たしかに子ども虐待は子どもへの最大の権利侵害であり、第三者評価の結果で子ども虐待の防止対策に資する面はある。しかし第三者評価の主目的は子ども虐待防止ではない。もしかすると今後、児童相談所第三者評価が社会的な関心として子ども虐待防止と評価機関の目的である子どもの権利擁護向上や児童相談所業務の改善の間で乖離が生じ、ズレが拡大する可能性も危惧される。

5 結論

この論文は「児童相談所第三者評価の現状と課題を調査し、子どもの権利保障を担う児童相談所に対する第三者評価の在り方について検討すること」を目的とした。

第三者評価はさまざまな分野で行われており、社会福祉サービス機関はその受審が求められており、児童福祉施設では受審と結果の公表が義務付けられていた。特に社会的養護施設に関しては評価者や評価機関の認証を行うことで質

の担保を図っていた。

また一時保護所の第三者評価を実施している自治体は28.3%であったが、児童相談所第三者評価を実施しているのは1自治体にすぎず、これから取り組みが始まる段階であった。しかし第三者評価の実施が子どもの権利擁護向上に資することが実感や期待を含めて表明されており、児童相談所の第三者評価が広がることが期待される。

ただ実施に当たっての課題としては、第三者評価制度自身が抱える課題と同時に、評価機関の児童相談所業務に関する知識等の専門性の担保であった。現在および今後児童相談所第三者評価を行うことを準備している2団体は専門性に課題がないが、今後、この専門性の質を担保する制度的な保障が必要であろう。

<参考文献>

- 朝日新聞 (2021)「児相の業務は適正か、第三者機関が評価 子どもの権利擁護の視点で」
(2021年10月19日夕刊)
- 株式会社「第三者評価機構」<http://3hyouka.com> (2021年11月12日取得)
- 厚生労働省 (2000)「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」厚生省大臣官房障害保健福祉部長等連名通知
- 厚生労働省 (2018)「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」厚生労働省子ども家庭局長等通知
- 厚生労働省 (2021a) 第36回社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会審議資料「資料1 一時保護時の司法審査等について(案)」<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000851557.pdf> (2021年11月12日取得)
- 厚生労働省 (2021b)「令和4年度予算概算要求の概要(子ども家庭局)」<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/22syokan/dl/gaiyo-09.pdf> (2021年11月12日取得)
- 九州社会福祉研究会「第2版21世紀の現代社会福祉用語辞典」学文社
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2018)「一時保護された子どもの権利保障の実態等に関する調査研究 報告書」
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2019)「一時保護所の第三者評価に関する調査研究 報告書」
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2020)「児童相談所の第三者評価に関する調査研究 報告書」
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2021)「児童相談所の第三者評価に関する調査研究 報告書」
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2021)「児童相談所における第三者評価 ガイド

ライン (案)」

NHK (2021)「防げ! 子ども虐待 児童相談所の課題改善へ評価機関」<https://www.nhk.or.jp/radio/magazine/article/nradi/bqIJRt4ght.html> (2021年11月12日取得)

日本児童相談業務評価機関 (2021) NEWS「2022年度児童相談所評価の申込受付を開始しました」<https://preview.studio.site/live/wQOVXGLZaD/posts/jxyMF1BV> (2021年11月12日取得)

新村出編 (2018)「広辞苑 (第7版)」岩波書店

全国社会福祉協議会「福祉の評価 (福祉サービス第三者評価)」<https://www.shakyo.or.jp/guide/hyoka/index.html> (2021年11月12日取得)

全国社会福祉協議会「社会的養護施設第三者評価事業」<http://shakyo-hyouka.net/social3/> (2021年11月12日取得)

西南学院大学人間科学部社会福祉学科