

子ども家庭福祉施策の評価に関する考察(1)

— 児童育成計画の評価の視点から —

子ども家庭福祉研究部 山本真実

要約

平成9年には児童福祉法が改正された。このことによって、我が国の子ども家庭福祉施策の方向性がより明確に示された。また、地方分権についても個別分野の検討が行われ、社会福祉法人の運営の在り方や事業実施についても社会福祉構造基礎改革として見直し作業が進められている。

このように制度の大枠組の再構築が進められる中、地方自治体の児童育成計画の真価が問われる時期にきた。特に平成11年度をもって目標年次を迎える緊急保育対策等5か年事業や児童福祉法の改正、子どもの問題行動や不登校、いじめの増加、子ども虐待件数の増加等、子どもと家庭をめぐる環境の大きな変化を計画としてどのように受け止めていくのかを示していかなければならない。

このことは児童育成計画等の行政計画の見直しや経過監察を含む評価の体制の中で指摘される事項でもあるが、わが国の場合は計画評価や説明責任（アカウンタビリティ）の意識が欧米ほど徹底していないこともあり、これらの作業が十分になされてはこなかった。わが国においては先行する高齢者分野での取り組みが見られるが、その方法や手続きの開発が遅れていることは否めない。

今回の児童福祉法改正の改正によって強調された「情報開示」の意義は行政施策及びサービスの住民サイドからのチェックの徹底であり、評価の一環であると言えることから、この方法について検討をしていく必要がある。本稿においては、わが国における計画評価の現状を概観し、子ども家庭福祉分野のサービス評価軸の検討を行う中でもキーになると考えられる「子どもの視点」についてのアプローチについて考えている。今後は目標概念である「ウェルビーイング」の定義の設定が課題であるとともに、児童育成計画の策定指針にも挙げられたその他の視点（利用者の視点等）についての検討が課題となろう。

見出し語：児童育成計画、子ども家庭福祉施策、評価、子どもの視点、子どもの最善の利益、ウェルビーイング

Study of the evaluation measures for Child and Family Welfare Policies (1) :

Mami Yamamoto

Abstract: In 1997, the Child Welfare Law was revised after a period of 50 years. This revision made all the more apparent the direction which policies towards children and families in Japan are taking. Structural reform of the Social Welfare System was promoted in order to assess the real value of the 'Child Rearing Plan' as implemented by each local authority. This plan has a special responsibility to address present social changes affecting children (i.e. truancy, increase in bullying etc.), and to instruct the residents of each local authority how to adapt to these changes. In addition to this, it is very important to explain to them the evaluation process by which the revisions have been determined. However, this is providing difficult to implement in Japan, as the Japanese tend to have less of a sense of "social responsibility" than their Western counterparts.

The key concepts of the revised law are 'access to information' and 'citizen's participation'. These are significant areas to consider when evaluating the nature of the 'Child Rearing Plan' and related policies. This report is the very first step of such an evaluation, based primarily on the point of view of the child and closely followed by the notion of the child's wellbeing.

Key Words: Child Rearing Plan, policy for children and families, evaluation, the point of view of the child, the best interests of the children, wellbeing

I. 背景と目的

平成9年に行われた50年ぶりの児童福祉法改正は、当初の期待よりはやや後退した感があるものの、児童への公的支援のみならず、家庭や地域での児童の育ちや家庭の子育てを支援していくことを明文化したという意味においては、画期的な改正であったと言えるであろう。少子化対策を目的として本格化したエンゼルプランをはじめとする各種の指針を具体的に推進していくためにも、今回の法改正によって「子育て支援」が公的支援の対象となったことは意義深い。

児童福祉法の改正の柱については、各種の研究者によってまとめられている¹⁾が、厚生省作成の資料²⁾によると、児童の自立支援、子どもの最善の利益、保育システムの転換、相談体制の強化等がポイントとして挙げられている。柏女³⁾は今後のサービス供給体制との関係から今回の児童福祉法改正の意義を①情報の提供と利用者の選択、②子育て家庭支援、③子どもの権利保障、④自立支援の4つを挙げている。つまり、児童福祉法の改正は、従来行政が行ってきた事業を上記4つの視点において見直していき、その遂行に支障がないように周辺環境整備を行っていく必要が生じてきたと言い換えることができよう。

児童福祉法の改正により、これまでの子どもと家庭に対する支援施策の意味合いがより、普遍化・一般化した。児童養護施設をはじめとする要保護児童の社会的ケアの意味も、地域の子どもと家庭への支援の延長線上で考えていくという流れも見られる。たとえば今回の保育システムの転換における措置制度の廃止は、高齢者等児童以外の分野の措置制度廃止の流れとも相俟って、要保護児童分野においても議論を喚起しはじめている。地方分権の動きや社会福祉構造改革等、子どもと家庭をめぐる福祉サービスの制度的枠組みとの関わりはこれからも続いていくが、児童福祉法の改正という手続きによって新しい制度が創設されたことによって具体的なサービス実施の評価や効果を求める声も大きくなっていくであろう。

「できる限り利用者のニーズに合ったサービスを効率的に提供しようとするならば、全国一律の政策基準ではなく、福祉ニーズがある程度のまとまりを形成する規模で基準を決めていかなければならない⁴⁾」とされており、90年の福祉八法の改正以降、市町村への権限移譲が進められている。児童家庭福祉分野においても同様の動きが見られるが、保育・健全育成系の事業のほとんどはすでに市町村に移譲されており、児童相談所の措置によるもの以外は市町村が中心となっていると言っても良いであろう。しかし、この二元制のため、平成7年度より開始された児童育成計画の策

定も都道府県と市町村との関係、補助金による拘束性の存在等により、計画として焦点の定まらないものに仕上がっているところが多い。

都道府県計画と市町村計画の位置づけの曖昧さの他、児童育成計画の策定が緊急対策等5カ年事業とのセットで進められたことや「地方版エンゼルプラン」の別称の一人歩きによる計画策定の趣旨が伝わりにくくなってしまったこと、法定計画ではないこと等の理由によって、老人保健計画ほどに注目を浴びないという実態がある。しかし、平成10年度予算における児童館整備に関しては児童育成計画に盛り込まれているものを最優先していくことを全国主管課長会議においても表明されていることや、規制緩和と地方分権の流れからも地方自治体の計画に重要性が高まっていることから、児童育成計画は決して「作ったことに意義がある」運動的な計画として終わらせてはならない。

以上のような背景・問題意識を踏まえ、本稿では児童育成計画の「評価」方法の開発を長期的な課題として視野におきながら、「計画」について整理し、児童育成計画を評価するということの意味とその方法について児童育成計画策定の現状から今後の評価方法の開発に向けた考察を行うことを目的とする。

II. 行政の計画と児童育成計画

今回の児童福祉法改正の行方を最も心待ちにしていたのは、都道府県をはじめとする地方自治体であつたろう。なぜなら、平成元年以降本格化した国の取り組みの方向性がどのような形（事業）で住民に対して提供して行ったら良いのか不透明な部分があつたからである。筆者らが平成8年度実施した実態調査⁵⁾からも、各地方自治体の児童育成計画（地方版エンゼルプラン）の策定内容が決めにくいという声が聞かれたことでもそれは伺える。児童福祉法の改正か50年ぶりに行われたために、児童育成計画の策定の方向性が決定しにくいという感想が素直に自治体からあげられたが、これは特別なことではない。我が国の行政サービス実施に至るまでのプロセスの多くが「国-都道府県-市区町村」という命令系統の中で完結しているという実態があるからである。これはその他の分野別計画にも同様に言えることであるが、特に児童家庭福祉関係のサービスについては、住民ニーズの増大化や多様化が生活環境の変化と直結している反面、予算配分等に代表される行政の注力度合いが高齢者関係に集中してしまっていることや教育分野、労働・雇用分野との連携が難しい状況にあるためでもある。このトップダウンの関係は自治体の行政運営の指針として策定さ

れる各種の計画においても影響を与えている。我が国において用いられる「計画」の定義が諸外国に比べ広範かつ曖昧であり、経済環境や政治的な理由によって臨機応変に使い分けられることが往々にしてある。その一因として「我が国の政党は官僚機構が提案した『立法構想』への依存が強く、議会と与党と官僚機構、審議会の間に、特異な癒着関係が成立してきたことがあげられる。そのことは、社会保障、社会福祉関係の法律案が、原則としてまず官僚の内部研究会で素案が練られ、次いで関係各審議会の議を経た答申が得られ、その上で官僚が作成した法律案の概要が再び関係審議会の了承を得て、行政庁から国会に法案提出されることが実証している」と星野^{vi}は述べている。

また実行性の低さや計画の示す定義の曖昧さは我が国特有のものではなく、社会政策と計画、行政運営と計画の関係の中で運命づけられたものであるとも言える。本来、「計画」とは社会主義国家の中における中央計画当局によって立案され教強制的に実施される「命令的計画」と「政治的妥協の産物として立案し、強制によらずに説得や誘因によって実施する計画である指示的計画」の二つがあると言われている^{vii}。資本主義社会の中における計画は後者の指示的計画にならざるをえず、関係各機関・部署との政治的妥協によって創出された連携と総花的事業一覧になり、その実行性は命令的計画よりも低くなる。それでも、資本主義社会において計画の策定が重視されるのは、①行政間のばらばらの政策を体系化・整合化する機能を有していること、②将来の経済や社会の方向性を踏まえて個別分野における人々の活動の指針を示す予測的な機能を有していること、③計画策定の過程において社会の合意形成を促進する機能を有していること、による^{viii}。

児童育成計画は、上記の分類に基づく「指示的計画」の範疇に整理されるが、一方で法定計画ではないという性格から、その重要性が十分に認識されているとは言い難い。対比として頻繁に例に出される老人保健計画の場合は法定計画であったため、約 3300 の全市町村がニーズ量を算出し、都道府県としてのニーズ量もその積み上げをベースとして調整された。また、高齢者の生活について議論され、予算も多くがつぎ込まれた。上記①～③の計画重視の理由の全てを、程度の差こそあれ老人保健計画はカバーしたものであると言えるだろう。

一方、児童育成計画の場合は、子どもへ対して提供される各種事業の実施主体が多岐にわたっており、特に厚生省と文部省等国のレベルでの連携がないことが自治体の策定現場で問題にされ、そして「形だけの

連携」が取られている。部署間の相違だけでなく、「保育事業は市町村が管轄し、教育行政は都道府県が管轄しているという行政主体別の相違も同時に持つため、計画策定にあたってはますます限定的・消極的な内容に終始する結果になりやすいということが指摘できよう。

児童育成計画自体は、法定計画でないということも含めて、行政的な重要性が今一つ認識されていない感はあるものの、地方自治体における社会福祉計画は、すぐさま何かを実現しようとするよりも、比較的長い時間をかけて助々に資源を引き寄せるための目標を与える構想計画になりやすく^{ix}、数値目標を付した事業があるものの、全体としてはやはり「構想計画」として捉えられている。このことは、児童育成計画の趣旨に基づいて事業実施を行うが、「19△△年までに〇〇に××箇所」というような具体的な実施についての所信表明は行わないということを意味する。

特に都道府県版の児童育成計画の場合、数値目標の設定を義務づけられた緊急保育対策等 5 カ年事業の関連は管下の市町村事業であり、具体的なニーズ把握が困難であるという事実が認識されているにも関わらず、きちんとした整理がなされてこなかった。それにも関わらず、厚生省が都道府県計画と市町村計画の棲み分けをきちんと説明しなくても大した問題とならなかったのは、この分野に対する関心の低さもさることながら、国（厚生省）による保育事業への積極的な資源配分を行うことが「緊急保育対策等 5 カ年事業」の中で示されており、地方の施策を誘導する意図が明確であったためである。そのために児童育成計画は「保育計画」となり、保育事業以外の事業に関しては具体的な数値目標を付することなく、構想のみが書き込まれるという結果になったのである。

計画の評価を行うためには、計画立案によって目標とされるゴールが何であるのか、またその方法と方向はどのようなものであるのか、その目標に向かうためには何が障害となっているのかを、きちんと見極めていくことが必要である。児童育成計画の策定の目的がエンゼルプラン（今後の子育て支援のための施策の基本的方向について）と必ずしも全て一致するわけではないということは、拙稿^xにおいて何度も述べてきた。一言で言えば、エンゼルプランは出生率の低下に歯止めをかけることを最終的ゴールとした「子育て支援」を中心にした子育て環境整備計画であり、一方、児童育成計画は、「地方版エンゼルプラン」を別名としても、「育てられる」者としてだけでなく、基本的人権を有した「個」として認知し、成長に応じて自らの能力を最大限に活かすことができるように家庭・地

域・社会が支援していく事項を計画化したものである。西尾²⁴による計画の定義は「政策を表現する一つの形式」と位置づけられる。このことから、児童育成計画は当該地域における住民に対する地方自治体の所信表明であると言っても過言ではなく、また評価を行う場合もその啓発的意義を無視することは適当ではない。

次章においては、計画の目的と関連性の深い評価をめぐる考え方の整理と我が国における計画評価の意識についてふれ、構想計画としての児童育成計画の評価軸の検討へとつなげていきたい。

Ⅲ. 計画の評価

1. 社会福祉サービスの評価の現状

我が国における福祉サービス評価は、冷水²⁵によれば『日本ではサービス評価のいずれの方法においても未発達である、政策レベルは高齢者の施策、老人保健計画などを契機として施設サービスの評価が始まったが、アカウンタビリティの発想が基本的・根本的に乏しい我が国においては、まず評価が必要であると認識し、その方法を模索すること自体に価値があるというレベルである。』と述べている。「アカウンタビリティ（結果報告の責任）」の国民的な欠如を挙げているが、その理由として星野²⁶は、『福祉サービス自身の範囲が欧米のユニバーサルな理念に基づくものに比べてきわめて限定的であり、その提供方法も要件合致を条件とするなど、利用するものではなく、施されるもの、与えられるものとしての存在感が大きかったこともその要因である。』とまとめている。また冷水²⁷は福祉サービスの提供が施設入所を軸とした体系になっていることから、『衣食住などの基本的生活要求の充足を主な目的に、全国的に標準化された設備費と措置費に基づいて実施される…サービス実施後のプロセスや効果・効率を問うことにほとんど関心は寄せられなかった。』と説明している。

しかし、社会福祉サービスのあり方の大きな変革の波は、評価システムの必要性を提起し始めた。先行する高齢者関係のサービスのみならず、子ども家庭福祉の分野においても同様の波を引き起こした。国民生活の著しい変化は施設中心型から在宅型へのサービスへの転換を促し、児童福祉施設も要保護児童へのサービスだけでなく、地域家庭に対する子育て支援サービスの担い手として再編される必要性を掲げた報告書が出された。福祉サービスは「個人や家庭のウェルビーイング」のために利用するもの」として有りようが変化してきた。特に児童家庭福祉分野においては健全育成事業が増えるとともに、平成9年度に実施され

た児童福祉法の改正をはじめとして、枠組み自身がその仕様を変えてきている。その結果、利用するサービスとして納得して利用したいという欲求の高まりに答えるためには、公民問わずに提供主体が「アカウンタビリティ」という視点を持って情報公開を積極的に行い、運営の実態を開示していくことがサービスの質的確保にもつながるという流れが確認できる。

2. サービス評価と計画

以上のように、今後はサービスの評価が絶対的条件として求められるようになってきたわけであるが、アカウンタビリティの視点以外にも評価をする場合の前提条件として計画化されている必要がある。つまり、評価を行うと言っても、単に事業実施の有無を確認する作業ではなく、サービス提供が意味あるものであったか、すなわちサービスを提供実施することにより、受け手（利用者）の能力的・生活的向上が図られたかという切り口がまず一つの評価軸として挙げられる。また、運営・経営サイドからの評価の場合は投入資源と上記に示したようなそれによる効果とのバランスが財政的に適正であったかを示していくという切り口がある。これらの切り口で評価を行う場合、サービス実施の計画がないと効果を図ろうにもその量や質を検討することができないわけである。サービスの実施次元を全体的に把握するには、そのプロセスを示すものがようになってくるし、社会や地域の一定の期待と承認を得て、また人的・物的な資源を社会や地域から与えられてサービス実施を担う主体（行政機関・民間団体など）の住民との間に「計画」という契約が介在していなければアカウンタビリティの遂行もないからである。この意味において、行政計画策定の意味は非常に大きく、個別自治体の児童育成計画の中にも評価体制の整備を盛り込むことが不可欠であるとともに、全体での継続的な検討の必要性も示唆できる。

3. 評価の方法

計画の評価を行う場合、何を「効果」あるいは「到達点」と見るか、その場合の基準・水準とは何か、等多くが価値的判断によって依存するものが多く、計画に示された政策効果を論ずることは難しい。

これをウェーバーは「没価値性」と表し、政策の評価を行うことの困難性を指摘したが、その後も様々な方法が試みられている。

その一つが「過程」の評価である。直接評価が困難な場合、効果を評価すること自体が適切でない場合は、過程を評価することが望ましいとする考え方に基づく方法である。これをモニタリング（経過監視）や過

程評価 (process evaluation) という^{xv}。たとえば、それらには障害者の能力回復度や子どもの発達度のよう
に過程を評価することが適当なもの、最終ではなく
中間段階の評価が必要な場合に用いられる。冷水は
^{xvi}我が国における福祉サービス評価を行う場合、以下の理由により中間段階での評価が望ましいとしている。

- ・福祉サービスは日常の基本的な行動や生活関係の代替、補完を一つの機能としているため、効果が潜在的、間接的、長期的にしか現れない場合が多い。
- ・積極的な改善、発達などが期待できない、あるいは非常のそれらが微妙であるような人を対象にしていることが多い。
- ・効果が個別的、主観的要素を持って現れることが多く、効果の客観的指標を設定しがたいことが多い。

また、評価方法では、計画の評価は金銭的に測れるものの場合は「費用—便益分析 (Cost benefit analysis) が用いられ、投入は金額で表せるが、産出は利用者の満足感のような質的な尺度やその他の実物量等でしか表せない場合の評価方法を「費用—効果分析 (cost effectiveness analysis) というが、福祉サービスの計画を評価する場合は後者の方法を用いる場合が多い。しかし、子どもに関わるサービスの場合の「満足感」は成長の段階ごとに変化する可能性があることや、子ども自身の判断を最優先することが適当ではないものもあるため、さらに複雑さを増す恐れがある。

この子どもの成長や価値の問題をどのように整理できるかが、児童育成計画をはじめとする子ども家庭施策の評価を行う場合のボトルネックとなる。坂田のまとめによれば「計画の概念について述べた文献のほとんどが、計画の特徴として合理性を指摘している」としている。この合理性とは、「意思決定の合理性」を指すことから発展させると、児童育成計画の場合は、策定過程の監視 (モニタリング) を行うこと、そして計画が遂行された時に達成される状態についての共通認識、国民的合意の形成した上で「費用—効果分析 (cost effectiveness analysis) を行うことが一つの方法あろう。

IV. 児童育成計画策定の現状と評価

児童育成計画は、平成7年6月に策定指針が都道府県及び指定都市に対して通知されてから3年間で過ぎようとしている。平成10年2月末現在、47都道府県、379市町村が策定を終了または策定中である^{xvii}。本計画は、『当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方 (緊急保育対策等5か年事業)』の数値目標

の提示との抱き合わせで策定が進められてきたが、平成11年度が目標の最終年次にあたることや、平成7年度に策定した地方自治体にとっては折り返し時期にあたり、計画遂行の進捗状況をチェックするには適当な時期であることもあり、計画策定の効果とは一体何であったのか、計画事業はどの程度着手され、遂行されているのかを問う声が大きくなってきた。厚生省も児童福祉法改正の趣旨を地方自治体での実践につなげていくものとして、児童育成計画の評価をしていくことを表明している。

しかし、児童育成計画は法定計画ではないため、都道府県計画と市町村の計画の位置づけが不明確なまま、策定が進められたところが多い。都道府県計画の本来の目的は、どこにあったのであろうか。また、今後の見直し、モニタリングはどのような点に留意して行うことが適当であるのだろうか。今年度は都道府県の計画を例に、策定指針に提示された児童育成計画の視点 (子どもの視点、利用者の視点、社会全体の視点、地域特性) のうち、「子どもの視点」について考察を行うこととする。

1. 「子どもの視点」にたった評価をするということ

「子どもの視点」が策定指針の最初に挙げられていることの重要性については拙稿^{xviii}についてすでに述べている。

その意味において、最も直接的な評価とは事業実施の結果がダイレクトに子ども自身の育ちに効果があつたという結果を出すことである。しかし、これは先にも述べたように、児童育成計画の事業実施以外の影響を全て排除した実験対象を設定した上で、子どもの育ちの平均的な姿についての共通認識を形成しなければならない。そのような実験対象を設定することは出来ないし、子どもの育ちは個人差があり、絶対的な価値というよりも相対的価値に基づくものである。身長や体重の平均値は求められてもその範疇に収まっていることだけが良い育ちであるとの判断を下すことは出来ない。たとえば、筆者らが平成9年度に実施した「児童館の現状と可能性に関する調査」^{xix}では、児童館利用が子どもの育ちに寄与しているのかという問題意識のもとに実態調査を行った。その結果、児童館を利用している子どもの方が利用していない子どもよりも、「自分にとっても自信がある」、「自分はとても良い人間だと思う」等セルフイメージについて尋ねた項目の肯定感が高く、統計的にも有意差が認められた。しかし、これを高めたものが児童館の利用であるとは言いきることは難しい。なぜなら子どもは児童館以外にも数多くの社会施設を利用し、学校での生活

や塾や習い事といった私的活動等も通して、自己イメージを形成するのであるから、肯定的な自己観の形成が児童館利用の効用であるとは言えないからである。ここでは、「児童館利用者には肯定的なセルフイメージを持つ者が利用しない層よりも多い」程度の現状把握が精一杯ということになる。

児童育成計画の目的とは「子ども自身のウェルビーイング」と「親、家庭のウェルビーイング」の確保であると筆者自身も述べて来し、社会福祉士向けのテキスト²²の中にもこの概念について述べられてきており、「ウエルフェアからウェルビーイングへ」という概念の転換は多くの人に受け入れられてきた。しかし、「ウェルビーイング」とは目標概念であり、決して「〇〇な状態」と項目で挙げてチェックできるものではないことも指摘されており、子どもの視点に基づく評価の項目（指標）に「『自己肯定』が高いことがウェルビーイングな状態である」仮説を検証する作業をする必要がある。

2. 子どもに関する権利条約に基づく考え方

この意味において「子どもの視点」からの評価とはまず、①ウェルビーイングな状態を定義する、②最低限、あってはならない障害が存在しない状態をウェルビーイングな状態として定義するの二つしかない。②の視点においてはリスクアセスメント・スケールとしてアメリカで開発されたものがあり、特に子どもの生活状態の向上を目的とした環境整備施策について指標化している。①の手法を取ることは、多くの時間と実証分析を繰り返すという手間が想像できるが、一つの定義の例として「『子どもの権利に関する条約』で示された事項をすべて遵守した状態」とすることは国際的な流れと理解においては適当であろう。Hodgkin & Newell がまとめた“Effective Government Structures for Children” (1996) ²³は、「子どもにとって最も効果的な行政機構」について各国の現状を把握したものであるが、この本における「効果的な行政機構 (Effective Government)」とは、国連の子どもの権利に関する条約を批准した国の整えるべき機構として各国について調査（審査）している。そして、「効果的な行政機構」を整備することの目的として、①私たちの社会において現在もそして将来的にもウェルビーイングであるために、子どもたちの最大限能力向上のために健康的な成長を約束すること、②責任ある成人に育成するために、子どもの責任ある社会参加活動を促進すること、③子どもたちの多様性（年齢、地理的配置、文化的、民族的背景、能力、向上心等）を尊重し、それに対応していくこと、④すべての法的権

限における子ども関連の手続きにおいて、子どもに対する尊重意識を高めること、⑤子どもの権利条約の趣旨に沿って、国際的な義務を果たすこと、⑥限られた人材を最大限に活用することを挙げている。つまり、子どもの権利条約に掲げられた事項を遵守していくことが国際的に認められたウェルビーイング状態であると定義することは不適當なことではないと言えるだろう。

3. ウェルビーイングの定義に関する実態調査の試み

平成9年度に筆者らが子どもに対して実施した調査²⁴は、子ども自身のウェルビーイングである状態を「自分自身が好きである」と言えるかどうかであるという仮説を設けて調査を行った。

親、学校（教師）、友人、地域との間に恒常的に良好な関係（いつも話をする、いやなものはいやと言え等）がある子どもは「自分自身が好きである」と回答する割合が高いという結果を得た。

この結果は「自分のことが好きである」と回答した層を「自己肯定派」とし、「自分のことがあまり好きではない」とした層を「自己否定派」としている。しかし、自己肯定があまりに強く、自意識過剰気味で周囲との調和を乱す傾向がある子どもが回答群の中にいたとしても、自己肯定している層として集計されているということもあり、必ずしも「自分のことが好きである」という回答が子どもにとって良い状態を測る指標であるかどうかはわからない。

また、先の児童館調査と同様に親、学校、友人、地域との関わりを何によって測るのが適当であるかが社会的に認知されて初めて意味がある結果であると言えるのであり、現状では仮説が検証されたというわけではない。前述したように、子どもの視点から効果を測定する場合には「価値」の概念と「成長」の概念が常に存在するということである。この調査では「自分の意思をきちんと伝えられることは良いことである」との前提があり、意思表示することによって子どもの内面に発生するかもしれない葛藤や悩みについては無視している。「いかなる葛藤があったとしても、結果的に意思表示できることを良しとする」と定義している。しかし、「沈黙は金」や「黙して語らず」ということわざに言い表されるような考え方が社会通念として存在する我が国においては、共通理解を形成するために工夫を要する。また、自分の気持ちや感情を他人に対して伝えることに苦痛を感じる子どもがいないわけではないであろう。この指標を単に「表明する」という行為がなされたかどうかには焦点を当てて評価するのか、また「表明する」ことを促すことを

【表1】「あなたの生活についての調査」結果

自分自身について	肯定派と否定派の 差の絶対値
1 最近、うきうきするようなことがありましたか？	21.1
2 自分の意見や考えを他人の前ではっきり言うことはいやすか？	28.5
3 つらいときや困ったときなど、我慢せずに人に話していますか？	26.2
4 ほかの人の意見を押し付けられると思うことはありますか？	2.4
5 自分の身の回りのことや将来のことについて、自分なりの意見をもっていますか？	37.6
6 あなたは逃げ出したくなったり、何もかもやめたいと思うことはありますか？	22.5
7 あなたは自分が他の人であつたらいいと思うことはありますか？	24.6
8 あなたは自分のやりたいことが出来ていますか？	29.9
9 自分のことは自分で決めようと思えますか？	30.6
10 今の自分が好きですか？	**
11 だんだんと自分の生活がつまらなくなっていくような気がしますか？	31.2
12 以前よりも悩みが多くなったと思いますか？	6.1
13 ひとりぼっちで寂しいと感じますか？	10.3
14 今より前の方が元気だったと思いますか？	12.9
15 自分の将来について楽しみを感じますか？	34.2
16 自分の居場所がないように感じることはありますか？	28.4
17 今のあなたの生活にはゆとりがあると思えますか？	34.0
18 「こんな人になりたい」と思えるような人がいますか？	11.7

家庭での生活について	肯定派と否定派の 差の絶対値
1 家での生活は楽しいですか？	37.8
2 学校の生活や友人との関係について家で話したりしますか？	29.2
3 家族の人は自分の話を真剣に聞いてくれますか？	28.4
4 あなたの生き方、将来、進路を決める時、保護者にあなたの意見を言っていますか？	20.9
5 一週間のうち一回は家族全員で夕食を食べることがありますか？	12.4
6 意見が違う場合であっても、保護者はあなたの話をよくきこうとしてくれますか？	26.8
7 保護者に対していやなことは「いや」と言えますか？	10.3
8 保護者の意見を押しつけられたことはありますか？	6.8
9 保護者から理由も聞かずに叱られたことはありますか？	7.7
10 習い事や塾などに、自分は行きたくないのに無理にいかせられたことはありますか？	4.3
11 保護者をどう思いますか？	31.7
12 家にいるときはほっとした気持ちになれますか？	28.8
13 保護者は自分に愛情をもって接してくれていると思えますか？	27.0
14 保護者はあなたのことを信用してくれていると思えますか？	30.9
15 保護者からくやしいと思うことや傷つくことを言われたり、されたりすることはありますか？	6.4

学校での生活について	肯定派と否定派の 差の絶対値
1 学校生活に満足していますか？	45.2
2 現在、将来のことや家族、友人との関係について相談できる先生はいますか？	24.4
3 先生はあなたの話を真剣に聞いてくれますか？	22.5
4 あなたの生き方、将来、進路を選択する時、あなたの意見を先生に言っていますか？	33.3
5 先生に対していやなことは「いや」と言えますか？	23.9
6 意見が違う場合であっても、先生はあなたの話をよくきこうとしてくれますか？	25.6
7 理由も聞かずに叱られたことはありますか？	0.0
8 成績や評価が気になって、いいたいことが言えなかったことはありますか？	17.7
9 自分の気持ちをわかってくれる先生がいますか？	11.6
10 生徒がみんなで決めたことを先生が破ることはありますか？	12.0
11 学校にいるときはほっとした気持ちになれますか？	41.0
12 学校の先生はあなたのことを信用してくれていますか？	42.4
13 くやしいと思うことや傷つくようなことを言われたり、されたりすることはありますか？	8.5

友だちとの関係や地域での生活について	肯定派と否定派の 差の絶対値
1 現在の友だち関係をどう思いますか？	24.6
2 自分の意見や気持ちをきいてくれる友だちがいますか？	16.0
3 友だちに対していやなことは「いや」と言えますか？	15.2
4 意見が違う場合であっても、友人はあなたの話をよくきこうとしてくれますか？	18.6
5 友だちが悪いことをしているとき、注意することはありますか？	33.3
6 友だちといるときはほっとした気持ちになれますか？	15.6
7 今の社会は子どもたちの意見や気持ちを受け止めていると思えますか？	40.4
8 今の社会は子どもたちが自分の意見を言うようになっていますか？	22.6
9 家族のことや学校のことを相談できる友人が近くにいますか？	15.8
10 子どものために思っている大人がやっているいろいろなことは子どもたちの意見を十分に聞いていると思えますか？	33.0
11 自分が大人の人に意見を言ったり、お願いをしてもどうしようもないことはありますか？	0.0
12 自分の気持ちやわかってくれる親以外の大人がいますか？	48.6
13 まちの中でこわい思いをせずにいつも安心した気持ちでいられますか？	18.3
14 友だちはあなたのことを信用してくれていますか？	30.7

(資料)平成8年度子ども未来財団委託研究報告書「学際的手法による新たな「子ども家庭サービス論」の構築」

目的とした環境整備がなされたかに焦点を当てるのかによって、調査項目の内容や調査方法も検討が必要になろう。このように、我が国における子どもの権利に関する条約に対する不理解と周知の欠如からは、子どもの権利条約を共通の定規とすることに対して「一般的ではない」とする声もある。

しかし、児童育成計画策定指針に掲げた「子どもの視点」とはまさに子ども自身が固有の基本的人権を有した存在として認めていくことであり、子どもの権利擁護と意見表明（社会参加の機会）が計画を構成する事業の中心になっている。筆者が参加した多くの自治体の計画策定においても、また厚生省に報告されている計画書を見ても、平成7、8年度に策定された計画は「子どもの権利擁護」を最初に持ってくるものは多くない。どちらかといえば、緊急保育対策等5か年事業の項目等保育サービスが中心となっている。しかし、平成9年度に策定された計画では、子どもの権利に関する条約の主旨に基づいて、権利擁護システムや体制の確立を謳う自治体が目立ってきた。権利条約という国際的にも認められた理念を基準として用いることは、わが国においても共通の考え方になりつつあると言えるであろう。

V. おわりに

本稿では児童育成計画を用いての評価を検討する第一段階として「子どもの視点」にたった評価とはどのようなものかについて考えてみた。しかし、施策の評価はその他にも「利用者の視点」や「社会全体の視点としての住民参加や情報公開」、「地域の特性を加味した指標」の検討等、多くの課題がある。しかし、子ども家庭福祉の施策の中で、最も基本となるべきものは子どもにとって大事なことは何か、を考えることであり、それを「子どもの最善の利益」と表現しているのである。このことを忘れずに計画策定を進める上でもその説得として意義ある評価指標を検討していくことが必要と考える。

ⁱ 児童福祉法改正以後、書籍及び雑誌等において改正点のまとめについての特集等が生まれ、整理されている。主なものは参考資料として挙げた(1)～(3)等がある。

ⁱⁱ 都道府県主管課長会議（平成10年3月16日）資料、厚生省監修「児童福祉法改正のポイント」等

ⁱⁱⁱ 柏女霊峰「第3章子ども家庭福祉の供給体制」、柏女霊峰・山縣文治編著（1998）「新しい子ども家庭福祉」、ミネルヴァ書房

^{iv} 衛藤幹子「自治体福祉と市民参加」、季刊社会保障研究、vol133 No44, p403

^v 平成8年度社会保障・人口問題政策調査研究事業報告書「子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究」

（主任研究者：高橋重宏）、「子ども家庭サービスの実施機関に関する研究：区市町村における児童家庭福祉実施体制」

（分担研究者：柏女霊峰）

^{vi} 星野信也「乱用される社会福祉・社会保障計画—計画と市場の選択」、季刊社会保障研究、vol133 No44, p350

^{vii} 前掲星野、p350

^{viii} 坂田周一「社会福祉計画の基礎概念」、社会福祉計画、有斐閣、P19

^{ix} 前掲坂田、p22

^x 山本真実「育成系サービス」、柏女霊峰・山縣文治編著（1998）「新しい子ども家庭福祉」、ミネルヴァ書房

^{xi} 西尾勝（1990）「行政学の基礎概念」東京大学出版会

^{xii} 冷水豊「福祉計画におけるサービス評価」、社会福祉計画、有斐閣、P180

^{xiii} 前掲星野、p352

^{xiv} 前掲冷水、P181

^{xv} 前掲坂田、p22

^{xvi} 前掲冷水、p183

^{xvii} 厚生省調べ（都道府県全国児童福祉主管課長会議資料）

^{xviii} 山本真実「育成系サービス」、柏女霊峰・山縣文治編著（1998）「新しい子ども家庭福祉」、ミネルヴァ書房

^{xix} 平成9年度子ども未来財団研究事業「児童館の現状と可能性に関する調査研究報告書」（全国児童館連合会）、近刊

^{xx} 全国社会福祉協議会「新・社会福祉学習双書1997 児童福祉論」、P13-23

^{xxi} Rachel Hodgkin and Peter Newell(1996), "Effective Government Structures For Children", Calouste Gulbenkian Foundation, London, 1996

^{xxii} 平成8年度子ども未来財団委託研究業務「学際的手法による新たな子ども家庭サービス論の構築」（子ども家庭サービス論研究フォーラム）、P61

<参考文献>

- (1) 網野武博「児童福祉法等の一部を改正する法律案を読む」、月刊福祉、1987/6、全国社会福祉協議会
- (2) 山縣文治「児童福祉法改正と要保護児童福祉施設」、月刊福祉、1987/6、全国社会福祉協議会
- (3) 柏女霊峰・山本真実・網野武博・林茂男「児童福祉法の改正をめぐって：次なる改正に向けての試案」（1996）、政策科学調査研究推進事業報告書
- (4) Magura, Moses(1987), "The Child Well-being Scales", Child Welfare League of America Inc
- (5) 山縣文治他「社会福祉と評価：チャイルドウェルビーイングスケールの検討」、大阪市立大学生活科学部紀要第42巻（1994）
- (6) ジョーン・クラーク、ディビット・ボスウェル編著、大山他訳「イギリス社会政策論の新潮流」、法律文化社
- (7) ヴィック・ジョージ、スチュアート・ミラー編著、高島進監訳「福祉と財政」、都市文化社