

これは、市町村を中心に行われることとなる障害者ケアマネジメントにおいて、市町村をバックアップする機能を期待されている各種事業（身体障害：市町村障害者生活支援事業、知的障害・障害児：障害児（者）地域療育等支援事業、精神障害：精神障害者地域生活支援センター）の整備状況を指標とするものである。これらの事業は、市町村レベルでは対応が困難な複雑なニーズを抱えるケースへの対応などを期待される事業であり、本来、ケアマネジメントの力を示す指標として想定されるものであるが、平成15年度より精神障害の事業以外の2事業が一般財源化され、各地で事業規模の縮小の動きが生じるなど、体制が揺らいでいる。このため、指標とするか否かは、平成15年度以降の各事業の状況を見ながら判断する必要があると思われる。

○ 運営適正化委員会の苦情相談数と解決件数の割合（三重県）

これは、社会福祉法が定める福祉サービスの苦情処理体制の一環として、各都道府県の社会福祉協議会などに設けられている「運営適正化委員会」における苦情の解決割合を指標とするものである。支援費制度の開始とあわせ、同制度を当事者本位の制度とするため、苦情処理体制についても機能の一層の拡充が求められているところであるが、「運営適正化委員会」については、相談件数が少ないケースが多いとされており、権利擁護関係の指標については、近年各地で動きがみられる民間の福祉オンブズマン制度やサービスの第三者評価制度など、新たな動きとあわせて検討する必要があると思われる。

(2) 在宅福祉サービスの拡充と施設サービスの明確化

○ 各種事業の設置箇所数や定員（作業所、ホームヘルプ、デイサービス、グループホーム、施設サービス）（北海道、静岡県、三重県など多数）

これは、各種の在宅福祉サービスや施設サービスの整備状況を指標とするものである。中でも、ホームヘルプ、グループホーム、通所型の施設について指標を設定している例が多く見られる。高齢者福祉分野と比べてサービス基盤が脆弱な障害福祉分野においては、福祉サービ

スの整備状況それ自体を指標として用い、サービス基盤拡充を促す必要があるものと思われる。中でも、大幅な拡充が早急に求められている在宅福祉サービスについては、その必要性は極めて高いものと考えられる。

○ 在宅サービスへの満足度（豊田市）

これは、サービス基盤それ自体ではなく、サービス利用者の立場からの意見を指標とするものである。福祉サービスが真に利用者本位のものとして提供されるためには、福祉サービスの供給量に加えて、利用者の満足度を踏まえる必要があることは言うまでもない。一方、自治体に対する指標として用いるためには客観性が必要となるが、サービス水準が異なる自治体間では住民の期待するサービスの水準が異なるため、満足度を指標とした比較がどの程度の有意さを持つのかについては、更に検討が必要と思われる。

○ 入所施設から地域へ移行する障害者の割合（静岡県）

これは、入所型施設サービスの基盤それ自体ではなく、その質について指標化を図るものである。国の新障害者プランにおいて、いわゆる「脱施設」の方向性が示され、支援費制度においては、入所型施設サービスについて、3年ごとの支援計画（ケアプラン）の策定が義務付けられるなど、入所施設から地域への流れを確かなものにする政策的な必要性は高いことから、指標化することが必要であると考えられる。

(3) 就労・社会参加の促進

- 障害者雇用率（岩手県、静岡県、滋賀県など多数）
- 障害者就労率（広島市）

これらは、障害者の雇用や就労の状況について指標化を図るものである。障害者雇用率については、一般事業所に雇用される障害者数をカウントするものであり、障害者就労率については、それら以外にも、

パートやいわゆる福祉的就労も視野に入れたものであると思われる。障害者雇用率については、都道府県労働局などを通じて各都道府県の比較も可能であり、客観性も高いデータであると思われる。また、近年は一部の都道府県や市町村において、独自の障害者の就労支援施策を講じる動きがあるが、そうした施策の効果も織り込んだ指標として利用することも可能であると思われる。

○ ガイドヘルパーの利用件数（広島市）

これは、コミュニケーション支援の一環としての行われているガイドヘルパーの利用状況を指標とするものである。ガイドヘルパーは障害者の社会参加のための有効な手段であるが、広く障害者の就労や社会参加のための施策を代表する指標として用いることが適当かどうかについては議論が分かれるところであると思われる。

○ パソコン研修受講者数（岩手県）

これは、コミュニケーション支援の一環として、近年取り組みが各地で進められている IT 研修の実施状況を指標とするものである。実際の研修は視覚障害者向け、聴覚障害者向けなど、様々なメニューによって行われているが、全体としては、広く障害者の社会参加のための有力なツールとして機能することが期待されるものであると考えられる。また、この分野の取り組みについては、今後ますますの発展が期待されており、指標を設定する政策的な必要性は高いと考えられる。

○ 障害者スポーツ大会の参加数（宮古市）

これは、障害者の社会参加の一環として、スポーツ分野の指標化を図るものである。近年では、身体障害・知的障害の全国スポーツ大会が一本化され、精神障害の分野でも全国的な取り組みが開始されるなど、この分野の取り組みは進展してきている。一方で、障害者が参加するスポーツの催しについては、競技レベル、参加人数など、地域の実情によって多種多様であることから、指標化については、統一的な基準

の設定が可能かどうかについて更に検討が必要と思われる。

(4) 検討

以上において、これまで自治体で設定された指標について紹介してきたが、一部に利用者の満足度を指標として用いているほかは、大半が、サービス資源の量や供給状況を示す指標となっている。このこと自体、介護保険制度の導入等によって急速にサービス基盤の整備が進行した高齢者福祉分野と比べ、障害福祉分野においてはサービス基盤が脆弱であり、サービス基盤の拡充自体が政策目標となっていることを示すものと思われる。一方で、支援費制度の導入や国の新障害者計画の策定など、新たな政策課題を明示する動きも見られることから、既存の指標を踏まえつつ、新たな動きにも対応した指標の策定が求められているものと考えられる。また、障害福祉分野の特色として、支援費制度への移行後も、市町村よりも広域を単位として検討すべき課題が多く、引き続き県の役割が大きいいため、政策指標を検討する際にも、市町村単位のもの、県単位のもの、とが並存するかたちが望ましいと考えられる。

4 障害福祉分野の指標設定の考え方

以上の検討を踏まえ、上記の障害福祉施策の分類ごとに、代表する指標として用いると考えられるものを以下のとおり提示する。

(1) 障害者の自己選択と自己決定の尊重

① 障害者ケアマネジメント養成研修の修了者数

平成15年度から、市町村が一義的な主体として障害者ケアマネジメントを行うことになるが、ケアマネジメントの具体的な技法を習得した人材の数を増やしていくことが急務であることから、指標化することが適当と考えられる（都道府県向け）。なお、指標化にあたっては、質の確保の観点から、研修修了者に係る再研修の必要性についても配慮が必要と思われる。

② 第三者評価を受けた福祉サービス事業者の割合

先述のとおり、障害福祉分野においては、第三者評価の仕組みづくりがまだ本格化していない状況にあるが、支援費制度の施行を契機として、本格的な取り組みが求められるものであり、その促進を図る意味からも、指標化することが適当と考えられる（都道府県向け）。

（２）在宅福祉サービスの拡充と施設サービスの明確化

① 在宅福祉サービスの利用件数

先述のとおり、既に多くの自治体において指標化されているところではあるが、障害福祉分野の喫緊の課題はサービス基盤、特に在宅福祉サービスの基盤強化であり、支援費制度の施行等に伴い、今後サービス需要が顕在化すると考えられることから、各市町村における障害者数、サービスの利用状況などを踏まえつつ、指標化することが適当と考えられる（市町村向け）。なお、指標化に当たっては、障害者のうち在宅福祉サービスを利用している割合と併用するなど、多角的な分析を可能とするような配慮が必要である。

② 入所施設利用者の地域移行率

昨年１２月に策定された国の新障害者プランにおいて明確化されたように、入所施設（特に身体障害者更生施設、身体障害者入所授産施設、知的障害者入所更生施設、知的障害者入所授産施設、知的障害者通勤寮）から地域生活への移行の促進は大きな課題であり、入所施設側の取り組み、在宅福祉サービスの拡充の双方があいまって初めて可能となるものである。施設の監督権限をもち、広域的なサービス調整を担う各都道府県に係る指標として用いることにより、取り組みの促進を図る効果が期待される（都道府県向け）。

なお、指標化に当たっては、地域生活に移行した者のうちグループホームへの移行者の占める割合と併用するなど、家族等への負担の転嫁を促さないような配慮が必要である。

（３）就労・社会参加の促進

① 障害者雇用率

先述のとおり、障害者雇用率については、都道府県労働局などを通じて各都道府県の比較も可能であり、客観性も高いデータであると思われる。また、近年は一部の都道府県や市町村において、ジョブコーチなど、独自の障害者の就労支援施策を講じる動きがあるが、そうした施策の効果も織り込んだ指標として利用することも可能であると思われる（都道府県向け）。

② ジョブコーチの利用件数

障害者の職場における技能習得や人間関係の構築を支援するジョブコーチ制度については、近年国の取り組みが本格化し、あわせて県や一部市町村においても独自に試行的に実施する動きが見られる。障害者の就労支援のための大きな柱として期待されており、指標化によってその取り組みを促進する効果が期待される。なお、今後の課題として、指標化に当たっては、ジョブコーチによる支援の成果としての職場定着率についても、配慮が必要と考えられる（都道府県向け）。

③ 障害者 IT 講習の受講者数

今後の障害者に対するコミュニケーション支援の中核として期待されるのが、IT 技術の活用である。近年、IT 基金の活用等によって障害者向けの IT 講習会が各地で開催されるなど、取り組みが全国的に強化されており、指標化によってその取り組みを更に促進する効果が期待される（都道府県向け）。

5 自治体における検証結果

(1) 障害者の自己選択と自己決定の尊重

①については、宮城県435人、静岡県516人、山口県366人などとなっている。身体・知的・精神の3障害への対応を考慮すれば、小規模な町村においても最低数人以上確保できる水準が求められる。

②については、各都道府県において第三者評価の取組みが緒についたば

かりであり、現状ではデータの入手が困難であるが、今後、事業が定着する中でデータの入手は可能と考えられる。

(2) 在宅福祉サービスの拡充と施設サービスの明確化

①については、既に多くの自治体において指標化がなされているが、現在の在宅サービスの水準をもとに、サービスの利用状況や障害者のニーズ調査の結果等を加味して具体的な数値を設定しているケースが大半である。

②については、各都道府県において施設に対する指導監査等の際に個別に把握している状況と推測される。こうした情報を的確に把握し、今後の施策に活かしていくことが求められる。なお、全国的には知的障害者入所施設からグループホームへの移行率は1.5%程度と推計されており、宮城県は約2.8%（平成14年度）と推計されている。

(3) 就労・社会参加の促進

①については、国及び各都道府県労働局において把握しているが、法定雇用率（1.8%）を下回る都道府県が多数を占める状況となっている。

②については、国及び一部自治体においてジョブコーチの養成が緒にいたばかりで、現状では派遣件数の実績の入手は困難であるが、今後、事業が定着する中で入手は可能と考えられる（ジョブコーチの養成人数は、宮城県40人、静岡県277人などとなっている）。

③については、宮城県で188人、静岡県で242人、山口県で201人（いずれも県事業）などとなっている。

各都道府県とも、事業に着手して数年程度と日が浅いが、今後、事業が定着する中で、有意な比較が可能となるものと思われる。

<終わりに>

障害福祉分野については、介護保険制度の導入によって飛躍的にデータの集積や分析が進んだ高齢者福祉分野に比べて利用可能なデータが限られており、特に検証の部分で制約を感じる場面が多くあった。また、支援費制度の導入など、制度の変革期・移行期に当たっていることから、現行制度下で行われている事業のあり方が大きく変更されるなど、平成15年度以降も数字を追って継続的に評価が可能かどうか、確証をもてない不安定さも抱えている。支援費制度を含めた新たな障害福祉分野の施策が真に利用

者本位のものとなるためにも、これらの新たな施策の実施にあわせ、データの集積や分析が精力的に行われることが強く求められている。宮城県においては、支援費制度の運営状況を分析・評価するため、平成15年度より調査事業を実施する予定であるが、高齢者福祉分野にも学びながら、この分野における政策評価が大きく進展することを心から期待している。

1 児童家庭分野の政策目的

(1) 児童福祉行政の近年の動向等

近年、出生率の低下による少子化傾向がさらに強まる中、核家族の増加、就労女性人口の増加等により児童を取り巻く環境は大きく変化してきている。とりわけ、全国的な傾向として家庭養育機能の低下が著しくなっており、児童虐待や非行児童の増加等に表れるように対応が困難な事例の発生が目立ってきている。本来、子育ては家庭において行うべきものであるが、このような状況では、行政による積極的な子育て支援策の推進が必要不可欠であり、現に、保育、虐待防止、児童健全育成等の各施策分野において行政相談の実施等行政が関わる機会が著しく増加してきている。

また、ここ数年、新たな課題として男女共同参画社会の推進という概念が児童福祉分野にも取り入れられてきている。このような動きを一つの契機として、児童福祉の概念そのものが児童自身のための福祉の増進という性格から、さらに一步進んで、基本的には児童の福祉を第一義とするものの、幅広い年齢層を対象とした福祉の増進という性格を含めるべきかどうか（あるいは強化するべきかどうか）という非常に重要な問題が発生している。また、こうした動きは少子化対策（合計特殊出生率の改善）との関係も深いと考えられるところである。従来、児童福祉の課題として、少子化社会における児童の福祉の増進が重要と認識され、様々な取組みが検討されてきた。この場合において、その政策目的はあくまでも少子化という状況での児童周辺の社会環境の悪化を前提として、そうした状況における児童自身のための施策として何が適切であるかを検討するものであった。しかしながら、近年、少子化が社会にもたらす様々な弊害が指摘されており、少子化が児童自身の健全な生育に及ぼす悪影響を排除するという従来の福祉の対応だけでは必ずしも社会の要求に応えることができなくなってきた。すなわち、少子化そのものの状況を改善することは、その弊害を未然に防止するという点で従来から児童福祉の分野において意義があったが、現在では、経済対策等の異なる政策観点からも取り組む必要が高まっているため、児童福祉分野において合計特殊出生率の向上に積極的に取り組むことが社会の要求に合致するということができる。

(2) 児童福祉行政の政策目的

児童家庭分野の政策目的は、簡単に表現すると「児童が健全に生まれ育つ環境を整えること」である。児童が生まれ、そして成長する過程においては様々な行政上の課題が発生する。

第一に、児童が健康に生まれるよう社会環境を整備しなければならない。この最初の課題は福祉よりもむしろ保健施策の分野に係るものである。まず産婦人科を始めとして医療施設の整備を含めた適切な医療の保障が求められるが、今日、わが国における医療技術の進歩は著しく、全国どの地域を見ても一定水準の医療の提供が保障されている。次に、いわゆる保健施策として母子手帳の配布、乳幼児健診の実施等が必要となるが、これらの施策もかなりの自治体で積極的に講じられており、医療水準の向上とも相まって、乳幼児死亡率の低下など成果がすでに挙がっている。

第二に、児童を育てる義務は第一義的には親などの保護者にあるが、何らかの理由で保護者が児童の面倒を見られない場合には、行政がそれに代わって児童を育てる必要が発生する。もともと国レベルでの児童福祉の歴史は、第二次世界大戦後に発生した戦災孤児への対策に始まったといわれている。すなわち、それまでも民間の篤志家などによって行われていた孤児対策を、児童福祉法の制定により、社会の責任として実施することとされたことに端を発する。そして、このような場合には、その政策目的としては児童を一人前になるまで教育するというよりもむしろ生命、健康の安全を保障するという側面が強かった。しかしながら、現在の児童養護施設は孤児対策というかつての性格から様変わりし、何らかの家庭の事情により保護者の愛情が十分得らなくなった児童に対して、保護者に代わり家庭養育機能を果たす施設となってきている。現在では、このように児童の生命、安全を守るための機能を有する施策として保育所を始めとする保育施策の社会的意義が高まっている。

第三に、児童が安全に育つだけでなく、心身ともに健康に育たなければならない。児童が心身ともに健康に育つための行政の課題として二つの方向があると考えられる。一つは、児童の属する家庭、すなわちその保護者の養育機能を高めることであり、もう一つは児童自身の健やかな成長を助けることである。前者については、従来、保護者の養育機能が低下したことにより児童に具体的な問題が発生したときに対応がなされてきた。例えば、前述の児童養護施設においては、家庭内暴力（いわゆるドメスティックバイオレンス、DV）が発生した場合などに、児童相談所の措置により当該家庭から引き離された児童を入所させ、保護者に代わり当該児童を養育してきた。しかしながら、今日、家庭における養育機能の低下は著しく、問題の発生を未然に防ぐ取組みが求められるようになってきている。また、後者では、児童を取り巻く社会環境が複雑になってきている中で、様々な問題を抱える児童が増加しており、このような児童自身が健全な成長に向けて取り組む場合にこれをサポートすることが行政に求められるようになってきている。

最後に、こうした従来の児童家庭行政の政策評価に当たっては、児童自身の福祉がどれほど向上したかが重要なポイントとなってきている。しかしながら、前述のように、男女共同参画社会の推進や、少子化対策など、現在わが国が抱える他の課題について、保育施策などの児童家庭行政の推進を通じて解決

するとの考えが生じており、この意味で、児童家庭行政は、「男女共同参画社会の推進」や「少子化傾向の改善」などさらに多岐な目的を有するようになってきているため、これらとの関係についても十分配慮する必要がある。

2 児童家庭分野の施策

(1) 児童家庭分野の施策の分類

前述のように、近年の児童家庭分野における行政目的は、「男女共同参画社会の推進」「少子化の改善」などの分野まで多岐に及んできている。しかしながら、施策が児童自身のために行われるという原則は今なお崩れていないため、施策全体の分類に当たっては、児童自身の福祉の向上のために、どのような目的効果の違いがあるかに着目することが有効であると考え、さらに評価指標を設けるという今回の研究の目的に照らし、評価指標の設定により今後の地方公共団体の取組みにより寄与する施策課題を扱うべきとの配慮から、□保育施策、□子育て支援策、□健全育成策、の大きく3つに分けることが適切であると考えた。

(2) 保育施策

全国的には児童数が年々減少しているが、女性就労人口の増加等の影響を受けて、特に都市部において保育需要の伸びは著しいものがある。多くの政令指定都市、中核市では大勢の待機児童が発生しており、その解消に向けた取組が重要な行政課題となっている。

また、共働き家庭、母子家庭・父子家庭の増加、就労形態の多様化等により、保育に関する需要も多様となっている。すなわち、休日保育、延長保育、乳児保育、一時保育、障害児保育等への対応も新たな行政課題として発生している。また、勤労者向けの施策としてファミリーサポート事業が開始されている。

このように、様々な家庭的、社会的事情から、低年齢の児童の生活の面倒を見ることができない家庭からの「児童を預かって、食事、授乳など生活上必要なサービスを提供してほしい」という要求に応え、児童の生命・健康の安全を保障するために実施されるのが保育施策である。

(3) 子育て支援策

共働きや核家族の増加等を背景として、子育ての方法が分からないなどの悩みを抱える家庭が増えてきており、その結果として、児童虐待などの発生が増加している。これらの事例には家庭において適切な子育てがなされていれば、発生が未然に防げているものが多いと考えられ、児童養育機能の低下が主な要因の一つであるといえることができる。従来、児童虐待などの重大な事例は主に都市部で発生することが多く、その対応は都道府県（政令指定都市）に設けられた児童相談所において取り組まれることが多かったが、近年

では、発生件数が増加するとともに中小都市や町村部においてもたびたび発生するようになってきており、一種の社会現象とさえなっている。こうした背景には、例えば、児童虐待についてこれまで家庭内部の問題として矮小化されてきたものが、積極的に事件として取り上げられるようになったことにより発見されやすくなっているという面もあるが、社会環境の変化による家庭へのストレスの増大等により発生件数そのものが増加していると考えることが適切と考えられる。このような動きに対して、最近では、都道府県にとどまらず市町村レベルでの取組が進められている。特に中核市を始めとする市部では、都道府県の組織である児童相談所との連携を進めながら、自らが設置する保健所、福祉事務所等で積極的に対応しているケースもある。

従来、こうした課題に対して、行政としては具体的な問題が発生した場合に対応することが中心であったが、今日では発生件数の増加など児童養育機能の低下は深刻な状況となっており、より積極的な対応が求められている。このため、例えば、地域における子育て家庭への支援のために地域子育て支援センターの創設などの施策が実施されるようになってきている。また、親子教室や育児教室など子育ての楽しさや育児の方法を教えるなどの取組を行っている市町村もある。さらには、「子育ては女性が取り組むべきもの」という従来の社会通念を改善することからこの課題に取り組むべきという考えから男女共同参画社会の推進という新たな枠組みを用いて取り組む自治体も現れている。

また、児童手当や児童扶養手当など金銭給付により児童養育機能を支援する施策が行われている。自治体によっては乳幼児医療費の無料化や出産祝い金の支給が行われているが、これらも広義には児童養育機能を経済面で支える意義がある。

このように、育児に取り組む保護者に対して適切な育児の方法を積極的に知らしめるなどにより、家庭や地域における児童養育機能を向上させるために実施されるのが子育て支援策である。

(4) 健全育成策

核家族、共働き家庭の増加、いわゆる一人っ子の増加、都市部を中心とした家庭と地域との関係の希薄化など、児童を取り巻く環境の変化は著しく、児童が健全に成長する上では、家庭以外においても社会に様々な障害が存在し、多くの軋轢が生じるようになってきている。こうした状況で、児童自身が社会生活に十分適応することができなくなり、学校や家庭内で様々な問題行動を起こすケースが増加している。このような児童の問題行動の原因としては第一に家庭養育機能の低下を挙げることができるが、一定以上の年齢を超えた児童に対しては単に子育て支援策など家庭内の養育機能を強化するだけでは不十分であり、地域社会など当該家庭の周辺を含めた幅広い支援策を実施する必要がある。

この分野に関しても、従来の児童家庭行政では、児童相談所などによる対応が中心であり、問題が発生してからの事後的対応が中心であった。また、

非行などの特に重大な事例については警察、不登校、校内暴力など学校における事例については学校など、他の行政分野にまたがる問題も多く、それが問題の解決を妨げるとともに、対応が遅れがちとなる大きな原因でもあった。

しかしながら、近年、こうした児童の置かれた社会環境の改善に積極的に取り組み、問題事例の発生を未然に防ごうとする動きが出ている。それらの中には、学校、PTAや警察等における取り組みも多いものの、福祉行政においてもこれらと連携したり、あるいは福祉行政において積極的な取り組みを行う事例が増加している。一例を挙げれば、児童による非行対策としても、児童相談所ばかりに頼るのではなく、地域の民生委員・児童委員や保護司と連携するなど、地域社会を中心にその防止策に取り組む動きが出ている。さらに、近年、小学校の低学年の生徒に対して、遊びや勉強などその放課後の活動を支援する放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）が数多くの市町村で実施されるようになってきており、児童福祉法にも位置付けられている。共働き家庭の増加など家庭機能の低下という要素だけでなく、遊びの場や遊びの機会の減少等児童自身を取り巻く状況の変化を考慮すると同事業は児童の健全な育成のために今後ますます重要な施策となってくると考えられる。また、こうした傾向は児童館をめぐる動きにもあてはまる。児童館では、従来、低年齢層の児童の遊び場としての機能が中心であったが、近年、都市部を中心に利用者が高年齢化しており、中学生や高校生の遊び場の確保という新たな行政課題が発生していると捉えることができる。

このように、成長途上の児童がさらに健全に成長するために家庭や児童自身が抱える課題を改善又は解消するために実施されるのが健全育成策である。

3 自治体における指標設定の例

政策評価指標の設定に当たっては、いくつかの自治体における取組事例を参考にさせていただいたが、その際、自治体の担当者が次のとおり様々な点で苦労されていることが明らかになった。

- (1) 総合計画に準拠して上位の目標を設定するとともに予算事業を中心に個別事業についての成果指標（アウトカム）を設定している自治体が多い。
- (2) このような自治体においては、特に網羅的に成果指標を設定するところほど、整合的な整理に困難が生じるとともに、結果的に様々な矛盾が発生している。
- (3) 代表的な例としては、個別事業ごとに設定した成果指標の達成が他の事業の成果指標の達成を妨げる場合がある。
 - ① 秋田市においては、保育行政の指標設定に当たり、へき地保育所運営事業と認可外保育施設助成事業の評価に際して、全入所児童数に対するそ

それぞれの施設への入所児童数の割合を評価指標としているため、どちらかの入所児童数が増加して評価が上がり、他の評価が下がることになる。

- ② 上越市においては、公立保育所運営事業と私立保育所運営事業について、評価指標をそれぞれの施設への入園者数としている。理論上は両方同時に入園者数が増加することは可能ではあるものの、一方への入園者の増加が他方への増加を妨げる面もあり、一般的には両立は困難ではないかと考えられる。

- (4) また、手当制度等金銭給付関係の施策について政策評価指標を設ける場合においては、金銭給付額が増加することを指標とする自治体が多いが、このようなケースが必ずしも児童家庭分野の他の施策目的の実現に結びつかない場合も多いと考えられる。例えば、児童扶養手当の支給は、金銭的に困窮した母子家庭の生活水準を向上させることが第一の目的であり、その意味で給付金額全体が増加することは母子家庭の生活水準の向上に寄与した度合いが大きいと言えるものの、そもそもの前提として、当該事実は生活困窮する母子家庭世帯の増加を意味するところであり、児童家庭分野の施策として、このような世帯の発生を未然防止、すなわち家庭養育機能の低下予防又は良好な児童健全育成環境の整備に反するのではないかと考えられる。

今回、他の行政分野と同様に、児童家庭分野においても、できる限り少ない指標で当該行政分野全体に係る政策評価が可能となるようにするとの観点から、各自治体の指標設定の実例を参考とすることとした。政策評価において少数の指標を用いた例としては次のようなものが見られた。

- (1) 岩手県では、「男女がともに家庭や子育てに夢を持ち、次代を担う子どもたちが健やかに育つ環境づくり」を基本方針として、①社会の視点②親の視点③子どもの視点の3つの視点に基づき、結婚や子育てについての意識啓発など8つの基本方向を示した「いわて子どもプラン」を策定しており、その計画的推進を図るため、地方振興局ごとの地域事業目標に加え、25項目にも及ぶ市町村指標を示している。とりわけ市町村指標は全国初の試みであり注目に値する。
- (2) 栃木県では、「子どもを持ちたい人が安心して子どもを産み育てることができ、また、子ども自身が健やかに育つようにする」との目標に対して、その主な指標として「保育所入所待機児童率」及び「身近な子育て相談・支援体制の充実度」（小学校の通学区域内に子育てに関する相談・支援機関（地域子育て支援センター、児童館、子育てサロン等）のある地域の割合）を設定し、施策を展開することとしている。

この方法は、児童家庭行政において、特に重要な政策として、保育施策及び子育て支援策を取り上げ、行政がどれだけその課題に対応できているかという観点から評価を試みたものであり、前者では保育所の保育体制の整備、後者では子育てに関する相談体制の整備について指標を設けたものである。

- (3) 奈良県では、総合計画において少子化対策の推進の施策目標値として、「地域子育て支援センター数」「延長保育を実施している保育所数」「一時保育を実施している保育所数」「放課後児童クラブ数」「育児休業の取得率」の5つの指標を設定している。

その特徴としては、「少子化対策の推進」としてより大きな観点で施策を捉えていることが挙げられ、「育児休業の取得率」という従来の福祉行政からやや離れた課題を取り上げている。また、保育については、質的充実を示す延長保育や一時保育を取り上げ、地域子育て支援センターや放課後児童クラブという比較的新しく重要な行政課題を取り上げている。

- (4) 香川県では、「香川すこやか福祉白書」において、「いつでも・どこでも・だれでも保育サービスの推進」「子どもや女性への暴力に対する総合的な対策」などの施策において、「待機児童数の推移」「保育サービスの実施状況（実施箇所数）」「児童虐待の件数」などの指標を用いて現状分析を行っている。

特徴としては、保育施策について量的充実及び質的充実の両面から取り上げるとともに、児童虐待について取り上げているところが挙げられる。

- (5) 神戸市では、「市民福祉総合計画2010」において、「市民と共有するまちづくりの目標や成果の指標化」を掲げており、「子どもの健やかな成果と自立を目指す」こととして、「保育所受入数と就学前の児童に対する割合」「学童保育所受入数と小学校1～3年生の児童に対する割合」（以上、保育サービスの拡充）、「急病診療所の診療時間」（小児科初期救急体制の充実）、「ファミリー・サポート・センターの会員数」（地域ぐるみの子育て支援）、「地域行事・活動に参加している子どもの割合」「ボランティア活動に参加したことのある子どもの割合」「ボランティア活動への参加を希望する子どもの割合」（以上、子どもの地域における役割）を指標に設定している。

その特徴としては、第一に保健行政及び福祉行政の両面から様々な行政課題を設定し、それぞれの指標を設定していること、第二に行政課題にとどまらず、子ども自身の地域における役割の向上を狙って「ボランティア活動への参加を希望する子どもの割合」等の指標を設けたことにある。特に、後者については、地域福祉の分野とも関わりがあるが、子どもの地域における役割、という比較的新しい行政課題を設定するものであり、注目に値するものである。

4 児童家庭分野の指標設定の考え方

今回、児童家庭行政分野における政策評価指標の設定に当たっては、次のような基本的な考え方で行うこととした。

- (1) 通常 of 総合計画においては、事業を網羅的に記載することがあるが、指標策定は必ずしも児童家庭行政全般について個別的に行うものではなく、政策目的において共通の性格を有する事業について包括的な指標を設定することとする。
- (2) 事業の分類については、前述の分類（「2 児童家庭分野の施策」における分類）を原則とすることとした。

なお、児童家庭行政との関係が深い施策として、男女共同参画社会の推進策や少子化対策が挙げられる。これらの施策については、それぞれ関係の深い児童家庭分野の施策における指標設定に関連して検討することとしたい。

◎ 評価指標の設定

(1) 保育施策について

保育施策においては、サービスの量的充実を主な目的とする施策と単に量的充実だけではなくより高次の対応が求められる施策がある。前者の例としては、「保育施設設置運営事業」（いわゆる認可保育所の運営事業）、「認可外保育施設設置運営事業」、「へき地保育所設置運営事業」などがあり、後者の例としては、「延長保育実施事業」、「休日保育実施事業」、「一時保育実施事業」、「乳児保育実施事業」「障害児保育実施事業」などがある。厳密に言えば、すべてのサービスについて、人員配置、保育サービスの内容など質的向上が必要な面もあるが、後者については、さらに、個別具体の保育ニーズに応じて実施主体（市町村）の柔軟な対応、工夫が求められるという点で前者に比してより高次の取り組みが必要と考えられる。

前述の通り、「保育に欠ける」児童の数は、近年の女性就労人口増加等の影響により、特に都市部で著しい。その意味では、都市部を中心に近年発生している保育所不足の問題は、主として量的な面での課題であり、これに関して多くの自治体では認可保育所だけでなく認可外保育施設における保育についても積極的に対応するようになってきている。とりわけ、認可外保育施設については、保育の質的な充実をどのように確保するかという課題があり、自治体の中には、一定の配置基準を設けて施設側の努力を促す施策を実施するなど、その質的改善に取り組むところも増えている。また、就労人口の増加とともに就労形態の多様化が進み、保育に関する需要も多様化の一途をたどっており、保育の多様化、高度化もこのような流れの中で発生した。この意味

で、休日保育、延長保育等については、比較的新しい行政課題といえることができる。

なお、自治体の政策評価指標の実例として、保育の実施主体（公的主体、私的主体）ごとに区分するものが見られたが、現在では、両者を区分する意義はそれほど大きくないと考えられる。

① 待機者率

以上のことから、保育施策全般についての指標については、「認可保育所における待機者率」が適切であると考えられる。本来、保育施策は「保育に欠ける」児童のために行われる施策であり、家庭における保育機能の不足を量的に補うことが最も重要な目的である。この施策分野での新たな行政課題である「延長保育」「休日保育」等については、それらに係る需要に対して最終的には行政が必要な量のサービスを確保できるかどうか課題であるが、現段階ではこれらの実施そのものがおぼつかない状況である。多くの自治体で保育そのものの量的な面での対応が最大の行政課題となっている現状では、より高次の種類のサービスの充実については第二義的な行政課題とならざるを得ない。さらに、これらの様々な種類の保育の実施に当たって、量的な面での対応だけでなく、より良質なサービスを提供するという行政課題もある。この観点からは、例えば、「年齢別乳幼児1人当たり平均職員配置数」や「年齢別乳幼児1人当たり平均床面積」などを政策評価指標とすることも考えられる。しかし、現状にかんがみると、量的な面からの評価指標を設定することが適切であると考えられる。

以上をまとめると、保育行政に関する政策評価指標については、第一に、認可保育所に係る待機者率を設定することが適切である。第二に、その上で、今後は、休日保育、延長保育等のより高次の課題についても待機者数（率）の概念を確定し、評価指標として採用することにより、それぞれの需要に対応することが重要となる。すなわち、自治体としては、まずは、これらの保育に係る実施体制をある程度確保することが必要であるが、保育の場合、「供給が需要を生む」という面があり、さらなる需要増が発生することが想定される。そこで、さらに需要を調査し、実施体制の整備を進める必要が生じることとなるであろう。現在、認可保育所における通常の保育に係る待機児童の概念は厚生労働省の設けた基準により確定しているが、高次の保育需要にどう対応するかは自治体側での創意工夫が求められるところであり、その場合の待機児童の概念もそれぞれの取組みに応じて異なることになるであろう。また、これらの政策目的を達成した上で、さらに保育の質的な充実を目指す自治体では、職員数、面積などの指標を設けることも考えられる。

なお、以上は、待機者が多数発生している都市部の状況を中心に考察したものである。自治体によっては、過疎化が進行するなどの事情により、長期にわたり、待機者がいない、「延長保育」等の需要がほとんどない、という状況も存在する。このような自治体においては、待機者率を指標とし

てもほとんど意味がなく、サービスの質の向上を示す指標を評価に用いることも考えられる。また、同様のことは、都市部であっても、保育の量的な面での対応が十分にできている自治体にもあてはまると考えている。

② 女性就労率

前述の通り、保育施策については、近年の需要増の原因として、女性の社会進出とも密接な関わりを有している。とりわけ、女性の社会における活動の場が拡大した結果、通常の保育だけでなく、延長保育、休日保育等のより高次の需要も増大しているといえることができる。このようなことから、例えば、「女性の就業率」を保育施策全般の政策評価に用いることができるのではないかと考えられる。

この場合、女性の就業率の上昇が保育施策の需要増大につながるだけでなく、逆に、保育施策の充実が女性の就業率の上昇につながるというのかどうかポイントであるが、一般的には保育施策の充実が女性の就業の機会増加につながると考えられる。最近、男女共同参画社会の推進という行政課題の実現を目指して、女性の就労を促進するために、保育所設置等の保育施策の充実に取り組む自治体の数が増加している。しかしながら、現状を見ると、自治体ごとに待機者数と女性就業率の関係は異なっており、必ずしも待機者数の少ないところが女性就業率が高いというわけでもない。このような状況について、保育行政への取組の時期等が自治体ごとに異なる結果という捉え方も可能であり、自治体によっては成果指標として用いることも可能な場合があるとも考えられるが、その反面、今後、自治体が待機児童の解消という行政課題の実現に向けて取り組む中で、現在のような経済不況下でも育児に取り組む世代の女性の就業率が高まるのかという疑問もある。自治体ごとの状況が異なると考えられるため、これらの問題を踏まえた上で、それぞれの自治体で女性の就労状況と待機児童数の関係等について一定年数での経過を調査した上で指標として採用するかどうか判断が必要と考えられる。また、指標として採用するに当たっては、市町村レベルでは女性就業率を把握していないところも多いことや、さらに、一般的には育児世代の女性に限って問題となることから、どの年齢層（又はどのような状況）の女性を調査対象とするかなどの課題もある。

なお、保育需要には男性の就労も密接に関わっていることから、将来的には、女性のみでの就業率ではなく、共働き夫婦の割合（正確には、子育て世帯における保護者全員が就労する世帯の割合）を政策評価指標とすることが適切である。

(2) 子育て支援策について

保育需要の有無は家庭の状況により異なるが、児童のいる家庭においては、いかなる場合でも、子育てのための児童養護機能が必要となる。これについては、前述の通り、近年、その機能低下が指摘されるとともに、行政による機能向上のための積極的な対応が求められており、児童福祉法等に基づく施

策だけでなく自治体単独で行われている事業が多く存在する。したがって、すべての自治体における取組みに適用される評価指標の設定は容易なことではないが、候補としては複数の指標が挙げられる。

① 乳幼児死亡率

家庭における子育て機能の低下が最も重大な結果で表れるのが乳幼児の「死亡」である。しかしながら、今日、虐待等の場合を除き、子育て機能の低下が直接乳幼児の死亡につながるとは考えがたく、疾病、災害等他の要因に左右されるために指標としてあまり適切とは考えられない。また、子育て支援の意義を広範に捉えて、児童に対する保健的施策（母子手帳の配布、乳幼児健診等）をこれに含める場合には当該指標はかなり有効ではあるが、前述のとおり、これらの保健的施策は本来子育てのための施策とは別個の行政目的を有すると考えられるため、この意味でもあまり適切とは考えていない。

② 乳幼児の疾病罹患率

子育て機能の低下は通常の場合、疾病罹患率を向上させるものであり、その意味で死亡率よりは子育て機能の向上及び低下を反映すると考えられる。とりわけ保健的施策を含めて考察する場合には当該指標はかなり有効であると考えられる。他方、問題点として、疾病の罹患率については各自治体が把握していない場合が多い。また、疾病別に把握している場合でも年齢ごとのデータが不足している場合もあり、指標としての採用には問題がある。

③ 1人当たり乳幼児医療費

疾病の状況を把握する場合、医療費の動向により間接的に把握することが可能であると考えられる。また、乳幼児医療費給付事業を実施する自治体においては、対象年齢の乳幼児の医療費を把握することが可能であり、ほぼ全国の自治体がこれを実施していることから比較指標としてはかなり有効である。問題点としては、特定の疾病の流行等他の要因により医療費が上下するため、医療費の地域差を補正したとしても、子育て機能の低下による影響の度合いが把握困難である。

以上のとおり、①～③の指標は、いずれも乳幼児を主たる対象とするものであり、保健的施策と一体で評価する場合には有用な面もあるが、それぞれ指標としての採用にはいくつかの点で問題があるといわざるを得ない。

④ 児童虐待の発生率

児童虐待の発生には様々な形態があり、これまでも児童相談所を中心に取組みがなされてきたものである。近年児童虐待の発生が大きな社会問題と認識されるようになり、連日のようにマスコミを通じて報道がなされて

いる。児童虐待の原因としては様々なものが考えられるが、いずれも児童養育機能の低下と密接に関わっており、子育て支援策の充実によりその発生の防止が図られるべきと考えられる。また、高年齢の児童に対して虐待が行われることもあるが、そのうちの多くの場合、幼少時に発生したものについて発見が遅れただけであるということが分かっている。近年、児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）が制定され、児童虐待に関する定義が明記されたことや児童相談所等関係機関の機能や位置づけが明確にされたことなどから、今後は児童虐待の発生件数に関する全国的な比較がより容易になると考えられる。同法の定義によると、虐待とは、①身体的虐待、②性的虐待、③ネグレクト（遺棄）、④心理的虐待の4つに分類される。

いずれにしても、児童虐待への取組みが近年急激に進んできているため、現段階では、どの自治体でも統計に現れる発生件数が増加しており、直ちに評価指標とすることは困難であるが、今後、一定の水準に達して発生件数の伸びが緩やかになってくれば、子育て支援策の評価としては最も有効な指標になると考えられる。なお、児童虐待への対応は現在児童相談所が中心となっていることから、都道府県の調査により件数が判明するケースが多いと考えられるが、今後、市町村レベルでの取組みが一層進み市町村段階での把握も可能になると考えられる。

なお、発生率としては、発生件数÷対象年齢児童数を想定している。

- ⑤ 身近な育児相談・支援を実施する機関数（又はその置かれた地域の割合）
- 栃木県においては、小学校の通学区域内（いわゆる小学校区）において子育てに関する相談・支援機関（地域子育て支援センター、児童館、子育てサロン等）のある地域の割合を評価指標として採用している。相談・支援体制の充実そのものは行政としての最終的な政策目的、すなわち、家庭における児童養護機能の向上と同義ではないが、現状では、自治体における子育て支援策そのものへの取組みが端緒についたばかりであることにかんがみると、現段階での政策評価指標としてこれを用いることは十分に意義があると考えられる。当該指標を用いるに当たっては、それぞれの自治体における子育てに関する相談・支援機関の位置づけ（どの施設が当該機能を有するか）や地域設定（小学校区が適切かどうか）について配慮する必要がある。また、当該指標については子育て支援機能の向上がどれだけ達成されたかではなく、子育て支援機能の向上のための施策に行政がどれだけ取り組んだかを示すものであり、その意味で、成果指標というよりも活動指標としての性格が強いという点に留意する必要がある。

（3）健全育成策について

児童を取り巻く社会環境の変化は著しく、特に思春期の児童にとっては、家庭内における養育機能の低下とも相まって、成長段階において家庭以外から受ける影響が大きくなっている。児童福祉法は、原則として18歳未満の