

2015 年度日本財団委託事業（第三者評価）報告書

ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）を
活用した横須賀市特別養子縁組実証事業：
第三者評価報告書

2016 年 10 月

学校法人日本社会事業大学・SIB 評価研究チーム

目 次

1 はじめに

- 1.1 第三者評価のとりまとめにあたって
- 1.2 本評価目的
- 1.3 特別養子縁組制度
- 1.4 横須賀市 SIB 事業

2 評価の枠組みと方法

- 2.1 事前調査
- 2.2 インパクト評価
- 2.3 CD-TEP 法を用いた事業評価
- 2.4 調査方法
- 2.5 倫理的配慮
- 2.6 評価実施期間・評価担当者

3 社会的インパクト

- 3.1 社会的インパクトの重要性
- 3.2 社会的インパクトモデル
- 3.3 社会的インパクトの評価結果
- 3.4 社会的インパクト評価のまとめ

4 タイムスタディ法による業務内容の分析

- 4.1 分析の枠組み
- 4.2 自計式タイムスタディ法による業務内容の把握
- 4.3 事業コスト等の検討
- 4.4 評価のまとめ

5 CD-TEP を用いた事業評価

- 5.1 事業評価におけるプログラム評価の重要性
- 5.2 評価結果
 - 5.2.1 事業成果の適切性
 - 5.2.2 実施プロセスの適切性
 - 5.2.3 効果モデル改善アプローチの妥当性
 - 5.2.4 実施・普及モデルの妥当性
 - 5.2.5 持続性・自立発展性
- 5.3 評価結果のまとめ（総合評価）

6 考察

- 6.1 日本における社会的養護モデルへの適用
 - 6.1.1 養子縁組事業の社会的な位置づけ
 - 6.1.2 官民連携への対応
- 6.2 SIB に対応するための日本型モデルの提案
 - 6.2.1 プレリサーチ（事前の戦略検討）
 - 6.2.2 官民分離型実践モデル
 - 6.2.3 官民関与型実践モデル

7 おわりに

1. はじめに

1.1 第三者評価のとりまとめにあたって

子どもが特定の大人との継続的で安定した愛着関係のもとで育てられることは、子どもの成長にきわめて重要であり、その上での家庭の大切さは今やユニバーサルな認識となっている。しかしながら、産みの親が育てることのできない子ども（以下、「要保護児童」）が、わが国には4万6千人いる（厚生労働省、2016）¹。その中には、虐待や棄児などにより命を落とす子どもたちもいる。このような子どもを公的責任により社会で養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことを「社会的養護」といい²、わが国でその支援を担う中核的行政機関は児童相談所である。児童福祉法上、社会的養護の受け皿には、里親による家庭養護と施設養護がある一方で、実親がどうしても子どもを養育できない場合には、実家庭に代わり子どもにとって永続的な家庭を与える民法上の養子縁組も、子どもの最善の利益を考慮した子どものウェルビーイングのための一つの選択肢である。

わが国の社会的養護の取り組みは、施設養護偏重であり、家庭養護とされる里親委託の実績に乏しい。近年、子ども虐待防止施策を中心とした、すべての家庭が安心・安全に子どもを産み育てる施策とともに、社会的養護については施設養護から家庭養護へと転換させていく施策が推進されている。2015（平成27）年3月現在³、養育里親や養子縁組を希望する里親は9,949世帯、そのうち委託を受けている里親数は3,644世帯、委託児童数は4,731人である。要保護児童全体に対する里親等委託率は16.5%にとどまる。わが国の里親委託率はここ10年間で2倍程に上昇しているものの⁴、これは海外先進諸国と比較して、家庭養護の対象児は極めて少なく、他方、「施設で暮らす子ども」の割合は国際的に際だっている。

横須賀市には2つの児童養護施設がある。しかしながら、それでは足りずに市外の児童養護施設をも利用する状況が続いている。

「SIBを活用した横須賀市特別養子縁組パイロット事業（以下、本事業）」は、実親が子どもを育てていくための支援への尽力の一方で、実親がどうしても子どもを育てられない場合において子どものウェルビーイングのために代わりの永続的な家庭をもたらす社会的意義のある事業である。また、行政（横須賀市）の財政から見れば、社会的養護にかかる経済的負担を軽減することが期待される事業である。同時に本事業は、要保護児童の一つの選択肢である特別養子縁組事業と連動して、家庭養護を社会に幅広く広げて行くために自治体に取り組むべき重要な試行的取り組みでもある。このような社会的意義の大きい新規的事業を、ソーシャル・インパクト・ボンド（Social Impact Bond; SIB）の手法を用い

¹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課（2016）「社会的養護の課題と将来像の実現に向けて【平成28年4月】」p.1.

² 児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会（2011）「社会的養護の課題と将来像とりまとめ」, p.3-4.

³ 前掲1, p.1・16.

⁴ 前掲1, p.9.

て、導入に向けた実証実験を行いその成果を検証することが、本事業評価の重要な使命と言える。

以上から第三者評価として実施する本事業評価では、この取り組みが期待される成果である「市内の永続的な家庭での養育および家庭養護の促進」に貢献しているのかどうか、SIBで検証が期待される「地方行政（横須賀市）の社会的養護にかかる経済的負担を軽減する」ことを評価・検証するとともに、自治体における家庭養護施策発展への寄与を検討することも同時に目的に設定する。後者の観点からは、全国的に取り組みが遅れている家庭養護の推進に関して、地方自治体が特別養子縁組の導入を介して、家庭養護の有効なシステム形成に貢献できる可能性の検証を行う。具体的には、民間協働型の特別養子縁組導入により、効果的な家庭養護プログラム形成の可能性を、プログラム評価の視点を組み入れた事業評価手法であるCD-TEP法によって事業評価を行うこととする。

以上に加えて、本事業は日本における初めてのSIBの試行的実践であるため、日本におけるSIBを活用した事業展開のあり方、SIB事業評価のあり方についても検討する。

1.2 本評価の目的

わが国は少子高齢化をはじめとした社会の成熟に伴う多くの課題に直面している。子どもと家庭を取り巻く状況をみると、子ども虐待などの様々な子どもや子育てに関する課題が山積し、他のG7構成国と比較してみるとマンパワーや専門性などをさらに補強する必要性が示唆される。一方で、医療費や年金といった財政を圧迫する様々な課題に直面し、抜本的に加算を行うような財政余地は少ない。また地方分権等のこれまでの流れも踏まえると、国家レベルで対応すべきこと、あるいは対応した方が効果的な部分はもちろん必要な議論や財政措置を行う必要があるものの、一方で民間団体・資金・サービスなどについては、専門性の担保を念頭に置いた上で、さらに多元化を行い、子どもと家庭のニーズに対して少しでも積み増しできるような仕組みを考えておく必要がある。

今回事業評価を行う特別養子縁組に対するソーシャル・インパクト・ボンド（以下、SIB）はイギリスで発祥し、民間資本を本来公共サービスとして位置づけられた分野に、しかも行政が導入する新たな仕組みである。感情的に民間資金、あるいは安定して行うべき行政サービスに民間が参入することなどの善し悪しをこれまでの印象だけで単純に判断するだけでなく、新たな枠組みとしてできるだけ客観的な議論が必要であろう。そのためには、民間資本を導入する新たなチャレンジを否定することなく、またこれまで福祉領域で培ってきた社会システム、ノウハウ、価値も尊重しながら、新たな仕組みとしての評価を行っていく必要があると考える。

以上の背景を鑑み、本評価においては、評価の目的を以下のように設定する。

1. 経済的指標に関して、日本の実践現場に即したモデルを構築し、評価を行う。
2. 経済的指標だけでなく、中長期的な社会的インパクトについて評価を行うために、プログラム評価（今回は、CD-TEP法）の枠組みに則り評価を行う。
3. 日本の法体系や社会的養護の視点、わが国において養子縁組について議論されてきた論点等も含めて評価や検討を行う。

4. 評価対象となる事業はパイロット事業であるため、今後わが国で社会的養護や子どもへのサービスに導入するため必要な枠組みについて、その可能性も含めた評価や検討を行う。

1.3 特別養子縁組制度⁵

1.3.1 養子縁組の運用について

養子縁組とは、生物学的に親子関係のない者の中で法律的に親子関係を成立させることである。法的には民法に規定されており、普通養子縁組（民法第 792 条～第 817 条）⁶と特別養子縁組（第 817 条の 2～第 817 条の 11）がある。特別養子縁組制度は、1987 年の民法改正時に立法化された。実親による養育が困難・不適切であり、子どもの福祉のために必要であると認められた場合、実親との関係を断絶、養親からの離縁は原則不可という形態をとる制度である。原則 6 歳未満の子どもに適用され、養親候補者と 6 ヶ月以上の同居期間を経て家庭裁判所の審判を受け、養子縁組が成立する。

児童福祉法には、養子縁組に関する事項はない。同法 34 条の 8 に、営利を目的として児童の養育をあっせんする行為の禁止を規定しているのみである。子ども家庭福祉の中核的行政機関である児童相談所は、社会的養護を必要とする子どものうち、親がいない、あるいは親と一緒に暮らすことが難しい子どもに対し、里親委託や施設措置を行う（児童福祉法第 6 条の 4、および第 7 条）。厚生労働省通知により里親制度が定められ運用されているが、わが国ではこの里親制度に相乗りする形で、児童相談所が養子縁組支援も行ってきた歴史がある。しかしながら、里親制度と養子縁組制度、（加えて言うなら施設養護が、）それぞれの意義や位置づけが不明確なまま運用され、施設養護を中心として社会的養護にある子どもの支援をおこなってきたがために、里親制度や養子縁組制度を活用する支援の実績やノウハウに乏しい状況がある⁷。

2000 年の里親制度改正の折、厚生労働省は児童相談所に対する「養子制度等の運用について」の通知により、子どもの福祉における養子制度の意義を明示し、積極的に養子縁組に取り組むようながした。そして、2008 年の児童福祉法改正では、養育里親と養子縁組を希望する里親が区分された。2011 年 7 月の厚生労働省「社会的養護の課題と将来像」と 2011 年 4 月「里親委託ガイドライン」では、望まない妊娠による出産で養育できない、養育しないという保護者の意向が明確な場合には、妊娠中からの相談や出産直後の相談に応じ、「特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託」を活用することが示された。養子縁組へ結びつける取り組みは、子どもに安定した親子関係を用意できる方法として有用かつ重要であるとの見解が示されている。

⁵ 本章は、木村容子（2016）「養子縁組制度」、木村容子・有村大士編著『子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房、p.114-119 から抜粋、修正・加筆している。

⁶ 普通養子縁組とは、契約型の一般にいう養子縁組のことであり、養子となる者は、戸籍上実親との関係は残り、養親との関係と二重の親子関係になる縁組を指す。戸籍のうえで、養親との関係は「養子」と記載される。

⁷ 木村容子（2012）『被虐待児の専門里親支援 —M-D&D にもとづく実践モデル開発』相川書房の第 2 章に詳しい。

一方で、わが国には民間事業者による養子縁組のあっせん事業がある。営利目的にしてはならないという児童福祉法での規定に加え、厚生労働省は 1987 年の特別養子縁組制度の施行にともない「養子縁組あっせん事業の指導について」の通知を出している。養子縁組あっせん事業を行う場合には、都道府県に届出をし、事業者の状況や養子・養親家庭に関する調査と指導内容、事業の収支計画などを報告することとなっている。2012（平成 24）年に一部改正がされ、2014 年 5 月に改めて通知が出されている。民間事業者による養子縁組あっせん事業は、社会福祉法の第 2 種社会福祉事業としての届出が必要となり、児童の権利に関する条約の規定を十分に尊重するための遵守事項や、事業の適正な運営を担保するために必要な体制、支援の内容・方法等を示した業務方法書の作成・記録の保管、養親希望者への説明等が規定されている。

1.3.2 特別養子縁組の現状

『司法統計年報』によると⁸、1 年間の特別養子縁組の成立件数は、2009（平成 21）年 326 件であったのが、ここ数年で増加傾向にあり、2013（平成 25）年 474 件、2014（平成 26）年には 513 件となっている。

2009 年の児童相談所に対する養子縁組に関する質問紙調査⁹では、里親（養育里親を含む）が特別養子縁組を中心に養子縁組したケースが多く、養親と子どもが同一の都道府県である傾向がある。児童相談所のかかわった時に新生児であったケースでも、養子縁組成立の年齢は 3 歳が多い。民間機関等と提携するなどして児童相談所の管轄区域を越えて養子縁組先を探すという自治体は少ないとのことである。2015（平成 27）年 3 月現在¹⁰でも、養子縁組希望里親 3,072 世帯中、委託を受けている世帯は 222 世帯であり、1 割にも満たない。この背景には、児童相談所が抱えるケース数の増加で多忙なことと、実親がいる子どもが増えている状況の中、養子縁組への実親の同意を得る困難さがあると考えられている。

2012（平成 24）年度¹¹、第 2 種社会福祉事業の届出のある養子あっせん事業者数は全国で 15 団体であり、普通養子縁組が 1 人と特別養子縁組が 115 人となっている。相談の状況では、養子縁組希望者からの相談が 1395 件、養子に出すことを希望する者からの相談が 1989 件であった。現在、民間事業者による養子縁組あっせん事業は届出制となっているが、あっせん数が少ない、主な事業として行っていない等の理由で届出をしていない事業所も少なくない現状がある¹²。2015（平成 27）年 10 月現在、22 団体に増えている¹³。

1.4 SIB を活用した横須賀市特別養子縁組事業

⁸ 前掲 1, p.84.

⁹ 奥田安弘・高倉正樹・遠山清彦・ほか（2012）『養子縁組あっせん ―立法試案の解説と資料―』日本加除出版, p.232-237, 平田美智子（2014）「養子縁組と里親制度 ―児童相談所と民間機関の連携のあり方―」和泉短期大学研究紀要 35, p.15-22.

¹⁰ 前掲 1, p.1.

¹¹ 厚生労働省（2014）「民間養子縁組あっせん事業の実施状況について」

¹² 前掲 5.

¹³ 前掲 1, p.86.

評価対象事業は、一般社団法人ベアホープ、日本財団、横須賀市において特別養子縁組を推進するパイロット事業である。事業内容としては、予期せぬ妊娠などによって出産され、従来であれば、乳児院や養護施設など、社会的養護が必要になる子どもを対象に、家庭環境を整備する事業であり、自治体（横須賀市）の公的コスト削減も目指されている。

なお、同事業の実施には、「ソーシャル・インパクト・ボンド」という社会的インパクト投資モデルを試験的に採用しており、これは日本初の取り組みである。

2. 評価の枠組みと方法

2.1 事前調査

事前調査の目的は、本事業の実践モデルを理解し、評価の正確性を高める目的で行う。主な方法は本事業に関わる主な団体へのヒアリング、法律や通知等の確認、本事業に関連する文献の検索などである。養子縁組については、これまでも様々な問題が指摘されており、単に推進を目的として進めるだけでは難しい。従って、社会的養護に係る法律、通知について検討を行った。

この事前調査を通して、本報告書中にも掲載している「インパクトマップ」の作成を行った。なお、ここで作成した「インパクトマップ」はその後の評価調査や分析などの枠組みに用いた。

2.2 インパクト評価

2.2.1 社会的インパクト

ここでの観点は、①子どもが「安定した永続的な家庭環境で養育される」こと、②実親が「子どもに安定した家庭環境を与える」こと、③養親が「子どもに安定した家庭環境を与える」こと、④自治体レベルでは、住民が「安心・安全に妊娠・出産できるようになる」ことと、「要保護児童に安定した家庭環境を与える」ことである。これらを目指し、本事業の運用と実践からの成果とそれを評価する指標等を設定したインパクトマップを作成し、数量的および質的評価を行う。このうち、自治体レベルでの質的評価に関する項目については、次項 CD-TEP 法により事業評価を行う。

2.2.2 タイムスタディ法による業務内容の分析（経済的インパクト）

SIB においては事業の成果を貨幣価値に置き換えることによって、効果が第三者に見える形で評価できる点が特徴である。しかしながら、今回のパイロット事業では、事業実施前の調整が完了したわけではなく、事業の形態などについて評価者に伝えられたのは事業開始後であった。そのため、既存のデータ、および国内のデータだけでは限界があり、評価と併せて評価枠組みの開発を行った。具体的には自計式タイムスタディ法にて業務内容を担当者それぞれに記載していただき、業務を人件費に換算することで実際にかかったコストを分析した。その上で、横須賀市を念頭に置き、一般的に子どもたちが施設入所や里親委託などの家庭代替サービスでかかる費用を試算し、先程の人件費と加えてコスト削減分を検討し、便益を検討した。

2.3 CD-TEP 法を用いた事業評価

CD-TEP 法を用いた事業評価では、「横須賀市内の永続的な家庭での養育および家庭養護の促進」を達成するために、より効果的なモデルに発展するための取り組みが本事業で行

われているのか（効果モデル改善アプローチの妥当性）、本事業が、制度への発展可能性、関連する団体との情報交換・協働等、効果的プログラムモデル（EBP等）の実施・普及の観点と枠組みから見て妥当な取り組みであるのか（実施・普及モデルの妥当性）という2つの観点を中心に、この事業を評価する。この観点は、日本社会事業大学大島らが開発した「プログラム理論・エビデンス・実践間の円環的対話による効果的福祉実践プログラムモデル形成のための評価アプローチ法（CD-TEP法）」に準拠するものである。

上記の観点以外には、通常の事業評価において行われる、事業成果の適切性、実施プロセスの適切性、持続性・自立発展性についても評価する。実施プロセスの適切性については、特に効果モデルの構築という観点から、効果性に影響をもたらす実施プロセスの抽出（効果的援助要素の抽出）という観点から評価する。

なお、評価結果の提示は、①事業成果の適切性、②実施プロセスの適切性、③効果モデル改善アプローチの妥当性、④実施・普及モデルの妥当性、⑤持続性・自立発展性、の順に示すことにする。

2.3.1 事業成果の適切性

特に効果モデルの構築という観点から、事業成果の設計図 n 抽出（インパクト理論の抽出）という観点から評価する。

- ・プログラム理念・姿勢・インパクト理論の適切性
- ・近位アウトカム、中位アウトカム
- ・事業ゴールとの関係
- ・他モデルとの比較

2.3.2 実施プロセスの適切性

特に効果モデルの構築という観点から、効果性に影響をもたらす実施プロセスの抽出（効果的援助要素の抽出）という観点から評価する。

- ・サービス利用計画の適切性、事業による創意・工夫の反映
- ・組織計画の適切性、事業による創意・工夫の反映
- ・アウトプット

2.3.3 効果モデル改善アプローチの妥当性

より効果的なプログラムモデル（EBP等）に発展するための取り組みが本事業で行われているのかという観点から評価する。

- ・効果的プログラムモデルの構築
- ・実践現場の創意工夫の反映
- ・プログラム理論の構築、モデルの発展
- ・エビデンスの蓄積、フィードバック

2.3.4 実施・普及モデルの妥当性

本事業が、制度への発展可能性、関連する団体との情報交換・協働等、効果的プログラムモデル（EBP等）の実施・普及の観点と枠組みから見て妥当な取り組みであるのかとい

う観点から評価する。

- ・事業ゴールの共有化、浸透度
- ・プログラムモデルの共有化
- ・制度モデルへの発展可能性

2.3.5 持続性・自立発展性

ソーシャル・インパクト・ボンドの枠組みを用いて、パイロット事業として実施された本事業について、本事業が終了した後も、横須賀市において、持続的・自立的に発展する取り組みを促していたかという観点から評価する。

- ・人材養成
- ・資金・財源の確保
- ・取り組みの制度化（横須賀市における理解と位置づけ）

2.4 調査方法

2.4.1 社会的インパクト

本事業に関係する横須賀市都市政策研究所（以下、「都市政策研究所」）、こども育成部こども健康課（以下、「こども健康課」）、児童相談所と、一般社団法人ベアホープ（以下、「ベアホープ」）を対象に、ヒアリング調査を行った。

1) 都市政策研究所

2016年3月17日に約2時間、職員2名に対し、以下の質問項目を用い聴き取りをした。

- 政策部局からみた本事業の意義
SIB事業全体、社会的養護システム、母子保健システムに関して
- 政策部局からみた本事業の成果
想定された意義に関連しての成果、当初意図してはいなかった成果など
- 「事業成果の概念図」「実施プロセスの概念図」「社会的インパクトマップ」について
自治体のビジョンや実施体制・方法と照らし合わせて、自治体が重視する項目や合致する項目、あるいは自治体として加えた方がよいと思う項目、改善が必要と思われる項目など
- 委託民間事業者の選定について
- 本事業の実施モデルについてうまくいった点・改善点／課題
 - ・モデル全体、とくにSIB導入のあり方に注目して
 - ・実施方法（実施プロセス）について、とくに関係機関・団体（日本財団、中間支援機関、ベアホープ、こども健康課等）との協働について
- 今後の取り組みに向けた示唆について

2) こども健康課

2016年3月29日に約2時間、職員2名に対し、以下の質問項目を用い聴き取りをした。

- 母子保健部署からみた本事業の意義
SIB 事業全体、母子保健システムに関して
- 母子保健部署からみた本事業の成果
想定された意義に関連しての成果、当初意図してはいなかった成果、本事業による母子保健システムへの影響など
- 本事業の実施モデルについてうまくいった点・改善点／課題
 - ・モデル全体、とくに SIB 導入のあり方に注目して
 - ・実施方法（実施プロセス）について、とくに関係機関・団体（日本財団、中間支援機関、ベアホープ、こども健康課等）との協働について
- 今後の取り組みに向けた示唆について

3) 児童相談所

2016年3月17日と6月22日に以下3つの聴き取りをした。

① 特別養子縁組候補ケースの支援経過に関する聴き取り

特別養子縁組候補ケース5件それぞれについて、相談経路の確認から、受理、支援プロセスの詳細について、ケースワーカー2名から聴き取りを行った。聴き取り時間は約2時間であった。

② 本事業に関する聴き取り

児童相談所所長を含む職員4名に対し、都市政策研究所と同様の質問項目について、約2時間聴き取りを行った。

また、社会的インパクトマップの数量的項目について当該年度を含め過去3年分の実績を記入シートに記載し、後日提出していただくこととした。

③ 特別養子縁組成立ケースの子ども・養親・実親に関する聴き取り

ケースワーカー1名に対し、特別養子縁組成立ケース3件の実親について、子どもを養子縁組した事、子どもに対する思い、現在の生活状況を聴き取った。聴き取り時間は約40分であった。

4) ベアホープ

2016年3月31日と6月22日に2つの聴き取りを行った。

① 特別養子縁組候補ケースの支援経過に関する聴き取り

スタッフ2名に対し、特別養子縁組候補ケース5件それぞれについての支援経過の詳細と、各ケースで進めやすかったところ、進めにくかったところに関し、聴き取りを行った。

② 特別養子縁組成立ケースの子ども・養親・実親に関する聴き取り

スタッフ1名に対し、特別養子縁組成立ケース3件それぞれの子ども・養親・実親の現在の生活状況について、以下の点を中心に約1.5時間聴き取りを行った。

- 3者それぞれのウェルビーイング
- 子どもと養親（家族）の関係
- 養親のコンピテンシー（力量）

2.4.2 タイムスタディ法による業務内容の分析（経済的インパクト）

当該年度中、特別養子縁組の候補にあがった 5 ケースを対象とし、タイムスタディを行った。児童相談所ケースワーカーとベアホープのスタッフそれぞれに、各ケースの実務内容とそれにかかった時間数を記録シートに書き出して頂いた。

2.4.3 CD-TEP法を用いた事業評価

CD-TEP法を用いた事業評価についても、上記の調査から得られた結果をもとに評価を実施した。

2.5 倫理的配慮

本調査の実施にあたっては、日本社会事業大学の研究倫理委員会の審査を受け、承認を得た。

調査内容と方法については、事前に電話とメールにて概要を伝えるとともに、調査対象機関ごとに調査依頼書と同意書を作成し、調査当日説明を行い、同意書をもって同意を得た。倫理的配慮事項は、以下のとおりである。

- ① 調査は、調査の趣旨を書面と口頭で説明し、書面による同意を得たうえで行うこと
- ② 本調査への協力は拒否することができること。調査途中であっても協力を拒否することができ、いずれの場合でも拒否によって不利益を被ることは一切ないこと
- ③ 本調査の内容および調査内容から得たデータについては、符号化して管理することで匿名性を確保するとともに、研究者が所有するパソコンやハードディスク内でのみ保管することとし、厳密に管理すること
- ④ データの保存期間は研究終了後 5 年間とし、保存期間終了後は、個人情報が入り込まない形で速やかにデータを破棄すること
- ⑤ 研究成果は、評価報告書および学会誌、学会発表で使用予定であるが、それ以外の目的では使用することは一切ないこと

2.6 評価実施期間・評価担当者

評価実施期間:2015 年 6 月 25 日～2016 年 3 月 31 日

評価担当者:学校法人日本社会事業大学・SIB 評価研究チーム

代表: 大島巖 (日本社会事業大学・社会福祉学部)

評価担当者:

有村大士 (日本社会事業大学・社会福祉学部)

木村容子 (日本社会事業大学・社会福祉学部)

新藤健太 (日本社会事業大学大学院・社会福祉学研究科 博士後期課程)

浦野由佳 (日本社会事業大学大学院・社会福祉学研究科 博士後期課程)

評価補助者:

青木優実 (日本社会事業大学・社会福祉学部)

佐藤 葵 (日本社会事業大学・社会福祉学部)

3. 社会的インパクト

3.1. 社会的インパクトの重要性

本事業は、SIB という枠組みを用いた「特別養子縁組」の事業であるが、その事業の特性から経済的評価という視点のみで評価することはできない。また、量的な指標とともに質的な情報を得る必要もある。具体的には、以下の点に配慮する必要がある。

- ・量的・質的な評価を両立することの必要性、
- ・子どもへの社会サービスの目的は、子どもの安全の保護と Well-being（以下、ウェルビーイング）が目的であり、経済的評価だけが目的ではないこと、
- ・社会サービスについては経済的評価だけでは置き換えられないものも多い、
- ・コンプライアンスの担保（社会的養護領域）

3.2 社会的インパクトモデル

特別養子縁組事業は、社会的養護下にある（可能性のある）子どもの一つの選択肢である。子どもの最善の利益に配慮した子どもの安全の保護とウェルビーイングの実現を目的としており、その観点からも本事業を評価する必要がある。

先行研究や事前調査をもとに、子ども、実親、養親、そして自治体レベルごとの本事業による「社会的インパクトマップ」（表 3.1）を作成した。

3.2.1 子ども

子どもについての本事業による社会的インパクトは、「安定した永続的な家庭環境で養育される」と示した。本事業の運用と実践からのアウトプット（成果・実績）として、「特別養子縁組の成立」と「実親との再統合」を設定した。社会的養護下にある（可能性のある）子どもにとっての安定した永続的な家庭環境について、第一義的に支援すべきは、子どもが実親のもとで養育されることである。特別養子縁組は、それがどうしてもできないと考えられうる場合の選択肢となる。この双方による子どもへのインパクトは、「子どものウェルビーイングの実現」と「安定した養育環境の確保」とした。これに関連する指標としては、たとえば、イギリスの国家統計局が全国ウェルビーイング指標（National Well-being Index）の作成に 2010 年に着手し¹⁴、2012 年 7 月に指標案、2013 年 5 月、9 月に改訂版を公表している。現在の内容は 10 領域 41 項目であるが、そのうち 3 つの領域（ガバナンス、自然環境、経済）は特に子どものウェルビーイングに関連性があるものではないため、子どものウェルビーイングについては、7 領域について暫定的に 31 項目が設定されている（表 3.2）。上記 7 領域にある項目に関連し、社会的養護下にあった子どもが不利を負っている様相が見てとれる調査結果もある¹⁵。

¹⁴ Northern Ireland Statistics and Research Agency, *Northern Ireland Multiple Deprivation Measure 2010*

¹⁵ 特定非営利活動法人 ふたばふらっとホーム（2012）「平成 23 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業・社会的養護施設等および里親出身者実態調査研究事業 社会的養護施設等および里親出身者実態調査概要報告書」、有村大士・ほか（2012）「児童養護施設におけるアフターケアの専門性と課題に関する研究」日本子ども家庭総合研究所紀要第 49 集，1-18。

表3-1 横須賀市SID特別養子縁組事業 社会的インパクトマップ	インパクト領域	社会的インパクトマップ	期待されるインパクト	アウトプット	評価指標
子ども	安定した永続的な家庭環境で養育される	子どものウェルビーイングの実現 安定した養育環境の確保 子どものウェルビーイングの実現 安定した養育環境の確保	子どものウェルビーイングの項目 子どものウェルビーイングの項目	子どものウェルビーイングの実現 安定した養育環境の確保 子どものウェルビーイングの実現 安定した養育環境の確保	子どものウェルビーイングの項目 子どものウェルビーイングの項目
実親	子どもに安定した家庭環境を与える	特別養子縁組における肯定的な捉え方 子どもの喪失感の減少 子どもとの愛着形成の回復 子育て不安・負担感の減少 マルチリポートメントに陥るリスクの減少 【中期】高等教育進学者の増加 【中期】就労者数の増加 【中・長期】生活困難リスクの軽減	愛着尺度 子育て不安・負担尺度 サービス対象者の割合・サービス内容 専門学校・短期大学・大学等進学者の割合 就労率 生保受給者の割合 愛着尺度 コピテンション項目 妊娠相談件数 若年妊娠・早期せぬ妊娠の特定妊婦割合 飛び込み出産数 養子縁組成立件数 養子縁組希望者数 特別養子縁組候補選定ケース数	特別養子縁組候補選定ケース数の増加 児童相談所内での特別養子縁組を検討するプライオリティの向上 自治体内関係機関・部署の特別養子縁組に対する意識の向上 自治体内の関係機関・部署が特別養子縁組に対する情報共有 自治体内での連携・協働体制の確立 自治体内での特別養子縁組事業実践モデルの構築	※質的評価
養親	子どもに安定した家庭環境を与える	特別養子縁組の成立 特定妊婦の妊娠・出産状況の改善	子どもとの愛着の形成 養親としてのコピテンションの向上 妊娠相談の増加 【中・長期】若年妊娠・早期せぬ妊娠の減少 【中・長期】飛び込み出産の減少 養子縁組成立の増加 養子縁組希望者の増加 特別養子縁組候補選定ケース数の増加	特別養子縁組の成立 特定妊婦の妊娠・出産状況の改善	養子縁組候補選定ケース数の増加 児童相談所内での特別養子縁組を検討するプライオリティの向上 自治体内関係機関・部署の特別養子縁組に対する意識の向上 自治体内の関係機関・部署が特別養子縁組に対する情報共有 自治体内での連携・協働体制の確立 自治体内での特別養子縁組事業実践モデルの構築
自治体	要保護児童に安定した永続的な家庭環境を与える	特別養子縁組の成立	特別養子縁組候補選定ケース数の増加 児童相談所内での特別養子縁組を検討するプライオリティの向上 自治体内関係機関・部署の特別養子縁組に対する意識の向上 自治体内の関係機関・部署が特別養子縁組に対する情報共有 自治体内での連携・協働体制の確立 自治体内での特別養子縁組事業実践モデルの構築	特別養子縁組の成立	特別養子縁組候補選定ケース数 児童相談所内での特別養子縁組を検討するプライオリティの向上 自治体内関係機関・部署の特別養子縁組に対する意識の向上 自治体内の関係機関・部署が特別養子縁組に対する情報共有 自治体内での連携・協働体制の確立 自治体内での特別養子縁組事業実践モデルの構築

表 3.2 ウェルビーイング指標

個人のウェルビーイング	個人のウェルビーイング・外見への満足
周囲との関係性	家族との関係・いじめ
健康	出生時低体重・肥満・健康への自己評価
何をしているか	娯楽活動
どこに住んでいるか	犯罪・近隣地域への満足度
家計の状況	相対的貧困にある世帯・物質的剥奪
教育や技能	教育における到達度・学校への満足度・将来への期待

これらの指標にもとづく評価は、本事業のような単年度での評価では用いることが難しく、また自治体からの委託を受けた民間機関が養子縁組した子どもを追跡できるシステムをもっておくことが前提となる。さらに養親に対し、養子に対し、倫理的配慮を講じた調査を実施することを約束しておかねばならない。厳密にこのような指標にもとづく定量的評価だけでなく、養親や養子が自由に話すことができるインタビュー等による定性的評価も考慮する必要もあろう。

3.2.2 実親

実親側に視点を置くと、本事業による社会的インパクトとして、「子どもに安定した家庭環境を与える」ことがあげられる。これには、子どもについて前述したように、アウトプットとして、実親が子どもを特別養子縁組に出す場合（「特別養子縁組の成立」）と実親自らが子どもを養育する場合（「家庭維持・家族再統合」）の2つの道筋がある。

前者の場合のインパクトには、実親が子どもを特別養子縁組に出したことに對し肯定的な捉え方をしている、また子どもを手放した喪失感の減少といったことがあげられよう。これについては、先行研究においてもその指標といったものは見あたらず、極めて定性的な評価をすることになる。

後者の場合のインパクトには、実親と子どもとの愛着形成の回復や、子育て不安・負担感の減少、マルトリートメントに陥るリスクの減少などがあげられる。愛着形成では、たとえば「愛着 - 養育バランス」尺度¹⁶、子育て不安・負担感の減少であれば Child Rearing Burnout 尺度¹⁷のような尺度の活用が考えられる。そのほか、マルトリートメントに陥るリスクの減少といった、子ども家庭福祉相談の利用者となる（特に児童相談所）ケース数やその割合を見ることもできよう。しかしながら、社会サービスの利用者といっても、そのようなサービスの助けにより家庭維持が図られているなど、決して利用していることが家庭維持できていないとは言い切れないところもあり、そのサービス内容と効果を見ていく

¹⁶ 武田江里子・小林康江・加藤千晶（2012）「母親の子どもに対する「愛着 - 養育バランス」尺度の開発（第2報）—尺度としての信頼性と妥当性—」日本看護科学会誌 Vol. 32, No. 4, 22-31。

¹⁷ 佐藤厚子・ほか（2012）「新生児訪問指導事業の訪問群・非訪問群における育児不安の実態と比較 Child Rearing Burnout 尺度を用いた分析」日本公衆衛生雑誌 55(5), 318-326。

必要がある。また、親子の関係性や子育ての安定だけでなく、実親が高等教育を受けたり、就職したりすることで、経済的に安定することも子どもに安定した家庭環境を与えるためのインパクトとして捉えられる。前節にあるように、子どものウェルビーイング指標には教育や技能、家計の状況があり、これらの実親の状況は中・長期的に見る評価となるが、実親の「高等教育進学者の増加」「就労者数の増加」や「生活困窮リスクの軽減」を数量的に見ていくことができる。

これらの評価の実施については、子どもに関する評価で指摘したことが同様に言える。

3.2.3 養親

養親に焦点を当てた場合、本事業の社会的インパクトは、「子どもに安定した家庭環境を与える」ことになる。そのアウトプットは、「特別養子縁組の成立」にほかならない。インパクトとしては、養親が子どもとの愛着を形成し、養親としてのコンピテンシーを向上させることがあげられる。愛着形成については、実親のところでもあげた愛着尺度が同様に活用できる。養親としてのコンピテンシー（力量）に関しては、わが国では養親ではないが里親に関するコンピテンシー評価の研究がある¹⁸。本研究は回答結果の傾向により厳密な検証がなされたとは言えないが、里親のコンピテンシーの構成要素として、「里親養育の理解と力量」（22項目）、「自己覚知」（9項目）、「協力体制」（11項目）、「役割理解」（6項目）、「実子・里子の理解と協力」（3項目）が示され、養親についての評価項目にも参考になるものである。これらの評価の実施についても、子どもや実親に関する評価で指摘したことがポイントとなる。

3.2.4 自治体

自治体における社会的インパクトでは、自治体の住民が「安心・安全に妊娠・出産できるようになる」と、「要保護児童に安定した永続的な家庭環境を与える」と定められた。

前者については、アウトプットとして、とくに「特定妊婦の妊娠・出産状況の改善」に焦点を当てた。そのインパクトには、「妊娠相談の増加」、中・長期的ではあるが「若年妊娠・予期せぬ妊娠の減少」と「飛び込み出産の減少」をあげた。

後者について、「特別養子縁組の成立」は本事業の直接的な評価となるところである。これについては、本事業で成果指標として唯一あげていた養子縁組成立件数にみる「養子縁組成立の増加」をはじめ、「養子縁組希望者の増加」や「特別養子縁組候補選定ケース数の増加」といった数量的インパクトがあげられる。特別養子縁組は、社会的養護下にある（可能性のある）子どもにとっての選択肢の一つであるという点で、特別養子縁組の成立のみを評価するのではなく、子育て家庭での養育支援体制の確立や、家庭養護の推進についてもアウトプットに含めた、より広義のインパクトを設定することも検討されたが、どこまでを本事業の成果と見るかは経済的な便益の算出方法にも関わってくる問題である。横須賀市の本事業のターゲットは、まずは若年妊娠・予期せぬ妊娠によるケースから始めるということから、初年度の評価では特別養子縁組の成立に絞ることとした。

¹⁸ 庄司順一（主任研究者）（2009）「平成21年度児童関連サービス調査研究等事業報告書 里親のコンピテンシ形成と評価に関する調査研究」財団法人こども未来財団。

また、特別養子縁組を成立させるためには、自治体内そして自治体（とくに児童相談所）と委託民間機関間の組織づくり、連携・協働体制、実践方法・手続きなどの実践モデルの構築が必要不可欠である。SIB を活用した特別養子縁組事業はわが国で初めてであり、官民連携の事例もきわめて少ないことから、本事業の質的評価を通じて、本事業の実施体制や方法がうまく機能していたのかを評価するとともに、そこからの知見を用い、効果的に事業を展開し、実践していく仮説モデルを見出していく必要もある。

3.3 社会的インパクトの評価結果

3.3.1 当該年度の評価項目

当該年度の社会的インパクト評価としては、前項表 3-1 における自治体に関する項目について、自治体（都市政策研究所、児童相談所、こども健康課）とベアホープに対するヒアリング調査の内容分析と照らし合わせながら、数量的評価については当該年度を含め過去 3 年間の実数により、当該年度の取り組みを評価した。本節では、以下の質的評価と数量的評価の結果を示す。自治体の組織体制の確立や実践モデル構築に関する評価項目については、プログラム評価の一手法である CD-TEP 法にもとづき事業全体の評価を行った次章で詳説する。

▶ 質的評価

児童相談所とベアホープに対する特別養子縁組成立ケース 3 件の子ども、養親、実親に関するヒアリングから、以下の視点にもとづきケースごとに評価した。

・子どものウェルビーイング

子どものウェルビーイングや最善の利益の観点からの特別養子縁組を選択したことについての是非と、子どもと養親（家族）の関係

・養親のウェルビーイングとコンピテンシー（力量）

とくに、コンピテンシー（力量）に関しては、特別養子縁組制度の意義、養子となる子ども、養親の役割等についての理解、子どもの養育力、家族や周辺の人びとの協力体制など

・実親のウェルビーイング

子どもを養子縁組した事、子どもに対する思い、現在の生活状況など

※ただし、児童相談所では養子縁組をするとケースは終結となり、実親から改めて相談等がない限り、児童相談所からコンタクトは取らない。ベアホープについては、実親が希望すれば、養育報告を養子縁組の審判が確定するまでは月 1 回、それ以降 16 歳までは年 1 回する。

▶ 数量的評価

社会的インパクトマップ（表 3-1）のうち、自治体に関する以下の点について評価した。

・「安心・安全に妊娠出産できるようになる」を達成するためのアウトプット「特定妊婦の妊娠・出産状況の改善」

・「要保護児童に安定した永続的な家庭環境を与える」ための「特別養子縁組の成立」

3.3.2 子ども・養親・実親に関する質的評価結果

1) ケース A

2015年3月、10代の実母と、子の親権者となる母方祖母が、妊娠33週で「育てることはできない」と来所相談。児童相談所で特別養子縁組を含む複数の選択肢について説明後、実母と母方祖母の意思を確認し、ベアホープを紹介。継続的な支援を経て特別養子縁組に同意、5月に出産。養親は県外居住者。2015年8月、家庭裁判所に特別養子縁組の申立て。2016年1月に特別養子縁組成立。

実親へのケアは児童相談所とベアホープが協働して実施し、養親の選定・マッチングとアフターフォローは主にベアホープが行った。

<養親について>

ベアホープが養親のストレングスとしてあげた点は、養父母の自己管理能力と養子縁組についての理解力、養父母の夫婦関係（以下、夫・妻）、親族との関係、近隣の環境であった。

夫はポジティブ思考であり、妻は自身を心配性でネガティブと言うが、視点を変えて捉えようとする。夫婦関係は良好で、趣味が合っているだけでなく、意識的に2人の時間を作ることができる。この夫婦の特徴は、役割分担がきちんとできているなかで支え合うという基本姿勢があることである。専門家の支援を受けることに抵抗がなく、周りの支援を得ながら自己管理もでき、話しがたい事もオープンにできる。夫妻が犬を飼っていることは懸念事項ではあったが（里親養育ケースで、委託された子どもと飼い犬との相性が悪い、子どもにアレルギーが出たと、子どもを返すケースがあることを見聞きしていることから）、犬よりも子ども優先であることや、生まれてくる養子縁組前提の子どもに障がいがあっても受け入れるということなど、子どもを中心に考えることに理解度が深い。

妻のきょうだいが近くに住んでおり、夫と妻、実家三者の家族関係も良好である。実家を含めた家族全体が、養子縁組についての理解があり、専門家から支援を得ることについても抵抗がない。

近所の人たちは、養子縁組という事をみんな知っており、子どもをかわいがっている。新興住宅地で子どもが多く、家の前が安全で家の前で子どもたちが遊んでおり、近所の人たちが外でしゃべっている。“ホットな子育て”ができる環境だという。

<子どもについて>

子どもと暮らし始めた当初、養親は子どものいる生活リズムをつくることに苦労があったが、現在は余裕がでてきている。夫も仕事の調整をする中で子どもととても良い関係を築いており、細やかに面倒をみていた。絵画が趣味の妻は、子どものライフストーリーの絵本を作ることになっている。飼い犬についても、当初懸念していたようなことは何もなかった。子どもも成長しており、表情などが養親に似てきている。町を歩くと、近所の人たちが声をかけてくれる。週末は妻の実家で過ごす。祖父は子どもの写真見たさに携帯を買っていたとのことである。養親の子どもへの関わりや親族や近隣との関係、そしてその子どもの様子から、本縁組は子どものウェルビーイングに寄与するものであると、ベアホープは期待している。

<実母について>

まず、子どもと養親候補者のマッチングに関する強みについて、実母と養親の性質的な好みの合致がある。実母は可愛らしいファッションが好みであり、カフェの様な綺麗な家

で撮った夫婦の写真を見て実母は喜んでいました。実母も動物がとても好きで、犬がいる家庭ということにも好意的であった。実母は、(養親は)にぎやかな家が良いと言っていたので、近くに親族がいることも喜んでいました。

現在、実母は仕事に就いて寮に入っているために連絡が取れないと、実母がベアホープに伝えている。まだピアプレッシャーに弱い年齢ということで、一緒にいる仲間が問われるということと、実母の実家に事情があり、実母と父の親子関係により手が伸ばせるというのだがというのが、ベアホープの見解である。

また、実母は自身の母との関係が悪化していた中、妊娠出産を通じ、母と心を通わせることができた、それが嬉しいと話していたというように、実母の親子関係にも良い変化が見られたとのことである。

2) ケース B

2015年9月、市関係機関経由で事前に児童相談所に相談のあった20代の実母と母方祖母が、妊娠22週で「育てられない」として来所相談。児童相談所で特別養子縁組を含む複数の選択肢について説明後、実母と母方祖母の意思を確認しベアホープを紹介。要保護児童対策地域協議会において関与している機関でのサポートチーム会議を開催。2016年1月に出産。養親は、所管外の居住。現在、家庭裁判所への申し立て中。ベアホープとの役割分担については、ケースAと同様に行った。

<養親について>

養母は養子として育ち、養父は外国籍である。外国では養子縁組者が多い中、自身が結婚した時に養子縁組を考えている人も多いこともあるためか、本ケースの養親も養子縁組に対する覚悟があると、ベアホープは感じていたとのことである。生まれてくる子どもに障がいがあった場合についての話し合いなどをした際、実際にどう対応するか育てるか具体的に夫婦から話が出ていた。子どもに障がいがあったならば、必要な治療と養育が受けられるようにと、前向きに対応することが当たり前といった姿勢をもっている。

本ケースでは、養親にはどうすることもできない不遇な事が起こった。それは、妻の職場が、養子は育児休暇の対象にはならないと認めなかったばかりか、休職すら認められず、仕事を辞めさせられたとのことである。何をやっても通用せず、何より妻が傷ついたのは、退職理由について職場内で偽の理由を説明されたことであった。仕事を失ったがために収入も激減した。周りの理解という点で、このような事が起こったことは気の毒なことであったという。

養親のウェルビーイングといった点では、このような経験したこともない状況で養子を迎え育てるのは大変な事ではあったであろうが、養子を迎えた生活を楽しんでいる。お食い初めをした際は、親戚や友人が大勢集まって大パーティーとなり、夫の両親も頻りに母国から来て、旅行など一緒にしているとのことである。

<実母について>

本ケースでは、実母は自分で育てられないと、特別養子縁組に同意していたにもかかわらず、実母の母(以下、祖母)は生まれてくる子どもを手放す気がなかった。祖母には精神障害があり、実母と祖母と一緒に居ると共依存関係になってしまっていると、ベアホープ

は捉えている。祖母が子どもを養親に渡さないため取る言動に、実母は非常に悩まされた。本ケースについて、児童相談所は実母の意思や権利をどれだけ護れたかを問うている。
<子どもについて>

子どものウェルビーイングの観点に立つと、祖母の精神障害と親子（実母と祖母）の関係の不安定さに起因する祖母の言動等を鑑みれば、養子縁組は妥当な選択であるといえる。この不安定な家庭にあって、施設措置や里親委託をしても家庭復帰や家族再統合には多くの困難があり、この親子の居住地と遠い所管外の養親と縁組できたことを、ペアホープは評価している。

3) ケース C

2015年12月、里親委託中の2歳児の実母より、「子どもの戸籍を抜きたい」との相談を受け、所内検討及び弁護士への法律相談を実施し、特別養子縁組の方向を確認、委託中であった養育里親に事情を説明。ペアホープが実母と面接し養子縁組の意向を確認、また児童相談所が実父からの同意をとることができたため、養親の選定、マッチングを行い2016年に入って養親への委託完了。

<養親について>

養親は、神奈川県内の里親であった。養父は柔軟であり、障がいに関する勉強を自らしたり、前向きに取り組む。また、非常に自己開示力があって、良い意味でも悪い意味でも率直に思っていることを話すので、何を考えているのか感じているのかが支援者側にはよくわかり、一緒にやっていく中で養親として非常に成長したと、ペアホープは評価する。養親には里親仲間のグループもあり、子どものいる家が多い。県内の里親であったため、児童相談所間のやり取りもスムーズであった。

<子どもについて>

子どもは非常に楽しそうな様子で暮らしている。一方で、子どもにとっては、実親から離れていくつか目の場所なので、「ここは自分の家でない」と言っており、養親を、その家庭を、確かめているようである。2歳を過ぎた子どもなので、子どもが実親のことを忘れないように、真実告知も年齢に応じ行っていくことを、養親には話しているとのことである。このようなケアは新生児とは異なるところである。

<実親について>

本ケースは、実親は子どもを自ら養育する意思はなく、子どもは実親家庭を含め、いくつかの場所で暮らしたことがあるケースで、本事業が始まったことで、特別養子縁組の話となった。児童相談所ではすでに終結ケースとなっており、実母はペアホープに対しても、コンタクトを取ることは希望しなかった。実父は子どもの情報を希望したため、児童相談所を通して養育の報告を行っている。

4) 全体的評価

養親については、3ケースすべての養親に、養親自身の特別養子縁組制度への理解があり（を身につけ）、どのような子どもであっても育てていこうという気持ちと姿勢が備わっている。ケースAでは、委託当初、子どものいる生活リズムに慣れることに苦労があった

り、ケース B では離職という不測の事態が生じ、生計上の不安もある中子どもを受け入れる大変さもあった。しかしながら、養親のもつ自己管理能力や自己開示力の高さから、自身の状態状況についての気持ちをベアホープスタッフに話しながら、助言や情報を受け入れ、対応していくことができるようになっていく（コンピテンシーの向上）。夫婦間での話し合いと役割分担、親戚や友人との距離的・心的に近しいつき合いや、養子縁組についての理解があり、温かい声かけがある近隣の人びとといった、家族内外の協力体制がある、つくることができていることも、養親がもつべきコンピテンシーである。ヒアリングからは、各養親がそれぞれに、周囲の親族や友人、近隣の人びとに、自分たちが養子縁組することについて十分に話しており、周囲の人びとが、養子としてやって来る子ども、養親、養子縁組そのものを受け入れる環境をつくってきたことがうかがえた。これらは、ベアホープがスクリーニング段階で評価している養親としての適性と大きく関わってくる場所である。子どもを迎え新たな生活が始まったことにおいて、肯定的な言動が養親やその周りの人びとから多く聞かれ、子どものウェルビーイングにつながっているといえよう。

一方で、特別養子縁組の手続き上の関係機関の対応でトラブルがあったり、職場の理解が得られなかったりと、まだまだ社会の中で養子縁組についての理解も対応もなされていない姿が浮かびあがった。養親の生活環境の中での身近な関係については、養子縁組機関をはじめ専門機関のサポートも得ながら、養親自身でうまくやっていくことができている、力が及ぶ範囲であるようであるが、ミクロレベルで支援プロセス及び手続きにおける関係者・機関への働きかけや対応を整え、そしてメゾレベル・マクロレベルでの働きかけを行っていく必要性が大いにある。

子どもにとっては、愛情ある安定した家庭に迎えられ共に暮らすことは、間違いなく子どものウェルビーイング、最善の利益に適っているのではないかと、この3ケースからは評価できる。それは、初めての特別養子縁組における官民連携で試行錯誤の中ではあったが、横須賀市が関係部署・機関との協働・連携に奔走してつくりあげようとしている特別養子縁組の取り組みの成果であり、ベアホープの支援の質の高さによるものであると捉えられ得る。また、児童相談所の管轄地域内に限らず、管轄地域外への家庭に行くことが子どもの安全・安心につながるケースもあり、養親候補者を広く求められるといったメリットだけでない民間機関の強みも見てとれた。

前節「社会的インパクトモデル」で取り上げた子どものウェルビーイング指標は、単年度で評価することは難しい項目が多く、またそれら指標の評価のためには統計を取るシステムも整えなければならない。本ヒアリング調査では、特別養子縁組の選択の是非を中心とし、養親のコンピテンシーに関する内容において、養親子の関係性（の変化）が若干うかがえた。しかしながら、とくに、子どもの様子や養親子の関係性については、主観による印象的なものとなりがちである。定性的な評価にしる定量的な評価にしる、単年度での評価項目について検討する必要がある。

実親については、特別養子縁組事業に取り組むことが実親の選択肢を増やすことになっているのは確かである。実親のウェルビーイングといった場合、子どもへの思いがありながらであったりそうでなかったりはある点で、子どもの側から見れば、親子関係が切れたとしても子どものことを思っていてほしい、子どもが求めた時には、子どものために会うこともしてほしいと、支援する側からすれば思わずにいられないところがある。実親のウ

ウェルビーイングとは何かについては大いに議論があるであろうが、自治体が行う特別養子縁組事業の評価としては、あくまで子どものウェルビーイングに立って、また、自治体の社会福祉制度における住民全体の社会的・経済的利益と照らして評価すべきであろう。

もう一つ問題としてあげられるのは、実親自身の人生・生活のニーズに焦点を当てると、子どもを特別養子縁組で手放したとしても、実親は根本的に生活上の困難をもっているということである。児童相談所では、特別養子縁組が成立するとクローズとなる。ベアホープは、子どもと実親の関係性の観点から、実親が希望した場合、子どもが16歳になるまで関わりをもつが、実親にあるニーズを満たす支援には限界がある。それらに応じるに適した部署・機関について実親に情報提供し、実親が希望する時にはその部署・機関につなげるといった仕組みをつくることは、検討することのできる課題であると考えている。

3.3.3 自治体に関する数量的評価項目の評価結果

1) 「特定妊婦の妊娠・出産状況の改善」に関する評価

自治体の住民が「安心・安全に妊娠・出産できるようになる」という本事業の成果を見る「特定妊婦の妊娠・出産状況の改善」に関し、まず妊娠相談件数は、2013（平成25）年度の統計はなく、2014（平成26）年度が18件、当該2015（平成27）年度が41件と2倍以上に増えた。若年妊娠・予期せぬ妊娠の特定妊婦数は、2014（平成25）年度52人、2015（平成26）年度が39人、2016（平成27）年度が64人である。また、飛び込み出産は、2013（平成25）年度の統計はなく、2014（平成26）年度が2件、当該2015（平成27）年度が5件である。

本事業の実施に伴い、ベアホープと市内4カ所にある健康福祉センターの連絡先が記載された「妊娠SOSカード」を作成し、市内の産科院に設置した。それにより妊娠相談の受け皿を拡充するとともに、相談先を認知してもらい、妊娠に不安のある人びとを相談にむすびつけようと試みた。

しかしながら、健康福祉センター等こども健康課管轄の相談窓口では、本カードを見ての相談はなかったとのことであった。その要因として、こども健康課は、こういった相談は居住地にある相談先は避ける人も多く、他自治体であるとかベアホープに直接相談している可能性もあると語られた。また、若年妊娠・予期せぬ妊娠の特定妊婦のうち、こども健康課のケースでは全ケースが自ら育てることになったとのことである。若年妊娠・予期せぬ妊娠の特定妊婦数や飛び込み出産数の増加と、相談窓口が周知されたこととの相関関係は不明である。現在は、妊娠に伴う不安や悩みを相談する意識の向上、相談先の認知が広がって来ている段階と言えるかもしれない。

2) 「特別養子縁組の成立」に関する評価

本事業では、日本財団は1年で4件の特別養子縁組の成立を目標とし、資金提供を行った。結果として、現在進行中のケースを含め、本事業の実績は3件であった。全国区で支援を展開するベアホープの2014年度の特別養子縁組成立実績は8件であり、これは他の民間機関と比べてもかなり多い件数である。これまで全く実績のなかった横須賀市において3件は大きな成果であるし、横須賀市内の子どもに限定されている本事業としては、十分な成果であると言える。特別養子縁組候補ケース数についても、こども健康課から上がつ

たケースはなかったものの、児童相談所では当該年度初めて3件となった。これには、かつて児童相談所のケースであった少女の妊娠に関する相談を児童相談所が直接受けたという背景もある。しかしながら、特別養子縁組へ具体的に取り組んだケースがしばらくの間なかった児童相談所にとって、今回特別養子縁組を一つの選択肢に入れ、支援を進めることに至ったのは、まさしく本事業の成果である。

本事業のターゲット層は、当初は特定妊婦だけでなく、他母子保健事業や子ども家庭福祉の子育て支援事業、社会的養護（施設措置・里親委託）において実親による養育困難ケースも想定されていたとのことである。しかしながら、実際の児童相談所の取り組みは、特定妊婦の他での働きかけには至らなかったとのことである。また、児童相談所の養子縁組希望者数は、平成25年度、26年度まで0人、そして当該27年度も0人であった。児童相談所ではこれまで特別養子縁組の支援を行った実績はなく、養子縁組希望里親もいなかった。これらに見るように、「もう少し網掛けをしていたら、もう少し進んでいたかもしれない」との児童相談所の語りがあり、今後ケースが掘り起こされ、実績が上がっていく可能性は広がっていくと予想される。

3.4 社会的インパクト評価のまとめ

3.4.1 中・長期の評価

社会的インパクトの評価は、少なくとも2~3年程の単位での評価をすべきであることがあげられる。定量的評価はとくに、中・長期でないと、本事業の効果として評価指標の数字に現れるまでに時間を要する。子ども、実親、養親に関する評価項目についても、単年度、開始1年で評価できるものではない。養子縁組の可能性があるケースがあがってきてから、実親の特別養子縁組までの意思決定、出産と養親候補者のマッチング等々までの期間、また出産してから養子縁組候補者に子どもが引き渡され、その子どもとの養子縁組成立までには、かなりの時間、数ヶ月を費やすことになる。さらに1年間の養子縁組成立（とみなす）件数も数件であり、極めて少ない。また、特別養子縁組候補となりうるケースと判断された時点で、実親および養親候補者に対し、本事業評価があること、その内容や方法、倫理的配慮等を説明、同意を得ておく必要がある。とくに特別養子縁組支援機関のベアホープの利用者は、利用者になった時にはベアホープがもつ契約内容にもとづき契約しているのであって、本事業に関わった養親候補者にとっては当初のベアホープとの契約内容にはない事態も多々経験することになった。パイロット事業だけにベアホープも児童相談所も想定できなかった事柄を多々経験したわけであるが、とくにSIB事業はステークホルダーに経済的インパクトや社会的インパクトをしっかりと示していくことが求められるものであり、今後評価に関わる手続きについても整備し、標準化していく必要がある。

3.4.2 社会的インパクトの評価項目

社会的インパクトの評価として、本事業の成果をどこまでと見て評価するのか、とくに自治体の考えとすり合わせて事業開始前に合意形成しておかねばならない。その上で、アウトプットとインパクトを引き出す取り組み、言い換えればタスク設定がなされ、それが実施されなければ成果が得られるわけもない。第5章で取り上げるが、自治体が取り組む

特別養子縁組事業は、社会的養護に関連する種々の事業に包含されるものであり、特別養子縁組事業のインパクトをどのように切り分けて評価するかは、まだまだ検討していかねばならない。これは、SIB を特別養子縁組事業に採り入れる難しさにも関連する問題でもある。何を評価するかに関連し、自治体はこれまで把握していなかった統計も取っていく必要が出てくる。子ども、養親、実親のうち、とくに実親に関する評価は、養子縁組がなされた後も追跡調査することが不可欠であり、その実施可能性を考えると現実的ではないかもしれない。

少なくとも、今後の展開として、実親がどうしても育てられないケースをすくい上げていくためには、妊娠期の親のみをターゲットにするのではなく、子どもが生まれてからの乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業、母子保健指導事業、その他地域子育て拠点事業等にも、児童養護施設・乳児院等児童福祉施設の入所児童への対応も含めた体制づくりを構築していく必要がある。本事業の成果指標に含めるか含めないかにかかわらず、このような取り組みは、特別養子縁組の成立件数の増加にはつながっていくと推測される。

3.4.3 単年度評価を行う意義

第5章とも大きく関わるが、子ども・養親・実親に焦点を当てた社会的インパクトの単年度評価を実施してみて、三者のウェルビーイングは時期的にも方法的にも把握しがたい面はあるものの、それ以上に見えたことは、支援体制や方法における適切さや課題であった。養子縁組の取り組みの実績は官民含めてわが国では乏しく、法制度の整備も研究もはじまったばかりと言える。官民連携かつSIBを導入した取り組みとして、事業のインパクトの評価だけでなく、実践モデルの構築も視野に入れ、本事業の評価にプログラム評価の方法（CD-TEP法）を用いているが、子ども・養親・実親についてのヒアリングからも、支援体制や方法といった実践モデルの構築に必要な知見が得られた。実践手法が未確立の分野では、このようなプロセス評価も可能とする評価手法を採り入れ、単年度での評価を次に活かして、より効果的・効率的な実践モデルに改善していくことが求められるべきである。

3.4.4 民間委託することのメリット

全国区で支援を展開するベアホープのような、自治体管轄地域に拠らない民間機関に委託することは、自治体内で養子縁組希望者を懸命に確保せずとも養親候補者を得ることができ、養子縁組希望里親を持たない横須賀市にとって多大なメリットがある。また、子どもの安全・安心のために管轄地域外で養子縁組するメリットも見出せた。

こども健康課から聞かれた、予期せぬ妊娠の相談は居住地の相談機関に相談しがたいといった傾向があるのであれば、居住地内でない民間機関に委託することで受け皿ができる。委託民間機関の存在を住民に知ってもらうために、より広い多様な広報手段を講じる必要がある。妊娠SOSカードをより多くの公共の施設・機関で配布する、中学校、高校等の教育機関とも連携するなどしていくことができよう。横須賀市では、次年度から他県に入った横須賀市在住者からの相談に関する連携も始めるとのことで、他県にもネットワークをもつベアホープへの期待も語られていた。専門機関のノウハウを発揮してもらい特別養子縁組の実績を上げられるということだけにとどまらないメリットがある。

4. タイムスタディ法による業務内容の分析

4.1 分析の枠組み

本来 SIB は、自治体が発行する事業そのものを委託する事業である。従って一般的には行政の実施コスト全体が民間団体等に委託され、置き換わった際のコストと比較されることとなる¹⁹。

一方で、今回のパイロット事業で取り扱った日本における自治体レベルの特別養子縁組事業においては、子どもの人権を守るために、児童福祉法や民法を中心とした法規的なものだけでなく、通知も含めてさまざまな取り決め等がある。従って、これらの法規等を検討すると、例えば一度児童相談所が関わったケースに関しては、その後も児童相談所を窓口とした取扱が継続されたり、あるいは適切にサービスが提供されているかについて児童相談所が把握しておくことなどが求められているなど、行政が民間団体に任せることが許される部分と、児童相談所自身の業務として関わるものが求められる部分が存在する。

加えて、しばらくの間横須賀市児童相談所では特別養子縁組を取り扱ったケースが存在しないことから、現状では横須賀市での参考となる先行例は得られなかった。さらに全国レベルでの養親候補者の募集や養成など、一つの地方自治体という枠だけでは取り組みが難しい部分もある。

以上のように、単に養子縁組を評価しようとしても、すべてを民間団体に委託できるという仕組みは取り入れにくく、現状としても複雑に業務が重なり合った状態となっていた。従って、タイムスタディ法を活用して児童相談所と民間団体の業務内容を把握すると共に、そこから今回の事業におけるソーシャル・インパクト・ボンドの枠組みを生成し、本パイロット事業における事業コストと便益推計値との差異を算出した。

4.2 自計式タイムスタディ法による業務内容の把握

4.2.1. タイムスタディ集計結果を分析するための項目

SIB 実証事業において行政が担う業務量を把握・査定するために、業務内容と段階を設定した。設定した業務内容と段階は以下のとおりである。

4.2.2. 把握した業務内容と段階

今回データが得られた 5 事例について、支援者の役割別に業務時間を分析してみると表 4-3 のようになった。すべての支援者の延べ業務時間は 909.6 時間であった。支援者別にみると、最も業務時間が多いのは民間団体で「民間団体」348.1 時間（38.3%）、次に「児童相談所担当者」290.4 時間（31.9%）であり、直接的に担当をする 2 者で延時間の約 7 割に達する。続いて「児童相談所その他」127.4 時間（14%）、「医療機関」113 時間（12.4%）、「母子保健」30.7 時間（3.4%）の順であった。

¹⁹ ソーシャル・インパクト・ボンドの枠組みについては、いくつか既出の書籍や報告書が出ている。書籍や日本財団が作成したソーシャル・インパクト・ボンドについてのパンフレット (<http://impactinvestment.jp/doc/sib.pdf>) なども参照されたい。

表 4.1 業務についての項目

項目	内容
直接サービス	ケースに対して直接的に行ったサービスが含まれる。
間接サービス	必要書類の整理など、ケースに対して間接的に行ったサービスが含まれる。
関係機関連携	ケースに対して関係機関との調整、連携を含む。
周知・研修	実際のケースとは直接関係なく、養子縁組の取り組みや SIB 事業等についての周知、研修に係る業務を指す。

表 4.2 段階についての項目

項目	内容
出産・養子縁組までのサポート	ケースの開始から出産、養子縁組に至る前のサポートを指す。
養子縁組のサポート	出産から養子縁組に至るまでのサポートを指す。
アフターケア	養子縁組成立後のアフターケアを指す。 ただし、対象を「養親・子ども」、「実母」、「養子縁組以外」に分けた。「養子縁組以外」の場合には、養子縁組は成立しなかったが、その後のアフターケアを行っているものが含む。
周知・研修	実際のケースとは直接関係なく、養子縁組の取り組みや SIB 事業等についての周知、研修に係る業務を指す。
養親候補者の研修・選定	今回、個別事例をすべて把握しているわけではないが、養親候補者のリクルートから選定までの業務を指す。ただし、今回のタイムスタディで個別の把握が難しいため、今回の事業に参画した民間団体の平均的なリクルートや研修棟の時間について時間を把握した。

続いて業務の段階別に見てみると最も多いのは「出産・養子縁組までのサポート」で延べ 335.7 時間 (36.9%)、続いて「アフターケア (実母)」308.5 時間 (33.9%) であった。養子縁組そのもの以上に、養子縁組までのサポート、および養子縁組後のアフターケアに多くの時間が使われていた (表 4-3)。

表 4-3. 5 事例における業務の段階

全事例	出産・養子縁組までのサポート		出産・養子縁組のサポート		養子縁組同意・引き渡し		アフターケア (実母)		アフターケア (養親)		アフターケア (養子縁組以外)		その他		合計	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
児相担当者	171.9	18.9%	7.2	0.8%	15	1.6%	2	0.2%	1.4	0.2%	28.7	3.2%	64.2	7.1%	290.4	31.9%
児相その他	45.2	5.0%	2	0.2%	0	0.0%	7	0.8%	0	0.0%	6.7	0.7%	66.5	7.3%	127.4	14.0%
母子保健	13.2	1.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.1%	16.5	1.8%	30.7	3.4%
ペアホープ	92.4	10.2%	4	0.4%	0.2	0.0%	212.5	23.4%	31	3.4%	8	0.9%	0	0.0%	348.1	38.3%
医療機関	13	1.4%	2	0.2%	3	0.3%	87	9.6%	5	0.5%	1	0.1%	2	0.2%	113	12.4%
延時間	335.7	36.9%	15.2	1.7%	18.2	2.0%	308.5	33.9%	37.4	4.1%	45.4	5.0%	149.2	16.4%	909.6	100.0%

児童相談所における養子縁組の担当者の業務内容と段階について抽出してみると、最も多いのは「出産・養子縁組のサポート」の「直接サービス」の「実践」で、108.7 時間 (37.4%) であった。また、「出産・養子縁組のサポート」の「直接サービス」の「事業説明等」と、「その他」の「事業説明等」で合わせると約 40% 程度の時間を使っており業務事態の説明に多くの時間を割いていたこと、特に事業の周知や研修等で多くの時間を割いていたことが伺えた (表 4-4)。

表 4-4. 5 事例における児童相談所担当者の業務内容と段階

全事例	出産・養子縁組 までのサポート				出産・養子縁組 のサポート				養子縁組同意 ・引き渡し				アフターケア (実母)			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
児童相談所																
直接サービス	108.7	37.4%	47.2	16.3%	5	1.7%	2	0.7%	9	3.1%	2.5	0.9%	2	0.7%	0	0.0%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
関係機関連携	6	2.1%	10	3.4%	0	0.0%	0.2	0.1%	3	1.0%	0.5	0.2%	0	0.0%	0	0.0%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	114.7	39.5%	57.2	19.7%	5	1.7%	2.2	0.8%	12	4.1%	3	1.0%	2	0.7%	0	0.0%
全事例	アフターケア (養親)				アフターケア (養子縁組以外)				その他				合計			
児童相談所																
直接サービス	1.2	0.4%	0.2	0.1%	16.1	5.5%	4	1.4%	0	0.0%	0	0.0%	197.9	68.1%		
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	7	2.4%	1.6	0.6%	0	0.0%	0.7	0.2%	29	10.0%		
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4	1.4%	59.5	20.5%	63.5	21.9%		
合計	1.2	0.4%	0.2	0.1%	23.1	8.0%	5.6	1.9%	4	1.4%	60.2	20.7%	290.4	100.0%		

民間団体の業務時間を見てみると、こちらは「出産・養子縁組までのサポート」の「直接サービス」の「実践」が 64.2 時間（18.4%）に留まっている一方、「アフターケア（実母）」に半分以上の時間をかけていることが分かった（表 4-5）。

表 4-5. 5 事例における民間団体の業務内容と段階

全事例	出産・養子縁組 までのサポート				出産・養子縁組 のサポート				養子縁組同意 ・引き渡し				アフターケア (実母)			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
ペアホープ																
直接サービス	64.2	18.4%	25	7.2%	2	0.6%	2	0.6%	0.2	0.1%	0	0.0%	122.9	35.3%	4.5	1.3%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	23.5	6.8%	0	0.0%
関係機関連携	1.2	0.3%	2	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	57.6	16.5%	4	1.1%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	65.4	18.8%	27	7.8%	2	0.6%	2	0.6%	0.2	0.1%	0	0.0%	204	58.6%	8.5	2.4%
全事例	アフターケア (養親)				アフターケア (養子縁組以外)				その他				合計			
ペアホープ																
直接サービス	25.5	7.3%	0	0.0%	4	1.1%	4	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	254.3	73.1%		
間接サービス	5.5	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	29	8.3%		
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	64.8	18.6%		
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
合計	31	8.9%	0	0.0%	4	1.1%	4	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	348.1	100.0%		

業務時間の重複をみてみると、「出産・養子縁組までのサポート」の「直接サービス」で半数以上を超えている。また、研修会・説明会等の周知など「その他」が 1 割強となっていた（表 4-6）。

表 4-6. 5 事例における児童相談所と民間団体の業務の重複

全事例	出産・養子縁組 までのサポート				出産・養子縁組 のサポート				養子縁組同意 ・引き渡し				アフターケア (実母)			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	47.5	43.5%	31.2	28.6%	2	1.8%	2	1.8%	0	0.0%	2.5	2.3%	2	1.8%	0	0.0%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
関係機関連携	1.2	1.1%	3.2	2.9%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.5	0.5%	0	0.0%	0	0.0%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	48.7	44.6%	34.4	31.5%	2	1.8%	2	1.8%	0	0.0%	3	2.7%	2	1.8%	0	0.0%
全事例	アフターケア (養親)				アフターケア (養子縁組以外)				その他				合計			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	0	0.0%	0	0.0%	4	3.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	91.2	83.6%		
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4.9	4.5%		
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13	11.9%	13	11.9%		
合計	0	0.0%	0	0.0%	4	3.7%	0	0.0%	0	0.0%	13	11.9%	109.1	100.0%		

次に養子縁組が成立した 3 ケースに限定して業務の段階と業務時間をみてみると、児童相談所と民間団体を合わせて延べ 758.8 時間であり、うち「民間団体」348.1 時間(45.9%)、「児童相談所担当者」229.2 時間(30.2%)であった。全てのケースと比較して、養子縁組が成立した事例では民間団体の占める割合が 7%程度高くなっている一方、「児童相談所担当者」の割合が若干低くなっていた。なお、「民間団体」の業務の段階に占める割合では、「アフターケア(実母)」であり、実母へのアフターケアがより求められ、可能であった 1 ケースに大きく影響を受けたことは記しておく必要があるだろう(表 4-7)。

表 4-7. 養子縁組が成立した 3 ケースにおける業務の段階

	出産・養子縁組 までのサポート		出産・養子縁組 のサポート		養子縁組同意 ・引き渡し		アフターケア (実母)		アフターケア (養親)		アフターケア (養子縁組以外)		その他		合計	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
児相担当者	176.7	23.3%	7.2	0.9%	15	2.0%	2	0.3%	0	0.0%	28.3	3.7%	0	0.0%	229.2	30.2%
児相その他	43.6	5.7%	2	0.3%	0	0.0%	7	0.9%	0	0.0%	6.7	0.9%	0	0.0%	59.3	7.8%
母子保健	10.2	1.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.1%	0	0.0%	11.2	1.5%
ペアホープ	92.4	12.2%	4	0.5%	0.2	0.0%	212.5	28.0%	31	4.1%	8	1.1%	0	0.0%	348.1	45.9%
医療機関	13	1.7%	2	0.3%	3	0.4%	87	11.5%	5	0.7%	1	0.1%	0	0.0%	111	14.6%
延時間	335.9	44.3%	15.2	2.0%	18.2	2.4%	308.5	40.7%	36	4.7%	45	5.9%	0	0.0%	758.8	100.0%

児童相談所の業務内容で最も多いのは「出産・養子縁組までのサポート」で、事業内容の説明も含めて 7 割以上を費やしていた。そのなかでも最も多いのが「直接的なサービス」であったが、「事業説明等」にも全体の約 20%の時間を費やしており、事業や養子縁組の説明、周知も含めて、多くの時間が必要であったことが伺えた。なお、アフターケアについては「アフターケア(養子縁組以外)」にも約 1 割の時間を割いていた(表 4-8)。

表 4-8. 養子縁組が成立した 3 ケースにおける児童相談所の業務内容と段階

児童相談所	出産・養子縁組までのサポート				出産・養子縁組のサポート				養子縁組同意・引き渡し				アフターケア（実母）			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	105.5	46.0%	47.2	20.6%	5	2.2%	2	0.9%	9	3.9%	2.5	1.1%	2	0.9%	0	0.0%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
関係機関連携	14	6.1%	10	4.4%	0	0.0%	0.2	0.1%	3	1.3%	0.5	0.2%	0	0.0%	0	0.0%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	119.5	52.1%	57.2	25.0%	5	2.2%	2.2	1.0%	12	5.2%	3	1.3%	2	0.9%	0	0.0%
	アフターケア（養親）				アフターケア（養子縁組以外）				その他				合計			
児童相談所	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	0	0.0%	0	0.0%	16.1	7.0%	4	1.7%	0	0.0%	0	0.0%	193.3	84.3%		
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	6.6	2.9%	1.6	0.7%	0	0.0%	0	0.0%	35.9	15.7%		
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
合計	0	0.0%	0	0.0%	22.7	9.9%	5.6	2.4%	0	0.0%	0	0.0%	229.2	100.0%		

民間団体の業務内容では、最も多いのが「アフターケア（実母）」であり、全体の支援内容の 6 割を超えていた。続いて「出産・養子縁組までのサポート」であり、全体の約 4 分の 1 であった。なお、先述のように、3 例のみの調査データであったため、1 事例に左右されやすいことは念頭において分析を進める必要がある（表 4-6）。

表 4-9. 養子縁組が成立した 3 ケースにおける民間団体の業務内容と段階

	出産・養子縁組までのサポート				出産・養子縁組のサポート				養子縁組同意・引き渡し				アフターケア（実母）			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	64.2	18.4%	25	7.2%	2	0.6%	2	0.6%	0.2	0.1%	0	0.0%	122.9	35.3%	4.5	1.3%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	23.5	6.8%	0	0.0%
関係機関連携	1.2	0.3%	2	0.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	57.6	16.5%	4	1.1%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	65.4	18.8%	27	7.8%	2	0.6%	2	0.6%	0.2	0.1%	0	0.0%	204	58.6%	8.5	2.4%
	アフターケア（養親）				アフターケア（養子縁組以外）				その他				合計			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	25.5	7.3%	0	0.0%	4	1.1%	4	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	254.3	73.1%		
間接サービス	5.5	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	29	8.3%		
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	64.8	18.6%		
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%		
合計	31	8.9%	0	0.0%	4	1.1%	4	1.1%	0	0.0%	0	0.0%	348.1	100.0%		

児童相談所と民間団体における業務の重複を調べたところ、「出産・養子縁組までのサポート」の「直接サービス」が 8 割弱を占めていた。一方、アフターケア等における重複は 5 パーセント以下に留まっていた。従って、養子縁組ケースの初期団体では、児童相談所と民間団体が同時に関わる場面が 70 数時間あり、細かい検討を行うことにより、業務をスリム化できる可能性が示唆された（表 4-10）。

表 4-10. 養子縁組が成立した 3 ケースにおける児童相談所と民間団体の業務の重複

	出産・養子縁組 までのサポート				出産・養子縁組 のサポート				養子縁組同意 ・引き渡し				アフターケア (実母)			
	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	47.5	47.5%	31.2	31.2%	2	2.0%	2	2.0%	0	0.0%	2.5	2.5%	2	2.0%	0	0.0%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
関係機関連携	1.2	1.2%	3.2	3.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0.5	0.5%	0	0.0%	0	0.0%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	48.7	48.7%	34.4	34.4%	2	2.0%	2	2.0%	0	0.0%	3	3.0%	2	2.0%	0	0.0%
2 事例目	アフターケア (養親)				アフターケア (養子縁組以外)				その他				合計			
重複	実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等		実践		事業説明等	
	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%	時間	%
直接サービス	0	0.0%	0	0.0%	4	4.0%	4	4.0%	0	0.0%	0	0.0%	95.2	95.1%	0	0.0%
間接サービス	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
関係機関連携	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4.9	4.9%	0	0.0%
周知・研修	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	0	0.0%	0	0.0%	4	4.0%	4	4.0%	0	0.0%	0	0.0%	100.1	100.0%	0	0.0%

4.3 事業コスト等の検討

4.3.1 SIB の運用コスト

今回の SIB 事業全体のファイナンス・モデルを整理すると、表 4-11 のようになる。

まず、年全体のプログラムの実施費用としては、民間団体への委託費が 11,297,600 円であった。これが民間団体の実施費用であり、図 4.2 で示された「民間団体（ベアホープ）が実施」の部分とする。また、「SIB 運用コストとしては、中間支援団体、および評価機関へ支払われる 700 万円が相当する。

4.3.2 行政から切り分けられない業務コスト

行政から切り分けられない業務に対しての「行政におけるプログラム実施費用（年）」としては、仮に年間給与を 750 万円と設定。その上で 1800 時間で割り、10 の位で四捨五入し、1 時間あたり 4,200 円とした。そこに今回の事業で割り出された児童相談所における担当者（290.4 時間）、および担当者以外の職員（127.4 時間）、母子保健部門（30.7 時間）でかかった延べ時間を足し合わせると 448.5 時間となる。1 時間あたりの人件費 4,200 円と 448.5 時間をかけると 1,883,700 となる。加えて、関連して発生する諸経費（管理費等）を行政における「人件費（延時間）」の 30 パーセントで算出した。

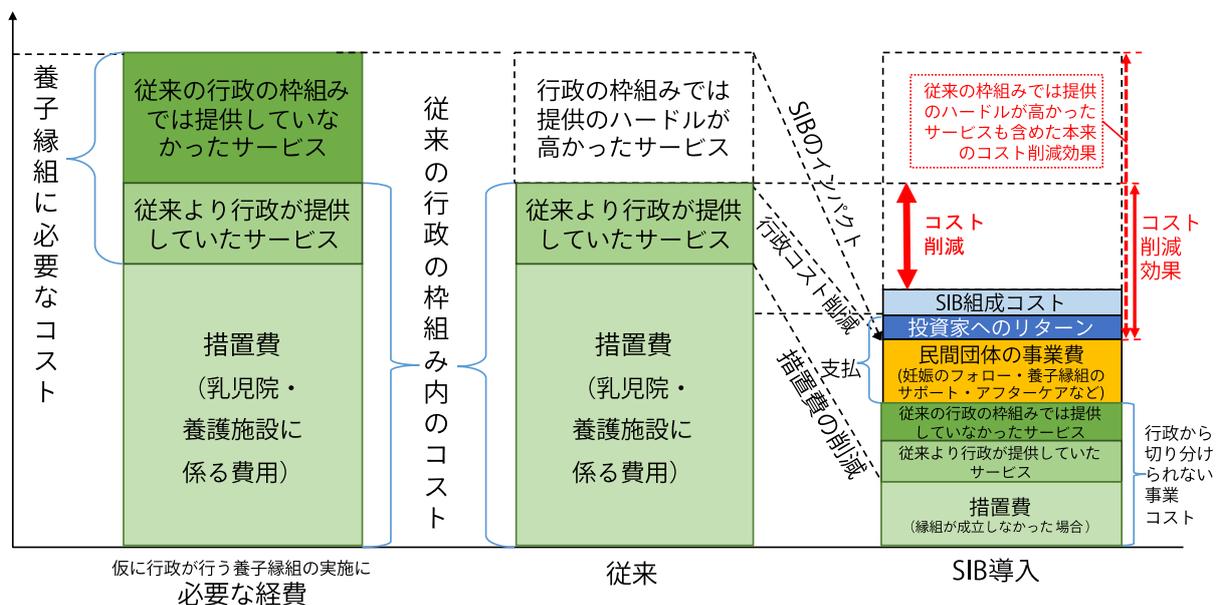
4.3.3 社会的養護サービスを利用する際のコスト削減による便益推計

便益推計については、本実証事業を実施するに当たって事前に作成した「SIB 成果シミュレーション」の推計値をそのまま使用した。

表 4-11 に示すように、養子縁組の成立 1 組あたりの便益を、高校卒業年齢までにかかる社会的養護サービス（乳児院 2 年・児童養護施設 16 年または里親・ファミリーホーム 18 年）利用コストの削減額とした。このシミュレーションでは養子縁組 1 件成立当りの削減額は 8,659,204 円と推計され、年間 3 件成立した今回の実証事業では 25,977,612 円が便益推計額となる。

項目	費目	月あたりの市負担額(※1.)	措置率(※2.)	金額(税抜)(※3.)	備考
乳児院(2年分)	事業費	55,173	93.75%	1,216,565	現在価値の割引率を年4%として計算
児童養護施設(16年分)	事業費	47,566	93.75%	6,416,020	
里親(18年分)	事業費	85,317	4.17%	555,428	
ファミリーホーム(18年分)	事業費	145,104	2.08%	471,193	
	合計			8,659,204	

注：期間は高校卒業年齢まで(乳児院2年・児童養護施設16年または里親・ファミリーホーム18年)と仮定



4.3.4 事業コストと便益推計値との差異

本実証事業に要した事業コストは、表 4-12 のとおり民間団体に対する業務委託費(a) 11,297,600 円、および SIB 運用コスト(b)7,000,000 円に加えて、行政におけるプログラム実施費用(年)(c)をタイムスタディ法によって、2,448,810 円と推計した。これらを合計した事業コスト合計(a+b+c)は 20,746,410 円となる。一方、「SIB 成果シミュレーション」の推計値による便益は 25,977,612 円である。便益に対する事業コストの差異は 5,231,202 円となる。

なお、この中にはプログラムに対して、本来あるべき姿などを検討したわけではなく、特に行政と民間団体が双方同時に関わった場合であっても、そのまま延時間、および人件費として算出した。将来的に他機関への説明や、あるいは委託の効率化などが図られた場合、さらに便益の額は大きくなることが予想される。

表 4-12. 事業コストと便益推計値との差異

民間団体への業務委託費（年） a	民間団体	人件費（延時間）	11,297,600		
		諸経費（交通費込み）			
		コーディネート費用			
SIB 運用コスト b	中間支援団体		6,000,000		
	評価機関		1,000,000	小計	7,000,000
行政におけるプログラム実施費用（年） c	児童相談所等	人件費（延時間）	1,883,700		
		諸経費	565,110	小計	2,448,810
1名あたり便益推計値年分） d			8,659,204		
3名あたり便益推計値年分）（成立件数3件：d×3） e			25,977,612		
便益推計値と事業コストの差異：e-a-b-c			計	5,231,202	

4.4 評価のまとめ

4.4.1 タイムスタディ結果から

業務時間を見てみると、養子縁組の手続きそのものよりも、多くの時間が「出産・養子縁組までのサポート」、および「アフターケア」のように、ある程度の期間、親の意思決定を尊重し、伴走するような支援のあり方が欠かせないことが分かった。

一方で、多くの時間を児童相談所と民間団体が同時に関わっていることも分かり、特に重複の多い業務の重複を避けるとすると、「出産・養子縁組までのサポート」の「直接サービス」、そして研修会・説明会などを含む「その他」で多かったため、必要な重複かどうかを判断し、例えば、必要に応じて中間団体、あるいは事務局による調整が求められる部分であったといえよう。

なお、児童相談所と民間団体の関わりの違いを見てみると、養子縁組が成立するケースでは民間団体の割合が高くなっていった。特に民間団体では養親希望者のリクルートと研修、アフターケアに多くの時間を割いていた。従って、民間団体ならではの役割として、広域に対応できる柔軟性を活かし、養子縁組事業全体としてではなく、養親希望者のリクルートと研修、アフターケアなどに特化して業務の委託を行うことも検討できる可能性がある。

また、事業が周知されてくることを予想すると、医療機関や他機関における養子縁組事業や民間団体等への抵抗感は薄れ、周知・研修の時間が減少してくると考えられる。また、事業の継続により、児童相談所と民間団体の協力や業務の棲み分けが進むと考えられるため、業務の重複がある部分については、今後の効率化が見込めると考えられる。

4.4.2. まとめ

今回の実証事業の実施にあたっては、特別養子縁組を用いるという本実証事業の特質を考慮して、行政から切り分けられない業務コストが必然的に発生するという観点から、タイムスタディ法によって行政コストを計上して費用・便益分析を行うと、特別養子縁組が推進されることにより、約 523 万円程度の経済効果が見込まれることが明らかになった。

これは、当初4件の特別養子縁組成立を想定し、行政から切り分けられない業務コストを計上しない「SIB 成果シミュレーション」の推計値 16,339,218 円に比して、少ない経済効果となる。

しかし、初年度の立ち上げコストや行政と民間で重複する業務も含まれており、また4件の見込みでの算出だったものが、実績として3件成立となっても、プラスの収支バランスになったことは、この取組みの顕著な有効性を示唆するものと評価できる。

一方、横須賀市では先年度まで養子縁組のケースがなかったことを考えると、本事業の行政コスト算出にはさらに慎重な分析が求められであろう。

家庭復帰や養子縁組といった子どもにとってのパーマネンシーの重要性はここで新たに説明の必要もない重要事項であるが、その確保が子どもだけでなく社会にとっても有用であり、さらに早期の支援成果が得られるよう、積極的なソーシャルワークの展開が重要であるとい強い示唆が得られた。

繰り返しになるが、便益計算がどうであれ、最終的に子どものウェルビーイングやパーマネンシーの保障など、根本的に重要な要素が担保された上で、サービスは提供されるべきである。

5. CD-TEP 法を用いた事業評価

5.1 事業評価におけるプログラム評価の重要性

社会福祉領域には、制度のなかで対応されているニーズ（制度的対応ニーズ）と、既存の福祉枠組み（制度枠組み）のなかでは対応できていない多様なニーズ（制度外ニーズ）が存在する。これらの制度外ニーズについては、ボランティア団体や NPO 法人等、様々な実施主体が先駆的な活動を生み出し、対応しているのが現状である。そして、これらの先駆的な活動に対して「助成」という形で支援する公的、および、民間の団体が多く存在する。本事業においては、ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）という仕組みを取り入れ、投資家がこのような先駆的な活動を援助する事業モデルが作成されている。このような社会福祉領域の制度外ニーズに対応する助成事業は、効果的な設計（効果モデル）へと整理され、行く行くは「制度モデル」へと発展し、公的な事業として全国の必要な地域、実践現場へと普及していくことが求められる。

これに対して、欧米の社会プログラム領域で発展してきた「プログラム評価の理論と方法論」は、新たなプログラムを開発し、あるいは、既存のプログラムをより効果性の高いものへと改善し、最終的には科学的根拠に基づく実践（EBP）へと発展させ、普及することを目指しており、制度外ニーズに対応する先駆的な活動の戦略を「効果モデル」として整理し、「制度モデル」へと発展させるための有効な方法論であると考えられる。特に、日本社会事業大学の大島ら(2012)²⁰が開発した「プログラム理論・エビデンス・実践間の円環的対話による効果的福祉実践プログラムモデル形成のための評価アプローチ法（CD-TEP 法）」は、プログラム評価の理論と方法論を用いるとともに、実践プログラムに関わる実践家との協働作業により科学的根拠に基づく効果的なプログラムモデルに構築・発展させるためのアプローチ法であり、日本の社会福祉実践プログラムを対象にしていることから、本事業評価においても有効であると考えられる。

5.2 評価結果

5.2.1 事業成果の適切性

インパクト理論を含むプログラム理論は、社会プログラムが解決を目指す社会的問題と、解決すべきプログラムゴールを示すとともに、社会プログラムがどのようにその問題の解決に貢献するのか、プログラムの構成要素を示して、その仕組みを理解しやすく多くの関係者に示すための社会プログラムの「設計図」である。このうち、インパクト理論は、社会プログラムが解決を目指す社会的問題・プログラムゴールが、どのような手順で解決されようとするのかを、理論的に、かつ視覚的に分かり易く示すものである。

²⁰ 大島巖、他(2012). CD-TEP | 円環的対話型評価アプローチ法実施ガイド. 平成 22 年度文部科学省・科学研究費補助金基盤研究 (A) 「プログラム評価理論・方法論を用いた効果的な福祉実践モデル構築へのアプローチ法開発」報告書. (主任研究者: 大島巖)、<http://cd-tep.com/> (2016.3.30 取得)

本評価では、本事業の成果について、横須賀市3部署およびベアホープへのヒアリング、資料検討等を通し暫定版インパクト理論を作成し、児童相談所およびベアホープによるインパクト理論の確認、修正という作業を経て、インパクト理論を作成した。さらに、作成したインパクト理論を用いることによって本事業の適切性を評価することにした。

1) 評価調査の結果

a. 事業実施の目指すところ・ミッション

児童相談所およびベアホープのヒアリングでは、本事業を通して「目指している目標、ゴールについての考え」についてうかがった。ヒアリングの結果、両者共に、特別養子縁組を成立させるのみならず、本事業によって、特別養子縁組後も、子どもと親の間で愛着関係が形成され、子どもがより良い学業、就労、自立した生活を送ることを目指していることがうかがえた。また、本事業を実施することによって「実親の自立した生活」や「特別養子縁組を含む家庭養護に関する地域の理解の促進」も期待されていることが分かった。

b. インパクト理論の抽出【資料：インパクト理論参照】

児童相談所およびベアホープへのヒアリング、本評価チームでの検討と暫定効果モデル（インパクト理論）の作成、児童相談所およびベアホープによる暫定効果モデル（インパクト理論）の確認、その後の必要に応じた修正を行い、図5-1に示したインパクト理論を抽出した。

本事業は【子どもが高等教育機関（高校・大学など）へ進学し、各自の力を活かした良い学びをする】ことや、【子どもがより良い就労をし、各自の力を活かした自立した生活を送れる】ことを最終的なゴールに設定し、それらを達成するための目標として、家庭および家庭養護の意義を理解し、力量ある里親・養親候補が養成され、【永続的な家庭で育つ子ども、および、家庭養護のもとで育つ子どもが増える】、【子どもと親の間で愛着が形成される】という成果の流れがあることが分かった。また、地域においては【地域に永続的な家庭、および、家庭養護で子どもを育てることへの理解】を広げ、実親に対しては【実母も健康的に、自律・自立的に自分の将来を生きることができる】という成果が位置づけられている。

2) 評価のまとめ

a. 抽出したインパクト理論の有効性・妥当性

抽出したインパクト理論の妥当性は、本事業がもたらすと期待される成果が、目指すべきゴール実現のために必要なことと一致しているかを検証することで明らかにできる。具体的には、プログラム対象集団のニーズアセスメントをすることによって、彼らのニーズを満たすものとなっているかどうかで判断する。

本事業の中心となるプログラム対象は言うまでもなく「子ども」であるが、本事業において「子ども」にとって期待される最終的なゴールである「より良い就労をし、各自の力を活かした自立した生活を送れる」を達成するための目標として、「永続的な家庭で育つ子ども、および、家庭養護のもとで育つ子どもが増える」が確認された。しかしながら、本報告書第3章「社会的インパクト」において示したように、「成果を特別養子縁組成立に置

く」ことについては関係者間の合意はあったものの、その他の社会的インパクトと、さらにはそれに関連した経済的インパクトについては、事業実施に関わる関係者の十分な合意形成が図られていなかった。しかし事業開始後に行ったインパクト理論作成過程の中では、図 5-1 に示したように、事業に関わる関係者間で共通の目標が設定され得ることが明らかになった。

その他、地域への影響としての「地域に永続的な家庭、および、家庭養護で子どもを育てることへの理解が広がる」や実母への影響である「安心した出産」、「実母自身が健康的に、自律・自立的に自分の将来を生きることができる」の目標についても異論を唱えるものはいないと考えられる。これらについては本報告書に掲載されている「社会的インパクトマップ」も参照されたい。

このように、本事業において妥当なインパクト理論が抽出されたことについては一定の評価ができるものの、児童相談所とベアホープの間でこれらのゴールを達成する過程における手法や認識に制度上やむを得ないズレがあったという意見も挙げられている。このことは、本事業において求められる成果をしっかりと達成することができるかという点においても大きな意味をもっていると考えられるが、詳細は「5.2.3 効果モデル改善アプローチの妥当性」および「5.2.4 実施・普及モデルの妥当性」の部分で取り上げたい。

b. 本事業の成果・波及効果

まず、本事業の成果指標は、当初より特別養子縁組を 4 件成立するというものだった。これに対して、本事業では 3 件の特別養子縁組を達成するに至った。これについて、4 件という目標値には届かなかったものの、これまで特別養子縁組という取り組みそのものがなかった横須賀市において、本事業に取り組むことで 3 件の特別養子縁組を達成したことはある一定の意義ある成果だったと評価できる。

特別養子縁組が成立した 3 件の、そこから先の「子どもと親との間で愛着が形成される」や「より良い学業・社会関係・生活慣習の形成」などの成果にしっかりと繋がっていくかどうかは引き続きの経過観察が必要である。

一方で、ベアホープへのヒアリングからは、本事業の入り口の部分にあたる「妊娠相談」について、それがうまく実施されなかったという意見も挙げられている。この部分の詳細は「5.2.2 実施プロセスの適切性」で改めて検討するが、インパクト理論の記載した「子どもの将来を考えた相談援助」の部分の目標が意図したように達成されなかった点を示している。

さらに、本事業は「日本初の SIB 事例」ということもあり、全国的に注目される事業となっている。本事業が、横須賀市以外の地域、あるいは、子ども家庭福祉以外の他分野も含めて、どのような波及効果をもたらしたのか、本評価では、現状を把握することはできなかったものの、今後、その辺りの実態についても明らかにされることが望まれる。

5.2.2 実施プロセスの適切性

本評価では、本事業における実施プロセスの適切性について、目的を達成するための活動計画である「サービス利用計画」、様々な活動を実施する連携機関・団体の設計図である「組織計画」を用いることによって可視化し、その適切性を評価した。なお、「サービス利

用計画」と「組織計画」の2つを「プロセス理論」と呼ぶ。プロセス理論（サービス利用計画・組織計画）はサービスを受ける人たちにどのようにプログラムを提供し、より良い効果をもたらしたら良いのかを援助・サービス機能の面から示したプログラムの設計図であり、基本的なプログラム機能の指針である。

本評価では、本事業の実施プロセスについて、横須賀市3部署およびベアホープへのヒアリング、資料検討等を通じた暫定版プロセス理論（サービス利用計画・組織計画）を作成し、児童相談所およびベアホープによるプロセス理論（サービス利用計画・組織計画）の確認、修正という作業を経て、プロセス理論（サービス利用計画(a)・組織計画(b))を作成した。さらに、プログラムが目標とする効果を生み出すことに重要な貢献をするプログラムの効果的な実施要素である効果的援助要素(c)を抽出し、これらを用いることによって、本事業の適切性を評価することにした。

1) 評価調査の結果

a. プログラム実施の流れと具体的な取り組み

児童相談所およびベアホープを対象に、本事業が目指す目標、ゴールを達成するための「具体的な取り組み」、「取り組みの実施体制」などについてヒアリングを行った。

ヒアリングの結果、横須賀市（児童相談所）は、本事業の広報・啓発について、市内の産科医に SOS カードを配布した。そして、児童相談所とベアホープの両方で特別養子縁組の相談を受け付け、プレマッチングを経て、特別養子縁組を成立される支援の流れがあった。また、その後のフォローアップについては、横須賀市内の支援機関がネットワークを組んだフォローアップ支援や一般社団法人ベアホープが設けた養親のネットワークによるフォローアップ支援が提供されていた。また、同時に「育ての親」の育成や、特別養子縁組、および、家庭養護に関する広報・啓発活動も行われた。

b. 効果的援助要素の抽出【資料：効果的援助要素参照】

横須賀市、および、一般社団法人ベアホープを対象にしたヒアリング、本評価チームでの検討を通して、効果的援助要素リストを作成した。本事業において「永続的な家庭で育つ子ども、および、家庭養護で育つ子どもが増える」や「子どもと親の間で愛着が形成される」、「子どもが高等教育機関（高校・大学など）へ進学し、各自の力を活かした良い学びをする」、「子どもがより良い就労をし、各自の力を活かした自立した生活を送れる」という目標を達成するためには、どのような活動が必要か、効果的に進めていくためには何が必要か、という視点から効果的援助要素を整理し、最終的に、5領域、20項目が抽出された。

c. プロセス理論（サービス利用計画）の作成【資料：サービス利用計画参照】

横須賀市3部署およびベアホープへのヒアリング、本評価チームでの検討と暫定版プロセス理論（サービス利用計画）の作成、児童相談所およびベアホープによる暫定版プロセス理論（サービス利用計画）の確認、その後の必要に応じた修正を行い、図 5-2 に示したプロセス理論（サービス利用計画）を抽出した。本調査で興味深く、また本評価チームが

とまどったのが、暫定版プロセス理論からかなり実際は異なる動きをしていたということである。

本事業は、インパクト理論に示したような成果を達成するために、こども健康課・健康福祉センターとベアホープの連絡先を記載した「SOSカード」を作成し、これを横須賀市内の産科医院に設置した。しかしながら、前章にあったように、広く配布したわけではなかったため、このカードにより妊娠相談や特別養子縁組の相談につながったケースは無く、効果は見られなかった。

暫定版時には、こども健康課管轄の妊娠相談の情報もベアホープと共有し、児童相談所を含む三者により、特別養子縁組候補ケースの選定と該当ケースの妊娠相談を含む支援をベアホープが中心となり行っていく予定であったのが、実際にはこども健康課が自分で育てることにためらうケースを課内で判断し、児童相談所に送致して、ベアホープが関わるという形になっていた。こども健康課にしてみれば、これはこれまでのこども健康課と児童相談所の協働の形であり、送致先が児童相談所一本であるため、何らこれまでの変わらず、児童相談所とはコミュニケーションもよく取れているので何の不便も不都合も感じてはいない。

一方で、自機関内で妊娠相談も行ってきているベアホープにすれば、どうしてこども健康課と関わらせてもらえないのか、具体的支援を任せてもらえないのか、させてもらえれば、より違った結果が得られているのにとこの思いが語られていた。これについて、児童相談所が関与せざるをえない理由としては、産科医は児童相談所でなければ対応しないと固辞されていたことや、そもそも児童相談所が「ケース」として係属した責任として、実母の受診への同行や養親との面接への同席をする必要があり、そのすべてをベアホープに一任するわけにはいかなかったということがあったとのことだった。

自分で育てることにためらいがある実母に対し、ベアホープは子どもの行く末をどうするか実母が意思を固められるよう多様な方法で支援をし、産むということであれば無事に出産できるよう、また胎児の経過観察もするために実母との面談や産院への付き添いも行う。養子縁組する意思を示せば、実夫の同意を得られるか等の支援も行う。実母の最終的な意思確認は出産直後である。妊娠相談から出産までの段階で、自由裁量が与えられないジレンマは極めて大きいことが明らかとなった。

養子縁組希望者・候補者についてはベアホープの実践モデルはよく機能していたと判断する。「育ての親」としての育成、養子縁組候補者としてのスクリーニングと、スクリーニングにより養親としての適性ありとして登録されている人の中から、養子縁組される子どもとのプレマッチング、養子縁組するとした実母の意思が変わるかもしれないので、適合した養親候補者には事前に知らせることとなっており、実母が出産し、意思が変わらなければ、養親候補者に引き取られ、子どもとの生活が始まる。養育状況を把握し養育支援しながら、家庭裁判所への審判申し立ての支援も行う。審判が確定し養子縁組が成立した後も、フォローアップ支援が実施される。

d. プロセス理論（組織計画）の作成【資料：組織計画参照】

横須賀市3部署およびベアホープへのヒアリング、本評価チームでの検討と暫定版プロセス理論（組織計画）の作成、横須賀市3部署およびベアホープによる暫定版プロセス理

論（組織計画）の確認、その後の必要に応じた修正を行い、図 5-3 に示したプロセス理論（組織計画）を抽出した。

本事業におけるプロセス理論（組織計画）は、先に作成されたインパクト理論、プロセス理論（サービス利用計画）に依拠しながら作成されたものである。本事業の実施は、児童相談所とベアホープが主体となって取り組まれている。広報・啓発活動、養子縁組に向けた相談は両者が行い、「育ての親」の育成やスクリーニングは主に一般社団法人ベアホープが担っている。

フォローアップについては、横須賀市（児童相談所）は、横須賀市内の様々な支援機関によるネットワーク型のフォローアップを提供する一方、一般社団法人ベアホープは「頑張れベアーズ」という養親の会を設置し、フォローアップ支援を実施する。また、一般社団法人ベアホープは横須賀市外（神奈川県外）にも足を運び、他地域の支援機関と連携したフォローアップ支援も実施している。

民間協働の取り組みであり、さらに他機関との連携の元行われる本事業において、それらを俯瞰してコーディネートする存在が必要不可欠である。横須賀市のモデルでは、直接特別養子縁組事業のコーディネートをする役割が明確になっていなかったことが課題となるであろう。

2) 評価のまとめ

効果的援助要素は、領域とその下位項目は整理されたものの、その項目を誰がどのようにして達成するのかということまで具体的にリスト化することが困難であった。その理由として、本事業が特別養子縁組を官民連携で行う国内初の事業であり、単年での試行的取り組みであったことがあげられる。それにより、特別養子縁組の成立件数は3件のみであった。そしてその成立までの取り組み、特に実親のスクリーニングにおける取り組みは事例によって大きく異なり、汎用性を備えた基準を設定することが難しい面があった。また、この基準が児童相談所と民間組織で異なり、今回はそれぞれの働きが十分に発揮できなかった可能性があることがインタビュー調査から浮き彫りとなった。ただし、成立事例の取り組みからサービス利用計画と組織計画が可視化されたことにより、本事業におけるコーディネーター機能の重要性や、民間や他機関の役割の整理が行われ、さらにより効果的なプログラムとなるための示唆を得ることができた。

5.2.3 効果モデル改善アプローチの妥当性

社会福祉を含む、対人援助サービス領域のプログラムは、プログラムを継続的に実施するとともに、そのプログラムをより効果的なものに発展させていかなければならない。そのためには、プログラムのなかで実施されている、実践現場の創意・工夫の取り組みが、プログラムモデルに反映され、より効果的なプログラムモデルに改善されていく仕組みが作られなければならない。本事業においても同様で、本事業が継続的に実施されるとともに、より効果的な内容に改善が図られる必要がある。「効果モデル改善アプローチの妥当性」では、本事業がより効果的なプログラムモデルに発展するための取り組みが本事業において行われているか、という観点から評価する。

すでに実施されているプログラムが、より効果的なプログラムモデルに発展するためには、a. 実践現場の創意工夫の反映、b. プログラム理論の構築・モデルの発展、c. エビデンスの蓄積・フィードバック、の3点が重要であると考えられる。そこで、本事業において、この3点に対してどのような取り組みが行われたのかを調査により明らかにした。そのうえで、それらが期待されるほどに十分なものであったかを、本評価チームで議論し、判断した。

1) 評価調査の結果

a. 実践現場の創意工夫の反映

横須賀市（児童相談所）は「特別養子縁組という視点がこれまでにはなかった」、「（特別養子縁組は）誰もやっていなかったことなので、妊娠相談など、今までやっていること以上に何をするのかという部分があった」と語っているとおり、特別養子縁組についての経験が皆無であり、どのような支援が必要なのか、想像もつかないという状況であった。

これに対して、本事業をとおして、一般社団法人ベアホープと協働することによって、横須賀市（児童相談所）からは「ノウハウを吸収することができた」「特別養子縁組という視点がこれまではなかったが、今回（本事業）を経て、そういう視点も含めた話の進め方ができるようになった」と語っており、一般社団法人ベアホープがこれまでに蓄積してきた実践経験が本事業の取り組みにも反映され、横須賀市（児童相談所）にも理解されている様子がうかがえた。また、一般社団法人ベアホープが行う、特別養子縁組の取り組みでは、「育ての親」を育成し、養親を妊娠中からマッチングさせる（プレマッチング）取り組みを行っているが、これについても、横須賀市（児童相談所）から「（横須賀市が今後も）特別養子縁組をする際は、横須賀児相（横須賀市児童相談所）の方針としては、妊娠中からと思っている」という語りがあり、取り組みにおける重要な視点が継承されている様子がうかがえた。

一方で、本事業は横須賀市（行政）と一般社団法人ベアホープ（民間）の協働で実施される事業ということで、民間の自由な取り組みがある程度制限されてしまったという側面もあった。例えば、本事業の事例の一つで、ベアホープが実母の自立に向けたケアのために若者向けのグループホームのような施設を紹介し一定期間滞在するという取り組みがあった。この活動に対して、横須賀市（行政）の立場としては、そこまではする必要はないのではないか（横須賀市の予算を使ってこの取り組みを実施することは難しい）という意見が挙がる状況があり、その活動が仮に実母に対して実施ふさわしい事例があっても、実施は困難になる。

一般社団法人ベアホープとのやり取りは全て横須賀市（児童相談所）が窓口となっている。このため、母子保健部署である「こども育成部こども健康課」は一般社団法人ベアホープと直接のやり取りを行うことはなく、創意・工夫の共有を含めた相互の情報交換・意見交換は、本事業のなかでは見られなかった。さらには、一般社団法人ベアホープは本事業の入り口部分である「妊娠相談」の部分に関わることができなかった、特別養子縁組後の他地域との連絡調整を任せてもらえなかったなど、事業実施関係者間の情報交換、意見交換、協働のあり方には検討課題が残ったと考えられる。

b. プログラム理論の構築・モデルの発展

本事業は1年間のパイロット事業ということもあり、事業を進捗させながら様々なことを形作っていったという経緯がある。実際に、横須賀市（児童相談所）からは「正直、どの機関がどういう役割を果たしているのかが分からない。きっちり最初に示された訳ではない」といった語りがあった。一方、一般社団法人ベアホープについても「最初はベアさん（一般社団法人ベアホープ）に全て任せるという話であったが、やってみてそうはいかない点がたくさんあった。何が何だか分からないまま始まった」、「ベアさん（一般社団法人ベアホープ）は、児相（児童相談所）がこれほど関わるとは思っていなかったと思う」といった意見が語られた。また、横須賀市（都市政策研究所）からも「（本事業において）民間と行政がどう連携していくか、最初にしっかりと調整してから始めないといけない。今回は、始まってからそれをやっていたので、お互いにやりにくさがあった」と語っている。

このように、横須賀市（児童相談所）、一般社団法人ベアホープの両者ともに、事業実施のアクションプランに関してある程度の合意はあったとしても、具体的なレベルにおいて、お互いが何を担うのかといった十分な共通認識が図れないまま、本事業が開始された実態があったと考えられる。すなわち本事業の目標を達成するために必要な具体的な戦略・戦術であるプログラム理論（プロセス理論）が十分に作成されていなかった状況がうかがえる。そのため事業実施を進める中で、横須賀市（児童相談所等）が、一般社団法人ベアホープの経験に基づいた取り組みを吸収し、そのノウハウを得ることは出来たものの、横須賀市（児童相談所）と一般社団法人ベアホープが協働して本事業を実施し、より効果的な支援モデルに発展させるという取り組みが、本事業のなかでは十分に実現してはいなかったと考えられる。

c. エビデンスの蓄積・フィードバック

本事業のなかで得られた経験知や成果がしっかりと蓄積され、横須賀市と一般社団法人ベアホープ、あるいは、その他の関係者間で十分に共有されていたのか、という観点から評価する。

まず、前述のとおり、本事業における横須賀市各部局、および一般社団法人ベアホープの間の情報交換、意見交換、協議が必ずしも十分に行われていなかった実態があった。たとえば、一般社団法人ベアホープへのヒアリングからは「最初から（相談の段階から）ベアホープが入って、横須賀市がそれを学ぶスタンスだったのが、いつの間にか逆になってしまっている。児童相談所が先に入って、特別養子縁組の段階で初めて関われる仕組みになってしまった」という意見が挙げられた。一方で児童相談所からは「（今後は）児童相談所が「直営」でやって、どうしても適切な養親が見つからなければ民間に紹介いただくことになると思う」という意見があった。これらの認識や意見の不一致をどのように解決していくのかが問われる状況がある。

このような中で本事業が実施されたため、児童相談所が保有している相談対応の状況、そのほかの様々な支援に対しての情報が一般社団法人ベアホープと共有されることが、本事業では困難な状況にあったことが推察される。これは、本事業を効果的なプログラムモデルへと発展させるうえでの重大な課題であると考えられる。

2) 評価のまとめ

実践現場において実践されるプログラムが、より効果的なプログラムモデルに発展するためには、a. 実践現場の創意工夫の反映、b. プログラム理論の構築、c. エビデンスの蓄積・フィードバックの3点が、お互いに有機的に機能し合い、段階的に効果的プログラムモデルに発展していく仕組みが作られなければならない。

本事業においては、一般社団法人ベアホープがこれまでの実践経験のなかで積み上げてきた創意工夫の取り組みの一部が横須賀市に継承され、本事業の取り組みに影響を与えることがあったものの、一般社団法人ベアホープが入り口部分の「相談支援」に関わるできない、あるいは、行政手法として実母の精神面のアフターケアのための個別ニーズに応じた活動が行えないなど、創意工夫が十分に反映されない状況がみられた。これについては「民間ならではのスピード感、柔軟性などの良さを出すことができなかった」という意見も挙げられている。この部分に関しては、本事業における重大な課題の1つであると考えられるが、次に述べる「プログラム理論の構築」に関する部分と関係していると考えられる。

本事業はパイロット事業ということもあり、事業を進捗させていくなかで様々なことが形作られていったという経緯がある。しかし、本来であれば、事業が開始される前に「事業によって何が目指されるのか(インパクト理論に対応)」、「目指される成果に対してどのような取り組みを行うのか(プロセス理論; サービス利用計画に対応)」、「取り組みを行うにあたって、関係機関はどう役割を分担し協働するのか(プロセス理論; 組織計画に対応)」を設定することが求められる。これはパイロット事業であっても同様に求められることである。前述した「一般社団法人ベアホープがこれまでに蓄積してきた経験が本事業のなかで発揮されなかった」という点に関しても、事前に事業モデルを組み立て、横須賀市と一般社団法人ベアホープが十分な協議を行い、お互いの合意のもとに事業が進捗できれば、本評価のなかで挙げられた様々な課題もいくらかは回避することができ、より大きな成果を得ることができたのではないかと考えられる。

最後に、エビデンスの蓄積とフィードバックであるが、これに関しても事前の設計図(プログラム理論)がなかったために、何をどう蓄積し、誰にフィードバックし、それを何に活用するのかというイメージがなかったものと思われる。今後の取り組みを行うにあたっては、この辺りの改善は必須のことと考えられる。

5.2.4 実施・普及モデルの妥当性

社会福祉を含む、対人援助サービス領域のプログラムは、そのプログラムが効果的なプログラムモデルに発展するよう、継続的な改善が図られるとともに、全国の必要とする地域・実践現場に普及していかなければならない。そのためには、プログラムが効果的に普及していくための仕掛けが作られなければならない。本事業においても同様で、この特別養子縁組の事業が全国の地域に広がっていき、様々な地域で成果を上げていくことが望まれる。「実施・普及モデルの妥当性」では、本事業について、特別養子縁組の活動が全国に普及していくための取り組みが、本事業のなかで行われているか、という観点から評価する。

効果的なプログラムモデルが、全国の必要とされる地域や実践現場に普及していくためには、a. 事業ゴールの共有化・浸透度、b. プログラムモデルの共有化、c. 制度モデルへの発展可能性、の3点が特に重要であると考えられる。そこで、本事業において、この3点に関してどのような取り組みが行われたのかを調査により明らかにした。そのうえで、それらが期待されるほどに十分なものであったかを、本評価チームで議論し、判断した。

1) 評価調査の結果

a. 事業ゴールの共有化・浸透度

本事業において、横須賀市（児童相談所）は、横須賀市（こども育成部こども健康課）や関係機関に対して、本事業に関する研修会を実施している。そのため、横須賀市（こども育成部こども健康課）からは「施設が増えているなか、暖かい家庭の中で育つことが望ましいということに、私たちも賛同した」や「（本事業に関する）意識の統一を図るということを見相（児童相談所）が行ってくれたので、代表者だけではなく、実務を担当する保健師においても足並みを揃えてやっていこうということになった」といった語りがあった。このように、横須賀市（行政）の支援機関においては、本事業で示したゴールが共有化されたことがうかがえる。

一方で、前述のとおり図 5-1 に示すインパクト理論は、本事業実施関係者間で必ずしも十分に共有化されていなかった。このためインパクト理論に示された一つ一つのゴールを達成する問題意識が、横須賀市関連部局と一般社団法人ベアホープの間でズレがあったという意見も挙げられていることから、更なるすり合わせが必要であると考えられる。

また、全国の実践現場に普及するという観点からは、日本財団が主催した「ソーシャル・インパクト・ボンドセミナー」などに参加した関係者へ、本事業のゴールや目標が説明されたが、実際に横須賀市以外の地域（他道府県、他市区町村）に共有されたかどうかは、本評価から明らかにすることはできなかった。

b. プログラムモデルの共有化

すでに「効果モデル改善アプローチの妥当性」の評価で述べたとおり、本事業は1年間のパイロット事業ということもあり、事業を進捗させながら具体的な支援モデルも作りあげてきたという経緯がある。そのため、共有すべきプログラムモデルも、ようやく明確化されてきたという状況がある。関係機関、あるいは、横須賀市以外の地域との共有は今後の課題と考えられる。

c. 制度モデルへの発展可能性

本事業によって取り組まれた「特別養子縁組」は、もともと家庭養護を推進する課題を抱える横須賀市において、これまで実践されていない取り組みだった。それが本事業において試行的に導入され、横須賀市における制度として取り組まれる議論が始まったことは意義深い成果と考える。本事業のように導入困難な官民協働の先駆的な事業導入に当たっては、SIB という仕組みが大きな推進力になる可能性が示唆される。

ただし、横須賀市においてこの「特別養子縁組」の取り組みが導入、実施される際には、

前述の民間団体との協働のあり方などについて、お互いに納得できるあり方を模索する必要がある。この取り組みがより発展し、効果的なプログラムモデルが構築された際には、全国の必要とされる地域にも実施・普及していくことが求められる。以上のことは、横須賀市の取り組みがしっかりとした成果をあげ、「制度モデル」へと発展し、全国的な取り組みへと展開していくにあたって必要なことといえる。

2) 評価のまとめ

本事業で取り組まれた「特別養子縁組」の取り組みが、効果的プログラムモデルの構築に至った際に、あるいは、その途上であったとしても、それが全国の必要とされる地域や実践現場に実施・普及していくためには、a. 事業ゴールの共有化・浸透、b. プログラムモデルの共有化、c. 制度モデルへの発展可能性の3点が特に重要であると考えられる。

まず、本事業が目指す最終的なゴールの共有化であるが、これに関しては一般社団法人ベアホープがもともと目指していたゴール・理念が、横須賀市の児童相談所へと継承され、また、児童相談所からこども育成部こども健康課などへと共有されている点は評価できる。ただ、一般社団法人ベアホープは、その最終的なゴールに向かうための一つ一つの目標に向かう姿勢について、「温度差」があると表現しており、横須賀市児童相談所では制度上やむを得ない手法や認識の違いだったとしているが、この部分では課題も残っている。

次に「5.2.3 効果モデル改善アプローチの妥当性」でも述べたとおり、共有すべきプログラムモデル（プログラム理論）が作成されていない状況があったため、その共有化は本事業のなかではされることはなかった。それが次の「制度モデル」への発展可能性にも関連しており、横須賀市の取り組みとして位置づけられる際には、あるいは、それをモデルとして全国的に実施・普及する際には、まず関係者が合意するプログラム理論の作成が求められる。この点は、本事業においても大きな課題であったと評価される。

5.2.5 持続性・自立発展性

「持続性・自立発展性」では、本事業が終了した後も、横須賀市において、特別養子縁組の活動が持続的・自立的に発展する取り組みを促したか、という観点から評価を行う。

まず、横須賀市における持続的・自立的な取り組みを促し、発展させるためには、a. 人材養成、b. 地方行政（横須賀市）の理解と支援（取り組みの制度化）、c. 資金・財源の確保、の3点が重要と思われる。そこで、本事業はこの3点に対し、どのような役割を担い、どの程度貢献をしていたかを、横須賀市、および、一般社団法人ベアホープへのヒアリングにより明らかにした。そのうえで、本事業の貢献が、期待されるほどに十分なものであったかを、本評価チームで議論し、判断した。

1) 評価調査の結果

a. 人材養成

本事業をとおして、一般社団法人ベアホープと協働することによって、横須賀市（児童相談所）からは「ノウハウを吸収することができた」、「特別養子縁組と言う視点がこれまでではなかったが、今回（本事業）を経て、そういう視点も含めた話の進め方ができるよう

になった」と語られており、横須賀市（児童相談所）内において、特別養子縁組を実施するための人材が養成されつつある様子が伺えた。また、横須賀市で母子保健を担当する「こども育成部こども健康課」においても「(本事業に関する)意識の統一を図るということを見相（児童相談所）が行ってくれたので、代表者だけではなく、実務を担当する保健師においても足並みを揃えてやっていこうということになった」と語られており、母子保健においても、本事業における取り組みを協働して進めていける体制が整いつつある。

b. 地方行政（横須賀市）の理解と支援（取り組みの制度化）

横須賀市（児童相談所）からは「来年度以降も継続したい」という発言があり、行政（横須賀市）の取り組みに正式的に位置づけられ、特別養子縁組の取り組みが進められる可能性がうかがえた。

一方で、民間（一般社団法人ベアホープ）との関係については、「児童相談所で実施するが、養親とのマッチングについては、民間事業者のネットワークを活用させていただく場面もあると思う。しかし、児童相談所が行政として責任を持って遂行しなければならない部分もあり、業務全般についての関わりは難しいと感じている」といった語りもあり、民間（一般社団法人ベアホープ）をどのように位置づけて取り組みを進めていくのかという部分については、未だ解決されない課題があると考えられる。

c. 資金・財源の確保

「b. 地方行政（横須賀市）の理解と支援（取り組みの制度化）」でも述べたが、今後、行政（横須賀市）の取り組みとして、本事業による活動が位置づけられれば、特別養子縁組を進めていくための取り組みに対して横須賀市の予算がつき、安定した資金・財源のなかで取り組みを進めていける可能性がある。

一方で、行政（横須賀市）の予算といった公的な資金・財源が基盤になれば、その使い道が厳しく制限される側面がある。今回の事業において、一般社団法人ベアホープが実施してきたような、民間の自由な発想による取り組みが制限され、実施できなくなる可能性もある。本実証事業では、SIB の活用によって新しい先駆的な事業（特別養子縁組活用による家庭養護推進事業等）の導入が見通せるようになった。他方で、先駆的事业の導入のみならず、官民協働による民間の創意・工夫による効果的な取り組み・事業を併せて積極的に取り入れるためには、官民協働の試行的事業においては、確かな成果を適切に生み出すことと、その前提として事業に関わった官民相互の関係者が、官民協働の取り組みについて確かな「手応え」を得ながら、十分な成果を得る経験を共有することが問われて来るのではないかと考える。

2) 評価のまとめ

本評価の結果、上述のとおり、横須賀市における持続的・自立的な取り組みを促し、発展させるための条件である、a. 人材育成、b. 地方行政（横須賀市）の理解と支援（取り組みの制度化）、c. 資金・財源の確保の3点において、望ましい位置づけを確認することができた。しかし、民間団体である一般社団法人ベアホープとの協働のあり方については、

解決されない課題もあり、今後の取り組みに向けてしっかりとした整理が必要である。

5.3 評価結果のまとめ（総合評価）

SIB の枠組みのなかで、横須賀市と一般社団法人ベアホープが協働して実施した本事業は、この取り組みのなかで暫定的な効果モデル（インパクト理論、プロセス理論）の案が構築された点、また、当初目標としていた 4 件には届かない数であったが、3 件の「特別養子縁組」を達成し、インパクト理論に規定した「永続的な家庭で育つ子ども、および、家庭養護の子どもが増える」という目標を実現した点は一定の評価ができる。

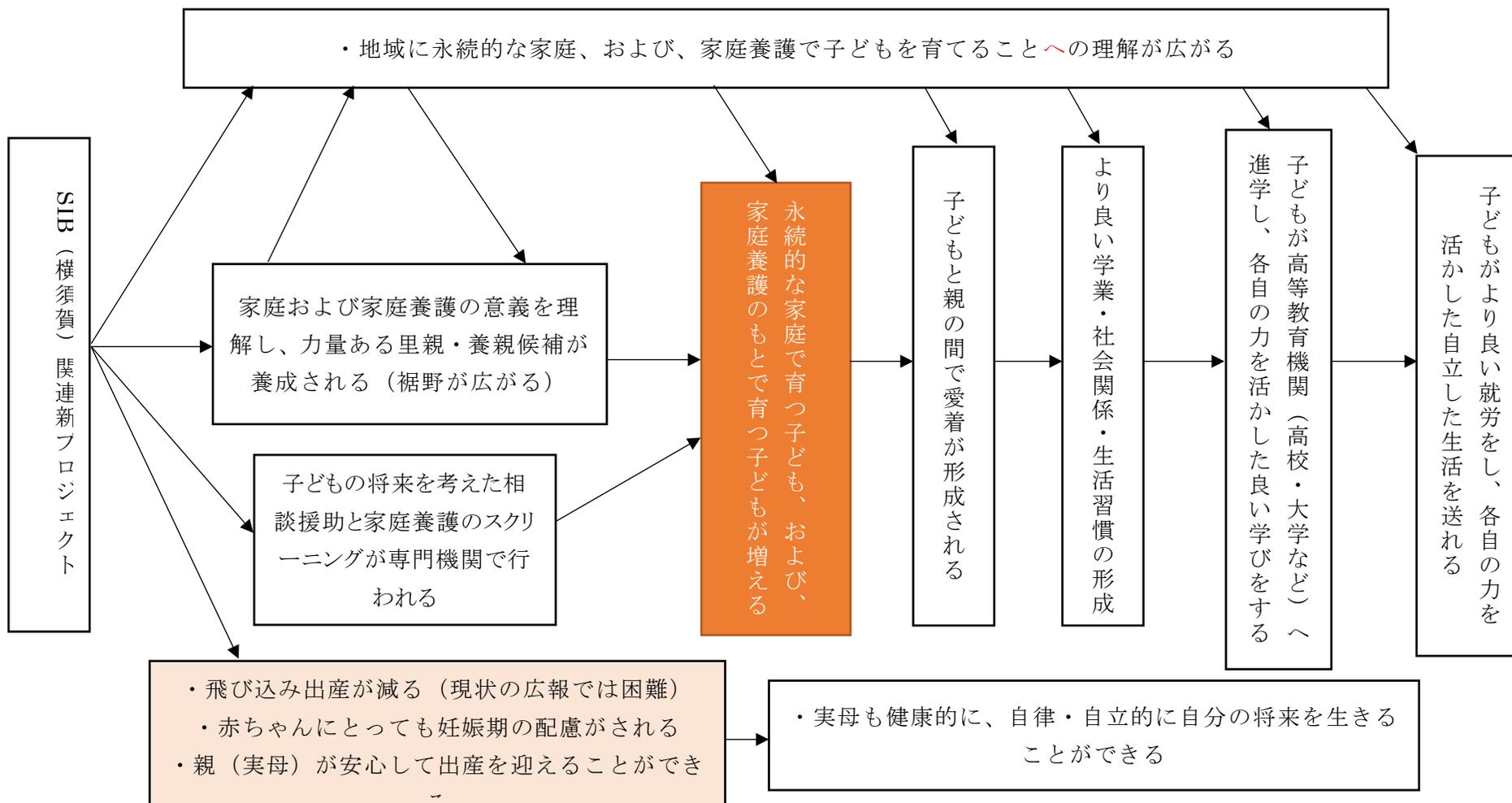
しかし、事業開始前に「目指すべき最終的なゴールとそれに向けて達成すべき目標（インパクト理論に対応）」や「最終的なゴールや段階的な目標を達成するための具体的な活動の流れ（プロセス理論；サービス利用計画に対応）」、「具体的な活動を実施するうえでの関係機関の連携体制（プロセス理論；組織計画に対応）」が、十分に明確化されていなかったことが大きな課題であったことが明らかになった。そのために、横須賀市と一般社団法人ベアホープがお互いに模索しながら事業を進めざるを得なかったように考えられる。

また、この事前の事業モデルの実施計画（プログラム理論・ロジックモデル等）の構築が十分に行われていなかった点に関連して、事業実施に関わる関係者を全体としてコーディネートし、横須賀市各部局および一般社団法人ベアホープのそれぞれが、十分に情報の共有、意見の共有、創意工夫の相互フィードバックを行うことができる仕組みを適切に構築することが重要な課題である。本事業が達成すべきゴールに向けて、効果的・効率的に運営されるためには、事前の事業モデル（プログラム理論・ロジックモデル等）の構築が必要であった点はすでに指摘したとおりである。それに加えて、事前の事業設計図であるプログラム理論に基づいてコーディネート部門が適切に機能し、事業実施・実践に関わる関係者と日常的に協議・協働して、プログラム理論とそれに基づく事業実施の継続的な改善を行う役割を担うべきことが、今回の実証事業実施の経過から強く示唆された重要な知見であり、教訓であったと考える。

今後、SIB を活用した官民協働による新しい先駆的な事業、特に福祉プログラム等対人サービス事業に取り組む際には、事業実施前に、事業実施関係者が十分に合意できる事業モデルの実施計画（プログラム理論・ロジックモデル等）を構築するが求められる。それとともに、その事業モデルのプログラム理論に基づいて、事業実施に関わる官民それぞれの関係者と日常的に協議・協働して、情報の共有、意見の共有、創意工夫の相互フィードバックを行って、プログラム理論とそれに基づく事業実施の継続的な改善を行うコーディネート機能整備に関わる検討が不可欠と考える。

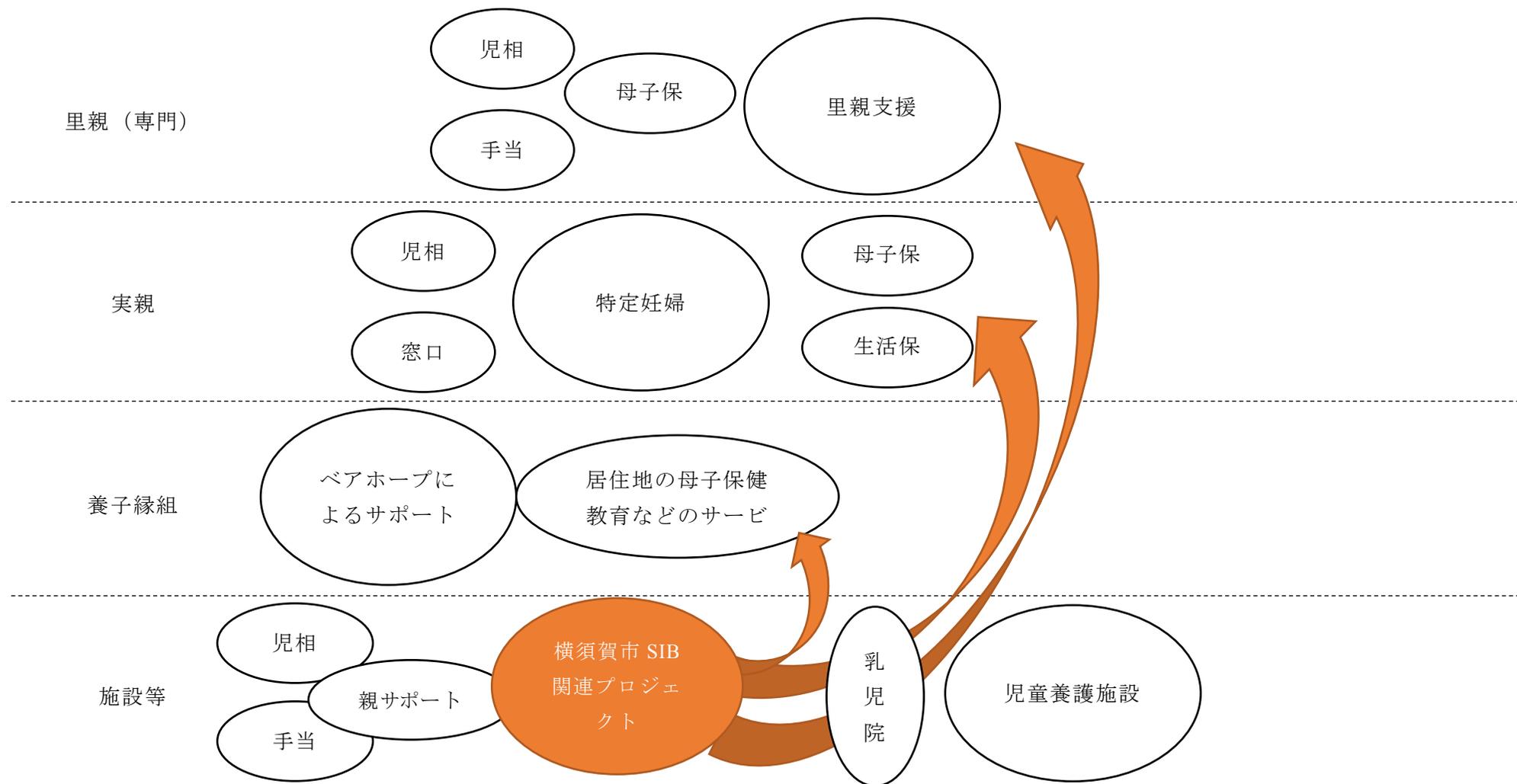
【資料：インパクト理論】

妊娠 → 出産 → 小学校・中学校 → 高校・大学 → 就職・その後の将来

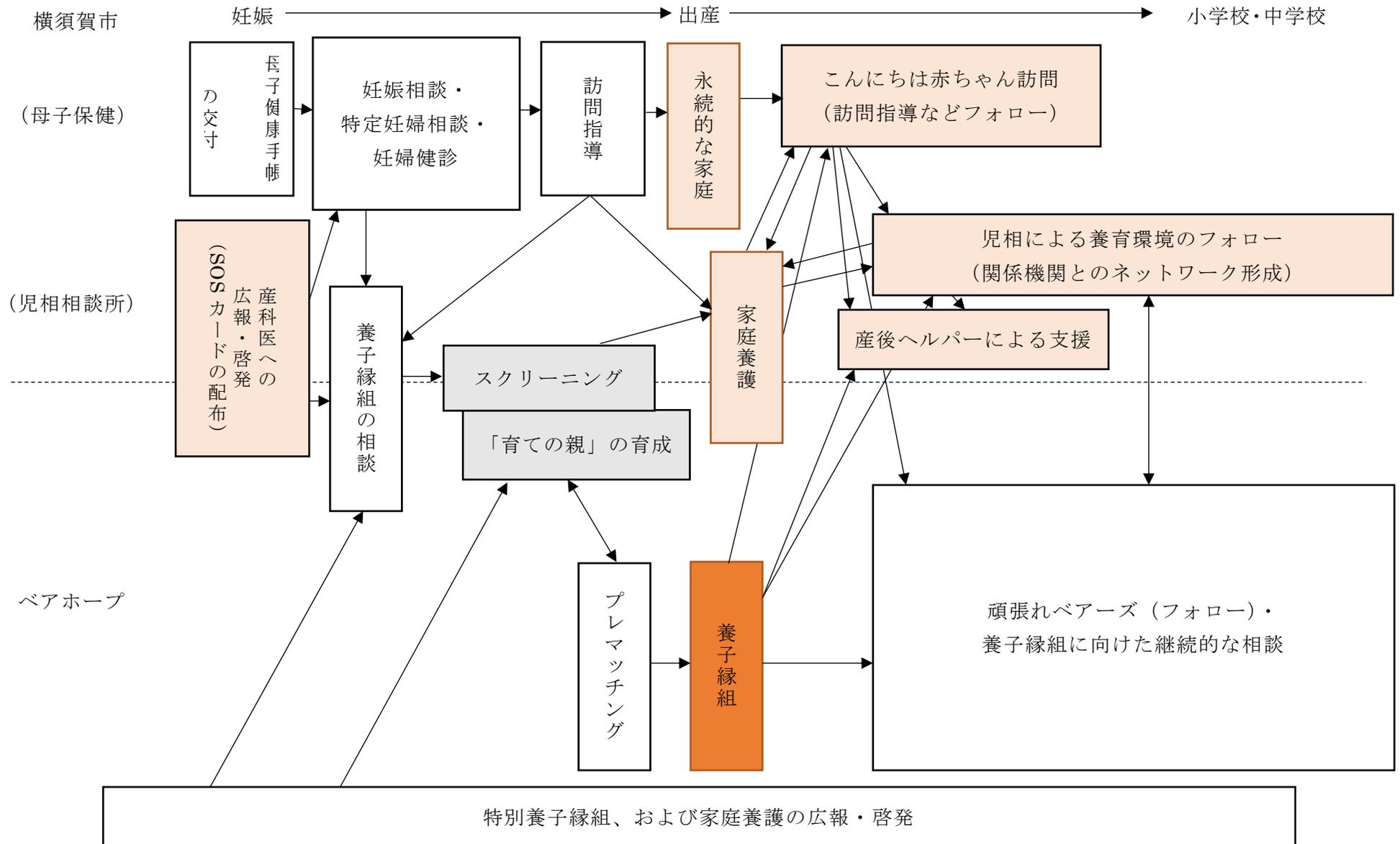


【資料：家庭養護が増えることのメリット（行政の視点に立って）】

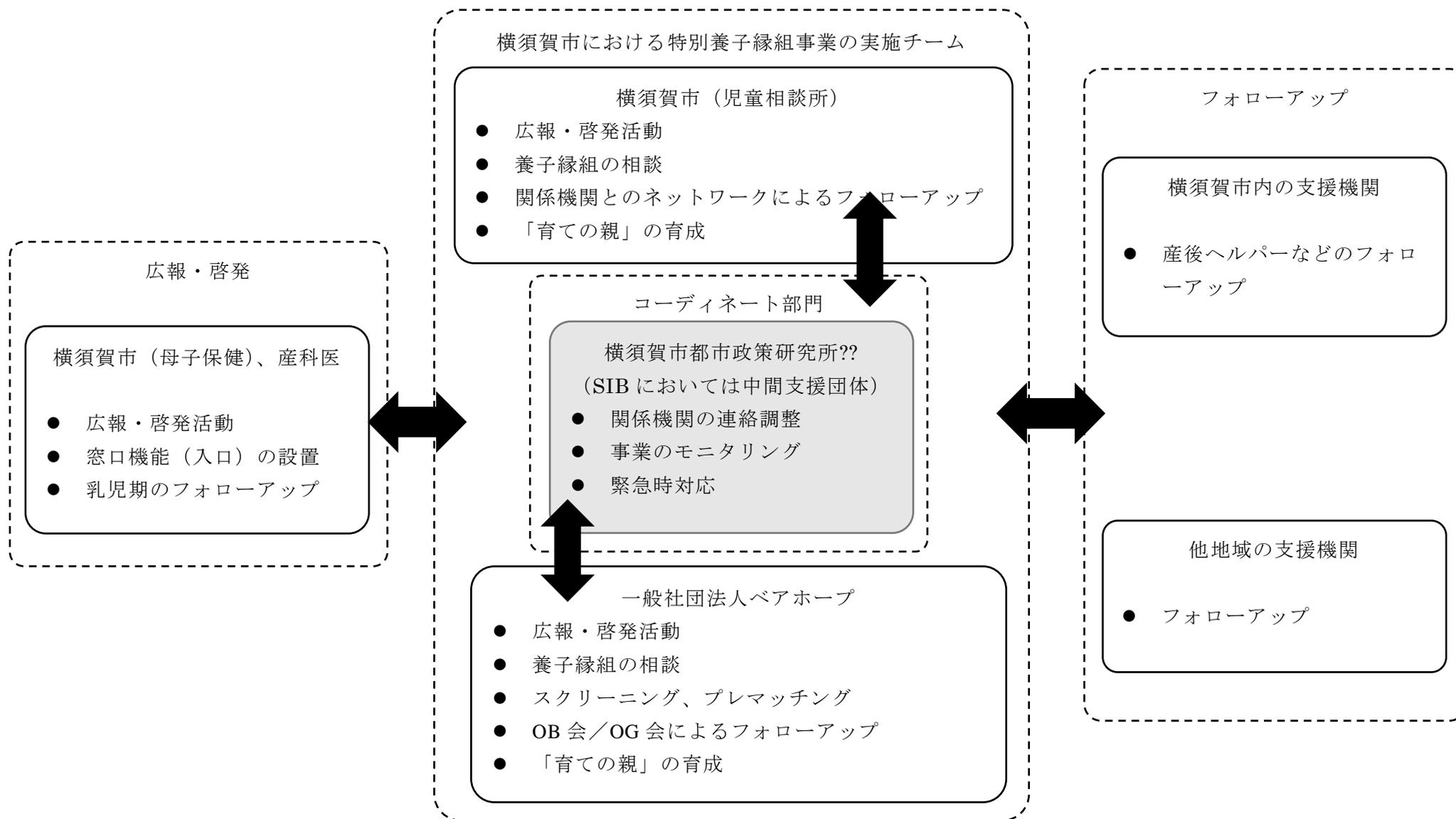
妊娠 → 出産 → 小学校・中学校 → 高校・大学 → 就職・その後の将来



【資料：プロセス理論（サービス利用計画）】



【資料：プロセス理論（組織計画）】



【資料：効果的援助要素】

A. サービス提供組織

- コーディネーターによる関係機関への働きかけ
- 民間支援団体と児童相談所のソーシャルワーカーの協働
- 児童相談所と母子保健・乳児院・児童相談所との連携

B. 社会的養護のリスク把握と家庭養護の相談開始

- SOS カード等を活用した特別養子縁組の広報活動
- 特定妊婦相談によるリスク把握と家庭養護の相談開始
- 児童相談所の継続相談に対するモニタリング
- 乳児院への家庭養護の相談開始
- 養護施設への家庭養護の相談開始

C. 子供の well-being のためのスクリーニングと家庭養護のマッチング

- スクリーニングチームの形成
- スクリーニングチームによるスクリーニング基準の共有
- 家庭養護のマッチングのための実親へのアセスメントとカウセンセリング
- 家庭養護のマッチングのための養親へのアセスメント
- 子供の well-being のための実親に対する一定期間のフォローアップ

D. 家庭養護のモニタリングと支援

- 養親のカウンセリング
- 養親への情報提供
- 養親への研修会開催
- 養親同士のネットワーク形成

E. 地域への啓発活動

- 家庭養護のための養親育成
- 地域への特別養子縁組と家庭養護の広報・啓発
- 産婦人科との連携

6. 考察

6.1 日本における社会的養護モデルへの適用

社会的養護とは「保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと」である。つまり、「子どもの最善の利益のために」「社会全体で子どもを育む」ことが理念として明文化されている。しかしわが国は、「社会的養護分野」への予算の導入が少ないことがこの領域が発展しない要因の1つとなっている。

そのために、例えば、里親委託や養子縁組など、「家庭的養護の推進」がうまく推進されない状況がある。加えて、わが国においては、例えばイギリスにみられるような「自立のための学費」や「生活費の補助」等も整備されていない。さらにわが国においては、これらに対するインフォーマルな寄付の額も小さいという状況がある。

このような状況に対して、SIBのような一定の枠組みのもとに横須賀市の「特別養子縁組」が推進されることによって、それがわが国全体の「家庭養護の推進」を後押しするきっかけとなることが期待される。以下、本評価によって明らかになったことを含め、これらを推進するにあたって考えられる課題や今後の求められることについて考察する。

6.1.1 養子縁組事業の社会的な位置づけ

6.1.1.1 公的な位置づけ

養子縁組事業は、「社会的養護」に位置づけられている性格上、「子どもの最善の利益」を目標として行われるものである。一方で、運用上は親が子どもを欲しいという私的なものとしての位置づけもあり、また、事業者も第二種社会福祉事業に位置づけられており、手挙げ方式で事業の運営が可能になるなど、他の生活施設における支援と比較して、これまで公的な枠組みが弱く、必要なサービスも事業者のもつ専門性やスキームに委ねられてきた側面は否めない。昨今、国の家庭的養護の推進に伴い、改めてこれまでの取り組み、特に民間団体の取り組みについて検討が進められている。

このような状況下において、本事業が、本評価を含む取り組み全体のなかで、「永続的な家庭で育つ子ども、および、家庭的養護のもとで育つ子どもが増える」というゴールに向けて、効果的な取り組みと考えられる「モデル」の全体像を示せたことの意義は大きい。今後、本事業によるこれらの成果が制度にどのような影響を与えうるのかは注視すべき事項である。

6.1.1.2 簡単に公的責任を分けられない状況

養子縁組事業については、公的機関が関わった時点で、子どもの人権が侵害されていないか、あるいは、最善の利益にかなっているかをチェックするなど、公的機関が関与した事業として実施することにより、切り分けられない現状がある。

本事業においても同様で、当初、この事業がスタートした時点、あるいは、準備段階の時点では、一般社団法人ベアホープが事業運営を任される仕組みになっていた。しかし、いざ事業がスタートすると、前述の児童福祉審議会などにおける「公的機関の責任」もあり、横須賀市も関わらざるを得ない状況がそこには存在した。以上のことから、今後、この分野の取り組みを進めていくにあたっては、「官民の連携」が一つのキーワードになるものと考えられる。この点については次項で詳細を考察することにする。

6.1.2 官民連携への対応

前述のとおり、この「特別養子縁組事業」の領域では、「公的責任」を切り分けられないことにより、「官民連携」が必要不可欠になってくる。したがって、「官の文化（考え方）」、「民の文化（考え方）」の違いなども原因となる、一つの事柄について「官の対応」、「民の対応」と二重の対応が必要となった場面があった。この点は、信頼性、効率性の観点から官民での再検討が必要となるだろう。

一方で、地域には様々な養子縁組事業者が存在し、また、社会的な課題が指摘されているなかで、民間団体だけではなく、公的機関と連携して事業を実施することにより「社会的な信頼」を得られやすいという民間側にとっての利点もあるものと考えられる。また、自治体にとっても、当該は自治体内でのサービス提供であるのに対し、民間団体は自治体の枠に留まらないサービスを提供できる、より良いマッチングを行うための養親を選択し易いなどの利点もあると考えられる。

本評価は、この効果的な「官民連携モデル」の構築に一助を提供したのと考えられる。現状、不足している部分はあると思われるが、本評価結果を基礎とし、官民両者が共同してモデルを改善させ、先進的・効果的な取り組みへと発展させることを期待している。

6.2 SIB に対応するための日本型モデルの提案

6.2.1 プレリサーチ（事前の戦略検討）

次に SIB という枠組みの視点から本事業を考察する。本事業のように、自治体が新たな事業を導入するにあたって SIB という枠組みを用いることは有効であったと考えられる。実際、横須賀市からは「SIB という枠組みがあったからこそ、民間と共同した特別養子縁組事業に取り組むことができた」といった意見も挙げられている。この点に関して、本事業が横須賀市の「特別養子縁組」を始めるきっかけになった点は大きな意義があったものと考えられる。

一方で、「事業設計が曖昧であった」という点が本事業の本質的な課題のひとつにもなったと考えられる。つまり、本事業を開始するにあたっての事業モデルの設計が曖昧であり、そのために、横須賀市と一般社団法人ベアホープの連携にも課題が生じ、意図した成果が十分に上げられなかったものと考えられる。

また、横須賀市（児童相談所）からは、「特別養子縁組事業」は官民の役割分担が現状明確でない中で、SIB として実施するのが難しかったという意見も提起されている。前述のとおり、「特別養子縁組事業」については、「公的責任」が強く問われ、事業を完全に民間に委託することは難しいとする。SIB で成果を達成しても、「公的責任」を果たさなければならない自治体がこの事業から離れられない以上行政コストが抑えられず、この事業は SIB の枠組みには馴染まないという見解である。このような見解に対しては、SIB に対する十分な理解を得るとともに、官民協働のプログラム導入することで、効果性と共に効率性を向上させ得ることを十分に伝えて行く必要があるであろう。

本評価によって、この事業に取り組むための暫定的な組織体制を検討したが、それは官民協働のモデルとして構築されている。事業を開始する時点で、このような設計を予め確認しておくことで、民間の委託が可能なかどうかを事前に確認することは可能だったと考えられる。今後、SIB の取り組みを日本で展開する際には、事前のモデル構築と関係者間の合意形成は必要不可欠であると考えられる。

6.2.2 官民分離型実践モデル

最後に、今後、この取り組みがより発展することを期待して、「官民分離型実践モデル」と「官民間与型実践モデル」について考察する。

まず、「官民分離型実践モデル」であるが、これは、官と民の間でお互いにどのような役割を担うべきかを予め検討しておき、そこを切り分けて民間に委託するという考え方である。このモデル形態で

は、民の効果も分かり易く、この部分だけを焦点化することで行政コストがどの程度抑えられたのかも把握することができるかもしれない。また、民間団体も定められた範囲内ではなるが自由に活動することができ「官と民の文化の衝突」も起こりにくいと考えられる。

6.2.3 官民関与实践モデル

このモデルは、官民が連携・協働して事業全体を進捗することを前提としたモデルである。官の信頼性や継続性といった強み、民の柔軟性や先進性といった強みを有機的に機能させ、事業を推進する。

本評価において、「効果モデル」として整理したモデルはこちらの官民協働型のモデルである。例えば、本事業の取り組みは母子保健部局や児童相談所との連携が必須のものと考えられる。また産科医などの協力を広く自治体単位で得ようとするれば、やはり自治体の協力は必須のものと考えられる。

以上のことから、前述の「実践モデル」の構築と官民両者の検討による継続的な改善をとおして、より良い「官民関与实践モデル」が構築され、成果を上げていくことが期待される。

7. おわりに

本評価では、SIB（ソーシャル・インパクト・ボンド）を用いた「特別養子縁組事業」の取り組みが終了したところで、実際どのように価値判断をするのかという側面がある一方、今後の取り組みに向けて、何をどのようにすればより効果的な実践モデルへと近づくことができるのかを検討する機会でもあった。

その結果、本評価によって、暫定的ではあるが、効果的と考えられる実践モデルの提案を行うことができた。今後は、このモデルが本当に意図した成果に結びついているのか、を評価し、検討し、更なる発展へと繋げていくことが期待される。

本評価が、横須賀市における本事業の発展に貢献し、横須賀市における子どもや子どもに関連する多くの市民の幸せに繋がり、ゆくゆくは全国的な取り組みへと発展することでわが国の取り組みの発展の一助になれば幸いである。

学校法人日本社会事業大学・SIB 評価研究チーム

代表：

大島巖（日本社会事業大学・社会福祉学部）

評価担当者：

有村大士（日本社会事業大学・社会福祉学部）

木村容子（日本社会事業大学・社会福祉学部）

新藤健太（日本社会事業大学大学院・社会福祉学研究科 博士後期課程）

浦野由佳（日本社会事業大学大学院・社会福祉学研究科 博士後期課程）

評価補助者：

青木優実（日本社会事業大学・社会福祉学部）

佐藤 葵（日本社会事業大学・社会福祉学部）

【執筆分担】

1章： 大島巖、木村容子、有村大士、新藤健太

2章： 木村容子、新藤健太、浦野由佳、有村大士、大島巖

3章： 木村容子

4章： 有村大士

5章： 新藤健太、浦野由佳、木村容子、大島巖

6・7章：大島巖、新藤健太、木村容子、有村大士、浦野由佳

2015 年度日本財団委託事業（第三者評価）報告書

ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）を
活用した横須賀市特別養子縁組実証事業：
第三者評価報告書

発行日 2016 年 3 月 31 日
発行者 学校法人日本社会事業大学 SIB 評価研究チーム
(評価研究チーム代表：大島巖)
事務局 学校法人日本社会事業大学 大島巖研究室
〒204-8555 東京都清瀬市竹丘 3-1-30
Tel & Fax 042-496-3126
E-mail oshima2.jcsw@gmail.com
