

厚生労働科学研究費補助金

子ども家庭総合研究事業

子ども家庭福祉サービス供給体制の あり方に関する総合的研究

主任研究者 柏女 霊峰

平成17(2005)年 3月

厚生労働科学研究費補助金

子ども家庭総合研究事業

子ども家庭福祉サービス供給体制の あり方に関する総合的研究

主任研究者 柏女 霊峰

平成17(2005)年 3月

《 目 次 》

I. 総括研究報告

- 子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究
柏女 霊峰 2

II. 分担研究報告

1. 虐待防止施策及び社会的養護について
澁谷 昌史 ほか 10
2. 子育て支援・保育及び児童健全育成について
尾木 まり ほか 39
3. 障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉における各領域の特徴
新保 幸男 ほか 92
4. 児童福祉専門職における特徴
網野 武博 ほか 121

III. 研究成果の刊行に関する一覧表

..... 131

IV. 研究成果の刊行物・別刷

総括研究報告書

子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究

主任研究者

日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長・淑徳大学社会学部教授 柏女 霊峰

研究要旨：

本研究においては、近年の子ども家庭福祉問題・施策の動向や障害福祉、高齢者福祉等の周辺領域の施策動向等を踏まえ、現代の子育ち・子育て問題に有効に機能し得る子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について、特にサービス供給体制の分権化と供給主体の多元化やサービス利用のあり方、専門職のあり方等に焦点を当てつつ総合的に検討し、将来のあるべき方向を提示することを目的とした。

研究方法としては、文献研究並びに半構造化面接によるヒアリング調査を中心とする質的研究法により、次年度に行うヒアリング調査のための仮説設定を進めた。

具体的には、既存文献や政府関係報告書、政策動向等の分析を進め、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究班会議において、各分野において半構造化面接を行うための個別領域ごと（5問）並びに共通（5問）の質問文（計 10 問）を作成し、4 分担研究班が分担する 8 領域に関し、それぞれ厚生労働行政に詳しい有識者、都道府県・指定都市行政に詳しい有識者、市町村行政に詳しい有識者、実務に詳しい有識者、研究者 3-5 人に対し半構造化面接による面接調査を実施した。また、あわせて、スウェーデンの子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、現地研究者から報告を求めた。

半構造化面接による調査は、4 分担研究班において領域分担のうえ実施し、子育て支援・保育、児童健全育成、社会的養護、子ども虐待防止、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、児童福祉専門職の 8 分野延べ 34 名に対して実施した。分析方法としては、対象者の発言を録音し、それをおこしたローデータを各設問ごとに二次資料（各設問 200 字程度）としてまとめなおした。そのうえで各設問に関する全体の傾向を把握し、その結果を分析しつつ各分野並びにその基盤となるサービス供給体制について考察を加えた。

その結果、全体的な子ども家庭福祉サービス供給体制の方向については、都道府県中心、職権保護中心、施設中心、事業主補助中心、税中心、福祉と教育の分断、限定的司法関与の子ども家庭福祉サービス供給体制について、できるかぎり、(1) 市町村中心、(2) 契約中心、(3) 在宅サービスと施設サービスとのバランス確保、(4) 個人給付中心、(5) 社会保険と税の適正な組合せ、(6) 福祉と教育の統合・連携、(7) 積極的司法関与のシステムに転換していくことが必要と考えられた。また、その際、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズム（国親）の視点を、どのように組み込んでいくかが主要な論点となった。

また、各分野ごとの仮説・提案としては、すべての乳幼児に対する「基本保育」の創設、子どもから大人まで連続性のある障害福祉サービス供給体制の確立、「福祉・警察ユニット」の設置による子ども虐待対応の強化等が考えられた。今後は、本研究の成果を踏まえ、分野別のサービス供給体制試案並びにそれらを総合化する子ども家庭福祉サービス供給体制試案を作成していくこととされた。

分担研究者氏名・所属施設及び所属施設における職名

A 研究目的

澁谷 昌史	日本子ども家庭総合研究所研究員
尾木 まり	(有) エムアンドエムインク 子どもの領域研究所取締役所長
新保 幸男	神奈川県立保健福祉大学助教授
網野 武博	上智大学教授

子ども家庭福祉サービス供給体制は、その根幹が成立して以来半世紀以上を過ぎたにもかかわらず、当時の都道府県中心、職権保護中心、施設入所中心、税による事業者補助中心等の基本的枠組みを保持しており、このため、近年の少子化や子ども虐待の増加、子育て・子育て

問題の複雑・多様化に有効に対応できるシステムとなっていない。

そこで本研究においては、近年の子ども家庭福祉問題・施策の動向や障害福祉、高齢者福祉等の周辺領域の施策動向等を踏まえ、現代の子育ち・子育て問題に有効に機能し得る子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について、特にサービス供給体制の分権化と供給主体の多元化やサービス利用のあり方、専門職のあり方等に焦点を当てつつ総合的に検討し、将来のあるべき方向を提示することを目的とした。

B 研究方法

本研究は2か年継続予定の研究であるが、今年度は、文献研究並びに半構造化面接によるヒアリング調査を中心とする質的研究法により、次年度に行うヒアリング調査のための仮説設定を進めた。

具体的には、既存文献や政府関係報告書、政策動向等の分析を進め、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究会議において、各分野において半構造化面接を行うための個別領域ごと（5問）並びに共通（5問）の質問文（計10問）を作成し、4分担研究班が分担する8領域に関し、それぞれ厚生労働行政に詳しい有識者、都道府県・指定都市行政に詳しい有識者、市町村行政に詳しい有識者、実務に詳しい有識者、研究者3-5人に対し半構造化面接による面接調査を実施した。また、あわせて、スウェーデンの子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、現地研究者から報告を求めた。その上で、それらの結果をまとめつつ、子ども家庭福祉サービス供給体制の今後のあり方に関する仮説設定を行うという方法をとった。

半構造化面接による調査は、4分担研究班において領域分担のうえ実施し、子育て支援・保育、児童健全育成、社会的養護、子ども虐待防止、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、児童福祉専門職の8分野延べ34名に対して実施した。分析方法としては、対象者の発言を録音し、それをおこしたローデータを各設問ごとに二次資料（各設問200字程度）としてまとめなおした。そのうえで各設問に関する全体の傾向を把握し、その結果を分析しつつ考察を加えた。なお、スウェーデンに関する報告も参考とした。

C・D 研究成果及び考察

研究報告は、4分担研究報告並びに4分担研究者と主

任研究者による総括研究会議における集中討論に基づく総括研究報告とからなる。以下、総括研究報告と分担研究報告の要約を示す。

1. 総括研究報告

次世代育成支援・子ども家庭福祉をめぐる動向とサービス供給体制の今後の方向

1. 少子化対策の動向

(1) 少子化対策の始まり

平成2年6月、平成元年の合計特殊出生率が統計史上最低を更新する1.57となったことが公表されると、高齢化社会の基盤整備を進めるため老人福祉法等の一部を改正する法律の審議中であった国会は大きなショックに見舞われた。これがいわゆる1.57ショックである。以後、子育て・子育て支援施策は「少子化対策」として、いわゆる「年金・医療・介護」を下支えする施策としての歩みを始める。少子化対策は平成6年のエンゼルプランに結実し、さらに平成11年の新エンゼルプランへと引き継がれていく。

(2) 少子化対策の結果

少子化対策は、その性格上、いわゆる一般的な子どもの育ちを応援し、一般的な家庭の子育てを応援し、さらに働き手を増やすことが主眼となった。その結果、仕事と子育ての両立支援を図る社会資源、保育に欠ける子どもの福祉を図る児童福祉施設である保育所の利用希望の著しい増加、待機児童問題を招き、また、地域における連帯の希薄化とあいまって家庭における子育ての閉塞化をもたらすこととなった。つまり、在宅介護を支援するためのサービスがないために特別養護老人ホームに利用希望が殺到した、かつての高齢者問題と同じ問題を「育児」も抱えることとなったのである。

そして、その一方で、ひとり親家庭支援や子ども虐待や社会的養護、障害児の子育て支援などいわゆる要援護家庭や要保護児童施策（以降「子ども家庭福祉」という。）の計画的進展は遅れをとることになっていった。

2. 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の展開

(1) 次世代育成支援施策の展開

こうした状況を受けて、平成15年から「次代を担う子どもやこれを育成する家庭を社会全体で支援すること」（『次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書』、平成15年8月）を目的とする次世代育成支援施策が展開されることとなった。つまり、高齢者対策において施設

待機問題解決のために在宅福祉三本柱を法定化し、それを全自治体に計画的に拡充していった政策を、保育所待機児童問題に準用することとしたのである。

平成15年改正児童福祉法は子育て・子育て支援のための在宅福祉三本柱を法定化し、次世代育成支援対策推進法はそれらを含む次世代育成支援施策の計画的推進を全自治体に求め、さらに、少子化社会対策基本法に基づき、それらの計画を後押しする国家計画であるいわゆる「子ども・子育て応援プラン」が平成16年末に策定されたのである。こうして次世代育成支援施策は、平成17年度から歩みを開始することとなる。

(2) 子ども家庭福祉施策の展開

一方、少子化対策から除外され、聖徳太子以来の施策でありながら遅れをとっていた要保護児童福祉を含む子ども家庭福祉施策も、ようやく独自の歩みを始める。その契機は、平成6年の子どもの権利条約の締結による子どもの権利への注目と、その後の児童虐待・配偶者暴力問題の社会問題化などである。

ひとり親家庭福祉施策は、いわゆる配偶者暴力防止保護法の成立とともに、平成14年に大きな制度改正が行われ、平成15年度から新たな展開を始めている。厚生労働省の『母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針』に基づき、都道府県等においてひとり親家庭の自立促進計画も整備されつつある。

そして、最後に残された要保護児童福祉の推進が、いわゆる児童虐待防止法の成立とともに、平成16年に大きな改正を迎えることとなる。平成16年の改正児童福祉法は、要保護児童福祉における市町村の役割強化、社会的養護サービスの見直しと拡充、子どもの権利擁護のための司法関与の強化を盛り込み、これを「子ども・子育て応援プラン」が財政的に後押しすることとなった。社会的養護を必要とする子ども達のQOLの向上が、初めて国家計画に盛り込まれたのである。平成15年の配偶者特別控除の廃止に伴う財源の一部を、子ども家庭福祉に充当することができたことも伏流となっている。

改正児童福祉法により、平成17年度から児童家庭相談が市町村において展開されることとなるため、厚生労働省からは「市町村児童家庭相談援助指針」も発出されている。児童相談所運営指針や子ども虐待対応の手引きも大幅に改訂された。自治体の要保護児童福祉対策地域協議会も、法律では任意設置であるが、子ども・子育て応援プランでは5年後に全自治体設置という目標が掲げられている。こうして、子ども家庭福祉においても市町村重視、施策の計画的進展が始まろうとしている。

(3) 次世代育成支援・子ども家庭福祉の一本化の兆し

このように、これまで別々の道を歩み、今なお市町村と都道府県に分断されている次世代育成支援施策、子ども家庭福祉施策に、ようやく市町村を中心とする計画的推進の動向が見えてくることとなった。この方向は、地方分権や利用者主権などの動向から、もはや後戻りできないであろう。

さらに、昨年から今年にかけて、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策に流れ込んだ水流は、わが国の同施策の特徴を大きく浮かび上がらせることとなった。その水流とは、いわゆる三位一体改革、総合施設、障害福祉制度改革の3つの流れである。

3. 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の分断

(1) 三位一体改革が示したもの

平成16年8月24日、地方六団体による国庫補助負担金廃止に係る提案は、次世代育成支援・子ども家庭福祉の仕組みが、高齢者を含む成人の仕組みと大きく異なっていることを浮かび上がらせた。

すなわち、サービス利用のあり方に関しては行政による職権保護を中心とし、財政に関しては税による事業者に対する補助負担金の仕組みとなっていることである。この仕組みは、契約を中心とし、社会保険と税を組み合わせ、利用者に対する個人給付を中心とする介護保険の仕組みとはまったく異なっている。このまま地方分権を是として次世代育成支援・子ども家庭福祉財源が一般財源化されれば、子どもは地方財源、成人・高齢者は社会保険・国・地方財源となり、人間の一生を見通した福祉サービスが地方と国に分断されてしまうこととなる。

(2) 総合施設検討が示したもの

一方、幼保一元化や規制緩和を水源にもついわゆる総合施設の水流も、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の保健福祉部局と教育委員会による分断を浮かび上がらせた。しかも、保育所、幼稚園とも事業者に対する税による補助負担金システムであることは同様であるが、幼稚園利用は契約システムであり、また、就園奨励費という個人給付も導入されているなど、就学前保育・教育でもシステムの相違が明確になってきたのである。

(3) 障害者自立支援法案が示したもの

さらに、利用者主権の動向から生じた社会福祉基礎構造改革により導入された支援費制度を改善する障害者自立支援法案に、障害児童福祉サービスのシステム改革が

盛り込まれ、障害児施設利用のあり方が契約、個人給付システムと職権保護システムとの二本立てとなる方向も示された。子どもの施設サービス利用のあり方が、障害かそうでないかで分断されることとなったのである。

4. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向

(1) 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築

これまで見てきたとおり、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策は平成 17 年度から新たな展開を始めることとなるが、それは、多くの課題を抱えての船出でもある。成人、特に高齢者の福祉施策からみた次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制の特徴は、(1) 都道府県中心、(2) 職権保護中心、(3) 施設中心、(4) 事業主給付中心、(5) 税中心、(6) 保健福祉と教育の分断の 6 点である。さらに欧米のシステムと比較すると、(7) 限定的な司法関与を挙げることができる。介護保険による高齢者福祉と障害者福祉のシステム統合が将来の課題として俎上にのぼり、そのシステムが社会保険と税により構築されようとしている今、児童分野の福祉サービス供給体制も、そのあり方について見直していくことが必要とされている。

総括研究会議における、各分担研究における面接結果を踏まえた次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制に関する集中討論においては、前述の体制をできる限り (1) 市町村中心、(2) 契約中心、(3) 在宅サービスと施設サービスとのバランス確保、(4) 個人給付中心、(5) 社会保険と税の適正な組合せ、(6) 福祉と教育の統合・連携、(7) 積極的司法関与のシステムに転換していくことが必要と考えられた。また、その際、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズム (国親) の視点を、どのように組み込んでいくかが主要な論点となった。そのような方向を模索することが、現在はまだ分断されているいわゆる次世代育成支援施策と子ども家庭福祉施策とを一体化させ、かつ、子どもと成人の福祉・安寧の確保を一体化させることにつながると考えられる。これまで述べた次世代育成支援・子ども家庭福祉の動向とサービス供給体制の今後の方向については、図-1 のようにまとめられる (次頁)。

なお、各分野ごとの仮説・提案としては、すべての乳幼児に対する「基本保育」の創設、子どもから大人まで連続性のある障害福祉サービス供給体制の確立、「福祉・警察ユニット」の設置による子ども虐待対応の強化等が考えられた。

今後は、ヒアリング結果の分析・考察を含めて、今後

の子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する提案を各領域ごとに、さらには全体の基盤となる実施体制のあり方について取り纏める。それが、第 2 年次研究において実施するヒアリング調査の仮説・質問文となる予定である。

2. 分担研究報告 1 (分担研究者：澁谷昌史 虐待防止施策、社会的養護分野)

1. 研究目的

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、「虐待防止施策」と「社会的養護」について、将来展望を含めた有識者の意見に基づき、現状認識と課題、そしてその政策的解決の方向性について整理し、施策の一定の方向性を提示することを目的としている。

2. 研究方法

「虐待防止施策」及び「社会的養護」における有識者に対し、個別領域 5 つ、共通項目 5 つからなる半構造化面接による調査を実施し、意見を聴取した。有識者の選定においては、各領域において先駆的な提言や実績のある者ないしその自治体に所属する者について、他分担研究班と同様、厚生労働行政に詳しい有識者 1 名、都道府県・政令市行政に詳しい有識者 1 名、市町村行政に詳しい有識者 1 名、実務に詳しい有識者 1 名、研究者 1 名を、分担研究会議において特定した。結果のまとめ及び分析においては、比較的共通して聴取された見解や、オリジナル性の強い見解をとりあげ、整理するとどめた。詳細な分析は次年度に予定されている総括研究会議における討議を踏まえ、進めることとする。なお、考察にあたっては、必要に応じて、社会保障審議会児童部会議事録等を参照し、提言を行う上での枠組みとした。

3. 研究結果

虐待防止施策については、児童相談所、市町村とも格差が大きく、ここをどう是正していくかに焦点が当てられた。改革の方向性は 2 方向あり、ひとつは児童相談所が抱え込んでいたものをさまざまところに移譲するというもの (民間団体活用、司法関与促進)、もうひとつは児童相談所マンパワーの質量両面での充実である。これらは相互に矛盾するものではなく、ひとりの対象者から双方の必要性が述べられることもあった。児童相談所が高度な専門性を発揮する機関というのは共通して想定されているが、その設置については、社会的養護のヒアリ

1. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の動向

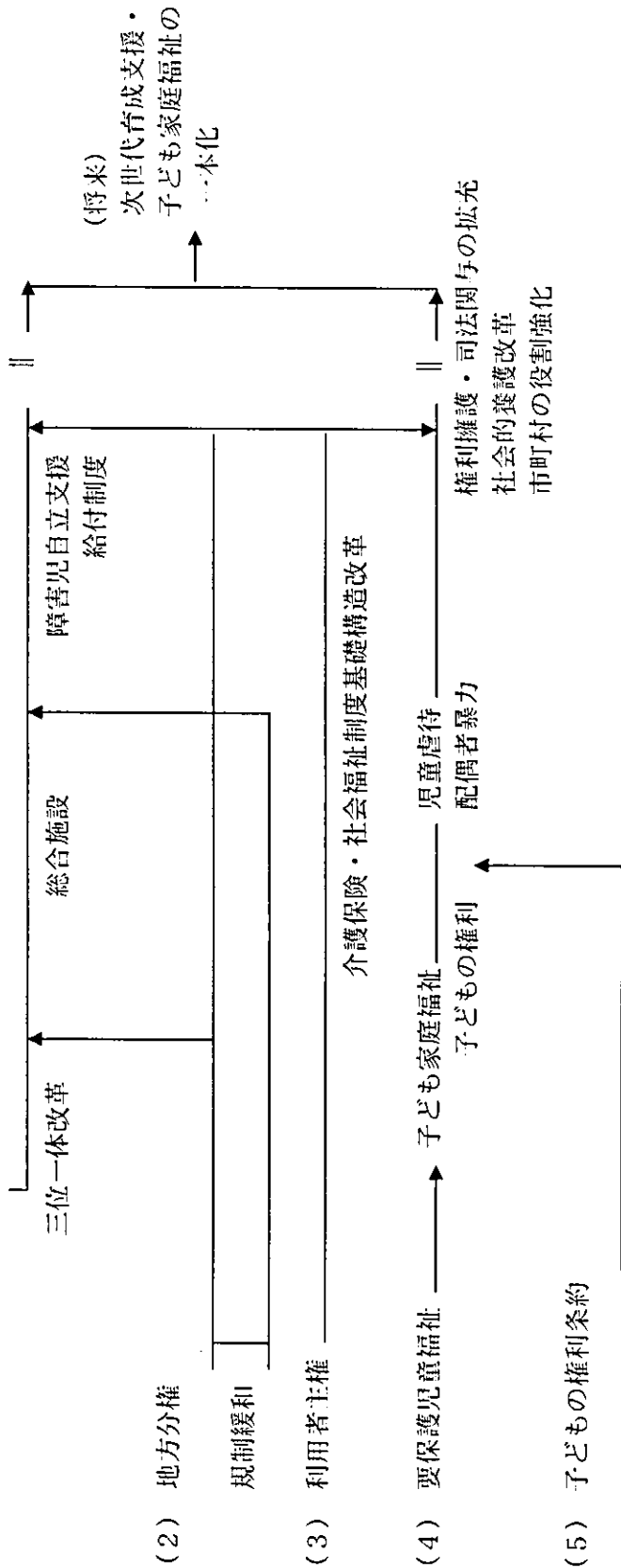
平成2年1.57ショック

(1) 少子化対策

次世代育成支援施策

三位一体改革

待機児童問題



(2) 地方分権

規制緩和

(3) 利用者主権

介護保険・社会福祉制度基礎構造改革

(4) 要保護児童福祉

子ども家庭福祉

児童虐待

配偶者暴力

子どもの権利

権利擁護・司法関与の拡充

社会的養護改革

市町村の役割強化

(5) 子どもの権利条約

2. 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の将来方向

現行

将来

- (1) 都道府県中心 ⇒
- (2) 職権保護中心 ⇒
- (3) 施設中心 ⇒
- (4) 事業主給付中心 ⇒
- (5) 税中心 ⇒
- (6) 保健福祉と教育の分断 ⇒
- (7) 限定的司法関与 ⇒

- 市町村中心
- 契約中心
- 施設と在宅のサービスのバランス
- 個人給付中心
- 社会保険と税
- 保健福祉と教育の統合
- 積極的司法関与

図一-1 次世代育成・子ども家庭福祉の再構築

ング結果を含めてみても、市町村というよりも広域を対象とするのが現実的というものであった。その中で、福祉・警察・司法がチームを組んで対応する機関創設という具体的提言もあった。

一方の社会的養護については、施設（集団・寄宿・閉鎖的モデル）から、里親（個別的・家庭的・地域内モデル）への移行を進め、愛着関係と生活の質保障を行うことで一致している。施設に残されるのは、治療的機能や里親へのバックアップ機能である。また、マンパワー問題については、地域小規模並みの2:1から3:1を保障すること、そして里親をプロ化するなどして質を向上させることなどの見解が出された。

共通質問項目と絡んでは、理念としてのパターンリズム、それを具体化する措置制度と専門職配置が具体的方向性として出されることが多かった。これを確かなものとするため、少なくとも三位一体改革の性急な実施は危険であるとの認識が強かった。

4. 考察

結果に基づき、以下のことが指摘できる。

- ・ 利用・契約制度に馴染まない領域においては、国家責任がいかにして果たされるのかをきっちり と明示した制度設計を行う必要がある。
- ・ 福祉警察ユニットや親子生活支援施設創設、市営住宅のグループホーム化などの提言があったが、それらは既存の体制から何かを差し引いたり、何かを壊したりすることを前提にするようなものではなく、重層的に厚みのある実施体制のために、追加的に設置していくものである。マンパワー問題についても、質量の両面から、引くのではなく足す方向性というものが考えられれば理想的といえよう。すなわち、この2領域においては、「転換」というより「強化」の方向性が強く意識されているのである。

3. 分担研究報告2（分担研究者：尾木まり 次世代育成支援・保育、児童健全育成分野）

1. 研究目的

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、①子育て支援・保育サービス、②児童健全育成について、将来展望を含めた有識者の意見をもとめ、将来のあるべき方向を検討することを目的としている。

2. 研究方法

各分野の有識者に対し、個別領域5つ、共通項目5つからなる半構造化面接による調査を実施し、有識者の意見を聴取した。今年度の調査においては、それぞれの分野について各5名を対象に実施した。

3. 研究結果

子育て支援・保育については、①保育所の利用対象を現在の「保育に欠ける」から「保育を必要とする」、または「すべての子ども」へ拡大し、直接契約の方向に向かうことが好ましいという点については共通していた。②保育所利用者と非利用者への公的負担の格差を是正するために、非利用者へのサービスを充実させることと、保育利用者については、利用者負担を応益負担とし、保育所・幼稚園利用などについても、総合施設等、共通の保育・教育内容を受ける部分については、共通の料金とすべきことが指摘された。③認可外保育施設については、いずれ認可保育所へと移行するものという受け止め方が多く、保育の質の担保の必要性が指摘された。④保育サービスの財源としては利用者負担のあり方の見直しと、安定的・持続的な財源確保のために国民の理解を得る必要性があげられた。

児童健全育成については、①児童館等の児童厚生施設については、国や地方自治体による位置づけが明確にされておらず、地域偏在があるため、全国的な事業展開をしていくことが困難となっている。②放課後児童健全育成については、学校での全児童対策の中に位置づけられようとする動きがある中で、子どもを保護者の就労の状況で分断しないあり方を歓迎する意見の方が多かった。③年長児童への健全育成は子ども家庭福祉の分野では端緒についたところであるが、福祉だけではなく教育分野との密接な連携が必要であることや、逆に公的サービス自体が前に出る必要はないという意見があった。④地域の第一次的な相談体制や健全育成の担い手のネットワークについてはいずれも確立されておらず、今後中心となるのは、前者においては地域のつどいの広場などの子育て支援施設、後者においては社会福祉協会があげられた。

共通質問事項については、①市町村を中心とした直接契約という方向性は明確になっている。②基本的法体系については、「福祉」と「教育」に分かれた子どもの施策に問題があり、子どもに関わる関連法や関連分野が統一体系の中にあるべきとの意見があげられた。③地域的な偏在や利用者にとっての使い勝手の良否があるものの、さまざまなサービスが整った現状を踏まえ、情報提供、利用のコーディネート、質の向上と評価の仕組みが必要である。④財源については、子ども家庭福祉にかける予

算が少なすぎるという指摘は多かったが、税か保険かといった点については共通の方向性は見いだせなかった。⑤どの質問項目においても突き詰めていくと、「家族とは」「家族のありようを問い直すべき」という意見が多く出されたことが特徴であり、公的責任と自己責任の範囲についての議論の必要性や、社会的責任による子育て支援の必要性についての国民の理解をさらに深めるべきとの意見も多くあげられた。

4. 考察

①「保育に欠ける」要件をすべての子どもへ拡大する（「基本保育」の創設）、②保護者の就労の状況や、福祉と教育で分断されない子どもを中心にいたサービス供給体制のあり方、③生後1年間の過ごし方の課題（育休制度などの整備など）④質の向上のための評価⑤児童健全育成の意義の啓発、が今年度の調査から得られた方向性と課題であり、次年度の研究でさらに考察を深めたい。

4. 分担研究報告3（分担研究者：新保幸男 ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、障害児童福祉分野）

1. 研究目的

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、①「障害児童福祉」、②「ひとり親家庭福祉」、③「非行児童福祉」について、将来展望を含めた有識者の意見をもとめ、将来のあるべき姿を検討することを目的としている。

2. 研究方法

各分野の有識者に対し、個別領域5つ、共通項目5つからなる半構造化面接による調査を実施し、有識者の意見を聴取した。今年度の調査においては、障害児童福祉について3名、ひとり親家庭福祉について4名、非行児童福祉について3名を対象に実施した。

3. 研究結果

障害児童福祉については、①サービス提供の中心は市町村、②在宅支援だけではなく、入所型施設についても契約制度を導入する必要性が指摘された。③在宅支援を中心とするサービス体系に移行する必要があると共に、④個人給付中心が望ましいとされた。また、教育との連携を重視すべきとの見解が強かった。その上で、障害者自立支援法の方向性を指示する見解があった。⑤子どもから大人までの連続性を重視する見解が強かった。

ひとり親家庭福祉については、①母子自立支援員の役

割などをはじめとして、市町村中心で対応する必要性が指摘された。②母子生活支援施設の契約制については現行制度を肯定する見解が強かった。DVケースについては職権での保護の仕組みを重視する意見が強かった。③保育サービスの利用という在宅支援を重視すると共に、就労や養育費取得支援について関心が強かった。④福祉と労働との連携強化を期待する見解が強かった。

非行児童福祉については、①市町村中心という考え方や契約制度を重視するという考え方は特になかった。②職権保護の考え方を契約制に移行すべきという意見はみられなかった。③財源については、税金で対応するという考え方が強かった。④青少年行政、教育との連携を強化すべきとの見解が強かった。

共通質問事項については、①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という見解が強かった。

4. 考察

障害児童福祉及びひとり親家庭福祉（DVを除く）については、契約制度を支持する見解が強かった。DVケース及び非行児童福祉については、職権保護の仕組みを充実すべきとの見解が強かった。供給体制を検討する際には、各対象の特性を踏まえた制度構築が必要であることが再認識された。

5. 分担研究報告4（分担研究者：網野武博 児童福祉専門職分野）

1. 研究目的

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、子ども家庭福祉サービスを支える「児童福祉専門職」について、将来展望を含めた有識者の意見をもとめ、将来のあるべき姿を検討することを目的としている。

2. 研究方法

各分野の有識者に対し、個別領域5つ、共通項目5つからなる半構造化面接による調査を実施し、有識者の意見を聴取した。今年度の調査においては、児童福祉専門

職について4名を対象に実施した。

3. 研究結果

児童福祉専門職については、①専門職の養成に関しては都道府県レベルが中心となるべきとの見解が強かった。②養成にかかわる経費については、税中心で対応すべきとの意見があったが、ある程度自己負担をしてもらう方が身に付きやすいのではなかという見解もあった。③現任教育の内容をより充実すべきとの意見があった。④児童福祉関連専門職の共通基盤について検討する必要性が指摘された。

共通質問事項については、①200年後を見据える気持ちで制度設計をする必要がある。②成長発達段階に添う形で支援を総合的に受けられるように制度設計する必要がある。③非常勤対応で行われることが増えているが常勤対応を考えるべきである。その際、必要に応じて民間がサービス提供の主体として重視される必要もある。④コミュニティづくりという視点から分権化を考える必要がある。⑤基礎自治体への財源委譲を進めるべきである。という意見が強かった。

4. 考察

専門職養成については、ある程度受講生の人数がまとまっている方が有利であるとの理由から、都道府県レベルが中心となり現任訓練を重視すべきであるとの見解が強かった。

E 結論

研究目的にも記載したとおり、子ども家庭福祉サービス供給体制は、制度創設後60年近くその基礎構造を変えていない。その結果、時代にあわせて改革が進められている高齢者や障害者等成人の福祉サービス供給体制と大きな乖離を生じており、このことが、人間の一生を通じた福祉と安寧の保障に分断を生む要因ともなっている。特に、障害者自立支援法案の提出にともない、平成18年度後半から、子ども家庭福祉サービス供給体制は障害児か健全児かによっても分断されてしまう事態となる。そして、その間にも少子化は進行し、児童虐待等の児童問題に対応する児童ソーシャルワーカーの疲弊は深刻度を増していく。

これらに対応するためには、早急に子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築を図らなければならない。本研究は、そのための基礎資料並びに今後の方向性を政策立案者に提示するものであり、その社会的意義は極めて大きく、かつ、成果の急がれる研究と考えている。

今後は、本研究成果をもとに、分野別のサービス供給体制試案を総合化する子ども家庭福祉サービス供給体制試案を作成することが必要である。そして、それをもとに、有識者等に対する半構造化面接を実施して考察を進め、各分野におけるサービス供給体制並びにそれらの基盤となる子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について提案していく実際的研究が求められている。

F 研究発表

本研究の成果の一部を取り入れた著書、論文は以下のとおりである。

1) 著書・編書論文

- ・柏女霊峰『次世代育成支援と保育』（仮題）全国社会福祉協議会 近刊
- ・新保幸男『保育サービス提供主体の多様化』澁谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房 2004
- ・新保幸男「児童虐待発生要因と政策対応の方向性」国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会 近刊

2) 論文

- ・柏女霊峰「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案（第一次版）」『淑徳大学社会学部紀要』第39号 淑徳大学社会学部 2005
- ・柏女霊峰「次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ」『月刊福祉』2005年5月号 全国社会福祉協議会 近刊
- ・柏女霊峰ほか「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第41集 日本子ども家庭総合研究所 近刊

分担研究報告
「虐待防止施策及び社会的養護について」

分担研究者	日本子ども家庭総合研究所	澁谷 昌史
協力研究者	淑徳大学	小木曾 宏
協力研究者	淑徳大学大学院	佐藤 まゆみ
協力研究者	上智大学大学院	赤木 彩子
協力研究者	立正大学	森 望

研究概要：虐待防止施策及び社会的養護の2領域を中心に有識者へのヒアリング調査を実施した。総括的には、以下の2項目について指摘できる；

- ・ 利用・契約制度に馴染まない領域においては、国家責任がいかんにして果たされるのかをきっちりと明示した制度設計を行う必要がある。
- ・ 福祉警察ユニットや親子生活支援施設創設、市営住宅のグループホーム化などの提言があったが、それらは既存の体制から何かを差し引いたり、何かを壊したりすることを前提にするようなものではなく、重層的に厚みのある実施体制のために、追加的に設置していくものである。マンパワー問題についても、質量の両面から、引くのではなく足す方向性というものが考えられれば理想的といえよう。すなわち、この2領域においては、「転換」というより「強化」の方向性が強く意識されているのである。

【研究目的】

子ども家庭福祉サービス供給体制は、その根幹が成立して以来半世紀以上を過ぎたにもかかわらず、当時の都道府県中心、職権保護中心、施設入所中心、税による事業者に対する補助負担金中心等の基本的枠組みを保持しており、このため、近年の少子化や育児の孤立化、保育所待機児童の増加、子ども虐待や凶悪少年犯罪の増加などの新たな子ども家庭福祉問題その他子育て・子育て問題の複雑・多様化に有効に対応できるシステムとなっていない。

こうした現状に対し、社会保障審議会児童部会のみならず規制改革・民間開放推進会議や地方六団体その他各界から改革の必要性が提起されている。しかし、各界からの提言は部分的であり、子ども家庭福祉体系全体を視野に入れたものではないため、それらの提言は制度体系を歪め、かつ、現場を混乱させるのみならずサービス供給体制の総合的な検討を阻害する結果をもたらしている。

そこで本研究においては、近年の子ども家庭福祉問題・施策の動向や障害福祉、高齢者福祉等の周辺領域の施策動向等を踏まえ、現代の子育て・子育て問題に有効に機能し得る子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について、特にサービス供給体制の分権化と供給主体の

多元化やサービス利用のあり方、専門職のあり方等に焦点を当てつつ総合的に検討し、将来のあるべき方向を提示することを目的とする。

そして、このことにより、子育て支援・保育、児童手当、子ども虐待防止、非行児童福祉など抜本的な制度改革が求められている子ども家庭福祉分野における制度改革に関する政府の検討に大いに資することを目的とする。特に、継ぎ接ぎ細工のようになってしまった児童福祉制度の再構成、狭義の要保護児童福祉サービスと子育て支援・保育サービスとの役割分担などサービスのあり方・内容とサービスの提供方法、財源の三位一体改革を進めるための視点を提示したいと思っている。

【研究方法】

本研究は2か年継続研究であるが、今年度は、文献研究並びに半構造化面接によるヒアリング調査を中心とする質的研究法により、次年度に行うヒアリング調査のための仮説設定を進めた。

具体的には、既存文献や政府関係報告書、政策動向等の分析を進め、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究会議において、虐待防止施策及び社会的養護において半構造化面接を行うための個別領域ごと

(5問)並びに共通(5問)の質問文(計10問)を作成し、上記2領域に関し、それぞれ厚生労働行政に詳しい有識者、都道府県・指定都市行政に詳しい有識者、市町村行政に詳しい有識者、実務に詳しい有識者、研究者の5人に対し半構造化面接による面接調査を実施した。方法としては、事前に10か条の質問文をヒアリング対象者に届け、当日、ヒアリングを進めた。発言は対象者の了解のもとに録音した。ただし、対象者がヒアリングを受けるに足るステータスにあり、すなわちその発言が大きく影響すると思われることから、対象者が特定されることのないよう、結果の提示においても配慮した。

ヒアリング調査の時期は、平成16年8月から平成17年1月までの間のヒアリング対象者の希望日時とした。また、ヒアリングに要する時間は、約2時間以内であった。

後日、録音を起こしてその内容を各質問200字程度でまとめ、対象者の基本的な視点について500字程度でまとめた。さらに、あわせて、スウェーデンの子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、現地研究者から報告を求めた。

その上で、それらの結果を総合的にとりまとめつつ、各分野の個別課題並びに子ども家庭福祉サービス供給体制の今後のあり方に関する仮説設定を行うという方法をとった。

以下、虐待防止施策、社会的養護のそれぞれについて、結果の概要を示す。

【研究結果】

半構造化面接による調査は、虐待防止施策、社会的養護の2分野延べ10名に対して実施した。それらのローデータを設問ごとに二次資料(別添)としてまとめなおし、全体の傾向を把握し、その結果を分析しつつ考察を加えた。なお、他分担研究班で取り纏めたスウェーデンに関する報告も参考とした。

以下、調査結果について、領域ごとに提示する。

1. 虐待防止施策について

(1) 児童相談所について

児童福祉司のマンパワーを問題とするものから、市町村への業務委譲や司法関与推進など児童相談所の業務をシェイクダウンできる体制整備を課題とするもの、この両者を含めて回答するものまで、幅があった。児童福祉司任用制度改革を除いては、基本的には、2004年児童福祉法改正の方向性を支持するものである。今後は、市町村の体制整備や、道州制の動向によって変わってくると

いう見方もあるが、どのような体制になっても、高度に専門性を要する重篤な事例を扱う拠点相談所が残されるべきだという見解は共有しているものと思われる。

(2) 市町村について

格差の大きさを問題としているものが多かった。そこで、短期的にも家庭児童相談室(常勤相談員配置)を必置とするか、児童相談所のバックアップを受けながら保健センター等既存の資源が対応を図ることにより、業務遂行を目指すことを現実的とするものにとわかれている。いずれにしても、次の法改正で、専門職配置も含めて、市町村にかなりの程度の責任を持たせられるようにすれば、児童相談所を高度専門機関として位置づけられる。

また、措置と関係しては、措置費にかかる事務や、措置対象となる子どもの絶対数などを考えると、市町村の業務とすることは馴染まないという意見もあった。

(3) 機関連携について

連携の形骸化を危惧している見解では、コーディネート機能をしっかりと位置づけることが提案され、NPOなど、地域で使えるものはすべて使うという視点を浸透させることが大事だという意見があった。

困難事例については、地域のネットワークによる対応というよりも、児童相談所業務とする意見もあり、やはり児童相談所の高度専門機関化というのが大まかな流れであると捉えられているようである。

(4) 司法関与について

具体的意見があったものでは、ケア受講命令や職権保護への関与など、欧米での取り組みに見習うことが必要との見解があった。児童相談所の高度専門機関化とあわせて、司法・福祉・警察機能を併せ持った機関ができればよいとするものもあった。いずれにしても、子どもの権利擁護を確実なものとするためには、福祉的対応という枠組みだけで考えていてはならないということであろう。

(5) 民間団体について

民間委託の促進は共通の見解である。このとき、民間には、NPOだけでなく、民生児童委員や社会福祉法人なども含まれる。いずれにしても、使えるものはできる範囲で構わないから使っていくということが大事であると考えられている。

2. 社会的養護について

(1) 社会的養護体系について

社会的養護については、すでに社会保障審議会で認識されているように、今の子どもたちの動きに対応していない、具体的には施設偏重であり、愛着関係、パーマネンシー、生活の質を保障するという観点から体系付けられているものではないものと見なされている。これを、里親を中心に考え、子どもの暮らしが子どもの治療になる取り組み、すなわち、人と人とのコミュニケーションが豊かな暮らしが保障されなければならない、そのためには、里親が中心とならねばならないという見解が大勢を占めた。

もちろん、施設全廃という発想とは異なり、治療的機能を持つ施設は別途用意されていなければならないとされる。そのとき、職員配置の手厚い情緒障害児短期治療施設をモデルにするという現実的な見解もあれば、親子生活支援施設などの中間的施設（治療施設から地域生活へ移行していく中での中間という意味）が必要だという具体的提言もあった。

個別には、青少年への対応、逆に乳幼児の精神保健問題に対応する機能をどうするかが不透明であること、児童相談所のアセスメント機能を強化し、ニーズに応じた適切な措置が可能となるような仕組みを導入することが考えられている。

(2) 家庭的養護について

このような認識の中で、家庭的養護は必然と考えてよい。とくに、里親をいかに活かすかという視点が今後は不可欠である。それは、地域との交流が日常的ではなく、職員が一日のうちでも変わる施設では、愛着関係をはじめとした子どもの発達に必要なものが供給されないという認識に基づいている。

しかし、里親については、質的な担保を行うことも必要であり、研修制度の充実や施設職員がプロの里親として養育しやすいような工夫がなされるべきであると考えられる。

また、グループホームにしても、里親にしても、孤立無援の状況の中で養育をしており、単に地域の中で居住場を用意するという発想ではなく、地域で支える仕組みが必要である。すなわち、児童相談所や施設はもちろん、サービスの担い手として地域ネットワークの中で位置づけられ、機能することが大切だという見解が見られた。

こうした条件（里親の質向上及び地域ネットワークとリンクした社会的養護）が整うことにより、家庭的養護の場が密室化していくようなこともないと考えられている。

る。

(3) 職員配置について

具体的な配置基準としては、地域小規模並みの入所児童3名に対して職員1名という数値が提言されている。

また、この問題に関しては、「経営手腕が問われる」「官民での人事交流を促進すべき」「専門性の問題」という意見も出されている。これは、職員配置の量的側面に関する現状が肯定するものとはいえない。そうではなく、資質的側面について考慮された「マンパワーを作り出すシステム」と、その「マンパワーを支えるシステム」も視野に入れながら、制度設計をすべき問題ということである。

(4) 施設の地域化について

地域の中で社会的養護が展開されることが前提となるため、当然地域社会との交流は生じると考えられる。ただし、入所している子どもたちのケアで手一杯な状態であり、何らかの仕掛けが必要だという指摘があった。施設開放などにより交流を増やし、地域からのボランティアを募りやすくしたりするという施設開放論以外に、児童相談所と施設とが連携して仕掛けをしていったり、医療機関を併設して地域住民が自然と足を運ぶ場となっていければよいという、施設外資源の活用を前提とした具体的提言もあった。

ただし、施設開放のようなものは、必ずしも社会的養護を担う入所型児童福祉施設の専売特許とはいえず、社会的養護施策に位置づけるというより、地域福祉計画の中で各自治体が自由に位置づけ、事業展開していけるようにしていくことも可能だということも、ある有識者から示唆された。

もっとも、その場合にも、入所機能を活かしたサービスや、専門性を活かしたサービスこそ、自治体の資源の実情に応じて、社会的養護を担う施設に自然と期待されていくことになると思われている。

(5) 措置制度について

措置制度堅持の方向性は、押しなべて支持されている。ただし、ショートステイなどのような自発的利用に応じる制度を否定するものでもないし、市町村が市営住宅などを活用して社会的養護を充実させ、市町村が自由にその利用方式を考えるということも提案されている。

また、「措置費により安閑としてしまう施設がある」など、施設改革のインセンティブになりにくい要素を含んでいるという認識も、中には示されている。

具体的には、児童相談所が施設の良し悪しを判断しやすいように、児相内外で専門的なアセスメント・チームを設置し、全ケースについて施設外から自立支援計画の進捗状況を評価する仕組みなど、利用選択による質改善以外の方策を考えることも提案されている。

また、満年齢で措置解除になった途端に施設利用ができなくなるようなことを避けるため、支援費制度なども活用できるようにするなど、いろいろなニーズに対応していくためには、個別制度の論理から抜け落ちることを防ぐ手立てが考えられていなければならないという意見もあった。

3. 共通項目について

本分担研究班では、パターナリズムと措置制度に言及するものが多かった。これは、虐待防止施策ないし社会的養護という領域での有識者ということで、やはりその領域特性のようなものを念頭に置きながら話をされたということに拠るものと思われる。また、行政関係者といっても、児童相談所ないし児童福祉施設での実務経験を有した上で行政職に就いている者が多く該当していたため、大所高所からシステムの組み換えを論じるというよりも、どのようにしたら子どもと家族の福祉保障がスムーズに実施されるかという意味で、現実的な観点から話がなされることが多かった。そのためか、やはり児童相談所ないし児童福祉施設という個別領域での実務的観点から離れて、子ども家庭福祉のグランドデザインを描くことは難しかったのではないと思われる。それでも、いくらかのデータが得られたので、結果を要約する。

まず、理念については、質問文の具体例の中から、パターナリズムに関して言及するものが多かった。これは、先述したように、虐待防止ないし社会的養護の領域に詳しい有識者であり、その領域での実務に携わっていた者が多いことや、それら領域についての質問文を先に提示しヒアリングしたことの影響もあると思われる。

結論的には、パターナリズムは必要であるという意見が多かった。やはり、子どもないしその保護者の意思能力が無条件にあるいは無思慮に尊重されることが、子どもの最善の利益につながるものではないという認識がここにはある。現在の児童福祉法の理念を引き合いに出せば、「国及び地方公共団体が」子どもの福祉を保障するという児童福祉法第2条の持つ意味を重視するということである。

そして、理念を具現化するときに、専門性の問題を絡めて話すものが目立った。すなわち、子どもや親の意見に振り回されることなく、第三者が社会的に権威ある、

すなわち「この人のいうことであれば信頼できる」、と思えるような専門家が必要であり、個人的な思いなどで行動する者が行うことは、人権侵害にもつながりかねないという認識が基底にある。

以上のような認識から、供給方法についても、具体的には措置制度という職権による判断を不可欠とするものがそれと並行して出されることが多かった。

また、分権化や財源については、平成16年夏に地方六団体から出された三位一体改革の提案事項に対して、国がしっかりとパターナリズムに基づく子ども保護やその予防施策を展開できるようになるまでは手を離すべきではない、子どもの命がかかっているものについては国の責任で行うべきというものが多かった。子どもの人権問題を地方レベルに委ねることへの不安の表れと思われる。

法体系については、とくに明確なヴィジョンに基づいた見解よりも、法律間の整合性があればよい、体系を整理しなくとも、児童福祉法やそのほかの法律に新たな規定を設けて済むものならそれで構わないという、実益重視の意見が得られた。民法から子どもの福祉にかかる部分を抜ければいいが、あまり現実的でないというも、実益重視のラインにあるものといえよう。そのほかには、具体的な見解は出されなかった。

【考察】

1. 虐待防止施策について

2004年児童福祉法改正により、虐待防止施策も、都道府県の事務から、市町村の事務へと移行する傾向にある。法改正の時期的な問題もあり、次世代育成にかかる市町村行動計画において、必須項目とはなっていないが、市町村が児童福祉法を具現化していく個々の努力を問われるようになっている。

この分権化の流れそのものについては、圧倒的に支持されていると見てよいだろう。ただし、児童相談所及び市町村の対応能力の格差について無視するわけにはいかない。このとき、保健師等を巻き込んで担い手を増やすという方向性と、中核となる児童福祉司等福祉専門職配置を制度的に支える方向性があることがはっきりした。ネットワークや子育て支援などの予防的対応においては幅広く人材を登用し、一方、ネットワークのコーディネーターや児童福祉司には、より高度な専門性を発揮される条件を整えていくべきだといえよう。すでにいくつかの自治体では、児童相談所への市町村職員の派遣研修が行われているということも聞くが、そのためには一定の価値や知識が必要であろうし、とくに市町村の人材を育て、バックアップする児童相談所職員の専門性向上は鍵

となるものであろう。児童福祉司の任用については一定の方向性が出されたばかりであるが、担い手を増やすということであれば、社会福祉士会との提携など、研修や人材派遣で運営上の工夫を行い、基本的にはソーシャルワーカーの配置を進めるべきであろう。あるいは、保健師や保育士を専門職大学院へ派遣するなど、海外ではすでに行われている現職者の奨学制度などが検討されてもよい。

いずれにしても、マンパワーの質量双方を拡充することに異論があるわけではなく、実際、2004年児童福祉法改正に伴い、任用資格の拡大（担い手を増やす）がなされる一方で、平成17年度から児童福祉司配置基準が改善され、児童相談所長研修が実施されることとなったが、これは一般的に自然のこのように受け止められているのではないかと思う。

また、児童相談所がより高度な専門性を発揮するとして、それをどこに設置するのかは、ひとつの政策的判断が求められるところであろう。海外では虐待発生件数により設置数が決められる傾向にあるが、わが国では保護した後の措置先が市町村ごとに確保されているわけではないこと、市町村を超えてあちこちに転居するケースも少なからずあることから、かなり広域での対応が求められることを踏まえなければならない。

そして、そのとき、検察官や警察などが日常的に一緒に業務を行う体制があってもよい。とくに性的虐待事例のように、刑事事件となり、司法面接が実施される場合を考慮し、最適なチームを組めることが望ましい。このようなケースは、発生件数から見ても、都道府県レベルで計画することが現実的であろう。

加えて、家族再統合に関心が集まりつつあるが、一言で「親指導（支援）」といっても、人格面で深い問題を抱えている場合などは、グループ援助にも乗りにくいので、司法判断も絡めて、特定機能病院のようなところで、予約制の治療ユニットを設けてもよいだろう。

以上のような多専門職協働型、あらゆる問題に対応する権威を持った機関の設置が全国的になされる必要があると考えられる。実際、平成17年度より、弁護士等を児童相談所において活用する事業に予算がつけられたが、このような方向性を促進していく多職種協働型専門チームをモデル的に実施し、施策誘導を行うことが検討されてよいのではないだろうか。

2. 社会的養護について

社会的養護については、愛着関係という養育論上の用語が浸透してきている感触を受けた。このためには家庭

的養護が必要という流れもできており、実際に政策的にもすでにそのような方向性で動いている。

一方、既存の施設のマンパワー問題については、2:1から3:1という基準が出されることが多いが、家庭的養護促進という方向性とあいまって、すべての施設がグループホーム化すれば、おおむね自然と達成される数字であると楽観視することもできる。もちろん、政策的には、このための財源確保を織り込んでいくことが重要になってくるため、財源確保がいずれにしても課題となることは避けられない。

また、社会的養護体系に関する意見を参考にすれば、施設の治療機能強化という課題もあることから、マンパワー問題を「児童指導員・保育士の配置問題」としてのみ捉えることなく、職種という要因を踏まえて、すなわちどのような職員を増やすのかという観点を押さえながら論じなければならないだろう。

加えて、ヒアリング結果からは、研修強化や、施設職員の「暖簾わけ」によるプロの里親確保なども提言されていたが、このことは、マンパワー問題を一概に「施設内マンパワーの量的問題・職種多様化問題」として捉えていると、視野狭窄を起こす危険性があるという指摘とも読みかえられる。誤解を招かないように付記すれば、そうした識者は、別にマンパワーが量的に充分と考えているわけではない。結果のところ述べてのように、専門性あるマンパワーを作り出すシステムと、支えるシステムも視野に入れることは傾聴に値するものと思える。

この見解は、とくに里親中心の社会的養護体系に移行した場合には、重要となってくるであろう。具体的には多様な研修のほか、施設職員が「暖簾わけ」していくための住宅補助（市営住宅のグループホーム化という提言を活かすのもひとつであろう）、あるいは手当の見直し、児童相談所や施設との連携強化といった課題が考えられていかなければならない。

3. 共通項目

結果のところ述べてのように、理念としてのパートナーリズムが支持されている。これは子どもの人権問題、とくに虐待問題が、家庭環境の悪化により生じているという認識に端緒し、代わって社会環境、具体的には「国及び地方公共団体」が解決し、最善の利益を保障する義務があるとされていることを示している。

そのため、客観的に妥当性の高い専門的力量を発揮するマンパワーにも関心が集まるし、措置制度と利用・契約制度という二者選択が迫れるような論調の中では、措置制度堅持という方向性に議論が流れることとなる。

措置制度というのは、日本独特の制度で、海外では司法命令がきわめて大きな役割を果たす。2004年児童虐待防止法改正でも自民党案を巡って話題となったが、市民権の侵害という法的 이슈が絡んでくるだけに、司法改革を促進していくことが可能であれば、欧米モデルのような司法によるプレースメント（子どもを移すこと）が可能となり、行政が判断するということの危険性を回避できよう。ただし、いうまでもなく、現在の司法関与の状況では、措置制度撤廃に対して時期尚早の意見が噴出することは間違いなからう。

この措置制度の根幹が揺らぐことへの不安の証左として、三位一体改革への抵抗がきわめて大きいことがあげられる。分権化という総論には賛意を示せても、「国か、地方か」という二者選択の前では、「国」を取らざるを得ない。もちろん、このとき、「市町村が力量をつければ、この2領域においても三位一体がありうるのか」といえば、必ずしもそうではなく、「子どもの人権問題については、生命・財産保障のために権力を付託された近代国家として直接的に関与すべきである」という哲学を支持することも可能である。この点については、国家論を踏まえて精査すべき事項と思われる。

[引用文献]

(なし)

[参考文献]

- ・ 飯山幸雄（全国児童相談所長会）「児童虐待防止対策の充実に向けての要請」2003（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長あて文書）。
- ・ 厚生労働省雇用均等児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議資料」（平成17年2月28日）2005。
- ・ 厚生労働省雇用均等児童家庭局「全国児童福祉主管課長及び児童相談所長会議資料（児童福祉法改正関係）」（平成16年12月21日）2004。
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室「児童虐待の防止等に関する専門委員会の報告書のとりまとめについて」2003。
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室「児童虐待の防止等に関する専門委員会の報告書のとりまとめについて」2003。
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「『地方6団体提案に対する厚生労働省意見の概要』等について」（平成16年10月28日）2004。
- ・ 社会保障審議会児童部会「『児童虐待の防止等に関する専門委員会』報告書」2003。

- ・ 全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会小委員会「子どもを未来とするために一児童養護施設の近未来」2003。
- ・ 全国情緒障害児短期治療施設協議会会長「児童虐待防止法、児童福祉法改正への提言と意見」2003（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長あて文書）。
- ・ 21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会「21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会 最終報告」全国乳児福祉協議会 2003。

ヒアリング質問文

<虐待防止施策>

1. 児童相談所

児童虐待への対応に関する児童相談所の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

2. 市町村

児童虐待への対応に関する市町村の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

3. 機関連携

地域のネットワーク（児童虐待防止ネットワーク、要保護児童地域対策協議会等）の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

4. 司法関与

児童虐待ケースへの司法関与の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

5. 民間団体

児童虐待防止活動における、NPOを含めた民間団体の現状について、どのようにお考えですか。
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

<共通質問>

6. これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的な理念について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、パターンリズム、次世代育成支援、児童の権利保障、家族再統合支援、パーマネンシー・プランニングなどの理念についてどのようにお考えでしょうか。

7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、老人保健福祉施策における介護保険法と老人福祉法との住み分けを、子ども家庭福祉分野ではどのように考えたらいいでしょうか。児童福祉法と民法とに分断された子ども家庭福祉制度体系について、どのように考えたらいいでしょうか。

8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、次世代育成支援・子ども家庭福祉についても利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とすべき、との見解に対してどのようにお考えですか。

9. 次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の分権化について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、市町村を中心に再構築すべき、との見解に対してどのようにお考えですか。

10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、その総額、財源構成、公費負担の方法・性格、利用者負担のあり方、さらにはそれらの組合せのあり方などについてどのようにお考えでしょうか。

ヒアリング結果 虐待防止施策・A

◎ 基本的考え方

基本的方向性については、2004年児童福祉法改正を支持するものの、虐待防止施策を充実させるためには、構造的な問題、とくにマンパワーの量的・質的確保が重要であるとしているところに特徴がある。とくに、子どもの命に関わる問題、なかでも児童福祉司のあり方については、医師法において医師資格なき者に医療行為を禁止しているように、最後まで国の責任が問われるべきところだとしている。加えて、児童相談所においては、パターンリズムに基づく法的権限行使などの仕事が集中するが、その一方で民間団体の育成や虐待防止ネットワークの育成に力を注ぎ、委託を進め、児童相談所がケースマネジメントを行えるようにする図式を描いている。重篤でないものについては、市町村がケースマネジメントを行うようにして、児童相談所と市町村の適切な役割分担ができるように時間をかけていかなければならないと述べている。

< 領域別 >

1. 児童相談所について

基本中の基本が押さえられていないために事故が続発するのは、構造的な問題がある。一言でいえば、人の問題。量的には、格段にケース数が多く、研修にも出られない、スーパービジョンも受けられないといった状況を作り出している。質的には、事務職採用の場合、異動のサイクルが早く、ベテランが育たないことが問題である。虐待ケースがわかるようになるには、最低でも10年はかかる。国家が専門性について最低限のお墨付きを与えることを証明する社会福祉士を任用するのが制度上は求められる。人の問題を除けば、法改正の基本的方向性はよい。また、制度の谷間のようなもの、たとえば親子再統合に向けた保護者援助や虐待を受けた子どもの治療は、児童相談所の業務に位置づけ、児相の責任で委託とケースマネジメントを進めるといった図式も考えていかなければならない。

2. 市町村について

2004年の法改正の方向性でよい。ただし、多くの市では家児相があるが、家庭訪問ができる体制ではない。まして町村になると専門職がない。そうした状況で一義的窓口が機能するはずがない。児童相談は発達が基本になるので、心理職とソーシャルワーカーが必要なだけ配置されなければならない。相談件数が少ないところでは、子育て支援総合コーディネートのように、社会福祉士会等の民間機関に外部委託できるようにする。そして、ニーズ・アセスメントと社会資源の活用というソーシャルワーク業務をできるようにすればよい。

3. 機関連携（児童虐待防止ネットワーク）について

形骸化しているところが多い。究極は、実務レベルの個々のケースに即したネットワーク。親に援助の動機付けのない虐待ケースでは、情報の共有が重要。そして、ケースの負担機関にケース進捗状況が入るようにし、その機関が事務局を通して会議を開くようにするといった、負担機関、事務局、実務者が常に連絡をとれるケースマネジメント・システムが必要。そうした個々のケースに対応する臨時実務者会議と、漏れをなくするための定例実務者会議、そして実務者が動きやすくなるために、そして政策的な協議のために代表者会議の3つが機能することが必要。

4. 司法関与について

保護者が援助を受けることを強制する仕組みがないことが問題。どこの先進国を見ても、親権の一時停止制度とケア受講命令をセットにして、否が応でもカウンセリングを受けようとする仕組みにしている。2004年の法改正で、28条に関して裁判所が直に審査するようになったのは、大きな一歩だろう。また、このことにより、児相が明らかに再統合に向けた援助をせざるを得なくなるが、そのために専門性と量的確保、そして再統合の援助技法は必

要になる。

5. 民間団体について

民間団体は基本的に電話相談で実績がある。今後期待したいのは、親への援助や子どもへの治療などの具体的なサービス。あちこちでそうした取り組みが出てくれば、児童相談所が委託できるようになる。そのために、児相が応援する、活用するという形で、育成していかなければならない。主任児童委員も同じで、児相から歩み寄って研修をするとか、ケースを委託してみるとか、お手伝いをお願いすとか、そうしたいろいろな連携が考えられると思う。

< 共通 >

6. 理念

老人介護とか障害者の問題については、社会化が図られたが、子育てについては親の責任にされている。次世代育成は、子育ての社会化に向けた大きな一歩。また、子どもは家庭で育つのがいちばん幸せ。ただ、現実にはできない子どものために里親を保障すべき。ただし、里親へのバックアップができていない。里親と施設と児相が一緒になって子どもを養育していくということが大事。グループホームでは職員が定着しやすいような工夫をすべき。そうしないとパーマネンシー保障にならない。そして、パターナリズムについては、避けられないもの。児童福祉法第2条の理念でもって、行政責任で子どもの利益を保障しなければならない。措置制度も堅持。そのためにも高度な専門性は必要。

7. 法体系

法律間の整合性が図られていけばよい。それをつなぐのは、児童の最善の利益。だから、権利条約や次世代育成とかの理念も児童福祉法に盛り込んでいって、その基本理念を充実させることも必要。必要な理念とそれを具体化するための方策が漏れなく規定されていけば、総体として矛盾がなければ、一本化されていようが、法律をわけるとか、どちらでもよい。

8. 供給方法

虐待と非行については、措置制度は崩せないだろう。それ以外の、今措置制度になっている通園施設は利用契約でよい。入所施設については、施設種別で考えるのではなく、この子は措置、この子は利用という形になっていくだろう。親が我が子の幸せを願ってアクションを起こすケースというのは、利用契約でもやっていけるし、社会福祉法の理念からしてもそうあるべき。今まではごっちゃになってすべて措置制度にしているからまずい。また、措置制度そのものについては、例外はあるものの、保護者の意向が反映できるような仕組みは検討されて然るべきだろう。

9. 分権化

何でもかんでも地方分権はおかしい。子どもの命がかかっているのは国の責任というのは押さえておかなければならない。少なくとも児童福祉司に関するところは、医師と同様に、絶対に緩めてはいけない。ほかのところ、政策誘導的に国が補助事業を起こしたものは、それが普及してきたら、地方に委ねてもいい。虐待対策については、まだ緒についたものばかりだから、すべて地方でというのはおかしく、もっと国でやるべき。

10. 財源

「9. 分権化」と連動するものだと考える。国が補助事業を起こしたばかりのものは、本来目的にお金が使われているかを国が指導し、軌道に乗るまでは国が財源を握っておくべき。また、利用者負担は基本的にあるべき。社会的養護の場合も、親の養育責任の証である。ただ、措置制度の場合は、親が積極的にサービスを求めて、そ