

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

平成17年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 柏女 霊峰

平成18(2006)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（2）
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 20
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 36
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. 児童福祉専門職について
網野 武博 ほか 134

III. 研究成果の刊行に関する一覧表

..... 151

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（2）」

主任研究者 柏女霊峰

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/淑徳大学総合福祉学部教授

研究要旨：

本研究においては、第 1 年次研究を踏まえて作成した子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向に関する試案について、有識者に対するインタビュー調査をもとに検証し、子ども家庭福祉サービス供給の基盤となる体制並びに子ども虐待防止、保育等の各分野におけるサービス供給の今後のあり方について、一定の方向性を提示することを目的とした。

本研究は 2 か年継続研究の 2 年目であり、第 1 年次報告において作成した子ども家庭福祉サービス供給体制に関する試案をもとに、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、半構造化面接を行うための個別領域ごと並びに共通の質問文(計 10 問)を作成した。そのうえで、4 分担研究班が分担する 8 領域(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)に関し、それぞれ研究者、厚生労働行政に詳しい有識者、自治体行政に詳しい有識者等 5 人に対し半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。また、あわせて、英国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。

インタビュー調査は、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 領域延 38 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、原則として、それをおこしたローデータを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。

結果は、まず、各領域のサービス供給体制の基盤となる子ども家庭福祉サービス供給体制については、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、限定的司法関与の体制を、できるかぎり、(1)市町村中心(都道府県との適切な役割分担)、(2)契約と職権保護との適切なバランス、(3)施設と在宅サービスのバランス、(4)個人給付と事業主補助のバランス、(5)税を中心としつつ社会保険を加味、(6)保健福祉と教育の連携・統合、(7)積極的司法関与の方向に転換していくことが必要と考えられた。子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向は、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズムの視点を仕組みに組み込みつつ、あるいは分立させつつ、市町村を中心としつつ都道府県や司法の役割を明確化し、サービスの利用に当たっては、利用者と事業者とが直接に向き合う関係の導入を視野に入れる、といった方向に他ならない。子ども家庭福祉は、今後、こうした基盤の上に各領域が再構築されていくことが必要とされる。

このほか、分担研究報告においては、(1)すべての子どもに基本保育を提供できる仕組みを構築すること、(2)児童健全育成において大切にすべき理念や基準を明確化すること、(3)行政、民間、司法間の適切な役割分担による子ども虐待防止対策の実現、(4)社会的養護の小規模化・多機能化の進展、(5)保健、福祉、教育の連続性、一体性が担保された障害児童福祉サービス提供体制の確立、(6)多様な生活課題に対応できるひとり親家庭福祉サービスの確立、(7)青少年行政の統合・連携による非行児童福祉の推進、(8)OJT を含めた長期的教育・研修制度の確立による児童福祉専門職の養成、などの方向が必要とされた。

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。そして、その間にも少子化は進行し、子ども虐待等の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が図られなければならない。

分

分担研究者氏名・所属施設及び所属施設における職名

澁谷 昌史	日本子ども家庭総合研究所主任研究員
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

A 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、税による事業主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・施策の動向や障害児・者福祉、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した。

第2年次目に当たる平成17年度研究においては、第1年次研究をもとに、まず、子ども家庭福祉サービスの基盤となる供給体制及び領域ごとのサービス供給体制の方向性についての試案を作成する。そのうえで、それぞれの分担研究班ごとに、個別領域における試案並びに子ども家庭福祉全体の供給体制に係る試案に関し、再度有識者・実務家等に対する半構造化面接法によるインタビュー調査を実施する。そして、その結果をもとに考察を進め、各領域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方向等について提示することを目的とする。

B 研究方法

本研究は2か年継続研究の2年次目である。今年度は、昨年度研究の成果(文献研究並びにインタビュー調査を

もとにした仮説の設定)である子ども家庭福祉の各分野並びに全体の基盤となるサービス供給体制の方向に関する試案を踏まえ、有識者に対する半構造化面接法によるインタビュー調査に基づいて当該仮説の検証を進め、さらに、他の有効な方向性を導き出す探索的研究を加味して、それぞれの将来方向を導き出すこととした。

具体的には、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、各領域においてインタビュー調査を行うための個別領域ごと(5問:子ども虐待防止と社会的養護についてはあわせて5問)並びに共通(5問)の質問文(計10問)を作成し(具体的質問票については、分担研究報告を参照。)、4分担研究班が分担する8領域に関し、原則として、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、研究者各5人に対し半構造化面接法によるインタビュー調査を実施し、質問に基づく回答を求めた。また、あわせて、英国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、研究者に依頼して報告を求めた。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方向性を導き出すという方法をとった。

インタビュー調査は、4分担研究班において領域分担のうえ実施し、子ども虐待防止、社会的養護、子育て支援・保育、児童健全育成、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領域延40名に対して実施した。分析方法としては、原則として、対象者の発言を録音し、原則として、それをおこしたローデータを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、英国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分担研究報告と主任研究者の手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。

Ⅰ 総括研究報告

1. 子ども家庭福祉サービス供給体制の到達点

著者らの先行研究(柏女(1997)、柏女(2001)、柏女(2005a)、佐藤(2005)、佐藤(2006)等)により、子ども家庭福祉サービス供給体制における二大論点、すなわち地方間分権のあり方及びサービス利用のあり方について、現在までの到達点をまとめると以下のとおりである。

(1) 地方間分権の到達点

1980年代後半から、主として社会福祉サービス改革や行財政改革の動向を契機として、子ども家庭福祉サービス供給体制の分権化に関してはこれまで多くの検討がなされてきた。その結果、サービス供給体制について市町村を中心として再構築する方向はおおむね支持されるものの、その歩みは段階を踏みながらであり遅々としている。そして、現段階における到達点としては、障害児童福祉サービス供給体制に関しては市町村を中心に再構築する方向が確認され、また、その他の要保護児童福祉についても、現段階では、児童相談における市町村の役割強化や要保護児童対策地域協議会等のネットワーク型援助の定着を図りつつ、その基盤整備を進めている段階である。

(2) サービス利用の在り方検討の到達点

1990年代半ばから保育所利用制度のあり方検討を出発点として、公的介護保険制度や障害者支援費制度の導入ともあいまって、社会福祉サービスの利用について、いわゆる職権保護に基づく措置制度から利用者と供給者との契約に基づく制度に大きく転換されている。その一方で、子ども家庭福祉サービスの利用制度については、親権との関係や職権保護の必要性から、保育所や一部の児童福祉施設を除いて措置制度が堅持されている。

しかしながら、総合規制改革会議や規制改革・民間開放推進会議などの提言やいわゆる総合施設(認定こども園)の検討と制度化、さらには障害者自立支援法及び平成17年改正児童福祉法の成立にともなう障害児施設入所サービスの施設給付制度の導入など、子ども家庭福祉サービス利用のあり方を、サービス利用者や供給者が直接に向き合う関係を基本に再構築する流れは着実に支持されつつあるのが現状であるといえる。

2. 子ども家庭福祉サービス供給体制をめぐる政策動向

図-1は、第1年次研究の成果(柏女ら(2005b))に基づき、次世代育成支援・子ども家庭福祉の動向を整理したものである。次世代育成支援・保育関係では、三位一体改革、認定こども園の制度化、障害者自立支援法に伴う平成17年改正児童福祉法の成立の3点が制度改革を促し、要保護児童福祉関係では、平成16年改正児童福祉法に基づく児童相談における市町村の役割強化が制度改革の走りとなり、今は分断されているこれら2つの施策が、やがて市町村を中心に統合・収斂されていく道筋を描いている。

3. 今後の子ども家庭福祉サービス供給体制の改革に影響を与える動向

続いて、2で示した今後の子ども家庭福祉サービス供給体制に大きな影響を与えると考えられる3つの動向について整理し、今後に与える影響を考察する(柏女(2006))。

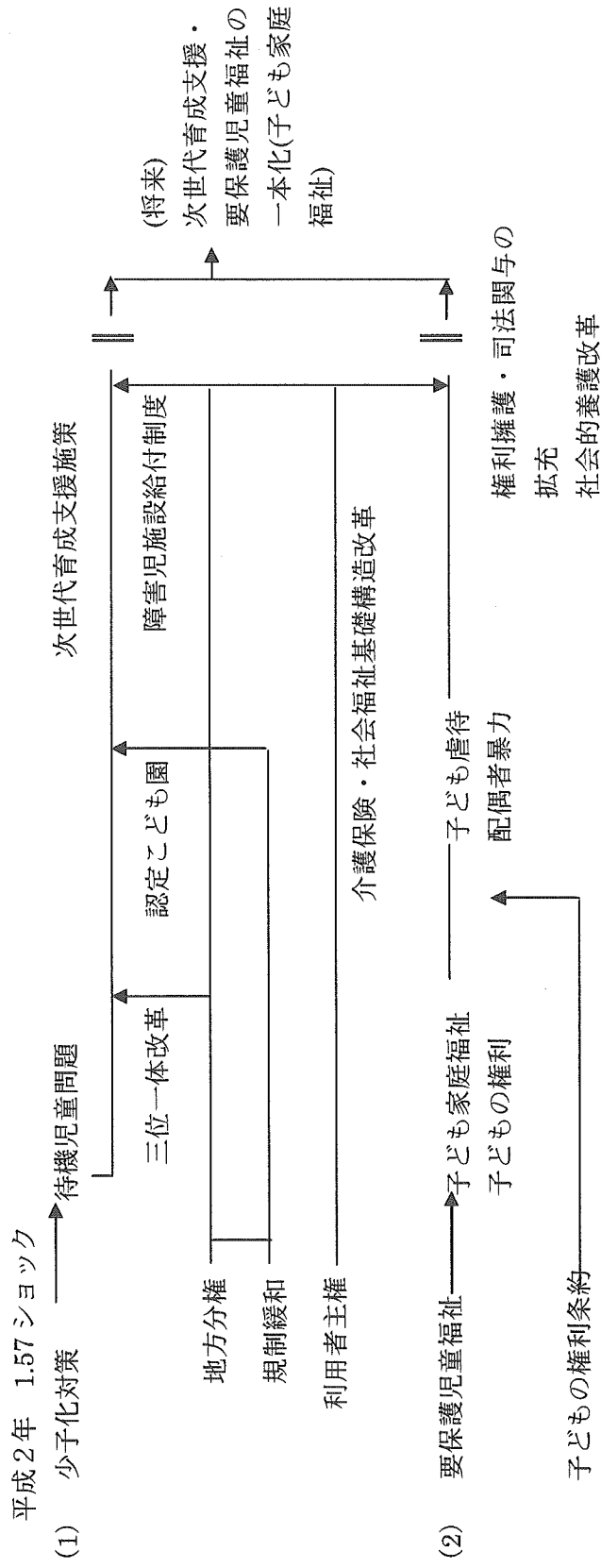
(1) 国と地方の税財政のあり方に係るいわゆる三位一体改革が示したもの

① 地方六団体提案—子どもと大人の保障制度の分断

いわゆる三位一体改革とは、国と地方の税財政のあり方に関し、補助金削減、税源移譲、地方交付税改革の3つを一体として見直す改革をいう。この途上の平成16年8月、地方六団体による国庫補助負担金廃止に係る提案は、図らずも教育を含む次世代育成支援・子ども家庭福祉財源に集中し、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世に示した。

すなわち、次世代育成支援・子ども家庭福祉の仕組みが、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主に対する補助負担金の仕組みとなっており、地方分権の理念になじむ制度となっていることが浮かび上がってきたのである。これに対し、大人の社会保障の仕組みは、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仕組みとなっている。この違いをそのままにして、地方分権を是として次世代育成支援・保育財源が一般財源化されれば、子どもは地方財源、成人・

図1 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制改革の動向



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分断の意味するもの

この提案を人間福祉の視点から端的に言えば、「子どもがどのように育つかは地方が決める。しかし、その子どもが大きくなって障害を負ったり、生活に困窮したり、高齢になったら、国家も一定の負担を行うべきである。」ということになる。この結果、人間の一生をトータルに考えたとき、その成長、健康、暮らしの安心、安全を保障する仕組みが、ライフステージやライフイベントによって分断されてしまうこととなるのである。

人生の入口に当たる子育て・子育ては地方が担う。その一方で、人生の出口に当たる高齢者支援は、国民すべてが一定の負担をする社会連帯に加え、国、都道府県、市町村が一定割合で財源を負担する仕組みとするのが、この提案であった。

この仕組みだと、極論すれば、子育て・子育て支援に多くの財源を回し、熱心に支援を展開した自治体で育った多くの子どもが、子育ては家庭が責任を持つべきものとして支援に冷淡で自助努力を強調した子どもの少ない自治体の高齢者を扶養することとなる。子育ては地方自治体で完結し、高齢者のための社会保障の多くは国や県を単位としているからである。これでは、国を挙げて少子化対策に取り組むべきときに、自治体に、子育て・子育て支援を積極的に進めるインセンティブがはたらかなくなってしまうかねない。

また、親が死亡して生活に困窮した子どもは地方財源で育成し、成人の生活困窮者は国家が主として(生活保護財源の4分の3が国の負担である。)責任を負うべきという考え方もうなづけない。障害児は地方財源で育て、成人したら国も負担するという理屈は、どのようにしたら成り立つのであろうか。人間の成長、健康、暮らしの安心、安全を保障する仕組みは、人間の一生をトータルに考えたものでなければならぬのではないだろうか。

③三位一体改革を契機として

地方六団体の提案は、人間の一生の保障はどこがどのように担うべきかという命題を、私たちに突きつけることとなった。厚生労働省に設置された研究会は、平成15

年8月、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」と題する報告書を公表し、高齢者と同様、子どもについても、国民全体で支えあう社会連帯に基づく仕組みを構築すべきとの提案を行っている。

この提案を契機に、次世代育成支援施策全体の体系はどのようにあればよいか、また、それを障害者施策や高齢者施策とどのように整合化させていけばよいか、人間の一生をトータルにとらえた視点から検討していくことが必要とされる。人間の一生を、金銭で分断してはならない。

(2) いわゆる総合施設検討、認定こども園の制度化が示したもの

総合施設とは、就学前の保育・教育を一体として捉えた一貫した施設のことである。規制改革の一環として検討が開始され、親の就労の有無・形態等で区別することなく、就学前の子どもに幼児教育・保育の機会を提供する施設として、平成18年度から制度化されることとなっている。

①総合施設、認定こども園検討の背景と経緯

いわゆる総合施設、認定こども園のあり方検討は、平成15年6月の閣議決定並びに総合規制改革会議の第3次答申(平成15年12月22日)を受けたものである。その後、社会保障審議会児童部会と中央教育審議会幼児教育部会の合同部会で検討が進められ、平成16年12月24日に「審議のまとめ」が公表された。これに基づき、平成17年度に全国36か所でモデル事業が実施され、12月9日には「総合施設モデル事業の評価について(中間まとめ)」がモデル事業評価委員会より提出された。これらを受け、今通常国会に、認定こども園の制度化を図る法案が提出されている。

この議論の背景は、主として以下の3点である。すなわち、第一がいわゆる都市部における待機児童問題であり、第二が過疎地域における就学前施設の定員割れ問題、そして第三が、国と地方の税財政のあり方に関するいわゆる三位一体改革である。これらの背景には、地方分権や規制緩和、地域における子育て支援サービスの展開に対する強い要請がある。さらに、少子化、0-2歳児の保護者、特に専業主婦層の子育て負担の増大、子ども虐待の社会問題化や保育所一極集中への対応といった次世代

育成支援の動向が重なる。

②認定こども園の概要について

今国会に提出されている「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律案」によると、総合施設の名称は認定こども園とされ、その概要は以下のとおりである。

(ア) 都道府県知事の認定制とし、地域のニーズに応じて選択を可能とする。

(イ) 類型は、幼保連携型、保育所型、幼稚園型、地方裁量型の4つとし、地域における子育て支援機能を必須とする。

(ウ) 教育・保育を一体的に提供する（保育に欠ける・欠けないにかかわらず対応）。

(エ) 今後、保育・教育の内容に関するガイドラインを作成する。

(オ) 幼保連携型については、認定施設に係る特例措置（規制緩和など）を行う。

(カ) 利用は直接契約制（認定こども園を構成する認可保育所を含む。）とし、利用料も基本的に認定施設が決定する。

つまり、認定こども園の基本機能について、親の事情に着目するのではなく、「子ども」に着目し、かつ、親子の支援を視野に入れている。次世代育成支援の基本的視点といってよい。つまり、認定こども園は、現行制度における幼稚園と保育所、それに親子の交流の場の3つの機能を包含するものとして想定されているのである。

③認定こども園の制度化を契機として

認定こども園の制度化そのものは、既存の就学前保育・教育の体系の再編成を図るものではない。しかしながら、「審議のまとめ」の末尾において、「既存施設・事業のあり方についても、その改善に向けて必要に応じ適切な検討が加えられるべきである。」と述べられているように、就学前保育・教育システムの再編成が射程内におさめられている。

認定こども園の制度化により、幼稚園と保育所の相互乗入れと利用者の近似が進展することとなる。また、認可保育所に関して直接契約制と保育の実施方式の混在が課題となり、幼稚園教諭と保育士の資格統合問題も表面

化するだろう。実施主体や補助負担金のあり方の相違も課題となる。NPO やボランティアに依存している第三の保育の場としての「親子の交流の場」と保育所等施設との格差も課題となるだろう。地方裁量型のあり方によっては、最低基準の切り崩しも心配である。影響は、既存の就学前保育・教育システム全体に及ぶこととなる。今後、認定こども園の制度化を契機として、この国の就学前保育・教育システムのグランドデザインづくりが進められるとあってよい。

(3) 障害者自立支援法に伴う平成17年改正児童福祉法の成立が示したもの

①障害児施設給付の仕組み

平成15年4月、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、障害者支援費制度が導入された。今回、それを改善する障害者自立支援法に伴う平成17年改正児童福祉法に、障害児福祉サービスの制度改革が盛り込まれた。本法の成立・施行により、障害児施設利用のあり方が、平成18年10月から契約、個人給付制度と職権保護制度との二本立てとなることになる。

本法によると、平成18年10月から、障害児施設入所の手続きは以下ようになる。まず、障害児施設入所を希望する保護者は指定障害児施設に対して直接利用申込みを行い、その施設から障害児施設支援を受けたときは、保護者は都道府県・指定都市に対して給付費支給の申請を行う。申請を受けた都道府県・指定都市は、子どもの状態等を考慮し、児童相談所長の意見を聞いて支給の決定を行う。その際には、支給する期間（更新可能）が決められ、保護者に対して受給者証が交付される。こうして保護者に対して給付費が支払われることとなる。その際、都道府県・指定都市は、保護者が負担すべき原則1割の定率負担額を除いた9割を、保護者に代わって施設に支払うこととされている。

つまり、平成18年10月から、障害児福祉サービス利用については、直接契約に基づく税による個人給付の仕組みの導入が図られようとしているのである。さらに、この法律施行後3年を目途として、事務の市町村移譲などの検討を行い、3年の経過措置ののち（つまり平成24年度から）実施に移すこととされている。なお、子ども虐待等に対応するため、本制度と並行して、いわゆる児童

相談所による職権保護(措置)の仕組みも残ることとなっている。

②障害児施設給付制度を契機として

これが実施されると、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になる。また、これに伴い、いわゆる行政との契約や職権保護に基づく入所システムを維持する施設は、保育所のほか助産施設、母子生活支援施設、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設のみとなる。

このうち、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設は被虐待児童が多く入所している。また、児童自立支援施設は非行の見られる児童が多く入所しており、かつ、家庭裁判所の審判により入所措置がとられることもある施設。さらに、母子生活支援施設は、いわゆるDV被害者の利用が多くなっている。これらの施設は、すぐには直接契約制度にはなじみにくい。とすれば、障害児施設の次に直接契約制度になじむ可能性が高いのは保育所ということになる。障害児通園施設利用が直接契約で、障害児の保育所入所が行政との委託契約というのもわかりにくい。この制度化を契機として、保育所利用のあり方検討が行われる可能性は高いと指摘しなければならない。

4. 今後の方向に関する仮説と質問票の作成

以上の動向を視野に入れ、かつ、昨年度研究報告を踏まえ、子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方検討に係る基本命題を第1年次研究に引き続き、理念、法体系、供給方法、分権化、財源の5点とし、そのそれぞれについて研究班において将来の論点や方向性を念頭に置いたうえで、以下の質問文を作成した。質問文は、そのまま本研究の主要な論点、仮説となる。

(1) 理念

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視点についてお聞きします。その際、地域・市町村を中心とするサービスの普遍化を図る視点と、子ども虐待に対応して親権を制限するなどの権利擁護の視点とを、制度上どのように担保していけばいいでしょうか。

(2) 法体系

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。たとえば普遍的なサービスを提供する育児支援法と、社会的養護などを規定する児童福祉法とに組み分けることについてどのようにお考えでしょうか。

また、現在、民法に規定されている親権や未成年後見について、英国児童法のように、公法たる児童福祉法に統合することについては、どのようにお考えでしょうか。

(3) 供給方法

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。特に、現在の保育の実施や職権保護を基本とする制度を改め、利用者(子どもとその保護者)と提供者(施設など)とが直接向き合う関係を基本とし、これによることが不適当な場合などに職権保護や司法による決定を組み合せるという方法については、どのようにお考えでしょうか。

(4) 分権化

次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制を市町村を中心に再構成していくことについて、どのようにお考えでしょうか。また、その場合、(1)専門性の担保、(2)親権者の意に反する施設入所の承認や親権喪失宣告の請求等の事務の実施主体、(3)市町村を中心として再構成するための条件整備についてはどのように考えればいいでしょうか。

(5) 財源

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、たとえば公的介護保険制度のような社会保険システムによる財源を導入することについて、どのようにお考えでしょうか。また、その場合の税財源と社会保障財源との組合せは、どのように考えればいいでしょうか。

5. インタビュー調査の結果概要

以上の5項目に関するインタビュー調査の結果を各分

担研究報告の取り纏めから整理すると、おおむね以下のとおりとなる。

まず、子ども虐待防止や社会的養護の観点からは、以下の点が指摘された。すなわち、パターンリズムに基づく権利擁護サービスを確実に担保できるようなシステムづくりが支持されている。保険制度を導入して、契約関係に基づくサービス提供を支持する見解もあったが、その見解においても、国ないし児童相談所等の高度専門機関が直接的に権利擁護のために介入する仕組みを整備しておくべきという見解とセットになっているものであり、契約制度に一部移行をしていく場合であっても、子どもの最善の利益保障こそ根幹に据えられなければならないことが明らかとなった。また、司法関与が強化されれば措置制度を解体してもよい、市町村ごとに対策強化が進められるなら保険制度の方が市町村ごとに財源確保ができて好ましいといった見解に見られるように、システムの一部変更がさらなる変更を生み出す可能性についても示唆された。

続いて保育・子育て支援、児童健全育成分野においては、これらのサービスはいずれも市町村が所管しており、その性格上も住民にもっとも身近な自治体で行われていくことに問題はないとの指摘である。今後、すべての子どもに等しく保育や幼児教育が提供されるようにするためには、子どもに関する主管課が一本化されることが望ましいとの意見も聞かれた。中でも私立幼稚園の所管が都道府県であり、市町村との連携ができにくい点に留意すべきである。また、共通して指摘されたことは、子どもに割り当てられる予算はいずれにしても増額を強化していくことの必要性であった。

さらに、障害児童福祉及びひとり親家庭福祉（配偶者暴力を除く。）については、契約制度を支持する見解が強かった。一方、配偶者暴力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。子ども家庭福祉サービス供給体制を検討する際には、各対象及びサービスの特性を踏まえた制度構築が必要であることが再確認されていた。

6. 考察(1)一子ども家庭福祉サービス供給基盤の今後の方向

インタビュー調査の結果に基づく研究班における集中

討論の結果として導き出された子ども家庭福祉サービス供給基盤、体制の今後の方向について簡潔にとりまとめると、以下の方向が指摘できる。すなわち、

- (1) 市町村中心（都道府県との適切な役割分担）
- (2) 契約と職権保護との適切なバランス
- (3) 施設と在宅サービスとのバランス
- (4) 個人給付と事業主補助のバランス
- (5) 税を中心としつつ社会保険を加味
- (6) 保健福祉と教育の連携・統合
- (7) 積極的司法関与

の7点である。

この方向は、現行のシステムの特徴である(1) 都道府県中心、(2) 職権保護中心、(3) 施設中心、(4) 事業主補助中心、(5) 税中心、(6) 保健福祉と教育の分断、(7) 消極的司法関与、から大きく再構築された姿である。そして、その形は、まさに、社会福祉全体がめざすべき「普遍的」サービスと「権利擁護」サービスとの分立・連携や整合化を図るという方向を示している。ただし、インタビュー調査の結果は、こうした方向を認めつつも、性急に進めるのではなく、実態を踏まえつつ漸進的に行うべきとの考えを支持している。

子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向は、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズムの視点を仕組みに組み込みつつ、あるいは分立させつつ、市町村を中心としつつ都道府県や司法の役割を明確化し、サービスの利用に当たっては、利用者と事業者とが直接に向き合う関係の導入を視野に入れる、といった方向性に他ならない。子ども家庭福祉は今後、こうした基盤のうえに各分野が再構築されていくことが必要とされているのである。

7. 考察(2)一各領域の今後の方向

また、子ども家庭福祉の各領域における今後の方向について、分担研究報告により簡潔にまとめると以下のようになる。

(1) 子ども虐待防止

虐待防止施策は、平成16年の児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の改正で、司法関与の強化や警察との連携強化、そして市町村の役割強化が図られ、本調査研究で示した方向性がすでに実現されつつある。平成

17年度の調査研究でも、この方向性は支持されており、実効性ある適切な役割分担を可能とするために、さまざまな（モデル）事業（保護者ケアプログラム、家庭裁判所の迅速性アップのための諸整備、福祉警察ユニット事業等連携促進のための事業等）を検討していくことが期待される。

(2)社会的養護

社会的養護についても同様で、すでに国が示している小規模化、地域化、児童福祉施設の多機能化といった方向性が支持され、児童相談所等のあり方も含めて、社会的養護サービス供給体制の強化を進めることが支持されている。公営住宅のグループホーム化や里親の職業化等、具体的方策についてもいくつかの案が出されたが、わが国の場合、家庭的な環境のもとで生活をするという子どもの権利が必ずしも保障されていない現状に鑑み、次世代育成支援行動計画等において、義務的にそうした事業を盛り込んでいくよう国が誘導することも必要かもしれない。

(3)子育て支援・保育

18年度から本格的に制度化される、いわゆる総合施設（認定こども園）の実施については、子育て支援・保育の領域で質問事項にあげた項目が盛り込まれている。今後、認定こども園の動向如何によって、この領域の供給体制が大きく動く可能性もある。しかし、保育の質を担保するための第三者評価の仕組みやそのあり方については、更なる検討や諸外国の先行的な政策に学ぶことも必要である。

(4)児童健全育成

子どもの成長・発達の土台を形成する児童健全育成については、その理念に共通認識が得られていない現状があり、大切にすべき理念や基準の明確化が図られる必要がある。さらには、子どもの育ちの連続性をふまえ、子どものウェルビーイングを保障するためには何を留意すべきかを、子どもに割り当てられる財源の枠を超えて改めて問い直す必要がある。

(5)ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、障害児童福祉

障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、少年非行福祉を通じて、市町村が主要な役割を積極的に果たす方向に進むべきであると考え。契約方式がなじむ部分については積極的に契約方式を導入すべきである。しかし、当該領

域においては、児童や家族（母や父など）の意向が必ずしも一致しない場合もあるので、「生命の安全」や「児童の最善の利益」という視点から、職権保護のもつ意義は今後高まる。その場合、政策効果と経費との関連で、自己負担無料を基本方針とする制度が有効となる場合も多くなると考える。

(6)児童福祉専門職

児童福祉専門職のもつべき専門性については、各職場の任用の時点で専門性を確認してだけでなく、任用前の養成教育のなかで明確化してだけでなく、任用後も職場の日々の業務の中で専門性が確立されなければならない。要保護児童地域対策協議会は、専門性だけでなく地域性を尊重した構成の多様性が確保される必要がある。専門職の現任研修については、職種、経験等に応じた各自の課題が明確となる研修を長期的段階的に計画されることが必要である。

D 結論—本研究の意義

本研究を通じ、子ども家庭福祉サービス供給体制の全体的、総合的な将来方向とそれを検討していくに当たっての留意点等について、一定の確認を得ることができた。このことは、保育、児童虐待防止、障害児童福祉、非行児童福祉などと個別に検討され、相互に矛盾したり分断されたりしがちな子ども家庭福祉サービス供給体制の基盤的システムを検討するうえで、大きな意義をもつと考えられる。この基盤のうえに、個々の領域別システムがサブシステムとして整備されることで各領域の整合性も図られ、かつ、人間の一生を見通した社会福祉サービス供給体制を整備することができると考えられる。

(柏女霊峰)

II 分担研究報告の概要

(1)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。個別領域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、虐待防止施策・社会的養護改革の望ましいと考えられる方向性を示すようにし、あわせて具体的な改革の方策についても意見を求めるようにした。具体的には、次の5つの項目に対する半構造化面接を行った；①児童相談所の後方支援機能を図ることについての意見及び方策、②司法関与を含む介入機能強化についての意見及び方策、③民間委託を促進することについての意見及び方策、④里親の職業化を含む、家庭的養護を推進することについての意見及び方策、⑤児童福祉施設の機能強化を図ることについての意見及び方策。

また、有識者の選定においては、当該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、分担研究班会議において特定した。

最後に、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、改革の方向性やその前提条件について整理した。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、広域性・専門性、あるいは実態的な市町村格差を勘案して、都道府県による後方支援を強化することが支持される一方、都道府県の負担軽減こそ求められるとして、市町村への専門職配置を優先的に支持する見解とがあった。また、警察との役割分担では、権利擁護センターのような高度専門機関の確立こそ求められるという見解も出され、昨年度出された福祉警察ユニットのような共同機関とは異なる構想も出された。警察の実際の立入能力にも疑義が持たれているよう

であり、効果的な介入のための体制にはいくつかの選択肢のあることが示唆された。また、司法と行政との役割分担（司法関与の強化）、そして官民での役割分担は、昨年度同様、支持されるものであった。ただし、ケアプログラムの確立、民間機関への支援強化など、実態を見据えて制度改正を行うことが留意されている。

ちなみに、社会的養護については、里親の職業化を含む小規模化、里親支援を含む児童福祉施設の多機能化という、すでにこれまでに打ち出されてきた方向性を推進していくことについて、押しなべて支持されている。このとき、地域で社会的養護を支援するという観点、18歳という年齢枠組みを超えて連続的・重層的に支援を展開していくという視点が重要であることが明らかにされた。

共通質問項目と絡んでは、昨年度と同様、パートナーリズムに基づく権利擁護サービスを確実に担保できるようなシステム作りが支持されている。保険制度を導入して、契約関係に基づくサービス提供を支持する見解もあったが、その見解においても、国ないし児童相談所等の高度専門機関が直接的に権利擁護のために介入する仕組みを整備しておくべきという見解とセットになっているものであり、契約制度に一部移行をしていく場合であっても、子どもの最善の利益保障こそ根幹に据えられなければならないことが明らかとなった。また、司法関与が強化されれば措置制度を解体してもよい、市町村ごとに対策強化が進められるなら保険制度の方が市町村ごとに財源確保ができて好ましいといった見解に見られるように、システムの一部変更がさらなる変更を生み出す可能性についても示唆された。

4. 考察

結果に基づき、以下のことが指摘できる。

- 基本的に普遍的サービスは市町村中心とし、子どもの権利擁護という側面での都道府県レベルの専門性の強化が指摘され、市町村と都道府県が適切な連携によって子どもの最善の利益に適う実践をしていくことのできる体制の必要性がうかがわれた。すなわち、利用・契約制度に馴染まない領域においては、公的責任がいかんして果たされるのかをきちりと明示した制度設計を行う必要があることが、昨年度から一貫して支持されている。
- これまで都道府県（児童相談所）中心であった虐待

防止体制を転換し、市町村、司法、都道府県（警察）、民間との適切な役割分担が求められている。その場合、どこまでの業務をどの程度分担していくかは、各担い手の実際上の能力を十分に勘案し、能力向上のための諸措置を講じなければならない（たとえば、市町村に多くを分担するなら専門職配置、司法が主体的に判断をする場面を多くするなら、その判断に応えるだけのケアプログラムの開発援助といったもの）。

- ・ 社会的養護については、すでに打ち出されてきた改革方向性が支持されている。具体的には、家庭的養護について、児童福祉施設の多機能化を含む、連続性・重層性のある自立支援サービス供給体制を担保しながら推進していくべきである。
- ・ システムの一部変更がさらなる変更を生み出す可能性について示唆されており、制度改正ごとに継続的に望ましい方向性を検討することが大切であると考えられる。

（澁谷昌史）

(2) 分担研究報告 2 (分担研究者：尾木まり 子育て支援・保育、児童健全育成)

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

各分野の有識者に対し、前年度の結果に基づき個別領域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。個別領域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、今後望まれる方向性を示すようにし、それを支持する場合には、具体的な方策についても意見を求めるようにした。具体的には、以下の項目に対する半構造化面接を行った。子育て支援・保育：①すべての子どもが等しく保育や教育を受ける権利を保障することについての意見及び方策、②子どもがさまざまな人との関わりを持ちながら成長で

きる環境を整えることについての意見及び方策、③幼児教育を含む保育・子育て支援サービスの利用を直接契約とすることについての意見及び方策、④利用者が負担する料金を応益負担とし、福祉的要件に合致する利用者への補助は別の仕組みを適用することについての意見及び方策、⑤都道府県が保育に関する地域資源の質的評価の実施に関する責任を負うことについての意見及び方策。児童健全育成：①希望するすべての子どもを対象とした児童健全育成の場を確保することについての意見及び方策、②地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについての意見及び方策、③児童館機能をハード（建物）を前提に考えるのではなく、ソフト（事業等の機能面）も含む役割として位置づけ、児童館のない地域でも同じ機能が提供できるようにガイドラインを示すことについての意見及び方策、④年長児童のための生活の居場所づくりについての意見及び方策、⑤多様な世代と子どもの交流機会の拡大を促進することについての意見及び方策。

また、英国における児童福祉実施体制について英国の政策動向に詳しい研究者より報告を求め、その結果を参考にした。

3. 研究結果

子育て支援・保育については、以下が指摘された。①すべての子どもが等しく保育や教育を受ける権利を保障することについて賛同は得られたが、実現の困難性として、待機児童問題や直接契約が福祉サービスになじまないという国民の認識があげられた。②直接契約はサービスの絶対量が確保されていない現状では難しいという意見が多かったが、そのことに連動して、事業主への補助・助成から個人給付にすべきとの意見も多かった。③利用の仕組みに関わる福祉的要件には、従来の親の就労の状況などの保育要件以外に、育児機能の低下、保護者の精神疾患や子どもの軽度発達障害などが含まれてくることが指摘された。④利用者の応益負担については総合施設の創設、普及が一つの方向性をつくる可能性が示唆された。⑤サービスの質の担保のためには第三者評価などの評価の仕組みは重要であり、海外の事例に学びつつ今後さらにその仕組みや方法を検討していく必要があるとされた。

児童健全育成については、以下が指摘された。①児童

健全育成についての共通理解が得られる概念が不十分であり、何を大切にすべきなのか理念や基準づくりが必要である。中でも、「子ども観」「あそびとは」「育てるとは」などを明確にする必要がある。②児童健全育成に関わる職員が持つべき資質として「地域とつなげる」視野や力量を持っていることが必要である。職員の専門性は保育士にプラスオンした形が望ましく、援助技術について習熟し、地域社会の中でその専門性を活かすことが求められる。また、その他では社会教育の専門職などが適しているとの意見があった。④子どもには家庭でも学校でもない「第三の居場所」が必要である。⑤現状での児童館はその持ちうる機能を十分に発揮できていない状況に鑑み、児童館機能のスタンダードを確立することが必要である。その上で、児童館のない地域でも地域にある社会資源を活用して児童館活動が行えるように事業化することには賛同が得られた。

共通質問事項について、保育・子育て支援、児童健全育成ともに市町村が所管しており、その性格上も住民に最も身近な自治体で行われていくことに問題はない。今後すべての子どもに等しく保育や幼児教育が提供されるようにするためには、子どもに関する主管課が一本化されることが望ましいとの意見も聞かれた。中でも私立幼稚園の所管が都道府県であり、市町村との連携ができていく点に留意すべきである。また、共通して指摘されたことは、子どもに割り当てられる予算はいずれにしても増額を強化していくことの必要性であった。

英国における児童福祉実施体制については、ブレア政権以降の児童福祉政策についての動向を中心に、中でも基本法となる1989年児童法の基本原理について、並びにそれぞれの分野におけるサービス提供の実施体制について報告を受けた。

4. 考察

就学前、就学後を通じて、保護者の就労の状況や福祉と教育によって、子どもの生活が分断されないあり方が志向されることについての賛同は得られた。18年度から本格的に制度化される、いわゆる総合施設（認可こども園）の実施については、今回の質問事項にあげたそれぞれの項目が関連している。また、認可こども園は都市部でも過疎の地域でもそれぞれのニーズに応じて創設されることが予測されることから、その動向如何によって、

保育・子育て支援に関する供給体制が大きく動く可能性もある。しかし、本調査で得られた結果からは、いくつかの課題もあげられており、保育の質を担保するための第三者評価等外部評価の仕組みやそのあり方については更なる検討が必要である。さらには、諸外国の先行的な政策に学ぶことも必要である。子どもの成長・発達の土台を形成する児童健全育成については、その理念に共通認識が得られていない現状があり、大切にすべき理念や基準の明確化が図られる必要がある。さらには、子ども家庭福祉サービスに割り当てられる限られた財源の中で何ができるかを問うのではなく、子どもの育ちの連続性をふまえ、子どものウェルビーイングを保障するためには何を留意すべきかを改めて問い直す必要があると考え

(尾木まり)

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

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、「障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉」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

「障害児童福祉」、「ひとり親家庭福祉」、「非行児童福祉」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。個別領域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、障害児童福祉施策の望まれる方向性を示すようにし、それを支持する場合には、具体的な方策についても意見を求めるようにした。具体的には、次の5つの項目に対する半構造化面接を行った；[障害児童福祉] ①親(保護者)が子の障害を認識していくための支援、②障害児の施設入所について、契約制度と職権保護の2本立てとすることについて、③障害児に対する支援と障害者に対する支援の連続性について、④障害児をめぐる母子保健と社会福祉の連携について、⑤障害児をめぐる障害児教育・社会福祉の連携について；[ひとり親

家庭福祉] ①母子家庭の就労支援においてハローワークとの関係を強化するという考え方について、②養育費の支払いを強化するという考え方について、③母子生活支援施設の広域利用をより使いやすいものにするという考え方について、④母子自立支援員の役割で、地域社会の資源を積極的に活用するという考え方について、⑤これからのDV問題の相談や保護の仕組みをより強化すべきとの考え方について；[非行児童福祉] ①児童福祉司や児童心理司等のスタッフなど条件の整備について、②児童自立支援施設の役割強化について、③精神医学的支援の強化について、④学校教育現場との連携について、⑤青少年の就労支援について。

また、有識者の選定においては、当該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、分担研究班会議において特定した。

最後に、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、改革の方向性やその前提条件について整理した。

3. 研究結果

障害児童福祉については、子どもの障害について親が受容していくことの支援の重要性については、多くが認識するところであるが、具体的な方法についての実践や研究の積み上げが不十分であり難しい。発達障害の問題は、対応が難しく、発達障害者支援法に盛り込まれた内容が主導となっていくことになるが、実態的に、支援費でフォローできない部分を相談も含めて自治体で対応している部分もみられる。母子保健との連携にくらべて、教育と障害児福祉との連携に多くの課題がみられている。契約と職権保護については、子どもの成長発達において、また家族の関わり支援において、職権保護のもつ意義はあるという見解が多かった。

ひとり親家庭福祉については、就労支援におけるハローワークとの連携は重要であるが、ハローワークの現状には課題も多い。養育費の支払強化は重要であるが、母子と子の父との関係性から支払強化が難しい状況もある。母子生活支援施設の広域利用についてはDV等で重要な

方法であるが、利用枠の確保など利用しやすいしくみが必要である。母子自立支援員の役割で地域資源を活用していくことは可能であるが、母子自立支援員との役割分担明確化や秘密保持等の課題があること。DV問題対策の相談や保護の仕組みの強化は重要であるが、ひとり親家庭問題と分けて考える必要もある。

非行児童福祉については、非行の背景にある虐待や発達障害等の問題も考えると、母子保健から非行相談まで含めた視点の連続性が必要である。現状は児童相談所の体制は不十分で、専門的に担当できる体制の整備が必要である。児童自立支援施設の役割強化については、家庭的支援及び家族支援の機能が重要であり、強化が求められる。精神医学的支援については、児童自立支援施設ではもっている機能にばらつきが大きい。児童専門の精神科医や精神保健専門職が少なく、養成、配置、研修等が必要である。学校教育現場との連携については、強化することが重要であるが、現行の児童相談所や障害関係の相談センターとの関係の取り方に課題がある。学校に配置されているスクールカウンセラーは療育支援センター等と連携をつくっているの、今後児童相談所や市町村を窓口として連携を強化していくとよい。就労支援については、非行対応としてとるかどうかは要検討であるが、児童の就労支援については、教育による意識付けを含めて必要である。経済界やNPO等すでに力のある分野と連携していくことも必要である。

4. 考察

結果に基づき、以下のことが指摘できる。

- 普遍的な子育て支援を基本として、障害の発見や支援サービスのしくみにおいて、地域の身近な窓口としての機能とよりハイリスクな状況に専門性もち対応する機能との分担の明確化が求められる。
- 地域レベルで子どものライフコースにおける安定的継続的生活環境にとって、学校教育と障害児福祉サービスとの関係の課題が重要となっている。
- ひとり親家庭の就労支援については、現行のハローワークのもつ機能では、ひとり親家庭の就労ニーズに関わっていくのは難しく単純な連携では不十分である。
- 母子生活支援施設の広域利用については、利用可能枠や手続き等、実際に活用しやすいしくみが必要であ

る。

- ・ 非行児童の相談や支援については、児童の個別の状況に対応できる体制の整備が必要であるとともに、母子保健等との連携が必要である。
- ・ 児童を専門とする精神医学領域の専門職が少なく、養成、配置、研修が必要である。
- ・ 学校教育との連携には課題が多く、スクールカウンセラーとの連携が重要となってくる。

(新保幸男)

(4) 分担研究報告 4 (分担研究者：網野武博 児童福祉専門職)

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、「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

「児童福祉専門職」(または「児童福祉専門職養成」)に関わる有識者に対し、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。個別領域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、児童福祉専門職のあり方や養成及び研修の望まれる方向性を示すようにし、それを支持する場合には、具体的な方策についても意見を求めるようにした。具体的には、次の5つの項目に対する半構造化面接を行った；①児童福祉司により専門的力量を持った人材を配置することについての意見及び方策、②ソーシャルワークとケアワークの専門性と児童指導員と保育士の専門性についての意見及び方策、③要保護児童対策地域協議会における民間の人材活用についての意見及び方策、④児童福祉司、保育士、児童指導員などの専門職制度の全体的調整についての意見及び方策、⑤児童福祉司、保育士、児童指導員などの現任教育に関する長期的な計画や少人数の演習についての意見及び方策。

また、有識者の選定においては、当該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、分担研究班会議において特定した。

最後に、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、改革の方向性やその前提条件について整理した。

3. 研究結果

児童福祉司について、その任用の方法や養成、研修など専門性を確立しているとはいえないという現状の認識が強い。任用の段階のみで専門性を確保するのは不可能であり、研修体制やスーパービジョン体制の意義がますます高まっているという見解がある。ソーシャルワークとケアワークの関係については、実態的な資格要件、業務内容、名称独占、報酬体系などの整理が必要となるところが難しさである。資格や法的な位置づけについては、まず学ぶべき専門性を明確にした上で各専門職の整理を行うことが有効であろう。要保護児童対策地域協議会のあり方については、公民の連携の場としての意義は重要である。他方で人材の構成については、多様な専門性を取り入れていくという考え方、地域の住民の理解や協力を反映するという考え方、役割を明確化し焦点を絞った構成とする考え方などの見解がある。現任訓練については、長期的な計画に基づき少人数での演習を取り入れていくことの意義については認識が共有される。しかし日常的な業務との関係のなかで研修をどのように有効なものとするかは課題がある。研修内容自体を対象別に充実させるという見解とともに、特定の対象に求められる内容を焦点化し、研修のあり方全体を整理していくことも必要という見解もある。

4. 考察

結果に基づき、以下のことが指摘できる。

- ・ 専門性の確立については、養成の過程については、実践現場に求められる専門性を明確化し教育内容を具体化していくことと、職場においては、仕事の内容において求められる専門性を明確化していくという両方が必要である。
- ・ 要保護児童対策地域協議会においては、地域の多様性や子どもの多様性を考慮し、多様な情報を取り入れていける構成が求められるが、守秘義務をはじめ

とする義務や役割などの検討が課題となっている。

- ・ 現任研修については、習熟度や実務経験等により対象を区分して明確化し、提供する専門性を焦点化するとともに、継続的に段階を踏んで実施することが有効である。

(網野武博・小林理)

結論

以上を要約し、本研究の研究デザインのまとめ並びに本研究の成果をまとめたものが図-2, 3である。

なお、本研究においては、各界有識者に対するインタビュー調査の結果に関するローデータも要約のうえ添付しており、それらの結果は、今後、子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方を検討する上において、さまざまな視点を提供する素材としても活用することができるであろう。

最後に、本研究の実施に当たり、お忙しいなかインタビュー調査にご協力いただいた各界の有識者、実務家の方々に心よりお礼申し上げます。本研究の成果が、今後の子ども家庭福祉の進展にいささかでも貢献するならば、本研究に参画した主任並びに各分担研究者、多くの協力研究者にとって、これ以上の喜びはない。

(柏女霊峰)

文献

- 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰(2001)『養護と保育の視点から考える 子ども家庭福祉のゆくえ』中央法規
- 柏女霊峰編著(2005a)『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房
- 佐藤まゆみ(2005)「今後の児童福祉行政実施体制のあり方に関する研究—地方間分権に関わる潮流の概観、考察を通して—」『淑徳社会福祉研究』第12号 淑徳大学社会福祉学会
- 佐藤まゆみ(2006)『子ども家庭福祉行政実施体制のあり方に関する研究—協議会型援助による市町村役割強化の可能性—』淑徳大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻博士前期課程修士論文
- 柏女霊峰ほか(2005b)「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(1)」『平成16年度厚生労働科学研究費補助金(子ども家庭総合研究事業)報告書』
- 柏女霊峰(2006)「保育制度改革を促す3つの潮流」『保育年報 2006』全国保育協議会・全国社会福祉協議会近刊

図2 研究の目的、方法及び期待される効果の流れ図

1. 研究の必要性・背景

- ・ 少子化の進展・子ども虐待の増加・凶悪少年犯罪の顕在化等
- ・ 専業主婦家庭の子育て困難感や孤立化など地域社会の互助の弱化
その結果としての保育所一極集中など

都道府県による施設に対する職権保護を中心とする
現行の子ども家庭福祉サービス供給体制の限界

サービス供給体制の分権化、供給主体の多元化、
利用者を中心とする子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築の必要性

2. 研究の目的

- ・ 基盤となる子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方検討
基本理念、法体系、サービス利用方法、
実施体制、財源 等

- ・ 各分野の子ども家庭福祉サービス供給のあり方検討
障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、
子育て支援・保育、児童健全育成、
子ども虐待防止・社会的養護、
非行児童福祉、児童福祉専門職

3. 研究方法と結果

1.平成 16 年度研究

- (1) 現行体制の課題の洗い出しと課題文の設定
→ ヒアリング項目
- (2) 有識者等に対するヒアリング項目に基づく
半構造化面接（平成 16 年度・17 年度とも実施）
↓ ↑
子ども家庭福祉サービス供給体制試案（仮説）の設定
< 基盤的实施体制（仮説） >

- (1) 分野別仮説並びに基盤部分の仮説検証のための
課題文の設定 → ヒアリング項目
- (2) 有識者等に対するヒアリング項目に基づく
半構造化面接（平成 16 年度・17 年度とも実施）
↓ ↑
子ども家庭福祉サービス供給体制試案（仮説）の設定
< 分野別実施体制（仮説） >

2.平成 17 年度研究仮説に基づくヒアリング調査等

（平成 17 年度研究の成果）基盤的实施体制の方向

現行	将来
(1) 都道府県中心	⇒ 市町村中心 (都道府県との適切な役割分担)
(2) 職権保護中心	⇒ 契約と職権保護とのバランス
(3) 施設中心	⇒ 施設と在宅サービスとのバランス
(4) 事業主補助中心	⇒ 個人給付と事業主補助のバランス
(5) 税中心	⇒ 税を中心としつつ社会保険を加味
(6) 保健福祉と教育の分離	⇒ 保健福祉と教育の統合・連携
(7) 限定的司法関与	⇒ 積極的司法関与

仮説に基づくヒアリング調査等

（平成 17 年度研究の成果）分野別実施体制の提案

現行	将来
(1) 保育に欠ける	⇒ すべての子どもに基本保育
(2) 共通理解の得られない児童健全育成の概念	⇒ 大切にすべき理念や基準の明確化
(3) 都道府県中心の虐待対応	⇒ 行政、民間、司法間の適切な役割分担
(4) 保護機能に偏った社会的養護	⇒ 小規模化、多機能化
(5) 年齢によりサービス供給体制が分断される障害児福祉	⇒ 保健、福祉、教育の連続性・一体性
(6) 貧困・就労自立中心のひとり親家庭福祉	⇒ 多様な生活課題に対応
(7) 司法、教育、福祉の間で分断される少年非行福祉	⇒ 青少年行政の統合・連携
(8) 任用段階での専門性担保	⇒ OJT 含め長期的教育・研修制度

期待される効果

次世代育成支援、子ども虐待対策など児童家庭福祉行政の改革に直面する
政府、自治体における改革推進のための素材提供

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

【 わかっていたこと 】 子ども家庭福祉サービス供給体制は、少子化対策や子ども虐待防止など個別分野ごとに対策が検討されており、各個別対策の基盤となる供給体制全体の基本的理念やあるべき方向性が指し示されていないかった。

【 今回の成果 】 インタビュー調査等を通じ、子ども家庭福祉の主要7分野の基盤となる供給体制の基本方向(図1)並びに個別分野の主要方向(図2)が導き出された。

【 今回の成果の意義 】 「年金・医療・介護」と「少子化対策」に分断されている現行の社会福祉制度を、人間の一生を通じた課題である「年金・医療・育児・介護」を包括的に支援する制度に組み替えること、少子化や子ども虐待などの子ども家庭問題に有効に対応できる制度的基盤を創りあげるときの基本的視点と具体的方策を提供することができる。

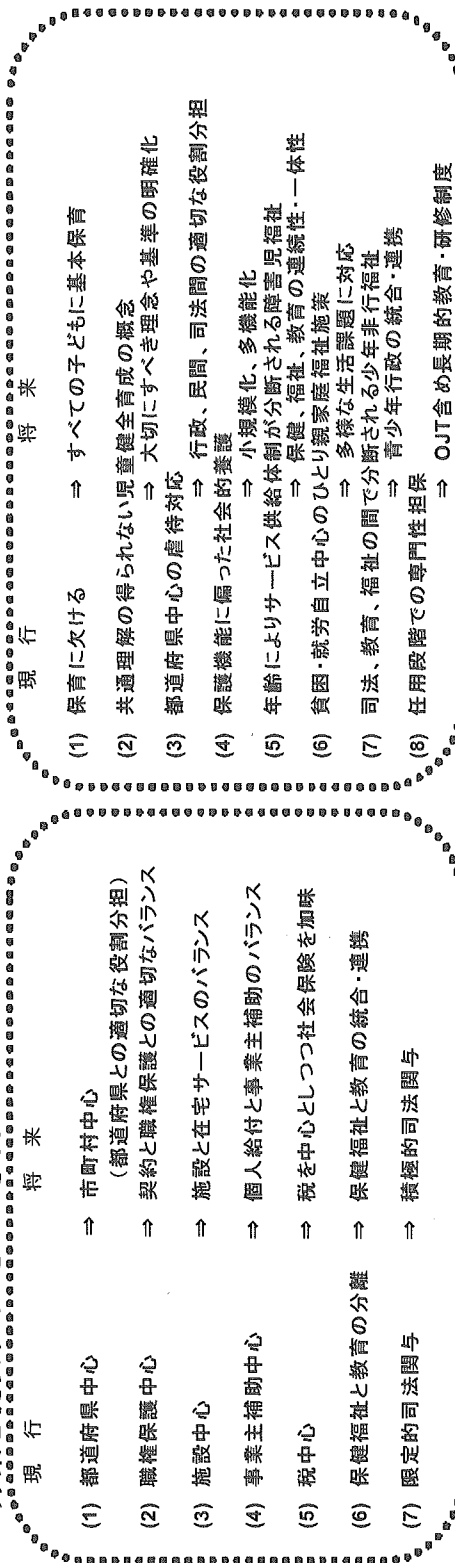


図1:基盤的実施体制の方向

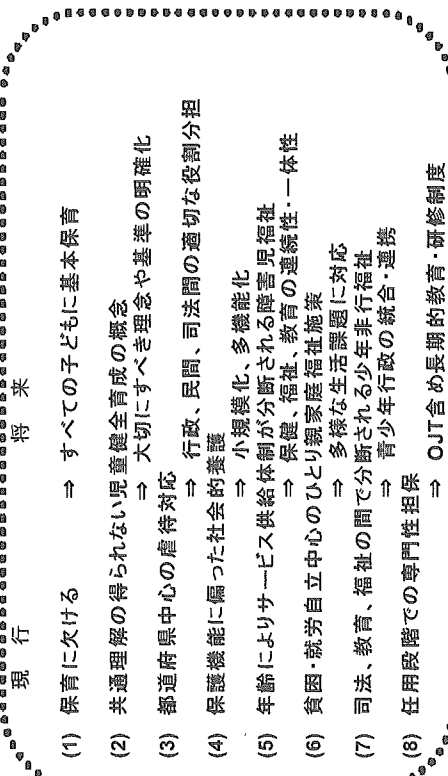


図2:分野別実施体制の提案

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

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インタビュー調査を実施した。

虐待防止施策については、広域性・専門性、あるいは実態的な市町村格差を勘案して、都道府県による後方支援を強化することが支持される一方、都道府県の負担軽減こそ求められるとして、市町村への専門職配置を優先的に支持する見解とがあった。また、警察との役割分担では、権利擁護センターのような高度専門機関の確立こそ求められるという見解も出され、昨年度出された福祉警察ユニットのような共同機関とは異なる構想も出された。警察の実際の立入能力にも疑義が持たれているようであり、効果的な介入のための体制にはいくつかの選択肢のあることが示唆された。また、司法と行政との役割分担（司法関与の強化）、そして官民での役割分担は、昨年度同様、支持されるものであった。ただし、ケアプログラムの確立、民間機関への支援強化など、実態を見据えて制度改正を行うことに留意しなければならない。

社会的養護については、小規模化、施設の多機能化など、現在の厚生労働行政の方向性を推し進めるべきことを示唆する見解が出された。ただし、これは、地域全体で社会的養護を支えていくという考えとセットで考えられなければならないし、また18歳以降も含む連続的・重層的支援を視野に入れた改革としなければならない。

子ども家庭福祉サービス供給体制全般にかかわっては、基本的に普遍的サービスは市町村中心とし、子どもの権利擁護という側面での都道府県レベルの専門性の強化が指摘され、市町村と都道府県が適切な連携によって子どもの最善の利益に適う実践をしていくことのできる体制の必要性がうかがわれた。すなわち、利用・契約制度に馴染まない領域においては、公的責任がいかん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ことが、昨年度から一貫して支持されている。ただし、司法関与が強化されれば措置制度を解体してもよい、市町村ごとに対策を進めるなら、保険制度の方が市町村ごとに財源が確保できて好ましいといった見解に見られるように、システムの一部変更がさらなる変更を生み出す可能性についても示唆された。そのため、制度改正ごとに継続的に望ましい方向性を検討することが大切であると考えられる。

【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。

【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（別添）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。個別領

域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、虐待防止施策・社会的養護改革の望ましいと考えられる方向性を示すようにし、あわせて具体的な改革の方策についても意見を求めるようにした。具体的には、次の5つの項目（虐待防止施策に関するもの3項目と社会的養護に関するもの2項目）に対する半構造化面接を行った；①児童相談所の後方支援機能を図ることについての意見及び方策、②司法関与を含む介入機能強化についての意見及び方策、③民間委託を促進することについての意見及び方策、④里親の職業化を含む、家庭的養護を推進することについての意見及び方策、⑤児童福祉施設の機能強化を図ることについての意見及び方策。