

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。

【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分野を一括して扱い、延べ5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、考察にあたっては、他分担研究班で取り纏めた英国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. 個別領域について

(1) 児童相談所の後方支援強化について

支持と反対の双方の見解がある。支持派の展開する論拠には、権利擁護に関する国家責務を強調する考え方を基盤とするもの、現実的な市町村格差を問題とするもの、広域性・専門性に対応できる実施主体として都道府県を想定するものなどがある。反対派の展開する論拠は、基礎自治体としての市町村の役割を重視し、一刻も早くその体制整備をするべきというものである。なお、いずれも、その実現のためには専門性ある職員の配置が必要であると考えている。

(2) 司法関与の強化について

司法関与についても、一定度の見解の幅が見られた。警察への立入調査権付与については賛否両論があり、否定派の論拠としては、まずは法整備も含めた、新たな権利擁護のための総合的な実施体制を考えるべきという考え方があつた。また、その方向性は支持しつつも、現実問題として警察が犯罪以外で本当に機動的に動けるのかという懸念も見られる。ケア受講命令については、ケアプログラムがないのではないのかといった懸念から、制度化のタイミングについて慎重な見解も見られる。

(3) 民間委託の促進について

民間委託については、押しなべて支持されている。具体的な条件としては、認定制度等のガイドライン制定や、民間団体へのサポート体制整備があげられている。また、委託の内容としては、子育て支援や保護者ケアといったものであり、介入機能の委託を支持するものはなかった。

(4) 社会的養護について

社会的養護については、昨年度支持された家庭的養護の方向性の代表格である里親制度と、それとセットで考えられることの多い児童福祉施設の機能強化について、インタビューを実施した。

その結果、里親制度の強化は、押しなべて支持されており、条件としては、トレーニングや支援体制の強化など、これまで国が打ち出してきた方向性の推進が考えられていることがわかった。

児童福祉施設については、多機能化（里親等との連携、在宅支援サービスを含む）の促進が望まれている。これも、里親制度の強化と並行して、国の方向性を推進することにより達成されるものと見てよいだろう。

このとき、「家庭的養護と施設養護の協働や、一人ひとりの子どもの状況に応じた最適な支援を行うための子どもや家族の十分な実態把握・評価（アセスメント）を実施できるよう、児童相談所、福祉事務所などの地域の関係機関や児童福祉施設の体制の強化を図っていくこと」（社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」、2003）、そして、「これまでの社会的養護は、保護を要する児童を対象とするものとして、いわゆる子育て支援とは別個のものとして進められてきたが、今後は、両者を連続的なものとして捉え、一体的な施策の推進を図ることにより、より効果的な子どもの健全育成や児童虐待の防止等につなげていくこと」（同上）という連続性・重層性も考慮した、幅広い視点からの社会的養護体系の再構築が求められることも、本調査におけるインタビューで聴取された（参考として、国の示す社会的養護の方向性を示す；図1）。

2. 共通項目について

昨年度同様、子どもの利益と保護者の利益がトレードオフされるケースを考慮した回答が多く寄せられた。たとえば、理念に関しては、子育て支援は普遍的サービスとして位置づけること、権利侵害あるいは子どもの最善の利益保障に関しては、司法の関与など、公的責任が大きく問われる問題として認識すべきであるということが、共通してコメントされた。これを実現するためには、

権利擁護に関して専門的な機関（児相の場合もあり）を確立すること、その機関の独断を防ぐためにそれと拮抗する機関（たとえば市町村）を想定すること、親の意向を子ども福祉の観点からチェックする仕組みを設けることが重要であると指摘されている。そのため、昨年度調査でおおむね支持されている分権化に関しても、広域連合や都道府県との連携（研修や人事交流）を条件として市町村の専門性を確保すべきという意見や、（後方支援反対の意見とセットで）法律で専門職配置を明確にすべきという意見も見られる。親権喪失宣告請求等については、市町村で児童相談所設置が可能となるならよいとする意見もあったが、虐待者との物理的距離の近さ等を理由として現実的に無理があるとする見解が多数派を占めている。権利擁護体制を国家責務と考える有識者からは、いうまでもなく、国ないし専門機関が担うべきという見解が出されている。

同じく、サービス供給方法についての回答でも、同様の観点が重要なものとなっており、供給サイドと需要

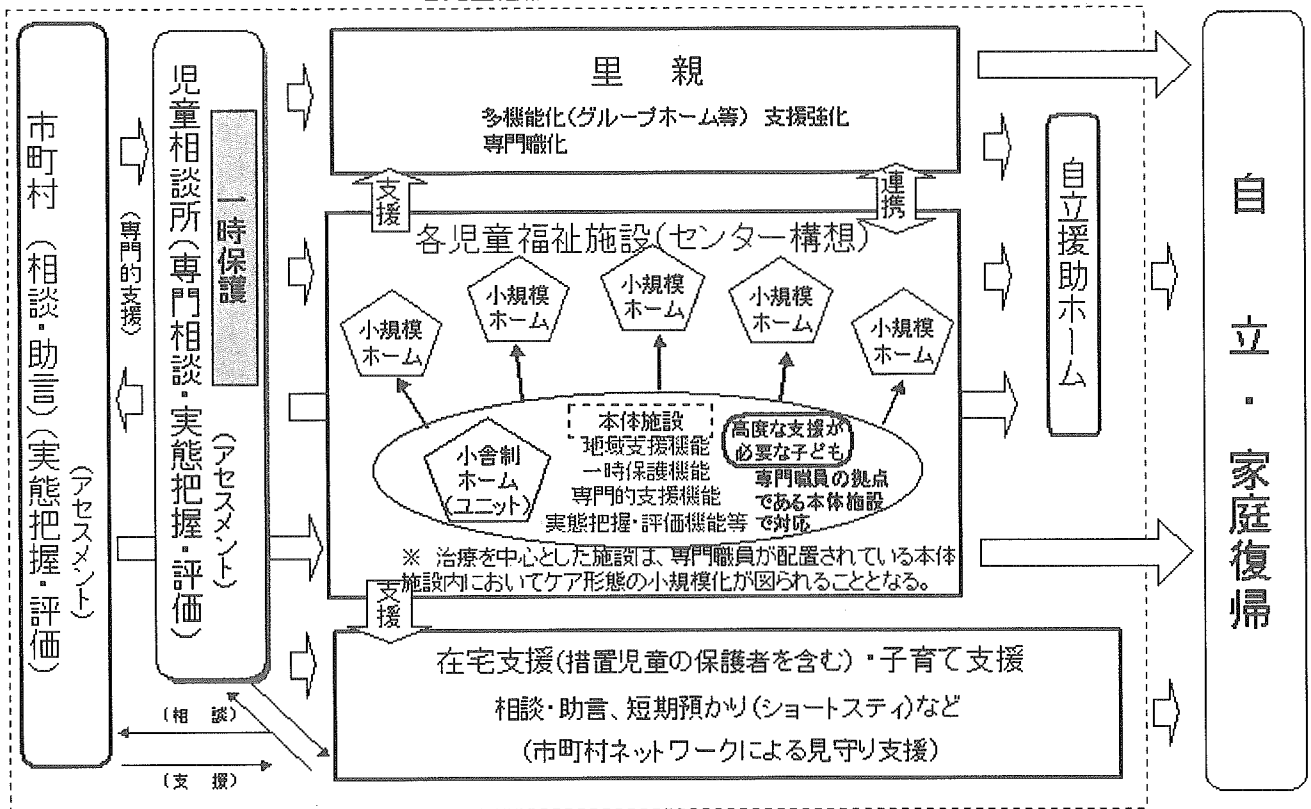
サイドが直接向かい合うような供給方法に対しては、どちらかといえば、懸念を示すコメントの方が多かった。反対派は、順序としてサービス供給量を増やすこと、あるいは、ほとんど希望通りに選択されている実態を重視している。また、一部反対派の意見として、親の選択能力への疑義あるいは子育てについての意識の格差問題を指摘し、子どもの最善の利益という理念に照応して、第三者の判断の関与等、そこへの配慮が求められるとしている。なお、契約制度導入について賛成する回答も得られてはいるものの、それは司法関与が充分でないがゆえに次善の策として措置制度が残されているだけなので、その点をクリアすれば当然実現すべきものだという考え方を表現したものであって、実質的には、いわゆる直接契約をそのまま支持するものとはなっていない。

このように、権利擁護サービスをいかに提供するかが、子ども家庭福祉サービス実施体制を特徴付けるものになるという結果が得られた。

なお、法体系及び財源についての回答は、賛否がわか

これからの社会的養護のあり方(案)

= 各児童福祉施設を基幹施設(センター)とする =



は、保健・医療・教育機関などの支援・連携

図1 これからの社会的養護のあり方

出所) 社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」「報告書」、2003年10月。

れた。賛成派は、権利擁護という特殊なサービスと、育児支援という普遍的なサービスをそれぞれ整備するというイメージを持っている。ただし、その場合、少子化対策といった時限的な性格のものではなくすること、あくまでも児童福祉法を基本法とすること、思春期以降の子育て支援をカバーする法律も考えることなどが条件として出されている。否定派は、「育児は普遍で養護は特殊」という考え方が連続的な福祉サービス供給を妨げるとしている。なお、民法と児童福祉法の部分的一元化は、現実的にも、あるいは法の性格に鑑みても、あまり支持されるものとはなっていない。ただし、権利擁護法の制定により、その相克を目指すというアイデアも見られる。

財源については、税方式が支持される傾向にある。新たな増税は負担感が強いと、消費税収の一定の割合を回すといった意見もある。また、そもそも社会保障関係費のうちを占める子育て関係費の少なさを問題とするものもあった。ただし、社会保険しかないという意見もある(ただし、税と社会保障費で1/2ずつ負担)。それは、地域でのサービス増加につながる、利用者と提供者が直接向き合う関係を可能にする、あるいは市町村での財源が確保されるということに理由付けられて支持されている。

法体系、財源についての見解は、分権化や公的責任の果たし方もかかわって変わってくるものと思われる。システムの一部に変更が加われば、ほかのシステム要素にも影響が波及するのは当然ことではあるが、制度改正の進捗状況に応じて、どのような実施体制が望ましいかについての見解は変わってくることを示唆している。

(澁谷昌史)

【考察】

1. 虐待防止施策について

昨年度調査結果と同様に、都道府県(児童相談所)に集中している業務を社会的に分散させていく方向性に異論はない。ただし、次のステップとして、まず基礎自治体としての市町村の対応能力強化を図るのか、それとも広域自治体による後方支援強化によって市町村間の格差是正を図るのかに関して、強調点が異なる場合がある。ただし、これら見解は、二者択一であるというよりも、双方の強化が求められるとするのが妥当な見解であろう。というのも、市町村の対応能力強化を第一に考えるべきとする見解であっても、職権保護等権利擁護にかかわる介入事務については、地域の実情に応じて、都道府県の広域的対応が求められるという判断がなされており、す

べてを市町村でカバーできるという見方は、あまり現実的ではないとされている。こうしたことから、市町村における専門職配置を進めながらも、都道府県による後方支援のほか、自治体間での広域事務組合の設立などを含めた二層的ないし三層的な実施体制が必要であるというコンセンサスは得られそうである。

ただし、すでに道州制に関する議論が相当程度進んでいることも視野に入れなければならないだろう。都道府県制から道州制への移行が進んだ場合、「現在都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲」(地方制度調査会、2006、p.11)することとされ、「事務の規模及び性質において市町村が処理することが適当でないとしてこれまで都道府県が担ってきた補完事務については、合併の進展による市町村の規模・能力の拡充等を踏まえ、道州は『高度な技術や専門性が求められ、また行政対象の散在性の認められる事務』等に重点化して担うこととする」(同上、p.12)とされている。この「高度な技術や専門性」に虐待対応が当たるかについては、道州が担う具体的事務例として、「介護事業者の指定」「重度障害者福祉施設の設置」「高度医療」「医療法人の設立認可」「感染症対策」があげられるにとどまっていることから、広域自治体において虐待対策が具体的サービスとして組まれるべきという論調はあまりないといつてよいだろう。

本調査においては、現在の都道府県域を超えて虐待対策が組まれるべきという見解こそなかったが、少なくとも現状の基礎自治体(市町村)に虐待対策が一元化されることに対する危惧を表明する結果を示しており、虐待対策における地方間分権問題に一石を投じる役割を果たすことになると思われるが、いずれにしても、これからどこまで基礎自治体の虐待対応能力に厩入れできるか、喫緊に迫った課題として見守り、思考しなければならないだろう。そのとき、他分担研究報告(分担研究者・尾木まり)に所収されている「スウェーデンにおける児童福祉政策」(昨年度報告書)や「英国における児童福祉政策」(本年度報告書)をさらに深めながら、地方分権が進んでいる諸国と我が国との制度的・実態的差異にも目を向けていくことが有用であろう。

また、役割分担については、警察や司法との間でなされるものも考慮しなければならない。昨年度調査では、この二者の積極的介入には肯定的意見が強かったが、本年度の調査を通して、その具体的内容や制度化のタイミングについての見解を比較してみると、一様ではないことがうかがえた。すなわち、警察への立入調査権付与については、その前に高齢者虐待防止にもかかわるような都道府県権利擁護センターのようなものを立ち上げるこ

と、警察の捜査権限が濫用されることを防ぐための整備を行うこと、あるいは福祉的対応を優先することをまず考えるべきということなどの慎重論があること、そして司法関与についてもその制度化そのものは否定されないものの、ケア受講命令に応じるだけの福祉サイドの実施体制が確保されなければならないことなどが指摘されている。

官民の役割分担についても同様の傾向が見られる。つまり、役割分担そのものの必要性は昨年度調査結果同様支持されているが、そのためには民間への具体的支援やガイドラインの策定が前提となることが指摘されている。また、その場合であっても、民間への業務委託は、子育て支援が中心であり、介入業務まで委託することは現実的であるとは考えられていない。

以上のようなことから、具体的には、市町村における虐待対応能力強化（専門職配置等）、役割分担を適正に行うための諸々の助成（プログラム開発支援等）や規制（濫用防止規定等）等の実施、そして権利擁護という視点のさらなる徹底などを、今後の虐待防止施策のための提言とすることができる。

（澁谷昌史）

2. 社会的養護について

これからの社会的養護システムのあり方についても昨年と同様、里親制度の充実、拡大の方向が必要であるという意見が多く示された。里親に対するレスパイト制度の整備も早期に望まれる。一方、児童養護施設についても小規模化の方向が強く望まれるところである。そして、この方向の先にあるものは、単なる「家族的」「小規模」ではないことが、今回のヒアリングを通して、強く感じられた。確かに、児童養護施設も嘗ての「集団的」生活から、施設型グループホームなど「小規模」生活へ移行していく方向にある。しかし、これは専門職確保や財源化、若しくは法改正まで含めた改革を前提とした課題でもあるが、その問題は他項に譲ることとする。ともかく、多様な養護実施形態が、出現してくることで、これは限りなく児童養護施設が「里親型ファミリーホーム」実践に近づいていくとも考えられる。正に施設養護と里親養護の「ボーダーレス時代」が到来している。

そして、「措置機関」としてだけではなく、児童相談所が社会的養護システムの中心であることには今後も変わりはない。現在、児童相談所に里親専任の担当職員を配置するところも増えてきている。例えば、里親同士がつくる「里親連絡会」や「里親ネットワーク」を、コーディネートやサポートできる機能の拡大が必要であろう。

そして、今回のヒアリングで読み取れた福祉現場の実践者の語るコンテクスト（脈絡）としては、「家族的」ではなく、「家庭的」養育システムの構築が必要であること。単なる「小規模化」絶対という方向ではなく、地域に支えられた多様性を包含した新たな「社会的養護システム」の萌芽が語られているように感じられた。

しかし、「自立援助ホーム」の方からは、施設退所後、若しくは里親委託解除後の15歳、18歳以降の子ども達に対して、就労だけではない支援システムの不十分さについて指摘がなされた。

今回の調査研究の今後の検証課題として、地域における養育、自立支援の「連続性」「重層性」が、新たな「社会的養護システム」の構築の重要な視点であると考えられた。

（小木曾宏）

3. 共通項目

子ども家庭福祉の地方間分権は、近年の法整備や市町村におけるネットワークの形成等の形で着実に進展を見せている。実際には市町村単位における子ども家庭福祉のノウハウの蓄積が十分ではないという状況があっても、市町村の子ども家庭福祉担当者は、子どもとその家族に近い市町村を中心とする実施体制を肯定している¹⁾。

そのような中であって、本分担任のヒアリングの結果、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作りの必要性がうかがわれた。

それに伴い、市町村と都道府県における役割分担のあり方の検討は大変重要であることが指摘できる。例えば、介入等に関する公的責任のあり方は、地方間分権において、子どもとその家族が必要とするサービスを適切に届けていくことができるような体制を構成する際に、欠かすことのできない事項である。

その際、都道府県と市町村間のどのような役割分担が子ども家庭福祉に実効性をもたらすのかという視点がとても重要になると考えられる。実効性という背景には、申請によってはじめてサービスが提供されるいわば「待つ」タイプの体制から、子どもと家族の必要とするサービスを適切に「届ける」体制へと転換する必要性がある。そうでなければ、自分の意見を表出しにくい子どもの特性や困難が表出しにくい家族の特性を考えても、子どもの最善の利益に適う体制作りは困難と考えられるからである。

このような視点と体制作りにおいて、サービスを「届ける」体制はいわば生活の拠点である地域に密着した市町村の方が、人員配置や専門性、ノウハウの蓄積の問題があるといえども、都道府県に比して子どもと家族をより把握し易い可能性があることは否定できない。ただし、権利擁護に関する介入を市町村レベルで責任をもって実施するのか、やはり都道府県レベルで実施するのかという問題については十分な検討が必要であろう。すなわち、子どもが地域の中で生きることを考慮した場合、連続性をもってエンパワメントできる役割、適切なサービスをもって自然に調和を支援する役割を担う存在は、寄り添う支援を可能にする際に非常に重要と考えられるため、市町村と都道府県の役割については十分に検討がなされる必要があると考えられるのではないだろうか。

これらの視点を踏まえた上で検討される市町村と都道府県の適切な役割分担のあり方が、今後の市町村を中心とした子ども家庭福祉のあり方において重要になってくると考えられる。その中で、広域性を伴う児童福祉施設への入所措置事務や、司法関与を必要とする児童福祉法第 28 条に関わる措置に関する実施のあり方についても、一定の方向性を導くことができるのではないだろうか。

特に、子どもの権利擁護に関わる公的責任のあり方は、私権への介入の正統性を支えているパターナリズムの理念に言及することへとつながっていくと考えられるため、併せて子ども家庭福祉における「公的責任」、「パターナリズム」について一定の方向を見出すことも必要であろうと思われる。

市町村を中心とした体制整備が進めることそのものについては肯定的意見が出されているものの、子ども家庭福祉サービスを市町村にすべて一元化していくことへの危惧はぬぐえない。財源の確保や権限、専門性の確保、研修体制等が不十分な中で、従来児童相談所の実施してきた介入等の事務を市町村にすべて一元化していくということではなく、子どものニーズに適したサービスを届けることができるよう、実効性のある体制を検討する必要があるといえる。

(佐藤まゆみ)

[註]

1) これは、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～」平成 17 年度修士論文におけるインタビュー調査で、市町村の担当者が市町村で子ども家庭福祉を担う方向性を肯定あるいは歓迎していることが示されたことによる。

[引用文献]

社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」『報告書』、2003 年 10 月。
地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006 年 2 月。

[参考文献]

佐藤まゆみ「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(平成 17 年度修士論文)、2006 年 3 月。
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 年 6 月。
社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」『報告書』、2003 年 10 月。
地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006 年 2 月。
村田和木『「家族」をつくる－養育里親という生き方』中央公論新社、2005 年。

虐待防止施策・社会的養護 インタビュー質問文

<虐待防止施策及び社会的養護について>

1. 児童相談所について、その後方支援機能の充実・強化を図る。
この考え方について、どのようにお考えになりますか。
また、このことを実現するために、どのようなことが必要であるとお考えでしょうか。
2. 介入機能の強化のため、警察に立入調査権を付与し、また、司法による職権一時保護の承認及びケア受講命令制度を導入する。
この考え方について、どのようにお考えになりますか。
また、このことを実現するために、どのようなことが必要であるとお考えでしょうか。
3. 都道府県及び市町村は、虐待防止にかかる業務について、その一部ないし全部を、民間団体に委託することができる。
この考え方について、どのようにお考えになりますか。
また、このことを実現するために、どのようなことが必要であるとお考えでしょうか。
4. 施設入所後、家庭的環境を保障するために、里親の職業化を含め、里親制度を拡充・強化する。
この考え方について、どのようにお考えになりますか。
また、このことを実現するために、どのようなことが必要であるとお考えでしょうか。
5. 里親制度を拡充・強化する一方で、社会的養護を担う児童福祉施設の強化も推進する。
この考え方について、どのようにお考えになりますか。
また、このことを実現するために、どのようなことが必要であるとお考えでしょうか。

<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。先生のお考えをお聞かせください。
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。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す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。
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。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な場合などに職権保護や司法による決定を組み合わ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。
9. 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。
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。

インタビュー結果 虐待防止施策・社会的養護 A

◎ 基本的考え方

権利擁護法の制定を含め、権利擁護に関わる国の責任を重視しているところが特徴的である。それは、市町村に権限を委譲するのとは逆に、国を調査・介入機関として構想したり、虐待防止にかかる財源を無闇に一般財源化しないことを主張したりするところに、端的に現れている。もちろん、何から何まで公がやるということではなく、民間団体への委託など、あらゆる資源を活用していくという方向性は支持されている。また、その一方で、社会保険や広域連合の導入など、市町村域での実施体制についても、新たな仕組みを構想している。

< 領域別 >

1. 児童相談所の後方支援機能の強化

後方支援機能の充実・強化を図るのは当然。児童相談所の地理的状况によっては、現在の児童福祉司数では、圧倒的に足りない状況がある。また、児童精神科医の常勤化も図る必要がある。加えて、財源の問題も考えなければならない。一般財源で対応するのではなく、アメリカ合衆国のように、きっちりと国が財源を保障して、政策誘導をしていくことが大切。

2. 司法関与の強化

児童相談所が介入と援助の二つの機能を併せ持っていて、そのためにさまざまな矛盾が生じているのは事実。どちらかといえば、介入機能が強くなっているが、児相のいい面である援助機能の強化が図られるように考えるべきである。そのために、立入調査の権限を警察に付与するというのではなく、たとえば法務省の人権擁護部門をもっと強化して、児童虐待や高齢者虐待に対応できるようにして、そこに介入機能を持たせてはどうか。そして、児相が援助機能を担うという方向性を考えている。司法による一時保護後の承認及びケア受講命令については当然である。司法の介入をきちっと位置づけなければならない。

3. 民間委託の促進

よいことだと思う。従来例からいっても、援助機能を委託してうまくいっている例が多い。アメリカ合衆国で見られるように、民間で虐待者の治療をして、その治療の一環として、虐待者自身が民間機関の職員になっていく、あるいはトレーナーになっていくという展開も期待できる。ただし、介入機能の委託は馴染まないし、無理だと思う。

4. 里親制度の強化

里親制度の強化は当然だ。定期的なレスパイトの実施、日常的なスーパーヴィジョン、その提供主体としての児童養護施設の活用など、国がやり出したことを、もう一度徹底的にやる必要がある。職業化も前々からある話で、専門里親だけでなく、一般里親でも14万くらいの手当を保障して、パート賃金程度のものを保障していればよい。それと、公営住宅の活用等、住宅政策と連動させて、里親に対して住宅保障をしていくくらいでないか、いけないのではないか。

5. 児童福祉施設の機能強化

児童福祉施設も、これからは、ショートステイ、産褥期や子育て期のホームヘルパーの派遣、トワイライトなどを基本とした在宅サービスを中心に考えたい。そうしたサービスのために本体施設のスペースを考えていくことになるが、長期養護の子どもすべてをグループホームや里親でできるかという、難しい場合もあるので、ある程度はそうした子どもたちのためのスペースとして確保する必要がある。施設体系に関わっては、児童自立支援施設について、あまり将来性があるとは思えない。情短と自立支援施設をミックスしたような施設を想定すること、そして、一定程度以上問題行動が激しい子どもについて、司法を通して少年院を通過させることも積極的に考えていってもよいのではないか。

< 共通 >

6. 理念

基本的に、普遍的なサービス提供の部分では、市町村が中心になっていくだろうが、権利擁護については司法が担うことを基本とする。司法判断を前提として、司法に対して権利擁護の問題を提起していく機関をしっかりと作っていくという発想が必要。

7. 法体系

育児支援法と児童福祉法の住み分けは、いいポイントだと思う。ただ、その際、権利擁護法にあたるようなものを整備すべきだと思う。また、育児支援法とはいっても、おそらく小学校年齢くらいまでしかカバーできないだろうから、思春期から 20 代中頃くらいまでをカバーする法律も必要だろう。民法と児童福祉法の関係に関しては、これに関しても、まずは未成年後見、成年後見を含んだ、権利擁護の法律を整備することを考えたい。虐待という問題を、子どもの問題として捉えるのではなく、権利侵害という広い観点から捉えるべきではないかと思う。

8. 供給方法

利用者と提供者が直接向かい合う関係を基本というのはその通りだ。措置制度、行政処分がベストではないというのは誰もがわかっていることではないか。成年後見のような制度も整っていないし、イギリスのような親権や監護権の停止制度もないという、司法関与の弱さがある、次善の策として措置制度が残っているに過ぎない。司法関与をきちっとして、保険方式を導入して、普遍的なサービスを提供すべきだと思う。申請の動機付けや能力のない場合については、テクニカルな問題なので、どうにかなるのではないか。

9. 分権化

専門性の担保については、市町村を中心に再構成していった場合に難しくなるのは当然だが、都道府県にいつまでも固執するのは適切でない。合併が進まない場合には、事務組合ないし広域連合という形をとる。都道府県内で人材をプールすれば、人事異動もできるし、専門性も担保できる。消防も一部事務組合でやっているわけで、決して突飛な話ではないと思う。次に、介入事務については、市町村では無理だろう。都道府県ないし人権擁護機関で担うべきものだと思う。最後に、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、市町村合併や広域連合が考えられる。保険制度を導入すれば、財源の問題もある程度解決するだろう。ただし、すべての虐待防止業務を市町村に委譲するのは不適切と考える。

10. 財源

財源は、育児保険、子育て保険という社会保険しかない。児童手当についてはいろいろいわれているが、やはり子育て支援の具体的サービスの方に財源を回すべきだと思う。限られた財源なので、児童手当のように拡大はしないで、介護保険と同じように、家族が子どもを見ている場合は手当を出さず、あくまでも実物サービスに対して出すという方針をとって、地域で展開していく。そのときの、税財源と社会保障財源の組み合わせは、半々で妥当かなと思う。また、濫用とならないよう、サービスの要件認定はしっかり市町村でやらなければならないだろう。

インタビュー結果 虐待防止施策・社会的養護 B

◎ 基本的考え方

市町村における実施体制確立を一つの強調点としている。現在の動向は、この市町村の実施体制の確立が不十分なままになされたところに問題があり、まずその手当をするべきだという考え方に特色がある。よって、児童相談所の後方支援についても、役割分担の明確化というよりも、児童相談所によりいっそうの負担をかける仕組みとなってしまうことを指摘している。ただし、この分権化は、国の責任の後退を意味するものではなく、国が子どもの健全育成に対して責任を持つべきという考えと並行して支持されているものであり、措置制度等の権利擁護の仕組みについては保持されるべきであると認識されている。

< 領域別 >

1. 児童相談所の後方支援機能の強化

後方支援という考え方が最初に出てくるのはあまり賛成できない。まず市町村の力量を高めることが必要である。さもないと名目ばかりの窓口となってしまう。児童相談所も市町村の指導をするだけのマンパワーがなく、多忙を極めるばかりである。市町村に社会福祉士や臨床心理士の資格ある、児童相談専任の職員を配置し、また法律で市町村はこれとこれを行うということを具体的に明記すれば、市町村での相談実績もあがるだろうし、児童相談所とのケースの押し付け合いのようなものもなくなる。町村でも事務組合等を作ればできないことはない。

2. 司法関与の強化

警察官が立入調査を行う場合、やはり犯罪という観点が強くなる。そうすると、その後のケアが難しくなる。まず家庭訪問するというのが先にくるべきだろう。職権一時保護やケア受講命令も、有効といえば有効だ。ただし、ケア受講命令については、命令が出された後にどのようなケアができるのかを考えてもらわないと困る。また、司法関与の強化にあたっては、弁護士配置や、警察との人事交流なども考えてよいだろう。

3. 民間委託の促進

今は委託というより、連絡・連携というのが一般的。虐待防止を広く捉えて、子育て支援まで広げて考えるなら、業務委託というのは出てくると思う。つどいの広場の運営をボランティアに委ねていくというのはひとつだろう。ただし、家庭訪問まではボランティアでは難しいと思う。また、医療機関と月単位で契約してカウンセリングを依頼するなど、ケアの部分では委託した方がよい場合もある。

4. 里親制度の強化

里親の職業化はよいことだと思う。ただし、いろいろな子どもたちの委託を受けるとなると、相当のトレーニングは必要だろう。施設が何人かそういう里親を抱えて、個別的なケアが必要な子どもを委託していくということをしていくこともあってよい。里親を支える体制を作り、不調のために里親から里親を転々とするようなことがあってはならない。さもないと、委託するのに慎重にならざるをえない。

5. 児童福祉施設の機能強化

職員数を抜本的に増やすことが必要。また、質の向上も欠かせない。

< 共通 >

6. 理念

保育や短期入所は問題ないが、虐待のように人権が絡むような場合には、親の意向だけで進めないところがある。公的責任の下で、子どもの福祉の面から見て妥当かをチェックする仕組みを設けて、利用制度と措置制度の二段構えをとることが欠かせない。

7. 法体系

法体系に今問題があるというよりも、保護者が子育てをしている中で社会とどういう接点を持っているのかを考えていく方が重要。それについて、児童福祉法の中でできればやってもいい。いずれにしても、直接的に法体系をどうこうしなければならないというところまでは話としていかないのではないかな。

8. 供給方法

現在も入所の希望があれば、ほとんど希望通りに措置されていることが多く、また、ショートステイなどについては市と契約してやっているがあまり利用がないため、とくに基本的に支援費制度に移行する必要性は感じられない。それに、保護者が子育てをしなくてもいい、子どもは転々と預けていけばいいということを支援するような制度であっては困る。そもそも「子どもの権利とは何か」という話になるだろう。権利が守られていないような子どもに対しては、国が責任を持って子どもを育てていくという基本的な考え方のもと、公費で措置を実施していくことが必要だろう。

9. 分権化

流れとしては、基本的に市町村を中心に再構成されつつある。ただ、専門性の担保などの体制をどう作っていかがいちばんの問題。保健の場合、専任保健師が市町村の場合もある程度配置されていて、受け皿ができている中での委譲であったので、できたと思う。児童相談や児童福祉の場合は、受け皿が整備されないままに業務が委譲されてしまったところに問題がある。家庭裁判所への申請など、児童相談所が担っている業務についても、児童相談所と同じような体制がとれば市町村でも可能だし、いいと思う。中核市までは児童相談所を作ると規定してしまってもよい。ただし、小規模な町村では、人間関係が狭く濃密であるという事情も背景としてあるので、合併がなされない限りは難しいだろう。

10. 財源

流れとしては消費税ではないか。ただ、公的な責任ということを考えれば、今のところは税ということになるのではないかな。保険制度を導入できる部分もあるとは思いますが、すべてがそういうものでいいとまではいえない。三位一体に関しては、とくに税源が少ない地域では、改革の流れの中でこれまでやってきたことができなくなってしまうおそれもあり、国がコントロールしていく部分を持っていないと危ういと思う。

インタビュー結果 虐待防止施策・社会的養護 C

◎ 基本的考え方

二者択一というよりも、児童相談所と市町村、公法と私法というような、拮抗する力を想定すること、すなわち多元的な実施体制を採用することで、ひとつの機関や考え方が支配的になることの弊害を回避する仕組みというものが念頭におかれている。また、アセスメントの精緻化、専門職員の確保により、高度な判断が求められる局面への対応を考えている。

< 領域別 >

1. 児童相談所の後方支援機能の強化

市町村にすべての権限が移行しないので、重点化する部分について、十分な連携をもった対応が必要である。また、市町村の対応に温度差が生じないように、常に支援できる体制の整備が必要である。この実現に向けては、支援できる専門職員の育成を図るとともに、心理担当職員の増強が必要である。これは将来に向けて人員確保を視野におき、早急な対応が必要である。教育機関の課程の見直しと、採用の仕組みについて検討が必要。

2. 司法関与の強化

現行の制度では、事件後の捜査権限が強く、事前の調査権にはきわめて慎重な姿勢である。福祉の視点での介入が必要なのであって、事件性に特化した対応では好ましくない。濫用を防ぐための令状制度の簡略版等の客観的な視点の介入が必要。この実現に向けては、介入の程度や基準を決めることは難しく、一定の経験則が判断の根底にあることから、アセスメントの定量化を急ぐべきである。ケア受講命令は、家族再統合や家庭機能回復のためのスキルの開発が優先されるべきであり、その後にペナルティのある命令として整備すべきではないか。

3. 民間委託の促進

一部であれば可能だと思う。考え方のバラつきをなくすために、一定のガイドラインが必要であり、資格制度、認定制度などで一定の基準のクリアを義務付ける必要がある。

4. 里親制度の強化

里親制度の拡充は最優先事項と考えるが、里親の資質の向上を図る仕組みが必要である。単なる研修の充実ばかりではなく、資格要件にも専門技術や経験などを盛り込んでどうか。この実現にあたっては、里親の登録要件を少し細分化し、手当の基準も、現行の二段階ではなく、五段階程度とし、専ら社会的養護で自らの生活を可能とするようなレベルを作るべきと考える。一般住民に里親制度を周知し、共通理解となることが先決で、今のようネガティブなイメージを払拭すべきと考える。里親型のグループホームの実現を進めることも必要。

5. 児童福祉施設の機能強化

児童福祉施設は、社会のセーフティネットとし、より専門性を必要とする子どもたちへ重点化していく。また、グループホーム化を進める。里親と児童福祉施設と連携し、それぞれの特徴を活かした養育を進めるべき。あれもこれもでは、どちらも中途半端になる。里親と基本として、児童福祉施設がそれを支えていく仕組みが必要ではないだろうか。

< 共通 >

6. 理念

市町村や地域のサービスの制度としての普遍化と、レベルとしての普遍化は、イコールではない。これが確立するまでは、権利擁護の視点は専門的な機関が充分担保すべきであり、現行では児童相談所内にその権限がある。仕組みとしてはすべて一元化するのではなく、拮抗する力量を持つ機関があることが必要ではないか。

7. 法体系

法体系を細分化した場合に、それぞれの関係が疎密に現れ、子どもや家庭の連続的な福祉を妨げるおそれがあるのではないか。育児は普遍で、社会的養護が特殊という考えが、社会的養護の位置づけを曖昧にしているのではないか。私法と公法の統合は、いろいろなところに課題を生み出すのではないかと思う。親権や後見などは私の権利として保障されているものであり、それぞれが独立していることも必要なのではないか。法の一元化ではなく、法の活用を検討すべきである。

8. 供給方法

子育てに関する意識の違いや積極性など、スケールとするものが違いすぎる中で、利用を全面に打ち出すことはリスクがあるのではないか。分離の仕組みと再統合の仕組みを体系立てて組み立てることが必要。利用者の意識の差異をどのように埋めるのかを考えなければ、子どもの最善の利益を議論してもかみ合わないのではないか。保育の実施については、選択肢が広がり、実際に利用の形態となっている。要保護の判断を当事者がすることの困難さから考えると、一定の基準が必要であり、第三者の判断が必要になるのではないか。

9. 分権化

市町村が担うことには基本的には賛成だが、市町村の特性を考えなければならない；①業務量として人口を算定するには困難が伴うが、責務として割り切るしかないのではないか、②物心ともにクライアントとの距離が近く、制度だけでは割り切れない内容も生じるおそれがあり、とくにグレーゾーンから派生したものについては、客観的な判断を鈍くするおそれがあるのではないか、③都道府県との人事交流の活発化など、人の流れを通じて、臨床場面の積極的な活用などを図るべきである。

10. 財源

子どもに関しては、国家的な視点から考え、受益者負担等の保険制度は馴染まない。幅広く国民が負担すべきもので、消費税のうちの一定の割合を財源とするなどの方法が必要である。新たな名称の税負担は増税感とともに女性や保護者への圧力となりかねない。

インタビュー結果 虐待防止施策・社会的養護 D

◎ 基本的考え方

基礎自治体としての市町村の役割を踏まえつつ、都道府県や司法との連携なくして、これからの子ども家庭福祉は成り立つものではないという認識がベースにある。市町村だけを充実させるのではなく、専門性や広域性が求められる業務については、都道府県（児童相談所）の充実が欠かせないと見ている。都道府県と市町村、官と民が連携を強化することを機軸として、現在の子ども家庭福祉サービス供給体制をそのまま拡充していく構想を持っているとあってよいだろう。

< 領域別 >

1. 児童相談所の後方支援機能の強化

後方支援強化は当然。具体的には、児童福祉司の数だけでなく、児童心理司などのさまざまな専門職を強化していくことが必要。市町村レベルではどうしてもパラつきが出てくるので、広域性、専門性というところで、児童相談所がしっかりと役割を果たさなければならない。市町村が一義的な相談窓口になり、サービスを提供するというのは、基本的なことなのでまったく問題ない。また、児童相談所と連携しながら、長期的にマンパワーの育成をしていくことも大事だと思う。中核市レベルになれば、ある程度市で完結すべきであると思う。

2. 司法関与の強化

警察の協力というのは欠かせない。ただし、調査権を付与して警察がどこまで主体的に動いてくれるかはわからない。警察と児童相談所の連携関係がうまくできていくのであれば、役割分担の問題であると考えられる。また、保護者へのケアについては、今の制度の中では欠落している部分である。このあたりは自治体レベルでは対応が難しいので、しっかり制度化すべきである。児童相談所と保護者が敵対的関係になってしまうとサポートしづらいので、うまく司法と役割分担できて、それぞれの機能を果たせばよい。

3. 民間委託の促進

職権で行う部分は公で担うべきだが、それ以外の部分については、とくに一時保護以降の問題については、民間団体に協力してもらわなければならない状況にあると思う。ただし、児童相談所としっかり連携をとり、何かあればすぐに連携をとれるという体制がない限り、丸投げになってしまう。民間団体へのサポート体制が重要である。

4. 里親制度の強化

里親の拡充という方向性はよい。ただ、里親制度が根付いていないところに日本の課題がある。そのあたりの環境づくりが必要なのではないか。今のままだと、本当に熱意のある人しかできない。児童相談所はもちろん、地域でも支えるということが大事だろう。

5. 児童福祉施設の機能強化

施設養護から家庭的養護へという流れはよいが、やはり絶対数が足りないのではないかと。また、地域の里親家庭を支える機能をしっかり果たすところを充実させるべきである。そういった取り組みを支える児童相談所等のシステムも充実できればよいと思う。

< 共通 >

6. 理念

サービスを普遍化し、子育てを社会化することが、ますます自治体で重要視されてくるだろう。地域全体で子育てをするということを強力に推し進める必要がある。また、どこまで公が関わるのかについては、常に考えていかなければならないことであり、普遍化という視点よりも、子どもの最善の利益は何なのかということを考える必要がある。つまり、保護者の意見が絶対的という感じになってしまうことに対しては、しっかりとした見解を持っていなければならない。

7. 法体系

少子化対策基本法、次世代育成支援対策推進法、児童福祉法と棲み分けをするのも一つの考え方ではあると思う。ただし、少子化対策基本法といったときに、その目的が少子化対策というところに特化されてしまうことで、一時的なものだという印象が残る。児童福祉法という、児童福祉の基本法をしっかりと位置づけて運用していくべきだろう。また、民法との関係では、民法改正に多くの手続きと時間を要することから、また、政策誘導を含めて機動的に改正していくには児童福祉法が向いていることから、民法と絡む事項については児童福祉法に基づいて個別に対応できるような整合性が図られればよいと思う。

8. 供給方法

職権保護が適用されるようなケースについては、選択肢を提供することは重要であるが、果たして保護者に選択できる能力があるのかは疑問である。また、保育・子育て支援についても、需要と供給のバランスがよくなって、サービスの中身について画一的なところがなくなってくれば、直接契約の話は現実的にあるかもしれないが、まだそこまでの状況が見えてきていない。また、保育料については、付加的サービスをするときに別料金を課してもよいというような形ができてくれば、状況が変わってくるだろう。いずれにしても直接契約まで一足飛びにはいかないだろう。

9. 分権化

身近なところでサービスを提供するというのは基礎自治体の基本的役割だと思っている。職員配置については、福祉事務所のワーカーや、保育士、保健師、精神保健福祉士から、能力のありそうな人を一本釣りしているが、小規模自治体では難しいのではないかと。専門性を発揮できるための研修については、各自治体の責任もあるけれども、都道府県と連携するのが当然だと考える。とくに、児童相談担当職員や母子自立支援員については、他機関との連携方法やカウンセリング技術など、基本的な能力を広範囲に鍛えていくことが必要であり、それを単純に市町村で担えるとは考えづらい。また、親権者の意に反する施設入所の承認や親権喪失宣告等の事務の実施主体が児童相談所とすべきだと考える。事務的な部分だけで済む話ではなく、よほど体制がしっかりしていないと取り組めないのではないかと。

10. 財源

大元の問題は、社会保障関係費のほんの数パーセントしか子育て関係に支出されていないことである。それがどうしても振り分けられないというのであれば、消費税の問題や保険の問題になると思う。

インタビュー結果 虐待防止施策・社会的養護 E

◎ 基本的考え方

児童相談を市町村中心とする方向性について肯定しつつ、その際の市町村の力のばらつきに配慮し、人材確保、担当者の研修や意識の喚起、児童相談所、児童福祉施設、地域を巻き込んだ体制の必要性を指摘している。つまり、子どもと家庭を取り巻く地域、すなわち市町村において、公・民が協働できる実施体制を包括的に整備する必要があるという方向性をもって考えると考えることができる。また、そのために活用できる既存の制度、施策を最大限活かせる方策、さらに今後の充実に向けた方策として司法関与の強化やシェルター機能の充実の必要性について言及している。そして、上述の条件整備における国からのバックアップの必要性を指摘する。

< 領域別 >

1. 児童相談所の後方支援機能の強化

都道府県業務が市町村業務にされることでレベルにばらつきがでると思う。市町村の児童相談に対する意識を喚起し、市町村のノウハウの乏しさを補うため人の養成、研修を確実に実施する。市町村で実施する場合、国が研修の義務化や人の確保をし、児童福祉法内の研修機能を実践する必要性。児童相談を市町村へという方向性は賛成。一時保護・シェルター機能を民間も含めてできるように。困難な子どもに対応できるよう研修を要する。児童相談所・施設・地域を巻き込む必要がある。

2. 司法関与の強化

立入調査権について、令状なしで警察単独で入れるようにすることは反対。表に出るのは警察といった役割分担をすればよい。立入まではいいが、調査権は慎重に。警察・児童相談所どちらでも、確実に入って安否確認できるということは賛成。マニュアルを配布するといった、介入に関する意識の喚起が必要。ケア受講命令は必要であり、親子再統合を含めて確実にを行う。公的に実施するならば、上級、中級というように、ある程度強制して。

3. 民間委託の促進

民間委託は賛成。NPO は助成金を取れないが、実践を蓄積すればノウハウをもってくる。研修も内部で実施する。業務をしてやり取りできる仕組みづくりの必要性。児童相談所の実施している一時相談は、チャイルドライン等で一般化しているため、さらに充実させ、各県単位で民間、NPO にどう研修するのかを明確化する。地域で虐待を担える団体・民間は存在するため、民営できる経費を渡していく必要がある。

4. 里親制度の強化

里親に対し、生活が成り立つような手当ををしていくことに賛成。里親業務で0から5歳までできるよう。一人の子どもを一人の里親が見ていく必要性。

5. 児童福祉施設の機能強化

家庭的環境にグループホームが必要。地域で暮らすと子どもが変わってくる。2年ごとの自立支援計画を徹底し、家庭復帰が可能なら調整し、不可能ならどのように里親につなげるか、里親と連携する必要性。家庭的環境の必要な子どもを優先的につなぐために里親に施設に来てもらう。生活ボランティアとして、子どもの生活、様子をみてもらうことで成果が上がる。未委託の里親に初期段階でこれらのことをしてもらう。地域の家庭が受け皿になれないところを地域の民生児童委員でサポートする。民生児童委員は全国にいるため、協力してもらう必要がある。子どもを施設でみたあとは地域へという視点。

< 共通 >

6. 理念

地域の中で次世代対応して思うこととして、子どもをめぐる状況、それに関わる法改正、制度が知られていない。サービスの普遍化をはからなければならない。非行、虐待等、その対応をできる人が窓口にいて、全体の施策にもぐりこみながら、要保護児童に対応できるように。児童館や保育園にシェルター機能を入れたらいい。全国の一時保護所不足にも対応できるのではないか。公的施設が確実にシェルター、一時保護機能を。子どもが安定して地域にいられる。それは公的責任として行う。今の施設に少し機能をプラスすればできる。「親権」司法との関わりで、家に帰したら繰り返されるため性的虐待は親権を剥奪し調整はしない。戸籍法も含めて。虐待防止法の中で、治療できる機能を児童養護施設につけていく。

7. 法体系

法律はひとつに。イギリスやスウェーデンのように「子ども」ということで実施する。「子ども法」として。それになじまないような、覚せい剤等は別法で対応しても良いが、基本的にわけなくてよい。1本の法の中で施策をうつ。教育、福祉等。行政の「課」の名称も同じ。法をわけても抜本的な解決にはならない。たとえば時限立法の中で、現実にあった対応が何かを探さなければならない。

8. 供給方法

児童養護施設にしてもさまざまところで契約になることはやむをえない。「選べない」最低基準が低い、子どもに向き合う人の不足。要保護の子どもは小規模で個別に対応する必要性と権利擁護。子どもの権利条約の理念からいっても、本来は子どもが施設を見に行き決めるのが本当だが、施設の絶対量が足りない。28条、分離はやらなければならない。0歳から5歳の子どもは里親に預ける。措置から利用への変更はやむをえない。市町村が未成年後見、親権を引き受ける形。不適切なことには強制できる仕組みの必要性。

9. 分権化

次世代の中で市町村において再構成することに賛成。ただ、人・物・金がない中押し付けるのは反対。「コーディネーター」を国が資格を与えながら、専門的にソーシャルワーカーとして養成していく必要性。大学の機能を活かしながら基本の授業を受講して、実学を学んでいくことで専門性の担保をする。28条の請求等について、県が市町村をバックアップできるならばいい。28条の審議をするよう社会福祉審議会を充実させる。条件整備としては、いつまでに児童相談業務を準備するのか、次世代育成支援の評価。行政の施策は今まで評価されていない。統一のものさしをつかって、要保護対策も含めて、見守りが監視になってしまわないように中身の評価をする必要がある。

10. 財源

財源は、時限でもいいから特別予算を組む。とくに虐待を受けた子ども。18歳から22-3歳くらいまでの子が連絡、相談、報告ができるよう、自立支援事業を新たに展開する必要がある。ニート対策も含めて。まず国としてプロジェクトを組み、人、金も投じて対策していく。子どもは自助努力できないけれど、必要なところに投じていけば、その後が変わる。財源は消費税でいいと思う。少子に配分をおくものじゃないといけない。各県が社会福祉1種・2種事業でやれるような整備が必要。

分担研究報告

「子育て支援・保育及び児童健全育成サービスについて」

分担研究者	子どもの領域研究所	尾木まり
協力研究者	上智大学	網野武博
協力研究者	日本総合研究所	池本美香
協力研究者	目白大学	増田まゆみ
協力研究者	みずほ情報総研	山岡由加子
協力研究者	淑徳大学	山本真実
協力研究者	上智大学大学院	小清水奈央

研究概要：子育て支援・保育及び児童健全育成の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。その結果、以下に示す内容が示唆された。

平成 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、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、認可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や、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。

【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。

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。

第2年次にあたる平成 17 年度研究においては、第1

年次研究をもとに、まず、子ども家庭福祉の基盤となるサービス供給体制及び分野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、本研究班では、①子育て支援・保育サービス、②児童健全育成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方向試案に関し、再度有識者・実務家等に対する半構造化面接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方向等について提示することを目的とする。

【研究方法】

本研究は2か年継続研究の2年次である。今年度は、昨年度研究の成果（文献研究並びに半構造化面接による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、本分担研究班が分担する2領域に関し、それぞれの分野ごとに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。個別領域については、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）を前提を考えるのではなく、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。

方法としては、事前に10か条の質問文をインタビュー対象者に届け、当日、インタビューを進めた。発言は対象者の了解のもとに録音した。インタビュー調査の時期は、平成17年9月から平成17年12月までの間のインタビュー対象者の希望日時とした。また、インタビューに要する時間は、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。

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、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。

【研究結果】

本文研究班では子育て支援・保育、児童健全育成の2分野計10名に対して半構造化面接による調査を実施した。それらのローデータを各設問ごとに二次資料としてまとめなおしたものは巻末を参照されたい。ここでは、まず、個別領域の質問項目の背景に触れ、その後各領域ごとに寄せられた意見をまとめることとする。

1. 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

本質問項目は、在宅で子育てする家庭にも保育所保育が有益であるという認識のもとに、希望するすべての家庭が保育所を多様な方法で利用できるようにすることが必要であり、そのために、保育所保育の対象を「保育に欠ける子ども」から「保育を必要とするすべての子ども」へと拡大することを仮説とするものである。

これに対して、基本的には賛同を得られた。ソーシャルインクルージョンの視点からそうすべきである、地域や家庭の養育能力が低下しているため、「保育に欠ける」から「保育を必要とする」へと拡大する必要があるとの指摘があった。しかしながら、科学的見地から何が子どもにとって良いかを慎重に考える必要があり、特に0歳児については働き方の見直しや在宅型の保育サービスを活用するという含めて考えるべきという意見も聞かれた。

このことを実現するためには、財源の確保や、就学前のサービスを再編成して一本化することの必要性が指摘された。また、有識者の多くから総合施設の創設、普及が一つの方向性をつくる可能性が示唆された。さらに保育者の資格の統一、主管課の一元化、保育者に必要な知識や技術の明確化についての必要性が指摘された。

(2) 子どもがさまざまな大人や異年齢・異世代の人たち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

子育て家庭の孤立化が指摘される中、密着育児や保護者（特に母親）のみに子育ての責任が負わされているという状況に鑑み、本質問項目は、「子どもは人と人との関わりの中でこそ健全な成長が図られる」という基本的視点のもと、地域社会や地域住民が社会的責任として、子育てに参画することを促すと同時に、子育て期にある親子が他の親子や地域住民と交流できる場所や機会を用意することが必要であるという背景にたつものである。

これに対しては、基本的には賛同を得られたが、社会からの働きかけだけではなく、当事者の主体的な参画についてもあわせて考える必要があることが指摘された。子育て支援に関する制度については取り入れられ始めているが、如何に充実させていくかがこれからの課題であり、公的施策だけではなく、地域住民の活用を視野に入れて進める必要があるとの方向性が示された。さらに子育て支援の方法に関しては、NPOなどのつどいの広場等の拡大、既存の施設を活用しながら身近なところでのサービス提供の他、育児サークル活動をNPO法人化することにより子育て支援センターを委託し、ある適度の収入が得られる仕組みを構築することで、地域の子育て支援に母親の活力を導入することが提案された。

また、ここでも市町村において、子どもを扱う部局を一本化し市町村を核として実施する形に再編成すべきとの指摘があり、その場合に中心となるのは教育、保健、福祉の各部局が考えられるが、もし教育委員会を切り離すことができるならば、全ての市町村に格差なく位置づけられるという意味では教育部局が最有力であるとの指摘があった。

(3) 保育・子育て支援サービス利用については、利用者と事業者が直接契約することについて

本質問項目は、保育・子育て支援サービスの種類や制度によって、行政の関与の度合いが異なったり、全く直接的な私的契約に偏ったりしている現状がある中で、誰もが必要なサービスを利用できるようにするため、契約の仕組みを改める必要があるという問題背景をもつものである。保育所、幼稚園、総合施設、子育て支援に関する施設の利用などに関する契約は、利用者と事業者が直接向きあう関係を構築するという方向性による質問である。

これに対して理想的には賛同が得られたが、すぐに実現することは難しいとの指摘が多かった。実現を阻害する要因としては主としてサービス量の不十分さと財源の乏しさがあげられた。特に待機児童の多い自治体では、公平性や透明性を考慮すると、公が責任を持たざるを得ない現状が語られた。一方、待機児童問題が解消され、入所できる施設が増え、利用者が選択できる状況になり、障害児などのための特別枠を設けることで直接契約の可能性を見出すことができるとの指摘もあった。また、新しい保育料のシステムが必要となり、総合施設の創設が直接契約への突破口になる可能性があるとの指摘があった。地域にある保育資源に対して監督権や罰則規定やセーフティーネットを設けることの必要性もあげられた。

(4) 保育、幼稚園、子育て支援サービス等の利用者が負担する料金を応益負担とし、利用者への補助については別の仕組みを適用することについて

本質問項目は、保育サービスの利用などにおいて、保護者負担や公費補助における公平性が担保されていないという問題背景をもつものである。同じ時間・同じ保育内容、同じ教育を受ける場合は利用料金を均一化し、現在の保育要件とは異なる「福祉的要件」に基づく支援の方法を別途検討するという方向性に基づく質問である。また、福祉的要件というものは、社会的、経済的、個人的要件によって判断されるべきであり、子どもの「要育成性」が非常に高いことは、保護者への「要支援性」が高いということと連動しており、そのように判断されたケースは、福祉的措置が必要であるという考え方に立ったものである。

原則は応益負担とし、利用者への補助については別の仕組みを適用することについては概ね賛同が得られた。負担の方法は、財政状況、サービスの実態を考慮すると原則は応益負担、もしくは応益負担とのミックスの形が提案された。実現するための課題としては、公的に支えるべきサービスと保護者が働く事業所が負担すべきサービスを整理する必要があること、どこまで税金で保育料を賄うかという線引きが必要であることなどが指摘された。さらに、福祉サービスが直接契約になじまないという国民の意識をどう払拭できるかということも課題とされた。それらのことに連動して、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。

福祉的要件については有識者からも、親の就労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。応益負担の仕組みをとりながら福祉的要件に合致する人に対して還付する方法も提案された。

(5) 都道府県による保育に関する地域資源の質的評価について

本質問項目は、サービス供給体制は地方分権化により、様々な事業主体によって地方独自のものが提供されることが予測されており、地域にある社会資源の質的評価をしていくことが求められるが、これらの質的評価への取組には地域格差が大きいと、都道府県に質的評価を多面的に実施する責任を負わせることの是非を問うものである。

これに対して、質的評価を都道府県が多面的に実施することについては賛同が得られたが、情報提供については、利用者にとって本当に必要な情報が提供されること

が求められるため、市町村よりも比較的自由的な立場にある信頼のおけるアンオフィシャルな場所がいいとの意見があった。

ここでは、国、都道府県と市町村の役割分担が課題として示された。国が一定の基準を出すなど一定の関与をした上で、基本的には都道府県が第一義的な実施責任を持って評価などある程度統一的な項目を作成し、各市町村が地域性にあったもの付け足してそれぞれが実施にあった評価をしていくということが望まれるという指摘があった。

また、第三者評価は受審者が改善点に気づくきっかけづくりという点で不十分であり、本来内部性も外部性ももつ保護者なども関わる評価やプロセス評価的な要素も必要であるとの指摘があった。そのためにはイギリスのOFSTED評価など、監査的な要素をもった専門評価は、施設の存廃との関連を持っており、参考になるとの意見があった。また、我が国においても評価と補助金をリンクさせ、研修の受講や第三者評価の結果など、評価の良いところへは補助をプラスするという仕組みを作ることが提案されたが、質を担保するためには、誘導するための財源が必要となり、公的補助をしていないところへの指導には限界があることが指摘された。

(6)子育て支援・保育分野のまとめ

これらの結果をまとめると今後の子育て支援・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等外部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。

2. 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

本質問項目は主として学童期の放課後の過ごし方に焦点をあてたものであり、保護者の就労の有無や家族の形態等によって子どもが放課後を過ごす場を分けないあり方を追求するという主旨に基づくものである。子育て支援・保育の領域でも「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」ということを方向性として探っており、就学前に子どもの生活の場を分断しないあり方が構築された場合、学童期にも同様に希望するすべての子どもを対象とする児童健全育成の場の確保が必要という主旨の仮説である。

これに対しては、基本的には全員の賛同を得られた。まず、現状として親の就労の有無にかかわらず、家庭や学校、あるいは地域にどの子どもにも安定した生活の場が保障されていない実態が指摘された。放課後児童クラブにおける大人の継続的な関わりについては評価されているが、担当職員が自分が受け持つ子どもだけを見るのではなく、地域全体に目を向けていく必要性も指摘された。

また、親の就労の有無にかかわらず、子どもを受け入れる場として児童館の活用があげられた。さらには、単に受入の場所が用意されたらよいのではなく、子ども集団の構成や交流を導くことのできる大人の関与や、子ども自身がその場所を「自分たちの場」と思えることが重要であるとの指摘があった。

(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

本質問項目は児童館や児童遊園などの児童厚生施設に地域偏在があることにより、児童厚生施設を基盤とする児童健全育成活動の拡がり阻害されている実態及び、低年齢児や学童のみならず、思春期、青年期を通じて、どの年齢層にも児童健全育成の場が必要であることから、さまざまな場の整備が必要であるとの背景に立つものである。

これに対して、地域にある社会資源を最大限活用することに異論を唱える意見はなかったが、現在4600か所ある児童館の果たすべき機能や役割を生かし、児童館を核として他の社会資源と連携しながら行っていくことの必要性についての指摘があった。また、単に場の提供をすればよいということではなく、子どもの育ちについて専門性を持ち、緩やかな目標を持ちながら、導くことのできる専門職の配置が不可欠との意見があった。