

## <共通項目>

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當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 児童健全育成・A

### ◎ 基本的考え方

子どもたちの本来の遊びや育ちが阻害される環境を変えていく必要があるが、それをできるのが児童館であると考えている。小地域が全部児童館で町中の至るところが遊び場で、雨が降った時のみ児童館に駆け込むというのが児童館創設者の考えだった。子ども達が地域で自由に遊べるよう、地域に繋がっていく役割を児童館が果たす必要がある。

児童健全育成を広げていくためには、児童館で見える子どもの姿を発信していく必要がある。それを地域の人や親、教育者、地域の有識者などに投げかけることが肝要である。児童館は遊びを手段に子どもを健全育成する。児童館での活動を家庭で習慣化させることに意味がある。遊びの重要性は理解されにくい、児童館での遊びは糖衣錠のようなもので中には健全育成という薬が入っている。遊びの理論的説明も必要だろう。

### < 領域別 >

#### 1. 子どもには「安定した生活の場」が必要であることから、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

まず児童館や放課後児童クラブの数を増やす必要がある。児童館は地域の子どものも利用できる、児童館の中で放課後児童クラブを実施することにより、親の就労の有無によって子どもが分断されない。児童館は放課後児童の「生活の補填の場」であり、子どもたちが「自分たちの場」と思えることが重要である。学校の空き教室でも行われているが、多くの学校は子どもの全生活を丸ごと受け止めようとせず、授業の対象者とししか捉えていないようだ。子どもの緊張が解かれ、くつろげる柔軟性のある場所が必要だろう。

#### 2. 児童健全育成の場を「児童館」「児童遊園」に限定せずに、可能な限り地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについて

児童館の設置目標（全国に1万館・一中学校区）を打ち出し児童館がない市をなくす必要がある。財政上厳しい市区町村については公民館・寺・神社・空き教室等を児童館のランチとして認定し、そこに人を配置する。単なる空間を与えるのは危険である。そこには子どもの育ちについて専門教育を受け、発達課題についてゆるやかな目標を持ちながら、導いていける専門職の配置が必要である。

#### 3. 児童館のない地域でも児童健全育成に関わるソフト（機能）を利用できる機会を等しく供給するためのガイドラインを示すことについて

児童館活動はソフトが大事なので、プログラムとそれを展開できる能力のある人が必要である。ガイドラインは作成すべきである。建物は小さくてもいいが、きっかけとして建物が人を呼ぶことはある。居場所とは自分のことを心配してくれる人がいるところを指す。いい人がいて、人が集まりやすい環境を作ることが大切である。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。児童館の最低基準も骨格以外は緩やかにし、安全・危機管理を考慮すると職員は最低2人必要であろう。

#### 4. 年長児童の「生活の居場所づくり」について

年長児が年下の子どもや大人達と交流する中で学ぶ意義は大きい。しかしながら今の中高生はあまり遊んできておらず、まずは中高生自身が遊べる場所を確保する必要がある。児童館という安全な場所でダンスやバンド活動等を楽しむことはいいが、どの地域でもできるわけではない。企業などが施設を一部開放して、お金を出すのではなくて自分達の技術を提供するような形ができないかと考えている。それはニート対策にも繋がるだろう。それらを意識した中高生のたまり場が必要である。指導者には男性リーダーが必要となってくるだろう。

5. 多様な世代と子どもの交流機会を確保するための制度を一般化し、その機会の増大を促進することについてかつて地域のお祭や農作業等では、当たり前のように地域のいろいろな世代が交流していた。児童館はそれを取り戻す場所である。多世代の様々なモデルが身の回りにいると生き方が楽になる。それを自然な形でプログラムの中に織り交せていく必要がある。地域に働きかけていくコーディネーターが必要だろう。また、年長児の赤ちゃん出会い・ふれあい・交流事業は好評であり、プログラム化を進めている。参加する年長児にとっても、親にとっても、赤ちゃんにとってもメリットが感じられるような企画がポイントである。

## < 共通 >

### 6. 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視点

むしろ親権をもっと制限すべきではないか。一つ一つ児童相談所に判断させるのは酷であり、客観的な条件をわかりやすく出して、もう少し早めに子どもを守ってあげたい。国がその基準を決めるべきである。児童相談所の職員は少なすぎる。専門職を育てる為にもっと予算を投入すべきであり、子どもは立派な国民であり、その国民の命をしっかりと守る意識を広く定着させてほしい。

### 7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系

親の育児支援を主とする子育て支援法と子どもの健全育成に関する児童福祉法という棲み分けはわかりやすいのではないかと。または、福祉・教育等子どもに関するものを全て一元化し、児童省をつくる必要がある。その中で全く新しい子どもの法律をつくる。

民法との関係では、「保護を最優先」と児童福祉法に明記してもいいのではないだろうか。

### 8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法

保育と虐待対応は、別々なものであるため、同じ供給の方法である必要はない。

### 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

地域の行政担当者にその専門性があるならば、理想的には地域性に合わせて市町村が行った方がいい。しかしながら、実際市町村の職員はあまり子どもの育ちについての専門性を有していない。国が理念や流れを作り基準を示した上で、市町村が地域性に応じて行う形が適当である。国は子どもの育て方や学校教育についての問題意識を提言し、専門性の担保に関する基準を示す必要がある。都道府県の役割は指揮監督であり、連動が大切である。市町村におろすのは時期尚早であり、現状では危険でさえある。

### 10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源

目的税として税金を上げるべきだ。子どもは国の財産であり、国は少子化という問題を国防問題として捉える必要があり、当然税で賄うべきである。用途は透明性を持たせて信頼あるものにし、無駄なく利用する。不透明だから国民は増税を嫌がる。義務教育に税金の意味も盛り込むべきであり、福祉も教育も成熟した国民の育成という大目標を忘れてはならないと思う。

## インタビュー結果 児童健全育成・B

### ◎ 基本的考え方

公民館を拠点とする保護者のネットワーク活動を長く行う中で、子どもが育つ環境としての家庭、特に母親の育児を自ら学び支えあう活動を行っている。民間団体としてのネットワークが存続している理由として、誰かのために何かをするというより、基本は自分とわが子のためである。しかし、わが子の育ちや環境を考えることは全ての親と子どもたちのことを考えることにつながっており、常にそのような視点を持つことが大切だと考えている。行政にできることは行政で、自分たちができることは自分たちでやるという姿勢をもっている。

### < 領域別 >

#### 1. 子どもには「安定した生活の場」が必要であることから、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

学童は一日の生活の中でも降園・下校後の時間は長く、この時間はこれまで子ども本人または各家庭に任されてきた。しかし、安心して健康的な時間を過ごすことが難しくなってきた現状や、子ども自身が室内で、少人数の同学年の友達と、あるいは一人でゲームに興じることを好む傾向が強くなってきたという背景を考えると、「希望する」子どもというよりは、希望しない子どもも含めての「子ども集団」を意識的に作る必要を感じる。また、小学校低学年・高学年・中高生など子どもの年齢に応じた「場」の設定とともにこれらが交流した異年齢集団もまた子どもの発達上必要である。また、「放課後児童健全育成事業」のもつ意味も大きく、いずれの場合も子どもの発達を意識した大人の関わりが必要となる。

#### 2. 児童健全育成の場を「児童館」「児童遊園」に限定せずに、可能な限り地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについて

子どもたちが遊ぶ場はたくさんある方が良く、地域の資源を有効的に使うことは有意義であると考えられる。公民館、図書館、学校、町会館など広く活用できると良い。その場合、単に場所の提供というだけでなく、きちんとした職員の配置が不可欠である。ただし、子ども全員がそこに行く必要はないと思うので、高齢者のたまり場に行く子どもがいてもいいと思う。保護者が安全に過敏になるあまり、かつてはあったような子どもの遊び場に立ち入ることができなくなっているが、子どもにどのような遊びが必要であるか、保護者が学ぶことも必要だ。

#### 3. 児童館のない地域でも児童健全育成に関わるソフト（機能）を利用できる機会を等しく供給するためのガイドラインを示すことについて

ソフト面では人（職員、または地域の人材など）の配置が大切なことであると考えられる。社会教育を学んだ人やプレイリーダーのように、人と人をつなげる役割をする人、子どもの遊びを見守りリードしてくれる役割の人が配置されると良いと思う。地域の普通の公園が人の配置によって魅力的な場になり得ると考える。子育て支援センターによっては、子育てサークルのような活動を職員主導で行っているため、本来親たちの自主的な活動である子育てサークル活動の妨げになっているような場合もある。支える場としての職員の意識レベルが必要である。

#### 4. 年長児童の「生活の居場所づくり」について

中高生は集団でいると何もしていなくても威圧感があり周囲から問題視される事もあるが、彼ら自身、非常に大きな力を持っておりそれをもてあましている現状がある。彼らがその力を存分に発揮できる場は必要である。自由に集まることのできる場と、彼らを温かく見守ることのできる大人の存在が必要であると考えられる。彼らに命令したり指示したりせず、自主性を育むことのできる人材が望ましい。彼らのニーズにあった設備、（運動面も文化面）も満足できる場があれば一番良い。

5. 多様な世代と子どもの交流機会を確保するための制度を一般化し、その機会の増大を促進することについて  
中学3年生に「幼児を知ろう」という選択授業を持ち、その中で中学生と乳幼児、中学生と母親へと交流が広がった。次世代育成の観点から見てもやがて親になるであろう世代（中高生）と乳幼児、その親との出会いの場が設定されることは好ましいと考える。中学生との交流は母親にとっても子育ての先を見通すことができる部分もある。また、婦人会や高齢者の会、学校関係などの大人同士のつながりが子どもの活動する場や交流を広げるきっかけになっている。高齢者、地域の人たちとの交流があることが、地域で子どもを守ることにもつながると考える。

< 共 通 >

6. 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視点

<データなし>

7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系

<データなし>

8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法

<データなし>

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

国で一律に決められるより、住民に身近な市町村に権限があり、本当に必要な人に必要なサービスが細かく行き届くことがよい。しかし、市町村間に格差が生じることは問題だと思う。

10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源

多くの大人になぜ子どものためにお金をかけることが必要かを理解してほしい。

## インタビュー結果 児童健全育成・C

### ◎ 基本的考え方

児童館は遊び場であり、子どもが育つ場であり、同時に子どもと家庭に対してよい環境を提供する場である。さらに、地域にはたらきかけ、地域の環境を改善する使命を持つところである。地域の子どもが遊びを通して育つとなると、継続性と安定性が必要であり、良い環境を準備するためには地域をトータルに把握する人材が必要である。

児童健全育成は費用対効果で考えると、何が効果なのか成果が非常にわかりにくいのが、喩えるなら、漢方や堆肥のようにじわじわと効いてくるものであり、効き目がすぐに見える即効薬ではない。もし児童館が存在しなかったなら、さらに非行や子ども虐待などが増えていたと考えられる。もっと政策的に力を注いでいかなければならない。

### < 領域別 >

#### 1. 子どもには「安定した生活の場」が必要であることから、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

子どもにとって家庭が最も安定した生活の場とならなければならないが、家庭の養育機能の低下によってそうなりにくい実態がある。子どもの放課後の過ごし方については、放課後児童クラブや全児童対策などの質を充実させることも含めて、安全の確保と地域づくりの二つが大事だと思う。

今後は、「子どもにとっての放課後をどう準備すべきか」という方向で発想を転換していけば、それに伴った施策が導き出されてくると考えられる。放課後児童クラブに子どもを預ける親の心配に対して、十分なケアをする体制の確保も大事だが、放課後児童を囲い込むのではなく、地域に開いていく必要がある。その時に担当する職員は、受け持つ子どもだけでなく、地域全体の子どもを見る発想の転換が必要だ。

#### 2. 児童健全育成の場を「児童館」「児童遊園」に限定せずに、可能な限り地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについて

地域における健全育成の場を児童館に限定する必要はないが、他の社会資源をもって児童館に換えてしまうことには反対だ。市区町村レベルでの児童館の設置率を高めると共に、すでに4600か所ある児童館の機能を生かし、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方が有効だ。

#### 3. 児童館のない地域でも児童健全育成に関わるソフト（機能）を利用できる機会を等しく供給するためのガイドラインを示すことについて

ハードとしての建物、ソフトとしての運営プログラム、その二つを管理するマンパワーとしての職員がいて、児童館の機能が生まれてくる。特に地域に働きかけ、地域の人を巻き込んでいく職員が必要だ。これまでの児童館活動を総括して必要な要素を抽出すれば、ガイドラインの作成はできるだろう。どうしても児童館を設置できない地域においては、継続性と安定性を確保できる場を設定した上で、準児童館的に活動をするようなところが出てきたら、その事業に交付金をつけるということも考えられるのではないかな。

#### 4. 年長児童の「生活の居場所づくり」について

青少年の育成の問題は日本の政治経済にも影響を及ぼす課題であり、もう少し重要視して考える必要がある。しかし対策は遅れている。何力所かで成功している事例があるので、それらを参考にして地域にあった形で取り組むべきである。一方的に児童に与える方式ではなく、児童自身が参加し、一緒に作っていくという姿勢を持ちながら進めることが重要であり、結果として成功すると思う。

#### 5. 多様な世代と子どもの交流機会を確保するための制度を一般化し、その機会の増大を促進することについて

中高生は大人や子どもとの関係を作るのが難しい年代である。地域活動が不足している。中高生が地域レベルで交流できるような仕組み作りや子どもが楽しいと感じられるような事業を企画立案することが大事だと思う。年長児童と赤ちゃんの交流事業は、赤ちゃんと中高生だけでなく、これをコーディネートする指導員によって、親、地域の中学校、児童館、保健センターなど、赤ちゃんを中心としたさまざまな関係が生まれ、交流が育まれている。このようなものが広がっていくとよい。

< 共 通 >

6. 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視点

<データなし>

7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系

<データなし>

8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法

<データなし>

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

<データなし>

10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源

<データなし>

## インタビュー結果 児童健全育成・D

### ◎ 基本的考え方

児童健全育成は予算も少なく、子ども虐待問題対応に明け暮れる児童福祉の分野ではなく、予算の多い教育の分野が担当することがあるが、福祉の分野でやるべきだ。学校教育では中学校までに国民として最低限の知識を身につけることが目標になっているが、児童福祉の考え方ではすでに子どもたちの中にいろいろなものが育っており、それが地下水のように自発的に湧いてくるのを待つ、あるいは湧き出て来やすいように環境を整えるのが児童福祉の役割であると考えており、教育と福祉はそもそも子ども観が異なると考えている。子どもたちが「学ばなければならない」ということから開放される空間を児童館として用意し、本当に心や身体が生き生きとする時間を保障することが必要である。

### < 領域別 >

#### 1. 子どもには「安定した生活の場」が必要であることから、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

親の働く状況によって分けられているというのは問題があるが、放課後児童クラブにはその良さがあり、そこに責任を持つ人がおり、出席をとってみているという安心感もある。現状の環境は劣悪だが、やっていることのひたむきさ、連続性、生活の場という部分についての考え方はきちんとしている。放課後児童クラブの人にしかできないことをやっている。

#### 2. 児童健全育成の場を「児童館」「児童遊園」に限定せずに、可能な限り地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについて

その中には行政が使っていた施設の再利用ということも含めて欲しい。そこを子どもたちの手で作り直すことが子どもの居場所づくりにつながっている例もある。

子どもの安全管理という面からは学校の中で管理すれば安全ではあるが、子どもにとっては、学校でも家でもない第三の居場所（あるいは迂回路）が必要である。安全管理はともすれば、「見張る」という機能だけが働くが、子どもには大人の目から離れて、開放されることも必要である。そういう意味では、疑似児童館であっても、どのようなスタイルでも構わない。

#### 3. 児童館のない地域でも児童健全育成に関わるソフト（機能）を利用できる機会を等しく供給するためのガイドラインを示すことについて

児童館や放課後児童クラブの指導者の育成プログラムを確立させる必要がある。既存のものは古びており、現場での子どもとのコミュニケーションによって、子どもの心と身体の状態をみるという訓練がされていない。コミュニケーションを基点として考えたプログラムを作り、それを実践としてやってみせることが求められている。この育成の部分をきちんとやらないと、制度を変えても同じことを繰り返すことになる。指定管理者制度がスタートするので、なおさら必要である。

また、総合的なセンターとなる必要があり、その場での指導に留まらず、地域におけるコーディネータ役が必要になる。全体をみながら個別をつなげることが必要だが、個別にしか目に向けられていないことが多い。社会教育という分野は学校教育とは違って、外に開いていると思う。

#### 4. 年長児童の「生活の居場所づくり」について

中高生を対象として掲げているテーマに仕事観がある。仕事に対するものの見方はもっと豊かで、広く深いものだということを本物の仕事を通して子どもに見せていく必要がある。仕事は自分が本当にやりたいものを選択できることがベストだが、なかなか実現はできないが、そこが原動力だ。中高生は、いろいろなものがのびきならない状況で、発達も完全ではない不安定な要素を持っており、将来の不安も抱えている。学校では



「今ここを脱げなければ、次に行けない」というような脅しが多いが、好きなことをやっても生きていけることを子どもに伝えることも児童館の役割の一つである。自己選択、自己決定が10代の間になさすぎるのではないか。

5. 多様な世代と子どもの交流機会を確保するための制度を一般化し、その機会の増大を促進することについて  
必要なことだが、自然につなぐべきもので、交流会を設けて集めるものではない。自分がやりたいからやる、自分の身体がしぜんと動いてしまう子どもの頃のお祭り、そんな気分を誘発する場所をどうやって用意するかが問題だ。場があることと、そこにコーディネートする人がいれば、あとは集まってきた人の中で動きが始まる。プログラムを全部決めておいたら、ここで出会ったことから次が生まれる余地がなくなってしまう。人の資質がサービスの質になる。子どもをどこかで代弁する視点を持った人間がいることも大事で、人為的に見えないように動くことも必要だ。

## < 共通 >

### 6. 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視点

健全育成の範疇では現場におろすのが基本で、都道府県があまり出る必要はないと思う。ただ、子ども虐待の場合は身近な地区を分担して担当する児童委員とそれをもっと広い範囲から担当し、問題のある所に対応する主任児童委員の関係のような構造を持つ必要がある。

### 7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系

<データなし>

### 8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法

国や都道府県がここまでやれるというモデルを作って、市町村の敷居を下げさせていくことにより、市町村はもっとできるんだという気持ちを起こさせるようなことを国や都道府県は後押しをするべきだ。指定管理者制度も導入されはじめているので、その前に研修体系やネットワークを構築しなければならない。

### 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

児童館の世界で言えば、指導者の育成、研修、ネットワークづくりは都道府県業務としておいておくべきである。ある意味では市町村の健全育成に関わる職員の研修までやらなければならない。特に人材育成についてはテキストを作成することも都道府県の役割である。

### 10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源

目的税的に、国民全体からとる方が良いと思う。介護保険とは違うと思う。国力が弱るのは目に見えており、自己選択、自己決定ができない子どもたちを育てていけばいくら専門教育をしても国力は落ちていく。ニートの問題も子どもの時からのことが大事であり、子どもにかかるコストを明確に確保すべきだ。

## インタビュー結果 児童健全育成・E

### ◎ 基本的考え方

子どもの放課後の居場所という捉え方だけでなく、「子どもの生活保障」の観点からの議論を、もう少し成熟させるべきだと思う。国としての財源の振り分けの面では、児童福祉に関するものに対しての少なさに問題がある。子どもたちの育ちの場、空間、サービスをどの水準に目標を設定して実施していくのかを国が提示した上で、都道府県、市町村が主体となった分権化が必要なのではないか。国が事業メニューを細かく提示するのではなく、大きく練った国の目的の中で、自治体の事情に合わせて、自治体職員や地域の人材が中心となって自由に事業展開できるスタイルが望ましい。しかし、多くの自治体では、それを可能にする人材も、財源も、環境も整っていないのが現状である。

また、国の規制はできるだけ少ないことが望ましいが、児童健全育成に関しては、児童館や児童遊園などについてサービス強化、熟成を図る必要がある。そのためには、行政（国・自治体）と市民の共通認識を形成することが望まれる。中学生への支援は、小学生時代からの継続的で日常的な関わりの中で行う必要がある。そのことが実現できれば、児童健全育成として中学生への支援も可能であろう。

### < 領域別 >

#### 1. 子どもには「安定した生活の場」が必要であることから、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

放課後の児童の生活の場を確保するにあたって、「親の働く状況や家庭状況に違いがあっても、その違いに左右されずに」という意味であれば、希望するすべての子どもを対象としたサービスを提供することには賛成である。しかし、働く状況や家庭の事情を「考慮せず一律に」という意味合いであれば問題が生じると思う。また、健全育成の「場」は本来、特定の空間・スペースに限定せずに日常的に、多様に用意されるべきものであると考える。

このことを検討する前提として、日本の場合、子どもに対する施策の水準が低く、「子どもの生活保障」についての目的意識のレベルも低いという現状を考慮する必要がある。実際には、放課後児童対策だけでなく、親が働いている子どもも、そうでない子どもも、放課後の生活が保障されていないことには変わりはないと考える。放課後児童健全育成事業についても、その事業を他の事業と比較して議論する前に、一人ひとりの子どもの安定した生活の場になっているかどうかということを問題にすべきである。そして、親の就労の有無にかかわらず、子ども達の居場所を同じように保障する取り組みを進めるべきである。

#### 2. 児童健全育成の場を「児童館」「児童遊園」に限定せずに、可能な限り地域にある資源を「児童健全育成の場」として活用することについて

既存の場所だけに限定せずに、児童健全育成の場を多様に用意することは必要だし、活用することにも賛成である。しかし、「基本的な考え」の項で述べたように、現実問題として「子どもの生活保障」としての児童健全育成のあり方について共通認識が形成されていない。特に、自治体の施策を担当する行政職員自体には専門性が求められていないので、適切に判断できる能力がない場合が多く、活用するにしても現実的に難しい。確かに、他の社会資源の活用の中にも児童健全育成としての目的を果たせる事業を実施しているものもあるが、「その方が財政面の無駄が省ける」という財政面からの効率化だけが強調されてしまって、本来の児童館や児童遊園が果たさなければならない役割自体を軽視した議論が先行している懸念がある。児童遊園は児童館職員が積極的に運営に係わることで、活用が図れると思う。しかし使われていないところが多い。

#### 3. 児童館のない地域でも児童健全育成に関わるソフト（機能）を利用できる機会を等しく供給するためのガイドラインを示すことについて

児童館のないところでも、他資源に児童館としての役割を持たせることで、児童健全育成に係る事業を行うことは必要である。しかし、それを行う人や社会資源を結びつけるコーディネーター的な役割を担う人が地域の中

で育たなければならない。児童健全育成を担う専門的な機関、部局、人材がいままでは活用の幅が限定されてしまう。

日本では、児童健全育成の公的な水準・基準の概念が成熟していない。本来ならば国であろうと地方自治体であろうと、その水準を確保するための機能を果たせばよいわけだが、その基準がまだ出来ていない。ガイドラインの作成は、そのレベルに関して行政と住民の合意が形成されていることが前提である。また、それを担保できる人材、ソフトの課題がある。現状のままで、市町村レベルでその作成をするということになると行政事情が先行してしまい、結局は財政面からのやりくりの中で終わってしまう危険がある。

#### 4. 年長児童の「生活の居場所づくり」について

年長児童の居場所づくりは可能だと思う。しかし、それには小学校低学年時代からの継続的ななかかわりの中で信頼関係を育てていくという視点を大事にすることが必要である。そのことが実現できれば、総合的な施設整備がなくても児童館が年長児童の「居場所」となりえることができるだろう。もし、中学生になってからの事業だけを充実させていくのであれば、「ゆう杉並」(東京都杉並区)のような施設を作るしかないだろう。12歳くらいまでの児童期のケアをしっかりとしていくことで、子どもたちとの付き合いは続いていくはずである。

#### 5. 多様な世代と子どもの交流機会を確保するための制度を一般化し、その機会の増大を促進することについて

多様な世代の人々と子どもたちが交流する機会を作ることに賛成する。しかし、現在の「異世代交流事業」みたいなものがそれにあたるのかというと、その点では曖昧なものが残る。意図的に異世代間の交流機会を創出しなければならないということはわかるが、その交流がプラスの意味を持つためには、色々な配慮が必要であろう。行事的なかかわりを超えた日常的な交流がプラスに作用するためには、互いの生活を侵害しないという最低限のルールと理解が必要になるが、それが今のところ社会に成熟していない。日常の生活の中での、意識の醸成と結び付けられることが出来るような機会が可能ならば有効だと思う。

### < 共通 >

#### 6. 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視点

権利擁護の問題は国が中心に行うべきものであると考える。国として統一的に保障するもの、規制するものの区分けをせずに、市町村で独自性を出してやるということは、普遍化という点では曖昧になりやすく、難しい。一般化という意味での普遍化であれば、公平性を担保するためにミニマム・スタンダードの設定が必要であると思う。

#### 7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系

法律は一本化した方がいい。分離するのであれば、包括的な上位法として児童福祉法を位置づけて、その下の個別法として育児支援を考える法がよいのではないか。

#### 8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法

国の専門官のような専門家を市町村におければよいが、難しいだろう。せめて都道府県レベルにそのような人材がいれば体系的に提供できる可能性がある。国の出している事業はメニューが細分化しすぎており、自治体はそれに振り回されている感じがある。メニューはそれぞれの事情やニーズに合わせて自治体にもう少し任せられた形で実施できるようにする必要がある。国は事業の例示だけに留め、理念や目標の部分をきっちりと出すという進め方でいいのではないか。自治体が自ら考える力をなくするようなやり方では、現場の力を育成することは難しい。

#### 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

市町村を中心としたサービスを充実させるためには、その分野での専門性の確保が必要になる。その意味では、都道府県の役割は非常に大きくなっていると思う。今後、児童健全育成の分野では、都道府県の役割が重視され

る。都道府県と市町村の役割分担を明確にした上で、各事業の整備を行う必要がある。

#### 10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源

児童健全育成分野に関する財源は、保険にはなじまない。新たな財源の確保が必要であれば、福祉目的税のように消費税やその他の用途を明確に示した税金で行うべきであろう。すべてが自己責任という意味で家庭にサービス利用の選択が任されることが前提になってしまったら、「全ての児童の健全育成を図る」という健全育成の根幹が変質してしまうのではないか。

# 英国における児童福祉政策

報告者

同志社大学 井上恒男

## 1 児童福祉をめぐる政策の潮流

英国の児童福祉政策は、第2次世界大戦以降数度の大改正を経た後、現在は「1989年児童法」(Children Act 1989)を基本に運営されている。この間、児童虐待事件が社会問題化する度に制度は試練に立たされ、また、保守党・労働党間の政権交替もあった。

1997年5月に発足したブレア労働党政権は、児童福祉政策を内政上の大きな課題に引き上げた。そこには現労働党政権の政治哲学が反映していると同時に、基底には一貫して流れる英国の児童観もうかがえる。そして今「2004年児童法」(Children Act 2004)が制定され、実施に移されつつある。それは従来路線の再点検と補強であると同時に、次のステージに向かっての新たな出発点でもあるように思われる(注1)。

### (1) 公共サービスの近代化

保守党政権が「小さな政府」を目指し行政サービスの民営化を進めたのに対し、労働党の基本理念は、大事なことは「公か私か」ではなく行政サービスの「質の向上」だということである。そこでブレア首相が就任後まず着手したのは行政サービスの近代化である。つまり、行政サービスにおいて「成果を最も高める」こと(best value)を追求する。ちなみに、前保守党政権が掲げた「支出に見合う価値」(value for money)というスローガンに似ていなくもないが、保守党は民活によって経費節減を追及したのに対し、労働党政権は「公=非効率」ではないというスタンスをとっている点が異なる。いわば、行政サービスの役割は大事だがその成果を上げよ、という路線である。

行政サービスの近代化路線の中でもまず着手されたのが医療サービスや社会サービスの近代化であり、98年11月には「社会サービスの近代化」(白書)が発表された(注2)。近代化のために強調されたのは、社会サービスの従事者や組織が目指すべき目標値の設定とその達成である。いわばプロセスよりも成果(パフォーマンス)を重視する成果主義の導入であり、やがて行政分野全体について目標値を定め達成度に基づく評価を行う仕組みが採用された。事業担当省庁が財務省との間で達成目標を定めて予算を編成する、国の定める全体目標に合せて地方自治体(以下「自治体」)も目標を定めて計画を策定する、国が自治体の事業執行状況のパフォーマンス評価を行う、等は、いずれも以上の路線に位置付けることができる。また、サービスの質の向上を図るため、事業実施主体(公私とも)に対する監査・評価を行う独立の専門機関を整備した。このような行政サービス近代化路線の中でも児童福祉サービス分野への着手は早く、1999年9月には「児童福祉サービスのための政府目標」として11目標(36のサブ目標)を打ち出した(注3)。この「目標-成果達成」という手法は、その後の児童福祉改革作業の中で児童福祉の目標が5大目標に再構築され、「2004年児童法」で法定化された流れにも引き継がれている(第5章(1)参照)。

行政サービスの成果をあげるためには、これに取り組むプロセスの改善も避けて通れない。そこで、労働党政権は関連する政策の総合化と、政策実施の場面での関係機関の連携(パートナーシップ)を重視している(家庭とのパートナーシップに関しては、(3)参照)。複雑化する公共問題に有効に対応するためには、いわゆる縦割り主義を克服し、国、自治体を問わず利用者本位の行政サービスであることが重要だからである。政策形成の場面での連携(joined-up, cutting across)、施策実施の場面での組織横断(inter agency)というスローガンがしばしば用いられる。児童福祉分野でも、就学前児童対策として保育所と幼稚園の総合化を進め、主務省庁や自治体担当部局の一元化を果敢に行っているのはその好例である。2003年6月には、児童青少年家庭大臣も任命された。さらに、「2004年児童法」では、自治体における児童対策を一元的に行うため担当部局が児童サービス局に一元化された。

## (2) 児童対策の重視

ブレア労働党政権は様々な内政上の課題を抱え、福祉分野では国営医療の課題も大きいですが、特に児童福祉サービスは重要視してきた。児童福祉はブレア首相がとりわけ力を入れている教育問題と一体の政策課題だからである。教育重視の方針は、しばしば引用されるように、政権復帰を果たした 1997 年総選挙の労働党マニフェストの 10 大公約の最初に掲げられ、「教育は単に個人のためでなく、国のため経済的に必要なもの」と認識されている。いわば教育を将来の英国社会を支える「社会投資」として積極的に位置づけているわけである。さらに、マニフェストの公約の 7 番目には「強い家族と強いコミュニティの建設」が掲げられており、直接的な言及はないが、これも児童・家庭重視を示唆するものといえる。だとすれば、将来の英国の経済や社会を支える児童が児童期に健全な発達ができるよう政策支援していくことは「社会投資」として極めて重要だという認識に立つのは至極当然である。「全国児童ケア戦略」(National Childcare Strategy)によって保育ケアを推進し、併行して幼児教育の無料化を進めているのは、まさにそのような路線の一環といえる(第4章(4)参照)。

いうまでもなく、社民党的伝統を有する労働党政権は、既に関係者によって指摘し始められていた貧困家庭児童の問題に敏感であるし、折から 2001 年に社会問題化したヴィクトリア・クリンビー(Victoria Climbie)事件等の児童虐待再発防止への対応にも迫られた。しかし、これらの課題も取り込みながら、児童問題全体を視野に入れた対策を広範囲に進めようとしていることにも留意しておく必要がある。その意気込みは、今回制定された「2004 年児童法」に向けての改革作業が「全ての児童を大切に」と銘打っていることにも見て取れる(第5章参照)。参考までに、ブレア労働党政権が取り組んできた主な児童福祉政策を第 1 表に掲げる。

第 1 表 ブレア労働党政権下の児童福祉政策の歩み

第 1 期(1997 年 5 月～)	
1998 年 5 月	「全国児童ケア戦略」(グリーンペーパー)
1998 年 11 月	「社会サービスの近代化」(白書)
1999 年 9 月	「児童福祉サービスのための政府目標」
第 2 期(2001 年 6 月～)	
2003 年 1 月	Laming 卿委員会報告
2003 年 6 月	児童青少年家庭大臣の任命
2003 年 9 月	「全ての児童を大切に」(グリーンペーパー)
2004 年 12 月	「全ての児童を大切に 児童のための変革」(白書)
2004 年 12 月	「児童ケア 10 年戦略」
2005 年 3 月	児童コミッショナーの任命
2005 年 4 月	「児童福祉人材養成戦略」
第 3 期(2005 年 5 月～)	

## (3) 家庭とのパートナーシップ

公共問題は行政の力だけで対応できるものではなく、民間や地域(関係団体、住民等)の力が不可欠である。特に今の労働党政権は関係者との「パートナーシップ」の重要性を強調し、公共問題の発見、政策の形成、実施過程等を含めた幅広い場面で関係者の参加、協働を推進しようとしている。この「パートナーシップ」では、公共問題を担う当事者にとどまらず、問題を抱える当事者との「パートナーシップ」も視野に入ってくる。特に児童福祉問題についていえば、家庭の危脆な養育機能を支援すべく行政が関与するにしても、

家庭と行政との良好な協働関係が築かれなければ、適切な養育環境を再建することは難しい。このため、「1989年児童法」自体に「パートナーシップ」という言葉は用いられていないが、主務省庁からのガイダンス等では、家庭（親）との「パートナーシップ」を強く意識し、家庭支援や児童保護の計画を立てる場合等に親や児童がその過程に参加することを奨励している（注4）。

このように家庭との「パートナーシップ」を重視する背景には、もともと「児童を養育する主たる責任は家庭」にあり、「自分の家庭で養育されることが児童の最大の利益」という児童（家庭）観があるからである（注5）。「1989年児童法」もそれを反映し、第1条の「福祉原理」に次ぐ第2条に「親責任」（parental responsibility）を打ち出しているし、第17条では自治体が家庭サービス支援を行う際に家庭による養育との両立を条件としている（第2章（2）参照）。そして、このような家庭養育重視の背景には、児童と養育者との生涯にわたる持続的、安定的な関係づくりを支援していくという、いわゆる「パーマネンシー」（permanency）の考え方が基本にあると考えられる。このことは、政府が掲げる児童福祉サービスの成果達成目標の中でも第1に「児童期の間、安全かつ有効なケアを行うことができる養育者にしっかりとはぐくまれる」ことが真っ先にあげられていることでもうかがわれる（注6）。具体的な施策としては、家庭的な養育環境が整いにくい施設入所よりも、里親への委託を優先し、さらには養子縁組を積極的に奨励している（第4章（1）参照）。なお、ここで目指している愛着ある関係を有すべき養育者は「生みの親」に特定されておらず、里親、養子等の「育ての親」を含んでいることには留意しておく必要がある。

## 2 児童福祉の法体系

### （1）基本法としての「1989年児童法」

英国における児童福祉の法体系は、第2次世界大戦後の「1948年児童法」で基本的な骨格が形成された。その後、要保護児童の発生予防を主目的とする「1963年児童青少年法」（Children and Young Persons Act 1963）が制定され、さらに「1980年児童ケア法」（Childcare Act 1980）に統合されたが、再度大規模な改正が行われて現在の「1989年児童法」に至っている（一部を除き1991年10月実施）。この間、児童の虐待死亡事件等を契機に1980年代後半から児童養育における家庭、国、専門職の役割、義務等について広範に議論され、関連法制度全般の見直しが行われ、これらを集大成したのが現行の「1989年児童法」である（注7）。さらに2004年11月には「2004年児童法」が制定され、行政組織の連携強化等を中心とした大きな制度改正が行われたが、「1989年児童法」が児童福祉に関する基本法であることに変わりはない（第5章参照）。

#### ① 最高原理としての児童福祉

「1989年児童法」が基本法たる所以は、児童福祉を裁判所の最高・至上（paramount）の配慮事項とすべしという「福祉原則」（welfare principle 又は paramountcy principle）を、法律の冒頭（法1条1項、以下、「1989年児童法」の条文引用は「法」と略記）に掲げていることである。既に「1971年児童保護法」（Guardianship of Minors Act 1971）でも「児童の福祉を第1かつ最高のものとして配慮する」ことを規定しており、この原理をモデルにしたものと解されている。但し、この「福祉原則」は裁判所が係争事件を法廷で裁く場合に適用される原則であり、自治体が行う児童福祉サービスの場面や日常生活における親の判断を拘束するものではないと理解されている。しかし、親と自治体のパートナーシップによっても児童の福祉問題が解決できない場合の最終判断は裁判所が行うこととなるので、「福祉原則」の持つ意味は大きい。

「福祉原則」は、唯一の配慮事項ではないが、裁判所が行う児童の処遇内容の判断だけではなく手続きにも、また、親や第3者との利害の調整あるいは「親責任」の命令の検討等を行う場合にも配慮される。もともと、福祉の内容は定義されていないので、裁判所は様々な状況を考慮し、ソーシャルワーカー等が作成した報告書にも目を通し、最も妥当と思われる判断を行うことになる。ケア命令等について裁判所が判断する場合の基本的な拠り所として、7項目（児童の希望・感情、身体・情緒・教育上のニーズ、危害の実態、環境変化が与える影響等）が法定されている（法1条3項、通常チェック・リストと呼ばれる）。

## ② 児童福祉の総合法

「1989年児童法」は、総合法であるという点で英国児童福祉の基本法である。第1に、児童の福祉が損なわれる事由の如何を問わず、すべての「ニーズを有する」児童（18歳未満）を守備範囲としている。養護を要する児童だけでなく、障害を持つ児童等全ての児童が対象となる。「ニーズを有する」児童とは、自治体によるサービス提供を受けなければ適切な水準の健康・発達を確保・維持できない恐れがあること、健康・発達を侵害される可能性があること、又は障害があることとされ（法17条10項）、そして、健康とは「身体及び精神の健康」、発達とは「身体、知的、情緒的、社会的及び行動的発達」と定義されている（同条11項）。障害児福祉の観点から見ると、全ての児童をカバーする児童福祉の法体系の中に初めて包摂された点が特筆すべきこととされている。

第2に、「1989年児童法」は自治体に地域の「ニーズを有する」児童の保護・福祉向上と家庭養育の促進について一般的責務を課しているが（法17条）、さらに、自治体による任意的な保護、これによりがたい場合の裁判所による強制的な保護（ケア命令等）までを網羅している。また、同法は、裁判手続きによる児童に対する強制的措置について、私法・公法の両方の措置を一元化した。つまり、ケア命令等（法第4章）だけでなく、離婚、監護等の児童をめぐる私人間の紛争処理（法第3章）に関することも取り込み、ともに原則として「治安判事裁判所」（Magistrate Court）の1部門である「家事手続裁判所」（Family Proceeding Court）で担当することとした（刑事案件は、同じ「治安判事裁判所」の別部門である「青少年裁判所」（Youth Court）が担当する（注8）。

## (2) 児童福祉に対する「1989年児童法」の基本原則

「1989年児童法」は児童の利益を最優先するという「福祉原則」の下に構成されているとはいえ、児童の福祉を担う家庭の責任と政府（国、自治体）の関与のバランスの取り方には、英国国民の児童（家庭）観が反映されている。児童福祉の法体系自体が数度の大規模な見直し対象となったということは、家族を取り巻く社会変化の中で価値観もまた試練を受けてきたといえることができるが、その到達点としての「1989年児童法」には3つの基本原則を見ることができる。つまり、「親責任」に基づく児童の養育を最優先する、政府はそれが実現できるよう支援する、そして、政府が支援する際も親との「パートナーシップ」を重視する、の3点である。

### ① 児童養育に関する「親責任」

英国は伝統的に家庭養育の考え方の強い国であるが、児童の健全な養育に向けての親としての権利や義務という概念は時に混乱を招いていた。そこで、「1989年児童法」では、児童の福祉を中心に据え、そのうえで「親責任」という新しい概念を導入し、「法令に基づき児童及びその財産に関して親が持つあらゆる権利、義務、責任等を含む」（法3条1項）と定義した。依然として抽象的な定義ではあるが、この「親責任」には2重の意味が込められていることには注目しておく必要がある。第1は、親は子どもを健全な大人に養育する責任を負う（親の権威はそのためにある）という、子どもに対する親の責任である。第2は、子どもの養育責任は国ではなくまず親にあるということである（注9）。

このような「親責任」の原則は児童福祉の法体系とその運用の根底をなしており、後述する「非干渉の原則」や「パートナーシップ」もその表われといえよう。また、親の意思に拘わらず強制的な保護を行う場面でも、例えば、ケア命令等が出されて自治体が「親責任」の地位を取得した際も親の「親責任」が全面的には排除されない、という点にも反映している。これらは、「家庭の無欠性（integrity）と独立を尊重しようとする姿勢の現われ」であり、「法的手続きに訴えることなく両親が役割を十分果たし、家庭の中で面倒を見られるのが最もよい、という信念」を裏付けるものと理解されている（注10）。

### ② 支援者としての政府

児童養育に対する「親責任」を原則としつつ、「1989年児童法」は自治体に対し家庭支援サービスの提供



を一般的責務として課している。つまり、自治体は、管内の「ニーズを有する」児童に対しニーズに即した様々な家庭支援サービスを提供することにより、児童の保護・福祉向上を図らなければならない(法 17 条)。しかし、これは自治体の積極的役割を定めたものであるが、同時に「家庭による児童の養育を促進するという義務と両立する限りにおいて」(法 17 条 1 項 b) 家庭支援サービスを提供するものであり、児童の福祉の拠点が家庭にあり、家庭の中に良い養育環境を作るべく支援することが自治体の役割であるというスタンスに立っている。

自治体による家庭支援サービスや任意保護という手法によっても家庭の健全な養育環境が整わない場合は、裁判所命令による強制保護の必要な場面が出てくる。しかし、そのような場合でも、「命令を発しないより発する方がよりよいと判断しない限り命令を出さない」(法 1 条 5 項) という「非干渉の原則」(non - order principle 又は non - intervention principle と呼ばれる) に基づいて判断する。つまり、裁判所による命令は、それが積極的な意義を持つ場合、真に必要な場合に初めて発動されるのである。家族の自立・独立の尊重は英国の伝統とはいえ、家族機能が崩壊した場合の処遇においても「非干渉の原則」を重視する点はユニークといえよう。

### ③ 家庭とのパートナーシップ

「1989 年児童法」は、自治体の一般的責務や裁判所による強制保護手続きを規定することによって児童福祉に対する公的責任を明確にしているが、他方で「親責任」や「非干渉の原則」に基づく私的責任があることを前提とすれば、この両者を調整しながら児童保護を進めていかなければならない。その拠り所となるのは、政府のガイダンス等でしばしば強調される「パートナーシップ」という考え方である。自治体が提供する一連の家庭支援サービスはあくまで任意のものであるが、それが効果をあげるためには、サービス内容が児童や家庭のニーズ、その意向等に沿い、さらに当事者の納得、了解の下に提供されることが望ましい。また、支援の前提として行われる調査や評価も、家庭の協力を得ながら行うことが望ましい。このため、児童保護のための計画策定等への当事者の参加や合意・契約を踏まえたサービス利用が推奨されている。「1989 年児童法」自体には「パートナーシップ」という言葉は登場しないものの、例えば、保護を行っている児童について自治体は何らかの決定を行う前に、児童、両親等の意向や感情を確認するよう求めていること等(法 22 条 4 項) に、その考え方が表われている。

### (3) 児童福祉法と少年司法

少年非行に対しては、福祉的処遇と司法的処遇という価値体系の異なる 2 つのアプローチがあるが、英国では児童が劣悪な司法処遇を受けたという歴史的反省から福祉的処遇の考え方が根強くある。福祉的処遇の理念は「1969 年児童青少年法」(Children and Young Persons Act 1969) において最高潮に達し、触法少年を裁判所命令により自治体にケア委託するという強制的ケアの制度を導入した。しかし、この制度はほとんど実施されることなく、結局「1989 年児童法」によって廃止された。ただし、一般的な非行防止や虞犯少年の保護は、児童福祉に関する限り「1989 年児童法」の守備範囲である。また、司法手続中に自治体の保護下に置かれる児童に対しては、自治体は「世話」をするという関係になる(第 4 章(5) 参照)。

一方、触法少年は刑事手続きに基づいて司法当局が裁くが、少年犯罪が大きな社会問題になるにつれ、司法的処遇の強化という路線が強くなっている。現労働党政権も犯罪には強い姿勢で臨むというスタンスをとり、「1998 年犯罪・秩序違反法」(Crime and Disorder Act 1998) が制定された。同法では、特に第 3 章を中心に青少年の犯罪防止、裁判手続等の特別規定を置き、中でも第 37 条で、犯罪予防が青少年司法システムの中心的目的であり、この目的に配慮することが青少年司法システムの機能を担うすべての関係機関の義務であると規定している点が特徴的である。

このように、少年非行に対する司法当局のスタンスは、犯罪の予防、そして犯罪を行った場合はその軽重に応じた制裁を、ということになるが、他方で、「1989 年児童法」が最高原理として「児童福祉」を掲げ、さらに第 2 次大戦前に制定された「1933 年児童青少年法」(Children and Young Persons Act 1933) の福祉的処遇の原理が健在であることには留意しておく必要がある。「1933 年児童青少年法」は度重なる改正でほと

んど原形を保っていないものの、特に第 44 条では概略「すべての法廷は、出廷した児童を取り扱う場合、その福祉を考慮するとともに、不適切な環境を除去し、教育や訓練が適切に提供されるよう、措置を講じなければならない」と規定している。犯罪への制裁はその軽重に比例すべしという「比例原則」(proportionality)があるにしても、捜査、裁判、矯正処遇等の司法手続全般を通じ、少年には成人と異なる配慮が法律的にも要請されているのである。

### 3 児童福祉サービスの運営

#### (1) 行政機関の構造・連携

##### ① 国・自治体の役割、連携

英国の社会保障制度では、所得保障や医療保障は中央政府によって運営されているが、社会福祉サービスの運営は自治体が担っている。したがって、地域に居住する児童の保護や福祉の向上を図るための児童福祉行政は自治体の仕事である。英国の自治体は、大別して日本の県と市町村に相当するカウンティ (county) とディストリクトの 2 層構造になっているが、児童福祉行政に関して法律に基づく責務を負っているのはカウンティである (注 11)。従来はカウンティの社会サービス局が児童から成人まですべての社会福祉サービスを担当していたが、「2004 年児童法」によって組織が改組され 2006 年 4 月からは児童サービス局が新たに設置される。

英国では、伝統的に自治体の自治権が強い。したがって、自治体による裁量の幅が大きく、取組みにも地域差が出てきやすい。これに対して国は、基本的に国会が制定した法律に基づき、通知やガイドライン等によって自治体の取組みを誘導している。しかし、近年は自治体による計画策定や目標達成状況のモニター、さらに様々な特別補助金を設けて政策誘導を強めている。中央政府による自治体統制は前保守党政権下で次第に強まったが、成果主義を掲げてその達成を自治体に求める現労働党政権にも同様の傾向が見られる。いうまでもなくそれは、自治体の運営する社会福祉サービスのあり方が内政上の大きな課題として認識されているということでもある (第 1 章参照)。

国政レベルでの担当省庁は、保健医療 (保健省)、少年犯罪 (内務省) 等を除き、児童福祉を含むほとんどの児童関連行政は教育技能省に一元化され、専任の国务大臣 (児童青少年家庭大臣) が任命されている。また、児童福祉問題は内政上の大きな課題と認識されていることから、首相イニシアティブによる省庁横断的組織を設置する等、近年は中央政府主導色が次第に強まりつつある。

##### ② 関連分野との連携

児童福祉行政の運営において関連機関の連携は不可欠であるが、連携のまずさが児童の不幸な死亡事件を招いた反省等を踏まえ、「1989 年児童法」でも児童福祉担当部局が関係機関の協力を要請できること、要請された関係機関は権限の範囲内でこれに応えること等が定められている。関係機関とは、すべての自治体 (ディストリクトを含む) と教育、住宅、保健医療等の部局である (法 27 条)。そして、これら関係機関の協議の場として「地域児童保護チーム」(Area Child Protection Team) が各自治体に設置され、児童福祉推進のための基本計画の策定にとどまらず、個別ケースの調査、保護等を協働で進めていくうえでの基本ルールの作成、児童虐待防止対策の推進等について連携を図ることとされている (注 12)。現在は法律に基づく協議機関ではないが、2006 年 4 月からは法律に基づいた「地域児童安全保護委員会」(Local Safeguarding Children Board) となる (第 5 章 (2) 参照)。

#### (2) 財政

##### ① 概況

自治体では、総予算の約 16%を福祉サービス予算に支出しており、これは教育 (31%) に次ぐ位置を占めている (2003 年度。注 13)。福祉サービス予算の中では高齢者サービス予算が 43.8% (2003 年度) が最も

大きく、児童・家庭サービス予算の 23.8%がこれに次いでいる（注 14）。児童・家庭サービス予算は高齢者サービス予算と並んで近年伸びが大きく、特に施設経費と里親がその主な要因となっている。このため、自治体関係者は、このような児童福祉関係予算が自治体予算を圧迫していると認識し、交付金算定方式の改善を国に求めている。

## ② 財源

一般の社会福祉サービスと同様、自治体が担う児童福祉サービスに要する費用は、基本的に自治体の住民税、事業所税等の自主財源と中央政府からの交付金で賄われる。自治体の経常支出（revenue expenditure）のうち交付金は近年 50%強程度であるが、その大半は「歳入援助交付金」（Revenue Support Grant）と呼ばれる一種の地方交付税で、福祉サービス、警察、消防、環境・文化、高速道路、管財の分野毎に人口や社会需要を踏まえた事業規模を中央政府が算出し、配分する。配分された交付金の歳出は基本的に自治体の裁量に委ねられる。これに対し、中央政府は自治体を政策誘導するため、様々なひも付きの特別補助金を導入している。児童福祉関係では、里親支援等の児童ニーズにマッチした保護の推進や関係機関の連携推進のための事業等に対する特別補助金制度がある。また、定率的な補助金制度がない保育サービスについても、特別地域支援、就業支援、中小事業者支援等の政策的観点から様々な特別補助金制度がある。

なお、児童福祉サービス（助言、指導、カウンセリングを除く）を提供した場合、自治体は、公的扶助等の受給者は別として、サービス利用者（16 未満の場合は親）から負担金を徴収することができる（法 29 条）。但し、徴収はあくまでも自治体の権限であり、利用者負担は余り求めていないのが実態である（保育所については第 4 章（4）参照）。

## （3）サービス供給の実施主体、提供体制

自治体による児童保護の約 7 割は里親方式で行われるが、里親の実施主体の 6 割強（独立里親サービス機関 232 ヶ所、143 自治体による里親サービス）は民間（営利・非営利）である。施設入所の割合は少ないが、児童ホーム（children's home）と総称され、具体的にはコミュニティ・ホーム（community home、自治体又は非営利団体が設置）、ボランティア・ホーム（voluntary home、非営利団体が設置）と登録児童ホーム（registered children's home、私的団体等が設置）がある（第 4 章（1）参照）。施設の事業主体は教育技能省が定めた「最低基準」を満たしたうえで「社会ケア監査コミッション」（Commission for Social Care Inspection）に登録し、その監査を受けなければならない（注 15）。施設のうち自治体設置は減少傾向にあり、児童ホームでは 7 割以上は民間（営利・非営利）設置である（第 3 表参照）。

一方、保育サービスは、チャイルド・マインダー（保育ママ）やプレイ・グループのような私的な保育形態が大きな割合を占めているが、近年になって保育所数も増加傾向を示している。保育所の事業主体は公立、私立を問わないが、自治体を実施する保育所の割合は年々低下し総定員の 6%程度に過ぎない（第 4 表参照）。保育サービスの事業を行う場合には教育技能省が定めた「最低基準」を遵守し、「教育基準監査院」（Office for Standards in Education）という独立した監査機関に登録し、その監査を受けなければならない。監査の結果は 2003 年 4 月から 3 段階（優秀、良好、不可）に評価され、「教育基準監査院」のホームページで公表される。通常の保育所だけでなく、報酬を得て週 2 時間以上家庭で他人の児童を保育するチャイルド・マインダー等にも別途の「最低基準」が策定されている。

## （4）サービス従事者の養成

児童福祉サービスの質を上げていくためには、専門能力を有する者の採用、従事者の研修等が重要である。このため、児童福祉サービスの「最低基準」では、例えば、児童ホームではケア職員の 80%以上が児童福祉分野で一定の NVQ 資格を 2005 年 1 月までに、在宅ケアサービスでの有資格者は 2008 年 4 月までに 50%以上に、保育職員の有資格者は 50%以上、等と定められている。英国には 16 才で受験する GCSE（General Certificate of Secondary Education）と 18 歳で受験する GCEA（General Certificate of Education Advanced）という代表的な学力資格試験があるが、NVQ 資格というのは、事業者団体等も参加して導入し

た職業能力を証明する全国統一の資格制度である。試験は通常オンザジョブでの観察、面接等により行われる。他方、GCSEにも職業科目の1つとしてHealth and Careコースが創設され、また、ソーシャルワーク取得課程においても実務を重視した学位コースの新設（2002年）、資格取得後の養成体系の統合に向けての見直し等の動向が見られる。

しかし、福祉サービス分野では公私合わせて約13万人が従事していると推計されているが、従事者の養成、訓練等は不十分というのが関係者に共通した認識である。また、児童福祉サービスのニーズが大きいのにもかかわらず、職員確保が困難な状態が続いている（注16）。このため、教育技能省では2005年4月に「児童福祉人材養成戦略」という提案文書を発表し、従事者のキャリアパス形成のための単一の資格体系の検討や、職員の確保、研修強化等の取組み方策を示し、関係機関と協議しながら対策を進めていく方針を打ち出した（注17）。

#### 4 児童家庭支援サービスの仕組み・現状

児童・家庭に対する支援、保護は、12章108条から成る「1989年児童法」と、同法と一体を成すスケジュール（附則）、これらに基づく多数の規則と主務省庁からのガイダンス等によって運用されている。ここでは、まず（1）で全体の仕組みを、児童・家庭に対する行政の関与の度合いに即して、①自治体が一般的責務に基づいて行う家庭支援サービスの提供、②自治体による任意の保護、③裁判所による強制的な保護、の順で紹介する。これは全ての児童に対する基本的な仕組みであり、次いで（2）以降では個別分野の特徴について紹介する（注18）。

##### （1）児童家庭支援の基本的な仕組み

###### ① 自治体の家庭サービス支援（一般的責務）

自治体には、「1989年児童法」第17条に基づいて家庭支援サービスを提供する義務がある。具体的には法第3章と附則2に規定され、内容は児童や家庭のニーズに応じて様々であるが、大別すると在宅での支援サービス、保育サービスと居所の提供（accommodation）である。在宅での支援サービスも助言・カウンセリング、ホームヘルプ等多様で、またこれらサービスを提供するファミリー・センター（family centre）を設置することもある。居所の提供とは、いわゆる施設入所だけでなく里親委託等の形態も含んでいる。しかし、「ニーズを有する」児童であっても家庭で家族と暮らせるよう、さらにケア命令等のケースを減らすよう、自治体が必要な措置を取るべきこととされている。そして、自治体は、その役割を適切に果たすため、サービス情報の提供や地域のニーズ把握を行うこととされている。

障害児も「ニーズを有する」児童として同様の家庭支援サービスを受けるが、自治体は、サービス提供において、障害による影響を最小化すること、可能な限り普通の生活を送ることができるよう機会を与えること、また、管内の障害児の登録台帳を作成すること等、が「2004年児童法」附則2の2項及び6項で定められている。

###### ② 自治体による任意保護

自治体による家庭サービス支援はあくまで任意のものであり、自治体の担当職員がサービスの内容を児童のニーズ、親の能力、家庭環境等を評価したうえで当事者と話し合い、了解の下に提供される。多くの場合は在宅で支援されるのに対し、「親責任」を果たす者がいない、遺棄されている、あるいは適切なケアが行われていない等のため「ニーズを有する」児童に対しては、自治体は居所を提供することとなる（法20条1項）。しかし、居所提供により児童は従来の居所から移転して自治体の保護下に入ることとなるが（里親委託、施設入所等）、任意のサービス利用である点は変わらない。したがって、「親責任」を有する者が児童に居所を提供する意欲と能力を持ち、反対する場合は保護下に置くことはできない（法20条7項）。また、その者が施設等からの退所を求めた場合には応じなければならない（法20条8項）。

これらのニーズを要する児童は、多くの場合は自治体の通常業務の中で発見され、まず家庭サービス支援