

## 六 児童虐待防止に関する事項

(一) 第29条に基づく立入調査に関し、都道府県知事が当該事務を委任できる者に警察官を加えること。

(二) 第28条に基づく家庭裁判所に対する児童福祉施設入所の承認を求める審判申立ての要件から「著しく」の文言を削除し、その要件の緩和を図るものとする。

(三) 保護者がその児童を虐待し、その監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合には、市町村長は家庭裁判所に対し親権停止の宣告の請求を行うことができるものとする。また、家庭裁判所は、親権停止中の親権者に対し指導命令を出すことができるものとする。さらに、これに従わない場合には、親権者の親権喪失宣告請求ができるものとする。

(四) 家庭裁判所の審判による入所決定については、決定中に期間を明示するものとする。

また、保護者及び市町村長は、当該入所決定の取消し申立てを行うことができるものとする。さらに、本審判による入所決定にあわせて親権者の親権停止が行われた場合においては、家庭裁判所がおおむね6か月ごとに児童の親権者の親権回復について、親権者の改善度及び児童の状況を斟酌しつつ審判を行うものとする。その際、親権者及び児童の意見を聴取しこれを考慮しなければならないものとする。

(五) 親権者に児童の居所を開示することが当該児童の福祉を著しく害する場合には、市町村長は、親権者に児童の居所を開示しない旨の審判を請求することができるものとする。

(六) (三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所の児童相談所に委託することができることとする。

## 七 児童の健全育成に関する事項

1 本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設に関する事項

(一) 6人以上の児童を入所させる本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、行政庁に対し届出義務を課すこと。

## 第三 施行期日等

一 この法律は、平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。ただし、〇〇については平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。

二 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、母子保健法、母子及び寡婦福祉法、民法、家事審判法その他関係各法について所要の改正を行うものとする。

三 その他所要の改正を行うものとする。

## 附記

本要綱試案（第一次版）作成途上に、少年法改正や障害福祉サービス法案（仮称）の制定などが決定した。いわゆる三位一体改革における児童家庭福祉財源のあり方も検討されている。事態は急激に変わろうとしており、検討の途上である本試案を敢えて公表することにより、次世代育成支援・児童家庭福祉改革論議の一助となれば幸甚に思う。とともに、本試案をもとに、著者が主任研究者を務める研究班において、さらに詳細な検討を続けていく予定であることを附記しておく（2004年10月末日）。

## 註

- 1) 柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男『児童福祉法の改正をめぐって―一次なる改正に向けての試案―』日本子ども家庭総合研究所 1997
- 2) 柏女霊峰ほか「子ども家庭相談体制のあり方に関する総合的考察」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第39集 日本子ども家庭総合研究所 2003
- 3) 柏女霊峰ほか「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系再構築のための論点」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第40集 日本子ども家庭総合研究所 2004
- 4) 柏女霊峰「子育て支援と行政の取り組み」『臨床心理学』第4巻第5号 金剛出版 2004
- 5) ここにいう「障害」とは障害者基本法、発達障害者支援法その他の各法にいう「障害」をいう。法定化する場合には、「障害を有する児童」等の表現を用いることとする。
- 6) 利用負担のあり方を応能負担とするか応給負担とするかについては、今回、判断を留保したが、児童家庭福祉制度に社会保険システムを導入する可否にかかわらず、別途検討を要するが、ここでは現状を踏襲して応能負担を原則としている。
- 7) 「障害」児童関係児童福祉施設については別途再編成を考慮することが必要であるが、本稿においては検討を行っていない。

## 参考文献

- 1) 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房 1997
- 2) 柏女霊峰『現代児童福祉論』第6版』誠信書房 2004
- 3) 網野武博『児童福祉学』中央法規出版 2002
- 4) 次世代育成支援システム研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』ぎょうせい 2003

**Tentative Plan of an Amendment to the Child Welfare Law (1st edition)  
for the Restructuring of the Child and Family Welfare System**

Reino KASHIWAME

Since the enactment of the Child Welfare Law approximately 60 years ago, a large gap has emerged between the Child and Family Legal System and the present needs.

In order to address this problem, it is necessary to restructure the Child and Family Welfare System.

Therefore, this Tentative Plan of an Amendment to the Child Welfare Law (1st edition) was drawn up. This plan is intended to be used as a basis for future research.

# 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ 、少子化対策から人間福祉への道のり、



筑波大学総合福祉学部教授・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 柏女 暁隆

## 少子化対策の動向

### (1) 少子化対策の始まり

平成7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つ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や、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つた。その結果、仕事と子育ての両立支援を図る社会資源であり、かつ、保育に欠ける子ども

の福祉を図る児童福祉施設でも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、地域における選別の希薄化とあいまつて、家庭における子育ての閉塞化をもたらすこととなつた。つまり、在宅介護を支援する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」も抱えることとなつたのである。

その一方で、ひとり親家庭支援や子ども虐待、社会的養護、障害のある子どもの子育て支援など、いわゆる要保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となつていった。

## 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「次代を担う子どももやこれら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つた。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、それを各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援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各自治体に求め、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つ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、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年度から新たに展開されている。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つた。社会的養護を必要とする子どもたちの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体流となつている。

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のである。

### (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

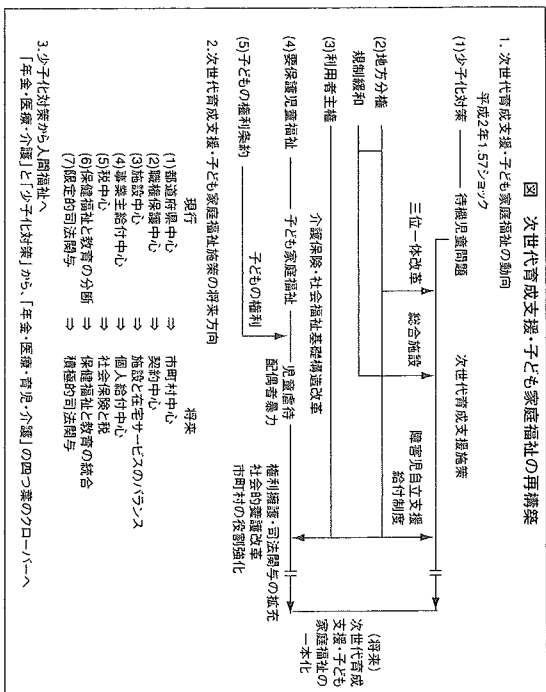


図 次世代育成支援・子ども家庭福祉の再構築

1. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の動向  
平成25年1572ページ  
(1) 少子化対策 —— 待機児童問題

2. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の将来方向

現在  
(1) 都道府県庁  
(2) 児童福祉センター  
(3) 児童発達支援センター  
(4) 児童相談所  
(5) 児童館  
(6) 児童福祉センター  
(7) 児童福祉協議会

将来  
(1) 市町村中心  
(2) 施設型  
(3) 在宅型  
(4) 個人給付型  
(5) 個人給付型  
(6) 個人給付型  
(7) 個人給付型

動向かみ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、昨年从今年にかけて、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色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、総合施設検討、障害福祉制度改革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色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、総合施設検討、障害福祉制度改革

（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金負担金廃止に係る提議は、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定めて次世代育成支援・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、人間の一生を貫通した福祉サービスが地方と国に分離されてしまうこととなる。

次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の分断  
の3つの流れである。

（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通も、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、障害児福祉サービス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、障害があるかそうでないかで分断されることとなったのである。

次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ  
これまでみてきた通り、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・子ども家庭福祉施策の特徴は、①都道府県中心、②職権保護中心、③施設・子ども家庭福祉施策体系も、①市町村中心、②契約中心、③税中心、④保健福祉と教育、⑤社会保険と税の統合、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、⑧方向にシフトさせることを検討すべきではないだろうか。そうすることが、現在はまだ分断されている次世代育成支援施設と子ども家庭福祉施策を一体化させ、かつ、子どもと成人の福祉・年金の確保を一体化させることにつながると思われる。

（2）少子化対策から人間福祉へ  
「四つ葉のクローバーとしての福祉」  
冒頭に述べた通り、少子化対策は、年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもつ。そして、現在もおお、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策はその水源を引きつづけているのである。

これから次世代育成支援・子ども家庭福祉は、冒頭に述べた「年金・医療・介護」と「少子化対策」ではなく、「年金・医療・介護・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。それこそが、人間の一生を通じて「年金・医療・介護」の四つ葉のクローバーを保障することになるのである。以上をまとめたのが図である。

（1）次世代育成支援・子ども家庭福祉の再構築  
これまでみてきた通り、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・子ども家庭福祉施策の特徴は、①都道府県中心、②職権保護中心、③施設・子ども家庭福祉施策体系も、①市町村中心、②契約中心、③税中心、④保健福祉と教育、⑤社会保険と税の統合、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、⑧方向にシフトさせることを検討すべきではないだろうか。そうすることが、現在はまだ分断されている次世代育成支援施設と子ども家庭福祉施策を一体化させ、かつ、子どもと成人の福祉・年金の確保を一体化させることにつながると思われる。

（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通も、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、障害児福祉サービス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、障害があるかそうでないかで分断されることとなったのである。

（1）次世代育成支援・子ども家庭福祉の再構築  
これまでみてきた通り、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・子ども家庭福祉施策の特徴は、①都道府県中心、②職権保護中心、③施設・子ども家庭福祉施策体系も、①市町村中心、②契約中心、③税中心、④保健福祉と教育、⑤社会保険と税の統合、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、⑧方向にシフトさせることを検討すべきではないだろうか。そうすることが、現在はまだ分断されている次世代育成支援施設と子ども家庭福祉施策を一体化させ、かつ、子どもと成人の福祉・年金の確保を一体化させることにつながると思われる。

（2）少子化対策から人間福祉へ  
「四つ葉のクローバーとしての福祉」  
冒頭に述べた通り、少子化対策は、年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもつ。そして、現在もおお、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策はその水源を引きつづけているのである。

これから次世代育成支援・子ども家庭福祉は、冒頭に述べた「年金・医療・介護」と「少子化対策」ではなく、「年金・医療・介護・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。それこそが、人間の一生を通じて「年金・医療・介護」の四つ葉のクローバーを保障することになるのである。以上をまとめたのが図である。

（3）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通も、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。

(チーム研究2) 子ども家庭福祉制度体系の再構築に関する研究 (2) (主任研究者 柏女靈峰)

## 児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱草案

子ども家庭福祉研究部  
 嘱託研究員  
 柏女靈峰・渋谷昌史  
 新保幸男 (神奈川県立保健福祉大学)  
 尾木まり (子どもの領域研究所)  
 小林 理 (東海大学)  
 嘱託研究員  
 網野武博 (上智大学)  
 濱徳大学大学院  
 上智大学大学院  
 小澤水奈央  
 厚生労働省児童福祉専門官  
 相澤 仁

### 要約:

時代のニーズに対応する児童家庭福祉制度の再構築のため、昨年度報告に基づき論点を踏まえつつ、いくつかの前提を設定のうえで研究メンバーの集中討論により、仮説としての児童福祉法改正要綱草案を作成した。次年度は、本草案に基づき、有識者等に対するインタビュー調査を実施し最終的な草案を作成することとしている。

### <見出し語>

次世代育成支援、児童家庭福祉制度、サービス供給体制、児童相談所、児童福祉法

A Draft on the Outline of the Proposal Bill of Child Welfare Law for Restructuring Child and Family Welfare System

Reiho KASHIWANE, Masashi SHIBUYA et al.

### Abstract:

For Restructuring the child and family welfare system to responding the needs of nowadays, A draft on the outline of the proposal bill of child welfare law is examined, through the intensive discussion among authors, based on the issues presented in the previous FY paper. In the next FY, this paper will be re-examined to produce the final draft by interviewing with the learned men on child welfare.

Key word: Support Measures for Raising the Next Generation, Child and Family Welfare System, Service Provision, Child Guidance Center, Child Welfare Law

### I 研究目的

ノーマライゼーションの理念の定着、児童の権利に開く条約の締結、次世代育成支援の理念及びそれらにともなう施策や要保護児童・ひとり親家庭福祉施策の展開、介護保険制度の見直し並びに並びに支援費制度の導入とその後の児童福祉サービス改革等の政策動向、さらには、少子化、見守り待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分極化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家庭のウェルビーイングの二層の促進を図ることをめざし、児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案を作成することを目的とする。

### II 研究方法

著者らの先行研究である柏女靈峰・網野武博・山本真実・林茂男<sup>1)</sup>による成果「児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案」をベースとし、その後の著者らの研究<sup>2,3,4)</sup>並びに施策の進展、近年の次世代育成支援・児童家庭福祉の改革動向を踏まえて大幅な改訂を行うという方法を取った。具体的には、主任研究者である柏女が作成した改正要綱草案(第一次版)<sup>5)</sup>をもとに、研究メンバー全員による集中討論により検討するという方法をとった。

そのうえで、主任研究者が研究メンバーにおける協議を踏まえた児童福祉法改正要綱草案を作成したうえで、協力研究者が各自の主たる専門分野を中心に本要綱草案に係るコメント・考察を展開した。

### III 研究結果

1. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案作成上の前提条件

本要綱草案を作成するうえで、前提条件としたことは以下のとおりである。

(1) 理想的な児童福祉法を作成するのではなく、現行の児童福祉法をベースとし、児童及び子育て家庭の現実、ニーズとの乖離の是正及び現行児童・子育て問題の解消に資する改善策を検討し、よりの現実的な改正案の作成に努めること。

(2) 児童福祉法全体について検討を加えるが、今後必要と考えられる「親権制度における公法(児童福祉法)と私法(民法)との統合」、「財源の相違にもなるたえ、例えば、育児支援法(社会保険财源)と児童福祉法(財源)との二大体系化」といった論点については、仮定の議論があまりにも多くなり結論が得にくいため、本研究においては判断を留保したうえで検討を進めること。

(3) 児童家庭福祉行政の実施主体については市町村を中心とし、サービス利用のあり方については、利用者と提供者とが直接向き合う関係(たとえば支援費制度や介護保険制度)を基本とすること。

### 2. 要綱草案の基本方針

要綱草案の作成に当たり、他の社会福祉制度等の動向や審議会報告その他種々の動向を踏まえて、要綱草案作成の基本方針は以下のとおりとした。

- (1) 児童家庭福祉の理念について総合的に加筆し、また、子育て支援に対する社会の責任を明確にする。それ以外にも、法律の題名を変更する。
- (2) 市町村を中心とするサービス提供体制をめざす。
- (3) 児童家庭福祉サービスの利用制度については、障害者福祉サービスにおける現行の利用制度である支援費制度をモデルとする。
- (4) 利用できるサービスの判定・状況については、市町村レベルにおける協議会構築を基本とする。併せて、ケアマネジメントシステムの導入を検討する。
- (5) 要保護児童福祉の実施主体もできる限り市町村と子ども・子育て支援サービスとを連携性を確保をめざす。
- (6) その場合において、児童相談所を設けない市町村にあっては、当分の間、被虐待等の要保護児童の確保保護または家庭裁判所送致等について、当該市町村が属する都道府県の管轄児童相談所に当該事務を委託できることとする。
- (7) 社会的養護については、その小規模化、連続化、地域化を推進する。
- (8) 児童虐待防止については、警察、司法の介入強化を図る。
- (9) すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単独で又は保護者とともに一定の保育時間を保障する基本保育制度の導入を図る。

### 3. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案

以上の前提条件、基本方針のもとで作成した第一次要

編草案は以下のとおりである。

児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案

第一 改正の趣旨

少子化、児童虐待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家庭のウェルビーイングの一層の促進を図るほか、所要の規定の整備を行うものとする。

第二 改正の要点

法律の題名等に関する事項

1 法律の題名等に関する事項

- (一) 法律の題名を児童福祉法から「児童家庭福祉法」に改めること。
- (二) (一)にともない、「家庭」についての定義を設けること。

二 法律の目的及び理念に関する事項

1 児童の権利保障に関する事項

(一) 児童の生存、発達及び自己に関する固有の権利を積極的に保障する趣旨の条項を附加すること。

2 児童の最善の利益の優先に関する事項

(一) 児童の最善の利益がなにより優先されることを規定すること。

3 児童の育成責任に関する事項

- (一) 父、母若しくは法定保護者は、児童を育成する第一義的責任を負うものとする。
- (二) すべての国民は、児童を育成する家庭及び保護者を支援し、ともに育成する責任を有するものとする。
- (三) 児童の保護、養護を決定する際には、保護者及び家族の希望を尊重し、合意、協力を得てともに育成することに努めるものとする。

4 児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項

- (一) 総則に、児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること。
- (二) 児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその申し出等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなけれはならないものとする。
- (三) 児童の意見表明を保障する要件は政令で定めるものとする。

5 児童の最善の利益の判断基準に関する事項

- (一) 都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の確かなめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の受けたい受けていないことある旨」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監視することとなるもの」、「児童のニーズを満たすことのできる可能性」を最人眼考慮しなけれはならないものとする。

三 実施体制に関する事項

1 「障害」<sup>9)</sup>児関係福祉事務に関する事項

(一) 「障害」児関係施設への入所等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。

(二) 身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、児童相談所「障害」児部門を再編成し、「障害者相談センター」を都道府県・指定都市その他政令で定める市に設置するものとする。

(三) 「障害」児の医学的、心理学的、教育的、社会的及び精神保健上の判定を行う機関を、児童相談所から「障害」児であることが確定していない場合、あるいは障害の程度が軽度であって障害を有しない児童と同等に処遇することが児童の利益になると考えられる場合には、児童相談所でも対応できるものとする。

2 児童相談所の設置等に関する事項

- (一) 児童相談所を、都道府県・指定都市その他政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）に設置するものとする。
- (二) 市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとする。これにともない、福祉事務

所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とする。また、当該事務の一部を民間に委託できるものとする。さらに、これにともない、家庭児童相談室を廃止すること。なお、指定都市その他政令で定める市が設置する児童相談所は、当該機関となること。

(三) 児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び児童の一時保護その他必要と認められる事項を担当すること。

(四) 都道府県中央児童相談所は、その他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならぬものとする。

3 児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項

(一) 児童福祉施設等への児童の入所支援、養育家庭における児童の支援等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。

(二) 都道府県は、市町村の児童保護の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、技術的援助等の必要な援助を行うものとする。

(三) 市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置すること。2. 2. (二)の機関がその事務を行うものとする。

四 新しい利用制度に関する事項

1 市町村の福祉提供と利用の調整等

(一) 市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとする。

(二) 市町村は、児童及びその保護者から求めがあったときは、必要に応じて、福祉サービスの利用について、あつせん又は調整を行うとともに、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設の長並びに養育家庭に対する利用の要請を行うものとする。

2 サービスの決定及び支援費の支給

児童福祉法上の福祉サービスであつて措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているものうち、次の3にいう児童居宅生活支援及び児童福祉施設受入並びに養育家庭支援並びに児童居宅生活支援費（支援費）を支給する方式を導入するため、次の事項について規定するものとする。

(一) 市町村は、児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援事業者が提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、当該支援に要した費用について、支援費を支給することができること。

(二) 児童及び保護者は、支援を受けようとするときは、市町村に申請しなけれはならないこと。

(三) 市町村は、(二)の申請がなされたときは、当該児童並びに保護者の状況について、第二、三の4の(一)に掲げる事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこと。

(四) この場合においては、市町村は、第二、三の3の(一)の児童家庭福祉対策地域協議会を活用しなけれはならないものとする。また、児童の医学的、心理学的、教育的、社会的及び精神保健上の判定並びに児童の一時保護を行う必要がある場合には、当該児童を児童相談所若しくは障害者相談センターに送致し、その判定の結果を考慮してサービス決定を行わなければならないこと。

(五) 児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援に係る支援費の額は、指定児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設支援又は養育家庭支援に通常要する費用につき市町村が定める基準により算出した額から、児童又はその保護者の負担能力に於する利用者負担額を控除した額とする。

(六) 市町村は、指定児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援に要した費用について、支援費として支給すべき額の便覧において、児童及び保護者に代わり、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができるとすること。この場合において、当該児童及び保護者に支援費の支給があったものとみなすこと。

(七) 市町村は、児童居宅生活支援の支給決定を受けた児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援以外の児童居宅生活支援を受けた場合において、必要と認めるときは、これに要した費用について、特別児童居宅生活支援費を支給することができること。

3 児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援（支援費）の支給の対象となる福祉サービス

(一) 児童居宅生活支援とは、児童居宅介護、児童ケアサービス、児童短期入所、児童自立生活援助、放課後児童

児童全育成及び子育て短期支援をい、児童福祉施設支援とは、児童福祉施設及び指定医療機関等において提供される支援をい、養育家庭支援とは、養育家庭において提供される支援をいうものとする。

4 事業者・施設の指定制度 指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭の指定は、当該事業を行う者の申請に基づき都道府県知事、政令指定都市市長、中核市長が行うものとする。

5 児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置 (一) 児童の福祉のため児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用することが必要と認められる場合であって、保護者が当該支援の利用を申請しない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用させなければならないものとする。

(二) 児童の福祉のため、児童相談所を設置していない市町村から当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に、送致があった場合には、児童相談所長は、意見を付して市町村に結果を送付しなければならぬものとする。

(三) 市町村が家庭裁判所の審判に付することが適当と認めるときは、これを家庭裁判所に送致することとする。

(四) 保護者がその児童を虐待し、監護を怠り、その他当該児童の福祉を害するおそれがあるとき認められるときは、六の「児童虐待防止に関する事項」の例によるものとする。

(五) 保護者がいかなる事情により児童又は保護者が支援の申請を行うことができない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援の措置をとらなければならないこととする。

(六) (一)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとする。

6 国及び都道府県の負担 市町村が支援費として支弁する費用に及ぶ都道府県の負担について、次のようにすること。

(一) 政令で定めるところにより、国はその2分の1を、都道府県はその4分の1を負担すること。

7 職員の配置及び資格に関する事項 (一) 児童家庭福祉に係る相談、調査、指導等の業務を行うため、市町村に児童・家庭の福祉に関する各級の相談に当たる職員を置くものとする。

(二) 相談に当たる職員の資格及び任用については政令で定めるところとする。

5 児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

1 児童福祉施設の再編成に関する事項 (一) 児童の養育・養護・生活治療（トリートメント）を行う児童福祉施設として「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」を創設すること。これにともない、政令において「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」に関し、児童の養育・養護を行う「児童養育ホーム」及び児童の生活治療（トリートメント）を行う「生活治療ホーム」をそれぞれ定めるものとする。

(二) これにともない、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設、自立援助ホームを再編成すること。また、再編成については、個々の施設の強弱を招かぬよう一定の経過措置を設けるものとする。

(三) より親家庭及びその児童を保護し支援する児童福祉施設として「家庭支援ホーム」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」を創設すること。

(四) 「障害」児童児童福祉施設<sup>9</sup>の再編成を行うものとする。通所により「障害」児の療育、訓練を行う児童福祉施設として「障害児通園施設」を創設すること。これにともない、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編成すること。

(五) 助産施設を廃止し、付帯保健法に新設の支援事業として新たに法定化すること。

2 児童福祉施設の業務及び運営に関する事項 (一) 「児童育成ホーム」、「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」及び「小規模家庭支援ホーム（グループホーム）」「家庭支援ホーム」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるもの

とすること。

(二) 市町村は、児童福祉施設支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、児童自立支援計画に基づきおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。

(三) 児童福祉施設長及び職員は守秘義務に関する規定を創設すること。

3 養育家庭、養子縁組に関する事項 (一) 親を「養育家庭」と名称変更すること。

(二) 養育家庭支援に「自立支援」、「専門的支援」、「親族支援」、「グループホーム支援」の類型を設けるものとする。

(三) 「養育家庭」支援児童の支援期間において、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする。

(四) 市町村は、養育家庭支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、養育計画に基づきおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、養育家庭及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。

(五) 養育家庭の守秘義務に関する規定を創設すること。

(六) 養子縁組転換事業を法定化し、その業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定すること。

(七) 養子縁組転換の業務に関する手続きを政令で定めるものとする。

4 就学前児童の保育に関する事項 (一) 就学前児童は、その年齢に応じ申立で又は児童の保護者とともに、一定の時間、基本保育を利用することができることとする。

(二) 就学前児童等に対して保育を行うため、保育所及び家庭保育員（保育を必要とする就学前児童を居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをい。）並びに訪問保育員（保育を必要とする就学前児童を当該児童の居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをい。）を設ける。当該事業を実施する者は、四の「新しい利用制度」に基づいて支援を提供することができるものとする。

(三) 基本保育の要件並びに時間、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、政令で定めるものとする。

5 設備及び運営の向上に関する事項

(一) 厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭は、指定児童を超過し、常に、児童福祉施設等の設備及び運営その他児童家庭福祉の向上に努めなければならないものとする。

6 児童虐待防止に関する事項

(一) 第29条に基づき立入調査に関し、都道府県知事が当該事務を委嘱できる者に警察官を加えること。

(二) 第28条に基づき家庭裁判所に対する児童福祉施設入所の承認を求め審判立ての案件から「著しく」の文言を削除し、その要件の緩和を図るものとする。

(三) 保護者がその児童を虐待し、その監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合には、市町村長<sup>10</sup>は家庭裁判所に對し親権停止の宣告の請求を行うことができるものとする。また、家庭裁判所は、親権停止中の親権者に対し指導命令を出すことができるものとする。さらに、これに反しない場合には、親権者の親権喪失を請求することができることとする。

(四) 家庭裁判所の審判による人前決定については、決定中に期間を明するものとする。また、保護者及び市町村長は、当該人前決定の取消し申立を行うことができるものとする。さらに、本審判による人前決定にあわせて親権者が親権停止が行われた場合においては、家庭裁判所がおむね6か月ごとに児童の親権者の親権回復について、親権者の改善度及び児童の状況を判断しつつ審判を行うものとする。その際、親権者及び児童の意見を聴取しこれを考慮しなければならないものとする。

(五) 親権者に児童の居所を開示することが当該児童の福祉を著しく害する場合には、市町村長は、親権者に児童の居所を開示しない旨の審判を請求することができるものとする。

(六) (一)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあっては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとする。

7 その他の事項

1 本法その他関連法において法定化されていない児童福祉関連施設に関する事項

1) 6人以上の児童を入所させる本法その他の関連法において法定化されていない児童福祉関連施設について、その運営基準を定め、執行に対し面出義務を課すこと。

第三 施行期日等

この法律は、平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。ただし、〇〇については平成〇〇年〇月〇日から施行するものとする。

一 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、母子保護法、母子及び養育福祉法、民法、家事審判法その他の関係各法について所要の改正を行うものとする。

三 その他所要の改正を行うものとする。

IV おわりに

本要綱試案作成途上においても、少年法改正法案や障害者自立支援法改正案並びにそれに伴う児童福祉法改正法案などが国会において審議されている。後者の法案が成立すれば、措置制度が抜かれるものの障害児施設入所決定に利用者とサービス提供者との関係向き合う関係の崩壊、こととなり、児童関係のその他の分野のサービス利用のあり方にも影響を与えることが想定される。さらに、障害児児童福祉サービス決定事務の市町村移譲も視野におさめられている。また、いわゆる「位」体改革、社会保険改革における児童家庭福祉財源のあり方も不透明さがつきまわっている。

本試案は、こうした状況のなかで、当時の児童家庭福祉制度再構築の方向性について児童福祉法改正要綱試案の形で具体性をもたせつつ提示したものであり、今後の動向を踏まえて随時加筆修正が行われていく性質のものであることを附記しておきたい。

註

- 1) 柏女靈峰・網野武博・山本真実・林茂男『児童福祉法の改正をめぐって―一次なる改正に向けての試案―』日本子ども家庭総合研究所 1997
- 2) 柏女靈峰ほか「子ども家庭相談体制のあり方に関する総合的考察」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第39集 日本子ども家庭総合研究所 2003
- 3) 柏女靈峰ほか「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系再構築のための論点」『日本子ども家庭総合研究所紀

要』第40集 日本子ども家庭総合研究所 2004

4) 柏女靈峰『子育て支援と行政の取り組み』『臨床心理学』第4巻第5号 金剛出版 2004

5) 柏女靈峰『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）』『徳大社会学部紀要』第39号 淑徳大学社会学部 2005

6) ここにいう「障害」とは障害者基本法、障害者支援法その他の各法にいう「障害」をいう。法定化する場合には、「障害を有する児童」等の表現を用いることとする。

7) 利用者負担のあり方を応能負担とするか応益負担とするかについては、今回、判断を留保した児童家庭福祉制度に社会保障システムを導入するか否かによっても異なり、別途検討を要するが、ここでは現状を踏襲して応能負担を原則としている。

8) 市町村の事務を都道府県の行政機関に委託することの意味やその可能性についてはさらに詳細な検討が必要であり、研究班においても意見の分かれるところであったが、ここでは、問題提起の意味合いを込めて提示しておくこととした。

9) 「障害」見聞係児童福祉施設については別途再編成を考慮することが必要であるが、本稿においては検討を行っていない。

10) 親権停止並びに養育の宣告請求については、研究班討議において都道府県とすべとの意見も強かったがさらに検討を重ねることとし、ここでは、全体の整合性の観点から市町村としておくこととした。

参考文献

- 1) 柏女靈峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴン書房 1997
- 2) 柏女靈峰『現代児童福祉論』第6版』誠信書房 2004
- 3) 網野武博『児童福祉学』中央法規出版 2002
- 4) 次世代育成支援システム研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』ぎょうせい 2003
- 5) 柏女靈峰ほか『厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業「児童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」』2005
- 6) 柏女靈峰『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会 2005
- 7) 柏女靈峰『次世代育成支援・子ども家庭福祉政策のゆくえ』『月刊福祉』第88巻第6号 全国社会福祉協議会 2005
- 8) 柏女靈峰ほか『市町村子ども家庭福祉―その制度と実践―』ミネルヴン書房 近刊 (柏女靈峰)

V 考察

本試案は、作付途上のものであり、研究班会議においては、まだ結論を見ない事項も含まれている。以下、1〜6は、研究メンバーによる、試案に対するコメントであるが、これらを念頭におきながら、次年度において試案の最終策定を行うこととした。

1 児童家庭福祉行政の地方分権に関する考察

―本試案における児童家庭福祉法地域協議会の検討を通して―

本試案では、第二の三の3に「児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項として、市町村に児童家庭福祉地域協議会を設置することを求めている。そして、この協議会の事務は、以下の機関が行う。第二の三の2において市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとし、これにともない福祉事務所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とすることとし、当該事務の一部を民間に委託することができる。とされている。また、サービスの決定及び支援費の支給については、市町村は「記協議会を活用しなければならぬ」としている。

児童家庭福祉地域協議会の活用は、都道府県と市町村間の役割分担、すなわち市町村において第一義的に、さらに総合的な児童家庭福祉行政を実施する際の大きなポイントとなるといえる。

現在、児童福祉法の第25条の2において、市町村は「要保護児童対策地域協議会」を設置できる旨を規定し、さらに子ども子育て応援プランにおいて今後5年以内に全市町村に設置するという整備目標を掲げており、今後全国の市町村が「要保護児童対策地域協議会」という協議会の組織をきまつことになる。すなわち、この協議会をいかに活用し、児童の福祉を図るかが、市町村の役割強化に影響するといっておよいである。

厚生労働省の調査によると、平成16年5月現在、児童虐待防止市町村ネットワークは全国の市町村のおよそ半数に整備されている。今後このネットワークが要保護児童対策地域協議会へと移行していく可能性が高いと考えられる。しかし、要保護児童対策地域協議会の対象とする「要保護児童」という表現は、先述の厚生労働省の調査で問うている「児童虐待防止以外の業務分野」の中で挙げられている「児童虐待防止をはじめ、非行対策、障害児支援、不登校等を指したものでないか」と捉えられる。つまり、全ての子どもとその家庭を対象にしてはいない。

本試案の児童家庭福祉地域協議会は、全ての子どもとその家庭を対象であり、要保護児童のサービスと子育て支援サービスとの連続性を図ることを見据えている。すなわち、この協議会を導入することによって、地域において全ての子どもが連続性をもって育まっまり、孤直併保と市町村間、あるいは問題別で分断されながら実施されている現在の児童家庭福祉から、子どもが生き育まれる場所である市町村において、先述のように分断されることなく、連続性をもった新たな児童家庭福祉を展開することへとつながる。

今後、市町村が児童家庭福祉行政を第一義的に担うため、そして児童家庭福祉行政が一貫して連続的に実施されるために、柏女らりの調査研究を踏まえたうえで、財政的支援以外に克服すべき課題を挙げる。

- ①児童福祉の総額の少なさに伴うノウハウの不足を補うこと。
- ②児童福祉専門職の確保、あるいは児童福祉を担う専門職の確保をすること。
- ③児童福祉が少ない中で専門職の確保をすること。
- ④児童福祉を支える行政職員の人手異動による専門的役割の連続性を補うこと。
- ⑤児童福祉サービスを効率的に実施する自治体の規模を考えること。
- ⑥市町村における児童福祉の実効性を上げること。この6点である。

これらを達成していくために本試案の「児童家庭福祉対策地域協議会」の活用が有効でないかと考えられる。ただし、この協議会の活用にあたっては、以下の12の視点を考慮することが必要となる。

まず、相女性は、児童福祉実施体制について歴史的背景・経緯の分析および新たな児童福祉問題への対応を考慮した場合の、児童家庭福祉行政実施体制検討のための基本的視点として、①一体性、②専門性、③地域性、④公平性、⑤効率性、⑥一貫性、⑦介入性、⑧レビュー機能、⑨地域性、⑩利便性を挙げている。

また、相女性等は、これら10点の基本的視点の正当性ならびに整合性について検討・考慮することが必要と述べている。さらに、柏女らによる上述の調査のみならず複数の調査から、「子ども家庭福祉サービス供給体制検討に当たっては、特に分権化に関しては上記の視点のうち、「地域性」「利便性」の確保と「効率性」「専門性」の確保と両立、整合性の担保が重要であることが指摘できる結果であった」と述べている。

この10の視点は、児童家庭福祉行政における地方分権をめぐって都道府県と市町村の適切な役割分担、市町村の役割強化の可能性を考察する際、非常に重要な総合的視点と考えられる。



さらに筆者は、市町村において児童福祉行政実施体制を整える意義として、また市町村における児童家庭福祉行政実施体制の在り方を考察する際の視点として、「実効性」と「機動的性」を挙げておきたい。「実効性」とは、児童の最善の利益のために児童本人やその家族、関係機関にどれだけ働きかけられることができるか、さらには児童福祉のためにある制度・施策をどれだけ届けることができるか、という視点である。「機動的性」とは、どれだけ迅速かつ細やかな支援を実施することができるか、という視点である。この2つの視点は、市町村において児童福祉行政を第一義的に担うことのメリットを表していることを付け加える。

児童家庭福祉対策地域協議会の活用は、児童家庭福祉行政の実施体制を都道府県から市町村へと移譲する可能性を多分に含んでいると考えられる。柏女の10の基本的視点を挙げて2つの視点から、市町村において児童家庭福祉行政実施体制を整備することのメリットやメリットを考慮しながら、この協議会の活用によって新たな児童家庭福祉行政実施体制の在り方を模索すべきである。

今後の児童家庭福祉行政実施体制の地方間分権については、市町村における児童家庭福祉対策地域協議会の積極的かつ計画的活用によって、具体的な進展を期待できるといえる。

引用文献

- 1) 柏女聖峰ほか(1998)「区市町村における児童家庭福祉行政と実施体制—児童育成計画及び児童家庭福祉行政事務移譲に関する意向調査を通して—」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第34集 日本子ども家庭総合研究所、151-171。
- 2) 柏女聖峰(2004)『現代児童福祉論 第6版』誠信書房、109-110。
- 3) 柏女聖峰(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、41-43。

参考文献

- 佐藤まゆみ「今後の児童福祉行政実施体制の在り方に関する研究—地方間分権に關わる潮流の概観、考察を通して—」『保健福祉研究』第12号 淑徳大学社会福祉学会 近刊

(佐藤まゆみ)

2 基本保育について

本稿では、児童福祉法の一部改正要綱試案、2. 要綱

試案の基本的方針(8)に提示されている「基本保育制度」についてその基本となる考え方及び背景を概説することにより、今後検討すべき課題を示したい。

「基本保育」とは「すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単親又は保護者とともに一定の保育時間を保障する」ものであり、すべての子どもが親の就労や経済的状況、また世帯の事情にかかわらず、子どもの年齢という条件に応じて等しく保育を受ける権利を保障するものとして提案されている。ここで特に強調されるべきことは、「義務」ではなく「権利の保障」という点である。

基本保育における「保育」は従来使われてきた「保育」の概念とは相違している部分もあるため、その目的、対象、内容、サービス提供者、実施方法、財源等の点から整理されるべきであるが、現時点ではその全体像が構築できているわけではなく、さらに議論が必要である。ここでは、まずその目的を明確にした。

基本保育の目的は「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」という基本的視点に立ち、どの子どもも親や家族との関わりだけで成長するのではなく、さまざまな大人や異年齢・異世代の人たちとの関わりを持ちながら成長できる環境を公的責任として保障していくことであると言える。地域社会の崩壊や核家族化に伴い、保護者との関わりの中でだけ育つ子どもが増加や、保護者特に母親の育児負担の増大や孤立といったかつては見られなかった状況が、ともすれば子どもの好ましい発達を阻害する要因となるという実態を踏まえ、子どもにとっても保護者にとっても、社会との関わりを広く持ちながら、子育てをする環境を整えることを目的とするものである。

そのため、基本保育の対象とは、すべての子どもとその保護者である。ただし、基本保育の内容としては先に述べた目的を持つため、保護者との親子関係や、親子交流スペースの活用なども基本保育に含まれることが特徴である。現在「保育」という名の下に行われているのは、保護者が仕事や病氣などの事情により子どもを養育できない条件下にある場合に、その子どもを「保育に欠ける」と判定し、その子どもの発達支援を保護者に代わって行う保育、また、保護者の非定期的な就労や社会参加、あるいはリアフレッシュなどの一時保育や特定される在宅保育など、保護者のいない間の一定時間を、子どもも養育者である保護者以外の人と過ごすことを基本とするものである。しかし、基本保育における「保育」は、子どもが親から離れたところで、親子が別々に過ごすことだけ

を限定的に指すものではなく、現在子育て支援サービスとしてとらえられている親子が他の親子と共に過ごすものも含まれる。

このことは保育士が法定化されたことにより、保育士の業務が「児童の保育」のみから「保護者への保育指導」も含むものとして拡大されたことと同様に、「保育」という営みがいかなる施設、設置運営主体、保育者によって行われていても、子ども自身への発達支援だけでなく、家庭への保育補助、支援が含まれるものと解釈することが理解に欠かせないと考えられる。

次に、サービス提供者としての認可保育所がその中心となるのではなく、一つの施設類型だけが利用可能となるのではなく、幼稚園、つどいの広場などの親子が交流する場、在宅保育なども同様にサービス提供者として、利用者の側にも、サービス選択が可能とする。ここでは保育所が、その対象を「すべての子ども」又は「保育を必要とする子ども」へと拡大し、さらにその利用日数や時間帯を規定しないものとする必要がある。また、現定法的規定のない在宅保育については、家庭保育員や訪問在宅保育員を法的に位置づける必要がある(要綱試案5 児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項 4 就学前児童の保育に関する事項(二) 参照)。

この構想の理解を促すために、具体的に例を示すと、子どもが1歳児の間は週に2回4時間まで、1歳になれば週に2回8時間まで、2歳では週に3回12時間まで、3歳以上は週5回1日4時間まで、保育を利用する権利を保障する。保護者はその時間内では、親子ともに、また子ども単独に、その希望や状況に応じて利用サービスを選択することができるものとする。つまり、現在あるサービスを活用するものであるが、その運用においては、利用者の自由な選択が最大限に確保されなければならぬ。さらなければ、現在さまざまなサービスを利用するに至っていない子育て家庭の状況に変化が見られないことも危惧されることから、現状の保育資源を活用しつつも大胆かつ柔軟な意識改革が必要とされることである。

基本保育制度を導入することのメリットは、特に在宅で低年齢児の子どもを養育している家庭が、新たな意味での「保育」サービスを利用しやすくなることであり、必要があるにもかかわらず、どのサービスも利用していない家庭を元見しやすくなる効果も期待できるであろう。この基本保育で規定される保障時間を越えて必要とされる保育ニーズ(保護者の就労や病氣等)や福祉的要件

として勘案されるべき家庭の諸事情を如何に制度に組み込むか、また基本保育の財源については更なる議論が必要であり、ここで意見を述べることは差し控えたい。しかし、昨年度実施された有識者へのヒアリングにおいて「保育の対象を『保育に欠ける子ども』へと拡大することを必要とする子ども』すべての子ども』へと拡大することについてはほぼ合意が得られており、また家庭で子育てをしたい人が子育てしやすい環境を用意することの必要性も強調されており、「基本保育」として、すべての子どもに年齢に応じて一定の保育時間を保障するという点については、理解が得られやすいと考えられる。

2005年度にモデル事業として実施されている総合施設は今後の保育システムのありべき姿を部分的に先取りして実施しようとするものと見ることができ。すなわち、①すべての子どもが対象、②そこでの子どもの過ごし方(認定されていない(保育所、幼稚園、交流の場の親子利用)、どれを利用するか選択が可能、③応益負担・同一料金という点においてである。現行は、それぞれの制度の中で規定されているが、総合施設の実際の運用がその縛りを動かしやすきかけになることが期待される。

財源の問題、運用及び評価システムの構築等、課題は山積しているが、保育システムの再構築に向けて歩を進めるべき時がきており、「基本保育」をその基本的方針とすることが適当であると考える。

文献

- 1) 柏女聖峰 『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会 2005
- 2) 柏女聖峰 (主任研究者) 『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』厚生労働科学研究費補助金子ども家庭総合研究事業 2005
- 3) 網野武博 『児童福祉学』中央法規 2002

(尾木まり)

3 虐待防止施策及び社会的養護サービスのあり方と「試案」——「子どもの権利擁護サービス」の性格付けの観点から

(1) 論点

一連の法改正及び「試案」においても、市町村の果たす役割が強調されている。しかし、少なくとも現状において、市町村に対する信頼はさき厚いものではない。技術的な課題については、児童相談所の後方支援機能の強化と、市町村への権限付与と財源保障により解消されるところとしても、やはり子育て支援サービスと、介入や調査

機能を含む権利擁護サービスを持つ本質的差異について、「試案」レベルにおいて十分な検討を要すると考える。

子どもへの虐待対応は、国際的にも子ども家庭福祉にかかると最大の課題のひとつであるが、法に基づき事実認定が重要であることは共通していると思われる。一保護者のサービス利用意志は、実質的方法論上のインジューを構成するに過ぎない。制度論の知見では、被害を受けている子どもへの最善の利益を国家がバウチャー・サービスに求めるからである。そのために、①国家は子どもへの虐待が子どもに対する権利侵害行為であることを明記する、②権利侵害に対しては国家がその責務として適正に介入することを明記する、③したがって子どもへの虐待が事実として発生することを国家は介入根拠として示されなければならない、という論理構成を求める。国家が法による統治を受けている限り、その行為の正統性について司法が関与することは避けられない。サービスの構成も、＜理念：利用者主体＞／＜供給方法：支援費制度＞に基づき市町村サービスの内容とは本質的に異なるものとは考えられたいだろう。

(2) 具体的検討事項

以上の議論を踏まえ、試論に対して提起を行う。「試論」だけでなく、現在の改革方向性に反する事項もあるが、権利擁護サービスの性格付けを踏まえた問題提起として考えられるものである。

- ① 児童虐待の通告は一元化すること  
一連の法改正とは逆行することであるが、子ども虐待対応にかかると情報を一元的に整理することで、通告受理機関は、ある一定地域内の情報を一元的に管理し、当該区域を超える情報提供などで一定の役割を果たすことができる。私立の学校等へ市町村域を超えて通告している場合にも、通告の一元化はメリットを提供することになる。

もちろん、多くの通告が学校等市町村の公的機関からのものであることを鑑みれば、市町村通告を現しておくことで、「ちょっと気になるケース」の通告が行いやすくなるなど、メリットもあることは同時に考慮すべきであろう。

② 児童虐待の認定に関して家庭裁判所の判断を抑えて子どもへの虐待が、子ども及び保護者双方に対して適正な手続きを保障することを要求する、すなわち法的な観点から権利侵害にかかる事実認定を要するものであると仮定すれば、司法関与は保護者の意向に関わらず求められる。したがって、児童虐待の防止策に関する法律に

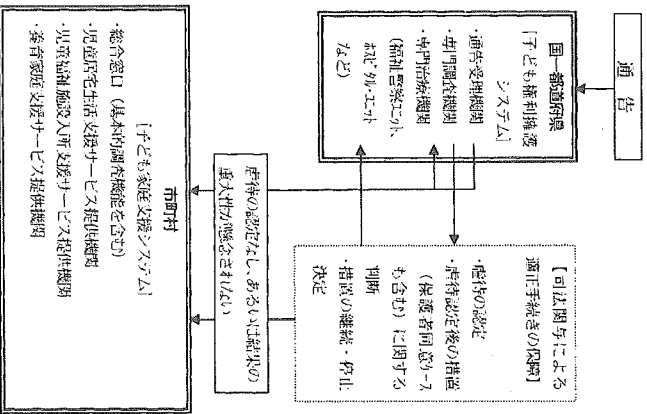


図 権利擁護の仕組みと市町村の位置づけ (対案)

定める児童虐待の定義に該当する事項を発見した場合には、これを家庭裁判所の判断に基づき、児童相談所が児童虐待生活支援又は児童福祉施設入所支援又は養育家庭支援の措置をとることとする。

- ③ 子どもへの虐待への介入・調査権限は、専門機関に付与すること

「試案」においては、措置権限を市町村に付与している。これにより、高齢者福祉や障害者福祉との整合性が図られるし、何より市町村が社会的養護サービス実施体制を整えるインセンティブになることは見過せない。技術的な側面を支えるメンバーが整えば、実現可能性は高いと考えられる。

ただし、子どもの権利擁護サービスの一環である措置行為の主体は、本質的には国家である。措置の失敗により権利侵害が助長されたり、引き起こされた場合、その責任は各市町村行政ではなく、国家に負わされるものとなる。国家は、適正手続きと措置行為の適確性

担保に関する最大限の制度的努力をしなければならぬ。そのために、司法関与は不可避であり、また、司法に適正で適確な報告を行い、提言を行うサービスネットワークな実践領域形成が予期される。とくに、性的虐待や死亡事例のように、警察や検察が関与し、また児童精神科医や心理学者等によるトラウマで評定などを、子どもの安心・安全を確保しながら実施するための仕組み（たとえば警察と福祉が一体的に機能する福祉警察ユニット）や、同様に医療と福祉によるホスピタル・ユニットなど）は我が国において決定的に欠けているといわざるを得ない。このための人員確保は、NP0 や病院に委託することがあったとしても、基本的にはスクール・ミットを生かすような方向性で考えられなければ現実的なものとはならないだろうし、地方での自由裁量よりも国家による統制が本質的に要求されると考えられる。

(3) 小括

以上、3項目にわたって具体的な検討事項を述べてきた。「試案」は、市町村域で、すなわち住民基礎サービスの一つとして子ども家庭福祉が位置づけられる方向性を見通しており、その中自体は筆者も重視している。ただ「子どもへの虐待は犯罪ではない」という議論上にあるものである」という国家的意志と、「子どもへの虐待問題を地域で解決する」という地域福祉理念を、統合的・連続的に考えていくことは、我々子ども家庭福祉に逆行して児童が進められている高齢者福祉や障害者福祉でも整理された上で検討事項とはなっていないが、本質的論議を抜き「総合性」「連続性」ということは仮易に使用されることのないよう、学術的な検討を進める材料として提起するものであり、付記しておく。

参考文献

- 厚生労働科学研究 (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・柏又雪寿)、2005年。

(鎌谷昌史)

は、長期的観点からみても優先すべき事項であるし、(2) 次年度に向けて検討すべき課題については、より踏み込んだ検討を次年度におこなうことが望ましい事項であると思われる。

(1) 改正方向について

第1は、市町村を中心とするサービス提供体制を目指すことを基本とすることである (要綱草案三など)。比較的身近な市町村をサービス利用の窓口とするにより利用者にとって利用しやすい児童家庭福祉サービスを提供することが可能となる。また、市町村にあったサービスメニューの設定をしやすいこともプラスである。このため、この原則を踏まえ、実行に移していくことは有効であると思われる。

第2は、行政と司法との関係である。虐待などへの対応をめぐり、関係者の権利を制限することによって児童の権利を守ることもなるケースも見られる。このため、従前に比べると、司法機関の判断に基づいて児童を施設に入所するという判断を行った方がスムーズな対応を行うというケースも増えてきている。このため、司法機関の関わりを従前に比べて多くする方向で当面進んでいく必要がある。

第3は、法律の題名を「児童家庭福祉法」とし、児童の自立に深い関わりを有する家庭との関係を法律上明示することである (要綱草案一の1など)。このことは、児童を支援するために、現実にもおこなっている家庭への関わりを法律上明示することにより、家庭の代表とも考えられる保護者に対して支援を行う側の専門職に対して、また、国民全体に対しても、児童への支援をおこなう上で家庭との関係により構造的にかかわることの必要性を明示することになる。

(2) 次年度に向けて検討すべき課題

その上で、検討の必要性を感じつつも、前提条件との関係などで、必ずしも充分には検討できなかった事項の代表として次の3点を指摘したい。これらの課題は、他制度との関係も深くどこまで要綱草案に盛り込むべきかについては議論すべき点もあるが、要綱草案に盛り込む方向で検討する必要がある。

第1に、社会福祉法人やNPOなどが、児童家庭福祉分野で十分に活躍しているように、これらの団体の活動を支援するような環境整備を急いで行う必要がある。具体的には、①民間部門の役割をより鮮明に法律上規定するに付与することなどが考えられる。

第2に、本研究では研究の前提条件として外しているが、親権制度を定める児童福祉法と民法との関係について

てより整理する必要がある。例えば、親権を制限する事項<要綱試案6>については、2004年児童福祉法改正に機

能により今後の制度体系とすることが予想される。民法上の親権に対応している制度体系とするためには、民法上の親権規定を児童家庭福祉という観点から見直す必要がある。

具体的には、児童虐待問題への対応などにおいて、保護者や後見人等の家庭環境の改善に関する努力を促すためには、親権を「オール・オア・ナッシング」と捉えるだけでなく、親権の部分の停止や親権の一時的停止<要綱試案6(44)>について、民法の修正をも念頭においた対応をする必要がある。

(新保幸男)

5 「障害」見関係福祉サービスの展開と実施における論点「試案」における方向性と課題のタラゲット

本稿における「試案」の作成と同時期に、障害児者福祉関係の法体系や事業体系の見直しが進められてきた。発達障害者支援法が、平成16年12月10日に公布、平成17年4月1日より施行された。また障害者自立支援法が平成17年2月に国会へ上程されている。一連の障害者福祉法体系や事業体系の見直しは、障害者基本法をベースとしたが、自立支援という観点から、次のような論点として検討がすすまれている。①障害者の福祉サービスの一元化、②障害者の就労支援、③地域の社会資源活用のための規制緩和、④公平なサービス利用のための手続きや負担を支え合う仕組みの強化という論点である。また、児童福祉に關して、児童福祉施設体系・事業体系においては、当面、①障害者の都道府県から市町村への移譲と障害児者の制度の一体化、②児童の年齢や障害程度などのちがいがけにより混在している施設・事業

体系の再編、③教育と障害児福祉の連携と親への支援を含めた発達支援・育児支援体系の整備、という論点がある(平成16年10月及び17年2月障害保健福祉関係上管課長会議資料)。

これらの論点から、障害児を含む障害者自立支援施策のタラゲットとして、次の諸点が重要となってきたことがわかる。第一に、障害の種類にかかわらず自立支援という方向性、第二に、子どもから大人までのサービスの連続性、第三に、市町村を中心とするサービスの実施体制、第四に、利用の仕組みにおける措置から契約への移行、等である。

(2) 「試案」における方向性と課題

以上のような障害児を含む障害者自立支援施策のタラゲットに対して、本稿における「試案」にみる方向性と課題は、次のような論点として整理することができる。

①市町村を中心とする実施体制の整備について

「試案」三の1(7)では、障害別関係施設入所事務の市町村への移譲、市町村を中心とする実施体制の構築をとりあげている。これは、地域の実情にあわせて取り組みという方向性を基本としながら、現在支援費制度で行われている市町村単位の利用者事業者が直接的に向き合う関係を居る支援だけでなく、施設利用の仕組みを含めた総合的な仕組みとして位置づけていこうと考えるものである。利用の立場から見れば、施設・事業のメニューが一元化され、選択利用がしやすくなるというメリットを活かすことができる。この際、当然市町村ごとの相談体制やサービス利用体制の問題への対応として、「試案」四の1において新しい利用制度に関する義務を、また「試案」四の5 児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村の措置を位置づけている。

市町村を中心とする体制の今後の検討課題は、利用者(子ども、親等の保護者)に近い市町村の体制の中で障害の種類や年齢によって分断されない継続的な相談支援体制を具体化するということである。また、施設・事業体系の整備については、市町村単位では厳しい現状があり、市町村間の調整や広域的な利用の円滑化の道しるべをつくっていく必要がある。

②障害者相談センターの機能について

「試案」三の1では、(二)障害児相談部門の再編と都道府県・指定都市の障害者相談センターの設置、(三)障害児の総合的判定機能の児童相談所から障害者相談センターへの移行が提案されている。都道府県・指定都市における障害者相談センターの機能は、障害児相談および判定における専門性の強化とともに、子どもから大人

までの連続した相談利用体制を設けずともである。また、都道府県・指定都市における設置については、強い専門性を確保した上で、利用者に近い地域の相談窓口の強化をめざす方向性として提案されている。さらに、市町村単位の実施体制において課題となる市町村間の調整や広域的なサービス実施体制の可能性を標榜するものである。

障害者相談センターの機能についての検討課題は、親の子育て相談における障害福祉のニーズをどのように強化された専門性へつなげていくかという課題である。子ども発達支援という観点から、また障害の受容という観点から、障害児の専門相談は、市町村の一般子育て相談との関係が重要である。さらに、当該センターの設置において現行の児童相談所における障害児相談支援機能をもつネットワークをどのように再編していくか十分な検討が必要であろう。

③障害児支援の利用制度について

すでに若干述べたが、障害児支援という問題の特性に対する利用の仕組みへの対応が求められている。「試案」三の1では、(四)児童の状況にあわせて児童相談所の対応において、障害児であることが確定しない場合、障害の程度が軽度であったり障害を有する場合と同等の対応が児童の利益になると考えられる場合の児童相談所の対応がなされている。これは、法制度の容問となってきた発達障害への支援を法体系として整備してきた主旨のもと児童相談と障害者相談との連携の方向性を提案するものである。また、保護者が障害の受容に困難をもつ場合や障害福祉サービス利用が必要であるにもかかわらず利用に至っていない場合など、「試案」四の1や5については、利用者と事業者が直接向き合う関係における市町村等公的な主体の役割を明確化する方向性を示している。さらに、これらの新しい利用制度に関する事項は、障害児支援制度のしくみを他の子ども家庭福祉サービスへとひろげていく方向性を提案しており、障害児支援と障害者支援の問題を救っていく議論となるであろう。

(3) 小括

現行の支援費制度を中心とする地域の療育支援システムには、利用者(子ども、保護者)の相談からサービス利用までの間の専門性の連携の課題がみられている。本稿の「試案」の論点整理は、制度の基本的考え方もあるが、詳細に入っていく点もありいまだ議論の余地が大きいのであるが、次年度の検討作業では、次の諸点がポイントになると考えられる。①発達や障害の課題をかえた家族が初期段階での窓口にとりつきやすいかなる専門職が専門性のネットワークをつくっていくのが利用者

に明確に利用しやすいものとなること。②子どもと保護者へ総合的、継続的、安定的に関わっていく支援体制のしくみとなること。③専門職と地域の社会資源との連携が、子どもと家族を一体として対応する方向性ですすめていくこととしたい。

文献

- 1)柏木靈峰(主任研究者)『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』厚生労働科学研究費補助金子ども家庭総合研究事業 2005.
小林理・横山寛子・豊田淑恵・喜多祐祐「保健・医療・福祉専門職の連携の実態と課題：子どもの問題をかかえる2家族をとおして分析」『東海大学健康科学部紀要』第10号 東海大学健康科学部 2005 31-38.
(小林 理)

6 総括 要項試案の最終策定に向けて

著者らによる『児童福祉法の改正をめぐって：次なる改正に向けての試案』が提示されたから、8年が経過した。その時点ではきまわがため閉鎖された提案であった「子ども家庭支援」の総合的視点、「子どもの最善の利益」の法的視点は、その後の一連の児童福祉法等の改正、新法の制定を通じて、法制度の体系の中でも相応に組み込まれてきた。

今回の研究で示された試案は、児童家庭福祉においてなお問題や課題の多い児童及び子育て家庭の現実やニーズと施策体系との乖離に目を惹き、今後特に求められる制度、施策の改善、改正を検討することが重要であった。

その論議を経て示された柏木試案の基本方針は、実に詳細な具体的な提示がなされた。一方で、しかし今後の子ども家庭福祉の方向性を大きく左右する根本的、本質的課題をも明示している。考察における各小括は、それらの重要な論点を明らかにし、今後の検討を求めているといえる。ここでは、とくに以下二点に絞って総括とした。

(1) 児童家庭福祉における公的責任、権利、義務の体系

これまでの児童家庭福祉にかかわるニーズとその施策体系との乖離について検討を加え、より有効な制度、施策を展開する上で、最も重要な課題は、研究目的に記されているように、分権化、連綿化、統合化の推進、充実であり、その方向性はまた児童及び家庭のウェルビーイングの促進に直結するものであると考えられた。とくに

分権化に関しては、社会福祉における他の分野と同様、今後すべての児童家庭福祉分野において市町村が主体となつて充実、強化を図ることについては、本研究グループ内において何の異論もみられなかった。とりわけ現行児童福祉法の定める要保護児童対策地域協議会をも包含するすべての児童と子育て家庭を視野に包み込んだ児童家庭福祉対策協議会の設置とその適切な運用は、きわめて重要な方向である。しかしながら、本研究グループ内では必ずしも見解が一致しなかった議論があった。それは、子どもの権利保護に係る公的役割、義務の位置づけである。

社会福祉における他の分野では、利用者の権利保護や利用者主体の原則を重視することは、必然的に利用者の方当事者能力の尊重、自立的自立の重視と重なってきている。しかし児童家庭福祉とりわけ児童福祉におけるこれらの原則の重視は、子どもという特性すなわち、利用者としての当事者能力に限界があること、自立的自立よりも依存の自立を必要とすることから、社会福祉全般の動向や方向性と一体化した制度や施策の展開を図ることについては、慎重でなければならぬ。この特徴こそが、児童家庭福祉においては子どもの権利保護、権利保障と公助の均衡ある体系が求められる所以である。改正の要点一—二—(一)、(二)、(三)及び(四)に示されているように、自助、共助、公助の体系化、そして公助にあつたての児童・保護者の意見・意向の尊重は、その基本線である。

しかし、これまでのウェルフェアを基本とする児童福祉においては、国家責任としての「ユーザーシステム」制度、施策に色濃く反映していた。具体的には、この試案においても重視され種々方向性が議論されている児童虐待をはじめ、きわめて要保護性の高い問題に關し、子どもの権利と親権者・保護者の権利の対立・対峙するような場合、またきわめて非行性の高い問題に關し、子どもの権利・義務と親権者・保護者、社会、市民、国民の権利、義務とユーザーが対峙、対峙するような場合などに、公的介入という手段での「ユーザーシステム」に基づく行政や司法の運用がなされてきた。つまり、これらの児童福祉問題に關しては、公的責任として国及び都道府県(指定都市)の権利、義務、責任が重視されてきた。この主眼点は、児童福祉を包含する児童家庭福祉における市町村主体の根幹にかかわつてくるもので、とくに、要保護児童に係る子どもの権利保護を図るための市町村の権限、義務のあり方での議論を呼んだ。

試案の方向は、四—五、六及び六—(一)～(五)に示さ

れている。国の直轄とされている司法上の制度に關しては、本研究では親権制度における公法(児童福祉法)と私法(民法)との統合に関する論点整理について判断を留保するというのが前提ですすめたため、尚法の連携、協働のあり方が問われた。国、都道府県(指定都市)、市町村間の体系及び司法(国)との関係に關しては様々な議論がなされたが、今後なお議論を承ねるべき課題が多く、また共通の結論には至っていない。

とくに今後検討すべき重要な課題として、公的責任行使の体系に關する議論に加え、①市町村における子育て支援サービスと要保護児童福祉サービスとの連続性 ②国及び都道府県・市町村の責任とくに法令・条例、財源負担・補助 ③市町村における児童相談所設置義務 これら行政と司法との連携・協働をあげておきたい。この課題と深くかわる市町村相談業務体制と都道府県・指定都市・中核市児童相談所との関係については、根本的な制度改訂も視野に入れる必要が生じてきている。従来の児童相談所体系に限らず、公的責任を行使する拠点として児童権利保護センターを都道府県・指定都市乃至市町村に独立設置する可能性についても検討する必要があると考える。次年度の検討課題として指摘してきたい。

(2) 児童家庭福祉における社会的責任、共助の体制

改正要綱草案の前試案からさらに進展した内容として特徴づけられるものは、従来も、自助を前提とし自助と特養や取組みがみられた場合に公助が機能するシステムからの脱皮であり、児童及び子育て家庭のウェルビーイングにかかわるユーザーへの制度的及び施行的対応の拡充である。その特徴は、制度や施策の連続性、統合化とも深く関連しているとともに、分権化によるきめ細かいユーザーやバリエーションを広げ、公助とともに自助の体制を整備し強化することにある。これらの方向は、研究グループとしても共有する重要な視点であり、試案に含まれる諸施策や事業の制度化と有効な運用が期待されるものを多く含んでいる。

四—一、二及び(三)に示す児童支援、施設支援、養育家庭支援の総体や、五—一、二、三及び(四)は、単に公助の体制を強化するだけでは実効に限界がある。子ども家庭福祉施策の連続性、統合化、地域化、小規模化を社会的責任の下で共助の体制を整備強化し、すべての子育て家庭をも視野においた体制を強化するためには、市町村を核として地域社会、多様な法人、民間団体の活性化が不可欠である。とりわけ児童虐待への対応は、いままでもなく、本研究グループが重視するすべての就学前児童とそ

の保護者に対する保育の保障の具体的期間に關する今後の検討は、新たな共助の仕組みを構築する上でも重要な課題である。

また、これらの幅広い児童家庭福祉施策の新たな展開に關しては、また開拓途上、試行途上にあると受けとめられる市町村が多数の中で、公助と共助の運動の二つのシステムとして、公設民営化や事業の民間委託化の課題は重く、その場合の基準や要件についても検討しなくてはならない。

なお、障害児とその家庭に対する支援の体系及びその財源の確保に關する課題については、障害者自立支援法の成立により、ここに提示されている児童家庭福祉制度、施策はさらなる検討が必要となる。また、このことも含める財政のあり方とも深くかわつてくる。つまり、税財源を基本とする方向とともに社会保障を含む社会保障財源を強化する方向についての議論も欠かせない。本研究では、育児支援法(社会保険助成)と児童福祉法(税財源)との二体系化についても、その論点整理に關して判断を留保するという前提ですすめた。主たる財源の論点に關しては、四—二において支援費制度としてまとめられている。子育て支援、次世代育成支援にかかわる社会的責任、共助の強化は、例えば、支援費という名称も含めてさらに検討を加えていくことが求められる。誰による、誰に対する、何の支援かという論議を深めることにより、例えば子育て支援費という名称の意義、そして具体的な税財源及び社会保障に基づく社会運営指向の体系化の意義等々、検討すべき課題である。

(柳野武博)

VI 結論

以上、いくつもの前提条件を設定しつつ、昨年度報告の論点を踏まえた児童家庭福祉制度再構築のための現時点における児童福祉法改正要綱草案を主任研究者である和女が提示し、あわせて、協力研究者から個別の領域に關する見解や論点を提示してきた。

そのためには、いかにゆるい制限に係る実施主体等、試案検討段階では十分な合意が得られなかった事項や、サービス供給主体の多元化に關する事項や児童健全育成に關する制度、児童の権利保護に關する事項など、十分な検討がなされてこなかった課題も提示されている。また、現実的な試案の検討を進めつつも、そこに通底する原理をしっかりと確認しておくことも必要である。

今後は、こうした視点を踏まえ、本草案を改良しつつ

児童家庭福祉関係有識者に対するインタビュー調査を実施することをもとに試案を質く原理について考察を進め、最終報告を作成することとしたい。

(和女雲峰)

# 次世代育成支援の動向と保育の課題

柏女 靈峰

◎ 湘南大学教授・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

## I 次世代育成支援施策の動向

### 1 少子化対策がもたらしたものの

#### (1) 少子化対策のはじまり

1990（平成2）年6月、1989（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はじめた。少子化対策は、1994（平成6）年のエンゼルプランに結実し、さらに1999（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を育ちを応援し、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であり、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」もかか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、子ども虐待や社会的養護、障害児の子育て支援など、いわゆる要保護家庭や要保護児童施策の計画的進展は遅れをとることとなっていった。

### 2 新たな政策の展開

#### (1) 次世代育成支援施策の展開

こうした問題認識から、2003（平成15）年度から、次世代育成支援という新しい考え方による少子化対策、子育て支援施策の推進が図られてきた。次世代育成支援とは、「家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代

を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援すること」(少子化対策推進関係閣僚会議)と定義される。

新たな子育て支援・次世代育成支援のための基本法には、いずれも2003(平成15)年に成立した少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、改正児童福祉法の三本がある。

少子化社会対策基本法は、子育て支援・次世代育成支援の基本的考え方や推進方策などを規定した法律である。この法律に基づき、少子化社会対策大綱や子ども・子育て応援プランが策定された。

次世代育成支援対策推進法は、すべての都道府県・市町村に、2005(平成17)年度から5年を一期として、地域における子育て支援サービスを中心とする次世代育成支援地域行動計画の策定を義務づけた。また、国および地方公共団体等(特定事業主)ならびに従業員301人以上の事業主(一般事業主)も、育児休業や子どもの看護休暇などに関する事業主行動計画を策定しなければならないこととされた。

次世代育成支援対策推進法と同時に、改正児童福祉法も成立した。現在、地域における子育て支援サービスが十分でないため、保育所に利用希望が集中して待機児童問題が社会問題化していることをふまえ、改正児童福祉法においては、高齢者や障害者の介護におけるいわゆる在宅福祉三本柱の“子育て版”を子育て支援事業として法定化した。そして、市町村にそのコーディネートの役割・機能を付与した。この計画が、2005年度から全国の地方自治体でいっせいに開始されている。

こうして、子育て支援・次世代育成支援施策は、新たな局面を迎えようとしている。

## (2) 要保護児童福祉における市町村の役割強化

一方、深刻化する子ども虐待問題への対応や、社会的養護を必要とする子どもたちの福祉の増進を図ることを目的とした改正児童福祉法が2004(平成16)年に成立し、2005年4月から施行されている。

この法改正は、児童相談における市町村の役割強化が大きな特徴である。児童相談に関して、市町村が第一義的役割を担うことを法律上明確化すると共に、児童相談所の役割を要保護性の高い困難事例への対応などに重点化している。そのうえで、市町村を含む地方公共団体に要保護児童の状況の把握や情報交換を行うための協議会(要保護児童対策地域協議会)を設置出来ることとし、地域の機関や施設、NPOなどがこのネットワークに参画することによって、皆の力で子どもや家庭を支援していくことをねらいとしている。

また、乳児院および児童養護施設の入所児童に関する年齢要件の見直し、

里親の権限規定の明確化、退所児童の自立支援の法定化など、社会的養護に関する制度改正、要保護児童に関する司法関与の見直しも行われている。

さらに、児童福祉法施行令や施行規則、児童福祉施設最低基準などの改正、児童相談所運営指針や子ども虐待対応の手引きなどの通知の改訂も行われ、市町村における児童相談の展開を図る市町村児童家庭相談援助指針、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針なども策定された。これらに基づき、2005(平成17)年度からは、要保護児童福祉分野においても、市町村をまきこんだ新たな体制整備がはじまった。

## II 保育制度改革の動向と保育の課題

### 1 保育制度改革の動向

こうした動向と同時に、保育制度改革も進められている。

#### (1) 少子化対策時代

まず第一に、1998(平成10)年度から施行された改正児童福祉法においては、保育所利用のあり方が、従来の職権保護(措置)から、利用者が保育所を選択して市町村に申し込む保育の実施方式に変更された。また、保育所に対し、地域の子育て家庭に対する子育て支援の努力義務が規定された。改訂保育所保育指針においても、保護者とのパートナーシップによる保育や子育て支援の拡充を求めている。

第二に、2000(平成12)年の社会福祉基礎構造改革に伴い施行された社会福祉法においては、保育所保育に以下の点が要請されることとなった。すなわち、

- ① 利用者の意向の尊重(第5条)
  - ② 関係機関との連携による総合的なサービス提供(第5条)
  - ③ サービスの質の向上と事業経営の透明性の確保(第24条)ならびにそのための保育所保育の評価(第78条)
  - ④ サービス情報の提供(第75条)
  - ⑤ 利用者からの苦情解決(第82条)
- などがあげられる。

そして、これに基づいて児童福祉施設最低基準が改正され、保育所における苦情対応の義務や、都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会の苦情に関する調査に対する協力義務なども定められた。

第三に、1999(平成11)年末にはいわゆる新エンゼルプランが策定され、保育所には、

- ① 低年齢児の受け入れの拡充

## ② 多様なニーズへの対応

### ③ 子育て家庭支援

などが求められることとなった。

第四に、児童虐待の防止等に関する法律、配偶者からの暴力の防止および被害者の保護に関する法律が相次いで定められ、保育所に、被虐待児の早期発見努力義務や配偶者暴力に関する通報の努力義務、親子への支援などが必要とされるようになった。子育て支援と共に、虐待などの早期発見と専門機関へのつなぎ、見守りなどの機能の発揮が必要とされはじめたのである。

第五に、待機児童解消を主たる目的として、保育所保育に関する各種の規制緩和が次々と進められている。規制緩和は、施設・設備に関すること、人に関すること、会計に関することが中心である。例えば、認可保育所の設置主体制限の撤廃、定員の弾力化、短時間勤務保育士の導入、分園方式の導入、賃貸方式の認容などがあげられる。

規制改革の動向は、保育所運営費の一般財源化や幼保の一元化といった新しい政策テーマを生み出しつつ、保育所を含む子育て支援関連施策の財源問題や、その利用のあり方に関する検討をもたらしめている。

### (2) 次世代育成支援施策時代

続いて、保育士の名称独占資格としての法定化と保育士業務の拡充、ならびにそのための新保育士養成課程の導入をあげることが出来る。2003(平成15)年に施行された改正児童福祉法は、保育士の業務について、「この法律で、保育士とは、第18条の18第1項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」(第18条の4)と規定し、子どもの「保育」と保護者に対する「保育指導」を保育士の業務として定めている。

つまり、保育士の働く場所の規定を削除し、名称独占の規定により保育のプロとして認定し、さらに、保育と保育指導の二つをすべての保育士の業務としたのである。保育士を、いわゆる在宅福祉三本柱の担い手として期待しているがゆえの法整備にほかならない。

そして、これに併せて、守秘義務や信用失墜行為の禁止、相談・助言に関する学習の努力などについても規定された。これに呼応し、2002(平成14)年度入学生から適用されている新保育士養成課程においては、家族支援論や社会福祉援助技術(演習)の創設なども図られている。

さらに、これらを受けて2003年3月には、保育所、保育者の責務と倫理に関する宣言である全国保育士会倫理綱領も採択された。2005(平成17)

年度からは、児童福祉施設最低基準に、保育士の学習努力を施設長が後押しすべきことも規定されている。

そして最後に、前項で述べたとおり、2003(平成15)年の次世代育成支援対策推進法の制定ならびにそれに伴う児童福祉法改正があげられる。両改正法は、保育所に偏った子育て支援関連施策を見直し、すべての子育て家庭に対するサービスを拡充していくこうとする政策転換を図っている。2004(平成16)年末の子ども・子育て応援プランには、いわゆる子育て在宅福祉三本柱の整備目標も規定されている。

なお、それらの一環として、2004年度からいわゆる「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」の検討が進められ、また、公営保育所の運営費負担金の一般財源化も実施された。2005(平成17)年度からは、次世代育成支援施策関連補助金が交付金化され、一部の保育関係費の一般財源化も進んだ。その途上にあつては、いわゆる税財政の三位一体改革の流れのなか、地方六団体の提案には、民間保育所運営費の国庫負担金の一般財源化も盛り込まれて、混乱に拍車がかかった。まさに、保育所保育の課題に対応する各種の制度改革が、矢つぎばやに進められているといつてよい状況である。

## 2 最新の動向

2004年から2005年にかけて、次世代育成支援施策に流れ込んだ水流は、保育所保育をさらに大きな改革の渦にまきこもつている。その水流とは、いわゆる三位一体改革、総合施設、障害者自立支援法の三つである。

### (1) 三位一体改革が示したもの

2004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、次世代育成支援・保育の仕組みが、高齢者を含む成人の仕組みと大きく異なつていくことを世に示した。

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つていくことである。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全く異なつている。

このまま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、子どもに対しては地方財源、成人・高齢者に対しては社会保険・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かわゆる総合施設の水流も、次世代育成支援・保育施策の保健福祉部局と教育委員会による分断を呼び上げさせた。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制度であることは同様であるが、幼稚園利用は契約制度であり、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・教育においても制度の相違が明確になってきたのである。

そのなかで、総合施設に関しては、利用者と事業者との契約利用方式が提言され、2005（平成17）年度から全国36か所でモデル事業が実施されている。

#### (3) 障害者自立支援法が示したもの

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に、障害児福祉サービスの制度改革が盛り込まれ、障害児施設利用のあり方が、契約、個人給付制度と職権保護制度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) 改革を求める声

こうした動向をふまえ、今後、保育界に対して、「障害児ですら、利用者と事業者とが直接向き合う関係、個人給付によるサービス利用が提案されているのに、保育所利用が市町村との委託契約、事業主給付であり続けることが、本当に合理的といえるのか」「就学前保育・教育システムの一つである幼稚園や総合施設が契約システムなのに、保育所が市町村との委託契約システムを採り続けることが、本当に妥当なのか」といった疑問が、急速に高まっていくことも予想される。

2005年3月25日の規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）においても、保育所に対する直接契約入所、利用者に対する直接補助方式のあり方をめぐる検討の必要性が盛り込まれている。まさに、保育界の判断が問われる事態が到来することも予想されるのである。

### 3 次世代育成支援施策の行方

次世代育成支援施策の特徴は、成人、特に高齢者の施策と比較すると、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、の六点があげられる。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あげることが出来る。

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そじょうにのぼり、障害者自立支援法も成立した今、次世代育成支援施策体系も、①市町

村中心、②契約と職権保護のバランス、③施設と在宅サービスのバランス、④個人給付中心、⑤社会保障と税のバランス、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、の方向を念頭に、再構築に向けて検討を開始することが必要と思われる。

冒頭に述べたとおり、少子化対策は、年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもつ。そして、現在もなお、次世代育成支援施策はその水源を引きずっている。

これからの次世代育成支援は、「年金・医療・介護」と「少子化対策」に二分化されるのではなく、「年金・医療・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。それこそが、人間の一生を通じた福祉・安寧を保障することになるのである。保育所保育も、その一環として位置づけられることとなる。

### 4 保育所保育の新時代

こうしてみると、保育所保育は今後、新たな時代を迎える可能性がある。その際には、例えば「子どもは、人と人とのつながりのなかでこそ健全な成長が図られる」との考えのもと、すべての就学前の子どもに、保護者と共に、あるいは子どもだけ（保育を必要とする子どもや3～5歳児など）で一定の保育の時間を保障するという構想（私はこれを「基本保育」と呼んでいる）なども、これから検討されてよい。

今後は、地域子育て支援、保育、児童手当などの子育て支援に関連する既存の施策を全体として見直し、「社会連帯による子どもと子育て家庭の育成・自立支援」を基本理念とする次世代育成支援システムの再構築を進めていくことが必要である。また、育児保険構想が提案され、次世代育成支援のための財源確保も、緊急の政策課題として浮き上がりつつある。

そうした状況のなか、保育所制度のあり方や保育所保育の本質、保育内容自体も、社会や時代から問われつつあるのである。早急に、保育所制度の再構築に向けて、保育界からの検討、発信が必要とされる。風が吹いてから風を用意しても、もう間に合わないのである。

#### 【参考文献】

- (1) 柏女霊峰「次世代育成支援と保育」全国社会福祉協議会/2005年
- (2) 柏女霊峰他「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/2005年
- (3) 柏女霊峰「保育所改革の動向」『保育の友臨時増刊号・「保育の友」50号、これからの保育の未来をさぐる』全国社会福祉協議会/2004年
- (4) 柏女霊峰「子育て支援と保育者の役割」『レビュー/2003年』
- (5) 柏女霊峰編著「市町村発子ども家庭福祉」ミネルヴァ書房/2005年



【次世代育成支援対策体系】

# 少子化対策から次世代育成支援対策へ —子ども家庭福祉改革の行方を見据えて—

日本子ども家庭総合研究所 所長 柏 女 峰  
瀬徳大学 総合福祉学部 教授 柏 女 峰

少子化、次世代育成支援、児童福祉法、子ども家庭福祉

## 1. 次世代育成支援・子ども家庭福祉改革の 助走

平成17年4月から、わが国の子ども家庭福祉は、改革の助走を開始することとなった。それは、戦後まもなく創られた「都道府県を中心とした職権保護による施設サービス提供」を中心とするシステムから、「市町村・地域を中心とした利用者主体の包括的福祉サービスシステムの提供」を中心とするシステムへの改革の助走といえるだろう。平成12年のいわゆる社会福祉基礎構造改革の理念であった「パターナリズムからパートナーシップへ」とのスローガンが、ようやく子ども家庭福祉を巻き込もうとしているのである。

それは、多くの人が当たり前に福祉サービスを利用し、また、多くの人が、これまた当たり前のように福祉サービスの担い手となる福祉の「普遍化」を意味する。しかしまた一方で、介入やサービスを強固に拒む利用者に支援を届け、また、困難な生活課題を抱える利用者を長期に渡ってケアし、さらには専門的に支援するシステムの確立、すなわち福祉の「専門化」も必要である。特に、子ども家庭福祉においては、子ども自らが進んで福祉サービスの利用主体となることができないという特性から、公的責任、パートナーナリズムの視点が重視されなければならない。

少子化や子ども虐待の顕在化、育児の孤立化は、これまでの都道府県、職権保護、施設を中心とする子ども家庭福祉システムの限界を示している。

いわゆる税制三位一体改革や総合施設の検討、障害者自立支援法案にもなう障害児福祉サービスの利用制度の変更なども子ども家庭福祉の基礎構造をめぐる改革動向も、現行システムの限界を克服するための歩みの一環と捉えることができる。

今こそ、「普遍化」と「専門化」という二つの理念を両立させた新たなシステムを、創造していくことが必要とされている。本稿では、こうした方向を展望しつつ、少子化対策から次世代育成支援施策に至る歩みを総括し、今後の次世代育成支援、子ども家庭福祉の歩むべき道筋を考察することとする。

## 2. 少子化対策がもたらしたもの

### (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、いわゆる一般的に

子どもの育ちを応援し、一般的に家庭の子育てを応援し、さらに働き手を増やすことには目処となった。その結果、仕事と子育ての両立支援を図る社会政策であり、かつ、保育に欠ける子どもの福祉を目的とする福祉施設である保育所の利用希望の著しい増大、児童児童問題を引き、また、地域における非常の急増化をあいまいな形で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、在宅育児を支援するためのサービスがないために特別支援児童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」も抱えることになったのである。

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保護家庭や要保護児童施策の計画的進展は遅れをとることになっていった。

### 3. 新たな政策の展開

#### (1) 次世代育成支援施策の展開

こうした問題認識から、平成15年度から、次世代育成支援という新しい考え方による少子化、子育て支援施策の推進が図られている。次世代育成支援とは、「家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援すること」(少子化対策推進関係部会談)と定義される。

新たな子育て支援：次世代育成支援のための基本法には、いずれも平成15年に成立した少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、改正児童福祉法の3本がある。少子化社会対策基本法は、子育て支援・次世代育成支援の基本的考え方や推進方策などを規定した法律である。この法律に基づき、少子化社会対策大綱や子ども・子育て応援プランが策定された。

次世代育成支援対策推進法は、すべての都道府県、市町村に、平成17年度から5年を1期として、地域における子育て支援サービスを中心とする次世代育成支援地域行動計画の策定を義務づけた。また、国及び地方公共団体等(特定事業主)並びに従業員301人以上の事業主(一般事業主)も、

育児休業や子どもの看護休暇などに関する事業主行動計画を策定しなければならないこととされた。

次世代育成支援対策推進法と同時に、改正児童福祉法も成立した。現在、地域における子育て支援サービスが十分でないため、保育所に利用希望が集中して待機児童問題が社会問題化していることを踏まえ、改正児童福祉法においては、高齢者や障害者の介護におけるいわゆる在宅福祉三本柱の子育て版を子育て支援事業として法定化した。そして、市町村にそのコーディネートの役割・機能を付与した。この計画が、平成17年度から全国の地方自治体で一斉に開始されている。こうして、子育て支援・次世代育成支援施策は、新たな局面を迎えようとしている。

#### (2) 要保護児童福祉における市町村の役割強化

一方、深刻化する子ども虐待問題への対応や社会的養護を必要とする子どもたちの福祉の増進を図ることなどを目的とした改正児童福祉法が平成16年に成立し、翌年4月から施行されている。

この法律は、児童相談における市町村の役割強化が大きな特徴である。児童相談に関し市町村が第一義的役割を担うことを法律上明確化するとともに、児童相談所の役割を要保護性の高い困難事例への対応等に重点化している。そのうえで、市町村を含む地方公共団体に要保護児童の状況の把握や情報交換を行うための協議会(要保護児童対策地域協議会)を設置できることとし、地域の機関や施設、NPOなどがこのネットワークに参画することによって、みんなの力で子どもや家庭を支援していくことをねらいとしている。

また、乳児院及び児童養護施設の入所児童に関する年齢要件の見直し、里親の権限規定の明確化、退所児童の自立支援の法定化など社会的養護に関する制度改正、要保護児童に関する司法関与の見直しも行われている。

児童福祉法施行令や施行規則、児童福祉施設最低基準などの政省令の改正、児童相談所運営指針や子ども虐待対応の手引きなどの通知の改訂も行われ、市町村における児童相談の展開を図る市町

村児童家庭相談援助指針、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針なども策定された。これらに基づき、平成17年度からは、要保護児童福祉分野においても、市町村を巻き込んだ新たな体制整備が始まった。

### 4. 新たな動向

平成15年の次世代育成支援対策推進法の制定並びにそれにとまう児童福祉法改正は、保育所に偏った子育て支援関連施策を見直し、すべての子育て家庭に対するサービスを拡充していくこととする政策である。平成16年改正児童福祉法にもなる市町村の役割強化や同年末の子ども・子育て応援プランにおける、いわゆる子育て在宅福祉三本柱の整備目標設定も画期的なことであった。

そして、それらの一環として、今後の次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方を根底から問い直す新たな動きも始まっている。すなわち、平成16年度から進められている「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」の検討もそのひとつである。また、平成16年度の公設公営保育所の運営費負担金の一般財源化、同17年度からの次世代育成支援施策関連補助金の交付金化を導き出したいわゆる税制三位一体改革、障害児の施設入所サービスの利用方法を成人と同様の契約方式とする改正を盛り込んだ障害者自立支援法案の国会上げなどがそれに当たる。まさに、これまでの子ども家庭福祉サービス供給体制の基礎構造の変革につながる改革が、矢継ぎ早に進められているといえる状況である。

#### 5. 新たな動向が示すもの

##### (1) 三位一体改革が示したもの

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議は、次世代育成支援・保育の仕組みが、高齢者を含む成人の仕組みと大きく異なることを世に示した。

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・保育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かわゆる総合施設の水流も、次世代育成支援・保育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制度であることは同様であるが、幼稚園利用は契約制度であり、就学前保育・教育でも制度の相違が明確になってきたのである。その中で、総合施設に関しては、利用者と事業者との契約利用方式が提言され、平成17年度から全国36か所でモデル事業が開始されている。

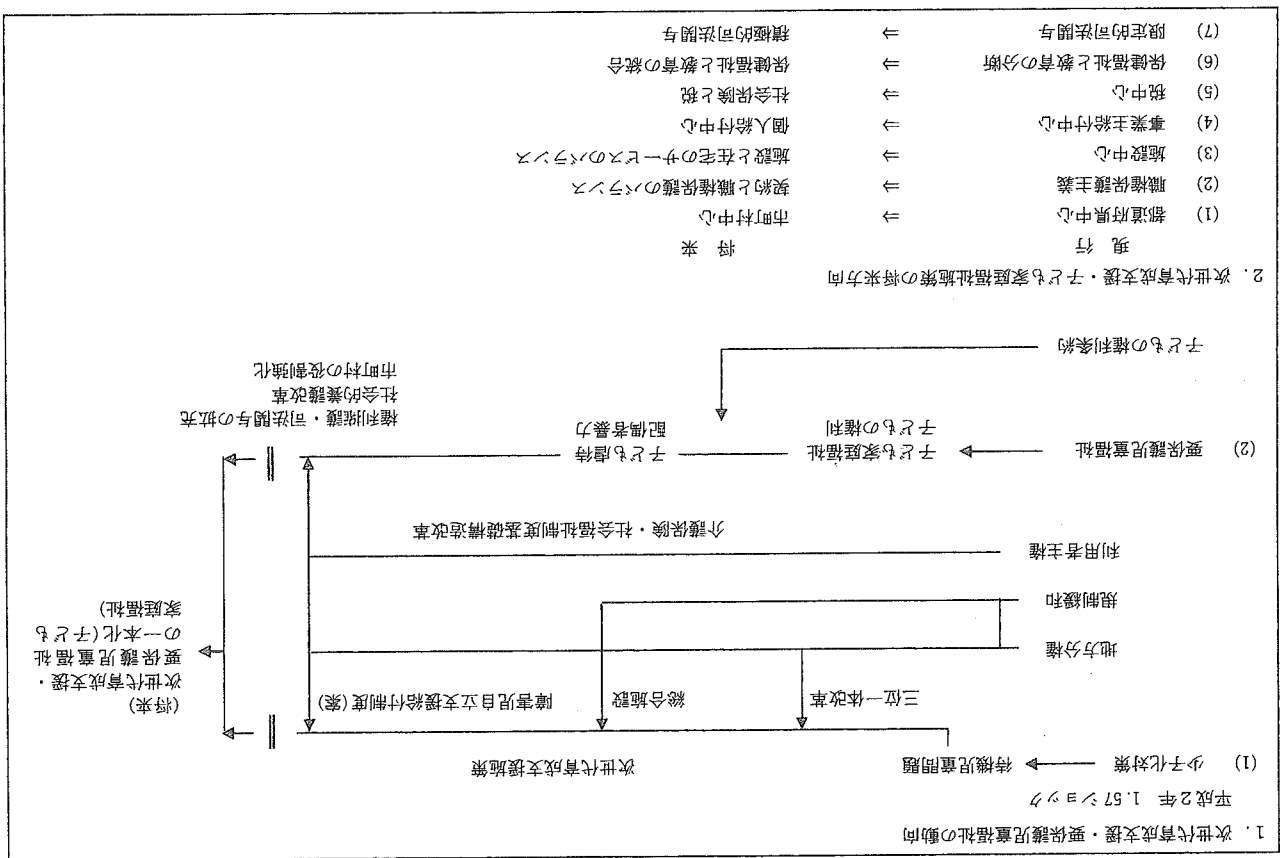
##### (3) 障害者自立支援法案が示したもの

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、障害児福祉サービスの制度改革が盛り込まれ、障害児施設利用のあり方が契約、個人給付制度と職権保護制度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、障害がさうでないかで分断されることとなったのである。

#### 6. 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆぐえ

次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の特徴は、成人、特に高齢者の施策と比較すると、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点があげられる。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あげることがで

図 次世代児童支援・子育て支援福祉の再構築



高年齢福祉と障害者福祉のシステム統合が将来の課題として組上りにのぼり、障害者自立支援法案が検討されている今、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策系も、①市町村中心、②契約と職権保護のバランス、③施設と在宅サービスのバランス、④個人給付中心、⑤社会保険と税、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、の方向を念頭に、再構築に向けて検討を開始することが必要と思われる。

冒頭に述べたとおり、少子化対策は、年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもつ。そして、現在もなお、次世代育成支援施策はその水源を引きつづけている。

これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉は、「年金・医療・介護」と「少子化対策」に二分化されるのではなく、「年金・医療・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。そこそそが、人間の一生を通じた福祉・安寧を保障することになるのである。最後に、これらをまとめたのが図である。

註1) 本稿においては、次世代育成支援施策の主要な子ども家庭福祉分野と要保護児童福祉分野が統合された施策体系を子ども家庭福祉と呼ぶ。なお、次世代育成支援施策体系と子ども家庭福祉とは体系が異なっているが、ここでは紙幅の関係でその問題は取り上げず、両施策体系を並行して用いることとする。

〈文献〉

1) 柏女靈峰「次世代育成支援と保育」全国社会福祉協議会(2005)  
 2) 柏女靈峰ほか「子ども家庭福祉サーベイス供給体制のあり方に関する総合的研究」、「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」(2005)  
 3) 柏女靈峰「次世代育成支援と保育の課題」、「保育年報 2005」全国社会福祉協議会(2005)  
 4) 柏女靈峰「子育て支援と保育者の役割」フレール館(2003)  
 5) 柏女靈峰「市町村発子ども家庭福祉」ミネルウェア書房(2005)