

200500422B

厚生労働科学研究費補助金

子ども家庭総合研究事業

子ども家庭福祉サービス供給体制の あり方に関する総合的研究

平成16～17年度 総合研究報告書

主任研究者 柏女 霊峰

平成18(2006)年 3月

《 目 次 》

I. 総合研究報告

子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究
柏女 霊峰

..... 2

(資料) スウェーデンと英国の子ども家庭福祉サービス供給体制(平成 16-17 年度研究報告の概要)

II. 研究成果の刊行に関する一覧表

..... 15

III. 研究成果の刊行物・別刷

総合研究報告書

子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究

主任研究者 柏女 霊峰

日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長/淑徳大学総合福祉学部教授

研究要旨

本研究においては、子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築を図るため、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、子育て支援・保育、児童健全育成、非行児童福祉、子ども虐待防止、社会的養護の7領域とそれらを支える児童福祉専門職のあり方を各論とし、それら子ども家庭福祉サービス供給の基盤となる供給体制のあり方として、理念、法体系、供給方法、分権化、財源の5点に関し、その方向性を総合的に検討した。

方法としては、第一年次に実施した第一次インタビュー調査の結果に基づく今後の施策の方向試案を仮説として提示したうえで、有識者、国、都道府県等の行政関係者、サービス供給主体関係者を対象と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方法をとった。また、あわせて、スウェーデン、英国の子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、研究者に依頼して報告を求めた。その上で、それらの結果をまとめつつ、子ども家庭福祉サービス供給体制の今後のあり方に関する方向性を導き出した。

その結果、領域によりインタビュー結果に濃淡の差は見られるものの、子ども家庭福祉サービス供給体制の全体的将来方向としては、(1)市町村中心(都道府県との適切な役割分担)、(2)契約と職権保護との適切なバランス、(3)施設と在宅サービスとのバランス、(4)個人給付と事業主補助のバランス、(5)税を中心としつつ社会保険を加味、(6)保健福祉と教育の連携・統合(7)積極的司法関与、の7方向が確認された。この方向は、現行のシステムの特徴である(1)都道府県中心、(2)職権保護中心、(3)施設中心、(4)事業主補助中心、(5)税中心、(6)保健福祉と教育の分断、(7)消極的司法関与、から大きく再構築された姿である。そして、その形は、まさに、社会福祉全体がめざすべき「普遍的」サービスと「権利擁護」サービスとの分立・連携や整合化を図るという方向を示している。このほか、各領域における今後の方向についても、示唆を得ることができた。

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

分担研究者氏名・所属施設及び所属施設における職名

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

はじめに—本研究の背景—

子ども家庭福祉サービス供給体制の現状は、高齢者や障害者福祉サービス供給体制と異なり、戦後に構築された「都道府県中心、職権保護中心、施設中心、事業主補助中心、税中心、福祉と教育の分断、限定的司法関与(欧米との比較)」の体制を堅持している。そして、このことが、現在の子ども家庭福祉問題への対応に限界をもたらすとともに、一人の人間の一生を包括的に保障すべき社会保障・社会福祉の仕組みを分断する結果となっている。

この点を明確にあぶりだしたのが、いわゆる国と地方との税財政のあり方に係る三位一体改革であった。

こうした現状を改善し、人間の一生を包括的に捉えた供給体制を確立するための検討を進めていくことが必要であるが、その基礎となる研究は、子ども虐待防止や保育対策など領域別のものが圧倒的に多く、子育て支援・保育から非行・子ども虐待防止にわたる子ども家庭福祉サービス供給体制全体を包括的、総合的に検討した研究は、いまだ見当たらないのが現状である。これが、本研究を意図した背景である。

本研究においては、領域ごとの子ども家庭福祉の方向性とそれらの基盤となる全体的子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向を考察することとし、2年間の研究期間を設けた。第1年次にあたる平成16年度は探索的研究に基づく仮説の設定を中心とし、第2年次に当たる平成17年度研究においては、その仮説の検証に探索的手法を加味して行った。方法は、いずれも半構造化面接法を用いたインタビュー調査を中心とした。以下、各年度研究の概要について報告する。

1. 平成16年度研究報告の概要

[概要]

研究費の名称=厚生労働科学研究費補助金

研究事業名=子ども家庭総合研究事業

研究課題名=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

国庫補助金精算所要額(円)=3,800,000

研究年度=2005

主任研究者名=柏女霊峰(日本子ども家庭総合研究所)

分担研究者名=濫谷昌史(日本子ども家庭総合研究所)、

尾木まり(子どもの領域研究所)、新保幸男(神奈川県立保健福祉大学)、網野武博(上智大学)

A 研究目的

子ども家庭福祉サービス供給体制は、その根幹が成立して以来半世紀以上を過ぎたにもかかわらず、当時の都道府県中心、職権保護中心、施設入所中心、税による事業者補助中心等の基本的枠組みを保持しており、このため、近年の少子化や子ども虐待の増加、子育て・子育て問題の複雑・多様化に有効に対応できるシステムとなっていない。

そこで本研究においては、近年の子ども家庭福祉問題・施策の動向や障害福祉、高齢者福祉等の周辺領域の施策動向等を踏まえ、現代の子育て・子育て問題に有効

に機能し得る子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について、特にサービス供給体制の分権化と供給主体の多元化やサービス利用のあり方、専門職のあり方等に焦点を当てつつ総合的に検討し、将来のあるべき方向を模索することを目的とした。

B 研究方法

本研究は2か年継続研究であるが、今年度は、文献研究並びに半構造化面接法によるインタビュー調査を中心とする質的研究法により、次年度に行うインタビュー調査のための仮説設定を進めた。

具体的には、既存文献や政府関係報告書、政策動向等の分析を進め、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究会議において、各領域において半構造化面接を行うための個別領域ごと(5問)並びに共通(5問)の質問文(計10問)を作成し、4分担研究班が分担する8領域(子育て支援・保育、児童健全育成、社会的養護、子ども虐待防止、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、児童福祉専門職)に関し、それぞれ研究者、厚生労働行政に詳しい有識者、自治体行政に詳しい有識者等3-5人に対し半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。また、あわせて、スウェーデンの子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、現地研究者から報告を求めた。その上で、それらの結果をまとめつつ、子ども家庭福祉サービス供給体制の今後のあり方に関する仮説設定を行うという方法をとった。

C 研究結果と考察

半構造化面接法によるインタビュー調査は、4分担研究班において領域分担のうえ実施し、子育て支援・保育、児童健全育成、社会的養護、子ども虐待防止、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、児童福祉専門職の8領域延べ34名に対して実施した。

分析方法としては、原則として、対象者の発言を録音し、それをおこしたローデータを設問ごとに二次資料(各設問200字程度)としてまとめなおした。そのうえで各設問に関する全体の傾向を把握し、その結果を分析しつつ考察を加えた。面接における質問事項は、本報告書をご参照いただきたい。なお、スウェーデンに関する報告も参考とした(スウェーデンに関する研究の概要は、英国の成果とあわせて後述する)。結果の概要と考察は、以下のとおりである。

(1) 子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向(総括報告)

主任研究者と分担研究者とで構成される総括研究班会議における、調査結果をもとにした集中討論においては、各領域のサービス供給体制の基盤となる子ども家庭福祉サービス供給体制については、都道府県中心、職権保護中心、施設中心、事業主補助中心、税中心、限定的司法関与、福祉と教育の分断の体制を、できるかぎり、(1) 市町村中心、(2) 契約中心、(3) 在宅サービスと施設サービスとのバランス確保、(4) 個人給付中心、(5) 社会保険と税の適正な組合せ、(6) 福祉と教育の統合・連携、(7) 積極的司法関与、のシステムに転換していくことが必要と考えられた。また、その際、子ども家庭福祉に必須とされるパターンリズム(国親)の視点を、どのように組み込んでいくかが主要な論点となった。

(2) 各領域の今後の方向(分担研究報告)

①分担研究報告1(澁谷昌史:子ども虐待防止、社会的養護)

この領域においては、「転換」というより「強化」の方向が強く意識されていた。また、利用・契約制度に馴染まない領域においては、国家責任がいかにして果たされるのかをきっちりと明示した制度設計を行う必要があることが示された。福祉警察ユニットや親子生活支援施設創設、市営住宅のグループホーム化等の具体的提言がみられたが、それらは施策の転換というより重層化の視点からの提言であると考えられた。また、マンパワーについても強化が指摘された。

②分担研究報告2(尾木まり:子育て支援・保育、児童健全育成)

この領域においては、以下の5点の方向と課題が指摘できた。すなわち、(ア)「保育に欠ける」要件をすべての子どもに拡大する(「基本保育」制度の創設)、(イ)保護者の就労の状況や、福祉と教育で分断されない子どもを中心においたサービス供給体制のあり方、(ウ)生後1年間の過ごし方の課題(育児休業制度の整備等)、(エ)質の向上のための評価のあり方とその浸透、(オ)児童健全育成の意義の啓発の必要性、の5点である。

③分担研究報告3(新保幸男:ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、障害児童福祉)

障害児童福祉及びひとり親家庭福祉(配偶者暴力を除く。)については、契約制度を支持する見解が強かった。一方、配偶者暴力及び非行児童福祉については、職権保護の仕組みを充実すべきとの見解が強かった。子ども家庭福祉サービス供給体制を検討する際には、各対象及び

サービスの特性を踏まえた制度構築が必要であることが再確認された。

④分担研究報告4(網野武博:児童福祉専門職)

専門職の養成については、都道府県レベルが中心となるべきとの見解が強かった。また、養成に係る経費については税中心で対応すべきとの意見があったが、一定程度の自己負担の導入も有効との意見があった。さらに、現任教育の内容の再吟味の必要性も提示された。なお、児童福祉関連専門職の共通基盤について検討する必要性が指摘された。

D 結論

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

これらに対応するためには、早急に子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築を図らなければならない。本研究は、そのための基礎資料並びに今後の方向性を政策立案者に提示するものである。第2年次研究では、本研究成果をもとに、各領域別のサービス供給体制試案を総合化する子ども家庭福祉サービス供給体制試案を作成することが必要である。そして、それをもとに、有識者等に対するインタビュー調査を実施して考察を進め、各領域におけるサービス供給体制のあり方並びに、それらの基盤となる子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について提案していくこととしている。

2. 平成17年度研究の概要

[概要]

研究費の名称=厚生労働科学研究費補助金

研究事業名=子ども家庭総合研究事業

研究課題名=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

国庫補助金精算所要額(円)=2,880,000

研究年度=2006

主任研究者名=柏女霊峰(日本子ども家庭総合研究所)

分担研究者名=澁谷昌史(日本子ども家庭総合研究所)、尾木まり(子どもの領域研究所)、新保幸男(神奈川県立

保健福祉大学)、網野武博(上智大学)

A 研究目的

子ども家庭福祉サービス供給体制は、その根幹が成立して以来半世紀以上を過ぎたにもかかわらず、当時の都道府県中心、職権保護中心、施設入所中心、税による事業者補助中心等の基本的枠組みを保持しており、このため、近年の少子化や子ども虐待の増加、子育て・子育て問題の複雑・多様化に有効に対応できるシステムとなっていない。

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

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

B 研究方法

本研究は2か年継続研究の2年次目である。今年度は、昨年度研究の成果(文献研究並びにインタビュー調査をもとにした仮説の設定)である子ども家庭福祉の各領域並びに全体の基盤となるサービス供給体制の将来方向を踏まえ、有識者に対する半構造化面接法によるインタビュー調査に基づいて当該仮説の検証を進め、さらに、他の有効な方向性を導き出す探索的研究を加味して、それぞれの将来方向を導き出すこととした。

具体的には、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究会議において、各領域においてインタビュー調査を行うための個別領域ごと(5問:子ども虐待防止、社会的養護についてはあわせて5問)並びに共通(5問)の質問文(計10問)を作成し(具体的質問票については、本年度研究報告書を参照。)、4分担研究班が分担

する8領域に関し、それぞれ厚生労働行政に詳しい有識者、都道府県・指定都市行政に詳しい有識者、市町村行政に詳しい有識者、実務に詳しい有識者、研究者各1人、計5人に対し半構造化面接法によるインタビュー調査を実施し、質問に基づく回答を求めた。また、あわせて、英国の子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、研究者に依頼して報告を求めた。その上で、それらの結果をまとめつつ、子ども家庭福祉サービス供給体制の今後のあり方に関する方向性を導き出すという方法をとった。

インタビュー調査は、4分担研究班において領域分担のうえ実施し、子育て支援・保育、児童健全育成、子ども虐待防止、社会的養護、障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、児童福祉専門職の8領域延38名に対して実施した。分析方法としては、原則として対象者の発言を録音し、それをおこしたローデータを設問ごとに二次資料(各設問200字程度)としてまとめなおした。そのうえで各設問に関する全体の傾向を把握し、その結果を分析しつつ考察を加えた。なお、英国に関する報告も参考とした(英国に関する研究成果の概要は後述する。)

C D 研究結果と考察

(1)子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向(総括報告)

(i)子ども家庭福祉サービス供給体制の到達点

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

①地方間分権の到達点

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

②サービス利用の在り方検討の到達点

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

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

(ii) 子ども家庭福祉サービス供給体制をめぐる政策動向

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

(iii) 今後の子ども家庭福祉サービス供給体制の改革に影響を与える動向

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

①国と地方の税財政のあり方に係るいわゆる三位一体改革が示したもの

平成16年8月、地方六団体が国に対して提示した国庫補助負担金の廃止提案は、次世代育成支援・子ども家庭福祉の仕組みが、サービス利用のあり方に関しては行政による職権保護を中心とし、財政に関しては税による事業者に対する補助負担金の仕組みとなっており、地方分権の理念になじむ制度となっていることが浮かび上がった。これに対し、大人の社会保障の仕組みは、契約を中心とし、社会保険と税を組み合わせ、利用者に対する個人給付を中心とする仕組みとなっている。

この違いをそのままにして、地方分権を是として次世代育成支援・保育財源が一般財源化されれば、子どもは地方財源、成人・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。地方六団体の提案は、人間の一生の保障はどこがどのように担うべきかという命題を、私たちに突きつけることとなったのである。

②いわゆる総合施設検討、認定こども園の制度化が示したもの

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

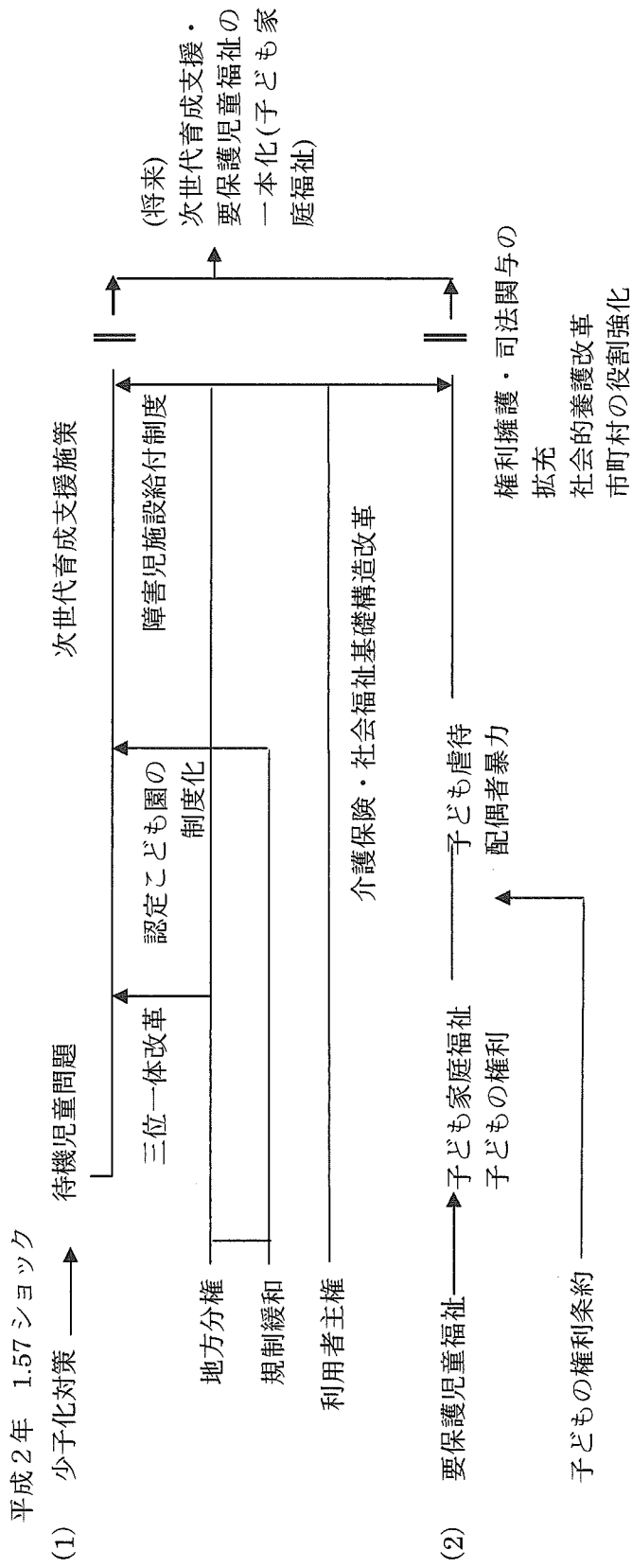
認定こども園の制度化により、幼稚園と保育所の相互乗入れと利用者の近似が進展することとなる。また、直接契約制と保育の実施方式の混在が課題となり、幼稚園教諭と保育士の資格統合問題も表面化するだろう。実施主体や補助負担金のあり方の相違も課題となる。NPOやボランティアに依存している第三の保育の場としての「親子の交流の場」と保育所等施設との格差も課題となるだろう。自治体単独型のあり方によっては、最低基準の切り崩しも心配である。影響は、既存の就学前保育・教育システム全体に及ぶこととなる。今後、認定こども園の制度化を契機として、この国の就学前保育・教育システムのグランドデザインづくりが進められるとよい。

③障害者自立支援法に伴う平成17年改正児童福祉法の成立が示したもの

本法が実施されると、子どもの施設サービス利用のあり方が、障害かそうでないかで分断されることになる。また、これに伴い、いわゆる行政との契約や職権保護に基づく入所システムを維持する施設は、保育所のほか助産施設、母子生活支援施設、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設のみとなる。

このうち、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設は被虐待児童が多く入所している。また、児童自立支援施設は過ちを犯した児童の施設である。さらに、母子生活支援施設は、いわゆるDV被害者の利用が多くなっている。これらの施設は、すぐには直接契約制度にはなじみにくいが、いずれにしても、児童福祉施設利用

図1 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制改革の動向



のあり方に関する検討が必要とされる事態が近づいているといえる。

(2)今後の方向に関する仮説と質問票の作成

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

(3)子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向

インタビュー調査の結果(詳細は、平成17年度総括報告及び分担研究報告を参照。)に基づく研究班における集中討論の結果として導き出された子ども家庭福祉サービス供給体制の今後の方向について簡潔にとりまとめると、以下の方向が指摘できる。すなわち、

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

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

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

(4)各領域の今後の方向(分担研究報告)

①分担研究報告1(澁谷昌史:子ども虐待防止、社会的養護)

虐待防止施策は、平成16児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法改正で、司法関与の強化や警察との連携強化、そして市町村の役割強化が図られ、本調査研究で示した方向性がすでに実現されつつある。平成17年度の調査研究でも、この方向性は支持されており、実効性ある適切な役割分担を可能とするために、さまざまな(モデル)事業(保護者ケアプログラム、家庭裁判所の迅速性アップのための諸整備、福祉警察ユニット事業等連携促進のための事業等)を検討していくことが期待される。

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

②分担研究報告2(尾木まり:子育て支援・保育、児童健全育成)

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。

③分担研究報告3(新保幸男:ひとり親家庭福祉、非行児童福祉、障害児童福祉)

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

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

④分担研究報告4（網野武博:児童福祉専門職）

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

結論—本研究の意義

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

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

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

[文献]

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

図2 研究の目的、方法及び期待される効果の流れ図

1. 研究の必要性・背景

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

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

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

2. 研究の目的

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

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

3. 研究方法と結果

1.平成 16 年度研究

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

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

2.平成 17 年度研究仮説に基づくヒアリング調査等

（平成 17 年度研究の成果）基盤的实施体制の方向

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

仮説に基づくヒアリング調査等

（平成 17 年度研究の成果）分野別实施体制の提案

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

期待される効果

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

子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究

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

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

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

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

図1:基盤的実施体制の方向

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

図2:分野別実施体制の提案

資料:[スウェーデンと英国の
子ども家庭福祉サービス供給体制]
(平成 16-17 年度研究報告の概要)

1. スウェーデンにおける

子ども家庭福祉サービス供給体制

スウェーデンにおいては、基本的には、コミュニティがサービス提供主体となっていると考えてよい。分権化が著しく発展しており、コミュニティの機構については、理事会と選挙委員会、災害対策委員会の設置が義務付けられていることを除けば、コミュニティの自由裁量に委ねられているほどである。子ども家庭福祉に関しては、「児童・教育委員会」を設置しているところが半数近くを占めるが、児童委員会と教育委員会の2つを設置する場合や、コミュニティ内にある地域ごとに委員会を設置する場合もあり、きわめて多様である。

子どもの福祉に関してコミュニティが提供するサービスには、大きくわけて、児童保育関連、学校関連、社会サービス関連（個人及び家族ケア）が含まれる。社会サービス関連は、社会サービス法、依存症ケア法等四法がかかわって実施されている。社会サービスとして設置する機関・施設についても、コミュニティの裁量に委ねられており、本調査研究においては、子ども家庭福祉サービスで定評あるコミュニティ・ナッカの例を紹介した。

県の役割は、基本的に医療サービスにかかわるものであり、子ども家庭福祉サービスはコミュニティで提供されていることがわかる（ちなみに、県の役割に該当する場合であっても、県とコミュニティが共同事業として行うものもある；依存症に関するナッカの助言機関「ミニ・マリア」など）。

次に各領域別の特徴を簡潔に紹介する；

① 児童虐待：社会サービス法に基づき、虐待の疑いはすべてコミュニティの社会サービス事務局に通告される。当該事務局の職員が4ヵ月以内に調査を実施し、必要な保護・支援について決定する。その決定に保護者及び15歳以上の本人が同意すればよいが、同意が得られない場合には、青少年保護特別法に基づき、県の行政裁判所を通して、強制措置がとられることとなる。

② 少年非行：刑事責任を問われるような事件でない限り、児童虐待ケースと同様の扱いとなる。スウェーデンの青少年向け保護施設は、全国に35ヵ所あり、すべて国営で国立施設庁が所管している。入所児童の約10%は社会サービス法に基づく同意入所だが、残りは青少年保護特別法に基づく強制措置によるものである。また、刑事責任を問われるような場合であっても、1999年に施行

された閉鎖型青少年保護制度に基づく更生施設に措置されることが好まれており、少年裁判所設立は支持されていない。

③ 保育：1995年の法改正で、就労・通学している親、ないし失業中及び育児休暇取得中の親を持つ子どもを保育する義務が、コミュニティに課せられるようになった。また、障害を有する子どもについては、親の状況にかかわらず、保育を受ける権利を付与されている。保育サービスには、就学前学校等いくつかのものが用意されているが、その運営は保護者組合等の民間の手によって行われることも珍しくなくなっている（とくに1990年代以降）。なお、利用料の徴収はあるが、2002年より徴収限度額が設定されるようになり、その制度を導入したコミュニティは、国から特定補助金として補填を受けることができる。利用方式もコミュニティによって異なり、ナッカではバウチャーを用いて施設を選択利用する試みが導入されている（ただし、一般的な方式とはいえない）。

④ ひとり親家庭：現行の法令では、とくにひとり親家庭を対象としたサービスは提供されていない。養育費徴収については、基本的には当事者間の問題であるが、子どもの養育を任されながらも十分な養育費が得られない場合に、その保護者を保護するため、親子法において維持支援制度が用意されており、ある一定の要件を満たした養育者に対して、社会保険から定められた金額が支給される。DV被害者については、1998年の刑法改正によって、女性の人格の重大な侵害に対する罪が課せられるようになった。しかし、社会サービスの枠組みでDV被害者を保護するような仕組みは今のところ設けられていない。

⑤ 里親：コミュニティが運営主体となっている。保護者の同意の有無により、社会サービス法ないし青少年保護特別法に基づく措置等がなされており、当該措置に該当する子どもの70%以上が里親家庭で生活している。里親は専門職である必要はなく、また独身者でも構わないが、もちろん担当者による調査を受け、里親経験がない場合には教育研修が実施されることとなる。

⑥ 児童福祉にかかわる専門職：就学前学校教員、学童保育教員、児童保育士、デイケア保育士、余暇活動指導員の5種類がある。就学前学校教員及び学童保育教員になるためには大学での専門教育、児童保育士になるためには高校レベルである特定プログラムを履修していればよく、デイケア保育士については児童保育士を取得していれば十分である。余暇活動指導員は、生涯高等教育学校が2年間のプログラム提供をしている。

2. 英国における子ども家庭福祉サービスの動向

英国においては、社会サービスの近代化が推進されている。具体的には、目指すべき目標値を定め、達成度に基づく評価を実施する仕組みを導入している。加えて、成果達成のプロセスにおいて、政策の総合化と関係機関及び公共サービスの受け手（とくに家族）とのパートナーシップが強調されている。2004年児童法において、自治体における児童対策を児童サービス局に一元化したのを一例としてあげることができるし、家庭とのパートナーシップについては、「児童を養育する主たる責任は家庭にある」「自分の家庭で養育されることが児童の最大の利益である」という哲学に根ざして、1989年児童法施行以来強く奨励されている。親責任がこの児童法において明文化することにより、この哲学を英国児童福祉の原理として明確に位置づけ、家族とのパートナーシップを正統化するものとなっている。

親責任の重視は、もちろん親以外の役割を軽視するものではない。児童の福祉は裁判所の最大の関心事とされ、具体的には、児童の希望・感情、身体・情緒・教育上のニーズ等の7項目を抛り所として、裁判所が、私法・公法の措置を一元化する1989年児童法に基づいて命令を出すことができる仕組みとなっている。また、自治体に対しては、家庭の中で良好な養育環境を作るべく支援する一般的責務が課せられている。

実際の福祉サービス提供は、自治体で担われている。一方の中央政府の役割は、所得保障、医療保障に限定されており、自治体の自治権が強い伝統がある。自治体は、カウンティ（県ないし市町村にあたる）とディストリクトの二重構造となっており、児童福祉行政に責任を有しているのは、カウンティである。自治体間格差を極小化するため、中央政府はガイドライン等の作成により自治体を誘導するようにしている（とくに近年、成果主義の観点から、目標達成のモニターをするなどして、その傾向を強めている）。

児童家庭支援サービスの基本的な仕組みは、1989年児童法によりサービス提供に関する一般的責務が自治体に課せられており、基本的には任意で家庭支援サービス（保護を含む）が提供されるようになっている。保護が必要であるにもかかわらず、親責任を有する者がそれを認めない場合には、裁判所を通じた強制保護（ケア命令等）がとられる。ただし、親責任の尊重から、慎重に検証がなされ、「命令を発しないよりも発する方よいと判断しない限り命令を出さない」仕組みとなっている。また、命令が出された場合であっても、親責任がすべて消滅するわけではない。

次に各領域別の特徴を紹介する：

- ① 児童虐待：虐待は家庭との協力のもとで調査が進められるが、その協力関係が叶わない場合には、緊急保護命令、児童評価命令、ケア命令等の手続きを裁判所に対してとることができ、裁判所が命令を出すことにより、児童は自治体の保護下におかれることとなる。緊急保護は自治体以外でも請求することができ、また72時間を限度に警察が保護を行うこともできる。虐待が実証され、保護が求められると判断されるときには、児童保護会議が開催され（議長は行政機関から独立した専門家）、社会サービス局が中心となり、児童保護計画が作成され、さらに調査結果等を含めて児童保護登録台帳に明確に記録される。その後、担当ソーシャルワーカーが中心に具体的協議が進められていく仕組みとなっている。
- ② 少年非行：非行防止においては、1989年児童法に基づいて犯罪行為の未然防止、1998年犯罪・反秩序法に基づき、少年非行対策チームが設置されている。10歳未満の触法少年は罪に問われないが、10歳以上の触法少年に対しては、警察が、起訴するか、その他の処分（叱責ないし最終警告）とするかについて、総合的判断を下す仕組みとなっている。10歳以上18歳未満の少年犯罪者に対しては、基本的に、専門的な青少年裁判所が収監するかどうか等の判決を下す。
- ③ 保育：従来、保育施設と幼児教育施設の二元体制である。ブレア政権化では、「良質で負担可能な保育サービスを全国どこでも」を副題とする「全国児童ケア戦略」が打ち出され、保育所とチャイルドマインダーの整備が推進されている。この質の向上の一環として、幼保施設の総合化（家族支援・保健サービス等の拠点としても構想されている）も進められるようになっている。この総合化は、行政機構の大幅再編を伴うものであり、すでに中央省庁では教育技能省へ、自治体では児童サービス局へ、監査体制では教育基準監査院への一元化が進められている。
- ④ ひとり親家庭：基本的には一般家庭への施策と変わらない。経済的自立が大きな課題であり、所得保障と修業支援が果たす役割が大きい。養育費徴収については、1991年児童扶助法の制定により、その制度化が図られた。この申請がなされると雇用年金省所管の独立行政法人がすべての手続きを実施する仕組みとなっており、男親との接触もこの法人が行っている。家庭内暴力被害者については、刑事事件としての対応もあるが、それ以外の発見、保護、相談等においては、関係機関や民間機関が大きな役割を果たしている。また、1997年迷惑防止法、1996年家族法の制定により、被害者保護と加害者処罰の

ための法制度強化が図られている。

⑤ 専門職：NVQ といわれる全国統一の資格制度があり、児童福祉サービスの最低基準でも言及されている。学力資格試験にも職業科目のひとつとしてヘルス・アンド・ケアコースが新設されるなどの動きも見られる。しかし、養成、訓練は不十分というのが一般的な認識である。職員確保も困難であり、2005年には「児童福祉人材養成戦略」という提案文書が教育技能省より出され、関係機関と協議が図られている。

このほか、本報告では、関係機関のパートナーシップの強化をねらった2004年児童法の制定趣旨についても紹介した。

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
柏女霊峰 (単著)	---	柏女霊峰	次世代育成支援と保育	全国社会福祉協議会	東京	2005	全 138 ページ
柏女霊峰 (編著)	---	柏女霊峰	市町村発子ども家庭福祉	ミネルヴァ書房	京都	2005	全 243 ページ
新保幸男	保育サービス提供主体の多様化	渋谷博史 平岡公一	福祉の市場化を見る眼	ミネルヴァ書房	京都	2004	255-270
新保幸男	児童虐待発生要因と政策対応の方向性	国立社会保障・人口問題研究所	子育て世帯の社会保障	東京大学出版会	東京	2005	285-306

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
柏女霊峰	児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(第一次版)	淑徳大学社会学部紀要	第 39 号	13-24	2005
柏女霊峰	次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ	月刊福祉	第 88 巻第 6 号	16-19	2005
柏女霊峰ほか	児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案	日本子ども家庭総合研究所紀要	第 41 集	27-42	2005
柏女霊峰	次世代育成支援の動向と保育の課題	保育年報	2005 年版	9-15	2005
柏女霊峰	少子化対策から次世代育成支援対策へ	母子保健情報	第 52 号	3-7	2005
柏女霊峰	保育制度改革を促す3つの潮流	保育年報	2006 年版	---	近刊
柏女霊峰	児童相談所運営指針通史	淑徳大学大学院総合福祉研究科紀要	第 13 号	---	近刊
柏女霊峰ほか	児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)	日本子ども家庭総合研究所紀要	第 42 集	---	近刊

次世代育成支援と 保育

……子育ての応援になろう……

KASHIWAZUME Reiho

柏女霊峰 著

全社協

《執筆者紹介》

柏女 霊峰 (かしわめ れいほう)

第1章、第2章、第3章、第4章、第5章

淑徳大学総合福祉学部教授・同大学院教授。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。臨床心理士。

『現代児童福祉論』(誠信書房)『児童福祉改革と実施体制』(ミネルヴァ書房)『児童福祉の近未来』(同)『こころの道標』(同)『子ども家庭福祉のゆくえ』(中央法規)『子育て支援と保育者の役割』(フレール館)『次世代育成支援と保育。(全国社会福祉協議会)

小木曾宏 (おぎそひろし)

第7章

淑徳大学総合福祉学部助教授 社会福祉実習教育センター長

『Q&A 子ども虐待問題を知るための基礎知識』(明石書店)『よくわかる社会福祉現場実習』(共著 明石書店)『児童自立支援施設の可能性』(共著 ミネルヴァ書房)

浅野由美子 (あさのゆみこ)

第6章

千葉県 児童家庭課副主幹

横田路子 (よこたみちこ)

第6章

千葉県 児童家庭課副主査

佐藤まゆみ (さとうまゆみ)

第2章1

淑徳大学大学院社会科学研究科社会福祉学専攻博士前期課程

© ニューウェーブ子ども家庭福祉――

市町村発 子ども家庭福祉

2005年11月25日 初版第1刷発行

検印廃止

定価はカバーに
表示しています

編著者 柏女 霊峰
発行者 杉田 啓三
印刷者 田中 雅博

発行所 ミネルヴァ書房

株式会社
607-8494 京都市山科区日ノ岡総合町1
電話075(581)5191 振替01020-0-8076番

©柏女霊峰ほか, 2005

創栄図書印刷, 藤沢製本

ISBN4-623-04490-4

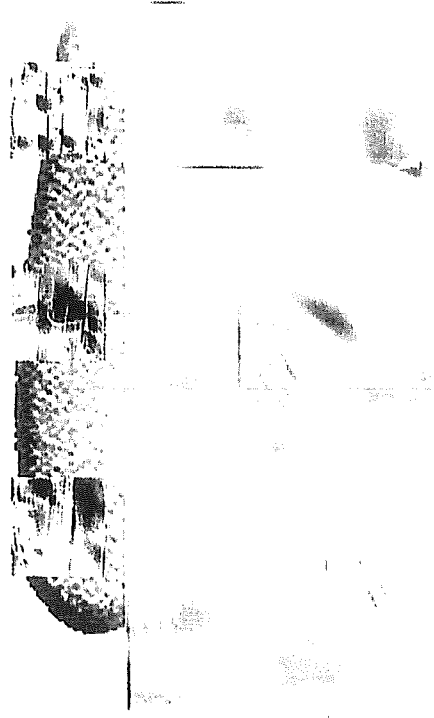
Printed in Japan

市町村発 子ども家庭福祉

その制度と実践

柏女霊峰——編者

福祉の実務が大幅に市町村に移されている。子ども家庭福祉も例外ではない。しかし、子育て支援、児童相談、子ども虐待防止など体制の整備が進まない市町村も多い。本書は、市町村で取り組む子ども家庭支援のあり方や実際を提供し、今後の施策の実行に具体的に役立つことをねらいとしている。



次世代育成支援と保育 子育ての応援団になろう

2005年4月8日 初版1刷発行

定価——本体1200円(税別)

著者——柏女霊峰

発行者——松尾武昌

発行所——社会福祉法人全国社会福祉協議会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル

TEL. 03-3581-9511 FAX. 03-3581-4666

振替 00160-5-38440

印刷——佃丸井工社

ISBN 4-7935-0803-0 C2036 ¥1200E

*落丁・乱丁本はおとりかえしします。 不許複製

第 11 章 保育サービス提供主体の多様化

——保育ビジネスを中心として——

新保 幸男

1 保育ビジネス活性化の背景

少子化対策の理念と施策の大枠を定める「少子化対策基本法」(2003年7月23日成立)、地方自治体や従業員300人を超える企業に子育て支援の具体的行動計画の策定を義務づけている「次世代育成支援対策推進法」(2003年7月9日成立)など、子育て支援に向けての制度改革が進みつつある。

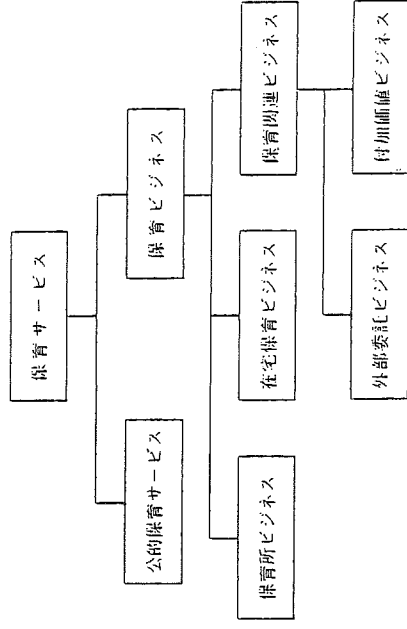
これらの制度改革に影響を与えながら少し先行しつつ進んできたのが、保育サービス分野における規制緩和の動きである。1997年の児童福祉法改正における認可保育所利用の選択性への移行を基点とし、「保育所の設置認可等について」(2000年3月30日厚生省児童家庭局長通知)では、民間企業が認可保育所を設置運営できるように設置主体制限の撤廃が行なわれ、「規制改革推進3カ年計画」(2001年3月30日閣議決定)では、認可保育所定員基準の緩和、会計基準緩和による民間企業による事業拡大インセンティブの付与などが進められた。また、総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」を踏まえて「規制改革推進3カ年計画」の改定(2002年3月29日閣議決定)が行なわれ、公設民営方式の導入による公立保育所の民間への運営委託等が推進された。

これらの動きは、本章で扱う保育ビジネスの動きを活性化する素地を提供し、保育ビジネスの活力で保育サービスの領域が拡大されることに寄与したと考えられる。もちろん、認可保育所の役割を重視する見解¹¹⁾、公的保育制度を前提に民間非営利法人による保育サービス提供を重視する見解¹²⁾などもあり、保育ビジ

ネスの拡大を必ずしも賛成する意見ばかりではない。これらの意見とともに、ベビーシッターなどの在宅型保育サービスなどの関連、保育サービスを提供するための資金を誰にまわすかをめぐり児童手当制度との関連、障害児の在宅分野に導入された支援費支給制度との関連、補助金・交付金・税財源などの税財政改革などの動向もふまえた子育て支援システム全体の検討を行なう必要がある。しかし、本章では、そこまで手をひろげることではできないので、今回のテーマである「保育ビジネスをめぐる現状と課題」にしぼって議論を進めていく。

なお、本章では、「保育サービス」を「保育に関する支援を一定の施設もしくは自宅などで人間を介して直接提供すること」を意味する言葉とし、その提供者が公に属しているか営利組織に属しているか、もしくはNPOなどの非営利組織に属しているか、もしくは個人であるかは問わない。また、提供者の意図が営利目的であるか否かも問わない。一方、「保育ビジネス」については「株式会社、有限会社といった営利目的の組織もしくは、営利目的の個人が、その営利を目的として実施する『保育サービス』を意味する語として用いる。また、第3節から第5節にかけて述べる「保育所ビジネス」「在宅保育ビジネス」「保育関連ビジネス」は、いずれも「保育ビジネス」の下位概念として整理し、「保育所ビジネス」とは「保育ビジネス」を認可外保育所（第2節で記述する認定保育所等の中間形態を含む）などという場と組織をもって提供することをさす。「在宅保育ビジネス」は「保育ビジネス」の下位概念として、「保育ビジネス」を個人宅などで提供することをさす。「保育関連ビジネス」は保育サービスを直接提供するわけではないが、保育サービス提供に必要な業務の一部を外部委託（「外部委託ビジネス」）したり、保育サービスの提供を本来のビジネスに効果的に活用し本来のビジネスに付加価値を添えるようなビジネス（「付加価値ビジネス」）のことを指す。「外部委託ビジネス」で受託する業務は、「保育所ビジネス」に必要な業務だけでなく、「公的保育サービス」に必要な業務を受託することもある。以上の相互関係を図示すると図11-1のようになる。

図11-1 保育サービス体系図



本章では、第2節で保育ビジネスをめぐる社会状況の推移について主としてベビーホテル問題との関連を扱った後に、第3節で「保育所ビジネス」、第4節で「在宅保育ビジネス」、第5節で「保育関連ビジネス」についてそれぞれ記述し、最近の保育ビジネスの状況について検討する。

2 保育ビジネスをめぐる社会状況の推移

保育ビジネスの動きを活性化する一連の制度改革が必要であった背景には、保育サービスに対する需要の増加がある。都心部の認可保育施設における0歳、1歳という年齢層や延長保育に対するサービス供給不足という状況などのため、利用者負担が少々高くとも利便性の良い保育サービスの供給を求めめる声が強まってきた。

このような声に対して、まず対応したのが、いわゆるベビーホテルと呼ばれる認可外保育施設である。「子どもにとってよくない」という理由で認可保育所が対応しにくかった年齢層や延長保育部分について、フルタイム労働で共働きを行なう家庭の保育需要を満たせないうため、1960年代の半ばには、ベビーホテルという認可外保育施設に対する需要が高まった。