

## 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

子ども家庭福祉研究部 柏女霊峰・澁谷昌史

嘱託研究員 新保幸男 (神奈川県立保健福祉大学)

嘱託研究員 尾木まり (子どもの領域研究所)

嘱託研究員 小林 理 (東海大学)

客員研究員 網野武博 (上智大学)

**要約** : 次世代育成支援・子ども家庭福祉制度再構築のための主要な論点について、先行研究や政府関係報告書等をレビューし、研究班の集中的討論を通じて整理を行った。総括報告においては(1)次世代育成支援・子ども家庭福祉の理念、(2)法律体系、(3)サービス供給体制、(4)社会的養護、(5)専門職、(6)財源とその流れ、(7)個別的事項、の7分野にわたって論点整理を行い、その後、各論にわたる領域別の論点提示を行った。次年度は、これらの論点について、資料検索や専門家に対する半構造化面接等を通じて、次世代育成支援・子ども家庭福祉制度再構築の試案を作成することとしている。

### <見出し語>

次世代育成支援、子ども家庭福祉制度、サービス供給体制、児童相談所

### Issues on the Restructuring the Child Welfare System and the Support Measures for Raising the next Generation

Reiho KASHIWAME, Masashi SHIBUYA et al.

#### Abstract :

The purpose of this study is to identify the issues on restructuring the child welfare system and the support measures for raising the next generation. The prior studies and the reports published by the government and the extra-departmental body are reviewed, and the opinions were exchanged among this study team. In the part of the overall report in this paper, the issues are summarized in each domain below; (1) the principle of the support measures for raising the next generation and the child and family welfare ; (2) the law system; (3) the service provision system; (4) child care system; (5) profession; (6) funding and its resource; (7) others. In the next financial year, a tentative plan for restructuring the child welfare system and the support measures for raising the next generation will be developed through the semi-structured interview with experts on these issues, and the reference works.

#### key word :

Support Measures for Raising the Next Generation, Child Welfare System, Service Provision, Child Guidance Center

## I 総括報告

### はじめに

著者は昨年度のチーム研究総括報告<sup>1)</sup>において、現行の児童福祉サービス供給体制が移り変わる時代状況のなかで限界を迎え、新たな子ども家庭福祉サービス供給体制を再構築すべきときにきていることを論じた。そして、今年度から3か年にわたるチーム研究のテーマを「児童福祉制度の再構築」と定め、特にサービス供給体制の再構築に焦点を当てつつ、研究班による新たな研究に着手した。

本年度報告はその第1年次報告であり、児童福祉サービス供給体制再構築のための論点整理を進めた結果について報告を行う。以下、柏女の総括報告においては、児童福祉サービス供給体制再構築のための論点の提示を包括的に行う。続いて、各協力研究者から、児童福祉サービス供給体制の各論にわたる論点について若干の考察を提示する。なお、本稿においては、旧来の「児童福祉」概念のみでは説明が困難であるため、再構築すべき体制を示す概念として「次世代育成支援・子ども家庭福祉」の用語を用いることとする。

### 1. 基本前提

#### (1) 児童福祉サービス供給体制の限界と再構築の必要性

昨年度チーム研究総括報告において述べたように、少子化の進行や保育所入所児童数の著しい増加、児童虐待の増加・顕在化が示す「子どもを産まない・育てない社会」の出現は、現行児童福祉サービス供給体制の限界を露呈することとなった。具体的には、(1) 都道府県を中心とし、(2) 行政による職権保護を中心とし、(3) 児童福祉施設入所を中心とする現行体制の限界である。

このシステムは、子育ての第一義的支援が地域社会の互助によって担われることを前提として成立したシステムである。すなわち、地域における互助によっては救済されない児童がいた場合のみ、都道府県の行政機関である児童相談所が当該児童を家庭・地域から切り離し、児童福祉施設に入所措置を行うことによって児童の福祉を図ることを行政の責任と規定したのである。これが、戦後に成立した児童福祉法であった。そして、その根幹は、今日に至るまで堅持されているのである。

ところが、この間、わが国の地域社会は大きな変貌を遂げ、人々は便利でプライバシーの保護された快適な生

活を手に入れた反面、近年、地域社会の互助は崩壊しつつある。その結果、子育ては急速に閉塞的な状況を呈するに至り、子どもを産まない・育てない社会を生み出したのである。

#### (2) 整備すべき新システム

以上を念頭においた場合、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が整備すべき新システムは、かつて地域社会が担っていた互助の制度化であり、互助を超えるニーズに対する支援サービスを整備することである。具体的には、以下の4点のサブシステムの整備が必要とされる。

1. 介入的サービス・システム：援助を拒む親子を回復のプロセスに乗せていくシステムを整備する。
2. 親子の心のケアサービス・システム：親子の心のケアに対応できる体制を確保する。また、社会的養護体系の見直しにより、その小規模化、地域化を推進する。
3. 地域におけるケースマネジメント・システム：地域に多様な在宅サービスを用意するとともに、ケースマネジメント、ファミリーソーシャルワーク機能を市町村レベルに整備する。
4. 居場所提供サービス・システム：孤立を防ぎ、また、自ら問題を解決していける力を育てる親並びに子どもの居場所機能を地域に幅広く整備する。

これらを踏まえ、政府においては、次世代育成支援システムの構築、児童虐待防止・要保護児童並びに要支援家庭の福祉のための体制整備が進み始めた。児童福祉は、ようやく再構築の時期を迎えたのである。

### 2. 踏まえるべき到達点及び注視すべき動向

とは言え、長い歴史をもつ児童福祉サービス供給体制について白地に絵を描くような再構築は適当ではない。また、社会経済状況や周辺領域の改革動向等も視野に入れた現実的な再構築が必要とされる。視野に入れるべき動向には以下のものがある。

#### (1) 構造改革の動向

- ・総合規制改革会議、地方分権改革推進会議等の提言の具体化
- ・税制改革、三位一体改革（補助金削減と地方交付税改革、税源委譲等）のゆくえ
- ・社会保障改革（年金制度改革等）のゆくえ
- ・市町村合併の動向
- ・支援費制度の導入等社会福祉基礎構造改革が子ども家庭福祉に及ぼす影響

- (2) 少子化・次世代育成支援対策、待機児童対策の動向
  - ・少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、2003年改正児童福祉法及び地方公共団体並びに事業主行動計画の動向
  - ・規制改革に伴う幼保（保育）一体化や総合施設の動向並びに保育所の今後のあり方検討
  - ・障害児・者施策における支援費制度の動向
- (3) 要保護児童・要支援家庭福祉改革の動向
  - ・要保護児童・要支援家庭福祉行政実施体制の動向：2004年児童福祉法改正
  - ・2004年の児童虐待防止法、配偶者暴力防止保護法の見直しの動向
  - ・社会的養護体系の今後の方向
  - ・母子家庭等施策に係る基本方針の策定と自立促進計画の動向

### 3. 主要な先行研究、報告等

#### (1) 主要な先行研究

また、本研究が踏まえるべき主要な先行研究は以下のとおりである。

- ・柏女霊峰・山本真実・網野武博・林茂男『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～』日本子ども家庭総合研究所 1997
- ・網野武博『児童福祉学』中央法規 2002
- ・柏女霊峰「分担研究報告書 児童福祉施設の制度のあり方に関する研究」『児童福祉施設等における被虐待児童の実態等に関する調査研究』（主任研究者：才村純）平成14年度厚生労働科学研究（子ども家庭総合研究事業）報告書 2003
- ・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

#### (2) 主要な報告書等

次に、本研究が参考とすべき政府等による報告書等は以下のとおりである。

- ・『児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について』（2003. 11. 社会保障審議会児童部会報告書）
- ・『社会連帯による次世代育成支援に向けて』（2003. 8 厚生労働省・次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書）

- ・その他（巻末報告書一覧参照）

### 4. 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制度骨格に関する主たる論点の整理と若干の見解

研究班における各協力研究者による論点の提案並びにディスカッションの結果まとめられた次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制再構築のための論点並びにそれぞれに関する若干の見解は、以下に提示するとおりである。

#### (1) 次世代育成支援・子ども家庭福祉の理念について

1. 「制度体系再構築の根底を貫く次世代育成支援・子ども家庭福祉の理念をどのように据えたらよいか。」

これについては、「社会連帯による次世代育成支援」「児童の権利保障（受動的権利と能動的権利）」「パターナリズム」「家族の再統合支援、パーマネンシープランニング」などの概念とともに、「親権について児童の最善の利益の観点から再整理すべき」「育成と要保護との連続性を担保するため要支援という概念を導入すべき」、「児童の最善の利益を判断するために考慮すべき基準を法定化すべき」といった見解が得られた。また、「福祉、家庭、家族、要保護、育成、要支援など重要な概念を明確にする作業」も必要とされた。国家と家族との関係をどのように考えるかという論点が重要であり、いわば子ども家庭福祉原論の中心テーマともいえるであろう。

#### (2) 法律体系について

1. 「次世代育成支援から要保護児童の権利保障までを、『児童福祉法』という一本の法律に包含することが果たして妥当か。また、老人保健福祉施策における介護保険法と老人福祉法との住み分けを、子ども家庭保健福祉分野ではどのように考えたらよいか。」

次世代育成支援・子ども家庭福祉に関する法体系の再構築に関しては、「法体系を児童家庭福祉法と育児支援法（仮称）とに住み分けすべき（なお、母子保健法の扱いについては別途検討）」といった見解が有力であるが、なお、次世代育成支援・子ども家庭福祉の財源のあり方等とも連動するので、それらともあわせて検討すべきことが指摘された。

2. 「児童福祉法（公法）と民法（私法）とに分断された児童福祉制度体系を再構成する必要があるのではないか。」

続いて、「児童家庭福祉法において、公法としての視点（児童の最善の利益の保障）から親権・未成年後見関係規定を統合・整理すべき」「親権制度のあり方について、

児童の最善の利益を保障する観点から再構築すべき」といった見解や「未成年後見に団体後見制度を導入すべき」、「公権の積極的介入策の検討、たとえば、要支援家庭に対して行政が子育て支援サービスの活用を勧告し、消極的・否定的育児に対しては司法命令としての公的介入を実施し、公的負担による子育て支援を実施するなどの仕組みを検討すべき」といった見解があった。

### (3) サービス供給体制、行政実施体制

1. 「次世代育成支援、保育、児童健全育成、障害児福祉、要保護児童福祉（児童虐待防止・社会的養護・非行児童福祉など）、ひとり親家庭福祉、母子保健などに分断された制度体系を統合する必要があるのではないか。」「また、医療を必要としている児童の子育て支援や入院生活の質の向上など診療報酬体系と税体系の制度の隙間などを解消するための統合された仕組みが必要ではないか」

これについては、提示された論点のとおりである。総合的な次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給を実現するために、今後整理しなければならない重要な論点といえるであろう。

2. 「次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの供給を、高齢者や障害者福祉と同様、利用者と提供者とが直接向き合う関係とすべきではないか。」「そのうえで、行政実施体制を市町村を中心に再構成する必要があるのではないか。」

これについては、支援費制度、要支援認定（仮称）制度などの導入により、次世代育成支援・子ども家庭福祉においても利用者と提供者が直接向き合う関係を基本として再構築しては、という見解があった。その根拠として、子育てリスクの自己管理責任を保護者に課し、リスクの分散を図るといった考え方もなり立ち得るとの見解があった。

なお、「育児支援法体系において要支援認定（仮称）制度を構築することにより、子育て支援・保育から社会的養護（DVにおける母子の一体的養護を含む）までを連続化できるのではないか」、「保育を乳幼児の健全育成施策として再構成し、全ての児童に一定程度保障。そのうえで、要支援認定に基づき、いわゆる保育に欠ける児童の保育から社会的養護までを保障。これらを市町村を核として実施する。そのうえで、核となる機関、専門職を中心としたネットワーク型援助を想定する。なお、保護者の意向が児童の福祉に反する場合には司法が関与し、この場合は児童家庭福祉法による制度体系で扱うこととする。さらに、保護者が意向を表明できない場合の対応策も検討する。」という具体的方法についても論議があっ

た。

3. 「都道府県と市町村の役割を整理し、児童相談所等児童福祉行政実施機関のあり方を再検討すべきではないか」

これについては社会保障審議会児童部会の報告をさらに進め、「次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の地方間分権を段階的に実施し、市町村の役割を強化すべき」といった見解や「市町村の役割強化と児童相談所の役割の限定化並びに共同進行管理の法定化を図るべき」「都道府県レベルの相談援助機関（児童相談所、知的障害者更生相談所、身体障害者更生相談所、婦人相談所、配偶者暴力相談支援センター、精神保健福祉センター）の役割を限定化し統合化を図ることを検討」といった見解があった。

4. 「わが国において、児童福祉に対する司法の関与のあり方はどのように整理すればよいか」

これに関しては、「少年司法における保護処分という司法の「決定」と児童虐待対策にみられる行政処分の可否の「判断」とをどのように整理すべきか」といった疑問があり、さらに研究を重ねることとなった。

5. 「児童福祉政策と教育政策との関係について整理する必要があるのではないか」

次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築に当たっては、特に、幼児教育といわゆる保育、放課後児童健全育成事業と全児童対策、心理・行動上の問題を有する児童に対する援助など、教育政策と福祉政策との整合性や統合化を論じる必要があることが提示された。

### (4) 社会的養護体系、施設体系の再構築

社会的養護のあり方については、以下の論点が提示された。

1. 「社会的養護における家庭的養護とグループホーム養護、施設養護のあり方を再構築すべきではないか」

2. 「家庭的養護の進展を考えれば、里親制度と（特別）養子縁組制度との関係を再考すべきではないか」

3. 「近年の子ども家庭福祉問題を踏まえ、児童福祉施設について再編成を図るべきではないか」

なお、3. については、先行研究 2) を踏まえ、「社会的養護系児童福祉施設を児童育成ホームと小規模児童育成ホームに統合し、それぞれ政令において児童の養育・養護を行う（小規模）児童養育ホームと児童の生活治療を行う（小規模）生活治療ホームを定める。」といった方向も視野に入れることとする。また、「助産施設を廃止し経済的支援事業として法定化すること」「障害児関係3通園

施設の統合化」も視野に入れることとする。

#### (5) 次世代育成支援・子ども家庭福祉専門職の再構築と新たな専門職

次世代育成支援・子ども家庭福祉人材の再構築に関しては、以下の論点が提示された。

1. 「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度の再構築にともない、市町村において要保育・要支援家庭認定等を行い、子育て支援サービスの調整やあっせん、さらに、サービスマネジメント等を行う子育て支援専門員ともいうべき専門職を新たに創設する必要はないか」
2. 「総合施設の創設や児童福祉施設の再編成にともない、幼児の保育を専門とする専門職と、児童福祉施設において児童の養護育成に当たる養育福祉士ともいうべき専門職とを分離する必要はないか」
3. 「母子自立支援員や婦人相談員、家庭相談員など多岐にわたる相談援助職の再編成が必要ではないか」
4. 「児童福祉司の任用資格要件が緩和される動向のなかであって、いわゆる児童ソーシャルワーカーともいうべき専門職の創設についてどのように考えればよいか」

#### (6) 財源とその流れ

最後に、次世代育成支援・子ども家庭福祉の財源に関し、以下の論点が提示された。

1. 「次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源として、私的負担、社会保険、事業主負担、税のほかどのようなものが考えられるか。また、子どもの状況や保護者の状況に応じた負担の組合せやレベルなどの最適ミックスはどのようにあればよいか」
2. 「それらの財源は、利用者に対する直接補助、事業者に対する補助、全額公費による負担など、どのような考え方に立ち、どういった場合にどのような方式でどこに充当されるべきか」
3. 「子育て・子育て財源の統合についてどのように考えればよいか」

### 5. 個別的事項、関連事項における主たる論点の整理と若干の見解

さらに合わせて、次世代育成支援・子ども家庭福祉に関する個別的事項並びに関連事項についても論点を幅広く提示した。結果は以下のとおりである。

#### (1) 障害福祉や公的扶助、少年司法、小児医療・児童精神医学など周辺分野の施策との関係整理

「障害福祉や公的扶助、少年司法、小児医療・児童精神

医学、教育、労働など児童福祉に深く関連するさまざまな周辺領域のシステム、制度体系との連動を考えるべきではないか」

これについては、たとえば、「現在、15歳以上18歳未満の障害児童については、児童福祉法第63条の4並びに63条の5に基づき児童相談所長が必要と認める場合には成人施設に入所することができることとされているが、その場合の扱いと障害関係児童福祉施設に入所する場合との整合性が課題となるのではないか」、「育児休業の場合の給付が雇用保険であるのに対して乳児保育の場合の財源が税に依存しているなど、両者の均衡ある拡充が阻害される可能性があるのではないか」、「要保護児童やひとり親家庭の就労・自立支援策と労働政策との整合性を確保すべきではないか」といった見解が挙げられた。

#### (2) 乳幼児育成体系の再構築

「保育所、幼稚園と分断されている乳幼児集団育成体系を再構築すべきではないか。その場合、集団保育形態ばかりでなく、家庭的保育や訪問在宅保育など多様な保育形態を考慮すべきではないか」

これについては、いわゆる乳幼児期の保育と教育を統合した新たな総合施設を検討すべきことが政府によって決定されているなかであって、どのような乳幼児育成体系を再構築すべきかが大きな論点として浮かび上がった。また、その場合、わが国において法定化されていない家庭的保育や訪問在宅保育についてどのように考えるべきか、もあわせて論点として提示された。

#### (3) 緊急介入、一時保護システムについて

緊急介入、緊急保護システムの整備も論点として提示された。

「家庭養育の脆弱化や近隣における互助の希薄化等を受け、児童の最善の利益の確保、要支援家庭の緊急事態への対応など、緊急の場面における保護の体制整備やシェルター、一時保護体制の整備を図るべきではないか」

#### (4) 制度再構築に伴うソフト開発すなわち援助プログラムと技術開発について

なお、制度再構築と連動して、それらのシステムのなかで活用されるべき援助プログラムの開発の必要性も、以下のとおり提示された。

「次世代育成支援・子ども家庭福祉制度の再構築と前後して、たとえば総合施設（仮称）における新たな乳幼児保育プログラムや親教育プログラム及び各種子育て支援サービスの調整・あっせんの技術、社会的養護における

家族再統合支援プログラム、児童虐待防止における都道府県と市町村共同ケース進行管理システムなど、新たな援助プログラムや援助技術、援助システムの開発が必要とされるのではないかと

(5) 再構築スケジュールについて

最後に、全体の整合ある展開のための改革工程の明示が以下のとおり必要とされた。

「構想された新たな次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系を実施に移していくための工程表が必要とされるのではないかと

6. 今後に向けて

以上、次世代育成支援・子ども家庭福祉制度再構築に当たって検討すべき論点は多様である。それだけ課題が多いということであろう。次年度以降、これら一つ一つの論点について、全体の整合性に留意しつつ検討を進めていくこととしている。

註

1) 柏女霊峰・伊藤嘉余子・尾木まり・林茂男・新保幸男・中谷茂一・窪田和子「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

2) 柏女霊峰・山本真実・網野武博・林茂男『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～』日本子ども家庭総合研究所 1997

(柏女霊峰)

II 母子家庭等施策における最近の特徴について

母子家庭等自立支援対策大綱(平成14年3月)以降、施策の方向性として、(1)非監護親の負担重視、(2)監護親に対する就労支援、(3)支援の担い手としての当事者組織重視、という方向性が明確にみられるようになった。

(1)及び(2)については、子どもを養育していくための費用を主として誰がまかなうのかという視点から、

(1)に該当する子の父などの非監護親などからの養育費を受ける方法を、(2)に該当する母子家庭の就労という方法を、それぞれ支援する方向で施策が充実しつつあ

る。(3)については、後で述べるように母子家庭の自立支援を母子寡婦団体などが中心となって実施していくという方向性を支持するコンセンサスが徐々に形成されつつある。

これらの変化のうち(1)や(2)については、母子家庭の子どもの養育に必要な費用を「税金でまかなうこと」と、「子どもの母と父の収入からまかなうこと」とのバランスにおいて、従来と比べて、後者のウエイトを高めるようなものとなっている。

その背景には、離婚件数の増加などにより母子家庭の数が大幅に増え、母子家庭が他の対象と比べて選別的に経済的支援を受けるような特別な存在ではなくなってきたと考えられることが多くなってきたとともに、子の父などからの養育費支払いがなされていなかったり、滞っていたりするケースが多く、国民全体が負担するよりも前に、まず子の父などからの養育費支払いをスムーズにするような仕組みを整える必要があると考えられることが多くなってきたからである。

養育費については、養育費支払いが滞った場合に給与などからの支払いを将来にわたってしやすくする方法が民事執行法改正により導入されたり、裁判官らの研究会報告(「東京・大阪養育費等研究会」<注1>)により、養育費の額に関する表が公表されたりした。前者については、給与所得者の養育費支払いを円滑にするために、後者については養育費の額を決定するためにそれぞれ有効に用いることが期待されている。

これらの政策動向を現場で支える人材として、母子相談員から母子自立支援員と名称変更し、しかも市に配置されることとなった母子自立支援員の役割が目目されるようになった。従前は、母子及び寡婦福祉法に基づく母子福祉資金や寡婦福祉資金の制度にかかわることが多かったが、養育費取得支援を行うことや、後で述べる就労支援を行うことを期待されるようになった。現在、離婚やDVといった大きな危機を経て、精神的な打撃も大きい状況下での難しい支援を具体的にどのように進めるのについてマニュアル作りが進められている。

就労支援については、ハローワークを紹介することに止まっていた従来の枠から一歩踏み出して、「どんな仕事に向いているのか」を見つめ直す支援を行ったり、職務経歴書の書き方を指導したりといったことも実施しながら、就労への道を切り開いていく支援もすることになる。すべてのケースで一足飛びに安定した正規雇用へすぐ結びつくわけではない。むしろかなり多くケースで、短期の就労をとりあえず行い、それでもなかなか続かないで、再び仕事を探す。その過程で、養育費や親権などの問題

が争われたりするので、精神的な打撃を受けることも多い。その精神的打撃を緩和しながら就労支援を進めていくことになる。

この就労支援については、母子自立支援員という公務員（法律上は非常勤）で対応するだけではなく、母子家庭等就労自立支援センター事業を受託する母子寡婦団体などもこの就労支援を行うことが徐々に増えてきている。母子寡婦団体などの会員である母子家庭や寡婦家庭の母が、後輩の母に対して支援を行うという形態での就労支援も今後広がりを見せていくと考えられる。具体的には、母子寡婦団体などが、母子家庭等就労自立支援センター事業を行うことにより、「就労支援」を行うことと、「就労支援に携わる職員を雇用すること」とを結びつけていくことが考えられる。さらには、母子家庭のことを最も知っていると考えられる母子家庭の母などが、保育サービスの提供や養育費確保支援などの母子家庭等支援を行うNPOなどを自ら立ち上げることを支援するような方策をとることにより、より有効な母子家庭等支援が可能となると思われる<注2>。これらは、本節の冒頭で述べた。(3)「母子家庭の自立支援を母子寡婦団体などが中心となって実施していくという方向性を支持するコンセンサスが徐々に形成されつつある」ことの具体例となるものである。

<注1>養育費の額決定に関する大きな影響を与えられられる裁判官や調査官らの報告である。縦軸は養育費を支払う親（義務者）の年収、横軸は子を引き取って育てている親（権利者）の年収を25万円刻みで示している。収入は、いずれも給与所得者の総収入（源泉徴収票の支払金額）、自営業等の場合は総収入の金額をしめしている。

<注2>一方で、その際には、当事者であるが故のマイナスが生じる可能性があることを念頭に置きながら進めていく必要がある。

（新保幸男）

### III 支援費制度と障害児福祉の論点

平成15年4月、支援費支給制度（以下、支援費制度）の開始により、障害者自らがサービスを選択し、事業者と対等な関係でサービスを利用する制度への移行が具体化されることとなった。障害児施策の分野では、施設サービス利用については措置制度が残されることになり、在宅サービス利用についてのみ支援費制度が適用されて

いる。障害児福祉分野からみる支援費制度の特徴と検討されるべき論点について、法的な位置づけにともなう特徴とそこから考えられる制度を検討していくための論点を次にまとめることにする。

#### 1. 支援費制度の法的な位置づけ

支援費制度の児童福祉に関して対象となるサービスは、児童福祉法第6条の二に規定されている児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所、の三種類となっている。支援費制度の基本的な仕組みについては、利用者と指定事業者との契約にもとづき、市町村により支援費の支払いを行うという「代理受領」が特徴となっている。これは、利用者の費用負担において利用者が補えない部分について、市町村が払っていくという位置づけとなる。公的責任という観点では、利用者の費用負担を補うという意味合いをもつが、支給の決定については、障害の程度に対する負担能力という側面だけでなく、所得水準の勘案という経済的負担能力という側面が取り入れられている点が特徴である。また、支援費基準額の算定については、児童居宅介護はサービスの提供時間を中心とする区分、児童デイサービスは受け入れ児童の平均人数（/1日）を中心とする区分、児童短期入所は厚生労働大臣の定める児童に関わる区分を中心として1日の基準額が算定される（平成15年2月21日厚生労働省告示第31号）。

市町村を単位として運営される制度という観点からは、サービスの供給量や質の課題についてはもちろんのこと、保育の実施制度等を中心とする子ども家庭福祉の普遍的な提供システムにおける課題についても検討が必要となってくる。

支援費制度の仕組みにおける利用者、事業者、市町村という主体の法的な位置づけの特徴について、特に次の諸点を指摘しておきたい。

【利用者】利用主体は児童ということになるが、保護者、すなわち親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護する者を支援費支給の申請者としていることが特徴となる（児童福祉法第21条の十一）。これにより、支援費制度利用上、保護者による認識や児童自身との関係が重要な要因となってくるのが考えられる。

【指定事業者】指定事業者は、上記三種類の事業について、事業所ごとに申請を行い、厚生労働省令に定める基準にしたがい指定を受けることになっている（同法第21条の十九）。これは、既存の社会福祉事業の最低基準との関係ももちながら指定居宅支援事業についての指定基準を基本とするという特徴をもつことになる（注1）。また、

事業者のサービス提供拒否の禁止については、厚生労働省令により、児童居宅介護事業、児童デイサービス事業、児童短期入所事業について、事業提供応諾の義務が課されている（平成14年6月13日厚生労働省令第82号）。

【市町村】市町村は、保護者の申請を受けて、支給期間及び支給量を含めて支給決定を行うことになる（児童福祉法施行規則第21条）。また、指定事業者の供給量等の問題を含めて、市町村間の利用に関する格差の問題が指摘されてきている（注2）。また市町村は、保護者が支給をうけることができない場合に、必要とされる児童へ居宅支援を提供することも重要である（児童福祉法第21条の二五）。

【都道府県知事(指定都市・中核市長)】事業者の指定は、都道府県知事が行う。また、障害児相談支援事業を行うことも規定されている（児童福祉法第27条第一項第2号）。

## 2. 検討されるべき論点

以上のような法的な位置づけの特徴を中心に、今後検討されるべき次のような諸点をあげることができる。

第一に、児童の場合、保護者が支援費支給申請を行うことになるが、保護者の事情によって利用に至らない場合の問題が出てくる。たとえば、保護者に児童のもつ障害の受容に困難がある場合には、利用にむすびつかないこともありうる。保護者の事情によっては、利用についての公的な介入が必要となる。これについては、保護者の障害受容や制度利用に対する認識を重要な要素として、市町村の判断による措置をどこまで制度のなかに位置づけていくかの検討が求められる。

第二に、障害の認定やサービスの対象年齢についての論点がある。児童の障害の区分については、①身体に障害のある児童（区分1～3）、②知的障害のある児童（区分1～3）となっている。知的障害の区分については、「著しい行動障害を有する程度」という基準が適用されるが、これを基準として市町村が認める際の決定のばらつきが出てくる可能性がある。また、児童居宅支援と他の児童以外の障害児支援サービスとの連携の問題、たとえば児童デイサービスと他の児童福祉以外の障害児サービスとの対象年齢の関係を検討し、円滑な利用をはかっていく必要がある。

第三に、認定基準という論点に関連して、子ども家庭福祉提供システムという普遍的な観点から、支援費支給基準、障害児保育の基準、療育手帳の基準等、基準間の統一や整合性について検討する必要がある。

第四に、基準とあわせて、相談支援システムのなかで支援費をどのように扱っていくのか、障害児分野だけではない子ども家庭福祉という普遍的な観点からひろく検討していくことが必要となってくる。

また、上述した利用者の観点からだけでなく、事業者が直面している課題も指摘されてきている（注3）。これらの児童福祉固有の課題とともに、支援費制度については、制度創設から制度全般に関わる課題（契約のあり方や公的責任の明確化など）が指摘されてきていることも重要である。

最後に、障害児支援費制度の課題は、障害児支援の範疇のなかだけに限定されるものではなく、ひろく子育て支援の枠組みのなかで検討されるべき課題である。その観点から、支援費制度も保育制度との関わりをなかで精緻な議論が必要となるであろう。

### <注>

(1) 最低基準と指定基準の関係における問題点については、上西順三（2003年）「支援費制度における指定基準と問題点」『障害者問題研究 第30巻第4号』全国障害者問題研究会。の指摘がみられる。

(2) 市町村間決定のばらつきや支援費制度における市町村支給決定の裁量については、障害児支援システム研究会編『SOS 支援費制度』かもがわ出版、峰島厚（2003年）「支援費制度の問題点」『障害者問題研究 第30巻第4号』などの指摘がある。

(3) 障害児デイサービス事業の補助金主体の運営からの移行や職員体制づくりの困難についての指摘として、五十嵐康郎（2003年）「支援費制度導入にあたっての障害児関係居宅サービス事業者の展望と課題」『月刊福祉 第86巻第7号』全国社会福祉協議会。

（小林理）

## IV 保育サービス・子育て支援に関する論点整理

### 1. 保育サービス・子育て支援に関する動向

少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、改正児童福祉法の成立により、子育て支援政策が重視され、次世代育成関連三法の成立、国・地方自治体、および事業主（従業員301人以上）に課せられた行動計画の策定（平成16年度中）など、大きな動きが出てきている。

また、子育て支援の中でも大きなウェイトを占める保



育サービスに関しては、いわゆる総合施設構想が社会保障審議会児童福祉部会や中央教育審議会幼児教育部会等関連省庁および諸団体において具体的な検討が開始された。総合施設構想は幼保一体化の今後のあり方を占うものであると同時に、総合施設の中に子育て支援、すなわちすべての子育て家庭を対象とする支援機能をどのように位置づけていくかが注目される場所である。

上記はいずれも平成16年度中に具体的な計画が策定されるものであり、その計画のありようが、関連機関・団体による「子育て支援サービス」の位置づけを浮き彫りにするものであると考えられ、その動向には注目すべき点が多い。

## 2. 問題点と課題

次に、保育サービス・子育て支援サービスに関連する問題点と検討されるべき課題を挙げる。

まず、財源に関しては、財源確保の問題が最も大きな問題としてあげられるが、社会保険の仕組みを使うのか、税方式とするのか等、その方法論とともに、子育て支援を重要施策と位置づけることへのコンセンサスを得ることが重要課題となるであろう。また、個々のサービスごとに財源や実施主体が分断化されていることが、総合的な対策を講じることを困難にする要因となっていることから、これらの一元化あるいは一元管理化の検討も必要となる。

次に、補助の対象を機関とするのか、利用者とするのかという問題がある。このことに関しては、すべての子育て家庭に利用を促進する方策と同時に、サービスの質をいかに確保していくかが課題となる。殊に、乳幼児期における保育サービス等、子どもの発達を十分に考慮した環境が整備されるべきサービス等においては、供給体制全体の質の担保並びに一層の向上が求められており、競争原理による質の向上を期待するのではなく、良質なサービス供給体制の構築が総合的に整備されるべきである。

次に、利用者の様々なニーズに対応するために、選択肢の多様性とともにサービス量の拡充が必要となる。その上で、サービス供給の公平性を担保する方策が検討されなければならない。また、財源と同様に、現在の縦割りの供給体制を超えた一元管理のもとに、総合的なサービス供給体制のあり方も課題となっている。

しかし、この点においても、様々な理由により支援の必要な子育て家庭や要保護児童が優先的に支援を受けられる枠組みを確保すべきであることは言うまでもない。

さらには、保育・子育て支援サービスに関する情報やサービスを個々のニーズに応じて提供するための専門職として、子育て支援総合コーディネーター等が定着していくことや、実質的な子育て支援サービスを提供する専門職に必要な資質や技術についても検討が必要である。これに関しては、公的な専門職ばかりでなく、NPO等地域住民のマンパワーを活用することもネットワーク活動等を通じて検討される必要がある。

## 3. 今後の検討の方向性

### ①すべての子育て家庭を対象に

子育て支援施策の中で大きなウェイトを占める保育サービスは、子どもを対象とするものであると同時に、その家庭を対象としている。保育サービスは誰のどのようなニーズに着目するかによって、支援のあり方が異なってくる。図1は新しい「子育て家庭への保育サービス」を示した概念図である。



図1 子育て家庭への保育サービス（網野武博考案）

この図では、まず「すべての子育て家庭」を対象としていることを明確にしている。また、すべての子育て家庭を対象とするサービスを「要支援」とし、すべての子どもを対象とするサービスを「要育成」として、その対象を分離させていることに特徴がある。すなわち、親のニーズと子どものニーズをそれぞれ別に着目している。

従来の福祉サービスにおいては保護と支援が中心であったが、図に示す「要育成」とは、現在社会において親だけでは十分に果たすことのできない「子どもの育ち」への第一義的責任を支援するためのもので、子どもの育ちに必要であると考えられるものであり、直接子どもに提供されるものである。

中心に据えられているのが、国や社会が責任を担うべき、「要保護」の部分であり、「保育に欠ける」子どもとその家庭が対象となっている。この部分については、すべての子育て家庭、すべての子どもを対象とする枠組みの中でも、常に優先的に提供されるべきであることは先に触れたとおりである。

#### ②要支援認定の検討

「次世代育成支援施策のあり方研究会」により「要保育認定」として提示されたように、個々の子育て家庭の持つ問題やニーズに応じて、要支援レベルが決定され、それにに応じて利用できるサービスの量や利用対価の決定を導くシステムの構築が必要である。

すべての子育て家庭への支援サービス提供という一貫性・公平性を基盤としつつも、例えば、ひとり親家庭や障害児のいる家庭、また虐待へと発展するリスクの高い育児不安の強い子育て家庭など、保育や子育て支援の必要度の高い子育て家庭への奨励の部分をついに確保し、実施していくかということも重要な課題となる。

#### ③子育て支援施策重視へのコンセンサス

子育て支援施策の重要性については、介護や障害児(者)対策への国民の理解と比較するとまだまだ十分な理解が得られていない。そのため、すべての子育て家庭への子育て支援サービスを提供するという新しい仕組みおよびその理念や意義をいかに普遍化・一般化させていくかということへの検討が必要である。

保育を例にとると、すべての子どもに親以外の大人によって育てられる機会が必要(例えば、義務的保育)といったこれまではあまり一般的でなかった概念をいかに浸透させることができるか等の検討が必要である。つまり、子どもの育ちに必要不可欠なものへの共通理解を図っていく必要がある。

そのことが、今後の子育て支援施策の推進についてのコンセンサスを得ることにつながり、財源確保という点でも必要であると考えられる。

#### 参考文献

次世代育成支援施策のあり方に関する研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』2003

柏女霊峰 『現代児童福祉論』誠信書房 2004

網野武博 『児童福祉学』中央法規出版 2002

(尾木まり)

## V 社会的養護サービスのあり方について

### ～虐待防止施策を含めた総合的視点から

#### 1. 社会的養護について

社会的養護(母子・父子一体的養護を含む)のあり方については、すでに社会保障審議会児童部会・社会的養護のあり方に関する専門委員会において、関係諸団体等の意見も含め、検討課題の整理がなされている。報告書では7領域にわたる方向性と今後の検討課題が示されたが、大枠での方向性が出されたとはいえ、学術的に見て検討の余地が残されているものも含まれている。以下、筆者の私見も含めつつ、研究会会議で検討の余地があるとされた事項に触れながら、今後の検討課題について論述する。

##### ①ケア機能の強化

被虐待経験を有する子どもたちが増大した結果、従来の経験、知識だけではかかわりを持つことが難しいと感じられる子どもたちが増えてきた。このため、全国児童養護施設協議会等、社会的養護を担う諸施設団体は、その将来像にかかる報告書において、ケア機能の強化、具体的には心理療法を担当する職員の配置を求めようになっている。また、平成16年度予算より家庭支援専門相談員(ファミリーソーシャルワーカー)の配置もなされるようになってきている。

多職種協働体制は、子どもと家族の複雑なニーズを考慮すればもっともなことであるが、直接処遇職員配置基準のあり方に触れられていないこと、児童指導員の制度的位置づけが曖昧なこと(たとえば、「児童指導員はソーシャルワーカーか」といった問い)などが検討されるべきであろう。このことは、「要養護児童のケアに関わる専門性とは何か」という問題にかかわるものである。

##### ②在宅支援機能の強化

社会的養護を担う施設にも、一般家庭を対象としたサービス提供が求められていると認識されて、すでに10年が経過する。施設団体の報告書を見てもこの方向性には変わりはないが、実態はあまり取り組みが進んでいない。施設の所在地も全国に均等であるわけではないため、制度設計上、施設機能の拡張による在宅支援センター拡充

構想はさして単純な問題ではなかろうと思われる。NPOが未発達な我が国においては、在宅支援が進まない場合、公的責任問題に直結することとなるため、各地域での公設基幹施設運営も視野に入れておかねばならないだろう。

### ③家庭的養護へのシフト

被虐待児の増加により、個別的なケアを提供できる社会的養護が求められている。この帰結として、小規模なグループホームや里親の活用が求められるのは当然であろう。

しかし、これは、ケア機能の強化のところでも述べたように、直接処遇職員配置基準とも大きく関係してくる。少人数の大人が長期的に関わることが望ましいとすれば、それを可能にする具体的な諸施策を詰めなければならない。

### ④措置費体系の柔軟化

措置という行政権限中心の福祉サービス実施体制の転換が次々と起こっているが、社会的養護の領域では、措置費を柔軟的に使用し、より各施設で利用者のニーズにあった運営が可能となるような方向性が出されている。しかし、このことにより、利用者主体という福祉理念に対する措置概念の抵触が払拭されたわけではないことにも留意すべきであろう。

社会的養護の特徴の一つは、子育て支援と異なり、保護者の主体的利用が往々にして期待できないということにある。このような、「誰がどのようにして子どもたちの福祉保障を行うか」という問いが発生したときに、積極的な行政介入を求めたものが措置制度であった。

措置制度は、安易に否定できないほどに、我が国の子ども家庭福祉制度、とくに社会的養護にかかる制度に深く根付いてきているが、子どもを利用主体として、子どもにバウチャー等のサービス利用（購入）権限を付与する制度を検討することも、福祉理念からは当然求められるものと考えられる。この方向性での検討が進めば、「子どものニーズに対応するサービスは、子どもが主体となって利用する」という措定がなされることになる。保育を含む子育てサービスの購入も、基本的には子どもにある権限を、保護者が共同行使するということになるだろう。

もちろん、保護者による共同行使が適切になされないような場合（社会的養護ニーズの発生）に備えて、後見人制度と親権制限の仕組みについて検討する作業も行っていく必要も出てこよう。このとき、欧米のように、社会法の観点から司法が積極的に介入し、子どもが不利益を被ることを防止するような命令を裁判所が出す仕組みが可能なのかも視野に入れて議論しなければならない。

なお、保育改革のときと同様に、改革が子どもたちに

不利益をもたらすことがないように、この場合も、基盤整備等に果たす公的責任の検討は重要であると考えられる。

## 2. 虐待防止施策について

次に、虐待防止を含めた対応システムについては、市町村レベルでの対応力強化は避けられない動向であると思われる。問題になるのは、これが児童相談所の業務を分断し、権限縮小につながるのではないかという懸念である。確かに一概に児童相談所では虐待ケースのみしか扱えないとしてしまうと、多問題ケースへの対応に支障をきたすおそれも払拭できるものではない。

このことを踏まえ、なおかつ市町村レベルでの子ども家庭福祉相談活性化を検討するために、児童相談所と市町村のケース共同進行管理プログラムは考慮されてよい事項と思われる。換言すれば、子ども家庭福祉ニーズの高度化・複雑化に伴う相談実施体制の柔軟化を視野に入れ、ある特定の機関（児童相談所）ではなく、多機関・多専門職からなるチームが、複数の機能を一体的に保持することも想定するということである。このとき、ケースマネジメントに関する力量をどのように担保するかは、十分に考慮されなければならない。

また、機能分担を検討の視野に入れることで、児童相談所の内部体制についても、再考しなければならないと思われる。その理由の一つとして、ここ10年で児童福祉法第28条を使うことに慣れてきたとはいえ、保護者援助と子ども保護業務を同一機関で行うことに対する混乱が解消されたわけではないということがあげられる。

この点について、北米での取り組みを参考に見ると、NPOの発達が著しいという背景があるものの、子ども保護を行政直轄で担い、保護者援助はNPOに委託するということを実施している地域も見られる。

こうした、児童相談所のアウトソーシングが効果的であるというのであれば、たとえば、家族保全（虐待ハイリスク家族に対する虐待防止サービス）プログラムに対する予算と、子ども保護プログラムに対する予算をわけ、子ども保護プログラムに関する補助金を得たところが子ども保護担当ワーカーを雇用し、家族保全プログラムに関する補助金を得たところが家族保全ワーカーを雇用するということがあってもよいだろう。もちろん、都道府県・指定都市によっては、従来どおりそれらをすべて児童相談所に投入することがあってもよいし、子ども保護以外の予算はNPOに使用権限を与える自治体があってもよい。もちろん、参考となる北米のNPO事情について、きっちりとした調査を行い、メリット、デメリットを明

確にする努力は欠かせないであろう。

最後に、児童相談所と市町村におけるマンパワー問題についても一定の整理をする必要がある。児童福祉司を保健相談や子育て相談を担う保健師・保育士に拡大するためには、児童福祉司としての職務を遂行するための専門性の中身について国家資格である社会福祉士とは別立てで求められることとなるが、この論理構成が可能なのか、また海外の動向でもソーシャルワークの研修を基本とし、またソーシャルワーク修士号の取得を推進しているにもかかわらず、なぜ我が国の児童相談所では子ども保護に係る業務遂行のためにそこまで求められないのかを、原理・原則論として構築し得なければならないだろう。

また、治療機能についても同様である。実態的に保健所等で保護者支援が行われているにしても、それが原理・原則論から見て好ましいものといえるのかどうかの論議は必要である。子ども保護と治療に関わる専門性を確立しなければならない時期であればこそ、「福祉臨床とは何か」について論議しなければならない。

#### 参考文献)

- 厚生労働省・児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設評価基準検討委員会『児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設における福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書』2003.
- 厚生労働省・児童福祉施設等評価基準検討委員会『児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書』1997.
- 社会保障審議会児童部会『「児童虐待の防止等に関する専門委員会」報告書』2003. 全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会小委員会『子どもを未来とすために一児童養護施設の近未来』2003.
- 社会保障審議会児童部会『「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書』2003.
- 全国社会福祉協議会・児童福祉施設あり方委員会『児童福祉施設再編への提言』1995.
- 21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会『21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会 最終報告』全国乳児福祉協議会、2003.

(澁谷昌史)

#### 報告書一覧

- 1) 全国社会福祉協議会・児童福祉施設あり方委員会『児童福祉施設再編への提言』1995.
- 2) 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一』日本子ども家庭総合研究所1997.
- 3) 厚生労働省・児童福祉施設等評価基準検討委員会『児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書』2002.
- 4) 厚生労働省・児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設評価基準検討委員会『児童自立支援施設・情緒障害児短期治療施設における福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書』2003.
- 5) 全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会小委員会『子どもを未来とすために一児童養護施設の近未来一』2003.
- 6) 21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会『21世紀の乳児院のあり方を考える特別委員会 最終報告』全国乳児福祉協議会2003.
- 7) 内閣府政策統括官(経済財政一景気判断・政策分析担当)『医療・介護・保育等における規制改革の経済効果一株式会社等の参入に関する検討のための試算一』2003.
- 8) 社会保障審議会児童部会『「児童虐待の防止等に関する専門委員会」報告書』2003.
- 9) 子育て支援政策研究会『子育て支援政策に関する提言』財団法人社会経済生産性本部 2002.
- 10) 清家篤・岩村正彦編『子育て支援策の論点』社会経済生産性本部生産性労働情報センター 2002.
- 11) 生活未来懇談会『生活大航海、未来生活への指針～未来生活懇談会報告書～』2002.
- 12) 内閣府国民生活局物価政策課『保育サービス市場の現状と課題一「保育サービス価格に関する研究会」報告書一』2003.
- 13) 青少年の育成に関する有識者懇談会『青少年の育成に関する有識者懇談会報告書』2003.
- 14) 福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会『福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会中間提言一社会福祉法人の経営改革に向けて一』2002.
- 15) 福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会『福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会最終提言一明日の福祉サービスを担う提供主体のあり方一』2003.
- 16) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室『児童虐待の防止等に関する専門委員会の報告書のとりまとめについて』2003.
- 17) 飯山幸雄(全国児童相談所長会)『児童虐待防止対策の充実にもむけての要請』2003(厚生労働省雇用均等・児童家庭局長あて文書).
- 18) 全国情緒障害児短期治療施設協議会会長『児童虐待防止法、児童福祉法改正への提言と意見』2003(厚生労働省雇用均等・児童家庭局長あて文書).

- 19) 内閣府政策統括官（経済財政—景気判断・政策分析担当）『ハウチャーについて—その概念と諸外国の経験』2003.
- 20) 次世代育成支援施策の在り方に関する研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』2003.
- 21) 財団法人全国里親会『里親制度の拡充・整備に関する研究会報告書』日本財団、2003.
- 22) 財団法人全国里親会『里親委託促進のあり方—里親委託促進のあり方に関する研究委員会報告書』2003.
- 23) 鴻池祥肇『少年非行のための提案』2003. 鴻池祥肇『少年非行のための提案』2003.
- 24) 『少年非行対策のための提案（ポイント）～鴻池試案としての位置付け～』2003.
- 25) 財団法人日本知的障害者福祉協会 知的障害児施設在り方検討委員会「子どもの施設としての知的障害児施設の検証と提言～知的障害児施設在り方検討委員会報告書」2003.