

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 —

淑徳大学 柏女霊峰
日本子ども家庭総合研究所 山本真実
進藤デザインオフィス 尾木まり
青山学院大学 林 茂男
東京経済大学 網野武博
東海大学 中谷茂一

要約

児童育成計画策定の実態及び児童福祉・ひとり親家庭福祉行政事務の区市町村移譲に関する区市町村の意向を調査することを目的として、国庫補助を受けて児童育成計画を策定した区市町村180を対象に質問紙調査を実施した。116の区市町村から回答があり、分析の結果以下の点が明らかになった。

- (1) 児童育成計画策定は、区市町村にとって、住民の子ども・子育て支援ニーズの把握や策定作業を通じた関係各部署の共通理解の促進等に大きな効果を発揮した反面、その策定段階においては時間的・労力的負担が、実施段階においては財政的負担が大きかった。
- (2) 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の全面的区市町村移譲が適当と考える自治体は条件次第を含めても2割程度であり、全体的に消極的であった。しかし、ひとり親家庭福祉、障害児福祉、在宅サービスに関しては、4～5割が条件次第を含めて適当と回答しており、分野によっては移譲の可能性が考えられた。移譲を適当とする理由としては「利便性」、「地域性」が挙げられ、不適当とする理由としては「専門性」、「効率性」が挙げられた。しかし、移譲を適当とする自治体にあっても、国、都道府県等からの財政的支援その他の支援が必須であることが示された。

見出し語： 区市町村 児童家庭福祉行政 児童育成計画 児童家庭福祉実施体制 権限移譲

Child and Family Welfare Administration and operation in municipalities

Reiho KASHIWAME, Mami YAMAMOTO, Mari OGI

Shigeo HAYASHI, Takehiro AMINO, Shigekazu NAKATANI

We carried out a questionnaire survey on 180 municipalities receiving subsidies from the National Government in order to make their own 'Child-Rearing Plan'. This survey aimed to examine the present procedure of making 'Child-Rearing Plans' and to get some ideas of the opinions and intentions of municipalities regarding the shifting of Child Welfare and Lone Parent Families Welfare Policy administration rights from a prefectural level to local authority level.

1. Making up a 'Child-Rearing Plan' on a municipal level was, on the whole, very successful, especially with regards to understanding the needs of families with children and establishing mutual relations among some departments relating to children and family matters. However, there were two negative aspects.

2. As a result of the survey, only 20% of municipalities agreed with the idea of shifting the right of administration of all Child welfare and Lone Parent Welfare Policy to local authority level. However, 40 to 50% of municipalities agreed with the idea in Lone Parent Welfare, Welfare Policy for Disabled Children and daycare services for families and children.

[Key Words]: municipalities, Child and Family Welfare Policy Administration, Child Rearing Plan, Structure of Child and Family Welfare Policy Operation, Shifting the rights of administration

I 研究目的

筆者らは児童家庭福祉実施体制のあり方に関し、これまで実証研究を継続的に進めてきた。過去2年にわたる児童相談所に関する調査^{1) 2)}を通じ、児童家庭福祉実施体制のあり方を考察するためには、養護、障害、不登校、しつけ等といった児童家庭福祉問題の分野ごとに考える必要があることが指摘された。また、区市町村の意向や体制等についても考慮する必要があり、このため、本研究においては、区市町村の児童福祉・ひとり親家庭福祉に対する取組の実態について児童育成計画策定を中心にとらえ、あわせて施設入所措置事務等児童福祉・ひとり親家庭福祉事務の権限移譲に対する意向や必要とされる支援等について把握することを目的とした。

II 研究方法

A 研究の対象

平成7～8年度厚生省補助事業「児童育成基盤等整備事業」（児童育成計画策定）の補助対象区市町村となった180自治体を対象とした。

B 研究の方法及び内容

研究方法は、郵送法による質問紙調査とした。調査対象区市町村に対し「区市町村における児童福祉・ひとり親家庭福祉実施体制に関する実態調査」票（資料1参照。）を平成9年1月に送付し、2月中の回答を求めた。調査票記入者は、「児童福祉業務及びひとり親家庭福祉業務を主に担当している部署」とした。

調査票の内容は、大きく、区市町村における児童家庭福祉業務実態、児童育成計画の策定過程（結果）と今後の児童家庭福祉の課題、児童福祉施設入所措置事務等の権限移譲に対する区市町村の意向の3点とした。

III 研究結果

調査票の配布数180、回収数は117（回収率：65.0%）であり、有効回答数は116、有効回答率は64.4%であった。以下、児童育成計画策定と児童家庭福祉行政事務の区市町村移譲に関する意向に焦点を当て、主要な結果を示すこととする。

A 回答区市町村の属性

調査対象区市町村の内訳は政令指定都市6、中核市7、その他の区市町村167（うち8区、115市、38町、

6村）である。有効回答分116の内訳は政令指定都市4、中核市6、その他106であった。

回答のあった地方自治体の人口規模別割合をみたものが表1である。最も多かったのは「10万人以上」の自治体で、全体の約4割を占めた。次は「3万人以上10万人未満」が約3割であった。なお、参考データとして住民基本台帳より人口を抽出し「10万人以上」の自治体についてをさらに細かくみると、「20万人以上」の自治体は11.2%、「30万人以上」の自治体は14.7%であった。

B 児童育成計画策定に関する結果について

1. 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の当面の課題

まず、児童家庭福祉行政全般に関わる今後5年程度の課題について尋ねた結果を整理したものが表2である。これによると、「児童育成計画の策定・実行など子育て支援対策の方向性、あり方の検討」と「児童福祉施設（児童厚生施設を含む）との関わりをもった子育て支援や育成事業の検討」がそれぞれ79.3%、70.7%と7割以上を占め、回答が集中した。これは厚生省が中心となって進めてきたエンゼルプランや児童育成計画策定指針を通して、地方自治体の積極的な子育て支援施策への関わりを促してきたことが大きな影響を与えているものと思われる。また、43.1%を占めた「保育所の設置・統廃合など保育所事業の整理」が次いで高かった。その他、「保健事業との連携による母子保健事業の充実」37.1%、「児童相談所等の専門機関との連携による相談体制の強化」29.3%、「不登校児童やいじめによる問題等への対策等教育所管との連携」12.9%、「児童虐待防止のためのネットワークづくりやそれに関わる事業の検討」11.2%の順となっていた。

以上の結果から、今回調査対象とした区市町村は、今後5年間の児童家庭福祉行政の課題について、児童育成計画の策定を契機として、他部署・関連機関との連携を積極的に持ちながら、地域内における子育て支援、保育・健全育成系事業をどのように実施するかを主要な課題と考えていることがうかがえる。

2. 児童育成計画の策定について

実態調査では、策定に取り組むことになった理由、策定体制、策定上及び事業実施上の問題点、子どもと家庭に対する支援に関わる認識の変化について調査を行った。表3から表6はその結果を示したものである。

(1) 計画策定の理由

表3は計画策定に取り組む理由についての結果であ

る。これによると最も割合が高かったのは、「保育や子育て支援事業に対する住民のニーズが大きい（ある）ことを認識していたから」の56.9%であった。これは、次に高い「首長の政策的判断（意向）による決定」（14.7%）や「都道府県による指導」（14.7%）を大きく上回っており、子育て支援の必要性は共通認識として確立しているといえる。しかし、一方で「積極的な団体に対する優先的補助金交付等の情報があつたから」との回答も12.9%を占め、国からの補助金の有無や金額によって、市町村レベルの児童家庭福祉行政内容が影響を受ける可能性があることも示唆された。また、「都道府県による指導」の14.7%と合わせると、合計27.6%と3割近くは国や都道府県等の上位機関からの働きかけから児童育成計画を策定していた。

(2) 計画の策定体制

次に児童育成計画の策定体制についてたずねた結果が表4である。児童育成計画策定指針は策定体制に言及し、「児童育成計画は児童の福祉・保健に関係する課部局のほか、企画・統計担当課部局、財政担当課部局、人事担当課部局、住宅担当課部局、労働担当課部局、教育担当課部局等が参画する体制の下に策定されることが望ましい」と述べている。また、関係団体等からの積極的な参加を求めるために、設けた計画策定委員会等は、幅広い分野からの参加が可能となるように配慮することが望ましいとしている。このような指針の要請が実際の策定現場でどのように実行されているかを検証するため、計画策定に関与する可能性のある関係者、機関等を列举し、「(1) 策定会議に参加して積極的に検討し、計画内容にも関わった」（以下「積極的な関わり」）、「(2) 意見の聴取はしたが、どちらかといえば消極的な関わりであった」（以下「消極的な関わり」）、「(3) 計画策定にあたり、特に意見の聴取はしなかった」（以下「関わりなし」）の3分類で回答してもらった。

その結果、「積極的な関わり」として最も多く挙げられたのが「学校教育関係者」の76.7%で、次いで「保健センター等母子保健関係機関」の72.4%であった。また「幼稚園関係者」の54.3%も複数の自治体において積極的な関わりを持っていた。本調査の回答者が児童福祉関係課であることを考えると、福祉、教育、母子保健の3分野の積極的関わりがみられる結果となっている。また、主任児童委員及び民生・児童委員が積極的に関わっており、主任児童委員や民生・児童委員が児童育成計画の実施においても重要な存在となっていることが予想される。

一方、「関わりなし」として挙げられた関連機関の第

一位は、「ファミリーサポートセンター、労政事務所等の労働サイドの関連機関」の41.4%、次いで「民間事業者（地域内の認可外保育施設、ベビーシッター等）」の39.7%であった。労働サイドの関連機関との関わりが少ないのは、労働関係の事業の所轄が都道府県であり、区市町村レベルで具体的に組み立てる事業が少ないこともその一因となっていると考えられる。

(3) 計画策定及び事業実施上の課題

表5は計画策定の過程で、また計画に盛り込んだ事業の実施の際に生じた問題についてまとめたものである。最も多くの回答が集まったのは、「事業実施に際して財政的な担保がないこと」の77.6%であった。次いで「通常業務との並行のため時間的にも労力的にも難しい」の58.6%であった。また、「児童福祉法改正の動向が見えないため、計画策定がしにくい」も33.6%に上っており、時期的に不確定要因が多く、計画策定の障害となっていたことがわかる。

(4) 計画策定の効果

表6は、児童育成計画の策定により、子どもや子育て支援をめぐる認識を中心に、策定の効果についてまとめたものである。「子どもや子育て支援に対する住民のニーズが把握できた」は63.8%とその他の回答に比べて高かった。以下、「庁内職員や住民の子どもと家庭に対する支援施策の必要性や問題意識が高まった」の15.5%、「部署を超えて総合的に子育て支援施策推進に取り組んでいく素地ができた」の14.7%の順であった。この2つを合計すると約3割を占め、計画の策定により、他部署との連携や子育て支援の必要性や重要性について共通認識を形成することができたという評価がなされている。

C 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政実施体制のあり方に関する結果について

1. 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の権限移譲に関する分野別全体的傾向

今後、以下の児童家庭福祉の各分野のサービスを区市町村が主体となって実施することについて、どのように考えるかをたずねた。以下、施設入所措置事務を含めて児童家庭福祉関係事務をすでに主体的に実施している4つの政令指定都市を省いて集計した結果をもとに、分析を行った。

- (1) 現行の保育・児童健全育成施策のみ
- (2) 障害児童福祉行政
- (3) ひとり親家庭福祉行政

- (4) 要養護・非行・情緒障害児童福祉行政
- (5) 在宅サービスのみ
- (6) すべての児童福祉行政
- (7) その他

表7は上記に列挙した(1)～(7)の各分野について区市町村実施をどのように考えるかについて、「適当である」、「条件次第である」、「どちらともいえない」、「あまり適当ではない」、「不適当である」の5段階で回答を依頼し、その結果をまとめたものである。

「適当である」と「条件次第である」と回答した層を「肯定」とし、「あまり適当ではない」と「不適当である」と回答した層を「否定」としてまとめると、現行では主たる実施主体となっていない分野に関して「肯定」の割合が高い分野は、「ひとり親家庭福祉行政」(50.0%)、「在宅サービスのみ」(47.3%)、「障害児童福祉行政」(41.1%)であった。一方、「肯定」の割合が低い分野は「要養護・非行・情緒障害児童福祉行政」(27.7%)、「すべての児童福祉行政」(22.3%)であった。

2. 権限移譲に関する肯定、否定の理由

また表7に示した回答結果に対する理由を示したものが表8である。肯定意見の多かった「ひとり親家庭福祉行政」、「在宅サービス」、「障害児童福祉行政」においては、「住民にとって身近な区市町村の方が便利であるから」という「利便性」、「地域性」に関する理由が比較的多くみられたが、いずれも行政運営・事業実施にかかる経費増大に対する検討を条件とする自治体が多かった。

一方、否定的理由については、「障害児童福祉行政」、「要養護・非行・情緒障害児童福祉行政」の場合、「適切な処遇がはかれなくなるおそれがあるから」という「専門性」に関連する理由が最も高く、「行政運営、事業の実施にかかる経費増大のおそれがあるから」や「施設及び事業の対象者となるべき層が少ないから」といった「効率性」に関連する理由が続いていた。また、「すべての児童福祉行政」の場合は圧倒的に経費増大に対する危惧を挙げる自治体が多くなっていた。

これらのことから全体的傾向をつかむと、すでに区市町村レベルで取り組まれている「保育・健全育成施策」については継続して主体的に取り組むことに肯定的であり、さらに「ひとり親家庭福祉行政」についても、母子寮入所措置については市においてすでに実施していることもあり、他の事業も含め積極的に取り組む意欲がある

といえる。また、「障害児童福祉行政」については、これらに次いで実施可能性のある分野と考えることができる。その理由としては、「利便性」や「地域性」の優先が挙げられている。しかし、これらの意向はあっても、いずれも行政運営・事業実施にかかる経費増大に対する検討を条件とする自治体が多くみられ、現行の国・都道府県の負担割合の見直しや財政的補助の在り方についての再検討が実施の条件と考えていることが示唆されている。

一方、区市町村の主体的実施に対して肯定的な考えを持つ自治体が少なかった「要養護・非行・情緒障害児童福祉行政」の場合、「適切な処遇が図れない」といった「専門性」に関連する理由のほか、「施設及び事業の対象者となるべき層が少ないから」という「効率性」に関連する理由を挙げる割合が他分野と比べて高くなっていた。「障害児童福祉行政」に関しても、同様の傾向がみられた。このことは、区市町村の人口規模のレベルにより主体的実施の可能性が生じることが考えられる。そこで次項において、区市町村の人口規模別に移譲の考え方を検討することとした。

3. 区市町村の規模別、分野別にみた権限移譲に対する考え方

表9から表14は、前項に示した(1)～(7)のうち「その他」を除く各分野ごとに人口規模とのクロス集計を行った結果を示したものであり、また、図1～図6はそれを図式化したものである。以下、各分野ごとに、その特徴を簡単に整理した。

(1) 保育・健全育成施策(表9、図1)

保育・健全育成施策の場合、すでに区市町村により実施されていることもあり、「肯定」の割合には人口規模による差は明確に出なかった。

(2) 障害児童福祉行政(表10、図2)

人口規模による意見の差が最も顕著にみられた分野である。これは前述したように「施設利用及び事業の対象者となるべき層が少ないから」を挙げる割合が高かった分野であり、対象となる層が一定数存在すれば、事業実施できる分野であるとみなされていることがわかる。

「否定」の割合から主体的実施に対する考えをみると、「30万人以上」の層では否定的に考える割合が少なかった。また、理由の面でも「住民にとって身近な区市町村の方が便利であるから」が38.5%と他に比べて高いことから、人口規模の大きな区市町村では、障害児童福祉行政の主体的実施に対して比較的抵抗がないと考えられる。しかし、全体的には「どちらともいえない」の層が

多く、実施方法や条件によっては困難と考える場合も発生するであろうことが予想される結果であった。

(3) ひとり親家庭福祉行政（表11、図3）

ひとり親家庭福祉行政の場合、10万人未満の層が消極的であり、10万人以上の層になると主体的に実施することに肯定的な考えを持っていた。特に「10万人以上30万人未満」の場合、経費増大に対する懸念が38.7%と高い反面、住民にとって身近で便利になることのメリットから条件次第では主体的に実施することに対して肯定的な考えを示していた。10万人未満の層では「適切な処遇が図れない」という理由を挙げる割合が高くなっていた。

さらに本項目については、すでに区市であれば母子寮入所措置を実施しているという現状から、表11-2、表11-3により町村の意向に着目してみた。市町村全体では50.0%と半分が「肯定」に属し、「どちらともいえない」は33.9%、「否定」は14.3%となっていた。区市と町村で分けてみると、町村は区市に比して「肯定」が少なく、「どちらともいえない」が48.4%と区市より20ポイントも高かった。しかし、「否定」の割合は区市の場合と比べると9.7%と低くなっていた。この結果から、現行で母子寮入所措置を行っている区市の方がひとり親家庭福祉行政の主体的実施に対して肯定的に捉えている割合は高いが、現在実施していない町村規模の自治体においても条件次第ではひとり親家庭福祉行政の主体的実施の可能性が皆無というわけではないということがいえる。また、理由についても、町村の経費増大や専門性に対する懸念はあるものの、一貫した施策や住民にとって身近な事業の実施への支持もみられており、事業の主体的実施に対して比較的前向きな分野であると考えられる。

(4) 要養護・非行・情緒障害児童福祉行政（表12、図4）

人口規模によって考え方に差がみられた分野である。人口規模が大きくなるにつれて主体的実施に対して「肯定」の割合が増加している。この分野はトリートメント的なケアが必要となる場合もあり、他分野に比べて人材の確保等「専門性」の面では配慮が必要となる。そのためか、30万人以上を除くと、人口規模が小さくなるほど「適切な処遇がはかれなくなるから」を否定的理由として挙げる割合が高くなっていた。

(5) 在宅サービスのみ（表13、図5）

在宅サービスのための区市町村の主体的実施については、顕著な人口規模による傾向はみられなかった。

(6) すべての児童福祉行政（表14、図6）

すべての児童福祉行政における区市町村による主体的

実施については、人口規模による傾向はみられなかった。理由については、いずれの人口規模の層においても経費増大に対する懸念を挙げる割合が高く、(1)～(5)に比べて、その程度も全体的に高かった。特に「30万人以上」の規模の場合は69.2%に上っており、人口規模が大きくなるにつれて高くなる傾向が認められた。また、「3万人未満」の層の場合、経費増大に対する懸念と同程度に「専門性」に対する懸念が挙げられていた。

4. 権限移譲のための条件整備

(1) 権限移譲のための条件整備

区市町村による主体的実施について「条件次第である」、「あまり適当でない」、「不適当である」の考えを持つ回答者に対して、どのような条件が整備されれば「適当」と考えることができるかを分野別に自由記述形式で、また、児童福祉・ひとり親家庭福祉行政全体をできるかぎり区市町村で実施しようとする場合、国・都道府県による支援として何が必要と考えるかをたずねた。後者の結果は表15のとおりであった。

まず、必要な条件整備（自由記述）においては、財政的な条件整備についてはすべての分野について偏りなくみられたが、その他に内容で多く挙げられた分野は、「要保護・非行・情緒障害児童福祉行政」と「障害児童福祉行政」であった。その主な内容をみると、「十分な事業対象者がいれば」、「専門的なサービスを提供できる適当な施設があれば」、「十分な相談体制、専門職員の確保・配置ができれば」、「児童相談所や精神保健福祉センター等の専門性を有する施設と役割分担ができれば」、「非行を除けば」等が挙げられていた。

「保育・健全育成施策」の場合、他児童福祉分野との一体的な運営が望ましいとしながらも、財政的な負担が前面に出ていた。「ひとり親家庭福祉行政」については、区市町村の財政力の違いにより、給付水準や処遇に差が生じなければ、住民生活に身近なレベルでの実施運営が望ましいといった意見がみられた。「在宅サービスのみ」の主体的実施は、相談員やヘルパー等の確保を含めた体制が整わない限り、処遇内容に差が生じることになるため、その整備のための財政的負担の問題をクリアすべきといった意見があった。

また、国、都道府県の支援に関しては、財政的支援を最も必要な条件整備であると挙げた割合が74.7%に上っており、その他の項目を大幅に上回っていた。

(2) 区市町村が求める具体的支援

国・都道府県に対して要望したい具体的事項を自由記述形式で回答してもらった。その結果、多くの回答が

あったが、その概要については以下に示すとおりである。

まず行政的支援については、「児童の施設入所措置基準に関するガイドラインの作成・提示」、「保育所入所基準の緩和・見直し」、「広域対応の分野のガイドラインの作成」等が挙げられていた。財政的支援に関しては、「補助金の拡充」、「自治体単独事業の拡充に対する財政的支援（超過負担の解消）」、「地方交付税による措置の実施」、「柔軟な自主財源化」等が多く挙げられていた。技術的・情動的支援としては、「先進事例や他自治体の動向等に関する情報の提供」、「人口動態や施設入所に関する統計データの提供」等が挙げられた。人的支援については「専門職の研修実施」、「都道府県との人事交流（専門職の派遣等を含む）」、事務の簡素化については、「補助事業の一本化」、「保育所支弁台帳の簡素化」、「負担金補助に対する事務の簡素化」等がみられた。

以上の結果から区市町村による児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の今後の実施主体に関しては、ひとり親家庭福祉行政、障害児童福祉行政等の分野については区市町村による主体的実施が考えられるが、一方で、ある程度の人口を有するところでない、スケールメリットが働かない（効率的でない）、事業対象者が少ない等の「効率性」問題や「適切な処遇が図れない」といった「専門性」の確保の問題も無視できないと考えられる。さらに、財政的支援に対する要望も高くなっている。区市町村による主体的実施は、分野を特定し、ある程度の社会資源とマンパワーを確保し、さらに国、都道府県による積極的支援がなされることにより、初めて実現するものであるということがいえる。

5. 区市町村が主体的役割を果たすために必要なこと

児童福祉・ひとり親家庭福祉行政において区市町村が主体的な役割を果たすことになった場合に重要とされることを列記し、その重要度について選択した結果をまとめたものが表16である。

まず、全体の傾向をみると、全項目について回答は「最も重要」と「かなり重要である」に集中しており、総体的なレベルアップが必要であるという認識があることが示されていた。しかし、その割合が他に比べて20ポイント近く低く、「あまり重要でない」に25.0%の回答が集まったのは「児童福祉施設の設置運営」であった。「最も重要」と「かなり重要である」の合計をみると、その割合が最も高かったのは「保健福祉の統合連携」の

97.4%であった。また、「相談機関、相談室の整備」についても92.3%を占め、今後は地域において保健分野の機関も含め、幅広い対応が可能な相談体制の整備が課題として認識されていた。しかし、「最も重要」が「かなり重要」を大幅に上回っているのは、「財政基盤の安定確保」のみで、ほかは「かなり重要」に集中していた。

表は省略しているが、これを人口規模別に分析すると、「国、都道府県関係機関との連携」及び「児童福祉施設の設置運営」において人口規模が小さくなるほど「最も重要」の割合が高くなるという傾向がみてとれた。このことは、小規模自治体では専門性や財政その他の点で国、都道府県の支援をより求めているということを示しているのではないかと考えられた。

6. 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政実施体制のあり方に関する区市町村の意見

最後に、児童福祉・ひとり親家庭福祉行政実施体制のあり方に関する意見を自由に記述してもらった。代表的な意見としては、財政的な支援の必要性や国や都道府県の機関との連携・関係のあり方、さらに、職員の専門性の確保・向上の必要性等に関する記述が多かった。また、ひとり親家庭福祉行政に関する意見も多くみられた。これについては、児童扶養手当制度の見直しの必要性やひとり親家庭に対する経済的支援（特に母子）、父子家庭に対する体系的な施策実施に向けた制度の見直し等の意見がみられた。

IV 考 察

以上の調査結果を踏まえ、ここでは、1. 児童育成計画の策定に関わる区市町村の意識や実情、2. 区市町村の児童福祉・ひとり親家庭福祉行政実施体制、特に権限移譲に対する意識を中心に考察を進め、実施体制検討上の今後の課題についても言及することとしたい。

1. 児童育成計画の策定について

(1) 主体的取り組みによる計画策定の必要

今回の調査対象は、国庫補助事業である児童育成基盤等整備事業の初年度及び次年度補助対象区市町村であった。したがって、児童家庭福祉に対する取組意識がもとより強い自治体であると考えられ、計画策定の契機としては、住民のニーズへの対応といった主体的理由が多く挙げられていた。しかし、調査結果にみるごとく、策定自治体に対する優先的補助金交付といった促進要因や都道府県による指導が直接的契機となった自治体も3割近

く存在し、中央集権体制の根深さを感じさせる結果となっている。

計画の策定体制をみると、全体では福祉、教育、母子保健の3部局の連携が見えるが、意見聴取のみにとどまったものもあり、主任児童委員、民生・児童委員の関わりも専門スタッフとしてよりも住民代表としての性格が強そうである。また、育児休業制度の導入・実施やフレックス制度の導入等柔軟な雇用環境の整備は、児童福祉・子育て支援にとって欠かせない事項であり、労働関係機関の積極的な関わりをもちやすい体制の構築が課題となる。認可外保育サービスやベビーシッター等の民間事業者の関わりも少なかったが、これは都市部以外の地域においては良質な民間事業が十分育っていないこと、財政支援も含め行政との関わりが取りにくいことなどがその一因と考えられる。

さらに、計画がすべての児童家庭福祉・子育て問題を想定しているにもかかわらず児童福祉施設職員の積極的な関わりが24.1%と少なかったことは、国におけるエンゼルプランや緊急保育対策等5か年事業の内容、さらに要保護児童問題を主として都道府県の業務としている現行児童家庭福祉実施体制と深く関係していると考えられ、今後の大きな課題として浮かび上がらせる結果となっている。

(2) 主体的取組みを促すための課題

① 専任スタッフの確保と横断的連携のための工夫

策定上の課題としては時間的・労力的負担が挙げられており、通常の行政事務作業と並行して計画策定を行う余裕がない実態がうかがえる。その結果外部業者の委託により策定を行う自治体が多いことが指摘されており、行政としての自主的な取組姿勢を反映しにくい現状がある。その他、庁内及び民間団体を含めた連携体制づくりの困難さを挙げる自治体も1～2割みられたことから、策定指針において言及されている望ましい策定体制の実践が容易ではなく、共通認識の醸成も含めて「縦割り行政」の払拭が現場レベルで実現できる工夫を講じる必要がある。

② 児童福祉法改正と計画の位置付け

平成10年4月から施行されている児童福祉法等の一部改正の行方が策定時点で不透明であったことも、策定自治体を悩ませたようである。これから計画を策定を行う自治体についてはその方向性についてある程度踏まえることが出来るが、行政処分による措置入所から利用者の選択性を高めた入所方式への転換となった保育については、情報公開の内容も含めて、より住民に近い形で

サービス提供が必須となる。さらに自治体の独自性や主体性の程度により利用者の選択は大きく影響されることから、児童関連の地域施設・機関の一体かつ柔軟な対応がキーとなろう。

(3) 児童育成計画策定をめぐる課題

児童家庭福祉行政は地方分権化の流れの中でより利用者の実態に目を向けた体系に向かっているといえる。計画を策定し、それを実施運営していくためには、保育分野以外のすべての子どもとその家庭への支援を総合的に提供していくことが可能となるような仕組の構築等、計画策定の過程において認識された課題を解決していくことが期待される。

今後は、規模の経済性をベースとした効率性の追及とより身近なレベルでのきめ細かなサービスの提供を求めるという二つの大きな流れを踏まえて、児童家庭福祉行政を運営していかなければならない。児童育成計画は地方自治体の独自性、主体性を示すものであり、単なる意識啓発的なものからの脱皮をいかにして図っていくかが問われている。このような問題意識から、今後は事業実施の状況と計画策定体制との関係からみた政策立案能力、計画の実行度の検証とその効果（住民サイドの評価）、また児童福祉施設等をはじめとする既存の資源の運営計画と住民ニーズとの関係等についてきめ細かく分析を行うことが課題として挙げられる。

2. 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政権限の区市町村移譲

柏女³⁾は、現行の児童家庭福祉実施体制は、区市町村や地域レベルにおいて児童家庭福祉サービス向上に対する促進要因が働きにくく、したがって、いくつかの条件を設定した上で、区市町村を中心とする実施体制の強化を図ることを提言している。そして、その場合、区市町村の意向を調査し、その支援を積極的に図るべきことを提示している。全国児童相談所長会⁴⁾も全国児童相談所長を対象に児童相談所のあり方に関する調査を実施し、その中で、児童福祉施設入所措置事務の区市町村移譲に対する意見を聴取している。今回の調査は、柏女による仮説を検証するとともに区市町村の意向を聴取し、今後の児童家庭福祉実施体制検討の資料とするために行ったものである。以下、結果に沿って考察を進めたい。

(1) 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の権限移譲に関する区市町村の意向

① 全体的・人口規模別傾向

すでに区市町村が中心となって実施している保育・健全育成施策を除くと条件整備を含めても肯定が半数を超えた分野はなく、全体的に消極姿勢が目立つ結果となった。分野別では、障害やひとり親家庭福祉、在宅サービスに関しては4割ないし5割の自治体が条件次第を含めて移譲を肯定し、一方、要養護・非行・情緒障害児童といったいわゆる要保護児童福祉行政について肯定する自治体は僅少となっていた。

権限移譲に対する意向は区市町村の人口規模によって違いがみられ、障害、ひとり親家庭、要養護・非行・情緒障害の分野においては、人口規模が大きくなるにつれて肯定意見が増加する傾向がみられていた。

② 移譲に対する意向の根拠

肯定的意向の根拠となる理由として多く挙げられていたのは「住民にとって身近な区市町村の方が便利であるから」といった「利便性」や「地域性」であり、一方、否定的意向の理由として多く挙げられていたのは、「行政運営、事業の実施にかかる経費増大のおそれがあるから」、「適切な処遇が図れない」、「事業の対象者数が少ない」といった「専門性」、「効率性（経費増大を含む）」からくる理由であった。また、権限移譲のための条件については、上述の理由と裏返しの回答が多く、経費や専門性の担保が多くみられていた。

柏女⁵⁾は、児童家庭福祉実施体制検討の際の基本的視点として一体性、専門性、広域性、公平性、効率性、一貫性、介入性、レビュー機能、地域性、利便性の10点を提示しているが、今回の調査からは、地域性、利便性、専門性、効率性（行政経費の増も含む。）といった視点が重視されていることが明らかとなった。

(2) 区市町村が求める支援

権限移譲に当たって区市町村が求める支援は財政的支援が圧倒的に高く、切実な思いが伝わってくる。具体的には、現行制度の改善である国庫補助金の拡充や超過負担の解消、さらには、制度改革をともなう地方交付税、自主財源の強化が挙げられていた。また、その他の支援についても多くの具体的要望、提言が記述されており、その一つ一つについて真剣に耳を傾けることが求められる。

(3) 区市町村に求められるもの

柏女⁶⁾は、児童家庭福祉実施体制において区市町村が主体的役割を果たすために必要な条件整備として、

- ①国、都道府県による財政的支援、人材確保支援
- ②専門職の養成、人事システムの整備

③保健、福祉、教育の統合的実施

④相談窓口の整備

⑤児童相談所等都道府県レベルの機関との緊密な連携

⑥区市町村行政及び職員の総体的レベルアップ

の6点を提示している。

今回の調査結果においても、これらはおおむね肯定されている。また、人口規模別では、小規模自治体ほど専門性や財政その他の点で国、都道府県の支援をより求める傾向がみられ、配慮が求められる結果となっている。

(4) 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政事務の区市町村移譲について

柏女^{7) 8)}は、児童家庭福祉実施体制のあり方について、特別区や中核市及び一定規模以上の市に児童相談所を設置して児童家庭福祉行政事務を移譲し、また、その他の市町村についても障害児童福祉行政を移譲し、市町村に家庭児童相談室を整備しつつ、場合によって地域子育て支援センター等にその業務の一部を委託することを提言している。また、要保護児童福祉行政については一義的には都道府県で実施するが、なお市町村移譲も検討すべきこと、ひとり親家庭福祉行政についても市町村移譲を検討すべきことを提言している。また、柏女ら⁹⁾は、これらの検討を踏まえ、今後の児童家庭福祉実施体制のあり方について具体的提言を行っている。

今回の調査でこれらの仮説について区市町村の意向を訪ねているが、全体的にはなお消極的姿勢の方が目立つ結果となった。ただし、ひとり親家庭福祉行政、障害児童福祉行政、在宅福祉サービスについては、4割～5割が適当ないしは条件次第で適当としており、今後、福祉サービスの地域性を高めるため、これらの分野の事務の区市町村移譲について検討を開始することが考えられる。全国児童相談所長会も、この分野の事務の区市町村移譲には他の分野より肯定的である。一方、要養護・非行・情緒障害児童福祉行政の区市町村移譲は、専門性、効率性等の視点から慎重な対応が必要である。

また、全体的には人口規模が大きくなるほど移譲の可能性が高まるが、例えば人口30万人以上とそれ未満の自治体の意識に顕著な差はなく、児童相談所の設置を含む児童家庭福祉行政事務全体の移譲に関しては慎重な意向がみられていた。さらに、いずれの場合であっても国、都道府県の区市町村に対する財政的・行政的支援その他の支援は必要不可欠であり、こうした支援なくして権限移譲はあり得ないことが明らかとなった。

なお、児童相談所等の行政機関の設置及び児童福祉施設の種別ごとの入所措置事務権限移譲に関する意向の設

問が不明確であったため、集計ができなかった。今後の課題としたい。また、今回、回答のあった区市町村は、児童育成計画策定にいち早く着手し、しかも煩雑な調査に回答いただいた自治体であり、児童福祉・ひとり親家庭福祉に関する取組意識がかなり高いと考えられる自治体である。したがって、全国の区市町村の平均的意向は、今回の調査結果より消極的姿勢と考えることが妥当であることに留意しなければならない。

おわりに

平成7～8年度に児童育成計画策定に関する国庫補助の対象となった180の区市町村に対して、計画策定過程と課題及び児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の権限移譲に対する意向を把握するために行った調査並びに考察の結果は以上のとおりである。調査に回答した自治体は児童福祉・ひとり親家庭福祉行政に対する取組意識の高い自治体であり、この結果を普遍化することはできないが、それでも、区市町村において児童福祉・ひとり親家庭福祉行政体制を整備するためには多くの課題があることが指摘でき、実施体制の変更には慎重な検討及び周到な準備・支援が必要であることが改めて示唆された。

現在、政府においては、地方分権と規制緩和を車の両輪とする行政改革論議が進められている。また、厚生省においても、社会福祉基礎構造改革、障害保健福祉サービス供給体制のあり方等について、それぞれ中央社会福祉審議会、障害保健福祉関係3審議会合同企画分科会において集中的に論議されている。いずれの結果も、今後の児童福祉・ひとり親家庭福祉行政実施体制のあり方に大きな影響を与えることが想定される。

今回の調査は、これらの課題のうち地方自治体間の分権について児童福祉・ひとり親家庭福祉行政分野においてどのように考えるべきかを、区市町村の実態、意向を通して探るものであった。調査のサンプル数が少なく、また、対象も全数ないし無作為抽出でないため、先進的自治体に対する予備的調査、傾向把握のための調査にとどまるものであるが、それでも多くの有意義な回答を得ることができた。

今後は、この結果をもとに平均的区市町村の児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の実態及び権限移譲に対する意向を探るとともに、政令指定都市、中核市、特別区、市、町村といった行政単位ごとにその実態や意向、整備すべき条件等についても調査し、丁寧な分析を進めていくことが必要である。また、福祉事務所（家庭児童相談室）や地域子育て支援センター等の相談援助機関、施設、事業についてもその実態を調査し、都道府県や児童

相談所の実態とも関連させながら望ましい実施体制のあり方について総合的な考察を進めていくことが求められる。

最後に、多忙な業務の中であって、負担の大きい煩雑な調査にご協力をいただいた区市町村の職員の方々に深く感謝申し上げる。

註：

- 1) 柏女霊峰・中谷茂一・林茂男・網野武博 「児童相談所の運営分析」 『平成7年度日本総合愛育研究所紀要』第32集 日本総合愛育研究所 1996
- 2) 柏女霊峰・中谷茂一・網野武博・林茂男 「児童相談所専門職員の執務分析」 『平成8年度日本総合愛育研究所紀要』 日本総合愛育研究所 1997
- 3) 柏女霊峰 「児童福祉実施体制のあり方(3)－児童福祉実施体制改革試案－」 『児童福祉改革と実施体制』 ミネルヴァ書房 1997
- 4) 全国児童相談所長会 「全児相(別冊)『今後の児童相談所のあり方に関する調査』結果報告書」 1988
及び 全国児童相談所長会 「今後の児童相談所のあり方に関する調査－結果報告(概要)－」 『平成6年度全国児童相談所長会議資料』 1994
- 5) 柏女霊峰 「子ども家庭福祉と社会」 柏女霊峰・山縣文治編『新しい子ども家庭福祉』 ミネルヴァ書房 1998 ほか
- 6) 柏女霊峰 前掲書3) 1997 pp.178-179
- 7) 柏女霊峰 前掲書3) 1997
- 8) 柏女霊峰 「児童福祉法等一部改正要綱試案(第一版)」 『児童福祉改革と実施体制』 ミネルヴァ書房 1997
- 9) 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

参考文献

- 1) 柏女霊峰 『現代児童福祉論』 誠信書房 1995
- 2) 柏女霊峰・山縣文治編 『新しい子ども家庭福祉』 ミネルヴァ書房 1998
- 3) 高橋重宏編 『子ども家庭福祉論』 放送大学教育振興会 1998

<附記>

本研究は、平成8年度社会保障・人口問題政策調査研究事業報告書『子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究』(主任研究者：高橋重宏駒澤大学

教授)における分担研究報告『子ども家庭サービスの実施機関に関する研究～区市町村における児童福祉実施体制～』(分担研究者: 柏女霊峰)を加筆・修正したものである。また、本研究の成果の一部については、日本社会福祉学会第45回全国大会において報告を行った。

柏女他：区市町村における児童家庭福祉行政と実施体制

【表 1】人口規模

	件数	%
1000人未満	0	0.0
1000人以上5000人未満	3	2.6
5000人以上1万人未満	7	6.0
1万人以上3万人未満	23	19.8
3万人以上10万人未満	35	30.2
10万人以上	18	15.5
20万人以上	13	11.2
30万人以上	17	14.7
合計	116	100.0

【表 2】児童福祉全般に関わる今後5年間の課題

	件数	%
児童育成計画の策定・実行など子育て支援対策の方向性、在り方の検討	92	79.3
保育所の設置・統廃合など保育所事業の整理	50	43.1
児童虐待防止のためのネットワークづくりやそれに関わる事業の検討	13	11.2
児童相談所等の専門機関との連携による相談体制の強化	34	29.3
不登校児童への対応やいじめによる問題等への対策等教育所管との連携	15	12.9
保健事業との連携による母子保健事業の充実	43	37.1
児童福祉施設（児童厚生施設を含む）との関わりをもった子育て支援や育成事業の検討	82	70.7
関係民間団体等との連携、業務内容の調整	14	12.1
その他	1	0.9
不明	0	0.0
合 計	116	100

【表 3】児童育成計画策定に取り組むことになったきっかけ

	件数	%
保育や子育て支援事業に対する住民のニーズが大きい（ある）ことを認識していたから	66	56.9
首長の政策的判断（意向）による決定	17	14.7
都道府県による指導	17	14.7
積極的な団体に対する優先的補助金交付等の情報があったから	15	12.9
近隣自治体が策定した（している）から	0	0
よくわからない	0	0
その他	1	0.9
不明	0	0
合 計	116	100

【表 4】児童育成計画の策定体制

	積極的な関わり	消極的な関わり	関わりなし
主任児童委員	52.6	11.2	16.4
児童・民生委員	47.4	10.3	18.1
児童館・児童センター	27.6	13.8	18.1
母子保健関係機関	72.4	6.9	7.8
児童福祉施設職員	24.1	7.8	32.8
幼稚園関係者	54.3	16.4	13.8
学校教育関係者	76.7	11.2	2.6
議員	40.5	12.1	22.4
住民代表	52.6	12.1	19.0
都道府県の児童福祉機関	34.5	9.5	32.8
社会福祉協議会等	38.8	12.1	21.6
民間事業者	15.5	12.1	39.7
ファミリーサポートセンター	19.0	5.2	41.4
その他	30.2	4.3	6.0
不明	9.5	44.0	32.8

【表 5】計画策定上・実施上の問題点

	件数	%
通常業務との並行のため時間的にも労力的にも難しい	68	58.6
庁内関係他部署との連携、協力が得られない	13	11.2
計画の位置付けが不明確であるため、策定にあたっての合意形成が難しい	11	9.5
計画策定の目的や目指すべき方向性について理解しにくい（されにくい）	22	19.0
緊急保育対策等5か年事業の事業量算出が難しい（算出方法が理解しにくい）	20	17.2
「子育て支援」や「子どもの権利」等の言葉の意味が理解しにくい	2	1.7
区市町村における障害者計画との整合性が図りにくい	1	0.9
児童福祉法改正の動向が見えないため、計画立案がしにくい	39	33.6
事業によっては他所管と協力が必要であり、組織的な制約から新規事業に取り組みにくい	27	23.3
新規事業の実施や事業の充実の必要性は認識できても実施に際して財政的な担保がないため、計画にも盛り込みにくく、取り組みも難しい	90	77.6
公私の事業分担の調整、関係民間団体との連携体制づくりが難しい	33	28.4
よくわからない、特になし	1	0.9
その他	4	3.4
不明	2	1.7
合 計	116	100.0

【表 6】児童育成計画策定による変化

	件数	%
子どもや子育て支援に対する住民のニーズが把握できた	74	63.8
地域内の関連機関間で協力体制を構築することができた	1	0.9
以前よりも地域内の関連機関同士の関係が悪化してしまった	0	0.0
庁内職員や住民の子どもと家庭に対する支援施策の必要性や問題意識が高まった	18	15.5
部署を超えて総合的に子育て支援施策推進に取り組んでいく異地ができた	17	14.7
特になし	2	1.7
その他	2	1.7
不明	2	1.7
合 計	116	100.0

【表 7】福祉サービスの移譲に対する意向（全体）

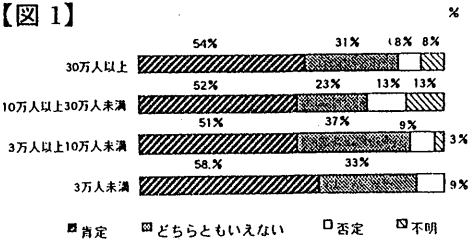
	(上段：件数、下段：%)						
	適当である	条件次第	どちらともいえない	あまり適当でない	不適当である	不明	合計
現行の保育・健全育成施策のみ区市町村で実施	45 40.2	15 13.4	35 31.3	10 8.9	1 0.9	6 5.4	112 100.0
障害児童福祉行政については区市町村で実施	25 22.3	21 18.8	36 32.1	18 16.1	8 7.1	4 3.6	112 100.0
ひとり親家庭福祉行政は区市町村で実施	37 33.0	19 17.0	38 33.9	13 11.8	3 2.7	2 1.8	112 100.0
養育費・非行・情緒障害児童福祉行政については区市町村で実施	12 10.7	19 17.0	34 30.4	32 28.6	11 9.8	4 3.6	112 100.0
在宅サービスのみ区市町村で実施	24 21.4	29 25.9	35 31.3	17 15.2	3 2.7	4 3.6	112 100.0
すべての児童福祉行政について区市町村で実施	9 8.0	16 14.3	36 32.1	33 29.5	14 12.5	4 3.6	112 100.0
その他	0 0.0	1 0.9	4 3.6	0 0.0	0 0.0	107 95.5	112 100.0

【表 8】福祉サービスの移譲に対する意向の理由（全体）

	(上段：件数、下段：%)									
	事業の対象者が少ない	適切な処遇がはかれない	施設入所措置が不均等になる	行政運営、事業の実施経費増大	住民にとって身近で便利	専門性が高まる	一貫した施設が望ましい	その他	不明	合計
現行の保育・健全育成施策のみ区市町村で実施	2 1.8	10 8.9	7 6.3	24 21.4	32 28.6	2 1.8	13 11.8	4 3.6	18 16.1	112 100.0
障害児童福祉行政については区市町村で実施	12 10.7	16 14.3	10 8.9	20 17.9	22 19.6	1 0.9	6 5.4	4 3.6	21 18.8	112 100.0
ひとり親家庭福祉行政は区市町村で実施	3 2.7	11 9.8	3 2.7	30 26.8	35 31.3	2 1.8	9 8.0	3 2.7	16 14.3	112 100.0
養育費・非行・情緒障害児童福祉行政については区市町村で実施	14 12.5	27 24.1	8 7.1	22 19.6	12 10.7	0 0.0	5 4.5	5 4.5	19 17.0	112 100.0
在宅サービスのみ区市町村で実施	3 2.7	12 10.7	2 1.8	25 22.3	37 33.0	4 3.6	6 5.4	5 4.5	18 16.1	112 100.0
すべての児童福祉行政について区市町村で実施	2 1.8	21 18.8	6 5.4	46 41.1	9 8.0	0 0.0	4 3.6	4 3.6	20 17.9	112 100.0
その他	0 0.0	0 0.0	1 0.9	1 0.9	1 0.9	0 0.0	0 0.0	1 0.9	108 96.4	112 100.0

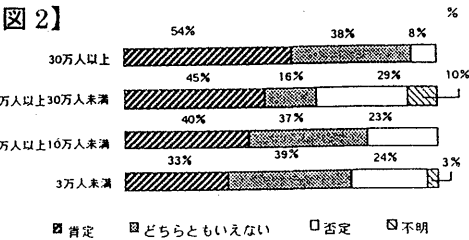
【表 9】移譲に対する意向と理由：現行の保育・健全育成施策のみ 【図 1】

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	19	11	3	0
3万人以上10万人未満	18	13	3	1
10万人以上30万人未満	16	7	4	4
30万人以上	7	4	1	1



【表 10】移譲に対する意向と理由：障害児童福祉行政

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	11	13	8	1
3万人以上10万人未満	14	13	8	0
10万人以上30万人未満	14	5	9	3
30万人以上	7	5	1	0

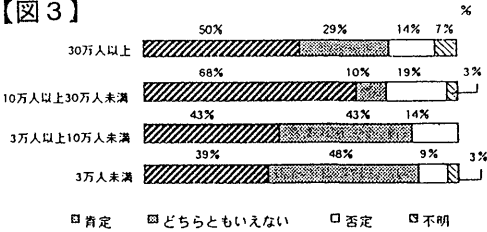


柏女他：区市町村における児童家庭福祉行政と実施体制

【表 11】 移譲に対する意向と理由：ひとり親家庭福祉行政

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	13	16	3	1
3万人以上10万人未満	15	15	5	0
10万人以上30万人未満	21	3	6	1
30万人以上	7	4	2	0

【図 3】



【表 11-2】 移譲に対する意向と理由：ひとり親家庭福祉行政（区市町村別）

（上段：件数、下段：％）

	肯定	どちらともいえない	否定	不明	合計
区市	44 54.3	23 28.4	13 16.0	1 1.2	81 100.0
町村	12 38.7	15 48.4	3 9.7	1 3.2	31 100.0
合計	56 50.0	38 33.9	16 14.3	2 1.8	112 100.0

【表 11-3】 移譲に対する意向と理由：ひとり親家庭福祉行政（区市町村別）

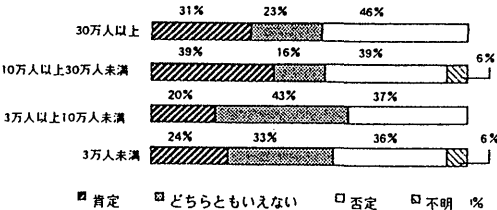
（上段：件数、下段：％）

	事業の対象者層が少ない	適切な処置が図れない	施設入所措置が不均衡になる	行政運営点事業の実施の経費増大	住民にとって区市町村が身近で便利	区市町村の方が専門性が高まる	区市町村の一端した施策が望ましい	その他	不明	合計
区市	1 1.2	5 6.2	3 3.7	25 89.3	28 34.6	2 2.5	6 7.4	1 1.2	10 12.3	81 100.0
町村	2 6.5	6 19.4	0 0.0	5 16.1	31 100.0	0 0.0	3 9.7	2 6.5	6 19.4	31 100.0
合計	3 2.7	11 9.8	3 2.7	30 26.8	112 100.0	2 1.8	9 8.0	3 2.7	16 14.3	112 100.0

【表 12】 移譲に対する意向と理由：要養護・非行・情緒障害児童福祉行政

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	8	11	12	2
3万人以上10万人未満	7	15	13	0
10万人以上30万人未満	12	5	12	2
30万人以上	4	3	6	0

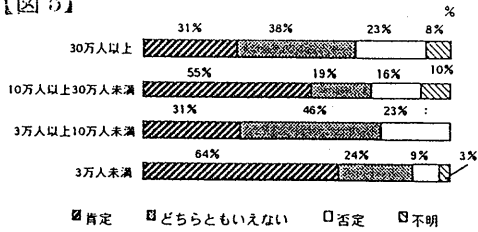
【図 4】



【表 13】移譲に対する意向と理由：在宅サービスのみのみ

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	21	8	3	1
3万人以上10万人未満	11	16	8	0
10万人以上30万人未満	17	6	5	3
30万人以上	4	5	4	0

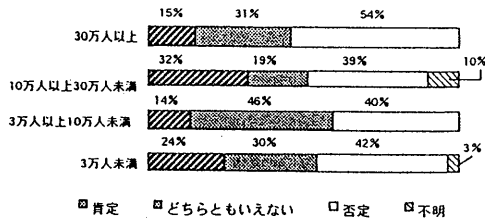
【図 5】



【表 14】移譲に対する意向と理由：すべての児童福祉行政

	肯定	どちらともいえない	否定	不明
3万人未満	8	10	14	1
3万人以上10万人未満	5	16	14	0
10万人以上30万人未満	10	6	12	3
30万人以上	2	4	7	0

【図 6】



【表 15】必要と考える国・都道府県の支援

	件	%
行政的支援	4	5.3
財政的支援	56	74.7
技術的・情報の支援	3	4.0
人的支援	4	5.3
事務の簡素化	5	6.7
特にない	0	0.0
その他	3	4.0
合計	75	100

【表 16】主体的役割を果たすために必要なこと：全体

		(上段：件数、下段：%)					
		最も重要	かなり重要である	あまり重要でない	重要とは思わない	不明	合計
1	専門職の採用	45	57	12	1	1	116
		38.8	49.1	10.3	0.9	0.9	100.0
2	相談機関、相談室の整備	32	75	7	0	2	116
		27.6	64.7	6.0	0.0	1.7	100.0
3	保健福祉の統合及び教育との連携	32	81	2	0	1	116
		27.6	69.8	1.7	0.0	0.9	100.0
4	国、都道府県関係機関と連携	18	86	11	0	1	116
		15.5	74.1	9.5	0.0	0.9	100.0
5	福祉行政全体のレベルアップ	37	69	7	0	3	116
		31.9	59.5	6.0	0.0	2.6	100.0
6	児童福祉施設の設置運営	14	67	29	1	5	116
		12.1	57.8	25.0	0.9	4.3	100.0
7	財政基盤の安定的確保	81	30	2	0	3	116
		69.8	25.9	1.7	0.0	2.6	100.0
8	その他	1	2	0	0	113	116
		0.9	1.7	0.0	0.0	97.4	100.0

区市町村における児童福祉・ひとり親家庭福祉
実施体制に関する実態調査

<調査票 1～児童福祉・ひとり親家庭福祉行政編>

ご記入にあたってのお願い

1. 本調査は白色の調査票（調査票 1）は児童福祉、ひとり親家庭福祉行政に関する質問が中心となっており、グリーン色の調査票（調査票 2）は保育関連事業の質問が中心となっております。お手数ですが、グリーン色の調査票は保育関係事業所管の課、係にお渡しいただきたくお願い申し上げます。ご記入後はそれぞれのご記入者が同封の返信用封筒にてご返送ください。
2. 質問によっては指示線に従いご回答をお願いするものもございますので、指示にそってお進みください。
3. 理由などの自由記述の部分は、お手数ですができるだけ具体的にご記入ください。
4. お忙しいところ恐縮ですがご返送は **2月7日（金）** までに同封の封筒にてお願い致します。
5. 本調査票に関するお問い合わせ、ご質問は下記までお願い致します。

〒260 千葉市中央区大蔵寺町 200 淑徳大学 柏女霊峰
TEL 043-265-7331 （内線 218） FAX 043-265-8310

〒106 港区南麻布 5-6-8 日本総合愛育研究所
児童家庭福祉研究部 山本真実 TEL& FAX 03-3473-8349

I. 貴自治体の概要についておうかがいします。

(1)都道府県名		(2)区市町村名	
(3)人 口 (1つに○)	1. 1000 人未満 2. 1000 人以上 5000 人未満 3. 5000 人以上 1 万人未満 4. 1 万人以上 3 万人未満 5. 3 万人以上 10 万人未満 6. 10 万人以上		
(4)児童人口 (18 歳未満の人口 ÷人口)	1. 10% 未満 2. 10% 以上 15% 未満 3. 15% 以上 20% 未満 4. 20% 以上 25% 未満 5. 25% 以上		

II. 児童福祉・ひとり親家庭福祉実施体制及び施策の現状についておうかがいします。

問 1 貴区市町村において児童福祉業務、ひとり親家庭福祉業務を主として所管している課及び係名をそれぞれご記入ください。同一の課／係がご担当の場合も両方にご記入ください。

1.児童福祉業務

2.ひとり親家庭福祉業務

(1) 課 :		課	(1) 課 :		課
(2) 係 :		係	(2) 係 :		係

柏女他：区市町村における児童家庭福祉行政と実施体制

問 2 貴市区町村における児童家庭福祉全般に関わる当面（今後5年程度）の課題はどのようなことですか？最も重要であると思われるものを3つ選び、下記の（ ）に番号をご記入ください。

1. 児童育成計画の策定・実行など子育て支援対策の方向性、在り方の検討
2. 保育所の設置・統廃合など保育所事業の整理
3. 児童虐待防止のためのネットワークづくりやそれに関わる事業の検討
4. 児童相談所等の専門機関との連携による相談体制の強化
5. 不登校児童への対応やいじめによる問題等への対策等教育所管との連携
6. 保健事業との連携による母子保健事業の充実
7. 児童福祉施設（児童厚生施設を含む）との関わりをもった子育て支援や育成事業の検討
8. 関係民間団体等との連携、業務内容の調整
9. その他（ ）

回答欄 （ ）（ ）（ ）

問 3 以下の児童福祉行政関係機関のうち貴市区町村内に所在するものがあれば、その「か所数」、についてご記入ください。

	か所数
1)児童相談所	か所
2)福祉事務所	か所
3)家庭児童相談室	か所
4)保健所	か所
5)市町村保健センター	か所
6)母子健康センター	か所
7)母子福祉センター	か所
8)その他（ ）	か所

問 4 以下の児童福祉施設、母子福祉施設等のうち、貴市区町村に所在するものがあれば、その「か所数」をご記入ください。また、これらの施設（貴市区町村立を除く）とどのような関わり方をしているのでしょうか？点線内に示した関わり方のうち、最も近いと思われるものを1つお選びになり、その番号を「関わり方」の欄にご記入ください。

	か所数	関わり方
養護系	乳児院	か所
	母子寮	か所
	養護施設	か所
	虚弱児施設	か所
	情緒障害児短期治療施設	か所
	教護院	か所
保育育成系	保育所	か所
	児童館	か所
	児童遊園	か所
療育系	肢体不自由児施設	か所
	肢体不自由児療養施設	か所
	精神薄弱児施設	か所
	重症心身障害児施設	か所
	自閉症児施設	か所
	盲児施設	か所
	ろうあ児施設	か所
	精神薄弱児通園施設	か所
	肢体不自由児通園施設	か所
	聴覚幼児通園施設	か所
助産施設		か所
里親・保護受託者		か所
母子福祉施設	母子福祉センター	か所
	母子休養ホーム	か所

1. 指導・監督等が中心
2. ショートステイ等の事業を通じた関わり方が中心
3. 定期的な会合・会議を通じた関わり方が中心
4. 行事・研修等を通じた関わり方が中心
5. 特に関わりはない
6. その他

Ⅲ. 地方版エンゼルプラン（児童育成計画）についておうかがいします。

問 5 地方版エンゼルプラン（児童育成計画）策定に取り組むことになった最も大きな理由となったものを一つだけ選び、下記の（ ）に番号をご記入ください。

1. 保育や子育て支援事業に対する住民のニーズが大きい（ある）ことを認識していたから
2. 首長の政策的判断（意向）による決定
3. 都道府県による指導
4. 積極的な団体に対する優先的補助金交付等の情報があったから
5. 近隣自治体が策定した（している）から
6. よくわからない（前任者の決定によるので詳細は不明である等）
7. その他（ ）

回答欄（ ）

問 6 地方版エンゼルプラン（児童育成計画）の策定体制についておうかがいします。
(1)から(5)の「関わり方」のうち、それぞれのについてあてはまるものを点線内からすべて選び、回答欄に番号をご記入ください。

(1)策定会議に参加して積極的に検討し計画内容にも関わった

回答欄

(2)意見の聴取はしたが、どちらかといえば消極的な関わり方であった

回答欄

(3)計画策定にあたり特に意見は聴取しなかった

回答欄

- | | | |
|-------------------------------------|------------------|---------------------------|
| 1. 主任児童委員 | 2. 児童・民生委員 | 3. 児童館・児童センター（放課後児童クラブ以外） |
| 4. 保健センター等母子保健関係機関 | 5. 養護施設等児童福祉施設職員 | 6. 幼稚園関係者 |
| 7. 教育委員会等学校教育関係者 | 8. 議員 | 9. 地域の母親グループ等の住民代表 |
| 10. 児童相談所等都道府県の児童福祉機関 | 11. 社会福祉協議会等 | |
| 12. 民間事業者（地域内の認可外保育施設、ベビーシッター等） | | |
| 13. ファミリーサポートセンター、労政事務所等の労働サイドの関連機関 | 14. その他 | |

問 7 計画策定上及び実施上の問題はどのようなことですか？ 最も大きな問題である（あった）と思われるものを3つ選び下記の（ ）に番号をご記入ください。

1. 通常業務との並行のため時間的にも労力的にも難しい
2. 庁内の関係他部署との連携、協力が得られない
3. 計画の位置付けが不明確であるため、策定にあたっての合意形成が難しい
4. 計画策定の目的や目指すべき方向性について理解しにくい（されにくい）
5. 緊急保育対策等5か年事業の事業量算出が難しい（算出方法が理解しにくい）
6. 「子育て支援」や「子どもの権利」等の言葉の意味が理解しにくい（されにくい）
7. 区市町村における障害者計画との整合性が図りにくい（ため、計画に対象となるべき事業が決めにくい）
8. 児童福祉法改正の動向が見えないため、計画立案がしにくい
9. 事業によっては他所管と協力が必要であり、組織的な制約から新規事業に取り組みにくい
10. 新規事業の実施や事業の充実の必要性は認識できても実施に際して財政的な担保がないため、計画にも盛り込みにくく、また取り組みも難しい
11. 公私の事業分担の調整、関係民間団体との連携体制づくりが難しい
12. よくわからない、特にない
13. その他（ ）

回答欄（ ）（ ）（ ）

問 8 地方版エンゼルプラン（児童育成計画）策定に取り組んだ（取り組んでいらっしゃる）ことによって、子どもの健全育成や子育て家庭に対する支援等に関して変化等がありましたか？ 次の中から最も大きいと思われるものを一つだけお選びになり、下記の（ ）に番号をご記入ください。

1. 子どもや子育て支援に対する住民のニーズが把握できた
2. 地域内の関連機関の間で協力体制を構築することができた
3. 以前よりも地域内の関連機関同士の関係が悪化してしまった
4. 庁内職員や住民の子どもと家庭に対する支援施策の必要性や問題意識が高まった
5. 部署を超えて総合的に子育て支援施策推進に取り組んでいく素地ができた
6. 特にない
- 7 その他（ ）

回答欄（ ）

Ⅳ. 今後の児童福祉・ひとり親家庭福祉実施体制及び施策の在り方について
うかがいます。

問 9 今後、次の各分野の福祉サービスを区市町村が主体となって実施することについてどのようにお考えですか？(1)から(8)の項目についてそれぞれ 1.～5.の中から一つだけお選びください。また、その理由を点線内に示した選択肢 (1.～8.)の中から一つだけお選びになりその番号を「理由」の欄にご記入ください。

理由

1. 施設利用及び事業の対象者となるべき層が少ないから
2. 適切な処遇ははかれなくなるおそれがあるから
3. 区市町村の裁量によって施設入所措置が不均衡になるおそれがあるから
4. 行政運営、事業の実施にかかる経費増大のおそれがあるから
5. 住民にとって身近な区市町村の方が便利であるから
6. 身近な区市町村の方が専門性が高まるから
7. 区市町村の一貫した施策が望ましいから
8. その他 ()

	適 当 で あ る	条 件 次 第 で あ る	ど ち ら と も い え な い	あ ま り 適 当 で な い	不 適 当 で あ る	理 由
(1) 現行の保育・健全育成施策のみ区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(2) 障害児福祉行政については区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(3) ひとり親家庭福祉行政は区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(4) 要養護・非行・情緒障害児童福祉行政については区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(5) 在宅サービスのみ区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(6) すべての児童福祉行政について区市町村で実施	1.	2.	3.	4.	5.	
(7) その他 ()	1.	2.	3.	4.	5.	

問 10へ 問 9-1、問 9-2、問 9-3へ

問 9-1 問 9 において「2.条件次第である」、「4.あまり適当でない」、「不適当」をお選びになった項目について、どのような条件が揃えば「適当」となるとお考えですか？

項目番号(1)～(8)までをご記入の上、その内容を簡略にお答えください。

項目番号	ご意見、整えるべき条件など

問 9-2 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政をできるかぎり区市町村で実施しようとする際、区市町村に対してどのような支援が必要とお考えですか？次の中から最も重要であると思われるものを一つだけお選びください。

1. 国、都道府県による行政的支援
2. 国、都道府県による財政的支援
3. 国、都道府県による技術的・情動的支援
4. 国、都道府県による人的支援
5. 事業に関わる手続き等事務の簡素化
6. 特にない
7. その他 ()

回答欄 ()

問 9-3 国または都道府県に対して要望したい支援の具体的内容について、例にならってご記入ください。

<例> 行政的支援：児童の施設入所措置基準等について国（都道府県）がガイドラインを示してほしい。

財政的支援：国の補助事業の市町村負担分について地方交付税で措置してほしい。

行政的支援
財政的支援
技術的・情報的支援
人的支援
事業に関わる手続き等事務の簡素化
その他

問10 児童相談所、福祉事務所、家庭児童相談室について、貴区市町村が設置及び運営することについてどのようにお考えになりますか？ 点線内の1.～7.からそれぞれ一つずつ選び、その理由もご記入ください。

	意見	理由
(1)児童相談所		
(2)福祉事務所		
(3)家庭児童相談室		

1. 現在も設置・運営しており、現在のままでよい
 2. 現在設置・運営しているが、検討が必要である
 3. 現在設置・運営しておらず、将来的にも設置・運営は困難である
 4. 現在は設置・運営していないが、条件が整備されれば可能性がある
 5. 設置・運営する必要性に乏しい
 6. どちらでもよい
 7. わからない

問11 以下の児童福祉施設、母子福祉施設等のそれぞれについて、貴区市町村が入所の措置を採ることについて、どのようにお考えになりますか？点線内の1.～7.からそれぞれ一つずつお選びになり、該当する番号に○をおつけください。

1. 現在実施しており現在のままでよい
 2. 現在実施しているが、変更が適当である
 3. 現在実施しておらず、また将来的にも実施が困難である
 4. 現在実施していないが、条件が整備されれば実施の可能性がある
 5. 実施する必要性に乏しい
 6. どちらでもよい
 7. わからない

養護系	乳児院	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	母子寮	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	養護施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	虚弱児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	情緒障害児短期治療施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	教護院	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
保育育成系	保育所	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
療育系	肢体不自由児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	肢体不自由児療護施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	精神薄弱児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	重症心身障害児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	自閉症児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	盲児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	ろうあ児施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	精神薄弱児通園施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	肢体不自由児通園施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	聴覚幼児通園施設	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
助産施設		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
里親・保護受託者		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

問12 以下の児童福祉（障害児も含む）、ひとり親家庭福祉関係事業に関する国の補助事業等それぞれについてお考えがいます。以下に示した事業を貴区市町村が実施することについてのお考えはどのようなものですか？それぞれの事業について点線内の1.～7.の中から最も適当と思われるものを一つずつお選びになり、番号に○をおつけください。

1. 現在も実施しており今後も区市町村事業として継続が適当
2. 現在は実施しているが、今後は県レベルでの実施が適当である
3. 現在は実施しているが、今後は民間事業に任せるのが適当である
4. 現在は実施しておらず、また将来的にも本区市(町村)では実施が困難である
5. 現在は実施していないが、条件が整備されれば本区市(町村)でも実施の可能性がある
6. 本区市(町村)では実施する必要性に乏しい
7. わからない

A 養護系事業

(1)子育て支援短期利用事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(2)ホームヘルプサービス事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(3)ホームフレンド事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(4)都市家庭在宅支援事業 (虐待防止ホットライン)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

B 保育系事業

(1)産休明け保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(2)育児休業明け保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(3)緊急保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(4)非定型保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(5)時間延長型保育A型	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(6)時間延長型保育B型	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(7)時間延長型保育C型	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(8)乳児保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(9)休日保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(10)病後児保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(11)夜間保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(12)深夜保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(13)障害児保育	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(14)地域活動事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(15)へき地保育所	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(16)季節保育所	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(17)地域子育て支援センター	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

C 育成系事業

(1)放課後児童対策事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(2)子どもにやさしい 街づくり事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

D 療育系事業

(1)心身障害児短期入所事業 (ショートステイ事業)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(2)心身障害児通園事業 (デイサービス)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
(3)心身障害児(者)ホーム ヘルプサービス事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

E ひとり親家庭系事業

①子育て支援短期利用事業 (ショートステイ事業)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
②母子家庭、寡婦及び父子 家庭介護人派遣事業 (ホームヘルプサービス)	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.

問13 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政に区市町村が主体的役割を果たすことになった場合、区市町村に求められることとして以下の(1)～(8)について、重要と考える程度をお答えください。

	最も 重要 である	かなり 重要 である	あまり 重要 ではない	重要と は思わ ない
(1)専門職の採用	1.	2.	3.	4.
(2)相談機関、相談室の整備	1.	2.	3.	4.
(3)児童分野における保健福祉の統合及び教育との連携	1.	2.	3.	4.
(4)国、都道府県関係機関との連携	1.	2.	3.	4.
(5)区市町村福祉行政全体のレベルアップ	1.	2.	3.	4.
(6)児童福祉施設の設置運営	1.	2.	3.	4.
(7)財政基盤（自主財源）の安定的確保	1.	2.	3.	4.
(8)その他（ ）	1.	2.	3.	4.

V. 児童福祉・ひとり親家庭福祉行政の実施体制に対するご意見、お考えがございましたら自由にご記入ください。

最後に、ご記入くださいました方の職名及び所属の部署名をご記入ください。

職名：

部署名：

ご協力ありがとうございました。