

## 子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に関する研究 —再構築に関するこれまでの検討経緯と将来方向—

子ども家庭福祉研究部 柏女霊峰・有村大士・永野 咲  
嘱託研究員 佐藤まゆみ（和洋女子大学）  
尾木まり（子どもの領域研究所）  
澁谷昌史（関東学院大学）  
藤咲宏臣（神奈川県立保健福祉大学）  
菅井敏行（国立保健医療科学院研究課程）  
徳永聖子（淑徳大学大学院）  
東洋英和女学院大学 山本真実  
厚生労働省 川松 亮

### 要 約

本研究は、子ども家庭福祉行政実施体制に関し、市町村を中心として再構築することを目指し、文献研究、調査票骨子の作成、市町担当者に対するインタビュー調査を実施して、今後実施する予定の自治体調査の予備研究を進めたものである。いくつかの自治体が市町村中心の体制に肯定的見解を示したが、いずれにしても都道府県との役割分担は必要とされた。今後は、子ども家庭福祉行政実施体制の将来方向も視野に入れつつ、都道府県と市町村との役割分担の整理が必要とされた。

**キーワード：** 子ども家庭福祉行政実施体制、再構築、インタビュー調査

A Study on Reconstruction Centered Municipalities Child and Family Welfare Administration Systems : Consider the Future Direction of The System Reconfiguration from the Previous Discussions

Reiho Kashiwame, Taishi Arimura, Saki Nagano, Mayumi Sato, Mari Ogi, Masashi Shibuya,  
Hiroomi Fujisaku, Toshiyuki Sugai, Seiko Tokunaga, Mami Yamamoto, Ryo Kawamatsu

### **Abstract:**

This is a preliminary study aims to rebuild Centered Municipalities Child and Family Welfare Administration System through reviewing previous studies and interviewing on the basic idea and the framework of the attitude survey our research team develops on child and family welfare reform.

As a result, we can say the decentralization of authority in child and family welfare has been really happened but not enough study has done on this theme, and some municipalities actually agreed with Centered Municipalities Child and Family Welfare Administration System with the condition of establishing the optimal role allocation between the municipalities and the prefectures.

It is concluded that, for reconstruction Centered Municipalities Child and Family Welfare Administration System, it is required to review the role distributions in near future.

Keywords: Child and Family Welfare Administration Systems, reconstruction, interview

## I. 研究の背景

子ども家庭福祉分野は、子ども・子育て支援新制度により主に子育て支援・保育分野における市町村中心の実施体制、個人給付、公的契約制度を導入しようとしている。しかしこの分野には、都道府県中心の実施体制、事業主給付、措置制度（社会的養護）が存在しており、さらに障害児福祉はその2つの中間的システムとなっているため、1つの分野に3つのシステムが併存する複雑な供給体制である。

この問題は、子どもと家庭のニーズによる供給体制の分断と支援の切れ目を生じさせており、その克服には都道府県と市町村間における地方間分権、財源と行政実施体制の一元化が求められるが、現在はまだその基盤整備期にある。また、実施体制の一元化が実現すればソーシャルインクルージョン（social inclusion）にもつながるが、都道府県と市町村の役割分担や地方間分権に関する実証的研究は乏しい。そこで、あいまいな都道府県と市町村の役割を明確化し、市町村を中心とする実施体制の再構築、そこにおける都道府県と市町村との適切な役割分担に関する研究を実施することが必要とされる。

本研究においては、子ども家庭福祉における地方間分権の経緯やこれまでの到達点、地方間分権において重要な論点となる都道府県と市町村間の役割分担の内容について文献研究により考察する。その結果を用いて、市町村、都道府県の実態や分権に関する意向を探るための調査の企画を進める。

本研究は、市町村を中心とする子ども家庭福祉行政実施体制の再構築という課題を検討するために大きな意義がある。子どもの最善の利益を守るという漠然とした目標を目指して、現在市町村は子ども家庭相談体制を模索している。しかし、都道府県と市町村の役割分担があいまいなために起きている支援の不連続や分断、責任の所在の不明確化等を抱えており、本研究はそれらの解消に寄与できる可能性がある。また、長らく子ども家庭福祉が抱えている複雑な実施体制を再構築するためにも、市町村と都道府県の役割を明らかにすることが不可欠である。本研究は、相談体制の基盤整備で未だ頭を抱えている市町村に対し、必要な知見を提供できる。そして、なにより、困難な生活課題を抱える子どもたちや家族にインクルーシブな支援を届けることにつながる。これらが、本研究実施の背景である。

（佐藤まゆみ・柏女霊峰）

## II. 研究の目的と方法

### 1. 研究の目的

本研究では、まず文献研究を通じて、地方分権そのものの動向と、子ども家庭福祉における子ども家庭相談、

社会的養護、障害児福祉、保育、子育て支援、ひとり親家庭福祉、母子保健、及び精神保健福祉の各分野における地方間分権の検討経緯やこれまでの到達点、そこでの都道府県と市町村間の役割分担の内容を明らかにすることを目的とする。

2点目に、上記の結果を踏まえ、子ども家庭福祉行政実施体制のあり方と役割分担に関する量的調査を想定した仮説を設定し、調査票骨子案を作成することを目的とする。

3点目に、インタビュー調査を実施し、市町村中心の子ども家庭福祉の将来方向に対する基本的な考え方を明らかにするとともに、実施体制や役割分担に関する調査を実施する場合の調査票作成にあたっての留意点を明らかにすることを目的とする。

以上3点を明らかにするため、本研究を実施した。

（佐藤まゆみ・柏女霊峰）

### 2. 研究の方法

#### （1）用語の定義

##### ①子ども家庭福祉行政

子ども家庭福祉行政自体は、措置事務の移譲や個別の児童福祉施設のあり方、行政サービスの具体的な方法、サービス等に係る財源のあり方、サービス供給主体の多元化のあり方、サービスの実施主体のあり方等を含む用語である。本研究における子ども家庭福祉行政とは、「子ども家庭福祉サービスの実施体制のあり方だけに焦点を当てたもの」と定義する。

なお、子ども家庭福祉行政におけるサービスとして、子ども家庭相談、子育て支援、要保護児童福祉、障害児福祉、ひとり親家庭福祉、保育、母子保健等があるが、本研究ではそれらひとつひとつをテーマとするというよりは、そうしたサービスの基本的な実施主体として市町村を想定し、市町村中心の体制再構築に焦点を当てている。したがって、この言葉がもつサービスの内容は、上述の内容をすべて含んだ包括的なものとなる。

##### ②地方間分権

地方間分権とは、「子ども家庭福祉を都道府県中心から市町村中心へと再構築し、市町村が子育て支援や要保護児童の福祉に対して連続性と責任をもって、主体的に役割を果たすこと」である。基本的に、都道府県から市町村という地方政府同士の権限を含む業務の移譲として捉える。地方分権という言葉自体は、国から都道府県のレベルと、都道府県から市町村のレベルの両方が混ざっているが、子ども家庭福祉分野では、後者のレベルが問題になるため区別する。

#### （2）文献研究

本研究では、社会福祉分野において地方分権の議論が本格化した1987（昭和62）年以降に焦点をあて、子ども家庭福祉及びその周辺分野における都道府県と市町村

間の分権の状況と役割について、①地方間分権、②子ども家庭相談、③社会的養護、④障害児福祉、⑤保育・子育て支援、⑥ひとり親家庭福祉、⑦母子保健、⑧精神保健福祉に分けて先行研究をレビューした。この文献研究の結果をふまえ、量的調査を想定した仮説の設定及び調査票骨子案を検討した。

### (3) インタビュー調査

文献研究、仮説設定及び調査票骨子案をもとにインタビュー調査ガイドを作成し、子ども家庭福祉の地方間分権に関する将来方向に関する基本的考え方と調査票骨子案に対する意見を聞くことを目的として、半構造化面接法によるインタビュー調査を実施した。調査対象は、人口規模に配慮して9自治体を選定し、子ども家庭福祉主管課担当者に調査を依頼した。調査実施期間は2013(平成25)年1月から2月である。

### (4) 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会研究倫理指針に則って行った。インタビュー調査については、各自治体への依頼状送付時に、提供されたデータは厳重な管理と適切な処理を行い、研究以外の目的には使用しない旨を書面に明記し、了承のうえ調査を受諾していただいた。

(佐藤まゆみ・柏女霊峰)

## III. 研究結果と考察

### 1. 文献研究

#### (1) 地方間分権

国から地方への権限移譲という地方分権化の流れの中で、国から都道府県へという流れにとどまらず、市町村合併の促進等により、可能な限りすべての市町村に均等に事務を移譲あるいは委任しようとする指向性がみられてきた(西尾2007)。社会福祉分野では昭和60年代前半から、地方間分権が本格化していった。

地方分権の議論は、①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応が基本的な目的として検討されてきた。しかし、行政面の改革にとどまり、財政面の改革には十分な成果が挙げられず、①地方税財源の確保、②法令等による義務付け、枠付けを緩和すること、③事務権限の移譲、④地方自治制度の再編成、⑤住民自治の拡充、⑥地方自治の本旨の具体化といった課題が残った。

1999(平成11)年の地方自治法改正により、適切な役割分担の基本として「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねること」とし、国と地方公共団体の役割分担に関する規定が新たに設けられ、分権化は加速していく。そ

れが社会福祉八法改正や社会福祉法の制定ともあいまって、高齢者、障害者福祉分野が地方間分権を遂げ、市町村中心の一元的体制を構築した。

子ども家庭福祉分野においては課題の②のように実現したものもあるが、2005(平成17)年度に市町村を子ども家庭相談の第一義的窓口位置づけたりしているものの、現在も人や財源という手当てを伴う一元的な体制整備には至っていない。八法改正当時、他の福祉分野における分権化にあたって工夫された事項(例えば措置決定権限と費用支弁者、実際にサービスを提供し支援にあたる者を区別して考える等)を考えると、子ども家庭福祉における分権化が進展しない理由には必ずしもならないが、子育て支援や保育、社会的養護等それぞれのサービス毎の検討が多く、実態としては子ども家庭福祉の実施体制に係る十分な議論はほとんどなされていない。

地方間分権には市町村合併の手法も用いられ、自治体の人口規模の格差や地域的な広がりが見られるほか、緊縮財政による全体的な人員削減に伴う人材の量的確保及び研修体制の不十分さに伴う人材の質的確保の困難さ、さらに福祉の事業に係る費用の一般財源化による必要経費の確保や実施するサービスの内容等の地域間格差の問題等が挙げられる。しかし、地域の自主性や特性に配慮するという地方分権そのものの考え方が、こうした地域間格差を生じさせているものの、その格差の範囲が正当なものであるかどうかを評価する体制はなく、子どもが生まれた場所によって受けられるサービス、その内容や手厚さが異なるという状況が現実になりつつある。

2012(平成24)年に示された地域主権推進大綱では、先述の課題に取り組むこととなった。特に、基礎自治体への権限移譲として都道府県から政令指定都市、中核市、特例市、特別区への移譲、ひも付き補助金の一括交付金化が示されており、サービスの対象の特性から、子ども家庭福祉分野への影響が懸念される。(佐藤まゆみ)

### 文献

- 1) 佐藤まゆみ(2012)『市町村中心の子ども家庭福祉—その可能性と課題』生活書院。
- 2) 佐藤まゆみ(2013)「市町村における子ども家庭福祉行政実施体制再構築の課題—先駆的自治体インタビュー調査の分析から—」『和洋女子大学紀要』53, 和洋女子大学。
- 3) 西尾勝(2007)『地方分権改革』東京大学出版会。

#### (2) 子ども家庭相談、社会的養護、障害児福祉

##### i. 子ども家庭相談

子ども家庭相談をどういった実施体制で展開するかについての議論は、2004年児童福祉法改正により、市町村に子ども家庭相談の一義的な窓口設置が制度化されるまでは、ほとんど行われていない。全社協・転換期における児童福祉施設の役割に関する研究委員会(吉沢英子委員長)(1987)がとりまとめた『転換期における児童福

祉施設の役割に関する研究<報告書>』において、市町村に要保護児童問題を取り扱う常設委員会設置の提案がなされているのは、今から思えばかなり先駆的な提言であったといえる。また、東京都の子ども家庭支援センター設置構想を受け、大橋謙策（1995）が相談体制の地域一元化を取り上げたり、古川孝順（1991）が市町村への権限移譲に踏み込んだ提案をしたりするなど、1990年代前半までに散発的にあった相談体制改革論議は、誤解を恐れずにいえば、児童福祉のスペシャリストというよりも、社会福祉界全体を視野に入れた研究者によるパラダイム転換の文脈から派生したものだった。

その後、1990年代後半に子ども虐待の社会問題化を受け、虐待防止体制の確立が議論の俎上にあがるようになり、児童相談所体制強化が喫緊の課題として認識されるようになると、大所高所からの議論よりも、対処療法的に「今ここで」を意識した議論が求められるようになる。したがって、家族再統合や法的アプローチの強化などの新たな援助課題が、児童相談所を高度専門機関とする前提の中で取り扱われたのは自然なことであった。

しかし、児童相談所を強化すればするほど、自ずとそこに身近で気軽に利用できるクリニック機能を期待することは現実的なものではなくなる。児童虐待の防止等に関する法律制定時には、すでに児童相談所一極集中そのものの限界性が指摘されつつあり、かような認識形成の中で、2004年の法改正がなされたとみてよいだろう。

かくして、都道府県（児童相談所）を中心とする実施体制を所与のものとして、そこでいかに市町村が体制強化を図り（とくに市町村で専門職配置を可能にし）、重層的な体制を組みながら、虐待防止体制を確立していくかという現実的な議論のフォーマットは固定化した。ここでは、あえて措置権の市町村移譲を含む、市町村での一元的な相談体制構築の意味を見出そうとするムードは停滞することとなる——これこそ、2012年度の子ども家庭相談体制見直しをめぐる全体的な状況と総括でき、逆にいえば、市町村を中心とする相談体制を是とするのであれば、児童家庭センターを拡充するなり、市町村での専門職配置を実質化するなどの具体的政策が不可欠だといえるのではなからうか。だとすれば、2004年から現在までの10年弱の年月において市町村の専門機能強化がさして改善されなかったという認識が、本研究会在が持ち出す実施体制改革論議に大きな影を投げかけるかもしれない。（澁谷昌史）

## 文献

- 1) 全社協・転換期における児童福祉施設の役割に関する研究委員会（吉沢英子委員長）（1987）『転換期における児童福祉施設の役割に関する研究<報告書>』。
- 2) 大橋謙策（1995）「<時の問題>児童福祉行政のパラダイム転換と子ども・家庭支援センター構想-東京都児童福祉審議会「中間報告」を踏まえて-」『季刊児童養護』25(3), 1-3,

1995-01.

- 3) 古川孝順（1991）「<論壇>児童福祉制度改革の課題」『季刊児童養護』22(1), 2-3, 1991-07.

## ii. 社会的養護

要保護児童対策分野において、地方間分権に限れば、具体的な制度改正や政策立案にまで踏み込むような本格的な議論が行われてきたとは言えない状況にある。

その経緯を辿ると、高齢者福祉・身体障害者福祉分野における地方間分権に係る大きな制度改革であった1990（平成2）年の「福祉八法改正」からの流れで、児童相談所（都道府県）の施設入所措置権限等を市町村に移譲することを基本とした、行政実施体制の可否、要否に関する議論が中心になっている。福祉八法改正当時、子ども家庭福祉分野についても「今後は、児童相談所の市段階への移管、町村における児童福祉司の設置なども含め、思い切った改善措置が必要」（古川；1991）とする指摘があった。さらに、「要保護児童の権利保障を図るためには都道府県実施がより有効であり、また、一般児童の健全育成、子育て支援を視野に入れば、地域福祉がより行いやすくなる市町村実施がより有効であり、この両立が児童福祉実施体制検討の大きな論点」（柏女；1994）とする考察も行われている。

その後、児童相談所の児童虐待相談対応件数の急激な増加等を背景に、要保護児童をめぐる家庭や社会の状況変化に伴う法制度等のあり方の議論として、分権そのものよりも要保護児童対策における市町村の役割をどのように考えていくかが主たるテーマとなっていく。そして、市町村における子ども家庭相談窓口の設置や、要保護児童対策地域協議会の法定化等の2004（平成16）年の児童福祉法、児童虐待防止法の改正を控え、広域性と専門性の観点から「何が何でも全部市町村に下ろしてしまえ」というのはちょっと現実的には乱暴」（松原；2003）といった指摘や、「児相の役割と市町村の役割を区分して、両者のよいところを補完し合う」（吉田；2003）といった提案がされている。

そうした一方で、児童養護施設等の社会的養護の社会化、地域化といった視点から、これまで地域と疎遠であったとする自己批判のもと、施設が地域社会のなかでどのような役割を果たしていくかという議論が、グループホーム展開やショートステイの事業化、あるいは、当初は施設附置とされた児童家庭支援センター制度化の場面等で行われてきた経緯があり、「施設もやはり市区町村への移管を考えていかなければならない」（福島；2004）とする現場からの声も出ている。そして、要保護児童問題がもはやすべての家庭に生じうる問題と捉え、「今日の要保護児童問題への対応は、一般子育てサービスと連続した制度として位置づけ、子育て支援システム全体の改革を検討すべき」とする、児童養護施設等の社会的養護を含めた「基礎自治体を基盤とする子育て支援システム

の構築」の提言が施設サイドから行われている（全養協；2003）ことにも触れておきたい。（藤咲宏臣）

## 文献

- 1) 古川 孝順「<論壇>児童福祉制度改革の課題」季刊児童養護 22(1), 2-3, 1991-7
- 2) 柏女 霊峰「<論壇>児童福祉の課題覚書」季刊児童養護 25(1), 2-3, 1994-7
- 3) 「《座談会》近未来像と児童虐待防止法・児童福祉法の改正」季刊児童養護 33(4), 4-25, 2003-03
- 4) 「《座談会》児童養護施設と市町村行政の連携～地域におけるネットワークを構築するために」季刊児童養護 35(1), 7-20, 2004-08
- 5) 『子どもを未来とするために-児童養護施設の近未来-（児童養護施設近未来像Ⅱ報告書）』全国児童養護施設協議会制度検討特別委員会小委員会 45-46, 2003-04

### iii. 障害児福祉

障害児福祉分野における地方間分権をめぐる議論は、ほとんど行われてこなかった。「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」（障害児支援の見直しに関する検討会 2008）において、広域性、専門性を保ちながら、市町村の力量形成を図る方向が打ち出されたのが、おそらくは障害児福祉にかかる実施体制を取り上げたものとして初めてのことであろう。

また、障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（2011）による「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言－新法の制定を目指して－」では、障害者支援の文脈においては、都道府県が中核的な役割を果たすという前提ではなく、いかに地域の中で障害を有する人々の暮らしを保障するかというフレームワークが肝要であることが確認されていくこととなる。

しかし、こうした動向が子ども家庭福祉改革に十分な影響を及ぼしたわけではなく、障害児の児童発達相談センター通所サービス決定の実施主体が市町村とされる一方で、障害児入所施設への措置は都道府県の役割として残された。それはなぜか。

たとえば、柏女（2009）の「障害者支援の見直しとこれからの検討課題」では、実施体制の一元化を提言しながら、広域的な調整機能を担保していく必要性も指摘するものであったが、その背景には、「社会資源の偏在問題」があると思われる。市町村でサービス提供を完結させることを原則としつつ、いかに専門的なサービスと個々の障害児を仲介していくかがテーマになっていることがうかがえる。あるいは、都道府県の役割については発達障害児支援においても重視されており、高度専門的なものは都道府県で実施し、日常的に求められるものは市町村との整理がなされ、地域生活圏ですべてのサービスを体系的に整備することが困難だと認められてきた。こうした経緯を重視するならば、分権化の論議は、決して市町

村にすべてを委ねるという趣旨で進められるべきではなく、市町村を中心としつつ、専門職を集約的に雇用するような体制によってこそ福祉需要の充足が効果的となるような局面において都道府県の役割を限定する方向へと進められるべきかもしれない。（澁谷昌史）

## 文献

- 1) 障害児支援の見直しに関する検討会（2008）「障害児支援の見直しに関する検討会報告書」厚生労働省.
- 2) 障がい者制度改革推進会議総合福祉部会（2011）「障害者総合福祉法の骨格に関する総合福祉部会の提言－新法の制定を目指して－」厚生労働省.
- 3) 柏女霊峰（2009）「障害者支援の見直しとこれからの検討課題」『月刊福祉』 92(10), 37-41, 2009-10.

### （3）保育・子育て支援、ひとり親家庭福祉

#### i. 保育

戦後、1948（昭和 23）年に児童福祉法が施行され公的保育制度の仕組みが作られた。その当時の保育所の事務は、国の事務を市町村長及び都道府県知事に委任する「機関委任事務」であったが、地方公共団体の関与は及ばなかった。しかし、1986（昭和 61）年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」の成立に伴い、保育所の事務が「機関委任事務」から「団体委任事務」に改められ、保育所の入所措置が正式に市町村の事務となり、市町村にその権限が移譲された。

その後、平成に入ると待機児童問題、利用者主権とあいまって、措置制度の改革の必要性や直接契約制度の検討が行われるようになった。そして、1997（平成 9）年に児童福祉法が大幅に改正され、保育所入所に関する手続き・方法が、市町村の措置（行政処分）から、保護者が選択をする選択利用方式に改められ、市町村は保育所についての情報公開や利用調整等を担うことになった。この改正については、市町村の保育実施義務という公的責任が残された上で、利用者主権の考えが導入されたという点で評価されている。

また、少子化対策の1つとして目指されたのが子育てと仕事の両立支援であり、その為に、保育所や保育サービスの拡充が行われた。しかし、少子化問題の解決には至らず、働く女性の増加、社会情勢の不安定等により、さらに待機児童が問題とされるようになった。そして、保育所の拡充が追いつかない中で行われた取り組みが規制緩和である。保育所設置主体制限や公立保育所の委託先にかかる制限の撤廃、土地や建物、定員の基準の引き下げ、短時間保育士の導入、認可基準の緩和、認定こども園新設による入所要件の緩和等、様々な規制緩和が行われたが、少子化問題も待機児童問題も解決には至らなかった。

そこで、抜本的な改革が必要であることが指摘され、

2010（平成22）年6月に「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」、2012（平成24）年2月に「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」が公表された。そして、2012（平成24）年8月に「子ども・子育て関連3法」が成立し、2015（平成27）年の本格施行に向けて「子ども・子育て支援新制度」の検討が進められている。

子ども・子育て支援新制度では、幼稚園と保育所の機能をあわせ持つ「認定こども園」の普及を進め「質の高い幼児期の学校教育や保育を総合的に提供する」こと、地域の状況に応じて家庭的保育や小規模保育等の多様な保育を充実させ、身近な地域での保育機能を確保すること等を目指している。そして、市町村が認定こども園や保育所などを計画的に整備し、国がそれを支援するとしている。さらに保育に関して、市町村は、管内の施設・事業者の情報を整理し、子育て家庭に広く情報提供し相談に対応すること。また、市町村が保育の必要性を認定し、利用調整を行うことになっている。

保育分野に関しては、子ども・子育て支援新制度においても、市民に身近な市町村が責任を持って保育の提供を行う仕組みの中で公的責任を維持しつつ、利用者が選択する権利が与えられており、現行の制度と大きくは変わらない。しかし、市町村に保育機能の確保や利用調整、利用可能な施設・事業者のあっせん等の責務が課せられるとともに、契約による利用が困難であると市町村が判断した場合には、措置による入所・利用を行える等、市町村の権限が強くなるといえる。今後は、地域の実情に応じた保育機能の確保が目指されるが、国としてのナショナルミニマムをどうするのかという課題も残されている。

（徳永聖子）

## 文献

- 1) 星野信也(1998)「特集：社会福祉改革をめぐって『社会福祉の地方分権化』」季刊社会保障研究 23 (4), 398-410.
- 2) 鈴木尚子(2004)「保育分野の規制緩和と改革の行方」『レファレンス』54 (4), 5-27.
- 3) 遠山洋一(1998)「児童福祉法の改正と今後の展望「利用者主義」と保育所現場の課題」『世界の児童と母性』(44), 22-25.
- 4) 植野一芳 (2006)「児童福祉法改正と変わる保育所」『環境創造』(9), 1-16, 大東文化大学.
- 5) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012)「子ども・子育て関連3法案について」.

## ii. 子育て支援

都市化、職住分離、核家族化の進行、地域社会の崩壊、女性の社会進出など、さまざまな社会構造の変化により、子育てを社会全体で支える必要性が高まった。取り組みの当初は、働く女性の仕事と育児の両立支援に重点が置かれ、保育関係施策を中心に進められたが、出生率の低下、子育て不安や子ども虐待の増加などを背景として、

すべての子どもと子育て家庭を対象とする子育て支援施策が展開された。これらは少子化対策として策定されたエンゼルプラン以降のさまざまな計画と共に目標値を定めて推進されてきた。

2003（平成15）年改正児童福祉法で子育て家庭を社会的に支援するための子育て支援事業が法定化され、高齢者や障害者の介護等と同様に、在宅福祉サービスが子ども家庭福祉にも位置づけられた。具体的には、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業の他、「児童及びその保護者又はその他の者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業」、「保育所などにおいて保護者の児童の養育を支援する事業」、「地域の児童の養育に関する各般の問題につき保護者からの相談に応じ、情報の提供を行う事業」の3事業を省令により定め、市町村において子育て支援事業のあっせんなどの実施（子育て支援総合コーディネータ）などが法定化され、2008（平成20）年の改正児童福祉法では、乳児家庭全戸訪問事業、一時預かり事業、地域子育て支援拠点事業、養育支援訪問事業の法定化が図られた。

子育て支援事業の実施主体は市町村であるため、権限移譲に関する議論は見られない。事業の実施は努力義務に留められているため、それぞれの地域におけるニーズをいかに捉え、また、何を優先事項とするかは各自自治体の判断に委ねられており、地域間格差が大きく、全体として量的にも質的にも整備は不十分な状況にあると言える。子ども・子育て支援新制度においては、「地域子ども・子育て支援事業」として、利用者支援並びに子育て支援が地域の実情に応じて実施されることとなっている。その際、都道府県が実施する社会的養護等の事業と連携して実施することとされており、子育て支援施策における都道府県との連携が明確に打ち出されている。

（尾木まり）

## iii. ひとり親家庭福祉

母子家庭等自立支援対策は、「子育て・生活支援策」、「就業支援策」、「養育費の確保策」、「経済的支援策」の4本柱により運営されており、主に就業・自立に向けた支援が行われている。就業・自立支援に関する事業・サービスについては、未実施の自治体も多く、自治体間格差がみられることから今後も国が旗振り役を務めながら地方自治体との協力連携に努めていく方法で実施の促進を進めている。

労働関係の事業については、都道府県が中心になるものもあるが、「自立支援教育訓練給付金事業」と「高等技能訓練促進費等事業」については、「2014（平成26）年度までに全都道府県・市・福祉事務所設置町村での実施」を数値目標として掲げており、都道府県のみならず市、町村においての事業実施が図られている。就業や自立支援はハローワークや商工会との連携も必要なことから、完全な市町村への権限移譲、事業遂行は困難と思われる

が、利用促進を進めるとともに事業実施も都道府県、市町村との連携を進めていくという動きの中にある。また、ひとり親家庭の「在宅就業」を進めていくためにも、安心こども基金を活用した「業務の開拓」「参加者の能力開発」「業務処理の円滑な遂行」を都道府県及び市がともに取り組むこととなっている。

母子関係の施策としては、配偶者からの暴力対策との関連もある。こちらも都道府県を中心に市町村や民間団体との連携が目指されており、整備状況からみて完全な市町村への移譲には 時期尚早であるといえよう。

母子家庭施策に関する実施主体を巡る議論は、母子生活支援施設の入所に関わる議論の後、自立支援施策を中心とした事業拡大を目指す活動に軸足を移しており、前述したように、都道府県が中心になりながら市や民間団体との連携を図る形態での事業拡大の途上にあるといえる。母子家庭施策は、保育、子育て支援、生活保護、就労支援などが横断的に絡み合っていることから、近年は貧困問題の絡みからの問題を取り上げたものもみられるが、権限移譲の問題を直接論じたものは多くなく、主にソーシャルワークの視点、母子生活支援施設での援助の視点からの文献が見られる程度である。

そのため、権限の移譲に関しての議論は、他領域に比べて活発ではなく、現在でも国、都道府県（指定都市）、市町村による多様な主体が混在している現状である。児童扶養手当の場合は、国の財源負担が 3/4 を占めており、地方自治体間での権限移譲を論じるものでないといえる。また、母子福祉資金の貸付制度は、都道府県、指定都市及び中核市を実施主体として行われており、それぞれに特別会計が設けられている。

母子家庭に対して行われている保育所の優先入所等の日常生活支援に関わる事業は主に市町村が主体となっている。しかし、特に就労支援に関する事業は、市町村においての自治体間格差が大きいことから、都道府県が主体となる事業が多い。今後もさらに互いの連携協力を前提としての事業実施によって、普及していく必要があると挙げられている。（山本真実）

## 文献

- 1) 大里慶子 (2010)「ひとり親家庭への支援策～児童扶養手当法の一部改正案～」立法と調査 N0303,P40-52

## (4) 母子保健、精神保健福祉

### i. 母子保健

わが国では、明治時代より助産活動の中核とした母子保健対策が講じられてきた歴史を持つ。戦後における保健行政は母子保健と家族計画を中心に発展し、乳児死亡率の劇的な改善を見た。また、1958（昭和 33）年には未熟児養育医療の開始および市町村への母子健康センターの設置が行われ、1961（昭和 36）年には 3 歳児健康診査および新生児訪問指導の開始など対策が進んだ。そ

の後、1964（昭和 39）年には母子福祉法が成立し翌年施行され、これによって児童福祉法から母子保健法が独立した。

1994（平成 6）年には地域保健法成立にともない、母子保健法が改正され、一部の専門的対応を除きほとんどの母子保健事業が市町村でされるようになった。地域保健法の本格施行となった 1997（平成 9）年からは、母子保健法の 3 歳児健診等の母子保健サービスが市町村で始められた。現在、都道府県の保健所と市町村保健センターの役割は明確化されており、基本的に保健所は市町村の活動支援にあたる。具体的には、市町村は母子保健法に基づき母子健康手帳を交付するほか、保健指導、妊産婦および新生児の訪問指導、健康診査、障害児の療育指導を行う。一方で都道府県は小児慢性特定疾患の療育指導、結核児童療養指導、未熟児訪問指導、未熟児養育医療を担当する。

ところで、母子保健の歴史において地域保健法の成立の意義は大きい。地域保健法が 1997（平成 9）年に成立した背景には現在まで公衆衛生の第一線であった保健所の保健活動の機能の一部を、町村合併後に力をつけ始めた地方自治体に移管し、市町村が対人保健サービスを行うべきであるという考えが強くなってきたことが一因として存在する。以前も、1977（昭和 52）年に 1 歳 6 ヶ月健診を市町村の事業として予算措置により創設しているが、これは既に保健所にて 1948（昭和 23）年より妊産婦・乳幼児健診、さらに 1961（昭和 36）年に 3 歳児健診が実施されていることと小児の健康診査データの継続性に関して相容れない現象であった。このような流れの中で、母子保健業務を全般的に市町村業務とする県もみられるようになり、少子化および核家族化の進行あるなかで、ますます母子保健事業に注力する市町村が増えていった背景がある。この流れは現在までも続いており、より広域的・専門的な対応は保健所が行い、市町村は新しい住民に近い存在で支援を行う機関として方向付けられている。

また近年の動きとしては、2010（平成 22）年 6 月の地域主権戦略大綱を踏まえ、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 23 年法律第 105 号）において、2013（平成 25）年 4 月 1 日より母子保健法に基づく事務（①低体重児の届出の受理、②未熟児の訪問指導、③養育医療の給付）について、都道府県、指定都市、中核市から、全ての市町村へ移譲することとされた。（菅井敏行）

## 文献

- 1) 中原俊隆(1996)「地域保健法と母子保健」『公衆衛生研究』45(2),97
- 2) 笹井康典ら(1997)「保健所の今後の母子保健活動のあり方に関する研究」『市町村における母子保健事業の効率的実施に関する研究 平成 8 年度研究報告書』pp13-24

## ii. 精神保健福祉

わが国の精神障害者への社会的支援の歴史は、明治時代の慈善事業として始まるが、戦後、諸外国の精神衛生に関する知見をとりいれつつ、1950（昭和25）年に「精神衛生法」が制定された。これによって、初めて精神障害者の医療と保護が記され、法的に病者に対する医療の視点が誕生することとなる。私宅監禁は廃止され、都道府県の精神病院の設置義務や精神衛生相談所の設置規定などが盛り込まれた。

のちに米国駐日大使刺殺事件などをきっかけに1965（昭和40）年には法改正が行われ、地域精神衛生活動の整備のため保健所を精神保健福祉行政の機関として位置づけた。

しかしながら、1984（昭和59）年の宇都宮病院事件をきっかけに、精神衛生法の改正を求める声が国内外からあがり、1987（昭和62）年の改正で名称が「精神保健法」とされ、任意入院制度や通信・面会など権利の確保などの精神障害者の人権擁護および社会復帰の促進を目指すものであった。

1993（平成5）年には「心身障害者対策基本法」が「障害者基本法」に改正され、精神障害者も「障害者」として初めて法的に位置づけられることになった。このことによって、精神障害者に対する福祉が法的に明示されることとなった。さらに、1995（平成7）年の改正によって「精神保健法」の名称は「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（精神保健福祉法）」とされた。この法律において地域精神保健福祉施策の充実が規定され、地域における精神保健福祉施策を推進していくため、都道府県および市町村は、精神保健福祉に関する意識啓発を行うほか、精神障害者およびその家族に対する相談指導等を行う旨明記された。のち1999（平成11）年には精神保健福祉法が改正され、在宅の精神障害者に対する福祉事業を市町村を中心として推進する体制を整備する等の措置が講じられた。また、2002（平成14）年度から、精神障害者の在宅福祉の充実に向け、精神障害者保健福祉手帳・通院医療費公費負担制度等の申請窓口が保健所から市町村に変更され、精神障害者の福祉サービスの利用に関する相談、助言等が市町村を中心に行われることになった。

また新たに精神障害者居宅生活支援事業（ホームヘルプ、ショートステイ、グループホーム）が法定化され、市町村を実施主体として行われることになった。

2005（平成17）年10月に障害者自立支援法が成立し、翌年度（一部は10月1日）より施行された本法律によって、市町村を中心として、精神障害も含めた三障害を一元化したサービスが提供されることになり、障害者の自立した生活への支援を、市町村を中心として行い、それに対して都道府県、国が重層的に援助していき、また、サービス必要量を見込んだ障害福祉計画を市町村、都道府県が策定していくことも定められた。またサービス利

用決定のプロセスを透明化するために障害程度区分の設定や市町村審査会の設置など障害福祉サービスを決定するための事務が細かく定められた。障害者の相談支援体制も整理され、相談支援事業が地方自治体の地域生活支援事業の必須事業に位置づけられ、精神障害者を含む障害者に対する一般的な相談支援事業は市町村に一元化された。また、市町村など地方自治体に自立支援協議会を設置運営することなども定められ、市町村、地域が連携協働して障害者を支援していく体制づくりが進められることとなった。

また、2006（平成18）年4月施行の「障害者自立支援法」により障害の種別に関わらずサービスを利用できることとなり、身近な市町村が一元的にサービスを提供する枠組みが規定され、市町村における相談支援体制が強化されることになった。相談支援事業については、市町村と都道府県に実施主体が分散している状況を改め、2006（平成18）年10月より、障害種別に関わらず、市町村が一元化して実施することとなった。特に、知的障害者、精神障害者及び障害児については、従来は都道府県において実施されていたが、最も身近な地域において支援を受けられるよう、市町村の地域生活支援事業の必須事業として位置づけ、内容が定められている。

2012（平成24）年障害者の範囲及び障害程度区分の見直しはなされ、発達障害が障害者自立支援法の対象となることが明確にされると共に、相談体制の充実が図られ、市町村に総合的な相談支援センターを設置すること等が規定された。また、2013（平成25）年度より、「障害者自立支援法」を、いわゆる「障害者総合支援法」とするとともに、障害者の定義に難病等を追加し、2014（平成26）年4月1日から、重度訪問介護の対象者の拡大、ケアホームのグループホームへの一元化などが実施されることとなった。特に、市町村の役割において、障害者に対する理解を深めるための研修・啓発等が必須事業とされ、また都道府県の必須事業として手話通訳者などの意思疎通支援を行う者のうち専門性の高い者を養成、派遣する事業が盛り込まれた。

今後の精神保健福祉の動向を考察すると、障害を持つ者の地域社会における共生の実現に向け、障害者の暮らしに身近な地域基盤の整備や相談援助といった支援の充実のため、市町村の役割がますます大きくなっていくと考えられる。（菅井敏行）

## 文献

- 1) 公衆衛生審議会精神保健福祉部会 精神保健福祉法に関する専門委員会資料(1998)「精神保健福祉法に関する専門委員会報告書」
- 2) 安武 繁ら(2005)「精神保健福祉法一部改正施行への対応に伴う市町村の機能強化と都道府県による支援の方策に関する研究」『広島県立保健福祉大学誌 人間と科学』5(1),7-20



### (5) 先行研究の考察と調査仮説の設定に対する留意事項

以上の文献研究結果から、以下のことが明らかになった。まず、福祉分野における都道府県と市町村の地方間分権については、他の福祉分野における都道府県と市町村間での分権を進める際も、措置決定権限の移譲や費用の支弁者と実際のサービス提供者とを分けて考えるといった課題を乗り越える工夫があった。子ども家庭福祉行政実施体制最大の争点は、この措置決定権限の所在や費用の支弁者、サービスの提供者あるいは受け皿の問題であるが、他分野で乗り越えてきたことを考えると、子ども家庭福祉分野における分権化の障壁には必ずしもならないということである。

2点目に、地方分権そのものの流れの中で、最も問題となっているのは、行政改革が進んできた経緯があっても、それに伴うだけの財政改革が進んでいないことである。すなわち、国や都道府県が担ってきた事務の移譲だけが進展し、それに見合った財源が手当てされることはなかった。福祉分野においても、地方の自由度を高め独自性を尊重するという名の下に一般財源化が行われ、その動向は、事業主給付が多い子どもを対象とする福祉サービスに特に顕著にみられた。さらに、各自治体の財政力の弱体化や財源の乏しさから緊縮財政となり、結果として、現在の子ども家庭福祉でも指摘されている人材の量的・質的確保や研修の実施等の難しさに直結することとなった。

3点目に、子ども家庭福祉では、子どもに代わって親権者を含む保護者が子どもの利益のために必要なことを判断することの方が多く、本人の意思を汲み取ることへの手厚い配慮が不可欠となる。現行の実施体制では、措置制度、障害児施設給付制度等の方法が混ざっており、ここへ保護者の同意を要する手続きとなるなど、サービスの利益を享受する主体である子どもという特性を考慮しない実施体制の議論は極めて難しいことになる。しかしながら、この点は高齢者や障害者福祉において成年後見制度を活用して本人の意思表示や決定を促す方法を取るなど、学ぶべきノウハウがないわけではないこともわかった。

4点目に、上述の流れの中で、子ども家庭福祉の実施体制は包括的に議論されなかったことで、顕著な分断とそれへの反省があるということである。現状の子ども家庭福祉は、時代の推移とともに生じた社会問題に対して、今ここでという施策の展開を選択してきたために、社会的養護や保育、子育て支援等それぞれを見ればそれなりに完結しているように見える実施体制も、全体を見渡せば社会的養護と地域子育て支援が分断されてきたことへの反省がなされたり、母子保健では対人保健サービスを市町村が行うよう方向付けられたり、ひとり親家庭福祉のように就労支援や労働、ドメスティック・バイオレンス、経済的支援のいずれも、国が旗振りをしたり都道府県が中心で市町村があまり積極的でなかったり、市町村

が実施主体でもほとんど取り込まれていないという実施体制のちぐはぐさがみられる。

5点目に、周辺の分野における体制整備に学ぶ必要性がある。精神保健福祉分野を見ると、障害者に対する一般的な相談支援事業は市町村に一元化され、その手当てとして都道府県の必須事業として専門性の高い者を養成し、派遣する事業が準備されている。子ども家庭福祉は、相談体制ひとつをとっても、子ども虐待相談の激増に伴う児童相談所中心体制の限界から、市町村を第一義的な相談窓口とした。その位置づけは極めてあいまいで、市町村は比較的軽微な相談を受けることとされ、児童相談所はその後方支援にあたるということに過ぎない。これに対し、軽微か否かを判断する基準も示されず、要保護児童対策地域協議会という会議体は作られたが、他の福祉分野のように人材を確保する財源や都道府県が専門性を確保するという責任も明示されない状況で対応している。

上述の実態が「今ここで」の対応しか考えられない状況を生み出しており、子ども家庭福祉の実施体制は、サービス毎にその時に必要な改正を繰り返してきたために、分権化について検討が深められなかったものと考えられた。(佐藤まゆみ)

## 2. 市町村に対するインタビュー調査

### (1) 調査仮説の設定

以上の先行研究レビューと、筆者らの過去のチーム研究等(柏女ら1997)、(柏女ら2004)～(柏女ら2010)、(佐藤2005)、(佐藤2008)の成果を参考に、量的調査を想定した調査票骨子案作成にあたって、以下の仮説を設定することとした。

#### ①理論仮説1「都道府県の役割と市町村の役割には違いがあり、実践における不安や不満に繋がっている」

都道府県と市町村の役割には、これまでの子ども家庭福祉の実施体制の状況からそれぞれ特徴があるはずである。すなわち、都道府県は介入的で専門的な役割のイメージ、市町村はその反対の役割のイメージである。それぞれの役割がどのようなちらばり具合になるかを見るため、都道府県と市町村の役割を抽出し項目化する必要があると考えた。

#### ②理論仮説2「都道府県と市町村の間での費用負担については、市町村は都道府県が担うことに期待している傾向がある。」

様々な先行研究において、断片的に課題として取り上げられてきたもののなかに費用負担の問題がみられた。そのため、都道府県と市町村の役割を考える際にも、費用負担の問題を避けることはできない。地方分権の議論においても十分に進展しなかった問題であり、自治体の意向について検討が必要である。

#### ③理論仮説3「人口規模の大小によって、市町村の役割には違いがある。」

市町村は、人口規模により人材やサービスを含め社会資源のばらつきがあるため、人口規模によって市町村が担える役割として考えられているものや、都道府県に対して期待する役割が異なることが予想されることから必要な仮説である。

④理論仮説4「都道府県と市町村がそれぞれに対して期待する役割にはズレがあり、そのズレが支援の連続性や実効性に影響を与えている。」

これまでの実施体制の分断の状況を考えれば、役割の中には、きっぱりどちらかに振り分けて判断されているものもありえる。

一方で、両者が担うべき役割（重なる役割）として認識されているものもありえる。ただ、それが片方だけの認識であれば、「なぜ対応してくれないのか」という不満につながるのではないかと。そうした役割が支援の連続性や一貫性を示す変数に影響を与えているかどうかを検討する必要がある。

⑤理論仮説5「人口規模の大小より、自治体としての力をつけていることを示す項目が積極的に回答されている自治体の方が、それ以外の自治体に比べて分権化に積極的である。」

この仮説は、佐藤（2007）（2010）の調査検証結果を参考にしている。人口規模は、分権化の意向に対して直接に影響を与えている変数ではなく、市町村が力をつけていることがわかる変数（課題克服数）が影響を与えていることが明らかになっている。この研究では、人口規模が分権化の阻害要因であるという一般的な仮説が偽相関であることを示していた。現在は、子ども・子育て支援新制度の本格施行を控えた時期であり、改めて検証が必要な仮説である。

文献研究から、上記の仮説を設定し、下記の調査票骨子案を検討した。（佐藤まゆみ）

## （2）調査票骨子案の構成

先述の仮説を検証できるよう、調査票骨子案の構成は、①自治体の基本的属性について、②子ども家庭相談体制の実情について、③都道府県と市町村の役割と分権化について、という3本柱と自由記述欄とした。

この3本柱にそって、主要な項目としてこれまで国の調査票に使用されていた項目や、新たに役割に関する項目等を加えて調査票骨子案を作成した。この調査票骨子案への意見を聞きとることも、下記のインタビュー調査の目的となっている。

なお、調査票骨子案の具体的内容は、以下のとおりである。

①については、都道府県名、市区町村の別、自治体の人口規模、児童人口等を尋ねる5項目とした。

②については、子ども家庭相談従事者の人数と専任・兼任の別、要保護児童対策地域協議会の経年年数等、都道府県と市町村の役割分担の状況等を尋ねる9項目とした。

③については、将来的に望まれる子ども家庭福祉行政実施体制のあり方や各サービスを市町村主体とすること、将来的にサービス利用決定権限を担うことが適当な主体、都道府県と市町村の役割分担のあるべき姿、子ども家庭福祉を市町村で実施する際に乗り越える必要がある課題等を尋ねる9項目とした。

自由記述では、子ども家庭福祉行政実施体制の分権化に関する自由な意見を求めることとした。（佐藤まゆみ）

## （3）市町村に対するインタビュー調査

上記の方法で設定した調査票骨子案に対して、事前のインタビュー調査を実施した。

### i. 調査の目的と方法

本調査は、①次年度実施予定の質問紙調査の調査票骨子案について意見を聴取し、その答えやすさや改善すべき点等を踏まえ調査票骨子案の改良を行うこと、②子ども家庭福祉行政実施体制に関するあるべき将来方向を聞きとることで、次年度以降の研究の参考にすることを目的に実施した。

調査対象は、計8市区町である。対象の選定にあたっては、人口規模の偏りが無いよう配慮した。

実施時期は、2013（平成25）年1月下旬から2月上旬である。

### ii. 結果

インタビュー調査の結果を以下、表1にまとめた。

①自治体に対する調査実施のあり方、調査項目について  
複数の自治体から、調査項目に記述のあった「将来的に」「分権化」「再構築」といった用語について、どの程度を想定するのかがあいまいであり、回答が困難であることが指摘された。加えて、「必要かどうか」「できているかどうか」という問い方について、現状の意向を十分反映できるのか疑問が寄せられた。

また、調査票骨子案が、地域分権等の市区町行政にかかわる内容におよんでいるため、回答を依頼する対象者をどのように設定するかが検討課題としてあげられた。

②子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向について  
今回のインタビュー調査の対象自治体からは、子ども家庭福祉サービス供給体制について、具体的に都道府県と市区町村の役割分担についての考え方がいくつかあげられた。

第一に、「措置」にかかわる場合や24時間対応等、強い権限を一時的に必要とする場合には都道府県によるサービス供給が適しており、住民に最も身近な機関としての市区町村は、継続的な「支援」を行うことが適しているという考えが述べられた。

第二に、予算や人員確保の課題があげられた。規模の小さい自治体では福祉専門職の確保や福祉施設等の維持管理が難しく、都道府県のサポートが期待されていた。

また、障害や就労の支援については、ワンストップサービスや、児・者を統合した形での継続支援を市区町村で実施することのメリットや展望も述べられた。  
(永野咲・有村大士)

表1 インタビュー調査結果一覧

I D	人口規模	対応者の職名	調査票骨子案等について	供給体制の将来方向について
A市	3万人	主管課係長 相談員	<ul style="list-style-type: none"> <li>「役割分担」の程度をどのように想定するかが回答に反映する。</li> <li>「必要かどうか」聞かれれば、すべて必要と回答することになるだろう。</li> <li>「将来的に」という表現がどこまでを指しているのかわかりにくい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市が中心となり対応することについては賛成であるが、都道府県には専門性を担保したサポートを期待する。特に、措置や24時間対応が必要な困難ケースについては、都道府県が対応すべき役割と考える。予算面でも不足しているが、それだけでなく、根源的に市町村と都道府県の機能は異なっている。</li> <li>市単位では専門職の確保が困難であり、都道府県は専門職をおき、高い専門性をもつべきである。また市町村の専門性を育成するための研修等も実施して欲しい。</li> <li>障害分野で言えば、地域で住み続けられることが大切と考えるが、社会資源がない。虐待は、地域が対応することが必ずしも良いとは思わない。</li> </ul>
B町	3万人	主管課課長補佐 係長 相談員	<ul style="list-style-type: none"> <li>「必要かどうか→現状対応できているかどうか」という展開で聞かれると、「必要だが現状ではできない」という意識が強くなり、それが回答に反映することになる。</li> <li>「市町村を中心とした行政実施体制に再構築する」ことについて、「何の、どの部分を想定すればよいか」が判断しづらく、どうしても現状に依拠した「可否→できない」「要否→必要でない」という回答になってしまう。</li> <li>一行政職員の回答できる規模を超える設問がある。行政実施体制のあり方など、範囲の判断次第では首長クラスでないと回答できない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>子ども家庭福祉行政実施体制に関する県と市町村の間の専門性の差は歴然であり、一時保護や施設入所措置等は専門性の高い県が行うべきである。施設入所等の「措置」に関しては専門的な判断が必要で、市町村での対応は無理であるとともに将来的にも望ましくない。</li> <li>一方で、県（児童相談所）はケースを閉止することができるが、市町村は児童相談所がケースを閉じた後も、そこに暮らす住民として保護者と子どもにかかわっていかねばならず、市町村が県（児童相談所）と同じ立場に立って住民と対立関係になるのは、継続的に支援を行ううえではよくないと考える。なぜなら、市町村は主として「支援」の立場でケースに長期にかかわる必要があるからである。</li> <li>子ども家庭福祉サービスの供給体制や行政実施体制に係る県と市町村の役割分担は、そうした視点で明確化される必要がある。</li> </ul>
C市	10万人	主管課課長 係長	<ul style="list-style-type: none"> <li>冒頭の自治体の実態を尋ねる質問については記入が容易であったが、その他の質問については回答者によって回答に差が出ることが予想される。</li> <li>「将来的」および「再構築」の意味が不明瞭で、具体性に欠くため回答しづらい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>子ども家庭福祉行政実施体制における分権化の有るべき姿としては、複数の組織（行政単位）をまたがず、一つの都道府県などの組織内にて処理が完了できることが望ましい。しかしながら、そのような体制をとるのであれば、窓口の数の確保が困難となることが予想される。一方で、市町村でよりよいと思われる体制を構築しようとすれば当然予算と人員の確保が必要となるが、現状ではこれらの確保は難しい。</li> <li>現状において県と市町村の役割が不明確となっている部分があり、それらの明確化が必要であると考えている。</li> </ul>
D市	16万人	課長 所長 相談員	<ul style="list-style-type: none"> <li>各部署に確認しないと責任をもって答えられない為、複数部署での回答について明記した方がよい。</li> <li>要保護性の高い設問が多い為、市の体勢によっては、どの課が回答すればいいのか分からないのではないかと。</li> <li>子ども家庭相談の定義、また、子どもの相談にに応じている部署（教育委員会や渉外部門など）がたくさんあるので職員の数等、どの範囲で記入すればいいのか明記した方がよい。</li> <li>設問により、もう少し具体的にどのようなことを指しているのか記載したほうがよい。</li> <li>自由記述は項目に分けるか、文言をもう少し付け加えた方がよい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市で対応していくことは不可能ではないが、財政的な面で厳しいし、小さい市では難しいと思われる。しかし、相談事業や支援事業を一元化して、ワンストップでできる体制作りをする必要があると考えている。また、就労支援であれば家庭の状況で分けるのではなく就労という大きな枠組みで捉えて支援できる体制や、障害に関しては、子どもから大人まで一貫して支援できる体制を作った方がいいのではないかと考えている。</li> <li>相談員の立場からすると、市は市民に一番近い存在であり、寄り添った支援をしていく為には児童相談所と市町村の役割は一線おいたほうがよく、市が県のような強い権限をもち、両方の役割を担うことは難しいのではないかと感じている。また、市が保護する施設を持つことは難しく、24時間稼働できる施設の有無等により体制に差が出ると考えられる。さらに、DVの受け入れ等広域的な対応は、都道府県が担った方がいいのではないかと考えている。</li> </ul>
E市	18万人	主管課部長	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状の実態的な質問（冒頭の属性）を別にすると、全般的に質問内容とその答えについて具体的なイメージを描きづらく、感覚的な答えとなってしまう、回答しにくい印象である。</li> <li>「将来的」や「分権化」などの用語が示す範囲や意味が不明確な印象がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「分権化」の議論は国や都道府県といった大きなエリアの問題でもあり、福祉、教育等分野の話でもあり、対象としている範囲が不明確である。子ども家庭福祉に限って考えれば、制度や法律といった上位の概念での整理ではなく、「現場がうまくいっていれば問題ない」と考えられる限られた領域である。大上段の「分権化」の議論の中で整理出来るのかは疑問である。</li> <li>なるべく基礎自治体が実際の実践を行うべきというが、非効率になったり、専門性が低下する場合もある。財政的、人材的にも抱え込むのが厳しいこと</li> </ul>

				<p>ある。小さくした方が機能する領域とある程度の大きな主体が権限を持ち、主導していく体制の方が良いものがあると考え。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>措置権が市町村に移譲される場合には、人材面の広域的なバックアップが必要で、市町村だけで養成や確保は難しい。措置権の移譲は体力的、精神的に厳しいのが現状。</li> </ul>
F市	20万人	主管課 課長	<ul style="list-style-type: none"> <li>想定される回答者の職位によって、調査内容や他部署への聴取への対応が異なる。他部署への依頼を明記した方がよい。</li> <li>調査票骨子案において、言葉が想定している範囲が示されるとよい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>子ども家庭福祉行政実施体制については、現在の縦割り行政の枠組みから各論として考えざるを得ず、将来方向を総合的に述べることは非常に難しい。少子化や経済的な社会的背景から、行政に対する子ども家庭福祉施策の充実を求める要望は非常に強く、社会の在り方などと総合的に論じられるべき。人口規模に大きければつきがある実態では、かなり乱暴な役割強化だった。</li> <li>子ども家庭福祉は、障害者や高齢者福祉と異なり、施策の大部分は家庭を対象に行う。子どもと家庭の福祉を分けて考えたり、子どもの育ちに配慮することと同時に、子どもをどのように育てようとするか、さらに、意思決定者が必ずしも当人でないことも含めて体制を整理する必要がある。</li> </ul>
G区	20～25万人	主管課 部長  児童家庭 相談責任 者	<ul style="list-style-type: none"> <li>将来的な実施体制改革の可能性は、そのときの条件次第なので、回答しにくい。</li> <li>回答者により「一元化」のイメージにばらつきが出る可能性を感じる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎自治体を中心とする実施体制構築は賛成だが、法的権限行使等を含めた諸対応に精通した専門職確保が絶対的条件。また、社会資源の偏在を考えた場合、一部事務組合という選択肢も現実的。入所施設が特定できないようにする必要があるケースなどにも配慮しなければならないことから、広域的な対応可能性を確保することは意味がある。また、私立学校や高等学校などと基礎自治体が連携する仕組みがないことも課題。</li> </ul>
H市	40万人	主幹	<ul style="list-style-type: none"> <li>役割分担や再構築という言葉について、イメージをするためにその定義を示してほしい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村はあくまで住民サービスを提供する。福祉の色彩の濃いサービスを活用することにより、親の育児ができるようにするための支援であり、長期化する問題を地域で見守って応援する役割である。母親や父親の困っていることの背景が理解できるからこそ、一緒に必要なことを考えていくことができる。相談支援の中で、市町村がサービスという持ち札を活用して支援につなげることができるかが非常に重要である。そのため、児童相談所の役割とはかなり違う。ただし、児童相談所は虐待対応だけではなく、相談や措置、障害の判定、その他の支援があいまって体制が成り立っていることも、将来方向を考える時に必要な視点ではないか。</li> <li>市町村を中心にするということについて重要なことであると認識しているが、再構築の意味合いを丁寧に説明されることなく、できるかできないかではなく考え方として将来方向を回答するという点については、市町村では難しいのではないかと。どのような形で市町村を中心にするのか前提を十分に理解できなければ、これという考え方を示すことに結び付かないのではないかと。</li> </ul>

#### IV. 若干の考察と今後の予定

##### 1. 子ども家庭福祉サービス供給体制の将来方向

先行研究レビュー及びインタビュー調査から、以下のことが明らかになった。

まず、福祉分野全体の地方間分権が、地方分権そのものの大きな流れによる影響を受けている。地方分権改革で重点的に実施されたのは行政改革であり、財政面の改革の問題は進展せずそのまま残っており、福祉分野においても事務移譲は進んでも十分な財源のない状況の中で分権化が進められたことがわかる。

しかしながら、高齢者・障害者福祉分野においては、人材面、財政面の手当てはもとより、地域で提供されるサービス特有のやりにくさに対し、行政サービス決定権限及び費用支弁者と実際のサービス提供者を区別するなどの配慮を講じて制度の再構成を図り、それが身近な市町村での体制構築へとつながっていったことは見逃せない。他の福祉分野の方法に学ぶ必要もある。

次に、子ども家庭福祉行政実施体制は、サービスごとにそのあり方を検討して漸進させてきた経緯があり、都道府県と市町村の役割分担の必要性や重要性は指摘されるものの、その内容が明示されないうえ、先述のように条件が

整わない中で工夫することを余儀なくされていることから、現実には今ある個別のサービスや資源からしか検討できない状況に置かれている。そのことが全体の体制を俯瞰したかたちで市町村中心の体制に係る将来方向を描くことを困難にしていると考えられた。

さらに、インタビュー調査では、市町村中心の実施体制に関しては、いくつかの自治体が必要さを肯定的に回答したが、現実的には人材の量的・質的確保及び財源等の問題で難しいということが再確認された。なお、市町村の現状として、子ども・子育て支援新制度に関する準備や今後の動向に注意を傾けることに多くの労力を割いており、そのことが気がかりで子ども家庭福祉の体制の将来方向を描く余裕がないことも示唆された。実践から経験的に具体的な問題点を指摘しても断片的なものに留まっていることが多く、制度が先行する形を取らざるを得ないのは、こうした実態にあるからと考えられた。

(佐藤まゆみ・柏女霊峰)

## 2. 自治体調査に向けて

インタビュー調査の結果から、調査票骨子案の修正にあたって、以下の2点に留意する必要がある。まず、子ども家庭福祉行政実施体制の「再構築」や「役割分担」等の言葉が示す範囲や定義について記載するなど配慮が必要であることが挙げられる。次に、先述の通りサービスごとに漸進してきた結果、子ども家庭福祉行政実施体制そのものの全体的なイメージを描きにくい実態があることから、再構築に関する一定の前提を置き、その前提条件を踏まえた形でのイメージを提供することも必要となる可能性がある。

先述の地域主権推進大綱により、都道府県・市町村間の権限移譲の推進を示しており、財政改革がどのように議論されるかによって、子ども家庭福祉分野にさらに財源手当のない役割強化が生じる可能性がある。一方で、市町村の子ども家庭福祉担当者らが現在の制度改正への対応で手いっぱいであることを踏まえると、当該分野におけるサービスごとのアンバランスによって子どもの利益を損ねることを防ぐために、子ども家庭福祉行政実施体制全体のあり方を見渡した研究が必須となる。

加えて、本研究から市町村の現状や実施体制の分断を踏まえると、子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に係

る明確なビジョンを示さなければ、人材の量及び質や援助技術等の専門性、財源の不足といった議論に終始してしまう恐れがある。そのため、例えばソーシャルインクルージョンや社会連帯、子どもの最善の利益等の理念をしっかりと据え直すことで、サービスに通底する基本的視点、いわば共通の接点を示すことも実証的研究とともに重要な作業となる。

以上のことから、子ども家庭福祉行政実施体制の一定の将来方向を描くため、本研究をふまえた調査票を開発し、実施体制のあり方や都道府県と市町村の役割分担等に関する調査研究を進めることが今後の課題となる。

(佐藤まゆみ・柏女霊峰)

## 文献

- 1) 網野武博(2002)『児童福祉学』中央法規.
- 2) 柏女霊峰(2008)『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れめのない支援をめざして』中央法規.
- 3) 柏女霊峰(2011)『子ども家庭福祉・保育の幕開け - 緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか - 』誠信書房.
- 4) 佐藤まゆみ(2012)『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院.
- 5) 柏女霊峰(2013)『子ども家庭福祉論[第3版]』誠信書房.

資料①

24 チーム研究（柏女班）子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に関する研究（1）  
プリテスト・インタビュー調査手続き（案）

調査名：次年度研究の事前調査（調査票骨子案のプリテスト、子ども家庭福祉行政実施体制の将来方向に関するインタビュー調査）（日本子ども家庭総合研究所・チーム研究）

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・同大学院 教授）

調査の目的： 子ども家庭福祉分野は、子ども・子育て支援新制度により主に子育て支援・保育分野における市町村中心の実施体制、個人給付、契約制度を導入しようとしているが、現状は都道府県中心の実施体制、事業主給付、措置制度が存在しており、さらに障害児福祉はその2つの中間的システムという、1つの分野に3つのシステムが併存する複雑な供給体制である。

この問題は、子どもと家庭のニーズによる供給体制の分断と支援の切れ目を生じさせており、その克服には都道府県と市町村間における地方間分権、財源と行政実施体制の一元化が求められるが、その体制整備に係る課題や効果等に関する実証的研究は乏しく、包括的かつ継続的な研究が求められる。そこで、あいまいな都道府県と市町村の役割を明確化し、市町村を中心とする実施体制の再構築に関する研究を実施することとした。

本調査は、①次年度実施する質問紙調査の調査票骨子案について意見を聴取し、その答えやすさや改善すべき点等を踏まえ調査票の改良を行うこと、②子ども家庭福祉行政実施体制に関するあるべき将来方向をどのように考えるかを聞きとることで、次年度以降の研究における考え方の参考とさせていただくこと、以上の2点を目的とする事前調査としての位置付けでご協力を依頼するものである。

調査対象自治体及び調査者一覧：（2区、6市、1町） ※詳細省略

調査時期

2月18日の研究会までにプリテスト、結果のまとめを終える。

○ 調査内容

- \* 研究班で検討した調査票骨子案について、問題点、改善点を聞いてくる。本調査に向けた事前調査という趣旨を伝える。
- \* 調査票骨子案が規定する将来方向についてどのように考えるか、子ども家庭相談、社会的養護や障害児福祉、ひとり親家庭福祉等それぞれの分野について、特にあるべき将来方向をどのように考えるかを聞いてくる。
- \* 上記2点は詳細に聞いてくる必要はないが、それぞれの分野で将来どのような体制が必要か、その際の条件などについて考え方を聞いてくる。

○ 調査方法

プリテストとインタビュー調査の両方を兼ねる。調査対象に事前に質問紙案を送って、その後担当者が訪問。インタビュー調査については、半構造的インタビュー調査法。

○ インタビュー調査・ガイド

- 1 調査票骨子案を示し、調査の主旨を説明（①調査票骨子案の問題点や改善点を見つけ、②子ども家庭福祉行政実施体制の将来方向に関する意見を聞くために調査をお願いした旨）。  
当該自治体の選定理由（人口規模を考慮したこと）について
- 2 まず、調査票骨子案についてお尋ねします。  
事前にご覧頂いて、回答しづらいところや言葉の意味がわかりにくい、他の項目の必要性など問題点や改善点について、お聞かせください。
- 3 調査票骨子案が規定している子ども家庭福祉行政実施体制の将来方向について、自由にお考えをお教えください。（子ども家庭福祉行政実施体制全体の将来のあり方）
- 4 調査票骨子案で示している子ども家庭福祉の各分野の将来方向について、自由にお考えをお教えください。（子ども家庭福祉各分野の行政実施体制の将来のあり方）

※3、4については、実施体制の将来方向としての（できるかできないかはともかく）望ましいあり方、その際の問題点、条件等を自由にお話していただく。