

## シンポジウム1

## 育児支援ネットワークの構築に向けて

## 子ども家庭福祉の立場から

柏 女 霊 峰 (淑徳大学社会学部教授・日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長)

## I. 子ども家庭福祉サービス供給体制の限界と再構築の必要性

少子化の進行や保育所入所児童数の著しい増加, 子ども虐待の増加・顕在化が示す「子どもを産まない・育てない社会」の出現は, 現行子ども家庭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, 前述した「子どもを産まない・育てない社会」を生み出したのである。

## II. 整備すべき新システム

以上を念頭においた場合, 今後の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, 親並びに子どもの居場所機能を地域に幅広く整備する。

## III. 市町村の役割強化

なかでも, これらのサブシステムの中核となる(3)の整備, すなわち, 市町村の役割強化が体制整備の重要課題であるといえる。また, 子ども家庭福祉問題は複合的要因により発生するため, 単独の機関のみでは援助が困難であるといえ, 地域レベルでの援助には, 多くの機関の参加するネットワーク型援助のための体制確立が求められる。

## Ⅳ. 市町村の役割強化と新たな施策の展開

### 1. 次世代育成支援サービスと市町村の役割

こうした問題認識から、平成15年度から、次世代育成支援という新しい概念による少子化、子育て支援施策の推進が図られようとしている。次世代育成支援とは、「家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援すること」(2003年3月、少子化対策推進関係閣僚会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」)であり、従来の「仕事と子育ての両立支援」に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」のための取組推進を求めている。

新たな子育て支援・次世代育成支援のための基本法としては、いずれも2003年に相次いで成立した少子化社会対策基本法並びに次世代育成支援対策推進法及び改正児童福祉法の3本がある。

特に改正児童福祉法においては、前述したとおり、地域における子育て支援サービスが十分でないため保育所に利用希望が集中して待機児童問題が社会問題化していることに鑑み、地域における各種子育て支援サービスの法定化を図り、市町村にそのコーディネートの役割・機能を付与しているのが大きな特徴である。このコーディネート機能は民間にも委託が可能であり、そのための専門職養成の必要性も指摘できる。

さらに、その拡充を図るものが、次世代育成支援行動計画の策定を都道府県・市町村に義務づけた次世代育成支援対策推進法であるといえる。なお、それらのサービスの整備のための財源に関する検討が残された課題となっている。

### 2. 子ども虐待防止における市町村の役割強化

一方、2003年11月17日、厚生労働省に設置された社会保障審議会児童部会が、子ども虐待防止や社会的養護サービスのあり方、児童相談所と都道府県・市町村の役割分担等に関する提言をとりまとめた「児童虐待への対応など要保護児童及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」と題する報告書を公表した。

報告書は、子ども虐待防止対策においては、司法の関与をはじめとするさまざまな機関のネットワークによる切れ目のない支援の必要性、家族再統合への支援、市町村の役割強化などをその主要な眼目としている。また、社会的養護のあり方に関しては、社会的養護の小規模化や自立支援策の強化、要支援家庭を視野に入れた支援の再構築などを焦点としている。さらに、子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方については、職権保護についての変更はないものの、市町村の役割強化の方向性を認識しつつ、都道府県と市町村の適切な役割分担を再構築していくことが必要としている。その一環として、市町村におけるネットワーク型援助の推進や支援の中核機関の明確化、中核市における児童相談所の設置等が提言されている。

## Ⅴ. 市町村の役割強化とネットワーク型援助

このように、次世代育成支援対策推進の観点からは市町村における子育て家庭のための在宅福祉サービスの法定化と市町村の責任が明定され、いわゆる要保護児童対策についても、都道府県中心というシステムは堅持されるものの、市町村の役割強化とその方法としてのネットワーク型援助の推進が法定化される見込みとなっている。

前述したとおり、現行の子ども家庭福祉サービス供給体制は、都道府県中心、職権保護中心、児童福祉施設中心という構造を堅持しており、この体制はもはや、近年の子ども家庭福祉問題の複雑化に対応できなくなっている。次世代育成支援対策並びに児童部会報告はこうした現行システムの限界に言及し、改正児童福祉法において子育て支援事業を法定化するとともに市町村に子育て支援に関する相談、助言の実施義務を課すこととなった。

さらに、児童部会報告を踏まえた来たるべき児童福祉法の改正において、子ども虐待防止において注目を集めている市町村におけるネットワーク型援助並びにその中心となる機関の明確化が法定化される可能性が高くなっている。

そうした着実な一歩を礎としつつ、今後、市

町村におけるネットワーク型援助の進展や障害福祉における支援費制度の定着、保育システムの改革などの動向を踏まえつつ、児童福祉分野においても市町村中心の実施体制を構築していかなければならないだろう。そして、その場合の都道府県や児童相談所の機能について論議が深められなければならない。

## VI. 新たな子ども家庭福祉サービス供給体制の基本的視点～都道府県と市町村の協働

子ども虐待をはじめとする児童福祉問題は家庭内で発生し、その結果、子どもが家族を離れて施設等に入所したとしても、親並びにその他のきょうだいは家庭・地域にとどまる。そして、再び家族が統合されることをめざして援助が行われる。このプロセスを進行管理しマネージするのは、現在のところ原則として、都道府県の広域行政機関である児童相談所である。

当該家族が在住するもっとも基礎的な自治体である市町村は、現在のところ、子ども並びにその家族の援助プロセスには部分的に関わるのみであり、家族並びに子どもの回復プロセスの現状を把握できる立場にもない。子ども並びにその家族が在住するもっとも基礎的な自治体である市町村の専門機関・施設や専門職員が、その子どもと家族の援助のプロセスを知らされていないのである。市町村は、当該児童が家庭復帰する時点になって初めて、その事実を知ることとなる。

このことが、児童相談所や施設における子どもの保護・支援と地域における家族の再統合に向けての支援とを不連続にさせている一因と考えられる。この現状を改善し、児童相談所とともに市町村が児童福祉問題の発見から家族の再統合までを協同して支援する仕組みを構築することが、一貫した支援を行うために必要と考えられる。児童相談所と子育て支援市町村ネット

ワークとが協働して、児童福祉問題に対する一貫した援助を行っていく体制の整備が必要である。

## VII. おわりに

これまで述べてきた動向から、子ども家庭福祉サービス供給体制の再構築は避けられないし、そうするべきである。早急に、その座標軸が定められなければならない。とともに、機関連携のノウハウの集積や専門職の協働に関する知見の集積を高めねばならない。さらには、市町村における子育て支援サービスを行動計画に基づいて大幅に拡充し、さらに、それらのサービスを市町村レベルにおいてコーディネートする子育て支援専門員ともいうべき新たな専門職の養成についても検討を開始することが必要であろう。風が吹いてから風を用意しても間に合わないのである。

## 文 献

- 1) 柏女霊峰「子ども家庭福祉相談体制の再構築」『家庭教育研究所紀要』NO.23 小平記念日立教育振興財団・日立家庭教育研究所 2001
- 2) 柏女霊峰ほか『平成13年度子育て支援ネットワークに関する調査研究事業調査報告書』こども未来財団 2002
- 3) 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
- 4) 柏女霊峰「社会連帯による次世代育成支援に向けて」『ようほ・ほっとライン』Vol.3 第一法規 2004
- 5) 柏女霊峰『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 2001
- 6) 柏女霊峰『子育て支援と保育者の役割』フレール館 2003