

## 子ども家庭福祉行政実施体制の再構築に関する研究

### —再構築の検討経緯を中心に—

○ 和洋女子大学 佐藤 まゆみ(5954)

柏女霊峰(淑徳大学・273)、有村大士(日本社会事業大学・5180)、永野咲(東洋大学大学院・7173)、尾木まり(子どもの領域研究所・2333)、澁谷昌史(関東学院大学・2908)、藤咲宏臣(元神奈川県立保健福祉大学・7665)、菅井敏行(子ども家庭総合研究所・7668)、徳永聖子(淑徳大学・8127)、山本真実(東洋英和女学院大学・2670)、川松亮(厚生労働省・2532)

キーワード：子ども家庭福祉行政、再構築、地方間分権

#### 1. 研究目的

子ども家庭福祉分野は、子どもと家庭のニーズによって都道府県または市町村中心の実施体制となり、個人給付と事業主給付、公的契約制度と措置制度が存在する(障害児福祉は中間的システムをとる)。この複雑な供給体制は、実施体制の分断と支援の切れ目を生じさせている。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、現在その基盤整備期にあり、都道府県と市町村の地方間分権や役割分担に関する研究は乏しい。本研究では地方分権の動向、子ども家庭福祉及び精神保健福祉分野における地方間分権の検討経緯や到達点を明らかにすることを目的とした。

#### 2. 研究の視点および方法

本研究は文献研究による。社会福祉分野の地方間分権の議論が本格化した1987年以降に着目し、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、⑥子育て支援、⑦ひとり親家庭福祉、⑧母子保健、⑨精神保健福祉にわけて分析した。

本研究では、子ども家庭福祉行政を「子ども家庭福祉サービスの実施体制のあり方のみに焦点を当てたもの」、地方間分権を「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」と定義して用いる。

#### 3. 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。

#### 4. 研究結果

国から地方への権限移譲を含んだいわゆる地方分権は、これまで行政面の改革と財政面の改革とに脈絡が乏しく、例えば、2005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後も、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。

福祉分野では、福祉八法改正以降、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。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、子ども家庭福祉の地方間分権が進展しない理由には必ずしもならない。精神保健福祉分野も、法制定や改正を伴う理念の提示から、地域の体制を作る方

向性を打ち出し、段階的に在宅福祉サービスを強化し、相談体制を整備したうえで市町村を中心とする体制へと再構築したことが明らかになった。

子ども家庭福祉分野の地方間分権の検討経緯を分析すると、子ども家庭相談、子育て支援や保育、社会的養護、障害児福祉等サービス毎に、子ども虐待など社会問題化した事象への対応として対症療法的な検討が散見されたほか、相談体制のように社会福祉界全体のパラダイム転換から派生した改革論議が巻き起こってきたものの、実態として子ども家庭福祉の実施体制に係る議論はほとんどなされてこなかった。そのため、例えば子育て支援は基本的に市町村の役割とされてきたが、社会的養護はほとんどが都道府県の役割とされたまま、各領域での検討が主だった。同じ分野でありながら両者がつながりあってこなかったことへの反省が、現場からなされることにつながっている。

加えて、地方分権改革により、子ども家庭福祉分野においても自治体の人口規模の格差や地域的な広がりが見られ、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、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起こった。こうした格差の正当性を評価する体制もなく、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ある。この結果から、子ども家庭福祉施策の連続性を損ねてしまう現行の実施体制の困難さ、課題が明らかになった。(各分野の地方間分権の動向は当日配布。)

## 5. 考察

まず、子ども家庭福祉行政実施体制最大の争点は、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考えられる。2点目に、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ていない。一般財源化問題も、事業主給付が多い子ども家庭福祉分野では特に顕著であった。加えて、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、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、現行の実施体制では、措置制度や障害児施設給付制度等の方法が混在しており、保護者の同意を要する手続きがある。子どもの特性を考慮すれば、成年後見制度等補助的な制度に学ぶ必要がある。4点目に、歴史的に見ても、分権化の影響を受けても子ども家庭福祉行政実施体制が包括的に議論されなかったことで、顕著な分断が継続され、それに対する実践からの反省があると考えられた。5点目に、サービス毎の漸進を選択してきた経緯から、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ても、他の福祉分野のように包括的にその内容が明示されず、財源等条件が整わない中での工夫を迫られてきたことから、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形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。