

[論 文]

子ども家庭福祉供給体制の諸相

柏 女 霊 峰[※]

要 旨

本稿においては、まず、社会福祉供給体制の定義や要素について確認した。また、供給体制のこれまでの推移について、戦後の措置制度の確立とその意義、功罪について整理した。さらに、その限界を乗り越えるための社会福祉基礎構造改革についてその意義などについて述べ、社会福祉の供給体制を決める6つのPの関係が、基礎構造改革によってどのように変わったかについて考察を試みた。

続いて、子ども家庭福祉分野における供給体制の諸要素である対象、サービス領域、給付量の計画化、給付形態、人材、財源、提供主体の変遷について概括的に整理した。子ども家庭福祉分野においては、それぞれの領域がそれぞれにとって最良の方向を求め続けてきたこともあり、制度、援助ともに領域別に深く分断され、複雑な制度体系になっていることが示された。そのうえで、包括的な支援体制を子ども家庭福祉分野で実現していく必要性について述べた。

Key words：社会福祉，子ども家庭福祉供給体制，措置制度，社会福祉基礎構造改革

I 子ども家庭福祉供給体制 1 — 措置制度から社会福祉基礎構造改革へ

1. 社会福祉供給体制

社会福祉供給体制とは、社会福祉サービスの提供主体、対象、サービス、給付量、給付形態、人材（専門職）、財源などの要素で成り立つ社会福祉サービス供給の仕組みないし体制のことである。ニーズに資源を割り当てるための仕組みの総体ともいえる。社会福祉供給システムとよばれることもある。

坂田（2017：65）は、「英語のdeliveryに当たる「提供」は福祉サービスを利用者に届ける部分、福祉のprovisionに当たる「供給」は法制度の構成や財源の問題など基底的な領域を含めた全体のシステムを指している」と述べ、「提供」と「供給」を区分している。本稿においてもこの考え方に従い、福祉供給体制について論ずることとする。

坂田（2017：65-74）は、福祉供給体制の要素とそれぞれの論点について、以下のとおり提示している。まず、提供主体については福祉多元主義が、対象については選別主義と普遍主義が、サービスについては現金給付、現物給付、バウチャー方式などが、給付量については福祉資源の

※ 淑徳大学総合福祉学部教授

配分としての割当（ラショニング）の考え方、方法などが論点となるとしている。また、割当（ラショニング）を、「割当とは資源が必要量に対して不足しており、かつ本来的に価格メカニズムが適用不可能、ないし適用が不適切である状況において用いられる、資源配分効果をもたらす方法の総称である。」と定義し、R. ティトマスの考え方を踏まえつつ、社会福祉を「ニーズに対して資源を割り当てることによって、その充足を図る仕組み」といえるとしている。ニーズに対して資源をどのように割り当てるかは、まさに社会福祉供給体制のあり方によるということであろう。

2. 福祉多元主義

福祉の提供方法について、従来は国家を中心としていたが、それだけでは多様なニーズに幅広く対応することは困難だとして、近年では、地方分権化（decentralization）と民営化（privatization）を軸とする福祉供給体制の多元化が進められている。いわゆる福祉ミックスである。

京極（1998：47-48）は、「福祉サービスの供給システムを類型化すると、理念型としては、(i) 公的福祉サービスなどの公共的（法定的な）福祉供給システム、(ii) ボランティアなどの自発的（非営利）福祉供給システム、(iii) 福祉産業などの市場的（営利的）福祉システムに大別されます」として、図1のようにその関係を提示している。図中の①から④の領域の詳細な説明は省略するが、京極（1998：50）が「現実の福祉サービス供給組織は、それらの組み合わせになっているとも考えられます」と述べているように、さまざまな組み合わせにより福祉サービスは展開されているといえよう。なお、公共的福祉供給システムにおいては、いわゆる地方分権化の方向についても論議されなければならない。

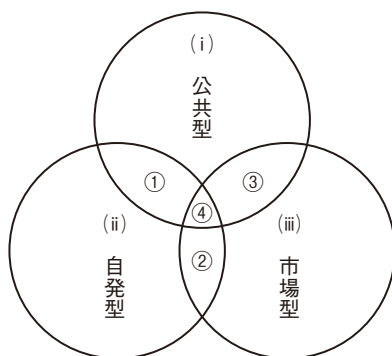


図1 福祉供給システムの類型

出所：京極高宣（1998：48）

3. わが国の社会福祉供給体制の推移

わが国の社会福祉法制は1946（昭和21）年の生活保護法に始まる。これは日本国憲法第25条の国民の生存権と国の生存権保障に対する努力を具体化するものであり、古川（1993：229）はこ

のことについて、「社会福祉における国家責任主義の確立」と述べ、これが「わが国の社会福祉供給体制の背骨的な位置をしめてきたのである」と述べている。

ここで、わが国の社会福祉供給体制の推移を、主として坂田（2017：261-266）により簡潔に整理しておきたい。

坂田は社会福祉基礎構造改革に至るまでを「旧体制」と呼び、1946（昭和21）年2月に占領軍から発せられた「連合国最高司令部覚書SCAPIN775 主題 社会救済」によるいわゆる公的扶助三原則（国家責任、無差別平等、最低生活保障）を受け、旧生活保護法等が相次いで立法され、社会福祉の基礎構造が成立したと述べる。そのなかで、後述する「公の支配」の擬制としての措置委託制度が作られ、「公的責任を遂行するために業界を管理下において政策的にコントロール」する仕組みとして機能させていったという。

この制度のもとでは、実施権限をもつ行政機関が措置を決定して初めて福祉サービスの利用ができることとなる。つまり、利用者には措置の請求権がなく、実施機関が法律の定めによる職権として行う行為から利益を受けているわけであり、これを職権主義と呼んでいる。そして、利用者は、措置権者に措置義務があることから反射的に生ずる利益を受けているに過ぎないと解されていると述べる。また、措置の請求権が認められないということは行政機関による裁量的制度であるということであり、予算が足りないといった理由によりサービスの整備が遅れても、救済を求める権利が利用者にならぬということでもあった。

さらに、サービスの利用者と提供者との契約関係ではないために、利用者と事業者との間の権利関係があいまいで、人間の尊厳を冒しているという指摘も続いていたという。こうしたことが、2000（平成12）年の社会福祉基礎構造改革に結びついていったといえるのである。

これらを踏まえ、次項では、子ども家庭福祉供給体制に引き付けて、供給体制の推移を詳細にみていくこととする。

4. 措置委託制度の経緯と概要

(1) 都道府県による措置委託制度の概要

前項の坂田による整理と一部重複するが、ここで、措置委託制度の概要と意義について、子ども家庭福祉供給体制との関連において、堀（1987）等の文献をもとに整理しておきたい。

1947（昭和22）年に制定・公布された児童福祉法は、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認める児童」（第25条）を「要保護児童」とし、児童相談所に通告すべきことを規定した。第5次改正により通告先として「福祉事務所」が加わることになるが、要保護児童福祉は、都道府県を中心として実施する福祉供給体制の基礎構造が創設された。これらの児童には、養護に欠ける児童や障害児童、非行のある少年の一部などが含まれていた。

また、児童福祉法（1948（昭和23）年）、社会福祉事業法（1951（昭和26）年）の施行とともに措置委託、措置費制度も始まった。措置委託制度は、日本国憲法第25条に規定する国の社会福

社に関する義務から導き出された社会福祉事業法第5条の国、地方公共団体の責任の民間社会福祉事業への責任転嫁禁止規定と、憲法第89条の公の支配に属しない慈善、教育又は博愛の事業に対する公金支出禁止規定とを、当時の民間社会福祉事業の実情を踏まえつつ整合化するために導き出された、我が国独自の福祉供給体制である。

すなわち、施設入所が必要なすべての者を公立施設でケアするのではなく、行政庁が、一定要件を満たす者を判定の上「措置」という行政処分を行い、一方、先行する民間社会福祉施設に対しては、社会福祉法人制度や施設の設置認可、「最低基準」設定等による「公の支配」を確保して、公金支出の道を開くこととしたのである。そして、この「公の支配」が確保された民間社会福祉施設と措置権者たる行政庁とが、公法上の契約と解される措置委託契約を結び、行政庁が当該社会福祉施設の利用者及び施設の運営に要する費用を支弁し、民間社会福祉施設に対して受託義務及び利用者の養育等のサービス提供義務を持たせたのである。この契約により、行政庁は措置委託費として利用者の施設における生活費たる事業費及び施設の運営費たる事務費とを施設に支弁する債務を負い、施設は、利用者に施設におけるサービス提供の債務を負うこととなったのである。

この仕組みにより公平なサービスを安定的に提供でき、また、施設運営が安定化することにより、施設が利用者の処遇向上に専念できる条件が設定されることになる。このことにより、戦後の社会福祉施設の整備及び利用者に対するケアの提供は短期間で著しく進展し、また、権利主張のできにくい児童の職権保護、入所の優先性判断等にも大きな役割を果たしてきたのである。また、このような措置委託制度を円滑に実施するためには、措置がいわゆる行政行為として存し、しかも、便宜裁量による認定（「判定」と呼ばれる）がなければ施設入所サービスが受けられないわけであるから、認定過程において高度の専門的技術的裁量が前提とされ、児童相談所等の専門機関の関与が必要とされてきたのである。

このように、措置委託制度は、その当初においては、全国一律のシステムで社会福祉を中央集権的に発展させることが可能となるなど、わが国社会福祉制度の充実・発展に大きな役割を果たしてきた。しかし、一方で、利用者のニーズの多様化、権利性の認識の高まり等により、一部で限界も指摘され続けてきた。

(2) 措置委託制度の限界と提言

措置委託制度では職権保護が「相手方の同意を要する行政行為」とされ、しかも、行政不服審査法により行政不服申立ての手段が講じられてはいるものの、施設入所の権利性があいまい、かつ、利用者の施設選択権が基本的にはないこと等、利用者の権利性に関する問題も指摘されてきた。また、施設の経営努力が起りにくく、利用者の多様なニーズに対応できにくいこと、措置費の使途が限定されがちで硬直的になりやすいこと、行政処分のため、利用者がサービスを購入するという考え方が生まれにくく、受益者負担が浸透しにくい等の課題も顕在化してきた。つま

り、この制度は、わが国の社会福祉制度の充実・発展に大きく寄与した反面、利用者の権利性の潜在化、福祉事業者の経営努力の希薄化、公金使途の硬直化などを生み出したといえる。

このため、1995（平成7）年7月に社会保障制度審議会が行った勧告は、「……現在の措置制度は見直すべきである。地方公共団体が入所に関する調整機能を果たし、公的な費用助成を前提としながら、施設への入所は一方的な措置によるものから利用者との契約に改めるよう検討すべきである」と述べ、職権保護を基本とする措置制度をサービス利用者との契約による制度に改めていくよう勧告している。1997（平成9）年児童福祉法改正で、保育所入所が職権保護から、市町村に実施責任を負わせうえでの市町村と利用者との契約システム（「保育の実施」制度）に切り替えられたことは、この勧告に沿う方向に向けての一步前進といえる。

しかし、保育の実施において職権保護に近い「保育の実施の申込みの勧奨」義務が市町村に課せられたとおり、措置委託制度には、社会的に発言力の乏しい弱者のための職権保護や施設の安定的経営というメリットも依然としてあり、措置委託制度及び児童福祉施設を含む社会福祉施設入所サービスの供給方法に関する議論が必要とされる。福祉が特定の対象者のみの対策でなくなりつつあるなかで福祉サービスの普遍化が必要とされ、また、利用者のニーズも高度化・多様化しつつある状況のなか、福祉の民間化に関する功罪の検討、福祉多元化や分権化も含め、公的責任の果たし方に関する検討は避けられないものとなっていくのである。

その後、高齢者福祉、障害者福祉施策がおしなべて市町村実施、契約制度に移行してきたが、子ども家庭福祉施策、特に社会的養護を中心とする要保護児童福祉は、都道府県実施、措置制度が根強く残ることとなっている。この2つの特徴、つまり、「都道府県」による「措置委託制度」が、要保護児童福祉制度においては、戦後70年を経てなお中心的福祉供給体制として存続する一方で、市町村を実施主体とする保育、子育て支援施策は高齢者施策や障害者施策と同様に公的契約制度に基づく供給体制に半ば移行し、障害児支援施策においては、両システムが併存するという非常に複雑な制度体系となってしまっているのである。

5. 社会福祉基礎構造改革

(1) 社会福祉基礎構造改革の実施

2000（平成12）年の社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する法律により社会福祉事業法が社会福祉法となり、措置制度から公的契約制度へ、サービスを提供する主体の多元化へといった、利用者を主体とするサービス提供体制への転換が図られた。また、それに伴う利用者の権利擁護の仕組みとして、情報の提供、苦情解決の仕組みや第三者評価の仕組み等が導入された。

子ども家庭福祉分野においては、障害児の在宅福祉サービス分野がいわゆる支援費制度に変更され、母子生活支援施設、助産施設の利用のあり方が行政との委託契約方式（母子保護の実施、助産の実施）となったが、その他は措置制度が残ることとなった。

(2) 改革の理念とその評価

社会福祉サービスのあり方全体について提言を行った中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が取り纏めた『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』及び『社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）』によると、社会福祉基礎構造改革の基本は、「個人が家庭や地域において人としての尊厳をもってその人らしい生活ができることを保障すること」にあり、そのために個人に対して社会連帯の考え方に立った支援を行うことにあるとしている。その実現に向け、「個人の権利や選択を尊重した制度の確立、利用者支援の仕組みや適正な競争などを通じた質の高い福祉サービスの拡充、地域での総合的な支援が行われる体制の構築を目指し、基礎構造の改革、強化を図っていくことが必要である」としている。また、この改革は、利用者負担の増大や公的責任の後退を招くとの関係者の懸念を踏まえ、「国及び地方公共団体には社会福祉を増進する責務があることを当然の前提としつつ、利用者の視点から福祉制度の再構築を行うとするものである」と指摘している。

すなわち、今回の社会福祉基礎構造改革の理念は、「パターナリズム（温情主義的な保護）からパートナーシップへの転換」であるといっていよい。パターナリズムは保護と統制をその本旨とし、公権力に裏打ちされた専門性を前提としている。つまり、職権による保護（パワー）とその保護すべき者を選別する専門性（プロフェッショナリズム）が必要とされてきた。特に、子ども家庭福祉の分野にはその色彩が強いといえる。

これに対し、利用者の主体性を尊重し、サービス利用の主導権を利用者に委ねるためには、利用者と供給者とのパートナーシップの形成が必要となる。そのために、供給者側の情報提供や利用者のサービス決定への参画といった手法の導入や、サービスの評価システムという新たな専門性が必要とされるのである。

また、社会福祉基礎構造改革は、福祉サービス（専門性）と行政、権威・権力とを分離することともなる。福祉サービスは、サービスの専門性を売り物として利用者にアプローチし、行政はそれを財政によって下支えるシステムこそが、専門性を育てることになるとの思想が底流にあるといえる。行政や権力に依存する専門性ではなく、専門性の自立をめざすものであるといえる。

さらにいえば、福祉サービスにおける価値論議を喚起するものであるともいえる。行政のもとの福祉サービスは公平・平等なサービスを志向するがゆえに、それぞれのサービス供給者がかかっても大切にしたいと願う「サービスに内在する価値」を潜在化させる。社会福祉基礎構造改革は、行政がサービスから一歩身を引くことによってサービス提供にともなう「価値」を顕在化させる。欧米では、宗教団体が福祉サービス供給に大きな力を有している。そして、そのことが、利用者の福祉（ウェルビーイング）保障に大きな効果をもたらしている。わが国において宗教はそれほど大きな影響力を有していないが、今後は、サービス提供者が自らも大切にしたい価値を顕在化させ、それをもとにして利用者がサービス選択を行うことも可能となり、サービスの底流としての価値に注目が集まることとなろう。すなわち、社会福祉基礎構造改革は、サービ

スの主導権を利用者に委ねることにより、福祉サービスに必然とされる「価値」と「専門性」を顕在化させることとなるのである。

一方、社会福祉基礎構造改革はいわゆる新自由主義¹⁾の思想に立脚する改革とみる向きもあるが、その負の側面として、自己決定・自己責任の強化にともなう自己決定能力が低下した者の各種生活問題の顕在化の可能性を挙げることができる。基礎構造改革は、自己責任強化を補完する仕組みとして、権利擁護システムや苦情処理システムの構築等をいわゆるセーフティ・ネットとして用意しているが、これが実効性をもたないと、社会不安は増大する。社会福祉基礎構造改革の成否は、この補完的権利擁護システムの成否にかかっているといっても過言ではない。

(3) 社会福祉基礎構造改革と専門性改革

社会福祉基礎構造改革は、前述のとおり、社会福祉の「普遍化」と「専門化」の必要性を引き起こした。社会福祉基礎構造改革のスローガンとして「パターナリズムからパートナーシップへ」ということが言われたが、それは、福祉の「専門性」の改革をもたらすこととなった。

これに関連し、松原（1998）は、今後の子ども家庭福祉サービス検討の基本的視点を6つのPの相互関係としてとらえるべきことを提起している。それを、前述の考察も含めて専門性に即して解釈すれば、これまで必要とされていたパターナリズム（paternalism）に基づくパワー（power）を背景としたプロフェッショナリズム（professionalism）、すなわち行政による「判定」から、パートナーシップ（partnership）やパーティシペーション（participation）が強調されるエンパワメント型の専門性が強調されるようになってきたのである。そして、そのことは、必然的に行政主導から、いわゆるプライバタイゼーション（privatization）の方向を導き出していくこととなる。

この場合における専門性（professionalism）は、自力ではサービス利用の判断が困難であったり自らサービス利用を申請しない利用者の代弁（advocacy）や利用者の潜在能力のエンパワメント（empowerment）であったりする。しかし、特に子ども家庭福祉の場合、パターナリズムの視点をすべて取り払ってしまうことはできない。今後の子ども家庭福祉のあり方検討は、以上取り上げた6つのPの相互関係を、いかにシステムとして構築していくかに委ねられているといっても過言ではない。

さらに、前述したとおり、社会福祉基礎構造改革は、サービスの主導権を利用者に委ねることによって、サービスに内在する価値を顕在化し強化することとなった。それは、必然的に、社会福祉の社会的使命（ミッション）への注目を導き出すこととなる。これまで行政の下に潜在化していた施設長や援助者の宗教観、福祉観、人間観などが浮かび上がってくることとなったのである。これが、専門性、価値観、ミッションへの注目をもたらすこととなった。このことの意義は大きいといわねばならない。

Ⅱ 子ども家庭福祉供給体制2—供給体制の構造

続いて本節においては、子ども家庭福祉供給体制を論ずる際の諸要素に関し、これまでの経緯と現状について簡潔に整理しておきたい。

1. 対象

まず、政策対象としては、「児童福祉」から「子ども家庭福祉」への広がりと質の変化を指摘することができる。子ども家庭福祉の概念は、子どもを直接のサービスの対象とする児童福祉の視点を超え、子どもが生活し成長する基盤となる家庭をも福祉サービスの対象として認識していこうとする考え方のもとに構成された概念である。

1981（昭和56）年の中央児童福祉審議会意見具申『今後のわが国の児童家庭福祉の方向性について（意見具申）』で、「児童家庭福祉」として初めて使用されている。その後、1989（平成元）年の全国社会福祉協議会児童家庭福祉懇談会報告書²⁾において「……，この家庭機能の提供を家族にのみ求めるのではなく，家族を中心としつつ社会的に分担・サポートしていこうとするものである」と述べられ，家庭機能の提供を社会で支援していくことの重要性を示す用語として用いられることとなる。その後，“児童”より権利行使の主体とのニュアンスをもつとされる“子ども”へと表現を変え，「子ども家庭福祉」と表現されるようになった経緯がある。そこには，従来の救済的な福祉観，すなわちウェルフェアから，権利の保障と自己実現を重視した福祉観，すなわちウェルビーイングへの転換を象徴的にみてとることができる。

2. サービス領域

現代につながる子ども家庭福祉は，戦後の要養護児童対策を嚆矢として，母子保健，保育，母子家庭，障害児福祉，児童家庭施策など，徐々にサービスの幅を広げてきた。そして，平成期以降は，少子化対策など福祉サービスの一般化とともに，子ども虐待防止施策，育児休業制度などの労働施策との連携，発達障害児施策，医療的ケア児施策，子どもの貧困施策などサービス領域と理念の広がりが図られてきた。その理念も，前述のとおり，ウェルフェアからウェルビーイングへと転換してきたといえる。

3. 給付量の計画化

1990（平成2）年頃から，特に，高齢者分野において計画行政が開始され，その後，子ども家庭福祉を含む他分野において計画行政が進められていくこととなる。子ども家庭福祉分野では，いわゆるエンゼルプランが策定された1994（平成6）年頃から自治体の任意計画として児童育成計画の策定が開始され，しばらく遅れて，2003（平成15）年からすべての自治体で次世代育成支援対策推進法に基づく法定計画である次世代育成支援地域行動計画が策定されていく。そして，

この計画は法の延長により現在も続き、多くの自治体では、2015（平成27）年度からの子ども・子育て支援法に基づく法定計画である子ども・子育て支援事業計画（都道府県は、子ども・子育て支援事業支援計画）と一体的に策定されている。

これらの計画によりサービスの給付量が計画に盛り込まれることとなったが、量の見込みを事業所数、サービス確保量と連動させて、見込み数がサービス確保量を大幅に超える場合に新規参入を抑制する仕組みとしたのは、子ども・子育て支援制度においてである。こうして、給付量の計画化が進められていくこととなる。社会的養護においても、2015（平成27）年度から都道府県家庭的養護推進計画が定められている。

4. 給付形態

措置から公的契約への動向については、1990年代半ばから保育所利用制度のあり方検討を出発点として論議が始まる。成人の社会福祉サービスの利用がいわゆる職権保護に基づく措置制度から、当事者・利用者と供給主体との公的契約に基づく制度に転換されているなかであって、子ども家庭福祉サービスの利用制度については、親権との関係や職権保護の必要性から、1997（平成9）年度に保育所や助産施設、母子生活支援施設が行政との公的契約システムに変更されたことを含め、いわゆる行政によるサービス供給を図る制度が堅持されていた。

しかしながら、2006（平成18）年度からの認定こども園制度の導入や障害児施設給付制度の導入など、子ども家庭福祉サービス利用のあり方を当事者・利用者と供給主体とが直接に向き合う関係を基本に再構築する流れは、着実に広がってきた。そして、この流れは、2015（平成27）年度創設の子ども・子育て支援制度に引き継がれていった。とはいえ、国会における修正によって保育所が保育の実施方式を継続することになり、公的責任論も根強く残るシステムとなっている。さらに、社会的養護について公的契約に転換する動きはない。このように、子ども家庭福祉サービス供給体制については、措置と契約がモザイク状を形成して現在に至っている。

5. 人材

子ども家庭福祉人材については、戦後すぐには、都道府県登録の保母と任用資格である児童福祉司や児童指導員が中心であった。しかし、保母はその後、2003（平成15）年11月末から、保育士資格として児童福祉法に規定する名称独占の国家資格となり、ソーシャルワーカーとしては、1987（昭和62）年に分野横断的な社会福祉士制度が創設されて現在に至っている。しかし、保育士資格は他の対人援助資格に比べて多くの課題³⁾を抱えており、今後、福祉分野のケアワーカーとして、あるいは就学前分野の教育職として、大きな改革が必要とされている。児童福祉司については任用規程の強化が進められているが、児童指導員は戦後の規定をほぼそのまま適用しているところであり、これらを含め、児童分野に強いソーシャルワーカーをどのような仕組みで養成していくかが課題となっている。

なお、近年では、いずれも2015（平成27）年度から、国家資格に準ずる専門職である放課後児童支援員の認定資格研修制度や、地域の子ども・子育て支援の協力者を育てる子育て支援員研修制度などが創設されており、一定の基礎資格の上に研修受講を要件として認定される国家資格に準ずる資格認定が進められている現状にある。

6. 財源

財源については、国から地方への税源移譲、補助金から交付金への流れ、税と事業主拠出金の組み合わせの多様化といった方向が確認できる。子ども家庭福祉分野における代表的な改革は、直接的には、2003（平成15）年閣議決定のいわゆる骨太方針2003（閣議決定）によるいわゆる税制三位一体改革によってもたらされた。

税制三位一体改革とは、国と地方の税財政のあり方を見直すもので、補助金削減、税源移譲、地方交付税改革の3つの改革を一体的に行うものである。この提案によると、廃止が提案された補助負担金の額は子どもの社会保障、次世代育成支援分野が圧倒的に多く、その一方で、生活保護費や介護保険、当時の支援費制度に伴う国庫補助負担金は廃止対象から外れていた。ここに見えたのは、「人生の入口にあたる子育ては地方が担う。その一方で、人生の出口にあたる高齢者支援は、国民が一定の負担をする社会連帯に加え、国、都道府県、市町村が一定の割合で財源を負担する仕組み」⁴⁾として再構成するものであった。

むろん、政府は、そのようなことを直接意図していたわけではなかったが、高齢・障害分野はすでに個人給付、法定代理受領⁵⁾システムへの転換が図られていたのに対し、子ども家庭福祉分野に事業主に対する補助金としての仕組みが圧倒的に多かったため、結果として、「子どもは地方が育て、大人になったら国も責任をもつ」といった思想に基づく制度になってしまったのである。筆者は、それ以来、人間の一生を通じてできる限り共通の仕組み、財源で支えるシステム創設が望ましいと考えるようになった。「人間の福祉・安寧は『少子化対策』ではなく、『年金・医療・育児・介護』の四つ葉のクローバーによってトータルに語られ」⁶⁾ることが必要と実感したのは、このときであった。

7. 提供主体

(1) 提供主体の多元化

子ども家庭福祉分野における提供主体の多元化は、2000（平成12）年度から施行されたいわゆる地方分権一括法に伴って国の機関委任事務が廃止されたことから本格的に始まる。これによって、局長通知で規定されていた保育所の運営主体制限が技術的助言となって、制限の撤廃が行われたのである。1998（平成10）年に施行された特定非営利活動促進法（NPO法）も大きな影響を与えている。また、前述したいわゆる税制三位一体改革によって公設公営保育所の運営費の一般財源化がなされたことも、公設公営保育所の民営化に影響を及ぼしていることが考えられる。

このように、子ども家庭福祉分野においても、他分野同様、提供主体の多元化が進行しつつある状況である。そして、もともと地域の社会福祉問題に先駆的に取り組むことをミッションとして成立した社会福祉法人が国、自治体からの補助金業務にシフトしていくなかであって、小回りの利くNPO法人がその役割を担って行くこととなった。そのことが、次項で述べる社会福祉法人改革へとつながっていくことになるのである。

なお、子ども家庭福祉分野の提供主体の特徴として、行政実施主体が保育・子育て支援、子ども育成、母子保健分野などが市町村実施であり、社会的養護が都道府県・政令指定都市等実施、障害児支援が在宅は市町村実施、施設入所が都道府県・政令指定都市等実施、母子生活支援施設が都道府県・市・福祉事務所設置町村と、サービス領域によって分割されていることが挙げられる。このことは子ども家庭福祉分野に特有のことであり、別稿で深く論ずることとしている。

(2) 社会福祉法人改革

社会福祉基礎構造改革と平行して進められた規制緩和と地方分権の動向は、いわゆるイコールフットイング論を通じて、社会福祉法人や社会福祉施設の社会的使命の重要性を惹起することとなる。社会福祉法人、社会福祉施設そのものの存在意義が問われてきたのである。つまり、市場原理になじみにくいサービスの先駆性、公益性、継続性・安定性の確保と、民間としての自律性、さらには、制度の谷間の福祉問題に果敢に取り組む姿勢や福祉社会づくりに対する具体的寄与が求められてくることとなったのである。

こうした一方で、社会福祉法人、社会福祉施設の経営にも厳しい目が向けられるようになってきた。つまり、福祉経営の確立である。これは、社会福祉サービス供給体制に関していえば、ミクロレベルやマクロレベルに対してこれまであまり注目されてこなかった「メゾ」レベルへの注目ということになる。法令遵守がいわれ、福祉QC活動や苦情解決、リスクマネジメント、個人情報保護、第三者評価の受審と結果の公表などが次々と求められてくることとなった。そして、これらは2017（平成29）年の改正社会福祉法に連なっていく。

社会福祉法改正により、本格的に社会福祉法人改革がスタートした。その内容は、以下のとおりである。

- ① 法人ガバナンスの強化を図るための理事会、評議員会の改革
- ② 事業運営の透明性の向上、ホームページの充実、運営の公開、第三者評価の推進
- ③ 財務規律の強化
- ④ 地域における公益的な取組の努力義務化
- ⑤ 行政関与の在り方の充実

社会福祉法人制度は、そもそも社会福祉事業を行う者に公金を投入することができるようにするために、社会福祉事業法（1951（昭和26）年）によって創設された法人制度である。また、地域の社会福祉問題に先駆的に取り組むミッションに対して、税制優遇制度などが継続している。

しかし、社会福祉法人が補助金事業のみに取り組み、地域の福祉課題に積極的に取り組む姿勢を失い、かつ、優遇されている税制等を背景として一部法人における内部留保が問題となり、さらに、親族が理事を占め、評議員会もないなどその運営が不透明な法人があるとの批判を浴びることとなり、前記5点の改革が実施されたものである。

ここでは、地域における公益的な取組の努力義務化が重要なテーマとなる。2016（平成28）年の改正社会福祉法第24条第2項⁷⁾において規定化され、何が公益的なのかなど活動の実際については厚生労働省により詳細な規定⁸⁾がなされている。地域の福祉課題に法人、施設としてできる範囲で、公益的活動に取り組むことが義務化されたのである。

特に、子ども家庭福祉分野の「地域における包括的・継続的支援」⁹⁾の充実にとって、社会福祉法人の地域公益的活動の意義は大きいといえる。一つの法人での展開には限界があったとしても、複数法人の協力にNPOや地域組織、ボランティア等が関わったプラットフォームを形作ることによる展開の可能性¹⁰⁾は高いといえる。高齢者分野や障害者分野の法人がもつ資源と、子ども家庭福祉・保育分野の事業体が有するノウハウが協働する意義も大きい。

8. 供給体制全体の構造改革―地域共生社会の創出―

2017（平成29）年6月、地域包括的ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律が成立・公布された。そのなかの改正社会福祉法においては、子ども家庭福祉分野における地域子育て支援拠点や利用者支援事業、子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）等の支援社会資源に、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題に総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整を行う努力義務（社会福祉法第106条の2）が規定された。また、地域福祉推進のため、市町村における体制づくりとして、「地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備する」（社会福祉法第106条の3）努力義務が規定された。以上のとおり、地域包括的な支援、分野横断的な包括的支援体制の整備は、人口減少社会が進むなか、今後の社会福祉の重要な方向性としてとらえられている。

その詳細な評価はさておくとして、これからの社会福祉の方向性¹¹⁾として、制度・分野ごとの縦割りを超えて、また、子ども、障害者、生活困窮者、高齢者といった世代別の専門的分断を超えて、地域包括的な支援が示されている。ところが、子ども家庭福祉分野においては、それぞれの領域がそれぞれにとって最良の方向を求め続けてきたこともあり、制度、援助ともに領域別に深く分断され、複雑な制度体系になっている。本来は包括的な支援をめざすことを目的とした子ども・子育て支援制度導入も、制度間並びに他制度との相違を際立たせる結果となり、それがさらに増幅される傾向にさえある。

そのため、地域で包括的な支援を行うことが困難になっており、領域横断的なワンストップ支援や領域ごとの切れ目のない支援が強く求められてきている。そのような体制をつくるために

は、どのような子ども家庭福祉サービス供給体制を整備し、どのように援助者同士がつながればよいかを考えなければならない。

附記

本稿は、筆者のこれまでの著作である『現代児童福祉論』（1995、誠信書房）等をもとにして、その後の考察を踏まえて再構成したものである。したがって、これまでの著作の内容と重複している部分があることをお断りしておきたい。

【注】

- 1) 坂田（2017：153-154）は、1980年前後からイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権、日本の中曽根政権など、公共部門の縮小（小さな政府）をめざし、市場経済化に向かうなか、先進資本主義諸国において福祉政策の見直しが開始されたとしている。
- 2) 懇談会の提言は、「おわりに」で、児童家庭福祉の用語について、「児童家庭福祉という用語は、本懇談会において、新たな児童福祉の在り方の視点として、子どもの福祉にとって「健康で文化的な家庭機能」が必要不可欠であるという認識に立って用いられたものである。重要なポイントは、この家庭機能の提供を家族にのみ求めるのではなく、家族を中心としつつ社会的に分担・サポートしていこうとするものである。」と述べている。
- 3) 保育士資格の現状と課題、課題克服のための方策については、筆者はこれまで機会あるごとに論じてきている。最近の代表的な論文としては、柏女霊峰（2008）「第13章 子ども家庭福祉専門職の課題—保育士資格の法定化と保育士の課題」柏女霊峰『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして』誠信書房、柏女霊峰（2017）「第3章 待機児童問題の隠れた課題」柏女霊峰『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房、がある。
- 4) 柏女霊峰（2005）『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会、p.95.
- 5) 法定代理受領とは、介護保険制度による給付のように、本来なら利用者に対する給付を、そのサービスが利用者に確実に使われるようにするため、利用者が利用した事業者に対して保険給付を行う方法のことである。
- 6) 柏女霊峰、前掲注4 p.96. 上に乗った個人給付たる年金・医療・介護を支える橋が崩れないように橋桁を増やす、つまり増子化を図るという土木事業、少子化対策から脱却し、育児も橋の上に乘せて年金・医療・育児・介護の四つ葉で人の一生を支えるべきという主張が、筆者のいう四つ葉のクローバー政策である。
- 7) 社会福祉法第24条（略）
2 社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するように努めなければならない。
- 8) 厚生労働省通知「社会福祉法人の『地域における公益的な取組』について」（平成28年6月1日・社援基発0601第1号）に要件等が規定されている。
- 9) 子ども家庭福祉分野におけるいわゆる高齢者福祉における地域包括ケアに相当するシステムづくりであり、筆者の定義は以下のとおりである。「子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制とは、市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の

切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくり並びにそのシステムに基づく支援の体系をいう。」

- 10) 筆者が委員長を務めた検討会が提出した、新たな子ども家庭福祉の推進基盤の形成に向けた取り組みに関する検討委員会（2014）『子どもの育ちを支える新たなプラットフォーム～みんなで取り組む地域の基盤づくり～』（全国社会福祉協議会）は、子ども・子育て支援制度の創設を機に制度上の課題と民間サイドの取り組みの視点を整理し、地域の基盤づくりとしてのプラットフォームの意義と想定される活動例を取り上げている。さらに、プラットフォームの基本機能並びにその立ち上げと展開に向けた具体的な取り組みや手順を整理している。
- 11) 厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクトチーム（2016）「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」

【文献】

- 網野武博（2002）『児童福祉学』中央法規。
- 古川孝順（1993）「6. 社会福祉の供給体制(1) —供給主体・配分原理・供給型態」古川孝順・庄司洋子・定藤丈弘『社会福祉論』有斐閣。
- 堀 勝洋（1987）「福祉改革の戦略的課題」中央法規 1987。
- 柏女霊峰（1995）『現代児童福祉論』誠信書房。
- 柏女霊峰（1997）『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房。
- 柏女霊峰（1999）『児童福祉の近未来』ミネルヴァ書房。
- 柏女霊峰（2005）『次世代育成支援と保育』全国社会福祉協議会。
- 柏女霊峰編著（2005）『市町村発子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房。
- 柏女霊峰（2006）「子ども家庭福祉サービス供給体制の過去、現在、未来」『子ども家庭福祉学』第6号 日本子ども家庭福祉学会。
- 柏女霊峰（2008）『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして』中央法規。
- 柏女霊峰（2009）『子ども家庭福祉論』誠信書房。
- 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。
- 柏女霊峰（2015）『子ども・子育て支援制度を読み解く—その全体像と今後の課題』誠信書房。
- 柏女霊峰（2017）『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして』ミネルヴァ書房
- 京極高宣（1998）『改訂・社会福祉学とは何か』全国社会福祉協議会。
- 松原康雄（1998）「児童福祉政策・実践の動向をめぐる6つのPとABCDE」児童福祉政策研究会発表資料。
- 児童家庭福祉懇談会（1989）『あらたな「児童家庭福祉」の推進をめざして』全国社会福祉協議会。
- 厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクトチーム（2016）「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現—新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン—」。
- 坂田周一（2017）『社会福祉政策—現代社会と福祉 [第3版]』有斐閣。