

# 保育の利用システムにおける勧奨とソーシャルワーク ～1997年児童福祉法改正に着目して～

小池 由佳<sup>i</sup>

本研究の目的は、虐待予防の観点から、保育の利用において、勧奨というソーシャルワークが必要であることを明らかにすることである。特に保育の勧奨が創設された背景に焦点をあてる。研究方法は、1993年から1996年に公開された保育施策に関わる3つの行政資料の政策レビューである。この時期の行政資料を分析対象とした理由は、これらの資料で示された内容に基づいて、「保育の勧奨」を含めた児童福祉法の改正が行われたことによる。研究の結果、3つの行政資料それぞれが目指した目的と対象とした子ども・保護者の違いによって、期待されたソーシャルワークに違いが生じたことが明らかになった。これらの行政資料をきっかけに、保育所を基盤としたソーシャルワークは研究・実践双方からの発展が行われた。一方、市町村を基盤とした保育利用に関わるソーシャルワークが、研究・実践いずれの面からの展開も見られなかった。虐待予防の観点から保育利用を勧奨するソーシャルワークの必要性は、1997年法改正につながる行政資料で指摘され、1997年法改正に位置づけられたことが明らかになった。

キーワード：保育、勧奨、ソーシャルワーク、児童福祉法

## 1. 研究の目的と背景

### (1) 研究の目的

本研究の目的は、虐待等、不適切な養育環境にある乳幼児に育ちの保障を目的とした保育の利用につなげるために、勧奨というソーシャルワークが必要とされるようになった背景を、政策レビューを通じて明らかにすることを目的としている。

なお、本研究では、勧奨をソーシャルワークの一技法と位置づけ、以下の操作的定義を行う。

勧奨とは、専門職や関係機関がニーズの要否を判断し、要支援者の主体性を尊重した援助関係の構築に基づくサービス利用を働きかけ、利用につなげる

一連のプロセスとする。ソーシャルワークが、措置委託制度から利用契約制度、そして施設保護から在宅支援へと移行するに伴い、その必要性が高まることとなった。サービス利用を勧奨することで、専門職や関係機関によるアセスメントの結果、福祉ニーズが認められるが、利用手続を行わない人々に対して、サービス利用の意思決定を促すソーシャルワークが必要となったことが背景にある。

### (2) 研究の背景

今日、保育は市町村が児童福祉法および子ども・子育て支援法の規定に従って提供している。保護者が保育を利用するためには、市町村に保育の認定を申請し、その内容に基づいて、市町村が「保育の必要性」を行う必要がある。市町村は、保育を必要とする「事由」と「区分」を基本に、必要に応じて指

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

標準化された「優先利用」の3点から、保育認定を行う。

保育の必要性が認められるためには、保護者の申請が前提となる。就労等、保護者にとって保育ニーズが明確である場合、保護者は自ら保育に関する情報を収集し、保育を必要とする時期に合わせて、申請を行うこととなる。しかしながら、虐待等、保護者には明確な保育ニーズがない、もしくは、気がついていない場合、保護者が保育を利用することへの意思決定を促すアプローチが必要となる。

子ども、特に乳幼児は、生命や生活のほとんどを保護者に委ねている。保護者は、日々子どもの生命を守り、生活が整えられることが求められる。児童福祉法第2条第2項では、子どもが心身ともに健やかに育成する第一義的責任があることが明記されている。同時に、同第3項では、国および地方公共団体は、保護者とともに、子どもの心身ともに健やかに育成することが明記されている。つまり、子どもの育ちの保障は、保護者を第一義的責任を有する者と位置づけていると同時に、地方公共団体の責務も示している。

国が公表している児童虐待死亡事例検証では、統計を取り始めた2005年以降の第1次報告から第20次報告(2024年)に至るまで、乳幼児が占める割合が依然として高い。検証では、保護者の心理的・精神的背景として、育児不安が最も高い。保護者が心理的・精神的に不安定な状況で子育てをすることは、子どもの生命保障を損なう可能性につながる事が明らかである。

児童虐待の予防的援助のひとつとして、子どもが保護者と一時的に離れ、安全で安心できる場で過ごす時間を確保する方法がある。保護者にとっても、子どもへの不適切な関わりを避けることができる。虐待等が生じている家庭で過ごす乳幼児が保育を利用することは、虐待の発生予防につながる。しかし、保護者が利用申請を行わなければ、子どもは利用することができない。秋山は、社会福祉サービスを利用者に届ける二大要素は制度と実践であると述べてい

る(2000:2)。保育は児童福祉法に基づくサービスであり、社会福祉サービスのひとつと言える。保育を子どもに届けるためには、その制度と実践を明らかにすることが前提となる。

山縣(2023)は、社会福祉の枠組みのひとつに実践に該当する「援助者・援助技術」を挙げている。枠組みに「援助者・援助技術」を必要とする理由として、①課題に気づいていない、②利用を我慢している、③社会資源がわからない、利用の仕方がわからない、④利用手続きが複雑、⑥状況に合う社会資源がない、利用者の存在を指摘している。

子どもの育ちの保障の観点から、保育の利用が必要であっても、利用申請を行うことのできない保護者にはこの6点が生じている。小池らが行った、保育の利用勧奨に関するアンケート調査結果(2022)から、市町村子ども家庭担当課が保育の必要性を確認したすべての事例が保育利用に至っているわけではないことが明らかになっている。「援助者・援助技術」を必要とする理由、保育の利用におよび援助者の役割からまとめると、表1のとおりとなる。

山縣(2023)は社会福祉の枠組みを通じて、援助者・援助技術の必要性および援助者の役割を示している。しかしながら、保育利用における勧奨を要する保護者の状況に対し、援助者がいかに役割を果たしているのかが明確になっていない。ここで示されている内容は、社会福祉における構成要素の一つとしての援助者の役割であるため、援助者つまりソーシャルワーカーの役割といえる。

保育とソーシャルワークに関するこれまでの研究は、保育所や保育士が担うソーシャルワークを中心に展開されてきた(中谷・鶴・関川2016,等)。保育ソーシャルワークとは、「就学前の子育て家庭に固有の問題について、保育や子育て支援の現場で支援や援助を展開すること」(倉石,2019:15)である。保育ソーシャルワークをめぐるのは、この「保育」が何を指すのかが議論となる。保育ソーシャルワークにおける保育とは、保育士という人を指すのか、保育所等の現場(この場合、ソーシャルワークの担い

表1 社会福祉における援助者・援助技術の必要性、勸奨を要する保護者の状況及び援助者の役割

援助者・援助技術の必要性 (山縣, 2023)	勸奨を必要とする保護者の状況 (小池ら, 2022)	援助者の役割 (山縣, 2023)
1. 課題に気づいていない	虐待・ネグレクトへの無自覚, 自覚することが困難	保護者の自覚を促す
2. 利用を我慢している	「自分で育てたい」思いが優先 保育利用への家族理解が不十分	援助利用の権利性を伝える 利用がその後の生活充実に必要
3. 社会資源がわからない 利用方法がわからない	保育の利用に必要な手続がわからない	変化の動機付け 情報提供, 相談, 助言
4. 手続きが複雑	書類の準備 (申請書の記載, 必要書類の取寄, 期日までの提出等)が困難	手続きの同行
5. 状況に合う社会資源がない	サービス量の不足 就労による保育利用の優先 「利用調整」の活用不十分	既存サービスの工夫 地域資源を活用した新たなサービス開発 新たな制度創設

手は別に配置されることが想定) のか、である。いずれにおいても、保育や子育て支援の現場という保育や子育て支援が提供される現場で行われるソーシャルワークに関する研究である。

一方、保育の利用勸奨は虐待対応としての援助という側面があるため、子ども虐待ソーシャルワークという視点が必要である。子ども虐待対応としてのソーシャルワークに関する先行研究は、児童相談所を実施主体とした研究の蓄積がある（山本, 2024等）。しかしながら、児童相談所は都道府県、政令指定都市、児童相談所設置市が設置主体であること、対象が全年令の子どもとなること、措置による権限を有していることから、支援と介入を組み合わせたソーシャルワークの展開となる。一方、本研究で取り上げる保育の利用を勸奨するソーシャルワークは、市町村が主体であること、対象となるこどもが乳幼児となること、保護者の意思決定支援が中心となる。このように異なる点があるにもかかわらず、保育の勸奨に関するソーシャルワーク研究は見当たらない。

なお、勸奨は保護者の意思決定支援が中心となるが、実際にはそのプロセスにおいて、一定の制度的な誘導が働く。そのため、保護者の自己選択と行政による介入的な支援の境界線が曖昧になるという特徴を持つ。このような曖昧さは、ソーシャルワークにおける「強制的ケア」や「支援と監視の二重性」

にもつながる葛藤が生じることを確認しておきたい。

## 2. 研究の概要

### (1) 研究方法

本研究は、1993年から1995年の2年間に公開された、保育施策に関わる3つの行政資料を対象に、保育の利用システムに関する政策レビューを行う。

### (2) 倫理的配慮

本研究は、既存の行政資料を対象としており、新たに人間の被験者を対象とする調査や実験は実施していない。そのため、研究倫理審査の対象とはならないが、研究の透明性および研究倫理に関する一般的な指針に従い、適切に研究を遂行した。

具体的には、行政資料、先行研究や学術論文、書籍などの公開された資料を用いて分析を行った。すべての文献は適切に引用し、著作権や知的財産権を尊重する形で研究を実施した。

### (3) 対象とした文献

本研究では、「今後の保育所のあり方について（提言）」（1993）（以下、「提言」）、「保育所問題検討会報告書」（1994）（以下、「報告書」）, および「少子社会における保育システムのあり方について（中間報

告)」(1996)(以下、「中間報告」)を取り上げる。この3点の行政資料を取り上げる理由は、以下のとおりである。

これらの行政資料が公表された1990年代初頭、子どもや子育てをめぐる大きな社会課題は、出生率の低下であった。その要因として掲げられたのが、子育てと仕事の両立支援体制の不十分さである。保育は、子育てと仕事の両立支援のひとつとしての役割を担っていることから、その機能や制度を見直す必要に迫られた。

当時の厚生省は、見直すべき保育所の機能、そして保育所制度全般の検討を行うための有識者による合議体を設定した。「提言」および「報告書」をまとめた合議体は、いずれも厚生省による私的諮問機関として設定されている。「提言」は保育所の機能面からまとめられ、「報告書」は保育所全般の見直しという点からまとめられた。厚生省では、「提言」および「報告書」の内容を受け、保育所制度のあり方について、さらに検討を行っていくこととしている(厚生省児童家庭局, 1994)。

その後、厚生省は1996年3月に中央児童福祉審議会基本問題部会を設定し、保育、児童自立支援、母子家庭支援の3つの観点から議論が行われた。保育として取り上げられた内容は、「提言」で示された保育所の機能および「報告書」で示された保育制度の見直し、特に保育利用における手続のあり方であった。「中間報告」は1996年12月に報告され、その内容に基づき、1997年3月には児童福祉法改正案が国会に示されている。

本研究で取り上げる保育の利用勧奨は、これら3つの資料で段階的に検討された内容が最終的に1997年の児童福祉法改正で制度化されたものである。すなわち、「提言」で機能面の方向性が示され、「報告書」で制度全般の枠組みが検討され、「中間報告」で具体的な手続きのあり方が整理された。この一連の政策形成過程を分析することで、利用勧奨の理念と実際の制度設計の関係を明らかにできると考えられる。

#### (4) 操作的定義

本研究では以下の操作的定義を行う。

##### ① ソーシャルワーク

本研究では、ソーシャルワークの定義を、2014年、国際ソーシャルワーカー連盟(International Federation of Social Workers, IFSW)および国際ソーシャルワーク学校連盟(International Association of Schools of Social Work, IASSW)によって設定された、国際ソーシャルワーク専門職のグローバル定義を用いる。

具体的には、以下のとおりである。

ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学、および地域・民族固有の知を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。

この定義は、各国および世界の各地域で展開してもよい。

上記のソーシャルワークの定義では、「生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける」と示されている。勧奨もこの内容に合致することから、本定義に基づいた分析を行う。

##### ② 保育の勧奨

保育の勧奨とは、児童福祉法第24条第4項に基づき、保護者による養育を保育により補う必要があると専門職や関係機関が認めた保護者に対し、構築された援助関係に基づき、市町村が保育の利用申込みを促し、子どもの保育利用(登園)を可能とするソーシャルワークを指す。

なお、保育の利用とは、児童福祉施設としての保育所の5つの役割(山縣, 2023)にならい、①子どもの育ちの保障、②保護者との協働による子育ての実践を目的に、保育所もしくは幼保連携型認定こ

も園において保育を受けること、または家庭的保育事業等による保育を受けることを指す。

### ③ 育ちの保障

本研究では、育ちの保障を、子どもが、その育ちが促されるために必要な関わり（授乳や食事、保清、情緒的な要求への応答、子どもの体調変化の把握、安全面への配慮等）のある場で育つこと、とする。

### ④ 利用システムと利用支援システム

保育の利用にかかわるシステムとして、ここでは、利用システムと利用支援システムを分けて定義する。

利用システムとは、「利用者が社会福祉援助を利用するために求められる手続き、利用資格、利用資格に関わる審査・判定・決定・措置の基準や手続き、費用負担の方式など、援助の利用に関わる枠組み、組織、過程の総体」（古川、2000:17）を指している。

一方、利用支援システムとは「リーチアウトアプローチ、ケアマネジメント、権利擁護、オンブズマン制度、インフォーマルサポートネットワークなど、利用者の利用の過程を支援する枠組み、組織、過程の総体を意味する概念」（古川、2000:17）を指している。

## 3. 研究の結果

### (1)「今後の保育所のあり方について(提言)」(1993)

この資料は、今後の保育所のあり方として「児童福祉施設としての機能を充実しつつ、一方では住民の家庭養育を補完するニーズに広く応じるため、一層地域に開かれ、また利用しやすい施設としての方向を目指す」ことを目的とした提言である。当時、保育の充実に伴い保育量が確保されている一方で、児童環境づくりという観点から、保育所を利用する子どもだけではなく、保育所を利用していない保護者や家庭に対する養育支援への期待があった。「提言」が公表された翌年となる1994年が、国連で採択された「国際家族年」でもあり、家族支援に着目されたことも背景にある。

「提言」では、10の観点から、保育所の機能強化が

示されている。具体的には、①仕事と子育ての両立を支援する機能の強化について、②地域社会における子育て支援サービスのあり方について、③柔軟な保育所運営のあり方について、④子育ての経済的負担の軽減と公平化について、⑤人材の確保に伴う就労環境・条件の改善について、⑥保母等の配置について、⑦保母の養成及び資質の向上について、⑧週休二日制の普及に伴う保育所運営のあり方について、⑨事業所内保育施設の振興について、⑩民間育児サービスのあり方について、である。

このうち、保育の利用システムにおける勸奨の必要性につながる項目として、①および②を取り上げる。

①仕事と子育ての両立を支援する機能強化を要する背景として、1日8時間程度、養護と教育を一体とする保育という定型的な保育提供だけでは、多様化する保育ニーズに応じることができていないことが指摘されていた。そのため、乳児保育、延長保育、夜間保育、長時間保育、一時保育等、特別保育事業の取り組みが推進されているものの、地域格差が生じていることが明らかにされていた。特に、乳児保育のニーズ（量の確保、途中入所、受け入れ可能な年齢・月齢等）に対し、的確に対応できていないことが指摘され、これらの特別保育事業が、保育所の一般機能として受け入れられる必要性が述べられている。

今後の保育行政では、保護者の保育ニーズに適切に対応、選択できるサービスの充実に加えて、人々が利用しやすい方法の工夫が示されている。同時に、保育を含む地域における子どもや家庭に対する施策について、各種関係機関が連携に基づいて、計画的に推進することの必要性に触れられている。

この項目では、当時、特別保育事業として実施されていた乳児保育等を、仕事と子育ての両立支援を目的にその充実を図ることに言及されている。保育所や保育行政にとって、「特別」であった保育を「一般化」することを目指していた。特に当時、仕事と子育ての両立において、育児休業明けの保育利用ニ

ーズは高まっており、年度途中からの保育利用の困難が生じていた。また、保育時間終了までに子どもを迎えにいくことのできない保護者にとって、保育時間の延長は切実な願いであり、「一般化」の方向は、望むべき方向であった。保護者の保育ニーズに応じる施策として、積極的に取り組まれるようになった。

②地域社会における子育て支援サービスのあり方について、社会状況として、都市化・核家族化に伴う世代間での子育て方法の伝承機能や家族、地域住民同士の相互扶助機能の低下が生じていることが指摘されている。結果として、孤立した子育て、子育て不安が生じていること、少子化対策とも相まって、子育て支援の環境づくりの必要性が述べられている。

このような社会状況下において、保育所は地域で最も身近な児童福祉施設であること、乳幼児の保育を通じて、家庭養育を支援するノウハウを蓄積していること、他機関との有機的な連携をもとに、子どもや保護者の子育て支援ニーズに応じることが、保育所の機能として必要な時代であることが示されている。

すでに当時、保育所を利用していない乳幼児を育てる子育て家庭に対し、世代間交流や子育て相談、育児講座等、各保育所が創意工夫した事業が展開されていることが報告されている。「提言」が公表された同年、1993(平成5)年度から、これらの事業の拠点となる「保育所地域子育てモデル事業」が創設されている。子育て相談や子育てサークルの育成・支援等を総合的に行う事業が始められることとなった。保育所が所在する地域の他機関との連携、ネットワークのなかで、保育所が行う地域活動の「一般化」の方向性が示されている。

この項目では、これまで保育所の支援対象外であった、保育を利用しない乳幼児家庭を対象に、子育て相談や講座等を通じた子育て方法の伝授、サークル活動の支援等を担うことを保育所の標準機能として「一般化」することが述べられている。孤立した子育てを余儀なくされている保護者は、都市化や核

家族化によって、特別な存在ではなくなった。そのような保護者にとって、他の保護者とつながり、支援者から助言を得られる地域支援は、つながりの中で養育することができることを意味する。保育所の地域支援機能の標準化は、保護者の子育て支援ニーズに応じる施策として、受け入れられていくこととなった。

以上、「提言」で示された当時の保育施策のあり方について、特に勧奨の必要性につながる①および②を取り上げて概観した。

保育所機能の充実として、仕事と子育ての両立支援を目的とした乳児保育や延長保育の一般化は、就労のために保育を利用する保護者にとって、利用の葛藤を軽減することにつながった。社会においては、就労による保育利用の認識を高めることとなった。一方で、就労以外を理由とする保育利用については、保護者の申請に対する葛藤を高める傾向を生み出すこととなった。そのため、子どもの育ち保障の観点から、虐待リスクの高い家庭に対して、利用勧奨を行う必要性が高まった。これは、本来子どもの育ちを保障するための保育サービスが、仕事と子育ての両立という側面が強調されることで、子どもの権利擁護としての機能が保護者に十分に理解されにくくなったという矛盾を引き起こした。

また、保育所の地域支援の標準化は、孤立した子育ての一般化に応じる役割を果たすこととつながった。子育て相談ニーズは特別なニーズではなくなり、相談の一般化が生じた。その一方で、虐待傾向のある保護者等、高い支援ニーズを有する保護者の相談は特別な相談となった。

「提言」が示した保育所機能の充実は、保護者ニーズの充足につながり、そのこと自体は評価すべき方向性であった。一方で、子どもの育ちの保障ニーズに基づく保育利用に葛藤が生じることとなった。地域支援においても、地域ニーズ対応の普遍化に伴い、子どもの育ちを保障する高いニーズを有する保護者の相談ニーズを不可視化することとなった。

## (2) 「保育所問題検討会報告会」(1994)

この資料は、「保育ニーズの多様化等社会の変化に対応した保育制度の在り方」の検討を目的としてまとめられている。戦後の社会福祉制度の骨格である、措置委託制度を真っ正面から取り上げていることが特徴である。

「報告書」では、保育所の現状と課題として、少子化の背景にある仕事と子育ての両立支援の必要性に触れたうえで、就労の諸条件を整備につながる社会システムの変更と児童の健全育成を確保する仕組みの必要性を示している。保育は後者の「児童の健全育成を確保する仕組み」として捉えられている。当時の保育をめぐる課題として、①乳児保育の不足や保育時間の固定化、②保育料の負担感、③入所手続の煩雑さが指摘されている。

その対応として、①多様な保育ニーズに見合ったサービス展開、②保育料負担の適正さと公平さの保障、③入所手続の簡素化を行い、保護者が利用しやすい保育所の必要性が示された。

「報告書」が示す保育所のあり方について検討するにあたり、従来、保育の利用手続として用いられてきた措置委託制度の評価が行われている。その理由は「保育所入所の方法、供給されるサービスの種類・内容、費用負担等保育所制度全体の大枠を規定してきた」（厚生省児童家庭局、1994）ためである。

保育所利用に措置委託制度が導入された理由は「両親とも生活のため労働しなければならない当時の状況下では、児童の保護を確保するためには、願出を待つよりも、公費で行政庁の処分として入所させる仕組みが適当」と判断されたことによる。

措置委託制度が果たしてきた役割として、①入所の優先順位付けを行い、保育を必要とする程度が高い子どもの入所を優先する、②市町村による保育費用の支弁と応能負担により、保護者負担と保育所経営の両面から経済的に保障する、③職権による入所が可能であるため、保育所に対する保護者の認識が不十分であっても、子どもの保育を確保する根拠となる、④最低基準の維持に要する費用について、国

が保育単価を設定、一定水準の保育の質保障、とされている。当時の保育は「伝統的な児童福祉」（高橋、1998:15）の理念として示されている「ウェルフェア」「児童の保護」の実現としての位置づけが重視されていた。

措置委託制度による保育の利用システムは、保護者・実施主体（市町村）・事業者の三者にとって、子どもの福祉保障の観点を重視した役割を担ってきた。一方、当時の子ども家庭をめぐる状況として、①保育を利用する家庭の所得水準の向上、②必要な量的水準の充足、③保護者の保育ニーズの多様化、が生じていた。そのため、保育利用の目的が所得保障からよりよい生活をめざした就労へと変わりつつあった。また、当時より、制度的には共働き家庭の子どもを行政主導で保育につなげるというシステムであるが、現状は、保護者からの相談や申請に基づいて、保育の利用手続が始まり、入所決定という措置がなされていた。

そのため、措置委託制度の課題として、次の点が指摘されるようになった。①多様なニーズへの対応として、措置委託制度の運用方法の硬直化が課題なのか、措置委託制度そのものの課題なのか、という議論、②応能負担により、保育料が高額となる世帯が生じたこと、③手続の煩雑さについて、必ず市町村の役所に赴く必要があることを煩雑さと捉えるか、市町村の関与による責任遂行と捉えるか、という3点である。

「報告書」では、措置委託制度の改善・見直しとして、ふたつの考え方が示された。

一つ目は、行政が関与する措置委託制度の運用を見直すことで、硬直化している現状の改善を目指すという意見である。

二つ目は、行政が関与する措置委託制度を維持しつつ、保護者と保育所との直接契約となる直接入所制度を導入するという意見である。

いずれにおいても、措置委託制度の維持を前提に、保護者が利用しやすい保育所をめざした提言であり、子どもと保護者、双方の権利を守ることが意識され

表2 「報告書」における指摘事項と解決方法

指摘された課題	手続の煩雑さ	保育料の不平等	ニーズに即した保育の欠如
留意すべき事項	子どもの成長・発達保障	家庭の所得保障	就労継続
保育利用ニーズの主体	子ども	保護者	保護者
解決方法	行政の関与	保育料の平準化	規制緩和
利用システムとしての課題	ソーシャルワークの不在	制度の不備	量の不足
措置の機能	利用決定	費用負担	事業提供

出典：筆者作成

ていた。措置委託制度と直接入所制度との併用案においても、措置委託制度による保育の利用を必要とする子どもの優先利用をいかに確保するかという点が指摘されている。

以上、「報告書」の内容を概観した。「報告書」で提示された課題を利用システムの観点から整理すると、表2のようにまとめることができる。

「報告書」での指摘事項のうち、「手続の煩雑さ」は保育の利用システムにおける勧奨の必要性と直接的につながる。「保育料の不平等」および「ニーズに即した保育の欠如」は間接的な課題といえる。子どもの育ちの保障の観点から保育利用の必要性を関係機関が判断したとしても、費用負担が生じることで、利用に消極的、否定的となる保護者が生じる可能性がある。保護者が乳児期の子どもを預けたいというニーズを感じていても、サービス量の不足や一般化されていなければ、ハード・ソフトの両面から利用することを妨げる。

「手続の煩雑さ」では、行政が保育の必要性を判断する際、何を根拠とするかが問われる。保育利用における直接契約制度は、保護者の主体性による判断となるため、虐待等により、育ちの保障ニーズを有する乳幼児を制度の狭間においてしまう可能性があった。市町村を保育利用の申請先とすることで、市町村が有する家族要因（経済的困窮、健診未受診等）

の情報を得ることが可能となる。結果、子どもが育つ家庭を全体的に捉え、子どものウェルビーイングの向上を目的に、保護者等に勧奨を行うソーシャルワークを行うことが可能となる。

「保育料の不平等」および「ニーズに即した保育の欠如」は、所得保障につながる就労継続、就労の機会保障が留意事項となる。これらは保育の利用システムの課題であると同時に、雇用・休業制度等の仕組み、仕事と子育ての両立支援の観点からもアプローチを必要とする。勧奨がソーシャルワークとして効果的に機能するためには、保育利用におけるソーシャルワークが重層的に展開される必要がある。具体的には、保護者との直接的な関わりを通じて利用申請につなげるミクロレベルのケースワーク、保育料の設定などメゾレベルの制度構築、そして、子どもの育ち保障ニーズも含めた、十分なサービス量の確保というマクロレベルの施策の実施という3つの側面が揃うことを指している。「報告書」で示された内容は、子どもの育ち保障における保育利用では、ソーシャルワークが行われていることが明らかになった。

これらの3つの課題は、措置が意味する内容に依拠する。堀（1996）は、社会福祉のサービス利用における措置には次の3つの意味があることを指摘している。①行政庁が対象者に福祉サービスを行うた

めの行政決定（狭義的な意味）、②事実行為としての福祉サービスそのもの（広義的な意味）、③「措置費」等で用いる費用負担、である。「利用手の煩雑さ」は、①による措置の課題として明らかにされたことである。「保育料の不平等」は③の費用負担としての措置、「ニーズに即した保育の欠如」は②に該当する。

「報告書」では、措置委託制度を継続することで、保護者の保育利用における能力の違いがあっても、子どもの権利擁護の観点から保育利用が可能となるシステムの維持を目指した。保育を必要とする子育て家庭の平均的な所得が高くなり、手続きの煩雑さをいとわない保護者が増えたが、従来、保育がターゲットとしてきた、子どもの権利擁護の観点から保育利用を必要とする保護者が存在しなくなったわけではない。保育を利用する保護者の多様化が進んだと言える。保護者に就労する力があり、利用条件や保育内容を確認しながら、子どもと保護者自身の双方のニーズを充たす保育サービスを選択し、手続きをとることのできる保護者がいる一方で、就労をはじめ、家事や子育てを含めた生活全般に支援が必要な保護者が生じている。虐待等、行政による介入的な支援の根拠が明確となっている場合は、児童相談所等による在宅措置としての保育利用が可能であるが、保育利用が直接契約利用のみとなると、虐待リスクが高いと見なされる保護者の保育の利用申請は、完全に保護者の主体性に委ねられることとなる。児童福祉法第24条に基づく勸奨の機会を設けることは、子どものウェルビーイング向上を目的に保護者等に働きかける、ソーシャルワークが展開される機会の設定を意味することであった。

### （3）「少子社会にふさわしい保育システムについて（中間報告）（平成8年12月3日中央児童福祉審議会基本問題部会）」

厚生省は、中央児童福祉審議会基本問題部会を1996年3月に設置する。同年12月には、児童保育施策・要保護児童施策・母子家庭施策の観点から、3

つの中間報告がまとめられた。保育施策は「少子社会にふさわしい保育システムについて（中間報告）」（以下、「中間報告」）として公表された。

この「中間報告」と、保育の利用システムにおける勸奨の必要性について、確認していきたい。

「中間報告」では、子育てをめぐる状況の変化として、①子どもの最善の利益の尊重、②少子化の子どもの成長への影響、③夫婦共働き家庭の一般化、④家庭や地域の子育て機能の低下が指摘されている。

これらに基づき、子育てに対する社会的支援の強化をめざし、就労と子育ての両立が可能となるよう、システム、費用面からの負担軽減を目指すことが盛り込まれた。

保育システムは、多様なニーズに対応できるものとして整備し、利用者が適切な保育サービスを選択できる必要性が示された。具体的には、措置委託制度のもとでは、利用者が保育所を選択できないことを課題とし、以下の方向性が示された。

- ・子どもの最善の利益の確保という観点から、保育所の保育内容等の情報が十分に提供され、利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべき。
- ・優先度の高い人が利用できなくなるということがないように、申し込みは市町村に対して行うことが適当。また、保育に係る費用に対する公費負担などの面で、公的責任が後退することのないようにすべき。

「中間報告」の内容について、1996年12月に開催された厚生省児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議（会議録）」では、保育システムの整備について、子どもの最善の利益の尊重の観点および共働き世帯の一般化に着目し、「子育てのための多様な選択肢が用意され」、「その子に最も適している方法を選ぶ、そういうシステムが優れている」こと、保育の利用が一般化しつつあるなかで、子どもと保護者を保育利用の主体者として位置づけるためのシステム転換の必要性が求められる時代になったことを説明している。

「中間報告」では、「報告書」と異なる視点を示し

ている。「報告書」では、措置委託制度と利用契約制度の二者択一を議論したことに対し、「中間報告」は、既存システムの是非ではなく、利用者主体を目的としたシステムの構築を目指した。共働き家庭が一般化した子育て家庭において、保護者は仕事と子育ての両立に見合った多様な保育サービスの情報を得ることができれば、子どもの権利擁護につながる保育サービスを選択、利用できるという認識が基盤にある。

そのうえで、保育の優先度が高い利用者を担保するため、「中間報告」は保育利用の申込先を市町村とすることが示され、その後の児童福祉法改正に盛り込む方向で調整していることが述べられた。これは、措置委託制度ではない形での行政関与を担保し、保育に対する公的責任の後退を防ぐ意図があった。

「報告書」で指摘された「手続の煩雑さ」の解消を目指した直接契約については、保育利用における行政の介入・関与の機会確保が優先され、市町村との利用契約の方向が示された。保育所利用に偏りが生じることを防ぐこと、定員超過の際に優先度の高い人の保育保障を担保するためである。この点は、「報告書」では、直接契約か措置かの線引きを家庭の所得に準ずることが提案されていたが、「中間報告」では、所得ではなく、子どもや家庭の状況に応じた対応をすることを述べていることから明らかである。

「中間報告」が示した利用者主体によるシステム構築の方向性により、保護者を主体とした意思形成、意見決定を伴う勧奨を通じて、子どもの育ちの保障を行うというソーシャルワークが求められることとなった。

以上、「中間報告」を保育の利用システムにおける勧奨の必要性から、分析を行った。

「中間報告」で示されたのは、利用者主体によるサービス提供のシステム構築であった。この流れは、保育分野だけでなく、当時、社会福祉全体で検討されていた社会福祉基礎構造改革の軸となる方向性である。そのため、「中間報告」で示された内容は、保育が社会福祉の一領域である以上、妥当な選択といえる。

課題となるのは、保育の利用における「主体」とは誰か、である。子ども家庭福祉における主体について、山縣(2017)は、子どもと家族の二重構造が生じることを指摘している(図1)。主体を家族と捉えるとき、保育の利用主体を保護者としてとらえ、家族支援としての保育利用システムが有効に機能するソーシャルワークが必要とされる。「中間報告」で示されたのは、この方向性といえる。

一方で、保育の利用主体を「子ども」と捉えた場合、子どもの育ちの保障ニーズ充足を目的とした、保

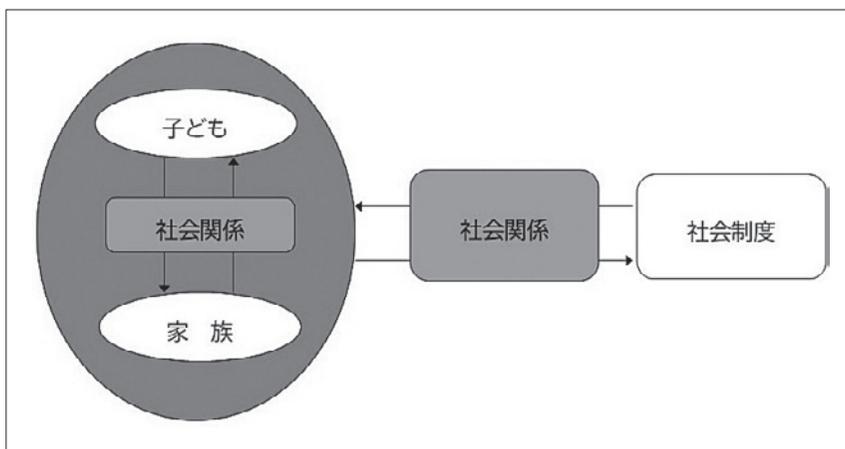


図1 子どもと家族の二重構造 (山縣, 2017)

護者に対する勧奨が必要となる。親子関係に介入し、支援を提供することで、親子関係を構築するためのソーシャルワークといえる。

「中間報告」では、利用者主体による保育利用のシステムの構築が示されたことにより、勧奨を伴うソーシャルワークの必要性が生じたといえる。その際、保護者を主体としたソーシャルワークは法制度に基づいて整備されていったが、親子関係の構築するためのソーシャルワークは脆弱なままとなった。

#### (4) 1997年児童福祉法改正

以上、三点の行政資料に基づき、児童福祉法の改正が進められた。1997年に成立した改正児童福祉法では、保育の利用を規定した第24条を表3のように改正した。

改正点として、新たに4つの項を起こし、保育の提供における実施主体（市町村）の責務を明確にしたうえで、保護者による申請を前提とすること、情報提供を行うことが示された。また、第4項として、虐待等が生じている家庭の保護者に対し、「保育の勧奨」を行うことが記載された。これは、「提言」、「報

表3 1997年改正児童福祉法による第24条の内容

改正後 [保育の実施]	改正前 [保育所への入所の措置]
<p>第24条</p> <p>市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い、条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申し込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。</p> <p>② 前項に規定する児童について保育所における保育を行うこと（以下「保育の実施」という。）を希望する保護者は、厚生省令の定めるところにより、入所を希望する保育所その他厚生省令の定める事項を記載した申込書を市町村に提出しなければならない。この場合において、保育所は、厚生省令の定めるところにより、当該保護者の依頼を受けて、当該申込書の提出を代わつて行うことができる。</p> <p>③ 市町村は、一の保育所について、当該保育所への入所を希望する旨を記載した前項の申込書に係る児童のすべてが入所する場合には当該保育所における適切な保育の実施が困難となることその他のやむを得ない事由がある場合においては、当該保育所に入所する児童を公正な方法で選考することができる。</p> <p>④ 市町村は、第二十五条の二第四号又は第二十六条第一項第五号の規定による報告又は通知を受けた児童について、必要があると認めるときは、その保護者に対し、保育の実施の申込みを勧奨しなければならない。</p> <p>⑤ 市町村は、第一項に規定する児童の保護者の保育所の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため、厚生省令の定めるところにより、その区域内における保育所の設置者、設備及び運営の状況その他の厚生省令の定める事項に関し情報の提供を行わなければならない。</p>	<p>第24条</p> <p>市町村は、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育する措置を採らなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならない。</p>

告書」そして「中間報告」の議論が反映された結果である。利用者主体というソーシャルワークの原則に応じつつ、子ども家庭福祉における二重構造が抱える制度の狭間を埋めるための手続きとして、社会福祉関連法で初めてとなる「勧奨」というソーシャルワークが法に盛り込まれることとなった。

#### (5) 小括～保育の利用システムにおける勧奨とソーシャルワークの必要性～

ここで、小括として、「提言」、「報告書」そして「中間報告」の違いについて触れておきたい。それは、子どもの権利擁護の視点をどこに置くかの違いと言える。

「提言」は、保護者ニーズの充足について、保育所機能の充実に応じた対応を求めた。この流れは、今日の保育ソーシャルワークの発展につながっている。「提言」が示した内容は、保育所を利用する子ども、そして保育所が所在する地域で育つ子どもたちの権利擁護につながっている。

「報告書」は、保護者ニーズの充足と子どもの育ちの保障ニーズの両立を可能とする制度設計を示した。この流れは、保育の利用勧奨を法律に規定することにつながった。保護者が保育の必要性を認識していなくても、支援者が勧奨することで、子どもを保育につなげるルートを確認した。保育の利用を可能と

することで、虐待等のリスクが高い家庭で育つ子どもの権利擁護を確保することにつながった。

「中間報告」は、保護者を保育利用の主体者として位置づけ、保育の利用における意思決定を保護者に委ね、子どもの育ちの保障を含めた選択を可能とした。保育が必要な子どもを対象に、保護者の意思決定が発揮されることを通じて、子どもの権利を保障しようとした。

分析を通じて明らかになったことは、いずれの行政報告も、子どもの権利擁護を目的としているが、その対象が異なることで、必要とされるソーシャルワークが異なってくることである。「提言」では、保育所で展開されるソーシャルワークの必要性、「報告書」と「中間報告」では、市町村で展開されるソーシャルワークが必要性が明らかになった。分析結果をまとめると、表4のとおりとなる。

本研究の目的である、保育の利用システムにおける勧奨とソーシャルワークの必要性は、「報告書」および「中間報告」から導き出されたといえる。しかしながら、保育所をベースとした保育ソーシャルワークと違い、その研究が進んでいない。

#### 4. 今後の課題

保育の利用システムにおける勧奨、そしてソーシ

	提 言	報 告 書	中 間 報 告
目 的	保育所の機能強化	保育の選択利用	利用者主体
解決を目指した 保護者ニーズ	仕事と子育ての両立		
	孤立した子育ての解消	家庭の所得保障	利用者主体によるサービス利用
育ちの保障の対象となる子ども	保育と関わりのある子ども	保育による支援を必要とする子ども	保護者が保育の必要性を認識している子ども
必要とする ソーシャルワーク	保育所をベースとした保育ソーシャルワーク	市町村をベースとした虐待等への対応によるソーシャルワーク	市町村をベースとした選択利用・意思決定支援によるソーシャルワーク

表4 3つの行政資料から導き出された保育の利用システムとソーシャルワークの必要性

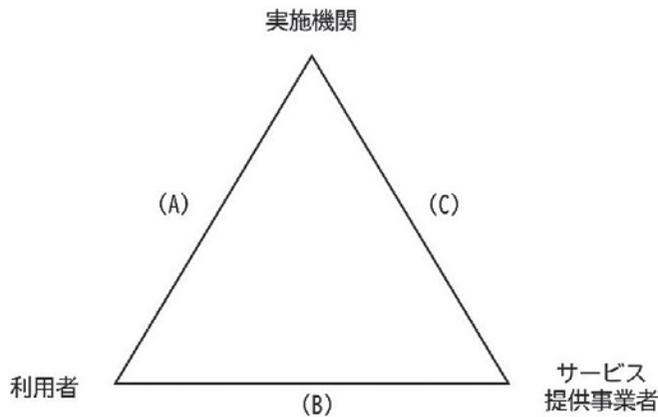


図2 社会福祉サービスの提供—利用トライアングル

出典：古川（2001）より一部改編

ャルワークの必要性について、3つの行政文書から、分析を行った。まとめとして、今度の課題について触れておきたい。

### (1) 研究の限界

本研究の目的は、保育の利用システムにおける勸奨、そしてソーシャルワークの必要性を明らかにすることである。保育の利用システムにおけるソーシャルワークという観点からすると、利用者、実施機関、サービス提供者の三者によるトライアングル(古川,2001)が生じる(図2)。この三者間でソーシャルワークが展開されることとなる。

本研究で取り上げた、保育の利用システムにおける勸奨、ソーシャルワークの必要性は、(A)の関係において生じている。しかし、保育の利用システム全体で把握した場合には、(C)の関係(対象となる子どもを受け入れる事業者の確保)、(B)の関係(保護者が子どもを継続的に通園させることができる関係づくり)も課題となる。

また、保育の利用システムにおける勸奨を含めたソーシャルワークを支える理論、技術、運営体制にまで言及していない。それが本研究の限界である。

### (2) 今後の課題

保護者が子どもの育ちの保障ニーズに基づいた保

育の利用が選択できるよう、勸奨を基盤としたソーシャルワークの構成要素を明らかにすることである。保育の利用につながる勸奨、そしてソーシャルワークに必要とされる専門的な知識とは何か、どのような方法論を用いることが利用につながるのか、そして、勸奨を必要とする保護者支援における価値観とは何か、社会福祉従事者として誰がどのような組織体として担うのか、を明らかにすることが課題である。

### 文献

- 秋山智久『社会福祉実践論 [方法原理・専門職・価値観]』(ミネルヴァ書房, 2000年)
- 秋吉貴雄『入門 公共政策学 社会問題を解決する「新しい知」』(中公新書, 2017年)
- 古川孝順編『子どもの権利と情報公開』(ミネルヴァ書房, 2000年)
- 平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮日真人著『社会福祉学』(有斐閣, 2011年)
- 堀勝洋「措置制度の動向」『ジュリスト増刊 福祉を創る—21世紀の福祉展望—』(有斐閣, 1996年) 57-61頁
- 岩間伸之・野村恭代・山田英孝・切通堅太郎『地域を基盤としたソーシャルワーク 住民主体の総合相談の展開』(中央法規, 2019年)
- 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』(ミネルヴァ書房,

- 1997年)
- 川松亮・久保樹里・菅野道英・田崎みどり・田中哲・長田淳子・中村みどり・浜田真樹編著『日本の児童相談所 子ども家庭支援の現在・過去・未来』(明石書店, 2022年)
- 倉石哲也「保育ソーシャルワークとは何か」『MINERVA はじめて学ぶ 子どもの福祉11 保育ソーシャルワーク』(ミネルヴァ書房, 2019年) 15頁
- 小池由佳・小澤薫「A自治体における『保育の勧奨』運用状況に関する研究」(日本社会福祉学会第71回秋季大会, 2023年) 武蔵野大学.
- 厚生省児童家庭局編『利用しやすい保育所を目指して 保育問題検討会報告書 これからの保育所懇談会提言』(1994年)
- 厚生労働省「児童福祉法に基づく保育所等の利用調整の取扱いについて (通知)」(平成27年2月3日) [https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00tc0937&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tc0937&dataType=1&pageNo=1) (2025.02.17アクセス)
- 厚生労働省「子ども・子育て支援新制度における利用調整等について」(平成26年8月) [https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/2c9e1a6a-698b-4f73-a402-d3cc3fe4f07/38c1ff8e/20230930\\_policies\\_kokoseido\\_law\\_jimurenraku\\_237.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/2c9e1a6a-698b-4f73-a402-d3cc3fe4f07/38c1ff8e/20230930_policies_kokoseido_law_jimurenraku_237.pdf) (2025.02.17アクセス)
- 国立社会保障・人口問題研究所編『日本社会保障資料IV (1980-2000) 13 児童福祉』 <https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/kaidai/13.html> (2025.03.15アクセス)
- こども家庭庁「子ども・子育て支援新制度について」(2022年) [https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/59cb59b3-ce0e-4a4f-9369-2c25f96ad376/0a86ca26/20230929\\_policies\\_kokoseido\\_outline\\_01.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/59cb59b3-ce0e-4a4f-9369-2c25f96ad376/0a86ca26/20230929_policies_kokoseido_outline_01.pdf) (2025.03.12アクセス)
- ソーシャルワーク専門職のグローバル定義 [https://jfsw.org/definition/global\\_definition/](https://jfsw.org/definition/global_definition/) (2025.05.02アクセス)
- 日本保育ソーシャルワーク学会「保育ソーシャルワークとは」(2025.02.05アクセス) <https://jarccre.jimdoweb.com/>
- 中谷奈津子・鶴宏史・関川芳孝編『保育所等の子ども家庭支援の実態と展望 困難家庭を支えるための組織的アプローチの提案』(中央法規, 2021年)
- 中山徹『子どものための保育制度改革 保育所利用者減少「2025年問題」とは何か』(自治体研究社, 2021年)
- 直島克樹「福祉サービスの利用システム」『よくわかる社会福祉 第11版』(ミネルヴァ書房, 2022年) 54-55頁
- 高橋重宏『子ども家庭福祉論=子どもと親のウェルビーイングの促進=』(放送大学教材, 1998年) 13頁
- 田村和之「措置施設と契約施設」『ジュリスト増刊 福祉を創る—21世紀の福祉展望—』(有斐閣, 1996年) 52-56頁
- 山縣文治「ソーシャルケア (保育, 学童保育, 夜間保育, ベビーホテル)」高橋重宏, 網野武博, 柏女霊峰編著『ハイライト 子ども家庭白書—子どもと親のウェルビーイングの促進をめざして—』(川島書店, 1996年)
- 山縣文治編『社会福祉法の成立と21世紀の社会福祉』別冊 [ 発達 ] 25 (ミネルヴァ書房, 2001年)
- 山縣文治「基調講演 保育ソーシャルワーク考—保育職によるソーシャルワーク VS 保育現場でのソーシャルワーク—」『保育ソーシャルワーク学研究』第2号 (保育ソーシャルワーク学会, 2016年) 7-10頁
- 山縣文治「子ども家庭の抱える課題とソーシャルワーク」社会福祉実践の総合研究誌 / ソーシャルワーク研究編集委員会 編『ソーシャルワーク研究』43 (1) (2017年) 5-16頁
- 山縣文治『子ども家庭福祉論 [第3版]』(ミネルヴァ書房, 2023年)
- 山本恒雄『子ども虐待・子どもの安全問題ソーシャルワーク マネジメントとアセスメントの実践ガイド』(明石書店, 2024年)

Recommendation System and Social Work in  
the Childcare Utilization System:  
Focusing on the 1997 Amendment of the Child Welfare Act

KOIKE Yuka<sup>i</sup>

**Abstract** : The objective of this study is to examine the need for social work in the form of recommendations for childcare utilization from the perspective of child abuse prevention. Specifically, the study examines the background of the establishment of the childcare recommendation system.

A policy review was performed using three government documents related to childcare policy published between 1993 and 1996. These documents were selected for analysis based on the hypothesis that they contributed to the incorporation of "childcare recommendations" into the revised Child Welfare Act of 1997.

The findings revealed that differences in the objectives of each government document and the targeted children and guardians resulted in variations in the expected systems and social work approaches. These documents served as a catalyst for the development of social work practices based in childcare centers, from both research and practical perspectives.

However, social work related to childcare utilization at the municipal level did not show significant advancement in research or practice. The need for social work that promotes childcare utilization for child abuse prevention was highlighted in government documents leading up to the 1997 legal revision and was subsequently incorporated into the 1997 amendment to the Child Welfare Act.

**Keywords** : childcare, recommendations, social work, Child Welfare Act

---

<sup>i</sup> Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University

