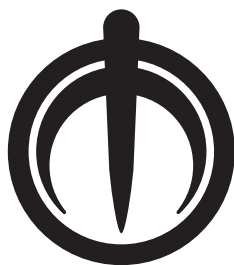


都市自治体の子ども・子育て政策



公益財団法人 日本都市センター

都市自治体の子ども・子育て政策



2017年3月

公益財団法人 日本都市センター

はしがき

日本では急速な少子化が進んでおり、2011年の合計特殊出生率は1.39になった。超高齢社会の中における少子化の進行は、社会経済に様々なマイナスの課題を突きつけている。また、現代社会では子どもの養育に係る費用が多額に上ることから、子育てに関する経済的支援とともに、仕事と子育ての両立についても検討すべき点が多い。

都市自治体は、従来から子ども・子育てに関する施策に取り組んできた。2012年には、「子ども・子育て関連3法」が成立し、自治体が主体となり子育てに関する支援をする枠組みができた。

こうした中、大都市圏では、今なお保育所の待機児童が多く発生するという課題が生じている。待機児童問題を抱える都市自治体においては、保育の量的拡充を図り、保育施設の新設や認定こども園の推進、地域型保育事業の推進などに取り組み、待機児童の解消に努めている。また、量的拡充に併せて保育士を確保するべく、独自に給与等の雇用環境を改善するなどの動きがみられる。他方で、延長保育や病（後）児保育など保育ニーズの多様化や、核家族化が進行する現代社会の育児負担も問題視されており、安心して産み育てるための母子に対するきめ細やかな支援が求められている。

ところで、保育の量的拡充のみならず、保育の質の確保も重要な課題である。これまでの保育の質は子どもの人数に応じて設定され、延べ床面積や配置保育士数など、構造的な内容に焦点が当てられることが多かった。しかし近年は、既存の枠組みを超え、幼児教育・保育が協働で行う研修や、小学校就学時の滑らかな接続を目的としたカリキュラムの作成など、保育の質を確保するべく新たな動きが

出てきている。

このような状況を踏まえ、日本都市センターでは、2015年度に、学識者や都市自治体職員により構成される「都市自治体における子ども政策に関する研究会」（座長 高田寛文 政策研究大学院大学教授）を設置し、2か年にわたって検討を行った。

研究会では、結婚・妊娠・出産から就学前までの子育て・育児における、都市自治体の役割や支援の方法などを中心に意見を交わし、議論を深めた。また、都市自治体へのヒアリングやアンケートを実施し、それぞれの現状や取組みに関する調査を行った。本報告書は、その研究成果を取りまとめたものである。

第Ⅰ部では、現代社会における子ども・子育て政策のあり方を多方面から検証している。第Ⅱ部では、現地ヒアリング調査の結果を、それぞれの特徴や課題・成果を整理し報告している。第Ⅲ部では、本研究で実施したアンケート調査の結果を掲載している。本報告書が、子ども・子育て政策に関わる都市自治体職員、保育現場に関わる職員等に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、研究会の意見交換、現地ヒアリング調査、アンケート調査、報告書の執筆にあたり、高田座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。また調査にご協力いただいた自治体の皆様にも、ひとかたならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2017年3月

公益財団法人 日本都市センター

「都市自治体における子ども政策に関する研究会」構成員名簿

(2017年3月現在)

【座 長】

高田 寛文 政策研究大学院大学教授

【委 員】

大豆生田啓友 玉川大学大学院教育学研究科教授

奥山 千鶴子 NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事
会長

小崎 恭弘 大阪教育大学学校教育教員養成課程家政教育講座准教授

松田 茂樹 中京大学現代社会学部教授

小名木 伸枝 伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹

徳久 秀樹 福岡市こども未来局こども部総務企画課企画調整係長

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

池田 泰久 日本都市センター研究室副室長

篠崎 翔太郎 日本都市センター研究員

加藤 祐介 日本都市センター研究員

高野 裕作 日本都市センター研究員

杉山 浩一 日本都市センター研究員

千葉 尚樹 日本都市センター研究員

(順不同)

エグゼクティブ・サマリー

序論 都市自治体の子ども・子育て政策

政策研究大学院大学教授 高田 寛文

本章では、まず、本調査研究の背景となっている子ども・子育てをめぐる現状を、人口及び少子化の状況、結婚・出産、雇用とワーク・ライフ・バランス、地域との付き合いなどの点から、データを中心に整理した。次いで、国や自治体におけるこれまでの少子化対策や子ども・子育て支援の取組みについて時系列的に振り返り、その上で子ども・子育てをめぐる様々な課題のうち、本調査研究の射程を「結婚、妊娠、出産から、主に就学前までの育児に関して、都市自治体において子育てをしやすい環境や条件を整備するための取組み」としている。本調査研究の目的は、こうした取組みについての現状と課題の整理、今後のあり方に関して幅広い観点からの示唆の提供、そして先進的な事例の紹介である。

第Ⅰ部 子ども・子育て政策の現状・課題・展望

第1章 自治体における子ども・子育て支援新制度の役割・機能

玉川大学大学院教育学研究科教授 大豆生田 啓友

第1章では、子ども・子育て支援新制度が発足し、地方版子ども・子育て会議設置の努力義務が求められる中で、自治体における役割・機能に関する検討について論じた。特に本章では、新制度の中でも保育・教育の課題に特化し、その中でも認定こども園の普及の現状及び課題、保育の量と質の充実の現状と課題について取り上げた。さらに、先進自治体における取組みの実態や、今回の調査から見えてくる保育の質向上のための方向性と課題について取り上げ、自治

体において求められる特に保育の質の充実のための役割について述べた。特に、公・私、幼・保・こども園及び小学校以上、及び役所が連携した教育・保育の質向上の取組みが急務であることについて考察を行った。

第2章 地域の特性に応じた子育て支援の推進

NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事長 奥山 千鶴子

子ども・子育て支援新制度がスタートして2年。特に取組みに差が付きやすいといわれている、すべての子育て家庭を対象とした地域子ども・子育て支援事業に着目して調査し、分析を行った。特に、地域子育て支援の中核をなす地域子育て支援拠点事業及び、新制度で新たに制度化された利用者支援事業について取り上げ、全国の実施状況、機能と役割、これからの方向性について考察を加えた。

新制度をどのように活用するかは自治体に委ねられており、少子化対策、妊娠期からの切れ目ない支援、困窮者支援等、子どもと家族をめぐる状況の課題を把握し、市町村や地域の特性に応じた子育て支援の推進について検討を行った。

第3章 事例報告1 長野県伊那市の事例報告

伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹 小名木 伸枝

伊那市は、平成26年度に「伊那市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、その計画を推進している。同市は、人口減少傾向にあり、年間の出生数は減少傾向を示している。特に山間部の公立保育園では、過疎化により園児数が減少している。その一方で3歳未満児は、ここ数年入園希望者が増加している。また、近年の保育現場では、家庭環境の変化やそれに伴う子どもの変化が著しく、様々な保護者ニーズに対応するためには、いかに保育の質を高めるかが課題と

なっている。こうした状況に対応すべく、保育の質の向上を図っている。過疎化・少子化の問題に直面している地区の保育園存続の対応するために地域との連携、「安心して、産み育ててもらうため」の事業を実施し子育てしやすい環境の充実を図っている。

第3章 事例報告2 福岡県福岡市の事例報告

福岡市こども未来局こども部総務企画課企画調整係長 徳久 秀樹

福岡市は「第4次福岡市子ども総合計画」に基づき、子どもに関する施策を体系的、総合的、計画的に推進している。同市では人口増加傾向にあり、中でも子育て世帯が増加している中で、増大する保育需要に的確に対応するため、多様な手法で保育所定員数の増加を図るとともに、保育の質の向上に努めている。また、親元から離れて暮らしている子育て世帯や転勤族等が多いという本市の地域特性を踏まえ、地域からの孤立が懸念される母親の心理的側面に着目した母子保健施策を推進している。今後も、子ども施策をしっかりと推進していくことにより、福岡市の住みやすさに磨きをかけ、「生活の質の向上」と「都市の成長」の好循環の創出に寄与していきたい。

第4章 出生率回復に向けた都市自治体の子育て支援のあり方

中京大学現代社会学部教授 松田 茂樹

現在、都市自治体は回復させるべき出生率の目標をたてて、少子化対策の各種取組みを行っている。出生率回復のために、自治体には、まず少子化対策に関わる特定の施策ではなく、市民のバリエーションに合わせた幅広い少子化対策のメニューを実施することが必要になる。その上で、各自自治体が置かれた状況には差異があるため、少子化対策に関して特に問題があるところに対して取組み—保育所不足、未婚化、地域における親子の孤立、子どもの貧困等—を実施

することが求められる。また、保育対策として保育所の入所児童及び待機児童の保護者の就労形態等についての実態把握を行い、その上で当該自治体の保護者の状況をふまえた対策を考えることが求められる。

第5章 子ども・子育て政策に関わる都市自治体組織と職員のあり方 大阪教育大学教育学部教員養成課程家政教育講座准教授 小崎 恭弘

少子化対策とそれに関わる保育政策が、都市自治体において重要な課題となっている。

その重要な政策課題に対して、都市自治体としてはどのような視点を持ち、取り組まなくてはならないのであろうか。本章においては子ども・子育て政策に関わる都市自治体における、庁内組織と職員のあり方の二つの視点から考察を行なった。子ども・子育て政策は全庁に渡り広く関係するものであり、この政策の対応は自治体の今後のありように大きく影響を与える最重要課題である。これらの政策における組織と職員の資質について、求められる方向性を明らかにした。

第6章 アンケート調査に見る都市自治体の子ども・子育て政策と、 今後の方向性

政策研究大学院大学教授 高田 寛文

本章では、まず都市自治体を対象に行ったアンケート調査の結果の概要を述べ、総括として、利用者支援事業における連携を進めること、地域子育て支援拠点事業では地域の実情に応じて機能の充実を図ること、待機児童問題については地域的な保育の需要と供給のミスマッチの解決が重要な課題であること、保育の質の向上のために幅広く取り組む努力が必要であること、等を挙げている。

最後に、都市自治体の子ども・子育て支援政策の今後の方向性として、①市民ニーズを的確に把握しつつ計画・実施する、②様々な機能を有機的に連携させるため、組織・人事面での取組みを進める、③幅広い施策を提供するとともに、わかりやすい情報提供に努める、④トップの意識が重要、等の点を示し、まとめとした。

第Ⅱ部 子ども・子育て政策の実践

日本都市センター研究員 篠崎 翔太郎

自治体の行う子ども・子育て政策について、浦安市・松戸市・千歳市・恵庭市・南風原町・宜野湾市・東海市に対してヒアリング調査を行った。

各章では、各自治体の特性を整理したうえで、子ども・子育て支援新制度の活用、保育政策、保育の質の確保に関する取組み、今後の課題・展望などについて、それぞれまとめた。

第Ⅲ部 都市自治体における子ども・子育て政策に関するアンケート調査結果

日本都市センター研究員 篠崎 翔太郎

本調査では、都市自治体における子ども・子育て政策の取組み状況をあきらかにすることを目的として、全国813市区（調査実施時）を対象にアンケート調査を実施した。

主に、子ども・子育て支援新制度のうち、「利用者支援事業」、「地域子育て支援拠点事業」、また「保育状況」や「保育の質」に関する項目について調査を行っており、それぞれの結果について掲載している。また保育の質に関しては、松田茂樹委員（中京大学教授）の分析結果を補論として掲載している。

目 次

はしがき	i
研究会構成員名簿	iii
エグゼクティブ・サマリー	iv
序論 都市自治体の子ども・子育て政策	1
政策研究大学院大学教授 高田 寛文	
第 I 部 子ども・子育て政策の現状・課題・展望	
第 1 章 自治体における	
子ども・子育て支援新制度の役割・機能	17
玉川大学大学院教育学研究科教授 大豆生田 啓友	
第 2 章 地域の特性に応じた子育て支援の推進	33
NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事長 奥山 千鶴子	
第 3 章 事例報告	
事例報告1 長野県伊那市の事例報告	53
伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹 小名木 伸枝	
事例報告2 福岡県福岡市の事例報告	73
福岡市こども未来局こども部総務企画課企画調整係長 徳久 秀樹	

第4章 出生率回復に向けた
都市自治体の子育て支援のあり方…………… 89
中京大学現代社会学部教授 松田 茂樹

第5章 子ども・子育て政策に関わる
都市自治体組織と職員のあり方…………… 109
大阪教育大学教育学部教員養成課程家政教育講座准教授
小崎 恭弘

第6章 アンケート調査に見る都市自治体の
子ども・子育て政策と、今後の方向性…………… 131
政策研究大学院大学教授 高田 寛文

第Ⅱ部 子ども・子育て政策の実践
日本都市センター研究員 篠崎 翔太郎

第1章 千葉県浦安市…………… 143
第2章 千葉県松戸市…………… 155
第3章 北海道千歳市…………… 165
第4章 北海道恵庭市…………… 177
第5章 沖縄県南風原町…………… 185
第6章 沖縄県宜野湾市…………… 197
第7章 愛知県東海市…………… 207

第Ⅲ部 都市自治体における
子ども・子育て政策に関するアンケート調査結果
アンケート 集計結果…………… 219
日本都市センター研究員 篠崎 翔太郎

(補論) 保育の質向上の取組みの分析…………… 243

中京大学現代社会学部教授 松田 茂樹

参考資料

研究会・現地調査 日程概要…………… 252

議事概要 (第1回～第8回)…………… 254

執筆者プロフィール…………… 269

序論

都市自治体の子ども・子育て政策

政策研究大学院大学 教授
高田 寛文

1 本格的な少子化・人口減少社会の到来

2016年10月26日に公表された2015年国勢調査の結果によると、我が国の総人口は1億2,709万4,745人となり、5年前の前回調査よりも96万2,607人、率にして0.75%の減少となった。これは国勢調査が1920年に開始されて以来、初めてのことである。もっとも各年10月1日現在の人口推計で見れば、既に2008年に約1億2,808万4,000人でピークを迎えており、国勢調査よりも前に人口のトレンドは減少に転じている。

総人口が減少した要因は、もちろん出生数よりも死亡数が多いこと（自然減少）による。厚生労働省の人口動態統計によれば、2005年には死亡数が出生数を超え、2007年以降は自然減少が拡大している。このうち出生数を見ると、第2次ベビーブームの1973年の約209万人を最高に、1984年に150万人、2005年に110万人を下回り、最早100万人を切る寸前である¹。

国立社会保障・人口問題研究所（1996年以前は厚生省人口問題研究所。以下「社人研」という）は数年ごとに将来人口推計を行っているが、1986年に実施した推計では、第1次・第2次のベビーブーム世代に次ぐ第3次ベビーブームが現れると予測しており、そのピークとされた2000年の出生数は、推計時点の1986年よりも36万人も多い178万9,000人としていた（中位推計）²。実際には119万

¹ 厚生労働省『平成27年（2015）人口動態統計（確定数）の概況』2016年（http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei15/dl/00_all.pdf、2017年1月10日アクセス）、5頁。

なお、2016年12月22日に公表された同年の年間推計数では、出生数は100万人を切って98万1,000人、自然減少数は初めて30万人を上回って31万5,000人となった。同『平成28年（2016）人口動態統計の年間推計』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikei16/dl/2016suikei.pdf>、2017年1月10日アクセス）

² 厚生省人口問題研究所『日本の将来推計人口 昭和61年12月推計』1987年、16～

1,000人であったから、わずか14年後の出生数の見込みを、実に60万人ほども見誤ったことになるが、これは後に述べるように、特に結婚に係るその後の現実が、晩婚化や生涯未婚率について当時設けた仮定とは大きくかい離して推移したことによる³。

ところで、出生に関する指標でしばしば話題になるのは合計特殊出生率であるが、これは15～49歳の女性の年齢別出生率の合計であり、1人の女性がその出生率で一生の間に生む子どもの数に相当する。したがって、出生数は、この年齢階層の女性の人口と合計特殊出生率、さらに女性人口の年齢構成の違い（出生率が高い年齢層の女性人口の相対的な多寡）の3つの要素に分解できる。合計特殊出生率は2005年に最低の1.26を記録した後、一度の例外を除いて2015年の1.45まで上昇又は横ばいを続けているが、女性人口が速いペースで減少している上、年齢構成による違いの要素も2004年以降低下し続けているため、出生数が増加にならないのである⁴。

2 子ども・子育てをめぐる現状

こうした中で、子ども・子育てをめぐる現状はどのようになっているのか、いくつかの項目について見てみよう。

まず、結婚に対する希望と現実を見ると、18～34歳の未婚者で、いずれは結婚をしようと考えている者の割合はなお90%近い⁵が、生涯未婚率（50歳時の未婚割合をいい、国勢調査における45～49歳と50～54歳の未婚の率の平均値で示される）は、2010年に

17頁、54頁

³ 前掲書7～9頁。なお、読売新聞・2016年12月24日、朝刊

⁴ 厚生労働省、前掲『平成27年（2015）人口動態統計（確定数）の概況』21～24頁

⁵ 社人研『第15回出生動向基本調査 結果の概要』2015年（http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15_gaiyou.pdf、2017年1月10日アクセス）、4頁

は男で20.14%、女は10.61%となっている。さらに、2015年国勢調査結果から算定すると、男が23.4%、女は14.1%にそれぞれ大きく上昇すると見込まれる。先ほど1986年の将来人口推計での出生数の見込み違いについて述べたが、直前の1985年における生涯未婚率は、男3.89%、女4.32%であった⁶。その後の短期間で、これほどまでに「結婚」の状況が変わることは想定外であったであろう。

一方、出産や育児に関しては、夫婦が理想とする子どもの数は、緩やかに減少しつつもなお2.32人である。一方で、実際に持つつもの予定子ども数は2.01人ととどまっている⁷。この差の理由として挙げられた最大のものは子育てや教育についての経済的負担である（56.3%）が、育児の心理的・肉体的負担とする回答も、妻が30歳代の夫婦では20%以上になる⁸。なお、夫婦の最終的な平均出生子ども数と見なされる完結出生児数（結婚15～19年の夫婦の平均子ども数）は1.94人であり、予定子ども数をわずかに下回る⁹。

女性の雇用環境は、結婚・出産・育児に大きく関係する。我が国の女性の年齢階級別労働力率は、「M字カーブ」として知られているように、30歳代において落ち込みが見られる¹⁰。ただし、落ち込みの度合いは以前よりも浅くなっており、またM字の底になる年齢階級が上昇傾向にある¹¹。第1子の出産前に就業していた妻のうち出産後も就業を継続した者の割合は、子どもの出生年が1985～2009年の間は約40%で推移していたが、2010～2014年では53.1%に

⁶ 2010年及び1985年の生涯未婚率につき、社人研『人口の動向 日本と世界 人口統計資料集2015』2015年、109頁

⁷ 理想子ども数及び予定子ども数につき、社人研、前掲『第15回出生動向基本調査』37頁

⁸ 差が生じる理由につき、前掲書40頁

⁹ 前掲書22頁

¹⁰ 内閣府『平成28年版男女共同参画白書』2016年、39頁

¹¹ 内閣府『平成27年版男女共同参画白書』2015年、50～51頁

上昇し、出産退職は減少している、という調査結果もある¹²。

では、男性も含めたワーク・ライフ・バランスはどうだろうか。「平成23年 社会生活基本調査」の結果によると、6歳未満の子どもがいる共働き世帯（夫婦と子どものみ）の夫と妻の1日の生活時間は、夫が仕事等8時間55分、家事関連70分（うち育児40分）であるのに対して、妻は仕事等3時間56分、家事関連6時間8分（うち育児2時間32分）となっており、育児を含めた家事関連は妻に大きく頼る姿となっている¹³。しかしながら、夫婦と子どものみの共働き世帯でも、育児時間は夫・妻ともに増加傾向にあり、特に2001年から大幅な増加になっている¹⁴。

かつては地域の力も子育てに欠くことのできない要素であった。用事がある時には近所のお宅に子どもを預かってもらうとか、危ないことをしている子どもには、身内でなくても注意をするというのが当然であった。そうすることで、地域で子どもを育てていたとも言える。今はどうか。NHK 放送文化研究所が5年ごとに行っている「日本人の意識」調査には、望ましいと考える隣近所の人とのつきあいの仕方を選ぶ設問がある。その回答結果の1973年から2013年まで40年間の変化を見ると、「なにかにつけ相談したり、たすけ合えるようなつきあい」（全面的つきあい）が34.5%から18.1%にほぼ半減する一方で、「会ったときに、あいさつする程度のつきあい」（形式的つきあい）が15.1%から27.6%に、逆にほぼ倍増する結果となっている¹⁵。地域のつきあいは希薄になり、人々は隣人に関わ

¹² 社人研、前掲『第15回出生動向基本調査』29頁

¹³ 総務省統計局『平成23年社会生活基本調査結果』調査票Aに基づく結果 生活時間編 第34表 2011年、(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000014894452>、2017年1月10日アクセス)

¹⁴ 総務省統計局『平成23年社会生活基本調査結果報告 第7巻』2011年、28頁

¹⁵ 高橋幸市・荒牧央『日本人の意識・40年の軌跡 (1)』放送研究と調査64巻7号 (2014年) (https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2014_07/20140701).

らなくなっている。

こうした状況では、頼れる身内が近くにいない限り、母親は一人で子育てをしなくてはならず、それは子育てに対する不安や負担感につながる。内閣府の「平成26年度 結婚・家族形成に関する意識調査」の結果によると、子育ての不安が「特にない」はわずかに5.7%しかいない。不安要素の1位・2位は「経済的にやっていけるか」(63.9%)、「仕事をしながら子育てすることが難しそう」(51.1%)であるが、それに次ぐのは「きちんとした子どもに育てられるか自信がない」(40.7%)、「子育てするのが大変そう」(37.0%)である(複数回答)。特に、「自信がない」は女性では46.7%、「大変そう」は未婚女性で54.4%と高くなっており、女性の側に「子どもを育てる」こと自体への不安や心配が強いことがわかる¹⁶。

ところで、そもそも我が国の子育て支援は国際的に見てどの程度の水準にあるのだろうか。これについては、社人研の社会保障費用統計で知ることができる。最新の平成26年度版によると、保育、就学前教育、出産・育児休業給付などの制度を含む家族関係社会支出が国内総生産に占める割合(2013年度)は、日本の1.29%に対し、イギリス3.85%、ドイツ2.24%、フランス2.91%、スウェーデン3.63%などとなっており、軒並み日本を大きく上回っている¹⁷。日本の子育て支援は、少なくとも総量的に見る限り、ヨーロッパ先進国に見劣りしていると言える。

pdf、2017年1月10日アクセス)、31頁、及び同「日本人の意識・40年の軌跡(2)」放送研究と調査64巻8号(2014年)(https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2014_08/20140801.pdf、2017年1月10日アクセス)、12～16頁

¹⁶ 内閣府『平成26年度 結婚と出産に関する意識調査 報告書』2015年(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/h26/zentai-pdf/pdf/2-2-2-5.pdf>、2017年1月10日アクセス)、85～86頁

¹⁷ 社人研『平成26年度社会保障費用統計』2016年(<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h26/H26.pdf>、2017年1月10日アクセス)、8頁、37頁

3 子ども・子育て支援に係る 国・地方のこれまでの取組み

出生数の減少や合計特殊出生率の低下は、最近始まった変化ではない。では、国や自治体はこの問題にこれまでどのように取り組んできたのであろうか。ここで時系列的に振り返ってみたい。

政府が出生率の低下を問題としてとらえて、具体的な対策を講じることとしたのは、1994年に策定された「エンゼルプラン」が始まりであると言えるだろう。1989年の合計特殊出生率が1.57と、それ以前の最低であった1966年の「ひのえうま」の年の1.58をも下回ったことは、将来の人口減少とそれに伴う様々な社会経済的な問題の現実化に対する懸念と不安を生み、「1.57ショック」と呼ばれた。政府は、晩婚化や夫婦の出生力の低下を少子化の原因と分析し、子育て支援のための今後10年間の基本的方向と重点施策を定めた「エンゼルプラン」を策定した。また、保育の質と量の充実などを盛り込んだ「緊急保育対策等5か年事業」を、1999年度を目標年次として実施した。

厚生省からの通知を受けて、多くの自治体においても自主的に「地方版エンゼルプラン」を策定して施策を展開したが、目標値が保育関連事業に限られていた上、法律上の義務付けではないこともあって、市町村では策定しないところもあった。

1999年には、続く5か年を対象期間として「新エンゼルプラン」が策定された。ここでは保育のみならず、雇用環境、母子保健、教育、住まいづくりなど、幅広い目標設定が行われることになった。

2003年には、次世代育成支援対策推進法が制定され、自治体と事業主には、次世代育成支援のための行動計画（以下、単に「行動計画」という。）の策定・実施が求められた。同年には議員立法に

より少子化社会対策基本法も制定され、翌年、同法に基づき、少子化の流れを変えるための視点や重点課題、具体的行動を定めた少子化社会対策大綱が閣議決定された。さらに大綱の具体的な推進のため、2005年から5年間に国が自治体等と計画的に取り組む内容と目標が、「子ども・子育て応援プラン」として示された。ここでの数値目標は、市町村の行動計画も踏まえて設定され、市町村の取り組みを支援することも狙いとされた。

ところがこうした取組みにもかかわらず、2005年には既述のとおり初めて出生数が死亡数を下回ることになり、また合計特殊出生率は過去最低の1.26に落ち込んだ。そこで翌2006年に「新しい少子化対策について」が決定されたが、この中では、現状を踏まえて、まず「従来の対策のみでは、少子化の流れを変えることはできなかったことを深刻に受け止める必要がある」という認識が示されている。そして、子どもの成長に応じた総合的な支援策と、働き方の改革を柱に据えた施策を推進することとされた。さらに2007年には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が取りまとめられ、就労と出産・子育ての二者択一構造の解決をめざした。

2010年には、少子化社会対策大綱の見直し時期を迎え、新たに「子ども・子育てビジョン」が策定された。このビジョンの策定とともに、新しい子育て支援制度の検討を進めることとされ、2012年に「子ども・子育て新システムに関する基本制度」が決定された。そしてこれに基づいて、子ども・子育て支援法等の関連3法案が国会に提出され、修正を経て成立した¹⁸。これらを含む「社会保障・税一体

¹⁸ 関連3法とは、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）、及び子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）をいう。

改革」によって、消費税の充当先としての社会保障経費に、それまでの高齢者3経費（基礎年金・老人医療・介護）に加えて、少子化対策経費が含まれることになった。

ところで待機児童の問題は、度重なる解消への取組みを経ても、特に都市部においては深刻な状況が続いていた。そこで2013年に、5年間で約40万人分（2015年に約50万人分に上積み）の保育の受け皿を確保して、待機児童の解消を2年前倒しすることとした（待機児童解消加速化プラン）。

2013年にはさらに「少子化危機突破のための緊急対策」が決定され、それまでの子育て支援と働き方改革に結婚・妊娠・出産支援を加えて、「3本の矢」として総合的に充実、促進していくこととした。

一方で、保育の充実に伴い「小1の壁」と呼ばれる問題が生じ、小学校入学後の放課後対策の必要性が認識された。そのため、2014年に策定した「放課後子ども総合プラン」では、2019年度までに放課後児童クラブを約30万人分整備することとし、また市町村は整備の目標量を行動計画に記載することとされた。

同じ2014年には地方創生の取組みも始まり、閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、基本目標の1つに「若い世代の結婚・出産・子育ての希望の実現」を掲げ、施策について成果を検証しつつ推進することとしている。各自治体においても地方版の総合戦略を策定しているが、若者の結婚・出産・子育てについては重要な柱として位置づけられている。

2015年には、2010年に策定された「子ども・子育てビジョン」に替わる新しい少子化社会対策大綱が、向こう5年間の基本指針として閣議決定された。少子化対策は新たな局面に入るとの基本的な考え方に立って、子育て支援や働き方改革に加えて、若い年齢での

結婚・出産の希望の実現や、多子世帯への一層の配慮などが重点課題とされている。

2012年に制定された子ども・子育て関連3法に基づく子ども・子育て支援新制度は、2015年4月に施行された。新制度の趣旨は、「幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進する」ことにあり、この基本的な考え方の下で次のような点がポイントとされる。

(1) 「施設型給付」と「地域型保育給付」を創設する。

(2) 認定こども園制度を改善し、認可や指導監督の一本化等を行う。

(3) 地域の実情に応じた子ども・子育て支援（地域子ども・子育て支援事業）を充実する。

(4) 市町村が実施主体となり、地域のニーズに応じて計画・実施する。

(5) 社会全体による費用負担のため、消費税の引上げによる国・地方の恒久財源の確保を前提とする。

(6) 制度ごとにバラバラな政府の実施体制を整備する。

(7) 国には子ども・子育て会議を設置し、市町村等はそうした合議機関の設置の努力義務を負う。

このように新制度では、市町村が実施主体として、地域の関係者による参画・関与を得ながら、実情に応じた子ども・子育て支援のための事業を展開することが期待されている。

なお、この制度の下での子ども・子育て支援の仕組みの詳細については、第1章・第2章で具体的に記述されるので参照されたい。

4 子ども・子育てをめぐる諸課題と本調査研究の射程

2で述べたとおり、また3で挙げたこれまでの政府の取組み等からも理解されるとおり、子ども・子育てに関する課題は多岐にわたる。しかしながら本調査研究においては、そのすべてをカバーし、あるいは深く掘り下げることはしていない。もとより限られた時間とメンバーによって行う本調査研究において、そこまでの実施は困難であるし、このことは調査研究を進めるに当たって委員の間で理解を共有した点である。

例えば、児童虐待は引き続き深刻さの度合いを増している。2015年度の児童相談所における児童虐待相談対応件数は、初めて10万件の大台に乗り（103,286件）、10年前の約3倍、20年前と比べると約40倍に上る。その内容も、以前は身体的虐待やネグレクトが大半を占めていたが、近年心理的虐待が急激に増加しており、全体のほぼ半数となっている¹⁹。児童虐待への対応は、早期発見、早期対処が重要であるが、それを難しくしている状況にある。

子どもの貧困については、厚生労働省の国民生活基礎調査において3年に一度、貧困率（「相対的貧困率」であり、等価可処分所得の中央値の半分に満たない者の割合）の調査が行われるが、直近の2013年調査では、17歳以下の子どもの貧困率は16.3%である²⁰。OECDの統計により各国と比べてみると、それぞれの国について

¹⁹ 厚生労働省『平成27年度福祉行政報告例の概況』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/15/dl/gaikyo.pdf>、2017年1月10日アクセス）、8頁、及び同『平成27年度児童相談所での児童虐待相談対応件数（速報値）』（<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000132366.pdf>、2017年1月10日アクセス）

²⁰ 厚生労働省『平成25年国民生活基礎調査 第1巻』2015年、682頁

把握されている最も直近の年（2012年が多い）のデータによる比較で、34か国中、高い方から（ワースト）10番目に当たる²¹。

この他にも、いじめ、学齢期以降の教育、子どもの犯罪など、いずれも広い意味で子ども・子育てに係る課題の一部であり、あるいは子ども・子育てに深く関わる事柄であるが、本調査研究ではこれらの項目は扱っていないことをご了解いただきたい。したがって、本調査研究の射程は、「結婚、妊娠、出産から、主に就学前までの育児に関して、都市自治体において子育てをしやすい環境や条件を整備するための取組み」である。

5 本調査研究の意義と概要

以上述べてきたとおり、本調査研究においては、本格的な少子化・人口減少社会の到来によって、都市自治体の子育てをめぐる様々な課題に直面している状況を踏まえ、結婚・妊娠・出産から主に就学前までの時期における子ども・子育て支援のあり方に焦点を当てて、次のような点を目的としたところである。

(1) 都市自治体における子ども・子育て支援のための取組みについて、保育事業や地域における子育て支援事業を中心に現状と課題を明らかにする。

(2) 都市自治体に対して、今後の子ども・子育て支援のあり方に関し、自治体の組織のあり方や職員の資質等も含めた幅広い観点から示唆を与える。

(3) 異なる状況にある先進的な都市自治体の取組み事例を紹介

²¹ OECD, *In It Together: Why Less Inequity Benefits All*, 2015, pp.56-57. ただし、ここで扱われている日本の数値は15.7で、これは2009年のものである。2009年より後のデータがない理由については、日本側から提供されていないため、としている。

し、他自治体の参考に供する。

第I部第1章以下において、これらについて順次議論を進めていくが、ここでは各章の内容について簡記しておきたい。

まず、第1章では、都市自治体における子ども・子育て支援新制度の役割・機能を明らかにする。新制度については3で簡単に紹介したが、ここでは新制度の下での保育の量的拡充や質的向上についての課題、また先進自治体の取組みの紹介を通じて都市自治体に期待される役割について述べる。

続く第2章は、都市自治体の地域特性に応じたコーディネート機能の重要性を取り上げる。これも3で述べたとおり、新制度の下での子ども・子育て支援の推進には、市町村が大きな役割を果たす。そうした新制度における市町村の役割のほか、地域の実情に応じた子育て支援事業のあり方や他機関との連携・協働について議論を展開する。

次いで第3章は都市自治体の事例報告である。研究会委員の所属する伊那市と福岡市は、山間部と都会、人口減少と増加といった点で対照的であるが、2つの都市自治体における子ども・子育て支援の推進状況、及び新制度を活用した取組み等について、具体的な紹介を行う。

第4章では、現下の課題である出生率の回復に向けて都市自治体の子育て支援はどうあるべきかについて、少子化の要因の地域差や自治体の対策による出生率への効果に係る分析に基づき、また都市自治体への現地調査やアンケート結果を踏まえて、地域に合わせた支援の必要性が論じられる。

第5章は少し視点を変えて、都市自治体における組織と職員のあり方から子ども・子育て支援政策にアプローチする。長期的かつ多角的な観点に立って、環境変化にも適切に対応することが求められ

る子ども・子育て支援については、庁内組織のあり方や職員に必要な資質と能力をいかに確保するかも重要な論点である。

第6章では、本調査研究で都市自治体を対象に実施したアンケート調査について、その結果から子ども・子育て支援政策の状況と今後の方向性について何が読み取れるかを述べる。最後に、第Ⅱ部は現地ヒアリング調査報告である。本調査研究では、7つの都市自治体に対して現地ヒアリングを実施したところであるが、いずれからも興味深く、また有益な結果を得ることができた。限られた紙幅ではあるがその内容を紹介することにより、関係都市自治体に対するお礼に代えることとしたい。

第Ⅰ部 子ども・子育て政策の 現状・課題・展望

第1章

自治体における 子ども・子育て支援新制度の役割・機能

玉川大学大学院教育学研究科 教授
大豆生田 啓友

1 子ども・子育て支援新制度の概要

子ども・子育て支援新制度（以下、新制度という）が実施され、社会保障制度に子ども・子育てが位置付けられた。新制度においては、子ども・子育て支援の量と質の充実がうたわれているほか、地方版子ども・子育て会議の設置が位置付けられるなど、自治体の役割も明記されている。まずは、その新制度の概要及び地方版会議の役割について整理しておきたい。

(1) 子ども・子育て支援新制度の概要

2015年度から子ども・子育て支援新制度がスタートした。この制度の最大の特徴は、我が国の社会保障制度に「子ども・子育て」が位置付けられた点にある。子ども・子育て関連三法は、社会保障制度と税の一体改革の中で成立したものであり、消費税増税分の中から、子ども・子育て支援の量の拡充と質の改善に充てられるとされている。

この新制度の目的は、子ども・子育て支援法第1条にあるように、「一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与する」ことである。そのために、すべての子どもと子育て世代を、社会全体で支えていく仕組みを形成することである。具体的な取組みとしては、①認定こども園の普及を図ること、②待機児童を減らして、子育てしやすい、働きやすい社会にすること、③幼児期の学校教育や保育、地域の様々な子育て支援の量の拡充や質の向上を進めること、④子どもが減っている地域の子育てもしっかり支援すること、等があげられている。

我が国では、これまでも少子化対策としての子育て支援政策が進められてきた。しかしながら、待機児童問題をはじめ、その成果は

十分とは言い難い。抜本的な改革が必要だと言えよう。そのためにこそ、この新制度に対するしっかりとした国民的な合意を得て、どれだけ本気で取り組むことができるかが問われている。

(2) 地方版子ども・子育て会議の役割・機能

この新制度には、重要な特徴がある。それは、住民にとってもっとも身近な自治体である市町村が子ども・子育て支援の実施主体として、「市町村子ども・子育て支援実施計画を策定する」とされていることである。市町村は、いわゆる「地方版子ども・子育て会議」を置くことが努力義務として定められており、ほとんどの市町村で設置されている。そして、地方版会議では、地域の実態を踏まえ、子育て当事者等の意見を反映させた事業計画を作ることが期待されている。

つまり、この新制度では、国の大きな枠組みはあるものの、各自治体での特徴を出していくことができるのである。これは、画期的であり、自治体の子育て環境をよりよく変えていく絶好のチャンスである。そのため、この地方版会議において活発な議論が行われ、住民も参画して地域独自の事業計画が作られる自治体が全国でたくさん生まれた。その一方、従来通りの行政主導の形式で形式的な会議が数回持たれるだけで、委員があまり意見を言うこともなく計画策定に至った自治体もある。

2 子ども・子育て支援新制度と教育・保育

続いて、新制度の中での乳幼児期の教育・保育に焦点をあて、国の計画及び実施状況からその課題等について述べていきたい。なお、地域子育て支援については、2章においてとりあげるため、ここで

はとりあげないこととする。

(1) 認定こども園制度の普及

新制度の大きな目的の1つが、認定こども園制度の普及である。認定こども園とは、「教育・保育を一体的に行う施設で、いわば幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持っている施設」である。「就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能」及び「地域における子育て支援を行う機能」を備え、認定基準を満たす施設は、都道府県等から認定を受けることが出来る。また、認定こども園には、「幼稚園的機能と保育所的機能の両方の機能をあわせ持つ単一の施設として、認定こども園としての機能を果たす」（幼保連携型）ほか、幼稚園型、保育所型、地方裁量型がある。

認定こども園の実施状況は表1-1-1のとおりである。

表1-1-1 平成28年4月1日現在の認定こども園数

公私の別	幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型	合計
公立	451	35	215	2	703
私立	2,334	647	259	58	3,298
合計	2,785	682	474	60	4,001

〈参考〉認定こども園数の推移（各年4月1日時点）

年度	認定こども園数	（公私の内訳）		（類型別の内訳）			
		公立	私立	幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
平成23年	762	149	613	406	225	100	31
平成24年	909	181	728	486	272	121	30
平成25年	1,099	220	879	595	316	155	33
平成26年	1,360	252	1,108	720	411	189	40
平成27年	2,836	554	2,282	1,930	525	328	53
平成28年	4,001	703	3,298	2,785	682	474	60

出典：内閣府子ども・子育て本部

なお、自治体ごとの実施状況については、以下のとおりである。

自治体間の差は非常に大きいことがわかる。

表1-1-2 都道府県別の認定こども園数

都道府県	幼保連携型			幼稚園型			保育所型			地方裁量型			計			前年
	公立	私立	計	公立	私立	計	公立	私立	計	公立	私立	計	公立	私立	総計	
北海道	13	104	117	3	34	37	21	25	46		6	6	37	169	206	109
青森県	3	153	156		25	25		27	27				3	205	208	158
岩手県	5	37	42		6	6	5	1	6				10	44	54	39
宮城県	5	12	17		5	5		2	2	1	1	2	6	20	26	21
秋田県	6	43	49		13	13	5	2	7				11	58	69	53
山形県	2	28	30		11	11	1	2	3				3	41	44	29
福島県	21	34	55		11	11	1		1				22	45	67	35
茨城県	11	97	108	2	61	63	4	6	10				17	164	181	164
栃木県	1	62	63		13	13	2	2	4		1	1	3	78	81	56
群馬県	2	70	72		34	34		1	1		6	6	2	111	113	68
埼玉県		45	45		6	6		2	2		1	1		54	54	40
千葉県	13	23	36	8	12	20	4	5	9		2	2	25	42	67	49
東京都	6	15	21	3	37	40	18	22	40		8	8	27	82	109	93
神奈川県	9	41	50		26	26		1	1		1	1	9	69	78	56
新潟県	7	52	59		13	13	2	8	10				9	73	82	51
富山県	2	56	58	1	2	3	1	6	7				4	64	68	34
石川県	1	65	66		7	7	33	12	45				34	84	118	87
福井県	14	58	72		2	2							14	60	74	39
山梨県		22	22		13	13	4	1	5				4	36	40	26
長野県	2	24	26		3	3	5	2	7				7	29	36	20
岐阜県	19	16	35		6	6	9	9	18				28	31	59	29
静岡県	69	65	134	3	3	6	1	6	7				73	74	147	120
愛知県	1	55	56	1	2	3	6	14	20		2	2	8	73	81	58
三重県	3	8	11		1	1	4	1	5				7	10	17	8
滋賀県	24	28	52	1	1	2	4		4				29	29	58	45
京都府	2	34	36					2	2				2	36	38	13
大阪府	32	299	331	2	37	39	1	5	6				35	341	376	287
兵庫県	52	196	248	2	43	45		22	22	1	6	7	55	267	322	230
奈良県	19	10	29	1		1		1	1				20	11	31	27
和歌山県	2	16	18		1	1	11	1	12				13	18	31	21
鳥取県	11	15	26				6		6				17	15	32	29
島根県	3	3	6	3	2	5	10	7	17		1	1	16	13	29	12
岡山県	27	9	36		2	2	9	2	11				36	13	49	32
広島県	3	58	61		1	1	11	5	16		2	2	14	66	80	56
山口県	7	7	14	1	24	25							8	31	39	33
徳島県	11	12	23				15	1	16				26	13	39	30
香川県	13	3	16	2	3	5	1		1		1	1	16	7	23	13
愛媛県	7	18	25		6	6	3	6	9		6	6	10	36	46	32
高知県	6	3	9		15	15		6	6		2	2	6	26	32	27
福岡県	6	18	24		32	32	1	9	10		11	11	7	70	77	58
佐賀県		39	39		11	11		3	3					53	53	48
長崎県	2	59	61		32	32	1	10	11				3	101	104	85
熊本県		61	61		24	24		3	3					88	88	52
大分県	4	62	66		20	20	9	7	16				13	89	102	87
宮崎県		91	91		30	30	1	4	5		1	1	1	126	127	82
鹿児島県	2	94	96		17	17	6	7	13				8	118	126	90
沖縄県	3	14	17	2		2		1	1				5	15	20	5
合計	451	2,334	2,785	35	647	682	215	259	474	2	58	60	703	3,298	4,001	2,836

出典：内閣府子ども・子育て本部

(2) 保育の量的拡充の現状と課題

新制度では、量的拡充と質の向上を行うことになっている。しかしながら、消費税増税が先送りされたため、必要とされる「1兆円超」が充足されず、当初の予定が確保されていない。そのため、最大限の努力をすることが求められている。

0～3歳児の保育所の利用者数と利用割合は、0歳（12%）、1歳（32%）、2歳（38%）、3歳（45%）と、年齢があがるにつれて上昇している。その背景には女性の就業率の上昇がある。待機児童の状況は、平成27年4月時点で、2万3,167人で5年ぶりに増加（1,796人増）している。待機児童数のうち、全体の7割以上を1・2歳児で占めている。各都道府県の状況としては、東京都、沖縄県、千葉県、大阪府、埼玉県が上位で、大都市を有する都道府県に多く、都市部に集中していることがわかる。

国は、平成25年4月に待機児童解消加速化プランを策定し、5年間で新たに50万人分の保育の受け皿を確保し、解消を図ることとしている。各自治体の取組みにより、平成29年度までの5年間で合計約45.6万人分の受け皿拡大を見込んでいる。さらに、平成28年度から実施している企業主導型保育事業により、約5万人分の保育の受け皿拡大を進めていくこととしている。

しかしながら、保育士の有効求人倍率は平成28年1月には2.44倍となっており、人材不足が深刻な状況にある。いくら、受け皿を増やそうとしても、人材がいないという課題が生じている。その背後には、年収の少なさ、人間関係や労働の苦しさなどがあげられている。そのため、国は人材確保のため、安定財源を確保しつつ、保育士のさらなる処遇改善（2%）やキャリアパスの構築を目指している。

このような待機児童解消の大きな課題のほか、人材不足の課題が

あり、自治体では、それぞれのアイデアを出して、その解決が求められている。しかし、実際には、よいアイデアで待機児童解消に成功した自治体に移転したり、地域間で保育士を奪い合う実態があるなど、新たな地域間の問題が生じている。そのため、自治体同士が協働的に問題解決にあたることも求められているのだろう。その課題は簡単ではない。

また、量的拡充を行うためには、同時に質の向上を行っていくことが不可欠であることが明らかとなっており、自治体においても努力が求められている。

(3) 保育の質の向上の現状と課題

続いて、保育の質の向上のことであるが、新制度では量の拡充に加え、質の向上を行うことになっている。その内容は以下のとおり（保育に関してのみ）である。

- ・ 3歳児の職員配置の改善（20：1→15：1）
- ・ 私立幼稚園・保育所等・認定こども園の職員給与の改善（3%）
- ・ 保育標準時間認定に対応した職員配置の改善
- ・ 研修機会の充実
- ・ 小規模保育事業の体制強化
- ・ 減価償却費、賃貸料等への対応

先にも述べたように、消費税増税が先送りされたため、必要とされる「1兆円超」が充足されず、その確保に最大限の努力をすることが求められている。

ところで、そもそも保育の質とは何か。大宮勇雄は保育の質の3要素として、コロラド大学のハウズとヘルバーンが提唱する「プロセスの質」、「条件の質」（構造的質）、「労働環境の質」をあげている。プロセスの質とは、子どもと保育の相互作用や環境など日常的な保

育のことである。条件の質とは、グループの子どもの人数、大人と子どもの比率、保育者の学歴や経験、研修等の構造的な質のこと。労働環境の質とは、保育者の賃金、退職率、満足度、運営参加、ストレスなどの質を指している。

ここから考えると、新制度の質の向上で上げられている内容は、この3つの質の中の「条件の質」と「労働環境の質」の一部であり、まったく十分とは言えない。特に「プロセスの質」については触られていないが、これは幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育保育要領に示された内容である（2017年に新たに改訂され、2018年度から実施）。これらは、教育・保育の質的な向上が大きくうたわれているが、これが実際の保育に有機的に運用されるためには、自治体における質向上のための工夫が必要となる。

都道府県や市区町村などの単位で、保育の質向上の取組みが期待されている。特に、新制度の中では、親の働き方で同じ地域の子どもの教育・保育に違いが生じないことが大切であり、認定こども園への移行の有無に限らず、すべての子どもに質の高い教育・保育が保障されるような取組みが求められる。そのためには、幼稚園・保育所・認定こども園が自治体発のアクションプランを作成したり、地域で合同の研修を行ったりすることが求められる。また、それらの教育・保育は小学校に接続する教育機能として位置付け、小学校を中心にそれ以上の学校とも連携してスタートカリキュラムなどのカリキュラムデザインをしていくことも求められる。そのため、自治体の教育部局と福祉部局が一元化、あるいは密接な連携体制を創設したり、現場経験者が教育・保育の質向上のためのアドバイザーとして位置付けられるなどの体制を作ることが急務である。

3 自治体の今後に期待される役割・機能

ここまで、1では新制度の概要及び自治体の役割の重要性をあげ、2では乳幼児期の教育・保育の量と質の充実の全国的な課題及び、自治体に求められることについて述べてきた。第1章最後の3では、地域のよりよい子ども・子育て政策を実現するために期待される自治体の役割・機能について述べていきたい。

(1) 先進自治体における地方版会議での役割・機能

内閣府の委託調査として行われた「平成27年度 地方版子ども・子育て会議の取組（市町村子ども・子育て支援事業計画）事例調査」では、活発な活動を行っている30か所の市区町村を対象としてヒアリング調査を行ったが、ここから自治体独自の特徴的で活発な工夫が行われていることが明らかになっている（一般財団法人日本開発機構研究所、2015）。

その中で、会議を効果的に進める工夫の特徴的な傾向は、①子育て当事者などの委員が意見を出しやすい環境づくり、②専門部会やワーキンググループの設置、③委員の自主的活動との連携・支援、の3点があげられた。

また、子ども・子育て支援施策の具体的内容については、①子どもの権利条約に準拠した条例や指針を制定、②教育・保育の量と質の充実（認定こども園の普及、幼保小の連携推進、等）、③妊娠、出産から子育てまでの切れ目のない支援の方策、この3つの観点から事例が紹介されている。

先進自治体として、内閣府報告書では以下の自治体の取組み等が紹介されている。ここでは、その中から6つの自治体のトピックをあげる。

○墨田区

- ・乳幼児と学齢の2つのワーキンググループの設置
- ・委員の自主的な支援活動に自治体が協力
- ・独自パンフレットを作成し、出前説明会やシンポジウムを実施

○世田谷区

- ・本会議の下に2つの検討会と部会を設置
- ・区民版・子ども子育て会議との連携
- ・39歳までの若者期を見据えた子育て支援
- ・世田谷区子ども条例、子ども・子育て応援都市宣言を制定

○和光市

- ・本会議の下に3部会を設置し、専門的検討を行う
- ・妊婦、ひとり親家庭、放課後児童クラブ保護者等へアンケートの実施
- ・地域包括ケアシステムによる子ども・子育ての自立支援の展開
- ・わこう版ネウボラ事業の実施

○名張市

- ・子ども権利委員会の下に子ども・子育て支援事業計画専門委員会を設置
- ・名張市子ども条例に基づき、総合的な施策の推進
- ・名張版ネウボラの推進
- ・なばり子育て支援員研修の推進

○豊後高田市

- ・「妊娠中や子育て中の女性が働くこと」についてのアンケート実施
- ・定住施策の推進と子育てしながら働きやすい環境づくり
- ・子育て支援総合推進モデル事業を契機とする、子育て支援事業の推進

○雲南市

- ・ニーズ調査に独自の設問による施策の充実を図る
- ・新制度、教育・保育の窓口一元化のための子ども政策局を新設
- ・認定こども園への順次移行

以上のように、新制度を自治体において活発に機能させていくためには、地方版会議の工夫など自治体の役割が大きく期待されている。特に、これまで自治体内でセクションによって分断しがちだった子ども・子育て支援機能を、もっと有機的に機能させるために、切れ目のない包括的な視点から捉えていくものであるとも言えよう。

(2) 教育・保育の質向上の取組み

自治体における教育・保育の質向上を行うためには、単に「研修を実施している」では十分な成果は得られない。重要なのは、幼稚園・保育所・認定こども園、小学校、保育者養成校などが既存の枠組みを超えて協働して行う、研修システムの構築である。もっとも有名なのは、福井県の幼児教育センターによる取組みである。ここでは、国公立、教育委員会と福祉部局が所管を越えた量の拡充、質の向上の専門性を発揮し体制を整備することを明確化している。保幼小接続カリキュラムを策定し、ビジョンの核を「学びに向かう力の育成」に置いている。また、市町幼児教育アドバイザーを置き、市町での保育の質向上の核となり指導助言を行うほか、園内リーダー研修を行い、園内研修のリーダー養成も行っている。

また、横浜市においては、公立・私立保育所のリーダー層を対象にした園内研修リーダー研修が実施されており、各園内で研修をファシリテートできる人材養成が行われている。国では民間保育士等へのキャリアアップ加算が予定されているが、その対象が園全体の資質向上をコーディネートしていく役割として期待されており、

こうした中堅リーダー層の育成のための研修が期待される。

(3) 今回の調査から見える保育の質向上について

「都市自治体における子ども政策に関するアンケート調査」の結果からは、保育分野に関しては、以下のようなことが明らかになっている。ここではそのポイントのみを記す。

まずは、保育施設数や保育士確保に関する結果である。

- ・ 保育施設数は増加する一方で、その増加分の多くは、認定こども園、小規模認可保育所であり、新制度の方向性を反映している。
- ・ 人口規模の小さい自治体では施設数が維持もしくは減少傾向にあるが、大きい自治体では増加数が大きい。
- ・ 著しく施設数が減少している自治体は、認定こども園に移行する傾向が見られる。
- ・ 大都市部では、規模の大きい保育所を新設することが難しい中、保育所・幼稚園から認定こども園に移行する自治体があったり、小規模認可保育所によってニーズに対応する自治体などがある。
- ・ 保育士確保に関しては半数以上の自治体が懸念し取り組んでいる実態があった。取組みの内容としては、給与面の待遇改善、就労のサポートが主であった。

続いて、保育の質向上の取組みについてである。自治体が実施している質向上の取組みの質問項目には、今後の自治体の取組みとして期待されている幼児教育センター構想などで求められる内容を反映した。それは、新制度において期待されている自治体の役割でもある。具体的には、公立・私立、幼稚園・保育所、あるいは小学校以上の学校教育等との研修などにおける連携体制やそのプラン作

成、園の資質向上をサポートする体制、等々を反映した。まさにこれからの課題でもあるため、回答にあたってその意図するものがわかりにくいという声も多くあげられていた。

質問項目は以下のとおりである。

- ①保育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている
- ②保育所もしくは幼稚園、あるいは両方に園内研修などを組織するリーダー研修が存在する。
- ③保育所・幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある。
- ④保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方に、公開保育を定期的に行う取組みがある。
- ⑤幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所・幼稚園の巡回指導をしている。
- ⑥保育課の担当職員に現場の経験を持つ職員がいる。
- ⑦保育所・幼稚園ともに発達の気になる子どもの保育の巡回指導などの支援体制がある。
- ⑧小学校との連携・接続のプログラム等を作成している、または研修等を行っている。
- ⑨地域の保育者養成校との連携体制がある。
- ⑩各園の正規率や離職率、研修や実施状況等についての情報収集を行っている。
- ⑪乳幼児の教育・保育について、福祉部局と学校教育部局が密接な連携体制をとっている。
- ⑫保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体としての外部評価や第三者評価に取り組んでいる。
- ⑬保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として園内の自己評価に取り組んでいる。

結果は以下のとおりである。

- ・実施率が高いものとしては、発達のご案内になる子どもの支援体制、保育所・幼稚園での合同研修の実施、小学校との連携接続についてである。また、実施率が特に低いものとしては、外部評価や第三者評価の実施、幼児教育アドバイザー等の設置、であった。
- ・自治体で認定こども園が多いことが、幼保小連携をすすめる背景になっているわけではないなど、認定こども園化を進めることと自治体の積極的な質向上の取組みを進めることとの明確な相関は見られなかった。また、保育の質向上の取組みと待機児童対策の明確な関連性も見られなかった（詳細は、本誌『第Ⅲ部補論』を参照）。

(4) 自治体の役割・機能

新制度以降、幼児教育・保育の分野は大きく動き始めている。そして、より自治体による取組みの差が大きくなっている。自治体の取組みとその成果については今回の調査では明確には見られないが、今後、その違いが見えてくる可能性もあるだろう。

もちろん、保育をめぐる課題は自治体によっても大きく異なる。待機児童問題が大きい大都市部と、少子高齢が極端に進んでいる地方では大きくその課題は違おうだろう。しかしながら、保護者の就労の有無にかかわらず、すべての子どもが質の高い教育・保育を受けることができる地域共同体を作ることが共通の課題である。そのため、これまでの教育部局と福祉部局の縦割り行政を乗り越え、子どもの最善の利益のための共通のプラン形成が必要になる。そして、幼保共通の質の高い研修体制が求められる。そのための、自治体のバックアップ体制が不可欠となるだろう。幼児教育アドバイザーが求められているのはそのためである。また、園内研修リーダー

養成など、自治体がバックアップして、各園での質向上を支援していくなどの質の高い研修のプランニングが重要である。そのためには、自治体に現場のことを熟知した担当者が常駐することも求められる。

子どもの貧困率が6人に1人という時代になり、各園での取組みと同時に、自治体における質向上の取組み体制が大きく左右するものと考えられる。乳幼児期の質の高い教育・保育への投資は、非常にその後への経済的リターンが大きいことはすでに明らかになっていることである。

また、待機児童問題を抱える自治体では、今後、幼稚園の活用、認定こども園の拡大、小規模保育事業の充実などさらなる工夫が求められる。これまでの枠組みを緩和して考えていく必要性も出てくるだろう。しかしながら、量的拡充と質的充実は両輪でなければならない。アクティブラーニング時代への大きな教育改革が行われ、その中に幼稚園教育要領及び保育所保育指針の改訂も行われる。そうした中で、自治体の役割はますます大きなものとなるだろう。

【参考】

- ・一般財団日本開発構想研究所「平成27年度 地方版子ども・子育て会議の取組（市町村子ども・子育て支援事業計画）事例調査 報告書」2015年
- ・大豆生田啓友「地方発の保育・子育て支援の新たな可能性」発達146号、2016年
- ・大宮勇雄『保育の質を高める－21世紀の保育観・保育条件・専門性－』ひとなる書房、2006年
- ・長田浩志「当事者参画で進める子ども・子育て支援新制度」発達140号、2014年

第2章

地域の特性に応じた子育て支援 の推進

NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会 理事長
奥山 千鶴子

はじめに

新潟県の佐渡島に生息する国の天然記念物トキは、2016年4月には自然界で生まれ育ったペアから40年ぶりにひなが生まれたことで話題になった。現在島での生息数は200羽を越えたそうである。トキの放鳥にあたっては、餌が自然にとれるように、農薬を使わない稲作など自然環境の整備を地元の方々が行ってきたそうだ。

一方、日本では、2016年生まれの子ども数が100万人を割り込むなど少子化、人口減少の進行が止まらない。これは、子育てしやすい社会環境が奪われているからと捉えることもできるのではなかろうか。

子ども・子育て支援新制度（以下、新制度という）がスタートして丸2年が過ぎようとしている。スタート前には、各自治体それぞれが子育て家庭のニーズ調査を行い、地方版子ども・子育て会議での検討を経て、市町村事業計画が策定された。

しかし、子育てしやすい社会環境づくりのためには、官民挙げてのスピード感をもった総合力が必要である。本章では、特にすべての子育て家庭を対象とした地域子ども・子育て支援の分野から、地域特性に応じた子育て支援の推進方策を検討してみたい。

1 差がつきやすい地域子ども・子育て支援

新制度の目的は、子ども・子育て支援法に記載されているように、「我が国の急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に鑑み、子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与すること」となっ

ている。子どもの最善の利益を守るため、子どもの健やかな育ちと子どもを養育している家庭への支援を社会全体で支えるということが重要であるという理念が打ち出されている。したがって、マスコミ等では待機児童問題が主に取り上げられているが、新制度の趣旨は、育休中も含めた在宅子育て家庭を含む、すべての子どもと子育て家庭を対象に、妊娠期からの切れ目ない支援を総合的に行っていくことが期待されていることを改めて確認しておきたい。

そこで、第2章では、子ども・子育て支援新制度における市町村の役割を、すべての子ども・子育て家庭を対象とした地域子ども・子育て支援事業や自治体独自の取組みの豊かさから検討していく。

新制度における事業遂行のための給付についてみると、認定こども園や保育所、新制度に移行した幼稚園、小規模保育事業などは、教育・保育給付（施設型給付、地域型保育給付）としての子ども・子育て支援給付が行われ、利用者支援事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、延長保育といった地域子ども・子育て支援事業は、子ども・子育て支援交付金が充てられることになっている。しかし、教育・保育給付は、市町村が支給する負担対象額の半分を国が負担する、いわば義務的経費なのに対して、地域子ども・子育て支援事業は市町村の予算の範囲内で交付金を交付するもので義務的経費ではない。したがって、特に地域子ども・子育て支援事業については、都市自治体でも差が付きやすいとの指摘がある。ただ、多くの地域子ども・子育て支援事業が「量の見込み」と「確保方策」を具体的に提示することを求められていることから、都市自治体には地方版子ども・子育て会議を活用し、事業計画の点検評価と見直しが求められているのである。

本気で若い世代への支援や子育て家庭への支援を考えている自治体は、現状に留まることなく、次々新たな施策にチャレンジをして

いるが、それは独自性を発揮しやすい地域子ども・子育て支援事業や自治体独自の取組みに現れやすいともいえる。

以下、地域子ども・子育て支援事業のうち、本事業で調査を行った地域子育て支援拠点事業及び、新制度で新たに制度化された利用者支援事業から検討してみる。

2 地域子育て支援拠点事業の取組み状況と展望

(1) 全国の実施状況

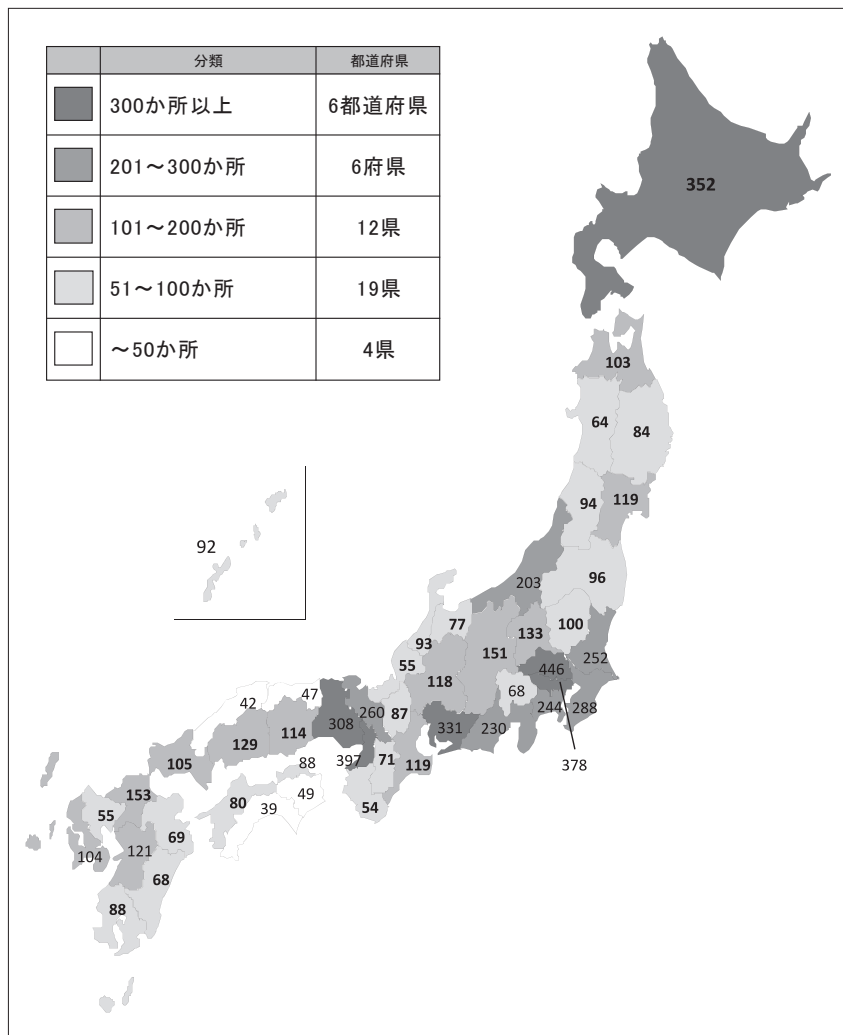
地域子育て支援拠点事業は、「乳幼児及びその保護者が相互の交流を行う場所を開設し、子育てについての相談、情報の提供、助言その他の援助を行う事業」である。子どもや子育てをめぐる環境が大きく変化する中で、子育て中の親の孤独感や不安感を軽減し、地域において親子の交流等を促進するための身近な居場所として設置を推進してきた。

基本事業は、①子育て親子の交流の場の提供と交流の促進、②子育て等に関する相談、援助の実施、③地域の子育て関連情報の提供、④子育て及び子育て支援に関する講習等の実施(月1回以上)となっている。設置場所としては、公共施設、保育所、一戸建て、商店街の空き店舗等多様であり、社会福祉法人、NPO法人等への委託も多く、運営主体も多様である。

全国の設置数は、国からの交付金を活用しているものが、2015(平成27)年度で約6,818か所(一般型6,134か所、連携型684か所)となっており、本調査においても100%に近い都市自治体を実施していることがわかる。設置目標数は、国からの交付金を活用しない自治体独自のものも含めて10,000か所となっており、それは概ね中学校区に1か所程度のイメージである。設置の現状については、

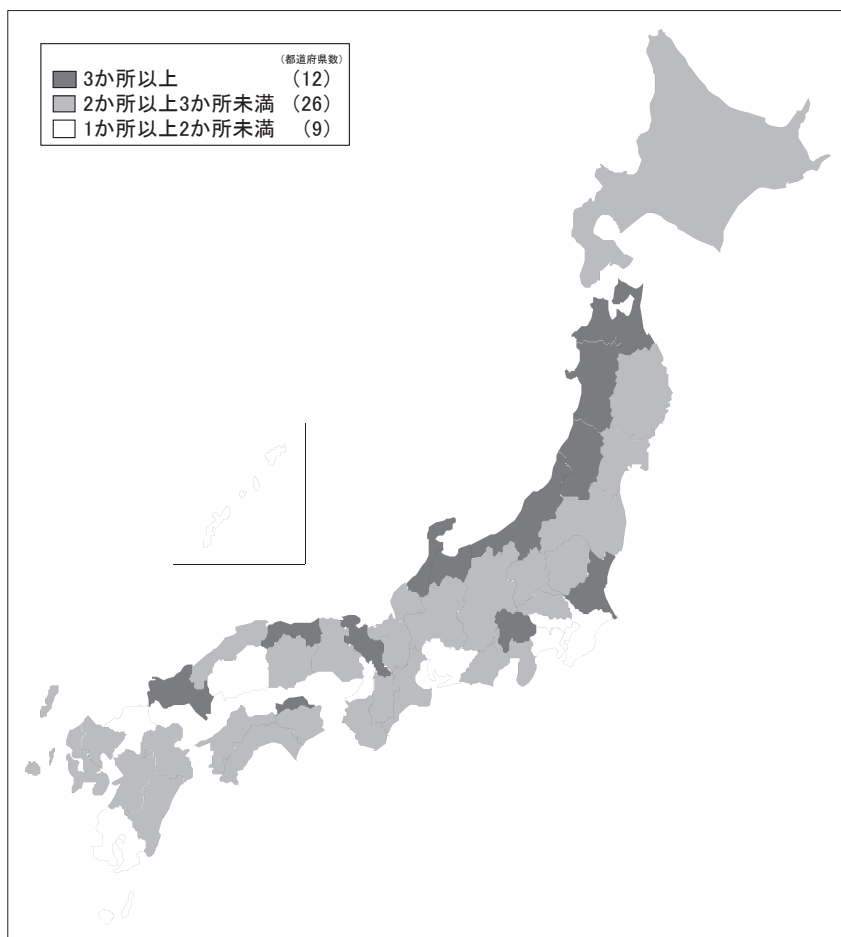
厚生労働省より都道府県別の実施か所数（図1-2-1）に加えて、0～2歳の人口千人あたりの実施か所数のデータ（図1-2-2）も出されているが、それにみると、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、

図1-2-1 平成27年度地域子育て支援拠点の実施状況
【都道府県別実施か所数】



出典：厚生労働省「平成27年度 地域子育て支援拠点事業実施状況」

図1-2-2 平成27年度地域子育て支援拠点の実施状況
【0～2歳人口千人あたりの実施か所数】



出典：厚生労働省「平成27年度 地域子育て支援拠点事業実施状況」

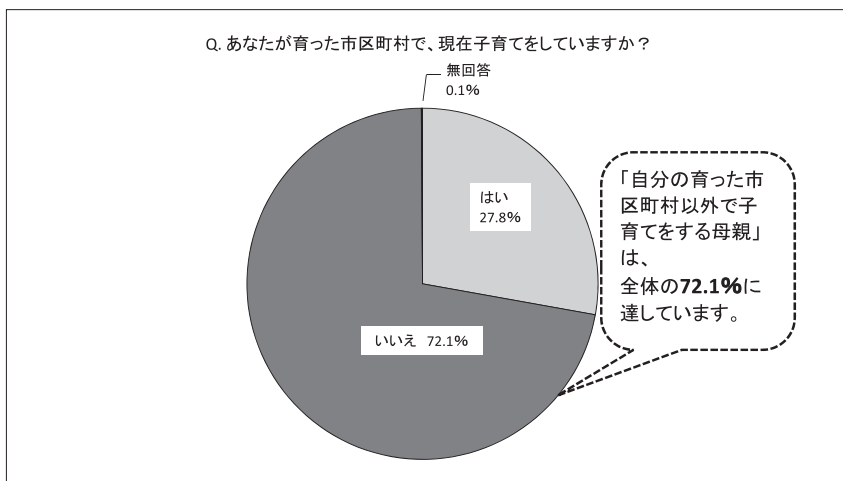
大阪府、広島県、福岡県、鹿児島県、沖縄県は、子どもの人口規模に対して設置数が少ないという状況がわかり、設置か所数の偏在等が明らかになっている。

(2) 機能と役割

NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会の調査¹によれば、全国の地域子育て支援拠点を利用する母親の72.1%が、母親自身が育った市区町村以外での子育てをしていることがわかった（図1-2-3）。このような育児を「アウェイ育児」と名づけ比較してみたところ、「近所で子どもを預かってくれる人」の割合が、そうでない母親の1/2以下という結果になった（図1-2-4）。子育てで家庭の孤立感や疎外感が浮き彫りになったが、地域子育て支援拠点等で、人や地域とのつながりをつくり、物理的・心理的アウェイ感を払拭し、ホームに変えていく必要性が示された。

若い世代の就労や転勤等に伴う子育てのスタートの地において、たとえ知り合いがいなくても、親が支えを得て子育てに取り組

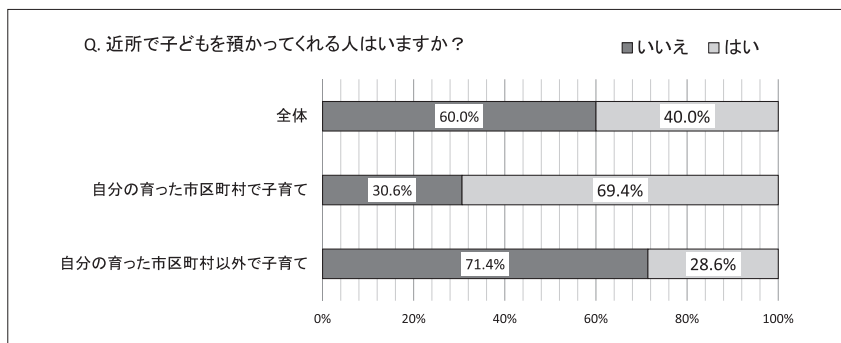
図1-2-3 母親が育った市区町村以外での子育て「アウェイ育児」の状況



出典：NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査2015」

¹ 地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査2015、NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会

図1-2-4 近所で子どもを預かってくれる人の割合



出典：NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査2015」

むことが出来、子どもに向き合うゆとりと自信を高められるように支援することが求められる。また、子どもにとっても様々な人たちとの関係性のなかで、他者への信頼感を育むことが乳幼児期の子どもの発達にとって、非常に有用であることは言うまでもない。

地域子育て支援拠点事業の職員（スタッフ）配置は、毎日2人以上となっており、職員（スタッフ）に求められる役割は、親と子どもの最大の理解者であり、日常生活における身近な「話し相手」「遊び相手」であり、地域の人と人との関係を紡ぎだすことにある。子どもが生まれて、まち、環境、社会に関心が広がるこの時期を大切に、地域とのつながりを育むことで、「支えられる側」から「支える側」へ、またはお互い様の相互支援を育てる可能性が広がる。したがって、事業の機能と役割を理解して、職員（スタッフ）のスキルをあげることが、子育て家庭の孤立感、不安感を軽減し、ひいてはこのまちで子育てをして良かったというような満足感や子ども達のふるさと感の醸成等につながると考えられる。このことは、都市自治体の少子化対策、転入者の定着といった観点からも重要な視点であろう。

(3) これからの方向性

地域子育て支援拠点事業のこれからの方向性としては、ふたつの視点から拡充が必要だと考えている。一つは、母子保健分野とのさらなる連携・強化である。二つ目は、交流の場という居場所機能を最大限に活かした多機能化である。

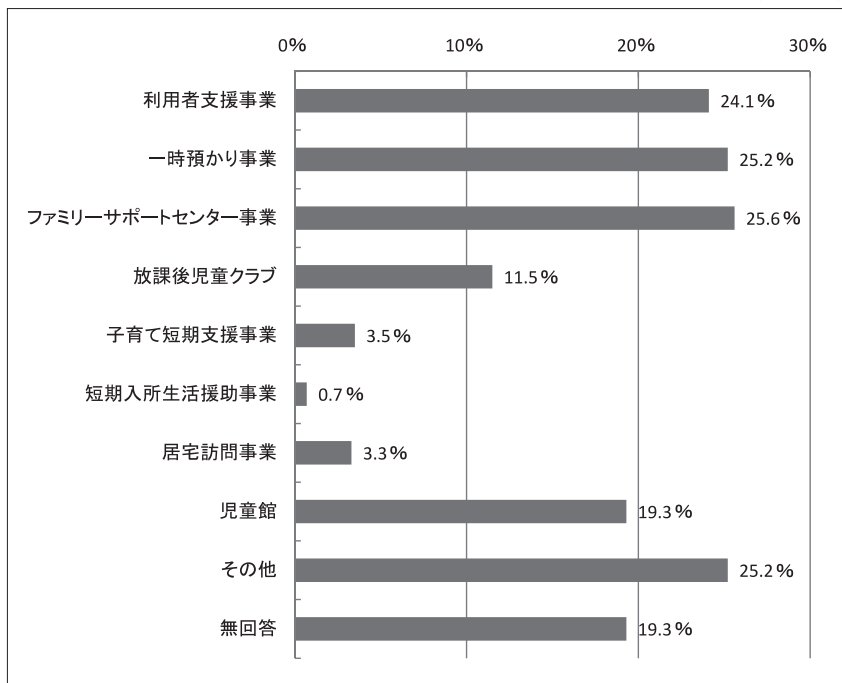
まずは、母子保健分野との連携・強化であるが、これは虐待の予防的支援を含めて産前からの切れ目ない支援の構築体制として位置づけられた「子育て世代包括支援センター」との関連でみる必要性がある。子育て世代包括支援センターは、妊娠期から子育て期にわたるまで、地域の特性に応じ、入れ目なく支援するワンストップ相談窓口として、保健師等専門職が利用者支援事業における利用者支援と、地域の様々な根とワークとの連携に社会資源の開発等利用者支援事業の地域連携機能をもつ。地域子育て支援拠点事業は、子育て家庭にとって身近な交流や相談しやすい場所であり、地域資源との連携も進んでいることから、子育て世代包括支援センターとは特に連携が求められるものである。実際には、妊娠期にある夫婦が参加する両親学級等を地域子育て支援拠点で受け入れ、出産後のイメージをもってもらうことや、先輩パパママから具体的に出産後の生活の様子を聞く機会を設けるなどの試みが始まっている。

つぎに、地域子育て支援拠点の居場所機能を核とした多機能化の可能性についてである。

本調査で、地域子育て支援拠点において現在付設している機能(図1-2-5)を聞いたところ、1. ファミリーサポートセンター事業、2. 一時預かり事業、3. 利用者支援事業であった。さらに今後付設したい事業(図1-2-6)は、1. 利用者支援事業、2. 一時預かり事業、3. ファミリーサポートセンター事業であった。特に利用者支援事業の付設への関心が高いことがわかった。地域子育て支援拠点の職

図1-2-5 地域子育て支援拠点において現在付設している機能

(N = 461)

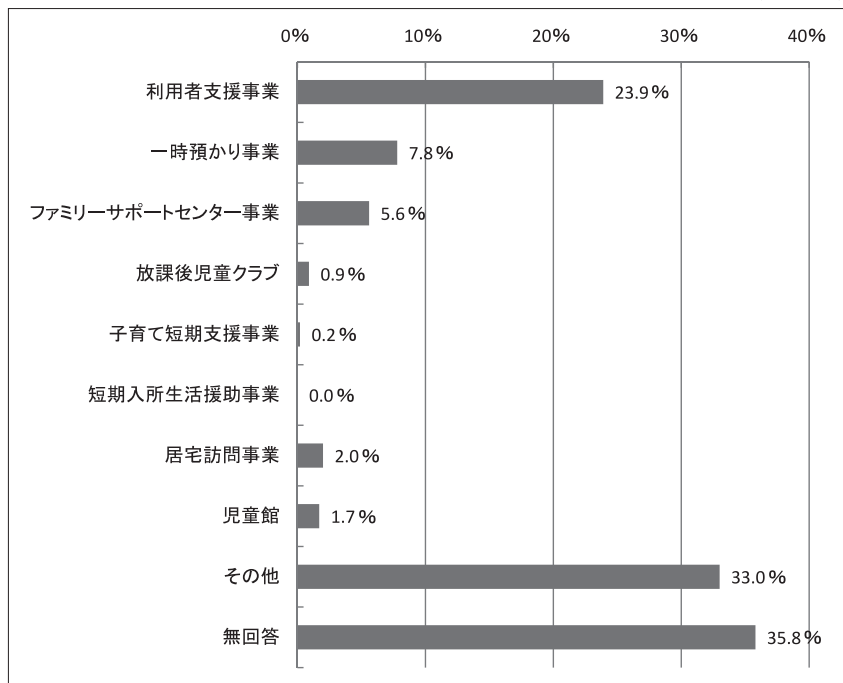


出典：アンケート調査の集計結果を基に日本都市センター作成

員（スタッフ）は、日常生活における身近な「話し相手」として、生活状況を把握したり、継続的に親子を見守る立場にあることから、その家庭が必要とする支援サービスを予測し、情報提供を行い、提案を行うことができる。このように、地域子育て支援拠点に付設して多様な支援サービスがあることにより、サービスの利用促進につながる可能性が高まることが考えられる。本調査においても、千歳市では地域子育て支援拠点事業に加えて利用者支援事業や訪問型の子育て支援が行われていた。また、松戸市では、利用者支援事業と一時預かり事業が行われており、リフレッシュ目的での利用をためらっていた保護者が他の利用している親子の様子をみて利用につな

図1-2-6 地域子育て支援拠点において今後付設したい機能

(N = 461)



出典：アンケート調査の集計結果を基に日本都市センター作成

がるという利用促進や、気になる保護者を他のサービスにつなぎ、その経過をモニタリングする機会となっているということだ。さらに、大分県豊後高田市では、乳幼児健診等を実施している建物の中で地域子育て支援拠点事業をNPO法人に委託。ここでは、一時預かり事業、病後児保育事業、利用者支援事業、ファミリーサポートセンター事業、家庭訪問事業に加えて本年度から家事サポート事業も委託するなど、まさに行政と連携しつつ、地域子育て支援拠点事業を核に子育て家庭に必要と思われる支援サービスを集中させる多機能型の典型例である。

以上から、就学前の親子が気軽に集い交流できる場である地域子

育て支援拠点事業を核とした多機能化の流れは、一つの目指すべき姿であると考えられる。

3 利用者支援事業の創設と展開

(1) 創設の経緯と役割、制度の位置づけ

利用者支援事業は、新制度の策定過程において、子どもや保護者が子育て支援事業を円滑に利用できるような必要な情報提供や助言を行うために、新たに創設された事業である。機能としては、子育て中の親子にとって身近な場所で相談に応じ、個別の家庭の状況を把握して、適切な施設・事業の利用につなぐことを目的とする「利用者支援」機能と、このような役割を果たすために、日常的に地域の様々な子育て支援関係者、関係機関との連絡、調整・協働の体制づくりを行い、地域子育て資源の育成、地域課題の発見・共有、必要に応じて足りない社会資源を開発していることが求められる「地域連携」機能のふたつの機能をもつ事業である。事業類型としては、地域子育て支援拠点等子育て家庭に身近な場所で、2つの機能を果たす「基本型」、主に行政の窓口で教育・保育事業等特定のサービスについて「利用者支援」機能を果たす「特定型」、保健師等の専門職が妊娠期から継続的に把握、関係機関と協力しながら支援プランを作成して支援を行う「母子保健型」がある。

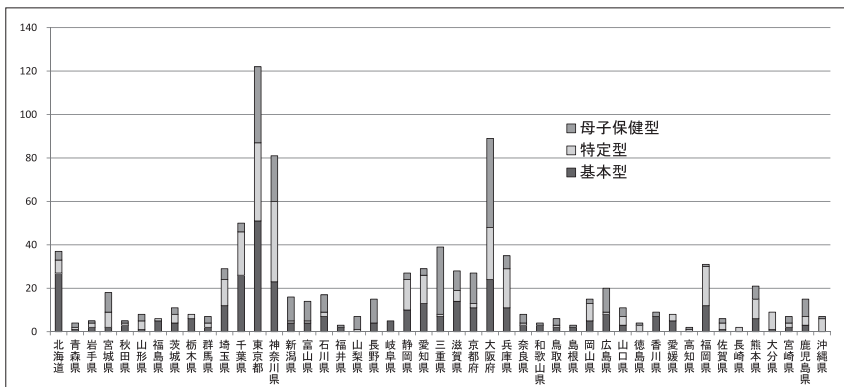
利用者支援事業「基本型」が創設された背景には、地域子育て支援拠点事業等で出会う親子の中には、子どもが生まれたばかりで戸惑いが多い家庭、自ら支援を求めない家庭、漠然とした不安を抱えていても相談することを「思いつかない」家庭等が増える傾向にあり、地域子育て支援拠点の相談・情報提供機能を強化する目的があった。「特定型」については、保育所等特定のサービスの利用を希望

する利用者の相談に応じ、情報提供を行い、適切な支援や事業を紹介するなど、特に待機児童の多い都市部でその効果が期待されている。「母子保健型」は、特に妊娠期や出産前後、発達に関する専門対応で必要となる母子保健分野を加味し、出産からの切れ目ない支援を構築するものとなっている。従って、全国の自治体に設置が期待されている「子育て世代包括支援センター」には、保健センター及び利用者支援事業の基本型、母子保健型の連携のもとに地域の関係機関が連携し切れ目ない支援が行えるよう、行政のコーディネート力が求められている。

(2) 利用者支援事業の取組みの現状

利用者支援事業について、国が取りまとめた設置目標数は、2019（平成31）年までに基本型、特定型合わせて1,800か所となっているが、2015（平成27）年度は、基本が344か所、特定型が291か所の合計635か所と目標の約35%の達成率となっている。都道府県別・類型別の実施状況は図1-2-7に示されるとおりだが、か

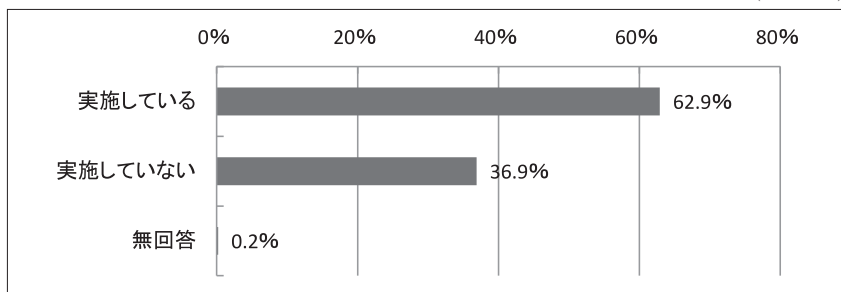
図1-2-7 平成27年度利用者支援事業の実施状況
【都道府県別・類型別】



出典：NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会

図1-2-8 利用者支援事業の実施状況

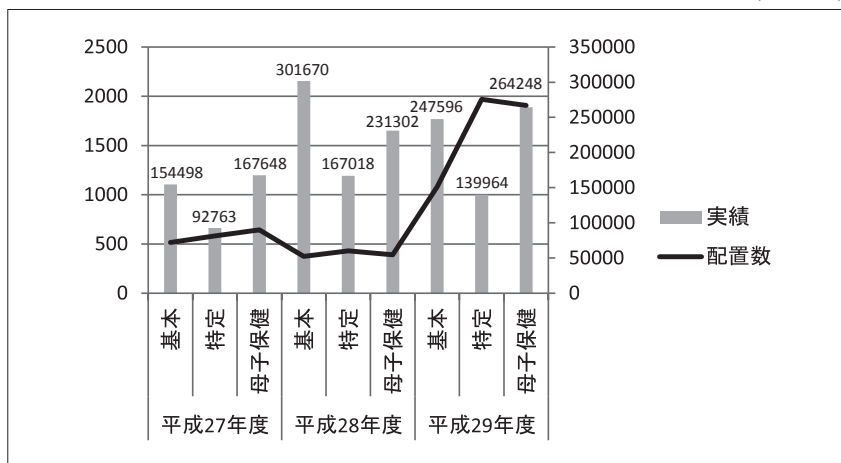
(N = 464)



出典：アンケート調査の集計結果を基に日本都市センター作成

図1-2-9 利用者支援事業における利用者数と職員配置数の推移

(N = 464)



出典：アンケート調査の集計結果を基に日本都市センター作成

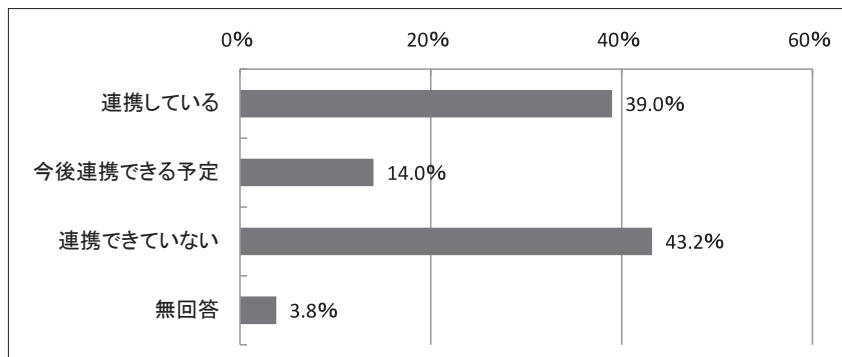
なり取組みに差が生じていることがわかる。

しかしながら、本調査で行った都市自治体の取り組み状況（図1-2-8）をみると、62.9%の自治体が「実施している」となっており、2017（平成29）年度の配置職員の予想数（図1-2-9）は、増加傾向にあることから、取組みに対する拡充していく方向性がみえる。

また、基本型、特定型、母子保健型の連携（図1-2-10）に関し

図1-2-10 利用者支援事業における類型ごとの連携の有無

(N = 292)



出典：アンケート調査の集計結果を基に日本都市センター作成

では、「連携している」が39%、「連携できていない」が43.2%となっており、今後の課題となっていることが読みとれる。具体的な連携方法としては、基本型と母子保健型を活用した子育て世代包括支援センター内で連携（複数）、基本型と母子保健型のコーディネーターが連携して決め細やかな支援を実施（複数）、基本型を実施している地域子育て支援拠点に特定型の職員が出張相談を行う（複数）、妊娠期面接の際、母子保健型職員だけでなく特定型の職員を同席させ、基本型はその場で紹介（世田谷区）、啓発事業やケース会議を連携して実施（複数）、母子健康手帳交付時に「マイ支援センター」登録を行い基本型につなぐ（島田市）、本庁に母子保健型があり、市内15か所の基本型「まちの保健室」と連携（名張市）、基本型を実施している子育て支援センターと母子保健課が同じ建物にあり日常的に連携（複数）、合同の連絡会、情報交換会を実施（複数）などとなっている。

利用者支援事業の特徴である「地域連携」については、「取り組んでいる」としている自治体が55.1%となっている。「地域連携」の内容としては、出張・派遣による説明会や相談会の開催、ケース

会議の開催、関係機関のネットワーク構築、連絡調整会議の開催、要保護児童対策地域協議会を活用した連携強化等をあげているところが多く、既存のネットワークを効率的に活用する方策を検討中という自治体もあり、模索中の自治体も多い。

すでに利用者支援事業を実施している自治体をみると、基本型を地域子育て支援拠点事業を核に実施している自治体として取組みが先行した松戸市は、2011（平成23）年より市内19ヶ所すべての地域子育て支援拠点で利用者支援事業基本型を開始、各拠点に研修を受けた複数の「子育てコーディネーター」が配置されている。日常的に親子が足を運ぶ地域子育て支援拠点を基点とした利用者支援は、リラックスした状態で普段の様子親子と向き合うことが可能であり、適切な支援の方法を検討する上で、有効な環境だと捉えられている。

千歳市は、直営の支援センターと委託している支援センターの2か所に2名ずつ計4名の基本型の利用者支援事業として「ちとせ子育てコンシェルジュ」を配置。基本的な利用支援のほか、「ちとせ版ホームスタート」として寄り添い型の家庭訪問も行っている。

高松市は、2013（平成25）年、市内31か所の地域子育て支援拠点のうち、公募で選定した4か所の拠点で実施、利用者支援事業の共有パンフレットも作成され、各拠点にて複数の「たかまつ地域子育て支援コーディネーター」が活動している。月1回連絡会が開催され、情報交換を行っている。また、隔月で開催されるケース会議では地元の大学の先生がスーパーバイザーに入ってアドバイスを受けることができる。特にスタートから2年間は地域の情報の収集や、関係機関との顔の見える関係性の構築に力を入れており、市民・関係機関に対しての認知度も高まっているとのことである。

横浜市は、2015（平成27）年モデル事業を開始、あり方検討会

を立ち上げて検証の後、2016（平成28）年度より、市内18区に1館ずつ設置されている地域子育て支援拠点に1名の「横浜子育てパートナー」を配置してスタート。共通のチラシの文言も行政と事業者双方で話し合って決定した。基本型に先行して各区役所に配置されている特定型の「教育・保育コンシェルジュ」も拠点に出張相談会で来所してくることもあり、少しずつ連携も進んできた。

このように、利用者支援事業は、人口規模の大きな自治体では、地域にある程度整備が整った地域子育て支援拠点を活用して利用者支援事業を面的に拡充するケース、市内に核として存在する地域子育て支援拠点と保健センターが連携して子育て世代包括支援センターを構成、訪問事業などを取り入れながら面的に拡充するケースなど多様である。今後、利用者支援事業の基本型、特定型、母子保健型の組み合わせにより、それぞれの自治体の事業計画を踏まえ、社会資源の配置の特徴を活かした連携・協働のあり方が問われるものと思われる。その際、何よりも大切なのは、利用者にとって敷居の低い相談窓口となっていること、事業の主体は利用者であるということ、利用者支援事業を通じて、地域の関係機関のみならず、地域の子育て力・見守り力を高めていくといった志向性を踏まえて進めていく必要がある。

4 地域特性に応じた子育て支援の推進

今回、訪問した自治体は、地域の子育て状況に応じて様々な取組みを行っていた。それは、新制度をきっかけとして、あるいは上手く活用して自治体として生き残りをかけた事業計画の策定と推進を行っているように見える。そのような自治体は、新しい事業や取組みに敏感であり、良いと思えば、わが町流にアレンジができる器用

さも持ち合わせている。これまでのまとめとして、地域特性に応じた子育て支援の推進について2点述べておきたい。

(1) 市町村の特性に応じた子育て支援

新制度の大きな枠組みは国が定めたが、どのように活用するのは市町村に委ねられている。それは何も子育て分野に限ったことではないが、どの程度変化する市民ニーズを把握できているのか、その変化に敏感に対応できているのか、新規事業を生み出しているのか、新しい事業の効果はどうか等、たえず計画、実施、検証、見直しのPDCAサイクルをまわし続けることが必要である。そのためにも、アクティブな地方版子ども・子育て会議の実施が求められる。

また、職員や市民が一丸となれるよう、キャッチフレーズをつけることも推進に大きな力を与えるかもしれない。

人口規模の大きくない自治体においては、子育て支援に加えて転入促進策や雇用確保、住宅支援、地域に馴染むための支援等も視野に入ってくる。一方、都市部では多様な保育サービスの開発、孤立している家庭への支援、虐待予防対応等が求められるだろう。

(2) 地域の特性に応じた子育て支援

介護保険の分野では、本年度「生活支援コーディネーター」の創設という大きな動きがあった。地域で暮らし続けるための生活支援を目指し、地域の支え合い活動などインフォーマルな社会資源も活用して、住民と専門職、機関などにつなげ、支え合い活動と制度にのっとったフォーマルな支援が有効につながるように働きかける役割といわれている。基盤となるのは、その地域に存在する既存の支え合いである。子育て支援についても同じような役割を果たすのが

利用者支援専門員だと考えられる。子育ても地域で行われる営みである以上、地域を基盤にすることが重要である。ただし、高齢者に比べれば移動がしやすいこともあり、地域の範囲はもう少し広いイメージであろう。

地域を基盤とし、地域の特性に応じた子育て支援を行う場合、すでに基盤として地域に根付いている保育所、認定こども園、地域子育て支援拠点等を活用するというのは非常に利にかなったものと思われる。さらに、一時預かり事業、ファミリーサポートセンター事業等が併設された多機能型であれば、個別の家庭のニーズに合わせてワンストップで支援につなぐことが可能となるだろう。

そして、生活支援コーディネーターもまずは地域を知ることから始めるとされているように、利用者支援専門員にもまずは地域のニーズと資源の見える化に取り組むことが求められる。さらに、すでにあるフォーマルな制度、事業についてももしっかり共有することが前提となる。本調査においては、利用者支援事業は始まったばかりであり、地域連携ははまだ機関連携との認識が大きいようだが、当事者同士の自助グループ等地域に新たな支援グループをつくっていくことや地域に出向いて課題を聞いてきたり、既存のネットワークの仲間に加えてもらうところから、地域連携が始まるのではないだろうか。

地域における子育て支援のニーズや課題を把握するということは、新制度における市町村の責務のひとつである。市町村子ども・子育て支援事業計画の策定と利用者支援事業は、「車の両輪」ともなるきわめて重要な事業であり、多くの自治体で実施されることが望まれている²。さらに同じ市町村内においても、かなり地域特性が

² 利用者支援事業ガイドライン

あるというのが現実である。新制度のスタートを上手く活用し、わが町の子ども・子育て施策を大きく見直すなどスピード感が求められると同時に、地域特性を活かした住民や市民活動団体との協働・連携による細やかな活動促進もまた行政の大きな役割だと考えられる。

【参考文献】

- ・ 柏女霊峰監修・橋本真紀編著『子ども・子育て支援新制度 利用者支援事業の手引き』第一法規、2015年
- ・ NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会『利用者支援事業の実践のために』NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会、2014年
- ・ 橋本真紀・奥山千鶴子・坂本純子編著、NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会編修『地域子育て支援拠点で取り組む 利用者支援事業のための実践ガイド』中央法規、2016年
- ・ 平成27年5月21日付 府子本第83号・27文科初第270号・雇児発0521第1号 内閣府子ども・子育て本部統括官・文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知「利用者支援事業の実施について」
- ・ 平成26年10月6日付 府政共政第950号・26文科初第704号・雇児発1006第1号、一部改正 平成27年5月21日付 府子本第85号・27文科初第257号・雇児発0521第2号内閣府子ども・子育て本部統括官・文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知「利用者支援事業ガイドラインについて」

第3章 事例報告 1

長野県伊那市の事例報告

伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹
小名木 伸枝

はじめに

伊那市は、長野県の南部 INA valley（伊那谷）の北部に位置し、平成18年3月に旧伊那市と桜と歴史の城下町である旧高遠町及び南アルプスのふもと旧長谷村との新設合併により、新「伊那市」となった。南アルプスと中央アルプスの山々に囲まれ、総面積は667.9km²、（長野県で3番目の広さ）、人口は69,189人（2016年10月1日、住民基本台帳）である。天竜川と三峰川の扇状平野の間に広がる豊かな自然と歴史・文化が融合した自然共生都市である。

平成28年2月には「山（森林）が富と雇用を支える50年後の伊那市」を理念とする「伊那市50年の森林（もり）ビジョン」を策定した。

これは、森林資源に恵まれた伊那市の特性を活かし、子育てしやすい環境を継続的に守り支える取組みとしても期待されている。また、既に現在の保育園では、地元の木材を使った園舎の整備、園庭の芝生化など自然を活かした環境整備も実施してきている。

本市では、平成17年3月に「次世代育成支援行動計画 伊那市子どもプラン」を策定し、子育て支援施策や保育の充実を図ってきた。平成26年度には、「伊那市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、その計画を推進してきている。

こうした環境の中で、長年にわたり積み重ねてきた伊那市の子育てに対する取組みについて紹介する。

1 伊那市の子ども・子育て政策に関わる現状

本市では、少子高齢化の進行と就職・進学等による都市部への転出により、年間の出生数は減少傾向を示している。平成18年には

741人であった出生数は平成27年では510人となった。それに伴い0歳児～5歳児の人口も減少している。

また、本市の保育関連施設数は、公立保育園数19園、私立保育園2園、私立幼稚園1園、私立認定子ども園2園、認可外保育園1園である。保育園の園児数は、平成18年度では2,297人であったが、平成28年度では1,939人となり減少傾向にある。特に山間部の公立保育園では、過疎化により園児数が減少している。その一方で3歳未満児は、ここ数年入園希望者が増加している。

保育士1人あたりの設置基準人数は、0歳児3人、1歳児5人、2歳児6人、3歳児15人、4歳児27人、5歳児30人としている。子どもの健康と安全を確保できるよう、混合保育による複数担任とするなどクラス運営を工夫することで、より多くの保育士が関わり手厚い保育ができるように配置されている。

以上のように、近年、子どもたちを取り巻く環境が目まぐるしく変化する中、これらに対応するため、子ども・子育て支援事業計画では、「子どもの笑顔があふれ、安心して子育てのできるまち いなし」と目標を定め、「子どもが健やかに育つ子育て支援」「乳幼児保育と幼児教育の充実」「青少年の健全育成」の3つの基本方針を推進することとした。

社会環境や大人の生活様式の変化が、子どもの生活スタイルに影響を及ぼし、基本的生活習慣の乱れにより、我慢ができない、集中ができない、動くことが苦手な子どもが増えてきていると言われている。それら子どもの健やかな育ちの基礎を培うためには、保育と教育内容の研究や充実、地域に根差した特色ある保育園・幼稚園の運営が求められている。さらに、育児・子育てから逃避傾向にある保護者の増加が見られるため、行政が保護者に寄り添い、きめ細やかな支援をしていく必要がある。

以上、本市はこれらの課題に対応するため、子ども・子育て支援計画の基本方針に沿い、様々な施策を展開している。以下にその取り組み内容を紹介していきたい。

2 「保育の質」の向上を目指して

平成27年度の子ども・子育て支援事業計画策定にあたり、確保を図るべき教育、保育、子育て支援の「量の見込み」と「保育の質」を算出するため、現在の利用状況や今後の利用希望についての保護者へのアンケート調査¹を行った。

近年の保育現場では、家庭環境の変化やそれに伴う子どもの変化が著しく、様々な課題が表出している。そのため、従来の「託児機能」保育では、十分な対応ができなくなっている。様々な保護者ニーズに対応するためには、いかに保育の質を高めるかが課題であり、伊那市では、「保育士自身が考える力を養う必要がある」という結論に至った。この結論を受けて、現在、本市では、継続的に保育協会等での研修、各保育園での検討等行いながら保育の質の向上を図っている。

(1) 保育プロジェクト委員会

保育を考える上での組織づくりであるが、本市は、平成18年3月の3市町村合併を一つのきっかけとして、保育の質及び保育士の質向上のため、保育内容の見直しを行うこととした。保育の質について

¹ 伊那市『保護者アンケート』2013年

アンケート調査結果:家庭状況として「子育ての相談を気楽にできない、場所がない」3.2%、「朝食と夕食を子どもが一人で食べる」11%、「20時以降に子どもが親と外出する」10.8%とあった。(抜粋)

ては、子どもの最も身近にいる保育士が中心となって考えるべきであり、また保育士の質については園長・副園長を中心とした保育士自身が考えるべき、との思いから、伊那市の保育を考える「保育検討委員会」（後の「保育プロジェクト委員会」）を立ち上げた。

保育検討委員会とは、事務局を子育て支援課におき、保育士によって構成される、保育のための研究会であり、現在も継続的に活動している。主に、「子育て支援・家庭支援のあり方」「3歳未満児保育の充実」「個性的な保育園作り」「発達支援のあり方・支援児の理解」「保育士の質向上」等について検討しており、市内保育園の園長で構成される園長会とも連携を図っている。

各保育園から代表者を出し、テーマとして「読み聞かせ」「幼・保・小連携」「食育」「運動あそび（からだ作り）」の研究を行ってきた。この研究等を保育に活かすことで、「持久力がついてきた」「すぐ大人を頼るのではなく自分たちでよく考えて行動するようになった」など子どもの発達に結びついてきた。引き続き研究の成果を保育に結び付け、より質の高い保育に繋がられる保育士が一人でも多くなるよう、各園で事例研究や園内研修を重ねていく。

保育プロジェクト委員会では、これまでに各園の取組みや研修を集約してきており、保護者アンケート調査²でも、保育の質を求める意見が多いことから、さらなる保育の質向上を図り、より良い保育が提供できるよう、引き続き研究を重ねていく。

(2) 豊かな心と好奇心を育む「遊びの中から学ぶ保育」の実践

ここでは、実際に行っている保育の内容について紹介していきま

² アンケート調査結果：幼稚園・保育園で力を入れてほしい取組みとして、「自然と関わりのびのび遊ぶ」75.9%、「生活習慣の習得」57.4%、「体づくり」54.9%、「特色ある取組みを取り入れる」50%以上とあった。（抜粋）

い。伊那市では、豊かな自然の中で遊び、学ぶことに重点を置き、子どもの感性や知恵、意欲、好奇心を育むことで、自ら考えて行動できる子ども、「生きる力のある子ども」を育む保育を行っている。

① 「がるがるっ子」育成

本市では、「木育」「食育」「読育」「体力づくり」の総合的な活動を行う中で、遊びの中にすべての学びがあるという認識を共有している。特に自然豊かな本市では、すべての公立保育園でこのことを共有しつつ、子どもが自ら「学びたがる」「試してみたがる」「知りたがる」「聞きたがる」「不思議がる」など、意欲をもって行動できる子どもを「がるがるっ子」という愛称で呼び、子どもの特性を伸ばしていこうという保育を行っている。子どもたちが、地域の豊かな自然を活かし、遊びと学び、経験を積み重ねることで、相手を思いやる心や生涯につながる生きる力を育み、遊びの中から学ぶ「がるがるっ子」の育成へとつながる。

その取組みのひとつが「木育(もくいく)」の中の「シンボルツリー」である。

図1-3-1-1 シンボルツリーについて



シンボルツリー			
保育園名	木の種類	保育園名	木の種類
竜北	とちのき	手良	ざくろ
竜西	さくら	東春近	さくら
竜南	いちよう	西箕輪	もみじ
竜東	どんぐり	西箕輪南部	さくら
伊那北	とちのき	西春近北	さくらんぼ
上の原	えごのき	西春近南	いちよう
富県	なつめ	高遠	もみじ
新山	さくら	高遠	たかとお
美篁	はくもくれん	第2・第3	こひがんざくら
美篁西部	さくら	長谷	やまぼうし

シンボルツリーとは1年間観察する木です。

出典：伊那市資料

子ども達が親しみ、特色のある木を「シンボルツリー」に設定し、年間を通してともに生活をしていくもので、その木で遊び、四季を感じる体験を積み上げていく。そこで得た知識や意欲を育てる経験が、「生きる力のある子ども」、ひいては「がるがるっ子」を育む環境のひとつとなっている。例えば、シンボルツリーに集まる鳥たちを発見して「知りたがる」「遊びたがる」「(声を) 聞きたがる」。そして咲いた花を見て「〇〇がる」、紅葉を見て「〇〇がる」というように、一本の木がそこに在ることが、子どもたちの感性を育み、五感を働かせる大きな学びの機会をつくるのである。

次に「読育（どくいく）」の取組みであるが、絵本を読み聞かせることを「読育（どくいく）」と位置づけ、テレビなどのメディアに頼らず、子どもが保育士や保護者、年長者と直接触れ合うことが豊かな心と言葉を育むとし、大切にしている。その活動のひとつとして、保育士が地域の方々に昔の遊びを聴き取り、「みんなであそぶか」という絵本の作成へと繋がった。また、この取組みは読育のみに限らず、絵本に書いてある伝統的な遊びを実践することにより、子どもたちの体づくりにも良い効果を発揮するものである。この絵

図1-3-1-2 絵本「みんなであそぶか」



出典：伊那市資料

本は、前述した「保育プロジェクト委員会」の編集・出版により各保育施設に配布し活用している。

② 保育発表会

保育プロジェクト委員会が中心となり、平成19年度から毎年「保育発表会」として、地域の保育・教育・福祉関係者に情報の発信をしている。日々の保育の中から「がるがるっ子」の主体的な遊びや、遊びの中から学ぶ姿の状況、保育士の働きかけやその成果など、各保育園の保育実践や取組みを発表している。

今年度は、合併10周年記念事業として、地元だけでなく県内外にも呼びかけ、「伊那市子育てシンポジウム³」を開催した。記念講演では、外部講師⁴による「子どもたちの求めるひと・場所・もの」について考えを深め、また、講演会や分散会において、本市以外の保育関係者も交え情報交換を行った。

シンポジウムの参加者は、各園の取組みや課題を持ち帰り、園内研修を重ねていく材料とした。さらに今後も継続的に、保育発表会

図1-3-1-3 伊那市子育てシンポジウムの様子



出典：伊那市資料

³ 平成28年11月5日（土）、長野県伊那文化会館にて開催。

⁴ 小崎恭弘大阪教育大学教育学部准教授。本研究会の委員を務めている。

や公開保育、園内研修の充実を図ることで、保育士の質向上に繋げていくとともに、地域と一体となった保育の質の向上に繋げていくことを共有・認識することができた。

③保育園存続に向けた地域との連携

本市の山間部には、子どもたちが自然の中で思う存分遊ぶことのできる環境がある。しかし、過疎化・少子化の問題に直面している地区でもあり、保育園存続の問題も出てきている。そういった中、地域で存続の声が上がり、保育園と地域が一体となった取組みが行われている。ここではふたつの保育園の取組みについて紹介したい。

ひとつ目は、園児数減少に伴い平成21年4月より5年間の休園⁵を経て再開した新山保育園である。新山保育園、新山小学校児童数減少を危惧して、地域の住民による「新山の保育園・小学校を考える会」が平成23年度に立ち上がった。

保育園へは3歳未満児の保育、延長保育などの保育サービスを希望し、自然豊かな環境や小規模保育園の利点を強調した。また小学校へは、小規模特認校⁶の認可を受けることをすすめ、平成21年度に小規模特認校が認可されたり、地区外の保護者にも積極的に働きかけた。その結果、定員40人の半数を超える園児数が確保され、再開となった。現在、「田舎暮らしモデル地域⁷」第1号に指定され、移住・定住の視点から子育てしやすい環境の支援、保育の視点から小規模な園としての魅力を発信してきた。平成28年度からは入園

⁵ 伊那市『伊那市保育園整備計画施設整備基準』2010

【休園施設】入園率50%以下または園児数30人以下であり、他施設への入園が可能である施設または、1校1園体制が存続できない施設にあっては当面休園（経過措置5年）とし、大幅な児童数の増加がなければ廃園とする。

⁶ 学校教育法施行規則第32条第1項の規定により、特色ある教育活動を行う小規模小学校へ市内全域から就学できる制度。

⁷ 移住・定住の促進の高い意欲を有した地域として市が認定、助成等行う。

希望者が増え始めている。

ふたつ目は、地域と共に特徴ある保育を進めている高遠第2・第3保育園である。平成27年度に「信州型自然保育認定制度⁸」（以下信州やまほいくという）の認定を受け、自然保育を積極的に進めている。この地域は山間部に有り、過疎化が著しく、若い世代も少ない地域である。そのため、地域住民により「高遠第2第3保育園と地域の未来を考える会」が結成され、この信州やまほいくにおいても、地域住民からの声が認定への後押しとなった。現在も、保護者と共に創り上げていく自然保育が進んでいる。移住してきた保護者からの声も力となり、地域独自でPR冊子『信州高遠 すみかたろぐ』を発行するなど、特徴ある保育をアピールしている。保育園の利用者数増加や移住促進に結びついており、平成28年度においては、園児数21人中16人が、市外からの移住者の子どもである。

図1-3-1-4 信州やまほいく（高遠第2・第3保育園）



出典：伊那市資料

⁸ 「信州型自然保育認定制度」とは、信州の豊かな自然環境を生かした屋外活動を中心に、地域の伝統文化などを日々の保育に取り入れた特徴ある取組みを実践する団体を長野県が認定する制度。

(3) 幼保小の連携 ～接続期カリキュラムの作成～

子どもを取り巻く環境の変化や、「小1プロブレム」を解消するため、伊那市では幼保小の連携について議論が重ねられてきた。

平成22年12月には幼稚園・保育園・小学校の合同による「幼保小連携推進委員会⁹」を設置し、問題に取り組んでいる。その中で、子どもたちの育ちが保育園から小学校へスムーズに接続できるよう以下のような取組みを行っている。

ひとつ目は、保育園と小学校の交流人事である。小学校の一学期に保育士2名が補助職員として勤務（平成23年度・平成24年度実施）し、子どもの学び、指導方法を実習、検証する「保育士の小学校長期派遣」、全保育士を対象とした「保育士の小学校体験」、全小学校教師を対象とした「教師の保育園体験」を実施している。これらには、幼児期から学童期における子どもの発達と活動（遊びと教育）についての理解を、保育園と小学校双方で深め、両者の違いを認識するといったねらいがある。

ふたつ目は「伊那市版幼保小連携プログラム」の作成である。平成26年度から実施しており、連続性と一貫性を有した、育ちと学びを支える独自のカリキュラムを作成した。現在それに沿って実践しているところである。

カリキュラムの作成を含む幼保小連携プログラムの策定については、交流人事を経験した保育士と小学校教師が共同して研究を行い、推進委員会のメンバーである小学校教諭が中心となって取り組んだ。平成25年3月より、同プログラムを市内の全公立小学校、保育園、幼稚園に配布し実施している。この効果については、子どもの

⁹ 教育長ならびに伊那市の校長会、教頭会、園長会、副園長会の代表と、伊那市内の小学校教諭等によって構成された組織。

図1-3-1-5 接続期におけるアプローチカリキュラム
(3・4期：5歳児)

		10月	〈 接続前期 〉		3月
学びの概	生活習慣を身につけ、見通しをもって生活を進めようとする。	ルールのある遊びや集団遊びを通して、体を思い切り動かし、遊びの楽しさを味わう。	身近な環境に意欲的にかかわり、自分なりに考えたり試したり、挑戦したりするおもしろさを感じる。	友達と共通の目的に向かって、遊びや生活を進める充実感を味わう。	就学への期待をもち、意欲的に生活や遊びを進めようとする。
	保育園での活動	<p>ルールのある遊びをする。また、自分たちでルールを考える。 ・サッカー ・トッポボール ・鬼ごっこ ・かくれんぼ など</p> <p>散歩、遠足に出かける。 ・自然の変化に気付く ・自然物で製作するなど</p> <p>地域交流体験をする。 ・収穫祭 ・焼いも大会 ・ふれあい交流 など</p> <p>発表会をする。 ・歌 ・合奏 ・劇 など</p> <p>伝承遊びをする。 ・かるた ・すごろく ・羽根つき ・こま回し</p> <p>お別れ会をする。 ・保育園生活を振り返る ・当番活動の引き継ぎをする</p>	<p>子どもの気付きに共感したり、図書や絵本等を幼児がいつでも調べられるよう準備しておく。</p> <p>遊びや野菜の栽培や郷土食など、地域の方に親しみをもってかかわれるよう、配慮する。</p>	<p>自分なりの目当てを持って取り組もうとする姿を認め、挑戦しようとする思いを高められるような声かけをする。</p> <p>かるたやトランプ、すごろく遊びをしながら文字や数図形等に関心が持てるようにする。</p> <p>友達と共通の目的に向かって話し合ったり考えを出し合ったり、協力して製作したりしながら、遊びを進める。</p> <p>小学校1日体験入学や、お楽しみ給食に参加する。</p> <p>卒園式に参加する。</p>	<p>年少・中との交流を通し、お互いの成長が感じられるようにする。</p> <p>入学後にやってみたいことを話し合ったり、自信を持って卒園、入学できるように一人一人の成長を喜び合う。</p>
環境・援助	<p>保育園訪問</p> <p>保育園</p>	<p>小学校体験入学</p> <p>お楽しみ給食</p> <p>小学校</p>			
育	<p>☆ 良いこと悪いことを判断し、行動しようとする。</p> <p>☆ 自然の不思議さに気づき、調べたり試したりする。</p> <p>☆ 自然ルールを守って遊びを楽しむ</p> <p>☆ みんなと楽しく遊ぶには、約束やルールが必要だと気付く</p> <p>☆ 良いこと悪いことを判断し、行動しようとする。</p> <p>☆ 伝承遊びをしながらか、数や文字、図形等に関心をもつ。</p> <p>☆ 共通の目的をもって遊びを進める。</p> <p>☆ 自分の思いや考えを相手に話し、人の話も聞こうとする。</p> <p>☆ 一緒に必要な物を準備したり作ったりする。</p> <p>☆ お互いを認め合ったり励ましたりする。</p> <p>☆ やり過ぎた満足感を味わい、気持ちを伝え合う。</p> <p>☆ 時計に関心をもち、見通しをもって生活をする。</p> <p>☆ 成長を喜んだり年少児との別れを悲しんだりする。</p> <p>☆ 様々な人々にお世話になったことを感謝する。</p> <p>☆ 入学することに期待をもち、自信をもって行動する。</p>				
園	<p>☆ 良いこと悪いことを判断し、行動しようとする。</p> <p>☆ 自然の不思議さに気づき、調べたり試したりする。</p> <p>☆ 自然ルールを守って遊びを楽しむ</p> <p>☆ みんなと楽しく遊ぶには、約束やルールが必要だと気付く</p> <p>☆ 良いこと悪いことを判断し、行動しようとする。</p> <p>☆ 伝承遊びをしながらか、数や文字、図形等に関心をもつ。</p> <p>☆ 共通の目的をもって遊びを進める。</p> <p>☆ 自分の思いや考えを相手に話し、人の話も聞こうとする。</p> <p>☆ 一緒に必要な物を準備したり作ったりする。</p> <p>☆ お互いを認め合ったり励ましたりする。</p> <p>☆ やり過ぎた満足感を味わい、気持ちを伝え合う。</p> <p>☆ 時計に関心をもち、見通しをもって生活をする。</p> <p>☆ 成長を喜んだり年少児との別れを悲しんだりする。</p> <p>☆ 様々な人々にお世話になったことを感謝する。</p> <p>☆ 入学することに期待をもち、自信をもって行動する。</p>				

出典：伊那市資料

図1-3-1-6 接続期におけるスタートカリキュラム
(1学期：1年生)

学びの概要	4月 (接続中期)	5月上旬	(接続後期)	7月							
	集団の中での新しい出会いを楽しむ。	自分の思いや感じたことを表現したり、友だちの話を傾けたりする。	担任・クラスの友達から、他学年、地域の方へと関わり合いを広げていく。								
小学校での活動	<p>どきどきわくわく1年生【はじめの一歩】</p> <ol style="list-style-type: none"> ① みんなとたのしくがっこうにいこう (特・生) ② なかよくなりたいな ・自己紹介しよう ・名刺をつかって交換しよう ③ うたでなかよくなるう ・友だちとなかよく歌おう ④ すきなものをいっばい ・自分の顔をかこう ・すきなものをかいて紹介しよう ⑤ たのしいがっこう ・みんなで仲よくしよう ⑥ みんなでがっこうを歩こう (生) ⑦ がっこうをたんけんしよう (生) ・2年生と歩こう ⑧ がっこうのひとつとなかよくなるう ・友だちや先生にサインしてもらおう ⑨ 校庭もたんけんしよう (生・特) ・あそび方をしろう ・草花や虫をかそう ・ならび方をかきゆうしよう ⑩ みてみていっばいつくたよ ・すきなものをいっばいつくろう ⑪ みんなでがっこうをあそぼう (生) ・2年生とあそぼう ⑫ 1年生を迎える会 ・上級生となかよくなるう (行事) 	<p>○ 学校たんけん(生活・国語・算数)</p> <p>「学校たんけんしよう」「見つけたことを話そう」</p>	<p>○ おはなしを たのしもう(国語・音楽・図工・生活)</p> <p>「おむすびころりん」「おおきなかぶ」 げきをつくろう → 見てもらおう</p>	<p>○ はるを たのしもう(生活・国語・図工・音楽・体育・道徳・算数)</p> <p>「はるさがし」「公園で遊ぼう」「はるの歌を歌おう」</p>	<p>○ きれいな花を さかせよう・生き物と一緒(生活)</p> <p>「あさがおの種をまこう」・畑にもいろいろな種をまこう」</p>						
	環境・援助	<p>・楽しく明るい環境構成</p> <p>・弾力的な学習時間(合科的・モジュール化)</p> <p>・学習展開の工夫</p> <p>・多くの交流の場の設定</p> <p>・幼稚園や保育所の教師(前担任)の意図的支援</p> <p>・2年生・6年生との意図的交流</p>	<p>○ 保育園や家庭での経験</p> <p>○ 友達といっしょに遊ぶ楽しさ</p> <p>○ 安全への配慮</p> <p>○ 他学年との意図的交流 ○ 伝えあう場</p> <p>○ 自由へのびのびと表現できる場の工夫</p> <p>○ 自由な表現(音読・歌・動作化)</p> <p>○ 友達と力を合わせて作る喜び(歌・劇)</p>	<p>なかくよ なりたいな (生活) 保育園・2年生</p>	<p>夏だいっしょにあ そぼうよ (生活) 保育園・2年生</p>						
幼保小交流計画											
子ども(1年生)の学びの姿	<p>☆ 1年生になった喜びを感じ進んで行動しようとする。</p>	<p>☆ 1年生を迎える会で、上級生との出会いを楽しみにする。</p>	<p>☆ 先生や友達とかかわり、親しみを感じる。</p>	<p>☆ 今までの友達からさらに友だちが広がっていく嬉しさを感じ</p>	<p>☆ 遊びの面白さや、自然の不思議さに気づき、みんなであそび</p>	<p>☆ 友だちと一緒に繰り返す楽しさや発見していくおもしろさを知</p>	<p>☆ 友だちとの遊びに注目し、気付いたり真似をしたりしながら、自分だけのやり方で試そうとする。</p>	<p>☆ 友だちと一緒に行ったり話したりする。</p>	<p>☆ 幼稚園や保育所での経験を活かして、あさがおを育てる。種</p>	<p>☆ 場面と協力し合いながらオペラベラソングをしたりして友</p>	<p>☆ 学校の施設や、学校生活を支えている人々や自分たちの安全を守っている人々のことが分かる。</p>

出典：伊那市資料

育ちを共有する面で、より実質的な連携へと深めることが期待されている。

以上の取組みは、保育園から小学校への段差を滑らかにし、保育園での育ちを小学校へ繋げてスタートするための効果的な手立てとなっている。

また、支援を必要とする児童や親への対応としては、子ども相談室¹⁰に保育士を派遣し、保育園・小学校への巡回を行う巡回保育士として保健師・児童発達支援事業所等関係機関と連携を図りながら、子どもの継続的な育ちに繋げている。

3 子育てしやすい環境の充実

こうした一人一人の子どもが健やかに成長するには、地域社会が、子育てをする保護者に寄り添い、子育てに対する負担や不安、孤独感を和らげる役割を担うことが重要である。そこで、本市では、以下のような「安心して、産み育ててもらおう」ための事業を実施している。

(1) 妊娠・出産・育児への支援

妊産婦や子育て家庭への情報提供や相談支援を行い、必要なサービスが円滑に利用できるよう相談窓口を設けている。

伊那市では母子手帳交付時に、保健師による面談を全妊婦に対して行い状況を把握している。妊娠期にはハッピーバース講座（両親学級）や孫育て講座を開催し、妊婦や家族への保健指導や支援を行

¹⁰ 子どもに関する相談業務を平成24年度より一本化したもの。年齢による窓口の分散をなくし、支援が必要な0歳から18歳すべての子どもに対応している。

う。また出産後は、医療機関及び助産師会に委託し、助産師による育児・母乳相談や、産褥入院ができる産後ケア事業を実施し、子育てに対する負担や不安を軽減し楽しく子育てできるように支援している。

(2) 乳児訪問・乳幼児健診

保健師が、すべての出生児への訪問を実施し、母子の健康状態の確認を行っている。また親の不安や悩みに耳を傾け、養育環境等を把握し、助言するほか、必要に応じ継続訪問を行っている。その他、3か月・10か月・1歳6か月・2歳・3歳時点での健康診査や、離乳食等の各種相談を実施している。また、発育発達に関する相談については、必要に応じて専門相談窓口や各種サービスに繋げている。

(3) 子育て支援センター

現在、市内4か所で開設している子育て支援センターでは、園長級の保育士を支援センター長として配置しており、園長経験者を含む保育士が2名常駐している。地域子育て支援の中心スタッフとして、子育てに関する支援サービスの紹介や子育て情報を発信するな

図1-3-1-7 子育て支援センター



出典：伊那市資料

ど、利用支援・情報提供の役割を担っている。保健師、助産師、栄養士、歯科衛生士などによる子育て講座もあり、気楽に子育て相談をすることができる。子育て支援センターは、地域の子育て支援の拠点施設として、ますます重要性が高まっている。

こうした取組みの他、妊娠・出産からその子どもが高校を卒業するまでの間、子育ての喜びを共に伝えあえる独自の事業として、「オリジナル出生届¹¹」「ウッドスタート・ブックスタート¹²」「思春期への支援、乳児ふれあい体験学習¹³」を実施している。特に、乳児ふれあい体験学習については、これからの次世代を担う子どもたちにとって、子育てが楽しく、安心してこの地で暮らし続ける意思の形成に繋がることを願っている。

(4) 子育てコーディネーターの設置

近年の保育環境の深刻な問題に対応するため、平成27年4月以降に利用者支援員を設置した自治体は多い。しかし伊那市の場合、利用者支援事業の持つ機能の他に、独自の機能を追加して、「子育てコーディネーター」として保育士を設置している。

子育てコーディネーターとは、通常の利用者支援事業とは異なり、保育士や保育関係者らを対象とし、研修の充実や施設の巡回等を行うなど、保育の質の向上を目的としている。もちろん、子どもや保護者への情報提供・利用者支援等、従来为国が定めた利用者支援事業としての役割も担うが、主眼を置くのはあくまで保育の質の向上である。

¹¹ 市の花「桜」などを取り入れたオリジナルデザインの出生届。

¹² 6か月児相談に来られた方に、木の玩具と絵本をプレゼントしている。

¹³ 高校生を対象に、命や性に関する学習と乳児ふれあい体験学習を実施している。

- なお、子育てコーディネーターは次のような業務を行っている。
- ア 総合的な利用者支援として、子育て家庭の個別ニーズを把握し、保育園や地域子育て支援事業等の利用に当たっての「情報収集・提供」「相談」「利用者支援・援助」を行う。必要に応じ専門機関への紹介を行う。
 - イ 地域連携として、子育て支援などの関係機関との連絡調整、連携・協働の体制作りを行い、地域課題を発見・共有をし、地域の子育て資源の開発・育成を行う。
 - ウ 保育園等の子育て支援施設を巡回し、園長や保育士等の相談に乗り、必要に応じ指導・助言を行う。
 - エ 保育園等の子育て支援施設職員に対する研修計画の策定と研修会を実施する。

この設置の背景には、担当課である子育て支援課において、保育士に対し専門的な立場から助言・指導できる職員が不在であったことがある。

担当課には、現場職員の意見をまとめ、時には相談することができる職員が必要である。もちろん園長との意見交換も想定しているため、園長職の経験がある人材を充てる必要があった。

設置直後は、園長の保育の悩みや保育士同士の悩みの相談が多数入り、メンタル面での悩みの多さがうかがえた。保育の質の向上を図る上では、個々の専門性を確保することは重要である。しかし、保育士側のメンタル面も、行政と現場の保育士が連携協力し、体制を整えケアしていくことで、質の向上に繋がる有効な手立てと考える。今後業務内容の遂行にあたり、後身に継続して繋げていけるよう進めていきたい。

おわりに

本市は、伊那で生まれ学び育った若者が、伊那で暮らし続け、活躍できる地域社会を実現するため、「子育て支援」「移住・定住¹⁴」「しごとづくり」「地域活性化」などの事業を推進している。子どもの力と地域の絆を繋ぐ環境の取組みとして、「キャリア教育¹⁵」「暮らしのなかの食¹⁶」など産業、教育、行政が一体となつての取組みも実を結び始めている。本市の白鳥孝市長は「将来を支える人材育成については、伊那の豊かな自然の中に『不思議さ』『面白さ』を見出すことにより、思いやりがあり、知恵と誇りを持ち、自立して地域を創造できる子どもを育てる仕組みを、地域や学校と一体となつて作っていかなければならない」、「子どもを自然に触れさせ、本物の自然の中から生きる力を養い、そこから地元を愛する郷土愛を育んでほしい」と機会あるごとに訴えてきている。そうした自治体トップの姿勢も「子育て世代にぴったりの田舎」との評価を受けていることに繋がるのであろう。

自然に恵まれた田舎としての魅力・価値がある本市であるからこそ、そうした自然を五感で感じとり、心の琴線に触れる体験の機会に出会うことができる。保育士「自ら」考える姿勢、子どもたち「自ら」「○○がる」という姿勢が、各々の中に染み入り、そこに行政

¹⁴ 宿泊体験施設（無料）「田舎暮らしモデルハウス」（地域創造課）、子育て世代を対象に市営住宅への入居要件を緩和する「子育て住まいる」（管理課）等。

¹⁵ 平成22年度にキャリア教育推進委員会を立ち上げ、地域全体で将来子どもたちが社会的・職業的に自立し、社会の中で自分の役割を果たしながら、自分らしい生き方を実現する力を育む活動。産業界、行政、学校現場、PTA など、地域を構成する幅広いメンバーが思いを共有し、地域全体で地域の子どもたちを育む活動を展開している。

¹⁶ 農業や食に関心を寄せ生産者や調理する人、食材への感謝の気持ちを醸成するほか、食農体験を通じてふるさとの自然や暮らしの豊かさを実感し、子どもたちの感性を高める体験を通し学ぶ活動。

の様々な支援が加わることで、「子育てしやすい」「心も体もたくましい子どもを育てることができる」市であり続けることができるのではないか。

その中で、保育園は地域の核となっていく重要な役目を果たすことになる。伊那谷の自然環境を活かし、心も体もたくましく育った子どもは、きっと次世代にも繋がる力を育みながら成長していつてくれるだろう。この地に育つ子ども、この自然を求めてくる子ども、すべての子どもに「生きる力」が育まれるためには、子どもに向き合う側の担当課と現場の保育士、保健師、教師や地域住民全員の参加・協力があってこそ機能する。社会が短い周期で変容している現代にあって、保護者と地域、行政がどのような役割を持たねばならないか、問われる場面は今後増えていくであろう。

第3章 事例報告2

福岡県福岡市の事例報告

福岡市こども未来局こども部総務企画課企画調整係長
徳久 秀樹

はじめに

福岡市は、九州北部の福岡県の西部に位置し、約二千年前「漢委奴国王」で知られる金印が贈られた時代をはじめ、日宋貿易や室町時代の勘合貿易、安土桃山時代の豊臣秀吉による博多振興等、常にアジアに開かれた交流拠点として発展してきた都市である。

現在、人口は1,556,137人（2016年12月1日 福岡市推計人口）と、横浜、大阪、名古屋、札幌に続く日本で第5位の都市であり、2015年10月の国勢調査において、前回調査時からの人口増加数及び人口増加率がともに政令市第1位を記録するなど、日本の中でも元気な都市として評価をいただいている。

2012年12月、福岡市は、今後の都市経営の方向を示す「第9次福岡市基本計画」を策定し、その中で、「生活の質の向上」と「都市の成長」の好循環を創り出すことを基本戦略として掲げている。「人と環境と都市活力の調和がとれたアジアのリーダー都市」の実現をめざし、「FUKUOKA NEXT」として、福岡市を次のステージへ飛躍させるまちづくりにチャレンジしているところである。

2014年5月には、全国で6地域が指定された「国家戦略特区」の1つに選ばれ、「福岡市グローバル創業・雇用創出特区」として、法人減税、在留資格の基準の緩和、道路法の特例適用などの国の規制・制度改革と市の施策等を組み合わせ、創業の支援と雇用の創出に向けた取組みを推進している。（現在は10地域が指定されている。）

日本全体が「少子高齢化における持続可能な社会づくり」という前人未到の課題に直面し、どこかがその答えを見出していく必要がある中で、人口や税収が過去最高を更新し、様々なチャレンジを行っている福岡市が、その役割を担っていくことが求められているもの

と認識している。

福岡市は、子どもや子育てをめぐる様々な課題を踏まえ、より市民ニーズに即した子ども施策を総合的・計画的に推進するため、2015年3月に「第4次福岡市子ども総合計画」（計画期間：2015年度～2019年度）を策定している。

本計画においては、基本理念「子どもが夢を描けるまちをめざして」のもと、総合的な成果指標として「福岡市の子育て環境満足度」を設定し、「子どもの権利を尊重する社会づくり」「安心して生み育てられる環境づくり」「地域における子育ての支援と健やかな成長を支える環境づくり」の3つの基本目標を掲げ、子どもに関する施策を体系的に、また総合的・計画的に推進していくこととしている。

本章では、福岡市における子ども・子育て施策のうち、保育の量の確保と質の向上に向けた取組み、及び本市の母子保健の分野に関する取組みについて、特徴的な事業を報告したい。

なお、この事例報告において述べた見解はあくまで個人の見解であり、所属する福岡市としての公式見解ではないことをあらかじめ申し添える。

1 福岡市の人口動向及び子育て環境の状況

先述のとおり、福岡市は現在も人口増加傾向にあり、2010年と2015年の国勢調査を比較すると、人口は約75,000人、5.1%増加している。これを6歳未満児という視点から見てみると、6歳未満の数は約4,600人、6.0%の増、6歳未満を世帯員に有する一般世帯数は約3,200世帯、5.5%の増となっており、いわゆる子育て世帯が増加しているものと考えられる。

図1-3-2-1 福岡市の人口動態

	2015年	2010年	2015年～2010年
福岡市人口	1,538,681人	1,463,743人	+74,938人 (+5.1%)
6歳未満数	82,432人	77,801人	+4,631人 (+6.0%)
6歳未満を有する世帯数	63,120人	59,846人	+3,274人 (+5.5%)

出典：福岡市資料

また、2013年に福岡市が実施した「子ども・子育て支援に関するニーズ調査」によれば、乳幼児の保護者のうち子育てを「楽しい」と感じている人が89.5%いる一方で、「不安や負担」を感じている人も68%いることがわかった。

さらに、少子高齢化、都市化、核家族化の進行や女性就業者数の増加など、子どもと子育て家庭を取り巻く環境が大きく変化している中で、地域の中で子育ての不安等を相談できず、子育て世帯の孤立化も懸念されている。

そのため、福岡市においては、増大する保育需要に対応するために保育所定員数の増加に努めたり、子育て世帯の育児不安の解消に向けた施策を推進するなど、様々な取組みを行っているところである。

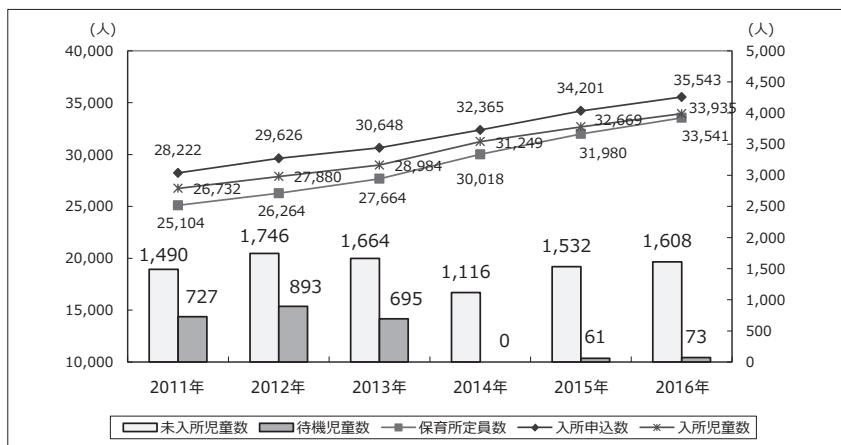
2 待機児童解消に向けた取組み

(1) これまでの取組み

福岡市には、2016年4月1日現在、教育・保育施設として、保育所216、幼稚園129、認定こども園4か所があり、また地域型保育事業所として、小規模保育事業所83、家庭的保育事業所8、事業所内保育事業所4、居宅訪問型保育事業所1か所がある。

保育所については、216か所のうち、市立が7か所、私立が209か所と、他都市に比べても私立保育所の割合が大きくなっている。

図1-3-2-2 福岡市の保育所入所状況の推移（各年4月1日現在）



出典：福岡市資料

これは1970年代の福岡市の発展と関係している。1972年の政令指定都市昇格を契機とした大規模な人口流入と、第2次ベビーブームの到来により、福岡市は深刻な保育所不足に直面した。その解決策として、市は社会福祉法人に対して市有地の無償貸し付けを実施し、保育所整備を促進することで保育所定員数の大幅な拡大を図ってきたことによるものである。（現在は有償貸付）

共働き世帯の増加や転入世帯の流入により、現在も保育需要は増加の一途をたどっており、待機児童は2014年度に一旦ゼロとなったものの、その後再度発生しており、2016年度の入所申込数は過去最大を記録している。

このような増大する保育需要に対応するため、福岡市は毎年度保育所等定員の増加に努めており、特に現高島市政以降は、2011年度から2016年度までで、1万人を超える定員を確保している。2017年度においては、当初予算で過去最大規模の2,000人分の定員増を図ることとしており、今後とも、就学前児童数や保育所申込状況などを踏まえ、保育需要に適切に対応していくこととしている。

(2) 新たな取組み

本市では、引き続き、積極的な保育所定員増の取組みを行っているところであるが、今後は、これまで以上に地域特性や需要動向等を踏まえた戦略性が求められており、多様な手法により整備に取り組んでいく必要があると認識している。

ア 地域特性を考慮した整備

福岡市においては、特に都心部において保育需要が高い傾向があるものの、用地の確保が困難であることから、当該部における保育所整備が進まなかった経緯がある。

博多駅周辺もそのうちの一つであり、保育需要が高いにも関わらず、地価水準が高いために民間事業者の公募を行っても保育所設置の申し込みがなく、なかなか整備が進まなかった地域である。(過去30年間で新設保育所が1か所のみ。)

そこで、2015年9月の「国家戦略特別区域法」の改正により、都市公園内に占有を許可しうる施設等として新たに保育所等が追加されたことを活用し、この博多駅地域において、都市公園（中比恵公園）の一部に保育所を設置することとした。

図1-3-2-3 中比恵公園内認可保育所の概要



出典：福岡市資料

2016年3月に設置・運営者の公募を開始し、同年6月に事業者を選定したところであり、2017年4月に開所予定である。

イ 年齢構成を考慮した対応

福岡市においては、0～2歳児の保育需要が高いことを踏まえ、子ども・子育て支援新制度の導入を見据えて2013年度より小規模保育事業を積極的に活用しており、2016年度中の取組みとして、1,800人分の保育所整備のうち300人分を小規模保育事業等により整備することとしている。

小規模保育事業については、2歳児までしか預かることができないため、卒園後（3歳以降）の受け皿となる連携施設を確保することが課題となっている。

本市のように保育需要がひっ迫している場合、単に小規模保育事業による整備を進めるだけでは、保育所に3歳児から入るための空きがないことが多く、いわゆる行き場を失う「3歳の壁」問題が発生する可能性がある。

福岡市としては、連携施設を利用者への安定的かつ良質な教育・保育の提供に必要不可欠なものとして考えており、3歳児以降を確実に受け入れてもらうため、市内の小規模保育事業者に対して、施設設置時に連携施設を設けることを必須条件としている。（新制度で設けられている5年間の経過措置を適用していない）

受け入れ先としては、福岡市が市の幼稚園連盟に依頼を行い、私立幼稚園を連携先としている例が多くなっている。

ウ 保育人材確保に向けた取組み

福岡市では、新たに保育士となる人材の確保や潜在保育士の再就職を支援するとともに、現在稼働中の保育士の離職防止への取組み

を行うなど、様々な取組みにより保育人材の安定的な確保に努めている。

i 保育士・保育所支援センター

2013年4月に開設した保育士・保育所支援センターは、保育所等への就職を希望する保育士などの円滑な就職を支援するため、専門の就職相談員が保育所等の就労に関する相談を受け、利用者のニーズに合致する就職先の提案や紹介、あっせんを行うものである。また、この相談員は保育所等からの依頼を受け、求人に関する相談対応も行っている。

当該センターは、求職中の保育士と保育所等の双方から情報を収集することにより、両者のマッチングを図る機能を有している。

ii 指定保育士養成施設等の訪問

福岡市と福岡市保育協会が、福岡市及び近郊の指定保育士養成施設等を訪問し、就職担当者等への訪問や学生向けの就職支援・相談会の開催を通じて、福岡市内で就職していただくためのリクルート活動を行っている。

iii 潜在保育士の再就職支援

福岡市内で約1万人といわれる潜在保育士の再就職を支援するため、未就学児を持つ潜在保育士等に対し保育料の一部貸付や就職準備金の貸付を実施している。

iv 保育士就労継続支援事業

福岡市独自の取組みとして、保育園で働く保育士等の心の悩みや勤務条件等を相談できる無料の相談窓口を設置し、保育士等の就労

継続を支援する取組みを行っている。

具体的には、職場の作業環境や人間関係、労働時間・賃金、保護者とのトラブルなどの就労に関する悩みや金銭に関する悩みなど、稼働中の保育士が抱える様々な悩みについて、弁護士や社会保険労務士が相談に応じるものである。

3 保育の質の向上

これまで述べてきたように、福岡市としては、増大する保育需要に対応するため、地域特性を踏まえた多様な保育所等の定員増の取組みを行っているところであるが、いわゆる「保育の質」についても様々な取組みを行っている。

(1) 階層別等の研修

保育士を新人、中堅、ベテランに区分した階層別の保育士研修や園長等の研修、行政区別の研修等を実施し、保育に必要な専門知識・技術を取得する機会を提供している。

(2) 新規参入施設等巡回支援

新たに事業を開始する地域型保育事業（家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業）の事業者等に対して、保育事業の運営や利用する子どもへの対応に関する相談・助言等を行っている。

(3) 福岡市保育協会補助金

民間保育所の運営の円滑化を図ることを目的として、福岡市保育協会が実施する事業に対して市が助成を行っている。（2016年度予

図1-3-2-4 福岡市保育協会補助金交付項目

1	保育協会の運営に要する費用
2	当保育協会が行う事業に要する費用
3	職員の処遇改善、資質の向上に要する費用
	(1) 初任給調整措置費 (2) 勤続手当
4	入所児童の処遇改善に要する費用
	(1) 家庭支援推進保育士雇用費 (2) 離島加配保育士雇用費 (3) 充実保育士雇用費 (4) 主任保育士の業務改善費 (5) 年休代替職員雇用費 (6) 定員割れ対策による保育士雇用費 (7) 週休代替職員雇用費 (8) パート調理員雇用費
5	市立保育所の運営に要する費用
	(1) 退職共済掛金 (2) 行事用給食 (3) 日本スポーツ振興センター負担金 (4) 賠償責任保険 (5) 報償費 (6) 施設整備費 (7) 「腸管出血性大腸菌」対策の検便経費

出典：福岡市資料

算額は約11億円)

助成対象となる経費は、職員の処遇改善と資質の向上を図るための初任給や勤続手当や、入所児童の処遇改善を図るための代替保育士の雇用経費などで、19のきめ細やかなメニューにより助成を行っている。

(4) 保・幼・小・中の連携に向けた取組み

福岡市では、保育所、幼稚園、小学校、中学校、特別支援学校等からなる「福岡市保・幼・小・中連絡協議会」を設置し、保育所や幼稚園での就学前教育とその後の学校教育との連携のあり方について検討を進めている。

具体的には「保幼小中合同研修会」を開催し、保育所や幼稚園における就学前教育（幼児理解を基にした保育実践等）の取組みや保育所・幼稚園と小・中学校の連携の取組み（教職員研修、校区事業等）に関する実践発表や、幼小接続の視点を踏まえた校種間連携と資質向上に関する有識者の講話などを実施している。

(5) 病児・病後児デイケア事業

保育所等や小学校へ通っている子どもが病気の際、保護者の仕事の都合などで看病できない場合、かかりつけの医師の紹介により、小児科医院等に併設した病児デイケアルームにおいて一時預かりを行っている。(市内19か所 月曜日から土曜日開設)

事前に利用登録を行っていただければ簡便な手続きで入室ができたり、昼食にも対応するなど、保護者の利便性に配慮したサービスを展開している。

なお、2014年度の延べ利用者数は22,431人で、政令指定都市の中で最も多くなっている。

4 母子保健の取組み

福岡市は、親元から離れて暮らしている子育て世帯や、転勤等による転出入世帯が多いことから、子育て世帯が親や近所とのコミュニケーションを十分にとることが難しい場合があり、結果として育児の孤立化が懸念されている。(2013年度に実施した福岡市子ども・子育て支援に関するニーズ調査においては、「日常的に子どもをみてもらえる親族・知人がいない」と答えた乳幼児の保護者の割合は約17%となっている)

このような地域特性を踏まえ、福岡市は、早くから乳幼児の母親の心理的側面に着目した取組みを展開している。

(1) 産後の母親の心の健康支援事業

2001年、福岡市は全国で初めての取組みとして、母親の産後の心の健康支援事業に着手した。これは、出産後1年以内の母親を家庭訪問する際、エジンバラ産後うつ病質問票（EPDS：Edinburgh

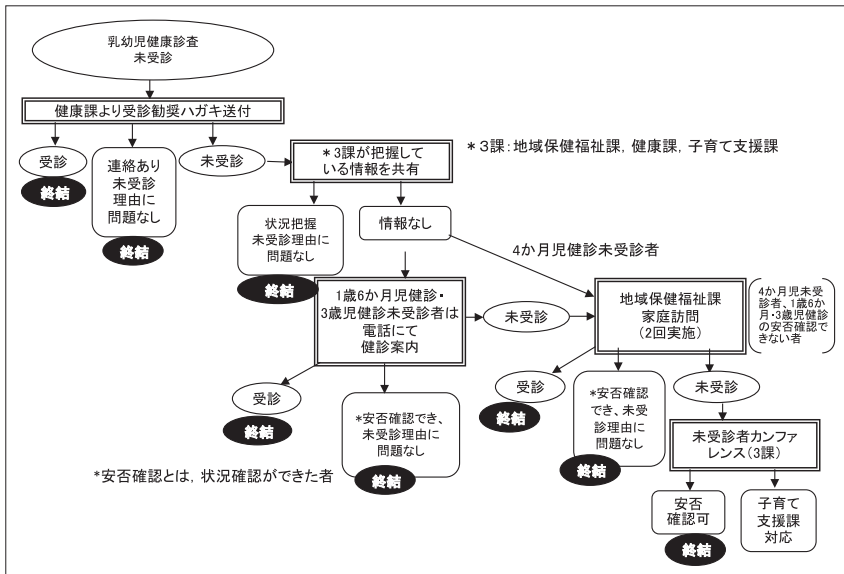
Postnatal Depression Scale) 等を活用し、早期に母親の育児不安や産後うつ病を発見し、必要な心の健康支援につなげていく取組みである。

産後うつ病のリスクが高い EPDS 等の高得点者（2015年度は878人、高得点者率9.8%）に対しては、校区担当保健師や子ども家庭支援員が継続的に家庭訪問を実施するとともに、状況に応じて専門医への受診にもつなげている。

(2) 乳幼児健康診査未受診者フォローの強化

2010年からは、乳幼児健康診査未受診者フォローの強化にも取り組んでいる。これは、乳幼児の虐待予防の観点から、乳幼児健康診査の未受診者全員を対象に実施しているもので、未受診者に対して電話等による受診勧奨や校区担当保健師による家庭訪問を行い、

図1-3-2-5 福岡市乳幼児健康診査未受診者フォロー図



出典：福岡市資料

乳幼児の状況を確認できない場合は、児童虐待防止法に基づく調査権限のある区役所児童福祉部門の職員が乳幼児の安否確認を行うものである。2年間の試行を経て、2012年からは市内全乳幼児の状況を把握している。

(3) 産科医療機関と行政が連携した妊娠時期からの支援

2012年からは、産科医療機関と行政が連携した妊娠時期からの支援モデル事業を始めている。これは、特定妊婦（10代の若年妊婦、望まない妊娠、妊娠22週以降に妊娠届を出した妊婦など、出産後の養育について、出産前からの支援が必要と思われる妊婦）を含め、行政による継続的な支援が必要と認められる妊婦に対して、医療機関からの情報提供に基づき、校区担当保健師による定期的な家庭訪問などにより支援を行うものである。

全国の児童虐待による死亡事例における0歳児の割合は、全体の4割以上を占めており、厚生労働省からも妊娠時期からの支援の重要性を示されているため、産科婦人科医会と連携することにより、虐待防止に向けた妊娠時期からの早期取組みを実現させたものである。

この事業に対する産科医療機関の理解は年を追うごとに深まってきており、それに伴って情報提供も増加しているため、対象となる妊婦への家庭訪問件数は年々増加している。（2015年度実績で623件）

(4) 産後の育児支援に関する新たな取組み

2016年12月からは、出産後、家族などから育児の支援を受けることが難しい家庭に向けて、新たに2つの事業を開始している。

一つは、産後ケア事業である。これは、生後4か月未満の乳児がいる家庭で、家族などから育児支援を受けることが難しく、かつ、

母親の体調や育児に不安があり、母子共に医療行為の必要がない母親に対して、授乳や沐浴などのアドバイスや育児相談、母親の体調管理などのサービスを、ショートステイ若しくはデイケアの形で提供するものである。

二つ目は、産後ヘルパー派遣事業である。これは、出産後6か月以内で、日中、家族などから育児支援などを受けることが難しい家庭に対し、市が委託した事業者からヘルパーを派遣するものである。

提供するサービスには、食事の準備・洗濯・清掃・買い物などの家事支援と、授乳の準備・おむつ交換・就学前のきょうだい児の遊び相手などの育児支援があり、このようなサービスを受けることで、出産後の育児不安や負担の軽減を図ることを目的としている。

また、福岡市においては、小学校区ごとに公民館を設置（146館）しており、校区単位のきめ細やかな地域コミュニティ活動を支える拠点として機能している。

母子保健事業においても、この公民館を活用し、地域で子育てを支える「共助」の観点から様々な取組みを行っている。その中から特徴的なものを2つ紹介したい。

(5) 母子巡回健康相談

母親の妊娠、出産、育児に関する不安や悩みを解消し、さらに母子の健全育成を図るため、公民館などの市民に身近な場所において、健康相談や親子歯科保健教室などの健康教育を実施している。

各校区で年間3～4回程度実施し、2015年度実績で開催回数466回、参加人員は延べ妊産婦7,601人、乳幼児9,738人、その他1,782人となっている。保健師、助産師、栄養士などが地域に直接赴き実施することで、きめ細やかに対応している。

図1-3-2-6 母子巡回健康相談



出典：福岡市資料

(6) 子育て交流サロン

育児不安を軽減し、子どもの健全な育成を図ることを目的として、地域ぐるみで乳幼児の子育てを支援するため、公民館などの身近な場所で、親子が入退室自由で気軽に集う「子育て交流サロン」を開催している。

概ね各小学校区で月2回程度開催しており、2015年度実績で開設箇所数153か所、開催回数4,532回、参加人数延べ84,425人となっ

図1-3-2-7 子育て交流サロン



出典：福岡市資料

ている。年に数回、歯科医師による無料の歯科検診や、栄養士による食育講座を開催するなど、魅力的なイベントも織り込みながら保護者のニーズをとらえた運営がなされている。

おわりに

本稿では、福岡市の子ども・子育て支援に関する取組みについて、主に保育と母子保健分野から特徴的な事業を紹介した。

2016年に福岡市が実施した「市政に関する意識調査」によると、「福岡市の住みやすさ」について過去最高の95.8%が「住みやすい」と回答しており、同調査による「子育てのしやすさ」の指標も上昇している。

福岡市の人口は、現在も増加傾向にあり、住みやすさについても高い評価をいただいているところであるが、将来人口推計によると、本市においても将来的には少子高齢化が進行することが予測されている。

今後も、社会経済情勢の変化や福岡市の地域特性を踏まえながら、未来を創っていくかけがえのない存在である子どもたちが、自分らしくいきいきと輝き、将来に夢を描きながら、健やかに成長していける社会をめざし、しっかりと子ども施策を推進していく必要がある。

そのことが、福岡市の都市経営の基本戦略である、「住みやすさに磨きをかけて市民生活の質を高め、質の高い生活が人と経済活動を呼び込み、都市の成長を実現させ、都市の活力によりさらに生活の質が高まるという好循環を創っていく」ことに叶うものと考えている。

第4章

出生率回復に向けた 都市自治体の子育て支援のあり方

中京大学現代社会学部 教授
松田 茂樹

はじめに

本章では、少子化の要因に地域差があることをふまえて、出生率回復に向けて、各都市自治体がその地域に合わせた子育て支援を展開することの必要性を論じる。我が国の合計特殊出生率（以下「出生率」）は過去10年間徐々に上昇して、2015年は1.45になった。しかしながら、その値は少子化が問題として認識された1.57ショックの水準にまだ戻ってはおらず、政府が目標として掲げた希望出生率1.80の水準はまだ遠い。国全体の、もちろん各自治体の出生率がさらに一段の回復させるための取組みを進めることが必要とされている。以下で論じるように、出生率の水準及びその背景要因は自治体により大きく異なるため、少子化対策の取組みはそうした地域の現状に合わせて行われることが求められている。以下では、少子化の地域差が生じる背景及び自治体の少子化対策が出生率に与える効果について述べた後、本研究で実施した自治体アンケートにおいて保育の状況の地域差を分析する。これらの分析をふまえて、最後に地域に合わせた支援の必要性と少子化対策の今後の展望を述べる。

1 少子化の要因の地域差

出生率の水準は地域により大きく異なる。図1-4-1は、2010年と2015年の都道府県別出生率である。2010年をみると、出生率は首都圏、大阪府・京都府、そして北海道と東北地方において低い。具体的な出生率は、東京都1.12、神奈川県1.31、大阪府1.33、京都府1.28である。出生率は大都市において低いことは従来からみられてきた特徴であるが、それに加えてこの時点においては北海道

と東北も低出生率であった。なお、これは東日本大震災の前であるため、この時点における東北の低出生率は震災の影響ではない。一方、西南日本、すなわち中四国、九州、沖縄では、出生率は相対的に高い傾向がみられる。

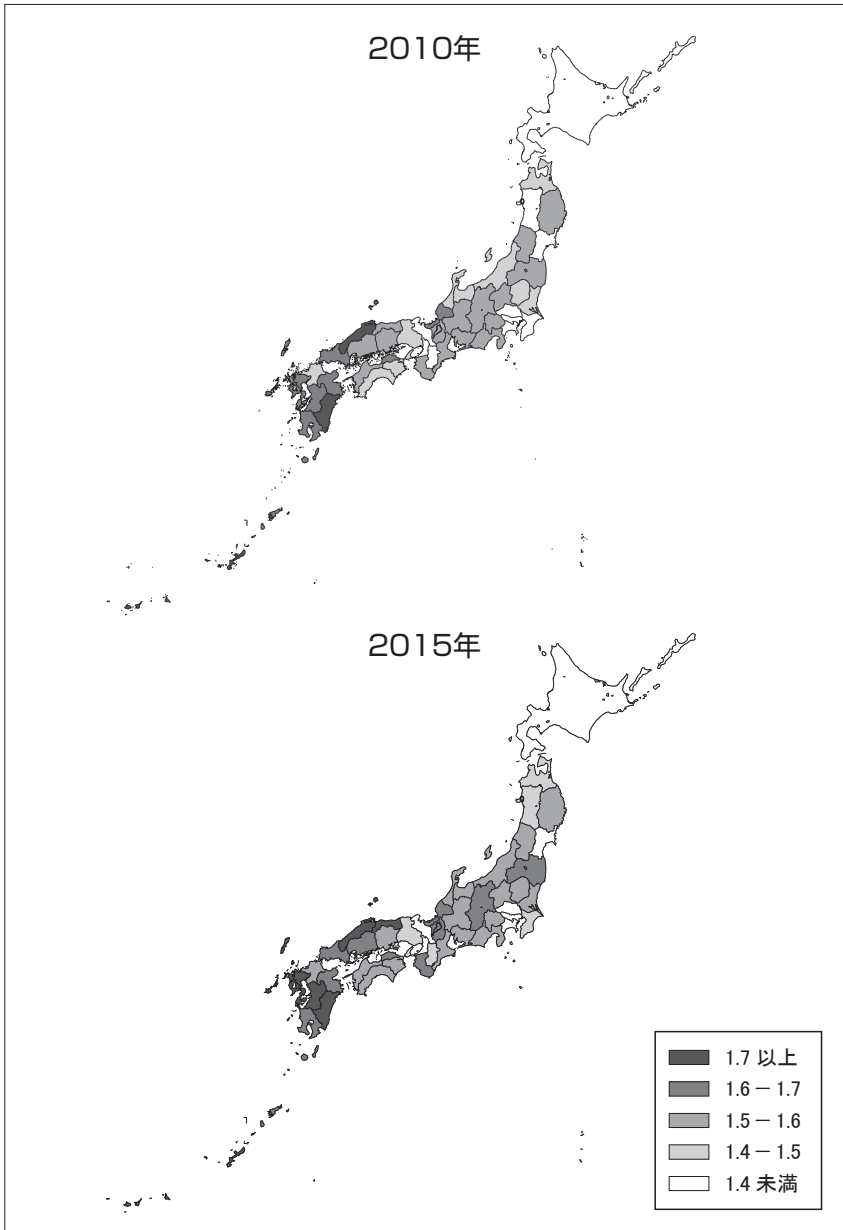
過去10年間出生率は、地域差はあるが、全ての都道府県において上昇している。2015年の図をみると、首都圏と北海道を除き、各地域において出生率が上昇したことが視覚的にわかる。特に中国、九州において出生率の上昇が顕著であり、鳥取県1.69、島根県1.80、熊本県1.68、宮崎県1.72、沖縄県1.94は特に高くなっている。東北地方の出生率も回復してきている。

筆者の研究によると、地域及び都道府県による出生率の差は、大きくは次の4つの要因の違いによってもたらされる¹。第一は、地域経済、雇用状況である。失業率が高く、若年層における非正規雇用の割合が高い地域では、若者たちは結婚することが難しくなっている。雇用環境が悪い地域に住む夫婦は、経済的基盤が弱いために、欲しい数だけ子どもをもうけることは難しい。これらの理由により、雇用状況が悪い地域は出生率が低くなる。2010年の出生率と地域の雇用状況に関わる変数の関連をみると、東北地方と近畿地方は完全失業率が相対的に高く、そのことがこれら地域の出生率を低迷させる要因になっていた。雇用状況が比較的良好であったのは、中部地方や九州地方などである。若年層における非正規雇用の割合は、東京都、大阪府、北海道などサービス業が発展する都道府県において高く、これも若年層の未婚化の背景要因になっている。

第二は、保育・両立環境である。保育所の不足、長時間労働、そ

¹ 松田茂樹『少子化論－なぜまだ結婚・出産しやすい国にならないのか』、勁草書房、2013。

図1-4-1 都道府県別合計特殊出生率



注：出生率の小数点第2位を四捨五入した上で、都道府県の色分けをしている。

出典：厚生労働省「人口動態統計」

の他両立環境の不足はその地域の出生率を低くする要因になる。この要因が特に効いているとみられるのは、首都圏と大阪府などの大都市である。

第三は、親族による子育て支援である。親が同居または近居しているなどして、彼らからの育児の支援が多ければ、母親の育児の負担は軽くなるため、出生率は高くなる。子育て世代のうち親と同居・近居する人は、都市よりも地方に多いが、このことが都市の出生率を低迷させる要因のひとつにもなる。分析をすると、北陸地方、中部地方、中国・四国地方は親からの育児支援が相対的に多く、そのことがこれら地域の出生率を引き上げる要因になっている。

第四は、結婚・出産の規範意識である。結婚や子育てを大切にす規範意識が強い地域は、そこに住む若者たちも、この規範意識を内面化して行動するため、自分が結婚・出産することに重きを置く。この結果、そうした地域の出生率は高くなる。この規範意識は中国・四国、九州・沖縄において相対的に強く、これら地域の出生率が高い背景につながっている。

以上にあげた4つの要因は、地域及び都道府県の出生率の差を生む主要な要因である。ある地域が、地域経済・雇用状況が良好で、保育・両立環境が整い、親族による子育て支援が多く、結婚・出産の規範意識が強いという全ての条件を満たせば、当該地域の出生率は極めて高くなる。ただし、これら4つの条件を満たす地域はほとんど存在せず、大半の自治体はいずれかの条件は良好であるが、他の条件は恵まれてはいない。このため、各自治体が子育て支援には、その地域が置かれた状況をふまえて弱いところを強化する、あるいは強みをさらに生かすという取組みが求められている。

2 自治体の少子化対策が出生率に与える効果

これまで各自治体は少子化対策に関わる様々な事業を実施してきたが、どのような事業が客観的にみて自治体の出生率回復に効果をあげたかを、筆者が実施した「市区町村の少子化対策の現状と経緯に関するアンケート」の分析をもとに述べる。この調査は2013年11～12月に全国の市町村（東京は特別区）の少子化対策担当部署を対象に実施し、609自治体から回答が得られたものである（有効回収率は35.0%）。

この調査でえられた市区町村の少子化対策の実施率の推移が表1-4-1である。この質問では、「結婚・妊娠・出産の支援」「家庭での子育てへ支援」「保育・幼児教育」の3つのカテゴリーについて、13の事業の実施状況を尋ねている。2005年時点では、「保育料を国基準よりも軽減」や「子どもの医療費の無料化」（注：医療費の

表1-4-1 市区町村の少子化対策の実施率の推移（単位：%）

	2005	2013
結婚・妊娠・出産の支援		
A. 出産費用の補助	19.5	23.0
B. 不妊治療への経済支援	18.4	55.0
C. 結婚相談・結婚仲介	11.7	30.0
D. 妊産婦検診の経済支援	53.4	80.0
家庭での子育てへ支援		
A. 国基準の児童手当に上乘せ	1.6	2.0
B. 子どもの医療費の無料化	50.1	79.0
C. ファミリー・サポート・センター	38.4	66.0
D. 子育てひろば	48.3	70.0
保育・幼児教育		
A. 保育料を国基準よりも軽減	74.4	89.0
B. 幼稚園の入園料・授業料の軽減	48.4	58.0
C. 認可外保育所への運営費補助金	24.3	32.0
D. 幼稚園に対する預かり保育補助	5.8	10.0
E. 保育ママへの運営費補助	4.3	8.0

注：筆者がJSPS 科研費（課題番号26885094）の一環として実施した「市区町村の少子化対策の現状と経緯に関するアンケート」を分析した結果。

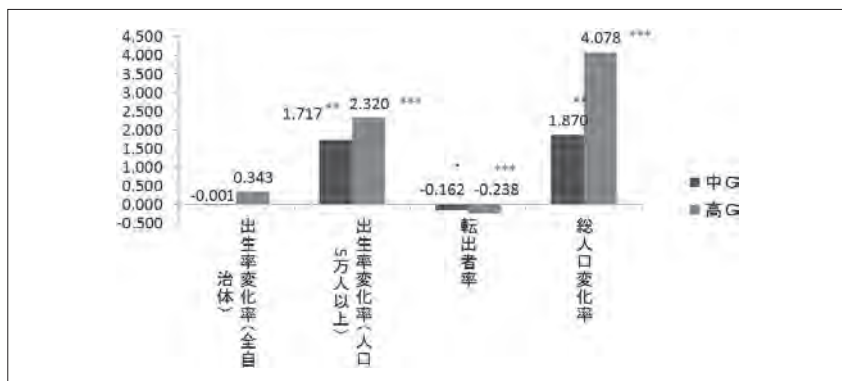
一部助成は含まず)の実施率が高かった。2005年と2013年を比較すると、いずれの事業の実施率も大幅に上昇している。2013年をみると、大半の自治体において「妊産婦検診の経済支援」「子どもの医療費の無料化」「保育料を国基準よりも軽減」が実施されている。

これらの少子化対策が自治体の出生率、転出者、総人口に与えた効果を分析した。表1-4-1の結婚・出産・子育て支援の一つ一つの施策が出生率に与えた効果について分析すると、いずれの施策も出生率に対して統計的に有意な効果を与えてはいない。しかし、表1-4-1の各施策を実施している数が多い自治体から少ない自治体までを、「上G」「中G」「下G」(Gはグループの略)の3つに区分—この3区分は自治体を実施している施策のメニューの幅広さをあらわす—した上でそれらと出生率の関係を分析すると図1-4-1の知見がえられる。まず、少子化対策を幅広く実施してきた自治体はそうでない自治体よりも、その後の出生率の変化率が有意に高い。ただし、この効果は人口5万人以上(おおむね市レベル以上)においてみられるものである。次に、転出者率の分析結果をみると、同じく少子化対策を幅広く実施してきた自治体は、その後の転出者率が有意に低い、すなわち人がその自治体内に定着している。さらに、総人口変化率をみると、少子化対策を幅広く実施してきた自治体は変化率が有意に高くなっていった²。

この結果が示唆することは、自治体が、少子化対策に関わる特定の施策ではなく、幅広い施策を実施することが、出生率回復等に効果をあげるということである。この結果が意味することは、少子化対策の対象となる市民は未婚者、これから子どもをもうける予定の

² 分析の詳細は、松田茂樹・佐々井司・高岡純子・工藤豪「地方自治体の少子化対策は効果があったのか？」阿部正浩編『少子化は止められるか？—政策課題と今後のあり方』有斐閣、109-134、2016を参照。

図1-4-2 少子化対策が市区町村の出生率回復等に与える効果



注：筆者がJSPS 科研費（課題番号26885094）の一環として実施した「市区町村の少子化対策の現状と経緯に関するアンケート」を用いて、市区町村の合計特殊出生率、転出者率、総人口変化率を被説明変数とした重回帰分析の結果。

夫婦、子どもが既に2人いる夫婦などがおり、夫婦の働き方についても正規雇用者同士の共働き世帯、妻パート世帯、専業主婦世帯など様々であるために、ある1つの施策ではこうした全ての対象者をカバーして結婚・出産・子育ての環境全体を改善することはできないということである。出生率を回復させるためには、まず市民のバリエーションに合わせた幅広い少子化対策のメニューが必要である。

その上で、前述のようにその地域が置かれた状況をふまえて弱いところに特に対策を実施する、あるいは強みをさらに生かす取組みを行うことができれば、自治体の少子化対策は出生率回復に与える効果が強くなるとみられる。

3 現地調査にみる自治体により異なる状況

本研究会では、合計9つの市に対して現地調査を実施した（調査対象の全市及び結果の概要は第Ⅱ部参照）。この現地調査から、自

自治体によって置かれている状況や課題が異なり、その状況に応じて各自治体が注力すべき子育て支援等を変えている現状が見出された。ここでは、調査対象のうち5つの自治体を取り上げて、保育対策を中心にこの点を述べる。

一つ目は、保育所が不足しており、かつ保育需要に地域的な偏りがある自治体の事例である。これに該当する事例として、浦安市(千葉県)と松戸市(千葉県)をとりあげる。

浦安市は、東京都に隣接し、東京のベッドタウンとして発展してきた自治体である。同市の出生率は千葉県よりも低く、近年は東京23区の平均よりも低い。急速に未婚化がすすんでいることが、低出生率の背景にある。同市の調査によると、希望出生率の値は1.46であり、住民に出産希望者が少ない。近年東日本大震災の影響により、社会減が続いており、未就学児数はH23の10,319人からH27の8,375人へと大幅に減少している。浦安市は、待機児童対策に力を入れているが、受け皿を増やすも待機児童の解消には至っていない。待機児童が解消しない背景は、他市と同様、0歳～2歳のニーズが特に増大していること、施設等ハード面の整備困難であること、保育士確保が難しいことがある。中でも浦安市に特徴的であることは、大規模マンションが多い沿岸部は保育所の整備をして待機児童も少ないのに対して、旧来の住宅地である元町周辺は地域的に保育所を新設すること難しいために待機児童が比較的多いことがあげられる。このように旧来の住宅地に保育所を設置することが難しいという制約から、偏りが生じている保育需要への対処が同市の課題とされている。

同様に、東京都の通勤圏に位置する松戸市も、出生率が1.30と低い。浦安市と同様に特に0～2歳児の保育需要が増大しており、また保育需要にも地域的な偏在性がある。同市では、3歳児以上の

保育供給量は既に多く、全年齢向けの保育施設の増設は難しいという背景から、全ての小規模保育を関連園にマッチングさせて増設することで保育需要に対処している。定員に余裕のある交通アクセスの悪い地域の保育所も有効に活用するために、バスによる遠隔地の保育所への送迎事業を実施している。

二つ目は、地域の雇用の特性もあり保育需要は比較的少なく、他の子育て支援等に力を入れることが必要とされている事例として、東海市（愛知県）と千歳市（北海道）をとりあげる。

名古屋市の南に位置する東海市は、市内に製鉄工場等就労の場が多いほか、名古屋市に通勤する市民も多い地域である。同市の合計特殊出生率は1.82と極めて高く、転入超過でもあるため、人口は増加している。愛知県は、男性労働者の雇用が比較的安定していることもあり、専業主婦世帯が多いという地域の特徴がある。こうした背景もあり、前述の市よりも東海市では保育需要が抑制されており、待機児童はほとんどいない。その一方、同市には、未婚男性が多く、彼らの結婚支援の方が重要な課題になっている。具体的な施策として、「子育てと結婚を応援するまち東海市」という都市宣言のもと、「結婚応援センター」を開設して、結婚活動に関する相談、イベント等による出会いの創出、結婚活動に関する講座の開催等に取り組んでいる。

千歳市は、札幌市のベッドタウンである。北海道の出生率は首都圏並みに低いが、千歳市の出生率は1.50と道内では比較的高く、自然増により人口が増加している自治体である。市内に自衛隊駐屯地があるために、関係者の転勤等による転出入人口が多く、核家族の割合が高い。このように転勤族が多いことが影響して、女性就業率は低く、出生率が高いという特徴がある。こうした地域特性から、保育需要は少ない一方で、転入世帯が子育てにおいて孤立せず、地

域に溶け込むことができるようにすることが市の課題になっている。同市では、ちとせ子育てコンシェルジュ（利用者支援事業）を開始して、転入世帯や核家族世帯への支援を中心に子育てに関する「よろず相談」を行っている。「ちとせ版ホームスタート」も、子育てコンシェルジュによる訪問事業であり、転入世帯の子育て不安を解消するために取組みである。在宅子育て世帯（専業主婦）が多いことをふまえて、一時預かりの一層の支援の拡充やファミサポやひろばなどで情報の共有、孤立の防止が課題として認識されている。

三つ目に、出生率が高く、待機児童数に多い自治体として、南風原町を取り上げる。沖縄本島南部に位置する南風原町は、出生率が2.09と高く、子ども数と総人口は増加している。その一方で、沖縄県全体にいえることであるが、町内の認可保育所の収容定員が少ないため、待機児童が多数いる。対策として、同町は保育所の定員を大幅に増加させて、町内の公立幼稚園で4歳～5歳の預かり保育を開始するなどしている。沖縄県では子どもが5歳になると幼稚園に入ることが一般化しているため、その前の年齢において保育所に対する需要が多い一方で、5歳児では幼稚園に対する需要が多いという特徴がある。南風原町では、子どもの貧困問題への対処も喫緊の課題となっており、町役場・社会福祉協議会による南風原町子ども貧困対策事業という包括的な取り組みを実施している。両親が就労する間の子どもの居場所づくりを行う「子ども元気 ROOM 事業」も実施している。他自治体に対して南風原町の事例は、出生率が上昇した場合にそれが子どもの貧困につながらないようにすることも取組み課題のひとつとなることを示唆する。

最後に、現地調査から、保育需要が増えている背景として、就労する女性が増加していることに加え、子ども・子育て支援新制度が施行されたことにより保護者が休職中や週15時間以上の労働時間

であっても保育所の利用申し込みを行うことができるように制度変更されたことがあることが見出された。現地調査を行った自治体の中には、この制度変更による効果が大きいことを指摘する意見があった。

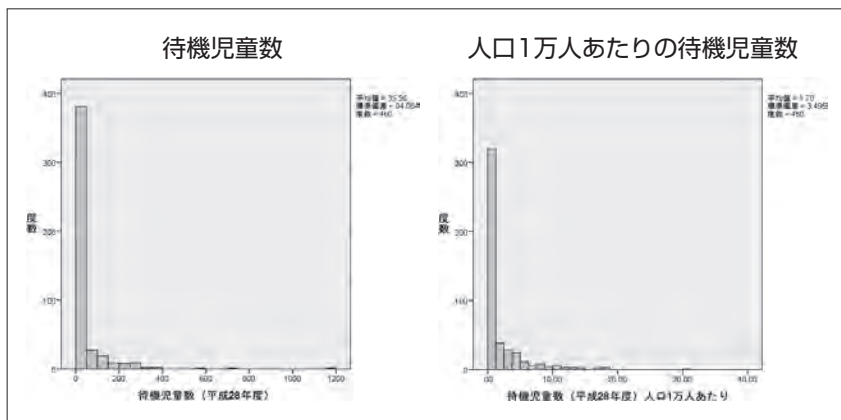
4 アンケート調査の分析－地域により異なる対応が求められる保育対策－

(1) 待機児童数

次に、本研究会が実施したアンケート「都市自治体における子ども政策に関する調査」を用いて、自治体の保育対策の現状を分析する。この調査の概要は第3部を参照されたい。

保育所の待機児童数（平成28年度4月1日起算、国基準の算定法による）の度数分布が図1-4-3である。今回調査に回答した自治体では、待機児童数は平均36人である。待機児童数は総じて少なく、待機児童がない（＝0人）市が全体の約6割を占め、20人未満ま

図1-4-3 保育所の待機児童数（平成28年度）の度数分布



出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

で含めると7割の自治体がこれに含まれる。通常市は人口5万人以上であることを念頭におけば、それだけの人口がありながら1つの市において20人という待機児童数は極めて少ない水準といえる。一方、全体の1割強の自治体は100人以上の待機児童がおり、その最大値は約1,200人である。

待機児童数の数は、当然人口が多い市ほど多いというように、市の人口に比例する。このため、待機児童数を単純に比較するだけでは、ある自治体が他の自治体よりも子どもが保育所に入所しづらいか否かがわからない。例えば、人口5万人のA市に待機児童が100人いる場合と人口100万人のB市に待機児童が200人いる場合では、待機児童数のみをみればB市の方が多いが、人口比でいえばB市の方が保育所に入所しやすいといえる。この問題を避けるために、人口に対しての待機児童数を比較する。図1-4-3の右図は人口1万人あたりの待機児童数である。左図と比較すると、自治体による待機児童数の分布が小さくなっていることがわかる。平均値は、人口1万人あたり1.7人である。

人口4区分別にみた待機児童の有無とその数が表1-4-2である。人口が小さい市ほど待機児童がいない割合が高く、その割合は人口

表1-4-2 人口4区分別にみた待機児童の有無とその数

人口4区分	待機児童の有無			
	なし	あり	待機児童数 (平成28年度) (人)	待機児童数 (平成28年度) (人口1万人あ たり、人)
5万人未満	89.0%	11.0%	31	6.8
5～8万人未満	67.3%	32.7%	23	3.5
8～18万人未満	46.3%	53.7%	50	4.1
18万人以上	29.7%	70.3%	153	3.9
合計	58.7%	41.3%	86	4.1

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

5万人未満では約9割、ほぼ全ての市にのぼる。逆に、人口18万人以上の市では、約7割に待機児童がいる。待機児童がいる自治体を見ると、待機児童は平均86人いる。その数は人口が多い市ほど多く、人口18万人以上では、153人と突出して多いように見える。ただし、前述のように、人口が多い自治体ほど人口に比例して待機児童数は多くなることは当然である。人口1万人あたりの待機児童数を比較すると、実は人口18万人以上の自治体の待機児童数は特別多いわけではなく、分母となる人口が多いことが待機児童数を多く見せているといえる。

通常保育所の待機児童数が発表されるときに自治体別に単純な数のランキングがなされているが、以上の結果からそれは多くの場合人口が多い自治体には待機児童数も多いという関係があらわれているものといえる。

(2) 定員に空きのある保育所

現地調査で明らかになったことは、待機児童がいる市においても、市内には定員に空きのある保育所があることである。この点は、今回のアンケート調査からも確認できる（表1-4-3）。待機児童がない自治体のうち、約9割が0～2歳児の定員に空のある保育所があると回答している。この割合は3歳児以上になるとさらに高い。待機児童がない自治体を、さらに人口規模別にみると、人口18万人以上でも、0歳児に空がある割合は95%、これが3歳児以上では100%である。

待機児童がいる自治体においても、定員に空きのある保育所がある。その割合は、0～1歳児で約7割、3歳児以上では約9割である。これを人口規模別にみると、人口が多い自治体は定員に空きのある保育所がある割合も高いことがわかる。

表1-4-3 待機児童の有無、人口規模別にみた
定員に空きのある保育所がある割合 (単位：%)

待機児童数	人口4区分	定員に空きのある保育所がある割合						
		全年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
なし	5万人未満	99.0	92.4	89.9	93.2	95.7	95.7	97.9
	5～8万人未満	93.0	89.8	86.7	86.7	95.0	94.9	93.2
	8～18万人未満	96.0	87.8	92.7	97.6	95.1	97.6	97.6
	18万人以上	100.0	95.0	89.5	89.5	100.0	100.0	100.0
	合計	97.0	91.0	89.5	91.8	95.8	96.2	96.7
あり	5万人未満	83.3	62.5	75.0	75.0	88.9	88.9	88.9
	5～8万人未満	75.0	61.5	50.0	64.3	76.9	80.8	81.5
	8～18万人未満	88.5	67.3	69.1	74.1	84.2	87.5	89.5
	18万人以上	98.6	83.9	81.8	87.3	94.7	96.4	96.4
	合計	89.8	72.4	70.8	77.2	87.3	89.7	90.5

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

(3) 保育所入所児童と待機児童の父母の就労形態

保育所入所児童の父母の週労働時間が表1-4-4である。待機児童の有無、人口規模のいずれについても、ほとんどの自治体は週労働時間が「わからない」と回答している。

同じ傾向は保育所待機児童の世帯の父母の週労働時間についてもみられる。なお、この集計において、待機児童の有無は平成28年度4月1日における国基準の算定法にもとづくものである。このため、待機児童がいないと回答したものの当該自治体の独自基準では待機児童と判定される児童がいる自治体や同年4月1日以降に待機児童として発生した自治体は、待機児童の世帯の父母の週労働時間の方の間に週労働時間や「わからない」と回答している。待機児童がいる自治体の結果をみると、母親の週労働時間をみると、「働いていない」が7%で最も多く、次いで「週40時間以上」が4.0%、「週35～40時間未満」が2.0%、「週15～35時間未満」が2.6%、「週15時間未満」が0.3%になっている。しかしながら、母親の週労働時間が「わからない」という回答した自治体は84%、父親について「わからない」という回答も同じく84%にのぼる。

一般に、自治体は毎年保育所入所児童の保護者に、勤務時間等を記した勤務証明書を提出させているため、紙ベースでは保護者の労働時間の資料は自治体に保管されているとみられる。しかしながら、この間に「わからない」という回答が多いことは、それらの資料が電子データとして保管されて集計されておらず、直ちに現状を把握することができない状態であることが伺われる。待機児童の父母の週労働時間についても、同様に、電子データとして把握されていない

表1-4-4 保育所利用世帯の父母の週労働時間

父親

(単位：%)

待機児童数	人口4区分	保育所利用世帯（父）						
		週40時間以上	週35～40時間未満	週15～35時間未満	週15時間未満	働いていない	該当者はいない	わからない
なし	5万人未満	14.2	2.0	0.2	0.0	0.1	1.5	81.9
	5～8万人未満	8.7	3.2	0.7	0.2	0.2	0.2	86.9
	8～18万人未満	10.3	3.1	0.1	0.0	0.1	0.8	85.7
	18万人以上	11.9	0.7	0.1	0.0	0.2	0.0	87.1
	合計	11.6	2.4	0.3	0.0	0.2	0.8	84.7
あり	5万人未満	15.8	1.4	0.0	0.0	0.0	0.9	81.8
	5～8万人未満	21.0	2.9	0.3	0.0	0.4	1.0	74.4
	8～18万人未満	4.6	0.7	0.0	0.0	0.1	0.3	94.3
	18万人以上	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	98.4
	合計	7.0	0.9	0.1	0.0	0.1	0.5	91.6

母親

(単位：%)

待機児童数	人口4区分	保育所利用世帯（母）						
		週40時間以上	週35～40時間未満	週15～35時間未満	週15時間未満	働いていない	該当者はいない	わからない
なし	5万人未満	7.2	4.3	3.2	0.1	1.0	1.2	82.8
	5～8万人未満	5.8	3.5	1.7	0.3	2.0	0.0	86.7
	8～18万人未満	6.6	2.2	3.7	0.5	1.3	0.1	85.7
	18万人以上	4.6	2.0	2.6	0.0	1.1	0.0	89.7
	合計	6.4	3.3	2.8	0.2	1.4	0.5	85.3
あり	5万人未満	7.7	3.4	5.5	0.7	0.9	0.0	81.8
	5～8万人未満	12.6	3.3	7.1	0.7	2.2	0.0	74.1
	8～18万人未満	4.4	0.5	0.3	0.1	0.4	0.0	94.3
	18万人以上	1.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	98.3
	合計	4.7	1.0	1.7	0.2	0.7	0.1	91.5

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

表1-4-5 保育所待機児童の世帯の父母の週労働時間

父親

(単位：%)

待機児童数	人口4区分	保育所利用世帯（父）						
		週40時間以上	週35～40時間未満	週15～35時間未満	週15時間未満	働いていない	該当者はいない	わからない
なし	5万人未満	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	42.3	57.7
	5～8万人未満	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	34.9	62.8
	8～18万人未満	2.2	0.5	0.0	0.0	0.2	26.5	70.6
	18万人以上	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.0	65.0
	合計	1.2	0.1	0.0	0.0	0.1	35.6	63.1
あり	5万人未満	27.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	72.7
	5～8万人未満	31.8	3.0	0.4	0.0	0.7	0.8	63.3
	8～18万人未満	10.3	2.5	0.1	0.0	0.2	0.3	86.5
	18万人以上	6.0	0.1	0.1	0.0	0.2	0.3	93.2
	合計	13.7	1.5	0.1	0.0	0.3	0.4	84.0

母親

(単位：%)

待機児童数	人口4区分	保育所利用世帯（母）						
		週40時間以上	週35～40時間未満	週15～35時間未満	週15時間未満	働いていない	該当者はいない	わからない
なし	5万人未満	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	43.1	56.9
	5～8万人未満	1.4	0.1	0.0	0.0	0.8	34.9	62.8
	8～18万人未満	0.2	0.3	1.3	0.0	1.2	26.5	70.6
	18万人以上	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	35.0	65.0
	合計	0.5	0.1	0.3	0.0	0.5	35.8	62.8
あり	5万人未満	7.3	1.8	0.0	3.6	12.8	0.0	74.5
	5～8万人未満	6.4	4.9	5.9	0.1	20.7	0.0	62.1
	8～18万人未満	4.5	2.2	3.0	0.1	3.5	0.1	86.6
	18万人以上	1.8	0.6	1.2	0.1	2.9	0.0	93.4
	合計	4.0	2.0	2.6	0.3	7.0	0.0	84.0

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

いために、直ちに現状を把握することができていない。

おわりに

我が国の出生率の水準は、近年徐々に回復しつつあるとはいえ、いまだ非常に低い。回復させるべき出生率の目標をたて、少子化対策をすすめている。このとき、出生率の水準及びその背景要因は

自治体で差があるため、少子化対策の取組みはそうした地域の現状に合わせて行われることが必要である。

本章の分析結果をふまえると、出生率回復に向けた自治体の少子化対策において、次の2点が取組みのポイントになることが示唆される。

第一に、出生率回復のためには、自治体において少子化対策に関わる特定の施策ではなく、市民のバリエーションに合わせた幅広い少子化対策のメニューを実施しつつ、その地域が置かれた状況をふまえて弱いところに特に対策を実施するあるいは強みをさらに生かす取組みを行うことである。現地調査で紹介した自治体には、保育所不足、未婚化、地域における親子の孤立、子どもの貧困など各自自治体で特に課題となっていることが異なっており、当該自治体の状況に合わせた対策が必要とされていることが明らかになっている。

第二に、保育所の待機児童対策への示唆である。まず、保育所の入所児童及び待機児童の保護者の就労形態等についての実態把握を行い、その上で当該自治体の保護者の状況をふまえた対策を考えることである。アンケート調査の結果から、入所児童及び待機児童の父母の週労働時間を電子データとして把握していないとみられる自治体が多数あることがうかがわれた。各自自治体が父母の就労時間等をはじめ関連データを所持し、これを分析した上で、増大しかつ変化する保育需要に対応する効果的な保育対策を行うことが必要であろう。また、調査の結果、各自自治体において定員に空のある保育所があることも明らかになった。待機児童対策のみならず、自治体の財政も逼迫する中において保育対策を効率的に行うためにも、空のある保育所を、もちろん幼稚園・それ以外の施設・サービスも、有効に活用することが不可欠である。

附記

本稿で用いた「市区町村の少子化対策の現状と経緯に関するアンケート」は、JSPS 科研費（研究活動スタート支援、課題番号 26885094、研究代表者：松田茂樹、2013年度）の一環として実施したものである。

第5章

子ども・子育て政策に関わる 都市自治体組織と職員のあり方

大阪教育大学教育学部教員養成課程家政教育講座 准教授
小崎 恭弘

はじめに

2015年の我が国の人口の自然増減数は前年比マイナス29.4万人であり、本格的な人口減少時代に突入した。昭和にあった高度経済成長や人口増加が見られた右肩上がりの社会ではなく、明らかに右肩下がりの社会である。そのような社会の中で、子ども・子育て政策に都市自治体としてはどのような視座を持ち、取り組まなくてはならないのであろうか。またそこで業務を行う職員に求められる資質や能力とは、今後どのようなものになっていくのであろうか。社会に求められる子ども・子育て政策を念頭に置き、都市自治体の組織と職員について本章では検討を行う。

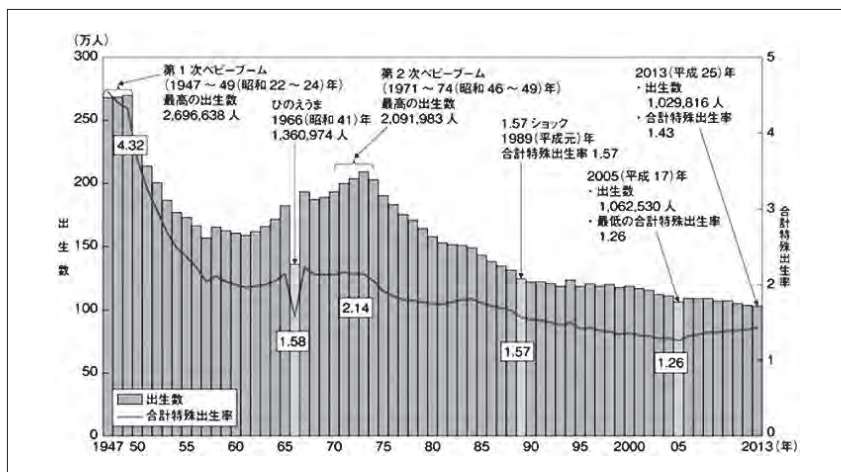
1 取り組みに対する庁内組織のあり方

(1) 子ども・子育て政策の重要性の位置付け

1990年の「1.57ショック」以降、少子高齢化は我が国における重要な政策課題と認識された。その後、国による「エンゼルプラン」を皮切りに、「新エンゼルプラン」「子ども子育て応援プラン」「子ども子育てビジョン」と、様々な分野やレベルにおいてその対応、支援がなされてきた。地方自治体においては2003年に成立した「次世代育成対策推進法」に基づき、自治体の少子化対策の行動計画の策定が義務付けられた。ここに全国的規模において地方自治体を核とした、子ども・子育て政策が本格的に始動した。

しかし残念ながら国家レベルにおいて、少子化の進行はとどまることはなく、合計特殊出生率は2005年にはついに過去最低の1.26となった。また出生数も減少の一途をたどり、2015年は100万8千人となり、これもまた過去最低を記録した。(図1-5-1) 戦後の第

図1-5-1 出生数と合計特殊出生率の推移



出典：平成25年度少子化対策白書

一次ベビーブームの37パーセント程度であり、その後続く第二次ベビーブームの半数程度でしかない。日本全体でも、人口減少化が始まり今後の我が国の労働人口の減少、社会保障の高負担、国際競争力の低下、子どもの育ち環境の劣化等、様々な問題の根幹に少子化があると考えられている。

当然都市自治体においてその人口政策は最も基本的課題であり、かつ重要な政策である。市民の継続的な生活の営みがあり、初めて都市自治体としての意義が存在する。急激な少子化に伴う人口減少は、都市自治体の存在の根幹そのものを揺るがすものなのである。

このような視点に立てば、子ども・子育て政策と、それらに直接かかわる「少子化対策」また「保育政策」は、単に子どもや子育て家庭だけに関わる問題ではなく、自治体の今後の健全な運営の最も基礎であり重要な政策といえる。自治体における子どもたちの豊かな育ちや、安心して子どもを産み育てることのできる環境なくしては、自治体の存続すらおぼつかない状況にまで問題は重篤化している。

全国の人口の増減データを見ると、2010年と2015年を比較して人口が増加している自治体は、全体の18.5%である。今後の自治体の人口減少のスピードは、加速度的な予想がされている。

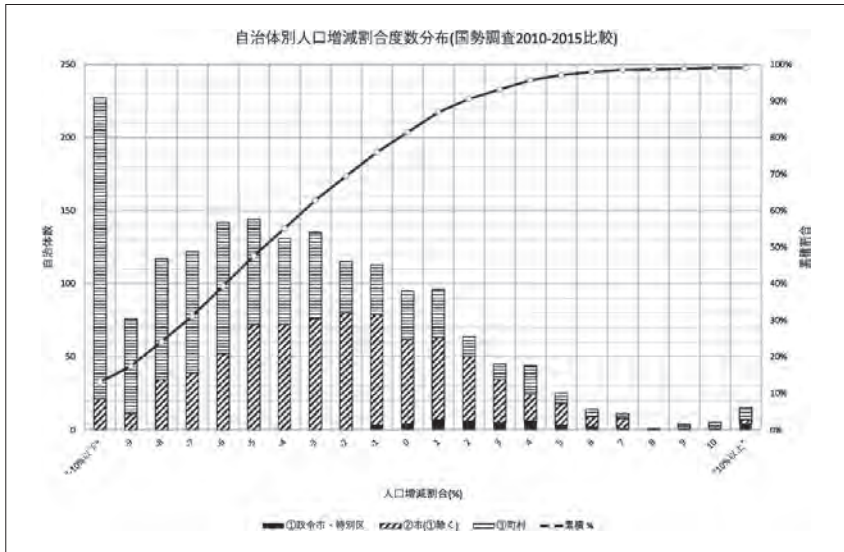
このような急激な少子化対策の根幹をなすものが、2015年に始まった「子ども・子育て支援新制度」である。つまりこの新制度は、子ども子育てをその対象としながらも、我が国における人口政策や未来の国づくりの視点が含まれている最重要政策であり、現在国・地方自治体が共に最も力を入れ取り組むべき政策なのである。

表1-5-1 自治体における人口の増減

	自治体数	割合
人口増加自治体	322	18.5%
人口維持自治体	95	5.5%
人口減少自治体	1322	76.0%
合計数	1739	100%

出典：平成27年度国勢調査より作成

図1-5-2 自治体別人口増減割合度数分布図



出典：平成27年度国勢調査より作成

(2) 全庁一丸としての取組みの姿勢

それでは地方自治体において、子ども子育ての担当部署はどのような組織運営がなされているのであろうか。子ども・子育て政策に関しては、その業務内容が非常に多岐に渡る。また「子ども」と一言で表現しても、その年齢や生活の場面や分野において担当部署は異なる。そもそもその根底における定義や名称も、法的な根拠が様々であり一定の共通認識や対応ができていたとは言い難い。

そのような状況を、一つの例として「子どものライフスタイルの変化」の視点から考えてみたい。子どもの誕生の「妊娠期」をスタートとして、その後の成長発達ごとに「思春期」までの各年齢、ライフイベントにおける具体的な行政の支援とその対応部局を羅列してみる。ただしこれらは、各自治体により、名称や区分、また支援の内容等は大きく異なるので、あくまで一事例でしかない。(表1-5-2)

これらを概観しわかることは、行政の多くの機構・部署が直接的、間接的に子ども・子育て政策に関わりを持っているという事である。もちろん市民生活を支える行政は、何も単独で業務を行っているわけではなく、それぞれが密接に関わり、また緊密な連携の上にそれらの業務が行われている。子ども・子育て政策においても、全く同じレベルであるいはそれ以上で、全庁の多くの部署の緊密な連絡、連携が必要になるのである。全庁が一丸となった政策としての位置づけがなされなくてはならない。

具体的には、年齢ごとの対応の情報共有など横の連携であり、また年齢をまたいだ縦の連携である。なぜなら、子どもの成長は大きく速いものであり、その時々に対応機関、部署が異なることが多い。妊娠から、生後1年を想像してもそれは理解できる。妊娠時は、病院や母子保健を中心として医療がその主担当であり、出生後は、子育て支援等が担当することになる。また保育所入所時は保育課の担

表1-5-2 子どものライフイベントにおける支援内容と各担当部署

時 期	具体的支援内容	担当部署・領域
妊娠期	不妊治療対応 妊婦健診 出産一時金 妊産婦家庭訪問 育児休業対応 母子手帳の交付 母体保護 プレパパママ教室 労働環境の整備	健康増進課 健康増進課 国保年金課 こども課 労働担当 健康増進課 健康増進課 保育幼稚園課 商工課、母子保健課
出産期	産後うつ対策 出生届受付 戸籍の作成 各種保険等の手続き 児童手当 未熟児対応 児童虐待対応 新生児の医療対応	こども課 市民課 市民課 国保年金課 こども課 健康増進課、母子保健課 こども家庭支援センター こども課、母子保健課
乳幼児期	育成医療 健やか赤ちゃん訪問 新生児検診 乳幼児検診 予防接種 ひとり親対応 子育て支援 保育所入所 待機児童対策 幼稚園入園 就学前教育 児童の健全育成	健康増進課 こども課 健康増進課 健康増進課 健康増進課 こども課 こども課 保育幼稚園課 保育幼稚園課、こども課 保育幼稚園課 教育委員会 青少年センター
学齢期	健全育成 公園・遊び場の安全対策 地域の見守り 子どもの安全対策 子どもの学力向上 放課後児童対策 学校教育の充実 社会教育の充実	児童育成課 公園緑地課 教育委員会、防犯課 教育委員会、保育幼稚園課 教育委員会 こども課 教育委員会 生涯学習課
思春期・ 前期青年期	学校教育 社会教育 職業指導 就職支援 家庭教育 非行対応 結婚支援	教育委員会 教育委員会、こども課 商工観光課（地域職業相談室） 商工観光課（地域職業相談室） こども課 青少年センター・子ども家庭相談室 商工観光課

出典：筆者作成

当であり、それらに伴う様々な書類などは社会保障の担当である。同時に、保護者への対応も医療、福祉、教育等の様々な部局の関わりがあり、これらの緊密な連絡やネットワークが求められるのである。まさに、子どもの成長のスピードに合わせる形で行政が一丸となり、子どもとその保護者への支援が強く求められる。

(3) 縦割り行政を超えて

2016年4月に児童福祉法の改正が行われた。これまで戦後の成立以降基本的に変更のなかった39条の保育所に関する記載が変更された。

「第三十九条 保育所は、保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設とする。

- 2 保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、保育を必要とするその他の児童を日々保護者の下から通わせて保育することができる。

第三十九条の二 幼保連携型認定こども園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三歳以上の幼児に対する教育及び保育を必要とする乳児・幼児に対する保育を一体的に行い、これらの乳児又は幼児の健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする施設とする。

- 2 幼保連携型認定こども園に関しては、この法律に定めるもののほか、認定こども園法の定めるところによる。」

(下線は筆者による)

以前の保育所の入所要件には「保育に欠ける」という、大前提が存在していた。基本的には、保護者の就労のために、昼間の保育を家庭において行うことのできない状態を「保育に欠ける」としており、その保育の保障を行う極めて福祉色の強いものであった。しかし、2015年に制定された「子ども・子育て新制度」に基づき、この39条の根幹をなす文言の改正が行われた。この保育の「欠ける」から「必要」への変化は、その対象を大きく広げることにつながる。従来は「保育に欠ける」という、きわめて限定的な環境下にある児童を、保育所の入所要件としていた。しかし、保育とは端的に言う「子どもをよく育てる営み」である。そのように考えると「よく育つ」ことは、すべての児童にとって必要なものであり、換言すれば「よく育つ」が必要でない児童などは、存在しないのである。つまりこのことは、児童すべてに求められるものであり、「保育を必要とする乳児・幼児」とは、すべての児童を指し示しているという解釈も成り立つ。もちろんその程度や環境の違いにより優先順位があり、すべての児童を保育所のみで対応することは不可能であるが、法的な理念のみを検討した場合には、このような解釈も一考に値する。

これまでの限定的な対象児童の枠が取り払われ、乳幼児の児童全てが対象になったといえる。保育に欠ける状態の児童と、特にそのような状態ではない児童の区別が法令的にはなくなり、保育所に関する業務の対象者が一気に拡散したとも捉えられる。保育という枠組みの再編成であり、子どもをよりよく育てるという行政の責任の重要性がますます増したともいえる。

また「幼保連携型認定こども園」が児童福祉法に明記され、児童福祉施設としての位置付けが明確にされた。認定こども園は、2006年に成立した「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合

的な提供の推進に関する法律」により幼稚園と保育所のそれぞれの機能を併せ持ったものであり、幼保一元化問題への対策としてその役割が大きく期待をされた。しかし幼稚園と保育所の両面の機能を併せ持つために、教育行政と福祉行政の制度や運用の違いなどの齟齬が見られたり、二つの担当部局へのそれぞれの書類の提出など、運用面での煩雑さがあるなどの批判がなされていた。そのような施設がここに来てようやく、児童福祉施設としての位置付けが明確になされた。そしてその定義に「義務教育及びその後の教育の基礎を培う」という、これまで幼稚園を想定して考えられていた「教育的視点」が加味された。まさに法律において「教育及び保育を必要とする乳児・幼児に対する保育を一体的に行い」とあるように、「福祉行政」と「教育行政」の統合の姿勢が読み取れる。

これまで行政組織・機構は、それぞれの担当部署のありようが明確に分かれており、その担当部署ごとにまた業務が細分化され、担当者が業務文書に基づく自らの業務の範囲でそれぞれの業務に当たっていた。責任や予算、権限の明確さがあり、そのことは極めて優れた行政機構としての運用がなされ、適切でかつ効率的な業務が遂行されていた。しばしばそのことは「縦割り行政」や「タコソバ組織」として、柔軟性の欠如や管理主義として批判を浴びても来た。

しかし市井の市民生活は、行政の機構や組織のように何も細切れに分かれているものではなく、当然のごとく一連の営みとして存在している。市民を中心と考えた場合、その担当部署の業務は個別の専門性を持ちながらも、市民生活を支える全体性という極めて異なる二つのベクトルを内包しているのである。そのバランスや生活主体としての市民への配慮などが、今後ますます行政組織には求められるようになる。

今回の児童福祉法の保育所についての改正は、まさにこの視点が

端的に表れている。保育所の入所要件も広く緩和され、すべての児童を対象とする方向性は、児童の健全な育ちを、社会全体で担保し守るという姿勢の表れである。また同時に「保育」と「教育」の一体化は、子どもという社会的存在をよりよく育てるための変革を、これまで以上に積極的に社会で引き受けるという姿勢の表れである。つまり子どもという存在をできる限り良い環境や育ちのもとに置き、その育ちを社会全体で引き受けることの決意の表れである。このことにより、これからの地域社会や我が国の未来を担う子どもの、より確かな育ちの確保を目指しているのである。

子どもを取り巻く環境の悪化が見られ、また子どもの育ちに対する新しい知見や研究が進み、従来の「子ども」という存在自体のみならず、保育、教育そして環境や制度などに様々な革新や変化が見られるようになってきた。しかし残念ながら、それら子どもを取り巻く行政組織や職員の意識は、その変化に全て対応しているとは言い難い。その一つが縦割り行政の区分やシステムなのである。「全ての区分をなくして、一体化すれば良い」などという、単純な議論をするつもりはない。

そのような極論ではなく、社会の文化や人々の意識の変化を敏感に察し、時代の変化やシステムの転換という大きな流れを理解する。そのうえで、これまでの業務の緩やかな統合や、担当部署の管轄を壊すのではなく、またいざり協力したりする姿勢や文化が、これからの、特に子ども・子育て政策に関わる組織には求められるのである。自治体のすべての部局が、子どもたちの健全な育ちを保証していくという姿勢が求められる。

2 求められる職員の資質と能力

(1) 子ども・子育て政策に関わる職員

現在我が国における大きな課題である少子化を防ぐために、各自治体においては子ども・子育て政策に様々な取組みがなされている。直接的な保育政策のみならず、子育て支援や男女共同参画、あるいは若年層へのライフデザイン教育や不妊治療など、多岐にわたる取組みがなされている。また国も2013年より内閣府において「地域少子化対策重点推進（強化）交付金」の実施を行い、都道府県の取りまとめのもと、基礎自治体への積極的な子育て支援の推進に努めている。

筆者はNPOの活動や子育て支援研究などを通じて、このような地方自治体における子育て支援の活動や事業に多く関わることがこれまでもあった。企画や計画の段階から関わるものもあれば、何かしらの事業のイベントや講演会、または冊子やプログラム作りなど、その内容は千差万別であり自治体の思いや特色が良く見てとれるものであった。同時に地方自治体が行う子育て支援についての調査も行い、それぞれの自治体の子育て支援に関する意識や、その取組みなどについて研究も行ってきた。^{(1) (2) (3)}

それぞれの自治体において、その行政区の特徴や人口構成、産業構造、気候や地勢などにより、子ども・子育て政策は異なっている。非常にユニークで先駆的なものに取り組んでいる所や、市民の意見や力をうまく取り入れている所、これまでの制度や組織、施設を再統合して新しいイノベーションを起こした所など、独自の創意と工夫が見られた。しかし反対にそのような意欲的な取組みが見られず、単に一イベントだけの開催や、またそれらにもほとんど参加者がいない場合などの事業も多く見られた。これらそれぞれの地方自治体

が行うものであるのに、どうしてこのように大きな違いが存在するのであろうか。

今回の調査において様々な自治体へのヒアリングを行って、それら自治体ごとの取組みやその組織の姿勢などについて尋ねる機会を得た。そこにおいても、各自治体の意欲や熱意、また取組みへの予算や規模なども含めた、取組みの差異が大きく見取られることとなった。その取組みのプロセスには様々な要因があり、単純化してその取組みの姿勢や内容を説明することは、一概には難しいことである。しかし多くの自治体との関わりから感じることは、その政策に関わる人の意識の差が大きく関係しているということである。

ここでいう「人」とは、具体的に二人の人間を指す。一人は当然のことなのであるが、自治体のトップの意識と姿勢である。現在の少子高齢社会において、どの自治体においても、人口減少、少子化とそれに伴う高齢化、また特に都市部において保育所等への待機児童問題は、政治的に大きな課題となっており市民の関心も強い。それだけに選挙時の争点や公約となり、首長の意識も強くそちらに向いていることが多い。そのために保育・子育て政策は現在自治体内においても注目度が高く、また毎年のように制度やシステムの改革が行われている。それだけに市民へのアピール度が強いものであるといえる。ここにおいて、首長が力を入れ、公約達成のために予算や人員をかけるという構図が見られる。そのような自治体は、職員の業務としては多忙であるが、市民から見て自治体全体としては、保育・子育て政策の推進、発展が見られることになる。やはり、トップダウンとして政策の意思決定や優先順位の高さは、強力に保育・子ども政策を推進する力となる。

またそれらの背景を持ちながらも、直接的に事業を計画立案、予算組み、関係への調整、実践する担当職員の意識や能力にも、大き

く事業の取組みなどは影響を受けると感じている。特に子ども・子育て政策は、市民感覚が非常に求められる領域である。これらの政策は人々の生活に密接に関わってはいるものの、税制や医療、社会保障や公衆衛生等、広くすべての市民に関わるものではない。子どもと子育てという、人々の生活全般のライフステージで考えると、一部の人の一時期を対象としたものである。本来はそのようなものではないが、高齢者や若者たちにとっては、子ども・子育て政策は自らには直接関係のないものとして、映ることもあり得る。また職員も、すべての担当職員が、親であり子どもを育てているわけではない。子育てが終わってしまった人や、子どものいない人、また結婚をしていない職員が担当する場合も、当然ながら見られる。子育てで経験がない職員に関わることもあり得るのである。

しかしその職員個人の生活背景はどうであれ、その職員の業務の推進の姿勢やあり方が、自治体の政策に大きく反映される。もちろんこれは何も、子ども・子育て政策だけのことではない。しかし子育てを支えるこれらの政策は、ともすれば個人的な領域とされ、従来行政がなかなか立入りにくいものであった。現在もそのような意識があり、積極的な介入や支援がなされにくい状況にある。これまで子育ては個人的、家族内でのものとされ、社会的に開かれたり、支援される事がなかった。しかし時代の変化の中で、児童虐待の増加や不適切な養育環境、母親の産後うつや育児ノイローゼの問題、父親の育児への参画の困難さ、人口減少に伴う社会全体のシステム不全などが相まって、大きな社会的課題と解決すべき問題へと変化した。個別性と社会性の二つの問題を含む、対応の難しい状況が生まれたと言える。「家庭内の問題を包括している社会的な課題」という、二つの視座が子ども・子育て政策には見られる。

その問題に対応する職員には、それぞれ個別性のある市民として

の生活者視点と、少子高齢化対策と児童虐待への対応という社会的な視点の両方が求められる。まさに、個別性と全体性、現在という時間の起点と未来という将来への展望という異なる時間軸など、複数の視座が求められるのである。そのような意識の高い職員が存在が、子ども・子育て政策の在り様に多く影響を与えている。そのことは職員の能力やモチベーション、専門性なども含めて、行政機構の人材育成の問題であり、今後ますます重要な視点になるといえる。市民感覚の保持と公共性とのバランス、それぞれの専門性など、異なる人材の育成に大いに期待をするところである。

(2) 子ども・子育て政策の専門性

それでは子ども・子育て政策にかかわる職員の専門性とはどのようなものであろうか。様々なものが求められる中において、最も大切な力は「地域やネットワークをつなぐ力」であると考えられる。

日本においては多くの場合は婚姻を前提として、妊娠・出産が存在している。結婚をして夫婦の生活が始まるのである。夫婦のみの若い生活者の場合、その住み暮らしている地域社会が生活の中でそれほど重要視されていない。あるいは、あまり必要とされていない。もちろん住み暮らしている地域社会が、なくても良いということではない。昼間働き地域社会と密接に関わることが少なく、食事や買い物なども移動手段の多様化により、居住地域のみ限定されるわけではない。特に都市圏においては職住が乖離していたり、また住むところと活動（食事、娯楽等）が明確に区別されていたりし、地域社会が身近なものでないこともある。ほとんど地域の自治体、行政との出会いや関わりがないといえる。

しかし出産をして子どもとの生活が始まると、その様相は一変する。子どもができた時の保護者の活動範囲のあり方を、筆者は「半

徑1キロの幸せ」と呼んでいる。つまり幼子を抱えた瞬間から、活動の範囲と内容が著しく制約を受けることになる。ベビーカーでの移動がなんとかできる距離は、せいぜい片道1キロ程度であろう。往復でいうと2キロの道のりである。その限定的な活動範囲が、子どもを持つ保護者のメインフィールドとなるのである。

そのタイミングで子育て中の親子にとって、一気に地域社会が身近なものとなる。例えば、子どもが通う病院などは、その代表的なものであろう。単に小児科だけでなく、耳鼻科、外科、内科、眼科、皮膚科、歯科、そして救急診療と様々な病院が必要になる。同時に子どもの生活に関わる、公園などの遊び場や子育て支援関係施設、保育所や幼稚園、認定子ども園などの保育施設。紙おしめやミルク、洋服やおもちゃなどの販売店や、子どもと一緒にいけるレストランや子どもの食材などの販売店などである。これらの場所に、自分の思うタイミングで行けるわけでもなく、天候や子どもの体調など、独身時や夫婦だけの生活の時とは大きく異なる生活環境に陥る。子どもを持つという事は、否応なしに地域社会と共に歩むという事になるのである。

その半径1キロ内で、子どもに関わる多くのことに対応しなくてはならないのである。地域社会の中での生活が、親子で突然にスタートする。しかしこれまであまり地域での生活や関わりがない、幼子をかかえる保護者たちが、地域社会でうまく適応や生活ができないこともある。それらが、特に母親の孤立や疎外感などにつながる場合が見られる。それらが派生して、育児不安や時には児童虐待など子どもと子育てを取り巻く、大きな問題へと発展していく。

そのような特に都市部における、地域社会において孤立している家族や母親などへの対応が、今の子育て支援においては大きく求められている。例えば「こんにちは赤ちゃん事業」や「新生児訪問事

業」などは、まさにそれらの孤立する子育て家庭の支援を具現化したものである。しかしこれらの事業で、全ての子どもや家庭が救われているわけでない。このような事業における未受診や訪問などできない家庭のハイリスクは、これまでも多く指摘をされているところである。

つまりこれらの現状を考えると、子ども・子育て政策の目指す一つの方向性が見えてくる。子どもに関わる政策の一つの目的は、子どもたちがよりよい環境のもとで、育つことができるような社会を作り上げることである。その根底に存在するのは、最も身近な地域社会である。しかし近年の都市化や地域社会の崩壊などの背景の中で、そのような豊かな子育て環境が喪失してきている。そのために、子ども・子育て政策にかかわる職員はこのことを念頭におき、すべての政策の先頭に立ち子どもが豊かに育つことのできる安心、安全な環境の構築に努めなくてはならない。

その大きな柱の一つが、子どもと子育て家庭に最も身近な地域社会をつくりあげることである。これは単なる都市計画などのハード面だけでなく、それらのハード面や施設の整備を踏まえつつ、子育て家庭の生活や子育てを取り巻く環境を中心とした、ソフト面の環境整備・構築である。これはもう少し具体的に考えると、子ども子育て家庭を地域社会で包み込める、人との関わりの輪やネットワークの構築といえる。保育において子どもを取り巻く環境は、大きく三つに大別される。物的環境、社会的環境、そして人的環境である。これらはどれも重要なものなのであるが、この中で最も子どもたちに大きな影響を与えるのは、人的環境である。その多くの人の豊かな環境や関わりが、子どもを育てる場合の基本的な社会資源となる。その人との関わりの機会が、地域社会からどんどんと奪われてきている。そのような人と人との温かい交流やその機会の場などを作り

上げ、人と人をつなぐことがまずは求められる。個人と地域、個人と行政、地域と行政など、地域社会にばらばらに点在する、人やネットワークなどの社会資源としてのマンパワーをうまく繋ぎ活用していくことが、子ども・子育て支援の大きな専門性であるといえる。

3 子ども・子育て政策の変化への対応

子ども・子育て政策の推進と充実にかかる組織と人材について、ここまで述べてきた。もちろん子ども・子育て政策のみならず、行政のすべての政策に通ずるものもあり、また課題として多くの自治体に共通事象についても述べた。これらを踏まえたうえで、今後の子ども・子育て政策に関しての展望を述べておきたい。

(1) ダイナミックな変動が予想される

2015年から始まった「子ども・子育て支援新制度」は、これまでの子ども・子育て政策を根底から見直し、変革を行うものであった。まさに100年に一度の大改革であった。それではその変革は、完璧なものであったのであろうか。制度の策定中から様々な社会の変化や、政治的な変動がみられ、計画制定においても二転三転するような事案もあった。消費税をはじめとする財源基盤の不明確さや、全国の地方自治体の子ども子育て会議のあり方なども多様であり、それらすべて足並みが揃っていたわけではない。つまりこの新制度自体が、策定時においてまだまだ未完全なものであり、一部見切り発車の側面は否めない。

この新制度の大きな柱の一つである「保育所の待機児童解消」に関しても、以前より増加している地域もあり、当初一年前倒しに行うとした、平成29年度内の待機児童解消は困難な状況となってい

る。またそれらへの対応として「企業主導型保育事業」を新しく開始するなど、制度開始からすでに混乱をきたしている。

このような状況は、ここしばらく継続していくことになる。新しいシステムや各地域の優れた取組みなどをモデルとして、全国展開がこれから様々になされていく。その変化に関しては、現段階では予想しがたいが、その変化が来ること、また決してそれらが小さいものではないことは、これからの展開より確実であるといえる。その変化への対応に、備えておく必要が各自治体には求められる。

(2) 高度な専門性が求められる

子育て支援に関する市民の期待は大きく、そしてその期待はより質の高いものへの志向を求める。これらは、子どもたちの保育の変遷を見ても明らかである。もともと社会福祉事業として始まった保育所保育は、当初のその主たる目的は「託児機能」であり、労働の確保のために子どもを預かる制度より始まった。その後、前後の児童福祉の発展により、子どもの最善の利益を加味した「保育機能」に展開してきた。そして現在では認定こども園の象徴されるように「教育機能」が、さらに追加され、より質の高い乳幼児期への対応が求められている。

これらの変遷は、まさに今後の保育や子育て政策においても、同様に求められるものであり、より質の高い制度やシステム作りが必要である。ここでいう「質の高い」とは二つの意味がある。一つは「保育の質」であり、子どもを直接取り巻く保育環境や、保育者の養成やその資質なども含めた、子どもにダイレクトに影響を与えるであろうと、予想されるものである。そしてもう一つは、それらを取り巻く間接的な、行政の姿勢やシステムや制度といった、より広域な仕組み、組織の質の向上である。これらの二つが子どもを中心

において、しっかりとかみ合い、初めて高度な専門性が発揮されるのである。今後ますますの質の向上が自治体には期待されていく。

(3) 地域の市民との協働が求められる

子ども・子育て政策は、その中心とする対象者が、子どもとその保護者である。当然のことながら、子どもも保護者も地域社会の住民であり、市民である。市民生活の安寧や充実は、行政のみの一方的な努力や取組みだけで達成できるものではない。行政が主とはなりながらも、その有り様や計画などに、市民の様々な関与や協力が必要となる。行政と市民の協働が、これからの地方自治のひとつのあるべき姿であろう。

特に近年の地方自治体は、それ以前と比べその有り方が大きく変化している。まずは、多くの自治体で職員数の削減が行われ、職員自体の数が減っている。また同時に、臨時、パート、派遣等の非正規職員が増加し、正規職員の責任や負担などは、更に大きいものとなっている。そして組織の縮小に伴い業務が減っているのかというと、そのようなことはなく、個人情報保護法成立や、地方自治法の改正などにより業務内容が、複雑かつ煩雑になっている。多くの自治体で、人が減り、業務が増える、という状況下で職員の負担が大きくなってきている。そのような環境下で、行政がこれまでのように、自治体運営のすべての部局を網羅した業務ということが困難になってきている。全ての業務と責任を自治体のみで負うことは、不可能な状態なのである。その一つの現れが、様々な業務の民営化などであろう。保育所等の民営化は、このような文脈で見ればその動向の理解ができる。

またもう一つの方向性が、市民協働の推進である。これは、市民の生活を当事者である市民自らが意識と責任を持ち、行政のより良

きパートナーとして、ともに地域社会を作っていく取組みであるといえる。この場合の市民とは、もちろん個人を指す場合もあれば、市民活動からできた任意の団体や地域の各種団体や組織、そして市民主体のNPOや時として企業なども含む、広い概念に基づく市民セクターである。

特に子ども子育て関連事業は、当事者である保護者が比較的若い市民であり、活動内容などもアクティブであり活発なものとなりやすい。また当事者として同時に支援者として、どちらの立場にも比較的移行しやすく、協働の姿勢がとりやすいなども考えられる。子どもとその保護者を巻き込みながら、それらの支援団体を作り上げたり、また既存のネットワークの活用などを行い、行政のみが主体になるのではなく、地域住民の意識の向上を図り、自らの地域を積極的に愛し作り上げる市民を育てる姿勢が必要である。

おわりに

子ども・子育て政策の最大の意義は、自治体の未来を作る政策ということである。地域社会は、今後ますます大きく変化していくことが予想される。産業構造の変化、人口減少社会、少子高齢化の進展など、その変化の幅が大きすぎて、安易に予想することさえも困難な状況である。そのように近未来において、自治体に最後に残る社会資源は、やはり人である。その人を育て、そして作り上げるのが、子ども・子育て政策である。自治体の未来を子どもに託して、作り上げる意識が、今自治体に求められている。

【引用文献】

- (1) 小崎恭弘「子育て支援における父親支援プログラムの取り組み～全国子育て支援センターアンケート調査の結果より～」子ども家庭福祉学第11号 日本子ども家庭福祉学会 2010年
- (2) 小崎恭弘・水野奨「父親支援における父子手帳の内容とその意義」生活文化研究53冊 大阪教育大学家政学研究会 2015年
- (3) 小崎恭弘「父親支援に関する全国自治体調査について」チャイルドリサーチネット 研究レポート (<http://www.blog.crn.or.jp/report/02/220.html> 2016.9.30. 確認) 2016年

【参考文献】

- ・大島久直『住民参加・参画の新しい子育て支援』2009年、中央法規
- ・大日向雅美他『地域子育て支援シリーズ3 地域の子育て環境づくり』2008年、ぎょうせい
- ・奥山千鶴子・大豆生田啓友『親たちが立ち上げた！おやこの広場びーのびーの子育て支援NPO』2003年、ミネルヴァ書房
- ・松田茂樹他『揺らぐ子育て基盤』2010年、勁草書房
- ・無藤隆他『認定こども園の時代』2015年、ひかりのくに

第6章

アンケート調査に見る都市自治体の 子ども・子育て政策と、今後の方向性

政策研究大学院大学 教授
高田 寛文

1 アンケート調査結果の分析

本調査研究では、都市自治体における子ども政策の実施状況について把握するため、全国の都市自治体を対象としてアンケート調査を実施した。

調査の概要は次のとおりである。

調査対象 813市区（790市、23特別区）

調査期間 2016年8月8日～8月26日

調査方法 各市区宛てに調査票を郵送、回答は電子メール又はFAXによる。

回収団体数（率） 464市区（57.0%）

結果の詳細及び関連資料は、第3部に掲載されているが、以下に結果の概要を述べる。なお、該当の都市自治体数については、特記しない限り回答団体総数（464団体）に対する率を示している。

(1) 利用者支援事業の状況について

利用者支援事業は、新制度における「地域子ども・子育て支援事業」のうちの1つとして、新たに法律上位置づけられた事業である（地域子ども・子育て支援法59条1号）。事業の2つの柱である「利用者支援」と「地域連携」の実施の仕方によって、「基本型」「特定型」「母子保健型」の3類型がある。

アンケートでは、同事業の実施の有無、有の場合にはその実績に加えて、従事する職員の資格・職歴等の要件や、実施に当たっての連携の取組み等について質問した。

実施をしている都市自治体は62.9%であった。職員の配置状況から見ると、3つの各類型とも、実施団体のうちの半数程度が実施していると考えられる。従事者の資格・職歴については、実施団体

の75.3%が要件を設けており、資格では保育士、幼稚園教諭の順に多く、その他には保健師という記載が多い。職歴は保育所、幼稚園の順に多かった。

連携の状況について実施団体中の割合で見ると、まず利用者支援事業内での3種類の連携は、「連携している」が39.0%、「今後連携できる予定」が14.0%であった。連携内容としては、同一施設内に設置、連絡会議の開催、必要な機会における職員の派遣等が多い。また、同様に地域連携の取組みについては「取り組んでいる」が55.1%、「今後取り組む予定」が11.0%である。

(2) 地域子育て支援拠点事業について

地域子育て支援拠点事業は、新制度以前から児童福祉法による「子育て支援事業」の1つに位置付けられていたものである。交流や相談・援助等の事業の実施場所として、公共施設や空き店舗等に常設の拠点を設ける「一般型」と、児童館や児童センターにおいて実施する「連携型」とがある。

アンケートでは、事業の実施の有無や実施箇所数のほかに、拠点施設において付設をしている、あるいは今後付設したいと考える機能（事業）について質問している。

まず、地域子育て支援拠点事業の実施団体数は、全体の実に99.4%に上る。ただし、「一般型」については「実施している」と回答した都市自治体のほとんどで実施しているが、「連携型」を実施している団体は15.4%であった。

付設されている機能としては、利用者支援事業、一時預かり事業、ファミリーサポートセンター事業が、それぞれ実施団体中の24.1%、25.2%、25.6%であった。また、今後付設したい機能では、利用者支援事業が同じく23.9%と比較的多かったが、一時預かり

事業やファミリーサポートセンター事業はいずれも10%以下であった。

(3) 保育の現状について

保育に関しては、まず量的な状況として、待機児童数と保育施設の数に関する質問を行った。

待機児童数については、2014～2016年の各年4月1日現在で1人以上の人数の回答があった団体が、それぞれ36.9%、41.2%、40.9%あり、20人以上という団体は、24.4%、29.3%、27.6%であった。なお、待機児童数は自治体の人口規模にも影響されることから、待機児童の絶対数のみでその多寡を云々することはできない。人口当たりの待機児童数や人口規模区分別の状況については、第4章を参照されたい。

保育施設数は、2015年度から2017年度（予定）にかけて総数は上下するが、施設別にみると、保育所と幼稚園は相対的に減少し、認定子ども園や小規模保育事業が増加している。

定数に空きがある保育所がある都市自治体は80%以上に上る。すなわち、待機児童がいる一方で、定数を満たしていない保育所がある自治体が多いということである。これについても詳細は第4章の分析を参照されたい。なお、こうした状況への対応としては、年度途中で埋まるので特に何もしていないという回答のほか、空きのある保育所の紹介や積極的な情報提供といった地道な取組みが多く見られるが、空きのある保育所へのバスによる送迎を挙げた自治体も数団体あった。

(4) 保育の質に関する取組みの状況について

保育の量と並んでその質の確保が重要であることは、言うまでも

ない。アンケートでは、保育士の確保の取組みや、質の向上のための具体的な体制作りや取組みの実施状況について尋ねた。

保育士の確保については、60.8%が実施をしている。その具体的な内容としては、実施団体の半数以上（55.7%）が給与面の待遇改善を行っており、また同じく25.9%が就労のサポートをしていると回答した。その他の取組みとしては、保育士バンク等の登録制度や、潜在保育士に対する研修等のほか、特に東京都内等の大都市圏の都市自治体では、宿舎の借上げに対する支援が目につく。

保育の質の向上のための具体策については、「保育所、幼稚園での定期的な合同研修を行っている」「保育所、幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある」「幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所、幼稚園の巡回指導をしている」「小学校との連携・接続のプログラム等を作成している、または研修等を行っている」等、13の具体的な内容を示して、実施の有無、また有の場合にはどの程度の園（全て・大半・一部）で実施しているかについて質問した。その中で最も実施率が高かったのは、「保育園・幼稚園ともに発達の気になる子どもの保育の巡回指導等の支援体制がある」で、67.7%が全ての園で実施していると回答した。対照的に、現在は実施の状況が芳しくない項目としては、上述の「アドバイザー等の配置」「共通のアクションプログラム等」、それに「保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として外部評価や第三者評価に取り組んでいる」等の項目であり、これらはいずれも未実施の団体が60%以上となっている。

(5) その他

アンケートでは、子育て支援に関する予算の推移を調べるべく、2014年度から2016年度における当該予算額、及びその構成比につ

いても尋ねている。全体の中での子育て支援に関する政策の位置づけを示すと考えられる構成比の変化の状況を見ると、構成比について回答があった団体のうち、2014年度から2015年度には半数強の団体で、また2015年度から2016年度では、約3分の2の団体で構成比が上がっている。ただし、2か年度連続して構成比が上昇した団体は、3分の1強であった。なお、子育て支援に関する予算の範囲については特定しておらず、回答のあった都市自治体ごとに異なっていると考えられるため、団体間の比較には馴染まないことは注意が必要である。

この他に、保育所利用世帯及び待機児童のいる世帯における父母の労働時間がどのようになっているかを知るため、父母のそれぞれについて労働時間区別の構成比の記載を依頼した。しかしながら、これについては、保育所利用世帯に関して100%「わからない」と回答した団体が、父・母ともに、構成比について回答のあった団体の約85%、また待機児童のいる世帯に関しては、同じく70%以上を占める結果となった。この状況についての分析も第4章で既に行われているので、ここでは繰り返さないが、個々にはデータとして手許にあっても、集計するには手間と時間を要する、ということであると考えられる。

2 アンケート結果の総括

以上の結果から総括的に述べられることは、概ね次のようになる。

まず、新制度における事業の柱のうちの2つである、利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業についてである。利用者支援事業は、事業項目としては新たな取組みであるにもかかわらず、ある程度の

広がりを見せているということができる。しかしながら、事業間の連携の状況については、率としてはまだ必ずしも高くはない。今後実施する類型が増えてくるにつれて、連携についても進んでいくことが期待される。一方、地域の子育て支援機関やNPO等の関係者との連携は、比較的取れてきていると言えよう。

一方、地域子育て支援拠点事業については、既にほとんどの団体において取り組まれているが、連携型についてはまだ実施率が低い状況である。また、付設したい機能としては、利用者支援事業以外についてはそれほど多くはない。地域の実情に応じて機能の充実を図り、利用者にとってより利用しやすい拠点施設となるよう、工夫が求められる。この点は第2章で詳述されている。

次に保育関連であるが、保育施設の数の変化については、保育園や幼稚園から認定子ども園への移行が進んでいることを示すものであると思われる。また地域の状況により、小規模保育事業の需要が高まってきていることがわかる。一方で、大都市圏やその郊外地域における待機児童問題はなお深刻であるが、同時に定数を満たしていない保育所も多いことが示された。地域的な保育の需要と供給のミスマッチをどのように解決していくかは、待機児童の解消に向けた重要な課題である。

保育の質に関しては、大都市部を中心とした多くの都市自治体において、保育士の確保が課題となっている。自治体間の獲り合いの様相もあるが、我が国全体としての保育人材の確保と併せて、各自治体における取組みも重要である。また、保育所と幼稚園を通じた保育・教育の質の向上のための様々な取組みについては、その内容によって自治体の取組み状況にかなり違いがあることがわかる。「保育の質」には複数の側面があることを十分に理解した上で、各自治体においてできるだけ幅広く取り組む努力を続けることが肝要であ

ろう。この点については、第1章を参照されたい。

3 都市自治体における子ども・子育て政策の 今後の方向性－研究会を総括して

2015年9月の発足以来、本研究会は8回の会議を開催し、少子化や子育てをめぐる様々な問題に関する都市自治体の現状と課題を把握することを通じて、今後の子ども・子育て政策のあるべき方向性について議論を重ねてきた。その概要は本報告書巻末の参考資料に収載されているが、こうした議論を基に、各委員がそれぞれに与えられたテーマに関しての考え方をまとめたのが、第1章から第5章までである。

したがってここでは、研究会での議論や前章までに示された考え方を踏まえて、都市自治体における子ども・子育て政策の今後の方向性について簡記することで、研究会の総括としたい。

まず、これまでに何度も触れられたように、新制度の重要なポイントの1つは、市町村が地域の実情に応じて各種の子ども・子育て支援のための事業を計画・実施する、という点にある。このことは都市自治体ごとに特徴ある取組みを展開することが可能であることを意味すると同時に、都市自治体間の差がつきやすいということでもある。したがって、地方版子ども・子育て会議を継続的に活発に開催し、市民ニーズをしっかりと把握しつつ、事業のPDCAサイクルを回していくことが重要である。そのためには、地域の子育てグループやそのネットワーク組織と協働することや、地域に存在するそうした社会資源をつなぐことができる専門性を持つことも、都市自治体の職員には求められる。

なお、都市自治体の取組みの展開には、都市自治体同士が競い合

うことも大事であるが、自治体間の協働によって問題の解決をめざすことが必要である場合もあろう。

また、新制度においては、幼保の財政支援の共通化等により、従来自治体内で別々に提供されてきた子ども・子育て支援に係る機能を有機的に連携させ、切れ目ない支援を行うことが一層必要になっている。都市自治体の組織の面においては、教育部局と福祉部局、さらには母子保健を担当する保健部局等の密接な連携協力体制の確立が、また人事においてもこれまでの枠組みを超えた研修やリーダー人材の育成が、重要である。

自治体における少子化対策は、市民のバリエーションに合わせた幅広い施策のメニューを用意するとともに、地域の状況を踏まえて弱い点を強化し、あるいは強みを更に生かすような取組みを実施することによって、より効果的なものとなる。

他方で、国や自治体の子育て支援策が充実するとともに、市民にとってはわかりにくくなってきた面もあり、いかにわかりやすく情報を伝えるかも重要である。

最後に、都市自治体におけるこうした子ども・子育て政策の展開には、自治体トップの意識や考え方が大きく影響することは、改めて言うまでもない。

第Ⅱ部 子ども・子育て政策の 実践

第1章

千葉県浦安市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

千葉県浦安市の事例報告では、大都市近郊に位置する自治体の子ども・子育て政策について検証しつつ、同市の取組みについて紹介していく。大都市圏の都市によく見られるのは、待機児童問題である。特に核家族世帯の多い浦安市にとって、高い保育ニーズへの対応と親の育児負担の軽減は喫緊の課題となっている。

本稿¹は、浦安市の概要を述べた後、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の子ども・子育て政策の現状についてまとめていくこととする。

1 浦安市の概要

(1) 浦安市の沿革

浦安市は、千葉県北西部に位置する一般市である。東京都に隣接する千葉県最西端の自治体で、市の南部が東京湾に面し、古くから漁業の盛んな地域であった。昭和39年から始まった海面埋め立て事業により、市域が大きく変化するとともに、計画的に整えられた住環境や交通環境の良さから転入世帯が増え、それに伴い人口は増加傾向

図2-1-1 浦安市位置図



出典：浦安市提供資料

¹ 2016年3月14日に浦安市を訪問し、同市こども部こども課を中心とした各担当課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

にある。現在は人口約16万3,000人、世帯数は約7万5,000世帯であり、平均年齢²は40.2歳と、千葉県内では最も平均年齢の若い街である。

また、埋め立てにより市域が増加していったことから、5つの地域（元町、中町、新町、工業、アーバンリゾート）に分けられ、それぞれ特徴的な発展をしている。特にアーバンリゾートでは、全国的に有名な大型レジャー施設があり観光地として賑わっている。

なお、平成26年度の浦安市の財政力指数は1.48と、全国の自治体の中でも特に高い数値を誇る。大型レジャー施設による法人市民税が要因と思われがちだが、歳入のうち、市税区分においては8割程度が個人市民税・固定資産税で構成されている。

(2) 浦安市の子ども・子育て政策の現状

平成22年に実施した国勢調査では、浦安市内の子育て家庭³のうち、核家族が占める割合は約95%であり、千葉県の86%、全国平均の83%を大きく上回っている。また転入世帯が多いこともあり、子育てについて相談できる身近な人がいないことから、浦安市では子育ての「孤立化」問題が懸念される。

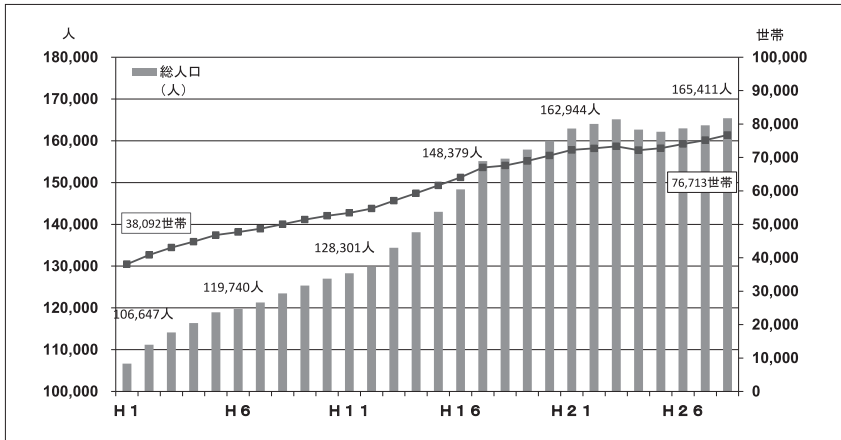
また、浦安市では社会情勢の変化に伴い保育ニーズも高い。平成27年4月1日現在で、29名の待機児童が発生しており、毎年のように保育所の定員数を増やしているが、それでも待機児童の解消には至っておらず、対応が追いつかないほど保育ニーズが高まっているという現状である。

一方で、保育ニーズが特に高まっている地域と、そうではない地

² 千葉県『千葉県年齢別・町丁字別人口』2015年。平成27年度4月1日現在。

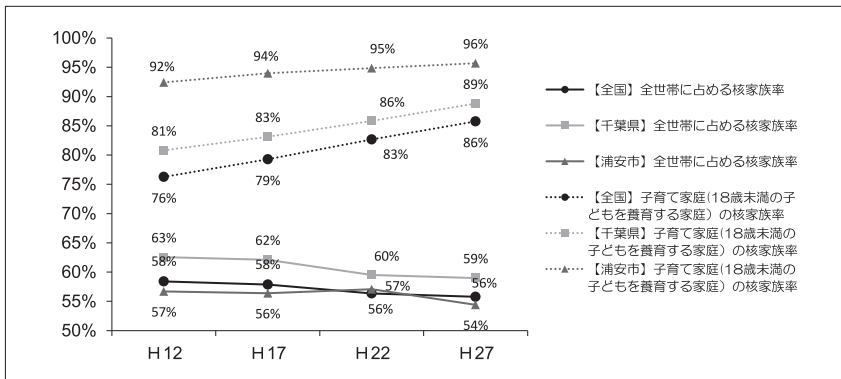
³ 18歳未満の子どもを養育する家庭。

図2-1-2 人口・世帯数の推移



出典：浦安市提供資料

図2-1-3 核家族率の推移



出典：浦安市提供資料

域の差がはっきりとしている。前述したように、浦安市は主に5地域に分かれているが、この中で特に保育ニーズが高まっているのが東京メトロ東西線浦安駅を中心とした元町地域である。元町地域は元々埋め立てが行われる前からの地域であり、現在は賃貸住宅が多く、人の入れ替わりが多いことが特徴的である。対照的に、保育ニーズが落ち着いているのが中町地域である。こちらは埋め立てによ

て開発された地域であり、複数の大型マンションが同時期に建てられた。年齢層の似た世帯が一挙に転入したことにより、一時期の保育ニーズは高かったが、現在は落ち着いている。

以上のような市特有の課題がある中で、浦安市では積極的に子ども・子育て政策を展開してきた。次にその取組みの一部を紹介したい。

2 浦安版ネウボラの取組み

(1) 少子化対策基金事業の創設

浦安市では、少子化等の子育てにかかる課題に対し、平成26年度に独自に少子化対策基金を創設した。結婚・妊娠・出産・子育てにわたり、切れ目のない支援を目的として、30億円を積み立てて

表2-1-1 平成27年度少子化対策基金事業

基金対象事業	担当課
うらやす婚活応援プロジェクト事業	商工観光課
産前・産後サポート事業	健康増進課
産後ケア事業	健康増進課
こどもの予防接種スケジュール作成支援事業	健康増進課
特定不妊治療費助成事業	健康増進課
男性不妊治療費助成事業	健康増進課
不育症治療費助成事業	健康増進課
不妊治療研究支援事業補助金	健康増進課
こどもプロジェクト事業	こども課
子育て支援バスポート事業	こども課
子育て応援ポータルサイト経費	こども課
望海の街子育て支援事業	こども課
ふれあい体験事業	東野児童センター
保育料の減免制度の実施	保育幼稚園課
認可外保育施設運営等支援事業費補助金	保育幼稚園課
一時預かり事業	保育幼稚園課
保育士資格取得講座受講料等補助金	保育幼稚園課

出典：浦安市提供資料を基に筆者作成

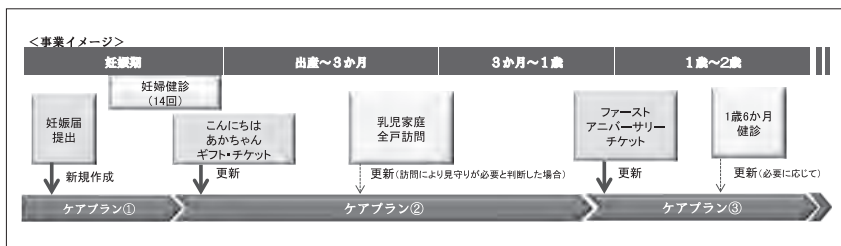
いる。平成26年度は4事業が実施されていたが、平成27年度は17事業に拡充され展開している。これらの取組みはフィンランドのネウボラ⁴を意識して始められたことから、「浦安版ネウボラ」と呼ばれている。

(2) こどもプロジェクト事業

上記の少子化対策基金事業の中で、代表的なのが「こどもプロジェクト事業」である。この事業は、妊娠届を提出しに来た全ての保護者に対し、子育てケアマネジャー⁵が面談をし、そこで保護者への支援制度の周知をするとともに、子育てケアプランの作成・提供を行うものである。

子育てケアプランとは、子ども若しくはその保護者に対し、現在から今後にかけて利用できる制度をわかりやすく示した支援計画である。面談のタイミングは、妊娠届提出時、出産前後、子どもの1歳の誕生日前後の計3回で、ケアプランを作成するかしないかは保護者の任意による。2回目（出産2か月前から生後3か月頃の産前

図2-1-4 こどもプロジェクト事業フロー図



出典：浦安市提供資料

⁴ フィンランド語でアドバイスの場所を意味する言葉。「かかりつけのネウボラ保健師」を中心とする産前・産後・子育ての、切れ目のない支援のための地域拠点をさす。

⁵ 浦安市が独自に認定する資格。市民への寄り添いを意識し、敷居の高くない相談窓口として行政機関の窓口を設置されている。

図2-1-5 こんにちはあかちゃんギフト



出典：筆者撮影

後)にケアプランを作成した場合は「こんにちは あかちゃんギフト、こんにちは あかちゃんチケット」、3回目(生後10か月から1歳6か月頃)に作成した場合は「ファーストアニバーサリーチケット」がそれぞれ贈られる。特に「こんにちは あかちゃんギフト」については、乳児に必要な衣類等一式が揃っており、保護者には非常に重宝されている。さらに年度ごとにデザインも変わるため、同じものを使用している親同士が繋がるきっかけになると期待されている。

これら子育てケアプランの作成の狙いは2点ある。1点目は、保護者に対する制度の周知である。子育て支援に関する制度は、これまでと比べると非常に多く、複雑化してきている。既存のパンフレットや資料では膨大な量になってしまうため、制度に精通した子育てケアマネジャーが説明することで、理解を深めてもらうことがねらいである。2点目として、保護者との信頼関係を築くことが挙げられる。一般的に、行政への相談となると、役所の窓口に来てもらうということが前提であった。しかしこの場合、気軽に相談ができるという雰囲気を作ることは難しい。その点に配慮し、子育てケアマネジャーを健康センター内に配置し、行政とのつながりが薄い妊娠

期から1歳6か月の間に基本3回会う機会をつくるなど、工夫が凝らされている。

(3) 産前産後サポート事業、産後ケア事業

前述したように、浦安市の子育て世帯の9割以上は核家族世帯である。核家族世帯が出産を迎えた場合、頼りになる身内は近くにおらず、出産前の不安や出産後の体力的に厳しい家庭環境の中で出産・育児をすることとなる。このような現状を考慮し、浦安市では「産前産後サポート事業」「産後ケア事業」を実施し、母子へのケアを行っている。

産前産後サポート事業とは、市が認定した産前産後サポーター⁶が家庭訪問を行い、家庭や地域での孤立感を解消することを目的とするものである。妊娠中からおおむね生後6か月の子どもを育児する親を対象とし、話し相手や相談相手として、週1回1時間程度の訪問を行っている。

産後ケア事業は、出産後の母親及びその乳児に対し、心身の休養及び回復、親子の愛着形成を図ることを目的として実施している。宿泊型と日帰り型があり、それぞれ市内の病院やホテルと連携し実施されている。

この2つの事業は、妊娠期～出産後の母子が対象で、特に負担のかかる時期にターゲットを絞り支援を展開している。前述のとおり、浦安市は子育てをしている核家族世帯が非常に多いが、行政がターゲットを明確にし、きめ細やかな支援を実施していることがわかる。

⁶ 市が開催する家族支援者養成講座（2級）を修了した者のうち、「産前産後サポーター養成集中講座」を修了した者。

3 その他の取組み

このように子育て世帯、特に母子に対し積極的な支援を行っている浦安市だが、その他の取組みについて紹介したい。

(1) うらやす婚活応援プロジェクト事業

こどもプロジェクト事業の中の一つに「うらやす婚活応援プロジェクト事業」がある。この事業は、市職員・婚活事業者・ホテルのブライダル関係者・地域で活躍する市民等で構成される「うらやす婚活応援プロジェクト実行委員会」が中心となり実施されるものである。主に婚活事業の企画・実施、民間企業と連携した結婚・子育て等情報誌の製作、同情報誌を活用したプロモーション事業を実施している。これらを通して、出会いの場の創出、結婚に関する意識の醸成、子育て情報の発信等、多方面への効果が期待されている。

(2) 不妊治療、不育症治療助成等

浦安市では、妊娠をする前の段階に対しても、手厚い支援を行っている。保険の適用ができない不妊治療に関する費用の助成を行っているほか、不育症治療に関する費用の助成も行っている。

また、市内に位置する大学病院との連携により、卵子凍結に関する助成も行っている。これは、晩婚化やライフスタイルの変化に伴い、出産適齢期に妊娠・出産できない女性に対し、出産の機会を広げる意味を持っている。卵子凍結については賛否あるが、浦安市の妊娠・出産に対して積極的に支援しようという姿勢が窺える取組みである。

(3) 待機児童対策

浦安市では待機児童問題への対策も実施されている。新たに保育施設の増設に取り組んでいるほか、公立幼稚園を認定こども園に移行させたことにより、弾力的に子どもを受け入れることが可能となっている。これらの取組みにより、浦安市の保育の受け入れ定員数は拡大しているが、それ以上に保育ニーズが増大しており、現在も待機児童が発生してしまっているのが現状である。今後も待機児童対策については課題の一つとして取り組んでいく必要があると言えよう。

また、保育士の確保も併せて考えなくてはならない。全国的に保育士不足が懸念される中、浦安市と隣接している東京都は、保育士の確保に積極的に動いている。保育士に対し様々な支援（住宅に関する補助、給与補助等）を行っているため、周辺の自治体から保育士が流出する、若しくは既に流出していることが懸念される。そうした中、浦安市は、保育士確保に向けて修学資金の貸付事業⁷や宿舍の借り上げに関する補助⁸等、様々な支援を実施している。保育士の確保は、保育の量的拡充のみならず、保育の質の向上にも繋がるものである。このような保育士の確保に関する取組みは、浦安市にとって非常に重要な取組みであると言えよう。

おわりに

おそらく、保育ニーズは今後も高まっていくことが予想されるが、これに対する待機児童問題の解消に向けた保育施設の拡充、保育士

⁷ 浦安市保育士養成就学資金貸付事業。

⁸ 私立保育所等保育士宿舍借上げ支援事業費補助金。

の確保といった浦安市の今後の取組みに注目したい。

一方、核家族世帯の多い浦安市には、妊娠から子育てまで、育児にかかる様々な不安を抱える家族が多い。そのような中、浦安市は、現代社会が抱える子育て負担に向き合い、きめ細やかな支援を実施すべく「浦安版ネウボラ」を構築した。このネウボラのような包括的なシステムは、今後どの自治体でも必要となってくるだろう。今回紹介した取組みが、同様の課題を抱える子ども・子育て政策担当者にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

- ・浦安市『浦安市子ども・子育て支援総合計画』2015年
- ・浦安市『ひとりじゃないよ みんなで子育てハンドブック vol.9』
- ・浦安市『浦安市市勢要覧』2014年
- ・浦安市『浦安データガイド』2013年

第2章

千葉県松戸市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

千葉県松戸市の事例報告では、大都市近郊に位置する自治体の子ども・子育て政策について検証しつつ、同市の取組みについて紹介していく。同市は、子ども・子育て支援新制度のうち、地域子育て支援拠点事業と利用者支援事業について、早い段階から力を入れていた。「にっぽん子育て応援団」が実施した、子育て分野における市民活動団体との連携関係等の調査では、調査された自治体の中で2年連続2位に選ばれるなど、一定の成果を残してきた。また、利用者支援事業に関する新たな動きについても注目すべき点が多い。

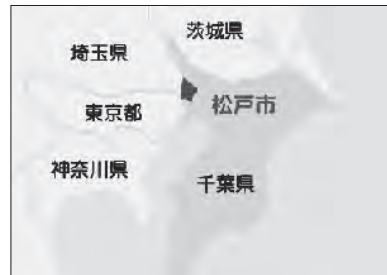
本稿¹では、松戸市の概要を述べた後、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の子ども・子育て政策の現状についてまとめていく。

1 松戸市の概要

(1) 松戸市の沿革

松戸市は千葉県北西部に位置する一般市である。人口は約48万6,000人、面積は61.38km²である。都心から約20km圏に位置し、西側は江戸川を挟んで東京都葛飾区や埼玉県三郷市に隣接している。古くから宿場町としてにぎわいを

図2-2-1 松戸市位置図

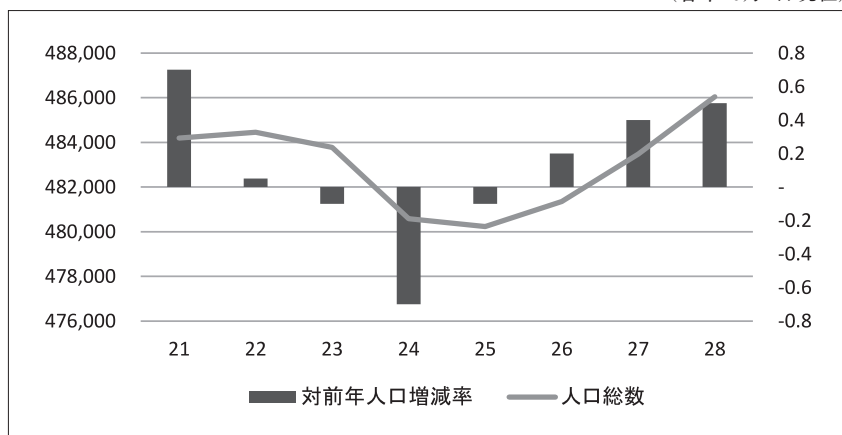


出典：松戸市提供資料

¹ 2016年3月29日に松戸市を訪問し、同市子ども部子ども政策課等に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図2-2-2 松戸市の人口の推移（平成21年～平成28年）

（各年10月1日現在）



出典：松戸市ホームページ『松戸市の人口推移』を基に筆者作成

見せており、現在の松戸駅周辺を中心に発展してきた。昭和初期には周辺の町や村が合併し、昭和18年に市制が施行された。

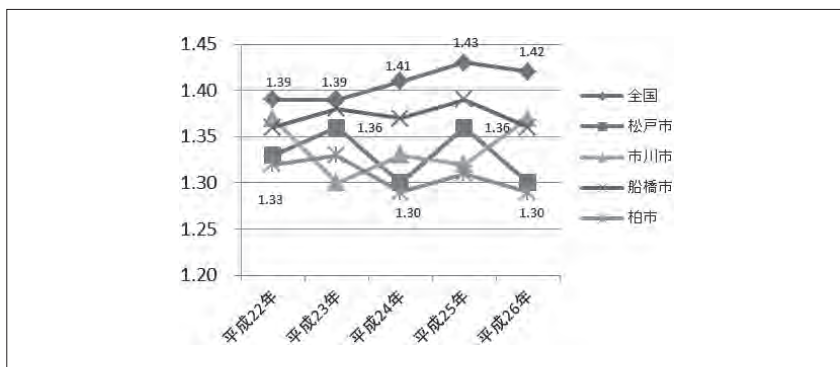
市内を JR 常磐線が走り、都心まで電車で約30分の距離にあることから、首都圏のベッドタウンとして機能している。その他、JR 武蔵野線、新京成線など6本の鉄道が走り、市民の足となっている。

昭和30年代前半から大規模な団地開発もあり、昭和36年から人口が大幅に増加した。松戸市の人口は、昭和54年まで毎年1万人以上増えるなど、大きく増加することとなった。平成元年には45万人を超える人口となったが、平成23年に発生した東日本大震災をきっかけに、転出超過に転じ人口が減少した。その後社会減傾向が続いていたが、平成26年度からは緩やかながら増加に転じており、現在も人口が増加している自治体である。

(2) 松戸市の子ども・子育て政策の現状

人口が増加傾向にある松戸市においても、年少人口は減少してお

図2-2-3 合計特殊出生率の推移



出典：松戸市提供資料

り、少子化が進行していることがわかる。合計特殊出生率についても、平成25年度は1.36であったが、同年の全国平均1.43と比べてやや低い水準である。

そうした中、核家族化や地域との交流の希薄化など、子育ての孤立化が課題の一つとなっており、市内に住む子育て世帯の育児負担の増加が懸念される。

また、全国的に保育ニーズが高まっている中、松戸市でも待機児童問題に直面している。国基準の待機児童数は平成26年度に42人、平成27年度に48人となっており、早急な対応が必要であった。この間、保育施設の定員数を750人程度増やしてきたが、それでも待機児童の解消には至っていなかった。しかし、その後の取組みにより、平成28年4月1日時点で待機児童を解消することに成功している。これから、大都市近郊によく見られる子ども・子育て政策に関する課題と、それに対する松戸市の取組みについて紹介していきたい。

2 子ども・子育て支援新制度の活用

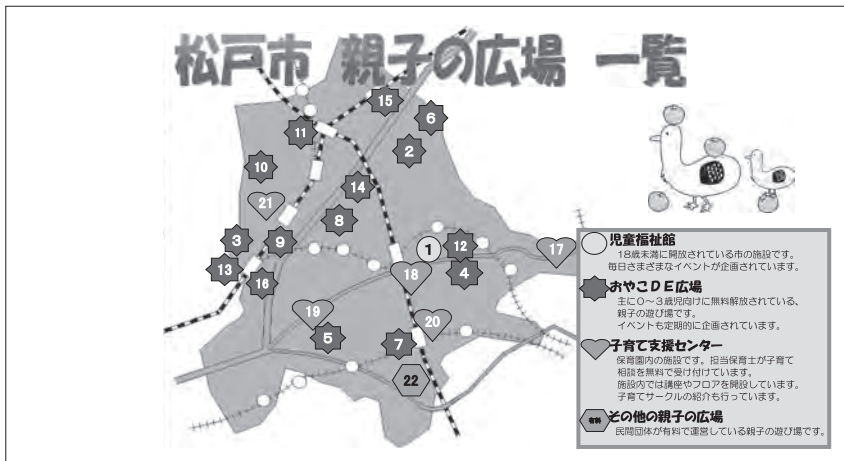
(1) 妊娠・出産から切れ目のない支援

松戸市では、妊娠・出産・子育てと切れ目のない子育て支援を実施することにより、安心して子どもを生み育てられる環境の整備に力を入れてきた。支援の内容は多岐にわたるが、以下では、松戸市の特徴的な取組みとして、地域子育て支援拠点事業と利用者支援事業について紹介したい。

(2) 地域子育て支援拠点事業と利用者支援事業の活用

松戸市では、現在21か所の地域子育て支援拠点（以下、拠点という）を設置している（おやこ DE 広場が15か所、子育て支援センターが6か所）。親同士の出会いや交流の場のほか、子どもたちが自由に遊べる場所として機能しており、地域にばらつきが出ないよう市内各地に設置されている。

図2-2-4 おやこ DE 広場・子育て支援センター一覧



出典：松戸市提供資料

松戸市の取組みで特徴的な点は、各拠点に利用者支援事業基本型²の支援員を配置したことである。普段は拠点で勤務している支援員を子育てコーディネーター（以下、コーディネーターという）に認定し、遊びに来る親子を対象に、相談及び情報提供も行うというものである。地区担当保健師のほか、地域の保育所や幼稚園とも連携し、行政の専門機関へつなげる役割も担う。

ここで重要な点は、コーディネーターという相談窓口を拠点に配置した点である。従来、行政が相談業務を行う場合、多くは庁舎に設置される。また、市が提供する子育て支援のメニューは多岐にわたるため、利用者にとってはわかりづらく感じることもあり、結果として気軽に相談できない場合がある。しかし、21か所の拠点は、市内全域にバランスよく配置されていて、利用者が多い。拠点スタッフであれば普段から信頼関係を築いていることもあり、相談しやすい環境で、利用者にあった情報を提供することも可能となる。また、各拠点同士で定期的に情報を交換する場を設けており、それを通じて子ども・保護者への対応に当たっている。

(3) 利用者支援事業の新たな展開

松戸市では、平成27年4月から利用支援コンシェルジュ（以下、コンシェルジュという）を市役所の保育所入所相談窓口配置している。これは、子ども・子育て支援新制度における利用者支援事業特定型³に分類されるものである。これまで述べてきたように、子育て世帯の育児不安等を軽減するため、拠点にコーディネーターを配置しているが、コンシェルジュの場合、同じ利用者支援事業でも受け

² 「利用者支援」と「地域連携」を共に実施する形態。主として、行政窓口以外で、親子が継続的に利用できる施設に支援員が配置されている。

³ 主に「利用者支援」を実施する形態。主として、行政機関の窓口等を活用している。

持つ役割は保育所等の利用に関わる相談支援が中心となっている。

コンシェルジュは、保育所等の入所に関わる相談業務・情報提供に特化した相談員である。専門的な支援が必要な子どもへの対応、また保育事業者からの相談や運営に関する支援、待機児童対策も担当する。

特に注目すべきは、待機児童対策としての機能である。待機児童世帯に対し、きめ細やかな支援を行っており、保護者の希望と、空きのある保育所とのマッチングやその後のフォローアップも行っている。保育所や拠点といった現場と行政との橋渡しを担い、情報の共有を図ることで迅速な対応がとれるようになっている。

3 松戸市の待機児童対策

(1) 小規模保育事業施設の設置

表2-2-1は、年度ごとの保育所及び入所児童数等について表しているが、平成27年度まで待機児童が発生していたことがわかる。しかし、平成28年度には、待機児童を解消⁴したのである。なぜこれを達成できたのか。それは、地域型保育給付における小規模保育事業施設を大幅に増設することに成功したからである。

大都市近郊地域の松戸市において、保育ニーズが高い地域での保育施設の新設は、不動産の確保が困難であり実現するまでの障害が非常に多い。そこで、不動産を確保しやすい小規模保育事業に注目したのだが、そもそも小規模保育事業は年齢制限⁵があり、3歳を迎えた年の年度末に卒園となるため、次の受け入れ先を探さなければ

⁴ 国の基準により計上。

⁵ 保育を必要とする0歳児から2歳児までの乳幼児を対象としている。

表2-2-1 保育所利用者等の推移

年齢層	項目	H26	H27	H28	
0～2歳児	子どもの数	11,727	11,554	11,681	
	認可保育所定員数	認可	2,006	2,348	2,514
		小規模	38	115	485
	新規受付者	2,653	2,902	3,236	
	入所人数	2,310	2,605	3,127	
	入所保留者数（実質待機）	343	297	109	
	うち国待機児童数	31	38	0	
	保育所利用率	19.7%	22.5%	26.8%	
3～5歳児	子どもの数	11,825	11,687	11,638	
	認可保育所定員数	3,083	3,411	3,590	
	新規受付者	3,467	3,630	3,889	
	入所人数	3,332	3,516	3,855	
	入所保留者数（実質待機）	135	114	34	
	うち国待機児童数	11	10	0	
	幼稚園利用数	7,280	7,189		
	保育所利用率	28.2%	30.1%	33.1%	
	幼稚園利用率	61.6%	61.5%		
就園率（保育園・幼稚園）	89.7%	91.6%			
全体	子どもの数	23,552	23,241	23,319	
	認可保育所定員数	認可	5,089	5,759	6,104
		小規模	38	115	485
	新規受付者	6,120	6,532	7,125	
	入所人数	5,642	6,121	6,982	
	入所保留者数（実質待機）	478	411	143	
	うち国待機児童数	42	48	0	
	保育所利用率	7,280	7,189		
保育所利用率	24.0%	26.3%	29.9%		

※平成28年度の「子どもの数」は平成27年12月のデータによるもの。

出典：松戸市提供資料を基に、筆者作成。

ならなくなる、いわゆる「3歳の壁」問題が発生する。その際、卒園児を受け入れてくれる連携施設（認可保育所等）があればよいのだが、これを確保することが難しいため、小規模保育事業施設の参入が少なく、また利用希望者も思うように増えないなどの弊害が出ていた。

そこで、松戸市は小規模保育事業施設の増設と並行して、連携施設とのマッチングを行ったのである。これにより、平成28年度までに開設した31か所の小規模保育事業施設すべてに、連携施設を

確保することに成功したのである。そのため、3歳以降の預け先も確保されたことにより、利用希望者も安心して預けられるようになった。そして、その結果、待機児童の解消に至ったのである。

しかし、小規模保育事業施設と連携施設とのマッチングは容易なものではない。行政が介入することにより、行政側に責任が発生することになる。開設しておいて子どもが集まらなかった場合、責任問題になりかねないところだが、松戸市ではあえてリスクを背負い、積極的に介入することにより、大幅な拡充に成功したといえる。

(2) 送迎保育ステーションの導入

待機児童を解消した要因は他にもある。送迎保育ステーションもそのうちの一つである。

多くの自治体では、保育ニーズの高い地域と低い地域が存在する。例えば、松戸市では駅前の保育所が満員だが、駅から離れた地域にある保育所は若干の空きがある。交通アクセスの良し悪しが保育ニーズと密接な関係にあると考えられる。そのような問題に対し、松戸市は送迎保育ステーション事業を開始した。

当事業は、保育が必要だが居住地周辺の保育所を利用できない子どもに対し、集合場所から指定保育所までバスで送迎するシステムである。集合場所は市の主要駅である松戸駅で、月額2,000円で利用できる。保護者としては、そこで子どもを見送った後に出勤することができるので、この事業への評価も高いという。保育ニーズの偏在是正のほか、待機児童問題にも効果的な取組みである。

しかし、この事業にも課題がある。バスや路線を増やすにはコストがかかるため、事業を拡充するにも限界がある。事業の拡充にあたっては、地域の保育ニーズをしっかりと見極めることが必要である。

おわりに

松戸市では、地域の状況を把握することにより、多様な保育ニーズへ対処し、待機児童の解消に至った。これは、子ども・子育て支援新制度をうまく活用したことによる影響が大きいと考えられる。特に、利用者支援事業の基本型と特定型を積極的に活用することにより、相談・情報提供・地域との連携など、効果的に機能させている。今後、利用者支援事業の実施を検討している自治体においては、松戸市の活用法は参考になる点が多いだろう。そのような自治体にとって、少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

- ・にっぽん子育て応援団『第4回主要自治体の子育て分野におけるNPO／市民活動団体との連携に関する調査報告』2015年
- ・橋本真紀・奥山千鶴子・坂本純子・子育てひろば全国連絡協議会編著『地域子育て支援拠点で取り組む利用者支援事業のための実践ガイド』中央法規、2016年
- ・松戸市『子ども総合計画』2015年
- ・松戸市『松戸市人口ビジョン』2015年
- ・松戸市『松戸市の概要』2015年
- ・渡辺顕一郎・橋本真紀・子育てひろば全国連絡協議会編著『詳解 地域子育て支援拠点ガイドラインの手引—子ども家庭福祉の制度・実践をふまえて』中央法規、2015年

第3章

北海道千歳市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

北海道千歳市は、北海道内において人口が増加している数少ない自治体である。しかし市民の転出入が多く、地縁のない世帯が多いという地域性がある。身内や知人のいない地域での子育てが、保護者にとって大きな負担となっている現状において、千歳市は育児負担を重要な問題と捉え、子育て世帯に対し寄り添い型の事業を展開している。

本稿¹では、千歳市の概要を述べた後、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の子ども・子育て政策の現状についてまとめていく。

1 千歳市の概要

(1) 千歳市の沿革

千歳市は、北海道の中南部に位置する一般市である。人口は約9万6,000人で、市の面積は594.50 km²である。市域が東西に長く、西部は山岳地帯で国立公園支笏湖地域を形成し、中央部はほぼ平坦で市街地があり、東部は丘陵地帯で農林業が盛んな地域である。市内には北海道の玄関とも言える新千

図2-3-1 千歳市位置図



出典：千歳市ホームページ『泉沢向陽台
北海道・千歳 移住情報』

¹ 2016年5月19日に千歳市を訪問し、同市子育て支援室こども政策課を中心とした各担当課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

歳空港があり、札幌市の中心市街地とを結ぶJR千歳線が南北に走っている。特に近年は空港利用者の実績数が伸びてきており、北海道の交通の要衝として、空港とともに現在も発展を続けている。

人口は、北海道内で増加数2位、増加率では1位を誇る。また、男性・女性ともに若年層の人口比率が高く、平均年齢が道内で最も若い（男性＝39.9歳、女性＝42.8歳）ことから、「道内で一番若いまち」と言われている。また、千歳市には、空港の他に自衛隊の駐屯地もあるため、市内には若い男性が多いが、転出入も多いのが特徴である。

(2) 子ども・子育ての現状

千歳市は、転出入が多い地域で転出と転入の数は一定ではない。しかし、出生数が死亡数を大きく上回っているため、自然増により市の人口は増加している。

また、千歳市では、子育て世帯のうち、核家族世帯の占める割合が高い。6歳未満の子どもがいる世帯のうち、93.6%を核家族が占めている状況である。ここで懸念されるのが、このような世帯は千歳市に縁のないことが多く、気軽に相談できる身内や友人がいないのではないかと、という点だ。これらの状況は、子育てをする際、保護者の孤立化が問題となりやすく、育児の負担は非常に大きいこと

表2-3-1 人口動態の推移（平成22年～平成26年）

（単位：人）

年	人口 増減数	自然動態 増減数	出生	死亡	社会動態 増減数	結婚	離婚
平成22年	305	328	959	631	△23	621	220
平成23年	571	276	932	656	295	601	210
平成24年	548	251	926	675	297	585	245
平成25年	543	276	943	667	267	589	205
平成26年	43	251	916	665	△208	579	213
計	2,010	1,382	4,676	3,294	628	2,975	1,093

出典：要覧ちとせ

が考えられる。このような問題に対し、千歳市がどのように取り組んできたか、以下にまとめていきたい。

2 千歳市の利用者支援事業

千歳市の取組みで注目すべきは、利用者支援事業（基本型）である。利用支援や情報提供といった本来の役割の他に、核家族や転入世帯の多さなど、千歳市の地域性に沿った活用法を見出し、事業を展開している。

(1) 子育てコンシェルジュの機能と役割

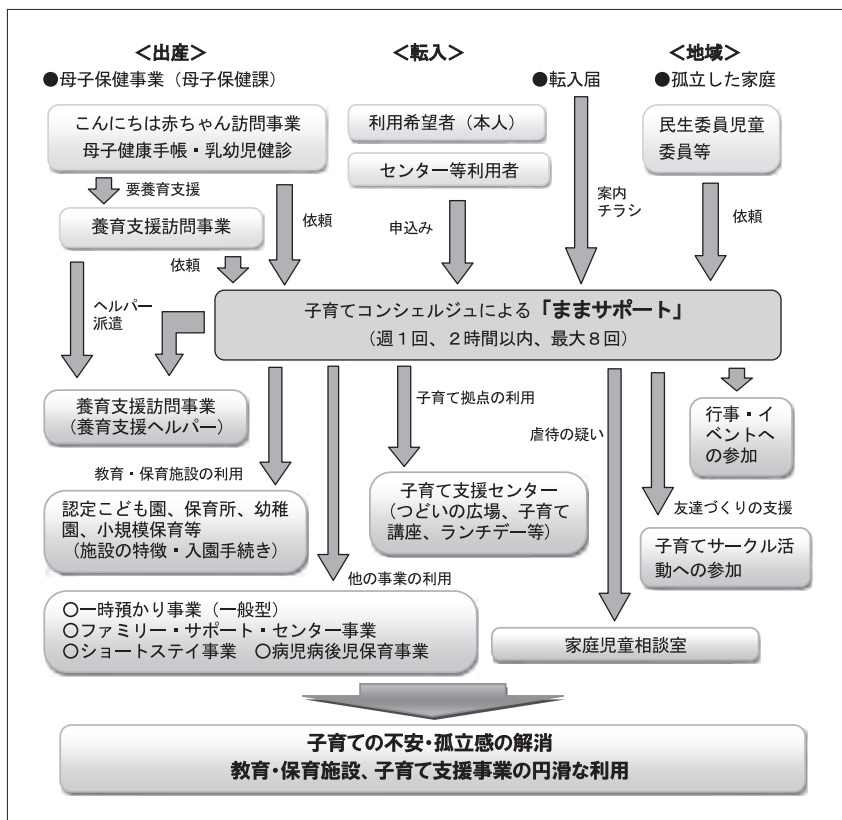
千歳市での利用者支援事業（基本型）は「子育てコンシェルジュ」と呼ばれている。前述したように、千歳市では転出入が激しく、子育てをしている世帯のほとんどは核家族である。このような世帯の子育ての孤立化を防ぐ目的で設置されたのが、この子育てコンシェルジュである。

子育てコンシェルジュは、市立の子育て支援センターである「ちとせっこセンター」と「げんきっこセンター」に、2名ずつ4名体制で配置されており、子育て支援センターを訪れた保護者からの相談や電話での相談、市外からの転入予定者を含め幅広く相談を受け付けている。当事業は、子育てに関するすべての相談に対応可能なワンストップ窓口として機能している。

また、子育てコンシェルジュは別の機能も有している。それは、訪問型子育て支援の「ママサポート²」での役割である。従来の相談

² 未就学児のいる家庭を中心に、子育ての不安や孤立感を解消することを目的とする事業。育児相談や利用支援を家庭訪問により実施する。必要に応じて家事、育児及び戸外活動等を協働で行うなどの取組みも行っている。

図2-3-2 ままサポート全体スキーム図



出典：千歳市提供資料

業務は、窓口を構え相談者が来るのを待つという受け身型であった。しかしこの取組みでは、「傾聴」や「協働」をキーワードとして、実際に世帯を訪問し、相談を聞きつつ、時には家事や育児と一緒に行うことで、信頼関係の構築を優先的に行っているのである。その上で、相談者に対し施設・事業の利用につなげる助言を行うなどをしており、いわば寄り添い型に特化した支援を展開している。

子育てコンシェルジュの機能として、前者は複雑化する子育て支援制度を、わかりやすく説明し利用してもらう「利用支援」の意味

合いが強い。その一方で、千歳市の特徴でもある子育て世帯の孤立化に対しては、受け身ではカバーしきれない世帯が出てくる。その点において、後者のままサポートの寄り添い型支援で、窓口まで相談に来られない世帯も対象とすることにより、より広範囲の世帯をカバーすることが可能となる。

この他、千歳市では「転入親子ウエルカムツアー」事業を実施している。これは転入して間もない子育て世帯を対象にしたバスツアーである。バスで市内の子育てに関係する施設等を巡回しつつ、同時にこのツアーをきっかけに世帯同士の繋がりを作ろうというものである。なお、このバスツアーのガイドも、子育てコンシェルジュが担当している。まさに千歳市の子ども・子育て政策の総合窓口として多方面に活躍しているといえる。

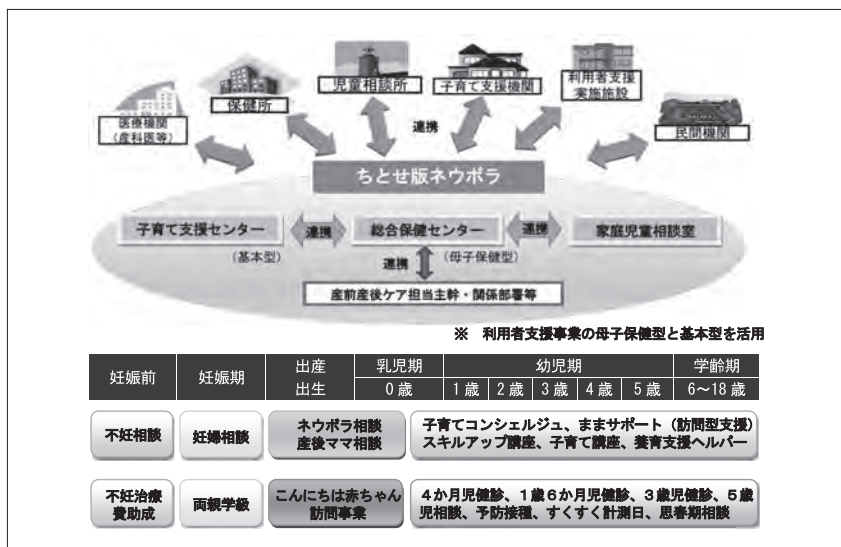
3 ちとせ版ネウボラの構築

前述したように、千歳市では市外から転入してきた子育て世帯の多さから、子育ての孤立化が問題となっている。これらに対応すべく、平成28年10月1日に、ネットワーク型の子育て世代包括支援センターを立ち上げた。これは「ちとせ版ネウボラ」と呼ばれている。このフィンランド発祥の「ネウボラ」は、日本語で「アドバイスの場」と訳される。転入世帯にとって、身内や友人が近くにいない環境というのは非常に育児負担が大きい。この負担を軽減するため、千歳市が始めた取組みである「ちとせ版ネウボラ」の内容を、以下に紹介したい。

(1) 妊婦ネウボラ、こどもネウボラ

ちとせ版ネウボラでは、対象をステージごとに分け、それぞれ異

図2-3-3 ちとせ版ネウボラ



出典：千歳市提供資料

なる支援を実施している。妊婦ネウボラは、妊娠期の母親を主な対象としており、専用の相談室で母子保健コーディネーターという専門員が、親との会話をとおして「傾聴」・「対話」・「助言」を行うものである。これは、前述した子育てコンシェルジュと連携して行っているもので、特に初めての出産を控える母親に寄り添う内容となっている。

また、こどもネウボラでは、妊婦ネウボラ同様、個別の相談室にて相談を行うほか、定期的に保健師、助産師、栄養士等が子育て支援センターを巡回し、集団形式の相談を実施している。特に集団形式のこどもネウボラは、単なる相談の場だけでなく、相談者同士の交流も生まれ、友人を作るきっかけにもなっている。

(2) 支援プラン作成

支援プランの作成については、例えば妊娠届出時に、すべての妊

婦に対し個別面接を行い各種支援制度に関する情報提供を行う。その際に作られるものが「妊娠期支援プラン」である。そのほか、「産後支援プラン」「乳児期支援プラン」「幼児期支援プラン」といった、子どもの年齢や各ステージに応じた支援プランが作成されており、専門的な支援を必要とする家庭には「養育支援プラン」も作成される。これらは、複雑な制度を可視化できるよう工夫がされており、かつ行政側がしっかり情報を把握し、利用者に対し必要な情報を必要な時に提供できる体制がとられている。

(3) ちとせ版ネウボラ会議

ちとせ版ネウボラは、対相談者への取組みだけではない。包括的な支援を実行するためには、組織内の連携が非常に重要である。そのため、「ちとせ版ネウボラ会議」が開催される。これは、部署間の顔の見えるネットワーク構築を目的として、ネウボラに関係する総合保健センター、子育て支援センター、家庭児童相談室など各部署が集まり、情報交換・意見交換を行うものである。各部署が個別に対応すると、情報の「横」の共有ができない場合があるが、この取組みでは、ネットワークを構築し情報の共有を密に行うことにより、より充実した支援を行うことが期待されている。

4 地域との連携による取組み

これまで述べてきた支援は、行政が中心となって進めてきたものであるが、千歳市では、地域を巻き込み「社会で子育てをしよう」という機運を高めるための取組みも行っている。

(1) いいお産の日 in ちとせ

毎年11月3日に、千歳市の子育て支援センターで開催されている。子育て用品のフリーマーケットやマタニティヨガ、ベビーマッサージなど、子育て世帯をメインターゲットに、地域の市民・団体が参画するイベントが豊富に行われている。その中で、小児科医による講演や子育てコンシェルジュによるよろず相談窓口も設置しており、子育てに関する啓発も同時に行われている。これらの取組みには、若い世代に出産・子育てに対する希望や喜びを実感させる機会を提供するほか、地域と子育て世帯をつなげるなどの効果が期待されている。

(2) 企業連携ぶちゼミ

これは、千歳市と千歳市内の企業・団体が連携し開催するものである。千歳市の公共性と企業・団体の専門性を活かす共助による取組みであり、「地域ぐるみでの子育て支援」を推進することを目的としている。千歳市は、子育て支援センターや児童館等の会場を無償で提供し、市民へ開催日時等の広報活動を行う。一方、企業・団体は、自らが持つ知識や技術を活用し、子育て世代向けの講座・イベントを原則無料で開催することとしている。これにより、企業・団体にとっては、地域貢献活動を行うとともに、自らのPRを行うことができる。

おわりに

千歳市は「道内で一番若いまち」である。そのため、現在の市長のもと、「子育てするなら、千歳市」という理念を掲げ、平成26年度から、市内に住む子育て世帯に向けて新規事業等を充実させてき

た。平成27年度の子ども・子育て支援新制度の開始に併せ、これまでの主要施策を10から30へと大幅に増やしている。そして平成28年度からは「ちとせ版ネウボラ」の取組みをはじめ、より充実

図2-3-4 ライフステージ別の主要事業

切れ目のない子育て支援					
No.	事業名	出産前	乳幼児(0歳～5歳)	小学生(6歳～11歳)	中高生(12歳～18歳)
1	不妊治療費助成事業の導入	■			
2	産前産後ケア事業の導入	■			
3	いいお産の日 in ちとせの開催	■			
4	幼保連携型認定こども園の普及促進		■		
5	小規模保育の導入		■		
6	新制度保育料の独自軽減の拡充		■		
7	インクルージョン保育の導入		■		
8	児童館型子育て支援センターの導入		■		
9	ママサポートの導入		■		
10	ランチデー・ランチタイムの導入		■		
11	転入親子ウエルカム交流ツアーの導入		■		
12	企業連携ぶちゼミの開催		■		
13	5歳児相談の導入		■		
14	ファミリー・サポート・センターの負担軽減		■		
15	学童クラブの対象学年・定員の拡大			■	
16	ランドセル来館の導入			■	
17	中高生タイムの導入				■
18	ちとせ学習チャレンジ塾の開設				■
19	“児童館においてよ”メッセージ発信			■	
20	ちとせ子育てコンシェルジュの導入	■			
21	子育てスキルアップ講座の導入	■			
22	子育てブログの導入	■			
23	子育て支援センターの休日開館の導入	■			
24	ちとせ版ネウボラの導入	■			
25	9館合同児童館まつりの開催	■			
26	げんきっこセンターの開設	■			
27	養育支援ヘルパーの導入	■			
28	親子deフリマ!の開催	■			
29	子育てガイド&おでかけMAP作成	■			
30	保育士等人材バンク、就職セミナー開催		■		

出典：千歳市提供資料

した、きめ細かい支援を実施している。担当者は、育児負担の大きい現代において、千歳市民に子どもを産み育てやすい環境を提供することを意識してきたという。その結果、地域を巻き込み、妊娠から子育てまでの包括的な支援をすることができるようになった。また、これからも創意工夫による子ども・子育て政策の展開を図ることにより、人口増を自然増で達成することが今後の目標とのことであった。

縁のない土地で子育てをする家庭は多いが、その分、育児負担を感じている保護者も多い。千歳市のような行政側からの寄り添い型の支援には、出産や育児に関する負担を軽減する効果が期待される。同様の課題を抱える自治体職員にとって少しでも参考となるものであれば幸いである。

【参考】

- ・千歳市『子育てするなら、千歳市 政策冊子（第9版）』2017年
- ・千歳市『第1期千歳市子ども・子育て支援事業計画』2015年
- ・千歳市『千歳市子育てガイド&おでかけMAP』2015年
- ・橋本真紀・奥山千鶴子・坂本純子・子育てひろば全国連絡協議会編著『地域子育て支援拠点で取り組む利用者支援事業のための実践ガイド』2016年
- ・渡辺顕一郎・橋本真紀・子育てひろば全国連絡協議会編著『詳解 地域子育て支援拠点ガイドラインの手引—子ども家庭福祉の制度・実践をふまえて』2015年

第4章

北海道恵庭市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

沿うように道央自動車道が南北に走っており、交通アクセスに恵まれた地域である。

気候は年間を通して穏やかで、また札幌市へと通いやすいことから、近年、市内に位置する駅を中心に住環境の整備が進められ、ベッドタウンとして発展している。また中西部には自衛隊の駐屯地や演習場があり、自衛隊関係者の住民も多い。

その他、恵庭市は「花のまち」「ガーデニングのまち」としても広く知られている。道内でも有数の花苗産地であり、道内生産の50%を占めている。また沿道のいたるところに花壇が並ぶなど、多くの市民が参加し、ガーデニングのまちづくりが行われている。恵庭市では、この花によるまちづくりが市民協働の機運を高め、住民参加によるまちづくりが推進されている。

また、「花」と同様に、恵庭市では「読書」が地域に浸透している。「まちじゅう図書館」という取り組みを行っており、市内にあるカフェやオフィスなどに、その店のオーナーが自由に本を展示し、その店に独自の図書館が作られる。それをまち全体で一般に公開しているのである。この図書館が地域の交流拠点の一つとなるなど、地域を巻き込み読書によるまちづくりが推進されている。

(2) 子ども・子育ての現状

恵庭市は、人口が減少傾向にある北海道内において、人口が増加している市である。その内訳として、出産数が死亡数を上回る自然増より、転入数が転出数を上回る社会増の要因が大きい。また自衛隊関係者の家族が多いことから、転出入が激しく、子育て中の親子の孤立化が懸念されている。孤立化を防止するため、地域社会と子育て世帯をどうつなぐか、この点について恵庭市は様々な取り組みを行っている。その内容について以下に紹介したい。

2 恵庭市の取組み

(1) 認定こども園の推進

恵庭市では、平成23年度に待機児童が発生して以来、待機児童対策に力を入れている。平成23年度の保育の受け入れ定員数は435人であったが、保育施設を新設するなどし、平成27年度には672人まで増やした。その結果、平成23年度に38人の待機児童がいたが、平成28年4月1日現在で待機児童0を達成した。

現在、恵庭市では認定こども園が6園ある。このうち子ども・子育て支援新制度の開始に伴い、市内の幼稚園3園が移行したものである。これにより、保育の受け入れも可能になったことから、待機児童の解消につながっている。

全国的に保育ニーズが高まっているが、それは恵庭市も同様である。しかし、将来的には子どもの数も減ってくる中で、保育施設を新設するにはリスクが高く、社会動向を見極める必要がある。その際、恵庭市のように認定こども園への移行を推進することにより、既存施設を活用し、コストをかけずに対応することが可能となる。

(2) ブックスタート、ブックスタートプラス事業

恵庭市では、平成13年から全国に先駆けブックスタート事業を開始した。ブックスタートとは、乳幼児とその保護者に対して絵本を配付し、絵本を楽しむ体験をしてもらうと同時に、親子のスキンシップを図ることを目的としている。

恵庭市の場合、9・10か月健診を受診した親子に「ブックスタートパック」を配付している。パックの内容は、絵本2冊と恵庭市の子育てパンフレットなどである。平成26年度の配付実績は98.6%なので、ほとんどの子育て世帯に配付できていることがわかる。な

お、より絵本に触れ楽しんでもらうため、平成20年から「ブックスタートプラス」事業も始まった。こちらは、子どもが1歳6か月健診時に行われるものであり、ブックスタート事業と同じく、絵本を親子へプレゼントするものである。月齢に合わせた絵本を読んでもらうことにより、継続して読書への興味を持つこと、また親子のスキンシップを保つことをねらいとしている。

以上のように、恵庭市では読書を推進する事業を行っているが、これと同時に、図書館によるフォローアップを行うことで、住民が絵本をきっかけに地域に出てきやすいよう力を入れている。例えば市立図書館では、親子向けに絵本の読み聞かせや絵本に関するイベントを定期的で開催している。これにより、本に興味をもった子どもが、気軽に親と一緒に図書館に来られるようなきっかけが作られているのである。また恵庭市は「まちじゅう図書館」事業を行っている。市立図書館以外にも、まちなかに多くの私設図書館が存在するため、親子にとって、地域と関わる良い機会にもなる。これらの取組みは、地域と子育て世帯の両者にとって、「つながり」を作る良いきっかけとなっている。

3 地域とのつながり

転入してきた子育て世帯は、地域とのつながりがなく、子育てが孤立化しやすい。それを防止すべく、恵庭市は様々な取組みを行っている。先に紹介したブックスタート事業とまちじゅう図書館事業はその例の一つだ。ここで、その他の取組みについて紹介したい。

(1) 多世代交流施設の設置

恵庭市は、子育て支援センターを設置しているが、子育て世代だ

図2-4-2 黄金ふれあいセンター



出典：恵庭市提供資料

けでなく、多世代が交流できるような取組みを実施している。

一つは「黄金ふれあいセンター」である。この施設は、地域の人々がふらっと立ち寄れる場所の提供をしており、世代間の交流が生まれる「ゆるいコミュニティ」づくりを支援することを目的として設置された。ここでは、子育て支援センターだけでなく、児童館、学童クラブ、高齢者の憩いの場、図書サービスなど多くの機能を有しており、世代を超えた地域住民の交流・連携の促進を図っている。

もう一つは、生涯学習施設「かしわのもり」である。地域住民の交流施設として設置されたこの施設も、黄金ふれあいセンターと同様多くの機能を有している。しかし、こちらは基本理念に「次世代を担う子どもたちを地域が育む」という「地育」を掲げており、より子どもの育ちへの方向性を強めている。特に、本棚が全長100mにわたって並ぶ本の回廊は、ただ本棚として活用するだけでなく、住民が積極的に書籍や棚に飾りたいものを持ち寄り、自ら運営を行えるような仕組みとなっている。地域住民により、恵庭市の伝統や地域の歴史を伝承し、次世代の子どもたちを育む新たな場となることが期待されている。

図2-4-3 かしわのもり



出典：恵庭市提供資料

(2) フーレめぐみの事業

フーレめぐみでは、子育て支援センター事業のひとつとして、全国でも珍しいプレイセンター²事業を実施している。プレイセンター事業とは、親が協働で運営する遊び場であり、地域で子育て中の母親らの声から設立に至った。現在は学校法人が指定管理者として運営しているが、フーレめぐみは今でも地域との交流を重視し、親子にとって過ごしやすい環境作りに努めている。また、ここでは子どもたちが自由に遊べる子どもひろば事業や、子育て相談、子育て講座も実施しているほか、近隣にある専門学校の学生らと連携し、定期的に親子向けのイベントも実施している。

(3) 親子と地域の繋がり創出

紹介した以上の施設は、それぞれ特徴が異なるが、共通しているのは、どれも様々な機能を併せ持った複合的な子育て施設であるという点である。多くの機能を有しているので、多様な住民が集まり

² ニュージーランド発祥の子育ての場のこと。子どもの自由な遊びを守る環境、親による協働運営の実施、親のための学習プログラムなどが特徴である。

やすく、地域の交流拠点となる。一般的に、核家族の子育て世帯は、地域の高齢者と接する機会が少ない。そこを黄金ふれあいセンターやかしわのもりといった多機能複合施設を設置することにより、世代間交流のきっかけ作りの支援を行っているのである。

子育ての孤立化を防ぐ意味で、行政によるアウトリーチが必要なこともあるが、それを地域も巻き込んで実施している点が恵庭市の特徴である。

おわりに

本章では、花や読書といった市民の共通意識を上手く活用する「ソフト」と、多機能複合施設を整備することによって地域住民の交流促進を図った「ハード」、この両面を活かした恵庭市の子ども・子育て政策について説明した。核家族化や転出入世帯の増加により、地域と子育て世帯の間で、関係の希薄化が懸念される中、恵庭市のような、地域との連携の取組みには参考になる点が多いと思われる。今回紹介した事例が、同様の取組みを考えている自治体にとって少しでも参考になれば幸いである。

【参考】

- ・ 恵庭市『恵庭市子育てガイドブック えにわっこ』2015年
- ・ 恵庭市『恵庭市生涯学習施設かしわのもり』パンフレット
- ・ 恵庭市『えにわっこ☆すこやかプラン』2015年
- ・ 渡辺典大・小倉寛征・坂本昌士・前田孝輔・瀬戸口剛・尾門あいらい・中島望『北海道恵庭市柏地区生涯学習施設計画』学術講演梗概集、42～43頁、一般社団法人日本建築学会、2015年

第5章

沖縄県南風原町

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

沖縄県では、待機児童、子どもの貧困¹が深刻な状況になっているが、それらに対し、自治体として積極的に取り組んでいるのが南風原町である。

南風原町は、待機児童だけでなく子どもの貧困問題も深刻である。これらの問題に対し、包括的に支援をする必要があるが、行政だけで対応するには困難な状況において、地域との連携に方向性を見出した。

本稿²では、南風原町の概要を述べた後に、同町へのヒアリング調査をもとに、同町の子ども・子育て政策の現状や課題、またそれらへの対応についてまとめていく。

1 南風原町の概要

(1) 南風原町の沿革

沖縄県南風原町は那覇市の南方に隣接し、県内で唯一海に面していない人口約3万8,000人の自治体である。面積10.76km²であり、県内41市町村で4番目に小さい。那覇市に隣接していることもあり、那覇市内の職場へ出勤する町民も少なくない。町内には高速道路や主要幹線道路が走り、沖縄県の南部にも北部にも出やすい。非常に交通アクセスに恵まれた地域である。

¹ 内閣府 HP『子供の貧困に関する指標（沖縄県の状況）』を参照。（http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/shiryou/okinawa_kodomo-genjou.pdf）

² 2016年7月4日に南風原町を訪問し、民生部子ども課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料をもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同町の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図2-5-1 南風原町位置図



出典：南風原町提供資料を基に筆者作成

南風原町の人口は、平成27年度の国勢調査によると、前回（平成22年度）の調査から2,258人、約6.4%も増加している。人口増加の主な要因は、出生数が多いことだが、南風原町に関しては転入者が転出者を上回る社会増の影響も大きい³。

(2) 南風原町の子ども・子育ての現状

上記のような人口増加に伴い、0歳～5歳の就学前児童数も増加している。また、認可保育所の申し込み人数も毎年増加しており、保育ニーズが年々高まっていることがわかる。この状況に対し、町は保育所を新設するなどして、受け入れ定員数を増やしているものの、高まる保育ニーズに対応しきれず、平成28年4月1日現在で188人の待機児童が発生している。南風原町にとって、保育の受け入れ定員数を拡充することは、まさに喫緊の課題となっていると言えよう。

³ 総務省『【総計】平成27年住民基本台帳人口・世帯数、平成26年度人口動態（市区町村別）』2015年。沖縄県の自然増減率は0.35、社会増減率は0.04だが、南風原町はそれぞれ0.83、0.62と大きく上回っている。

また、保育において沖縄に特有の「5歳児保育問題⁴」は、南風原町でも例外ではない。保育所の利用者数⁵は、4歳児で287名だが、5歳児になると88名に減っている。そもそも5歳児を受け入れている保育所自体も12園中6園と少ない。沖縄では、5歳になると幼稚園に転園するケースが一般的だが、それが保護者の就労の妨げになる場合も考えられる。5歳児の保育についても、少なからず行政がケアをする必要があるだろう。

また、沖縄のもう一つの問題が、子どもの貧困問題である。近年、全国的に課題として挙げられているが、これも待機児童と同様、沖縄では特有の問題となっていた。南風原町も同様に、子どもの貧困問題についても、重要な課題として位置付けている⁶。

2 南風原町の取組み

(1) 南風原町の保育政策

南風原町では、前述したように、保育ニーズが年々高まっており、待機児童が発生している。

しかし、そもそも沖縄では小学校就学前に幼稚園に通うのが一般的であり、住民もそれを選択することが多い。そのため、4歳児や5歳児に限っては、現在の保育所に預け続けたいというニーズはそこまで高くない。そのため、待機児童が発生している現状を鑑みても、4・5歳児の受け入れ枠が余ってしまうことが懸念されるため、単に保育施設を新設するだけでは、課題解決につながるとは言えない

⁴ アメリカ統治下の影響から、5歳になったら幼稚園に入園するといった慣習が今もなお強く残っている。

⁵ 平成26年4月1日時点

⁶ 南風原町『南風原町人口ビジョン及び南風原町まち・ひと・しごと創生総合戦略』p45にも明記されている。

い。むしろ施設が余り、余計なコストが発生する恐れもある。

そこで南風原町が取り組んでいるのは、公立幼稚園における保育機能の強化である。幼稚園で通常行っている幼児教育のほか、下記のような事業を実施し、保育の受け皿の補完に努めている。

- ①長期休暇（夏休み等）の預かり保育
- ②早朝保育
- ③土曜日の預かり保育
- ④専任園長の配置
- ⑤給食

これらの事業は、例えば、幼稚園は午後には園児が帰宅するので、結果的に施設が空くが、その空き時間・空きスペースを保育事業として有効活用することが可能となる。既存の施設を活用することにも繋がり、幼児教育ニーズ・保育ニーズともに対応していこうという考えである。また、沖縄県の小学校と幼稚園は同じ敷地内に建てられていることが多く、小学校の校長と幼稚園の園長を同一人物が兼任している場合が多い。しかし南風原町の場合、④のように専任の園長を配置している。専任園長を配置することによって、兼任時よりも園の運営に集中することができるようになることから、幼児教育や保育がより一層充実することが期待される。このように南風原町では、公立幼稚園を活用することにより、待機児童対策を行うとともに、幼児教育・保育の質の確保をする取組みも行っているのである。

また、待機児童解消のため、専門のスタッフとして、待機児童解消支援事務嘱託員⁷と子ども・子育て支援嘱託員⁸を配置している。

⁷ 沖縄県独自事業。

⁸ 利用者支援事業特定型。

両者とも、主に利用支援や保育所とのマッチング、情報収集を担当しているほか、認可外保育所の空き状況の確認なども実施している。保育の多様化に伴い、複雑化する制度を、住民にわかりやすく情報提供することで、有効的に活用してもらうことを目的としている。このように、行政と子育て世帯の橋渡しの役を担っているのである。

(2) 貧困対策を含めた包括的支援

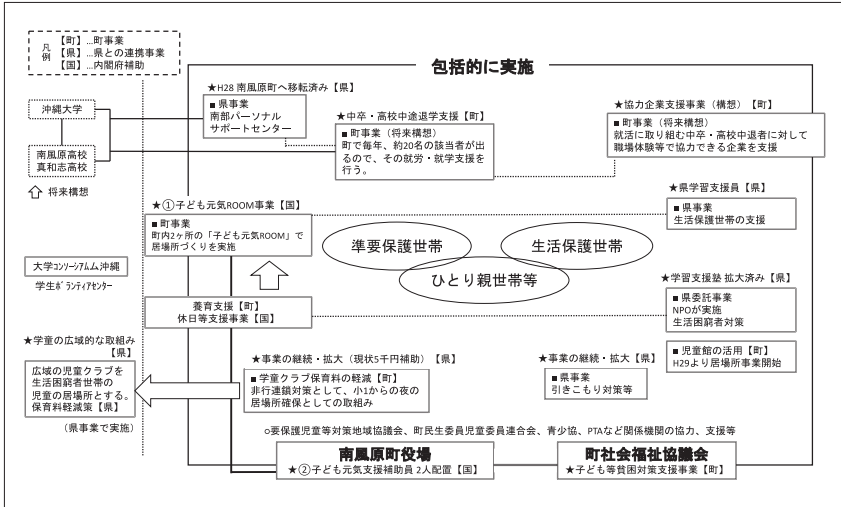
南風原町は、子ども・子育て政策及び貧困対策について、関係団体を含め、町全体で取り組むためのネットワークを構築している。それが「子どもの貧困緊急対策事業⁹」である。実施主体は南風原町で、南風原町社会福祉協議会と事業の棲み分けを行い、生活保護世帯、ひとり親世帯、準要保護世帯を主な対象とし、切れ目のない支援を、様々な専門機関によって包括的に行う仕組みとなっている。なお、子どもの貧困対策だけでなく、青少年の健全育成についても十分な配慮がされている。これについて、以下に説明する。

子どもの貧困で重要な点は2点ある。1点目は「居場所の確保」である。貧困世帯の子どもは、自宅に居場所がないことが多く、昼夜関わらず外出・徘徊することがある。特に夜間の徘徊は、そのまま生活の乱れや非行につながるだけでなく、犯罪に巻き込まれる可能性もある。

2点目は「生活支援」である。残念ながら貧困世帯の子どもは、基本的な生活習慣が身に付いていないことが多いという。入浴の習慣がないことや睡眠の乱れ、衣類の清潔を保つことができないなど、そのような家庭で育つ子どもは、学習習慣もなく、貧困の連鎖から

⁹ 内閣府『内閣府による沖縄の子供の貧困対策の推進』を参照。(http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/shiryuu/okinawa-hinkontaisaku.pdf)

図2-5-2 子どもの貧困緊急対策事業

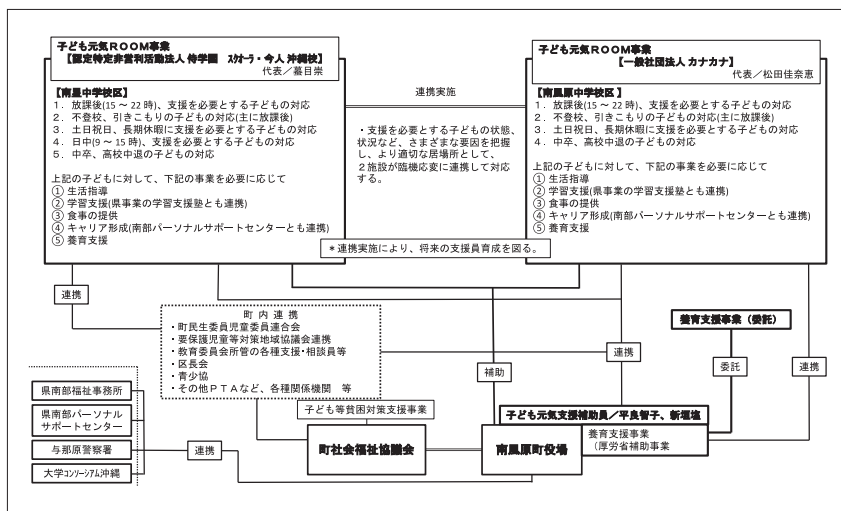


出典：南風原町提供資料を基に筆者作成

抜け出すことがより困難となっている。

こうしたことへの対策として南風原町で開始されたのが、「子どもの貧困緊急対策事業」のうちの一つである「子ども元気 ROOM 事業」である。これは、上記のような家庭環境等に課題を抱えている子どもに対し、切れ目のない支援を行い、子どもの健全育成に寄与することを目的とし実施されている。現在、南風原町には2か所の子ども元気 ROOM が設置されており、3～5名のスタッフを中心に運営している。ここでは、①生活指導、②学習支援、③食事の提供、④キャリア形成、⑤養育支援が実施されている。このように、実効性のある具体的なアプローチを行うことにより、貧困の世代間連鎖を断ち切れるよう支援を行っているのである。なお、①放課後の居場所を必要とする子ども、②不登校・ひきこもりの子ども、③土日祝日・長期休暇に居場所を必要とする子ども、④日中（9時～15時）に支援を必要とする子ども、⑤中卒・高校中退者といった

図2-5-3 平成28年度子ども元気 ROOM 事業実施体制



出典：南風原町提供資料を基に筆者作成

幅広い子どもたちを、子ども元気 ROOM は支援の対象としている。

同事業で特徴的なのは、子どもの貧困への対処だけではないという点である。例えば、中学校卒業後に進学しない者や高校中退者など、学校という枠組みから外れた彼らを支援する主体がこれまで明確ではなかった。つまり、行政のセーフティネットから漏れてしまい、支援を受けづらい状態になってしまっていたのである。このように就学も就労もしていない若者は、非行に走る恐れがあり、そうなった場合、将来的に貧困に直面する可能性が出てくる。同事業では、上記の子ども元気 ROOM での支援の他、町内の高校、近隣の大学に働きかけ、中退者を減らすよう方策について検討・連携している。また、就労も就学もしていない中卒・高校中退者に対しては、沖縄県の機関と連携し、職業訓練や就職活動の支援を行い、社会復帰の手助けを行なう。

また、これまで述べてきた支援と同様に、南風原町は、ひきこも

りに対しても積極的に支援を行っている。沖縄県も、平成28年10月に県内初のひきこもり支援センターを町内に設置した。当事者や家族のための相談窓口を設置し、アウトリーチ（訪問支援）も実施している。ひきこもっている人は、家から出ることが少ないので、もし家族等の支援者がいなくなった場合、社会から隔絶されてしまう可能性がある。この場合、自身の力で就労等生活の立て直しができるものは非常に少ないと思われる。以上のように、このような住民も対象に含めて、南風原町は事業を展開しているのである。

これらの子どもの貧困に対する取組みは、決して行政機関だけで実現できるものではない。前述したように、支援の対象は年齢層が幅広く、多様性を有している。そのため、子ども元気 ROOM 事業では学童クラブの運営者や民生委員・児童委員、ひきこもり対策事業では沖縄県の精神保健福祉センターなど、行政と専門機関とが連携できてこそ包括的な支援が実現できるのである。

図2-5-4 元気 ROOM カナカナ



出典：南風原町提供資料

3 行政の役割と職員の専門性

ここで、南風原町の事業展開について、職員の専門性の観点から検討したい。現在の子ども課の職員は15名（嘱託職員5名含む）だが、貧困対策事業を担当している職員は4名である。その中で注目すべきことは、担当課長をはじめとした職員の外部との関係づくりである。

沖縄の貧困問題は、本章で述べているとおり、非常に多くの要素を含んでいるため、行政のみで対応することは困難である。まして南風原町のような比較的規模の大きくない自治体であれば予算も人材も限られてしまう。そのような中で、子ども課職員は、外部の専門機関との連携に方向性を見出したと言える。

今回紹介した包括的な支援には、多くの人が関わって成立している。これらに共通するのは、各々が各々の専門分野において、問題意識を有していたという点である。例えば、貧困の連鎖を断ち切るためには教育の充実化は必須であるが、教育機関では、学習以前に必要な生活支援が満足に行えない。一方で、子ども元気ROOMなどで生活支援は行えるが、本格的な学習指導や不登校者へのアプローチは難しい。様々な要素を含んだ子どもの貧困問題と、専門機関が有する問題意識を、南風原町が適切に把握し、両者をつなげることができた結果、今回の包括的な支援の展開に至ったのである。

南風原町は決して規模の大きな自治体ではないが、紹介した「子どもの貧困対策事業」における包括的な支援は、いわゆる地域社会を巻き込むことで実現している。このようなネットワークの構築は、行政職員による「つなぎ」による影響が大きい。なお、この背景には、もう一つ重要な要因として首長の姿勢がある。南風原町の場合、町長の問題意識が明確であり、政策方針に一貫性があったことが、

今回の取組みに至ったと考えられる。また、行政の意識もさることながら、実践に至るまで、部長・課長・現場職員との間で意思の疎通がしやすい適切な環境でもあった。人材や財政が豊かな自治体ほど、事業への投資がしやすく、充実化が図りやすいのかもしれないが、南風原町のような規模の大きくない自治体でも、首長の一貫性と組織内の連携によって、多くの取組みを実現することができたといえるだろう。

おわりに

南風原町役場では、町民が財産という意識があるという。貧困問題に正面から取り組む姿勢は、行政の責任を果たしていこうとすることを表すのと同時に、町に、ひいては社会に還元できる人間になって欲しいという、南風原町のメッセージでもある。

待機児童問題や子どもの貧困問題は多角的・複合的な対応が必要である。これを行政のみで対応しようとしても、相当な労力と時間を要してしまうことになるだろう。南風原町のように、地域課題を発見・共有し、地域全体で包括的に取り組むことが重要である。今回紹介した事例は、多くの自治体が抱えている課題であるが、対策を考えている自治体にとって少しでも参考になれば幸いである。

【参考】

- ・浅井春夫・吉葉研司『沖縄の保育・子育て問題 子どものいのちと発達を守るための取り組み』明石書店、2014年
- ・内閣府『沖縄子供の貧困緊急対策事業』2015年
- ・内閣府 HP『沖縄の子供の貧困対策に向けた取組』(<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/okinawa>)

kodomo.html)

- ・南風原町『子ども子育て支援事業計画』2015年
- ・南風原町『ハイさいよーさん ～見るだけで、すべてがわかる町の予算～』2016年
- ・南風原町『南風原町人口ビジョン及び南風原町まち・ひと・しごと創生総合戦略』2016年

第6章

沖縄県宜野湾市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

沖縄県宜野湾市では、主に待機児童への対策についてヒアリング調査を行った。沖縄県は全国でも合計特殊出生率が高いが、それに伴い保育ニーズが高く待機児童も多い。特に宜野湾市については、交通アクセスが良く、人口が集積しやすい立地的特徴があることから、周辺の自治体と比べて待機児童が多い。また、市内中心部に普天間飛行場などがあることから、他市と比べ地理的に不利な状況にあり、施策の推進に支障が生じている。

本稿¹では、宜野湾市の概要を述べた後、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の子ども・子育て政策の現状についてまとめている。

1 宜野湾市の概要

(1) 宜野湾市の沿革

宜野湾市は人口約9万7,000人、面積19.80km²の一般市である。沖縄本島の中南部に位置し、南の那覇市、北の沖縄市の中間点にある。市内には国道58号線と国道330号線、また沖縄自動車道も走り、交通の要衝として発展してきた。

市の主な産業は第3次産業で、純生産額で全体の8割を占める。市西部の海岸沿いは、コンベンションセンターや海浜公園等が立地し、観光・リゾート関連産業が発展してきている。現在も開発が進

¹ 2016年7月5日に宜野湾市を訪問し、同市福祉推進部こども企画課を中心とした各担当課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料などをもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

んでおり、そこでは多くの雇用が確保される予定であることから、宜野湾市の経済の中心となることが期待されている。市東部は小高い丘が多く、住宅が密集している地域である。

宜野湾市の中心部には普天間飛行場が立地する。市面積の約30%を占めており、その周辺には住宅地や公共施設が存在するため、墜落事故の危険性や騒音被害など、問題が山積している。特に普天間飛行場がまちの中心部に位置しているため、いびつな都市形成をせざるを得ず、市民生活に影響を及ぼしている。

図2-6-1 宜野湾市位置図



出典：宜野湾市提供資料

(2) 宜野湾市の子ども・子育ての現状

宜野湾市では、少子高齢化の進行により、年少人口の減少と老年人口の増加が見られるものの、現在も緩やかな人口の増加が続いている。人口増加の主な要因は、出生者数が死亡者数を上回る自然増である。合計特殊出生率は1.85で、沖縄県全体とほぼ同じ数値である。

宜野湾市の課題として挙げられるのは待機児童²である。待機児童が発生する要因は様々だが、影響が大きいものの一つは保育ニーズの高まりである。宜野湾市の未就学児童数は、微増傾向にあるも

² 平成28年4月1日時点で172人である。

表2-6-1 未就学児童数、待機児童数等推移一覧

(未就学児童：各年3月31日、その他：各年4月1日現在)

	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年
未就学児童数	7,243	7,304	7,341	7,331
新規入所申込児童数	895	1,062	1,117	1,260
待機児童数	193	211	350	172
全入所児童数	2,369	2,535	2,692	3,053
施設利用率	32.7%	34.7%	36.7%	41.6%

出典：宜野湾市提供資料

ののほば横ばいであるが、保育所の利用希望者数は毎年増加している。ここで、保育所等利用率³に注目したい。平成28年4月1日時点の国の平均は39.9%⁴であるが、宜野湾市は46.1%と非常に高い数値である。これを見る限り、いかに宜野湾市の保育ニーズが高いのかがわかる。また、毎年の推移をみても、同数値は年々増加傾向にあり、保育ニーズが急激に高まっていることが窺える。これに対し、宜野湾市は毎年受け入れ定員数を増やして対応をしているが、待機児童の解消は非常に困難であると言わざるを得ない。

以上のように、宜野湾市の子ども・子育ての現状については、待機児童問題は重要な課題である。

2 待機児童の状況

宜野湾市の待機児童問題は、最近に始まったことではない。宜野湾市の待機児童は、平成11年4月1日時点で289人⁵である。その後、年々受け入れ定員数を増やしながらか対応してきた。以下にこれまで

³ 保育所等利用率：当該年齢の保育所等利用児童数÷当該年齢の就学前児童数。今回は幼稚園を除いた数値を算出している。

⁴ 厚生労働省『保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）』2016年

⁵ 厚生労働省『市町村別保育所入所待機児童数調査』1999年

の経緯を整理する。

宜野湾市次世代育成支援行動計画前期（平成17年度～平成21年度）によると、平成17年度時点では、公立保育所3か所、私立保育所10か所の保育施設を有し、受け入れ定員数は1,185人だった。なお、平成17年4月1日時点の待機児童数は159名⁶である。また、この計画の策定時における平成21年度までの整備目標として受け入れ定員数を1,683人と掲げている。

平成21年度には1,520人の定員数を確保している。計画の整備目標には達しなかったものの、定員の弾力化により1,698人の子どもを受け入れている。これだけ受け入れ定員数の拡充を行ってきたが、実際には平成21年4月1日時点で待機児童が235人となっている。

平成28年度になると、受け入れ定員数を2,614人に拡大した。

これは平成17年の2倍以上の数値である。自治体の規模にもよることだが、10年間で2倍以上の定員数を拡充してきたことについては、宜野湾市の待機児童解消に向けた取組み姿勢が窺える。しかし、それでも待機児童の解消には至らなかった。

今後も高まる保育ニーズに対応していく必要があるが、ニーズの高まりは今後も増えることが予想される。なかでも、全国的に3歳未満の保育ニーズが高まっており、宜野湾市も同様に、0歳から2歳までの待機児童が多い。つまり、年齢ごとにニーズが偏在しているのである。

また、年齢だけでなく地域的にも同様の問題が発生している。市の西側では開発が進み、今後商業施設等が増えてくるほか、周辺には大型の集合住宅が増設される予定である。一部に集中して人口が増加するため、それへの対応が必要となってくる。一方、住宅が密

⁶ 厚生労働省『保育所入所待機児童数調査』2005年

集していることから、ニーズがあっても施設の用地確保が難しい地域もある。今後も保育ニーズへの対応は必須であるが、拡充の仕方にも工夫が求められることとなる。

表2-6-2 保育施設・入所率等一覧
保育施設

(各年度4月1日現在)

年度	施設	(単位：箇所)		(単位：人)		(単位：人)		入所率	(単位：%)		入所待ち 児童数	国)待機 児童数		
		箇所数	うち 公立	うち 私立	入所 定員数	うち 公立	うち 私立		うち 公立	うち 私立			うち 公立	うち 私立
平成 27 年度	認可保育所	22	3	19	2,310	320	1,990	2,692	291	2,401	117%	480	350	
	認定こども園	0	0	0	0	0	0	31	0	31	※認定子ども園は 市内に事業所が なく、近隣2村 (中城、北中城) の施設で受け入 れあり。			
	地域型 保育事業	0	0	0	0	0	0	1	0	1				
	合計	22	3	19	2,310	320	1,990	2,724	291	2,433				
平成 28 年度	認可保育所	24	2	22	2,558	260	2,298	2,957	232	2,725		113%	243	172
	認定こども園	0	0	0	0	0	0	31	0	31	※私立2,725人中 市内は2,666人 (はるゆめ59人)			
	地域型 保育事業	3	0	3	56	0	56	65	0	65		※地域型保育事業 は、平成28年度 から本市で3事 業所がスタート した。 他自治体にある 5か所の事業所 でも受け入れあ り。		
	合計	27	2	25	2,614	260	2,354	3,053	232	2,821				

H27.4.1とH28.4.1の比較→ 304人分定員増 329人受け入れ増 237人減 178人減

幼稚園

(各年度5月1日現在)

年度	施設	箇所数	うち 公立	うち 私立	入所 定員数	うち 公立	うち 私立	入所 児童数	うち 公立	うち 私立	入所率	うち 公立	うち 私立
平成 27 年度	幼稚園	12	9	3	1,550	1,075	475	1,161	758	403	75%	71%	85%
平成 28 年度	幼稚園	12	9	3	1,545	1,070	475	1,198	782	416	78%	73%	88%

※うち私立
(3ヶ所)
新制度移行
園
1ヶ所
移行してい
ない園
2ヶ所

出典：宜野湾市提供資料

3 宜野湾市の取組み

(1) 地域型保育事業の拡充

上記のような課題がある中で、受け入れ定員数を増やす工夫の一つが地域型保育事業である。東京都のような大都市では小規模認可保育所が増加傾向にあるが、それは以下のような理由からである。

①保育施設の新設が困難である。(不動産の確保等)

②3歳未満児の保育ニーズが高い。

③子ども一人あたりの保育士（有資格者）が少なくすむ⁷。(保育士不足への対応)

これらは、宜野湾市でも同様に当てはまると考えられることから、地域型保育事業の推進は、宜野湾市の待機児童問題解消の一助となることが期待される。

そんな中、宜野湾市では、平成29年4月1日に8か所の新規開設を予定している。すべての小規模認可保育所が開設できれば、約150人の受け入れ定員数を拡大することができる。待機児童の多くは3号認定と言われる3歳未満児なので、問題の実情に沿った取組みと言える。ここで問題なのは3歳以降の預け先である。卒園後の連携園を確保していれば問題ないが、送迎可能な範囲に3歳児の空きがある保育所がないこともあり得る。その点については、行政のケアも必要になってくるだろう。

また、この取組みは保育士不足にもある程度の効果があると考えられる。通常の保育所を新設するよりも、保育士の数が少なく済むので、そちらにも考慮された取組みである。しかしながら、「保育士を増やそう」という取組みではない。今後は保育士の確保策を充

⁷ 但し、B型（中間型）やC型（グループ型）に限る。

実させる必要があるだろう。保育士不足の原因の一つとして、保育士の労働条件の悪さ（低賃金等）が挙げられることがある。そのため、給与の上乗せや住宅費補助などを行う自治体があるが、それを実行できる自治体は限られている。限られた財源の中で保育士確保のために何ができるのか、自治体独自の工夫が求められる。

(2) 利用者支援事業

宜野湾市では、「子育て相談員」として利用者支援事業員が配置されている。沖縄では「ゆいまーる」という相互扶助の概念が存在するが、転入世帯のように周りに知人や身内のいない世帯や、ひとり親世帯で身内との交流が希薄な世帯も存在する。そのような世帯に、適切に子ども・子育てに関する情報を伝えるのは非常に重要である。特に宜野湾市は、市内の中心に普天間飛行場が位置しているため、市民の中には、市役所までの交通アクセスが良くなく、気軽に相談できない場合や、情報が十分伝達されていない場合があると考えられる。利用者支援事業を活用することによって、情報の提供方法の改善が期待される。

また、宜野湾市の子育て相談員は、認可外保育施設の斡旋も行っている。本来、民間の保育事業に対して行政が積極的に関わることは少ないが、現在の宜野湾市のように待機児童が多い場合、保育所と利用希望世帯のマッチングだけでは間に合わない。認可外保育所の力も借りることによって、少しでも待機児童問題が解消するよう努めている。

(3) 認可外保育所への助成

前述したように、宜野湾市では、認可保育所に入れなかった世帯に対し、認可外保育所の斡旋等を行っているが、認可外保育所への

助成事業も行っている。それが「宜野湾市新すこやか保育事業補助金」、「宜野湾市認可外保育施設運営補助金」である。どちらも、入所している乳幼児の処遇向上と保育の質の向上を目的としている。

この取組みには2つのねらいがある。一つは、認可保育所だけでなく認可外保育所も活用して、保育の受け皿を少しでも確保しようというものである。そして、もう一つはリスクの回避である。人口が増加している宜野湾市においても、年少人口（15歳未満）は既に減少傾向にある。保育ニーズが高まっているとはいえ、現時点で保育施設を新設したとしても、将来的に無駄となってしまう可能性がある。そうすると、過剰な保育施設の維持管理等で余計なコストが発生するというリスクがある。しかしながら、こういったリスクは、既存の認可外保育所と連携することによって回避することが可能である。

(4) 手法の転換と多面的な取組み

これまでの宜野湾市は、待機児童解消に向けて相当の力を注いできたと言える。しかし、それ以上に保育ニーズが高まり、行政だけで対応するにはかなり難しい状況となっている。そこで宜野湾市は、小規模認可保育所の増設及び認可外保育所を助成することによる連携を推進しているが、これらに関連して、認可外保育所の「認可化」についても取り組んでいる。認可化を推進することにより、認可外保育所への助成で述べたふたつのねらいだけでなく、保育所の安定した運営や、保育の質の確保にも繋がる。

これまでの自治体が行う待機児童対策の多くは、施設の新設や拡充など、受け皿を増やすことに力を注いできたが、今回の宜野湾市の取組みでは、これまでの手法を転換し、待機児童問題に対し多面的に取り組むことにより活路を見出そうとしているのである。この

ような行政の取組み姿勢は、今後の子ども・子育て政策等の行政運営に求められるものと思われる。

おわりに

宜野湾市では、保育ニーズの高まりから待機児童が発生しており、それへの対応として受け入れ定員数の拡充をしてきた。しかし、現在も待機児童は解消していないので、今後も継続して取り組んでいく必要がある。しかし保育ニーズが高まっている現状を鑑みると、問題を早期に解決するのは難しいと言わざるを得ない。そのような中で、宜野湾市は地域型保育所の増設、認可外保育所との連携等、これまでとは違った形で取組みを始めた。手法の転換により、多面的に取り組むことで問題の解決を図っている。

今回紹介した取組みが、同様の課題を抱える子ども・子育て政策担当者にとって、少しでも参考となるものがあれば幸いである。

【参考】

- ・ 浅井春夫・吉葉研司『沖縄の保育・子育て問題 子どものいのちと発達を守るための取組み』明石書店、2014年
- ・ 宜野湾市『宜野湾市子ども子育て支援事業計画』2015年
- ・ 宜野湾市『宜野湾市まち・ひと・しごと創生総合戦略』2016年
- ・ 宜野湾市『平成27年度宜野湾市福祉保健の概要』2015年

第7章

愛知県東海市

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

はじめに

愛知県東海市は、東海市都市宣言において「子育てと結婚を応援するまち東海市」とうたっている。現代の日本では、少子化の原因の一つとされている「未婚化・晩婚化」が進行している。このような中で、東海市では、市が運営する「結婚応援センター」を設立し、市民の結婚の後押しを行っている。

各自治体が少子化対策を行う中で、東海市のように、子育て支援担当課と兼務をすることにより、結婚支援を少子化対策の一環として明確に位置づけ、重点的に取り組んでいる自治体は多くない。しかし少子化対策の一環として未婚化・晩婚化対策を行うことの意義は大きい。この点において、東海市の取組みは非常に参考となる点が多い。

本稿¹では、東海市の概要を述べた後に、同市へのヒアリング調査をもとに、同市の子ども・子育て政策の現状についてまとめている。

1 東海市の概要

(1) 東海市の沿革

東海市は人口約11万4,000人、面積43.4km²の一般市である。名古屋市に隣接し、知多半島の北西部に位置している。昭和30年代の港湾整備事業による埋立事業により、大規模な製鉄工場が多数建設

¹ 2016年7月6日に東海市を訪問し、市民福祉部女性・子ども課を中心とした各担当課に対して実施したヒアリング調査をはじめ、提供を受けた情報・資料をもとに筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りはすべて筆者の責任である。

図2-7-1 東海市位置図



出典：東海市提供資料

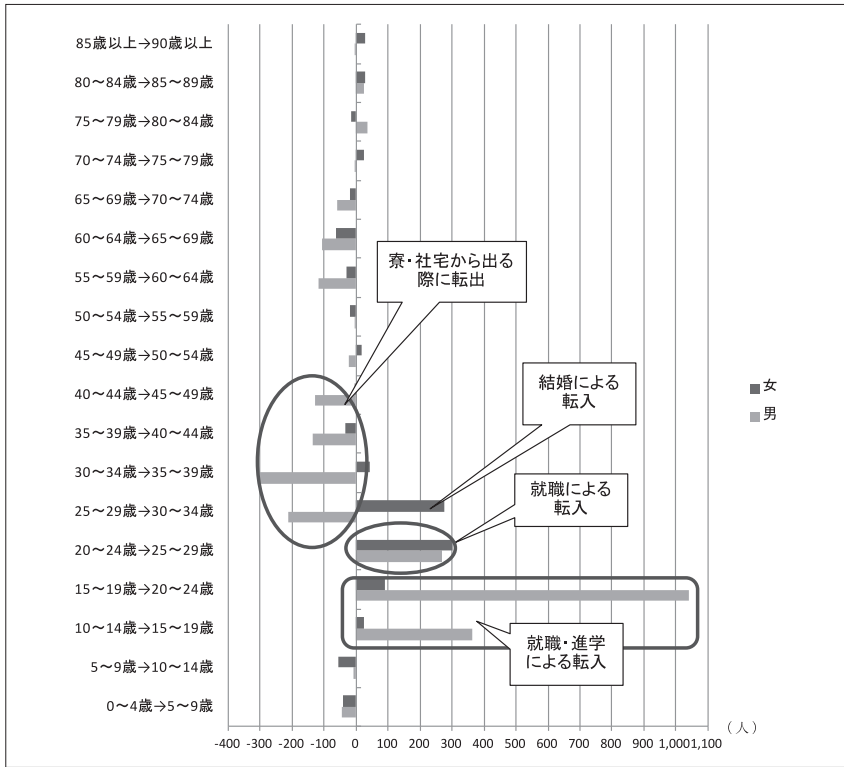
され、名古屋南部臨海工業地帯の一角を形成する、産業上の拠点都市として発展している。また、東海市は県内でも有数の洋ランの生産地であることから、「鉄とランのまち」として広く知られている。

(2) 子ども・子育ての現状

東海市は、少子高齢化が進行しつつあるものの、市全体の人口は増加している。東海市の人口構造で特徴的なのは、20歳～40歳の男性の人口が多いことである。比較的若年層の男性の転入が多く見られるが、これは市内にある工場に就職等で転入してきたものとみられる。一方で30歳～49歳にかけて転出が多くみられるが、これは、結婚等をきっかけに会社の寮や社宅から出る際、市外を居住地として選択する人が多いためと考えられる。

また、合計特殊出生率を見てみると、東海市は1.84（平成27年）と愛知県や国と比べても非常に高い水準を維持しており、女性が出産しやすい環境であることが窺える。

図2-7-2 年齢階級別人口の移動状況



出典：東海市総合戦略（2015年）

(3) 未婚化問題

平成28年度の少子化社会対策白書によると、現在の日本では未婚化が大きく進行している²。しかし東海市の場合、男性の未婚率が上昇し続けているのに対し、女性の未婚率は全国平均や周辺自治体と比べても低い状態であった。つまり、男女間でミスマッチが起きていたのである。特に東海市の若い男性は、会社の寮や社宅に住ん

² 2010年国勢調査によると、25歳～39歳の未婚率は、男性71.8%、女性60.3%。男女とも年々上昇を続けている。

でいることが多い。そのため仕事の都合で転入してきた男性にとって、地域に知り合いはおらず、出会いの場が少ないことなどが問題となっている。

実際に、東海市によるアンケート調査³では、1年間で異性との出会いが「ほとんどない」と答えた人が5割近くにのぼっている。この男女間のミスマッチが進行することにより、未婚化・晩婚化が進展する可能性がある。そのため、東海市では少子化対策として、保育や子育て支援に関する政策だけでなく、結婚の支援にも力を入れていくこととしている。以下では、東海市の未婚化・晩婚化対策における取組みについて紹介していく。

2 東海市結婚応援センター

(1) 設立の経緯

少子化・人口減少が進行する現代において、東海市では少子化対策の事前対策として、子育てと結婚の支援に力を入れている。平成

図2-7-3 東海市結婚応援センター



出典：東海市提供資料

³ 東海市『20～30歳代の市民の生活・意識に関するアンケート調査』2009年

22年3月に行われた都市宣言において「子育てと結婚を応援するまち」という内容を盛り込み、市をあげて取り組んでいる。

平成21年度に「未婚者支援対策協議会」を設置した。ここで、東海市の結婚事情に関する詳細を調査・研究し、平成23年3月に東海市未婚者支援対策提案書があげられ、設立されたのが東海市「結婚応援センター」である。

本来、結婚という個人的な事柄について、公平性を求められる行政が過度に関与することは避けたい。そのため、結婚応援センターにおいては、個人のマッチングは行っていないが、結婚に関する相談や情報の収集・提供、結婚への出会いの機会の提供等を主に実施している。

(2) 具体的な事業内容

結婚応援センターは市職員2名、臨時職員3名の計5名で運営されている。このうち、市職員2名は、子育て支援センターとの兼務で事業に携わっている。結婚応援センターで行われている主な事業は、①結婚活動に関する相談、②イベント等による出会いの場の創出、③結婚活動に関する講座の開催、④結婚活動に関する情報発信である。運営する職員数に対して事業数が多く感じられるが、外部とうまく連携し、事業を展開しているのがこの結婚応援センターの特徴となっている。

ここで結婚応援センターの仕組みを紹介したい。(図2-7-4) この仕組みは、結婚応援センター、結婚を希望する男女の二者だけでなく、「結婚応援サポーター」を含めた三者構造になっている。結婚応援サポーターとは、結婚する意向がある独身者の結婚活動を様々な方法で応援する個人や企業、団体を指すものである。結婚を希望する独身者に対し、結婚応援サポーターが結婚に関するイベン

図2-7-4 結婚応援センターのしくみ



出典：東海市提供資料

トの企画・運営を行い、そこに、東海市が情報の発信や場所の提供などを行うかたちでイベントの支援を行う。このような仕組みで結婚応援センターは成り立っているのである。なお、結婚応援サポーターに登録することで、登録した企業や団体のPRも兼ねることができ、東海市と結婚応援サポーターはお互いに協力者としての関係となる。

イベントは、市が実施するものと結婚応援サポーターが行うものの2種類ある。どちらも、出会いの場の創出をするだけでなく、自分磨きのための講座や結婚に関する知識の習得など、結婚力の向上に目を向けた内容のものも実施している。また、市若しくは結婚応援サポーターが開催したイベントをきっかけに結婚したカップルが、東海市に住民票をおき居住すると、市から1夫婦あたり10万円

のお祝い金を支給する「結婚祝い金支給制度」を設けるなど、充実した支援策を展開している。なお、ヒアリング調査時点では14組への支給実績があった。

3 今後の課題・展望

行政主導で結婚応援センターの運営を始めて約5年が経過しているが、事業を展開していく中で課題も見えてきたという。

まずは、参加者に関する問題である。元々、女性の未婚率が低い東海市において、女性の参加者数が少ないという問題が存在する。そのため、女性の新規参加者を獲得することは重要な課題であると言える。また一方で、昨年度までは新規の男性参加者が少なく、男性のイベント参加者の固定化が問題として挙げられていた。そこで、市担当者の営業活動により、市内の大手鉄鋼企業をサポーターとして登録することができたので、男性の新規参加者が大きく増加した。これによって男性参加者の固定化問題は解消されたのである。現在は男性の参加数が多く、一方で女性の参加数が少ないというミスマッチが生まれているので、今後はミスマッチの改善を図るべく、いかに女性の参加を促すか、という点について検討が必要であろう。女性の多い事業所をターゲットにサポーター登録を促進する、女性にとって魅力的な講座・イベントを開催するなどの工夫が期待される。

次に、講座やイベントに関する課題である。前述したように、男性過多な状況により、イベントを開催しても、多くの男性は参加できない状況となっている。定員枠を増やそうにも、女性の参加者が集まらないことから、そのような対策をとることができなくなっている。また、婚活応援サポーターによるイベントは、小規模なも

のが多く、イベントによっては最少催行人数に達しないこともあり、結果的に中止になってしまうこともあった。平成27年度に実施した結婚応援サポーター主催のイベントは全19回であったが、うち6回は集客が振るわず中止となっている。そのため、平成28年度の上半期は、結婚応援サポーター主催による事業は減少していた。その後は、市担当者の働きかけにより参加者の増加が見込まれたことから、結婚応援サポーターによる事業も増えつつある。

このような結婚応援センター事業において、結婚応援サポーターとなる企業と関係性を築くことは重要であり、担当する職員には相応の専門性の高さが求められる。日ごろから企業各社に事業説明や打ち合わせのために足を運ぶなど、営業活動は重要な意味を持っているが、一般的には市職員の通常業務でこのような職務に従事することは少なく、これら専門性の修得は難しいことが予想される。よって、当事業の充実化をより一層図るためには、後進の育成は不可欠であろう。

おわりに

なお、今回の東海市についての調査では、保育に関する内容についても聴取をしている。東海市では、待機児童が発生しているという問題があるが、受け入れ定員数を増やすことにより、待機児童数を削減することに成功している。そのほか、保育士の配置基準を国の基準よりも手厚くし、また、保育士の事務作業の見直しを行い、より保育士が保育業務に集中できるようにするなどの工夫が行われるなど、保育の質の向上にも努めていた。このように、東海市は未婚化・晩婚化への取り組みだけでなく、保育の量・質の確保についてもしっかりと取り組んでいることがわかる。しかし、今回取り扱っ

た東海市の未婚化・晩婚化への取組みについては、子育て支援センター職員の兼務にて運営されていることから、少子化対策や子ども・子育て政策の一環として結婚支援を位置づけている点など、他自治体と比べ特徴的な取組みであり、また、都市宣言において明確に市の意志が示されていることから、こちらを優先して紹介した。なお、最新の国勢調査の結果によると、前回（平成22年）に行われた調査から、30代男性の未婚率が2.2%改善していることがわかった。少なからず、結婚応援センターの事業の影響があったものと考えられる。これらの取組みは、現在の社会状況が反映されているものでもあり、今後取組みを検討している自治体にとって、少しでも参考になれば幸いである。

【参考】

- ・東海市 HP 『結婚応援センター』
(<http://www.city.tokai.aichi.jp/kekkon/>)
- ・東海市 『応援します あなたの出会いを！』 2014年
- ・東海市 『東海市子ども子育て支援事業計画』 2015年
- ・東海市 『東海市総合戦略』 2015年

第Ⅲ部 都市自治体における 子ども・子育て政策に関する アンケート調査結果

「都市自治体における子ども政策」 に関するアンケート 集計結果

日本都市センター 研究員
篠崎 翔太郎

1 「都市自治体における子ども政策」に関するアンケート 集計結果

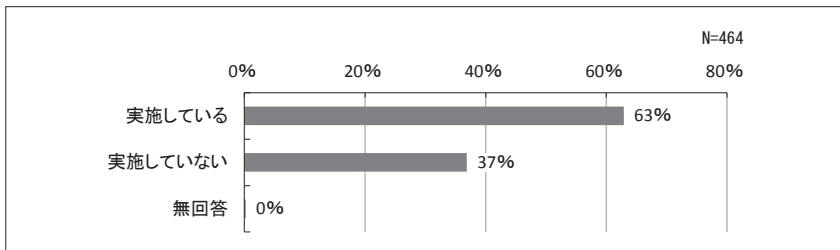
[調査の概要]

調査対象	813市区 (790市、23特別区)
調査期間	2016年8月8日～8月26日
調査方法	各都市自治体あてに調査票を郵送、 回答は、電子メール又はFAXによる。
回収率	464市区 (57.0%)

[集計結果]

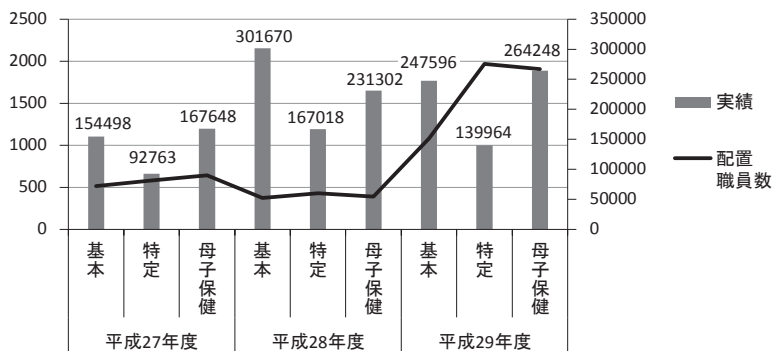
1 利用者支援事業について

Q1 貴自治体では利用者支援事業を実施していますか。

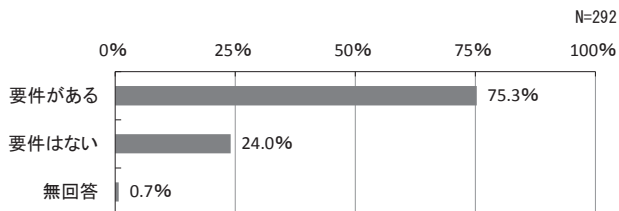


Q2 利用者支援事業の実績（相談数）および配置されている職員数をお教えてください。〔数値回答〕

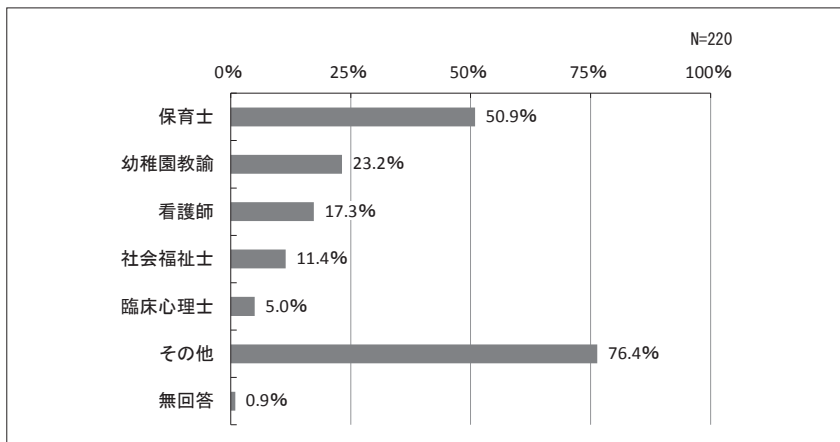
○年度別、類型別による相談実績数と配置職員数の推移



Q3 利用者支援事業に従事する職員の採用について資格や職歴等の要件はありますか。〔1つだけ回答〕



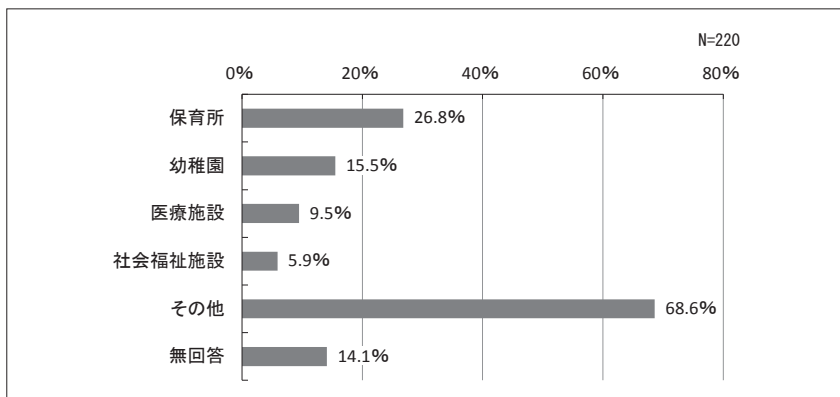
Q4 職員採用時に必要となる「資格」をお教えてください。〔複数回答可〕



(その他の主な内容)

- ・ 保健師、助産師など

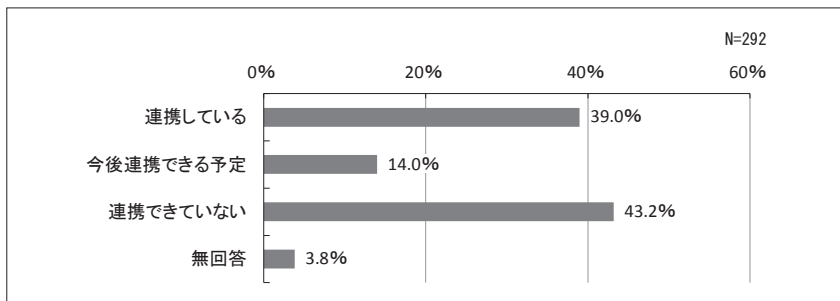
Q5 職員採用時に必要となる「職歴」をお教えてください。〔複数回答可〕



(その他の主な内容)

- ・ 職歴は特に設けていない
- ・ 保健指導等経験あり
- ・ 保育士、幼児教諭等勤務経験あり

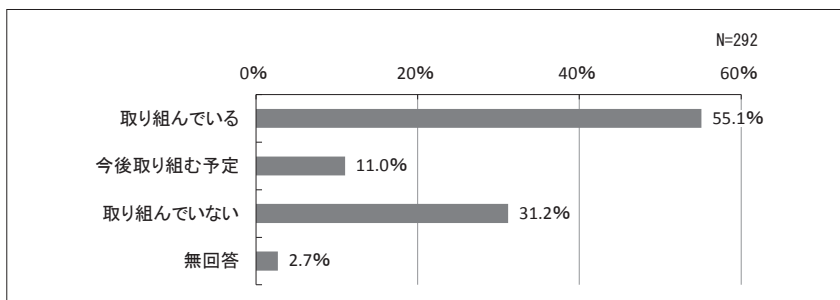
Q6 基本型・特定型・母子保健型の連携への取組みについてお聞きします。[1つだけ回答]



・SQ（6で「連携している」「今後連携できる予定」と回答した場合）連携の具体的な取組み内容

- ・ お互いに情報共有を行っている。
- ・ 窓口を同一にし、様々なケースに対応できるようにしている。
- ・ 利用者支援担当者同士で連絡会議を開催。

Q7 利用者支援事業における地域連携の取組みについてお聞きします。[1つだけ回答]

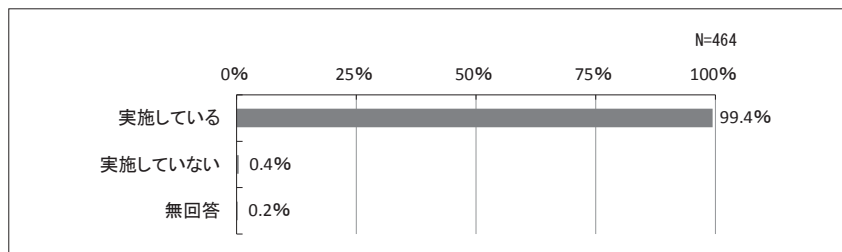


・SQ（7で「取り組んでいる」「今後取り組む予定」と回答した場合）地域連携の具体的な取組み内容

- ・ 民生委員、児童委員との情報交換を実施
- ・ 保育所、幼稚園の間に入り交流会を実施
- ・ ボランティアグループや子育てサークルなどを巻き込み啓発イベントを実施。

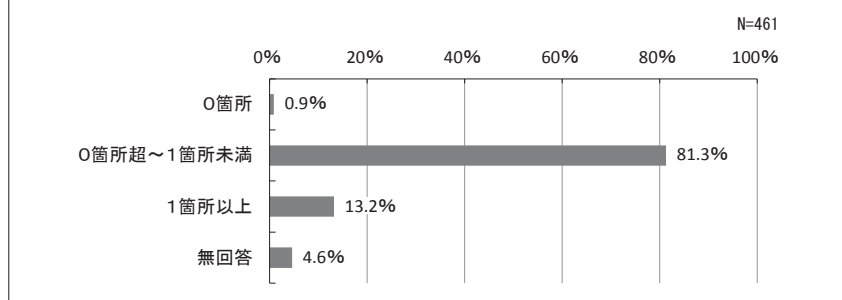
2 地域子育て支援拠点事業について

Q8 貴自治体では地域子育て支援拠点事業を実施していますか。[1つだけ回答]

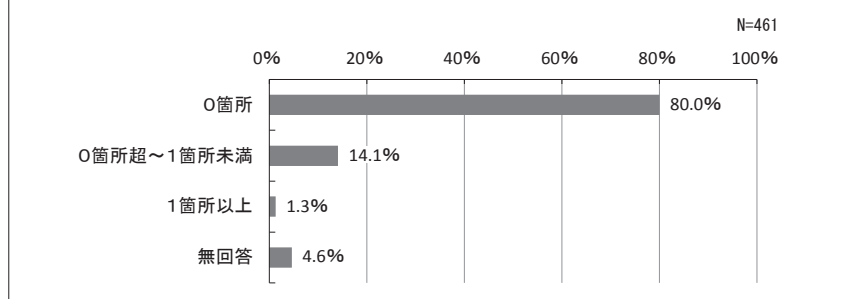


Q9 地域子育て支援拠点事業の類型ごとの設置数をお教えください。[数値回答]

○地域子育て支援拠点事業：一般型の設置数 ※人口一万人あたりにおける集計

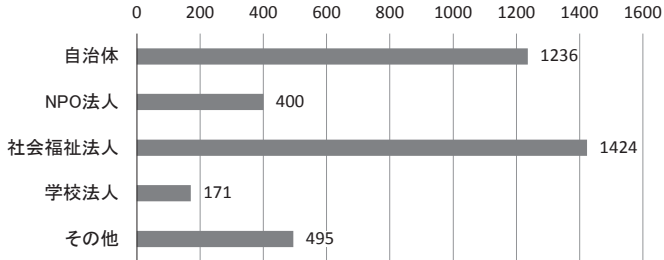


○地域子育て支援拠点事業：連携型の設置数 ※人口一万人あたりにおける集計



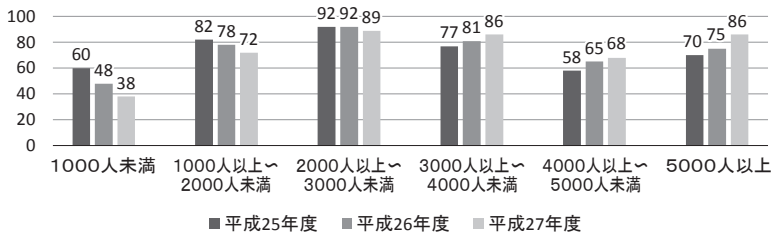
Q10 地域子育て支援拠点事業の運営主体ごとの設置数をお教えてください。〔数値回答〕

○地域子育て支援拠点事業：運営主体数合計

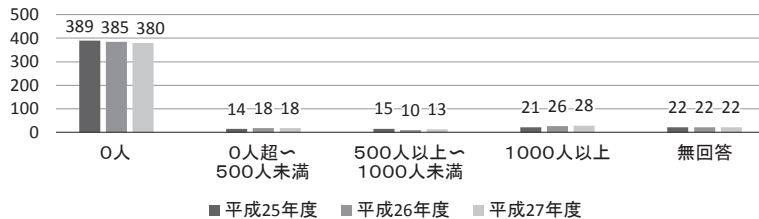


Q11 利用者数（来場者数）の推移についてお聞きします。自治体内の合計数をご記入ください。〔数値回答〕

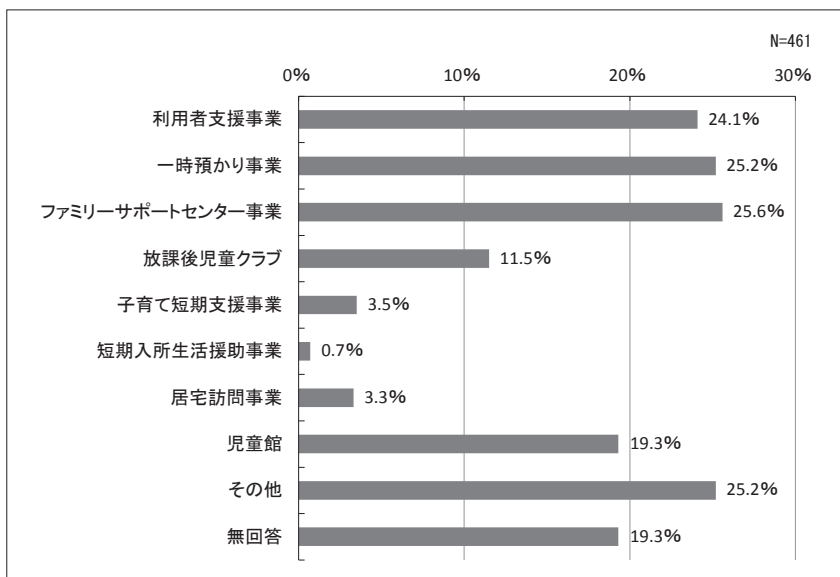
○地域子育て支援拠点事業：一般型利用者数 ※人口一万人あたりにおける集計



○地域子育て支援拠点事業：連携型利用者数 ※人口一万人あたりにおける集計



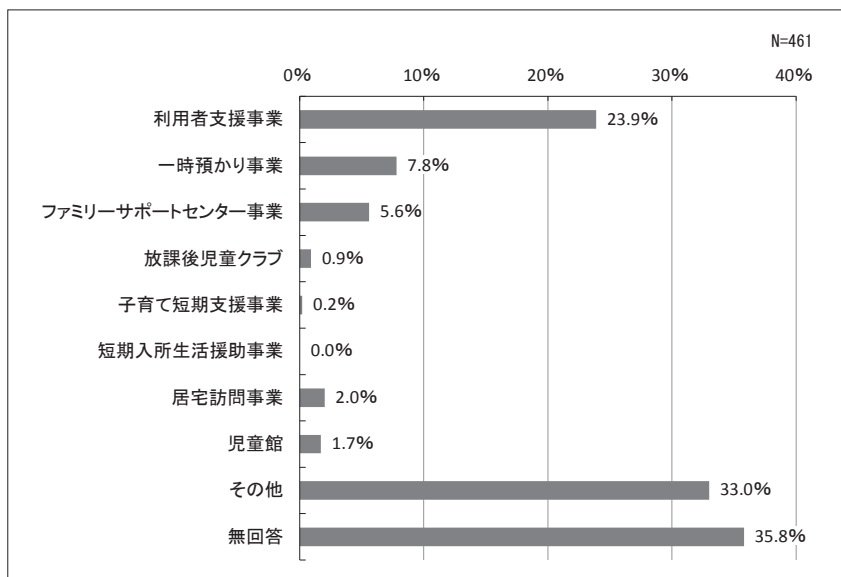
Q12 地域子育て支援拠点において、現在付設している機能は何ですか。〔複数回答可〕



(その他の主な内容)

- ・ 図書館、学童クラブなど
- ・ 特になし

Q13 地域子育て支援拠点において、今後付設したい機能は何ですか。[複数回答可]



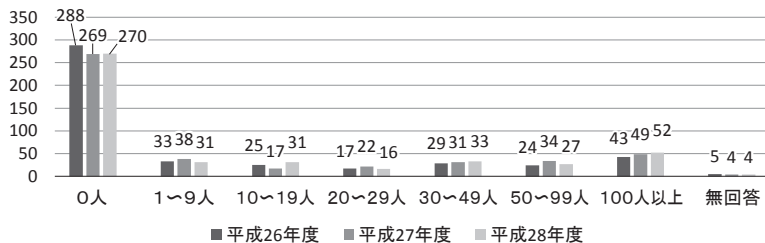
(その他の主な内容)

- ・ 特になし

3 自治体内の保育環境について

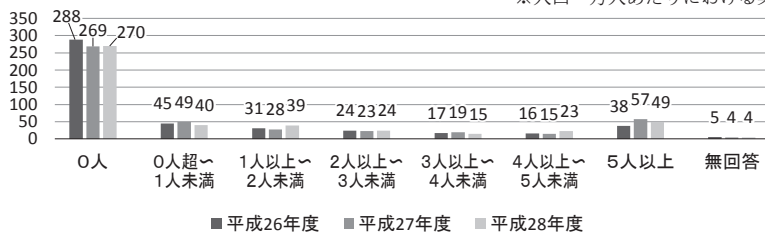
Q14 貴自治体の待機児童数について、お教えてください。[数値回答]

○年度別待機児童数の推移（平成26年度～平成28年度）



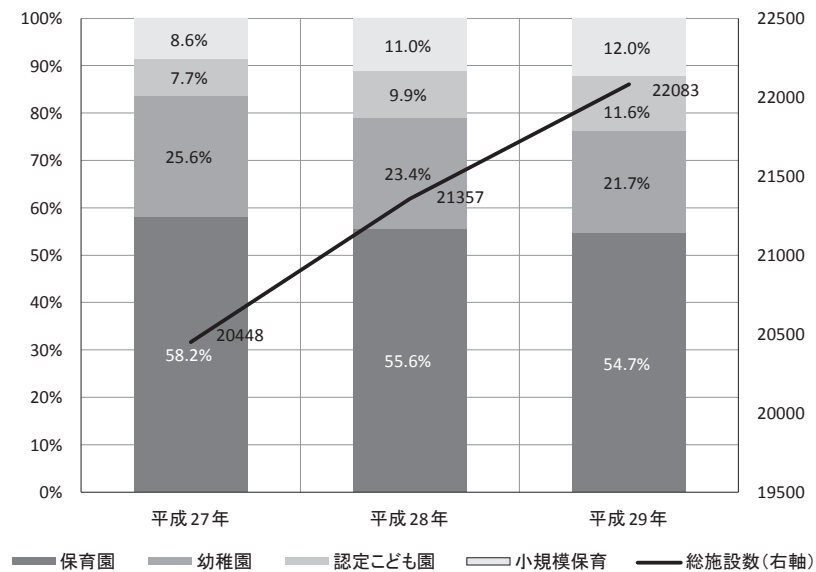
○年度別待機児童数の推移（平成26年度～平成28年度）

※人口一万人あたりにおける集計



Q15 貴自治体の保育施設数についてお聞きます。[数値回答]
 ※各年4月1日起算

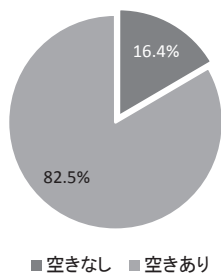
○施設数および施設類型別割合（全国総計）の年度別推移



・SQ 平成29年度（予定）における各保育施設数の増減の理由をご記入ください。

- ・ 待機児童対策による施設の増加
- ・ 認定こども園の推進
- ・ 子どもの数が減ったことによる統廃合、など

Q16 貴自治体の定員に空きのある保育所数についてお聞きします。[数値回答]



※自治体内における空きのある保育所の有無について集計

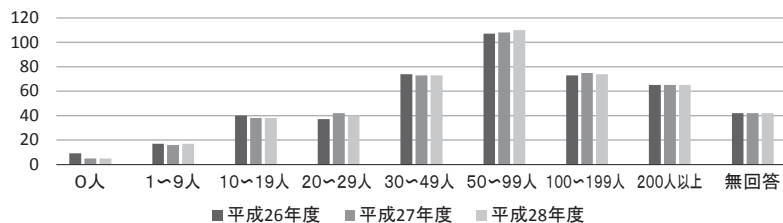
Q17 定員に空きのある保育所、空きのない保育所の利用者数是正について、改善に向けて既に取り組んでいる、もしくは今後取り組む予定がある場合、その内容をご記入ください。

- ・ 利用者支援事業により、空きのあり保育所を積極的に紹介した。
- ・ バス等による送迎保育の実施
- ・ ニーズを適正に把握し、定員を年齢層ごとに増減（3歳～5歳枠を減らし、0歳～2歳枠を増やすなど）
- ・ 空きのある保育施設の積極的な情報提供

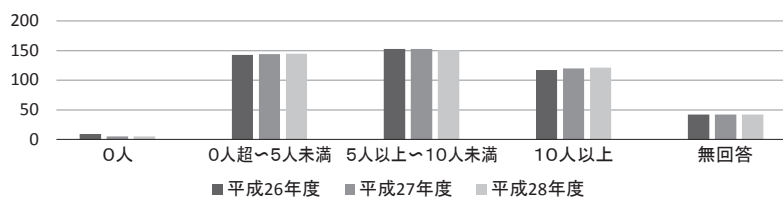
4 保育の質に関する取組みについて

Q18 貴自治体で雇用している保育士数についてお教えてください。〔数値回答〕

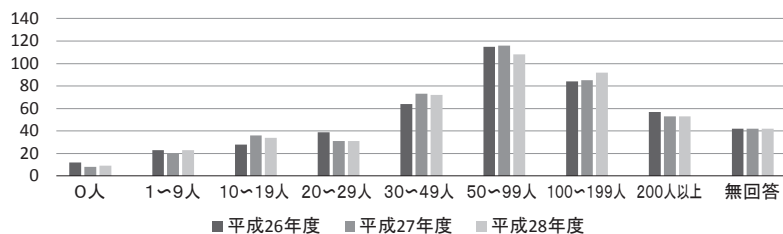
○雇用している正規保育士数の年度別集計



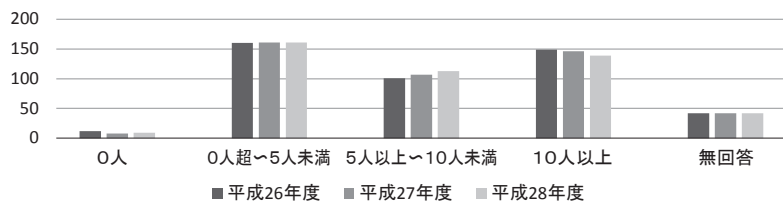
○雇用している正規保育士数の年度別集計 ※人口一万人あたりにおける集計



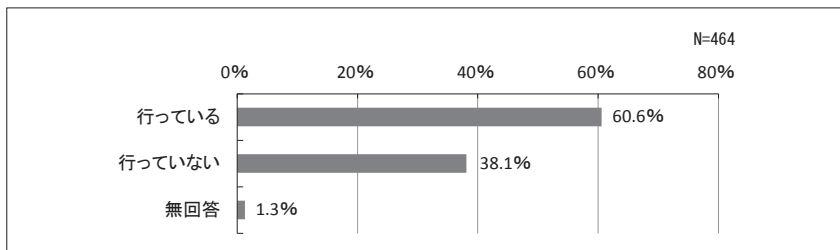
○雇用している非正規保育士数の年度別集計



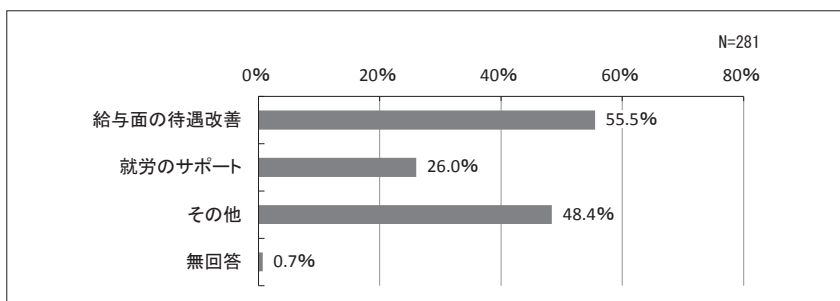
○雇用している非正規保育士数の年度別集計 ※人口一万人あたりにおける集計



Q19 貴自治体では保育士の確保に関する取組みを行っていますか。[1つだけ回答]



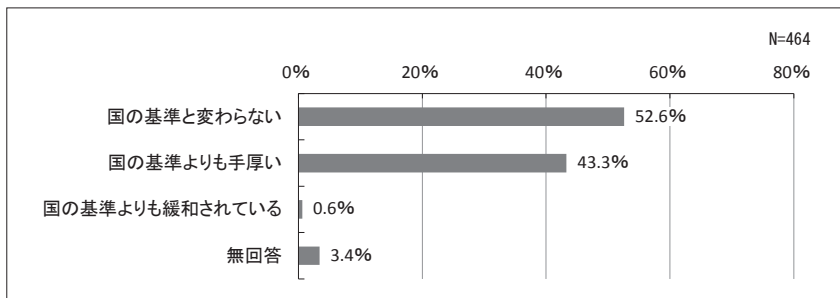
Q20 保育士確保に関する取組みについて、実際に取り組んでいる内容をお教えてください。[複数回答可]



(その他の主な内容)

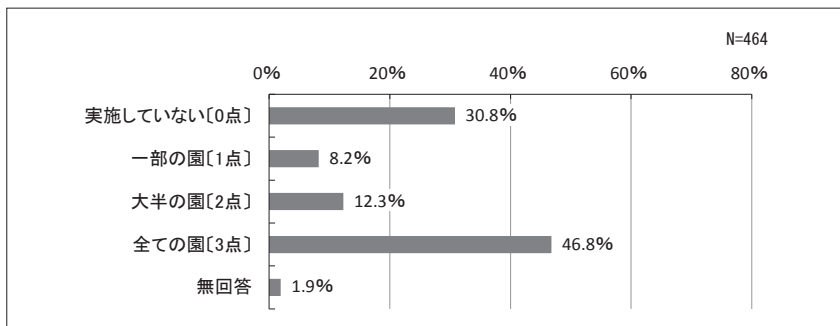
- ・ 家賃等助成（宿舍借り上げに対する助成、家賃補助等）
- ・ 就業奨励金、就学資金の貸付等を開始
- ・ 就労支援（保育士バンクへの登録、保育士養成校との就職セミナーの開催等）

Q21 貴自治体の保育士の配置基準は、国の基準と比較してどうなりますか。[1つだけ回答]



5 保育の質の向上に関する取組みについて

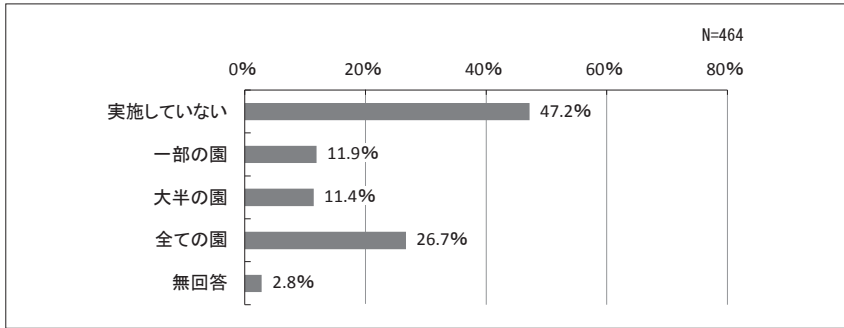
Q22-① 保育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている



(主な取組み内容)

- ・ 幼保合同による定期的な研修会の実施。
- ・ 特別支援研修、就学前教育研修等の実施。
- ・ 幼保関係者による交流会の実施。

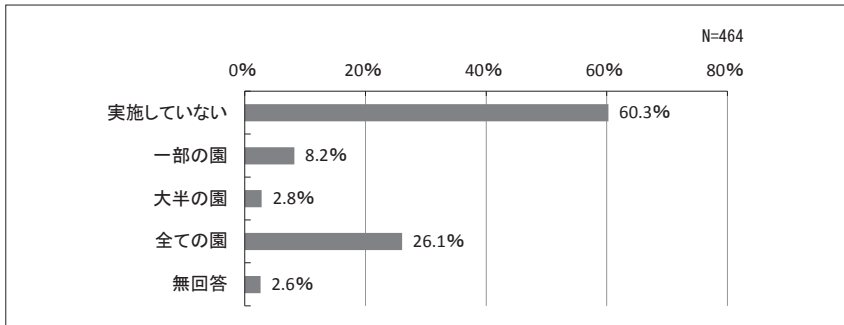
Q22- ② 保育所もしくは幼稚園、あるいは両方に園内研修などを組織するリーダー研修が存在する



(主な取組み内容)

- ・ 研修担当らを対象としたリーダー研修の実施。
- ・ スーパーバイザー、コーディネーター等養成研修の実施。
- ・ 経験年数に応じた研修の実施。

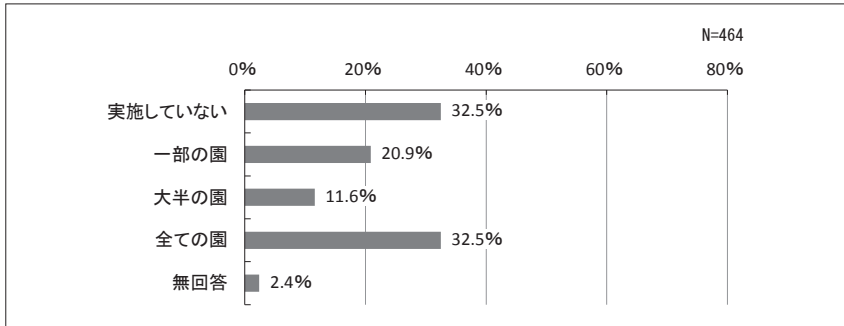
Q22- ③ 保育所・幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある



(主な取組み内容)

- ・ 幼保共通のプログラムを作成し、全園で実施している。
- ・ 『質の向上』に主眼を置いた共通カリキュラムを作成した。
- ・ 保育所、幼稚園の関係者らでアクションプログラムを作成した。

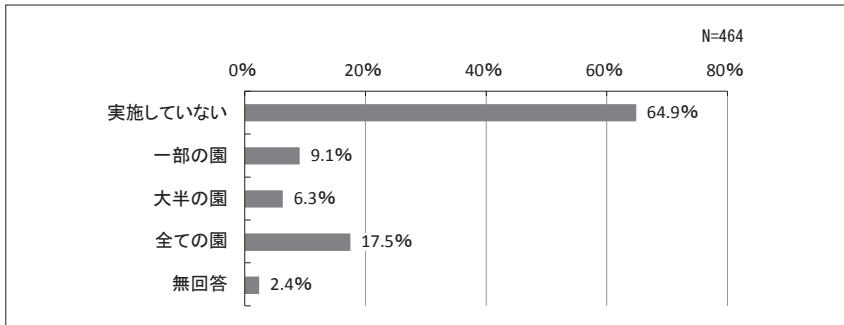
Q22-④ 保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方に、公開保育を定期的に行う取組みがある



(主な取組み内容)

- ・ 地域を対象にした公開保育を実施。
- ・ 公開保育と併せて幼保の合同研修を実施している。
- ・ 公立私立関係なく、公開保育を実施している。

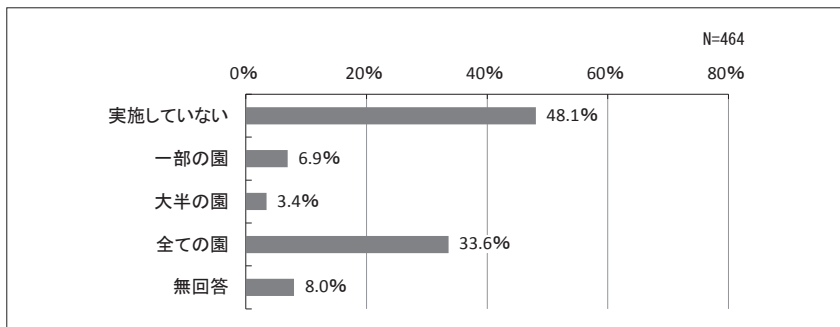
Q22-⑤ 幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所・幼稚園の巡回指導をしている



(主な取組み内容)

- ・ 専門のアドバイザーを設置し、年間を通して巡回指導をしている。
- ・ 園長経験者をアドバイザーとして任命している。
- ・ 全園を対象に巡回し、研修を実施している。

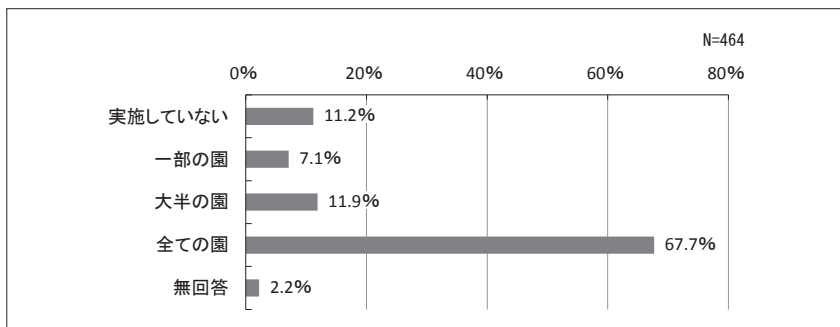
Q22-⑥ 保育課の研修担当に現場経験（例：保育所勤務等）を持つ職員がいる



(主な取り組み内容)

- ・ 園長経験者を保育担当課に配置し、種々の研修を担当している。
- ・ 退職した保育士（園長経験者）を再任用し、指導・相談等を行っている。

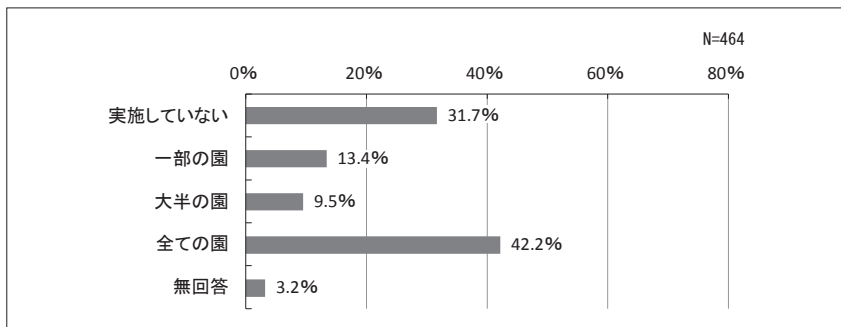
Q22-⑦ 保育所・幼稚園ともに発達気になる子どもの保育の巡回指導などの支援体制がある



(主な取り組み内容)

- ・ 発達障害に関する研修を定期的実施している。
- ・ 特別支援等に関する専門員を配置し、情報の収集・発信をしている。
- ・ 臨床心理士等の有資格者を、巡回アドバイザーとして配置している。

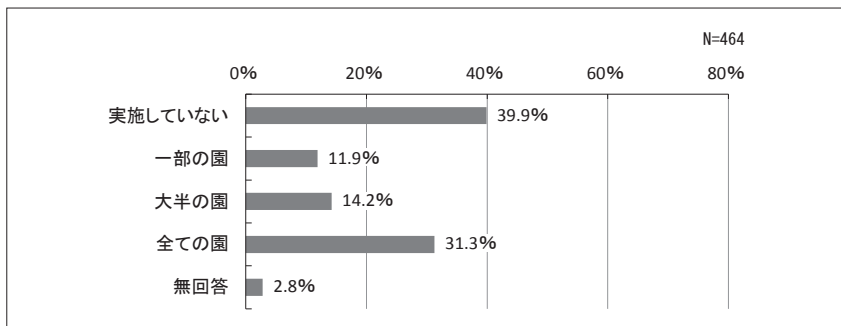
Q22- ⑧ 小学校との連携・接続のプログラム等を作成している、または研修等を行っている



(主な取組み内容)

- ・ 幼保小連携推進協議会等の設置。
- ・ 幼保小研修会や人材交流の実施。
- ・ 幼保小の接続期アプローチカリキュラム・スタートカリキュラムを作成。

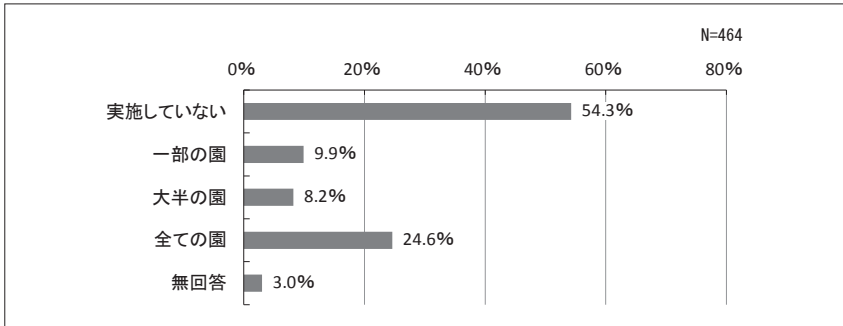
Q22- ⑨ 地域の保育者養成校との連携体制がある（例：実習受け入れ等の組織的、質向上のための連携等）



(主な取組み内容)

- ・ 実習生の受け入れをしている。
- ・ 養成校へ現場職員を派遣している。

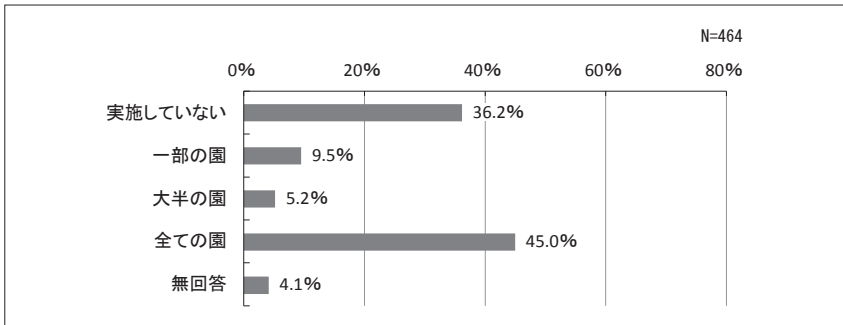
Q22- ⑩ 各園の正規率や離職率、研修や評価実施状況等についての情報の収集を行っている



(主な取組み内容)

- ・ 保育担当課にて、随時情報の収集を行っている。
- ・ 園長会等を利用し、定期的な情報収集を行っている。
- ・ 公立園と私立園で情報収集に差がある。

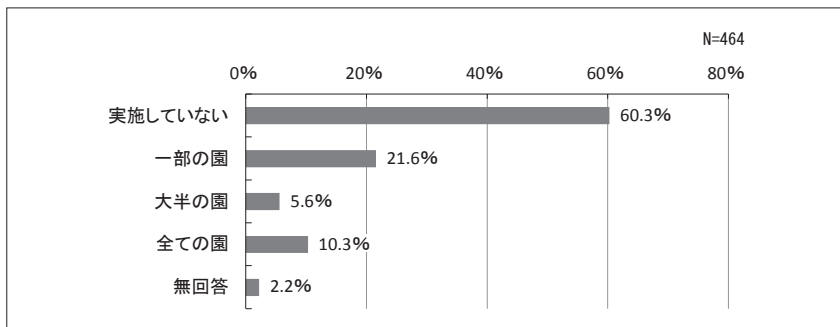
Q22- ⑪ 乳幼児の教育・保育について、福祉部局と学校教育部局が密接な連携体制をとっている



(主な取組み内容)

- ・ 教育委員会など、一つの部署に情報を集約するような組織体制を構築している。
- ・ 人事交流等を推進し、現場レベルで連携体制を強化している。
- ・ 幼保小へ、主幹級の職員による巡回を行っている。

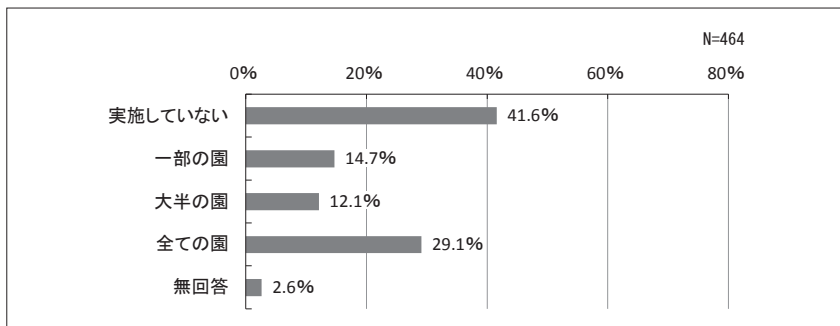
Q22- ⑫ 保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として外部評価や第三者評価に取り組んでいる



(主な取組み内容)

- ・ 定期的な外部評価・第三者評価を実施し、質の向上に努めている。
- ・ 保護者アンケートを定期的の実施している。
- ・ 幼稚園のみ、保育所のみ、公立のみ、私立は把握していない、等ばらつきがある。

Q22- ⑬ 保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として園内の自己評価に取り組んでいる



(主な取組み内容)

- ・ 所管課にて自己評価の実施、とりまとめをしている。
- ・ 各園がそれぞれ自己評価を行っている。
- ・ 保護者アンケートを定期的の実施している。

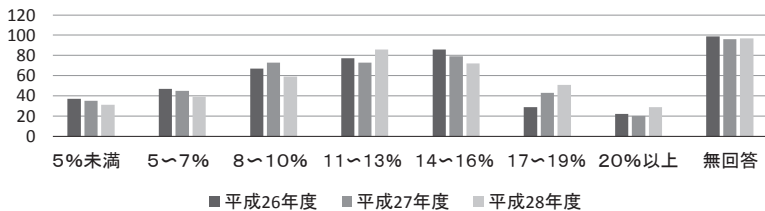
Q23 その他、保育の質の向上に関する取組みについて、その内容をご記入ください。

- ・ 年齢階層別に研修会を実施している。
- ・ 保育所、幼稚園、認定こども園等、全ての保育施設の関係者が集め講演会を実施している。
- ・ 保育士らによる自主的な研究会を立ち上げ、課題やそれへの解決策について会議を行っている。

6 その他、保育事業に関することについて

Q24 子育て支援に関する予算の推移についてお教えてください。
[数値回答]

○子ども・子育て政策にかかる予算における構成比の推移
(平成26年度～平成28年度)

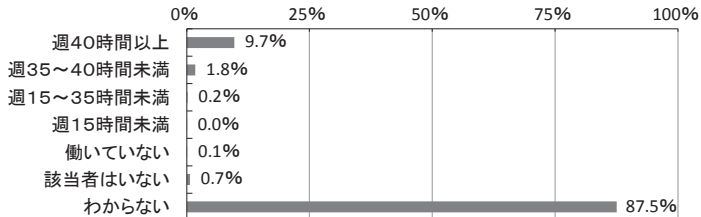


※構成比=子ども・子育て政策 / 年度当初予算 項目は各自治体の判断によるものとする。

Q25 保育所利用世帯・待機児童の子どもがいる世帯の父母の労働時間別構成比をお教えてください。〔数値回答〕

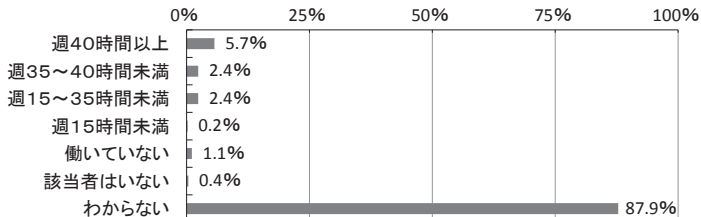
○労働時間別平均構成比／保育所利用世帯／父

N=464



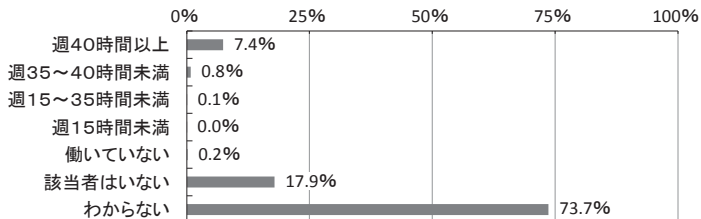
○労働時間別平均構成比／保育所利用世帯／母

N=464



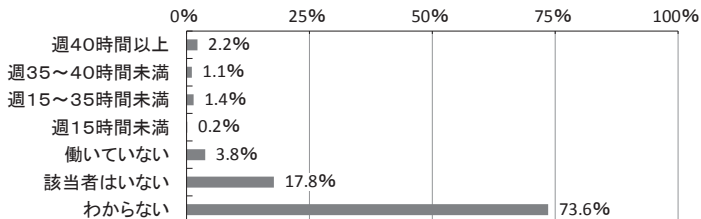
○労働時間別平均構成比／待機児童のいる世帯／父

N=464



○労働時間別平均構成比／待機児童のいる世帯／母

N=464



保育の質向上の取組みの分析

中京大学現代社会学部 教授
松田 茂樹

1 保育の質向上の取組みの度数分布

ここでは、都市自治体が行う保育の質向上の取組みの特徴を分析する。分析に用いたのは、「保育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている」など13項目の取組みについて「実施していない」から「全ての園」で実施の4件法で尋ねた質問である（表3-1）。

これらの質問の度数分布をみると、全ての園で実施している割合が相対的に高いものには、「保育所・幼稚園ともに発達の良い子どもになる子どもの保育の巡回指導などの支援体制がある」（67.7%）や「保

表3-1 保育の質向上の取組みの度数分布 (単位：%)

	実施していない	一部の園	大半の園	全ての園	無回答
保育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている	30.8	8.2	12.3	46.8	1.9
保育所もしくは幼稚園、あるいは両方に園内研修などを組織するリーダー研修が存在する	47.2	11.9	11.4	26.7	2.8
保育所・幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある	60.3	8.2	2.8	26.1	2.6
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方に、公開保育を定期的に行う取組みがある	32.5	20.9	11.6	32.5	2.4
幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所・幼稚園の巡回指導をしている	64.9	9.1	6.3	17.5	2.4
保育課の研修担当に現場経験（例：保育所勤務等）を持つ職員がいる	48.1	6.9	3.4	33.6	8
保育所・幼稚園ともに発達の良い子どもになる子どもの保育の巡回指導などの支援体制がある	11.2	7.1	11.9	67.7	2.2
小学校との連携・接続のプログラム等を作成している、または研修等を行っている	31.7	13.4	9.5	42.2	3.2
地域の保育者養成校との連携体制がある（例：実習受け入れ等の組織的、質向上のための連携等）	39.9	11.9	14.2	31.3	2.8
各園の正規率や離職率、研修や評価実施状況等についての情報の収集を行っている	54.3	9.9	8.2	24.6	3
乳幼児の教育・保育について、福祉部局と学校教育部局が密接な連携体制をとっている	36.2	9.5	5.2	45	4.1
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として外部評価や第三者評価に取り組んでいる	60.3	21.6	5.6	10.3	2.2
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として園内の自己評価に取り組んでいる	41.6	14.7	12.1	29.1	2.6

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている」(46.8%) などがある。一方、「幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所・幼稚園の巡回指導をしている」「保育所・幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある」「保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として外部評価や第三者評価に取り組んでいる」などは実施していないと回答した自治体が多い。

2 因子分析

(1) 方法

前述の保育の質向上の取組みの項目間の関連をみるために、因子分析を行った。各項目の回答に対して、「実施していない」(1点)、「一部の園」(2点)、「大半の園」(3点)、「全ての園」(4点)を配点して主成分分析を行った結果、固有値1以上の因子—因子1(固有値4.821)、因子2(1.019)—が2つ抽出された。これをバリマックス回転した結果が表3-2である。

(2) 抽出された2つの因子の解釈

抽出された2つの因子をみると、第一因子は幼保小連携による保育の質向上の取組み、第二因子は個別施設の保育の質向上の取組みをあらわしていることがわかる。つまり、都市自治体は、大きく分けてこの2つの方法で保育の質向上の取組みをすすめている。

次に、各因子を構成する質問項目の得点を合計して2つの尺度を作成した。それらの合成尺度の記述統計量は表3-3のとおりである。

表3-2 保育の質向上の取組みの2つの因子の負荷量と固有値

	因子1 幼保小連携による保育の質向上の取組み	因子2 個別施設の保育の質向上の取組み
保育所・幼稚園での定期的な合同研修を行っている	0.668	0.155
小学校との連携・接続のプログラム等を作成している、または研修等を行っている	0.682	0.079
保育所・幼稚園共通のアクションプログラムやカリキュラム、ガイドライン等がある	0.664	0.212
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方に、公開保育を定期的に行う取組みがある	0.638	0.314
保育所もしくは幼稚園、あるいは両方に園内研修などを組織するリーダー研修が存在する	0.571	0.292
乳幼児の教育・保育について、福祉部局と学校教育部局が密接な連携体制をとっている	0.514	0.436
幼児教育のアドバイザー等を配置して、保育所・幼稚園の巡回指導をしている	0.506	0.344
保育所・幼稚園ともに発達のに気になる子どもの保育の巡回指導などの支援体制がある	0.363	0.405
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として外部評価や第三者評価に取り組んでいる	0.139	0.512
保育課の研修担当に現場経験（例：保育所勤務等）を持つ職員がいる	0.333	0.638
保育所もしくは幼稚園、あるいはその両方で、自治体として園内の自己評価に取り組んでいる	0.259	0.639
地域の保育者養成校との連携体制がある	0.158	0.682
各園の正規率や離職率、研修や評価実施状況等についての情報の収集を行っている	0.172	0.742
固有値	4.821	1.019

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

表3-3 作成した2つの合成尺度の記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
「幼保小連携による保育の質向上の取組み」尺度	434	7	28	16.3	6.0
「個別施設の保育の質向上の取組み」尺度	416	6	24	13.9	4.9

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

3 自治体による保育の質向上の取組みの違い

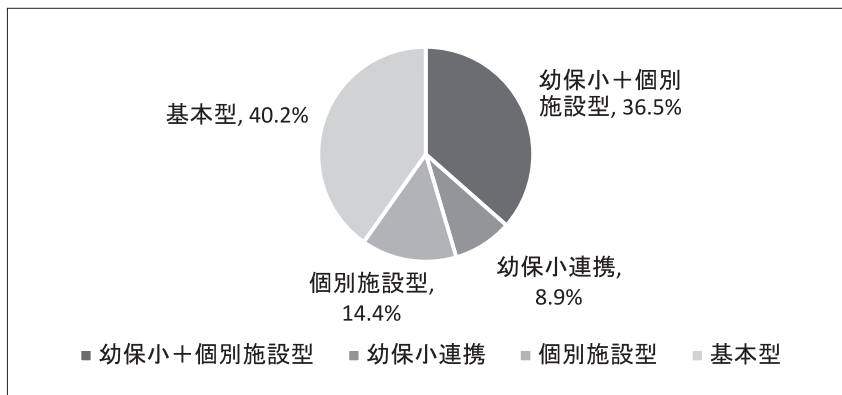
(1) 保育の質向上の取組みのタイプ化

続いて、前記2つの合成尺度を各々の平均値で2分し、これを組み合わせて4象限（4つのタイプ）を作成した。各タイプの名称と概要は次のとおりである。

- ① 幼保小連携＋個別施設型：幼保小連携と個別施設の保育の質向上をともに高い水準ですすめている自治体
- ② 幼保小連携型：主に幼保小連携による保育の質向上の取組みをすすめている自治体
- ③ 個別施設型：主に個別施設の保育の質向上の取組みをすすめている自治体
- ④ 基本型：両方の取組みが平均未満の自治体

各タイプの割合をみると、「幼保小連携＋個別施設型」と「基本型」が多くなっている（図3-1）。

図3-1 保育の質向上の取組みのタイプ



出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

(2) 人口規模による取組みの違い

4つのタイプを用いて、人口規模による取組みの違いを分析した結果が表3-4である。人口規模の小さい市は基本型が多い。中規模市は、「幼保小連携による保育の質向上の取組み」と「個別施設の保育の質向上の取組み」の取組みを共に実施する自治体と共に実施しない（実施率が低い）自治体に分かれている。大規模市は、「幼保小連携+個別施設型」が多い。ただし、個別施設型である自治体も4分の1と少なくない割合を占める。ここから、大規模市の取組みは、上記2つの異なる方向ですすめられていることがうかがえる。

表3-4 人口規模別にみた保育の質向上の取組みのタイプ

(単位：%)

	幼保小連携 +個別施設型	幼保小連携型	個別施設型	基本型
5万人未満	25.0	8.9	8.9	57.1
5～8万人未満	30.0	13.3	8.9	47.8
8～18万人未満	38.5	9.2	14.7	37.6
18万人以上	54.3	4.3	26.1	15.2

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

(3) 保育施設の構成比との関係

次に、保育施設の構成比と保育の質向上の取組みの関係をみたものが表3-5である。保育の質向上の取組みのタイプにより、保育施設の構成比は大きく変わらない。この結果は、認定こども園が多いことが、幼保小連携をすすめる背景になるわけではないことを示唆する。同様に、個別の保育所や幼稚園が多いことが、個別施設型の取組みをすすめる背景になることもないことがうかがえる。

表3-5 保育の質向上の取組みのタイプ別にみた保育施設の構成比
(平成28年、公私立合計)

(単位：%)

	保育所 (合計)	幼稚園 (合計)	認定こども園 (合計)	その他計 (合計)
幼保小連携＋個別施設型	54.8	25.2	9.2	10.8
幼保小連携型	57.2	24.4	10.7	7.7
個別施設型	56.1	22.2	9.1	12.6
基本型	57.6	20.1	12.4	9.9

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

(4) 待機児童数との関係

同様に、保育所の待機児童数と保育の質向上の取組みの関係が表3-6である。ここから、両変数に明確な関係はみられない。この結果は、保育の質向上の取組みと待機児童対策は、そもそも別になされていることを示唆する。

表3-6 人口規模・保育の質向上の取組みのタイプ別にみた
保育所の待機児童数 (平成28年)

	幼保小連携 ＋個別施設型	幼保小連携型	個別施設型	基本型
5万人未満	0	4	0	6
5～8万人未満	7	7	5	8
8～18万人未満	19	32	23	35
18万人以上	118	85	47	90

出典：アンケート調査の集計結果を基に筆者作成

4 分析結果の総括

ここでは、都市自治体における保育の質向上の取組みの特徴を分析してきた。分析からえられた主な知見は次のとおりである。

まず、保育の質向上の取組みは、①幼保小連携による保育の質向上の取組み、②個別施設の保育の質向上の取組み、という2つの方法によって行われている。

また、人口規模により取組み状況が異なることが見出された。人口規模の小さい市は、おそらくは予算不足等から、この2つの取組みがいずれも平均未満である自治体が多い。中規模市は、「幼保小連携による保育の質向上の取組み」と「個別施設の保育の質向上の取組み」の取組みを共に実施する自治体と共に実施しない自治体に分かれている。大規模市は、幼保小連携と個別施設の保育の質向上をともに高い水準ですすめている自治体がある一方、個別施設の保育の質向上に取り組む自治体もあるという、2つの異なる方向でこれら質向上の取組みがすすめられている。

さらに、自治体内の保育施設の構成比や保育所の待機児童数との関連がみられないことから、保育のハード面と保育の質向上の取組みは別に行われていることが示唆された。

参考資料

都市自治体における 子ども政策に関する研究会 資料

「都市自治体における子ども政策に関する研究会」 研究会・現地調査 日程概要

研究会

- | | |
|--------|--|
| 第1回研究会 | 日 時：2015年9月15日
午後1時から午後3時まで
場 所：日本都市センター会館 705会議室 |
| 第2回研究会 | 日 時：2015年12月14日
午後2時から午後4時まで
場 所：日本都市センター会館 705会議室 |
| 第3回研究会 | 日 時：2016年1月25日
午後1時から午後3時まで
場 所：日本都市センター会館 703会議室 |
| 第4回研究会 | 日 時：2016年4月5日
午後1時から午後3時まで
場 所：日本都市センター会館 703会議室 |
| 第5回研究会 | 日 時：2016年6月27日
午後1時から午後3時まで
場 所：日本都市センター会館 707会議室 |
| 第6回研究会 | 日 時：2016年8月31日
午後6時から午後8時まで
場 所：日本都市センター会館 703会議室 |
| 第7回研究会 | 日 時：2016年10月24日
午後3時から午後5時まで
場 所：日本都市センター会館 603会議室 |
| 第8回研究会 | 日 時：2016年12月19日
午後5時から午後7時まで
場 所：日本都市センター会館 703会議室 |

現地調査

- 浦安市 日 時：2016年3月14日
午後1時から午後3時まで
調査者：高田座長、松田委員、林委員、事務局
調査先：こども部こども課
- 松戸市 日 時：2016年3月29日
午前10時から午後0時まで
調査者：奥山委員、小名木委員、事務局
調査先：子ども部子ども政策課
- 千歳市 日 時：2016年5月19日
午後1時から午後3時まで
調査者：奥山委員、小名木委員、事務局
調査先：保健福祉部こども政策課
- 恵庭市 日 時：2016年5月20日
午前10時から午後0時まで
調査者：奥山委員、小名木委員、事務局
調査先：子ども未来部子育て支援課
- 南風原町 日 時：2016年7月4日
午後1時から午後3時まで
調査者：小崎委員、事務局
調査先：民生部こども課
- 宜野湾市 日 時：2016年7月5日
午前10時から午後0時まで
調査者：小崎委員、事務局
調査先：福祉推進部こども企画課
- 東海市 日 時：2016年7月6日
午後3時30分から午後5時まで
調査者：松田委員、事務局
調査先：市民福祉部女性・子ども課

第1回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2015年9月15日（火） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター会館 705会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（京大）、小名木伸枝 委員（伊那市）、林紀子 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、木村研究室副室長、加藤研究員、小畑研究員、杉山研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・座長、委員及び事務局紹介
- ・事務局より研究会の趣旨説明及び論点（案）の説明
- ・調査研究に関する議論及び今後の進め方に関する議論

1 調査研究に関する議論

(1) 論点1に関する議論

- ・現在の少子化対策は、移住定住などの具体的なやりやすい施策に目が向けられがちである。それらで人口を確保しようという動きもみられるが、やはり少子化問題は基本的な子どもの少子化について立ち返って考えるべきである。
- ・地方は人口が少なく、特に若年層の人口の流出が顕著である。少子化対策として地方の問題を扱うとき、どこに重点を置いているのか、またそれに対し全国の自治体がどのように捉えているのか、というのは非常に重要な観点である。
- ・自治体が少子化へ危機感を感じていることは間違いないが、では具体的にどうすれば良いか、何をしたらいいのかわからない状況が続いてしまっている。
- ・少子化社会の要因の一つは未婚化。既婚家族の合計特殊出生率はそこまで大きくは低下しておらず、一番大きいのは未婚化率が急激に上昇したことである。生涯未婚率は男性で約20%、女性で約10%と年々増加傾向にある。

(2) 論点2に関する議論

- ・自治体をとる少子化対策は、医療費等の経済支援など、目に見えやすい支援に傾倒しがちである。これでは結局近隣自治体同士の人口の奪い合いとなり、合計特殊出生率の問題が解消されない。より広域的な視野を持つべきである。
- ・現在の支援の中でも多子世帯への支援が不十分である。現在は子ども二人を育てることもハードルが高いが、三人を育てられる社会にならないと出生率の回復は難しい。特に地方ではそこが鍵となってくる。
- ・待機児童の問題が取りざたされているが、実はほとんどが大都市とその周辺の自治体に限られた問題である。全国の自治体で待機児童問題に悩んでいる自治体の数は多くない。待機児童問題だけにとらわれず広くテーマを捉える必要がある。
- ・都市圏・地方圏という2分類ではなく、『大都市圏・大都市郊外地域・地方圏』という3分類で問題を考えるべきである。都市圏の中でも、長距離通勤圏に見られる大都市郊外地域や職住近接地域では家族の内情が大きく異なっており、それに対応して支援の内容も変わってくる。
- ・今はどこの自治体もひと通りの子育て支援策を備えている。しかしサービスが増えた

ために、分かりにくさ、使いづらさが目立ってきた。国の施策も同様だが、いかに市民にわかりやすく情報を伝えるかが重要ではないか。

(3) 論点3に関する議論

- ・現在多くの自治体で様々な施策をされてきたが、少子化対策の効果について検証を行うべきである。自治体がどのように検証をしているのか、どのような視点でとらえているのかを整理した方が良い。
- ・最終的に出生率向上が目的なのか、人口増が目的なのか混同してしまっている。地域間の人口の奪い合いでは何も解決しないので、広域な関係の中で都市間の役割分担を意識して少子化対策を考えていくべきである。
- ・子育てをする際に、自助・共助・公助が身の回りにあることが非常に有効である。出生率向上には、家族、行政、地域コミュニティそれぞれが連携して助け合っていく必要がある。家族や行政の支援だけでは足りない点を、地域コミュニティでどのようにカバーしていくかが重要となってくる。
- ・メディアで取り上げられることは少ないが、いわゆる地域子育て支援拠点をはじめとした、在宅で子育てをしている人数は多い。その人達への支援を充実させることは出生率改善に効果的ではないか。
- ・国の施策や自治体独自の取り組みは色々とされているが、市民がそれに気づかないことが多々ある。せつかくの施策が市民に浸透していないので、もっと市民に対し情報の「見える化」を促進する必要がある。

(4) 調査に関する議論

- ・自治体間の交流があまりなく、基本的に情報交換がなされていないのが現状である。自治体独自の取り組みなどを明らかにし情報発信できると良いのでは。
- ・人口の奪い合いになりがちな分野だけに、現地調査ではある程度広域圏で調査をするべきである。生活圏に着目して調査してみてもどうか。
- ・一般化しづらいかもしれないが、やはり待機児童を強力に減らしてきた自治体を調査した方が良い。
- ・自治体の情報発信に大きな差が見られる。自治体によって、ソーシャルワーカーやコンシェルジュといった専門職員を配置しワンストップ化しているところもある。施策の「見える化」という点で自治体の取り組みを調査しても面白いのではないか。
- ・自治体の取り組みに対する力の入れ方を比較する為に、予算の配分を考慮して調査してみてもどうか。

2 今後の進め方

- ・次回研究会は12月14日（月）開催とし、自治体委員である伊那市、福岡市に子ども政策の現状についてそれぞれ事例発表をしていただく。その後論点や調査項目等についての議論を行う。
- ・論点や調査項目の整理をした後、現地調査を実施する。そこで得た情報や意見等をもとに813市区を対象としたアンケート調査の項目等を検討していくこととする。

（文責：事務局）

第2回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2015年12月14日（月） 14:00～16:00

場 所：日本都市センター会館 705会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（中京大学）、小名木伸枝 委員（伊那市）、林紀子 委員（福岡市）

（事務局：日本都市センター）

石川理事・研究室長、木村研究室副室長、加藤研究員、小畑研究員、杉山研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・自治体委員による事例報告（伊那市小名木委員、福岡市林委員）
- ・調査研究に関する議論及び今後の進め方に関する議論

1 事例報告

(1) 伊那市の取り組み

- ・伊那市は2004年から人口が減少傾向にあり、出生数も減少しているが、合計特殊出生率は2010年から増加傾向にあり、2013年には1.71と、国や県と比較しても高い水準を推移している。
- ・伊那市では公立保育園*22園、私立保育園3園、幼稚園3園がある。保育園の割合が多く、市民の間でも預けるならば公立保育園という意識が強い。そのため保育だけでなく、教育的な要素を含んだ保育園の運営が以前から行われている。（※伊那市では保育所を保育園と呼称。）
- ・核家族世帯の増加、地域における連帯感の希薄化などを背景に、育児不安が増加している。そのため保育園だけでなく、地域全体でのサポート体制の強化を図っている。また保育の量だけでなく質の確保にも努めており、地域特性を活かした保育園の運営が行われている。
- ・伊那市は新宿区と友好提携を結んでおり、様々な交流事業（伊那市での自然体験学習、吹奏楽等の文化交流等）が行われている。お互いの地域の長所を活かし子どもの健全育成に寄与している。
- ・伊那市では、豊かな自然環境を活かし、様々な興味・意欲を持ち行動できる子ども「がらがらっ子」の育成保育に取り組んでいる。地元木工職人と連携した、生後6カ月の子どもに木のおもちゃをプレゼントする「ウッドスタート事業」や、親子のコミュニケーションがとれるように絵本をプレゼントする「ブックスタート事業」など実施している。
- ・今後、充実した保育内容を維持すべく、保育士の確保や保育施設の整備、また保育ニーズに対応すべく小規模保育の検討など様々な問題に対応していく必要がある。

(2) 福岡市の取り組み

- ・福岡市は、教育・保育施設として保育所207、幼稚園127、認定こども園4、地域型保育事業として、家庭的保育8、小規模保育60、事業所内保育4がある。就学前児童数、保育所入所の申込率とも年々大きく増加しており、その結果、保育所入所の申込数が5年間で約6,000人も増加している。過去5年間（H23-H27）で7,631人の定員を増や

したものの、平成27年4月1日現在で、未入所児童が1,532人、待機児童が61人となっている。

- ・保育士不足への対応として、①保育士・保育所支援センターでの就職あっせん、②保育士就職支援研修会の開催（再就職希望者等向け）、③大学等の指定保育士養成施設での就職相談会、等を実施している。
- ・病児・病後児デイケア→市内18か所の小児科に設置している。利用者数は年間22,000人を超える。
- ・福岡市では母子保健に力を入れている。母親の心の健康づくりにも積極的に取り組んでおり、妊婦や乳幼児の健診の機会も活用し、産科医療機関と連携した妊娠期からの支援や、乳幼児健診の間診票への母親の育児感情や育児環境に関する項目の追加、乳幼児世帯への専門職による全戸訪問に加えて民生・児童委員による訪問も行うなど、さまざまな取り組みを実施している。
- ・福岡市の人口は現在も増加しており、平成25年の社会増は約10,000人、自然増は約3,700人となっている。地域別では、九州他県・福岡県内からの転入が超過しており、福岡都市圏では転出転入がほぼ拮抗、東京圏へは転出超過となっている。なお、15歳未満の転出転入はほぼ拮抗しており、子育て世代の大きな移動は起こっていないように思われる。

2 論点・調査に関する議論

- ・自治体の子育て支援にかかる予算配分を調査できれば面白いと思われる。費目に関しては検討する必要があるが、例えば予算額について、5年前と現在を比較してみても良いのではないか。
- ・ワークライフバランスなどの労働環境については、市町村レベルでやれることが限られているため、質問項目の設定が難しいのでは。
- ・未婚化・晩婚化への対策については、特に若者へのアプローチが重要だと思われるが、対象の世代に受け入れられやすいツールを用いる等の工夫は必要である。大分県では、漫画を用いてパパ向けの子育て応援本を作成している。
- ・子育てに関する支援や制度が豊富になっていく中で、いかにわかりやすく情報を発信するかが重要である。専門員を配置するなどして対応している自治体が多いが、全く知識のない状態で対応すると、非常に時間がかかってしまう。その前段階で何かできないか。
- ・子どもを預ける背景には、就労だけでなく、育児の負担から一時的に預けたいというニーズがある。それらの対策として一時保育の拡充などは必要である。また子育て相談の窓口として利用者支援事業も今後充実していくので、それらの動向も注視していきたい。
- ・地域少子化対策強化交付金による成功例や課題を整理し、共有することができれば、他自治体にとって非常に役立つツールになる。
- ・自治体目線では、とかく保育の量の確保に注目しがちだが、保育の質の向上も重要な問題である。子ども子育て会議がどの自治体でも行われているが、それにより、しっかりと市民のニーズを把握した上で今後の動向を決定すべきだ。
- ・新制度がスタートして、幼保・公私、とにかく一緒になって問題に取り組む自治体もあれば、未だに大きな壁が存在する自治体もある。就学前の子どもに対し、それらの壁を前にどう各自自治体が取り組んでいるのか、そこを調べていきたい。
- ・子育てに関する支援は充実してきているが、まだ潜在的なニーズは多くあるように感じられる。特に第1子が0歳児の親が抱える不安は非常に大きい。そこへの支援は行き届いているのか。

(文責：事務局)

第3回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2016年1月25日（月） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター会館 703会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）、松田茂樹 委員（京大）、小名木伸枝 委員（伊那市）、林紀子 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、木村研究室副室長、加藤研究員、小畑研究員、杉山研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・調査研究に関する議論（調査項目、現地ヒアリング調査先の選定について）
- ・今後の進め方に関する議論

1 調査研究に関する議論

（調査項目）

- ・未就学児の数も大事だが、幼保・公私の入所率の違いをみるのも重要である。特に3歳未満の保育所入園率の統計を国が出しているが、3歳以上の統計をとって比較しても面白い。
- ・経済支援の中で医療費を取り上げているが、医療費よりも保育料の方が家計への影響が大きいとみられる。その上で、自治体の負担割合を見てみると自治体の頑張りが見えてくるのではないか。
- ・自治体の調査をする際、高齢化率を把握するのも必要である。高齢化率が高いところは子育て支援に予算を回す余裕がないのではないか。
- ・今後のヒアリング調査で特に注目したいのは地域子育て支援である。自治体がどのようにニーズを吸い上げて分析し、将来的に何をしたいかというところは、非常に自治体独自の特徴が出せる部分だと思われる。その上で待機児童数の推移だけでなく、保育関連施設の整備数の推移を調べても良い。新制度が導入されてから小規模保育等の数が増えている自治体は積極的に取組んでいることがわかる。
- ・自治体の予算の動向で、子育て支援にどのように力を入れているか調べるのは面白いと思う。どのような枠を設定するかは非常に難しいので、聞き方に工夫が必要である。また自治体同士の比較だけでなく、同自治体での時系列の比較もすべきだ。例えば、現在と10年前といった過去の期間での状況の違いから、自治体の予算がどのように動いているかを把握することは重要である。
- ・一時預かり事業やファミリー・サポート・センター事業等のニーズはどこの自治体でもあると思うが、多様化する保育ニーズに具体的にどう取組むか、ここが自治体の独自性が一番強く出る部分だと思う。
- ・未婚化・晩婚化への対策はまだこれから内容が充実してくる分野である。婚活やライフプランの作成などに取り組む自治体が多いが、この他にどのような取組みが出てくるか今後の展開に注目したい。
- ・社会増を図ろうとしている自治体については、住宅支援などの取組みも注目したい。いかに子育て世帯の定住を促進するかが今後多くの自治体で鍵になる。既に先進的に取組んでいる自治体のその後の様子も調べてみたい。
- ・いくら出生率が高くても、子育て分野において様々な問題を抱える地域もある。出生

率向上も非常に大事な問題だが、それに限らず、その後の健全育成も踏まえた施策が今後必要となってくる。

- ・子ども子育て会議は、地域のニーズを拾うという意味で公募委員の数も大事だが、開催された回数を調べるのも大事である。平成26年度は活発に開催していても、年度が進むにつれて回数が減っているところが多い。現在も開催回数が多いところは力を入れている証拠ではないか。
- ・明確な結果が出るわけではないが、中学生や高校生を対象にした取組みは評価したい。この時期に乳幼児の世話をすることで大人になった時の関わり方に差が出てくる。しかしこの取組みは数値化できるものではなく、評価は難しい。
- ・現代の子育てでは地域との支えあいが非常に大事だと言われており、新制度の中の利用者支援事業が地域との連携の役割を果たすことになる。しかし具体的な結果や評価を数値化することが難しい。何をもって成功と言えるのか検討が必要だ。
- ・保育の量だけでなく保育の質についても注目したい。これまで保育の質の指標として、施設の面積基準や人員配置が用いられてきたが、それに代わる何か指標がないか。質的な取組みを打ち出しているところは少なく、またそれを評価する手法も確立されていない。

(現地ヒアリング調査先の選定)

- ・小規模多機能自治体という観点で、鳥取や島根などの取組みは非常に面白い。人口が減少している地域において、行政だけで対応するのではなく、地域で一致団結する姿勢は全国の良い見本になる。
- ・山間部など、子育て支援以前に抱える問題が大きい地域の話も聞くべきである。その点において、そのような山間部を抱えつつ、市街地に人が集まっているような両面性を持つ自治体は様々な意見が聞けて良いのではないか。

2 今後の進め方に関する議論

- ・今回は調査に関する具体的な内容を中心に議論し、調査項目についてもより詳細に議論を行った。これから現地調査を実施していき、今回議論した項目についてヒアリング調査を行っていく。
- ・今年度中に現地調査を実施し、次回以降の研究会で調査報告を行う予定である。

(文責：事務局)

第4回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2016年4月5日（火） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター会館 703会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（京大）、小名木伸枝 委員（伊那市）、徳久秀樹 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、池田研究室副室長、加藤研究員、高野研究員、杉山研究員、千葉研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・調査報告（千葉県浦安市、千葉県松戸市）
- ・今後の進め方に関する議論

1 調査報告

（千葉県浦安市）

- ・『妊娠・出産から子育てにわたる切れ目のない支援』をテーマに、充実した子育て支援を実施。特にこどもプロジェクト事業における子育てケアプランの作成は、子育て世帯への情報提供だけでなく、妊娠期からアプローチを開始することで、市民にとっての相談相手として認知されるとともに、課題のある世帯への早期対応を可能としている。
- ・子育てケアマネージャー養成講座を開講しており、講座を修了した者を子育てケアマネージャーとして認定し、子育て支援従事者として人材の確保をしている。市民への情報発信や相談相手として機能しており、多様な市民の力を活用しようとする取組みである。
- ・浦安市は地域によって保育ニーズの差が大きい。特に保育ニーズが大きいのが元町地区であるが、駅前ということもあり、現状、新たに保育施設を設置することが非常に難しい。増大する保育ニーズに対し、いかに対応していくかが今後の課題だと思われる。
- ・都市自治体の財政力による差もあると思うが、浦安市は非常にきめ細やかな支援を実施している。特に市民のニーズを活かし、それを考慮した上での事業が実施されている。
- ・国も各都市自治体も子育てに関する支援が非常に増えており、一市民で把握しきれものではない。その点、子育てコーディネーターの役割は非常に重要になってくる。しかしここまで専門的になってくると、本格的に資格化することも検討しないといけないのではないか。

（千葉県松戸市）

- ・松戸市は早期から利用者支援事業に力を入れている。行政の窓口ではなく、地域子育て支援拠点に子育てコーディネーターを配置することにより、利用者との信頼関係を築きつつ支援を行う仕組みを構築している。
- ・平成27年4月から、利用支援コンシェルジュという新たな専門員を配置。これまでのコーディネーターとは別に、より専門的に支援が必要な世帯を担当し、情報提供・相談窓口として機能している。
- ・松戸市は増大する保育ニーズに対応すべく、小規模保育の充実化を図っている。小規模保育は年齢制限があるため、利用者がなかなか増えない傾向にある。しかし松戸市

では全ての小規模保育に連携園を確保することで、利用者の大幅増に成功した。その結果、平成28年4月1日現在の待機児童0を達成している。

- ・松戸市でも保育ニーズのミスマッチが発生してしまっているが、それを解消すべく送迎保育ステーション事業を実施している。運営コストに課題が残るが、ミスマッチの解消には有効な手段となっている。
- ・不動産の確保ができず、新たな保育施設を確保することが困難であるという状況が、大都市圏を中心に全国的に見られる。松戸市ではそれに対応すべく、不動産業従事者を雇い保育施設整備のための物件確保に動いている。
- ・松戸市では認可保育所に小規模保育を開設するよう呼びかけている。そうすると必然的に連携園が確保でき、小規模保育一番の問題である、卒園後の保育の確保問題が解消される。これは行政がしっかりと認可保育所に働きかけているからであり、非常に効果的な取組みである。

(その他議論)

- ・今の日本の保育事情は限界にきている。これからは、いかに今ある資源を活用していくかという視点が必要である。保育所が足りないのであれば、小規模保育、家庭的保育、幼稚園、あるいは在宅子育てへの支援など、あらゆる方法を活用しなければいけない時がきている。
- ・全体的に「母」への支援の意識が強いように思う。あらゆる方法という中には「父」の力も含まれてよいはずだ。男性や父親への支援が、まだまだ日本は整備されていない。
- ・保育士の確保という点で、賃金の問題がある。特別区は保育士への家賃保証など手厚くやっているが、財政の規模で特別区と市ではどうしても差があり、とても市では太刀打ちできない。そのため、保育士の東京一極集中に歯止めがきかないという現状がある。
- ・子育て支援、子ども政策については、首長・議会ともに必要性を理解していると思う。しかしこれからは継続性やコスト面についてもしっかりと検討しつつ、コンセンサスをとってやっていかなければならない。
- ・どこの自治体でも同様だが、どこか一点に集中して取り組むのではなく、足りない点をしっかりと分析し、そこを補うような取組みをしている方が、子育てはしやすくなる。そうすれば定住人口も増えるのではないか。
- ・相談先として行政の話をしているが、本来子育て世帯が必ず回数多く行く場所は、産科、小児科である。そうすると行政だけで子育て支援の窓口を行うよりも、医療機関と連携して支援体制を構築した方が効率的ではないか。

2 今後の進め方に関する議論

- ・これまでの2市は、どちらも都市近郊なせいか出生率が低い。今後は出生率が高い地域を中心に、多角的・複合的な観点から調査をする必要があるのではないか。
- ・保育所の整備等の話は出てきているが、幼稚園との連携などの内容は少なかった。もっと他機関との連携（幼保公私の連携等）を中心に調査をしてみてもどうか。
- ・調査報告の中では、保育の質に関する取組みが乏しかったように感じられる。ただ不足している保育士を増やすことに傾倒しては、いつか保育の質に関して問題が起きかねないのではないか。保育の質の確保に関する取組みについて調査する必要があると思う。

(文責：事務局)

第5回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2016年6月27日（月） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター会館 707会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（中京大学）、小名木伸枝 委員（伊那市）、徳久秀樹 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、池田研究室副室長、加藤研究員、高野研究員、三好研究員、千葉研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・調査報告（北海道千歳市、北海道恵庭市）
- ・アンケート調査に関する議論
- ・今後の進め方に関する議論

1 調査報告

（千歳市）

- ・千歳市は、北海道の中で最も年齢層の若い自治体である。新千歳空港や、自衛隊の基地などで転出入人口が多く、核家族世帯も多い。合計特殊出生率も道内では高い水準にある。
- ・子ども子育て支援新制度のスタートにより、関連事業を10から30に増やした。
- ・主に核家族世帯に向けた利用者支援事業の充実を図っていく。また母子保健型を設置し、各機関と連携した「ちとせ版ネウボラ」を平成28年10月からスタートする予定。今後支援体制を充実させ、よりきめ細かい支援を実施していく。

（恵庭市）

- ・恵庭市は、「読書の街」「花の街」として知られ、それらを活かしたまちづくりがされている。
- ・ブックスタート、ブックスタートプラス事業があり、市保健センターの該当月の健診を受診した乳児とその保護者に「ブックスタート・パック」が配付されている。その他、図書館や読み聞かせ等のイベントも充実している。
- ・千歳市と同様に転出入人口が多いため、定住人口の増加、合計特殊出生率向上を図り、地域少子化対策重点推進交付金事業として、婚活支援等を進めている。農業の担い手や、若い自衛隊員らのパートナー確保を目指す。

（議論）

- ・千歳市は、事業数を10から30に増やしたということで、非常にスピード感を持ち政策を展開していると言える。「子育てするなら、千歳市」のキャッチフレーズに負けない取組みを行っていると感じた。
- ・既存の子育て世帯のみならず、転入してきた世帯への対応として、地域子育て支援拠点に子育てコンシェルジュを配置しているのが良い。市役所の窓口には配置するよりも、気軽に相談するという雰囲気作りやすい。
- ・コンシェルジュ、ホームスタート、ネウボラ等はこれからの子育て支援の主要制度となるものである。全部やるのは非常に大変だが、首長をはじめ、全庁的に取り組んで

いる自治体は、3つの制度を実施しているところが多い。

- ・現在、行政が全てを背負って事業を行うのは非常に難しい。そのような中で、いかに地域と協力関係を構築し、ともに取り組んでいくかは重要な課題である。恵庭市のよいうな読書のまちづくりなど、市民を巻き込んだ取組みは良い見本である。

2 アンケート調査に関する議論

- ・813の都市自治体を対象に、8月中旬に発送、回収まで行うことを目標にしている。
- ・内容については、「保育関連」「利用者支援事業」「地域子育て支援拠点事業」に絞っている。

(議論)

- ・待機児童の数え方は自治体により差がある。例えば福岡市は国の基準よりも厳しい基準でカウントしているが、そうではない自治体もあると思われる。質問の仕方に工夫が必要だ。
- ・幼児教育・保育の質に関しては、プロセスに関わることが大半なので、なかなかアンケートで結果は取りづらい分野である。しかし前例がないので、やってみても面白いのではないか。
- ・保育の質に関してアンケートをとるならば、最低限の構造的なものについても聞くべきではないか。国の基準よりも緩和している自治体はほとんどないだろうが、現状の確認をする必要はあると思う。
- ・保育施設利用中の親の就労状況、待機中の親の就労状況に関するアンケートをとってみたい。これはデータをとっている自治体の数は少ないと思われるが、本当にニーズを把握するのであればこれは必要なデータである。

3 今後の進め方に関する議論

- ・アンケート調査は8月中旬に実施する予定である。今回出た意見をまとめ、後日委員に確認してもらい、その後全市へ発送する準備を進めていく。
- ・これまで研究会で議論を重ねてきたが、これからはアンケート調査や執筆分担の議論をもっとしっかりと行う必要がある。よって、全7回の行程を全8回とし、報告書の執筆作業に入ってはどうか。

(文責：事務局)

第6回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日時：2016年8月31日（水） 18：00～20：00

場所：日本都市センター会館 703会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（ひろば全協）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（中京大学）、小名木伸枝 委員（伊那市）、徳久秀樹 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、池田副室長、加藤研究員、高野研究員、杉山研究員、千葉研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・調査報告（沖縄県南風原町、沖縄県宜野湾市、愛知県東海市）
- ・報告書に関する議論
- ・その他

1 調査報告

（南風原町）

- ・南風原町は人口が増加している地域であるが、同時に貧困問題も存在している。行政としての責任を持ち、貧困問題についても子ども政策と並行し、町が丸丸となって対応している。
- ・南風原町貧困対策包括事業は、これからの子ども政策・貧困対策モデルの先進事例として展開される可能性がある。しかしこれを展開可能にしたのは、町の面積・組織が非常にコンパクトであり、意思の伝達が非常にスピーディーであったこと、また特定の職員個人による多様な主体のネットワーク化が実現したことが大きい。このように意思決定の迅速化やネットワークを作れる人材の育成等は、今後どの自治体でも課題となってくる。
- ・ただ単に、出生数・出生率を改善することが良いわけではない。その後の成長も含めて、子どもを育てる意味を、行政がきちんと考え対応していかなければならない。

（宜野湾市）

- ・市の中央部に普天間飛行場が位置しているが、これにより様々な面で宜野湾市は不利益を被っている。宜野湾市は人口が増加しており、それに伴い保育ニーズも増大しているが、このような問題があり、特に保育ニーズの偏在化が顕著となっている。
- ・平成25年度から平成28年度までの間に、保育施設の定員数を大幅に増やしているが、それでも対応しきれない状況である。今後も定員を増やし、増大する保育ニーズに対応していく他、新たに認定こども園2園設置する予定である。
- ・これは宜野湾市に限ったことではないが、沖縄では保育所と幼稚園の一体化に関する意識が低く、弾力的に保育ニーズに対応する等の考えが浸透していないように思われる。保育ニーズの高まっている現代社会において、特に宜野湾市のように待機児童が発生してしまっている自治体では、保育施設の新設に注力するだけでなく、小規模保育や家庭的保育など、あらゆる資源を活用して対応していく必要がある。

（東海市）

- ・「鉄鋼と蘭のまち」として呼ばれ、市内に大規模な製鉄所が複数存在し、特に製鉄業

が非常に強い地域である。それに付随し、市内に社宅や寮などがあり、製造業に従事する20代～30代の男性が多い。

- ・待機児童はほぼおらず、東京都特別区と比べると、保育ニーズはそこまで多くない。その背景として専業主婦の割合が大きいからだと思われる。
- ・若い未婚男性をターゲットとし、婚活支援事業を展開している。東海市が運営する「結婚応援センター」では、結婚相談・出会いの創出・講座の開催・情報発信を行っている。
- ・参加者の固定化が課題ということだが、やはり市外等、外部からの参加者も検討しなければいけないと思われる。新陳代謝を促すことで、事業の活性化に繋がるのでは。
- ・今後、保育士の不足や待機児童の問題に直面する可能性があるが、例えば、保育士の配置基準は特別区と比べて手厚い水準を維持しているなど、まだ逼迫している段階ではないように感じられた。

2 報告書に関する議論

- ・報告書は、全国の都市自治体職員、議員、首長、学識者、その他関連業務に従事する者を対象とし、都市自治体関係者の政策立案、学識者の研究活動の参考となるものをまとめることを目的とする。
- ・執筆内容については、これまで研究会で行った議論、現地調査、アンケートの調査結果を踏まえ、現状の課題や今後の展望について、独自の示唆を内包し、まとめるものとする。
- ・今後の執筆スケジュールとして、次回の研究会で骨子案を提出していただき、読み合わせを行う予定である。
- ・今回の研究会を通して、地域性や文化による「子育て観」の違いを感じた。それらの内容も報告書に含めた方が良いのではないか。

3 その他

- ・次回は10月24日（月）に開催する予定。アンケート結果の報告を行う他、報告書の骨子案の読み合わせ及び内容調整を行う。
- ・アンケート結果は、集計が終わり次第座長、委員へ情報を提供していく。

(文責：事務局)

第7回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2016年10月24日（月） 15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館 603会議室

出席者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（ひろば全協）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、小名木伸枝 委員（伊那市）、徳久秀樹 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、池田副室長、加藤研究員、高野研究員、杉山研究員、千葉研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・調査報告（アンケート調査結果報告等）
- ・報告書に関する議論
- ・その他

1 調査報告

- ・人口規模の小さい自治体は、予算等のいわゆる体力がないせいか、保育の質向上の取組みについても消極的な姿勢であるところが多い。逆に、人口規模の大きい自治体は多くの施策に取り組んでおり、積極的な姿勢が伺える。
- ・幼児教育と保育の一体化が進展する重要な時期に来ている。これまでの行政機関は別の課がそれぞれ対応してきたが、これからは幼保一体となって取組んでいかなければいけない。そのために、共通のカリキュラムの作成やリーダーとなる人材の育成は重要であると考えられる。このあたりは今後注目を浴びてくる領域になってくると思われる。
- ・国の定めた基準によって人員を配置しているが、現場では対応できないニーズも発生してくる。それが国とは違う独自型として各自治体が扱っているが、そのような回答が多くあった。やはり一制度を全国に画一的に浸透させるのは難しい面がある。
- ・保育士の確保については、首都圏の自治体はどこも苦勞しているようだ。宿舍の借り上げ等は特別区で多く見られるようになってきた。その分、周辺の市などは、予算規模等で特別区にかなわず、厳しい状況が続いている。
- ・利用者支援事業に従事する従業員数は年々増加傾向にあるのは、事業に力を入れている自治体が増えていることだと思う。しかし特定型は非常勤職員となるが、基本型と母子保健型はともに常勤職員が担当することになるとと思われる。比較・検討するにも工夫が必要である。
- ・保育の質というもの、これまで「構造の質」について検討されることが多かった。しかしこれからは「プロセスの質」や「実践の質」も考えていかななくてはならない問題である。これをアンケートでできくことの難しさを今回感じたが、よく検討して次につなげていきたいと思っている。

2 報告書に関する議論

- ・今回は子ども子育て支援新制度の他、保育に関する内容について議論をしてきた。地域性があるものなので、整理が難しい部分があるが、それぞれの特性を踏まえてまとめていきたい。
- ・現在の社会情勢もあり、保育・幼児教育は過渡期にあたる。この時代にしっかりとした分析をすることは非常に意味のある研究だと思う。

- ・読者の多くは自治体職員になると思われる。自治体の取組み姿勢の違いにより、自治体ごとに大きな差が生まれている。全庁的に取組む姿勢を全国へ広く発信できるよう内容をまとめていきたい。
- ・現在、子ども子育て支援新制度が始まって、非常に多くの都市自治体が頭を悩ませながら課題解決に向けて取組んでいる。地方版子ども・子育て会議を例に出しながら、都市自治体の役割について内容をまとめていきたい。
- ・保育に目が行きがちだが、保育の支給認定を受けない子どもが全体の7割程度もいる。そこへの支援も非常に重要であり、そこをカバーする制度こそ利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業であると思っている。

3 その他

- ・次回は報告書の内容についての議論を中心に行う。また併せて報告書のタイトルも議論をしていく。

(文責：事務局)

第8回 都市自治体における子ども政策に関する研究会 議事概要

日 時：2016年12月19日（月） 15:00～17:00

場 所：日本都市センター会館 703会議室

出 席 者：高田寛文 座長（政策研究大学院大学）、奥山千鶴子 委員（ひろば全協）、大豆生田啓友 委員（玉川大学）、小崎恭弘 委員（大阪教育大学）、松田茂樹 委員（中京大学）、小名木伸枝 委員（伊那市）、徳久秀樹 委員（福岡市）
（事務局：日本都市センター）
石川理事・研究室長、池田副室長、加藤研究員、高野研究員、杉山研究員、千葉研究員、篠崎研究員

議事要旨

- ・報告書に関する議論

1 報告書に関する議論

- ・報告書のタイトルは「都市自治体の子ども・子育て政策」とする。
- ・報告書の構成は、第1部では各委員から自らの知見も含め、都市自治体の子ども政策のあり方について述べていただき、第2部では現地ヒアリング調査の報告、第3部ではアンケート調査の結果報告を行う。
- ・子ども子育て支援新制度が始まり、都市自治体ごとの取組みの差が出始めている。それらを示す一つとして、地方版子ども・子育て会議がある。積極的に取り組んでいる都市自治体は、会議の回数やその中で出る意見が多いが、一方で形骸化してしまっているところもある。
- ・保育の量的拡充と保育の質の確保について課題等を整理していきたい。現状については地域による差が大きく、保育士の確保が困難な都市自治体も多い。それらはすべて都市自治体が、自分たちの社会情勢を見極め、取り組んでいく必要がある。
- ・社会情勢の変化に伴い、家庭のニーズを把握することは重要である。その意味で利用者支援事業の働きの重要性を書いていきたい。また、在宅で子育てをしている世帯への支援の方法も検討していかなくてはいけない。そういう意味で、地域の支えあいなどのインフォーマルな支援にもしっかりと目を向けていかなくてはいけない。
- ・待機児童問題は重要な問題だが、今回のアンケートから、同じ市内でも地域によりニーズの濃淡がはっきり出ていることがわかった。保育ニーズの偏在化を是正することは、ある程度待機児童の解消に影響があると思われる。
- ・保育所を利用中若しくは申請中の世帯の父母の就労状況について、申請書ベースで記録は残してあるものの、それをデータとして活用できる状態にしていない。データを有効的に活用できる状況にしなければいけないと感じている。
- ・これからの子ども・子育て政策は、都市自治体がいかに取り組むか、取り組み方が重要である。ヒアリング調査の結果、現場の職員や首長の方針の一貫性などが、施策に大きく影響していると感じた。「自治体としての取り組み姿勢」を中心に書いていきたい。

（文責：事務局）

執筆者プロフィール

高田 寛文

政策研究大学院大学教授

1983年自治省（現総務省）入省、福岡県・新潟県・滋賀県勤務等を経て、2008年総務省財務調査課長、2009年内閣官房内閣参事官（地域活性化統合事務局）、2011年全国市町村国際文化研修所学長、2013年から現職。専門は、比較地方自治、地方公務員の人材育成。現職では、東南アジア等からのミッドキャリアの留学生を対象とした「Young Leaders Program」地方行政コースを主に担当。著書に、「諸外国及び国際機関におけるローカルガバナンス国際協力の戦略」『ローカルガバナンスに関する国際協力のあり方調査研究報告書』（分担執筆、財団法人日本都市センター、2006年）など。

大豆生田 啓友

玉川大学大学院教育学研究科教授

1965年生。青山学院大学大学院文学研究科（教育学）修了後、青山学院幼稚園教諭等を経て、現職。専門分野は幼児教育学・保育学。主著に『支え合い、育ち合いの子育て支援』（関東学院大学出版会）、『子ども主体の協同的な学びが生まれる保育』（学研）等がある。日本保育学会副会長、日本乳幼児教育学会会員など。

奥山 千鶴子

NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会理事長

NPO 法人びーのびーの理事長

横浜市で、地域子育て支援拠点3か所、小規模保育事業等を運営。子育てひろばに関わるスタッフ研修の必要性から、実践者をサポートする中間支援団体「子育てひろば全国連絡協議会」を平成19年度に法人化し、各種研修プログラム等を提供している。

「地域子育て支援拠点ガイドラインの手引き」（執筆者 第一法規出版）2011年

「利用者支援事業のための実践ガイド」（編著者 中央法規出版）2016年

内閣府子ども・子育て会議委員、厚生労働省社会保障審議会児童部会委員他

小崎 恭弘

大阪教育大学教育学部教員養成課程家政教育講座准教授

武庫川女子大学大学院臨床教育学研究科修了

関西学院大学大学院人間福祉研究科後期博士課程満期退学

西宮市市役所初の男性保母として採用・市役所退職後、神戸常盤大学を経て、現職。

専門は「保育学」「児童福祉」「子育て支援」

兵庫県西宮市初の男性保育士として施設・保育所に12年勤務。三人の男の子それぞれに育児休暇を取得。それらの体験を持ちに「父親の育児支援」研究を始める。

松田 茂樹

中京大学現代社会学部教授

1970年生。慶應義塾大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学、博士（社会学）。第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部主席研究員を経て、現職。専門分野は少子化対策、子育て支援、家族論。主著に『少子化論—なぜまだ結婚、出産しやすい国にならないのか』『何が育児を支えるのか—中庸なネットワークの強さ』（共に勁草書房）などがある。日本家族社会学会、日本人口学会等に所属。

小名木 伸枝

伊那市保健福祉部子育て支援課企画調整幹

公立保育園保育士として勤務、子育て支援課係長、園長、伊那市からの新宿区派遣職員（友好都市の人事交流）として新宿区子ども家庭部子ども家庭課入園係勤務。その後、平成27年度より「子育てコーディネーター」として、保育士の質向上に向けての研修計画策定、保護者、保育士等の相談及び子育て支援などの関係機関との連絡調整、連携、協働の体制作り等を行っている。

徳久 秀樹

福岡市子ども未来局子ども部総務企画課企画調整係長

福岡市子ども総合計画の推進、子ども行政に係る区役所や福祉事務所・保健所との総合的な連絡調整、審議会の運営、市民及び企業と協働した子育て支援など、福岡市の子ども施策に関する総合的な企画及び調整を行うとともに、子どもの貧困対策、少子化対策などの新規課題にも取り組んでいる。

都市自治体の子ども・子育て政策

平成29年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 日本印刷株式会社

〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24

T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-904619-98-8 C 3031

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-904619-98-8

C3031 ¥1000E



9784904619988

定価 (本体価格1,000円 + 税)



1923031010000

