

日本都市センターブックレット

No. **39**

# 都市自治体の 子ども・子育て政策

---

第19回 都市経営セミナー



公益財団法人 日本都市センター

日本都市センターブックレット

No. 39

# 都市自治体の 子ども・子育て政策

---

第19回 都市経営セミナー



公財団法人 日本都市センター



## はしがき

近年、超高齢社会における少子化の進行が、社会経済に大きな影響を与えています。こうした中で、社会保障・税一体改革の一環として、国の社会保障制度に「子ども・子育て」が位置付けられ、2015（平成27）年から「子ども・子育て支援新制度」が施行されました。

都市自治体においては、依然として保育所の待機児童数が増加の傾向にあり、保育の量的拡充が喫緊の課題となっています。また、保育を必要とする子育て家庭のみならず、育休中・在宅を含む、すべての子育て家庭を社会的に包摂する施策形成も不可欠です。結婚・妊娠・出産から就学時までの切れ目のない支援を行う取組みとして、地域子ども・子育て支援事業が着目されています。

さらに、保育の量的拡充とともに、保育の質的充実を図るべく新たな動きがみられています。都市自治体の取組みによって、子ども・子育ての環境をよりよく変え、それぞれの特性を出していくことが可能となりました。このように、保育の量と質の両面で、都市自治体の役割がますます重要になってきています。

（公財）日本都市センターでは、市区長、市区議会議員及び自治体職員を対象に「都市経営セミナー」を毎年開催しています。第19回となる今回は、都市自治体における子ども・子育て政策の現状と課題、対応策について議論を深めるため、「都市自治体の子ども・子育て政策」をテーマに、基調講演、事例報告及びパネルディスカッションを行いました。当日は、市区長、市区議会議員及び自治体職員等約140名のご参加があり、講演等に熱心に耳を傾けていただきました。このブックレットは、第19回都市経営セミナーの様子をまとめたものです。



基調講演、事例報告及びパネルディスカッションにご登壇いただいた玉川大学教育学部教授・大豆生田啓友氏、中京大学現代社会学部教授・松田茂樹氏、千葉県松戸市長・本郷谷健次氏、北海道千歳市こども福祉部長・上野美晴氏をはじめ、当日ご参加いただいた皆様並びに後援をいただいた全国市長会及び公益社団法人全国市有物件災害共済会にこの場を借りてお礼を申し上げます。

また、本書が全国の自治体関係者をはじめ、広く関係各位に活用されることを期待しております。

2018年3月

公益財団法人日本都市センター

# 目次

はしがき

## 基調講演 1

### 都市自治体の子ども・子育て政策

#### —乳幼児の保育の質および子育て支援を中心に—

玉川大学教育学部教授 **大豆生田 啓友**

はじめに	2
1 保育の量の拡充	4
2 保育の質の向上	7
3 地域子育て支援拠点	7
4 地域版子ども・子育て会議の活用	8
5 幼稚園教育要領と保育所保育指針の改定	15
おわりに	16

## 基調講演 2

### 都市自治体の少子化対策が出生率回復に与える効果

#### —地域の特性に応じた子ども・子育て支援の必要性—

中京大学現代社会学部教授 **松田 茂樹**

はじめに	22
1 少子化の進行と地域差	23
2 これまでの少子化対策の効果	25
3 企業誘致による雇用創出の効果	27
4 自治体単位でみる出生率	31
5 保育需要の地域特性	33

6 地域により異なる対応を求められる保育対策	36
おわりに	39

## 事例報告 1

### 松戸市の子育て支援

千葉県松戸市長 **本郷谷 健次**

はじめに	42
1 教育・保育環境の整備	44
2 利用支援コンシェルジュ	47
3 保育士の確保をめざして	48
4 妊娠・出産から子育てまで切れ目のない支援	49

## 事例報告 2

### “子育てするなら、千歳市”の取組みについて

北海道千歳市こども福祉部長 **上野 美晴**

はじめに	54
1 「子育てのまち」をめざして	56
2 施策ビジョンとコンセプト	57
3 切れ目のない支援のために	61
4 父親の育児参画	67
おわりに	69

## パネルディスカッション

ディスカッション	72
----------	----

基調講演 1

# 都市自治体の子ども・子育て政策 —乳幼児の保育の質および子育て支援を中心に—

玉川大学教育学部教授 大豆生田 啓友

## 基調講演 1

### 都市自治体の子ども・子育て政策

#### —乳幼児の保育の質および子育て支援を中心に—

玉川大学教育学部教授 大豆生田 啓友

## はじめに



あらためて説明するまでもないかもしれないが、幼児教育・保育・地域の子育て支援を総合的に推進する制度として、2015（平成27）年度から「子ども・子育て支援新制度」がスタートした。財源には、消費増税による増収分の一部が充てられることになっている。この制度の意義は、社会保障制度に初めて子ども・子育て支援が位置づけられたということであると思う。つまり、社会全体で子育てを行うという「子育ての社会化」が規定されたのであり、日本の社会保

障は大きく進歩した。未だに「子育ては母親の責任」といわれることもある中で、社会全体で子育てを行い、子育てにお金をかけるという枠組みができたのである。

そうはいても、日本は先進国の中で行政が子育てに投じるお金は非常に少ない。特に、私の専門である乳幼児期の教育・保育についていえば、OECDの調査によると、先進国では幼稚園教諭と小学校教諭の給与がほとんど同じであるにもかかわらず、日本では大きな格差が生じている。このことから分かるように、今後、日本の乳幼児期の子どもの育ちを支える教育・保育の質への投資が求められる。

図1-1 子ども・子育て支援新制度の枠組み (1/2)

## 1兆円超の必要な財源 その0.7兆円(消費税財源)

- ・「量的拡充」、「質の向上」分
- ・認定こども園、幼稚園、保育所、地域型保育、地域子ども・子育て支援事業などの量的拡充(約46万人)
- ・3歳児の職員配置改善(20:1→15:1)
- ・職員給与の改善(+3パーセント)
- ・研修機会の充実
- ・放課後クラブ、社会的養護の量的充実

出典：筆者作成

図1-2 子ども・子育て支援新制度の枠組み (2/2)

## 0. 3兆円超(消費税外)

- 職員給与の改善(+2パーセント)
- 1歳児の職員配置を改善(6:1→5:1)
- 4・5歳児の職員配置の改善(30:1→25:1)
- 施設長、栄養士、その他の職員配置
- 延長保育の充実、等

出典：筆者作成

## 1 保育の量の拡充

子ども・子育て支援新制度には、大きく3つの目的がある。この3つの目的とは、①認定こども園制度の普及、②保育の量の拡充と質の充実、③地域の子育て支援の充実である。このうち、待機児童問題と関連する保育の量の拡充について、まず説明したい。

待機児童問題は、地域によって状況が異なると思う。この問題とは無縁の自治体もあれば、子育て問題といえばこのことが大半を占める自治体もあるだろう。自治体では、幼稚園の認定子ども園への移行、小規模保育事業の実施、送迎保育ステーションの設置等の多様な施策が模索されているが、待機児童問題を一気に解決する夢のような方法はなかなか見つからない。

### (1) 保育士不足

保育士不足の問題に頭を抱えている自治体もあるだろう。ようや

く行政が保育士の処遇改善に取り組むようになり、問題解決に向けた動きが始まったところである。待機児童は東京都や千葉県といった都市部のエリアに多くみられる傾向にあるが、この保育需要を満たせるだけの保育士をどのように確保するかが課題となっている。

図1-3 待機児童の実態

- 27年4月 5年ぶりに増加
- 待機児童の年齢別 0歳(14%)、1・2歳(72%)、3歳以上(14%)
- 上位5都府県 東京、沖縄、千葉、大阪、埼玉
- 大都市を有する都道府県に多い傾向
- 待機児童解消加速化プランで5年間に50万人分の受け皿を用意。保育士9万人の確保。
- 保育士の処遇改善+キャリアパス

出典：筆者作成

保育士をとりまく労働環境は深刻な状況である。給与の低さは前述のとおりだが、働き方自体にも問題がある。先進国の中では、日本の幼児教育・保育はかなりの長時間保育だと言われている。子どもをこれほど長時間預かる国は他にない。当然、保育士の負担も大きい。

保育士の離職理由は、保護者対応の困難といった「人間関係」に関するものが非常に多い。つまり、給与の割に負担が大きいのである。毎日子どもと向き合うことは、とても楽しいことのはずだった。しかし、実際にやってみると、つらくて仕方がないのである。この保育士不足の問題にメスを入れない限り、待機児童問題は解消しな



い。この国の将来に関わる問題だと認識すべきである。

## (2) 認定こども園の普及

認定こども園の普及も、地域によって大きな差がある。大阪府や兵庫県などは、認定こども園の普及を積極的に進めている。この背景には、運営団体側が「もう幼稚園ではやっていけない」と認識し、認定こども園への移行を希望したことがある。

図1-4 認定こども園化の実態—地域によるばらつき—

- **大阪府や兵庫県などでは、認定こども園化が積極的に進められている。**
- **沖縄県や三重県などでは少ない。**
- **兵庫県では、県をあげての大掛かりな研修が進められている。**
- **自治体における実態等によって、その動向には大きな差がある。**

出典：筆者作成

認定こども園は、待機児童対策としてその普及が進められることが多い。しかし、本来の制度の趣旨は、保護者の働き方に関係なく、すべての子どもに質の高い教育・保育を提供し、子ども・子育て支援に寄与することである。質の高い教育・保育の提供が評価され、その結果として、認定こども園が増えていくことが望ましいといえよう。保護者の働き方が変わっても、子どもが質の高い教育・保育を受け続けられることに意味がある。

## 2 保育の質の向上

次に、「保育の質」の向上について考えてみたい。世界的に保育の質については、3つの視点から語られることが多い。この3つの視点とは、①プロセスの質、②条件の質、③労働環境の質である。

プロセスの質とは、保育実践そのものをいう。すなわち、子どもと保育者の相互作用であり、大人の関わり方や環境構成等の質である。

条件の質とは、クラスの子どもの人数、大人と子どもの比率、保育者の経験年数・学歴・研修といった条件がどのような状態かを考えるものである。1学級の人数を35人以下としている国は日本の他にない。欧州では、5歳児にも10人につき1人の先生がついていることが一般的である。日本の教育・保育は、そもそもあり得ない状況なのである。また、保育者が3～5年程度で離職しがちであることも、この条件の質の面での大きな問題であるといえよう。

労働環境の質とは、保育者の給与、仕事への満足度、運営への参加度合、ストレスといったものと関連する。労働環境の質は、それぞれの施設によって差がとても大きい。労働環境の質が高い施設ほど、質の高い教育・保育を提供していることが分かっている。

## 3 地域子育て支援拠点

地域子育て支援拠点について説明する。これは、3歳未満児の在宅家庭を支援するために、子育て支援に関する情報提供や、相談等の利用者支援事業を行うものである。役所の窓口よりも気軽に相談できる場所、また、親子が気軽に話せるような場所であることが重要である。当然ながら、ただ箱物をつくればよいというわけではな

い。よく、「相談に来られる人は大丈夫」という声を聞く。しかし、地域子育て支援拠点に来ることができる人でも、そこで自分の気持ちを表現できずに、つながりが切れてしまう人もいる。相談できる場所に来ることができない人をどう支援するかはもちろん大事だが、来ている人が救われているかも重要である。

## 4 地方版子ども・子育て会議の活用

あまり語られることはないが、子ども・子育て支援新制度の目玉は「地方版子ども・子育て会議」である。この会議の運用は、自治体によって大きく異なる。自治体が素案をつくり、ほとんどそのとおりに会議が進められたところと、議論が盛り上がり、特徴的で活発な工夫が行われたところとは大きな差が生じている。

### (1) 東京都墨田区の事例

以下では、私が会長を務めた東京都墨田区の子ども・子育て会議の概要を紹介したい。図1-5は、墨田区で開催された子ども・子育て支援新制度の説明会に集まった区民等である。自治体主催の説明会になぜこれほどまでに多くの人が集まったかという点、自治体と区民、つまり、保護者の代表とが協働してこの企画をつくったからである。自治体が、保護者の目線で子ども・子育てを動かそうと企画したため、多くの保護者が関心を持った。

さらに興味深かったのは、子ども・子育て会議の公募委員の活動である。自治体と保護者の代表が一緒になって、いろいろなひろばや保育所を回って新制度を説明した。このように、実際に子育てをしている世代が、制度や自分のまちをどのようにしていきたいかを議論することは、とても意味があることのように思う。

図1-5 市民と共に地域の子育て環境をつくる



出典：筆者撮影

墨田区の子ども・子育て会議では、専門家でないと耳慣れない単語や数字がたくさん出ることなどで、メンバーが主体性を持ってないまま会議が終わることのないよう、ワークショップを行った。保護者に、墨田区をどんな子育て環境にしていきたいかと聞くと、様々な声が上がった。「単に保育所を沢山つくるだけではなく、よい保育が受けられる墨田区にしたい」、「区民が育てる墨田区にしたい」、「墨田区からだけでも働き方を変えていくような動きをつくりたい」といった声を生かしながら、子ども・子育て会議の場で議論を重ねてきた。保育所をどのように整備していくかということだけではなく、いろいろな課題が浮かび上がってきた。

「子ども主体の協同的な学び事業」は、この会議の場で生まれた取組みである。この事業は、公立・私立の幼稚園・保育所が、毎年4施設ずつ、1年をかけて公開保育・発表会を実施するという内容

のもので、子どもが質の高い教育・保育をどこでも受けられるようにするための試みである。

幼稚園教育要領と保育所保育指針には、子ども主体の遊びが学びであると書かれている。しかし、世間一般には、教育とは早くから勉強を教えることだと認識されており、大きな誤解が生じている。どの保育者も、遊びが学びの質の高い保育をしたいと思っている。その実現のための取組みが、墨田区で始まったのである。

図1-6 墨田区の取組み

- **市民と専門家、行政が共にワークショップを通して事業を検討(市民参加)。**
- **公立・私立、幼稚園・保育所、合同での「子ども主体の協同的な学び事業」。保育の質向上に向けた取組み。(4園が1年かけて公開保育および発表会を実施)**
- **児童館を中心とした、地域子育て支援事業の取組み。**
- **公立保育所の認定こども園化**

出典：筆者作成

また、墨田区では児童館を大切に育んできた風土を活かし、近年減少傾向にある児童館を、乳幼児だけではなく、18歳までの幅広い年齢の子どもたちの総合的な拠点にする子育て支援の取組みも行っている。こうした取組みは、自治体と区民、そして専門家が一緒に議論しながら実現してきたものである。自治体は、自分たちで子育て環境をつくれるのだと自覚し取り組むことが重要である。

## (2) 神奈川県横浜市の事例

神奈川県横浜市では、質の高い保育を提供するために、主任や副主任を対象に「保育リーダー研修」を実施している。研修が充実することはよいことである。しかし、その成果を保育の現場に持ち帰ったとき、活かすきれないことも多い。横浜市ではこの点を意識し、外部だけではなく、内部でも研修を実施している。これを「往還型研修」と呼んでいるが、研修の成果を保育の現場で必ず活かすことができる仕組みづくりをカギとしている。キャリアアップ、キャリアパスの研修においても、「研修はするけれども質は上がらない」ということがあってはならない。全国私立保育園連盟は、横浜市をモデルケースとして、この研究を重ねている。

また、横浜市では幼保小の接続にも取り組んでいる。幼児教育センターを設置し、幼児教育に関する調査研究や研修機会の提供、相談・助言を行う地域の拠点を整備する構想がある。幼稚園や保育園の子どもたちがしっかりと遊び、そして学び、小学校1年生になってからスタートカリキュラムを始めるための取り組みが始まっている。

図1-7 横浜市の取り組み

- 「保育リーダー研修」(中堅・主任・副主任保育者層)における1年間のキャリアアップ型研修(外部と内部の往還型・公開保育)。
- 幼保小の実質的な合同研修。互いに事例を出し合って実践事例集の作成および報告会。区ごとの顔の見える関係での実施。小学校のスタートカリキュラムの先駆的取り組み。
- 区ごとの地域子育て支援拠点におけるNPOなどの運営(市民性・当事者性)。区との協働事業としての連携体制。

出典：筆者作成

さらに、地域子育て支援拠点を市内の各区に1か所ずつ整備し、子育て支援の充実を図っている。この拠点が担う役割は極めて大きい。運営団体の多くはNPOである。つまり、自治体の子育ての当事者である団体に運営を委託しているのである。当初はNPOへの委託を不安視する声もあったが、実際には質の高いサービスが提供されている。保護者の目線に立って、みんなで支え合う支援が行われている。いろいろな人たちが関わりを持つことで、この結果に至った。横浜市だけではなく、全国に多くの子育ての当事者を中心としたNPOが存在するが、このような団体が育ち、自治体とうまく連携できたかどうかの差が大きいのではないだろうか。

### (3) その他の自治体の事例

ここまで墨田区と横浜市の取組みを紹介してきたが、その他にも、子ども・子育てに関する先駆的な取組みを展開している自治体は数多く存在する。例えば、東京都世田谷区は、待機児童が多いという大きな問題を抱えているが、「子ども・子育て応援都市」を宣言し、「区内のどこの保育所を利用しても、これだけの質の保育を保証する」ということを示した保育ガイドラインを作成した。また、それを漫画にし、保護者に配布している。

### (4) 先駆的な取組みにみられる特徴

先駆的な取組みを展開している自治体には、共通の特徴がある。それぞれの自治体に子ども・子育て政策に関するミッションがあり、地方版子ども・子育て会議を形式的なものにせず、議論が活発に進んでいる。さらに、自治体、専門家、市民の協働体制が確立している。社会全体で子育てを支援することは、自治体の力だけではできない。市民性を重視し、親世代や高齢者世代も積極的に活用しなけ

ればならない。

自治体には、教育部門と福祉部門の統合・連携という大きなテーマもある。この点でも、自治体ごとの取組みに大きな差が生じている。国は、幼児教育は文部科学省、児童福祉は厚生労働省と所管を分立させているが、子どもの育ちを考えれば、これらを簡単に二分することはできない。欧米では、教育部門への一元化が進んでいる。教育部門と福祉部門のどちらに一元化してもよいが、国の制度や仕組みが変わるのを待つのではなく、自治体が主導して進めていくのがよいのではないだろうか。

図1-8 自治体発の先駆的取組みの事例 (1/2)

- 世田谷区。子ども・子育て応援都市宣言。保育ガイドライン作成。区民版子ども子育て会議の実施。
- 京都府・舞鶴市の地域一体型による公私、幼保のプロジェクト保育の取り組み
- 兵庫県の認定こども園の質向上の取り組み(先駆的な園長研修等)。
- 福井県等の幼児教育センター実施。

出典：筆者作成



図1-9 自治体発の先駆的取組みの事例（2/2）

- 香川県・高松市における利用者支援事業。市内全域をカバーし、行政と事業者が連携して実施。
- 妊娠期からの切れ目ない支援としての「日本版ネウボラ」→浦安市、和光市、名張市等
- 島根県・雲南市、三重県・名張市等における小規模多機能自治推進ネットワーク。地域の課題解決のための地域自主組織。

出典：筆者作成

地域の子育て支援は、これから箱物型から質への転換が重要になってくると思われる。多くの自治体では財政的な余裕がなく、箱物を新たにつくることは困難である。そこで、市民をどう活かすかが重要になる。保護者団体やネットワークなど、自分たちの子育てをもっとよくしていこうと活動する団体は多く存在している。こうした人々と自治体が手を組みながら力を発揮していくことが必要である。

図1-10 先駆的な取組みにみられる特徴

- 子ども・子育て政策に関するしっかりとしたミッションの共有。
- 地方版・子ども・子育て会議の活発な議論。
- 役所と専門家、市民の協働。
- 市民性の重視。当事者性(親世代)および高齢者世代の積極的な活用。(地域における支え合いの子育て政策)
- 教育局と福祉局の統合や連携体制。現場も一体的に実践的な交流の実施。教育・保育の質的な向上への積極的な取り組み。

出典：筆者作成

## 5 幼稚園教育要領と保育所保育指針の改定

今般、幼稚園教育要領と保育所保育指針に重要な改定がなされる予定である。学校教育に関する大きな改定が行われる中で、保育所保育指針と幼稚園教育要領の改定も実施されることになっている。これからの学校教育のポイントは、「アクティブラーニング」である。ペーパー型の学び方ではなく、子どもが自分で考え、話し合い、調べ、プレゼンし、ディスカッションができるアクティブな学び方に変わらなくてはならない。現在は「アクティブラーニング」という言葉ではなく、「主体的・対話的で深い学び」という表現が用いられているが、幼稚園教育要領と保育所保育指針では、そのスタートが幼稚園と保育所であると位置づけた。つまり、乳幼児期の教育・保育は遊びが学びであり、この遊びこそが教育であるということである。

## おわりに

今から50年以上前にアメリカで実施された、「ペリープリスクール調査」について紹介する。これは、貧困と乳幼児教育との関連性を調査したものである。アメリカでは、貧困率が高まると犯罪率も高まるという傾向があった。そこで、乳幼児期に質の高い教育・保育を受けさせることで、その後の人生を豊かにすることができないかと考えられた。調査の対象となった貧困な家庭に育つ子どもたちを50年後まで追跡したところ、よい保育を受けた子どもたちは、そうでない子どもたちと比較すると高校の卒業率、収入、持ち家率、離婚率、犯罪率、生活保護受給率に明確な差が表れた。大人になったときの幸福度に明らかな違いが出たのである。このことに注目したヘックマンの発信により、OECDは、お金を費やすべきは乳幼時期の教育・保育であるとするようになった。しかも、教育・保育の量ではなく、質に費やすべきであるとした。しかし、日本が乳幼時期の教育・保育に費やすお金は、先進国の中で最も少ないのが現状である。

図1-11 ベリープリスクール調査が物語るもの

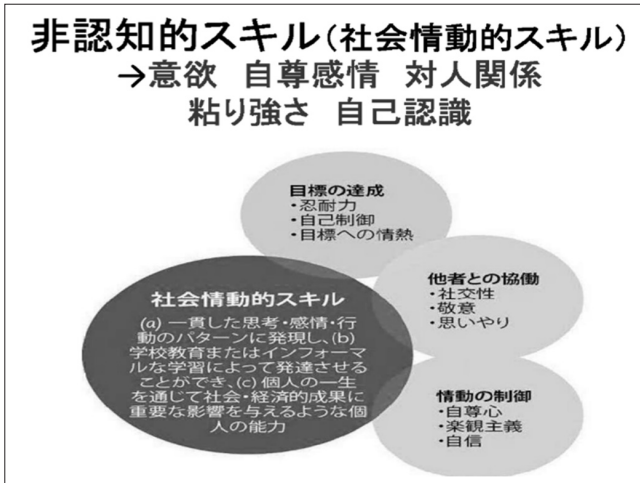
- 3歳からの質の高い集団保育の経験
- 40歳過ぎて明らかな有意差
- 高い 高校卒業率、収入、持ち家率
- 低い 離婚率、犯罪率、生活保護受給率
- ただ、その後、IQに差はでない
- しかし、幼児教育で差が出るのは、非認知能力
- 社会情緒的スキルが重要  
→自己肯定感 対人関係 感情調整力

出典：筆者作成

この調査では、子ども主体の遊び中心の教育だけでなく、手厚い家庭訪問も実施していた。困難を抱えている乳幼児期の親子に対する手厚い支援が、結果と関連しているであろうことが分かる。また、この調査では、子どもたちに文字や数も教えたが、その結果、早い段階から文字や数を教わった子どもたちは、そうでない子どもたちと比較するとIQが上昇する傾向があった。ところが、小学校に入学する頃には、その差はほとんど埋まっていた。このことから、乳幼児期に大事なことは、文字や数を教えることよりも、非認知的能力を育むことであるといえる。心や社会性を育てることが、その後の学びに向かう力につながるのである。ベネッセの調査でも、遊び込む経験が多かった子どもは、そうでない子どもと比較して、小学校以降の学びに向かう力が高いことが分かっている。また、お茶の水女子大学の内田伸子らの研究では、遊び中心の保育を受けた子どもの方が、一斉保育を受けた子どもよりも語彙力が高いことが明らか

かになっている。遊び中心の保育が、語彙力という学力の根幹に関わることに有意な影響をもたらしているのである。

図1-12 非認知的スキル（社会情動的スキル）



出典：筆者作成

これからの自治体の子ども・子育て支援は、教育・保育の質を高める研修体制を企画できるか、また、家庭に対する手厚い支援をどのように行っていくかが課題になるものと思われる。乳幼児期に、お母さんが機嫌のよい状態にいられた子どもは、その後の育ちがよいということがわかっている。よいお母さんになるための支援ではなく、お母さんが元気で機嫌よくいられるための支援が極めて重要であり、このことに自治体を挙げて取り組む必要があるのである。

図1-13 新制度時代の保育・子育て支援

- 子ども観の転換(子どもを人間としてみる)。子どもの人権の尊重
- 遊びや子どもの主体的な活動が、21世紀型の学力観の基盤となる(遊びが学びとしての視点)
- 家庭や地域との連携・協働。親はサービスの受け手ではなく、共に育ち合う関係。
- 子ども時代の質の高い保育提供が、持続可能な社会の基盤となる。

出典：筆者作成

図1-14 機嫌のよい大人のもとで過ごすこと

### 機嫌のよい大人のもとで過ごすこと — 感情リテラシー(emotional literacy) —

- 「赤ちゃんが生まれてすぐのころ、3か月、4歳、5歳のころ、お母さんがしあわせな状態にあると、それは子どもを保護する方向に働くことがわかりました。(中略)同じ傾向は、思春期になっても続いていきます。」トウーラ・タンミネン『子どもと家族にやさしい社会フィンランド』より抜粋)
- 保育者に「感情リテラシー」(自分自身の感情に気づく、感情を適切に調整する等)にかかわる専門性が求められる。

出典：筆者作成



基調講演 2

# 都市自治体の少子化対策が出生率回復に 与える効果

—地域の特性に応じた子ども・子育て支援の必要性—

中京大学現代社会学部教授 松田 茂樹



## 基調講演 2

### 都市自治体の少子化対策が出生率回復に与える効果 —地域の特性に応じた子ども・子育て支援の必要性—

中京大学現代社会学部教授 松田 茂樹

#### はじめに

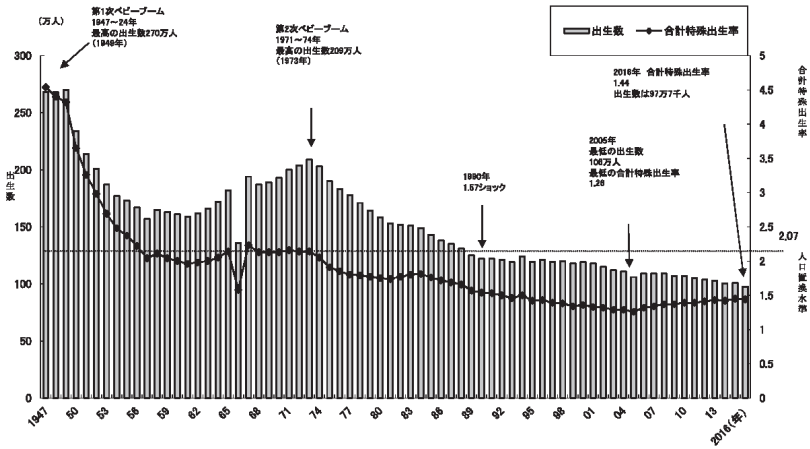


本日説明するテーマは、「都市自治体の少子化対策が出生率回復に与える効果」である。言い換えれば、少子化対策で出生率を回復させるにはどうすべきかである。結論的には、ある程度幅広い施策を展開すべきであるということになるが、それに加えてその自治体の強みを活かし、弱点を補うとより良い結果につながるのではないだろうかという視点から説明する。

# 1 少子化の進行と地域差

はじめに、少子化の進行と地域差の話をしたい。日本が少子化を問題と認識したのは1990（平成2）年である。その時点から2015（平成27）年現在までの出生率の変化をみると、全国的に出生率は下がり、特に東日本で出生率が低迷している。一方、西日本、特に九州・沖縄は比較的安定している。このことから、少子化の状態は地域によって差があるといえる。

図2-1 日本の出生数及び合計特殊出生率の推移



出典：厚生労働省『人口動態統計』

都道府県別に出生率を分析していくと、出生率が高い自治体と低い自治体に差があることが分かる。分析手法については詳しく説明しないが、次の4つの要因が都道府県別の出生率に大きな影響を与えているとみられる。

図2-2 少子化の地域差が生じる主な要因

<ul style="list-style-type: none"> <li>● 出生率の今日的な地域差を説明する4つの仮説           <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 中でも、「完全失業率」と「出産規範」の影響強</li> <li>■ 「育児期の女性の就業」は、首都圏等の大都市における課題</li> <li>■ 各仮説が影響している地域が異なる</li> </ul> </li> </ul>			
	仮説	結果	影響強い地域
①地域雇用の悪化	完全失業率	◎	東北-、近畿-
	若年非正規	○	北海道-、首都圏-、近畿-
②育児期の女性の就業(保育、両立支援の不足)		△	首都圏-、近畿-
③親からの育児支援		○	北陸+、中部+、中国・四国+
④出産・子育てに価値を置く規範意識		◎	中国・四国+、九州・沖縄+

出典：筆者作成

第一に、地域雇用である。雇用環境が悪い地域は、出生率が低い。完全失業率と若年層における非正規雇用者の割合を用いた分析によると、出生率が低迷している東北地方と近畿地方では完全失業率が高い。日本における少子化の最大の原因は未婚化にあるとされる。しかし、最もそれを説明し得る変数は雇用である。若年層が早期に安定雇用を得ることが重要である。非正規雇用率が高い都道府県では、出生率は下がる傾向にある。首都圏と近畿地方が出生率を大きく下げているが、これらの地域に共通することはサービス産業が発展していることである。多くの若者が非正規雇用者として働いている。北海道の出生率も低いが、これは札幌というサービス業が発展する大都市を抱えているからである。

第二に、育児期の女性の就業である。すなわち、保育と仕事の両立に対する支援がどのような状況かである。両立環境が十分でない地域では、出生率が低迷している可能性がある。出生率に関しては、雇用の状況の方が影響力を持っているので、図2-2では△印を付し

ている。

第三に、親からの支援である。親からの育児支援は、北陸や中部で強いことが従来から指摘されている。

第四に、出産・子育てに価値を置く規範意識である。これが強い地域、特に九州や沖縄では出生率が高い。

## 2 これまでの少子化対策の効果

これまで各自治体は、進行する少子化に対して、それを防ぐべく対策を講じてきた。対策には様々なものがあるが、これらは果たして効果を上げたのであろうか。この報告では、各自治体が講じる少子化対策の施策が、特に出生率に対してどのような効果を与えたのかを説明したい。

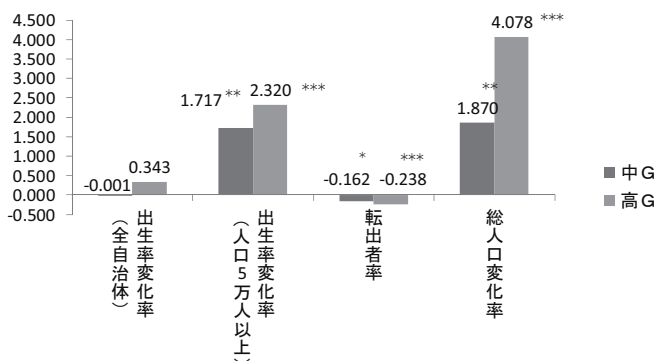
図2-3 自治体の少子化対策の状況

	(%)	
	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乗せ	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

出典：JSPS研究費（研究活動スタート支援、課題番号25885094、研究代表者：松田茂樹、2013年度）『自治体の子育て支援と幼保一体化に関する実証的研究』

まず、各自治体が講じる少子化対策を類型化してみると、図2-3のようになる。結婚、妊娠、出産の支援に関していえば、多くの自治体が出産費用の補助や不妊治療への助成を国よりも手厚くしている。また、結婚相談を行っている自治体もある。家庭への子育て支援としては、児童手当の上乗せ、子育てひろばの設置といった施策がある。幼児教育・保育に関しては、国の基準よりも保育料を軽減するといった対策が考えられる。

図2-4 結婚・出産・子育て支援の効果



出典：JSPS研究費（研究活動スタート支援、課題番号25885094、研究代表者：松田茂樹、2013年度）『自治体の子育て支援と幼保一体化に関する実証的研究』

国内の全市区町村を対象にアンケート調査を実施し、4割程度から回答を得た。この調査で得られた知見について説明する。まず、結婚、出産、子育て支援への効果である。図2-4は、自治体の講じる施策の幅広さとその効果をグラフ化したものである。この図では、講じる施策の少ないグループをベースラインに据え、中程度の施策を講じている中グループと多くの施策を講じている高グループに区分する。そうしてみると、幅広い施策を講じている自治体の方が、

そうでない自治体よりも、出生率の回復がプラスの傾向にあることを確認できる。このグラフでは過去5年間の変化を示している。これは、転出者の抑制にもつながっており、結果として総人口がプラスになる。なお、この図は変化率を表しているものであるため、全国平均よりもそれぞれの指標でプラスになっている。

ここでのポイントは2つある。第一は、すべての自治体でこれを分析すると、出生率への効果はみられないことである。しかし、人口5万人以上の自治体においては、統計的に有意な結果が出た。人口規模の小さい地域においては、少子化対策をどれだけ充実させるかよりも、その地域の雇用の状況や人口流出による影響が大きく、これらの状況によって結果が大きく左右されてしまうようである。

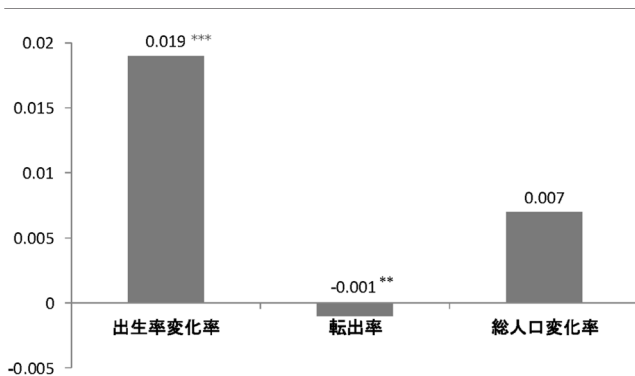
第二は、自治体の少子化対策の目玉として、単発の少子化対策を行った場合はどうなるかである。例えば、「本市では保育園待機児ゼロ作戦を目玉としてやっています」というような場合である。このような単発の施策では、少なくとも私が観察する限り、出生率を回復させる効果はみられない。効果を統計的に観察できないのである。また、関連する研究でヒアリングをいくつかさせていただいたが、単発の目玉政策で出生率が回復したと回答した自治体はなかった。つまり、特徴的な目玉施策を講じるよりも、幅広い施策を講じる方が出生率を回復させる効果があることが分かったのである。

### 3 企業誘致による雇用創出の効果

少し視点を変えて、企業誘致による雇用創出の効果をみてみたい。これまで説明したとおり、出生率は地域の雇用の状況に大きく左右される。したがって、地域の雇用創出が出生率の回復に結びつくのではないだろうか。多くの自治体が企業誘致に積極的に取り組んで

いる。この企業誘致による雇用創出は、出生率に大きな影響があった。ある工場を誘致したときに100人の雇用が生まれたとすると、その100人だけではなく、おそらく家族の分も人口は増える。あるいは、子どもが生まれる可能性もあり、波及効果がある。その累積が、結果として数値に現れたのだらうと思われる。以上のことから、幅広い子育て支援の施策を講じることと雇用創出の2つが、地域の出生率の回復に寄与していると思われる。

図2-5 企業誘致による雇用創出の効果



出典：日本学術振興会委託研究『課題設定による先導的人文・社会科学的研究推進事業（実社会対応プログラム）』「少子化対策に関わる政策の検証と実証的課題の提言」（代表：阿部正浩中央大学教授）2013～15年度における報告者松田の分析

これまでの知見をもう少し整理してみると、各自治体が行ってきた結婚、出産、子育て支援は出生率の回復に寄与しており、また、転出者の抑制や地域人口の増加につながっている。しかし、それだけではあまり強い効果があるわけではないかもしれない。もし、結婚、出産、子育て支援を便宜上狭義の少子化対策とするならば、雇用を含めた広義の少子化対策もあり得る。個別の施策よりも施策の

パッケージが重要となる。

住民には多様な態様と需要がある。本当は結婚したいけれどもなかなか出会いが無い、あるいは、雇用機会に恵まれないと悩んでいる方もいる。また、結婚したけれども不妊に悩んでいる方もいる。そして、子どもを産んでいて保育園を利用している方もいれば、幼稚園を利用している方もいる。さらに、在宅子育てをしている方もいる。ある程度幅広い施策を展開し、それぞれの方が子育てしやすい状態をつくらなければ、出生率は回復しないのではないだろうか。言い換えれば、特定の層の住民に対してではなく、それぞれのバリエーションに合わせた幅広い施策を用意することが、出生率の回復、向上につながるのではないだろうか。

図2-6 自治体による少子化対策の検証 (1/2)

- 市区町村が行ってきた結婚・出産・子育て支援(狭義の少子化対策)は、出生率回復、転出者の抑制、地域人口の増加に寄与している。
  - ただし、町村レベルでは、出生率への効果はみられなかった。  
(全人口に占める割合は1割弱だが、「消滅」が懸念されている)
- 少子化対策として、引き続き結婚・出産・子育て支援の拡充を
  - 個別政策よりも政策パッケージが大切
  - 特定の層ではなく、幅広い若者・子育て世代に対する支援が必要
- ただし、結婚・出産・子育て支援のみでは、出生率(出生数、人口)回復の効果の大きさは限定的。

出典：筆者作成

広義の少子化対策は、近年の地方創生の取組みにも関係する。企業誘致が出生率回復や転出者の抑制に寄与するとなれば、各自自治体



が盛んに企業を取り合うゼロサムゲームが起こる。しかし、勝者がいない戦いを続けるのは好ましくない。企業を取り合うのではなく、それぞれの地域で産業を振興し、地場の企業を強化することが重要なのではないだろうか。

図2-7 自治体による少子化対策の検証 (2/2)

- 地方創生に関わる施策(企業誘致等)は、出生率回復、転出者の抑制に寄与している。
- **企業誘致の効果からの示唆**
  - ① 企業・工場の地方移転の推進は、(リスク分散とともに)出生率回復や地方創生に有効
    - 雇用が出生率を回復させる効果は、都市よりも地方の方が高い。
  - ② しかし、地方同士で企業を奪い合うだけではくゼロサムゲームに → 本研究結果は「国全体および地域における産業振興、中でも工業の振興」の重要性を示唆
    - 国・地方の産業(特に工業)の振興が求められる。

出典：筆者作成

ここでポイントとなるのは、特に工業である。異なる考えをお持ちの方もいらっしゃるかもしれないが、ヒアリング調査をしてみると、工業は良質な雇用を生み出していることが分かった。非正規雇用率が、他の産業と大きく異なる。

例えば、観光が盛んなある都市では、観光分野の企業の社員構成は、おおむね正社員が30%、非正社員が70%であった。一方、工業分野では、おおむね正社員が70%、非正社員が30%となっている。どちらで働く方が子育てをしやすいかは明らかであろう。工業をとりまく社会経済環境は厳しい状態が続いている。けれども、少子化対策の観点からも、工業を長い目で振興していくことが必要である

と思われる。

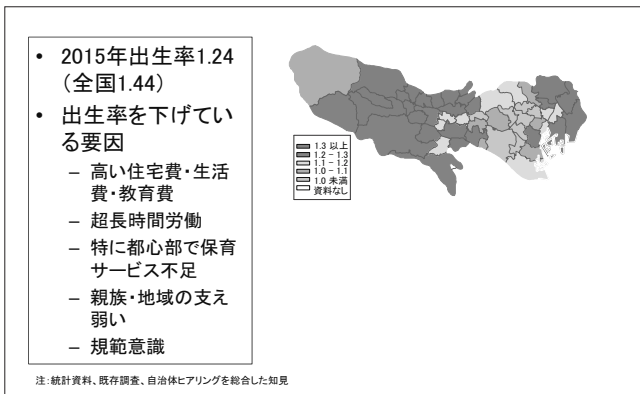
## 4 自治体単位でみる出生率

これまで、出生率の全国的な傾向を中心に説明してきたが、以下では、より具体的に都道府県単位、市区町村単位における特徴や傾向について説明したい。それぞれの地域に応じた少子化対策ができれば、出生率はより回復するのではないだろうかという視点から説明する。

### (1) 東京都の事例

東京都の出生率は1.24であり、かなり低い水準にある。西部や東部の出生率が非常に高い一方で、23区の山手線沿線付近は特に出生率が低い。この要因はコスト高である。すなわち、住宅費、生活費、教育費が高く、超長時間労働でワーク・ライフ・バランスが悪いのである。そして、都心部では保育サービスが不足している。

図2-8 東京都の少子化と背景要因



出典：筆者作成

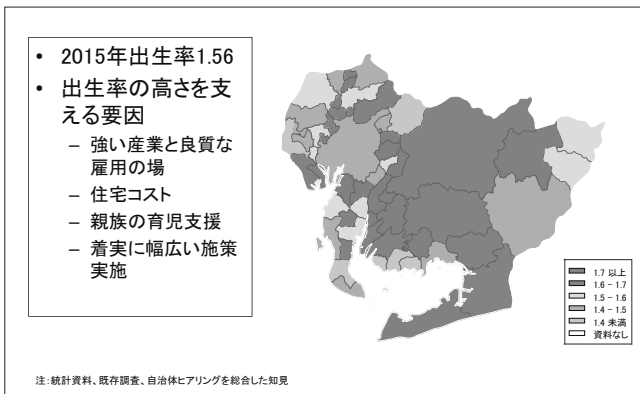
## (2) 愛知県の事例

愛知県は、これまで説明してきた内容がぴったりとあてはまる事例である。愛知県の中で出生率が特に高い地域は、名古屋市と豊田市の間にある地域である。ここには工場が集積し、自動車関連の産業が発達している。強い産業と良質な雇用の場が出生率の高さを維持していることを示す事例である。

一方、愛知県内で出生率が低い地域は、県内北西部の地域である。この地域の特徴は、以前は伝統的な産業によって発展していたが、近年ではこれが衰退し雇用が失われつつあることである。

愛知県全体でみると、住宅コストが安く、自治体によって幅広い結婚、出産、子育て支援施策が用意されているといえる。目新しくユニークな施策よりも、一つ一つの着実な積み重ねが功を奏し、高い出生率につながっていると思われる。

図2-9 愛知県の少子化と背景要因

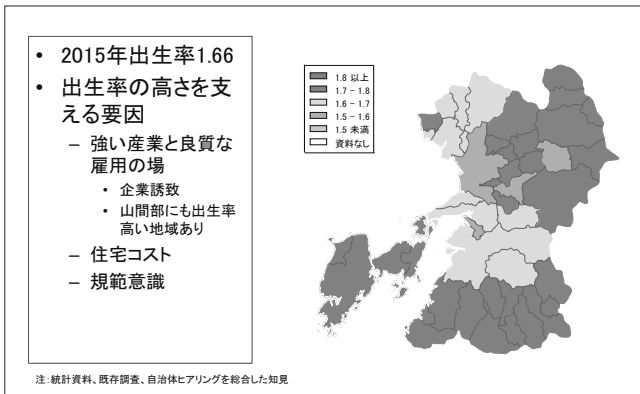


出典：筆者作成

### (3) 熊本県の事例

熊本県の出生率は1.66であり、非常に高い。九州全体で出生率は高い傾向にあるが、熊本県の事例も雇用の大切さを表している。熊本市からみた北東部と南部の地域は出生率が高い。北東部は工場の誘致に成功したため人口が増えており、南部でも地場産業を中心に独自の産業が発達していると思われる。また、九州に共通する規範意識の高さも、出生率を高めている要因だろう。

図2-10 熊本県の少子化と背景要因



出典：筆者作成

## 5 保育需要の地域特性

日本都市センターの「都市自治体における子ども政策に関する調査研究」において得られた調査結果に分析を加えていきたい。なお、同調査研究については、日本都市センター『都市自治体の子ども・子育て政策』（2017年）にまとめられている。

研究会で行った現地調査によって、都市自治体の地域特性が分かっ

てきた。ここでは、3つの地域特性にグループ化したうえで、いくつかの自治体の事例について説明する。このグループ化とは、①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（例：千葉県浦安市・松戸市）、②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自治体（例：愛知県東海市、北海道千歳市）、③出生率が高く、待機児童数が多い自治体（沖縄県南風原町）である。

図2-11 保育需要の地域特性

地域特性	調査対象
① 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	浦安市(千葉県)、松戸市(千葉県)
② 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	東海市(愛知県)、千歳市(北海道)
③ 出生率が高く、待機児童数が多い自治体	南風原町(沖縄県)

出典：筆者作成

### (1) 千葉県浦安市・松戸市の事例

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として、千葉県浦安市の事例を紹介する。千葉県浦安市は、急速に未婚化が進行している地域である。それ故に出生率が1.09と低く、千葉県内においても相当低い水準にある。また、東日本大震災以降は人口の社会減が続いている。

保育の状況に目を向けると、様々な保育施設をつくり受け皿を増やす取組みを続けているが、待機児童の解消には至っていない。こ

の背景には、0～2歳児の保育需要の増大がある。市内沿岸部の大規模マンションが立地する地域で保育所が不足している。しかし、それ以外の地域では保育所は十分な水準にある。保育需要に地域的な偏りが生じており、自治体の担当者が頭を悩ませている。

松戸市も、浦安市と同様に0～2歳児の保育需要に地域的な偏在がみられることから小規模保育事業を拡充しているが、3歳以上児が継続して保育サービスを受けるための連携施設を確保したうえで進めていることが特徴である。また、保育需要の偏在を補うため、送迎保育ステーションも設置している。

## (2) 愛知県東海市、北海道千歳市の事例

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自治体として、愛知県東海市の事例を紹介する。東海市の出生率は1.82であり、非常に高い。製鉄等の工場が多く、名古屋市へ通勤する市民も多い。こうした環境にあるため、転入超過で人口も増加している。男性の雇用が非常に安定的で、賃金も高いことが特徴である。また、専業主婦世帯が多いため、保育需要が抑制される傾向にある。ヒアリング調査の際には、待機児童数は5人程度であるとのことだった。

さらに、未婚の男性が多いという特徴もあるため、「子育てと結婚を応援するまち東海市」を掲げ、人と人との出会いやふれあいの場をつくるとともに、安心して子育てできる環境の整備に取り組んでいる。

北海道千歳市は、市内に自衛隊の駐屯地や新千歳空港関係の事業所が立地している。人口は増加傾向にあり、いわゆる転勤族が多く、女性の就業率が低い。そのため、保育需要は抑制されているが、地域の特性から、子育て世代の人々を孤立させないよう地域に溶け込

ませるための施策を展開している。

### (3) 沖縄県南風原町の事例

出生率が高く、待機児童数が多い自治体として、沖縄県南風原町の事例を紹介する。南風原町の出生率は2.09であり、人口置換水準を超えている。総人口も子どもの数も増加しているが、これは南風原町に限らず、沖縄県全体の特徴であるといえる。しかし、こうした状況に対し、保育所が不足している。この背景には、沖縄県全体で幼稚園中心の施策を展開してきたことがある。現在、保育所を整備してはいるが、供給が追いついていない。

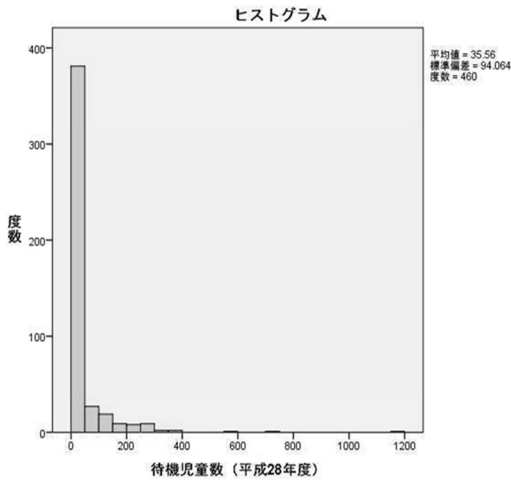
また、「子どもの貧困」が深刻化しているため、出生率の増加が貧困に直面する子どもの増加につながらないようにすることが課題である。

以上のように、自治体の置かれている状況や環境は大きく異なっている。それぞれの自治体の特性と課題に対して強くアプローチすることで、出生率は回復に近づくのではないかと考えている。

## 6 地域により異なる対応を求められる保育対策

図2-12は、保育所の待機児童数のヒストグラムである。横軸に待機児童の数（0～1,200人）、縦軸に度数（回答：400自治体）をとっている。これによると、待機児童がほとんどいないか、いても少数である自治体が大半を占めており、その一方で、待機児童がいる自治体には相当数の待機児童がいることが分かる。ここに保育問題の特徴が表れている。厚生労働省の資料によると、全国1,742市区町村の80%には待機児童がいない。保育所の定員に空きがある自治体もある。

図2-12 保育所の待機児童数（平成28年度）の度数分布



出典：筆者作成

人口区分別に待機児童の有無とその数をもてみる。5万人未満、5万～8万、8万～18万、18万人以上というように分類すると、「待機児童がない」と回答した自治体は、人口規模が小さいほど多い。5万人未満の自治体の場合、約90%は待機児童問題に直面していない。また、5～8万人の自治体においても約70%が待機児童はいないと回答している。しかし、18万人以上の比較的規模の大きな自治体になると、その約70%には待機児童がおり、人数も多い。このことから、待機児童がいる自治体には保育所の整備が求められるが、そうでない自治体の場合にはそれ以外の施策が求められるという示唆が得られる。



図2-13 人口区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		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)
	なし	あり		
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：筆者作成

図2-14 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：筆者作成

続いて、保育所の定員と空き状態をみてみたい。図2-14は、定員に空きのある保育所の割合を年齢別にしたものである。待機児童がない自治体に空きのある保育所があるのは当然である。しかし、待機児童がいると回答した自治体においても、0～2歳児には空きがある。

待機児童の世帯における母親の週当たりの就労時間を、自治体が把握しているかについても調査を行った。その結果、多くの自治体では把握していないことが分かったが、待機児童の世帯の保育を希

望する時間の把握は必要であろう。これをなくして、保育需要を満たすための計画は構築できない。

図2-15 保育所待機児童の世帯の母親の週労働時間

(単位:%)

待機児童数	人口4区分	待機児童の世帯(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：筆者作成

## おわりに

最後にいくつかの提案をして、まとめとしたい。第一に、出生率回復のためには、住民のバリエーションに合わせた幅広い結婚、出産、子育て支援の施策を、着実に展開していくことが必要である。多くの施策を展開することは無駄であるという視点もあり得るが、出生率回復の視点からは、この指摘は妥当ではない。また、ホームランを打つような一点豪華主義の施策では出生率は回復しない。コツコツとヒットやバントを繰り返すことが重要である。そして、その地域の実情をきちんと把握し、保育需要があるのであれば保育所を増設することが重要である。また、保育需要は満たしており、ほかのところに課題があるならば、その課題に特化した施策が必要となる。

第二に、待機児童対策として、保育所の入所児童及び待機児童の保護者の就労形態といった実態を電子データとして整備しておくことが必要である。紙媒体でなく電子データで管理しておくことで、活用の幅が広がる。

すべての自治体が結婚、出産、子育て支援に潤沢な投資を行えるわけではなく、効率性を意識する必要がある。保育の量的拡大は転換点を迎えているように感じている。

事例報告 1

# 松戸市の子育て支援

千葉県松戸市長 本郷谷 健次

## 事例報告 1

### 松戸市の子育て支援

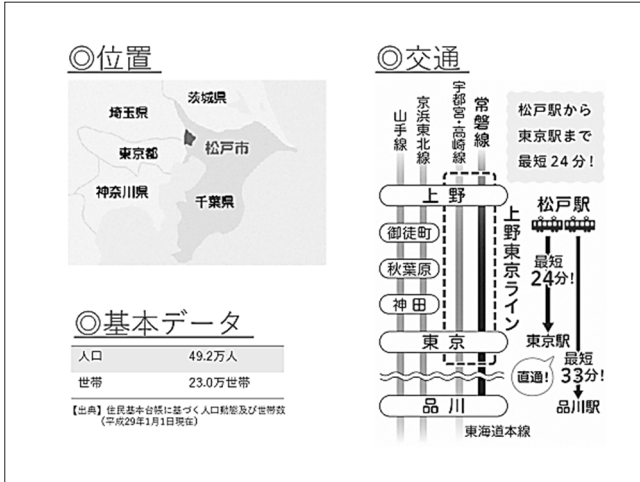
千葉県松戸市長 本郷谷 健次

#### はじめに



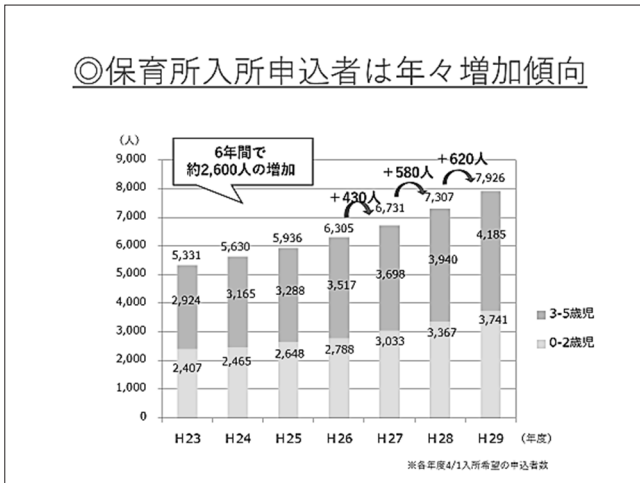
松戸市は、東京都から江戸川を挟んですぐの場所に位置し、人口は約49万人で約23万世帯が暮らしている。松戸駅から東京駅まで電車で最速24分ということもあって、東京都で働き、松戸市で子育てをする市民が多い。松戸市のように東京都近郊に位置する都市において、保育の量に関する問題は、大きな課題である。2011（平成23）～2017（平成29）年度の保育所の入所申込者数をみると、2011（平成23）年に5,331人であったものが、6年後の2017（平成29）年には7,926人となっており、毎年約500人の申込者が増加している。

図3-1 松戸市の概要



出典：筆者作成

図3-2 保育所入所申込者数の推移



出典：筆者作成

## 1 教育・保育環境の整備

### (1) 既存の幼稚園の活用

こうした現状に対応すべく、子育て環境の整備を進めてきた。まず、現状の幼稚園・保育所等の年齢別利用状況だが、0歳児の14%、1～2歳児の38%が保育所等を利用している。3～5歳の利用者は幼稚園が58%で、保育所等が36%という割合である。全国的な傾向に比べると、松戸市では幼稚園に通っている子どもが多い。しかしながら、幼稚園の定員充足率は約75%であり、一定の余裕がある。一方で、保育所等の需要は大変大きい。幼稚園も含めた市全体でみれば、施設的には充足しているものの、保護者の保育ニーズとうまくマッチングさせて活用していかなければ待機児童の問題は解決しない。

したがって、3～5歳児については、新規に施設をつくって受け皿を拡大するよりも、既存の幼稚園での預かり保育の推進に力を入れることで、保育サービスの充実を図っている。しかし、従来、幼稚園は通常の保育時間が、およそ9時から14時であったため、幼稚園に保育を始める準備が整っていなかった。土曜日や夏休み等に子どもを預かるためには、新たに保育士を確保するなどの対応をしなければならない。簡単なことではないが、各幼稚園に丁寧の説明し、一部補助金を交付することで、現在拡充を図っている。

また、保護者からすると、子どもを保育所等に長時間預ける場合と、幼稚園に預けた後に預かり保育を利用する場合を比べると、後者の方が金銭的な負担は大きい。家計の面からも保育所等をつくってほしいという要望が多かった。そのため、保護者に対して、幼稚園の預かり保育を利用しても、保育園等の保育料との間に大きな差が生じないように、月当たり1人最大2万5,000円までの助成をして

いる。

こうした取組みにより、小規模保育施設から幼稚園に入園した園児の割合は、2016（平成28）年度は11.2%から、2017（平成29）年度は21.1%となった。

図3-3 幼稚園・保育所等の入園状況

(平成29年度入園児童数(人))

	0歳	1-2歳	3-5歳
<b>幼稚園</b> (※1)	—	—	定員 9,041 入園 6,746 (58%)
<b>保育所等</b> (※2)	520 (14%)	2,984 (38%)	4,116 (36%)
<b>その他</b> (自宅等)	3,108 (86%)	4,861 (62%)	688 (6%)
<b>合計</b>	3,628(100%)	7,845(100%)	11,620 (100%)

※1 幼稚園在園児数：毎年5月1日現在の数字  
 ※2 保育所等入所児童数：毎年4月1日現在の数字（保育所（園）、小規模保育施設、認定こども園、認可外保育施設を含む）  
 ※3（ ）の数字は、年齢別児童数の合計に対する入園児童数の割合

出典：筆者作成

## (2) 保育所等の施設整備

一方で、0～2歳児についても、保育所等の施設整備を進めていく必要がある。女性の活躍推進等が活発化しているが、この動きが進むにつれ保育所等の需要は高まっていくと思われる。現在も保育の量の確保に努めているが、保育の需要は今後も増えていくことが見込まれている。

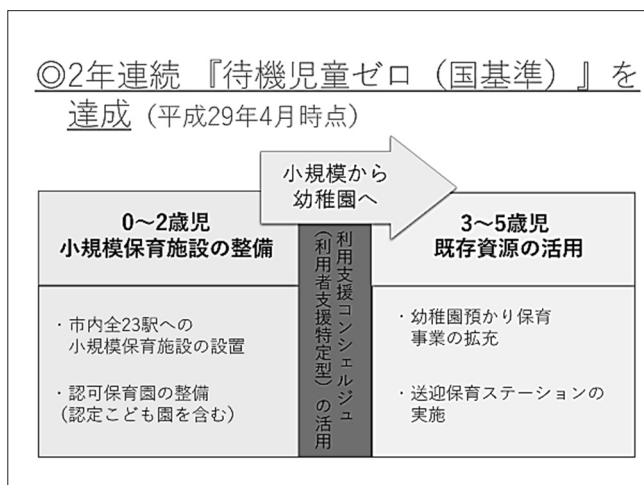
保育所等の施設整備を進めるにあたり、重視しているのは保護者の利便性である。保護者が、幼い子どもを保育所等に送り届けてから駅に向かい通勤するというのは大変である。そこで松戸市では、



市内全23駅の駅前・駅ナカで小規模保育施設をつくることとした。施設は駅構内や改札口を出たらすぐの場所、少なくとも駅の前にあり、利便性は高い。人口40万人規模の都市で、市内全駅に小規模保育施設を整備しているのは、ほかに事例がないと思う。なお、小規模保育施設をつくる際には必ず連携施設を設定し、3～5歳児が継続して保育サービスを受けられるよう努めている。

さらに「送迎保育ステーション」も設置している。これは、市内の保育ニーズの地域的偏在を緩和するための取組みであり、定員枠に余裕がある既存施設を最大限に活用し実施している。

図3-4 小規模保育施設の整備と既存資源の活用

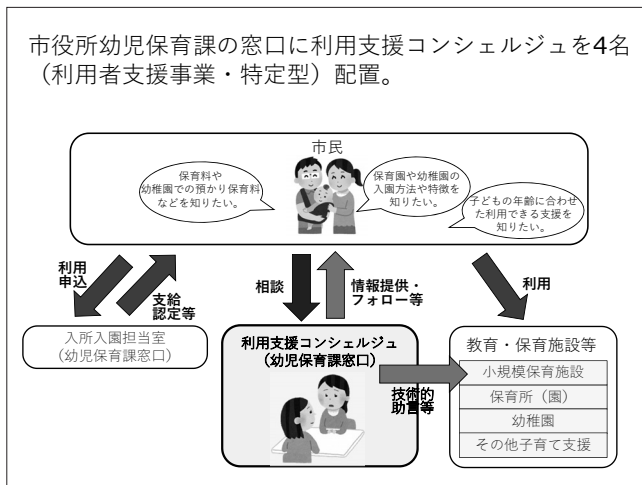


出典：筆者作成

## 2 利用支援コンシェルジュ

保育の問題には、保育所等や幼稚園の制度上の問題だけでなく、地域的な問題も存在する。地域によって保育に関するニーズは様々であり、保護者が日常的に相談できる窓口が必要である。松戸市では、2016（平成28）年4月から幼児保育課の窓口を利用支援コンシェルジュを4名（利用者支援事業・特定型）配置している。保育所等の入所に関わる相談業務・情報提供に特化した職員で、保護者の希望と空きのある保育所等とのマッチングや、保護者へのその後のフォローアップをしている。こうしたきめ細やかな支援も待機児童対策の一助を担っている。

図3-5 利用支援コンシェルジュ



出典：筆者作成

### 3 保育士の確保をめざして

2017（平成29）年度から、東京都が保育士1人あたり月額平均4万4,000円の給与補助をする方針を打ち出した。前述のとおり、松戸市は川を越えれば東京都という位置にあるため、この影響は大きい。保育環境の整備には保育士の確保が不可欠である。しかし、このままでは保育士が東京都に集中し、東京都近郊では保育士不足が加速することが予想される。松戸市でも保育士の給与を上げたいが、財政的な事情があり給与の引き上げは容易なことではない。

図3-6 保育士の確保に向けた独自の取組み

**【H28年度】**

- ・保育士採用状況アンケート調査  
（東京都の独自給与上乘せに脅威を感じているという意見が多数）
- ・保育士宿舎借り上げ、保育施設従事者支援補助金、保育士資格取得支援業務、保育士就職支援貸付金などの実施。

**【H29年度】**

- ・新卒保育士への家賃補助（市単）、市単独給与加算の見直し
- ・保育士支援メニューについて、チラシや市公式ホームページにて積極的にPR（市内聖徳大学など）
- ・保育士資格取得支援として、送迎保育ステーションの空き時間を活用した一時預かり事業を実施し、市内保育施設への就職活動を支援

出典：筆者作成

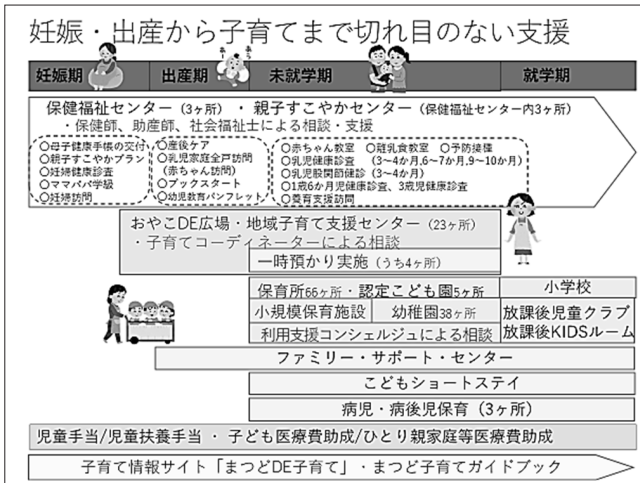
今後の松戸市の保育の需要を考えると、申し込み児童5人に対して1人の保育士が必要である。現在1,000人程度の保育士がいるが、新規に300人ほど必要になる。保育士の取り合い合戦が起きないように、国の政策として保育士の給料について方針を打ち出してほしい

と思っている。松戸市では、新卒保育士が市内に住む際の家賃補助（最大月額3万円）を実施したり、勤続年数に応じて給料の上乗せを実施したりするなど独自の取組みを進めており、市内の大学を中心に積極的にPRし保育士確保につなげていきたいと考えている。

## 4 妊娠・出産から子育てまで切れ目のない支援

松戸市では保育の量的な問題だけでなく、妊娠・出産期から子育てまで切れ目のない支援を行っていくことも重要だと考えている。そこで松戸市では、①妊娠期から主に出産直後の支援を中心とした母子保健事業、②親子が集う広場事業、③一時預かり事業、④子どもが通う施設、⑤子ども関係の各種手当、⑥育児の情報発信を行い、偏りなく支援を行っている。

図3-7 妊娠・出産から子育てまで切れ目のない支援



出典：筆者作成

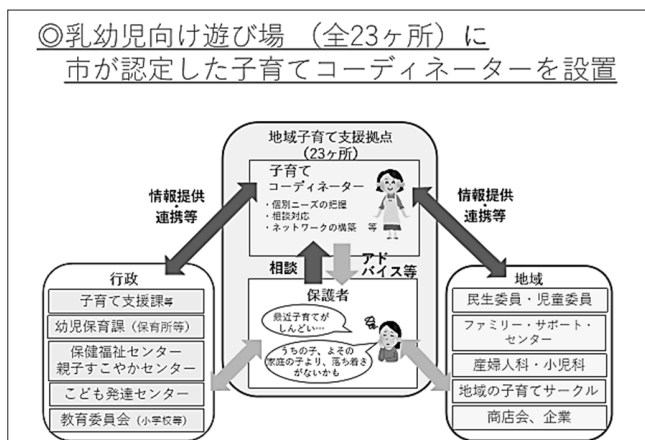
## (1) 幼児教育の実践

就学前の子どもへの教育は大変重要であると考えており、力を注いでいる取組みの一つである。幼児教育パンフレットを作成し、出産前後の母親に配布しているほか、赤ちゃんに絵本を1冊プレゼントする「ブックスタート」や、公立保育所の5歳児を対象に月1回行っている「5歳児からの英語あそび」も実施している。さらに幼保小連携を進め、幼児教育分野の充実に努めている。

## (2) 乳幼児向けの遊び場の設置

乳幼児の親子が自由に遊べる場所である「おやこDE広場」を16か所、「子育て支援センター」を7か所、計23か所設置しているのも松戸市の特徴のひとつである。利用者も年々増加しており、市民からも好評な施設である。

図3-8 子育てコーディネーター



出典：筆者作成

そして、先ほど述べた23の施設には、「子育てコーディネーター」という相談員を配置している。普段遊びにくる利用者が、子どもを遊ばせながら子育てコーディネーターに気軽に相談できる体制を整えることで、育児の情報提供、保護者への相談やアドバイスをできるのが大きな特徴であり、相談件数も年々増加の傾向にある。

### (3) 安全・安心への支援

また、子どもと保護者が安全・安心に利用できることも重要である。そこで松戸市では、利用支援コンシェルジュが、認可外保育施設を含む市内全施設を訪問・巡回相談をしながら対応している。本来、認可外保育施設は市の管轄ではないが、市内にある施設で事故が起きれば市民に影響を及ぼすため、認可外保育施設も含めてチェックしている。

図3-9 安全・安心への支援

#### ◎ 保育の安全・保育の質の確保

- ・ 重大事故の防止  
利用支援コンシェルジュによる巡回相談を実施、認可外施設含む市内全施設を訪問し、午睡の対応方法等をチェック
- ・ 発達障害児の受け入れなど要支援者対応  
支援が必要な児童の増大（虐待、発達障害、医療的ケア児等）
  - ・ 臨床発達心理士の派遣（公立保育所）
  - ・ 保育補助者雇上強化事業補助金（民間保育園）

#### ◎ 24時間安心の小児医療体制

- ・ 夜間小児急病センターにて毎日23時まで小児科医が診療
- ・ 松戸市立病院は周産期母子医療センターや小児医療センターなどを完備。H29年12月に『松戸市立総合医療センター』として新天地で開院。

出典：筆者作成

また、発達障害児の受け入れについては、臨床発達心理士の派遣等の制度をつくり、人材を確保してサービスを提供している。

小児医療体制を確立するため、夜間小児急病センターでは毎日23時まで小児科医が診療している。松戸市立総合医療センターでは、周産期母子医療センター、小児医療センターを完備し、子育てを家庭だけではなく社会全体で対応する仕組みづくりに取り組んでいるところである。

事例報告 2

## “子育てするなら、千歳市”の取組みについて

北海道千歳市こども福祉部長 上野 美晴



## 事例報告 2

### “子育てするなら、千歳市”の取組みについて

北海道千歳市こども福祉部長 上野 美晴

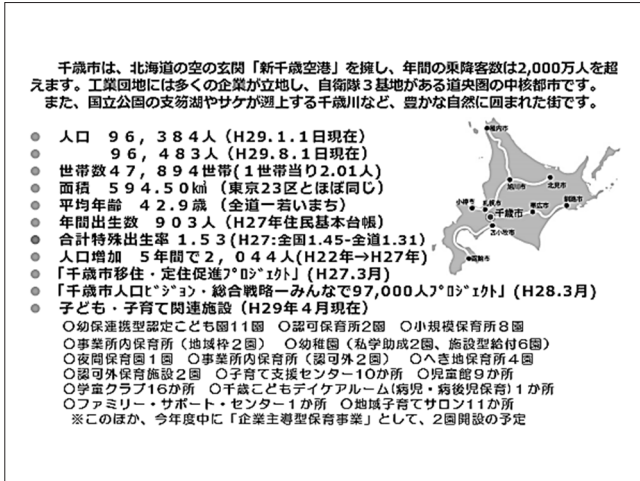
#### はじめに



千歳市は、北海道の空の玄関、新千歳空港を擁しており、年間の乗降客数は年間2,000万人を超える。工業団地には多くの企業が立地しており、3つの自衛隊基地が所在する道央圏の中核都市である。また、国立公園の支笏湖や、サケが遡上する千歳川など、豊かな自然に恵まれたまちでもあり、札幌市へは電車で約30分の通勤圏内にある。人口は、2017（平成29）年1月1日時点で9万6,384人、8月1日現在では9万6,483人と増加傾向にある。世帯数は4万7,894世帯であり、1世帯当たりが2.01人と、核家族化の比率も高い。面

積は東京23区を合わせたものとはほぼ同じような面積である。平均年齢は42.9歳であり、北海道内では最も若いまちである。高齢化率は21.5と、これも道内一低い状況となっている。

図4-1 千歳市の基本情報



出典：筆者作成

年間出生数は2015（平成27）年に903人で、合計特殊出生率は1.53と、全国平均よりも高い。千歳市にも少子化の波は徐々に押し寄せてきているが、人口は記録が確認できる1977（昭和52）年以降40年間連続して増加を続けており、この5年間で2,044人増加した。この勢いを止めることなく人口の増加を維持するため、2015（平成27）年に「千歳市移住・定住促進プロジェクト」を策定し、2020（平成32）年度の人口目標を9万7,000人とした。また、2016（平成28）年には、「千歳市人口ビジョン・総合戦略ーみんなで9万7,000人プロジェクト」を策定し、全庁的に取組みの充実強化を図っている。

この目標人口まで、あと500人というところに迫っており、来年度中には目標を達成するのではないかという推測も立っている。

## 1 「子育てのまち」をめざして

千歳市の人口増加の要因の約7割は自然増によるものである。さらなる人口増加のために、“子育てするなら、千歳市”をキャッチフレーズに、妊娠・出産から子育てまでの切れ目のない支援を実施し、子育て世代がしあわせを実感できる「子育てのまち」をめざす。

合計特殊出生率の推移をみると、過去10年の出生率は、2007（平成19）年に1.41と一旦下がったものの、その後は上昇を続けている。2013（平成25）年以降は1.53を維持している。千歳市が独自に集計した2016（平成28）年暫定値は1.54と、0.01ポイント上昇した。

図4-2 千歳市の合計特殊出生率の推移

平成17年以降、全国、全道の合計特殊出生率は上昇傾向にあり、平成26年は全国、全道ともに0.01低下したものの、27年は上昇しています。

本市の合計特殊出生率は、平成19年に1.41となりましたが、その後は上昇傾向にあり、平成25年以降1.53を維持しており、全国、全道よりも高い水準で推移しています。

区分	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年
全国	1.26	1.32	1.34	1.37	1.37	1.39	1.39	1.41	1.43	1.42	1.45
全道	1.15	1.18	1.19	1.20	1.19	1.26	1.25	1.26	1.28	1.27	1.31
千歳市	1.44	1.49	1.41	1.51	1.42	1.51	1.49	1.46	1.53	1.53	1.53

出典：全国、全道は公表値、千歳市は独自集計値

人口動態は、この7年間で2,892人増加している。この増加も自然増が約6割を占める。過去5年間の年少人口の推移をみると、毎年100人から150人程度減少していたが、2016（平成28）年は僅かにプラスへ転じた。この要因の主なものとして、転入者の定住が挙げられ、そうした子育て世代が増加しているのではないかと考えている。

図4-3 千歳市の人口動態の推移

住民基本台帳に基づく人口動態で分析すると、本市の人口は、平成22年から28年までの7年間で2,892人増加していますが、この内訳として、自然増（出生数－死亡数）が1,773人、社会増（転入－転出）が1,119人であり、人口増加要因の約6割が自然増によるものとなっています。

また、年間100人～150人程度減少していた年少人口は、平成27年に減少人数が大きく縮小し、28年には僅かながら増加に転じました。

(単位:人)

出典：要覧ちとせ「人口動態の推移」及び住民基本台帳

年	人口増減数	自然動態増減数	出生	死亡	社会動態増減数	結地	離地	年少人口(0～14歳)	前年同月比
平成22年	305	328	959	631	△23	621	220	-	-
平成23年	571	276	932	656	295	601	210	14,070	-
平成24年	548	251	926	675	297	585	245	13,969	-101
平成25年	543	276	943	667	267	589	205	13,874	-95
平成26年	43	251	916	665	△208	579	213	13,716	-158
平成27年	393	241	903	662	152	549	225	13,707	-9
平成28年	489	150	897	747	339	-	-	13,713	+6
計	2,892	1,773	6,476	4,703	1,119	2,975	1,093	-	-

出典：筆者作成

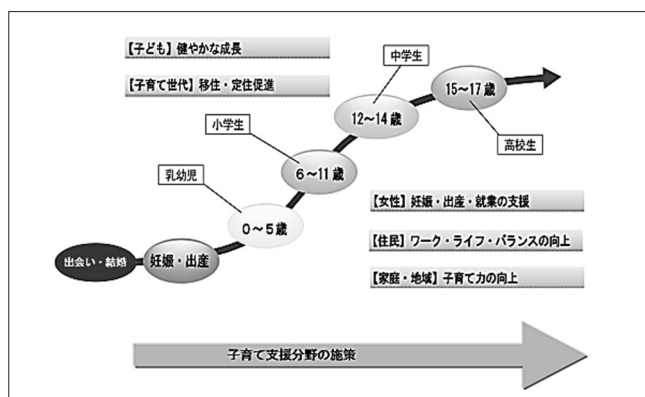
## 2 施策ビジョンとコンセプト

千歳市は転出入者が多い。また、平均年齢が道内で一番若く、子育て世代も多い。人口が増加し続けているという優位性がある反面、転勤者も多く、核家族化が進んでいることから、孤立している子育て家庭が多いといった課題がある。子育て世代がしあわせを実感し、「このまちで、もう一人子どもを産んで育てたい」と思える環境を

整備するために5つのコンセプトを掲げている。

5つのコンセプトとは、①子どもの健やかな成長、②子育て世代の移住・定住促進、③女性の妊娠・出産・就業の支援、④住民のワーク・ライフ・バランスの向上、⑤家庭・地域での子育て力の向上である。このコンセプトのもと38の主要事業があり、妊娠・出産から子育てまで切れ目のない支援を行っている。

図4-4 5つのコンセプト



出典：筆者作成

主要事業は、大きく分けて3つの考え方に立脚する。まず、第一に時代の要請に応える施策であることである。「子ども・子育て支援新制度」では、待機児童や学童クラブの小1の壁など、子ども・子育て支援の量的・質的不足などが指摘されており、国は幼保連携型認定こども園の普及促進、教育・保育の量的拡大と質的改善、地域の子ども・子育て支援の充実などに取り組んでいる。千歳市でも、新制度に対応した施策に取り組むこととしている。

第二に、少子化防止に効果的な施策であることである。急速な少

子化の進行や、地域の疲弊や存続に直結する課題がある中で、各自治体が少子化対策を積極的に展開している。千歳市でも、インパクトのある子育て支援策を打ち出し、独自事業を積極的に展開し、少子化防止に効果のある施策に取り組んでいる。

第三に、子育て家庭の孤立化を防ぐ施策であることである。千歳市は、前述のとおり、転入者が多い。そのため、身近に相談できる相手がおらず、子育てに孤立感を持つ人がいる。また、人口の4分の1を自衛隊関係者とその家族で占めており、自衛官の父親が演習や学校への入校、海外派遣などで長期にわたって家庭を留守にする際に、残った母親と子どもが孤立するなどの不安を抱えながら父親の帰りを待つというような家庭も多い。また、千歳市は虐待の相談や件数が管内でも多く、その対象世帯も転入世帯が占める割合が比較的多いという特徴もあるため、孤立や不安、ストレスに向き合う施策を重要視している。

図4-5 切れ目のない支援<5つのコンセプトと38事業>

<p><b>コンセプト1 「子どもの健やかな成長」&lt;8事業&gt;</b>            ①学童クラブの対象学年・定員の拡大及び専用施設整備 ②ランドセル来館の導入            ③中高生タイムの導入 ④障がい児のためのインクルージョン保育の導入 ⑤養育支援ヘルパーの導入 ⑥5歳児相談の導入 ⑦ちとせ学習チャレンジ塾の開設 ⑧“児童館において”緊急メッセージの発信</p>
<p><b>コンセプト2 「子育て世代の移住・定住促進」&lt;9事業&gt;</b>            ①ちとせ子育てコンシェルジュの導入 ②ままサポートの導入 ③ちとせ版ネウボラの導入            ④ランチデー ⑤ランチタイム ⑥毎日ランチデー ⑦マタニティーランチデーの導入            ⑧転入親子ウエルカム交流ツアーの導入 ⑨新制度における保育料の独自軽減の拡充</p>
<p><b>コンセプト3 「女性の妊娠・出産・就業の支援」&lt;8事業&gt;</b>            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産後ママ相談の導入            ④いいお産の日inちとせのイベント開催 ⑤幼保連携型認定こども園の普及促進 ⑥小規模保育の導入 ⑦保育士人材バンクの導入 ⑧保育士・幼稚園教諭等就職セミナーの開催</p>
<p><b>コンセプト4 「住民のワーク・ライフ・バランスの向上」&lt;6事業&gt;</b>            ①げんきっこセンターの開設 ②児童館型地域子育て支援センターの導入 ③子育て支援センターの休日開館等の導入 ④一時預かり事業（一般型）の拡大 ⑤ファミリー・サポート・センターの負担軽減 ⑥イクボス宣言の普及啓発</p>
<p><b>コンセプト5 「家庭や地域での子育て力の向上」&lt;7事業&gt;</b>            ①9館合同児童館まつりの開催 ②子育てフログの導入 ③子育てガイド&amp;おてかけMAPの作成 ④子育てスキルアップ講座の導入 ⑤親子deプリマ!の開催 ⑥企業連携ふちゼミの開催 ⑦ちとせ子育て特典カードの拡充</p>

出典：筆者作成

図4-6 主要事業と対象年齢 (1/2)

№.	事業名	出産前	乳幼児 (0歳～5歳)	小学生 (6歳～11歳)	中学生 (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	企業連携ぶちせみの開催				
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				

出典：筆者作成

図4-7 主要事業と対象年齢 (2/2)

№.	事業名	出産前	乳幼児 (0歳～5歳)	小学生 (6歳～11歳)	中学生 (12歳～18歳)
15	学童クラブの対象学年・定員の拡大				
16	ランドセル果物の導入				
17	中学生タイムの導入				
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プリマ！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：筆者作成

### 3 切れ目のない支援のために

#### (1) 不妊治療の助成

主要事業のいくつかを具体的に説明する。体外受精など特定不妊治療について、2015（平成27）年度から北海道の助成に上乘せし、独自に助成をしている。2017（平成29）年度からは男性の不妊治療も助成をしている。また、人工授精など一般の不妊治療についても独自に助成をしている。2015（平成27）年度の実績は、77件の申請に対して、妊娠された方が29件、妊娠率が37.7%という結果であった。

#### (2) 幼保連携型認定こども園の普及・促進

新千歳空港の乗降客数の増加に伴い、ホテルの建設や増築又はサービス業の拡充が著しい。また、道外からの企業立地も順調に進んでいることから女性の就業率も年々増加しており、保育の受け皿の確保が急務となっていることから、幼保連携型認定子ども園の普及・促進に取り組んでいる。

千歳市では、特に1～2歳児の受け皿が不足しており、2017（平成29）年度は子ども・子育て支援事業計画の中間年に当たることから、保育の量の見込みと確保方策を変更することとしている。あわせて、保育定員も今後2年間に200人の拡大を決定しており、現在は保育定員の増員に伴う施設整備に着手している。

#### (3) 保育料の軽減

国が進めている保育料の段階的無償化や、北海道が進めている多子世帯の負担軽減のほかに、独自の軽減を行っている。2015（平成27）年に「子ども・子育て支援新制度」がスタートした際に、すべ



ての階層の保育料を引き下げた。さらに2017（平成29）年度4月からは、市独自の負担軽減策として、市町村民税非課税世帯の第1子の無償化を実施した。国の第2子無償化と併置することで、非課税世帯の完全無償化を図っている。

#### **(4) 学童クラブ、ランドセル来館、中高生タイム**

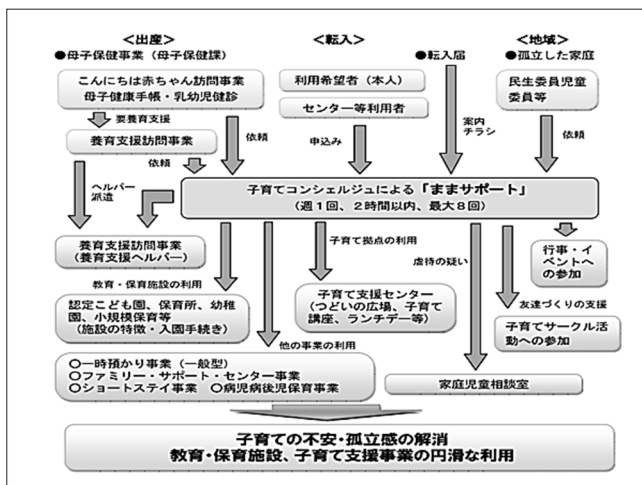
学童クラブの定員もこの5年間で400人増やしている。また、学校からランドセルを背負ったまま直接児童館に行ける登録制のランドセル来館を行っており、放課後の居場所を確保している。また、児童館では、小学生が帰った後の時間帯（17:30～18:30）に、中高生が専用に使える中高生タイムを設定している。

#### **(5) 子育てコンシェルジュ事業**

市内に2か所ある公立の子育て支援センターに、子育てコンシェルジュを各2名ずつ配置している。イベント情報や施設利用の案内のほか、子育てに不安を抱える孤立しがちな家庭を訪問し、友達のように寄り添いながらサポートするという訪問型の「ママサポート」も行っている。訪問は週に1回・2時間以内で最大8回を限度としている。

子育てコンシェルジュの活動は、ほかの部署や機関と連携して行うものであり、子育て家庭の様々な不安や疑問に答えるために、豊富な情報や知識を有効に活用しながら、最も身近な支援者としての役割を果たしている。また、子育て支援のワンストップサービスとしての機能も果たしている。

図4-8 子育てコンシェルジュ事業



出典：筆者作成


子育てするなら、千歳市の取り組みについて

### (6) 転入親子ウェルカムツアー

転入者が多いという千歳市の特徴を鑑み、転入後3年未満の家庭を対象に「転入親子ウェルカム交流ツアー」を年2回程度開催している。半日間のバスツアーでの市内の子育て支援施設等の視察を通じて、転入者同士で交流しながら、友達をつくっていただくことを目的としている。このツアーにも子育てコンシェルジュが同行する。

図4-9 転入親子ウェルカム交流ツアー

転入して間もない子育て家庭向けに、バスツアーを通じて市内の施設や子育て事業を紹介し、千歳に知り合いの少ない親子同士がふれあい、友だち付き合いのきっかけになる「転入親子ウェルカム交流ツアー」を年2回程度開催しています。



<ツアー訪問先>

- 千歳水族館
- 市立図書館
- 子育て支援センター
- ハローキティハッピーフライト(新千歳空港内)など

出典：筆者作成

## (7) ちとせ版ネウボラ

「ちとせ版ネウボラ」は、利用者支援事業の母子保健型と基本型を活用し、2016（平成28）年10月から開始している。妊娠期の「妊婦ネウボラ」と、18歳までを対象とした「こどもネウボラ」に分けて実施していることが特徴である。また、個別支援として、①妊娠期支援、②産後支援、③乳児期支援、④幼児期支援、⑤養育支援の5つの支援プランに細分化をしている。総合保健センター、子育て支援センター、家庭児童相談室が連携して、産前産後ケア担当の助産師やこども療育課など、関係機関とのネットワーク型の連携体制を構築している。

ネウボラの事業体系は、関係部署と関係機関等とが連携し、シームレスに必要な窓口につなぎ合うという連携体制をとっている。保健師や助産師、看護師が母子保健コーディネーターとして、アンケー

トやアセスメントに基づき5種類の支援プランを作成する。

妊婦ネウボラ相談室では、母子手帳交付の際にネウボラについて説明し、支援プランや各種情報を入れた「ネウボラファイル」を差し上げている。ここで作成するプランを皮切りに、その後、産後、乳児、幼児支援プランと進み、子どもが18歳になるまで切れ目のない支援を継続する。このネウボラファイルは、転出しても転出先の自治体に引き継ぐことができ、これまでの経過や支援状況の把握に活用できると思われる。

図4-10 ちとせ版ネウボラの特徴

**(1) 18歳までを対象とする「こどもネウボラ」**  
育児の難しさは、就学前だけではなく、思春期（概ね11歳～18歳）まで続きます。思春期は子どもにとって悩みが多い時期であると同時に、親に反抗的な態度を見せたり、望まない妊娠なども考えられることから、思春期を含む高校生までを包括的に支援します。

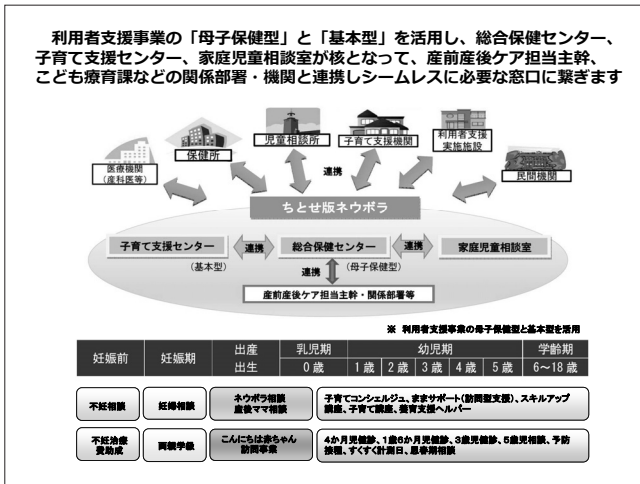
**(2) 切れ目のない個別支援（5つの支援プラン）**  
妊娠届出にきた母親全員を対象に「妊娠期支援プラン」を作成するほか、こんにちは赤ちゃん訪問の際にも全員に「産後支援プラン」と「乳児期支援プラン」を作成します。このほか、「幼児期支援プラン」「養育支援プラン」の計5種類の支援プランを作成し、切れ目のない支援体制を構築します。

**(3) ネットワーク型の連携体制**  
「総合保健センター」、「子育て支援センター」、「家庭児童相談室」が連携し、「産前産後ケア担当主幹」や「こども療育課」、関係機関とのネットワークを構築します。

出典：筆者作成

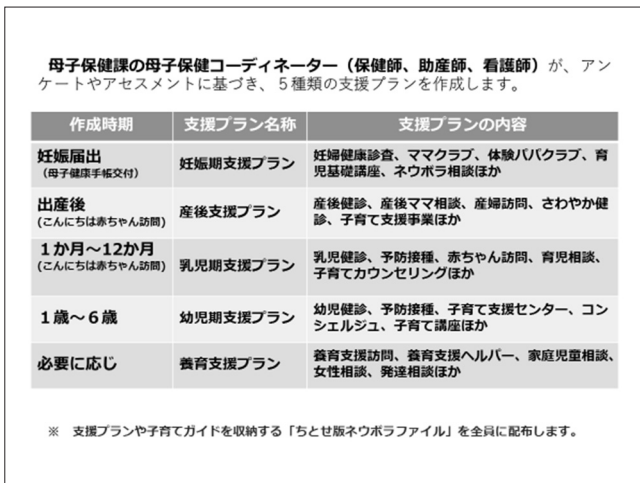
最近では、ネウボラ相談に父親の同伴が多くなってきた。担当者からは、父親が関わることで母親の安心感が見て取れるようになったということや、家族の状況を共有でき親近感が湧くという声があがっている。

図4-11 ちとせ版ネウボラの事業構築



出典：筆者作成

図4-12 支援プランの作成



出典：筆者作成

図4-13 妊婦ネウボラ相談の様子



出典：筆者作成

## 4 父親の育児参画

父親の育児参画は、今年度のこども福祉部の重点施策の一つとして掲げている。父親同士の交流と母親の育児不安の解消や、育児負担の軽減をねらいとするもので、「パパと子のディ・キャンプ」は、千歳市に転勤してきた自衛官の父親から、ぜひやってみてはという提案があり実施に至ったものである。

最近の嬉しいニュースとして、千歳市で第1号のパパサークルが誕生したことがある。パパサークルでは、父親と子ども版のバスツアーを計画していると聞く。千歳市としても活動を支援していきたいと考えている。

図4-14 パパと子のデイ・キャンプ

千歳市に転動してきたパパの提案で実現した、パパと子のデイ・キャンプ。一緒にテントを張り、遊びや食事を通じて、パパ同士が知り合い、交流しました。



出典：筆者作成

図4-15 「イクボス宣言」の普及啓発

本年1月4日、市長をはじめとする管理職全員が、部下のワーク・ライフ・バランス（父親の育児参加等）を支援しながら、組織としての成果を出し、自らも仕事と私生活を楽しむ「イクボス」宣言をしました。今後は、民間事業者への普及を啓発し、父親の育児参加を応援します。



出典：筆者作成

また、「イクボス宣言」の普及啓発にも取り組んでいる。2017（平成29）年1月4日に、市長をはじめとする管理職全員が、部下のワーク・ライフ・バランスを支援しながら組織として成果を出し、自らも私生活を楽しむという「イクボス宣言」を行った。今後は民間事業者へ普及啓発活動を行い、イクメンを応援するイクボスを広く増やして、働き方改革や少子化対策にもつなげたいと考えている。

## おわりに

千歳市は、“子育てするなら、千歳市”をキャッチフレーズに、今後も妊娠・出産から子育てまで切れ目のないきめ細やかな支援を提供し、子育て世代から選ばれる「子育てのまち」をこれからもめざしていく。


図4-16 子育てブランディング戦略（1/2）

ブランドネームを“子育てするなら、千歳市”とし、他地域との差別化や様々なPR手法を用い、子育て世代が“子育ての価値”を実感できる政策を目標とします。

先進的な事業や地域特性や強みを生かした事業を展開するほか、事業名称にも工夫をこらし、“子育てするなら、千歳市”と感じてもらえるようなPR活動（プロモーション）を実施します

※ ブランディングとは、ブランドとして認知されていないものをブランドとして育て上げる手法をいいます。

- 「子育てするなら、千歳市」の情報発信
  - ・ テレビ局、ラジオ局による取材
  - ・ 「月刊地域づくり」、政策情報誌「プラクティス」、「エソクラブマガジンコミュ」での紹介
  - ・ 北海道が発行する「高校生向け副読本」や「ライフデザインBook」での紹介
  - ・ 全国保育研究大会で子育て政策の紹介（平成27年11月12日、山口県山口市）
  - ・ 全国市町村国際文化研修所で子育て政策の紹介（平成28年8月9日、滋賀県大津市）
  - ・ 新聞各社や地域情報誌「ちゃん」と「いいね！」による掲載
  - ・ インターネットなどでの本市の子育て事業の紹介
- ロゴ



出典：筆者作成



図4-17 子育てブランディング戦略 (2/2)



出典：筆者作成

パネル  
ディスカッション

## パネルディスカッション

コーディネーター

玉川大学教育学部教授 **大豆生田 啓友**

パネリスト

千葉県松戸市長

**本郷谷 健次**

北海道千歳市こども福祉部長

**上野 美晴**

中京大学現代社会学部教授

**松田 茂樹**

## ディスカッション



○大豆生田氏 今回のセミナーでは、「都市自治体の子ども・子育て政策」をテーマにお話をいただいた。事例報告では、千葉県松戸市と北海道千歳市から実際の取組みについてお話をいただいたが、両市では施策の手応えを感じているか。

○本郷谷氏 様々なご意見があるとは思いますが、駅前・駅ナカの小規模保育施設については、特に市民の方に喜んでいただいているように感じている。市内全駅に設置したことの意義をご理解いただけているように感じている。

○上野氏 千歳市は女性の就労率が低く、M字カーブの底が深かったが、国勢調査の2010（平成22）年と2015（平成27）年を比較してみると、2015（平成27）年は、全道平均並みに上がってきた。この5年間でかなり上昇している。これは、千歳市では、子育てしながら仕事をしたい女性を応援しようという考え方のもと、この5年間で保育の受け皿を毎年100人規模、場合によっ

では100人以上増やしてきた成果ではないか。増やしても増やしても受け皿を満たす利用があることを鑑みると、保育の受け皿の確保により、働く意欲のある母親が子どもを保育所等に預けて働くことができたからM字カーブが緩やかになったのではないか。千歳のまち全体を見渡したときに、市の経済状況からも効果が出ているように感じている。

○大豆生田氏 両市の話聞いて、松田先生はどのような感想をお持ちか。

○松田氏 いずれも素晴らしく、幅広く、深い取組みだと思う。本日私は出生率の回復・向上についてお話ししたが、子ども・子育てに関して、この他にも自治体がめざすべきものはある。親の満足度の向上や就労支援もその一つである。さらに言えば、日本では子どもの「well-being（ウェルビーイング）」という視点が欠けているのではないか。これを念頭に置いて総合的に施策を進めるべきであると感じた。

○大豆生田氏 子どもに焦点を当てれば、自尊感情や幸福感がその後の学びに向かう力に影響を与えていることがわかってきた。自治体単位でこの取組みを進めることは容易ではないが、松戸市では利用支援コンシェルジュや妊娠・出産・子育て期まで切れ目のない支援に力を入れているとのことであった。千歳市では、「ちとせ版ネウボラ」でかなり手厚い支援をしている。親に対してのこのような支援は大変興味深い。この点について、もう少し詳しく伺いたい。

○**上野氏** 「ちとせ版ネウボラ」は、2016（平成28）年10月に始めたばかりであり、まだ効果を認識できる段階ではない。効果といえるかはわからないが、「妊婦ネウボラ」は保健センターで母子手帳を交付する際に行っている。一方、「こどもネウボラ」については保健センターのほかに、保健士、助産師、栄養士等が市内の子育て支援センター（10か所）を巡回し、妊産婦や子育て中の親が相互に交流しながら、気軽に相談できる場をつくっている。

「こどもネウボラ」が目的ではなく、単に子育て支援センターや併設の児童館に遊びに来た親子と接触し、その中で必要な家庭には支援プランを作成するなど、早期の対応としては、効果があるのではないかと思う。しかしながら、市以外の機関との連携については課題もある。現在もネットワークの構築に努めているところだが、地域や外部の機関との連携体制は十分とは言えない部分もあるため、この点をより良いものにすべく取り組みを行っている。

○**本郷谷氏** 松戸市では、0歳児の保護者を中心に、3カ月、6カ月、9カ月と3回の検診を実施し、保健師と会う機会を増やすなどしてきめ細やかなケアやフォローを行っている。先ほどもお話があったが、子どもに良い影響を与えるには、親が良い状況で子育てできているかがポイントである。「おやこDE広場」のように、親と子どもと一緒に遊び、そこに専門家が関わっていける体制が大切なのではないかと思う。

○**松田氏** 私は現在少子化の研究を行っているが、その最初に取り組んだのが、母親の育児の不安やストレスの研究であった。こ

の研究により、母親の不安や孤立（出産後から子どもが小さいうちの孤立）が虐待に発展する可能性があり、子どもの発達にもマイナスの影響を与えていることがわかった。そのため、今日広まりつつあるネウボラは、確実に日本の親子を支える取組みであるように思う。

しかし、親を支えるのは行政機関だけでよいのだろうか。周辺の同世代の親や親族、友人・知人、地域の支えがある人は、育児への不安が比較的少なく、子どもの発達も良好のようである。つまり、すべてを自治体で完結させる必要はなく、親が自分で頑張るところ、あるいは、周囲の人と交流する中で解決されていくところもあるのである。直接的な支援だけでなく、このような環境をつくっていく間接的な支援も自治体に求められているのではないか。

○大豆生田氏 子育て支援には、いくつかの段階があるように思う。自分のことを自分でするということ、周囲との中で支えられて解決するという、また、専門家や行政との関わりの中でするということであろう。

ある自治体では、保護者が立ち上げた団体が企業と共同して、赤ちゃんが産まれたら、希望するすべての家庭に対して、必要なものをボックスに入れて贈る取組みを行っている。

地域の人たちの「背守り」を縫ってあげるといった習慣が続いている地域もある。地域でお互いに祝い合い応援していく取組みに、もしかすると行政として何かできることがあるのではないか。

○本郷谷氏 核家族化が進み、子育ての不安や孤独が解消されにく

い状況は確かにある。できるだけ周りの人々が支援していくことが必要だが、これは行政だけでできることではない。地域の人たちの協力も必要であり、高齢者問題とも共通する。地域でのつながりをつくっていくことが必要で、子育ても行政だけではなく、地域の中の仕組みづくりが必要である。松戸市では、民生委員、自治会、地区社協といった人々が地域で活動をしている。子どもに対するあたたかいまなざしをもち、これを醸成していくことが大切になると考えている。

○大豆生田氏 千歳市のご報告の中に、パパサークルのお話があった。父親同士での交流については、どのような現状か。

○上野氏 パパサークルの代表の方に、計画中の「パパと子どものバスツアー」の趣旨を尋ねたところ、「その時間帯は、ママを一人にしてあげることで、ママにゆったりと自分だけの時間を過ごしてもらいたい」というもので、ほほ笑ましく思う。このような父親同士の交流や活動の広がり期待し、市としても長く続くよう支援していこうと考えている。

○大豆生田氏 パネリストの皆様、本日はどうもありがとうございました。都市自治体における子ども・子育て政策について、多角的な視点から議論ができたように思う。本日の議論が、都市自治体の子ども・子育て政策に関わる皆様にとって参考になるものであれば幸いです。

以上でパネルディスカッションを終了とさせていただきます。ご清聴いただきありがとうございました。

<2011年度>

- No.26 これからの広域連携
- No.27 オランダの都市計画法制
- No.28 都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について
- No.29 徴税行政における人材育成と専門性

<2012年度>

- No.30 これからのコミュニティのあり方と行政との関係
- No.31 第12回 都市政策研究交流会  
—都市自治体の広域連携における機能的な共同処理のあり方について—
- No.32 都市自治体の広報分野における課題と専門性  
—478市区のアンケート調査結果を通じて—

<2013年度>

- No.33 シティプロモーションによる地域づくり—『共感』を都市の力に—  
—第14回 都市政策研究交流会—
- No.34 次世代へつなぐ農林水産業—復興と競争力強化に向けて—  
—第15回 都市経営セミナー—
- No.35 生活困窮者支援とそのあり方  
—第15回 都市政策研究交流会—

<2014年度>

- No.36 人口減少時代のまちづくりとファシリティマネジメントの展望  
—第16回 都市経営セミナー—

<2015年度>

- No.37 人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築  
—第17回 都市経営セミナー—

<2016年度>

- No.38 都市の産業振興と人材育成  
—第18回 都市経営セミナー—

<2017年度>

- No.39 都市自治体の子ども・子育て政策  
—第19回 都市経営セミナー—



日本都市センターブックレット No.39  
都市自治体の子ども・子育て政策  
第19回 都市経営セミナー

---

2018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

大和綜合印刷株式会社

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-12-11

T E L 03 (3263) 5156

ISBN 978-4-904619-49-0 C3031

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。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 article requires indication of the source.



9784904619490

ISBN978-4-904619-49-0

C3031 ¥500E



1923031005006

定価:本体価格500円+税



公益財団法人 日本都市センター