

◆マッセOSAKA研究紀要◆

次世代育成支援の推進と市町村の課題

～7つのポイント～

大阪市立大学大学院生活科学研究科教授

山 縣 文 治

はじめに

2006年度は、久しぶりに出生数および合計特殊出生率が上昇することがほぼ確実となった。「少子化に歯止めがかかったのではないか」という声も一部にあるようであるが、前年度の急激な落ち込みの余波にすぎないという冷めた見方もある。

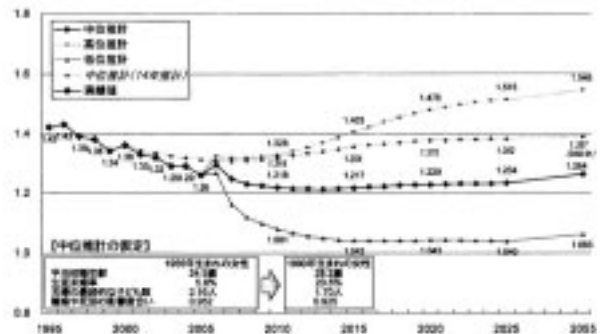
昨年12月に発表された人口推計では、中期的には合計特殊出生率は低下傾向となっている。近年の状況でいうと、人口が高位推計に従うことはないし、本来は予想値であるはずの中位推計に届くことさえない。低位推計のやや上を行くというのが実態であるが、この推計においても、5年前の中位推計が、今回の高位推計に近い期間が当面続く。低位推計はもはや1.0台となっている。出生数に至っては、50年後には50万人、100年後には30万人という推計値である。これは達成が危ぶまれる中位推計を基礎にしたものであるから、実態はさらにこれ以下で推移する可能性が極めて高い（図1）。

少子化の原因についてはさまざまな要因が指摘され、それを除去・軽減することを目的とした施策や取組が、この10年、国、地方をあげて行われてきた。これらの取組が、有効であること、それが単に少子化の直接的な歯止めとなるだけでなく、今ここにいる親子の暮らしを豊かにすることを通じて、間接的な少子化施策となることを信じて、市町村はさらなる取組に邁進する必要がある。

当然のことながら、市町村には多くの業務があり、子ども施策が必ずしも中心にあるわけではない。し

かしながら、子どもが生まれない社会は、継続不可能な社会であることは衆目の一致するところである。このことを意識の隅におき、持続可能な社会の大前提としての次世代育成支援への取組の実施、それを支える国民全体の意識環境作りを考えていく必要がある。

図1 合計特殊出生率の将来推計



資料：社会保障・人口問題研究所『日本の将来人口推計（平成18年12月推計）』2006。

次世代育成支援推進における市町村の課題

本項では、市町村の当面の課題を7つの視点から簡単に検討していきたい。

(1) 子ども家庭福祉相談体制の整備と要保護児童対策地域協議会の実質化

2005年4月1日、子ども家庭福祉相談の第一義的窓口が児童相談所から市町村に変わった。この法改

正は、相談への柔軟かつ迅速な対応、多くの地域子育て支援事業の実施主体を市町村に移管することによる総合的あるいは一元的対応の確保、などを期して行われたものである。また、これを支える仕組みとして、任意設置ではあるが、要保護児童対策地域協議会の設置も進められている^[1]。このような状況に対して、厚生労働省では、「児童相談所運営指針」の改訂に加え、新たに「市町村児童家庭相談援助指針」を発表し、市町村の相談体制推進に関する指針を示した。

表は、一年半たった時点での評価であるが、担当者のなかでは悪い方向に向かっているという評価は少なく、よい変化があったと肯定的な評価をしているものが多くなっている（表1）。要保護児童対策地域協議会（児童虐待防止市町村ネットワークを含む）についても、機能しているという評価が高くなっている（表2）。

表1 児童福祉法改正後の自治体内の児童家庭福祉相談体制の変化

	% (N=237)
よい変化があった	32.9
変化なし	54.4
悪い変化があった	3.4
その他	7.6
無回答	1.7
合計	100.0

表2 要保護児童対策地域協議会および児童虐待防止市町村ネットワークの評価

	% (N=123)
よく機能している	13.8
まあまあ機能している	46.3
あまり機能していない	14.6
ほとんど機能していない	4.9
無回答	20.3
合計	100.0

資料：『子ども家庭福祉相談体制のあり方に関する研究』（平成16・17年度厚生労働科学研究）、大阪市立大学社会福祉学研究室、2005・2006。

相談は支援・援助の第1段階であり、この基本的な体制整備、さらには実際の担当者を、専門性を担保しつつどのように確保するかは、市町村にとって重要な課題である。市町村の相談従事職員のうち、児童福祉司任用資格を有するものの割合は11.4%（前年度7.8%）にすぎない。これを、何らかの資格を有するものとしても69.2%（前年度48.6%）にとどまっている。市町村には、保育士、保健師、幼稚園教諭など、児童福祉司任用の基礎資格を有する職員が多く存在しており^[2]、少なくとも研修の受講により、児童福祉司任用資格の取得と、取得者の職場配置が進められる必要がある。

（2）就労との両立を支える保育所の適切な整備量

生産は社会を支える基本である。保育所は、戦後の混乱期から脱して以降、家庭外で生産活動に従事する人（とりわけ、女性）および公務等労働に従事する人のための機関として機能してきた。その後、流通やサービス産業などの第3次産業従事者に展開し、今日では次項以降で示す、地域子育て支援や養育困難家庭への援助など、就労以外の多様なニーズへの対応へと展開している。

このように保育所が行っている事業は、非常に幅広いものとなっている。しかしながら、少なくとも当面は、あくまでもその基本が「保育に欠ける」子どもとその家庭にあることは疑いがない。当然のことながら、「保育に欠ける」代表的な状況は就労であり、これと子育ての両立を可能にする整備が市町村には求められることになる。

しかしながら、このことを単純に考えることができないうのが今日の国、あるいは市町村の置かれている状況である。「保育所整備は、保育ニーズの量」を基礎に勘案することになる。その背後には、保育ニーズの量が増えるという含みがある場合が多いが、このことさえ疑わしいのが現在の状況である。改めて指摘するほどの事ではないかも知れないが、保育所の適切な整備量を考える際の視点を3つだけ提示しておく^[3]。

第1は、保育ニーズの量を適切に推計することである。保育ニーズの出現率は多くの人が予想してい

るように上昇すると考えられるが、出現率が量の増加にどこまで結びつくかは、冒頭に示した出生率の動向をふまえると危ういし、10年先を考えると、むしろ量そのものは減少する地域の方が多くなる可能性は高い。現在、待機児対策に追われている市町村の多くにおいて、10年後もそのような状況が続いているかという点、おそらくそうではないであろう。ましてや現状において待機児のないあるいは定員割れが問題となっている市町村では、保育所縮小が議論されている可能性は高い。出生数の減少をどの程度と想定するかが、保育ニーズの出現率以上に重要な市町村が徐々に増えていくことは疑いがない。

第2は、保育所利用に影響する既存の制度や事業の動向をどのように読み取るかということである。これにあたる代表的なものは育児休業と認定こども園である。育児休業は、制度的には市町村レベルの課題ではないが、次世代育成支援対策のなかでは重要な位置づけとなっている。就労している女性の40%が育児休業を取得すると、0歳児保育の利用者が伸びるとは考えられないし、1歳児の年度途中入所が今まで以上に課題となるであろう。認定こども園に至っては、それ以上に予想が困難である。とりわけ、公立を含む幼稚園業界の参入が予想されており、この保育ニーズ吸収量が保育所整備には大きく影響することになる。

第3は、さらなる改革をどのように読み込むかである。今日、保育サービスに関連して浮沈している話題には、要保育認定、直接契約、財源問題（育児保険・一般財源化等）などがある。とりわけ要保育認定は、認定基準によっては、保育所の整備量に大きく影響を与えることになる。待機児がいない市町村が増えていくことと、「保育に欠ける」基準の柔軟な適用は事実上関連している。このような状況で、要保育認定が導入されると、「8時間以上型」の保育ニーズを基礎にした現行制度は揺さぶられ、現在の利用者のなかには、一時保育や地域子育て支援拠点事業の「ひろば型」のニーズにカウントされるものも少なくないと考えられる。介護保険や障害者自立支援制度などの動向を勘案すると、認定制度の実現可能性は高い。

（3）地域子育て支援

戦後の保育サービスの展開を、時代的意味をふまえながら整理すると、現在は第4期から第5期への移行期である^[4]。第4期の課題は、地域子育て支援サービスを、保育所を含め、多様な供給主体がいかに関与していくかということである。そのための制度的な取組としては、地域子育て支援センター事業、つどいの広場事業、主任児童委員制度など、既存の供給主体の独自事業としては、社会福祉協議会の子育てサロン活動や児童館を活用した子育て支援事業など、さらには市民主体の自主活動として、子育てサークルや子育て支援サークルおよびそのネットワーク化など、さまざまな取組が行われた。2007年度予算では、新たに、こんにちは赤ちゃん事業、地域子育て支援拠点事業、教育委員会との連携による放課後子どもプランの推進などが予定されている。

多様な供給主体の協働による地域子育て支援への取組は、子育て不安の軽減、子ども虐待の予防、母親のリフレッシュなどにおいて、次第に効果を発揮しつつあると考えられるが、一方で、住民主体活動の有効性の検証が、第5期を開く一つの契機ともなりつつある。とりわけ、事業対象、事業内容・展開方法などにおいて比較的共通性が高く、市町村担当者からも利用者からも、ともに違いが分かりにくいという声のあった、地域子育て支援センター事業およびつどいの広場事業の再編成は、既存の供給主体へのアンチテーゼも含め、地域子育て支援を新たな段階に展開させる可能性を秘めていると考えられる。

2007年度から事業が予定されている地域子育て支援拠点事業は、地域子育て支援センター事業とつどいの広場事業を再編成した事業である^[5]。再編成の背景には、地域子育て支援センターには、保育士等の専門職員が専任で配置されているにもかかわらず、地域のセンター機能を十分果たしておらず、単なる事業所にとどまっているのではないかと、逆に、つどいの広場事業は、専門職を配置していないにもかかわらず、ネットワーク機能を果たしているものがあるのではないかと、などの評価があったものと考えられる。加えて、次世代育成支援行動計画において、両事業については目標値が設定されているが、

表3 地域子育て支援拠点事業の案

類型	ひろば型	センター型	児童館型
機能	常設の集いの場を設け、地域の子育て支援機能の充実を図る取り組みを実施	専任保育士による専門的な相談支援、既存のネットワークを活用した専門的な相談指導体制の整備、地域活動の実施等	民営の児童館内で一定時間、つどいの場を設け、子育て支援活動従事者による地域の子育て支援のための取り組みを実施
実施主体	市町村（特別区を含む） *NPO法人、社会福祉法人、民間事業者等への委託等も可	市町村（特別区を含む） *委託は、保育所等児童福祉施設を運営する者、医療施設を運営する者、NPO法人に限る	市町村（特別区を含む） *NPO法人、社会福祉法人、民間事業者等への委託等も可
基本事業	①子育て親子の交流の促進 ②子育て等に関する相談の実施 ③子育てに関する情報の提供 ④講習会等の実施		
	①～④の事業を週3日、1日5時間以上開設する常設の集いの場を設けて実施	①～④の事業を園庭や専用のスペースにおいて実施するとともに、地域の既存施設や子育て支援活動を行う団体と連携して実施	①～④の事業を児童館の学齢児が来館する前の時間を活用し、子育て中の当事者や経験者をスタッフに交えて実施
加算	①出張ひろばの実施（公設公営を除く） *すでにひろば事業を実施している主体が、翌年度の常設ひろば開設のステップとして、週1～2回出張ひろばを開設する場合 ②地域の子育て力を高めるための取り組みの実施 *学生等ボランティアの養成、受け入れ、世代間や異年齢児の交流等の事業を行う場合	なし	・地域の子育て力を高めるための取り組みの実施 *学生等ボランティアの養成、受け入れ、世代間や異年齢児の交流等の事業を行う場合
従事者	子育てに関し相当の知識・経験を有する者	保育士等（2名）	子育てに関し相当の知識・経験を有する者に児童館の職員が協力して実施
実施場所	公共施設空きスペース、商店街空き店舗、マンション・アパートの一室などを活用	保育所、乳児院等で実施するほか、公共施設や民家等に専用施設を設置して実施	児童館
開設日数等	・週3～4日、週5日、週6～7日 ・一日5時間以上	・週5日以上 ・一日5時間以上	・週3日以上 ・一日3時間以上
予算	基本：3～4日型：3,556千円 5日型：4,355千円 6日型：5,145千円 加算：①1,343千円 ②896千円	基本：5日型：7,413千円 6～7日型：7,853千円 加算：なし	基本：3日以上：1,687千円 加算：896千円

1. 児童館型は、民間児童館活動事業の中で実施
2. 小規模型地域子育て支援センターは、3年間の経過措置後に廃止され、ひろば型かセンター型に移行

市町村および現場レベルで、両者の関係が不明確であり、整備方針が立てづらいなどの声もあった。

新たな事業においては、①子育て親子の交流の促進、②子育て等に関する相談の実施、③子育てに関する情報の提供、④講習会等の実施、の4つの事業を基本必須事業に、活動拠点と活動日数によって、①ひろば型、②センター型、③児童館型の3つの形で展開されることが予定されている（表3）。また、いったんはソフト交付金に移行したつどいの広場事業が、再度補助事業の体系（補助率は、国、都道府県（指定都市・中核市）、市町村が各1）に戻されるとともに、ひろば型で選択事業を実施すると、ほぼセンター型と同額の予算規模になる。

この事業は、これから地域子育て支援の核になる可能性の高いものであり、市町村においては、行動計画の見直しのなかで、総合的な展開の検討を期待したいものである。

（4）子ども虐待への対応

児童福祉法および児童虐待の防止等に関する法律の改正、さらには、子ども虐待の予防や早期発見などを目的とした各種の地域子育て支援事業の実施にもかかわらず、虐待を受ける子どもは一向に減少しないし、残念ながら死に至るケースも少なくない。子どもの虐待への対応を検討する際には、①対応する際に活用する資源・事業、②対応のプロセス、③それを運営管理する人、の3つを視野に入れる必要がある。このうち、①については、すでに多くの情報や取組があると考えられるので、ここでは②および③について簡単に触れる。

子どもの虐待への対応プロセスには、発生そのものの予防（第一次予防）、問題の重度化・深刻化の予防（第二次予防）、再び虐待が起こらないようにするため見守りや継続的な地域支援などの再発予防（第三次予防）、の3つの局面がある。第一次予防は、育

児支援家庭訪問事業などの既存の地域子育て支援事業、新規事業であるこんにちは赤ちゃん事業や地域子育て支援拠点事業などが主として対応する課題であり、一般に子ども虐待への対応という場合、第二次予防レベルのことを話題にしていることが多いと考えられる。

重度化・深刻化の予防は、さらに、①発見段階、認定段階（事実関係判断のための調査、援助の開始の判断）、②援助計画の策定段階（当事者に対する援助の開始の同意・通告、アセスメント、関係者による援助計画の策定）、③援助の実施段階（当事者に対する援助計画の提示と同意・修正・通告、援助の開始）、④実施された援助の評価（援助の効果測定・エバリュエーション）、⑤援助の終結段階（援助の終結の判断、再発予防・見守りシステムへの引継）などの局面に展開することが可能である。従来このプロセスは、児童相談所（子ども家庭センター）が中心で担っていたが、児童福祉法の改正では立入調査、一時保護、児童福祉法第28条の申請、法第27条1項に関わる措置など、強い法的権限を伴うもの以外は、基本的に市町村で行うことが推奨される状況となっている。

このようなプロセスを推進するのが専門職であり、さらにそれを支える市民を含む事業遂行者や、要保護児童対策地域協議会である。とりあえず、市町村においては、子ども家庭福祉相談の体制整備を通じて、子ども虐待への対応体制の強化が望まれる。

（5）財源の有効活用とバランスのとれた配分

バブル崩壊以降、慢性的な財源不足が、国、都道府県、市町村において続いている。一方、高齢者施策や障害者施策における市町村の負担が増えており、保険制度の公費負担分を含む社会保障支出は上昇している。パイが少なくなるなかで社会保障負担が増えているわけであるから、社会保障の内費としての子ども家庭福祉予算の増額はなかなか困難であるというのが市町村の置かれている状況であろう。

最終的には、増額要求をする必要があるが、その第1段階として、現行の予算が有効に活用されているかどうかが問われることは必至である。国では次

世代育成支援対策ソフト交付金や統合補助金制度により、地方行政における柔軟な予算執行の可能性を高めた。しかしながら、総予算の削減を狙うことを一方で目標にした制度であることに変わりはなく、状況は厳しい。

市町村においては、すでに公営保育所の民間移管や指定管理者制度の導入により、財源の有効活用に着手しているところも多いが、この推進をさらに図る必要がある。これについては、次項の就学前施策の再編成を含め、より広い視点で検討する必要がある。

また、子育て支援施策として期待の高い、地域子育て支援拠点事業が補助事業として位置づけられたため、都道府県の財政事情が許さなければ、現行のつどいのひろば事業の維持さえ困難な状況や、補助金額より少額でこれを事業化していた市町村でも同様の事態が生ずる可能性がある。さらに、ソフト交付金事業で行われる、こんにちは赤ちゃん事業は、そのわかりやすさもあり、普及が予想されるが、それが他のソフト交付金事業の予算を圧迫する可能性もある。予算については、単なる有効活用だけでなく、バランスという問題も重要である。

巷間、話題となっていた育児保険制度については、その導入に最も積極的な姿勢を示し、かつ政府への影響力が大きいと考えられる規制改革・民間開放推進会議が「導入の可否について長期的視点で検討」^[6]という表現を用いたことで、やや沈静化した感じはあるが、これが今後浮上する可能性は捨てきれない。また、その結果、民間保育所運営費の一般財源化の議論が再度浮上する可能性は、逆に高まっているのかも知れない。

（6）就学前施策の再編成

就学前施策については、2005年度から総合施設がモデル的に実施され、2006年10月から「認定こども園」として本格実施となった。認定こども園は、施設ではなく機能あるいは事業として制度的には位置づけられているが、世間の一般的な認識は、幼稚園、保育所、認定こども園の3元化体制となるであろうし、場合によっては、前述の地域子育て支援拠点事

業実施施設と合わせると4元化体制ということになるかも知れない。筆者自身は、中期的には、独立した施設である認定子ども園に向けて収斂していくことが望ましいと考えているが、当面は固有の施設にはならないし、収斂の方向にもならない。しかしながら、既述の出生動向に加え、就学前の子どもの居場所の動向を見たとき(表4)、この方向は避けられないと考えられる。この4つの資源をどのように展開していくのかを、将来を見据えながら、私立幼稚園を含め、市町村は検討する必要がある。

表4 就学前の子どもの居場所

(就学前全体：0～5歳児)

	保育所	幼稚園	それ以外	計
1960年	7.0	7.6	85.4	100.0
1970年	10.7	15.9	73.4	100.0
1980年	19.0	22.9	58.2	100.0
1990年	21.6	25.1	53.3	100.0
2000年	26.8	25.0	48.3	100.0
2004年	30.7	25.8	43.5	100.0

(3歳未満児：0～2歳)

	保育所	幼稚園	それ以外	計
1960年	0.6	0.0	99.4	100.0
1970年	1.6	0.0	98.4	100.0
1980年	5.9	0.0	94.1	100.0
1990年	7.8	0.0	92.2	100.0
2000年	13.1	0.0	86.9	100.0
2004年	18.2	0.0	81.8	100.0

資料：『社会福祉施設調査』『学校基本調査』『国勢調査』

また、全体に分権化が進む時代において、認定子ども園の認定は、都道府県が行うこととなった。保育所は従来より市町村が実施主体となっているなかで、また政令指定都市や中核市においては、都道府県の関与がほとんどないなかで、このような事情となったのは、私立幼稚園と市町村の関係が非常に弱いことに起因しているものと考えられる。私立幼稚園行政にかかわる事務が都道府県にとどまっていることは、次世代育成支援市町村行動計画においても、私立幼稚園に関する計画がほとんどされなかったことにもみられるように、非常に大きな問題である。また、検討されている指針の中身を見ても、結果的

に私立幼稚園に非常に都合のいい内容の部分が一部見受けられ、事業者間の対等な競争の趣旨からもややバランスを欠いている面があり、できるだけ早い段階での市町村一元化が望まれる。

(7) さらなる改革への対応

分権化の動きが激しい。これと、民営化・民間活力の活用、保険制度による財源調達、これらを支えるものの一つとしての利用者 と事業者の直接契約制の導入などにより、この15年間ほどの間に、事の善し悪しは別として社会福祉事業の様相は大きく変化した。一方、子育て支援ニーズについても、保育ニーズなどの従来からのものの増大に加え、在宅子育て家庭において生じる新たな、かつ多様なニーズの顕在化などがあり、分権化や民営化とは無関係に、子育て支援施策の理念やメニューも、この15年間で大きく変化した。

以上の2つの変化は、それぞれ別の要因で生じてきているものであり、直接大きく関係するわけではないが、同時進行的に起こっていることで、地方自治体や実践現場ではますます大きな混乱を生じさせている。とりわけ前者の変化は、制度の根幹を揺るがすものであり、その影響力は大きい。市町村の関係者には、このような時代を読み込み、大局にたった判断ができる人材あるいはチームが必要である。

ちなみに、本稿でふれた状況についても、たとえば、育児保険、児童相談所にある措置権の市町村化あるいは措置制度の廃止、幼保一元化、要保育認定、直接契約(バウチャー制度はその一形態)など、福祉関係者以外からの提案も含め、さまざまな議論が行われている。さまざまな提案のなかでも、おそらく政府への影響力が最も高いと考えられる規制改革・民間開放推進会議の第3次答申は、子ども家庭福祉部門について、以下のようなとりまとめを行っている^[6]。

- ①保育所についての問題認識として、「保育に欠ける子」に利用を限定しており、公的扶助色が強いので、就学前の子どもすべてが利用できる仕組みに。
- ②認定子ども園については、活用促進、利用状況

の公表、様式の統一などを図る（平成19年度以降適宜実施）。

- ③保育所における直接契約制度、応益負担、事業者による利用料設定、利用者に対する直接補助方式、育児保険、要保育認定の導入（認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所において一体的に導入することの可否について長期的に検討）。

おわりに

以上、次世代育成支援施策の推進における市町村の課題について、7つのポイントを抽出し、私的見解を述べてきた。もはやこれらの課題は、子ども家庭福祉施策担当者、ましてや保育所担当者だけで解決できる問題でなく、市町村行政全体にかかわる課題である。とりわけ財源問題や基本方針・基本方向は、住民を含む市町村関係者全体の合意のなかで検討しなければ実現性は低くなる。

一部補助金に戻ったものもあるが、全体としてはソフト交付金を含む一般財源化、柔軟性のある補助金である統合補助金化の方向が当面続くことは疑いがない。一般財源化を積極的に受け止めると、市町村のアイデアがいかされるということでもある。住民、役所、議会が一緒になって、それぞれの地域にふさわしい事業展開が実現することを期待するものである。

注 釈

- [1] 平成18年4月1日現在の設置数は、要保護児童対策地域協議会、児童虐待防止市町村ネットワークを合わせて442自治体（前年度327自治体）、設置率は69.0%（同51.0%）であり、設置はかなり進んでいる。
- [2] 児童福祉司任用資格は、児童福祉法第13条に規定されている。同法第1項第5号では、省令で定めるものについて任用資格を規定しているが、これは「保健師、助産師、看護師、保育士、教員、児童指導員の資格をもつ者で、指定

施設における実務経験と所定の研修を受講した者」のことである。

- [3] ここでの検討の視点は、児童福祉法に基づく保育所の実施主体である市町村全体の量的側面のみ着眼するものである。当然のことながら、「適切な整備」という場合には、市町村内での適正配置、保育サービスメニュー、保育の質など、総合的に検討しなければならないことは認識しているが、議論の単純化のための提示であることをあらかじめ弁明しておく。
- [4] 詳細は拙著『現代保育論』（ミネルヴァ書房、2002）を参照いただきたい。
- [5] この事業の実施によって、既存の2つの事業は廃止になるが、地域子育て支援センターのうち小規模型については、3年間の経過措置が設けられている。
- [6] 規制改革・民間開放推進会議『規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申』（2006）。