

子育て支援事業本部の軌跡 ～ 3年間の成果と今後の課題

執筆者

鈴木 隆

子育て支援事業本部長

1 はじめに—子育て支援事業本部設置と3つの目標

平成15年4月に「横浜型事業本部」として、重要かつ緊急な行政課題に対応するため、「子育て支援事業本部」が設置された。

組織の特徴は、①特定の課題を解決するための少人数の機動的組織 ②3年間の時限的組織 ③局長と同等の権限を持つ事業本部長の下、部長級を配置しないフラットな組織で意思決定を行い、所管事業に迅速に対応できることである。

また、設置にあたり、①保育所待機児童の解消 ②市民主体の子育て支援活動を推進し、地域で子育てしやすい環境をつくる ③学齢期の児童が放課後に最も安全で快適な場所と時間が確保できる施策の確立、という3つの明確な目標が設定された。

2 待機児童解消に向けた果敢な挑戦

①事業本部設置時点の横浜市の保育所整備状況

事業本部設置時点での市の保育所整備状況は、政令指定都市で最下位レベル。就学前児童数に対する定員の比率は12・42%、関西の政令市の半分以下という、厳しい状況からのスタートであった。

事業本部設置以前に策定された中期政策プランの待機児童解消計画は、「保育所整備」と「横浜保育室」、「幼稚園預かり保育」であり、保育所整備の平成15年度から17年度までの3年間の計画量は、4730人。横浜保育室や幼稚園預かり保育の計画も含め、この計画量で待機児童を解消することが可能か、ということが、事業本部としての最初の検討事項であった。

②待機児童の実態調査、分析、待機児マップの作成

事業本部の設置直後に、平成15年4月1日現在の待機児童数を集計、公表。待機児童数は1123人で、前年比で17人の減少。この千人を超える待機児童を解消することが目標となった。

まず、待機児童の実態調査を行うと共に、待機児童の分布状況も調査。その情報を地図上に記載し、待機児童のマップを作成した。これにより、どの地域に保育所の整備を行えば、待機児童解消の効果が高いのかが分るようになった。

③多様な整備手法の導入と整備コストの縮減

多数の保育所を効率的・効果的に整備し、さらに、整備コストの縮減を図るため、多様な整備手法の導入に取り組んだ。

平成15年度に、空き店舗など既存建物を保育所に改修す

る内装工事を補助する事業を新規に実施。16年度には賃借料を補助する事業も導入。また、都市再生機構などの用地を市が定期借地で賃借し、社会福祉法人へ転貸する整備手法を導入するほか、市有地貸付による整備については、造成や道路拡幅、土壌汚染などへの対応策に対して補助する制度を導入した。これにより、迅速かつ低コストでの整備が可能となった。

④保育所整備で新たな需要を喚起～待機児童増加～

平成15年度は、市としては当時過去最多の22か所、1706人の定員増を行ったが、16年4月1日の待機児童数は1190人と前年より67人の増加となってしまった。これは、事業本部にとって大変厳しい結果であり、保育所整備が新たな保育需要を喚起し、保育所を整備しても整備しても待機児童が減らない、

いたちごっこのような状況だと受け止められた。

⑤都市経営執行会議と17年度予算要求

平成17年度予算の要求を行う際、保育所をどのくらい整備するのかということが大きな議論となった。中期政策プランの年次計画数以上の整備に取り組んでいるものの、待機児童数が減らず、また、16年度に取り組んでいる大規模な保育所整備後の待機児童数の集計結果も、17年5月までわからないため、「17年度に何人の定員増を図れば待機児童が解消できるのか」ということに対する説明を庁内から求められた。

そこで、16年9月に「待機

児童解消に向けた保育所整備水準」というテーマを都市経営執行会議に諮った。保育ニーズ調査に基づく、保育所入所申込見込数の増加数を上回る速度で保育所の整備を行うほか、既設保育所の定員外入所の促進などで、18年4月に待機児童を解消するという計画である。この方向性について執行会議の了承を得て、結果として、中期政策プランを超える整備量が17年度予算として認められた。

⑥ 大規模整備で待機児童激減、効果現る

平成16年度に30000人を超える定員増を行った結果、17年4月1日の待機児童数は1190人から643人へと大幅に減少。これは平成8年以降、初めて保育所の入所定員数と既設保育所での定員外入所数の合計が、入所申込数を上回ったことなどによると考えられる。

⑦ 待機児童解消に向けラストスパート

平成17年度も16年度と同規模の保育所整備に取り組んでいる。その結果、事業本部が取り組んだ3年間で約100か所、約8000人の定員増となる予定である。

保育所の利用を希望する市民は増加傾向にあり、完全な待機児童解消は厳しいという声もあるが、市民ニーズに対する社会資源をストックしたことは大きく、少なくとも目標に近い成果を出せるのではないかと考えている(図1)。

⑧ 保育施設の今後の課題

18年度以降も、保育所整備や定員外入所を一定程度推進していくこととしているが、今後は、老朽化施設の改築や保育所、横浜保育室、幼稚園など各施設の役割に応じたバランスのとれた施設配置の推進、市立保育所の民間移管の推進、さらに、国の動向を踏まえた総合施設の整備などが課題になると考えられる。

3 地域における子育て支援施策の推進

① 次世代育成支援行動計画の策定・子育て支援施策の出发点

事業本部発足直後の平成15年7月に次世代育成支援対策推進法が成立。この法律は、すべての市町村に平成17年度から21年度までの5か年間の次世代育成支援に関する行動計画の策定を義務付けるもので、本市でも計画策定に向け

た検討を始めた。

子育て中の市民約2万人に對するニーズ調査と十数回にわたる検討委員会での議論の末、本市の行動計画である「かがやけ横浜子どもプラン」を平成17年4月に公表するに至った。

「かがやけ横浜子どもプラン」は達成すべき理念のもと、3つの基本目標と16の個別目標で構成。また、個別目標達成のための施策として、118事業の5年後の達成水準が示されている。

このプランが本市の総合的な子育て支援施策の出发点であり、5年後に達成すべき目標でもある。

② 市民団体と協働関係の構築

平成14年に本市の子育て環境について提言を行った、「二万人子育て提言実行委員会」が母体となり、「一万人子育てフォーラム」が発足。この市民団体と共に、親子の居場所や地域子育て支援のネットワーク化などをテーマに、シンポジウムを15年度から3年間続けて共催したほか、「子育て白書」を市民と協働で編集するなど、市民団体との協働関係を発展させてきた。

③ 多様な子育てニーズ・保育ニーズへの対応

(ア) 親子の居場所・交流の場の拡充

これまでの子育て支援施策は、保育所整備など、仕事と子育ての両立支援が施策の中心であった。しかし、各種の調査結果では、在宅で子育てをしている、いわゆる専業主婦の子育てに対する不安感が高く、すべての子育て家庭が、子どもの成長段階に応じた支援を受けられるための施策の充実が必要であることがわかってきた。プラン策定のためのニーズ調査では「親子の居場所」や「子育て情報の提供」、「相談の場」に対する要望が強く現れていた。

そこで、これらのニーズに対応できる機能を持った「地域子育て支援拠点」の設置に向けた検討を進め、本市で最初の地域子育て支援拠点が、平成17年度末に開設するに至った。

地域子育て支援拠点の持つ機能の特色は、子育て中の養育者への支援だけではなく、子育てを支援する人たちへの支援も行うことで、地域の子育て支援のネットワークの核となることを期待している。

図2 「かがやけ横浜子どもプラン」

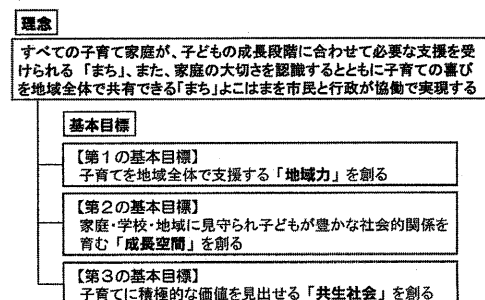


図1 保育所定員数、入所申込数、待機児童数の推移

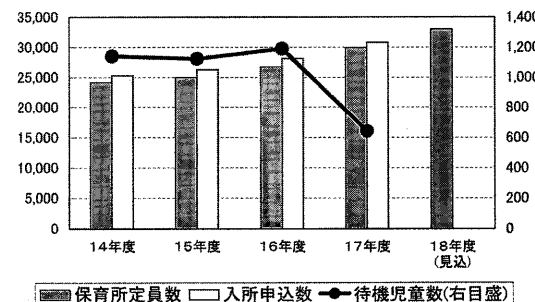
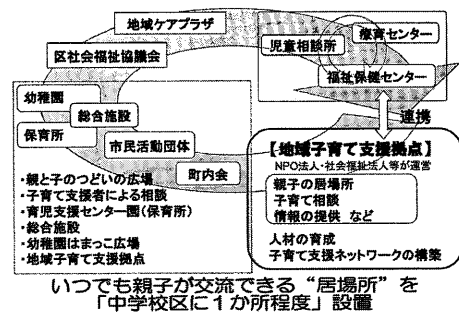


図3 子育て支援ネットワークのイメージ図



(イ) 幼保連携と幼稚園預かり保育事業はまっこ保育園と総合施設モデル事業
 平成9年度から「私立幼稚園預かり保育事業」を「幼稚園と連携した待機児童の解消」を図る施策として位置付け事業を拡充。
 さらに、市民ニーズの多様化に対応するため、保育所と幼稚園の連携を図り、それぞれの機能を併せ持つ「はまっこ保育園」構想を打ち出し、港北ニュータウン地区(都筑区)に整備することとした。国も規制改革の流れの中、16年度から「教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」の設置を検討。本市の「はまっこ保育園」は、17年度の国の総合施設モデル事業として、全国35施設の対象施設の一つに選定された。

(ウ) 多様な保育ニーズへの対応
 病気で集団保育が困難な就学前児童のための「病児保育事業」を3か所で、保護者の病気や仕事などで就学前児童の緊急な受け入れのための「24時間型緊急一時保育事業」を2か所で開設するなど、多様な保育ニーズへの対応として、新規事業を始めた。

これらの多様な子育てニーズ・保育ニーズに対応するための事業は、すべて市民団体やNPO、民間保育園、幼稚園などで実施されている事業であり、市民主体の子育て支援を本市がサポートする形で実施されている。

(エ) 子育て不安を持つ家庭への新たな施策の展開
 子育て中の家庭には様々な家庭があり、産後の状態が優れず、家事・育児を行うことが困難な家庭や強い子育て不安をもつ養育者もいる。
 従来から、福祉保健センターの保健師等が訪問を行い、養育者の状況を確認。必要な支援を行っているが、直接的なサービスの提供として、「産後支援ヘルパー派遣事業」を、新たに平成16年度から開始した。この事業は、生後2か月までの子どもがいる家庭を対象に、家事・育児を行う

ヘルパーの派遣費用の一部を市が負担するものである。
 また、強い育児不安をもつ家庭に対しては、保健師や助産師が継続的に訪問すると共に、家事・育児の支援が必要となる養育者にはヘルパーの派遣も行う「育児支援家庭訪問事業」も開始した。

④ 地域子育て支援施策の今後の課題

「かがやけ横浜子どもプラン」の推進体制の確立と内容をより豊かにしていくことが今後の課題である。

プランの推進状況を評価、確認し、プラン自体の見直しを図る、いわゆるPDCAサイクルの確立のためには、事業の評価指標の策定が必要である。そこで、プランの策定検討委員会の委員を中心に、公募した市民委員を加え、「次世代育成支援行動計画推進協議会」を平成17年度に立ち上げた。推進協議会では、事業の評価指標の策定、事業評価、進捗状況の確認、次年度以降のプランの達成目標への提言を行う予定である。
 また、プランの達成に向け、引き続き専門家を交えた検討会を設置。思春期を乗り切るための様々な施策の検討を行う「思春期保健連絡会」と、

市内の企業が子育て支援の推進に取り組むことができるような、横浜モデルともいえる子育て支援策の提示を目的とした「次世代育成支援関連企業懇談会」を開催している。
 このように、新たな施策の検討を進め、プラン自体を見直しながら、プランの推進に取り組んでいく必要がある。

4 放課後児童育成施策の推進

本市の放課後児童育成施策は、昭和38年度から留守家庭児童を対象とした放課後児童健全育成事業を実施。平成5年度からは、全児童を対象としたはまっこ子ふれあいスクール事業も実施してきた。

この間、女性の就業率の向上や就労形態の多様化等に伴う留守家庭児童の増加、都市化に伴う「遊び場」の減少、さらには子どもたちが被害者となる犯罪の多発など、子どもたちを取り巻く社会環境が大きく変化する中において、放課後の子どもたちが安心して過ごすことができる制度の充実について、数多くの意見や要望が寄せられていたとともに、解決しなければならぬ課題等があった。
 そこで、市民局と教育委員

会に所管が分かれていたこの2事業を、事業本部の所管として、一元的に取り扱い、今後の放課後児童育成施策のあり方について検討した。
 他都市の事例調査や、小学生児童、保護者及び保育園児の保護者を対象としたアンケート調査を実施。既存事業の課題の抽出、整理を行った。
 さらに、学識経験者、市民団体代表、大学生、高校生等を構成員とした「子どもたちの放課後懇話会」を15年9月に設置し、検討を進めてきた。

① 子どもたちの放課後懇話会
 「子どもたちの放課後ルネッサンス」

子どもたちの放課後懇話会では、平成15年9月から12月までの間、5回の会議及び2回のシンポジウムを開催。平成15年12月には「放課後児童育成施策の方向性について」という提言が出された。
 (三つの基本的な考え方)
 一 すべての子どもの放課後を視野に入れること
 二 「遊びの場」と「生活の場」を兼ね備えた居場所
 三 子どもたちの成長・発達段階に応じたプログラムを想定すること
 提言ではこれらの基本的な考え方を基に、市民からの要

望、意見等をふまえ、早急に事業化と実践的な検証の実施を求めている。

② 放課後キッズクラブ事業

「子どもたちの放課後懇話会」の提言内容の実践的検証として、はまっ子ふれあいスクールを転換し、小学校施設を活用した「放課後キッズクラブ」を、平成16年9月から市内9区9校で開始。17年9月には、残り9区においても実施している。

放課後キッズクラブの特色は、まず、放課後に子どもたちが安全かつ快適に過ごせる場所として、「遊びの場」と「生活の場」を兼ね備えた居場所として確保していること。

また、留守家庭児童を含むすべての子どもたちを視野に入れ、低学年から高学年まで誰でも参加することができ、就労している保護者が帰宅するまでの間、子どもたちが安心して過ごせるように、午後7時まで開設していること。

さらに、年齢や発達段階に応じた活動プログラムを用意

するとともに、障害のある子どもたちも安全に安心して遊べるように、十分なスタッフを配置していることである。

③ はまっ子ふれあいスクール事業

はまっ子ふれあいスクール事業は、自由な遊びを通じて異年齢児間の交流を促進し、子どもたちの創造性や自主性、社会性を養うことで、子どもたちの健全な育成を図ることを趣旨としている。

平成5年度に事業を開始。13年度にはすべての小学校で開設するなど、事業の拡充を図っている。

今後は放課後キッズクラブ事業への転換を促進していくが、はまっ子ふれあいスクールにおいても、児童数や学校施設、保護者の就労状況、地域特性等に応じて、開設時間の延長、おやつ提供、活動プログラムの充実などを図るとともに、これまでの運営委員会方式に加え、法人による運営も取り入れていく。

④ 放課後児童健全育成事業

放課後児童健全育成事業は、児童福祉法に基づき、全国的

に実施されている事業である。本市では、地域と保護者の協力のもとに実施しているが、昨今では、子育てへの保護者の関わりにも変化が生じている。一方、少子化社会の中にあって、共働き世帯やひとり親世帯の増加など、留守家庭児童数は増加傾向にある。

また、保護者の理解と協力を得ながら、運営主体の自主的かつ主体的な運営を尊重し、事業の安定的な継続を図るため、事業の見直しを実施。具体的には、従来の委託方式を補助方式に改めるとともに、各種加算補助制度をつくり、各放課後児童クラブの運営状況に合わせた補助とした(図4)。

⑤ 放課後児童育成施策の課題

今後は放課後キッズクラブ事業を施策の中心に位置づけるとともに、はまっ子ふれあいスクール事業、放課後児童健全育成事業も充実させていく必要がある。

また、プレイパークや図書館、地区センターなど、その他の居場所との連携や子ども会活動、地域スポーツ活動なども含めた放課後のネットワーク

を形成し、子どもたちを地域全体で育てていく体制を築くことが重要である。

さらに、子どもたちの「遊び」をリードし、成長を支える人材の育成が課題である。

5 まとめ に代えて

以上、各施策分野にわたり成果と課題をみてきた。そこで分野横断的にみた、事業本部全体の成果と課題を概観してまとめに代えたい。

成果としては、第一に、保育所、病児保育施設、親と子のつどいの広場、幼稚園はまっ子広場、地域子育て支援拠点、放課後キッズクラブなどと、地域における子育て支援のための社会資源のストックを急速に増加させたこと。

第二に、次世代育成支援行動計画、放課後懇話会など施策の検討や一人一人子育てフォーラムとの協働シンポジウム、放課後シンポジウムなど、施策の検証に至るまで、市民との協働関係を貫き、前進させたこと。

第三に、保育所の整備量を目標とするのではなく、待機児童数の減少という、市民満足

度そのものを目標とするなど、発想の転換が行われたこと。

また、組織運営上は、小形で、明確な目標を持ち、部長を置かないフラット組織としての特長を生かし、意思決定の迅速化、職員の目的意識の共有化などにおいて優れた力を発揮した。反面、総務部門を置かなかつたことで、庶務的機能の脆弱性を露呈した。この点、子育て支援施策の総合調整的機能は期待されたようには発揮できなかったことなどが課題として残った。

これらの課題については、「子ども青少年局」が創設される中で解決されることを期待したい。

図4 放課後児童育成施策

