

市政

令和3年2月号

特集

創意工夫で成果を上げる 都市自治体の子育て支援

家庭や地域を取り巻く環境が大きく変化する中、平成27年度に「子ども・子育て支援新制度」が創設されました。同制度では「市町村は地域の子育て家庭の状況や、子育て支援へのニーズをしっかりと把握」することが明記されています。さらに、平成28年度には「仕事・子育て両立支援事業」も創設され、地域ニーズに基づいた子育て支援の他、企業の積極的な参画も求められています。

今回の特集では、子育て支援の定義と意義を改めて確認するとともに、地域における子育て支援の現状と課題、自治体および自治体職員に求められる役割などを、学識者にご寄稿いただきました。また、小規模保育施設の導入による待機児童対策、子どもの健やかな発達・発育につなげる健診の実施、いじめ問題への積極的なアプローチなど、具体的かつ効果的な子育て支援施策を進めている都市自治体の事例を紹介します。

寄稿 1

子育て支援と自治体職員の役割

淑徳大学総合福祉学部教授 柏女霊峰

寄稿 2

子どもへの投資は未来への投資 ～松戸市における子ども・子育て支援～

松戸市長 本郷谷健次

寄稿 3

5歳児健診の取り組み

鈴鹿市長 末松則子

寄稿 4

寝屋川市からイノベーションの発信 ～寝屋川水準の政策の立案～

寝屋川市長 広瀬慶輔



子育て支援と自治体職員の役割

淑徳大学総合福祉学部教授

柏女かしわめ霊峰れいほう



子育て支援（地域子育て家庭支援）の定義と概念

子育て支援の概念は現金給付や税控除、育児休業までを含む幅広い概念であるが、ここでは、いわゆる地域子育て家庭支援（以下、「子育て支援」と捉えておくこととする。筆者の子育て支援の定義は、次の通りである。

「子育て家庭が生活を営む地域を基盤とし、子どもの健やかな成長発達に焦点を当て、家庭を構成する成員、特に親子の主体性を尊重しながら、家庭・個人を含めた全ての社会資源と協力しつつ、関係機関や地域住民らが協働して子どもの育ちと子育てを支え、また、よりよい親子関係の構築を目指す営みであり、さらに、地域の子育て環境をも醸成する支援の体系・内容・方法の総称をいう」

この定義においては、①子どもの成長発達を図ることが第一目的であること、②あくまで親子の主体性を尊重する支援であること、③親子間のより良い関係の取り結び

を促進することが主眼であること、④地域のさまざまな社会資源が協働して取り組む営みであること、⑤親子の支援のみならず子育てに優しい地域社会づくりをも視野に入れた取り組みであることの5点を重視している。諸研究により、親と子どもの愛着関係の形成や基本的信頼感の醸成、子どもの成長にとって、親の精神的安定や孤立防止がいかに重要であるか示されている。子育て支援は、何より子どもの発達にとって必要なサービスといえる。

子育て支援の登場と到達点

（1）子育て支援の登場

子育て支援が叫ばれるようになったのは、そんなに古いことではない。わが国において、もともと子育ては親族や地域社会の互助を中心に行われていた。戦後にできた児童福祉法はこの互助を前提とし、地域の互助においては対応できない子どもや家庭があった場合に、その子どもを要保護児童と認定し、行

政機関が職権でその子どもを保育所（市区町村）や児童養護施設（都道府県）などの施設に入所させて福祉を図るといふ構造を取った。しかし、20世紀の特に後半を迎えると、高度経済成長とともに地域社会の互助は崩壊に向かい、その結果、そうした前提そのものが崩れ、子育ては急速に閉塞的な状況を示すようになったのである。こうして、平成2年のいわゆる1・57ショックを契機に出現したのが、子育て支援という概念である。

子育て支援に関する事業は、平成5年度創設の地域子育て支援モデル事業や平成6年度の主任児童委員制度、ファミリー・サポート・センター事業創設を経て、平成15年の改正児童福祉法において初めて法定化された。その後、政府は時代に合わせて子育て支援を拡充してきたが、こうした漸進的な改革では待機児童問題や子ども虐待件数の増加など、急変する現代社会の実情に十分対応することができず、ついに、抜本的な子育て支援施策の改革を行うこととしたのである。これが高齢者

福祉施策の抜本的改革として、平成12年に導入された介護保険制度に倣った仕組みとして子ども・子育て支援制度である。

(2) 子ども・子育て支援制度の意義

平成27年度からの子ども・子育て支援制度の創設により、高齢者福祉、障害者福祉、子ども家庭福祉・保育の3分野それぞれに、狭義の公的福祉制度と利用者の権利、そして選択の保障を重視する給付制度との併存システムが実現した。子ども・子育て支援制度は、いわゆる社会づくり政策としての福祉改革と、人づくり政策としての教育改革とが結びついた結果、生まれた制度である。

この制度の背景は、①待機児童対策、②地域の子どもを親の事情で分断しない、親の生活状況が変化しても同じ施設に通えること、③幼児期の教育の振興、3歳以上の子どもに学校教育を保障、④全世代型社会保障の実現の4点といえる。そして、その根拠を支える理念は、いわゆるソーシャル・インクルージョン(Social Inclusion: 社会的包摂)⁽¹⁾でなければならぬ。全ての子どもと子育て家庭が切れ目のない支援を受けられる社会、乳幼児期から質の高い教育を受けることができる社会を目指すことを主眼としなければならない。しかし過渡期としての現在は、次項で述べるように、幼保が三元化するなど複雑化している。社会づくりはまだ始まったばかりといえる。

なお続く子育て支援の課題

子ども・子育て支援制度創設後の動向として、保育サービス・放課後児童クラブサービスの潜在的利用希望層の急激な顕在化が挙げられる。さらに、保育三元化を導くこととなった、幼保連携型認定こども園の創設による幼保一体化の推進が、インセンティブ不足もあつて十分に進んでいない。その結果、当初の目的であった「親の実情による切れ目のない支援」は、足踏み状態といつてよい。

また、市区町村の第2期子ども・子育て支援事業計画の集計により、保育サービスはさらに14万人分必要とされることが判明し、令和2年末には、子育て安心プランを引き継ぐ新計画の策定もなされた。一方で少子化の影響で保育需要が減少する自治体も多く、そうした自治体では保育事業者の撤退や閉園が起る可能性が高く、撤退ルールの確立も必要とされる。

第2期障害児福祉計画が本年度末までには策定されるが、その後は子どもの貧困計画を策定する必要がある。さらに、急増する子ども虐待通告件数に対し、市区町村の体制強化が求められている。子育て支援の拠点が乱立気味であり、ワンストップ支援も大きな課題である。こうした課題に対応するため、子育て支援は新局面を迎えることとなるのである。

**地域共生社会の実現を企図した
取り組みと子育て支援の新たな可能性**

子育て支援は、その先に地域包括的・継続的支援体制の整備を見据えることができる。政府においては、現在、人口減少社会を視野に入れ、地域共生社会の創造を目指した検討が続けられている。いわゆる新福祉ビジョン⁽²⁾に沿った「断らない相談支援」「地域づくりに向けた支援」「共生型サービスの創設」などに向け、子ども・子育て、高齢障害、困窮などの領域を超えた相談支援や地域づくりが始まっている。

しかし、子ども・子育て支援分野の包括的支援はまだその緒に就いたばかりである。筆者は、子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援を以下のように定義し、その可能性を模索している(柏女霊峰・2020、35-36)。

「子ども家庭福祉分野における地域包括的・継続的支援体制とは、市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくりならびにそのシステムに基づく支援の体系をいう」

こうした地域包括的・継続的支援体制を構築するためには、そのための拠点の整理と拠

点間の連携・協働が最も重要となる。つまり、利用者支援事業・地域子育て支援拠点事業、子育て世代包括支援センター、市区町村子ども家庭総合支援拠点、障害児相談支援事業の4拠点事業、さらに都道府県レベルの児童相談所を含めた、五つの分野別拠点の連携・協働・融合が必要とされているのである⁽³⁾。なお、支援の必要度に応じた子育て支援プランの作成と、そのための専門職である子育て支援専門員(仮称)の制度化も課題となる。

自治体職員にできること

筆者は10年ほど前から、関東某市の子育て支援担当専門委員を務めている。筆者はそれまで国や県の職員の経験があったが、市区町村職員の住民との距離の近さは格別であった。それゆえ、住民のニーズを最先端で総合的に捉えつつも、権限が及ばない部分には呻吟^{しんげん}し、あるいは諦観しているさまを見てきた。それは、高齢者福祉・障害者福祉への取り組みと、子ども家庭福祉・子育て支援への取り組み意識の違いにも表れている。加えて、民間事業者の潜在力や可能性も実感した。それらを踏まえ、市職員にできることを提案したい。

まず第1は、子ども・子育て会議の積極的運用である。この合議体を積極運用し、障害児支援や子ども虐待防止、ひとり親家庭福祉

をも含む広義の子ども・子育て支援の総合調整機能を付加しつつ、子ども・子育て支援事業計画を総合計画として策定していくことが必要とされる。そうすることで、前述した分野ごとの分断を少しでも回避することができると。また、計画策定のための国の指針も、計画間の連携を促すべきである。さらに、元々な市民委員の積極的登用が必要とされる。筆者が長く会長を務めている市では市民委員が4割程度を占めており、それらの委員経験者がいわゆる中間支援団体である子育てネットワークを組織して、行政に積極提言している。

第2は、近隣市の子育て支援担当者、顔の見える関係の構築が必要とされる。筆者は第1期子ども子育て支援事業計画策定時に、近隣市に声を掛け若手勉強会を組織した。数度の勉強会と懇親会で顔の見える関係ができ、計画策定時の情報交換に大きな役割を果たしたと同時に、若手の成長にもつながったと感じている。

そして第3に、民間事業者との連携強化である。公務員にしかできないことがあるのと同様、民間事業者にしかできないことがある。それは、細かな住民ニーズに寄り添うことであり、いわゆる制度外活動を進めていくことである。市区が行う制度内福祉と民間事業者が行う制度外活動とが協働して、初めて切れ目のない支援が生まれる。そして、両方

の活動が生きているのである。そのためには、自治体職員が積極的に民間事業者の声に耳を傾ける姿勢が求められる。生活に密着した子育て支援活動のアイデアは、そこから生まれるのである⁽⁴⁾。

文献

柏女霊峰(2019a)『混迷する保育政策を解きほぐす―量の拡充・質の確保・幼児教育の振興のゆくえ』明石書店

柏女霊峰(2019b)『子ども家庭福祉学序説―実践論からのアプローチ』誠信書房

柏女霊峰(2019c)『平成期の子ども家庭福祉―政策立案の内側からの証言』生活書院

柏女霊峰編(2020)『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』福村出版

1) わが国において政策目標としてのソーシャル・インクルージョンが注目されたのは、平成12年に報告された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書が最初である。

2) 平成27年、厚生労働省が提起した「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現―新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン―」と題するビジョンである。

3) 地域包括的・継続的支援の原理ならびにシステム整備の在り方については、拙著(柏女・2019a、2019b、2020)をご参照いただきたい。

4) 拙著(柏女編・2020)巻末資料には、地域包括的・継続的支援に前向きな自治体の子育て支援の仕組みや事業などについてまとめているので、併せてご参照いただきたい。

子どもへの投資は未来への投資 〜松戸市における子ども・子育て支援〜

松戸市長(千葉県)

本郷谷健次



はじめに

松戸市は、千葉県北西部に位置し、江戸川を挟んで東京都と埼玉県に隣接している。

市制を施行した昭和18年の人口は4万人程度であり、昭和30年代の半ばまでは、農業主体のまちとして緩やかな人口の増加傾向をたどってきた。その後、急激に膨張する首都東京の住宅需要の受け皿として、新しい市民が全国各地から移り住み、現在は人口約50万人を擁する全国でも有数の生活都市として発展を遂げてきた。

近年では、J・R常磐線の「上野・東京ライン」の開業や東京外かく環状道路の松戸インター設置など、都市整備基盤がさらに充実してきている。その一方で、現在でも豊かな自然が市内各所に見られるなど、都会と田舎が程よく調和した、利便性の高い首都圏の住宅都市である。

子育て環境の現状と課題

本市の総人口は、転入超過による増加が続いている。しかしながら出生率は伸び悩み、子どもの数は減少傾向となっている。また、共働き世帯の増加による保育需要の高まりや外国人人口の増加は、その動きが加速する傾向が見られるなど、本

市の子どもと子育て家庭を取り巻く環境の変化が続いている。

近年、本市では子ども・子育て支援を市の重要政策の一つに掲げ、さまざまな課題解決に取り組んできた。しかしながら、課題は多様化・複雑化してきており、複数の課題が複合的に絡み合うという状況も顕在化してきている。また、新型コロナウイルス感染症の流行により、新たな価値観での支援も必要になってきている。

こうした社会の変化に的確に対応していくためには、「子どもの最善の利益を尊重する」という共通理解の下、今ある社会資源に付加価値をつけ、求められる支援に的確かつ迅速に対応していくこと、そして、多様な主体が分野を超えて連携し、子育てを社会全体の取り組みとして進めていくことが求められている。

具体的な取り組み

ここでは、本市における特徴的な取り組みを大きく三つに分けて紹介する。

(1) 待機児童対策

本市では、平成27年4月に48人の国基準の待機児童がいたが、平成28年4月に国基準の待機児童ゼロを達成した。その後、本年度4月まで5年連

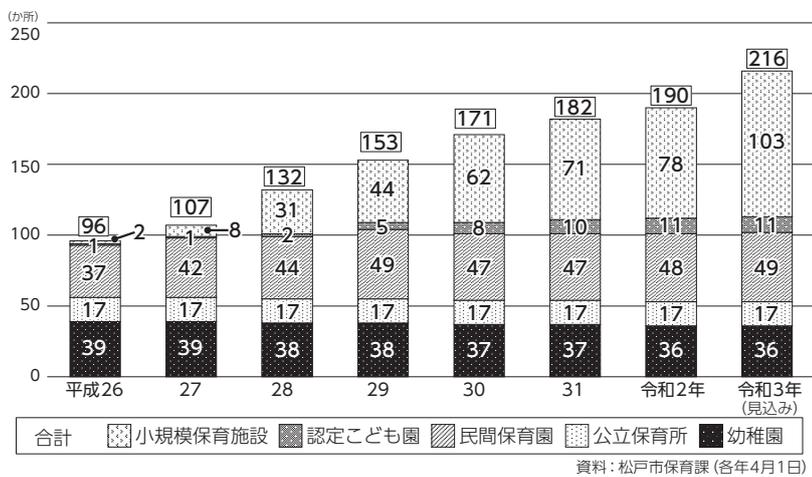
続待機児童ゼロを継続しているが、共働き世帯の増加によって、保育施設への入所希望者は年々増加を続けており、保育施設入所者数(各年度4月1日時点)は平成23年度の4928人から、平成31年度は8541人にまで増加している。一方、幼稚園入園者数は、平成23年度の7946人から、平成31年度は6120人に減少しており、幼稚園の定員にはある程度のゆとりが出てきている状況となっている。

こうした状況の下、本市では待機児童対策として大きく二つの政策を進めてきた。一つ目は子ども・子育て支援新制度(以下「新制度」という)施行後、明確に制度化された小規模保育施設の積極的な整備である。本市の過去の入所データを検証すると、待機児童の大半は0歳〜2歳の子どもに集中していたため、この年齢が対象となる保育施設の増設が急務となっていた。そこで、0歳〜2歳までの子どもを受け入れる小規模保育施設の整備を重点的に行うこととした。小規模保育施設は、ビルの空き店舗などが活用できるため広い土地が不要であり、整備も短期間で実施できるというメリットがある。しかしこのメリットを最大限に生かすためには、耐震基準や避難経路など、保育施設の整備に値する物件か否かを同じく短期間で見

極めなければならない。

そこで本市では、新たに不動産や建築の知識に詳しい嘱託職員を保育担当課に配置し、保育施設に適切な物件の把握から工事の進捗管理までを、より専門的に行うこととした。また併せて、物件の所有者や運営法人に対しても一連の流れの中で嘱託職員が積極的に働きかけを行うことで、短期間で効果的な整備拡大を図ってきたところである。なお、整備に当たっては、保護者の送迎負担を軽減するため、市内の駅前・駅ナカへの整備を最優先に進めてきた。その結果、現在では市内全23駅の駅前・駅ナカに小規模保育施設が設置され

図 保育施設および幼稚園の施設数の推移



ており、本市の待機児童対策と保護者の通勤利便性に大きく貢献している。本市の小規模保育施設数は、令和3年4月1日見込み数で103カ所にまで広がる予定となっている。

二つ目は、幼稚園の活用である。本市では長年にわたって、独自の建学の精神に基づき、個性豊かで質の高い教育を提供してきた幼稚園が数多く存在しており、本市の大きな財産となっている。しかし、先述のとおり近年は共働き世帯の増加によって、幼稚園の入園者数は減少傾向となっており、この伝統ある幼稚園の活用が大きな課題となっていた。社会状況の変化に的確に対応していくためには、課題認識の共有が重要である。しかし、新制度施行前までの幼稚園と本市の関係は、政策的なことを共に進めていくというところには至っていないため、まずは幼稚園との信頼関係を構築することに努めた。市内の幼稚園に職員が何度も出向き、各幼稚園の教育方針や校風などを学び、理解しながら、市の政策や子育て家庭のニーズの変化を丁寧に説明して回った。そのような活動を地道に行った結果、長時間の預かり保育を実施する幼稚園が平成27年度の7園から現在は19園にまで拡大し、朝から夕方まで預けられる幼稚園が大幅に増えた。

しかし、共働き世帯が幼稚園を選択する際、課題となっていたことがもう一つあった。幼稚園の利用料金である。幼児教育・保育の無償化制度が始まったとはいえ、幼稚園の預かり保育を長時間、毎日利用すると国の無償化分を超えてしまう。保育所を利用するよりも負担が大きくなってしまふ。この課題を解消するため、本市では国の無償化を超過した分についても、市独自で月額3万円まで預かり保育料を助成するという、W助成の制度を設けた。この結果、働いていても幼

稚園を選択する世帯が増え、長時間の預かり保育を実施する幼稚園においては、減少傾向が転じて入園者数が増加している。

このように、本市の待機児童対策は、0歳～2歳までは小規模保育施設の整備、3歳～5歳までは幼稚園の預かり保育の拡充といった取り組みを戦略的に行ってきた。これは、都市部の待機児童対策として、貴重な社会資源である幼稚園と保育所の共存を図る好事例になるものと自負している。

(2) 妊娠・出産・育児に関する相談体制の構築

核家族化や地域社会との関わりの希薄化により、身近なところで子どもや子育てについて気軽に相談することができない保護者がいる。そのため本市では、平成28年4月に子育て世帯を包括的に支援する「親子すこやかセンター」を市内3カ所の「保健福祉センター」内に設置し、妊娠・出産・育児に関するさまざまな相談を保健師、助産師、社会福祉士が連携し対応している。さらに、平成29年4月に児童虐待の早期発見・早期対応を目指し、全国に先駆けて「子ども家庭総合支援拠点」を設置することで「保健福祉センター」「親子すこやかセンター」「子ども家庭総合支援拠点」の三つの機能が整えられ、さまざまな専門職が連携を図って子どもと子育て家庭を支えている。

また、本市では、地域子育て支援拠点として展開している「おやこDE広場」と「子育て支援センター」の全箇所を「子育てコーディネーター」「国制度における利用者支援事業のモデルとなった」を配置し、保護者の身近な場所で子育ての相談や子育て支援サービスの紹介などを行っている。現在、市内の地域子育て支援拠点は27カ所となり、日々多くの親子が訪れている。

(3) 新型コロナウイルス感染症流行後の子育て支援 ①ひとり親世帯への経済支援



託児機能付きワーキングスペース①



託児機能付きワーキングスペース②

新型コロナウイルスの影響が長期化する中、特に、非正規労働者が大きな影響を受けている。ひとり親世帯の多くは、パートやアルバイトなどの非正規労働で生計を立てていることから、休業、雇い止め、仕事のシフト減少などにより、コロナ不況が与える影響は計り知れないものとなっている。

本市では、ひとり親家庭の収入減少による生活困窮を憂慮し、令和2年5月から国に先駆けて、児童扶養手当受給者を対象に「ひとり親世帯緊急支援給付金」を2回支給した。また、養育費の不払いに関しても、コロナ禍においてさらに深刻化している状況が見られていたことから、養育費をもらえていないひとり親家庭へ、令和2年10月～令和3年3月まで児童1人につき、ひと月あたり1万円の市独自の給付を、全国初の取り組みとして実施しているところである。

よう、今後も支援の幅を広げていきたいと考えている。

②新しい見守りのかたちと在宅勤務者への育児支援
新型コロナウイルス感染症が流行する前の令和2年2月頃までは、保育所や幼稚園、児童館などにおいて、子どもと子育て家庭への「日々の接点」ができていた。しかし、緊急事態宣言発令後の令和2年4月～5月にかけては、登園自粛や休館、休園などにより、人と人との接点や会話が大幅に減少し、子育てのつながりの喪失と見守り機能の低下が懸念された。そのため、本市では、保育士や幼稚園教諭、子育てコーディネーターなどが総出で子育て家庭へのモニタリングを実施した。

実施に当たっては、電話によるモニタリングや、LINEなどのビデオ通話機能を利用したオンライン相談を行ったほか、幼稚園の担任教諭が手作り教材を各家庭のポストに投函しながらインターホン越しに話をしたり、オンラインクラス会を実施したりするなど、さまざまなかたちで新しい見守り支援を行ってきたところである。

こうした活動の中で見えてきた新たな課題は、在宅勤務者への育児支援である。コロナ禍収束後においても、在宅勤務によるリモートワークは、新しい生活様式の一つになると考えられることから、本市では全国に先駆けて「託児機能付きワーキングスペース」(写真①、②)を開設した。現在、同様の施設を3

カ所開設したところであるが、安心して子どもを預けながら集中して仕事ができるということを利用者の評判は上々であり、今後拡大を検討している。

おわりに

本市の子育て支援は、平成27年度の新制度施行以降、本市の課題に合った制度を積極的に活用するなど戦略的に進めてきた。その結果が、新制度と同じ年に始まった日経DUAL「共働き子育てしやすい街」の総合編ランキングの推移にも表れてきている。本市の同ランキングは、平成27年から順に22位、15位、6位、5位、2位、そして令和2年1位と、毎年評価が高くなってきており、一つの客観的評価としてはあるが、方向性は間違っていないと感じている。

しかしながら、子どもと子育て家庭を取り巻く環境は、かつてないスピードで変化を続けており、特に新型コロナウイルス感染症の流行後は、それが顕著である。今後も社会の変化をしっかりと見極め、効果的な支援を進めていかなければならないと改めて感じている。

子ども・子育て支援の課題は多岐にわたっており、ここまで行えば終わりというわけではない。しかし根本は、どのような取り組みにおいても「子どもの最善の利益を尊重する」ということを、常に頭の中に置いて政策を実行していくことが大切である。

子どもへの投資は未来への投資である。子どもたちが、「松戸で育つてよかった」と思えるよう、そして、みんなが「松戸にずっと住み続けたい」と思えるよう、これからは先頭に立って本市の子ども・子育て支援を進めていきたい。

5歳児健診の取り組み

すずか
鈴鹿市長(三重県)

すえまつのりこ
末松則子



はじめに

鈴鹿市は、三重県の北部に位置し、自動車関連産業を中心としたものづくり産業の集積により、内陸工業都市として順調に発展してきた。また、農業においても、恵まれた豊かな大地で、水稲や茶、花木などの生産が盛んである。平成16年には、全国で初めてとなる「モータースポーツ都市宣言」を行い、毎年、F1日本グランプリや鈴鹿8時間耐久ロードレースなど、数々の世界的なイベントが開催され、昨年度には、レーシングマシンによる公道パレードを実施するなど、国際色豊かなモータースポーツの聖地として、その名を国内外に広く知られている。

5歳児健診について

【実施の背景】

本市は、幅広い業種の製造企業が数多く立地する産業構造であり、若い世代の人口流入も多く、毎年1500人以上の尊い命が誕生



集団観察の様子

している。その生命を守り、健やかな成長を支援するため、乳児の「赤ちゃん訪問事業」をはじめ、4カ月児、10カ月児、1歳6カ月児、3歳児の乳幼児健康診査を実施してきた。これらの健診においては、医師をはじめとする専門スタッフが、心身の発育および発達をチェックする。また、発達面での支援が必要

な幼児の保護者に対しては、保健師が幼児への関わり方などの助言を行うなど、育児不安の軽減に取り組んでいる。

しかし、こうした取り組みを進める中で、3歳児健診以降、公的に行う健診は就学時健診まで無いため、近年は就学後に「集団行動がとれない」「授業中に座っていられない」など、集団生活になじめない状態が続く、いわゆる小1プロブレムの増加も課題となっている。3歳児健診では集団場面での苦手さを見つけることは難しく、また、就学時健診では、就学までの期間が短く十分な支援を行うことが難しい。そのため、小学生になってから初めて相談につながる場合もある。

このような背景には、昨今の情報化・グローバル化の進展により生活様式が多様化し、共働き世帯やひとり親世帯が増加する中、家族とのコミュニケーション不足などによって孤立感を深め、自己肯定感を持つことができない子どもたちが増えていることや、子育て世代にとっても、保育所や幼稚園など

図 5歳児健診 受診児数などの経緯

	対象児 (人)	受診児 (人)	受診率 (%)	未受診児 (人)	未受診児の内訳		
					同意なし	退園など	欠席など
平成28年度	67	64	95.5	3	3	0	0
平成29年度	648	618	95.4	30	4	0	26
平成30年度	1,787	1,690	94.6	97	3	8	86
令和元年度	1,726	1,674	97.0	52	8	1	43

で行う初めての集団生活に不安を感じている保護者が多いなど、子どもたちを取り巻く環境が大きく変化していることなどが起因していると思われる。

そこで、本市では、就学までに1年以上の期間があり、社会性が発達してくる時期を迎え、集団生活へのなじみにくさや苦手さに付きやすくなる4歳児クラスを対象に、平成28年度から3年間のモデル事業を実施し、全ての児童を対象とした「5歳児健診」に取り組むこととした。

【実施の目的】

本市の5歳児健診は、病気の診断や障がい

を特定することを目的としていない。集団活動になじみにくさのある子どもは、周囲から「怠けている」「ふざけている」などと勘違いされやす

く、注意を受けられる機会が多くなり、自信を失ってしまう場合があるといわれている。こうした事態にならないためにも、子どもの特性が周囲の大人から正しく理解され、適切な支援を受けることで、子ども

もが集団生活になじみやすくするとともに、子ども自身が成功体験を増やし、自信をもって就学を迎えることをめざし、左記の2点を目的とした。

① 集団生活へのなじみにくさや苦手さに早い時期に気づき、適切な支援を就学前から始めること。
② 健診をきっかけとし、保護者が関係機関との相談を通して、子どもへの接し方や発達

【各年度の経緯】

平成27年度に子どもに関わる部署が集まり、5歳児健診準備委員会を立ち上げ、先進地視察などを実施。平成28年度には、一般社団法人鈴鹿市医師会を含めた検討会議や関連部署の担当者間での実務者会議を重ね、公立幼稚園1園と公立保育所1園をモデル園として実施した。

健診では、子どもの得意なことや苦手なことを理解するため、集団や個別の場面の両方を観察することにした。保護者が同席しない健診であるため、保護者の理解を得ることが重要であり、支援が必要と判定した子どもについては、保護者との面談において子どもの姿を共有していくこととした。また、面談には実施園の先生が同席し、情報共有することで保護者に安心感を与え、その後の適切な支援につながる事例もあった。

平成29年度は、私立園も含めたモデル園を24園に拡大し、健診が公立・私立を問わず実

施できる内容であることを確認した。

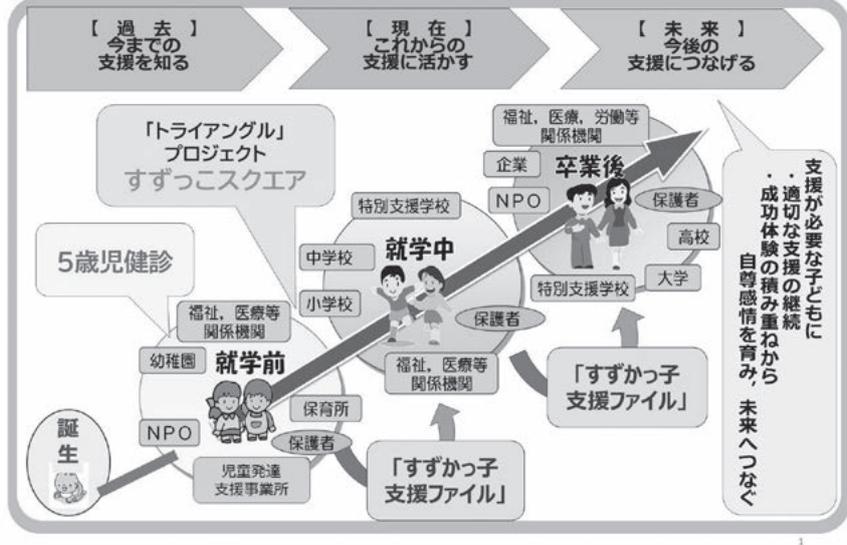
判定基準などに差が生じたために、集団観察の視点を定め、観察した内容を点数化・マニュアル化をして、客観的に判定しやすくした。また、個別健診では、月齢により結果に差があるため、月齢を加味した配慮が必要となる。本市独自の判定基準作成のため、当該年度に受診した対象児の個別健診データを集積し、各項目の通過率を出した。

健診に肯定的な意見を持つ保護者が多い中で、否定的な印象を持つ保護者もいた。そこで、健診の目的や内容の周知を徹底するため、ポスターやチラシを保護者や医療機関、公共施設、各園に配布し、広く周知することとした。併せて、対象児の理解を深める必要があることから、母子保健の担当部署と乳幼児情報を共有するために、保健総合システムの改修を実施した。

平成30年度は、モデル事業の最終年度であり、満5歳児全員を対象とし、約1700人、市内60園全園で実施した。さらに、在宅や健診を欠席した子どもについては、市内公共施設で実施することとした。

全ての子どもの仮判定結果については、監修を鈴鹿市医師会に依頼し、園医と実施園の先生、行政担当者が健診や園での子どもの様子を共有し、一人ひとりに対する支援内容を考える体制を整えた。また、業務量の増加に対応するため、保健師や保育士を増員するなど、職員体制の充実を図った。

鈴鹿市版「切れ目のない支援」システムについて



鈴鹿市版「切れ目のない支援」システムについて

健診後のフォローは、定期的に園や学校での観察を実施し、必要に応じて臨床心理士が同行して具体的な支援方法を提示した。健診後の継続的な支援のため、平成28年度に受診した子どもの就学後の様子を観察したところ、集団生活になじめなかったり、不登校になることもなく、早期からの適切な支援を園と小学校が連携して、途切れなく行うことが有効であると実証された。

本格実施の初年度となった令和元年度は、個々に応じた支援を提案するため、全ての健診時に心理士が同行した。健診で支援が必要となった子どもを対象に、園での関わり方を心理士が伝え、その支援方法を健診後に園で活用していく体制をとった。また、外国にルーツを持つ子どもをはじめ、日本語の理解が難しい子どもや保護者らが相談しやすい環境づくりのため、母語協力員の配置を行った。母語協力員については、個別健診の質問内容を母語で伝えることや、保護者への結果票の翻訳、結果伝えにおいて通訳を実施することで、安心して健診を受けられるような体制を整えた。

健診後から就学後への途切れのない支援のため、健診からフォローまで多職種が関わるようにチーム制を採用した。また、教育と福祉の連携について「特別支援教育プロジェクト会議」を立ち上げ、教育委員会との連携の取り組みを開始した。

さらに、文部科学省と厚生労働省の「トライアングル」プロジェクトに基づき、地域・教育・福祉の連携による途切れのない支援のため「すずっこスクエア」を開所した。発達に課題のある子どもや保護者らに対し、相談・支援できる場として、健診受診後の子どもや保護者らが利用しており、心理士や教員、保育士、保健師による相談や支援を行っている。

今後の取り組み

健診の体制づくりとして、鈴鹿市医師会などの協力の下、誰が・どこで・いつ実施しても一定の結果を出せるという体制は整備されつつある。今後は、5歳児健診を受診した子どもが小学校で学年が上がっていく中、集団生活になじめているか、落ち着いて行動できているかなど、継続して見守っていくための健診後フォロー体制の充実が必要である。したがって、教育委員会との連携をさらに深め、教育と福祉の連携に努める。

また、令和2年4月から設置した「子ども家庭総合支援拠点」において、妊娠期から子どもの社会的自立に至る18歳までの包括的・継続的な支援を行い、子育ての相談や子どもの発達に関する相談、家庭の支援など、さまざまな立場から子どもの成長に寄り添っていく。その中で、5歳児健診とその後フォローにより、子どもの抱える課題の早期発見および保護者を含めた早期支援を行い、スムーズな小学校への就学および就学後の支援を充実させていく。

今後この事業の推進により、子どもとその保護者が安心して就学を迎え、子ども自身が「生きる力」を身に付け、時代とともに変容する社会の中でも自信を持ち、自立し、多様な人々とつながり生きていくことができるよう途切れのない支援を充実させていきたい。

寝屋川市からイノベーションの発信 〜寝屋川水準の政策の立案〜

寝屋川市長(大阪府)

広瀬慶輔



運命付けられた問題

寝屋川市は、大阪府の東北部、淀川左岸に位置し、大阪市中心から約15km、京都市域の中心から約35kmの距離にある住宅都市である。

大阪市域に勤務する人々のベッドタウンとして発展してきた本市の人口は、昭和26年の市制施行時の約3万5000人から、高度経

済成長期を経て急激に増加し、昭和50年には25万人を超え、当時の人口増加率は日本一を記録した(昭和50年国勢調査における人口10万人以上の市での順位)。

重要なことは、その当時、新住民として本市にお越しいただいた方々の多くが、小さなお子さまを持つ20代〜30代の若い子育て世代であったということである。

あれから40年・50年が経過し、当時新住民として本市にお越しになった方々が、今後一斉に70代・80代を迎えることとなる。人口のボリュームゾーンであるシルバー世代の社会保障関連経費が増加し、市の経営を圧迫する「市民サービスの危機」と、市における公共建築物の約85%が築40年を超えつつあり、その老朽化対策に今後20年間で膨大な財源が必要となる「都市インフラの危機」という、二つの危機を抱えることとなっている。

本市が直面するこの「二つの危機」を克服していくためには、人口の年齢構成の補正、つまり、20代〜30代までの若い子育て世代を

ターゲットとした新住民の「移植」を積極的にを行い、人口の年齢構成の平準化を図っていく必要がある。

社会の仕組みや課題の本質を捉える

20代〜30代までの若い子育て世代を誘引するためには、当然ながら、その世代から共感を得る必要がある。

そのような考えの下、本市では共働き世帯が増える中、市民のライフスタイルなどの変化に合わせて、働く子育て世代に寄り添ったサービスを提供するために「お役所仕事」を卒業します」と題した窓口改革に取り組んできた。

その一環として、市役所窓口(本庁舎)を、朝8時〜夜8時までの12時間の開庁・季節ごとの来庁者数に応じて窓口数を変動する「可変型窓口」を設置。また、窓口予約などをスタートするとともに、対応の質を今まで以上に向上させるため、航空会社やホテルなどでの勤務経験を有する「窓口専門職員(接客のプ



日本記者クラブでの登壇の様子

ロフエッショナル)を採用した。

市職員の働き方改革においては、自治体としては全国初となる、コアタイムなしの「完全フレックスタイム制」を導入した。これにより、職員一人一人のライフスタイルに合わせた働き方をすることで、より柔軟な市民サービスが生まれると考えている。本市から全国に公務員の働き方改革を発信していきたい。

また、昨年から続く新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」という)の感染拡大により、市民生活や経済活動への影響の拡大が懸念されている。

未だ新型コロナの収束が見込めない中、市民の皆さまの不安を最小限に抑えるための施策を次々と打ち出していく必要がある。しかし、この難局を打開することができれば、若い子育て世代から「選ばれるまち」となる機会でもある。

この新型コロナ対策については、全ての自治体が同じ課題に取り組まなければならないものであり、いわば、大学入試共通テストに似ているものと考えている。

つまり、他の自治体と横並びで施策を実施するだけではなく、市民の皆さまのニーズを踏まえた、本市独自の施策を展開することで、市内外の方々から評価を得て、自治体間の競争に勝ち残っていくことができるのである。

それでは、新型コロナ対策として実施している本市独自の施策を一部ご紹介させていただきます。

① 選択登校制の導入と授業のライブ配信の実施

今般の新型コロナの影響により、日常生活や環境が大きく変化する中で、子どもたちの学びを止めない施策として、感染リスクを避けるため、または感染不安のある家庭に対して、「登校」か「自宅学習」を選択できる「選択登校制」を6月から導入した。さらに、自宅学習を選択した場合でも、教室の授業が視聴できる「授業のライブ配信」も開始している。

授業のライブ配信については、2学期からは不登校や長期にわたり療養中である児童・生徒にも拡充をした。

また、オンライン授業が視聴できる環境が必要なご家庭を対象に、タブレット端末の貸し出しも無償で行った。

3学期からは、GIGAスクール構想により、本市においても、1人1台の端末の運用を開始する。これまで選択登校制を利用した児童・生徒が授業のライブ配信を利用しても、出席扱いとすることはできなかったが、全ての子どもたちにICT環境が整うことから、出席扱いとすることを可能としていく。

② いじめ問題への新たなアプローチの確立

新型コロナの流行に合わせて、感染者やその家族に対する差別や偏見、誹謗中傷ひぼうなどの人権問題が、全国的な社会問題となっている。

これは学校においても同様で、新型コロナを理由とした「いじめ」が全国各地で発生している。

本市では、令和元年10月17日に市長部局に

「監察課」を設置するとともに、令和2年1月1日に「寝屋川市子どもたちをいじめから守るための条例」を施行した。

監察課では、いじめは子どもに対する人権侵害であるという認識の下、全国で繰り返される「いじめ問題」の再現性の高さから、教育的指導の正しさを追求すればするほど「いじめ問題」が長期化・複雑化するという仮説に立ち、市独自のアプローチを行っている。

この新たなアプローチは、児童・生徒に「被害者」「加害者」の概念を導入し、監察課が最初の初期段階から直接関与し解決を図る行政的アプローチを行うことで、学校はいじめの予防や児童・生徒の見守りを行う教育的アプローチに注力することができる。また、行政的アプローチの効果を高めるため、被害者の保護者が行う法的手続に係る弁護士費用を補助する法的アプローチをも加えた。この3段階のアプローチにより、いじめ防止対策に成果を挙げている。

さらに、表面化していないいじめ問題に対応するため、毎月1回、通報・相談内容が直接監察課に届くハガキとして利用可能な「いじめ通報促進チラシ」を、市立小中学校に通う全児童・生徒へ配布するとともに、いじめ通報アプリを導入するなど、積極的な「攻めの情報収集」を行っている。

令和元年度には、55件のいじめなどに関する相談が監察課に寄せられ、教育委員会からの引き継ぎを含む172件のいじめ問題に直接

対応し、全ての事案を終結することができた。本市のいじめ防止対策は、全国に先駆けて新たな施策を展開しており、いじめに苦しむ児童・生徒や保護者の希望となるとともに、新型コロナウイルスを理由とした「いじめ」はもろろんのこと、学校からいじめを撲滅し、安全・安心に過ごせる環境づくりを進め、今後もトップランナーとして、施策の充実・強化を図っていききたい。

また、先日、本市の新型コロナウイルス対策が評価され、公益社団法人日本記者クラブからお招きを受け、「『新型コロナウイルス』自治体の奮闘」と題した記者会見を行った。日本記者クラブでの会見は、国内外の要人や、政治、経済、文化、スポーツなどで活躍する多彩なゲストを招いて行われるもので、そこに一自治体の首長が登壇することは非常に珍しいことであり、その一員となれたことを誇りに思うと同時に、これまで以上に頑張っていかなければならないと決意を新たにしました。

人を呼び込む魅力を持つ 新たな時代の教育・学校

本市では京阪沿線の「京阪軸」に加え、JR学研都市線沿線の「学研都市軸」のまちづくりを積極的に進めている。そこに子育て世代を中心とした担税力に富む若い世代をターゲットとして誘引することにより、市内全域の人口の年齢構成のリバランスを行い、税収の構

造を安定化させることを目的とする『2軸化構想』の実現に向け検討を進めている。『2軸化構想』において、JR学研都市線星田駅から忍ヶ丘駅に至る寝屋川公園駅を中心とした、沿線の広範なグラウンドデザインを戦略的に描き、それに基づいた都市計画などの大胆な緩和変更を加えていく。その中で、建設予定の施設一体型小中一貫校を、JR学研都市沿線のまちづくりのメインアイコンとして位置付け、事業を進めているところである（令和5年度中間校予定）。

設計には、新たな国立競技場など数々の有名建築物を生み出してきた隈研吾氏が監修し、人や風の流れを生み出す新たな時代の学校を創る。

この学校や本市で学びたいと思う人が増加し、地域に移住するなど、新住民を呼び込む（対外的）訴求効果の高い施設の実現を目指すとともに、本市小中一貫教育の先導役となる「寝屋川方式」の教育を実践・けん引する学校建設を行っていききたい。

また、昨今の急速な技術革新やさまざまな分野でのグローバル化などの進展により、社会の変化を予測することが非常に困難な状況となるとともに、あふれる情報の中から正しく情報を取捨選択し、活用していくことが必要な社会となっている。

そのような社会情勢の中、子どもたちが自らの人生を切り拓き、それぞれの夢に向かっ

て、豊かに、たくましく生き抜いていくためには、子どもたちの「考える力」の育成のための取り組みが急務である。その「考える力」を育成するための一つの手段として、本市では小学4年生から「ディベート教育」に取り組んでいる。ディベートにより、チームで協力しながら、ひとつの論題に関し肯定側と否定側に分かれて、発言時間や順序などのルールに従い議論することで、子どもたちの論理的思考力や問題解決能力、情報選択能力などを高めている。

これらディベート教育などで育んだ、子どもたちの「考える力」をベースとし、本市が目指す『「考える力」を身に付けた、たくましく生き抜く子』を育てていく。

むすび

地方創生の取り組みが市町村単位で実施されている昨今、まさに自治体間競争が激化している。今後、自らが考え、本気で行動する自治体の勢いは一層増し、行動を起こさないう自治体との格差はさらに拡大することとなる。

こうした状況の下、従来の常識や他の自治体との横並びで対応する意識では、勝ち残っていくことはできない。先進的で独創性が高く、社会の仕組みや課題の本質を捉えた「寝屋川水準」の政策を立案し、イノベーションを本市から発信することで、多くの方に選んでいただけるまちの実現を目指す。