

自治体における 次世代育成支援の当面の方向性 ～都道府県の立場から～

●熊本県 子育て・介護支援推進課長

内山博之

はじめに

子どもは社会の宝であり、将来の礎を築く「未来社会からの預かりもの」であるが、少子化の進行に歯止めがかからない。一人の女性が生涯に産む子どもの数を示す「合計特殊出生率」は一・三二を記録した。日本の人口はピークを迎える二〇〇六年から一貫して減り続け、ちょうど一〇年で熊本県の総人口一八六万人が丸ごと消え、二一世紀の終わりには現在の半分になると推計されている。

熊本県の合計特殊出生率は一・五〇と全国の一・三二ほど深刻な数値でないものの人口維持のために必要な二・〇八には程遠く、熊本県が全国よりも七年程度早く高齢化が進んでいることや、過疎地

域を多く有していることなどを考慮すると、少子化の進展は将来的に地域社会に憂慮すべき影響を及ぼすものと考えられ、地域社会全体で考えていかなければならない待ったなしの課題であることは、大都市部よりもむしろ深刻である。

2 次世代法と地方自治体

国においては、こうした状況に対応するため、昨年九月に「少子化対策プラスワン」がまとめられ、本年七月には「次世代育成支援対策推進法」(次世代法)が新たに制定された。この次世代法は、①全ての自治体が十六年度中に、地域の次世代育成支援に関する「自治体行動計画」を策定する、②企業等の職場においても「事業主等行動計画」を策定することを主な

内容としている。

各自自治体においてはこれまでも任意にいわゆる地方版エンゼルプランを策定してきたが、全国的には約三分の一の自治体しか策定しておらず、また、内容も保育が中心、総合計画の一部として策定されているなど不十分なものが多いのも現状である。このため、自治体における次世代育成支援対策については、当面、次世代法に基づく「行動計画」の策定と、その実行が重要な課題となるものと考えられる。とりわけ、地方分権が進んだ今、次世代育成支援に関する施策・事業のほとんどは市町村が実施主体であることから、各市町村が内容のある行動計画を策定し、それを着実に実行することがポイントとなる。都道府県はそう

した市町村の行動計画策定を支援するとともに、単独の市町村では展開が難しい事業について広域的な調整を行うほか、県内市町村の参考となるようなモデル事業・研究事業の実施を行うことが期待されているものと考えられる。

以下では、行動計画策定に当たって市町村に期待されることと、都道府県がどのような役割を果たすべきかについて、熊本県における取組も交えながら触れていきたい。

3 行動計画策定に向けた 当面の市町村の作業

熊本県では、県内九〇市町村のうち七九市町村が市町村版エンゼルプランを策定しており、策定率は全国平均よりもはるかに高いが、保育中心であったり、目標を設定している項目数が少ない、国のエンゼルプランの目標値を人口割りで市町村の目標値とするなど、内容的に充分と言えるものは少ない。「行動計画」では、住民のニーズを十分に把握し、それを反映させながら、①対象分野のウイングを広げること、②目標の具体化を図る観点から住民ニーズに基づ

いた定量的な目標数値を設定することが重要である。

こうしたことを実現するために、市町村においては、当面以下のよ

①地域協議会の活用

行動計画の策定やこれに基づく措置の実施に関する意見交換を行うため、市町村は次世代法に基づき「地域協議会」を組織することができ、実際多くの市町村もこれを組織するものと考えられるが、子育て当事者等のニーズをできる限り反映させるためには、公募委員をメンバーに加えたり、小中学校生などの子ども委員会を設置する等そのメンバー構成を工夫する必要がある。

②役所内の体制整備

都道府県でも市町村でも、教育や警察はもちろん、保健、福祉、土木などが別々の課・部署となっていることが多い。今回の行動計画では、保育や地域における子育て支援のみならず、「子どもを支援する生活環境の整備」「子ども等の安全の確保」などの分野にもウ

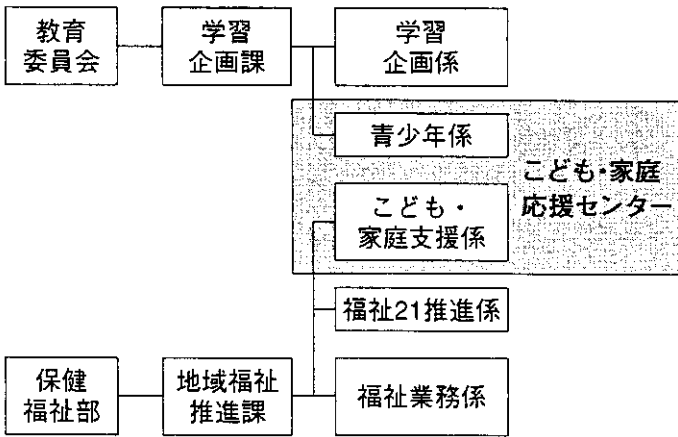
イングを広げることが求められている。このため、こうした保健、福祉、土木、教育(教育委員会)、警察(警察署)などの関係課・関係部署による連絡調整会議を開催

することが不可欠となる。また、教育委員会が首長部局と別組織になっていることから、行動計画との関連が深い保健福祉分野と教育分野とが一体的に連携できる組織を検討することも考えるべきではないか。構造改革特区で、教育委員会の廃止を提案している自治体もあるが、当面、現実的でないとするば、長野県茅野市のように、首長部局と教育委員会という形式的組織を保ちながら、実質的には両者が一体となった「子ども・家庭応援センター」を設立するという方法も考えられよう(図表1)。

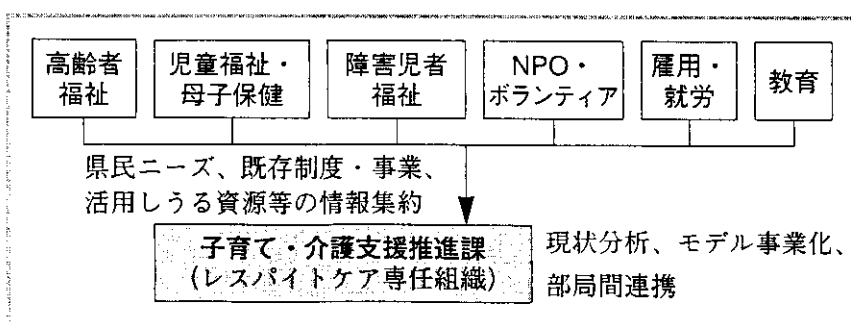
さらに、行動計画では住民ニーズを汲み上げることが大前提となるが、従前の組織では補助金執行業務等のルーティンワークに追われ、また、組織が大きくなると課ごとに縦割りとなる傾向が強いの

ではないか。熊本県では、子育てや介護の負担から家族を解放する施策(レスパイトケア施策)の視点から、「分野横断的」かつ「機動的(ルーティンワークを持たない)」なプロジェクト組織として、「子育て・介護支援推進課」を平成十四年四月より発足させている。具体的な取組としては、県民ニーズや既存の国の制度・県の事業の課題、ニーズに対応できていない「隙間」を改めて精査し、これを基に、新たな施策の企画やモデル事業の

図表1 茅野市(長野県)「子ども・家庭応援センター」の例



図表2 熊本県「子育て・介護支援推進課」の例



実施など(↓具体的には、(4)(5)を参照。)を展開している。こうした組織を市町村で立ち上げること

③予算の確保

行動計画を策定しても、実行できるだけの予算を確保していなければ、行動計画が絵に描いた餅になりかねない。どの市町村も財政

状況は厳しいであろうが、市町村単独事業を中心に市町村の事業を見直し、次世代育成支援施策に重点化していく必要があるのではないかと。福祉分野の中でも、すでに多くの自治体が見直しを行っている敬老祝い金や、高齢者バスカード、社会福祉施設整備の利子補給など、他分野からの予算シフトも考えるべきであろう。

(2) ニーズ調査

従来の市町村版エンゼルプランを点検すると、市町村によってもちろん差違はあるが、総じて、①保育サービス施策に重点が置かれ、分野が狭い、②目標を設定している項目が少ない(目標を達成できそうな項目しか目標設定していない)、③目標数値も、新エンゼルプランの目標数値を人口割りするなどその根拠が不明確、といった課題を抱えている。こうした課題を克服し、内容の充実した市町村行動計画とするためには、住民の「ニーズ調査」をしっかりと行うことが大前提となる。そのためには、これまでの福祉に関する計画でまみ見られたようにコンサルタント会社等に全面委託するこ

とは論外であり、市町村(市役所・町村役場)が主体的に、住民、とりわけ子育て中の母親など当事者のニーズ・意見を汲み上げる工夫を凝らさなければならぬ。当事者を対象としたアンケート調査を実施するほか、健診の場を活用し健診に来た母親を対象にグループヒアリングを行うなど、当事者のニーズ・意見を的確に把握する工夫が求められる。

(3) 他市町村との連携

自治体行動計画は平成十六年度中に策定する必要があるが、それはまた市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)の期限でもあるため、平成十七年四月またはその直前の時期を指して市町村の合併が進められているケースが多い。行動計画の策定期期と合併の時期が重なることとなるが、例えばA町とB町が合併してC市の成立を予定している場合、C市の東部版(旧A町区域)と西部版(旧B町区域)として行動計画を策定する手法もあるものの、できれば合併予定市町村がニーズ調査の企画・実施や、行動計画策定の体制づくりを合同で行うなど、互

いに緊密な連絡・調整を図ることが求められるのではないかと。こうした複数市町村の連絡・調整の必要性は、合併だけに限られたことではなく、ニーズの散在している重篤な障害児の支援や病後児保育などについても同様である。

都道府県、または都道府県の出先機関である地域振興局などにその仲介役を期待することもひとつの方法であると考えられる。

4 都道府県の役割と市町村との関係

(1) 都道府県の役割として考えられること

地方分権の進展により次世代育成支援施策・事業の多くが市町村が実施主体となっている今、都道府県の役割としては、以下に述べられるように、管下市町村の取組の支援・サポートを行うとともに、単独の市町村では展開の難しい事業について広域的な調整を行うほか、県内市町村の参考となるようなモデル事業・研究事業を実施することなどが考えられる。

(2) 市町村に対する

技術的支援・情報提供

① 市町村との協議・協働の場の設定
市町村によっては次世代育成支援に対する取組、そして行動計画策定に対する意欲に温度差が見られるのが現状である。このため、都道府県が率先して市町村連絡会議を開催するなどにより、行動計画の検討状況や目標数値の設定状況などを情報交換し合うことが有効であると考ええる。熊本県でも、次世代法制定後、すでに二回の市町村連絡会議を開催し、情報交換等に努めているところである。

もちろん、県下の市町村が一堂に会するだけでなく、例えば福祉圏域ごとに都道府県の出先機関(地域振興局など)が市町村連絡会議を主催することも考えられる。

このほか、全国の自治体のモデルとなるよう十五年度中に行動計画を先行して策定する市町村が厚生労働省から全国で五三市町村指定されているが、このうち熊本県内の市町村が三市町指定されている。熊本県では、この三市町の行動計画策定委員会などに、それぞれ担当者を派遣するなどして緊密な連携を取り、リーディングケースになるよう支援しているところである。

② 都道府県予算の確保

市町村が行動計画を策定し、多様な次世代育成支援施策・事業を展開しようとしても、こうした事業の多くは、国庫補助事業であり、国、都道府県、市町村が費用を分担し合う仕組みとなつているため、都道府県の負担分の予算が確保されていないと市町村での事業展開が困難となる。市町村が希望する次世代育成支援事業について、都道府県予算が確保できずに市町村事業の推進を阻害することのないよう、他分野からのシフトを含め工夫が必要であろう。

なお、都道府県によつては独自に事業採択基準を設けているところがあり、これが市町村の事業推進に抑制的に働いているとも聞いているが、都道府県の役割・存在意義を熟慮し、こうした事業採択基準についてはその妥当性を真摯に見直すべきものと考ええる。

③市町村計画のガイドライン策定
行動計画については、十五年八月に国から「行動計画策定指針」が示されているが、市町村においてより地域の実情を踏まえた行動計画づくりができるよう、熊本県ではこの「行動計画策定指針」を基に、熊本県内の市町村向けにガイド

ラインを策定する予定としている。

④意識醸成・雰囲気づくり
全国四七都道府県と三千余の市町村が行動計画策定に取り組みことなつたが、市町村の取組に温度差が見られることから、都道府県が中心になつて、行動計画策定に向けた意識醸成・雰囲気づくりを進めることが欠かせない。

熊本県では、十五年八月一日に三府県女性知事（千葉、大阪、熊本）による「女性知事フォーラム in くまもと」少子化の流れを変え「ために」を開催し、一八〇〇名の参加を得ている。

このほか、今後、①市町村長トップセミナー（県内市町村長に登壇していただき、自分の自治体の取組を発表していただくセミナー）、②くまもと子育て応援フォーラム in やつしろ（八代市における知事と東京家政大・新澤誠治教授の対談などを内容とする一般向けの親しみやすいフォーラム）、③県内の先進的取組の事例紹介セミナー（後述「子育て応援団」事業の団体による実践発表会）などを開催する予定としており、行動計画策定に向けた雰囲気づくりを図っていききたいと考えている。

⑤市町村行動計画の進捗管理

市町村行動計画は策定すればそれで終わりというわけではない。実際にどのような進捗しているか、平成十七年度以降、各市町村の行動計画の達成状況を確認していく必要がある。次世代法では、毎年少なくとも一回、行動計画に基づいた措置の実施状況を公表しなければいけないこととされており、その際、住民の意見等を聴取しつつその後の見直し等に反映させることとされている。こうした住民の力によるチェックはもちろんのこと、都道府県において、各市町村の達成状況を、一覧表などを用いて判りやすく公表するなどして、他市町村との比較を行えるようにするなどの工夫も有効であると考えられる。

(3)目標設定における広域調整

病後児保育、重篤な障害児への支援など散在的なニーズについては、都道府県が主体となつて、福祉圏域などの複数市町村で調整して目標設定を行うことが必要ではないかと考えられる。

例えば、熊本県では十四年度より「夏休み期間中の障害児預かり

事業」に取り組んでいる。これは、夏休み期間中の障害児の健全育成と、家族の介護負担の軽減を図るため、障害児を社会福祉施設等で預かる市町村事業に対し熊本県が補助するもので、十四年度に二箇所モデル実施した後、十五年度は二八市町村一七箇所へ拡大して事業展開しているものである。こうした事業については、二八市町村一七箇所という実施箇所が示すように、複数市町村が共同して実施している事例もあるので、都道府県が中心となつて近隣市町村のニーズを調査し調整するなど、複数市町村で調整して目標設定することに馴染む事業であると考えられる。

また、放課後児童クラブ（学童保育）は充実してきているものの、障害児の受け入れは現実的には困難な現状であり、特に中高生は、障害児デイサービスや放課後児童クラブ（学童保育）の対象にならないという事情を受け、熊本県では障害児者家族が安心して地域生活を送るために、十四年度の夏休み預かりに加え、①支援費の対象にならない中高生障害児の放課後デイサービス（放課後預かり・学童保育）や、②養護学校とデイサ

ービス事業所間の外出支援（付き添い）を「障害児者家族あんしんサービス事業」として実施しているところである。こうした事業についても、複数市町村で調整して目標設定する方が望ましいものと考えられる。

(4) 広域的事業の実施

単独の市町村では、事業展開が効率的ではない以下のような事業については、都道府県が実施主体となつて事業を進めるよう、市町村から都道府県に要請すべきではないかと考えられる。

① 人材養成・人材育成

人材養成については、国において現場でできない理論構築等を行い、都道府県で、現場を知っている専門家、当事者が地域にあった研修を組み立てることが適当ではないかと考えられる。

こうした考え方の下、熊本県では「子育て支援コーディネータ養成講座」と「子育て支援実践者研修会」という人材養成事業に取り組んでいる。親自身の子育て能力の向上、サークルの立ち上げ支援を行う人材の養成等を狙いに、①地域子育て支援センターの職員等

を対象とした「子育て支援コーディネータ養成講座」と②子育てNPOや育児サークルのリーダー、つどいの広場のアドバイザー等を対象とした「子育て支援実践者研修会」を単独事業として実施しているものである。特に、子育て支援実践者研修会は、研修会の企画・運営を、公募したボランティアと協働して行っており、行政だけで企画する研修会よりも当事者の方のニーズに合わせた企画になっている。

② 地域子育て支援センター連絡協議会

保育所等に設置されている地域子育て支援センターは、地域において全ての家庭への子育て支援を行う際に核となる拠点である。熊本県では、県内の地域子育て支援センター（十四年度四八市町村六四カ所）のほとんどが加盟する連絡協議会が平成十年より活動しており、自主的な実践事例研修会やカウンセリング研修会などを定期的に実施している

県としても、地域子育て支援センターの職員等を対象とした「子育て支援コーディネータ養成講座」を単独事業として委託する

など研修内容を充実し、その活動を支援しているところである。

③ 医療的ケアが必要な児童生徒のために、看護師を養護学校に派遣、医療技術の進歩等と相俟って、養護学校には医療的ケア（痰の吸引、経管栄養など）が必要な重い障害を持った児童生徒が増加してきている。熊本県では、こうした児童生徒のために、県と医療機関

や重心施設とが委託契約を結び、当該医療機関等から養護学校に看護師を派遣する事業を十四年度から開始している（事業日二〇〇日、一日六時間）。十四年度はまず、緊急性の高い三校に派遣したが、十五年度は医療的ケアが必要な児童生徒が在籍する全ての養護学校で対応できるようにしている。

なお、宮城県では訪問看護ステーションから看護師を派遣して同様の事業を行っており、また、厚生労働省では十六年度概算予算要求に「障害児施設デリバリー事業」として同様の事業を盛り込んでいくところである。

④ 妊娠葛藤相談（女性のケア事業）

「行動計画策定指針」には、市町村にはなく都道府県独自の項目として、「出産を望みながらも精神的

又は経済的な負担に悩む妊婦に対しては、市町村と連携を図りつつ、相談等の支援の充実を図ることが望ましい」と指摘されている。熊本県では、平成十五年五月に、心の障害や妊娠葛藤を抱える女性等を対象とした専門的な相談窓口を設置し、行動計画策定指針に先駆けた取組を進めているところである。

⑤ 不妊治療

不妊治療対策についても、「行動計画策定指針」において、市町村にはなく都道府県独自の項目であるが、④の妊娠葛藤相談等と同様の位置付けができるものと考えられる。

(5) モデル事業・研究事業の実施

地域の実情に合わせた、先進的なモデル事業の展開や研究事業の実施も、(4)と同じく都道府県の役割ではないかと考えられる。熊本県では、現在、以下のようなモデル事業・研究事業に取り組んでいる。

① 母親の心のケア推進事業（産後うつ等メンタル面での対応）

増加する児童虐待に対応し、また、育児不安等を緩和させるためには、市町村における出生児の早期把握や、市町村保健師等による

早期関与（おめでどうコール・訪問など）の徹底が不可欠である。熊本県では十五年度より、県単独事業として新生児訪問時の効果的なスクリーニング技法（例・E P D S・エンジンバラ式産後うつスクリーニング手法）や母親のグループケア（例・M C G）のモデル事業を展開しているところである。

②子育て応援団事業

十三年度より熊本県で独自に展開している「子育て応援団事業」は、モデル地域（十二年度五地域、十四年度一〇地域）において、市町村、保育所、子育てサークル等による子育て応援ネットワークを工夫を凝らして構築していただくものである。有識者による「子育て応援座談会」が各モデル地域にアドバイスするとともに、年度終了時にモデル地域の実践発表会を開催している。

これまで、市町村を通じての事業実施申請であったが、十五年度は、母親サークルなども含めてモデル事業実施団体を一般公募し、事業の裾野を広げている。事業応募は四三団体にのぼり、うち一〇団体がモデル事業を実施している。

③健やか出産支援検討事業

妊婦健診については、市町村事業として、二―三回の補助にとどまっているものの、医療機関からは十数回の受診を勧められ、医療

保険等の対象外であるため経済的な負担になっている。熊本県では、一回四〇〇〇―五〇〇〇円が相場であるが、東京などでは一回一万円―一万五〇〇〇円ほどとも聞く。こうした妊婦健診の在り方の検討も含め、妊娠中の女性の健康の保持・増進策の検討を行い、来年度以降の事業展開につなげたいと考えている。

④N P O法人等による在宅支援サービスに補助

十四年度より、高齢者や障害児・者を対象とした在宅支援サービスを工夫を凝らして提案したN P O法人等に対し、事業立ち上げ資金を補助している（上限一団体二〇〇万円）。

十五年度は、高齢者分野や障害児・者分野に加え、子育て分野を追加しており、N P O法人等による幼老障共生型サービスの展開を期待しているところである。

⑤小規模多機能・幼老障（高齢者・障害児者・子ども）共生型在宅サービス拠点の整備

誰もが、住み慣れた地域社会の中での生活を続けられるよう、地域社会（特に郡部・僻地）に小規模多機能・幼老障共生型の在宅サービス拠点を整備が必要である。

近年、広まりつつある高齢者向けの小規模多機能在宅サービス（通って、泊まって、住める。）の整備のみならず、障害児者や子どもにも対応できるよう、学童保育（一〇名以上）など国庫補助対象にならない小規模な預かり機能に對して、県単独事業として支援しているところである。

⑥特区による提案

「特区」提案を活用して、自治体独自の取組を進めることも効果的である。

(A)高齢者デイサービスの障害児等の利用

地域に利用できる障害児施設がないといった声を受け、昨年夏、高齢者デイサービスを障害児等でも利用できるよう、熊本県から構造改革「特区」提案として国に提案を行った。

十五年四月には「特区第一号」として、県内の宇城圏域においてこれが認められ、七月より実施している。なお、熊本県の提案に基づ

き、千葉県や長野県内の二町村でも実施に向け準備中と伺っている。

(B)移動サービス・外出支援サービス N P O等が行う外出支援サービス（実費程度の有償運送）は、これまで道路運送法「白タク」との整理が課題となっており、昨年夏、N P O等による実費運送が道路運送法違反ならぬよう「特区」として国に提案した。これも、十五年四月「特区第一号」として、県内の宇城圏域においてこれが認められ、九月より実施している。なお、熊本県の提案に基づき、岡山県、神奈川県大和市、大阪府枚方市、長野県小海町でも実施している。

5 おわりに

国を挙げて本格的な「次世代育成支援」の取組が今、始まった。その第一歩として、各自治体がどのように実効的な行動計画を策定できるかが問われている。十六年度中の行動計画策定に向け、全都道府県、全市町村が主体的な取組を進めることを期待してやまない。もちろん、熊本県としても市町村に対する精一杯の支援と、県行動計画に対する積極的な取組を進めていきたいと考えている。