

研究課題名

格差社会における自治体の子育て支援施策に関する多分野横断型研究

*A Study on the Child Rearing Policies of Municipalities under the Gap Society
by the Transdisciplinary Approach*

研究種目：挑戦的萌芽研究（2008年度～2010年度）

課題番号：20653034 交付額（総計）：3,200,000円

研究代表者：望月 彰（愛知県立大学教育福祉学部 教授 ※2011年4月現在、以下同様）

連携研究者：石野陽子（島根大学教育学部 講師）

奥野（杉山）隆一（鳥取大学地域学部 教授）

神谷哲司（東北大学大学院教育学研究科 准教授）

神田直子（大阪千代田短期大学 教授）

諏訪きぬ（明星大学人文学部 教授）

戸田有一（大阪教育大学教育学部 教授）

村山祐一（帝京大学文学部 教授）

山本理絵（愛知県立大学教育福祉学部 教授）

渡邊保博（佛教大学社会福祉学部 教授）

研究の成果：次世代育成支援対策推進法(2003年)に基づいて全国の自治体が推進している子育て支援施策を多角的な視点から調査分析し、自治体間の相違や特質を解明しました。

(We threw light on some differences and characteristics of Japanese municipal policies based on the Act on Advancement of Measures to Support Raising Next-Generation Children(2003) by analyzing the results of questionnaires from multilateral perspectives.)

1. 研究開始当初の背景

- (1) 90年代初頭以来、わが国では少子化を背景に子育て支援が重要な政策課題となっています。研究開始当初の2008年度においても少子化傾向は止まらず、子育てをめぐる最悪の事態ともいえる児童虐待も急増していました。そうした状況を背景に、効果的な子育て支援施策の推進が求められていました。
- (2) 子育て支援施策は、次世代育成支援対策推進法（2003年7月制定）により自治体が策定する「地域行動計画」（2005年度から10年間の計画）に基づいて具体的に実施されています。研究開始当初はその前期計画の総括段階とこれをふまえた後期計画の策定準備段階にありました。
- (3) 前期計画が実施されている最中にも、(1)で述べたような子育てをめぐる状況の悪化が進行し、また自治体の財政状況も厳しくなりつつありました。自治体は、そうした様々な困難の中で計画の実現に取り組んでいたと思われます。しかし、行政上の取組状況報告や成果報告にはそうした“生の”困難は反映されにくく、自治体の子育て支援施策の実情が施策の担当者間や部局間でも、また自治体間でも、したがって住民にとっても見えにくいという現状がありました。

2. 研究の目的

本研究は、少子化や子育て不安が進行する中で地方自治体がとるべき効果的な子育て支援施策のあり方を全国調査によるデータに基づいて明らかにすること、また、調査結果の分析・考察内容を各自治体にフィードバックすることで「後期計画」の実施・推進にあたり、より効果的な子育て支援施策の策定・推進に貢献することに寄与したいと考えて研究に取り組みました。

3. 研究の方法

2009年現在における全国1,795の全ての区（東京都特別区）市町村を対象に、2009年12月に質問紙「次世代育成支援に関する全国自治体調査」を郵送し、次世代育成支援施策を担当する職員に回答を依頼しました。2010年2月末までに郵送で返送していただき、半数に迫る808区市町村から回答をいただきました（回答率45%）。回答は統計処理により集計したうえで連携研究者の間で集团的検討・分析を行いました。以下、その概要を報告いたします。

※ご多忙中にもかかわらずご回答いただいた次世代育成支援対策担当職員の方々には、ここで改めてお礼申し上げます。なお、この調査データに基づき、今後も継続的に共同研究を行っていく予定です。

4. 研究成果の概要

「次世代育成支援に関する全国自治体調査」の集計から、全国自治体における子育て支援施策のあり方に関わる次のような特質および課題を明らかにすることができました。

(1) **次世代育成支援推進行政の体制**については、8割以上で保育・福祉・保健部局がこれを担当していることがわかりました。本研究では、予備調査から、特に教育委員会を含めた横断的連携体制がどれだけ組まれているかに注目しましたが、全国的に見るとその点は課題のようです。

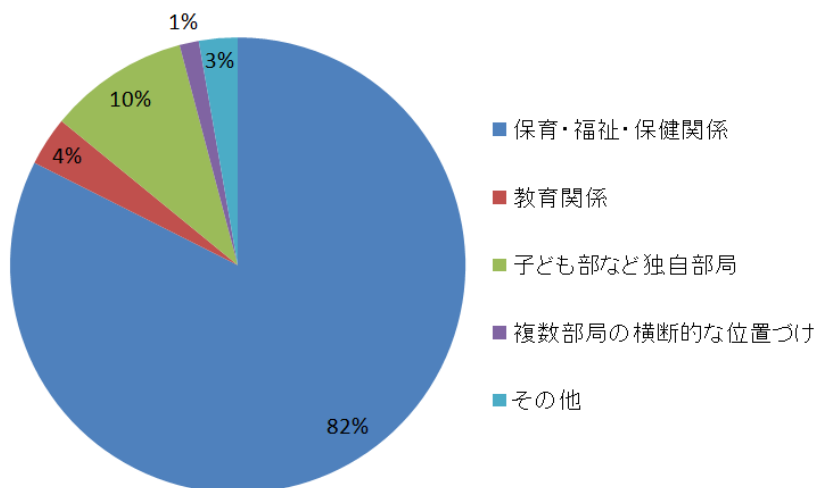


図1 担当部局の位置づけ (N=803)

(2) 前期行動計画の達成状況については、数値目標を設定してその実現が強く求められた特定14事業でも、未達成の事業がありました。また、区市町村別に達成状況を分析したところ、区・市・町・村という自治体の違いによる特徴も若干見ることができました。

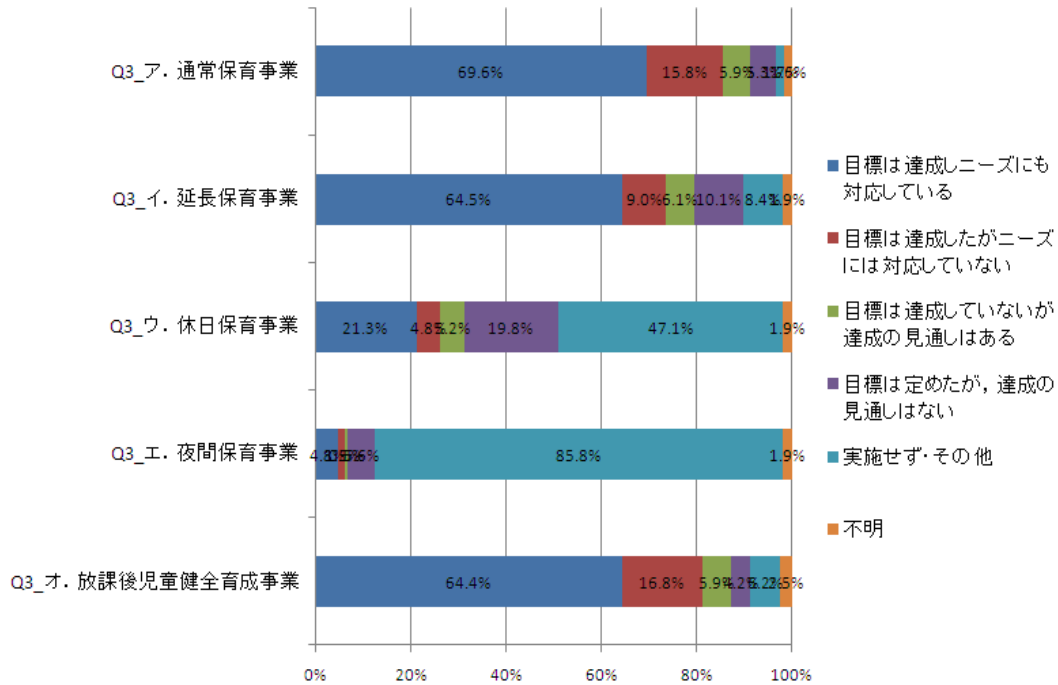
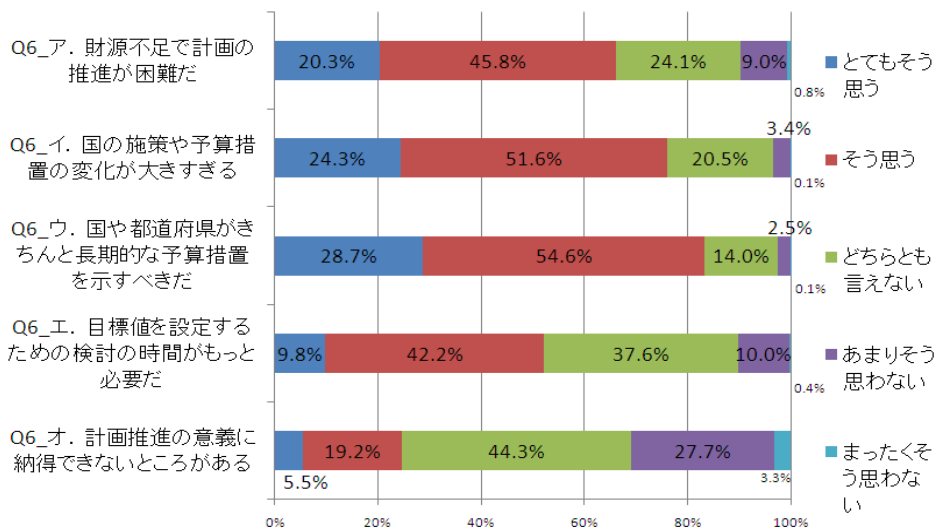


図2 特定14事業の目標達成状況（一部 N=809）

(3) 多くの自治体で、子育て支援施策に必死に取り組んでいる担当職員の意識状況をうかがうことができました。そのうえで、財政問題とともに国の施策の不十分さを指摘する声も少なくありません。自治体職員としては必死に取り組んでいるが、国の主導により財政的裏付けを伴う一貫した子育て支援政策を策定し推進する必要性が明らかになったといえます。



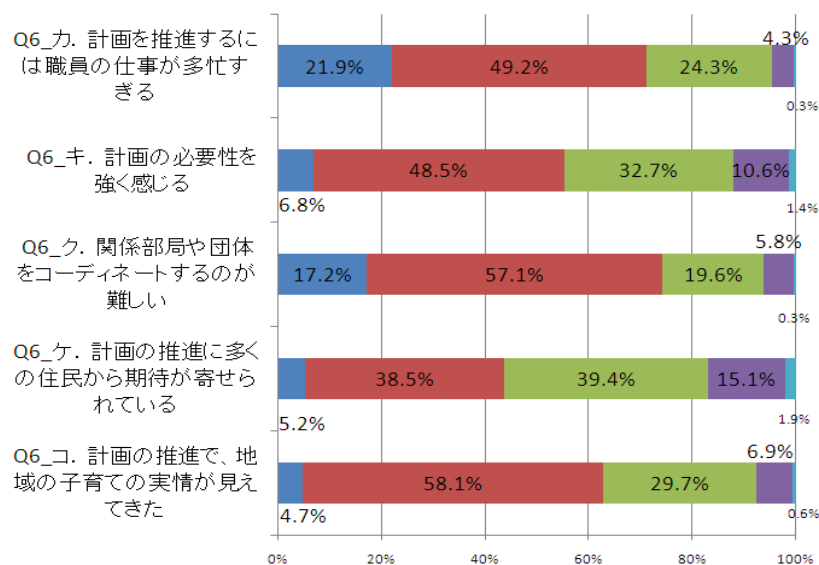


図3 行動計画への自治体職員の意識 (N=788~793)

(4) 各自治体が行動計画を策定するうえで、それぞれの地域の実情・ニーズをどれだけ組み入れることができるかは、計画の内容や達成見込みに大きな影響を与えます。そのため、各自治体は事前のニーズ調査を行うこととされ、国、都道府県から例示的な調査項目が示されました。これに加えて、ニーズ調査に自治体独自の調査項目をどれだけ設定することができたかは、地域の実情・ニーズに即した行動計画策定にとって重要です。調査の結果、半数以上の自治体がニーズ調査に独自項目を入れていたことがわかりました。調査者の中には自治体の次世代育成支援地域協議会等の委員を委嘱されていた者もあり、独自項目を設定することが現実には難しいことを理解していました。したがってこの結果は、多くの自治体がニーズ調査に相当の努力を注いだことを示しているといえます。

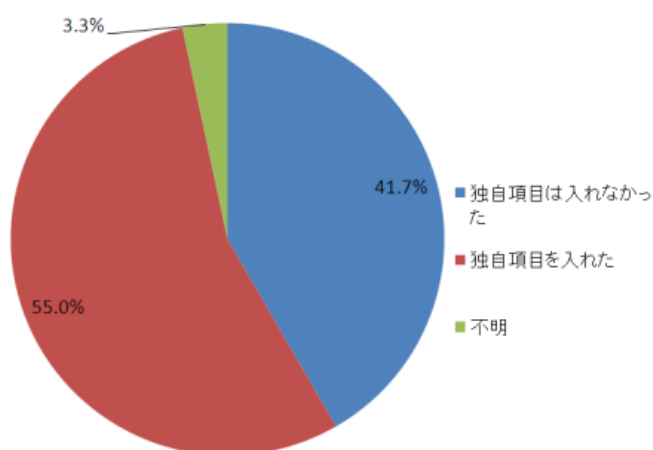


図4 ニーズ調査への独自項目の導入 (N=809)

なお、ニーズ調査への独自項目の導入は、区市町村の順に明確な導入程度の違いが見られました。このことは、区市町村の順に自治体独自の調査項目を設定する能力あるいはその必要性が強かったということかもしれませんが、注目すべき特徴であるといえます。

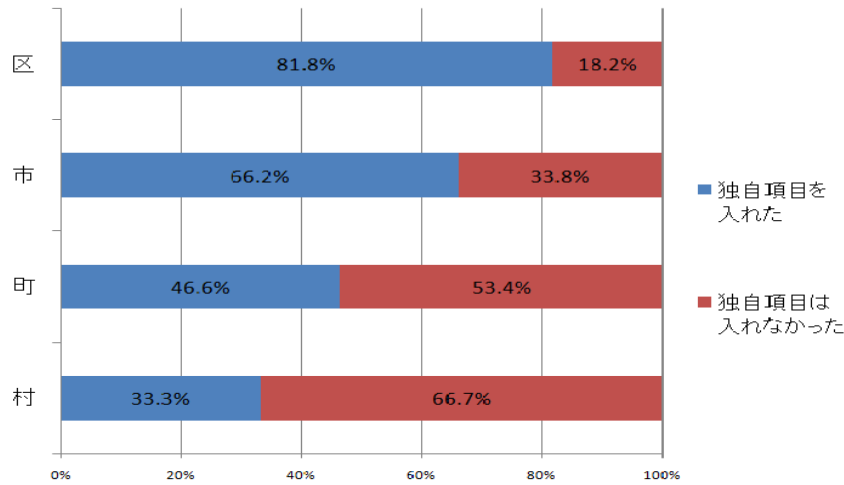


図5 独自調査項目と自治体種別 (N=770)

(5) 各自治体が子育て支援施策を総合的に推進するためには、行動計画の策定の準備段階から全庁一体で取り組む必要があります。そこで、**後期行動計画策定のための横断的な作業部会**を設けたかどうかを調査しました。その結果、38.3%の自治体が設けていましたが、一方で37.9%の自治体は特にそのための作業部会を設けなかったことがわかりました。この結果は、自治体規模、区市町村別の状況など、さらに詳細に分析する必要がありますが、子育て支援施策・少子化対策を進めるうえでの重要な課題であると思われます。

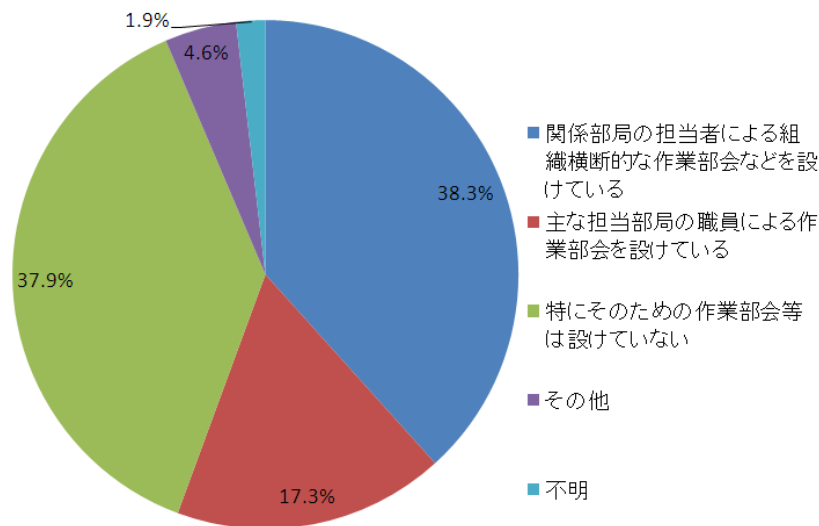


図6 後期計画策定作業部会の設置状況 (N=809)

なお、後期計画策定作業部会の設置状況を区市町村別に見てみると、関係部局の担当者による組織横断的な作業部会などを設けているところは市が最も多く、区市町村による単純な段階的な違いではないという特徴が見られました。

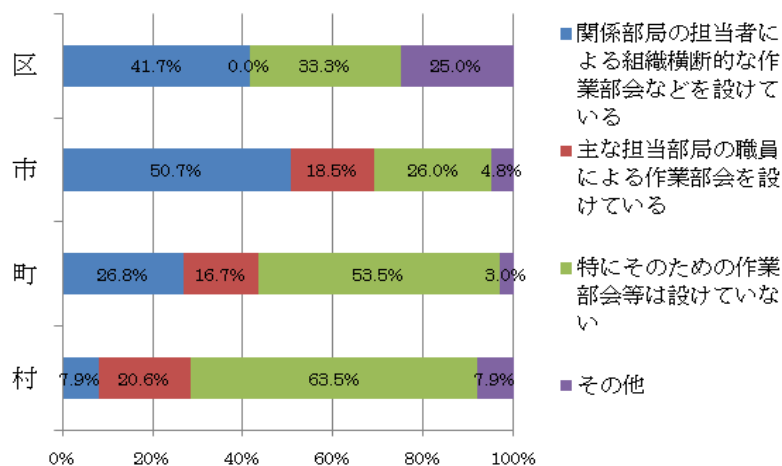


図7 作業部会と自治体種別 (N=782)

(6) 行動計画を策定するさいに**住民の意見を反映する手段**として、まず事前のニーズ調査の実施が法的にも定められています。調査の結果、93%の自治体で実施するとしていましたが、5.9%の自治体ではこれを実施しないとしていました。また、策定された行動計画の推進をチェックする機能を果たす次世代育成支援対策地域協議会の設置状況については、26.7%の自治体で設置されていない実態が明らかになりました。次世代育成支援対策地域協議会は、行動計画の推進をノルマ的にではなく住民とともに意欲的に進めていくための基盤であり、全国的に見てその設置が大きな課題であることがわかりました。

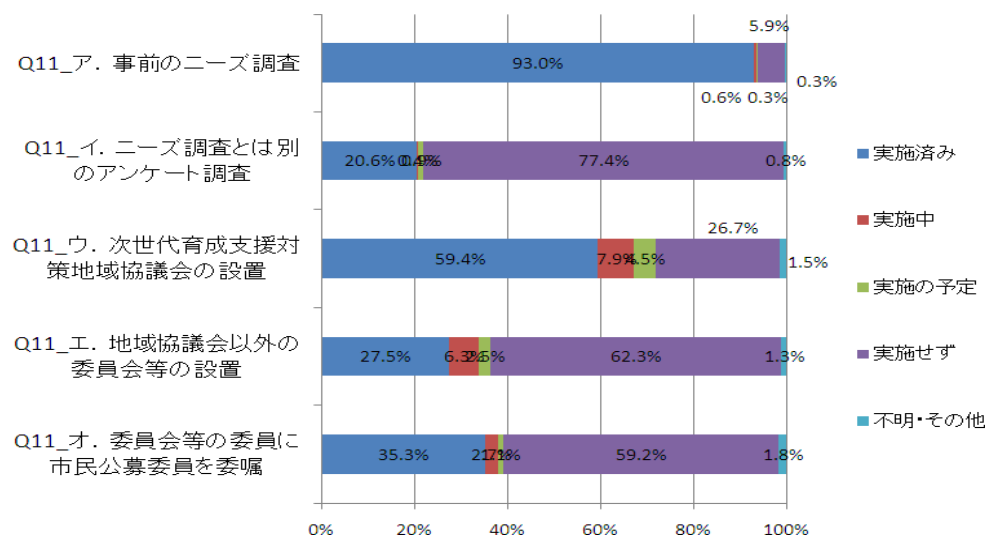


図8 住民の意見の反映手段 (一部 N=788~795)

(7) 自治体の次世代育成支援対策地域協議会等の委員として行動計画の策定に積極的に貢献している経験を通して、私たちは、行動計画の策定に大学教員等の専門家や地域で子育て支援の活動に携わっているNPO等の代表が関与しているかどうかは行動計画の内容を大きく左右するとの実感を抱いていました。そこで、**行動計画の策定委員の構成**について調査したところ、大学教員、医師、弁護士等の専門家が入っている自治体は59.2%でした。逆にいえば、4割の自治体では行動計画の策定に専門的な意見が必ずしも取り入れられていない可能性があります。一方、75.8%の自治体で子育てサークル、NPO等、子育て関連団体代表が入っていました。自治体はその意見を尊重することは、地域のニーズに応じた行動計画を策定し推進するうえで重要であり、多くの自治体にその可能性があるといえます。

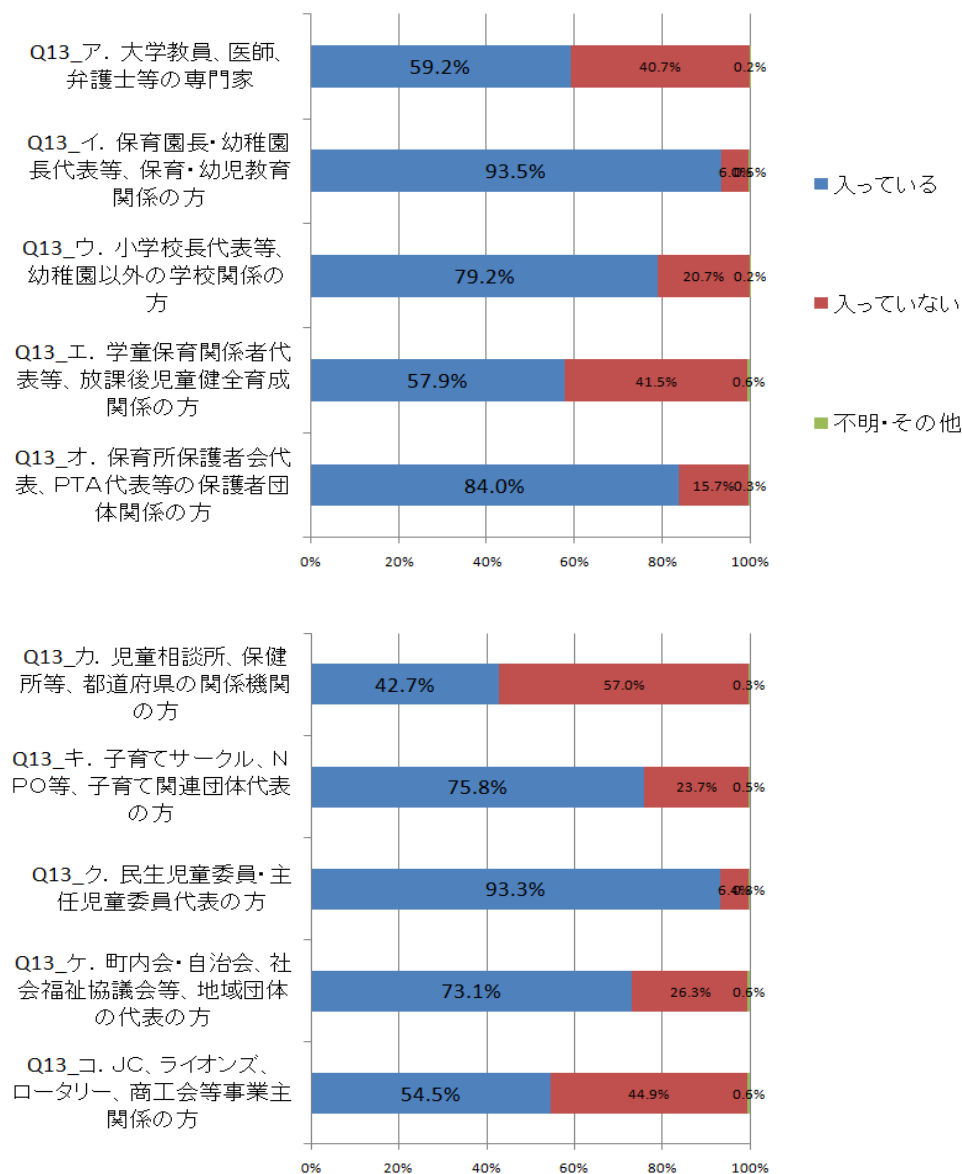


図9 後期計画策定委員の構成 (N=655~659)

(8) 各自治体は、多かれ少なかれ現代日本における子育てをめぐる基本的な課題をかかえていると思われます。そこで本研究は、格差社会が大きな社会問題となっていることから、収入のない生活困窮家庭や低所得家庭などの支援ニーズについての話し合いが各自治体においてどの程度行われているかに着目しました。その結果、これらについて話し合われている自治体はそれぞれ 40%、44.5%でした。これに対して、それほど、およびまったく話し合われていない自治体は 52.8%、48.7%と前者を上回っていました。また本研究では、実際の支援現場において課題とされている近隣とのコミュニケーションが困難な外国籍の保護者、障がいのある保護者、精神疾患をかかえている保護者の問題がどの程度検討されているか、さらに、支援が届かない保護者や情報提供をしても利用しない保護者の問題をサポートホールという概念でとらえ課題として重視してきましたが、これらの支援ニーズなどについては十分に話し合われているとはいえない実態が明らかになりました。

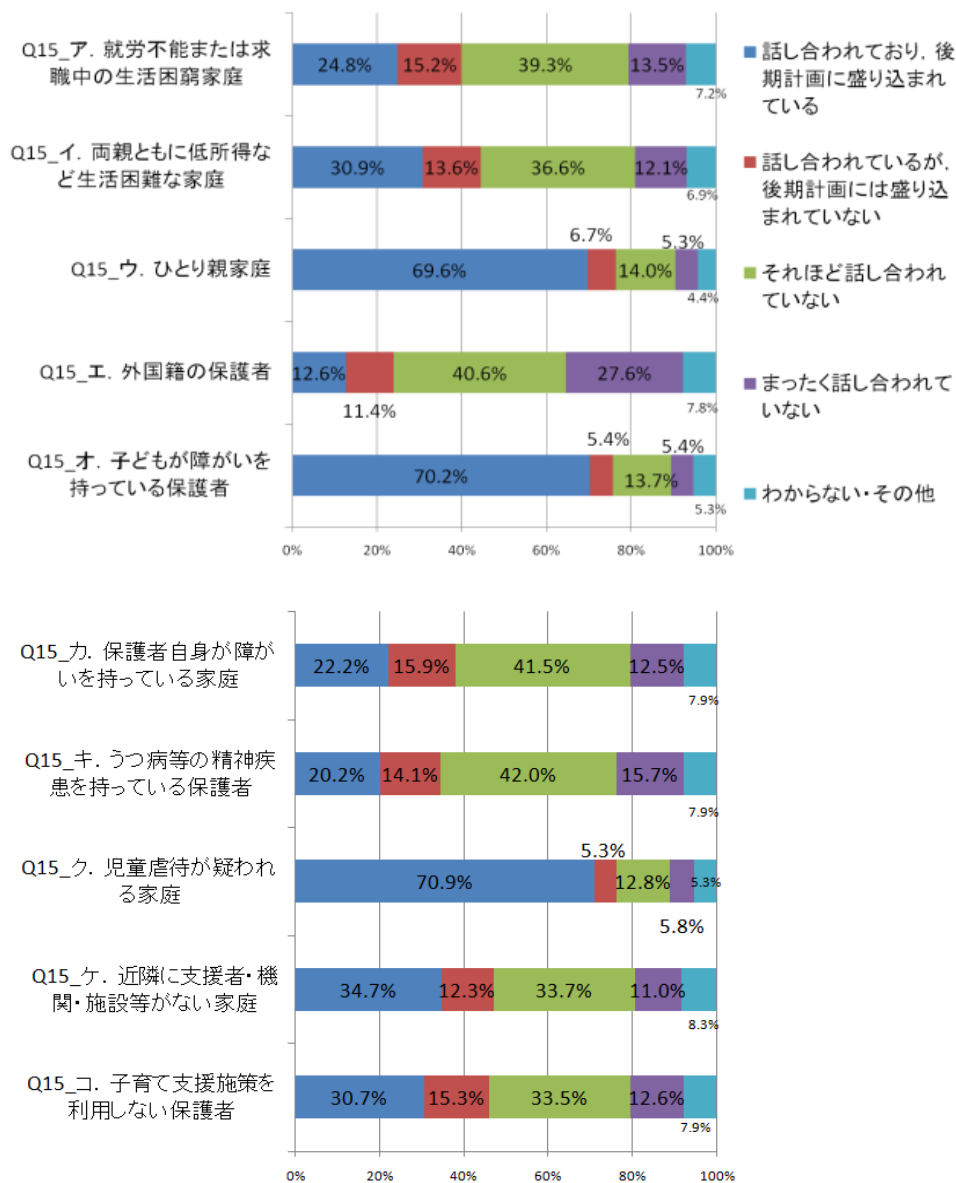


図 10 支援ニーズについての話し合い (N=756~760)

(9) 次世代育成支援対策の推進体制で重視している点については、74.3%の自治体が部局間の連携体制を課題として位置づけていました。次世代育成支援対策は、全庁一体で自治体行政の総力を挙げて取り組む必要がありますが、前期計画終了段階でも依然としてこのことが課題となっているといえます。その他の回答も含めて、ここには自治体としての方針が示されていると思われますが、担当職員の“生の声”の要素もあると思われます。次世代育成支援対策を推進し着実にその成果を上げていくために、各自治体は、「適切な職員配置」など担当職員が意欲的に取り組んでいくことのできる条件づくりをも併せて積極的に進めていく必要があるでしょう。

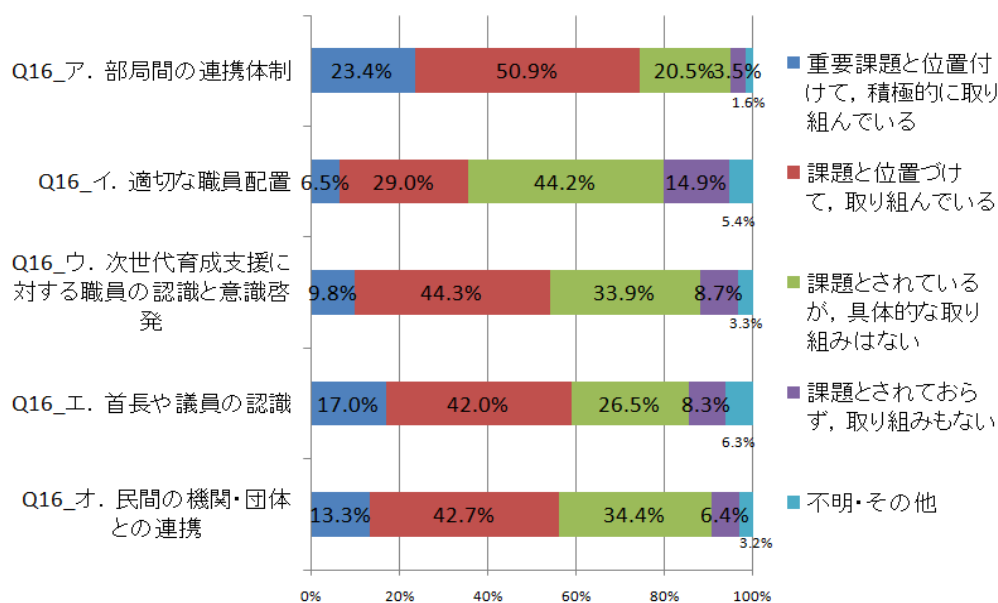


図 1 1 推進体制において重視する点 (N=758~791)

5. 今後の課題

本研究では、教育学、心理学、社会福祉学、保育学など異なる専門の研究者が集まり、分野横断型の研究を推進していますが、さらに地方自治や財政、経済、保健医療、農業政策などより多分野の研究者との連携による連携が必要であると感じています。また、自治体の子育て支援施策に関しては、世代を超えて追跡調査し続け、その成果や課題を自治体にフィードバックして施策の発展に寄与することが必要です。そのためには、このような研究を継続的に引き継ぐことのできる若手研究者にバトンタッチしていくことも今後の重要な課題であると考えています。