

宗像市議会
議長 花田 鷹人 様

総務常任委員会
委員長 森田 卓也

所管事務調査報告書

本委員会は、下記のとおり所管事務調査を行ったので、報告します。

記

【調査期間】 令和元年9月～令和元年12月

【調査事項】 妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援について

1 調査の背景、目的

急速な少子高齢化、全国的な人口減少の中、本市においても、順調に右肩上がり続けてきた人口の伸びは緩やかに勢いを失い、定住化等の施策による回復を期待するまでに至っている。本年10月には、国の少子化対策である幼児教育・保育の無償化が始まるなど、子どもを産み、育てるための環境整備が急速に進められ、市民の生活や意識にも変化が見え始めている。折しも本市では、令和2年度からスタートする第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画の策定に向けた作業が進められており、新しい時代にふさわしい子ども・子育て支援施策を再構築する節目の年となっている。総務常任委員会では、所管する事務の中から「子育て支援」を本市の重要施策と捉え、本年5月「住みよいまち」として全国的に評価の高い石川県能美市を視察し、その恵まれた子育て環境を実感したことから、8月には本市の施策との比較を題材にした勉強会や、地域で子どもを見守る主任児童委員との懇談会を開催するなど、継続した調査研究を行ってきた。その過程で、子どもと子育てを取り巻く環境の変化と、子育て世帯が抱えるさまざまな問題や個々のニーズにきめ細かく対応する視点において、「子育て世代に選ばれる都市」を目指す本市の子育て支援施策には、さらなる充実が必要であるとの認識が高まったことから、委員総意のもと、所管事務調査を実施するに至ったものである。本調査において得られた知見が、これからの本市の子育て支援の充実と、子育て環境の向上、さらには本市の発展に寄与するものとなることを強く望むものである。

2 調査経過

- (1) 福岡県宗像児童相談所の取り組みについて
- (2) 宗像市子どもの未来応援計画について
- (3) 本市の子ども家庭相談等の実態とその対応について
- (4) 議会報告会での市民意見について
- (5) 本市の子ども・子育ての現状と今後の事業計画について
- (6) 太宰府市のファミリー・サポート・センター事業について

3 調査で明らかになった主な事項

(1) 福岡県宗像児童相談所との連携、子ども家庭相談等の現状と課題

宗像児童相談所は、中間市、宗像市、古賀市、福津市、宮若市、糟屋郡新宮町、遠賀郡4町、鞍手郡鞍手町の5市6町を所管し、相談の対象となる18歳未満の人口は平成30年4月現在で約7万2千人。児童福祉司、児童心理士が24時間体制で対応に当たっている。平成30年度の相談件数は全体で1,790件。中でも本市は相談件数が最も多い地域である。本年1月、本市庁舎の隣接地に移転したことから、市内に居住する相談者には、これまでよりも迅速な対応が可能となっている。

一方、本市では平成30年4月に子ども相談支援センターを創設し、子ども家庭相談室を中心とした子どもの教育と福祉に関する相談において、窓口の一本化と連携の強化を図っている。特に児童虐待の通告等に対しては、48時間以内に子どもの安全確認を行うなど、児童相談所と連携した迅速な対応が求められており、高い専門性とスキルを有した職員の尽力により、数多くの事案の発生や深刻化が未然に防がれている。子ども家庭相談室における相談件数は年々増加傾向にあり、平成30年度の延べ件数は、子ども家庭相談員8,669件（うち児童虐待に関するもの2,339件）、スクールソーシャルワーカー1,491件である。この状況を見るに、現在の限られた人員体制で、児童虐待通告等の緊急事案を含む全ての事案に対し、常時最善の対応が可能であるか、行政として慎重な検討と判断が求められている。また、平成30年3月に策定した宗像市子どもの未来応援計画では、実態調査等の分析から本市の子どもと子どもを取り巻く環境の課題として、経済的に厳しいため「普通」とされる生活を享受することができない子どもが存在し、またひとり親世帯の中に子どもの学習環境や生活環境等に関する課題を抱えた家庭が比較的多く存在することが確認されている。このほかにも、不登校の問題等への早期対応も求められており、保健・医療・福祉・教育などの専門機関が連携し、子どもを取り巻く環境の改善に継続して関わる必要があることから、これらの支援をつなぐ鍵となるスクールソーシャルワーカーの配置については、さらなる拡充が必要となっている。

(2) 妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援の現状と課題

母子保健事業では、母子手帳の交付時に保健師や助産師が対面し、妊婦の抱える不安や問題に寄り添うことから始まり、産後の訪問や主任児童委員による見守りなど、あらゆる機会を活用した切れ目のない相談体制が整備されており、この点では、担当職員や主任児童委員等のためゆめ努力を高く評価するものである。しかし、5月の行政視察を含む本調査において、本市の子育て支援施策を他市と比較した結果、次のことが明らかになった。石川県能美市では、産後の体調不良や育児不安のある妊産婦、家族の支援が受けられない子育て世帯に対する具体的支援として、産後ケア事業、産前産後子育て応援ヘルパー派遣事業、子育て応援弁当などのメニューが用意され、その実績からも、市民がこれらの支援を積極的に利用していることがうかがえる。一方、同様の事業で本市が唯一導入している産後ケア事業の実績は、平成30年度の利用が0件である。産後ケア事業は、産後のうつ等を予防する取り組みとして福岡県でも導入する自治体が増えている。詳細に見ると、県内では申請期間が産後4カ月、支援内容は宿泊とデイケアの選択が一般的であるのに対し、本市は申請期間が産後20日間と短く、支援内容も宿泊のみである。参考までに能美市では、申請期間が産後12カ月と長く、宿泊、デイケアに加えアウトリーチも整備され、最も利用が多いデイケアの平成30年度利用件数は77件。宿泊、アウトリーチを加えると105件になる。能美市の人口は約5万人であり、利用件数の差は単に地域性の違いとは言い難く、積極的な利用を前提に、利用者の利便性が十分に考慮された制度設計がされているかという、子育て支援に対する姿勢の違いであるとも考えられる。

(3) 子ども・子育ての現状と課題、議会報告会での市民意見について

第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画の策定に当たり平成30年度に実施した就学前の子ども、小学生を持つ保護者を対象とするアンケート調査の結果から、平成25年時と比較し、育児休業

制度の利用が進むなど保護者の就労意向が増加していること、就学後は子どもの年齢が上がるにつれて専業主婦の割合が減少し、特にパート・アルバイトの割合が増加していること、幼児教育・保育の無償化後は、定期的保育の利用意向がさらに増えることが明らかになった。これに対し、本市における就学前の子育て環境の満足度において「仕事と育児を両立しやすい環境」では、「満足」と「やや満足」を合わせた割合は26.9%と、他の施策の満足度と比べて低く、「子育てをする上で周囲からどのようなサポートがあればよいか」という問いでは、一時保育や一時預かりを要望する意見が最も多いことが分かった。これは議会報告会において、女性が子育てしながら働くための環境整備や、子育てが終わった世代の人材を活用した地域での子育て支援について意見や提案があったことと一致した結果であることが確認できた。なお、就学前の保護者アンケートでは「宗像市で今後も子どもを育てたいと思うか」という問いに91.5%が「思う」と答えているのに対し、本市の子育て支援に対する総合的な満足度は51.9%であった。この意識の差については、その原因が何であるか、市としてさらに踏み込んだ調査が必要であり、この差を少しでも埋めていくことが、今、本市の施策に求められているのではないかと考える。第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画の策定及び実施に当たっては、仕事と育児を両立しやすい環境整備を中心に、子育て世帯のニーズに応じた事業の充実を図り、施策に対する満足度をさらに引き上げることが喫緊の課題となっている。

(4) 太宰府市のファミリー・サポート・センター事業について

太宰府市では、地域における子育ての相互援助活動の支援として平成17年からファミリー・サポート・センター事業を実施している。平成31年3月末現在の会員数は782人。託児を専門とするNPOがアドバイザー業務を受託し「お願い会員」と「お助け会員」の間を取り持つことで、安定した事業運営が行われている。支援の利用者は、共働き家庭や親族等の支援を受けられない家庭が多く、一方、支援の提供者は、11項目延べ24時間の研修義務があることや退職年齢の高齢化などから登録が増えないことが課題となっている。また、幼児教育・保育の無償化によるニーズの変化への対応や、安全・安心な事業運営の強化等が求められている。

4 提言

全5回の調査を行い、妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援というテーマにおいては、第1期宗像市子ども・子育て支援事業計画の5年間で確立した切れ目のない相談体制に加え、仕事と子育ての両立等に必要なお子どもの一時預かりなどのより細かい個々のニーズや、相対的貧困などの各家庭が抱える個別の問題等に対する支援の在り方を強化する必要があるとの見解に至った。総務常任委員会ではこの課題に対し、市民のニーズと利便性を追求した事業運営と、本市が有するあらゆる資源を有機的につなぎ、支援の体制を再構築することで、子どもの健全な育ちと子育て環境の充実を図ることが可能であるとの認識に立ち、第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画において推進すべき施策や支援体制について、以下のとおり提言する。

(1) 持続可能な子育て環境の構築

少子高齢化が進み、人口が減少する時代にあっても、安定した生活基盤・経済基盤のもとに子どもを産み、育てることができる社会であるためには、一人一人の仕事と生活の調和の実現に向け、地域社会全体で取り組む、持続可能な子育て環境の整備が喫緊の課題である。地域が子育て世帯に関心をもち、子育てを地域で支え、子どもの成長を地域全体で喜び合える社会、そしてそのつながりが、次の世代へと受け継がれていく社会を理想とし、以下について求める。

①地域で子ども・子育てを見守る体制づくり

すでに一部の地域では「地域の子どもは、地域で育てる」という意識のもと、学習支援などの具体的な取り組みが始まっている。子育て世帯の多様化するニーズや子どもの貧困等の課題には、公

的支援では対応に限界があり、地域の豊かな人的資源を活用した柔軟で多様な取り組みが期待される。地域と子育てをつなぐ施策を推進し、地域の取り組みを行政がバックアップすることで、相互に助けあう関係性や、今の時代に適した地域の新しい多世代交流が生まれ、共生によるまちづくりへと発展することを期待する。

②虐待被害を生まない社会の創造

本市でも虐待に関する相談は増加傾向にあり、親の養育力の低下等に対し、体罰によらない子育ての推進等の対策が急務となっている。児童虐待等の事案に日々直面している現場の職員たちは、起きてしまった事案に対応する多忙な日々の中、虐待被害を生まない社会に一步でも近づくためには何ができるかという問いに対し、真摯に向き合おうとしている。現場の職員たちが十分に議論し行動を起こせるよう人員体制の強化等の施策を要望する。

③定住促進に向けた施策と連動した子育て支援の拡充

平成30年度は、若い世代を対象とした家賃補助等に505件の利用があり、728人が転入している。今後も定住化施策の強化等により継続した人口の流入が予想されるのであれば、第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画における教育・保育事業等の量の見込みと確保は、定住化施策による子育て世帯の増加を考慮した適切な見込みと確実な確保策を講じなければならない。待機児童や入所待ち児童への対応は当然のことながら、血縁や地縁もなく本市に移り住んだ世帯の子育てに対する新たな支援策も必要となる。本市を選んで移り住んだ家族の期待を裏切らないよう、子育て世代に選ばれる都市にふさわしい支援体制の整備を求める。

④仕事と育児を両立するための環境整備と充実

少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少が進む中、仕事と育児の両立が可能な環境を整備し、働く意欲のある子育て世代の女性の就労を促進することは、持続可能な地域社会を実現する上での課題である。本市でも、仕事と育児を両立しやすい環境整備に対する市民の期待は大きく、その基盤ともいえる幼児教育・保育の量の確保と質の向上は、本市の子育て環境の満足度を高めるための必須条件であると考えられる。安定した質の高い保育サービスの提供により女性の就業率の向上を図ることで、生活基盤の安定や経済の発展、さらには良好な生活環境を背景とした出生率の上昇も期待される。将来にわたってまちの活力を生み出す循環の起点として、仕事と育児を両立するための環境整備とその充実を求める。

(2) 誰一人取り残さない支援体制の確立

第1期子ども・子育て支援事業計画の5年間では達成できなかった子育て環境の充実を全うするためには、子育てにおいて誰一人取り残さない支援体制の確立を目指さなければならない。核家族化やひとり親の増加、地域のつながりの希薄化等により、家族や地域の支援が低下する中、育児に不安があっても相談する相手がいない、困ったことがあっても助けを求める相手がいないなど、不安と孤独の中でストレスを抱え、疲弊しても休むことが許されない、現代社会の子育ての過酷さは「ワンオペ育児」などの造語にも表れている。また、相対的貧困と呼ばれる格差により、食べることや寝ること、学習することなど、「普通」とされる生活を享受することができない子どもの存在から目を背けてはならない。一人一人が個人として尊重され、夢や希望のある生き方が可能となるよう、以下のことを求める。

①妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援の充実

本市の子育て支援は、切れ目のない相談、見守りの体制を整備する施策に重点が置かれ、他自治体と比較すると、子育て世帯の多様なニーズに対応するための支援体制の整備には消極的であり、子育て環境の満足度が伸び悩む一因となっている。きめ細かい相談から満足度の高い支援へとつなぐ体制の整備を求める。

②ひとり親世帯、問題を抱える世帯への支援の明確化

宗像市子どもの未来応援計画で明らかになった相対的貧困等の課題については、第2期宗像市子ども・子育て支援事業計画でも引き続き解消に取り組む必要がある。計画の推進に当たっては、子どもの貧困の背景にさまざまな要因があることを踏まえ、それぞれの事業において格差の解消に向けた支援の目的を明確にし、適正な進行管理、効果の検証等により着実な課題解決に努めることを求める。

③転入者へ配慮した子育て支援施策の拡充

定住化等の施策により新たに市民となる子育て世帯に対しては、孤立を防ぎ、子育てを積極的に支援する施策が必要となる。支援の対象として相談しやすい関係性を築くとともに、身近な親族等の支援が得られない子育て世帯が気軽に利用できる支援の整備を求める。

(3) 子育て支援として今後推進すべき事業

前述の、持続可能な子育て環境の構築、誰一人取り残さない支援体制の確立を実現するため、以下の事業や取り組みについて積極的な推進を求める。

①ファミリー・サポート・センター事業の調査研究

本事業は、一時預かりや送迎、家事支援など、子育て世帯の多様なニーズへの柔軟な対応と、本市の豊かな人材の有効な活用を促す効果が期待できる。事業を通じて、子育て世帯と地域住民が知り合い、支え合う関係性を築くことができれば、子育ての孤立を防ぎ、将来的には支えられる側だったものが支える側になるなど、持続的な世代間交流への発展も期待される。すでに多くの自治体が導入し、活動形態や支援の内容もさまざまである。本市における詳細なニーズの把握と、安全で安心な事業運営や本市に適した利便性の高い仕組みづくり等について調査研究を求める。

②放課後子ども総合プラン事業に取り組む地域の拡大と充実

一部地域では、寺子屋事業など、地域の大人たちによる地域の子どもの育成が行われている。地域と子どもが結びつくことで、その保護者との関係性も生まれ、子どもを中心とした世代を超えた地域の交流へと広がりを見せている。地域によっては遊びの要素を加えたり、食事付きで開催するなどの工夫により、貧困世帯の子どもにも質の高い学習の機会と温かい食事等の団らんを提供する取り組みとなっている。また、地域のさまざまな人々との出会いは、将来に夢と希望を持つきっかけとなることも期待される。これらの取り組みの成功例を他の地域とも共有し、新たな地域で新たな取り組みが生まれ、やがては子育て支援を基盤とした地域のまちづくりへと発展することを期待する。

③県と連携した里親制度の理解の促進

里親制度は、児童福祉法に基づき里親として登録されたものに、家族と離れて暮らす子どもの養育を県が委託するものである。児童相談所では一時保護施設の定員を超える子どもを保護し、児童養護施設等に保護を委託することもあるという。一時保護を余儀なくされた子どもの生活の安定を確保するために、本市でも啓発の機会を設けるなど、里親制度について市民の理解と協力を得るための取り組みが必要ではないか。温かい愛情と正しい理解を持った家庭環境のもとでの養育を提供する本制度の推進は、虐待被害のない社会の創造への第一歩にもつながるものであると考える。

④産後ケア事業の制度の充実

県内他市に先駆けて導入したが、利用が少ない状況にある。積極的な利用を前提に、申請期間の延長やデイケアの導入など、利用者の利便性の向上や選択の幅を広げる工夫などの検討を行い、支援の対象となるものが気軽に利用したいと思える事業となるよう改善を求める。

⑤産前産後や問題を抱える家庭への生活支援ヘルパー派遣事業の創設

事実上、家族等の支援が得られず、ひとりで子育てを行っている世帯において、産前産後の体調不良や病気療養などの理由により、一時的に子どもの養育の支援が必要となることは容易に起こり

得る。ひとり親世帯を対象とした同様の事業は一般的に整備されており、さまざまな理由で支援を必要とする子育て世帯が利用する制度として、導入の検討を求める。

(4) 子育て支援施策を推進するための体制強化

支援を必要とするものに必要な支援を適切につなぐことで、限りある資源を有効に活用し、福祉の向上と、子育て環境の充実に努めることを目的とし、以下の体制強化を求める。

①社会福祉士、スクールソーシャルワーカー等の拡充による、支援をコーディネートする力の強化、事業連携や組織間連携の強化

社会福祉士は、問題を抱える子どもの環境改善に必要な事業や組織の連携を図るコーディネーターとして重要な役割を果たしている。中でもスクールソーシャルワーカーは福祉と教育をつなぐ調整役として、これまでも人員の拡充を図ってきたが、2人の職員が全学区を所管する現状では、週に全ての学校を巡回するまでに至っていない。不登校などの問題に対し十分な支援を行うためには、中学校区ごとに専任のスクールソーシャルワーカーの配置が必要であると考え。早急な対応として、少なくとも週1回は全ての学校で支援の対象となる子どもの見守り、教員との情報交換等が行われるよう人員体制の強化を求める。

②保健師、助産師、社会福祉士等の専門職員による早期介入、アウトリーチの拡充

子育てのあらゆる機会において、保健師、助産師等の専門的知識を有する職員が相談者に寄り添い、場合によってはアウトリーチにより安全を確認するなど、早い段階での介入を基本とした相談体制が整備されたことは心強いことである。定住化施策等により、支援が必要な子育て世帯の増加も予想されることから、子育てに不安や問題を抱える相談者には、一人一人に対し十分な時間が確保できるよう適正な人員配置を求める。また、不登校の問題に対しても、家庭訪問相談指導員等によるアウトリーチの充実により、不登校兆候の段階から早期介入が可能となるよう支援体制の強化を求める。

③幼児教育・保育に係る総合的施策の推進を可能とする組織・人員体制の強化

幼児教育・保育の無償化以降、保育の利用意向に伸びが見られるなど、幼児教育・保育事業の充実に対する市民の期待はますます大きくなるものと考え。これに対し、保育士の確保策等の強化による一時保育を含む保育の全般的な受け皿の整備や、保育コンシェルジュ等を活用した多様な働き方に対する適切な保育の提案、保育サービスの利用者の期待や不安に寄り添い、解決を図る相談体制の充実、定期的な巡回訪問等による教育・保育施設の健全運営の支援、幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続を推進する保幼小連携の推進など、幼児教育・保育事業の充実を図るための総合的施策の推進を可能とする組織、人員体制の整備を求める。

④SNSを活用した即時性、信頼性、共感性の高い情報発信の検討

若い子育て世代に最も身近な情報入手手段は、スマートフォン等を利用したインターネット検索やSNSによる情報共有である。このSNSを活用し、窓口の相談と同様にきめ細かい支援が可能となれば、外出が難しい妊産婦や、人との関わりが困難な要支援者であっても、不安を解消し孤立を防ぐことができると考える。さらに双方向性のあるツールを活用すれば、支援の緊急性なども予測でき、アウトリーチにより適切な支援につなぐことも可能ではないか。また、仕事と子育ての両立のために必要な情報は、職場復帰や就労を希望するものにとって、働き方や生活設計に大きく影響するものであり関心も高い。情報の不足は不安や不満の原因となり、反対に信頼性の高い情報が容易に手に入る環境では安心感が高まり、就労への意欲にもつながると期待される。本市の子育て支援に適した新しい情報発信の在り方の検討と体制整備を求める。