

23日(土) 13:10~13:40

「地域子育て支援拠点事業の概要と展望」

厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課
少子化対策企画室長 竹林 悟史さん

みなさま、こんにちは。

ただいまご紹介にあずかりました、厚生労働省少子化対策企画室長の竹林と申します。

今日は、この全国セミナーにお招きいただきまして、ありがとうございました。

限られた時間ですので、資料は飛ばしながらのご説明となりますが、ご容赦ください。

今日のお話ですが、みなさまには釈迦に説法かもしれませんが、最初に地域子育て支援拠点事業の概要について、次に国で進めております新しい制度の概要と拠点事業との関わりについて、お話をさせていただきたいと思っております。

I 拠点事業の概要

最初に、拠点事業の概要でございます。

現在、3歳未満のお子さんの7割から8割くらいが、在宅で子育てをされています。子育ては昔から大変な営みだったと思いますが、昔は大家族、あるいは地域の結びつきもあって、大変な子育てを周りの人がみんな支えてくれていたということだと思います。地域の結びつきが薄れてくる中で、子育ての大変さ、不安感、孤立感というものが、若い夫婦、ことに若い母親にのしかかってくるということがございます。子どもの数自体が減っていて、なかなかふれあいの機会がない、というような状況もございます。

こうした中で、地域子育て支援拠点事業は、子育て期間中の親子が気軽に集う場所、相互に交流したり、悩みや不安を相談できる場所として発展してきたものです。

10ページは、若いお母さんの子育ての不安感や孤立感に関するデータでございます。

全国各地のいろいろな取組は早い時期からされていたと思いますが、国の支援制度について申しますと2つの流れがあります。一つは平成5年度から始まっている保育所をベースとする事業で、もう一つは平成14年度に創設されましたつどいの広場に端を発する事業でございます。この2つは、平成19年度に一つの事業（地域子育て支援拠点事業）になりましたが、この中では、つどいの広場の流れの「ひろば型」と、保育所設置型の流れをくむ「センター型」、あるいは「児童館型」と、もともとの由来に応じた類型が設けられたわけです。さらに、この事業が定着したということもあり、昨年度末、補正予算のなかで機能別に再編したということなのです。

現在、全国で約6千箇所の、国の補助対象となっている拠点事業がございます。うち3千箇所強が「センター型」で、「ひろば型」が2千数百、となっています。

この拠点事業は、昨年の12月に事業の見直しを行いました。平成22年の子ども・子育てビジョンにおきましては、全国に1万箇所整備していこうという目標を掲げております。この箇所数は、

中学校区に一つという考え方で、一つ中学校があれば拠点もひとつ、という体制を目指しているわけです。

平成 19 年度に今の形での拠点事業がスタートしてから5年が経過しまして、さまざまな実施形態のものが現れるようになってきました。もうひとつは、昨年1月に、後ほど詳しく申し上げます新しい子育て制度の法案が通り、平成 27 年度からの実施を目指しております。このような経緯を踏まえ、昨年末の補正予算の時に大きく2点の改革を行いました。

一つは、従来の系譜に由来した「ひろば型」「センター型」といった流れではなく、それを「一般型」に統合したうえで、職員配置、開所時間や活動内容がどうなっているかに応じて、支援の枠が変わってくる仕組みとしました。

もう一つは、いろいろな事業の紹介をするような利用者支援、あるいは地域の社会資源と関わっていく地域支援の活動を行う拠点について、「地域機能強化型」を創設しました。

この事業は、市町村を実施主体として、民間の社会福祉法人や NPO などにも委託ができる仕組みです。また、①親子の交流の場を設けること、②相談を行うこと、③情報提供を行うこと、④講座・講習等を行うという、4つの基本事業がございます。これに加えて、一時預かり、放課後児童クラブや関係機関とのネットワークをつくることについての加算や、「出張ひろば」を行った場合の加算もあるということです。

これに加え、新しい制度では制度改革への準備ということも念頭に置きまして、地域にあります様々な社会資源について、利用者に応じた施設や事業を紹介する利用者支援であるとか、世代間交流、地域のボランティアの育成、そして社会資源のネットワークづくりを行う地域支援、このあたりを行う拠点に対しては、「地域機能強化型」という制度を設けたわけでございます。こちらは、週5日以上、1日5時間以上開所という条件になっております。

II 新制度の概要と拠点事業の関わり

ここで、昨年8月に法案が通りました新制度の概要と、それが拠点事業にどのように関わってくるかといったお話をさせていただきます。

この法案は、民主党政権のもとで国会に提出しました。そして昨年の6月に、当時野党であった自民党、公明党と与党であった民主党、3党の合意に基づきまして所要の修正が加えられ、昨年の8月に成立したものです。

いろいろな方法論の議論がありまして国会で修正が加えられましたが、子育てをめぐる状況が大変である、例えば結婚したい、子どもを持ちたいという希望がなかなか通りにくい状況にある、あるいは拠点事業の背景でもありますが、子育ての不安感・孤立感が高まっている、という状況がございます。このようなものを解消していくために、国民のみなさまに消費税の負担をお願いして、いままで高齢者に偏っていた社会支出、税金の投入を、子育ての分野にも回して充実させていく必要があります。そのために従来は厚労省、文科省、いろんな役所の縦割りだった制度を、子どもを中心とした包括的な制度に再編していく、という大きな枠組みについては与野党問わず賛成できるものだったので、当時与野党に分かれていた自公民3党の合意が成立したと私は理解しています。

その主なポイントですが、3つの大きな柱を掲げています。

一つは、別々の仕組みで財政支援を行ってきていた幼稚園、保育所、その組み合わせの認定こども園について、市町村を中心とした共通の財政フレームのなかで事業展開をしていくことといたしました。これは「施設型給付」という共通の給付方式としていこう、ということです。

また、従来は保育所の場合、原則として60人定員、例外的に20人以上の規模がなければ保育所として認められてこなかったわけです。特に大都市部で深刻な待機児童——8割以上が0～2歳という小さい層に集中している状態ですが、これを解消していこうとするときに、60人規模以上の大きな保育所は4～5歳まで定員があるわけで、そのようなタイプのものだけで待機児童を解消しようとしても、なかなか地域の状況にマッチしない場合もあります。0～2歳ということを考えれば、地域の身近なところに小さな規模の保育サービスをたくさん作って行って、そしてたとえば学校の空き教室や公民館の一室、マンションのようなところでも事業展開ができるようにした方が、地価が高くてなかなか適地がない都市部の事情にも適いますので、0～2歳を主として念頭に置いて小さな保育サービスを展開する場合、そこにも消費税のお金を注ぎ込んで財政支援を行う、このような仕組みとして地域型保育給付というものを創設したわけでございます。

この地域型保育給付には、もう一つ大きな役割を期待しております。人口や子どもが少なくなっている地域には、子どもの数が減ってしまって20人規模以上の保育所が維持できない地域もあると思うんですね。今の仕組みですと20人を切ってしまうと国の財政支援が受けられませんので、閉園・廃園、あるいは統合を余儀なくされる場合もあったと思いますが、今後は20人を切っても、名称は変わりますが、国の財政支援の仕組みがしっかりできました。このように、身近なところでの保育サービスの維持ということで、大都市部での待機児童対策のひとつの切り札ということと、人口の少なくなっている地域の保育サービスの維持という、一見全く関係のないような二つの課題に應える仕組みということになっております。

それから、認定こども園制度の改善ということです。

従来のように、親が共働きの家庭であれば保育所に、そうでなければ幼稚園に、という形で縦割りになっていると、親の働き方が変わることによって、せっかく友達ができて先生とも仲良くなったのに——小学校に行ったらみんな一緒になりますが——、就学前は親の働き方によって子どもは振り回される、ということになっていました。平成18年に、幼稚園と保育所の両方の機能を持つ認定こども園という制度、親の働き方が変わっても、家に帰る時間こそ変わるかもしれませんが、同じ場所で、同じ友達、同じ先生方と就学まで過ごせる、そのような制度を作りました。ところが、今の制度は幼稚園と保育所の組み合わせなので、幼稚園部分の財政支援は文科省から県に行きますし、保育所部分は厚労省から市へ行き、利用者負担の仕組みもばらばら、典型的な二重行政と指摘されてきました。今回の制度改革では、学校教育法とか児童福祉法から規定を抜いて、認定こども園法にもってきて、一本の認可、一本の指導監督、一本の財政支援ということで、全体を、学校であり児童福祉施設でもある単一の施設、というように同法のなかで幼保連携というものを衣替えしているということです。

このほか認定こども園には、幼稚園型・保育所型・地域裁量型という類型もあり、こちらのほうは財政支援が乏しいということで広がっていきませんでした。そこについても先ほどの施設型給付で消費税の枠をしっかりと注ぎ込んで、恒久的に財政支援を行うこととしました。

いま全国に保育所が2万4千箇所、幼稚園が1万6千箇所あるなかで、認定こども園は1千箇所くらいにとどまっています。今回取り組みやすい体制が整いましたので、これから地域のニーズに

沿って広がっていくものと期待しております。

もう一つ、3個目の大きな柱が、まさに幼稚園にも保育所にも通っておられない、在宅で子育てされているご家庭にも、しっかりとした子育て支援の充実を図っていこうということです。

諸外国と比べますと、日本が弱いのがこの分野です。幼稚園や保育所に対する財政支援も十分ではありませんが、特に薄いのが在宅で子育てされている家庭への財政支援で、まさに拠点事業や一時預かりがその中核になる事業です。こちらにも消費税のお金を投入して、これからはしっかりと担っていけるようにしたいと思っております。

以上、内容面での3つのポイントを申し上げましたが、今度は拠点事業の展開の仕方を申し上げます。

基礎自治体である、住民に最も身近な市町村が実施主体となり、市町村がそれぞれの地域のそれぞれの住民ニーズをくみ上げて計画をつくります。都市部なのか、住宅地なのか、山間地なのか、漁村なのか、それぞれ地域によってニーズが違い、またそれぞれの町で、わが町にはどのような人が住んでいるか、例えば共働き、無職、一人親、障害を持ったお子さんなどいろいろおられるなかで、新制度で用意した事業や施設をどう組み合わせたらこの町に一番いい子育て支援ができるのか、ということをご各市町村で考えて、それを計画に書いていく、このような仕組みでございます。

今回の消費税の引き上げによる財源の中から、重点的に子育て支援のほうにもお金を使っていくということ、10%に引き上げられたときには、0.7兆円のお金をこの分野に注ぎ込むということになっております。そして、制度の推進体制としまして、従来文部科学省、厚生労働省、その他の省もありましたが、内閣府を司令塔として推進していきます。

私は現在厚生労働省の職員ではありますが、内閣府への併任という立場もあって、内閣府の職員としてもこの仕事を行っています。また、この7月まで文部科学省に出向しておりました、幼稚園の担当の立場からやってきました。そのように国のほうも、この分野では省庁を超えて、一体となって仕事を進めています。

また、国レベル、地方レベルで、子ども・子育て会議をつくって、制度を作りっぱなしということではなくて、自治体が計画を作るときにも、役所の人や机の上で作るだけではなくて、ちゃんと現場のことをご存じのみなさまが集まって、わが町にとって一番大事な子育て支援は何だろうということを話し合ってもらう。計画ができた後も、ずっとそれがうまく回っているかどうか、評価・チェックもしてもらおう、というような仕組みとしております。

いま、国の方の子ども・子育て会議では、事業をされている方、労使の代表、地方自治体の代表、当事者の代表、有識者の方、いろいろな方が集まって、制度の施行に当たって必要となる細かい基準とか、実際にお子さんを預かったらいくらもらえるのか、そのようなことも決まっておられないので、月2回のペースで議論を進めていただいております。

今後の施行スケジュールについてです。消費税率を引き上げて新しい財源を生み出し、本格的に実施しようということですが、消費税につきましては来年の4月に8%に上がることは決まっております。予定では平成27年の10月に10%に上がることになっておりますが、実際に上げるかどうかは経済状況等をみて総理が改めて判断することになっており、最終決定はしてござい

せん。ただし、27年10月に上がるということを私たちは想定して、その年の4月から（27年度から）新しい制度を本格実施しようということで自治体のみなさんにその準備をお願いしているところです。仮に27年度に新しい制度がスタートすると、その前の年の秋くらいには、保育所や幼稚園の入園手続きも進めなければならないでしょうし、今回の仕組みは国で決めた基準に従って自治体が条例でその地域にあった内容を盛り込んでいくというスタイルになっているものが多いので、自治体のみなさまには、来年の6月頃の議会では、自治体の条例を作っていただく必要があります。平成27年4月は大分先のようなのですが、私たちとしては、本年度中には必要な国の基準とか、公定価格、実際の財政支援がどう動くか、このあたりを決めていかなければならないと思っております。

拠点との関係にだんだん戻ります。この新制度は、さまざまな給付や事業が用意されております。それぞれの地域の事情を自治体が把握して、ニーズ調査（アンケート調査）も併用して、埋もれているニーズ、今働いている人だけでなく、これから働きたい、このような生活をしたいという人のニーズ（潜在ニーズ）というものも把握します。その上で、その町にもっとも適切な給付と事業の組み合わせを考えていただき、ニーズにぴったり合った仕組みを作っていく、その地域にふさわしい施設や事業がなければそれを計画的に整備していく、ということをしていただく仕組みです。そこに消費税のお金を使っていき、地方にも回りますので、しっかり準備していただくということでございます。

拠点につきましては、この新しい制度の有力な、一番伸ばしていくべき分野の一つであります。従来、数値目標にはなっていましたが、なかなか予算が確保できていませんでしたが、中学校が1校あれば拠点を1個つくる（全国で1万箇所）ということ、これからは実現したいと考えております。

もう一つは、地域の計画ができて様々なタイプの給付・事業が導入されたときに、個々の利用者が自分の家庭にとってどのようなサービスを利用するのが一番いいのかを考えることは、結構大変なことなんです。それに対して、親子が気軽に集まって来る場所であるひろばの方が話をお聞きして、「あなたの家庭ならこういった場所を利用してはどうでしょうか」というものを紹介してあげられるような、利用支援の仕組みというものが同時に備わってくる、こういったものがあって初めて、マクロベースで自治体で作った計画と、実際の利用者の利用というものが結びついてくる、ということを考えています。

最初は、子育て支援コーディネータのような方を拠点のなかに置けるようにしていくことを考えていましたが、国会で議論を重ねていくなかで、ここはとても大事なので、予算を増やすというレベルではなく、独立した事業としてしっかり法律に位置づけて、もっと抜本的に拡充していきましょう、という風になりまして、国会の修正で、拠点と独立した事業として利用者支援の事業が盛り込まれたわけでございます。

したがって、拠点との関係では、一つは去年の12月に実施しました実施類型、機能別の再編のなかでどういう風に進んでいくのか、また初年度はまだ増えておりませんが、これからは新制度に向けて利用者支援も重視していただきたいと思います。

それから、子ども・子育て支援事業、新制度への対応ということです。一つは拠点事業そのものをしっかり市町村が計画に位置づけてゆく、そして拡充してゆくということと、利用者支援という

新しい制度——これは独立した事業になりましたので、拠点で行うだけではなくて、他にも保育所であるとか、市町村の窓口であるとか、いろんな実施の仕方ができることになりましたが——、経緯からみれば、親子が気軽に集まれる場所の拠点でやっていただくというのが一つの重要なコンセプトとなっております。いま様々な事業実施要件などについて検討しておりますが、何とか年内には完了させたいと思っております。うちもやってみようというところがあれば、是非手を上げていただきたいと思っております。制度の本格実施は27年度を想定していますが、この利用者支援はとても大事なので、前倒して26年度から実施したいと思っております。

みなさまにとっては、毎年のように仕組みや制度が変わって、戸惑いも多いかと思っております。ただ、制度が変わるときというのは、制度を大きく充実させたり、予算を増やすチャンスでもあります。あくまで制度の枠組みでございますので、それをどう生かしていくかは、現場のみなさん、あるいは市町村のみなさんの工夫ができるような仕掛けとなっているので、是非積極的にトライしていただければと思います。

それから地方レベルで多くの自治体にそろそろ立ち上がってくる子ども・子育て会議、こちらも委員はある程度決まっていると思っております。仮に拠点の方が委員になっていない場合でも、様々なかたちで、計画づくりにはしっかり関与していただく必要があると思っております。一番当事者に近いところでお仕事をされているのは、拠点の方と思っておりますので、是非地方版の計画づくりにもしっかりと関わっていただきたいと思っております。

言うまでもありませんが、研修などを含め、資質の向上もしっかりやっていただきたいと思っております。

さらにお金の話となりますが、今回消費税の改革によりまして、従来は高齢者の年金、医療と介護にしか使えなかった消費税を子育て支援にも使えるように変えまして、今回の消費税の中で、社会保障を良くするために使う2.8兆円のうち、0.7兆円を、子育て分野に充てようということとなっております。今幼稚園や保育所に対して国と自治体が使っているお金は、1.5兆円位です。その他の、障害児まで含めた、子ども関係のサービス関係の予算が2兆円位ですので、0.7兆円はかなりインパクトのある数字であると思っております。

さらに、平成26年4月からはまず8%に上がります。初年度はあまり税収が入ってこないのですが、この8%に上げるときにも、0.5兆円分は社会保障のために使いましょうということになっていますが、このうち0.3兆円、6割を子育てに充てようということになっています。そういう意味では、消費税率が引き上がって本当に国民の生活が良くなったといえるかどうかは、子育て支援の分野が充実するかどうかにかかっているわけです。

ある意味、税金だけ上がって何にも変わらなかったということになれば、何のために上げたんだということになりますので、そういう意味で、税金を上げるということの重みを感じつつ、来年は次元の違う姿を見せていただきたいと思っております。役所だけでやりきれることではございませんので、是非みなさまのご協力をお願いしたいと思います。引き続き、新しい制度の下でお力を発揮していただきたいと思っております。

駆け足となりましたが、私からのお話を終わります。

ご清聴ありがとうございました。