

次世代育成支援対策推進法を受けた子育て支援の推進

【次の社会を創るための課題】

厳しい社会経済状況のもとで複雑多様化しながら急増する子どもと家庭の問題は虐待問題に象徴されるように深刻化し、大きな社会問題となっています。これらの問題は突然引き起こされたものではなく、核家族化の進行、都市化による地域コミュニティの崩壊など長期にわたる社会環境の変化等により生み出された根の深い問題であり、一人ひとりの抱えている問題を解決するのに非常に多くの時間を要するため、福祉に携わる様々な団体、個人が積極的な支援を行っているにもかかわらず、急増するニーズに十分対応できていないのが現状です。

このような子どもと家庭に関わる様々な問題を根本的に解決していくためには、既に問題を抱えている当事者への支援はもとより、〔将来の大人たち〕である子どもが安心して育つことのできる社会環境を整え、問題を生み出す背景をつくらないような予防的な対策が急務といえます。そのため成長過程として重要となる乳幼児期、学童期、青年期を通した長いスパンで子どもとそれらを取り巻く環境の問題を分析し対応策を講じることが必要とされています。

また、子どもも含めた人間一人ひとりの人権（生命、財産、安全とプライバシー）を守っていくためには、既存の福祉分野（業界）の支援機関、支援者だけではなく、医療、保健、教育、産業、警察、司法などの分野を超えた相互補完や、また子どもと家庭を地域の中で支えうる全ての市民も含めて、ともに足りない部分を支えあう社会を実現していく必要があります。

このような状況の中で平成15年7月に成立した次世代育成支援対策推進法では少子化対策が中心に置かれています。同法の趣旨を踏まえつつ、地域での子育て支援で重要とされる、「孤立させない」、「早期発見、早期対応」という観点から諸施策を整理、体系化して実施し、深刻化する子ども家庭の問題を予防していくことが重要です。

そのために相談機関や子ども家庭支援センターなどの支援機関の果たすべき役割や、次世代育成対策推進法を各自治体が行動計画等において具体化するために課題を整理し、次の二つを推進することを提言します。

Ⅱ－１ 当事者支援の充実に向けた取り組みの強化

～地域で孤立させないために～

Ⅱ－２ 次世代を育む豊かな社会を創っていくための取り組みの強化

Ⅱ－１ 当事者支援の充実に向けた取り組みの強化

～地域で孤立させないために～

1 地域において支援機関等が取り組むべきこと

(1) プライバシーに配慮した、利用しやすい相談窓口やサービス提供方法の工夫

虐待やDV、養育困難などの問題を抱える方は「支援機関を利用する」ことによって第三者に「何か問題を抱えている」というイメージを与えるのではないかとすることに大きな危惧や不安を抱いています。このような当事者の気持ちに立って、利用しやすい相談窓口やサービス提供体制のあり方を考えていくことが必要です。

具体的には、「支援機関を利用している」という当事者のプライバシーに配慮し、一般的に子育ての支援・相談機関という認識が少ない図書館や児童館などで相談会や子育てサロン、各種の情報提供を行うことにより、第三者の目を気にすることなく気軽に利用できる機会をつくるなどの取り組みが求められます。

(2) 当事者と支援機関をつなぐ役割を担う人材の地域における養成

現在、多くの相談機関では当事者からの訴えがあって初めて支援が始まるため、自らのプライバシーに関わる問題を知られたくない場合や既に地域の中で孤立しているなどの理由から申請をしない（できない）当事者に対する支援をしにくい状況があります。一方、本会が実施した子ども家庭支援センター実態調査の結果からも、センターが実施しているサービスは、相談事業も含めショートステイ、一時保育や子育てサロンなど利用者が施設に出向くことを前提としたものが多く、前述のような方々へのサービスが提供しづらい実態が明らかになっています。

こうした方々の孤立を防ぐためには、問題が深刻化する前にこれらの方を見つけ出し、地域の中で見守りやサポートを行うとともに、必要に応じて適切な支援機関につなげていくことのできる当事者に身近な人材が不可欠です。

そのためには、当事者と支援機関のパイプ役となるために必要とされるサポート能力、コーディネート能力などの研修を積極的に行うとともに、地域の子育て支援ネットワーク全体の中で人材が養成されることが必要です。

(3) 養成された人材の他領域間で連携した活用

地域において養成された人材が、福祉と教育などの他領域間において連携した活用がされることが必要です。

具体的事例として、子育てサポーターの子育てサロン・ひろばでの活用や、

居場所づくりコーディネーターと支援機関の連携、スクールカウンセラーや保護司、各種相談員に対する虐待や非行防止など子育て支援に関する専門研修の実施などが挙げられます。

(4) 当事者支援における事例検討会議（ネットワークミーティング）の実施

様々な問題を抱えた当事者に対する支援を、単一の支援機関で行うのは難しく、特に虐待など深刻なケースへの対応は関係機関の連携が不可欠です。

しかしながら、実際に発生した虐待事例の中でも、各支援機関が連携して支援を行うために、問題ケースの情報共有や支援策を検討する事例検討会議（ネットワークミーティング）が行われたケースは少なく、行われていた場合でも単なる情報交換に終始し実質的な支援に繋がっていない場合が多いといえます。

具体的な支援につなげて行くための連携やより実質的なネットワークミーティングを行っていくことが必要です。

2 制度として取り組むべきこと

(1) 多様なニーズに対応するための子育て支援ネットワークの統合

行政分野ごと、問題種別ごとにネットワークは多数存在しています。しかしながら、当事者のニーズは複合的な要因が絡み合い、分野や問題種別ごとに細分化された個々のネットワークによる対応には限界があります。また、各ネットワークでの検討事項も相互に関連していることが多く、結果として人的、財源的、時間的に非効率となっています。

よって、当事者の多様なニーズに応えていくためには、これらを改善し、各支援機関の連携強化を図りながら体系的な支援を行っていく必要があります。

具体的には、①ネットワークを主催する行政各部局の統合、連携強化を図り地域の中で機関・施策を一本化していく②ネットワークを有機的に機能させるため、各支援機関の役割を明確化する③ネットワーク内外の人材育成支援体制を確立する、などによりネットワークを有機的に機能させることが必要です。

(2) 各関連機関の連携に向けた、情報共有のルール確立

連携が実質的な支援に繋がらない形式的なものになっている主な原因として、当事者の個人情報に関する守秘義務があります。この守秘義務と適切な支援を行うための情報共有は共に当事者（利用者）本位に基づくものですが、支援機関の連携という場面では相反する課題となっています。

一方、前述の子ども家庭支援センター実態調査の結果からは、個々のネットワークにおいても、個人情報保護や情報共有など支援機関同士の連携に向けたルールが明確でないことが多く、連携が十分機能しているとはいえない状況が明らかとなっています。

よって、関連機関の連携のために、個人情報に配慮した情報共有のルールを確立することが必要です。

Ⅱ-2 次世代を育む豊かな社会を創っていくための取り組みの強化

1 地域全体で取り組むべきこと

(1) 地域住民一人ひとりによる問題意識の向上

次世代を育む豊かな社会を育むためには、子どもたちが次代を担う大人となっていくために最低限身に付けておくべきものは何か等、子どもを取り巻く問題について、地域住民一人ひとりが自身の問題として考えていくことが不可欠です。このため、子どもの成長を支える基盤となる地域における地域住民一人ひとりの問題意識の向上をはかる必要があります。

(2) 養育家庭制度に関する地域関係者の積極的参加と理解の促進

養育家庭制度の普及啓発活動の一環として、各区市町村において養育家庭体験発表会が行われていますが、参加者は福祉関係者が中心となっているのが現状です。養育家庭は比較的養育困難な児童の委託を受けることが多く、次代を担う児童の健全な成育環境を確保するためには、養育家庭の努力や福祉関係機関の支援に加え、近隣住民や学校などの地域関係者の制度への理解と協力が不可欠であることから、発表会の開催にあたっては、地域の自治会役員や学校関係者などの積極的な参加が必要です。

2 制度として取り組むべきこと

(1) 子育て支援事業の組織横断的な取り組みの推進

福祉、医療保健、教育ごとに行政各部局でそれぞれ策定、実施されている事業については、プロジェクトチームの設置、合同連絡会の開催など組織横断的な取り組みを推進し、子育て支援事業を体系的、継続的に実施していくべきです。

既に都内でも先進的な区市町村では組織統合などが進められ、利用窓口の一本化や子どもの成長に応じた切れ目の無い継続的な支援が得られるなど当事者にとってのメリットを創出しています。これらの取り組みを全都的に推進するとともに、施策効果を高め当事者支援につなげていくために各省庁、東京都などの理解と協力を求めていく必要があります。

これにより、結果として行政にとっても限られた人員や財源を効率的に活用することができ、また、体系的に実施することにより相乗的な事業効果も期待できます。さらに、行政から助成や委託を受けて支援を行っている民間支援機関にとっても他分野の支援機関との連携がしやすくなるなどの間接的な効果が期待できます。

（２）子どもの成長過程を通じた子育て支援の体系的な実施

次世代育成支援対策推進法で分野ごとに例示されている子育て支援の取り組みは、核家族が多く兄弟姉妹が少ないなどの現代の家庭環境を背景とした上で、乳幼児期の支援、学童・青年期の支援、そして成長した子ども（若い父親、母親）への支援というように、人間の成長過程を通じて連続しています。

これらの取り組みについても各分野がそれぞれ独立して行うのではなく、相互に連携して体系的、継続的に実施していくことにより、より充実した当事者支援が可能となるだけでなく、下記のような効果から、問題発生の予防にも大きな効果が期待できます。

具体的な体系的支援の連携事例と効果としては、①学校教育の一環として自分よりも小さな子どもとのふれあいの機会を提供する育児体験などは、子どもの育ちに対する理解の促進となる、②総合学習は、自主性、社会性を育み、困ったときに支援を求められる力をつける助けとなることなどから不登校、引きこもりや虐待などの予防となる、③中高生に対するボランティア体験は、結果として地域の中での支援者を育てることにもつながる、④乳幼児の定期検診は虐待などの早期発見と早期対応につながるなど他の分野での取り組みが子育て支援の効果を持つものとなっており、そのことを意識した連携が求められています。

（３）支援機関職員の人員不足解消とそのバックアップ体制の充実強化

地域での子育て支援の現状をみると、児童相談所、子ども家庭支援センターなど子育て支援の中核をなすべき機関においても、人員不足により急増するニーズに十分対応できているといえない状況となっています。これは前述の子ども家庭支援センター実態調査の結果からも明らかとなっています。

このように各支援機関の人員不足の解消は、充実した支援を行っていくための大きな課題といえます。また、これは単に人員を増やせば良いというだけの問題ではなく、その前提条件として連携強化による人員、組織の効率化が不可欠です。そして、これと並行し、その限られた人員がその能力を最大限発揮して、より充実した支援に繋げていけるよう、これらに対するバックアップ体制の充実強化も求められています。

（４）養育家庭をバックアップするしくみの構築

厚生労働省社会保障審議会児童部会「社会的養護のあり方に関する専門委員会」報告書では、養育家庭（里親）制度は、家庭的養護の１つとして家庭での生活を通して愛着形成を図ることのできる意義深い制度としています。反面、養育家庭は、養育困難な児童を預かるなど特別のニーズを抱えた家庭という側面をもっており、それらに対するサポートなくして家庭的養護としての機能を担うのは困難といえます。現状として「制度が知られていない」「児童福祉施設職員との相互理解の不足」「児童相談所、子ども家庭支援センターなどのバックアッ

「機能の不足」など課題も多く、養育家庭の心身両面での負担軽減に向けた支援の強化や研修体制の充実が求められています。

具体的には、児童相談所や子ども家庭支援センターなど行政による専門的な支援の充実に加え、児童養護施設や乳児院などとの積極的な連携や、地域の中でより身近な視点から精神的なサポートを行っているNPO法人などの活動を支援するなど、多面的に養育家庭の地域生活をバックアップしていくことが必要です。

（５）長期的な視点にたった支援の実施と評価の確立

次世代育成支援は人間の健全な成長のための長期的な支援であり、短期的な実績や効果のみを求めているだけでは本質的な支援にはつながりません。このため、子どもの成長を支えていく長期的な視点による支援が必要です。

具体的には、相談業務などで件数以外に相談者の生活への実質的効果がどのくらいあったかなど、数値化が難しい業務に対する適正な評価方法や助成方法の確立、子育て支援事業の長期的な効果測定などが不可欠です。

提言Ⅱ「次世代育成支援対策推進法を受けた子育て支援の推進」は、東京都内の子ども家庭支援センターの現状を横断的に把握するために実施した実態調査の結果を反映し、関係者と意見交換して作成しました。実態調査の結果は、下記の報告書にまとめています。

『東京都内子ども家庭支援センター実態報告書 ～事業活動の実態から見える次世代育成支援に向けた課題～』（頒価：８００円）