

提言 I

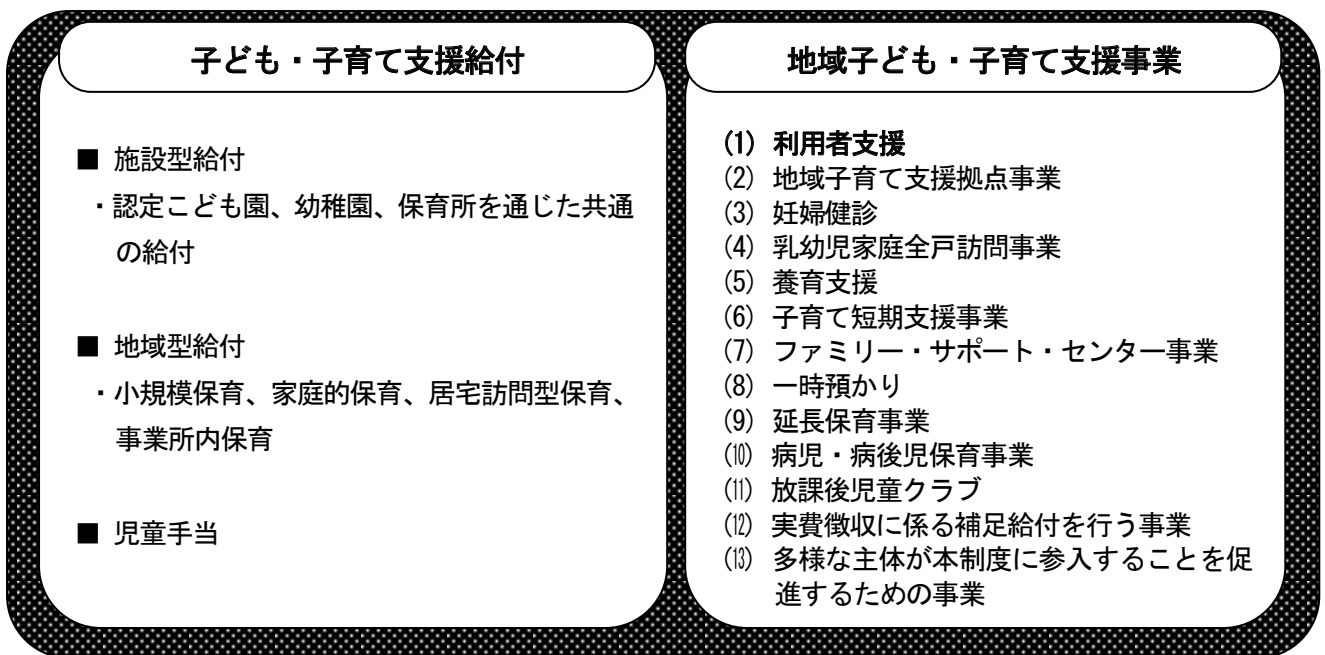
**子ども・子育て支援新制度
「利用者支援事業」の実施に向けて**

提言Ⅰ 子ども・子育て支援新制度「利用者支援事業」の実施に向けて

【提言の背景】

平成27年4月から「子ども・子育て支援新制度」がスタートします。同制度では「子ども・子育て支援給付」とともに、市町村の実情に応じて実施する「地域子ども・子育て支援事業」として13の事業を位置付けました。その中の一つに区市町村の新たな事業として「利用者支援事業」が盛り込まれました。

図 新たな「子ども・子育て支援新制度」による子育て支援サービス



国は利用者支援事業を新たに位置付けた背景を次のように説明しています。「新制度では多様な教育・保育や事業が用意され、待機児童の解消等のためにそれらを個々のニーズに応じて確実に提供するべく、子どもや保護者がそれらの中から自分の家庭に一番ふさわしいメニューを、確実かつ円滑に利用できるようなコーディネーションが必要であると考えられた」。

利用者支援事業は、区市町村を実施主体に区市町村が認めたものに委託できる事業として、右のように法定化されています。

次のような特徴のある事業です。

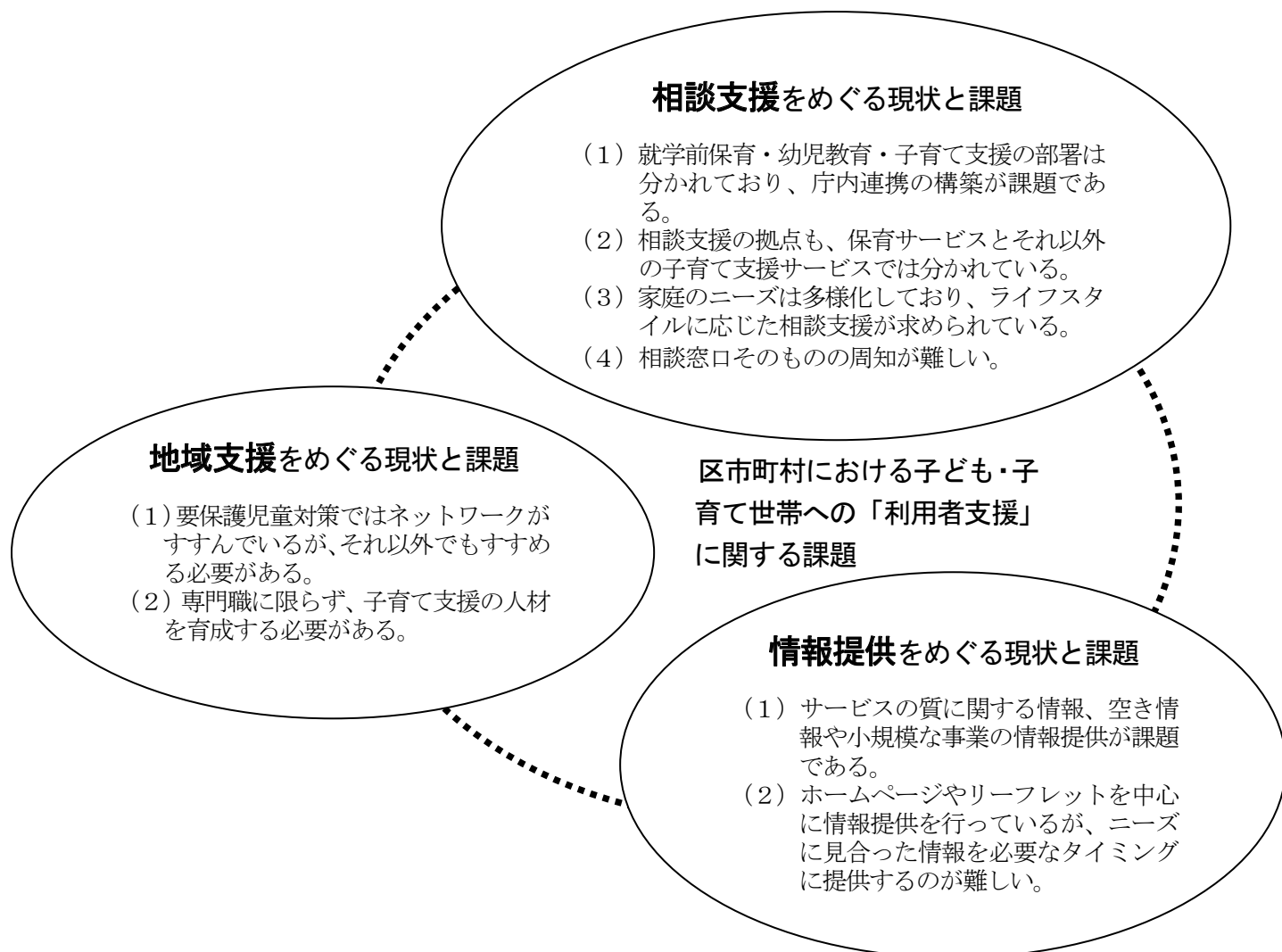
- (1) 子どもと保護者が、自分の家庭に一番ふさわしいサービスのメニューを確実かつ円滑に利用することを支援する。
- (2) 子どもと保護者が身近な場所で「子ども・子育て支援給付」「地域子ども・子育て支援事業」「その他の子ども・子育て支援」の中から適切なものを選択し、円滑に利用することを支援する。
- (3) 「相談支援」「地域支援」「情報提供」の3つを実施内容としている。

「子ども・子育て支援法」 第59条一号（利用者支援事業）

子ども及びその保護者が、確実に子ども・子育て支援給付を受け、及び地域子ども・子育て支援事業その他の子ども・子育て支援を円滑に利用できるよう、子ども及びその保護者の身近な場所において、地域の子ども・子育て支援に関する各般の問題につき、子ども又は子どもの保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うとともに、関係機関との連絡調整その他の内閣府令で定める便宜の提供を総合的に行う事業

東社協「子ども・子育て支援マネジメントシステム検討プロジェクト」では、平成25年8月に東京都内区市町村保育主管課・子育て支援課を対象にアンケート調査を実施し、子ども・子育て支援新制度における「利用者支援事業」に向けた現状と課題を把握しました。

同調査では、以下のような現状と課題が明らかになっています。



一方、東京都内の保育所待機児童数は、経済不況に起因する就業環境の悪化や世帯収入の減少を背景に平成21年に急増して8千人を超えて以降、自治体や保育関係者による定員増の努力に関わらず、8千人前後の高止まりにあります。そのため、保育ニーズを的確に子育て支援サービスにマッチングすることは極めて重要な課題となっています。また、大都市東京では家庭や子どもの多様なニーズやライフスタイルに応じた子育て支援が求められ、そのニーズは保育ニーズに限らず、多様なものとなっています。

こうしたことから、平成27年4月から新たに始まる「利用者支援事業」では、大都市東京の特性に応じた構築をめざす必要があり、その実現に向けて以下について提言します。

提言 I-1 大都市モデルによる重層的な利用者支援事業の構築

区市町村が地域の実情に応じた「地域子ども・子育て支援事業」の一つとして、平成27年4月から「利用者支援事業」を実施するにあたり、大都市東京の特性に応じた課題をふまえた構築をすすめることが必要です。さらに、区市町村行政と身近な関係機関の連携による重層的なしくみを構築することが求められます。

(1) 大都市モデルの「利用者支援事業」の構築

～東京都・区市町村に望まれる取組み～

① 保育ニーズのマッチングを支援

大都市東京では、保育所待機児の解消をすすめることが重要な施策課題となっています。そのため、保育所の定員拡大に努めるとともに、個別のニーズを適切な保育サービスに結び付けるため、保育サービスに特化して身近な地域で保育ニーズの相談支援とマッチングを強化するしくみ（例・横浜市等の保育コンシェルジュ）を構築することが求められます。

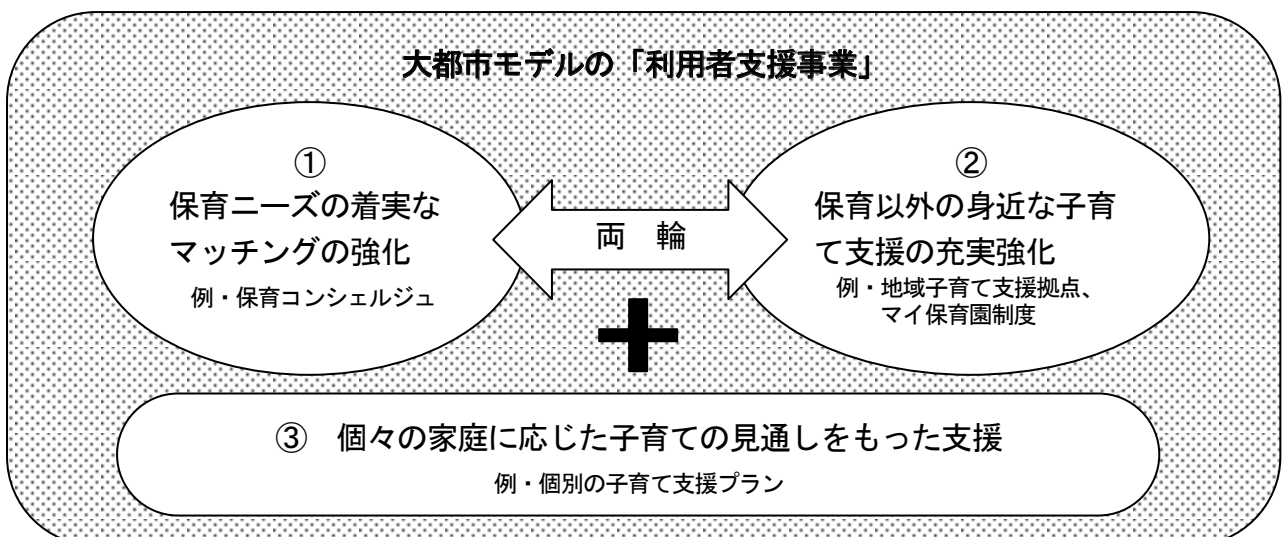
② 保育サービスと子育て支援サービスの相談支援の両輪

都内区市町村に対するアンケート調査でも、保育サービスとその他の子育て支援サービスは庁内で所管課が分かれ、また、相談支援拠点も前者は本庁窓口、後者は子ども家庭支援センターとして分かれていることが少なくありません。一方で、子ども家庭支援センターは虐待対応などの困難ケースへの対応に比重を置いていることが多くあります。そうしたことから、より身近な地域で利用者支援を充実させていくことが必要となっています。

子育て家庭におけるニーズは保育ニーズにとどまりません。虐待予防や課題を抱える世帯への支援は日常的なつながりを作ることが大切です。そのため、保育ニーズに対応しつつ、子育て支援サービスの利用者支援（例・地域子育て支援拠点やマイ保育園など）をすすめていくことが求められます。

③ 個々の家庭に応じた子育ての見通しをもった支援

大都市東京のもう一つの特徴は多様な家庭状況の存在です。特に保育所待機児問題が深刻になると、保育所の入所の可否が大きな不安となり、子育ての見通しが立たないことが少なくありません。そうしたことから、個別の家庭の状況やライフスタイルに応じた支援（例・品川区の「しながわっ子 子育てかんがるープラン」）が求められます。



(2) 重層的かつ多様な「利用者支援事業」の構築

～区市町村に望まれる取組み～

① 行政窓口と身近な子育て支援拠点による重層的な利用者支援

子ども・子育ての利用者支援にあたって、行政窓口と身近な子育て支援拠点のそれぞれの特性を活かした重層的なしくみを構築することが望まれます。

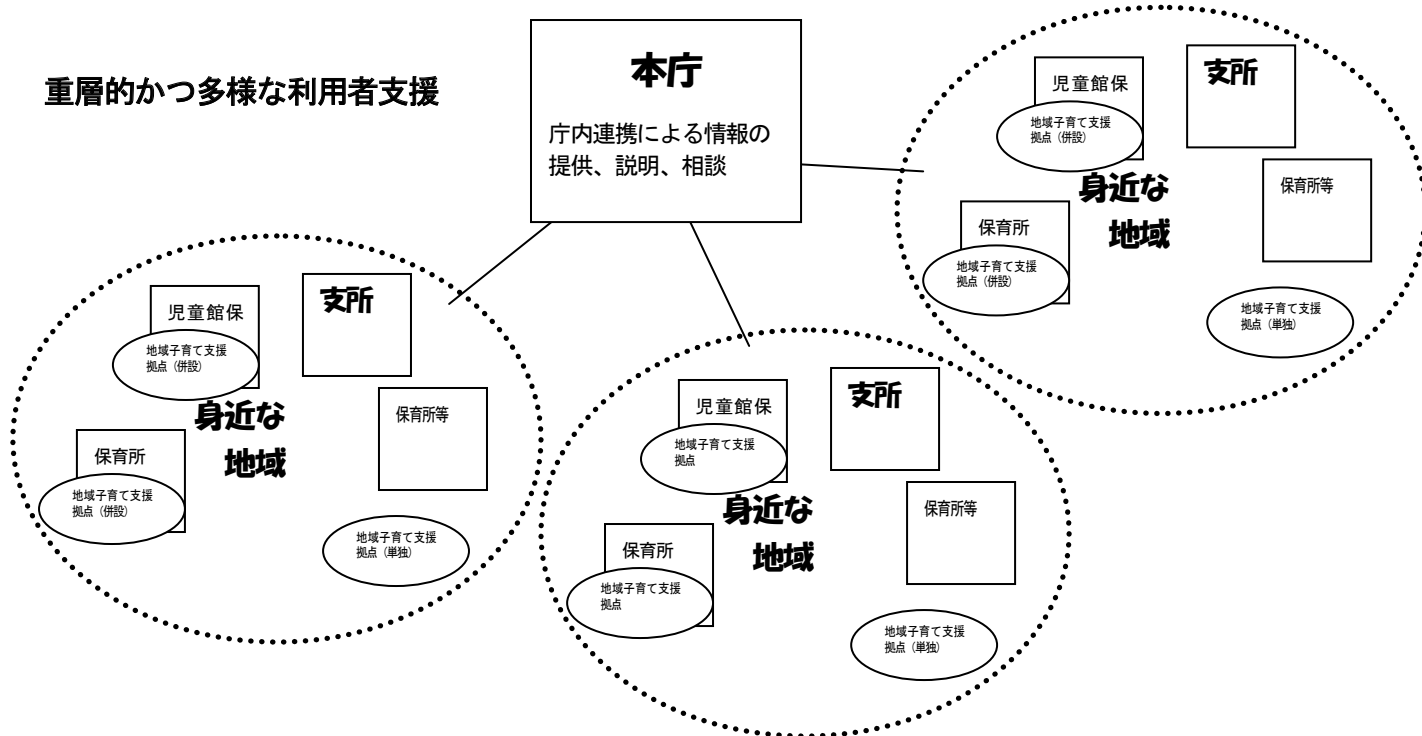
行政窓口には、複雑な子ども・子育て支援新制度の制度情報を着実に説明するとともに、選択に資するための情報提供が求められます。一方、身近な子育て拠点では、気軽に立ち寄れる場づくりに努めることにより、市民感覚での情報提供や寄り添える相談支援を実施することが期待されます。

② 多様な子育て支援拠点の活用

身近な子育て支援拠点も併設している施設や配置している人材や行っている保育内容等の特性によって、それぞれの特性を活かした利用者支援を展開することができます。例えば、行事やイベントを盛りだくさんに実施している拠点に集まる親子もいれば、あえて自由に過ごせる拠点に足を運ぶ親子もみられます。

表 利用者支援の想定される実施場所のそれぞれの特性

想定される実施場所	特性	
区市町村本庁や支所の窓口	子ども・子育て支援新制度そのものが複雑な制度であることから、サービスの利用要件や方法をはじめ正確な制度情報、教育・保育施設の基本情報の提供・説明や相談は区市町村窓口や身近な支所が担うことが望ましい。	
地域子育て支援拠点 (子育てひろば)	保育所併設 *ひろば事業の実施の有無にかかわらず	園庭などの設備や交流の場を提供するとともに、在園児に限らず保育士・看護師・栄養士を配置している特性を活かした子育て相談や講座を実施することができる。
	児童館併設	交流の場やイベントをはじめとする集いの機能を活かすとともに、学齢期以降の連続した関わりの中で実施することができる。
	単独設置	市民に近い感覚で身近な地域で交流の場の提供、相談・援助、情報提供、講習等の開催を行いながら、気軽に利用できる場として実施することができる。



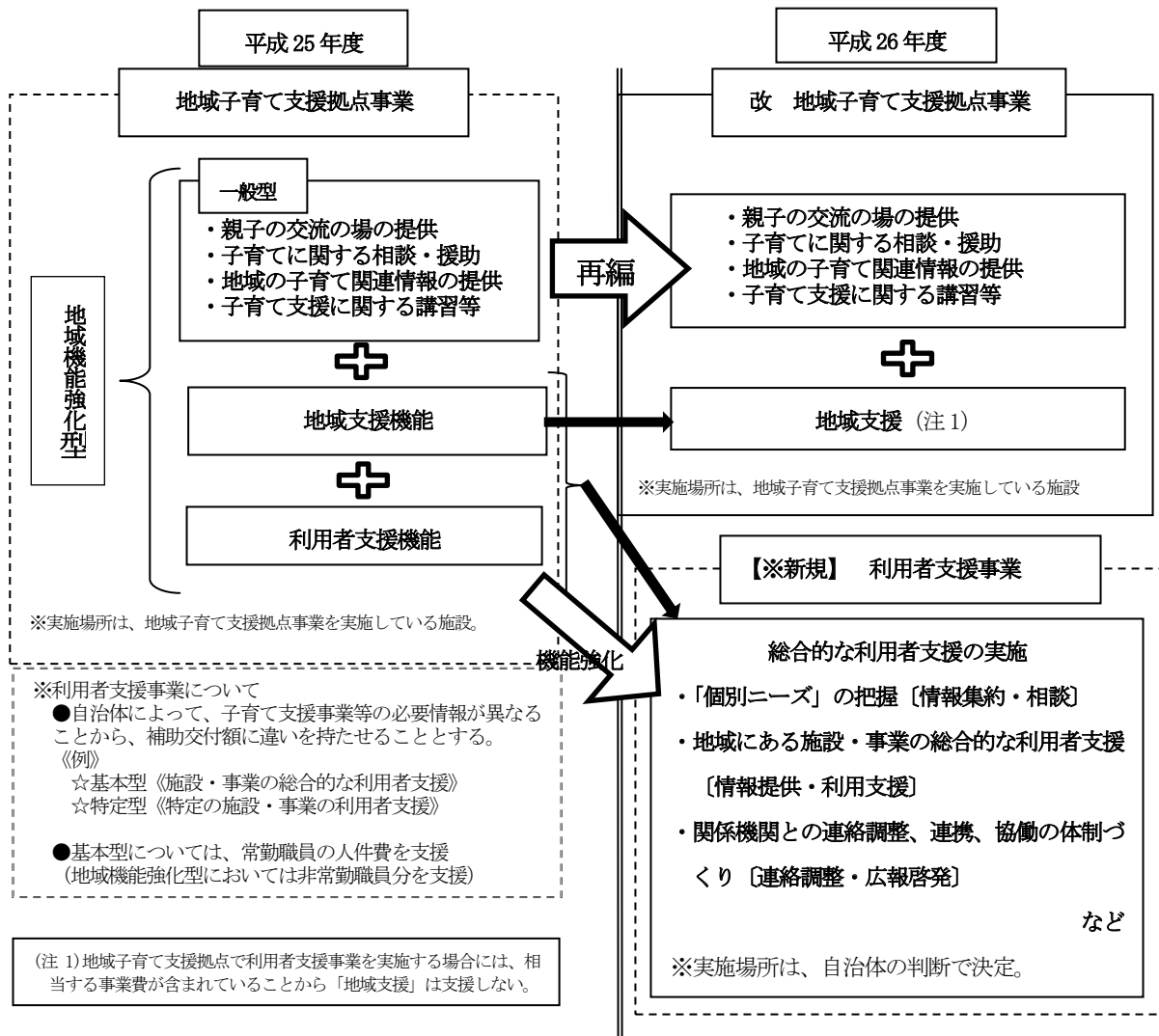
参考 東京都内における「子育てひろば事業」の現状と国による構想

表 都内「子育てひろば事業」実施か所数（平成 25 年 4 月 1 日現在）

	子育てひろば事業 A型 (都制度)	子育てひろば事業 B型	子育てひろば事業 C型	子育てひろば事業 D型	合計
		国事業名：地域子育て支援拠点事業「 一般型 」	国事業名：地域子育て支援拠点事業「 地域機能強化型 」	国事業名：地域子育て支援拠点事業「 連携型 」	
保育所併設	147	45	12	59	263
児童館併設	303	5	17	55	380
その他	39	92	66	0	197
合計	489	142	95	114	840

東社協「子ども・子育て世帯への『利用者支援』に関する区市町村アンケート報告書」より

国における地域子育て支援拠点事業の地域機能強化型と利用者支援事業の整理について



提言 I-2 保育所の機能を活用した地域の子育て支援家庭の利用者支援の充実

「保育所保育指針」では、保育所の役割として「保育所は、入所する子どもを保育するとともに、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割を担うものである」としています。また、「その行う保育に支障がない限りにおいて、地域の実情や当該保育所の体制等を踏まえ、次に掲げるような地域の保護者等に対する子育て支援を積極的に行うよう努めること」と定め、具体的な取組みとして、①子育て家庭への保育所機能の開放、②子育て等に関する相談や援助の実施、③子育て家庭の交流の場の提供及び交流の促進、④地域の子育て支援に関する情報の提供を位置付けています。

こうしたことから、子ども・子育て支援新制度における「利用者支援事業」のスタートにあたって、保育所は認定こども園への移行の有無に関わらず、その機能を積極的に同事業へ活かしていくことが考えられます。

平成26年2月に東社協「子ども・子育て支援マネジメントシステム検討プロジェクト」では、「都内私立保育所における『地域子育て支援』の取組み」についてアンケート調査を実施しました。そこでは、都内私立保育所が「子育てひろば事業」を受託していなくても、東京都民間社会福祉施設サービス推進費補助の努力・実績加算を活用するなどにより、さまざまな形で地域の子育て支援に取り組んでいる状況がみられました。

例えば、以下のような取組みがみられました。

都内私立保育所における「地域子育て支援」の取組み（例）

（1）「園庭開放」や「保育所体験」等をきっかけとした地域の保護者への「相談支援」

保育所が在園児以外の地域の子育て家庭を対象に実施する行事をきっかけに、ちょっとしたことを相談できるようになっています。「食」「保健」「発達」等に関することから、最近では「保育所の選び方」「入園相談」も増えています。相談の内容には、「生活リズム」「トイレトレーニング」「子ども同士の関わり方」「成長の度合い」「しつけ」「離乳食のすすめ方」「スキンケア」「夜泣き」「自我への対応」「断乳・卒乳」「予防接種」「アレルギー」などがみられます。

例・「園庭開放」で来園した保護者から、子どもの食・成長の度合い、しつけに関する相談を受け、体験保育で同年齢の子の様子を見たり、ふかし芋や大根煮食の行事で一緒に食する経験をしてもらった。同年齢とのふれ合いで安心したり、食の好き嫌いを克服し喜んでもらった。

（2）保育所が地域の子育て家庭のつながりを支援

主に地域子育て支援拠点（子育てひろば事業）を実施している保育所では、他の地域からの転入者や第一子の保護者などが地域で仲間づくりを行うきっかけを提供しています。また、逆に保護者同士のつながりから保育所が地域の子育て家庭に必要な支援を知る機会となっています。

例・新しくできたマンションから、子育ての悩みや友達（ママ友）がいない等の育児相談が多く寄せられた。保育園で行っている地域子育て支援拠点事業（子育てひろば）を紹介し利用できるようになってからは、地域の母親同士の交流が見られるようになり、皆さん表情が明るくなり、毎回参加している。

（3）保育所の保育士・看護師・栄養士が専門性を活かした支援

保育所には、保育士・看護師・栄養士が配置されており、また、日々の子どもの成長や発達をよく知るといった特性があります。

例・連続の育児講座を開催し、続けて講座に参加してもらえた。「保育」、「保健」、「栄養」と3つの柱で話せた事で子育て初体験のお母さまから参加してよかったという意見をいただいた。

利用者支援事業の実施にあたって、保育所の機能を活用した以下の取組みが求められます。

(1) 保育所による地域の子育て家庭に対する利用者支援

～保育所に望まれる取組み～

保育所には安全に遊べる園庭等の設備があるほか、保育士、看護師、栄養士、調理師といった専門職を配置しているという特性があります。また、日々子どもの保育に関わっていることから、子どもの発達をふまえた情報提供が可能です。保育所には、在園児の保育に支障のない範囲で保育所の機能を活用して地域の子育て家庭とつながるきっかけを作るとともに、そうした機会を通じて地域の子育て家庭に対する子ども・子育てサービスの利用者支援に取り組むことが期待されます。

こうした取組みは、保育所にとっても在園児に限らず、地域の子育て家庭の現状を自らの保育に反映する意義があります。一方で、地域の子育て家庭を実際に支援していく上で、地域の子育て支援の社会資源を把握しておくことも必要となってきます。

(2) 保育所の機能を活用した「利用者支援事業」をすすめるための支援

～区市町村に望まれる取組み～

利用者支援事業をすすめるにあたって、多様な地域子育て支援拠点の一つとして保育所を積極的に活用することが考えられます。区市町村には、保育所がそうした取組みを積極的に担えるようなしくみづくりが求められます。自治体によっては、しくみとして「マイ保育園制度」を設けて在園児に限らず、地域の子育て家庭が身近な保育所に登録する制度を持っています。

一方、保育所待機児解消に対応する中では、保育所は定員一杯に受けて在園児の保育を実施しています。そうした中で保育所が在園児の保育に支障のない範囲で地域の子育て家庭に対する支援に積極的に取り組むためにはその体制を確保するための区市町村による支援が必要となります。

提言 I-3 利用者支援のための基盤の構築

東社協「子ども・子育て支援マネジメントシステム検討プロジェクト」が実施した区市町村アンケートでは、「『制度情報』『施設・サービスの基本情報』に比べて『施設・サービスの質に関する情報の提供が難しい』『ニーズに見合った情報を必要な人に必要なタイミングで届けることが難しい』という課題が指摘されています。

子育て家庭のニーズに見合った適切な選択を支援するためには、選択に資する情報を区市町村がとりまとめて適切に情報開示、情報提供することが必要となります。それらの情報はホームページに掲載したり、一冊の情報にとりまとめ、母子健康手帳交付時に渡す取組みが多くなっていますが、子育て家庭が実際に必要なときにならないとその情報に気づかないことも少なくありません。そうしたことから身近な地域で日常的に子育て家庭に接する中間支援者がその情報を必要なタイミングで提供できることが重要になります。

さらに、区市町村アンケートでは、児童虐待に関わる「要保護」家庭対策において相談支援・情報提供拠点のネットワークが整っている一方で、「心配な家庭」「その他の家庭」の子育て支援のネットワークが少ないことが指摘されています。また、専門職に限らず、地域の子育て支援に関わる人材を広く育成していくことが求められています。

利用者支援事業の実施に向けて、その前提となる基盤を構築するため、以下の取組みが求められます。

(1) 選択に資する子育て支援情報のとりまとめと公表

～区市町村に望まれる取組み～

子育て家庭のニーズに応じた選択を支援するため、区市町村には地域内の子育て支援情報をとりまとめて、積極的に公表していくことが求められます。その際、求められる情報として次のような項目を適切に公表することが必要となります。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 制度情報② 各施設・サービスの基本情報③ 各施設・サービスの質に関する情報④ 各施設・サービスが発信する保育方針等 |
|--|

なお、これらの項目は、子ども・子育て支援新制度における「確認制度」に基づく公表項目が一つの目安として考えられます。

(2) 必要なタイミングで必要な情報が届くしくみづくり

～区市町村に望まれる取組み～

区市町村で集約した情報を広く発信しつつ、それを子育て家庭が必要とするタイミングに得られるしくみを作っていくことが求められます。そのためには継続的に関わる身近な中間支援者がその情報を必要なタイミングで手渡せるしくみが求められます。

(3) 利用者支援の担い手の養成

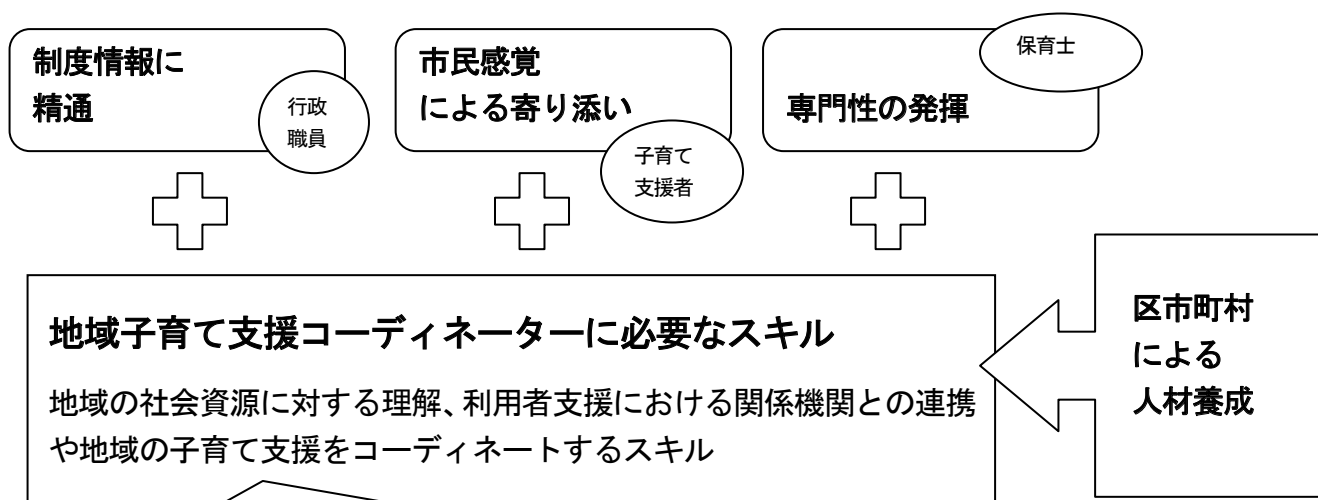
～区市町村に望まれる取組み～

利用者支援事業実施要綱案では、利用者支援に従事する者を「医療・教育・保育施設や地域の子育て支援事業等に従事することができる資格を有している者や、地方自治体が実施する研修もしくは認定を受けた者のほか、育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有する者であって、地域の子育て事情と社会資源に精通した者」としています。

2の実施場所と同様に、利用者支援の担い手は、行政職員であれば制度に精通していて、市民から養成した担い手であれば市民に寄り添う感覚で支援ができ、保育士等であればそれぞれの専門性を活かせるなど、知識や経験をもとに発揮できる機能はそれぞれに特性があると考えられます。

一方で、上記の特性を活かすにせよ、利用者支援を担う上では、地域の社会資源に対する理解、関係機関との連携や地域の子育て支援をコーディネートできるスキルが必要となります。そのため、区市町村には、利用者支援を担える人材の養成に努めるとともに、子育て支援家庭の多様なニーズに応じていくことが必要と考えられます。

それぞれの人材の特性を発揮する重層的な利用者支援



<利用者支援事業従事者養成>

厚生労働省では、今後、各市町村が利用者支援事業を実施するにあたってその従事者を養成するための研修を実施する研修プログラムの検討を行っています。平成26年2～3月に試行された「利用者支援事業従事者養成のための研修会」では、①利用者支援事業の概要、②地域資源の概要、③対人援助者に求められる基本姿勢と倫理、④記録の取扱い、⑤事例分析がその内容に盛り込まれています。これらは利用者支援の共通部分にあたりませんが、相談援助の技術の向上、それぞれの地域に固有の制度や社会資源について実際に視察や実習も盛り込みながら理解を深めることが必要と考えられます。

○東社協「子ども・子育て支援マネジメントシステム検討プロジェクト」による公表資料

(1) 平成25年度子ども・子育て世帯への「利用者支援」に関する区市町村アンケート報告書

(平成25年12月)

(2) 子ども・子育て支援新制度 区市町村による利用者支援事業の実施に向けて (平成26年3月)