

子育てしやすいまちナンバーワンをめざして

八王子市こども家庭部子ども家庭支援センター館長 小澤 篤子

はじめに

近年、少子化が急速に進んでいる。1970年代の前半には、生まれてくる子どもの数は年間200万人を超えていたが、1973（昭和48）年の第2次ベビーブームを境に減少を続け、2005（平成17）年には約半分である106万人となり、最低の出生数を記録した。

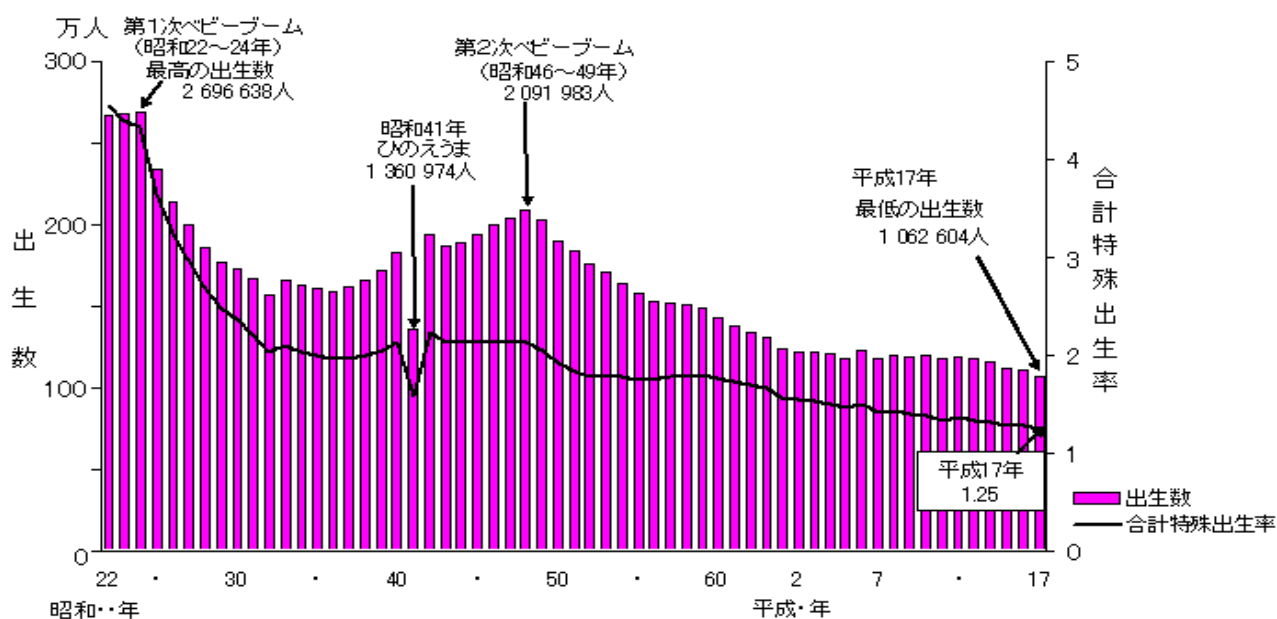
また、合計特殊出生率も1966（昭和41）年の丙午の1.58を1990（平成2）年には下回り、「1.57ショック」として、少子化問題が広く知られるようになった（図表1）。

この「1.57ショック」を契機として国は1994（平成6）年12月に、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）を策定し、少子化社会対策の本格的な取り組みの第一歩を刻み、1999（平成11）年12月に「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が策定された。

八王子市では国の政策を受け、2003（平成15）年8月、子どもに関する施策に総合的に取り組むため、従来福祉部門で行っていた児童福祉施策や教育委員会に委任していた青少年健全育成部門を統合してこども家庭部を新設し、子育てしやすいまちナンバーワンをめざして子育て支援に重点的に取り組むこととなった。

本稿では、国の動向と本市における特徴的な施策を報告する。

図表1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



1. 国の少子化対策

エンゼルプランや新エンゼルプランは、子育てと仕事の両立支援を中心とした、あくまでも親の就労支援を主眼とする計画であった。「待機児童ゼロ作戦」等により、子どもを生み育てやすい環境を整備することに力点を置いて、様々な対策を実施してきた。しかし、少子化の主たる要因であった晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」という新しい現象があらわれた。

2002（平成14）年1月に発表された日本の将来推計人口によれば、少子化は今後一層進行すると予想された。少子化の進行は、今後、我が国の社会経済全体に極めて深刻な影響を与えるものであることから、少子化の流れを変えるため、改めて国・地方公共団体・企業等が一体となって、従来の取り組みに加え、もう一段上の対策を進める必要があることから、同年9月には、厚生労働省において「少子化対策プラスワン」を取りまとめ、保育に関する施策など「子育てと仕事の両立支援」が中心であった従来の取り組みに加え、①男性を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子どもの社会性の向上や自立の促進、という四つの柱に沿い、総合的な取り組みを推進することとした。

また、これを踏まえ、2003（平成15）年7月「次世代育成支援対策推進法」（以下「次世代法」という）が国会で成立し、地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取り組みを促進するための内容を記載した「行動計画」の策定が義務付けられ、地域における子育て支援の強化を図るための「児童福祉法の一部を改正する法律」が制定された。

2. 八王子市における『こども育成計画（八王子市次世代育成支援行動計画）』の策定

八王子市でも少子化の進行は例外でなく、

2003（平成15）年まで出生数が減少し、合計特殊出生率も1.12まで落ち込んでいたが、2004（平成16）年は出生数・合計特殊出生率ともに増加した。また、合計特殊出生率は、23区及び26市中20番目である。

このような状況の中で、本市では「次世代法」の規定に基づく行動計画として、0～18歳未満のこども施策を推進するための『八王子市こども育成計画（八王子市次世代育成支援行動計画）』を策定した。

（1）計画策定の体制

学識経験者、子ども関係・労働関連団体、公募市民の方々と組織する「八王子市こども政策推進協議会」を設置し、2つの分科会を置いて、子育てにじかに関わる側の視点と子

育てを取り巻く環境からの視点で計画素案を作成し、市長へ提言を行った。並行して、提言内容をふまえた原案を策定するため、庁内の関係部長による「こども育成計画策定委員会」及び関係課長で構成する「次世代育成支援庁内連携会議」を設置し、そのワーキンググループとして協議会と同様の分科会をつくり、「八王子市こども政策推進協議会」と積極的な情報交換を行うため、合計47回もの会議を重ね、協働してこども育成計画を決定した（図表3）。

また、中間提言に対するパブリックコメントを行い、市民からの意見を受けたほか、こども施策とその基本的な考え方やこども育成計画素案について市民に周知を図るとともに意見を聞き、

図表2 合計特殊出生率（平成元年から）

年 (平成)	八王子市 出生数(年別:人) ※平成元年から 9年は年度	合計特殊出生率(年別)		
		八王子市	東京都	全国
元	3,957	1.44	1.24	1.57
2	3,925	1.40	1.23	1.54
3	4,077	1.36	1.18	1.53
4	4,136	1.34	1.14	1.50
5	4,109	1.27	1.10	1.45
6	4,202	1.33	1.14	1.50
7	4,213	1.22	1.11	1.42
8	4,207	1.25	1.07	1.43
9	4,247	1.19	1.05	1.39
10	4,414	1.21	1.05	1.38
11	4,327	1.17	1.03	1.34
12	4,534	1.21	1.07	1.36
13	4,455	1.18	1.00	1.33
14	4,323	1.14	1.02	1.32
15	4,203	1.12	1.00	1.29
16	4,267	1.13	1.01	1.29

図表3 こども育成計画策定の体系図



そこで、『八王子市こども育成計画』では、従来の仕事と子育ての両立などの「保育中心の子育て支援策」ととどまらない、「地域における子育て支援」や「子どもの社会性の向上や自立の促進」のための取り組みを重要と考え、とりわけ、子育てや子育ての場は身近な地域であることから、地域の環境整備に着目し、「子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備」という視点を持ち、「家庭・学校・地域・企業がそれぞれに責任を持ち、みんなで、子育て・子育てを支援していく体制」をつくることを基本的な考えと定めた。

また、少子化、核家族化、ITの普及など子育て家庭を取り巻く環境が大きく変化している中、今まで以上に地域における子育て支援の強化を図るため、「自立」「参加」「地域」の3つを計画のキーワードとした。

（3）計画の基本目標

計画を実現していくため、5つの基本目標を定め、目標は「個」「家族」「学校」「地域」「社会・環境」と、支援の対象が子どもを中心にひろがっていくイメージで組み立てている。

①わたしがおおきくなると お父さん・お母さんもおおきくなる

（子どもと親、それぞれの成長をめざして）

②家族みんなの笑顔がすきだから

（子育てを楽しめる家庭づくり）

③学校はわたしのまちの“みんなの広場”

（学校を中心とした地域連携の充実）

④元気なまちは わたしたちから！

（特色ある子育て・子育て支援を推進する地域活動の充実）

⑤わたしもおしごと どちらも大切にしてほしいから

（子育てに配慮した「はたらく」環境の整備）

また、「この基本目標を子どもにも理解してほしい」「市は子どものためにこんなことに取り組んでいる、ということを伝えたい」という思いから、子ども主体で子ども自身の言葉で表現している。

3. 具体的施策の展開

本節では『八王子市こども育成計画』の具体的施策の中から、特に「自立」「参加」「地域」の3つのキーワードに象徴される取り組みをいくつか紹介したい。

（1）子ども家庭支援センターの取り組み

核家族化が進み、地域社会もかつてのような機能がなくなっている今日、身近に相談相手もなく、孤立し、子育てに不安を抱える保護者は多い。市には子育てに悩む保護者から、多種多様で専門知識を必要とするような深刻な相談が寄せられ、件数も増加している（図表4）。

本市では2004（平成16）年10月、それまで主に育児相談を実施していた子育て相談センターを改組し、子ども家庭支援センターを設置した。広い市域を持つ本市では、より身近なところで相談できるよう、市域を5つに分け、2006（平成18）年までに各地域ごとに地域子ども家庭支援センターを設置し、子ども家庭支援センターを核として全市域をカバーする相談体制を整備した。

2005（平成17）年には子どもと子育て家庭の相談業務及び児童虐待の通告窓口をそれまでの都道府県の児童相談所から市町村とする児童福祉法の改正があり、子ども家庭支援センターは本市における窓口となっている。

（a）虐待の予防・早期発見

図表4からもわかるとおり、相談件数は年々増えている。これは、家庭支援センターが増え、より身近な場所で、敷居が高くなく、気軽に相談ができるようになったことも1つの大きな要因であるが、相談内容が二極化しているという特徴をもっている。

虐待で今にも子どもの命が危なくなるようなものと、「蚊に刺されたが大丈夫か？」おしっこがよく見えるように青い色をつけている紙おむつのコマーシャルを見て、「うちの子のおしっこが青くないけれど大丈夫か」など、相談をする本人たちには深刻な問題であるのだが、笑い話で済ま

図表４ 八王子市子ども家庭支援センター相談件数の推移

○総合相談件数

区 分 \ 年 度	12	13	14	15	16	17	18 (1月末)
健 康 (病気治癒・予防接種・事故等)	190	160	198	183	515	743	799
家庭・生活環境 (夫婦・祖父母・近隣関係等)	189	270	116	173	398	385	519
発育・発達 (身体・性格・言葉・態度等)	236	312	442	542	991	1,683	1,332
養育不安	52	77	111	358	1,149	3,209	4,563
虐待・虐待が疑われる	9	21	32	390	625	1,146	2,034
基本的な生活習慣 (食事・睡眠・排泄・遊び等)	249	289	320	365	461	697	771
教育・しつけ (学校・塾・育児法・不登校等)	142	235	179	167	412	985	1,171
非 行	2	1	9	7	54	168	158
経済・就労	0	3	2	12	7	13	28
各種サービス問合せ	183	229	162	171	461	663	2,991
その他	265	216	188	510	814	2,687	2,041
合 計	1,517	1,813	1,759	2,878	5,887	12,379	16,407

(平成16年10月24日までは子育て相談センター)

(平成16年10月クリエイイトオープン)

(平成17年10月元八王子・南大沢オープン)

(平成18年10月館オープン)

せることができるような軽微なものが、それぞれ増えている現状がある。

後者の場合もそんなことまで相談するのかということではなく、軽微なことすら誰にも相談ができない孤立した子育ての状況があるという現実を目を向ける必要がある。

以前は子どもの問題は家庭の問題であるという考え方があり、家庭に任されていたが、若い親を取り巻く環境がかつてとは大きく変化している今日、家庭だけで解決ができない状況がある。国の少子化対策においても、そのような状況を踏まえて、子育てを支援する施策を展開している。

養育不安も、近年、相談の件数が増えている事項である。養育不安とは主たる理由がなく、「子どもを育てていく自信がない」「子どもがかわいくない」「子どもはいらない」といったものである。親自身も少子化・核家族化のなかで、子どもに触れたことのない状況、孤立化した子育て状況にあることが大きく影響している。

養育不安は主たる理由がないことから、相談にあたって親に寄り添う支援を実施しないと、虐

待の疑いや虐待など、対応が難しい事例へと変わっていく恐れがある。

虐待への対応は、風邪の状況ととてもよく似ている。早く手当てをすれば大事には至らないが、放置をすれば手の施しようがなくなる危険性もある。早いうちに手を打つことができれば、対応は難しくないのである。

各子ども家庭支援センターには、親子がふれあい交流することのできる広場を併設しており、多いところでは、月に約3,000人の親子が集っている。広場では、手遊びや絵本の読み聞かせ、先輩ママの子育て相談など、地域の市民が子育て応援団として親子にかかわっている。そこで、孤立化しているような親子に気づき、早い段階での支援を行うことが可能となる。広い市域をカバーするため、児童館・民間保育園でも広場事業を実施している。今後は空き店舗を利用した市民による広場事業も実施していきたいと考えている。

（b）要保護児童に対する支援

要保護児童とは、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童であり、図表5は、何度も繰り返し支援が必要な子どもの数をあらわしている。

虐待や虐待が疑われるものは、養護相談に含まれており、151人の子どもが該当をしている。以前は、要保護の子どもの問題は保護者の経済的な事情や病気等、原因がある程度ははっきりしていたが、現在では、様々な要因が複雑に絡み合っており、1つの機関（担当）では、解決が難しい子どもや家庭が増えている。

図表5 要保護児童に対する支援

17年度児童家庭相談						単位 人
養護相談	保健相談	障害相談	非行相談	育成相談	その他	合計
280	25	89	7	226	37	664

そこで、関係機関及び市民と連携し、子ども家庭支援ネットワークを構築した（図表6）。また、このネットワークを2007（平成18）年4月1日より児童福祉法第25条の2第1項の規定に基づく「要保護児童対策地域協議会」とし、必要な情報を共有することで、要保護児童等の適切な支援を図っている。

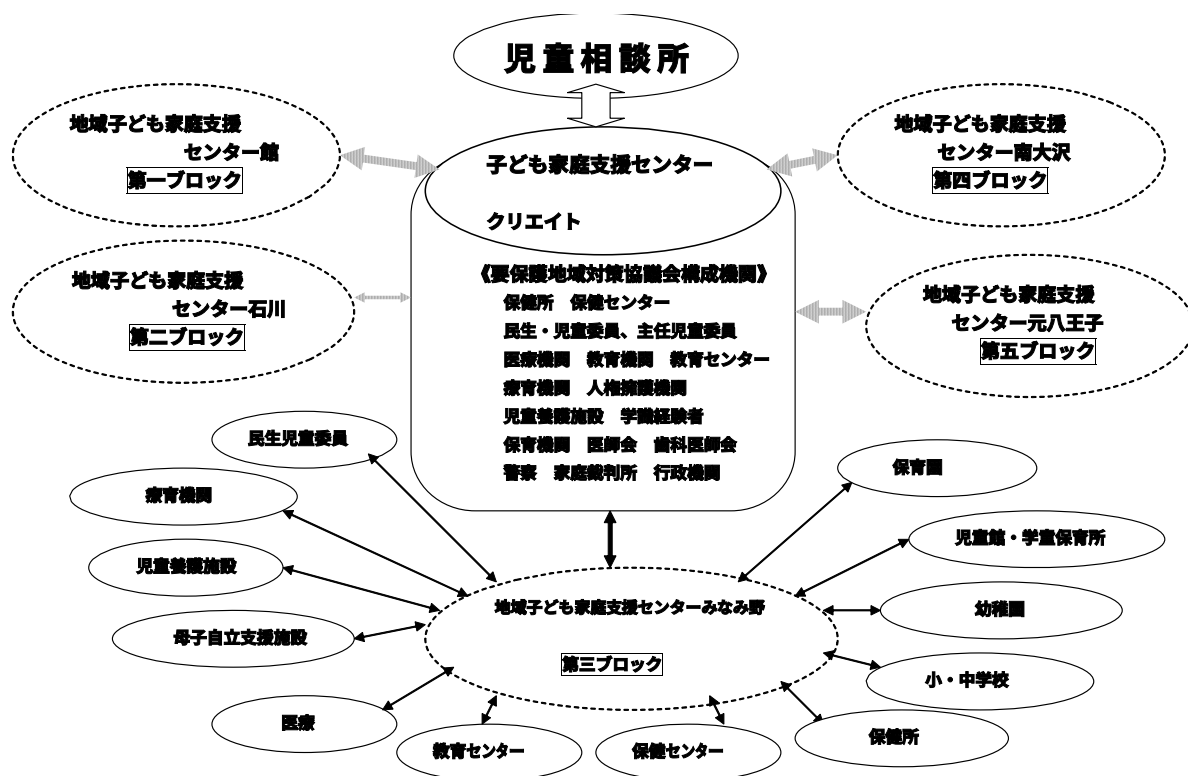
従来、守秘義務の壁に阻まれていた情報共有が、子どもの支援のために必要であれば、「要保護児童対策地域協議会」のなかでは、個人情報保護法に違反することなく情報の提供・共有化が可能となった。このことにより、複数の要因が絡み合っている子どもや家庭について、また、関係機関の狭間で動くことの難しかった子どもや家庭について、市が中心となって支援に取り組みやすい状況を作り出した。

本市では5つの地域子ども家庭支援センターが核となってネットワークを組んでおり、より地域に根ざした身近な支援を実施している。

（2）児童館の取り組み

保育サービスの充実や子ども家庭支援センターの整備により、就学前の子どもを対象とする施策は進んできているが、思春期（小学校高学年から中・高校生年齢）の子どもたちの抱えるさまざまな問題に対しては、支援が十分でない現状がある。全国的にもニートと呼ばれる若者の存在が社会問題視されるなど、子どもの社会的な自立の遅れと不適応の増加は、社会形成に大きな支障をきたすことが危惧されており、行政としての対応が求められている。本市ではさまざまな問題を抱える思春期の子どもたちの自立支援に積極的に取り組んでいくため、中核機能を持つ施設として児童館を位置付け、利用対象年齢の上限を18歳未満までとすることで、従来の小学校低学年を対象とした「遊び場」中心の事業から、子どものための「居場所」としての環境を整備していくこと

図表6 八王子市子ども家庭支援センターと関係連携図



とした。最近では、児童館は地域における健全育成の拠点として、遊びを通して子どもの「育ち」を支援するとともに、地域・学校・関係機関との連携を図りつつ、子どもたちの自立を支援するコーディネーターの役割を担い、健全育成プログラムの開発及び指導、困難を抱えた子どもへの支援の強化を進めている。

(3) 公立保育園の取り組み

本市における保育園の役割は、従来、保育に欠ける子どもを親に代わって保育する親への就労支援であり、園内の子どもに対するだけの関わりであったが、今では対象を八王子市全域の子どもとし、以下の取り組みを実施している。

- ① 要保護対策児童に対する緊急一時保育を実施し、日常の保育や保護者との関わりについてのサポートを行うとともに、定期的な保護者との面談を通し、子どもや家庭の見守りを行う。また、経過観察や保育内容についての助言を行っている。
- ② 障害児に対し、日常の保育や保護者との関わりについてのサポートを行うとともに、発達の見極めや個別プログラムの作成、また、療育機関の補完機能を担うための連携を図っている。
- ③ 家庭福祉員(保育ママ)との連携・拡充に関するコーディネートや休暇時のサポート、及び定期的な訪問と保育相談を実施している。
- ④ 子育てを応援する人材の育成・活用を行い、保育園や幼稚園などの施設を利用しない在宅の子育て家庭に対し、園庭開放の充実や出張保育など支援を実施している。

(4) 子育て応援団（Beeネット）の取り組み

より身近なところで、子ども達や子育て家庭を支えるために、多様な世代の様々な立場の人が関わり、地域の中で子どもや親が安心して集い、助け合える出会いのしぐみを、「子育て応援団」

として立ち上げた。

応援とは、親に代わって子育てをすることではなく、地域のボランティアが子育て中の親に寄り添い共感することで、母親・父親が元気づけられ、子育てが楽しいと感じられるようになること、また、子どもとの関わりを通じて地域が活性化していくことをめざしている。

なお、BeeネットのBeeは英語の蜂のことで、八王子のハチとかけている。

ここで、子育て応援団の主な活動を示す。

① ボランティア活動場所の紹介・情報提供

初めてボランティアをする人、これまでの活動が続けながらさらに活躍したい人に、活動場所を紹介している。紹介先はボランティアの協力を必要としている子育て関係施設や子育てサークルなどで、会報等での情報発信も行っている。

② 子育て支援研修の実施・情報提供

子育てに関わるボランティア活動をしている人、これからボランティア活動を始めたい人を対象に、必要な研修と情報提供を行っている。

③ ネットワークの構築

地域の人々が、身近なところで気軽に子育て・子育てに協力できるよう、子育てサークルや関係施設とのネットワークづくりを進めている。

④ 子育てを地域で支え、子育て中の家庭に個別のサポートを提供するしくみの充実

より身近な地域の人たちの参加が可能なファミリーサポートセンターの新しいしくみづくりや、市民NPOによる支援の連携体制の整備を図っている。

（５）スキルアップ研修

以上紹介してきたような新しい施策を実施していくためには、縦割り行政を克服し、こども家庭部が丸となって、子どもの育ちという1つの目標に向かって、総合的に取り組んでいかなければならない。事務職、保育士、児童厚生員という枠を越えた部内独自のスキルアップ研修を実施し、より一層業務の充実に努めている（図表7）。

おわりに

子ども家庭支援センターでは、17年度に延べ155回、4,300人を超える参加者で、虐待予防を目的に「のびのび子育て講座」を実施した。そのうち、ボランティア応援団の力を借りた講座を半数以上実施している。地域の高齢者や学生、そして市民活動をしている人など、さまざまな人達に活躍いただいている。講座の内容も市民の力で応援をしていただいたが、それにも増して、子育てをしている母親や父親が講座で顔見知りになった人たちに地域で出会ったときに、声をかけられる、声をかけていただけるような状況を作り出せたことは、孤立化している子育て家庭にとっての応援団として、非常に有効であったと考えている。また、地域の高齢者にとっても、知り合った子ども達から受けたものは大きいものであったと考えている。

このように、地域を「子育て」を通じて活性化していくことができれば、遠くない将来、「子育てしやすいまちナンバーワン」を実現することも可能であろう。しかし、一朝一夕に状況が変わるわけではない。今すぐ支援が必要な子ども達もいる中で、一歩ずつ着実に取り組んでいくことが大切である。1人でも多くの子ども達が夢をもって幸せに暮らしていけるまちにしていけるためには、どれだけ多くの市民が子育てと関わっていくかが大きな鍵となる。

図表7 スキルアップ研修

異動者対象研修

講座名	講師
子ども支援担当の役割	子育て支援課
相談ワーク	家庭支援センター相談員
子ども家庭支援センターの業務等	家庭支援センター主査
母子自立支援施設リフレここのえ・児童養護施設八栄寮見学	
児童青少年課研修	児童青少年課
子育て支援課研修	子育て支援課
職場のコミュニケーション	総務部研修
人事給与制度・行財政経営・文書事務の基礎	
市民協働	市民活動推進部
文書事務・起案等	子育て支援課長
こども施策研修(育成計画等)	こども政策課政策課長
地域連携のあり方	子育てファシリテーター
発達相談研修	子育て支援課
実務研修感想を踏まえ	子ども家庭支援センター主幹

初級研修

研修項目	時間	講座名	内容	講師
一部	30分	研修の意義と活用	研修カリキュラムについて	こども政策課
	90分	個人情報の保護	守秘義務と個人情報保護法など	総務課
	45分	子ども施策について	自治体の役割とこども育成計画	こども政策課
	45分		市民との連携について	こどもファシリテーター
	240分	子ども家庭支援センターネットワークについて	ネットワークのあり方と関係機関の連携	外部講師
二部	60分	これからの行政の役割	職員の意識改革	子ども家庭支援センター館長
	150分	児童の心理について	児童虐待の影響	子ども家庭支援センター相談員(臨床心理士)
	240分	相談の基礎知識	報告/連絡方法/相談の処理方法/判断など	子ども家庭支援センター相談員(社会福祉士)
三部	210分	事例研修法	事例研修の意義、初級編	外部講師
	210分		具体的事例	
	30分	研修のまとめ		こども政策課

中級研修

研修項目	時間	講座名	内容	講師
第1部	30分	スキルアップ研修の意義	研修カリキュラム等について	こども政策課
	30分	八王子市における子ども施策①	(1)こども家庭支援センターの機能と課題(2)保育園子ども支援担当の役割	家庭支援センター館長
	30分	市町村における児童相談と法		児童相談所
	80分	児童相談所概論	(1)設置根拠と権限(2)事業内容(3)相談内容と対応、援助内容(4)一時保護	
	90分	虐待への理解	(1)種類(2)要因(3)子どもへの影響(4)援助(5)相談対応のポイント	
	135分	主な相談	(1)不登校(2)引きこもり(3)家庭内暴力(4)非行	
	30分	八王子市における子ども施策②	児童館の新たな機能	児童青少年課長
第2部	40分	こどもの発達と心理		児童相談所
	40分	こどもの発達と医療		
	80分	ケースワークの実際		
	240分	子ども家庭支援ネットワークについて	ネットワークのあり方と関係機関との連携	外部講師
第3部	210分	ケースワークの実際	インシデント	外部講師
	210分	ケースワークの実際	インシデント	
	30分	研修のまとめ		こども政策課

(おざわ あつこ)