

# 埼玉県戸田市・千葉県印西市における「自治」の諸相（4）

## —保育・子育て支援をめぐる現状と課題

高屋大樹 [たかやだいき]

滋賀県健康医療福祉部健康寿命推進課 主査（元後藤・安田記念東京都市研究所研究員）

後藤・安田記念東京都市研究所研究室では、人口が急増している自治体の政治・行政・地域社会の実態を明らかにし、地域における「自治」の動向をつかむため、埼玉県戸田市および千葉県印西市で、2017年8月から2018年3月にかけ、それぞれ断続的に延べ23日間（戸田市）、24日間（印西市）にわたる調査を実施した。調査においては、両市内各所にて現地視察を行うとともに、市長・副市長・教育長・部課長級幹部職員をはじめとする行政担当者、議員、地域住民などそれぞれ計72人（戸田市）、62人（印西市）に対しヒアリングを行った。当調査の中間報告を、本誌2018年7月号から12月号にわたり掲載する予定である。本稿は、その第四弾である。

[なお、2016年度には人口減少に直面する自治体（徳島県那賀町）において同様の調査を実施した。その成果は、本誌2017年7月号から12月号に連載されている。]

### 1 はじめに

はじめに、統計データから埼玉県戸田市、千葉県印西市の人口動態等を概観する。

戸田市は、1985年の埼京線開通を契機として人口増加が続いているが、2015年時点の人口は136,150人<sup>1)</sup>となっている。国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」）の推計によると、2030年まで人口増加が続いたのち減少過程に入り、2060年には約116,000人になると見込まれている。

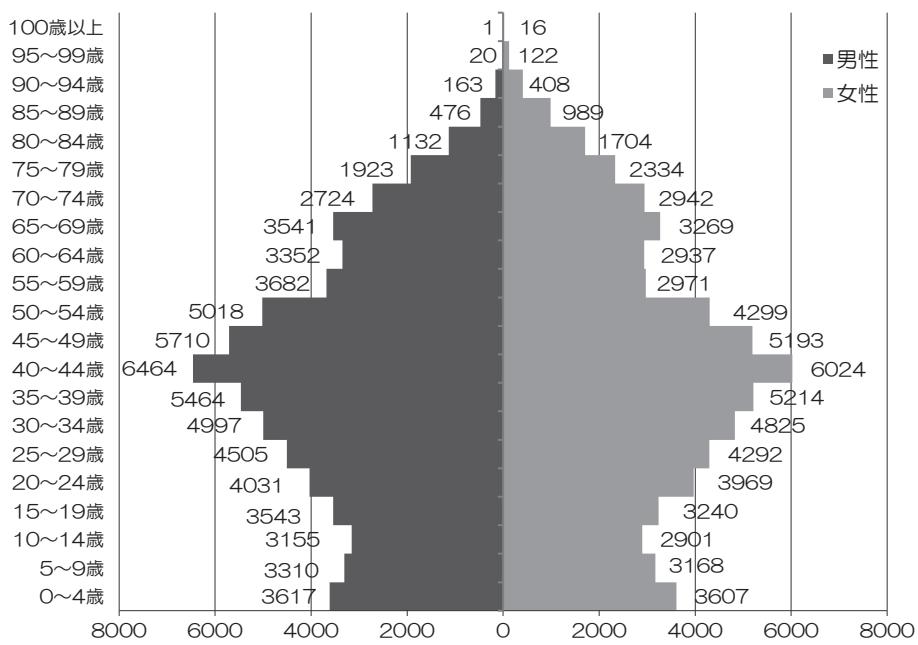
図1は、男女別に5歳ごとの人口を表したものである。男女とも40～44歳の人口が最も多く、かつその前後の年代（おおむね20歳代後半から50歳代前半）の人口が多くを占めている。また、14歳以下の各階級の人口も男女とも約3,000人となっており、いわゆる子育て世代の占める割合が高いことがうかがえる。特に、JR埼京線3駅（戸田公園駅、戸田駅、北戸田駅）周辺は集合住宅の建設が進み<sup>2)</sup>、

3駅を含む地区（上戸田地区、新曽地区）を中心として若い世代の流入が進んでいる<sup>3)</sup>。こうした状況を反映して、市民の平均年齢は埼玉県の自治体のなかで最も若くなっている<sup>4)</sup>。

図2は、出生数、死亡数、転入数及び転出数の年次推移である。まず、出生数、死亡数の推移を見てみると、一貫して出生数が死亡数を上回っており自然増が続いている。近年の出生数は、約1,500人前後で推移している。また、転入、転出数の推移を見てみると、年によってばらつきは見られるものの、こちらも一貫して転入数が転出数を上回っており、おおむね10,000人が転入し、9,000人が転出するといった状況が続いている。

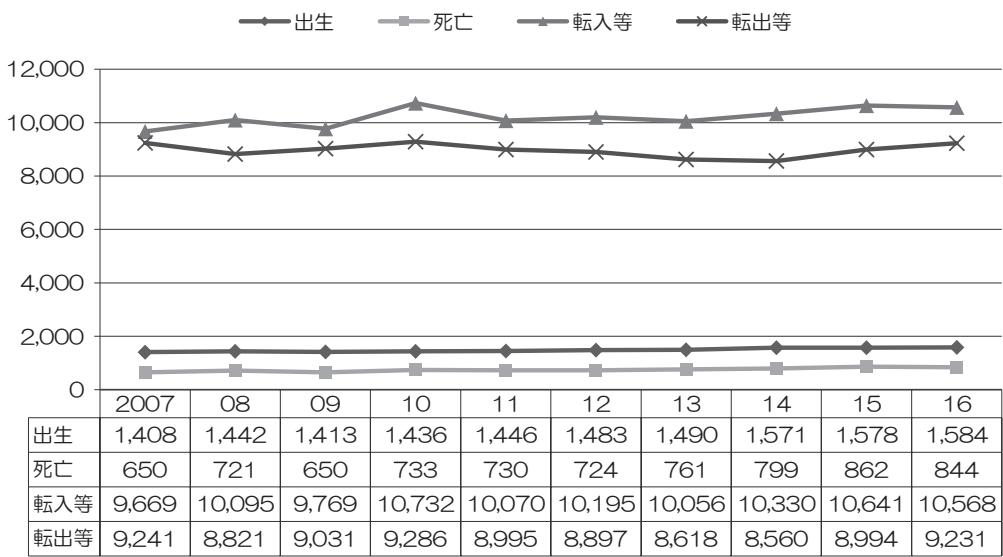
図3は、5歳階級別に転入数・転出数を表したものである。20歳代から40歳代前半にかけて転入数が転出数を大きく上回っている。一方で、2010年に市が実施した調査によると、20～30歳代の世代は、結婚などを転機として、比較的短い期間（おお

図1 戸田市の5歳階級別・男女別人口（2015年）



出典：国勢調査をもとに作成

図2 戸田市の出生数、死亡数、転入数、転出数の推移（2007-2016年）



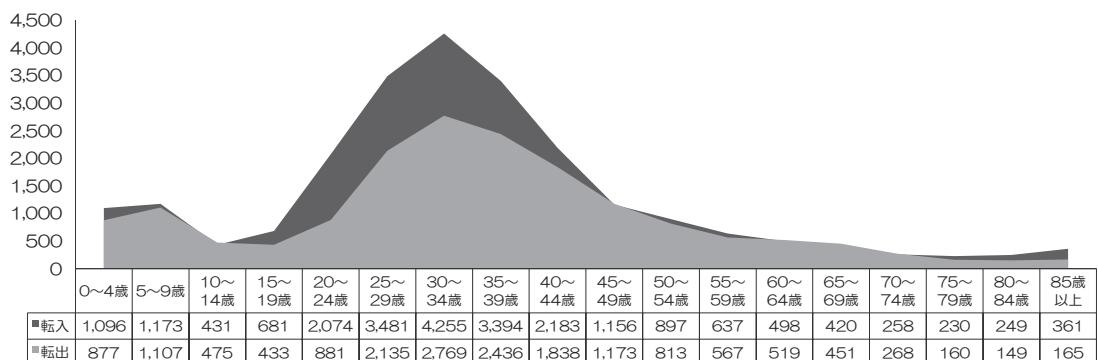
出典：住民異動月報（戸田市市民課）をもとに作成

むね5年未満）で転出する傾向も見られる<sup>5)</sup>。こうした状況について、現地におけるヒアリング調査では、「戸田市は人口の流動性が激しい」といった発言がたびたび聞かれた。

図4は、世帯構成割合について戸田市、埼玉県

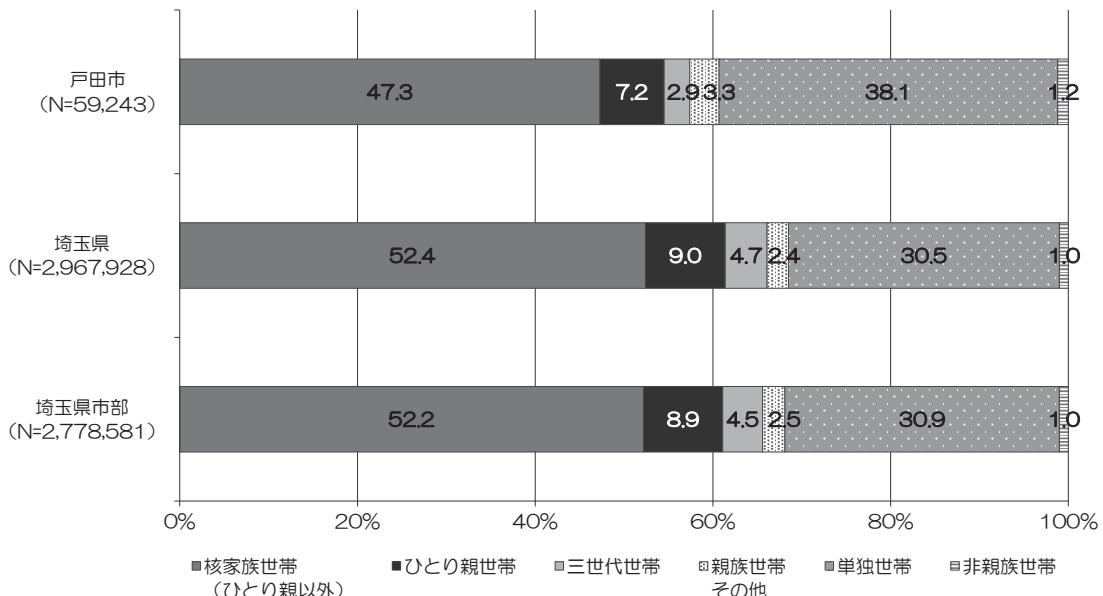
及び埼玉県市部を並べてみたものであるが、戸田市は埼玉県全体や県市部に比して、単独世帯の割合が多く、三世代世帯の割合は少ない。また、核家族世帯（ひとり親世帯を含む）の割合が半数を超えている。

図3 戸田市における転出入の状況（5歳階級別）



出典：2015年国勢調査をもとに作成

図4 戸田市、埼玉県、埼玉県市部の世帯構成割合（2015年）



出典：国勢調査をもとに作成

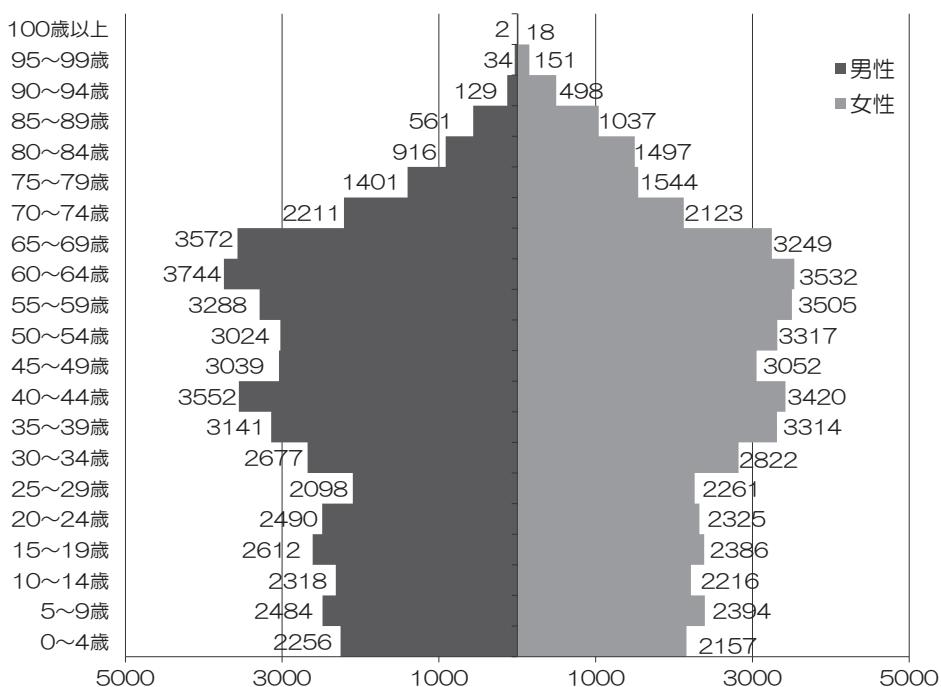
次に印西市の状況を確認する。印西市は、1969年に始まった千葉ニュータウン事業の影響を受けて、1980年以降、人口の増加が続いている。2015年時点の人口は92,670人となっている<sup>6)</sup>。社人研の推計によると、2020年まで人口増加が続いたのち、緩やかな人口減少となり、2060年の総人口は約70,000人程度になると見込まれている。一方、市内の人口動態を詳細に見ると、北総線3駅（千葉ニュータウン中央駅、印西駅、印旛日本医大駅）周辺においては、今後も人口の増加が見込まれている<sup>7)</sup>。

図5は、男女別に5歳ごとの人口を表したもの

である。男女とも30歳代後半から60歳代の各階級において3,000人を超えており、0~14歳の各階級の人口も約2,300人となっている。一方で、男性の25~29歳では、近くの他の階級（20~24歳、30歳代など）に比してやや人数に落ち込みが見られる。

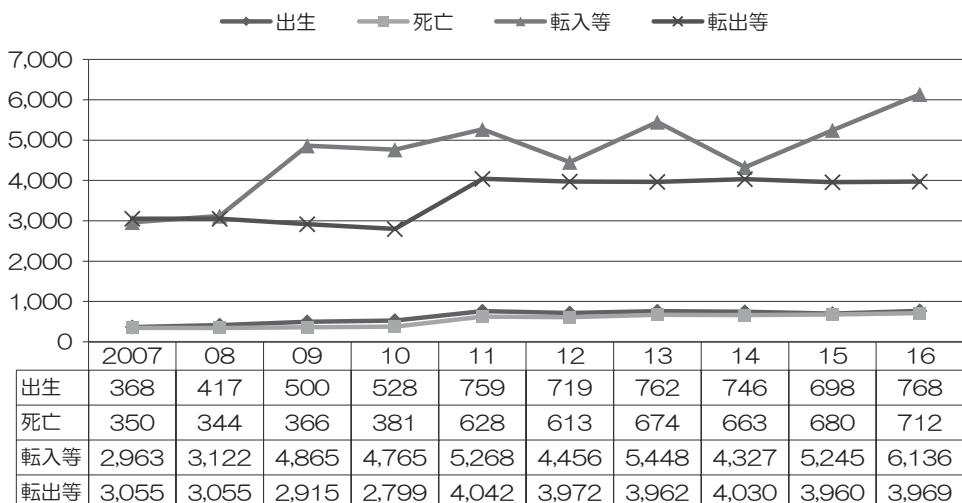
図6は、出生数、死亡数、転入数及び転出数の年次推移である。自然動態については、一貫して自然増が続いている。社会動態については、2007年こそ転出が若干上回っているものの、その後は転入超過となっている。特に、出生数及び転入数について見てみると、2016年は2007年と比較してともに

図5 印西市の5歳階級別・男女別人口（2015年）



出典：国勢調査をもとに作成

図6 印西市の出生数、死亡数、転入数、転出数の推移（2007-2016年）



出典：印西市統計書「データいんざい2016」をもとに作成

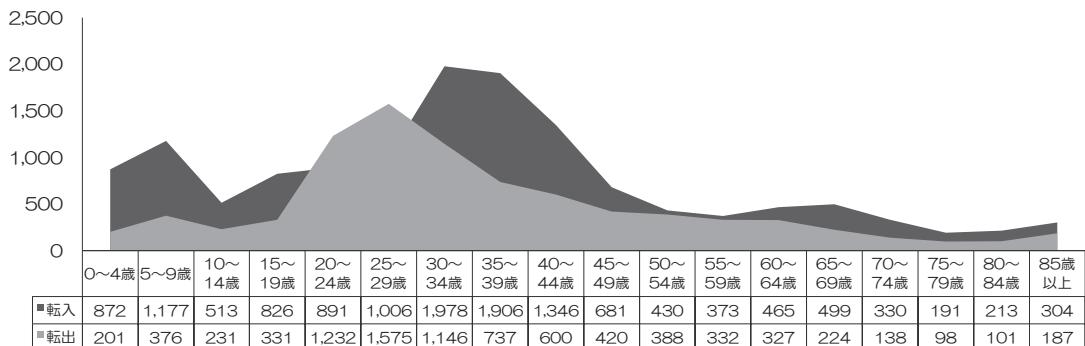
2倍以上となっている（出生：368人⇒768人、転入等：2,963人⇒6,136人）。

図7は、5歳階級別に転入数・転出数を表したものである。20歳代を除くすべての世代で転入が転出を上回っている。とりわけ、19歳以下及び30歳～44歳では転入が転出を大きく上回っている。ま

た図6、7からは、子育て世代の流入が進み、その結果として、出生数が押し上げられていることがうかがえる。

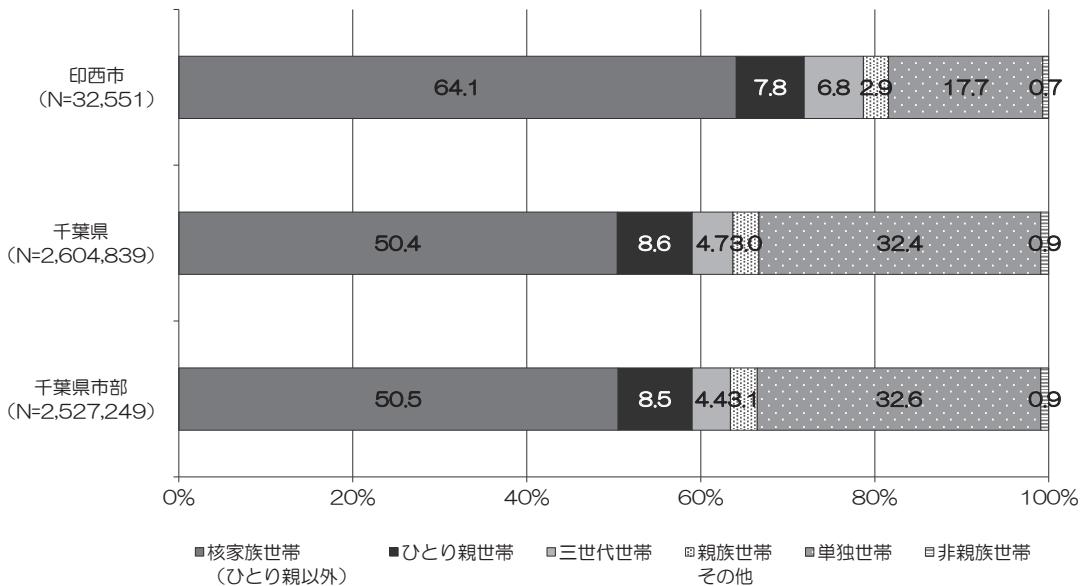
図8は、世帯構成割合について印西市、千葉県及び千葉県市部を並べてみたものであるが、千葉県全体や千葉県市部に比して核家族世帯（ひとり親以

図7 印西市における転出入の状況（5歳階級別）



出典：2015年国勢調査をもとに作成

図8 印西市、千葉県、千葉県市部の世帯構成割合（2015年）



出典：国勢調査をもとに作成

外）の割合が多く、ひとり親世帯を含めると7割を超える。その一方で、単独世帯の割合は少ない。

以上のデータからも見て取れるように、戸田市、印西市とともに、東京圏におけるベッドタウンとして人口が急増し、とりわけ現状において子育て世代が多くを占め、この傾向は今後しばらくの間、継続することが見込まれる自治体である。こうした自治体に共通する喫緊の課題のひとつとして、待機児童への対応が挙げられる。のちに詳述するが、両自治体とも待機児童の解消に向けて積極的に対策を講じている。

また、人の流動性が激しく、核家族世帯や単独世

帯の割合が相対的に高い。こうした地域においては、一般的に血縁・地縁型による子育て支援が機能しにくく、子育て世代の孤立化等が懸念される。子育て支援に関する施策は、ともすれば待機児童への対応に注目が集まりがちであるが、一方で保育所申込率から単純に考えると、子育て世帯の半数以上が在宅で子育てを行っており、こうした家庭への支援も不可欠である。

両自治体において、子育て支援（保育を含む）を進めていくうえでどのような課題があり、それに対して行政や住民等はどのような取組を行っているのだろうか。本稿では、両自治体の保育・子育て支援

表 戸田市、印西市における保育施設数（認可保育所、認定こども園、小規模保育事業所）、保育所等受入枠、就学前児童数、申込者数、申込率、待機児童数の推移（2012-2017年度）

		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
戸田市	保育施設数	19	21	24	27	31	34
	受入枠	1,965	2,118	2,282	2,706	3,020	3,311
	就学前児童数 A	8,450	8,728	8,916	9,137	9,251	9,094
	申込者数 B	2,089	2,138	2,346	2,726	3,173	3,336
	申込率 B/A	24.72%	24.50%	26.31%	29.83%	34.30%	36.68%
	待機児童数	19	34	26	34	106	83
印西市	保育施設数	13	13	15	17	19	23
	受入枠	1,193	1,202	1,364	1,561	1,731	1,750
	就学前児童数 A	5,259	5,493	5,466	5,463	5,694	5,951
	申込者数 B	1,200	1,278	1,340	1,466	1,624	1,791
	申込率 B/A	22.82%	23.27%	24.52%	26.84%	28.52%	30.10%
	待機児童数	37	48	23	0	17	81

注：待機児童数は各年4月1日現在のもの

出典：戸田市、印西市からの提供資料をもとに作成

に関する現状と課題、そして対応について概観する。

## 2 保育をめぐる現状——待機児童への対応

### 2.1 概要

本節では、両自治体における保育、とりわけ待機児童への対応をめぐる現状と課題、取組について概観する。

待機児童への対応は、少子化対策や女性の活躍推進等といった観点から、国レベルでも受け皿の拡大や保育士の確保等、様々な取組がなされているが、自治体レベル、特に都市部における自治体にとって大きな課題であるといえる。全国の待機児童数に占める都市部の待機児童の割合は、2017年において72.1%となっている<sup>8)</sup>。

表は、戸田市、印西市における保育施設数や保育施設への申込者数、待機児童数などの推移である。両自治体とも、保育需要が多く見込まれる地域を中心に、保育施設の新設、あるいは既存保育施設の増設等により毎年受入枠を拡大させていているものの、保育施設への申込者数や申込率も増加しており、2017年度時点では待機児童の解消には結びついていない。特に1、2歳児の保育需要に対応が追いついていない現状がある<sup>9)</sup>。その要因として、想

定を超える子育て世代の流入、受け皿の拡大による潜在的な保育需要の顕在化などが挙げられるであろう。こうした現状に対して、戸田市や印西市では具体的にどのような対策を講じているのだろうか。

### 2.2 待機児童解消に向けた対策

先述したように、待機児童への対応は都市部の自治体において喫緊の課題である。戸田市、印西市において多くの待機児童が発生している。特に戸田市では、2016年4月1日現在の待機児童数が106名となり、その前年の34名から大幅に増加したことを「緊急事態」と受け止め、同年6月1日に市長を本部長とし、全部局長を構成員とする「待機児童緊急対策本部」と、専任組織である「待機児童緊急対策室」を設置した。そして同年10月には「待機児童緊急対策アクションプラン」を発表し、待機児童解消に向けた対策を進めている。

以下、待機児童解消に向けた対策として、保育所の新設（民間保育事業者の誘致）と保育士の確保の2つの視点から、それぞれの自治体が講じている対策を概観する。

#### (1) 保育所の新設（民間保育事業者の誘致）に向けた対策

まず、保育所の新設に関する両自治体の状況を確

認する。両自治体とも、宅地開発やマンション建設により、子育て世代の流入が続き、急激な増加が見込まれる保育需要を見通しながら受け皿整備を進めている。このため、両自治体の担当者へのヒアリング調査では「開設までに要する期間は通常1年半から2年だが、最近は1年とかなりタイトなスケジュールで進めている状況である」「大規模な宅地開発やマンション建設の情報は1、2年前に開発業者からもたらされ、保育担当部局としては学校など市の関係機関が集まった会議で知らされる。2年前にこうした情報をキャッチしても受け皿整備は非常にタイトなスケジュールである」といった声が聞かれた。

一方、保育事業者の誘致に関しては、戸田市と印西市では状況が異なっている。印西市では、保育事業者の誘致に関して「募集をかけなくとも民間事業者に毎年のように来ていただけている（新規開設につながっている）」「保育事業者にとって印西市は魅力的のようで、事業者側から開設予定地の見当をつけたうえで、積極的に話が来ている状況だ」といった話が聞かれた。印西市では、2018年4月に、引き続き人口増加が見込まれる千葉ニュータウン中央駅、印西牧の原駅周辺において3園が新設され、10月には新たに1園が開設される予定である。

戸田市では、市域がおよそ18平方キロメートルとコンパクトであること、また保育所立地として利便性の高いJR埼京線沿線の駅前などは土地価格が高く、保育所用地の取得が困難な状況にある<sup>10)</sup>。さらに保育所の運営費について、国が定める公定価格（保育単価）の算定の一部である地域区分が、戸田市は100分の6である一方で、隣接する東京都特別区は100分の20、和光市は100分の16、さいたま市や蕨市は100分の15、朝霞市は100分の12であり、局地的に低くなっている<sup>11), 12)</sup>。こうした地域区分の差により、保育事業者が受け取る運営費には、例えば定員90人規模の保育所で年間約700万円の差が出ると試算されている<sup>13)</sup>。

このような状況は、保育事業者の誘致に大きな障壁となっており、戸田市では保育事業者の誘致に向けて次のような対策を講じている。ひとつは、保育所等用地に対する固定資産税及び都市計画税の減免である。具体的には、保育事業者が有償で民有地を借りて認可保育所や認定こども園を整備する場合、

土地所有者に対する固定資産税及び都市計画税を全額免除するものである<sup>14)</sup>。もうひとつは、保育事業者への施設整備と運営に係る補助である。具体的には、保育所整備費の事業者負担分と運営費に係る公定価格（保育単価）の地域区分の近隣市との差額相当分（さいたま市や蕨市の100分の15との差額）に対する市単独補助を2016年度より新たに始めている<sup>15)</sup>。戸田市では、2018年4月に、若年世代の流入が続く上戸田地区や新曽地区、とりわけ埼京線利用者にとって比較的利便性の高い地域を中心に6園が新設され、2019年4月には、新たに3園が開設される予定である。

## (2) 保育士の確保に向けた対策

次に保育士の確保に向けた対策について概観する。保育需要の高まりに伴う受け皿拡大によって、保育士不足の状況が続いている。厚生労働省は、保育の受け皿整備の目標を50万人と設定し、このことにより2017年度末までに新たに約9万人の保育士を確保する必要があるとして取組を進めている<sup>16)</sup>。保育士の有効求人倍率（2016年11月時点）は、全国平均で2.34倍となっており、最も高い東京都は5.68倍、埼玉県は3.73倍、千葉県は全国平均より低いものの2.00倍であり<sup>17)</sup>、いずれも高い水準であることに変わりはない。一方で、保育士資格を保有していても保育所等で働いていない、いわゆる潜在保育士の数は多い<sup>18)</sup>。その理由として、保育士資格を持つ者を対象としたアンケート結果によると、「賃金が低いこと」「就業時間の長さ」「仕事量の多さ」といった勤務条件に関することが主に挙げられている<sup>19)</sup>。また、保育士としての勤務経験がある者の勤務年数について、「5年未満」との回答が約半数を占めるといった調査結果もあり<sup>20)</sup>、保育士として働き続けてもらうことも課題である。

こうした状況を受けて、両自治体では保育士の確保、定着に向けて次のような対策を講じている。戸田市では、2017年4月以降、市内の私立保育所等<sup>21)</sup>に新たに常勤保育士として期限の定めのない契約で採用された者のうち、継続して3年以上の就労が見込まれる者に対して、引越、保育用被服、自己啓発など就職準備に必要な経費として最大30万円（就職時に20万円、その翌年に10万円）の給付制度（保育士就職支援給付金）を設けている。さらに、

2018年度からは市内の私立保育所等の常勤保育士に支給される賞与に年間20万円を上乗せ助成する制度（保育士緊急確保・定着促進事業補助金）を創設している<sup>22)</sup>。いずれの助成も市独自の取組である。このほか、保育士の定着に向けた対策として、公立保育園での園長経験を持つ保育アドバイザーが保育現場を巡回して、保育士の悩みや相談に応じたり、年間を通して公立・私立合同による保育研修を実施したりするなどの取組を行っている。また印西市においても、千葉県が実施する「千葉県保育士待遇改善事業」を活用して、2017年10月から市内の私立保育所等に勤務する常勤保育士の給与に対して月額3万円の上乗せ助成を実施している<sup>23)</sup>。

こうした対策を講じる背景には、保育士確保をめぐる熾烈な自治体間競争がある。繰り返し述べるように、待機児童への対応は、特に都市部の自治体に共通する喫緊の課題である。両自治体の担当者からは「東京都は4万円強の待遇改善を実施しており<sup>24)</sup>、保育士の確保は非常に厳しいが、（待機児童解消は喫緊の課題であり）悠長なことは言ってはいられない。不本意ながらも獲得競争に参加せざるを得ない」「（給与上乗せ事業を始めるにあたり）財政部局からは終期を決めてほしいという話もあるが、自治体間で競争があるため、現状では終期を設けていない」といった声が聞かれた。両自治体とも、保育士の待遇改善は全国的な課題であり、第一義的には中央政府が対応すべきものという認識は持ちつつも、眼前に迫る課題への対応として、他の自治体の取組を意識し、独自色を出しながら、保育士の確保、定着に向けた対策を講じているのが現状である。

### 3 子育て支援をめぐる現状

#### 3.1 概要

次に戸田市、印西市における子育て支援の取組について見てみることとする。子育て支援は、もともと歴史的には主として血縁・地縁型ネットワークによって担われてきた。しかし、都市化、核家族化等の影響により、血縁・地縁型の子育て支援ネットワークが弱体化し、それに代わるべき子育て支援システムが十分に機能していないこともあり、子育てが両親、とりわけ母親に過重な負担となっている現状がある。こうした現状は、子育て不安、さらには子

ども虐待に代表される子育ての孤立化につながり、社会問題として顕在化している<sup>25)</sup>。

「1 はじめに」で見たとおり、戸田市、印西市では人の流動性が激しく、また世帯構成も核家族世帯や単独世帯の割合が高い状況にあり、こうした地域では一般に地縁型のネットワークを築きにくい。こうした状況の中、両自治体では子育て支援に関してどのような取組がなされているのだろうか。以下、本節では、戸田市、印西市における子育て世代をサポートする行政や住民等の取組について概観する。

#### 3.2 子育て支援に関する具体的な取組

##### （1）行政による子育て支援の取組

まず、行政による子育て支援の取組について概観する。血縁・地縁型子育て支援ネットワークの弱体化を補うべく、子育て世代の不安や悩みをできるだけ早い段階でキャッチし、解消へつなげようとする取組が実施されている。そのアプローチ方法として、両自治体に見られるのは、ワンストップ型の相談拠点の設置と妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない、包括的な支援である。

戸田市では、2016年度から福祉保健センター内に「子育て相談ルーム」<sup>26)</sup>を設置している。子育て相談ルームでは、専任の保健師（非常勤職員）を母子保健コーディネーターとして配置し、妊娠期から子育て期における不安や悩みなどに対して面接や電話での相談に応じている<sup>27)</sup>。また、福祉保健センターに配置されている地区担当の保健師や利用者支援事業の一環として戸田公園駅前子育て広場とこども家庭課に配属されている子育てコーディネーター（保健師等）、さらには、こども家庭相談センターに配属されている家庭児童相談員（保育士、教員、社会福祉士等）との連携、情報共有などを通じて、妊娠期から子育て期にわたって切れ目ない支援を実施している。

印西市では、2016年度から子育て支援課に「子育てコンシェルジュ」を配置している。子育てコンシェルジュには、公立保育園で園長経験を持つ職員が充てられており、子育て支援サービスに関する情報提供、子育てに関する不安や悩みに対する寄り添い、助言などを行っている<sup>28)</sup>。また、子育てコンシェルジュによる相談は、月1回出張相談として、市内の児童館や子育て支援センターなど住民に身近な

場所でも実施されている。

こうした自治体によるワンストップ型相談拠点の設置や切れ目のない包括的な支援の実施は、行政の縦割りがもたらす弊害としてしばしば挙げられる「不安や悩みをどこに相談すればよいかわからない」や「たらい回し」などに対応したものといえる。一方自治体側からすると、例えば戸田市が、母子保健コーディネーターを中心とした取組によって、支援が必要な家庭に出産前から継続してかかわりを持つことが可能となり、その結果、信頼関係が築きやすいこと、また情報が一元化され、乳幼児健診や発達相談事業などの連携もスムーズに進められるといったメリットがあるとの認識を示している<sup>29)</sup>。ようやく、支援が必要な家庭に対して、重篤な状態に陥る前に関係部局が連携して必要な支援の提供につなぐ状況をつくり出していると考えられる。

## (2) 住民による子育て支援の取組

次に住民による子育て支援の取組として、戸田市における活動（戸田市社会福祉協議会の支部活動「子育てサロン」、ぴあママ）について概観する。

「子育てサロン」は、戸田市社会福祉協議会（以下「社協」）の支部活動として取り組まれている。社協の支部は、市内に46ある町会・自治会が担っており、各支部では2006年度から「支部活動活性化事業」として、子育てサロンのほか、高齢者を対象とした「ふれあいサロン」や「リズム体操」など、様々な取組が進められている。2017年度時点では11の支部が子育てサロンに取り組んでいる<sup>30)</sup>。具体的には、町会・自治会内の子ども会や女性部、老人会、あるいは外部のボランティアなどの協力を得て、絵本の読み聞かせや季節行事（ハロウィン、クリスマス会等）などを通じて地域の子育て世代が集い、交流できる場を定期的につくったり、子育て中の保護者に対して、子育て経験者が助言をする場を設けたりしており、「大ベテランのお母さんが（育児に関して）本に書いていないことの相談に乗る。若いお母さんたちが安心していられる」「新しい住民でも活動に参加していくコミュニティづくりのきっかけになっている」といった声も聞かれる。

こうした活動を可能にする要素として、戸田市では、既存の町会・自治会が社協の支部を担っていること、そして各町会・自治会に会館が整備されてお

り、身近なところで活動場所が確保されていることが考えられる。すなわち、町会・自治会という組織や会館が、子育てサロンをはじめ、身近な場所における住民による主体的な活動を支える拠点となっている。もちろん、子育て支援を進めていくにあたっては、どういった取組を実施するかが重要なのはあるが、その前提となる担い手や実施場所が各支部に存在していることは、取組を始め、継続していくうえで少なからぬアドバンテージであるといえる。一方で、こうした支部活動に継続して取り組んでいくための担い手の育成は今後の課題である。特に子育てサロンの運営は、若い世代の参加者の中から担い手が出てきて、自主的に運営されることを望む声もある<sup>31)</sup>。社協も支部活動のさらなる推進を図るため、担い手の育成を重点的な取組に掲げている<sup>32)</sup>。子育てサロンの活動は、保護者や子ども同士、保護者や子どもと地域のつながりが育まれるきっかけにもなりうることから、今後の活動の広がりが期待される。

ぴあママは、市が開催していた「子育て支援者養成講座」<sup>33)</sup>の受講者を中心とした有志により、2015年11月に設立されたボランティア団体である。団体名「ぴあママ」の「ぴあ（peer）」には「仲間・対等者」の意味が、「ママ」には母親に限定せず、子育てをしている人、子育てに関わっている人すべてと幅広く捉えるとの思いが込められている。ぴあママは、NPO法人わこう子育てネットワークが運営する「おやこ広場 もくれんハウス」を活動のモデルとし、子育て中の保護者と同じ目線に立って、彼・彼女らが抱える様々な負担感、孤独感に寄り添い、少しでも軽くできるようにと活動を続けていく。2018年2月現在、活動を担う会員は12名で、40～70歳代と幅広い年代で構成されている。会員は、自身も子育て中の方、あるいは子育てが一段落した方であり、さらに会員の多くは、例えば社協の支部活動である子育てサロンや託児ボランティア、放課後子ども教室など、ぴあママ以外にも子育て支援にかかわる活動に参加している。

ぴあママの具体的な活動としては、未就学児とその保護者のための広場「つどいのはば すまいる」（以下「すまいる」）の開催（年間10回）、「戸田市おもちゃ図書館グループ びっくりばこ」や障害児団体の活動への協力（託児等）、また会員のスキル

アップを目的とした子育て支援や傾聴に関する勉強会の開催などである。このうち、「すまいる」では、子どもの遊び場の提供はもちろんのこと、保護者（母親）がほんの少しの時間でも子育てから解放され、リラックスできる、あるいは子育てに限らずちょっとした悩みなどを話しやすい場づくりに力が入れられている。2017年には、延べ216名（保護者94名、子ども122名）が「すまいる」を利用しておらず<sup>34)</sup>、なかには、市の「子育て相談ルーム」から紹介されて利用している保護者もいる。利用者からは「自分の子どもが他の子どもと遊ぶ姿を見て、『こんなふうに他の子と遊ぶんだ』といった子どもの新たな一面を発見できた（子どもの成長を客観視できた）」「束の間ではあるが、子育てから離れて自分だけの時間、空間を持てた」といった声があり、「すまいる」を利用することによって、保護者がリフレッシュし、子育てに対するゆとりや活力を獲得している姿がうかがえる。

こうした「すまいる」の実践の背景には、会員自身の経験がある。すなわち、例えば行政が実施する子育て世代向けの広場は、参加するために事前申込が必要であったり、従前から参加している保護者同士のつながりが強く、新たに入りづらいといったことがあったり、子どもを遊ばせることが中心で保護者へのケアが手薄であったりという認識があった。こうした経験を踏まえて、「すまいる」では、新規利用者にとっても入っていきやすい場づくりや保護者のケアを意識した活動が続けられている。

もとよりこのことは、子育て世代向けの広場としてどういったものがよい、悪いといった議論ではない。むしろ、こうして他の実施主体が運営する広場との差別化を図ることによって、保護者の多様なニーズ（子育てに関する不安や悩みなど）に対する受け皿の広がりがもたらされているものと考えられる。

## 4 おわりに

以上、本稿では戸田市、印西市における保育・子育て支援に関する現状と課題、そしてこれらに対する自治体や住民の取組について概観した。

待機児童への対応は、時間的な猶予のない中で、取りうる手段は可能な限りどんどん打って、保育の

受け皿の整備を進めていく自治体の姿が、ヒアリング調査等によってより鮮明に浮かび上がった。また保育士の確保に向けて、不本意ながらも自治体間競争に参加せざるを得ない状況も確認された。現在、中央政府において幼児教育・保育の無償化の議論が進められているところであるが<sup>35)</sup>、今後、幼児教育・保育の無償化が実現することによって、さらなる保育需要の顕在化が予想される。とりわけ戸田市や印西市のように、子育て世代の流入が続く自治体では、さらに対応の難しい局面を迎える可能性も考えられる。政府は、待機児童の大部分を占める1、2歳児を対象とした受け皿整備の推進策のひとつとして、小規模保育事業の普及を掲げているが、3歳児以降の受け皿となる連携園（認可保育所等）を確保する必要があるため、普及が進まない側面も見受けられる。この点に関して、千葉県松戸市では、小規模保育事業施設の連携園の確保に関して、市がマッチングの役割を果たし、2016年度までに開設した市内31か所の小規模保育事業施設すべてに連携園が確保されている。こうした取組の結果、松戸市では2016、2017年度において、待機児童ゼロを達成している<sup>36)</sup>。

一方で、保育の量的拡大を進めることとあわせて、保育の質を担保することも重要である。大宮は、保育の質には、①プロセスの質、②条件の質（構造的質）、③労働環境の質の3つの側面があることを踏まえ、このうち、①プロセスの質が保育の質の中心問題であると指摘している<sup>37)</sup>。これを受け猪熊は、「プロセスの質を高くするためには「構造（条件）の質」「労働環境の質」の二つがともにすぐれ、下からしっかりと「プロセスの質」を支えるような正三角形の構造になることが理想」であると論じている<sup>38)</sup>。つまり、本稿で取り上げた保育士の定着化に向けた対策は、保育士の離職防止、そして豊かな経験を持つ保育士の養成といった観点から、保育の質の確保に資する取組といえる。今後も自治体には、現場の保育士が専門職としての誇りを持って、いきいきと働くことのできる環境づくりに努めていくことが求められるであろう。

また都市部の自治体では、一般に血縁・地縁型の子育てサポートが脆弱であるがゆえに、それを補う支援体制を構築することが不可欠である。その際、行政が核となり、子育て支援にかかわる住民組織や

民間団体等といったインフォーマルな組織も上手く巻き込んで、網の目の細かい、包括的な支援ネットワークを構築することが重要である。すなわち、専門的な支援については、行政が責任をもって担うことを前提として、本稿で見たような「子育てサロン」や「ぴあママ」といったインフォーマルな組織が、子育て世代にとって行政よりも身近な存在として、柔軟できめ細やかな支援を担う。特に、インフォーマルな組織は、専門的な支援の必要性はないものの、少し心配な保護者に寄り添い、育児不安や悩みの重篤化を未然に防ぐことのできる存在として不可欠である。ぴあママの会員のように、地域には「何か役に立つ活動をしたい」という思いを持つ人々が存在する。自治体には、こうした人々の思いをすくい上げ、実際の活動につなげるための支援を行っていくことも求められる。また、支援ネットワークが有効に機能するためには、ネットワークを構成する組織間で情報を交換し、共有できる関係性を整えることが重要である。そのためには、日ごろから各組織間で「顔の見える」関係づくりに努めることが必要であろう。こうした支援体制を構築することによって、子育て世代が抱える多種多様な不安、悩みに寄り添うことができるであろうし、ひいては子育てに対する安心感をつくり出すことができるものと考える。

※本論文は、日本学術振興会の科学研究費補助金（課題番号 16H03585）を受けて行った研究成果の一部である。

## 注

- 1) 2015年国勢調査（総務省統計局）
- 2) 「戸田立地適正化計画素案（平成28年度における検討結果）（資料編）」（2017年3月）p.51参照。
- 3) 戸田市全体の高齢化率が16.0%であるのに対して、上戸田地区は14.4%、新曾地区は13.1%と低い割合になっている（2015年国勢調査をもとに算出）。
- 4) 戸田市の平均年齢は40.5歳、次いで和光市が41.3歳、朝霞市42.5歳となっている（埼玉県町（丁）字別人口調査【2018年1月1日現在】）。
- 5) 「戸田市人口移動実態調査成果報告書」（2011年）
- 6) 脚注1に同じ。
- 7) 「印西市まち・ひと・しごと創生総合戦略【平成27～31年度】」（2016年3月）p.11
- 8) 厚生労働省「『保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）』を公表します」（2017年9月1日）。なお、ここでいう都市部は、首都圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、近畿圏（京都府、大阪府、兵庫県）、政令指定都市、中核市を指す。

9) 両自治体の保育施設（認可保育所、認定こども園、小規模保育事業所）の空き状況（2018年4月入所）を確認すると、1、2歳児の空きはほぼゼロとなっている。

10) 「保育所用地の固定資産税ゼロに 埼玉県戸田市」（iJAMP記事 2017/07/25 07:30）

11) 戸田市は、2016年11月21日付で加藤勝信内閣府特命担当大臣（少子化対策）（当時）あてに、地域区分の不均衡について抜本的な見直しを行うよう緊急要望書を提出したが、現在のところ見直しには至っていない。

12) 隣接する川口市の地域区分も戸田市と同様に100分の6である。また、印西市の地域区分は100分の16と、千葉県内では袖ヶ浦市、我孫子市と並んで最も高い区分にある。

13) 「月刊ガバナンス」2017年2月号、ぎょうせい、p.77

14) 2022年4月までに土地の賃貸借契約を新たに締結し、保育所等を新規開設することが条件として掲げられている。また、減免の対象となるのは、保育所等の用に供されている部分の税額に限る。なお、減免となる期間は、新規開設日の翌年の1月1日を賦課日とする年度から5年間である。

15) 保育所整備費の事業者負担分に係る補助は、2017、2018年度の2年間限定である。

16) 厚生労働省「保育士確保プラン」（2015年1月14日）、厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議説明資料」（2016年2月23日）pp.354-355

17) 厚生労働省「『保育士確保集中取組キャンペーン』を実施します」参考資料1（2017年1月17日）

18) 厚生労働省は、2013年時点の保育士登録者数約119万人のうち、勤務者数は約43万人であり、潜在保育士の数は約76万人と推計している。また、保育士養成施設卒業者（2014年度末）が保育所に就職する割合は約半分（約22万人）にとどまっている（厚生労働省 第3回保育士等確保対策検討会「保育士等に関する関係資料」【2015年12月4日】）。

19) 例えば、戸田市保育士アンケート調査報告書（2018年1月）、千葉県保育士実態調査結果報告書（2017年6月1日）、東京都保育士実態調査報告書（2014年3月）を参照。

20) 厚生労働省「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査」（2013年）

21) 市内の認可保育所、地域型保育事業のうち小規模保育事業所A・B型、事業所内保育事業所を対象とする。

22) 保育士就職支援給付金は2017～2019年度の3年間に就職した者に限る。また、保育士緊急確保・定着促進事業補助金の交付は、2018～2022年度の5年間限定の予定である。

23) 千葉県が規定する補助基準額は月額2万円（補助率2分の1）だが、印西市では独自に月額1万円を上乗せしている（千葉県：1万円／月、印西市：2万円／月）。

24) 東京都は、独自事業として2017年度より保育士一人当たり平均で、月額4万4千円の給与補助を実施している。

25) 柏女盡峰『これからの子ども・子育て支援を考える—共生社会の創出をめざして—』ミネルヴァ書房（2017年）p.56

26) 子育て相談ルームは、母子保健法第22条に規定される「母子健康包括支援センター」（子育て世代包括支援

- センター）に位置づけられている。
- 27) 2016年度の実績として、母子健康手帳を交付した1,556人の妊婦に対して、福祉保健センターで面接相談を行った件数は175件、また福祉保健センター以外（市役所市民課、戸田公園駅前出張所、美笹支所）で提出された妊娠届出書をもとに電話確認、相談を行った件数は313件であった。また、育児中の保護者の電話相談は157件、面接相談は373件であった（平成29年6月戸田市議会定例会会議録〔6月8日第5号〕）。
- 28) 2016年度における相談件数は全体で433件であり、その内訳は、育児に関する相談が160件、幼稚園・保育園の入園に関する相談が183件、子育て支援施設の利用等に関する相談が32件、子育て支援サービスの相談が25件、その他の相談が33件であった（平成29年6月印西市議会定例会会議録〔6月8日第4号〕）。
- 29) 平成29年6月戸田市議会定例会会議録（6月8日第5号）
- 30) 喜沢2丁目、中町、南原、笛目北町、美女木1丁目、美女木2丁目、美女木3丁目、美女木6丁目、美女木8丁目、向田、北戸田住宅の11支部（町会・自治会）で取り組まれている。
- 31) 「戸田市社会福祉協議会運営強化計画」（2013年3月）参照。
- 32) 同上。
- 33) 市民を対象とした地域での子育て支援活動を担う人材の育成を目的とした講座。
- 34) びあママ提供資料参照。
- 35) 政府は、2017年12月に「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、その内容として「人づくり革命」の
- ひとつに幼児教育（幼稚園、認可保育所、認定こども園）の無償化を掲げた。具体的には、0～2歳児については、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進め、3～5歳児については、すべて無償化することとしており、2019年10月から全面的な実施を目指すとしている。一方、幼稚園、認可保育所、認定こども園以外の無償化の範囲等に関しては、対象者は、保育の必要性があると認定された子どもであって、認可保育所や認定こども園を利用できていない者とし、対象サービスは、幼稚園の預かり保育、認可外保育施設、地方自治体独自の認証保育施設、ベビーホテル、ベビーシッター、認可外の事業所内保育等のうち、指導監督の基準を満たすもの（ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象）、子ども・子育て支援法に基づく一時預かり事業、病児保育事業及びファミリーサポートセンター事業としている。
- 36) 公益財団法人日本都市センター「都市自治体の子ども・子育て政策」（2017年）、pp.155-164
- 37) 「プロセスの質」は、子どもと保育者の相互作用（とくに保育者の感受性、やさしさ、愛情、子どもへの積極的かかわり）、保育者の子どもへの態度、「条件の質」は、職員の配置基準、保育者の経験、専門的訓練や研修などの職員の資質、「労働環境の質」は、保育者の賃金、福利厚生、退職率、満足度、ストレスなどをそれぞれ表す（大宮勇雄『保育の質を高める 21世紀の保育観・保育条件・専門性』ひとなる書房（2006年）、pp.67-73）。
- 38) 猪熊弘子「区民とともに『保育の質』を高める一世田谷区の取り組み」『発達』第146号、ミネルヴァ書房（2016年）、pp.26-31

# 地方自治 職員研修

2018年10月号 公職研

定価: 本体741円+税

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-20  
電話 03-3230-3701 Fax 03-3230-1170  
<http://www.koshokuken.co.jp>

**特集 政策の質と自治体人材戦略**

自治体における政策の質の担保と人材戦略……………伊藤正次

インハウス・スーパーバイザーとは～自治体職員に伴走する専門家……………高尾忠志

組織の要となる行政参謀の心得……………金谷一郎

私（任期付職員）の活かし方～①弁護士（海老原佐江子）／②公認会計士（山本享兵）

公有用地（学校跡地）の利活用の推進……………取手市

官民連携の一つの形「事業の成果に連動した報酬の支払い」……………天理市

全国に先駆けた『伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり』……………伊豆市

**新発売！■『自治力の挑戦』北村喜宣：著**

**（定価：本体 1,500円+税）**

**好評発売中！■『市民自治のこれまで・これから』今井 照：編著**

**（定価：本体 2,500円+税）**