

「地方版エンゼルプラン（児童育成計画）」 策定の意義と課題

原 史 子

はじめに

平成6年12月、厚生・文部・労働・建設の4大臣の合意によって「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〕」が策定された。そしてその2日後には「エンゼルプラン」のなかに掲げられた施策のなかでも特に緊急に整備を要する事業について具体的に整備目標値を掲げた「緊急保育対策等5ヵ年事業」が大蔵・厚生・自治の3大臣の合意によって示された。この「緊急保育対策等5ヵ年事業」は、1999年を最終年度としていたため、1999年12月には大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意によって、「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）」が新たに策定された。

これらは、国レベルでの児童福祉計画であり、プランの着実な実効は各地方自治体の取り組みにゆだねられている。都道府県および市町村には、自治体独自の児童育成計画（いわゆる地方版エンゼルプラン）の策定を推し進めるよう平成7年6月に保育サービスの拡充を柱に、総合的な子育て支援体制の整備にむけての「児童育成計画策定指針」が児童家庭局長通知として出され、補助事業が実施されている。児童育成計画は、緊急保育対策等5ヵ年事業と抱き合わせて策定を進めるという手法をとったため、平成12年度をもって第一段階が終了することになるといわれている。

そこで、本稿では平成12年度現在での長野県内のいくつかの自治体を対象として児童育成計画の策定状況を調査し、児童福祉サービスに関する実情および将来的な展望について考察した結果を報告する。なお、本稿は国の子育てに対する政策対応を検討した「子育てをめぐる政策と『家族』に関する考察」『上田女子短期大学児童文化研究所「所報」』第22号（2000年3月刊）を継承するものである。

1 計画評価の方法

児童育成計画は、法定計画ではなく、策定義務は課せられていない。全国的な策定状況についてしてみると、都道府県別に見た場合平成10年6月時点で43都道府県が策定済み、3府県で策定中という状況であり、市区町村では同時点で183市区町村が策定済み、191市区町村が策定中という状況にあった。同時点の長野県内市町村についてみると、120自治体中6自治体が児童育成計画の策定を行っているのみにとどまっている。

今回の調査対象としては、県内市町村の児童育成計画策定状況と地理的条件の特徴から、上

小地域1市4町3村を選んだ。このうち、計画が策定されている自治体については、計画内容を把握し、現在の児童福祉サービス実施状況と比較することを通して計画の進捗状況の評価することとした。計画策定のなされていない自治体に対しては、策定されている自治体と児童福祉サービス供給内容を比較し、さらに、担当者へのヒアリングにより児童福祉サービスの実情とその考え方について調査した。

2 児童育成計画の策定状況

(1) 上小地域の概要

上小地域とは長野県の北東部に位置する、上田市、丸子町、長門町、東部町、真田町、武石村、和田村、青木村の1市4町3村の総称であり、昭和46年に広域市町村圏の指定を受けている。各市町村の人口は表1の通りであり、併記した高齢化率をみると、全国平均が14.6%（1995年）であるのに対し、青木村、長門町、武石村、和田村で25%以上と非常に高くなっていることが特徴的である。

表1 調査を行った市町村の人口等について

	人口（人）	65才以上人口率（%）	乳幼児人口率（%）	集計月日
青木村	5,112	28.06	—	平成12. 11. 30
東部町	25,972	19.62	6.12	平成12. 3. 31
武石村	4,337	27.23	4.59	平成12. 12. 1
長門町	5,376	28.07	—	平成12. 12. 1
和田村	2,560	33	—	平成12. 12. 1
真田町	11,821	22.97	5.03	平成12. 11. 30
丸子町	25,397	24.07	5.61*	平成11. 10. 1
上田市	122,602	19.3**	—	平成12. 12. 1

*：平成12年4月1日の値

**：平成12年9月の値

(2) 児童育成計画の内容

長野県では、「子育てに関する総合的な計画（長野県版エンゼルプラン）」を平成13年度から17年度の期間で、現在（平成12年度）策定しているところである。平成10年時点で既に43都道府県が策定していることから、県としての取り組みは最後尾にあたる。上小地域でも児童育成計画を策定しているのは、上田市と東部町の2自治体にすぎない。

2自治体の児童育成計画についてみると、策定年度は上田市が平成9年、東部町が平成10年に策定されており、両自治体とも10ヵ年計画となっている。前述の「児童育成計画策定指針」に示されている通り、子育てサービスの利用状況・意向調査を実施し、ニーズ把握を行っている。

・上田市

上田市の計画では、保育事業および放課後児童対策については子育てサービスの利用状況・

意向調査の結果に基づいて目標年次の各サービスのニーズ量を算出し、目標事業量を設定している。保育サービスについては概ね現状で対応できるという結果であるが、乳幼児健康支援サービス事業については潜在的ニーズ量が多く算出されており、「設置を検討していく」との記載がなされている。また、放課後児童クラブ、児童館のニーズ量が多いと算出されているが、具体的な目標値は記されず、「検討していく」「設置していく」の記載にとどめられている。

・東部町

東部町の計画は、目標値を具体的に示した数値の記入がなされている点が上田市と異なる。これは「児童育成計画策定指針」に示されている事柄ではあるが、計画の実効性をもたせようとしていることがうかがえる。さらには、建物の整備についてその基本コンセプトや運用についても詳しくふれられている点が特徴的である。例えば「子育て支援センターの建築コンセプト（概念）」としては次のような記述がなされている。

「・一般住宅の延長感覚で利用できるもの—一般住宅用の自然素材をできるだけ取り入れ、親子で近所の友達の家を訪ねるような感覚で来館できるようにする（後略）」

『施設内容』として一例をあげれば、

「談話室—保護者同士が気軽に話をし、情報交換できる部屋。給湯施設もありお茶やコーヒーなどを飲みながら和やかな一時を過ごせる場所」

「図書コーナー—お父さんやお母さんが子どもを膝に乗せ、読んであげたくなるような絵本をそろえます。また、お父さんやお母さん向けの本も用意します」

などといった形で、各施設について記述されており、子育て支援センターをどのような場としていきたいのか非常に具体性をもたせ、イメージを描くことができる内容となっている。

・その他の町村

丸子町、長門町、真田町、武石村、和田村、青木村については、児童育成計画が策定されていない。

3 児童福祉サービスの現状

(1) 児童育成計画の進展状況

まず、上田市と東部町で策定された児童福祉計画の内容と現在のサービス実施状況を比較してみたい。（表2、表3参照）

上田市については、児童育成計画策定以前から一時的保育や子育て支援センター事業の実施が行われていた。また、調査結果から特別保育事業もおおむねニーズを充足するに足りているとの結果から、具体的な目標値の設定はなされていなかった。乳幼児健康支援サービス事業については調査結果より潜在的ニーズ量が多く、「設置を検討していく」との記載がなされていたが、平成12年度から病後児保育事業については実施をみている。また同じく平成12年度から、「ニーズ量の把握ができていないので、今後の課題として検討」と記載されていた休日保育、および計画のなかでは触れられていないファミリーサポートセンター事業も実施され、多

様なニーズへの対応が講じられてきている。

東部町については、乳児保育と一時的保育は現在全園で実施に至っていることにみられるように、平成18年度までの目標値以上のサービスが既の実現されている。その他平成18年までの目標として記載されている子育て支援センター、児童館の増設についてもすでに目標値は達成されている。病児保育については、平成11年度に開設されたが利用者が少なかったため現在は一時中止となっている。

このように、上田市、東部町ともに計画策定時よりも児童福祉サービスの量的拡大は着実に進められてきているといえる。さらにニーズ調査に基づき、不十分な面を補強するという観点からサービスがすすめられていることがうかがえる。

(2) 自治体ごとのサービス実施状況

各市町村の平成12年度現在の児童福祉サービス実施状況を表したものが表3である。それぞれのサービスの実施状況は、次のような状況であった。

① 保育サービス

保育所の定員充足率をみると、全体として保育所の現員が定員を下回っている。

特別保育事業についてしてみると、乳児保育は長門町、和田村では実施されていない。東部町では3分の1の乳児を広域入所により他自治体から受け入れている。また、0歳児を受け入れている最低月齢は2ヶ月（産休あけ）から6ヶ月に分かれている。

延長保育についてはすべての自治体で実施している事業ではあるが、延長保育の延長時間については特別保育事業実施要綱で「11時間の開所時間の前後の時間において、さらに概ね1時間、2時間、4時間または6時間」とされているため、通常の保育時間を超えた保育を実施していても国の補助金交付の対象とはならない。

この理由は、児童福祉施設最低基準では保育時間を一日につき「8時間を原則とし、その地方における…保護者の労働時間その他の家庭の状況等を考慮して」保育所長が定めるとしているが、平成7年厚生省は保育所の一般的な開所時間を「11時間」とし、先に述べたようにその前後の時間を延長対策の対象とした。つまり、8時間以上11時間までの3時間分の保育所運営費については11時間以上保育を実施しているという一定の条件をつけて、補助金を支給するということを意味しているため、11時間未満の開所では補助金が交付されないということによる。さらに児童福祉法の改正により、時間延長型保育サービス事業は一時的保育事業とともに延長保育等促進基盤整備事業と名称も変更され、自主事業化ということで補助額も削減されている。

一時保育も同様のことがいえる。国の補助金を受けるためには、一時保育は対象児童数が6人以上であり、事業を実施するための担当の職員、専用の部屋を確保して実施することが原則とされている。そのため、すべての自治体で実施となっても実際には、特に村部においては6人以上の対象児童数となることが少ないため、担当の職員、専用の部屋の確保は不合理であり、ニーズが生じた際に柔軟対応という形をとっている。つまり、ケースバイケース対象児

「地方版エンゼルプラン（児童育成計画）」策定の意義と課題

童の年齢に応じたクラスに組み入れる形で受け入れているのが実態である。

表2 上田市および東部町の児童育成計画について

	上田市（平成9年策定）		東部町（平成10年策定）	
	現状（平成8年）	実施目標	現状（平成9年）	実施目標（平成18年度）
保育園総数	33（10）	—	7（1）	—
乳児保育実施か所	18（9）	—	2（1）	3
延長保育実施か所	23（10）	—	7（1）	7
一時的保育実施か所	3	—	1	2
児童館・児童センター	7	—	3	4
児童クラブ	5（5）	—		
子育て支援センター事業実	1	—	0	1
病児保育事業実施か所			0	1

* 丸子町，長門町，真田町，武石村，和田村および青木村については，児童育成計画が策定されていない。

*（ ）内は，私立保育園数もしくは民間の運営によるクラブの数

*「現状」とは策定のための調査を実施した年度，「実施目標」は平成18年度実施目標

*上田市については，数値としての実施目標は記載されていない。

*上田市では，平成9年4月に児童センターが一つ追加された。

表3 児童福祉サービス実施状況

	上田市	東部町	丸子町	長門町	真田町	武石村	和田村	青木村
保育園総数—公立	22	6	7	2	3	1	1	1
—私立	10	1	0	0	0	0	0	0
定員充足率	95.5	99.4	92.5	83.4	91.6	87.5	115.0	98.6
・乳児保育実施園数— 公立	10	6	2	0	2	1	0	1
— 私立	10	1	—	—	—	—	—	—
最低月齢（月）	2	2	6	—	6	6	—	6
・延長保育実施園数— 公立	14	6	7	2	3	1	1	1
— 私立	10	1	—	—	—	—	—	—
・一時的保育実施園数—公立	3	6	1	0	1	1	1	1
—私立	0	1	—	—	—	—	—	—
・休日保育実施園数— 公立	1	0	0	0	0	0	0	0
— 私立	1	0	—	—	—	—	—	—
病児保育事業実施か所	0	0*	0	0	0	0	0	0
病後児保育事業実施か所	1	0	0	0	0	0	0	0
子育て支援センター設置数	1	1	0	0	0**	0	0	0
ファミリーサポートセンターの有無	有	無	無	無	無	無	無	無
児童館・児童センター数	8	4	1	0**	0	0	0	0
学童クラブ数	5	0	2	0	3	1	0	1
幼稚園数—公立	0	0	2	0	0	0	0	0
—私立	8	1	0	0	1	0	0	0
無認可保育所数	3	0	3	0	1	0	0	0
集計年月日	H12.10.1	H12.12	H12.12.1	H12.12	H12.12.1	H12.12.1	H12.12	H12.12

*：平成11年度のみ実施 **：平成13年度1か所設置予定

和田村のヒアリングでは、里帰り出産の際に上の子どもの保育のために一時保育を利用するという場合がほとんどであるという話もあり、都市部とは異なった地方独特のニーズの存在がうかがえる。

② 地域子育て支援センター

地域子育て支援センターは上田市、および東部町以外の自治体では設置されていない。真田町が平成13年度設置予定であり、丸子町では園舎の立て替えの際に併設を考えているとの回答であった。

③ 児童館

児童館については、上田市と東部町が児童育成計画にそって増設させているが、村部では児童館は一ヶ所も作られていない。ある村では児童館の建設の要望が住民から上がったものの、村議会で却下されたという経緯がある。高齢化率の高い自治体では児童福祉サービスについては、ニーズが反映されにくいという状況の現れと考えることも可能であろう。住民のニーズに基づいた計画策定の必要性が伺える。

④ その他

東部町では、表中には記していないが外国人児童の入園に際し、保育士の加配（増員）が行われている。さらに主任保育士の研修のなかから入園のしおりが数カ国語で作成されていたり、保育所職員の資質向上を図るためという趣旨で、自主研修等も企画されている。

他にも「東部町保育キーパー」というユニークな制度を設けている。保育キーパーとは募集要綱によれば、「核家族化による祖父母との疎遠、父親と接する時間の減少、離婚等による単親家庭の増加という現状から男性職員が一人もいない保育園において家族機能を多少なりとも補うため、園児たちのおじいさん役となって保育の手伝いをする」というもので、平成12年度1名配置、平成13年度1名増員で臨時職員扱いとして置いているものである。このように、自治体独自の事業の展開もみられる。

なお無認可保育所については、上田市3ヶ所、丸子町3ヶ所、真田町1ヶ所が行政側で把握されているが、他にもいくつかあると思われる。しかし本調査ではすべてを把握しきれていないため数字はあげていない。

4 考察

今回対象として選んだ長野県上小地域の調査結果から、児童育成計画の意義および郡部における児童福祉サービスの抱える問題点についていくつかの点を指摘することができる。

まず第一に、上田市、東部町においては計画の策定を経て、総合的なサービス体系となりつつあるといえよう。それは計画策定のなされていない自治体との比較からも明らかであり、古川〔1992〕が指摘するように、児童福祉計画がこれまで児童福祉ニーズの生起した順序や充足欲求などの強さによってそのつど判断を下し実施するという方法をとってきた児童福祉サービスを総合的に展望し、そのなかで重点的な資源配分をするものを明確にしたメリハリのある体系に再編するという意味を持ったものと考えられる。

「地方版エンゼルプラン（児童育成計画）」策定の意義と課題

東部町の計画は実施目標も数値として示されており具体的なサービス体系のイメージを作りやすいものであった。それと比して具体的な数値が示されていないなど具体性に欠ける上田市の計画だが、現段階では多様なニーズに対応する総合的なサービス体系ができつつある。古川は、児童福祉計画が必要とされる理由の一つに「合意形成の前提的条件」をあげているが、計画策定を通して、住民も含めてそれにかかわる人々のあいだで児童福祉施策の現状を把握し、将来展望を確認する機会となっているという点は重要である。

調査対象とした上小地域では計画が策定されているのは8自治体中2つの自治体にすぎず、これは児童福祉サービスの整備に対する自治体の重要度が低いことを表しているといえるであろうが、住民に対するアカウンタビリティ（説明責任）という側面からも、自治体独自の総合的な「児童育成計画」を策定し、実施していくことが求められよう。

第二に、地方自治体における計画の策定は、市町村の単位で市町村主体のサービス供給体制をつくりあげる過程である。そしてサービスの内容は、東部町の独自の取り組みに見られるようにその自治体の児童福祉施策に対する考え方によって左右され、自治体独自のビジョンを反映しているものといえよう。東部町でのヒアリング調査の中で聞いた「長期的な視点で子育て支援を考えるならば、保育士の資質向上が最も重要だ」という言葉は、今後の個々の施策すべてを形づくる上で一つの明確なビジョンになるものと思える。

最後に、国の特別保育事業の補助金をはじめとする国の一連の保育政策は、必ずしも地域の実情に即していないということが指摘できる。利用者数を基盤とした保育施策には、保育所の質の向上を期待した「競争原理」が適用されるが、これは都市部の事情への偏向とみられる。保育所自体の数が少ないため競争のあり得ない地域の保育所には全く無関係だからである。さらに、利用者数を基盤とし補助金が交付されるという現行の制度は、その利用者数が確保されない場合、各種サービスを実施する際に自治体負担が増えるということを意味している。

また、延長保育事業をとりあげてみた場合、国の補助金対象となる延長保育時間については、大都市圏のような長時間労働、長時間通勤が一般化している地域には適合するものであるかもしれないが、地方の町村の三世帯同居も少なくなく、通勤時間も短いという生活形態に適合しているとは言い難い。

そもそも、現行の国の保育所運営費制度は最低基準の8時間保育原則に基づいて経費が算定されているが、既述したように厚生省が一般的な保育時間を「11時間」としたのであれば、少なくとも11時間運営費として制度を抜本的に改善することが求められる。延長保育を利用することにより生じる更なる経済的負担のため、現行の制度では、三世帯同居家族の「家族」が福祉の「含み資産」として期待されていることになる。「子育て」という個人の将来に関わる問題だけに、単に福祉サービスだけで考えることは問題があるが、構図としては高齢者・障害者介護が抱えている問題と全く同様である[※]。これは、都市部よりも今回調査した地方郡部においてより顕著であろう。

乳児保育についても、調査地域のほとんどの町村が乳児保育の受け入れ最低月齢を六ヶ月からとしており、この実態は一般に産後の産休が8週とされ、育児休暇のとりにくい今日の働く

女性の現実と乖離していると言わざるを得ない。エンゼルプラン、新エンゼルプランが一貫してその基本的方向として「子育てと仕事の両立支援の推進」を掲げている限り、フルタイムで働く保護者の労働時間に対応した保育時間を保育所運営費で保障し、利用しやすい保育サービスを展開していくことが求められよう。

過疎地をはじめとする地方の小自治体において乳幼児の子育ての拠り所として保育所が果たしている役割の大きさ（他に選択の余地がないということも含めて）を考慮すれば、各自治体はその地域の実情にあったサービスのあり方を探ることは急務であり、国はその要望に柔軟に対応できるような展開を図るべきである。

※ 拙稿「子育てをめぐる政策と『家族』に関する考察」『上田女子短期大学児童文化研究所「所報」』第22号（2000年3月）39ページ参照のこと。

[引用・参考文献]

- 上田市『エンゼルプランうえだ 上田市児童育成計画』平成9年3月
東部町保育課『とうぶ子育て支援計画 エンゼルプラン』平成10年3月
厚生省児童家庭局監修『子ども家庭福祉情報vol14』日本子ども家庭総合研究所，1998年
古川孝順『児童福祉改革』誠心書房，1992年
全国保育協議会編『保育年報1998—1999』全国社会福祉協議会，1999年
全国保育協議会編『保育年報2000』全国社会福祉協議会，2000年