

つながりを継続させる子育て支援

～妊産婦・子育て世代の頼りとなる行政組織の構築～

岩手県金ケ崎町 田沼 祐輔



1. はじめに

金ケ崎町は、岩手県の県南内陸部に位置し、面積は 179.76 km²を有する人口約 15,000 人の自治体である。昭和 30 年代は純生産額の 9 割以上を農業が占める純農村であったが、昭和 40 年代に大規模な工業団地の開発が行われ、高速交通網の整備により、岩手中部工業団地への企業立地が進んだ。近年では、自動車関連業や流通業の産業集積が進んでおり、製造業が主要産業となっている。

当町の人口は、昭和 30 年の 17,112 人をピークに昭和 50 年まで減少が続いていたものの、昭和 55 年の半導体、製薬工場の操業開始による雇用が生まれたことから、人口増加に転じ、人口増加時のピークは平成 17 年の 16,396 人で、以降減少傾向にある。年少人口（0～14 歳）、生産年齢人口（15 歳～64 歳）が減少する一方で、老年人口は増加しており、平成 30 年度には高齢化率が 30%を超えている。

年間出生数も減少傾向にあり、令和元年には初めて年間 100 人を下回り 98 人となった。

「女性人口を 100 としたときの男性人口」（以下「人口性比」という。）が岩手県全体で 93.1 であるのに対し、金ケ崎町は 106.9 と 100 を超えている。特に、15 歳から 64 歳の人口性比が 124.6 となっており、製造業を主要産業とする自治体における特徴が見られる。

こういった背景から、「若者」「女性」「地域」を柱とし、金ケ崎町まち・ひと・しごと創生総合戦略における重点プロジェクトを掲げ、少子高齢化・人口減少社会に対応するまちづくりを進めている。

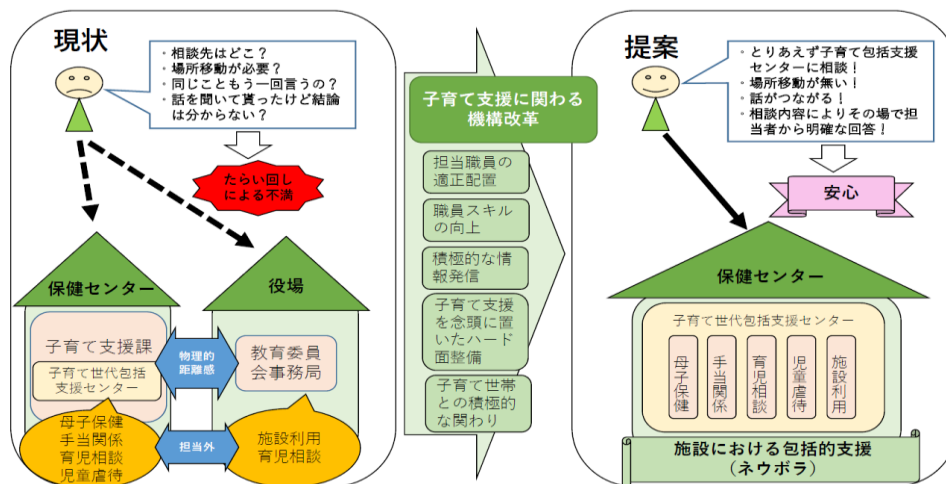
本稿においては、図 1 のとおり「妊産婦・子育て世代」にフォーカスを当て、金ケ崎町における子育て支援に係る組織の再構築について提言する。

このような提言を行うに至った背景として、母子保健法の改正により市区町村の設置努力義務とされた子育て世代包括支援センターに関し、当町における現状の取組の再評価の時期が来ていること、行政縦割りににおける利用者目線ではない組織構築がなされているのではないかという疑問を、筆者が抱いたことからである。

なお、国においては、マイナンバーカードを活用した子育てワンストップサービスの実現に向け、児童手当にかかる手続きや保育施設の利用にかかる手続き、妊娠届け出等の電子申請を推し進めているところである。これから提言を行うにあたり、筆者として、デジタルを活用した利便性向上のためのシステム構築は現代において必要と認識をしているものの、子育て支援には顔の見える距離間におけるアナログ的なつながりが必要と考えてい

る。また、子どもに係る相談対応は、家庭状況や経済状況、妊娠期から子育て期にわたる状況等の情報を一連のストーリーとして理解した個別の対応が求められると筆者は考えており、行政の事情によりストーリーの分断はあってはならないという前提で提言を進める。

図 1 提言のイメージ



2. 金ヶ崎町の組織体制の現状

金ヶ崎町における現在の「子ども」に係る担当部局は、図 2 に示すとおりである。

子育て支援課は平成 28 年度に新たに新設された課で、それまで保健福祉センターが担当していた、「要保護児童」「児童手当・児童扶養手当」「放課後健全育成事業」「保育施設利用」と教育委員会事務局が担当していた「教育施設利用（幼稚園等）」の一部業務、中央生涯教育センターが担当していた「放課後こども教室」の業務を集約し、ワンストップ化を図ることを目的として設置されたが、令和元年度には「放課後こども教室」が元の中央生涯教育センターへ所管替えとなっている。

令和 2 年度からは、子育て支援課内へ子育て世代包括支援センターを設置し、保健福祉センターから「母子保健」が子育て支援課の担当業務となり、「教育・保育施設」の業務は教育委員会事務局へ所管替えが行われ現在に至る。

教育・保育施設の業務の所管替えは、子育て世代を包括的に支援する視点において、子育て支援課から切り離す必要性が無いものであり、2つの改革に包括的支援の視点が無かったものと筆者は認識している。

図 2 主な事務所管課

課名	部局	子どもに係る主な業務内容	設置場所
子育て支援課 (子育て世代包括支援センター)	町長	母子保健 要保護児童 児童手当・児童扶養手当 放課後健全育成事業（学童保育所） ファミリー・サポート・センター	役場庁舎外
教育委員会事務局	教育長（一部町長）	教育・保育施設利用	役場庁舎
住民課	町長	子どもの医療費助成	役場庁舎
保健福祉センター	町長	特別児童扶養手当	役場庁舎外
中央生涯教育センター	教育長（一部町長）	放課後こども教室	役場庁舎外

筆者作成資料

3. 金ヶ崎町子育て世代包括支援センターの取組

(1) 子育て世代包括支援センターとは

これまでの行政側は、母子保健と子育て支援の両面から、多様な支援の充実に努めていたものの、それらの支援は地域住民にわかりやすく伝わっておらず、リスクのある家庭等以外の個別の不安を払しょくするための支援については、手薄な状況であった。また、母子保健部局と子育て支援部局の連携不十分による、利用者側への一貫性のない支援を行っている状況が課題であった。

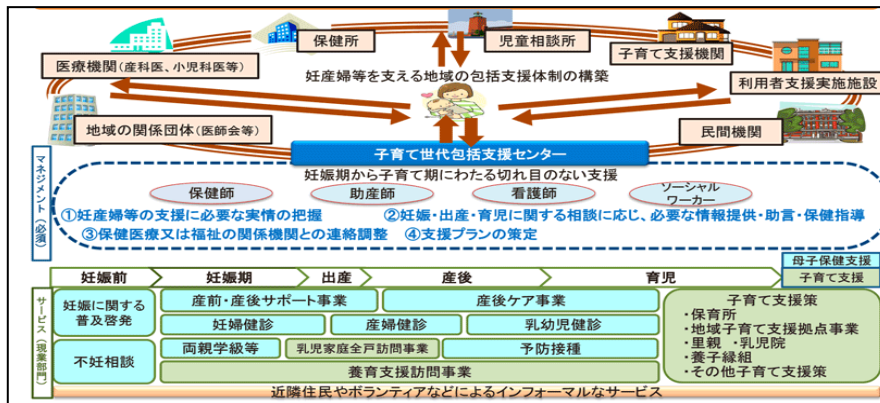
加えて、現代の子育て世代は、ライフスタイルや社会変化の中で、家族という形が過去から変容し、就業、家事、子育てや介護に日々追われ、地域の互助や共助の力を受けることが難しい状況にあり、インターネットによる情報収集は可能である一方、数多くの情報が溢れ、適切な情報の収集や知識習得の欠落による子育てのつまずきのリスクが高まっていた。

このような、課題解決のため、母子保健法の改正により、平成 29 年 4 月から子育て世代包括支援センター（母子保健法における名称は「母子包括支援センター」。）を市区町村に設置することが努力義務とされた。さらに「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）においては、令和 2 年度末までに子育て世代包括支援センターの全国展開をめざすこととされた。

子育て世代包括支援センターの必須業務として、①妊産婦・乳幼児等の支援に必要な実情把握、②妊娠・出産・子育てに関する各種相談に応じ、必要な情報提供・助言・保健指導、③保健医療または福祉の関係機関との連絡調整、④支援プランの策定が挙げられているが、子ども・子育て支援新制度の利用者支援事業や各種子育て支援を包括的に運営する機能を担うものとされ、地域の特性に応じた柔軟な運営を求められている。特に、母子保健分野と子育て支援分野を分担する形態の場合には、支援の切れ目が生じないように、母子保健分野と子育て支援分野との調整及びマネジメントする部局を明確にすることが求められている。

子育て世代包括支援センターの全国展開により、どの自治体に住んでいても、利用者目線に立った、一貫性・整合性のある支援を妊産婦や乳幼児、子育て世代の保護者等が受けられるよう期待された施策である。

図 3 子育て世代包括支援センターのイメージ図（一部抜粋） 出典：厚生労働省



(2) 金ヶ崎町子育て世代包括支援センターの設置状況

国の施策により、令和2年度末までに市区町村へ設置が努力義務とされたことから、金ヶ崎町においては、令和2年4月1日から子育て支援課内へ「金ヶ崎町子育て世代包括支援センター」が設置された。

子育て世代包括支援センターの運営に関し、「利用者支援事業（基本型・母子保健型）」との一体的実施や、連携先としての運営が主な運営形態であるが、金ヶ崎町の場合、いわゆる保育コンシェルジュといわれる「利用者支援事業(特定型)」のみの実施となっており、利用者支援事業との関わりがない運営手法をとっている。事業実施あたり、職員体制として、保健師7名（うち5名が保健福祉部門兼任）、非常勤助産師1名、事務職2名が配置され、保健福祉部門兼任を除く、4名は子育て支援課兼任職員となっている。

(3) 金ヶ崎町子育て世代包括支援センターの事業内容

主に、妊産婦を対象とした情報発信プラットフォームとしての機能や保健指導、産後ケア事業アウトリーチ型「産後ケア訪問」を主な業務として行っている。子育て支援課においては、要保護児童を担当していることから、「特定妊婦」からの支援アプローチと「要保護児童」からの支援アプローチが可能となっている。

3. 金ヶ崎町の子どもに関する部局における課題

図2でも示したとおり、子育て支援に関しては、児童手当、児童扶養手当、ファミリーサポートセンターや学童保育所等の担当部局を子育て支援課としている一方、幼稚園や保育所等の教育・保育施設の利用等に関する業務は教育委員会が担当部局となっている。

子育て支援課と教育委員会事務局は組織・建物が図4のとおり分かれており、双方が担当部局外の相談を受けた際は、話を聞いて担当部局の案内を行うという対応をしている状況であり、この点に関しては、子育て世代の保護者からの意見として「分かりづらく不便」や「たらい回しにされている感が否めない」という意見をヒアリング時に受けた。

図5のとおり、就学前までの子どもにおいては、3歳児以降のほぼ100%の子どもが何らかの教育・保育施設を利用している。

金ヶ崎町においては認可外保育施設や子ども・子育て支援新制度未移行の幼稚園を除くすべての幼稚園、保育所等の利用については、行政手続きが必要となっており、物理的・

図4 位置関係



出典：金ヶ崎町子育て情報ガイド

組織的な分裂は子育て世代の、特に乳幼児を持つ保護者の不便さと混乱を助長している
と考える。

図 5 金ヶ崎町における就学前児童の施設利用状況

修学年度	令和 4 年度	令和 5 年度	令和 6 年度	令和 7 年度	令和 8 年度	令和 9 年度
生年月日	H27. 4. 2-H28. 4. 1	H28. 4. 2-H29. 4. 1	H29. 4. 2-H30. 4. 1	H30. 4. 2-H31. 4. 1	H31. 4. 2-R2. 4. 1	R2. 4. 2-R3. 4. 1
年齢児	5 歳児	4 歳児	3 歳児	2 歳児	1 歳児	0 歳児
児童数	126	127	118	112	101	99
施設利用数	126	126	117	84	67	24
施設利用割合	100.0%	99.2%	99.2%	75.0%	66.3%	24.2%

※年間出生数は1/1-12/31を起算とするため、上記とは異なる。

筆者作成資料

4. 子育て世代の現状

(1) 閉鎖的な子育て

NPO法人子育てひろば全国連絡協議会が地域子育て支援拠点を利用する母親 2,400 人（有効回答数 1,136 人、有効回答率 47.3%）を対象に行った「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査 2015」から、「自分が育った市区町村以外で子育てをする母親」は全国平均で全体の 72.1%（図 6）に達している。また、メールや SNS でやりとりをする友人がいる母親は全国平均で全体の 97.4%（図 7）いることが分かる。さらに、金ヶ崎町が 2016 年に実施した、6 歳以下の子どもがいる女性（配布数 470 人、回収数 355 人、回収率 75.5%）を対象に行った「子育てや働き方に関するアンケート調査（2016 年）」によると、町内出身の母親は 31%（図 8）であり、69%の母親は町外出身者であった。

金ヶ崎町における保護者の子育てに関する相談等の状況については、平成 30 年度に金ヶ崎町が母子手帳交付者及び小学生以下児童保護者（配布数 1,645 票、回収数 1,345 票、回収率 82.4%）を対象に行った、「子ども・子育て支援ニーズ調査」において、気軽に相談できる人や場所が無いと答えた割合は、6.2%であり、9 割以上の方は相談先として何らかの人や場所が確保されていることが分かった。また、主な相談先（図 9）は主に祖父母等親族や友人となっており役場は 0.8%、地域子育て支援拠点や近所は 10%未満であった。

これら三つのアンケート調査から、子育て世代の状況として以下の 4 つの点が整理できる。

- ① 全国的に自らの出身地ではない土地での子育てを行う母が多く、金ヶ崎町においても同様であること
- ② 多くの保護者は、祖父母等親族や友人を主な相談先としているが、ほとんどはメールや SNS を通じたやり取りと推察できること
- ③ 金ヶ崎町の特徴として、つながりの場として有効な地域子育て支援拠点が気軽な相

談先としての選択肢としてはあまり選ばれていないこと

- ④ さらに、慣れ親しんだ土地ではない「役場」という存在は、さらに敷居が高い存在として頼りになれていないこと

図 6 自分が育った市区町村での子育ての実施状況

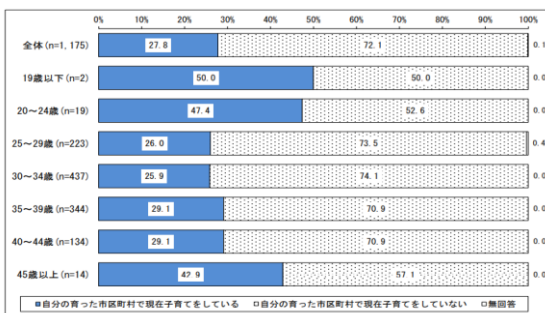
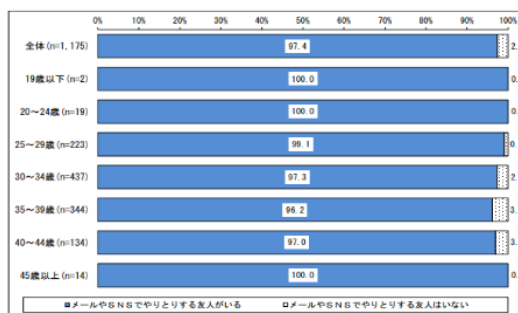


図 7 メールや SNS でやりとりする友人の有無



出典：NPO法人子育てひろば連絡協議会 「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査 2015」

図 8 6歳児以下の子どもがいる女性の出身地

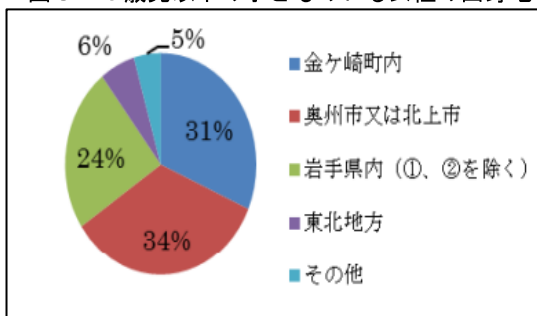
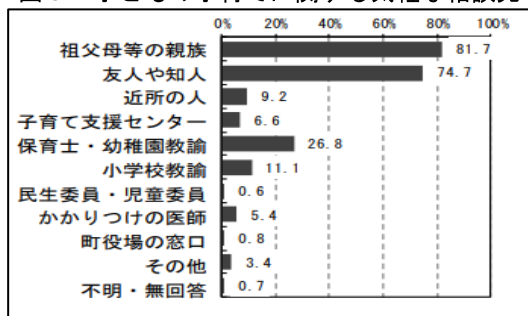


図 9 子どもの子育てに関する気軽な相談先



出典：金ヶ崎町「子育てや働き方に関するアンケート調査 (2016年)」

出典：金ヶ崎町「子ども・子育て支援ニーズ調査 (2018年)」

(2) 地域資源と行政のつながり

金ヶ崎町には、いわゆるママサークルといわれる団体が、令和2年度末時点で、5団体が存在し、主に地域別に分かれ活動を行っている。主に女性が主体として活動を実施しており、月一回程度で集会やイベントを開催し、交流・仲間づくりの場の提供を行っている。また、子どもを持つ女性ならではの相談や悩み事の共有を行い、行政に対する要望が必要な際には、団体として声を挙げていただいている。

こういった団体の活動は、地域で子育て世代を支えるという点において、非常に有効な活動であり、金ヶ崎町はサークルの自主性・自立性の基盤を整えるために、設立時における準備資金や、連続した3か年を上限とした各種活動支援のための補助金を交付している。

閉鎖的になりがちな現代の子育て世代における、一人ではないという一体感と安心感を与えている存在だと筆者は認識しており、金ヶ崎町の財産として活動への支援を継続して行うべきと考える。

一方で、補助金はサークルというコミュニティを醸成するという目的が終着点であり、補助金が終了した後のつながりは一気に希薄となる。また、支援や相談等のつながりを求めたとしても、現状の金ヶ崎町の組織体制により、行政へのアプローチがどこの部局に行えばよいか不明瞭となっている。

行政に対する必要な支援や相談、要望をどこの誰にすればよいのか分からないという状

況は、子育て世代の保護者と同様にサークルにおいても起きている。よって、少子高齢化やソーシャルキャピタルの衰退が進む現代社会における行政の役割として、支援や相談、要望の先を明確にし、アプローチが容易な組織体制の構築することは、自助・互助・共助を促す立場としての責任と考える。

5. 頼りとなる行政

行政に対する子育て支援へ力を入れて欲しいという願いは、どこの自治体の子育て世代も持っており、それが各種計画のKPIとして挙げられている理由と推察する。子育て支援は、経済的負担軽減がインパクトも強く注目されがちである。

しかしながら、支援を行う行政側の組織体制整備が十分であるかという点は地味であるが、根幹の部分であり、ここが整備されていなければ良い支援が十分な効果を発揮しない。

まずは、利用者が支援を求める先がどこであるかという点を明確に理解することから始める必要があると考え、以下参考事例を挙げる。

(1) 参考事例：岩手県久慈市の取組について

久慈市は、岩手県北東部の沿岸に位置し総面積は 623.5 km²を有する人口約 33,000 人の自治体である。久慈市も金ヶ崎町と同様に、令和2年4月1日から子育て世代包括支援センターを開設している。

これまで、子育て支援課で行ってきた、保育園、児童手当、児童扶養手当及び家庭相談等の業務と保健推進課が行ってきた母子手帳交付等の母子保健業務を一体として組織構築し、子育て包括支援センターを課として設置し、同一施設内におけるワンストップ化を実現している。

子育て世代包括支援センターの設置にあたって、専門的な知識を有する者を会計年度任用職員として雇用し、従来の相談体制を強化するほか、同一施設内において妊娠期から子育て期に至るまで、一貫性のある個人ごとのストーリーの把握が可能となっている。

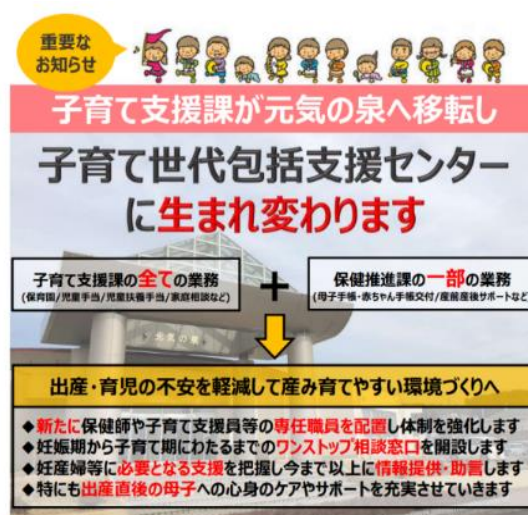
ヒアリングを行った際には、「国の方針におけるワンストップ化をめざしたのも理由であるが、そもそも子育て世代の方の動線を考えたとき、ベストな組織体制は何かを考えれば、これまで別々にあった子どもに係る部局を統一する選択肢は当然の考えである。」と話された。

(2) 参考事例：岩手県北上市の取組について

北上市は、岩手県南西部に位置し、総面積は 437.55 km²を有する人口約 93,000 人の自治体である。

北上市は、令和3年4月5日に保健・子育て支援複合施設 hoKko（ほっこ）を開設し

図9 久慈市の子育て包括支援センターチラシ（一部抜粋）



ている。この施設は、保健行政、子育て支援行政の新たな拠点施設として、鉄骨 8 階建ての商業ビルのうち 1 階及び 2 階を市で買い上げ、整備した施設である。街の中心に当該建物があり、にぎわい創出のための機能も有している。施設整備に当たっては、市民参加型のワークショップやヒアリングを行うなど、利用者がどのような施設を使いたいのか、という視点での整備が行われている。

1 階には、コンシェルジュカウンターや検診のためのホール等を備え異年齢交流の場があるほか一時保育専用室備えている。2 階には、健康づくり課、子育て支援課、子育て世代包括支援センターの事務室があるほか、子どもの検診ルームや屋内遊戯場所がある。

健康づくり課や子育て支援課は元々、別な場所での執務を行っていたが、複合施設の完成により業務の集約化を行った。

また、保健や子どもに係る制度を利用しない層にも立ち寄る機会の創出と、保健と子育てをつなぐものとして「食育」をテーマとしてカフェやキッチンフロアを設けており、子どもに係るワンストップ施設の機能のほか、異年齢交流施設や子どもの遊び場やにぎわい創出のための施設として、多様な機能同士が連携した施設となっている。

(3) 今後金ヶ崎町子育て包括支援センターがめざす方向

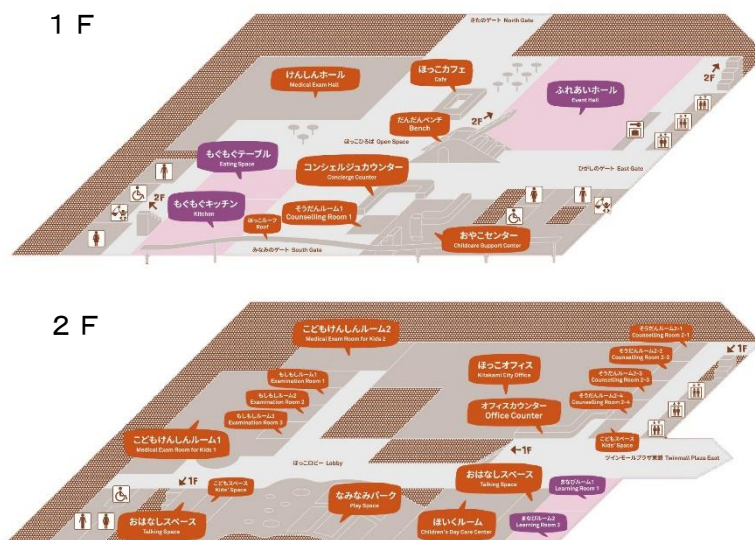
岩手県久慈市や岩手県北上市の取組に共通する点として、「子育て世代を含む異年齢を包括的に支援するという姿勢」と、「利用者目線における業務集約化」、「支援組織体制の明確化」を図っていることが挙げられる。

このようなホスピタリティに溢れる支援を見える化し、住民サービスの向上を図っていく姿勢は金ヶ崎町子育て世代包括支援センターにも求めるべき要素だと感じる。子どもに係る業務は、行政が門戸を広く構え、支援に積極的な姿勢を見せることで、「困ったらあそこに行こう。」と住民から思われることが、重要である。また、施設・組織の集約化は子育て世代やサークルからの相談や支援要望のベクトルも明確となることに加えて、人と情報の集約も容易となり、施設的なネウボラの機能も果たせるものと筆者は認識しており、今後、金ヶ崎町子育て世代包括支援センターがめざす方向性と考えます。

6. 提言

今後、金ヶ崎町子育て世代包括支援センターがめざす方向へ向かうためにも、子育て世代包括支援センターは子育て支援の中心として位置付ける必要があり、現在の子育て支援

図 10 保健・子育て支援複合施設 hoKko フロアマップ



課の内部組織としての位置付けでは、効果的とは言えない。

よって、以下を提言する。

- ① 子育て世代包括支援センターという新たな課を設置し、子育て支援に関する部局の集約化
- ② 子育て支援部局の施設集約化
- ③ 利用者目線における適正な人事配置

①及び②については、保健センターという施設に子育て支援課（子育て世代包括支援センター）が設置されており、大規模な施設整備がなくとも、教育委員会事務局が所管する教育・保育施設の業務を移管することで業務の集約化が可能である。また、人的配置についても、現在の子育て支援課に教育委員会事務局で教育・保育施設利用等を担当している幼保支援係の3名が入ることで、対応可能と考える。

ただし、業務や施設を集約し、パズルの埋め合わせを行うような組織編制だけでは、これまでのやり方と変わりが無く、進歩がない。

金ヶ崎町の場合、保健師や、管理栄養士等の専門職の方々は、配属後長い間にわたり同一部局で業務を行うことが多いが、一般事務の我々は、人事異動により数年単位で入れ替わりが発生する。

よって、特に、「③利用者目線における適正な人事配置」について、子育て支援部局においては、担当者の異動とともに新たな担当者が入るというようなOJTに重きを置いた切れ目発生型の人事ではなく、現担当者で次期担当者が引き継ぎを行いながら業務を行い、新たに子育て世代とのつながりを築くための猶予期間を設ける伴走型の人事を取り入れることを提言したい。ネウボラとは、人と人の信頼関係の構築の元で最大限の効果を発揮する取組であり、子どもに係る業務に関しては、長い目で人材育成を図ることと、人数、職位や職種の適正な配置を図り、敷居の低い住民と密な関係性を構築していくことが、役場が子育て世代の相談・支援機関として機能するうえで最重要であり、現在の金ヶ崎町において十分ではない点と認識する。

支援の切れ目とは一般的には制度の切れ目であるが、行政側における「人」の切れ目もまた、支援の切れ目ではないかと筆者は思う。組織の再構築と人材育成や人材配置、住民との関わりや支援施設の在り方、このような当たり前でありながら、行政が施策として展開するうえで何度もつまづいている部分を、大きな計画等で大振りな検討をするのではなく、ターゲットを明確にしたうえで、コンパクトな検討を行うべきである。

これまでの、子育て支援策の多くは経済的負担軽減策であった。もちろん、経済的負担軽減は多くの保護者が望むことの1つではあり、行政が行う事業としてインパクトが強いものであるが、その支援は一方通行の性質が強い。

これからは、行政、保護者、サークル等の地域資源が子どもを中心としてそれぞれがつながりを持てる関係性を構築し、切れ目の無い環境をめざしていきたい。本提言はそのための第一歩であり、支援を行う側の組織整備は、経済的負担軽減以前の最優先事項と筆者は考える。

7. 終わりに

筆者自身が令和3年4月に男児の父親となったことで、これまで一業務としか認識をしていなかった子育て支援について、深く考えさせられるようになった。

行政組織の内部に居ると、この課題は「あっち」の部局で、関係部局は「こっち」の部局で、複合的な課題だからそれぞれの部局を集めて協議しましょうというのは一般的な姿である。そういった協議の際に、招集はどの部局が行い、進行はどの部局が行うのが妥当なのかといった、課題解決前に検討しなくてはならない事項が多すぎると筆者は感じる。一方で、一般住民の方々は、その内部の事情は知らず、今自身が持つ不安や課題の解消のみが目的であり、「あっち」や「こっち」と言われその度に説明を行うことは、それだけで疲弊し時間も要する。特に、子育て支援においては、子育て世代の多くは就労し、忙しい時間の中で役場を訪れたのにも関わらず、施設を移動させ、再度同じ話をさせるといった対応を行わざるを得ない状況に、筆者は歯がゆさを感じていた。

今回の提言は、これまでの金ヶ崎町における子育て支援に関する組織体制等を否定するものではなく、支援を行うにあたり今よりも効果的であり、利用者が効率的な組織体制は何かをもう一度考える機会として提言したいものである。

一見、組織の再構築を行えば簡単にできると思われるかもしれないが、再構築の過程は「支援の在り方」「利用者目線」「職員体制」とどの部署においても必須の共通項を再検討できる機会と認識する。本レポートがそういった機会の一助となるものであれば幸いである。

【参考文献、引用、ホームページ等】

- ・金ヶ崎町（2020）第2期金ヶ崎町子ども・子育て支援事業計画
- ・厚生労働省（2017）子育て包括支援センター業務ガイドライン
- ・北上市 <https://www.city.kitakami.iwate.jp/>
- ・久慈市 <https://www.city.kuji.iwate.jp/>
- ・株式会社メテオ 佐藤拓代（2018）子育て世代包括支援センターの現状・概要・目指すもの <https://www.jschild.med-all.net/Contents/private/cx3child/2019/007802/006/0098-0102.pdf>
- ・株式会社メテオ 佐藤拓代（2018）子育て世代包括支援センターと切れ目の無い支援とは <https://www.jschild.med-all.net/Contents/private/cx3child/2018/007704/003/0319-0321.pdf>
- ・NPO法人子育てひろば全国連絡協議会 地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査2015 地域子育て支援拠点における「つながり」に関する調査研究事業報告書 http://kosodatehiroba.com/new_files/pdf/away-ikuji-hokoku.pdf
- ・市町村アカデミー 奥山千鶴子（2018）子育てを支える地域コミュニティの役割（アカデミア第131号10月1日発行） https://www.jamp.gr.jp/wp-content/uploads/2020/03/131_06.pdf