

平成 30 年 9 月 11 日現在

機関番号：34428

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26282015

研究課題名(和文) 困難を抱えた子ども・家族を地域で途切れなく支援する早期対応型地域支援モデルの検討

研究課題名(英文) Examination of a community hub to support high-risk parenting families

研究代表者

大谷 由紀子 (OTANI, YUKIKO)

摂南大学・理工学部・教授

研究者番号：00411116

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 7,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、養育困難な子育て家庭に支援をつなぐ在宅支援の要、地域支援拠点の整備を考察した。結果、自治体規模や福祉に資するリソースの質・量から、都心型「分散ハブモデル」、小規模自治体と中核市による「自治体間ネットワーク+集約ハブモデル」を提示した。先行するカナダ、北欧の地域支援の取組みから、ワンストップで適切なサービスにつながる仕組み、子どもと家族の生活支援を包摂した多様なサービスのコーディネート機能、サービスを効果的に届ける拠点空間デザインの必要が示された。

研究成果の概要(英文)：In this research, we examined the development of a community hub to support high-risk parenting families. As a result, based on the size of the municipality and the quality and quantity of the welfare resources, we presented the big city type "distributed hub model" and "inter-municipal network + aggregation hub model" in which small-scale local government and core city collaborate. From research on community hubs in Canada and Nordic countries, we revealed that the Japanese community hub needs system that leads to appropriate services on a one-stop basis, coordination of diverse services that subsumed children's and family's life support, and effective space design.

研究分野：生活科学

キーワード：こども家庭支援 地域子育て支援拠点 北欧 カナダ 児童福祉 在宅支援

### 1. 研究開始当初の背景

2004年の児童福祉法改正により、自治体が一般的な子育て相談から養育困難な家庭支援まで、第一義的に行うことが法定化され、総合的な相談窓口の設置が促進された。2015年にスタートした子ども・子育て支援新制度では、子育てを社会全体で支えることが謳われ、自治体を実施主体として、認定こども園などの保育・教育改革と量的充実、地域の実情に応じた地域子育て支援の充実を図ることが明確化された。従来の養育困難な家庭支援は、地域子育て支援13事業のひとつで引き継ぎ、要保護対策地域協議会を運営するよう位置づけた。同時に国は、妊娠期から出産、乳幼児期まで一貫して母子を支援する子育て世代包括支援センターの設置を打ち出し、フィンランドのネウボラを参照したセンターの設置を自治体に促している。

このようにわが国の保育、子育て支援、母子保健は大きな進展期にあり、自治体は制度の実施に向けて事業に着手し始めた。一方、民間では、こども食堂や塾に通えない子どもの学習支援などの活動が始まり、全国的に広がりを見せている。

### 2. 研究の目的

子ども・子育て支援新制度のスタートに伴い(2015)、自治体は保育・教育・地域子育て支援に関わる新たな事業を推進することが求められている。これらを背景に、本研究は、新制度施行後の自治体における子ども家庭支援の課題を踏まえたうえで、養育困難な家庭を支える自治体の窓口と、そのための地域支援拠点のあり方を検討する。具体的には、支援が必要な子どもと家庭にいかにかサービスを届け、そのために支援拠点をいかに構築するか、ハード・ソフトの双方から考察する。

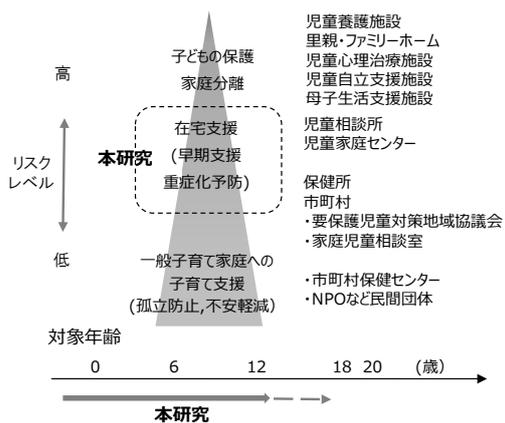


図1 研究対象

### 3. 研究の方法

本研究は2つの調査で構成する。第1は、子ども・子育て支援新制度施行後の自治体の保育・地域子育て支援の課題と、地域支援拠点の先駆的事例から、拠点整備の方向性を検討する。第2は、子ども家庭支援の先行国にて、社会的支援の必要な子どもと家庭に早く、

確実に支援を届けるために拠点をいかに整備してきたかを把握する。海外調査は、日本の地域子育て支援が参照してきたカナダ、北欧の他、韓国を取り上げる。調査は国、自治体、地域支援拠点の3段階とし、国、自治体では政策を、地域レベルでは拠点の設置経緯、設置運営体制、施設空間、アクセスを把握する。先行国調査からは、日本の地域支援拠点整備に新たな視点と空間イメージの示唆を得る。研究フレームを図2に示す。

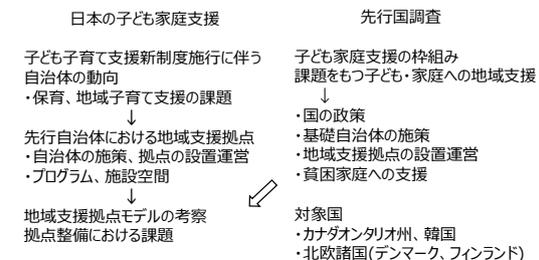


図2 研究フレーム

### 4. 研究成果

#### 4-1. 子ども・子育て支援新制度施行後の保育・地域子育て支援の課題

##### (1) 調査目的

子ども・子育て支援制度は(2015年)、認定こども園の推進、地域型保育給付、地域子育て支援の3つの柱から成る。本調査はそのなかで、保育行政と地域子育て支援で取組まれる要保護児童対策地域協議会の運営に着目し、自治体の課題を見出す。

また、新制度の実施主体である日本の自治体は1781市町村あり(2014年時点)、人口規模別では小規模自治体が約7割を占める。つまり、待機児童問題を抱える大都市部と、小規模自治体が多い地方では、優先すべき課題が異なると思われる。自治体が新制度に基づく事業を展開するうえでも、自治体規模に応じた仕組み必要と思われる。そこで本調査は、日本の7割を占める小規模自治体を中心に、新制度施行後の自治体の課題を把握する。

##### (2) 調査方法

本調査は大都市圏の一部自治体と、鳥取県内の全市町村とを対象とした。鳥取県は19市町村(4市14町1村)から成る人口最少県であり、鳥取市と米子市以外は人口5万人を下回る。大都市圏では電話インタビューを行い、鳥取県の19市町村へは、子育て支援新制度所管課にメールで質問を行い、その後聞き取りを行った(2015.5-6、補足調査2015.9)。また、要保護児童対策地域協議会に関わる調査は、県内の市町村の担当者の研修会に参加し、意見収集を行った(2015.3-9)。以下では鳥取県内の調査結果を記す。

##### (3) 子ども・子育て支援新制度施行後の地方における保育行政の基礎的課題

###### ・保育施設

鳥取県の私立の保育施設は人口上位4市に集中し、他の自治体は、市町村が直接運営する公立保育所が主流である。公立保育所は新

制度を機に、自治体直営のまま認定こども園に移行する意向が聞かれたが、幼稚園の運営実績がない自治体は移行の見通しが立たず、何から着手すべきか不透明な状況である。

・保育者

保育の質について、正規職員が5割以上の自治体は5自治体のみであり、保育士の確保の問題は「定員を超えた弾力的な園児の受け入れ」を困難にしている。但し、この状況を改善するため、鳥取市任期付短時間勤務職員など、職員確保に何らかの工夫が散見される。認定こども園への移行においても人材は大きな壁となり、深刻な課題と言える。

・近隣領域の動向

近接領域のこどもの貧困対策の観点から鑑みると、新制度においても、子どもと家庭の健やかな育ちを支える基盤として位置付くことが求められる。その意味において、ひとり親家庭や多子世帯に向けて、子ども・子育て支援新制度に含包されるサービスが十分に届く視点が欠かせない。鳥取県は、中山間地域市町村保育料無償化等モデル事業、第3子以降保育料無償化事業という2つの保育料軽減策をとり、すべての家庭がサービスにアクセスしやすい策をとっている。

以上より、鳥取県内の私立保育施設の運営は市が主導しながら、その知見を周辺の小規模な市町村に拡げることが示唆される。町村においては、公立保育所が就学前教育を内包しながら中核的役割を果たしてきたとはいえ、保育行政の中心的課題は公立保育所の運営であり、認定こども園に移行の議論も含めて混乱が見て取れる。

さらに、保育者確保の困難から無資格者が保育を行わざるを得ない状況が把握され、人材は市も含めて県内全域に共通する深刻な課題であった。また、保育行政の課題と同時に、新制度に含包されるサービスがすべての子育て家庭に十分に届く視点が必須であり、県レベルの事業も併せた、県と自治体との協同が新たな課題といえる。

(4) 要保護児童対策地域協議会の運営

要保護児童対策地域協議会は市町村の地域子育て支援事業に組み込まれたことから、担当者の意見から得られた知見を要約する。

・要保護児童対策地域協議会の予算をもつ自治体は5自治体しかなく、小規模自治体は財政的な基盤がない。

・小規模な市町村では、専門家ではない行政職員が1人で要保護児童対策地域協議会を担当し、担当者の多くは不安をもつ。また、担当者は相談する職員もなく、対応に苦慮するケースもみられた。

・小規模自治体ゆえに、通報のあった家族と要対協の担当者が同じ地区に住むというケースもあり、匿名性の高い都市部とは異なる課題がある。

・市町村での相談対応件数と虐待発生状況を照合すると、運営体制や人的資源が十分でないことから、子育て家庭の問題を見過して

しまう可能性、あるいは、十分な対応が行えない可能性が窺える。

・鳥取市を中心に市町村の担当者が一堂に会する研修会は、相互に相談や情報交換でき、専門家の多い自治体からアドバイスを得られる機会となっている。

以上より、要対協の課題は財政や人的資源の乏しい自治体の構造的課題であり、自治体単独事業では要対協の機能が十分に果たせない可能性が窺える。それゆえ、同様の課題をもつ自治体間の広域連合、担当者間のネットワーク、都市部を中心としたプラットフォームを構築する必要性が示唆される。

また、大都市圏においても、新制度による認定こども園関連事業への対応、国が全国展開を目指す子育て世代包括支援センターの整備に呼応した動きと混乱が確認された。そのため、地域子育て支援で取組む要対協はほとんど進展がみられない状況であった。

#### 4-2. 先行事例からみる地域支援拠点の考察

日本の地域支援モデルを探るため、人口規模を軸に大都市圏（S区、S市）、地方の小規模自治体（T市）を対象に、地域支援拠点の実地調査を行った（2015.6-2016.11）。

(1) 大都市圏における支援拠点

S区では、子育て家庭の日常生活圏を目安としたキャッチメントエリアを形成し、児童センターなどの児童福祉施設23ヶ所を各エリアの拠点に位置付けている。区内の拠点は、すべてに共通する基本的サービスに加え、地区の特徴とリソースを組み合わせた特色ある拠点が設置されている。例えば、乳幼児向けとユース向け、一般向けとややリスクのある子どもと家族向け、運営体制においても、直営と民間委託を組み合わせている。区は、多様な拠点を配置することで、区全体ですべての子ども・家族をカバーすることを目指しており、都市型モデルのひとつと思われる。なかでもユース向けハブでは（3ヶ所）教育と福祉が密に連携し、早期発見の機能をもっていることは注目したい。拠点の1つでは（事例1写真1）、ショートステイ2室、学童保育室、専用の面談室、ロビー、多目的室が設けられ、プライバシーへの配慮もされている。しかし、プログラムは充実しているものの、実施する施設空間が不足しており、プログラムが十分に提供できない。今後、児童相談所が区に設置されることを受け、児童相談所との連携も具体的に検討されている。当事例はリソースが豊富な都心型地域支援拠点の一形態として「分散ハブモデル」といえる。



写真1 事例2 相談室



事例1 ショートステイ

(2) 地方都市における支援拠点

T市子ども発達・家庭支援センターは(事例2)、平成12年から徐々に児童家庭相談、児童虐待防止体制の充実強化を図り、平成17年に児童虐待に関する対応、児童福祉に関する相談窓口として子ども家庭支援室を設置、24年に家庭支援、発達支援、児童発達支援を担う子ども発達・家庭支援センターを新設した。スタッフは保育士、臨床心理士、発達支援員など44名(非常勤、嘱託含む)、児童家庭相談の事業としてショートステイ、トワイライトステイも実施している。また、職員研修、大手スーパーなどオレンジリボンキャンペーンを行い、地域住民への啓発活動も行っている。施設内は、専用の相談室2室があり(写真1)、同一フロアに他の関連部局も配置され、物理的にもスピーディーに連携、対応できる。本センターは4-1(4)で記述した自治体間ネットワークにおいて、リソースの豊富な中核市に機能を集約させた事例であり、近隣自治体と情報共有を図る取組みも始まっている。その意味においても、小規模自治体の地域支援拠点の一形態として「自治体間ネットワーク+集約ハブモデル」と捉えられる。

4-3. カナダ・オンタリオ州の地域支援拠点「コミュニティ・ハブ」と貧困家庭への支援

多くの移民、難民を受け入れ、貧困の連鎖が顕在化する国で、最も弱い立場にある子どもと家に支援を届けるために、いかに地域支援拠点(コミュニティ・ハブ)を整備しているか、トロント市での調査結果を要約する。

(1) オンタリオ州の子ども家庭支援の展開

オンタリオ州は2004年から10年計画で、幼児教育から学校教育への円滑な接続、保育・子育て支援サービスの整備と統合を目的とした「Best Start strategy」を推進してきた。2010年からは0-12歳での教育・保育の統合を図る政策を段階的に施行し、地域資源を再編しながら多彩で幅広い包括的子育て支援を展開してきた。一方で、最も社会的支援の必要な家庭がサービスにアクセスできない問題が浮上し、サービスの拡充よりむしろ、既存のサービスをコミュニティ・ハブに統合し拠点化することでアクセスの保障を図ってきた。つまり、コミュニティ・ハブはサービスを提供するだけでなく、サービスをつなぐ中継として機能が強化されてきた。2015年、州は「COMMUNITY HUBS IN ONTARIO: A Strategic Framework & Action Plan」を発表し、さらにファミリーサービスをも包括した「Ontario Early Years Child and Family Centres」の整備を打ち出している。

(2) トロント市の子ども家庭支援と格差是正

市は、市議会の選挙区に基づく44区域を1単位とし(Ward)、Ward別に人口、家族構成、ひとり親世帯、母語、年収、教育水準などのスコアを分析したプロファイルから地区特性を分析し、サービスの拠点化を進めてきた。

例えば、貧困世帯が32%を越える地区をプライオリティ・ネイバーフッドに指定し、そこには公立保育所、学校、学童保育などを優先的に設置し、それらの施設を保育や教育だけでなく、親や家庭の生活支援にもつなげるコミュニティ・ハブに位置付けて整備してきた。市は、2015年からさらに140ネイバーフッドに分割し、格差是正する方策「Toronto Strong Neighbourhoods 2020」を示している。

さらに、市はチャイルドサービス部門、雇用&ソーシャルサービス部門、シェルターサポート&住宅サービス部門の3部門が、ワンストップでアクセスできる仕組みを「Human Service Integration」とし、新しい包括支援の方向に示している。

(3) コミュニティ・ハブの特徴

本調査は、低所得層の多い地区でトロント市の代表的なコミュニティ・ハブにて実地調査を行った(図3 A, B, C, D)。以下にコミュニティ・ハブの最大の特徴である多様性、および、これらに共通する特徴をまとめる。

・多様性に富むコミュニティ・ハブ

コミュニティ・ハブは、市から事業を受託したNPOが地区独自の運営を行っている。ハブがカバーする地区はワードに基づくが、519センターのように、地区に加えてLGBTQのコミュニティに焦点化するハブもある。従ってコミュニティ・ハブはプログラム、人材、施設、設置経緯など多彩であり、1つとして同じハブがない。しかし、すべてのハブに共通する特徴は、多様で柔軟な運営、子育て支援は仕事、教育、住宅、健康、生活スキルまで包摂した家族サービスとして取組まれている。地区によってはいじめや虐待防止プログラム、フードバンク、ゲイカップルの子育て支援などコミュニティに必要なサービスを提供している。最も弱い立場の人にサービスをつなげるために、ハブへのアクセス保障(物理的、情報、言語)、ワンストップでサービスにつながるネットワーク、子どもと家庭への継続的なコンタクト、効果的にサービスが受けられる空間づくり(プラン、色、家具、サインなど)(写真2)がコミュニティ・

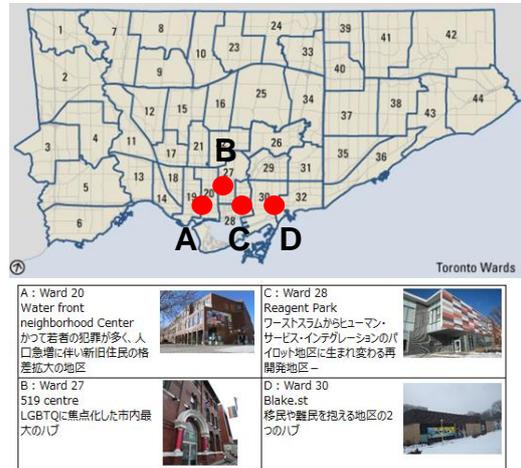


図3 トロント市 Wardと実地調査コミュニティ・ハブの概要 (市のHPより)

ハブの特徴に挙げられる。

・子どもと家庭のセーフティネット  
 コミュニティ・ハブは、子育て家庭に最も近く、困りごとがあれば駆け込める場所である。しかし、様々なサービスをつなげても解決できない課題もある。そのような課題に対して、こどもアドボカシーが最後の砦となる。オンタリオ州では、こどもアドボカシーがセーフティネットとして地域に根差しているからこそ、コミュニティ・ハブが子どもと家族にサービスをつなぐ地域の最前線、中継拠点として機能している(図4)。



写真2 上 ウォーターフロント・フードセンターのゲーム室、リビング  
 下 519センター ロビー、相談室

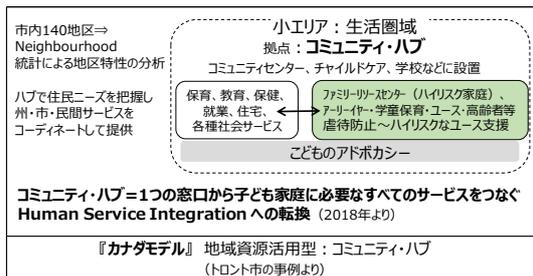


図4 カナダ・オンタリオ州 コミュニティ・ハブ

#### 4-4. 北欧諸国の予防サービスと地域支援拠点「ファミリーセンター」

フィンランドとデンマークでの調査から子ども家庭支援の仕組み、支援拠点「ファミリーセンター」を中心に結果を要約する。

##### (1) 子ども家庭支援における予防サービス

北欧諸国の子ども家庭支援は図5に示す3層で説明され、Special Support に至らないために、Universal Support、Focused Support を予防として強化してきた。近年は、里親のもとで育つ子どものリスクが明らかになり、一段と予防サービスの拡充を図っている。北欧では地域のサービスを再編、統合するファミリーセンター化が推進されている(図6)。

加えて、デンマークでは従来の子ども家庭支援から高齢期まで一貫したファミリーサービスへの転換(2014年より)、フィンランドでは全国的な行政区再編に伴い(2019年より)、教育・福祉改革に着手している。

##### (2) 要支援の子ども家庭への予防サービス

都市部のヘルシンキ、タンペレではFocused Support のサービスが多様であり、

特に10代の妊娠、非行、薬物、精神的問題、ホームレスなどの課題をもつユースに向けた支援は幅広い。これらのサービスは市が直接運営、NGOに委託運営の両者があるが、いずれもユースがアクセスしやすい敷居の低いサービスとして提供され、アウトリーチも積極的に展開している。10代への支援は成人期を見据え、教育、就業、保健、医療、住宅を含む自立支援と並行し、家族支援として取組まれている。拠点では子どもと家族がアクセスしやすく、集中してサービスが受ける空間デザイン、情報提供にも注力している。

##### (3) ファミリーリハビリテーション

ファミリーリハビリテーションは、児童保護法の在宅支援の滞在型指導プログラムであり、親の気付きや家族の修復が必要な場合に提供される。専門家の支援のもと、子どもへの振る舞い方を学ぶ8週間のショートステイであり、子どもは宿泊施設から通学する。ヘルシンキと他都市に各1ヶ所あり、集合住宅の住戸に近い家族宿泊室、共用リビング、セラピールーム、ランチルーム、サウナなどが設けられている(写真3)。当プログラムは、子どもが家族のもとで安全で健やかに暮らせるように、住宅に近い環境で、日常生活を重視している。デンマークのファミリーハウスも同様の滞在型指導プログラムであり、在宅支援の一部で取組まれている。

#### 4-5. 総括

本研究は新制度施行後の自治体の動向調査を通じて、認定こども園関連事業の対応と混乱により、地域子育て支援はさほど進展

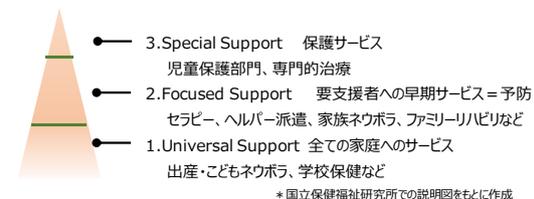


図5 フィンランドの子ども家庭支援

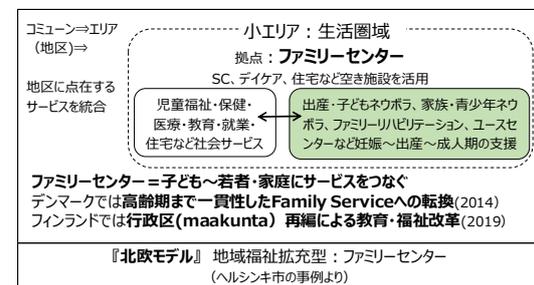


図6 フィンランド 子ども家庭支援



写真3 ヘルシンキ・ファミリーリハビリテーション(外観, 共用室)

のない現状を把握した。また、全国の7割を占める小規模自治体は、児童福祉に資するリソースの乏しさなど構造的な問題から、子どもや家庭の課題を早期に支援する機能を十分に果たせない可能性があることも分かった。

一方、大都市圏や地方中核都市の先行自治体では、財政や福祉に関わる豊かなリソースを基盤に、課題のある子どもと家庭を在宅支援する独自の仕組みと、そのための支援拠点が設けられ、都心型「分散ハブモデル」、小規模自治体と地方中核都市による「自治体間ネットワーク+集約ハブモデル」を提示することができた。しかし、先駆的事例においても、拠点空間の質・量の乏しさ、サービスをつなぐ中継機能の弱さは否めない。地域支援拠点の整備において、人口、エリア、福祉に資するリソースを考慮した仕組みと、中継機能、拠点空間の充実が必要である。

先行する海外諸国では、かつての保育・教育・子育て支援サービスの量的拡充から、サービスの統合・拠点化に移行し、現在はヒューマンサービス、ファミリーサービスへと転換を図っている。子どもと家庭にコンタクトする支援拠点はワンストップ窓口として未だ発展途上にある。そして、すべての子どもに支援を届けるために、アクセス保障と空間の重要性は言うまでもなく、それらの根底にこどもの権利—こどものアドボカシーが根付いているからこそ、セーフティネットとして機能していることを指摘したい。

[謝辞]本研究の調査に協力頂いた方々に深く感謝いたします。なお、本研究の調査は鳥取大学研究倫理委員会の承認を得て実施しました。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 20 件)

大谷由紀子, フィンランド・タンペレ市におけるホームレスの若者やハイリスクな青少年への取り組み, 日本住宅会議第 99 号, 56-59, 査読無, 2017. 2

畑千鶴乃・大谷由紀子・藤井伸生・中山徹, こども環境学研究第 12 巻第 3 号, 自治体における子育て相談にかかる総合的な窓口と要保護児童対策地域協議会との関連性, 44-52, 査読有, 2016. 8

畑千鶴乃・大谷由紀子・藤井伸生・金坂友莉, 保育の研究 27 巻, 子ども子育て支援新制度施行後の地方における保育行政の基礎的課題 - 鳥取県 19 市町村を事例として -, 25-33, 査読有, 2016. 6

藤井伸生, 経済科学通信 No. 137, 子ども・子育て支援新制度スタートにあたっての問題点と課題, 47-53, 査読無, 2015

大谷由紀子, 建築とまちづくり No444, さまざまな課題をもつ子どもと家族の現在—地域で切れ目なく支援するための課題と視点, 6-11, 査読無, 2015. 9

[学会発表] (計 9 件)

大谷由紀子, ハイリスクな子育て家庭の再生に向けたショートステイの取り組みに関する調査研究, 日本家政学会第 70 回大会, 2018. 5, 日本女子大学

Yukiko OTANI・Chizuno HATA, Study on approach to poor families in community child rearing support in Toronto City, 19<sup>th</sup> Biennial International Congress ARAHE 2017, 2017. 8, 国立オリンピック記念青少年総合センター, Tokyo

Yukiko OTANI・Chizuno HATA・Nobuo FUJII, Research on the high-risk child care families in the small municipality of Japan—A case study of Tottori—, XXIII IPHE World Congress 2016, 2016. 8, Daejeon Convention Center, Korea

Yukiko OTANI・Chizuno HATA・Nobuo FUJII, Research on Continuity to community-based child abuse prevention system from the general window of child-rearing at the 318 local governments in Japan, 18th ARAHE BIENNIAL INTERNATIONAL CONGRESS 2015.8, 香港教育学院, HONG KONG

[図書] (計 2 件)

大谷由紀子・畑千鶴乃・菊池幸工, かもがわ出版, こどもの権利最前線—カナダ・オンタリオ州の挑戦, 2018. 2, 158 頁

大谷由紀子・坂東美智子ほか, ドメス出版, 住宅白書 2014-2016, こどもの貧困をめぐる動き—居住のリスクと危機, 117-121, 2016

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

大谷由紀子 (OTANI Yukiko)

摂南大学理工学部建築学科・教授

研究者番号: 00411116

(2) 研究分担者

畑千鶴乃 (HATA Chizuno)

鳥取大学地域学部・准教授

研究者番号: 60550944

(2) 研究分担者

藤井伸生 (FUJII Nobuo)

京都華頂大学現代家政学部・教授

研究者番号: 50228954

(2) 研究分担者

趙 玟姫

大阪府立大学工業高等専門学校・講師

研究者番号: 60561157

(4) 研究協力者

Koko Kikuchi, Nordic Welfare Centre

フィンランド国立保健福祉研究所 THL

デンマーク国立社会研究所 SFI

Chung, Ick-Joong 李花女子大学・教授