

「必要な人に必要な保育を」 ～瀬谷区の待機児童対策

小林 真紀

こども青少年局緊急保育対策課担当係長
瀬谷区区政推進課担当係長 兼務

森山 まり子

瀬谷区こども家庭支援課担当係長

夏苺 映子

瀬谷区保護課保護担当係長

1 はじめに

瀬谷区は平成24年4月に、横浜市18区のうち唯一待機児童ゼロを実現した。これは、市の目標である「25年4月の待機児童ゼロ」を1年前倒ししての目標達成である。

瀬谷区では、24年4月に認可保育所の開所がなかったにもかかわらず、このような成果を出すことができた。その成功要因について振り返りたい。

瀬谷区は南北に長い地形で、区を中心に相鉄線が横断しており、区民の生活圏は瀬

谷駅と三ツ境駅の2駅に分かれているため、保育施設の整備計画もこの2つのエリアに分けて取組を進めた。

区民の保育ニーズは、2つのエリアのうち瀬谷駅周辺に集中していた。そのため、瀬谷駅至近の場所に物件を確保し、認可外保育施設の横浜保育室と家庭的保育事業の保育室を新規に開所した。

また既存保育所については、区・局の責任職（部長級・課長級）が職員と一緒に分けて各園をまわり、待機児童の分布状況を説明しながら、受入増の協力を依頼した。施設の改修が伴う場合には、現場の声を丁寧に聴きながら、保育の質を落とさずに少しでも枠を増やせるよう何か月もかけて調整をおこなった。

これらの積み重ねにより、結果的には、大規模保育所なみの、115人分の受入枠を確保した。

しかし、待機児童ゼロの成功要因は、これだけではない。もう1つの大きな要因は、瀬谷区に「区一丸となって待機児童対策に取り組む」という姿勢が早くからあったことである（この点については3の(3)で記述）。全国ワースト

1位（22年4月時点）の待機児童数の解消を目的として、22年度、緊急保育対策担当係長が8区の区政推進課に先行配置されたが、瀬谷区への配置は23年度であった。しかし、係長の配置前からすでに「必要な人に必要な保育を提供する」を合言葉として、保育所に入れなかった世帯全件への実態アンケート調査や、電話によるヒアリング調査、データを的確に把握するためのシステム改修等、区独自の取組を考案し、着実に実施していた。

瀬谷区は小規模区であるため、ゼロ達成は比較的容易と思われがちである。しかし、そもそも入所枠が潤沢にあるわけではない。さらに、福祉的な課題を抱える層が多いため、保育所を必要とする理由（入所要件）が、単に女性の就労支援にとどまらず、子の養育支援としての福祉要件、経済的自立のための求職要件の割合が他の区に比べて高い傾向がある。そのため、入所申込の段階、申込後のアフターフォロー等、きめ細かな支援が必要であることが入所事務の特徴となっている。待機児童を「減少させるこ

2 瀬谷区の概況・課題

と」「ゼロにすること」とでは、その意味が大きく異なる。最後の一人まで必要な保育を行き渡らせた上で「ゼロにすること」は至極難しい。本稿では、他区に先駆けて達成した待機児童ゼロへの取組のうち、保育所の整備等だけではなく、保育を必要としている区民に寄り添い、支援を行った瀬谷区独自の取組について、その成果と成功のヒントを紹介したい。

瀬谷区の人口は、17年をピークに減少傾向にあり、就学前児童数も18年をピークに減少し、24年までの7年間で約2割近くも減っている。一方で、保育所入所申請率については、ここ10年間に上昇しており、一桁であった申請率は約2倍の19%近くまで伸びている。また、母子世帯数の割合が1.9%で市内1位、生活保護の保護率が3位、女性相談（DV相談等）件数の世帯比1位と、生活困難を伴う課題を抱えた世帯が多いという一面も持っている。

保育所というと、共働き世

帯の子が入所、というイメージが一般的であるが、経済が停滞し格差が社会的な問題となつてからは、福祉要件の入所希望者は増加傾向にある。保育所が果たしている「養育力不足の家庭への支援」等の子育て機能の役割をみてみると、保育所は児童福祉法に定められた児童福祉施設であるということを変更して強く感じる。

現在の入所選考基準上は、父母常勤の「就労要件」が一般的に入所の優先順位が高い。しかし、養育支援、児童虐待防止などの「福祉要件」や経済的自立の「求職要件」など、入所優先順位が比較的低い他の要件も保育の必要性があり、また、優先順位が低くとも必要な人々へ広く保育を提供しなければ、待機児童ゼロは達成されないのである。

瀬谷区は待機児童対策に精力的に取り組んだ結果、22年4月に59人いた待機児童は、翌年4月には14人まで減少した。しかし、この際に浮き彫りになった課題のひとつが、入所要件の低さから、生活保護世帯や求職活動中の世帯等が待機児童として残ってしま

うことであった。この時の待機児童14人のうち、これらの困難を抱える層にあてはまる家庭は10世帯あり、このような人々にも広く保育を提供することが、瀬谷区の大きな課題であった。

3 私たちはどんなことに 取り組んだか〜具体例・ エピソード

(1) 保育コンシェルジュの活躍
保育コンシェルジュとは、保育サービスに関する専門相談員（市の非常勤嘱託員）のことである。役割は、保育を希望する保護者の相談に応じ、認可保育所のほか、認可外保育施設の横浜保育室や自宅等で少人数の子どもを預かる家庭保育福祉員（以下「保育ママ」という）、ときには幼稚園の情報など、さまざまな預け先の情報提供を行うことだ。保護者のニーズと保育サービスを適切に結び付けることを目的とし、瀬谷区を含めた3区には23年2月から、全区には23年6月から配置されている。

瀬谷区では、保育コンシェルジュの業務について、職員

の事務補助ではなく、保育所入所相談、保育所に入れなかった世帯へのアフターフォロー等に仕事が特化できるよう配慮した。これは区の強い意向と、それを理解した職場の支えがあつてこそ実現できたことである。

保育コンシェルジュが配置される前も、社会福祉職が中心となつて入所に関する相談は受けていたが、説明できる内容が認可保育所の情報が中心となり、様々な保育サービスに言及することはできなかった。しかし、保育サービスの形態が多様になったことで、保護者からの相談を受けられる際には、提供できるメニューを把握しておくことは重要である。

そこで、保育コンシェルジュが自ら保育施設へ出向き、施設と関係をつくることで、空き定員数や保護者のニーズ等さまざまな情報を収集した。そして、それらの情報を保護者へ提供することで、保護者が保育サービスを選ぶ際の選択肢を大きく広げた。また、窓口での入所相談は基本的に保育コンシェルジュが受け持ち、一件ずつ丁寧に話を聞き、保育コンシ

ルジュの持つ豊富な情報をもとに、適切な保育サービスへとつなげることを地道に続けた。

さらに、地域の赤ちゃん教室や、子育てサロンなどで出張相談を行ったり、乳幼児健診会場で相談コーナーを設置するなど、区役所の相談窓口に来所しない保護者の保育ニーズにも対応した。

保育コンシェルジュの役割は、これだけにとどまらない。保育所に入れなかった世帯へのアフターフォローも、重要な仕事のひとつである。入所申込書を確認しながら電話をかけて保護者の状況を把握したり、必要があれば保護者に区役所に来てもらい窓口で相談を受けるなど、何度も世帯の状況やニーズの変化等を確認し、利用可能な保育サービスへと一件ずつ確実につなげていった。

保育コンシェルジュの重要な役割は、保護者が自ら保育サービスの選択ができるよう、十分な情報提供と助言を行うことである。その結果、限られたサービスの枠ではあるが、需要と供給の絶妙なバランスをとることができたと言える。全国的にも珍しい取

組である保育コンシェルジュの活躍は、瀬谷区では配置当初から期待以上のものであった。

(2) 保護課とこども家庭支援課 の取組

① エピソード1 保護課の就労支援の取組
生活保護等に関する業務を行う保護課が待機児童対策に取り組むということに、違和感を感じる人もいるかもしれない。

保護課は、保護費の支給を通じ、生活保障を行うとともに、それぞれの受給者の置かれている状況を把握し、自立への支援を行っている。働くことができる受給者には、最大限その就労能力を活かしてもらうことが必要であるが、経済状況が低迷する中、労働市場から一旦離脱してしまつた人が就労の場を得ることは困難が伴う。そのため、就労支援専門員を配置し、個別に寄り添い型の就労支援を展開している。

このような業務を実施している保護課と、保育所入所業務を行うこども家庭支援課とが、待機児童対策に取り組むにあたって、それぞれの課の

課題をひとつひとつ確認し合った。

係長などの責任職を中心とした話し合いを数回持ち、お互いの業務について理解を深めていった。その結果必要とわかったことは、「保育所入所の仕組を正しく知る」「12月から始まる新年度入所の一斉受付にあわせた支援の流れ作り」「伝わりやすい連絡の方法の工夫」であった。そして生まれたものが「保育所入所支援チェックシート」と2課が共有する「連絡票」である。

保育所に子どもを預けて就労を開始し、自立への努力をすることは生活保護受給者にとって義務的課題である。しかし、就労要件に比べて「求職要件」は入所の優先順位が低く、特に具体的な求職活動の乏しい求職世帯の保育所入所の実現は難しかった。

そのため、保護課ではチェックシートを用い、入所申請時期に確実に間に合うようなスケジュールでの申請を促すとともに、前倒しで就労支援をスタートさせた。まずは、就労開始に向けた動機づけを強めるための面接を、入所決定前からはじめ、入所が

決定して登園がはじまったころには、求人情報への積極的なアタックがはじめられるよう支援を行った。その結果、保護世帯の子が保育所に入所できたのみならず、求職世帯の入所期限である3か月を終了するころには、ほとんどの人が就労を開始している状況を実現し、入所継続に必要な就労要件を確保することができた。

現在では、認可保育所以外にも様々な預け先が用意されており、保育を希望する保護者は、それぞれのニーズにあわせて選択することが可能である。しかし、その仕組みを理解することは難しく、保育コンシェルジュによる丁寧な案内が功を奏している。保護受給世帯の入所にあたっては、保育コンシェルジュとの連携ときめ細かい対応で案内を実施した。

保育所入所を機に、就労実現を果たし、生活保護から脱却して自立していった若いカップルもいる。保育所に子どもを預けて仕事をはじめ、表情も明るくはつきりし、生活のリズムも整い、子育ても充実したひとり親の母もいる。自分の力を最大限生かし、

社会とつながりを持ち、エンパワーメントしていった姿が多く見られている。待機児童対策と就労支援が強く結びついたことにより、経済的にも精神的にも自立した世帯が確実に増加している。

そうした世帯が増え、いきいきと暮らしていることにこの取組の意義を感じる。

②エピソード2 児童虐待防止

止からみた待機児童対策

児童虐待防止対策は喫緊の課題となっており、児童虐待防止対策の一環として保育所を利用することがしばしばある。この理由としては、①保育の専門家である保育士からの直接助言など育児支援が受けられる②養育不安など早期の児童虐待を感知する多くの見守りの目がある③親子ともに生活リズムが整うことや、集団生活の必要性を理解することで、社会へのつながりを感じることができ④精神疾患がある親については、定期受診をする環境が整い確実な治療につながる、などが挙げられる。

ここで一例を紹介する。精神疾患を抱え、保健師に対して育児不安を訴える母がいた

が、当初は大人数がある保育所への入所をためらっていた。そのため自宅での保育を実施する保育ママを保育コンシェルジュが紹介し、母は保健師と一緒に見学に行くこととなった。そこで保育ママの暖かい人柄に触れて徐々に不安が薄れ、母が気がかりであったお弁当作りは保育ママからアドバイスをもらいながら行うこととし、この保育ママを利用してみることとなった。母の送迎により毎日通うようになり、母子共に生活のリズムが整い、育児の相談ができる第三者の必要性を母自身が感じるようになった。24年4月からは認可保育所に入所し、母の送迎のもとで、現在も登園が継続している。このように、保育コンシェルジュと保健師の協力で、丁寧に保護者の気持ちに寄り添いながら、保育所につながった例がある。

以上のように、保健師や保育コンシェルジュ、社会福祉職などの連携により、児童虐待防止のため、保育サービスの利用を保護者にすすめることはよくある。関係職員らが保護者に対して、保育サービスを利用することの必要性や

メリットを伝えたり、申込書の記入、施設見学・選定、送迎手段の確認を行うなど、根強い努力を重ねながら保育サービスをとつなぎ、児童虐待を防止している。

(3)現場を支えたトップマネジメント

市の最重要施策の一つである待機児童対策について、区長らは取組当初からその「意味」を語っていた。

待機児童ゼロとは、単に数字上のゼロを目指すことではなく「必要な人に必要な保育を提供すること」であるとし、決して数字のゼロだけを目標としなかった。

ただ数字のノルマを達成するのではなく、「子どもを預けられなくて困っている人がいないかどうか」を最大の課題ととらえ、必要な人へ必要な保育を提供することを最終目標としたトップマネジメントに、現場の職員は職種を超えて共感した。このトップらと区挙げての「熱意」が、そ

れぞれの課が最善を尽くすことにつながったのである。

現場はもちろん「必要な人に必要な保育を提供しながら、数字上もゼロを達成する」ことを目標としていたが、特に「必要な人に必要な保育を」という基本に主眼を置いて取り組んだことが、区で一枚岩となれた大きな要因であろう。また当初より、待機児童ゼロを果たした時のあるべき姿を常に意識して取り組むことができた。トップマネジメントの重要性を実感する1年であった。

4 成果・評価

待機児童はゼロとなったが、保育所を申し込みながらも「入所できなかった児童」は、残念ながら瀬谷区にもいる。保育所に入らずに横浜保育室や保育ママ等の他施設を利用しての児童や、育児休業から復職すべく空きを待っている家庭の児童など、事情はさまざまである。(図参照)

しかし、国の定義でいうところの「待機児童がゼロとなった」と公表後、区民からクレーム・苦情等の声は、一

件も寄せられていない。このことは、必要な人に必要な保育を最大限提供してきたこと、また保護者の保育ニーズをしつかりと受け止め、一件一件に真摯に対応してきたことについて、区民が理解してくれていることの現れであると感じている。

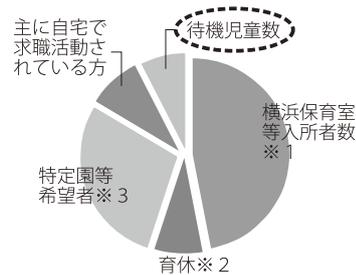
待機児童がゼロになった要因は、これまで述べたように、①区民の保育ニーズを分析

※1 横浜保育室、家庭的保育事業、幼稚園預かり保育、一時保育、乳幼児一時預かり施設の利用者

※2 育児休業中の家庭の児童

※3 第一希望のみ申込みの方、希望園や自宅近くに空きがある保育所等があるにも関わらず入所希望しない児童など

＜保育所に入所できなかった児童と待機児童の関係～横浜市全体＞



し、瀬谷区を2つのエリアに分けて、保育施設の整備等に取得組んだこと、②保育コンシェルジュがきめ細かく情報収集し、保護者に寄り添って丁寧な対応を実施したこと、③瀬谷区の福祉的課題を認識し、その課題に対応するため

に各課が連携して取り組んだこと、の3点があげられる。この3つの取組に、職員が共感できる強いトップマネジメントが揃い、区が本気になって取り組んだからこそ、待機児童ゼロが達成された。

得られた成果は、待機児童ゼロだけではない。区役所という組織としても、大きなメリットがあった。職員らが一丸となって目標に向かって取り組み、確実に成果を出したという達成感や一体感。それにより、課同士の連携がより深まり、日常の仕事へのプラスの効果もあった。また、保護課の職員がケースワークをする中で、今まで以上に保護世帯の子どもと向き合い、児童虐待防止の観点をもつようになったことも、大きな収穫と言える。

瀬谷区の特徴を捉え、どうアプローチして成果を出すのか。1年間真剣に取り組んで

来た結果が待機児童ゼロ「+a」の成果であるし、その+aの部分、我々の大きな財産となった。

5 今後に向けて

全市の目標である25年4月の待機児童ゼロの目標に対し、瀬谷区は2年連続のゼロ達成、そして待機児童解消の継続に向けて、より一層連携を深めて取り組んでいる。

この3年間、保育施設の新規整備等ハード面の取組は、全学的に最大限を尽くしてきた。今後もこうしたスピードで保育施設の量的拡大を進めていくことは、財政面から見ても厳しい。限られた予算の中で待機児童解消を継続するためには、今以上に、職員や保育コンシェルジュによる保護者に寄り添った丁寧な対応、保育ニーズの細かい分析と調整による施設の整備が必要となってくる。

瀬谷区にとって待機児童ゼロは最終目標ではない。必要な人に保育が行きわたること、また、就労による経済的・精神的自立への支援や児童虐待の防止など、福祉的課題へ

の対応・解決が目標である。だからこそ私たちは課を超えた連携を強化し、これからも区の課題へ対応した取組を進めていく。

経済状況や子どもをめぐる状況が今のままでは、今後ますます保育所は福祉的な課題に対応し続けることを求められるだろう。保育に欠ける児童を預かる施設という意味合いから、児童虐待防止、養育支援、子育ての孤立防止、地域の子の健やかな育ちの助けなど、さまざまな機能を担うことが求められていく。

そういった視点で区役所は今後も保育所を運営していかねばならない。そのために、区の各課は何ができるのか、これからより具体的な検討が必要である。

瀬谷区の例は、一部のみで考えるのではなく、福祉保健センター、総務部、土木事務所など、みんなで考え進めてきた取組である。

瀬谷区の地域福祉保健計画の基本理念である「みんなで作る、みんなのしあわせ」を実行し、運営方針(基本目標)の「幸せが実感できる瀬谷づくり」が進んだことを喜びたい。