

## 第3章 東京都、23区及び板橋区の少子化対策

### 1 東京都の少子化対策の概要

#### (1) 2000(H12)年 東京都福祉改革推進プラン策定

これまでの行政主導の措置による福祉から、利用者指向の「開かれた福祉」を実現していく「福祉改革」の取組を強力に押し進めるために策定された。

「選択」・「競い合い」・「地域」という3つのキーワードを設定し、

- ①利用者が多様な選択肢の中から自分に最も適した質の高いサービスを「選択」する。
- ②利用者指向の「競い合い」が活発に行われる、新しい福祉を実現するために、多様な事業者の参入を促進するしくみなどを創設する。
- ③国や都が施策の全てを決定して区市町村に実施をお願いするしくみだけではなく、地方分権の流れも踏まえながら、地域の特性や主体性を活かした、きめ細かな福祉サービスが提供される環境を築いていくことなどをねらいとしている。

少子化対策の分野では、

- ①株式会社、NPOなど様々な経営主体が認可保育所の経営に参加できるよう規制緩和を行い、保育所事業者間のサービス競争を促進し、多様化する保育需要に柔軟に対応できる環境の整備を図った。
- ②まったく新たな仕組みとして、大都市特有の保育ニーズや環境に対応した東京都独自の基準による、「認証保育所」制度を創設することとした。

その他、第三者評価制度などにも言及している。

このプランに先立つ平成10年に、児童福祉法が改正施行され、これまで措置であった認可保育所の入所が契約へと変更された。また、平成12年には、高齢福祉分野においても介護保険が導入され、措置から契約へという流れと多様なサービス主体の参入ということが図られている。

## **(2) 2001(H13)年 認証保育所制度創設**

先の福祉改革推進プランで示された認証保育所制度が、この年スタートした。都内各地で東京都の計画を上回るペースで開設が相次いだ。

駅前5分以内、13時間開所、ゼロ歳児保育など、大都市特有の保育ニーズに合致したことのほか、緩和したとはいえ、まだまだ厳しい規制が残る認可保育所への株式会社の参入が進まない中、認証保育所へは、保育関係以外の業種からも株式会社の参入が相次いでいる。

## **(3) 2005(H17)年 東京都次世代育成支援東京都行動計画策定**

次世代育成支援法に基づく都の対策と区市町村への支援策を盛り込んだ東京都における地域行動計画として、「次世代育成支援東京都行動計画」が策定された。

出産前から子育て期、そして社会への自立期まで子どもと子育て家庭を切れ目なく支援するもので、青年期までも含むものとしては都として初めての総合的な計画となっている。

これまで、子育てと仕事の両立支援だけに傾きがちであった少子化対策を、総合的、横断的に実施していこうというものである。

また、保育所の待機児解消計画ともいえる「保育計画」も、包含している。

なお、この保育計画では、待機児解消のための供給計画にとどまらず、現行保育制度の改革について、国へ以下の項目を提案している。

- 1 「保育に欠ける」要件を利用者の実態に即して見直すこと
- 2 利用者が希望する保育所と直接契約できる制度に改めること
- 3 総合施設について、地域の実情や住民ニーズに応じた施設の設置運営が可能な制度とすること

## 2 23区の少子化対策の概要

特別区の合計特殊出生率は、国や都よりも低く、全体的に下がり続けている現状がある。ただし、平成18年については、全国平均と同じく、上昇に転じた。この状況が一過性のものか、本格的な回復軌道に乗ったのかは今後注視する必要がある。

嘗て、23区は、少子化対策に限らず、多くの分野で横並び的に事業を実施してきた。

子育て関連施策においても、例えば、認可保育所の保育料などは、23区ほぼ同じ額であり、平成9年度までは、改訂についても23区統一の基準を設けて実施してきた経緯がある。

しかし、近年各区が独自の基準やサービスの提供を実施する傾向が強まってきている。

平成16年度には、品川区が独自の基準で保育所保育料の改定に踏み切り、その後板橋区、足立区などもまったく異なる考え方、率によって改定を行った。また、これらの動きに追随せず、改定を行わない区も相当数あった。

保育所の入所をめぐるっては、自区内の待機児を解消するために「自区民優先」を掲げ、独自の厳しい入所制限を設ける区もあり、他区民の入所が極めて難しいという事態も現出しており、区境に

住む区民などの場合、隣接区の保育所のほうが便が良くても利用できないなどというケースもでてきている。

子どもを持つ家庭の負担を軽減しようという、「乳幼児医療費助成制度」などは、各区がサービスの拡大競争のような事態になっており、ほとんどの区で国や他の自治体の水準を大きく上回る、「所得制限なしで中学3年生まで、通院も入院も自己負担なし」というところまできている。

また、このほかにも、出産祝い金の金額や出生後に受けることのできるサービスについて、各区で競い合いの様相を呈している。人口の動態に目をやると、近年、バブル崩壊後から続く企業や工場などの転出に伴う跡地へのマンション建設や、大型再開発、低金利による住宅ローンの組みやすさや景気の回復などによる所得の増などを受けての都心回帰現象などによって、人口の増加、特に子育て世代の23区への流入が続いている。

また、マスコミなどの子育てしやすい町などのランキング情報などで、23区が高い位置を占めていることもこれに拍車をかけていると思われる。

23区で特色ある施策の一部を紹介する。

## 1 江戸川区

- ①乳児養育手当…江戸川区独自の制度。赤ちゃんにとって、一番大切な時期を保育に専念していただくために経済的支援を行うとしている。1歳まで月額1万3千円支給。
- ②保育ママ…制度自体は国の制度だが、江戸川区では、「乳児期は、できるだけ家庭的な雰囲気と深い愛情のもとで育てる」という考えから、0歳児の保育については、区立保育園では一切行わず、保育ママ制度により保育ママの自宅で赤ちゃんのお世話する、としている。
- ③すくすくスクール…放課後等の教室・校庭・体育館など広

い学校施設の中で、児童がのびのび、すくすくと様々な活動ができる事業と位置づけ、区内の全小学校で実施されている。一般的に実施されている、保育に欠ける児童だけを預かる学童保育と異なり、一般の児童も利用することができる。

## 2 品川区

- ①プリスクール五反田…品川区が平成16年6月に条例で設立した、子育て支援センターと幼稚園・保育園の総合施設。国の幼保一元化施設である「認定子ども園」より以前に設立されている。
- ②公立保育園における夜間保育、夜10時まで、10園で対応している。公立保育園におけるこのような対応は、全国的にも例を見ない。

## 3 江東区、豊島区など

- ①全児童放課後対策…小学校施設を活用して、全児童を対象とする育成事業と学童クラブを総合的に展開している。

## 3 板橋区の少子化対策の概要

### (1) 板橋区の少子化の現状

板橋区の合計特殊出生率は、国の合計特殊出生率は下回るものの、東京都、23区平均の合計特殊出生率を上回ってはいる。

平成18年の合計特殊出生率は、前年の1.01を0.05ポイント上回り、平成14年のレベルである1.01となった。

今回の合計特殊出生率の向上は、全国的な傾向であり、好景気による雇用の回復などで、結婚するカップルが増え、生まれ

た子どもの数が増えたのが原因ではないか、といわれている。

しかし、平成19年に入ってから、出生数の伸び悩みが見られるとも言われており、回復は一時的との見方もある。

板橋区は、都心10km圏にあって、人口150万人を擁しており、都心方向への通勤・通学、物流などを支える放射状の鉄道、幹線道路が整っている。

他の多くの区と同様、工場や企業などの地方への移転、廃業、農地の宅地化などにより、マンション、アパートなどの建設が続いている。

しかし、乳幼児人口、出生数は、おおよそ平成7年まで減少を続けていたが、その後、若干の変動はあるものの大きな回復は見られない。平成19年1月現在の幼年人口（0～14歳）は、28,549人と前年の28,319人を超え、平成13,14年頃の水準となったが、この傾向が定着するかどうか、今後の動向を見守る必要がある。

## (2) 板橋区の取り組み

平成11年に、少子化対策として保育園待機児童の解消等、子育て支援施策を中心に検討することを目的として、区関係部課長で構成する「板橋区少子化対策プロジェクト」が設置され、同年9月に報告書を取りまとめ、各種施策を推進してきた。

平成13年からは、東京都の認証保育所を区内に設置をするなど、どちらかといえば働く母親の支援を中心として少子化対策を行ってきた。この結果、保育園の待機児童は、毎年着実に減少した。

その減少の規模は、毎年度ほぼ100名規模での定員増を図っているにもかかわらず、平成15年度239名（9名減）、平成16年度228名（11名減）、平成17年度168名（60名減）となっていた。しかし、平成18年度からは、増加に転じ、平成18年度182名

(14名増)、平成19年度188名(6名増)となっている。これら待機児童の主体は、1歳児であり、育児休業の普及等によりゼロ歳児の需要は、急速に減少している。また、3歳児以降は、認可保育園の人員配置基準が低年齢児に比べて大幅に緩和されることや、幼稚園の預かり保育の拡大などともあいまって、その需要は大幅に減少する。今後は、幼保一体施設としての認定子ども園の動向によっては、保育園待機児童の数に影響が出ると思われる。

保育園の定員数の拡大と待機児童の関係に現れているように、保育園の定数拡大が、新たな需要を掘り起こすという面がある。

また、近年、親の乳幼児に対する虐待や、在宅で育児をする母親の育児不安や育児ストレスなどの問題が現出してきた。

こうしたことを受けて、これまで取り組みの薄かった在宅子育てを支援する環境づくりを検討するため、学識経験者、区民及び区関係職員からなる「乳幼児在宅子育て環境づくり推進検討委員会」が設置され、平成15年2月に報告書がとりまとめられ、これに基づく取り組みが始まった。

また、育児相談などのほか、児童虐待対策なども行う先駆型子ども家庭支援センターを平成16年度から開設している。

平成15年7月に次世代育成支援対策推進法が制定され、都道府県や市区町村にも次世代育成支援対策地域行動計画の策定が義務付けられた。これを受けて、板橋区においても、改めてこれまでの子ども・青年・子育て支援に関わる施策を見直して再構築し、子どもを産み、育てること、そして一人の子どもが生まれ、成長する過程を総合的に支援するため「板橋区次世代育成推進行動計画」が平成17年3月に策定された。

ゼロ歳から小中、高校、成人、親世代まで、総合的、各部局

横断的に少子化対策を網羅したものは、板橋区としては初めての  
ものである。

また、東京都の子育て関連の補助金などでも、ものによっては、各区市町村の次世代育成推進行動計画に記載のないものについては対象としないとされており、この計画の持つ意味は大きい。

### (3) 板橋区次世代育成推進行動計画

次世代育成支援対策推進法に基づく板橋区の行動計画。板橋区が区民や事業者と一体となって今後取り組むべき子育て支援施策の方向性や目標を定めたものである。

21世紀における母子保健の国民運動計画である「健やか親子21」の趣旨を踏まえた区の「母子保健計画」、保育園待機児童の解消のための供給計画としての「保育計画」を含んだものとしている。

子ども自身はもとより、その家族、地域社会、企業、行政等全ての個人及び団体を対象とする。

平成17年度から10年間を計画の期間とし、随時見直しを行うこととなっている。

### 【計画の内容】

#### ①みんなの力で子育て支援

少子化や都市化の進展に伴う家族形態の変化、住民同士の人間関係の希薄化など、子育て家庭を取り巻く環境が大きく変化している。

また、親の育児に対する考え方も変化してきており、精神的負担感や経済的負担感を感じることも少なくない。

こうした負担感の解消に向けた取り組みを行い、全ての人が安心して子どもを産み育て、子育てに喜びを実感できる社会を



実現するために、行政を含め地域をあげて子育てを支えていく必要がある。

そのため、リフレッシュなどの目的でも利用できる一時保育事業、身近な地域で気軽に相談できる多様な場作りや親子の居場所の確保、地域の子育て人材の活用や養成、ネットワーク化などを行っていくとしている。

また、児童手当など経済的負担の軽減とともに、各種の相談や体験事業などを通じて、親としての自立を図っていく。

## ②子どもと母親の健康づくり

妊婦訪問や育児支援ヘルパー派遣事業など妊娠・出産前後からの支援の充実や各種健康診査などの子どもの健康支援相談体制の充実、子どもがいつでも安心して医療サービスを受けられるよう、小児医療体制や子どもの医療費助成制度の充実を行うとしている。

また、食育や思春期の保健対策についても、推進するとしている。

## ③次代を担う子どもの生きる力の育成

幼稚園の預かり保育の推進や臨床心理士による巡回相談の実施など幼児教育の振興、不登校対策を含めた学校教育の充実、障がいのある児童・生徒への特別支援教育の推進などを実施する。

また、地域の教育力の向上を図るほか、スポーツ活動の推進や中学・高校生の子育て体験事業など、体験や交流による社会性の育成にも努めていくとしている。

## ④子どもがのびのび育つまちづくり

子どもがのびのび遊べる公園づくりや妊婦や子連れの人が、安心して外出できるように、公共施設を始めとする子育てバリアフリーを推進する。また、若年ファミリー世帯に適した住宅対策やシックハウス対策など、子育てに適した良質な居住環境の確保に向けた取り組みを促すとしている。

### ⑤仕事と子育ての両立支援

認可保育園を基本としながら、認証保育所、家庭福祉員等多様な保育サービスの充実を行い、延長保育、病後児保育の拡大などサービスの充実も図るとしている。

学童クラブの受け入れ枠の拡大や幼稚園の充実についても推進していくとしている。

### ⑥みんなで子どもの安全を確保

交通事故の予防、犯罪被害の防止と防犯体制の強化、不慮の事故の予防、子どもがのびのび遊べる環境づくりを進めていくとしている。

### ⑦特に配慮を必要とする子どもと家庭への支援

増大し、深刻化する児童虐待に対応するため、関連各機関で虐待防止ネットワークを結び、虐待の予防から早期発見・早期対応とアフターケアまでの総合的支援体制を構築する。

また、ひとり親家庭に対する支援を行うほか、障がいの早期発見と障がい児の居場所づくりを推進するとしている。

## まとめと考察

板橋区に限らず、23区、東京都の少子化対策を巨視的に眺めてみると、次世代育成支援対策推進法制定の前後から、それまでの「仕事と子育ての両立支援」重視から①在宅子育て支援を含めた全ての子育て支援、②子育て支援担当部局だけでなく組織横断的取り組み、③出産前後から親支援までの総合的支援というように、劇的に変化してきている。

また、他の分野、特に高齢福祉に比べて財源投入額が著しく低いといわれてきたが、この面でも着実に増加してきている。

平成18年度の合計特殊出生率が全国的に上昇したが、既述したように、好景気による雇用の回復などで、結婚するカップルが増

え、生まれた子どもの数が増えたのが原因ではないか、といわれている。今後、詳細な分析が必要だが、これが主な要因とすれば、現在における最も効果のある少子化対策は、景気対策、雇用対策ということになる。

帝京大学池助教授によれば、夫婦が生む子どもの数の減少より、未婚・晩婚の増加こそが少子化の原因だ、とのことである。

平成18年度の合計特殊出生率の上昇は、これを裏付けることとなるかもしれない。

もちろん、健やかに子どもを育てるために、総合的に支援をしていくことは必要だが、生まれてくる子どもを増やすという意味での少子化対策ということに限定すれば、景気・雇用対策に重心を置き、結婚の機会を増やすための施策（男女の出会いの場の設定など）でドライブを駆けるということが効果的なものかもしれない。

近年、乳幼児医療費の軽減や出産祝い金などの経済的支援を各区が競い合いのように行っている。地方の独自性や競い合いの時代であり、各自治体がその地域にあった政策を独自に展開していくこと自体は、すばらしいことと思われる。

しかし、子どもが成人したあと、労働力の提供や納税など社会が受ける利益もあるが、直接の利益を最も受けるのは、一般的に本人とその親である。したがって、どこまでが行政が支援すべきで、どこからが受益者が負担すべきか、ポリシーとして持つておくべきである。

また、政策の優先順位ということもあるかもしれないが、相当の努力をしても実施ができない自治体とユニバーサルな分野で大きくサービス水準が異なってしまうということは、同じ日本国の国民として黙視していいものだろうか。<sup>注1</sup>

注1 これについては、サービス水準の高い自治体に給付だけを求める住民が次々移住し、やがてサービスを維持できなくなり、結果的に全国レベルの水準に戻る、

という学説もある。

また、こうしたサービス水準の違いが、税財政制度からくる歳入の不均衡のためだという、いわゆる東京富裕論などもあり、ふるさと納税制度などが議論されているところである。