

自治体の子育て支援における教育と福祉の連携

——行政組織再編・統合と異職種連携・協働の視点から——

望月 彰・山本 理絵・三山 岳・瀬野 由衣
渡邊眞依子・近藤みえ子・灰谷 和代

はじめに

本研究は、科研費「教育と社会福祉の連携によるウェルビーイングの実現をめざす教育福祉の総合的研究」（基盤研究（B）課題番号：16H03766

研究代表者：望月彰）に基づく研究成果の一部である。この研究成果は、2017年5月21日、日本保育学会第70回大会（於：川崎医療福祉大学）において口頭発表した。発表は、①行政組織再編・統合、②異職種連携・協働、というふたつの視点から行った。本稿は、その発表内容および討議をふまえて原稿化したものである。

I. 研究の背景と目的

子育て支援のニーズは、近年ますます高まっており、その背景には、非正規労働の増加や子育て家庭の孤立の問題等を含めた相対的貧困の拡大がある。その結果として、児相の児童虐待相談受理件数が10万件を超え、なお急増している状況もある。この状況に対して、2016年には児童福祉法の大改正があり、子どもの権利としての児童福祉が明記されるとともに、児童虐待対応を中心とする自治体における子育て支援の役割が強化された。

一方、待機児童問題解消策や保育士の待遇改善など国による対応が部分的になされているとはいえ、財政措置としては全く不十分である。現実的には自治体の取り組みが最も重要な役割を果たさざるを得ないのが実態であり、独自の創意的な取

り組みを展開している自治体もある。

本研究は、このような状況に対して、自治体における教育行政と福祉行政の連携・統合による子育て支援の取り組みが不可欠であるとの観点から、愛知県および近隣自治体の注目される取り組みについて、その成果と課題を明らかにすることを目的とする。

II. 研究方法

教育と福祉に関わる行政組織の再編・統合の視点からは、再編・統合を実施した長野県駒ヶ根市、同県の阿智村および愛知県岩倉市を視察し、それぞれ、統合された子育て支援関連部局の長（教育長等）および直接の担当者に聴き取り調査を行った。調査日は次の通りである。

- ・長野県駒ヶ根市：2014年2月14日
 - ・長野県阿智村：2015年8月18日（第1回）
2017年3月17日（第2回）
 - ・愛知県岩倉市：2016年7月28日
- 異職種連携・協働の視点からは、以下のセンター的組織を拠点とした子育て支援事業を行っている機関の担当者に聴き取り調査を行った。
- ・愛知県瀬戸市発達支援室：2016年12月
 - ・愛知県高浜市こども発達センター：2016年12月
 - ・三重県多気町たき児童館：2016年12月

なお、調査内容の発表については、関係機関の承諾を得ている。

Ⅲ. 研究結果

1. 行政組織の再編・統合の視点から

(1) 長野県駒ヶ根市および阿智村の行政組織再編・統合

駒ヶ根市は、長野県南部に位置する人口約3万4千人(2014年2月調査時点)の地方都市である。幼稚園3園、保育所8園、小学校5校、中学校2校があり、管轄外ではあるが高校2校、専修学校1校がある。戦後当初から公民館を中心とする社会教育がさかんに展開され、住民の学習活動と地域づくりを結びつけた「下伊那テーゼ」が息づいている。

子育て支援行政に関しては、2004年3月に「子ども行政の一元化特区」に認定され、「乳幼児期から青少年期まで一貫した視点で施策を展開し、幼保小中の連携で子どもの成長を支援したい」との主旨から「子ども課」を設置し、学校教育を含

めた18歳までの子育て支援に関わる行政組織を一元化した。

「子ども課」の組織は、母子保健係(管轄は、妊産婦・乳幼児・思春期の保健、健診・相談、予防接種、発達支援、児童発達支援施設つくし園)、子育て家庭教育係(家庭教育、地域教育、相談事業、就学就園支援、子ども交流センター)、学校教育係(小学校、中学校、学校給食センター、中間教室(適応指導教室))である。

保育所入所事務は教育長が委任を受けて実施し、その他の児童福祉法等の事務も、地方自治法第180条の2の規定により教育長が補助執行することとし、子どもに関するすべての自治体事務は、教育委員会の教育長が統括することとした。

組織統合の契機は、2016年の教育基本法で各自治体が教育振興基本計画を策定しなくてはならなくなったことであった。一方、駒ヶ根市の子育て・教育において、不登校問題、発達障がい対応

駒ヶ根市の教育福祉行政関連組織

市長	総務部	主要取り扱い業務
	総務課	市の組織・職員、行財政改革その他
	企画振興課	多文化共生、住民協働、男女共同参画、少子化対策
	財政課/税務課	
	民生部	主要取り扱い業務
	福祉課	障害福祉、生活福祉、高齢福祉、介護保険、女性相談
	地域保健課	健康増進、健康相談、健康診断、保健衛生
	市民課/生活環境課	
教育長	教育委員会	主要取り扱い業務
	子ども課	小学校、中学校、就学支援、母子保健、予防接種、子育て支援、子どもに関する各種相談、保育園、幼稚園、子育て支援センター
	社会教育課	社会教育、文化財・埋蔵文化財、青少年育成、社会体育、人権教育、成人式
	公民館(3館)	
	総合文化センター	
	図書館/博物館	子ども読書活動推進計画、ブックスタート、お話し会、図書館利用サービス

等で幼保小連携が必要となっていたことがあった。

組織統合の成果としては、まず、5歳児健診を実現するとともに、「子どもカルテ」を導入し、一人ひとりの子どもについて乳幼児期からの成長の記録を引き継ぎつつ必要な支援を継続的に実施できていることである。また、幼稚園、保育園、小学校を通して、食育を重視し、キッズクッキング、お弁当の日などを取り入れてきた。また「読育」の活動としてブックスタート、セカンドブック、サードブックと継続的な読書活動を展開している。

さらに、「朝練」の廃止と社会教育への移管、学校支援ボランティアなども実現している。子ども課を中心にそのような活動を展開する中で、「子どもの関係は子ども課に来れば」との意識が浸透したことが大きな成果であるとのことである。

課題としては、スクールソーシャルワーカーが

南信教育事務所に配置されているが、1名だけであり常にケースに追われて多忙であること、発達障がい対応の専門家については、県の「こまやか教育プラン」に市独自の予算措置をとっているが、その確保が困難であること、さらに、地域で育てる学校をめざしたコミュニティスクールの展開が当面の課題とされている。



阿智村の教育福祉行政関連組織

村長	総務課・建設農林課・生活環境課・地域経営課・出納室	
	民生課	住民係・保健係・福祉係・地域包括支援センター・健康増進係（保健指導、予防接種等）・診療所・福祉企業センター
	協働活動推進課	協働活動係（住民活動支援、結婚支援、村人会等）等
	保育園	保育業務（村内6園のうち3歳未満児受入3園）、保育園入所、保育料
教育委員会／教育長	子育て支援室	子育て支援全般、子育てサークル育成支援、子育て情報提供、学童保育事業（5小学校区）、（児童生徒支援ネットワーク会議、ケース会議）
	総務係	教育委員会に関わる事項
	学校教育係	転入学、学校保健、就学、教職員の指導
	社会教育係	青少年・女性・成人教育、青少年育成、文化財
	公民館	公民館、図書館、社会体育、高齢者クラブ
	共同調理場	学校給食、食育
	なみあい遊楽館	（指定管理）通年合宿センター、山村留学等

阿智村は、長野県の最南部に位置し、岐阜県恵那市から中央道の恵那山トンネルを越えたところにあり、人口約6,800人(2015年8月調査時点)で、標高410mから2191mまでの山間地に56の集落が点在している。村の観光資源として昼神温泉がある。また、戦前、満蒙開拓団として、飯田・下伊那地方から最も多くの人々が旧満州に移住した歴史を伝えるため、全国で唯一の満蒙開拓の歴史に特化した満蒙開拓平和記念館がある。

阿智村には、保育所6園(公立のみ)、小学校5校(34学級)中学校1校(9学級)、県立高校1校がある。

子育て支援行政の再編・統合の背景には、過疎化(子どもの減少)があり、2015年に阿智村総合教育会議が「阿智村教育行政の大綱」を策定し、子育て支援施策の基本方向の1つに「子育てを応援するための体制づくり」を掲げたことが出発点となっている。

この体制づくりの中で中心となったのは「児童生徒支援ネットワーク会議」(特別支援教育コーディネーター会議)であり、統合された教育委員会=子育て支援室(写真参照)が事務局となり、関係機関(児相、療育センター、特別支援学校、医療機関)との連絡調整を行い、校内個別支援会議(事例検討、特別支援教育、コーディネーター相互研修、各校の課題集約と解決策検討、困難事例検証と支援方策検討、就学判定を要する幼児等の情報共有)を通して村内6保育園、5小学校および阿智中、阿智高の連携を推進した。

組織統合としては、保育園(公立6園)と子育て支援室(管轄は、子育て支援全般、子育てサークル育成および支援、地域の子育て情報の提供、学童保育事業(5小学校区)等)を、学校教育係、社会教育係等と合わせ教育委員会教育長のもとに統合一元化した。教育長のリーダーシップにより「村立保育園としての公的責任の遂行」、「要支援児童への対応」などの施策を展開していることが特徴である。その背景には、駒ヶ根市と同様に、豊かな社会教育実践の蓄積がうかがえた。現在、乳児保育や延長保育の実現と保育士の確保、民生

課所管の母子保健との連携が課題となっている。

(2) 愛知県岩倉市の行政組織再編・統合

岩倉市は、愛知県北部に位置し、人口約4万8千人(2016年7月調査時点)、面積約10km²で、名古屋市のベッドタウンともいえる市である。外国人人口が2,3千人(1千世帯余、約5%)と比較的多いことも特徴である。

市内には、保育所9園(公立7園、私立2園)、私立幼稚園5園(うち、認定こども園3園)、小学校5校、中学校2校、県立高校1校がある。

子どもに関する組織を一元化し、連携強化を図ることを目的とし、2015年に市長部局の福祉部児童家庭課を教育委員会の教育こども未来部子育て支援課として新たに発足させた。

再編・統合の経過に関して、まず行政サイドで契機となったのは、2009年に「岩倉市子ども条例」が制定されたことや、2010年に市内の幼稚園(3学校法人)と行政とで「岩倉市就学前児童の保育園と幼稚園のあり方研究会」を設置し、岩倉市型の保幼連携をめざしていたことが統合の布石としてあったといえる。

現場サイドでは、もともと、保育園の現場において中学生ボランティアと小中学校新任教員研修の受け入れ等が行われていた。また、公立保育園の園長会やカリキュラム打合せ会に、認定こども園、私立保育園の園長や職員も参加するようになったことも組織統合を円滑に進める基盤となった。また、2011年から気になる子どものケース検討を、愛知県コロニーとともに保健センター・あゆみの家(児童発達支援施設)・保育園・幼稚園・認定こども園・児童館(放課後児童クラブ)・小中学校・社会福祉協議会・福祉課職員・家庭児童相談員・障害者相談員と、出生から就労に関わる部署からの参加を得て開催し、部署間の「顔の見える連携」が実現し、特に保育と教育の連携が進んできたことがあげられる。そのうえで、保健センターに常駐する作業療法士とあゆみの家にいる再任用保育士(臨床発達心理士)が、保育園・幼稚園・認定こども園・児童館(放課後児童クラブ)・

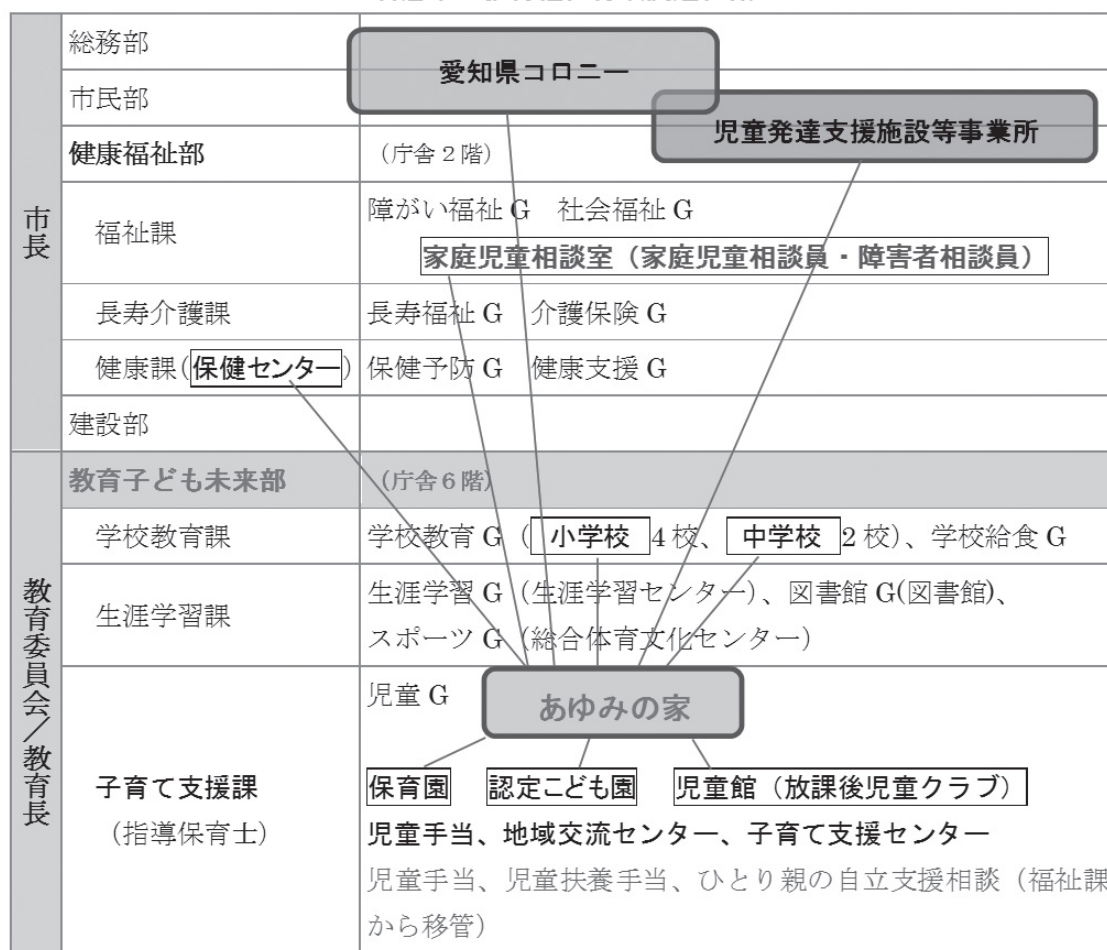
事業所（児童発達支援施設）に巡回して、健診後の子どもの育ちを確認したり、子どもや保護者についての意見交換などしてきている。

成果としては子ども子育て支援新制度への対応がスムーズにできたこと、保・幼・小、特に放課後児童クラブと小学校との連携がとりやすくなったことなどがあげられる。また、保健センターの正規職員である作業療法士との密接な連携ができるようになったこと、民生委員等市民ボランティアへの開放・利用促進が進んだこと、避難訓練を避難所の小学校と近隣の保育園や幼稚園が一緒に実施できるようになったことなどがあげられる。

行政サイドの課題としては、部署が分かれてフ

ロアが2階と6階に分かれたため、福祉課で実施する生活保護や虐待対応に関連する連携が薄れたことがあげられるが、福祉課主催の要保護児童対策定例会議（毎月）に、子育て支援課、学校教育課が参加しているの、情報交換はできている。福祉課の要保護児童対策定例会議には、子育て支援課、学校教育課も参加している。また、あゆみの家による福祉課（児童家庭相談員、障害者相談員）との意識的な連携もめざされている。ただ、幼保と小中学校とでは、職員の所属が異なることが壁となっている。また、待機児童問題の深刻化に対応した公立保育園の整備は焦眉の課題であり、民生委員や障がい関係など民間事業所との連

岩倉市の教育福祉行政関連組織



携も課題である。

2. 異職種連携・協働の視点から

(1) 瀬戸市発達支援室（愛知県）

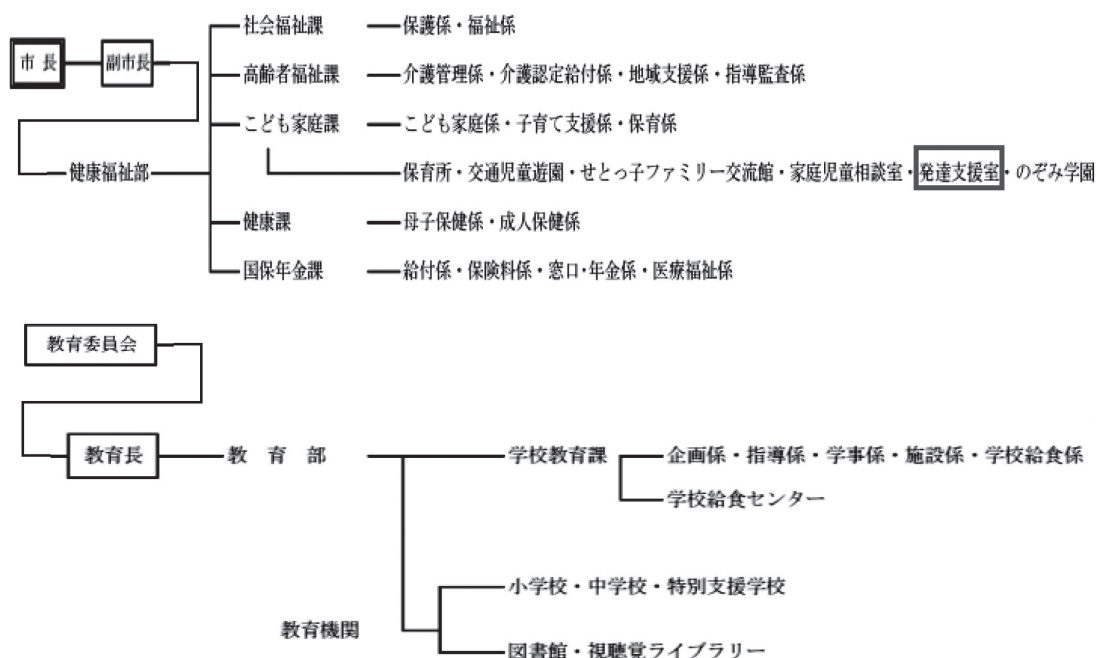
瀬戸市は、愛知県の北部に位置し、人口約12万9千人で、面積111.4km²である。市内には、幼稚園7園（全て私立）、保育所24園（うち小規模1）（公立9園、私立15園）、療育通所施設1園、小学校20校、中学校9校（うち私立1）、特別支援学校1校がある。発達障害者支援法の施行（2005年4月）を機に、発達障がい児を支援する部署をつくるという健康福祉部長の指示により、保育園・幼稚園を管轄する子ども家庭支援課をはじめとする関係4課（子ども家庭課、社会福祉課、健康課、教育委員会）からなる発達障害支援協議会を2007年に発足させ、2年後に発達支援室を開設した。発達支援室の構成員（室員）は保健師（健康課から）、保育士（子ども家庭課から）、元教師（教

育委員会から）、心理士、言語聴覚士など、設立に関わった部署からの人員で構成され、もとの部署で行っている事業にも相互参加できる関係を構築している。

発達障がいを扱う部署がなかった瀬戸市では、役割の違う部署が協力して、発達支援室を準備・設立した。発達障害支援協議会には各課から合わせて15名から20名が参加し、こども家庭課に所属する家庭児童相談室の職員に権限を与えて設立の準備にあたった。また、発達支援室が発足した際には手続整備担当者を配置して、従来の支援手続きからの変更を容易にし、室員が事務作業や予算編成の仕方などが学べるように配慮した。さらに、発達支援室が設立されて以降、近隣の病院2院に発達支援外来が開設された（2009年、2012年）ことから、発達支援室と病院との間での連携も進められている。

発達支援室の役割は発達相談、発達検査、研修

瀬戸市の行政組織



の開催、保育・教育施設への巡回相談を柱としている。特記すべき活動として、発達相談後のフォローとして、子どもの発達を支える上で、親子の関係にも支援が必要だと判断したケースに、親子支援教室を開催している。この教室では個別に親子が好きな遊びを通してやりとりや接し方を学ぶ体験型の活動を行っている。学校に対しては検査ができることをアピールして周知を図り、各種施設への巡回相談では、各課が合意の上、関係機関の職員が公務研修として参加できるようにしている。

瀬戸市が発達支援室を軌道に乗せることができた要因として、各部署が行っている事業に発達支援室が橋渡しとなって、それぞれの課や発達支援室に所属する職員が相互参加できる仕組みを整えたことにある。互いに顔の見える関係を維持し、部署を横断して必要な支援を構築しやすい状況を準備段階から現在まで意識的に作りあげている。

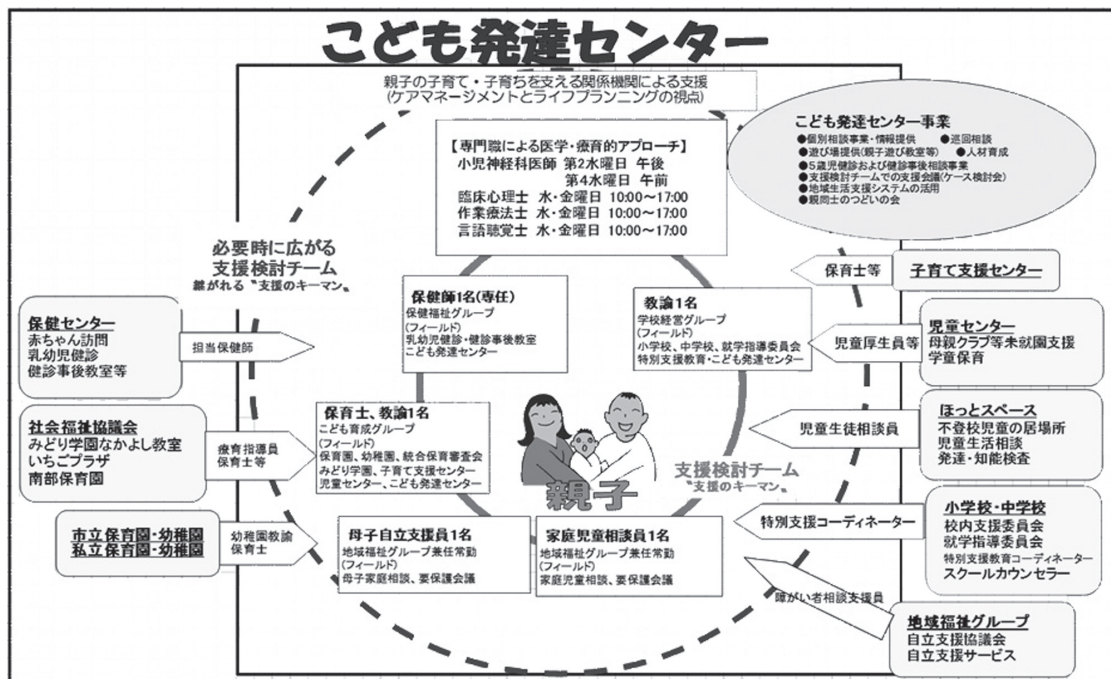
(2) 高浜市子ども発達センター（愛知県）

高浜市は、愛知県の南西部に位置し、人口約4万7千人、面積13.11km²である。市内には、幼稚園5園（公立4園、私立1園）、保育所8園（公立2園、私立6園）、認定こども園2園、小学校5校、中学校2校がある。

幼稚園と保育園は2003年に窓口が一元化（幼児センター子ども課）され、さらに2006年には、こども未来部が新設され、管轄が同じ「こども育成グループ」になった。特別支援教育メインコーディネーター（教員）も設置され、教育と福祉の連携が一層図られた。2011年に子ども・子育てに関する相談窓口として「こども発達センター」が設置され、保健師による育児相談、専門職による相談支援を行っている。幼稚園・保育園・小・中学校の巡回は、5つの小学校区ごとに臨床心理士・作業療法士・言語聴覚士等2名と特別支援教育メインコーディネーター（教員）、主任保育士、保健師がチームで行っており、小学校教員も参加

高浜市教育福祉行政関連組織

こども未来部	<u>こども育成グループ</u>	幼稚園、保育園、認定こども園、家庭的保育 児童センター・児童クラブ、東海会館、みどり学園 子育て支援、児童手当、食育
	<u>文化スポーツグループ</u>	生涯学習、社会教育、青少年の健全育成 国際交流、姉妹都市交流、スポーツ振興、文化財保護 子ども市民憲章、子ども会育成連絡協議会
	<u>学校経営グループ</u>	教育委員会、通学区域の設定・変更・廃止 学校の組織編制・教育課程・児童生徒の学習指導 通学路の設定・変更・廃止、児童生徒の就学、教育行政相談
教育委員会事務局	<u>教育センターグループ</u>	教育基本構想の推進
福祉部	<u>生涯現役まちづくりグループ</u>	生涯現役のまちづくり、福祉施策の総合的企画及び調整、調査研究
福祉部	<u>地域福祉グループ</u>	生活保護、民生児童委員、保護司、生活困窮者自立支援、災害時要援護者支援、臨時福祉給付金
	<u>介護保険・障がいグループ</u>	介護保険、障がい者福祉、母子福祉
	<u>福祉まるごと相談グループ</u>	福祉に関する総合相談、地域包括支援センター、児童虐待
	<u>保健福祉グループ</u>	健康づくり、母子保健、予防接種、認知症初期集中支援、 日本版ネウボラの実施 こども発達センター



してセンターで5歳児健診とその後のフォローを実施している。

センターでは専任の保健師が相談等のコーディネートを行っており、特別支援教育メインコーディネーターも週1回センターに来る。月1回以上「つなぐ委員会」が開かれ、教育、保育、福祉、保健部門の職員が課題を抽出して、解決に向けた研修計画と支援体制づくりを検討している。同様の各部門の委員からなる「連続研修委員会」も毎月1回開かれ、発達障がいへの周知と支援者の人材育成を図る市民向け講座の計画を作成している。このような組織によって、保健センター、幼稚園・保育園と小学校とのつながりがより深まっている。2017年1月からは、センターの同じフロアに「教育委員会・学校経営グループ」が入り、より動きやすくなっている。

(3) たき児童館 (三重県多気町)

多気町は、三重県のほぼ中央に位置した、海に面していない内陸の町である。2006年1月に勢和村と合併している。人口は、約1万5千人、面

積は103.06km²である。町内には、保育所5園(公立4園、私立1園)、認定こども園1園(公立)、小学校5校、中学校2校、高校1校がある。

2012年4月、子どもが誕生し大人になるまでの途切れのない支援をめざし、町民福祉課「子育て総合支援室」として「たき児童館」が設置された。館長は町民福祉課課長が担い、三重県立小児心療センターあすなろ学園の「みえ発達障がい支援システムアドバイザー」研修を受講し修了した保育士2名が常勤配置されている。

児童館では、4つの機能(放課後児童クラブ、相談サポートセンター、子育て支援センター、ファミリーサポートセンター)を有し、町民福祉課内や他機関との異職種連携・協働を行い総合的子育て支援事業を実践している。

①放課後児童クラブ

町内の小学校(5校)すべての対象児童を集め、放課後等の子育てサポートを実施している。

②相談サポートセンター

0歳～18歳の子どもの総合相談窓口を開設して、必要に応じて園や学校と連携し対応している。

多気町の教育福祉行政関連組織

本庁	町民福祉課 (現：健康福祉課)	福祉係	生活保護、地域福祉、福祉団体、遺族援護、民生委員、虐待防止、障害児者福祉、等
		子ども係 (現：子育て人権係)	保育園、放課後児童クラブ、食育推進、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当、等
		健康増進課	保健事業、福祉医療、母子保健、感染症予防、等
		子育て総合支援室 (児童館)	児童福祉、相談事業、子育て支援事業、等
教育委員会	教育課	学校教育係	教育委員会、教育財産の管理、学校設備の整理、児童生徒の就学、通学、教職員の人事、他
勢和振興事務所			各制度利用相談窓口

※参考資料：多気町公式 HP・暮らしのガイドブック（平成 29 年 4 月～組織改変有）

臨床心理士によるカウンセリングを月 2 回開催している。また、週 2 回、保育士と保健師もしくは教員が、町内の保育園・小学校・中学校・高校を巡回、特別保育コーディネーターや特別支援教育コーディネーター、特別支援担当教員等と共に個別支援計画を立案している。

③子育て支援センター

センター内のスペースを開放し、広場の活動や子育ての場を提供している。

産前パパ・ママサロン、読み聞かせ等を企画、助産師・保健師・図書館司書等と連携して子育て広場事業を実施している。なお、勢和村との合併以前からの勢和地区の子育て支援センターは、「出張ひろば」として存続している。

④ファミリーサポートセンター

子育てを助けてほしい人（依頼会員）と子育てをお手伝いできる人（援助会員）が会員になり、地域の中で助け合いながら子育てをする有償のボランティア活動をコーディネートしている。

援助会員研修の開催やアドバイザーとしての役割を担う。

IV. 考察

機構改革を行った自治体の調査から、子育て支援行政の組織再編・統合は、乳幼児期の保育・子育て支援から義務教育、18 歳までの教育・福祉

行政に進み、母子保健行政との統合に向かっていくことがわかった。特に、保育園における「気になる子」への対応は、母子保健との連携なしには取り組めない。また、保育園から小学校への継続的支援が必要な場合は、母子保健における継続的なひとり親支援や学童保育との連携が求められる。さらに、不登校対応、児童虐待対応、子どもの貧困対応においては、福祉現場・実践と連携しつつ、就労支援に向けて中学・高校での継続的な支援が求められる。

また、本研究において得られた成果として、組織統合の背景には、自治体職員と住民の協働による地域づくりを進める自治能力があることがわかった。その力の源には、住民の学習活動やこれを支える社会教育行政職員の力の重要性和その実践の蓄積があったこともわかった。職員と住民の信頼と支援を受けた首長や先導的職員の存在はその大きな要件であるといえる。

異職種連携・協働の視点からは、3 自治体とも発達支援を中心に、教育・保育・保健・福祉分野の各組織が“顔の見える”関係を構築しながら、異職種での協働を実現することで、連携を維持・発展させていた。特に小学校教員が特別支援に関する課題を気軽に相談できる仕組みを整えていた。また、そのシステムを構築する過程では、各組織をつなぐ役割を果たすキーパーソンが、企画立案・実施に至るまでの権限を付与され、支援の

中心となる施設や組織を設立したことに共通性が見られた。

本研究で視察した自治体の取り組みを参照事例

として、各自治体が教育と福祉との庁内連携（組織再編・統合）や異職種連携・協働を進めていくことが期待される。