

区が提案する『杉並子育て応援券事業の見直し～「事務事業等の外部評価」の評価結果を踏まえて～』への意見

杉並子育て応援券推進懇談会検討報告 平成23年11月

杉並区は、平成22年度の「事務事業等の外部評価」(杉並版「事業仕分け」)の評価結果を踏まえ、子育て応援券の有償化に伴う影響などを把握・分析した上で、子育て支援施策全体の中での位置づけを検討し、応援券事業を見直すこととしました。

このため区では、利用者・応援券サービス提供事業者・区民一般の方を対象としたアンケート調査を実施するとともに、応援券事業開始以来の利用・交付実績などを検証し、平成23年8月に「子育て応援券事業の検証結果に関する報告書」(以下「報告書」という。)をまとめ、応援券事業の見直しについて、杉並子育て応援券推進懇談会(以下「懇談会」という。)に対して提案しました。

当懇談会としては、区の見直し案に対して下記のとおり意見を付すとともに、この意見を踏まえ、適切な見直しが行われることを求めます。

1 今後の事業の方向性

(1) 検証結果

事業規模は縮小傾向

22年10月に無償交付から有償(購入制)交付へ転換したことにより、交付額・利用額ともに減少しています。また、サービスの見直しなどにより、事業者・サービスの登録数も減少し、事業規模は縮小傾向にあります。(報告書 4～6ページ)

地域の子育て支援策として高い評価

応援券事業の利用者から「地域の様々な人と関わったり外出のきっかけになっている」「子育てに疲れたり悩んだりしたときの支援として役立っている」との声が多く寄せられています。

また、区民一般の方も、応援券事業が子育てを地域で支えあう仕組みとして有効と半数近くの方が回答しています。(報告書 7～12ページ)

(2) 区から提案のあった見直しの内容

大幅な見直しを図ったうえで継続

応援券事業については、利用者さらには区民一般からも、地域の子育て支援策として高い評価を得ています。これまでの成果を踏まえつつ、事業目的と照らし、利用実績等から見えてきた課題の改善に向けて大幅に見直しを図ったうえで、継続することとします。

低年齢児のいる家庭を中心に支援できるよう再構築

事業の継続にあたっては、低年齢児の家庭を中心として、サービスを必要とする人が適切にサービスを利用できるよう再構築します。

(3) 懇談会としての意見

当懇談会としては、応援券事業が、その目的である「親の子育て力」「地域の子育て力」を高め、子育てを応援するまちづくりを推進することで、子育て家庭が地域とよりつながりを深めることを強く望みますので、応援券事業を継続するという方針を評価します。

また、事業は就学前の子どものいるすべての子育て家庭を対象としていますが、地域とのつながりが少なく本来応援券を必要としている家庭が、有償化に伴い利用しにくくなったのであれば、見直していく必要があります。地域とのつながりの少ない、在宅で子育てしている人の割合が高い低年齢児のいる家庭に対して、重点化していくという判断は妥当なものと考えます。

委員からの主な意見

応援券事業の目的は、「親の子育て力を高める」「地域の子育て力を高める」ことである。子育て当事者が事業者になっていくなど、地域の子どもを、自分の子どもと同じように気にかける文化が応援券で生まれたことは成果だと思う。この当初の目的をより積極的に打ち出し、運用の中で曖昧にならないよう見直していく必要がある。

有償化のメリットは、利用先をよく考えるようになったということで、デメリットは、低所得や本来ならもっと利用してほしい人が購入せず、取り残されている心配があるということである。本来必要な人が利用しにくくなっているのならば、何か工夫しなければならない。

応援券事業は、就学前の子どものいる全世帯を支援する仕組み、必要な層に対して利用を促す仕組み、個別の支援で応援券を活用できるようにする仕組みという、三段階の仕組みで検討していく必要がある。

所得階層も視野に入れつつ、応援券事業はいわゆる福祉サービスとは違う色彩の事業だから、取り残される人のないよう、全員に共通した課題に対応していく必要がある。

2 対象サービスの見直し

(1) 検証結果

利用サービスについては、低年齢児のいる家庭と、それ以外の就学前児童のいる家庭で、次のような異なる傾向が見られます。

低年齢児家庭で利用の多いサービス

区民意向調査では、事業の目的どおりの効果を挙げており、子育てを応援するために必要と考える区民一般の割合が多くなっています。一方で、有償化に伴い、利用が減少する傾向が見られます。

上記以外の就学前児童の家庭で利用が多いサービス

子育てを応援するために必要と考える区民一般の割合が高くはありません。一方で、有償化に伴い、利用が増加する傾向が見られます。

また、鍼灸・マッサージサービスの廃止や有償化などにより、親子がともに参加するサービスの利用割合が増加する傾向にあります。サービスごとの主な傾向は下表のとおりです。
(報告書 27～36 ページ)

1	子どもを預かるサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・0～5歳児のいずれの年齢の子どものお家庭においても、利用されている。 ・利用者から「子育ての不安が解消された」「子育てに自信やゆとりを持てるようになった」との声が多い。 ・区民意向調査において、応援券事業の対象とすることが適切と考える者の割合が49.1%と高い。
	<ul style="list-style-type: none"> ・保育施設、幼稚園での一時保育 など 	
2	産後のサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・出生時の無償応援券の利用の40%が母乳育児相談となっている。 ・子育ての不安解消に寄与しているが、平成22年度の利用実績では、無償応援券の利用額全体に占める割合に比べ、有償応援券の利用額全体に占める割合は減少している。 ・区民意向調査において、応援券事業の対象とすることが適切と考える者の割合が30.1%と高い。
	<ul style="list-style-type: none"> ・母乳育児相談 ・産後の日常生活のお世話 など 	
3	親サポートのサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスの見直しや有償化により、サービスの大幅な利用減が見込まれる分野である。 ・家事援助は、保育園に通園している子どもがいる家庭での利用が多い。 ・区民意向調査において、応援券事業の対象とすることが適切と考える者の割合が34.2%と高い。
	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て相談・講座 ・家事援助など 	
4	親子の集いサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・「地域に知り合いや仲間ができた」地域のサービスを知るきっかけとなった」との声が多い。 ・子育て家庭当事者によるグループなど、任意団体によるサービスの提供が多い。
	<ul style="list-style-type: none"> ・集いの場やプログラムの提供など 	

5	親子で体験するサービス	<ul style="list-style-type: none"> ・応援券事業の開始以降、サービス提供が増加した分野である。有償化に伴い、全体の利用額に占める割合が大きく増えており、今後も利用増が見込まれる。 ・利用者からは、「地域に知り合いが増えた」とあわせて「子どもの成長がうれしい」との声が多い。 ・一部の親子参加サービスで、一人当たり平均利用額が大きくなっている。
	<ul style="list-style-type: none"> ・親子で外国語・音楽・料理体験 ・リトミック ・幼稚園での体験等 	
6	親子で鑑賞・イベント	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者の声として、外出して親子で楽しむきっかけとなったとの回答が多いが、地域とつながるきっかけとなったとの回答が少なく、家族同士の交流は少ない。 ・サービスの提供場所は、区外が多い。
	<ul style="list-style-type: none"> ・親子コンサート ・季節のイベント ・特定施設でのイベントなど 	

(2) 区から提案のあった見直しの内容

応援券で利用できるサービスについては、親の子育て力、地域の子育て力を高めるといふ事業目的との関係がより分かりやすいものになるように見直しを行います。

1	子どもを預かるサービス	利用者のアンケート、区民意向調査などの結果から、事業目的に見合った効果を挙げているため、原則現状維持とする。
2	産後を中心としたサービス	特に乳児のいる家庭が、地域から孤立しないようにする視点から、サービスをより利用しやすくするよう見直していく。
3	親サポートのサービス	単なる親の負担軽減となっているハウスクリーニングなどは、対象から除外する方向で見直す。
4	親子の集いサービス	<p>4～6の親子参加のサービス</p> <p>「地域の子育て力を高める」視点から、区内で提供されるサービスを増やしていく。</p> <p>「地域と子育て家庭のつながりづくり」の視点から、親子が単に楽しむサービスや、子どもの早期教育的な要素が強いサービス(いわゆるお習い事)などは、対象から除外する方向で見直す。</p> <p>1回の利用限度額や利用回数のあり方等</p>
5	親子で体験するサービス	
6	親子で鑑賞・イベント	
7	インフルエンザ予防接種	特例的に対象とされてきたインフルエンザの予防接種等は、対象から除外する方向で見直す。

(3) 懇談会としての意見

当懇談会としては、区から提案のあった対象サービスの見直しについて妥当なものと考えますが、サービス分野ごとに次の意見を付します。サービス内容の具体的な見直しにあたっては、これらの意見を踏まえて行われるよう求めます。

また、見直しとともに、サービスの審査基準を事業者が遵守すること、また、利用者、さらには利用者以外の区民に対しても、応援券サービスの承認内容を周知し、事業が本来の趣旨に沿って実施されことを望みます。

委員からの主な意見

産後のお母さんは、慣れない子育てと家事に追われ、不安を抱えている人が多いので、「産後を中心としたサービス」は、利用を特に促してほしい。

応援券の開始当初、マッサージサービスやハウスクリーニングなど、親を手伝ったりサポートしてくれることで利用できたのは、画期的であった。しかし、事業の目的に照らした見直しや子育て支援施策全体の歳出推移などを踏まえ、対象から除外されるのはやむを得ない。ハウスクリーニングを廃止する理由は、ただ単なる親の負担軽減だからではなく、特殊な技術を使った専門性の高い掃除だからと理解する。

親子参加のサービスのうち、子どもを対象とした内容になっていると思われる英会話、ピアノ、水泳などは、応援券が目指す親や地域の子育て力を高めるものとは違う。親子、親同士がたくさん会話できるような、プログラムに工夫があることを条件にしていく方がよい。

出生時・乳児対象のサービスは、親が子育てに不安でセーフティネットとしてわかりやすいサービスのものが多いが、子どもの年齢が上がるにつれ、ニーズも画一的でなくわかりにくくなる。特に4・5歳になると、親子で一緒に参加することよりも、親のニーズとしては、応援券の趣旨と反してしまうが、親から離れて行う子どもに対するプログラムを求める傾向がある。

応援券の目的として、地域とのつながりづくりのきっかけを掲げているが、利用実績を見ると、有償化に伴い利用が大きく増加したり、特定の個別サービスを何度も利用する傾向のある分野があるので、これへの対応が課題の一つである。

お習い事といわれがちな子ども中心のサービスは利用回数制限などの大幅な見直しを行ってもよいと考える。無償を拡大するなどの交付の仕組みとあわせ、サービスの大胆な見直しが求められている。

子どもと一緒に参加する音楽教室など月謝制で通うものでも、親子で参加して楽しめるプログラムもある。単に月謝制ということで親子参加のよいプログラムを使えなくしないでほしい。なお、区の提案に「いわゆるお習い事」とあるが、記載するのであれば、その定義を明確に説明する必要がある。

親子参加のサービスは、親子のふれあいや地域づくりに貢献する視点を盛り込んでいる審査基準がある。それが守られずにサービスが提供され、そして利用されていると、利用者以外の人からは疑問が出る。利用者にも、利用者以外の人にも目的をしっかりと伝え、違反している事業者には給付を止めるなどの対応も場合によって必要である。

3 応援券の交付方法の見直し

(1) 検証結果

無償制から有償制に転換したことについて、利用者からは、サービスを計画的に利用するようになったと評価する声が多く寄せられている反面、気軽に利用できなくなったとの声も寄せられています。

無償制の時は、対象者ほぼ全員に交付していた応援券ですが、有償になり購入する世帯は約4割に止まり、就学前の子どもがいる世帯の6割に応援券が交付されていない状況となっています。

また、有償制では、交付時期が子ども手当と連動し年3回となっていることから、子どもの出生から応援券の交付まで、長い場合には半年程度の期間を要することがあります。

(報告書 13～26 ページ、37～38 ページ)

(2) 区から提案のあった見直しの内容

有償制は継続

応援券事業の目的に沿った利用を促すとともに、利用と負担の適切な関係を引き続き確保していくため、有償制による交付の仕組みは維持することとします。

無償交付と有償交付の適切な組合せ

交付方法の再設計にあたっては、国の子育て家庭に対する経済的支援の動向等も踏まえつつ、多様な子育て支援ニーズによりの確に応えられるよう、以下のとおり低年齢児への重点化を図るとともに、無償交付と有償交付を適切に組み合わせるなど必要な見直しを行います。なお、組合せは簡素で分かりやすいものとします。

出生時のニーズの高さを踏まえ、出生時の無償交付を拡充する。

0～2歳児は、有償交付と無償交付を適切に組み合わせる。

3～5歳児は、サービスの利用動向を踏まえ、有償交付のみとするとともに、交付額を0～2歳児に比べ低額とする。

各交付回ごとの購入上限冊数の廃止

現行の有償交付は、「子ども手当」で購入する仕組みのため、各交付回ごとに購入上限額を設定しているが、これを撤廃し、年間の購入上限冊数を設定します。これにより年度当初にまとめて購入を可能とするなど、利用者の利便性の向上を図ります。

ただし、原則口座引落としによる入金確認後の交付という仕組みについては維持することが適当であるため、引き続き交付回数は年3回としますが、さらなる利便性の向上についても、今後の課題として取り組むこととします。

(3) 懇談会としての意見

当懇談会としては、地域とのつながりを持ちにくい出生時、低年齢児のいる家庭に対し無償交付を拡大する提案を評価します。なお、無償交付の対象とする低年齢児の年齢は、幼稚園・保育園などに通園していない子どもの割合が高い2歳児までとするとともに、3～5歳児のいる家庭については、既に地域とのつながりがあることが見込めるため、有償交付のみとするは妥当なものと考えます。

なお、有償交付にあたっては、利用者が購入しやすいよう、事務の見直しにも取り組むことを望みます。

委員からの主な意見

【交付方法】

有償化により、不安感がそれほどない人の方が使いやすくなっている。使っていない人は情報が伝わっていなかったり、敷居が高いと感じる人なのではないかと思う。踏み出しやすい仕掛けとして無償交付の拡大が必要である。

3歳児以上になると幼稚園など通う場所ができ、親としても地域とのつながりに広がりが増えてくる。出生時などつながりを持ちにくい低年齢児を中心に無償交付を実施するのは素晴らしいことである。

早く地域と接することができるとその後の子育てもうまく続くので、子どもが0歳など、小さい段階での無償交付は必要である。

積極的な親は有償でも買うという行動を起こせると思うが、そうでない親は難しい。特に出産後など子育てに追われているときに無償交付は必要である。(出生時の無償応援券に対する意見)

子育ての不安は、産後だけでなく、子どもが言うことを聞かなくなった1歳半の頃にも起きることが多いので、そのときに孤立しないよう所得に関係なく応援券が利用できるよう、無償の応援券の交付が必要である。

0～2歳位は、地域とのつながりのきっかけづくりとして必要だと思う。広場等での子育て家庭の様子を見ていると、0歳・1歳はまだまだ地域につながっていない人が多く、1歳までの無償交付は必要である。2歳はプレ幼稚園に参加している人はつながりができているなど、つながっている人とそうでない人に分かれる。

0・1・2歳になると、出生時よりは子どもと出かけやすくなるが、まだ年齢的に幼稚園に入園できない。子どもとどこかに出かけたいけど、どこに出かけるか決まっていないこの時期こそ、応援券で地域とのつながりを促す必要があり、地域とつながるチャンスでもある。就学前の子どものいる家庭に平均的に交付するより、必要な人にウエイトを置くべきで、2歳までの無償交付は必要である。

応援券の有効期間が2年だから、1歳に交付した応援券が2歳まで利用できるのに、1歳まで無償交付という考え方もあるが、翌年度まで計画的に利用することを前提として交付するのはどうかと思う。無償交付は2歳までにする方が分かりやすい。

転入者は無償交付を受けるチャンスがないため、応援券事業の内容を把握しにくい。地域事情が分からない状況で、子育て不安が高じて、虐待などの問題行動を未然に防ぐという意味では、転入者こそ応援券による子育て支援は有効と考える。

有償になって、あるから使わなければという面は解消されたように思われる。

3歳児以上は保育園・幼稚園などに既に通っているのに、必要な人が有償で購入できる仕組みだけでよい。

【手続き】

なぜ応援券を購入する手続きもできないのかと思う人もいるかもしれないが、最初の子育ての時は特に出生に伴う手続きも多く、初めての子育てに追われ、あっという間に日が過ぎてしまうので、自動的に無償交付で渡してもらえるのは大事である。無償交付は外に出る大きな助けになっている。

年度当初に手続きせずに無償応援券が届くのはとても効果的である。有償制は申し込まないと交付されないという、手続き上のハードルがある。結局買わないで終わってしまうことになる。

有償応援券は、区役所などの窓口などでいつでも買えるなど、スピードと単純な購入の仕組みが望ましい。利便性を高めるということについては、これからも継続して取り組むことを期待する。

4 利用等を促す取組み

(1) 区から提案のあった見直しの内容

応援券の利用を促す仕組み

低年齢児が利用しやすいよう情報提供の方法を工夫するなど、サービスを必要とする人が適切にサービスを利用できるよう、利用を促す取組みを進めます。

サービス提供を促す仕組み

事業趣旨に沿ったサービスが地域に広がるよう、区内関係団体等にサービスの提供を促していきます。

(2) 懇談会としての意見

当懇談会としては、今後の応援券事業の推進・発展にあたっては、応援券の利用を促す仕組みが最も重要な課題になると考えています。出産後からの利用を促す仕組みや、地域の子育てに必要なサービスを事業者が提供できるようにするための働きかけなど、利用者・事業者の両側面から、積極的に取り組むことを強く望みます。

委員からの主な意見

【利用者】

妊婦のときに子育ての情報を得て安定している人は、産後の不安に陥らず安定した子育てができる人が多い。出産前からの働きかけが大事である。

出産後はバタバタしていて使用せず、産後支援のサービスがあったことに後から気付く人が多い。実際に応援券を利用した人の声などを集めて提供するなど、うまく情報を提供する工夫が必要である。

応援券の利用について教えてくれる人がいたらよい。一時預かりはガイドブックを見れば載っているが、「大丈夫だよ、預けてごらん。」と後押ししてくれる人がいてほしい。これまでの応援券事業を構築する段階ではそこまではできなかったと思うが、ここまで事業が成熟し、お母さん達も4～5年育ってきているので、その人たちの力を活用する段階に入ってきていると考える。

利用者への周知は、広報、ホームページ、子育てサイトさらには、産婦人科の待合室に掲示するとか、目立つような工夫を望む。

【事業者】

応援券事業が始まった頃に登録した子育て当事者の団体は、子どもが大きくなると同じ活動がしにくくなる。そのような団体が世代交代ができるよう、今までやってきたお母さん達が次世代のお母さん達の相談に乗るなど事業者を支援する仕組みができるとうい。

応援券事業で地域の子育て力をどう活かしていくかが大切である。

5 見直しの実施時期等

(1) 区から提案のあった見直しの内容

原則として平成 24 年 4 月

見直しは原則として平成 24 年 4 月に実施する。ただし、サービスの見直しにあたっては、現行の親子の体験講座など、より地域とのつながりを促すものへの内容変更が求められるものについて、事業者の準備期間等を踏まえ平成 25 年 4 月に実施するなど、必要な経過措置を検討します。

平成 23 年度発行の応援券の特例措置

平成 23 年度発行の応援券(5 歳児分を除く)について、有効期間である平成 24 年度末まで、見直し前のサービスの利用を認める経過措置を設けます。

(2) 懇談会としての意見

今回の見直しを円滑に進めるという観点から、区の提案が適切と考えます。実施にあたっては、利用者・事業者に対して、さまざまな方法で見直しの内容が分かりやすく伝わるような周知を図ることを望みます。

6 おわりに

平成 22 年度の国の「子ども手当」の導入に伴い、応援券事業は、無償交付から「子ども手当」で購入する有償交付に見直されました。今回は、その影響などを検証したうえで、応援券事業の目的である「親の子育て力を高める」、「地域の子育て力を高める」という視点から、地域とのつながりが少ない低年齢児の家庭を中心に事業を再構築することで、区の子育て支援施策の中に位置付けていくという、応援券の原点に立ち返った見直しであると言えます。

応援券事業は、子育て家庭と地域をつなぐきっかけとなり、子育てを応援するまちづくりを進めていくことを目指しています。そのためには、応援券の利用者、サービスを提供する事業者、さらには区民とともに地域社会全体で取り組むことが大切であり、今後は、さまざまな主体が地域ぐるみで連携して事業を推進していくことが、より一層求められます。当懇談会としては、見直しの実施とあわせ、応援券事業を区民等との協働により推進していくための取組みの充実が重要と考えます。

現在、国では、子どもと子育て家庭を応援する社会の実現に向けて「子ども・子育て新システム」の検討が進められています。新システムが制度として具体化される段階では、応援券事業も、さらなる見直しが求められることも予想されます。こうした国の動向等も見据えたうえで、今後、事業をより一層発展させていくことも併せて望みます。