

未就園児家庭の背景にみる 申請主義の課題

第59 回社会福祉セミナー

講座①社会福祉と申請主義をめぐる問題の今

こども家庭庁長官官房EBPM 推進室・参事官補佐 可知 悠子

こどもまんなか

こども家庭庁

本日の講演内容

昨年度、こども家庭庁設立準備室で実施した「未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチの在り方に関する調査研究」から、申請主義の課題についてお話する。

1. 調査研究の概要
2. 申請主義の課題と関連する未就園
3. 今後の取組の方向性

「未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチの在り方に関する調査研究報告書」

https://www.cfa.go.jp/councils/mishuuenji_iinkai/

調査研究の概要

こどもまんなか
こども家庭庁

未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチの在り方に関する調査研究

趣旨

乳幼児健診未受診者、未就園児等やその家庭の中には、虐待の防止や健全育成等の観点から、支援を必要としている場合がある。各市町村において未就園児等を把握し、目視等による安全確認を行い、支援が必要な場合には支援につなげることにより、こどもの福祉の増進及びこどもの最善の利益を図っていくことが必要である。

このため、未就園児等の把握、支援のためのアウトリーチ及び伴走型の支援等に関し、地方自治体や民間支援団体の取組事例について情報収集や有識者ヒアリングを行い、その在り方を明らかにすることを通じて、各市町村における取組を推進、支援することを目的とする。

調査研究の内容

- ① 国内の取組事例の収集・分析
- ② 有識者/自治体/当事者からのヒアリング
- ③ 検討委員会の実施
- ④ ①～③を踏まえた未就園児等が支援に結びつかない要因分析及び施策の検討



会議資料等はこちら↑

※令和5年3月に報告書とりまとめ予定

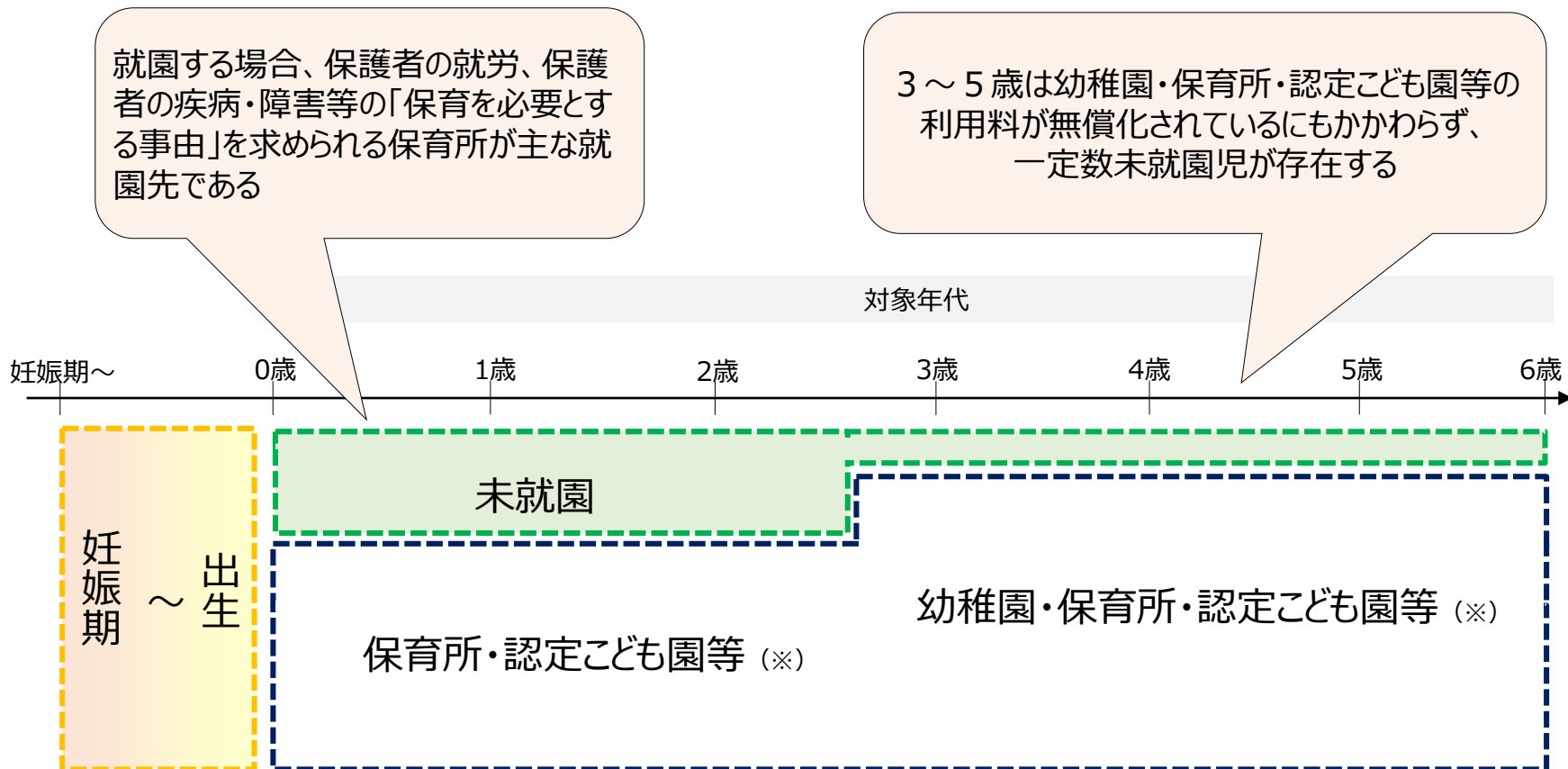
検討委員会委員

(◎：座長、敬称略五十音順)

小川 由美	NPO法人アンジュ・ママン施設長
オチャンテ 村井 ロサ メルセデス	桃山学院教育大学人間教育学科准教授
北村 充	豊橋市こども未来部 こども若者総合相談支援センター副センター長
高橋 徹	足立区教育委員会 こども支援センターげんき こども家庭支援課長
日詰 正文	日本発達障害ネットワーク副理事長 国立重度知的障害者総合施設のぞみの園総務企画局研究部部長
モンズーサー	漫画家
◎横山 北斗	NPO法人Social Change Agency 代表理事

未就園児の範囲

- 本調査研究で取り扱う未就園児は、小学校就学前のすべての年齢を対象とするが、年齢による違いも考慮する必要がある。
- 0-2歳児と3歳児以上では未就園の意味するところが大きく異なるため、検討の際に留意をする必要がある

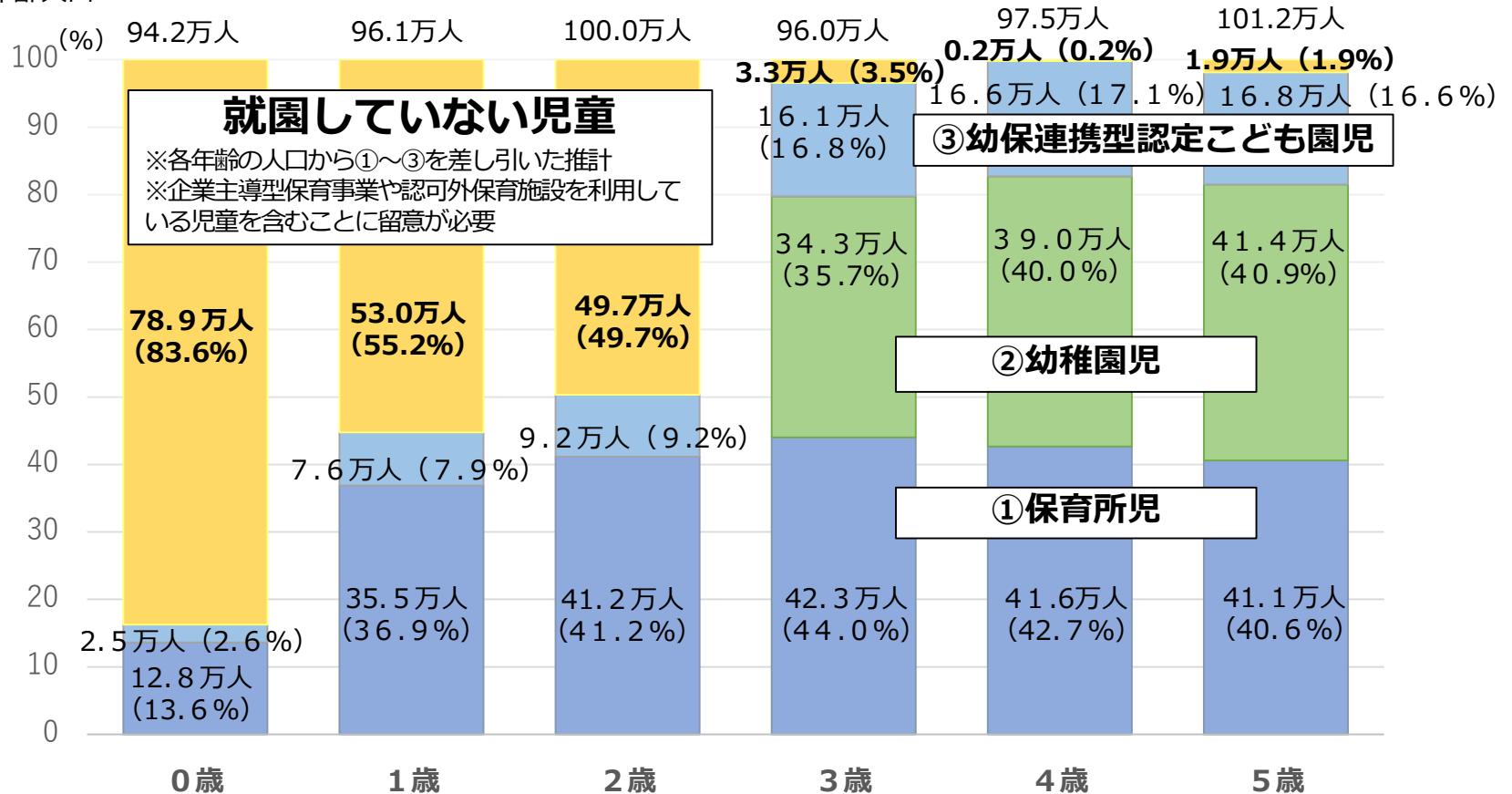


- (※) 地域型保育事業、企業主導型保育事業等を含む。

年齢別の就園状況

保育所と幼稚園等の年齢別利用者数及び割合の推計（R1）

該当年齢人口



就園していない児童
 ※各年齢の人口から①～③を差し引いた推計
 ※企業主導型保育事業や認可外保育施設を利用している児童を含むことに留意が必要

※該当年齢人口は総務省統計局による人口推計年報（平成30年10月1日現在）より。
 ※幼保連携型認定こども園の数値は令和元年度「認定こども園に関する状況調査」（平成31年4月1日現在）より。
 ※「幼稚園」には特別支援学校幼稚部、幼稚園型認定こども園も含む。数値は令和元年度「学校基本調査」（確定値、令和元年年5月1日現在）より。
 ※保育所の数値は令和元年度の「待機児童数調査」（平成31年4月1日現在）より。なお、「保育所」には地方裁量型認定こども園、保育所型認定こども園、特定地域型保育事業（家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業）も含む。4歳と5歳の数値については、「待機児童数調査」の4歳以上の数値を「社会福祉施設等調査」（平成30年10月1日現在）の年齢別の保育所、保育所型認定こども園、地域型保育事業所の利用者数比により按分したもの。
 ※「推計未就園児数」は、該当年齢人口から幼稚園在園者数、保育所在園者数及び、幼保連携型認定こども園在園者数を差し引いて推計したものである。
 ※四捨五入の関係により、合計が合わない場合がある。

3歳以上の未就園の背景要因に関する研究のサマリー

背景

現在、日本ではこどもの7人に1人が貧困状態にある。米国の先行研究より、妊娠中から5歳までの貧困体験が、6～15歳での貧困体験と比べ、成人期での就労や収入等の社会経済状況に悪影響を及ぼすことが明らかになっている。一方で、国外の複数の研究から、3歳以上への質の高い幼児教育は、特に社会経済的に不利な家庭のこどもの発達に効果が高いことが認められており、将来の社会経済状況の改善が期待されている。しかし、国外の研究では社会経済的に不利な家庭のこどもほど、幼児教育を受けていない傾向があることが示されている。日本でも同様の傾向が懸念されるため、3歳以上の未就園の背景要因について検討した。

方法

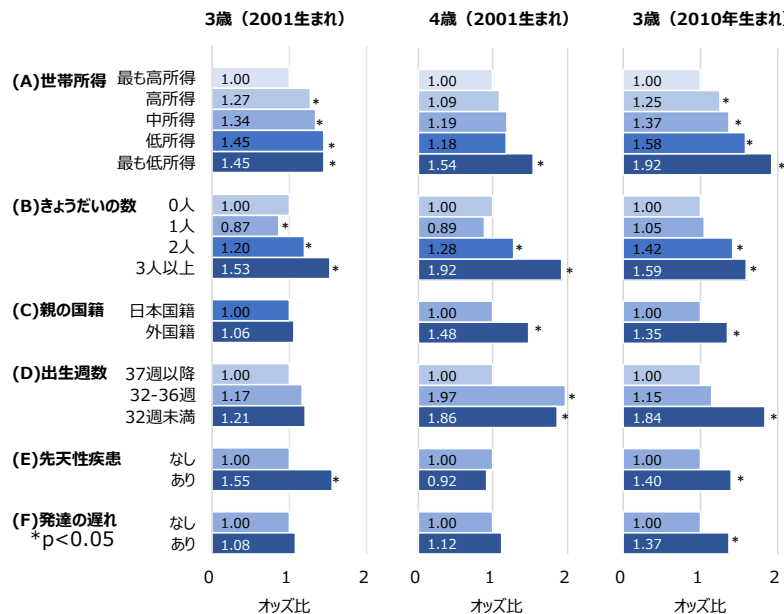
対象	<ul style="list-style-type: none"> 「21世紀出生児縦断調査」に参加した2001年生まれのこども17,019名と2010年生まれのこども24,333名
未就園	<ul style="list-style-type: none"> 2001年生まれの3、4歳、2010年生まれの3歳の未就園
要因	<ul style="list-style-type: none"> 世帯所得、母親の教育歴、母親の就労状況、世帯構造、両親の国籍、母親の年齢、育児不安、性別、早産、先天性疾患、発達の遅れ、都市の規模、地域
分析	<ul style="list-style-type: none"> ロジスティック回帰分析 2001年と2010年生まれの子どもを別々に分析

結論

社会経済的、健康・発達の的に不利な立場にあるこどもたちが、未就園になりやすい傾向にある。現在と将来の社会経済的な格差を減らすために、幼児教育への公平なアクセスを促進する必要がある。

分析結果

未就園の割合は、2001年生まれの3歳で18%、4歳で5%、2010年生まれの3歳で8%だった。低所得、多子、外国籍など家庭の社会経済的不利や、こどもの健康・発達上の課題が未就園と関連した。



(文献) Kachi Y, Kato T, Kawachi I. Socio-economic disparities in early childhood education enrollment: Japanese population-based study. J Epidemiol 2020;30(3):143-150. / 可知悠子. 保育園に通えない子どもたち:「無園児」という闇. 筑摩書房 2020年4月.

方法

国内取組事例ヒアリング

- 未就園児に着目した把握・支援、外国ルーツ家庭の支援、こどもに発達の課題がある家庭への支援、ICTを活用した支援、地域の子育てサービス
- 13自治体、3民間団体
- 2022年9～11月に90～120分のオンラインヒアリング

有識者ヒアリング

- 母子保健、外国ルーツ家庭への支援、発達に課題を抱えたこどもへの支援、メンタルヘルスの課題を抱えた保護者への支援、困窮家庭への支援
- 行政保健師1名、研究者2名、民間2名
- 2022年9～11月に90～120分のオンラインヒアリング

当事者ヒアリング

- 過去に子育ての孤立感や困難感、心身の不調等を抱えながらも、行政や民間団体のサポートにより就園や子育て支援サービス等につながった方
- 母親3名
- 2022年11～12月に90分程度の対面によるヒアリング

+ 検討会での議論

申請主義の課題と関連する未就園

こどもまんなか
こども家庭庁

申請プロセス

①サービスの情報にアクセスし、要件を確認する

②申請窓口を探し、来所し、担当者と話す

③申請に必要な書類をそろえ、記入する

申請

①サービスの情報にアクセスし、要件を確認する

■子育て家庭に共通

- 「自分の自治体ではどういう支援が受けられるのか」が分かりにくいと感じている保護者もいるため、その部分にもっと力を入れてほしい。情報にアクセスできるかどうかで支援を受けられるかどうかが決まるということがないようにしてもらいたい（検討委員会）
- 行政だと文字情報を多くしてしまう傾向がある（検討委員会）
- 極力文字を少なく、写真を多くするなど、分かりやすく情報を伝えるようにしてもらいたい（検討委員会）

■外国にルーツのある家庭

- 外国にルーツのある子どもや家庭に関して、多言語の資料が行政等から提供されていることを知らず孤立している人もいる（検討委員会）
- 申し込み時期や、それに必要な書類等の情報が日本語でしか提供されていないため、申請期限を逃し就園できないケースが多い（有識者ヒアリング）

②申請窓口を探し、来所し、担当者と話す

■子育て家庭に共通

- 担当者が持つ情報量に差があり、同様の状況でも提供される情報に差がある（当事者ヒアリング）
- 行政における就園の案内や手続きのサポートについては、担当者の対応と知りたい情報にギャップがあることや、部署が異なることによるサポートの途切れがあること等の意見があった（当事者ヒアリング）

■保護者にメンタルヘルスの課題のある家庭

- 市町村での就園等の相談・手続きに関しては、来所による対面サービスに限定されており、疾患を抱えながら幼い子どもを連れて出向くことに負担があるとの意見があった（当事者ヒアリング）

■外国にルーツのある家庭

- 日本語の理解に困難を抱えており、資料の確認や担当者との相談が困難な場合がある（国内事例ヒアリング）

③申請に必要な書類をそろえ、記入する

■外国にルーツのある家庭

- 保育所の申請は、日本人でも煩雑と感じるが、外国ルーツの人であれば、なおのこと大変である（検討委員会）

■保護者にメンタルヘルスの課題のある家庭

- サービスがあっても、料金や申請書類の多さ、手続きの煩雑さからハードルを感じる家庭も多い。支援を必要としている人にとって、サービスの周知だけでは解決できない問題も生じているのではないか（検討委員会）

申請プロセス

①行政のサポートを受けたいと思う



②サービスの情報にアクセスし、要件を確認する



③申請窓口を探し、来所し、担当者と話す



④申請に必要な書類をそろえ、記入する



申請

行政のサポートを受けたいと思う

■保護者のメンタルヘルスの課題・被虐待歴

- 保護者のメンタルヘルスの課題や被虐待歴等により、行政の関わりや他者との関わりへの拒否傾向を示す場合がある（国内取組事例ヒアリング）

■こどもに発達の問題

- 保護者がこどもの障害を受け止めきれず、すぐに適切な支援を受けることができないことがある（国内取組事例ヒアリング）

今後の取組の方向性

こどもまんなか
こども家庭庁

今後の取組の方向性（共通する課題への対応）

ポピュレーションアプローチ

孤立や不適切養育の予防

子育て環境の変化等により、全ての家庭に孤立や不適切養育に陥るリスクがあることを考慮。

- 経済的支援とセットの伴走型相談支援等による、早期からの関係性構築
- 孤立しやすい転入家庭へのフォロー
- 地域の居場所や子育てサービスの充実

ハイリスクアプローチ

支援の対象とすべき子どもの把握

支援の対象とすべき子どもについて、必要な支援に早期につながることが重要。

- 国や自治体による未就園児の数や養育状況の把握
- 経済的支援とセットの伴走型相談支援による対象児の把握
- 行政以外の支援機関等との情報共有の促進

支援が必要な子どもや家庭との関係性の構築、支援の実施、再度の孤立の防止

行政への抵抗感により支援につながらないケースや、ひろばや保育所などの拠点型サービスへ出向くことが難しいケースへの対応。

- 支援につながりにくい家庭等に対する、アウトリーチ型子育てサービスや申請手続きの伴走支援
- 複合的な課題に対応できる人材の育成

「孤立や不適切養育の予防」での申請に関する取組の方向性

- 支援や窓口自体を知らなかったり、対面での相談に抵抗感があるなどの理由で支援につながらない家庭や、復職等により関わりが希薄化する可能性のある家庭について、今年から開始される経済的支援と組み合わせた伴走型支援事業や、ICT 等を活用した昼夜の時間や場所の制約のない相談チャネルの多様化により、早期かつ継続的な関係性を築くこと
- 特に孤立しやすい他の市町村からの転入家庭について、転入時に、住民課と連携して子育ての窓口・サービスにつなぐなど、配慮すること
- 気軽に立ち寄ったり利用でき、保護者の支援にも資するような、地域の居場所や子育てサービスの充実や、地域活動とのつながりづくり
- 子育て当事者への制度やサービスのわかりやすい周知

「孤立や不適切養育の予防」での申請に関する取組の方向性

- 保護者がメンタルヘルス上の課題を抱える家庭等については、自ら支援や相談窓口にアクセスすることが難しい場合も考えられる。そのため、メンタルヘルスに関する市町村の相談窓口は、子どもを含む相談者の家庭の状況等も確認したうえで、気になる状況があれば、子どもや育児に関する相談対応のできる関係部局や窓口を適切に案内し、支援が途切れないよう留意すること
- 外国にルーツのある家庭については、言語の壁による孤立やアクセス困難も想定されることから、地域の日本語教室との連携や ICT を活用した学習コンテンツの活用などによる日本語教育の推進を行うとともに、行政窓口における多言語・やさしい日本語での対応を推進すること

ご清聴ありがとうございました



こどもまんなか
こども家庭庁