

学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施状況

—全国市町村調査結果を踏まえて—

シバヤ マサシ
澁谷 昌史*

目的 地域共生社会への関心が高まる一方、学校教育を目的として設置・設定される学校・学区を、学齢期の子どもと保護者の生活課題に取り組むためのプラットフォームとしていくことに関心が高まるようになってきている。しかし、そのための素地が実際にどの程度形成されているのかについては明らかにされていない。本研究では、この点についての実態把握を行い、学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の課題について検討した。

方法 全国1,698市町村（政令市を除く）を対象に質問紙調査を実施した。調査期間は2018年12月中とした。学齢期の子どもと保護者を対象に含む19の子ども・子育て支援を取り上げ、それらの学校・学区単位での実施例の有無をたずねるとともに、実施必要性・実施可能性の有無、実施にあたっての障壁について回答を求め、自治体の規模別でクロス集計と χ^2 検定を行った。

結果 有効回収率は26.1%（443件）であった。「子どもの居場所の設置」はほとんどすべての自治体で「実施例あり」として回答された。障害児や要保護児童等への支援を学校・学区単位で行うことについては、「実施例あり」の回答割合が中程度以上みられた一方、ショートステイやトワイライトステイ、食事サービスのように、既存の学校教育機能の範疇ちゆうにないと考えられやすいものは「実施例なし」の回答割合が大きかった。学校・学区を単位とした連携システムについては、幼稚園・保育所・小学校間での連携にかかるものを除くと、施策として明示的に発達させる対象とはなっていないかった。

結論 学校のプラットフォーム化はまだ普及しておらず、学校数減少という課題に直面している自治体が少なくないこともあって、今後も急速にその方向へと動いていく状況にはない。ただし、国が予算措置を含むリーダーシップを発揮することが施策の推進に大きく関与するものと推測された。また、学校・学区単位で支援を実施するだけでなく、支援者同士が連携を図るシステムができるように市町村で計画的な施策の推進を行う必要がある。

キーワード 地域共生社会、学校プラットフォーム、子ども・子育て支援、市町村

I 緒 言

社会福祉改革の潮流は、ますます地域に関心をもつものとなっている。専門的な制度・分野間の垣根を低くし、ときには支援する・されるという区分さえも超えて、人々が手を取り合いながら生活課題への対処を包括的に行っていく

地域共生社会の実現に向け、必要な法改正等も行われてきた¹⁾。2019年には、「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」が厚生労働省内で設置され、全国的な体制整備に向けた議論が重ねられるに至っている。

この議論を子ども家庭福祉分野の文脈で議論し始めると、学校教育と福祉の制度間関係にぶつかる。これまでも福祉教育の実施や個別支

* 関東学院大学社会学部教授

援にかかる連携などで関係をもってきた両者だが、学校教育を目的として設置・設定された学校・学区を生活課題に対処する場・エリアとして積極的に位置づけていくという施策上の発想は、決して一般的なものではなかった。

ところが、近年の文部科学省施策をみると、2015年12月に出された中央教育審議会の答申を受ける形で、学校教育・家庭教育・生涯学習施策を連動させ、地域住民が子どもたちの学習支援や家庭教育支援に協力することを施策課題として取り上げるようになってきている²⁾。さらに、貧困対策の文脈においては、地域力を活用する教育施策を組み込む形で、子どもが教育を受け続ける環境を作る核として学校を位置づける「学校プラットフォーム」なることが用いられるようになってきている³⁾。学校プラットフォームの提言に関与してきた山野や末富が議論するように⁴⁾⁵⁾、これを子どもの貧困に限らず、学校・地域・関係機関が相互に子どもと保護者に関して気づいたことを伝えあう仕組みとして整備し、さまざまな生活課題のある個別の子どもと保護者に対する予防的・支援的活動を行えるようにするならば、地域共生社会実現において各論的課題となる学校教育と福祉の関係性は格段に改良された状態となるはずだ。

ただし、学校プラットフォーム構想について具体的に言及されるようになる一方、全国の市町村が当該仕組みについてどのように認識しているのか、そもそも実態としてどのくらいの事業等が学校・学区を単位として進められているのかについて明らかになっているわけではない。この点について明らかにし、学校プラットフォームの課題について検討した。

なお、本研究においては、学校プラットフォームの代わりに「学校・学区を単位とした子ども・子育て支援」という表現を用いている。その理由として、「学校プラットフォーム」が子どもの貧困対策のみを想起させるということがあげられる。その一方で、「子ども・子育て支援」は、「家庭、学校、地域、職域その他の社会のあらゆる分野における全ての構成員が、各々の役割を果たすとともに、相互に協力して

行うべきもの」として位置づけられ（子ども・子育て支援法2条）、しかも、すべての市町村が取り組む責務を有することが明記されたものであり（同法3条）、制度・分野間を横断する市町村の施策に関心をもつ本研究において、現時点で最も共通理解を形成しやすい用語であると考えた。

Ⅱ 方 法

（1） 調査方法と手続き

全国の市町村（政令市を除く）に対して、郵送法で質問紙調査（自記式）を実施した。依頼文書は市町村長に対して発信し、当該文書内で子ども・子育て支援担当課において回答がなされることを想定して作成された調査票を同封している旨を記した。

調査内容は、市町村の基本属性（年齢3区分別人口、公立小中学校数）、学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施有無、学校・学区を単位とした子ども・子育て支援実施の必要性、必要性を認知している市町村での実施可能性、実施の障壁となる事項等とした。

また、人口減少に伴い、公立小中学校の適正規模・配置について関心がもたれている状況にかんがみ⁶⁾、年齢3区分別人口および公立小中学校数については2008年度当初の数値についても回答を求め、調査回答自治体の人口等の増減の状況が把握できるようにした。

支援の実施有無をたずねるにあたっては、小地域における包括的支援の先駆的取組例⁷⁾⁸⁾を踏まえながら、具体的なものとして19種類をあげた（表3-1～3-4に掲載）。大枠としては、①子どもや保護者のサロンの設置などの一般施策から3事業、②さまざまな生活課題のある子どもと保護者に対応する施策から9事業、③制度・分野間を埋めるような連携拠点に関する5事業、④学校プラットフォームでも主要なアクターとされているスクールソーシャルワーカーの配置2事業を選定し、それぞれについて学校あるいは学区を単位として、子ども・子育て支援（学齢期児童生徒やその保護者を対象に含

む)が実施されている例が1つ以上あるかをたずねた。サービスの実施有無の判断にあたっては、市町村内で設置する一部の学校・学区でのみ実施されている場合であっても「実施例あり」とみなして回答してよいこととした。

実施の必要性については、「実施が必要」「一部の学校・学区で必要」「必要ない」「わからない」から回答を求め、ここで「実施が必要」「一部の学校・学区で必要」と回答した自治体に、「実施可能」「部分的にのみ実施可能」「実施できない」「わからない」から回答を求めることにより実施の可能性について自治体がどのように認知しているかを把握した。

また実施にあたって障壁になるものについては、想定される9つの障壁を選択肢としてあげ、複数選択可能なものとして回答を求めた。

調査期間は2018年12月1日から同月末までとし、とくに断りがない限り、12月1日を回答基準日とするものとした。

(2) 用語の定義

調査実施にあたり、「学校」とは公立小中学校および義務教育学校であり、「学区(校区)」とは市町村教育委員会があらかじめ定めた通学区域であることとした。本研究においては地域という文脈が重要であり、実際に地域の子どもたちが利用する公立小中学校に焦点を当てることと適当と考えたためである。

また、「子ども・子育て支援」とは、「全ての子どもの健やかな成長のため適切な環境が等しく確保されるよう、国若しくは地方公共団体又は地域における子育ての支援を行う者が実施する子ども及び子どもの保護者に対する支援」(子ども・子育て支援法7条1項)のうち、学齢期児童生徒やその保護者を支援対象に含むものとした。

(3) 倫理的配慮

本調査実施にあたっては、日本社会福祉学会倫理指針を遵守した。具体的には、調査依頼文書および調査票本体に、研究の実施にあたり利益相反はないこと、市町村名は公表しないこと、

回答はすべて数値化され統計的に処理されること、回答しないことにより市町村側に何ら不利益が生じないこと等を明記した。さらに、調査票の中で、調査趣旨等を理解して回答しているかを確認する項目を用意し、そこへのチェックを行っている場合にのみ集計対象とした。調査実施前には、倫理上の問題がないか、「関東学院大学における人に関する研究倫理審査委員会」による審査を受け、承認を得た(2018年11月7日承認;承認番号H18-3-1)。

(4) 集計方法

集計結果は、自治体の規模別によるクロス集計表により把握できるようにした。とくに小規模な自治体には、学校が市町村内に1つしかない場合のほか、在籍児童生徒数が著しく少ないところがある。現に本調査で小規模自治体からの自由回答記述をみると、自然発生的な人間関係の中で顔の見える関係を築きやすい環境にあり、あえて学校・学区単位でサービスを再編する必要性に乏しいとのコメントが散見された。必要に応じて小規模自治体を除外して考察を進めるためにも、自治体の規模を勘案した集計方法が必要だと考えられた。

また、2016年の児童福祉法改正を受けて創設された「市区町村子ども家庭総合支援拠点」⁹⁾の設置にあたっては、自治体の規模に応じて、小規模型(A~C)、中規模型、大規模型という5区分があらかじめ設けられている(表1)。この区分は、厚生労働省が設置した検討会「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」での議論¹⁰⁾を反映したものであるが、学校・学区単位での支援を考える上で意味を持つものなのかについても検討していく必要があると考えた。そこで、学校・学区単位での子ども・子育て支援実施例の有無、実施必要性・実施可能性の有無、実施にあたっての障壁について、自治体の規模別(小規模A型、同B型、同C型、中規模型以上)でクロス集計と χ^2 検定を行った。

なお、分析にはIBM SPSS Statistics Ver.25を使用し、統計学的有意水準は5%とした。

Ⅲ 結 果

(1) 回収状況

総配布数1,698件のうち503件が回収された。調査への回答を書面上同意する欄へのチェックがなかったものを除外した有効回収件数は443件、総配布数に占める有効回収率は26.1%であった。

(2) 基本属性

2018年の人口について回答のあった自治体数は423で、その平均人口は71,476名であった。ただし、自治体規模とのクロス集計でみると、小規模A型（人口約5.6万人未満）に該当する自治体が279（66.0%）を占めた（表1）。

総人口に対する年少人口（14歳未満）の比率は、平均12.1%（標準偏差0.3）であった。ただし、自治体規模別にみると、小規模A型は年少人口比率5～10%に該当するものが31.2%を占めており、ほかの規模の自治体とは傾向が異なっていた。

また、2008年と2018年双方の人口について回答のあった397自治体（小規模A型259、同B型64、同C型29、中規模型および大規模型45）について、人口増減率および小中学校数増減の有無について調べた（表2）。397自治体のうち、74.8%で人口が減少していた。この10年間の人口増減率は、平均で6.0%の減（標準偏差0.2）であった。ただし、自治体規模別にみると、小規模A型は人口減少率0～10%台が35.2%、10～20%が43.3%、20%以上減少しているところが9.7%と、ほかの規模の自治体よりも減少傾向が顕著であった。

いずれの規模の自治体でも、小中学校数が10

表1 市区町村子ども家庭総合支援拠点の区分、回収数、年少人口比率

	基準となる人口 (18歳未満人口の目安)	調査対象 市町村数	有効 回収数	年少人口比率
小規模A型	約5.6万人未満 (おおむね0.9万人未満)	1 250	279	5～10% : 31.2% 10～15% : 61.3%
小規模B型	約5.6万人以上約11.3万人未満 (おおむね0.9万人以上1.8万人未満)	235	67	5～10% : 4.5% 10～15% : 85.1%
小規模C型	約11.3万人以上約17万人未満 (おおむね1.8万人以上2.7万人未満)	95	30	5～10% : 3.3% 10～15% : 80.0%
中規模型 大規模型	約17万人以上 (おおむね2.7万人以上)	118	47	5～10% : 0.0% 10～15% : 95.7%

表2 市区町村子ども家庭総合支援拠点の区分別人口増減率および小中学校数増減の有無

	人口増減率	小中学校数増減の有無
小規模A型	0～10%減 : 35.2% / 0～10%増 : 10.8%	小学校減 : 43.3% / 増 : 0.0% 中学校減 : 25.5% / 増 : 0.0%
小規模B型	0～10%減 : 56.2% / 0～10%増 : 28.2%	小学校減 : 34.8% / 増 : 1.5% 中学校減 : 26.9% / 増 : 0.0%
小規模C型	0～10%減 : 51.7% / 0～10%増 : 30.9%	小学校減 : 34.5% / 増 : 6.9% 中学校減 : 24.1% / 増 : 6.9%
中規模型 大規模型	0～10%減 : 42.2% / 0～10%増 : 53.4%	小学校減 : 40.0% / 増 : 15.6% 中学校減 : 19.6% / 増 : 23.9%

注 人口増減率および小中学校数増減の有無は2008年と2018年を比較。

表3-1 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施例有無

(単位 市町村数、() 内%)

		一般の学齢期児童生徒とその保護者が利用する事業等		
		計	あり	なし
子どもの居場所の 設置(放課後児童 クラブを含む)	計	420(100.0)	399(95.0)	21(5.0)
	小規模A型	276(100.0)	257(93.1)	19(6.9)
	小規模B型	67(100.0)	66(98.5)	1(1.5)
	小規模C型	30(100.0)	29(96.7)	1(3.3)
	中規模以上	47(100.0)	47(100.0)	-(-)
子育て・家庭 教育に関する サロンの設置	計	397(100.0)	69(17.4)	328(82.6)
	小規模A型	261(100.0)	38(14.6)	223(85.4)
	小規模B型	62(100.0)	16(25.8)	46(74.2)
	小規模C型	30(100.0)	6(20.0)	24(80.0)
	中規模以上	44(100.0)	9(20.5)	35(79.5)
全戸あるいは それに準ずる 訪問活動	計	396(100.0)	38(9.6)	358(90.4)
	小規模A型	260(100.0)	18(6.9)	242(93.1)
	小規模B型	63(100.0)	11(17.5)	52(82.5)
	小規模C型	30(100.0)	3(10.0)	27(90.0)
	中規模以上	43(100.0)	6(14.0)	37(86.0)

年間で減少していることを経験している自治体数が少なくなかった。とくに小規模A型は半数近くが小学校の減少を経験していた。一方、中規模以上の市では、15.6%が小学校の増加、23.9%が中学校の増加を経験していた。

(2) 子ども・子育て支援の実施状況

「実施例あり」が多かったものが、「子どもの居場所の設置（放課後児童クラブを含む）」であった（表3-1）。しかし、同じように一般的・普遍的施策に位置づけられる「子育て・家庭教育に関するサロンの設置」「全戸あるいはそれに準ずる訪問活動」は「実施例あり」と回答した自治体の割合は低く、学校・学区と連動

した支援としては行われていないことが明らかであった。

「特に支援を必要とする学齢期児童生徒やその保護者」を対象とする活動は（表3-2）、実施率が低いものから中程度のものまでさまざまであった。ただし、子どもの貧困対策において推進されている無料・低額の学習支援や、在籍児童生徒に対して学校教育機能を発揮する中で

支援・対応を行いうるものであり、また一定のニーズ量があると考えられる「要保護・要支援児童やその保護者」「学校への適応に困難を抱える子ども」「障害児」を対象とする支援は「実施例あり」とする自治体が少なくなかった。逆にニーズ量が必ずしも多くないものや、学校が対応する必然性が高いとはいえないものは「実施例なし」で回答される割合が大きかった。

定例的な情報交換にかかわるものでは（表3-3）、小学校就学前の教育・保育施設と学校間では実施例があると回答した自治体が半数を超えていた。一方、放課後児童クラブと学校との間では、小規模C型を除き、定例の情報交換会を設けている例のない自治体の方が過半数を占めた。また、学校への適応に困難を抱える児童への支援と関係する問題行動サポートチームとしての情報交換、あるいは要保護児童対策地域協議会の地域分科会の設置については低調であった。総じて、各種支援の実施と定例の情報交換会の実施とは、必ずしも連動したもとして位置づけられていないといつてよい結果であった。

最後に、スクールソーシャルワーカーの配置については（表3-4）、都道府県で雇用したス

表3-2 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施例有無

(単位 市町村数、()内%)

		特に支援を必要とする学齢期児童生徒やその保護者が利用する事業等			
		計	あり	なし	p
要保護・要支援児童やその保護者への継続的な相談支援	計	402(100.0)	212(52.7)	190(47.3)	**
	小規模A型	263(100.0)	154(58.6)	109(41.4)	
	小規模B型	63(100.0)	31(49.2)	32(50.8)	
	小規模C型	30(100.0)	13(43.3)	17(56.7)	
	中規模以上	46(100.0)	14(30.4)	32(69.6)	
ショートステイ(短期間の宿泊を伴う子どもケア)	計	407(100.0)	62(15.2)	345(84.8)	
	小規模A型	267(100.0)	41(15.4)	226(84.6)	
	小規模B型	63(100.0)	10(15.9)	53(84.1)	
	小規模C型	30(100.0)	6(20.0)	24(80.0)	
	中規模以上	47(100.0)	5(10.6)	42(89.4)	
トワイライトステイ(宿泊を伴わない日没後の子どもケア)	計	404(100.0)	35(8.7)	369(91.3)	
	小規模A型	267(100.0)	23(8.6)	244(91.4)	
	小規模B型	63(100.0)	5(7.9)	58(92.1)	
	小規模C型	30(100.0)	4(13.3)	26(86.7)	
	中規模以上	44(100.0)	3(6.8)	41(93.2)	
障害児への生活・発達・学習支援	計	395(100.0)	165(41.8)	230(58.2)	
	小規模A型	257(100.0)	104(40.5)	153(59.5)	
	小規模B型	64(100.0)	29(45.3)	35(54.7)	
	小規模C型	30(100.0)	15(50.0)	15(50.0)	
	中規模以上	44(100.0)	17(38.6)	27(61.4)	
外国にルーツのある子どもへの生活・学習支援	計	398(100.0)	98(24.6)	300(75.4)	***
	小規模A型	263(100.0)	40(15.2)	223(84.8)	
	小規模B型	63(100.0)	22(34.9)	41(65.1)	
	小規模C型	30(100.0)	14(46.7)	16(53.3)	
	中規模以上	42(100.0)	22(52.4)	20(47.6)	
社会的養護サービスを受けている子どもの生活・学習支援	計	387(100.0)	44(11.4)	343(88.6)	
	小規模A型	257(100.0)	28(10.9)	229(89.1)	
	小規模B型	59(100.0)	3(5.1)	56(94.9)	
	小規模C型	30(100.0)	6(20.0)	24(80.0)	
	中規模以上	41(100.0)	7(17.1)	34(82.9)	
学校への適応に困難を抱える子どもへの生活・学習支援	計	398(100.0)	178(44.7)	220(55.3)	
	小規模A型	261(100.0)	108(41.4)	153(58.6)	
	小規模B型	64(100.0)	34(53.1)	30(46.9)	
	小規模C型	30(100.0)	16(53.3)	14(46.7)	
	中規模以上	43(100.0)	20(46.5)	23(53.5)	
無料あるいは低額で利用できる子どもの学習支援	計	395(100.0)	129(32.7)	266(67.3)	
	小規模A型	258(100.0)	77(29.8)	181(70.2)	
	小規模B型	64(100.0)	25(39.1)	39(60.9)	
	小規模C型	30(100.0)	9(30.0)	21(70.0)	
	中規模以上	43(100.0)	18(41.9)	25(58.1)	
無料あるいは低額で利用できる子どもの食事サービス	計	397(100.0)	58(14.6)	339(85.4)	
	小規模A型	259(100.0)	32(12.4)	227(87.6)	
	小規模B型	64(100.0)	11(17.2)	53(82.8)	
	小規模C型	30(100.0)	6(20.0)	24(80.0)	
	中規模以上	44(100.0)	9(20.5)	35(79.5)	

注 p値はχ²検定による。**p<0.005, ***p<0.001。

クールソーシャルワーカーを学校・学区に配置している例が半数近くに近っていた。市町村単独で雇用し、学校・学区単位で配置する例は、小規模A型では4分の1程度にとどまったが、小規模B型およびC型では40%以上が「実施例あり」と回答していた。

(3) 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施必要性・可能性

実施の必要性を認める回答が45.0%を占めたが、「必要ない」が30.0%、「わからない」が25.1%であった(表4)。

実施の必要性を認めた自治体に対して実施可能性にかかる回答を求めた結果では(表5)、いずれの規模の自治体でも、肯定的反応が半数を超えた。

(4) 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援を推進する上での障壁(表6)

「予算の確保」と「担い手の確保」が自治体規模にかかわらず最も代表的な障壁として特定された。

「人口減少が著しく、学校・学区を単位とするのは非効率である」は、とくに小規模A型において顕著にあてはまる項目であった。

「学校等の公共建築物の土地・建物の目的外使用が問題となる」は、小規模C型40.0%、中規模以上の31.9%で該当していたが、小規模A型および同B型では、それぞれ17.6%、20.9%が予期される障壁として回答していた。

「事故等発生時の責任の所在が問題となる」については、小規模C型46.7%、中規模以上34.0%が

表3-3 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施例有無

(単位 市町村数、()内%)

		関係機関・者同士の連携拠点の整備			
		計	あり	なし	p
就学前教育・保育施設と学校間の定例情報交換会の設置	計	406(100.0)	253(62.3)	153(37.7)	
	小規模A型	270(100.0)	162(60.0)	108(40.0)	
	小規模B型	65(100.0)	45(69.2)	20(30.8)	
	小規模C型	30(100.0)	19(63.3)	11(36.7)	
	中規模以上	41(100.0)	27(65.9)	14(34.1)	
放課後児童クラブと学校間の定例情報交換会の設置	計	406(100.0)	128(31.5)	278(68.5)	**
	小規模A型	268(100.0)	74(27.6)	194(72.4)	
	小規模B型	64(100.0)	20(31.3)	44(68.8)	
	小規模C型	30(100.0)	19(63.3)	11(36.7)	
	中規模以上	44(100.0)	15(34.1)	29(65.9)	
放課後等デイサービスと学校間の定例情報交換会の設置	計	394(100.0)	33(8.4)	361(91.6)	
	小規模A型	262(100.0)	24(9.2)	238(90.8)	
	小規模B型	61(100.0)	4(6.6)	57(93.4)	
	小規模C型	30(100.0)	4(13.3)	26(86.7)	
	中規模以上	41(100.0)	1(2.4)	40(97.6)	
学齢期児童生徒の問題行動サポートチームの設置	計	399(100.0)	92(23.1)	307(76.9)	**
	小規模A型	264(100.0)	50(18.9)	214(81.1)	
	小規模B型	63(100.0)	16(25.4)	47(74.6)	
	小規模C型	30(100.0)	15(50.0)	15(50.0)	
	中規模以上	42(100.0)	11(26.2)	31(73.8)	
要保護児童対策地域協議会の地域分科会の設置	計	404(100.0)	64(15.8)	340(84.2)	
	小規模A型	266(100.0)	51(19.2)	215(80.8)	
	小規模B型	62(100.0)	7(11.3)	55(88.7)	
	小規模C型	30(100.0)	1(3.3)	29(96.7)	
	中規模以上	46(100.0)	5(10.9)	41(89.1)	

注 p値はχ²検定による。**p<0.005。

表3-4 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援の実施例有無

(単位 市町村数、()内%)

		スクールソーシャルワーカーの配置			
		計	あり	なし	p
都道府県で雇用しているスクールソーシャルワーカーの配置	計	393(100.0)	181(46.1)	212(53.9)	
	小規模A型	264(100.0)	120(45.5)	144(54.5)	
	小規模B型	62(100.0)	27(43.5)	35(56.5)	
	小規模C型	30(100.0)	15(50.0)	15(50.0)	
	中規模以上	37(100.0)	19(51.4)	18(48.6)	
市町村単独で雇用しているスクールソーシャルワーカーの配置	計	404(100.0)	131(32.4)	273(67.6)	*
	小規模A型	264(100.0)	74(28.0)	190(72.0)	
	小規模B型	65(100.0)	27(41.5)	38(58.5)	
	小規模C型	30(100.0)	14(46.7)	16(53.3)	
	中規模以上	45(100.0)	16(35.6)	29(64.4)	

注 p値はχ²検定による。*p<0.05。

表4 学校・学区単位での子ども・子育て支援の実施必要性

(単位 市町村数、()内%)

	計	実施必要	一部で実施必要	必要ない	わからない
計	407(100.0)	156(38.3)	27(6.6)	122(30.0)	102(25.1)
小規模A型	268(100.0)	111(41.4)	18(6.7)	81(30.2)	58(21.6)
小規模B型	66(100.0)	20(30.3)	5(7.6)	17(25.8)	24(36.4)
小規模C型	30(100.0)	9(30.0)	2(6.7)	8(26.7)	11(36.7)
中規模以上	43(100.0)	16(37.2)	2(4.7)	16(37.2)	9(20.9)

該当するものとして回答していたが、小規模A型および同B型からの回答はそれぞれ16.1%、16.4%であった。

IV 考 察

本調査の特異性は、支援を組織的に実施する単位を学校・学区に限定した点にある。市町村は、子ども・子育て支援の実施にあたって、ニーズ量に即して事業を計画的に推進する観点から、市町村をいくつかの区域にわけるとは行ってきた¹¹⁾。しかし、その区域を学区とする

ことは必ずしも行われてこなかった¹²⁾、まして学校施設の活用を積極的に推進するということはほとんど聞かれない。本調査でも、子ども・子育て支援を実施するにあたり、学校教育本体に何らかの影響が出ないようにできるのか、学校を本来の目的外使用することが問題とならないのか、何かあったときの責任者をどうするのかという運営管理上の問題が多く指摘されたのは、学校施設本体を子ども・子育て支援の拠点とすることの困難性を指し示すものといえる。

しかし、そんな状況にあって、「子どもの居場所の設置（放課後児童クラブを含む）」だけは突出して「実施例あり」との回答が多かった。この要因としては、学校あるいは学区という単位を設定することが子どもと保護者の生活を考えたときに無理のないものであり、かつその事業等の実施に対して国が予算措置を含めたインセンティブを積極的に示してきた

表5 学校・学区単位での子ども・子育て支援の実施可能性

(単位 市町村数、()内%)

	計	実施可能	部分的に可能	実施できない	わからない
計	177(100.0)	34(19.2)	98(55.4)	25(14.1)	20(11.3)
小規模A型	125(100.0)	20(16.0)	72(57.6)	18(14.4)	15(12.0)
小規模B型	24(100.0)	5(20.8)	14(58.3)	1(4.2)	4(16.7)
小規模C型	11(100.0)	2(18.2)	4(36.4)	5(45.5)	-(-)
中規模以上	17(100.0)	7(41.2)	8(47.1)	1(5.9)	1(5.9)

表6 学校・学区を単位とした子ども・子育て支援推進で予期される障壁（複数回答）

(単位 市町村数、()内%)

	計 (n = 423)	小規模A型 (n = 279)	小規模B型 (n = 67)	小規模C型 (n = 30)	中規模以上 (n = 47)	p
学校施設を活用することで、通常の学校教育環境に悪影響が及ぶとの懸念がある	61(14.4)	34(12.2)	9(13.4)	8(26.7)	10(21.3)	
学校・学区を単位とすることについて、住民から明確な要望が出されていない	76(18.0)	49(17.6)	13(19.4)	8(26.7)	6(12.8)	
私立を含む学校選択により、学校・学区を単位とする意味が希薄である	11(2.6)	5(1.8)	-(-)	1(3.3)	5(10.6)	
人口減少が著しく、学校・学区を単位とするのは非効率である	141(33.3)	<u>121(43.4)</u>	14(20.9)	2(6.7)	4(8.5)	***
学校等の公共建築物の土地・建物の目的外使用が問題となる	90(21.3)	49(17.6)	14(20.9)	<u>12(40.0)</u>	<u>15(31.9)</u>	*
サービス実施に必要な改築や賃貸等のための予算確保が難しい	184(43.5)	<u>118(42.3)</u>	<u>32(47.8)</u>	<u>13(43.3)</u>	<u>21(44.7)</u>	
サービス実施に必要な担い手（人材・団体）の確保の見通しが立たない	284(67.1)	<u>191(68.5)</u>	<u>42(62.7)</u>	<u>20(66.7)</u>	<u>31(66.0)</u>	
すでに地域ごとに学校・学区以外のサービス提供基盤がある	36(8.5)	15(5.4)	8(11.9)	6(20.0)	7(14.9)	
サービスの匿名利用が担保されにくいなど、個人情報保護の観点から難しさが予想される	25(5.9)	13(4.7)	3(4.5)	4(13.3)	5(10.6)	
事故等発生時の責任の所在が問題となる	86(20.3)	45(16.1)	11(16.4)	<u>14(46.7)</u>	<u>16(34.0)</u>	***
無回答	35(8.3)	22(7.9)	5(7.5)	2(6.7)	6(12.8)	

注 1) p値はχ²検定による。*p<0.05, ***p<0.001。

2) 表中の下線部は、類型別にみたときに30%以上の回答があった項目を示している。

からではないだろうか。とくに放課後児童クラブについては、すでに全小学校区の85.2%で整備され、また全クラブの53.6%が小学校の敷地内に置かれていることに加え¹³⁾、「新・放課後子ども総合プラン」¹⁴⁾において学校・学区を単位とした整備が推進することが決定しており、学校をプラットフォームとした整備がいっそう促進される状況にあるといえる。

同様の見方を適用できるのが、「就学前教育・保育施設と学校間の定例情報交換会の設置」である。この仕組みは、小1プロブレムや特別支援教育の広がりを背景としながら、国が1998年に幼稚園教育要領及び保育所保育指針を改訂¹⁵⁾し、そこで幼稚園・保育所と小学校が連携を図ることにつき留意するよう明記してきたという経緯を背景にもつ。幼稚園や保育所についてはそもそも学区ごとに整備されるものとなっておらず¹²⁾、連携にかかる課題も少なくないが¹⁶⁾¹⁷⁾、本研究において相対的に「実施例あり」の回答が多かったのは、こうした国の取り組みと無縁ではないだろう。

このように考えると、現状では半数以上の市町村が「実施例なし」と回答している支援であっても、国がすでに予算化を図っているもの、実践指針を示しているものについて、今後もその周知徹底を図っていくように国がリーダーシップを執り続ければ、自ずと実施例が増えていくのではないかという仮説を立てておくことができる。現在、特別支援教育においては、家庭・学校・福祉の連携のもとで個別的教育計画を策定するアクションを国が先導し始めている¹⁸⁾。外国人児童生徒についても、就学支援と日本語指導に比重がおかれているが、各学校や市町村あるいは都道府県教育委員会の重層的な取り組みの中で充実するものとしてすでに認識されている¹⁹⁾。要保護児童対策については、どうしても虐待のリスク管理に比重がおかれがちで、在宅支援中の子どもたちへの学習・生活支援は二の次になりがちなきらいはあるが、学校として適切な対応が図られるように注意喚起を促す通知の発出が行われている²⁰⁾。特に支援を必要とする子どもと保護者の人数は学校・学区

によってばらつきがあるため、子どもの居場所設置ほどには普遍化しないことが予想されるが、いずれにしても市町村がとくに支援を必要とする子どもと保護者にかかる生活困難を直視し、学校教育との連動を図ろうとするのであれば、学校・学区を単位として支援が広がる可能性を有するものだといえる。そのためにも、要保護児童対策はもちろん、特別支援教育や外国人児童生徒の教育支援を学校教育施策としてのみ位置づけるのではなく、子ども・子育て支援策の中に位置づけていくことが必要ではないだろうか。

ただし、地域の抱える現実的な条件を踏まえることは常に必要となる。とくに多くの市町村は小規模A型にカテゴライズされるようなところであり、人口減少、年少人口比率の低下、学校数の減少といった問題に直面し続けていることが明らかであった。学校・学区を単位とした事業整備にあたって予期される障壁として「人口減少が著しく、学校・学区を単位とするのは非効率である」との回答が小規模A型の約40%であったことにも留意すると、小規模A型に該当する自治体では、事業をどの区域で実施するのが適当なのか、継続して問題になってくると思われる。

その場合であっても、学校・学区を単位として子ども・子育て支援を行うことが必要だという回答が小規模A型で約40%あったこと、実施必要性を認めた小規模A型のうち「実施可能」「部分的に可能」に回答した自治体が73.6%を占めたことから、学校・学区単位の子ども・子育て支援事業の整備が小規模市町村では不必要と結論づけることはできない。人口や学校数の減少が顕著な自治体においても、子ども・子育て支援のメニューによっては、学校・学区を単位として柔軟に整備される可能性は十分にあるといえるだろう。

また、学校・学区を単位として多くの種類の子ども・子育て支援を展開することが可能な市町村においては、ただ単に多種多様な支援をプラットフォームに乗せればよいという発想に陥らないように気を付けなければならない。本研

究では、定例的な情報交換会は、幼稚園・保育所・小学校間の連携とかかわって実施例ありとの回答をした自治体が約60%を占めた一方、それ以外の連携の仕組み整備についてはきわめて低調であった。最初に述べたように、学校・地域・関係機関が相互に子どもと保護者に関して気づいたことを伝えあうシステムとして学校プラットフォームを発展させることに意味があるのであって、支援ごとに高い壁を作って専門分化してしまえば元も子もない。そのためにも、配置率が高くなりつつあるスクールソーシャルワーカーを活用することが重要になる。

V 結 語

スクールソーシャルワーカーを学校・学区単位で配置していく傾向が増加している中²¹⁾、学校プラットフォーム化が実態的には実現していく可能性は少なくない。しかし、臨床的な努力のみに依拠することなく、理念・制度・臨床を連動させていくことも重要と考えられる²²⁾。本調査結果に基づけば、少なくとも急速に学校・学区を単位とした子ども・子育て支援が市町村行政主導で広まるような現状にはないが、地域共生社会実現の一方策として先駆的取組例の分析を進めていくなど、今後のさらなる研究を進めていくことが必要となろう。

謝 辞

本調査の回答にご尽力いただいた市町村担当者の方々に、この場を借りて厚く御礼申し上げます。なお、本調査は、JSPS科研費17K04265の助成を受けたものである。

文 献

- 1) 厚生労働省。「地域共生社会」の実現に向けて。(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html) 2019.5.26.
- 2) 文部科学省。「次世代の学校・地域」創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～。(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/01/1366426.htm) 2019.5.26.
- 3) 子供の貧困対策に関する大綱について(平成26年8月29日閣議決定)。(https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf) 2019.5.26.
- 4) 山野則子. 学校プラットフォーム-教育・福祉、そして地域の協働で子どもの貧困に立ち向かう. 東京:有斐閣, 2018.
- 5) 末富芳編著. 子どもの貧困対策と教育支援-より良い政策・連携・協働のために. 東京:明石書店, 2017.
- 6) 文部科学省. 公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等 (http://www.mext.go.jp/a_menu/shoutou/tekisei/index.htm) 2019.12.9.
- 7) 新たな子ども家庭福祉の推進基盤の形成に向けた取り組みに関する検討委員会. 子どもの育ちを支える新たなプラットフォーム～みんなで取り組む地域の基盤づくり～. 東京:社会福祉法人全国社会福祉協議会, 2014.
- 8) 日本の子どもの未来を考える研究会. 平成29年度日本の子どもの未来を考える研究会事業報告書 すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために (http://fields.canpan.info/report/detail/21119) 2019.11.30.
- 9) 厚生労働省. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」(平成29年3月31日雇児0331第49号)。(https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161700.pdf) 2019.11.30.
- 10) 厚生労働省. 市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ (https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_371971.html) 2019.11.23.
- 11) 子ども・子育て支援法に基づく基本指針の概ねの案について(平成25年8月6日内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室事務連絡)。(https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h250806/pdf/s1-1.pdf) 2019.5.26.
- 12) 総務省行政評価局. 子育て支援に関する行政評価・監視-子どもの預かり施設を中心として-結果報告書。(http://www.soumu.go.jp/main_content/000452634.pdf) 2019.11.24.
- 13) 厚生労働省子ども家庭局子育て支援課健全育成推

- 進室. 平成30年(2018年)放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況(平成30年(2018年)5月1日現在). (<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000462302.pdf>) 2019.11.24.
- 14) 文部科学省. 文部科学省生涯学習政策局長・文部科学省初等中等教育局長・文部科学省大臣官房文教施策企画部長・厚生労働省子ども家庭局長通知「新・放課後子ども総合プラン」について(平成30年9月14日30文科生第396号 子発0914第1号). (http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/30/09/_icsFiles/afiedfile/2018/09/14/1409159_2.pdf) 2019.11.30.
- 15) 酒井朗. 幼保小連携に関する政策の流れ. 酒井朗・横井紘子. 双書 新しい保育の実践 保幼小連携の原理と実践-移行期の子どもへの支援-. 京都: ミネルヴァ書房, 13-28.
- 16) 文部科学省・厚生労働省. 保育所や幼稚園等と小学校における連携事例集. (<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/dl/h0319-1a.pdf>) 2019.11.24.
- 17) 社会福祉法人日本保育協会. 保小連携に関する調査研究報告書-保小の連携から家庭・地域社会との連携へ-. (<https://www.nippo.or.jp/Portals/0/images/research/kenkyu/h24hoshou.pdf>) 2019.11.24.
- 18) 文部科学省. 家庭と教育と福祉の連携「トライアングル」プロジェクト~障害のある子と家族をもっと元気に~ (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1404500.htm) 2019.5.26.
- 19) 文部科学省. 海外子女教育, 帰国・外国人児童生徒教育等に関するホームページ (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/main7_a2.htm) 2019.5.26.
- 20) 文部科学省. 児童虐待 (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1302913.htm) 2019.5.26.
- 21) 内閣府. 令和元年度 子供・若者白書 (<https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01honpen/index.html>) 2019.12.6.
- 22) 柏女霊峰. 子ども家庭福祉論. 東京: 誠信書房, 2018.