

「杉並子育て応援券」への提案

杉並子育て応援券推進懇談会検討報告 平成21年5月

はじめに

杉並子育て応援券事業は、「子育ての不安感や負担感を解消し、親の子育て力を高める」、「子育てを応援するまちをつくり、地域の子育て力を高める」ことを目的に、平成19年6月から開始されました。

平成19年6月に始まったこの応援券事業は、全国でもあまり例がなく、他の自治体に先駆けてかつてない規模で実施されている事業です。地域の子育て支援策として、十分に効果をあげているか、利用状況を踏まえ、随時、評価・見直しを行っていく必要があります。

導入して半年を経た昨年度末の平成19年12月には、学識経験者、公募の委員、応援券事業に登録している事業者の代表などからなる「杉並子育て応援券推進懇談会」を設置し、応援券事業のサービス内容や利用の促進方法などについて検討しました。

平成20年1月現在で、対象者の交付率は高いが利用率は半数程度にとどまっているという状況であったので、前回の見直しでは、対象サービスの拡大、利用促進のためのサービスの周知について検討し、平成20年3月に検討報告をまとめ、区に提案をしました。

区は、昨年度、懇談会の検討報告を受けて見直しを行いました。応援券に関してはこれまで様々な意見が区民から寄せられています。

そこで、昨年と状況も異なり、新たな課題も見られることから、応援券の利用状況等を踏まえ、事業の目的に照らした対象サービスのあり方など、事業内容について検証し、区の施策として利用者だけでなく利用対象でない区民からも理解を得られる事業にしていくこととしました。

今回の見直しに当たっては「杉並子育て応援券推進懇談会」を引き続き開催し、今後の必要な見直しについて、区へ提案をすることとしました。

検討方針

平成19年6月に事業を開始して2年近くたち、区が実施する子育て支援施策としてより効果的で、地域の共感を得られる事業としていくため、応援券の利用者の方、サービスを提供している方、利用対象ではない区民の方といった様々な立場の方を対象にアンケート調査を実施し、検討する上での資料とすることとしました。

検討にあたっては、応援券事業の導入にあたって掲げた「子育ての不安感や負担感を解消し、親の子育て力を高める」、「子育てを応援するまちをつくり、地域の子育て力を高める」という目的に照らして、応援券事業が適切に運用されているかどうかという観点から、検証することとしました。

本年度においては、事業開始から3年目に入りますが、応援券の利用者率や登録事業者数は大きく増加しており、区民の間に着実に定着してきています。こうした時期にこそ、改めて、本来応援券事業はこうあるべきだという原則的なことを検証することが重要です。そこで、応援券の目的に照らしながら、対象者、対象サービス及びその利用金額並びに登録事業者や推進体制という各項目について、検討することとしました。

応援券事業の実施状況

1 事業の実施状況

応援券交付率は、平成20年度末で97.3%と高い数値です(資料1)。また、平成19年度末50%程度だった利用者率も、平成20年度末には81.7%を超え、応援券の利用は進んでいます(資料2)。

サービスを提供する事業者も、平成19年度末は429事業者であったのが、平成20年度末には796事業者と急増しています。サービス数については、平成19年度末は1,065であったのが、平成20年度末には2,009に増加しています。昨年同様に利用者の声で事業者が登録する動きと同時に、同種の事業者の登録により事業者自らが参入する動きも広がっています。(資料1)

また、親が中心となり登録している事業者数も50を超え、地域の子育てグループは増えています。

事業者が増えていることで、利用額も上がっています。平成19年度末では、事業者へ支払ったサービス支払額は約2.3億円だったのが、平成20年度末には約8億円となっています。(資料2)

サービス分類別の利用状況では、「親子参加」については平成20年度支払額の37.4%、「親サポート」については34.3%、「子どもの預かり」については20.5%、平成20年度導入した「インフルエンザ予防接種」については7.3%となっています。

また、平成19年度に比較し、「親子参加」については3.9倍、そのうち「親子で体験講座」(英語・音楽の親子講座を含む)が4.9倍、「親サポート」については3.7倍、そのうち「子育て相談」(国家資格者による施術を含む)が6.0倍に伸びています。(資料2)

昨年度は、利用したいサービスが少ないため応援券を利用しないという意見が多かったのですが、今年度はそうした意見が減少する一方、登録事業者が急速に増加する中で、実際のサービスが区で承認しているサービスと異なる、応援券を正しく扱っていないなど、事業者に対する意見が多く寄せられています。利用者だけでなく、応援券の趣旨を汲みまじめに取り組んでいる事業者から、そうでない事業者の存在によりサービスの提供に影響を受けるという意見も寄せられています。

2 アンケート調査の結果

応援券事業の見直しについて検討していく上での資料とするため、応援券の利用対象の方、サービスを提供している事業者の方、さらには利用対象でない区民の方として民生委員・児童委員、青少年委員の方を対象に、平成20年11～12月にアンケート調査を実施しました。(資料3)

【抜粋項目】

応援券を利用したことが子育てに役立っているかという設問については、応援券の利用対象の方の83.9%が「思う」「やや思う」と回答し、応援券を評価しています。

応援券が、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かという設問には、いずれの対象の方も70%以上が「思う」「やや思う」と答えています。特に応援券の利用対象の方は、81.6%、サービスを提供している事業者の方は93.4%と高い数値となっています。

応援券の利用対象の方に対する利用したことがあるサービスについての設問では、サービスのサービス分類別で、利用している方がもっとも多かったのは、インフルエンザ予防接種で49.1%の方が利用しています。次いで、ひととき保育(30.4%)、親子リトミック(29.1%)となっています。

事業者の方が登録したきっかけについては、地域のために役立ちたいが43.5%となっています。次いで、応援券事業に共感した(41.3%)、利用者から要請された(37.7%)となっています。

利用対象でない区民の方からは、応援券が交付されている身近な方で、有効に活用されていると「思う」「やや思う」の回答が70.2%となっています。また、サービスを増やしたほうがよい分類として、ひととき保育などの一時保育(67.4%)、子育てに関する相談(63.3%)、病児・病後児保育(56.0%)などが挙げられています。

また、自己負担の導入を検討したほうがよいサービスの分類では、英語関連の親子体験講座(37.6%)、カイロ・整体師などが産後のお母さんへ提供する民間療法(36.2%)、鍼灸・あん摩・マッサージ指圧師、柔道整復師の提供する産後の施術(35.3%)などが挙げられています。

自由意見として利用者などから寄せられた主な意見は、次のとおりです。

- ・親子ともに外出の機会が増え、ストレス軽減になった。(利用対象者)
- ・子どもを預けることにためらいがあったが、応援券で後押ししてもらった(利用対象者)
- ・共働きだと地域とのつながりがとれにくい、応援券でつながれた(利用対象者)
- ・おむつ・ミルクなどの物品、保育料に利用できるようにしてほしい(利用対象者)
- ・他のインフルエンザに拡大してほしい、家族も利用できるようにしてほしい(利用対象者)
- ・もったいないから使うは税金の無駄。本当に必要なサービスを検討して利用するために自己負担導入賛成(利用対象者)
- ・生まれたばかりは、なかなか使えないので半額でも十分(利用対象者)
- ・杉並区の方は、他の区の方より応援券があるため外にでていろいろなコミュニケーションがとれていると感じる(事業者)
- ・父親も利用しやすいサービスを考えて欲しいといわれた(事業者)
- ・安易にお稽古事に入会し、欠席が多く安易にやめてしまう(事業者)
- ・単に応援券があるからサービスを利用するという人も見られるが、それは税金のむだにしかならない。しっかりサービスが必要か見きわめて利用してほしい。(対象でない区民)
- ・子育て中に仲良くなったお母さんと今でもつきあっている。応援券によってお母さんが地域に出たり、他の親子とも触れ合えるような方向に進めてほしい。(対象でない区民)
- ・転出が決まって無意味にサービスを利用するなど本当に必要でないのにサービスを利用している人がいる(対象でない区民)

今後の応援券事業の推進に向けた提案

この子育て応援券事業は、近年、核家族化や地域の人間関係の希薄化が進み、子育てに対する不安感、負担感が高まっている中で、気軽に訪問できたり、相談したりすることができる場所を増やし、また、子育て当事者同士が仲間を作り、逆に子育てを応援する担い手になって、地域全体で子育てを応援するまちをつくることを目指し導入しました。

そして、子育て家庭を応援し「親の子育て力を高める」とともに、子育て家庭を応援する人を地域に増やし、「地域の子育て力を高める」ために有効な事業となるよう、この懇談会としては、その導入目的に立ち返り、実際に今後どう推進していくか検討することとしました。

1 応援券の目的に沿った事業とするために

(1) 応援券の支給対象者について

新規支給対象者に関する見直し

ア 居住要件の導入

現在は杉並区に転入手続きをすると同時に、子育て応援券を交付していますので、区内に転入し、すぐに転出するような場合にも応援券を交付できる仕組みとなっています。

これに対し、応援券の交付に当たり、区に一定期間の居住要件を設けることについて、利用者以外の方々へのアンケート調査では、半数以上の方が肯定的な回答をしています。

そこで、杉並区に一定期間居住していることを対象要件に加えることとします。具体的には、期間があまり長過ぎると応援券の目的にそぐわないことから、保護者のいずれかが杉並区に3か月以上居住していることを交付の条件とします。

イ 年度後半の申請の場合の支給額

現在は申請月にかかわらず、一年分の所定の支給額により応援券を交付していますが、年度後半の申請の場合、使用期間が短いことや、翌年度の4月にはその年度一年分の応援券が交付されることから、使い切ることが難しいとの意見があります。

このため、10月以降の申請により新規に交付する場合の金額を、現在の交付額の半額とします。

応援券の基本設計に立ち戻った対象者の範囲の検討

ア 3～5歳児の年齢要件

3～5歳児で保育園・幼稚園に通っている子どものいる家庭で応援券はなかなか利用できない、保育料に利用できるようにしてほしいという声も寄せられています。応援券は、身近な地域に子育て当事者同士が交流したり、気軽に相談できたりという場所を増やしていくことが目的であり、そのようなサービスに利用してもらい、サービスを増やしていきたいと考えていますが、保育園・幼稚園に通園する3～5歳児の家庭では、そのようなサービスへのニーズは少ないとも考えられます。

保育園等の運営については、多額の公費が投入されていることから、この応援券事業の設計を検討している段階では、対象とする児童を3歳未満児のみにすべきではないかという意見や、未就園児のみにすべきではないかという意見があがっていました。

一方、保育園・幼稚園に通園する3～5歳児の家庭については、週末に父親が参加するサービスが重要との意見もあります。また、年齢別の利用状況を見ると、0～2歳児と3～5歳児とでは支給額は異なりますが、支給総額に対する利用率は、0～2歳児と3～5歳児とで大きな差はありません。

そのため、応援券の年齢要件については、引き続きサービスの利用状況等を踏まえ、孤立した子育てとなりがちな0～2歳児の家庭に支援を重点化することについて、検討する必要があります。

イ 国の施策との関係

国においては、20年度の特例措置として、第2子以降の3～5歳児を対象に、「子育て応援特別手当」を支給することとしました。さらに、国が本年4月10日に取りまとめた「経済危機対策」の中では、21年度においても、第1子を含む3～5歳児を対象に、「子育て応援特別手当」を支給するとしており、子育て家庭に対する経済的支援が拡充されようとしています。「子育て応援特別手当」は、地域で子育てを応援するまちづくりを目指す応援券とは性格が異なる部分もありますが、応援券と同様に子育て家庭を支援する施策であるという意味において、今後、22年度以降も引き続きこうした支援が実施されるかどうか、注視していくことが必要です。

こうした国の施策の今後の動向によっては、応援券事業のこれまでの成果とともに、応援券事業と国の施策の役割を適切に整理しながら、保育サービスを含む子育て家庭の新たなニーズに的確に対応する必要性についての検討も必要となると考えられます。

(2) 利用対象サービスについて

登録事業者に関する見直し

ア 区外の施術等サービス

応援券は身近な地域に、子育てを支援する人を増やし、地域の子育て力を高めることを目的としています。導入当初はサービスを提供する事業者が少なく、特に区内では実施していないサービスも多かったため、特に区内の事業者にサービスの提供を限定してはいませんでした。

しかし、応援券が利用者の声により広まり、登録する事業者の数も増えてきたことで、区内で一定のサービスが見込まれるものについては、サービス提供場所が区内の場合に限定することしました。

具体的には、カイロ・整体師などが提供する民間療法を提供する事業者については、平成20年4月から、鍼灸・あん摩・マッサージ指圧師、柔道整復師の提供する施術（国家資格あり）及びインフルエンザ予防接種を提供する事業者については、平成20年9月からサービス提供場所を区内の場合に限っています。

それ以前に登録していた区外でサービスを提供する事業者については、現在、経過措置として登録が認められていますが、この経過措置は、平成22年3月31日をもって廃止することとします。

イ カイロ・整体師などの民間療法の位置づけ

カイロ・整体師などが提供する民間療法のサービスについては、現在、産後1年程度の母親への全身調整について登録を承認しており、助産院と提携している事業者もいます。

カイロ・整体師などは国家資格でないため、区が事業者として登録を承認するのかという意見もありますが、応援券の仕組みは、利用者がサービスを選択して、提供者との契約に基づいてサービスを受けるものであり、また、区が行う登録は、サービスの安全性を保障するというものではありません。

このサービスについては一定の利用実績も出ているところでもあり、引き続き産後1年程度の母親への全身調整について、登録を認めることとします。

ただし、サービスの質を確保するため、自宅での託児サービスについては1年程度の活動実績があることを登録条件としていることを参考に、民間療法については登録時点で半年程度の活動実績があることを条件とします。

また、民間療法にかかわらず、登録にはそれぞれサービスに必要な保険に加入することが条件となっていますが、応援券の仕組みが利用者とサービス提供者の契約に基づくものであり、サービス内容について、利用者自身が必ず確認することなどを再度、注意喚起することが必要です。

ウ 幼児対象の英語・ピアノの親子講座

4、5歳の幼児を対象とした英語(英語以外の早期教育の教室を含みます。)・ピアノの親子講座については、実態は親子で参加するものとなっておらず、子どもの習い事になっているという指摘があります。これは、応援券の趣旨を踏まえた上でサービスを提供していない事業者が存在するというものであり、そのまま継続してサービスを提供することは、適切ではありません。

幼児を対象とした英語・ピアノの親子講座については、登録を見直すという方法もありますが、きちんと応援券の趣旨を踏まえた活動をしている事業者もあり、事業者が親子で参加するものが応援券の対象サービスであることを意識してもらうことが重要です。このため、事業者の自己評価を活用して事業者を指導する等により、適正実施を図るべきと考えます。

また、親子講座については、平成20年11月に策定した登録ガイドラインでは、原則3組以上の親子が参加することを明記しましたが、それ以前に登録しているピアノなどの1組の親子のみが参加する講座に関しては、3組以上の親子講座ではないため、一定の経過措置を講じた上で、登録を見直します。

利用限度額の一部の見直し

親サポートに分類される 鍼灸・あん摩・マッサージ指圧師、柔道整復師の提供する施術（国家資格あり） カイロ・整体師などが提供する民間療法については、事業者登録数が急増し、利用額についても、サービス全体に占める割合が約2割に増加しており、バランスが悪くなっています。

また、利用者以外の方へのアンケート調査では、3分の1以上の方が、これらの施術や民間療法については、自己負担の導入を検討した方がよいと回答しています。

定率の自己負担の導入は、現在の500円のチケット方式では取り扱いが複雑になるため困難ですが、いずれにしても、自己負担を増やすことで、十分に選択してサービスを利用することを促すとともに、他の子育て支援サービスを利用するように誘導することが適当と考えます。このため、一回のサービスに利用できる利用限度額を引き下げることとします。

具体的に現在の利用限度額は、サービスの分類により10000円又は5000円と定めていますが、懇談会の提案として、親サポートプログラムのうち、鍼灸・あん摩・マッサージ指圧師、柔道整復師の提供する施術（国家資格あり） カイロ・整体師などが提供する民間療法については、新規に3000円の利用限度額を設定することとします。

見直し後の利用限度額については、次のとおりとなります。

親子参加のプログラム	一回の限度額 10,000円
親サポートのプログラム(下記サービスを除く)、子どもを預かるサービス、インフルエンザ予防接種	一回の限度額 5,000円
親サポートのプログラムのうち、鍼灸・あん摩・マッサージ指圧師、柔道整復師の提供する施術(国家資格あり) カイロ・整体師などが提供する民間療法	一回の限度額 3,000円

なお、利用者に分かりやすい簡素な制度設計とする観点から、親サポートに分類されたすべてのサービスについて利用限度額を3000円という意見もありましたが、今回は、課題として挙げられていたサービスに限定して導入することとしました。

対象サービスの拡充

ア 幼稚園の体験保育

利用者へのアンケート調査では、ひととき保育を利用したことのある方の割合は約3割となっていますが、一方ではひととき保育の定員数が十分でなく、利用が難しいとの意見もあります。

また、応援券がなかったら利用しないと思われるサービスは何か、自己負担があったら利用しなくなるとと思われるサービスは何かという設問では、いずれも幼稚園での一時保育(一時預かり)などの、子どもを預かるサービスを回答する割合が低くなっています。

このように、ひととき保育などの子どもの預かりサービスのニーズが高いことも踏まえ、幼稚園の未就園児へ実施するサービスである体験保育について、幼稚園が地域の子育て支援サービスを展開するきっかけとなることが期待できることも考慮し、「子どもを預かるサービス」の一つとして拡充していくこととします。

イ 予防接種受診料

インフルエンザ予防接種受診料の支援については、本来、保健医療施策で行うべきものと考えますが、子どもの健康という視点に立ち、保護者が選択できるサービスとして、20年度から例外的に対象サービスとしました。

アンケート調査からは、約半数の方がインフルエンザ予防接種に応援券を利用したとの結果が出ています。

しかし、応援券の対象となる予防接種をさらに他の予防接種を拡大することについては、地域で人と関わりながら子育てを支援する、地域の子育て力を高めるといった応援券の目的からさらに乖離することから、このような拡大は行わないこととします。

(3)サービスの質の向上に向けて

登録事業者が増加する中で、実際のサービス内容が区が承認したサービスとは異なっている、応援券を正しく扱っていないなどの、サービスを提供している事業者に対する意見が寄せられています。

応援券事業で利用者に直接サービスを提供するのは、事業者となります。そこでよりよい事業にしていくために、次のような取組みを行っていく必要があります。

事業者自身によるサービス内容等の評価

応援券事業の目的に合ったサービスか、事業者がチェックできるシート(評価表)の提出を義務付けるなど、常に事業者自身が目的を確認してサービスを提供できるようにします。

利用者モニターなどによるサービス内容等の点検

利用者によるモニタリングや事業者に関するアンケートを実施するなどにより、サービス内容や応援券の取り扱いなどを点検できる仕組みをつくりま

2 応援券事業の更なる推進のために

(1) 周知や情報提供等の推進

事業目的の周知

地域で人と関わりながら子育てを支援する、地域の子育て力を高めるという応援券の目的から対象サービスが決められていますが、その趣旨が十分に伝わっていないため、保育料に使いたい、ミルクやオムツなどの物品に使いたいという要望が多くなっています。

また、応援券で利用した分の事業者への支払いは区民の大切な税金によって行われていますが、利用しなければ無駄になってしまうと、サービスをまとめて申し込んだり、簡単にキャンセルしたりする事例が一部にみられます。

そこで、利用者に、ガイドブックやサイトを整備し、さらには直接利用者に説明するなど、応援券の目的や仕組みについて積極的に周知し、利用者の理解を得るよう努めるとともに、子育て家庭が本当に必要なサービスを選んで利用できるように促していくことが必要です。

情報提供等の推進

この杉並区の応援券事業は、他自治体で実施している同種のバウチャー事業と異なり、利用できるサービスを特定のものに限定せず、基準に合ったサービスであれば登録できるようにしていることを大きな特徴としています。

事業者はたとえ小さなグループ・団体でも企画したサービスが基準に合えば、登録できます。実際に、応援券の導入により、高齢者世代のグループ、「すぎなみ地域大学」の卒業者、乳幼児の子育て経験のある先輩ママ、さらには子育て当事者など、区民が主体となった活動が生まれ、広がっています。応援券事業は、地域の団体・グループ・NPOなどの区民との協働により、地域の子育て力を高める仕組みとなっています。

そのような活動がさらに活発に展開し、区民との協働で地域の子育て力が高まっていくよう、成功事例を具体的に目に見える形で発信したり、活動を支援することも効果的です。特に、まだ参加の少ない父親が主体的に地域に参加するようなサービスについては、率先して情報を収集・提供し、父親がそのようなサービスに参加する動きをさらに広げていく必要があります。

(2) 事業運営主体の育成

現在は、この応援券事業の申請受付・発行、事業者の登録、支援・指導など多くの事務を行政で行っています。

導入当初は、具体的にどのような事業者がどれくらい登録してくるか、予想できなかったこともあり、行政が登録基準を定め、サービスを審査していく必要がありました。

しかしながら、応援券の利用者率や登録事業者数は大きく増加したところであり、事業者やNPOなどの地域の様々な団体による子育て支援を進める応援券事業の次の段階としては、事業の運営に関わる事務をすべて行政が行うよりも、可能なものについては事業者や地域の団体・住民との協働により行っていくことが相応しいと考えられます。そのため、登録事業者の評価や支援、行政事務の一部を担っていけるような主体の育成に取り組むべきであると考えます。