

市町村による保育利用支援における課題解決に向けた研究

—保育利用勧奨におけるソーシャルワーク手法の解明—

小池由佳¹⁾・石田賀奈子²⁾・和田一郎³⁾・松本しのぶ⁴⁾

¹⁾ 新潟県立大学人間生活学部 ²⁾ 立命館大学産業社会学部

³⁾ 獨協大学国際教養学部 ⁴⁾ 京都光華女子大学こども教育学部

<要 旨>

本研究の目的は、児童福祉法第 24 条第 4 項に規定される保育利用勧奨の全国的運用状況を調査し、効果的な支援要因を特定することである。全国 1,892 市町村の要保護児童対策地域協議会担当者を対象としたアンケート調査（有効回答 345 自治体、回収率 18.2%）および 4 自治体でのインタビュー調査を実施した。主要結果として、55.1%の自治体で保育利用勧奨を実施していたが、法的責務であるにもかかわらず約半数の実施率に留まった。利用勧奨により 70.4%のケースで要対協管理に変化が生じ、具体的には要支援児童内での軽度化（48.6%）、ケース終結（36.9%）、要保護から要支援への区分変更（30.7%）を確認した。成功要因として「担当課間の連携」「会議での共通理解」「保護者アセスメント」が良好な自治体ほど効果的な勧奨を実施していることが明らかになった。保育利用勧奨は児童虐待予防の有効な手段であり、自治体内の良好な連携体制と保護者理解に基づく支援が成功の鍵となる。今後はインタビュー調査との統合により、実践現場で活用可能な支援モデルの開発を目指す。本研究の課題として、回収率の低さがあるが、保育利用勧奨に関する初の全国実態調査として、自治体の子ども家庭支援実践の質向上に寄与する知見を提供した。

<キーワード> 利用支援 保育の利用勧奨 ソーシャルワーク

【はじめに】

本研究は、市町村による保育利用支援において生じる課題解決に向けた、ソーシャルワーク手法を明らかにすることを目的とする。特に、児童福祉法第 24 条第 4 項に規定されている保育利用勧奨に着目する。

市町村は、児童福祉法第 10 条に基づく子ども家庭福祉の第一義的相談機関である。児童虐待のリスクを有する家庭に対しては、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）が設置され、多職種・多機関によるネットワークに基づく子ども家庭支援が展開されている。

児童虐待は全ての年齢の子どもに生じるが、特

に乳幼児においては生命の危機につながりやすい。こども家庭庁が実施する「こども虐待による死亡事例等の検証結果等について」によると、心中を除く死亡事例のうち、0 歳児を中心とした乳幼児の占める割合が最も高く、この傾向は第 1 次報告（2005 年）から第 20 次報告（2024 年）まで一貫している。つまり、乳幼児は適切な養育環境が確保されなければ、生命の危機に直面する可能性が高いことを示している。

この課題解決のため、市町村には乳幼児の保護者を支援することを通じて、子どもの生命・発達保障を確保することが求められる。その方法の一つとして保育サービスの利用支援がある。保育サ

ービスの利用は、保護者による市町村との利用契約と、市町村による「保育の必要性」が認定されることで成立する。しかし、市町村が「保育の必要性」を認定したにも関わらず、保護者が利用契約に消極的・拒否的な態度を示す場合がある。このような利用契約の停滞は、乳幼児の生命・発達保障を阻害する恐れがあるため、児童福祉法第24条第4項において、市町村は保護者に対し保育の利用を勧奨することが規定されている。つまり、保育の利用勧奨は市町村の責務であるが、その運用状況が十分に明らかにされていない。

【研究方法】

本研究は、アンケート調査およびインタビュー調査によって構成されている。各研究の概要は表1のとおりである。

表1 本研究の概要

	アンケート調査	インタビュー調査
対象	全国市区町村1,892自治体 (2024年11月確認) 回答は要保護児童対策地域協議会担当者に依頼	6自治体 アンケート回答あり 3自治体 アンケート回答未確認 3自治体
内容	【1】回答自治体の基本的属性 【2】保育の利用勧奨の運用状況および課題 【3】保育サービスの状況	【1】回答者自身について 【2】保育利用勧奨の実施状況および成果 【3】利用勧奨実施における創意工夫とその成果 【4】課題と改善点
調査方法	郵送による依頼 ウェブサイトを通じての回答	半構造化面接
調査期間	2024年12月～2025年1月	2025年4月～継続中
回収数および回収率	404 (回答=406、同意撤回1、期間外回答1を除く) 有効回収率 21.4% (404/1,892)	6自治体

なお、インタビュー調査は現在継続中であり、2025年7月末現在、4自治体へのインタビューが終了している状況である。そのため、分析を行う段階に至っていない。本稿では、アンケート調査結果のうち、本研究の目的である、【2】保育の利用勧奨の運用状況および課題、考察を中心にまとめる。

【用語の確認】

本稿で用いる各用語は、児童福祉法等に基づいて、以下のとおりの意味で用いる。

1) 保育の利用勧奨

市区町村が、特別の支援を要する家庭の児童の保育入所を保護者に勧奨し、保育を受けるよう支援すること（平成16年8月13日雇児発第0813003号参照）

2) 要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）

要保護児童または要支援児童に関する情報の交換、支援内容の協議、関係機関の連携強化などを行うために、市町村が設置する協議会を指す。

3) 要保護児童

保護者のない児童または保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（児童福祉法第6条の3第8項）

4) 要支援児童

乳児家庭全戸訪問事業の実施その他により把握した保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童（要保護児童を除く）（児童福祉法第6条の3第5項参照）

5) 特定妊婦

出産後に要保護児童または要支援児童となるおそれのある子を出産する可能性があると思われる妊婦（児童福祉法第6条の3第5項）

【倫理的配慮】

本研究は、新潟県立大学における人を対象とする研究倫理審査会の承認を得て実施した（承認番号2433および2501）。いずれの調査においても、依頼の際、調査への回答・協力は任意であること、協力が得られない場合に自治体および対象者に不利益が生じることはないこと、結果の公表に際して、自治体等が特定されないこと、調査後のデ

ータ管理等について文書および口頭にて説明した上で実施している。

【結果】

分析にあたって、回収されたデータのうち、無回答の多かった 59 データを分析対象外とした。その結果、分析対象数は、345 (有効回答率 18.2%) である。

1. 回答自治体の基本的属性

回答のあった自治体および回答者の基本的属性は、表 2 のとおりである。

調査項目	結 果
1. 市区町村別	市 126 (36.5%) 町 143 (41.4%) 村 32 (9.3%) 区 21 (6.1%) 特別区 2 (0.6%) 無回答 21 (6.1%)
2. 要対協の配置	児童福祉所管課 167 (48.4%) 児童福祉・母子保健所管課 133 (38.6%) 福祉事務所 10 (2.9%) 教育委員会 10 (2.9%) 母子保健所管課 7 (2.0%) その他 8 (2.3%) 無回答 10 (2.9%)
3. 回答者の経験年数 (N=322) ※10歳法により外れ値を除外	平均 2.83年 中央値 2.0年 標準偏差 1.9

表 2 自治体および回答者の基本的属性

2. 保育の利用勸奨の運用状況および課題

1) 利用勸奨の実施有無

保育の利用勸奨の実施有無を尋ねたところ、「行ったことがある」190 (55.1%)、「行ったことはない」155 (44.9%) であった。

2) 令和 5 年度の保育の利用勸奨実施状況

令和 5 年度に利用勸奨を実施した 190 自治体のうち、実際にケースがあった自治体のみを対象として分析した結果、表 3 のとおりとなった。

表 3 利用勸奨実施数

	要保護児童			要支援児童			特定妊婦		
	該当数	同意数	手続数	該当数	同意数	手続数	該当数	同意数	手続数
1ケース以上該当数	79	81	79	66	65	37	32	28	127
平均値	3.42	3.78	7.32	3.91	4.12	2.35	1.94	1.89	11.77
標準偏差	4.37	4.88	11.93	5.11	5.17	1.53	1.20	1.13	28.32
中央値	2	2	3	2	2	1	1	1	3

3) 保育の利用勸奨による成果

保育の利用勸奨を行ったことにより、要対協ケースとしての管理に変化が生じたかどうかを尋ねた。「いずれの変化も生じなかった」との回答は、53 (29.6%) であり、ケース管理に何らかの変化が生じた項目を選択したのは、126 (70.4%) であった。生じた変化について、「要対協ケースとしての管理の終結」、「要保護児童から要支援児童への区分変更」、「要支援児童ではあるが、重度から軽度等、リスクの軽減が生じた」、「いずれの変化も生じなかった」、複数選択で尋ねたところ、図 1 の結果となった。

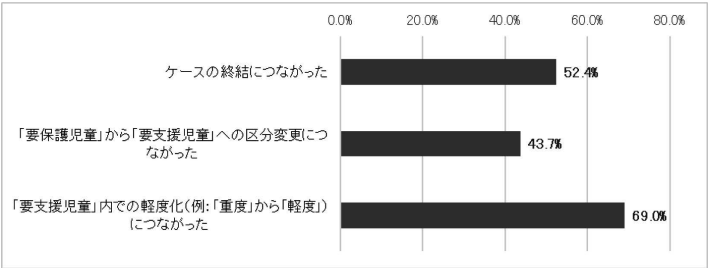


図 1 保育の利用勸奨の成果 (複数回答)

4) 保育の利用勸奨の運用にあたっての課題

保育の利用勸奨を行う際の課題について、「あてはまらない」「あまりあてはまらない」「ややあてはまる」「あてはまる」の 4 件法で回答を求めた。その結果、図 2 のとおりとなった。

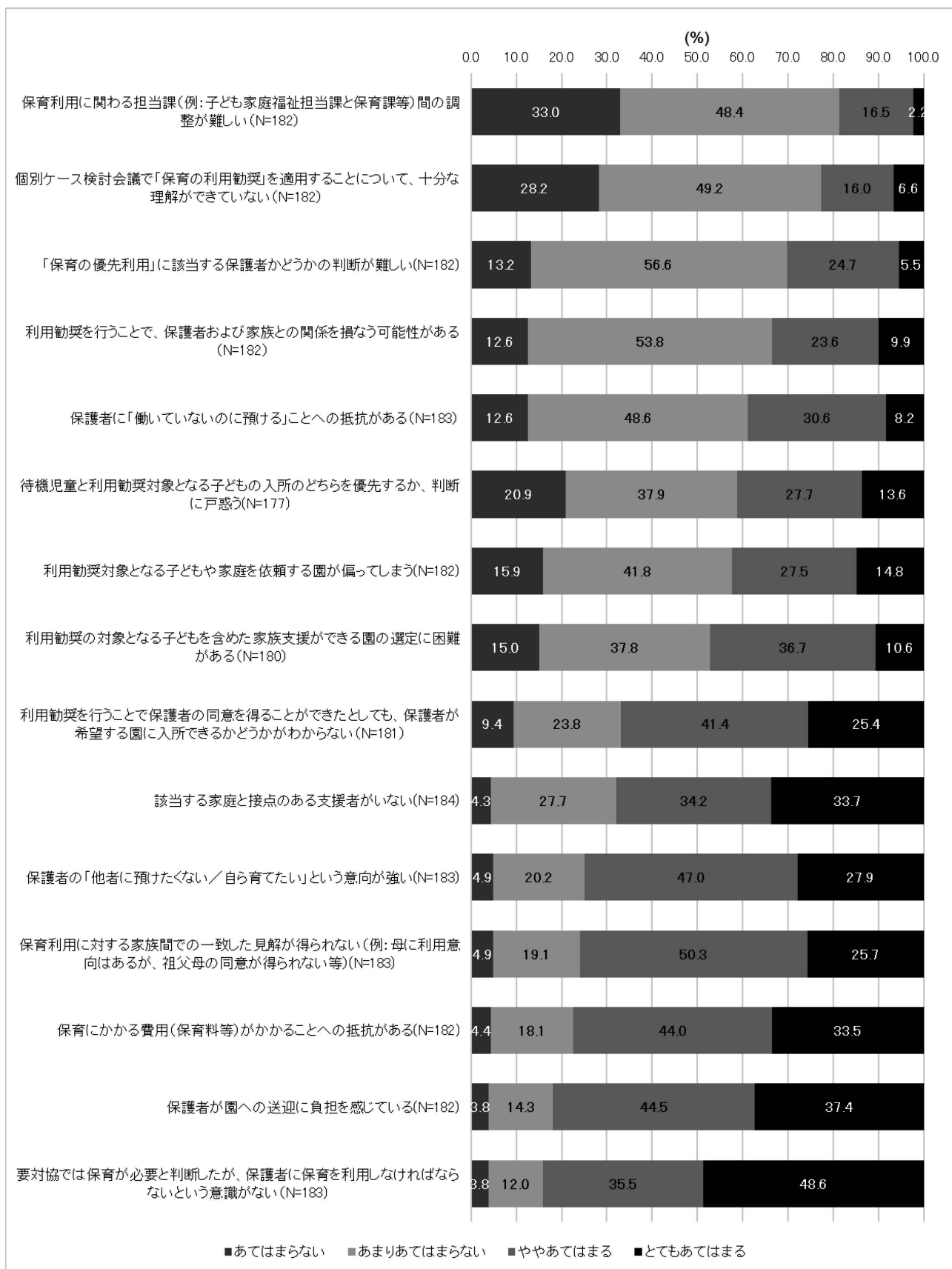


図 2 保育の利用勧奨の運用にあたっての課題

5) 保育の利用勧奨を保護者の承諾につなげるための知識

保育の利用勧奨を保護者の承諾（拒否されない）につなげるための知識について、複数選択で回答を求めた。結果、図3のとおりであった。

である。

2) 保育の利用が可能となる手続まで至る割合が、対象区分によって異なる

要保護児童・要支援児童・特定妊婦の別に、単年度（令和5年度）の運用状況について尋ねた結

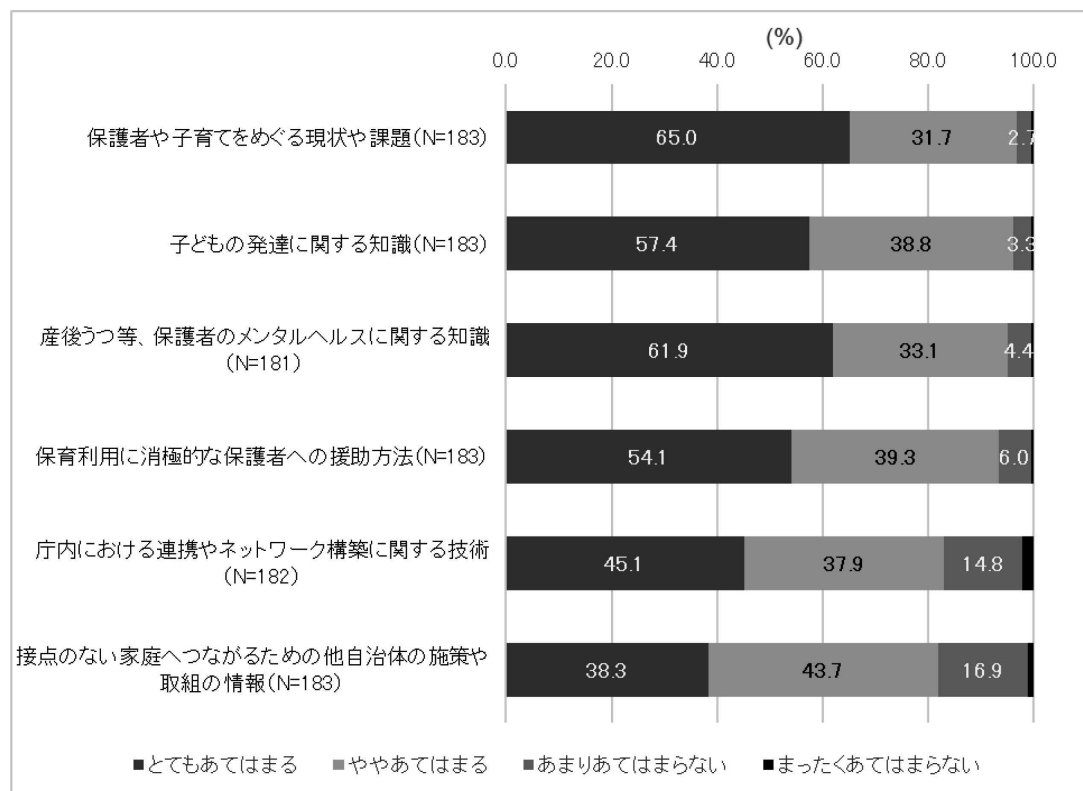


図3 保育の利用勧奨を保護者の承諾につなげるための知識（複数回答）

【考察と今後の課題】

1. 考察

1) 「保育の利用勧奨」未実施自治体の存在

本調査を通じて、自治体が行っている保育の利用勧奨の運用状況が明らかになった。回答のあった自治体の55.1%に利用勧奨を運用したことがあった。保育の利用勧奨は法的責務であるにもかかわらず、実施率が55.1%に留まった背景として、以下が考えられる。①担当者の認識不足や配属年数の影響、②保育利用の一般化により勧奨以前の段階での利用、③「勧奨」として意識されない日常的支援の存在。これらの要因分析は今後の課題

果、保育の利用に対する同意を得ること、利用に必要な手続を終えることについて、対象区分によって異なることが判明した。特に要支援児童に該当する家庭について、同意を得ても手続に至っていないケースが生じている。児童虐待を予防するソーシャルワーク手法の確立が不十分である可能性が示唆される。

3) 評価まで見通したソーシャルワークの展開
本研究において、保育の利用勧奨により70.4%のケースで要対協管理に変化が生じた。具体的には、『要支援児童』内での軽度化（例：『重度』から『軽度』）につながった48.6%、「ケースの終結につながった」36.9%、『要保護児童』から

『要支援児童』への区分変更につながった」30.7%であった。これは、保育利用が児童の安全確保と保護者支援の両面で成果を発揮していることを示唆している。支援者にとって、児童虐待リスクのある乳幼児が保育を利用することは、日々のモニタリングが可能とする所属をつくることを意味する。安全で安心な日々の積み重ねにより、児童虐待リスクの発生予防と早期発見・介入が可能となり、深刻化を防ぐことができる。

4) 保育の利用勧奨の成立要因：「担当課間の調整」「会議での共通理解」「保護者のアセスメント」

本調査では、保育の利用勧奨における課題について、4件法で尋ねた結果、「課題としてあてはまらない」の上位項目が「保育利用に関わる担当課（例：子ども家庭福祉担当課と保育課等）間の調整が難しい」「個別ケース検討会議で『保育の利用勧奨』を適用することについて、十分な理解ができていない」「『保育の優先利用』に該当する保護者かどうかの判断が難しい」はいずれも「あてはまらない」が高い割合を占めていた。つまり、回答のあった自治体では、これらの内容を課題として認識していない。「あてはまらない」が高い割合を占めた3項目はいずれも連携につながる内容であり、児童虐待予防では、連携が欠かせない。同じ自治体内での担当課間の連携が良好であり、会議で保護者のアセスメントやその共有が要対協で同意を得ることができる、という体制は、自治体内での連携が良好であることを示している。自治体内での良好な連携は、児童虐待リスクを有する保護者に対する保育の利用勧奨に寄与することが確認された。

5) 保護者理解を深める知識の必要性

保育の利用勧奨を行う対象は保護者である。そのため、保護者理解につながる知識を必要と認識

していることが明らかになった。特に「あてはまる」が最も選択された項目が「保護者や子育てをめぐる現状や課題」であったことに着目したい。保育の利用勧奨のためには、対象に特化した特別な知識の習得と同様、保護者や子育てに関する一般的な知識を必要としていることが確認された。

一方、「庁内における連携やネットワーク構築に関する技術」や「接点のない家庭へつながるための他自治体の施策や取組の情報」は、他の項目と比べて「あてはまる」の回答が低めとなった。4)の結果も踏まえると、庁内連携は有効に機能していると認識していることがわかる。

2. 今後の課題

本研究の意義として、保育利用勧奨に関する初の全国実態調査により、①法的責務の実施状況の実証、②児童虐待予防効果の定量的確認、③成功要因の特定、を達成した点が挙げられる。これらの知見は、自治体における子ども家庭支援の質向上に直接的に寄与するものである。

本研究を通して、児童福祉法第24条第4項に規定された「保育の利用勧奨」に焦点をあて、全国調査を実施することで、その運用状況を明らかにすることができた。児童虐待は社会問題であり、特に生命や生活のリスクが高い乳幼児の生活が保障され、育ちが促されるためにも、保育を必要とする乳幼児、そして保護者が保育を利用できるための仕組みが構築される必要がある。

本研究の限界として、研究の目的を市町村における保育の利用支援を可能とするソーシャルワーク手法の解明としているが、その前段階の運用状況の把握で止まっている。また、回収率の低さが生じているため、全国の状況を反映したとはいえない。今後の課題として、第一に、本調査

データの分析による利用勧奨成功の予測要因の特定、第二に、インタビュー調査との統合による質的分析、第三に、ソーシャルワーク理論に基づく実践モデルの構築が挙げられる。特にデータ分析により、自治体規模、担当者経験年数、庁内連携体制等のどの組み合わせが効果的な利用勧奨につながるかを明らかにし、実践現場で活用可能な判断基準の提示を目指す。本データをさらに分析することで、利用支援の理論的枠組みを通じたソーシャルワーク手法の解明につなげる。そのためにも、インタビュー調査実施およびアンケート調査との統合を通じて、自治体担当者が利用支援をソーシャルワークとして用いることのできるモデル構築につなげたい。

【謝辞】

本研究に御協力いただきました、全国市町村の担当者みなさまに、お礼申し上げます。特に、調査設計および分析にあたりご助言いただきました、自治体の担当者の方にもお礼申し上げます。また、本研究の実施にあたり、研究助成を賜りました公益財団法人 明治安田こころの健康財団に心よりお礼申し上げます。

【参考文献】

こども家庭庁（2024）「こども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第19次・第20次）」
厚生労働省（2005-2023）「児童虐待による死亡事例の検証結果等について（第1次～第18次）」
一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟（2022）『ソーシャルワーク演習のための教育ガイドライン（2022年2月改訂版）』
小池由佳・山縣文治編著（2024）『新・プリマー