

第5章 子育て支援と住民参加

1. 子育て環境の変化と子育て支援の必要性

子育て環境は大きく変化している。従来は、家族だけでなく地域でも子育てが行われ、子どもは家族、親族、地域社会や異年齢の子どもの集団の中で自然に生活していた。親が放っておいても子どもは地域社会の中で育つことが可能であったのである。しかし、核家族化・都市化に伴い、子育ては親、特に母親だけが担うようになった。しかも、母親の多くは自分の子どもを生んで初めて小さな子どもとの接触を経験している。つまり、親の子育て能力が低下している中で、母親がひとりで子育てを担うという状況になっているのである。

渡辺秀樹（1994）は、従来は家族と外部社会との境界が不明瞭で、家族・親からの子育てができなくても親族や地域社会といった分散した担い手の誰かにより子育てが行われ、危機に強い育児構造をもっていたのに対し、現在は家族と外部社会との境界が明瞭で、育児の担い手は親で、子どもは親という単一の担い手と向き合い、子育ての直接の担い手である親以外は、親を介して間接的に提供されていることを図式化している。これは、子育て環境が、親の選択やライフスタイルで大きく変わってくることも意味している。

このように、子育て環境が変化し、親だけが子育てをするという現代の子育てしにくい社会においては、就労などで「保育に欠ける」家族だけを子育て支援の対象とすべきではない。子育てに専念する親は子どもとだけの関わりに陥ってしまい他者と関わることなく親自身が孤立、さらにはそのような子どもも地域社会の中で孤立してしまっている。それが、子どもを虐待するという事件にまで発展してしまうことにもなる。在宅で子育てをしている家族も含め、すべての家族を社会的に支援する必要がある。

2. わが国における子育て支援策の動向—政府の取り組み

本節では、1990年代以降のわが国における政府の子育て支援に対する取り組みを見ていきたい。

(1) 1990年代前半

1990年6月に発表された「人口動態統計」における1989年の合計特殊出生率が1.57で、丙午である1966年の1.58よりも低下したという、いわゆる「1.57ショック」以降、これまでの高齢者施策に加えて子育て支援への対策の必要性が認識されるようになった。

1990年8月には「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」の設置、1991年1月に「健やかに子どもを生み育てる環境づくりについて」のとりまとめとともに、1992年には「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会（子どもの未来21プラン研究会）」、1993年には保育問題検討会の設置、1994年3月には高齢社会福祉ビジョン懇談会による「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて—」が提出されるなど子育て支援に対する検討が進められた。これを受けて1994年12月に文部・厚生・労働・建設の4大臣の合意で「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が策定されている。これは、「安心して生み育てることができる環境整備」、「家庭における子育てを支援する社会システムの構築」、「子育て支援における子どもの利益の最大限の尊重」を基本的視点として、1995年から10年間の子育て支援の総合的計画を立てたものである。この計画を実施するために「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5か年事業）」を策定して具体的な整備目標値を示し、子育て支援、特に保育サービスの拡充を中心に施策が推進されていった。

制度の面では、1991年5月に育児休業法が成立し、1992年4月から子どもが1歳に達するまで育児休業が取得できる権利が保障され、さらに1995年4月から育児休業給付が支給されるようになった。

った。

1990年代前半までの施策については、出生率の低下が明らかになり、一方で、女性労働力の需要が高まり、女性の就労を継続させる施策が望まれるようになったことを背景に、特に女性の就業と育児の両立支援策が進められていったとまとめることができるであろう。

（２）1990年代後半以降

1999年にはエンゼルプランの前期計画である緊急保育対策等5か年事業の計画年次が終了するにあたり、改めて今後の子育て支援の方向を検討するために、1999年5月に「少子化対策推進関係閣僚会議」を発足させ、12月に「少子化対策推進基本方針」を決定した。この基本方針に基づき、エンゼルプランの後期計画として、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣合意により「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）を発表して、2000年度から2004年度までに重点的に推進すべき施策の具体的実施計画が示された。ここでは、就業と育児の両立を支援するサービスに加え、エンゼルプランでは達成率が低かった在宅児も含めた子育て支援が改めて強調されている。

2001年7月には、男女共同参画会議の答申「仕事と子育ての両立支援策について」を受け、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」が閣議決定されている。そこでは、「待機児童ゼロ作戦―最小コストで最良・最大のサービスを―」、「多様で良質な保育サービスを」が目標として掲げられている。

2002年9月には、「少子化対策プラスワン」が発表され、これまでの子育てと仕事の両立支援に加え、男性を含めた働き方の見直し、地域における子育て支援などの柱が盛り込まれ、子育てをしているすべての家庭のための施策づくりが強調された。これを具体的に法案化したのが、2003年に成立した、政府や自治体、企業等がどう取り組むべきかの基本理念を示した「少子化社会対策基本法」と、子どもを産み育てやすい環境の整備について具体的な

行動計画づくりを自治体と企業に義務づけた「次世代育成支援対策推進法」である。

このように、1990年代後半以降は、子育ての対象がこれまでの就業している家庭だけでなく在宅で子育てをしている家庭も含め、すべての家庭に対して行われるようになった。また、自治体や企業も計画を策定して子育て支援策を推進することが求められるようになった。

3. 子育て支援策の拡充—保育サービスを中心に

本節では、保育サービス、特に保育所の動向から、わが国の子育て支援が、就労と子育ての両立支援を中心に展開する時代から、地域での子育て支援を含めて展開していることを見ていきたい。

保育所は、1947年の児童福祉法制定により国の制度として位置づけられ、それまで低所得世帯を対象としていた託児所と異なり、児童福祉法上では保護者の所得に関係なく子どもを保育する児童福祉施設として設置された。保育所は子どもの生存権と母親の就労権を保障するものとされた。しかし実際は、戦後処理的な要素が強く、低所得世帯が対象となっていた。

1960年代、70年代前半の高度経済成長期になると、政府は「母親による愛情に満ちた家庭保育」、「両親による家庭保育」を重視し、保育所を利用することに消極的であったが、共働き世帯の増加や家族形態の変化に伴う保育需要の増大を受けて、1971年度から5か年の保育所緊急整備計画に見られるように保育所が増設されていく。しかし、保育所は増設されていったが、必要数に満たず、また、延長保育や乳児保育などフルタイムで働く母親にとっての対策ではなかった。つまり、高度経済成長を支える女性の労働力を確保するために保育所の計画的な整備が進められたが、家事や育児をしながらパートタイム労働者として働く女性を対象にしており、3歳以上の子どもに対し、保育時間は8時間という基本サービスが、公営保育所中心に進められていく。

1973年のオイルショックを契機とした低成長期になると、「日本

型福祉社会」に見られるように、社会保障はナショナルミニマムを保障するものとして位置づけ、それ以上のものについては個人の自助努力、家族や近隣・地域社会の連帯が重視されていく。これを背景に、保育についてはさらに家庭での保育を前提にした育児が強調されるのであるが、地域による子育てという視点はまだこの時点では議論されることは少なかった。

1980年代は日本型福祉社会論に見られる家庭での保育が強調されることはあったものの、引き続き女性の就業率の高まりとともに保育所数も増加し、全国で見ると量的には一応の水準は満たしていた。しかし、延長保育や乳児保育への展開はなかなか進まず、フルタイム労働で働く女性のニーズ、就労形態の多様化に伴う保育ニーズには不十分な対応であった。そのため、そのような世帯の子どもは多様なニーズを満たす無認可保育所を利用することになるのであるが、無認可保育所の中でもベビーホテルにおける劣悪な保育環境や死亡事故、いわゆるベビーホテル問題がマスコミで取り上げられ、それを契機に政府は夜間保育や延長保育の実施、乳児保育枠の拡大など多様な保育ニーズへの対応を行うようになっていく。

前節でも見たように1.57ショック以降の1990年代は、出生率の低下が問題視され、子育て支援策が必要という認識が高まっていく。女性が就業と育児を両立できる社会をつくることが大切と考えられるようになり両立支援策が進んだ。いわゆる「保育に欠ける」家庭を対象に推進されている。しかし、保育所を利用せず家庭で養育している母親の育児不安が問題視されるようになり、そのような家庭へも保育所の支援を広げ、子どもを持つ母親の育児に関する不安を緩和するという視点が導入された。その後もこうした視点からの取り組みが進み、1993年4月には保育所で育児相談や地域の子育てサークルの支援などを行う「保育所地域子育てモデル事業」が始まっている。1995年度には一般事業化されて「地域子育て支援センター事業」となり、地域全体で子育てを支援する基盤を形成して子育て支援が図られることになった。

このように現在の保育サービスは、女性の就業政策と関連づけ

ながら仕事と子育ての両立支援を保育所中心に公的サービスとして提供した時代から、地域や社会全体で子育て支援をする時代へ移っている。

これ以外の動きとして、2001年4月設置の総合規制改革会議で示されたように、待機児童の解消、多様化する保育ニーズに対し規制緩和が進められており、保育所設置運営における民間参入、市町村独自の認可外制度の導入に加え、ファミリーサポートなど行政が関与した住民参加型サービス、子育てサークルやNPOなど住民主体型のサービスといった多様な形態の保育サービス提供が求められるようになってきている。さらに、前述した次世代育成の行動計画策定にあたり、「地域における社会資源の効果的な活用の視点」が掲げられたこともあり、これまでもっぱら保育サービスの受け手であった地域住民も、地域にきめ細かな子育て支援を開発・提供できる重要な担い手として参加・協働することが期待されている。

4. 住民参加による子育て支援の実際

これまで見てきたように、現在の子育て支援は、すべての子育てで家庭を対象に、住民の参加も重視して地域全体で子育てしようという動きが見られる。そこで本節では、子育て支援における住民参加の実態を、政策の計画策定や政策立案過程における住民参加と、サービス提供・実践における住民参加についての簡単な事例を挙げながら見ておきたい。

（1）政策の計画策定や政策立案過程における住民参加

政策の計画策定や政策立案過程においては、コンサルタント任せの策定をすることが多かった地方版エンゼルプランの策定段階で住民が参加することにこぎつけた上福岡市のような例があるが⁶⁾、これまでは、政策立案過程で住民の意見が反映されることは少なかった。しかし近年では、2節で述べた各自治体で現在策定されている次世代育成推進行動計画において策定過程で住民が参

加している。次世代育成支援対策推進法第8条第3項では、「市町村は、市町村行動計画を策定し、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県に提出しなければならない」としており、行動計画策定指針では「計画の策定段階において、サービス利用者としての地域住民の意見を反映させるため、公聴会、懇談会又は説明会の開催等を通じて計画策定に係る情報を提供するとともに、住民の意見を幅広く聴取し、反映させることが必要である」と示されている。板橋区次世代育成推進行動計画の策定時には、「板橋区における次世代育成支援のあり方について」の「中間のまとめ」が発表された際に、ホームページや広報を通じて、パブリックコメントを求め、育成の対象となる中学生や高校生の座談会も行っている (<http://www.city.itabashi.tokyo.jp/kids/jisedai/kyougikaipage.htm>)。

この策定過程で今後の参考にしたい自治体として新座市を挙げておきたい。新座市は、子育て支援総合推進モデル市町村として次世代育成支援行動計画を先行して策定した自治体で、後に見る子育てネットワークも活発に活動している。この新座子育てネットワークの代表が次世代育成支援行動計画の策定委員になったことから、既に公開されているこのネットワークのホームページ内に新座市次世代育成支援行動計画のページを作成し、その中で子育て環境に対する意見を求めたり、子育てネットワークのイベント時に参加者の意見を募ることで、住民の意見が計画策定委員会に届けられている (<http://www.geocities.co.jp/Sweet+Home-Skyblue/7170/zisedai.html#top>)。また、中間とりまとめ案が作成されると、広報やインターネットで公表されるだけでなく、案を全戸に配布して住民全体から意見を求め、公聴会は子育て中の親も参加できるように保育つきで開催され、公聴会に参加できない人のために「市長への手紙」、「市長へのFAX」、「市長へのメール」による参加も可能にすることで、一部の住民でなく、すべての住民による計画策定が行われた。

⁶ 参考文献 (1) p124-155

(2) サービス提供・実践における住民参加

①保育所を拠点とした住民参加

ここでは、保育所の開放、保育所の設置を通じた地域住民の参加の例を見ていきたい。

保育所に併設された地域子育て支援センターでは地域子育て支援活動、保育所地域活動が行われており、保育所を利用していない家庭にも園庭開放、育児講座への参加、保育所の行事参加、プール開放を行うとともに、小中高生の体験学習の受け入れや、異世代・異年齢との交流を実施している。こうした地域子育て支援活動は、自治体内のすべての認可保育所で行われているところもあるれば、ほとんどの保育所で行っていない自治体もある。2003年度の実績では2,499施設でこの事業を実施しており、新エンゼルプランの最終年度である2004年度には目標値の3,000施設に達するか不明であるが、エンゼルプラン時に比べると達成率は大きく伸びている。吹田市ではエンゼルプランが策定される前の1997年に既に18の全公立保育所を地域子育て支援センターと位置づけ、他の自治体に先駆けて保育所を地域住民に開放して子育て支援に取り組んでいる⁷。

2節で見た待機児童ゼロ作戦においては、最小コストで最良・最大のサービスを提供するために、「学校の空き教室など利用可能な公共施設は保育のために弾力的に活用する待機児の解消のために活用する」ことが基本方針とされている。小中学校の余裕教室、商店街や駅前などのビル、事務所、公営住宅といった既存の施設を転用して保育所を設置した事例については、i-子育てネットのホームページで提供されている (<http://www.i-kosodate.net/mhlw/index.html>)。上で見た保育所の地域への開放についても言えることであるが、こうした地域住民の参加により小中学生や高齢者が保育園児と関わるなど異世代・異年齢との交流が可能になり、保育園児だけでなく参加する側にとっても思いやりやいたわりなどの情操教育の効果を発揮することにもなる。

⁷ 参考文献(1) p97

②子育てネットワークを通じた住民参加

孤立した環境で子育てをしている親にとって、親たちが自主的に行う子育てサークルは必要で、数多く存在している。子育てサークルで親同士が子育ての喜びや悩みを共有したり相談しあったりすることで育児に対する不安や負担の解消が図られる。この個々の子育てサークル情報を共有しネットワーク化させたものが子育てネットワークである。この子育てネットワークを通じた住民参加の例をここでは見ていきたい。

前述した新座市にある新座子育てネットワークは、子育ての当事者である親あるいは子育て経験者など地域住民の参加によるネットワーク形成をするだけでなく、インターネットなどを利用してネットワーク活動を活性化したりアピールしたりするとともに、行政ともうまく協働し、地元の大学とも連携して地域の子育ての課題に専門家や研究者とともに取り組んだとして注目されている。特色ある地域の事例については、児童育成協会（こどもの城）が社会福祉・医療事業団の助成金事業「子育てサークルネット支援事業」でモデル地域を選び、その内容を紹介している（<http://www.kodomon-shiro.or.jp/everyone/nobi-nobi/index.html>）。ただし、このような子育てネットワークは自主的なネットワークであるため、資金面や人材確保の面から活動を中断するという問題もあり、継続してグループを安定的に運営するという問題、サークルに入れなくてかえって孤立する親の存在という問題も抱えている。

一方、こうした自主的な子育てネットワークでなく、自治体主導型で子育て支援ネットワーク体制を構築し、自治体による推進を行っている例として三鷹市がある。子育て支援を総合的に、強固な連携・ネットワークで安定して提供することになるが、これは一方で地域住民の自主的な参加活動を阻害するものにもなるという指摘がある。原田正文（2002）は、国や行政によるトップダウンの施策は『子育て支援』のほんとうの必要性や意義など何もわからないままに、予算を消化するために、あるいは国への報告のために、ピンとはずれの過剰なサービスやいろいろなイベント

をおこなっています。しかしその結果、各地で『子育てサークル』の参加者がいなくなったという声を聞くようになっていきます。とにかく目立ちたくない、お客さんでいたい、という志向の強い現代の若い世代ですから、行政や園がおこなう園庭開放や無料のイベントなどに、お客さんとして参加する方が楽に決まっています。その結果、せっかく育ちはじめた親の自主的な活動が衰退しているのです」と述べている⁸。

5. 今後の課題

住民による参加活動は、増大する子育てニーズへの対応として有意義であり、子育て支援の担い手となる重要な力として期待されている。しかし、住民やNPOなどによるネットワークが円滑に進められるよう行政は調整や支援していくことを最優先するのか、そうではなく行政主導型のネットワークを築くのか、それとも両者を重層的に組み入れてさらなる子育てネットワークを構築するのかなど今後の課題も多い。子育て支援の自治体の取り組みについては、次世代育成推進行動計画が現在策定されていることもあり、数多くの事例が提供されている。各自治体は住民のニーズを十分に把握することがまず重要で、そのうえで様々な自治体の取り組みを参考にしながら、自分たちの自治体に合った子育て支援のあり方を住民とともに考え、地域住民の参加による子育て、まちづくりが今後も求められる。

⁸ 参考文献（2）p24-25

参考文献

- (1) 垣内国光・櫻谷真理子編著 (2002) 『子育て支援の現在—豊かな子育てコミュニティの形成をめざして—』 ミネルヴァ書房。
- (2) 原田正文 (2002) 『子育て支援とNPO—親を運転席に！支援職は助手席に！』 朱鷺書房。
- (3) 松田博雄・山本真実・熊井利廣編、地域子ども家庭支援研究会著 (2003) 『三鷹市の子ども家庭支援ネットワーク—地域における子育て支援の取り組み—』 ミネルヴァ書房。
- (4) 渡辺秀樹 (1994) 「現代の親子関係の社会的分析—育児社会論序説—」 社会保障研究所編 『現代家族と社会保障—結婚・出生・育児—』 東京大学出版会。