

地域が生み出す子育て支援

保育園を考える親の会 代表
横浜創英大学 非常勤講師
普光院 亜紀

○在宅子育て家庭への支援の始まり

1990年の1.57ショック以降、国は少子化対策に力を入れてきた。当初は、女性が子どもを産んでも働き続けられる環境の整備、すなわち保育所の拡充などの就労支援が中心であったが、1990年代後半からしだいに在宅子育ての支援にも目が配られるようになった。その主な施策のアイデアは、保育所等の独自の取り組みや、当事者である親たちの支え合う活動など、地域で生み出されたものだった。

現在、在宅子育て家庭への支援は、行政との連携や支援のもと、地域のさまざまな担い手によって行われている。どのような公的支援のもと、どのような事業が行われているのか、何が求められているのか、現状をまとめてみよう。

○国の子ども施策の動向

民主党政権下で検討されてきた「子ども・子育て新システム」は、三党協議でいくつかの修正が加わり、「子ども・子育て関連3法」として2012年8月国会で可決・成立した。消費税増税が実現して財源が確保されれば、2015年から新しい子ども・子育て支援制度が開始される見通しとなっている。

この制度は、質の高い幼児期の学校教育、保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保、地域の子ども・子育て支援の充実などをねらいとし、これらの提供体制を強化しようというものである。メディア等では「幼保一体化」

にばかり注目が集まり、「総合こども園」構想がなくなったことで一気に関心が薄れたように見えるが、「子ども・子育て関連3法」が子ども施策全般にかかわる大きな制度改変であることに変わりはない。

「子ども・子育て関連3法」とは、子ども・子育て支援法、改正児童福祉法、改正認定こども園法の3つの法律をいう。このうち、唯一新しい法律である「子ども・子育て支援法」は、図1のように、幼稚園も含めた子ども施策全体を視野に入れ、市町村に地域のニーズにそった「子ども・子育て支援事業計画」を策定することを義務づけ、その整備責任を課している。

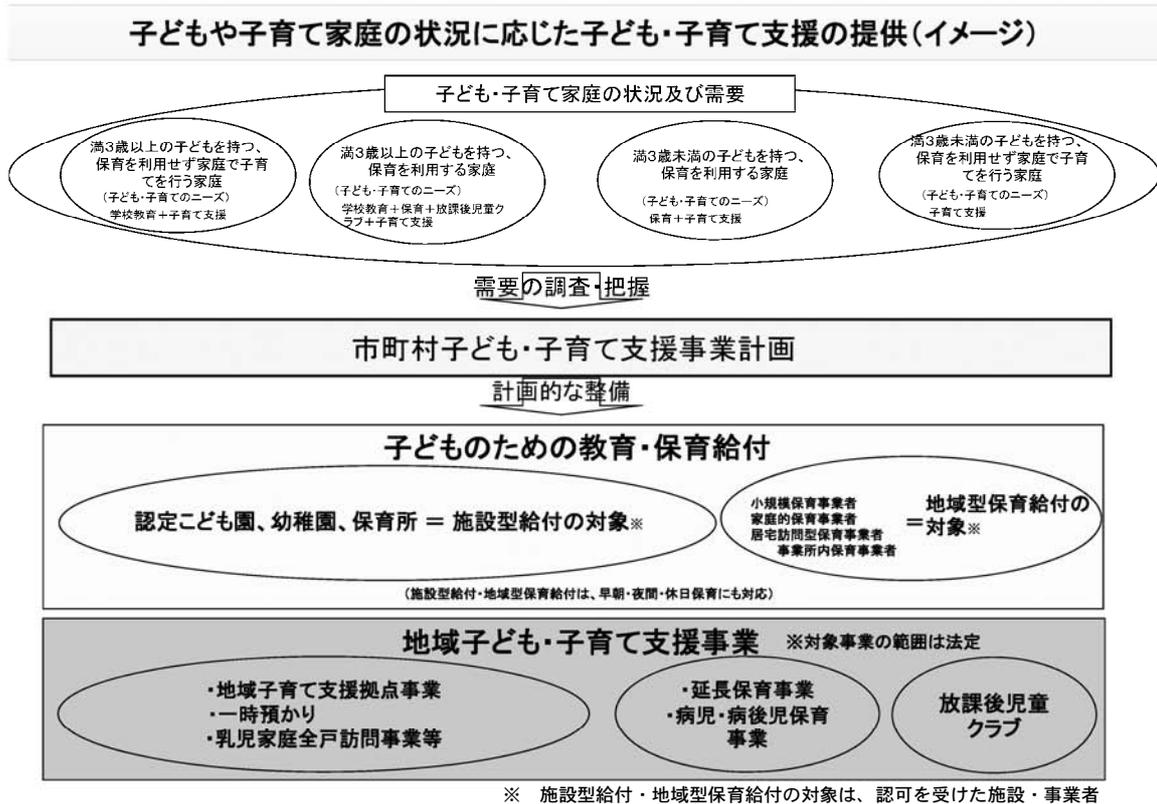
図1の「子ども・子育て家庭の状況及び需要」の4つの円のすべてに「子育て支援」が書かれているが、そのニーズの主体は主に「満3歳未満の子どもを持つ、保育を利用せず家庭で子育てを行う家庭」と考えられている。つまり、保育所に入所しておらず、幼稚園入園の年齢に達していない子どもを育てる家庭である。そして、それらの家庭が主に利用するものとして、「地域子ども・子育て支援事業」の中の「地域子育て支援拠点事業」および「一時預かり事業」が想定されている。

「地域子育て支援拠点事業」は2007年に、それまで別々に行われていた「地域子育てセンター事業」と「つどいのひろば事業」を統合したもので、2009年には第二種社会福祉事

業となった。「一時預かり事業」もこのとき第二種社会福祉事業となったが、これによって、従来、主に保育所の補助金事業であった「一時保育」がNPOなど多様な事業者によって担われることになった。

(注) 第一種社会福祉事業は利用者への影響が大きいため、国・自治体・社会福祉法人しか経営できないが、第二種社会福祉事業には経営主体の制限がない。ただし、事業の開始には届け出が必要であり、都道府県の指導監督を受け入れることが義務づけられる。

図1 子ども・子育て支援の新しいしくみ



(出典) 内閣府・文部科学省・厚生労働省の説明資料『子ども・子育て関連3法について』(平成24年9月)より

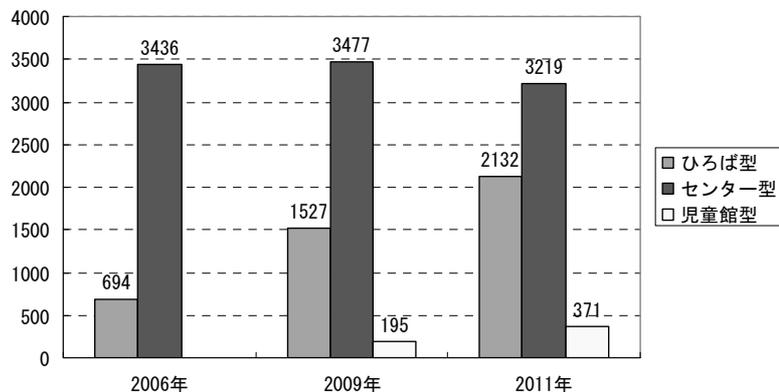
(注) 「学校教育」とは、学校教育法に位置づけられる小学校就学前の子どもを対象とする教育(幼児期の学校教育)を言い、「保育」とは児童福祉法に位置づけられる乳幼児を対象とした保育を言う。

図2 地域子育て支援事業の類型

ひろば型	センター型	児童館型
常設のつどいの広場を設け、地域の子育て支援機能の充実を図る取組を実施	地域の子育て支援情報の収集・提供に努め、子育て全般に関する専門的な支援を行う拠点として機能するとともに、地域支援活動を実施	民営の児童館内で一定時間、つどいの場を設け、子育て支援活動従事者による地域の子育て支援のための取組を実施
従事者：子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者(2名以上)	従事者：保育士等(2名以上)	従事者：子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者(1名以上)に児童館の職員が協力して実施
実施場所：公共施設空きスペース、商店街空き店舗、民家、マンション・アパートの一室等を活用	実施場所：保育所・医療施設等で実施するほか、公共施設等で実施	実施場所：児童館
週3～4日、週5日、週6～7日1日5時間以上	週5日以上、1日5時間以上	週3日以上、1日3時間以上

(出典) 厚生労働省のホームページの図を簡略化して筆者が作成

図3 地域子育て支援拠点事業



(出典) いずれも児童環境づくり基盤整備事業補助金の交付を受けた箇所数。厚生労働省発表数値から作成。

(注) 2006年は地域子育て支援拠点事業になる前で、児童館型はなかった。

このような制度改正を経て、図3に見るように、近年はNPOなどによる設置が容易なひろば型の事業が大幅に増加している。

新しい子ども・子育て支援制度のもとでは、市町村はこれらの事業を地域のニーズにそって整備していくことが求められる。この在宅子育て支援の分野は、NPOや協同組合等の活躍も目立ち、それらの新たな担い手と行政とのコラボレーションが求められている。

○子育て支援に求められること

そもそも子育て支援とは何なのか。

最も広い意味での子育て支援は、育児休業制度などの労働政策も含められる。医療関係者が支援する母子保健も子育て支援の一分野である。そして、最も一般的に知られているのが、保育所等における保育と、地域の在宅子育て家庭の支援の2つの領域といえる。

保育所の在籍児の家庭は、保育所が子どもの生活を把握しながら家庭と連携してくれるため、子育てそのものへの不安は少ない。子育てに不安を抱きやすいのは、むしろ在宅で子育てをしている家庭である。

子育て支援の必要性についてまとめると、次のようになる。

- ① 核家族化や地域関係の希薄化などにより、親子が孤立している。
- ② このため子育てに必要な情報・技術の伝達が乏しくなっている。同年齢の子どものモデル、子育てのモデルが周囲に少ないためいろいろなことが直感的にわかりにくく、不安が大きくなりがちという状況もある。
- ③ 親子が24時間密着する状態になっており、親は息が抜けない。少しの間も手を貸してくれる人がいない場合も多い。
- ④ このように孤立している環境では、親自身が他者と交流したり集団の中で役割を果たしたりすることによって得られる社会的存在としての満足感を得にくい。
- ⑤ 子どもも周囲に子どもがいない環境ではきょうだいや仲間とともに過ごす場合よりも大人に依存しがちとなり、親の負担感が大きくなる。
- ⑥ 児童相談所の児童虐待相談対応件数は毎年増加の一途をたどっているが、児童虐待の背景には経済的困難、家族の人間関係の問題、健康問題などがある場合が大きく、これらの養育困難家庭を孤立させず、早期に発見し支援していくことが虐待防止につながると考えられている。

このような支援ニーズに対して、地域子育て支援拠点事業では、主に次のようなメニューが実施されている。

- ・親子の交流の場の開設
- ・子育てに関する相談や援助
- ・地域の子育て支援に関する情報の提供
- ・子育てに関する講習会等の開催
- ・子育てサークルの支援

これらの事業と合わせて一時預かり、放課後児童クラブ（学童保育）の事業を行っている場合もある。

また、常設の場に加えて、出張によるひろば活動、遊びの提供、相談や援助などのアウトリーチの活動も取り込まれるようになり、活動内容はそれぞれ工夫に富み多様化している。

ひろば型の職員は「子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者」とされ資格は問われないが、センター型では保育士等の資格を有する者を配置しなければならない（いずれも2名以上）。センター型には、重点的な支援が必要と見られる家庭の支援や、地域の関係機関との連携などより専門性を要する機能が期待されている。

なお、養育困難家庭については、地域子育て支援拠点、一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業、保育所、乳幼児健診など、さまざまな場で早期発見に努力し、連携して支援を行うことが構想されている。

子育て支援の場について、親同士の気軽な交流等によって支えられることを重視する意見と、専門職による的確な助言や援助が受けられることを重視する意見がある。どちらも必要な機能ではあるが、すべての事業がマルチな機能を有することは難しいので、それぞれに特色をもつ場が地域に潤沢に存在し互いに連携することが重要と考えられる。

○地域子育て支援の新しい担い手

国は社会福祉基礎構造改革によって、福祉サービスの担い手の多元化をめざした。高齢者福祉では介護ビジネスが成立し、企業によるサービスが一気に広がった。

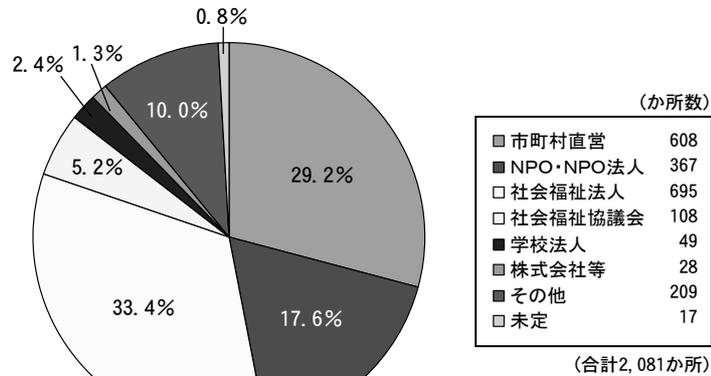
しかし、地域の子育て支援の分野は介護ビジネスのようにはいかない。ひろばは誰でも気軽に訪れることができる場であり、地域そのものでなくてはならない。一時預かりのように有償のサービスがあっても、利用料は最低限度であることが望まれる。特に、在宅で子育てする母親は、家事・育児を自身の仕事と考える意識が強く、高額なサービスは利用しづらい。介護と異なり、「絶対に行かなくてはならない場所」ではないため、敷居が高くなれば利用しないでがまんすることになる。そもそも、サービスを購入する意思のある者だけを受け入れるというものでは、地域の子育て支援事業において重要課題でもある「養育困難家庭とつながる」役割が果たせない。

このため、この分野では、自治体、社会福祉法人といった従来の事業者に加え、NPOなどの非営利部門が大きな役割を果たすことが期待されている。ひろば型事業に注目すると、**次頁図4**のような担い手が事業を実施している。

これら厚生労働省の統計に現れる事業は、地域子育て支援拠点事業の補助金を受けているものに限られるが、このほか、補助金を受けていないNPOや協同組合などのひろば事業も数多く存在している。

日本生活協同組合連合会のまとめによれば、2011年度に店舗や公共施設で「子育てひろば」を実施した生活協同組合は54で、延べ11万3,198組の親子が参加したとしている。このひろばには常設ではないものも多く、その場合は補助金の対象とはならない。これらの活動は、そもそも組合員活動として出発して

図4 平成23年度ひろば型事業の実施状況（運営主体）



(出典) 厚生労働省

おり、組合員活動経費を財源としている場合が多い（独自財源）。このほか、生活協同組合では育児サークルの支援を行っているところも多い。組合活動費からサークルへの補助は年間3,000円～5,000円程度である。

○ J Aの子育て支援事業

J Aのひろば事業としては、J A秋田ふるさとの「りんごちゃんひろば」（横手市）が挙げられる。この事業は、J A秋田ふるさとの一人の女子職員の提案から着想され、地域へのアンケートの結果なども参考にして企画された。地域貢献や地域の若年層にJ Aを理解してもらうことを目的として、廃止された醍醐出張所の建物を利用して開設されている。

「りんごちゃんひろば」は常設で、保育所（社会福祉法人）との共同運営となっている。保育所が地域子育て支援拠点事業ひろば型の委託を受け、J Aが場所を貸すという形をとっているが、職員は保育所から2名（保育士）、J Aから2名が常駐している。駅前出張所を改装した広々とした施設を、月曜日から金曜日まで、祝祭日・年末年始を除いて毎日午前9時30分から午後3時30分まで、地域の親

子に無料で開放し相談にも対応している。

横手市は人口が減少しているにもかかわらず、世帯数が増加しており、核家族化が進んでいる。保育所はほぼ充足しているが、在宅で子育てをする母親の精神的な不調など、支援を必要とするニーズは増加していると市では認識しており、子育て支援施策に力を入れている。「りんごちゃんひろば」を利用する母親からは、「職員がいつも親子に声をかけてくれ、子どもを遊ばせながら気軽に相談もできるので助かっている」という感想が聞かれた。孫を連れてきた男性からは、「住んでいる地域ではほかに子どもがいないので『りんごちゃんひろば』は他の子どもと触れ合うことができる貴重な場所になっている」という話を聞いた。

「りんごちゃんひろば」には軽食がとれるコーナーも設けられているが、これはJ A職員のアイデアである。弁当をもってればみんなで一緒に昼食もとれるので喜ばれている。また、J Aならではの活動として、農業体験・食育活動、野菜・果物の直売、J Aが運営する高齢者福祉との交流などが行われている。一方、社会福祉法人所属の保育士は子

どもの発達や健康、その他専門的な知識や経験が必要な場面で助言をしたり保健師と連携した支援を行うなどして、JA職員と役割分担をしている。このように社会福祉法人とJAの協力体制のもと、それぞれのメリットを生かした運営がされている点が「りんごちゃんひろば」の大きな特色である。

「りんごちゃんひろば」は、JAに直接的な収益をもたらしているわけではない。また、利用者は必ずしも組合員というわけでもない。しかし、地域に大きなメリットを与えており、共同体の一員として地域を支える協同組合活動の好事例となっている。

このほか、ひろば事業ではないが、JAの子育て支援事業として注目されたのは、JA丹波ささやまの放課後児童クラブの事業である。篠山市の6か所の放課後児童クラブ（学童保育）のうち3か所をJA丹波ささやまが運営している。廃止された支店の店舗を活用し、保育士や教員などの資格者を指導員として配置して、子どもや家庭に配慮した事業を行っており、こちらも地域への貢献度は非常に大きい。

○地域が生み出す子育て支援

このような事業は、自治体と民間が知恵を出し合ったコラボレーションの上に成り立っている。

そもそも地域の子育て支援は地域密着の仕事であり、これまでも地域の必要性を感じた個人やグループ、事業者が自らのアイデアをもって立ち上げてきた。市場原理では成り立たない分野であるためボランティアが原点となり、やがて行政が補助金を出すようになって継続的な事業として安定させることができるようになったところである。

しかし、新しい事業に補助金を導入するのは簡単ではない。自治体に事業の必要性を積

極的に訴え、予算を確保してもらう必要がある。さまざまな事業の中には、補助金なしで事業を開始し実績を積んで補助金を獲得する例も見られる。

規模の大きい事業者であれば、収益を目的としない事業について組織内の合意をえることにも障壁があるだろう。ちなみに、企業の社会的責任(corporate social responsibility、略称CSR)に基づく活動を、社会貢献による企業のイメージアップや消費者へのアピールをめざすものととらえる考え方もあるが、ヨーロッパでは、企業が社会の持続的発展に必要なコストを一市民として負担し、未来に対して投資することを目的とする活動であるととらえられている。社会貢献事業に取り組もうとする事業者に求められる重要な考え方である。

地域子育て支援事業については、前述のとおり補助金体系も成熟してきており、より多くの意欲ある事業者が地域のニーズに応じて地域の子育て支援を立ち上げることが期待されている。現在も次世代育成支援対策推進法により市町村は子育て支援策について目標を設定した行動計画を立てているが、事業が不足している地域では、新たな担い手を必要としている。

地域の子育て支援は、母親を助けるためのサービスと考えられがちだが、それだけではない。少子化が進む地域では、何よりも子どもが仲間と出会い、育ち合う場の提供にもなっている。また、子どもを中心にした交流から地域のつながりを育むことは、地域の未来を創造することでもある。交流活動やボランティア活動などを通して、乳幼児と親だけではなく、高齢者も含めたさまざまな世代の関係を編み出すこともできるだろう。