

少子化社会における
子育て支援への地域社会のあり方

～ 多様化する保育ニーズへの課題と
新たな取組みの可能性 ～

2005年 12月 13日
一橋大学商学部経営学科
1102115c
新宅 優香

～ はしがき ～

歩いていた。ただ、私は歩いていた。

オレンジ色に染まった夕陽に照らされたこの街の中で、黄金色に輝く銀杏並木の下を、私はずっと歩いていた。

気が付けば、もう随分と時は経ったようで頬に当たる風は冷たかった。冬の匂いがした。

道の端っこにかためられた銀杏の落ち葉が、幾つも重なっては道の遠くまでずっと続いていた。私は、なぜか自然に吸い寄せられるまま、その重なった落ち葉のじゅうたんの方へ足を進めていた。そして無邪気に、落ち葉を一步一步踏みしめながら、その足の感触を楽しんでいた。茶色いブーツと黄金色の銀杏、そのコントラストがたまらなく綺麗で、私はその黄金色の道が途切れるまで、ずっとずっと踏みしめて歩いていた。

歩きながら、私は切ない気持ちになった。自然の美しさに心揺さぶられ、この道がずっと続けばいいのに、と思った。と同時に、この街、そう、私が大学進学のために上京してきてからずっと住んできた、国立という街が急に遠くなっていくような気がした。

この季節を、この街で今みたいに感じる事ができるのも、これが最後なんだと。この街には当たり前のように毎年四季折々訪れてこの季節だって、もう4度目のはずなのに。なぜか目に映った一つ一つの風景が愛おしくそう思えば思うほど、この街を離れていくと

いうことが、やっと身を持って実感しているのだということを感じかせていた。

* * * * *

「卒業」 確かに、その日まで時は近づいている。もう、どんなに惜しんでもその日は絶対に訪れる。中学生のころから憧れ、必死で勉強して、その夢の先にあったこの大学。4年間の思い出は、時に甘く時に辛く、色々な人や出来事で彩られてきた。そして、その度に、私の心には、思い出とともに風景があった。

私は思い出を形に残したい、という気持ちが人一倍強い。その一瞬一瞬、心を動かした風景を思い出とともに納めておきたいと思う気持ちから、いつもデジタルカメラを持ち歩いているほどだ。そこには、美しい自然溢れる風景があるかもしれない。時には、それは私の周りにいる友人たちの姿かもしれない。私の目に映る全ての風景の中に、その瞬間の感情が溶け込んで、その風景は途端に強い記憶となって私の心をとらえて離さないのだ。風景には、何かそう心を揺さぶる不思議な力があるように思えてならない。

落ち葉を踏みしめて歩いたのは、11月の終わりのことだった。今年は寒いわりに、なぜか紅葉が始まるのは遅く、国立の銀杏も色づくのは11月も終わりにさしかかろうとする頃だった。私は、迫り来る「卒業論文」の締

切りに言いようのない不安を抱えていた。少しずつ着手してはいたものの、実際書き始めると、論理的な文章を書くということの難しさに直面し、遅々として進まないその筆に、苛立ちと胸が押し潰れそうなほどの不安で、すっきりとしない日々が始まっていた。

その日も、ちょうど大学通りを歩きながら、頭の片隅から離れることのない卒業論文の構想を練っていた。

そして出会った黄金色の道。22歳になり、いい大人になった1人の大学生が、無邪気に銀杏を踏みしめて、時折ブーツで落ち葉を救ってみたりして、傍から見れば異様な光景だったかもしれない。でも、その時の私には、1年ぶりに出会った銀杏が懐かしく、そしてそれまで抱えていた苛立ちや不安を一瞬忘れられるほどに美しく、ただただそうするしかなかったのだった。そして、おそらくもう二度とこの街で触れることのない季節を感じながら、同時に「卒業」することをも実感し、その卒業を手にするための「卒業論文」に今、向かっているのだということに改めて認識したのであった。

卒業論文を書き進めるにあたって、日々ゼミテンの皆とはまめに連絡しあい、互いに励ましあった。同じ境遇で同じ目標に向かっていく者同士、それは熱く、とても心強いものであった。そのような日々を過ごす中で、私はゼミ活動の2年間を振り返ってみた。今、

ゼミ生との交流がここまで熱くなったのは、3年生の時にいくつものグループワークを経て、その度に互いの個性とぶつかり、時間を重ねて理解し合ったからだ。改めて実感する。それまで新聞部という、当時は比較的少人数であった団体に所属し、あまり広いコミュニティで活動していなかった私にとって、今まで出会ったことのない個性豊かなゼミ生は、一人一人が何色にも染まらないオリジナルな色を持っている、とても強烈だった印象を今でも覚えている。夏学期のグループワーク、一橋祭での発表に向けた夏休み期間中のグループワーク、そして1年を締めくくる一大行事としての三商大合同ゼミ。それこそ、季節の移り変わりをゆっくりと味わう余裕もない程にそれぞれ協力しながら頑張って駆け抜けてきた。気が付けばグループワークの季節は終わり、今度は就職活動という、それぞれが1人で向き合わなくてはならない試練が待っていた。

あのころも今と状況は同じだった。頑張らなければいけないのは1人1人。日々、己との戦いであった。いつしかゼミ生の皆と励ましあい、そして私の場合、途中でどうしようもないくらいに落ち込んだり、自信を失ったりする時期があった。その時彼らが私に注いでくれた言葉、その一つ一つは今でも大切に携帯電話のメモリーに残してある。

つかず離れず、の程よい関係。でも、必要な時にすげれば、誰か必ず受け止めてくれる。

そんな関係を築くことができたゼミメンの皆には本当に深く感謝している。改めて文字にしたためると、なぜか恥ずかしく、そして少し綺麗ごとのように聞こえるかもしれないが、私がここに記したことが、素直なありのままの気持ちである。

卒業論文のテーマに関しては、私自身のこれからの人生を彩る夢のかけらを託している。少しでも、私たちが生きる未来が望ましい方向に導かれるように願って、その小さな夢が確実なものになることを期待したい。

私は一人っ子で育ってきた。よって、現在の少子化社会をまさに象徴する者の一人なのであるが、一人っ子で育ってきただけに、自分も子どもをたくさん産んで育ててみたい、と思う気持ちが強くある。もちろん、子どもを産んで育てることには、様々な苦勞や各々の事情があって、そう望んだようにうまくいくわけではないだろう。ただ、今は子どもが健全に育ちにくい環境で、親も大変な思いをしている。その問題を受け止める、誰もが安心して支えとすべき拠り所が必要なのではないか、と思う。

少子化現象や子育て環境をめぐる議論には、実に多くの要因が絡み合っていて、本論の説明では不十分な所が多々あることは否めない。現場調査に対する考察に関しても、そこに関わる複雑な政策への構造的な問題などは十分に分析しきれていないと思われる。そ

して何より、何が子どもにとって必要で、どんな形で親を含めた周りの環境が整備されていけばよいのかは、これから手探りで模索していく他ないのかもしれない、とも感じられた。

いずれにせよ、私自身の収穫としては、様々な文献を読み、曲りなりにも自分なりに文章を組み立てて、「卒業」への作品をこの手で紡いだことである。その中に、少しでも私の切なる未来への想いと、苦勞しつつも充実した学業生活の集大成の証を感じてもらうことができたら幸いである。

最後に、卒業論文の取り組みを含めた2年間、いつもお忙しい中、真剣にご指導頂いた谷本先生には心から感謝の気持ちを申し上げます。時に厳しく、しかしその厳しさには学業への熱心な想いが感じられ、その度に私たちは学ぶことが多かったように思う。また、3年次のグループワークや、卒業論文の研究にあたって、いつも丁寧にご指導頂いた唐木さん、土肥さん、井口さんにもお礼申し上げます。

「はしがき」にもかかわらず、とどまることなく長々と書き連ねたが、それだけ私にとってこの大学生活、とりわけゼミ活動は大きなものであった。

またいつの日か、どこかで銀杏の落ち葉を踏みしめることがあったなら、その時はきっ

と、卒業を前にした今の気持ちを思い出すの
だろう。その場所がどこであっても、この記
憶はずっと私の心に宿り、新鮮なまま甦って
くるに違いない。

イルミネーション輝く初冬の街に
筆を添えて
2005年 12月 13日
新宅 優香

【目次】

| | |
|---------------------------|----|
| はしがき | 2 |
| 目次 | 9 |
| 第1章 少子化社会と子育て支援の現状 | |
| 第1節 子育て環境に必要なものは何か ... | 11 |
| 第2節 合計特殊出生率の低下とその背景 | 15 |
| 第3節 「仕事と子育ての両立」を阻む要因 | 19 |
| 第4節 家族機能の変化と子育ての孤立化 | 20 |
| 第2章 保育制度の歩みと女性労働 | 22 |
| 第1節 保育制度の歩み | 22 |
| (1) 児童福祉法以前 | 23 |
| (2) 児童福祉法の成立と保育所 | 23 |
| (3) 児童福祉法改正とその背景 | 31 |
| (4) 児童福祉法改正に伴う保育制度の変化 | 33 |
| 第2節 戦後の保育政策が女性労働にもたらしたもの | 36 |
| 第3節 企業における両立支援の取組みと現状 | 41 |
| (1) 育児休業制度と取得率の現状 | 42 |
| (2) 事業内保育所の取組みと現状 | 45 |
| 第3章 新しい保育施設のあり方 | 48 |
| 第1節 待機児童問題 | 48 |
| 第2節 幼保一元化総合施設をめぐる議 | |

| | | |
|-------------|----------------------------|--------------|
| 論 | ・ ・ ・ | 52 |
| 第 3 節 | 現場調査 | ・ ・ ・ 55 |
| | ～ 「ぶりすくーる西五反田」の事例 を通して～ | |
| 第 4 節 | 考察 | ・ ・ ・ ・ ・ 58 |
| 第 4 章 | 地域主体の子育て支援の街づくり | ・ ・ ・ 61 |
| 第 1 節 | 社会福祉構造改革と「地域福祉」 | ・ ・ ・ 62 |
| 第 2 節 | 地域子育て支援サービスの意義 | ・ ・ ・ ・ 63 |
| 第 3 節 | 子育て支援における地域福祉の実践 | ～ 品川区の取組み～ |
| (1) | 子育て支援事業実施の歩み | ・ ・ ・ 74 |
| (2) | 区の取組み事例 | ・ ・ ・ 76 |
| (3) | 行政と NPO の連携の動き | ・ ・ ・ 87 |
| (4) | 考察 | ・ ・ ・ 89 |
| 第 5 章 | 地域福祉コミュニティの構築を目指して | ・ ・ ・ 93 |
| 参考文献 | 一覧 | ・ ・ ・ ・ 97 |
| 参考 URL | 一覧 | ・ ・ ・ ・ 99 |
| 取材にご協力頂いた方々 | ・ ・ ・ | 100 |

第 1 章 少子化社会と子育て環境の現状

第 1 節 子育て環境に必要なものは何か

「子育て」それは、新しい命を受け止め、それを大切に育てていくという、人間にとって貴重な体験であり、人生の中でも大変有意義な機会であろう。特に女性にとっては、自ら命を授かり、出産という経験を通して子どもを産み育てるという、非常に価値のあるものだ。しかし現在、日本社会では「少子化」が叫ばれている。少子化現象への危惧は以前から高まっていたが、一向にその現状は回復する兆しを見せない。一人の女性が一生の間に産む子どもの数の平均を示す、「合計特殊出生率」は年々低下し、2004年度現在、「1,29」と史上最低を更新した。政府は、加速する少子化現象に対し、将来の社会経済の発展を支える働き手の減少、および現行の社会保障システムの崩壊への懸念から、次々と少子化対策を打ち出しているが、その成果も未だ明確に表れてはおらず、本格的な少子化社会の到来は免れない状況となっている。

では、なぜこのように少子化が進行しているのだろうか。筆者は、このたび卒業論文を制作するにあたり、「少子化」という切り口で、子育て環境のあり方を模索し、現状の課題から、今後の子育て環境に必要なことを分析し、言及したいと考えた。様々な文献や統計データなどの資料を読み進めるうちに、女性が子どもを産みたいと思い、また実際に

子どもを産みやすい社会環境の構築には、子育て支援に関わる、児童手当などの税制を含めた経済的側面の改正をはじめとして、働く女性にとって重要な、企業の育児休暇制度や労働時間の短縮など労務管理制度の充実、さらには、働いている間に子どもを預ける保育所の量的・質的両面の整備など、多岐にわたる方面での総合的な支援が求められることを改めて認識した。しかし、思えば「子育て」支援は、働く女性にとどまるものではない。かつては地域住民間での相互扶助が成り立っていた地域共同体が崩壊し、核家族化が進行している現代社会においては、子育てをする全ての者にとって、子育てへの不安や抛り所となる環境が不足している。現在、家庭内における児童虐待など、ニュースで見かけることも多くなり、家庭内における子育て環境への懸念も高まってきている。まさに、「子育ての孤立化」である。女性の社会進出が進み、結婚しても働きたいと思う女性が増えている現代社会では、働く女性が仕事と子育てをうまく両立することができるよう、より効果的な環境整備を行うことが何より不可欠である。しかし、それとともに今、重要だと言えるのは、子どもを産みたいと思う全ての女性にとって、いつでも子どもが産みやすいような、豊かな受け皿を持つ社会環境が早急に必要である、ということだ。それは、行政や企業、保育所が各々で取り組むだけでは限界がある。

この限界を打開する舞台として、私が注目したいのが、「地域」である。従来、保育所は地域に密着したものであり、行政は地域社会において、福祉サービスとしての保育所を設立および運営してきた。しかし、保育所をめぐる現状を考察するにしたがって、「地域」には従来の「子どもを預ける」という保育所本来の機能以外に子育てを支援できる資源があるのではないかと考えるようになった。「地域」における子育て支援機能の強化にあたっては、政府が2004年に成立させた「次世代育成支援対策推進法」および「児童福祉法」改正の中でも、新たな視点として強く提示された。これは、近年の社会福祉基礎構造改革に伴って改正された、社会福祉法の中で盛り込まれた「地域福祉」の必要性とも流れを一にするものである。本論では、以上のような認識を踏まえ、主に以下の事項に焦点を当てて考察していきたいと考える。

まず、働く女性にとって仕事と子育てを両立させるために何が必要であろうか。私は、多岐にわたる課題の中でも、最も切実なものとして、「保育所」の多様なサービスに注目し、現在の保育所をめぐる動向と現場から、望ましい保育所のあり方を探る。働く女性の増加、そして就労形態の多様化によって、保育に対するニーズも多様化しているが、どこまで保育所はそのニーズに応えることができるのであろうか。就労を継続することに負担

を かけず、かつ安心して子どもを預けられる
プログラムが十分整っているであろうか。都
市部を中心に深刻化している「待機児童」問
題も含めて、現状を分析する。そして現在、
保育政策の中でも最も議論が活発化している
「幼保一元化」総合施設を採り上げ、その意
義と上記の問題に対する解決への可能性を提
示する。この「幼保一元化」総合施設につい
ては、実際に公設民営方式で運営している品
川区の総合施設を訪れ、現場の声を伺いな
がら調査を行い、その調査を通して得られ
たことをもとに考察したい。

次に、近年の子育て環境を分析する上で
「家族」について、その機能を押え直す必
要があると考えた。先ほども述べたように、働
く女性に対する支援も必要であるが、児童虐
待などが起こる背景としては、「子育ての孤
立化」による育児負担の増大が特に指摘さ
れるだろう。よって、家族機能の変化を見
るとともに、保育サービスのあり方を問い
直したい。「親」のニーズに合わせて、保
育サービスが拡充されることはもちろん必
要であり、「待機児童」問題も、まさにそ
の視点から解決すべき問題である。だが、
子育てしにくい社会環境である現代社会
において、保育サービスは、「子ども」が
健全に育つことを支援するために存在す
べきではないだろうか。「親」だけでなく、
「子ども」がともに主体性を持って健全
に育っていける環境整備こそ、この少
子化社会には必要である、と強く感じ

られる。よって、今後の保育サービスは、仕事と子育てを両立させるための支援としての機能であるとともに、「子ども」が健全に育つために必要なことは何か、という点も意識した機能がより重要になってくるのではないかと考える。

これらの事項を考察し、今少しずつ子育て支援の街づくりが活性化しつつある傾向を捉えながら、現場調査を通して見えてきた地域資源の新たな可能性について言及し、今後の子育て支援の社会環境のあり方を自分なりに提言したい。

第2節 合計特殊出生率の低下とその背景(1)

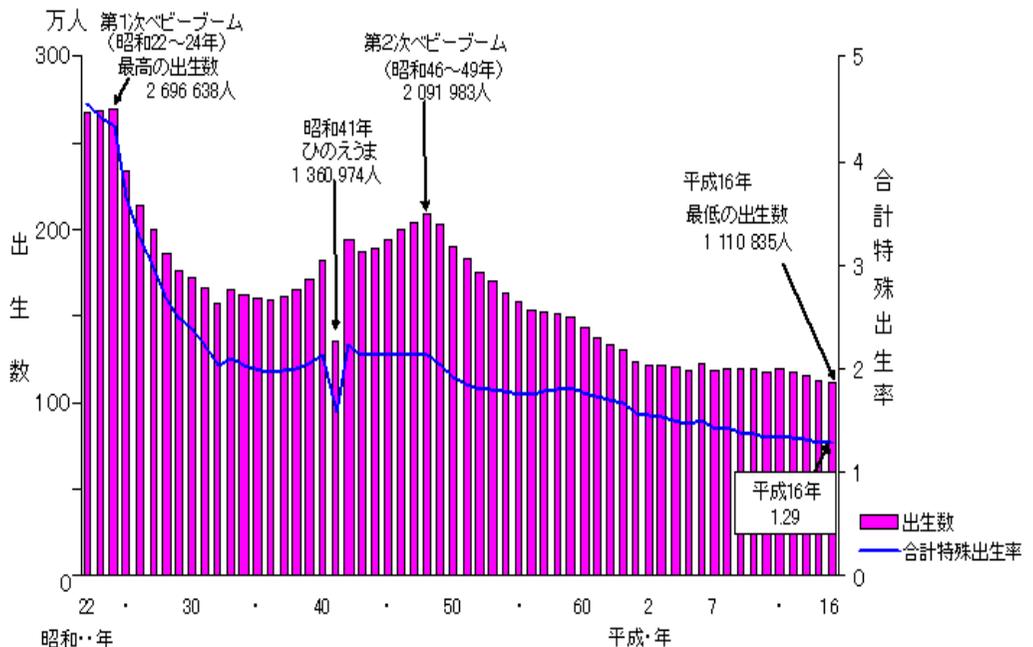
本論で、少子化社会における子育て支援のあり方を検討するために、まずは、現在加速する一方である少子化現象について、その内実を押さえる必要がある。その現状を如実に示すものとして、出生数と合計特殊出生率の推移を見てみよう。

合計特殊出生率とは、一人の女性が生涯に産むと推定される子どもの平均数である。ある期間(1年間)の出生状況に着目したもので、その時点における各年齢(15~49歳)の女性の出生率を合計したもので、女子人口の年齢構成の違いを除いた「その年の出生率」であり、年次比較、国際比較、地域比較に用いられている。以下で統計データを用いながら見ていく。

図1-1は、現時点までの日本における、出生数および合計特殊出生率の年次推移である。これを見ると分かるように、戦後すぐには4.0を超えていたが、1947-49年生まれの団塊世代が「出産適齢期」を過ぎた1975年に2.0を下回った。その後も低下傾向が続き、過去最低を更新し続けている。全国平均で1.3台、都市部ではすでに1.1台になっている。厚生労働省の推計によると、日本の総人口は2007年の1億2800万人をピークに減少し始め、2050年には1億人になるとされている。(2)

図1-1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

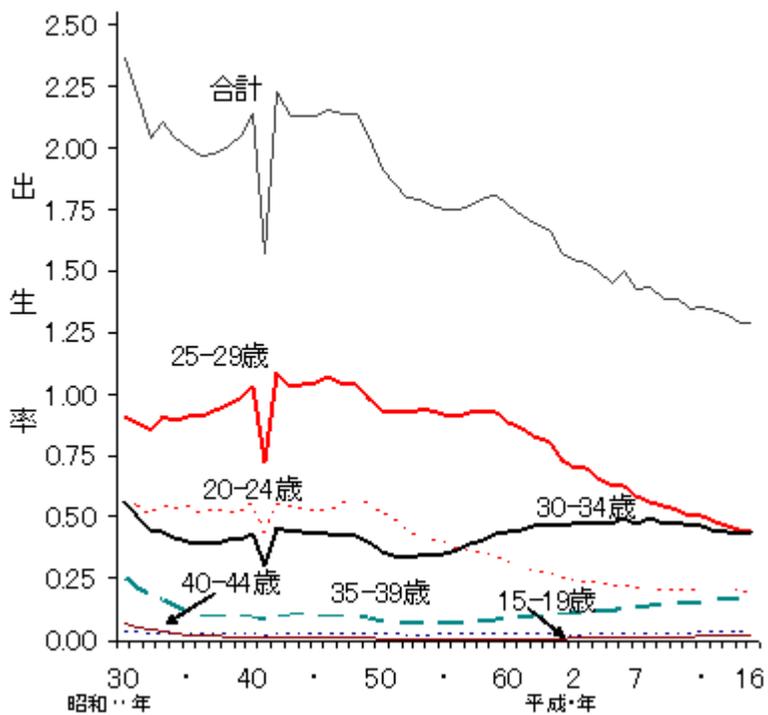


(出 所 : 厚 生 労 働 省 [w 2] 「 平 成 1 6 年 人 口 動 態 統 計 」 月 報 年 計)

ま た 、 年 齢 階 級 別 に 内 訳 を み る と 、 2 9 歳 以 下 で は 前 年 に 続 き 低 下 し て お り 、 3 0 ~ 3 4 歳 は 上 昇 に 転 じ 、 3 5 歳 以 上 で は 引 き 続 き 上 昇 傾 向 と な っ て い る (図 1 - 2 を 参 照) 。

図 1 - 2

図 2 合計特殊出生率の年次推移 (年齢階級別内訳)



(出 所 : 厚 生 労 働 省 [w 2] 「 平 成 1 6 年 人 口 動 態 統 計 」 月 報 年 計)

図 1 - 3 合計特殊出生率の国際比較



(出 所 : 厚 生 労 働 省 [w 2] よ り)

日本における出生率の低下は、国際比較を行うと、その深刻さが顕著にうかがえる。上の図を見ても分かるように、主要国と比較しても、日本の水準はイタリア(1.24)に次ぐ水準にとどまっており、米国、フランスや英国では労働市場の柔軟性、職場の融通性や児童手当などの国家政策を背景に、合計特殊出生率は高い水準にある。特に、スウェーデンでは、育児休暇取得中にも、休業直前の8割の所得を390日間保障する両親保険システムなどの充実した育児休業制度が出生率の上昇を下支えしている。

このように、日本では少子化現象が進む一方であるが、その背景として考えられるものには、女性の社会進出や高学歴化が進み、就業率が高まっていることによる「晩婚化・非婚化」が主な要因として、人口学者を中心に

指摘されている。晩婚化・非婚化は急激な少子化を経験してきた韓国や南欧諸国にも当てはまる。しかし、日本を含めてこれらの国々は米国や他の西欧諸国に比べ家庭での妻の家事育児の負担度が高く、「家族に優しい」職場環境も比較的整わず、出産による離職後の再就職にハンディの大きい国々でもある、と指摘される。少子化はこういった既婚女性を取り巻く社会環境にも大きく影響されるのではないだろうか。

第3節 「仕事と子育ての両立」を阻む要因

前節で少子化社会の現状を考察したが、その主たる要因としての「晩婚化・非婚化」は、働く女性にとって、以下の二つの側面に問題があることに言及したい。

(1) 労働環境面

一般に、現在では結婚・出産を機に仕事をやめる人は少なくなったと言われている。しかし、実際には女性の場合、正規労働者ばかりではなく、昨今増加が著しい派遣労働者を含めた、非正規労働者なども多く、多様な就労形態において、十分に企業側が両立支援を行っているとは言い難いのが現状である。また、男性における育児休業制度の取得率も考えると、女性にとっては仕事と子育ての両立が十分できる労働環境とは言えない。企業における両立支援のあり方と現状については、第2章第3節で詳述する。

(2) 保育サービス面

働く女性にとって、働いている間に子どもを預ける場所は不可欠である。そして、保育所とは従来から、働く女性の「保育に欠ける」子どもたちを預かる機能を果たしてきた。しかし、現在、保育の現場では、都心部を中心に、働く女性の著しい増加に保育所の受け入れ枠が追いつかず、「待機児童」問題が深刻化している。

保育サービスのあり方によって、女性の労働条件は大きく左右される。本論では、保育政策を中心に、子育て環境のあり方を言及する。第2章以降で、詳述していく。

第4節 家族機能の変化と子育ての孤立化

少子化社会が進行する中で、子育てをする環境に注目してみたい。従来の地域共同体が崩壊し、働く女性のみならず、専業主婦も含めたすべての子育てをする親にとって、子育てを支援する環境が乏しいと指摘されている。山懸[30]は著書の中で、現代家族の特徴として「家族機能の外部化および社会化」「家族や地域社会との破綻」を挙げており、そうした環境から発生した社会的ニーズが顕在化する現在では、福祉サービスは家族機能の補完としての社会的ケアとして提供される必要性を述べている。

このような福祉サービスを提供するにあたって、留意しておきたい点がある。それは、

子育ての孤立化によって、「子ども」の立場に立った保育・教育環境の見直しである。児童虐待など家庭内保育の現場における問題も、今後は社会的ケアとしての保育サービスを提供する際に考慮すべき点である。地域子育て支援の様々な取り組みは、第4章で詳述する。

(1) 厚生労働省 [w2] 「平成 16 年人口動態統計」
月報年計

(2) 山懸 [30] 118 ページ

第 2 章 保育制度の歩みと女性労働

前章では、子育て環境をめぐる現状を少子化現象の要因と絡めて考察した。その視点は主に 2 点挙げられる。まずは、「働く女性にとって仕事と子育ての両立が困難である」ということ、そしてもう 1 点は、「家族機能が変化し、子育ての孤立化が進んでいる」ということである。この章では、前者に焦点を絞り、働く女性がなぜ仕事と子育ての両立に困難な状況下に置かれているのかを分析していく。女性の労働環境と保育制度は密接に関わっており、その歴史を振り返ることは、女性の仕事と子育ての両立環境における問題点の指摘につながる。政府がこれまで「保育」に対処して、どのような姿勢で取り組み、政策を行っていたかを時代背景とともに考察していく。第 1 節では、まず保育制度の歩みを成立時から振り返り、保育所の基本的役割と仕組みを見た上で、現在議論されている保育改革につながる変遷を述べる。第 2 節では、その保育政策と女性の労働環境との関係性に焦点を絞り、戦後の保育政策が女性労働のあり方とどう関わり、その結果、女性の働き方を規定してきたのかを考察する。第 3 節では、1990 年代以降、少子化対策の開始とともに進められてきた企業の子育て支援の取り組みを考察することにより、その限界と女性の労働環境の現状を指摘していく。

第 1 節 保育制度の歩み (1)

(1) 児童福祉法以前 (2)

保育所が国の制度として位置づけられたのは、児童福祉法(1947年)の制定時である。しかし、それ以前にも、保育における思想としては、倉橋惣三や城戸幡太郎、実践としては東京女子師範学校附属幼稚園分室(1892年)、野口幽香・森島峰の二葉幼稚園(1900年)などの簡易幼稚園や貧困幼稚園、渡辺嘉重の子守学校(1883年)、赤沢鐘美の新潟静修学校付設託児所(1809年)、さらには工場付設の託児所や戦時託児事業などにみることができる。このように、保育所の原型は、明治期から大正期にかけて現れるが、国の制度化は、児童福祉法の成立を待つこととなった。

そして、第二次世界大戦後、日本における福祉体制は大きく変化した。社会福祉事業は、混乱する社会状況への緊急的な対応から始まった。とりあえずは、国民の最低生活を公的責任のもとにおいて守る「生活保護法」(以後、旧生活保護法)の制定が1946年に行われた。子ども家庭福祉施策についても保護的、緊急対応的施策が検討され、保育所もその中で、国の法律上の位置づけが論議されたが、その後いくつかの法案を経て、1947年12月12日に児童福祉法が成立した。この児童福祉法の成立によって、国としての保育政策の歩みが本格的に始められることとなる。

(2) 児童福祉法の成立と保育所

1) 児童福祉法の理念

「すべての児童は、歴史の希望として心身ともに健やかに育成されなければならない」
これは、1947年1月4日段階の児童福祉法第1条の案である。児童福祉法は第二次世界大戦という悲劇の処理策として、全く責任のないままに孤児や浮浪児となり、また貧困や非行などにあえぐ子どもたちを、公的責任のもとに保護、救済することが当初の大きな目的であった。しかし、ここで特筆すべきことは、当時、法律の制定に携わった人たちは、「歴史の希望」という言葉のもとに、そこにもう一つの夢を託した。すなわち、社会が、すべての子どもたちの成長発達を保護者とともに支え、明るい未来を構築する礎となることを期したのである。最終的に、児童福祉法の中に「歴史の希望」という文学的な表現が盛り込まれることはなかったが、児童福祉法では、その理念および児童育成の責任を、第一条で次のように示している。

「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。…（中略）…すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」

これは、法の精神上として、特定の子どもたちの「保護」を目的とした法律としてではなく、すべての子どもたちの「福祉」を図るこ

とを目的とした法律であることを意味している。当時、法案の作成に中心的役割を果たした松崎芳伸は、とりわけその希望を保育所と児童厚生施設に託したと言われている。このような目的のもとで、実際に保育所はどのように位置づけられたのであろうか。次に、保育所の規定と仕組みを見ていく。

2) 保育所の基本的な位置づけ

保育所の規定をめぐっては、様々な議論を経て、最終的に児童福祉法第39条で、「保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。(1項) 保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる(2項)」と定められた。

ここで、本論で後に考察する「子育ての社会化」という視点に立っていく上で注目しておくべき表現があることを述べておこう。上記の保育所に対する規定の中で、「保育に欠ける」という言葉がある。この「保育に欠ける」状況について、児童福祉法の中では児童福祉法施行令第9条の3で、

昼間労働することを常態としていること
妊娠中であるか又は出産後間がないこと
疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神的若しくは身体に障害を有していること

同居の親族を常時介護していること
震災、風水害、火災その他の災害の復旧に
当たっていること
前各号に類する常態であること

のいずれかに該当し、かつ同居の親族等がその子どもの保育ができない場合、とされている。これは1987年の児童福祉法施行令改正で明記された内容であるが、その原型は、児童福祉法による保育所の入所の措置基準について、にみることができるといえる。ただし、これらはいずれも例示であり、実際的な入所基準は各市町村ごとが定める。

また、法律ではないが、保育所の基本的性格および保育の内容をより具体的に示すものとして、保育所保育指針（1990年大幅改訂）がある。ここでは総則において、保育所の基本的性格を「保育の基本は、家庭や地域社会と連携を密にして家庭保育の補完を行い、子どもが健康、安全で情緒の安定した生活ができるよう環境を用意し、自己を十分に発揮しながら活動できるようにすることにより、健全な心身の発達を図るところにある」とし、養護と教育の一致的推進が保育所の基本的性格であるとしている。

3) 保育所の運営基準と仕組み

保育所の運営に関する詳細については、児童福祉法施設最低基準（1948年）に示されている。これは、次章以降で触れる、現在の保

育所をめぐる総合施設の動向などにも大きく関わる事項であるために、その内容を以下で一部抜粋して示しておく。ちなみに、児童福祉施設最低基準とは、いわゆる認可保育所が最低満たされなければならないことが法令により義務づけられている職員配置、面積その他の基準である。

第32条 保育所の設備の基準は、次のとおりとする。

一 乳児又は満2歳に満たない幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。

二 乳児室の面積は、乳児又は前号の幼児1人につき1.65平方メートル以上であること。

三 ほふく室の面積は、乳児又は第1号の幼児1人につき3.3平方メートル以上であること。

四 乳児室又はほふく室には、保育に必要な用具を備えること。

五 満2歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場（保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。以下同じ。）、調理室及び便所を設けること。

六 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児1人につき1.98平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児1人につき3.3平方メートル以上であること。

七 保育室又は遊戯室には、保育に必要な用具を備えること。

八 保育室又は遊戯室を2階に設ける建物は、次のイ、ロ及びへの要件に、保育室又は遊戯室を3階以上に設ける建物は、次のイ及び八からチまでの要件に該当するものであること。

イ 建築基準法(昭和25年法律第201号)第2条第9号の2に規定する耐火建築物であること。

ロ 屋内階段のほか、幼児の避難に適した建築基準法第2条第7号に規定する耐火構造の傾斜路若しくはこれに準ずる設備又は屋外階段が設けられていること。

ハ 地上又は避難階(直接地上へ通ずる出入口のある階をいう。)に直通し、かつ、幼児の避難に適した建築基準法施行令(昭和25年政令第328号)第123条第1項各号又は同条第3項各号に規定する構造の屋内階段及び同条第2項各号に規定する構造の屋内階段が設けられて

この場合において、これらの階段は、避難上有効な位置に設けられ、かつ、保育室の各部分からその一に至る歩行距離及び遊戯室の各部分からその一に至る歩行距離がいずれも30メートル以下となるように設けられていること。

ニ 保育所の調理室以外の部分と保育所の調理室及び当該建物の保育所以外の部分が建築基準法第2条第7項に規定する耐火構造の床

若しくは壁又は建築基準法施行令第112条第1項に規定する特定防火設備で区画されていること。

この場合において、換気、暖房又は冷房の設備の風道が、当該床若しくは壁を貫通する部分又はこれに近接する部分に防火上有効にダンパーが設けられていること。

ホ 保育所の壁及び天井の室内に面する部分の仕上げを不燃材料でしていること。

ヘ 保育室、遊戯室その他幼児が出入りし、又は通行する場所に幼児の転落事故を防止する設備が設けられていること。

ト 非常警報器具又は非常警報設備及び消防機関へ火災を通報する設備が設けられていること。

チ 保育所のカーテン、敷物、建具等で可燃性のものについて防災処理が施されていること。

(職員)

第33条 保育所には、保育士、嘱託医及び調理員を置かなければならない。ただし、調理業務の全部を委託する施設にあっては、調理員を置かないことができる。

保育士の数は、乳児おおむね3人につき1人以上、満1歳以上満3歳に満たない幼児おおむね6人につき1人以上、満3歳以上4歳に満たない幼児おおむね20人につき1人以上、満4歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上とする。ただし、保育所1につき2人を下ること

(保 育 時 間)

第 3 4 条 保 育 所 に お け る 保 育 内 容 は 、 1 日 に つ き 8 時 間 を 原 則 と し 、 そ の 地 方 に お け る 乳 児 又 は 幼 児 の 保 護 者 の 労 働 時 間 そ の 他 家 庭 の 状 況 等 を 考 慮 し て 、 保 育 所 の 長 が こ れ を 定 め る 。

(保 育 内 容)

第 3 5 条 保 育 所 に お け る 保 育 の 内 容 は 、 健 康 状 態 の 観 察 、 服 装 等 の 異 常 の 有 無 に つ い て の 検 査 、 自 由 遊 び 及 び 昼 寝 の ほ か 、 第 2 1 条 第 1 項 に 規 定 す る 健 康 診 断 を 含 む も の と す る 。

(保 護 者 と の 連 携)

第 3 6 条 保 育 所 の 長 は 、 常 に 入 所 し て い る 乳 児 又 は 幼 児 の 保 護 者 と 密 接 な 連 携 を と り 、 保 育 の 内 容 等 に つ き 、 そ の 保 護 者 の 理 解 及 び 協 力 を 得 る よ う 努 め な け れ ば な ら な い 。

次に、保育所の運営経費の仕組みについて説明する。(3)運営経費は、国基準支弁額、都道府県および市町村持ち出し分(国基準以上の職員配置をした場合などの自治体持ち出し分、補助金事業として営まれる事業に関する費用(事業によって、国負担、都道府県負担、市町村負担が決められている)、保育所の自主財源、の4つで構成されている。このうち、国基準支弁額は、一般に措置費と呼ばれている。これは、毎月かかる基本的費用の総額であり、地域、定員規模、入所児の年齢構成、所長の設置の有無に基づいて決定される児童1人当たりの経費「保育単価」の

積算である。費用は市町村から毎月各保育所に支払われるが、この負担は、まず国基準の保育料徴収基準額表を適用した額が減ぜられ、その残りを国、都道府県、市町村が、2対1対1の割合で負担する。指定都市、中核市の場合は、都道府県の負担がなく、2分の1を負担することになる。また、市町村の中には、独自の保育料徴収基準を設けているところがあるが、その際の差額は当然市町村の負担となる。利用者は、市町村が定めた保育料を負担することになっている。

(3) 児童福祉法改正とその背景 (4)

ここまでは、国の制度としての保育所の成り立ちとその中身について説明したが、戦後から現在に至るまで、保育所はその時代背景に従って、求められる保育サービスも変容してきた。まずは、1997年に行われた保育制度の大改革の発端となった、児童福祉法改正の動きとその背景を見ていく。

制定後50年、児童福祉法は、時代の変化に合わせてつつ小幅な修正は行いながらも、大幅な修正を行うことなく、子どもたちの福祉の向上に貢献してきた。しかし、近年そのような小幅な修正では対応しきれなくなるような新しい問題がいくつか表面化してきた。その結果、当時の厚生省関係者が「児童福祉法制定後初めて的大幅な改正」と位置づけるほどの改正が行われることになった。この児童福祉法の大改正には、次に述べるように大き

く 3 つの背景があったと分析されている。

第 1 に、少子高齢化社会の到来である。日本の高齢化は世界に例を見ないスピードで進行しているが、それを加速させているのが、第 1 章の第 2 節で既述したように、合計特殊出生率の低下に典型的にみられる「少子化」である。1980 年代に入ると、社会福祉の流れの形勢は、児童福祉領域から急速に高齢者保険福祉領域へとシフトしたが、その結果、児童福祉領域にかかる費用の縮減が一部で求められることになった。一方で、少子化への歯止めの施策も求められるようになり、児童福祉は袋小路に追いやられていた。

第 2 は、国民のニーズと行っているサービスとの間にズレが生じてきたことである。貧困や単純な養護ケースなど子どもの保護的施策中心のサービスから、子どもの虐待や子育て不安などにみられるような、複雑なケースや親への支援が必要なケースが増加している。あるいは、不登校・引きこもりなど、教育関係の歪みがもたらす問題も多い。こういった、法制定当時にはあまり想定していなかった新しい問題への対処が求められた。

第 3 は、国際動向としての、児童の権利に関する条約の国連総会での採択(1989 年)と、日本の批准(1994 年)および国際家族年(1994 年)である。児童の権利に関する条約は、子どもを保護の対象としてのみならず、意見表明権に代表される権利行使の主体として位置づけられたところに特徴がある。保護を受け

る権利から、自分のことを自分で守る、あるいは自分らしい生活をする権利の強調である、といえる。従来の「ウェルフェア」という言葉に代えて、「ウェルビーイング」という言葉が普及したのも、これらの影響が大きい。児童福祉法の理念である「育成される」あるいは「愛護される」という受動的な存在としての“子ども観の見直し”も、一部の関係者の間で主張された。

これらの背景は、いずれも現在の子育て環境の現状を指摘する上で重要な要素である。では、これらの背景のもとで、保育制度はどう変わっていったのであろうか。次に、制度上の変化を踏まえ、現在の保育所のあり方への考察の参考としたい。

(4) 児童福祉法改正に伴う保育制度の変化 (5)

1997年の児童福祉法改正に伴い、主に5点ほど大きく変化した。ここでは、後述する保育所の幼保一体化総合施設と関連のある部分に絞って提示しておく。

利用方式の変化

まず、利用方式が行政による「措置」から、保護者が自ら選択する「選択利用制」へと変わった。児童福祉法（第24条第1項）の中で、保育所について「市町村は、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する（前述）児童の保育に欠けるところが

ある場合において、保護者から申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」と定めており、市町村はこの条文にしたがって、保育所の利用の申し込みがあったものについて、利用の手続きを行う。しかし、現実には、選択に足るほどの十分なサービス量とサービスメニューがそろっていない地域もあり、入所の申し込みは従来通り市町村とし、定員を超える希望者がある保育所については、市町村が適切な方法で利用者の調整を図ることとされている。また、抜本的な対応ではないが、申し込み希望の多い保育所においては定員の弾力的運用が図られることとなった。

情報提供および相談体制の強化

次に、先ほど述べた保護者の選択について、その選択を円滑に進めるためには、保護者自身が選択を可能にする情報を持つ必要がある。法改正によって、市町村では設置者・設備・運営の状況・保育理念・特別保育の実施状況などの情報提供の義務を課された。また、保育所自体にも、情報提供および相談についての努力義務規定が設けられ、保育所を利用していない家庭を対象とした相談や情報提供が強化された。これと関連して、「地域子育て支援センター」の拡充も図られることになった。

保育料の負担方式の変化

これは、で述べたように「措置」から「選択利用」に変わったことに関連して、これま

では利用する保育サービスと無関係に、所得税額等に応じて負担する方式（応能方式）から、保育費用とリンクする方式（応益負担）へと改められた。また、年齢による枠は存在するが、将来に向けて保育料を均一化することも検討されることとなった。

特別保育事業の自主事業化

延長保育や一時保育などの特別保育事業が自主事業化したことに伴い、市町村は経費に関する補助主体と位置づけられた。

その他

「短時間勤務保育士」制度の導入は、週40時間労働体制の維持や、地域のニーズに即したサービス展開を図るために、一定の条件を課して、短時間勤務者の導入を可能にした。「分園方式」の導入は、認可保育所の設置が困難な地域において、30人未満の保育所を分園として設置し、保育サービスの拡充と利用者の利便を図ろうとするものである。

このように、1997年以降、児童福祉法の改正とともに、保育所はその運営規定やサービス内容などを拡充し、利用者の立場に立ったサービスを提供するという方向性への転換を図ったが、これは、近年の社会福祉基礎構造改革における路線と流れを一にするものである。この社会福祉基礎構造改革に基づく法改正における政策課題について、山懸[30]は、「必要だと認識した保育ニーズへの対応が、公的制度に属する課題なのか、市民あるいは

市場に属する課題なのか、両者の協働に属する課題なのか、を見極めて実践していかななくてはならない」と述べている。第3章以降で、それらの可能性を実際の現場を通して検証する。

第2節 戦後の保育政策が女性労働にもたらしたものの(6)

ここでは、第1節で見てきた保育制度の変遷において、女性の労働環境との関係性に焦点を絞り、戦後の保育政策が女性労働のあり方とどう関わり、その結果、女性の働き方を規定してきたのかを考察する。そこに、現在の、女性の仕事と子育ての両立の困難性を生み出した要因を探る。

まず最初に、保育政策をとらえる視点について述べておきたい。保育サービスは、第1節で触れたように、基本的には「保育に欠ける」子どもに対するものが一般的である。しかし、働く女性が増加し、その「保育に欠ける」子どもへのサービスも多様化が求められるようになった。行政もその多様化に対応して、児童福祉法改正においても、柔軟にサービス拡充を展開するよう提示された。こうした保育制度において、保育を中井[15]は、「どのように解釈・表現しようとも、社会経済的事実として、女性の社会進出を前提とした、育児の社会化」と述べており、保育政策を考える上では、単に社会保障や社会福

社の枠内だけで捉え、その動向をみるだけでは不十分であり、働く女性と保育政策はつなげて考える必要がある、という視点を持っている。さらに、保育サービスのあり方を決定するものは、「需要・供給関係」であり、女性労働を需要とし、保育制度が供給であるとすると、需要が基本的に供給を決めるとともに、この保育においては、「供給が需要を規定する」と述べている。保育政策において、今求められているのは「子育ての社会化」であるが、それは女性労働支援と子どもの育成環境の両側面から改善していかなければならない、と筆者は考える。これは、冒頭の第1章第1節でも述べたことだが、まず女性労働支援において、保育政策のあり方を、少子化が叫ばれるようになった昨今に至るまでの過程の中で、何か失敗から学ぶ教訓のような意味も込めて振り返ってきたい。

第1節で述べたように、保育所の歩みは戦後の児童福祉法制定に伴って始まるが、1960年代の高度経済成長期以前は、保育所は社会的に、低所得世帯が利用するものと考えられていた。保育所が、大きくその存在意義の変貌を遂げるのは、1960年代前後から1970年代半ばである。当時、高度経済成長期であった日本では、経済を支えるための労働力を確保するために、女性の社会進出を促した。結果的にこれは女性のパートタイム労働の増加をもたらしたと言われている。つまり、これ

まで一般的に「女性の社会進出」と呼ばれていたものは、女性による主体的な進出というよりも、むしろ経済発展を支えるための労働力創出という、政策的な側面が強いという点をおさえおく必要がある。この点において、山懸 [30] も、「ここにおいて求められる女性の就労は、いわば『社会が必要とする程度の労働力』であり、決して女性の自立あるいは権利保障としての就労ではなかった」と分析している。これに合わせて保育所の整備も進んだが、対象は3歳以上の子どもが中心であり、また保育時間は8時間を原則とするものであった。保育所整備は、このようなサービス内容を基本に、「公営保育所」中心に進められた。

さて、先ほど述べた、「作られたパートタイム労働」についても少し分析していきたい。女性の社会進出は、その後も一貫して増え続けたのだが、その年齢別就業形態を見てもみると、25歳から34歳のところで就業率が大きく落ち込む、いわゆる「M字型就労形態」が顕著に現れ始めた時代であると言える。谷間部分は、結婚したら仕事をやめる、あるいは出産し子育て期に入る際に退職し、子育ての大変な時期を終えると再び就業する女性の就労選択を物語っている。

女性のパートタイム労働者化政策の推進、そしてM字型就労雇用の堅持の背景には、「男は仕事、女は家庭（即ち家事・育児など）」という男女性別役割分業意識が強く働いてい

る、と中井 [15] は述べている。それがうかがえる事実として、本格的にパートタイム化を女性の労働政策として展開し始めた 1963 年には、中央児童福祉審議会に保育制度特別部会が設置され、「保育問題をこう考える(中間報告)」として、“保育の七原則”が示されたのだが、内容の一部は以下の通りである。

- 第 1 原則 両親による愛情に満ちた家庭保育
- 第 2 原則 母親の保育責任と父親の協力義務
- 第 3 原則 保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利

この原則に明らかかなように、当時は家庭とりわけ母親による保育の重要性が重視されており、女性就労の保障という積極的視点では必ずしもなかった、と考えられる。要するに家庭保育が第 1 であり、母親が「第 1 の保育適格者」で母親に保育されるのは子どもの権利だとして、母親の育児責任を絶対的なものとしたのである。この他にも、1968 年に出された「当面推進すべき児童福祉対策について(意見具申)」の中でも、

「2 - 3 歳以下の乳児期においては、まず家庭において保育されることが原則でなければならぬし、それが不可能な場合においても親密で温かい養護が与えられるよう処遇を厚くする必要がある」

という認識がされている。保育所は「保育に欠ける」子どもを養護する公共の場として提供はされていたものの、こうした政策側の認識が色濃く表れており、「保育所は育児放棄の道具」というイデオロギーさえ生まれた。よって、働く女性にとって必要な乳児保育を否定し、保護者の甘えを助長しないよう保育所の利用は限定的、制限的にするべき、との見解がとられた、と言われている。こうした見解のもとで、1980年代に入ると、家庭を基盤とした「日本型福祉社会論」が展開された。これは児童福祉のみならず、高齢者福祉なども含めた社会福祉分野全般にわたって展開され、それは「家庭基盤の充実に関する対策要綱」（1979年）で示された。

しかしその一方で、働く女性は増加を続け、保育所の整備もそれに合わせて急ピッチで進めざるを得なくなった。当初は公営保育所の整備が進められたが、後半になると、むしろ、新規サービスが圧倒的に民営保育所に集中することになった。市民からの運動的な要請としては、公営保育所での拡充が支配的だったが、保育の実施主体である市町村の選択は明らかに民営保育所に誘導的であった。

なぜ、このような選択を行ったのであろうか。これには、1981年度を境に国家予算における保育所措置費予算を減少させ、国庫負担率を年々削減していった政府の方針に起因していると思われる。これは先ほど述べた日本型福祉社会論に基づき、当時の臨調行革

路線の下で、予算削減が決定された。この時期、「保育所の定員割れ」問題が生じたが、これも保育ニーズが減少した結果ではなく、予算削減による公立保育所の統廃合による利用制限や、保育料の値上げによる入所辞退などが背景として挙げられる。

こうした政策が進められる一方で、働く女性は増加の一途をたどっており、保育所が非常に利用しにくい状況であったことがうかがえる。こうした保育政策のあり方が、女性にとって「仕事と子育ての両立」を困難にさせ、子どもを産み育てやすい環境から程遠いものにさせていた、と考えられる。

その後、確実に少子化現象が進み、1990年の「1.57ショック」を契機に、政府もようやく少子化社会への懸念から、「少子化対策」を打ち出す方向に向かっていった。

第3節 企業における両立支援の取組みと現状

第2節では、1990年以降の「少子化対策」に至るまでの歩みを振り返ることで、女性の労働環境を規定する保育政策の限界が、結果的に少子化現象を誘発してきたと分析したが、1994年のエンゼルプランをはじめ、その後も新エンゼルプラン（1999年）など少子化現象を食い止め、子育て支援策を図る少子化対策は次々と展開された。しかし、一向に少子化への歯止めはかからず、政策の効果は見えて

いない。

この現状を打開すべく、2002年に「少子化プラスワン」を発表し、従来の少子化対策に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」や「地域における子育て支援」が打ち出された。続いて2003年には「少子化社会対策基本法」および「次世代育成支援対策推進法」（2015年までの時限立法）が成立した。

次世代育成支援対策推進法では、次代の社会を担う子どもたちが健やかに生まれ育つ環境整備のために、「子育ての社会化」を掲げて具体的な施策を策定した。国と地方公共団体、そして企業が一体となって子育て支援の取り組みを行うことが求められた。同法では、従業員が300人を超える企業および特定事業主（国・地方公共団体）には、育児休業の取得促進をはじめとした両立支援策に対する「事業主等行動計画」の策定を義務づけた。

今回、企業に対しても「仕事と子育ての両立」支援対策への行動計画提出を義務付けたことにより、今後より一層、企業は主体的に取り組む必要に迫られてきた。

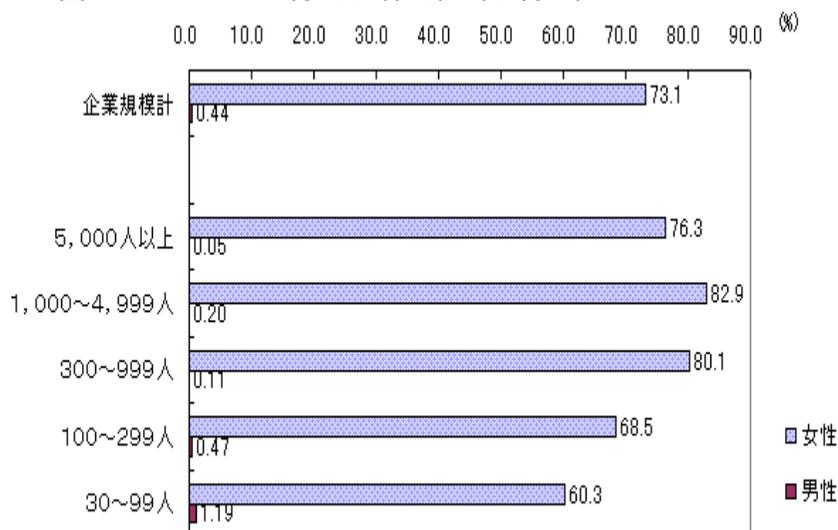
本節では、現在企業が取り組む両立支援策の中でも、最も必要である育児休業制度の現状と、一部の企業で取り組みが始まった「事業内保育所」について、可能性と課題を探る。

(1) 育児休業制度と取得率の現状(7)

出産後も仕事を続けることを希望する女性にとって、育児休業制度は最も必要不可欠な

支援策である。以下は、厚生労働省が2004年に発表した、「平成15年度女性雇用管理基本調査」結果の中で示された、育児休業取得率の統計である。調査対象は、本社において常用労働者30人以上を雇用している民間企業のうちから産業・規模別に層化して抽出した約7000企業であり、回収率は74.7%であった。

図2-1 育児休業取得率



(注) 調査対象企業において、H14.4.1からH15.3.31までの1年間に出産した者又は配偶者が出産した者に占めるH15.10.1までの間に育児休業を開始した者(育児休業の申出をしている者を含む)の割合である。

(出所：厚生労働省 [w2] より)

男女別にみると、女性は73.1%、男性は0.44%であった。また、育児休業取得者のうちの男女別割合をみると、女性が97.1%、男性が2.9%となっている。

企業規模別の育児休業取得率を女性についてみると、規模が大きいくほど取得率が高く、

5,000人以上規模で76.3%、1,000~4,999人規模で82.9%、300~999人規模で80.1%、100~299人規模で68.5%、30~99人規模で60.3%である。

上記の結果から、次の2点が考察できる。1つ目は、「中小企業における取得率の低さ」である。大企業と比較して、やはり小規模の企業においては、いまだ十分に取得できる職場環境には至っていないことがうかがえる。また、近年、派遣労働などをはじめとした短時間労働者が増加しており、そうした労働者にとっては、育児休業制度の取得は難しいとされている現状があることもおさえておきたい。

2つ目は、「男性の取得率の低さ」である。次世代育成支援推進法での行動計画とあわせて、政府は今後10年間で、現在の0.4%から10%まで高めようという数値目標を掲げているが、現実には厳しそうである。日本経済新聞が連載企画「少子に挑む」(8)の中で主要企業100社にアンケートを行った結果の中で、男性社員の取得について触れられているが、「取得を促進する」と答えた企業は56%、「取得を否定しないが促進もしない」が42%、「現実的でなく難しい」が2社であった。専門的な業務につく男性社員の代替要員への不安などもあり、取得復帰後の査定や昇進に影響があると懸念する声も多く挙がった。

女性が仕事と子育てを両立するためには、夫となる男性の取得促進も重要である。しか

し、現時点では、企業側の職場環境や労働システム上、困難であることがうかがえる。

(2) 事業内保育所の取組みと現状(9)

次に、企業における「仕事と子育ての両立」支援策の一環で設置されている、事業内保育所についても言及しておきたい。

事業内保育所とは、企業内に設けられ、従業員を主な利用者としている認可外保育所のことをいう。主な特徴としては、「保育所の利用時間が従業員の勤務形態に対応しており、朝早くから夜遅くまでやっているということ」「定員や利用人数が少ないということ」「保育所自体が狭いということ」「園庭がないこと」などが挙げられる。則武・深谷[28]は論文の中で、実際に事業内保育所を利用している従業員にアンケート調査(10)を行い、メリットとデメリットを考察している。以下でその内容をまとめる。

メリットとしては、4点挙げられる。まず1つ目は、安心感である。会社の作った保育所であるという安心感、さらに職場の近くに子どもがいるという安心感であり、万が一病気にかかった際なども、すぐに対応できることが魅力である。2つ目は、会社が作った保育所であるため、会社側が「仕事と育児の両立」に関して理解があることの表れであり、環境がそれだけ整備されているという点である。3つ目は、復職時期が自由に選択できる点である。一般の保育所では、入所時期が4月であるため、期の途中から仕事に復帰することが

難しい。しかし、事業内保育所は、期の途中であってもいつでも入所可能なため、好きな時に復職できる。4つ目は、時間的問題が挙げられる。一般の保育所と異なり、迎える時間を気にせず、仕事に集中できる。

一方、デメリットとしては、通勤ラッシュが何より指摘される。小さな子どもを抱えての通勤ラッシュは、非常に大変なものであることは想像に難くない。現在、女性専用車両なども導入され始めてはいるが、根本的にこの問題を解決する手段としては至っていない。

このように、働く女性にとって事業内保育所は魅力的な点を多く持つ保育サービスである。しかし、企業側にとってはどうか。設置コスト、ランニングコストが高いにも関わらず、その利用見込みは不確実であり、事故など万が一の際に受ける企業のダメージは大きい。そのようなリスクを抱えてはいるが、近年、企業に強く問われているCSR（企業の社会的責任）の観点から見ても、従業員というステイクホルダーに対する環境整備として今後より一層必要となる対策であると考えられる。

とは言え、このように自社内に保育所を設け、環境を整えることができるのは現在のところ大企業が中心である。多くの働く女性が勤めるのは中小企業であり、その多様な保育ニーズを広く受け止めるには限界がある。働き続ける女性にとって、仕事と子育てがうまく両立できる労働環境の整備は、まだ不十分

であり、(1)で前述した育児休業制度の取得率向上も含め、今後の大きな課題である。

(1) 山懸・岸和田 [29] 172 ~ 174 ページ、山懸 [30] 54 ページ

(2) 庄司 [24] 121 ページ

(3) 庄司 [24] 124 ページ

(4) 山懸 [30] 118 ページ

(5) 山懸 [29] 175 ページ

(6) 中井 [15] 127 ページ

(7) 厚生労働省 [w2]

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/07/h0723-2a.html>

(8) 日本経済新聞、2005年5月29日付

(9) 則武・深谷 [28] 31 ~ 38 ページを主に参照

(10) 文部科学省ビル内にある「かすみがき保育室」の利用者14名にアンケート調査を行った結果を参照した。

第 3 章 新 しい 保 育 施 設 の あ り 方

本章では、現在最も保育現場で盛んに議論されている「幼保一元化」に焦点を当て、その議論を整理するとともに、幼保一元化総合施設の望ましいあり方に言及していく。そして、都心部を中心に問題が深刻化している「待機児童」について、その原因と解決策を探り、総合施設がその解決に果たしうる可能性を考察する。幼保一元化総合施設に関しては、実際に運営を行っている NPO 法人団体を訪れ、その実態を分析することで、望ましい総合施設のあり方を提示したい。

第 1 節 待 機 児 童 問 題

第 2 章で、これまでの保育政策の変遷と、その結果として影響を受けた女性労働のあり方に言及した。1990 年代に入って、「1.57 ショック」を契機に、政府もようやく少子化社会の進行に対する危機感を持ち、その後次々と「少子化対策」を打ち出していった。しかし、第 2 章第 3 節で触れたように、働く女性にとって、企業の両立支援は近年、次第に進んできたものの、やはり現状では十分でないとされている。

さて、こうした背景をもとに、働く女性にとって仕事と子育てを両立させるためには保育所が必要不可欠となるが、近年、希望する公立保育所に入りたくても入ることができず、入所待ちの状態である児童、すなわち「待機

児童」が年々増加傾向にある。以下のグラフ
を見てみよう。

図 3 - 1 待機児童数の推移



(出 所 : 「 保 育 白 書 2004 」 [32] P10 より)

グラフを見ると、まず棒グラフが2つほど、
並列してあることに注目してほしい。これは、
2001年度以降、厚生労働省による「待機児童」
の定義の変更が行われたことによるもので、
それは後述する、2001年7月に小泉純一郎内
閣が提起した「待機児童ゼロ作戦」が大きく
関係する。ゼロ作戦の目標達成を遂行するた
めに、定義の変更を行ったのである。

2003年の児童福祉法改正により、児童福祉

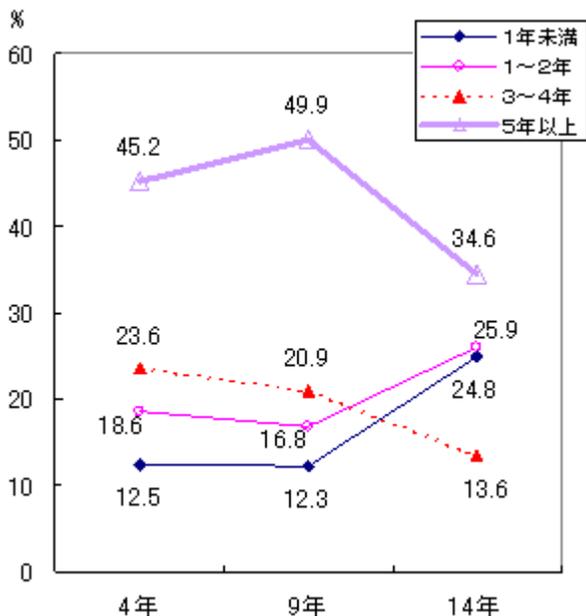
法施行規則 40 条の中で、新定義とは、ほかに入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望して待機している場合、認可保育所へ入所希望していても、自治体の単独施策（いわゆる保育室等の認可外施設や保育ママ等）によって対応している場合は、待機児童数から除くというものである。この新定義によって、一見すると待機児童数は減少したかのようにデータ上は表れ、2004 年度までの 15 万人の待機児童削減、という政府の目標はほぼ達成されたと言われている。(1)

しかし、この定義について、田村[32]は、1997 年の児童福祉法改正の際に最も強調された、「保護者の保育所選択権」が無視されているという問題点を指摘している。希望した保育所になんらかの理由により入所できず、やむなく認可外保育所やベビーシッターなど他の保育サービスを選択した場合、それは緊急避難的な入所であり、保護者の保育所選択権が保障されているとは言えない。

では、この待機児童問題の背景には何があるのだろうか。主な原因としては、働き続ける女性の増加と公立保育所の需給ミスマッチ、多様な就労形態と保育所の入所基準の不合致、が考えられる。特に に関して は、近年急増中である「派遣労働」など、短時間雇用者が女性の就労形態の多くを占めていることが問題である。以下に、女性のパート・アルバイトなど短時間雇用者の就業継続期間

別雇用者比率を示す。

図 3 - 2 短時間雇用者の就業継続期間別雇用者比率



(出 所 : 厚 生 労 働 省 [w 2] よ り)

グラフから分かるように、年々その就業継続期間は短くなっており、保育所の「保育に欠ける」入所基準(2)からもフルタイムで働く正規労働者が優先されて入所決定されるため、多くの非正規労働者は、入所待ちを余儀なく求められる。例えば、週3日だけ働く派遣労働者などの場合、必ずしも常時「保育に欠ける」状態ではなく、そのような就労形態の保護者は、子どもを「保育所にも幼稚園にも入れることができない」、いわば新しい形の待

機児童となる。このような新たな待機児童の創出が深刻化する中で、政府は地域内に存在する保育園と幼稚園の施設を一体化させて運営させるという「幼保一元化」政策を展開しようとして着手し始めた。次節で、その動向を押さえ、待機児童問題の解決策を言及する。

第2節 幼保一元化総合施設をめぐる議論(3)

近年、保育園と幼稚園を同一施設内で運営し、「就学前の教育保育を一体として捉えた、一貫した総合施設」構想が小泉内閣の下で突如浮上し、現在その基本方針を取りまとめるために論議が進んでいる。この「幼保一元化」政策は、保育現場にどのような影響をもたらすのであろうか。そして、子育て環境における現状の問題点を解決する手段としての可能性はどこまであるのだろうか。この視点に基づいて、以下で幼保一元化をめぐる動向を整理していく。

はじめに、保育園と幼稚園の違いについて説明する。保育園は、第2章第1節で示したように、児童福祉法に規定された福祉制度であり、公立・私立の別なく市町村の責任に基づいて運営される。一方、幼稚園は、3歳から就学前までの子どもを対象とした、学校教育法に基づく学校である。義務教育ではないため、行政関与は限定的であり、私立園の場合は運営上も市町村の関与がないため、設置

者・経営者の個性を反映した教育サービスの展開が可能である。

現在、働く女性の増加に伴い、保育園への入所希望が高まる一方で、幼稚園は従来のニーズでは対応できないことから、園児獲得競争の中で、「預かり保育」を実施するなど、実質的に保育所と同様の保育サービスを展開せざるを得なくなってきたのが実情である。

しかし、第1節で述べたように、「待機児童」問題は依然として深刻な状態である。この待機児童解消と、多様化する保育ニーズへの柔軟な対応を目的に、保育サービス分野における規制緩和が進められている。以下で、その規制緩和による概要を一部提示する。

定員の弾力化（2001年上限撤廃）

4月は定員の15%まで、5月は定員の25%まで10月以降は保育士数や面積基準など最低基準を下回らなければ、定員とかわりなく受け入れ許容、とした。

保育所の設置主体制限の撤廃（2000年3月）

地方自治体、社会福祉法人等に限定されていた保育所の設置主体制限を撤廃した。また、2003年に児童福祉法改正の中で、「指定管理者制度」が導入され、民間企業やNPO法人の運営が可能となった。

公設民営方式の促進

児童福祉法を一部改正し、公設民営促進を規定した。また、民間貸与を目的とした自治

体による保育所整備を補助対象化し、公有財産活用、PFIマニュアルを策定した。(2001年)

待機児童の多い地域での保育所設備基準の弾力化(2001年3月)

園庭は、保育所付近の広場や公園で代用可とする扱いを明確化した。また、ゼロ・1歳児を受け入れる場合の1人当たりの部屋面積を明確化した。

このような規制緩和の下で、空いている幼稚園の敷地を有効利用することで、保育所との一体化を図り、待機児童解消の一助を目的として、幼保一元化政策が検討され始めた。2003年12月に、総合規制改革会議において「規制改革の推進に関する第3次答申(最終答申)」がまとめられ、そこで示された「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した『総合施設』の検討」について閣議で「最大限尊重する」旨が決定された。これを受け、厚生労働省では幼保一体型の「総合施設」について制度検討が進められている。2004年6月に基本構想がまとめられ、2005年度末に法案を国会に提出する見込み、と言われている。2005年度中に先駆けたモデル事業を試行し、2006年度から本格実施の予定、とされている。

ここで、その総合施設導入にあたっての、期待される点と懸念される点を提示しておきたい。まず、期待される点としては、1つ目には「幼稚園の空き施設を有効利用すること

で、待機児童の受け皿を拡大すること、そして二つ目には「子どもにとっての幼保一貫教育の重要性」が挙げられる。一方、懸念される点としては、「民営化による保育の質の低下」が何より指摘されている。これは、小泉内閣の下で進められている規制緩和政策に対する経済的削減の目的によるものであるという危惧による。三位一体改革の中で、2004年度より、保育運営費が一般財源化されたことも、その側面が大きい。

その政府の姿勢は、「待機児童ゼロ作戦」においても垣間見られる。2004年度までに15万人の児童受け入れを目指すという具体的数値目標を達成するために、第1節で述べたように待機児童の定義を変更したり、定員の弾力化によって、保育所に児童を詰め込むなど、子どものための保育政策ではなく、経済的側面を優先した方針と懸念されるのである。

それでは、待機児童問題の解決、および子どもの視点に立った教育環境の構築は本当に不可能なのであろうか。次節で、実際に全国に先駆けて幼保一元化総合施設の運営を行っているNPO法人の代表理事にお話を伺い、現場の声を問う。

第3節 現場調査

～「ぷりすくーる西五反田」の事例を通して

上記で述べた総合施設の現場を実際に訪れ

た。以下で総合施設の理念や活動内容などを紹介する。

図 3 - 3



(出 所 : 「 子 育 て 品 川 」 [w9] よ り)

『 ぷ り す く ー る 西 五 反 田 』 は、東 京 都 品 川 区 の 条 例 に よ っ て 設 置 さ れ た、「 品 川 区 就 業 前 乳 幼 児 教 育 施 設 」 で あ り、2004 年 6 月 1 日 よ り 開 設 さ れ た。就 学 前 ま で の 一 貫 し た 教 育 ・ 保 育 方 針 に 基 づ き、1 人 ひ と り の 豊 か な 個 性 と 生 き る 力 を 伸 ば し、社 会 性 や 創 造 性 を 高 め る 教 育 ・ 保 育 を 展 開 し て い る。

0 ~ 2 歳 児 の 「 保 育 園 (認 可) 」 と 3 ~ 5 歳 児 の 「 幼 児 教 育 施 設 」 と、「 地 域 子 育 て 支 援 セ ン タ ー 」 (4) が 併 設 さ れ た 総 合 施 設 で あ る。運 営 は、「 指 定 管 理 者 制 度 」 (5) を 導 入 し、特 定 非 営 利 活 動 法 人 (N P O) で あ る 『 子 育 て 品 川 』 が 行 っ て お り、「 公 設 民 営 型 」 で あ る。

N P O 『 子 育 て 品 川 』 は、私 立 幼 稚 園 園 長 ・ 教 諭 の 有 志 に よ り 組 織 さ れ、2003 年 12 月 に 東 京 都 の 認 証 を 受 け た、幼 保 ・ 公 私 の 壁 を 越 え た 幼 児 教 育 の 構 築 を 目 指 す 非 営 利 団 体 で あ る。私 が 今 回、イ ン タ ビ ュ ー を 行 っ た の は、こ の N P O 団 体 の 代 表 理 事 を さ れ て い る 小 俣 昌 道 氏 で あ る。

こ の N P O の 取 り 組 み は、民 間 な ら で は の 独 自 メ ニ ュ ー を 展 開 し て お り、通 常 の 保 育 や 教 育 プ ロ グ ラ ム に と ど ま ら ず、保 護 者 や 地 域 住 民 を 集 め て、子 育 て に 関 す る 講 演 会、遊 び の 講 習 会、親 子 で 参 加 す る お 楽 し み 会 や 野 外 活 動、観 劇 会 な ど の 企 画 運 営 も 主 体 的 に 行 っ て い る こ と に 注 目 し た い。

私 が 実 際 に 施 設 を 訪 れ た と き も、施 設 に は

0歳児から5歳児までの各年齢層が同じ部屋で交流しており、保育士さんたちが熱心に指導していた。また、併設されている地域子育て支援センターにも、地域住民の親子が訪れており、総合施設としての活動に触れることができた。

小俣氏は、「子どもを産み育てる喜び」に強い志を持っており、通常の保育園では実施することのできなかつた数々の独自メニューを提供し、保護者も子どもと一緒に活動する機会を設ける、「預ける」から「参加セレクト」型の保育教育環境を築き上げている。これは、保護者の理解と共感を得ており、この点こそが「総合施設」「民営型」の持ちうる利点であろう。そして、フルタイムではなく、派遣労働者などフレキシブルな勤務形態の保護者からの一時的な保育にも柔軟に対応しており、入園希望者も年々増加中である。

しかし一方で、完全に待機児童を受け入れるには限界があること、そして、そもそも子どもの視点に立った子育て環境を考えれば、より柔軟な働き方が前提となることが望ましい、など、その保育・教育の実施にあたっては課題があることもうかがえた。次節で、幼保一元化総合施設についての今後のあり方を考察する。

第4節 考察

「ぶりすくーる西五反田」の事例を通して、

幼保一元化総合施設の存在意義と可能性、そして今後本格的に導入する際の課題を考察する。

まず、幼保一元化に対する懸念に対しての見解を述べたい。「民営化によって、これまでの保育の質が低下する」という声が多く寄せられているが、これはむしろ実質的な運営組織のやり方によって生じうる問題であって、総合施設自体の組織形態には保育の質を低下させるものはない、と感じられた。むしろ、今回の事例において、その利点を述べると、強い理念と志の下で、元私立幼稚園で培ってきた教育プログラムでのノウハウを生かし、子どもたちの立場に立った豊かな教育環境を展開しており、今後の保育サービスの中でも重要視されている、「子ども」の視点における保育のあり方を実践していることがうかがえた。

また、これまでのようにフルタイムで働く女性ばかりでなく、近年急増中の派遣労働者など、フレキシブルな勤務形態によって、「保育園にも幼稚園にも入れない」、新たな形の待機児童に対する柔軟な受け皿としての機能を果たすにふさわしい運営方式であると感ぜられた。これは、総合施設が今後、「保育に欠けない」子どもたちも含めた保育施設として、地域において待機児童解消の一助となると同時に、地域福祉コミュニティの中核をなしうる期待も寄せられる。

とはいえ、課題も多く浮かび上がる。今後、

保育所が民営化し、総合施設の導入が本格化される上で、前提として必要となるのは「働き方の見直し」である、と小俣氏は述べる。今、子育て支援において大切なのは、「子どもを産み育てる喜び」を親が実感することである、という理念のもと、親子参加型のプログラムを展開しているが、現状ではフルタイムの就労女性にとっては厳しいものもある。保育所が単なる「保護」としての機能を果たすだけでなく、子どもの立場に立った教育環境を構築するためには、企業側の労働環境の向上も求められるということである。

また、先ほど述べたように、民営化が経済的削減優先の方針のもとで進められると、保育の質の低下を招くという懸念に対しては、委託先の選定基準を厳正に設け、利用者に理解される評価システムなどの導入が必要になる、と考えられる。

今後、NPOや民間企業における行政との連携・協働のあり方がまさに問われる時代となるであろう。

-
- (1) 「保育白書 2004」 [32] 10 ページ など
 - (2) 第 2 章 第 1 節 を 参 照
 - (3) 「保育白書 2003」 [31]、 「保育白書 2004」 [32] など を 広 く 参 照
 - (4) 第 4 章 第 2 節 を 参 照
 - (5) 第 3 章 第 2 節 を 参 照

第4章 地域主体の子育て支援の街づくり

前章では、現在の保育現場において最も盛んな議論がなされている、幼保一体化総合施設について考察した。調査を通してうかがえた事実として、保育所が担う役割が従来のように、待機児童解消などに見られる「就労支援」にとどまるものではなく、その地域の親子にとって多様なニーズに応えた柔軟なサービス提供を行い、そして親子同士がともに交流し合おうことのできる場を作り出すこととして求められていることが認識できた。しかし、保育所制度における現行の法律では規制も多く、必ずしも柔軟に多様なサービスが提供できるとも言えない。また、保育所だけであわゆるサービスを提供するには限界がある。

本章では、子育て支援における望ましい社会環境の構築に向けた、もう一つの柱である、「子育ての孤立化」に対する支援について、地域社会を軸に分析する。働く女性のみならず、子育てをする全ての親にとって安心な街には何が必要であろうか。その検証事例として、子育て支援の取組みに積極的な姿勢をとっている自治体の一例である、東京都品川区を取り挙げたい。地域社会に関わるステイクホルダーが、どこまで子育て支援に有効な資源を活用しあえるのか、その鍵を探るべく、地域福祉のあり方を、実践事例を通して考察していく。

第 1 節 社会福祉構造改革と「地域福祉」

まず、子育て支援における地域支援について考察する前に、福祉分野全体における近年の動向を踏まえておきたい。その中で地域福祉がどのように位置づけられているのか、定義も含めて確認していく。

地域福祉については、近年その重要性が各所で挙げられてはいるが、いまだ定説はないとされている。ちなみに、川村[9]は、「高齢者、障害者、児童、母子および寡婦、困窮者などと対象別にとらえられている現行の社会福祉について、地域を視座として“横割り”にとらえ、住民自治に基づく公私協働により、新たな福祉コミュニティを構築すべく、その思想や原理、原則を踏まえ、必要な制度・政策や事業・活動を展開して実体化することである」と定義づけている。ここで述べる地域福祉において、上記の原理・原則とは以下のようにまとめられる。

住民主体の原則 ... 福祉コミュニティ構築
の推進主体

協働性の原則 ... 公私協働と連絡・調整

地域性の原則 ... 地域特性と住民のニーズ

共有性の原則 ... 地域福祉活動の共同実践

この「地域福祉」実践にあたっては、行政と住民・事業者の協働が必要であり、住民が主体となる場合は、組織された住民の活動が重要な意味を持つ。その観点から特定非営利活動法人（NPO）への期待が寄せられる。具体的に3点挙げるとすると、1つ目は「市民の多様な生活上のニーズに個別で対応」、2つ目は「市民と市民の新しい相互関係性の構築」、3つ目は「新しいサービスの創出」である。

(1)

この地域福祉の概念は、従来から用いられていたが、法律上の文言として登場したのは、2000年に制定された社会福祉法が初めてであった。1990年代後半から進められている社会福祉基礎構造改革の2大特徴の1つとして掲げられ、それに伴い、児童福祉分野においても、少子化社会対策大綱や次世代育成支援対策推進法、さらには児童福祉法改正の中で、地域福祉の視点が新たに盛り込まれ、「地域における子育て支援機能の強化」の必要性が強く明示された。次世代育成支援対策推進法においては、すべての都道府県市町村に「地域行動計画」の策定を義務づけ、子育て支援策の具体的な数値目標と方策を掲げることを求めている。

第2節 地域子育て支援サービスの意義(2)

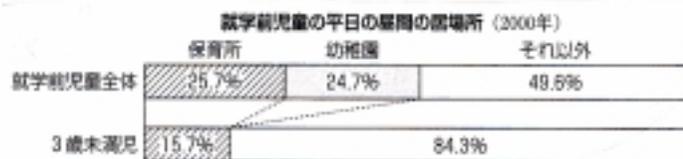
前節で見たとおり、今まさに児童福祉分野においても、地域主体の取り組みが求められて

いる。各地域にある保育所を中心として、地域内の各ステイクホルダーがネットワークを構築し、子育て支援サービスを支えていくことが望まれる。この節では、地域子育て支援サービスの意義を問い、実際に子育てをしている母親たちから求められるサービスについて言及していく。

保育所の保育活動の目的は、子育て・子育ての支援であることは言うまでもない。これは、児童福祉法が制定されて以来、保育所の根幹となる大切にすべき理念である。しかし今、保育所はこれまで以上に多様なサービスを展開することが求められるようになった。その内実には、繰り返し述べるように、働く女性のみならず、「子育ての孤立化」から子育てをする親を防ぐための場が必要となっているからである。

実際に、子供の保育状況を見てみたい。下の図は厚生労働省「保育に関する資料」(2002年)によるものであり、保育の対象となる就学前児童における平日の昼間の居場所の調査結果を示してある。

図 4 - 1



資料：厚生労働省「保育に関する資料」(2002, 6頁)をもとに作成。

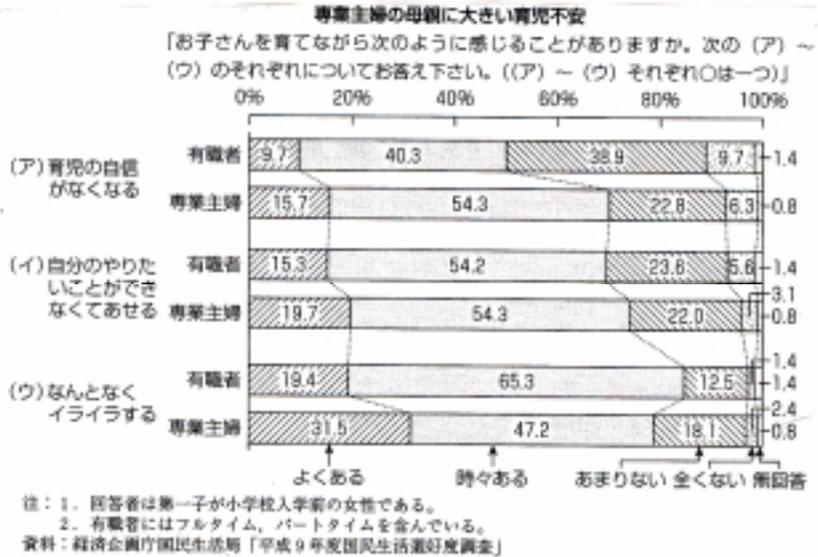
(出 所 : 山 懸 [3 0] 1 5 4 ペ ー ジ)

これを見ると、就学前児童のうち、認可保育所を利用しているものは約4分の1であり、認可幼稚園はそれよりわずかに低く、「それ以外」（どちらにも所属していない）が約半数であることが分かる。「それ以外」には、認可保育所や障害児施設なども含まれるが、それが大きな割合となることはないので、ほとんどが在宅子育て層であることを示していると言えよう。さらに注目すべき点は、3歳未満児で見ると、在宅子育て支援層は8割以上となっていることである。つまり、ここから、地域子育て支援の新たな必要性が裏付けられる。保育所や幼稚園を利用していれば、そこを通じて様々なサービスを利用することもできるが、在宅子育て層には固有のサービスが少ない。よって、地域子育て支援の対象は、主にこの3歳未満の子どもと、その家庭であることを意味している。そもそも、地域子育て支援事業は、制度的には基幹に組み込まれているわけではなく、あくまでも「特別保育」という選択事業にすぎない。その結果、これまでは“付帯的なもの”として若干軽視されがちであったが、先ほどの図で説明したように、3歳未満の8割以上が属し、量的には膨大であることが明らかである。もちろん、これらすべてが子育てに関して支援ニーズを抱えているわけではないと思われるが、山懸〔30〕はこの状態について、「今日の子育て状況をみたとき、『親（主に専業主婦を想定する）が家で子育てに専念しているから大丈

夫である』という従来の見方ではなく、「親が独りで抱え込んで子育てをしていること」を、むしろ懸念材料としてみる見方が子ども家庭福祉に携わる者の間では一般化しつつある」と述べている。(3)

次に、その興味深いデータがあるので示しておきたい。これは、有職女性と専業主婦との間の子育て不安の差を示している。調査結果では、「育児に自信がなくなる」という項目について、「よくある」と「時々ある」を合計すると、有職女性が 50.0%なのに対し、専業主婦は 70.0%であり、「なんとなくイライラする」という項目については、「よく有る」と答えた女性は、有職女性が 19.4%なのに対し、専業主婦は 31.5%となっており、その差は大きい。家庭でじっくりと子どもと向き合う時間が長ければいいというわけではなく、それゆえに子育てに対する不安や自信喪失も大きくなるという現状が浮かび上がる。このことから、明らかに専業主婦の方が不安が高いという傾向が見られる。

図 4 - 2



(出 所 : 山 懸 [3 0] 1 5 5 ペ ー ジ)

それでは、実際にどのようなサービスが必要とされるのであろうか。保育所における地域子育て支援サービスは、制度的には「特別保育事業」の一つとして位置づけられる。特別保育事業とは、児童福祉施設最低基準(4)および保育所運営費に基づいて保育所が行う基本的な保育サービス以外の部分を指す。この名称が使われるようになったのは、1995年以降であるが、以下に特別保育事業の内容を示す。

図 4 - 3

| 特別保育事業の内容 | |
|---------------------------|--------------------------|
| 延長保育促進事業及び長時間延長保育促進基盤整備事業 | 延長保育促進事業、長時間延長保育促進基盤整備事業 |
| 一時保育促進事業 | |
| 地域子育て支援センター事業 | |
| 乳児保育促進等事業 | 乳児保育促進事業、乳児保育環境改善事業 |
| 保育所地域活動事業 | |
| 障害児保育対策事業 | 障害児保育事業、障害児保育促進事業 |
| 家庭支援推進保育事業 | |
| 休日保育事業 | |
| 送迎保育ステーション試行事業 | |
| 駅前保育サービス提供施設等設置促進事業 | |
| 家庭的保育等事業 | |
| 認可化移行促進事業 | |

(出 所 : 山 懸 [3 0] 1 5 9 ペ ー ジ)

上記の表に示すように、特別事業には、「保育に欠ける」子どもを対象とした基本保育サービスに対する上乘せの意味を持つもの（延長保育や休日保育など）と、「保育に欠けない」子どもとその保護者を対象にした横出しの意味合いをもつものがあり、年々その内容は拡充されている。地域子育て支援サービスは、特別保育事業の中でも後者の意味合いが強いものであり、上記の表ではみると、一時保育促進事業、地域子育て支援センター事業、保育所地域活動事業の一部、駅前保育サービス提供施設等設置促進事業の一部が当てはまる。この中で、第3節で後述する、品川区の取り組みの中で紹介する「地域子育て支援センター」について、詳しく見ていく。

まず、地域子育て支援センター事業の成立の経緯を説明する。地域子育て支援センター事業は、1993年度に「保育所地域子育てモデル事業」として創設され、翌年には「保育所等地域子育てモデル事業」となり、1995年から現在の名称である「地域子育て支援センター事業」となった。これはエンゼルプランの中で命名された。

この事業の目的は、2002年現在、特別保育事業実施要綱の中で、

「地域全体での子育てを支援する基盤の形成を図るため、子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を担当する職員を配置し、子育て家庭等に対する育児不安等についての相談指導、子育てサークル等への支援、地域の保育需要に応じた特別保育事業の積極的な実施・普及促進及びベビーシッターなどの地域の保育資源の情報提供等、並びに家庭的保育を行う者への支援などを実施することにより、地域の子育て家庭に対する育児支援を行うこと」(5)

と明記してある。つまり、親子への直接的な支援以外にも、企画や調整、情報提供など各種地域子育て支援サービスのマネジメンツ的な機能が付加されていることが分かる。

センターの実施主体は市町村であり、実施は保育所等に委託することができ、市町村長が実施施設を指定することとなっている。職

員は、「保育士」等、事業を専門的に担当するにふさわしい能力を持つ者、とされている。運営実施数においては、エンゼルプラン(1994年)における重要施策の第7項目として「子育て支援のための基盤整備」を掲げて、地域子育て支援センターの充実をうたっている。続く、「緊急保育対策等5ヵ年事業」で、その設置目標値が設定された。1999年末の目標値が3000ヶ所(全市町村に1ヶ所設置を目標)とされたが、実際には2000年度の段階で1376ヶ所であり、半分にも満たなかった。2000年に出された新エンゼルプランでは、改めて3000ヶ所の設置目標が掲げられ、2003年の段階で約2500ヶ所となっている。(6)

さて、実際の地域子育て支援センターでは、どのようなサービスを展開することが望ましいのであろうか。下の表は、地域子育て支援センターを実際に運営している保育所に、強化すべきと考えられる活動を12項目取り上げて尋ねたものである。結果を見てみると、「親同士の出会いの場」「子育ての楽しさを知ってもらう場」「子育てに関する親同士の情報交換の場」「親への育児方法や知識の提供」「親と子のふれあいの場」など、上位項目に挙がっているものは、いずれも親の仲間作りや親としての自信をつけさせる方向での活動を重視するセンターが多い、と考察できる。このことから、地域子育て支援センターが、子育て支援の中心の場として大きな役割を担うことに期待が寄せられる。

図 4 - 4

地域子育て支援センターにおいて強化すべき活動

| | 必要だと 思う | どちらかと いえば必要 | 計 |
|-----------------------|-------------|----------------|--------------|
| 親同士の出会いの場 | 246 92.5 | 20 7.5 | 266 100.0 |
| 子育ての楽しさを知ってもら う場 | 244 91.7 | 19 7.1 | 263 98.8 |
| 子育てに関する親同士の情報 交換の場 | 242 91.0 | 23 8.6 | 265 99.6 |
| 親への育児方法や知識の提供 | 238 89.5 | 24 9.0 | 262 98.5 |
| 親と子のふれあいの場 | 228 85.7 | 35 13.2 | 263 98.9 |
| 子どもの遊び場づくり | 194 72.9 | 61 22.9 | 255 95.8 |
| 育児リフレッシュ | 177 66.5 | 74 27.8 | 251 94.3 |
| 子どもの仲間づくり | 167 62.8 | 78 29.3 | 245 92.1 |
| 子どもの発達 | 155 58.3 | 77 28.9 | 232 87.2 |
| 子どもの参加支援 | 122 45.9 | 85 32.0 | 207 77.9 |
| 親の生き方支援 | 120 45.1 | 112 42.1 | 232 87.2 |
| 子どもの意見反映 | 78 29.3 | 102 38.3 | 180 67.6 |

出典：大阪市立大学社会福祉学研究室「地域子育て支援センターの運営に関する調査報告書」2002。

(出 所 : 山 懸 [30] 161 ページ)

このように、今後は地域社会における子育て環境の整備に向けて地域子育て支援サービスの充実が求められるが、果たしてその役割はどこが担うべきであろうか。この点に関して山懸 [30] は、

「幼稚園や市町村保健センターなどにも大きな期待は寄せられるものの、保育所の果たす役割は大きい。なぜなら、幼稚園は地域子育て

て支援の中心的対象層である0～3歳未満の子どもたちに対して日常的にサービスをしているわけではないため、情報と知識でやや不安があるし、少なくとも設備面において、現状ではこれらに対応できる状況とはなっていない。市町村保健センターは、市町村に原則一ヶ所であり、量的に限界がある。また、保健医療スタッフは充実しているが、日常的な保育機能や預かり機能がない。それに対して保育所は量的にも多いし、職員構成も多様である。さらに日常的に、保育活動や一時預かりなどを展開できる。」と述べている。しかし、実際には保育所のみで全て対応するには限界があると考えられる。よって、筆者は保育所にその中心的機能を持たせつつも、地域における様々な施設や人、団体などの資源を利用して、幼稚園や児童館、公民館などの公的施設などでNPOやボランティアが積極的に関わって、多様なサービスを展開することが、それぞれの限界を補完しあい、また、互いの活動によって相乗効果をもたらすのではないかと考える。

最後に、次節で具体的な自治体の取組みを考察するにあたって、地域子育て支援サービスの課題と展望を提示しておきたい。

今後、求められる機能として、以下の3点が重要だと考えられる。

(1) 相談・情報提供

子育てへの不安を抱えたまま、地域社会の

中で孤立しがちである子育て家庭に対して、多様な窓口が用意されていることが望ましい。現代社会においては、近年家庭内での児童虐待の増加も見られ、非常に懸念すべき現状である。よって、子どもと家庭をめぐる問題について、どこまで外部から多面的なアプローチができるのかが問われる。子育てをする保護者にとって、少しでも安心して子育てを行えるように、公園や公民館など地域に存在している既存の資源を利用して、広く窓口を設けることが重要であり、緊急に行わなければならないと感じられる。

(2) 交流促進・地域活動支援

これは、地域での支援のあり方として最も重要である、と随所で叫ばれているサービスである。行政は従来型の「管理」として取り組むのではなく、(1)で触れた相談・情報提供を行う場を提供することも含め、NPOやボランティアなど多様な人材を活用し、それらの組織が柔軟にサービス提供できるような支援を行うことが望ましいと考えられる。具体的な方法については、現在各所、手探り状態で進められていると思われるが、後述する品川区での取り組みでも見られるように、「まちづくり」や「地域活性化」の側面から、主体的な人々による、行政・企業・NPOのネットワーク構築が大きく寄与するのではないかと考えられる。

(3) 訪問・派遣型サービス

これは、従来の施設で「待つ」タイプのサ

ービスでは問題の発見や早期介入が困難であることを打開するために必要だと思われる機能である。「来てもらう」「相談をしてもらう」とどまることなく、自ら「出かけていく」「探しに行く」サービスへの転換が求められる。

以上3点の機能を強化するにあたっては、先ほども述べたように、保育所を中心として地域にある様々な団体が相互に協力しあい、サービスを補完しあうことが必要である。そして、その連携を図る上でどこがイニシアチブを發揮していくかが、各地域において問われるところとなるだろう。

次節では、具体的に自治体の取組みに注目し、地域福祉がどのように実践されているのか分析する。

第3節 子育て支援における地域福祉の実践 ～品川区の取組み～

この節では、子育て支援の取組みに從來から積極的であり、他の自治体よりも多様なサービス展開がなされている東京都品川区を事例に挙げて、地域福祉の実践のあり方に言及していく。

(1) 子育て支援事業実施の歩み(7)

まず、品川区がこれまでどのような姿勢で子育て支援事業に取り組んできたかを述べて

おきたい。

品川区の人口は、1960年の約42.8万人をピークにそれ以降減少傾向に転じ、一時期は住宅整備などにより人口流出はとどまったものの、1985年から2000年まで人口減少が続いていた。その人口減少の大きな原因としては、「ファミリー世帯の流出」が顕著だと指摘されてきた。こうした状態に歯止めをかけるべく、品川区は「住み続けられるまち品川」を目標とする施策を展開し、住宅マスタープランでファミリー世帯の住宅事情を改善するため、区民住宅の供給などを中心に整備を行ってきた。その結果、現在では都心回帰現象により、品川区の人口は2000年を底に増加傾向に転じている。

こうした人口の増加傾向が見られる一方で、品川区の合計特殊出生率は、2003年度に0.85となっており、全国平均や東京平均を下回っている状況である。このような状況がある中、品川区では、全国平均・東京平均と比べると、結婚・出産後も働き続ける女性が多く、多様な保育需要が顕在化してきたと言われている。そこで、品川区は、『品川区第3次長期基本計画』（2001年～2010年）において、「保育」「児童厚生」などに分類されていた児童福祉施策から総合的な子育て支援施策へと転換を行うことを決めた。それに合わせて、これまで保育関係の所轄が様々な課に点在していたものを集約し、現在では児童福祉課として事業の取りまとめを行っている。(8)

品川区は、こうした経緯を経て、他の自治体と異なる視点を持って積極的に多様な保育サービスを実施している。一般に、「公共でできないことを民間に」という流れが、児童福祉に限らず福祉分野全体において強く議論されているが、児童保健事業部幼保一元担当課長の高橋純子氏によると、「品川区では、民間に任せがちなサービスもできるだけ公立保育園を中心に実施できるように取り組んでいる。他の自治体と比べて公立保育園の職員が努力して、延長夜間保育や休日保育など特別保育事業も展開している。」と述べている。実際、子育て支援に関するこれまでの取り組みが評価され、国から「子育て支援総合推進モデル市町村事業」の指定を受けている。現在、都心回帰現象による人口増加に伴い、待機児童も2000年以降増加傾向にあり（2004年現在、138人(9)）そうした観点からも保育ニーズの拡大を見込んで、第3章で取り上げた幼保一元化総合施設に関しても積極的に展開している。

(2) 区 の 取 組 み 事 例

では、実際に品川区が現在取り組んでいる保育サービスを紹介する。

教育・保育事業

幼保一元化総合施設（ぷりすくーる西五反田⁽¹⁰⁾・二葉すこやか園）

「ぷりすくーる西五反田」については第3章で詳述しているが、品川区では今後も、幼

保一元化総合施設を増設する方針であり、2006年度にも新たに新設する予定である。

延長夜間保育

品川区では、全園で延長保育を実施し、夜間保育は17園で実施している。延長夜間保育は、勤務時間や通勤時間の関係で通常の開園時間内に子どもを迎えに行けない保護者が、安心して仕事を続けられるよう支援する制度で、対象者は当該保育園の在園児である。延長保育時間は午後6時半から午後7時半（全園）、夜間保育時間は午後6時半から8時半（7園）と、午後10時まで（10園）である。

1993年から、午後7時までの延長保育を実施していたが、二重・三重保育の子どもが多く、また、当時ベビーホテルでの子どもの死亡事故が多発していたことから、少子化対策の具体策の一つとして、延長時間保育の実施が決定された。

病時保育

これは、区内在住の乳幼児が病気の急性期や安定期に適切なケアが受けられるように医療機関で保育し、保護者の就労を支援するもので、2005年1月から実施している。利用方法は、実施医療機関に直接申し込みを行い、診療を受けた後に保育を受ける、というものである。実際に保育園を利用している保護者からのニーズが高く、医師会の協力を得て実施されることになった。しかし、現状として対象者は、保育園・幼稚園に通っている6ヶ月以上学齢期までの子どもで、かつ保護者が

就労のため家庭で看護できない状況にある子ども、と限定されている。

生活支援型一時保育「オアシスルーム」

これは、在宅で子育てをしている家庭の子どもを就労以外のどのような理由でも保育園で一時的に預かる制度で、2004年6月から実施されている。登録制で、保護者の一時的なリフレッシュや買い物、通院、美容院などの理由で利用する人が多い、とアンケート結果から分かり、高い評価を得ている。

品川区では、後述する、病気や出産などの理由で子どもを保育できないときに、一時的に保育園で預かる「一時保育」を実施しているが、このサービスの利用にあたっては、病気や出産、冠婚葬祭など要件が規定されている。在宅で子育てしている家庭は子育てが孤立化する恐れがあり、子育てへの不安や負担感を持つ家庭が増えていることへの懸念から、こうした一時保育の要件に該当しない子育て家庭にも対応できるサービスを設けることになった経緯を持つ。

一時保育

区内在住の保護者が、病気や出産などの理由で子どもを保育できないときに、一時的に保育園で預かる制度で、1995年6月から実施している。在園児以外の在宅児も利用できるが、保護者の要件として、「死亡、もしくは出産等のため入院又は通院するとき」「疾病もしくは出産等のため入院又は通院するとき」「家族が入院し、その看護にあたるとき」「災害

等によって復旧活動に従事するとき」「親族の葬儀を主催し、又は出席するとき」「区長が必要であると認めるとき」のいずれかに該当する場合とされている。2004年度からは、先ほど述べた、「オアシスルーム」の実施に伴い、一時保育は「オアシスルーム」を実施していない区立保育園で実施されることになった。

産休明け・育休明け入園予約

区内在住の保護者からの産休明けや育児休業明けによる年度途中の入園希望に応え、職場復帰できるよう支援する制度で、1999年4月1日から実施されている。高橋氏が、「これは、他の自治体ではやっていない、ユニークで先進的な取り組みである。年々申込者が増えており、現在最も必要とされている保育ニーズの一つであると思う」と述べているように、この制度は画期的であると言ってよい。

通常、保育園の入園は年度始めの4月からであり、申し込み希望者はそれまでに区役所で申請を行うのだが、働く女性にとって、産休や育休を取得し、その期限が終わる月は必ずしも4月ではない。そうになると、実際には入園に合わせて休暇を早めに切り上げるか、待機児童として1年遅らせる、それが無理な場合は無認可保育園やベビーシッターなど他のサービスをやむを得ず利用するなど、の選択をせざるを得ない。

品川区は、このような状況を踏まえ、働く女性が社会復帰しやすいように、制度化した。

1998年に厚生省から通知された「特別保育事業の実施について」における「産休明け・育休明け入所予約モデル事業」を参照し、定員の弾力化を活用した品川区の保育事業にあわせた制度として立ち上げたものである。

待機児童対策の一助ともなっており、この制度導入によって、年間約40人分の受け入れ枠の拡充が図られた。

病後時保育

区内在住で、保育園や幼稚園に通園している子どもが病気の回復期のため集団保育が困難で、保護者が勤務の都合上、家庭で保育ができない子どもを病後時室で預かる制度。医師会の理解と協力を得て、2000年から実施されている。

休日保育

区内在住で、休日に保護者が就労などのため、保育できない子どもを区立保育園で預かる制度で、2001年度から実施されている。利用状況を見ると、年々増加傾向が著しく、これも先ほど述べた「産休・育休明け入園予約」と同様に、保護者からのニーズが高いものである。

この制度は、保育園利用者にアンケートをとった結果、必要だと言う声が多く、制度化されたものである。近年、特に女性においては多様な就労形態がとられており、サービス業などを中心に、日曜や祝日でも勤務しなければならぬ保護者が増加していることが背景としてうかがえる。

年末保育

年末に、保護者が就労などのために家庭で保育ができない場合に、区立保育園で子どもを預かる制度で、1998年度から実施されている。対象は、保育園に在園しているかどうかは関係なく、事前予約のもとでサービスが受けられる。これも上記の休日保育と同様、商業関係者にとってはニーズの高い保育であり、年々利用者は増加している。

上記で示した多様な取組みは、いずれも近年、利用者らにヒアリング調査などアンケートを行って、ニーズを把握した上で検討され、実施に至ったものが多い。これは、児童福祉法改正に伴い、「措置」制度から利用者主体の「利用選択制」への転換を受けてサービス拡充に努めた姿勢の表れである、と見ていいだろう。ではなぜ、ここまで品川区は多様なサービスを展開することが可能であったのだろうか。インタビューを通して、高橋氏はこう答えた。

「これは、まさに『職員の意識改革』なくしては成し得なかった。国がエンゼルプラン（1994年）など取組み始めた頃、すでに品川区では待機児童も含めて、保護者の多様な就労形態などから生じる様々なニーズを感じていたため、新しく取り組むべきことが多いと認識していた。しかし、これまで以上に多様なメニューを充実させるには、人の力すなわちマンパワーの活用が不可欠だった。人がい

なければ事業はできない、その認識を強く持ち、職員の意識改革を徹底的に行った。」

この職員の意識改革は、主に休日保育や年末保育を例に挙げると分かりやすいだろう。公立保育園の職員は公務員である。休日や年末にサービスを行うには、まず職員の主体的な意識が何より必要となることは想像に難くない。一般に、これまで公立保育所では公務員の高給料に対し、サービスが不十分でコスト面で非常に効率が悪く、利用者からのニーズにも応えているとは言い切れない、という議論がなされてきた。それが第3章で前述した、現在の「公営保育所」の民営化の動きの一因ともなっているだろう。しかし、品川区では、そうした流れとは一とせず、できるだけ公立でできることは公立で取り組む姿勢を展開してきている。

次に、第2節で説明した「地域子育て支援サービス」を紹介する。

子育て支援事業

幼児クラブ

子育ての孤立化に伴う不安等への対応策として、主に在宅で子育てしている親子を対象に、リズム運動。体操、創作活動、季節行事などのプログラムを通じて、体験しながら情報交換やリフレッシュができる場である。児童センター全館で開催されている。「出会い・ふれあい・つながりあい」をコンセプトを掲

げ、地域ぐるみで子どもと子育て家庭を支えあう社会づくりに向けて、地域のPTAや町内会、商店街、学校などと連携し、身近な地域を舞台にして遊びを通した活動を展開しており、乳幼児から中高生、大人までの異世代・異年齢の交流と、父親の活動参加をバックアップしている。高校生がスタッフの一員として協力するなど、ボランティアも含めて盛んな異年齢交流が何よりの魅力である。

親子サロン

乳幼児連れの親子がゆっくりと過ごせる場として、児童センター内に専用のスペースを設けている。幼児クラブ終了後に友達とこのメニューを利用する人が多く、どこにも所属していない親子にとっては、友達の輪を広げる場として活用されている。

フラット広場

品川区立家庭あんしんセンター内の子育て支援センターに整備されており、地域の乳幼児が自由に来館し、遊具や絵本、おもちゃ等もあり、随時子育て相談も受け付けている。2002年にオープンして以来、年々利用者は増えており、2004年度は4747人である。

ショートステイ

入院や出産などで一時的に子どもの養育が難しくなり、他に養育する人がいないときに、上記と同じ、家庭あんしんセンター内の子育て支援センターで子どもを預かる制度で、2002年から実施。2004年度の利用状況は延97泊であり、育児不安を抱える保護者のレス

パートとして利用する人も見られる。

トワイライトステイ

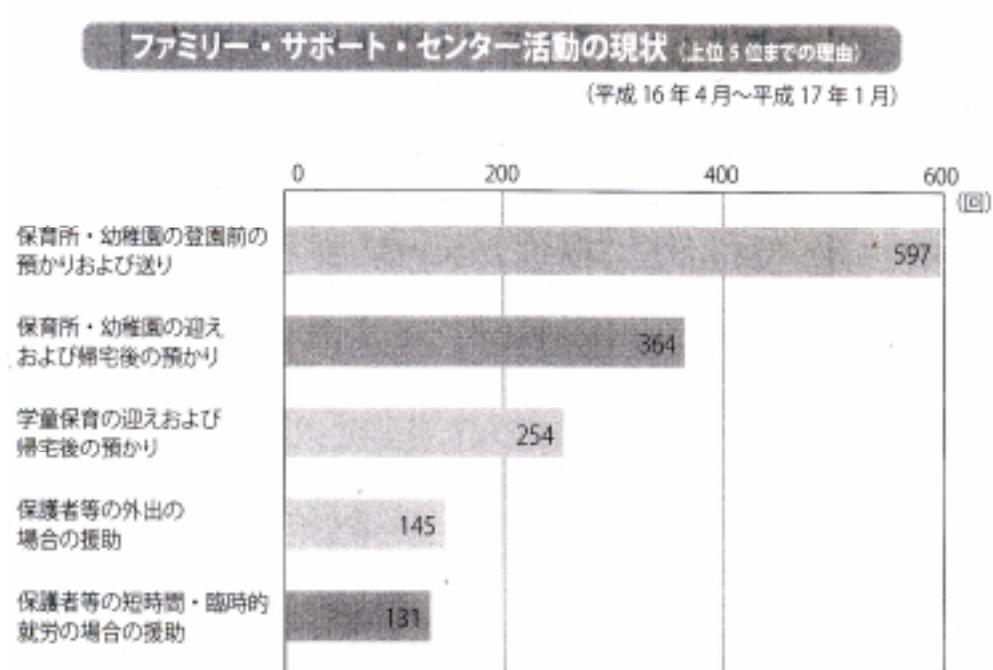
これは、仕事などで保護者の帰宅が遅くなる場合に、家庭あんしんセンター内の子育て支援センターで一時的に子どもを預かる制度で、対象は身の回りのことが1人でできる12歳以下の子どもである。月ごとに利用期間を更新し、最高6ヶ月まで利用可能。

このサービスの利用者は主にひとり親家庭が多く、また、従来の保育園からトワイライトへ利用を移行する人も多く見られるという。

ファミリー・サポート・センター

これは、子育ての援助を受けたい人（依頼会員）と援助を行いたい人（提供会員）が会員となり、アドバイザーが両会員を調整し、地域内で互いに助け合いながら子育てをする会員相互の援助活動である。2005年1月末現在、依頼会員は683人、提供会員は165人、両方会員は72人の計920人となっている。原則として、援助活動は提供会員宅で行い、知的障害児も預かる例も見られる。

図 4 - 5



(出 所 : 品 川 区 [2 2] 1 8 ペ ー ジ よ り)

上のグラフを見ると分かるように、特に「保育所・幼稚園の登園前の預かりおよび送り」の理由で利用している人が多く見受けられる。ここからも、多様な就労形態をもつ働く女性が、保育所の開閉館時間にうまく適応できず、その代行を任せなければいけない実態が浮き彫りとなっていると考察できる。

子育てひろば (交流スペース)

これは、2004年にオープンした「ぷりすく

「ふる西五反田」内の地域子育てセンターの事業として実施されているもので、親子が好きな時に自由に利用できるスペースを開放している。地域子育てセンターで、遊びを通して親子が活動したり、交流を通して情報交換などを行い、子育ての輪を広げる目的の「親子であそぼう！」を定期的で開催しており、そのグループ活動後に、気のあう仲間と利用するケースが多い。遊具や授乳室が完備されており、流し台など生活空間としても整備されているので、持参したお弁当を食べたりお茶を沸かしたりもできる。2005年2月末現在、延1900組の利用が確認されている。

私が、小俣氏にインタビューを行うために「ふる西五反田」を訪れたのは、土曜日のことであった。この日も子ども連れの保護者が数名訪れていた。以下に、実際に保護者の方々にインタビューを行った際に得られた声を掲載する。

「専業主婦なので、普段は家庭内で子どもをみているが、ずっと二人きりでいるより、こうして他の子どもたちがたくさんいる所に来た方が、子どもも楽しいだろうし、親としても保育士さんに悩みなど相談できるから助かる」「おもちゃがたくさんあるし、公園に出かけるような感覚で足を運べる」

このように、地域の保護者にとって地域子

育てセンターは、確実に支持されている。

(3) 行政と NPO の連携の動き

ここまで、(1)(2)では、品川区としての取組みを見てきた。品川区は、行政の積極的な取組みの下で多様な保育サービスが展開されていることは既に確認したが、もう一つ見逃すことのできない点がある。それは、品川区という、一つの地域内に存在する様々な団体がネットワークを構築し、「子育てを地域で支える」ための画期的な動きが見られ始めたことである。以下で、その詳細と具体的なプロジェクトを紹介し、(4)でその意義と課題について言及する。

『こども未来会議しながわ』創設(1)

「全国初！産・官・学・住・財、連携による子育て支援システム誕生」というメッセージを掲げ、2005年秋に、一つのネットワークシステムが創設された。これは、子育て支援の豊かな街づくりを目指す志を持った人々が、行政、企業、大学、財団、そして NPO などの各方面における様々な団体と連携して、品川区を日本一楽しく子育てができる街として活性化させようと試みるものである。代表者は、1人の大学院生の女性であり、そこに賛同する NPO などが協力し、品川区役所の保育事業部関係者をはじめとして、品川区で活動を行う保育施設運営者や大学研究者、そしてこれまで子育て支援に関わりの薄かった、企業や財団などにもはたらきかけ、今まで各々が取

り組んできた視点を生かして、同じ土俵で子育て支援の戦略的な企画を話し合いを通して実践していく方針である。

参画団体を具体的に挙げると、品川区（児童保健事業部）、NPO法人フローレンス（病時保育・病後児保育を行い、子育て家庭の支援を目指すNPO法人）、NPO法人ココロネット（全国の心理カウンセラーが有志で結成したNPO団体）、資生堂、ウィルコム、ケーブルテレビ品川、日本財団などである。

まだ発足して間もないネットワークシステムであるが、2005年11月より早速プロジェクトを実施している。それは、「こども未来」と呼ばれる、子育て支援情報提供ポータルサイトの運営である。これは、品川区とNPOが協働して取り組んだ実践例として期待が寄せられる。具体的なサービスを紹介したい。

品川区は、NPO法人フローレンス（駒崎弘樹代表理事）に管理運営を委託して、子育て支援携帯ポータルサイト「こども未来」のサービスを開始した。これは、携帯電話という身近なツールを利用し、これまで地域に点在していた子育て情報を、区・住民・各種団体が持ち寄ることによって、地域の生きた子育て情報として気軽に入手できる環境を創り出し、子育て支援の増進を図ろうというものである。核家族化や、地域コミュニティの衰退などを背景に、情報不足による子育て家庭の不安を解消し、新たな地域コミュニティを創出するきっかけとするため、地域と行政が連携をし

た子育て情報の提供を行うことにした、というのが品川区の見解である。

具体的な情報としては、品川区からの「行政子育て情報」、地域の子育てママさんたちが運営管理を行っている「てとてとねっと」、そしてNPO法人の独自コンテンツの3つの大きなコンテンツで構成されている。今後、賛同する団体が増えれば、コンテンツの拡充を目指していく方向である。

このプロジェクトは新聞などでも取り上げられ、自治体とNPOの協働プログラムとして画期的であり、注目されている。発足したばかりのネットワーク団体であるが、多様な団体が話し合いの場を通して子育て支援のあり方を検討し、住民とともに支えあう街づくりを目指すという志は、現在、最も日本の各地域で必要な要素である、と考えられる。

(4) 考察

以上、東京都品川区という一つの地域舞台を事例に取り上げ、品川区としての取り組みと、NPO団体などが主体となって地域内での子育て支援の活性化に向けた活動を行う動きを紹介した。行政と地域住民だけでなく、そしてそこに企業や財団も巻き込んで、子どもに関わる全ての立場の人々が、子育て支援に対して積極的に関わりあい、相互に連携しあうネットワークの意義と可能性には、注目すべきものがある。

品川区は、子育て支援の街として従来から

比較的評価されているが、なぜ品川区ではこのように、子育て支援に対する取り組みが盛んなのだろうか。品川区という地域社会に存在する活力の源に言及したい。その源は二つ考えられる。

まず1つには、高橋氏が述べていたように、「職員の意識改革」が挙げられる。通常、公立保育園（認可保育園）のサービスは、公務員が行うため、その給料形態や勤務時間など、民間サービスよりもコストがかかる一方で柔軟な対応ができにくく、利用者のニーズとの間にミスマッチがあると指摘されている。そうした状況を踏まえて、保育所運営の民営化も現在進められてきているが、品川区のように、行政側の内発的な改革意識が存在していることは、地域社会の各ステイクホルダーにとって大きなメリットを創出すると考えられる。意識改革に至った背景には、ファミリー世帯の流出、全国平均・東京平均より低い合計特殊出生率、全国平均・東京平均より高い就労女性の割合、3点が指摘できる。少子化の進行を食い止め、地域内の住民が少しでも子育てしやすい街に変えていくことで、ファミリー世帯の住みよい環境整備の構築を目指したことによる、と思われる。

二つ目は、「NPOをはじめとした団体による、住民参加の意欲が高いこと」である。先に取り上げた『こども未来会議しながわ』は、発足したばかりの活動であり、まだ地域ぐるみの子育て支援サービスは萌芽期にあると言

える。しかし、主体的にミッションを掲げた人々が、地域に存在するステイクホルダーに協力を働きかけ、今まで構築されていなかったネットワークを創出しようとする姿勢は、今後よりどの地域でも求められる力であると感じられた。

そして、NPO 団体を含めた住民が、主体的に取り組みを行い、他のステイクホルダーと連携を図ることができるのも、先に述べた、行政側の内発的な意識が大きな一助となっている、と分析する。地域に存在していた、「人」や各団体の「ノウハウ」をどこまで引き出すことが可能なのかは、行政の主導的な意欲と協働意欲によるものが大きいことがうかがえた。

(1) 武川 [25] 247 ページ

(2) 山懸 [30] 第 9 章を主に参照

(3) 山懸 [30] 154 ページ

(4) 第 2 章第 1 節 (2) 参照

(5) 厚生労働省 [w2] 参照

(6) 厚生労働省 [w2]

http://www.i-kosodate.net/mhlw/i_report/others/cases6/index.html

(7) 品川区 [22] 1 ページ

(8) 高橋氏へのインタビュー内容より

(9) 厚生労働省 [w2]

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/06/h0618-6a.html>

(10) 第 3 章で詳述

(11) 「こども未来会議しながわ」 [w4]

<http://blog.canpan.info/kodomo-mirai/>

第5章 地域福祉コミュニティの構築を目指して

以上を通して、本論の最終章となるが、最後に「地域福祉コミュニティ」の構築に向けた今後の課題と可能性を述べておく。

今、「地域福祉」があらゆる福祉分野において、その必要性が叫ばれているが、児童福祉分野においても、それがいかに重要であるかを、様々な文献を読み、これまでの保育政策や近年の動向を把握することや、実際に現場に携わっておられる方々の話をうかがう中で実感した。本論全体を通して、今後「子育てしやすい社会環境」には何が必要であるか、そしてその構築を目指す上での課題を分析する。まず、必要なものをしては以下の2点を挙げる。

地域資源の活用

地域資源の中でも、今回の事例を通して特に重要だと感じられたのは、その地域内に存在する「人」であり、人から生まれる「ノウハウ」「志」である。行政のあり方としては、公共サービスにおいても、地域内のボランティアや専門職を活用し、また、NPOなど自発的な取り組みを支援する姿勢とシステム作りを行うことが必要である。

各ステイクホルダーの連携体制

これは、上記の「地域資源の活用」をネットワーク化したものと考えられる。子育て支援というと、従来は行政側からの福祉サービ

スとしての提供であり、利用者である住民は、ニーズを十分に満たすことができない場合は、やむを得ず諦めるしかなかった。また、潜在的なニーズが各家庭の中で発生していたとしても、それを地域全体で受け止め、支えあう環境が整っていかなかった。子育てをする親とその子どもたちを取り巻く、すべての関係者が、自分たちができることを連携・協力して支えあう街づくりを行うことが必要である。

次に、課題として2点指摘しておく。

民間団体に対する第三者評価システムの構築 (1)

今後、保育サービスにおいて保育所の民営化をはじめ、民間企業やNPOなども積極的に参入してくることが見込まれる。街づくりを活性化する上で、行政は上記で述べた他のステイクホルダーとの連携が重要だと分析したが、その際、保育所の委託運営などにおいては、委託先の団体に対する評価基準を整備しておくことが必要である。第3章で扱った幼保一元化総合施設において、現在民営化に懸念の声が高まっているのも、そうした委託先への信頼性への不安を背景にしていると考えられる。

企業の両立支援のさらなる向上

子育て支援を地域主体で活性化させていくためには、まずその前提として、子どもを産み育てる女性が、より子育てにもしっかりと取り組み、かつ仕事との両立が図れるよう

に、企業側が労働環境をより向上させていくことが不可欠であるという結論に至った。「男性も含めた働き方の見直し」が次世代育成支援対策推進法でも新たな方針として打ち出されたが、女性にとっての子どもを産み育てる喜びや、男性にとっての家庭での育児参加など、現在の日本企業の労働勤務スタイルでは十分に子育てと向き合える時間も余裕もない。地域で子育て支援のサービスを充実させるとともに、そのサービスが真価を発揮するためには、企業側の両立支援へのさらなる理解と実践が早急に求められる。

最後に、今回本論を執筆するにあたって、近年の動向も踏まえながら考察したが、どの取り組みも最近始まったばかりの事例であり、十分議論を深めるに至らなかったことが反省である。そして、その成果を分析することはできないために幾分、理想論に近い形での考察と提言にとどまっている部分があることは否めない。しかし、確実に述べることがあるとすれば、それは、自分自身の眼で耳で感じたことである。NPO法人の幼保一元化総合施設の調査を通して、実際に代表理事の考えやそこで働いている人たちの姿に触れ、日夜、強い理念と志を持って子どもたちとその親に接し、様々なサービスを提供している事実、強く限らない芽の息吹を感じた。その芽が大きく確実に育つよう、行政や企業による推進・協力体制がより必要である、と認識した

のである。

少子化社会は今後も続くと見込まれているが、少しでも多くの女性が「子どもを産みたい」と思い、産みたい時に産み育てられるような社会環境が充実していくことを願う。今、自分自身の眼で耳で感じた地域の動きが、将来、より強く確実に感じることのできる社会になっていれば幸せなことである。

(1) これは、品川区の高橋氏へのインタビューを通して考えたことである。

参考文献一覧

- [1] 阿藤誠 『先進諸国の人口問題』東京大学出版会、1996年
- [2] 『エデュケア 21 (復刊2号)』栄光、2005年1月
- [3] 『エデュケア 21 (復刊3号)』栄光、2005年4月
- [4] 『エデュケア 21 (復刊4号)』栄光、2005年7月
- [5] 福祉政策研究会 『こうなる新福祉政策』大成出版社、1996年
- [6] 藤井治枝 『日本型企业社会と女性労働』ミネルヴァ書房、1996年
- [7] 女性労働問題研究会 『「構造改革」と子育て支援』青木書店、2003年
- [8] 金谷千慧子 『企業を変える女性のキャリアマネジメント』中央大学出版部、2003年
- [9] 川村匡由編著 『地域福祉論』ミネルヴァ書房、2005年
- [10] 熊沢誠 『女性労働と企業社会』岩波新書、2000年
- [11] 国土庁計画・調整局 『地域の視点から少子化を考える』1998年
- [12] 国立社会保障・人口問題研究所 『少子社会の子育て支援』2002年
- [13] 前田正子 『少子化時代の保育園』岩波ブックレット、1999年
- [14] 水野朝夫 『経済ソフト化時代の女性労働』

- 働 日米欧の経験』有斐閣、1984年
- [15] 中井紀代子『家族福祉の課題』筒井書房、2000年
- [16] 日本婦人団体連合会編『女性白書2004』ほるぷ出版、2004年
- [17] 大橋謙策・宮城孝編『社会福祉構造改革と地域福祉』東洋堂企画出版社、1998年
- [18] 大淵寛・兼清弘之編著『少子化の社会経済学』原書房、2005年
- [19] 崔麻砂・平岡妙子編「保育園民営化は保育放棄なのか」『AERA』2005年11月21日号、Asahi Shimbun Weekly
- [20] 崔麻砂・平岡妙子編「小泉待機児童ゼロのまやかし」『AERA』2005年11月28日号、Asahi Shimbun Weekly
- [21] 佐藤博樹・武石恵美子編著『男性の育児休業 社員のニーズ、会社のメリット』中央公論社、2004年
- [22] 品川区児童保健事業部保育課児童課『品川区における子育て支援策の取り組み事例集』2005年
- [23] 島田晴雄『日本の雇用』ちくま書房、1994年
- [24] 庄司洋子・松原康雄・山懸文治編著『家族・児童福祉』有斐閣、1998年
- [25] 武川正吾『地域福祉計画』有斐閣、2005年
- [26] 谷本寛治『企業社会のリコンストラクション』千倉書房、2002年

- [27] 谷本寛治 『CSR経営』中央経済社、2004年
- [28] 谷本ゼミ9期生「教えます!!!新しい企業像」則武・深谷編 『CSRのあり方～幸せの鍵、事業内保育所』2005年
- [29] 山懸文治・岸和田かおり編著 『保育サービス再考』朱鷺書房、2000年
- [30] 山懸文治 『現代保育論』ミネルヴァ書房、2002年
- [31] 全国保育団体連絡会・保育研究所 『保育白書2003』草土文化、2003年
- [32] 全国保育団体連絡会・保育研究所 『保育白書2004』草土文化、2004年

参考 URL 一覧

- [w1] 病児保育・病後児保育の NPO フローレンス <http://www.florence.or.jp/>
- [w2] 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/>
- [w3] 国立社会保障・人口問題研究所
<http://www.ipss.go.jp/>
- [w4] こども未来会議しながわ
<http://blog.canpan.info/kodomo-mirai>
- [w5] 内閣府男女共同参画局
<http://www.gender.go.jp/>
- [w6] 品川区ホームページ
<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/index.shtml>
- [w7] 品川区立就学前乳幼児教育施設「ぷりすくーる西五反田」

<http://www.preschool.jp/>

[w8] 少子・高齢化対策ホームページ

<http://www8.cao.go.jp/kourei/>

[w9] 特定非営利活動法人「子育て品川」

<http://www.npo-kosodates.jp/>

取材にご協力頂いた方々

(1)2005年10月22日

特定非営利活動法人「子育て品川」代表理事
小俣昌道様

(2)2005年11月7日

品川区児童保健事業部 幼保一元担当課長
高橋純子様