

# 地域子育て支援施策における子育てネットワークに関する考察

金山 美和子

Kanayama Miwako

## 論文要旨

エンゼルプランから10年以上が経過した現在、子育ての当事者である親や地域住民、子育ての専門機関、行政がネットワークを形成し連携して親子を支えるという、利用者により届きやすく、より実効性の高い支援のあり方が求められるようになった。本研究では、子育て家庭における支援の利用実態をふまえエンゼルプランから現在までの子育て支援施策の動向を明らかにすることで、現在、地域全体で家庭を支える支援が必要とされるに至った理由に迫り、地域における子育て支援の今後の展開の方策を探ることを試みた。

キーワード：地域子育て支援、子育て支援施策、子育てネットワーク、子育てネットワークと行政の連携

## I. 問題と目的

わが国の最重要課題となった少子化対策の中心的施策として様々な子育て支援施策が打ち出され、多様な具体的支援策が展開されてきたが、依然少子化傾向は続いたままである。2004年6月4日閣議決定により策定された「少子化社会対策大綱」では、4つの重点課題として「Ⅰ若者の自立とたくましい子どもの育ち」「Ⅱ仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」「Ⅲ生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」「Ⅳ子育ての新たな支えあいと連帯」が打ち出された。この「子育ての新たな支えあいと連帯」とは、子育て支援施策の効果的な実施、身近な地域でのきめ細かな子育て支援の取組、児童虐待など特に支援を必要とする子どもとその家庭に対する支援、そして、妊娠、出産、子どもの育ちにかかわる保健医療等の課題に取り組むことを示すものである<sup>1)</sup>。子育ての当事者である親や地域住民、子育ての専門機関、行政がネットワークを形成し連携して支援を実施するという、利用者により届きやすく、より実効性の高い支援のあり方が求められてきているのである。

地域全体で子育てを支える取り組みはこれまで、子育てネットワーク等の市民活動が中心となり担ってきた支援活動である。国策として子育て支援の取組みが開始された当初は、地域に

における子育て支援の施策は特別保育事業のごく一部として扱われていた。エンゼルプラン策定以来地域子育て支援センター事業を中心に、「保護者に対する育児不安についての相談指導の実施」や「子育てサークル等への支援の実施」を目的とし、親子遊びや交流の場の提供が進められてきた。特別保育事業の一つとして延長保育や一時保育などと同様に具体的目標値を掲げ地域子育て支援の拡充は推進されてきたのである。その具体的方策は、1999年小出が「今後わが国で、子育て支援のサービスを考える時に学ぶべき点の一つが、アウトリーチの手法、および思想であると思う。サービスは行政が企画・提供し、市民・住民はそれを押し戴く、利用するだけと思いがちな発想を私たちは転換していかなければならない<sup>2)</sup>。」と問題提起したのをはじめ、現在まで様々な実践や研究が重ねられ、支援のあり方が模索されている。地域子育て支援の方向性は、支援者から利用者への一方向的な支援から、現在は親同士の相互支援や地域全体で子育てを支える子育て支援ネットワークへと向っていると言えよう。また、そのような家庭支援政策の先進的な取り組みをカナダやニュージーランドなど諸外国から学ぶ動きも、近年活発化してきている。

本研究は、新たな支えあいと連帯を形成するための具体的方策として子育てネットワークには何ができるのか、子育てネットワークの活動を円滑に行なうために行政施策は如何にあるべきか、その可能性と課題を考察することを目的とするものである。具体的には、子育て家庭における支援の利用実態とエンゼルプランから現在までの子育て支援施策の動向を明らかにし、現在、地域における子育て支援が必要とされるに至った理由に迫り、地域における子育て支援の今後の展開の方策を探っていきたい。

なお、本研究における子育てネットワークとは、子育て中の親と子どもを支援することを目的として、子育てサークルや子育て中の親、地域や行政、専門機関が互いに連携し、それぞれの地域に根ざした活動を行う団体を示すものである。

## II. 子育て家庭が求める支援

### 1. 子育て家庭の支援利用状況

様々な子育て支援策が実施される中で、子育て家庭が求める支援や利用実態に関する調査が行なわれるようになった。2004年1月に筆者らが実施した調査<sup>3)</sup>は、0歳～3歳までの子どもを持つ家庭の親を対象に、東京都江東区、練馬区、横浜市港北区、新潟県上越市、長野県上田市、岡山県清音村で実施したものである。子育てひろば利用者、乳幼児健診参加者、児童館利用者の合計759名から得た回答を、次の図1、2に示した。

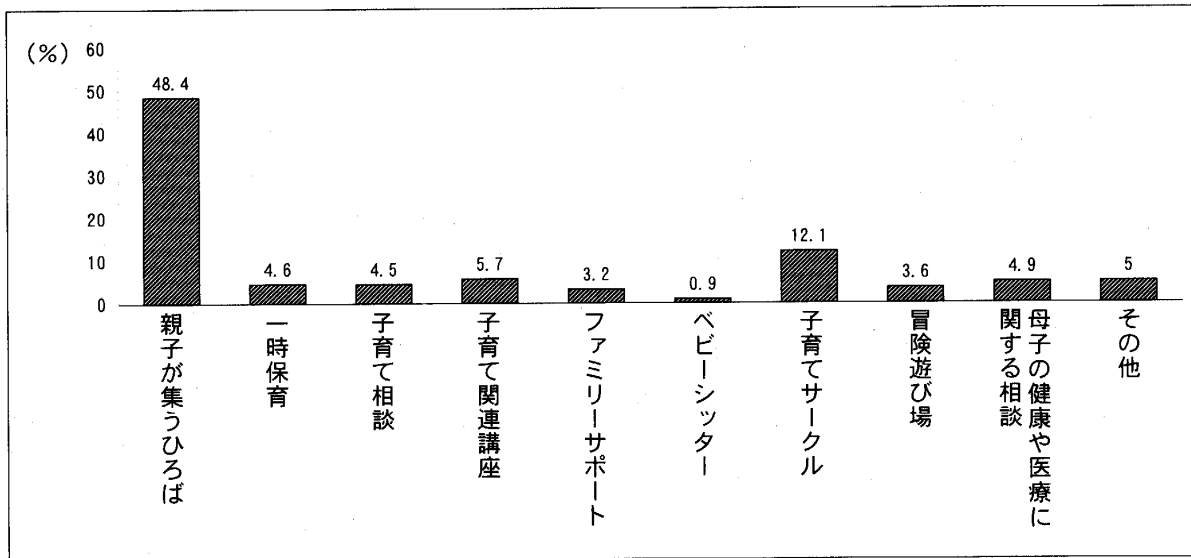


図1 よく利用する子育て支援

注. 回答者数は759人である。

図1は子育て家庭がよく利用する子育て支援である。親子が集うひろばを挙げた者が48.4%で最も多い。全回答者759人のうち49.3%がひろば利用者であることも影響していると思われるが、このひろば利用者の回答のうち、親子が集うひろばをよく利用する支援として選択した者は70.1%である。ひろば利用者以外の回答者であっても、よく利用する子育て支援として親子が集うひろばを選択している者が3割近くを占めている。一時保育やファミリーサポートセンターの利用者は全回答者数の4.6%と3.2%にとどまっている。

## 2. 今後、利用したい子育て支援について

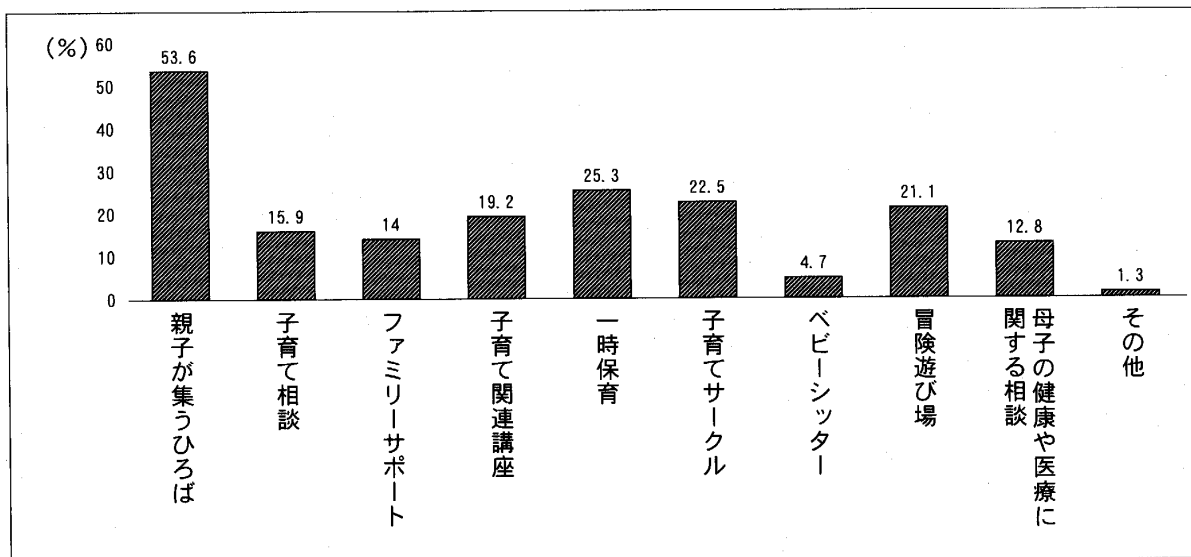


図2 今後利用したい子育て支援

注. 回答者数は759人である。

今後利用したいと考えている子育て支援について、該当するものすべてを選択してもらった回答が図2である。親子が集うひろばを選択した者は過半数を超えている。このうち、現在ひ

ろばを利用していると思われる、59.4%のひろばグループ回答者を除いても40.6%の回答者が、親子が集うひろばをぜひ利用したいと回答していることが明らかである。

次いで回答が多い支援は、一時保育、子育てサークル、冒険遊び場の順となっている。親子が集うひろば、子育てサークル、冒険遊び場、子育て関連講座などは、回答者である親が子どもとより良く過ごすために必要とされる支援である。親子がともに過ごすための支援に対するニーズが高いことを示す結果であると言えよう。

また、どの項目においても、よく利用する子育て支援の回答に比べ今後利用したいと答える者が多くなっていることから、子育て支援に対するニーズの高さが伺われる。特に一時保育や冒険遊び場、子育て関連講座については、現在利用してはいないが利用したい支援としてニーズが高いことが分かる。

### 3. 子育て家庭が必要とする支援

子育て家庭が利用している支援のうち子どもを預けるための支援の利用が少ない結果は、他の調査からも明らかになっている。2003年11月から2004年2月に0歳～6歳の子どもを持つ親を対象に全国調査を行なった村山の調査結果<sup>4)</sup>では、一時保育事業の利用経験が現在ある者と以前あった者を合わせて15.5%、ファミリーサポートセンター利用経験者は2.7%であった。平成17年度国民生活白書においても、子育てをしている夫婦がその手助けを頼っている相手は、夫婦の親が突出して多く、ファミリーサポートセンターなどの公的な子育て支援サービスなどが回答として挙げられているものの、その割合は夫婦の親と比べるとはるかに小さいと述べられている<sup>5)</sup>。

このように、幼い子どもを持つ親は子どもを預けるための支援の利用経験は少なく、子どもと共に過ごすための支援の利用経験や利用ニーズが高いことが明らかになっている。これは、幼い子どもを育てている家庭の状況によるところが大きいと推察できる。山縣の算出した結果によれば、就学前児童の約半数、三歳未満児の約八割が在宅子育て層である<sup>6)</sup>。わが国では女性の年齢別労働力率がM字型カーブを描くことから明らかのように、結婚や出産、子育てのために離職し家庭に入る女性が多い。これらのことから、子育て家庭の大半は幼い子どもを母親が家庭で養育しており、子どもと過ごすための支援を必要としていると考えられる。

## Ⅲ. 地域における子育て支援の展開と課題

### 1. 地域子育て支援施策の動向

1994年、1995年から10年間の計画として策定されたエンゼルプランでは、子育てと仕事の両立支援を中心に子育て支援策の基本方針が定められた。地域子育て支援については、重点施策の(7)子育て支援のための基盤整備の一つとして、子育て中の夫婦が身近に育児相談に出向き、保育サービスの情報提供、地域の子育てサークルへの参加などが可能となるよう、子育てネットワークの中心として保育所等に地域子育て支援センターを整備することが挙げられた。また、重点施策(5)ゆとりある学校教育の推進と学校外活動・家庭教育の充実においては、

「子育てに関する相談体制の整備等による家庭教育の充実」として、親が安心して子どもを産み育てるための家庭教育の充実を図るため、家庭教育に関する学習機会の提供、相談体制の整備や情報提供及び父親の家庭教育への参加促進により、家庭教育に関する環境整備を行うとともに、幼稚園における教育相談や各種講座の開催など、幼稚園を核とした子育て支援事業を推進する、という方向が示されている。

エンゼルプランの後期計画として1999年に策定された新エンゼルプランは、2000年から2004年までを計画年次としている。地域子育て支援は、まず、在宅児も含めた子育て支援の推進として「保育サービス等子育て支援サービスの充実」の内容として扱われている。在宅児も含めた子育て支援とは、地域子育て支援センターの整備、一時保育の推進、ファミリーサポートセンターの推進である。加えて、「地域で子どもを育てる教育環境の整備」として地域における家庭教育を支援する子育て支援ネットワークの整備や幼稚園における地域の幼児教育のセンターとしての機能等の充実が打ち出された。

子ども・子育て応援プランは、2004年に策定された少子化社会対策大綱に基づく四つの重点課題に沿って2005年から2010年までの5年間に講ずる重点施策の具体的実施計画である。

地域における子育て支援は、重点施策の一つ「子育ての新たな支えあいと連帯」として取り扱われている。施策の内容として(1)きめ細かい地域子育て支援の展開では、「働いている、いないにかかわらず、親と子の育ちを地域で支え、家庭の中だけでの孤独な子育てをなくしていく。」ことが明記されている。①気軽に利用できる子育て支援の拠点の整備では、地域における子育て支援の拠点の整備としてつどいのひろば事業の推進や地域子育て支援センター事業の推進、商店街の空き店舗を活用した子育て支援事業の推進が具体的施策として打ち出され今後5年間の目標が示されている。

そして、③地域住民による主体的な子育て支援の促進では、ファミリー・サポート・センターの推進、シルバー人材センターによる高齢者活用子育て支援事業の推進、地域住民による子どもの基本的な生活習慣の形成の促進、子育てNPOや子育てサークルの育成、老若男女の地域住民の主体的な子育て支援活動、交流の促進が盛り込まれている。つどいの広場事業の推進、商店街の空き店舗を活用した子育て支援事業の推進は、横浜市港北区に親たちが立ち上げたおやこの広場びーのびーのをモデルに後付で施策が整備されたものである<sup>7)</sup>。

また、(3)家庭教育支援の充実では、家庭教育に関する学習機会や情報の提供の推進、ITを活用した家庭教育支援手法の普及などが具体的施策として掲出されている。

このように、エンゼルプラン策定から、地域子育て支援センター事業を中心に推進されてきた地域子育て支援であるが、子ども・子育て応援プラン策定においては、地域全体で子育て家庭を支えるために、子育てネットワーク等の支援活動と行政が連携・共同して展開が可能となる施策へと方向性が大きく転換していることが明らかである。

## 2. 地域で支える子育て支援の展開

施策として子育て支援が展開される以前から、地域における在宅児とその家庭の支援は、子

育てサークルや子育てネットワークの形態をとり当事者である親同士の自発的な相互支援活動が中心となって行われてきた。子育てサークルは、1970年前後から自主的につくられ、急速に広がったのは1990年前後である<sup>8)</sup>。平成10年度版厚生白書には、全国各地に子育てサークルが数多く誕生するようになったと報告されている<sup>9)</sup>。子育てサークルとは、子育て中の親たちが子どもと共に集まって遊んだり、学習や情報交換をしたり、日常の子育ての悩みをお互いに相談し合うことを目的とする子育てのグループやその活動のことを指すものである。支援者と利用者という立場ではなく、同じ子育て中の親同士がサークル活動を通して、お互いに支えあっているのである。自然発生する場合もあるが、新エンゼルプランにおいて育児サークルの育成支援が打ち出されてからは、地域子育て支援センターや公民館事業として子育てサークルが組織される事例も見られるようになっている。

子育てネットワークの多くは、子育てサークル同士が横につながりを持ち活動するところからはじまっている。最も古くから活動しているネットワークは貝塚子育てネットワークの会で、1988年に誕生している<sup>10)</sup>。子育てネットワークは活動が継続するにつれ、次第に行政や地域の子育て経験者、子育てにかかわる専門機関などとの連携が形成され、多様な活動が展開されるようになってきたと言えよう。新澤が、自身の保育所や支援センターにおける子育て支援の実践をふまえ「子育ての当事者が真剣に取り組んでいるエネルギーと市民の力が、地域の中で子育てを支え、助け合う子育てネットワークをつくりだしていることに注目し、行政の各関係機関、保育、教育、医療施設の専門家が連携し、協働し、子育て支援の組織をつくりだすことが大切だ<sup>11)</sup>。」と述べているように、子育てネットワークは、行政、地域との連携により、親子にとって最も身近な子育て支援の資源となりうるものとして近年大きな期待がかけられるようになってきたのである。

子育てネットワークの機能はつぎの四点に集約することができる。一つは、子育てサークルの情報交換やサークルのリーダーの育成。二つめは、行政や専門機関、企業などとの連携機能である。子育てに関する制度や事業に対する親たちの意見や要望を集約したり情報の発着信をしたりすることで、行政・企業・専門機関との協働による事業の展開が可能となる。三つめは、地域の親を対象とした子育て支援の機能である。託児支援、子育てサークルを新たに立ち上げる支援活動のほか、つどいの広場や子育てサロンの開設、地域で孤立している親へのアプローチなどである。四つめは、学習・啓発の機能である。親のニーズに合った学習や趣味、情報の講座を企画運営や、広く一般を対象とした子育てのフォーラムの開催、子育て支援の市民ボランティア養成なども含まれる。子育てサークルが親同士の相互支援であるとするれば、子育てネットワークは子育て中の親を中心とした地域住民による、子育て支援団体ということができよう。

### 3. 子育てネットワークと行政の連携

2002年7月に提出された、今後の家庭教育支援の充実についての懇談会報告では、「家庭教育支援を21世紀の教育行政の重点課題として、予算措置を含め思索の充実を図ること」、「子育てネットワークやサークルの関係者と社会教育行政の関係者との連携による家庭教育支援を

強化すること」が求められ、行政によるネットワークに対する支援の在り方、ネットワーク関係者と行政との連携の方法などを調査研究することが提言された<sup>12)</sup>。

この提言を受け2003年、文部科学省は、家庭教育支援における行政と子育て支援団体との連携についての調査研究委員会を発足させ、連携促進のための方策についての検討を進めた。委員会では、関係者へのヒアリングや、全国3,269の教育委員会と全国1,407の子育て支援団体を対象に実態調査を実施し、2004年3月に報告書「家庭教育支援のための行政と子育て支援団体との連携の促進について」をまとめている。実態調査による連携の現状は、子育て支援団体と連携している教育委員会は27%、連携していない教育委員会でも66%が連携の必要性を感じているというものであった。連携しない理由は、教育委員会では「連携しうる子育て支援団体がない」が54%、団体では「行政が実施する事業等の情報がない」が47%、「行政へ働きかける窓口・方法が分からないから」が38%を占めている<sup>13)</sup>。双方ともに手をつなぐべき相手の情報が届いていない現状が浮かびあがっている。

報告書では、行政と子育て支援団体との具体的な連携方策として、次の五つを挙げている。(1) 子育て支援団体との意思疎通と情報交換の活性化、(2) 子育て支援団体と連携した取り組みに関する情報提供と調査研究、(3) 行政との連携を図りつつ家庭教育を支援する人材等の養成、(4) 子育て支援団体の活動支援のための条件の整備、(5) 子育て支援団体と連携協力した家庭教育支援事業の実施である。これらの報告をふまえ、2004年からは、連携のあり方そのものの調査研究から一歩踏み込み、連携して実施する家庭教育支援のあり方を検討すべく、行政と子育て支援団体等が連携した家庭教育支援の取組に関する調査研究委員会が調査研究を進めているところである。

#### IV. 考察

仕事と子育ての両立支援を掲げたエンゼルプランからスタートした子育て支援施策は、十余年をかけ、子ども・子育て応援プランにおいてすべての親と子を支えるための施策へと方向性を転換したと言えよう。

エンゼルプランによる子育て支援施策が実施されていた1990年代後半には、各地で子育てネットワークが立ち上げられ子育て支援活動の実践が展開されていたが、親同士の相互支援や市民活動の一環としての子育て支援は行政施策に何ら影響を与えるものではなかったようである。行政施策では、子育てネットワークの中心として保育所や保健センター等に地域子育て支援センターを整備することが推進されるなど、行政サービスとしての地域子育て支援の域にとどまっていたと考えられる。

新エンゼルプランにおいては「在宅見も含めた子育て支援」が施策に明記され、在宅子育て家庭が支援の対象として考えられるようになった。具体的施策にも「地域で子どもを育てる」「子育て支援ネットワーク」等の表現が盛り込まれ、一時保育の利用理由として専業主婦の休養・急病や育児疲れ解消が認められるようになったのもこの頃である。同時期全国で急速に子育てネットワークが誕生し活動が広がる中で、次第に子育てネットワークと行政の連携による子育て

て支援の実践が注目されるようになってきたと考えられる<sup>14)</sup>。この時期に実施された親同士の子育て支援活動がモデル事業となって施策が打ち出されるなど、地域住民が主体となった子育て支援活動と行政施策の協同が模索され始めた時期でもあると言えよう。そして、子ども・子育て応援プランでは重点施策として地域における子育て支援が取り上げられ、子育て支援施策は、行政と子育てネットワークとの連携・協同のもとに展開されることとなったのである。つどいの広場事業や家庭教育支援総合推進事業などは、子育てネットワーク等への委託事業として運営されている事例も多い。プランに明記されている「親と子の育ちを地域で支え、家庭の中だけでの孤独な子育てをなくしていく」具体的方策として子育てネットワークに寄せられる期待は大きい。地域子育て支援センター利用者のように、自ら訪れて支援を利用する親だけでなく、自ら積極的に支援を利用しようとしないう家庭、近隣との付き合いも無く地域とのかかわりを持たない家庭にも届くような支援展開のためにも、アウトリーチやドアノッキングができる子育て支援が注目されているのである。

親が親として育つために親同士が学びあう支援、地域の生活者としてのネットワークとフットワークを最大限に活用した支援が、現代に子育てをする家庭を支え、次世代を担う若者や子どもたちを育むのだと思われる。地域における子育て支援は今、やっと緒についたばかりであり今後の実践とその効果の動向を探っていききたい。

文部科学省の全国調査では、行政と地域が連携したネットワークによる子育て支援活動の実践事例は現時点ではそう多くは無い。原田は今後の子育て支援の在り方について、親や市民団体が主体となった子育てネットワークが前面に立ち、行政や専門職は子育てネットワークを後方から支援することにより、間接的に支援すべきであると述べている<sup>15)</sup>。子育てネットワークが行政や専門機関とどのような内容やバランスの連携を保ちながら地域の子育て家庭を支えていくのか、今後の取り組みにおける課題であると思われる。

## V. 今後の課題

本論では、子育て家庭の支援利用実態と子育て支援施策の変遷の両側面を明らかにすることで地域における子育て支援の必要性和子育てネットワークの今後の展開を探ってきたが、結果として大まかな把握に留まってしまった感は否めない。今後の取り組みとして、支援施策の動向と子育てネットワークの活動の展開を丁寧に比較対照することにより、詳細な子育て支援施策展開の分析が可能となると思われる。そこから子育てネットワークによる子育て支援とそれを支える施策のあるべき方向性を見出していききたい。また、新たな取り組みが開始された子育てネットワークと行政の連携・協同の課題や現状について多くの実践事例研究から研究を深めていききたい。



## 注釈

- 1) 『子ども・子育て応援プランー子どもの育ちや子育てを社会全体でしっかりと応援する環境づくりを目指してー』（厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課少子化対策企画室 2005） p.12
- 2) 小出まみ『地域から生まれる支えあいの子育て』（ひとなる書房 1999） p.136
- 3) 伊志嶺美津子『平成 15 年度厚生労働科学研究（子ども家庭総合研究事業）報告書』 pp.267-279
- 4) 村山祐一『平成 16 年度文部科学省科学研究費補助事業 保育・子育てに関する全国調査報告書』 pp.112-114
- 5) 内閣府『平成 17 年度国民生活白書 子育て世代の意識と生活』（内閣府 平成 17 年 8 月） pp.48-49
- 6) 山縣文治『現代保育論』（ミネルヴァ書房 2002） pp.153-154
- 7) 奥山千鶴子・大豆生田啓友『おやこの広場びーのびーの』（ミネルヴァ書房 2003）を参照されたい。
- 8) 拙稿「子育ての相互支援活動における現状と課題（2）」『上田女子短期大学児童文化研究所「所報」第 26 号』（上田女子短期大学児童文化研究所 2004）所収 p.4
- 9) 厚生省監修『平成 10 年度厚生白書 少子化を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会をー』（ぎょうせい 平成 10 年） p.170
- 10) こころの子育てインターねっと関西『ひろがれ！子育てネットワークー全国の子育てネットワーク調査結果と事例集ー』（こころの子育てインターねっと関西 2001） p.18
- 11) 伊志嶺美津子・新澤誠治『21 世紀の子育て支援・家庭支援 子育てを支える保育をめざして』フレーベル館、2003 年、 pp.161-165
- 12) 文部科学省ホームページ 今後の家庭教育支援の充実についての懇談会報告「社会の宝」として子どもを育てよう！
- 13) 家庭教育支援における行政と子育て支援団体との連携についての調査研究委員会『家庭教育支援のための行政と子育て支援団体との連携の促進について（報告）』2004 p.13
- 14) 子育てネットワークと行政の連携における現状と課題については、拙稿「子育ての相互支援活動における現状と課題（2）」『上田女子短期大学児童文化研究所「所報」第 26 号』（上田女子短期大学児童文化研究所 2004）所収で詳しく述べている。
- 15) 原田正文『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 2002 年、 pp.72-73