

# 地域を基盤とする家庭支援のあり方

笹川 拓也

## Ways of Community-based Family Support

Takuya SASAKAWA

キーワード：子ども・子育て支援, 家庭支援, 地域社会

### 概 要

近年、家庭をめぐる問題として、乳幼児の子育て不安に始まり、児童虐待などといった子どもを取り巻く問題が多く存在してきており、こうした問題は今や社会問題化し、家庭内だけで対応できないほど、さまざまな要因が複雑に絡み合っ発生していることが多い。そしてこれら家庭内の諸問題に対しては、相談機関やNPO 団体や民間の支援団体などが相談や解決に向けて支援を行っているが、相談内容の複雑・深刻化により、緊急かつより高度な専門的対応が求められるケースも増加している。

こうしたことから、平成17年4月に児童福祉法が改正され、児童家庭相談における市町村の役割を明確にするとともに、都道府県の役割を困難事例への対応や市町村の支援に重点化するなど、身近な地域における児童家庭相談体制の充実を図ることとされたところである。

今日、子育て家庭を取り巻く環境は、従来とは大きく変化し、複雑な状況となっていることから、あらゆる子育て家庭に対して、地域社会において「保健」・「医療」・「福祉」の総合的な支援が不可欠であると考えられる。

### 1. はじめに

わが国の私的な介護や育児の担い手は従来から家族が主として行ってきた経緯がある。1978年に出版された厚生白書によると「同居という、我が国のいわば『福祉における含み資産』とも言えるべき制度<sup>1)</sup>」という表現からもわかるように、家族の福祉の機能を当然のように考えていた。渡辺は、「日本の福祉制度において家族は、子どもの養育や老親の介護等をなす福祉の『担い手』として位置づけられ、支援の『対象』として見なされることが少なかったといえる。1980年代以降、少子高齢化が社会問題として認識され、家族介護や子育てをめぐる問題が顕在化するにつれて、国家的な対策の必要性が論じられるようになった。そして、1990年代に入ると在宅福祉サービスの整備が徐々に進められる中で、「家族支援」という概念が登場してきた」と指摘している<sup>2)</sup>。それと同時に政府が少子化対策に乗

り出したのは、1989（平成元）年に合計特殊出生率1.57となった1990年の「1.57ショック」を契機にしている。

「1.57ショック」を受けて、1994（平成6）年に「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」）が策定された。エンゼルプランは、政府による初めての少子化対策の具体的な取り決めであった<sup>3)</sup>。その後も、児童福祉の分野では子育て支援策が次々と整備され、2003（平成15）年には「少子化社会対策基本法」が制定され、翌2004（平成16）年に「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。その後も子育て支援策は、次々と策定され、2012（平成24）年8月には、「子ども・子育て支援」関連三法が可決されたことから、大きな転換期を迎えていると考える。

そこで本稿では、家庭における子育てを困難にしている要因に対して、地域社会における家庭支援のあり方について検討することにした。

### 2. 子育て支援の必要性和支援拠点

#### (1) 子育て支援の必要性和その理由

2003（平成15）年7月の児童福祉法の改正によって、従来の「要保護及び保育に欠ける児童対策」中心から

（平成27年10月28日受理）  
川崎医療短期大学 医療保育科  
Department of Nursing Childcare, Kawasaki College of Allied Health Professions

「すべての児童の健全な育成を図る」ことに改められ、そのことによって、すべての子育て家庭を対象とする支援が各市町村の責務となり、施策の充実が求められるようになった。

近年、核家族化が進行し、地域社会において人と人とのコミュニケーションが希薄化しているなか、家庭において子育てをしている母親は孤立化してしまい、「身近に相談できる相手がいない」、「子育てに協力してくれる相手がいない」などの理由で、育児への負担や不安を感じる人が増加していると考えられる。

コミュニティが崩壊したと言われているような現在の生活環境では、昔のように祖父母や近所の知人などに、保育所の送り迎えを頼んだり、あるいは、一時的に預かってもらうことが容易にできない状況である。また、保護者が家にいて子どもの面倒をみている家庭においても、保護者に急な用事が生じた場合や育児疲れからのリフレッシュのために、一時的に子どもを預けたい状況が生じる場合があり、このような状況を視野に入れた誰が必要ときに安心して利用できる保育サービスの提供が不可欠になってきている。

日本では、1994（平成6）年に「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、その後、「新エンゼルプラン」（1999年）、「子ども・子育て応援プラン」（2004年）、「子ども・子育てビジョン」（2010年）と5年ごとに少子化対策において子どもを産み育てる親への支援が政策的に位置づけられ、子育て支援が推進されてきた。こうして子育て支援施策が強化され、各種サービスの拡充も図られてきたが、未だ少子化の抑制だけでなく、育児不安や産後うつ、児童虐待などの社会問題に対しても有効な解決策は見出されていないのが現状である。また、都市部を中心に保育所の待機児童が解消されないなど、保育サービスの量的不足も未解決課題のまま残されている<sup>4)</sup>。

本来、子育てを支えるための社会的支援は、子どもの発達時期で区切るべきではなく、子どもが社会的自立を果たすまで一貫して必要とされるものである。なかでも、乳幼児期には、親に対する支援が必要とされる特有の理由がある。乳幼児期には、親として獲得を要する育児の知識・技術が多岐に渡るため、戸惑いや不安が生じやすい時期である。また、幼い子どもを伴う生活は行動範囲が制限されるため、親子が孤立する傾向も高くなる。特に第1子の養育においては、きょうだい児の子育て経験がないだけに、親が不安を経験

しやすいという特徴がある。また、保育所を利用せずに在宅で子育てを行う場合、幼稚園就園前の低年齢児の親のほうが孤立するリスクは高まるとされている。そして、子育てをする親は、昼夜を問わず子どもの世話をし、同時に家事もこなさなくてはならず、結果的に、家にこもりがち生活になってしまう。核家族の場合では、父親が子育てに非協力的であれば、家庭内のほとんどの役割を母親が1人で背負わざるを得ないことになる<sup>5)</sup>。

乳幼児期の子どもの居場所をみると、0歳児では約9割が家庭内で親や養育者に育てられている。そのため、核家族化や地域のつながりの希薄化などを背景に、親の就労に関わらず、子育て家庭を地域で支え、孤立した育児をなくしていくための支援が求められてきたのである。

こうしたことから、就学前の子どもを育てる親に対しては、子どもに対する保育サービスはもちろんであるが、親に対しても保育所や幼稚園、認定こども園といった施設が、積極的に地域の子育て支援に役割を果たしていくことが期待されていると考える。

## (2) 子育て支援の拠点整備

具体的には、親子が気軽に集える場としての地域子育て支援拠点事業、緊急時や親のリフレッシュのための一時預かりの拡充、乳児家庭全戸訪問事業、ファミリー・サポート・センター事業などが含まれている。しかしながら、幼稚園、保育所などに比べて整備状況が遅れている。例えば地域子育て支援拠点事業は、中学校区に一つを設置しようと目標は全国10,000か所となっているが、国庫補助ベースでは、平成24年度現在で、6割の整備にとどまっている。そして一時預かり事業は、95%が保育所での実施となっており、都市部では保育士不足を背景に利用枠を増やせないという状況もみられる。産前産後から、産後ヘルパー、家庭訪問支援、交流の場での支援と、切れ目のない地域の子育て支援は、今後より一層充実が求められていると、奥山は指摘している<sup>6)</sup>。

こうした点に関して厚生労働省では、平成26年度に妊娠・出産包括支援モデル事業を実施している。このモデル事業は、現在さまざまな機関が個々に行っている妊娠期から子育て期にわたるまでの支援について、ワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）を立ち上げ、切れ目のない支援を実施することを目的に設置され、それぞれの地域の特性に応じた支援が可能になると考えられる。

さらに、地域の子育て支援拠点に求められる機能として次の4つが示されている<sup>7)</sup>。

- ① 子育て親子の交流の場の提供と交流の促進
- ② 子育て等に関する相談・援助の実施
- ③ 地域の子育て関連情報の提供
- ④ 子育て・子育て支援に関する講習等の実施

こうした機能が十分に発揮されれば子育てに問題を抱える家庭は、解決への方向へと向かうであろうが、現実には、子育て支援の拠点整備は、地域社会において徐々に整備されてきてはいるものの、未だ十分とは言いきれない状況であり、子育て家庭を包括的に支援するレベルには程遠いと言わざるを得ない。

政策的には、政府は少子化対策として1994(平成6)年に「エンゼルプラン」と「緊急保育対策等5か年事業」(1995年度～1999年度)を策定し、以後「新エンゼルプラン」(2000年度～2004年度)、「子ども・子育て応援プラン」(2005年度～2009年度)等を策定、保育所の整備を含めた子育て支援を中心に推進してきた。その間に「次世代育成支援対策推進法」に基づき、各地方自治体はその行動計画を策定し実施してきている<sup>8)</sup>。主な少子化対策に関する施策の流れは表1のとおりである。

しかしこうした政策や制度が、実際に子育てを行っている全ての家庭に支援サービスが届いていないがために、さまざまな問題が存在しているのが現実である。したがって子育て支援が大きな転換期を迎えている今日、地域住民により身近な市町村が主体となってそれぞれの地域の特性を踏まえた子育て支援を主導していく必要があると考える。

### 3. 地域社会を基盤とした支援

わが国では、1960年代に入り地域社会に発生する諸問題に対し、保育運動、障害者運動などを含む住民運動が発生した。こうした状況のなか1969(昭和44)年に国民生活審議会から「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」<sup>注1)</sup>が発表され、1971(昭和46)年には中央社会福祉審議会から「コミュニティ形成と社会福祉」<sup>注2)</sup>が答申された。この両者にみられる共通性は、地域共同体が崩壊したために生じた社会的な生活障害に対して、コミュニティ形成のための方策を強化して対応していこうとするものであった。このような構想を前提として、自治省(当時)の「モデル・コミュニティ事業」<sup>注3)</sup>、農林省の「農村整備総合モデル事業」<sup>注4)</sup>、国土庁(当時)の「コミュニティ・センター建設事業」<sup>注5)</sup>などの事業が展開された。

このような動きの背景には、公害問題、教育問題などに対する地域住民の主体的な取り組みが生じつつあることに対して、国家的対応として「コミュニティ政策」が実施されたと考えられる。

いずれにしても、コミュニティ政策そのものは、地域共同体の現状に対する何がしかの対応が必要なことを再認識させることになった。とりわけ、地域生活の不安定化にともなう社会的な生活障害は、地域社会と切り離された社会福祉施設をどれだけ増加させても解消されるものではないことが示された。それゆえ地域社会において在宅生活を保障するものとして地域福祉という考え方を具体的に展開させていく必要性がでてきたと考えられている。

また1973(昭和48)年のオイルショックを契機として、政府・自治体の財政危機を理由としたいわゆる「福

表1 政府の主な少子化対策

1994年	「エンゼルプラン」策定・「緊急保育対策等5か年事業」策定
1999年	「少子化対策推進基本方針」策定・「新エンゼルプラン」策定
2000年	「健やか親子21」策定
2001年	「仕事と子育ての両立支援策の方針について」閣議決定
2002年	「少子化対策プラスワン」策定
2003年	「次世代育成支援対策推進法」制定
2003年	「少子化社会支援対策基本法」制定
2004年	「子ども・子育て応援プラン」策定
2010年	「子ども・子育てビジョン」閣議決定
2010年	「子ども手当に関する法律」施行

(筆者作成)

社見直し論<sup>注6)</sup>が強調されるようになった。これは、国家によって提供される福祉サービスの単なる受益者としての個人ではなく、自助努力と社会的連帯によって積極的に生活を維持していこうとする個人を強調することによって、新たな公私関係の構築を目指そうとするものであった。これは、1970年代後半に「日本型福祉社会論」<sup>注7)</sup>に発展し、社会的な生活障害の解決に対して、家族・近隣・職場・地域社会による自助努力を期待することで国家の義務を相対的に軽減させようとする政府の考えの現れであると考えられる。そしてこのような動向を背景に、全国社会福祉協議会でも地域福祉の研究が進められるようになり、1976（昭和51）年には社会福祉懇談会が「これからの社会福祉—低成長下におけるそのあり方」を発表して、「地域社会中心の社会福祉活動」すなわち地域福祉の転換を主張した<sup>9)</sup>。

こうして1970年代以降、わが国の社会福祉の基盤は、コミュニティを重視するようになった。しかしこの時期に地域福祉やコミュニティケアが主張され論じられていても、現実には社会的動向によってコミュニティの崩壊が進み、それらに伝えられる状況ではなかったが、近年、再びコミュニティの重要性が論じられるようになってきている。

このようにわが国では、今から40年以上前から地域社会を基盤とした支援体制の必要性が言われ続けてきたが、今日、その支援体制の整備・確立が不可欠な状況となっており、地域福祉の拡充が求められているのである。

#### 4. 総合的支援の必要性

2000年12月に公表された「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」<sup>注8)</sup>（厚生省〔現厚生労働省〕社会・援護局）は、社会福祉の対象となる問題の重複・複合化に着目し、対象を捉える新たな座標軸を示した。そして、「これらの問題が社会的孤立や排除のなかで『見えない』形をとり、問題の把握が一層困難になっている」ことを指摘し、その新たな福祉課題への対応として「『見えない』問題を見えるようにするための、複眼的取り組み」の必要性を提案している。具体的には、地域社会におけるさまざまな制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによる新たな「公」の創造、問題の発見把握それ自体の重視、問題把握から解決までの連携と統合的アプローチ、基本的人権に基づいたセーフティーネットの確立の4つが示された。新たな「公」とは、「新しい公

共」とも表され、人を支えることを「官」と住民参加を含む「民」が協働しながら地域の中に創出していく概念である。今日的な「つながり」の再構築には、全ての人々を社会構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉の模索、公的制度の柔軟な対応、住民の幅広い参画による「支え合う社会」の実現が必要であるという。このような「新たな支え合い」の構築は、2008年に公表された「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」（『これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書』<sup>注9)</sup>）において、具体案を示しより強調された。本研究会では、「個人の尊厳を尊重する視点から、個々人の生活全体に着目し、たとえ障害があっても、要介護状態になっても、できる限り地域の中でその人らしい暮らしができるような基盤を整備していく」という近年の福祉施策の全体的な方向性を提示した。そして、生活課題とは、「地域での普通の暮らしを妨げるもの」であると定義し、地域福祉の福祉概念は、「公的な福祉サービスにおける福祉からイメージされるものよりも自ずと幅の広いものになる」ことを指摘した。地域福祉の具体的役割としては、方法や対象をあらかじめ決めない対応、予防、早期発見、公的福祉サービスの総合的な提供、新たな事業開発などをあげている。さらに支援を必要とする人を一面的に捉えるのではなく、生きる力を備えた存在として捉えること、担い手と受け手の立場の循環性を勘案し、互いに支え合うエンパワメントとしての支援の必要性を提言した<sup>10)</sup>。

2008年6月には、社会保障国民会議の「第2分科会中間とりまとめ」が公表され、そこでは、サービス需要の増大への対応として、自助、共助、公助の順序性ととともに、「社会的相互扶助（＝共助）の仕組み」として、「自律的・インフォーマルな相互扶助（共助）の仕組み」を活用し、国民一人ひとりが相互扶助の仕組みに参加し、ともに支え合っていくことを実感できるような地域社会づくりの重要性が示された。具体的対応として、「地域における医療・介護・福祉の一体的提供（地域包括ケア）の実現」があげられ、住み慣れた地域や自宅で暮らしていくために必要な生活支援サービスが、切れ目なく継続的に提供されることの必要性が提案されている。そして、その実現のために、さまざまな生活支援サービスが、日常生活圏域で、包括的・継続的に提供できるような地域での体制（地域包括ケア）づくりが提案され、その担い手として、インフォ

一マルな共助の仕組みを含めた地域ぐるみの取り組みが強調されている。またこのようなサービス提供体制の実効性を担保するためには、国レベルの制度的対応と地域レベルでの継続的取り組みが不可欠であることも示された。2012年の「社会保障・税一体改革大綱（閣議決定）」においても、地域福祉の充実の観点から、住み慣れた地域での在宅を基本とした生活の継続を目指す地域包括ケアシステムの構築が明記された。社会保障・税一体改革は、「給付面で、子ども・子育て支援などを中心に未来への投資という性格を強め」、「全世代を通じた国民生活の安心を確保する『全世代対応型』社会保障制度の構築を目指す」とされている。そして、就学前、学齢期、若年層から高齢期までを通じての一貫した支援の実現を展望しつつ、7つの改革（未来への投資〔子ども・子育て支援〕の強化、医療・介護サービス保障の強化／社会保険制度のセーフティーネット機能の強化、貧困・格差対策の強化〔重層的セーフティーネットの構築〕、多様な働き方を支える社会保障制度へ、全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現、社会保障制度の安定財源確保）の方向性が示された<sup>11)</sup>。

これらの報告書や提言は、総合的に支援する、あるいは地域福祉の充実といったように、今日、地域住民の生活全般を対象とする総合的な支援体制の整備が不可欠になっていると考える。

## 5. ま と め

以上ここまで、家庭での子育てを困難にしている要因と、地域社会における家庭支援のあり方について述べてきたが、改めて要約すると、家庭での子育てを困難にしている要因としては、①地域社会において人と人とのコミュニケーションが希薄化している。そのため、②家庭において子育てをしている母親は孤立化してしまい、育児への負担や不安を感じる人が増加している。また、③育児不安や産後うつ、児童虐待などの社会問題に対して有効な解決策は見出されていない。

したがって、こうした子育てを困難にしている要因に対して、少しでも子育ての不安や負担を軽減するためにも地域を核とした総合的な支援体制が必要であると考えられる。従来からの子育ては、家族を核として行われてきた。しかし今日、その家族のみで子育てを担っていくことに限界がきているのである。もちろん家族も従来通り子育てに参加していくことに変わりはないが、「家族+『社会的支援』」が必要なのである。

## 6. おわりに

現代社会は、子育てしづらい環境であり、子育てを担う親は、心身ともに負担感を担っているといえる。したがって、それらを改善するためには、これまで母親に依存してきた育児・子育て、あるいは育児や子育ては、家事労働の一部である等といった考えを根本から改め、地域社会において、行政組織を中核とする支援システムの構築とその支援を行う専門職の養成が急務であると指摘している<sup>12)</sup>。

一方、現実的な問題としてこうした支援システムを地域社会のなかで整備していくためには、さまざまな問題があるのも事実である。例えば、支援システムを整備するための財源問題や人材の問題、また支援サービスを供給する場合、公的機関が担うのか、それとも民間に委託するのかといった問題、さらには、支援を受ける住民側の子育てや育児に対する考え方や意識の問題も影響してくる。しかし、健常児の子育て支援はもちろんのこと、障害児支援や病後児支援などにおいても支援が必要なのは明らかである。

そこで、今、市町村が中心となり、地域社会にある社会資源をネットワーク化することで、子育て家庭への支援に大きく繋がると考える。例えば、現在は、それぞれの機関がそれぞれのサービスを独自で提供しているが、保健所、児童相談所、保育所、地域子育て支援センター、幼稚園、医療機関など、子育てに関係する機関が連携することで、医療・福祉・保健のネットワーク化が実現し、一人ひとりのニーズにあった支援が総合的に提供することが可能になる。

## 7. 注

注1) 1969年9月29日、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告として、『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』の公表。

注2) 1971年に中央社会福祉審議会答申として提起された当政策は、その2年前の1969年に提起された国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」および1971年自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を中心とする「コミュニティ政策」が示した「コミュニティ形成」という課題への社会福祉サイドの取り組みを明確にしたものであった。

注3) 国民生活審議会調査部会の報告書を受ける形で、自治省（現総務省）は、1971年4月、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定め、各都道府県に通知した（「コミュニティ（近隣社会）対策の推進について」(1971

- 年4月3日 自治事務次官通知).
- 注4) 1973年, 農林省(現農林水産省)が農村の生活環境と農業生産基盤の整備を同時に行う目的で発足させたモデル事業.
- 注5) 国土庁(現国土交通省)の過疎地域・豪雪地帯のコミュニティ・センター建設事業.
- 注6) 1973(昭和48)年の秋に発生した第一次オイルショックによって, 高度経済成長は終わりを告げ, 税収の減少等を背景に, 一転して「福祉見直し論」が登場.
- 注7) 日本の旧来の家族制度を基盤に「家族による親の扶養義務」を支柱とした, わが国の歴史的特徴をいかした福祉国家論.
- 注8) 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のありかたに関する検討会」についてとりまとめられた報告書で, 基本的な考えかた, 近年における社会経済状況の変化, 対象となる問題とその構造, 問題が発生しながら解決に至らない理由, 新たな福祉問題への対応の理念, 社会福祉に関する相反する要請, いくつかの具体的提言等について掲載されている.
- 注9) 地域福祉のあり方を正面から検討したもので, 従来にはなかったものである。2007年10月に研究会が開始されたが, その1年前から社会・援護局長も参加し, 地域福祉実践の現地調査, 地域福祉研究者からのヒアリングなどの事前の準備の下に研究が開始されている.
- 2) 渡辺顕一郎: 家庭支援の基本的視点, 「家庭支援の理論と方法」渡辺顕一郎, 金山美和子著, 東京: 金子書房, p.6, 2015.
- 3) 笹川拓也: 地域社会における子育て支援の現状と課題, 川崎医療短期大学紀要34: 14, 2014.
- 4) 渡辺顕一郎: 保育・子育て支援における家庭支援, 前掲書1), p.27.
- 5) 渡辺顕一郎: 保育・子育て支援における家庭支援, 前掲書1), p.31.
- 6) 奥山千鶴子: 地域の子育て家庭への支援, 「よくわかる子育て支援・家庭支援論」大豆生田啓友, 太田光洋, 森上史朗編, 京都: ミネルヴァ書房, p.44, 2014.
- 7) 渡辺顕一郎: 保育・子育て支援における家庭支援, 前掲書1), p.34.
- 8) 笹川拓也: 前掲論文3), 16, 2014.
- 9) 小笠原慶彰: 日本における地域福祉の歴史的展開, 「地域福祉概論」井岡勉・成清美治編, 東京, 学文社, pp.55—57, 2001.
- 10) 橋本真紀: 地域を基盤とした子育て支援の必要性, 「地域を基盤とした子育て支援の専門的機能」, 京都: ミネルヴァ書房, pp.25—26, 2015.
- 11) 橋本真紀: 地域を基盤とした子育て支援の必要性, 前掲書10), p.25—26.
- 12) 笹川拓也: 前掲論文3), p.18, 2014.

## 8. 引用文献

- 1) 厚生省編「昭和53年版厚生白書」, 東京: 大蔵省印刷局, p.91, 1978.12