

# 地域社会における子育て支援の現状と課題 — 子育て支援制度の変遷と子育て家庭の現状について —

笹川 拓也

## The Present Conditions and Problems of the Child Care Support in a Community : About the Change of the Child Care Support System and the Present Conditions of the Child-rearing Family

Takuya SASAKAWA

キーワード：子ども・子育て支援，保育士，専門性，地域社会

### 概 要

「少子・高齢化」と言われ続けているわが国では，高齢者の介護問題に対しては，「介護の社会化」を目指し，2000（平成12）年に介護保険制度を導入，今日に至っている。

他方，少子化対策も様々な施策が講じられてきた。子育て支援政策は1990（平成2）年に設置された「健やかに子供を産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」に端を発し，1995（平成7）年「エンゼルプラン，4年後の1999（平成11）年の「新エンゼルプラン」の策定，それ以降も，2002（平成14）年の「少子化対策プラスワン」，2003（平成15）年に「次世代育成支援対策推進法」及び「少子化社会対策基本法」が成立するなど，子育て支援対策の整備・拡充が図られている。

さらに，2012（平成24）年には，「子ども・子育て関連3法」が成立し，2015（平成27）年4月から新制度の本格実施に向けて準備が進められている状況のなかで，これまでの子育て支援の状況や問題点を考察し，今後，求められる子ども・子育て支援のあり方を検討した。その結果，今後の支援のあり方として，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考えられる。

### 1. はじめに

わが国の少子・高齢化の状況は今なお，進行している。この少子化現象は，1970年代中頃から減少傾向にあり，今後，少子化は一層進み，さまざまな社会的な問題が深刻化していくとされている。

かつてわが国では，1947（昭和22）年から1949（昭和24）年に出生数が増加するベビーブームが起こった。この現象は第一次ベビーブームと呼ばれ，現在60歳代後半になっている。そして，この第一次ベビーブームから約20数年経ち，1971（昭和46）年から1974（昭和48）年にかけて，第二次ベビーブームが起こっている。

この第二次ベビーブームは，第一次ベビーブーム期に生まれた世代が，結婚・出産を迎えたため，このような現象が起こっている。

第二次ベビーブーム以降，合計特殊出生率は人口維持のために必要とされている2.1を下回り出生数は減少を続けた。さらに，1989（平成元）年の「1.57ショック」，2005（平成17）年の総人口減少という大きな衝撃を与え，超少子化社会時代となった<sup>注1)</sup>。

このような少子化の原因には，第一には晩婚化と非婚化の進行による未婚率の増加である。ライフサイクルの変化，高学歴化，女性の社会進出の進展にともなう経済的自立などが社会的な背景となって，晩婚化や非婚化が進んでいると考えられる。また，パラサイト・シングルという言葉もあるように，快適だった親との同居から自立して，結婚生活を営むことへのためらいがあることも大きな理由として挙げられる。第二には，

（平成26年10月22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

夫婦の出生力の低下である。これは、結婚しても子どもを産もうとしないことや、あまり多く産もうとしないという傾向を指す。この背景には、仕事と子育ての両立による負担感、現代の子育て家庭の負担感の大きさの増加がある<sup>1)</sup>とされている。

しかし一方で、こうした少子化が進んでいる状況下でも、結婚し家庭をもち、子育てをしている家庭が存在しているのも事実である。そしてそうした子育てを支援するための施策が整備され、少しでも子どもを育てやすい環境、あるいは子どもの健全な発達を支える支援も整備されてきている。

そこで本稿では、少子化現象のなかで、これまでの子育て支援の状況や問題点を考察し、今後、求められる子ども・子育て支援のあり方を検討することにした。

## 2. 日本の子育て支援政策の変遷

日本政府が少子化対策に乗り出したのは、1990（平成2）年に合計特殊出生率1.57となった「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。エンゼルプランは、今後10年間に取り組むべき基本方向と重点施策を定めたものである。

そして、このエンゼルプランを実施するために、「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。この事業は、1999（平成11）年度を目標として、保育所数を増やし、低年齢児保育、延長保育などの充実、地域子育て支援センターの整備等、保育サービスの拡充に重点を置いたものである。さらに、この事業の目標とされた1999（平成11）年に、エンゼルプラン・5か年事業を見直した「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」）が策定された。新エンゼルプランは、保育サービスに加え、雇用や相談などにも目を向け、子育てしやすい社会を作っていくことを目的としたものである。

このように、「エンゼルプラン」・「緊急保育対策等5か年事業」・「新エンゼルプラン」が策定されてきたが、我が国の少子化に歯止めがかからなかったのである。そこで、2002（平成14）年にまとめられた「少子化対策プラスワン」を踏まえて、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援する目的で、2003（平成15）年に「次世代育成支援対策推進法」が制定され、

全ての地方自治体と101人以上の労働者を雇用する事業主は、次世代育成支援についての行動計画を策定することと定められている。そして、同じく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、2015（平成27）年の制度実施に向けて、各市町村では、幼稚園・保育所の一元化やさまざまな保育サービス等の整備が進められている状況である。

このように、1990年代に入って少子化対策は進められ、2012（平成24）年の「子ども・子育て支援」関連三法では、「子ども・子育て支援新制度」と呼ばれ、次の5つのポイントを主としている<sup>2)</sup>。

- ①認定こども園の創設、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設
- ②認定こども園制度の改善
- ③地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実
- ④基礎自治体（市町村）が実施主体
- ⑤子ども・子育て会議の設置と市町村事業計画

この5つのポイントを通していえることは、③と④のポイントを中心に、市町村が主体となり、それぞれの地域の実情に応じた支援策を整備・拡充していくことである。しかしこのように、日本政府による支援策は、法的に位置づけられ整備されているが、それを実際に運営する市町村や支援事業を展開する事業主等においては、課題が多く残されており、尚且つ、これらの施策が実現するための財源の確保、さらには、どのようにして、地域社会のなかで、子ども・子育て支援をシステム化していくのかといった問題も考えられる。

かつて「介護の社会化」を目指して介護保険制度が導入されたが、今でも介護保険制度は、要介護認定等さまざまな問題を抱えており<sup>3)</sup>、現在では、比較的経済的に余裕のある住民層でないと、十分なサービスが利用し難い状況になっている。そのため、子ども・子育て支援策が介護保険制度のような状況にならないためにも、日本の経済の動向に左右されず、継続的なシステムとして機能できる支援策でなければならないと考える。

### 3. 子育て家庭の現状

#### 1) 子育て家庭を取り巻く環境の変化

今日、核家族化や人間関係の希薄化等、家庭や地域を取り巻く環境の変化によって、社会全体において子育て力が低下し、子どもや子育て家庭を取り巻く状況は厳しいものがある。また、少子化は依然として進行し、人口減少が将来のわが国の社会経済、社会保障に与える影響が懸念されるだけでなく、少子化によって、同年齢、異年齢の者とのコミュニケーション不足等によって、子ども自身の発達にもさまざまな影響がもたらされると思われる。

1950年代頃まで、わが国の産業の主体は農業（第一次産業）であり、家族の形態は三世代以上が同居する大家族が主流であった。祖父母や兄弟姉妹、さらには叔父や叔母などたくさんの家族構成員がおり、家族全員が助けあい支えあって生活し、子育てを行っていた<sup>4)</sup>。

それが、1950年代半ば以降、日本経済は高度経済成長に入り、就業構造に変化が生じた。産業の中心は農業から重化学工業へと移り変わり、農業従事者の多くが会社員になっていった。都市に人口が集中し、その結果、家族構造にも変化が生じた。都市郊外に住む子どもと夫婦からなる核家族が増え、家族単位は小規模なものとなっていった。夫婦共働きが少なくなり、専業主婦となる女性が増加した。この家族構造においては、男性は会社で働き、収入を得て家族を扶養する、女性は家事・育児を担うという男女の役割分担が、次第に明確なものとなっていった。父親は、長距離通勤や長時間勤務が日常となって、家庭をかえりみる余裕も時間もない状況となり、母親には専業主婦として、家事・育児を無報酬で一手に引き受けるサービス労働者としての役割が課せられた。また、仕事で住居を移転することも多くなったため、若い夫婦が見知らぬ土地で、頼る人もなく子育てをせざるをえない状況におかれることも多くなった。このように、母親への子育ての負担は大きくなり、孤立感を深めることとなっていったのである<sup>5)</sup>といわれている。

それが、1970年代後半以降、経済の低成長による家計上の必要性から、そして家電の普及による家事労働の軽減もあいまって、職業をもつ女性が多くなった。さらに徐々に生き方や価値観が多様化し、職業は女性の生きがいや自己実現を具現化する選択肢の1つとなっていったのである。そこで必要となるのが、子育て

と就労の両立を支援するサービスである。わが国では、1999（平成11）年に「男女共同参画社会基本法」を制定し、性別役割分業社会から脱却した男女共同参画社会をめざしてきた。2003（平成15）年には、次世代育成支援対策推進法が制定され、地方公共団体による地域行政計画の策定や企業における一般事業主行動計画の策定が義務づけられた<sup>6)</sup>。

一方、母親による子どもへの過保護、過干渉が問題視されだしたのも1970年代であり、その後、育児不安や育児ノイローゼ、児童虐待等、子育てに関するさまざまな問題がクローズアップされることとなった。それら子育てにかかわる問題には、社会環境の変化やそれによってもたらされたもの、つまり地域社会における人間関係の希薄さやコミュニケーション能力の低下、出会いの場の減少等が大きく影響していると考えられる<sup>7)</sup>といわれている。

現代の子育て家庭については、医療技術の進歩もあり、現代はかつての多産多死の時代から、少産少子の時代に変化しつつある。子どもは「授かる」という時代から「つくる」という時代へと変化しているのである。子どもはますますお金のかかる存在となるため、平均的な家庭では子どもの数を減らし、子ども一人あたりに多くの費用をかけようとする傾向がある、また、子どもは親の意思によってコントロールできるものと捉えられるなど、子どもの健全な発達にさまざまな問題が生じることが懸念される<sup>8)</sup>。

つまり、こうした子育て家庭を取り巻く環境の変化によって、今日における子育ての現状は、家庭に、なかでも母親に子育ての負担が重くのしかかっているといえる。

#### 2) 子育てに関する不安要因

前述したように、就業構造の変化、家族構造の変化に伴う核家族化、女性の社会進出等によって、子育てを行う環境は大きく変化した。そのため、子育て家庭をめぐる問題も多様化し、深刻化している。具体的には、3点あげられる。第一には、家族機能の弱体化である。子育て家庭の孤立化・密室育児、親世代の親になるための経験不足等があげられる。第二には、地域の子育て力の低下である。具体的には近隣とのつながりの弱体化、異世代交流の場や機会の消失、子どもの遊び場の減少等があげられる。第三には、保育所にも幼稚園にも所属していない未就園児が3歳未満では8割いることである<sup>9)</sup>。

こうした状況のなかでは、当然、子育てを行ってい

る家庭は、さまざまな子育ての悩みや不安を抱えることになる。そして、その要因として、子どもの行動や障害等に関連するもの、母親自身に関する要因、父親に関する要因及び社会的な要因があげられる。これらが複雑に組み合わさり、悩みをより深刻化させている<sup>10)</sup>。

つまり、こうしたさまざまな不安要因が重なり、子どもに苛立ちを感じるようになると、母親は子育てにストレスを感じ、大きな負担感を担うことになる。その結果、ストレスが常態化してしまい、最悪の場合、虐待行為に及んでしまうことになる。

最近、とくに母親の「育児不安」と「孤立化」が社会問題としてとりあげられることが多くなってきている。育児不安とは、育児を担当する大人が子どもの現状と将来に漠然とした恐れを抱いていたり、自分の子育て行為に自信がもてず不安感情を抱いたりすることである。育児不安は多くの親が経験するものであるが、不安に対して他者が共感し、必要に応じて助言や支援が行われることにより、多くの場合は自らの力で乗り越えていける。しかし、だれからの助言や支援も得られない場合には、親は孤立し、育児に対して大きな不安とストレスを強く感じるようになる。その時に母親はさまざまなSOSのサインを父親などの他の家族や社会に示すことが多い。そのサインをだれもキャッチできなかったり適切な対応がとられなかった場合にはさらに事態は悪化してしまい、母親に精神疾患が生じたり、子どもに対して苛立ちの感情がぶつけられ虐待へと至ってしまうケースもある<sup>11)</sup>と述べられている。

したがって、こうした問題を抱えている子育て家庭に対して、公的な支援策の整備はもちろんであるが、地域社会のなかで親や家族が抱える負担感を少しでも軽減し、子ども達の健全な育ちを保障できる社会的環境を整備するとともに、子どもを取り巻く環境の変化に対応して、保育所には地域における子育て支援のために、乳幼児などの保育に関する相談に応じ、助言するなどの社会的役割といった、保育の特性を生かした地域支援システムの整備が不可欠になってくると考える。

#### 4. 地域社会における子育て支援の現状

日本で厚生労働省が「子育て支援」施策を打ち出しから約20年になる。この間、さまざまな法制度が整備されてきたが、現在の子育て支援では、障害児や病児とその家族や親に対応する子育て支援が不十分と言

わざるをえないのが現状である。つまり、現在、実施されている支援の多くは健常児とその家族を対象としているのである。

「子育て支援」には、保育に関する事柄ばかりでなく、経済的支援、医療面の支援、労働環境整備、住居・建物・道路・交通等、多岐にわたる支援が含まれ、いずれもその必要性は高い。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。

一般に保育の場で「子育て支援」として実施されている活動には、およそ次のような機能が含まれている。

(1) 親が行う子育てを支援する。

主に保育の補完機能を意図したものであり、一時保育、特定保育、延長保育、預かり保育、病後児保育、休日保育などが実施されている。これらは行政施策の対象として取り上げられやすく、子育て支援策の代表のように見られがちである。

(2) 親の育ちを支援する。

親の子育て力を高めるための支援であり、主に親の心の支援を意図した活動として行われている。子育てグループの育成、電話や面談を含む子育て相談、子育て学習機会の提供などが含まれる。しかし、学校教育の場を離れた「親教育」の実施はなかなか難しく、娯楽的活動への参加者に比べれば利用者も多いとは言えない。効果を上げるための工夫と努力は一つの課題となっている。

(3) 子どもの育ちを支援する。

子どもが健やかに育つ権利を保障する施策であり、本来すべての子育て支援活動の基本として当然含まれていなければならない考え方である。上記①の保育活動は単に子どもを安全に預かるのみではなく、それが子どもの育ちを支援するものでなければならない。さらに上記②についても、子どもを健やかに育てるために、親育ちが必要なのである<sup>12)</sup>。

そしてこうした機能を果しているのが、地域子育て支援センターである。この地域子育て支援センターは、2012年度では、全国で7,860ヵ所設置されており、当初の計画では、中学校区に1つを設置しようという目標は全

国10,000ヵ所となっていたが、国庫補助ベースでは、6割の整備が止まっている。さらに地域子育て支援センターの運営主体は、市町村、社会福祉法人、NPO・市民団体等多様であり、それらに従事する保育士、保健師、社会福祉士、児童厚生員、子育て経験者等のさまざまな実践者が混在し、支援内容の多様化が進んでいる<sup>13)</sup>と述べられている。つまり支援する側が、利用者の求めるニーズに対応しようと変わってきたということである。

また、近年の子育てに関するニーズ多岐にわたり複雑化し、支援の対象も子どもだけでなく、その家族を支援の対象であるため、医療・保健・福祉・教育等の専門職によって行われ、それぞれの職種の枠組みを超えた連携が不可欠である。そして支援に携わる職種の連携だけでなく、それぞれの専門機関の連携も当然なことであり、地域社会のなかで、切れ目のない支援が必要な状況である。特に、障害児や病児の場合は、特別な配慮が必要となるケースが考えられるため、産まれてから将来に至るまで、連続性をもった包括的な支援が求められている。

## 5. 子育て支援に関わる専門職

子育て支援に関わる専門職は、低年齢の子どもであれば保健師、看護師、助産師等保健の専門職、就学前の子どもであれば保育士がその業務を担うのが妥当である。なかでも支援の中核を担う大きな柱である保育士は、近年増加している児童虐待ケースや保護者からの苦情に対応<sup>14)</sup>しなければならない。

児童福祉法第18条の4において、保育士とは「第18条の18第1項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」とされている。この条文から、従来のような子どもへの保育はもちろんのこと、保護者への支援が保育士の業務として法律に明記されることになった。さらに、守秘義務の厳守や信用失墜行為の禁止なども規定されている。つまり、保育士が国家資格となったということは、社会的責任についても同時に明確になるということである。

2004（平成16）年以降は国家資格としての取り扱いとともに、保育を行うだけでなく、保育の相談に応じる重要な資格であることが強調されている。また、昨今の状況を反映して保育士養成校のカリキュラムは改正を重ねており、2008（平成20）年の保育所保育指針

の改定・告示化後に行われた2010（平成22）年のカリキュラム改正は、社会福祉に関する科目がより相談援助への拡大を意識したものへと変更された<sup>15)</sup>。

一方、保育所の役割は、年々、多様化が要求されている。2004（平成16）年10月1日に改正施行された「児童虐待の防止等に関する法律」では、児童虐待を受けた子どもに対する支援として、市町村は保育所に入所する児童を選考するに際して、児童虐待の防止や家庭の支援を積極的に行うよう考慮することが法律に明記された。

このことから、保育所及び保育士は、児童虐待を早期に発見する役割のみならず、虐待を行う保護者とその子どもへのケアについても役割を期待されていることになる。

したがって、保育所は、単に子ども預かり、保育を提供する場から相談援助の場へと役割が拡充され、さらに保育を担う保育士には、ソーシャルワーク（社会福祉援助技術）的な視点と働きかけが、今後、ますます要求されると考えられる。そして、他の専門職種や専門機関とのネットワーク（連携）が特に重要となる。社会福祉の援助技術は、一般的にはソーシャルワーク、あるいは社会福祉援助技術と呼ばれ、社会福祉の制度や施策と、援助や支援を必要とする人々との間を結ぶ活動をしている専門職が身につけておくべき技術や技法である。社会福祉は、この社会福祉援助技術によって実体化し、その活動が展開されていくことから、社会福祉援助技術は、社会福祉の中核を形成するものであり<sup>16)</sup>、そしてこの社会福祉援助技術を身につけ、保育実践の場で中核的役割を担うのが保育士である。

## 6. おわりに

このように今日における子育て支援の状況を概観してみると、わが国では、1990年代以降、少子化対策や子育て支援策は進められ、2012（平成24）年の「子ども・子育て支援法」に至るまでさまざまな対策が行われてきた。それにもかかわらず、現代の子育て環境は、十分に充実したものとは言い難い。

子育ての第一義的な責任は親や家族にあるが、子育てとは家族だけでなく、社会全体で行ってきたものである。現代は地域社会とのつながりも薄れ、その責任は家庭とりわけ母親一人の肩に過剰にのしかかる状況にある。それが、現代の大きな子育て問題でもある。社会の支え合いがあってはじめて、親や家族が子育ての第一義的責任を果たせるとも言える<sup>17)</sup>といわれている。

る。

そして、出会いの場をつくり、人とつながりやすい社会をつくっていくことが、子育てを担う者（日本の場合、多くは母親）の負担感を減少させ、孤立を防ぐことになる。また子育てと就労の両立支援のためにも、地域に相談したり、助けあったりできる人や場所を提供し、ネットワーク化していくこと、そして子育てに関する専門家の積極的な介入が必要なのである<sup>18)</sup>と述べられている。

ここまで、子育て支援制度の変遷と子育て家庭の現状を概観してきたが、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考えられる。

## 7. 注

注1) 出生数及び合計特殊出生率については、厚生労働省「平成24年 人口動態統計の年間推計」2013参照。

## 8. 引用文献

- 1) 大豆生田啓友：少子化と家族、「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. 8, 2014.
- 2) 奥山千鶴子：子ども・子育て支援制度、「前掲書1）」、pp. 40—41.
- 3) 伊藤周平：支給認定をめぐる問題、「子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革」伊藤周平著、東京：山吹書店、pp. 103—107, 2012.
- 4) 河野淳子：子育て家庭と地域の関係、「保育士をめざす人の家庭支援」山本伸晴・白幡久美子編、岐阜：みらい、p. 58, 2011.
- 5) 前掲書4), p. 58.
- 6) 前掲書4), p. 59.
- 7) 前掲書4), p. 59.
- 8) 前掲書1), p. 9.
- 9) 大豆生田啓友：家族支援とは何か、前掲書1), p. 16.
- 10) 赤瀬川修：家族が抱える子育ての悩み、前掲書4), p. 41.
- 11) 前掲書4), pp. 50—51.
- 12) 畑山みさ子：少子化対策としての子育て支援の現状と課題、宮城学院女子大学発達科学研究(10)：pp. 63—64, 2010.
- 13) 奥山千鶴子：地域の子育て家庭への支援、「前掲書1）」pp. 44—45.
- 14) 近江宣彦：「子育て支援」にみる社会福祉の拡大と専門職の位置づけ、「再構 児童福祉」古川孝順監修、東京：筒井書房、p. 71, 2014.
- 15) 前掲書14), p. 72.
- 16) 高井由起子：ソーシャルワークの意味と課題、「保育士をめざす人のソーシャルワーク」相澤譲治編、岐阜：みらい、p. 18, 2005.
- 17) 大豆生田啓友：子育て支援が目指すもの、前掲書1), p. 4.
- 18) 前掲書4), p. 59.