

〈研究ノート〉

## 少子化対策としての子育て支援の現状と課題

畑山 みさ子<sup>1</sup>

日本社会の少子高齢化の急激な進行への対策として、子育て支援を中心とする様々な少子化対策が講じられてきたが、その効果は期待されるほどには上がっていない。ここでは子育ての問題をめぐる日本社会の現状を直視しながら、少子化対策としての子育て支援の現状とその課題について考察する。

Keywords : 子育て支援、ワーク・ライフ・バランス

## 1. 日本の子どもと家庭を取り巻く状況

日本の少子高齢化現象は、1990年の「1.57ショック」と呼ばれた合計特殊出生率の急激な低下以降もその降下は留まるところを知らず、2008年の合計特殊出生率は1.37、そして宮城県は1.29という低い値を示すに至っている。

少子高齢化問題の背景としての、現在の日本社会における子どもと家族をめぐる状況は、深刻さを増すばかりである。子育てを一義的に担うべき家族状況は近年急速に変容し続けている。母親の家庭外労働や活動の意欲の高まり、母親の子育て負担感の増大、父親の子どもとの触れ合いの少なさ等に対処する社会支援が追いついていない。さらに家庭の教育力・保育力の低下も虐待の増加を招いている。その結果として子どもの育ちにも、キレやすい、いじめや不登校、さらにニートの増加など、さまざまな問題が生じている。

このような状況下で、少子化対策の一環として「子育て支援」の必要性が注目され、公的施策としても広く実施されるようになってきた。

## 2. 子育て支援の機能

「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）等を策定し、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

---

1. 宮城学院女子大学発達臨床学科

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。

## 3. 子育て支援活動の具体例

近年、さまざまな施設で子育て支援活動が行われるようになった。保育所などに併設されている「子育て支援センター」や、児童館・児童センター、幼稚園、市民センター、保健センターなどでもさまざまな活動が行われている。国の施策に従って市町村が独自の「子育て支援センター」や「つどいの広場」などの専用施設を設置運営しているところもあり、またNPO法人などがこれらの活動を行っている例も増えてきている。2009年現在、仙台市には認可保育所119カ所中に「地域子育て支援センター」を開設している保育所が17カ所あり、その他に「子育て支援室」が5保育所と7児童館・児童センターに設置されている。また「つどいの広場」は市内3カ所に開設されている。

### ① 保育所併設「地域子育て支援センター」の活動について

仙台市にあるA公立保育所併設「地域子育て支援センター」の活動例を挙げる。ここは仙台市郊外の住宅団地内に位置する定員90名の保育所内にある。保育所の建物続きに「地域子育て支援センター」が併設されており、玄関は保育所と共有で、保育室前を通過して子育て支援室に行く配置になっている。3名の専任保育士（子育て支援担当2名、訪問担当1名）が配属され、多様な活動を積極的に実施している。主な活動は、育児相談、園庭解放、支援室の開放、同年齢の子どもと親の交流機会の提供、遊びの紹介、育児講座の開

催、離乳食・幼児食講座、給食の試食と作り方の紹介、行事への招待、クラス体験保育、絵本・図書の貸し出し、一時保育などである。企画行事には駐車場の関係で定員を設けているが、いつも定員一杯の参加者がある。日常的な支援室の利用が多いのも特徴的であり、2008年度には自由来所者だけでも年間延べ約4,600人が利用している。支援室から普段の保育所保育の様子を知ることができ、また園庭では保育所の子どもたちと一緒に遊ぶなどができることなどが、親に安心感を与え、それが魅力につながっていると思われる。ここでは2008年から「訪問型子育て支援事業」も開始し、家庭に出向いて子育ての相談に応じるサービスも実施している。各種行事は、地域の市民センターや児童センターとも連携を取りながら、3館合同開設を行うなど効率よく実施している。

保育所に「地域子育て支援センター」を併設する方式に関しては、当初保育所入所児への影響や保育者の負担増などを懸念する声も一部にあった。しかしA保育所の状況を見る限り、そのような懸念は全く当たらず、むしろ併設の良さが発揮され、有効に機能していると思われる。

### ② 幼稚園が行う「子育て支援」活動について

文部科学省は「幼児教育振興プログラム」の推進策として、「幼児教育を支援する拠点機能の整備」と同時に、幼稚園に子育て支援策として預かり保育の実施等を奨励してきた。一般の幼稚園に特に求められている子育て支援機能は、保育所的保育機能である。これは「預かり保育」として多くの市町村で公的助成を行ってきたものであり、現在はほとんどの幼稚園が実施している。これは、本来は親の都合により一時的に保育時間後の夕方まで幼稚園が園児を預かり、保育するものであった。しかし一時的な利用のみならず、保育所の定員超過により入所できない子どもが幼稚園の預かり保育を恒常的に利用しているなど、保育所の受け皿としての機能も果たしているのが現状である。

幼稚園に求められているもう一つの子育て支援機能は、「遊びと遊び場の提供」である。これは幼稚園の休業日に園庭を開放して親子に遊びを提

供しながら、子どもへの関わり方を学習する機会とするのが本来の目的であった。しかしこれらは現在、幼稚園見学の機会として機能し、幼稚園側では園児獲得のための宣伝の機会として実施しているところが増えているように思われる。

幼稚園の子育て支援の活動例として宮城学院女子大学附属幼稚園が行っている子育て支援活動について紹介する。本園は、大学附属機関として学生指導の一端を担う実習園の役割を果たすと同時に、地域の幼児教育センターとしての機能を担うべく地域に向けた活動も積極的に行ってきた。地域に向けた子育て支援事業として年10回シリーズとして実施している「さくらんぼ広場」の他、未就園児親子教室「ぼぽぼくらぶ」も週1回、2クラスを開設している。「預かり保育」についても、保育期間中だけでなく、2009年度から長期休業中も開設するようになった。さらに行事の際の託児、園庭開放、子育て・保育電話相談、子育て情報の提供なども行っている(畑山, 2008)。

いずれにせよ、幼稚園は少子化の影響を諸に受けて園児数が減少しているため、幼稚園が行う子育て支援活動が本来の意味からはずれ、単なる園児獲得のための手段となってきている感が否めない。

#### ③ 認定こども園について

同年齢の子どもの育ちを保障するという視点から幼稚園と保育所の一体化、即ち幼保一元化の必要性が叫ばれながら、日本の縦割り行政の弊害が長い間その実現を阻んできた。少子化と同時に女性の家庭外労働が進む結果としての保育所の需要の高まりと幼稚園の定員割れが、結果として幼保一元化を促進することになった。

国はようやく幼保一元化施設の制度を作り、2007年度から「就学前の子どもの教育・保育を総合的に提供する施設」として「認定こども園」が本格的に開始された。そこには子育て支援事業を積極的に実施することが設置条件とされた。しかしこの制度については制度の未整備から普及は進まず、2009年現在仙台市には認定こども園はまだ1ヵ所のみである。この制度の問題等につい

ては別論に譲ることとする。

## 4. 子育て支援に関わる課題

宮城県の現状を中心に考えれば、およそ以下のようなことが課題となろう。

### ① 地域全体で子育てを支える体制づくり

まず、各市町村の子育て支援の拠点の整備が必要である。市町村の関連部署の担当者が、子育て支援の必要性について十分認識し、積極的に子育て支援の拠点の整備を行う必要がある。そのために県が指導的役割を担い、市町村担当者の意識啓発のための研修を行うことも必要となる。

### ② 子育て支援団体等の連携とネットワークの構築

現在市町村によって子育て支援を担う機関や団体は異なっている。例えば、地域子育て支援センター、子育て広場(つどいの広場)、保育所、幼稚園、児童館・児童センター、市民センター、保健センター、保育ママ、主任児童委員、小学校、中学校、町内会、地域のボランティア、など様々な機関が子育てに関わっている。さらに福祉・医療・教育の連携は必須である。それらの機関が連携を取りながら、各機関の活動が有効に機能するよう、守秘義務に配慮しながらも、情報の共有化を図ることが大切である。これらのネットワークを機能させるのは、建前としての機関連携よりもそこで働く「人」であることもまた事実である。

子育て支援の各種機関が行う行事の気に入ったところだけをつまみ食いの重複利用する親が多い一方、全く利用しようとならない親も少なくない。また、特に都市部では近所の子育て支援機関を避け、あえて遠方の大勢集まる場所を利用する人々もいるなど、親のニーズの多様化もみられる。

市町村の担当者は、地元の情報収集と広報宣伝に積極的に努め、特に孤立しがちな親への発信手段について、それぞれの地域の特性を生かした方法を検討していくことが求められる。

### ③ 相談体制の充実

子育てに関して気軽に相談できるようにするためには、まず、子どもを連れて気軽に出入りでき

る場所に地域子育て支援センター等の相談機関があることが望まれる。さらに利用しやすい条件として、明るく清潔で、親子とも落ち着いて過ごせる空間であること、そしてそこにいる相談員の顔が見えること、さらに相談員は相談援助技術、守秘義務など一定の研修を積んだ専門家であることなどを挙げることができよう。

#### ④ 親指導・親教育の難しさ

子育て支援では、前述の「親が行う子育てを支援する」保育の補完機能へのニーズばかりが注目されがちであり、「親の育ちを支援する」「子どもの育ちを支援する」ことの必要性の認識は一般に低い。さらに家庭教育の重要性を学ぶ機会も少ない。学校という場を離れての、親になった人たちへの親指導・親教育は困難であり、親になる前の若者への教育の機会の確保が大きな課題である。

### 5. 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）推進の必要性

上述のような子育て支援策は、少子化の結果として生じた問題に対処するための方策であり、未来を担う子どもの健やかな成長・発達を促すための大事な方策である。しかしこれらの施策は少子化の流れを食い止めるものではない。少子化の歯止め策となり得るのは、働き方の見直しであり、「仕事と生活の調和」（ワーク・ライフ・バランス）である。

子どもを持つ日本男性の家事・育児の時間は、欧米諸国に比べて依然として際立って少ない（内閣府，2009）。育児休業制度についても父親も利用できる建前になっていても、実際に取得する男性は極めて少ない。男性の家事および社会活動時間の割合と出生率との間には高い相関があることは以前から指摘されてきた。しかし少子化対策として働き方の見直しが施策の中に掲げられるようになったのは、ようやく2004年以降のことである。しかし企業での実行性は少なく、政府は2007年には「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」を提示し、企業に努力を促

している。これも昨今の経済不況下では、進んでいないのが現状である。

日本の仕事と家庭生活に関する現状を鑑みれば、「仕事」「家庭生活」「地域・個人の生活」のいずれもバランスよく優先したいと望んでいる人が多い（30%）にも関わらず、現実には「仕事」のみを優先せざるをえないと答えている人が多い（48.6%）（内閣府，2008）。

大企業では育児休業制度や育児のための短時間勤務制度が導入されているところが多い。しかし、実際にはその制度があっても女性の25.8%、男性の86.3%が取得しにくいと答えている（厚生労働省2007年調査）。育児のための時間短縮勤務制度が利用しにくい理由には、男女とも「制度を利用すると業務遂行に支障が生じる」と考える人が多く（63.9%）、さらに「制度利用に対して上司の理解が得られない」や「制度を利用すると昇給・昇格に悪影響を及ぼす懸念がある」等の答えも少なくない。実際に制度は作られても利用しにくい日本の社会状況が明らかである。

内閣府（2008）が行った「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）に関する意識調査」では、「ワーク・ライフ・バランスが実現された社会に近づくための政府の取組のうちもっとも重要なもの」として、「ワーク・ライフ・バランスの重要性についてPRする」啓発活動、企業向けには「ワーク・ライフ・バランスが進んでいる企業の事例を紹介する」施策、「保育所など子育て支援を拡充する」制度を挙げる回答が多かった。

出生率が全国平均よりも低い宮城県においても、このような状況の改善は急務と言える。宮城県民を対象にした調査結果でも、「次代を担う子どもを安心して生み育てる環境づくり」を67.4%が重要と考える一方、その現状には39.2%が不満足と回答している（平成21年宮城県民意識調査より）。そして『「次代を担う子どもを安心して生み育てることが出来る環境づくり」を進めるため、特に優先すべきと思う項目」として最も多く挙げられたものは、「育児休業取得の推進や職場復帰しやすい環境づくりなど、職場における仕事と子

育ての両立支援対策」(20.5%)であった。企業経営者・管理者の意識改革への努力が望まれ、行政側にはそのための啓発活動が責務となろう。

なお、これらの「仕事と家庭の両立支援」を問題にする際に、仕事を持つ母親を対象にした仕事と子育ての両立支援のみを問題にするのではなく、父親が積極的に子育てに携わることのできる環境づくりが大事であることを忘れてはならない。子どもの育ちにとっても、母親のストレス軽減にとっても、父親の積極的子育て参加が最も望ましく、それこそが何にも勝る子育て支援策と言える。

子育て中の父親と母親を企業および日本社会全体が支える仕組み作りが今必要であり、それなしには日本の少子化に歯止めをかけるのは困難である。

(付記)

本研究は、2009年度発達科学研究所共同研究費の助成を受けて、共同研究「地域の保育・教育センターのあり方に関する実践的研究」の一環として行いました。

### 文献

- 畑山みさ子・足立智昭・佐藤正枝・色川幸子・佐々木和(2008) 幼稚園が担う子育て支援方策の検討(8) 一宮城学院女子大学附属幼稚園の子育て支援の総括的報告— 宮城学院女子大学発達科学研究, 8, 81-90
- 内閣府(2008) 平成20年版 少子化社会白書 佐伯印刷
- 内閣府(2009) 平成21年版 少子化社会白書 佐伯印刷
- 三冬社編集部(2009) 少子高齢社会総合統計年報 三冬社