

地域子育て支援施策の変遷 — 支援者の専門性を中心に —

日下 慈¹⁾ 笠原 正洋²⁾

The Trend of Measures for Child – Rearing Support: Focusing on the Supporter's Specialty

Chika Kusaka¹⁾ Masahiro Kasahara²⁾

(2015年11月27日受理)

1. はじめに

1990年(平成2年)6月9日に前年の合計特殊出生率が1.57と発表された。これは、「ひのえうま」¹⁾により過去最低であった1966年(昭和41年)の合計特殊出生率の1.58を初めて下回ったことから、いわゆる「1.57ショック」と呼ばれた。それ以降、さまざまな子育て支援事業が行われてきた。しかし、「子育て支援」²⁾とは何か、その範囲(領域)や内容、子育て支援が担う支援者の専門性とは何かについて、その後、意味するところが変遷してきた。本稿は、市町村で行われている地域子育て支援拠点事業における、子育て支援従事者の専門性とは何かについて論及するための前段階として、「地域子育て支援」に関する国の施策の流れを詳細に整理し記述する。なぜなら、国の施策の流れを整理し、その中で、子育て支援従事者の専門性について、どのような記述がなされているか、また、誰が、どのように「子育て支援」を理解しているかを記述することで、「子育て支援」がどのような位置付けをされているかが明らかになり、「子育て支援」の定義や人材養成の目標が明確になると考えるからである。

2. 1990年(平成2年)以前の乳幼児期の保育、教育に関する施策

1990年(平成2年)以前の「国の政策」は、母親の育児責任を強調し、従来からの家庭保育の理念をさらに強く押し進める流れであった。一方で、「保育行政」は措置制度により「保育に欠ける子どもを保育所に入所させる」という子育ての社会化の流れであり、2つの相反する流れが共存していたといえる。

1947年(昭和22年)に公布された「児童福祉法」は、「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」、「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」と規定している。その後、1951年(昭和26年)に改正され、初めて「保育に欠ける子どもを保育所に入所させる」という文言が入った。しかし、齋藤(2007)は、「この時代は、母親が主たる養育者であり、家庭で子どもを育てることが前提として考えられていた。そのため、母親の就労状況から子どもが保育に欠けるか否かを行政が判断し、子どもを『措置入所』させた」と指摘している。

1963年(昭和38年)7月の厚生省(当時)の中央児童福祉審議会保育制度特別部会の中間報告「保育問題をこう考える」は、保育はいかにあるべきかの7原則をあげている。その第2原則の中で「健全で、愛情の深い母親が、こどもの第1の保育適格者であり、また保育適格者になるように努力することを期待されている」、「父親その他の家族は、母親が妊娠出産など重要な役割をになっていることを考慮し、その保育責任を十分果たせるように協力し、保育適格者になろうと努力する母親を援助する義務があるのは当然であるが、母親により大きい責任がある」、「こどもの福祉を守る責任は、国、地方公共団体をはじめ、おとな全体にあるわけだが、それはこどもを直接保育することではなく、両親、とくに現状では母親が、こどもを保育しやすいように、あるいはよりよく保育できるように援助することである」と家庭教育を重視する記述をしている。さらに、厚生白書(平成8年版)では「『2～3歳以下の乳幼児期においては、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ない』『母子の持続的な1対1の関係の中でこそ乳児の安

1) 福岡女子短期大学保育学科 2) 中村学園大学教育学部

定した情緒の発達が期待できる』(1968年12月中央児童福祉審議会意見具申)という育児に関する従来からの考え方を確認しつつ、『職業を持つ女性にとっては、職場における仕事と家庭保育の両立は現実的に極めて難しく、そのように家庭保育のみに依存することが不可能な場合においても、乳児の福祉が阻害されないように社会的に援助する必要がある』として、1969年(昭和44年)から特別施策として乳児保育が実施された。」と記述している。

また、「国の政策」について、藤原(2013)は「1960年代頃から乳児保育の制度充実と保育所建設を求める国民の運動に対し、政府は(中略)、ボウルビー理論を歪曲した『三歳児神話³⁾』をテレビや新聞などのメディアを通して流布した。そして、『子どもの育児は家庭責任、母親責任』であると、乳児保育に否定的な風潮を広めていった」と指摘し、その参考資料として1979年(昭和54年)に出された自民党幼児問題調査会幼保問題に関する小委員会の「乳幼児の保育に関する基本法(仮称)制定の基本構想(案)」では、「4歳未満の乳幼児にとっては、人間形成のためにかけがえのない時期に十分保護者の慈愛が受けられないことの影響ははかり知れない。……保護者の育児放棄と、より楽しみたい、より余裕のある生活をしたいという甘えを助長している」と記述している。

3. 地域子育て支援施策の変遷

(1) 保育所における地域に向けた取り組みのはじまり

保育所における地域に向けた取り組みは1987年(昭和62年)「保育所機能強化費」の予算措置から始まり、1989年(平成元年)には「保育所地域活動事業」が創設された。この時期から「子育て支援」は、これまで家庭や地域社会で担ってきた養育・教育機能が弱体、変質してきたことにより、それを補完する機能を家庭とともに地域社会、特に保育所等の施設が支えていくという位置付けに変化していった。例えば、1988年(昭和63年)11月、厚生省中央児童福祉審議会から「今後の保育対策の推進について(意見具申)」が提示された。この提言において、「保育所は地域住民に最も身近な社会資源のひとつであり、その機能を地域社会の福祉向上のためにも、より積極的に発揮することが期待され」、「蓄積された保育知識・技術をもとに、育児相談や育児講座を通じて地域住民の養育支援を行う」とともに、「地域開放等地域に密着した活動を推進することが期待される」といった記述がある。

しかし、この時期の「子育て支援」は、経済的視点からの少子化対策であった。例えば、厚生白書(平成元年

版)では副題に、「長寿社会における子ども・家庭・地域」と、戦後初めて副題に「子ども」が取り上げられ、第1章に「子どもと家庭」の項目が位置付けられた。この白書に掲載された「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」は、少子化の影響を「子どもの健やかな成長に大きな影響を及ぼすおそれがあるばかりでなく、高齢者扶養の負担の増大や経済社会の活力の低下など社会全体にも憂慮すべき事態をもたらすもの」と指摘している。

1990年代前半の国の施策では、これまで政策から除外されてきた専業主婦も、政策対象として認識され始めた。「子育て支援」という用語は、厚生白書(平成2年版)に初めて登場した。その後、1991年(平成3年)1月、「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」が取りまとめられ、「結婚や子育ては個人の生き方、価値観に深くかかわる問題であり、政府としては、あくまで結婚や子育てへの意欲を持つ若い人々を支えられるような環境づくりを進めるとの視点に立って施策を推進していく必要がある」という施策の基本的方向が明らかにされている。

「子育て支援」を特に保育所等の施設が支えていくという流れの中、1993年(平成5年)4月、「保育所地域子育てモデル事業」が創設された(表1の1993年の項を参照)。厚生白書(平成5年版)では「保育所地域子育てモデル事業」の役割を「保育所が地域住民に対して育児不安に関する相談・助言や地域の子育てサークルの育成支援を行う」と記載している。

さらに、1994年(平成6年)12月、厚生、文部、労働、建設大臣の合意を得た、「今後の子育て支援のための施策の基本方針について(通称:エンゼルプラン)」が策定された。「エンゼルプラン」では「子育て支援」という用語が施策に初めて登場しており、「子育ての社会化」、「子育ての公共性」を政府が認めたと評価されている。このプランでは、少子化の背景となる要因は、「女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難しさ」、「育児の心理的、肉体的負担」、「住宅事情」、「教育費等の子育てコストの増大」と指摘している。重点項目にあげられた「多様な保育サービスの充実」では、「保育所が、地域子育て支援の中心的機能を果たし、乳児保育、相談指導、子育てサークル支援等の多様なニーズに対応できるような施設・設備の整備を図る」と記述された。

(2) 地域子育て支援センター事業

1995年(平成7年)「保育所地域子育てモデル事業」が「地域子育て支援センター事業」に名称を変更された(表1の1995年の項を参照)。この時期の施策の流れは、「専業主婦だけではなく、ひとり親家庭も含めたすべての子育て家庭への支援が施策の対象」となり、これ

まで保育所が中心的機能を果たしていた「地域子育て支援」を今後は自治体为中心になり実施していくことに変化した。

同年12月には、エンゼルプランの施策の具体化の一環として、「緊急保育対策等5カ年事業」が策定された。これは1999年度までの5年間の目標値を定めたもので、「仕事と子育て両立支援」の設置のほか、国の政策としては初めて「家庭における子育てへの支援」として、地域子育て支援センターの設立をあげている。さらに、地域子育て支援センターを保育所などに併設することにより、各市町村に1カ所設置できる水準まで確保するための予算化を行った。また、援助者としては、国、地方公共団体をはじめ、企業職場・地域社会等、多様な主体が議論され始め、保育所や地域子育て支援センターをはじめ、児童委員や子育てを終えた女性や老人などの市民ボランティアも検討されている。

1996年（平成8年）12月、中央児童福祉審議会基本問題部会は「現行の児童福祉法を中心とした児童家庭福祉制度について、新しい時代にふさわしい質の高い子育ての環境づくりを目指した制度として再構築を図る」ことを目的とし、「少子社会にふさわしい保育システムについて」「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」「母子家庭の実態と施策の方向について」（中間報告）を提示した。「少子社会にふさわしい保育システムについて」では、「子育てと就労の両立を可能とし、子育て家庭の負担を軽減する観点から、子育てを社会全体で、システム、費用負担の両面で引き続き支援していくことが必要」とした。また、「子育て支援」について「保育所に加え、保育所以外の保育施設、ベビーシッターサービス、家庭的保育（保育ママ）、子育てサークルなどについても、サービス内容の質に留意しつつ、地域の保育資源として位置付け、その活用が図られるようにすべきである」と提言した。さらに、「保育所において、専業主婦家庭を含め、幅広く相談に応じられるように体制の整備を進め、地域の子育ての専門のセンターの機能を目指すことが必要」と記述されている。

この頃から、「子育て支援」は、次世代育成支援という新しい考えによる少子化、子育て支援策の推進が図られることになる。次世代育成支援とは、次代を担う子どもが健やかに生まれ、かつ育成される環境の整備等の取り組みである。例えば、1997年（平成9年）10月人口問題審議会は、「少子化に関する基本的考え方について—人口減少社会、未来への責任と選択—」を提示した。この提言では、人口減少社会の影響を懸念し、「子どもを産み育てることに夢をもてる社会」のために考えるべき視点等を総合的に提起した。少子化への対応は、①経済的負担の軽減、②子育て支援の総合的推進、③仕事と

育児両立のための雇用環境の整備という3点を柱としている。しかし、その財源については「将来世代の不合理的な財政負担をのこさぬように財政支出の健全化に取り組む」とし、税（公的資金）の投入には慎重な姿勢であったことが記述されている。

同年、「児童福祉法」が制定から50年ぶりに抜本的に改正された。改正は、養護系児童福祉施設に関する改正（自立支援の見直し）、保育サービスに関する改正（認可外保育所の監督強化及び認可保育所化の推進・保育士資格の法定化）、さらに児童相談所及び相談事業に関する改正（育児支援の視点からの児童健全育成の見直し・主任児童委員の法定化）の大きく3つの内容で行われた。それに伴い、1999年（平成11年）4月に保育所保育指針総則が改訂され、保育所や保育士の役割として、「養護と教育を一体的に行うことを特性とし、環境を通して子どもの保育を総合的に実施する役割を担うとともに、保護者に対する支援（入所する児童の保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援）を行うこと」が明記された。

このように、すべての子育て家庭への支援が施策の対象となっていた。しかし、政府の中には「母性愛神話」の考え方が根強く残っていた。例えば、1998年（平成10年）7月、「少子化への対応を考える有識者会議」が開催され、同年12月「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」の提言がまとめられた。この提言ではOECD諸国の出生率の高い国は、男女共同参画社会の実現と相関関係にあることに注目し、具体的には男性の育児休業取得を義務付けるなど、男女平等参画の推進を掲げている。しかし、この会議に出席した杉山（2005）によれば、初回の自己紹介時に「母親たちにとって“子育てが辛い”というのは当たり前のこととして受け止められている」と発言したところ、同席した関係省庁の大臣たちから「育児が辛いとは信じられない!」「母親というのは、子育てに幸せを感じるはずで、それが感じられないとはショック」といった反応を受け、「大前提である“子育てが辛い”で門前払いを食らった格好」であり、「1998年当時、少なくとも私が会った大臣たちは、若い母親にとって、子育てがなぜ辛いのか、まったくわかってはいなかった」というエピソードを紹介している。

それでも、1990年以降の「子育て支援」は、母親が子育てにストレスを抱えていることに対して、社会全体が子育て世代を応援し、サポートするという位置付けに変化した。1999年（平成11年）12月には、少子化対策推進関係閣僚会議が「少子化対策推進基本方針」を決定し、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意による「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」(通称：新エンゼルプラン)が策定された。新エンゼルプランでは「在宅児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。さらに、2002年(平成11年)9月の「少子化対策プラスワン」において、「地域における子育て支援」が提言され、専業主婦だけではなく、ひとり親家庭も含めたすべての子育て家庭への支援が施策の対象となった。

また、2001年(平成10年)3月、文部科学省が今後の幼児教育に関する施策の効果的な推進を図るための総合的な実施計画である「幼児教育振興プログラム」を策定した。その中で、「幼稚園が地域の幼児教育センターとして、子育て支援機能を持ち、いわば『親と子の育ちの場』としての役割」を充実するために、「幼稚園における相談活動や子育てのネットワークづくり、通常の教育時間の前後などに行う『預かり保育』などの子育て支援を推進」と述べている。同年11月には、「児童福祉法」の一部改正により、保育士資格が法定化された。この改正では、保育士とは、「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もの」と定義され、保育士が家庭の子育て支援までを仕事の範疇に含めることが明記された。

(3) つどいの広場事業

2002年(平成14年)6月、都市部を中心とした子育て中の当事者や支援者の活動から発展した「つどいの広場事業」が創設された(表1の2002年の項を参照)。「つどいの広場事業」以降、子育て支援事業の実施主体は特定非営利活動法人や民間事業者等にも拡がり、従事者にはボランティアスタッフの活用を推進する等、「子育て支援」は援助者から利用者への一方向的な支援だけではなく、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づくりに視点が広がった。さらに、次世代育成支援という新しい考えにより子どもの育ちへの関心が高まった。

2002年(平成14年)9月、「少子化対策プラスワン」が取りまとめられた。その「基本的な考え方」では、「子育てと仕事の両立支援」に加え、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」という4つの柱に沿って「社会全体が一体となって総合的な取組を進めること」が提示された。さらに、主な取組として「すべての働きながら子どもを育てている人のために」、「子育てしているすべての家庭のために」、「次世代を育む親となるために」の3点が並立して記載された。また、この施策の中で初めて「子育てしているすべての家庭」への支援の必要性が明確に政策化され、「地域における子育て支援」が提言されていること

から、厚生労働省は、「子育て支援元年」と位置付けている。

2003年(平成15年)3月、「児童福祉法改正法」が成立した。この改正の目的は、すべての家庭に対する子育て支援を「市町村の責務として明確に位置付け、積極的に行う仕組みを整備する」ために、地域における子育て支援事業を児童福祉法に位置付けることであった。具体的には、市町村は地域子育て支援センター事業、つどいの広場事業、放課後児童健全育成事業等を実施し、保護者に子育て支援関係情報を提供、助言し、支援機関と保護者との調整を行うことが義務となった。

同年7月、「次世代育成支援対策推進法」が成立した。「次世代育成支援対策支援法」の目的は「時代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ育成される社会の形成に資すること」にあり、支援は「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本認識の下に、家庭その他において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ子育てに伴う喜びが実感されるように配慮しておこなわなければならない」としている。この中で、文部科学省の管轄である家庭教育について、「育児不安の増大、児童虐待の急増等の背景として『家庭の教育力の低下』が指摘されていることを踏まえ、子育てについて学ぶ機会等の提供を進める」ことが子育て支援施策の中に盛り込まれた。さらに、同年9月、「少子化社会対策基本法」が施行された。これは、「少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにし、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進する」ことを目的とした基本法で、「国民は、家庭や子育てに夢を持ち、かつ、安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現に資するよう努めるものとする」との国民の責務が定められた。

2004年(平成16年)6月、「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。「少子化社会対策基本法」は、少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱の策定を国に義務づけており、それを受けた「少子化社会対策大綱」では、「少子化の急速な進行は、社会・経済の持続可能性を揺るがす危機的なものと真摯に受け止め、子どもが健康に育つ社会、子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会への転換を喫緊の課題とし、少子化の流れを変えるための施策に集中的に取り組むこと」としている。さらに、同年12月、「少子化社会対策大綱」に基づいて、施策の効果的な推進を図るため、「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(通称：子ども・子育て応援プラン)が策定された。「子ども・子育て応援プラン」は、国が必要な資源を確保し、自治体の行動計画の実現を支援するという役割を

担ったものであり、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」、「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」、「子育ての新たな支え合いと連帯」という4つの重点課題に沿って、2009年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を提示している。このプランでは、2009年度までにつどいのひろば事業、地域子育て支援センター事業を地域の子育て支援拠点づくりとして、合わせて全国に六千ヶ所で実施すること、2014年度までに子育て拠点施設をすべての中学校区に1ヶ所以上設置し、孤独な子育てをなくすことが目標とされた。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（2006）によると、市町村が策定した次世代育成支援に関する行動計画も踏まえて数値目標を設定し、地方の計画とリンクさせた形でプランを策定するのは初めてである。

この時期には、各市町村において、様々な子育て支援事業が展開された。一方で、利用者にとっては的確な情報が得られにくい状況になった。このような流れの中、「少子化対策」は、量的拡充だけでなく、質的改善が強調され、子どもの育ちや家庭での子育てを社会全体で支えようという「子ども・子育て支援」へと変化した。それに伴い、子育て支援が担う「支援者の専門性」が注目された。

「子育て支援」従事者の規定は、1993年（平成5年）に創設された「保育所地域子育てモデル事業」では、専任職員の設置が求められ、その資格要件には「保母等」と明記されている（表1の1993年の項を参照）。1995年（平成7年）には、「保育所地域子育てモデル事業」が「地域子育て支援センター事業」に名称を変更されたが、地域子育て支援センター事業でも、専任職員の設置が求められ、その資格要件には「保育士等」と明記されている（表1の1995年の項を参照）。その後、2000年（平成9年）から2005年（平成17年）の間、「地域子育て支援センター事業」の実施要項は何度か改正されている。この間、実施主体は保育以外の他の専門領域にも拡がり、2005年（平成17年）には、専任職員の文言は削除され、従事者の資格要件から「保育士等」が削除された（表1の1995年の項を参照）。2002年（平成14年）に創設された「つどいの広場事業」では、最初から専任職員の文言はなく、従事者の規定は「子育て親子の支援に関して意欲がある・相当の知識と経験豊かな子育てアドバイザー」と「子育てに関心があるボランティアスタッフ」となった（表1の2002年の項を参照）。このように、「子育て支援」従事者の規定は徐々に非専門化している傾向がみられる。

2003年（平成15年）、子育て家庭がニーズに合わせて適切な支援を利用するために、「子育て支援総合コー

ディネート事業」が創設された。厚生労働省（2002）の「一般分野の政策を対象とする政策評価（事業評価方式）」の「子育て支援総合サービス提供事業・評価書」では、「子育て支援総合コーディネートを担う専門職を子育て支援総合コーディネーター」と記述し、子育て支援総合コーディネーターは「社会福祉士等のケースワーク技能を有する」ものであると明記されていた。しかし、「子育て支援総合コーディネート事業」では子育て支援総合コーディネーターの配置基準、資格要件の規定はない。さらに、2005年（平成17年）1月、児童福祉法が改正され、「子育て支援」事業が市町村の責務に位置付けられ、そのコーディネートが市町村の業務となり、それを民間に委託できることに変更された。改正児童福祉法の中には、「保護者から求めがあつたときは、当該保護者の希望、その児童の養育に必要な支援の内容その他の事情を勘案し、当該保護者が最も適切な子育て支援事業の利用ができるよう、相談に応じ、必要な助言を行うものとする」、「市町村は、前項の助言を受けた保護者から求めがあつた場合には、必要に応じて、子育て支援事業の利用についてあっせん又は調整を行うとともに、子育て支援事業を行う者に対し、当該保護者の利用の要請を行うものとする。」と記載されている。しかし、ここにも、子育て支援総合コーディネーターの専門性に関する規定はない。

また、2005年（平成17年）1月、文部科学省中央教育審議会の「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について—子どもの最善の利益のために幼児教育を考える—」では、幼稚園教員の資質及び専門性の向上について「社会環境の急速かつ大きな変化に伴う幼児教育の多様な展開に対応するため、幼稚園教員の養成・採用・研修等の改善や上級免許取得の促進を図るなど、その資質及び専門性の向上を図る」と提言している。ここでは、「子育て支援の在り方」として「幼稚園等施設における子育て支援の推進等」は、「『親と子が共に育つ』観点から、幼稚園等施設を利用している幼児の家庭に対する支援を推進していくことが必要である。例えば、子育てに係る相談の実施、情報提供、親子参加型の事業等の実施を働き掛ける必要」があり、「幼稚園等施設を利用していない子どもを育てる家庭の教育力向上のために、親子登園、園庭開放や子育て相談を実施するなど、幼稚園等施設が積極的にかかわっていく必要がある。このことは、特に3歳未満の幼児について配慮される必要がある。」と提示している。さらに、今後の「子育て支援の望ましい在り方については、実施体制、内容・方法など、幼稚園教育要領等における位置付け等の明確化も含め検討する必要」があり、「現在、各幼稚園等施設において行われている子育て支援の内容

や方法について、国や教育委員会等が具体的な事例を収集・集約し情報提供することによって各幼稚園等施設におけるプログラムの開発・実施等を奨励する必要がある。」としている。また、幼稚園等施設における地域の人材等の活用では「特別な支援を必要とする幼児に対する教員等へのアドバイス、子育てに不安を抱える保護者へのカウンセリングなどに関し、地方公共団体等が教員と保護者を支援する「保育カウンセラー」を導入し、活用しやすくなるような方策を検討する必要がある。」と提起している。

2005年（平成17年）8月、「人口動態統計速報」により日本が1899（明治32）年に人口動態の統計をとり始めて以来、初めて半年間の人口動態が出生数よりも死亡数が上回ったことが公表された。これにより、「子育て支援」は少子化対策として、政府の最重要課題と位置付けられ、量的拡充と質の改善の両面で見直された。同年10月、少子化社会対策会議から「少子化社会対策について一層の推進方針について」という緊急提言が発表された。この提言は、「つどいの広場」等の子育て支援の拠点数を、当初の計画よりも早く設置することを目標に掲げた。同日には、「少子化社会対策推進会議」を開催することが発表された。同会議は、①男性の働き方を変革し、女性のみ育児の負担が掛からないような制度を利用すること、②地域共同体の機能の低下により、新たな子育てを支えるサービスが地域において必要なこと、③若者が自立できるように雇用環境を整備すること、④子育ての新たな支え合いと連帯を一層深めるために、つどいの広場・地域子育て支援センターの実施箇所を拡大すること、の4点を推進することを目的としている。同会議は、2006年（平成18年）6月に「新しい少子化対策について」において、「子育て支援は、単に親の負担を軽減することのみが目的ではなく、親子の関係を良好にし、子育ての喜びを実感できることを通じて、家族機能や家族の絆を強めることにつながる。また、家事や育児を行うことが極端に制約される職場の働き方を是正し、親子や夫婦が共に過ごす時間を増やす等、仕事と生活の調和を図る必要がある」と提言した。

2006年（平成18年）3月、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（通称：認定こども園法）」が制定された。この法律において「子育て支援事業」とは、「地域の子どもの養育に関する各般の問題につき保護者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言を行う事業、保護者の疾病その他の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった地域の子どもに対する保育を行う事業、地域の子どもの養育に関する援助を受けることを希望する保護者と当該援助を行うことを希望する民間の団体若しくは

個人との連絡及び調整を行う事業又は地域の子どもの養育に関する援助を行う民間の団体若しくは個人に対する必要な情報の提供及び助言を行う事業であって文部科学省令・厚生労働省令で定めるものをいう。」と明記された。

(4) 地域子育て支援拠点事業「センター型・ひろば型・児童館型」

2007年（平成19年）4月、「つどいの広場事業」、「地域子育て支援センター事業」は、「ひろば型」、「センター型」、「児童館型」、の3つの形態で実施される「地域子育て支援拠点事業」に再編成された（表1の2007年の項を参照）。この再編成により、これまで保育所の一事業として捉えられてきた地域子育て支援センター事業がつどいの広場事業と一つの事業として整理された。「ひろば型」、「児童館型」では、従事者の規定は「子育て親子の支援に関して意欲がある・子育てに関する知識と経験を有するもの」となり、非専門化している傾向がみられる。一方で、「センター型」には、基本4事業に加えて地域に出向いた地域支援活動が規定されている。そのため、従事者の規定は「育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有するもので、地域の子育て事情に精通した者」となっており、地域支援活動の従事者に、子育て支援総合コーディネーターに近い専門性を求めていると思われる。

地域子育て支援拠点事業創設以降、地域子育て支援の実施主体や従事者が多様化した。それに伴い、子育て支援の質の向上に視点広がった。その中で子どもの育ちが注目され、「子育て支援」の対象が、自ら支援を利用する親だけでなく、子育てに無関心な親や、経済的困難など子育てに余裕のない親、また子育てスキルの未熟な親など、地域や子育て支援に接点が少ない親も含めたすべての親の層へと拡大した。このような流れの中、「子育ての社会化」、「子育ての公共性」がより一層推進された。同年12月に提示された「子どもと家族を応援する日本重点戦略」では、「働き方の改革」と「家庭における子育てを包括的に支援する枠組み（社会基盤）の構築」を主な対策とし、「次世代育成支援の社会的コストは、これを単に社会的コストの増加としてとらえるのではなく、このコストを負担することにより、仕事と出産・子育ての両立が可能になることによる女性の労働市場参加の実現や、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を通じた将来の労働力人口の減少の緩和により大きなベネフィットが生まれるものであり、『未来への投資』と認識すべきものである。」と明記された。

2008年（平成20年）の児童福祉法改正では、「子育て支援事業等を法律上位置付けることによる質の確保された事業の普及促進」を目的に、「地域子育て拠点事業」

も法定化され、保育所と同様の第二種社会福祉事業に位置付けられた。この改正により、「子育て支援」は質の改善と向上がより一層求められた。それに伴い、「子育て支援」は少子化対策から、「子ども・子育て支援」に変化している。「地域子育てセンター事業」創設時には、従事者の規定は「保母等」と記載されていたが、2005年改正時に資格要件は削除され、「保育所等」に限定していた実施場所は、その地域に応じた多様な場所で実施できるようになった。

この頃には、「地域子育て支援拠点事業」の「拠点事業」と「地域活動支援」を分化する流れの中、「利用者支援」がさらに推進された。2009年（平成21年）2月、「地域の様々な次世代育成支援の取組を把握し、親の子育てを支援するコーディネーターの養成及び地域子育て支援拠点事業や一時預かりなど地域で行われる子育て支援事業に参画する者を養成する」ために、「次世代育成支援人材養成事業」が創設された。その中で「コーディネーターとして必要な理解や知識などを得るための研修」として、(1)子育て中の親のニーズの多様化と支援の意義、(2)子育て支援に関わる各施設との連携のあり方、(3)リスクマネジメント（虐待対応（つなぎ）など）、「子育て支援に関する基本的な理解や知識などを得るための研修」として、(1)地域における子育て支援の必要性への理解、(2)保育の理解と援助が記載された。

2010年（平成22年）1月、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された。これは子育ての孤立化や負担感が大きくなっていくこれまでの社会を、社会全体で子育てを支える、個人の希望が実現する社会に変えていくとするもので、子どもと子育てを応援する社会に向けて、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」『少子化対策』から『子ども・子育て支援』へ「生活と仕事と子育ての調和」という考え方に基づき、2010年度から2014年度までに講じる具体的な政策内容と目標が提示された。「子ども・子育てビジョン」の中には、「子育て家庭が適切なサービスを選択し利用できるように、市町村における子育て支援総合コーディネート機能の充実を図ります」と明記されている。

「子育て支援」の対象が「子育てをしているすべての家庭」に拡大し、保育士の資質及び専門性の向上が求められる中、保育士養成課程や現任研修の見直しが論じられた。2010年（平成22年）3月、保育士養成課程等検討会の「保育士養成課程等の改正について（中間まとめ）」には「今日、保育士が保育現場で直面する多様な課題に適切に対応し、子どもの保育と保護者支援を確実に担っていくためには、より高い専門性が求められる。その際、保育士に必要なとされる知識・技術・判断力等を明らかにしながら、養成課程や現任研修、保育研究等の

充実を図ることが必要であり、保育士の専門性の構築やその検証もこうした取組を通して行われていくことが望まれる。」と記述されている。

2012年（平成24年）8月、「子ども・子育て支援法」「認定こども園法一部改正法」「児童福祉法等関係法律整備法」（通称：子ども・子育て関連3法）が成立した。これらは、「子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的」としている。内閣府・文部科学省・厚生労働省（2012）によると、子ども・子育て支援法のポイントとして、「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」、「保育の量的拡大・確保」、「地域の子ども・子育て支援の充実」があげられており、「政府は、質の高い教育・保育その他の子ども・子育て支援の提供を推進するため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童健全育成事業に従事する者等の処遇の改善に資するための施策の在り方並びに保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していない者の就業の促進その他の教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と記述された。また、これまで「老人医療」、「年金」、「介護」の3経費に限定されていた消費税の用途を、社会保障4経費（「医療」「年金」「介護」「少子化対策」）として新制度に基づく子ども・子育て支援の量の拡充及び質の改善に充てると明記している。

(5) 地域子育て支援拠点事業「一般型・連携型」「地域機能強化型」

2013年（平成25年）、地域子育て支援拠点事業は「一般型」と「連携型」再編され、「地域強化型」が加わった（表1の2013年の項を参照）。この再編により、「子育て支援」は、親子を支援対象とした「地域子育て支援拠点事業」と支援を利用する親を支援対象とした「子育て支援コーディネート事業」の2つの考え方に位置付けが変化している。この再編では、地域に対する積極的な取り組みとして「地域機能強化型」を新設しているが、その具体的方法は明確にされていない。

「地域子育てコーディネート事業」に関する流れをみていくと、2003年（平成15年）に「子育て支援総合コーディネート事業」が創設された。創設時には、「地域における様々な子育て支援サービス情報を一元的に把握し、利用者への情報提供、ケースマネジメント及び利用援助等の支援を行う『子育て支援総合コーディネーター』を地域子育て支援センターやNPO等への委託に

より配置し、個々の子育て家庭がその状況に応じた適切なサービスを選択し、利用することができるよう支援する」事業を推進している。その後、2005年（平成15年）の児童福祉法の改正により、「子育て支援に関するコーディネート業務」は市町村の業務として責務化された。2009年（平成21年）には、「子育て支援コーディネーター」を養成するために、「次世代育成支援人材育成事業」を創設した。しかし、「子育て支援コーディネーター」の専門性はあいまいなままのところがあった。さらに、創設時から少子化白書（平成21年度版）まで、「子育て支援総合コーディネート事業」の業務として「ケースマネジメント及び利用援助」が記載されているが、少子化白書（平成22年度版）では削除されており、「子育て支援総合コーディネート事業」は情報提供が中心で非専門的なものになったと思われる。一方、厚生労働白書（平成25年版）によれば、「地域の子育て支援の拠点については、量的な拡充とともに、当事者自身が共に支え合い、情報交換をし、学び合う地域子育て支援活動の原点に根ざした活動を広げていくことが重要な課題である。このような認識から、『NPO法人子育てひろば全国連絡協議会』が組織され、子育て支援者の資質向上に向けて、各種セミナーや研修会の開催などを行っている」と記述されている。また、少子化社会対策会議決定（2012）によると、「地域子育て支援拠点事業では、子育て家庭に身近な立場から、個々の事情に応じた、利用支援の役割を果たすことが強く期待される。そのため、地域子育て支援拠点事業に地域の子育て資源に精通した『子育て支援コーディネーター』（仮称）を配置するなど、市町村の利用支援の体制づくりが必要である」との記述がある。

(6) 地域子育て支援拠点事業「一般型・連携型」「利用者支援事業」

2014年度から、「子ども・子育て支援新制度」創設に先駆けて、「利用者支援事業」が先行実施された（表1の2014年の項を参照）。また、地域子育て支援拠点事業「地域機能強化型」における利用者支援・地域支援機能は、実施内容等を拡充して、利用者支援事業に移行された（表1の2014年の項を参照）。さらに、2015年度には利用者支援事業の一類型として「母子保健型」が新たに創設された（表1の2015年の項を参照）。これにより「子育て支援」は、親子を支援対象とした「地域子育て支援拠点事業」と支援を利用する親を支援対象とした「利用者支援事業」の2つに位置付けが変化している。

「地域子育て支援拠点事業」では、従事者の規定は「子育て親子の支援に関して意欲があるものであって、子育てに関する知識と経験と有するもの」とされ、必ずしも特定の専門知識や技術は求められていない。一方

で、「利用者支援事業」における利用者支援専門員の規定は有資格者や自治体が実施する研修修了者、「育児・保育に関する相談指導などについて相当の知識・経験を有するものであって、地域の子育て事情と社会資源に精通したものとして市町村が認めたもの」とされ、高い専門性が求められている。

「利用者支援事業ガイドライン」には、「利用者支援事業」における利用者支援専門員の役割として、『特定型』の利用者支援専門員は、保護者等のニーズを把握し、当事者の目線に立って、最適な子育て支援に係る施設や事業等を提案して円滑な利用の手助けをする役割を担う」とされ、『基本型』の利用者支援専門員は、『特定型』の利用者支援専門員の役割に加え、発達が気になる子どもについての相談や育児不安のある保護者等からの相談等があった場合には、直接、個別問題を解決するのではなく、相談者が抱える課題を解決するために早期に適切な専門機関等につなげ、継続的な見守りを行い、また、必要に応じて社会資源の開発等を行うなど、『間接的支援』、『予防的支援』の役割を担う」と記述されている。さらに、利用者支援専門員に「必要になると思われる知識、技術等」として、「子育て支援、児童福祉、母子保健等に係る施策の制度内容・事業内容や手続方法、各地域の実態」、「関係する行政組織や専門機関等の役割・所掌事務・連絡方法等」、「子育て家庭の抱える課題を十分に理解した上で、適切な関係専門機関等につなげ、継続的な見守りを行うために、子どもの発達、障害や母子保健等についての基礎的な知識」、「相談援助の知識・技術」、「対人援助の基本、傾聴、アセスメントの力、支援実施にあたって必用となる職業倫理や法令順守事項など」をあげている。

2015年（平成27年）4月、「子ども・子育て支援新制度」が本格スタートした。内閣府（2012）によると、「子ども・子育て支援新制度」とは、「子ども・子育て関連3法」に基づく制度のことをいう。新制度は、「すべての子どもと子育て家庭を対象とし、一人ひとりの子どもの健やかな育ちを保証すること」を目的とし、『量』と『質』の両面から、もっと効果的な子ども・子育て支援を行い、「必要とするすべての家庭が利用できる支援」と「子どもたちがより豊かに育っていける支援」を目指すものである。少子化白書（平成27年度版）では、「地域子育て支援拠点事業」は「量的拡充」に、「利用者支援事業」は「質の向上」に位置付けられている。

4. まとめ

政府が少子化を問題として認識し、対策に乗り出した

のは1990年（平成2年）の「1.57ショック」だった。その後、「子育て支援」への政府の考え方は年を追って変化している。しかし、「子育て支援」の定義や、支援における「支援者の専門性」が指摘されていながら、行政の施策や提言には理念的な表現が多く、その具体的内容についてはあいまいなままのところがある。

1990年前半までの少子化施策は、国の人口減少を回避するために、出生率の上昇が目的であり、子育てと仕事の両立支援といった、国の課題解決のための「少子化対策」、特に保育に関する施策が中心であった。また、「子育て支援」は保育所が中心になり、「蓄積された保育知識、技術をもとに、育児相談や育児講座を通じて地域住民の養育支援を行う」と位置付けられていた。そのため、「保育所地域子育てモデル事業」の指定保育所には、専任職員の設置が求められ、その要件には「保母等」と明記されている（表1の1993年の項を参照）。

1990年代後半には、子育てと仕事の両立支援だけでなく、専業主婦家庭を含めた子育てをする家庭への支援の視点が加わった。また、これまで保育所が中心的役割を果たしていた「地域子育て支援」を自治体を中心に実施していくことに変化した。

2002年には、厚生労働省が「子育て支援元年」と位置付けているように、「子育て支援」の対象は、「子育てをしているすべての家庭」に拡大した。「地域子育て支援」では、「つどいの広場事業」が創設され、地域の子育て支援を推進するために、子育てネットワークや民間活力の活用が推進されるなど、子育て支援事業の実施主体が保育以外の他の専門分野にも拡大した。一方で、利用者にとっては的確な情報が得にくい状況になったため、2003年（平成15年）には、「子育て支援総合コーディネート事業」が創設された。その後、2005年（平成15年）の児童福祉法の改正により、その役割が市町村の業務として責務化された。しかし、「子育て支援総合コーディネーター」の専門性に関する規定はない。

2007年（平成19年）には、「地域子育て支援拠点事業」が創設され、「拠点事業」と「地域活動支援」を分化する流れの中、「利用者支援」がさらに推進された。その後、2013年（平成25年）の、地域子育て支援拠点事業の再編により、「子育て支援」は、親子を支援対象とした「地域子育て支援拠点事業」と支援を利用する親を支援対象とした「子育て支援コーディネート事業」の2つの考え方に位置付けが変化している。

2015年4月に本格スタートした「子ども・子育て支援新制度」では、保護者が地域にあるさまざまな子育て支援策を、必要に応じて適切に利用できるようにする「利用者支援事業」が創設された。国は新制度のガイドラインを示し、目指すべき方向性を提示したが、地域の

実情に即した施策をどう具体化するかは各市町村に任されているため、だれが、どのように、その地域で実践する「子育て支援」を理解し、新制度の担い手になるのかによって、地域格差が広がる可能性がある。

そこで、今後の研究では、まず、子育て支援における「支援者の専門性」に関する研究動向を整理する。その中で、「子育て支援」の定義の共通理解を得るために、実施主体が「子育て支援」の定義や、支援における「支援者の専門性」をどのように捉えているか、子育て支援の場ではどのような専門性が求められているかを明らかにする。さらに、人材養成や研修の目標を明確にするために、保育士の養成課程、子育て支援員研修事業の研修内容、「利用者支援事業」における「利用者支援専門員」の役割や専門性、自治体の実施体制などを整理する。

注

- 1) 「ひのえうまの年に生まれた女性は気性が激しいという迷信から、この年に子どもを生むのを避けた夫婦が多いと考えられている」こと。1966年（昭和41年）には出生率が前年に比べて25%も下がるという影響があった。（内閣府ホームページ）
- 2) 「子育て支援」は制度的な支援、子育て支援は社会で行われている多様な支援を指す。
- 3) 「子どもは三歳までは、常時家庭において母親の手で育てないと、子どものその後の成長に悪影響を及ぼす」という考えかた（平成10年版「厚生白書」）。三歳児神話に対して、平成10年版『厚生白書』は合理的根拠がないと断言している。
- 4) 「子どもを産んだ女性には誰にでも等しく母性愛が備わっている。母性愛とは本能的欲求の現れであって特別な努力などしなくても自然にそこにあるもの。母親ひとりが子育ての責務を担うのは当たり前のこと。」という日本社会の母性観を指す。（大日向雅美、(2000)、『母性愛神話の罠』、日本評論社。）
- 5) 出生率の低下に伴い、総人口に占める子どもの数が少なくなる。統計的には、合計特殊出生率（女性が一生の間に産む子どもの平均数）が人口置換水準（人口維持のため必要な出生率）に達しない状態が続くことを指す。合計特殊出生率が2.08を下回ると少子化といわれる。（内閣府ホームページ）

表 1 地域子育て支援拠点事業の実施要綱の変化と利用者支援の位置付け

年	事業名	趣旨	実施主体	事業内容	従事者	実施場所
1993年 (平成5年)	保育所地域子育て モジュール事業創設	子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を担う職員を配置し、子育て家庭等に対する育児不安等についての相談指導及び子育てサークル等への支援並びに地域の保育ニーズに応じ、地域の各保育所で連携を図り、特別保育事業を積極的に実施するなど、地域全体で子育てを支援する基盤を形成することにより育児支援を図ることを目的とする	市町村 なお、この事業は保育所を経営する社会福祉法人に委託することが出来る	(1) 育児不安等についての相談指導 (2) 子育てサークル等の育成・支援 (3) 特別保育事業の積極的実施	指定保育所には、地域の子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を専門に担当する地域子育て指導者及びその補助的業務を行う子育て指導者（以下「担当者」という）を置くものとする 指導者は、児童の育児、保育に関する相談指導等について相当の知識及び経験を有するものであること 指導者は、児童の育児、保育に関する相談指導について相当の知識及び経験を有する保母等であること 指導者及び担当者は、各種研修等に積極的に参加し、指導技術の向上に努めること	市町村長が事業活動の中心となる保育所を指定して実施
1995年 (平成7年)	地域子育て支援センター事業に名称変更	子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を担う職員を配置し、子育て家庭等に対する育児不安等についての相談指導及び子育てサークル等への支援並びに地域の保育ニーズに応じ、地域の各保育所等の間で連携を図り、特別保育事業を積極的に実施するなど、地域全体で子育てを支援する基盤を形成することにより育児支援を図ることを目的とする ※1998年改正により「地域全体で子育てを支援する基盤の形成を図るため、(中略)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及び地域の保育需要に応じた特別保育事業を積極的な実施・普及促進、並びにベビーマッサージなどの地域の保育資源の情報提供等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図ることを目的とする」に変更 ※2000年改正により「(前略)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、特別保育事業を積極的な実施・普及促進及びベビーマッサージ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(後略)」に変更 ※2005年改正により「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、」及び「地域の保育需要に応じ、特別保育事業を積極的な実施・普及促進及びベビーマッサージ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」が削除	市町村 ※2000年改正により「この事業は保育所等の児童福祉施設又は医療施設を経営することにより委託することが出来るものとする」が追加 ※2004年改正により委託先に「特定非営利法人」が追加 ※2005年改正により「ただし、この事業を事業運営が適切と認められる保育所等の(後略)」に変更	(1) 育児不安等についての相談指導 (2) 子育てサークル等の育成・支援 (3) 特別保育事業の積極的実施 (4) 「ベビーマッサージなどの地域の保育資源の情報提供等」 ※1998年改正により「(3)特別保育事業の積極的実施・普及の努力」に変更 ※2002年改正により追加	地域の子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を専門に担当する地域子育て指導者(担当者) 指導者は、児童の育児、保育に関する相談指導等について相当の知識及び経験を有するものであること 指導者は、児童の育児、保育に関する相談指導等について相当の知識及び経験を有する保母等であること 指導者及び担当者は、各種研修等に積極的に参加し、指導技術の向上に努めること ※2000年改正により保母等が保育士等に変更 ※2005年改正により、「(前略)各種福祉施設についても知識を有している者であること(以下略)」となり、「保育士等」の資格が削除	保育所等の指定施設。母子寮または乳児院も可 ※1998年改正より「母子寮」が「母子生活支援施設」に変更

年	事業名	趣旨	実施主体	事業内容	従事者	実施場所
2002年 (平成14年)	つどいの広場事業 創設	主に乳幼児(0～3歳)をもつ親とその子どもが気軽に集い、うち解けた雰囲気の中で語り合い、交流を図ることや、ボランティアを活用しての意見相談などを行う場を身近な地域に設置することによる緩和を図り、安心して子育て・育ちが育てる環境を整備し、もって、地域の子育て支援機能の充実を図ることを目的とする	市町村(特別区を含む。以下同じ。)と連携し、事業の運営の全部又は一部を適切な事業運営が確保できると認められる社会福祉法人、特定非営利活動法人又は民間事業者等(以下「社会福祉法人等」という。)に委託し、又は指定して事業を実施することとする	(1) 子育て親子の交流、集いの場の提供 (2) 子育てに関する相談、援助の実施 (3) 地域の子育て関連情報の提供 (4) 子育て及び子育て支援に関する講習の実施	子育て親子の支援に関して意欲のある子育てアドバイザー(以下「子育てアドバイザー」という。)2名以上(非常勤でも可)を置くものとする (1) 子育てアドバイザーには、子育て親子の支援に関する相当の知識と経験豊かな者を配置すること。 (2) 広場には、子育てアドバイザーのほかに、子育てに関するポランティアスタッフを活用すること。 なお、地域の事情により、子育てアドバイザー2名を配置する必要がない場合に、子育てアドバイザー1名とボランティアスタッフを配置して、事業にも差し支えない限りにおいて実施しても差し支えないものとする	(1) 主に、公共施設内のスペース、商店街の空き店舗、公民館、学校の余剰教室、子育て支援のための拠点施設、マンション・アパートの一室などと、子育て親が集うに適した場所で実施すること。 また、実施場所の確保に当たっては、複数の場所で実施するのではなく、拠点となる場所を定めて実施すること (2) 広場のスペースは、概ね10組以上の子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度以上の広さを有すること (3) 広場の設備は、授乳コーナー、流し台、ベビーベッド、遊具その他乳幼児を連れて利用しても支障が生じないよう必要な設備を有すること
2007年 (平成19年)	地域子育て支援拠点事業創設	少子化や核家族化の進行、地域社会の変化など、子どもや子育てをめぐる環境が大きく変化する中で、家庭や地域における子育ての負担軽減や子育て中の親の孤独感や負担感の増大等といった問題が生じている 子育ての負担感等の緩和を図り、安心して子育て・育ちが育てる環境を整備するため、地域における子育て支援拠点の設置を推進し、地域の事情に応じたきめ細かな子育て支援サービスを提供を行うことにより、地域の子育て支援機能の充実を図ることを目的とする	市町村(特別区を含む。以下同じ)と連携し、事業の運営の全部または一部を適切な事業運営が確保できると認められる社会福祉法人、特定非営利活動法人又は民間事業者等(以下「社会福祉法人」という。)に委託することができる	地域の子育て支援情報の収集・提供に努め、子育て全般に関する専門的な支援を行う拠点として機能するとともに、既存のネットワークや子育て支援活動を行う団体等と連携しながら、地域にアウトリーチした地域支援活動を展開する 民営の児童館、児童センターにおいて、学齢期の子どもが来館する前の時間帯等を利用して、親子の交流、つどいの場を設置することともに、子育て中の親などの当事者等をスタッフとして参加させた身近な地域支援活動を展開する	子育て親子の支援に関して意欲のある者を2名以上配置すること(非常勤職員でも可) 育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有する者で、地域の子育て事情に精通した者を2名以上配置すること(非常勤職員でも可)	保育所等の児童福祉施設、小児科医院等の医療施設その他、効果的・継続的な事業実施が可能な場所
2008年 (平成20年)	児童福祉法と社会福祉法の改正 ・地域子育て支援拠点事業の法定化 ・第二種社会福祉事業に規定				子育て親子の支援に関して意欲のある者を2名以上配置すること(非常勤職員でも可)	児童センターにおける一般児童が利用しない時間帯等を活用して、既設の遊戯室、相談室等で子育て親子が交流し、集うに適した場として、子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度以上の広さを有すること ひろばの設備は、授乳コーナー、流し台、ベビーベッド、遊具その他乳幼児を連れて利用しても支障が生じないよう必要な設備を有すること

年	事業名	趣旨	実施主体	事業内容	従事者	実施場所
2013年 (平成25年)	地域子育て支援拠点事業 「一型」から「二型」「三型」へ移行し、「一型」を「二型」に強化する形を提示	少子化や核家族化の進行、地域社会の委縮化など、子育てをめぐり、家庭や地域における子育ての不安感の増大等に対応するため、地域において子育て支援拠点の設置を推進することにより、子育ての不安感等を緩和し、子育ての健やかな育ちを支えることとすることを目的とする	市町村(特別区を含む。以下同じ)、市町村が認められた者へ委託等を行うことができる	次のア～エの取組(①)を基本事業として実施すること(ただし、ア～エの取組のうち、(ア)～(エ)のいずれかを基本事業としない場合を除く) ア 子育て支援センターの開設 イ ウ エ 子育て支援に関する相談、援助の実施 ウ エ 地域の子育て関連情報の提供 エ 子育て支援に関する講習等の実施 常設の地域子育て支援拠点(以下「拠点施設」という)を開設し、子育て支援センター(以下「センター」という)を(主として)概ね3歳未満の児童及び保護者を対象として①に定める基本事業を実施する	子育ての支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する者(非専任の者を2名以上配置すること(非常勤職員でも可))	(ア) 公共施設、空き店舗、公民館、保育所等の児童福祉施設、小児科医院等が実施する場として適した場所 (イ) 複数の場所を実施するものではないこと (ウ) 概ね10組の子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度の広さを確保すること 「一型」と同じ 特に地域の子育て支援の拠点となるような効果的・継続的な事業実施が可能かつ地域社会に密着した場所
2014年 (平成26年)	利用者支援事業 業先行実施	1人1人の子どもの健やかな成長を促すことと、地域社会の保護者等、また多様な教育・保育施設や地域の子ども子育て支援等を利用できることとを目的とする	市町村(特別区を含む。以下同じ)、市町村が認められた者へ委託等を行うことができる	①及び一般型の取組に加えて、子育て支援センター(以下「センター」という)を(主として)概ね3歳未満の児童及び保護者を対象として①に定める基本事業を実施する ② 効果的かつ効率的に地域の子育て支援センター(以下「センター」という)を(主として)概ね3歳未満の児童及び保護者を対象として①に定める基本事業を実施する	育児、保育に関する相談指導等について、相当の知識・経験を有する者であって、地域の子育て事情や社会資源に精通した者(2名以上)	(ア) 児童館・児童センターにおける既設の遊戯室、相談室等であって子育て親子が交流し、集う場として適した場所 (イ) 概ね10組の子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度の広さを確保すること
	基本事業		実施主体は、市町村(特別区を含む。以下同じ)、市町村が認められた者へ委託等を行うことができる	以下の業務を実施すること ① 利用者の個別ニーズを把握し、それに基づいて情報集約、提供、相談、利用支援等を行うこと ② 地域の子育て支援センター(以下「センター」という)を(主として)概ね3歳未満の児童及び保護者を対象として①に定める基本事業を実施すること ③ 子育て支援センター(以下「センター」という)を(主として)概ね3歳未満の児童及び保護者を対象として①に定める基本事業を実施すること ④ その事業を円滑にするための必要な業務を行うものとする ※なお上記「①」から「④」についてはその一部を実施し、「②」については実施しない類型も可とする	利用者支援事業に従事する者、医療・教育・保育施設や地域の子ども子育て支援事業に従事する者が、資格を修了した者のほか、子育て支援に関する相談指導等について、相当の知識・経験を有する者であって、地域の子育て事情や社会資源に精通した者として市町村が認められた者とする	子ども及びその保護者等、または妊娠していらっしゃる方が、教育・保育施設や地域の子ども子育て支援事業等に円滑に利用できること、かつ相対的に利用できる市町村窓口などでの実施とす
	利用者支援	子育て家庭の「個別ニーズ」を把握し、教育・保育施設及び地域子育て支援事業等に円滑に当った「情報集約・提供」「相談」「利用支援・援助」を行う				基本事業
	地域連携	子育て支援などの関係機関との連絡調整、連携・協働の体制づくりを行い、地域の子育て支援の育成、地域課題の発見等を行う				基本型
						特定型

年	事業名	趣旨	実施主体	事業内容	従事者	実施場所
2014年 (平成26年)	子育て支援拠点事業は、「一般型・連携型」に再整理され、「地域機能強化型」は「利用者支援事業」に移行	少子化や核家族化の進行、地域社会の変容など、子どもや子育てをめぐめる環境が大きく変化する中で、家庭や地域における子育て機能の低下や子育て中の親の孤立感や不安感の増大等に対応するため、地域において子育て支援拠点の設置を推進することにより、地域の子育て支援機能の充実を図り、子育ての不安感を緩和し、子どもの健やかな育ちを支援することを目的とする	実施主体は、市町村（特別区を含む。以下同じ） なお、市町村が認められた者へ委託等を行うことができる	次のア～エの取組(①)を基本事業としてすべて実施すること ア 子育て親子の交流の場の提供と交流の促進 イ 子育て等に関する相談、援助の実施 ウ 地域の子育て関連情報の提供 エ 子育て及び子育て支援に関する講習等の実施	子育て親子の支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する専任の者を2名以上配置すること（非労働職員でも可）	ア) 公共施設、空き店舗、公民館、保育所等の児童福祉施設、小児科医院等の医療施設などの子育て親子が集う場として適した場所 イ) 複数の場所を実施するものではないこと ロ) 概ね10組の子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度の広さを確保すること
	基本事業			常設の地域子育て支援拠点を開設し、子育て家庭の親と子ども(主として概ね3歳未満の児童及び保護者)を対象として①に定める基本事業を実施する ※以下は加算対象 ・一時預かり事業や放課後児童クラブなど多様な子育て支援活動を拠点施設で一体的に実施し、関係機関等とネットワーク化を図り、よりきめ細かな支援を実施 ・出張ひろばの実施 ・地域の多様な世代との連携を継続的に実施する取組 ・地域の団体と協働して伝統文化や習慣・行事を実施し、親子の育ちを継続的に支援する取組 ・地域ボランティアの育成、町内会、子育てサークルとの協働による地域の団体の活性化等継続的に行う取組 ・家庭に対して訪問支援等を行うことで地域とのつながりを継続的に持たせる取組	子育て親子の支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する専任の者を1名以上配置すること（非労働職員でも可）ただし、連携施設のスタッフアアップを受けられることができる体制を整えること	ア) 児童館・児童センターにおける既設の遊戯室、相談室等であって子育て親子が交流し、集う場として適した場所 イ) 概ね10組の子育て親子が一度に利用しても差し支えない程度の広さを確保すること
	一般型					
	連携型					

年	事業名	趣旨	実施主体	事業内容	従事者	実施場所	
2015年 (平成27年)	利用者支援事業創設にともなわない、「母子保健型」が追加	1人1人の子どもが健やかに成長するた とができる地域社会の実現に寄与するた め、子ども及びその保護者等、または妊 娠している方がその選択に基づき、多様 な教育・保育施設や地域の子育て支援事 業等を円滑に利用できるよう、必要な支 援を行うことを目的とする	実施主体は、市町村 (特別区を含む。以 下同じ) なお、市町村が認め た者へ委託等を行う ことができる	以下の業務を実施すること ① 利用者の個別ニーズを把握し、そ れに基づいて情報集約・提供利用者の 個別ニーズを把握し、それに基づい て情報集約・提供、相談、相談、利用支 援等を行うことにより教育・保育施設 や地域の子育て支援施設等を円滑 に利用できるよう実施すること ② 教育・保育施設や地域の子育て支 援事業等を提供している関係機関と の連絡・調整、連携、協働の体制づく りを行うとともに、地域の子育て資 源の育成、地域課題発見・共有、地 域に必要な社会資源開発等に努める こと ③ 本事業の実施に当たり、リーフ レットその他広告媒体を活用、積極 的な広報・啓発活動を実施し、広く サービス利用者に周知図るものとす る ④ その事業を円滑にするための必要 な諸業務を行うものとする ※母子保健型は、以下の業務も行う 母子保健に関する相談にも対応する ため、妊娠期から子育て期にわたる までの様々なニーズに対して総合的 相談支援を提供するワンストップ拠 点(子育て世代包括支援センター) を整備する 保健師等の専門職が全ての妊産婦等 の状況を継続的に把握し、必要に応 じて関係機関と協力して支援プラン を策定することにより、妊産婦等に 対しきめ細かい支援を実施する	利用者支援事業に従事する者(以下、利用 者支援専門員)は、医療・教育・保育施 設や地域の子育て支援事業等に従事する ことのできる資格を有している者や、地方 自治体が実施する研修を修了した者のほ か、育児・保育に関する相談指導等つい て、相当の知識・経験を有する者であっ て、地域子育て事情と社会資源に精通し た者として市町村が認められた者をもつて充 てるものとし、1事業所1名以上の専任 職員を配置すること ※利用者支援専門員は、有する資格や知 識・経験に応じて、本事業を実施する に当たり、共通して必要となる知識や 技術、倫理を身につけ、かつ常に資 質、技能等を維持向上させさせるため、都 道府県又は市町村が実施する研修を必 ず受講することを基本とする	子ども及びその保護者等、または妊 娠している方が、教育・保育施設 や地域の子育て支援事業等を円 滑に利用できることが必要なこと から、身近な場所、日常的に利 用でき、かつ相談機能を有する施 設や市町村窓口などでの実施とす る	
		子育て家庭の「個別ニーズ」を把握し、 教育・保育施設及び地域子育て支援事業 等の利用に当たっての「情報集約・提 供」「相談」「利用支援・援助」を行う					利用者支援と地域連携を共に実施 する形態
		子育て支援などの関係機関との連絡調 整、連携・協働の体制づくりを行い、地 域の子育て資源の育成、地域課題の発 見・共有、地域で必要な社会資源の開発 等を行う					主として、行政窓口以外で、親子 が継続的に利用できる施設を活用 する形態
			地域連携				主に利用者支援を実施する形態 主として、行政機関の窓口等を活 用
						母子保健型	

出展：厚生省「厚生白書」(1993～2000)、厚生労働省「厚生労働白書」(2001～2014)、「特別保育事業の実施について」(1993、1995)、「地域子育て支援センター事業実施要綱」(1995、1998、2000、2005、2007)、「つどいの広場事業実施要項」(2002)、「地域子育て支援拠点事業実施要綱」(2007、2014)、「地域子育て支援拠点事業の実施について」(2013、2014、2015)、「利用者支援事業実施要綱」(2014)、内閣府・文部科学省・厚生労働省「利用者支援事業ガイドライン」(2015)より筆者作成

引用文献

藤原辰志. (2013). 子ども・子育て新システムの問題点：幼保一体化政策「関連三法」について. 愛知江南短期大学紀要, (42), 45-55.

齋藤克子. (2007). 子育て支援施策の変遷～1990年以降の子育て支援施策を中心として～. 京都女子大学現代社会研究科論集, (1), 65-77.

杉山千佳. (2005). 子育て支援がシャカイを変える. 日本評論社.

資料

保育士養成課程等検討会. (2010.3). 保育士養成課程等の改正について (中間まとめ).

保育所保育指針 (平成12年版施行版)

人口問題審議会. (1997.10). 少子化に関する基本的考え方について—人口減少社会, 未来への責任と選択—.

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. (2004.3). 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).

今後の家庭教育支援の充実についての懇談会. (2002.3). 今後の家庭教育充実についての懇談会 (中間報告).

厚生白書 (平成元年版) ～ (平成26年版) ※平成13年版から厚生労働白書に改名

厚生労働省. (2002.2). 児童福祉法の一部を改正する法律の概要.

厚生労働省. (2002.9). 少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案—.

厚生労働省. (2003.3). 児童福祉法の一部を改正する法律.

厚生労働省. (2003.7). 次世代育成支援対策推進法.

厚生労働省. (2003.7). 少子化社会対策基本法.

厚生労働省. (2006.3). 就学前の子どもに関する教育, 保育等の総合的な提供の推進に関する法律.

厚生労働省. (2008.11). 児童福祉法の一部を改正する法律.

厚生労働省. (2009.2). 次世代育成支援の人材養成事業.

厚生労働省. (2010.1). 子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～.

厚生労働省雇用均等・児童家庭局. (2007.) 地域子育て支援拠点事業実施要綱.

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長. (2002.4). つどいの広場事業の実施について.

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長. (2004.12). 「児童福祉法の一部を改正する法律」の施行について.

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長. (2014.5). 利用者支援事業実施要綱.

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.

(2006.11). 子ども・子育て応援プラン.

厚生省. (1995.4). 特別保育事業の実施について.

厚生省. (1995.12). 「緊急保育対策等5か年事業」の概要.

厚生省中央児童福祉審議会保育制度特別部会. (1963.7). 保育問題をこう考える (中間報告).

厚生省中央児童福祉審議会. (1968.12). 当面推進すべき児童福祉対策に関する意見具申Ⅲ.

厚生省中央児童福祉審議会. (1988.11). 今後の保育対策の推進について意見具申 (案).

文部科学白書 (平成13年版)

文部科学白書 (平成16年版)

文部科学省. 家庭教育の支援に関する主な答申等の内容とその後の対応について—生涯学習・社会教育の分野を中心として—.

文部科学省. 家庭の教育力向上に向けた総合的施策の推進.

文部科学省中央教育審議会. (2005.1). 子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について—子どもの最善の利益のために幼児教育を考える—.

文部省, 厚生省, 労働省, 建設省. (1994.12). 今後の子育て支援のための施策の基本方針について.

文部省・厚生省申合せ. (1998.6). 子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同行動計画.

内閣府. (2004.6). 少子化社会対策大綱の概要.

内閣府. (2007.12). 子どもと家族を応援する日本重点戦略.

内閣府. (2014.9). 子ども・子育て支援新制度 なるほどBOOK (平成26年9月改訂版).

内閣府. (2015.1). 利用者支援事業について.

内閣府子ども・子育て本部. (2015.7). 子ども・子育て支援新制度について.

内閣府・文部科学省・厚生労働省. (2012.8). 子ども・子育て支援法, 就学前の子どもに関する教育, 保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律並びに子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育, 保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について (通知).

内閣府・文部科学省・厚生労働省. (2015.5) 利用者支援事業ガイドライン.

大蔵, 文部, 厚生, 労働, 建設, 自治6大臣合意. (1999.12). 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.

総務省. (2002). 「一般分野の政策を対象とする政策評価 (事業評価方式)」の「子育て支援総合サービス提供事業・評価書」.

健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議. (1991.1). 健やかに子供を生み育てる環境づくり.

生涯学習政策局政策課. (1998.6). 「新しい時代を拓く心を育てるために」—一次世代を育てる心を失う危機— (中央教育審

- 議会「幼児期からの心の教育の在り方について」答申).
- 少子化への対応を考える有識者会議. (1998.12). 夢ある家庭
づくりや子育てができる社会を築くために (提言).
- 少子化社会白書 (平成16年版) ~ (平成27年版) ※平成22年
版から子ども・子育て白書に改名
- 少子化社会対策会議決定. (2004.12). 少子化社会対策大綱に
基づく重点施策の具体的実施計画について.
- 少子化社会対策会議 (決定). (2006.6). 新しい少子化対策に
ついて.
- 少子化社会対策会議決定. (2012.3) 子ども・子育て新システ
ムの基本制度について.
- 少子化対策推進関係閣僚会議. (1999.12). 少子化対策推進基
本方針.
- 中央児童福祉審議会基本問題部会. (1996.12). 「少子社会に
ふさわしい保育システムについて」「少子社会にふさわしい
児童自立支援システムについて」「母子家庭の実態と施策の
方向について」(中間報告).
- 中央教育審議会. (1996.7). 21世紀を展望した我が国の教育
の在り方について—第一次答申—.