

児童福祉施策と次世代育成支援の 統合化に向けての試論

おお た ゆ か り
太田由加里

〈要 旨〉

日本における少子化が社会問題として認識され、国として取り組む喫緊の課題となっている。少子化対策として子育て支援の重要性がクローズアップされる一方で、児童福祉をめぐる政策や制度にドラスティックな変化が見られる。それは必ずしも児童福祉推進の前向きな変化ではなく、政府が提唱する三位一体改革において児童福祉予算の削減や体制の縮小化が進んでいる。本稿では、児童福祉をめぐる改革の現状と問題点を提示し、子育て支援を包含した児童福祉施策が、果たして本来の児童福祉を推進することになっているのかを検証する。さらに次世代育成支援と児童福祉施策が二本立てではなく、子どものために統合化され、少子化対策で見えにくくなっている児童福祉の今後の方向性と展望について述べる。

〈キーワード〉

児童福祉施策・児童福祉改革・次世代育成支援・児童ソーシャルワーク

はじめに

日本における少子化が社会問題として認識・危惧されるにしたがって、国、地方自治体、それぞれの地域において子育て支援の中身が検討されている。各地域における政策やサービスが取り上げられ、少子化を食い止めるにはどのような子育て支援が有効なのか、社会全体で子育て支援の中身を模索している。前回の総選挙においても少子化対策は、各政党が挙げた公約の重要な柱であった。少子化対策に関する公約の具体案として、現在の児童手当を対象の小学校3年生までから中学校3年生までに引き上げることが挙げられた。しかし総選挙が終わった現在、児童手当は引き上げどころか、来年度の予算では削減されようとしている¹⁾。少子化対策としての子育て支援が充実する一方で、本来の児童福

1) 政府・与党は2005年11月29日、国と地方の三位一体の改革で、2006年度に約6500億円の補助金を削減、約6000億円を地方へ税源移譲することで合意。児童福祉関連の動きを見ると、児童手当の補助率引き下げなどで5292億円を削減した。厚生労働省の補助金削減は①児童扶養手当の補助率の4分の3から3分の1への引き下げ(1805億円)②児童手当の補助率の3分の2から3分の1への引き下げ(1578億円)である。

祉施策が後退しているのではないだろうか。そんな危惧をいだいて児童福祉施策を多角的視点で捉えなおし、日本の児童福祉の位置を明確にする。

1 児童福祉施策の動向とその問題点

最近、児童福祉をめぐる法の改正や施策をめぐる、改革ともいえるべきドラスティブな変化が見られる。特に2003年、2004年の動きを振り返ると、2003年7月の「次世代育成支援対策推進法」²⁾、また同時期（2003年7月）に「児童福祉法の一部改正」があった。この改正では①市町村における子育て支援事業の実施など、保育に関する計画の作成、②児童福祉施設等の子育てに関する情報提供、特に児童養護施設等は、地域の住民に対して児童の養育に関する相談に応じ、助言を行うように努めることとすると付け加えられた。

さらに同じく2003年7月には、「少子化社会対策基本法」、2003年8月には「行動計画策定指針（次世代育成支援対策推進法に基づく）」、同じく2003年8月に「次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書」「児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」（2003年11月）、児童相談体制・児童相談所に関する大幅な法改正などを示唆、「児童虐待の防止などに関する法律の一部を改正する法律案」（2004年4月成立、2004年10月施行）などの急激な動きが見られる。これら一連の動きは、少子化や児童虐待、少年犯罪の低年齢化などの社会問題を受けての対策である。その一連の動きのなかで、児童福祉の中核である児童相談所、虐待を受けた子どもたちの入所が増えている児童養護施設、少年犯罪の低年齢化でその対応を迫られている児童自立支援施設、学童保育などの現場における変化と改革の動向を提示して、今、日本の児童福祉に何がおこっているのかを明らかにしたい。

①児童相談所

児童福祉の要ともいえるべき児童相談所の問題をあげてみると、相談件数の増加、相談所に持ち込まれる解決が困難で複雑な問題、併設されている一時保護所の子どもたちの対応や滞在期間、そして退所後の処遇方針、虐待した親への教育プログラム作成やその実施などがある。また退所後のケアの継続性をどうするかもあげられる。児童福祉独自の固有性として、継続性（定期的な見守り）や永続性（パーマネンシー・子どもと一定期間、温かく親密な関わりのあった援助者との永続的な関係性の保持）を基本としたソーシャルワークの展開が必要とされる。しかし現在の児童相談所は、児童虐待の対応が中心とならざるをえない状況にある。養護相談、障がいを持つ子どものための発達相談、非行相談、不登校や引きこもりなどの多様な問題に対応するのが難しいほど、職員数、職員体制などに問

2) 少子化社会対策基本法とセットになって成立した10年の時限立法。少子化を食い止めるために「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」をめざして、自治体、企業などに行動計画策定を課した。

題がある。そのような現状のもと、2004年の児童福祉法改正で児童相談体制は市町村を一義的窓口とする仕組みになった。が、実際には市町村に相談援助機関設置が法定化されることもなく、市町村の権限による主体的取り組みという形となった。

児童福祉法の改正では、相談所の職員が訪問指導の際、警察との連携を行うことも盛り込まれたが、相談所の職員自身が身の危険を感じた、実際に虐待家庭の保護者から暴力を受けたなど今までにはない状況が生まれている。2005年11月に開催された児童虐待防止シンポジウムで、アメリカ・オレゴン州の虐待対応システムについて話を聞いたが、そこでは児童虐待専門のソーシャルワーカー、虐待専門の医師、虐待専門の刑事など、個別の問題に特化した専門職が養成され活動していた。日本の児童相談所は子どもに関するあらゆる相談を受けることになっているが、今後は子どもの問題別に対応する相談体制も必要となるだろう。

児童相談所に見られる変化は、三位一体改革の財源の移譲について、児童相談所の所長の半数以上が、児童虐待対策の後退につながると考えていることである。『財源移譲で児童虐待対策後退を懸念—三位一体改革関連で、地方6団体が児童虐待対策の財源移譲を国に求めている問題で、児童相談所所長の半数以上が「移譲は対策の後退につながる」と考えていることが2005年11月11日、市民団体のアンケートで分かった。現状より児童虐待対策を積極的に行えるとした回答はゼロで、虐待対策の現場では、事業の削減や自治体間の格差拡大などを心配し、財源移譲に強い危機感があることが明らかになった。「児童虐待防止法の改正を求める全国ネットワーク」が全国180児童相談所所長にアンケートを実施、98児童相談所が回答した。「児童虐待対策費が（国の補助金や負担金から）自治体に一般財源化された場合、児童相談所の虐待防止活動はどうなると思うか」との問いに、「取り組みが後退するおそれがある」（55児相）、「あまり変化がない」（53児相）、「その他」（10児相）の順。後退理由として「予防的事業は緊急性がないということで、削減の対象になる」³⁾]

次世代育成支援、子育て支援がこれだけ叫ばれている今日、それらに根本的に対応する児童相談所の事業予算の縮小方向は、児童福祉を後退させるものである。これからの児童相談所は、児童個別の問題性に合わせた専門職や職員の養成が必要とされるが、それ以前の段階で、日本の児童相談所は最低基準⁴⁾さえも満たされていないのが現状である。

②児童養護施設

児童相談所の一時保護所を退所した子どもたちの一つの生活場所として、児童養護施設がある。児童養護施設の子どもたちにも共通する児童虐待、虐待の予防や早期発見の必要性、虐待を受けてきた子どもたちの心身のケアの重要性、虐待を行った親への対応、障がいを持つ子どもたちへの早期療育の必要性など、自立支援に向けた取り組みが日々の生活

3) 毎日新聞2005年11月20日

4) 人口50万人に対して最低一ヶ所の設置

で行われている。児童養護施設の居住環境については、近年、5～6人を単位に小さな建物で家庭的な雰囲気的环境づくりをめざしている施設もあるが、多くは大規模施設の中でプライバシーの配慮が困難な集団生活を強いられている。

「児童福祉施設最低基準」では、①児童の居室、調理室、浴室及び便所を設けること。②児童の居室の一室の定員は、これを15人以下とし、その面積は一人につき3.3平方メートル以上とすること。③入所している児童の年齢などに応じ、男子と女子の居室を別にする。④便所は、男子用と女子用とを別にする。⑤児童30人以上を入所させる児童養護施設には、医務室及び静養室を設けること。⑥入所している児童の年齢、適性などに応じ、職業指導に必要な設備を設けること、とある。①～⑥までの最低基準は、児童福祉法が制定された終戦間もない頃の基準であり、その後日本が高度経済成長で豊かになっても、忘れられたように「最低基準」は据え置かれてきた。一つの部屋に15人まで同居してもよいことになっている。8人が相部屋の施設はまだまだあるといわれている。特別養護老人ホームは、6人部屋や4人部屋のことが問題視され批判を受けてきたが、それ以下の居住環境の中で虐待により心身に深い傷を負った子どもたちは暮らしている。しかも思春期になった中高生が同じ部屋で互いに干渉しながら生活しているのである⁵⁾。

そのような状況下で、2005年7月の地方6団体の提案には、児童養護施設の措置費までが廃止（税源移譲）の対象となっている。また前でも述べたが、2003年7月の児童福祉法改正により、児童福祉施設等の子育てに関する情報提供、特に児童養護施設等は、地域の住民に対して児童の養育に関する相談に応じ、助言を行うように努めることとすることとなった。東京都でも、児童福祉施設を子どもや親にとってのコミュニティの拠点とする案が盛り込まれている。しかし、現実の児童養護施設はその施設の性格上、地域にオープンにすることは入所児の権利を守るという点で困難な面もあり、果たしてこれらの提案がどれだけ有効かは未知数である。これらの提案がある一方で、現実では「職員配置基準」も20年以上変えられていない。少年6人につき職員1人が配置されているというが、少年は24時間生活しているが、職員は3交代で8時間ずつの勤務であるならば、実質的には1人の職員が3倍、つまり18人の子どもを担当していることになっている。諸外国では子ども一人に職員一人が担当しているという状況のなかで、日本が一对六であることは以前から指摘されてきたが、それらは全く改善がなされていない。それでも職員が3交代の場合は、常時一人の職員が三人の子どもを担当することになり、平均的な家庭並みの態勢をやっと維持できる配置基準なのだということである。（虐待取材班：2002）

③児童自立支援施設

児童福祉改革の一つとして、児童自立支援施設の公設民営化への動きがある。最近の少年犯罪の低年齢化に伴い、児童福祉施設である児童自立支援施設のあり方や今後の方向性

5) 毎日新聞児童虐待取材班 2002『殺さないで 児童虐待という犯罪』中央法規

が取りざたされている。

それに関連する記事⁶⁾を見ると、『児童自立支援施設「直営見直し公設民営」—非行を繰り返す子どもなどを指導する児童自立支援施設について、厚生労働省は都道府県に義務づけてきた直営方式を見直し、社会福祉法人など民間への委託（公設民営化）に向けた法令改正への検討を始めた。非行の低年齢化で役割が増す一方、子どもの入所が大幅に減っていることが背景にあるが、公共性の高い施設のあり方をめぐり、議論を呼びそうだ。児童福祉法施行令は、児童自立支援施設の設置を都道府県に義務づけ、職員を「都道府県の職員」としている。少年院の入所年齢に達しない14歳未満の児童も含め、家庭裁判所の送致先ともなり、公共性が高いためで、全国58施設中54箇所を都道府県・政令市が運営する。しかし、施設の平均入所率はピークの1961年の91%から、2003年度には39.3%に減少。東京・埼玉・岡山などは6～7割だが、毎日新聞の調査では、1999年～2003年度の平均入所率が3割未満の施設が20ヵ所に上る。福祉施設の入所手続き上、必要な親の同意について「旧教護院のイメージが残り、得にくくなった」（横浜市）ことが大きな原因とみられる。このため、厚生労働省は非行対応の充実をめざす自治体の要望も受け、人材の豊富な社会福祉法人などを受け皿とできるかどうかの検討に乗り出した。……略……しかし、施設関係者からは「公営でなくせば人材が確保できるのか。国も多くの自治体もずっと現場に無関心だったのが入所児減少の背景（元施設職員）との疑念も強い。』

長年、児童自立支援施設で職員、施設長として働いてきた徳地武男は、『14歳未満の子どもを家庭裁判所が施設入所させる判断をした場合、現行法では行き先は児童福祉施設しかない。重大事件では、児童自立支援施設、中でも行動の制限が認められた国立の施設に多くは送致されてきた。そこで子どもに接してきた経験から、心身の発達が未熟な14歳未満児、特に小学生は原則として福祉施設で対応すべきで、それは十分に可能だと述べている。国立武蔵野学院（男児施設）には、1977年から2004年までに殺人で6人、障害致死で3人（小6～中3，11～14歳）が入所した。事件前に警察などが児童相談所に非行を通告していたのは2件のみで、事件の多くは突発的なものだった。全員が入所後は集団寮に入り、学習や職業指導などの日課をこなした。指導が難しく、医療少年院に移ったのは一人だけ。ほかの児童は学院を出てから成人するまで、再び非行に走って家裁に通告・送致されることはなかった。長崎の幼児誘拐殺害事件で、一部週刊誌は（福祉施設への入所が）重罪を犯した少年にふさわしいのか」と報じた。少年審判の鑑定で加害少年に発達障害があることが指摘されたことから、児童自立支援施設での処遇の限界もとりざたされた。少年院の入所年齢の下限をなくそうという主張のなかには、必要な医療や心理的対応が福祉施設では期待できないから、医療少年院に送れるようにすべきだとの意見がある。だが、重大事件の14歳未満児がすべて医療少年院の対象になるとは思えない。加害児を「専門の

6) 毎日新聞2005年11月13日

医療措置が必要な特殊な子ども」として閉鎖的な施設に収容すればいいという考えは危うい。被害者やその家族が、加害少年に行為の重大性や罪を心から感じ、反省してもらいたいと考えるのは当然だ。だが、被害者の視点を取り入れた教育（しよく罪指導）は、それぞれの子どもの特性に応じ、段階を踏まえたものでなければならない。犯した罪を受け止めさせる「矯正」の前に周囲の人間を心から信頼できるまでに誰かに寄り添ってもらう「共生」の経験が不可欠だ。自らの行為がもたらした相手の痛みを感じ、それを言葉にするのは共生の経験がないと難しい。職員が加害少年と共に生活して「育て直す」ことに福祉施設の役割と意味がある。国立施設は医療や心理の専門スタッフもおり、生活寮での集団処遇を基礎に、長期に個別対応することも可能だ。一方、児童自立支援施設には課題も多い。非行対策の社会的ニーズに応えられない施設もあり、平均入所率は40年間で半減した。専門性の確保を図るために法務教官制度ができて15年以上経つ国立の少年院と異なり、児童自立支援施設はほとんどが都道府県立で、福祉と無関係の職場から職員を異動させる県もある。質を高める資格制度の創設などが課題だ。最近是被虐待経験のある子や他の福祉施設では手に負えないとして処遇変更されて来る子も多い。福祉の領域では「最後の受け皿」といわれる児童自立支援施設の改善や強化こそ重要だ。（徳地昭男2005）と述べている。

児童自立支援施設にも多くの課題があり、それらは少年犯罪で送致されてきた小学生の対応を今後誰がどこで行うのか、それらの体制が危機に陥っていることを認識して、安易に民間化されることのないよう事実を伝え、児童福祉関係者は今後のあり方について提言していく役割があると考ええる。

④学童保育

放課後に共働き家族の児童を預かる留守家庭児童会（学童保育）のあり方をめぐって変化がある。学童保育の利用者の増加やニーズの多様化を受けて、全国的に保育の中身が見直されつつあり、利用制限を取り払う全児童の受け入れや民間委託を含めた運営主体などへの動きがある。学童保育については、核家族化や共働き家庭の増加によって、利用する児童数が増え、保護者の要求も多様化している。それは学童保育の場を、専業主婦の家庭でも児童一時預かりの場所として担ってもらいたい、さらに家にこもりがちな児童の健全育成をめざす教育的な役割を担ってほしいという要望などである。

このように子育てニーズの多様化に伴って、本来、児童福祉施策として存在している児童福祉施設が本来の役割や機能を変化させながら、社会の変化やニーズに沿った展開を求められているのが現状であり、それをどのように転換させて今後の展望につなげていくかが問われるところである。

2 次世代育成支援のためのニーズとそれを実現するための 対策・提言

ここまでは、児童福祉施策における改革の動向を、それぞれの現場から見てきた。次に少子化対策として、今年度から実施されている次世代育成支援行動計画、その策定のために実施された調査結果から次世代育成支援に求められるニーズを把握する。

次世代育成支援行動計画は、各自治体と事業所で次世代を育成するにあたり、地域特性を踏まえた支援を実現するために策定された計画である。この計画を策定するにあたり、各自治体がその地域の子育て状況やニーズを把握するために、就学前児童や小学校児童の保護者に対して調査を行った。ここでは筆者が東京都羽村市の次世代育成支援行動計画策定に関わったことから、そこでの子育てニーズ調査を基に、次世代育成支援に求められる施策やサービスを探ることにする。

〈調査の概要⁷⁾〉

①調査対象：東京都羽村市内在住の0歳から小学6年生の男女個人の中から無作為に抽出

②標本数：就学前児童800人、小学校児童800人、③調査方法：郵送配布、郵送回収

④調査期間：平成16年2月12日から2月27日 ⑤有効回収率：就学前児童67.1%、小学校児童59.5% ⑥調査機関：羽村市（サーベイリサーチセンター）、

⑦調査内容：

・就学前児童対象の調査項目

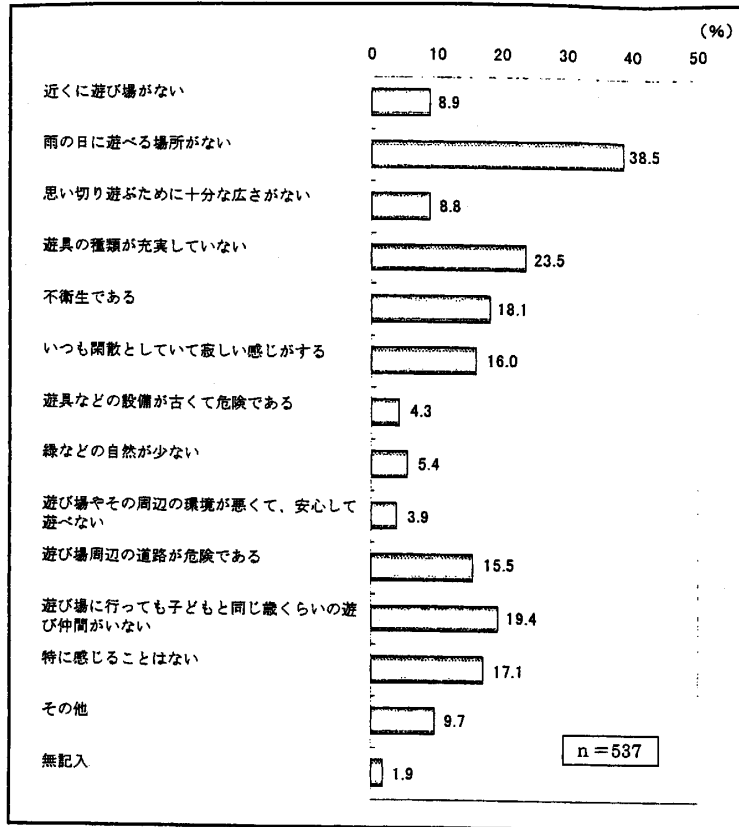
①子どもと家族の状況について ②子どもの平日の保育について ③子どもの平日の保育の利用状況 ④子どもの土・日休日の保育の希望について ⑤子どもの一時預かりについて ⑥子育て支援サービスの認知度・利用意向について ⑦理想の子どもの数と予定の子どもの数について ⑧出産や子育てと仕事の関わり方について ⑨子育ての楽しさや辛さについて ⑩子育てに関する悩みや不安感・負担感などについて ⑪子どもへの接し方について ⑫子育てと身近な地域との関わりについて ⑬母子保健について ⑭子どもの食事について ⑮小児医療について ⑯子育てに関して行政に期待することについて

・小学校児童対象の調査項目

①子どもと家族の状況について ②学童クラブ（学童保育）の利用希望について ③学童クラブ（学童保育）の利用状況について ④一時預かりについて ⑤子育て支援サービスの認知度・利用意向について ⑥理想の子どもの数と予定の子どもの数について ⑦子育ての楽しさや辛さについて ⑧出産や子育てと仕事の関わりについて ⑨子育てに関する悩みや不安について ⑩子どもへの接し方について ⑪子育てと身近な地域との

7) 羽村市次世代育成支援行動計画ニーズ調査報告書 平成16年 羽村市

図1 あなたは、家の近くの子どもの遊び場について、日頃感じていることがありますか。(あてはまるもの3つ以内に○をおつけください。)



関わりについて ⑫子どもとの食事について ⑬小児医療について ⑭子どもの居場所について ⑮子育てに関して行政に期待することについて

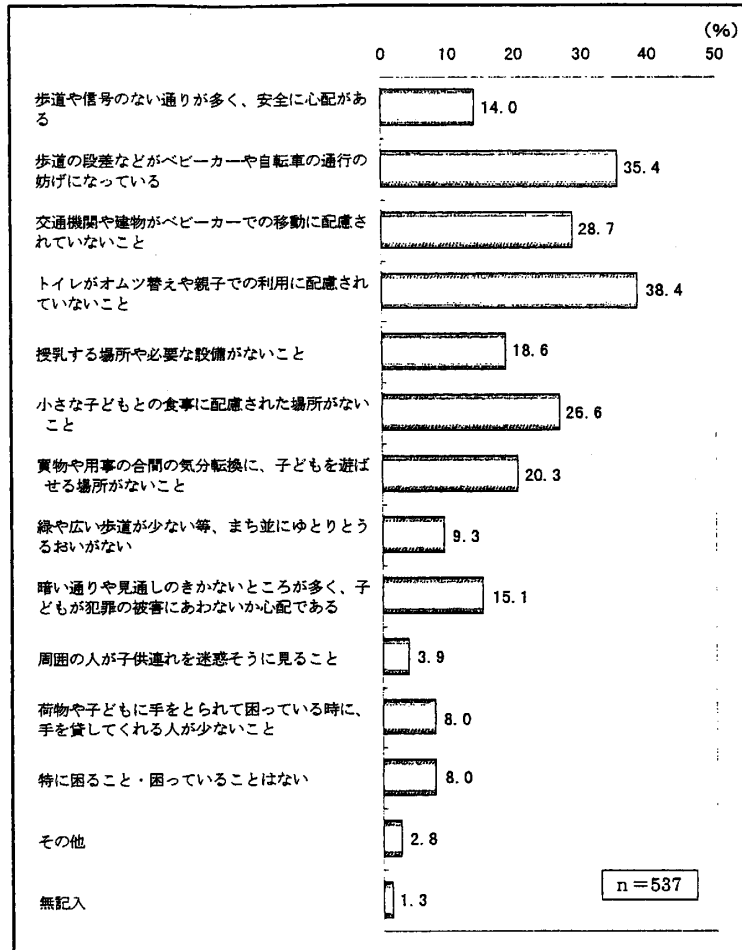
これらの調査結果から、次世代育成のためにどのような支援が求められているのかを把握する。

まず、図1⁸⁾では「家の近くの子どもの遊び場について、日頃感じていること」を聞いている。それによると「雨の日に遊べる場所がない」「遊具などの設備が古くて危険である」「遊び場に行っても子どもと同じ歳くらいの遊び仲間がいない」「遊び場周辺の道路が危険である」など、家の近くの子どもの遊び場について満足していない様子がうかがえる。特に「雨が降っても出かけられるような遊び場」や「遊び場が安全で、いつ行っても同じ歳くらいの子どもたちが集まっているような場所」が求められていることがわかる。

また、「あなたが子どもと外出の際に困ることや困ったことは何ですか」(図2)という問いには、「トイレがオムツ替えや親子での利用に配慮されていないこと」「歩道の段差などがベビーカーや自転車の通行の妨げになっている」「交通機関や建物がベビーカーでの移動に配慮されていないこと」「小さな子どもとの食事に配慮された場所がないこと」「買い物や用事の合間の気分転換に子どもを遊ばせる場所がないこと」「授乳する場所や必

8) 図1～10までは「羽村市次世代育成支援行動計画ニーズ調査」2004から引用

図2 あなたが、子どもと外出の際に困ることや、困ったことはなんですか。



要な設備がないこと」などに多くの人が賛同している。この調査結果から、子どもと一緒に外出することが街づくりや公共の施設で配慮されておらず、子どもとの外出に制約があることがわかる。ベビーカーに子どもを乗せて外出する際に交通機関である電車やバスに乗ること、授乳すること、オムツを替えること、小さな子どもと食事をする場所など、子どもの生活に関わるようなことさえも満足にできる場所が地域の中になんもないということがわかる。ベビーカーの操作は高齢者や障害者が利用する車椅子操作にもつながることであり、多様な年齢や多様な身体の状態にも柔軟に対応できる街づくりが求められている。

「地域全体で子育てをしていくにあたって、保育園や幼稚園には、どのようなことを期待しますか」(図3)という問いの結果から、既存の保育園や幼稚園へ保護者が期待する内容がわかる。もっとも多くの方が「行事を通じた交流」であり、次に「子育て情報の提供」「健診などについての保健センターとの連携」「親のための育児講座や育児相談」「一日保育体験の実施」「園庭、園舎、絵本、遊具などの貸し出し」「日曜日などの開放」などが続いた。これらのことから身近な地域の保育園や幼稚園で、行事の参加などを通じて子育て情報を得る機会を持ち、園庭や園舎、絵本や遊具などを使える場所であってほしい、日曜日は開放してほしいとのニーズがあることがわかる。例えば、スウェーデンではどこ

図3 あなたは、地域全体で子育てをしていくにあたって、保育園や幼稚園には、どのようなことを期待しますか。(あてはまるものすべてに○をおつけください。いくつでも可)

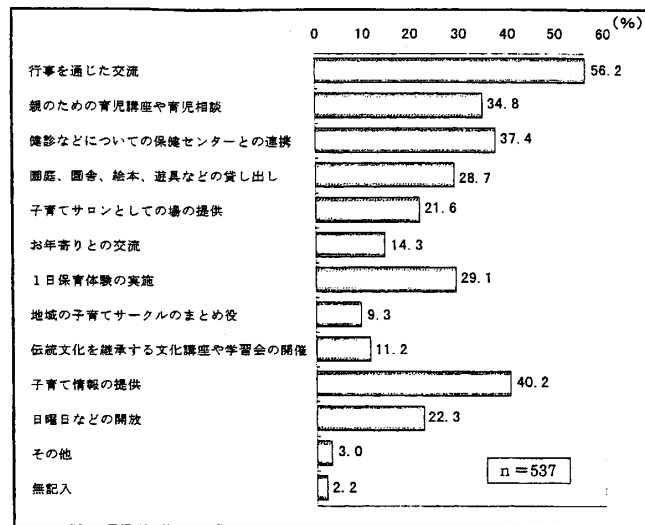
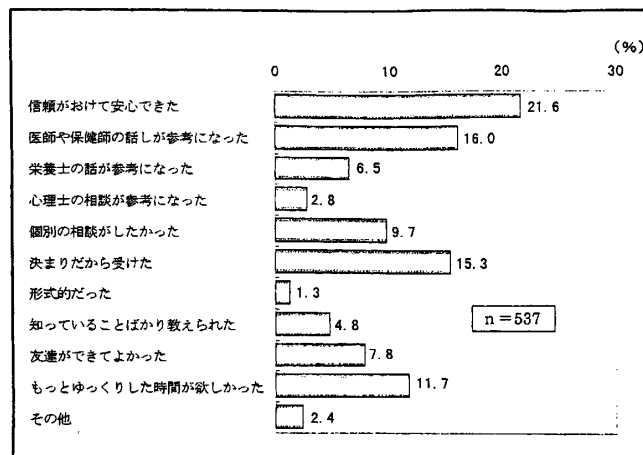


図4 お子さんが乳幼児健診（保健センターでの集団健診，病院・診療所での健診など）を受けた感想はいかがですか。（1つに○をおつけください。）



の家からも子どもと共に歩いて約15分以内の場所に開放幼稚園があり、そこには保育士が常に来てくれ、地域の子どもたちが父や母に連れられてやってくる。子どもたちはめいめいに土いじりをしたり、絵を描いたり、ブランコに乗ったりと活動するのだが、誰にでも地域に開かれた幼稚園や保育園が望まれていることがうかがえた。

次に保健についての質問で「お子さんが乳幼児健診を受けた感想はいかがですか」である。(図4参照)

プラスの評価として「信頼がおけて安心できた」や「医師や保健師の話が参考になった」「友達ができてよかった」などがあげられる。一方でマイナスの評価は「もっとゆっくりした時間が欲しかった」「個別の相談がしたかった」「決まりだから受けた」「知っていることばかり教えられた」などがあがっている。これらの結果から、健診の個別化がニ

図5 子どもが高熱や嘔吐をくり返すなどの急病の場合、すぐに診てくれる医療機関が見つからず困ったことがありますか。(1つに○をおつけください。)

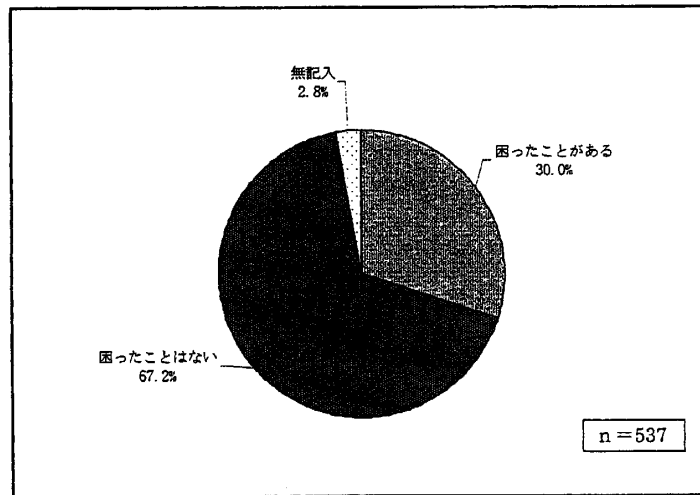
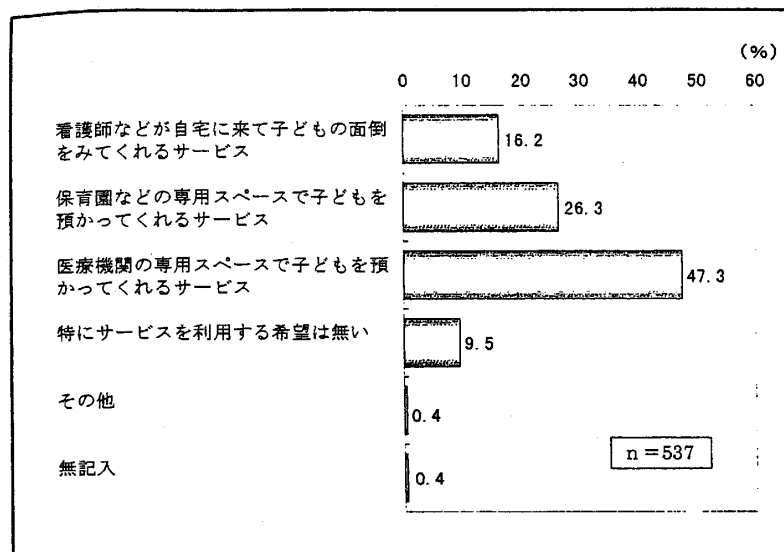


図6 お子さんが病気や病気回復期であり、家族が面倒をみるのが困難な場合に、医療機関との連携のもとに看護師などが預かるサービスがあるとしたら、どのような条件の場合に利用したいと思いますか。(1つに○をおつけください。)

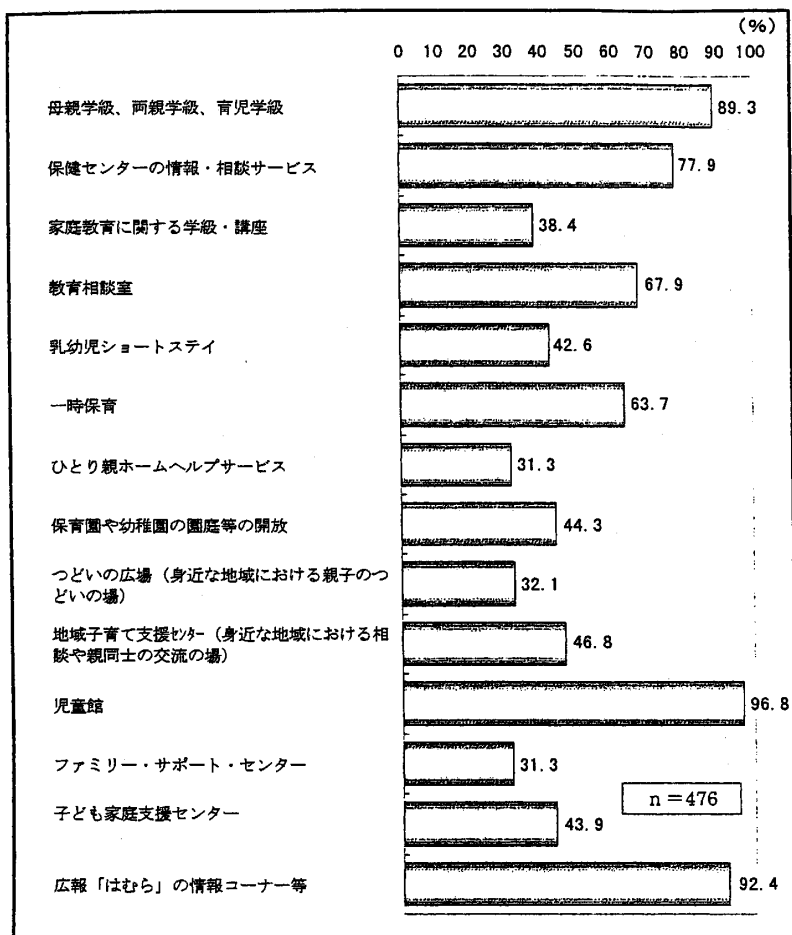


ーズとして高いということがわかる。医師や保健師などに子どもの成長・発達についての評価や相談を個別に受けることができたというニーズの高さが読みとれる。乳幼児健診は集団の形態をとるものであるが、今後は個別化という枠組みも取り入れる必要がある。

医療については「子どもが高熱や嘔吐をくり返すなどの急病の場合、すぐに診てくれる医療機関が見つからず困ったことがありますか」と聞いている。(図5参照)「困ったことがある」と答えたのは全体の約30%であった。子どもの急な病気は、夜間や休日などの場合、保護者が大変困ることである。

「子どもが病気や病気回復期であり、家族が面倒をみるのが困難な場合に、医療機関と

図7 下記の①～⑭のサービスを知っていたり、これまでに利用したことはありますか。また、今後利用したいと思いますか。



の連携のもとに看護師などが預かるサービスがあるとしたら、どのような条件の場合に利用したいと思うか」という問いに、もっとも多かったのは「医療機関の専用スペースで子どもを預かってくれるサービス」、次には「保育園などの専用スペースで子どもを預かってくれるサービス」「看護師などが自宅に来て子どもの面倒を見てくれるサービス」と続いている。(図6参照) これらの結果から病児保育の期待が強いことがわかる。が、現状は病児を預かる専用のスペースは少なく、保護者が困っていることがうかがえる。

図7では、「地域におけるサービスで利用したことがある、または今後利用したいと思っているサービスについて」を聞いている。「知っている」と答えた多くは、地域にある児童館であり、広報であった。また母子保健の一環としての母親・両親学級、育児学級、教育相談室、一時保育や地域子育て支援センターなどの存在であった。「今後利用したいサービスや機関」(図8)としては、児童館、保健センター、教育相談室、広報の情報コーナーなどであった。これらのことから、地域における身近なサービスや機関、施設を利用したいと思っていることが明らかとなった。

さらに「お子さんを預ける場合、どのようなサービスを希望しますか」(図9)の問いに「保育園などの施設で子どもを預かってくれるサービス」の要望が高く、そのほかは

図8 今後の利用意向

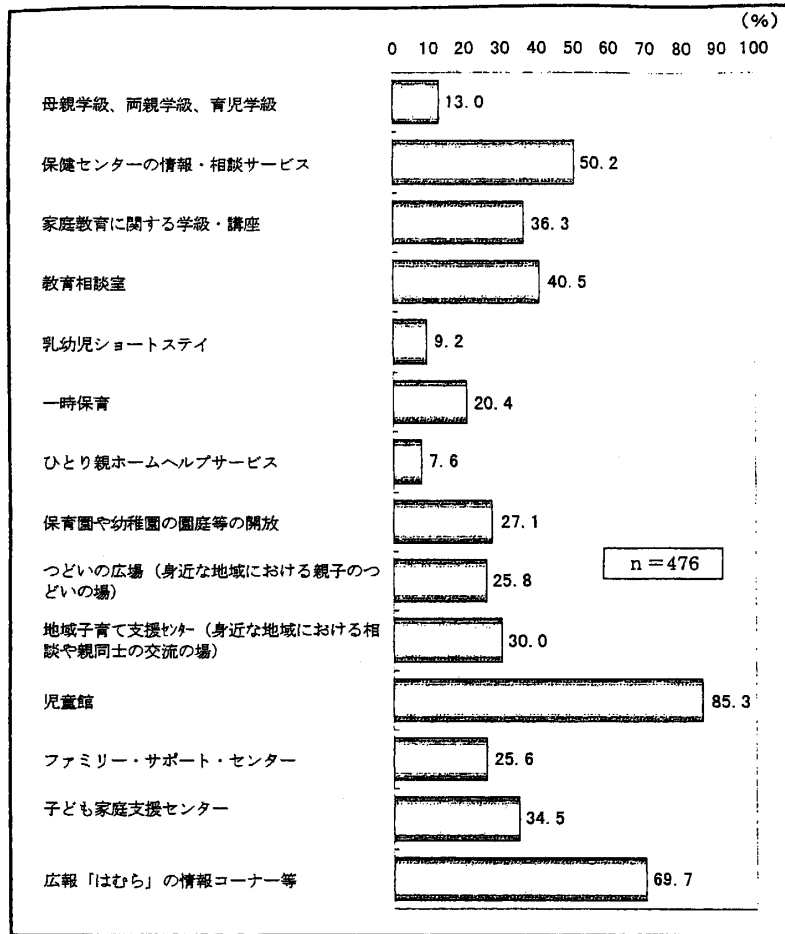


図9 お子さんを預ける場合、どのようなサービスを希望しますか。（希望するものすべてに○をおつけください。いくつでも可）

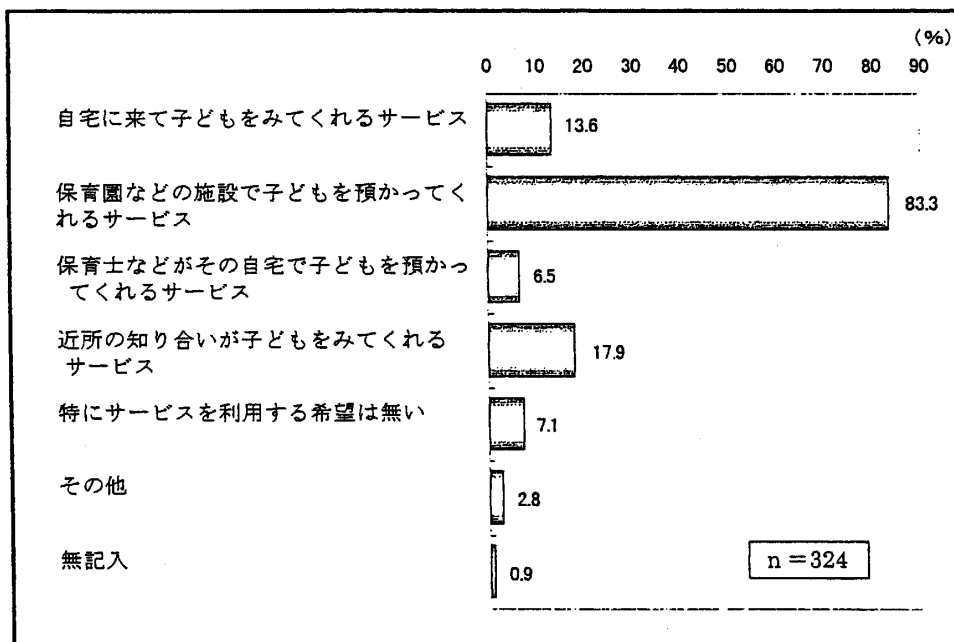
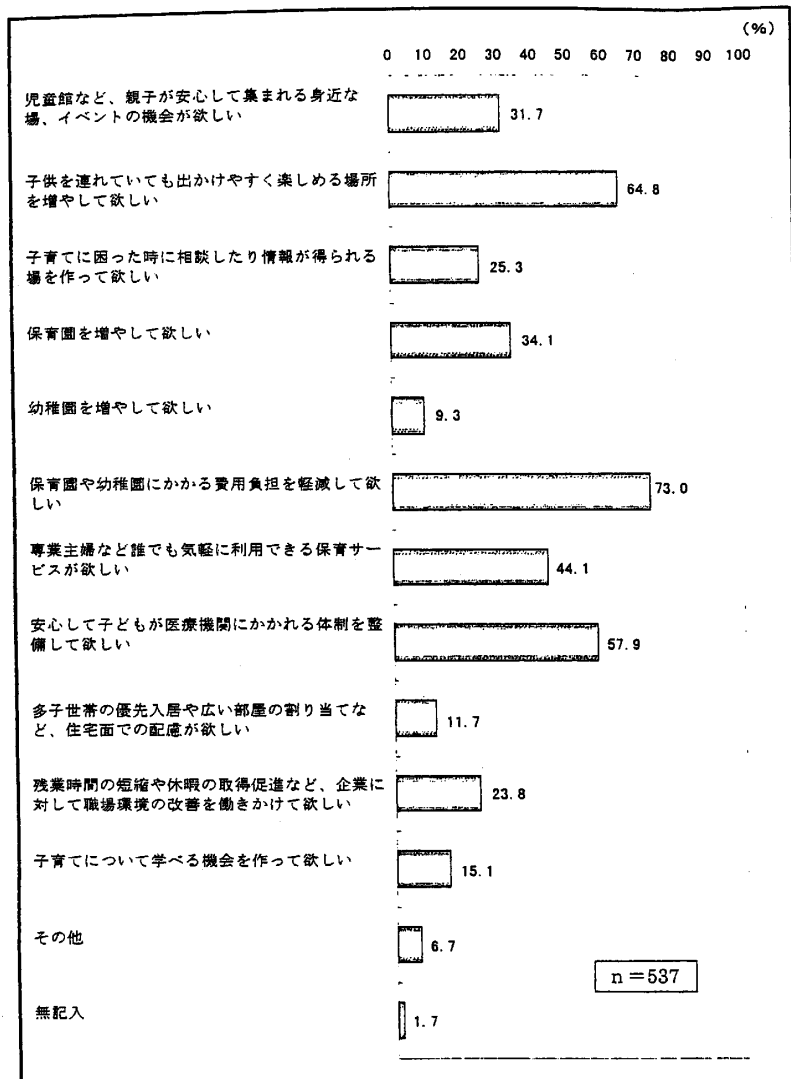


図10 市に対して、どのような子育て支援の充実を図って欲しいと期待していますか。(あてはまるものすべてに○をおつけください。いくつでも可)



「自宅に来て子どもを見てくれるサービス」を希望していた。

図10では「市に対してどのような子育て支援の充実を図って欲しいと期待しているか」の問いに、もっとも多かったのは「保育園や幼稚園にかかる費用負担を軽減して欲しい」で、次に「子どもを連れていても出かけやすく楽しめる場所を増やしてほしい」「安心して子どもが医療機関にかかる体制を整備してほしい」「専業主婦など誰でも気軽に利用できる保育サービスが欲しい」「児童館など、親子が安心して集まれる身近な場、イベントの機会が欲しい」「子育てに困ったときに相談したり、情報が得られる場を作って欲しい」などの順が続いている。

これらのことから、子どもの教育費の負担の軽減、子育て中の家族にもやさしい街づくり、相談しやすい機関や機会の提供などが求められている。

3 東京都で実施されている地域独自の取り組み

東京都の各地域で実施されている地域特性を生かした独自の取り組みを見ていくことで、新たな地域での子どもの居場所づくりを考えてみたい。

①武蔵野市の「こどもテンミリオンハウスあおば」

これは NPO による子育て支援サービスの一つの形であるが、地域の福祉団体や住民が、地域の人材と建物（一般の家屋）を活用して行う福祉活動で、市が年間1,000万円（テンミリオン）の範囲で運営の補助を行う試みである。子ども版1号の「子どもテンミリオンハウスあおば」では、一軒の家を使って家庭的な雰囲気のもと、親子が語らう場、一時保育、何でも相談の事業を実施・運営している。運営している NPO 法人保育サービスひまわりママは、武蔵野市を中心に一時保育、ショートステイ、派遣型一時保育など、子育て中の親の多様なニーズに対して、きめ細やかな支援活動をしている。利用する人（子育て中の親）と協力する人（子育てを支援する人）の相互会員制をとっていて、お互いの理解と信頼の下に活動が行われている。保育園という形態でもなく、また民間の保育サービスという形でもない、近所の知り合いに子どもを見てもらうという自然な関わりを地域のなかで実現している例といえる。日常の生活のなかで、母親が歯医者さんに行く間とか、買い物に行く間など、子どもを少しだけ見てもらうという場でありそこでの子育て支援は貴重である。

②多摩市の「子育てふれあいサポーター派遣事業」

これは子育てふれあいサポーターを自宅に派遣し、妊娠中から産後3ヶ月までの女性にゆとりを持ってもらおうという事業である。平成16年7月にスタートし、妊娠中から出産後3ヶ月までのすべての家庭を対象に、子育てふれあいサポーターを1回（2時間）無料で派遣しており、家事及び育児援助、育児に関するアドバイスや相談、子育て支援サービスに関する情報の提供などを行っている。市が委託する NPO 団体に登録しているサポーターを派遣し、妊産婦である母親にゆとりの時間を提供して出産・育児に関する不安の軽減をめざし、もしも不安や悩みが深刻な場合には市の子ども家庭支援センターに連絡、対応するなど、このサービスを窓口にして地域の資源へとつなげていくという事業である。このような取り組みは、第一子の出産だけでなく、第二子、第三子の出産前にも必要とされる支援であり、母親の手伝いが得られない場合などに有効である。

③足立区の「子育てホームサポート事業～時間あたりワンコイン（500円）で誰でも利用できる訪問型一時保育事業」

平成16年度から実施されている事業で、小学生までの子どもを持つ家庭を対象に、いつでも必要なときに訪問し、一時保育を実施している。就労の有無や年収、預ける理由に関係なく利用でき、支援内容は一時保育・病後児保育・産前産後家事支援などである。事前

にコーディネーターの訪問や登録が必要で、NPO 委託で1年間で2400円の登録料、平日の日中は1時間500円、それ以外は1時間800円で、利用時間は午前6時から午後10時までとなっている。訪問するのは、あだち子育てサポーターで講習を受けて認定された人々で平成16年度は100名、平成17年度は80名を養成している。

④昭島市の「民生・児童委員の先駆的な取り組み～中学校における子どもたちの居場所づくりのこころみ」

昭島市立拝島中学校では、地域と連携した子育て支援の一環として、平成12年度から民生・児童委員の協力によって、子どもたちの居場所づくりの活動を始めている。学校や地域、民生・児童委員が生活指導上で課題を持っている子どもに対して支援を行っている点が特徴といえる。不登校や学校生活で配慮を要する子どもたちの学習支援や個々の支援を行っており、これを核として市内の全中学校にこの取り組みを広げる計画がある。

小学校での民生・児童委員活動は見られ、特に学校・家庭・地域の連携によって子どもの福祉を守るという取り組みはあるが、中学校における民生・児童委員の積極的な関わりや、さらに全市内の中学校に広げていくという取り組みはまだ見当たらない。学校・家庭・地域との連携において、民生・児童委員がコーディネーター役を務めるという新たな連携の試みといえる。

⑤「ひとり親家庭への支援～ひとり親家庭当事者の NPO が支援する」

ひとり親家庭の当事者である NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむと NPO 法人 WINK が、生活上の相談や就業支援、子どもの養育費の確保に関する活動を展開している。当事者同士の支えあいは、今までも存在してはいたが、NPO という形のもとでの電話相談や具体的な養育費確保の活動などはまだ少ない。

⑥墨田区の「子育て支援マンション認定制度～安心して子育てできる環境を住宅施策の面で整備する」

墨田区では平成15年1月から建築・設備と管理運営の面で子育てしやすい工夫がなされた民間のマンションなどを区が認定する制度を設け、子育て世代を住宅面から支援している。マンション内に一定の面積以上の遊戯室「キッズルーム」や遊具を備えたオープンスペース「プレイロット」など、子育てのための施設を共有部分に整備する場合には、費用の一部を助成する。マンション内での子どもの事故や事件がおこるなか（エレベーター内や共有部分での事故など）、安心して子育てができる環境づくりは必須である。安全で子どもが友達と共に遊べる空間づくり、雨の日でも自宅近くで遊べる環境づくりは、新しい形態の遊び場づくりといえる。

⑦新宿区の「公園づくりワークショップ～遊び場に子どもの声を」

新宿区は区内の公園の改修計画に子どもたちの意見を反映させるため、子どもたちを中心とした「公園づくりワークショップ」を実施した。これは区としては初めての試みで、老朽化した公園の改修にあたり、行政の視点だけではなく、子どもや地域の人々の意見を

聞き、みなに親しまれ使いやすい公園に改修しようとワークショップを立ち上げた。一つの公園を対象に公園を利用する小学生を中心とした「子ども」と「大人」の2つのワークショップを立ち上げ、公開討論会で改修案をまとめて実際に新しい公園に変身させた。新宿区では今後も公園の整備改修に関しては住民と協働して子どもの参画を大切にしたいと考えている。

東京都における地域独自の取り組みとして7つの事例⁹⁾をあげた。これらは先にみた次世代育成支援調査で明らかになった今後望まれているニーズ（子どもを遊ばせやすい公園や環境づくりや住宅面のサポート、妊産婦から出産後3ヶ月までの家事・育児の支援、保育者が子どもの家まで出向いて家で子どもを預かるという訪問型一時保育など）どれも保護者のニーズに合った施策である。

4 次世代育成支援のための問題点

今まで見てきた育成支援のための調査結果と求められるニーズから、まだ不足している、あるいは今後必要な施策として、3点を挙げる。

①中学生や高校生の時期の18歳未満の子どもたちを対象にした次世代育成支援計画の必要性

次世代育成支援のためのニーズを追ってきたが、その対象は就学以前児童と小学校就学後の児童の2つの時期に分けられていた。次世代育成支援という意味からすれば、当然のことながら中学生、高校生、18歳未満のフリーターやニート、不登校や引きこもりの子どもたちも対象とされる必要がある。それらの青少年を対象とした次世代育成支援策は特に用意されていない。現在のようなめまぐるしい社会変化や若者文化の変容のなかで、むしろ中学生や高校生、フリーターやニートの子どもたち、そして子どもたちを支える保護者への手厚い相談機関の紹介、充実、援助が必要とされていることはいうまでもない。

②要保護児童（障がい児、非行歴のある少年少女、虐待を受けた子どもたちなど）を対象とした次世代育成支援の充実

次世代育成支援には、障がいのある子どもの一時保育やその兄弟姉妹の支援などの取り組みが少ない。障がいのある子の余暇支援対策やボランティアのコーディネーターなどの支援が必要とされている。また非行歴がある、虐待経験がある子どもたちへの取り組みは地域のなかでは見られない。今後、どのように対応していけばよいのか、既存の児童福祉施設を活用したシステムづくりが望まれる。

③子どもを安全に守る地域での取り組みの重要性

9) 次世代育成支援東京都行動計画 2005 pp63 64 98 110から引用

相次いでおこる小学生の誘拐や殺害、小学校への不審者の侵入など、以前のように学校は誰にでもオープンな場所ではなく、子どもを安全に守る場所としての機能を強く要求されている。登下校時の付き添いや地域でのパトロール、防犯用のブザーを子どもに携帯させるなどの新たな試みが始まっているが、子どもにとって安全な街づくりは、すべての人にとっても安心して暮らせる街である。次世代育成支援には、建物や道路などを含めた子どもにとって安心な都市計画についての提案はなされていないが、子どもの成長を促す街づくりが求められている。

5 児童福祉施策と次世代育成支援に求められるニーズの統合化をめざして

少子高齢化が社会問題となり、少子化対策は今や日本における重要な政策課題となっている。1990年代から始まったエンゼルプランや新エンゼルプラン、2003年に成立した少子化社会対策基本法や次世代育成支援対策推進法などは、子どもが豊かに育つ権利の保障、家庭が豊かに子どもを育てる権利の保障にある。が、これらの一連の制度は、少子化問題と複雑に密接に絡み合っており、子どもが安全に育ち、親と子の権利保障である前に、少子化を食い止めるための手段としての社会防衛的な色合いが濃い。少子化対策は、子どもを育てるための次世代育成支援が必要だとしながらも、人口政策とからんでいることも見逃せない。それは、『少子化社会対策基本法に基づいて、2004年度から不妊治療への支援施策が加えられ、「不妊専門相談センター」と「特定不妊治療費助成」の2つの事業が少子化対策として開始されている。』（柘植あづみ：2005）ことや非配偶者間人工授精（AID）で生まれた子どもの「自分のルーツを知る権利」を保障する世界の動きのなかで、その保障に関しては、日本は2年前から棚上げしたままで、自治体が不妊治療に財政支援する動きだけが、少子化対策と結びついて進んでいることからわかる。つまり、児童福祉改革や次世代育成支援が少子化対策という名の人口政策や社会保障システム維持と密接にからんでいるのである。

今後は、児童福祉法が示すように、すべての子どもを対象とした児童福祉改革が、真の意味で子どもが豊かに育つ権利の保障のためになされていくことが望まれる。すべての子どもを対象の中心に置き、要保護児童の児童福祉施策と次世代育成支援を統合していくこと、それは今、提案され始めた既存の児童福祉施設を地域の子育て支援の一つの拠点とすることや防災時の子どもたちの避難場所として母子生活支援施設を利用すること、さらに児童養護施設がショートステイを含む一般の子育て支援や子どもの「シェルター」としての役割を担うこと、子育て支援センターや児童館が日常のケアや相談ができる場所としてさらにその機能を増し、育児不安の強い親へのグループワークなどが行われる場所となるなどである。

しかし、既存の児童福祉施設や機関が、一般の家庭へ開放され、すべての子どもたちに

として、地域における拠点となるには、まさにその前に本来の児童福祉施設の役割や環境を社会全体が見直していくことが望まれている。次世代育成支援のために、従来の児童福祉施設を見直し、子どもたちの生活、自立支援、職員の勤務体制などの改善を要求していくことこそ、我々に課せられた緊急の課題である。

引用・参考文献

- 「羽村市次世代育成支援行動計画ニーズ調査報告書」平成16年 羽村市
- 「羽村市地域福祉計画」平成15年 羽村市
- 「川崎市次世代育成支援行動計画策定ニーズアンケート調査報告書」平成16年 川崎市
- 長谷川真人, 神戸賢次, 松井一晃編 1996『子どもの生活と援助』ミネルヴァ書房
- 長谷川真人, 神戸賢次他編 2001『子どもの援助と子育て支援』ミネルヴァ書房
- 竹中哲夫・長谷川真人・浅倉恵一他編 2002『子ども虐待と援助』ミネルヴァ書房
- 古川孝順 1994『児童福祉改革』誠信書房
- 竹中哲夫・垣内国光・増山均編 2004『新・子どもの世界と福祉』ミネルヴァ書房
- 長谷川真人・竹中哲夫編 2004『新子どもの問題ケースブック』中央法規
- 「子どもの声が響くまちとうきょう」2005 次世代育成支援東京都行動計画 東京都
- 「児童虐待防止マニュアル」2005 大田区児童虐待防止協会 大田区
- 「おおた子育てすくすくプラン」大田区次世代育成支援行動計画 大田区こども育成部
- 「大田地域保健福祉計画」2005 大田区保健福祉部 大田区
- 「おおたプラン2015」2001 大田区長期基本計画 大田区
- 竹中哲夫「児童福祉「改革」の問題点と課題」2005 日本社会福祉学会第53回資料
- 毎日新聞児童虐待取材班 2002『殺さないで 児童虐待という犯罪』中央法規
- 古川孝順「社会福祉改革のなかの児童福祉」1991『社会福祉研究』第52号
- 特集「児童福祉改革をめぐる焦点」1994『社会福祉研究』第61号
- 特集「子ども・家庭福祉の新たな展開」1996『社会福祉研究』第67号
- 桐野由美子 2005『子どもの虐待防止と NGO』明石書店
- OECD 2004 Employment Outlook, OECD
- Esping-Andersen, Gosta 1999 Social Foundations of Postindustrial Economics, Oxford: Oxford UP (=2000渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎 市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店)
- 柘植あづみ「人口政策に組み込まれる不妊治療」2005 国際ジェンダー学会誌 vol. 3
- 大沢真理「逆機能する日本の生活保障システムー社会保険の空洞化と少子高齢化」2005 国際ジェンダー学会誌 vol. 3