

「子育て」の声を聴く

～保育ニーズの把握を通じた信頼社会構築に向けて

沼尾 波子ⁱ

(日本大学経済学部教授)

1. はじめに

子ども・子育て新システムの導入が決まり、保育サービスの充実・拡大に向けた対応が図られることとなった。社会保障・税一体改革を通じた消費税増税分のうち7,000億円程度が次世代育成支援に振り向けられることとなり、うち4,000億円は保育サービスの量の拡大、3,000億円は質の向上に充てられることとされている。

新システムのもとでは、保育サービスの質・量の拡大が打ち出されている。当面2014年度までに3歳未満児の保育所等の定員を75万人から102万人にまで拡大し、3歳未満児の35%程度の利用を可能とする。また、延長保育等についても79万人から96万人へ、放課後児童クラブの利用を81万人から111万人へと利用拡大の目標値が示されている。

都市部を中心になかなか減少しない待機児童数、放課後児童クラブの不足など、保育サービスの不足は深刻である。こうした点で、サービスの質・量の拡大を通じて、これまで子どもを預けることができず、仕事に出られなかった女性に社会参加の機会が得られるとすれば、それは望ましいことである。また、利用できるサービスの拡大を通じて、母親の孤立を防ぐことができるとすれば、それも大きな成果である。

だが、新システム導入によりサービスの拡大は進められても、子育てにかかる人々が本当に求めているサービスにマッチするものであるとは限らない。また財政難の折、実際にサービスがどこまで拡大されるかについて、不透明なところもある。住民ニーズを汲み取り、それに応える子育て支援施策を提示でき

るかかどうかという点では、自治体にはまだ多くの課題が残されている。そこで、本稿では、子育て世帯が求めている支援の把握や、その効果的な提供方法について考えてみることにしたい。

2. 子育ての孤立感と負担感

子育てに対して孤立感と負担感を感じている人は多い。「平成18年度子育てに関する意識調査報告書」(厚生労働省)によれば、子育ての孤立感を感じるものが「よくある」「ときどきある」と回答した母親が、全体の半数近くに及んでいる。また2004年に財団法人こども未来財団が行った「子育て中の母親の外出時等に関するアンケート調査結果」では、「社会から隔離され、自分が孤立しているように感じる」と回答した母親は5割近くに達している。他の調査でも「子育ての悩みを相談できる人がいない」という意見や、「いざという時に子どもを預けることができる人がいない」という回答を寄せる人の割合は高いⁱⁱ。

背景にあるのは、子どもの絶対数の減少である。地域に大勢の子どもがいれば、子育ては当たり前のものとなる。また近所に同世代の子どもを持つ親が大勢いれば、何かの時にはすぐに相談したり、互いに助け合うことも可能である。ところが子どもの数は減り、共働き世帯の増加に伴い、日中不在にする親も増えている。地域で子どもを育てるといった感覚は失われてしまい、保護者、中でも専業主婦の母親は、社会から隔離された感覚を持たざるを得なくなっている。

このように、子育てに直接かかわる大人は社会全体からみれば少数派であり、その苦勞

や課題は社会的にも認知されにくい状況にある。こうした人たちが持つある種の孤立感を想像することで、出産に慎重になる人たちが増えることも考えられよう。子育てに取り組む親を社会の少数派にしないためにも、その声を聞き、地域全体で必要な支援を行うことが求められている。

3. 行政による子育て支援のニーズ把握

子育てする親たちをどのように支援するかが大きな課題となる。これまで行政、とりわけ住民に身近な市町村では、保護者の求める子育て支援のニーズをどのように汲み上げてきたのだろうか。

2003年に次世代育成支援法が制定され、地方自治体及び企業における10年間の集中的、計画的な取組みを促進することが目指された。この法律にもとづき、自治体ならびに事業主は、次世代育成支援のための取組みを促進するための行動計画を策定することが義務付けられた。また、計画策定にあたって、関係者の意見を聞く機会を設けることとされたこともあり、多くの自治体で、子育て支援に求めるサービスに関するアンケート調査の実施や、検討会議が開催されてきた。また、そこで得られた結果をもとに、多くの市町村で、独自の子育て支援に向けた取組みが推進されてきたことも確かである。

今度の子ども・子育て新システムにおいても、子ども・子育て会議の設置は自治体の努力義務とされており、関係者による協議を経て、子育て支援に関する計画を策定することの必要性が打ち出されている。

だが、ニーズ調査や公聴会、協議会などによる意見の汲み上げには、いくつかの課題がある。第1に、アンケート調査は、子育て世帯の実態をある程度把握するうえで大きな役割を果たすものの、サービスに対するニーズを適切に捉えきれるというわけではない。例えば「地域子育て拠点事業（子育てひろば）」「ファミリー・サポート・センター事業」などは、利用したことがなければ、それがどのようなサービスなのかを実感することはできず、本当に必要なサービスかどうかを判断することもできない。

また、回答者が本当に必要なサービスについて気付いていない場合もある。いざという時のことを考えて保育所への入所を考える親

は多いが、不測の事態に対応したサービスの存在を知ることによって不安が解消されれば、保育所以外のサービスを希望することもある。真に必要なサービスを把握するには、第三者が子育てを取り巻く状況について話を聴きながら、個別の状況を把握し、ニーズを考えることも必要となる。

第2に、ニーズ調査にあたっては、サービス給付と負担の関係を考えずに、多くの希望をよせる回答が見受けられる点である。例えば、ある自治体では子育て支援に何を求めるかを複数回答で尋ねたところ、多数のサービスを希望する旨の回答が得られたという。また別のある自治体では、アンケート調査の結果、最も回答の多かった要望が「保育料の軽減」であったようだ。保育料は軽減されないよりされるほうがよい。そこでこのような回答項目があれば、それに丸をつける人が増えるという。本来、保育料を軽減するには、その分だけ公費負担を増やさなくてはならない。その場合、他の行政サービスを犠牲にするか、租税負担を引き上げるかのいずれかとなるが、回答者はこうした財政負担には意識が向かないまま、多くのサービスを希望する旨の答を返してしまうのである。

厚生労働省では自治体に対し、サービスの希望を問う方式ではなく、世帯構成や所得水準等をもとに、世帯の類型化を行い、それぞれに対応する子育て支援サービスのニーズを自治体側で推計する方法を紹介しているⁱⁱⁱ。これは一つの有効な方法ではあるが、自治体の政策判断能力が大きく問われることにもなる。適切な判断を行うためにも、住民が本当は何を求めているのかについて、きめ細やかな把握が必要である。

4. ニーズを汲み取る柔軟な仕組み

このように、住民の声を一つひとつ聞き、ニーズを汲み上げることは容易ではない。関係者全員から地道に話を聞こうとすれば、莫大な手間と費用が必要となる。だが、こうした調査にかかる費用について国から自治体への財源保障額は僅かである。では、効率的、効果的に住民の声を聞き、ニーズを汲み取るにはどうすればよいか。ここでは3つの事例を紹介する。

(1) 保育コンシェルジュ

横浜市は2011年度より嘱託職員を雇用し、各区に1名ずつ「保育コンシェルジュ」として配置する制度を導入した。保育コンシェルジュとは、保育を希望する保護者らの相談に応じ、個別のニーズや状況に最も合った保育資源や保育サービスの情報提供を行う役割を担う。窓口相談に来る住民への対応にとどまらず、乳幼児健診や子育て広場など、保護者や子どもが集まる場に出向き、話を聞きながら、相談にも乗っている。利用者からは、子育てへの不安が解消されたという声がよせられ、また利用者が各種サービスの内容や特徴を理解したうえで、サービス選択を行う環境が生まれたという。ゼロ歳段階で認可保育所への入所を申し込もうとする利用者の行動にも変化が生じ、待機児童数が減少する効果もあったという。利用者との対話を通じて、本当に市民が必要とするサービスを行政が把握し、これからのサービスの在り方を考える機会にもなっているということである。

(2) 子育て支援サイトの立ち上げとSNS（ソーシャル・ネットワーク）構築

大分市では2009年に「大分市子育て支援サイトnaana（なあな）」を立ち上げた。これは、子育て家庭が必要とする情報を、いつでも気軽に入手できるウェブサイトで、子育てに関する行政情報・民間情報を一元化して提供するとともに、SNSを活用した互いに交流するコミュニティサイト「おしゃべりnaana（なあな）」を併設している。ここには、子育てする人々が様々な書き込みを行い、利用者間で活発な情報交換・共有が行われている。この「おしゃべりnaana」は、サイト開設から約1年半で登録会員が1,000名に達し、九州ウェブサイト大賞SNS部門優秀賞を受賞した。サイト内での交流に加えて、会員同士が実際に顔を合わせる交流会も開催されている。さらに、サイト運営に子育て中の市民（naanaパートナー）が参加し、掲載記事の取材をしたり企画会議で利用者の立場から発言を行っている。インターネット上で形成されたバーチャルなつながりから、実際に人と人が顔を合わせ、行政・企業・市民がそれぞれの得意を生かして連携する形で、プラットフォームが構築されている。

市の子育て支援課では、サイト内での書き

込みのチェックを行いながら、市民のニーズを汲み取ることに気を配っている。また、書き込みを通じて知り合った人たちの交流会を行うことで、子育て世代の繋がりを育むことも行っている。書き込みに対する反応に気を配りながら、ウェブ上でも利用者が孤立しないような配慮も行っているという。

大分市では、2010年策定の次世代育成支援後期行動計画「新すこやか子育て応援プラン」において、4つの重点事業を挙げているが、子育て支援サイトの活用による情報発信は1番目に掲げられており、地域のなかで孤立しがちな子育て世代に対する新たなツールでの交流の場づくりに大きな力を入れていることがうかがえる。

(3) 子育てに関するオーダーメイド情報の提供

新潟県上越市では、地域で活躍するNPO法人マミーズネットが、市からの委託を受けて「上越市こどもセンター」の運営を行っている。マミーズネットは子育て環境を地域みんなで考える「子育てわいわいフォーラム」、父親を対象とした「企業向け出前講座」の開催、子育て劇（プレイバックシアター）の上演、子育て情報誌の制作やケーブルテレビの企画参加、サークル支援など、多岐にわたる活動を行っている。

2012年度には県の補助を受け、市と協働で子育てにかかる情報をオーダーメイドで提供する「じょうえつ子育てinfo」というサービスを実施している。これは妊娠、出産から子育てを通じて出てきたあらゆる相談や情報提供に答えるというものである。行政が提供するサービスに留まらず、民間団体や事業者が提供するサービスの情報、さらに子どもを連れて買い物に行けるお店といった口コミ情報に至るまで、相談者の不安や要望を聞きながら、必要な情報を多角的に提供し、子育て世帯を支えていこうという取組みである。そこで市民の声を通じて得られた情報は、行政や他の子育て支援団体にもフィードバックされ、サービスの充実に向けた対応へと活かされる。

このような情報提供が可能なのは、マミーズネットが行政のみならず、地域の子育て支援団体や事業所、医療機関や保育所などとの幅広いネットワークのなかで、つねに新しい情報を入手できる関係性を構築していることが大きい。また、地域の中で子育てを支えよ

うとする様々な人たちの活動があって、成り立っている取組みともいえる。

以上の3つの事例に共通するのは、母親等が気軽に話せる環境を用意していること、また母親等からしっかり話を聞く場を設けていること、そのうえで個々の状況に応じて必要とされる情報を、利用者が受け取れる環境を整えていること、さらにそこでの意見や要望を行政の側が住民ニーズとして汲み上げ、施策の改善に結びつけるような対応が図られていることである。

5. 求められる信頼の構築

利用者からの申請に基づく措置の時代が長かった福祉の現場では、提出された書類が要件を満たしているかどうかについてチェックすることには長けていても、住民に働きかけ、ニーズを掘り起こすことには慣れていない。また、住民の声を聞き、ニーズを把握しようと掘り起こしをすれば、財政支出の増大を招くことになりかねない。そのため、利用申請が出てきたものについて、既存のサービスを提供することに留め、できるだけ新たな負担を増やさないと対応する自治体もある。

しかしながら、普遍的にサービスを提供していくことが求められる時代にあって、こうした従来対応には限界も来ている。

その第一は財政上の課題である。既に各地で保育所整備が進められ、保育所定員増員が図られながらも、待機児童数はなかなか減少に向かわない。保育所入所の希望は潜在的にも多くあり、施設整備が新たな需要を掘り起こしてしまうとの指摘もある。ところが、ゼロ歳児保育にかかる費用は1か月あたり50万円程度とも言われており、定員増加は財政支出の硬直化を招くことにもなる。

必要なサービスが必要な人のところに行きわたることは重要だが、財政難の折、負担との見合いで給付について考えることも大切である。週3日のパートタイム就労にあたって、本当に週5日の完全保育が必要なのか。既存の手厚いサービスを提供することも一つの方法ではあるが、より効果的・効率的な支援の在り方について考えることが必要である。

そのためには費用負担に対する認識の共有も必要である。保育サービスには一定の利用料が発生するが、それらの住民負担はかかった費用の一部に過ぎない。そのため、住民は

コスト意識を持ってないまま、サービスの充実を求めてしまいがちである。実際に、ある自治体では、小児医療を無料化した結果、小児救急の利用が急増し、医師が対応しきれなくなったという。無料化により、緊急事態でなくとも「手軽に」サービスを利用してしまうというのである。必要以上のサービス利用による支出の肥大化が生じないように、様々な工夫も求められる。

第二に、行政単独での施策の限界である。ニーズ把握を行い、多様なサービス提供を行うに当たり、地域の事業者や様々な担い手との連携の場を構築することが必要である。子育て支援などの対人社会サービスは、支援が必要となった時に、いつでもそれを利用できることが必要である。必要とするサービス内容は、ケアを必要とする人の状況や、ケアを行う家族等の事情によっても絶えず変化する。普遍性と柔軟性を備えたサービス供給体制が必要となる。

しかし、実際に住民一人ひとりに対して、オーダーメイド型の対応を行うことは、行政単独ではなかなか難しい。多様な対応を行うことは、時には公平性を担保できないためである。こうした点で、行政の立場を理解しつつ、多様な対応を行うことのできるNPOや民間事業者、専門家などが連携を図りつつ、切れ目のないサービスを提供する体制を構築することが大切である。

保育の質・量の拡大も重要であるが、保育のニーズに耳を傾け、地域で子育てする親の孤立を生まないよう、社会全体で子育てを支援する環境づくりが求められている。

i 本稿執筆にあたり、NPO法人マミーズネット理事長中條美奈子氏、大分市子育て支援課重石多鶴子氏より貴重なアドバイスをいただいた。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。無論、本稿にかかる全ての責任は筆者のみに帰着するものである。

ii 厚生労働省(2009)「政策レポート 地域の子育て支援」
(<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2009/08/01.html>)を参照。

iii 厚生労働省(2009)「後期行動計画策定の手引き」
(http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/kouki_tebiki.pdf)