

子育て支援施策をめぐる課題

—支援を求めることができない家庭に着目して—

Issues Related to Measures for Child-Rearing Support :

Focus on Families who Cannot Seek Help

松浦 崇

MATSUURA Takashi

I. 問題の所在と背景

近年、児童虐待の増加など、子育てをめぐる状況が深刻となるのに伴い、子育て支援の充実が求められている。子育て支援は、従来、保育施設やNPO、子育てサークルなどによる自主的な取り組みが先行して進められてきたが、近年、さまざまな行政機関においても業務の一つとしての位置づけが強化され、制度の充実が図られてきた。その結果、現在では、保育所・幼稚園・認定こども園などの保育施設、子育て支援センター・児童館・児童家庭支援センターなどの専門施設、医療機関や自治体の施設・大学など、地域のあらゆる場所で事業が展開されており、身近な場所で支援が受けられる体制が整えられている。あわせて、地域での子育て支援機能に関する研究（橋本 2015、大澤 2020）や、事業の実践報告も精力的に進められ、その成果や課題が明らかにされてきている。

こうして、社会的な支援体制は充実してきているにも関わらず、生活困窮により経済的・精神的・時間的に余裕を奪われている家庭、地域で孤立し、社会的に排除されている家庭、病気や障害を抱えている家庭、外国につながるのある家庭など、社会的に最も困難を抱えている家庭が、支援を利用できない／支援の場に現れないことは、支援事業における古くからの課題となっている。こうした課題は、現在でも十分に解決されていないどころか、ますますその傾向が強まっているとさえいえよう。多様に展開される子育て支援事業が、本来、最も対象となる困難を抱える家庭を支えるためには、ただ支援の場を増やすのみではなく、そうした「支援を求めることができない家庭」が置かれている状況をふまえ、当事者の視点から、支援のあり方を改めて問い直すことが必要で

はないだろうか。

そこで、本論では、子育て支援に関する各種実践の検討ではなく、よりマクロな視点から、子育て支援施策が展開されている社会的背景と施策の課題について検討し、子育て支援を、より「支援を求めることができない家庭」へと繋げていく方策を明らかにする一助とすることを目的とする。

Ⅱ. 少子化対策としての子育て支援の展開

1. 少子化対策の変遷と子育て支援

子育て支援が社会的に取り込まれるようになった一つの契機は、1989年の合計特殊出生率が、迷信から人々が意識的に子どもを産むことを避けた1966年（丙午：ひのえうま）の出生率1.58よりも下回った「1.57ショック」などにより、少子化が社会的に重要な問題として認識されたことにある。

少子化の深刻化を受け、1994年には、文部・厚生・労働・建設4大臣合意による「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）と、「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（緊急保育対策等5か年事業）が策定され、国の「少子化対策」が本格化していった。これ以降、おおよそ5年毎に少子化対策のための施策の基本方針が示され続けており、それらは、2015年施行の「子ども・子育て支援新制度」へと繋がっている。

エンゼルプランでは、女性の社会進出・共働き世帯の増加という社会状況の変化に対応するため、保育サービスの拡充による仕事と育児の両立支援を目指している。そこでは、「子育て支援を企業や地域社会を含め社会全体として取り組むべき課題と位置付ける」として、子育て支援に社会的に取り組むことの重要性が打ち出されたことが注目される。

また、少子化が問題となる1990年代以降には、バブル経済の崩壊に伴う労働環境の変化（悪化）と格差の拡大、地域の弱体化に伴う子育て家庭の孤立や子育て不安の増加など、子育てをめぐる困難の増加が大きな問題となった。特に、1990年には児童相談所における虐待相談対応件数の公表が始められるなど、児童虐待が深刻な社会問題となったことも、子育て支援が求められた要因として挙げられる。

こうして、少子化対策のための重要施策として、また、子育て家庭が抱える困難を軽減させるための施策として、子育て支援がさまざまな形で取り組まれていくこととなった。

1994年には、厚生省（現、厚生労働省）の補助事業として、ファミリー・サポート・センター事業が創設され、地域住民の相互援助による子育て支援体制の構築が図られた（現在では、「子育て援助活動支援事業」として実施されている）。また、1997年の児童福祉法改正では、新たな児童福祉施設として「児童

家庭支援センター」が創設され、地域住民のさまざまな相談への対応や連絡調整を行うことで、児童虐待対応で多忙化する児童相談所の相談機能を分散させることが目指された。

そして、1998年には「幼稚園教育要領」が改訂された。そこでは「幼稚園の運営に当たっては、子育ての支援のために地域の人々に施設や機能を開放して、幼児教育に関する相談に応じるなど、地域の幼児教育のセンターとしての役割を果たすよう努めること」と、相談対応など子育て支援の役割を果たすべきことが盛り込まれ、「預かり保育」の実施についても加えられた。翌年には「保育所保育指針」も改定され、「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も必要となってきた」と、子育て支援の役割が明確に盛り込まれている。このように、保育施設においても、子育て支援が社会的に果たすべき重要な役割として位置づけられていった。2001年の児童福祉法改正において、保育士が国家資格として法定化された際には、児童の保育とともに「児童の保護者に対する保育に関する指導を行うこと」が保育士の職務として位置づけられ、子育て支援に果たす役割が明確にされている。

その後も、2002年には、子育て中の親子が気軽に集い、交流ができる場を開設する「つどいの広場」事業が創設され、地域における子育て支援体制の強化が進められた（現在では、「地域子育て支援拠点事業」として実施されている）。また、2003年には、児童福祉法改正において子育て支援事業が児童福祉法上に正式に位置づけられるとともに、翌年には虐待の通告先として市町村が加えられるなど、住民に身近な自治体である市町村が主体となり子育て支援に取り組む体制が構築されていった。

2. 労働強化のための子育て支援

以上のように、1.57 ショック以降、少子化の進行や子育て不安の増加に対応するため、子育て支援施策が展開されていった。こうした動向に対し、加藤繁美は、制度に内包された構造的問題を検討することの重要性を指摘している。

加藤は、まず、1990年以降展開された保育拡充政策の背景には、「男性稼ぎ主」型社会から「男女共働き」型社会への転換という社会の産業構造の変化があるとする。そして、そうした『社会・経済の論理（要求）』に規定されながら親たちの生き方がデザインされ、そこで生じる諸々の矛盾を調整する役割を保育・幼児教育制度が担わされる形で政策化されていった」のであり、保育拡充政策の主目的が、経済発展のため両親の労働強化を図ることに置かれていることを指摘している（加藤 2004：116）。さらに、労働強化の結果、「働く人として生きること」と「親として生きること」の分裂状態が深刻となり、そのこ

とで「増幅させられた子育て不安状況を何とか修復する目的で『子育て支援政策』が展開される構造が、まさに現在展開されている子育て支援政策の現実」に他ならないと批判し、真に子育て支援を展開するためには、労働時間を制限する施策とセットで展開されなければならないと主張している（加藤 2004：142-146）。

もちろん、個々の支援者は、国の労働政策を下支えするためではなく、保護者の想いに寄り添うべく支援を展開している。しかし、施策として、子育て支援を標榜する事業が多様に展開される背景として、加藤が指摘する側面が強いのは確かである。労働力不足がさらに深刻な問題となり、その対策として、外国人の積極的受け入れや高齢者の社会参画と共に女性の労働参加が強く求められる現状においては、仕事との両立のために子育て支援が必要とされるという傾向は、かつてないほど強まっている。

例えば、待機児童対策として政府が力を入れ、2016年に創設された企業主導型保育事業では、「多様な就労形態に対応した保育サービスの提供が可能」であること、すなわち、土日祝日や夜間などに仕事で忙しくても、その働き方に合わせて子どもを長時間保育できることがメリットとして打ち出されている。しかし、本来は、土日祝日や夜間などにも子どもを預けて働くことが、本当に保護者の意に叶ったものであるかの検証が必要であり、もし意に叶ったものでないのならば、そうした労働環境のあり方そのものを問い直していく視点がなければならないはずである。本来、支援に求められるのは、保護者のそうした願いに応えることではないだろうか。そのことはまた、劣悪な労働環境の中で時間的・精神的・体力的にも余裕を奪われることで、支援の場に出ることのできない家庭や、人格を傷つけられ、自信や気力を失い孤立している家庭を支えることにも繋がるであろう。

両親の労働強化を図ることが主目的となり、子育て支援がその手段とされてしまう形では、支援者が意図しない形で、保護者をさらに労働市場に駆り出し、支援から排除することに繋がる可能性があることを留意しなければならない。加えて、支援事業の人員配置・設備運営に関わる基準なども、子どもを「預かる」ことが主眼とされることで、子どもの充実した生活・発達の保障という「質」が置き去りにされることも懸念される。

Ⅲ. 家族規範の強調と監視・介入

1. 家族規範強調の動き

「子ども・子育て支援新制度」が施行された翌2016年には、児童福祉法が改正された。この改正児童福祉法では、1947年に法が制定されてから初めて、第1条・第2条という法の理念・原理に当たる部分が大幅に改正され、子どもの権

利条約に則り、子どもが適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立を保障されることなどの権利を有することが明記された。加えて、保護者は、子どもを心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を有することが明記されるとともに、子どもの養育に当たっては、家庭養育や、家庭における養育環境と同様の環境における継続的養育、良好な家庭的環境が重視されるべきことが盛り込まれるなど、保護者の役割や責任、家庭環境の重要性などが強調されている。

この点に関し、藤間公太は、「ケアラーに過剰な負担がかかることにより、ケアラー自身のライフスタイル選択の自由が阻害されること」や、「生まれによって生活に差が出るという状況を維持し、子どもの機会の不平等を温存しかねない」ことなど、多くの問題があり、「社会の子ども」という発想から出発した子ども・子育て支援政策の流れに逆行するものであると批判している(藤間 2018)。

こうした、改正児童福祉法における家族規範の強調は、1990年代より続く規範強化の動きのなかに位置づけられるものである。政策的には、1990年代の後半頃より、家庭教育が強調される度合いが高まり始めたと指摘されている(本田 2008)。1997年、当時14歳であった少年による凶悪な殺人事件(神戸連続児童殺傷事件)が起き、大きな社会問題となった。この事件を契機に、青少年の凶悪化が叫ばれるとともに、そうした問題の原因は家庭にあり、家庭の教育機能を高めることが問題解決に必要である、という論調が多く見られるようになってきた。2000年には、教育改革国民会議の報告「教育を変える17の提案」が公表され、子どもや大人・若い親に対する不信感から、「教育の原点は家庭であることを自覚する」ことの重要性が挙げられた。この提案は、2006年の教育基本法改正において、「家庭教育」が新たな条文として盛り込まれることに繋がっている。その後、2007年には、教育再生会議により、「子守唄を聞かせ、母乳で育児」「早寝早起き朝ごはんの励行」などの内容を盛り込んだ『親学』に関する緊急提言がまとめられた。この提言は反対意見が多く、結果として見送られたものの、国が、家庭教育あるいは家庭の「望ましい形」を示すという方向はそれ以降も強まっており、親として必要な資質態度を身に付けさせる「親学」の提唱も繰り返されている。2016年には、そうした動向を受け継ぐ形で「家庭教育支援法案」が公表されるなど¹⁾、さまざまな形で家族規範の強化が図られている。

2. 家族規範の強調と、監視・介入の強化

このように理想的な家族像・親像が打ち出され、保護者の責任が強調される中にあるのは、さまざまな社会的理由により困難を抱え、理想とされる子育てを行うことができない保護者は、親としてのあり方・資質能力を厳しく責め立

てられる恐れがある。

この点に関し、貧困問題に詳しい湯澤直美は、イギリスにおける貧困対策の歴史をふまえ、社会構造的に格差に取り組む対策が欠如した政策体系のもと、家庭教育への政策的介入が、あるべき家庭像や親像を規範化する方向を強めていくなれば、「養育の第一義的責任者としての親、とりわけ母親個人の行動や道徳を問う政策的な介入の色彩を強めていく」ことに繋がり、その結果、「生活基盤が脆弱な貧困層ほど追い詰められていく危険性がある」ことを指摘している（湯澤 2017 : 26-27）。

また、実際に起きた児童虐待事件の背景を分析した杉山春は、子どもを虐待死させた親たちは、世間でイメージされるような「極悪人」というよりも、むしろ社会のさまざまな支援から遠ざかった不遇な人たちであり、「古典的な家族の形しか知らず、新しい家族に関する価値観にアクセスできず、それでも家族にこだわり、閉じこもった人」であると指摘する（杉山 2017 : 207）。杉山によると、虐待する親の多くは、地域や親族、職場などからの「孤立」を抱えると同時に、過剰な「生真面目さ」をもつが故に、子育ては親が完璧にこなすべきという家族規範に縛られているのであり、「自分自身の苦しさやつらさを感じ、そこから主体的に助けを求めるのではなく、社会の規範に過剰なまでに身を沿わそうとして、力尽きてしまう痛ましい姿」が見られる（杉山 2017 : 86）。

現在、児童福祉法をはじめ、多くの法制度で保護者の第一義的責任が強調されているが、そうした文脈の中で子育て支援が展開される限り、理想とされる家族像、親像に囚われているがゆえに、そのギャップに苦しみ、自己否定を強いられている保護者の力になることはできない。むしろ、あるべき姿を押し付けることで、その「支援」は、子育てへの「監視」や一方的な「介入」へと変質し、保護者をさらに追いつめる結果に繋がってしまうであろう。

家族規範が強調される背景には、貧困、虐待、非行など、子育てをめぐるさまざまな問題の原因を、個人（特に母親）の努力不足、親や大人としての自覚の不足、資質不足に求め、上からの「正しい」道徳や教育によって個人を矯正していくという発想がある。「支援」と名のつくものが、そうした文脈において「監視」や「介入」へと変質するのはそのためである²⁾。しかし、種々の問題の原因は個人のみ起因されるものではなく、社会構造的に貧困や格差が生み出され、人々から余裕や繋がりが奪われていることにある。家族規範の強化は、そうした社会問題を、すべて個人の責任へと転嫁する役割を果たすものである。

そのため、子育て支援は、家族規範を強化する形ではなく、逆に、家族規範に囚われることで苦しみ、支援を求めることができない状況に追い込まれている家庭を解放していく役割を果たすことが求められる。

IV. 支援を求める力の剥奪

1. 支援に対する当事者のイメージ

本論の冒頭で指摘した通り、社会的に最も困難を抱えている家庭が支援の場に現れないことは、支援事業における大きな課題となっている。この点に関し、金子恵美は、複雑な生活課題を抱えた子どもと家庭が変化を望まず、支援を求めない背景として、「閉ざされた家庭にいる人は、『支援者の顔は笑っていても、目は笑っていない』と語る。困っている時には放置し、問題がどうしようもなく膨れあがってから笑顔で近づいてくる支援者への敵意がある。その根底にあるものは、助けを求めようにも迷惑だと避けられ、あるいは偏見によって拒まれてきたという体験であり、社会に対する不信である」と、それまでの体験からくる支援への強い不信・敵意や、自己評価の低さがあることを指摘している（金子 2019 : 104-109）。

また、ダルク女性ハウス代表で、長年、薬物依存などに悩む女性の支援にあたってきた上岡陽江は、当事者たちが、これまで、誰かに相談したら余計に大変になってしまったという経験を多くしていることなどから、相談に対して、相談したら支配されてしまう、不信、相談相手が思い浮かばない、裏切り、恥、解決してくれない、言われたことをすべて聞かなければいけない気がする、自分が崩れるなど、きわめてひどいイメージしか持ち得ていないことを指摘している（上岡・大嶋 2010 : 74-79）。

このように、大きな困難を抱える人々のなかには、これまでの経験や、社会的排除に至る過程において、支援に対してネガティブなイメージを抱いている人たちも多い。そうした人たちに対し、支援者側が、「悩みがあったら相談して欲しい」、「支援の場に足を運んでほしい」などと、一般論で対象者の考え方、行動様式の変化を求めることは、ある意味では非常に無責任で残酷なことであると言えるかもしれない。

しかしながら、現在展開されている子育て支援施策は、当事者が社会に関心をもち、「支援」を良いものと捉え、自ら主体的に情報を集め、支援にアクセスすることを前提としたものが多い。そうした支援のあり方を、まずは、当事者が援助希求能力を剥奪されてきた過程、経緯に寄り添い、社会との関わりを少しずつ築くことから始めるアプローチへと転換していくことが求められる。

2. 支援を受けることに対する社会の捉え方

困難を抱える人が支援に対しネガティブなイメージを抱いていることに加えて、社会において、支援を受けることに対する否定的・批判的なイメージが強まっていることも、支援へのアクセスをより困難なものとしている。

雨宮処凛は、この 20 年ほどの間に、日本社会の中に「自己責任」という言葉

が国是のように拡がり、社会から寛容さが失われていると批判する。「多くの人々が『自分の苦しみの原因』がどこにあるのかわからないまま、『敵』を欲しがり、叩き」たがっていることから、外国人や生活保護受給者、障害者など、特に「生産性が低い／ない」とみなされる人々が「敵」とみなされ、バッシングの対象となっているのであり、しかも、そのことが「税金」という言葉により正当化されていると指摘している（雨宮 2019）。

また、立岩真也は、障害者団体が主催した「みやぎアピール大行動 2018」の基調講演において、相模原で起きた障害者殺傷事件について「少子高齢化という言葉が小学生でも知っている今、より生産に励み、生産しないものは産まれないようにしておかないと、この世の中はやっていけないらしいというある種の常識が根っこにあって起きた事件だと思います」と述べ、命を選別しなければ国民の生活が立ち行かなくなるとする不安の蔓延が背景にあることを指摘している（岩永 2018）。

こうした指摘にあるように、社会に蔓延するさまざまな苛立ちが、自分たちの数少ない資源が剥奪されているという不安を背景に、「自己責任」の掛け声とともに福祉の対象者にぶつけられ、過剰なまでのバッシングに繋がっている。

さらに、「自己責任」の強調は、対象者から支援を求める力を剥奪している。長年貧困問題に取り組み、貧困問題における自己責任論の強さと、それを乗り越えることの重要性を指摘する湯浅誠は、貧困者が、さまざまな社会的排除に直面することで、自分の尊厳を守れずに、自分を大切に思えなくなる、「自分自身からの排除」という状況に追い込まれることを指摘している（湯浅 2008：59-62）。この指摘にあるように、社会のさまざまなところで「自己責任」が叫ばれることにより、困難を抱える人々は、社会から責められるのみでなく、自分自身で自分を責めることを余儀なくされる。その結果、自己否定の気持ちが高まり、支援を求める力が奪われていく。あるいは、支援の場に繋がることで、自分が支援者から不適切な親であるとバッシングされることを過剰に恐れることとなる。

支援者の側が広く扉を開いているつもりであったとしても、対象者からすると、自ら支援を求めることは想像以上にハードルが高い。そうした状況を十分に理解し、対象者が抱えるイメージを転換するとともに、社会に蔓延する支援への否定的、批判的イメージを払拭するための取り組みが不可欠である。

おわりに

以上、本論では、支援において取り残されてしまうことの多い「支援を求めることができない家庭」が置かれた状況に注目しながら、子育て支援施策が展開されている社会的背景と施策の課題について検討した。その結果、以下の3

点を指摘することができる。

第一に、1990年代以降、幅広く展開されてきた子育て支援施策が、子育て支援そのものよりも、少子化対策や両親の労働強化を主目的として展開されてきているために、保護者を労働市場に駆り出し、さらに支援から排除する危険があるということである。

第二に、近年、保護者の第一義的責任の強調など、家族規範が強化される傾向にあり、困難を抱える家庭ほど、そうした規範に強く囚われ苦しんでいること、それゆえに、「支援」を「監視」や「介入」に変質させることなく、そうした規範から解放していく役割を果たすことが求められるということである。

そして第三に、「支援を求めることができない家庭」においては、これまでの経験や社会的排除に至る過程の影響から、支援を良いものとしてではなく、ネガティブなイメージで捉えていることが多いこと、さらには「自己責任」が強調されることで、バッシングへの恐怖や自己否定から支援に対するハードルが高まっているということである。

子育ての「社会化」の重要性が叫ばれて久しい³⁾。しかし実際には、親の労働強化が強まる一方で、家族規範がこれまで以上に強調され、「自己責任」を問う声が強まるなど、「社会化」とは逆の方向での展開が進んでいる。また、子育て支援施策も、社会の中で多様に提供されるサービスを、利用者が主体的に選択することが前提とされている。そうした施策のあり方を、最も困難を抱えた人々の視点から問い直し、「監視」や「介入」ではない、社会全体でのあたたかな「支援」へと転換していくことが求められている。

<参考文献>

- ・雨宮処凛 (2019) 『この国の不寛容の果てに 相模原事件と私たちの時代』 大月書店。
- ・井上恵美子 (2018) 「家庭教育支援法のねらいと問題点」、『人間と教育』No.98。
- ・岩永直子 (2018) 「『将来の生活不安が差別をはびこらせている』 障害を持つ人の集会で抵抗の声」、BuzzFeed News 2018年9月28日。
<https://www.buzzfeed.com/jp/naokoiwanaga/miyagi-appeal-2018>
 (最終閲覧：2020年12月15日)
- ・大澤朋子 (2020) 「地域を基盤とした子育て・子育ての保障」、『実践女子大学生活科学部紀要』第57号。
- ・加藤繁美 (2004) 『子どもへの責任』 ひとなる書房。
- ・金子恵美 (2019) 「虐待・貧困と援助希求—支援を求めない子どもと家庭にどうアプローチするか」、松本俊彦編『「助けて」が言えない SOS を出さない

- 人に支援者は何ができるか』所収、日本評論社。
- ・上岡陽江・大嶋栄子（2010）『その後の不自由』医学書院。
 - ・木村涼子（2017）『家庭教育は誰のもの？－家庭教育支援法はなぜ問題か』岩波書店。
 - ・杉山春（2017）『児童虐待から考える－社会は家族に何を強いてきたか－』朝日新聞出版。
 - ・民秋言（2004）『保育資料集 教育要領・保育指針の変遷を中心に』萌文書林。
 - ・藤間公太（2018）「子ども・子育て支援政策の論理と問題」、『教育』2018年10月号。
 - ・橋本真紀（2015）『地域を基盤とした子育て支援の専門的機能』ミネルヴァ書房。
 - ・本田由紀、伊藤公雄編（2017）『国家がなぜ家族に干渉するのか－法案・政策の背後にあるもの』青弓社。
 - ・本田由紀（2008）『「家庭教育」の隘路－子育てに強迫される母親たち』勁草書房。
 - ・湯澤直美「子どもの貧困対策の行方と家族主義の克服」、松本伊智朗編『「子どもの貧困」を問いなおす－家族・ジェンダーの視点から』所収、法律文化社。
 - ・湯浅誠（2008）『反貧困』岩波書店。

<註>

- 1) 家庭教育支援法をめぐる動きについては、木村（2017）、本田・伊藤（2017）、井上（2018）などを参照。
- 2) 杉山春は、若い母親たちのなかに共通して、「自分たちが行政から一方的に不適切な親と判断されることへの恐れと怒り」があり、そうした不安が、支援が介入のように捉えられる一因となっていることを指摘している（杉山2017：208-210）
- 3) 例えば、『平成17年版 国民生活白書』（内閣府）では、「子育てが家族の責任だけで行われるのではなく、社会全体によって取り組む、『子育ての社会化』が重要である」と述べられている。

（2020年12月28日 受理）