

「子育て支援ネットワーク」構築の意味

—東京都世田谷区におけるフィールドワークから—

相馬直子

1. はじめに

現在、「子育ての社会化」や保育サービスの整備等の「両立支援」だけではなく、専業主婦を対象とした在宅支援への必要性が高まり、「地域社会における子育て支援ネットワークの構築」が急務の政策課題として挙げられている。こうして子育てのための「ネットワーク」に関する政策的対応が必要とされる際に、何が求められており、それにはどういった機能があるのだろうか。

そもそも「ネットワーク」という言葉が語られるときには、これまでの公共性にかかわる機構や制度のあり方に対して、オルターナティブが求められており、「ネットワーク」は何か新しいもの、何かオルターナティブなものを漠然と指す言葉であるといえる(佐藤[2001])。こう考えると、子育てに関する「ネットワーク」が要請されることの裏返しとして、これまでの制度の何かが限界にあると認識され、何か新たなオルターナティブが必要だととらえられているといえる。そうであるならば、従来の制度で「限界」とされている点は何なのか、オルターナティブとして想定されている新たな可能性とは何なのかについて問うことが必要となってくる。

現在の政策論議において、子育てに関する「ネットワーク」という際、育児不安や児童虐待などの問題解決という視点からの「ネットワーク」と、地域支え合いという視点からの子育てサークルや子育てサロンといった「ネットワーク」の2種類に大きく分けることができるよ

うに思われる。

後者の「ネットワーク」に関しては、世田谷区は全国的に知名度がある。「羽根木プレーパーク」の存在もあり、「自主保育グループ」などの自主的な活動や住民同士の「支え合い」を仕組みにした「子育てサロン」も活発といわれる。こうした自主的な活動が活発であること——「世田谷らしさ」——については、筆者も2年間のフィールドワークを通じて幾度となく聞いた言葉である¹⁾。

ただし、近年、地域社会における「子育てサロン」「子育てサークル」といった自主的な活動への評価として、「比較的強い市民による活動」「積極的に外に出て行き、自分で情報を得られる母親を支援する体制ができつつあるが、『サポートして下さい』という声を出しにくい方、『自分のことを何とかする力のないお母さん』『自分で外に出て来れないお母さん』への支援はどうすれば良いのか」(2004年1月31日フィールドノート)という問題点が現場の担い手より指摘されている²⁾。

こう考えるならば、自主的な市民活動を展開する「世田谷らしさ」の担い手とは、「比較的強い市民」「自分で情報を得られる」市民、さらにいえば、「自分のことを何とかできる力のある」市民が中心であったといえるかもしれない。

本稿は、こうした「子育てサロン」「子育てサークル」「自主保育グループ」といった「ネットワーク」に焦点をあてるのではなく、いわ

ば、「世田谷らしさ」の裏側からアプローチしていく。すなわち、育児不安や児童虐待といった問題解決という視点からの「ネットワーク」に焦点をあてて、世田谷区における具体的な政策の変遷とともに、現在の施策における当事者の意味づけを手がかりに、子育てをめぐる「ネットワーク」構築の可能性と課題を考えてみたい。

以下の構成は次のとおりである。子育てをめぐる「ネットワーク」が、区の政策上で、なぜ要請されるのか、その背景にはどのような政策課題のとらえ方がなされているかをみる(Ⅱ)。そして、実際の世田谷区においてどのような政策的対応がなされており(Ⅲ)、「ネットワーク」の参加者がそれをどのように意味づけているかを検討する(Ⅳ)。その上で、現在の政策的対応が、従来の制度の「限界点」を超えるオルタナティブや新たな可能性をひらくものか、「ネットワーク」の機能と課題について考察する(Ⅴ)³⁾。

Ⅱ. 世田谷区における政策上の位置づけ⁴⁾

調査時点での区長は大場啓二氏(1975年4月～2003年3月)であり、7期(28年)の任期を経て、2003年4月からは熊本哲之氏へと交代した。1990年代から現在を中心に考察するが、簡単に大場氏以前の動きを確認しよう。

Ⅱ.1. 歴史的経緯：「家庭の育児機能強化」という政策課題の登場

大場氏の前の区長である佐野保房氏(1959年9月～1975年3月)時代に出された「世田谷区総合計画(基本計画)」の答申(1970年12月)では、「“緑と太陽の文化都市”建設を目指す基本構想：世田谷区の将来」がまとめられており、序論の「生活意識の変化」として、「地域生活への無関心度の高まり」「中流階層意識の広まり」「かつて地域共同体が果たしていた機能を地方

公共団体が代替したり、あるいは地域共同体がその枠によって果たしえなかったところのものを行う機能集団の出現や活動がさらに促進される」点がすでに指摘されている。

その後、区長が大場啓二氏(1975年4月～2003年3月)に変わり、「福祉」という視点が強く打ち出されるようになる。1978年6月、基本構想において区の将来像として「充実した福祉と安定した地域経済生活のいとなめるまち」「区民の交流によるいきいきとしたコミュニティのあるまち」等が掲げられ、翌年から10ヵ年の世田谷区基本計画「福祉社会をめざす：ヒューマン都市世田谷」がスタートする。

同計画の「児童福祉の充実」の項においては、基本方針として、「(4)家庭の育児機能を強化し、地域社会による児童の養護を推進する」「(5)児童の福祉ニーズの増大に対応した施設を整備する」点が挙げられており、例えば、「育児情報の交換や相互相談、相互扶助を目的とした母親クラブなど、自主的なグループづくりを援助する」「保育園、幼稚園を地域における育児の相談機関および地域の母親活動の拠点施設として位置づけ、当面、モデル保育所、モデル幼稚園を指定して試行する」という取り組みが挙げられている。すでに1970年代末において、今日の議論に多く見られるような「家庭の育児機能強化」「自主的なグループづくり」といった政策課題が登場しているのである。

Ⅱ.2. 「児童虐待防止・予防」という問題系との接合(1990年代以降)

1990年代に入ると、「基本計画」(1995年)において、「1 地域・生活者／2 協働・共生／3 自治・改革」という視点の下、「世田谷型福祉システムの展開」「地域の保健・医療・福祉等のネットワークづくり」が主要課題とされる。特に、児童と家庭への支援部分においては、「健やかに子どもを生き育てられる環境をつく

るため、保健・福祉・教育等の関連分野が連携して総合的に施策を進める」ことが挙げられている。

90年代半ばからは、「地域保健福祉推進条例」(1996年3月)制定後、「世田谷・地域保健福祉社会の構築：パートナーシップによる保健福祉のまちづくりを目指して」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、1997年9月)では、区民・事業者・行政が「パートナーシップ」で協働する「新しい公共」の創造と、保健福祉の「総合化」が強調されていく。

この答申を受けて、「子どもを取り巻く環境整備について」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、1998年11月)「子どもを取り巻く環境整備プラン」(1999年)が提示される。そこでは、「(1)子育て不安の解消／相談の充実」として「児童相談所等専門機関とのネットワーク」、 「(2)子育てコミュニティの形成／子育て仲間づくり」として「年齢層別取り組みの強化——子育て支援ネットワークづくり」「支えあい子育ての推進——支え合いの子育て支援、育児不安・虐待防止のためのネットワークづくり」など、育児不安・虐待防止のための「ネットワーク」が挙げられている。さらに、「みんなが関わる社会環境の整備」「互いに知り合う／情報環境づくり」においては民間活動団体(NPO)等との連携を考慮した子育て・子育て支援に関する情報環境づくり、「互いにふれあう／交流ひろばづくり」では「区民・事業者・行政の協働で総合的な対応を推進するため、地区・地域のネットワークや東京都等の機関・施設との連携体制の整備」が掲げられている。

2000年に入り、「保育サービスのあり方について」(世田谷区地域保健福祉審議会・答申、2002年)では、「自己責任」「利用者の選択」「地域を基盤とした相互連帯」が強調されている点が、90年代とは異なる特徴である。「知り合い・ふれあい・支え合い」というキーワードの

下、「苦情対応や利用者同士のネットワークづくり」や、児童虐待への対応の文脈で、様々な専門機関のネットワーク構築、「保育サービス利用者のネットワークづくりにより、利用者同士の交流(知り合い・ふれあい・支え合い)を進め、保育サービス運営への参加を促進する」ことが挙げられている。

まとめると、1970年代から「地域共同体の機能低下」「地方自治体の機能代替」「家庭の育児機能強化」は指摘されてきた。すなわち、1970年代から「家族機能」「地域共同体機能」が限界にあると認識され、その「機能強化」のための新たなオルターナティブ——「連帯」のつくり方——が、言葉や形を変えながら求められ続けている。特に1990年代後半からは、「児童虐待防止・予防」という問題系の中で、「ネットワーク」構築が語られるようになってきた。

III. 「子育て支援ネットワーク」の現在

III.1. 実際の政策内容

世田谷区では、1996年(平成8)に「子ども家庭支援センター」を設置し、社会福祉法人に運営委託し、事業展開をしてきた。また、2000年(平成12)4月1日から5地域の保健福祉センターに、「子ども総合相談窓口」を開設して、子育て家庭の総合相談に取り組んできた。子どもと家庭の問題について、相談機能の強化・充実、関係機関の機能・役割分担の明確化、問題の早期発見・早期対応の仕組みづくりの様々な検討がなされ、2003年4月からは、子ども家庭支援センター機能をもつ「子ども家庭支援」という相談窓口に改編し、「子ども家庭支援せたがや・きたざわ・たまがわ・きぬた・からすやま」の計5ヶ所で展開されている。

こうした体制の中で、「個別ケア会議」、「地域子育て会議」、「すくすくiネット(世田谷区子ども家庭虐待防止等対策会議)」という政策上の「ネットワーク」がある。

区の説明によれば、「個別ケア会議」とは、各5地域の保健福祉センターが年に10~30回程度、各ケースについて、本人の問題解決を目的として関係者が集まり、援助計画などを話し合うものである。「地域子育て会議」とは、地域の関係団体との連携を目的としたものであり、各5地区ごとに年に2~3回行われている。「個別ケア会議」のケースをもとに、研究会の形式をとる場合もある。最後の「すくすくiネット」とは、地域で支援していくためにはどうすればよいかを全区的に検討する機構であり、年に1~2回、各代表メンバーが集まって、全区的な問題解決について話し合うものである。

III.2. 「ネットワーク」への参加者

区の説明によれば、「地域子育て支援会議」の構成員は、行政機関としては児童館・保健福祉センター・世田谷区職員・小中学校等の教育機関・警察・児童相談所・幼稚園・保育園・母子生活支援施設、地域活動団体としては、主任児童委員・民生・児童委員・地域子育て支援代表者、NPO団体・児童養護施設等社会福祉法人・学識経験者・医師・弁護士等である。各保健福祉センターの生活支援課、健康づくり課が事務局となっている。

ただし、各地区ごとにその参加者は異なっているという。具体的には、民間の機関、人々が参加しているかどうかにおいて異なっているようである。ケーススタディを行った砧地区は、民間の機関(NPO等)、人々(民生児童委員等)を巻き込んでいる。しかし、プライバシーに関わる情報の取扱いをどうするかという点から、民間機関・人々を巻き込むことに対して、慎重な意見、反対意見も見受けられたという。こうした慎重な意見・反対意見に対して、砧地区では、「地域の方々をのぞいて、行政だけで対処するのは限界がある」という考えから、守秘義務の意識を全員に徹底することで、民間の機関や

人々も巻き込んだ「ネットワーク」作りを行っているという。

IV. 「ネットワーク」参加者の認知枠組み

それでは、実際に「ネットワーク」に参加している人々は、いかなる政策課題や問題のとらえ方をしているだろうか。ここでは、砧地区における「地域子育て支援会議」に参加している方々・関連機関の方(計16名)を対象に行ったヒアリング調査から、「ネットワーク」が要請される背景について検討する。

IV.1. 「ネットワーク」を必要とする視点

ヒアリングを通じて、地域における「ネットワーク」構築の目的に関して、それぞれ力点や視点の違いが見受けられた。もちろん、その違いやズレはそれぞれが密接に関連しているものであるが、ここでは、各者で微妙に視点が異なっている部分について整理する。それは4つに分けることができる。

第一に、母親の視点である。「子育て不安、マルトリートメントのお母さんに対する支援」(I・J氏)、「孤立したお母さんが外に出やすい環境づくり」(N氏)、「乳幼児を持つすべてのお母さん方に対して(略)ケアができないといけない」(P氏)という形で、「母親に対してどうか」という視点を挙げるることができる。

第二に、子ども視点である。「子どものよりよい育ちのため・子どもの養育環境改善のため」(E氏)、「子どもの健全育成のために」(G氏)という形で、「子どものためにとってどうか」という点を強調するものを挙げるができる。

第三に、「家族の再統合」(H氏)といった形で、子どもでも母親でもない、「家族視点」というべきとらえ方を挙げるができる。

第四に、その「ネットワーク」に参加する機関や人々としての視点である。「関連機関で情

報を交換することで違う視点から子どもやその親を見られるようになること」(全員)、「参加する人々がエンパワーされることが重要」(F氏)という形で、「ネットワーク」参加者自身の必要性からも語られた。

IV.2. 「ネットワーク」参加者の問題定義・状況定義

以上、「ネットワーク」を求める際の視点の微妙なズレをみてきたが、その背景には、各者のいかなる問題意識があるのだろうか。各者が現状の何に関して問題だと考えているか、現状をどのように定義しているかという、「問題定義・状況定義」にさかのぼってみたい。整理すると、以下の3点に分けることができる。

第一に、母親に関する「問題」である。父親に関しては、「父親の存在感が希薄」(G氏)のみであったのに対して、母親に関する「問題」はほとんどのヒアリングにおいて聞かれた。すなわち、「子育て環境の孤立、母親の孤立」(全員)、「産前産後の時期の母親は、精神的に不安定な状態におかれる」(O氏)、「うつ、精神障害、育児ノイローゼが増加(略)、子どもの扱い方がわからないというケースも増えている」(E氏)、「育児不安・虐待予備軍」「子育てサロンや子育てサークルにも行けない母親」(H氏)、「病気とはいえないパーソナリティーの方」「育児技術や育児能力が不足しているお母さん」(I・J氏)、「特に在宅で子育てし、家に引きこもりがちの人」(D氏)、「子どもを必要としないように見受けられる母親」(G氏)、「自発的に(外に)出てこない親たち」(P氏)という「問題」のとらえ方である。

第二に、子どもに関する「問題」である。「子ども自体が孤立している。(略)子どもが誰とも関わっていない」「こういうケースを見ると、その子の先の育成、子どもの行く末が予想できてしまう(略)。そうした状況から這い

上がってくる子どもは稀であり、一日も早くそうした環境から子どもを断ち切ってあげたい」(G氏)、「家庭でマルトリートメントを受けている子ども、『いること・あること』(being)が危機的な状況にある子どもはすべて、虐待を受けている」(M氏)。子ども自体が孤立し、危機的な状況を何とかしたいというとらえ方である。

第三に、「ネットワーク」に参加している各機関に対して「問題」とするまなざしである。各機関において「意識の温度差がある」(E氏、H氏、I・J氏、M氏)という点がまず挙げられる。各機関の役割や立場が異なることから、「情報の非対称性」「危機意識の差」が出ていることが一部において「問題」とみなされていた。

第四に、保育サービス不足を「問題」とするまなざしである。「やはり、入りたいときにいつでも預けられるのが子育て支援のベース」(E氏)、「子育てが大変だと思った時、(略)子どもを預けることができ、育児の負担を軽減することが虐待の予防につながる。(略)きめこまやかな子育て支援サービスが進み、例えば待機児童ゼロになるほど、ずいぶん変わると思う。」(F氏)などである。

V. 検討課題：責任の曖昧化と母親の対象化

以上の考察から、今後検討すべき課題については次のようにまとめられる。

1970年代以降、＜家族や地域共同体という制度の育児機能が限界にあり、何か新たなオルタナティブや代替・補完が必要だ＞と常にとらえられてきた。すなわち、1970年代から、家族や地域共同体の「機能強化」のための新たなオルタナティブが常に求められてきた。従来の共働き層を対象とした両立支援策としての保育サービス整備に加え、1990年代末からは、児童虐待の「社会問題化」とともに、在宅の専業主

婦層を主な対象とした、「児童虐待対策・予防」という問題系が強調されるようになる。そうした中で、上記で検討した専門機関による「ネットワーク」構築が、新たな政策的介入として1990年代後半からなされてきた。

各機関が「ネットワーク」を組むことで、可能となったこと(メリットとして語られたこと)として、「情報の共有化」「関連機関の顔が見える」「誰に相談すればよいのかわかるようになった」という点を大部分の参加者が挙げていた。その一方で、不可能となったこと(デメリットとして語られたこと)として、「関連機関が多すぎて合意形成に時間がかかる、対立がある、責任の所在が曖昧になる」「規模が大きくなりすぎて形式的な話が中心になっている」といった声も一部から聞かれた。すなわち、関係する機関が増えれば増えるほど内部の緊張・対立も生じ、当該の支援に対して誰が責任をとるのか、その責任の所在が曖昧化するという可能性も考えられる。

さらに、「ネットワーク」参加者の政策課題の認知枠組みや問題意識までさかのぼってみると、母親が主な対象であり、もう一方の父親を「問題」とするまなざしは非常に弱いことがわかる。「母親支援」のための「ネットワーク」を要請するまなざしは、諸問題を抱えた「母親」を、「子育てサロンや子育てサークルにも行けない」「育児技術や育児能力が不足」とみなし、「育児不安・虐待予備軍」というカテゴリーに対象化していくまなざしとも共鳴する可能性がある。

このように、当該の支援に対する責任の所在が曖昧である中で、母親のみを「育児不安・虐待予備軍」というカテゴリーへと対象化する強いまなざしが存在していることこそが問題であると考えられる。当該支援の責任の所在が曖昧なまま母親のみを対象化するまなざしを強めていくような政策的介入が、母親の「育児技術」や

「育児能力」を高めるための「よりよい子育て」への直接的介入と化し、母親に対してより一層の養育責任が集中する可能性もある。これは、「風通しのよい」子育て環境の整備というよりはむしろ、当該の母親にとっては逆に息苦しい環境が用意されることを意味しないだろうか。このように考えると、「ネットワーク」が、家族や地域共同体の「機能強化」のための新たなオルターナティブをひらくというよりはむしろ、逆説的な帰結をもたらすことになる可能性も考えられる。

これまで、「子育ての社会化」や「地域社会全体で子育てを支援する」という点が問われて久しい。しかし、当該の支援の責任所在が曖昧なまま、母親のみを対象化する強いまなざしが存在し続ければ、「地域社会全体で子育てを支援する」という理念の施策を通じ、母親が「社会」と直接向き合う中で、逆に母親への養育責任がさらに集中する可能性があることも予想される。

「積極的に外に出て行き、自分で情報を得られる」母親に対しては、行政に頼らない「自立した関係」、行政支援に依存しない「自主グループ化」へとつながるような形が求められている。その一方で、「『サポートして下さい』という声を出しにくい方」「自分のことを何とかする力のないお母さん」「自分で外に出て来れないお母さん」への支援がより大きな課題となっており、その対応策として、本稿で検討したような関連機関を中心とした「ネットワーク」構築が求められている。

「自分のことを何とかする力がある」かどうかを客観的に測ることは難しく、また、それを誰が判定するのか(できるのか)という問題がまずは存在する。さらに、自分自身に必要な支援の情報を入手できるかどうか(しようと思うかどうか)、そうした情報が得られる環境や仲間を自分自身で探せるかどうか(探そうと思うか

どうか)、自分自身の必要性を要求として発信できるかどうか(発信しようと思うかどうか)で福祉資源や保育資源の分布が異なってくるのであれば、問題はさらに深刻である。自分自身のコミュニケーション力やマネジメント力といった能力の問題とともに、「人や社会とつながりたいと思うかどうか」という意欲の領域に関わることでもあるからである。

このように「自分のことを何とかする力」のある人と無い人という基準で、各々の支援のすみ分けがなされていくとすれば、こうした支援(政策的介入)によって「風通しのよい子育て環境」の整備へとつながっていくかどうかは、そうした「能力」や「意欲」があるかどうかで決まる部分がより一層大きくなることを意味する。したがって、そうした「能力」や「意欲」があるかどうかを判定する公的機関の役割は大きく、市民に対するその影響力はより直接的であり、だからこそ深刻である。

「自主保育グループ」や「プレーパーク」といった自主的な市民活動の先進的取組で知名度のある世田谷であるが、本稿で焦点をあてた領域における「世田谷らしさ」を実現するために

は、当該支援の帰結や機能を考えながら、<誰にとっての「風通しのよい」子育て環境の整備なのか>を注視し続け、議論し続ける意志が求められると考える。

最後に、「子育て問題」は、母親の「育児技術」や「育児能力」という個人的な問題であること以上に、夫婦間の問題(ジェンダー問題)や、保育制度の問題、生活保護や経済的支援の制度的不備の問題も絡み合っていることが多い。「地方分権」の流れの中で、特別区である世田谷区は人口80万人と規模も大きく、市民と直接向き合っている区の役割や影響力は拡大し続けるだろう。当該支援の帰結や機能を考えながら、適宜、軌道修正しつつ、その際、都や国への政策提言も含めて、基本的な制度的不備に関する、より一層の継続的かつ地道な働きかけが求められる。

*謝辞：本研究を実施するにあたり、インタビューに応じて下さった方々、世田谷区保育課、児童課、保健福祉センター、関連機関の担当のみなさまには、多大なるご協力を頂きました。この場を借りて深く感謝致します。

註

1. 2004年7月～8月に世田谷区の子育てサロン代表者・参加者を対象に、質問紙調査を実施した。後者に焦点をあてた考察に関しては、この質問紙調査報告として、別稿を改めたい。
2. 2004年1月31日(土)子育てネットワーク全国フォーラム(於 子どもの城)シンポジウムにおける、フィールドノートより。
3. こうした問いの立て方から、本稿では「ネットワーク」に関する概念定義をもとに考察を行うというアプローチではなく、行政や現場の方が「ネットワーク」という言葉にどのような意味をこめているのか、それは何に対するアンチテーゼやオルターナティブとして要請されているかを問うアプローチをとる。
4. 紙幅の関係上、国・都の政策上の位置づけについては割愛する。この点については、相馬(2004)を参照されたい。

文献

佐藤俊樹(2001)「ネットワークと公共性」日本法哲学会(編)『法哲学年報2000』有斐閣, 84-97.

世田谷区 (1970) 『世田谷区総合計画』.

———— (1979) 『世田谷区基本計画』.

———— (1984) 『区政概要』.

———— (1995) 『世田谷区基本計画』.

———— (2003) 『区政概要』.

相馬直子 (2004) 「子育て／親育ち支援ネットワーク構築の様相と課題」『2003年度地域調査報告書 ネットワークと地域福祉』 東京大学教養学部 相関社会科学研究室.