

第1編  
 第1部 少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を—  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第1節 地域構造の変化

図3-1 我が国の人口における人口集中地区(DID)割合

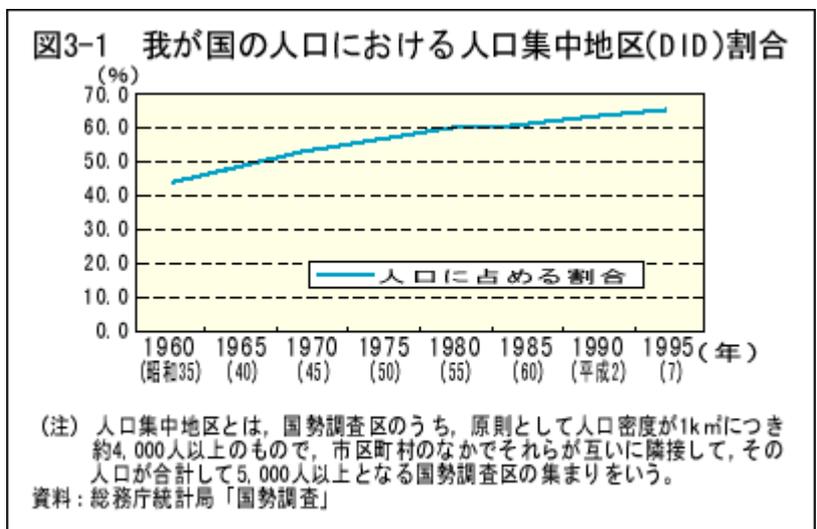


図3-2 東京23区と都心3区の人口の推移

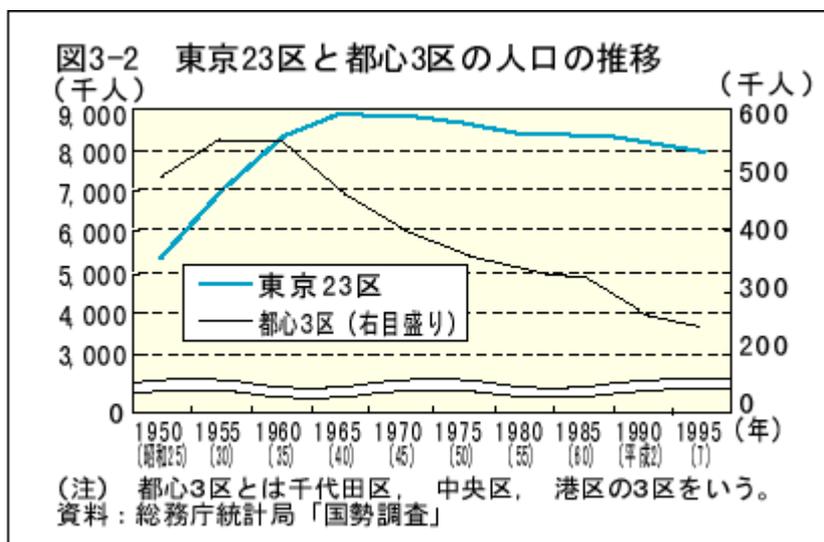
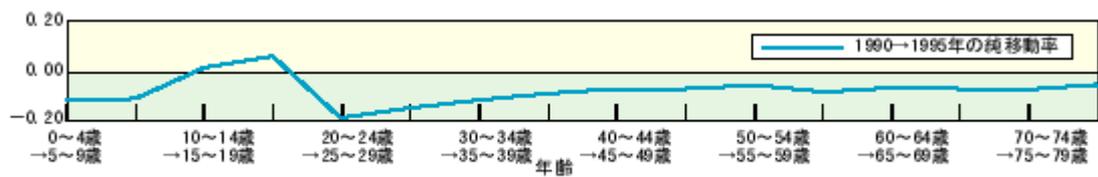


図3-3 都心3区の純移動率(1990→1995)

図3-3 都心3区の純移動率(1990→1995年)



(注) 純移動率とは、仮に人口移動がないと仮定した場合の年齢階級別人口(期待人口)に対する、実際の年齢階級別人口との乖離を表す指標であり、年齢階級ごとに、純移動率=(実際の人口-期待人口)/期待人口、で計算される。

資料:総務庁統計局「国勢調査」

## 第1編

### 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を

---

#### 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域

##### 第1節 地域構造の変化

##### 1 戦後、人口の都市集中が一貫して進んだ。

---

人口の都市集中は、戦後すぐの都市部への人口流入に始まり、1950年代後半から1970年代前半（昭和30年代から40年代）にかけての高度経済成長に伴い急速に進行した。人口集中地区人口の全人口に占める割合は1960（昭和35）年の43.7%から1975（昭和50）年の57.0%まで上昇し、その後もやや緩やかになったものの上昇を続け、1995（平成7）年には64.7%となっている。また、人口集中地区面積についても、1960年の1.03%から1995年の3.24%まで3倍以上に増加している。

特に、東京圏への一極集中は著しく、圏内人口は1960年の1,786万人から1995年の3,258万人へと約2倍に増加し、全人口に占める割合も18.9%から25.9%へと4分の1を超えるまでに上昇している。

---

---

## 第1編

### 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を

---

#### 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域

##### 第1節 地域構造の変化

2 1950年代後半から1970年代前半にかけて、都市の郊外に大規模な住宅地が次々と開発されていった。

---

このような急速な都市部への人口流入は、住宅の大規模かつ早急な建設を必要とした。都心部における事務所ビル需要の急激な増大、都心部の業務地化に伴う買い換えなどの住宅需要の増大、投機的取引の増大等による地価の高騰は給与の伸びを超え、都市中心部や既存住宅地での住宅取得が困難となる一方で、鉄道等の公共交通機関の整備とともに都市郊外での住宅開発が進められた。例えば、1955（昭和30）年日本住宅公団が創設され、都市近郊に集合住宅「団地」が建設され、1974（昭和49）年までの20年間に約100万戸が建設されていった。1960年代後半以降、民間住宅産業による住宅生産の工業化が進み、大量生産による住宅が「マイホーム」として供給された。また、大規模住宅都市、いわゆるニュータウンの建設も進み、住居地域としての「郊外」が都市の外側に大きく広がり、形成されていった。

この動きは大都市圏のみでなく、地方都市においても、やや遅れて、規模は小さいものの、同じように進行していった。

---

## 第1編

### 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を

---

#### 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域

##### 第1節 地域構造の変化

#### 3 1970年代後半以降、郊外型大型商店が幹線道路沿いに進出し、中心市街地の空洞化が始まった。

---

1970年代の後半になると、乗用車保有世帯および女性の運転免許保有者数の増大に伴い、都市郊外の幹線道路沿いに駐車場を備えたファミリーレストランやショッピングセンターなどの商店が進出を始め、次々と立ち並んでいった。この動きは、大都市圏郊外のみでなく、全国的に見られ、フランチャイズ制（地域加盟店方式）で展開されることの多い郊外型大型商店によって、全国どこでも郊外の風景は似通ったものとなっていった。郊外型大型商店には住居は併設されず、職住は分離されていた。やがて、郊外型大型商店の隆盛により、顧客を奪われた中心市街地商店街の空洞化が問題になり始めた。

また、大都市圏においては地価の高騰等により都心部が業務地化し、居住人口が減少を始めた。東京23区では1960年代後半（昭和40年代前半）以降人口が減少傾向にあり、特に都心3区について見ると、1950年代後半（昭和30年代前半）から人口の減少が始まり、1955（昭和30）年から1995（平成7）年までの間に約56%の減となっている。特に、20歳代、30歳代の結婚期にある年齢層と子どもの減少が著しい。

---

第1編  
第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
—  
第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
第1節 地域構造の変化  
4 農山村では、過疎化、高齢化が進展していった。

---

都市部への若年人口流入に比例して、農山村の過疎化、高齢化が進んだ。1998（平成10）年現在、過疎地域活性化特別措置法に基づき過疎地域に指定されている市町村は全国で1,231、全市町村の38.1%に上っている。また、これらの過疎地域市町村のうち、65歳以上人口割合が25%を超える市町村は1995（平成7）年現在で6割弱、20%を超える市町村は9割強に上っており、過疎地域市町村全体の平均（25.1%）は全国平均（14.5%）を10ポイント以上も上回っている。

---

---

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第2節 都市部の地域社会  
 1 郊外住宅地域の姿

表3-4 典型的な首都郊外地区の「夫婦と子どもから成る世帯」の一般世帯数に占める割合

表3-4 典型的な首都圏郊外地区の「夫婦と子どもから成る世帯」の一般世帯数に占める割合

| 市区町村 |       | 1990年<br>(平成2) | 1995年<br>(平成7) | 市区町村 |               | 1990年<br>(平成2) | 1995年<br>(平成7) |      |
|------|-------|----------------|----------------|------|---------------|----------------|----------------|------|
| 東京都  | 多摩市   | 49.8           | 43.1           | 埼玉県  | 大宮市           | 46.7           | 42.7           |      |
|      | 町田市   | 48.5           | 42.7           |      | 所沢市           | 49.7           | 44.7           |      |
|      | 東久留米市 | 49.6           | 44.5           |      | 春日部市          | 53.9           | 49.1           |      |
| 神奈川県 | 横浜市   | 緑区             | 47.5           | 45.9 | 千葉県           | 松戸市            | 46.0           | 41.3 |
|      |       | 瀬谷区            | 48.7           | 45.2 |               | 佐倉市            | 52.0           | 48.2 |
|      |       | 栄区             | 53.0           | 47.7 |               | 柏市             | 49.4           | 44.7 |
|      |       | 戸塚区            | 48.8           | 44.7 |               | 八千代市           | 51.8           | 45.7 |
|      |       | 泉区             | 54.0           | 49.5 |               | 鎌ヶ谷市           | 55.2           | 49.0 |
|      | 川崎市   | 宮前区            | 47.5           | 42.1 | (参考)<br>東京23区 | 世田谷区           | 28.7           | 25.9 |
|      | 相模原市  | 麻生区            | 45.3           | 41.3 |               | 杉並区            | 25.7           | 24.1 |
|      |       |                | 海老名市           | 49.7 |               | 45.6           | 目黒区            | 26.8 |
|      |       |                | 綾瀬市            | 54.2 | 49.3          | 全国             | 37.3           | 34.2 |

(注)横浜市緑区は港北区と共に1994(平成6)年にその一部を青葉区と都筑区に分割。

資料:1990(平成2)年は三浦展『家族と郊外』の社会学

1995(平成7)年は総務庁統計局「国勢調査」

表3-5 郊外の女性は高学歴な専業主婦

表3-5 郊外の女性は高学歴な専業主婦

| 専業主婦比率 |        | 大学・短大卒業者比率 |         |      |      |
|--------|--------|------------|---------|------|------|
| 1      | 横浜市緑区  | 66.4       | 1 世田谷区  | 66.7 |      |
| 2      | " 栄区   | 66.3       | 2 杉並区   | 65.9 |      |
| 3      | " 戸塚区  | 66.2       | 3 中野区   | 59.6 |      |
| 4      | " 港南区  | 65.6       | 4 横浜市緑区 | 59.6 |      |
| 5      | " 金沢区  | 64.0       | 5 " 港北区 | 59.5 |      |
| 6      | " 磯子区  | 63.3       | 6 練馬区   | 58.9 |      |
| 7      | 川崎市宮前区 | 63.1       | 7 浦和市   | 53.9 |      |
| 8      | " 麻生区  | 63.1       | 8 町田市   | 53.8 |      |
| 9      | 流山市    | 63.1       | 9 市川市   | 52.2 |      |
| 10     | 横浜市瀬谷区 | 63.0       | 10 藤沢市  | 51.8 |      |
| 全国平均   |        | 48.3       | 全国平均    |      | 38.7 |

(注)下線は典型的な郊外地域と考えられる市区。

専業主婦比率=(非労働力人口のうち「家事」の者/女性人口総数)×100

大学・短大卒業者比率=(大学・大学院および短大・高専卒業者数/卒業者総数)×100

資料:三浦展『家族と郊外』の社会学

図3-6 年齢別人口構成の比較-全国と郊外地区(多摩市) -

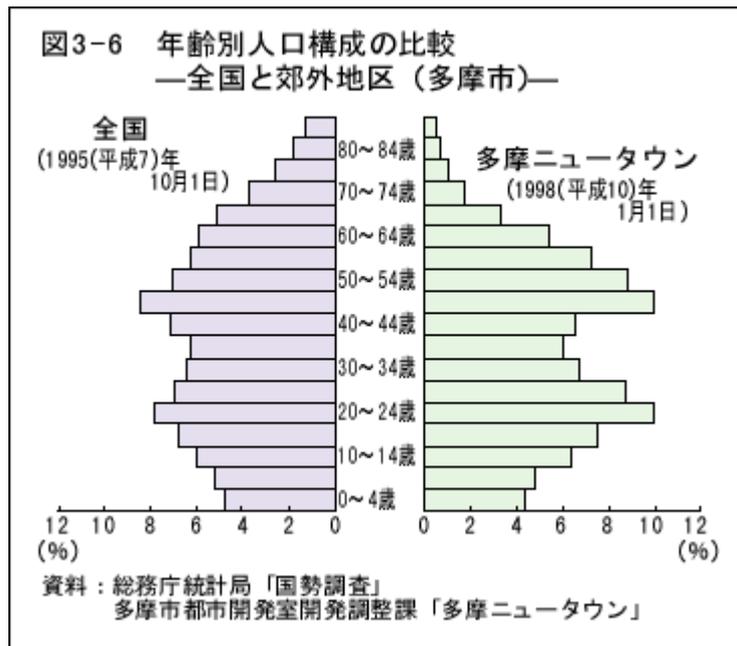


図3-7 近所づきあいと定住意向について

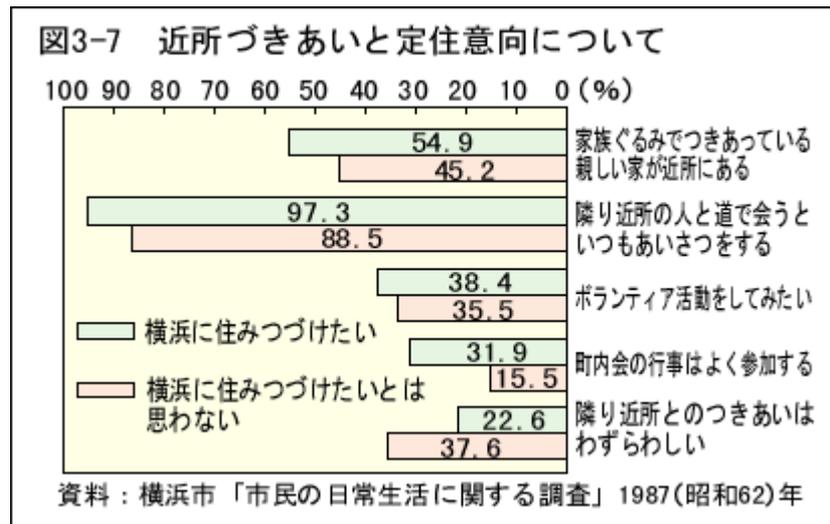


表3-8 通勤の所要時間と距離(平成7年, ( )内は昭和60年)

表3-8 通勤の所要時間と距離(平成7年, ( )内は昭和60年)

|    |                   | 首都圏全域        | 中京圏全域        | 近畿圏全域        |
|----|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| 時間 | 平均                | 66分(63分)     | 60分(59分)     | 60分(58分)     |
|    | 60分以上90分未満の者の割合   | 38.5%(37.7%) | 36.3%(34.3%) | 36.5%(35.1%) |
|    | 90分以上の者の割合        | 21.3%(17.8%) | 13.4%(13.2%) | 14.7%(11.6%) |
| 距離 | 平均                | 24km(23km)   | 25km(21km)   | 22km(21km)   |
|    | 21km以上30km以下の者の割合 | 21.8%(21.3%) | 22.4%(19.4%) | 22.1%(22.3%) |
|    | 31km以上の者の割合       | 30.2%(27.7%) | 30.7%(22.3%) | 23.9%(20.1%) |

資料：運輸省「平成7年大都市交通センサス」

図3-9 郊外に居住するビジネスマンの生活時間

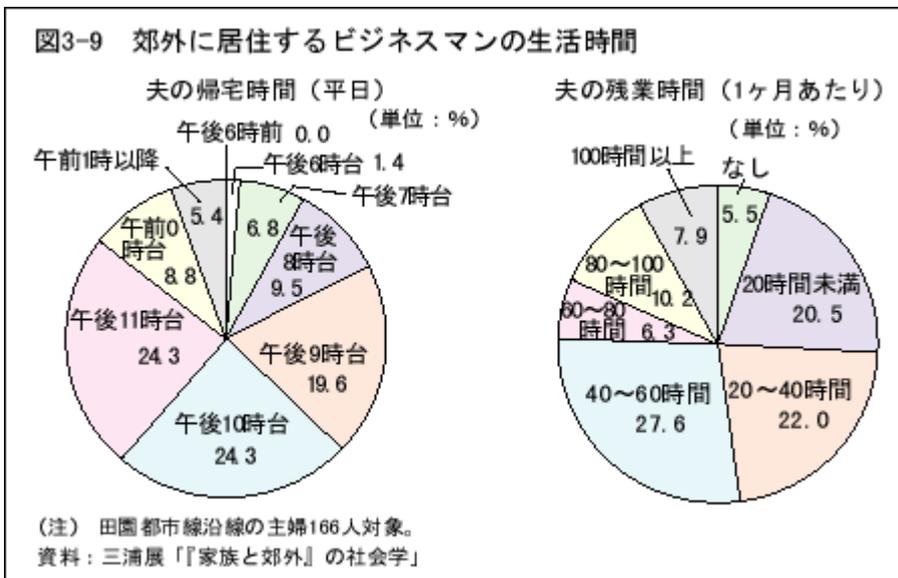


表3-10 夫の帰宅時間と生き方が家族関係に及ぼす影響

表3-10 夫の帰宅時間と生き方が家族関係に及ぼす影響

|                                | (%)  |
|--------------------------------|------|
| 朝食：家族そろって食べるのは週に1,2日/ほとんどない    | 66.9 |
| 夕食：家族そろって食べるのは週に1,2日/ほとんどない    | 84.5 |
| 平日：夫婦でゆっくり話をする時間=ほとんどない        | 23.4 |
| 休日：夫婦でゆっくり話をする時間=ほとんどない/15分くらい | 10.0 |
| 夫婦で話ができる時間をもっとほしい=大いに/少しそう思う   | 37.8 |
| 子どものことは奥さんまかせ                  | 70.8 |
| 子どもから頼りにされている=いいえ              | 15.9 |
| 子どものことにあまり関心がない                | 17.8 |
| 子どもの考えていることがよくわかってない           | 32.1 |
| 子どもにとって権威がある=いいえ               | 21.6 |
| 子どもから好かれている=いいえ                | 6.6  |
| 子どもから尊敬されている=いいえ               | 8.9  |
| 子どもにとって存在感が薄い                  | 15.2 |

資料：山崎喜比古「ホワイトカラーにみる疲労・ストレスの増大とライフスタイル」(日本労働研究雑誌, No389, 1992.5)

図3-11 ボランティア団体グループ会員構成(男女・年齢・職業別)

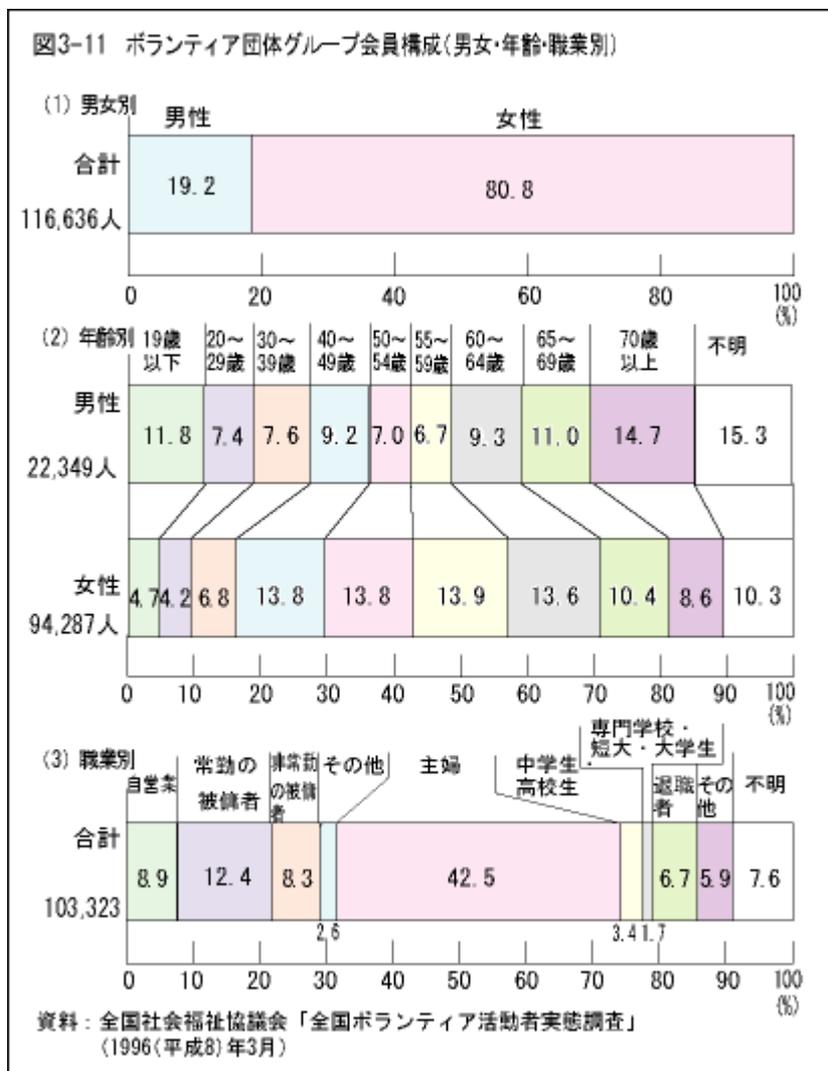


図3-12 社会活動と参加者の性別

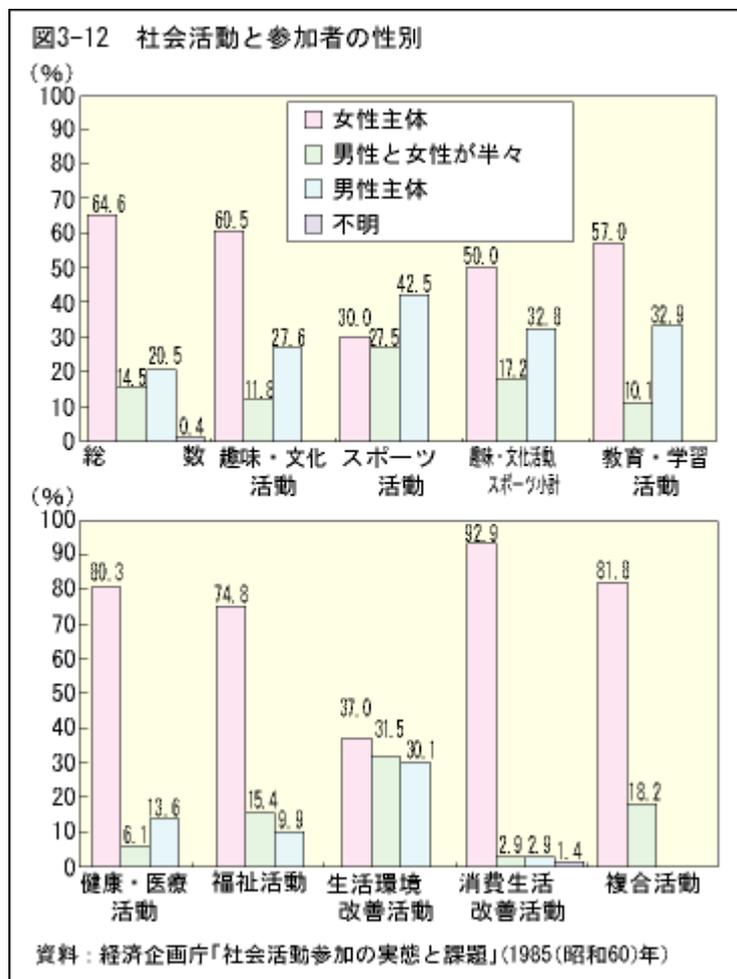


図3-13 都道府県別都道府県議会議員選挙の投票率(1995(平成7)年)

図3-13 都道府県別都道府県議会議員選挙の投票率  
(1995(平成7)年)

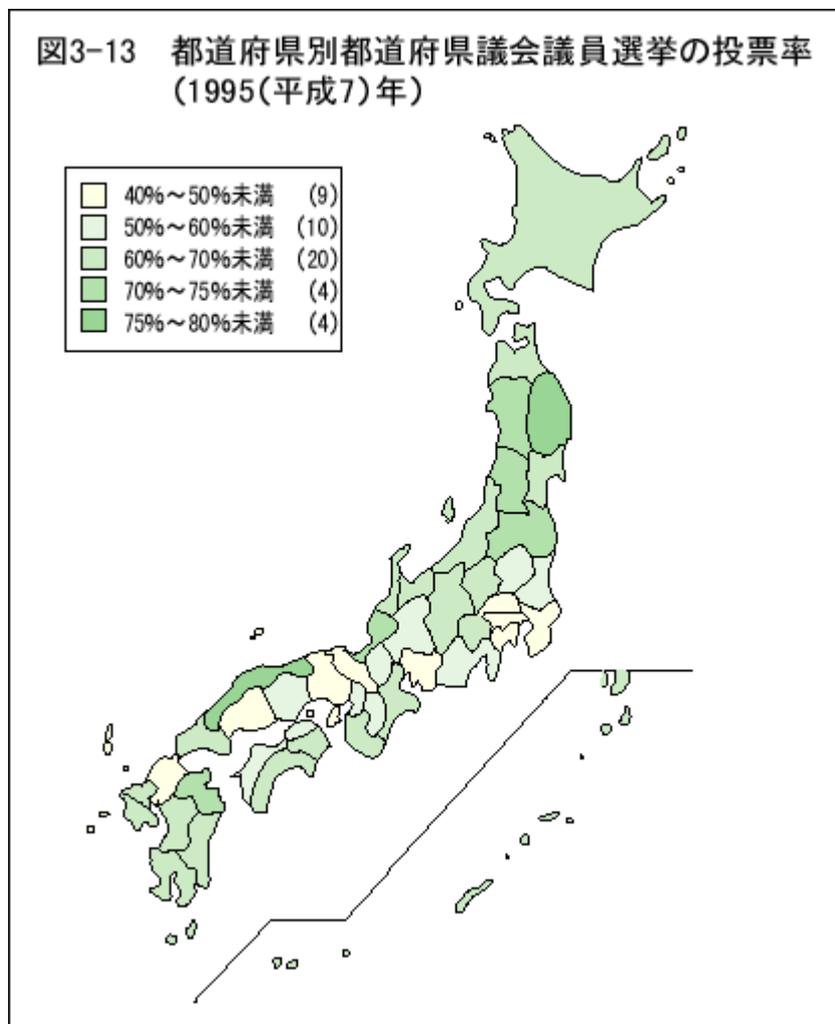


表3-14 投票率が50%を下回る都道府県の投票率と昼夜間人口比率

表3-14 投票率が60%を下回る都道府県の投票率と昼夜間人口比率

|      | 都道府県議会議員<br>選挙投票率 | 昼夜間人口比率 |      |
|------|-------------------|---------|------|
|      |                   |         | (順位) |
| 埼玉県  | 42.3              | 84.8    | 47   |
| 千葉県  | 46                | 86.3    | 45   |
| 東京都  | 40.8              | 124.2   | 1    |
| 神奈川県 | 46.5              | 89.4    | 44   |
| 愛知県  | 43.7              | 101.7   | 3    |
| 京都府  | 45.6              | 100.7   | 4    |
| 兵庫県  | 44.9              | 95.4    | 42   |
| 広島県  | 47.2              | 100.4   | 6    |
| 福岡県  | 46.4              | 100.3   | 7    |

(注) 昼夜間人口比率とは、従業地による人口(昼間人口)を  
常住地による人口(夜間人口)で割ったものに100をか  
けた指数である。

資料: 自治省選挙部「地方選挙結果調」総務庁統計局「国  
勢調査」

1-1 年齢も家族構成も生活様式も極めて似通った住民から成り立っている。

1950年代後半(昭和30年代前半)以降建設されていった「郊外」は、雇用者として単身で都市に流入

し、結婚し、核家族を形成した若年者の住宅需要に対応するものであった。このため、「郊外」には「団地サイズ」に象徴されるような画一的な規格住宅が提供され、雇用者、専業主婦である妻および子どもたちからなる核家族が集まるとい、年齢も家族構成も生活様式も極めて同質な地域となっていた。

したがって、そこに向けて提供される商品やサービスも画一的かつ均質なものが多く、通常、都市が持つ刺激に満ちた多彩な商業活動や文化活動は展開されにくかった。一方、農山村部の持つような自然の豊かさにも乏しく、これが一層郊外地域の単調さを増していた。子どもたちにとっても、まちでの多様な人々との触れ合い、自然の中での豊かな体験のいずれの機会も得にくい地域となっていた。

また、住民の年齢層が同一なため、保育所、小学校など一定の行政サービスが同時期に大量に必要となり、その後急速に必要量が低下するなどの非効率も生じた。今後、住民が一挙に高齢化し、様々な問題が生じることも予想され、一気に押し寄せる高齢者サービス需要への早急な対応が求められている。

## 1-2 近隣の人々との人間関係は希薄で、地域社会の共同体意識は低い。

都市に流入し、新たに移り住んだ人々から構成された郊外の住宅地域では、地域共同体としての意識が希薄だった。全国同じような方法で建設された住宅団地は、どこも同じような単調な風景で、地域としての個性に乏しい。また、新しく開発されたため、住民たちが共有できる思い出も歴史もない。賃貸借や集合住宅では、ずっと住み続けるという意識を持たない人もいる。したがって、そこは、空間や時間を共有するもの同士の連帯意識が育ちにくい場だった。

男性たちは、むしろ共同体としての帰属意識を職場に対して持ち、大半の時間を職場で過ごしていた。一方、女性たちも、新しい生き方を受け入れにくく個人の生き方に干渉することも多い、従来の地域共同体の中で育ってきたこともあり、積極的に近所付き合いを広げていこうとはしなかったのではないだろうか。従来の日本家屋と比べて、閉鎖的な住宅構造にも一因があろう。

近隣に人間関係が希薄なため、近所のおばさんの子育てについての助言や緊急時の支援、近所の大人たちからの子どもたちへの様々な働きかけ、といった、住民の自発性に基づく非制度的な形での子育て支援を受けられないまま、郊外住宅地においては、子育てが地域から切り離され、母親と学校だけで担うものとなっていた。

## 1-3 地域社会への参加は専業主婦中心で、雇用者の参加は少ない。

専業主婦である妻の地域活動は当初は低かったものの、1970年代後半(昭和50年代前半)以降、趣味などの学習活動やボランティア活動あるいは生協活動など、子育てが一段落した後の主婦の積極的な地域活動が始まり、近年は子育て期の女性の連携体制(ネットワーク)も形成され始めている。

しかし、郊外住宅地域に見られる職住の分離は、性別役割分業型の生活には適合しているが、職場との物理的・時間的距離が、男性の地域社会や家庭生活への参画、女性の就業への参画を困難にしている。

この結果、地域社会に実際に参加するのは、専業主婦中心となり、そもそも住民層が同質な上に、雇用者である男女が参加しにくいために、一層地域社会が多様性や厚みを持たないものとなっている。

このことが、例えば、受験競争の中でよい成績を修める子どもが「よい子」とあるとの評価が、学校の中だけではなく家庭でもなされ、更には、地域社会の中心を担う専業主婦を通して地域社会の価値観となり、学校でも家庭でも地域でも居場所を見いだせない子どもたちの問題にもつながっていると指摘されている。

また、郊外住宅地域の住民の大半を占める雇用者の地域社会参加が困難なことが、「埼玉都民」「千葉都民」といわれるような、自治体に対する帰属意識のなさ、投票率の低さにも結びついている。

## 1-4 都市中心部でも地域社会の共同体意識は低下している。

都心の居住人口の減少、家内工業や小規模商店の閉鎖は、商売を通じた町内会的な地域社会の維持を困難にした。かつて下町が持っていた「困ったときはお互いさま」的感覚による助け合いや、子どもたちのたまり場、遊び場となる路地や店先、そこで遊ぶ子どもたちに対するそれとない目配りなど、地域社会が持っていた、住民の自発性に基づく非制度的な形での様々な子育て支援機能が低下し、子ども数の減少による学校の統廃合、遊び友達の減少などとともに、ここでも、子育てが地域から切り離され、家庭と学校だけで行われるものとなっていった。

配達や出前もするような小規模商店の閉鎖は、自動車を運転せず、日常の交通手段の大半を徒歩に頼っている高齢者の生活を不便にし、地域での自立を困難にする一因ともなっている。このような小規模商店の持っていた機能の一部を、現在都市中心部で担っているのは、1980年代後半以降急速に増加したコンビニエンスストアである。コンビニエンスストアは、食材や総菜、日用品などの少量他品種販売により、通勤、帰宅途上の単身雇用者（サラリーマン）のみならず、単身高齢者などの日常生活を支えている。塾帰りの子どもたちのたまり場にもなった。

また、これまで自治体に主体的に関わってきた自営業主などの住民の減少は、地域社会の共同体意識の低下につながるものと考えられる。

## 第1編

### 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を

#### 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域

##### 第2節 都市部の地域社会

#### 2 生活圏にあったまちづくりの推進

##### ■ 持続可能な地域社会（サステイナブルコミュニティ） ■

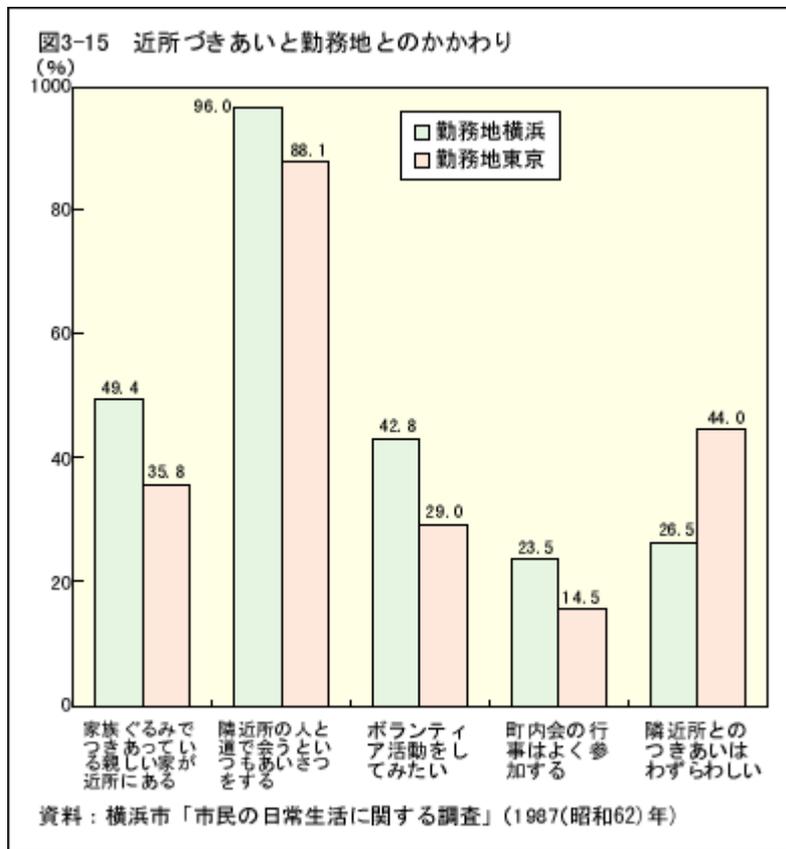
サステイナブルコミュニティ（持続可能な地域社会）は、現在、アメリカで行われている新しいまちづくりの概念であり、ピーター・カルソープが1986（昭和61）年にその著書で使用したことに始まる。

自動車への依存、石油資源の大量消費、開放空間の喪失、無制限・無秩序な郊外発展型開発、共同体意識の喪失などを特徴とする従来の都市づくりを反省し、強い共同体意識と持続可能（サステイナブル）な構造を持つまちづくりとして、アメリカの都市計画家・建築家が提唱している。

その特徴としては、1)住民が誇れる共同体意識（アイデンティティ）の保有、2)自然との共生、3)自動車利用を制限する交通体系、4)職住近接、5)魅力ある開放空間、6)多様で個性的な住宅、7)省エネ・省資源、が挙げられており、これを基にした事業計画もいくつか進められている。

この概念は、アメリカの従来の都市づくりの反省から生まれたものであり、我が国のまちづくりに直ちに当てはまるものではないが、小さくまとまった（コンパクトな）まちづくりを指向していること、人を中心にとらえて交流を深めようとしていること、建築物だけでなく、地域社会のあり方に言及していることなど、高齢社会に向けての今後のまちづくりのあり方に、大いに示唆を与えるものとなっている。

図3-15 近所づきあいと勤務地とのかかわり



■ 都心3区における居住推進の取組み ■

都心3区(港区, 中央区, 千代田区)は, 定住人口の減少に対し, 住宅基本計画を策定し, 公共住宅の供給, 民間住宅の借り上げ, 家賃助成, 公共住宅の誘致など様々な施策を展開している。

近年, 人口が回復傾向にある港区について見ると, 平成5~8年度において, 住民各層への住宅供給・支援として, シティハイツ港南を始めとする346戸の区民向け住宅を直接供給し, 民間住宅を83戸借り上げるとともに, 436世帯の民間賃貸住宅居住者に対して家賃助成事業を展開してきた。

また, 高齢者・障害者が継続居住できるように, 区立の高齢者集合住宅を41戸建設し, 9戸借り上げ, 生活協力員を配置している。都営住宅の中に, 高齢者向け住宅を確保するとともに, 持ち家層に対し, 在宅生活支援のための住宅改造費助成, 住宅あっせん, 住み替え家賃助成事業を実施してきた。

さらに, 大規模な開発を行った開発事業者において, 当該開発に際し, 3,950戸の住宅が竣工された。

このほか, 都市機能と住機能との調和が図られるような住環境の整備を進めるとともに, 市街地再開発事業の推進や街づくり推進地区への支援によって, 都心居住地の形成を図っている。

■ 伝統工芸と家族と町とー墨田3M運動ー ■

「3M運動」とは, 1985(昭和60)年に墨田区が始めた地域活性化事業である。これは, 1)さまざまな伝統工芸の店を「モデルショップ」として指定(現在6店)し, 製造の現場を見学してもらう, 2)確かな技術を身につけた職人を「マイスター」(ドイツ語で「職人の親方」の意。)として認定(現在43名)し, 職人を育てつつ伝統技術の継承・発展に尽くしてもらう, 3)小さな博物館(ミュージアム)をつくり, 歴史的資料や商品を陳列し伝統工芸の良さを知ってもらう, の3つの運動を有機的につなぎ合わせ, 伝統工芸を現代に合致させながら振興するものである。

JR両国駅から1キロメートルほど離れたところにある「桐屋田中」(株式会社タナカ)は1892(明治25)年創業の桐たんす屋である。工場兼販売店の入り口には「桐の博物館」「モデルショップ」という2つの看板がかかっており, 3代目社長の長栄さん(70)の次男英二さん(33)が「マイスター」として製造を, 長男雅一さん(41)が常務として営業を担当, 会社の若い2本柱となっている。「見学者やお客さんが増え, 売上げも上昇しました。将来はタナカ・ブランドを広め, 大きな店を構えたいものです。」と長栄さん。2人の後継者については, 「後を継げとは一言もいわなかったですな。2人ともサラリーマンになったけれど, 2, 3年でうちの会社に入ってくれた。組織の歯車としてより, 伝統の製品をつくって売るのが手応えがあるというって帰ってきたんです。」。

下町の伝統工芸の工場は, タナカに限らず, かつての閉鎖的な職人の世界から, 外へ向かって開かれた企業へと, 大きく印象が変わってきている。墨田区ではまた, 山形県高畠町など山間の学校との間で小学生の交換家庭滞在を実施し, 小さなお客さんたちにも物づくりの現場を見てもらっている。子どもたちが伝統工芸や職人をどう受け止めるかが, 50年, 100年先の町おこしの上で重要である。

## 2-1 都市部の地域社会に共同性を取り戻すには、生活圏にあったまちづくりが求められる。

都市部において地域社会に共同性（共同体としての意識と支え合い）を取り戻すには、職住を分離するのではなく、できるだけ生活圏にあったまちづくりを進めることが求められる。

職住を近接させることによって、就業している男女にとって、通勤時間が短くなって生活に時間的ゆとりが生まれるだけでなく、地域を、単に寝るためだけに帰るまち（ベッドタウン）ではなく、仕事をし、生活し、子どもを育てるところとする人々が増え、そこへの帰属意識、参加意識が高まることが期待される。

このことは、地域に住居のみでなく生活に関わる商店などがあることと相まって、地域社会を、専業主婦だけの社会ではなく、雇用者である男女、商店等の自営業者男女なども参加する、多様性ある豊かな厚味のあるものとしていくと考えられる。

そして、このような多様性のあるまちでは、そこに立ち働く人々との触れ合いの中で、子どもたちは学校や同質な郊外住宅地域では知り得ない、多様な生き方、価値観があることを知り、社会性を育んでいくことができる。また、狭義のボランティアのみでなく、住民同士が緊急時に支え合ったり、商店や金融機関がその事業活動の一環として高齢者の生活を支えるなど、様々な形の相互支援活動が容易になると期待される。

生活圏にあったまちでは、このほか、自動車を利用しない高齢者の日常の利便性も高まり、高齢者の地域参加も容易になる、在宅福祉サービスなどの効率性が高まる、長時間の通勤や勤務を希望しない高齢者や女性の就労も容易になる、都市基盤運営の効率性を高め、環境負荷を低減させる等の利点もあると考えられる。

すべての住民がこの圏域の中に職住を持つことは現実的でないにしても、その圏内で働いている人が極めて少ない地区、あるいは逆に、その圏内に住んでいる人が極めて少ない地区では、地域社会としての共同性が育ちにくい。相当程度の住民がその圏域で職住を持てることを目指したまちづくりが必要なのではないだろうか。その場合、圏内に器として職場と住居を用意するとともに、それを活用することのできる転職や住み替えなどの職業、住居の流動性を高めることが重要である。

なお、1998（平成10）年の有識者調査によると、「都市部に居住人口が戻り、中心市街地が再活性化するとともに、郊外の住宅にもオフィスや商店が生まれ、職住近接のまちづくりが進む」という傾向について、「好ましい」という回答は約4割となっており、「どちらかと言えば好ましい」という回答と併せると8割近くに上っている。また、「これまでのニュータウンのような職住分離のまちづくりが一層進む」という傾向については、「好ましい」および「どちらかと言えば好ましい」という回答が併せて1割半ばにとどまっているのに対し、「好ましくない」および「どちらかと言えば好ましくない」という回答は併せて5割を超えている。

## 2-2 職住近接に資する都心居住が推進されている。

生活圏にあったまちづくりの一環として職住近接に資する都心居住が進められている。

特に東京圏は諸外国の大都市地域と比べても、圏域全体の人口密度が高いにも関わらず、都心地域の人口密度が低く、また、中心部と周辺部の人口密度の差の少ない都市構造となっている。

都心地域等における老朽木造密集市街地の解消や居住環境の改善などを進めるとともに、産業構造、物流形態の変化やいわゆるバブルの崩壊に伴い発生した低未利用地などを有効活用し、良質な中高層都市型住宅の供給を促進するなど、都市の環境や快適性・居住性（アメニティ）に配慮したまちづくりが求められている。

その際、都心地域の居住者が単身世帯に偏っている現状を改善し、多様な年齢の多様な家族が住むことができるよう留意することが重要である。また、地域において身近で安全な遊び場の整備を進めていくことも求められる。

### 2-3 中心市街地の再生の試みが進められている。

生活圏にあったまちづくりを進める上では、空洞化が進む中心市街地の活性化が求められる。価格や品揃えの面で郊外型商店に劣る点があるとしても、高齢者や子ども連れでも徒歩で安心して買い物などの用を足すことができ、店先で顔なじみの店主と客が会話を交わすことのできる中心市街地は、地域の顔であり、人々が集う空間である。自動車の入らない路地の良さを見直しながら、防災にも配慮した再開発を推進するなど、中心市街地の再生の試みが進められている。

### 2-4 郊外住宅地域においても多様性を取り戻す試みが始まっている。

郊外住宅地域においても、多様性を取り戻し、共同体意識を形成する試みが始まっている。既存の住宅地域でも、駅前を中心に住民がたまり場としてくつろげる飲食店や商店街を新たに形成したり、情報通信機器を活用した事務所機能の都心からの移転などもなされている。また、近年は女性を中心として、情報通信機器を活用し、小さな事務所や自宅を職場とした新しい起業の動きも現れている。地域を仕事と暮らしの総合的な場とする人々が増えることにより、地域社会が活性化することが期待できる。また、周辺の古くからの住民と交流することにより、多様性を広げるとともに、地域の歴史を共有し、一体感を育むなど、新たな共同体意識を形成する試みも始まっている。

また、新たな開発においては、住民の多様性をできるだけ確保するよう、様々な年齢層の家族が入居できるよう間取りを多様化したり、区画ごとに開発時期をずらすなどの工夫がなされ始めている。

1998(平成10)年の有識者調査によると、「郊外の住宅地にも連帯感のある地域社会が形成されている」という傾向については、「好ましい」という回答は4割半ばに上り、「どちらかと言えば好ましい」という回答と併せると8割を超えている。

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第3節 農村部の地域社会  
 1 多様な価値観や生き方を受け入れにくい濃密な地域社会

表3-16 都道府県別人口集中地区人口割合，女性の就業率，その他の親族世帯割合，合計特殊出生率

表3-16 都道府県別人口集中地区人口割合，女性の就業率，その他の親族世帯割合，合計特殊出生率

(1)人口集中地区人口割合下位10県

|     | 国勢調査(平成7年) |    |          |    |         |    | 人口動態統計  |    |
|-----|------------|----|----------|----|---------|----|---------|----|
|     | 人口集中地区     |    | その他の親族世帯 |    | 15歳以上女子 |    | 合計特殊出生率 |    |
|     | 人口割合       | 順位 | 割合       | 順位 | 就業率     | 順位 | (平成8年)  | 順位 |
| 島根県 | 24.70%     | 47 | 27.90%   | 7  | 52.00%  | 8  | 1.73    | 2  |
| 岩手県 | 29.40%     | 46 | 26.80%   | 9  | 52.00%  | 7  | 1.58    | 12 |
| 佐賀県 | 29.90%     | 45 | 26.00%   | 10 | 50.20%  | 12 | 1.67    | 6  |
| 鳥取県 | 30.00%     | 44 | 28.70%   | 6  | 54.10%  | 2  | 1.62    | 10 |
| 徳島県 | 31.50%     | 43 | 22.70%   | 17 | 46.70%  | 32 | 1.48    | 29 |
| 秋田県 | 33.20%     | 42 | 31.30%   | 2  | 46.90%  | 30 | 1.52    | 21 |
| 香川県 | 33.90%     | 41 | 20.40%   | 24 | 48.80%  | 20 | 1.47    | 30 |
| 長野県 | 34.30%     | 40 | 24.20%   | 12 | 54.00%  | 3  | 1.58    | 12 |
| 茨城県 | 35.00%     | 39 | 22.10%   | 18 | 47.30%  | 29 | 1.49    | 25 |
| 山梨県 | 35.30%     | 38 | 20.50%   | 23 | 49.30%  | 18 | 1.57    | 15 |

(2)人口集中地区人口割合上位10都道府県

|      | 国勢調査(平成7年) |    |          |    |         |    | 人口動態統計  |    |
|------|------------|----|----------|----|---------|----|---------|----|
|      | 人口集中地区     |    | その他の親族世帯 |    | 15歳以上女子 |    | 合計特殊出生率 |    |
|      | 人口割合       | 順位 | 割合       | 順位 | 就業率     | 順位 | (平成8年)  | 順位 |
| 福岡県  | 68.40%     | 10 | 13.10%   | 38 | 44.50%  | 42 | 1.41    | 38 |
| 千葉県  | 70.40%     | 9  | 13.00%   | 39 | 46.10%  | 36 | 1.33    | 42 |
| 北海道  | 72.20%     | 8  | 10.50%   | 43 | 45.00%  | 40 | 1.30    | 45 |
| 兵庫県  | 73.40%     | 7  | 13.70%   | 35 | 42.20%  | 45 | 1.39    | 39 |
| 愛知県  | 73.80%     | 6  | 15.40%   | 31 | 50.20%  | 13 | 1.43    | 36 |
| 埼玉県  | 77.70%     | 5  | 12.30%   | 41 | 46.50%  | 33 | 1.37    | 40 |
| 京都府  | 81.80%     | 4  | 13.00%   | 40 | 45.90%  | 37 | 1.30    | 45 |
| 神奈川県 | 93.30%     | 3  | 9.00%    | 44 | 44.60%  | 41 | 1.31    | 44 |
| 大阪府  | 95.70%     | 2  | 9.00%    | 45 | 43.60%  | 44 | 1.32    | 43 |
| 東京都  | 97.90%     | 1  | 7.40%    | 47 | 48.10%  | 24 | 1.07    | 47 |

(注) 順位は各項目ともに数値の高い順に付けたものである。

資料:総務庁統計局「国勢調査」厚生省大臣官房統計情報部「人口動態統計」

■ 農村でのびのび子育て ■

山本健二さん(37)は、大学卒業後、サラリーマンになったがわずか3か月で退職、「肉体を使う仕事がしたい」と、長野県川上町の農家に住み込みで野菜づくりのアルバイトを始めた。

そして、1990(平成2)年に健二さんは由美さん(32)と結婚、翌年春、アルバイト先の農家と話し合い、給料制で雇ってもらうことにした。4年後の1995(平成7)年8月に長男道(たお)君が誕生。このとき二人は「子育てのためにもこの地にしよう。そして農業を本業にしよう。」と決意した。アルバイトの農業労働者では駄目だと思っていた矢先、隣村の八千穂村で有機農業をする横森正樹さんの「新規就農者を指導し、一本立ちさせる」という新聞記事を見た。早速、横森さんと連絡を取り、指導を仰いだ。そして、1997(平成9)年4月、早々に「のれん分け」してもらい独立することになった。販路も横森さんに紹介してもらった。売り上げも順調で、経費を除いた純益で十分食べていくことができた。

昨年9月9日、二人目の子、長女在(ある)ちゃんが生まれた。由美さんは8月いっぱい大きなお腹で頑張ったが、「これも農業

だからこそ。産後の子育てだって、必要な期間、片手間の仕事をやりながら両立させられますから」と今の生活に満足している。道君は農作業のときには畑に連れて出るが、泥んこになって走り回り、昆虫などを相手に遊び回っている。「道はたくましく育っています。豊かな自然と四季の移ろいが感性も養ってくれていると思います。都会暮らしではこうはいかないでしょう。」と由美さんは農村での子育てに満足している。

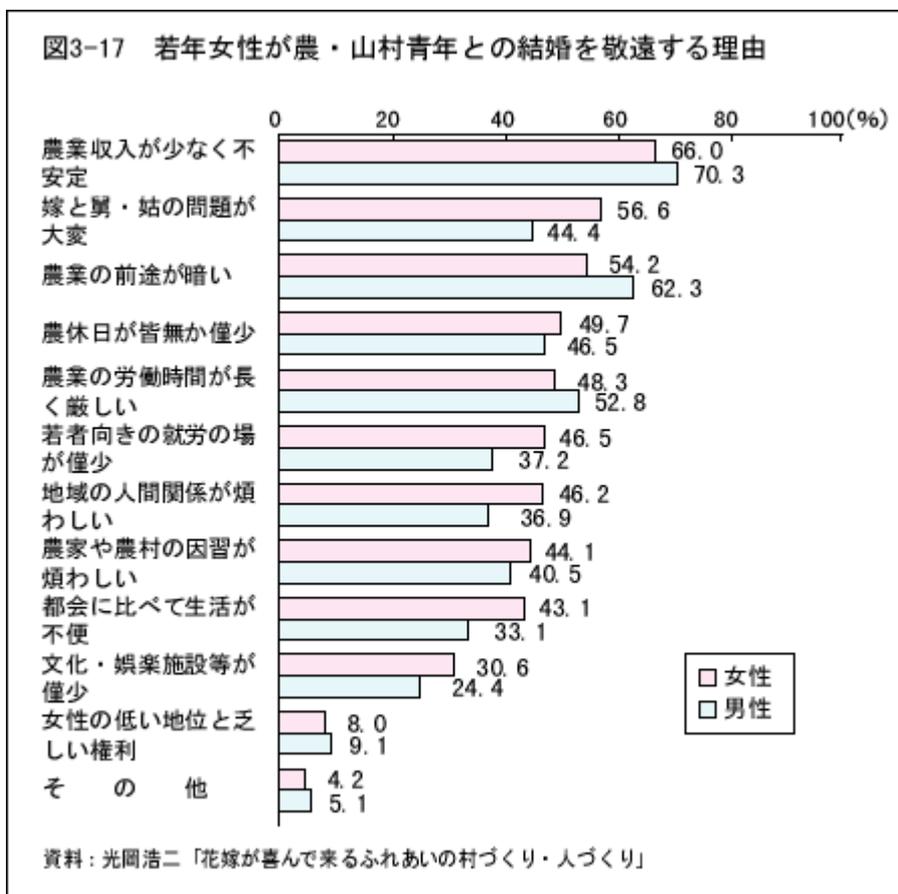
■ 子だくさん村 ■

岩手県川井村。村の合計特殊出生率が2.29（1993（平成5）年）と全国平均をはるかに上回る。子どもが5人、6人というのも珍しくない。農林業が主たる産業で、農家の多くは夫らが盛岡市や宮古市の会社などへ通う兼業農家。いたって静かな過疎村ではあるが、村には何やら心豊かな雰囲気漂う。

巖岩好恵・登さん夫婦は6人の子持ち、お隣の巖岩真紀・秀之さん夫婦は5人の子持ちだ。好恵さん、真紀さんともに、「子どもの立場で考えると、兄弟姉妹は多いほどいい」と思っている。二人の家は、ともに4世代家族の大家族。嫁としては大変だが子育てに関しては目一杯面倒見てもらえて大助かりだという。隣同士の結びつきも強く、ちょっとした手伝いを気軽に頼み合うなどお互いを頼りにしている。

忙しくて過保護にならなかったのが、かえて子どもの自立心を育てるのに好都合だった、と二人の母はいう。また、子どもたちは兄弟姉妹間で、競い合い、喧嘩し合い、かばい合い、協調し合いと切磋琢磨を通して、複雑な人間関係を体得しているともいう。確かに子だくさんの子育ては大変だが、子どもが茶碗洗いを手伝ってくれたり、ストレスがたまった時には慰めてくれたりと、子どもに助けられることも少なくない。そして、夕食後の一家団欒、たくさんの笑いの中に包まれる時、しみじみ多くの子どもの中にいる幸せを感じるのだそうだ。

図3-17 若年女性が農・山村青年との結婚を敬遠する理由



■ 国際結婚・山形県最上地区の対応 ■

山形県最上地区では、過疎化が進行する中、男性の結婚難対策として、1986（昭和61）年の大蔵村を皮切りに、行政主導で「国際結婚」を進めた。

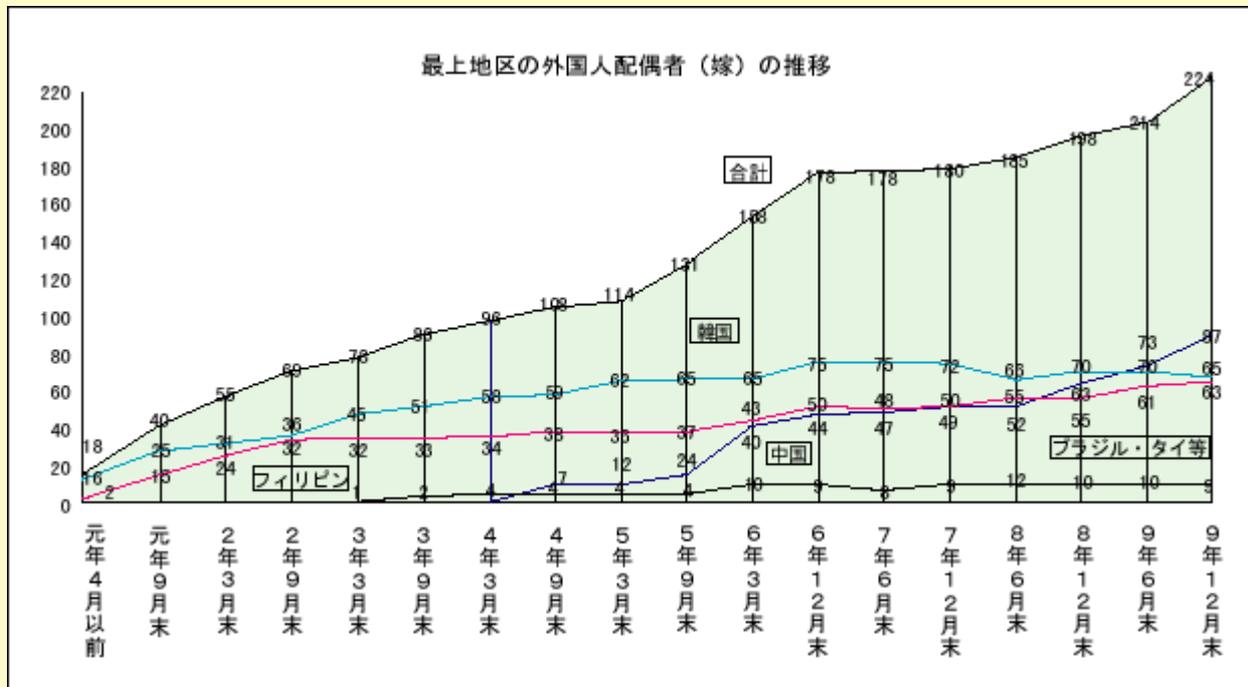
それから10年余。現在、行政による結婚あっせんは行っていない。1989（平成元）年、国際交流センターを設立し、以来、行政は定住者対策に当たってきた。

外国人の妻たちの母国語にあわせてフィリピン、韓国人のための日本語講座を開いた。「受講生の母国語や文化を奪わない、本国からの情報を遮断せず、積極的に提供する。家族や就業先の理解と支援を得るように配慮する」という方針を定めて臨んだ。週1回の講座は、授業をしようとしても半分は家庭内の悩み相談事に割かれてしまうそうだ。また、新庄保健所では「外国人無料健康相談」を5か国語、5科の専門医を配して相談を受けている。その際に公費負担で医療通訳も配置している。

子どもが成長し、母親たちの心配は、我が身から子どもたちへと移っている。家庭内では「嫁」は日本人として暮らして欲しいし、孫は純粋な日本人として育てたい、といわれるのに対し、二か国語の話せる子どもに育て、将来は母国と日本の架け橋になって欲しい、と母親たちは望んでいる。

「二世たちは村の再生産を担う大事な役割を負っています。みんな積極的です。二か国語をしゃべれるのは大きいですよ」と、国際結婚を扱ってきた矢口晴夫係長は、多文化共生社会の構築に向け、新たな時代を担う二つの祖国を持つ子どもたちが、地域の国際化に与える効果に期待を寄せている。

最上地区の外国人配偶者(嫁)の推移



1-1 伝統的な地域共同体、親族共同体が残存し、若者にとって住みにくい環境になっている。

戦後から今日に至る我が国における核家族化は、主として都市において進行し、一方、農村の「跡継ぎ」は、結婚後も親と同居することが当然とされ、伝統的な地域共同体、親族共同体が根強く維持されてきた。こうしたことが、若者の都市への志向に一層拍車をかけたと考えられる。また、個の確立という観点から、若者にとって住みにくい環境となっている。

1-2 母親にとっての子育て自体の負担は相対的に小さい。

農村部においては、新たに形成された地域ではないため、伝統的な共同性（共同体としての意識と支え合い）が比較的残ったという歴史的要因のほか、地域を仕事と暮らしの総合的な場とする人たちが多く、地域への帰属意識を強め、参加を高めているのではないだろうか。

子育てについても、近隣の人々や親戚の人々の関わりがあるほか、三世同居も多いため、母親一人の負担となることは少ない。また、職住が近接していて通勤時間がかからないこと、農家の仕事は雇用者と異なり働く時間にある程度の裁量ができることなど、郊外住宅地域と比べれば、農作業と家事・育児全体の負担そのものは決して小さくはないが、仕事と育児を両立させること自体は比較的容易な環境にある。子どもにとっても、「よい学校」を出て「よい企業」に就職する生き方以外の生き方を身近に見て育つため、郊外住居地域におけるほど受験競争でよい成績を修めるという「画一的な評価尺度」に縛られずに済む。さらに、自然の豊かさや治安の良さなどもあり、伸び伸びと育つことができる。一般に母

親にとっての子育て自体の負担は相対的に小さいと考えられる。

しかし、近年は農村部でも雇用者が多くなり、地域社会の共同性が薄れてきているとの指摘もある。

### 1-3 画一的な個人の生き方や家族のあり方を求める地域風土が根強い。

農村部において「結婚難」が深刻と意識されているが、「若年女性が農家、農村青年との結婚を敬遠する理由」として、「収入が不安定」「前途が暗い」「労働時間が長い」など農業に関することと並んで、「嫁と舅・姑の問題が大変」「地域の間人間関係が煩わしい」「農家や農村の因習が煩わしい」など、親族共同体、地域共同体の問題が挙がっている。農村部においては、結婚は女性にとって、家事・育児のほか、同居の舅・姑を始めとする親族や隣近所との濃密な人間関係の中に入り、農業という仕事に就くことなどを意味しており、核家族、希薄な人間関係、専業主婦という郊外住居地域での結婚とは内容を異にしている。農村部において起こっている未婚率の上昇は、子育ての負担よりも、むしろ、多様な生き方、多様な家族のあり方を受け入れず、画一的な「農家の嫁」であることを求める地域風土に原因があるのではなかろうか。

また、「結婚難」は「跡継ぎ」の女性にとっても同様に深刻であり、この場合も、妻の親と同居してその老後の面倒を見、妻の親の家業である農業を継ぐといった、「農家の婿養子」であることを画一的に求める親や地域のあり方にも原因があるといえるのではないか。

なお、1970年代半ばから各地の行政や農業協同組合などで「結婚難」対策として結婚相談所の開設、男女交流会の実施など多様な取り組みが行われているが、「対症療法的対策」では十分な成果が上がっていない。

### 1-4 日本の若年女性には受け入れられにくい家庭や地域の間人間関係を改善することなく 他国の女性に替わりを求めるような形での国際結婚のあり方は、見直すべき面があるのではないか。

「結婚難」のため、1980年代半ばごろから農村部においてアジア地域などの女性との国際結婚が急速に広がり始めた。中には、仲介業者が十分な情報提供をせず、挙式を急がせるため、十分な相互理解がないままの結婚もあり、また、言語や習慣など文化の違いを考慮せず、画一的な「日本の農家の嫁」であることを求めるため、結婚後に様々な問題が生じている場合がある。もちろん農村部における国際結婚が一般的に問題があるというわけではないが、日本の若年女性には受け入れられにくい家庭や地域の間人間関係を改善することなく、事情に疎い他国の女性に替わりを求めるような形での結婚のあり方は見直されるべき面があるのではなかろうか。また、外国出身のこれらの女性たちが、生き生きと家庭生活や地域社会へ参画できるような支援が求められている。

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第3節 農村部の地域社会  
 2 多様な価値観や生き方を受け入れ、支えるむらづくり

図3-18 若年女性が憧れるような農村実現のために必要な事柄

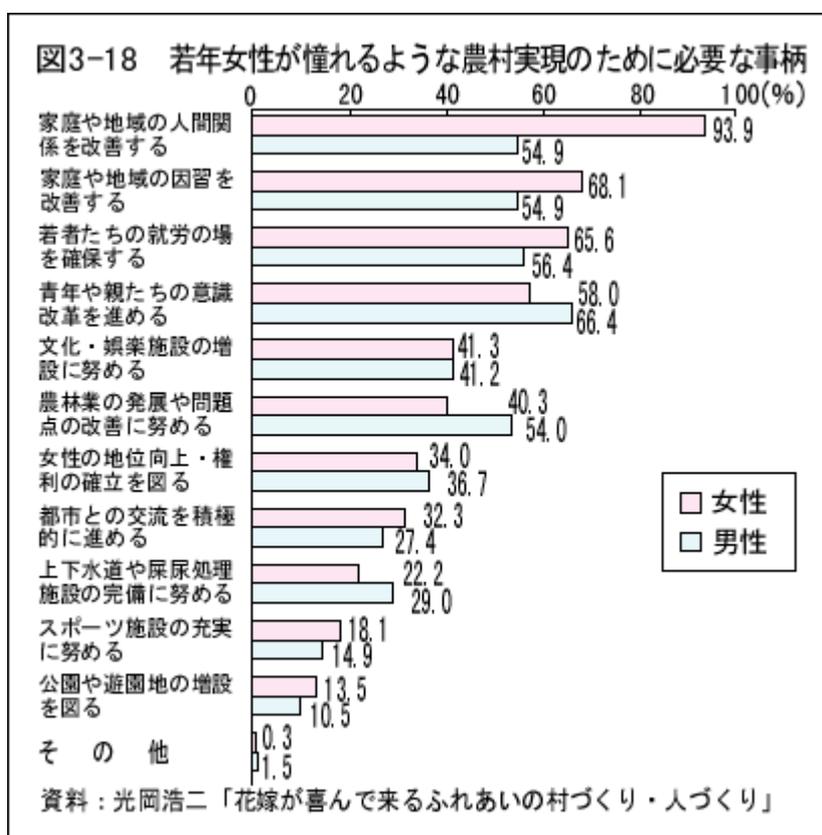


図3-19 年齢階層別基幹的農業従事者

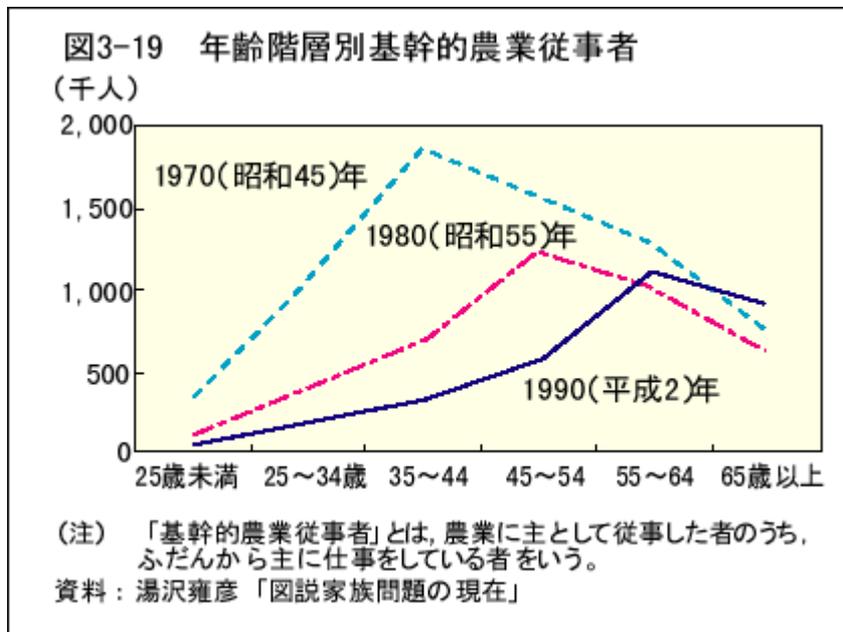


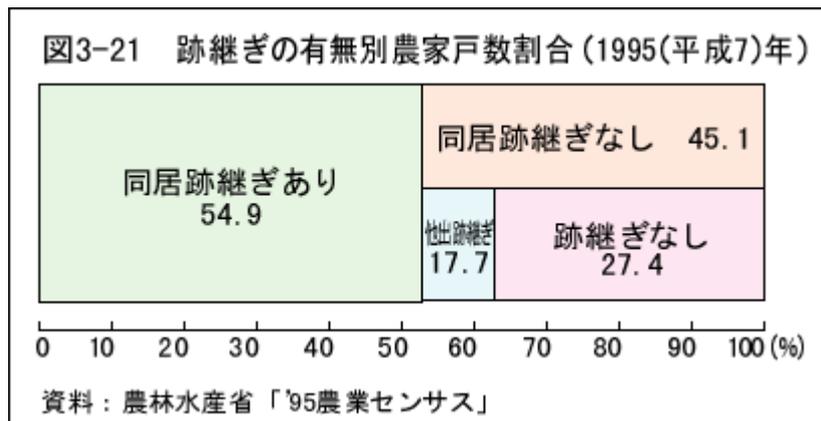
表3-20 農家人口等に占める65歳以上人口割合上位5県

表3-20 農家人口等に占める65歳以上人口割合上位5県

| 順位  | 農家人口   |        | 基幹的農業従事者 |        |
|-----|--------|--------|----------|--------|
| 第1位 | 広島県    | 35.00% | 広島県      | 62.70% |
| 第2位 | 鹿児島県   | 33.50% | 山口県      | 61.50% |
| 第3位 | 山口県    | 33.10% | 福井県      | 61.00% |
| 第4位 | 大分県    | 31.60% | 岡山県      | 60.50% |
| 第5位 | 島根県    | 30.10% | 京都府      | 58.20% |
| 全国  | 農家人口   | 26.20% | 基幹的農業従事者 | 42.60% |
|     | 農業就業人口 | 47.70% |          |        |

資料：農林水産省「平成9年農業構造動態調査報告書—基本構造—」

図3-21 跡継ぎの有無別農家戸数割合(1995(平成7)年)



■ 北海道農業担い手育成センター ■

1960(昭和35)年には23万戸あった北海道の農家が、1996(平成8)年には7.5万戸まで減少。このままでは広大な農地がただの荒野になってしまう。そこで1982(昭和57)年、社団法人の北海道農業開発公社を設立し、離農する農家から農地を買い取り意欲的にやりたい人に譲渡する制度を創設した。その窓口を担当するのは北海道農業担い手育成センターである。

「大地へ新しい血の入れかえ」とばかり、疲れた地に活力を注ぎこむ効用を狙い、後継者不足に悩む農地をそっくりそのまま、目指す姿に活かすために各市町村が連携し、新規就農者を北海道挙げて応援した。

20代、30代を中心に相談者は多く、96年度は870人中、道外が755人、女性が単独でやってきた事例も94名ある。センターでは、農業をやりたいがどうしてよいのか分からない人、手持ち金のない人等々、それぞれの態様に応じた援助の手を差しのべている。また、相談者の家族(妻や子)の意向も十分確認するなど対応はきめ細やかである。

いつも挑戦している父親の姿が息子に興味を抱かせ、教科書に書いていないことを自らの判断でやりぬく気力が息子に備わったり、登校拒否に悩む子どもが元気を取り戻したり…。「農は人を育てるが、子どもも育てますね」「都会での生活で、知らず知らずに健全さを失っていた心と体がここで一つになるのでしょうか」など、心身が癒されたという「入植者」は多い。

#### ■ 有限会社 松本農園 ■

高齢化など、農業・農村の危機が叫ばれる中、確かな経営でもうかっている元気農家も少なくない。もうかっているから魅力があり、後継者も現れる。規模拡大で労働力が必要になり、周辺地域の人たちの就労機会を生み出している。熊本県上益城郡益城町の松本博美さん(62)の農業経営はその手本である。合計50haから稼ぎ出される農産物の総売上は年間約3億円にも上る。

農業経営は20年前に有限会社化。会社の体制は、6人の松本さんの家族労働力が役員、雇用者がパートを含め通年で常時20人以上。雇用者が畑作業と出荷作業を担う。家族労働力の6人は松本さん夫婦のほか次男と三男の夫婦。次男と三男が跡継ぎ(長男は大学教授)という、珍しい農業経営形態である。松本さんが社長で全体を統括し、二人の息子が生産と出荷の現場指揮を取り、妻たちが事務を担当するという分担だ。もちろん家族全員、会社から役員報酬をもらっている。次男夫婦は報酬をきちんと収入として計算できる生活に、農業者として立つ自信と安心が持てたという。三男も「大会社の給料より多い給料を保证する」「自然相手の農業こそ生涯の仕事にふさわしい」「21世紀、農業はもっともわかる職業になる」という父の自信に満ちた説得で、都会での会社勤め生活を捨てる決心をした。「一生懸命働いて、小遣いを親父にもらう形の農業じゃあ、若い者はイヤになるし、どこの娘さんも嫁には来ません」と松本さん。近年、家族内の個人の役割に対する適正な評価などの明確化を図るため、「家族経営協定」を結ぶ農家が増えてきているが、松本農園は、そんな経営形態が名実ともに整ったところといえる。

#### ■ 山村留学で地域が活性化 ■

愛媛県伊予郡広田村が山村留学制度を始めたのは、1992(平成4)年。急激な人口減少により村の児童数も減少し、小学校が廃校の危機にさらされる中で、先進地の事例を検討し、全寮制による山村留学制度の導入を決断した。

愛媛県松山市から留学している中村美音さん(10)、沖縄から留学している湧川亮太君(11)はともに、自ら留学を希望、当初、両親の反対にあったが、最後は許してくれた。ともに村で皆と一緒に一日中遊べることが何よりも楽しいという。

山口県の佐古久美さんは、1992年に当時8歳の長男を留学させるとき、幼い子どもが家族と離れて暮らすことを思うと涙が止まらなかったという。しかし、夏休みには、家族と離れて過ごす日々を「長かった」といった長男が冬休みには「短かったよ」と語ったとき、子どもが成長したことを強く感じたという。

山村留学制度が始まって6年。この間149人の児童が留学した。これは地元の子どもの4倍である。また、子どもを留学させたことがきっかけとなって、松山市から家族ごと移住した事例や、地元の男性と再婚した母子家庭の事例なども生まれてきている。さらに、留学生を迎え入れることがきっかけとなって、地域の伝統的な行事が復活したり、子どもたちにきのご狩りを経験させようと山林を開放する村民も生まれてきているなど、地域全体が大きく変わってきている。

2-1 若年女性が憧れるような農村の実現のため、家庭や地域の間人関係や習慣のあり方を改善することが求められている。

「結婚難」解消のため、「若年女性が憧れるような農村実現のために必要なことから」として、女性の94%が「家庭や地域の間人関係を改善する」を、69%が「家庭や地域の因習を改善する」を挙げて、「農林業の発展や問題点の改善に努める」(40%)「文化・娯楽施設の増設に努める」(41%)をはるかに上回る。画一的な「農家の嫁」役割ではなく、多様な個人の生き方を受け入れ、支える家族や地域のあり方が求められている。

2-2 農家経営においても、個々の家族に適合した多様な役割分担がつくられ始めている。

農村においては、女性の就業率は高く、女性が家事・育児に専従しているわけではないが、家事・育児は女性の役割、女性が農業に従事していても経営方針の決定は男性が行うなど、都市部とは形態は異なるが、根強い固定的な男女の役割分業意識、実態がある。家族経営協定の締結を促進し、農家経営における家族構成員の役割分担や地位の明確化を図るなど、因習に縛られずに個々の家族がそれぞれに合った多様な役割分担を作り上げ、より個人が尊重される家族関係を形成する動きも始まっている。

2-3 広域連携，地域交流の推進によって，多様な価値観や生き方を受け入れる風土が形成され始めている。

近年，都市を始めとした他地域との広域連携や交流が様々に進められている。消費地との提携，農村滞在型の余暇活動，農村留学などを通じて，都市の人々と交流することにより，異なる価値観，異なる生き方に触れ，また，これらの新しい活動に取り組む中で，新しい生き方，考え方などを見だし，多様な価値観や生き方を受け入れる風土が地域に形成され始めている。また，他地域との交流によって，自分たちの住む地域の個性に気付き，特色のあるむらづくりも進んでいる。

また，都市等から移住してくる者は地域社会に多様な価値観や生き方を持ち込み，その活性化にも役立っていると考えられる。これらの者が地域に定着できるよう，必要に応じて助言を行いながらも異なる生活の仕方を受け入れ尊重する新しい地域風土の形成が更に進んでいくことが求められる。

なお，1998（平成10）年の有識者調査によると，「農村漁村では他地域との交流が進み，個人の多様な生き方を受け入れる地域社会になり，後継者難や結婚難は解決」という傾向になることについて，「好ましい」「どちらかと言えば好ましい」を併せた回答は，8割近くに上っている。

2-4 地域産業を支えて活躍する高齢者が増えている。

例えば，農村部における主要産業である農業について見ると，農家人口に占める65歳以上人口割合は1997（平成9）年現在で26.2%であり，農業就業人口では47.7%，基幹的農業従事者では42.6%となっている。農家人口に占める65歳以上人口割合が35.0%と最も高い広島県では，基幹的農業従事者では62.7%と6割を超える状況であり，農村，農業においては既に高齢者が實際上，支え手として活躍をしている。これは，若年者が流出したことのほか，農業には定年がないこと，農業機械の普及により高齢者でも農作業が容易になったこと，他産業で定年を迎えた後に，農業に従事する者（定年帰農者）が増加していることなどによるものと考えられる。

今後一層高齢化が進む農村部で，高齢者が支えられる側としてのみでなく，地域産業を支える者として活躍できるよう，高齢者が働きやすい環境を整備していくことが求められる。

2-5 高齢者などへの支援では地域資源を多様かつ弾力的に活用した工夫が進められている。

「跡継ぎの息子（娘）夫婦との同居」を志向しているとしても，同居の跡継ぎのない農家は全国平均で半数を超えており，実際には，農村部において高齢者の夫婦二人暮らしやひとり暮らしは増加している。農村部においては，集落が散在しているため，小規模多機能施設の整備，公民館など既存施設の活用，遠隔医療など情報通信機器の活用，郵便局などの既存巡回サービスの活用など地域資源を多様かつ弾力的に活用した工夫が進められている。

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第4節 住民参加と分権型社会  
 1 多様な人々の地域社会への参加

図3-22 社会活動参加状況

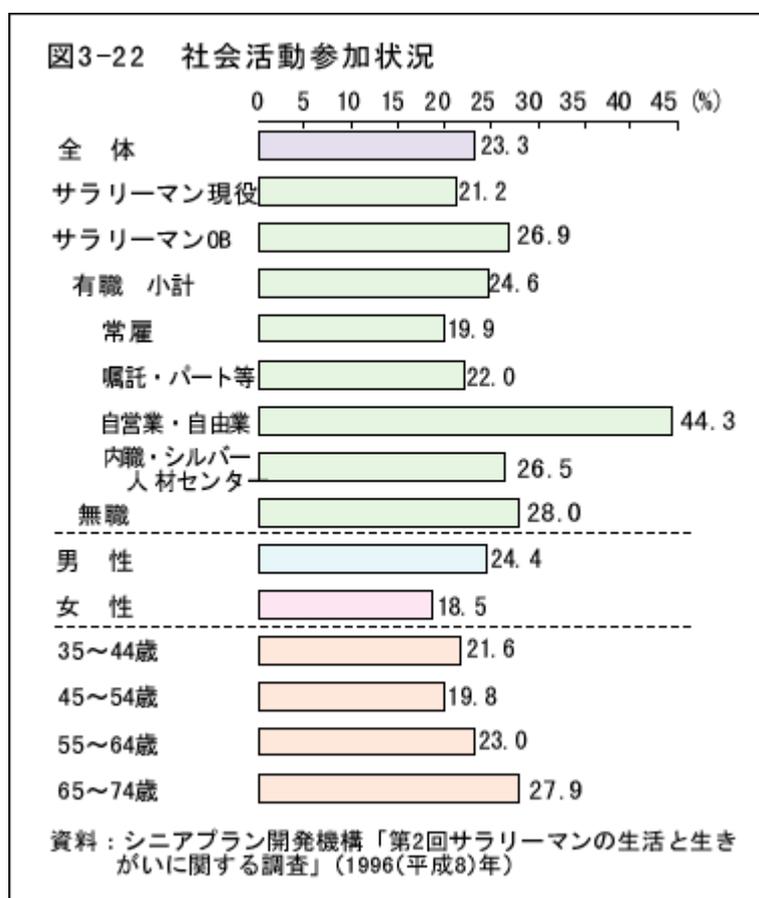


表3-23 参加している社会活動の内容

表3-23 参加している社会活動の内容 (単位:%)

|                        | 全体    | サラリーマン現役 | サラリーマンOB |
|------------------------|-------|----------|----------|
| 総数                     | 1,186 | 723      | 449      |
| 地域の生活環境保全              | 44.2  | 38.5     | 53.2     |
| 地域社会の活性化               | 19.6  | 17.0     | 23.6     |
| 趣味・スポーツ・学習<br>グループの世話役 | 39.1  | 38.5     | 40.1     |
| 児童や青少年の健全<br>育成        | 26.3  | 33.6     | 14.7     |
| 消費者活動                  | 3.7   | 2.9      | 5.1      |
| 障害者や高齢者への<br>福祉活動      | 15.2  | 13.1     | 18.0     |
| 地球環境の保護                | 4.6   | 3.6      | 6.2      |
| 国際交流・国際協力<br>や外国人の援助等  | 6.2   | 6.4      | 5.6      |
| その他                    | 3.6   | 3.9      | 3.1      |

(注) 無回答は表示省略

資料 : シニアプラン開発機構「第2回サラリーマンの生活と生きがい」に関する調査(1996(平成8)年)

■ 三重県高齢者生活協同組合 ■

高齢社会を元気ある豊かな社会としていくためには、高齢者自身の努力(自助)、行政の福祉施策(公助)だけでなく、高齢者同士の助け合い(協助)が重要であり、この三者の結びつきが必要である。高齢者生活協同組合は、このような趣旨から協助の組織として構想され、1995(平成7)年8月に初めて三重県で消費生活協同組合として発足した。その後、愛知県でも発足し、その他消費生活協同組合となるべく活動している団体も含め、1998(平成10)年5月現在20団体、会員総数2万人まで広がっている。

三重県高齢者生活協同組合は、元気な高齢者が少し弱りかけた高齢者を支える日常的な助け合いによって、寝たきりやひとりぼっちにしない・させないことを目指している。具体的には、最初に出資金を納めることによって、誰でも組合員になることができ、生協事業に参加することにより、生きがいのある仕事の間を提供されるとともに、各種サービス(健康事業、ヘルプサービス、住宅改善、生涯学習など)を受けられるという仕組みになっている。

現在の組合員数は松阪市を中心に約1,200人。今後は、各地域ごとに組合員10~20人からなる「班」を結成し、これまでの組合員個人と組合事務局といった縦の関係から、組合員同士を横につなげていくことで、地域の中での「協助」を展開させていくとしている。

■ 全国初、低床ノンステップ電車、熊本市で走り出す ■

1997(平成9)年夏、全国に先駆けて「低床ノンステップ電車」が熊本市で導入された。車両の床とホームの高さが同じになり、段差なく乗り込みが可能。車いすや乳母車を始め誰にでも乗りやすい電車だ。残念ながら、電停の幅が車いすの幅より狭いところがまだ多く、これから改良が必要だ。ともあれ、これまで全く乗れなかった人たちにとって、電車という公共交通を利用できる途が開かれたことは、大きな前進である。

実は、熊本から巻き起こった「ノンステップの嵐」の背景には、3団体のユニークな連携があった。まず、障害を持つ当事者が中心となって運営されている障害者自立支援センター「ヒューマンネットワーク・熊本」(1991(平成3)年発足)、建築士や医療・福祉関係者等からなる「バリアフリーデザイン研究会」(1992(平成4)年発足)、そして公共交通機関の労働組合関係者等からなる「国民の足を守る県民会議」(1970(昭和45)年発足)である。

これらの団体は、それぞれの実体験、研究、ヨーロッパ視察の報告等を持ち寄り、合同で討論会を開催するなど、誰もが利用でき、しかも環境にもやさしい公共交通の意義を、広く市民に訴えてきた。また、大阪府の養護学校で送迎用として導入されていたドイツ製「ノンステップバス」を、手弁当で熊本市まで持ってきて、路線バスとしても利用可能であることを実証してみせた。

こうした動きの結果、当初まだ数年はかかるといわれていた「ノンステップバス」が、ここ1、2年で全国的に導入される口火が切られた。この運動を押し進めてきた1人、平野みどりさん(39歳、車いす使用)は、「障害を持つ当事者が自分たちの立場をきちんと主張しつつ、市民として様々な団体と連携を始めたとき、社会を変える大きな力が生まれることを実感した」と語った。

表3-24 寄付金、自主プログラムの分野別支出の比率(単純平均)

表3-24 寄付金、自主プログラムの分野別支出の比率(単純平均)

| 分野            | 94年度寄付金支出比率<br>(358社) |        | 分野            | 94年度寄付金支出比率<br>(358社) |        |
|---------------|-----------------------|--------|---------------|-----------------------|--------|
|               | 93年度                  | 94年度   |               | 93年度                  | 94年度   |
| (1)災害救援       | 19.90%                | 1.10%  | (1)芸術・文化      | 21.60%                | 19.10% |
| (2)学術・研究      | 14.00%                | 16.60% | (2)地域社会の活動    | 17.90%                | 17.60% |
| (3)地域社会の活動    | 11.70%                | 13.90% | (3)社会福祉       | 10.50%                | 9.80%  |
| (4)教育         | 9.80%                 | 13.30% | (4)環境保全       | 10.00%                | 8.10%  |
| (5)芸術・文化      | 7.40%                 | 8.80%  | (5)スポーツ       | 9.30%                 | 10.20% |
| (6)国際交流・協力    | 7.40%                 | 8.20%  | (6)国際交流・協力    | 7.10%                 | 12.50% |
| (7)社会福祉       | 6.20%                 | 7.20%  | (7)学術・研究      | 5.40%                 | 4.30%  |
| (8)スポーツ       | 5.10%                 | 6.80%  | (8)教育         | 5.20%                 | 6.20%  |
| (9)健康・医学      | 5.00%                 | 6.70%  | (9)健康・医学      | 3.30%                 | 3.50%  |
| (10)環境保全      | 3.90%                 | 5.60%  | (10)災害救援      | 3.20%                 | 0.50%  |
| (11)史跡・伝統文化保全 | 1.70%                 | 1.90%  | (11)史跡・伝統文化保全 | 0.90%                 | 29.00% |
| その他           | 7.60%                 | 9.60%  | その他           | 5.40%                 | 52.00% |

(注) (社)経済団体連合会により、同会員及びN%クラブ法人会員の992社を対象に行われたアンケート調査 回答企業数は417社(回答率42.0%)  
資料:(社)経済団体連合会「社会貢献・国際文化交流活動実績調査」(1995(平成7)年)

### 1-1 多様な人々の地域社会への参加が始まっている。

我が国では、絶対数でも、就業者全体に占める比率で見ても、雇用者が急速に増加してきた。また、この比率変化は、都市部に限ったものではなく、程度の差こそあれ、農村部においても生じている。

このように増加してきた雇用者には、職場に対する強い帰属意識や通勤時間の長さ、また地域の活動には雇用者にはなじめない人間関係があるのではないかと懸念などが相まって、地域社会の様々な活動に積極的に参加するための時間と意欲に乏しい人が特に多かったのではないだろうか。

しかし、子育てに対する多様な社会的支援を含め、自分の住んでいる地域を本当に暮らしやすい楽しい地域にしていくためには、人任せにするのではなく、まさに自分自身が参加して活動していくことこそが必要であり、また生きがいを感じられる生き方であると考え、実践する人々も各地で着実に増えてきている。今自分が住んでいるこの場所、この地域を少しずつ良くするために、自立した個性を尊重し合いながら連帯して地域社会の厚みを増す多様な活動に参加していくこと、いわば新しい共同性(共同体としての意識と支え合い)を地域社会に作り上げていくための多様な参加の動きについて、以下いくつかの具体例を見てみたい。

### 1-2 雇用者の地域活動への参加が始まっている。

雇用者である男女が地域社会の諸活動に参加しやすいように、行事や会合を夜間や休日に設定したり、企業を通じて従業員である住民に参加を呼びかけたり、企業への出前講座を設けるなど、地域では様々な試みが行われている。近年では、企業の社会貢献活動の広がりもあり、雇用者の会社以外の社会への関心も徐々にではあるが高まり、従来参加の少なかった雇用者の男性を中心とした地域活動のグループも生まれている。

なお、1998(平成10)年の有識者調査によると、「主婦や自営業者だけでなく、雇用者として働く男女も積極的に地域参加する」という傾向について、「好ましい」という回答は5割を超え、「どちらかと言えば好ましい」という回答と併せると9割近くに上っている。

### 1-3 退職後の雇用者の地域活動への参加も進んでいる。

1980年代の終わりには、郊外住宅地に、会社人間だった男性たちが定年退職後、地域や家庭ですることがなく、妻にまわりつく「濡れ落ち葉」などと揶揄されるような状況が見られた。近年は、これらの

者を主たる対象とした行事や活動も開催され始め、定年退職後の男性を中心としたボランティアグループも多く見られるようになった。老人クラブや町内会においても、雇用者であった男性の参加が増え、活動内容に変化のきざしが見られる例も現れている。今後は専業主婦がますます減少する郊外住宅地はもとより、雇用者が増加している農村部においても、地域社会の支え手として、退職後の雇用者男女の一層の活躍が期待される。

1998(平成10)年の有識者調査によると、「高齢者が積極的に地域参加をする」という傾向について、「好ましい」という回答は6割を超え、「どちらかと言えば好ましい」という回答と併せると9割を超えている。

#### 1-4 障害者の地域社会参加のための取組みも進んでいる。

障害者も積極的に地域参加ができるよう、段差をなくしたり、点字を取り入れるなどのまちづくりが進められるとともに、情報通信技術を活用して在宅のままでも双方向で情報や意見を交換し、地域の活動に参加できるような試みもなされ始めている。

また、地域で行う行事への障害者の積極的な参加を図るなど、地域で障害者を支え合うような交流の場を確保していく試みもなされ始めている。

#### 1-5 外国人の地域社会への参加が進み始めている。

都市農村を問わず、外国人居住者が多い地域では、行政が、複数の外国語で広報や相談を実践したり、様々な住民団体が国際交流活動を行ったりしている。また、外国人がサービスの「受け手」としてだけでなく、自国の言語や舞踏や料理をボランティアとして教えたり、母国の状況と比べて、どうすればより住みやすい地域になるか提言するなど、「与え手」として地域社会に参加する動きも活発化している。日本人同士でも交流が希薄な地域で、外国人との共生を目指し、相互理解を図り知恵を出し合おうとする新しい動きが、住民の中に生まれてきているとの指摘もある。

このように「受け手」であれ「与え手」であれ、異なる文化、異なる価値観を持った人々が地域社会に参加することにより、多様性に対する人々の受容性が高まり、地域社会が生き生きとし、わかりやすいものとなることが期待される。

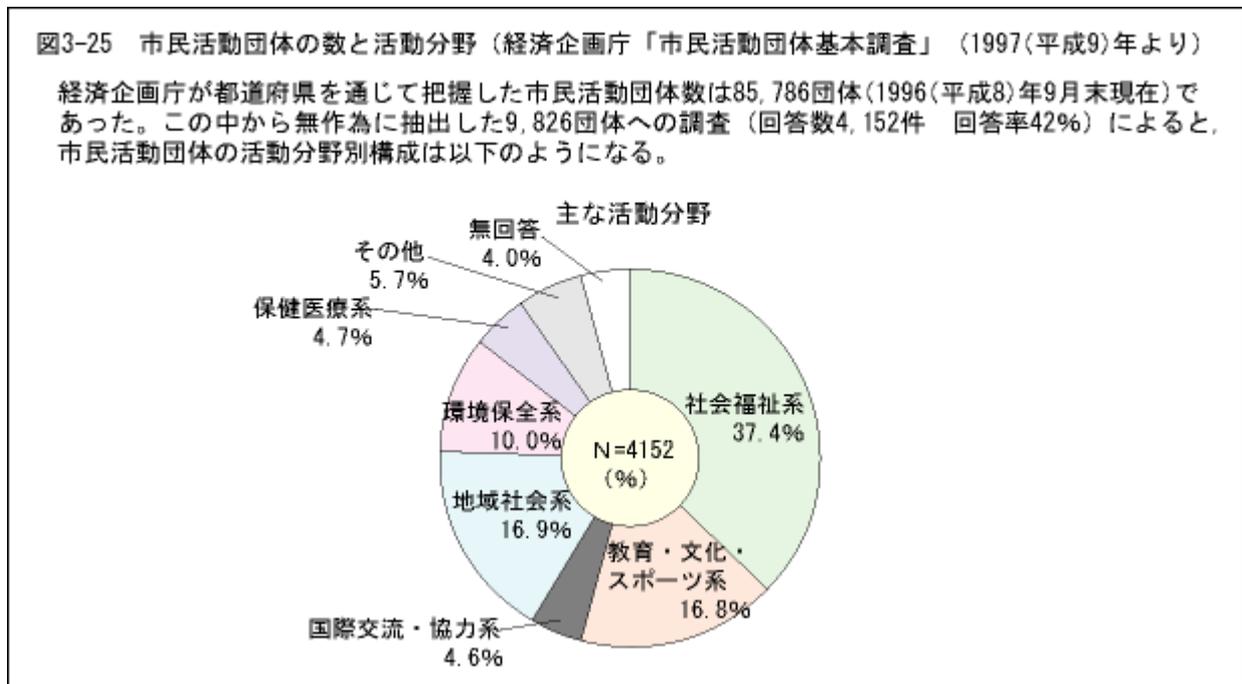
#### 1-6 企業の地域社会への貢献活動も行われている。

企業は、厳密には住民ではないが、地域社会を構成する一員である。近年、社会貢献活動が増加している。従来、地域社会の主な担い手であった自営業者は、個人としての立場と事業者としての立場が一体となり、地域社会に参加していた。事業者としての立場でも、地域社会に積極的に参加し地域をよくすることは、事業イメージ(印象)の向上、顧客の増加、従業員の志気の上昇をもたらし、長期的には利益につながったと考えられる。

これまで自営業者が事業者の立場で地域で果たしてきた役割を継承しているのが企業であり、地域社会への貢献活動がなされているが、今後は、自治体や民間非営利団体への資金や場や人手の提供にとどまらず、企業自体も企業活動と併せて地域の一員として非営利の地域活動を展開することも期待されている。

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第4節 住民参加と分権型社会  
 2 住民参加の多様な形態

図3-25 市民活動団体の数と活動分野(経済企画庁「市民活動団体基本調査」(1997(平成9)年より))



活動分野区分

| 活動分野区分        |  |
|---------------|--|
| 中分類           | 小分類                                      |
| ① 社会福祉系       | 高齢者福祉/児童・母子福祉/障害者福祉/その他社会福祉              |
| ② 教育・文化・スポーツ系 | 教育・生涯学習指導/学術研究の振興/スポーツ/青少年育成/芸術・文化の振興    |
| ③ 国際交流・協力系    | 国際交流/国際協力                                |
| ④ 地域社会系       | まちづくり・村づくり/犯罪の防止/交通安全/観光の振興/災害の防止・災害時の救援 |
| ⑤ 環境保全系       | 自然環境保護/公害防止/リサイクル                        |
| ⑥ 保健医療系       | 健康づくり/医療                                 |
| ⑦ その他         | 消費者問題/人権/女性/市民活動支援/平和の推進/その他             |

(注) この調査でいう市民活動団体とは「継続的、自発的に社会的活動を行う、営利を目的としない団体で、公益法人(社団法人、財団、法人等)でないもの」である。

■ 宮古映画生協 ■

岩手県宮古市では、映画好きの市民が集まって、「映画」による地域おこしをしている。同市は1991(平成3)年6月に最後の映画館が閉鎖してからは「娯楽のない町」といわれてきたが、汚名返上とばかり市民グループが、1997(平成9)年4月、全国初の「みやこ映画生活協同組合」を誕生させ、映画文化が一気に花を咲かせている。

組合員が出資し合っつった映画を見るための協同組合で、現在、組合員は約9,000人。土日ともなれば映画館には子ども連れ、親子連れが列をなして押しかけ、盛り上がりを見せている。組合員でない人は待ち時間に入会手続きをとっている。

「映画館は人口10万人規模の地域でないと採算を取るのが難しい」と、その設立認可に際しての県の審査は厳しかったが、発起人たちは「宮古市とその周辺町村のために映画館を文化の拠点としたい」として、熱心に訴え続け、ついに設立許可を得た。

上映する作品は、番組編成委員会を月2回開いて決めている。東京の主な映画配給会社へすべて足を運び、フィルムを回してもらう約束を取り付けた。「娯楽のなかった町」が「映画の町」に生まれ変わる日もそう遠くないであろう。

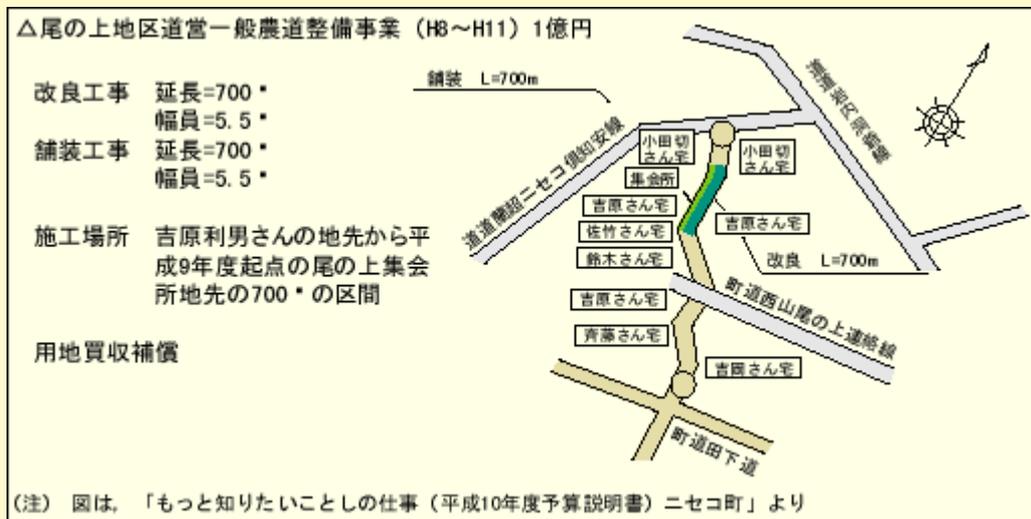
■ 自治体への住民参加を進めるためのニセコ町の工夫 ■

北海道の南西部に位置するニセコ町の人口は4,641人(1995(平成7)年)。この町では、4年前から、「住民参加の前提は、行政の透明性を高め、住民と行政が情報の共有化を図ること」という認識に立って、町予算を町民にわかりやすく知らせるための参考資料づくりを行っている。

「もっと知りたいことしの仕事」と題した100ページほどのこの予算説明資料の平成10年度版を見ると、町予算に盛り込まれている様々な事業について、随所に写真や図を添えながら平易な文章で説明している。各種団体への補助金についても、例えば社会福祉協議会補助966万円、保護司会補助3万円、遺族会補助58万円、身体障害者福祉協会補助12万円というように、相対的に少額の団体はどう思うだろうかなどと余計な心配をしてしまうほど比較しやすい形で明記している。また、道路の整備などについては、「〇〇さん地先から〇〇集会所地先の700mの区間」といった説明文を関係個人の住居を記した地図に添えて明確に示している。そして、歳出予算だけでなく、町の収入がどうなっているのかという歳入構造についても、わかりやすい資料を盛り込んでいるのである。ちなみに、この説明資料作成自体の予算については、「“まちづくり”は町民である私たち一人一人に責任があります。責任があるからこそ私たちにはまちの事業や予算について“知る権利”があり、役場には“お知らせし、わかってもらう義務(説明責任)”があります。そのための一つがこの冊子です。」との説明文とともに、予算額79万円であることが明示されている。

ニセコ町では、この資料を活用するほか、おおむね5人程の町民が集まり、町長との懇談や関係課長や担当者などとの意見交換などを希望すれば指定の場所(なければ町で用意)に町職員が外向く「まちづくりトーク」(これまでに30回実施され、350人の町民が利用)や、まちづくりについての論議を深めるための「まちづくり町民講座」(通常午後7時から2時間程度)の開催、また「ゆっくり相談する時間がない」「小さな子どもがいてなかなか講座などに参加できない」などの理由で意見を伝える場がないという人のために、手紙は当然としてファックス、電子メール、録音テープでも意見を受け付ける仕組みを設けるなど、町民の自治体への参加を活発にするための様々な工夫を凝らしている。

尾上地区道営一般農道整備事業(H8~H11)1億円



2-1 公的活動でも営利活動でも対応できない分野で、民間非営利団体(NPO)の活躍が広がっている。

地域社会には、行政を始めとする制度に基づく公的活動と、営利を目的とする民間活動があるが、制度

に基づく公的活動は、制度の目的と公平性に縛られて、機動的、弾力的な活動が困難である。一方、営利を目的とする民間活動は、短期的にはともかく長期的には利益を度外視することはできない。しかし、生活には、公的活動でも、営利活動でも対応できない支えを要する 경우가多々あり、民間非営利団体は、このような分野での活動を担って、近年増加してきている。

柔軟に、先駆的に、様々な価値観に基づく多面的な活動を行える民間非営利団体の特色を最も発揮できるのは、例えば予期しない災害時であり、阪神・淡路大震災時の民間非営利団体の活躍ぶりは、記憶に新しいところである。また、後に公的な制度となるものの先駆けを民間非営利団体の活動が担ってきた例は多い。

このような民間非営利団体の活動の発展を促進するため、特定非営利活動を行う団体に法人格を与えることなどを内容とする「特定非営利活動促進法」が1998（平成10）年3月に制定された。

## 2-2 個人の自立と連帯に基づく新たな共同性が地域社会に生み出される。

地域の民間非営利団体としては、自治会、老人クラブ、子ども会、PTAなどがあるが、これらの多くは、会員の意識としては、個人の自発性に基づき入会しているというより、横並びのお付き合いにより入会している面が強い。また、公的助成を受けていたりするため、助成の目的に縛られたり、「公平性」とらわれたりして、せっかくの民間非営利団体としての特性が活動に活かせないという面もある。近年、助成をしている行政の姿勢も柔軟になったこともあり、これらの団体にも、参加意識の強い会員による自由な活動を展開するところも出てきている。

また、民間団体には、商店会や農業協同組合のような事業者としての相互扶助を目的としたものがある。自営業では個人の生活と事業が一体となっている面もあることから、これらの民間団体の中には、会員同士の生活の支援活動を非営利で展開しているところもある。特に、農業協同組合は農村地域社会において大きな役割を果たしている。子どもたちへの体験農業学習、高齢者福祉活動、都市住民との交流など幅広い活動が行われている。

このような民間団体の非営利活動では、例えば住民参加型在宅福祉サービスに見られるように、公的サービスの提供者と受益者、営利事業者と顧客という関係ではなく、住民が同じ住民としての立場で一緒に取り組むという水平の関係で活動を展開できることが、人間の優しさや創造性を誘い出すといわれている。

民間団体の非営利活動のあり方は、自立した個人が連帯し支え合える新しい共同性（共同体としての意識と支え合い）を地域に生み出すものとして、期待される。

## 2-3 多元主義の活動により、多様性を尊重する新たな共同性が地域社会に生み出される。

民間非営利団体の活動が、従来型の親族共同体や地域共同体と異なるのは、個々の団体がそれぞれの価値観で、同一地域内で重層的に活動できるため、個人が選択することができることである。

従来型の共同体では、一人の個人は一つの親族共同体や地域共同体だけに属していたため、その共同体と価値観が合わなかった場合には、共同体の価値観を受け入れて支援を受けるか、共同体を飛び出し、その支援も受けないかという選択しかなかった。

しかし、民間非営利団体では、端的に言えば、例えば、婚外子を育てることに自信がない母親は、手元で育てなければそのための支援を、養子に出したければそのための支援をしてくれる団体を選ぶことができる。個々の団体がその団体としての価値観に基づき、活動をしているので、「子どもの幸せのためにはこうすべきだ」とか、「あなたの幸せのためにはこの方がいい」というような価値観を押しつけられることなく、同じ価値観を有する人たちからの支援を受けることができる。

このように、民間非営利団体の多元主義的な活動は、個人の多様な生き方、家族の多様なあり方を尊重する形での新たな共同性を地域社会に生み出すものとして、大きく期待される。

## 2-4 地方自治体への住民参加にも新しい形態が見られる。

一方、地域社会の公共的な活動の中核を担う主体は地方自治体であり、自治体運営に対する活発な住民参加が地域社会の活性化の重要な基盤であると同時に地方自治の基礎であることはいうまでもない。この自治体への住民参加の基本は、選挙権・被選挙権の行使であり、民間非営利団体の活動に積極的に参加したとしても、もし自分が住んでいる地域を含む地方自治体の選挙に全く参加しなければ、地域社会の新たな共同性の創造に正面から取り組んでいるとはいえないであろう。ただし、民間非営利団体に参加し地域社会の問題に深く関わるようになればなるほど、地方自治体の運営全般に対する関心が高まることは通常であると考えられる。

選挙という何年かに一度の特別な機会における自治体への住民の参加だけでなく、日常的な地方自治体への住民参加を推進するための新たな試みも行われている。例えば、首長の執務室に住民からの声を直接受けるためのファックスを設置したり、インターネット上にホームページを設けて住民に対し積極的に情報提供するとともに住民からの電子メールによる意見を受け付けることとしている自治体は少なくない。また、自治体の審議会の委員に公募枠を設けて、関心ある住民の政策形成過程への参加の機会を保障している例も見られる。これらの様々な形態による日常的な住民参加の高まりが期待される。

また、民間非営利団体の活動には、相互支援のほか、地方自治体に対決したり陳情したりするのではなく、共に地域をよくするという対等な立場からの政策提言を行うものもあり、地方自治体への住民参加の新たな経路の一つともなっている。

第1編  
第1部 少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を—  
第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
第4節 住民参加と分権型社会  
3 地方自治体への住民参加意欲を高める分権型社会

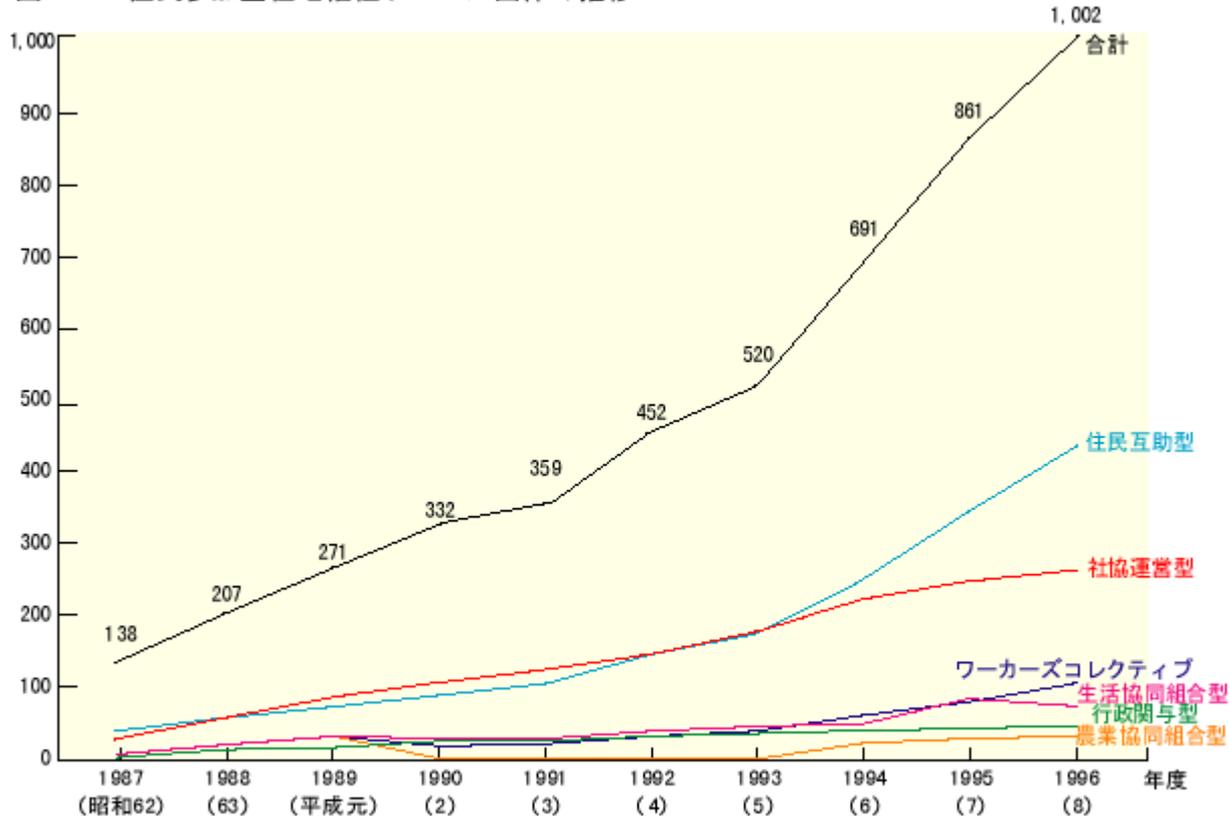
表3-26 市町村の権限で決定、実施できる仕事は増えている

表3-26 市町村の権限で決定・実施できる仕事は増えている

|           |  |
|-----------|--|
| I 福祉サービス  | ○日帰り介護(デイサービス)、短期入所生活介護(ショートステイ)、訪問介護(ホームヘルプサービス)などの在宅サービスの利用決定<br>○老人・身体障害者福祉施設への入所決定(※平成5年度から)<br>○障害児・知的障害者施策におけるサービスの決定主体についても、市町村への委譲を検討中                             |
| II 保健サービス | ○老人保健サービス:健康教育、健康相談、健康診査、機能訓練等<br>○母子保健サービス:妊産婦・新生児に対する訪問指導、1歳6か月健診、3歳児健診(※平成9年度から)<br>○その他:一般的な栄養指導、精神保健・歯科保健のうち身近で頻度の高いもの等(※平成9年度から)<br>※当初は都道府県の権限とされており、近年、市町村に委譲されたもの |

図3-27 住民参加型在宅福祉サービス団体の推移

図3-27 住民参加型在宅福祉サービス団体の推移



(注) 合計は「住民互助型」「社協運営型」「生活協同組合理型」「農業協同組合理型」「ワーカーズコレクティブ」「行政関与型」の他、「施設運営型」「ファミリーサービスクラブ」「その他」の合計  
資料：全国社会福祉協議会調べ

■ 住民に身近なところで共にまちづくりを進める東京都世田谷区の取組み ■

人口80万人近くと、東京23区一の人口・面積を有する世田谷区では、区内を5つの地域に分け、また、より基礎的な単位として27の出張所地区を設定して、住民に身近なところで共にまちづくりを進めようとしている。具体的には、この5つの地域ごとに、区の総合支所や保健福祉センターを設置し、各種の窓口事務はもとより、地域内の住民と協働したまちづくりや行政サービスの提供に取り組んでいる。

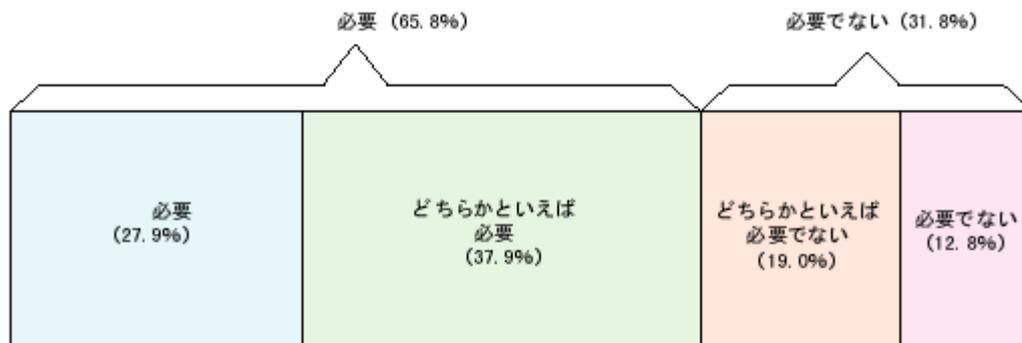
例えば、1997(平成9)年1月に発足した「ねたきりゼロを目指すまちの会」は、深沢地区住民を中心に、区玉川保健福祉センターと協働しながら、自主的な活動を幅広く進めている。話し合いを重ねながら、これまでに虚弱高齢者を対象としたリハビリ教室、男性初心者向けの料理教室、実際に車いすを使って、地区内の道の幅・段差・傾斜や交通量、また周辺の公共施設の状況等を調査した「車いすマップ」づくりなど、具体的な活動を行ってきた。

今後、世田谷区では、日常の生活圏である「地区」を基本に、区民と行政の協働により区民の身近なところで問題を解決する仕組みづくりを、より一層進めていこうとしている。区のいろいろなところで、すでに様々な区民の自主的な活動が始まっており、身近な地区を中心として、区民と行政との共通理解に基づく連携・協働が深まってきている。

図3-28 市町村合併に関するアンケート結果(市町村分)

図3-28 市町村合併に関するアンケート結果(市町村分)

【自らの市町村の今後の合併の検討の必要性】



【合併の検討が必要である理由】

| 必要であると回答した団体に占める比率         | 複数回答(該当するもの全て) | 最もあてはまるもの1つ |
|----------------------------|----------------|-------------|
| 1 地方分権に対応できる行政基盤の充実        | 72.9%          | 31.3%       |
| 2 厳しい財政状況の中での財政基盤の強化       | 57.2%          | 14.4%       |
| 3 長期的視点にたった行政効率の向上         | 53.4%          | 14.7%       |
| 4 施設配置、機能分担等を地域的・計画的に行うこと  | 50.5%          | 8.0%        |
| 5 福祉サービスを安定的に供給            | 49.7%          | 8.4%        |
| 6 地方の振興・活性化のために地域としてのまとまり  | 43.2%          | 7.2%        |
| 7 住民サービスに対応できる職員の確保・育成     | 42.1%          | 5.3%        |
| 8 都市圏の一体的な整備の推進、都市機能の充実・強化 | 20.2%          | 5.0%        |

【合併の検討が必要でない理由】

| 必要でないと回答した団体に占める比率     | 複数回答(2つまで) | 最もあてはまるもの1つ |
|------------------------|------------|-------------|
| 1 広域連合等の活用により広域的に対応できる | 61.3%      | 33.3%       |
| 2 工夫することで状況の変化に対応できる   | 38.8%      | 19.2%       |
| 3 デメリットの方が大きい          | 28.8%      | 15.9%       |
| 4 住民等に望む意見がない          | 27.8%      | 9.7%        |

(注) アンケート対象者は全ての市町村の長及び議会議員6,464人(回収率80.4%)  
資料:市町村合併に関するアンケート(平成9年9月地方制度調査会)

### 3-1 地方自治体への参加意欲が高まる分権型社会への転換が求められる。

地域社会の子育て支援力が増すためには、何よりもまず地域住民が自らの住む地域社会への関心を高めることが重要である。そのためにも住民サービスを直接に提供する地方自治体へ住民が関わっていくことが必要である。

しかし、地方自治体への住民参加については、現実問題として、地方自治体自身で自主的かつ総合的に実施できる事柄の範囲が限定された中央集権型の行財政構造を現状のまま維持しながら自治体への参加促進を呼びかけるのみでは、大きな進展は望みにくい。このような現状を改め、今まで以上に住民にとって参加する意欲の湧く自治体にするという意味でも、地域のことは地域で決められる分権型社会への転換が求められる。

もちろん、行政の仕事には、引き続き国の義務に属する事務として国が責任をもって進めていかなければならないものがある。しかし、国という単位は住民の日常生活から遠い存在であり、また中央省庁は専門分野別の組織であるため、都市中心部、郊外部、農村部といった様々な面で事情の異なる各地域の実情を、地域毎に分野横断的にとらえる役割を担う主体となることには自ずから限界がある。そのような役割をより適切に担い得る地方自治体の権限と責任が強化されることで、自治体が住民にとって今以上に参加しがいのある存在になっていくことが期待される。

3-2 生活に身近な基礎的行政を担う住民に最も近い存在である市町村への権限委譲の推進が重要である。

少子・高齢化が相当な地域差を伴いながら進行していくこれからの我が国では、地域社会における子育て支援や高齢者の介護などに関する地域の実情に応じた取組みが一層重要となってくる。これらのサービスを含め、住民の生活に密接に関わる基礎的サービスについては、住民に最も身近な自治体である市町村が、単にその実施の事務を担うだけでなく、責任を持って一元的に遂行できる体制となっていることが、住民の地方自治体行政への期待と参加意欲を高めることにつながる。

この観点から、地方自治体への参加意欲が高まる分権型社会への転換の基礎という意味でも、市町村への権限委譲の推進が重要である。

また、2000（平成12）年からの施行に向けた準備作業が全国で精力的に進められている介護保険制度では、市町村が保険者となるとともに、国が講じる介護サービス提供体制の確保に関する施策その他必要な各般の措置の下、住民参加型の民間非営利団体や企業を含む多様な主体による介護サービス提供体制の整備を進めることとなっている。介護という身近で切実な問題について市町村が重要な役割を担うこの介護保険制度の実施は、住民にとって市町村の活動への参加の手応えを実感できる機会としても重要な意義を有しており、今後の分権型社会への転換のいわば起爆剤となることが期待される。

3-3 市町村では行財政能力の強化が不可欠である。

このように重要な役割を担う市町村がその役割を果たしていくためには、市町村が委譲された権限を責任をもって執行できるような行財政能力の強化が不可欠である。このためには、市町村の自主的合併の推進や個別市町村の枠を越えた多様な広域行政の仕組みを地域の実情に応じて活用していくことなどが必要とされよう。

なお、1997（平成9）年の地方制度調査会による「市町村合併に関するアンケート結果」では、「自らの市町村の今後の合併の検討の必要性」については、市町村の長および議会議長の約3分の2が「検討が必要である」としており、「必要ではないと思う」という回答は1割強にとどまっている。

3-4 大規模な市では生活圏単位での施策の推進が必要である。

一方、ある程度大規模な市においては、基礎自治体とはいいながら住民からの距離感が大きく、住民の実感としての一つのまとまった地域社会（これを生活圏といってもよい）が市の中に複数存在する場合がある。このような市において生活圏にあったまちづくりを推進するためには、保健福祉、小学校教育など生活に密着した事柄については、そこに住む住民の意見が反映されるとともに、適切な行政サービスが受けられるよう、例えば生活圏単位での支所・出張所の設置や当該圏域の住民の意見を反映させるための施策が求められる。

このような試みは、現在は、世田谷区など大規模な市区で進められている。今後少子化の進展に伴い市町村合併が推進されると予想されるが、生活圏は旧市町村域単位のままである場合も考えられることから、合併以後、旧市町村域を単位した施策も考える必要がある。

厚生白書(平成10年版)

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

第1編  
 第1部 少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を  
 第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
 第5節 地域の子育て支援  
 (1) 子育てサービス

1 保育サービスの需給をめぐる変化

図3-29 保育所数と保育所入所児童数等の年次推移

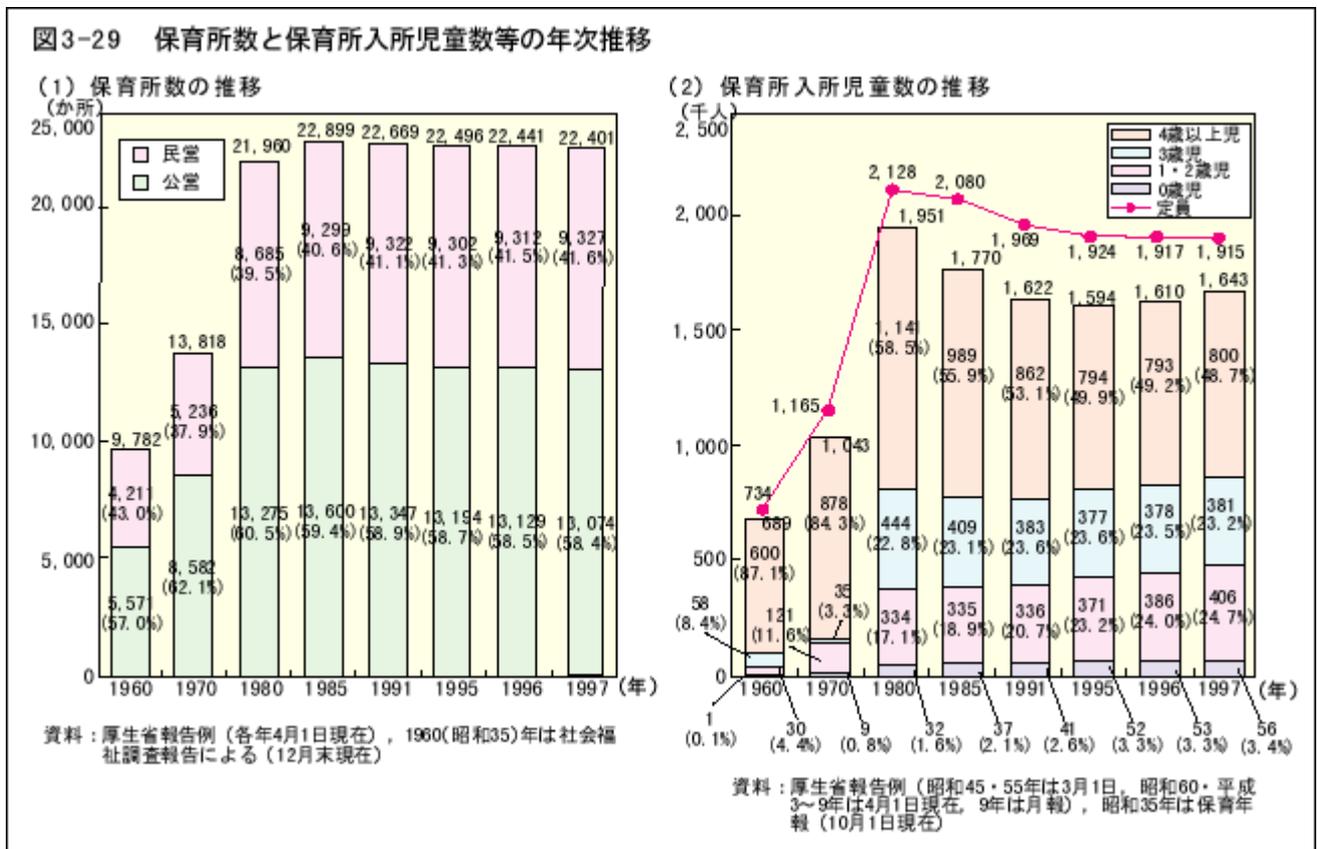
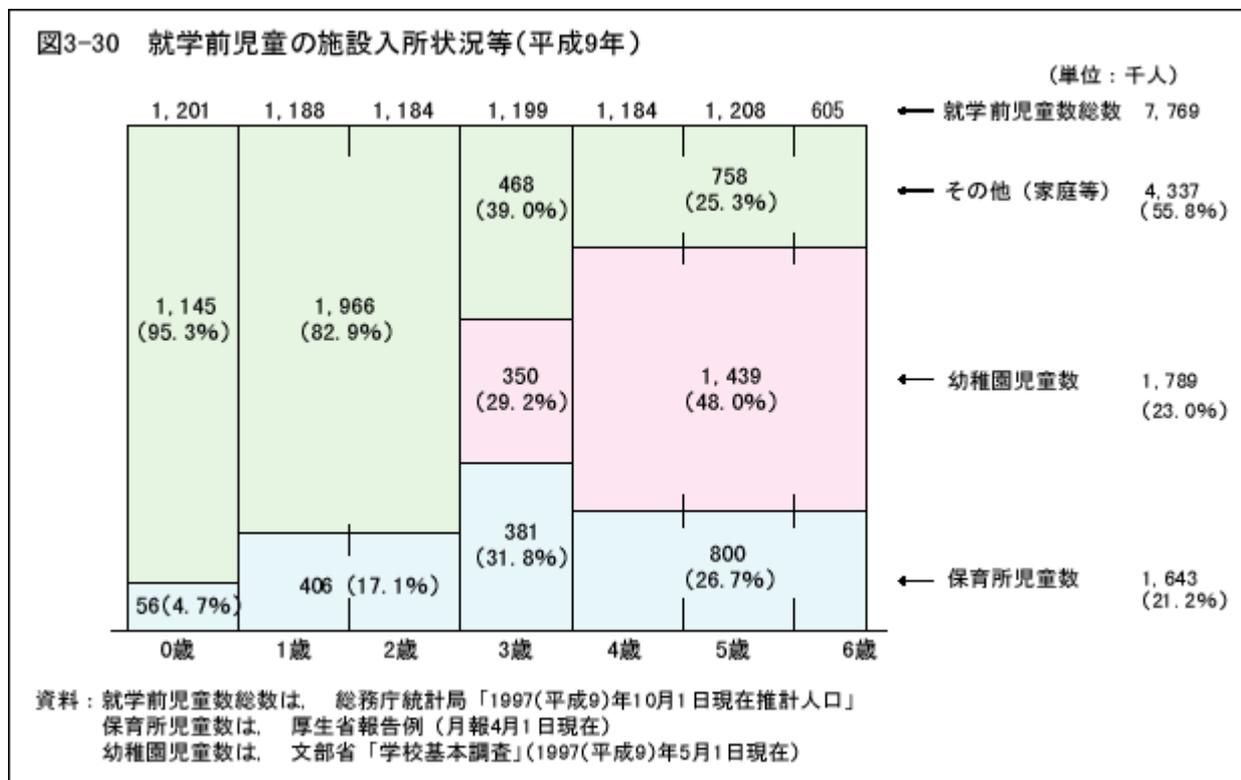


図3-30 就学前児童の施設入所状況等(平成9年)



1-1 郊外住宅地域の増加とともに認可保育所が増設されていった。

1950年代半ば(昭和30年代前半)以降, 形成されていった郊外住宅地域では, 農村社会においては伝統的になされていた親族や地域による子育て支援が得にくく, 子育てが家庭で母親のみに担われることとなった。このため, 所得の多寡にかかわらず, 母親が就業などにより子育てに専念できない場合は, 子どもは直ちに「保育に欠ける子」として, 保育所を必要とするようになり, 保育所の増設運動が展開されていった。

1960年代後半から1970年代前半(昭和40年代)にかけて女性の専業主婦化が進んだにもかかわらず, 保育所が増設された背景には, 第2次ベビーブームによる出生児数の増大とともに, 農村部から郊外地域への移動, 雇用者化の流れがあった。1955(昭和30)年に8,321であった保育所数は, 1966(昭和41)年まで毎年200~500か所ずつ増加を続け, その後1966(昭和41)年を境に増加速度が上昇し, 1980(昭和55)年まで毎年500か所を超える増加を続け, 1984(昭和59)年に22,904で頂点に達したが, その後微減を続けている。

1-2 認可保育所以外の保育サービスは多様なサービスへの需要に応えたが, 問題もある。

女性の雇用者としての就業が増加するにつれて, 低年齢児保育や延長保育の需要が高まってきたが, 子どもの福祉の観点から低年齢児保育や長時間保育は望ましくないとの考え方が根強く, 認可保育所だけでは十分な対応はなされなかった。

こうした中で, 保育所では応えられない需要に対して, いわゆるベビーホテルを始めとして認可保育所以外の保育サービスが出現してきたが, 質に問題のあるものもあり, 死亡事故が起こるなどして社会問題化した。このため, 1981(昭和56)年に児童福祉法が改正され, 認可外保育施設に対する指導が強化されるとともに, 認可保育所における延長保育, 夜間保育が実施されるようになった。

1-3 就学前の保育サービスの中核は認可保育所である。

現在、就学前の保育サービスとしては、公私の認可保育所、駅型保育施設やベビーホテルのような認可外保育施設、ベビーシッター（主として家庭で直接子どもの保育をする者）や家庭的保育（いわゆる保育ママ）のような施設を伴わないサービスまで多様な形態がある。

就学前児童は1997（平成9）年で約780万人と推計されるが、うち164万人が認可保育所を、約23万人が認可外の保育施設を利用している。保育ママ利用者は低年齢児を中心に約5,000人であり、ベビーシッター利用者数は約2万3,000人と推測されるが、保育所との併用（いわゆる二重保育）や専業主婦の一時利用が多い。

現在のところ、多様な保育サービスがあるとはいうものの、保育サービスの中核は保育所とりわけ認可保育所が担っており、それ以外のサービスは少ない。

2 認可保育所

図3-31 保育所入所の待機状況(各年4月1日)

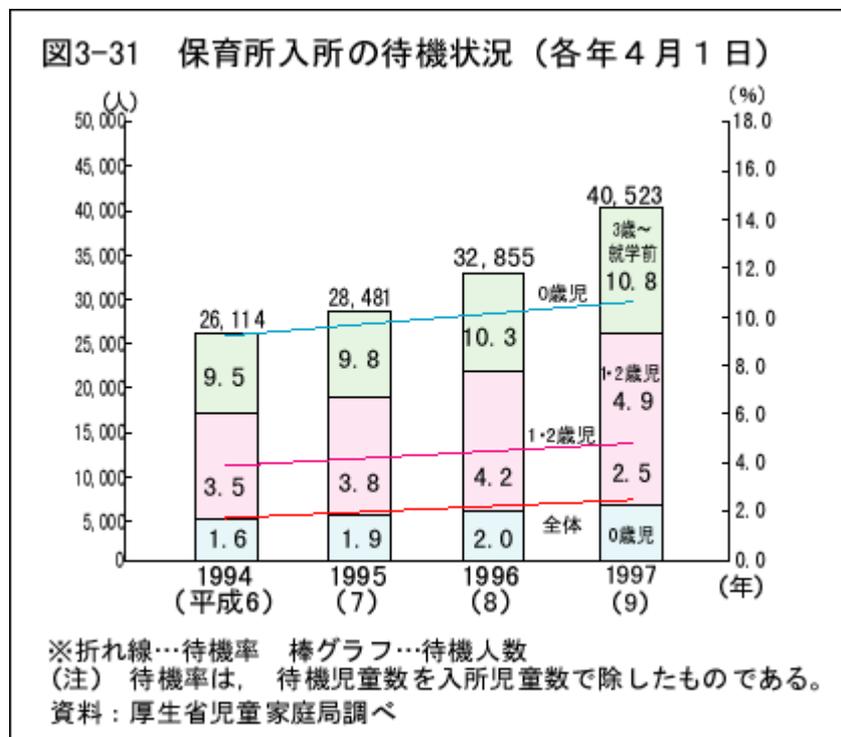


図3-32 保育科負担方式についての有識者の意見

図3-32 保育料負担方式についての有識者の意見

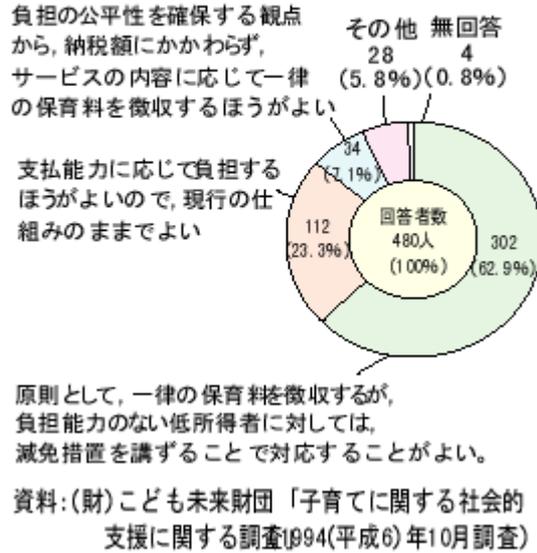
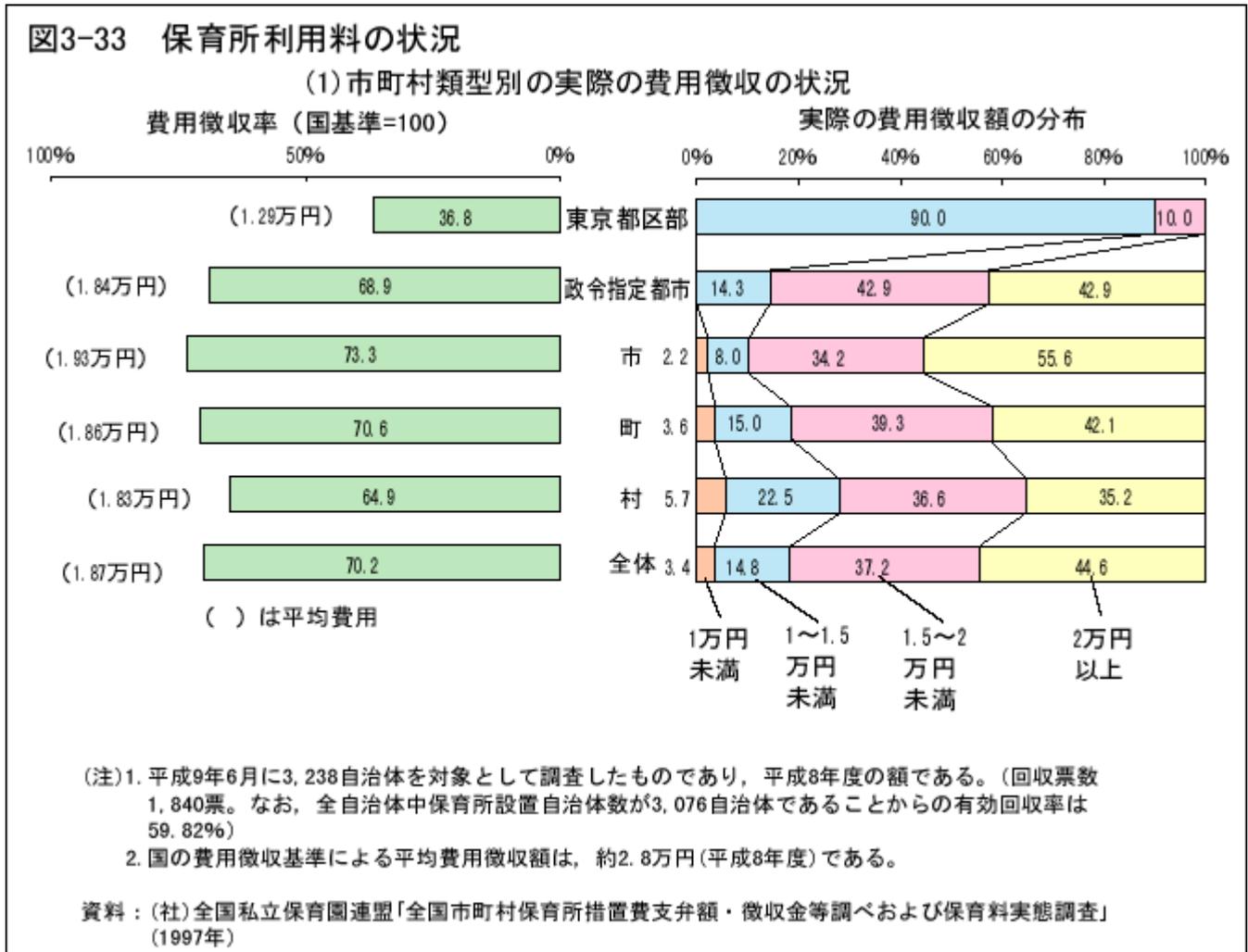


図3-33 保育利用料の状況



(2)平成9・10年度保育料基準額表(精算基準)

(2)平成9・10年度保育料基準額表(精算基準)

| 階層区分  | 推定平均年収 | 平成9年度保育料基準額表 |                     | 平成10年度保育料基準額表       |                     |
|-------|--------|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|       |        | 3歳未満児        | 3歳以上児               | 3歳未満児               | 3歳以上児               |
| 第1階層  | —      | 0円           | 0円                  | 0円                  | 0円                  |
| 第2階層  | ~245万円 | 8,000円       | 6,000円              | 9,000円              | 6,000円              |
| 第3階層  | 295万円  | 17,000円      | 14,000円             | 19,500円             | 16,500円             |
| 第4階層  | 357万円  | 21,000円      | 18,000円             | 30,000円             | 27,000円<br>(保育単価限度) |
| 第5階層  | 383万円  | 26,000円      | 23,000円             |                     |                     |
| 第6階層  | 444万円  | 32,000円      | 保育単価<br>(29,000円限度) | 44,500円             | 41,500円<br>(保育単価限度) |
| 第7階層  | 534万円  | 40,000円      | 保育単価<br>(37,000円限度) |                     |                     |
| 第8階層  | 614万円  | 49,000円      | 保育単価<br>(46,000円限度) | 61,000円             | 58,000円<br>(保育単価限度) |
| 第9階層  | 786万円  | 57,000円      | 保育単価<br>(54,000円限度) |                     |                     |
| 第10階層 | 917万円~ | 保育単価         | 保育単価                | 80,000円<br>(保育単価限度) | 77,000円<br>(保育単価限度) |

| 平均保育単価 | 3歳未満児 | 4歳以上児   | 1,2歳児    | 4歳以上児   |
|--------|-------|---------|----------|---------|
|        |       | 89,469円 | 36,659円  | 91,129円 |
|        |       | 3歳児     | 0歳児      | 3歳児     |
|        |       | 42,874円 | 154,135円 | 43,913円 |

(注) 1. 平均推定年収は税込みであり、第3階層から第9階層は中間値である。  
 2. 平均保育単価とは、保育所運営費国庫負担金の予算上の入所児童1人当たり月額保育単価である。

図3-34 設置主体別多様な保育の実施状況(平成9年度)

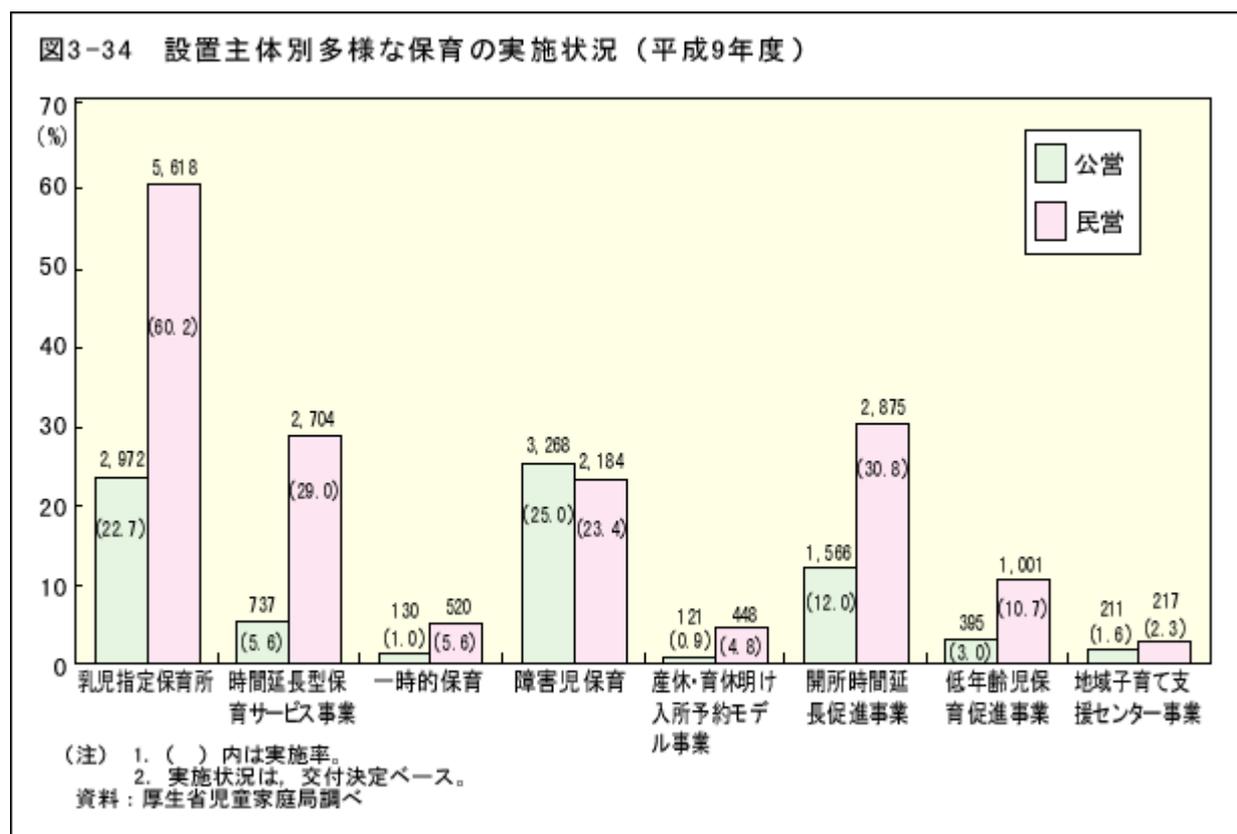
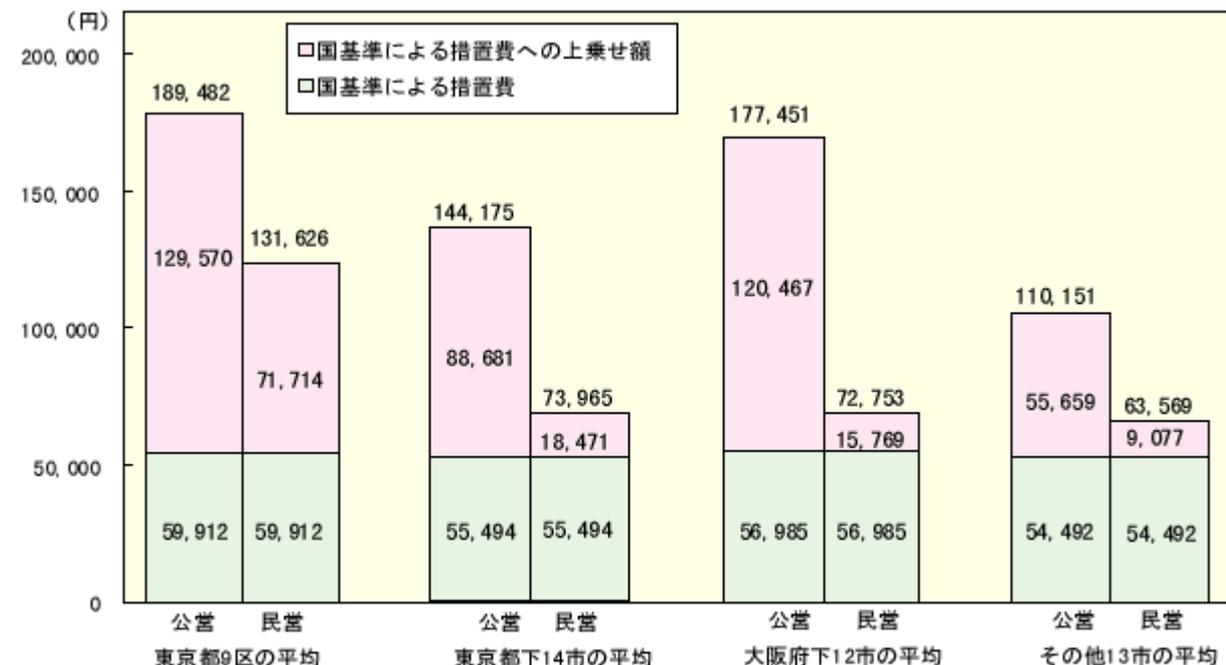


図3-35 公営保育所と民営保育所の費用の比較

図3-35 公営保育所と民営保育所の費用の比較



(注) 平成5年度の額である。なお、「措置費」は平成10年度より、「運営費」に変更。  
 資料: 「国基準による措置費」は厚生省児童家庭局調べ  
 「上乗せ額」は地方自治経営学会資料による。

## 2-1 多様な保育サービスの供給の推進と利用しやすい保育所づくりが進められている。

認可保育所においては、保育需要の多様化等に対応するため、「今後の子育て支援策の基本的方向について(エンゼルプラン)」およびその具体化のための、1995(平成7)年度を初年度とする緊急保育対策等5か年事業に基づき、低年齢児保育の拡大や延長保育・一時保育などの多様な保育サービスの供給が推進されている。

また、昨年、児童福祉法が半世紀ぶりに抜本的に改正され、利用者が希望する保育所を選択して利用できるような仕組みに改めるなど利用しやすい保育所づくりが図られた。

## 2-2 多様な保育サービスの柔軟な提供のため、規制・基準の緩和・弾力化が進められている。

認可保育所全体の利用児童は約161万人であり、入所率が定員の約85%と、全体として見ると、供給過剰となっているが、都市部を中心に低年齢児の待機が多い状況にある。全国的に見ても、乳児の待機は年度当初で既に入所児童の約1割、年度半ばには約15%に達しており、こうした待機児童の解消は大きな課題である。また、保育所が利用者には選ばれるよう創意工夫を発揮し、多様な保育サービスを一層柔軟に提供できるようにするためには、細部にわたる画一的な規制や基準をできるだけ緩和・弾力化することが求められている。

このため、1997(平成9)年の児童福祉法の改正(以下「9年改正法」という。)の施行に合わせて、すべての保育所が乳児保育を実施できる体制の整備(乳児保育の一般化)や延長保育・一時保育を保育所が自主的・主体的に行えるよう事業の見直しが行われるとともに、入所定員の弾力化や開所時間の弾力化等、規制・基準の思い切った緩和・弾力化が図られた。

## 2-3 認可保育所の保育料は、年齢、所得、市町村により異なる。

認可保育所の保育料は、年齢と所得階層によって区分し、市町村が定めている。国は精算基準を定めているが、多くの市町村では公営保育所に国の基準以上の費用をかけており、利用料は国の基準より軽減している。ただし、所得によって利用者の負担割合は大きく異なる。

個々の利用者を見ると、低所得者では無料である一方、認可外保育施設の利用理由の約2割が「料金が安い」となっていることから、所得の高い階層では、利用料の面では認可外保育施設を利用した方が安い場合が生じているのではないかと考えられる。

認可保育所の保育料基準については、保育に関する実際の費用と保育料が家計に与える影響を考慮するとして9年改正法の趣旨を踏まえ、激変緩和にも配慮し、1998(平成10)年度において階層区分の簡素化等が図られた。今後、更に、改正法の趣旨に沿って検討が行われることとなっている。

## 2-4 公営保育所は、多様な保育サービスの実施率が低い。

認可保育所は、1997(平成9)年4月現在で全国で22,401か所設置され、うち公営が13,074か所、民営が9,327か所となっており、58.4%が公営である。

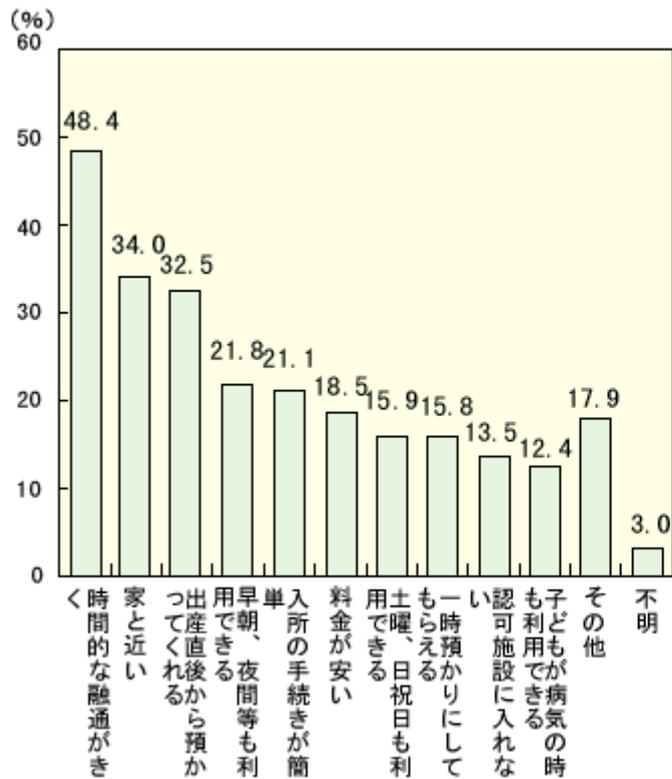
しかしながら、多様な保育サービスへの取り組みを見ると、1998(平成9)年では、障害児保育こそ公民共に実施率が2割強であるが、それ以外のものは、例えば、乳児保育は民営の実施率が61.4%であるのに対し、公営は24.8%、延長保育は民営が29.9%であるのに対し、公営は7.0%にとどまっており、民営の方がはるかに実施率が高い。日本保育協会実施の「保育所利用者のニーズに関する調査研究」によると、保育所のどの点に満足しているかという問に対して、「ニーズに応えたサービスを提供」と回答した人が、公営は15.3%にとどまっているのに対し、民営は32.8%に上っている。逆に、保育所のどの点が不満かという問に対しては、「ニーズに十分応えていない」と回答した人が、公営が14.9%に上っているのに対し、民営は8.9%にとどまっている。

一方、一般に公営保育所は民営よりも高い費用がかかっている。民間の調査によると、1993(平成5)年度で、東京都下14市平均の国基準への上乗せ額は、民営が子ども1人当たり月額18,471円であるのに対し、公営では88,681円、大阪府下12市では、民営が15,769円であるのに対し、公営では120,467円となっている。こうした状況を踏まえ、今後は、公営保育所においても保育需要に対応した多様な保育サービスを提供するとともに、公設民営化の推進など民営保育所の一層の活用が求められている。

## 3 認可保育所以外の保育サービス

図3-36 無認可保育施設を利用する理由(複数回答)

図3-36 無認可保育施設を利用する理由(複数回答)



(注) 無認可保育施設の利用者960人に対するアンケート調査の結果である。  
 資料: (財)日本児童問題調査会「民間子育て支援サービス利用者調査」  
 (1992(平成4)年12月調査)

図3-37 ベビーシッターの利用理由

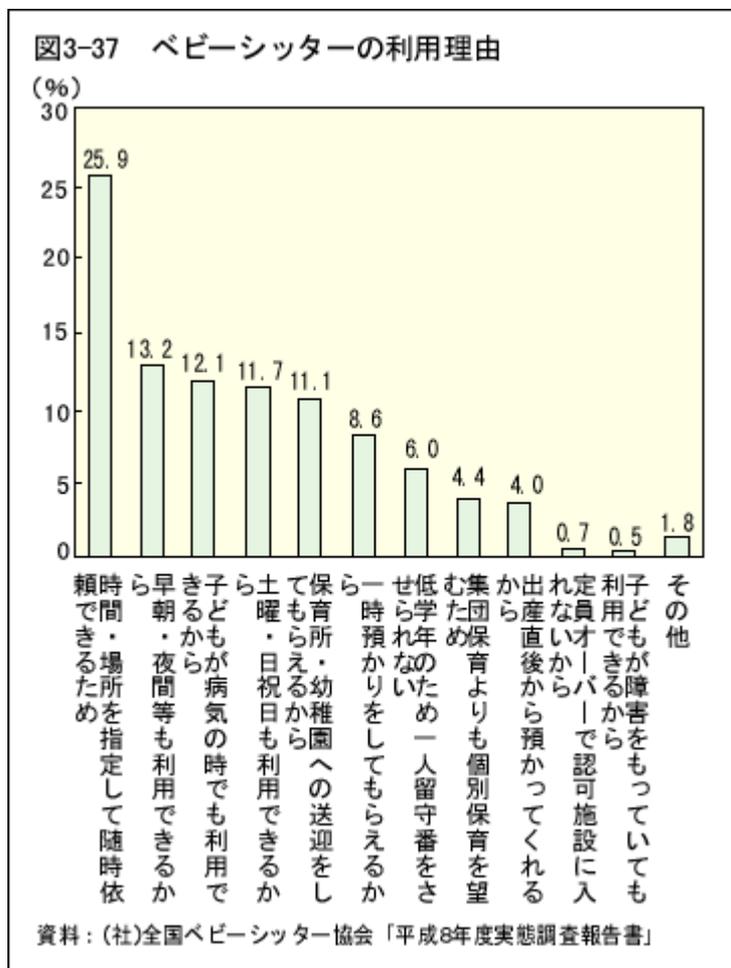


図3-38 ベビーホテルの点検・指導結果

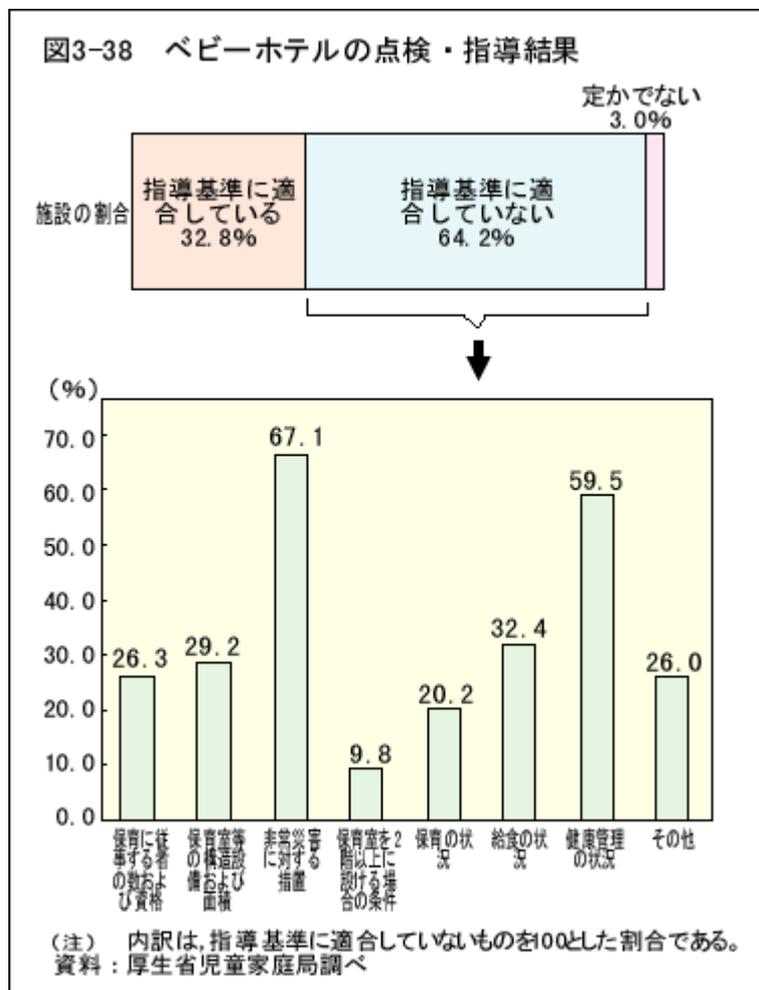
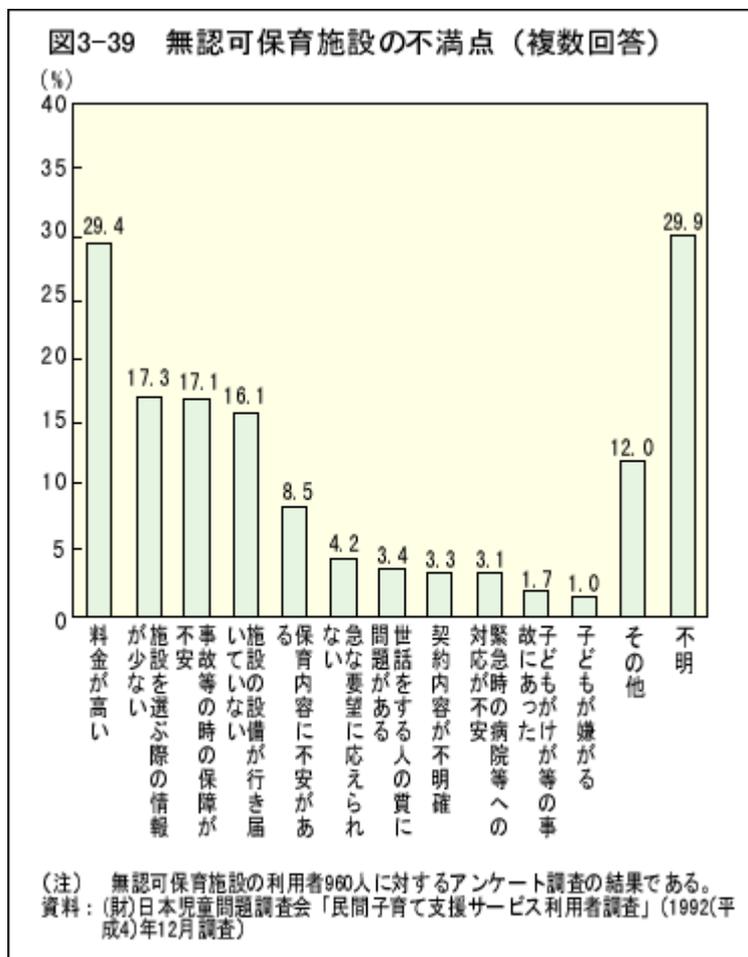


図3-39 無認可保育施設の不満点(複数回答)



### 3-1 認可外保育施設は、認可保育所が応えていない需要に対応している。

認可外保育施設は、1998(平成10)年で、全国に9,644か所あり、うち事業所内保育施設が3,561か所、いわゆるベビーホテルが649か所ある。認可外保育施設の利用理由を見ると、「時間的な融通がきく」が約半数、「出産直後から預かってくれる」が約3割、「早朝、夜間等も利用できる」「子どもが病気の時も利用できる」が約2割と、サービスの弾力性、多様性など認可保育所が十分応えていない需要に対応していることがうかがわれる。

### 3-2 家庭的保育やベビーシッターは、施設型保育より柔軟な対応が可能である。

家庭的保育(いわゆる保育ママ)は、1950年代半ば(昭和30年代前半)以降、保育所の設置と並行して、施設保育が望ましくないと考えられていた3歳児未満の低年齢児を対象とした保育サービスとして、自治体が創設し、1997(平成9)年現在137の市区町村で実施が確認されている。保育者が自宅で保育するため、急な時間延長などにも柔軟に対応できること、少人数(3人までが多い。)で家庭的雰囲気の中で保育されることなどの長所もあるが、保育者が病気の時などに保育ができなくなるなどの問題も指摘されている。なお、サービスの提供者と利用者が会員として登録する住民参加型の家庭的保育事業も行われている。

また、ベビーシッターサービスは、主として企業によって提供されているが、場所・時間を指定して随時利用できる高い柔軟性が利用理由として最上位に挙げられている。

### 3-3 認可保育所以外の保育サービスは、質のばらつきが大きい。

認可保育所以外の保育サービスの中には、一部の事業所内保育施設や駅型保育施設のように認可保育所と比較してもあまり遜色のないもの、保育ママやベビーシッターのように保育所とは異なる良さを持つものもあるが、一般には、認可保育所に比べて施設面でも人員面でも劣るものが多い。認可外保育施設については、職員配置や構造設備等の指導基準が定められているが、いわゆるベビーホテルのうち、この指導基準に適合しているのは約3分の1にとどまっており、質の改善は認可外保育施設の大きな課題となっている。

### 3-4 認可保育所以外の保育サービスでは、基本的に利用者の負担により賄われている。

認可保育所以外の保育サービスについての公的財政支援は国の制度として一般的には行われておらず、基本的には利用者負担により賄われている。なお、こども未来財団が駅型保育とベビーシッターについて奨励的に助成しているほか、保育ママや認可外保育施設に対して一定の基準を作り、それを満たしているところに助成をしている自治体もある。

## 4 保育サービスの今後のあり方

### ■ たすけあいワーカーズ結 ■

子育てと仕事の両立を図るための手助けを求める若い親、話し相手が欲しい高齢者、病気や怪我で家事手伝いや買い物代行を頼みたいという人たちが増えている。

「たすけあいワーカーズ結(ゆい)」は、そうした時代の要求に応えようと、生活協同組合「グリーンコープ熊本共生社」の元理事長、脇元田鶴子さんと元理事の本田洋子さんが提案し、1996(平成8)年3月に設立された任意団体。設立に当たっては、同生協の協力を得た。

結の事業の仕組みはこうだ。支援を受けたい人はあらかじめ希望する支援内容を申し込んで会員として登録し、必要なときに依頼する。支援する人は「ヘルパー」として登録、支援依頼に応じて事務局が「ヘルパー」の調整をし、決まった「ヘルパー」が会員宅へ行って支援を行う。利用料は、1時間当たり700円～1,350円。現在、「ヘルパー」数は38人、会員は138人。

子育て支援を受けている桑原さんは、「なんとしても仕事を続けたい」と結を利用している。子育てのベテラン「ヘルパー」から教えられることも多い、と満足している。「ヘルパー」の有江さんはこの仕事を「やってよかった」と心から思っている。「子どもに教えられ、お年寄りにも教えられる毎日です。一人暮らしのお年寄りで、背筋を伸ばして誇り高く生きておられる姿に接すると、自立して生きることの大切さを悟られます。目からウロコが落ちる思いです。」と話してくれた。

利用料の多くを「ヘルパー」の報酬に充てるため、経営的にはかなり厳しい。「助け合いという精神がないと、この仕組みはうまくいきません。社会の一員として、自分も将来お世話になる立場だと思って、頑張っています。『お互いさま』が私たちの合い言葉なんです。」と脇元代表はいう。

表3-40 緊急保育対策等5か年事業の推進

表3-40 緊急保育対策等5か年事業の推進

|                        | 平成7年度 | 平成8年度 | 平成9年度 | 平成10年度 | 目標値<br>平成11年度           |
|------------------------|-------|-------|-------|--------|-------------------------|
| 保育所運営費・低年齢児受入枠の拡大 (万人) | 47    | 49    | 51    | 54     | 60                      |
| 多機能保育所の整備 (か所)         | 200   | 200   | 300   | 282    | 1,500<br>(5年間で<br>の整備量) |
| 延長保育の促進 (か所)           | 2,530 | 2,830 | 4,000 | 6,000  | 7,000                   |
| 一時保育の促進 (か所)           | 600   | 600   | 800   | 1,000  | 3,000                   |
| 地域子育て支援センター (か所)       | 354   | 400   | 600   | 840    | 3,000                   |
| 放課後児童健全育成事業 (か所)       | 5,220 | 6,000 | 6,900 | 7,900  | 9,000                   |
| 乳幼児健康支援一時預り事業 (か所)     | 40    | 50    | 100   | 150    | 500                     |
| 予算額 (億円)               | 1,999 | 2,187 | 2,431 | 2,621  | —                       |

#### 4-1 認可保育所の保育サービスの充実や多様な民間主体の活用によるサービスの多様化が求められる。

今後、家族のあり方や子育てを行う男女の働き方がより多様化していく中で、保育についても、利用者がそれぞれの生活や働き方にあったサービスを選択できることが望まれる。

こうした利用者の需要に十分に答えていくためには、認可保育所の保育サービスの効率化を図りつつ、充実するとともに、企業や非営利の住民団体など多様な民間主体も活用し、サービスの一層の多様化、弾力化を図ることが求められる。

#### 4-2 情報提供やサービス評価が必要である。

利用者が適切なサービスを選ぶためには、サービス内容についての十分な情報が必要である。このため、9年改正法により、市町村は、利用者に保育所に関する様々な情報を提供することが義務付けられるとともに、保育所自体もサービス内容について情報提供に努めることとされた。また、法改正の趣旨を踏まえ、認可外保育施設についても、認可保育所に準じた情報提供に努めるよう指導することとされた。

また、利用者の選択に基づく競争による質の向上が図られるには、適正な評価が必要である。行政による基準遵守のための指導監督とは別に、保育所長や保母による自己評価のためのリストが作られているが、今後は、結果表の公開や、第三者による評価も必要である。

#### 4-3 保育サービスに対する公的助成のあり方の検討が求められている。

地方自治体の個別の判断により、効率性が高いとはいえない公営保育所により多額の公費が使われていることが多い。また、同じ共働きの家庭であっても、利用する保育サービスによって公的助成が異なっている。

利用者の保育需要が多様化する中で、地域による子育て支援の一層の展開を図るためには、効率性、公平性の観点も踏まえ、保育サービスに対する公的助成がどのようにあるべきかについて、検討する必要がある。

### 5 求められる福祉と教育、福祉と就労支援との連携

#### ■ ファミリーサポートセンター ■

「ファミリーサポートセンター」とは、1994（平成6）年度から労働省が「仕事と育児両立支援特別援助事業」として都道府県を通じて市町村に設置の促進を働きかけている育児の相互援助の仕組みである。保育園などの保育時間の前後の保育や送迎、病児保育などのサービスを提供したい者と受けたい者が会員となり、センターがその調整を行う。会員になるには、特別な資格などは必要なく、事業の趣旨に賛同しセンターの承認を受けた人は誰でも登録できる、安心して相互援助活動が行えるよう、センターでは会員を対象に講習会等を行っている。

松本市のセンターは、利用料金は標準時間1時間当たり500円、利用時間は土日祝日、夜間も可能と利用者にとっては利用しやすいものとなっている。利用理由の一番は「保育園のお迎えを含み、その後親の迎えに来るまで」が8割、次が「母親の用事、外出のため」で1割だそうだ。

松本市に住む浦本朝子さん（36）は、10歳～2歳まで4人の子どもを抱える。訪問看護の仕事の声がかかり、仕事と育児を両立させるため、低額で、安心して気軽に週に1～2回、乳児を預ってくれるところを探していたところ、市役所でセンターの存在を知った。「子どもの成長にあわせて徐々に仕事を増やし、地域の保健福祉のお手伝いがしたい」というのが浦本さんの将来の希望。ファミリーサポートセンターは、浦本さんのように4人の子育てをしながら、無理のない社会参加をしたい人たちの心強い味方である。

### 5-1 幼稚園でも、サービスの柔軟化が進んでいる。

3歳児で認可保育所とほぼ同数、4歳以上児では認可保育所の2倍近い子どもたちが幼稚園に通っており、就学前の地域の子育て支援の一環として、幼稚園も重要な役割を果たしている。時間も従来は1日4時間が標準であったが、近年は、母親の就業率の上昇などを背景に、希望に応じて夕方までの「預かり保育」が進められており、1997（平成9）年で全体の約3割、私立幼稚園の半数近くが実施している。

### 5-2 保育所と幼稚園の運営の一層の弾力化が求められている。

保育所は共働き家庭など保護者が面倒を見ることのできない子どもに対して公的責任を前提に保育を行う児童福祉施設として、一方幼稚園は就学前の幼児教育を行う学校教育施設として、それぞれの制度の中で整備充実が図られてきた。

しかしながら、保育所と幼稚園はいずれも子育てを支援する施設として重要な機能を果たしており、これまでも同水準の幼児教育を受けられるよう保育所保育指針・幼稚園教育要領や保母・幼稚園教諭の養成課程を策定してきた。また、利用者の多様な需要に的確に応えられるよう、施設の共用化など地域の実情に応じて弾力的な運用が図られることとなった。

今後とも、厚生・文部両省の十分な連携の下、引き続き、利用者の視点に立った施設・運営の総合性の一層の確保が求められる。

### 5-3 放課後児童健全育成事業（いわゆる学童保育）は一層の取組みが求められている。

主に小学校低学年の子どもたちを中心的な対象とする放課後児童健全育成事業は、1997（平成9）年で、全国の市町村の39.3%で実施されており、9,191か所、約37万人の子どもが利用している。実施主体は公営が約半数を占めるが、社会福祉協議会への委託や父母による共同運営なども多く、また、実施場所としては学校の余裕教室や学校敷地内専用施設などの学校内での実施が約4割を占めるが、児童館・児童センター内、その他の公共施設などの利用も多く、多様な運営がなされている。

本事業については、これまでその需要に十分には応えていなかったことから、1995（平成7）年度からの緊急保育対策等5か年事業に基づき助成施設数を拡大しており、1998（平成10）年4月からは児童福祉法にも位置付けられたが、共働き家庭の増加等により今後とも需要が見込まれ、一層の取組みの推進が求められる。

### 5-4 放課後児童健全育成事業と学校との一層の連携が求められる。

放課後児童健全育成事業については、現在でも学校内施設での開設が4割を占め、自治体の3割では教育委員会が所管しているなど、学校との連携は比較的進んでいる。事業を進める上で、余裕教室の活用など、学校との一層の連携推進が求められる。

### 5-5 青少年の問題行動に適切に対応するため、学校と関係機関の連携が求められる。

近年、少年非行の件数は大きく増加し、その内容も、強盗・恐喝など凶悪・粗暴化している。最近では、栃木県黒磯市内の中学校において生徒が教員を刺殺した事件を始めとして、中高校生による刃物を使用した殺傷事件が相次いで起きている。こうした青少年の問題行動の予防・早期対応のためには、日ごろから、学校、警察、児童相談所、医療機関などの関係機関が連携を深めておく必要がある。また、問題行動を起こした青少年が、その後健全な社会生活を営んでいくことができるよう、児童相談所、児童福祉施設、医療機関などの関係機関が連携し、青少年を支援していくことが求められる。

こうした子どもをめぐる問題の多様化、複雑化を踏まえ、9年改正法により、児童福祉施設の名称および機能が見直された。従来の教護院については、名称が児童自立支援施設に改められるとともに、その入所児童について学校教育を実施するなどの改正が行われた。学校教育については、その早期実施に向けて、地域の実情に応じ、関係機関の緊密な連携が図られる必要がある。

#### 5-6 福祉と就労支援との連携が求められる。

厚生省においては従来から、児童福祉を目的とし、就労している男女の育児支援の観点から、認可保育所を始めとした保育サービスの充実を図ってきている。一方、労働省においては、子育てや家族介護を行う労働者の職業生活と家庭生活との両立支援の観点から、地域の住民参加型育児支援事業（ファミリー・サポート・センター）に対して助成している。子育て支援の充実に向けて、今後とも一層の連携推進が求められる。

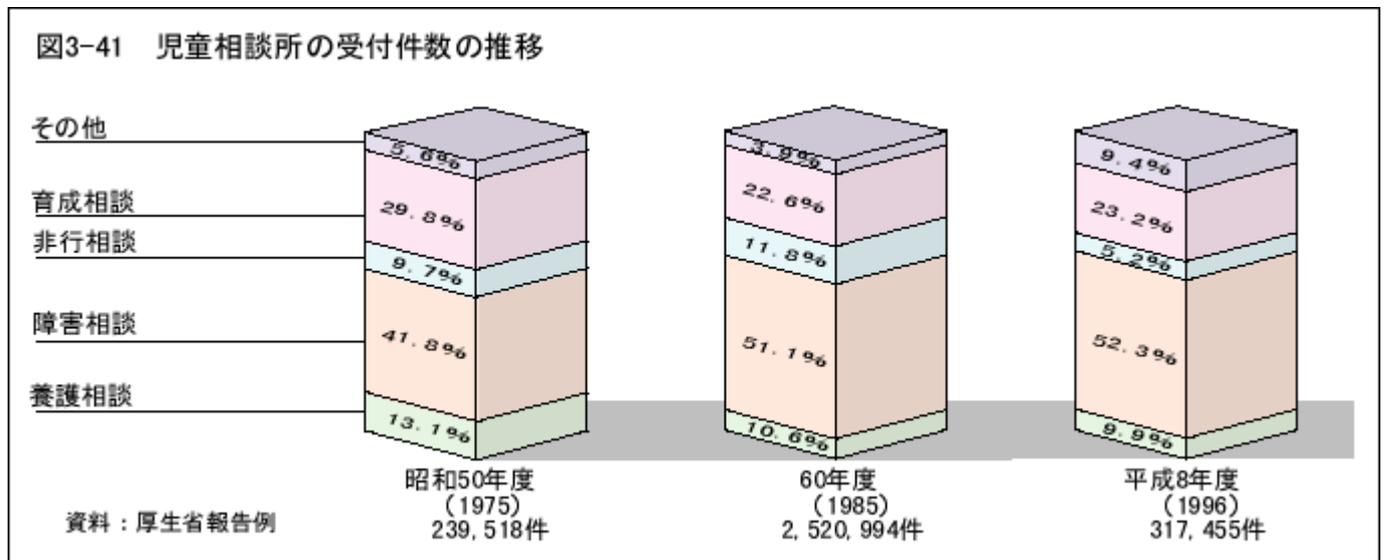
---

---

第1編  
第1部 少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を—  
第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域  
第5節 地域の子育て支援  
(2) 地域における子育て相談，地域が支える子どもの成長

1 地域における子育て相談

図3-41 児童相談所の受付件数の推移



■ 児童相談所において取り扱った相談事例 ■

小学校4年生のA君は、児童相談所に来た時、母親から離れ待合室の隣にポツンと座っていた。母親の訴えは、「親のいうことを聞かないので困っています。最近では、家のお金を持ち出すのが頻繁になり、もう私の手に負えません。この子を施設で治してください。」というものであった。

A君には中学校2年生の姉がいる。姉は赤ちゃんのときからおとなしく、育てやすい子どもだったそうである。大きくなってからも素直で、母親を困らせるようなことはほとんどなかった。しかし、その後に生まれたA君はよく泣いて手のかかる赤ちゃんだったようである。そして歩けるようになると、とにかくよく動き回り、目を離せず、またわがままで、手こずらされることも多かったようである。

そんな中で、母親は「どうしてこの子だけやりにくいのだろう」という思いを強くし、長期出張が多く不在がちの父親の分も、という気持ちで余計にきちんとしつけようと厳しくした。ところが、A君はますますいうことを聞かず、小学校に入ると財布からお金を抜き取ることが始まった。

母親はA君を叱ってばかりだったが、そのうちに顔を見るのも嫌になり、今ではほとんど言葉もかけず、無視するようになっていた。A君が着替えを欲しいといたさない限り、服の洗濯すらしてもらえずに、パジャマは2か月近くも同じものを着ていた。

話を聞いた児童福祉司(児童相談所の相談援助専門職員)は、児童相談所内の検討会議に諮り、時間をかけて親子関係を修復するという方針を立てた上で、母親の大変な気持ちをじっくりと聞いてきた。一方、A君については、心理判定員による心理検査の結果、遊びを通じて情緒の安定を図っていくことが適当と考えられたため、遊戯治療を始めた。最初は、児童相談所の遊戯室でもぎこちなかったA君であったが、遊びの中で徐々に表情も豊かになり、自分の気持ちを率直に表現できるようになってきた。そして何よりも、母親と二人で児童相談所に通って来るのが嬉しくてたまらない様子であった。

6か月程経過して、お金の持ち出しもほとんど無くなり、それにつれて母親の気持ちも少しずつ落ち着いてきた。そして、A君の悪い面だけでなく、良い面にも目がいくようになり、A君の甘えたい気持ちを受け止めることができるようになって、母子の交流が始まっている。母親は、いつもA君の姉と比較していた自分を振り返り、子どもたち一人一人を別の人格として見ることができるようになったという。

■ 地域に溶け込んだ保育園・だん王保育園 ■

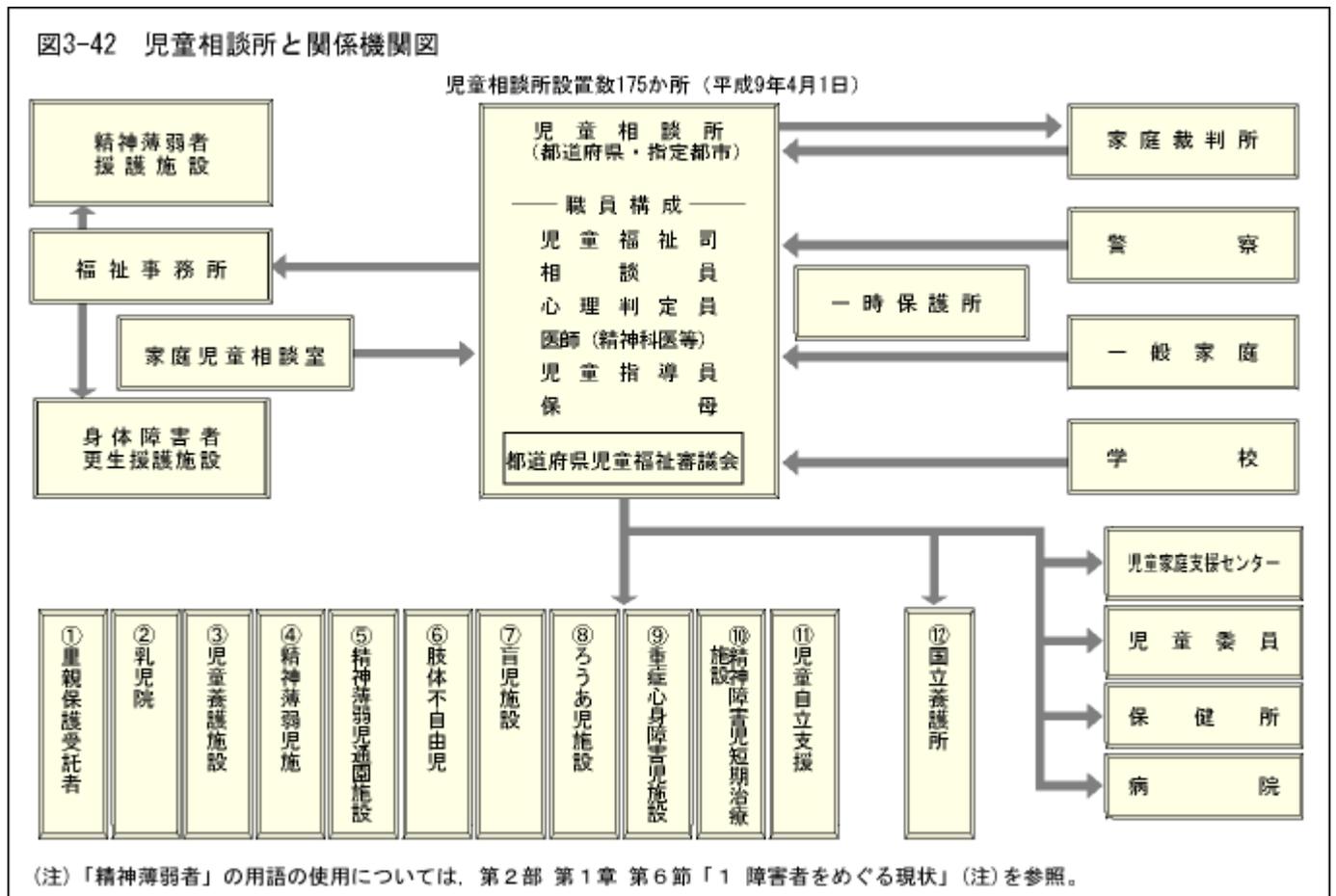
京都・三条京阪駅のすぐそばの壇王法林寺に、地域の人々の生活支援こそ仏の教えの実践とするだん王寺の児童福祉施設がある。後に寺の住職となる信ヶ原文師は、1950(昭和25)年、児童厚生施設「子供の家」、「だん王保育園」を発足させた。1956(昭和31)年には、夜間保育を全国で初めて実施。さらに、戦後経済復興の始まるころ、必死に働いている親、困っている母子家庭や父子家庭のために「児童館」「こども図書館」「子育て相談事業」と次々に児童福祉の事業を展開していった。

同じく事業を支えた住職の妻、知恵子さんは、保母長として子育て相談で日々何件もの電話で親の悩みを聞く。電話相談から両親の面接相談まで発展することもある。「昔は、近所におせっかいの世話焼きおばさんがいて、家庭内のもめ事に首を突っ込み収めてきたんだけど、今はそんな暇人はいないから…」と知恵子さん。電話相談は深夜に及ぶこともあるという。

また、だん王の児童福祉施設を利用するすべての親子のために活動する趣旨で、卒園児やその保護者も含めた「だん王友の会」を結成するなど、卒園後も園とつながりを持っているのがこの特色となっている。

地域の人とのつながりが希薄になっている中、保育園には地域の子育て支援機能を担うことが期待されているが、だん王保育園は、古くから地域とつながり、地域の人々の生活に溶け込み、家族の生活を親身になって支えている。

図3-42 児童相談所と関係機関図



### 1-1 総合的な子育て相談体制の整備が求められる。

これからの子育て支援の課題は、保育サービスの確保・充実のみならず、子育て相談を始めとする子育てに対する社会的支援をいかに総合的に推進していくかである。

核家族化に伴う家族形態の変化や、都市化の進展に伴う近隣との人間関係の希薄化が進行する中で、多くの子育て家族が子育てについて大きな不安を感じている。また、児童相談所への虐待相談件数が急増するなど児童虐待の問題も深刻化している。こうした中で、子育てに不安を感じている親への積極的な援助活動を通じて、子どもの健全な成長・発達を保障するとともに、虐待発生の防止、虐待の早期発見と積極的対応が求められている。

また、最近の少年非行の増加・凶悪化の背景としては、社会的環境のみならず、事の善悪などのしつけが家庭において十分なされていないなど家庭における子育てのあり方も要因と考えられる。こうしたことから、少年本人に対する相談支援にとどまらず、関係機関が連携しながら親を始めとする家庭に対して総合的な支援を行うことも重要となってきた。

相談支援機関においては、単に相談に来るのを待ち構えているばかりでなく、地域に根ざした積極的な子育て相談の実施や情報の提供を行うとともに、相互に十分に連携を図るなど総合的な相談体制を整備することが必要である。

### 1-2 児童相談所には、専門機関として、複雑・多様化する子どもの問題に的確に対応することが求められる。

児童相談所は、子どものあらゆる問題について相談を受け、子どもが置かれた環境などについて調査し、またどのような処遇がその子どもにとって適しているかについて判定をし、必要に応じて指導を行い、施設入所などの措置をとる専門的な行政機関であり、1997（平成9）年5月1日現在、全国に175か所設置されている。近年、児童虐待や少年非行を始め複雑・多様化する子どもの問題に、その専門性を発揮し、的確に対応することが求められる。

また、9年改正法において、児童の入所措置等を決定する際には、児童本人の意向を聴くことを明確化し、児童若しくはその保護者の意向が児童相談所の措置方針と一致しないなどの場合には、医療や法律などの専門家からなる都道府県児童福祉審議会の意見を聴くこととされたが、今後はこうした仕組みも活用化し、子どもの最善の処遇の確保を図ることが強く求められる。

### 1-3 保育所・幼稚園においても、地域全体の子育て支援が求められている。

保育所は地域社会の中でも最も身近な児童福祉施設であり、保育所が有する子育てに関する豊富な知識・技術は、単に保育所入所児やその保護者が利用するだけではなく、地域全体の子育て家庭が活用できるようにしていく必要がある。

こうした観点から、緊急保育対策等5か年事業の一環として、育児不安についての相談・助言や地域の子育てサークルへの支援などを行う地域子育て支援センター事業が推進されている。また、9年改正法においても、広く保育所が乳幼児の育児に関する相談助言に努める旨の規定が設けられたところであり、1997（平成9）年現在で全国460か所の保育所で実施しているこれらの事業については、今後ともできるだけ多くの保育所でこのような役割を果たすことが求められている。

また、幼児教育の専門機関である幼稚園においても、他の相談支援機関と連携して、子育て相談に応じ

たり、子育てネットワークの支援をするなど、地域全体の子育て支援を行うことが求められている。

1-4 児童家庭支援センターには、地域に根ざしたきめ細かな相談支援が求められている。

児童家庭支援センターは、9年改正法により創設された児童福祉施設に附置される施設であり、地域の子どもの福祉に関する各般の問題につき、子どものみならず、母子家庭その他の家庭、地域住民等からの相談に応じ必要な助言を行うなど、総合的な支援・援助を行うことを目的としている。

この施設を活用することにより、児童相談所では対応し切れない地域に根ざしたよりきめ細やかな援助活動を行うとともに、児童相談所や施設との連携等により、問題を抱えている子どもなどに対し、1日24時間いつでも相談を受けることなど、積極的な支援活動を展開することが期待されている。

1-5 その他の相談機関においても、それぞれの専門性を活かした支援が求められる。

子どもに関する相談機関としては、子どもの教育に関する様々な相談を行うために教育委員会が設置する教育センター、教育相談所、家庭教育全般にわたる相談を行う家庭教育電話相談、非行・不良行為、犯罪等に関する相談を行う都道府県警察本部・警察署や、少年の非行の問題についての相談を行う保護観察所、家庭での児童の養育上の様々な問題について相談を行う福祉事務所、児童および妊産婦への援助を行う児童委員等がある。このほか、保健衛生面からは、母子保健センター、市町村保健センターなどがある。

これら子どもに関わる相談機関については、それぞれの専門性を活かしながら、相互に連携することにより、子どもや家庭を支援していくことが求められる。

## 2 地域が支える子どもの成長

### ■ 母親たちの子育てグループ「あきたんKIDS」 ■

秋田県秋田市の官庁街の一角にある県立児童会館で秋田市の子育てグループ「あきたんKIDS」がサークル活動を行っている。誕生日のお祝いやセロハン紙を使った色めがねづくり、手づくりの「あきたんKIDS号」による機関車ごっこなど次から次へと遊びが続く一方、乳母車に子どもを乗せたまま育児雑誌を見ながら情報交換をしている母親の集まりもある。

あきたんKIDSが結成されたのは1992(平成4)年。夫の転勤で東京から秋田に引っ越してきた1人の母親が、子育ての集まりが全くなかったために始めた。創始者の転勤で一時は消滅の危機にさらされたが、当時会員として参加していた5人の母親が会を存続させる原動力となった。

現在の代表を務めている遠藤薫さん(30)もその一人。遠藤さんが会の存在を知ったのは、最初の子どもを出産し、子どもが嘔吐しただけで救急車を呼ぼうと考えたほど、不安に満ちた日々を送っているころだった。子どもの毎日の食事の内容や着せる子ども服など、ほんの小さなことでも誰かに相談したり、情報交換したかったという。出産すると、同じ年ごろの子どもを持つ母親たちとの交流が欲しくてたまらなかった。

あきたんKIDSが誕生してからこのグループ活動が広く知られるようになって、いまでは市内に同様の活動をする集まり(グループ)が約20ある。

### ■ 羽根木プレーパーク ■

羽根木プレーパークは普通の公園のようにきれいに整備されていない。手作りの遊具が置かれていて、でこぼこで穴だらけで、廃材などが散財している雑然とした遊び場である。

この遊び場では、子どもたちの好奇心や欲求を大切に、彼らのやりたいことができる限り実現される場にしようとして世田谷区と連携して地域の父母たちが、「プレーリーダー」と呼ばれる遊び場に常駐している人と一緒に直接運営に当たっている。ここでは、工具や火も使うこともできる。廃材で小屋を建てたり、シャベルで大穴を掘ったり、ダムや水路を作ったり、木になわをかけたり、よじ登ったり、ときには泥団子の戦いなども起こる。

「たき火を公園の中でするのは危険」「廃材やゴミが散らばって不衛生」「子どもの声がうるさい」など、近隣の人々からの苦情もある。しかし、遊びは子どもの生活であり、子どもたちは、自分の責任で自由に遊ぶことによって、創造性や社会性など生きていく上で必要なものを身につけることができるという考え方によって、羽根木プレーパークは支えられてきた。

羽根木プレーパークには禁止事項の看板は立っていない。代わりに「自分の責任で自由に遊ぶ」という看板が掲げられている。

## 2-1 子育て中の親たちの子育てサークルが各地に数多く生まれている。

子育て中の親たちが子どもを連れて集まり、子ども同士遊ばせながら、学習や情報交換をしたり、運動会やクリスマスなどの行事を共同で実施したりする子育てサークルが各地に数多く生まれている。これらのサークルは子ども数の減少で得にくくなった集団で遊ぶ経験や単独の親子では実施しにくい行事などの経験を与え、子どもの成長を支えるほか、孤立しがちな専業主婦の子育てを支える役割も果たしている。また、これらは、第4節で述べたような民間非営利団体（NPO：Non Profit Organization）としての特徴である多元主義で活動しているため、気の合う人たちのいるサークルを選んで参加することができる。

いわゆる公園デビュー問題は、子どもが歩き始めるころ、人間関係の希薄な郊外地域に住み、一人で子育てをする専業主婦が、子育て仲間と子どもの遊び相手を求め、公園に出かける問題であるが、この子育て仲間は、収入も学歴も生活様式も極めて同質な集団によって形成されている。幸いに、子育て仲間に受け入れられ、無事「公園デビュー」を果たすことができれば、母親は子育てストレスの解消ができ、また、子どもは遊び相手が得られることになるが、異質な者は排除されることとなり、母親は追いつめられることになる。

この問題は、父親の子育て参画が進み、また、地域社会が多様性を取り戻し、家庭や地域が母親の子育てで不安やストレスを受け止めることができるようになれば、それ自体いずれ解決していくものと考えられるが、子育てサークルは、今現在この問題に悩む親子にとっての支援にもなっている。さらに、これらの子育てサークルが集まって情報交換や共同の事業を行うようなネットワークも形成されている。

## 2-2 子どもたちの多様な活動を支える大人たちの活動が地域で展開されている。

遊びや自然体験やボランティアなど、子どもたちの多様な活動を支える大人たちの活動が、地域で展開されている。

従来からの子ども会活動やPTAによる活動のほか、近年では、建築や農業、美術や演劇などに関わる地域の専門家がその専門性を活かして、子どもたちの体験学習を支援する活動や、子どもたちが、戸外で、管理するのではなく遊びの相談にのってくれる遊びの指導者と共に、異年齢の子ども集団の中で、自分の責任で、自由に創造性を発揮して遊べる遊び場を設置する活動なども各地で行われている。