

過疎地域の子育て支援における共助の仕組みについて

～京都市京北地域の「京北にここにこ・わくわくネットワーク協議会」を事例として～

京都市総合企画局市長公室広報担当（京都大学大学院 安寧の都市ユニット3期生） 逢坂 剛史

京都大学大学院 安寧の都市ユニット 土井 勉

京都大学大学院 安寧の都市ユニット 孔 相権

1. はじめに

(1) 背景と研究目的

① 過疎地域の現状と課題

少子高齢化が著しく進行する過疎地域における子育て環境は、集落内や隣近所に同年代の子どもがいないことから母子が地域で孤立したり、また都会と比較して子育て支援施設・体制が不足することなどから厳しいものと推察される。また、都市部や大都市に編入合併した旧市町村の過疎地域は、合併による行政事業の再編・廃止等により手厚い子育て支援から後退せざるを得ない状況になっていると考えられる。

そのため地域の将来を担う後継者としての子どもに着目すると、子どもを増やし地域の後継者として育てていくことが地域の活性化や維持存続のために重要であり、特に過疎地域においては子どもを生み育てやすい環境・支援が必要不可欠であると考えられる。

② 地域による子育て支援の意義

渡辺秀樹¹⁾によると、近代産業社会における核家族化のもとでは親と子のみの単純な育児構造であり、親が子どもの育児システムあるいは育児ネットワークを適切にコーディネートすることを可能にする育児関連の社会的な諸主体（機関）を核家族の外部に用意することが不可欠であると、育児は家族単独で担えないものとして地域による子育て支援の重要性を示唆している。

以上の背景を踏まえ、本研究の目的は、過疎地域における就学前の乳幼児を対象に地域の共助による子育て支援に着目し、その子育て支援の共助の仕組みを調べ安寧な地域形成を行うための知見を提供することにある。

なお、本稿は京都市職員としての職務や立場ではなく、京都大学大学院安寧の都市ユニットの研究活動としての成果である。

(2) 調査対象地域とその概要

調査対象地域としては、平成17年4月に京都市に編入合併した京都市右京区京北地域（旧北桑田郡京北町）とする。

① 京都市右京区京北地域の概要

当該地域は、京都市北部の山間地域に位置し、大阪市と匹敵する面積217.68km²を有し森林が93%占め、大小63の集落が散在している広大で自然環境に恵まれた地域

である。昭和30年に旧6町村が合併して京北町となり、平成17年4月には京都市に編入合併された。現在は人口減少が進み、合併時で人口6,257人、最新のデータで人口は5,633人、世帯数2,052、高齢化率36.9%となっている。

昭和45年に旧京北町において過疎地域対策緊急措置法の地域指定を受けて以来、引き続き当該地域は過疎地域の指定を受けている。

② 京北地域の子育ての状況

a) 年々減少する出生数

出生数が年々減少しており、平成18年度には34人であったが、平成23年度には19人となり大変厳しい状況にある（図-1）。

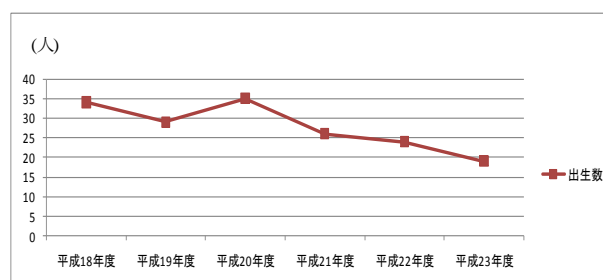


図-1 年度別出生数

b) きょうだいが多い（3人目以上の子どもが多い）

京北地域における各年度生まれの子どもが何人目であるのか図-2をみると、平成20年度から22年度にかけて毎年3人目以上の割合が高くなっていくことがわかる。また、全国調査との参考比較であるが、出生動向基本調査⁵⁾の「結婚持続期間15～19年の夫婦の出生子ども数」と同年度で比較すると、3人目以上の割合が全国調査が21.6%であるのに対して京北地域は39.2%と大きく差がある。これは1人目、2人目を子育て中の母親が3人目、4人目を生んでいる。きょうだいが多くことから、現在の子育て環境に一定満足しているとも考えられ、背景を明らかにすることが本研究の目的の一つである。

c) 子育て関連の行政施設

保育所4箇所（1箇所休所中）、児童療育所1箇所、児童館はない。他に小学校が3校、中学校が1校ある。

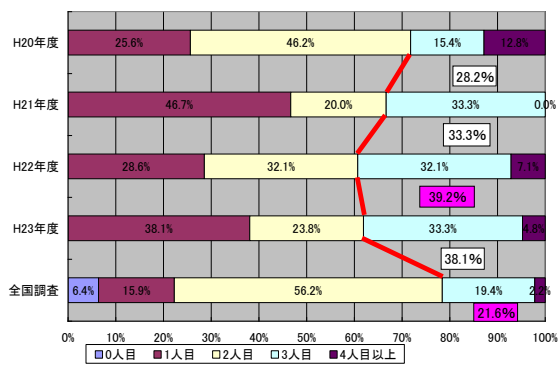


図-2 年度別きょうだいの状況

d) 京北にここ広場

京北地域の中心の周山地区にある京北合同庁舎3階に当該広場がある。この広場は毎週2回の午前中に地域の子どもと母親が自由に集い情報交換などの交流がなされ、滑り台やブランコなどの大型玩具等で遊んだり、絵本の読み聞かせなどの事業が行われる場である。行政が場所を提供し、地域の各種団体による共助の仕組みが整った子育て支援の拠点である。

2. 調査方法及び資料

本研究は就学前の乳幼児の子育てを対象とし、母子交流の場「京北にここ広場」を運営する「京北にここ・わくわくネットワーク協議会」（以下「ネットワーク」という。）に着目し、現地踏査を行い当該ネットワークに関連する人物、行政担当者へのインタビュー、前身の団体も含む広報誌のバックナンバーや総会資料等から分析調査を行った。

(1) 子育て支援団体の広報誌等

ネットワークが発行する広報誌やその前身団体の広報誌の全バックナンバー（全106号）やネットワークの総会資料を御好意により入手した。

(2) 各事業や全体会議への参加

事前の現地調査も含め計6回現地に赴き、「にここ広場」やクリスマス会などのネットワークの事業に3回、全体会議に1回参加した。

3. 収集資料及び関係者インタビュー等による分析

(1) 合併後から現在までの自助・共助・公助の経過

収集した資料やネットワーク関係者のインタビュー、電話やEメールによるやりとりから京北地域における母子交流の場をめぐる自助・共助・公助の経過を図-3のとおりまとめ、以下に述べる。

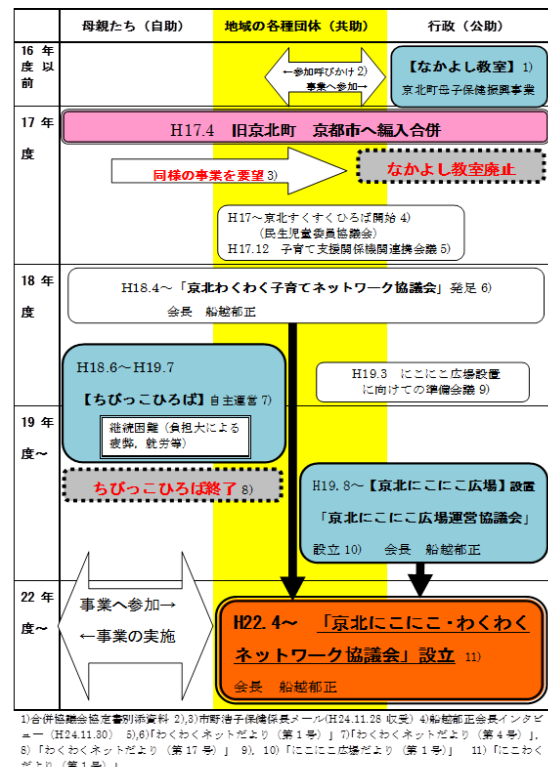


図-3 母子交流の場をめぐる経過

①公助の衰退（旧京北町の事業の廃止）

旧京北町の保健センターにおいて、「なかよし教室」という2歳半から保育所入所までの幼児及び保護者を対象とした母子保健振興事業が行われていた。平成17年4月の編入合併により京都市の制度に統一されることになったことから、平成16年度をもって事業が事実上廃止された⑥。

②共助の芽生え

行政担当者が「なかよし教室」の事業が合併により継続できなくなることや従前の行政主導になっていた事業を地域に広げていく必要性を感じていたことから、民生児童委員に子育て支援を一緒に考えるよう呼びかけたことがきっかけで、子どもと母親を対象にともに歌やダンス、絵本の読み聞かせなどを月1回程度行う「京北すくすくひろば」が始まった。

その「京北すくすくひろば」がベースとなり、民生児童委員協議会、社会福祉協議会等が中心となり、平成18年4月に「京北わくわく子育てネットワーク協議会」が発足され、現在ネットワークで行われている主な事業が実施されるようになった。

③母親たちによる自助の活動と挫折

一方で、旧町の「なかよし教室」の再開または同種の事業の実施を要望する子育てサークルの代表者たちが、行政機関や自治振興会等の関係機関に働きかけを行うが実現しなかった。平成18年6月から自ら老人児童センター和室において「ちびっこひろば」を立ち上げ、遊びや絵本を読む、プールや散歩などを月4回程、2時

間の事業を開始した。

しかし、活動は母親たちの就労やそれに伴う子どもの保育所入所やひろばの運営の負担などから継続が困難となり、平成19年7月には約1年間の活動を終え、その役割が「京北にこここ広場」に移行することになった。

④「京北にこここ広場」の誕生

平成19年8月に「京北にこここ広場」が旧京北町議会議員控室であった部屋に設置された。同時にその運営のために「京北にこここ広場運営協議会」が設立され、子ども支援だけでなく高齢者支援の要素を入れ、「ちびっこひろば」ではいなかった専任の管理人を置き、「にこここ広場」を運営することになった。

⑤「京北にこここ・わくわくネットワーク協議会」の設立

平成22年4月1日（総会は4月16日）には、「京北わくわく子育てネットワーク協議会」と「京北にこここ広場運営協議会」とが統合して「京北にこここ・わくわくネットワーク協議会」が設立された。いずれの団体も会長が同一であることと、どちらも子育て支援に関する事業を行い重複することなどから統合され「にこここ広場」の運営も引き継がれた。

(2)「京北にこここ・わくわくネットワーク協議会」の概要

会長	船越郁正（民生児童委員協議会）
構成団体	民生児童委員協議会，社会福祉協議会，ボランティア連絡協議会，地域包括支援センター，自治振興会 保育所，小中学校，児童療育所，京北出張所保健担当・福祉担当，右京子ども支援センター
子育て関連の事業一覧	京北にこここ広場，子育て講演会，食べるの大好きっ子教室，クリスマス会，周年事業，広報誌発行等
予算財源等	年間予算は約30万円で，財源は社協や自治振興会，民生児童委員協議会からの補助金，そしてその他補助事業への申請によるものが主であり，事業に係る参加費は原則無料である。

(3)「京北にこここ広場」の機能と効果

この広場は母子が交流し遊びを行う場であり、各種事業開催時には、保育ルームとしての機能も合わせもっている。

利用者の声を聞くと、「近所に母子がいないので、ここで友達ができ情報交換の場として有意義」という意見や開設当初に広場の立ち上げを要望していた母親達は「子どもを安心して遊ばせることが出来、母親たちも気

軽におしゃべりし、子育ての情報交換が出来る場」，「広場があることで子育ての孤独や悩みが軽くなった方も多いと思います」，「地域を超えてお母さんたちの友達が出来ました」という意見などが「にこわくだより」に掲載されており、同じ境遇にある母親同士の悩みや不安を解消する効果がある。

平成25年1月には、平成19年8月の開設以来の親子・関係者の述べ利用者が1万人を超えた。

(4)地域全体で見守るための広報誌

京北地域の各戸に配布される広報誌には、子どもの顔写真と名前、年齢、居住地域が掲載され地域全体で子どもの成長状況を見守ることができる。

また、行政事業も含む地域の行事予定カレンダーを掲載し、事業を一目でわかるよう子育て事業、高齢者事業、そして両対象の事業とわかりやすく工夫されている。

(5)ネットワークによる子育て支援の継続の要因

「にこここ広場」設置から5年、そしてわくわく子育てネットワークの発足から6年経過し、子育て支援の取組が継続しているが、母親がネットワーク運営に参画させずに利用者に特化していることや「にこここ広場」において専任の管理人を配置したこと、そしてネットワークメンバーがそれぞれの所属団体から参加していることから個人への負担感が少ないことも挙げられる。

(6)子育て支援の活動を支える行政の役割

地域の各種団体のネットワークの活動を支える行政の役割として次の3点が挙げられる。

まず、合同庁舎の1室を「にこここ広場」の常設の場として無償貸与していることが挙げられる。

次に、地域による子育て支援の仕掛けづくりである。旧京北町の時代から子育て支援に関わってこられた右京区京北出張所の市野浩子保健係長によると、子育て支援事業が行政主導となり地域への広がりがなかったことや、合併を機に旧京北町の事業ができなくなることを懸念し、民生児童委員への子育て支援の協力の仕掛けづくりを行政が行った結果、民生児童委員による「京北すくすくひろば」がスタートすることとなり、民生児童委員のメンバーにも子育て支援の重要性が浸透し、「京北わくわく子育てネットワーク協議会」や現在のネットワークの礎となった。

最後に、行政担当者が地域の各種団体のひとつとしてネットワークに参画し連携していることである。行政からの専門的な情報の提供だけでなく、住民対行政の対立構造ではなく対等の立場で参画していることから、行政的視点に偏らない自由な意見交換や議論をすることにより、虐待予防や問題ケースへの対応などの本来の行政施策へのフィードバックも期待できる。

4. 考察

(1) 子育て支援における安寧な共助の仕組み

著者が考える地域における子育て支援の安寧な自助・共助・公助の仕組みを考察したい。この場合それぞれの子育てや支援の主体に着目し、自助とは母親や父親そして家族等の主体、公助は主に行政機関を主体とし、共助は自助・公助を除く地域主体の活動と定義する。

今日の核家族化された社会における子育てでは母親や家族の自助だけでは負担が大きく限界があり、虐待などの問題が起きやすい構造にあることから、地域全体の共助で支えていくことが健全な子育てや地域貢献そして地域の維持存続にもつながり望ましい姿だと考える。つまり、子育て支援に関して自助・共助・公助のバランスを考えた時に共助の割合が高く充実している状態が安寧な地域であると考え。以下合併直後の公助の衰退から、自助の活動と限界、そして現在の状況について考察する。

①自助と公助のみの状態

合併前は、共助がなく自助と公助が同じバランスであった。行政による「なかよし教室」や出産祝金事業や医療費助成などの手厚い子育て支援事業が行われていたことから公助が充実していた。

②自助の割合が大きい状態

合併後は旧京北町子育て支援事業が廃止されたことから公助の割合が低くなり、民生児童委員による「京北すくすく広場」が始まっていたが、母子交流の場の設置を求める母親たちの要望は届かず「ちびっこひろば」を自主運営する状態であり、自助の割合が高い状況であった。

③自助・共助・公助の最適なバランスが取れた状態

現在は図-4のとおり「にこにこ広場」の運営がなされ、ネットワークが統合し現在の様々な子育て支援の事業が行われ、またその活動が継続している。まさに著者の考える子育て支援における安寧な共助の仕組みとなっている。

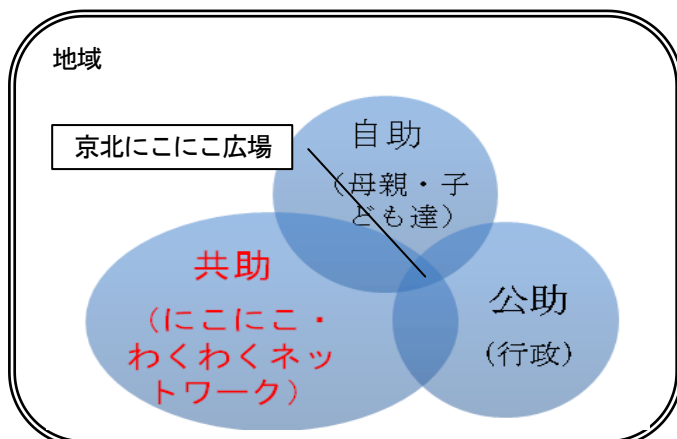


図-4 子育て支援の仕組みのイメージ (安寧な状態)

(2) 母親達を参画させない継続の仕組み

「ちびっこひろば」ではサークル代表の母親たちが中心に利用者であり運営者であったことにより負担感や就労による世代交代などが継続しなかった理由と考えられる。

「にこにこ広場」が継続している理由としては、専任の管理人を置いたこと、負担感や子どもの成長に伴う世代交代などを考慮しネットワーク運営に母親達を参画させないこと、そして事業を無料で参加させやすくするなど、母子が利用者に特化していることが考えられる。

(3) 共助の活動を陰で支える行政の役割

共助の活動に対し、直接的な金銭支援や事業メニューがないとしても、「にこにこ広場」の場所を無償提供することや行政担当者がネットワークに参画し対等の立場・水平な関係を構築していることにより、よりよい支援や子どもの虐待防止や問題ケースへの連携対応等につながっていると考えられる。また、合併直後の危機感から地域への仕掛けも行い、ネットワーク立ち上げ後もマンパワーの提供を通して継続的に関わることで行政の果たす役割があることがわかった。

5. 結論

京北地域における子育て支援の取組は、京都市への編入合併に伴う行政事業の廃止をきっかけに、自助から共助へ、地域の各種団体のネットワークによる充実した子育て支援の活動が生まれたことから、共助の充実した自助・共助・公助の最適なバランスがとれ、都市部と比較して不足する資源を補う子育て支援における安寧な仕組みのある地域であることが明らかになった。

また、自助の活動の失敗から母親を利用者に特化させ、専任の広場の管理人の配置や事業を無料にするなど母親達の負担感を取り除き継続する仕組みを確立し、現在までその共助の活動が継続していることが明らかになった。

さらに、行政が地域の課題解決のための地域への仕掛けづくりやネットワークに参画連携することにより、様々な子育て支援に係る情報やマンパワーの提供だけでなく、共助の活動を地域と共に行うことによって行政施策へのフィードバックが期待できるなどその果たす役割が明らかになった。

参考文献

- 1) 渡辺秀樹(1994)「第4章現代の親子関係の社会的分析—育児社会論序説—」,社会保障研究所編,『現代家族と社会保障』東京大学出版会
- 2) 「第14回出生動向基本調査—結婚と出産に関する全国調査—」(2010)国立社会保障・人口問題研究所,pp4表-2,
- 3) 「合併協議会第5回資料」京都市・京北町合併協議会
- 4) 「京(みやこ)・地域福祉パイロット事業活動事例集」(2012)京都市保健福祉局生活福祉部地域福祉課 pp24-25
- 5) 「合併協定書別添資料」京都市・京北町合併協議会
- 6) 京都市過疎地域自立促進計画(平成22年度～平成27年度)(2011),京都市
- 7) 京都市総合企画局情報化推進室情報統計担当:京都市統計情報 HP(<http://www.city.kyoto.jp/sogo/toukei/>)