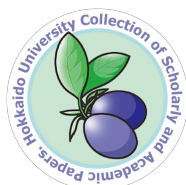




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	現代自治体子育て・教育行政の調査研究（2）：北海道芽室町の子育て・教育行政と子どもの権利条例
Author(s)	横井，敏郎；辻村，貴洋；篠原，岳司 他
Citation	公教育システム研究，8， 1-54
Issue Date	2009-03-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38172
Type	departmental bulletin paper
File Information	01_p1-54.pdf



現代自治体子育て・教育行政の調査研究(2)

——北海道芽室町の子育て・教育行政と子どもの権利条例——

横井敏郎¹⁾・辻村貴洋²⁾・篠原岳司・市原純³⁾・横関理恵⁴⁾・
小俣溪⁵⁾・河門前冬美・田巻直也・津田紗希子・佐渡かおり・
新谷康子・牧野友美・松家一樹

— 目 次 —

はじめに	辻村貴洋
1 現代の自治体における子育てのまちづくり	
2 調査の対象と概要	
第1章 芽室町のエ育行政と子どもの権利条例	
1 はじめに	篠原岳司
2 芽室町の教育行政	河門前冬美・横井敏郎
3 子どもの権利条例の制定	牧野友美
4 子どもの権利条例のとらえ方とその取り組み	松家一樹・横井敏郎
5 まとめ	松家一樹・牧野友美
第2章 子育て行政の総合化と住民との協働	
1 はじめに	市原純
2 子育て支援課の設置とその活動	津田紗希子
3 要保護児童対策協議会の活動	田巻直也
4 芽室町保育所行政の現状と課題	横関理恵
5 住民の自主的な子育て支援の活動	新谷康子・市原純
6 子育て行政の総合化と住民の協働	
おわりに	辻村貴洋
キーワード：子育て支援課、子どもの権利条例、子育てサークル、芽室町	

¹⁾ 北海道大学大学院教育学研究院准教授

²⁾ 以下、北海道大学大学院教育学院博士後期課程3年

³⁾ 北海道大学大学院教育学院博士後期課程1年

⁴⁾ 以下、北海道大学大学院教育学院修士課程1年

⁵⁾ 以下、北海道大学教育学部3年

はじめに

1 現代の自治体における子育てのまちづくり

本稿は、昨年度の恵庭市調査から引き続き、現代におけるわが国自治体の子育て支援・教育行政を調査し、その実態と課題、成果を明らかにすることを目的とする。

昨年度の調査からは、恵庭市の子育て・教育政策が一定の成功を生んでいる要因・条件として以下の四点を挙げた。それは第一に、子育て・教育政策をまちづくり政策の中に明確に位置づけていることである。これにかかわって第二に、厳しい財政状況のもとでも市費を積極的に投じて、公的条件整備が図られていることである。そして第三に、子どもの成長発達を、生涯学習および家庭・地域の中で実現するものとしてとらえる視点を有していることである。さらに第四に、地域住民の自主的自律的な活動に依拠して、子育て・教育の充実を期していることである。これらに加えて恵庭市は、札幌市のベッドタウンとして機能する地理的要因もあり、子育て・教育政策の充実を図ることが、人口増加にもつながっている自治体である。しかし調査では、学校図書館活動の充実やコミュニティスクールの取り組みなど、主に学校教育とまちづくりを中心に上げており、市立保育所の撤退、民営化の計画案の存在等、就学前の子育て政策に関する事例分析は十分に行っていなかった。

1986年に施行された「男女雇用機会均等法」以降、「育児休業法」（1992、1995より「育児・介護休業法」）の制定や、1994年にスタートした「緊急保育対策等五カ年事業」による保育時間の延長、さらには2001年に打ち出された「待機児童ゼロ作戦」による自治体独自の保育施設の充実化が図られてきた。しかし、財政状況が厳しい自治体においては、公立保育所の民営化や、認可外保育所への補助金による待機児童の解消など、経済的な視点からの子育ての効率化が進行している。認定子ども園の設置においても、自治体の経済力によって様々な形態がとられており、充実した子育て支援となり得るかどうかは慎重に吟味していく必要がある。

こうした子育て・教育行政における公的支援の縮小傾向がみられる一方で、自立した自治体を目指し、子育て行政の一元化を図っているケースが徐々に増えてきている。たとえば長野県駒ヶ根市では、2004年4月、教育長の発案をもとにして、市教育委員会に子育て家庭教育係・母子保健係・幼児教育係・学校教育係から成る「子ども課」が設置されている。この「子ども課」の設置は、従来の縦割りの行政機構を再編することで、妊娠から青少年期までの子どもの発達段階に応じた支援の一貫した実施を可能にした取り組みと評価できよう¹。

行政機構の再編とは別に、まちづくりの中に子どもを位置づけようとする自治体政策として、子どもの権利条例の制定を挙げることができよう。当研究グループでは、2004年度に北海道奈井江町の調査を行い、首長のリーダーシップのもとで、町教育委員会が中心となり、子どもを含めた住民参加型で進められた子どもの権利条例の制定・実施過程を分析した。そして、自立、自治、参加のまちづくりの中で、子どもも大人とともに町を構成するパートナーとして位置づけられていることを取り上げた。また、条例の学習をはじめと

¹ 安宅仁人「駒ヶ根市教育委員会「子ども課」の設置に関する調査報告」（2007年度科研報告書、基盤研究（C）研究成果報告書、研究代表者横井敏郎『地方分権化による都道府県教育行政構造の変動に関する実証的研究』）

して、子ども会議や町長と語る会など、主に学校教育の中に条例の理念を取り入れた実践が導入されていったプロセスを明らかにした。これをさらに推進させていくために、町の施策と町民の意識を高め、制度を使いこなしていく力量が求められることを課題として提示した。また、教育委員会が中心であることから、町の総合的な施策推進のための行政組織についても検討が必要であるとした。

そこで本調査では、子どもの権利条例を策定し、さらに子ども行政を担う子育て支援課を組織している北海道芽室町を取り上げる。そして、自主・自立を目指す自治体の実態分析を通じて、積極的な子育て支援施策の理念や考え方、またそれが可能となっている条件を明らかにしたい。

2 調査の対象と概要

北海道芽室町は、十勝平野の中央部に位置しており、小麦・てんさい・馬鈴薯・豆類・スイートコーンなどの畑作を基幹産業とする人口 19,172 人の町である（図 1）。近年は、管内最大の都市である帯広市と隣接している東芽室地区の宅地開発が進められ、周辺市町村が人口減少傾向にあるなか、芽室町の人口は増加を続けている（表 1）。

2006 年 8 月には、公立芽室病院が世界保健機構とユニセフにより「赤ちゃんにやさしい病院」に認定されている。さらに、町には 3 つの老人福祉施設、2 つの児童館、その他、多数の生活館・地域福祉館、農業研修センター、林業研修センター、コミュニティセンターなどの福祉施設があり、町営プール、総合体育館、スキー場などの公共スポーツ施設も充実している。また、町はゲートボール発祥の地としても親しまれており、1987 年からは、毎年 9 月初旬に「発祥の地杯全国ゲートボール大会」が町で開催されている。

表 1 芽室町の人口

	世帯数	人 口
1993	5,297	16,906
1998	5,980	17,805
2003	6,622	18,466
2008	7,395	19,435

各年 9 月末現在の住民基本台帳による（2008 は 12 月 25 日現在）

図 1 芽室町の位置



また、2004年2月には帯広市及び中札内村との法定合併協議会入りを断念し、自主・自立のまちづくりを選択した。そして、「男女共同参画推進条例」(2004.4.1)や「めむろまちづくり参加条例」(2004.5.1)を制定して、行政への町民参加体制を整備しつつある。さらに2007年3月には「芽室町自治基本条例」を制定し、この中で町民参加の町政を推進する条項が定められている。2008年度に町民参加の手続きを経て進められている取り組みは、町の行政計画の審議会、町の施設運営に関わる委員会および協議会や、指定管理者評価委員会のほか、「学校給食運営協議会」、「芽室町環境審議会」、「芽室町保育所基本計画の策定」、「芽室町地域伸エネルギービジョン策定委員会」、「芽室町介護保険運営等協議会」、「国民健康保険運営協議会」など、多岐にわたっている²。

2008年4月には「第4期芽室町総合計画」(2008～2017)を策定し、「みどりの中で こどもにやさしく 思いやりと 活力に満ちた 協働のまち」を、まちの将来像として設定している。現町長の宮西義憲は、「芽室町子どもの権利条例」を制定した際、町教育委員会教育長を務めており、町長選挙のマニフェストには、「子育てがしやすいまち」、「加齢の歓びを実感できるまち」、「農業を核として経済が循環するまち」、「きびしい行財政でも希望と活力があふれるまち」を掲げて当選した。なかでも「子育てがしやすいまち」については、役場内横断プロジェクトとして「子育ての木委員会」を設置し、「赤ちゃんとお母さんの成長にあわせながら、統合的・系統的に多くの手をさしのべるまち」を目指すことが最初に挙げられている。この子育ての木のイメージ図は、下のとおりである。このプロジェクトの中心として活動しているのが、新設された子育て支援課とみられる。

そこで調査では、まず、町の子育て・教育行政について、宮西町長と子育て支援課及び町教育委員会へのヒアリングを行った。また、条例に関する取り組みの実施状況を知るために、町内の小学校及び保育所へのヒアリングを実施し、条例検討委員にも話を伺った。

さらに、芽室町の特色として、子育てに関する多数の支援サークルの存在が挙げられる。奈井江町の調査の際に、条例制定委員として加わっていた KID'S NET ないえ代表の大澤由香氏より、芽室の子育て支援サークルについて聞いていた。このサークルは、町民の自主的な活動に加えて、町の保健師が支援している点が特徴である。このため、



図2 「子育ての木」イメージ図

(出典：宮西義憲氏町長選挙マニフェストより)

² 芽室町 HP 参照 (http://www.memuro.net/machijyourei/sanka_tetsuzuki/s_jyourei.htm)

保健師及びいくつかの子育て支援サークル代表へのヒアリングを実施した。

また、子育ての木にも位置付けられているように、町では特別支援教育へも力を入れており、芽室町の特別支援教育懇談会代表にも調査に協力をいただいた。

なお、調査経過は以下の通りである（すべて 2008 年に実施）。

- 6月 5日 ○芽室町長ヒアリング（宮西義憲町長）
○芽室町子育て支援課ヒアリング（西科純：子育て支援課長、大石秀人：同課児童係）
- 6月 6日 ○芽室町教育委員会ヒアリング（岸本昇：芽室町教育委員会教育長、笹島優司：同学校教育課長、谷保義明：同社会教育課長）
- 7月 10日 ○芽室町子育て支援課保健師ヒアリング（西科純：子育て支援課長、高谷真理子：子育て支援係保健師、本内紀美子：同前、側瀬美和：同係主任）
○芽室つつなん保育所ヒアリング（貫田光枝：主任保育士）
- 7月 11日 ○子育て支援グループ・育児サークルヒアリング（西藤幸栄：子育て支援サークルあさがお代表、青木久美子：育児サークルはぐ☆Hugの会代表）
○育児ネット芽室ヒアリング（立川美穂：サポートリーダー、片桐和江：育児ネットめむろ会長、豊田清美：援助会員・元サポートリーダー）
○芽室西小学校ヒアリング（岩野真志：芽室西小学校長、原見寿史：同校教頭）
○芽室町子どもの権利条例検討委員ヒアリング（竹内光男：帯広市立東小学校校長・前芽室西小学校校長）
- 8月 4日 ○芽室町特別支援協議会ヒアリング（鹿川靖子：芽室町の特別支援教育懇談会代表）

第1章 芽室町教育行政と子どもの権利条例

1. はじめに

本章では、芽室町教育行政と子育て支援の調査報告全体の中で、特に教育行政の諸施策に着目し、その現状と課題を明らかにする。その中では、2006年4月に施行した「芽室町子どもの権利に関する条例」の内容と実態にも迫ることとする。

分権改革以降、芽室町では自治基本条例、まちづくり参加条例が制定されるなど、厳しい財政状況の中でも住民・地域・企業・行政の協働による自立と参加を基礎にしたまちづくりが目指されている。教育行政もまた町行政の基本方針に倣いながら、学校への独自の人員配置などを進めている。一方で他の自治体では、駒ヶ根市のような子ども行政の総合化も見られており、現代の自治体は教育行政の組織と運営に関しても自主的な改革が可能な状況にある。それでは、芽室町における教育行政はいかなる実態にあるのだろうか。現代自治体子育て・教育行政の特質を探るためにも、子どもの権利保障と子育て支援拡充への積極性を示す町長部局の理念を念頭に置きながら、芽室町教育行政の現状と課題を具体的な諸施策から明らかにしたい（第2節）。

また教育行政の実態に迫る中において、芽室町の子どもの権利条例の制定にも注目する必要がある。全国では、2000年12月の川崎市、2002年3月の北海道奈井江町、2008年11月の札幌市など、国連の「子どもの権利条約」の理念を条例によって総合的および個別的に保障する自治体が増えている³。「子育てのしやすいまち」を目指す芽室町においても、

³ 総合的保障とは、子どもの権利保障の実現と権利侵害に対する救済、そして子ども施策の推進や検証のあり方について、理念、制度、施策が総合的に盛り込まれた「総合条例」を指す。「総合条例」については、全国で13の自治体が制定している（2008年1月の時点）。一方、地域や自治体の事情により、子どもの権利の個別的保障に特化する「個別条例」の制定は、全国で16例ある（2008年1月の時点）。詳しくは、子どもの権

国の法制化を待たず町独自に条例を制定させている。では、芽室町における子どもの権利条例は、町の教育行政にいかなるインパクトを与えているのだろうか。例えば札幌市などでは、条例の制定が子ども行政関連部局の横断的な関係を生みだし、条例制定への住民の積極参加ももたらしている⁴。これらの観点は、芽室町行政が追求する自立と参加の理念とも関わり、町の教育行政の現状と課題をつかむための視点の一つとなるだろう。そこで本章では、芽室町子どもの権利条例の制定過程と内容を検討し（第3節）、条例制定後の実施状況と町内の受け止め方（第4節）にも着目していく。その中で、条例制定の意義と課題を明らかにし、芽室町教育行政研究の一部に位置づけていきたい。

2 芽室町教育行政

芽室町は自治基本条例、まちづくり参加条例、男女共同参画推進条例などによって住民の自治と参加にもとづくまちづくりの仕組みを定め、自立と協働のまちづくりを先進的に推進している。子どもの権利条例もそうしたまちづくりの取り組みの一環であるが、これの制定プロセスやその内容等については次節で扱うこととする。その前に本節では、こうした自治と参加、子どもの権利保障と子育て支援の拡充を進める芽室町がいかなる教育行政を行い、教育の充実に取り組んでいるかを検討したい。

（1）学校数・児童数・統廃合

芽室町には、平成19年4月10日現在、小学校が4校、中学校が3校あり、そのうち小学校は市街地に2校、中学校は市街地に2校となっている。児童・生徒数は小学校4校で1,249人、中学校は3校で654人となっている⁵。芽室町の小学校、中学校は統廃合が進み現在の数となった。例えば芽室西小学校は、昭和51年に開校し、平成3年から平成15年の間で7校の吸収合併を行っている。同校では現在373名中120名の子どもが、スクールバスで通学をしている。教頭によると校区が広く、教員は家庭訪問が大変であるとのことである。児童・生徒は路線バスや、町の所有バス、民間委託のバスなどで通学しているが、2年後の2010年にはすべて民間バスで行う予定となっている⁶。

小学校名	児童数	学級数	教職員数
芽室小	758	27	40
上美生小	40	4	8
芽室西小	373	17	25
芽室南小	78	7	12
合 計	1,249	55	85

中学校名	生徒数	学級数	教職員数
芽室中	435	16	30
上美生中	33	3	11
芽室西中	186	9	18
—	—	—	—
合 計	654	28	59

（2）芽室町教育施策

芽室町では2008年度教育行政執行方針の重点を、近年の文部科学省の教育政策や改正教

利条約総合研究所『子どもの権利研究』第12号（日本評論社、2008年）を参照。

⁴ 例えば、札幌市は、条文案を検討するにあたり、条例検討会議を「子ども未来局」と市教委が連携して運営している。また条文案の作成には、市民公募委員の積極的な参加が見られている。札幌市の条例制定の過程については、札幌市子ども未来局ホームページ「子どもの権利ウェブ『条例制定までの流れ』」で詳細が示されている。http://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri/L01_2.html（2009年2月8日閲覧）。

⁵ 芽室町行政ガイド15005.学校紹介 <http://www.memuro.net/gaido/15guide/15005.htm>。

⁶ 芽室西小学校インタビューより。

育基本法を反映して次の4点としている⁷。

- 1) 社会で生きる実践的な力を育成させよう
- 2) 豊かな心と健やかな体づくりをめざそう
- 3) 信頼される学校づくりをめざそう
- 4) 生涯学習による地域づくり・人づくりをめざそう

以下、芽室町が具体的にどのような教育施策に取り組んでいるか、特に力を入れている取り組みや目立ったものを中心に紹介する。以下の記述は、町教育委員会での岸本教育長、笹島学校教育課長、谷保社会教育課長、芽室西小学校での岩野校長と原見教頭からの聞き取り調査とそこでの入手資料に基づいている。

①特別支援教育の現状と課題

まず芽室町教育行政において、特筆すべきは町単費による特別支援指導助手の配置である。芽室町には特殊学級があるが、特別支援教育が開始され、普通学級で学習している発達障害をもつ児童もいる。2008年度から現町長の発案で、町の単独事業として特別支援指導助手5名を普通学級に配置している。町教育委員会としては、特別支援指導助手は全国の中でも先進的な取り組みとして位置づけている。指導助手は月額報酬職員として芽室町と1年契約している非常勤教員で、全員25歳に満たない若い教員である。この指導助手の予算は1700万円となっている⁸。

また昨年、教育委員会は、保育所・幼稚園、小学校、中学校さらには高校の連携協議会を立ち上げ、学校等の間の連携を図る取り組みを開始した。ただ、教育委員会が児童生徒に関する情報を必要としても、プライバシーの問題から学校側としては親の承諾がなくては情報を出せないため、活動に困難が生じているということであったが、それを乗り越えることができれば連携協議会の活動がスムーズになると教育委員会は指摘している。また、乳幼児検診で発達障害等はわかるため、教育委員会では乳幼児段階の情報を保持している保健福祉課および幼児・児童段階の情報を保持している子育て支援課と連絡を取り、また学校との連絡も密にすることで情報の一元化に努めていきたいとしている。

②その他の教育施策の取り組み

その他に目立ったものとしては次のような教育施策がある。

まず、芽室町では国際化教育の推進を行っている。新学習指導要領で小学校高学年に外国語を取り入れるということから小学校に英語指導教師を派遣している。昨年までは小学校にも固定した英語指導助手が配置されていたが、町予算の問題から平成20年度からは町として配置せず、帯広のNPO法人に依頼をして外国人英語指導助手を年に1、2回各小学校に派遣している。中学校では、姉妹都市であるカリフォルニア州のトレーシー市から派遣された英語指導助手が1名勤務しており、時間を調整し、各校を回っている。

次に、児童生徒支援体制の充実のため、スクールライフアドバイザーを町単費で1名配置している（月額報酬制）。これは、①不登校児童支援、町教委が設置する適応指導教室とのパイプ役、②特別支援学級への入級に関わる相談、保護者との面談、町行政とのパイプ役、③児童、保護者へのカウンセリング、④虐待、問題行動に関する情報提供（虐待防止

⁷ 『平成20年度教育行政執行方針』。

⁸ 芽室町教育委員会聞き取りより。

ネットワークへ参加）が職務であり、幅広い内容を担当している。現在芽室中学校に常駐しており、臨床心理士の資格は持っていないが、民間のカウンセリング資格取得者が勤務している。スクールライフアドバイザーの配置により、教員の負担軽減や専門家の情報を得ることができるようになり、よい効果をあげているという。

芽室町の適応指導教室「ゆうゆう」は、平成 20 年度で不登校の小・中学生 6 名が通っている。社会教育課の所管で、指導員が 1 名おり、指導は午前のみとなっている。学校とは週に 1 回、文書での情報交換を取っており、「ゆうゆう」に通うと学校の登校日数としてみなさる。芽室西小学校では平成 19 年に 5 年生の女子が通室していたが、20 年度から学校に通えるようになったとのことである。

芽室町の中には上美生地区という過疎地域があり、山村留学を行っている。これについては本誌掲載の別の報告論文で詳細に紹介、検討している。教育委員会としては山村留学をより発展させていきたいとしており、また町内の他校区の児童でも上美生地区の小規模な小・中学校に入学できる小規模特認校制度の導入を検討している。

他に、芽室中学校、芽室西小学校、上美生中学校では、平成 20 年度に職業や進路にかかわる体験活動を目的としたキャリア教育実践プロジェクトの研究指定を文部科学省から受けている⁹。

そして、2006 年 3 月に制定された子どもの権利条例があるが、これに関わる取り組みについては次節で取り扱う。

（３）芽室西小学校の教育活動

次に、芽室町の学校教育の状況を見るために、芽室西小学校を取り上げよう¹⁰。

芽室西小学校の児童数、教職員数と学級数は以下の表の通りとなっている。

児童数	378 名	
教職員数	計 33 名	校長・教頭・教諭 20 名・期限付教諭 2 名・養護教諭・事務職員指導助手 2 名(町費)・介助員 2 名(町費)・事務補・公務補・給食事務
学級数	計 17 学級	普通学級 12 学級(学年 2 学級)・特別支援学級 5 学級(情緒・知的・言語・難聴・肢体)

①「学びの共同体づくり」

芽室西小学校の学校経営方針の中心に、「学びの共同体づくり《出会い・ふれ合い・学び合い》」掲げている。「平成 20 年度芽室西小学校学校経営方針」によると、「…学校が教育活動を効果的に進めるためには、保護者・地域からの信頼が果たす役割が大きい。その、第一歩が『学校を開くこと』と考える。そして、次のステップとして、保護者等の参加と協力を踏むことではなく、双方向に行き来しつつスパイラルに深化、発展させ続けるオープンエンドな構造を考えている。これが、本校が目指す『学びの共同体づくり』であり、学校をセンターとして機能させたい。…」とある。＜資料＞はそれを説明したものである。

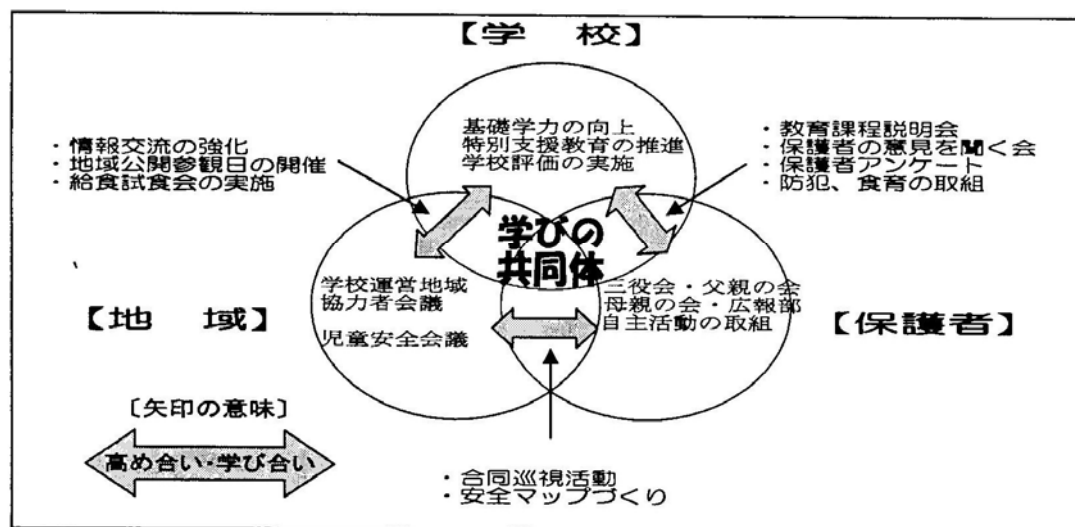
⁹ 北海道教育委員会 HP の「平成 20 年度十勝管内における研究指定校等」より。

http://www.dokyo.jp/pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/DB0D82B6-5417-49E9-9C28-53C0546A3982/0/shitei_h20.pdf。

¹⁰ 以下の記述は、芽室西小学校での聞き取りと配布された「芽室西小学校調査資料」および「平成 20 年度芽室西小学校学校経営方針」による。

「学びの共同体づくり」は、同校前任の白銀校長が4年前に発案した。当時は学校と保護者・地域との関係に課題があるということから、その改善のために「学びの共同体づくり」をスタートさせた。この理念には白銀校長独自の考えが色濃く出ているという。白銀校長の前々任校は現在閉校してしまった新得町立屈足小学校であり、そこで白銀校長は学校と地域が近いものとなるような活動を実践した。そこで多くの成果を上げたため、芽室西小学校でも同様の活動を行った。下の「学びの共同体全体構造図」¹¹に示されているように、学校、地域、保護者のそれぞれが相互に高めあい、学びあう関係を築いていくことが目ざされており、一定の成果をあげたとされている。

《学びの共同体全体構造図》



現在の PTA による自主サークルは、「学びの共同体づくり」の実践の中から生まれたものであり、以前にはなかった保護者からの相談が多く寄せられるようになったことも、保護者・地域と学校との関係が改善された結果といえる。「学びの共同体づくり」を始める当初、教員たちはこれへの参画の仕方に難しさを感じる面があったが、始めてからは教員も保護者との関係が良くなったと実感しているということである。ただし、学校全体の職務が増加し、教職員が多忙化しているためにすべての教員の参画が得難く、結果的に管理職が中心となって行っている部分も多い。今後の課題は「学びの共同体づくり」のさらなる「深化と発展」であるという。

「学びの共同体づくり」を深めるために平成 20 年度の重点として行っていることは、以下の通りである¹²。

- 1) 生徒指導の徹底、特にあいさつ
- 2) 子ども一人ひとりが大切にされ、思いやりの心を育てる集団づくり・生徒指導の充実
- 3) 子ども一人ひとりの基礎学力を向上させる授業づくりと全校的な支援体制の充実
- 4) 幼保・中との連携の推進

¹¹ 「平成 20 年度芽室西小学校学校経営方針」。

¹² 「平成 20 年度芽室西小学校学校経営方針」。

②特別支援教育の成果と課題

特別支援教育については、特別支援コーディネーターを務める若草学級（特別支援学級）の教員が中心になって校内体制の整備を図っている。また町配置特別支援指導助手のうち1名が、本校と芽室西中学校のかけもちという形で配置されている。指導助手は、低学年を中心とした一斉学習指導や休み時間等の個別支援（声かけや学習の個別指導など）と全学年対象の別学指導を主な職務としており、この指導助手配置によってこの間、特に新入生入学期における児童の学習・生活・遊びなどへの適応という点で非常に大きな効果があったという。各学級での支援を必要とする児童について共通理解を図り、指導の工夫改善につなげるために、年3回の全校特別支援交流会を行っているが、今後の課題としてはそれぞれの児童にあった支援方法についてさらに全校的に研修を行い、実際の支援場面に活かされるようにする点があげられている。学習に集中して参加できない子はどの学級にも出ており、特に算数のつまずき、人間関係が築けないという実態がある。

現在芽室西小学校では国の施策に従って特別支援教育を実施し、町教育委員会は平成19年に特別支援連携協議会も発足させた。しかし、まだ全町的な連携体制が十分にできておらず、町教委の特別支援連携協議会と町子育て支援課の発達支援活動を連携させていくことが望ましいと学校は認識している。

③子どもの権利条例についてのとらえ方

学校側としては子どもの権利条例を理念条例とみなしているため、特段何かの教育活動を行うものとは捉えていない。条例制定時町議会での理事者提案理由説明では、「普段私たちが行っていることを改めて明文化し、町や町民の意識を高めることを目的として」というと述べられており、通常教育活動の中で条例の精神を生かした学級経営と主体的な子どもの成長、集団づくりを行おうというのが学校のスタンスである。ただ、町教委による条例を活かした活動があれば、積極的に協力、参加したいと考えている。

（４）保護者による「芽室町の特別支援教育懇談会」

芽室町では、平成20年に保護者による「芽室町の特別支援教育懇談会」が結成されている。軽度発達障害の子どもをもつ芽室西小学校の保護者が、義務教育修了後の子どもの進路をどう考えたらよいかと思い悩み、大学の研究者や高校教員、小学校校長などに相談をもちかけたり、勉強を重ねる中で、発足させたものである。

会の目的は、子どもたちに適切な支援を届けるための学習と行政への提言である。当初、芽室西中学校の保護者と3人で結成したが、現在は12～13名程度の会員が会合に集まってきており、1回だけ参加しに来た人も何人かいる。結成の中心になった保護者は、子どもを普通高校でよいのかそれとも高等養護学校に進学させるべきなのかと、高等養護学校を訪問してみたが、寮の生活環境が自分の子どもにとって必ずしも適切な状態ではなく、かといって普通高校の特別支援教育もまだ十分な条件整備ができていないという。そこで保護者同士で自主的に勉強を重ね、軽度発達障害の子どもの学習環境の整備のあり方を見つけていこうとしている。

（５）子育て行政施策と教育行政

芽室町では、町単費での特別支援指導助手の配置、連携協議会の設置、不登校や特別支援教育、虐待、問題行動などに関わるスクールライフアドバイザーの町単費の配置など、全体として芽室町の教育行政は困難を抱える児童生徒の支援体制の充実を図っていた。芽

室西小学校での聞き取りでは、これらの施策は一定の効果をあげるものとして評価されていた。英語指導助手の配置や山村留学による上美生地区小規模校の支援充実なども、同町教育行政の特徴的な取り組みであり、特に後者について町は力を注いできている（本誌別論文参照）。まだ事例調査的に訪問した芽室西小学校では、保護者、地域住民との連携を深める「学びの共同体づくり」を学校経営の基本方針とし、特に保護者の力を引き出す学校づくりを行っていた。

こうした芽室町の教育行政は、後述する子どもの権利条例の制定や子育て支援課の設置など、芽室町全体の子どもの権利擁護と子育て環境の整備を図ろうとする行政施策の中に位置づけて理解する必要がある。特別支援指導助手など、町単費事業をいくつか実施しているのは、町長部局側の姿勢の表れである。芽室町では少人数指導のため平成12年度より教育活動指導助手を2名配置し、平成19年度には4名配置として、道教委の進める小学校1・2年生と中学校1年生の35人学級を実現してきた。しかし、少子化の影響で自然と35人学級となるので、平成20年度よりこれを特別支援指導助手に振り返ることとしたが、これも町長の判断であった。もっとも、近年の厳しい地方財政状況のもと、これらも種々のやりくりの中で取り組まれており、後述するように自主・自立のまちづくりの中で保育所経営の民間化なども進められている。

保護者の間からも「芽室町の特別支援教育懇談会」が結成され、自主的な運動が生まれ始めている。しかし、これはまだ特別支援教育が十分な条件整備のもとにないことの表れでもあり、町教委や学校現場自身が、幼保小中高の連携や町教委と町長部局との連携の弱さを指摘していた。

子どもの権利条例については、学校側は通常教育活動の中でその精神を生かすことを考えており、子どもの権利条例に位置づけるような取り組みが積極的に行われようとしているわけではなかった。しかし今回の聞き取りで教育長は、条例の理念を町民によく伝え、これから推進体制の整備を図っていききたいと回答していた。後述するように、権利条例を先に制定した奈井江町との交流なども開始された。町長部局との連携や学校間の連携、住民との協力協働に結実していくにはまだ時間がかかる段階にあるが、全体として見ると、芽室町教育行政は自主・自立のまちづくりと子育て環境の整備の動きの中で活性化し始めているといえよう。

3 子どもの権利条例の制定

本節では、子どもの権利条例制定に至るまでのプロセスを確認し、権利条例の特徴やそれに基づく実施の状況を検討していきたい。まず子どもの権利条例がもちあがった経緯、策定を担当した組織と実際に議論された内容、原案から可決案に至るまでの修正過程を追っていき、最終的に出来上がった条例の内容・特徴に触れることとする。なお本節では、芽室町町長、子育て支援課、教育委員会教育長・学校教育課長・社会教育課長、芽室西小学校校長・教頭、芽室町子どもの権利条例検討委員会議長の方々のヒアリングといくつかの町の文書をもとに述べていく。

（1）条例策定に取り掛かるまでの経緯

①前町長の発案

芽室町は、平成16年2月、当面合併をしないで、「自主・自立のまちづくり」を進めて

いくことを決定し、町民会議で「自主・自立推進構想」の検討を始めた。平成 17 年 4 月に、「芽室町自主・自立推進プラン」が策定される¹³。その検討の中で、常山誠前町長の発案により、「子どもの権利に関する条例」制定に向けての議論も始まった。

また同時期には、国の次世代育成支援の動きを受けて、町の子育て支援策の方向性を定めた「芽室町次世代育成支援行動計画」が策定されている（平成 17 年 3 月）。少子化のもとで子どもの育成環境を整備することが求められ、子どもの権利を大人が認識することの必要性がより意識されたことも条例策定への背景となっているといえよう。下記資料にあるように、「次世代が夢と希望を持てるまちづくり」の中で子どもの権利条例制定が提案されている。

芽室町自主・自立推進プラン「(7) 次世代が夢と希望を持てるまちづくり」より

次世代育成支援行動計画など

- ・町では、
 - ①芽室のすべての子どもたちが健やかに育つよう応援します。
 - ②芽室のすべての親がゆとりを持って子育てができるよう応援します。
 - ③芽室の町民(地域)が子育てや子どもを暖かく見守り応援します。という基本的な考えをもとに「芽室町次世代育成支援行動計画」を策定し、今後取り組むべき子育て支援策の方向性や目標を定めています。
- ・次世代を担う子どもたちを育成するため「(仮称)こどもの権利に関する条例」を制定します。

他に平成 16 年 3 月に制定された「まちづくり参加条例」のもとで町民が等しくまちづくりに参加することが積極的に進められていたこともあり、子どものまちづくり参加の観点からも権利条例制定が求められた。ちなみに、その後宮西義憲現町長のもとで、平成 18 年 10 月に「自治基本条例」が制定されたが、子どもの権利条例はこれとも関連をもっている。自治基本条例第 24 条には、「市及び市民は、青少年や子どもがまちづくりに参加することができるよう、必要な配慮に努めなければならない。」とあり、権利条例における子どもの意見表明権や社会参加の根拠となっている。

このように「芽室町子どもの権利に関する条例」は、まず常山前町長の「自主・自律推進プラン」の中で制定が掲げられ、「次世代育成支援行動計画」と「まちづくり参加条例」の流れを汲んでおり、更に宮西現町長によって「自治基本条例」に活かされているということである。したがって、芽室町の子育てのまちづくりの大きな流れの中の一つに位置づけられよう。以下その制定のプロセスを確認しよう。

②委員会の設置

まず、当時の住民福祉部部長と住民生活課職員 4 名が事務局となり、そこで子どもの権利条例検討委員会の設置作業が進められた。子育てに関係のある団体をピックアップして依頼し、そこからボランティアメンバーを募集したところ、市街地町内会連合会、校長会、社会福祉協議会、児童委員、青少年健全育成協議会、PTA 連合会、幼稚園、保育協会、保育保護者会からそれぞれ 1 名ずつと、広報誌による一般公募で教員と主婦の方の 2 名が集まった(下記表参照)。こうして事務局 5 名と検討委員会委員 11 名の、計 16 名によって権利条例検討委員会は構成され、事務局の指名によって校長会の竹内光男氏が議長を務めることとなった。

¹³ 芽室町『芽室町自主・自立推進プラン』平成 17 年 4 月。

仮称「子どもの権利に関する条例」検討委員会名簿					
No.	検討委員会委員			No.	事務局
1	市街地町内会連合会	早坂順子		1	住民福祉部長 笹島優司
2	芽室町社会福祉協議会	岩田み江子		2	住民生活課参事 伊藤義孝
3	主任児童委員	山口祥子		3	住民生活課児童係 林幸司
4	芽室町学校校長教頭会	竹内光男		4	同 吉田由美子
5	芽室町青少年健全育成協議会	梶澤辰之助		5	同 柏葉清志
6	芽室町PTA連合会	村瀬弘道			
7	芽室幼稚園	内山ひさ子			
8	保育協会理事	高道博文			
9	めむろてつなん保育所保護者会	藤澤晴子			
10	一般公募(教員)	山崎祐一			
11	一般公募(主婦)	鹿川靖子			

（第２回仮称「子どもの権利に関する条例」検討委員会議案より作成）

（２）委員会の活動

次に、検討委員会で実際にどのような活動が行われていたのかを順を追って見てみよう。芽室町HPにある検討委員会議事録と各方面のヒアリングをもとに、そこで作成された条例の原案から原案、成案までの修正過程にも注目していく。

①条例検討スケジュール

検討委員会議長竹内光男氏（現、帯広市立東小学校校長）から入手した資料「(仮称)子どもの権利に関する条例検討スケジュール」によると、６月に検討委員の公募が行われ、第１回検討委員会は７月に開催された。年内には町長に条例案を提出することが決まっていたため、７月～１１月の間に月１～２回委員会を開き、パブリックコメントの実施から検討を含めて当初は計６回で条例を作成するという予定であった。したがって委員会開始当初から時間が限られていることが常に意識されており、限られた時間の中でも委員たちは精力的に話し合いに参加していった。

最後の会議ではパブリックコメントをもとに案の最終チェックが行われ、最終的に１１月までに計８回の会議を終えて条例案が固められた。この案は１１月２２日に前町長へ報告、１２月中に町議会定例会に提案され可決、３月６日の公布に至った。

最終的な検討委員会の開催状況は以下のようであった。

平成 17 年	7 月 21 日	第 1 回検討委員会
	8 月 22 日	第 2 回 "
	9 月 6 日	第 3 回 "
	9 月 27 日	第 4 回 "
	10 月 5 日	第 5 回 "
	10 月 19 日	第 6 回 "
	11 月 2 日	第 7 回 "
	11 月 4 日	第 8 回 "
	11 月 10 日	1 ヶ月間のパブリックコメント実施
	11 月 22 日	町長へ条例案の報告
	12 月 9 日	パブリックコメント終了
		～ 管理庁議へ付議
	12 月 22 日	町議会定例会議(最終日)提案
		(「(仮称)子どもの権利に関する条例検討スケジュール」、「自主・自立推進プラン平成 18 年 2 月現在進捗状況」より作成)

②条約・条例研究

委員会は、まず事務局員が子どもの権利条約を委員に対して説明し、委員たちも権利条約を徹底的に読み込むことで「子どもの権利」について一から勉強をしていくことから取り掛かった。次いで、権利条例制定のきっかけとなった「芽室町自主・自立推進プラン」について理解し、「子どもの権利」についてより理解を深めるため「北海道こども未来づくり条例」を参考にした。また「子どもの権利条例」についても全く知識がなかったため、まずは日本にある数少ない前例である川崎市と奈井江町の条例を研究し、「松山市子ども育成条例」、「金沢市子どもの幸せと健やかな成長を図るための社会の役割に関する条例」にも目を通すことで、芽室町独自の条例を作成していくことに力を注いだ。

③条例案作成過程

検討委員会を始めるに当たって委員全員に配られた資料には、条例策定の必要性・目的・効用について以下のように書かれている（竹内氏の資料より）。

《必要性》

- ・子どもは、おとなのパートナー
- ・核家族化、少子高齢化、情報・国際化の進展
- ・子どもの育つ環境の悪化
- ・子どもは、社会の在り方や形成に参加する権利がある。
- ・大人社会がそれぞれの役割を担い見守る必要性がある。
- ・芽室町自主・自立プランに明記されている。

《目的》

- ・子どもの権利を保障し、全ての子どもが幸福に暮らせる町づくりを進める。

《効用》

- ・条例制定で町や町民が共通認識のもと子育てに参加し、問題意識も醸成される。

この度の条例作成にあたって参考にした資料はすべて委員が集めたもので、事務局から提示したのは最初の「子どもの権利条約」以外には特になく、専門家の援助を依頼するという事もなく、原案の作成から委員が当たることとなった。期限付きの取り組みであったため、まずは奈井江町の条例を参考にして議長が内容分けし、たたき台を4グループに分けて検討することとした。他の条例を検討した中で奈井江町を特に参考にしたのは、町の規模や置かれている状況等を考慮した結果、他の条例制定都市と比較すると芽室町にとって一番身近だったからだとして竹内氏は述べている。

そこで委員会では、まず奈井江町の条例で「奈井江町」を「芽室町」に読み替えることから始めたが、奈井江町を土台にはするが芽室町独自の内容にしていこうということで、芽室町の町民憲章や教育目標に含まれる単語（「たくましい心身」「豊かな心情」「高い知性」等）を加えたり言い回しを変えたりして、奈井江町と全く同じものにならないよう注意が払われた。竹内氏によると、こうして全員で一から学びながら検討していったことで委員の中に子どもの権利に関する共通認識が芽生え、考え方の土壌が形成されて、ある程度一緒の考え方のもとで案を練っていくことが出来たということである。なお町民憲章と教育目標は下記の通りである。

芽室町民憲章

〈まえがき〉

わたくしたちは、十勝平原の中心に位し、秀麗な日高の山なみのもと、清らかな美生の流れにはぐくまれ、限らない発展の可能性に満ちた芽室の町民です。

わたくしたちは、創造の精神をうけつぎ、豊かな心情と高い知性を身につけ、たくましい体力を養い、文化の香り高い町づくりにつとめます。

〈めあて〉

- ①美しい心を持ち、人を大事にしましょう。
- ②たがいに認めあい、楽しくくらしましょう。
- ③明るくせいいっぱい仕事にはげみましょう。
- ④知恵と力を出しあい、手をつないですすみましょう。
- ⑤未来に大きな夢をもちましょう。

教育目標

広い視野に立ち、明るく豊かな郷土を創造する

- ①風雪に耐えるたくましい心身を育てる。
- ②真理を探究し、高い知性を育てる。
- ③個人を尊重し、豊かな心情を育てる。
- ④互いに協調し、積極的行動力を育てる。

◆原原案

第4回会議に委員から原原案が提出された。前文、第1～5条、第6～9条、第10～18条の4パートを各2～3名に分けて分担・作成したものに加え、一般公募委員が別に提出した第20条(子どもの活動や町民活動の支援)、第21条(相互支援)、第22条(救済)、第23条(推進体制)、第24条(委任)を加えた全24条で構成された。

内容は前文含め、第10条までは奈井江町と文言の違いや多少の増減はあれどほとんど同じである。第11条(子育て支援)には「北海道子ども未来づくりのための少子化対策推進条例」第10条1・2項の地域のNPOなどの活動を促進する項目が追加されている。第12条以降は、町から提示された本条例に関する基本理念に関する文書にあった「心身ともに健やかに育むためには、家庭・地域・学校・企業・行政等がそれぞれの役割を担い」という部分から、「家庭」、学校・幼稚園・保育所に当たる「育ち学ぶ施設」、「地域」、「企業」の条文で構成された。鹿川氏が加えた4つの条文は、奈井江町のものをそれぞれより詳しく具体的にしたものであり、そこには金沢市や多治見市の委員会のメンバー構成に関する事項や、松山市のオンブズパーソンなどが取り入れられている。第19条に設けた子どもの社会参加の条文には奈井江町のものより具体性を持たせた。第4回の委員会ではこうしてすり合わせた条文うち、第19条までの検討が行われた。

第5回会議では、引き続き第20条からの検討と前文の内容の吟味が行われた。条例に細かな施策は謳わないという趣旨のもとで、救済委員会と相互援助の条文にあった状況設定に関する細かい規定は削除され、オンブズパーソンも芽室町には無い制度として却下された。救済委員に関しては、この条例検討委員会から参加する者がいてもよいという見解も出された。その他の条文に関しては、「北海道子ども未来づくりのための少子化対策推進条例」の理念を反映した項が結局削除されたり、「家庭」の条文に保護者に関する記述を組み込んだりした。前文では、現代の社会情勢について語る部分の削除と、先に述べたような芽室町教育目標の文言の追加が行われた。地域と企業の条文は未だ検討中であった。

続く第6回会議では前文の骨格の決定が行なわれ、これまで作ってきた奈井江町をたたき台にしたものより、更に独自の文章構成で作られたものを採用する方向で決定した。ま

た前文以外の条文もすべて「です・ます」調で統一された。学校の役割についての条文を新たに置いたことと、地域と企業の役割それぞれの条文が出来たことで、前文にある「家庭、学校、地域、企業、行政等」の役割がこの順番で子どもの権利の次の段落にまとめられ、条例が体系的に整理されていった。

◆原案

第7回会議から、原原案ではなく原案と名称が変わっている。前回の会議で芽室町独自案の前文の骨組みは整ったが、奈井江町の前文にある「自然保護」「相違する人間の価値観」「平和への願い」を組み込みたいとの意見があり、新たにそれらが加えられた。「育ち学ぶ施設」に関しては、第2条(定義)で「学校」の定義を「子どもたちが育ち学ぶために」通う施設とすることで、単独の条項としては置かないこととした。その他に見られる変化として、学校・地域の役割の内容を補足したり、「虐待の禁止」の条項を「虐待・体罰の禁止」としたりというのがある。加えて、「子どもの成育環境の保全」と「子どもの社会参加」の条項の内容が類似していると委員の間でかねてから指摘があったので、後者の条文を奈井江町と同じく子ども会議の設置を定める内容に変更した。第8回会議では議論がなされたが変更点があったわけではないため、第7回の時点で大体条文として整ったという意識があって「原原案」から「原案」に改訂されたことが推測される。これが実際にパブリックコメントの際に提示された。

なお、第8回会議では、「育ち学ぶ施設」を具体的に記し、そこの職員の主体的取り組みを明記するか否かで議論があったが、却下された。また公募委員から新たに「子どもの知る権利」を明文化してはどうかという提案があったが、子どもが権利を悪用したり、明文化によって議会承認に支障をきたしたりする恐れがあり、権利条例全体が知る権利をも含んでいるということで収まった。

◆成案、パブリックコメントの反映

第8回会議の後にパブリックコメントが行われたが、その後会議が行われたわけではなかった。そのためか、原案からの大きな違いは見られない。原案と実際に制定された条文を比較すると、文末の表現の統一が図られていたり、「救済」の単独条項が削除され、第18条(虐待等からの救済とその回復)に救済委員会の設置がまとめられたりしているが、パブリックコメントの「奈井江町とあまりにも似すぎている」や、今後条例の「実現に責任を持つ「子どもの権利条例検討委員会(仮称)」を立ち上げてはどう」かといった部分に対する回答はなく、制定された条例からもそこへの反応は見受けられなかった。この部分に関して竹内氏のヒアリングで質問を行ったところ、以下のように述べられている。

奈井江町がベースとなっているので全くその通りです、全く問題にはしていませんね。結局奈井江町の条例については一定の評価があると考えていますし、素晴らしいという評価も多々ありますから、素晴らしいものは真似をしてもよいと思っています。

後者に関しては以下のような回答が得られた。

それは町行政に関わる部分なので、私たち委員会が立ち入れるかどうかということは委員会で議論になりました。何か起こった場合町が救済しなければならないという形になってきますから、そういう面からは町はある程度の検討委員会を作らなければならない、行政もそういった話をしていました。

（3）条例の内容

①条例の全体構成

条例は、前文と 21 条の条文からなっており、前文と以下 4 つのパートに分けることが出来る（条文自体は後掲）。

1 つめが、第 1 条から第 3 条までの、目的・定義・基本理念からなるこの条例の土台の部分である。2 つめは、第 4 条から生きる権利をはじめとする 4 つの権利であり、「子どもの権利に関する条例」に相応しくこれらが条例の中核となっている。そこに続くのが家庭・学校・地域・企業・町の役割であり、町を構成する主要な社会集団それぞれについて、子どもの権利の実現に向けての役割が述べられている（第 8～12 条）。そして最後の段落として、子どもの生育環境の保全、子育て支援等、子どもの権利の実現のために考えられる支援の在り方が挙げられている（第 13～20 条）。

次に、これらを順に検討していく。

②条例前文の示すもの

竹内氏や町長、子育て支援課のヒアリングによると、作成者側の願いは全て前文に込められている。実際には子どもの権利条約に基づいた最善の利益の実現に向けての環境作りについてや、子どもの権利保障の重要性について述べられている。また子どもが成長していく過程に触れる折には先に述べたような芽室町の教育目標にあるキーワードが組み込まれ、これらが芽室町の独自性を際立たせている。

子どもの権利を保障するために大人が出来ることとして、「家庭、学校、地域、企業、町等がそれぞれの役割を担い、互いに協力し」ていく必要性が掲げられ、条文もこれに基づき第 8～12 条において、それぞれについて言及されている。その他、「愛情と理解をもって見守り、励まし、育てていくこと」を大人に求めている。

他方で誤った「子どもの権利」の認識への配慮として、子どもについても「役割と責任を自覚し、公德心をもって社会規範を守」ることの必要性も説いている。竹内氏のヒアリングによると、校長会では権利の主張に危惧を抱く意見が多かったようであり、委員会の中でも「義務あつての権利」であるという意識があったということで、ここにそういった側面への配慮が見られる。

最後は子どもの権利の保障は「夢と希望を持ち幸福に暮らせるまちづくり」の一環であると締めくくっており、自主・自立推進プランの中に本条例制定が位置付いていることも意識されている。

③目的・定義・基本理念(第 1～3 条)

以下、各条文について簡単に解説する。

- 第 1 条「目的」： i) 芽室町の子どもが健やかに育つために、町及び町民の役割を明らかにすること、 ii) 子どもの権利を保障し、全ての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めること、の 2 つがこの条例の目的であるとしている。
- 第 2 条「定義」： 条例における 2 つの用語の定義が述べられている。「子ども」は「18 歳未満の全ての者」を示し、「学校」は「子どもが育ち学ぶために、通所、通園又は通学する全ての施設」を示す。
- 第 3 条「基本理念」： 条例全般を貫く 4 つの理念が述べられている。 i) 町及び町民は「子どもの権利」と幸福追求権を尊重しその保障に努め、自己実現を支援する、 ii) 子どもが自らの権利とそれが保障されていることを自覚し、自律性と主体性をもって自分らしく生きることを支援する、 iii) 子どもの思い・願いを尊重し、子どもと大人が互いにその役割と責任を果たしながら協働してまちづくりを行なうこと、 iv) 安心して子育てが出来るような環境を町が支援すること。

④子どもの権利(第4～7条)

次に、子どもの4つの権利が述べられている。

- 第4条「子どもの生きる権利」:子どもが健やかに安心して生きるために保障される権利として、i)命の尊重、ii)差別・暴力・虐待・放任の禁止、iii)健康への配慮と適切な医療を受けること、iv)周囲の大人から思いやりと成長に相応しい環境が与えられること、の4つが挙げられている。
- 第5条「子どもの育つ権利」:子どもが自分らしく生きるために、i)個性と人格の尊重、ii)ゆとりとやすらぎの時間・場所・機会、iii)「知る権利」に基づく情報の入手・活用、iv)年齢や発達に応じて決断する際に必要且つ適切な助言や支援、以上の4つが保障されるとしている。
- 第6条「子どもの守られる権利」:子どもは自らを守り、また守られるために、i)あらゆる人権侵害行為、ii)麻薬・覚醒剤・誘拐・人身売買など健全な生育を阻害されるような状況、iii)「プライバシーの権利」に基づき、名誉を傷つける行為、iv)権利の主体者として見なされていないような不当な扱い、以上の4点から保護されることが保障される。
- 第7条「子どもの参加する権利」:子どものもつ意見表明権を保障する4つの角度として、i)自己表現・意見表明が尊重されること、ii)自由に仲間をつくり集まること、iii)地域の集まりやボランティア活動などを活用し、社会に対して意見を述べ、且つそれが活かされること、iv)社会参加に際して、求めに応じて適切な支援を受けられること、が挙げられている。

⑤家庭・学校・地域・企業・町の役割(第8～12条)

- 第8条「家庭の役割」:「親」や「保護者」と限定せずに、子どもの養育に関わる者が子どもの権利の保障に第一義的責任があるとする。家庭が社会の基礎的基盤であると認識することの重要性を示すため、社会集団の筆頭に挙げられていると考えられる。
- 第9条「学校の役割」:子どもが育ち学ぶ場として、豊かな人間形成の基礎を形作る場であり、かつ自ら進んで参加していける場所であることが求められると同時に、子どもの学習権が確実に保障される場でなければならない。そのために学校間で連携することと、地域や企業と連携することの必要性も述べられている。
- 第10条「地域の役割」:子どもの豊かな人間形成のためには、家庭・学校だけでなく、それ以外で共に暮らす人々との交流も必要であるとし、安心して集い交流出来るような環境を地域は保障していくとする。
- 第11条「企業の役割」:子どもがより健やかにのびのびと成長していけるように、またよりよい子育て環境が整うように、企業の積極的な活動を求めるとする。
- 第12条「町の役割」:あらゆる施策を通して子どもの権利の尊重、保障、子育て支援、保育・教育の充実や子どもの自主活動への支援と広報活動を行なうことが町の役割とされる。

⑥町の環境整備、救済・支援の仕組みと推進体制(第13～20条)

- 第13条「子どもの生育環境の保全」:町は、子どもの権利保障のために、町民や青少年健全育成団体などの機関と協働して、子どもの生活環境を調整する必要がある。
- 第14条「子育て支援」:町は子育てに関して、育児・教育費負担軽減、低廉で上質な住宅の確保、情報提供・相談、子育てグループ育成などの経済的・社会的支援を行うことが出来るとする。また町は、子ども自身が抱える問題についての相談・援助窓口の設置等を各種機関と連携し迅速に行わなければならない。
- 第15条「子どもの活動や町民活動の支援」:町は、子どもの自発的な文化・芸術・ボランティア活動への参加を奨励し、そのために安心して集うことができる活動場所や情報提供等の支援と、従前からの子どもの健全育成に関わる地域活動とともに、子どもの自主的な活動や子ども文化を育む町民の各種地域活動に対する支援を行うものとする。
- 第16条「相互支援」:条例の目的達成のために、町民その他、あらゆる関係者・団体・機関の相互連携を奨励し、支援することを町に求めている。
- 第17条「虐待及び体罰の禁止」:社会の実情に即して、第6条「子どもの守られる権利」とは別個に、子どもを養育するすべての者に対して虐待等の行為の禁止を規定している。
- 第18条「虐待等からの救済とその回復」:第17条を受けて、実際に虐待等が既にある場合や新たに起こった際、その被害を受けた子どもに対して町は迅速かつ適切に対処しなければならず、且つそれが二次被害を防ぐことが出来る方法であることを求められている。また芽室町の実情に即した具体的な救済機関を設けるとしており、いじめや虐待などにより子どもが権利侵害を被り町に迅速な救済と権利回復を求めてきた際に、対処に当たるとする。
- 第19条「子どもの社会参加」:町と町民は、子どもに関わる町行政やまちづくり、地域のボラ

- 第20条「推進体制」：条例の理念の具体的実現を図るため、町は総合的な施策の推進体制を整備することが求められる。町の各行政機関と教育委員会の連携が求められている。

（4）子どもの権利条例とまちづくり

これまで見てきたように、「芽室町子どもの権利に関する条例」は、検討委員会において奈井江町の条例を基本に検討、作成され、条例の文章はそれにきわめて類似したものとなった。生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利という4つの子どもの権利を掲げ、それを尊重するように家庭、学校、地域、町、企業の役割を定めるとともに、救済や支援、参加の仕組みづくりを求めている。

子育て支援課では、条例の特徴の1つは、第17条「虐待及び体罰の禁止」における「虐待」と「体罰」の並列にあると認識していた。「虐待」については明確な定義があり客観的に見てもわかりやすい事象であるが、「体罰」は線引きが難しいところがある。この「体罰」の曖昧さに甘んじず、子どもの権利保障について自省を促すなど大人への忠告といった意味が込められているという。

約半年という短い期間で練られた案ということもあり、奈井江町のものとよく類似しているというのは止むを得ないことであったようだ。我々が数年前行なった奈井江町の権利条例についての調査では「条例作成に1年という期間では些か不十分だ」と結論付けたが¹⁴、今回半年というのはあまりにも短い期間であると感じられる。もっと時間と費用がかかった取り組みだったなら、直接町の子どもの意見を取り入れられたりより濃度のある町の独自性を持つものであったり、町民が条例の理念を実現するために何をすべきかということ積極的に考えていったりというように、本当に芽室町に根ざしたものが出来上がっていたらと言う点は否めない。しかしどういう事情であれ、本条例の設置は子どもの権利を尊重するための先駆的な取り組みである。もともと「子育てにやさしいまち」と評判だった芽室町でこの条例が作られたのは必然だったといえよう。芽室町がこの条例の理念のもとにどれだけ素晴らしいまちづくりをしていくかということに、条例を設置した意味が見えてくるだろう。条例制定後の町の様子は次に詳しく述べていく。

4 子ども権利条例のとらえ方とその取り組み

では、以上のようにして制定された芽室町の子どもの権利条例は、どのように町民や行政機関、学校などに受け止められ、またどのような取り組みが開始されたのであろうか。

（1）救済と子ども参加

先に見たように、芽室町の子どもの権利条例は、子どもの権利の尊重を謳いながら、家庭、学校、地域、行政、企業それぞれが役割を果たすことを期待しているが、具体的に実施を求めているのは「救済委員会」（第18条）と「子ども議会」（第19条）の設置である。これはどうなったのか。

まず「救済委員会」は設置されてはいない。ただし、この役割を担うものとして芽室町

¹⁴ 横井敏郎・辻村貴洋・安宅仁人・篠原岳司・伊藤健治・橋場典子・藤田春香「奈井江町『子どもの権利条例』の成果と課題」『公教育システム研究』4号、2005年2月。横井敏郎・安宅仁人・辻村貴洋「『子どもの権利に関する条例』の制定・実施過程と内容分析——北海道奈井江町条例の検討を中心に」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』98号、2006年6月。

では「要保護児童対策協議会」が既にある。虐待等の通報があった場合は 48 時間以内に委員会を招集して、必要な措置を取ることとされており、同協議会が救済委員会の役割を果たしているというのが子育て支援課の回答であった。

また「子ども会議」も設置されていない。芽室町はまちづくりの一環として町行政と町民の交流の機会として「まちづくりトーク」「ふれあいトーク」といった場を条例制定以前から設けており、その中に「子どもトーク」というものが既に存在していた。教育委員会のヒアリングによると、教育委員会主導の活動で、「飛び出せ教育委員会」として、毎年各小中学校の児童・生徒会役員から 4～5 名から意見や要望を聞く場を設けるというものである。活動方式は、小学校は 1 校に集まってもらい全体で行うが、中学校の場合は町教委が各校に訪問して行っている。条例制定後も引き続き行われており、その概要を実際に子どもトークが行われた芽室西小学校で聞いた。

教育委員会による「子どもトーク」は、教育委員会側が児童に学校教育の状況を聞くもので、非公開制であったため教員にはその中身が不明であったが、昨年初めて傍聴が許されるようになり、教頭が傍聴した。和やかな雰囲気、子どもが教育長に思いや要望を語り、行政に生かされるように思う。児童は事前準備をせず、その場でやり取りを 2 時間ほど行う。学校ではそれに基づいた話し合いや、事後の確認もない。少しでも子どもたちが自由に語り合える雰囲気になればよいと感じる。

「救済委員会」と同様に、条例制定によって新たに「子ども会議」が設置されたわけではなく、既にある「子どもトーク」で代替されているが、教育委員会ではこの「子どもトーク」を「子ども会議」に発展させられないか検討中ということである。

（２）現町長のとらえ方と期待

現町長宮西義憲氏にこの条例の意義についてきいたところ、「子どもの立場と大人の立場、それぞれから子どもの権利条例をどう認識していくか」が重要であるとして、次のように述べている。

第一に、子どもへの期待である。宮西町長は、子どもは「人格の完成はしていない」ため「非常に純粋」な存在であるが、「大人社会が自分たちをこういう風に見てくれている、あるいは社会の一員として認めてくれている」ということや、「自分たちの人格が大人たちに守られている」ということを「しっかり自覚」してくれることを期待している。そのようにして育てられた子どもは成長したとき、「絶対に他者の性格や人格、存在そのものを尊重する」ようになるはずである。たとえ今子どもたちが理解や判断ができなくても成長したときに感じてくれればよい。「子どもの将来に期待することが教育である」と町長は考えている。また大人は子どもに対してこういうふうに育てて欲しいという願いも持っており、権利条例はそのような大人の期待に応えようとする意識を子どもの中に育むことにもつながるものであるととらえている。だから「子どもだって社会に参加してもらいたい」という。

第二に、大人への期待である。現在は「子どもの権利条例ということを今あえて言わなければいけない社会になっていること」を大人社会が認識し、受け止めなければならない。その上で条例を学んだ大人たちが子どもを守るということを皆で口にしたい、改めて子どもの育みを見直していくことが非常に大事であるという。「そういうベーシックな点にもう一度皆が目を向けていくことの良さ」を条例制定の効果として期待している。

そのために宮西町長は、皆が自らのあり方を点検し、自分にどんな役割ができるのかをしっかりと見つめなおすことが大切であると考えている。「点検しないで役割の発揮はできない」。大人社会がそれをなかなかできていない状況が現在あるからこそ、「基本的な役割の分担、それをしっかりと点検しあうことは大事」であるにとらえ、ここに大きな意義があると認識している。

もっとも条例はH18年4月施行ということもあって、目に見えるような大きな成果があったといえるような段階ではない。そのため宮西町長は、これから少しずつでも条例を浸透させていくことを徹底して考えていく必要性を感じている。「どんなに立派な条例を作ってもそれで直ちに周りが良くなるということは絶対にあり得ない。そうすると制定するほうがこの条例にどんな想いを込めるのか。どのように運用していくのかを整理できてなければ駄目だと思う」として、運用する側である行政が真剣な思いを持ってこれから取り組んでいかなければならないという思いを持っている。

今年の4月には子育て支援課が作られ、子ども行政の一元化が進められている。これは子どもの権利条例の制定から生じた動きではなく、町の子育て行政の拡充という一連の取り組みの中から生まれたものである。しかし町長は、この子育て支援の枠組みの中に子どもの人権問題を組み込み、町で広く取り組むことからその意識を定着させていきたいという考えを持っている。また実際そうした気運が生まれてきており、「スタートの第1歩として裾野が広がり、この人権問題に取り組めるという流れが少しずつ浸透しつつある」というのが、町長の受け止めである。

条例に関する取り組みはそれほど進んではいないと言えるだろう。しかし、宮西町長はこの条例の存在を重要視している。宮西町長においては、子どもの権利条例は芽室町のまちづくりにおいてははずすことのできない大きな柱と位置づけられている。

（3）子育て支援課と保健師のとらえ方

子育て支援課では子どもの権利条例を、「芽室町の子育てを推進していく上で重要であり、子どもたちが健やかに成長させていくために非常に大切なものである」と認識している。町全体で子どもを育てていく必要があり、「条例が理念であるということが大事」とであるととらえている。そのため子どもがさまざまなところに参画し、色々な人との関わりから感じることを通して新たな意見が生まれる流れができたり、意見が取り入れられたりすることにつながっていくことが期待されている。

同課の保健師に聞き取りを行ったところ、保健師の立場から条例を見るとその内容が児童福祉法や母子保健法と重複しているところがあり、「当たり前にならなければならないことを文言として制定をしなければならぬ世の中になった」という感想が聞かれた。しかし、普段親をいかに支援するかという視点で考えがちな子育て支援を、子どもの幸せや権利を守るという点に主眼を置いて行う必要があると考えるきっかけとなる重要なものであるという見方も示された。

子育て支援課において、この条例の制定によってただちに始まったことはあまりないが、虐待に関する情報が以前よりも多く寄せられるようになっており、この面では町民の中に少しずつ意識が広まってきているようにとらえられていた。

ただ私たちの聞き取りでは、この条例について町職員の間でも十分周知されていないという現状があるようであった。芽室町ではまだ町職員が子どもの権利条例自体について学

習を深めなければならない段階にあるといえる。しかし、子育て支援課へのインタビューでは、課長以下職員のこの条例の重要さの理解や子育て支援の充実に対する意欲が十分感じられた。芽室町における子どもの権利保障には、同課の活動が重要な位置を占める。同課のこれまでの行政活動については次章で詳しく扱う。

（４）町教育委員会・学校のとらえ方

町教育委員会では、子どもの権利条例を「大人が子どもを理解する位置づけであり地域で子どもを守っていくこと、町の次世代を担う子どもを考えていくことを目的」とするものと理解している。教育長は、条例は「理念であり、行動制限などを押しつけたりするものではない」ととらえ、また札幌市における子どもの権利条例制定をめぐる議論などに触れながら、「権利のみでなく義務もあわせて教育では伝えていかなければならない」と述べていた。

また、前節で述べたように、私たちが訪問した芽室西小学校でも、子どもの権利条例は理念条例とみなされており、特段何かの教育活動を行うものとは捉えてられていなかった。

そういう意味では、芽室町の学校教育に対して子どもの権利条例が与えたインパクトはさして大きくないともいえよう。私たちのインタビューでは、宮西町長から子どもの権利条例に対する期待や子どもの権利擁護の重要性についての意識がよく伝わってきたが、教育行政の中にはまだ子どもの権利条例は十分な位置を与えられていないように思われる。

しかし、2008年8月4日に、先に子どもの権利条例を定めた奈井江町との交流会を開催している。これは奈井江町教育委員会からの呼びかけで開催されたもので、芽室町では子育て支援課が同条例の所管課ではあるが、同じ教育委員会ということで芽室町側も町教委が対応した。奈井江町から小中高校の児童・生徒会役員各校3名ずつ（計12名）と教育長・町教委職員、小学校校長、付き添い教員が芽室町を訪問した。芽室町側もほぼ同じ陣容である。最初に木製カーリング・ゲームを行って親睦を図った後、双方がロの字型に座って、1時間程度の意見交流を行った。奈井江町の小学校校長が司会となり、児童・生徒たちから学校の紹介や学校や町の決まりへの意見、大人への要望が述べられるなどした¹⁵。

芽室町教育委員会においては、子どもの権利条例に関連した取り組みはあまりなく、自治基本条例が制定された際には各中学校各学級に概要説明に行ったぐらいで、既存の「子どもトーク」を「子ども議会」に充てているのが現状である。ただ、町教委自身が、子どもの権利条例についての推進体制を整理し、実行計画を定めていかなければならない状態であると認識している。「一番大事なことは子どもたちはもちろん保護者・親・企業も含めて権利条例とは何なのかということを知徹底し、また理解を得た中で役割分担をして今後取り組んでいかなければならない」といい、「奈井江町を参考に普及啓発を推進していきたい」と考えている。

5 まとめ

本節では、子どもの権利条例に対する町長、子育て支援課・保健師、町教育委員会のとらえ方を見てきた。私たちは他に子育て支援サークルや保育所、地域住民へのインタビューの中でも子どもの権利条例について聞いてみたが、全体として地域住民や行政職員の中にも権利条例が十分に周知されていない部分があるということが分かった。

¹⁵ 以上については訪問観察による。

子どもの権利条例制定検討委員会議長竹内光男氏は、限られた期間内に作り上げなければならず、作り方が非常に「拙速」であったと感じている。また公募委員の鹿川靖子氏も、期限が設けられていたこともあり制定の際の議論が十分にできなかった、条例を検討する際にオンブズパーソンについてのことなど権利条例以外のものをもっと見てよく知ってから取り組めばよかったという「反省」があるという。その他の人へのインタビューでも、制定期間が短すぎたという評が返ってきている。このことが、条例が町民に十分に浸透していない理由になっていると思われる。

しかし竹内氏は、条例があるということで子どもの権利を考えることができ、同時に条例を根拠に一般の人々が町の施行状況をチェックするという流れを作ることが可能になるととらえており、条例の存在を肯定的にみている。同氏は、「これからどう活かしていくのかは行政の役目」であり、「町はもっと真剣に取り上げ浸透させていく義務がある」と強く感じているようであった。その上でどう活用していくのか、条例を活かすか殺すかは町民の気持ち次第となるというように認識している。鹿川氏も、権利条例が今後につながってほしいという思いを持っている。

確かに子どもの権利条例は、芽室町全体に十分浸透しているということは難しく、現状はまだスタート地点に立ったばかりであるといえるだろう。しかし町長を始め、この現状について条例を運用する側である行政はしっかりとした認識をもちつつある。子どもの権利条例という存在は子育て行政に関して非常に有用なものであり、今後それを活かしたいと町は考えている。

これから子育てを中心とした町づくりをしていく上で、子どもの権利条例があるということは大きな意味があるといえる。子どもの幸福を求める人々の思いを行政がどううまく形にしていけるかが重要になるだろう。せっかく出た芽をつぶすことなく、行政が町民とともに水をやり育てていく。今後の取り組みの先に見えてくるものが形になったとき、次世代へと受け継がれていく流れが初めて生まれるのではないだろうか。いつかこの芽が花となり、やがて新たな種を生み町全体に子どもを守るという意識、条例の理念が広がっていくことが期待される。

＜資 料＞

○芽室町子どもの権利に関する条例

平成 18 年 3 月 6 日
条例第 3 号

前文

子どもは、一人の人間として個性が認められ、喜びや悲しみを共有できる家族、学校、地域の温かい見守りのなか、夢を持ち、遊び、学び、共に生きることを願っています。このことは、たくましい心身と高い知性、豊かな心情と積極的な行動力を身につけ、生きる力の基礎・基本を培うことにつながります。

同時に芽室町の子どもが幸せを感じて生きていくためには、子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重など国際条約の原則のもとで、子どもの権利保障に向けた環境づくりに総合的に取り組み、かつ、確実に保障していくことが必要です。子どもの権利保障は、「自然保護」「相違する価値観の尊重」「平和への願い」とともに、自らの人格の形成に関わる非常に大切なものだからです。

そのためには、家庭、学校、地域、企業、町等がそれぞれの役割を担い、互いに協力し「地域の子どもは地域で育てる」ことを基本とし、「温かく」かつ「積極的に」見守り、子どもの健全な

成長を図ることが大切です。子どもは、大人と共に社会を構成する一員であり、未来の社会の担い手として、さまざまな権利を知り保障される中で、他者の権利を尊重する姿勢や責任感を身につけます。一方、大人は、子ども自らが創造的な子ども文化を育み、次代を担う人間として成長していけるよう、愛情と理解をもって見守り、励まし、育てていくことが大切です。大人と子どもそれぞれが役割と責任を自覚し、公德心をもって社会規範を守り、互いに学び、共に育ち、協力し合うことが必要です。

夢と希望を持ち幸福に暮らせるまちづくりを進めるため、子どもの権利を保障することを宣言し、条例を制定します。

(目的)

第1条 この条例は、芽室町の子どもが健やかに育つために、町及び町民の役割を明らかにするとともに、子どもの権利を保障し、全ての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めることを目的とします。

(定義)

第2条 この条例においての用語の意味は、次のとおりです。

(1) 「子ども」とは、18歳未満の全ての者をいいます。

(2) 「学校」とは、子どもが育ち学ぶために、通所、通園又は通学するすべての施設をいいます。

(基本理念)

第3条 町及び町民は、芽室町の子どもを育てるにあたり、子どもの権利を尊重し、子どもの幸福を追求する権利の保障に努めるものとします。

2 子どもは、その権利を知り保障されるなかで、豊かな人間性を養うことにより、自らを律し、主体的に判断して自分らしく生きることを支援されます。

3 町及び町民は、子どもの思いや願いを尊重し、全ての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを目指すため、子どもと大人がそれぞれの役割と責任を自覚し協力し合います。

4 町民は、安心して子どもを育てることができるよう支援されます。

(子どもの生きる権利)

第4条 子どもは、健やかに安心して生きるために、主として次のことが保障されます。

(1) 命が守られ、尊重されること。

(2) あらゆる形態の差別や暴力、虐待等を受けず、放任されないこと。

(3) 健康に配慮され、適切な医療が受けられること。

(4) 思いやりを受けながら、成長にふさわしい環境で生活できること。

(子どもの育つ権利)

第5条 子どもは、自分らしく生き、豊かな子ども時代を過ごすために、主として次のことが保障されます。

(1) 個性が認められ、人格が尊重されること。

(2) ゆとりとやすらぎの時間とそのために必要な場所や機会が保障されること。

(3) 成長に必要な情報の入手や活用ができること。

(4) 自分の将来に係わることについて、適切な助言や支援を受けられること。

(子どもの守られる権利)

第6条 子どもは、自分を守り、守られるために、主として次のことが保障されます。

(1) 子どもに保障されるあらゆる権利の侵害から逃れられ、保護されること。

(2) 健全な心身の育成が阻害される状況から保護されること。

(3) 秘密が守られ、誇りを傷つけられないこと。

(4) 子どもであることをもって不当な扱いを受けないこと。

(子どもの参加する権利)

第7条 子どもは、自ら社会に参加するために、主として次のことが保障されます。

(1) 自己表現や意見の表明ができ、それが尊重されること。

(2) 仲間をつくり、仲間と集うこと。

(3) 社会に参画し、意見を生かされる機会があること。

(4) 社会参加に際して、適切な支援を受けられること。

(家庭の役割)

第 8 条 子どもを養育する全ての者は、子どもの生育に第一義的責任を有し、家庭が子どもの人格形成に大きな役割を果たしていることを理解し、子どもを育てることに最善を尽くすとともに、子どもの権利の保障に努めるものとします。

（学校の役割）

第 9 条 学校は、子どもの人間性を豊かにし、将来への可能性を開いていくため、学校間の連携を図るとともに、開かれた学校づくりに努めるものとします。

（地域の役割）

第 10 条 地域は、子どもを豊かな人間関係の中で育むために、子どもが安心して集い、交流できる環境づくりに努めるものとします。

（企業の役割）

第 11 条 企業は、その活動を行う中で、子どもが健やかに育つことができ、また、子育てをしやすい環境をつくっていくため、配慮するよう努めるものとします。

（町の役割）

第 12 条 町は、基本理念に基づき、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通してその保障に努めます。

2 町は、子どもの権利に対する町民の理解を深めるために、積極的な広報活動に努めます。

（子どもの生育環境の保全）

第 13 条 町は、子どもの権利の保障が図られるよう、子どもの意見を広く聴きながら子どもが自ら育ち、遊び、学べる環境の整備や自然環境の保全に努めます。

2 町は、子どもの生育環境の整備に努めるために、町民その他関係機関と調整を行います。

（子育て支援）

第 14 条 町は、保護者が子どもを育てるにあたり、必要に応じて経済的な支援又は社会的な支援を行います。

2 町は、子ども自身が抱える問題や子どもに関する相談に対して、速やかに対応するよう努めます。

（子どもの活動や町民活動の支援）

第 15 条 町は、子どもが安心して集い、その自主的な活動や町民の子どもに関する活動を奨励し、支援します。

（相互支援）

第 16 条 町は、全ての子どもの権利を保障し、幸福に暮らせるまちづくりを進めるために、町民その他関係機関との相互連携を積極的に支援します。

（虐待及び体罰の禁止）

第 17 条 子どもを養育する全ての者は、虐待及び体罰（以下「虐待等」という。）を行ってはなりません。

（虐待等からの救済とその回復）

第 18 条 町は、虐待等を受けた子どもに対し、迅速かつ適切に救済しその回復に努めます。

2 前項の救済及びその回復に当たっては、二次的な被害が生じないようその子どもの心身の状況に特に配慮します。

3 町は、関係団体と連携を図り、虐待等の早期発見及び虐待等を受けた子どもの迅速かつ適切な救済と支援を図るため、救済委員会を設置します。

（子どもの社会参加）

第 19 条 町及び町民は、子どもの社会参加の機会の確保に努めます。

2 町は、子どもの意見を聴くために子ども会議を開催します。

3 町は、子ども会議が自主的・自発的に運営されるよう配慮し、子どもの総意としてまとめられた意見を尊重してその実現に努めます。

（推進体制）

第 20 条 町は、全ての子どもの権利を保障し、幸福に暮らせるまちづくりを進めるために、総合的な推進体制の整備と充実に努めます。

（委任）

第 21 条 この条例の施行に関し必要な事項は、町長が定めます。

附 則

この条例は、平成 18 年 4 月 1 日から施行します。

第2章 子育て行政の総合化と住民との協働

1 はじめに

本章では、芽室町住民の子育て支援という観点から、芽室町の地域社会全体でどのような環境が用意されているのかを確認し、その支援体制の概要を描くことを目的とする。

はじめに、芽室町の子育てに関する現状について簡単に確認する。「芽室町保育所基本計画（案）」（2008年8月）によると、芽室町の就学前児童数（0～5歳まで）は、過去5年間で見ると1096人（2003年）から1268人（2008年）へと、172人増加している。これは2002年度から開始された東芽室地区の宅地開発などが要因であり（「同計画（案）」4頁）、芽室町の人口全体で見ても帯広圏からの移住者の流入により増加傾向にある。芽室町はこのように道内の自治体としてはめずらしく、新たな地域住民の流入なども見られる元気で活発な町と言えようが、一方で課題も見られる。地域コミュニティの機能低下の恐れ、地域に溶け込んでいけない家庭の存在、児童虐待や発達障害の問題などへの対応が求められている状況（以上、子育て支援課大石氏ヒアリング）、多くの若い親たちの間で、子育ての悩みを相談しあうような関係を築けないようなケースがよく見られるようになってきたこと（保健師高谷氏ヒアリング、育児サークルはぐ Hug 代表青木氏ヒアリング）などである。

このような現状と課題を踏まえつつ、芽室町では子育て環境の充実を目指してどのような取り組みを行っているのだろうか。以下、「子育て支援課」（第2節）、「要保護児童対策協議会」（第3節）、「保育所」（第4節）、「住民の自主的活動」（第5節）にそれぞれ焦点を当てて、その子育て支援の取り組みについて確認していく。

2 子育て支援課の設置とその活動

(1) 子育て支援課設置の経緯

本節では、芽室町行政において子育て支援課が設置されたことに注目し、その取り組みの概要を確認する。

2008年4月より、芽室町では「第4期芽室町総合計画」をスタートさせており、直接的には子育て支援課もこの総合計画に則った形で設置された。総合計画のスローガンは、「みどりの中で 子どもにやさしく 思いやりと 活力に満ちた 協働のまち」とあり、この文言の中に子どもを大事にする町づくり方針が明確に表現されている。このスローガンに関して、現芽室町長宮西氏は次のように語っている。

少子高齢化社会の時代で、これからの町づくりは子どもについて考えなければならない。小さな町でも絶対にやれることがあるはずだから、それをみんなで実践しようじゃないかというメッセージである。
(芽室町長宮西氏ヒアリングより)

このような総合計画の理念に沿った形で、子育て支援課の設置が実現した。

課の設置の具体的なねらいについてここで紹介すると、それまで別々で動いていた子どもに関連する行政部局（住民生活課、保健福祉課、教育委員会のそれぞれ一部）を一元化し、情報の共有と潤滑な連携を強固にするというものである。保健・医療・福祉・保育・教育など、従来の行政の対応窓口は1人の子どもの状況やライフステージに合わせて細かく専

門分化していた。それを「子どもの育ちに合わせて一貫化、一元化させるとしたら親だとか子どもにとっては非常に効果的」ではないかというねらいをもち、それが子育て支援課を設置した大きな理由だったと宮西氏は述べている。

（２）子育て支援課の組織構成と活動概要

子育て支援課は、以下の３つの係に分類される。住民生活課児童係の流れを引き継ぐ児童係（かつて教育委員会の管轄だった学童保育の業務はここに統合された）、同じく住民生活課子育て支援係の流れを引き継ぐ子育て支援係（かつて保健福祉課健康推進係の乳幼児担当だった保健師が配置転換でここに所属するようになった。保健師の配置に関する詳細は後述）、そして同じく従来は住民生活課管轄であった保育所の３つである。下記は、これら３つの係の活動内容を簡単に表に表したものである。

＜子育て支援課の組織構成と活動内容（２００８年７月現在）＞

	組織名	活動内容
子育て支援課	児童係	保育所に関する庶務（入所の受付、保育料の収入徴収など） 学童保育所の運営事業、児童扶養手当に関する事務 乳幼児の医療給付事業に関する事務
	子育て支援係	要保護児童対策地域協議会の事務、育児クラブの支援 乳幼児健診、乳児のいる家庭へ訪問 子育て支援センターの運営
	保育所	各保育所の運営

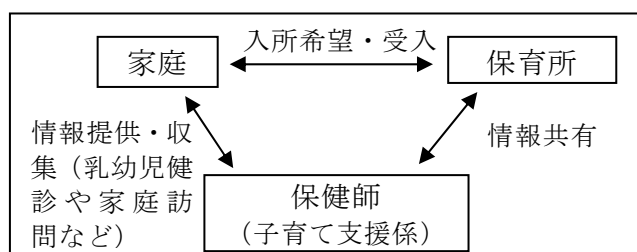
（芽室町ホームページより津田が作成）

（３）子育て支援課設置の成果

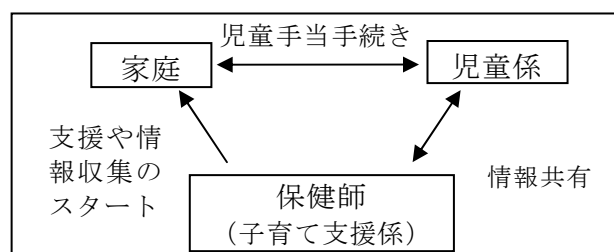
子育て支援課設置の成果をここで端的に述べると、子どもや子育て中の親に関する情報について、そこに関わる行政職員間でスムーズな情報共有を実現できるようになったことが、その大きなメリットとして挙げられていた。

それまでは、児童係・子育て支援係の行政事務職員（住民生活課）と、保育士（住民生活課保育所）、保健師（保健福祉課健康推進係）が、それぞれ別々の部署として働いていた。それが子育て支援課の設置により、保健のプロである保健師と保育のプロである保育士、そして行政のプロである行政事務職員が、同じ部署である子育て支援課に集まることとなり、「乳幼児や学齢期といった、同じライフステージに関わっている部局での連絡調整というのは、以前に比べて飛躍的に取れるようになりましたし、いろいろなことを相談していく上でもすごくスピーディーに動く」ようになったという（保健師高谷氏ヒアリング）。

＜保健師と保育所の連携・イメージ図＞



＜保健師と児童係の連携・イメージ図＞



（両図とも、子育て支援課ヒアリングの結果から津田が作成）

ここで、その情報共有の具体的な例を、図に示しながら紹介してみたい。次ページの図のように、健診や家庭訪問での各種活動、児童手当の手続きの際に得た各家庭の情報を上手に共有し合い、それをもとに各家庭に対して最も適した支援を行えるようになったことが、課の設置による大きな成果であるといえる。

(4) 保健師の活動 —歴史と現在—

①配置体制

子育て支援課ヒアリングの中で繰り返し強調されていたのは、芽室町の子育て支援活動では保健師が非常に重要な役割を担っているという点である。そこで以下では、子育て支援課の取り組みの具体的なイメージを掴むためにも、保健師の活動について紹介していく。まず保健師の配置体制について確認する。

＜芽室町の保健師配置体制（2008年7月現在）＞

右表のように、現在芽室町では町採用の保健師として8名が在籍している。なお、保健師の配置体制に関しては、市町村によってその方式が異なり、大まかには“業務分担”か“地区分担”かの2種類にその方式が分かれる。芽室町は現在、業務分担方式を取っている。

部署		業務分担	配置人数
課	係		
子育て支援課	子育て支援係	乳幼児・母子	2
保健福祉課	健康推進係	成人	3
	在宅支援係	高齢者	3

（保健師ヒアリングの結果を基に市原が作成）

“業務分担”とは、乳幼児・成人・高齢者といったように、住民をライフステージ毎に区分して健康・保健の管理業務を行う方式のことを指す。これに対して“地区分担”方式とは、各保健師が担当地区毎に分かれ、自分の担当地区内の全ての住民の健康・保健管理をそのライフステージに関わらず担当するというものである。一般的に規模の小さな自治体は、この地区分担方式を取るケースが多いという。芽室町の場合、1995年まではこの地区分担方式を取っていた。しかし1995年以降から、母子・成人を保健福祉課健康推進係へ、高齢者を同課住宅支援係へと、課内で担当を2つに分ける業務分担方式が導入されるようになった。さらに子育て支援課が設置された2008年4月より、上表のような3つのライフステージに分ける業務分担方式が実施されるようになり、現在に至っている。

8名の町採用保健師、特に子育てに関する保健師を2名配属するという体制は、他の市町村から見ても珍しいという（子育て支援課長西科氏ヒアリング）。子育て施策に力を入れている芽室町ならではの配置体制と言えよう。以下、保健師が現在行っている活動について確認する前に、これまでの芽室町保健師の歴史的な特徴について紹介する。

②その歴史と専門性

かつて地区分担方式だった時代、芽室町では保健師が各地区に駐在していて、それぞれ「本当に一緒に暮らして活動していた」（保健師高谷氏ヒアリング）。地域の家庭と密着した活動を保健師たちは行っていたのであり、そのことが地域住民の間に保健師の仕事に対する距離感を縮めさせ、保健師の活動を住民にとっても受け入れやすく感じる下地が形成されてきた。

そうした地域密着型の保健師精神は、先輩から後輩へ脈々と受け継がれている。先輩保健師のきめ細かいサービスや保健師業務の在り方などは、勉強会はもちろん、日常の業務の中で交わされる意見交流やアドバイスから学ぶところも大きいと、ヒアリングの中では語られていた。

芽室町は保健師活動の歴史が古いところであると先輩たちからも聞いていて、今までの先輩たちのとてもきめ細かいサービスや保健師業務のあり方というのは、結構後輩に伝えられている部分が多いのかなと思います。私が入ったときに先輩から言われたことは、「中心が住民なので、決して前には行かず、住民を前に前に出しているんなものを考えていくといいよ」というアドバイスが印象に残っています。それは心がけたいことだと思っています。

（保健師高谷氏ヒアリングより）

現在は業務分担方式となり、芽室町採用の保健師 8 名は上表のように母子保健・成人保健・高齢者保健と支援する対象がそれぞれ分かれることとなったが、課の違う保健師同士でも日々の業務の中で情報を共有し合い、また、業務について先輩方に相談を聞いてもらう機会が継続して持たれているという。

芽室町保健師の専門性とは、端的に言って「地域住民との上手な関わり方」であると言ってよい。地域密着型という芽室町保健師の昔からの伝統をベースに、地域住民と上手に関わるポイントが業務の中で先輩から後輩へ受け継がれ、加えて保健師同士の研修会や勉強会などを通じてさらに意見交流が行われ、今に至っているのである。このような芽室町保健師の歴史的経緯を踏まえつつ、以下では現在子育て支援課に配属されている保健師の活動について確認する。以下、その活動を特に 3 点に絞り、その概要と意義についてそれぞれ紹介していく。

③保健師の活動内容

i) 母子健康手帳の交付

保健師の子育て支援活動の最初のスタートとなり、芽室町保健師が特に力を入れているのが、母子健康手帳の交付である。妊娠が分かり、出産前の準備として親が最初に行政と接触する機会となるのが、この母子健康手帳の交付というタイミングである。そのため保健師は母子手帳を渡すときに特に時間を割いて母親・父親と話しをし、その家庭の環境がどのようになっているのか、親となる心の準備がどこまでできているのか、などといった点を注意深く見る。「妊娠がわかって今どんな気持ちですか」という質問をした時の母親・父親の表情が、その後育児をスタートさせるにあたっても影響していると感じられ、児童虐待を未然に防ぐためにも、気になった家庭は注意深く見るようにしているという。

ii) 家庭訪問による活動

上述のとおり、母子健康手帳の交付というタイミングでスタートした子育て支援の活動とその情報は、その後保健師が実際に各家庭へと訪問して行う乳幼児健診や健康・保健教育の活動に引き継がれていく。

芽室町では、1970 年代からすでに巡回の乳幼児健診や健康教育の取り組みを行っていたという（保健師高谷氏ヒアリング）。そのため当時から保健師の間では、どの地域にどんな住民が住んでいて、そこでどういったサービスを必要としているか等の情報が、豊富に蓄積されていた。

現在も行われている家庭訪問による保健師の活動は、このような芽室町保健師の歴史的な伝統の中に位置づいている。保健師が家庭にも入りやすく、また住民側もそれを受け入れやすいという特別な環境が、芽室町では育まれているようであった。

iii) 育児サークルの支援

芽室町保健師の最大の特徴として挙げなければならないのが、育児サークルの支援、中

でも特に“育児ネットめむろ”との関係性についてである。育児ネットめむろについては第5節で詳しく紹介するため、以下では保健師と育児ネットめむろとの関連について、簡単に触れるに留める。育児ネットめむろは、その立ち上げ当初から保健師の活動と深く結びついていた。保健師が当時の芽室町の母親たちの要望を聞いて立ち上げの準備を行い、はじめにその体制を支える人材を地域住民から選び出したのも保健師たちであった。現在も保健師たちは、家庭訪問のときなどに地域に馴染めず孤立している家庭と接点を持ち、その家庭を育児ネットめむろの活動に巻き込んでいくという役割を担っている。

(5) 子育て支援課における今後の課題

最後に、学齢期の子ども支援と学校教育との連携という観点から、子育て支援課設置後の課題と展望について触れる。

子育て支援課の設置によって、それまで教育委員会管轄だった学童保育の事務が子育て支援課の中に一元化された。それ以降、保健師へも学童保育の日誌などが回覧され、保健師が直接学童保育の様子を観察しに行く取り組みなども始まっている。このように子育て支援課の設置によって、学齢期への子どもの状況も一定程度フォローできる環境が整ったことは確かなようである。

しかし依然として課題なのは、学校の中での支援に関してである。例えば発達障害を抱えた子どもの情報に関し、保育所から小学校にあがって、それまで受けてきた支援の情報がきちんと伝わっていないという相談が、保護者から子育て支援課に持ちかけられる例などもあるという。子育て支援課としては、教育委員会や学校に必要な情報を提供するようにしているが、それでも例えば学年が変わって担任が変更するなどのタイミングで、その情報が途切れてしまう例なども見られる。芽室町内の学校では近年、スクールライフアドバイザーというスタッフが配置されるようになり、このスタッフと子育て支援課との間での情報交換も一定程度行われているが、その連携が前述の問題状況を解消するまでには、どうやら至っていないようである。学齢期での支援のスムーズな受け渡しが依然として課題であることが、ヒアリング結果からは垣間見えた。

こういった課題に対して芽室町では「子どもカルテ」システムというアイデアを考案し、現在子育て支援課が中心となってその導入のための準備を行っているという。「子どもカルテ」システムとは、生まれた直後から学齢期に至るまで、1枚のカルテにその子どもの情報を書いて保護者がそれを所持するというもので、例えば保育所で書かれた子どもカルテを入学時に学校へも見せ、学校が即座にその子の情報を把握することを可能にするシステムのことである。例えば障害の問題を考えてみても、障害を抱える子どもを持つ親にとって、その障害を他人に説明することはその度に苦痛を伴う作業である。子育て支援課ヒアリングによると、子どもの各ライフステージで対応する行政機関が変わるたびに、保護者が何度もその説明を求められるという状況は、行政内部の情報共有システムの不備によるものと言え、その解消を図るためにこの子どもカルテシステムが考案されたのだという。ヒアリング時点では、子育て支援課がこのシステムに関する検討会をこれから町行政内に発足させようとしている段階にあった。芽室町における子育て支援環境の更なる充実を目指す取り組みとして、子どもカルテシステム構想の今後に注目したい。

3 要保護児童対策協議会の活動

（1）立ち上げの経緯

本節では、子育てに関する諸問題の中でも特に児童虐待に着目し、芽室町においてこれら諸問題の対応に当たっている要保護児童対策協議会の活動について確認していく。

「児童福祉法の一部を改正する法律」（2004 年法律第 153 号）により、「要保護児童対策地域協議会」（以下、協議会）が法的に位置づけられたことを受け、芽室町では 2007 年 3 月に「芽室町児童虐待防止ネットワーク会議」を前身として「芽室町要保護児童対策地域協議会」が設置された。芽室町子どもの権利に関する条例 18 条に規定される救済委員会は、この協議会がその役割を兼ねている。

（2）活動概要と運営体制

まず、芽室町要保護児童対策地域協議会設置要綱から、この協議会の活動概要と運営体制について確認する。

協議会では保護者のいない児童また保護者に看護させることが不相当であると認められる児童（以下、要保護児童）の適切な保護を図るために、要保護児童及びその保護者（以下、要保護児童等）に関する情報の交換、要保護児童等に対する支援内容の協議等が行われる（芽室町要保護児童対策地域協議会設置要綱第 1,2 条）。

協議会は協議会の組織及び運営全般に関する代表者会議と、個別事例についての情報交換、役割分担等の検討を行う個別ケース検討会議（実務者会議）に分けられる（同第 5 条）。

さらに子育て支援課へのヒアリング結果を参照に、その活動の実際について補足すると、個別ケース検討会議は通報によって開かれるが、特定の窓口を持つわけではないようで、保健師や保育士、教育委員会等関連機関への通報があった場合に協議会事務局へ連絡され、48 時間以内に検討会議が開かれる。また、協議会は帯広児童相談所を含む 20 以上の団体、個人で構成されるが（次ページの図を参照）、前述のとおり帯広児童相談所からはできるかぎり市町村で対応するよう指導されており、実際の検討会議は個々の事例に応じて参加する面々が調整され、少数で行われるという。

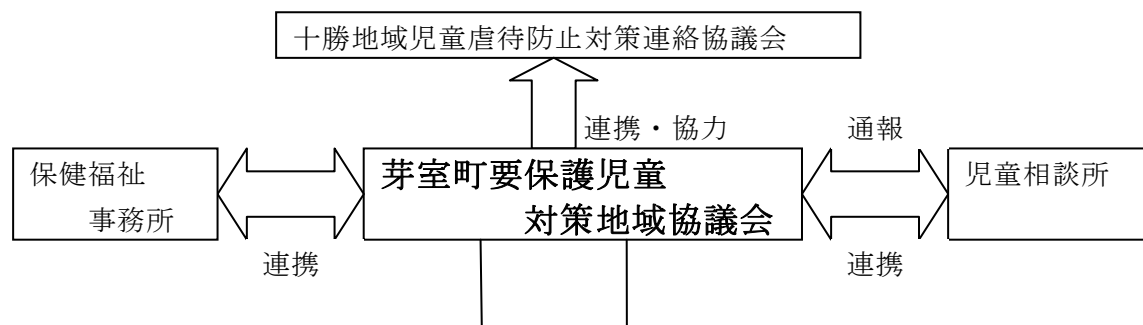
（3）虐待問題における家庭への介入と児童相談所との関係

以下、特に虐待に関するケースについて、さらに詳細に見てみる。検討会議では家庭への介入の必要性や介入方法等が協議される。そのために事例に関連のある人々を招集し情報収集や緊急性の判断を行う。そして一時保護の必要があると判断された場合は、その権限を持つ児童相談所に通告される。なお児童相談所の介入以後も保護者への意識付けを図り、民生委員や保健師が対象の家庭の見守りを続けるという。

近年では児童相談所が権限や事務を市町村に委ねる傾向にあり、一時保護以外において市町村の役割が増しているという。実務を行う保健師によれば、広域に設置される児童相談所より要保護児童等に関する情報面において優位ではあるが、家庭への踏み込みに関するスキルの蓄積が不十分であり、ケースごとにどのような判断をするべきか迷いがあるという。

また、家庭への介入は保護者との関係を壊してしまう恐れがあり、特に小さい町の顔見知りの関係であれば深刻な問題となる。その点で権限を委譲されてもそれをうまく使いこなせないとの指摘もなされた。市町村への権限委譲が進む近年の傾向から、広域設置の児童相談所と地域密着の市町村行政との役割分担の見直しが児童保護の今後の課題と言えよう。

< 芽室町要保護児童対策地域協議会組織図 >



構成	
《関係機関・関係団体》	《実務者会議・ケース検討会議》
帯広警察署	小児科医師
帯広児童相談所	児童相談所児童福祉司、ケースワーカー
十勝保健福祉事務所(但し、児童相談部は除く)	十勝保健福祉事務所保健師
人権擁護委員会	民生児童委員・主任児童委員
医療機関	幼稚園教諭
民生児童委員協議会	養護教諭・生活指導教諭
校長会	スクールライフアドバイザー
青少年健全育成協議会	生涯学習アドバイザー
子育て支援センター	ことばの教室指導員
子育て支援センター(育児ネットめむろ)	保育所(園)保育士
保育所(園)	子育て支援センター
学童保育所	学童保育所指導員
芽室幼稚園	保健福祉課
やまざと幼稚園	保健推進
ことばの教室	障害者福祉
芽室町(教育関係)	地域福祉
(児童関係)	
(保健・福祉関係)	

(子育て支援課ヒアリングで入手した資料「芽室町要保護児童対策地域協議会組織図」より)

4 芽室町保育所行政の現状と課題

(1) 芽室町の保育所行政

本節では、芽室町の保育所の現状について触れる。特に指定管理者制度による保育所の運営の変化について注目し、その様子を概観する。

芽室町では、地方分権改革以降、財政規模の縮小とそれに伴う人員削減が進んでおり、行政サービスを提供する主体である町の組織体制の見直しが求められた。町は、市町村合併を選択せず、広域連携を含め、「自主・自立のまちづくり」を住民・地域・企業・行政と

ともに協働することを選択した¹⁶。「芽室町自主・自立構想 理想の郷 新しい芽室」によると、「新たな住民と行政の役割分担、協働をどのように進めてゆくのか、そのルールづくりが当面の課題」であり、「財政的事情によるサービスの低下を私たち自らの行動や経済的負担によって補ってゆく覚悟も必要」と記されている¹⁷。こうして、行政サービスの 1 つである保育所行政は再編されることとなった。

芽室町保育所基本計画（案）によれば、芽室町は、2005 年 3 月に「芽室町次世代育成支援行動計画」を策定し、10 年間にわたる保育サービスの充実を目指し、時代の流れや利用者の多様なニーズに柔軟に対応し、良好な保育環境の確保に努めることとした。また、2006 年 4 月より「芽室町子どもの権利に関する条例」を施行し、子どもたちが幸せに暮らせる町づくりを進めている。加えて、「第 8 次芽室町行政大綱を策定し、行政サービスの質の向上をはかりながら、行政コストにも留意し、積極的に民間委託・民間活力の導入を図り、行政の効率化に努めなければならない」と同計画（案）に記載されている¹⁸。

以下、芽室町の保育をめぐる現状を鳥瞰したのち、めむろてつなん保育所と子育て支援センターげんきの概要を紹介する。

（2）芽室町の保育所をめぐる現状¹⁹

現在、芽室町の保育所は児童福祉法第 7 条に基づく児童福祉施設として、市街地に 2 ヶ所の認可保育所（中央保育所・てつなん保育所、定員合計 290 名）と無認可保育所（南保育園、定員 100 名）が 1 ヶ所ある。2007 年度に中央保育所は民営化され、てつなん保育所は指定管理者制度が導入されている。また、2009 年度に南保育園は募集停止し、閉園する予定である。なお、農村地区保育所は 9 か所で 330 名の定員である。

<芽室町の保育所入所児の状況>

（単位：人）

年 度		2003	2004	2005	2006	2007	2008
人 口		18,446	18,634	18,300	18,343	18,386	18,429
就学前児童数A		1,096	1,134	1,179	1,218	1,214	1,268
認 可	3歳未満児	57	73	92	86	76	95
	3歳以上児	128	181	201	211	222	214
市街地就学前児童数計		742	776	813	852	870	910
市街地保育所入所児童数(認可)		208	254	293	297	298	309
南保育園		34	31	27	27	16	13
市街地保育所計		242	285	320	324	314	322
農 村	3歳未満児	55	46	41	48	31	32
	3歳以上児	89	96	90	106	113	119
農村就学前児童数計		354	358	366	366	344	302
農村保育所入所児童数		144	142	131	154	144	151
保育児童数計B		386	427	451	478	458	473
保育所入所率 B/A(%)		35.2	37.7	38.3	39.2	37.7	37.3

（典拠：2008 年 8 月芽室町保育基本計画（案）5 頁）

¹⁶芽室町自主・自立のまちづくり町民検討会議「芽室町自主・自立構想 理想の郷 新しい芽室」2004 年 3 月。

¹⁷同上 10～11 頁。

¹⁸芽室町「芽室町保育所基本計画（案） 生きる力を持った子どもに育つことを目指す」2008 年 8 月、2 頁。

http://www.memuro.net/machijyourei/sanka_tetsuzuki/tetsuzuki/H20/H20015/hoikujyo01.doc (2008/12/25 にアクセス)。

¹⁹同上 4 頁。

保育所を取り巻く課題として、入所希望者の増加と待機児童があげられる。待機児童に関しては、芽室町は2003年3月に「待機児童ゼロ」を目標として打ち出しているが、国の基準による待機児童は、過去においてゼロであったが、2008年度は0-1歳時の年度途中で、入所希望が11人²⁰と急増しており、「待機児童数」ゼロは堅持できていない状況にある。

次に、認可保育所から、指定管理者制度を導入し公設民営化しためむろてつなん保育所の概要について説明してゆく。

<就学前児童入所・入園状況>

2008年4月1日現在

保育所(公・民)47(37.3%)	民間幼稚園 271人(21.4%)	自宅保育推計 524人(41.3%)
-------------------	-------------------	--------------------

(典拠：同上)

(3) めむろてつなん保育所～概要と現状～

めむろてつなん保育所は、開所以来、およそ50年の歴史がある。1952年4月に芽室保育園として開園し、1974年に芽室町立認可保育所となり、2003年 めむろてつなん保育所として改築された。2007年4月学校法人十勝立正学園が受託運営をはじめ、その後、2008年社会福祉法人十勝立正事業会が、めむろてつなん保育所の管理者として指定を受け、公設民営で運営している。ヒアリングによれば、指定管理者には、社会福祉法人慧誠会と社会福祉法人十勝立正福祉事業会の2社が応募し、保護者、法人、行政の3者による協議会を開催し、検討の末、十勝立正福祉事業会が採用された。

<めむろてつなん保育所入所児の状況及び常勤保育士数>

[] パート職員数 2008年7月現在(単位：人) *ダウン症

年齢	0才	1才	2才	3才	4才	5才	総数
人数	7	20	23	26	32	35	143
要支援児	0	0	1*	1	1*	3	6
常勤保育士数	4[2]	6[3]	5	3[1]	3	3	24[6]
国の保育士 配置基準 児童数:保育士	3:1	6:1	6:1	20:1	30:1	30:1	

(「社会福祉法人十勝立正福祉事業会 めむろてつなん保育所 沿革」より横関が作成)

めむろてつなん保育所の現状²¹は、入所定員は120名であるが、実際は143名が利用している。その他に、ダウン症等の要支援児が6名利用している。常勤保育士は24名、パート保育士6名である。その他、所長1名、主任保育士1名、事務員(兼務)1名、用務員(兼務)1名、看護師(パート)1名、栄養士(兼務)1名、調理員(パート)2名、その他のパート及び代替職員等8名で運営されている。特別保育事業は、病後児保育、障がい児保育、延長保育を行っている。施設は、「芽室町子育て支援センターげんき」を併設している。保育の実施主体は市町村と定められ(児童福祉法第24条第1項)、指定管理者・民間委託などの民営化の流れにあっても、保育所の入所申請・決定は町が担い、町の責任において実施しなけ

²⁰同上9頁。

²¹資料「社会福祉法人 十勝立正福祉事業会 めむろてつなん保育所 沿革」。

ればならない²²。

また、保育料や保育士の配置基準の基本的な枠組みも町が行う。めむろてつなん保育所も他の保育所同様、これに基づき運営している。なお、芽室町の家庭・親子関係の特徴は、芽室町の子どもは都会の子どもよりも相対的に穏やかに育っている。幼稚園と比較して、保育所は共働き家庭が多い。めむろてつなん保育所と他の行政部署との連絡調整内容は、下表の通りである。

<めむろてつなん保育所と行政部署との連絡調整>

児童係	入退所の調整、保護者からの意見の調整、保育士・職員の研修など
子育て支援センター	保育所・センター行事の情報交換、子どもの様子の情報交換、入所児童の引継ぎ、乳幼児健診の確認など
保健師	健診の事前事後の情報交換、母親支援の必要なケースについて確認調整、乳児の発達に伴う母親への指導・援助
その他	町長との話し合い「そよ風トーク」など

（「同上」より横関が作成）

（4）子育て支援センター「げんき」の概要

芽室町には、子育て支援センター「げんき」と子育て支援センター「あいあい」がある。本稿では、子育て支援センター「げんき」を取り上げる。2003年、めむろてつなん保育所の改築の際、芽室町子育て支援センターげんきが併設された。

<子育て支援センターげんき事業内容>

事業	事業内容
子育て相談	電話、FAX、面談、来所、情報交換ノート（施設カウンターに設置）を通じて、子育ての不安や悩みに対応。専門機関の紹介
子育てサークル支援	育児サークルの支援・育児仲間のサークル案内
開放事業	すくすく広場：身体測定、健康相談、ミニ講座（救急講習、着付け講座、いも堀体験、親子クッキング、子育て講座など）、みんなで遊ぼう、誕生会 あかちゃん広場（対象0歳児の子どもと保護者）：身体測定（1回目 保健師、2回目 ミニ講座、1歳の誕生会）
子育て情報提供	リフレッシュ講座・子育て講座、講演会を開催、親子遊びなど子育てが楽しくなる情報提供、子育て通信「ほほえみ」の発行（奇数月）、めむろてつなん保育所・南保育園の行事のお知らせ（運動会、消防署見学など）
その他	子育てガイド「すくすくめむろ」（2006年12月発行） 町内母子保健担当者会議 芽室町児童虐待ネットワーク会議 十勝管内子育て支援関係者連絡会議（年4回）

（「2008年度 芽室町子育て支援センターげんき」横関が作成）

子育て支援センターげんき（以下センターげんき）の設置・実施主体は町である。職員は、芽室町立保育所から異動した保育士である。センターげんきの利用者は、妊婦、就学前の子ども、その保護者や祖父母である。センターげんきの役割として、①育児についての相談指導、②子育てサークルの育成・支援、③特別保育事業等の

²² 保育所保育指針（2008年3月厚生労働省告示第141号）及び、芽室町保育所保育方針（2008年8月）。

実施・普及、④地域の保育資源の情報提供、⑤家庭保育者への支援などがある。

(5) 指定管理者制度導入による保育所条件整備・運営の変化

① めむろてつなん保育所と指定管理者制度導入の目的

ここでまず、芽室町がめむろてつなん保育所に指定管理者制度を導入する目的について確認する。そして、制度導入後、めむろてつなん保育所で生じた運営上の変化について整理する。

2007 年度、芽室町はめむろてつなん保育所に指定管理者制度を導入し、公立の認可保育所を公設民営化²³した。その目的を確認しておこう。芽室町立保育所（園）民営化計画（案）²⁴によると民営化の目的として、次の 3 つが挙げられている。

第 1 に、公立保育所の保育士は民間保育所と比較して、勤務年数が長く人件費が高額となる傾向が強く、このことが芽室町の認可保育所における超過負担の大半の要因となっている。自主自立を選択した芽室町は今後極めて厳しい財政状況が続くと予想されるなか、2004 年度から運営費補助の一般財源化²⁵も重なり、町立保育所を運営していくことが困難な状況²⁶になっている。また、民営化することにより生まれる新たな財源を子育て支援実施等に集中していくことにより多様化するニーズに 대응していくことが可能となる。第 2 に、公立保育所は施設運営や保育サービスに関して柔軟で迅速に対応することは行政組織としての制約があり難しい面がある。それに対し民間保育所においては、新しいニーズに臨機応変に対応できることや民間事業者としてのノウハウを活かした効率的な運営が期待できる。第 3 に、公立保育所において運営費補助が一般財源化されたこともあり、公立保育所の建設補助は、その採択が極めて厳しい状況となっている。補助採択は民間保育から優先となり、流れは「公」から「民」に移行している。以上の 3 つの目的から、めむろてつなん保育所に指定管理者制度が導入され、運営の主体が民営化された。

② めむろてつなん保育所の機構編成～人件費削減と保育の質の維持～

2008 年に、めむろてつなん保育所は指定管理者制度を導入し、公から民へ保育の実施主体が変わった。運営主体となった十勝立正学園（以下、学園）は、町立時代の職員・保育士をすべて再任用することは財政上、困難であった。そのため、芽室町立時代の保育士・職員は、めむろてつなん保育所以外の職場（農村地区の保育所や子育て支援センターなど）へと配置転換され、常勤の保育士は削減された。公設民営化後、保育所職員の人件費は、町立保育所時代の半分以下、3 分の 1 程度まで下げられている²⁷。

一方で、前述したように、2008 年度、芽室町では、0-1 歳時の年度途中での入所希望が 11 人と急増している。

²³ めむろてつなん保育所の指定管理者の指定期間は 2007 年 4 月 1 日から 2017 年 3 月 31 日までの 10 年間とする。「芽室町総合情報誌 smile 2005 月 11 月」より。

²⁴ 「芽室町立保育所（園）民営化計画案」3—4 頁。

http://www.memuro.net/machijyourei/sanka_tetsuzuki/tetsuzuki/H17/H17001/H17001soumu01.pdf
(2008/12/25 アクセス)

²⁵ 保育所運営費は、厚生労働省の基準に基づき算定され、その総額から、保育料による収入を差し引いた金額について、国が 1/2、都道府県及び市区町村が 1/4 づつ負担する形で確保されてきた。しかし、2004 年度から三位一体の改革により、保育所運営費補助は、特定財源から一般財源化された。保育所における運営費補助基準額と決算額の差額は町の超過負担となる。

²⁶ 同上 4 頁

²⁷ 保育所ヒアリング調査 2008 年 7 月 10 日実施より。

国の保育士の配置基準では、子どもの保育環境が十分とはいえない。例えば、0歳児は3人の子どもに対して1人といった保育士の配置基準がある。しかし、実情は0歳児では、1人の保育士が2人の子どもを見るのが精一杯。散歩や食事など、家庭での日常生活と同じように、子ども一人ひとりの世話を保育所でするには、国の配置基準より多くの保育士を配置することが必要です。

（主任保育士貫田氏ヒアリング²⁸）

このコメントからは、保育士・職員の人件費は削減しても、保育の質は維持されなければならない、そのため、保育士の加配が必要であることが確認できる。民営化に際して、保護者からは、民営化により、子ども達が慣れ親しんだ保育士の異動で、保育環境が大幅に変化するのではないかと不安の声があがったという。学園は、保育士の人数増という目に見える形で保育サービスを手厚くし保護者の不安に対応した。保育所長は本調査の質問に対し、「指定管理者であっても、民設民営であっても、子ども達の日々の生活を援助し、保護者の育児支援を担っていく事とそこに発生する責任については同じである」と回答している²⁹。このように、指定管理者制度導入にあたり、学園は、保護者と保育所との信頼関係の構築に慎重な姿勢で取り組んでいたようである。

以上の経緯から、2008年度、0～2歳児の保育士は、国の基準を上回って配置されている。めむろてつなん保育所は、民営化後、国の職員配置基準数に加えて、パート保育士を加配することにより、人件費をおさえつつ、保育の質の低下を回避する工夫がなされている。よって、めむろてつなん保育所は、保育士・職員の数に恵まれた運営が実現できている。

また、公設民営化後、めむろてつなん保育所は、十勝立正学園芽室幼稚園との子どもたち同士の交流に加えて、職員の人事交流³⁰が始まった。職員の人事交流の目的は、どの職員も保育所の子どもでも幼稚園の子どもと同じ関わりができるように職員の資質向上を目指す所にある。芽室幼稚園とめむろてつなん保育所を異動するには、幼稚園教諭普通免許状と保育士資格の併有することが必要となる。そして、保育所に併設された子育て支援センター（以下センター）は、企画が豊富で地域の人や入所（園）前の子どもが頻繁に集う場所であることが貫田光枝氏のヒアリングからうかがえた。しかし、「センターを保育所に併設したことで、特段、保育所の運営に影響はない。センターと保育所の行事の情報交換をしやすい程度である」と子育て支援センター併設が保育所の運営に影響を与える程ではないこともヒアリングから確認されている。

ここまで、管理者指定制度の活用及び、子育て支援センター併設によるめむろてつなん保育所運営の変化について整理してきた。本調査では、指定管理者制度活用および、子育て支援センター併設がめむろてつなん保育所に導入されて早々にヒアリングを行ったということもあり、新体制後のメリット・デメリットについて、明確な見解をヒアリングから得る事が出来なかった。今後の継続的な調査が待たれる。

（6）小括

指定管理者制度導入によるめむろてつなん保育所の運営上での変化を振り返り、考察を

²⁸ 同上。

²⁹ ヒアリング調査 2007 年 7 月 10 日実施時、めむろてつなん保育所所長は不在であった。本調査の質問項目用紙を同保育所に事前に送付し、保育所所長からの回答を文書で受け取った。保育所所長の回答は資料「社会福祉法人十勝立正福祉事業会めむろてつなん保育所沿革」に記載されている。

³⁰ 社会福祉法人十勝立正福祉事業会は、めむろてつなん保育所（公設民営）、中央保育所（民設民営）、学校法人十勝立正学園 芽室幼稚園を運営しており、2つの保育所と1カ所の幼稚園間で人事交流を行っている。

加え小括としたい。

第 1 に、保育の質の変化について述べる。めむろてつなん保育所では、主に町の財政難という理由から指定管理者制度が導入され、その運営が民営化された。民営化によって、公立保育所時代には高額だった保育士の人件費は削減され、職員の配置数も以前に比べて増加し、その面から見ると保育の質は向上したようにも見える。しかし、指定管理者制度の導入がめむろてつなん保育所の保育の質にどのような影響を与えるものなのか、本調査の結果からでは一概に評価することはできない。その評価に関しては、めむろてつなん保育所の今後の経過を慎重に見定めて判断する必要がある。

第 2 に、保育所と幼稚園の人事交流について述べる。めむろてつなん保育所では、幼稚園経営を行っていた法人が指定管理を受託したという経緯もあり、幼稚園の勤務経験を持つ教員が保育所での保育を行うという事態が生じている。貫田氏は「(幼稚園で長く勤務していたが、) 保育所はまったく畑違いのところで…。指定管理者制度で異動になり、保育所にきてはじめてわかることがある」と述べ、慣れない保育所勤務に対して戸惑う様子を見せている。現在、めむろてつなん保育所に勤務する保育士たちは、幼稚園でも働けるように幼稚園教諭の免許を取ることが求められ始めている。貫田氏は、幼稚園教諭免許と保育士資格の両方を取得するよう職員に指導している。例えば、保育士の中には、幼稚園教諭免許を取得するために、通信教育を受講し、幼稚園教諭の補佐をしながら実習を積み、幼稚園教諭の資格を取得した者もいる³¹。今後、職員達が新たに保育士資格ないしは幼稚園教諭免許取得を求められるのであれば、同時に、その修養を可能にする条件がその職員達に十分に保障されなくてはならないであろう。その条件があってはじめて保育所と幼稚園の人事交流による豊かな保育環境の創造も期待できると思われる。

以上のように、指定管理者制度導入によるめむろてつなん保育所の運営上の変化は、国の基準以上に保育士の配置を可能とし、病後児保育、障がい児保育、延長保育といった特別保育事業の実施など、限られた経費の中で利用者の多様なニーズにできる限り対応した保育環境の提供を実現しているプラスの側面を確認した。その反面、保育士の人件費が削減され、人事の異動等により、新たな職場環境に職員が当惑するといったマイナスの側面も見受けられた。このように、公立保育所の運営主体を民間化する過程において、上述した両義的な側面がみうけられた。

5 住民の自主的な子育て支援の活動

(1) 育児ネットめむろの活動とその特徴

①立ち上げの経緯

以上、ここまでは主に芽室町行政が主導する子育て支援活動について確認してきた。以下では、芽室町住民が自主的に行っている子育て支援の取り組みへと注目の目を向けてみる。芽室町では、町内に住む子育て中の親自身の手によって運営されるサークル活動が、多様な形で盛んに行われている。今回はその活動の中でも特に 3 つに注目し、その様子をそれぞれ紹介する。

最初に紹介する子育てサークルである“育児ネットめむろ”は、保健師が主体となって策定した「母子保健計画」(1998 年)の策定過程で、当時検討委員であった子育て中の母親

³¹ ヒアリング調査 2008 年 7 月 10 日実施より。

たちから挙がった託児希望の声を吸い上げる形で、1998年7月に芽室町の事業として立ち上げられた。なお正確には、このとき芽室町の事業として立ち上げられたのは育児サポートシステムであり、そのとき同時に結成された育児ネットめむろとは、この育児サポートシステムに登録している会員の間で自主的に組織された団体のことを指している。

なお芽室町では、この立ち上げの準備期間中に登別市における育児サポートシステムの取り組みを視察しており、活動の開始当初は登別市の運営手法を大きく参考にしたという。しかし芽室町と登別市では活動の運営主体に違いがあり、登別市はその活動の運営母体を社会福祉協議会へと全面的に委託しているのに対して、芽室町ではその運営を育児ネットめむろの会員達が中心となって構成する運営委員会（後述）の手に委ねている。

②育児サポートシステム

i) 概要

まず、育児ネットめむろの活動の中心とも言える“育児サポートシステム”の取り組みについて、その内容を概観する。育児サポートシステムとは、住民同士での託児援助をサポートするシステムであり、住民の間で子育ての手助けを求める側と子育ての手伝いを希望する側とを相互につないでいく仕組みのことである。子育ての手助けとは具体的にいうと、子どもが1人でいなければならない時間や親が育児を離れて気分転換する時間のために子どもを一時的に預かる、或いは産前産後に家事の手伝いをする、というものである。利用に当たっては会員制を取っており、会員には芽室町に住む誰もが加入することができる。ここでの加入者はその登録と同時に、育児ネットめむろにも自動的に入会することとなる。入会料は500円で、3通りの会員登録がある。すなわち援助を依頼する「依頼会員」、援助を提供する「援助会員」、依頼と援助の両方を行う「両方会員」の3つである。依頼会員の対象となるのは、妊婦と、障害のある子どもを含む0～12歳までの子どもがいる家庭である。障害に関しては、重い障害を持つ子どもの託児が依頼されたケースはこれまでに1度もなく、軽度発達障害の（疑いのある）子どもの託児が依頼されたケースがこれまでに数回あったという。援助会員の傾向としては、子育てを終了した家庭や、退職した後の高齢者などの割合が多い。会員数はヒアリングを行った時点で依頼会員111人、援助会員44人、両方会員45人であり、会員総数200人であった。

ii) 取り組みの流れ

実際の取り組みの流れを以下で説明する。大まかな流れとしては、依頼会員と援助会員を育児サポートシステム事務局（後述、以下、事務局）のサポートリーダー（後述）が橋渡しする形となる。

依頼会員から託児の希望が事務局に寄せられると、サポートリーダーはその依頼内容に照らして援助会員を選び連絡する。その後、援助会員宅にて依頼会員・子ども・援助会員がサポートリーダー立会いの下、事前打合せを行う。この段階でアレルギーや障害に関する情報等も伝えられる。託児当日に必要なもの（ミルクやおしめ等）は依頼会員が負担する。援助会員は援助が終わったら活動報告書を書いて依頼会員から報酬を受け取り、領収印を押す。この報酬は子ども1人あたり1時間500円である。複数預ける場合、2人目から半額となる。活動報告書は1ヶ月ごとにまとめて事務局に提出する。

③運営体制

i) 育児サポートシステム事務局とサポートリーダー

次に、育児サポートシステムの運営体制について概観する。育児サポートシステムに関する様々な事務を行うのが、育児サポートシステム事務局である。事務局は、芽室町保健福祉センターの1室にその居を構えている。この事務局に勤務して実際に実務を担うスタッフがサポートリーダーであり、サポートリーダーは上で述べた育児サポートシステムの事務手続きや連絡調整のほか、育児ネットめむろの育児サポートシステム以外の活動や、運営委員会の事務手続きなどにも携わっている。勤務は半日出勤（午後1時～5時）であり、2名のサポートリーダーが平日に交代で勤務している。

ii) 運営委員会

育児サポートシステム、そして育児ネットめむろの運営は、運営委員会と呼ばれる委員会組織によって担われている。運営委員会は年に7回から8回ほどのペースで開催され、構成員が招集される。現在（2008年度）の構成員は援助会員5人、依頼会員2人、両方会員3人の会員たちに加えて、2名のサポートリーダー、子育て支援課職員（保健師など）となっている。この運営委員会の構成員は、年度替りで交代する。

運営委員会での議論の流れは、サポートリーダーが最近の業務に関して様々な報告を行い、それを聞いて構成員全員で色々と意見を出し合いながら相談しあう形で進行していく。話し合いの具体的な内容とは、例えば育児サポートシステムのルールから少し外れるような預かりの依頼があった場合にそれをどこまで受け付けるかという線引きの話し、援助会員たちが困った最近の事例についてその対応の仕方に関する話し、さらには依頼会員の若い母親達が最近持っている悩みや要望についての話しなどがあるという。

④育児ネットめむろの自主的活動とその拡大

以下では、育児ネットめむろがその団体として独自に考案し行うこととなった活動について、それぞれその概要を説明していく。

i) 集団託児

集団託児とは、講演会や各種講座、習い事（カルチャークラブ・スポーツクラブなど）が開催される際に、そこでの託児の仕事を育児ネットめむろの援助会員達が請け負うというものである。2002年度より、芽室町側からの要望でこの活動は開始された。

集団託児の取り組みの流れは、まず事務局のサポートリーダーに講演会等の主催者側から託児依頼の連絡が入り、それを受けてサポートリーダーは依頼内容に合わせ複数の援助会員へ連絡し、必要な援助会員数を確保して、派遣する橋渡しを行う。1時間の託児料金は700円（200円は事務手数料と保険料）で、以後30分ごとに350円となる。

ii) 一時託児

一時託児とは、複数の依頼会員の依頼を受けてひばり児童館でその子どもたちの託児の仕事を援助会員たちが請け負うというものである。2003年、運営委員会において依頼会員達からの要望の声を吸い上げる形で、この活動は開始された。この一時託児は週1回ペースで、毎週月曜日に行われる。料金は育児サポートシステムの託児料金よりも低額で、1時間あたり300円である。

iii) 育児用品のリサイクル活動

育児用品のリサイクル活動とは、子どもの着なくなった服、ベビーカーやベビーベッド、

チャイルドシートなどで使用を終えたものを、ひばり児童館の1室に収集し、会員同士で自由に交換しあうというものである。これも2003年、一時託児が始まるのとはほぼ同時に活動が開始された。

ひばり児童館のリサイクル室では、育児用品を持って来るのも持って行くのも無料である。一時託児と併せて毎週月曜日にこのリサイクル室が開放されているほか、毎月第1・3水曜日も開放されている。また月に2回、このリサイクル室の整理作業（年齢別に服を分ける、など）を行うという目的で援助会員たちが集まる機会が持たれている。

iv) 学校参観日の託児と町の事業との線引き

ここまで紹介した活動に加えて、育児ネットめむろでは2006年度から年に2回、学校参観日の託児も請け負うようになった。以上のように、育児ネットめむろは育児サポートシステムという町の事業の運営に携わるのに加えて、育児ネットめむろで自主的に考案して行う活動を、次々と拡大していった様子が見て取れる。この拡大により現在では、町の事業と育児ネットめむろの自主的な活動との間の区別があいまいになったことから、2007年度に芽室町の活動と育児ネットめむろの活動の線引きを行ったという。財政的な面に限って言えば、町での負担をサポートリーダーの賃金や各種活動の会場費、それに育児サポートシステムでの保険料などに限定し、それ以外の運営費を会員の年会費（1年で500円）と集団託児等での収入によって賄うことが、具体的に取り決められた。

⑤行政との連携局面

ここからは、育児ネットめむろと行政とが連携する具体的な局面について整理して紹介する。

i) 子育て支援課との連携

育児ネットめむろのような子育てサークルの支援を所管する行政部局は、芽室町では子育て支援課がその担当となっている。子育て支援課と育児ネットめむろが連携する具体的な局面として、第2節で述べたとおり子育て支援課の保健師が、母子手帳の交付や健診時などに育児ネットめむろへの入会を勧めるという場面が挙げられる。このほか、育児サポートシステムなどで気になる子どもがいたときや、その他育児ネットめむろだけでは判断できないことが生じたときに、子育て支援課との間でその相談や情報共有のやりとりが行われるという。

ii) 教育委員会・学校との連携

行政との連携局面として、次に学校について触れる。育児ネットめむろの活動の中で、学校と連携して何かを行うという場面は、前述の学校参観日の託児以外には特にないという。また、育児ネットめむろヒアリングの中で、会員たちの感じている芽室町行政の課題は何かを尋ねたところ、「就学前の子どもを持つ家庭には手厚い支援があるが、しかし小学校に入ると突然支援から切り離されてしまったように感じる」という会員の声が、その例として挙げられていた。そのため、学齢期の子どもを持つ親たちが気軽に集える場所として、例えば児童館や学校の空教室を利用した居場所作りの活動などが、今後は必要ではないかとの見識がヒアリングの中で示された。育児ネットめむろは会員数200人を誇る大きな活動体であり、交流や学習会も盛んに行われている。或いは今後、この育児ネットめむろの活動が基点となり、学齢期の子どもを持つ親までも含めた様々な人々の居場所作りの取り組みが、ますます広がっていく可能性もあると考えられる。

⑥活動の特徴とその成果

ここまで紹介してきた育児ネットめむろの活動の特徴とその意義に関して、その内容を7点にまとめて以下で紹介していく。

i) サポートリーダーの繊細な配慮と工夫

1 点目の特徴は、育児サポートシステムにおけるサポートリーダーの果たす役割の大きさにある。

例えばサポートリーダーが依頼会員から託児の連絡を受ける局面に注目してみると、その託児の希望が寄せられるタイミングはまちまちであって、急病や急な仕事などで緊急に（前日の夜やその当日に）依頼希望の連絡が入るケースもあるという。その場合サポートリーダーは勤務時間外に自宅でその連絡を受けて急遽その対応を行うこともある。

次にサポートリーダーが援助会員を選定する局面に注目すると、そこでもいくつかのポイントがあるという。託児の希望内容によっては、1つの託児依頼に対して2、3人の援助会員を選んでその依頼会員のニーズを満たすように努める。その他、例えば軽度発達障害の子どもが託児されるケースでは、援助会員の中でも特別支援学校の教員経験を持つ人がいる家庭を選定したりするという。

その他にも、援助会員と依頼会員の間で行われる事前打ち合わせにサポートリーダーが立会う場面など、サポートリーダーの業務には臨機応変な対応が必要で、常に細やかな配慮や工夫が求められる。したがってサポートリーダーには優れた力量が必要とされるが、しかしこのサポートリーダーには専門的な資格を持つ人が選ばれて雇用されているわけではない。サポートリーダーには、芽室町に住んでいる子育て経験の豊富な母親で、この仕事にそれなりに時間を割ける環境にあるような人材が、代々選ばれている。例えば、本調査のヒアリング対象者であり、前サポートリーダーの豊田晴美氏のケースでも、現サポートリーダーである立川美穂氏へと仕事を引き継いだ後は、そのまま援助会員として育児ネットめむろとの関係を継続している。豊田氏は、サポートリーダー時代もそれを終えた後も一貫して、芽室町に住む子育て中の母親の1人として、この活動に協力し続けていた。

ヒアリングによると、他の自治体で育児サポートシステムを行おうとしてもなかなかうまくいかず、芽室町ではうまく機能しているのは、優れた仕事を行うサポートリーダーの存在があるからだという。芽室町ではサポートリーダーに適した人材が芽室町住民の中から適切に選ばれて、その役割が常に適切に果たされてきた点を、育児ネットめむろの活動の特色としてまず挙げることができる。

ii) 住民自身の手による自主的な運営

続いて2点目の特徴は、住民の自主的な運営という点にある。芽室町の住民から託児環境の充実を求める声が生まれた時に、行政の手によるサービスで対応するのではなく、住民自身の手で住民同士の助け合いを支援するシステムを作ったところに、育児ネットめむろの画期性があると思われる。活動の運営主体である運営委員会や、実際に子育てを支援する援助会員、さらにはそれらの統括的な実務を担い繊細な配慮・工夫を行っているサポートリーダーに至るまで、それらは全て住民自身の手によって担われている。会員数200人という大きな活動規模とその多様な活動内容が、全て住民自身の手によって主体的にコーディネートされ発展・充実してきた過程は、注目に値する。

iii) 活動全体を下支えする集団託児の存在

特徴の3点目として挙げたいのは、集団託児の取り組みが育児ネットめむろの活動全体で大きな役割を担っている点についてである。集団託児は芽室町の要望に応じて始まったが、その取り組みが開始してから予期せぬ効果を見せ始める。以下、その効果について2つに整理して紹介する。

第1に、集団託児はその後依頼が非常に多くなっていき、会の運営費に大きな黒字を上乗せさせるようになっていった。現在、育児ネットめむろの集団託児はすでに芽室町にとってなくてはならないニーズとなりつつあり、今後も集団託児の活動は安定して継続していく見込みにあるという。そしてこの集団託児の黒字部分は、一時託児の取り組みなどで生ずる赤字部分に補填する形で運用されている。一時託児の赤字は「利用料金は低額で」という会員の声を尊重した結果でもあり、このように集団託児の存在は、育児ネットめむろ全体において多様な活動を可能にする、財政的な下支えの役割まで担うようになっていった。なお、集団託児の運営費への貢献という側面から、集団託児の値段設定を上げるという提案も以前は出ていたが、結局その値上げ案は却下されたという。「誰もが利用できるという点を重視するため」というのがその理由だそうで、利用者（＝子育て中の親）の目線で取り組みを行う姿勢は譲らない方針を持っていることが、これら一連のコメントから垣間見られた。

集団託児の予期せぬ効果の2点目は、集団託児の活動の拡大が援助会員の増加とリンクしていったという点である。育児サポートシステムの成功のポイントとなるのは、子育てを支援する直接の資源である援助会員の存在である。しかしこの援助会員の確保が、実践的には容易なことではない。援助会員をはじめて引き受ける側の心境としては、「自宅に他人の子どもを預かって、何かあったらどうしよう」という漠然とした不安がどうしてもあり、それが援助会員を引き受ける際の躊躇にもつながっていく。その躊躇を解消させる役割が集団託児にはある。集団託児では複数の援助会員が一堂に会して、同じ託児所で子どもを預かることになる。そこでベテランの援助会員と新米の援助会員が一緒になって、子どもの様子を見たり、託児に関する様々なことを援助会員同士で話し合ったりする。それが新しく入会してきた援助会員にとっての「最初の絶好の練習の機会」になるという（育児ネットめむろ会長片桐氏ヒアリング）。この集団託児の経験を積んでから、育児サポートシステムの援助会員として本格的に協力し始めるケースは非常に多い。そのため育児ネットめむろで援助会員を勧誘する際も、まずは集団託児の経験からスタートすることを勧めるようにしているという。このような集団託児を介した援助会員勧誘が、援助会員数のスムーズな増加につながっていったと、ヒアリングでは評価されていた。その結果として、育児ネットめむろは現在会員総数200人を誇る大規模な活動体に成長した。ヒアリングによると、おそらく町の事業である育児サポートシステムの取り組みだけが続けていても、会員数は現在のように増えてはいかなかったであろうこと、そして他の自治体の例も伝え聞く限りではこの援助会員の勧誘のところで行き詰まりを迎えるようだ、とのコメントが聞かれ、この集団託児の役割の重要性がヒアリングの中では幾度も強調されていた。ここでは、集団託児の活動が育児サポートシステムの安定的な運用にも大きく貢献している様子を見て取れる。

iv) 援助会員同士での盛んな交流と、運営委員会における要求の吸い上げ

育児ネットめむろの特徴の4点目は、援助会員同士で盛んに交流を行うことができる機会を用意している点にある。先ほど述べた集団託児などの取り組みも、援助会員同士が様々な交流しあう重要な場となっていた。そしてヒアリングによれば、集団託児以外の一時託児や育児用品のリサイクル活動などにも同様に会員同士の交流の機会としての意義があるという。このような意見交流の場があることにより、会員たちの意見や要望が1つのまとまりを作っていく、それが声として運営委員会に届けられ、それを運営委員会が吸い上げることによって、育児ネットめむろの活動の発展・充実につながっていったと評価できる。

さらに、この援助会員同士の交流の場は、子育てに関する様々な意見を交換し合い、子育てについてのより深い知見を生み出していった。その具体的な例として、次に学校参観日の託児の事例を見てみる。

v) 子どもの育ちを尊重するまなざし（子どもの権利と育児ネットめむろの活動）

前述した学校参観日の託児に関して、芽室町から依頼を受けた当初、育児ネットめむろとしてはその活動を開始することに反対だったという。当時育児ネットめむろが危惧したのは、この活動によって託児される子どもたちが、幼い内に将来自分たちが生活することになる学校という場を訪れる貴重な機会を奪われたり、年上のお兄ちゃん・お姉ちゃんである小学生・中学生の様子を眺めることのできる貴重な経験の機会を失わせてしまうのではないかと、ということに対してだった。その後、育児ネットめむろは芽室町と幾度か意見交換を行った結果、やや託児の条件を厳しくすることにより、この参観日の託児を開始することを決めたという。その条件とは、託児される子どもが幼稚園・保育園の入園前という非常に幼い子どもであり、かつ家で子守をしてくれる人が居ない場合に限る、というものであった。

ここでは、「子ども自身の育ちの保障」と、「子育てする親の支援体制の充実」という間に、あるジレンマが存在していることが論点となっている。そして、このような論点に関する話題は、普段から集団託児などの場を通じて、援助会員同士で意見を交流し合うことがよくあるのだという。以下、ヒアリングを引用する。

今はだんだん経済的に厳しくなって、昔みたく自分のリフレッシュのためだけに預けるっていうケースはそんなに多くないと思うんですけど。(……中略……) もっとじっくり子どもと親が向き合って、良い関係を作ってほしいなって思うような人でも、そういう政策(＝待機児童ゼロという保育所行政の方針や、様々な託児環境の充実のための政策)があることで、早く仕事に出ちゃうっていうことが、なんかすごく出てきてるなって。それはもう援助会員さんの間でもよく話題になるので。(……中略……) もちろんそれによって助けられている人もたくさんいるので、なかなか難しいところで。そういうこと(＝子育ての方針)は個人によって考え方も違うしね。

(育児ネットめむろ会長片桐氏ヒアリング)

このように託児環境の充実が、親と子どもとの関係を深める機会を失わせるような事態を招く側面もあり、育児ネットめむろの援助会員たちはそういったことの是非を問いながら、それぞれ日々の援助にあたっている様子が垣間見える。ヒアリングからは、「少しでも育児から解放されたい親の願いと、親との関係が希薄になって寂しがる子どもの願いとの

間で悩みながら育児ネットめむろの運営をしている」という言葉も聞かれ、これらのコメントからは育児ネットめむろが、大人の利便性だけではなく子どもの最善の利益とは何かを常に問い続けながら活動しようとする姿勢を持っていることが窺われた。

なおここで、子どもの権利条例と育児ネットめむろとの関連についても触れておく。2006年4月に芽室町の子どもの権利条例が制定されたことに関して、その制定による活動の変化などはなかったものの、ヒアリングでは「条例はあった方が良い」とのコメントを聞くことができた。もともと育児ネットめむろでは、以前から虐待などのテーマで自主的に学習会を開き、援助会員の間でその理解を深めるなどの活動の蓄積があった。そのため会員の間では虐待の通告義務などに関する理解がすでに浸透しつつあり、それは条例ができたからという訳ではない。芽室町住民や育児ネットめむろの会員の中でも条例の認知度は低く、知らない人が多いのは確かである。しかし育児ネットめむろの会長を務める片桐氏は、「芽室町で子どもの権利条例が制定されたことは、職場などへの意識付けの上で、無いとあるとでは違う。今後の意識の変化や、条例を読む度に現状を再確認することなどが、これからは大切になってくる」との見解を述べている。

例えば先述の、「子ども自身の育ちの保障」と「子育てする親の支援の充実」との間にあるジレンマという論点は、子どもの関係的な権利を保障しようとする発想がなければ現われてこない論点であると言える。このように、育児ネットめむろでは以前から各会員が子どもの権利を尊重する意識を持ちながら活動を行っていたと考えられる。そして子どもの権利条例の制定は、今後その意識を側面から支えていく意義を持つものであることを、片桐氏らのヒアリングから確認することができた。

以上のように、育児ネットめむろの特徴の5点目として、育児ネットめむろは「子どもの育ちを尊重するまなざし」を持ちながらその活動を行っている点を挙げておきたい。

vi) 住民同士の地域的なつながりの創出

ここまでは育児ネットめむろの援助会員同士の相互交流の局面を見てきたが、次に援助会員と依頼会員の交流の局面に注目してみる。ヒアリングの中で紹介されたその一例を挙げれば、育児サポートシステムに参加した援助会員が、かつて預かっていた依頼会員の子どもの成長ぶりを見て、その依頼会員と出会うたびに「こんなに大きくなったの？」と気軽に声をかけあうような関係性が作られているという。育児サポートシステムの利用は終了しても、そこで育まれた住民同士のつながりが消えるわけではない。育児サポートシステムが長く続けば続くほど、こういった地域住民同士のつながりは増え続けていく。

さらに、育児ネットめむろの援助会員を高齢者の家庭が担うケースが多い点にも注目したい。ここからは、育児ネットめむろの存在が世代を超えた住民同士の交流を図る貴重な機会を生み出していることも想像される。育児ネットめむろで目指されているのは、町行政の取り組みである育児サポートシステムの管理運営という枠に留まらず、様々な意味で幅の広い地域的なつながりを創出していくという地点にまで到達していることが、そのヒアリングの中で明らかとなった。この「住民同士の地域的なつながりの創出」という点を、育児ネットめむろの特徴の6点目として挙げておきたい。

vii) 孤立しがちな家庭への配慮

さらに、育児ネットめむろになかなか入会できないような孤立しがちな家庭に対して育児ネットめむろがどのような姿勢を取っているのかを確認する。何か問題を抱えていて、

積極的に育児ネットめむろの活動に関われなかったり、なかなかコミュニティに溶け込めないような家庭については、会員同士の間でもよく話題になるという。ヒアリングでは、そういう家庭についてはまず芽室町行政などが特別なサポートを行う必要がある、との見解が示された。実際の例として、芽室町の保健師などのサポートを経ることにより、育児ネットめむろに「やっと来れた」というようなケースも見られるという。育児ネットめむろとしては、そういう孤立しがちな家庭であっても、1度育児ネットめむろに足を運んでくれさえすれば仲間として受け入れて一緒にやっていく自信はあるが、「そこまでの1歩が、やって来るまでの1歩が問題」とのことであった（育児ネットめむろ会長片桐氏ヒアリング）。以上、育児ネットめむろでは地域コミュニティから孤立しがちな家庭へも配慮した活動を行っていることを、育児ネットめむろの活動の特徴として挙げておきたい。

⑦今後の課題と行政との協働

最後に、育児ネットめむろの今後の課題について触れながら、育児ネットめむろと行政との協働関係について述べる。育児ネットめむろでは現在、会員たちの間に仕事の残業や出張等で遅い時間帯での託児や宿泊託児を希望する声があるという。こういった要望の声をさらに吸い上げていくことなどが、今後の活動の課題として挙げられた。ただし、こういった会員の要望を吸い上げていくには行政による手厚いサポートが不可欠であることが、ヒアリングの中では強調されていた。そのため今後は芽室町行政からのサポートを一層求めていきたいとのことであった。

ここで、育児ネットめむろと芽室町行政との関係を考察するため、先にも挙げた学校参観日の託児の事例を再度紹介する。芽室町行政から学校参観日の託児を依頼された当初、育児ネットめむろはこの取り組みの開始に反対の立場を取り、芽室町行政と幾度かの意見交換を経て、条件付きでこの取り組みを開始することを決定した。このように育児ネットめむろでは、行政からの依頼をただ一方的に受けるのではなく、その依頼された仕事の意義について行政と話し合い、議論しながら町づくりを進めていた。

ここまで見てきたように、育児ネットめむろでは会員同士で交流する機会を豊富に用意し、そこで形成された会員の声を運営に反映させる仕組みも用意してきた。このような仕組みが育児ネットめむろ独自の活動を次々と発展させ、その過程で育児ネットめむろに団体としての自律性が形成され、それが上記のような行政と話し合いながら町づくりをともに進めることができる力量へとつながっていったようにも思われる。またここでは、芽室町行政の側もサポートリーダーの人件費をその財源で負担するなど、具体的な支出を伴う形で育児ネットめむろの活動をサポートしている点も軽視すべきではない。今後、芽室町行政と育児ネットめむろとが引き続き望ましい協働の関係を取り結び、両者の相互の働きで豊かな子育て支援活動がさらに推進されていくことが望まれる。

（2）育児サークルはぐ Hug の活動とその特徴

①立ち上げの経緯

二つ目に紹介する子育てサークルである“育児サークルはぐ Hug”は、2004年3月、公立芽室病院の助産師だった松中ひろみ氏が、通院してくる妊娠中や出産直後の母親たちに対して、母乳・育児に関わるサークルの設立を呼びかけたことにより始まった。松中氏は現在すでにサークルの代表としての立場を退き、代表の座を活動に参加する母親たちに譲って、助産師の立場で時々サークルに顔を出したりしながら活動をサポートしている。

②運営体制と活動内容

育児サークルはぐ Hug は、代表（リーダー）4 名とスタッフ 14 名によりその運営と活動を行っている。両者の構成員は全て子育て中の母親たちであるが、特徴としてはいわゆるベテランの母親たち（すでに出産を終えて数年経っている、3 人以上の子育て経験がある、など）がそのスタッフの多くを占めている。また、現在は専業主婦だがかつて看護師や保育士として働いていた経験を持つ母親なども、そのスタッフに含まれているという。

サークルの活動の概要とは、病院の研修室を使用して月に 2 回（第 1 水曜日が“ベビベビ”、第 3 水曜日が“はぐ Hug”）。詳しくは後述）、妊婦や産後の母親たちに集いの場を提供する、というものである。その時々で妊娠時や出産・母乳育児に関するテーマなどを毎回設定し、参加者の人数に合わせて小グループをいくつか編成し、グループワークによってその活動を進行させる。1 回の活動時間はおよそ 2 時間ほどである。活動の際には、前述の代表・スタッフが毎回 10 名程度集まるほか、ボランティアセンターから 3 人のボランティアが呼ばれてその活動をサポートし、さらに病院の職員（助産師など）もその時々で活動に顔を出して活動をサポートする。

参加者である母親たちは事前予約の必要なくいつでも参加でき、参加料は 1 回 100 円である。この参加料によって活動に関わる細々とした事務費を負担しているが、この参加料だけで活動全ての運営費を賄っているわけではない。会場となる研修室は病院から無償で提供されているほか、様々な活動費用を病院の予算によって賄っている。

活動内容についてもう少し詳しく見てみる。育児サークルはぐ Hug は 1 ヶ月に 2 回、第 1 水曜日が“ベビベビ”、第 3 水曜日が“はぐ Hug”という名前で活動している。ベビベビは妊婦が対象となり、妊娠中の生活に関する注意点などがそのテーマとなる。はぐ Hug は産後の母親が対象となり、母乳育児や、離乳食などをテーマに話し合われる。先述したように参加者は予約なしで来るため毎回の参加人数はまちまちであるが、ベビベビは毎回おおよそ 5 名前後、はぐ Hug は 20 名から 30 名程度集まるという。

③活動の特徴とその成果

育児サークルはぐ Hug の活動の特徴を、以下 2 点に分けて説明する。

i) 公立芽室病院のバックアップ

1 点目として、このサークルは公立芽室病院の全面的なバックアップを受けている点に大きな特徴がある。先述したとおり病院職員が活動をその都度サポートしたり、研修室が病院から無償提供されている。そのほか、パソコンの提供やコピー・印刷の協力、さらには背の高い扇風機（乳幼児の怪我を防ぐため）やたたみ（乳幼児の遊び場環境を整えるため）なども病院予算で購入されるなど、活動に関わる費用を病院の予算で相当程度負担している。また、公立芽室病院ではこの育児サークルはぐ Hug に関する実行委員会が組織され、小児科の医師がその委員長を勤めている。これらの話からは、小児科・産婦人科を中心に病院側がその組織を挙げて、育児サークルはぐ Hug に対してかなり踏み込んだサポート体制を敷いている様子が窺える。

ii) 語り合いを引き出す充実したスタッフ体制

特徴の第 2 点は、語り合いを引き出す充実したスタッフ体制である。

育児サークルはぐ Hug の活動の中心とは、主にグループワークによる母親同士の語り合いの促進にあると言ってよい。育児サークルはぐ Hug の活動は事前予約制ではないため、

毎回どんな参加者が来るか、何名ぐらいの参加者が来るかは、事前になかなか予想がつきにくい。そのため、集まった参加者に合わせて開始直前にグループ分けを行い、さらに話し合うときの細かなテーマなどもその参加者の顔ぶれや様子などを見ながらその場で柔軟に決定するのだという。

このような活動の方法は、参加者に合わせて柔軟にグループやテーマを決めることができるので、語り合いを引き出すという面では優れた方法のようにも思える。しかし一方で、実際にそのような対応を毎回で行うのは、非常に難しいようにも思われる。育児サークルはぐ Hug の場合、このような方法を可能にするための十分な体制を敷いている点に特徴がある。

前述した通り、活動は参加者が 5 名から 30 名と回により大きく幅がある。それに対し、毎回のスタッフはボランティアや病院職員のサポートも含めると約 15 名にも上る。つまり、どんなに参加者が多いケースであっても参加者 2 名にスタッフが 1 名はついており、グループワークの際に相当手厚いケアが可能な体制を引いていることが分かる。

さらに注目したいのは、スタッフの持つ力量についてである。このサークルの運営スタッフには、子育てのベテランの母親たちや、かつて看護師や保育士として働いていた経験を持つ母親たちが含まれていることはすでに述べた。グループワークの際は、このスタッフの力量が非常に大きなポイントとなるという。ベテランの母親たちは若い母親たちの様子を見て、その母親が現在持っている子育ての悩みを汲み取ることに優れている。かつて専門職として働いていた母親たちは、グループの編成や議論の誘導に大きな力を発揮する。このような充実したスタッフ体制が、毎回の活動で母親たちの語り合いをうまく引き出していくのだという。

ヒアリングによれば、芽室町に在住している母親の特徴として、小さな頃からずっと芽室町に住んでいて、友達や近所づきあいが豊富にある母親と、新しく芽室町へ移住して来たため、そういったつながりを持たない母親とに、大きく 2 つに分かれる。育児サークルはぐ Hug のグループワークでは特に後者、すなわち子育てのことを相談し合う仲間と出会うきっかけが見つからないでいるような母親に注目して、そのグループ分けのときには彼女たちがうまく語り合いをできるように配慮するのだという。以上のように育児サークルはぐ Hug では、充実したスタッフ体制を敷いて巧妙にグループ編成を行い、グループワークという手法をうまく活用しながら、子育て中の母親同士のつながりを創出しているのである。

(3) 子育て支援グループあさがおの活動とその特徴

①立ち上げの経緯

三つ目に紹介する“子育て支援グループあさがお”（以下、あさがお）には、その前身に当たる“ローズマリー”と呼ばれる子育てサークルがかつて存在した。このローズマリーは、十勝管内でも規模の大きなサークルとして有名であり、芽室町の行政職員の間でも社会教育の活動としてよく認知されていたという（子育て支援課大石氏ヒアリング）。このローズマリーの当時の代表がやめると同時に、現代表でもある西藤氏が代表を引き継ぎ、そのタイミングで名称が「あさがお」に変更された。

②運営体制と活動内容

あさがおの運営スタッフは代表含めて 4 人である。このグループの活動内容は主に 2 つ

であり、「子育てサロンの運営」と「子育てカレンダーの作成」である。以下、それぞれの活動の概要を説明する。

まず「子育てサロンの運営」であるが、あさがおでは公民館において月に2回、親子で集まって話せる場所（サロン）を提供する活動を行っている。この子育てサロンの場の提供とその運営が、あさがおの活動の中心にあたる。この活動の利用者は専業主婦が中心であり、利用者は会員制ではなく基本的に自由参加で、子どもを持つ母親が子どもと一緒に会場までやってくる。1回のサロンで利用者は多い時に15組ほど、少ない時でも5組ほどは参加する。なお、子どもの遊ぶスペースは別に設け、子どもを見ながら母親同士で話す、といった形を取っている。この活動により、子育てをする母親同士が気軽に集まる機会を提供し、母親たちは情報交換や世間話しをすることによって気持ちが楽になっていくという。

もう1つの活動である「子育てカレンダーの作成」であるが、あさがおでは月に1回、「子育てカレンダー」を発行している。子育てカレンダーとは、その月の芽室町の子育て支援関係のイベントの日などにちなどを網羅した情報紙である。このカレンダーを作成するために他の子育てサークルへ活動予定を聞いてまわり、また町発行の広報誌に載っている情報なども参考にする。なお、後述するように現在このカレンダーにかかる費用の町からの助成はなく、このカレンダーは手書きで製作している。完成した子育てカレンダーは、公民館や芽室町の子育て支援関係の施設に貼付されるほか、例えば前述の育児ネットめむろなど、他の子育てサークルにも配布される。

芽室町行政との関係について、まずその活動の中心である子育てサロンは公民館事業の一環であり、会場として公民館を利用している。さらに芽室町教育委員会の社会教育課からは、1月あたり5,000円の補助金が出ており、それがこのグループの運営費となっている。なお社会教育課からは、昨年まで子育てカレンダーを作るための補助も別に出ていたが、今年度からその補助はなくなっている。

③活動の特徴とその成果

i) 気楽に集える敷居の低い居場所

あさがおの現代表である西藤氏がヒアリングで述べるには、あさがおは決して大々的な取り組みをしているわけではなく、基本的には前身のローズマリーの頃の取り組みを引き継ぎながら、できる範囲での活動を続けている。ヒアリングで聞く限り、その活動の特徴は良い意味で肩の力が抜けている感があり、それが他の子育てサークルなどとの差異にもなっていると言えよう。例えばあさがおの子育てサロンは、はぐ Hug のようにテーマを決めて話し合うようなものではなく、集まった母親同士で目的もなく世間話しをするというものである。これは参加する母親に敷居が低い感覚を与え、誰でも気楽に来れる場所としての意義をもたらしている。育児ネットめむろにも会員以外に門戸を広げた居場所づくり活動（木曜茶話会など）があり、芽室町では子育て中の親のための居場所が複数用意されている。あさがおもこのような多様な居場所の中の1つとして位置づいている様子が窺える。

ii) 住民活動同士の緩やかなネットワークの形成

あさがおで作成している子育てカレンダーは、その作成を通じて芽室町内で行われている複数の子育てサークルのイベントが整理される機会となっている。そしてそのカレンダ

一が他の子育てサークルに配布されることで、芽室町にある住民の自主的な活動の間に緩やかなネットワークが作り出されるきっかけとなっている。

(4) 小括

ここまで芽室町の住民による自主的な子育て支援活動をいくつか見てきたが、これらの活動の意義を以下、2点に整理してまとめる。

第1に、これらの活動は子育て中の親にとっての多様な交流の場を生み出しており、親同士がコミュニケーションを取り合う豊富な機会を提供しているという点である。子育てをしている親が1人きりで悩むことなく、子育てに関する話題を様々な形で共有して語り合う空間が、これら住民の自主的な活動により担保されている様子が見られた。

第2に、孤立しがちな家庭をその活動の中に包摂しようとする配慮が見られた。育児ネットめむろでは託児という具体的な援助活動を通じて、育児サークルはぐ Hug ではグループワークという手法を用いて、それぞれ孤立しがちな家庭をその活動の中へと包み込もうと試みていた。コミュニティから疎外されるリスクを抱える家庭を、スムーズにコミュニティへと包摂していく回路として、これらの活動が機能している様子を見ることができた。

以上のような住民による自主的な子育て支援活動を、芽室町の子育て支援体制の全体の中ではどのように位置づけることができるのか。この点は次の第6節であらためて述べる。

6 子育て行政の総合化と住民との協働

(1) 芽室町における子育て行政の総合化

以下、本章のこれまでの記述を振り返りながら、芽室町の子育て支援体制の特徴について考察し、まとめに代える。

芽室町行政における子育て支援課設置のねらいとは、保健・保育・教育といった領域の対応行政部局を一元化し、各ライフステージ（出生期・乳幼児期・幼児期）に対応する行政部局間の情報共有を円滑化するところにあった。

そこでは、子どもの出生期や乳幼児期における支援を特化して行う保健師が特別に配置されるなど、出生前ないし出生直後のタイミングで支援をスタートすることが重視されていた。ヒアリングの中で紹介された例として、例えば発達障害の情報などを保健師が早期に掴み、保育所の保育士などへとつなぐ事例などが見られた。芽室町の場合、保健師たちが地域社会への家庭支援を地域密着型で行ってきた伝統があり、各家庭の支援の第1歩となる情報をキャッチするという点で、優れた力量を有している様子が見られた。

出生期や乳幼児期を経た後でも、児童手当の給付手続きや、保健師による家庭訪問による健診、保育所の入所などといったタイミングで、それまで行政が行ってきた家庭への支援の情報をスムーズに受け渡すことが可能となるような体制が整備されていた。

以上のように芽室町では、子ども期の支援を行う行政部局を一元化し、そこで一貫した対応が可能な体制を整えることによって、そのサービスの総合化を図っていた。

(2) 芽室町における住民と行政との協働

第4節では芽室町住民の自主的な子育て支援活動を見てきたが、この住民活動の役割は芽室町の子育て支援体制の中でどのように位置づけられるだろうか。

本章の第1節では、地域コミュニティの機能低下と、孤立する家庭の存在が問題となっている状況にあることを述べた。ここで仮に、子育てを行う家庭を次の2つに区分してみ

る。1つ目は通常の一般家庭、2つ目は孤立するリスクを抱えている家庭である。第1節で提示した地域コミュニティの機能低下と孤立する家庭の存在とは、ここでの区分における2つ目の家庭が対象となって現れてきている課題だと整理できる。

まず芽室町の住民による自主的な子育て支援活動は、区分の1つ目である通常の一般家庭において、それら家庭の間に地域的なつながりを創出する役割があることを確認できる。そしてさらに、区分の2つ目にあたる孤立するリスクを抱える家庭に対しても、それら家庭を地域コミュニティの中へと包み込んでいくような役割を住民の自主的活動は担っていると考えられる。住民の自主的活動は、そのままであれば条件の不利な家庭ほど孤立状態に陥っていく事態となるところを、その孤立しがちな家庭を自分たちのコミュニティへ包み込むことも意図して、自分たちのコミュニティの質を高めていると想定できる。育児ネットめむろも育児サークルはぐ Hug も、孤立しがちな家庭に対しての配慮を行いながら活動を行っていたことを想起されたい。

住民の自主的活動の役割がそうであれば、行政の役割はどうだっただろうか。例えば子育て支援課の保健師の活動を再度確認してみる。保健師は母子手帳の交付や家庭訪問による健診といったタイミングで孤立するリスクを抱える家庭へアクセスし、育児ネットめむろなどの住民の自主的活動へと適宜媒介する役割を担っていた。これは、孤立するリスクを抱える家庭をコミュニティへと押し上げる役割を果たすものということができる。また保健師たちはこれらの住民活動の立ち上げや日々の相談にも関わっており、住民同士によるコミュニティの質を向上させるための自発的な活動を、より活性化させるようにサポートしていた。

このように、住民による自主的な子育て支援活動は、コミュニティの中で孤立しがちな家庭までも包み込めるような地域的なつながりを創出しようとしており、行政もその動きをサポートしたり、独自の役割を担おうとしている様子を確認することができた。さらに育児ネットめむろと芽室町行政との関係を見ると、育児ネットめむろは芽室町行政から一方的に役割を担わされているのではなく、住民活動団体としての一定の自律性を持っており、行政と話し合いながらともに子育て支援活動を行っている様子も見ることができた。

（3）おわりに

以上のように、芽室町の子育て支援の取り組みは、「子育て行政の総合化」と「住民と行政の協働」という2つに整理できる。子育て支援の総合化の動きでは、芽室町に生まれた子どもは出生直後から学齢期前まで、そのライフステージを通じて継続的で総合的な支援を行うことが目指されていた。行政と住民が協働する動きでは、地域コミュニティ内部で住民同士のつながりが創出され、孤立するリスクを抱える家庭も広く包摂しようとする網羅的な仕組みを用意することが試みられていた。以上のように芽室町の子育て支援体制は、総合的・包摂的な支援環境を提供しようとする志向性を有しているものとして評価できる。

なお、本調査では、家庭の実態に関する踏み込んだ実証は行っておらず、以上に描いた子育て支援体制の実際の実効性についても、十分に分析できていない。さらに、学齢期における支援の継続性の問題は、芽室町の子育て支援行政における今後の課題として挙げられよう。前述した「子どもカルテ」システムの導入の動向などが、今後注目される。

子育てとは、個々の家庭だけで完結する営為では決してなく、地域社会全体が関わることによって、より質の高い営為として成立する。地域社会が排他的または分断的な性質で

あると、子育ての質も次第に痩せ衰えていくだろう。しかしながら芽室町に存在する様々な子育て支援の取り組みは、個々の家庭を地域社会全体で支えていこうとする発想に基づきながら実施されており、子育ての質もより豊かに形成されていくように見えた。

もっとも、子育て支援課の設置や保育所運営の民営化などの動きは、本調査が行われた時点でまだ開始してから1年も経過していない時期にあり、これらの新しい動向が芽室町の今後にどのような影響を及ぼしていくのか、まだ十分に検証できる段階にはなかったことも確かである。ただあらためて言及したいのは、芽室町には行政活動と住民活動の双方でこれまで長年にわたり積み重ねられてきた子育て支援活動の伝統的な蓄積があり、その土台の上に現在取り組まれている子育て支援活動も成り立っているということである。それらがこれからの時代における新しい子育て支援の動向と混ざり合いながら、子どもの育ちをより良く保障できる充実した子育て支援環境の整備へとさらに向かっていくことが望ましいし、そのように事態が進行する可能性を芽室町は十分に持っているように思われる。

おわりに

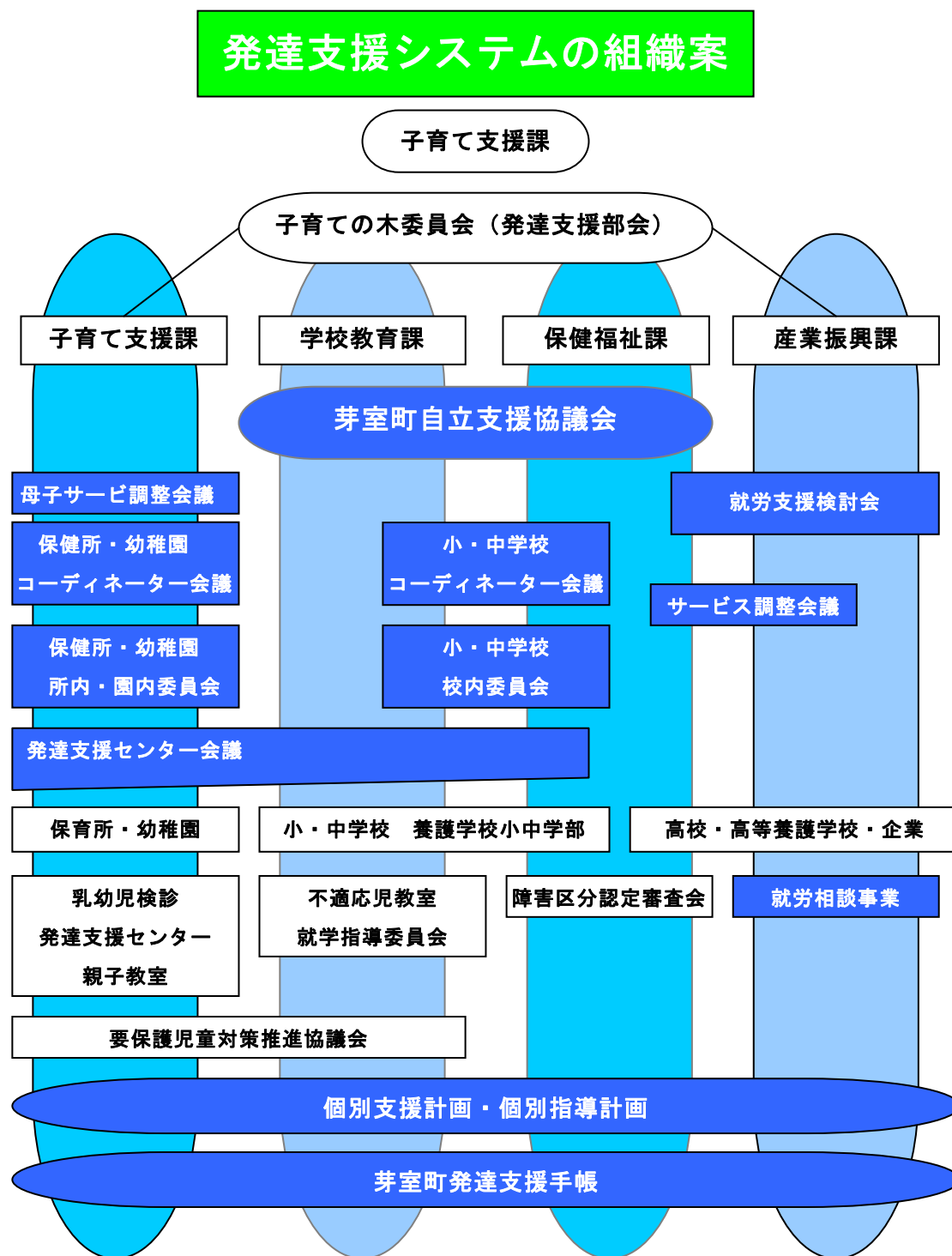
芽室町は市町村合併ではなく、自主・自立のまちづくりを選択した。まちづくりの推進にあたって宮西町長がマニフェストで最初に掲げたのが「子育てがしやすいまち」であった。町は、小学校に英語指導教師を派遣したり、スクールライフアドバイザーを町単費で配置したりと、学校現場への人員加配を行っている。特別支援教育の取り組みも進められ、現在は発達障がいのある人らを対象として、次頁のような体制づくりの構想がみられる。

みられるように、子育て支援課を中心とした横断的な組織づくりを推進して、誕生から就労まで一貫した子育て支援行政の総合化が図られている。単純な窓口の一元化をこえて、子どもの育ちにあわせた行政機構の再編整備を進めようとしているのが特徴的である。また、上美生地区で実施している山村留学にも力を入れている。

「子どもの権利条例」は、制定されてから日も浅く、条例に基づいた取り組みはまだ実施されていない。しかし、条例についての町の施行状況を町民が知るためのチェックシステムがある芽室町において、条例が制定されたこと自体の意義は大きい。

また、芽室町の子育て支援の取り組みは「子育て行政の総合化」と「住民と行政の協働」の2つに整理できた。子育て支援課の設置により窓口の一元化が図られている。そして、保健師や子育て支援サークルとの連携も強化されつつある。

こうした組織づくりが推進されつつある中、今後の芽室町の課題は以下の2点にまとめられよう。第1に、すでに制定されている「子どもの権利条例」を、どのように活かし、地域に浸透させていくかである。これは、「子どもの権利条例」を制定した自治体に共通する課題だと考えられる。芽室町では、子育て・教育行政の理念として条例を捉えている。条例の制定は、子どもたちが幸福に暮らせるまちづくりを目指すという、住民と行政の共通目標を設定し、この目標達成へ向けた体制づくりを推進させる原動力となっている。町の改革を進めながら、地域で子どもを育てる意識を住民に広げていく取り組みが行政に求められよう。住民参加の手続きは整備されつつあるが、もっと日常的なかかわりの中で、住民ひとりひとりの子育て・教育行政への関心を高めるまちづくりを重視しなければならない。



■ は、今後整備を検討する組織など。

(<http://www.tokachi.co.jp/news/200901/20090126-0000491.php> をもとに大久保が作成)

第2に、子育て行政と学校教育行政のスムーズな接続化を図っていかなければならない。誕生から就労までの一貫した支援を考えると、学校に通う期間が最も長い。子育て行政と学校教育行政が分離しては、十分な支援を行っていくのは困難となる。具体的には、子育て支援課と教育委員会（学校教育課）の密接な相互連絡が求められよう。さらに、教

育実践の場である学校と、子育て・教育行政の連携も、これまで以上に重要性が増すこととなる。学校教育を含めた総合的な自治体の子育て・教育行政改革が進行し始めている事実は、地域の中の学校、さらには教育活動をどのように位置づけるか、今あらためて問い直す時期にあることを示しているといえよう。

以上に挙げた 2 つの課題点は、首長が進めようとする行政改革と、町にある多数の子育て支援サークルを中心とする子育て意識の高い町民の参加型まちづくりの中で、着実に実現へと向かっているようにみえる。しかしながら、財政事情の厳しい折に、保育所の民営化など、自治体は地域における教育活動の取捨選択を迫られている。こうした中、地域の子育ての視点から、公教育の領域を再構築していく取り組みが求められる。

少子高齢化した現代社会において、「安心して生み育てる子育て支援」に重点を置いたまちづくりは、自主・自立を目指す自治体に必然的に求められる戦略的施策なのかもしれない。それでも帯広市のベッドタウンとして計画的に住宅地開発を進め、生涯を通じて安心して暮らせるように、教育・医療・福祉を充実させる芽室町の実践は高く評価できよう。中でも、発達支援システムに象徴されるような、子どもの育ちと住民の生活を中心に据えた、一貫した子育て支援の取り組みは注目に値する。今後も継続して、芽室町の子育て・教育行政の動向を注意してみていきたい。

〔付記〕本調査の実施にあたって、「はじめに」に掲げた皆様には快くインタビューや資料提供にに応じていただきました。ここに記して厚くお礼申し上げます。

*本調査は、2008 年度北海道大学教育学部授業「教育行政調査実習」として実施したものである。調査には、本報告書執筆者以外に、岩下勝哉（教育学部 3 年）が参加した。