

第6章 共働き育児世帯への環境整備と施策展開に関するまとめと今後の研究課題

都市問題への対応は、都市計画の実施者である基礎自治体にとっては大きな課題であり、かつ狭域の都市計画では対応できないものである。今回対象とした「共働き育児世帯」をとりまく課題は、実際にマスメディアでも多々報道されるなど問題としては顕在化しているものの、専門分野や担当部署の違いから「都市計画」「児童福祉」「労働政策」間の連携が図られず、調整を図って解決すべき担当部署はどこなのかも明確ではない。また担当部署が明確でないことから解決のための計画手法も整理されていない。

本研究は、確たる計画論を研究対象として実証したものではなく、都市問題(より正確にはある世帯属性)を対象として、その視点から各種の政策・施策を横断的に分析し、その模索を通じて方向性を示している。本研究が包括的で萌芽的な研究であることから、個々の章では今後より精緻な検討課題が残る。しかし、都市の成熟とともに人々の価値観が多様化したことから、やや荒削りではあっても「人」を中心に都市問題として包括的に捉え横断的に解決方策を検討する計画アプローチが、今後の都市計画のアプローチではどうしても必要であると考えた。本研究ではその一例として、共働き育児世帯を扱った。

雇用情勢の変化から、今後より深刻な都市問題となるであろう共働き育児世帯を中心に捉え、実証分析により局所的にでもいくつかの方向性を示せたことは本研究の成果だといえる。

第6章では、研究の締めくくりとして、本研究を通じて明らかになった点、および今後の研究上の課題や施策展開の方向性について、①社会政策的な課題と方向性に関する観点、②地域・地区特性に応じた都市計画・住宅施策上の課題と今後の検討に関する観点の2点から、提示を行いたい。

6-1 社会政策的な課題と方向性

育児期の幼児を抱える女性にとって、就業を継続することは非常に困難なことである。

男女共同参画型社会の実現が叫ばれ、社会の風潮も変化してきているとはいえ、育児期の女性が就業を継続するためには、①社会的な政策合意と保育所等公的なインフラ整備、②パートナーの協力、③会社の上司や同僚の理解と協力、④両親・舅・姑等の理解と協力等、さまざまな要因を乗り越えることができ初めて実現が可能となるのである。本研究では、それぞれの因果関係や地域別のポテンシャルについて、第2章から第5章までを通じて分析を試みた。

1) 社会的な政策合意に関する変遷と保育所整備

第2章での文献調査を通じて、以下のような大きな社会政策の流れが整理できた。

共働き育児世帯は個人や世帯の価値観に基づく選択の結果（つまり私事）として捉えられがちではあるが、年代別に整理を行い共働き育児世帯について概観すると、女性の労働政策、及びそれに伴う保育所施策に影響を受けており、さらにひいては日本経済全体の影響を強く受けていることがわかる。

戦後すぐの混乱期には、女性の労働は保護・奨励され、保育所の整備も国庫負担で推進された。しかし、その後の60年代からは雇用の調節弁として女性の就労形態としてM字型雇用が推奨された。さらに70年代は、母性の保護や家庭保育の重視から乳幼児保育や生計取得以外を目的とした既婚女性の労働に対して保護がなされないなど、制度的にはM字型就労構造を基本とした政策路線が展開された。

90年代以降、諸外国からの影響や社会認識の変化により、女性の労働が雇用の調整弁的なものではなく、男女共同社会参画や女性の労働の権利という観点から見直され、官では概ね合意事項として形成された。一方の財界では、特に合計特殊出生率が1.57まで落ち込み、少子化が長期的に与える負の経済効果予測が契機となり、それまで全面的に対立していた財界の既婚有子女性への各種施策に対しても態度が軟化してきた。しかし、1999年に財界からの強い要望により改正された労働基準法における「女性の保護規定(時間外、深夜、休日労働の禁止条項)」の撤廃からもわかるように、財界の姿勢は一貫して、ケアワークを伴う女性の特性に配慮して労働環境を整えるというのではなく、保育所等の施設で補う形での合意であることが推測される。

大きな流れの中で、既婚の有子女性が就労継続をする環境が制度面では整いつつあるということがわかるが、企業側の理解が十分なところはまだ少数であり、このような情勢下では公的福祉、家族福祉等に負わざるを得ないことがわかる。第1章で記述したように、地域福祉・民間福祉の育成が検討されているが、第5章での公共的関与と誘導の可能性の点から、現在のところ、最も直接的に効力のあるのは保育所の多様な整備であるといえる。

2) 保育所整備潜在需要と自治体の整備計画

保育所整備において、潜在需要の問題は常に語られるところである。現状では、1985年から1995年の期間で東京圏において共働き育児世帯は実数ベースおよび、比率ベースで見ても、減少傾向にある。しかし、保育所の整備によって、共働き世帯は増加することが明らかになった。

保育所潜在需要に関する本研究での貢献として、自治体毎の現在の保育所の整備水準別に、次期の潜在需要の発生が予見できるということにある。これは、整備における予算編成において大きな効果であるといえる。

厚生労働省は、保育所に対する潜在児童数は30万から300万人いると試算している。

現在の女性の就業率曲線に対し、図 32 のオレンジ■の部分で現在の顕在化した保育需要であるが、M 字構造の谷の部分で育児のための離職であるとして算定する方法(図 32 中、緑■：潜在需要(A))と、女性を巡る労働環境が見直され、将来的には男性の就業曲線のような台形構造を持つとした場合の算定(図 32 中 黄緑■：潜在需要(B)と緑■：潜在需要(A)と黄緑■：潜在需要(B)の合算)である。この児童数の幅の大きさもさることながら、現在の整備水準と比較してどうなのか、地域別にはどのようなポテンシャルを持つのかまで踏み込まれていない。これでは、保育所の整備主体や監督責任をもつ基礎自治体としては、計画がたてられない。

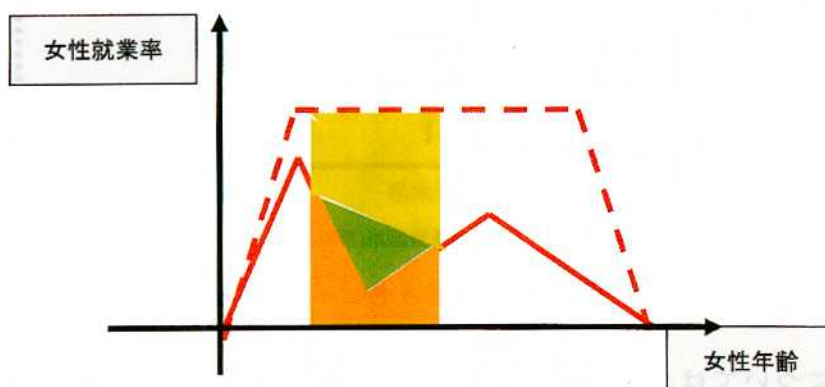


図 32 潜在保育需要の算定

本研究では、保育所整備と潜在需要の関係が、図 33 に示すような曲線を描いていることを実証できた(第 3 章 3-4)。図 33 は、本文中(1)式(p.56 参照)に、現在の東京都下全体の保育所整備水準の措置児童比率 22%を代入し、人口置換水準の 4.08 人の世帯規模を持つためにはどの程度の保育所整備が必要なのかを示したものである。これによると、33%程度、すなわち東京都下の 6 歳未満人口の約 10 人に 3 人が保育園に通う程度の整備水準とした場合、次期の整備によりどの程度の児童数増加が発生するかを予測できるものとなっている。

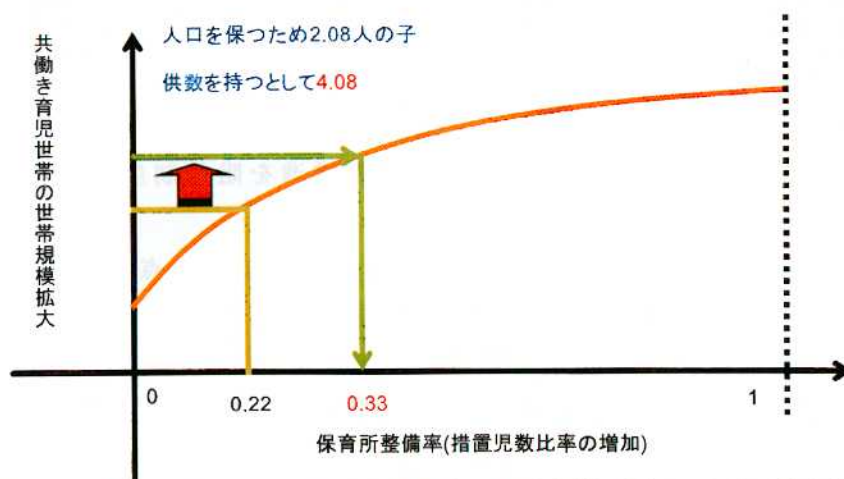


図 33 保育所整備率と共働き育児世帯の世帯規模の拡大の関係(東京都全体)

この整備水準は、自治体によって差があるため、現在の整備水準が図 34 の A 水準にある自治体と B 水準にある自治体とでは、第 1 期の保育所の整備により誘発される次期の潜在需要の弾力値に差が生じる。この弾力性を見極めは、戦略的に保育所の整備を進めていくにあたり基礎資料として有用であるといえる。

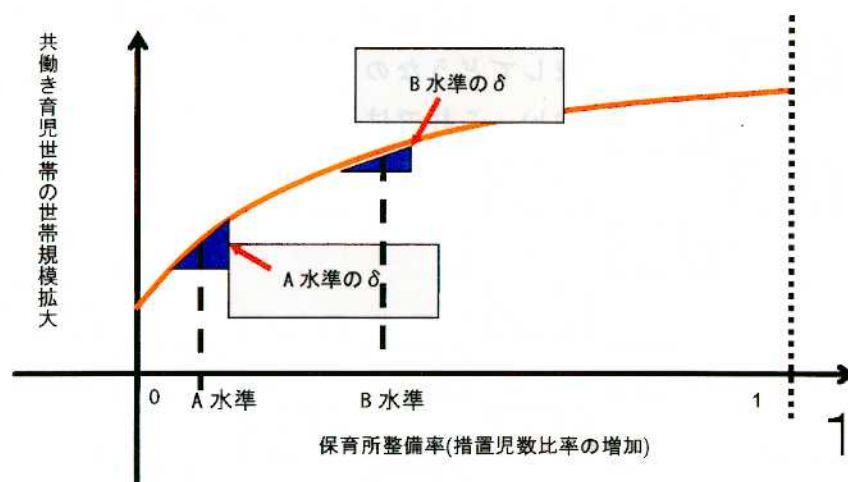


図 34 現在の整備水準による弾力値の違い

価格政策については、本研究では需給構造の分析で考慮できなかったが、現在、利用価格の適正化に向けて検討がされている。利用世帯の収入だけで決定されていた、保育料は、4 歳児未満とそれ以上で料金体系が異なることとなり（3 歳までは、1 人の保育士が一度に保育できる幼児の数が少ないためコストがかさむ）、行政のコスト負担という観点からの適正化が進められている。

しかし、潜在需要、すなわち、保育所を作れば作るほど需要が増えることに関しては、現状の整備水準を反省すべきであり、需要を喚起していると捕らえるべきではないと考えられる。それは、女性の就業継続上の権利の観点からであり、これらを看過してきたことのほうが問題であるといえる。

3) 保育所の整備を阻む制度弊害

保育所に対する潜在需要が大きいのであれば、市場の原理で供給されそうなものではあるが、実際はそうっていない。保育所整備の推進を阻む制度弊害について整理したい（第 2 章 2-2 の 5）より）。

保育所整備等でみた場合、1997 年の改正でも、次のような点で不備が残る。

まず、1997 年児童福祉法改正における保育施設の新規参入の規制緩和が不十分な点があげられる。「社会福祉法人に順ずる地域での信頼を経ている」という記述の確認を条件としている自治体に内容を具体的に聞くと、地域で開園している保育所に、参入を認めてもらうということを実施している自治体がある。地域の既設の民間保育所間でカルテルが生じている場合には、新規設立が難しいという問題が生じる。

第二に、1997 年の改正により、従来の持地および非常に長期の賃貸契約のみではなく、

借地型での保育所の設置も行えるようになったが、認可時点での 1 年の賃借料 + 1000 万は負担コストが大きく、特に地価の高い都市部では、実質的に新規に保育所設置に多大な困難が伴う。今後の新規の整備が難しいだけでなく、これまでは土地を所有しているか非常に長い期間の賃貸契約をしているかという要件であったために、大都市においてはそもそも整備が進まなかったことに加え、現在相当な需要があるのに今後の整備が難しいことは非常に問題である。

第三に、調理室の設置義務は転用が難しい点があげられる。その為、ミクロな地区レベルで短期的に発生する保育需要に対して柔軟な対応を考えた場合、整備コストがかかってしまうという課題が残る。

6-2 地域、地区の特性に応じた都市計画・住宅政策上の課題と今後の検討

1) マクロな地域構造の論点

東京から 10-30km 圏と郊外都市において、共働き育児をする世帯が増加しうる都市的要素を持っていることが明らかとなった(第 4 章)。

今後の予測として、共働き世帯は一般的に世帯収入が高いとこれまでは捉えられてきたが、今後は序章でも整理したように、いくつかのパターンに類型化されるであろう。まず、夫妻ともに企業の基幹職員となる多忙ではあるが非常に高所得な世帯、次にどちらかが高所得であるという共働き世帯、夫婦ともに中程度の所得である世帯(たとえば公務員同士の世帯など)、夫婦ともに低所得の世帯(たとえば夫婦ともに契約社員やフリーター)等、である。しかし、重要なのは、どの世帯においても「職場で仕事を終えてから保育園の終了時間までに迎えに行ける距離圏」にしか住めないという意味で居住地限定層であるということであり、ベビーシッター等金銭的な手段によって保育の代行が可能となる世帯層はむしろ少数になることが予測される。

社会経済構造の変換に伴って、労働施策・住宅施策・保育所整備・職場環境・職住近接等の観点からの検討が必要な時期にあるといえ、特に、第 4 章の分析結果から、現在の東京圏における都市構造が一極集中となっている現状を受けて、東京から 10-30km 圏内において施策の展開が必要になってくるといえる。

しかし、これら東京近郊地域での、保育所の整備状況をみる(第 3 章)と概して低い水準にある。それは、1997 年以前の児童福祉法で保育所用地が持地であることを規定していた(第 2 章)ため、主に郊外で保育所の整備が進んだという背景によっている。

今後の課題としては以下の分析が必要とされる。

今後の家族像の変化に伴う大きな市街地の再編に向けて、業務核都市構想と職住近接型都市構造の構築である。現時点では、まだ東京都心部への就業機能の一極集中傾向が進行中であることから、本研究では東京から 10-30km 圏内についての保育所等共働き育児世帯への支援の必要性がでたが、今後、就業形態および家族のあり方が大きく変わ

ることに対する方向性として、職住近接型の都市構造に東京大都市圏を組み替えていくことの必要性も視野に入れるべきである。

この業務核都市型の職住近接の都市構造への示唆を与えるものとして、若干ではあるが研究活動でのヒアリングで知り得たことを付記しておきたい。本研究では実証にはいたらなかったが、1985年から1995年にかけて、稲城市と多摩市では共働き育児世帯の比率の増加が突出して高い値を示した。稲城市で5.3%増、多摩市で4.3%増である。これについて、多摩市役所都市計画課へのヒアリングを2000年4月に行った。ヒアリングによると、多摩NT構想の中で、センター地区への企業誘致にあたり地域の雇用を促進することを考慮する企業を優先的に配し、保育教育系のインフラ整備に努めたそうである。

実際に、多摩センター地区に誘致した企業である「株式会社ベネッセコーポレーション」は、企業内保育所やベビーシッター割引券の設置、育児休暇後に産児休暇前の職場へ同ポジションで復職できることが確保されているなど、民間企業として先進的に取り組んでいることで有名である。多摩NY構想における職住近接型のまちづくり、保育所等の整備、民間企業とも連携し労働環境面での整備づくりに努めたという3要素が有機的に作用し、共働き育児世帯の急増につながったことが予測され、今後のまちづくりへの示唆に富んでいる。

2) ミクロな市街地特性に着目した論点

本研究では、ミクロな市街地特性にも着目し、そこでの課題を限定的にはあるが明らかにした。

共働き育児世帯が増加しそうな都市ポテンシャルにある江戸川区の中で、新規一体開発型地区の代表として江戸川区臨海部の清新地区を取り上げ分析を行った。5章での分析を通じて得た結果としては、ほぼ同一階層の子供と世帯がいても相互の連携や付き合いは少なく、地域の知縁・血縁で助けあうという意味での地域福祉は、現在は見られない。しかし、ここでは長期的には誘導の可能性が考えられる。具体的には、現在は単なる連絡機能のみである保育園の父母連絡会などを活用し、子供を預かり合うサークルとし、延長保育および夜間保育の不足を補うというものである。

この、新規一体開発型地区における父母連絡会の活用には、すくなくとも3つの利点が予測される。まず、①団地開発では、預かりあう世帯が近くに集住しているため子供の引き取りが容易であるという点、②預かりあう世帯が同じ団地内であれば、団地内の遊び場を日常的に使うことができ、子供の遊び場空間が「日によってころころ変わる」という子どもの視点での不安が少ないという点、③同じ団地内であれば世帯階層が近く、またストレス調査からみる限り、価値観においても非常に均質化しており、親同士の信頼が築きやすいという点、である。

新規一体開発型の地区で、このような地域福祉の育成を誘導するには、宅地開発指導要綱による住宅団地とセットで保育所開発を誘導する必要がある。そのためには、宅地

開発指導要綱で保育所を協議事項として盛り込むよう変更することが必要となってくる。そしてその際には、長期的に見て転用が可能な民間の保育所が望ましいが、民間の保育所を誘致しやすくするためには、児童福祉法の改正もあわせて行う政策パッケージが想定される。

現在、東京湾の新規埋め立てにより創設された臨海部の開発地・大規模工場や大規模社宅等の移転が生じて大規模未利用地を抱える、港区・品川区・江東区・大田区・川崎市など(第5章の地区特性分類において第5主成分の得点地が高い地区を内包する都市)では、大規模な団地開発が着工されてしまう前に誘導を検討してほしいと思う。

また、既成市街地型の地区では、将来的には問題はより深刻である。現在は機能している血縁型の福祉も長い目でみた場合、地域福祉の担い手である専業主婦層が減少するためこれを補完する対策が必要であり、集住のメリットがないため、同じ課題を抱えた世帯同士の補完関係も望めない。既成市街地での緩やかな建替え更新の中で地域的ネットワークをいかに構築していくのかが問われている。

そしてもっとも大きな課題としては、現在民間福祉に対する信頼が低い点が挙げられる。また地域福祉が機能していないことから公的な福祉へのニーズにつながっている点も問題である。公共によるモニタリング制度の徹底と支援の制度を整備する必要がある。

3) 保育環境を支える地域社会のネットワークの側面

府中市での調査では、親の家へ入居した世帯で「妻親と同居」が「夫親と同居」より多く、また、育児を支援者の属性でも「妻の親・兄弟・親戚」が多いことから、育児期の共働き世帯では、旧来の父系家族集団でもなく、各世代で独立した核家族でもない、育児という観点で支援関係を持つ母方家族集団が形成されている事が推測される。この事の是非はともかくとして、育児期の共働き世帯にとって、妻の実家という私的援助が不可欠なものである事を示しており、公的もしくは民間の援助への潜在ニーズは依然として高いと考えられる(第4章)。この実家、特に実母との関係の強さは江戸川区の既成市街地での調査でも確認された(第5章)。

質的な保育需要として、延長保育、夜間保育、病後児保育の必要性はいわれている。現在、それら質的な保育需要は、個々の世帯努力によって、行われている。これを、パーソナル・ネットワークという観点から整理すると、地域福祉は未醸成、血縁福祉のみが確認されることを示している(第5章)。

地域福祉が未醸成な要因としては、「認知」および「信頼」があげられる(第5章)。また、高齢者介護と異なり、育児においては、長くても5年で人が入れ替わってしまうため、ネットワークが継承されにくいという課題も残される。

4) 福祉施策と都市計画の融合がはかられることにより期待される効果

本研究の主目的とは異なるが、分析を狭義の都市計画分野に限定せずに、横断的に施策分析を進める手法を取ったことにより、思わぬ都市問題に対する方向性が得られたので記しておきたい。

共働き育児世帯が多いと推測される近郊都市に共通する課題として、定住率をどう高めるかという課題がある。この点に関して、今回調査した府中市では、共働き育児世帯の比率が高く、かつ定住率が高いという傾向が現れた。府中市で定住率が高かった要因は、府中市が都心にも出やすく、また自市域内にも就業の場を持つという、都市近郊的要素と郊外核都市要素をあわせもっていることによるため、府中市の結果をもって、都市近郊の自治体に対する若年ファミリー層の定住率向上の為の施策展開への示唆とはなりえないが、府中市都市計画課へのヒアリング(1999年4月)の中にその参考となることがあった。

府中市は、確かに郊外都市であり、子供の成長にみあった部屋数を持つ住宅が購入しやすい価格で供給される都市であるという利点もあるが、それだけではなく地価が同程度の東京三多摩地区同士でも、流入傾向が強いそうである。その理由として、担当者は、府中市が保育所の整備を進めていること、保育所が入りやすいと次の子供を産みやすくなり、次子が生まれるときには、長子が学齢期に達するため、学齢期に達すると親は子の転校を極力避けるため、結果として定住率が高まるのではないかと意見を述べた。定住促進を阻むものとして地価の高さがあげられ、それに対して現状では若年ファミリー層向けに住宅費補助や住宅供給がなされているが、住宅費補助に関しては効果がないとして現在廃止の方向にある。現状では、定住率を高める有効な手段を近郊都市は見出せていないが、「保育所の整備により、子どもを育てやすければ、定住率が上がる」という点は、定住率上昇に向けて、都市計画と住宅施策の分野に限った手法では得られない効果を、福祉分野との連携により図れるという大きな示唆を与えている。これは、本研究が施策を横断的に分析した成果としても意味深い。

5) 今後の研究の課題

本研究では、特に地区事例をたくさん取り上げることができなかったことが課題として残っている。博士課程という限られた時間の中で調査を実施したことから、地区を町丁目単位で類型化し、特徴的な2特性をもつ地区を江戸川区から選定したが、広域な都市構造との関係では、他の地区属性でも今後調査を行いたい。

たとえば、本研究が現在の一極集中の都市構造を前提とし、第5章では都心および近郊である区部のみを対象として扱ったが、第6章の1)でヒアリング結果として多少触れたように、業務核都市での実態を調査する必要があるだろう。

また、本研究では、地方都市の問題についても取り上げることができなかったが、地方都市においてもいくつかの課題がありえるであろう。例えば、現状では大都市と比べ

て、保育上の問題は少ないが、今後地方都市でも、大家族依存構造・地縁依存構造は解体していく可能性もある。これらの実態解明も今後の研究課題である。