

子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー



公益財団法人 日本都市センター

子育て家庭の孤立を防ぐ ー公民連携に着目してー



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

2015 年よりスタートした子ども・子育て支援新制度のもと、都市自治体は子育て家庭への切れ目ない支援のため、施設整備や支援事業など様々な取り組みを行ってきた。一方で、人口減少や核家族化といった社会・地域環境の変化による地縁・血縁的なつながりの希薄化、出産による人間関係の変化、また、「子育ては私的なことであり親が頑張るべきものである」という社会の認識や規範はまだまだ存在する。

こうした様々な要因が絡み合い、子育て家庭が周囲に悩みを相談できずに孤立しているという現状が指摘されてきた。さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大が、この問題を顕在化させている。こうした子育て家庭の孤立は、育児不安や困難などの問題だけでなく、行政の対応や支援の遅れ、虐待につながる恐れもある。

これらの課題に対し、都市自治体に求められることは、予防的観点を持ち、孤立してしまう前から各家庭のニーズに寄り添った支援を届けていくこと、各家庭が支援にアクセスしやすい環境を整えること、社会全体が子育てに関わる環境を整備し、子ども達が育つ家庭環境や地域環境を整えていくことなどであると考えられる。しかし、行政の職員だけでこれらの全てを行うことは、人力的・財政的な問題や公平性の観点、私的領域への介入などの問題もあり難しいのが現状である。

このようななか、日本都市センターでは、2021 年度に、学識者からなる「子育て家庭の孤立に対する都市自治体の対応に関する研究会」（座長：山口道昭 立正大学法学部教授）を設置し、調査研究を行ってきた。

本研究会は、子育て家庭の孤立の問題について、地域で子育て支

援やつながりづくりを行う NPO に着目し、孤立予防やつながりづくり、子育て支援等において NPO が果たす役割や、子育て支援、要保護・要支援家庭への対応における行政と NPO 等の連携のあり方などについて、行政と NPO の双方へ調査を行い、検討を行ってきた。本報告書は、これらの研究会において積み重ねられた議論と、ヒアリング調査等の結果を成果として取りまとめたものである。本報告書が、子育て家庭の支援に関わる都市自治体職員や地域の関係者の皆様にとって、少しでも参考になれば幸いである。

最後に、調査にご協力いただいた松戸市役所、まつどでつながるプロジェクト事務局、善通寺市役所、NPO 法人子育てネットくすくすの皆様、関西学院大学の橋本真紀教授には、ひとかたならぬお力添えをいただいた。また、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆にあたって、所属する大学における校務なども錯綜し多忙を極めるなか、山口座長をはじめ研究会委員の皆様には、多大なるご尽力をいただいた。ここに記して厚く御礼申し上げたい。

2022 年 3 月

公益財団法人日本都市センター

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	vi
序章 本報告書における問題意識と論点	1
立正大学法学部教授 山口 道昭	
1 本報告書の検討対象	2
2 本報告書における支援対象者	
—マジョリティとマイノリティ—	3
3 本報告書における支援者	
—公民連携—	4
第1章 子育て家庭の孤立を防ぐための都市自治体における 支援体制のあり方	9
淑徳大学短期大学部教授 佐藤 まゆみ	
はじめに	10
1 都市自治体における子ども家庭支援体制の現状と課題	12
2 地域包括的・継続的支援と子育て支援	
—都市自治体への期待・役割—	20
第2章 子育て家庭の孤立を防ぐための居場所・関係づくり	
—NPOの可能性—	33
早稲田大学文学学術院文化構想学部教授 石田 光規	
はじめに	34
1 なぜ孤立が問題なのか	35

2	なぜ自治体での対応が難しいのか	38
3	子育て家庭の孤立に対する NPO の可能性	41
	おわりに	48

第3章 子育て家庭の孤立における都市自治体の対応と展望

—松戸市・善通寺市の事例から—	55
-----------------	----

日本都市センター研究員 岸本 訓史

	はじめに	56
1	松戸市の概要について	56
2	松戸市の行政の取組みについて	57
3	まつどでつながるプロジェクトの取組みについて	64
4	松戸市の取組みにおける小括	70
5	善通寺市の概要について	71
6	善通寺市の行政の取組みについて	72
7	NPO 法人子育てネットくすくすの取組みについて	75
8	善通寺市の取組みにおける小括	86
	おわりに	86

終章 子育て家庭の孤立に関する都市自治体政策

—コミュニティとの協働・連携—	93
-----------------	----

立正大学法学部教授 山口 道昭

1	コミュニティ資源と行政資源	94
2	支援対象者の特性	100
3	今後の展望	102

資料編

研究会構成員名簿	114
研究会の開催日程	115
調査の実施概要	116

執筆者プロフィール	117
-----------	-----

コラム 関西学院大学 橋本真紀教授に訊く！

① 子育て家庭の孤立について	7
② 子育て家庭支援のための体制について	29
③ 地域子育て支援拠点事業、利用者支援事業における 「地域支援」について	52
④ 子育て家庭への支援における行政と民間団体の関係 について	90

エグゼクティブ・サマリー

序 章 本報告書における問題意識と論点

立正大学法学部教授 山口 道昭

本報告書のキーワードは、「子育て家庭」、「孤立」、「都市自治体行政」、そして、支援を行う「NPO 等のコミュニティ」などである。

本報告書では、行政が子育て家庭の孤立に介入する必要性について検討した。また、「孤立」に関し、行政による支援の対象者として、子ども自身と子育て家庭の親とに整理した。そして、支援する側の地域・NPO などの関係者や行政にしても、そのどちらが主にかかわるので整理した。

支援の対象者は、社会のマジョリティとマイノリティからなる。本報告書では、基本的に社会のマジョリティを取り上げた。支援者は、都市自治体のほかに各種コミュニティが考えられる。本報告書では、これらのうち、特に NPO に着目した。

第 1 章 子育て家庭の孤立を防ぐための都市自治体における支援体制のあり方

淑徳大学短期大学部教授 佐藤 まゆみ

本章では、①子育て家庭を取り巻く状況と子ども家庭支援体制の諸課題を確認し、②普遍的な子育て支援を受けることへのスティグマの解消を視野に入れた地域包括的・継続的支援体制づくりについて、③公民協働の観点から考察した。都市自治体における子育て支援が取り得る役割を 4 点に分けて論じた。支援の土台に、民間の子育て支援をはじめとするアクセシビリティのよい支援施策を溶け込ませ、支援が当たり前で身近にあるものとなっていくことが、支

援の間口を広げ、敷居を低めることにつながる。都市自治体が民間の子育て支援に委ねるだけでなく、運営上の諸課題への対応をしつつ、公民協働によるソーシャル・サポート・ネットワークを構築し、子育て家庭の孤立を防ぐ切れ目のない支援体制を検討することが必要と考えられた。

第2章 子育て家庭の孤立を防ぐための居場所・関係づくり

—NPOの可能性—

早稲田大学文学学術院文化構想学部教授 石田 光規

本章では、子育て家庭の孤立とNPOの役割に焦点をあてる。まず、子育て家庭における孤立がなぜ「問題」であり、当該現象に自治体が対応してゆくことがなぜ難しいのか議論する。

次いで、複数のNPO団体の事例をもとに、孤立した子育て家庭に対して、NPOがどのような支援をなしうるか、行政とどのように連携してゆくか検討する。

第3章 子育て家庭の孤立における都市自治体の対応と展望

—松戸市・善通寺市の事例から—

日本都市センター研究員 岸本 訓史

本章では、子育て家庭の孤立に対する行政とNPO法人の対応事例について、松戸市（松戸市役所、まつどでつながるプロジェクト事務局）および善通寺市（善通寺市役所、NPO法人子育てネットくすくす）への調査等をもとに紹介する。

両事例において共通しているのは、子育て家庭への支援について、行政だけで対応するのではなく「行政と民間が連携して対応することが重要である」と考えている点である。

この点を踏まえ、両市における行政の子育て家庭への取組みや支援、行政と民間団体との連携の取組み、NPO法人の子育て家庭へ

の支援や地域におけるネットワークづくりの事例などについて紹介し、今後の取組みのあり方について検討したい。

終 章 子育て家庭の孤立に関する都市自治体政策

—コミュニティとの協働・連携—

立正大学法学部教授 山口 道昭

コミュニティが衰退すると、行政の出番が拡大するはずである。介入の方法は、直接介入と間接的介入の2つがある。対象事案によって、使い分けが求められる。また、近時、有力なアクターとしてNPOに着目する。

NPOとの連携については、先駆的な取組みが散見されるものの、現状ではいまだ十分な水準となっていない。専門職員のあり方などを含め検討が求められる。

孤立家庭の多くは支援を求めているだろうが、そうではない家庭も存在する。求めている家庭には必要な支援が、また、求めていない家庭に対しても、虐待等の危険から守る取組みが求められる。SNSは、孤立する子ども・家庭にとって重要なツールとなっており、これらに応えられる行政等の体制が必要である。

序 章

本報告書における問題意識と論点

立正大学法学部教授 山口 道昭

1 本報告書の検討対象

本報告書では、子育て家庭の孤立に対応する都市自治体行政のあり方とその施策の方向性について論じている。ここでのキーワードを取り出せば、「子育て家庭」、「孤立」、「都市自治体行政」、そして、支援を行う「NPO等のコミュニティ」などである。

そこで、本報告書の主要な対象事項について整理することから始める。それは、子育て家庭の孤立に対して行政が対応する必要性とその場面、そして、孤立に陥っている支援対象者について、である。

第1に、なぜ行政が子育て家庭の孤立に介入する必要があるのか、その理由について整理する。類似した政策課題として少子化対策が考えられるので、比較してみよう。

少子化対策については、国力を維持・発展させるために、国家が介入することに意義が認められやすい。これに対し、子育て支援に国家が介入することの意義は何だろうか。子育て支援は、少子化対策の一部に位置付けられることが多い。しかし、これを少子化対策と切り離し、別々の事項としてみれば、子育て支援は、「公共私」論では「私」領域に位置付けられる。そうした領域に関し行政介入を認めるとすれば、子育て支援のすべてが「私」領域ではなく、「公」領域を含んでいるとみなされるからだといえる。

そこで、この命題を検討するため、子育て支援を場面分けしてみよう。広義の子育て支援は、出産前支援と出産後支援からなる。

少子化対策としては、出産前支援が重要である。出産後支援は、出産を促すインセンティブにとどまる。出産後支援（だけで）は、経済要因など何らかの理由で出産を諦めた家庭に対しては何ら支援を行わないことを意味する。

本報告書のテーマは、「子育て家庭」に対する行政のあり方であ

り、狭義の子育て支援を意味する出産後支援である。出産前支援とのパッケージであれば、少子化対策という国家介入の理由があるが、出産後支援単独では、別の理由が求められる。

この理由に関して、子育て家庭の人権（生存権）保障などを挙げることができる。しかし、それだけでは、身体的事由や経済的理由から子どもを産むことができない・諦めた人々の理解が十分に得られるのかどうか疑わしい。そこで、こうした観点からは、子育て家庭全般を対象にするのではなく、孤立した子育て家庭などと対象を絞り込むことで、理解が得られやすくなるといえよう。

第2に、孤立に起因する問題は、子育て家庭に限らず多々発生している。そこで、これらの課題に対応するため、2021年2月には、内閣府に孤独・孤立対策担当大臣が新たに設けられるなどしている。

「孤立」に関しては、行政による支援の対象者が問題になる。ひとつは子ども自身であり、もうひとつは子育て家庭の親などである。そして、支援する側の地域・NPOなどの関係者や行政にしても、そのどちらが主にかかわるのかで分類することができる。

2 本報告書における支援対象者—マジョリティとマイノリティー

支援の対象者にしても、社会のマジョリティとマイノリティに区分が可能である。社会のマジョリティは、ふたり親家庭だが、孤立という面からは、ひとり親家庭がマジョリティだろう。そして、「問題のある孤立」というくくりでは、経済力のない（低所得）世帯が、（担税力を有する）一般世帯に比べマジョリティになろう。

一方、マイノリティは、養護施設に入所している子ども、養子、婚外子、人工授精で生まれた子ども、外国人・無国籍人の子ども、そして、それらの子どもを有する家庭などさまざまに考えることが

できる。対策には、それぞれの状況に応じた対応が考えられ、一律に述べることはできない。そこで、本報告書では、孤立する者のなかではマジョリティに位置付けられる者を主な対象にし、検討している。

もっとも、マジョリティ、マイノリティといっても、母集団の取り方で変化するものであり、一概に決めつけることができない。たとえば、ひとり親家庭は、社会全体の子育て家庭のなかではマイノリティだが、低所得などの理由で支援の必要性が高い子育て家庭のなかではマジョリティに位置付けられよう。

本報告書では、基本的に、「孤立し、何らかの支援が求められる子育て家庭」を対象に検討している。したがって、支援の必要性という観点から対象者を設定する場合、母集団をあえて想定しないことがある。そこで、ある観点からはマイノリティと考えられる対象者であっても、これらについて検討しているケースがある。マジョリティやマイノリティという概念は、研究枠組みを設定するための概念抽出方法であって、絶対的な基準ではない。こうしたことから、対象の設定には分担執筆者の間には多少の相違がある。

マイノリティとされた者に対する支援が必要ないというものではない。むしろ、一層きめ細かな支援が求められているといえる。しかし、きめ細かく検討しようとするれば、テーマとしての「孤立し、何らかの支援が求められる子育て家庭」各論とならざるを得ない。こうした各論には、分野ごとに特有な考慮要素が求められる。本報告書では、そうした要素に踏み込むことはせず、とりまとめを行った。前記テーマに関する総論の報告書といった位置付けである。

3 本報告書における支援者—公民連携—

最後は、支援者についてである。

都市自治体行政の対応に関する研究会であるから、都市自治体が支援者のひとつとして登場することは当然である。ただし、必ずしも直接支援を行う必要はないかもしれない。

昨今の一般的な行政手法として、行政は舵取り（steering）に専念し、漕ぎ手（rowing）は民間に任せる NPM（New Public Management: 新公共管理）手法が花盛りである。ただし、ここでの議論は、こうした行政目線における NPM の一般的な適用問題ではない。支援を受ける側から見て、最も効果的な手法はどのようなものなのか、といった支援対象者目線からの発想による。

理由は、次章からの報告書本論に譲るが、結論を先取りすれば、本報告書では公民連携が効果的だとしている。そして、「民」には、地域、知縁、職域などさまざまなコミュニティが存在する。これらのうち、最も適しているのは、知縁コミュニティとしての NPO だとした。

支援対象者に対して直接支援するものが NPO だとしても、行政の役割がなくなるのではない。間接支援というかたちで NPO をとおしてかかわる場合があるし、また、NPO に対してかかわりを持つ場合もある。行政が法を根拠に活動するときには、すでに子ども・子育て支援法等の法律が制定されており、都市自治体を実施しなければならない事務事業が定められている。もちろん、自治体は、これらに付加して独自の事業を実施することもできる。これらの事務事業をどのように実施するのか、どのような形態が効果的なのかなどについての検討が重要である。

いずれにしても、これらの実施に NPO 等とのかかわりを持つとするならば、地域の NPO 事情を勘案しながら、ベスト・ミックスを目指さなければならない。公民連携のあり方が重要な検討ポイントとなる。

＊

さて、本報告書の第1章では、子育て家庭の孤立を防ぐための都市自治体における支援体制のあり方について俯瞰的な検討を行っている。

第2章では、子育て家庭の孤立を防ぐための居場所・関係づくりとして、NPOに着目した検討を行っている。

第3章では、ヒアリング調査等をとおして明らかになった事項についてまとめている。調査対象は、〔千葉県〕松戸市と〔香川県〕善通寺市のそれぞれ市役所担当課および同市で活動するNPOである。

終章では、「民」におけるコミュニティに着目し、公民の協働・連携の主体と客体の関係や手法、あり方について分析的な検討を行っている。

なお、子育て家庭支援に関する基本的な事項について、ColumnとしてQ&A方式で簡潔にまとめている。

詳しくは次章以下で記すように、全国的にはNPOとの間に十分な連携を図っている自治体はマイノリティである。本報告書をお読みいただくことで、多くの都市自治体がNPOとの連携について検討し、そして、その実践に踏み出す契機になることを期待している。

Column ①

関西学院大学 橋本真紀教授に訊く！

【子育て家庭の孤立について】

Q. 子育て家庭の孤立について事例やデータはありますか。また、孤立させないような方策はあるのでしょうか。

A. 「20～30代女性の45%以上が自分の生まれ育った地域以外での子育てを経験している」¹、「地域子育て支援拠点事業に訪れる方の約75%が自分の生まれた地域以外で子育てをしている」²とのデータがあります。これらの家庭は、周りに友人や知り合いがおらず、子育ての支え手が得られていないことが考えられます。

また、地域子育て支援拠点を運営していると、転居してきてからずっと家の中に閉じ籠もっていた親子が、やっと勇気を出して来る事ができたというような事例も多くあります。

各自治体の母子保健事業や子育て支援事業等で、行政が子育て家庭に関われるきっかけは用意されていますが、乳幼児の成長や発達は他の年代と比べて非常に早く、保護者の悩みも短期間で変わっていくため、ちょうど悩みのある時期に行政との関わりが無いなど、支援の隙間にある家庭をどう支援していくか考えていく必要があります。

その際、親が「監視されている」と感じる事がないように工夫する必要があります。自由に来館できる地域子育て支援拠点等においても、「課題を抱える親子が行く場所である」との誤解や、定期健診で

1 ゼネラルリサーチ（2019）「『アウェイ育児』に関するアンケート調査」

2 NPO法人子育てひろば全国連絡協議会（2015）「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査 2015 地域子育て支援拠点における「つながり」に関する調査研究事業 報告書」

Column ①

保健師等から連絡があるだけで悩んでしまう親もいます。

行政の支援が親から敬遠されないために、子育て家庭との緩やかなつながりづくりも行っていく必要があります。

Q. 地域のコミュニティに入れず孤立してしまった家庭の支援は、どうあるべきでしょうか。

A. 地域のコミュニティから外れている人が、必ずしも孤立しているわけではないと考えます。子育てをしている世代は、見方を変えれば社会、経済活動等の中心となっている世代ですので、地域のコミュニティには入っていませんが、違うコミュニティに入っている可能性があります。

ただ、その人たちが地域のコミュニティに入りたいと思ったときに拒否されない、そういった緩やかなつながりが、地域の中に広がっている状態を、地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業を通じてつくっていく必要があると考えます。

第1章

子育て家庭の孤立を防ぐための 都市自治体における支援体制のあり方

淑徳大学短期大学部教授 佐藤 まゆみ

はじめに

子どもと家庭を取り巻く社会環境の変化に伴って、そこに生きる子どもと家庭も影響を受けている。子ども家庭福祉分野が直面している問題、現在の福祉課題・生活課題の多くは、孤立と分断の社会がもたらす課題である（柏女・佐藤 2017）。

子育ては、第一義的には保護者の責任を重視するが、児童福祉法上、国や地方公共団体が家庭支援をすることにより支え、国民には子どもの最善の利益を考慮することが求められるといった構造になっていることから、社会連帯に基づき子育てが営まれることを確認できると考えられよう。

冒頭に述べた現在の福祉課題・生活課題は、人の要因（ミクロ）、システムの要因（メゾ）、社会の要因（マクロ）の複合によってもたらされてきたともいえる（佐藤 2017）。子どもを産み、育てにくい働き方や価値観、地縁・血縁によるつながりが薄れ、仲間が作りづらく助けが得にくい状態のなかで子育てをしなければならないと考えれば、そのために支援が必要であることについて特定の家庭の責任に帰することは不可能であり、ここに社会連帯による子育て支援が不可欠である理由を見出すことができる。だからこそ、子育て支援はすべての子どもと家庭が対象となる、いわば普遍的な一般施策として位置づけられていると考えられる。

もともと子育ては、親族や地域社会の互助を前提として行われてきた。しかし、高度経済成長期以降、子育ては家庭を中心とするごく私的な領域の営みと捉えられてきた我が国では、私的責任が強調されやすい側面をもっている。その文脈においては、子育て支援施策は子育てへの介入と呼ぶこともできる。

子育てに関する私的責任や自助を強調する価値観やそれが作りだすまなざしは、（仮に無意識であったとしても）保護者にとって、

「支援を受けるということは、保護者としての責任を果たしていない若しくは果たせない」というメッセージとして受け取られる場合、烙印（スティグマ）を押すことにつながりかねない。つまり、支援が必要であっても保護者がサービス利用そのものに対し消極的になったり、拒否する可能性がある。こうしたスティグマによって、支援は用意されていてもアクセスされず、支援を要する家庭を子育て支援から遠ざけることになることが懸念される。

こうした側面を解消するためにも、私的責任や互助を強調しながら子育て支援の利用を勧めるのではなく、社会全体が（直接の関与でなくても）子育てに関わることへの理解を求めること、サービスを利用することがいかに自然な形で生活の中に組み込まれていくかという観点から取り組む必要がある。

OECD（2005）による報告書の要約では、子どもの貧困や不利について「社会問題の多くが子供時代に端を発している」とし、家庭の状況が不安定であったり、ケアが不十分であったりすれば、人生のチャンスは損なわれる。」と指摘している。

こうした観点からも、必要と感じた時に家庭が自然と支援にアクセスして社会資源につながるができるよう、誰にとっても間口を広く、相談や支援を受けることへの敷居を低くするといったアクセシビリティを高めることが必要である。そのためには、福祉サービスである家庭支援が個別のニーズに対してフォーマル・ネットワークとして待ち構えて状況が複雑で困難になってから機能するのではなく、そこに至らないよう、小さく狭く希薄になったインフォーマル・ネットワークを包み込み、ソーシャル・サポート・ネットワークを構築するような機能を果たすことが求められると考える。

上記のような観点から市町村（特別区を含む。以下、「市町村」と言う。）における子ども家庭福祉行政実施体制を考えると、着

眼すべきポイントは例えば人材論、財源論、施設や機関の機構改革やあり方論、サービスの受け皿や担い手論など幅広く存在する。そのうち、筆者は都道府県と市町村間の権限移譲に着目し、子ども家庭福祉における市町村の役割において、子育て支援が「孤立」とどのような関係にあるのか、自治体が公民連携の観点を含めてどのような体制を構築する必要があるのかについて論じていくこととした。

1 都市自治体における子ども家庭支援体制の現状と課題

第1節では、都市自治体における子ども家庭支援体制について論じる。そのまえに、前提となる子どもと家庭を取り巻く現状を確認しておきたい。これは、先述のとおり、社会福祉における諸課題がマクロ、メゾ、ミクロのレベルの複合によってもたらされるというソーシャルワークの視点と、柏女（2020）による子ども家庭福祉の構成要素とされる社会のありよう（環境）を基礎とした、理念、制度、方法の円環的前進¹という考え方に基づいている。

(1) 子どもと家庭を取り巻く状況

ア 子どもの数の減少

出生数の動向をみると、2020年度の出生数は84万人、合計特殊出生率は1.34となった（内閣府 2021）。少子化の背景のひとつに、結婚の仕方や出産をめぐる変化がある。婚姻数自体が減少しており、2020年度では約52万組となっている。若い世代での未婚

1 子ども家庭福祉における円環的前進とは、社会のありよう、現状を踏まえた理念、制度、方法（機関・施設の運営・経営と具体的援助実践）という構成要素をもとに、社会福祉のありようは、社会のありように連動する。社会福祉の理念が変われば制度が変わり、また、制度の変容は方法にも影響をもたらすと説明される。柏女霊峰（2020）『子ども家庭福祉論第6版』誠信書房、pp.5-6

割合が増え、結婚そのものにこだわらない非婚という生き方も見られるようになった。

平均初婚年齢が上がる晩婚化と、それに伴う晩産化も起きている。特に夫婦の出生力の低下については、国立社会保障・人口問題研究所が2015年に実施した「第15回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」によれば、初婚同士の夫婦が持つ子どもの数は、1977年と比べると、2015年では全体的に結婚後に子どもをもつ人の割合が減り、平均子ども数も減少している。この調査では、結婚持続期間別平均理想子ども数は2.32人、予定子ども数は2.01人であるものの、完結出生児数は1.94人と減少傾向である。

「理想の子ども数を持たない理由」（2015年第15回出生動向基本調査 夫婦調査）を見ると、子育ての希望が叶いにくいことが挙げられる。子育てや教育にお金がかかりすぎる（56.3%）、高齢で生むのはいやだから（39.8%）など、子育てにかかる金銭的負担や肉体的な苦痛や負担のほか、欲しいけれどもできないから、自分の仕事（勤めや家業）に差し支えるからといった不妊やワーク・ライフ・バランスに関わる理由も挙げられる。

これに加え、親の育児スキルや伝承のなさ、経験不足による育児負担感も少子化の一つの要因となっており、過度な経済的負担とならない軽減策、雇用・収入の安定や十分なサポートの必要性など希望が叶うような方策が必要であることがわかる。

イ 子どもを取り巻く変化

二人っ子が半数を占める一方で、一人っ子が三人きょうだいを逆転し、全体にきょうだい数の減少が見られる。このことは、保護者から子どもに向けられる期待が集中し分散しにくくなることで、大切に育むことができる一方、過干渉や友達親子など親子関係にも変化をもたらしている。

子どもにとっての三間の変化については指摘されて久しいが、手ごろな遊び場の減少、同年齢・異年齢の仲間と群れて遊ぶ機会の減少、時間の過ごし方の変化や遊ぶ時間の減少など、人との関わりや調整を学ぶ機会を含めた実体験の減少にも関わっている。

ウ 家族形態・機能の変化

2019年6月6日現在における全国の世帯総数は5178.5万世帯であり、世帯構造をみると「単独世帯」が1490.7万世帯（全世帯の28.8%）で最も多く、次いで「夫婦と未婚の子のみの世帯」が1471.8万世帯（同28.4%）、「夫婦のみの世帯」が1263.9万世帯（同24.4%）となっている。一方、三世帯世帯は262万世帯（5.1%）まで減少し、核家族化は進行している。

児童のいる世帯は、2019年度には1122万世帯となり、全世帯に占める割合は21.7%にまで減少した。厚生労働省（2021）の厚生行政基礎調査、国民生活基礎調査によると、平均世帯人員は2019年に2.39人となっている。

児童のいる世帯で三世帯世帯であるのは13.3%であることから、夫婦またはひとり親で子育てをしている世帯については、役割分担や交代が困難で、どちらか一方に負担が集中したり、危機に直面しやすい家族形態が多いともいえる。家族の機能は縮小し、子育てに関する不安とともに、家庭機能の外部化（家事や子どもの教育など）をしている状況にあると考えられる。社会状況から受ける影響もあいまって、多くの家庭が支援を必要とする状況に陥る可能性があるといえる。

内縁関係や事実婚も存在するが、日本において、子育ては典型的に法律婚のカップルによって行われるものであることを象徴するように、厚生労働省の人口動態統計（2020）における「上巻 出生第4.29表 嫡出子—嫡出でない子別にみた年次別出生数及び百分率」

によれば、婚外子は2.4%である。しかし、ここで重要なことは、少ないものの未婚の子育て家庭があるということである。

離婚に伴うひとり親家庭はもちろん、婚姻件数に占める再婚のカップルの割合が約26%を占めるようになり、地域にはステップファミリーも暮らしている。

社会的養護は家庭養育優先原則によって、里親家庭や特別養子縁組家庭も徐々に増えており、文化や言語の異なる家庭も存在している。伝統的な家族イメージの子育て家庭ではなく、様々な背景のある家族が地域で生活していることを前提として子育て支援が考えられなければならない。

エ 地域社会の変化

人口の都市への集中は、先述の遊び場の減少、住まいにも影響している。同時に日中には家に人がいないなかで、ソーシャルキャピタルの喪失、つながりの希薄化やSNSなどによるつながりなど、人との関わりにも変化を見せている。地縁が結び辛い状況にある。このように、子育て世帯は、ウで述べた家族の小規模化による役割の代替可能性が低くなり、アウェイ育児（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会 2016）と称されるように地縁や血縁がない土地での子育てをする場合も少なくないため、閉塞的な育児環境となりやすくなっている。

以上のように、子どもと家庭を取り巻く状況を捉えると、子育て不安や孤立化、密室化等さまざまな福祉ニーズの生起の可能性は、特別な状況下にある子どもや家庭のものではなく、全ての家庭に共通することであると認識することができる。一方で、こうした観点でのニーズ把握が十分でないことや、支援サービスの量・質に関わる課題を抱えていることも、家庭支援の調査研究から浮き彫りにされている（厚生労働省 2021）。

(2) 都市自治体における子ども家庭支援体制の現状と課題

平成期に入った直後の 1.57 ショックを契機に 1990 年代に本格化した少子化対策は、潜在化していたニーズを待機児童問題をはじめとする諸課題として顕在化させた。そしてその後、それらのニーズへの対応が進められ、いかに生まれた子どもたちを大切に育てることができるかについて、家族だけの問題とされるのではなく、社会全体で取り組む課題とする次世代育成支援施策へと展開してきた。

ア 子ども家庭支援体制の現状

(ア) 縦割りの施策

まず、子ども家庭福祉分野の施策は母子保健や子育て支援等の一般的施策から虐待対応、社会的養護等要保護児童福祉施策までを含む、幅広い領域を包摂する専門分野となっている。予防施策でいう、いわゆるポピュレーションアプローチと、ハイリスクアプローチに大別されている。これが仕組み上、全体的に縦割りになっており、それぞれの領域がそれぞれの専門分野と専門性を背景に、経験やノウハウを蓄積してきた経緯がある。

この施策の全体を実施体制の中で考えなければならないため、本章において子育て支援だけを取り出して検討するのではなく、子育て支援と子ども家庭相談体制がどのような関係にあるか、あるいは社会的養護や児童虐待防止施策のような要保護児童福祉の領域とどのように関連し、どのように予防に役立っているのかについて関心を向ける。福祉施策につながる大前提は、相談を受け付け、援助者によって福祉ニーズを把握することにある。したがって、市町村における子ども家庭相談の体制と絡めて考えていくこととしたい。

(イ) 子ども家庭福祉の実施体制

①分断された実施体制

子ども家庭福祉において、元々は都道府県の行政機関である児童相談所が一時保護や施設入所措置権限をもって、要保護児童福祉施策を中心に実施してきた。市町村では児童相談所のような権限は持たず、保育や健全育成など普遍的な子育て支援施策を中心に、寄り添い型支援を実施してきた（佐藤 2020）。つまり、児童福祉法施行以降、施策の専門分野や領域によって実施主体が異なり、実施体制が大きく二つに分かれてきた。

子ども家庭福祉分野では、基本的にこの二元的な実施体制を前提として制度が成り立っていることもあり、地域包括的・継続的支援体制に一番重要な課題として、二元化体制の解消をすることは、ほとんど選択されていない（柏女ら 2020：101）。市町村に一元化した実施体制である高齢者福祉や障害者福祉分野と子ども家庭福祉分野の実施体制では、異なるあり方をしている。

②市町村の役割

市町村の役割は、児童福祉法により「児童が心身ともに健やかに育成されるよう、基礎的な地方公共団体として、第10条第1項各号に掲げる業務の実施、障害児通所給付費の支給、第24条第1項の規定による保育の実施その他この法律に基づく児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務を適切に行わなければならない。」と規定されている。基礎的な地方公共団体として住民に密着した行政を実施する役割を負っている。

子ども家庭福祉においては、児童及び妊産婦の福祉に関し必要な実情の把握や情報提供、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行い、必要に応じて児童相談所に援助依頼を行うことができる。また、通告を受けた児童に対し、必要に応じて児童相談所

に送致し、市及び福祉事務所を設置する町村は社会福祉主事等に指導させる等の措置を取らなければならない。

なお、児童相談所から送致された子どもの支援や施設入所の措置解除となった子どもとその家庭に必要な支援を行うことも必要となる。なぜなら、児童虐待相談対応件数のうちおよそ15%ほどが一時保護されるが、施設入所措置や里親委託の措置が採られるのは全体の2~3%にとどまり、97~8%程度は在宅生活へ戻るからである。子育て支援は、こうした子どもと保護者へのサポートに活用される社会資源でもある。しかし、要保護児童福祉の施策は公的な役割が強く、強力な権限をベースとしていることから、子どもと家庭が地域生活に移行していくためには、市町村の地域における保育所や地域子育て支援拠点、利用者支援事業、児童家庭支援センターなど、多くの子育て家庭が利用するのが当たり前となっているような民間の子育て支援の資源と積極的に連携していくことが必要となる。例えば、子育て支援に関わるNPO法人や任意団体、ボランティアなど、地域生活に溶け込んだ支援を展開している担い手が行政の連携先となる。

③市町村の役割強化の経緯

拡大する児童虐待相談対応に伴う児童相談所相談業務のひっ迫もあり、2004年に児童福祉法が改正され、翌年度から市町村は子ども家庭相談の第一義的窓口と位置づけられた。虐待を含む要保護児童の通告窓口となるなど、基礎自治体としての役割強化の始まりである。

その後、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（2016：2）の基本的方向のなかに、「基礎自治体（市区町村）の基盤強化」と「地域における支援機能の拡大」を挙げ、「子ども家庭福祉は地域社会の中で展開される必要があり、地域に

において社会資源と支援拠点が十分に整備され、市区町村が子ども家庭支援と機関連携の要として十分に機能することが不可欠である」と記され、2016年の児童福祉法改正へと結実した。

この改正によって、家庭支援に関わる規定を整備（法第3条の2）し、子育て支援の根拠として確認できた。ほかに、権利・最善の利益等条約における基本理念の明文化、国・都道府県・市町村の責務を明確化し、ソーシャルワークが期待される市区町村子ども家庭総合支援拠点を法定化した。これに伴い、2017年には市町村子ども家庭支援指針（ガイドライン）が発出され、現在市町村はそれに基づいた相談支援を実施している。児童相談所運営指針においても、都道府県と市町村との相談援助の体系を図示し、効果的な情報共有や連携のあり方を模索している。

2018年から19年に相次いだ虐待による死亡事例を契機として、2019～2022年を対象期間とする児童虐待防止対策体制総合強化プラン（新プラン）を策定した。これに伴い、市町村の体制強化として、市区町村子ども家庭総合支援拠点の全市町村整備、要保護児童対策地域協議会の調整機関に配置される常勤の調整担当者の全市町村配置を2022年度までに進めることになった。

2019年児童福祉法が改正され、児童相談所の機能強化と分化、市町村の体制強化、関係機関の連携強化が推進されることとなった。これにより、要保護児童対策地域協議会からの情報提供等の求めへの応答の努力義務や、転居に際し切れ目のない支援が継続されるようにするなど、市町村による包括的で継続的な支援の提供が大きな課題とされた。

加えて、要保護児童対策地域協議会や市区町村子ども家庭総合支援拠点など、連携を模索したシステムは導入されているものの、切れ目のない支援の前提となる、領域同士のつながりを意識した連携システムが十分でない。そのため、結果的に支援のためのプラット

フォームが1つになっておらず、市町村中心の地域包括的・継続的支援体制を形成することが困難になっている。例えば、次期児童福祉法の改正においても、子ども家庭福祉と母子保健の拠点一体化は、取り組まれる1つの課題である。

2 地域包括的・継続的支援と子育て支援—都市自治体への期待・役割—

妊娠期からの「切れ目のない支援」という言葉が使われ始めたのは、母子保健分野において2014年度に妊娠・出産包括支援モデル事業（後の子育て世代包括支援センター）に取り組まれた時からである。その後、2016年の母子保健法改正では、妊娠期からの切れ目のない支援の拠点として、母子健康包括支援センター（子育て世代包括支援センター）が法定化された。1で述べたとおり、子どもと家庭の状況と児童虐待対応の中から、包括的で継続的な支援体制の必要性が指摘され始める。

(1) 子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援とは何か

子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の定義として、次のものがある。「市町村域ないしは市内のいくつかの区域を基盤として、子どもの成長段階や問題によって制度間の切れ目の多い子ども家庭福祉問題に、多機関・多職種連携により包括的で継続的な支援を行い、問題の解決をめざすシステムづくり並びにそのシステムに基づく支援の体系をいう」（柏女ら2020：35-36）。

切れ目のない支援は、この言葉と同義に用いられるものと考えられる。切れ目のない支援が何を示すのかについては、柏女や筆者らによる研究がある（柏女ら2020）。

(2) 切れ目のない支援

子ども家庭福祉におけるサービスや支援に生じる可能性のある4つの「切れ目」として、「組織による切れ目」、「専門分野（専門性）間の切れ目」、「年齢による切れ目」、「相談種別による切れ目」があることが明らかになっている（柏女ら 2020）。切れ目ができる可能性は、冒頭に述べたように、施策の縦割りや組織の縦割り、二元的な実施体制、制度によって対象を決めるためのある時期の限定などが背景にあるといえる。子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援（いわゆる切れ目のない支援）が実践できることにより、すべての子どもが出来る限り地域で在宅生活ができるようにするための子ども家庭支援が強化されると考えられる。

(3) 都市自治体における子育て支援が取り得る役割

ア 調和的支援としての家庭支援を整備する

子育て家庭の大半が支援ニーズと隣り合わせと仮定するとき、在宅と措置の間をつなぐ調和的支援を要すると考えられる。「調和」の意味は「ととのいやわらぐこと。偏りや矛盾や衝突などがなく、互いがほどよく和合すること。また、そうさせること。」であり、（相談や子育て支援等の）在宅支援を通じて親子関係や取り巻く周囲との関係がその状態に近づくことを指す。児童相談所の権限は用いないが、通常の相談対応だけでは支援が困難なために、相談と併せて社会的養護やその他の資源等を活用して行われる相談支援であり、中間的な支援を意味する語としている（佐藤 2020）。

しかし、実際の子ども家庭福祉はこの点が不十分であるがゆえに、在宅か施設入所（里親委託）措置の2択となりやすく、かつこの場合、在宅はリスクを抱えながらも「見守り」（実際は具体的な支援ができない）になりやすいといった実践上の課題を抱えている。

イ 支援を地域に溶け込んだ当たり前にあるものにする

様々な状況下で育つ子どもにとっては、安心できる在宅生活が送れること自体が重要な課題となる。児童の権利に関する条約の家庭不分離原則をはじめ児童福祉法の家庭養育優先の原則からすれば、家庭で育つことは子どもの権利のひとつである。

在宅生活は、リスクや難しさを抱えていても、適切なサポートを必要に応じて、必要な分受けられることによって、環境が整えば可能になる。地域子ども・子育て支援事業は13事業あるが、適切に支援を活用することは保護者の側からすると制度が複雑で難しい。パワーレスな状態にある人は、支援にアクセスすることすらも大変なことであり、いかにアクセシビリティを高めるかが重要な観点となる。

保護者にとって敷居が低く、間口の広い「より身近で、誰もが使うことが当たり前」という普遍的施策としての子育て支援施策を用いた支援（いわゆるポピュレーションアプローチ）と児童虐待等要保護児童福祉施策（いわゆるハイリスクアプローチ）の特性を支援者が理解し、横断的に活用して、在宅で子育てしている家庭のバックアップをはかることができるかを考えていく必要がある。

福祉ニーズが生じたとして、それが子育て支援であったとしても、いきなり支援のために福祉サービスを提供する、というのは受け手である保護者から見た時に文字通り「介入される」ということであり、冒頭でも述べたように、スティグマの問題を超えていくことが必要になる。それには、支援が自然な形で生活のなかに溶け込み、当たり前にある状態にすることが重要であると考えられる。

善通寺市にあるNPO法人子育てネットくすくすは、長い年月をかけて地域の中に溶け込む形で、法人が行政からの委託を受けて展開する各事業や拠点が、子どもや保護者が自然と立ち寄れる場としてなじんでいる。例えば、行政の子ども・家庭支援センターの中に

利用者支援事業（基本型）の拠点を置いているが、地域になじみのある「くすくす」が行政の窓口と物理的に同じ建物の中にあることで、安心して立ち寄れる場所として、間口が広がり、敷居を低くしていくことにつながっている。

利用者支援事業を介して、子育て支援コーディネーターが行政とも連携し、子どもと家庭に必要なサービスや社会資源と結び付けている。社会資源として存在しないサービスをニーズに合わせて作り出し、イブニングステイやLINEでの相談支援などを実施することにより、制度に基づく支援に生じる隙間を埋めている。

松戸市では、行政と民間が連携し、地域子育て支援拠点としておやこDE広場、子育て支援センターがあり、民間に委託していた。「行政の窓口に抵抗がある人にとっても、身近な場所で子育て相談や交流ができる体制」として機能しており、研修を受けた子育てコーディネーターが配置されることで、よりニーズに即した社会資源の活用が可能となっている。このように、民間による活動は、利用者にとって身近で安心できる存在であり、相談や支援を受け入れる基礎に必要な信頼関係を作りやすい特徴がある。

ウ ニーズに合わせたケアプランを作成する

地域の子育て支援サービスにおいても、どのような支援を利用することがその子どもや家庭にとって必要であるかを一緒に考えつつ、オーダーメイドの子育て支援プラン（ケアプラン。以下、「支援プラン」と言う。）をつくり、それをもとに適切なマネジメントをすることが必要とされる。善通寺市の事例では、支援プランは子育て世代包括支援センターが作るが、必要に応じて市区町村子ども家庭総合支援拠点でも支援プランを作成し、児童相談所と情報共有を行うなどして対応していた。子どもと家庭の状況に応じて、支援拠点が支援プラン作りに対するスーパービジョンやマネジメントの

支援を行うことも重要である。

市区町村子ども家庭総合支援拠点では、福祉ニーズのアセスメントが適切に行われているか、支援方針や計画についての全体的なケースの進行管理やマネジメント、スーパービジョン等ソーシャルワーク機能を果たすため、子育て支援の資源も市区町村子ども家庭総合支援拠点と十分に連携しつつ、援助を展開する必要がある。

ここで、市区町村子ども家庭総合支援拠点は民間に委託することも可能とされている（実態は数か所のみ）が、そのほとんどが自治体直営で行われていること、行政が実施する相談に対する敷居の高さを感じられていることによって、保護者が相談や支援を受けること自体に対する心理的なアクセシビリティの悪さがある。スティグマの問題に見られるように、サービスを受けることへの障壁といってもよい。また、夜間や休日の対応は、行政では十分にとることが叶わないことも多く、必要なときに即応することは容易ではない。

そのため、保護者が普段何気なく利用しているサービスや居場所を介して自然な形で福祉ニーズに合わせた支援につながっていくために、利用者支援事業（基本型）の積極的な活用が望まれるとともに、NPO や社会福祉法人等民間の柔軟な取組みによって、市町村窓口では対応できないニーズへの支援を担ってもらうよう自治体から働きかけたり、十分な社会資源がない場合には創出したり、活性化させるための支援も必要になる。民間との連携に際して情報共有や丁寧な役割分担など必要な配慮や体制を整えることも考えられる。

エ ソーシャルワークを活用する

子どもや保護者のニーズに対して、支援者側が「つなぐ」ことに注力しすぎることによって保護者に寄り添うことが希薄になるといった課題があることもわかっている（佐藤 2020）。

孤立を防ぐための子育て支援は、例えば地域子育て支援拠点のように、居場所提供や仲間づくり、地域とのつながりを作っていくことが重要となる。その一方で、「つなぐ」ということは渡す、お願いする、情報提供する、紹介するということだけでなく、自由自在に形を変える水のように（触媒として）色の「境界線」つまり「支援の切れ目」をなじませていくような働きをすることが必要となる。

その働きを俯瞰して把握し、状況や課題をアセスメントし、支援や環境を調整し、統合することが得意な専門性はソーシャルワークである。そのため、子育て支援サービスは、地域の市区町村子ども家庭総合支援拠点や要保護児童対策地域協議会と十分に連携し、子育て支援のもつ特性が十分に活かされるよう、アセスメントやプランニング、マネジメントの各局面でソーシャルワークを活用する（そうしたサポートを要請する）ことが課題である。

（4）公民協働を推進する観点と提言

公民協働で重要なことは、民間と役割分担をして任せきりにするのではなく、民間の自然で自由な活動が子どもや保護者の生活の中に根付いて受け入れられるよう、絶えず公の責任として民間だけで解決できない課題に支援の機能や役割のグラデーションを意識して取り組んでいくことと考えられる。

民間機関・活動同士がつながり、行政もまたその活動とつながることで地域のニーズを把握することができるネットワークの形成に着眼すると、松戸市のネットワーキングの取り組みが地域の支援プラットフォームの形成に寄与していた。民間活動が、普遍的な支援から、要支援・要保護児童のための支援にも要保護児童対策地域協議会を介して関わるができる。

民間が事業委託により役割を担い、地域や住民になじんで提供す

る支援は、公が担うことで支援を必要とする人から見たときに間口を狭めたり、敷居を高く感じさせてしまうことを防ぐ働きがあることに大きなメリットがあると考えられる。

一方で、運営上生じうる課題への公的な対応も必須と考えられた。例えば善通寺市のように多くの民間活動がない地域もある。地域的な資源のばらつきがある状況においては、自治体が民間活動の萌芽や日々の活動に委ねるだけでは社会資源の偏りを生じさせる。支援へのアクセシビリティを公民協働して検討する必要もあるといえる。

民間による支援活動の課題の中には、制度化されていないだけで、当事者のニーズに合わせた支援や相談の体制の必要性から自主的な活動として行われ、公によるバックアップのないものが散見された。例えば休日や夜間を含め、24時間対応等については、福祉ニーズが高く、急変する可能性を考えれば即応性が必要な支援である。こうした社会資源のないものを民間の自由な活動と見なすのではなく、地域に必要な社会資源として取り入れ、福祉サービスとして自治体独自に事業化したり、サービスにするよう国や都道府県に働きかける役割もとらなければならないだろう。

都市自治体は、設置が努力義務化されている市区町村子ども家庭総合支援拠点によるソーシャルワーク機能、マネジメント機能を地域の基盤として、相談体制と要支援・要保護児童の支援を構築することが必要である（佐藤 2022）。しかし、その支援が自然に提供されなければ保護者や子どもに対し支援の間口を広げることも、敷居を低くすることもできない。そのため、支援の土台に、民間の子育て支援をはじめとするアクセシビリティのよい普遍的な支援施策を溶け込ませ、信頼できる子育て支援コーディネーター等の支援者とニーズに合った子育て支援プランを作成したり、安心できる居場所として感じられる経験を積み重ね、支援が当たり前身近にあるも

のになっていく必要があるだろう。そうしたことが孤立を防ぎ、困難な状況に陥っても1つずつ乗り越えていくための資源になると考えられる。公民協働することで、細やかなソーシャル・サポート・ネットワークを作っていく必要があるだろう。

こうした観点をもち、地域における子育て家庭のニーズや切れ目のない地域包括的・継続的支援体制を検討することが、都市自治体の課題ではないだろうか。

参考文献

- 柏女霊峰・佐藤まゆみ（2017）「共生社会創出のための子ども家庭福祉サービス供給体制—子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援をめざして—」日本の子どもの未来を考える研究会『すべての子どもが日本の子どもとして大切に守られるために平成28年度日本財団助成事業報告書』日本財団
- 柏女霊峰編 藤井康弘・北川聡子・佐藤まゆみ・永野咲（2020）『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』福村出版
- 厚生労働省（2020）「令和元年度福祉行政報告例の概況」
- 厚生労働省（2021a）『令和3年版厚生労働白書』
- 厚生労働省（2021b）「国民生活基礎調査 結果の概要」
- 厚生労働省（2021c）令和2年度厚生労働省委託研究事業「子育て世代にかかる家庭への支援に関する調査研究報告書」（受託：政策基礎研究所）
- 内閣府（2021a）『男女共同参画白書令和3年版』
- 内閣府（2021b）『令和3年版子供・若者白書』
- 内閣府（2021c）『令和3年版少子化社会対策白書』
- 日本の子どもの未来を考える研究会（2017）『すべての子どもが日

本の子どもとして大切に守られるために 平成 28 年度日本
財団助成事業報告書』

NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会（2016）「地域子育て支援
拠点事業に関するアンケート調査 2015」

OECD（2005）「機会拡大：積極的な社会政策は、いかに我々の役
に立つか 日本語要約」Extending Opportunities：How
Active Social Policy Can Benefit Us All Summary in
Japanese [http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/
download/9789264007956-sum-ja.pdf](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264007956-sum-ja.pdf)（2021.12.10 確認）

佐藤まゆみ（2012）『市町村中心の子ども家庭福祉』生活書院

佐藤まゆみ（2020）「市町村中心の子ども家庭福祉における在宅支
援の方策の検討—調和的支援に焦点を当てて—」『淑徳大
学短期大学部研究紀要』第 62 号、pp.23-34

佐藤まゆみ（2021）「子ども家庭総合支援拠点と要対協」橋本達
昌・藤井美憲編『社会的養育ソーシャルワークの道標—児
童家庭支援センターガイドブック』日本評論社

佐藤まゆみ（2022）「市町村における市区町村子ども家庭総合支援
拠点のあり方に関する一考察—包括的・継続的支援に向け
たソーシャルワークのために—」『淑徳大学短期大学部研
究紀要』第 64 号、pp.1-15

Column ②

関西学院大学 橋本真紀教授に訊く！

【子育て家庭支援のための体制について】

Q. 地域子育て支援拠点を整備する際、どのような考え方で進めるのが良いのでしょうか。

A. 物理的・心理的なアクセシビリティのことも踏まえ、各小学校区に地域子育て支援拠点が設置されることが理想と考えています。

最近は、0歳～2歳児の保育所入所率が上がっていることもあり、地域子育て支援拠点の利用者が少なくなっている事実もあります。が、複数の地域に1ヶ所程度あれば良いというものではなく、利用者のニーズに合わせて、地域の中の行きやすいところや、匿名性を求める場合は、居住する地域以外、例えば駅前のショッピングモールの中にある拠点に行けるなど、選べるくらいの数がある方が良いと考えます。

また、計画を達成するためだけに数を増やすのではなく、利用者のことを考えながら、それぞれの地域特性に応じて設置していった欲しいと思います。

Q. 地域子育て支援拠点と市区町村子ども家庭総合支援拠点は、どのように連携していくのが良いのでしょうか。

A. 理想としては、各小学校区に地域子育て支援拠点があり、それを束ねる複数の市区町村子ども家庭総合支援拠点があるという体制が良いと考えます。

Column ②

そうすれば、課題を抱えた家庭についても、今よりも目が届きやすくなると思います。ただし、地域子育て支援拠点と市区町村子ども家庭総合支援拠点は、活動内容が異なるので、地域子育て支援拠点が市区町村子ども家庭総合支援拠点の下請けとなることがないよう、各事業の特性を活かした連携体制を構築する必要があります。

Q. 要保護・要支援家庭への支援について、地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業はどのように関わるべきでしょうか。

A. 地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業は、本来、要保護・要支援家庭への支援を主とする事業ではなく、職員の位置づけや専門性も異なります。ただ、地域の中には当然、要保護・要支援家庭も暮らしていますし、その人たちが支援を必要とする場合は、専門機関へつなげていく必要があります。

地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業の職員は、「子育て家庭と地域をつなぐこと」、「地域のつながりをつくっていくこと」を業務の中心としながら、要保護・要支援家庭にも関わっていく必要がでてきます。

そういった点から、要保護児童対策地域協議会に構成員として参加することも必要ではないかと考えています。

Q. 自治体の人口規模等によって、つながりやコミュニティのあり方が異なりますが、行政の関わり方や支援も変わってくるのでしょうか。

A. コミュニティや地域のつながりは、自治体によって様々です。人の関わりが薄いと言われる規模の大きな自治体や都市型の自治体においても、NPO等の地道な活動によってつながりをつくっている事例があります。

Column ②

今子育てをしている人たちにとっての「地域」や「コミュニティ」がどういったものか、対象としてどのような人が入ってくるのかを聞きながら、そこから漏れてしまった人を見つけてつなげていくことが、地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業においては必要です。

行政は、地域の実情に合わせて、NPO等の民間団体と連携しながら、体制づくりを進めていく必要があると考えます。

第2章

子育て家庭の孤立を防ぐための居場所・ 関係づくり－NPOの可能性－

早稲田大学文学学術院文化構想学部教授 石田 光規

はじめに

子どもの誕生は多くの人びとが経験すると同時に、経験した人それぞれに大きな影響を及ぼす。そのプラスの効果としてまずあげられるのが、両親のみならず周りの人に幸福感をもたらすことだ（清水・伊勢 2006）。また、子どもの誕生により、夫および妻は父親、母親という新たな役割を獲得し、身の回りの関係性も再編される。このような経験は、当事者の成長の契機になると言われている（柏木・若松 1994, 菅野 2001）。

しかしながら、新たな役割の獲得と関係性の再編は、必ずしも円滑に進むとは限らない。役割への不適応は、両親に葛藤を生じさせ、ストレスの原因となる（稲葉 1999, 小野寺 2003, 渡辺・石井 2009, 坂梨ほか 2015）。関係再編の失敗は、支援のもらい手、自らを理解してくれる人の喪失を招き、人びとの不安感、孤独感を高める（岩田 1997, 山本・神田 2008, 吉田 2012）。育児のストレスや育児不安が育児研究の一領域として成立している事実は、子どもの誕生後、円滑に生活してゆくことの難しさを表している。

新しい環境への不適応により生じる精神的な不健康や孤独感は、自尊感情や自己受容の低下につながり、人びとを精神的に追い込んでゆく。また、親の自尊感情の低下は、本人のみならず、親自身の子どもの受容（春日 2017）、子どもへの関わり（加藤・中島 2011）にも悪しき影響を及ぼす。したがって、新生児誕生後の数年間は、親のみならず、子どもにとっても非常に重要な時期だと言える。

本章では、子育て家庭の孤立を防ぐにあたり、NPO がどのような役割を果たしうるか検討する。まず、子育てにあたり孤立がなぜ問題になるのか検討し、それから、自治体の孤立家庭への支援がなぜ難しいか論じてゆく。以上の議論を踏まえ、NPO がどのような

役割を果たしうるか、いくつかの事例を交えて考察してゆく。

1 なぜ孤立が問題なのか

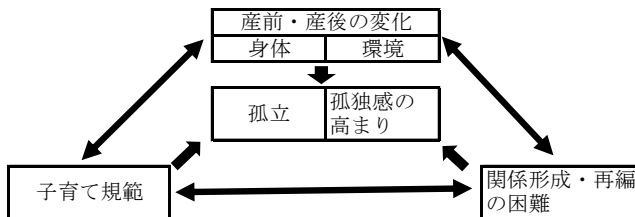
本節では、まず、子育て家庭が、なぜ、孤立に陥りやすいのか明らかにする。それを踏まえたうえで、子育て家庭の孤立に着目する必要性について論じる。

(1) 孤立に陥りやすい子育て家庭

本章の冒頭でも指摘したように、子どもの誕生は一般的な現象であると同時に、経験当事者に非常に大きな影響をもたらす。ゆえに、子どもの誕生は、「第二の人生」の始まりと言われることもある。

環境の変化は、個人に対してリスク要因として作用しうる。端的に言えば、孤立のリスクを高めてしまう。図2-1は、その概要である。以下では、産前・産後の変化、関係形成・再編の困難、子育て規範に分けて論じよう。

図2-1 子育て家庭の孤立



出典：筆者作成

ア 産前・産後の変化

子育てにまつわる変化は身体によるものと環境によるものの二種類がある。環境については、子どもが生まれたり、子どもや家族の状況が変化すれば、当然のように自らの身の処し方も変わる。たとえば、親の介護や子どもの不登校などをきっかけに、既存のつながりから退いてしまう人は多い。そもそも子どもが生まれると、今までのように外に出ることが難しくなり、つながりの輪から自然に外れてしまう。環境の変化は、後述する関係の再編をうながし、それがうまくいかない人は孤立してしまうのである。

出産後に体調の変化を経験する人もけっして少なくはない。体調の変化は、外に出る余力や気力を奪い、結果として、孤立のリスクを高めてしまう。ごく一般的な現象である「出産」に付随する孤立のリスクはことのほか大きいものである。

イ 関係形成・再編の困難

育児や介護など、私たちの多くが経験する出来事は、身の回りの環境を大きく変えると同時に、その前後に明確な断絶をもたらす。妊娠・出産前に育児問題を経験することはできないし、親が健全なうちに介護問題を経験することもできない。

ここで難しいのは、環境が変化する前に築かれた人間関係は、諸個人の環境の変化にあわせて機能を変えてくれるわけではない、ということだ。そのため、既存の関係が無効化してしまうことも少なくない。だからこそ、育児期に入った人は、それにあわせて、自らの人間関係を再編しなければならないのである。

しかし、つながりづくりが円滑に進むとは限らない。そもそも、新しい場に飛び込み、関係を作ることが苦手な人は一定数いる。実際に、私が0歳児の母親を対象に行った聞き取り調査では、つながりづくりの難しさを訴える声が多くを占めた。

ウ 子育て規範の存在

子育てまたはそれ以外の規範も、家族を孤立にうながすはたらきをもつ。子育て中の母親に聞き取り調査を行うと、「不満や不安があっても言い出しにくい」という言葉をよく耳にする。その背後には子育て規範の強さがある。

子育てには「幸せ」のイメージがついてまわるため、不満や不安があっても、なかなかそれを表出しづらい。また、子育てには「できて当然」「親がやって当然」という規範がある。それゆえ、親は、たとえ疲れていたり、不安を感じたりしていても、その思いを心の中にとどめてしまう。結果として、親の支援を求めるサインは見逃されやすくなる。

また、日本社会には、人びとに自立を求めると同時に、他者に迷惑をかけないことを求める規範も存在する（石田 2021b）。高齢の方々が施設に入る理由として真っ先にあげるのは、「子どもに迷惑をかけたくないから」である。この規範があるゆえ、私たちは困ったことがあっても容易に人に頼ることができない。

たとえば、育児がうまくいかず疲れていたとしよう。しかし、育児はできて当然という規範と、人に迷惑をかけてはいけないという規範があると、そうした不満はなかなか表には出せない。育児への疲れや不満の表明は、自らを「親としてうまくできていない」と認める行為であり、また、他者に不満のはけ口を求める「迷惑な行為」だからである。

産前・産後の変化、関係形成・再編の困難、子育て規範の存在が相まって、子育て中の人びとは孤立し、孤独感を強めることが多い。

(2) 問題としての孤立

孤立に陥ったからといって、それが直ちに問題になるわけではな

い。そもそも、人の輪から外れることじたいが問題につながるわけではないし、孤立している人は、自ら望んで人の輪から外れているのかもしれない。ゆえに、孤立を「問題」とみなす言説には、問題視する姿勢じたいが偏見を助長するという意見も少なくない。

とはいえ、孤立の負の影響を指摘する研究は膨大に存在する。孤立・孤独についての研究をまとめたカシオポとパトリック（Cacioppo and Patrick 2008=2010）は、『孤独の科学——人はなぜ寂しくなるのか』という書籍のなかで、人びとが孤独を感じる要因、孤独感のもたらす負の側面を多方面から論じている。彼らによれば、孤独感とは、依存症や摂食障害などの健康上の問題、自己調整や自己抑止力の低下といった心理・精神的な問題を引き起こす。育児に引きつけて言えば、孤独感を募らせた親が精神的に病んだ状況に陥ったり、孤立した親が虐待に走るということは十分にあり得る。

孤立している状態とは、サポートを得られない状態とも言い換えられる。こうした人たちに適切なサポートを施すことができれば、さまざまな問題を防ぐことができた可能性もある。孤立や孤独は、人びとの生活に及ぼす影響が大きいゆえ、事前に対応することができれば、多くの人の善き生活に資することができるのである。

2 なぜ自治体での対応が難しいのか

とはいえ、自治体で孤立・孤独の問題に対応することは、なかなかできない。この点について、グレーゾーンへの対応、および、つながりづくり施策という点から検討してゆこう。

(1) グレーゾーンへの対応

ア 届きにくいグレーゾーンの案件

第1節に記したように、孤立を「問題」として対処する必要があるのは、その他の事態に発展することを防ぐ予防的側面が強いからである。しかしながら、予防的側面での対応は、自治体の苦手とするところだ。

行政の支援施策は、基本的には問題が発生したときに発動するものである。虐待が発生すれば保護するし、障害があればしかるべき措置をとる。そのような形で施策は成り立っている。

翻って、孤立・孤独について検討してみると、それを問題だと見なすのはなかなか難しい。というのも、人から離れて生活することじたいは、個々人のライフスタイルであり、行政が介入する問題ではないからだ。実際のところ、ある孤立は「問題だ」、別の孤立は「問題ではない」と判定するのは容易ではない。そもそも、そうした選別が人びとになんらかのレッテルを貼る可能性もある。ゆえに、問題が起きる手前のグレーゾーンにあたる、孤立状況への介入は、そう簡単にはできない。

そもそも、虐待を疑われる家庭への介入や、ゴミ屋敷になっていることが懸念される家庭への介入ですらそう簡単ではない。孤立への介入と人権擁護の問題は、ときに鋭く対立するため、行政による介入のハードルは高いのである。

イ 評価システムにあわないグレーゾーンの問題

孤立のようなグレーゾーンの案件は、自治体の評価システムにもそぐわない。というのも、孤立への介入やつながりづくりは、あくまで予防措置なので、このような試みをした結果がどうなるかということについては単純には測定しがたいからだ。また、孤立への介入やつながりづくりの施策は、短期間で結果が出るものではないの

で、単年度の評価になじまない。

このような施策は、本来ならば評価とは別の次元におき、一定でいど持続的に行う必要がある。しかし、選択と集中や成果を問われる現代社会において、こういった施策を持続させるのは行政であってもなかなか難しい。

(2) つながりづくり施策

つながりづくりについても、行政は苦手としている。というのも、つながりについては、そこに入るか入らないか、あるいはどのようなつながりに入るかは、本人の自由であり、行政の介入するところではない、という理解があるからだ。とはいえ、行政も、つながりの場は提供している。子育て中の親が集まる場などは、多くの自治体で提供されている。

しかし、孤立が「問題」化しやすい人は、そもそも、そういった場には来ない。このような人に対して効果的な対策を打つことは、なかなか難しい。というのも、再三述べたように、つながりに入るか入らないかは、最終的には個人の自由という強固な思想があるからだ。自治会・町内会への加入すら任意になっている現代社会において、集まりの場への参加を強制することはほぼ不可能と言ってよいだろう。

したがって、孤立した人をつながりのなかに引き戻すには、当事者と信頼関係を築く必要がある。しかし、そのような関係を築くには、かなりの時間がかかるし、一人一人にそのようなことをするにはかなり多くの人員を要する。ゆえに、こうした仕事を行政のみで行うのは難しい。

3 子育て家庭の孤立に対する NPO の可能性

以上の点を踏まえ、子育て家庭の孤立「問題」に対して NPO がどのような役割を果たしうるか検討しよう。参考にするのは、神奈川県横浜市戸塚区の認定 NPO 法人「こまちぶらす」、千葉県松戸市の NPO を中心とした連携プロジェクト「まつどでつながるプロジェクト」の事例である。

(1) 子育て中の親の居場所として：「こまちぶらす」の挑戦

「こまちぶらす」は、神奈川県横浜市戸塚区で 2012 年から活動をしている NPO 法人である。「子育てが『まちの力』で豊かになる社会」（こまちぶらす 2019: 1）という理念を掲げ、地域のまちづくりと子育てを融合した事業を複数行っている。

事業の中心となるのは、JR 東海道線の戸塚駅から徒歩 5 分くらいのところに立地する「こまちカフェ」で行われているカフェ事業である。「こまちカフェ」は月曜日から土曜日の 10 時から 17 時まで営業し、アレルギーに配慮した飲食の提供、子どもも遊べるスペースの確保などを通じて、子連れの人びとが気軽に来られるように配慮されている。スタッフの大半は、以前子育てを経験した母親たちである。カフェの奥にはイベントスペースがあり、日々多彩なイベントが開催されている。

「こまちカフェ」は、子育て中の親の居場所として機能している。紙幅の関係上詳細は記せないものの、私が 2019 年 8 月に行った聞き取り調査では、「こまちぶらす」が居場所として卓越した機能を果たしていることが明らかになった¹。以下では、カフェが子育て中の母親の居場所としての機能を発揮する条件について、物理

1 詳細は石田（2021a）を参照されたい。

的アクセス、心理的包摂、事情を加味した豊富なメニューの三点から説明してゆこう。

ア 物理的アクセス

物理的アクセスとは、文字通り物理的な近さ、入りやすさである。孤独感を抱き、強いストレスを感じている母親に、遠方までサポートを求めるよう強いるのは酷な話だ。そもそも、子どもが小さいうちは荷物も多く、遠方まで出かけるのは難しい。子育て中の親にとって、物理的にアクセスしやすい場所に施設があるというのは重要な条件なのである。戸塚駅からほど近い場所にある「こまちぷらす」は、さまざまな場所からのアクセスのしやすさという点で優れている。

「こまちぷらす」には、入りやすさを高めるもう一つの要素がある。子どもを気にせずに飲食できる場である。根強い子育て規範や子どもに向けられる冷たい視線は、母親たちを外に出ないように仕向けてしまう。「こまちぷらす」では、食事中に子どもの見守りをしてくれるサービス、アレルギーに配慮した食事の提供を通じて、子育て中の母親が入りやすい環境を整えている。

物理的に近い距離にあり、食事という気軽にアクセスできる行為をとおして、安心して楽しめる場を提供する。これにより、「こまちぷらす」は、子育て中の母親がふとしたときに足を向けやすい場を提供している。自治体のイベントや子育て支援センターに足を向けづらい人が多いなか、物理的アクセスを備えた場の整備は非常に重要である。

イ 心理的包摂

孤立や孤独感の解消に真に効果を発揮するのが、以下で述べる心理的包摂である。物理的に近い場に食事に行けたとしても、母親の

心理状況がたちどころに改善するわけではない。「こまちぶらす」には、訪れた母親が孤立や孤独感を解消するシステムも整えられている。それが受容と共感を通じた心理的包摂である。

強い孤独感を抱いている人びとは、ただちに活動的になれるわけではない。まず、「沈んでいる自己」を受け入れてもらえる場が必要である。そのさい鍵となるのが、家族や友だちではない第三者の適度な距離感である。

第1節でも述べたように、悩みや愚痴は誰に対してもはき出せるわけではない。近年では「友だち」に対しても、「友だち」だからこそ迷惑はかけられない、という理由でサポートを求められない人も多い。

「こまちぶらす」のスタッフは、来場者と友だちではないし、仕事上の付き合いがあるわけでもない。だからこそ、来場者はスタッフと第三者的な距離感で気楽に接することができる。また、スタッフの大半は、同じ境遇をくぐり抜けてきた親であるため、彼女たちから規範的な講釈を聞かせられる心配もない。だからこそ、「こまちぶらす」は、育児をしている親たちの緩やかな受け入れの場となり得るのである。

「こまちぶらす」に訪れた母親たちは、同じ経験をしてきた母親たちとの会話をつうじて、不満や不安を抱いている自身を否定するのではなく、受け容れられるようになってゆく。同時に、「悩んでいるのは自分だけではない」ことを実感することで、胸に抱いていた孤独感が緩やかに解消されてゆく。

子育てを経験した母親たちが、子育てをしている親を受け容れる場として開設したカフェには、同じ境遇の人びとの気持ちを解きほぐす効果がある。

ウ 事情を加味した豊富なメニュー

孤独感や自己否定感が解消されたからといって、すぐにさまざまな活動をできるようになるわけではない。とくに心の沈んでいた人は、少しずつ「活動すること」になれてゆく必要がある。

「こまちぷらす」の優れているところは、子育て中の母親の孤立の解消に寄与することだけではない。「こまちぷらす」には、子育て中の母親の気持ちを前向きにし、社会に積極的に関与するよう促す機能もある。そのさい鍵となるのが事情を加味した豊富なメニューである。

「こまちぷらす」には、各人の希望に応じて、負荷の強弱の異なる豊富な活動メニューが用意されている。しかも、活動自体は子どもの体調や天気などにより参加しないことも可能だ。仕事ほどの義務感や負荷はないものの、「社会に関わっている」という実感を得られることで、「世の中から取り残された」と感じている母親は、社会とつながってゆく気持ちを再生させる。

母親から見て第三者の立場にある NPO は、居場所を提供すると同時に、彼女たちの再活性化の場にもなっているのである。このような機能は、営利をそこまで重視しない NPO だからこそなしえるものである。

(2) 孤立を防ぐために：「まつどでつながるプロジェクト」の挑戦²

「まつどでつながるプロジェクト」は、松戸を中心に活動する NPO 法人 3 団体が中心となって、2019 年 11 月に結成された。結成のいきさつは、3 団体を運営する人びとが、自治体や NPO 法人などの提供するサービスと困難を抱えた当事者との間に溝を感じた

2 本項の記述の多くは、「第 3 回子育て家庭の孤立に対する都市自治体の対応に関する研究会」で行われた研究報告および質疑応答の結果をまとめたものである。研究会は 2021 年 7 月 30 日にオンラインで行われた。とくに断りのない限りは、本稿の記述は研究会での聞き取りをもとにしている。

ことによる。

松戸市には、支援のメニューは豊富にあるものの、必ずしも支援を必要とする人に届いているわけではない。「まつどでつながるプロジェクト」では、支援が届かず孤立している子育て家庭を射程に、支援を届ける仕組み作りを行っている。その試みは、支援団体の連携体制の強化、情報の整理と供給、問題化する前のアクセスの3つに分けることができる。以下では、それぞれについて簡単にまとめてゆこう。

ア 連携体制の強化

これまで松戸市内の NPO 団体や自治体は、それぞれ独自に支援を提供し、ヨコのつながりはあまりなかった。このような事態を打破するべく、松戸市では「まつどでつながるプロジェクト」が中心となって、「子ども・子育て家庭の当事者を真ん中にした地域円卓会議」を開いている。

この地域円卓会議は、年に3回開催され、行政職員、子育て支援員、子育て当事者、学習支援団体、教育委員会、NPO・子ども食堂の関係者が参加している。多くの団体が参加し、ケースの検討や活動報告を行うことで、それぞれがどのような事業を行っているのか相互に理解することができる。それにより、自らの団体でまかないきれない事案が生じた際にも、スムーズに他の団体に引き継ぐことができる。このような試みは他の自治体にとっても、参考になるだろう。

イ 情報の整理と供給

情報の整理は、多くの自治体にとって喫緊の課題である。「まつどでつながるプロジェクト」では、行政・民間の子育て情報を一元化した WEB サイトを運営している。これにより、物理的・精神的

に外出しづらく相談窓口に行けない人も、行政・民間両方の情報を得ることができるようになった。このように情報がまとめられた背景には、地域円卓会議で培われたヨコのつながりがある。

また、子育ての孤立を未然に防ぐ試みとして、さまざまな人を対象にしたワークショップを行っている。そのさい、テキストとして使用するのには、「まつどでつながるプロジェクト運営協議会」が作成した『つながるファミリーカレッジ サポートブック』である。

この冊子は、結婚、妊娠、出産、子育てなど、それぞれの時期に応じて、私たちがいかなる課題に遭遇し、また、それに対してどういったことを想定するべきか考えられる構成になっている。結婚や出産前に、この冊子を用いたワークショップに参加することで、さまざまな課題に対して事前に準備したり、実際にトラブルに陥ったときに支援につながるような体制をつくっておくのである。

出産や子育てについては、事前の準備もなく、時期が来たらそのまま放り込まれてしまう人も多い。したがって、早い段階で情報を与え、各人で備える体制をつくることは重要である。

ウ 問題化する前のアクセス

「まつどでつながるプロジェクト」では、問題が顕在化した後の伴走型の支援のみならず、問題が顕在化する前のアプローチも積極的に行っている。

積極的なアウトリーチの試みとしては、「ウェルカムベビー・プロジェクト」とキッチンカー「駄菓子屋カフェくるくる」による移動訪問があげられる。

「ウェルカムベビー・プロジェクト」は、前項で事例として扱った「こまちぷらす」が始めた試みである。子育ての情報ファイル、手書きのメッセージ、居場所で提供するノンカフェインコーヒーなどを詰めて、松戸市で赤ちゃんが生まれた家庭に出産祝いを手渡し

している。

赤ちゃんが生まれた家庭に手渡しをすることで、事前に顔見知りになることができ、なおかつ、支援先の伝達もできる。2021 年度からは後ほど説明する、LINE 窓口への登録も行ってもらうため、家庭でなにかあったときに迅速に支援を求められる体制を整えている。

キッチンカーは、親子や子どもの遊びができるものを乗せて、市内のお寺や協力を得た事業所の敷地をめぐっている。居場所運営の最大の問題は、そこにアクセスしない人への対応である。キッチンカーを使い、支援団体から外に機動的に働きかけることで、さまざまな家庭とつながることを心がけている。

なかなか外に出られない人に対しては、コミュニケーションアプリ LINE を介した相談も行っている。相談の時間帯は 10 時から 15 時（17 時に延長予定）で、夜間相談も週 3 回実施している。LINE の相談から支援につながる事例も少なくない。

事態が問題化する前にアクセスする試みは、明確な成果を見出しづらい。というのも、アクセスしない結果がどうなったかということについては、決して分からないからだ。つまり、そのサービスがない場合の状況を想定しにくいのだ。だからこそ、予防的なアプローチは行政の支援になじみにくい。つながりづくりの道のりは長いかもしれない。しかし、このような試みを地道に続けることが、孤立にまつわる問題の解消に結びつくのである。

エ 伴走型の支援

NPO が行う伴走型の支援の必要性についても簡単にまとめておこう。「まつどでつながるプロジェクト」の各団体も、問題を抱えた人たちに寄り添う支援をかなり行っている。自治体と NPO などの民間団体が行う支援の違いについては、「まつどでつながるプロ

ジェクト」の運営者が端的にまとめている。

たとえるなら、行政はメニューに当てはめようとするサービスで、民間は目の前の人への対応を重視する。だからこそ行政は柔軟性に欠けてしまう³。

行政は問題化した事例を扱うため、一つの問題に一つのメニューといった対応になりやすい。だからこそ民間では、行政に対して「たとえば、保育園に入ったとして、そうすると、そこで終了でその後の支援はない」⁴といった不足が目につく。

民間の場合、目の前の人困難に対して、「ある線までで支援は終了」という明確な区別を設けず柔軟に対応してゆく。かりに要保護の事例であっても、保護に入ってから日常生活が「正常」に戻るまで、さまざまな支援を行っている。たとえば、直ちに必要になりそうな生活必需品がなければそれらの確保に奔走し、ガスが止まっていれば、事業者との交渉も行う。官民の連携がもっと進んでゆけば、「かゆいところに手が届く」柔軟な支援も可能になるはずである。

そのような事例として、行政と NPO 法人が同じ建物に同居する「子育てネットくすくす」（香川県善通寺市）の試みがあげられる。紙幅の都合から本章で扱うことはできないが、詳細な事例は、第 3 章を参照してほしい。

おわりに

ここまで振り返ったように、子育て家庭の孤立の防止、および、孤立にまつわる問題の解決にあたり、民間団体である NPO も大きな役割を果たす可能性を秘めている。しかしながら、地域に根付い

3 2021 年 11 月 4 日の聞き取り調査から。

4 2021 年 11 月 4 日の聞き取り調査から。

た NPO が機能しうるか否かは、未だに当事者の情熱や偶然性に委ねられている。

たとえば、「まつどでつながるプロジェクト」の運営者に、自治体と NPO の連携の鍵について尋ねたところ、そうしたつながりは「急にできたわけではなく」「長い時間の積み重ね」のなかでできたものだという回答が返ってきた。つまり、ぱっと思いついてすぐに、このようなシステムができるわけではないということだ。

本稿には執筆できなかったが、「子育てネットくすくす」では、スマートフォンによる 24 時間の相談態勢をしき、また、子育て支援事業の拠点施設を運営している。これらのもととなる資金や労力はスタッフの善意により提供されたものだ。裏返すと、これらの事業の設立と存続は、並外れた善意をもった人たちに依存しているということだ。

財政や人員の逼迫から行政にすべてを望むのは難しい。子育ての孤立を問題化しないためには、地域に根付く NPO を育て、連携をとってゆく必要がある。

参考文献

- Cacioppo, John T., and William Patrick, 2008, *Loneliness: Human Nature and the Need for Social Connection*, Massachusetts: The Garamond Agency. (= 2010, 柴田裕之訳『孤独の科学——人はなぜ寂しくなるのか』河出書房新社.)
- 稲葉昭英 (1999) 「家族生活・職業生活・育児——育児と役割ストレスの構造」高橋勇悦監修, 石原邦雄編『妻たちの生活ストレスとサポート関係 (復刻版)』東京都立大学出版会、pp.29-51
- 石田光規 (2021a) 「子育て期にある母親の居場所としての NPO の可能性」『早稲田大学文学研究科紀要』第 66 号、pp.

- 石田光規（2021b）「都市に沈みゆく声なき孤立者たち」『中央公論』第135巻7号、pp.32-39
- 岩田美香（1997）「「育児不安」研究の限界」『教育福祉研究』第3号、pp.27-34
- 柏木恵子・若松素子（1994）「「親となる」ことによる人格発達——生涯発達の視点から親を研究する試み」『発達心理学研究』第5巻1号、pp.72-83
- 春日由美（2017）「育児期女性の自己受容に関する一研究——子ども受容・被受容感との関連を通して」『南九州大学人間発達研究』第7号、pp.15-21
- 加藤悠・中島美那子（2011）「母親の自尊感情と養育態度——子どもの自尊感情を育むために」『茨城キリスト教大学紀要』第45号、pp.119-129
- こまちぷらす（2019）『「まちの担い手」がうまれるカフェ」への挑戦と拡がり 三カ年研究実践プロジェクト報告書』
- 小野寺敦子（2003）「親になることによる自己概念の変化」『発達心理学研究』第14巻2号、pp.180-190
- 坂梨薫・勝川由美・水野祥子・加藤千晶（2015）「1ヶ月児を持つ母親の精神的健康と育児生活の実態」『関東学院大学看護学雑誌』第2巻1号、pp.1-9
- 清水嘉子・伊勢カンナ（2006）「母親の育児幸福感和育児事情の実態」『母性衛生』第47巻2号、pp.344-351
- 菅野幸恵（2001）「母親が子どもをイヤになること——育児における深い感情とそれに対する説明づけ」『発達心理学研究』第12巻1号、pp.12-23
- 渡辺弥生・石井睦子（2009）「乳幼児をもつ母親の育児ストレスにソーシャル・サポートおよび自己効力感が及ぼす影響につ

いて」『法政大学文学部紀要』第60号、pp.133-145

山本理絵・神田直子（2008）「家庭の経済的ゆとり感と育児不安・
育児困難との関連——幼児の母親への質問紙調査の分析よ
り」『小児保健研究』第67巻1号、pp.63-71

吉田弘道（2012）「育児不安研究の現状と課題」『専修人間科学論
集 心理学篇』第2巻1号、pp. 1-8

Column ③

関西学院大学 橋本真紀教授に訊く！

【地域子育て支援拠点事業、利用者支援事業における「地域支援」について】

Q. 「地域支援」とは、どのようなことを行うのでしょうか。

A. 子育て家庭への包括的な支援体制が機能するためには、「地域の人々のつながり」という土台が必要です。「地域支援」は、この土台をつくっていく役割を担っています。具体的には、①支援者自身が地域とつながる、②その支援者と地域の関係を媒体としながら、子育て家庭を含む地域の人々をつなげていく、③この関係の中に支援を必要とする親子を巻き込み、地域や支援とつないでいく、ということが必要です¹。これらは、同時並行的あるいは連動して展開されていく必要があります。

Q. 「地域支援」において、地域の人とのつながりをつくるためには、どのような活動が必要でしょうか。

A. まず、地域の中で子育て家庭を気にかけてくれる人を増やすことです。具体的には、子どもや親子を見かけたら笑顔や温かい視線を向けてくれる、声をかけてくれる、挨拶をしてくれる、ときどき立ち止まって立ち話等をしてくれるというような人です。このような人々を地域の中に増やしていく活動を行いながら、より専門的な支援が必要

1 橋本真紀・倉石哲也（2020）「子育て家庭支援における「地域支援」機能の検討—子育て家庭の社会的包摂を展開する取り組みの検討から—」『武庫川女子大学大学院臨床教育学研究』第26号、pp.33-51

Column ③

な家庭がいた場合は、他の専門機関などにつないでいくことになります。

Q. 「地域支援」の特徴として、どのようなものがあるでしょうか。

A. 「地域支援」の特徴は、子育て家庭を支えるサポート体制をつくる仕組みであると同時に、子ども達が育つ環境をつくっていく仕組みでもあるということです。「地域支援」により生じた地域のつながりが、そのまま、地域で子ども達が育つための環境になります。

子育て家庭支援領域において、要保護・要支援家庭への支援を担う機関はほかにもありますが、地域の中に日常の人々のつながりをつくり、支えていく機能を有するのは「地域支援」だけです。他の専門機関が担えない役割、特質を理解したうえで、事業を展開していく必要があります。

第3章

子育て家庭の孤立における都市自治体の 対応と展望 －松戸市・善通寺市の事例から－

日本都市センター研究員 岸本 訓史

はじめに

子育て家庭の孤立への対応については、前章までで見てきたように、問題が大きくなる前からの予防的支援やつながりづくり、各家庭のニーズに寄り添った支援、多機関・多職種の連携による子育て家庭を支えるための地域づくりなどが求められる。

しかし、行政だけでこれらすべての支援を行うことは難しく、この課題を解決するためのひとつの可能性として、NPO 等をはじめとした民間団体との連携した取組みが考えられる。

これらの点を踏まえ、本章¹では、松戸市役所、善通寺市役所及び、各市で子育て家庭の支援等を行う、まつどでつながるプロジェクト（松戸市）、NPO 法人子育てネットくすくす（善通寺市）への調査をもとに、各市における子育て家庭の孤立への対応事例として、行政の子育て家庭への支援や行政と NPO 法人の連携事例、NPO 法人が行っている子育て家庭への支援や地域とのつながりづくりの事例などを紹介し、今後の取組みのあり方について検討を行う。

1 松戸市の概要について

千葉県松戸市は、県の北西部に位置し、面積は約 61km²、人口は約 49 万 7 千人（2021 年 12 月現在）の一般市である。市の北側は流山市、東側は柏市、南側は鎌ヶ谷市と市川市に接し、西側は江戸

1 本章の記述は、松戸市役所への書面調査、第 3 回研究会（2021 年 7 月 30 日開催）でのまつどでつながるプロジェクト事務局の報告及び善通寺市役所子ども課、NPO 法人子育てネットくすくすへのヒアリング調査等及び同市、団体のホームページ掲載資料等を基に筆者が解釈、構成、執筆したものであり、同市、団体の見解について報告するものではない。本報告に残り得る誤りについての一切の責任は筆者が負う。

川を境に東京都葛飾区と埼玉県三郷市に接している。

水戸街道の宿場町として、また、舟運交通の要衝として栄えてきた歴史があり、1960年頃までは農業を中心とするまちとして、その後は、首都東京の住宅需要の受け皿として、全国各地から人口が流入し、全国でも有数の生活都市として大きな発展をとげてきた。

その一方で、核家族化の進展や共働き家庭の増加による住民のつながりの希薄化により子育て家庭が孤立し、支援につながりづらい、問題を抱え込んでしまっているなどの現状も見られる²。

図 3-1 松戸市位置図



出典：松戸市資料をもとに筆者作成

2 松戸市の行政の取組みについて

近年、松戸市は子育て支援に力を入れており、2010年には、当

2 詳細は、まつどでつながるプロジェクト「まつどでつながるプロジェクトについて」<https://m-tsunagaru.com/about/>（最終閲覧日：2022年1月11日）を参照。

時から課題とされていた子育て家庭の孤立化や養育力の低下に対応するため、国の制度に先駆けて地域子育て支援拠点に子育てコーディネーターを配置するなど、保護者が身近な場所で子育ての相談ができる体制を整備している³。

現在は、「やさシティ、まつど。」をスローガンに、子育てしやすい街づくりを市の最重要施策のひとつに掲げ、幅広い子育て支援を実施している。こうした取組みにより、日経 xwoman が発表する「共働き子育てしやすい街ランキング 2021」において、総合編 1 位を 2 年連続受賞したほか、「第 2 回日本子育て支援大賞 2021（自治体・プロジェクト部門）」を受賞するなど、外部からも高い評価を受けている⁴。

子育て家庭の孤立への対応については、乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問等を通じて、潜在的に問題を抱えた世帯の把握や支援に努めている。また、家庭以外での親子の居場所づくりとして、地域子育て支援拠点の設置や児童館・こども館の設置のほか、子育て支援を行う民間団体への支援や、民間団体と連携した取組みを行うことで、保護者や子どもが孤立しない環境づくりを充実させている。

そのほかにも、妊娠期から乳幼児期の情報提供として、母子健康手帳アプリ「母子モ」や「まつど DE 子育て LINE」を使用した

3 松戸市（2020）「第 2 期松戸市子ども総合計画」

4 「共働き子育てしやすい街ランキング 2021」の詳細は、松戸市子育て情報サイト「松戸の子育て支援は全国トップレベル～共働き子育てしやすい街ランキング 2021 総合編 1 位～」

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/kosodate/matsudodekosodate/kosodatenavi/matsudokosodateshien/kosodatejouhou/dual1.html>（最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日）

「第 2 回日本子育て支援大賞 2021（自治体・プロジェクト部門）」の詳細は、同「松戸市が「第 2 回日本子育て支援大賞 2021（自治体・プロジェクト部門）」を受賞しました」

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/kosodate/matsudodekosodate/tokushu/nihonkosodatesien.html>（最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日）を参照。

プッシュ型通知の活用にくわえ、今後は、支援情報が網羅されたスマートフォン向けポータルサイトの構築なども検討されている。

昨今のコロナ禍においても、タブレット端末等を利用した孤立予防の取組みを行うなど、アプリやSNS、ICT機器なども活用し、子育て家庭の孤立について重点的に対策に取り組んでいることも、松戸市の特徴と言えよう。

(1) おやこ DE 広場、子育て支援センターについて

松戸市では、子どもや子育て家庭が、身近な地域においてさまざまな人々に見守られながら健やかに成長できるよう、多種多様な交流・体験の機会を充実させるため、地域子育て支援拠点として、「おやこ DE 広場」、「子育て支援センター」を、現在、市内 27 ヲ所に設置している⁵。

おやこ DE 広場は、概ね 3 歳未満の児童及びその保護者等を対象に無料開放された屋内の遊び場、子育て支援センターは、保育園に併設されている就学前児童を対象とした無料の屋内の遊び場である。各拠点では、子育て家庭の交流や子育て相談の実施、子育て情報の提供にくわえ、地域の中高年層による読み聞かせボランティアや学生ボランティアの受入れ、中高生と乳幼児のふれあい体験など、地域住民と子育て家庭の交流を行うほか、多胎児や医療的ケア児をもつ家庭を対象とした交流会、父親主体のサークルとの協働による交流会の実施など、交流を持ちづらい家庭への機会支援なども行っている。

全拠点には、研修を受けた子育てコーディネーターが配置され、拠点の運営を社会福祉法人や地域で活動する NPO 法人等に委託⁶することで、行政の窓口に抵抗がある人にとっても、身近な場所で

5 2024 年度末までに 29 ヲ所に増設予定。

6 27 ヲ所中 25 ヲ所が、社会福祉法人、NPO 法人、学校法人に委託されている。

図 3-2 子育て支援センター、おやこ DE 広場 MAP



出典：松戸市子育て情報サイト「まつど DE 子育て」

子育て相談や交流ができる体制となっている⁷。

また、各施設を運営する団体が事業の充実等を目的として組織している「松戸市おやこ DE 広場ネットワーク」や「松戸市子育て支

7 おやこ DE 広場については、委託先の選定にプロポーザル方式を採用し、地域住民との連携や信頼、継続性等を選考基準としている。

援センター連絡会」、「松戸市子育てコーディネーター協議会」への参加やスキルアップのための研修会の開催等の支援を行い、受託先の連携強化も進めている。

要保護・要支援家庭への対応においても、おやこ DE 広場との連携を行っている。おやこ DE 広場は、子どもを遊ばせたり、子育ての悩みを相談する場であり、虐待対応窓口ではないからこそ、市民が気軽に相談できるのではないかと考えから、広場で虐待やリスクのある家庭を見つけ、要保護児童対策地域協議会で情報共有することで、未然防止や早期発見、早期介入につなげていくことも目的のひとつとしている。そのため、「松戸市子ども虐待対応の手引き」において、各機関の業務内容と要保護児童等の対応上の役割を明記するとともに、研修会等を通じて、地域子育て支援拠点の職員が要保護児童対策地域協議会の構成員として関係機関と情報共有ができるということを、周知するよう努めている。

(2) 民間団体との連携、活動支援等について

松戸市では、子育て支援を行政だけで行うことには限界があると考え、民間団体との連携や民間団体同士の連携を促進する取組み（表 3-1 参照）のほか、民間団体の活動の周知、協働事業提案制度⁸、市民活動助成制度⁹などによる活動支援を行っており、このような取組みの積み重ねにより、民間団体による活動が活発になっている。

-
- 8 市民活動団体や事業者から応募のあったモデル事業に対し、提案者と市が協働して事業を行う制度。提案者が自由にテーマを設定する「自由提案部門」と市がテーマを設定する「市の提案部門」がある。詳細は、松戸市「協働事業提案制度」https://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/shiminkatsudou/kyoudou_machidukuri/teianseido/index.html（最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日）を参照。
 - 9 市民活動を促進するため、新たな市民活動の立ち上げや既存の活動を発展させるための事業に要する資金の一部に対し、一時的に助成金を支給する制度。詳細は、松戸市「市民活動助成制度」https://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/shiminkatsudou/kyoudou_machidukuri/jyosei/index.html（最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日）を参照。

表 3-1 子育て支援団体間の協働に向けた主な取組み

イベント名	目的	構成（主催）団体
松戸子育てフェスティバル	子育て支援を行っている団体等の情報共有と協力関係の構築を図り、子育て中の市民を支援するためのイベント。実行委員会を設置して実施。	松戸市保育園協議会、松戸市私立幼稚園連合会、松戸市社会福祉協議会、松戸市おやこDE広場ネットワーク、千葉県助産師会松戸地区、松戸市子育て支援センター連絡会、聖徳大学、シルバー人材センター、松戸市子育てコーディネーター協議会、市関係各課など
こども祭り	子ども達の交流と親子のふれあいの場を提供し、青少年の健全育成を目的として開催。子ども達が一堂に集い、各種催し物への参加を通じて楽しい一日を過ごすことで、子ども達の交流や親子のふれあいの場となる。	松戸市こども祭り実行委員会（松戸市子ども会育成会連絡協議会、松戸市青少年相談員連絡協議会、松戸市少年補導員連絡協議会、市関係各課）
子育て支援に関する関係機関との情報交換会	地域の子育て支援環境の整備を推進し、必要な人に支援が行き届くようにするため、関係機関の情報共有し連携を強化するための会議。松戸市を5つの地区に分け開催。	保育施設、幼稚園、地域子育て支援拠点、民生委員、社会福祉協議会、市関係各課など

出典：松戸市への調査をもとに筆者作成

また、後述する「まつどでつながるプロジェクト」から提案のあった地域円卓会議への市職員の参加など、民間からの提案を積極的に取り入れている姿も見られる。

まつどでつながるプロジェクトとの連携については、地域円卓会

議への参加を通じた関係機関との情報共有等のほか、今後は、アウトリーチ型支援の充実に向けて、支援を行っている地域の子育て支援団体や関係団体との情報共有等を行う会議の開催や、地域で子育て家庭を見守るボランティアを養成する講座の開設なども予定している。

また、前述したように、民間に委託した地域子育て支援拠点とも連携し、子育て家庭を支える環境づくりや要保護・要支援家庭への対応も行っている。

(3) コロナ禍における子育て家庭の孤立予防の取組みについて

2020年の緊急事態宣言下において、保育所や幼稚園、小中高等学校の休園・休校は、つながりの喪失や見守り機能低下を生み、児童虐待や孤独・孤立等の問題に対する予防的支援の観点からも大変大きな課題であった。そのため、松戸市においては、子育て支援施設や保育所等へタブレット端末を導入し、全施設でオンライン相談や、電話・ビデオ通話での面談、オンライン保育の提供（ダンス、絵本の読み聞かせなど）、YouTubeを利用した遊びの発信などを実施し、新しい見守り支援とつながりの創出に重点的に取り組んできた。

今後は、更なるタブレット端末の設置や通信環境の整備に取り組み、配信環境の充実を図る予定である。

また、コロナ禍において支援を必要としている人へタイムリーに情報が伝わらないといった課題が浮き彫りになってきたため、SNSの活用をさらに充実させるなどの取組みも今後進めていく予定である。

3 まつどでつながるプロジェクトの取組みについて

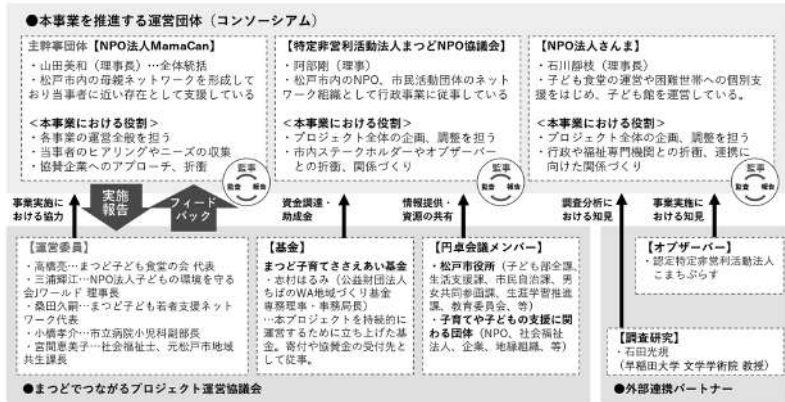
冒頭で述べたように、松戸市においても、核家族化の進展等によるつながりの希薄化に伴い、子育てをする保護者たちが、周りに頼れる人や相談できる人がいない、周りとのコミュニケーションが取れず子育てに必要な情報を集めることができないなど、孤立し問題を抱え込んでいる現状があった。また、このような家庭は問題が顕在化していないため、リスクのある家庭と行政が認識することが難しく、支援の隙間に陥っている状況であった。このような家庭が見逃され問題が大きくなってしまいう前に対応する必要があることから、「NPO 法人 MamaCan」、「NPO 法人まつど NPO 協議会」、「NPO 法人さんま」の3法人を中心に「まつどでつながるプロジェクト」（以下、「プロジェクト」と言う。）が結成され、取組みが行われている。

「NPO 法人 MamaCan」は、子育て情報の提供や母親のつながりづくり、就労支援・相談など、主に子育て中の母親への支援を行っている。プロジェクトでは、事業の運営全般を担うほか、法人の活動で得た子育て当事者意見のプロジェクトの取組みへの反映、関係企業との調整なども行っている。

「NPO 法人まつど NPO 協議会」は、NPO や市民活動のつながりづくりなど、市民による活動の中間支援等を行っている法人である。プロジェクトでは、全体の企画調整を担うほか、法人の活動内容を活かし、関係団体や行政等との連絡調整等を行っている。

「NPO 法人さんま」は、学童期・児童期等の子どもへの支援を主な活動としており、子ども食堂の運営や困窮世帯への個別支援等を行っている。また、松戸市からこども館の運営を受託していることもあり、プロジェクトでは、行政や福祉機関との連携、関係づくり等を担っている。

図 3-3 プロジェクトの運営団体について



出典：まつどでつながるプロジェクト事務局提供資料

以上のように、各法人がそれぞれの特徴を活かしなが関係機関やステークホルダー等と協働し、様々な取組みを行うことにより、松戸市の子育てネットワークを組織し、子どもや子育て家庭の孤立予防を通して「誰もが共に寄り添い、自分らしく生きられる社会」の実現をめざしている。

(1) 地域円卓会議について

プロジェクトの主な取組みとして、まず「地域円卓会議」があげられる。これは、行政職員をはじめ、子育て支援に関するNPOや個人、教育機関や子ども食堂の関係者等が参加し、公民の垣根を越えて子育ての問題について話し合う場である。

行政が中心となっていく会議だけではなく、子育ての当事者を中心とした会議体が必要であるとの思いから、プロジェクトが松戸市へ提案し実現した。各回のテーマについて、参加者がそれぞれの立場から、課題に対して何ができるか、また、子育てを支え合う1人の人間として何ができるのか考えていくことで、様々なステーク

図 3-4 地域円卓会議の概要

①子ども・子育ての当事者を真ん中にした地域円卓会議

行政・福祉専門職・子育て支援NPO・子ども食堂など、子育てに関わる多くの機関や団体が集まり、子育て当事者が置き去りにされない議論、本質的な子育てしやすさを目指す組織間連携を生み出す。個人個人の相互理解を育むことを基盤に、それぞれが持っているピース（資源）を持ち寄り、支援とそれを必要としている人が適切につながる体制を生み出していく。



※過去の開催実績：2017.3.10：参加者12名、2018.1.27：参加者50名、2019.1.18：参加者30名
2020.6.29：参加者33名、2020.11.11：参加者38名、2021年3.2：参加者41名、2021年7.5：参加者32名

出典：まつどでつながるプロジェクト事務局提供資料

ホルダーが、子育て支援における自身や互いの役割を理解していくことができる。また、会議を通して情報を共有し顔の見える関係を築くことで、会議後も連携がとりやすくなるメリットもある。

(2) 保護者への支援、情報提供について

結婚前や結婚直後の方を対象に「つながるファミリーカレッジ」として、子育て・結婚を考えていくためのワークショップを開催している。今日の日本では、結婚、出産をはじめお金や生活にまつわる教育を受ける機会がないまま大人になってしまう人も少なくない。そのような状況で、初めて結婚、妊娠、出産、子育てを経験し、戸惑いや想定とのミスマッチが生じ、それが子育ての困難や、鬱、DV、虐待の原因のひとつとなっているのではないかと考えるから始まったのがこの取り組みである。ワークショップでは、NPO法人の職員が同じ母親の立場から専門的知識も交え、結婚とはどういうことか、パートナーを持つとはどういうことか、そして子ども、子育てとはどういうものか、といったことについて参加者と共

に考え、子育てや結婚生活がしやすい世の中をつくっていくことをめざしている。

また、子育てに問題を抱えた際、行政や民間がそれぞれに情報発信を行っているため、相談先を見つけづらいとの課題があったことから、行政や民間の子育て支援情報を一元化（関連する情報へのリンクを集約）したウェブサイトを作成している¹⁰。これにより、子どもの年齢に応じた支援や、悩みの種類に応じた支援が、ひとつのサイトから検索できるようになっている。このほか、LINEを使用した相談窓口も開設しており、子育ての相談対応や、支援先の紹介なども行っている。これらは、プロジェクトの関係者が実際に子育てを経験したことから出てきた思いを、取組みとして実現したものである。

(3) 自立に向けた支援について

困難を抱えたひとり親世帯や生活困窮世帯などのために、関係機関と連携し食料品や生活用品の宅配を行いながら継続的なつながりづくりを行っている。また、各家庭の状況に合わせ、日用品等の支援だけでなく行政機関への申請書類の作成支援や移動支援なども行っている。

行政では行うことが難しい個人に合わせた支援を民間団体の協働で進め、課題を抱えた家庭が将来的に自立できるよう最後まで寄り添い、見守っていく取組みである。

(4) 子育て家庭と地域とのつながりづくりについて

子育て家庭と地域とのつながりづくりの一環として、子ども食堂等を通じた出産祝い品（地元企業からのお祝い品や市内の子育て支

10 詳細は、まつどでつながるプロジェクト「つながるリンク」<https://m-tsunagaru.com/>（最終閲覧日：2022年1月11日）を参照。

援情報)の配布を行っている。これは、横浜市戸塚区の「特定非営利活動法人こまちぶらす」のウェルカムベビープロジェクトの地域パートナーとして始まった取組みである。

この取組みにより、子育て家庭は出産直後の早い段階で市内の子育て支援情報を知ることができ、子ども食堂を通じて祝い品を配布することで、子育て家庭が地域とつながるきっかけのひとつとなる。

また、自らつながりをつくるのが難しい家庭のため、キッチンカー「駄菓子屋カフェくるくる」を利用したアウトリーチ型の支援も行っている。支援施設等に自ら行くことが難しい家庭も、キッチンカーが近くに来ることで、キッチンカーのスタッフや買い物に来たほかの子育て家庭との交流をすることができ、つながりを持つ一歩を踏み出すきっかけとなる。コロナ禍で外に遊びに行くことが難しい子ども達にとっても、ほかの子どもと遊ぶことができる貴重な居場所となっている。

そのほかにも、新型コロナウイルス感染症の影響や緊急事態宣言

図 3-5 子ども食堂を通じた出産祝い品の配布

④赤ちゃんの誕生と共に地域で支える出産祝いプレゼントの配布

子育ての早い段階で親子とのつながりを作るため、松戸市で赤ちゃんが生まれたご家庭に出産祝いをお贈りする事業です。地元企業の方々にご協力によるお祝い品や松戸市内の子育て情報をまとめたファイルなどが入っています。



出典：まつどでつながるプロジェクト事務局提供資料

図 3-6 キッチンカーによるアウトリーチ型支援

**⑦自らつながれない、つながろうとしない世帯への
「移動販売車（キッチンカー）」によるアウトリーチ型支援活動**

親子や子どもの遊びとくつろぎを乗せて、市内を回るキッチンカー「駄菓子屋カフェくるくる」です。市内のお寺の境内や協力いただける事業所の敷地で展開しています。



15
©まつどでつながるプロジェクト/2019

出典：まつどでつながるプロジェクト事務局提供資料

等により、社会との接点がつくりづらくなっている子ども達のために、オンライン上で学習ができる「オンライン学童」の運営も行っている。子ども達とオンラインでつながり、オンライン上の居場所を提供することで、コロナ禍でも学習の機会や居場所が減ることがないようにという思いから始まった取組みである。

以上のように、様々な取組みを行うことで、それぞれの当事者に合った支援やつながりをつくり、子育て家庭が悩みを相談したり、支援を求めやすくなるような環境づくりを行っている。

(5) 今後の展望について

プロジェクトでは今後の展開として、行政と子育て支援に関する民間団体が協働し、まち全体で子育て家庭を支えていくための体制づくりをめざしている。

そのための一歩として、前述の地域円卓会議をさらに活用し、官民それぞれが適切な情報共有のもと支援の全体像を把握し、補完、連携のあり方を考え、支援の隙間をなくすことを考えていく場にす

ることや、地域で子育て家庭を支えていく取組みのひとつとして、子育て家庭に寄り添って支援する人を「応援サポーター」として増やし、積極的に周囲とつながることが難しい子育て家庭についても、つながりが持ちやすくなるような環境づくりを行っていくことを予定している。

これらとともに、地域を巻き込んで、まち全体で子育て家庭へのセーフティーネットを強化する取組みをさらに進めることで、子育て家庭が自ら支援を求めなくても、周囲が早い段階で課題を見つけ、支援につなげていくことができる社会が実現できるのではないかと考えている。

4 松戸市の取組みにおける小括

以上のように、松戸市においては、地域子育て支援拠点の設置や全拠点への子育てコーディネーターの配置など、早くから子育て家庭が身近な場所で相談できる体制の構築に取り組んでいる。また、地域子育て支援拠点を社会福祉法人や地域で活動している NPO 法人等に委託するなど、積極的に民間の力を子育て支援施策に取り込んでいる。

また、協働事業提案制度や市民活動助成制度、民間活動の PR、民間団体同士の交流促進を行うなど、市として積極的に民間の活動を支援し、協働していく姿勢が見られた。

プロジェクトについては、行政だけに頼ることなく、NPO 法人自らが積極的に関係機関や団体と連携し、行政の支援の隙間に陥っている家庭やグレーゾーンにある家庭に対し、様々な取組みを行いながら、子ども・子育て家庭の孤立予防に取り組んでいる。

行政、民間双方の積極的な活動が、松戸市における子ども・子育て家庭の孤立防止の取組みの充実につながっていると考えられる。

5 善通寺市の概要について

香川県善通寺市は、県の西北部に位置し、南を琴平町、まんのう町、北を丸亀市、多度津町、西を三豊市に隣接し、面積約 40 km²、人口約 3 万 1 千人（2021 年 12 月現在）の一般市である。

古くは空海（弘法大師）の生誕地として信仰のまちとなり、明治時代に入ると、陸軍の軍都として市街地の整備が進んだ。現在も市の中心部には陸上自衛隊善通寺駐屯地があり、そのほかにも、「国立病院機構四国こどもとおとなの医療センター」や「農業・食品産業技術総合研究機構四国研究センター」、大学など多くの公共機関等が立地している。このため、子育て世帯の転出入が多く、地縁、血縁的なつながりが薄い転入者は、子育てや生活を行ううえで支援やサービスとつながりにくいという課題も見受けられる。

図 3-7 善通寺市位置図

気 候

善通寺市は、香川県の西北部に位置する、面積約 40 km²のまちです。
気候は温暖寡雨で、冬は比較的暖かく、平地では雪はめったに積もりません。



出典：善通寺市（2021）「第 6 次善通寺市総合計画」

6 善通寺市の行政の取組みについて

善通寺市は、2006年に母子保健と児童福祉の業務を一貫して担う子ども課を設置し、2007年には、子育て支援の総合拠点となる「子ども・家庭支援センター」を開設した。2014年には、四国で唯一、厚生労働省の妊娠・出産包括支援モデル事業に取り組み、2015年には子育て世代包括支援センターを、2018年には子ども家庭総合支援拠点を子ども・家庭支援センター内に設置するなど、先進的な取組みにより、子育て家庭への切れ目ない支援を行っている。

(1) 子育て家庭への支援体制について

善通寺市において、子育て支援等に関する事業は、保健福祉部子ども課において行われている。子ども課は、母子保健と児童福祉の一体化、子どもに関わる行政窓口の一本化を目的として、2006年度の機構改革により設置された。現在、課長1名、事務職7名、専門職として保健師2名、助産師1名、管理栄養士1名、家庭児童相談員2名、女性相談員2名の計16名で運営されている。

また、子育て支援を総合的に行う拠点施設として、2007年に開設した子ども・家庭支援センターには、子ども課の事務室や児童センター、体育館があるほか、後述する「NPO法人子育てネットくすくす」が運営する地域子育て支援拠点や障害児通所支援事業、利用者支援事業の窓口などが設置されており、ここに来れば子育てに関する支援を一括して受けられるようになっている。また、施設内で市の職員とNPO法人の職員がともに行事等を行うことにより、お互いの業務内容や業務上の課題を認識することができ、物理的、心理的にもスムーズな連携や業務の補完等を行うことができる。利用者である子育て家庭にとっても、身近な場所で相談ができ、資源

図 3-8 子ども・家庭支援センターの施設内



出典：善通寺市提供資料

やサービスにもつながりやすくなるといった効果もある。

地域性として、「転勤族」が多い善通寺市においては、身近に親戚や知り合いがおらず、地域との関係づくりも難しいなど、子育て家庭が孤立しやすい環境にある。そのため、子育て家庭と保健、福祉、教育、医療などに携わる機関や民間団体などが連携し、地域が

一体となる関係づくりが求められている。

行政の対応として、子ども課の保健師・助産師は、妊娠届出時、出生届出時、転入時などに窓口で面談を行い、家庭状況の把握や悩み相談を行うなど、子育て家庭が孤立することのないよう取り組んでいる。また、その際、支援が必要な家庭に対してはすぐに支援計画を作成する、積極的に外部との関わりを持ちづらい家庭に対しては、電話での連絡や家庭訪問等を定期的に行い保護者との関係を築きながら、子どもの成長に合わせて子育て支援拠点や子育て支援イベントへの参加を促すなど、各家庭の状況に応じて柔軟に対応を行っている。

要保護・要支援家庭への対応に関しては、子ども課の家庭児童相談員が中心となり、家庭の状況や家族構成等の情報を把握し、保育園や幼稚園、学校といった子どもの所属先や子育て支援コーディネーターとの連絡調整を行う。所属先が無い場合は、子ども課の保健師等が定期的に家庭訪問を行うなど対応を行っている。支援プランの作成については、子育て世代包括支援センターが行うが、必要に応じて子ども家庭総合支援拠点でもプランを作成し、児童相談所とも情報共有を行うなどして対応している。

(2) 関係機関との連携について

善通寺市においては、子育て支援を積極的に行っている NPO 法人子育てネットくすくすや、総合周産期母子医療センターである四国こどもとおとなの医療センターが市域内にあるなど恵まれた資源を活かして、子ども・子育て支援法ができる以前より関係機関と連携した子育て家庭への支援に取り組んできた。

乳幼児期においては、助産師による全戸訪問や医療機関での定期検診の情報を共有することで、子育て家庭の状況把握を行っている。また、市外より転入してきた家庭に関しては、母子保健事業や

児童手当等の行政手続の変更の機会に、子ども課において、地域子育て支援拠点や子育て支援コーディネーターの紹介、子育て支援情報を掲載した冊子の配布、悩み相談への対応を行うなど、顔の見える関係づくりを行い、困ったときにいつでも子ども課に相談しようと思ってもらえる関係づくりに努めている。

また、子育て支援に関する行事やイベント時には、行政の専門職、主任児童委員、地域子育て支援拠点のスタッフ、子育て支援コーディネーターなど、子育てに関する関係機関が公民の垣根を越えて協力し合い、顔の見える関係づくりを行っている。

要保護・要支援家庭への対応に関しては、継続して見守りが必要な家庭に対しては、市の保健師・助産師が家庭訪問を行い、子育て支援コーディネーターは、相談内容によって適切な相談先につなげるなど、公民それぞれが強みを活かしながら対応にあたっている。

このような支援を行うことができるのも、NPO 法人子育てネットくすくすが地域に根差した様々な活動を行い、地域住民や関係機関、子育て家庭とのつながりを積み重ねてきたからである。

子育て家庭にとって身近な敷居の低い場所として地域子育て支援拠点が利用でき、子育て支援コーディネーターへ気軽に相談をしたり、情報提供を受けられることで、虐待の予防にもつながっていると考えられる。

行政としても地域との連携を見据え、民間団体に委託できる事業は委託し、協働して子育て支援に取り組んできた成果でもある。

7 NPO 法人子育てネットくすくすの取組みについて

(1) NPO 法人子育てネットくすくすの概要について

NPO 法人子育てネットくすくす（以下、「子育てネットくすくす」と言う。）は、現理事長の草薺氏が、地域の保護者たちととも

に立ち上げたものである。

草薙氏自身が結婚を機に関東から善通寺市へ移住し、地縁、血縁のない地で子育てを行う中で、社会からの孤立感や閉塞感を感じていた。その後、他の母親たちとの交流をきっかけに、この問題は自分だけの問題ではないと感じたことから、1994年に育児サークルを主宰し、2002年に善通寺市内に住む保護者たちと子育てネットくすくすを立ち上げ、現在に至っている。

くすくすという名前には、「くすのき」が善通寺市の象徴木（市の木）であることから、①親子がくすくすっと笑顔でいられるように、②子ども達が地域の中で様々な人に生まれ、くすのきのように伸びやかにたくましく成長するように、③くすのきのように地域に根差した活動ができるようにという願いがこめられている。

子育てネットくすくすは「障がいのある、なしにかかわらず子どもの幸福を第一に考え、そのためには親子を中心とした家族全体への支援が必要であるとの前提に立ち、住民同士の支え合いと学び合いに基づく地域子育て環境づくりをめざすとともに、お互いの顔が見える地域社会の再生を図っていく」という設立趣旨（ミッション）のもと、様々な活動を行っている。

(2) 子育て家庭に向けた取組みについて

子育てネットくすくすが運営している地域子育て支援拠点に、「子育て広場くすくす」と「子夢の家」がある¹¹。子育て広場くすくすは、2002年に自主事業として民家で活動を開始し、翌年に善通寺市より「つどいの広場事業」の委託を受けた。2007年には善通寺市子ども・家庭支援センターが開設されたため、拠点を民家からセンター内に移転し活動を行っている。子育て広場くすくすで

11 善通寺市の地域子育て支援拠点については、全5拠点のうち2拠点を子育てネットくすくすが運営している。

は、子育て中の親子が地域との交流ができるよう、工夫を凝らした様々な企画が行われている。特に、次世代育成への支援にも力を注いでおり、中学生と乳幼児をもつ親子が交流するふれあい体験活動や、学生等のボランティアの受け入れなども意欲的に行われている。

また、子育て相談においては、言語聴覚士や助産師、弁護士など専門家の相談を受けることができ、同じ施設内に市の子ども課があることにより、市の専門職とも連携して対応することができるという利点もある。

「子夢の家」は一軒家を賃借し、法人2ヵ所目の地域子育て支援拠点として2008年に開設された。温もりを感じる民家の良さを活かした家庭的なセカンドホームとして、子育て中の親子だけでなく、地域住民や、民生委員・児童委員、高齢者や学生など幅広い年代の人々が気軽に立ち寄ることができる施設である。屋外には、広い庭も併設されており、子ども達が保護者以外の大人たちにも見守られ、花や果実を摘んだり、砂遊びや水遊びをしたりと、自然にふれあいながら、自分で考え主体的に遊び込むことができる環境が整えられている。また、高齢者施設との交流や近所の寺院への散歩を行うなど、子どものいる豊かな暮らしの時間や人とのつながりを感じながら、安心して過ごすことができる施設となっている。

2019年からは善通寺市子どもの居場所づくり事業として、「ほっこり食堂」（子ども食堂）を開始するなど、食を通じた学習支援や多世代交流の拠点にもなっている。

また、コロナ禍においても子育て家庭が孤立しないよう、時間を決めて屋外の庭を開放し、悩みを抱えた家庭への相談対応やひとり親等の家庭へのフードパントリー活動を行うなど、子育て家庭の多様なニーズに寄り添った支援にも力を注いでいる。

図 3-9 子育て広場くすくすの活動の様子

地域との結びつきを深め、次世代育成・循環型の地域づくり



高校生、中学生とのふれあいからのメッセージ



赤ちゃんとの接し方など教えていただきありがとうございました。私は赤ちゃんをさわったり、遊んであげたりしてとても嬉しかったし、可愛いと思いました。やっぱり子どもを生むというくらい大変だし、2人以上いると1人だけ見ていることができないと言っているのを聞いて心配になりました。でも、お母さんたちは、一生懸命頑張っていて「すごい！」と思いました



赤ちゃんはとても可愛かったし、見ているだけで心が落ち着きました。胎児のいるお腹をさわってみると自分もこのなかにいたんだなあと不思議に思いました



出典：NPO 法人子育てネットくすくす提供資料

図 3-10 子夢の家の活動の様子



周りの大人が子どもたちを見守りながら過ごせる場所
子どもが自分で考えて主体的に遊ぶことができる場所
安心してのびのび育児できる環境



親子を育む3つの間
①空間 ②時間 ③仲間



出典：NPO 法人子育てネットくすくす提供資料

(3) 地域共生社会に向けた取組みについて

子育てネットくすくすでは、障がいのある子どもとその保護者が、地域の中で孤立せず地域福祉サービスが利用できるよう、障害児通所支援事業として「すまいる」、「すてっぷ」を運営している。

すまいるは、未就園児を対象とした児童発達支援事業と小学生を対象とした放課後等デイサービス事業を実施しており、子どもへの療育支援や集団生活への適応訓練などを行うほか、地域の高齢者施設等への訪問など、地域との交流にも重点をおき、法人の理念でもある、障がいのある、なしに関わらず子ども達の幸せを第一に考え、親子を地域の人とのつながりを通して支えられるよう、様々な活動を行っている。さらに、約10年前より看護師の配置や医療機関との連携により、医療的ケア児を抱えた家庭を地域の中で支えることが可能となっている。

すてっぷは、中学生・高校生を対象とし、家庭的な雰囲気の中で子ども達が楽しく過ごし、卒業後に向けてより多くの社会経験・生活経験を積むことや、余暇活動の充実をめざして活動を行っている。また、思春期ケアへの対応や、自主事業としてイブニングステイを行うなど、障がいのある子ども達が自立し、社会へ出ていくための準備ができるよう支援を行っている。

これらの他にも、障がいのある子育て中の保護者たちが集う場として「ふらっとふぁみりー」が開催されている。これは、障がいのある保護者同士が地域の中で集う場がなく孤立してしまい、子育てに関する情報が得難い状況であるとの当事者の声からスタートした活動である。障がいのある保護者同士が交流する場ができたことで、外に出る機会が増えたり、悩みを相談し合える仲間ができたほか、障がいをもつ学生にとっても、先輩たちへ恋愛や結婚、子育てなどの悩みを相談できる場になっており、内面的にお互いを支え合えるピアグループとして、意欲的に活動が行われている。

図 3-11 すてっぷの活動の様子



出典：NPO 法人子育てネットくすくす提供資料

(4) 利用者支援事業について

利用者支援事業（基本型）については、前身の子育て支援総合コーディネート事業時代から善通寺市より委託を受けて行われている。子育て支援コーディネーターが子育て家庭への情報提供、相談対応、訪問等にくわえ、市の母子保健事業に関わるなど、市の子ども課とも連携し対応にあたることで、それぞれの家庭に合わせた対応が可能となっている。また、地域子育て支援拠点事業との連携により、気になる子育て家庭への継続的な支援を行うことができ、見守りが必要な家庭については、LINE 等を用いて、常に相談の連絡がとれる体制をつくるなど手厚い支援を行っている。

また、四国こどもとおとなの医療センター内の育児支援会（多職種連携による虐待ケース要支援会議）への参加や、市内の地域子育て支援拠点間の交流のためのネットワーク会議を行うなど、子育て

支援コーディネーターが積極的に善通寺市における子育て支援ネットワークの形成を行っている。

(5) キッズお仕事体験について

子どものキャリア教育とともに、地域ぐるみで子ども達を支えていくまちづくり活動を目的として、市内の小学校3～6年生を対象に、地域の商店・事業所等での職業体験活動を行っている。乳幼児期には行政の子育て支援やサービスなど手厚い支援があるが、子どもの成長とともに利用できる資源が少なくなり、地域とのつながりも希薄になってくる。そういった課題を地域の人たちと一緒に解決し、子ども達の成長を育むために地域が一体となって取り組む必要があるとの思いから始まった活動である。

子ども達は、お仕事体験活動が終わった後も体験先の商店等へ買い物に出かけるなど、地域と顔の見える関係性を築くことができ、

図 3-12 キッズお仕事体験の様子

商店等の協同で、子どものキャリア教育と体験活動



出典：NPO 法人子育てネットくすくす提供資料

困ったときには地域に SOS が出しやすい社会環境をつくることに
つながっている。

(6) 関係機関との連携について

ここまで見てきたように、子育てネットくすくすは、様々な活動
を通して、善通寺市の子育て家庭を支えるまちづくりと多職種連携
によるネットワークづくりを行ってきた。また、市子ども課の母子
保健事業と地域子育て支援拠点事業、利用者支援事業が連携し、効
果的な支援を行うことで、虐待の予防的支援にもつながっていると
考えられる。

連携のメリットについて市の保健師からは、以下のような評価が
ある。

①子育て支援コーディネーターに乳幼児健診や各種行事に参加し
てもらい、子育ての先輩に身近な相談者として関わってもらうとと
もに、子育てについての支援が必要な方には、地域子育て支援拠点
の利用等を通してつながりを持続けてもらえる。

②保健師の相談に行きづらい保護者に対して、まずは子育て支援
コーディネーターからアプローチし、地域子育て支援拠点などを紹
介してもらえる。

③保健師だけで多くの相談窓口、支援機関、インフォーマルな情
報等を把握し、提供していくことは難しい。いざというときには、
地域子育て支援拠点のスタッフや子育て支援コーディネーターに頼
ることができる。

④地域子育て支援拠点を利用している子ども・保護者で、保健師
等の相談が必要な場合、即時に対応ができる。

また、ここで、多職種連携による事例をひとつ紹介したい。

その家庭は、ひとり親家庭で難病の赤ちゃんを抱えていた。保健師と子育て支援コーディネーターが家庭訪問を行い、顔と顔がつながることによって、親子は気軽に相談をしたり、地域子育て支援拠点のひろばを利用するようになった。しかし、その後保育所に通うようになり、次第に接する機会が少なくなっていた。

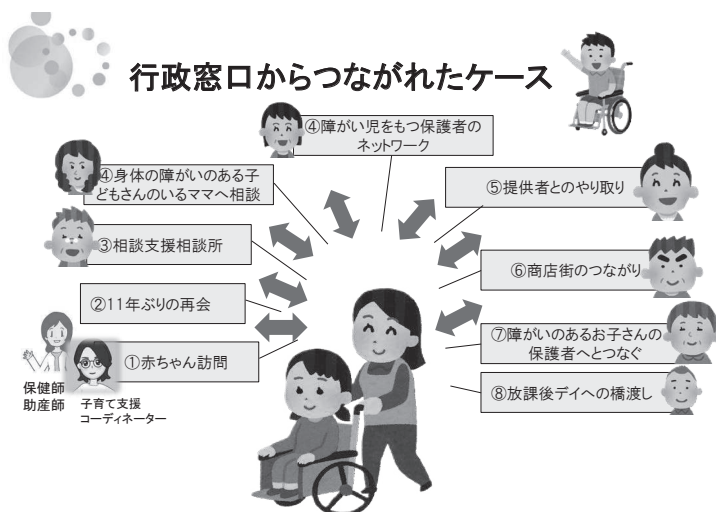
それから、約11年たったある日、突然その母親が行政の窓口を訪れ「今、娘が小学校に通っているが、急遽、学校から遠足に行くために車椅子を用意して欲しいと言われた。どうすればいいかわからない。」との相談があったと、行政の担当者から子育て支援コーディネーターへ相談があった。

子育てネットくすくすでは、平成16年4月より障害児通所支援事業を実施していることから、障がいのある子をもつ保護者や障害児の親の会とのつながりもあり、ある保護者より、子どもが小さい時に使用していた幼児用の車椅子を提供してもらえることになった。しかし、その車椅子はメンテナンスが必要であったため、キッズお仕事体験に協力してくれていた自転車屋のオーナーに相談したところ、すぐにメンテナンスを行ってくれ、その子は無事車椅子で遠足に行くことができた。

その後、車椅子を提供してくれた保護者とこの親子は相談ができる関係性へと発展したほか、自転車屋のオーナーも引き続き車椅子のメンテナンスを引き受けてくれた。このように、地域の一体的な支援を受けられたことで、親子が地域の中で安心して暮らしていけるようになった。

その人の困り事を困り事のまま終わらせることなく、様々なネッ

図 3-13 当事者に合わせた支援の事例



出典：NPO 法人子育てネットくすくす提供資料

トワークや関係機関をうまくつないでいくことで解決することができる。顔と顔でつながることで、安心感を覚え、孤立することがなくなり、困ったときにSOSが出しやすくなる地域づくりを、民間と行政との協働によってつくってきた成果が表れた事例である。

このように、行政だけでは対応することが難しい案件であっても、日頃培った関係性を起点として各所と連携しながら、点や線での支援ではなく面的支援を行うことで、当事者に合わせたオーダーメイドの支援が行われている。

(7) 今後の課題について

今後の課題としては、個人情報の取扱い、財政や人材に関するものなどがあるという。

まず、個人情報の課題として、香川県は比較的市域が狭いことも

あり、法人の運営する地域子育て支援拠点には、他市町からも利用者が訪れる。その際、気になる親子を見つけても他市町の職員から個人情報保護を理由に情報提供を断られたという事例があった。このように、特に市域を越えた場合の個人情報の取り扱い方や連携のあり方等について課題が見られる。

また、財政や人材面の課題として、当事者のニーズに合わせた支援や見守りが必要な家庭への24時間対応等については、ほとんど行政の支援がなく自主的に行われているため、職員への負担や賃金面での課題がある。また、社会の課題が多様になり、家族形態も変化している中で、職員が質の高い支援を続けていくためには、研修等への参加が不可欠であるが、日々の業務や予算の問題もあり参加が難しいなど、人材育成の面についても課題を抱えている。

(8) 今後の展望について

子育てネットくすくすでは、今後の目標として当事者の必要に応じたオーダーメイドの支援を行うことで、フォーマル・インフォーマルな資源を増やし、地域が一体となって子育て家庭を応援するまちづくりをめざしている。

また、これまでの支援から見てきたこととして、夫婦の関係が子どもの成長に及ぼす影響が大きいことから、夫婦のパートナーシップ（子どもを迎える夫婦が、より良い関係をどのようにつくり、支え合っていくのか）についてお互いに学びあう機会の創出や、虐待をしてしまう保護者の悩みや不安、生きづらさを支えていく当事者研究のほか、教育と福祉の更なる融合などの必要性を感じており、このような予防的支援に関する取組みを進めていくため、行政との連携や制度への提言を行うなど、先進的な取組みの実践を進めている。

8 善通寺市の取組みにおける小括

以上のように、善通寺市においては、子どもの施策に関する組織体制の一本化とともに、市の職員と子育てネットくすくすの職員が、同じ施設内で勤務しているという物理的な近さを活かして日ごろから連携を行うことで、お互いの役割を理解し、補完し合えるというメリットも見られた。

また、子ども課の保健師・助産師が、妊娠届出時や出生届出時、転入時などに面談を行い、家庭状況や悩みを把握し、課題を抱える家庭に対してはこまめに家庭訪問等を行うなど、手厚い支援を行っている様子もうかがえた。

子育てネットくすくすにおいては、様々な活動を通して地域とのつながりづくりや関係機関との連携を行い、行政では手の届き難い課題に対しても柔軟に対応し、複合的な課題を抱えた家庭を孤立させることなく支援を届けていることがわかった。

今後も、行政と民間それぞれの特徴を活かした連携や、行政からの民間活動に対する更なる支援によって、この取組みが充実していくものとする。

おわりに

本章では、松戸市と善通寺における行政と NPO 法人の活動事例について、研究会での報告や議論、ヒアリング調査等をもとに紹介してきた。

両市において共通しているのは、子育て家庭への支援について、行政だけで対応するのではなく、「民間と連携して取組みを進めることが重要である」と考えていることである。子育て家庭の孤立への対応について、NPO 等をはじめとした民間活動の有用性について

ては本書各章で述べられているとおりであり、松戸市においては、プロジェクトから提案のあった地域円卓会議への市職員の参加をはじめ、子育て支援関係の会議やイベントを通じて民間団体との交流や情報交換、民間団体同士の連携の促進などを積極的に行っている。また、協働事業提案制度や市民活動助成制度、民間活動のPRなど、民間の活動を活性化させるための事業にも取り組んでいる。

善通寺市においては、子ども課と子育てネットくすくすが同じ施設内にあるという環境を活かして、普段から積極的に連携し子育て家庭への支援を行うほか、子育てネットくすくすが積み重ねてきた地域資源を活かして各機関が連携し、子育て家庭の課題に対応している姿も見られた。

また、両市とも、地域子育て支援拠点や利用者支援事業の運営を地域で活動するNPO法人等に委託することで、子育て家庭が身近な場所で身近な人に悩みを相談できる体制を整備していることも特徴と言える。

ただ、どちらの事例においても、NPOの善意での活動に依拠している部分もあり、金銭面や職員への負担の面で課題を抱えている。また、行政職員の制度への認識不足や民間活動への理解不足も課題としてあげられたため、行政としてもこれらの課題を認識し、このような活動が今後も持続可能な形で継続していくための支援のあり方について、考えていく必要があるのではないだろうか。

両市ともに現在のような体制の充実は、長い年月をかけ少しずつ形作られてきたものである。今すぐに実現することは難しいかもしれないが、行政が地域内で活躍している民間の活動を見つけ、地道につながりづくりや支援を行っていくことで、今後の子育て家庭を支えるためのネットワークが形作られていくのではないだろうか。

今回紹介した事例が、同様の取組みを考えている自治体にとって少しでも参考になれば幸いである。

引用・参考文献

〔松戸市関係〕

松戸市（2020）「第2期松戸市子ども総合計画」

松戸市「協働事業提案制度」

https://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/shiminkatsudou/kyoudou_machidukuri/teianseido/index.html（最終閲覧日：2022年1月11日）

松戸市「市民活動助成制度」

https://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/shiminkatsudou/kyoudou_machidukuri/jyosei/index.html（最終閲覧日：2022年1月11日）

松戸市子育て情報サイト

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/kosodate/matsudodekosodate/index.html>（最終閲覧日：2022年1月11日）

松戸市子育て情報サイト「松戸の子育て支援は全国トップレベル～共働き子育てしやすい街ランキング2021 総合編1位～」

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/kosodate/matsudodekosodate/kosodatenavi/matsudokosodateshien/kosodatejouhou/dual1.html>（最終閲覧日：2022年1月11日）

松戸市子育て情報サイト「松戸市が「第2回日本子育て支援大賞2021（自治体・プロジェクト部門）」を受賞しました」

<https://www.city.matsudo.chiba.jp/kosodate/matsudodekosodate/tokushu/nihonkosodatesien.html>（最終閲覧日：2022年1月11日）

まつどでつながるプロジェクト

<https://m-tsunagaru.com/about/>（最終閲覧日：2022年1

月 11 日)

まつどでつながるプロジェクト「まつどでつながるプロジェクトについて」<https://m-tsunagaru.com/about/> (最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日)

まつどでつながるプロジェクト「つながるリンク」
<https://m-tsunagaru.com/> (最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日)

〔善通寺市関係〕

善通寺市 (2020) 「第 2 期善通寺市子ども・子育て支援事業計画」

善通寺市 (2021) 「第 6 次善通寺市総合計画」

NPO 法人子育てネットくすくす

<http://www.k-kusu.com/index.html> (最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日)

善通寺市子ども課

<https://www.city.zentsuji.kagawa.jp/site/kosodatehotcom/>
(最終閲覧日：2022 年 1 月 11 日)

Column ④

関西学院大学 橋本真紀教授に訊く！

【子育て家庭への支援における行政と民間団体の関係について】

Q. 子育て家庭への支援において、行政と民間団体はどのように役割を分担していくべきでしょうか。

A. 地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業は、地域の人々と関係を築きそれを支援につなげていく必要がありますが、行政の職員は異動等があるため、1地域の事例にずっと関わっていくことが難しいのが現状です。

一方で、NPO等の民間団体は、団体を設立する際、地域の人々との関係づくりが欠かせないこともあり、そこで築いた関係を支援に活かすことができます。その観点からすると、地域子育て支援拠点事業や利用者支援事業の運営をNPO等が担い、行政がその活動をバックアップするという重層的な支援体制の構築もひとつのあり方ではないかと考えます。

例えばベルギーでは、ファミリーサポートセンター（日本の子育て世代包括支援センター、市区町村子ども家庭総合支援拠点が一体化した事業）の機能をNPOに委託することで、地域の実情に応じた支援を行っています。

日本においても、行政とNPO等がお互いの特性を理解し、それぞれの果たす役割を整理していく必要があると考えます。

Column ④

Q. NPO 等に運営を委託する場合、行政はどのようなことに気を付けるべきでしょうか。

A. 日本では、行政が事業を委託する場合、予算の使い道のチェックが細かかったり、提出書類が煩雑であったりと委託先の職員が本来業務ではない事務仕事に忙殺されてしまうことがあります。

例えばベルギーでは、細かい予算の使い道や事業・プログラムの内容等については委託先の NPO に任せ、行政は、定めた目標・理念をどの程度達成できたかというところを評価しています。

日本においても、行政は、大きな目標や理念、評価項目等を定め、評価項目を達成するための委託先への支援、また、必要に応じて他の領域とつないでいくというような役割を担うことで、委託先の NPO 等が地域の中で持ち味を発揮しながら事業を展開できるのではないかと考えます。

また、委託先の団体が、他団体の取組みや事例を参考にできるよう、研修会への参加や先進事例の視察等を支援して欲しいと思います。

終 章

子育て家庭の孤立に関する都市自治体政策 —コミュニティとの協働・連携—

立正大学法学部教授 山口 道昭

1 コミュニティ資源と行政資源

(1) コミュニティ資源

孤立とは、社会とのつながりや助けのない状態である。これを解消するよう支援するのが、地域などのコミュニティや行政である。そこで、本章では、子育て世帯の孤立に関しコミュニティに着目し検討する。

ところで、コミュニティとは一体何か。さまざまに使用されるところであるが、ここでは、メンバーにとって、安全・安心が確保される空間と定義しておこう。このコミュニティは、地域を単位に構成されることもあるし（地域コミュニティ）、また、一定の情報をやりとりする仲間を単位に構成されることもある（知縁コミュニティ）。いずれにしても、コミュニティが一定の空間であるなら、内と外、コミュニティのメンバーかそうでないかが区別される。メンバーであれば、安全・安心が確保されるということは、逆に、メンバー以外には、安全・安心が確保されないということにつながる。このことで、メンバー以外の人々に社会的な不都合が生じ、このことを全体社会が容認しないと考えるとき、全体社会から何らかの介入がなされる。介入を行うのが地域やNPOなどで、孤立した者が包摂されるのであれば、行政介入の必要は生じない。しかし、そうでなければ、行政介入が「一定の範囲で」求められる。

行政としては、介入の必要がないほうが望ましい状況だといえる。「公共私」論と同様の考え方である行政補完論によれば、まず、自分のできることは自分でなし（私）、それができなければコミュニティでの解決を目指す（共）。それでも手に余る案件に限って行政の出番となる（公）。したがって、コミュニティがしっかりしていればいるほど、行政の出番は縮小する。

しかし、日本社会において、第2次大戦後、都市化・核家族化

が進み、これに伴って、地域コミュニティの解体が進行した。また、終身雇用、年功序列制度に代表される日本的経営も、1990年代にはグローバリゼーションの波を受けて崩壊し、職域コミュニティも喪失していった。「メンバーシップ型雇用からジョブ型雇用へ」などと称される状況である¹。

そこで、単純に考えれば、これらの動向に反比例し、行政の出番が拡大するはずである。しかし、行政の出番が拡大するとしても、行政が直接孤立者を支援することは、簡単ではない。こうした政策が必要だとしても、その対象者は限定されるべきだと考えられた。そこで、行政は、対象者を縮小させるべく、前段での支援に当たるコミュニティの強化を模索した。ただし、職域コミュニティの強化を行政が支援することは困難である。そこで、支援の対象たるコミュニティは、まずは地域コミュニティ、次いで知縁コミュニティだった。1998年には、95年の阪神・淡路大震災を契機に、特定非常利活動促進法（NPO法）が制定されている。

地域コミュニティの典型は、町内会・自治会である。町内会・自治会は、地域包括的な性格を持ち（中田ほか2017）、そのメンバー間の関係は本来対等であるはずだが、実際には、こうした対等関係に立つ者のほかに、支援を必要とする者と支援を行う者とが生まれる。また、知縁コミュニティの典型は、NPOである。NPOには、弱者支援を目的に結成されるものがある。これらの「チャリティ（慈善）空間」が活性化することで、行政の直接支援対象者が限定されることになる（バウマン2017：91）。

なお、地域コミュニティと知縁コミュニティは、画然と区別されるのではなく、両者の性格を併せ持つものも多い。本報告書の対象である、孤立した子育て家庭支援に関するNPOも同様である。

1 なお、昨今では、社内運動会の開催など職域コミュニティの復活を図る動きも見られる。

(2) 行政資源

行政が行う介入の方法は、すでに述べたように2つある。ひとつは直接介入であり、もうひとつは間接的介入であり、チャリティ空間に対する働きかけである。

直接介入の対象は、児童虐待や育児放棄といった、主に子どもの生命の危険に直結するものである。その原因には、家庭の孤立が関係していることも多い。これらへの対応の中心となる機関は、児童相談所である。児童相談所の設置は、都道府県・指定都市のほか中核市・特別区でも可能であるが、中核市・特別区で児童相談所を設置している市区はごく少数である（3市4区、児童福祉法施行令45条の2）。

本報告書では、基本的に児童相談所を設置していない多くの都市自治体を対象に考察している。そこで、検討の中心とするのは、主として間接的なチャリティ空間に対する働きかけである。もっとも、都市自治体では、第3章でみた善通寺市のように、行政からの依頼に基づいて、NPOが深刻なケースを取り扱う事例も存在する。

さて、孤立した家庭に対する行政介入の方法も、2つに分けられる。ひとつは直接支えることであり、もうひとつはチャリティ空間としてのコミュニティにつなぐことである。

前者の直接介入については、基本的に子どもの生命の危険に直結するものだとして述べたが、現状は、歴史的な経緯によってそれだけにとどまっていない。その典型的な例は、公営保育所の利用である。市町村²財政の悪化や子ども・子育て支援法（2012年）の施行などによって、保育所の民間化が進んできたが、それでも公営保

2 子ども・子育て支援に関する行政の中心は、「市町村」であって、この場合、特別区も含むとされている。本章では、特に断らない限り、「市町村」は、特別区を含んで使用している。子ども・子育て支援法3条1項参照。

育所は数多く残っている³。

子育て家庭の「子ども」に厳密な定義はない。しかし、本報告書では、おおむね小学校就学前の子どもを念頭に検討を進めている。小学校が義務教育とされていることから、小学校に入学する年齢になれば、子育て家庭は学校を中心としたネットワークに組み込まれ、孤立から解放されやすいと考えられるためである⁴。

行政介入を行うためには、何らかの裏付けが求められる。その最大のものが法的資源である。子育て家庭支援に関する法的資源の中心は、子ども・子育て支援法である。

同法は、子ども・子育て支援を子ども・子育て支援給付（2章）、地域子ども・子育て支援事業（4章）、および仕事・子育て両立支援事業（4章の2）の3種類に整理している。このうち、本報告書の内容に密接に関係するのは、4章の地域子ども・子育て支援事業である。

そして、地域子ども・子育て支援事業は、①利用者支援事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業など7事業、②延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブの3事業、③妊婦健診、実費徴収に係る補足給付を行う事業など3事業で構成される（子ども・子育て支援法 59条）。このうち、本報告書の内容に一層密接なのは、①のうちの「利用者支援事業」と「地域子育て支援拠点事業」である。

同法の展開として、利用者支援事業の実施に当たっては、内閣府・文部科学省・厚生労働省の3局長連名で「利用者支援事業実

3 厚生労働省「社会福祉施設等調査」によれば、公営保育所の割合は、2010年には45.6%だったが、2017年には32.1%に低下している（2015年以降は、幼保連携型認定こども園・保育所型認定こども園および保育所の合計数）。

4 もちろん、すべての家庭が孤立から解放されるのではない。あいかわらず孤立状態に置かれるのは例外（マイノリティ）となり、この例外に対しては別途支援が求められる。

施要領」(最終改正は2021年3月26日)と「利用者支援事業ガイドライン」(最終改正は2015年5月21日)が示されている。また、地域子育て支援拠点事業の実施に当たっては、厚生労働省の局長から「地域子育て支援拠点事業実施要領」(最終改正は2021年3月26日)が示されている。

これらによると、利用者支援事業は、①基本型、②特定型(保育コンシェルジュ)、③母子保健型、の3類型に区分され、いずれも実施主体は自治体(市町村および特別区)とされている。ただし、自治体は、自治体が認めた者への委託等を行うことができる。また、地域子育て支援拠点事業は、①一般型、②連携型、の2類型に区分され、いずれも実施主体は、利用者支援事業同様自治体とされている。自治体は、社会福祉法人、NPO法人、民間事業者等への委託等を行うことができる。

(3) 行政資源とコミュニティ資源の連携

ここでは、子育て家庭支援に関する利用者支援事業の実施状況を例に、行政資源とコミュニティ資源の連携について検討してみよう。

厚生労働省は、利用者支援事業の実施状況を毎年度公表している⁵。このうち、2020年度の実施状況によれば、事業の実施主体は、全体では、直営2,575(89.9%)、NPO法人122(4.3%)、社会福祉法人96(3.4%)などとなっている。また、直営でなくとも実施しやすいと思われる基本型についてみれば、直営638(71.8%)、NPO法人116(13.1%)、社会福祉法人88(9.9%)などとなっている。

こうしてみると、直営の数(割合)が多く、前章までに述べてき

5 厚生労働省子ども・子育て支援のウェブサイト
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/index.html 参照。

ように、先駆的な取り組みを行っている NPO 法人は存在するものの、その数（割合）は少ない。利用者支援事業の実施数は、年度ごとに順調に拡大してきているものの、25 歳～44 歳人口 1 万人当たり箇所数は、全国ベースで 1.0 箇所と、まだまだ不十分なことがその原因だろう。事業実施数の拡大を目指すには、直営以外の NPO 法人や社会福祉法人、さらには、社会福祉協議会や株式会社等多様な主体の参加が求められよう。

さて、行政資源とコミュニティ資源の連携のためには、コミュニティ資源の豊富化が必要条件である。コミュニティという観点からこのことをみると、NPO は、主として知縁コミュニティ、社会福祉法人や社会福祉協議会は、地域コミュニティと位置付けることができる。また、地域コミュニティという面では、利用者支援事業の実施主体には想定されていないものの町内会・自治会なども新たな主体として考えることができるかもしれない。ただし、後述のように、事業者には、専門職員（利用者支援専門員など）の配置が求められ、クリアすべきハードルとなる。

これらコミュニティによる子育て家庭支援の方法は、基本的には対面型である。もっとも、昨今のコロナ禍のなかでは暫定的・限定的にオンライン型が採用されている。オンライン型は、利益志向の営利企業など目的が明確な組織にとっては、有効なアソシエーション・ツールだといえる。一方、メンバー間、そして、支援対象者との間を安全・安心な関係とすることを志向するコミュニティには、不向きな手法だといえる。あくまで現況は、コロナ禍という特殊な状況に対応したものといえる。もっとも、対象家庭の「孤立」という面に着目するとき、孤立の原因によっては有用性が認められ、今後も活用される余地がある。さらに検討を進めよう。

2 支援対象者の特性

(1) 支援が必要な孤立家庭

ここでは、支援の対象となる孤立家庭の視点から検討する。多くの孤立家庭は、支援を求めているから、こうした孤立家庭は、孤立家庭のなかではマジョリティである。

もちろん、孤立家庭の孤立原因はさまざまである。子の問題、親の問題、そもそも親がいないケース、低所得のため働く時間以外の時間が取れず、地域等との交流ができないケースなど千差万別である。社会には、これまでに述べたような行政組織や支援団体があるが、その存在を知らない、また、たとえ知っていても連絡を取る時間が取れないなどといった理由から、孤立が継続しているものである。こうした場合、適切な組織・団体がアウトリーチなどの手法によってアプローチし、それぞれの専門機関・職につなぐことができれば、問題は解消に向かおう。

(2) 支援を求める孤立家庭

孤立家庭が支援を求めるための何らかのシグナルを発信しないかといえば、そうとはいえない。しかし、何らかのシグナルを発していたとしても、それが支援機関に届かないことがある。昨今では、そうしたシグナルの多くは、LINEなどのSNS上で発せられる。

孤立家庭のことであるから、SNSへの情報発信が頻繁であるとは考えられない。そこで、数少ない情報を、支援機関がどのようにキャッチするのが課題になる。

昨今では、行政組織でも情報提供の手段として、SNSを積極的に活用する例が増えてきた。情報提供は、従来同様、組織としての意思決定に基づき（たとえば稟議制）、行うことが可能である。一方、情報を受容し、これを組織的に用いることは容易ではない。孤

立家庭などからのシグナルに対しては迅速に対応することが求められるが、このような行動パターンは、従来の行政のものとは異なる。行政組織としては、担当職員に広範な裁量を付与し、その責任の下、シグナルに即応することが必要である。SNS の性格は基本的にパーソナルツールであり、これを組織的に使いこなす行政手法を開発しなければならない。ケースワーカーに典型的な「ストリートレベルの行政職員」（リプスキー 1998）について、法制度的にも適切に位置付けるなど議論の一層の深化が求められる（関 2014、山口 2015）。

もっとも、このような取組みには限界がある。したがって、SNS 活用の効果的担い手は、やはり民間のコミュニティだろう。必要なケースについては、民間で対応が可能のように、資金面などを含めて制度を整備すべきである。また、もし行政組織で対応するのであれば、コミュニティからそれにつなぐネットワークの形成こそが求められる。都市自治体の役割は、これら制度の構築とその後のシステムの管理・運用である。

（3）支援を求めない孤立家庭

ところで、孤立家庭においては、支援を求めつつ、その方策がわからない家庭だけでなく、そもそも孤立していることに不安を覚えない家庭も存在しよう。

それらをタイプ分けすれば、第 1 は、社会的に成功した富裕層である（バウマン 2017：77-）。富裕層は、コミュニティや行政に何ら依存することなく、自らの価値観に基づき、子育てに励むことができる。

第 2 は、身の回りに支援組織があることを知らず、現状の孤立を当然のこととして受け入れている家庭である。こうした家庭の場合、子どもが社会的に放置されがちで、客観的には問題があるとみ

なされるケースがあろう。不知ゆえに孤立しているのであれば、コミュニティや行政からのアウトリーチによって、支援のネットワークのなかに組み込むことが可能である。

第3は、身の回りに支援組織があることを知っていたとしても、あえてそれに背を向け、現状の孤立を積極的に維持している家庭である。こうした家庭では、親の自由が保障される反面、子の安全が犠牲になっている危険がある。極端には、虐待隠しである。こうしたケースにあっては、行政が中心になって積極的なアウトリーチが求められる。家庭・親の自由よりも、子の安全こそが優先される。本報告書で対象にしている都市自治体の観点からは、児童相談所や警察との連携が求められるケースであり、それら機関へのつなぎと、つないだ後の協力とフォローアップが都市自治体の役割となる。

3 今後の展望

(1) 行政手法

行政が採用する手法は、さまざまに分類することが可能である。そのうち、最もポピュラーな分類は、規制と誘導である。

児童相談所では、児童を緊急に保護する場合など、一時保護という行政手法によって、児童と親を切り離す規制措置が可能である。一方、児童相談所を設置していない自治体では、児童家庭支援センターを中心に、児童家庭福祉に関する地域相談に応じている。相談という行政手法によって、対象者の自発的な行動変容を期待しているのである。

また、行政と対象者の関係に着目すれば、直接支援と間接支援に分類が可能である。規制手法に関しては、多くは行政自身による直接執行が採られよう。一方、受益的支援に関しては、行政自身が直

接行うことを求められない。むしろ、対象者の状況に即して柔軟に対応するためには、実際に支援を行うのは、対象者の置かれた状況をよく知る地域団体やNPOなどの支援団体に任せ、行政は、こうした支援団体に対して専門的な知識を提供し、また、支援に係る費用を負担するなど間接的な支援にとどまることが望ましい場合が多い。

実際、こうした考え方に基づいて、現行の法制度は設計されている。

子ども・子育て支援法による地域子ども・子育て支援事業は、利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業からなっていることはすでに述べた。そして、これらの事業は、行政からの委託を受けることによって、民間団体（NPO法人や社会福祉法人等）で実施が可能である。そして、これらの団体内において指導的な役割を果たすのが、「利用者支援専門員」である。

「利用者支援事業ガイドライン」によれば、利用者支援事業のうち「基本型」の事業に従事する利用者支援専門員の役割は、次のようなものとされている。

第1は、利用者と地域の子育て資源又は各子育て資源間のコーディネートであり、ソーシャルワーク的なものであること、である。そして、第2は、地域の子育て資源について深い理解や関係者との密な関係構築が必要であること、である。

そこで、利用者支援専門員の資格要件は、子ども・子育て支援に関する事業の実務経験を有する者であることが基本とされる。また、利用者支援専門員は、医療・教育・保育施設や地域の子育て支援事業等に従事することができる資格を有している者や、自治体が実施する研修もしくは認定を受けた者のほか、育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有する者であって、地域の子育て事情と社会資源に精通した者とされる。

そして、同ガイドラインは、具体的な要件を定めている。利用者支援事業（基本型）を行う事業所には、1事業所1名以上の利用者支援専門員の配置を求めている。

行政としては、利用者支援専門員に対する研修を企画・実施するとともに、事業所の利用者支援専門員の資格状況や配置の実態などに関するモニタリングを行うことになる。これらが委託者としての行政の、子育て家庭に対する間接支援の内容になろう。そのうえで、民間団体の手に余るような深刻な状況にあるケースについては、児童相談所や警察などの関係機関と連携しながら直接支援を行うことになる。これら判断の見極めが重要である。

(2) 行政体制

すでに述べたように、利用者支援事業の2020年度の実施状況は、主体別に、全体では、直営2,575（89.9%）、NPO法人122（4.3%）、社会福祉法人96（3.4%）である。また、基本型についてみれば、直営638（71.8%）、NPO法人116（13.1%）、社会福祉法人88（9.9%）である。

行政体制という観点からは、直営に関する行政体制と団体委託に関する行政体制の2つが考えられる。

まず、直営に関しては、一般的には自治体内部の縦割り行政が問題になり得る。本報告書の主たる対象である「小学校就学前の子どもを有する家庭」に関する自治体の主たる関係部局は、保育所所管部局、（公立）幼稚園所管部局⁶、認定こども園所管部局が考えられる。これらとの連携は、もちろん必要であれば求められるが、さほど密接というものではない。なぜなら、こうした施設に通所している子どもを持つ家庭は、「孤立家庭」ではない可能性が高いからで

6 私立幼稚園の所管は、都道府県知事である。

ある。「孤立家庭」支援ということでは、別に所管組織が必要になる。

ただし、大都市以外の自治体において、こうした「孤立家庭」専門組織を設置することはコスト面からなかなか困難だろうと思われる。したがって、縦割り行政は、生じようもない。単一の課・係が、「子育て支援」というフレームのなかで、「孤立家庭」対策に取り組むことになるだろう。

文部科学省調査「幼児教育の現状」（2020年）によれば、2019年度現在、設置数は、保育所（保育所型認定こども園および特定地域型保育事業を含む）30,030園、幼稚園（幼稚園型認定こども園を含む）10,070園、幼保連携型認定こども園（地方裁量型認定こども園を含む）5,207園となっている。数（設置数）がすべてではないが、「孤立家庭」との関連性が高いのは、保育所所管組織だろう。したがって、子育て孤立家庭の主担当組織は、幼稚園を所管する教育委員会とするよりも、保育所を所管する長部局が適切だと考えられる。

次に、団体委託に関しても、組織の一元化ができず、縦割り行政となる可能性はある。とはいえ、直営と同様の理由で、大都市以外の自治体においては縦割り行政の弊害は生じにくい。むしろ、自治体財政の逼迫から、少人数の組織に多くの事務が詰め込まれ、消化不良となることのほうが危惧される。この場合、行政では、支援組織である民間団体における質の底上げを図ることができない。良質の事業を行う団体には特段のサポートは必要ないだろうが、そうでない質の事業を行う団体の向上が見込めない。深刻な事案が放置され、その結果、自死や虐待などが発覚した後になって行政が対応するといった事態を招きかねない。たとえ、こうした深刻な事態に至らないにしても、前にみたように、民間の支援組織の数は十分なレベルにはない。増加を働きかける必要があるが、そこまで手が回ら

ないといった事態が危惧される。

また、行政体制といったときには、組織の問題とともに職員の問題がある。具体的には、非正規職員問題である。ここでの「非正規職員」とは、かつての臨時・非常勤職員であり、2020年度以降は、「会計年度任用職員」と言い換えてもよい。会計年度任用職員は、2017年改正地方公務員法によって制度化されたもので一般職の非常勤職員である。フルタイム型とともにパートタイム型がある。非常勤職員のため、職員定数条例は適用されない（地方自治法 172 条 3 項）。

ここでは、一般職の常勤職員を正規職員と呼ぶことにする。正規職員に対しては職員定数条例が適用され、近年の行財政改革の結果、定数が削減されてきた。また、よしんば同条例が改正されないとしても、職員数自体は抑制されてきた。近年の職員数のピークは 1994 年であり、そのときの総職員数（定員ベース、以下同じ）は、3,282,492 人だった。子育て支援に関係する市町村の福祉関係職員数は、385,784 人だった。これが、2020 年になると、総職員数 2,762,020 人（84.1%）、市町村の福祉関係職員数 312,998 人（81.1%）に減少した。これらの減少分を代替してきたのが、非正規職員の増加である（上林 2015：22-32）。総務省の調査（地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査（2016 年度調査））によれば、非正規職員の数は、2012 年には 598,977 人（総職員数に占める割合 21.6%）だったが、2016 年には 643,131 人（同 23.5%）と 44,154 人（7.4%）増加している。

さて、自治体では、市民から多くの相談に対応している。一般的な問い合わせとともに、専門的な相談もある。そして、それらの専門的な相談に応じる業務を担うのが、各種の専門職である。児童福祉法に基づく自治体の児童家庭相談窓口には、児童福祉司、保健師・助産師・看護師、教員免許を有する者などが置かれている。厚

生労働省の調査（市区町村の児童家庭相談業務の実施状況等の調査（2012年度調査））によれば、その3分の1（33.7％）は、非正規職員が占めている（上林 2021：106）。

子育て支援に当たる「利用者支援相談員」も、国家資格とされてはいないものの専門職もしくはそれに準じるものである。利用者支援事業は、市町村直営でも団体委託でも実施される。利用者支援事業（特に基本型）のうち直営で実施されているものに従事している利用者支援相談員が、常勤か非常勤かについての調査は実施されていないようである。一方、地域子育て支援拠点事業については、調査が実施されており、それによると、従事する職員のうち、非常勤が60.2％、常勤が38.8％となっている（三菱：80）。地域子育て支援拠点事業が公共施設や保育所、児童館等の公の施設で実施されるのに対し、利用者支援事業（特に基本型）では、そうした施設を必要としないことから、非常勤職員の割合は、さらに高いことが推測される。自治体では、こうした内外の専門職職員の知見を取り入れ、これらと協働・連携して業務に当たることが求められる。そのためには、自治体内部に、さまざまな意見の是非を判断することができる専門的な知見が蓄積されていなければならない。常勤の専門職が一定程度確保される必要があるだろう。

（3）コロナ禍の影響

日本では、2020年以降本格化したコロナ禍（新型コロナウイルス感染症に基づく禍）によって、人々の生活は一変した。子育て家庭の支援を行う取組みについても同様である。その影響を概観する。

第1に、コミュニティ活動は、停滞を余儀なくされた。これまで、ほとんどのコミュニティ活動は、対面で実施されてきたためである。感染防止の観点から人と人との間に物理的な距離を取ること

（フィジカル・ディスタンス）が、社会的な距離（ソーシャル・ディスタンス）の拡大を招いた。対面型コミュニティ活動は、主として地域における知縁コミュニティにおいて実施されてきた。アウトリーチが感染防止の観点から忌避されると、孤立した子育て家庭は、そのまま放置されることになる。

一方、対面に代わるコミュニケーションの手段として、オンライン通信が急拡大した。通信端末では、パソコンやスマートフォン（スマホ）を利用する。子育て世代である 20～30 歳代のスマホ所有率は 95%を超えており、孤立家庭においてもほぼ同様だろう。したがって、オンラインによるコミュニティ活動は、対面型コミュニティ活動を補完するとともに、場所（地域）にとらわれない点で、新たな可能性を見いだす。こうした点は、知縁コミュニティにとって有利に働く。

第 2 に、孤立家庭は、ますます孤立を深めていく。また、これまで支援を受けていた子育て家庭に支援が行き届かなくなり、新たに孤立家庭に陥ったものも出てくる。こうしたことが想定されるが、これらに関する全般的な調査の実施は容易でなく、散発的に事例がマスコミ等で報道されるにとどまっている。行政としてはアンテナを高くし、孤立家庭の発見に努めることが求められる。また、支援団体でも、SNS などを通じ、ネットワークに接触する孤立家庭を見逃さないようにすることが必要である。

コロナ禍においては、自然災害に対するのとは異なり、「災害ユートピア」（ソルニット 2010）は出現しにくい。ウィズ・コロナ時代のコミュニティと行政のあり方に関する先駆的な取組みが蓄積・発信され、こうした取組みが全国に波及することで、子育て家庭の孤立に基づく弊害が解消されることを期待する。本報告書がその一助となれば幸いである。

＊

国においては、子ども政策の司令塔となる新たな組織として「子ども家庭庁」を設置するようである。名称をめぐっては、「こども庁」が「子ども家庭庁」に変更されたことで、子どもに対する家庭の役割が強化・強調されているのではないかと、との批判も見られる。一方、どのような組織が中央省庁に設置されようとも、子育て家庭にとって最も身近な行政組織として頼りになるのは、基礎自治体たる市区町村である。こうした意味で、都市自治体の役割は一層大きくなる。社会動向の先頭に立つ先駆的な事業が、多くの都市自治体で展開されることを望む。

参考文献

- 赤川学（2017）『これが答えだ！ 少子化問題』ちくま新書
- 赤川学（2018）『少子化問題の社会学』弘文堂
- 有川浩（2018）『明日の子供たち』幻冬舎文庫
- 石田光規（2018）『孤立不安社会一つながりの格差、承認の追求、ぼっちの恐怖』勁草書房
- 今川晃・山口道昭・新川達郎編（2005）『地域力を高めるこれからの協働—ファシリテータ育成テキスト』第一法規
- 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社
- 上林陽治（2015）『非正規公務員の現在—深化する格差』日本評論社
- 上林陽治（2021）『非正規公務員のリアル—欺瞞の会計年度任用職員制度』日本評論社
- （公財）日本都市センター編（2017）『都市自治体の子ども・子育て政策』（公財）日本都市センター
- （公財）日本都市センター編（2018）『コミュニティの人材確保と育成—協働を通じた持続可能な地域社会』（公財）日本都市センター

- 厚生労働省編（2021）『令和3年版厚生労働白書（令和2年度厚生労働行政年次報告）—新型コロナウイルス感染症と社会保障』日経印刷
- 佐藤まゆみ（2012）『市町村中心の子ども家庭福祉—その可能性と課題』生活書院
- 柴田悠（2016）『子育て支援が日本を救う—政策効果の経済分析』勁草書房
- ソルニット、レベッカ（著）、高月園子（訳）（2010）『災害ユートピア—なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房
- 関智弘（2014）「組織人としてのケースワーカー—ストリートレベルの官僚制の再検討」日本行政学会編『大都市制度の改革（年報行政研究49）』ぎょうせい
- 内閣府編（2020）『少子化社会対策白書（令和2年版）』日経印刷
- 中田実・山崎丈夫・小木曾洋司（2017）『改訂新版 地域再生と町内会・自治会』自治体研究社
- バウマン、ジグムント（奥井智之訳）（2017）『コミュニティー—安全と自由の戦場』ちくま学芸文庫
- 橋本和孝・吉原直樹・速見聖子（編著）（2021）『コミュニティ思想と社会理論』東信堂
- 橋本真紀・奥山千鶴子・坂本純子（編著）、NPO法人子育てひろば全国連絡協議会（2016）『地域子育て支援拠点で取り組む利用者支援事業のための実践ガイド』中央法規出版
- 濱口桂一郎（2021）『ジョブ型雇用社会とは何か—正社員体制の矛盾と転機』岩波新書
- 早川征一郎・松尾孝一（2012）『国・地方公共団体の非正規職員』旬報社

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング（2019）「地域子育て支援
拠点の利用状況等に応じた職員配置と収支状況に関する調
査報告書」

山口道昭編（2006）『協働と市民活動の実務』ぎょうせい

山口道昭（2015）「生活保護の政策法務」「続・生活保護の政策法
務」同『政策法務の最前線』第一法規（初出 2013）

山田昌弘（2020）『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか？—結
婚・出産が回避される本当の原因』光文社新書

リプスキー，マイケル（著）、田尾雅夫（訳）（1998）『行政サービ
スのディレンマーストリート・レベルの官僚制』木鐸社

資料編

子育て家庭の孤立に対する 都市自治体の対応に関する研究会 資料

研究会構成員名簿

【座長】

山口 道昭 立正大学法学部教授

【委員】

石田 光規 早稲田大学文学学術院文化構想学部教授

佐藤 まゆみ 淑徳大学短期大学部教授

【事務局】

石川 義憲 日本都市センター理事・研究室長

加藤 祐介 日本都市センター研究室 主任研究員

岸本 訓史 日本都市センター研究室 研究員

釵持 麻衣 日本都市センター研究室 研究員

黒石 啓太 日本都市センター研究室 研究員

(順不同)

※肩書等は 2022 年 3 月現在のもの。

研究会の開催日程

第1回研究会 日 時：2021年5月26日 18：00～19：45
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第2回研究会 日 時：2021年6月24日 10：30～12：30
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第3回研究会 日 時：2021年7月30日 10：00～12：00
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第4回研究会 日 時：2021年8月30日 13：00～15：10
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第5回研究会 日 時：2021年11月1日 18：00～19：40
方 法：ウェブ会議サービス Zoom による

第6回研究会 日 時：2021年12月23日 10：00～12：00
場 所：都市センター会館 7階 703 会議室

調査の実施概要

NPO 法人子育てネットくすくす（善通寺市）

日 時 2021 年 10 月 21 日 10：00～11：30
調 査 者 山口座長、佐藤委員、事務局
方 法 ウェブ会議サービス Zoom によるヒアリング調査
主な調査項目 法人の取組みについて
行政との連携について

善通寺市役所

日 時 2021 年 10 月 28 日 10：00～11：30
調 査 者 山口座長、石田委員、佐藤委員、事務局
方 法 ウェブ会議サービス Zoom によるヒアリング調査
主な調査項目 子育て家庭への取組み、支援等について
民間団体との連携について

松戸市役所

日 程 2021 年 10 月
方 法 書面による調査
主な調査項目 子育て家庭への取組み、支援等について
民間団体との連携について

執筆者プロフィール

山口 道昭（序章・終章執筆）

立正大学法学部教授

慶應義塾大学法学部卒業。川崎市役所勤務を経て、2002 年から現職。専門は、政策法務論、地方自治論、行政学。自治体行政の運用について、組織論や職員論から研究している。関心を持っている行政分野は、福祉行政だけではないが、現在、特に、生活困窮者に対する支援のあり方や格差社会論について興味がある。主な著書として、『福祉行政の基礎』（有斐閣、2016 年）、『政策法務の最前線』（第一法規、2015 年）、『明快！地方自治のすがた』（編著、学陽書房、2015 年）など。ホームページ <http://yama2015.yukihotaru.com/>

石田 光規（第 2 章執筆）

早稲田大学文学学術院文化構想学部教授

博士（社会学）。東京都立大学大学院社会科学研究科単位取得退学。大妻女子大学専任講師、准教授、早稲田大学文学学術院准教授を経て 2016 年より現職。孤立やつながりづくりなど、現代社会の人間関係に焦点をあてて研究をしている。著書に『「人それぞれ」がさみしい』（筑摩書房、2022 年）、『友人の社会史』（晃洋書房、2021 年）、『孤立不安社会』（勁草書房、2018 年）、『つながりづくりの隘路』（勁草書房、2015 年）など多数。2021 年 11 月から内閣官房孤独・孤立対策担当室『孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議』委員。

佐藤 まゆみ（第 1 章執筆）

淑徳大学短期大学部教授

博士（社会福祉学）。日本子ども家庭総合研究所嘱託研究員、筑波大学等非常勤講師、和洋女子大学家政学部准教授を経て、現職。日本子ども家庭福祉学会理事。早稲田大学社会的養育研究所客員上級研究員。専門は子ども家庭福祉。市町村を中心とする子ども家庭福祉行政実施体制のあり方に関する研究をしている。

主著に『市町村中心の子ども家庭福祉』（単著、生活書院、2012年）、『市町村発子ども家庭福祉』（共著、ミネルヴァ書房、2005年）、『子ども家庭福祉における地域包括的・継続的支援の可能性』（共著、福村出版、2020年）など。

子育て家庭の孤立を防ぐー公民連携に着目してー

2022 年 3 月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター

〒 102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

TEL 03(5216)8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 大盛印刷株式会社

〒 171-0032 東京都豊島区雑司が谷 1-48-17

TEL 03(3971)1246

ISBN 978-4-909807-24-3 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-24-3

C3031 ¥1500E

定価1,650円
(本体価格1,500円 + 税10%)

