

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。