

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。「行政の窓口には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クングの取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

のよう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> (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