

子どもの貧困対策における民間支援の重要性

山田 容* 佐藤 桃子**

The Importance of Adopting Private Support in the Countermeasures against Child Poverty

Yo YAMADA*, Momoko SATO**

Because of poverty, children are deprived of important opportunities and experiences during their childhood. Particularly, the serious problem for the children is the lack of experience and relationships to acquire the culture and sociality necessary for children to live as social beings. Though there are multiple factors causing child poverty, most families are isolated without seeking social service support due to social exclusion. The countermeasures against child poverty in Japan should be formulated based on these multiple factors, however, current situation is that the government leads social services which only deal with problems that meet certain requirements. In order to improve this situation, it will be effective to involve the support of private, non-profit organizations into the social service structure. Support from the private organization can offer flexible and diverse activities, connecting support resources, and improving support results. In order to revitalize measures against child poverty, it is necessary to make private, non-profit and informal organization as major actors, not only as supplementary resources. At least they should be combined with institutionalized services from the government, in this regard, the policy that promote private assistance should be adopted.

1. 研究の目的と方法

子どもの貧困は、養育者の抱える複合する困難が持続している状況であって、子どもの権利を深く侵害する。同時に放置すれば税収の減少と社会保障費の増大など、社会システムの維持にも関わる問題であり、現代社会の最重要課題のひとつといっても過言ではない。日本における子どもの貧困対策は、2009年の子どもの相対的貧困率の公表以降、国家レベルで進められてきた。最新の相対的貧困率は改善しているが、貧困率の変動には経済状況が関わるため、貧困対策の評価は難しい。相対的貧困率は貧困の数値化された一側面に過ぎず、子どもの貧困対策は、貧困が生じる構造や子どもに及ぼす影響に重点をおいて検討されるべきであろう。

本研究の目的は、子どもの貧困対策の検証とより望ましい方向性を探ることであり、行政主導の制度サービスを中核とする支援構造に民間支援を加える意義を述べていきたい。なお、本研究において行った聞き取り調査は、子どもの貧困問題に関する支援活動を行っている民間組織3団体の支援者を対象に、2017年12月から2018年12月まで行った。調査時には許可を得てICレコーダー

* 龍谷大学社会学部准教授

** 島根大学人間科学部講師

にて録音し、逐語記録を作成した。質問内容は、活動内容と民間支援ならではの課題、成果を中心に尋ねた。本研究は主に文献研究を中心としたため、聞き取り調査の成果は、考察の具体例として要約して用いた。文面も含め論文への記載の同意を対象者から得ている。

2. 子どもの貧困の現状

2015年の日本における子どもの相対的貧困率は13.9%であり、2012年の16.3%よりも若干の改善は見られたものの、いまだ先進国では高いレベルにある。ただ相対的貧困率は統計的に算出される貧困線（所得の中央値の半数）を下回る世帯に暮らす子どもの割合に過ぎず、「平成30年国民生活基礎調査」で問われた「生活意識」について、児童のいる世帯の62.1%が「大変苦しい」「やや苦しい」と回答しており、より広い層で貧困は実感されている。

子どもの貧困問題の所在は、子どもにとっての意味からとらえられるべきである。現在、国は貧困に関する指標の見直しを進めており、2020年度中には新指標が策定され、子どもが貧困ゆえに得られなかった物や経験に関する剥奪指標も用いた統一的全国調査が行われる予定となっている。貧困率の推移に焦点化するのではなく、剥奪という観点をもって子どもと貧困の関係、あるいは影響について検討する意義は大きい。

筆者らが2017年に行った「天津市子どもの健康・生活実態調査」では、収入区分と子どもの身体的・精神的健康状態、持ちものや使うことができるものとの相関が明らかになっているが（山田他、2019）、経済的困窮がさまざまな剥奪と相関することは他の多くの調査でも報告されている。特に相対的貧困率が50%を越えるひとり親世帯が置かれている状況は厳しく、2017年の社会保障・人口問題研究所による「生活と支え合いに関する調査」では、過去1年間の「食料の困窮経験」が、「よくあった」と「ときどきあった」、「まれにあった」の合計値は、子どものいる世帯では、二親世帯（三世代）14%、二親世帯（二世帯）14.7%であり、ひとり親世帯（三世代）は19.3%、ひとり親世帯（二世帯）は35.9%まで跳ね上がる。この傾向は、「衣服の困窮」や「料金の未払い・責務の滞納」でも同じである。

貧困、ひとり親と社会的孤立もまた強い相関関係にある。同調査で、子どものいる世帯に「頼れる人」（サポート提供者の有無）を尋ねたところ、「子どもの世話や看病」について「いない」と回答したのは、二親世帯（三世代）9.0%、二親世帯（二世帯）7.0%、ひとり親世帯（三世代）は14.3%、ひとり親世帯（二世帯）は25.9%であった。この項目で所得による回答率を見ると、「頼れる人がいない」と回答したのは最も所得の少ない層が31.4%、中間層が21.7%、最も所得の高い層が16.8%であった。

ちなみに「頼れる人」が「いる」と回答した人の「頼れる相手」は、「家族・親族」が圧倒的に多く二親世帯（三世代）90.2%、二親世帯（二世帯）92.0%、ひとり親世帯（三世代）82.7%、ひとり親世帯（二世帯）は78.4%であり、続いて「友人・知人」が各世帯5~9%、「近所の人」はおおむね2%、「職場の人」、「民生委員・福祉の人」はおおむね1%かそれ以下である。これらから、子育て世帯において支援資源として家族・親族が極めて大きな役割を果たしていることが確認できるとともに、家族・親族の支えがない貧困世帯に対する社会的支援の重要性が改めて確認できる。

3. 子どもの貧困の構造と影響

貧困の背景には、非正規労働の増加など就業形態の変化、低賃金や社会保障の乏しさ、家族構成員の病気や障害、社会的孤立など複数の要因が交錯している場合が多い。子どもが抱える各種の困難と貧困の関係について、松本（2012：74-84）は、児童相談所の虐待ケース 119 事例を対象に「家族の経済的困窮」、「社会的孤立」、「子どもの障害」、「養育者のメンタルヘルスの問題」、「養育者の知的障害」、「DV（夫から妻への暴力）」の各要因の重なりを分析し、「重なり合う不利」があることを示した。

特に、虐待と「経済的困窮」の重なりは 72.3% と高い割合でみられた。経済的支援が乏しい現状において、困窮する家庭、特にひとり親家庭では、賃労働に取られる時間と養育時間はトレードオフの関係にならざるをえず、ネグレクト状況が生じやすい。さらに困窮に付随するストレス要因は、様々な暴力となって子どもに向くこともあるなど、貧困と虐待の間の強い結びつきは必然といえる。

この他、子どもに障害があるケース 71 例のうち「経済的問題」と「社会的孤立」のいずれも重ならないのは 8 例しかない。組み合わせによって数値は異なるが、大半のケースで複数要因が重なり合っていることが明らかとなった。貧困については、経済的欠乏だけでなく社会関係の乏しさがしばしば指摘されるが、孤立は小さなつまづきを大きな困難へと発展させる。まず他者から評価される経験に欠ければ自暴自棄になることもあり、誰かの力を借りて問題に対処するという発想は助けられなかった経験がなければもたない。ひとりではなかなか自分の状況に対応する支援の情報にも行き着かないだろうし、情報を読み解き、利用するには相応の知的、社会的な能力を必要とする。

少年犯罪の程度が重くなるほどに貧困の割合が増加するが（岩田 2013：19-31）、学習習慣や生活環境、将来の展望が開けないことなどから、低学歴、低学力のまま生きる術が限られて非行や犯罪を繰り返す例は少なからずある。こうして貧しさと困難の各要因が循環する構造の中で貧困は深刻化し、連鎖していく。

4. 子どもの貧困問題へのまなざし

ケアが社会化された高齢者問題に対して、貧困対策に限らず家庭での児童養育全般に公的支援が抑制的なのは、家族規範の存在が大きいと考えられる（辻 2012：135）。少額の児童手当や限定的な保育制度を基本とし、家庭養育に多くを担わせてきた日本の児童福祉の制度設計には、前提として家庭を補助的に支えれば親は養育責任を果しうるという確信があったといえよう。確かに家族は子どもの生存、生活の基盤ではあるが、家族構成員の減少や共働きの増加等により家族の福祉機能は低減しており、過剰な負担は多くのストレスを生んでいる。もともと家族は関係の近さゆえの情緒的葛藤も起こりやすく、経済的理由を離れても虐待や精神的支配を子どもにもたらす危険性をはらんでおり、貧困のみが養育の社会化を要請するものではない。

2016 年に大きく改正された児童福祉法では、初めて児童の権利が明記されるなどの進歩的改変もあったものの、並列であった養育者と国、地方自治体の子どもへの責任は、「児童の養育者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う」（第 2 条第 2 項）となり、「国及び地方公共団体は、児童が「家庭」において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の養

育者を支援することとする」(第3条第2講)と改正されて、養育の社会的協働の理念はむしろ後退するなどバックラッシュともいえる現象がおきている。

深く根付くこの家族規範は、逸脱する人たちに対する近隣の視線やメディアの言説を通し社会的な制裁(サンクション)として作用する。さらに当事者に規範が強く内在化されている場合、支援希求や制度利用への抵抗を生じさせる。この結果、窮地にありながら自ら支援を求めず、そして社会からも顧みられない孤立状況が固着化し、状況が深刻化する負のスパイラルが生まれていく。金子(2019:104)は虐待や貧困状況に置かれても援助希求が出されないケースの根底には、「助けを求めようにも迷惑だと避けられ、あるいは偏見によって拒まれてきたという体験であり、社会に対する不信」があるという。所得再分配後の貧困率の増加が見られる日本において、困窮している家族が、社会から排除され、なおかつ自己責任と自助努力を求められていると感じれば、そこに強い憤りや疎外感を覚えても不思議ではない。

支援希求の表出には、当事者の意志や勇気よりもむしろ信頼できる他者の存在が必要である。養育と貧困の苦境に置かれながら助けを求められない人たちの苦悩に理解のまなごしを欠き、いわば幻想の家族像と家族規範を重んじようとする社会において孤立は深まる。今日、家庭と社会の協働による養育の重要性が指摘されるが、社会が家族の限界を認め、子どもをより広く社会関係の中で育む仕組みへの転換は、子どもの貧困対策にも通底する方向といえよう。養育者の責任を第一義として、社会は補助的代替的に家庭を支えるという児童福祉の枠組みを子どもの貧困対策に援用しても、早晚、多くの限界を露呈することになるといえよう。

5. 子どもの貧困対策への示唆

ここまでの検討から、子どもの貧困対策には、経済的な充足にとどまらず、貧困によって剥奪されている機会や物財を見据えた支援が必要なこと、複合する要因全体をとらえた支援が必要なこと、養育者も含めて社会から排除され、社会的孤立に陥りやすいことを視野に入れた方策が必要であることなどが指摘できる。特に子どもの観点から重視すべきは、貧困による剥奪に関する認識を深めることである。

ヘンリック(Henrich 2016=2019:25)は「人類の成功の秘密は、個々人の頭脳の力にあるのではなく、共同体のもつ集団脳(集団的知性)にある。この集団脳は、ヒトの文化性と社会性とが合わさって生まれる」と、人が生きていく上でいかに文化の獲得と社会とのつながりが重要であるかを説いている。文化とは「習慣、技術、経験則、道具、動機、価値観、信念など、成長過程で他者から学ぶなどして後天的に獲得されるあらゆるもの」であり、人間はこれらについて幼い頃から「無意識かつ反射的に、注目すべき相手を選んで学び続ける」(Henrich ed.:22)。

貧困家庭の子どもが剥奪されているのは、単に子ども期にふさわしい経験や知性を磨く機会ではなく、それらを通して得られるべきこの世界で生きるための知恵や方法の集積である文化でもある。

支援提供がもたらすべき成果は、顕在化したニーズを単発的に満たすだけでなく、子どもが集団のメンバーとして生きていく力を備え、将来にわたって生活の主体者として社会に参加できるための関係の形成でもある。各種の支援サービスも、それらを活用して未来を切り拓こうとする動機の形成、その源泉となる自己肯定感が育まれる環境や関わりが前提である。支援への希求も、制度の

利用もまた非行などのつまずきからの立ち直りも、こうした関係を通して促進されるといえよう。

6. 日本の子どもの貧困対策の概要と評価

さて、では日本における貧困対策はどのように進められているのだろうか。国としての本格的な子どもの貧困対策は、2009年に子どもの相対的貧困率が初めて公表されたのを受け、2013年の「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定され、2014年に「子どもの貧困対策に関する大綱」（以下、「大綱」）が策定されて、法の具体化への取り組みが示された。2019年には「改正子どもの貧困対策推進法」が成立し、これまで都道府県を対象としていた貧困対策計画策定の努力義務について、新たに市町村にも課されることとなった。

教育支援としては、幼児教育の無償化が段階的に図られて、奨学金制度の充実や授業料減免措置も拡大され、生活困窮家庭、ひとり親家庭への学習支援も施策化されている。学校は、子どもの貧困対策の重要な役割を担うプラットフォームとして位置づけられ、教育や福祉支援との連携を担うスクールソーシャルワーカーの増員が掲げられている。生活支援としては、自立相談支援、職業訓練等の養育者支援、その他、児童扶養手当の増額、また児童養護施設入所児等社会的養護のもとで生活した子ども達への自立支援も盛り込まれた。

2014年からは、市区町村のすべての子どもとその家庭及び妊産婦等を対象として、その福祉に関し必要な支援に係る業務全般を行う「市区町村子ども家庭総合支援拠点」作りが、2016年度からは主に保健師等保健領域の専門職からなるスタッフが、妊娠期から子育て期にわたる持続的で包括的な支援提供を目的とした「子育て世代包括支援センター」の設置が各地方自治体において進められ、地方自治体単位の支援体制構築が促されている。また2015年より「子ども未来応援運動」が始められ、企業や民間から寄付を募り基金を設け、先進的实践を行う自治体や民間支援活動への助成を行っている。

さらに2021年に向けて「大綱」は見直されており、新たな方向性として掲げられたのは、①親の妊娠・出産期から子供の社会的自立までの切れ目のない支援、②地方公共団体による取組の充実、③支援が届かない、又は届きにくい子供・家族への支援である。すなわち、これらは急務でありなおかつこれまでの取り組みにおいても対応が難しかった課題であるともいえる。

こうした貧困対策の総合的な支援を提供しようとする構想そのものは評価できる。ただ、幼児教育の無償化等は前進であるとしても、児童手当、児童扶養手当などの経済的支援は低水準のままで、学習支援や養育者の就労支援制度など、子どもと養育者の経済的自立を促す方策に力点があるように見える。対策が発するメッセージとして、制度利用による自立促進が強調されて伝わるのであれば、努力しても成果が出にくい状況にある人たち、努力することすら難しい人たち、新「大綱」が課題とする「支援が届かない、又は届きにくい子供・家族」をより孤立させる懸念がある。

社会保障・社会福祉制度は、権利性に基づき責任をもって執行される反面、制度は対象問題を特定し、適用要件が設けられる。そのため要件に該当しない人たちへの支援は行われず、適用されても年齢が対象要件を越えるなどの要件の範疇を超えれば未解決でも終了するなど、いわゆる制度の狭間の課題を内包している。加えて当事者からの申請を起点とするため、支援希求を出せない人たちにとって、また何らかの理由で制度理解や利用が難しい人たちには排除的に作用する一面がある。

子どもの貧困対策では、行政の責任において各種の支援資源をマネジメントし、総合的な支援体制を築くことが求められる。そもそも柔軟性のある家族・親族等私的ネットワークの福祉機能の不足を、固定的な制度サービスだけで補うのは無理があり、個別性、多様性に応答する支援構築は望めない。対策への示唆として掲げた貧困による剥奪とも関係する文化や社会との接点となる関係の形成、新「大綱」が掲げる方向性への対応は、制度サービスを重ねるだけでは難しいといえよう。こうした課題を補うためか、民間支援を活用しようとする意図はみえるが、支援資源全体を視野に入れた支援構築のあり方は十分に示されていない。

7. 民間支援への期待

海外の先例をみても、日本において子どもの貧困対策の有効性を高めるには社会保障や制度サービスの充実とともに、民間支援が重要な役割を担うのではないかと考えられる。

イギリスのシュアスタートは、貧困、犯罪等問題が重なる地域の就学前の子どもを対象に、政府予算によって、当該地域の行政、地域住民、養育者、地元企業などからなるパートナーシップ（委員会）が実施主体となり、幼児教育、保育と遊び、保健、家族支援などを結び合わせた地域プログラム（Sure Start Local Program=SSLP）の実践が始められ、SSLPでの取り組みは地域の多機能保育所でもあるシュアスタート・子どもセンター（Sure Start Children's Centre）に引き継がれた。子どもセンターが保育機能だけではなく、各種の相談や家族支援に関する情報提供、養育者の基礎学力支援、障害児の親の支援、家庭訪問等多様なプログラムを地域全体に対象に行っており、貧困家庭がスティグマ化されないというメリットがある。その後の政権交代等もあって、必ずしも現状がかつての姿を留めているとは言えないが、子どもの貧困対策において生活の場である地域において総合的な支援提供の成果は実証されている（埋橋 2011）。

シュアスタートは、省庁横断的な国家プロジェクトであったが、実践される地域においては、行政だけでなく、先に触れたように保健、社会サービス、教育、民間営利団体、民間非営利団体、親といった地域コミュニケーションの児童に関わるすべての人々を結び合わせるパートナーシップが強調されている（Belsky, Barnes, Melhuish 2007=2013:24-25）。イギリスでは、民間組織が子どもの貧困に関する調査、啓発、もちろん支援実践まで多岐にわたる活動をしており、世論のみならず政府にまで影響を与えている（岩重 2011:25-28）。

シュアスタートにおいて民間支援は、重要な役割をもっていたことがわかる。日本の子どもの貧困対策においても、行政主導の制度サービスを中核とする支援構造の問題を解消する有効な支援資源であり、同時に支援構造を効果的に構築する機能があるのではないだろうか。

8. 子どもの貧困対策における民間支援の意義

この仮説をもとに、ここからは民間支援の意義や可能性について考えていく。一般に社会関係から得られるソーシャル・サポートには、情緒的サポート、情動的サポート、道具的サポート（物や手段）、評価的サポートなどであるが、マグワファイア（Maguire 1991=1994:4-9）によるソーシャル・サポートは、①自己の意識、②勇気づけと正のフィードバック、③ストレスに対する保護、④知識、技能、資源、⑤社会化の機会である。マグワファイアの説は、人間関係の多面性や成長、発達を含め動的な観点を備えており、子どもの貧困対策においても欠かせない支援内容である。これに

加え、「貧困の生活様式や人間の発達への介入は、保険給付とは異なり4次元的な多様性と不確実性を持つため、できるだけ多くの資源を確保しておく必要」（清水 2014）があり、貧困状況にいる人にとって、身近に時間的、空間的に広がりのある支援資源が確保される意義は大きい。

ソーシャル・サポートは、いわゆる弱い紐帯が介在することで有効に提供され则认为られる。母親の育児支援にどのようなサポートが効果をもたらすかを研究した松田は、育児中の母親の育児不安度、生活満足度を *well-being* 尺度にした調査において、世帯外のネットワークについては、規模が大きく、親族割合と密度（世帯外で育児に関わっている人相互の紐帯の数を、それらがとりうる紐帯の数の最大値で割ったもの）が高位、低位より中位の方が *well-being* が高くなるという結果を明らかにした。松田によれば、規模の大きさ、非親族の参加があることはネットワークにサポートの多様性を増大させる。密度については、低ければ関係自体が薄くサポートが期待できず、高くなるにつれコミュニケーションは活性化しサポートの提供も可能となるが、関係が近いがゆえに、しがらみなどの「制約」があることから、中位であることがもっとも資源としての力が発揮されると推論している（松田 2001: 33-49）。松田の指摘は子育て支援を対象としているが、子どもの貧困対策に関しても、家族を取り巻く支えの構造において、強い紐帯と弱い紐帯の半々で構成されるような「疎すぎず、かといって緊密すぎない」、「中庸なネットワーク」（松田 2008: 162-163）があることは、支援提供という共通性から同様の効果をもたらすと考えられる。

さらに松田によれば、母親に育児支援を行うインフォーマルな関係の人たちの「育児ネットワーク」の充実が、フォーマルサポートを利用するよりも、母親の育児不安を改善する効果が大きいのだが（松田 2008: 107）、パットナム（Putnam 2015=2017: 241-243）も、組織化されたプログラムがもたらすフォーマルな助言よりも、制度によるものではない関係のインフォーマルな助言の方が「大人と健全な関係を発達させ、ひいては学業や心理社会的に大きな利得」を達成するという。助言の格差がもたらす結果の一つである「^{サ ヴ ィ}実際知の格差」は、「将来の機会へと通じる道に足を広げて立つ諸制度を理解し、それを自分のために機能させる能力」であり、ヘンリックが指摘した文化との接触とも通じる視点である。

パットナムは、貧困家庭の子どもの事例検証から「下層階級の家族には、就職や大学入学、健康問題の助けとなるような、こういう弱い紐帯をもっていたものはほとんどいない」、「下層階級の親が持つ社会的きずなは不均衡なほどに自身の拡大家族（そしておそらくは高校時代の友人や、近所の一人か二人）に集中」と貧困による弱い紐帯の乏しさを指摘し、「家庭外にいる大人がしばしば、子どもが自分の可能性を十全に発揮することを助ける上で重大な役割を果たす」とも述べる（Putnam 2015=2017: 236-240）。

弱い紐帯あるいは中庸なネットワークは、適度な心理的距離を保つことで安定的で日常的な関係性を築き、その延長線上で相談や支援をより自然な形で設定できることが大きな利点である。一方で、地域関係は監視的、抑圧的に作用することがあり、伝統的な地域関係になじめない人たちも多く、恒に支援的に機能するとはいえない。現代社会においては、濃厚な情報共有がなされる血縁、地縁による支援や要件重視の制度サービスに加えて、思いを媒体とする「志縁」による支えは支援バリエーションとして有効である（山田 2016: 209-211）。中でも広い意味での地域をともにする程度のつながりがあって、なおかつ支援目的と方法論に一定の枠を有する NPO 法人等の民間支援活動は、現代的な地域関係への要請に応えうる支援資源であるといえよう。

9. 民間支援の多様性

地域の子育てサロン、子育て当事者による子育てサークルなどの他、廃棄処分となる前の食品を集め必要とする人たちに配るフードバンク、寺院へのお供えの「おさがり」を貧困世帯への食糧支援に活用するおてらおやつクラブ、学習支援や居場所づくり、その他、多彩な子育て支援や子どもの貧困に対する活動が全国で行われているが、日本における子どもに対する民間支援として、最も代表的で象徴的な活動となったのが、子ども食堂である。

子ども食堂は、2010年代の初頭からその名を冠してはじまった民間活動であり、メディアの報道を契機に瞬く間に全国に広がり、NPO法人「全国子ども食堂支援センター・むすびえ」の調査によると、2016年に319カ所から2019年には3,718カ所にまで拡大した¹⁾。農林水産省の「子ども食堂向けアンケート調査」(2018)によると、運営主体の80.7%は「独立した法人等」であり、その42.5%が任意団体、23.1%がNPO法人、14.9%が一個人であって、まさに民間組織による活動であることがわかる。

民間による支援活動がこれほど短期に全国に広がった背景には、行政の後押しが奏効した地域もあるが、子どもの貧困問題に対する高い社会的関心があり、求心力のある子ども問題は、他の地域問題への関心を喚起できる可能性も秘めている。子ども食堂の活動目的として(同調査による「とても意識している」「どちらかと言えば意識している」の合計値)、「生活困窮家庭の子供への食事提供」が84.3%であるが、「生活困窮家庭の子どもの地域での居場所づくり」がそれを上回る86.5%、「子育てに住民が関わる地域作り」が90.6%、「多様な子ども達の地域での居場所づくり」は93.4%である。この他、「高齢者や障害者を含む多様な地域の人との共食の場の提供」69.0%、「子供たちにマナーや食文化、食事や栄養の大切さを伝えること」73.4%、「学習支援」は66.8%と複合的な支援の場となっている。もし子ども食堂が種々の制約を伴う公的制度によるプログラムであったとしたら、ここまで幅広い目的をもって地域に広がることはなかっただろう。

民間支援の中には、より専門的な支援を行う活動もある。例えば、子育てに不安がある家庭へのアウトリーチを行う「ホームスタート」等の支援型NPO法人は、専門性を有しながらも専門職とはちがう関係の近さがあり、介入の糸口や他の制度への媒介にもなり得る。さらに多胎児、障害児の養育者等の当事者組織も活動しており、当事者ならではの支えの提供を行うだけでなく、貧困だけを接点にするのは難しくとも、貧困家庭をつなぐ共通の課題は多くあり、活動によっては状況の改善や社会的支援へのアピールにもなる。

すでに述べたように、行政制度は適用要件や執行機関のいわゆる縦割りによって、なんらかの狭間を作る。さらに狭間は、制度による支援にはなじまない個別性への対処や柔軟なプログラムの設定や変更ができないことから生じる。多様で拡大性のある民間支援活動は、単に制度の狭間を埋めるものではなく、家族や制度サービスにはできない支援提供が可能な支援資源である。

10. 民間支援活動の媒介性

筆者らは、子どもの貧困対策における民間支援活動の意義や可能性を探るべく、民間組織への聞き取り調査を行った。以下は、子ども食堂、子どもの居場所づくりを行っている地域団体への聞き取りである。

任意団体 A (Y 市)	NPO 法人 B (X 市)
月に 1 回子ども食堂を開催	週に 2 回夕方の子どもの居場所づくり活動
・活動のきっかけは、近所で起きた虐待事件。地域の子ども達に大人達が無関心であることを実感し、市の出先機関に相談したことを契機に、顔見知りの子どもの友人の母親に声をかけ 3 人で活動を始める。先行団体への見学、県社会福祉協議会の職員との出会い、活動助成金の申請と進み、現在は市社会福祉協議会職員の活動サポートも受け、小学校にも広報を協力してもらい全児童にチラシ配布を行っている。他県の先進活動団体からの助言、東京のロータリークラブからの寄付、おてらおやつクラブなどの支援の他、地域活動にも参加し、イベントへの出店や寄付の呼びかけを行ってきた。地元の商店からのお菓子の寄付、地域団体を通して地元住民から食材の提供などを受けている。特に地域のまちづくり団体との交流を深めており、冒険遊び場にも協働で取り組んだ。街作り団体は高齢男性が中心だが、交流の中で、地域の歴史や昔の遊びの話を聴くことができ、それぞれの地域への思いも語り合い、刺激を受けるとともに地域作りへの夢が広がっている。	法人 B は、他にも多くの地域子供支援活動をしているが、以前行っていた保育サービスの経験から、発達障害児への親へのサポートの重要性を痛感しており、居場所づくりにおいてもその視点を大事にしている。市から補助金が出るこの事業を始めるにあたり、まず市の社会福祉協議会とつながり、行政や NPO 法人等の支援組織、先行実施団体を紹介してもらうなど後押しを受けた。困ったときには助けを求められる関係があるのは大きい。近くの大学の学生のボランティアもあり、おてらおやつクラブや地元ロータリークラブの支援もあって、環境的にはめぐまれた。地域の食堂による食事提供や民生委員の活動参加も得ている。活動に参加している子どもが、近所に住むスタッフの家に遊びに行くと晩ご飯を食べることもある。

両団体とも活動を通して、ネグレクト傾向のある家庭、孤立している家庭とそこに暮らす子どもの存在が強く意識されており、「地域にはあなたを応援している大人がいる」、「世の中には信頼できる人がある」といったメッセージを子どもや養育者に伝えたい、それがこの先の糧になるといった内容が語られ、長期的な視点で養育者も視野に入れた活動をしていることが伝わった。またともに、スタッフが子どもの通学を見守る立ち当番をしていた際に子どもの変化に気づいたエピソードが語られたのだが、こうしたアンテナ機能も生活圏を共有していればこそその強みであろう。臨機応変の開拓的实践も民間支援の持ち味であり、NPO 法人 B では、スタッフがスクールソーシャルワーカーとして関わり、学校でもどう対処したらよいかわからないとされていた一人の中学生のために居場所づくりの事業を立ち上げたとのことである。

注目すべきは、上記の民間支援組織が横のつながりを広げることによって、自らの活動を活性化させているだけでなく、他の団体にも刺激を与えており、さまざまな地域の組織、住民、企業等とつながることで、地域ネットワークにおけるエネルギーの循環がうまれていることである。この循環が各支援資源を持続、発展させているとともに、まとまりと厚みのある地域資源としてあらわれている。民間支援活動は、媒介的に地域支援の機能を高める存在でもある。民間支援活動が地域に織りなす「弱い紐帯」は、「強い紐帯がつくる高密度の、けれども分断されたクリークの間をつなぎ、情報伝達や社会統合に機能する」(三隅 2014:36)。そして、地域集団とそれを取りまく NPO 法人、ボランティア等の関係をつなぐ「橋渡し型ソーシャル・キャピタルの蓄積場を構成するのは弱い紐帯」(三隅 2014:37)である。民間支援は、制度間をつなぎ、資源間を連動させる働きも期待できる。

11. 民間支援の対話性

さらに民間支援には、対象を客体化し主体性を低下させがちな支援関係を転換させる期待もある。支援実践は、支援対象者の変容に力点が置かれがちであるが、そこには専門性や時には家族規範、制度担当者の判断や関わりの「正当性」が存在する。揺るがない支援者と変容すべき支援対象者という構造が強固であるほど、当事者の認識や意向は顧みられなくなる。社会的に排除されがちな要因を抱える子どもや養育者にとって、社会との接触である支援は自身にネガティブな評価が下されるかもしれないリスク場面でもあり、支援者の関わりの質は極めて重要な意味を持つのだが、支援の抑圧的作用への対抗的な方法論として、対話への関心が高まっている。

では、対話と一般的なことばのやりとりはどう違うのだろうか。ボーム (Bohm 2004=2007: 45-49) は、「ディスカッション」は「分析という考え方を重視」しており、「誰もが異なった視点」に立ち、「人々は考えをあちこちに打っている状態」で「ゲームに勝つ」ことが基本だが、「対話では勝利を得ようとする者はいない」のであり、「対話にはともに参加するという以上の意味があり、人々は互いに戦うのではなく、「ともに」戦っている」と説明する。「ともに」とは、単に協調的であることにとどまらず、支援者と当事者、関係者が同じ方向を向き解決への歩みを協働的に進めるパートナーシップの関係性と通じる。

対話の実践として注目されているのが、フィンランドの精神医療において用いられたオープンダイアログであり、その理論はセイックラ (Seikkura) らによって整理されて日本にも紹介された。セイックラら (Seikkura/Arnkin 2006=2016: 3) は対話の意味について、「〈意味〉は互いに応じ合いながら生成し、変化する。より多くの〈声〉が参加したポリフォニックな〈対話〉は共に考える手段であり、そこでの理解は、ひとりの人間の可能性を越え出るものとして、参加者の間で形づくられる」と述べる。社会的現実 is 固定的ではなく多声的 (ポリフォニー) に形成され、変容していくものという認識がそこにはある。

対話においても傾聴や質問、応答がなされるのは一般的な支援方法と変わらないが、そこに関係者の言葉を重ねつつ意味を生成し、理解を更新して相互変容を促す過程としてとらえることに対話の意義がある。支援を受ける子どもや養育者にとって、支援者の設定した解決への道筋をたどる応答ではなく、自身の希望や現状への焦りに傾聴や応答を通して自身への理解や関与に変化が生じるという体験は、支援に対する意識と態度を肯定的にして、支援構造を好転させる。自らの言葉が意味あるものとして扱われ、自己が尊重される中で語りは豊かさを増し、それに伴って内省と他者との共有が深まっていく。対話は、自己肯定感に乏しくなりがちな貧困家庭の子どもや養育者をエンパワメントしていく態度であり、方法である。

もちろん制度の運用や専門的支援にとっても対話は重要だが、制度や専門性はともに柔軟性に欠けるきらいがある。これに対し、民間支援は当事者に寄り立つ支援枠組みの変容がなされやすく、対話的關係が生まれやすいといえよう。

聞き取りを行った社会的養護退所児の自立支援を行う NPO 法人 C では、利用者が入所する自立援助ホームの規則を職員と利用者の協議によって決定している。夜間の宿直を置かないという重大な判断に関しても、入所者達が「結局、監視の役割のために施設があるのなら、僕らはその網目をくぐり抜けようとすると思う。大人がいることは大人が責任を取ってくれるから甘えることになる

し、自立から遠ざかるんじゃないの」と支持を得たことが語られた。年齢的に児童ではないという特性があるにせよ、根幹的なルールを当事者と決めていく機会が設けられていること自体、また意見が聞かれる経験は、その場における所属感、自己の有用性を高めるだろう。

さらにセイクラらは支援ネットワークにおける対話の意義も重視している。もともとオープンダイアログは、支援者チームと当事者の私的関係者が集められる中で行われるが、支援者間でネットワークミーティングを行う際も対話の概念は有効である。支援者が対話の思想や方法を持つことは、葛藤や軋轢を生みがちな支援者間連携の場面でも、それぞれの見解を修正し、チームとしての認識を共有、更新させていく可能性が広がる。対話による理解の更新と相互変容の循環を広く支援構造全体に反映させることができれば、支援はより柔軟で親和性を帯びていくだろう。

このように媒介性と対話的機能を内包する民間支援活動は、行政サービスの補助的な一資源ではなく、支援を連動させ、当事者の主体性を高める重要な役割を担いうる存在であり、支援ネットワークを構成する主要なアクターとなりうる。

12. 日本の子どもの貧困対策と民間支援

では、日本における子どもの貧困対策に民間支援はどのように位置づけられているのか、あらためて子どもの貧困対策を振り返ってみよう。国は、2017年より国民や企業から寄付を募り、そこに助成金を乗せてNPO法人など民間活動を支援する「子供の未来応援国民運動」が開始され、自治体における支援体制構築にむけた調査、研修等への交付金措置がとられている。内閣府は「子どもの貧困対策に取り組み支援団体の活動に関する調査研究活動」を通して、各地の実践事例を紹介している。厚労省も、「子ども食堂の活動に関する連携・協力の推進及び子ども食堂の運営上留意すべき事項の周知について（通知）」（2019年6月）を各自治体に向けて出しており、留意事項と共に子ども食堂への積極的な協力を呼びかけており、今後も民間の活動を行政が支えるという構図が強化されることも考えられる。これら一連の施策は、民間支援活動の活性化に資するものではあるが、行政施策との連動をナショナルスタンダードとして整備する段階にまでには至っていない。

子どもの貧困のみならず今後の社会保障、社会福祉政策の展開においても、民間支援の重要性は認識されている。現在、国は高齢者福祉の分野から広がった地域包括ケアシステムを深化させ、高齢者、障害者、そして子ども・子育て家庭までも対象とする地域共生社会を構想している。地域共生社会とは、「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」（厚労省2017「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」）である。多様性を尊重し包摂する地域文化を醸成する理念のもと、制度の狭間に生じる課題を克服し、孤立を生まない包摂的な社会作りが目指されて、地域住民を含めた多様な支援アクターの相互性が強調されている。しかしながら、ここでも民間支援をどう支援構造に組み入れる具体策は未整理のままである。

子どもの貧困対策も地域共生社会も、民間支援を重んじ、地方自治体にそれぞれの地域での支援構築を促している。ところがその具体化のビジョンは曖昧さを残しており、同時に地方自治体の体制整備も遅れている。内閣府の「平成29年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」によれば、政令指定都市を除く市区町村の70.0%が子ども

の貧困に関する計画の策定ができておらず、その理由は「どのようにして計画を策定すべきか分からない」が33.0%、「担当職員が不足していた」が30.0%、「予算を確保できない」が28.0%（複数回答）である。

今後、「子育て世代包括支援センター」や「子ども家庭総合支援拠点」などの支援を包括する取り組みの実現が期待されるが、現状の縦割りで硬直化した行政システムにおいて一部門を設立するだけでは自治体内外の機関連携、異なる専門職が複数参加する支援連携は難しく、民間支援を支援構造に組み込めるマネジメントができるか疑問が残る。このままでは、民間支援は行政主導の制度サービスの補助的位置にとどめられるという懸念がある。

13. 民間支援活動と制度支援との連動性

上述のように、今後の子どもの貧困対策には、地方自治体に地域の民間支援や制度支援を結びつけマネジメントする機能、機関の整備が急務である。しかし、イギリスのシュアスタートのような民間支援を含めた地域資源のパートナーシップの構築にまでは至らないとしても、現行の体制でも民間支援活動と制度サービスを連動させることで、相乗的に地域支援の機能を高めることができる。例えば、近年、自治体の委託による事業として、NPO法人やボランティアが、高校内で生徒が気軽に立ち寄れ各種の相談ができる場を設ける居場所カフェ事業も注目を集めている。教育機関と地域の支援団体がつながることで、子どもにとってはより自然な形でより広い支えを得られるのである。

この他、新生児の家庭を助産師や保健師が訪問する「新生児訪問事業」は、貴重なアウトリーチの機会であり、生後4ヶ月以内の乳児の家庭を訪問する「乳幼児家庭全戸訪問事業」は、新生児訪問事業との連動で継続的な支援を提供する機会にもなりうるが、現状では全戸訪問を民生委員に委託している自治体も少なくない。民生委員もまた広義の民間支援といえるが、世代も大きく異なり時に男性の訪問もありえるこの方法では、例え養育者に子育ての不安があっても打ち明けにくい。特に気になったケースだけでも全戸訪問事業を支援型NPO法人に委託すれば、支援効果は全く異なるレベルになるだろう。支援を望まない家庭に対して課題となっているアウトリーチは、民間支援が介在することでより多くのチャンネルが設定される。こうして行政が制度と民間支援を組み合わせることで、地域の支援構造は強みを増すのであり、これは総合的な支援体制が整わない自治体でも、単独部署の判断でできる対応であろう。これらの成果を検証し、連動を増やすことが、民間支援を支援構造に組み入れる現実的な方法論である。

おわりに

もちろん民間支援活動が万能であるわけではない。子ども食堂に関する前掲農水省調査では、子ども食堂運営者が「運営にあたり感じている課題」としては「来て欲しい家庭の子どもや親に来てもらうことが難しい」が最上位の42.3%になっているなど、特に養育者支援は民間支援活動においても容易ではない。あくまで支援ネットワークの中で、他の支援と相互に作用することでより効果が期待できるのである。

貧しさの中で手を差し伸べてくれる人は、必ずしも善意にとづくとは限らず、非行や犯罪への入り口となる場合もあり、民間支援にはNPO法人等信頼性ある組織の活動が広がっていくことが

望まれる。そのためには民間支援を支える資金や活動場所、人材育成等の支援が必要である。託す内容によっては、民間支援組織が支援者を雇用できるよう財政支援を高めていくことが求められるよう。

同時に最も留意すべきは、民間支援活動が行政の安価な代行策とならないようにすることであり、いずれはシュアスタートがそうであったように、民間組織等、地域のステークホルダーのパートナーシップのもとに、地方自治体の子どもの貧困対策を展開する枠組の法的整備が必要ではないか。いずれにしても、子どもの貧困対策において、多様な支援資源を確保するためには、民間支援活動の十分な経済基盤を整えた上で、地域での支援構造を構築する必要があるだろう。

注

1) <https://musubie.org/news/993/> 2019年8月23日閲覧

参考文献

- ・ Belsky, Jay, Barnes, Jacqueline and Melhuish, Edward (2007) *The National Evaluation of Sure Start Does area-based early intervention work?* Bristol University Press (＝ベルスキー、ジャクリー・バーンズ、エドワード・メルシュ 清水隆則監訳 2013「英国の貧困児童家庭の福祉政策“Sure Start”の実践と評価イギリスの児童虐待」明石書店)
- ・ Bohm, David & Lee Nichol (2004) *On Dialogue*, Routledge (＝デヴィッド・ボーム (2007) 金井真由美訳「ダイアログ 対立から共生へ、議論から対話へ」英治出版)
- ・ Henrich, Joseph (2016) *The Secret of our Success How Culture is Driving Human Evolution, Domesticating our Species, and Making us Smarter* (＝ジョセフ・ヘンリック (2019) 今西康子訳「文化がヒトを進化させた人類の繁栄と〈文化－遺伝子革命〉」白揚社)
- ・ 岩重佳 (2011)「現地調査から学ぶイギリスの子どもの貧困対策 なくそう！子どもの貧困全国ネットワーク編『日本の「子どもの貧困対策法」にむけて イギリスに学ぶ子どもの貧困解決」かもがわ出版
- ・ 岩田美香 (2013)「「非行少年」の家族関係と社会的排除」大原社会問題研究所雑誌 No.657
- ・ 金子恵美 2019「虐待・貧困と援助希求－支援を求めない子どもと家庭にどうアプローチするか－」松本俊彦編『「助けて」が言えない SOSを出さない人に支援者は何ができるか』日本評論社
- ・ Seikkura, Jaakko/Arnklin, Tom Erik (2006) *Dialogical Meeting in Social Network* (＝ヤッコ・セイックラ、トム・エーリック・アーンキル (2016) 高木俊介、岡田愛訳『オープンダイアログ』日本評論社)
- ・ 清水隆則 (2014)「英国の地域貧困児童家庭支援政策（シュアスタート）の示唆するもの－児童の発達・生活支援と地方自治体－」『都市とガバナンス』Vol.21
- ・ 辻由希 (2012)「家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治」ミネルバ書房
- ・ 松本伊智朗 (2012)「子どもの貧困と「重なり合う不利」－子ども虐待問題と自立援助ホームの調査結果を通して－」『季刊社会保障研究』第48巻第1号
- ・ 埋橋玲子 (2011)「イギリスのシュアスタートと日本の課題 貧困問題と就学前のワンストップ機能」『部落解放研究』No.192
- ・ Maguire, Lambert (1991) *Social Support System in Practice: A Generalist Approach*, Natl Assn of Social Workers Pr, (＝マグワイア (1994) 小松源助・稲沢公一訳「対人援助のためのソーシャルサポートシステム」川島書店)
- ・ 松田茂樹 (2001)「育児ネットワークの構造と母親の Well-Being」日本社会学会社会学評論 52(1)
- ・ 松田茂樹 (2008)「何が育児を支えるのか－中庸なネットワークの強さ」勁草書房
- ・ Putnam, Robert D. (2015) *Our Kids The American Dream in Crisis*. New York: Simon and Schuster (＝ロバート・D・パットナム／柴内康文訳「われらの子ども 米国における機会格差の拡大」創元社)
- ・ 三隅一 (2014)「ソーシャル・キャピタルと格差社会 幸福の計量社会学」辻竜平、佐藤嘉倫『ソーシャル・キャピタルと市民社会』東京大学出版
- ・ 山田容 (2016)「子育て支援とネットワーク」工藤保則、西川知享、山田容編著『〈オトコの育児〉の社会学』ミネルヴァ書房

- ・山田容，近藤真由子，砂脇恵，笠井賢紀，馬場文，佐藤桃子（2019）「子どもの成長・発達を護る支援構築の研究－大津市子どもの菅家負う・生活実態調査より」『滋賀社会福祉研究』第21号