

20090104/A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

地域の子育て支援としての一時保育事業の学習機能に関する研究

ーファミリー・サポート・センター事業に着目してー

平成 21 年度 総括研究報告書

研究代表者 東内 瑠里子

平成 22 (2010) 年 3 月

研究報告書目次
目 次

I. 総括研究報告

地域の子育て支援としての一時的保育事業の学習機能に関する研究
ーファミリー・サポート・センター事業に着目してー研究概要-----3
研究代表者 東内 瑠里子

I-1. 地域の子育て支援におけるコーディネーターの専門性と課題ーファミリー・サポ
ー・センター事業に着目してー-----4

I-2. アドバイザーから見える本事業の学習機能
ー親の発達と学習およびアドバイザーの専門性ー-----17

(資料) アンケート調査用紙-----37

II. 研究成果の刊行-----42

厚生労働科学研究費補助金

(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))

総括研究報告書

地域の子育て支援としての一時保育事業の学習機能に関する研究

ーファミリー・サポート・センター事業に着目して

研究代表者 東内 瑠里子(佐賀女子短期大学講師)

研究要旨

本研究は、本事業が「親の学習」機能を持っていることを過去2年間の研究で明らかにしてきた。最終年度である平成21年度は、先進地アドバイザーへのヒアリングと全国のアドバイザーへの質問紙調査を実施した。

①これまでの行政の隙間を埋める形でかなり個別・柔軟な活動が展開されているケースがあり、過重労働という課題を抱えながらも地域課題の克服に寄与していることがわかった。

②アドバイザーは、活動の中で、本事業を利用することによる親の変化を感じ取っている。また親と同様、アドバイザーも本事業を利用することによって親が様々な経験をしていることを実感している。さらにアドバイザーは、単に託児を提供しているだけというよりも、ソーシャルワーカーの専門性と同様に、対象者のニーズにそって、人とあらゆる人的社会資源をつなげる役割を担っているといえる。突き詰めて言えば、アドバイザーの専門性は社会関係資本形成に寄与しており、その中で親の学習が促されている可能性があるといえよう。

地域の子育て支援におけるコーディネーターの専門性と課題

—ファミリー・サポート・センター事業に着目して—

東 内 瑠里子

The Expertise of Coordinators in Local Community Child-Rearing Support Activities and the Problems They face — Examining the Activities of a family Support Center.

Ruriko TONAI

1. 本研究の課題

1994年にファミリー・サポート・センター事業（以下、本事業^①）が開始され15年が経過した。本事業は、親と同じ市町村に住むボランティアが、子どもを預かる等の活動を通して、親の多様なニーズに応え、安心して地域で子育てできるよう継続的に支援する取組である。現在、全国の市町村のうち約1/3が導入している^②。本事業は、当初厚生労働省（以下、厚労省）による補助金事業の枠組みがあったため、全国的に運営方法がある程度同じであった。しかし2005年に交付金事業となり、地方自治体の事業となったことで、原型はとどめながらも年々地域の実態、親子の実態に応じたかなり柔軟な対応がなされている。さらに導入する自治体が増加しているため^③、地域によって多様な展開を見せている^④。本研究は、過去2年間の研究で、本事業利用によって地域の人々と親が日常的に関わるようになり、そのことが親の学習機会となっている実態の一端を明らかにした。しかし、このような学習を支援するコーディネーターの実態は、これまで明らかにされてこなかった^⑤。本研究の課題は、本事業の要である、コーディネーターの実態を明らかにすることである。

2. 研究の視点

本事業は、専門家による一時的な支援ではなく、専門家ではない市民と親子が日常的に関わる機会を創り出している。後述するが、これまでの子育てサロンやサークルなどに参加しなかった（できなかった）層の親に対しても、支援の手が届くようになった。この成果は、全国の実践者のボランティア精神と努力によるものである。2009年8月厚労省は、本事業に対して、さらに低所得者層の支援（生活保護世帯、市町村民税非課税世帯）やひとり親家庭、病児・病後児の預かりなどの利用支援を交付対象事業として拡大する通知を出した（雇用均等・児童家庭局長通知）^⑥。これは沖縄県等の団体が、本事業を通して市民が子どもの貧困に向き合った先進的实践を展開し

ている実績から、本事業の可能性を国として期待していることの表れであると考えられる。

しかし、本事業における実践者の活動成果を評価しつつ、政策的に期待されている現状の中で起こっている現場の実態をもっと深く掘り下げ

て考察する必要がある。複雑な現代的課題を前に、コーディネーターおよび地域ボランティア(有償)は、実践現場においてどのような専門性を求められ、どのような働き方をしているだろうか。

そこで、本報告では、①コーディネーターの専門性、②コーディネーターの雇用実態、③課題という、3つの視点をもって、コーディネーターの現状と課題を分析したい。

3. 調査対象・方法・期間

本事業の運営方法は、表1の通りである。市区町村子育て支援課やこども課、福祉課、教育委員会が主体となる自治体が多く、約半数の310団体が委託によって運営している(表2^⑦)。

委託先で多いのは、社会福祉協議会とNPO法人である(表3)。各センターの事務局には、アドバイザーがおり、会員の組織や募集、会員間の連絡調整などを行っている。また組織によっては、アドバイザーの下に、サブリーダーを配置し、小学校区で管理しているケースもある。^⑧

本研究の調査対象は、次の5か所^⑨のアドバイザーである。

- 1) 本事業のモデルとなった団体(茨城県日立市)
- 2) 全国で最も早く設置した4団体の一つ(山口県山口市)
- 3) 直営によって運営している団体(大阪府貝塚市)
- 4) 委託先として多いNPO法人に設置された団体(福岡県飯塚市)
- 5) 先進的な活動を行っている団体(沖縄県ファミリー・サポート連絡協議会)

これらの団体のアドバイザーにヒアリングし、実態と課題について明らかにする。尚ここでは、各地で名称が若干違うため、次の名称を統一して論じる。各地でアドバイザー、スタッフ、事務

表1. 運営方法

運営方法	市町村数
直営	326
委託	310

表2. 担当部署課

No.	所属部署課	市町村数
1	子育て支援課・室・グループ等	186
2	こども課・児童課・児童家庭課・児童育成課等	163
3	福祉課・健康課・健康福祉・保健福祉・社会福祉課	131
4	児童福祉課・こども福祉課・保育課・幼児課・こども支援課等	81
5	住民課・町民生活課・町民課	15
6	教育委員会	8
7	商工振興課・観光商工課・工業振興課	8
8	男女共同参画課等	7
9	政策課・計画課	5
10	その他(おもいやり課, 市民交流課, 子育て計画課等)	45

※女性労働協会資料より筆者が作成

表3. 委託先

No.	委託先	市町村数
1	社会福祉協議会	174
2	NPO	84
3	社会福祉法人等（保育所子育て支援センター）	25
4	財団法人 福祉サービス公社等	9
5	財団法人 福祉ネットワーク	5
6	男女共同参画支援団体等（女性アカデミー等）	5
7	社団法人 シルバー人材センター	3
8	病院関係	3
9	株式会社	2
10	保育協会関係	2
	その他	10

〈その他〉企業組合、母子寡婦福祉会、社会福祉施設事業団、社団法人 ライフ・ケア・ひたち、社団法人 児童館学童連盟、生活協同組合、婦人共励会、こどもサポートクラブ、保健福祉サービス公社、民間児童福祉施設協議会

※女性労働協会資料より筆者が作成

局などの名称で呼ばれているものを、ここでは統一して「コーディネーター」と称す。利用会員、お願い会員、依頼（者）会員などの名称で呼ばれているものを、「親」と称す。さらに提供会員、協力会員、援助会員、まかせて会員、子育てサポーター等々呼ばれているものを、「ボランティア」と統一して称す。ボランティアは、本稿では有償である。調査期間は、平成21年3月18日から9月9日である。

4. 調査結果

4-1. 本事業のモデルとなった団体（茨城県日立市[®]）

「ライフ・ケア・ひたち」は、本事業のモデルとなった団体であり、日本で初めて国庫補助を受けた4か所（日立市、貝塚市、山口市、福岡市）のうちの一つである。

本団体は、国庫補助事業を受ける6年前に活動を開始している。この事業は、1989年地域の切実な課題をどのように解決していくか、という課題を持つ市民側からの発想を行政職員と一緒に解決しようとして生まれた。「命の芽生えから終末まで、年齢性別を問わず日立市民が安心して暮らせるよう、隙間のない福祉を目指して」を理念に活動が展開されている。この20年の活動を振り返ると「ここ3～4年で感じるのは、20年間続けてきたため、助けてもらった親が、子育てや介護を終え、ありがたかった思いを他の方に返したいという気持ちでボランティアになってくれるようになった」というように、着実に地域の関係性で支える福祉のシステムづくりが根づいてきている。

① コーディネーターの専門性～「多様なニーズに応える柔軟できめ細やかな対応」～

本取組は、行政だけでは埋められない福祉のニーズの隙間を、ボランティアがきめ細やかに柔軟に対応している。しかし一方で、家庭に入るという非常にプライベートな支援を、専門家ではないボランティアにどのように任せてよいのか議論があった。この点を解決するためには、ボランティアは、親一人につき二人とすること、コーディネーターがきめ細やかな対応をしている。本団体では、コーディネーターの援助のもと、ボランティアと親のマッチングを丁寧に行い、子どもの熱が出たらどうするか、飲食をあたえてほしいか、など多くの個別ケースのニーズを事前に話し合い、記録に残しておく。管理運営の視点からは、一律にこの取組はここまでしかないという判断をした方が楽ではあるが、できるだけ個別のケースに応じたいという本団体の理念から、そのような方針をとっている。しかし、このような対応は非常に時間がかかり、コーディネーターの努力の上だからこそ成り立っている。

② コーディネーターの雇用実態～「民間団体における安定的賃金保障の課題」～

このように必要とされている取組であるからこそ、コーディネーターは激務であり「賛助会員を増やすためにアピールが必要であるが、団体自体が仕事に追われて難しいこと」「入金しやすい環境をつくるため振込用紙を入れるなどやりたいが、現在の体制では忙しくて対応できない」等の課題がある。

また本団体は、優れた実践を献身的に支えるコーディネーターなど能力的に非常にすぐれた職員集団を抱えている。しかし努力や能力相応の安定的賃金を与えられるかという点では、本団体だけの努力では難しく、公的機関の補助が必要である。どんなに努力しても昇給はない。

③ 課題～「有償か無償か」「ボランティアの不足」～

本団体は、事業開始以前から有償性にこだわり活動を続けている。1987年から設立まで約1年半かけ、日立市における福祉について30数回の学習会を重ね、有償か無償かについて議論を続けてきた。議論の結果、有償制度にたどり着いたのは、市民のボランティア受け入れの実情を話し合った結果だという。例えば、ある家庭に無償ボランティアとして訪問した際の出来事がある。当時、無償ボランティアをする側は、ボランティアという気持ちで家庭訪問するのだが、受け入れ側は、感謝の気持ちを伝えるため、部屋を片付け、お菓子を買って、お茶を出し、ようこそいらっしゃいました、という風に歓迎するための大きな手間を要していた。またこの手間があるために、支援の必要な家庭が、ボランティアを簡単には歓迎できない状況もあった。これは、高齢者介護をする人への支援の際も、一人暮らしの高齢者支援をする際も、あるいは子育て支援をする際も同じであったという。せっかくの周囲の親切が、親を逆に手間取らせることは、避けたいという思いがあった。そこで少額の金銭が介在することにより、お互いの関係を平等にしたい、という思いから、手法を検討した末、当時500円のワンコインを思いついた。さらに生活保護世帯など支払いが困難なケースについては、できる限り無償で対応することにした。つまり画一的に有償にしているのではない。課題は、予期せぬ親に、支払いの焦げ付きができることである。もちろん

ん、どうしても生活困難で支払えないケースについては、ボランティアに迷惑がかからぬよう、団体が肩代わりする。

さらに「支援を求めている市民は増えているが、ボランティアは本人自身の老化、転居その他で減っている」「親の会員は20年間で約10倍に増えているが、ボランティアは約3倍、利用時間数は15倍となっていること」など、この活動が地域で求められている一方で、担い手の不足という課題がある。日立市は、この20年間で総人口は減っているにも関わらず高齢化率11.04%から23.23%となっており、支援のニーズは広がっている一方で、地域福祉の担い手を今後どのように増やしていくかが課題となっている。

4-2. 全国で最も早く設置した団体（山口県山口市^①）

山口市は、日本で初めて国庫補助を受けた4か所のうちの一つである。1994年当初、本事業は旧労働省の補助金事業として発足した。当時働く婦人の支援を積極的に行っていた山口市婦人団体連絡協議会が引き受けたいと申し出、設置されるにいたった。1年目は直営だったが、2年目から財団法人婦人教育文化会館へ委託された。当時、保育所の待機児童解消の手立てとして、専業主婦ではなく、働く婦人のみを対象とした支援を実施した。山口市は転勤族が多く、3～4月は転出入が多い。そのため市住民課やハローワークの窓口にチラシを置き、利用しやすくするように考えた。利用しなくても、会員になると小学校区の交流会に参加でき、近所に顔見知りをつくり孤立しにくくなっている。

① コーディネーターの専門性～「連携」「ボランティアの立場に立つ」～

山口市では、本事業以外に、個別のニーズに応じて、専門家（ヘルパー資格者）が子どもを預かる事業がある。それは山口市社会福祉協議会の山口市有償在宅福祉サービス事業^②（以下、サービス事業）であり、福祉的サポートを担っている。サービス事業は、親だけではなく、高齢者や障がい児（者）など、さまざまな理由で家事や介護で困っているときに利用できる。この事業を行う社会福祉協議会と本団体は連携会議を持ち、住み分けを行っている。そのため、本事業のコーディネーターは、親から、いろいろな要望が出ても、本事業の基本的な枠組み以外のものを引き受けられないよう注意しているという。このような対応をする理由の一つに、ボランティアの保護がある。あまりにも多様なニーズを頼むと、ボランティア（有償）が責任の重さで辞めていき、コーディネーターとボランティアの信頼関係が崩れることを危惧しているのである。

② コーディネーターの雇用実態～「低賃金労働というよりも自主的なボランティアのイメージ」～

コーディネーター3名（2名は10日間、1名16日間）は、日々雇用で雇われ15年目になる。雇用形態については、当初から納得し満足している。また合併前の旧山口市には、10小学校区にサブリーダー10名がおり、コーディネーターの労働時間9時～17時以外の対応の補助を行っている。だがもしサブリーダーが対応しない場合のために、コーディネーターの自宅電話も公表している。さらにどうしてもボランティアがいないときには、サブリーダーが対応している。サブリーダー

の謝金は、1月1,000円であるが、月約450件の活動の下支えをしてくれている。2か月に1度サブリーダーとの会議を実施しているが、この事業の意味を知って自主的に活動をしているので、トラブルや課題はほとんどないという。山口市のコーディネーターやサブリーダーは、低賃金労働というよりも、自主的なボランティアという自己認識である。

③ 課題～「ボランティアの不足」～

ボランティアの数は、もっと増やしたいという。しかしボランティアになることを無理にお願いすると、責任のある活動なので自主性に任せている。

4-3. 直営によって運営している団体（大阪府貝塚市^⑨）

貝塚市は、日本で初めて国庫補助を受けた4か所（日立市、貝塚市、山口市、福岡市）のうちの一つであり、直営の標準型といえる。同じ直営でも、後述する沖縄県の事業は、福祉的な支援にまで手を広げているが、貝塚市の事業は、山口市と同じで、福祉的な事業は福祉分野の専門家と連携をとって行っている。直営のメリットを生かして、行政内部で必要な範囲内の親子の情報共有をでき、経済面や精神面で困っている場合は、福祉事業を紹介し専門家による支援を行っている。

① コーディネーターの専門性～「ボランティアが関われるケースかどうかの見極め」～

本事業では、ボランティア宅に事前に親とコーディネーターが訪問し、託児場所を確認し、親に安心してもらう。沖縄県や山口市とは違い、コーディネーターの自宅電話番号は公表していない。公表すると、仕事とプライベートを分けられなくなり職務としての責任と緊張感を保つことが難しいためである。また深刻なケースに対しての責任を一個人で持つのではなく、連携して対応したいからだ。そしてボランティアがいない場合、コーディネーターばかり動き、連携がとれなくなる危険性を孕むため、あえてコーディネーターは、会員にはならないようにしている。本事業は地域での相互支援を目的としている。コーディネーターはサポートに動くのではなく、地域の人同士を結びつけることが、重要であると考えている。ケースによってはボランティアが関わっていいのか判断が難しい場合がある。その場合はコーディネーターが行政と連携して検討する。本事業は、子どものサポートであって、深刻な問題を抱えている親のサポートを対象としているのではない。深刻なケースに対しては、専門家が関わるのが大切であり、ボランティアに対しても、プライバシーを尊重するように働きかけている。それは親に対して適切な対応であるだけでなく、同じ地域に住んでいるボランティアが、安心して活動に関わるためにも大切なことである。

特徴的なのは研修制度である。他団体は3～4日間の事前研修が多いが、貝塚市では、活動しながら研修を受けることができる。入会后研修会の参加を促している。本事業は相互支援であり、親にもボランティアにも生活があり、お互いの生活を大切にすることに配慮している。親だけではなく、ボランティアのことも考えることが相互支援なのである。ボランティアが子どもを

預かっていく中で、より関係が深くなっていき親の生活環境、態度に触れることで悩むことがある。その場合コーディネーターは、ボランティアの話をよく聞き、思いを理解するように努める。ケースによってはボランティアの変更などを判断することもある。

② コーディネーターの雇用実態～「運営形態に関わらず同じ」～

コーディネーターは3名、非常勤嘱託職員として週3日（1日7時間15分）勤務、月給約8万円（保険・交通費一部支給）の賃金である。現在の職員は、4年目が最長である。また体制として、小学校区ごとに10名のサブリーダーを配置している。サブリーダーは、月1,000円の謝金があり、事務所閉所時の緊急対応（自宅電話を公表）と、月1回の連絡調整会議に参加している。サブリーダーは、各小学校区でボランティアを継続的に行っている方に依頼している。

③ 課題～「ボランティアの世代交代および不足」～

課題は、ボランティアの数を増やすことである。設立当初から登録している会員だと、親の介護問題など個人的事情も変わってきており、入れ替わりの時期に来ている。毎年会員全員に継続の意思確認をし、特に子どもが成長した親に、ボランティアへの変更を呼びかけている。サポートにつながらないボランティアの活動意欲を低下させない為に、ボランティア交流会や研修会の声かけをして、定期的に連絡をとっている。

4-4. 委託先として多いNPO法人に設置された団体（福岡県飯塚市^⑧）

飯塚市の委託を受けたのは、NPO法人「つどいの広場いづか」^⑧である。飯塚市では、1998年行財政改革による公立幼稚園民営化に対して、市民の強い反対運動が起こったが、2002年廃園が決定された。反対運動に参加した子育て団体や住民から、施設を子どものために利用させてほしいという要望を受け、市は活用を決めた。この施設を拠点に、2003年4月から、飯塚市の子育てボランティア13団体^⑧が運営協議会を立ち上げ、2007年にNPO法人化したのが本団体である。市からの活動補助金はなく^⑧、まったくの手作りで、乳幼児や障がいのある子どもと保護者の居場所、高齢者と子どもたちの触れ合いの場、不登校児の居場所、子ども自身の企画・活動等々が行われ、年間延べ1万人以上^⑧の参加者を得ている。委託を受けた理由は、専門家による支援ではなく、近所の人々が近所の人を助けるというスタイルが、「人をつなぐ」という意味で本団体の活動主旨と同じであったためである。

① コーディネーターの専門性～「ボランティアと親子の関係を調整するコーディネーターの役割」～

本団体の特徴は、多様な団体との連携の豊かさを利用して、事業を展開している点である。多様な団体が連携しているので、本事業だけでは支援できないことは、他団体につなぎ、支援の可能性を閉ざさない。行政からの信頼も厚いため、行政から直接団体に連絡があり、子育て家庭を訪問することもある。もし本事業よりも適切なサービス（保育所等）があれば紹介する。例えば、生活保護世帯には、飯塚市母子家庭等日常生活支援事業^⑧を紹介し、家事・生活援助、保育を実施

する。

たとえば「求職中なのに、保育所に預かってもらえないから困っている。しかし、本事業の料金がかさむと支払えない。」という悩みを抱えた親からの依頼が来た場合、行政に支援を働きかけ対応してもらおう。そして、その親に対してどのような対応をしてくれたかを団体に報告までしてもらっている。コーディネーターとして、かならずケースを切らず、連携の知恵を出し、できるかぎり責任を果たしたいと考えている。親から電話がかかってきたら、本事業にはあてはまらない場合でも、一緒に対応の仕方を考える。親は、「ファミリー・サポート・センター」という事業名を聞いて、少しでも困ったことがあれば、なんでも相談してくれる。障がい児への対応についても、ボランティアと話し合っ、保育ができれば受け入れるようにしている。その時その時で、最善の方法を、親やボランティア、関係団体と話し合い進めている。また飯塚市は合併^②によって面積は拡大し、交通の便が悪い。もし親が交通手段をもっていなければ、コーディネーターは自分で交通費を出して親の元にかけてくれる努力をしている。

コーディネーターは、親の支援だけではなく、子どもの気持ちを大事にすることと、ボランティアに無理をさせないことも気をつけている。例えば週4回の支援を依頼されたケースの事例である。ボランティアの報告書を見ると、自宅でゆっくりする時間が少なく、子どもの元気がなくなってきていると書かれていた。そこで、コーディネーターが、親に「子どもが不安定になっているから、利用を減らせませんか？」と、話を持ちかけた。親の状況についてコーディネーターが聞くと、残業が常態化し、親自身のつらさもわかった。そこでコーディネーターは、「子どもの迎えがあるから帰ります」と職場に言う権利が親にあることを伝え、親を励ました。このことで、親も子どもと一緒に時間を作るようになった。

また別の事例では、ボランティアが送迎を忘れてしまい、親が激怒したことがある。ボランティアは、親からひどく叱責され、どんなに謝っても許されなかった。コーディネーターが間に入り、親に対して、「毎週、毎週、ボランティアは、一生懸命してくれるよね、お世話になっているよね」と、お世話になっていることを親が気付くようにもちかけていくと同時に、ボランティアのフォローを行った。このように会員間で何かあったら、コーディネーターを通してもらうようにし、ボランティアと親子の関係調整を行っている。

ボランティアは、本当に親子のために自分の時間をさく熱心な方が多く、さまざまな援助を提案される。本事業開始時に会員募集をすると、親よりもボランティアの申し込みが多かった。親だけではなく、一人ひとりのボランティアの気持ちに寄り添うことが大切である。

② コーディネーターの雇用実態～「ワーキングプアだと感じる」～

本団体のNPO法人としての特徴は、これまで行政からの補助金を受けず職員が常駐する体制ではなかったことである。施設を自由に使うことが中心的な活動で、収益活動を一切してこなかった。またメンバーもすべて無償ボランティアであった。コーディネーターは、実際活動してみると、業務の多忙さの一方で、雇用条件の悪さに驚いたという。常に会員一人ひとりのことを考え、気が休まることがないが、雇用条件は悪い。年間人件費は、市予算300万円(当初予定臨時職

員の1.5人分、交通費なし）を、コーディネーター2名と事務的な補助員とで分割している^②。地域のサブリーダーはいないため、合併によって1市4町に大きく膨らんだ市を2名のコーディネーターで対応しなければならない。個人的な携帯電話は、緊急性の高い不規則な勤務の会員一部に公開している。

③ 課題～「小規模民間団体であるための活動格差」「自己責任」～

厚労省からは、設置初年度50万円交付されるが、パソコンの購入および電話の開設、本事業広報のためのチラシづくりと全戸配布のみで使い切ってしまう。全国の管理運営団体である女性労働協会が推薦する個人情報管理ソフト「ファミサポくん」は、25万円程度かかるので買えなかった。女性労働協会へは、年間5万円の費用を抑えるため、加入できない^③。またコーディネーターの全国交流会へも大阪までの旅費と、参加費25,000円がかかるため参加できない。もちろん活動としてはやりがいをもってやっているが、ワーキングプアだと思えることが度々あり、この仕事を次の世代につなげることは、このような雇用条件では難しい。また保険に関しても、本事業で最も多い送迎の際、自動車事故が起こった際、対物保障は、各個人の任意保険で賄わなければならないためボランティアに申し訳ないと思う。ボランティアには、無償に近い形をお願いしながら、自己責任の部分もありますよとは言いにくい。また限られた少ない予算の中で講習会の開催回数も制約される。

4-5. 先進的な活動を行っている団体（沖縄県ファミリー・サポート・センター連絡協議会^④）

沖縄県の団体は、全国と同様の活動をするだけでなく、家庭環境が非常に複雑なケースへの対応を他機関と連携しながら行っている点で先駆的である。ここでは、沖縄県全体として見ていく。沖縄県では、「ひとり親家庭、障害児（者）家庭、国際結婚家庭、若年出産・高齢出産家庭、子ども虐待家庭、祖父母育児家庭、宿泊を伴う預かり家庭、多胎児家庭、不安定就労家庭」などを1つではなく、複合的に抱え苦しんでいる家族の姿が非常に目立つ^⑤。「子どもに手をかけたくてもそれができない親や家庭の力だけでは適切な養育環境がつかれない親、人間関係にゆがみが生じている親の存在が顕著であり、不安定な生活基盤で、生活難民状態の親」^⑥を支援することが、親の安定と子育ての安定、そして子どもの安定につながるという。家庭の深刻な状況は、コーディネーターやボランティアが、家庭に入り初めて気づいたり、連携団体から緊急の対応依頼を受けて初めて知るなど、地域で日常生活を送っていても目に見えないことが多い。これまで、児童相談所、女性相談所、保健師、民生児童委員、市保育課、市福祉課、家庭児童相談員、養護学校、障害児相談員、障害者就業支援団体、精神生活支援センター、ハローワーク（相談員）、保育所、児童センター、学校、職場、公民館、社会福祉協議会・県母子寡婦福祉会、祖母親戚など多岐にわたる機関や人々と連携してきた。

しかしコーディネーターは、責任の重さと雇用実態に矛盾を抱えていることも事実である。コーディネーターの就労状況は表4の通りである。「親とボランティアの懸け橋となるコーディネーターの役割」は、本事業の大きな存在であり、子育て家庭相談やコーディネートに対する専門性

表4：沖縄県のコーディネーターの就労状況

	市町村	運営方法	職員数	雇用形態	更新	労働時間		給与	有給休暇	保険適用	交通費	時間外対応
						1日	1週					
1	A市	直営	2	嘱託	1年	7	15日/月 12日/月	月給	6日 無	雇用保険	無	携帯対応 7：00～22：00
2	B市	委託	2	嘱託	なし	8	32時間	月給	無	雇用保険 社会保険	無	
3	D市	直営	4	嘱託	1年	7.5	30時間 23時間	月給	15日 11日	雇用保険 社会保険	無 (勤務時間 内有り)	携帯対応 8：30～22：00 日・祝日は転送
4	E市	直営	2	嘱託	1年	6	30時間	月給	10日	雇用保険 社会保険	無	携帯対応 7：00～22：00 土日・祝祭日は 転送
5	F市	直営	2	嘱託	1年 (最長5年)	6	30時間	月給	10日	雇用保険 社会保険	日額¥500 ～¥800 (費用弁償)	・留守電対応 ・都度必要に 応じて携帯対応
			1	臨時	半年 (最長2年)	5.8	20時間	月給	8日	無	無	携帯対応 平日 9：00～20：00 土曜日 9：00～18：00 日・祝はOFF ※事務担当は持 たない
6	G市	委託	4	パート	1年	6	24時間	月給	無	雇用保険	無	
7	H市	直営	1	臨時	半年	8	40時間	時給	12日	雇用保険 社会保険	無	
8	I市	直営	市職員が兼務									

※沖縄県ファミリー・サポート・センター連絡協議会「ファミ・サポのあゆみII—実践事例集—」平成21年、p45から引用し、市町村名を伏せた表を筆者が作成。

が必要である。就労状況は非常勤職（嘱託・臨時・パート）平均週4日（27～28時間程）勤務で106,000円強である。土・日曜日の申し込みや事前打ち合わせ等も発生するため、規定を超えた働き（ボランティア）が要求され「責任は重いが身分は軽い（安い）」というミスマッチが起こっていることは否めない」という。^⑩このような雇用実態にもかかわらず、先に述べた様々な機関が、本団体を頼りにしている。特に、緊急度の高いケースへの対応が、行政では時間がかかるため、本団体に依頼されてくる。その他に次のような課題がある。^⑪「勤務時間外で調整することが多い」「（親の都合による）また、シフト勤務であるが、業務終了時間に電話や来所者対応などで、サービス残業となってしまうことが多々有り」「職務の責任が重い（外部からの視察や報告など）」「同じ業務をしているのに雇用形態が違う」「契約期間の延長ができない」「携帯電話の通話料の自己負担が発生する場合がある」「6時間勤務では業務をこなすことが困難」「パート勤務で、身分は軽いが、業務内容の責任が重い。正規職員が必要だと思う」「市職員1名のみで兼務している場合、その職員が不在時に他職員が対応せざるを得ない」「社会保険費の負担を減らしたい継続雇用

をしないという雇用環境を是認する仕組みとなっている。」

5. 政策が求めるコーディネーターの専門性の矛盾

ここまで各団体別のコーディネーターおよび有償ボランティアは、実践現場においてどのような専門性を求められ、どのような働き方をしているか、その実態を明らかにしてきた。その結果、直営や委託という運営形態が、コーディネーターの専門性や雇用に大きな影響を与えているわけではなかった。また各地域で、地域のニーズや課題が違い、本事業以外の支援組織が活発に働いている場合もあり、一概に各コーディネーターを比較はできない。さらに活動件数と、支援の質も比例しない。ただここであえてコーディネーターの専門性を類型化すると、日立型（委託）や沖縄型（直営、委託）は、深刻なケースに、専門家ではないボランティアでも入っていけるように様々な手立てを考え導いていく。一方、山口型（委託）、貝塚型（直営）は、親とボランティアの関係調整を行いながら、深刻なケースは専門家や有資格者に任せるとを行っている。どのタイプも、地域の実情や他団体とのネットワークを生かして支援しているという意味で、高い専門性を有している。しかし、日立型や沖縄型など、コーディネーターが既存の専門家では手が届かなかった深刻な課題に対して手を広げれば広げるほど、今の制度上、雇用規定以上の仕事をする事になり自分を苦しめる。その苦勞は、各団体の自己管理や自己責任の問題とされる。コーディネーターの極めて不安定な雇用条件下では、時間外は働かないことや、ボランティアにも多くを求めないという自己防衛をしなければ、自分の首を絞めることになる。

しかし、日立市や沖縄市などのように、既存の専門家の手も行きとどかない親子の深刻な実態を前に、突き動かされるコーディネーターの姿が、現代的家族が抱える複雑な課題を乗り越える力となっていることは事実である。先述したように現在の政策は、コーディネーターに対し、日立市や沖縄市のように切実な課題への対応を、山口市や貝塚市のように限られた雇用条件内で対処することを求めている。このことがコーディネーターに大きな矛盾を抱えさせるが、その点については政策的にコーディネーターの自己判断・自己責任に委ねているのである。つまりコーディネーターが先進的に動こうとすればするほど、「支援の充実や達成感、やりがい、生きがい」と「低賃金・時間外労働は自己責任」「責任は重いが身分は軽い」という矛盾を抱えてしまうのである。

※本研究は、平成21年度厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（H19-政策-若手-002）の助成を受けたものである。

注

- ① 本事業は1994年、旧労働省の補助金事業として発足した。初年度、全国4か所で始められ、設立3年間の設置箇所数は、年2～3か所の増加にとどまっていたが、新エンゼルプラン以降整備が進み、2006年には437か所となった。現在、次世代育成支援対策交付金の特定事業の一つとして重点配分事業となり、整備が進められて

いる。また市町村独自の補助金事業としても整備が進められている。

- ② 全国1,774市町村中、649市町村が導入。現在、都道府県で導入していないのは、福井県のみ。
- ③ 1994年に4か所設置され、1996年までは2か所のみの増加だった。1997年には24か所となり、2000年に116か所となった。2001年に就労家庭支援からすべての家庭支援となり193か所に増加。2006年には437か所、2009年8月現在は649か所になった。(財団法人女性労働協会「ファミリー・サポート・センター設立と運営の手引き」および、財団法人女性労働協会 HP 資料参照)ただし、厚労省交付金による事業は、579か所である。
- ④ たとえば、合計特殊出生率の最も高い鹿児島県の徳之島にある団体では、利用者が非常に少なく、本事業の必要性を検討している。(筆者の、コーディネーターに対する電話によるヒアリングより。平成21年9月1日。)利用料金(表5)講座内容などについても、設定は様々である。

表5. 料金

料金/時間	200円台	300円台	400円台	500円台	600円台	700円台	800円台	900円台	合計
市町村数	1	3	4	77	223	282	56	3	649

- ⑤ 女性労働協会の調査では、緊急サポートネットワークにおける、コーディネーターの課題を明らかにしている。財団法人女性労働協会「平成19年度 緊急サポートネットワーク事業 活動状況調査結果報告書」2008年参照。
- ⑥ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「次世代育成支援対策交付金の交付対象事業及び評価基準について」(2009年8月18日雇児発0818第2号)
- ⑦ 表2では、教育委員会が少ない。だが、たとえば佐賀市の事例のように「佐賀市こども課」だけ明記され、首長部局の「こども課」と同じ表記だが、実際には「教育委員会こども課」の場合もあり、女性労働協会資料だけでは正確なものとはいえない。全国調査が必要である。
- ⑧ 例えば佐賀県鳥栖市では、社会福祉協議会に社会福祉協議会職員としてコーディネーター1名が配置され、市内7小学校にサブコーディネーターが配置されている。
- ⑨ 年間活動実績は次の通り。日立市平成19年6,681件、山口市平成20年5,624件、貝塚市平成20年1,110件、飯塚市は活動実績1年のみ。沖縄県で最も件数が多いのは那覇市平成19年5,063件、次いで沖縄市3,855件。
- ⑩ 担当部署課：こども福祉課，設置年：1994，委託先：社団法人ライフケアひたち，ヒアリング：平成21年3月18日，人口総数：194,054，世帯数：78,411，合併：平成16年1市1町。
- ⑪ 担当部署課：児童家庭課，設置年：1994，委託先：財団法人婦人教育文化会館。ヒアリング：平成21年7月31日，人口総数：192,210，世帯数：80,476，以上平成21年8月1日現在，合併：平成17年1市4町。
- ⑫ その他，補修，住居等の掃除，整理整頓及び補修，生活必需品等の買い物，医療機関との連絡，通院介助，留守番・外出時の介助，代筆・朗読など。月曜日～金曜日の9時から17時まで。土日祝日及び国民の休日，年末年始は休み。年会費1,000円，1時間600円
- ⑬ 担当部署課：児童福祉課，設置年：1994，直営，ヒアリング：平成21年9月9日，人口総数：90,578，世帯数：33,420，以上平成21年7月1日現在，合併：なし。平成20年の活動件数は1,110件である。
- ⑭ 担当部署課：児童育成課，設置年：2008，委託：NPO法人「つどいの広場いづか」，ヒアリング：平成21年9月7日，人口総数：133,729，世帯数：58,776，以上平成21年8月1日現在，合併：平成18年1市4町。
- ⑮ 一般的な交付金事業の「つどいの広場」とは違う。
- ⑯ 2009年度現在は10団体である(NPO法人わいわいキッズいづか，ぼれぼれの会，子ども大国，嘉飯山子育てを語る会，子育て支援オアシス，あじさい保育園，飯塚青年会議所，子育て環境を良くする会，鯉田地区自治会・子ども会，鯉田FC)。

地域の子育て支援におけるコーディネーターの専門性と課題（東内瑠里子）

- ⑰ 光熱費は市役所持ち。また福岡県事業アンビシャス運動からの補助金15万円から賄われている。
- ⑱ 2008年度実績12,911人
- ⑲ 飯塚市には、ファミリー・サポート・センター事業とは別に、飯塚市産前・産後生活支援事業および飯塚市母子家庭等日常生活支援事業などがあり、利用期間や回数、対象や時間等は制限されているが、資格をもったヘルパーによる活動がある。
- ⑳ 1市4町合併。飯塚市、嘉穂郡筑穂町、嘉穂郡穂波町、嘉穂郡庄内町、嘉穂郡頼田町。
- ㉑ 次世代育成交付金で会員100人を超えると100万円、300人を越えると140万円交付されるが、これは市町村に入るので運用は市町村判断である。
- ㉒ 保険のみ加入している。
- ㉓ ヒアリング：平成21年6月26日および7月25日、例：那覇市人口：316,482、沖縄市人口：132,767
- ㉔ 沖縄県ファミリー・サポート・センター連絡協議会「ファミ・サポのあゆみII―実践事例集―」平成21年は、個別のケース検討の記録集であり、複雑な現代家族の実態が記録されている。
- ㉕ 上掲書と同書、pp.41引用。
- ㉖ 上掲書と同書、pp.44-45引用。
- ㉗ 上掲書と同書、pp.44-45引用。

アドバイザーから見える本事業の学習機能 —親の発達と学習およびアドバイザーの専門性—

1. はじめに

本研究は、これまで親と保育者を対象に、本事業の学習機能に関する質問紙調査を実施してきた。ここでは、事業の利用しやすさが、子育ての外部委託化、親の育児力の衰退・低下を助長するというよりも、保育する側である地域住民と、親の間で、親にとって有効な学習機会を提供できるのかどうかが必要点となることがわかった。本事業を有効に提供することによって、地域住民と親との関わりが生まれ、対話の機会となり、親にとっての学習機会が創られている可能性があることがわかった。最終年度である本年度は、本事業の要であるアドバイザーを対象に質問紙調査を行った。

2. 調査方法・内容

(1) 調査方法

本調査は、2010年2月14日～25日に実施した。調査対象は、過去の調査との整合性をもたせるために、親調査、保育者調査の際配布した508団体へ郵送した。つまり、508名のアドバイザーが調査対象である。有効回収率は、256票（回収率52.2%）であった。

(2) 調査内容

調査内容は、次の4部からなる。

- ①「親の発達」に関するもの（以下、親の発達と略す）
- ②本事業における「親の経験」に関するもの（以下、親の経験と略す）
- ③ソーシャルワーク専門職の価値志向性尺度（以下、SWの価値志向性と略す）
- ④アドバイザーの属性に関するもの（以下、属性と略す）

「1」および「2」は、親調査と比較するために親調査と同項目を選定した。前回調査で分析した親が感じている自分の発達や経験を、第三者の視点で客観的に検討する。

さらに今回の調査で新たに加えたものは、アドバイザーの専門性に関する項目である。これまでの調査からアドバイザーは、単なる託児の提供ではなく、親のニーズをくみ取り、地域の重要な社会資源である人やサービスを結びつけていることが明らかとなった。つまり、アドバイザーはソーシャルワーカー的専門性を有しているのではないか、という仮説をたてた。そこで「3」の項目は、西川ハンナ論文¹を援用した。西川は、ソーシャルワーカーの専門職志向から測る「ソーシャルワーク専門職の価値志向性尺度」開発研究を行っている。ただ西川自身も指摘しているように、ソーシャルワーク専門職は、国家資格である社会福祉士だけではなく、精神科系や医療系等々、まだ日本では確立半ばであり、尺度の有効性も試案の段階ではある。しかし管見の限り、他のデータは見当たらないので、ここでは先行研究として西川論文を援用することとした。

また今回の調査報告は、単純集計のみを掲載し、詳細な統計的分析については今後の課題としたい。

3. 結果

(1) 回答者の属性

回答者は、96.6%が女性であり、88.7%が子育て経験を有し、76.6%が40～59歳である。学歴は短

期大学卒業が半数を超え、保育士（45.3%）、幼稚園教諭（42.3%）資格を有しているものが多い。アドバイザー歴は、3年未満が38.2%、3～6年未満が42.6%、7年以上が17.0%である。雇用形態は、嘱託・臨時・パートが84.0%であり、約半数（57.8%）が1年更新の不安定職である。その一方で、一日の労働時間は9割近く（75.85%）が7～8時間労働であり、それ以外の就労時間外対応が6割を超えている。また約2割（26.1%）が個人携帯電話を仕事で利用しており、その約9割（87.9%）が電話代を自分で支払っている。これらの属性からみられるように、雇用者側が予定している規定の職務以上の業務を担っているといえよう。

（2）親の発達

親の発達については、親調査と同様の質問項目を49項目選定した。回答は、5段階選択肢（「1. 全くそう思わない」「2. あまりそう思わない」「3. どちらとも言えない」「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」）を設定し、最も該当するものの選択を求めた。回答の傾向として、「3. どちらとも言えない」を選択したものが非常に多かった。「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」の回答者数が、「1. 全くそう思わない」「2. あまりそう思わない」を上回った回答は、49項目中24項目であった。さらに、「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」の回答者数が、「1. 全くそう思わない」「2. あまりそう思わない」の2倍以上上回った回答は、49項目中14項目であった。単純集計表は、後述している。詳細な分析は今後の課題としたい。

①肯定的回答が、否定的回答の2倍以上となったのは、以下の14項目である。

- 2 考え方が柔軟になった。(38.5%)
- 7 どの様な人にもその人なりの良さがあると感じるようになった。(41.9%)
- 8 他人の迷惑にならないように心がけるようになった。(42.2%)
- 10 他人の立場や気持ちをくみとるようになった。(40.0%)
- 13 気持ちが安定した。(39.2%)
- 18 児童福祉や教育問題に関心を持つようになった。(43.4%)
- 26 目的に向かって頑張れるようになった。(33.2%)
- 28 一人一人がかけがえのない存在だと思うようになった。(43.4%)
- 29 人との和を大事にするようになった。(48.0%)
- 34 子ども好きになった。(49.5%)
- 35 いろいろな角度から物事を見るようになった。(35.1%)
- 36 自分の健康に気をつけるようになった。(41.5%)
- 40 協力することの大切さがわかるようになった。(47.5%)
- 42 子どもへの関心が強くなった。(49.4%)

②「①」以外で、肯定的回答が否定的回答を上回ったのは、以下の10項目である。

- 1 弱い立場の人に思いやりを持つようになった。(40.8%)
- 4 精神的にタフになった。(29.0%)
- 9 自分本位の考えや行動をしなくなった。(26.8%)
- 21 より計画的になった。(29.8%)
- 30 角がとれて丸くなった。(27.5%)
- 32 自分の立場や考えはちゃんと主張しなければと思うようになった。(28.3%)

- 33 他人に対して寛大になった。(24.5%)
- 39 思い通りにならないことがあっても我慢できるようになった。(25.7%)
- 41 長幼の序は大切だと思うようになった。(24.5%)
- 49 いろいろな人に支えられていると感じるようになった。(62.3%)

(3) 親の経験

親の経験については、親調査と同様の質問項目を32項目選定した。回答は、4段階選択肢（「1. 全くない」「2. あまりない」「3. 時々ある」「4. よくある」）を設定し、最も該当するものの選択を求めた。6割以上の回答者数が、「時々ある」「よくある」に偏ったのは、32項目中20項目であった。半数以上の項目において、親と同様、アドバイザーも本事業を利用することによって親が様々な経験をしていることを実感している。単純集計表は、後述している。詳細な分析は今後の課題としたい。

①回答数の9割が「時々ある」「よくある」となったのは、以下の2項目である。

- 5 我が子にいろいろな人が関わって育ててくれていると実感した。(90.0%)
- 31 提供会員やファミリー・サポート・センター事業は、いざと言うとき助けてくれる存在になった。(91.7%)

②回答数の8割が、「時々ある」「よくある」となったのは、以下の9項目である。

- 3 事業を通じて、地域に知り合いが増えた。(84.5%)
- 6 提供会員を、地域のボランティア（有償・無償）として尊敬している。(86.4%)
- 7 提供会員から、身内や親戚の様に気にかけてもらった。(88.7%)
- 10 提供会員が、我が子（利用会員の子ども）のかわいさに気づかせてくれた。(82.4%)
- 20 提供会員に、子どもが身内のようになつくようになった。(89.1%)
- 22 提供会員のおかげで、家族以外の人と関わる機会ができた。(89.8%)
- 23 提供会員に連絡すればよいと思うと、孤立感を感じなくなった。(82.6%)
- 24 提供会員から、仕事と育児の両立をサポートしてもらった。(84.2%)
- 25 提供会員に、育児の悩みを聞いてもらった。(86.0%)

③回答数の7割が、「時々ある」「よくある」となったのは、以下の6項目である。

- 1 提供会員の家族と関わった。(78.9%)
- 4 提供会員のおかげで、子どもにコミュニケーション能力が身についた。(76.2%)
- 9 提供会員から、親としての姿を学んだ。(71.3%)
- 12 提供会員のおかげで、子どもの精神面が安定した。(77.4%)
- 13 提供会員に、無理なお願いを引き受けてもらった。(79.2%)
- 21 提供会員のおかげで、子どもに、挨拶などの礼儀作法が身についた。(73.2%)

(4) アドバイザーの専門性

アドバイザーの専門性については、西川論文を援用し、同様の質問項目を15項目選定した。5段階選択肢（「1. 全くそう思わない」「2. あまりそう思わない」「3. どちらともいえない」「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」）を設定し、最も該当するものの選択を求めた。

回答は、「7 政府は貧困家庭に対して支出しすぎている。」の項目以外、すべて肯定的回答（「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」）が上回った。その中でも7割を超える肯定的回答があったものは、6項目であった。単純集計表は、後述している。詳細な分析は今後の課題としたい。

①肯定的回答が7割を超えたのは、以下の6項目である。

- 2 人を助ける仕事にやりがいを感じる。(91.7%)
- 3 人の喜びや悲しみを分かち合いたいと思う。(82.6%)
- 4 人の役に立ったり、人を助けたりすることに充足感を見出す。(90.6%)
- 5 人の生き様を深く知って、心から共感を覚えることがある。(79.6%)
- 12 仕事には誇りを持って臨むべきだ。(84.2%)
- 13 困っている人を見るとほおっておけない気持ちになる。(81.9%)

②「①」を除き、否定的回答と比較して、肯定的回答が多かったのは、以下の項目である。

- 1 貧富の格差は、所得の再配分を行うことにより縮小するべきだ。(27.9%)
- 6 働くならば社会に欠くことのできない仕事をするべきだと思う。(37.0%)
- 8 すべての人に一定所得は保障されるべきだ。(41.1%)
- 9 職業に就くなら社会全体にも役立つ仕事をするべきだ。(24.2%)
- 10 自費でも仕事の技術を学ぶ研修に参加するべきだ。(56.6%)
- 11 仕事を通して社会に大きな貢献をするべきだ。(43.8%)
- 14 子育てに苦しむ人を支援する上で主要な責任は、国が負うべきだ。(52.1%)
- 15 虐待している親は本人自身に問題がある。(42.2%)

4. まとめ

親の発達に関する質問について、「3. どちらとも言えない」の回答が多かったのは、アドバイザー自身、日常的に親の発達を念頭において活動を行っていないためやむを得ない結果であろう。しかし肯定的回答が、否定的回答の2倍以上の数となったものが、14項目もあったことは、注目に値する。アドバイザーは、活動の中で、本事業を利用することによる親の変化を感じ取っているのである。

親の経験に関する質問については、32項目中20項目で、6割以上の回答者数が、肯定的回答を選択している。つまり半数以上の項目において、親と同様、アドバイザーも本事業を利用することによって親が様々な経験をしていることを実感しているのである。特に、「5 我が子にいろいろな人が関わって育ててくれていると実感した。(90.0%)」「31 提供会員やファミリー・サポート・センター事業は、いざと言うとき助けてくれる存在になった。(91.7%)」は、回答者が9割を超えた。

アドバイザーの専門性に関する質問は、「7 政府は貧困家庭に対して支出しすぎている。」の項目以外、すべて肯定的回答（「4. ややそう思う」「5. 非常にそう思う」）が上回った。その中でも7割を超える肯定的回答があったものが、6項目であった。詳細な分析は今後の課題であるが、アドバイザーは、単に託児を提供しているだけというよりも、ソーシャルワーカーの専門性と同様に、対象者のニーズにそって、人とあらゆる人的社会資源をつなげる役割を担っていると見える。突き詰めて言えば、アドバイザーの専門性は社会関係資本形成に寄与しており、その中で親の学習が促されている可能性があるといえよう。