

地域子育て支援拠点事業の役割と課題

— 保育所・保育士の役割との関連から —

安 川 由 貴 子*

The Role and Issues of Community-based Childrearing Support Centers
— Roles of Day-care Centers, Nursery Teachers and Their Interrelationships —

Yukiko YASUKAWA*

Key words : 地域子育て支援拠点 Community-based Childrearing Support Centers
保育士 Nursery Teacher
専門性 Expertise

1. はじめに

すべての家庭の子どもを対象とした「地域子育て支援」は、子育て不安や子育ての孤立の状況の軽減を図るために必要とされている現代的課題の一つである。保育所や幼稚園、認定こども園においても、入所・通園している子どもの保育のみならず、地域子育て支援の役割を担うことが求められている。また、市町村や社会福祉法人、NPOなどの運営による地域子育て支援センター(拠点)や、その他市民団体による子育て支援の取組など、地域子育て支援の取組と輪は広がってきている。

また、地域子育て支援の推進の中心施策として「地域子育て支援拠点事業」がある。これは2008(平成20)年には、保育所と同様の第二種社会福祉事業として位置づけられ、保育所とは異なる事業であることが強調された。一方、先述したように保育所にも地域子育て支援の機能が求められており、地域子育て支援拠点が保育所に併設されている場合もある。また、保育士がその職員として従事していることも多い¹⁾。しかし、制度の再編が繰り返されるなかで、これらの役割や専門性が明確に整理されているとは言い難い。

そこで、本稿では、地域子育て支援拠点事業とその変遷をふまえて、地域子育て支援拠点に求められる役割や専門性、また保育所における地域子育て支援の役割や専門性との共通点や相違点につ

いて、先行研究をもとに整理することを通じて、地域子育て支援拠点事業の役割や課題について考察していくことを目的としている。尚、保育所における子育て支援は、入所している子どもの保護者に対して及び地域の子育て家庭に対しての2つの役割がある。本稿では、後者を対象とした子育て支援に焦点を当てていくこととする。

2. 地域子育て支援が求められる背景や現状

地域の子育て家庭への支援は、核家族化や地域のつながりの希薄化、子どもの数の減少などを背景に、親の就労に関わらず、子育て家庭を地域で支え子育ての孤立化や不安感・負担感を軽減していくための施策として求められてきた。また、未就学児童の状況をみると、表1に示されているように、0歳では約9割、1歳では約7割、2歳では約6割の子どもが、自宅・知り合いの家等で過ごす割合が多い状況があり、社会からの孤立感や

表1 未就学児童の状況の構成割合

(単位: %)

年齢各歳	総 数	保 育 所	幼 稚 園	そ の 他	その他の保育施設	自宅・知り合いの家等
平成16年	100.0	30.7	26.8	42.4	1.5	41.0
平成21年						
総 数	100.0	33.0	29.4	37.7	3.4	34.2
0 歳	100.0	5.1	•	94.9	—	94.9
1 歳	100.0	29.9	•	70.1	3.1	67.0
2 歳	100.0	32.0	1.0	67.0	9.3	57.7
3 歳	100.0	42.6	16.8	40.6	5.0	35.6
4 歳	100.0	39.4	52.9	7.7	3.8	3.8
5 歳	100.0	33.3	63.8	2.9	1.0	1.9
6 歳	100.0	37.7	62.3	—	—	—

(注) 1. 「その他の保育施設」とは、事業所内保育施設、認可外保育施設などのこと。
2. 「自宅・知り合いの家等」とは、親、ベビーシッター、親類、知り合い等により、保育が行われている場合をいう。

(出典: 厚生労働省『平成21年度全国家庭児童調査結果の概要』p.14, <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001yivt-att/2r9852000001yjc.pdf> (参照 2015-1-5))

疎外感をもつ人も多く、社会全体で子育てを支える環境づくりが求められている。

地域の子育て家庭への支援の取り組みは、様々な実施されており、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）、養育支援訪問事業、ファミリー・サポート・センター事業、子育て短期支援事業（ショートステイ・トワイライトステイ）、延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童健全育成事業などが、市町村の実情に応じて実施されている。

保育所や幼稚園、認定こども園においても、保護者及び地域の子育て家庭に対する支援が求められている。『保育所保育指針』では、1999（平成11）年の第二次改訂で「地域における子育て支援」が明記され、2008（平成20）年には、入所する子どもの保育とともに、「入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割」が明示された。そして、保育所で行う保育に支障がない限りにおいて、地域の保護者等に関する子育て支援として、地域の子育ての拠点としての機能（子育て家庭への保育所機能の開放、子育て等に関する相談や援助の実施、子育て家庭の交流の場の提供及び交流の促進、地域の子育て支援に関する情報の提供）、一時保育といった内容が示され積極的に取り組むことが求められている。『幼稚園教育要領』においても、幼稚園が、地域における幼児期の教育センターとしての役割を果たすように努めることが求められ、預かり保育や未就園児の保育の実施が一般化しつつある。また、認定こども園では、地域における子育て家庭の保護者等に対する支援を地域で必要とされるものを適切に実施することが、認定の要件となっている。

児童福祉法においても、1997（平成9）年の改正で、保育所は地域の住民に対し、保育に関する相談に応じ助言を行うという努力義務が定められた。さらに、2001（平成13）年の改正において、保育士資格が法定化されるとともに、保育士の業務に「保育士の名称を用いて、専門的知識及び技

術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行う」と規定され、保育士は、子どもの育ちを支えるのみならず、保護者の支援も行うことが明文化された。

このように、保育所や幼稚園、認定こども園は、在園の子どもだけでなく、家庭で過ごす地域の子どもにも開かれる場となってきている。保育所では、従来は、共働き家庭の仕事と子育ての両立支援の役割が求められ、乳児保育、長時間保育、病児保育、休日保育などの支援の一般化が進められてきた。そのため就労していない母親とその子どもへの支援は、保育所にとっても新しい領域であり、最初はとまどいもあったとされるが、子育て支援のニーズが高まるなかで、地域で最も身近な保育施設として、地域子育て支援の役割を先駆的に担ってきたのが保育所であった。

3. 地域子育て支援拠点事業に至る経緯と変遷

ここでは、地域子育て支援拠点事業として取り組まれるようになった経緯を少子化・子育て支援施策との関わりから整理する。

現在の地域子育て支援拠点事業の目的は、「少子化や核家族化の進行、地域社会の変化など、子どもや子育てをめぐる環境が大きく変化する中で、家庭や地域における子育て機能の低下や子育て中の親の孤独感や不安感の増大等に対応するため、地域において子育て親子の交流等を促進する子育て支援拠点の設置を推進することにより、地域の子育て支援機能の充実を図り、子育ての不安感等を緩和し、子どもの健やかな育ちを支援すること²⁾」とされている。

1980年代、保護者とりわけ母親の子育て責任や負担が増し、子育ての孤立感、子育て不安がみられるようになるなかで、子育てや保育の知識、技術を蓄積している保育所が地域にその機能を開放し、子育て支援を試みる営みが、積極的・先駆的な保育所においてみられるようになった。それらをモデルとして、1984（昭和59）年に、保育所等における「乳幼児健全育成相談事業」が開始された。また、1987（昭和62）年には、「保育所

機能強化費」の予算措置が始まり、保育所の地域に向けた取り組みが進められた。そして、1989(平成元)年には「保育所地域活動事業」が創設された。この事業は、多くの保育所が園庭開放や異年齢交流事業等に取り組む契機となった³。さらに、1993(平成5)年には、地域の子育て中の親子の交流促進や育児相談等の実施により、子育てで不安の悩み、孤立感・負担感の軽減を目指すものとして、「保育所地域子育てモデル事業」が創設された。

また1989(平成元)年の合計特殊出生率が1.57を下回るという「1.57ショック」を受け、1994(平成6)年には、子育て支援を目指して「今後の子育て支援のための施策の基本方向について(エンゼルプラン)」が策定され、国による少子化対策が進められることになった。保育所は地域に存在するもっとも身近な児童福祉施設として、また、乳児から保育を行い、子育てやそれを支える知識や技術を備え、保護者が必要とする情報が蓄積されている機関として地域子育て支援の役割が積極的に求められるようになった。エンゼルプランの具体的実施計画である1995(平成7)年「緊急保育対策等5か年事業」の中では、保育所の量的拡大や低年齢児(0~2歳)保育や延長保育等の多様なサービスの充実、地域子育て支援センターの整備等が図られた。

1995(平成7)年には、「保育所地域子育てモデル事業」が「地域子育て支援センター事業」に名称変更された。これは、市町村を実施主体とする特別保育事業⁴の1つとして実施されることになった。地域子育て支援センター事業は、保育所等を指定して実施され、その多くが保育所に保育士を配置する形で整備されていった。事業内容は、(1)育児不安等についての相談指導、(2)子育てサークル等の育成・支援、(3)特別保育事業の積極的実施、とされた。

1999(平成11)年には、雇用、母子保健、相談、教育等の事業を含めた「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)」が策定された。ここでも仕事と子育ての両立支援の観点から、保育・子育て支援サービス

の充実が図られた。しかしながら、少子化の進行は進み、保育所が行ってきた保育ニーズへの対応や子育て支援だけでは、その歯止めとはならなかった。この状況から、国は、保育所一点集中型の子育て支援施策から、社会全体で子育て支援をしていくという次世代育成支援対策推進の流れに移行していくことになる。尚、2000(平成12)年には、事業内容が先の(1)(2)(3)に加えて、(4)ベビーシッターなどの地域の保育資源の情報提供等、(5)家庭的保育を行うものへの支援が加わった。

一方、2002(平成14)年には、「つどいの広場事業」が創設された。これは、1995(平成7)年に札幌市で始まった「むくどりホーム・ふれあいの会」や、1998(平成10)年に福岡市で始まった「ひだまりサロン」、2000(平成12)年に横浜市で始まった「おやこの広場・びーのびーの」などの市民による草の根活動をモデルとして事業化されたものである⁵。子育ての当事者による活動から事業化に至ったという点で大きな意義があり、親子が集う場の提供を目的とし、実施主体は市町村であるが、事業創設当初からNPO法人等への委託も可能とされた。事業内容は、(1)子育て親子の交流、集いの広場の提供、(2)子育てに関する相談、援助の実施、(3)地域の子育て関連情報の提供、(4)子育て及び子育て支援に関する講習の実施、とされた。

2003(平成15)年には、次世代育成支援対策推進法が制定・施行され、すべての自治体は、次世代育成や少子化対策に対してそれぞれ行動計画を作成し実施していくことになった。さらに、2004(平成16)年に策定された「子ども・子育て応援プラン」では、これまでの保育事業中心から若者の自立・教育、働き方の見直し等も含めた幅広いプランが示された。そのなかでも、地域の子育て支援の拠点づくりや市町村の行動計画目標の実現が目指された。

2005(平成17)年には児童福祉法に「子育て支援事業」が規定され、市町村はその実施に努めることとされた。これは、「子育て支援がたんに

少子化対策としてではなく、『子どもの健全育成と生活保障』を理念とする児童福祉の支援として位置づけられたことを意味⁶している。

そして、2007（平成19）年に「地域子育て拠点事業」が創設され、地域子育て支援センター事業とつどいの広場事業に児童館の活用を図り、新たに「ひろば型」「センター型」「児童館型」として再編された。地域子育て支援センター事業を引継ぐ「センター型」、つどいの広場事業を引継ぐ「ひろば型」、「児童館型」の3つの形態で実施され、4つの基本事業（（1）子育て親子の交流の場の提供と交流の促進、（2）子育て等に関する相談・援助の実施、（3）地域の子育て関連情報の提供、（4）子育て及び子育て支援に関する講習等の実施）が共有された。ここでは、つどいの広場事業の事業内容が継承されている。また、4つの基本事業に加えて、地域の関係機関や団体と連携して地域に出向く地域支援活動（特に育児サークル、より重点的な支援が必要と考えられる家庭への支援）といった役割が期待されており、それが職員配置の要件に反映されている。

尚、2008（平成20）年には、地域子育て支援拠点事業は、児童福祉法にもとづく子育て支援事業として、社会福祉法における第2種社会福祉事業として位置づけられた。これは、保育所と地域子育て支援拠点事業の関係が、対等になったことを意味するとともに、拠点事業が保育所とは異なる独自の事業であることが強調されたといえる。

2010（平成22）年には、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定され、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと考え方が転換された。これは、家族や親が子育てを担い、個人に過重な負担がかかっていた社会から、社会全体で子育てを支える、個人の希望が実現する社会に変えていこうとするものである。子どもと子育てを応援する社会にむけて、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」『少子化対策』から『子ども・子育て支援』へ「生活と仕事と子育ての調和」という3点が基本的視点として提示された。その中で、地域の子育て力の向上に向けて、地域子育て支援拠点事

業は、当時7,100か所の状況から、2014（平成26）年には1万か所（中学校区に1か所）の設置を目標に推進された。

さらに、2012（平成24）年の子ども・子育て支援法の成立に伴い、2013（平成25）年度より地域子育て支援拠点事業の事業類型が新たに「一般型」「地域機能強化型」「連携型」に再編された。従来の「ひろば型」「センター型」を統合して「一般型」とし、職員配置や活動内容に応じた支援の体系とされた。「児童館型」は「連携型」として実施対象施設が見直された。加えて機能の強化として、利用者支援や地域支援を行う「地域機能強化型」が創設された。また、2014（平成26）年度からは、子ども・子育て支援新制度の本格実施に向けて、「利用者支援機能」の部分が「利用者支援事業」として独立した事業となり、拠点事業は「一般型」と「連携型」の2類型になった。

尚、平成24年度地域子育て支援拠点事業実施箇所数（子育て支援交付金交付決定ベース）では、ひろば型2,266か所、センター型3,302か所、児童館型400か所、合計5,968か所となっている⁷。また、平成23年度地域子育て支援拠点事業（ひろば型）の実施場所別の実施状況は、ひろば型2,081か所の内、公共施設が32.0%、保育所が32.1%、児童館が6.1%を占めており、保育所における実施率も高いことが分かる⁸。

4. 地域子育て支援拠点の職員の役割や専門性

（1）実施要綱からみた変化

前節で概観した地域子育て支援拠点事業等に関する「実施要綱」から、事業内容、職員の配置、実施場所の変化を捉えていく。表2からも分かるように、いずれも、地域子育て支援センター事業から、つどいの広場事業と再編して創設された地域子育て支援拠点事業への変化のプロセスのなかで、大きな変化が見られることがわかる⁹。

事業内容については、育児不安等についての相談指導を中心としたものから、子育て親子の交流、集いの場の提供を主としながら、相談、援助、情報提供、講習等の実施、地域の子育て力を高め

表2 地域子育て支援センター事業、つどいの広場事業、地域子育て支援拠点事業に関する事業内容・職員配置・実施場所の変化

年	事業名	事業内容	職員配置、開設日数・時間	実施場所	
1995 (H7)	地域子育て支援センター事業	(1) 育児不安等についての相談指導 (2) 子育てサークル等の育成・支援 (3) 特別保育事業の積極的実施	地域の子育て家庭の支援活動の企画、調整、実施を専門に担当する地域子育て指導者及びその補助的業務を行う子育て指導者(担当者)。 ア 指導者は、児童の育児、保育に関する相談指導等について相当の知識及び経験を有するものであって、各種福祉施策についても知識を有している保母等であること。 イ 担当者は、児童の育児、保育に関する相談指導等について相当の知識及び経験を有する保母等であること。 ウ 指導者及び担当者は、各種研修等に積極的に参加し、指導技術の向上に努めること。 ◆2000年改正により保母等が保育士等に変更。 ◆2005年改正により、「(前略)各種福祉施策についても知識を有している者であること(以下略)」となり、「保育士等」の資格が削除。	保育所等の指定施設。母子寮または乳児院も可。 ◆1998年改正より、「母子寮」が「母子生活支援施設」に変更。	
改正 1998 2000 2004 2005		◆2000年改正より、以下から3事業を実施。 小規模型指定施設は2事業を実施。 (1) 育児不安等についての相談指導等 (2) 子育てサークル等の育成、支援 (3) 特別保育事業等の積極的実施・普及促進の努力 (4) ベビーシッターなど地域の保育資源の情報提供等 (5) 家庭的保育等を行う者への支援			
2002 (H14)	つどいの広場事業	(1) 子育て親子の交流、集いの場の提供 (2) 子育てに関する相談、援助の実施 (3) 地域の子育て関連情報の提供 (4) 子育て及び子育て支援に関する講習の実施	子育て親子の支援に関して意欲のある子育てアドバイザー(2名以上)。 (1) 子育てアドバイザーには、子育て親子の支援に関して相当の知識と経験豊かな者を配置。 (2) ひろばには、子育てアドバイザーのほか、子育てに関心のあるボランティアスタッフを活用することが望ましい。 ※週3日以上開設	公共施内のスペース、商店街の空き店舗、公民館、学校の余裕教室、子育て支援のための拠点施設、マンション・アパートの一室など。	
2007 (H19)	地域子育て支援拠点事業	以下の取組を全て実施。 (1) 子育て親子の交流の場の提供と交流の促進 (2) 子育て等に関する相談・援助の実施 (3) 地域の子育て関連情報の提供 (4) 子育て及び子育て支援に関する講習等の実施(月1回以上)	出張ひろばの実施、地域の子育て力を高める取り組みの実施 地域支援活動の実施 地域の子育て力を高める取り組みの実施	子育て親子の支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する者(2名以上)。 ※週3日以上、かつ1日5時間以上開設 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、地域の子育て事に精通した者(2名以上)。 ※週5日以上、かつ1日5時間以上開設 子育て親子の支援に関して意欲があって、子育ての知識と経験を有する者(1名以上)。 児童館職員も協力する。 ※週3日以上、かつ1日3時間以上開設	「つどいの広場事業」の実施場所と同じ。 保育所等の児童福祉施設、小児科医院等の医療施設など。 児童館、児童センター。
2013 (H25)	地域子育て支援拠点事業	以下を基本事業として全て実施。 ア 子育て親子の交流の場の提供と交流の促進 イ 子育て等に関する相談・援助の実施 ウ 地域の子育て関連情報の提供 エ 子育て及び子育て支援に関する講習等の実施(月1回以上)	一時預かり事業や放課後児童健全育成事業またはこれに準じた事業、乳幼児家庭全戸訪問事業または養育支援訪問事業、市町村独自の子育て支援事業、出張ひろば、地域支援(加算) 利用者支援または地域支援に関する取り組みのいずれかあるいは両方を必ず実施。	子育て親子の支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する専任の者(2名以上)。 ※週3日以上、かつ1日5時間以上開設 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、地域の子育て事情や社会資源に精通した者(2名以上)。 ※週5日以上、かつ1日5時間以上開設 ◆2014年より、「利用者支援機能」が「利用者支援事業」として独立。従って、2014年度「地域子育て支援拠点実施要綱」では、「一般型」と「連携型」のみに変更。	公共施設、空き店舗、公民館、保育所等の児童福祉施設、小児科医院等の医療施設など。 「一般型」と同じ。特に地域の子育て支援の拠点となるような効果的・継続的な事業実施が可能かつ地域社会に密着した場所。
変更 2014 (H26)			地域の子育てを高める取り組みの実施(加算)	子育て親子の支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する専任の者(1名以上)。連携施設の協力を受ける体制を整える。 ※週3日以上、かつ1日3時間以上開設	児童館、児童センター。

(厚生労働省「地域子育て支援センター事業実施要綱」(平成7、10、12、16、17年)、「つどいの広場事業実施要綱」(平成14年)、「地域子育て支援拠点事業実施要綱」(平成19、26年)、「安心こども基金管理運営要領(別添6の9)」(平成25年)より筆者作成)

る取組へと拡大していつていることがわかる。

職員の配置については、地域子育て支援センター事業においては、1995（平成7）年は、指導者や担当者は、児童の育児、保育に関する相談指導等についての「相当の」知識及び経験を有する者であって、各種福祉施策について知識を有している保母（2000年より保育士に変更）等とされており、「保育士」の配置が求められていた。しかし、2005（平成17）年には、「保育士等」の資格に関する文言が削除されている。また、つどいの広場事業では、子育てアドバイザーは、子育て親子の支援に関して「相当の」知識と経験豊かな者が求められており、こちらも保育士等の文言はない。また、子育て親子の支援に関してという点で、センター事業とは内容が異なっている。地域子育て支援拠点事業においては、「ひろば型」では、知識・経験を有する者の前に付されていた「相当の」の文言がなくなっている。「センター型」では、「地域の子育て事情に精通した者」が加わっているが、いずれも保育士等の文言はない。さらに、2013（平成25）年度の地域子育て支援拠点事業では、「ひろば型」と「センター型」が統合された「一般型」の職員として、「子育て親子の支援に関して意欲のある者であって、子育ての知識と経験を有する専任の者を2名以上配置する」となり、従来の「センター型」で求められていた育児・保育に関する知識や経験の条件はなくなっている。他方、新設された「地域機能強化型」では、従来の「センター型」で求められた内容に「社会資源に精通した者」が加わり、こちらにより高い専門性が必要とされるようになったことがわかる。また、表2には記載していないが、2014（平成26）年度の「利用者支援事業実施要綱」では、職員の配置として、「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、地方自治体が実施する研修を修了した者のほか、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して市町村が認めた者」（1事業所1名以上）と

なっており、高い専門性が求められる事業との棲み分けが図られてきているともいえる¹⁰。

実施場所については、地域子育て支援センター事業では、保育所が主な指定施設であったが、つどいの広場事業が市民活動を出発点としてなされた関係から、商店街や空き店舗なども含めてその実施範囲が拡大していることがわかる。地域子育て支援拠点事業においても、センター型は、地域子育て支援センター事業を引き継いだものとして、ひろば型はつどいの広場事業を引き継いだものとなっている。「一般型」に再編された際にも、従来の「ひろば型」と「センター型」の実施場所が統合された形になっている。

このように、実施要領に記載される職員の資格要件や実施場所は、制度の再編が繰り返されるなかで、「いずれも保育を基軸としていた条件が段階を経て他の専門領域、そして非専門機関へと拡大する傾向」を示し、「センター事業の実施要綱の変遷を辿る限りにおいては、必ずしも保育の専門性や技術、知識を必要としない事業の展開も想定されるようになった」ことがわかる¹¹。地域子育て支援拠点事業の展開においても同様の傾向が見られるが、2013年度以降の「地域機能強化型」や「利用者支援事業」への展開においては、育児・保育や地域の子育て事情、社会資源に関する知識や経験が必要とされ、求められる職員の要件が高くなっている傾向もうかがえる。

（2）地域子育て支援拠点の支援者に求められる専門性と保育士の専門性

地域子育て支援拠点に求められる支援者の専門性について、2010（平成22）年に出された「地域子育て支援拠点事業における活動の指標『ガイドライン』」では、支援者に求められる役割は、「親と子どもの最大の理解者であり、日常生活における身近な『話し相手』『遊び相手』であり、地域の人と人との関係を紡ぎだすことである。支援者は利用者を温かく迎え入れ、利用者同士がお互いに支えあい、育みあえる関係づくりに取り組むことが重要である。また、他の専門職との連携や

ネットワークづくり、ボランティアとの交流など、積極的に地域交流の可能性を拡大するようにも努めること¹²⁾として、1) 温かく迎え入れる、2) 身近な相談相手であること、3) 利用者同士をつなぐ、4) 利用者と地域をつなぐ、5) 支援者が積極的に地域に出向くという5点が挙げられている。その他、子どもの遊びと環境づくりに努めることや、親との信頼関係の構築をめざし、受容と自己決定を最大限に尊重すること、守秘義務や職員同士の連携や研修を通じて支援者としての専門性の向上に努めることが求められている¹³⁾。

また、先行研究において、橋本真紀は、「保育士は子どもの成長、発達に直接的な責任を有し、援助は子どもに対して直接的に実施されている」のに対して、「地域子育て支援センターの職員は、親子を対象としており、子どもは、保護者を通して援助を受けることから間接的な被援助者となる¹⁴⁾」という違いを踏まえながら、地域子育て支援センター職員の専門性として「①コーディネーター、②コミュニケーション、③引き出す力が求められるといえ、さらにこの3つの技能を総合的に有するコミュニティワークが、職員の専門性として必要である¹⁵⁾」と述べている。コーディネーターとは「つなぐ力」であり、多様な相談内容に対応するために、適切な専門機関につなぐことができるか、他機関との協力体制がとれるか、また地域の多様な資源を子育て環境に取り込むといったことが求められるという。また、コミュニケーションとしては、センターでは不特定多数の多様な人を対象とするため、「場面に応じてコミュニケーションスタイルを適応させる力、相手を受容し、相手の情報処理能力に適した方法で情報を提供する力」が求められる。引き出す力としては、ボランティアなどの意欲を掘り起し活かしていくかなど、「親子関係、また親子と親子を取り巻く環境、例えば、他の親子、市民活動、公的・民間サービス、情報、他の機関などとの関係を調整する専門職」といえると述べている¹⁶⁾。また、地域子育て支援センター職員は、保育所保育士の専門性では対応しきれない場面に遭遇しており、新たな知識

や技能として、「カウンセリング」や「ソーシャルワーク」、役割としては「ネットワーク」や「コーディネーター」が挙げられ、「グループワーク」や「ファシリテーター」なども含め、これらの技能を習得するための研修が必要であるとしている¹⁷⁾。

さらに、金子恵美は、地域子育て支援センターに求められる専門性として、「①子どもと家族を個別的に支援する力、②家族を支援するための関係調整力（ソーシャルワーク）、③親のエンパワメントを高める力、④保育力、⑤アウトリーチ（地域へ出向いて家庭を支援する力）、⑥子どもと家族が抱える問題や課題への対応力」を挙げ、地域福祉の拠点として、ソーシャルワークの視点と技術を有することが求められていると述べている¹⁸⁾。

これら橋本、金子の研究は、地域子育て支援センター事業における専門性を中心とした研究であり、後の「センター型」につながるもので、「ひろば型」を想定されたものではないという特徴はあるが、地域子育て支援センターで求められる専門性は、保育士に求められる専門性¹⁹⁾とも重なるものの、従来のケアワークを中心とした専門性では対応しきれない新たな専門性が必要とされているといえる。保育士の専門性としても、近年、地域における子育て支援においてソーシャルワークの原理を踏まえることが求められている。他方、土田美世子は、ケアワーク専門の保育士の専門性との違いとして、保育に欠ける子どもへのケアワークを中心に据えて、その権利擁護のための保護者支援、地域への働きかけを実施してきた保育所の職務と、子どもを媒介としながらも最初から保護者への関わりが中心となる、子育てに関する親支援を担う地域子育て支援センターでの職務の違いを指摘している²⁰⁾。これらは、活動内容の中心性の違いや主とする専門性が何かということの違いであるといえるだろう。

また、「子育てひろば」が増加した際、当事者同士の支え合い助け合いの場が広がったことに大きな意義があった。大豆生田啓友は、子育て当事者が支援者になることのメリットとして、「当事

者だからこそ現代の親のニーズが理解できるとともに、水平で対等な関係であるため共感的な関係を持つことができることにある。それは、利用者の声をいつもモニタリングできるということでもある。そして、当事者スタッフを交えて語り合う場は、ピアカウンセリング的あるいは相互に支え合うピアサポート的な機能をも持ちうるのである²¹⁾と述べている。専門職としてではなく、市民が地域子育て支援に関わる裾野が広がっているということは、まさしく、地域社会全体の子育て力の向上につながるという意味で、大きな意義があるといえる。他方、近年、NPO法人子育てひろば全国連絡協議会においても、子育て支援センター・子育てひろばのスタッフのための研修、「地域子育て支援士二種」(認定資格)や利用者支援事業の担い手としての「子育て支援コーディネーター」の養成講座の開催など、研修・養成活動が積極的に行われている²²⁾。

このように、地域子育て支援拠点の支援者は、実施要綱の規定上は非専門職化が進んでいる一方、当事者性だけでなく、地域子育て支援ならではの専門性や研修が求められているといえる。

(3) 地域子育て支援拠点事業と保育所における地域子育て支援の機能や役割の違い

地域子育て支援拠点事業と保育所における地域子育て支援の機能や役割との違いについては、次のように指摘されている。

地域子育て支援拠点事業と、『保育所保育指針』に示されている地域における子育て支援は、先述した内容からも分かるように、事業内容については共通する点が多いものの、相違点は、事業実施の拘束性や地域子育て支援の展開におけるコアの違いにあるとされる。『保育所保育指針』では、「保育に支障のない限りにおいて積極的に行う」とされ実施は任意であるとともに、地域の子育ての拠点としての機能は、保育所の特性を生かすことが前提とされている。他方、地域子育て支援拠点事業は、運営主体に関わらず、実施要項に規定される基本事業、開設日数、時間は必須であり、特定

の専門機関に依拠しない²³⁾。また、橋本は、「保育所の地域子育て支援の役割は、まずは子どもの育ちと子育てを直接的に支える地域の資源としての充実を図ること」である一方、「拠点事業、特にセンター型は、地域の親子を含む支え合う関係を育むこと、その関係(地域)のなかで親である自分と子どもを育むことを支える営み」であると指摘し、両者の役割が異なることを自覚しながら協働していくことを提起している²⁴⁾。

では、保育所の特性を生かした子育て支援とはどのようなものか。保育所の子育て支援の機能と特性として、『保育所保育指針解説書』では「(1)日々、子どもが通い、継続的に子どもの発達援助を行うことができること、(2)送迎時を中心として、日々保護者と接触があること、(3)保育所保育の専門職である保育士をはじめとして各種専門職が配置されていること、(4)災害時なども含め、子どもの生命・生活を守り、保護者の就労と自己実現を支える社会的使命を有していること、(5)公的施設として、様々な社会資源との連携や協力が可能であること²⁵⁾」の5点が挙げられている。これらには入所している子どもと保護者に対する支援の視点も含まれているが、やはり、継続的に様々な子どもの発達に出会えることや、乳幼児が過ごす上でふさわしい環境が整えられていること、公的施設として身近に存在し、連携や協力が可能であることの意味は大きいと考える。また、地域子育て支援拠点事業とは別の事業であるが、一時預かり事業は約9割が保育所で実施されている。一時預かり事業も今後再編・拡大される予定であるが、保育所という環境や保育士の存在の点からも、一時預かりは保育所の特性を生かした地域子育て支援になると考える。

このように、地域子育て支援拠点と保育所における地域子育て支援の機能や役割は異なるものの、保育所の特性や保育士の専門性を生かした地域子育て支援拠点の取組の展開可能性も大きいのではないかと考える。

5. おわりに

以上のように、地域子育て支援拠点事業の変遷を踏まえながら、地域子育て支援拠点に求められる役割や専門性に関わる先行研究を整理することを通して、保育所や保育士の役割との関連のなかで、地域子育て支援拠点事業が果たす役割や課題についてみてきた。

まず、地域子育て支援へのニーズが社会で増すなかで、地域子育て支援拠点事業の制度の再編を伴いながら整備が進められていることが確認できた。そのなかで、当初は保育所が担っていた地域子育て支援が、保育所以外の運営主体や場所や職員・市民に開かれ、社会の中で担う場所や人材が多様になり拡大してきていることが分かる。また、「つどいの広場事業」が当事者性の導入や活動の拡大に対して大きな貢献をしたことも改めて確認できた。これらの流れと並行して、保育士資格が法定化され、子どもの保育だけでなく、保護者支援や地域子育て支援の役割も求められ、ソーシャルワーク的な関わりなど、保育士に求められる役割も拡大してきたことも確認できた。

また、地域子育て支援拠点事業実施要綱における規定上は、非専門職化している傾向が見られるものの、実際の現場では、コーディネート力、コミュニケーション力、ソーシャルワークの技術など新たな専門性も求められ、保育士も含めた支援者の研修も必要とされている。支援者に求められることとして、「専門性」と「子育ての当事者性」という2つの柱を挙げることができるだろう。専門性が高まれば高まるほど、当事者性を重視した関わりが弱くなることが懸念される。「専門性」と「当事者性」は両方が必要であると考えられるため、地域子育て支援拠点では、ある特定の専門職が担うというよりは、多様な専門職や当事者との「協働」や「連携」が求められていると考える。支援者の専門性を生かした経験と、子育ての当事者としての経験などがうまく融合していくことが、拠点を利用する親子にとって安心感のある有効な支援となるだろう。そしてよりよい地域子育て支援の輪がさらに醸成され、広がっていくことが望ま

れる。

また、地域子育て支援拠点事業の「センター型」と「ひろば型」が「一般型」に統合されるなかで、従来、主に保育所が担ってきた「地域子育て支援センター」と、つどいの広場事業の流れをくむ「子育てひろば」がより一体化された事業枠組みになっていく。保育所ならではの地域子育て支援拠点の特徴は、地域子育て支援拠点事業の制度の枠組み上は見えにくくなっていく傾向にあるといえる。地域差はあるものの、実際には保育所や保育士が担っている地域子育て支援拠点も多いという点においては、保育所という場の強みや保育士の専門性を生かした地域子育て支援のあり方や役割を改めて考えていく必要があると考える。地域子育て支援センターがもつ予防的機能は大きいといわれる。一つの施設ですべての役割を担うことは不可能で、他機関との連携の必要性が強調されている。保育所が担う地域子育て支援拠点も含めた、保育所が担う地域子育て支援のあり方を考えることは、連携やネットワークのあり方を考えることにも繋がるだろう。保育士という専門性を上にかざすのではなく、保護者や多様な立場の人と共に考えていくという姿勢のなかで、保護者や子どもを主体とした関わりや実践が必要である。

本稿では、地域子育て支援拠点事業の実施要綱の変遷や先行研究を中心に見てきたため、実際の地域子育て支援拠点事業の運営実態と重ね合わせて考察していくことは、今後の課題である。

¹ 柏女らの1999年の全国調査によると、保育所実施型の地域子育て支援センターの専任職員の有する資格は、保育士が89%を占めるとされている。(柏女霊峰・山本真実他「保育所実施型地域子育て支援センターの運営及び相談活動分析」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第36集、1999年、pp.29-57。)

² 厚生労働省「地域子育て支援拠点事業実施要綱」平成26年5月29日。

³ 橋本真紀「保育所の地域子育て支援事業に期待される『役割』—先行研究に記述される『役割』の検討から—」『教育学論究』創刊号、2009年、

- pp.117-127。
- ⁴ 当時の特別保育事業は、(1)時間延長型保育サービス、(2)乳児保育事業、(3)低年齢児保育促進事業及び開所時間延長促進事業、(4)一時的保育事業、(5)地域子育て支援センター事業、(6)保育所地域活動事業、(7)障害児保育事業であった。
- ⁵ 渡辺顕一郎、橋本真紀編著、NPO法人子育てひろば全国連絡協議会編集『詳解 地域子育て支援拠点ガイドラインの手引—子ども家庭福祉の制度・実践をふまえて—』中央法規、2011年、p.52。
- ⁶ 同上書、p.17。
- ⁷ 厚生労働省「平成24年度地域子育て支援拠点実施箇所数」<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dl/24jokyo.pdf> (参照2015-1-5)
- ⁸ 厚生労働省「平成23年度地域子育て支援拠点事業(ひろば型)実施状況」(2.実施場所別)<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dl/23jokyo-hiroba.pdf> (参照2015-1-5)
- ⁹ 実施要綱改正の経過は、橋本真紀「地域子育て支援における保育所や保育士の役割—地域子育て支援センター事業実施要綱改正の経過から—」『こども環境学研究』Vol.5, No.3(通巻14号)、2009年、pp.25-34に詳しい。
- ¹⁰ 厚生労働省「利用者支援事業実施要綱」平成26年5月29日。
- ¹¹ 山野則子、橋本真紀他『みんなで元気に子育て支援—地域における子育て支援に関する調査報告書—』日本保育協会、2010年、pp.15-16。
- ¹² こども未来財団「地域子育て支援拠点事業における活動の指標『ガイドライン』【普及版】」(第二版)2010年、p.5、https://kosodatehiroba.com/new_files/kenkyu/guideh21fukyuu.pdf (参照2015-1-5)
- ¹³ 同上書、pp.6-11。
- ¹⁴ 橋本真紀・日浦直美「地域子育て支援センター職員の専門性に関する考察Ⅰ」『聖和大学論集』第30号、2002年、pp.1-9。
- ¹⁵ 同上論文、pp.1-9。
- ¹⁶ 同上論文、pp.1-9。
- ¹⁷ 橋本真紀「地域子育て支援センター職員の専門性に関する考察Ⅱ」『聖和大学論集』第31号、2003年、pp.1-13。
- ¹⁸ 金子恵美「地域子育て支援拠点におけるソーシャルワーク活動—地域子育て支援センター全国調査から—」『日本社会事業大学研究紀要』第54号、2007年、pp.129-150。
- ¹⁹ 保育士の専門性として、『保育所保育指針解説書』では、「①子どもの発達に関する専門的知識を基に子どもの育ちを見通し、その成長・発達を援助する技術、②子どもの発達過程や意欲を踏まえ、子ども自らが生活していく力を細やかに助ける生活援助の知識・技術、③保育所内外の空間や物的環境、様々な遊具や素材、自然環境や人的環境を活かし、保育の環境を構成していく技術、④子どもの経験や興味・関心を踏まえ、様々な遊びを豊かに展開していくための知識・技術、⑤子ども同士の関わりや子どもと保護者の関わりなどを見守り、その気持ちに寄り添いながら適宜必要な援助をしていく関係構築の知識・技術、⑥保護者等への相談・助言に関する知識・技術など」の6点が挙げられている。(厚生労働省『保育所保育指針解説書』フレール館、2008年、pp.19-20。)
- ²⁰ 土田美世子「地域子育て拠点としての保育所の機能と可能性—保育所ソーシャルワーク支援からの考察—」『龍谷大学社会学部紀要』第39号、2011年、pp.21-p.31。
- ²¹ 大豆生田啓友『支え合い、育ち合いの子育て支援—保育所・幼稚園・ひろば型支援施設における子育て支援実践論—』関東学院大学出版会、2006年、p.210。
- ²² NPO法人子育てひろば全国連絡協議会<http://kosodatehiroba.com/> (参照2015-1-5)
- ²³ 山野則子、橋本真紀他、前掲書、pp.17-18。
- ²⁴ 橋本真紀「保育所における地域子育て支援」『保育の友』2012年7月号、全国社会福祉協議会、pp.21-25。
- ²⁵ 厚生労働省『保育所保育指針解説書』p.181。