

文京区ファミリー・サポート・センター事業の実践とその課題

～2001年大正大学実践分析研究との比較から～

根本 浩典

要旨『大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専攻 社会福祉実践分析研究報告書2001年度版』において、児童家庭福祉研究班は、「地域における子育て支援事業のあり方に関する研究～ファミリー・サポート・センター事業における病児・病後児保育サービスの実態調査を通して～」の研究結果を報告した。

本実践報告では、この報告書で用いた調査票に基づいて、文京区における本事業での病児・病後児保育の現状を報告し、そのうえで、ファミリー・サポート・センター事業の限界と可能性に関する考察について、報告書の提言がどのようになっているかを実践状況より明らかにする。

また、社会福祉協議会等運営主体の責務と課題について新たな課題などを述べていく。

I. はじめに

『大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専攻 社会福祉実践分析研究報告書2001年度版』において、児童家庭福祉研究班（以下、児童班という）は、「地域における子育て支援事業のあり方に関する研究～ファミリー・サポート・センター事業（以下、「本事業」という。）における病児・病後児保育サービスの実態調査を通して～」(以下、「報告書」という)と題した研究結果を報告した。

私は、当時の児童班に在籍し、この報告書に関わったことと、現在本事業を実施している文京区社会福祉協議会に勤務している関係から、報告書がまとめられた2001年当時と現在の比較を行いながら、2020年現在の文京区における本事業の実践とその課題について述べてみたい。

II. 「報告書」の研究概要について

児童班では、1997年から継続して板橋区をフィールドに子育て支援のための社会的サービスの検証を行ってきた。その中から、実態的に本事業が病児・病後児保育を担っているという問題点が指摘された。このようなことを背景に、2001年に病児・病後児保育ニーズへのサポート実態などを都内8カ所（当時で本事業の設立3年以上）にインタビュー調査を行った。

本事業が抱える諸課題の確認や保育施策課題の整理を行ったうえで、調査結果の分析を行っている。それらを踏まえ、会員制による相互援助活動という本事業が根本的に抱えている制度上・機能上の諸課題を明らかにするとともに、本事業の限界と可能性を述べている。また地区社会福祉協議会等運営主体の責務と課題として、いくつかの提言がなされている。

Ⅲ. 病児・病後児受け入れの現状

最初に、病児・病後児保育の受け皿として、本事業がどのように変化したのかを見ていく。

まず当時の調査票の一部を使用して、文京区社会福祉協議会の本事業での病児・病後児保育の現状を確認した。結果の概要は以下の通りである。

病児・病後児保育の受け入れは、原則として行っていない。託児前からの発熱に関しては、熱の高さで決めており、37.5度程度としている。託児中に発熱した時は、家族に連絡してきている。平時でも1歳半までは検温してから預けるように伝えており、新型コロナウイルス感染拡大以降は、風邪症状程度の時も受け入れない。トラブルの所在は、当事者間の責任となっている。処方薬、市販薬共に託児中に与薬はしていない。特定の援助会員の指定は、原則不可。マニュアルは存在している。病児の預かりに関してはマニュアルにも明記してある。

報告書の調査時の8市区を見てみると、2001年当時病児病後児を受け入れていないのは2市区で、受け入れている方が多い状況であった。次に述べるが、現在は、本事業が病児・病後児保育の受け皿にならざるを得ない状態ではなくなったということがいえるのではないだろうか。

病児・病後児保育の受け皿の増加について触れる。報告書の調査時点では、主に乳幼児健康支援一時預かり事業が全国で250か所弱の施設等で展開していただけであったが、現時点ではNPO法人が病児保育を広く展開していたり、訪問型病児・病後児保育利用料助成制度があったりと、病児・病後児保育は本事業に依存度が低くなったと考えられる。

Ⅳ. ファミリー・サポート・センター事業の限界に関する考察

第二に「ファミリー・サポート・センター事業の限界と可能性」について、現状と比較する。2001年当時は、病児・病後児保育に関する事業の整備

が進んでおらず、本事業が結果としてこの機能を補充・代替せざるを得ない状況にあったことは報告書でも述べられている。病児・病後児保育に関する視点からの指摘であるため比較にはならないが、当時の5つの視点から文京区のファミリー・サポート・センター事業の現状について検討を試みることにする。

- ①保育の質については、本事業が根本的に会員相互の援助活動であるという特性が変化していないことを鑑みるに、この点も変化していないと判断できる。報告書でも、本事業が地域における子育てに関心や熱意のある住民の互助とボランティアズムに基づくものであると記してあることは、本事業の根幹的な性格を示しており、それは現在も変わらない。文京区においては、病児預かりは行っておらず、むしろ病児を預からないように注意喚起している。また提供会員のスキルアップのための研修の実施のために後述するような研修体制を整え実施し保育の質の向上に努めている。
- ②責任の所在については、報告書では双方の会員は事故に対する安全が確保されているとは言い難いと指摘している。この部分に関して、本事業は準委任契約に基づく活動であり、発注者は依頼会員、受託者は提供会員となる特性がある。そのため提供会員は直接謝礼を受け取っている。事業実施主体はアドバイザーという形で事故が起きないように活動内容などの相談の受付、保険の契約などで、両会員の安全面のバックアップを行っている。実際に事故が起きた場合は、責任の所在という意味でいえば、センターが定めたルールなどに起因したものやセンターが加入している保険でカバーできるもの以外は、事故を起こした会員が責任を負うことになる。この事実に基づけば、責任の所在の問題が解決している状態になっているとは言い切れない。しかし一方で、社会福祉士・保育士等有資格者を配置する等によりアドバイザーとして関わる職員の質は報告書当時より大幅に向上しており、

バックアップ体制は充実してきている。

- ③関係機関との連携については、報告書では特に保育所や医療機関との連携について言及されている。保育所との直接的な連携は報告書から約20年経過する現在も、あるとは言えない状況である。医療機関との連携についても同様であるが、後述する保健所との連携は密になっており、病児の預かり以外の部分では報告書当時と比べて大きく向上している点もある。
- ④サービスの提供範囲については、報告書ではガイドラインの設定の重要性について述べられている。文京区の場合ガイドラインとして「会員の手引き」を整備するとともに、預かり前のチェックリストを双方の会員用に作り、サービス利用時にはこの項目に沿って確認の上、利用するように説明している。サービスの提供範囲の基準を明確にすることによって、本事業の質の担保を確保するように努めている。
- ⑤住民活動としての独自性については、報告書中で、「本事業はより住民のニーズに沿った、利用しやすいものであると同時に、住民相互の理解と協力、そして組織化に寄与すべきである」という趣旨の表現がされている。つまりは、行政の代替サービスとしてではなく、積極的な住民への支援により住民活動としての独自性を見出す必要があるということである。活動主体が住民であるものの、その組織化・グループ化が行われていない状態が、報告書以降も引き続いていることを鑑みるに、この点は当時とおおよそ変わりはないと考えられる。

以上、報告書で指摘されていた5つの視点に沿って現在の文京区における本事業の実践に当てはめると、①から④までの4つの視点については、その質は向上していると考えられる。一方⑤については、当時指摘されていた課題点が依然として残されていると言える。

V. 社会福祉協議会等運営主体の責務と課題

報告書では、とりわけ地区社会福祉協議会は地域住民および社会福祉関係諸機関・団体・組織により構成され、これらと協働して地域住民一人ひとりの生活ニーズを地域共通の課題として捉え、地域住民の有する力量と潜在的可能性を強く信頼して、社会資源のストックと改善やネットワーク化、新たなサービスを開発していくなど地域福祉の具体的推進を図ることを活動目的としているとしたうえで、以下の4点に早急に取り組むことを提言している。その4点とは、①活動主体者との協働・支援体制の見直し、②事業に関連する障害者等当事者団体との連携体制の構築、③類似する高齢者・障害者等への家事援助サポート等の事業運営体制との関連の見直し、④行政に対しサービス内容・提供方法の改善を提言し実現を図るための戦略の構築である。

これら4点について、時代背景に変化はあるものの、現在の文京区社会福祉協議会の実践に当てはめて考えてみたい。

まず、

- ①活動主体者との協働・支援体制の見直しについては、本事業について、活動主体となるのは地域住民ではあるが、事業の実施主体として組織化された地域住民が担うというような、地域活動の典型的な展開までを想定した活動にはなりえないと考える。支援体制の見直しという点では、サブリーダーの育成に力を入れ始めていることが挙げられる。サブリーダーは活動主体の代表ともいえるべき存在であり、この点が促進されていくことは大きな意義があると考えられる。
- ②事業に関連する障害者等当事者団体との連携体制の構築は、当事者団体との明確な連携は取っていない。報告書によれば、当時は本事業に障害児保育の依頼があり困惑した様子がみられたこともあってこの提言が述べられていることから、この課題をそのまま現状に当てはめることはできない。しかし、委託元で

ある文京区が公募した民間団体に委託運営している「地域子育て支援拠点」を本事業の活動場所として活用できるようにしている。事業に関連するという点では、本事業の所管部署で地域の子育てに関連する団体等が集まる連絡会を開催したり、子ども食堂が多く立ち上がってきた時期に、子ども食堂支援のための事業を行ったりと、本事業だけにとらわれない関連団体との連携は取っている。また、文京区保健センターの保健師との連携として、「ネウボラ相談」（妊娠・出産・子育てに関するお悩みについて相談）の際に本事業のリーフレットを配布している。

- ③類似する高齢者・障害者等への家事援助サポート等の事業運営体制との関連の見直しについて述べる。文京区社会福祉協議会では、いきいきサービスという有償家事援助サービスを行っている。この事業は、対象を区内在住の①おおむね60歳以上の方、②障害のある方、③ひとり親家庭の児童、④妊婦又は3歳未満の乳幼児がいる方であって日常生活の手助けが必要な方としている。内容としては、主に家事援助である。仕組みとしては、利用する会員もサービスを提供する会員も地域住民であり、本事業と同様である。この事業において、産前産後支援については登録時に本事業の利用希望がないか必ず確認をしている。場合によってはこの2つの事業の担当者が一緒に訪問して会員登録をするなどしている。この2事業の円滑な運営を行うために、それぞれの事業で地区担当制を敷き、日常から連携がとりやすいような工夫をしている。
- ④行政に対しサービス内容・提供方法の改善を提言し実現を図るための戦略の構築については以下のとおりである。

委託元である文京区と協働で子育て支援員専門研修を活用した「文京区子育てサポーター認定制度」¹⁾を実施し、令和2年度からはこの研修の中のベーシックサポーター研修の提供会員講習会を兼ねることとなった。当初の構想では病後児保育

をできる人材や事前打合せなしの突発的な預かりをできる人材を資格制度のような形で育成するというスキームであったが、前述の地域子育て支援拠点での活動の担い手の養成に内容を移して実施することになった。結果的には当初構想していた研修プログラムの一部、依頼会員宅での預かりができるようになるスタンダード研修が残り、預かりの活動の増につながった。また、スタンダードサポーター研修であれば、厚労省の推奨する24時間研修により近い内容となるため質の担保が期待できるようになっている。

以上、4点に関しての現状を示した。

社会福祉協議会の大きな使命のひとつとして、「地域のつながりづくり」がある。都市部に多く見られる転入・転出による地域への帰属意識の低下に対して、地域住民同士の支え合いの仕組みづくりは、本事業の目的のひとつであり、その実践を一貫して行っている点は、本事業が担ってきた大きな責務であり、また大きな成果に他ならないことも付け加えておく。

VI. まとめと今後に向けた取り組み

報告書は、病児・病後児の担い手が不足していた2001年当時の社会情勢の中で、本事業の病児・病後児や障害児預かりの実態があり、その実態を8市区で調査することにより課題点等を明らかにしてきた。それから約20年経過した2020年時点において、本事業は病児・病後児保育の整備が進み、その受け皿とならずに済むようになるとともに、2001年当時指摘されていた限界点や、社会福祉協議会の責務等の課題がどのように改善・実現されているかを文京区のファミリー・サポート・センター事業の実践の中から見えてきた。

報告書の提言にあるように、本事業が社会福祉協議会の責務の一つである「地域のつながりづくり」の役割を果たしていることや本事業の価値について改めて確認できた一方で、住民活動としての独自性や組織化については、当時の課題が積み残されたままである点も明らかになった。

新型コロナウイルス感染拡大後はまた報告書とは別な視点で、本事業での病後児の預かり自体や住民活動の在り方を考え直す必要もでてきた。住民相互援助活動がより住民主体となっていくことへの取組と、非日常的な状態の中での住民活動の在り方の明確化が今後の課題と考える。

注

- 1) 『子育て支援員制度』とは、全国共通の研修制度。地域において子育て支援の仕事に関心を持ち、各事業等に従事することを希望する方に対し、必要な知識や技能等を修得するための研修を開催している。区の『ベーシックサポーター認定研修』を受講することで、国の子育て支援員制度の基本研修カリキュラムを修了できる。受講後には、文京区より子育て支援員基本研修の修了証明書を交付している。

引用文献

大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専攻社会福祉実践分析研究報告書2001年度版、大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専、2002年、49頁

参考文献

大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専攻社会福祉実践分析研究報告書2001年度版、大正大学大学院人間学研究科社会福祉学専、2002年
文京区ファミリー・サポート・センター会員の手引き、文京区社会福祉協議会、2019年