

子育て支援における組織フィールドの形成

—全国組織の成立に着目して—

石井 美和

本稿は、新制度派組織論のアプローチを採用し、「子育て支援」という組織的实践がどのように普及・制度化してきたのかを考察するための予備的作業として、子育て支援領域がどのようなアクターにより構成され、発展してきたのかを整理し、その組織フィールドの様態を明らかにすることを目的としている。

子育て支援の組織フィールドを構成するアクターとして全国組織に着目し、その設立状況を概観した。その結果、施設型支援において3組織、家庭型支援において3組織、ひろば型支援において1組織の計7組織が確認された。さらに、ひろば型支援における全国組織であるNPO法人子育てひろば全国連絡協議会を事例として取り上げ、その設立の経緯や活動を支えるロジックと戦略を検討し、子育て支援領域における全国組織がマクロな制度の形成に積極的に関与していること、組織形態により戦略やロジックが異なる可能性があることなどの特徴を提示した。

1. はじめに

1.1 問題の所在

1990年代以降、政府は子育て支援を掲げた政策を次々と打ち出し、保育所の定員増加や長時間保育等に見られる保育の量的拡充に加え、小規模保育や企業主導型保育等の新たな保育制度、地域子育て支援拠点等、様々な事業が創設されてきた。現在では、NPOや自治体、企業等多様な組織が子育て支援に関する実践に参入し、保育専門職だけでなく、保健師や社会福祉士等の医療・福祉専門職、子育て当事者等、子育て支援を担う人材も拡大している。このように「子育て支援」に関する組織や実践は、急速に社会に拡大・普及してきたと言える。

子育て支援に関する先行研究では、矢継ぎ早に出されてきた子育て支援政策に着目し、福祉政策や保育政策の転換としてとらえる研究が多く見られる。これらの研究では、少子化を契機として福祉・保育政策が抑制から拡大へと方針を転換し、子育ての「社会化」や「支援」といった論理の下で展開されるようになったとの見方が示され

てきたが（藤崎2000、横山2002、下夷2015など）、それと同時に、家族に子育ての責任を求める議論も効力を失っておらず、支援の論理と抑制の論理が併存する状況が指摘されてきた（相馬2011、松木2013、天童2016など）。

他方、支援者の意識や行為に焦点を当てたミクロな研究も蓄積されつつある。これらの研究では、実践レベルにおいても、政策レベルと同様に子育てをめぐる規範の混乱が見られ、支援者は葛藤を感じ、対立する規範を調整しながら支援を行っていることが示されてきた（相馬2004、松木2011など）。

このように先行研究では、政策動向というマクロレベルと支援者の意識というミクロレベルそれぞれにおいて、家族や子育てをめぐる規範や論理がどのように変容してきたか、という視点から研究が行われてきた。ここでは、近年増加している子育て支援にかかわる組織に着目した研究はほとんど見られず、メゾレベルを対象とした研究は行われていないのが現状である。子育て支援に関する実践がどのように社会に普及してきたのか、その全体像やプロセスを明らかにするためには、マクロ・メゾ・ミクロ三層の相互作用を明らかにすることが重要であると考えられるが、そのような視点は希薄であったと言える。

1.2 理論枠組みと研究の目的

以上の問題関心より、本稿では新制度派組織論のアプローチを採用し、「子育て支援」という組織的实践がどのように普及・制度化してきたのかを考察するための予備的作業として、子育て支援領域がどのようなアクターにより構成され、発展してきたのかを整理し、その組織フィールドの様態を明らかにすることを試みる。

新制度派組織論は、それまで社会的に認知されていなかった新たな実践や組織形態が、どのように普及し、制度化されていくのかということを中心に主要なテーマとし発展してきた理論である。その特徴は、法律や規制といった公式の制度のみでなく、集団における慣習やアクターの行動規範などの非公式な制度も分析対象としたことであり、制度を文化・認知的制度、規範的制度、規制的制度の3つの柱から捉える（Scott 2014）。制度の文化－認知的側面に着目することにより、制度の普及現象を合理性に基づく個人や組織の意思決定の問題として扱うのではなく、社会集団によって共有された文化や価値、規範の影響に重点を置き、ある実践の妥当性や価値の理解が行為者間で主観的に構築されるプロセスとして描き出すことが可能になる（涌田2015）。

新制度派組織論のもう一つの特徴は、制度（マクロレベル）、組織（メゾレベル）、個人（ミクロレベル）という異なる分析レベルを設定することにより、組織や個人が制度から影響を受けると同時に、制度に対し自ら働きかけ、影響を与えることができるという、制度・組織・個人間の相互作用を捉えようとする点である（佐藤・山田2014）。

組織やそこに所属する個人と外部環境との影響関係の場を捉えるために考え出されたのが組織フィールドという分析概念である。組織フィールドとは、鍵となる供給者、資源や生産物の消費者、監督機関、似たようなサービスや製品を生産する他の組織からなるフィールドと定義され（DiMaggio and Powell 1983, p148）、具体的には、同業他社や関係省庁によって構成される「業界」としてとらえることができる（佐藤・山田2004, p228）。DiMaggio and Powell (1983) は、組織形態や実践の普及をこの組織フィールドにおける同型化現象ととらえ、分析している。そして、①フィールドを

構成する組織間の相互作用の増加、②組織間の支配の構造の出現、③フィールド内の組織が処理する情報量の増大、④同じ活動に関与しているという共通認識の形成という4つのサブプロセスからなる一連のプロセスを「組織フィールドの構造化」と定義し、構造化が進むほど同型化に向けた圧力が高まるとしている。

このようなプロセスにおける指標の一つとして、業界団体の成立が挙げられる（佐藤・山田2004, p230）。業界団体の成立は、同業者の数が増加し一定数に達したことを意味するだけでなく、業界紙やニューズレターによる情報交換の手段や量の増加にもつながる。また、業界基準を整備することにより、サービスや商品の標準化が図られたり、政府や自治体に対するロビー活動の単位となり、国の制度や政策に影響を与える場合もある。すなわち、業界団体は組織フィールドの構造化を示す指標となると同時に、組織フィールド内の相互作用における主要なアクターとして位置づけられるのであり、どのようなロジックや戦略を持って組織フィールドに参入しているかを検討することが子育て支援実践が社会に普及するプロセスを解明するうえでの重要な課題として浮かび上がる。

そこで本稿では、子育て支援における組織フィールドを構成するアクターを把握するために、業界団体すなわち全国組織の設立状況に着目する。まず、子育て支援領域においてどのような全国組織が設立されているのか、設立状況を概観する。そして現在設立されている全国組織の中から事例を取り上げ、そのロジックと戦略について試論的な考察を行う。

2. 子育て支援領域における全国組織の設立状況

現在「子育て支援」という言葉は極めて多様な意味合いで使われており、子どもへのケアサービスに対する支援だけでなく、子育てに必要な経済的費用を保障する児童手当等の給付制度や育児にかかわる時間を保障する育児休業制度なども含まれる（下夷2000）。本稿では、多様なアクターが参入し、拡大しつつある子どもに対するケアサービスに対する支援を考察の対象とする。

松木（2013, p90）は下夷の整理を参照し、子どもへのケアに対する支援をさらに施設型支援、家庭型支援、ひろば型支援に分類している。施設型支援とは、保育園や幼稚園、認定こども園等の保育・幼児教育施設において提供される子育て支援を指す。家庭型支援は、支援者や利用者の自宅においてケアを提供する支援形態であり、家庭的保育事業やファミリー・サポート事業等の家庭訪問型の支援が含まれる。ひろば型支援は、一般的に「子育てひろば」などと呼ばれる地域の子育て家庭を対象とした支援の形態であり、地域子育て支援拠点事業が代表的な施策である。この分類は一般的なものではないが、拡大・変容を続ける子育て支援の組織フィールドを包括的に捉えるうえでは有効であると考えられる。

以下では、松木の分類に従い、全国組織の設立状況を概観する。主に各組織のホームページ（HP）で公開されている情報を基に、A. 設立の経緯と目的、B. 組織の構成、C. 活動内容の項目に沿って整理する¹⁾。

2.1 施設型支援

日本の子育て支援政策は、その始期においては保育所への子育て支援機能の付加を中心としてきたが、近年では保育の受け皿の拡大が図られており、2015年より実施されている子ども・子育て支援新制度では、病児保育事業や小規模保育、事業所内保育などが制度化され、補助金の対象となった。近年新たに設立された全国組織としては、小規模保育関連組織1つ、病児保育関連組織2つが確認できる²⁾。

(1) NPO法人小規模保育協議会

A. 設立の経緯と目的

小規模保育とは、主に0歳から2歳までの子どもを対象とした、定員6～19人程度の小規模で行われる保育であり、これまで認可外保育施設として運営されてきた。2001年頃から待機児童解消に取り組むいくつかの自治体が独自の認証・補助制度を導入したことから徐々に増加の傾向が見られるようになり、2012年7月に小規模保育を実施している事業者が集まり、小規模保育の拡大、充実・発展をめざすため、互助会的組織として活動を開始した。

B. 組織の構成

会員となれるのは、①既に小規模認可保育事業を運営している法人・個人、②小規模保育事業設立を目指す個人・法人、③全国小規模保育協議会の理念に賛同する法人・個人となっている。いずれの会員も法人格による入会制限はなく、株式会社、NPO法人、社会福祉法人、個人経営などでも入会が可能である。会員数、会員の種別割合などはHP上には公開されていない。

C. 活動内容

活動内容としては、政策提言活動、普及活動、事業者への支援活動、出版活動、事業者向け保険事業を行っている。政策提言活動においては、理事長が内閣府および東京都の子ども・子育て支援会議に委員として出席するなど、政策決定の場にも関わっている。また、事業者への支援活動として、事業立ち上げの個別相談や不動産サイトとの提携による小規模保育向けの物件紹介も行っている。

(2) 一般社団法人全国病児保育協議会

A. 設立の経緯と目的

病児保育は、昭和40年代から東京都の保育所による自主事業として始まり、国の施策としては病児デイケアパイロット事業にはじまり、1995年度から市町村補助事業として「乳幼児健康支援デイサービス事業」が実施された。そして翌年事業名が再度変更され、「乳幼児健康支援一時預かり事業」として全国各地で展開されてきた。

1991年9月に全国14カ所の病児保育施設が参加し、全国病児保育協議会が発足、2012年7月に一般社団法人全国病児保育協議会として再発足した。活動の方針として、①組織としての病児保育協議会の強化、②安心安全を担保するための努力（病児保育制度の改善や研修の開催等）、③病児保育をサイエンスにし、病児保育学の確立を図る、という3点を挙げている。

B. 組織の構成

主な会員区分は、①病児保育事業に従事する施設の代表者あるいは管理者、②病児保育事業に従事している個人あるいは学術的な立場から病児保育に関心を持つ個人、

③病児保育に関係する法人となっている。

全国に病児・病後児施設が1395施設ある中で、加入施設は現在605施設である。

C. 活動内容

全国研修会、地域別研修会などの開催、病児保育に関するマニュアル、テキストなどの作成、機関誌、広報誌などの発行などの活動を行っており、協議会による認定資格として「認定病児保育専門士資格」を設けている。この資格は、病児・病後児保育室に勤務する保育士・看護師を対象とし、研修の受講、レポートの提出、口頭試験によって認定される。また、病児保育に関する研究および実践報告等を掲載する機関誌『病児保育研究』を創刊し、現在5号まで発刊されている。

(3) 一般財団法人日本病児保育協会

A. 設立の経緯と目的

全国病児保育協議会と同様に病児保育の事業者による団体である。病児保育の担い手を養成し、病児保育の質と認知度の向上を図り、担い手同士が「繋がる場」を生み出すことを目的として、2012年9月一般財団法人日本病児保育協会が設立された。

B. 組織の構成

日本病児保育協会は財団法人であるため会員はおらず、役員（理事・幹事）と評議員によって構成される。理事は病児保育施設の運営者によって構成されている。

C. 活動内容

活動内容は、病児保育等に関する書籍等の発行事業、資格認定事業、啓発・研修・ノウハウ等の情報提供サービス事業、資格認定後の就職等に関する情報提供サービス事業などである。資格認定事業として「認定病児保育スペシャリスト」の認定を行っている。高校を卒業した18歳以上であることが受講条件であり、web講座の受講、一次試験の合格、24時間の実習、認定試験の合格により認定される。

2.2 家庭型支援

家庭型支援はこれまで主に認可外保育施設として運営されてきたが、子ども・子育て支援新制度により地域型保育給付が創設され、小規模保育とともに家庭的保育、居宅訪問型保育が制度化された。この分類において設立されている全国組織は家庭的保育事業の全国組織と民間のベビーシッター業者の全国組織、家庭訪問型子育て支援であるホームスタートに関する組織の3組織である。

(1) NPO法人家庭的保育全国連絡協議会

A. 設立の経緯と目的

家庭的保育は保育者の居宅その他の場所で行われる小規模の異年齢保育であり、1950年代から東京や神奈川など一部の自治体による助成事業として行われてきた歴史を持つ。90年代に入り、東京都において縮小の方向性が示されたことに対し、反対する保護者を中心として「家庭福祉員（保育ママ）制度を支持する都民の会」が結成され、この組織による活動から、1992年6月「全国家庭的保育ネットワーク」が設立されることとなった。家庭的保育の法定化の動きを受け、NPO法人化を検討、2007年10月NPO法人家庭的保育全国連絡協議会となった。公的保育の一環として家庭的保育を行う個人・団体のネットワークとして活動し、家庭的保育の普及・発展を通し

て、地域の子育て支援に資することを目的としている。

B. 組織の構成

会員の入会について、特に条件は定められておらず、法人の目的に賛同する個人・団体であれば入会が可能である。会員数、会員の種別割合などはHP上には公開されていない。

C. 活動内容

普及活動（ニュースレター、パンフレット）、専門性の向上（研修事業、ガイドライン作成、書籍の出版）、保育者が安心・安全に働ける環境整備（保険事業）、内閣府や厚生労働省の委員会への出席などの活動を行っている。専門性向上事業としては、『家庭的保育の安全ガイドライン』や研修用テキストを発行している。

(2) 公益社団法人全国保育サービス協会

A. 設立の経緯と目的

ベビーシッターなどの民間の在宅保育サービスを業とする者の集まりとして1988年から活動を開始し、1989年10月に任意団体「全国ベビーシッター協会」を設立した。1991年6月に「社団法人全国ベビーシッター協会」となり、2012年4月に公益社団法人全国保育サービス協会として認定を受けた。在宅保育サービスを行う事業者間の連絡調整体制を整備し、在宅保育サービスの質の向上と発展を図るとともに、児童を養育する家庭の支援および児童の福祉の増進に寄与することを目的としている。

B. 組織の構成

会員となれるのは、①訪問保育サービス事業者（法人・個人）、②指定保育士養成施設を運営する法人で、訪問保育サービスの授業・研究を行っている法人③施設保育事業者で、将来訪問保育サービスを行う意向を有する事業者、となっている。入会にあたっては審査があり、特に①の訪問保育サービス事業者が正会員となる場合、法人が定める訪問保育サービスの業界基準である「保育サービス業の自主基準」を充たしていることが求められる。現在協会に加盟している会社数は115となっている³⁾。

C. 活動内容

訪問保育サービスの普及活動、研修事業（国庫補助事業）、実態調査研究事業などを行っていることに加え、認定資格制度や自主基準の設定による質向上に取り組んでいる。

認定資格である「認定ベビーシッター資格」は、実務経験者が研修および認定試験によって取得する方法と協会の指定を受けた保育士養成校において保育士資格取得のための指定科目のほかに「在宅保育」に関する科目を履修し単位を取得し、卒業する方法の2種類がある。

(3) 特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパン

A. 設立の経緯と目的

ホームスタートは、「子育て経験者」が支援を必要とする親の自宅を訪ねて行う「家庭訪問型子育て支援」であり、「地域に根ざしたボランティア活動」として1970年代のイギリスで誕生し、現在22カ国で実施されている。ホームスタート・ジャパンは、2006年に任意団体として発足し「ホームスタート」活動の国際的な普及を図っている「ホームスタート・インターナショナル」に加盟した。その後、2009年に特定非営利

活動法人ホームスタート・ジャパンとなった。

ホームスタート活動の促進を通して、小さな子どもと親に対し、必要とするサポート・フレンドシップ等を提供し、地域コミュニティでの子どもと家庭の福祉の向上に寄与することを目的としている。

B. 組織の構成

会員の入会に関しては、特に条件を定めておらず、法人の目的に賛同する個人および団体であれば入会が可能である。会員数や会員の構成割合等はHP上では公開されていない。

C. 活動内容

ホームスタートおよびその他家庭訪問型子育て支援に関する調査研究事業、情報提供事業、地域スキーム（組織）の設立および運営支援事業などを行っている。ホームビジター（訪問する子育て経験者）を養成するための研修も行っており、8日間のべ40時間の研修プログラムを実施している。

2.3 ひろば型支援

ひろば型支援の分類において設立されている全国組織は、現在「NPO法人子育てひろば全国連絡協議会」のみとなっている。NPO法人子育てひろば全国連絡協議会については、次節において事例として取り上げ、詳細に記述する。

3. 事例検討：NPO法人子育てひろば全国連絡協議会

NPO法人子育てひろば全国連絡協議会（以下、ひろば全協と表記）を事例として取り上げるにあたり、現在ひろば全協の事務局長を務める釘町千明氏に半構造化インタビューを行った。インタビューはひろば全協の事務所で行われ、面接時間は約90分であった。質問項目は、法人立ち上げのきっかけ、法人設立から現在までの活動内容、活動を行う上で大切にしていることなどである⁴⁾。

以下では、インタビューデータおよびひろば全協から発行された書籍や資料に基づき、ひろば全協の設立の経緯や活動内容を概観する。

(1) 設立の経緯

釘町氏は、結婚後仕事を退職し横浜で子育てをすることになった当時、横浜には児童館など乳幼児親子が集まることが出来る場所が少なく、親子が交流したり、相談したりする場がほとんどないことに気づき、愕然としたという。そして、同じ思いを抱いて子育てをしていた奥山千鶴子氏や原美紀氏ら数人が集まり、親子が集まれる場がないのであれば、自分たちで作ら上げようと考え、「NPO法人びーのびーの」を設立し、地域に開かれた家庭支援の場を作るために活動することとなった。

折しも男女雇用機会均等法の施行から10年以上が経過し、総合職として働いてきた女性たちが子育てに入り始めていた時期であり、そのような女性たちを担い手とした市民活動が活発になっていた。子育てに関しても、乳幼児親子の居場所作りや子育てネットワークづくりが草の根運動的に広がりを見せており、後にひろば全協の理事となる野口比呂美氏によるNPO法人やまがた育児サークルランド（山形市・1998年発

足)や坂本純子氏によるNPO法人新座子育てネットワーク(さいたま市・1999年発足)が活動を開始し、「行政から与えられたサービスではなく、自分たちで欲しいものを作り上げる」活動が全国で芽吹いていた。また、1995年に阪神・淡路大震災が発生し、ボランティア等の市民活動を目の当たりにしていたことも法人設立を後押ししたという。

このような当事者による子育てひろばの活動は、地域における子育て支援のあり方を模索する国からも注目されるようになる。2002年度より厚生労働省は「つどいの広場事業」を実施することになったが、この事業はこれまで保育所への併設が中心であった「地域子育て支援センター」とは異なり、NPO法人等への委託が可能な制度であり、武蔵野市が運営する「0123吉祥寺」や「おやこの広場びーのびーの」等の事業をモデルとして制度設計を行われた(NPO法人びーのびーの編2003, p.54)。草の根的に行ってきた子育てひろばの活動が、地域における子育て支援の方策として高く評価され、国の施策として制度化されたのである。

「つどいの広場事業」の開始により、これまで独自に子育てサロンや子育てネットワークなどに取り組んできたボランティア団体やNPO法人が「つどいの広場事業」への発展を模索し始め、活動が広がる兆しが見えはじめた。そこで、全国で先駆的につどいの広場事業に取り組んでいた14人のリーダーが東京に集まり、奥山千鶴子氏を代表として2004年、任意団体として「つどいの広場全国連絡協議会」を設立した。つどいの広場全国連絡協議会は、全国でセミナーを開催し、子育てひろばの運営にかかわる支援者への研修活動に取り組んできたが、さらに支援者への支援を安定的に供給することを目指し、2007年に「NPO法人子育てひろば全国連絡協議会」を設立した(坂本2015)。

(2) 研修プログラムの作成による質保証の取り組み

ひろば全協の活動内容は会員への情報提供やネットワーク形成、調査研究など多岐にわたるが、中心的な活動として位置づけられるのが研修プログラムの作成と提供である。「つどいの広場全国連絡協議会」の設立当時から、研修セミナーの開催に取り組んできたが、2005年から日本福祉大学の渡辺顕一郎教授を主任研究者とする一般財団法人子ども未来財団の研究チームに奥山千鶴子氏ら3人の理事が加わり、研究者とともに調査研究に参加することとなった。まず、利用者のニーズ調査や活動内容の調査を行い、現場で展開されている多様な支援実践の把握を目指した。調査結果をもとに、2010年には子育てひろばを始めとする地域子育て支援において必要なスキルをまとめ、活動の指標となるガイドラインとしてまとめた⁵⁾。

さらにひろば全協では、このガイドラインに解説を加え、テキストとして出版することにより、独自の研修プログラムを作り上げた⁶⁾。この研修プログラムは、基礎研修・応用研修の2種類から成り、それぞれ1日の研修と1ヵ月後の振り返り研修という2日間のプログラムを基本とし、ひろば全協から講師とファシリテーターを派遣して実施するものである。このようなプログラムの設計は、支援者個人がテキストを読み、各自の理解で実践するのではなく、ガイドラインの内容をより実質的に周知・普及させ、子育てひろばにおける支援の内容や質の全国的な標準化を図りたいというねらいに基づいているという。

ひろば全協が体系的な研修プログラムによる支援内容や質の標準化に取り組んだ背

景として、子育てひろばをめぐる制度的な変化に伴う支援者の多様化があげられる。2007年、つどいの広場事業は、「地域子育て支援センター事業」および児童館の子育て支援機能と統合され、「地域子育て支援拠点事業」として再編された。さらに2008年の児童福祉法改正により、「地域子育て支援拠点事業」は保育所と同様に第二種社会福祉事業として位置づけられることとなった。

地域子育て支援センター事業は、1980年代後半から始まる保育所の子育て支援機能強化を図る政策の流れの中で、1993年に創設された保育所地域子育てモデル事業を前身とした事業であり、主に保育所に併設され、職員の資格要件も保育士を基本として規定されてきた事業である（橋本2010）。当事者による事業であるつどいの広場事業とは成り立ちの異なる事業が統合されることにより、保育所の設置主体である市町村、社会福祉法人等が運営主体に加わると同時に、そこで支援活動に従事する保育士、保健師、児童厚生員等の様々な専門職と子育て経験者が混在することになり、支援内容の多様化が進んできた（渡辺2014, p1）。そこで、個々の支援者の背景にある専門教育や経験に基づく「思い」だけでなく、基本的な理念や理論を明確化し、支援内容の標準化と質的向上を図るため、ガイドライン作成に取り組んだのである。

ガイドラインの明確化とそれに基づく研修プログラムの作成は、子育てひろばにおける支援に固有の知識やスキルを明らかにする作業であったといえる。ひろば全協では調査研究を通し、子育てひろばにおける支援には、保育や福祉を基盤としながらも保育とは異なる知識やスキルが必要であると考え、その明確化を図ってきた。例えば、子育てひろばは基本的には親（養育者）と子どもが共に参加する場であり、親への支援が重要な視点となる。その際、支援者が先回りして答えや方向を示すのではなく、利用者である親自身が自ら答えを見つけていく「エンパワメント」の視点を重視している。必要な情報提供や同じ悩みを持つ親同士の関係構築の支援等を行いつつも、利用者自身が答えを見出すまでの道筋を支援者が支え寄り添っていくことが「日常生活の延長の場としての広場」に求められる大事なスキルであるという。このような支援者が実践の中で積み上げてきた「経験知」を言語化し、伝達するための仕組みとして研修プログラムが作られているのである。

こうして研修プログラムを作り上げたひろば全協が次に取り組んだのが、認定資格の創設である。つどいの広場事業の開始から10年以上が経過し、事業化以前の活動も含めると子育てひろばにおいて20年以上の支援経験を有する人材が現れ始めた。しかし、子育て支援に関して公的な資格や免許が存在していないため、そのキャリアが明確な形で認められることは難しく、支援者からは自らの実践を目に見える形に残したいという声が寄せられるようになった。そこで、支援者が身につけてきた知識やスキルを評価し、支援者の自信につなげることができる認定資格を作る時期に来たのではないかと考え、ガイドラインを軸とした資格制度の作成に入った。そこで創設されたのが、地域子育て支援士1種2種という認定資格であり、2015年度より認定講座が実施されている。

2種は地域子育て支援広場の意味や機能を幅広く知ってもらうことを主眼とし、学生や地域の住民なども受講できるよう受講要件が緩やかなものになっている。一方で1種は、保育士や社会福祉士などの専門職や地域子育て支援士2種の取得者、ひろば全協の応用研修の修了者、地域子育て支援拠点の所長として3年以上の経験者であることを受講要件としており、社会福祉事業の施設長レベルの知識・スキルの習得を想

定している。このように2種では子育てひろばにかかわる人材のすそ野を広げ、1種では知識・スキルの高度化を図るという制度設計になっており、認定資格の付与を通して「業界全体の底上げ」を意図しているのである。

(3) 国の施策への働きかけ

ひろば全協の活動は、研修や資格認定を通じた支援実践の標準化や質向上に加え、国の子育て支援施策への働きかけにも及んでいる。例えば、現状では子育てひろばの運営はボランティアに支えられており、専任職員の待遇も低く、その身分は不安定なものである。支援者の身分保障のための予算を国に要求していくなど、当事者の「声を可視化する」ことも協議会としての重要な役割であると考えている。理事長である奥山千鶴子氏は国の子ども子育て会議の委員であり、他の理事もその多くがそれぞれの地域の自治体の子ども子育て会議の委員となるなど、子育て支援に関する審議会等の委員として国や地方自治体の子育て支援行政に対し、当事者の声を届けている。

このような活動の結果、国の施策にひろば全協の知見が反映される事例も出てきている。2017年より実施されている子育て支援員研修の地域子育て支援の専門研修の内容を決定する際、理事である奥山千鶴子氏や渡辺教授が委員として参加し、ひろば全協が蓄積してきた知見を提供した。その結果、研修内容が同質的なものとなり、地域子育て支援士2種養成講座は、子育て支援員の専門研修（地域子育て支援）として読み替えることが可能となった。ひろば全協が先駆的に取り組んできた地域子育て支援の支援内容や求められる知識・スキルの標準化が国の政策に取り入れられたということであり、さらに標準化が進んでいくものと考えられる。

(4) 多様性を重視する組織的特徴

最後に、ひろば全協の活動の特徴の基盤になっている組織的な特徴を検討する。2017年3月現在の会員数は1200（団体1081、個人119）であり、その運営主体はNPO法人／任意団体57%、市町村直営10%、社会福祉協議会4%、社団／財団法人3%、社会福祉法人11%となっている（NPO法人子育てひろば全国連絡協議会2017）。子育てひろば活動を行っているかどうかにかかわらず、地域子育て支援に関心のある団体・個人であれば会員になることができる。これは、地域子育て支援の充実のためには多様性が重要であるとの考えによるものである。すでに述べたように、地域子育て支援センター事業とつどいの広場事業が統合されたことにより、市町村や社会福祉法人、学校法人、NPO法人等、様々な担い手が地域子育て支援拠点事業に参入している。ひろば全協は、このような多様性により様々な人材がかかわりやすくなっていることが、「地域の縮図」としての「ひろばの良さ」であるにとらえている。また、多様な会員を受け入れることで医療分野やアウトリーチ活動など地域子育て支援の活動の幅を広げることも可能になり、多様化する利用者のニーズに対応していくことにもつながると考えている。

しかし、支援活動の幅を広げることは利用者のすべてのニーズに応え、「完璧なサービスをでき上がったものとして提供する」ということを意味しているのではない。子育てひろばの活動は子育て当事者による市民活動が原点であり、その支援においては、利用者自身の自己決定を支えるエンパワメントの考え方が重視されてきた。子育てひろばに参加していた利用者が、子育て経験やひろばでの体験を経て支援者となる

という「循環型の支援のあり方」を理想としていることから分かるように、利用者を一方的なサービスの受け手とするのではなく、「足りない部分があれば自分たちで」活動を作り出す主体的な存在として位置づけているのである。

4. 考察

本稿では、子育て支援における全国組織の設立状況を概観し、ひろば全協を事例としてその設立の経緯や活動内容を検討することを通して、子育て支援における組織フィールドの様態を明らかにすることを試みてきた。本節では、本稿で得られた知見を整理し、今後の研究における課題を提示する。

まず、全国組織の設立時期を見ると、90年代から活動が盛んになり、2010年前後に全国組織が設立される、あるいは法人組織となっているケースが多く見られた。ひろば全協の事例においては、2002年につどいの広場事業が制度化されたことが全国組織結成のきっかけとなっており、家庭的保育事業も2015年から実施された子ども・子育て支援新制度において事業が制度化される動きを受けて全国組織が設立されていた。このように子育て支援領域の全国組織政策動向と密接なかかわりを持って成立してきたことが伺える。今後の研究において、子育て支援に関する全国組織が制度の形成にどのように影響を与えているのか、組織の政策決定への参画のプロセスを詳細に検討していく必要がある。

また、多くの全国組織が政府や地方自治体の子ども・子育て支援会議等へ参加しており、全国組織設立後の政府や自治体の政策形成への参加の動きも活発である。ひろば全協の事例では、市民運動として始まった子育てひろばの活動が国の施策のモデルとなって制度化されてきた経緯があり、現在では子育て支援員研修における地域子育て支援分野の専門研修の設計に深くかかわり、ひろば全協の認定資格研修と国の子育て支援員研修が互換性を持つ状況となっている。このように子育て支援領域においては、全国組織がその活動を通し、マクロな制度に影響を与えていることが示唆される。

さらに、組織の形態の多様性も指摘できる。本稿で取り上げた7組織のうち、4組織が特定非営利活動法人（NPO法人）であり、社団法人が2組織、財団法人が1組織となっていた。NPO法人では、入会の条件を特に規定しておらず、組織の目的に賛同する個人や団体であれば入会が可能であるケースが多かったのに対し、社団法人では入会規定が詳細に定められており、より同業者の集まりとしての業界団体に近い組織形態となっていた。このような組織形態の違いは、活動内容やその基盤となる組織の戦略やロジックの差異にもつながっていく可能性が指摘できる。NPO法人であるひろば全協には、その対象である地域子育て支援に関する政策的背景から、自治体や社会福祉法人など多様な組織が加入しているが、その多様性を強みであると考えており、積極的に多様な組織を受け入れている。そのため認定資格についても専門性の向上を狙う1種と幅広い層への周知を目的とした2種という2段階の資格制度となっていた。

また、病児保育においては、2つの全国組織が存在し、社団法人と財団法人という異なる組織形態を取っていた。社団法人である全国病児保育協議会は、活動方針として「病児保育学の確立」を掲げ、その認定資格の対象を保育士・看護師という専門職

に限定しているのに対し、財団法人である日本病児保育協会の認定資格は、その対象を、高校を卒業した18歳以上と幅広く設定しており、組織としての戦略やロジックは大きく異なっていることが分かる。組織形態の差異がどのように組織の戦略やロジックに影響を与えているのか、さらに分析を進めることが必要であると考えられる。また、組織によって異なるロジックの中でどのロジックが、なぜマクロな制度に反映されていくのか、上述した組織の政策決定への参画プロセスにおいても組織のロジックに着目し研究を行っていくことが重要であり、今後の課題である。

註

- 1) 全国組織のホームページについては、煩雑さを避けるため個別に引用を示さず、文末の参考URLにまとめている。
- 2) これまで施設型支援の主流となってきた保育所や幼稚園に関する組織としては、全国保育協議会、全国私立保育園連合会、全日本私立幼稚園連合会などが存在している。また、認定子ども園制度の創設を受け、特定非営利活動法人全国認定子ども園協会が2008年に設立されている。
- 3) HPの加盟会社リスト (<http://www.acsa.jp/htm/joining/>) より集計した。
- 4) インタビューは筆者および共同研究者の2名で行い、許可を得て録音し、逐語録を作成した。また、本節の内容については、釘町氏より確認・修正を受けた。
- 5) 『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』としてひろば全協より発行されている。
- 6) このテキストは『詳解地域子育て支援拠点ガイドラインの手引き第二版』として中央法規より出版されている。

参考URL

NPO法人小規模保育協議会：<http://syokibohoiku.or.jp/>
一般社団法人全国病児保育協議会：<http://www.byoujihoiku.net/>
一般財団法人日本病児保育協会：<http://sickchild-care.jp/>
NPO法人家庭的保育全国連絡協議会：<http://www.familyhoiku.org/>
公益社団法人全国保育サービス協会：<http://www.acsa.jp/>
特定非営利活動法人ホームスタート・ジャパン：<http://www.homestartjapan.org/>
NPO法人子育てひろば全国連絡協議会：<http://kosodatehiroba.com/>
(2017年10月18日現在)

引用文献

DiMaggio, P.J. and W.W. Powell, 1983, "The Iron Cage Revisited; Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields," American

Sociological Review48:147-160.

藤崎宏子, 2000, 「家族と福祉政策」三重野卓・平岡公一編『福祉政策の理論と実際－福祉社会学研究入門』東信堂, 111－137.

橋本真紀, 2010, 「第2章（理論編）地域における子育て支援の沿革及び段階」山野則子ほか『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研究報告書－』日本保育協会, 13－21.

NPO法人びーのびーの編, 2003, 『おやこの広場びーのびーの』ミネルヴァ書房.

NPO法人子育てひろば全国連絡協議会, 2017, 「子育てひろば－NPO法人子育てひろば全国連絡協議会の情報誌」.

松木洋人, 2009, 「『保育ママ』であるとはいかなることか－家庭性と専門性の間で」『年報社会学論集』22:162－173.

松木洋人, 2012, 「ひろば型子育て支援における『当事者性』と『専門性』－対称性を確保するための非対称な工夫」『福祉社会学研究』9:142－162.

松木洋人, 2013, 『子育て支援の社会学－社会化のジレンマと家族の変容』新泉社.

坂本純子, 2015, 「地域子育て支援事業を牽引する実践者団体」渡辺顕一郎・橋本真紀編著『詳解地域子育て支援拠点ガイドラインの手引き第二版』中央法規, 80－83.

佐藤郁哉・山田真茂留, 2004, 『制度と文化－組織を動かす見えない力』日本経済新聞社.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Fourth Edition.

下夷美幸, 2000, 「『子育て支援』の現状と論理」藤崎宏子編『親と子－交錯するライフコース』ミネルヴァ書房, 271－295.

下夷美幸, 2015, 「ケア政策における家族の位置」『家族社会学研究』27(1):49－60.

相馬直子, 2004, 「『子育ての社会化』のゆくえ－『保育ママ制度』をめぐる政策・保育者の認識に着目して」『社会福祉学』45(2):35－45.

相馬直子, 2011, 「家族政策の日韓比較」後藤澄江・小松理佐子・野口定久編『家族／コミュニティの変貌と福祉社会の開発』中央法規, 73－93.

天童睦子, 2016, 「新自由主義下の再生産戦略とジェンダー－『子ども・子育て』という争点」天童睦子編『教育言説の社会学－家族・ジェンダー・再生産』世界思想社, 114－133.

涌田幸宏, 2015, 「新制度派組織論の意義と課題」『三田商学研究』58(2):227－237.

渡辺顕一郎ほか, 2014, 『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（一部改訂版）』NPO法人子育てひろば全国連絡協議会.

横山文野, 2002, 『戦後日本の女性政策』勁草書房.

付記：本研究は、JSPS科研費（挑戦的萌芽研究（15K13199））の助成を受けたものである。