

III 保育度（表4）

i) 加配の必要

障害の認定がされていない子どもで、特別な配慮が必要な子どもの増加が指摘され、加配を必要とする子どもの数を問う必要が挙げられた。また、実際に加配している職員数を調査し、必要性に反して加配できていない場合には、その理由について自由記述にて実情を反映できるようにするべきであるとされた。

ii) 保護者支援

保護者支援が保育士の役割とされる中、対応が困難である保護者への相談援助についての課題が寄せられた。そのため、対応困難な保護者についても実態を把握すべきとの意見があげられた。

iii) アレルギー食

アレルギーのために除去食や代替食を用意することの負担についてあげられ、食数や代替食用意の有無についても調査するべきであるとの意見がまとめられた。

表4 保育度カテゴリーの詳細

	第1回 FGI		第2回 FGI	
	【調査項目について】	【課題・要望】	【調査項目について】	【課題・要望】
加配の必要	保育でも、子育ての困難度にかかわる簡易にとれるような尺度があれば、どういった保育度の子が何人いるということを反映させることは可能	要保育度というのは、親の要保育状況なのか子どもの状況なのか、現在は不明確である。例えば障害児の場合は、今後どうなるのか	加配が必要な子どもは、年の実人数で問う	障害児認定されていない子どもに対する加配は、園の自腹。補助はない
	対子どもの加配の調査は必要。保育士の加配が必要となっているお子さんの数は取らなければならないのでは	報酬を考える場合に一律というが、親の要保育状況でとることを基本として、子どもの状態をそれに加算するという考え方があるのではないかと。例えば、障害児、多動児のようなものについての加算がないといけないのではないかと	障害児の補助事業の対象児と、それ以外のものを別に問い、加配で何人雇っているか聞く	障害児も、一般財源になっているため、それぞれの自治体で基準がある。基準以上でないと補助が出ない等、いろいろある。
	加配が必要な子どもの数は調査	障害児保育については、判定の仕組みやお金の出し方が自治体によって全然異なる	加配の対象と思われるお子さんの数を聞く。実態として、加配している人数を聞く	調査である一定数が加配をしていると明らかになれば、その部分は今回のシステムの中に、組み込むべきではないか、という議論ができる
	加配による職員が何時間くらい働いているか調査	特別なケアが必要な子の保育については、何らかの加算を要するという区分の明確化が必要ではないかと	項目としては保育数というか、加配のアルバイト数が聞けるか検討	
	各園で加配が必要な子どもが、年齢別で何人いるか問う	障害児保育の場合には、申請主義なので、保護者が申請しない限り、どれほど重度の障害をお持ちであったとしても、保育所側は、保育をしなければならない。	加配がしたくてもできないという場合は、項目で「できない理由は何ですか」という自由記述を設ける	
	加配に関する調査項目の検討	入所年齢の低年齢化が進んでいて2歳未満で入る。0歳児から入ってくるケースが多いので、障害の有無を面接時点で拾うことができなくなっている。 親の要保育状況でとることを基本として、子どもの状態をそれに加算するという考え方があるのではないかと。例えば、障害のある子どもや、多動傾向のある子どもへの加算があるべき	加配が必要な子ども数と保育士数を聞いて、保育士数がゼロの場合に書けるような簡単な自由記述欄があればいい。	

保護者支援		親への支援はソーシャルワークであるという考え方を入れないと、問題が解決できない。現状は、主任保育士や施設長が行っているが、きちんとしたソーシャルワークの知識がないと抱え込んでしまい、危険である	親支援も、障害認定のない子どもについても、具体的な状況について項目をきちんとつくって、実態を明らかにしないと、「金をくれ」とか「職員を配置してくれ」と言えない	予算がつくのであれば、いわゆるソーシャルワーカー加算というか、親支援加算がつけられればいい
			一人親家庭について聞いてほしい	子どもの勉強をしてきた人が親に対応してほしい。ソーシャルワーカーとしての大人の対応を勉強してきた人が、親に対応するだけでは困る。その裏には子どもの視点がある
			実態調査というのであれば、抱えるリスクという部分で精神的な疾患をもつ保護者について実態を聞きたい	親支援を保育所がしていかなければいけないのであれば、きちんと支援ができるような仕組みにしないと。今の人員で、子ども、親も、地域もとなると、今の体制では無理。そういうところでもバックアップできるような人員配置をお願いしたい
				お迎えのときにお母さんの様子がおかしいということになると、夜に何回も職員が見に行き、最後に11時ぐらいに私がアパートの電気を見に行ったりする。児相に連絡したとしても、結局よい手立てにはならない
				精神科医は、対応困難事例はとりあえず、保育所で見ておいてください、みたいな話で終わる。お父さんとお母さんが家の中で猛烈にいがみ合いをしているけれども、児相に電話をかけても、児相は「そこまでのケースではない」と言われてしまう。お母さんの問題をどうにかしないと何も解決できないけれども、市町村では「動けない」と言われる
				保護者へ特別なケアをして、その職員が疲弊するのを黙っては見ていられない。職員をさらに1人雇うのか。それは保育所のほうで雇えばよいのか、法人で雇うのか、どう処理をすればよいのかわからない
				医療関係のほうでは、モンスタージェンシーに直接仲介的に取り組んでいる同じようなことを我々の業界でも。そのためには人員の配置の部分が必要
アレルギー食	アレルギー食の種類・食数を調査できるか	調理のほうもアレルギーがふえている。アレルギー食のデータは必要。今の調理員の配置ではとてもできない。現在は、調理員の加配で対応している	業務委託費の中に管理費が入って、材料費は給食材料費で出る。委託料は別項目ではなく、その中で取れる	アレルギー対応についても、データが出て、管理栄養士なり栄養士の配置ができるようにしたい
	除去だけでなく、その代替食も作っている。種類・食数に加えて代替食の有無について自由記述欄を設ける	3歳以上の主食代を何とかしてもらわないと困る	除去食が何食なのかということとは簡単に出ます	

IV その他

i 調査項目その他

上記の調査項目に対する意見の他に、回答率を担保するための方策についての意見がまとめられた。この中で、既存の資料を、調査の回答に使用できるかどうかについて検討したが、誤解やミスを防ぐために、直接調査に答えてもらうべきであるとの結論となった。

表 6 - 1 その他カテゴリー (i)

	第 1 回 FGI	第 2 回 FGI
	【調査項目について】	【調査項目について】
回答率担保	監査資料の提出での経営実態調査は可能か	決算書を添付するほうが回収率は高くなる
	監査資料に加算減算を別表にする方法で対応することは可能か	転記ミスとか、附せん自体が間違ってる張ってあったらまた問い合わせなければいけないとか、だから結局書いてもらわないとだめ
	平成 21 年から、年次事業報告ベースで出せる人は出してもらおうということをやリ、回収がよくなった	
	年度でよいという話であれば、調査の負担も減るし、回答率もよくなるので、それができるかどうか重要	

ii その他の要望

その他の要望として、人員配置を見直す必要性や保育内容に基準を設ける必要性などがあげられた。

表 6 - 2 その他カテゴリー (ii)

	第 1 回 FGI	第 2 回 FGI
	【課題・要望】	【課題・要望】
その他	新システムの場合、最低基準ももう一回見直さないといけない。特に、職員配置と面積の問題。	地域貢献で何かやっているかと言われたら、何もやっていませんと言わなければいけない。園内でのことは地域貢献ではない
	この部分は託児だというふうに、明確に言える話とか何とかがあれば、そこに反映するような議論の整理はできるかもしれない	地域貢献的な事業をやるには人件費がかかる。保育ではない部分は、加算させる方向に持っていかないと、経営自体が成り立たなくなる
	介護保険のときは、役所がやる気で全部やってくれたが、保育の場合は、何か自主的に研究会を立ち上げなければならない	地域貢献や困難事例に対応するには、人員増加が必要
		保育所の現場を支えられる部分の人員を見ていかないと、恐らく中長期的に見たときに、非常に限られた人員でやらなければならない
		どこの保育所もすべて正規で回っているわけではないので、少しでも正規がたくさん雇えるような運営にしていきたい 実際に同じサービスが提供できていない。どこかに基本を合わせていくことが必要ではないか

D. 考察

以上のフォーカスグループの整理により、調査項目の検討について一定の指標が得られた。特に、保育現場で課題となっている事象に焦点を当てた意見が得られたことで、実態に即した調査項目の設定が可能になると考えられる。

今後、得られた 4 つのカテゴリーを基に、把握すべき内容が明らかにできる調査票作成の検討が必要である。

E. 結論

介護事業経営実態調査は毎年実施されているが、平成 23 年度の調査から調査票等の見直しが行われた。平成 20 年度の調査から課題が抽出され、その課題を踏まえて調査表記入者の負担の軽減を図り、回収率及び有効回答率の向上を目指した。平成 20 年度実態調査の回収率が低かった理由として、①収入及び支出の詳細な内訳を調査しており、調査項目が多い、②複数の介護サービスを実施している事業所については、利用者等の費用案分に使用する項目をすべてが漏れなく記入されていないと有効回答にならない、③営利法人において利用されている会計基準に基づく調査票となっていないため、営利法人からの回答が得られにくい、ということであった。

保育経営実態調査を行う場合には、介護保険経営実態調査と同様の課題が表出するもの

と考えられる。様々な経営主体の参入、フォーカスグループでも指摘されたように土地建物を借入した形での保育所運営等、多様な形態の保育所の経営実態をいかに把握するかをもう少し具体的に検討することが来年度最初の課題である。

介護経営実態調査は当初 40 頁あったものを平成 23 年度には 15 頁程度の記入に変更したが、保育の場合はもっと簡単に記入するものにしないと、記入者のレベルが様々であり、負担も大きいという意見がフォーカスグループでも指摘されていた。

フォーカスグループでのもう一つの特徴は、現在は制度としてないが、報酬として新たに設置してほしいというものへの意見である。それは以下の通りであった。

- ① 親支援のためのソーシャルワーカー（社会福祉士）の複数園による活用
- ② 管理栄養士の採用
- ③ ボーダー児童に対するマンパワー投入
- ④ アレルギー食対応加算の検討

これらの意見を、保育経営実態調査にどのように反映させるか等も今後の課題である。

3 保育所の保護者支援の政策的展開に関する研究

A. 研究目的

政府は平成 23 年 6 月に「社会保障と税の一体改革成案」を蹴って市、平成 24 年 2 月に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した。大綱の中では、「少子高齢化といった人口構成の大きな変化、非正規労働者の増大など雇用基盤の変化、家族形態・地域基盤の変化など、社会保障制度を支える社会経済情勢には大きな変化が生じ、セーフティネットに生じたほころびや貧困・格差の拡大など、新たな課題への対応が求められている」としている。そして、「子ども・子育て支援などを中心に未来への投資という性格を強め、全世代対応型の制度としていく」ということを強調し、「国と地方が一体となって、安定的に実施していくことが重要であり、今回の改革は、国・地方双方が協力しながら推進していく必要がある」としている。そして「I 未来への投資（子ども・子育て支援）の強化」をあげて、子ども・子育て新システムの創設による、子どもを産み、育てやすい社会の創設をあげている。

子ども・子育て新システムは、今後の保育分野に大きな影響を与えることになる。本稿では、大きく変わろうとしている子ども・子育てのシステムにおいて、特に保護者支援、親支援といわれるものが、政策的にどのように変遷したかを確認し、今後の子ども・子育て支援新システムの創設に向けての政策的課題を明確にすることを目的とする。

B. 研究方法

厚生労働省等の子ども・子育て関連の審議会等の審議結果等を厚生労働省ホームページや文献等から抽出し、文献サーベイを行った。

C. 結果

1. 保育施策の変遷

1-1. 保育施策の変遷

1947（昭和 22）年に児童福祉法が制定された。初期は民間保育所を中心に保育が実施され、戦後処理対策、低所得世帯の子どもの保護などを行っていた。

高度成長期に入ると、既婚女性の職場進出が進んだことから、労働力確保のため、1966（昭和 41）年に保育所緊急整備計画、1971（昭和 51）年には社会福祉緊急整備 5 か年計画により、保育所の整備が大幅に行われ、公立保育所の拡充が進んだ。その対象児童は 3 歳以上が中心であったため、1969（昭和 44）年乳児保育が特別対策として実施された。しかし、「2～3 歳以下の乳幼児期においては、まず家庭において保育されることが原則でなければならない」という中央福祉審議会意見具申が出されたこともあり、乳幼児については全体的な受入拡大には至らなかった。1974（昭和 49）年障害児の受入が試行的に行われ、1978（昭和 53）年に本格的に障害児保育事業が実施された。

1980（昭和 55）年をピークに保育所の入所措置児童数は減少した。女性の就労の就労時

間の多様化、核家族化による家族や地域の保育機能の低下など、保育所受入数の量的課題ではなく、多様な保育サービスの提供が課題となった。認可外保育施設での死亡事故が続く「ベビーホテル問題」が社会問題化し、これを機に 1981（昭和 56）年より夜間保育や延長保育の特別保育対策が実施された。1984（昭和 59）年に国の補助事業に基づいてはじめて保育所における相談事業として「乳幼児健全育成相談事業」が制度化された。

1989（昭和 64）年に合計特殊出生率が 1.57 となり、いわゆる「1.57 ショック」を受けて、政府は少子化対策として、1992（平成 4）年には育児休業法が施行された。

1994（平成 6）年 12 月、4 大臣（文部、厚生、労働、建設）合意により「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（以下エンゼルプラン）が策定された。少子化の背景となる要因を①女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難しさ、②育児の心理的、肉体的負担、③住宅事情と出生動向、④教育費等の子育てコストの増大であると説明した上で、今後 10 年間に取り組むべき重点施策を定めた。そして、エンゼルプランに基づき具体的な整備計画を示した「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（以下緊急保育対策 5 か年事業）が策定された。各市町村の保育所の増設と低年齢児（0～2 歳）保育、延長保育、一時保育、病児・病後児保育などの保育サービスの拡充や保育所において地域住民に対し、子育てに関する情報の提供や育児相談、子育てサークル等の支援を目的とした地域子育て支援センター（平成 5 年創設事業）の整備が進められることとなった。

保育所の多機能化をより一層推進するため、1997（平成 9）年に児童福祉法第 48 条の 3 が追加され、「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」とし、保育所は地域の住民に対し、保育所で行う保育に関する情報提供を行い、乳幼児の保育に関する相談に応じ、助言を行うことが努力義務とされた。

エンゼルプランの最終年度にあたる 1999（平成 11）年には少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」決定された。この方針を踏まえ、エンゼルプラン、緊急保育対策 5 か年事業を見直した「少子化対策推進基本方針」に基づく重点施策の具体的実施計画として 6 大臣の合意により（大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治）「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」（以下新エンゼルプラン）が策定された。エンゼルプランでは達成すべき目標値を設けず、具体的な展開は緊急保育対策 5 か年事業に示された保育サービスのみであったが、新エンゼルプランではエンゼルプランで掲げられた保育所での事業のほかに雇用、母子保健、医療、教育等の分野でも目標値が設定された。

2000（平成 12）年には各自治体が単独事業として行っていた家庭的保育事業（家庭福祉員、保育ママ等）を特別保育対策として実施し、低年齢児（0～2 歳）の受入拡大を図った。さらに、2002（平成 14）年「少子化対策プラスワン」を厚生労働省がとりまとめた。これまで、子育てと仕事の両立を主眼に置いた保育に関する施策が中心となっていたが、従前の対策に加え、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」という 4 つの柱に沿って社会全体で取り組む方向を提言した。これまで保育所に設置していた地域子育て支援センターが地域住民に対する育児相談や子育てに関する情報の提供、子育てサークル等の

支援を行っていたが、2002（平成 14）年つどいの広場事業を実施し、保育所だけでなく、より身近な空き店舗や空き教室などの地域で実施できるようにした。運営に社会福祉法人だけでなく、特定非営利活動法人や民間事業者も参入できるようにした。

しかし、出生率の低下は止められず、2003（平成 15）年には合計特殊出生率は 1.29 となった。

2003（平成 15）年、地方公共団体及び企業における 10 年間の集中的・計画的な取組を促進するため「次世代育成支援推進法」が制定された。これ以降、少子化対策としての子育て支援ではなく、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援する観点で少子化対策が取り組まれるようになった。同年、議員立法により「少子化社会対策基本法」が制定された。それを受けて 2004（平成 16）年「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。そして同年「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）が少子化対策会議によって決定された。

2003（平成 15）年 6 月には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」が閣議決定され、新しい児童育成のための体制整備として、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置について 2006（平成 18）年までに検討することが決まった。2004（平成 16）年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画」においては、総合施設について 2004（平成 16）年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、2005（平成 17）年度に試行事業を先行実施し、必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、2006（平成 18）年度から本格実施を行うことが示された。それを受けて、社会保障審議会児童部会と中央教育審議会幼児教育部会に検討会が設けられ、1 年間の試行事業（全国 35 ヶ所）を実施し、認定こども園が創設された。認定こども園とは、幼稚園、保育所等のうち、①就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能、②地域における子育て支援を行う機能を備え、認定基準を満たす施設に対して、都道府県知事が認定を行うものである。

2007（平成 19）年には、地域子育て支援センターとつどいの広場事業が再編され、地域子育て拠点事業とし、2008（平成 20）年児童福祉法に定められた。また、1990（平成 2）年より保育所で特別保育対策として行われていた一時保育事業を、2009（平成 21）年一時預かり事業として児童福祉法に位置づけ、保育所以外の場でも実施できるようにした。また、その運営を認可外保育施設である自治体単独保育室（東京都認証保育所や横浜型保育室など）でも実施できることとなった。家庭的保育事業も 2010（平成 22）年より児童福祉法に位置づけられ、第二種社会福祉事業となった。

2008（平成 20）年 3 月、児童福祉法最低基準が改定（2009（平成 21）年 4 月 1 日施行）され、保育所における保育は「養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については大臣がこれを定める」と示された。保育所保育指針はこの条文に基づき告示され、ガイドラインとしての性質から、法的拘束力をもつものとなった。保護者支援については、第 6 章で「保育所における保護者への支援は、保育士等の業務であり」と保護者支援は保育士の業務であることを明記し、「保育所に入所している子どもの保護者に対する支援」においては、支援の方法、原則が示し、「地域における子育て支援」においては、保育所の子育て支援の機能と一時保育、地域の人的資源の活用と関係機関との連携が挙げられた。法的拘束力を持つ保育所保育指針においてすべての保育所に保護者支援の役割があ

ることを改めて示した。

保育所については、働く母親の増加等の社会現象の変化等から、いわゆる保育所への待機児童が増加するという問題が新たに発生した。2010（平成 22）年 10 月、待機児童解消のため、内閣総理大臣指示により、少子化対策担当大臣を主査として「待機児童ゼロ特命チーム」を設置し、同年 11 月 29 日に「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」を取りまとめた。事業の実施し、待機児童解消を図ることにより、仕事と子育ての両立支援と就労促進に加え、保育事業従事者の雇用創出の効果を期待している。具体的施策として、①既存の制度に縛られない「多様で柔軟な保育サービス」の確保、②「場所」の確保、③「人材」の確保として、①では家庭的保育の拡充、認定こども園の普及促進等、最低基準を満たす認可外保育施設への公費助成、②では保育所分園整備や家庭的保育実施の建物の確保、保育所整備等のための土地の確保、③では短時間保育士を活用したローテーション、保育を担う潜在的な人材の掘り起こし・再教育、保育労務環境改善に向けた取組、保育サービスにおける事故等を踏まえたノウハウの構築などを挙げた。2011（平成 23）年度より予算措置を行い、待機児童解消に先進的に取り組む自治体を対称にモデル的に実施し、2012（平成 24）年度は待機児童のいる全ての自治体に対象を拡大した。

1-2. 保育制度改革について各種会議での検討内容

（1）「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議

2007（平成 19）年 2 月、少子化社会対策会議は、2030 年以降の若年人口の減少を視野に入れ、制度・政策・意識改革などあらゆる観点から少子化対策の効果的な再構築・実行を図るため、すべての子ども、すべての家族を、世代を超えて国民みなで支援する社会の実現を目指すものとして「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（以下重点戦略という。）を策定することを目的として、内閣官房長官を議長として関係閣僚 9 名（少子化対策担当大臣、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣）と有識者 7 名で構成する「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（以下重点戦略検討会議という。）を設置した。

この重点戦略検討会議の下にはそれぞれ有識者 8 名から 13 名で構成された 4 つの分科会が設けられた。1 つ目は経済支援の在り方や働き方の改革を踏まえた子育て期の所得保障の在り方、子育て支援策の財源、制度的枠組の再構築等を議論することを目的とした「基本戦略分科会」、2 つ目はワーク・ライフ・バランスや子育てしながら働き続けられる柔軟な働き方の実現、若者の社会的・経済的自立の支援、社会的責任を果たす企業の取組の促進と意識改革等を議論することを目的とした「働き方の改革分科会」。3 つ目は子育て家庭を支える地域づくりということで、孤立化の防止、地域の子育て支援拠点の整備、意識改革といったことの議論のほか、働き方の改革に対応した子育て支援サービスの見直し、児童虐待対策、母子家庭・要援護児童支援などについても議論することを目的とした「地域・家族の再生分科会」、4 つ目はこれまで少子化社会対策大綱や子ども・子育て応援プランなどに基づく政策を進めてきている中で、そのフォローアップ、あるいは実際の運用の改善というものを議論し、都道府県や市町村の行動計画の数値目標の見直しに向けた検討を行うことを目的とした「点検・評価分科会」である。

それぞれの分科会で2月下旬から5月中旬までに3～5回の分科会を行い、6月1日の重点戦略検討会議で、「子どもと家族を応援する日本」各分科会における「議論の整理」及びこれを踏まえた「重点戦略策定に向けての基本的考え方」について（中間報告）を報告した。中間報告では、少子化の背景として①就業継続希望と結婚・出産・育児の希望との二者択一を迫られる構造になっていること、②多様な働き方ができないことや非正規労働者の増大、長時間労働など、自信の望む生き方の実現を困難にし、二者択一構造の原因となっている「働き方をめぐる様々な課題」が存在していると示した。また、今後の人口構造の変化を展望し、これから、①希望するものが就業継続し、結婚や出産・子育てを実現し、②若者、女性、高齢者の就業参加促進を図るという2つの要請に対して、戦略的に応えていくことが必要であると指摘した。その実現にはまず、ワーク・ライフ・バランスの実現を目指した働き方の改革が最優先課題だとした。

また、我が国の少子化対策の課題として①質・量両面でのサービス基盤の不足（特に3歳未満）、②働き方の改革に向けた取組の弱さ、③施策間の整合性・連携の欠如・政策の一元性・サービスの一貫性の欠如、④税制や年金・医療等の他の社会保障制度をも視野に入れた対策の弱さ、⑤手厚い家族政策を支える国民負担についての国民合意の不形成であると指摘している。

重点戦略策の方向性として、①働き方の改革によるワーク・ライフ・バランスの実現、②包括的な次世代育成支援の制度的枠組みの構築、③税制・他の社会保障制度での対応を含めた総合的対応、④地域の実情に応じた施策展開、⑤少子化対策への効果的な財政投入、⑥施策の実効性の担保－効果的かつ計画的な施策の遂行が掲げられている。

①では、労使の取組を基本としつつ制度的な枠組みの構築や基盤整備等を通じて、社会の取組となるような促進・支援策の実施の必要性、地域ごとの労使団体を中心とし、「働き方の改革」を具体的に推進する体制の構築を図り、地域の実情に応じた展開を図ること、国民が働き方の意識を変え、企業も行動を変えるには、「ワーク・ライフ・バランス憲章」及び「働き方の改革を推進する行動指針」を製作のパッケージとして策定する必要性を示した。

②では、さまざまな働き方やライフスタイルの選択に対応した子育て支援サービスの実現を目指し、3歳未満児に対する家庭的保育（保育ママ）の充実を含めた多様で弾力的な保育の拡充、地域子育て支援拠点等の整備、産休・育休から保育サービスへ以降等切れ目のない支援を提供できるよう包括的な次世代育成支援の制度的な枠組みの構築を図ること、児童虐待や困難な状況にある子どもや家族に対する支援の強化を図ることの必要性を示した。

③では、就業継続と出産・子育て二者択一的になっている構造の改革のために、子育てしながら就業継続する受け皿となる社会の基盤整備と働き方の改革の双方を進めること、それを可能とする税や社会保障制度他、幅広い分野においても多様な働き方ができるような制度や運用のあり方について検討すること、必要な財源については、税制改革や社会保障制度改革の中で総合的に検討を進める必要があることを示した。

④では、ワーク・ライフ・バランスを支える子育て支援サービス基盤の整備には、住民に近い基礎自治体が当事者等の参画のもとで、地域の実情を踏まえ、施策を展開していくことが求められ、その実現のための財源確保を含めた制度的な枠組みの検討が必要である

と示されている。

⑤では、日本と諸外国について比較し、国民意識が働き方・男性の育児参加などの社会状況や負担に対する異なることが示された。また、家族政策関連支出の規模を比較し、有効な少子化対策の実施のためには、一定規模の効果的財政投入の検討を行うことも必要ではないかと指摘した。例えば、近年出生率が回復しているフランスを例に、給付の規模を我が国の人口構造に機械的に当てはめると約 10.6 兆円（GDP 比では約 2%）に、我が国の GDP に機械的に当てはめると約 14.9 兆円に相当するとの試算を発表した。そして、個別施策の実効性の検証、現物給付と現金給付のバランスなどにも配慮した上で、わが国において実効ある家族政策を持続的に展開するための財源規模やその負担のあり方について、税制の抜本的見直しの議論と並行して国民的議論を行うべきであると示した。

⑥では、利用者の視点に立った施策の有効性を点検・評価するための手法の開発、点検・評価結果をふまえた数値目標の見直しや新たな数値目標の設定を含めた「子ども・子育て応援プラン」の改定や次世代育成支援対策に関する地域行動計画の見直しを進めるなどといった PDCA サイクルを定着させ、効果的かつ計画的な施策の遂行を図っていくことを示した。

中間報告以降、「働き方の改革分科会」、「地域・家族の再生分科会」は終了し、一部メンバーは「基本戦略分科会」へと移行した。ワーク・ライフ・バランスの推進についての内容は「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」が「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」策定のための検討を行い、「基本戦略分科会」では、包括的な次世代育成支援の制度的な枠組みの構築と少子化対策の財源の検討を行い（9月～11月、7回）、「点検・評価分科会」では、施策の有効性の点検・評価を引き続き検討を行った（10月～11月3回）。

2007（平成 19）年 12 月、重点戦略検討会議は「子どもと家族を応援する日本」重点戦略をまとめた。その中では、働く意欲を持つすべての人の労働市場参加を実現しつつ、国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にするためには「仕事と生活の調和の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を車の両輪として、同時並行的に取り組んでいくことが必要不可欠であるとした。

「仕事と生活の調和の推進」では、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和の推進のための行動指標」に沿って企業と働く者、国民、国、地方公共団体がそれぞれの役割を果たしていくことを求めている。

「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」では、

①親の就労と子どもの育成の両立を支える支援

- ・ 出産前から 3 歳未満児の時期－この時期の支援への重点的な取組、就労希望者を育児休業と保育、あるいはその組み合わせでカバーできる体制・仕組みの構築、それぞれの制度における弾力化による多様な選択を支える切れ目ない支援
- ・ 3 歳から小学校就学前の時期の支援－認定こども園と短時間勤務の普及・促進
- ・ 学齢期の放課後対策－全小学校区での「放課後子どもプラン」の実施による空白地区の解消、対象児童の増加に対応した 1 学校区当たりのクラブ数の増加による保育所から放課後児童クラブへの切れ目ない、移行と適正な環境の確保

②すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス

- ・すべての子育て家庭に対する一時預かり制度の再構築ーすべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして機能するよう事業を再構築し、一定水準のサービス利用を普遍化
- ・子育て世帯の支援ニーズ対応した経済的支援の実施ー子育て世帯の支援ニーズに対応し、現金給付と税制を通じて総合的に経済的支援を実施

③すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組

- ・妊産婦の支援の充実ー望ましい受診回数を確保するための支援の充実
- ・各種地域子育て支援の面的な展開と当事者主体の取組の重視ー全市町村で生後4か月までの全戸訪問を実施、小学校区すべてに地域子育て支援拠点を面的に整備
- ・安全安心な子どもの居場所の設置ー全小学校区における放課後子ども教室の実施（「放課後子どもプラン」）
- ・家庭的な環境における養護の充実など適切な養育を受けられる体制の整備ー家庭的な環境における養育の充実、施設機能の見直し

などの考え方を示し、それぞれの地域の実情を踏まえて、給付・サービスの整備に積極的に取り組んでいく必要があるとした。

また、現物給付を優先した家族政策の充実と効果的な財政投入の必要性を訴えた。そして、次世代育成支援の社会的コストは「未来への投資」であるとし、具体的な制度設計の検討についても直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ速やかに進めるべきだとした。さらに、具体的な制度設計の検討とともに①家庭的保育の制度化②一時預かり事業や地域子育て支援事業の法律的な位置付けの明確化、③次世代育成支援のための行動計画に基づく取組の推進のための制度的な対応④社会的養護体制の充実などの課題について、2008（平成20）年度において先行して実施すべきであるとした。

少子化対策の推進の実効性を担保するために、

- ①結婚や出産・子育てに対する希望の実現度
- ②利用者の多様性
- ③地域差
- ④支援策相互の連携
- ⑤質と量の評価
- ⑥支援策の周知と利用しやすさ

という利用者の視点に立った点検・評価の導入を図る必要があるとした。

（2）社会保障審議会少子化対策特別部会

2007（平成19）年12月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略の課題を審議するため、社会保障審議会に少子化対策特別部会が設けられた。12月より3回は重点戦略において提案された次世代育成支援に関する先行して取り組む制度的課題について検討を行った（社会的養護体制に関する課題については別途児童部会社会的養護専門委員会が検討することとなる）。その後、2008（平成20）年3月より6回の議論を重ね、5月に「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」を報告した。報告では、新制度体系はすべての子どもの健やかな育ちの支援という考えを基本とおくことが重要であるとはじめに謳った。そして、新体系に求められる要素として、「包括性・体系性」、「普

遍性」、「連続性」を挙げ、新体系の求めるコンセプトを示した。サービスの量的拡大を認めつつも、「質」の担保の方策を考える必要性やサービスの質の確保やその検証を行うこと、優れた人材確保のための保育士等の処遇のあり方の検討の必要性を示した。また、「保育に欠ける」から「保育サービスの必要性」へ入所の要件の新たな基準の導入の必要性を示した。そして、すべての子育て家庭に対する支援の必要性と特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮の必要性も示された。

2008（平成 20）年 6 月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2008」において、「保育サービスに係る規制改革について年内に結論を得る」と決まり、2009（平成 21）年 2 月に第一次報告「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」を発表した。（1）これからの保育制度のあり方について、（2）放課後児童クラブについて、（3）すべての子育て家庭に対する支援について、（4）情報公開・評価の仕組みについて、（5）財源・費用負担について、それぞれ課題と今後の検討の方向性を示した。（1）これからの保育制度のあり方についてでは実現には財源確保が不可欠であるとした上で、①保育の必要性等の判断（市町村が認定、応諾義務、入所要件の見直し）②市町村の責務の明示（公的保育の提供体制の責務）③多様な提供主体の参入（事業所の指定制、運営費使途制限の見直し、「質」の担保・指導監督）④客観的基準（最低基準）による質の確保⑤費用設定（公定価格、事業所の安定運営や利用者の所得に配慮）⑥費用の支払い方法（市町村に費用が支払い義務を負う）⑦認可保育所の質の向上（最低基準の堅持、保育者の専門性の工場に向けた財源確保、保育の質の継続的検証の仕組みの構築）⑧認可外保育施設の質の引き上げ（一定水準以上の施設への経過的な財政支援、監督強化、小規模サービス類型の創設、早朝・夜間保育の基準の明確化）⑨地域の保育機能の維持・向上（「多機能型」を支援、人口減少地域における保育機能のあり方の検討）⑩多様な保育サービス（休日保育・早朝・夜間保育、延長保育・夜間保育、病児・病後児保育）⑪情報の公表・評価の仕組み（自己評価、第三者評価の推進）⑫今後の検討の必要性を示した。

同基本方針では、放課後児童クラブの量的拡大に向けた、①場所の確保、②人材確保（処遇改善、多様な人材の参画）、③サービスの質の維持・向上（財源確保、明確な基準、指導員の養成、研修の強化）、④制度上の位置づけ、⑤放課後児童クラブと放課後こども教室の連携の必要性を示した。

そして、すべての子育て家庭に対する支援については、①全体的な方向性（すべての子育て家庭の子育ての負担感・孤立感の解消、多様な主体の参画・協働）②一時預かりの方向性（制度上の位置づけ、近隣サービスとの関係整理、実情に応じた柔軟な取組）③情報提供・相談援助や「コーディネート機能」（親の支援も含め具体的なサービス利用の調整機能、関係機関との連携）④地域子育て拠点事業（量的拡大、資源との連携、ネットワーク化をはじめとした機能の充実）⑤その他地域特性に応じた多様な子育て支援の取組（柔軟な取組、担い手の育成、質向上に向けた研修）⑥子育て支援事業の制度上の位置づけ・財源のあり方の⑦経済的支援（優先的に現物給付の拡充に取り組む必要性と、育児休業給付、児童手当や税制上の配慮等の経済的支援の充実）についての検討の必要性を示した。

また、情報公表・評価の仕組みとしては、①情報公表について（情報提供に対する市町村の取組の促進、情報を入力しやすい環境、子育て支援のコーディネート機能、事業者自身の一定の情報公表の仕組み）②評価の仕組みについて（第三者評価のあり方、受審の促

進、評価方法の検討、評価機関の質、認可外施設の受審促進) 検討の必要性を示した。

最後に、財源・費用負担については、①一定規模の効果的財政投入②社会全体で重層的(国・地方公共団体・事業主・個人)に支え合う仕組み③地域差の生じない地方財政への配慮④事業主の費用負担への理解と受益と負担の連動を考慮④低所得者への配慮⑤寄付の促進⑥給付設計⑦事業主の働き方の見直しの促進についての検討の必要性を示した。

これら検討事項を、新体系の必要とされる要素である、「包括性・体系性」(様々な考え方に基づく次世代育成支援策の包括化・体系化)、「普遍性」(誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択・利用できる)、「連続性」(育児休業明けや小学校就学など、切れ目無く支援されること)の制度設計上の具体化について検討を進める必要があるとした。

第一次報告を踏まえ、特に保育関係の検討項目が専門的かつ分量が多いため、少子化対策特別部会の下に、2つの専門委員会を設置され、検討することとなった。新たな次世代育成支援のための保育制度に関し、保育第一専門部会では保育の提供の仕組みなどを中心に検討が行われた(8月～12月、7回)。保育第二専門部会では保育を行う主体に係る仕組みなどを中心に検討が行われた(8月～11月、6回)。また、特別部会は5月から12月まで8回行われ、2009(平成21)年12月に各委員会の議論の整理が発表された。

保育第一専門部会では、直接申し込みによる仕組みについて、需要が上回る地域では、複数に出向く必要ができ、負担が増えたり、必要な保護者と子どもが排除されたり、特定の保育所に集中して利用できないことや保育所管の不適当な過当競争も生じる懸念が指摘された。保育所で受け入れに係る事務量を行うことができるのか、一定程度生じる可能性がある滞納に対応できるか、地方分権の流れで施設や運営基準が市町村に任されたとき、質の切り下げにならないかなどの懸念も示された。保育第二専門部会では、事業者の指定制度は本来の認可制度を形骸化させ、保育の質の低下させるものであるとして導入に反対する意見が出された。

(3) 子ども・子育て新システム検討会議

2009(平成21)年12月に「明日の安心と成長のための緊急経済対策」が閣議決定された。緊急雇用対策として女性の就労支援としての保育サービスの拡充等が示された。また、「国民潜在力」の発揮による景気回復を目指して、制度・規制改革の重点テーマとし「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」が設定された。

2010(平成22)年1月、少子化対策会議は幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」が設置された。その下に関係府省の政務官で構成される「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」が置かれた。同年6月には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が閣議決定され、7月には「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が決定された。9月に「基本制度ワーキングチーム」、「幼保一体化ワーキングチーム」、「こども指針(仮称)ワーキングチーム」が設置された。現在、①市町村(実施主体)・都道府県(助言援助、広域的な対応)・国(制度設計、交付金の交付、基本指針(仮称)の策定等)の役割②給付設計(個人に対する給付と事業として実施するもの)③幼保一体化(幼稚園・保育所・こども園(仮称)・総合施設(仮称)、指定制)④子ども・子育て支援事業(仮称)(事業内容、範囲)⑤社会的養護・障害児に対する支援(見込みを

市町村計画に明記) ⑥子ども・子育て包括交付金(仮称)(対象範囲、財源) ⑦子ども・子育て会議(仮称)(当事者が施策にかかわる新たな行政運営の仕組み) ⑧費用負担(保育の必要性認定の有無、利用者負担の設定方法、公立施設の給付) ⑨その他(国の所轄、ワーク・ライフ・バランス)が検討され、各種法案を国会提出に向けて議論を重ねている。

2. 子育て支援関係予算について

2-1. 保育所の運営費について

保育所の運営費については「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」に示されている。運営費は①事業費(ア. 入所児童の給食に要する材料費及び保育に直接必要な保育材料費、炊具食器具、光熱水費等の一般生活費とイ. 入所児童の冬期の採暖費) ②人件費(保育所長、保育士、調理員その他の職員)、③管理費(保育所の管理に必要な経費)から算出されている。保育単価は入所児童1人当たりの運営費の月額であり、運営費の支弁額の算出については保育所の地域、定員、保育所長の設置・未設置、入所児童の年齢及び加算額により、保育単価が示されている。

保育料も基準額が示されており、世帯の住民税、所得税の額に応じて8階層に区分され、それぞれに3歳未満児の場合と3歳以上児の場合に分けられている。実際には多くの市町村が独自の保育料を設定している。また、2名以上入所させた場合の軽減措置を行っている。

保育単価から保護者から徴収した保育料を差し引いた金額を公費で負担している。公費の負担割合は国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1となっている。

2004(平成16)年度の予算における三位一体の改革により公立保育所の運営費の一般財源化が行われた。その結果、多くの市町村で予算の削減や民営化が進んでいる。

2-2. 家族関係政策に係る財政支出の国際比較

前述したように「子どもと家族を応援する日本」重点戦略では家族政策の充実と効果的な財政投入の必要性を訴えている。

2009(平成21)年度の社会保障給付費における高齢者関係給付費と児童・家族関係給付費の支出を比較すると、高齢者関係給付費が68兆6422億円(68.7%)に対し、児童・家族関係給付費は3兆8322億円(3.9%)であった。

2007(平成19)年度のOECD基準の家族関係社会支出の構成割合の国際比較によると、日本が4.11%に対し、アメリカが3.98%、イギリスが15.21%、ドイツが7.16%、フランスが10.42%、スウェーデンが12.11%であった。また、各国の家族関係社会支出の対GDP比を比較すると、日本が0.79%、アメリカが0.66%、イギリスが3.24%、ドイツが1.88%、フランスが3.00%、スウェーデンが3.35%であった。

また、OECD諸国の家族政策関連財政支出(GDP比)と合計特殊出生率とは双方に正の相関関係があるとの指摘もある。

上記の通り、更なる財政支出の必要性は認められるが、安定的な財源確保が課題となる。

D・E 考察と結論

「社会保障と税の一体改革大綱」においては、子ども・子育て新システムは、高級財源

を得て早期に実施とあり、平成 25 年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）設置や国の基本指針策定など可能なものから段階的に実施を図ることとなった。その中では幼保一元化、学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する施設の創設、地域型保育給付、延長保育事業や病児・病後児保育事業の充実、放課後児童クラブの充実、子ども・子育て家庭への支援などをうたっている。

平成 24 年 2 月 13 日には「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」が公表され、それを受けて同年 3 月 2 日には、内閣府の子ども・子育て新システム検討会議から「子ども・子育て新システムの基本制度について」が発表された。これに基づき子ども・子育て支援法案（仮称）、総合こども園法案（仮称）並びに子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（仮称）の三法案の作成作業を急ぎ、税制抜本改革とともに今国会への法案提出を行うものとしている。これらにより、新たな子ども・子育て支援の骨子が確定したことになる。今後はその具体的な運用についての議論が行われることになるが、本研究の結果はそれらに寄与できるものと考えている。

我が国の保育政策は、大きな転換期を迎えようとしている。我が国の歴史的な保育政策を押さえつつ、ドラスティックに何ができるか、政府が行う施策に対して研究として何が必要かを今後検証する必要があるだろう。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

なし

Ⅲ－２．厚生労働科学研究費補助金（成育疾患克服等次世代育成基盤研究事業）
分担研究報告書２

保育施設職員の負担感・ケア時間・人員体制に対する認識に関する研究

研究分担者 松繁 卓哉 国立保健医療科学院医療・福祉サービス研究部主任研究官

研究要旨

本研究の目的は、保育施設における職員の負担感・ケア時間・人員体制に対しての、保育所・認定こども園・放課後児童クラブの職員の認識・考え方を理解することである。公立保育所１施設、民間保育所２施設、民間認定こども園１施設、放課後児童クラブ１施設の計５施設において、インタビュー調査を実施した。得られた質的データをグラウンデッド・セオリー・アプローチによって分析した。分析の結果、29の概念が抽出され、それらは最終的に7カテゴリーに集約された。

各カテゴリー間の関係性／構造について分析を進めたところ、以下の三つの課題が明らかとなった。第一に、負担感については、子どもへのケアに係る業務よりも、むしろ職員間、対保護者のコミュニケーションが遠因となっていることが示唆された。第二に、保育の振り返り・検討の時間の確保できない現状において、職員が時間外のはたらきによってこれをカバーしている現状があることだった。第三に、社会の変化・家庭におけるライフスタイルの変化が「保育ニーズの多様化につながり、保育施設の果たす役割がますます大きくなっている」という職員の認識がみられ、この点について、実際のニーズへの対応状況・補強策のあり方についての検討が重要な課題であることが示唆された。

A. 研究目的

2013年度より包括的な子育て支援改革が段階的に実施されることが、政府の子ども・子育て新システム検討会議作業部会によって決定された。改革では、幼稚園と保育所の機能を一体化した総合こども園の創設が一つの柱とされている。総合こども園については、2013年度から順次指定を開始し、2015年度には、現在の保育所のうち、3歳以上児の保育機能を有するものについては、すべて移行することが目指されている。総合こども園では、幼稚園教諭と保育士の両方の資格を持つ者が3歳以上の子どもに教育をおこない、保護者の就労時間などにより必要な子どもに保育をおこなっていく、ということが「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」（少子化対策会議 2011）において示されている。

子ども・子育て新システム検討会議が2011年に示した「子ども・子育て新システムの基本的方向」では、「幼稚園・保育所の垣根を取り払い、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供する」ものとして総合こども園を位置づけている。幼児教育・保育の施設の業務実態については、近年、量的手法により、その解明が取り組まれてきている。他方で、保育・幼児教育を担う施設の職員の実際の認識の内容については必ずしも明らかにさ

れていない側面が残されている。

子育て／保育／幼児教育のサービスに対するニーズの多様化に対応している保育施設職員の負担感については、これまで着眼されることが少なかった。「負担」という概念が、どの程度適切に職員が置かれている現状を理解する上での説明力を有するのか、という点も含めて、検討が必要であると考えられる。

現在検討が進められている総合こども園の計画では、幼稚園教諭と保育士の両方の資格を持つ「保育教諭（仮称）」が、幼稚園と同様に3歳以上の子どもに教育を実施するとされている。しかしながら、現行の保育所、幼稚園、認定こども園、放課後児童クラブなど、各種の保育・教育施設の職員が、保育・教育のサービスについて、また、子育て支援サービス全般について、それぞれどのような認識や考え方を持っているのか、という点について精査する作業が必要であると考えられる。

本研究は、現行の保育所・認定こども園・放課後児童クラブの職員の認識・考え方を理解することを目的としたインタビューに基づく質的研究である。限られた人数の対象者から質的データの収集をおこなっており、職員の認識・考え方の一般的な傾向を示すものではない。むしろ、負担感・ケア時間・人員体制に関する一つの認識のあり方を掘り下げて提示することによって、今後の研究の課題を探索的に抽出していくことが本研究の目的とするところとなっている。

B. 研究方法

公立保育所1施設、民間保育所2施設、民間認定こども園1施設、放課後児童クラブ1施設の計5施設を調査対象として選定した。これら調査対象施設は、本研究の趣旨に同意し、かつ、調査のための時間の確保が可能な施設を対象として選んだ。調査対象施設全てが、関東地区で、その多くは郊外に立地する。

前項で述べたとおり、本研究の目的は、研究テーマに関する一般的な傾向を明らかにすることではなく、施設職員・関係者の一つの認識・考え方を掘り下げて聴き取る作業の中から今後の研究の課題を探索的に抽出するところにある。したがって、ここで取り上げる調査協力者の見解は、個別的事例として扱っており、サンプルの代表性・知見の一般化可能性を前提とするものではない。

インタビューは施設の園長クラス、もしくは、それに準じる役職の職員に対して実施した。半構造化の形式をとり、インタビューガイドに基づいて、1施設につき1時間半から2時間程度のインタビューをおこなった。

質問項目は以下の3つとした。「(1)日常の保育・教育の中で負担感に繋がるもの」「(2)子どもへのケアにおいてとくに時間を要するもの」「(3)園の人員体制について感じるところ」である。それぞれの項目は、客観的に確認できる事実関係としてではなく、上述の本研究の目的に照らし合わせ、普段から職員が考えたり、感じたりしている個人的・主観的な認識として回答を求めた。

(1)では、園の職員の日常の業務の中で、とくに負担感につながるものについて尋ね、また、その構造的課題（として認識しているもの）や対処策について考えを聴いた。(2)では、

子どもの個々の特性とケアニーズとの関連について質問した。具体的には、どのような子どもにケアの時間が長くなるのか、そのような子どものニーズを充足するために組織としてどのような実践をしているのか、また、(充足がなされていない場合)今後どのような手立てによって改善が可能になると考えるか、というポイントについて半構造化インタビューを進めた。(3)は、保育所・認定こども園・放課後児童クラブの職員として考える、それぞれの種別の施設の人員体制の特徴や、これに関連して、当該施設における保育・教育の理念について尋ねている。例えば、保育所に対しては、幼稚園と比べて保育所に固有の人員体制について見解を聴いた。また、そのような固有性がみられる場合には、新システムへ向けての展望や課題についても質問した。なお、ここで「人員体制」とは、必ずしも人員配置のみを指すものではなく、日常の役割分担から、職員間のスーパーバイズや教育研修、さらに、雇用や退職の現状等について広く捉えている。

インタビューの音声データは、逐語録にして、そのテキストデータをグラウンデッド・セオリー・アプローチ (Corbin and Strauss, 1990; Glaser and Strauss, 1967) の手順にしたがって分析した。具体的な分析手順は以下のとおりである。

第一に、テキストデータの中から、内容が共通し、ひとまとまりの意味を持つものとして括ることのできるものを概念 (concepts) として抽出・生成した。データの内容に応じて、生成できるだけの概念を生成し、それぞれについて、意味内容を端的に示す名づけがなされた。第二に、生成された全ての概念間の関係性に基づいて、同質性・類似性・共通性の認められるものを一つのグループとして集め、カテゴリー (categories) を生成する。生成されたカテゴリーについて、対象・現象を説明するキー概念として、各カテゴリー間の関係性について考察し、知見を整理した。

倫理的配慮

インタビュー調査の対象者へ、本研究の目的・方法、研究参加への自由意思、個人を特定しうる情報は一切使用しないこと、得られたデータは本研究以外で使用しないことについて説明し、署名してもらうことで同意を得た。

また、逐語録の作成に際し、データ内の個人・団体を特定しうる情報については、全て当該個所の匿名化をおこない、匿名化データのみを分析対象とし、元データを破棄した。

C. 研究結果

分析の結果、29の概念が抽出され、それらは最終的に7カテゴリーに集約された。カテゴリーは表1が示すとおりである。

各カテゴリーの概要を以下に述べ、それぞれの内容に関する検討は、次の「考察」のパートにておこなうこととする。

① 職員の負担感の内容

日常の業務における負担感に関する口述が「①職員の負担感の内容」というカテゴリーで整理された。今回の調査協力者の多くが、子どものケアに直接関わる作業については、

基本的に負担感を生じるものではないということを強調した。調査協力者から出された意見をみていくと、日々の業務の中で頻繁に発生し、ルーティン化している業務、言い換えれば、保育・教育に直接関連する事柄で、かつ、保育士としての通常業務に含まれる仕事は負担につながるものではなく、むしろイレギュラーに、不可抗力の範疇の中で発生する事象に負担感が伴う、という側面がみられた。例えば公立の保育所でのインタビューの中では、人事異動で新たに赴任してくる職員との保育観の相違と、これに関連して、そうした違いを埋めていくための作業が必要となっており、そのことが時として負担に結びつくとの言及があった。放課後児童クラブでのインタビューにおいては、職場における人間関係が難しいという意見が挙げられた。ここでは、放課後児童クラブが他の施設と比べて職員数が少ないということと重ね合わせて、2、3名の職員による協調的な業務の進め方が不可欠である点、さらに、この少人数体制の中で折り合いがうまく付かない場合において、他のすべての業務に影響が及ぶ点などが挙げられ、その意味で職員間関係の重要性・難しさが述べられた。

また、今回のインタビューの中では、保護者とのコミュニケーションに負担を感じるとの口述もあった。とくに、保護者の保育全般に対する要望が様々であることや、着任して間もない頃で、保護者一人ひとりの性格や要望などを十分に把握できていない時期に、意思疎通が円滑に進まないときなどに保護者対応の負担感が生じるとのことであった。

このカテゴリの中の生成概念の一つ「家庭との両立」とは、休暇をとりにくく、普段からオーバーワークになりがちな働き方の中で、家庭生活との両立が困難である、との意味として述べられたものである。

② 現場が抱える問題

2つ目のカテゴリ「②現場が抱える問題」は、現在、日常の業務の中で、様々な工夫をしながら取り組んでいるものの、なかなか思うような改善に結びつかない事象を整理したものである。「全員揃っての会議が持てない」は、複数の調査協力者が述べたことであり、勤務シフトの関係上、職員全員が出席する会議を行うことが現実的には困難であるとの口述から生成した概念である。施設毎に、例えば土曜日の夜に集まるなど、改善に向けての取り組みがなされていた。「地域との関わり」は、保育施設として、広く地域の機関や住民とのつながりを密にしていくことの重要性に対する認識と、そのための施設としての各種の取り組みを整理したものである。この中には、例えば、児童相談所との連絡を、これまで以上に密なものにしたいという職員の意識および取り組みも含まれる。また、園児の保護者だけでなく、子育てをする地域の親一般に対する支援も保育施設の果たす役割として認識されており、施設毎に様々な取り組みがなされていた。こうした取り組みは、より直接的に保育に係る業務の多忙さの中では、なかなか充実が難しいというのが、インタビューの中で強調されたところであった。

これに関連して、1日の業務の中で、その日のことを振り返って整理をしたり、今後の仕事の進め方について検討したりする時間が、必要でありながら取ることができていない、との口述がインタビューの中でしばしば聞かれたところであった。これが概念「時間のゆとりがない」の生成に至っている。同様のことで、特に保育の記録について、そのための

時間の確保が容易でないことが度々述べられ、これが概念「記録・計画に割く時間」となっている。

表1 生成カテゴリー・概念

カテゴリー	概念
① 職員の負担感の内容	子どものことは負担にならない
	職員内の人間関係は難しい
	保護者との密な関わり
	家庭との両立
② 現場が抱える問題	全員揃っての会議が持てない
	地域との関わり
	時間のゆとりがない
	記録・計画に割く時間
	障害グレーゾーンの子ども
③ 制度上の課題	公立私立の雇用の違い
	転勤制度の善し悪し
	0歳児が3対1では困難
	年度が変わると配置基準が大きく変わる
	研修制度の整備
④ ある程度機能している取り組み	小学校との連携
	看護師のはたらき
	専門機関につなぐ
	担任を持たないフリーの保育士の意義
⑤ 保育の特性	一人ひとりに異なる接し方
	時間のかかる個性を大切にする教育
	すぐには結果が計れない保育
⑥ 社会の変化／家庭の変化	昔と比べての変化
	保育所の担う役割の拡大
⑦ 一体化へむけての考え	幼保 根本的な違い
	親の事情が違って子どもの育ちへの支援は同じ
	大きくは異ならない幼と保
	幼児以降の一貫した教育の指針が必要
	育児休暇の整備が必要
	連絡ノート対する考え

上記に加えて、子どもへのケアに関する内容も示された。インタビューでは、とくにケアを必要とする子どもの特徴について尋ねたところ、複数の調査協力者から、発達障害の