A．調査研究の目的

はじめに

ここでは先ず「保育士」の「業務」について、歴史的な観点から振り返る。次に、現在の保育士の業務とその専門性や、働く保育士の思いに言及する。そして、それらをふまえ、本研究の目的について述べる。

1．保母（保育士）の名称

保母（保育士）という名称は、戦前には幼稚園や託児所で使用されていた。

1926（大正15）年に公布された幼稚園令の第９条には「保母ハ幼児ノ保育ヲ掌ル」と規定されている。このことから保母の名称は、当時の幼稚園でも使用されていたことがわかる。しかしこの幼稚園令は、1947（昭和22）年３月29日に学校教育法が公布されると同時に廃止された。そして、幼稚園の設置については、学校教育法の第27条に「幼稚園には園長、教頭、教諭を置かなければならない」、同条９項に「教諭は幼児の保育を掌る」と規定された。これにより、幼稚園の職員から保母という名称が消えた。

一方、託児所は1937（昭和12）年に社会事業法が制定され、この法律で保育施設として規定された。この保育施設は託児施設と呼ばれ、託児の保育を担当している職員が一般的に保母という名称で呼ばれていた。しかし、この保母という名称は社会事業法には規定されていなかった。

1947（昭和22）年12月に、初めて児童の福祉ための児童福祉法が設立され、法第７条において保育所を含めた児童福祉施設について規定された。そして、児童福祉法施行令第13条において「児童福祉施設において、児童の保育に従事するものを保母という」と規定され、この児童福祉施設の職員として保育士の前身である保母という名称と業務が明記された。

保育所では保護者が働いていたり、病気であるなどの理由で昼間乳幼児を養育できないため、保護者に代わって保育所において保母（保育士）が乳幼児を保育している。そのため、保育所等の児童福祉施設に従事する職員は、家庭にいる母親の心情と同じように子どもに接し、愛情をもって保育をするので、保母という名称がよいという意見が多く、保母という名称がそのまま使用されたと言われている。

2．保母（保育士）の業務

保母（保育士）は児童福祉施設において、保護者に代わって児童を養育することや、保育所保育においては家庭養育の補完をすることが大きな役割であるため、保育所の保母（保育士）の業務は、子育てを経験した女子であれば誰でも出来ると思っている人が多くいた。

しかし、1963（昭和38）年に文部省（現在の文部科学省）初等中等教育局長と厚生省（現在の厚生労働省）児童局長の両局長通知が発出され、「３歳以上の保育所入所児童における教育に関するものは幼稚園教育要領に準じることが望ましい」となり、保育所に入所している３歳以上児の保育について幼児教育が強化された。

これは、今までの保母（保育士）の業務（一般の家庭の母親と同じような養育）の他に、幼児教育が加えられ、母親とは異なる役割が保母（保育士）に課せられた。そして、保育所保母（保育士）の専門的役割が明確になった。

1963（昭和38）年中央児童福祉審議会保育制度特別部会から「保育問題をこう考える」という中間報告が出され、「保育の理想は無限でより良い保育をするよう、常に努力を怠ってはならないことは言うまでもない。良い環境を与え、専門職が指導することがより望ましい」とはじめて子どもの保育を行う者は専門職員が望ましいという見解を示した。

1964（昭和39）年の第２次中間報告では、保母（保育士）の身分についての報告がなされた。この報告では、「乳幼児時期の保育の適否がパーソナリティ形成において与える影響の大きいことが明らかにされている。今日においては、その集団での指導には、専門的知識、技術の取得が必須であり、専門職としての地位の確定が必要である」と見解を示した。

今後も慎重に検討するものとして「保母（保育士）の職務は、乳幼児の時と場所に応じて千変万化する活動に即して、創意と工夫をもって指導する創造的教務である。このため保母（保育士）はつねに創意と工夫をもって活動できるよう絶えざる研修が必要である。現行の保母（保育士）の資格は、児童福祉法施行令（昭和23年政令）に、児童福祉施設において児童の保育に従事する者と極めて簡略に規定されているだけであった。これは高度専門教育により初めて適正が承認される職務従事者にふさわしい資格制度に改善されるべきである。このためには、保母（保育士）の資格が、高い専門性をもち、かつ人格・識見ともにすぐれた人にのみ賦与されるよう法律的な規定を整備し、今日より一層社会的信頼においても強化されるよう検討されることが必要である。その基本的な方途として乳幼児保育に従事する職員の資格について免許制度を採用することが必要である。この制度を採択するに当たっては、それを保育士法などとし、男子も免許を受けさせることができるようにすること。また保育所長の任用も新しく制定される保育士免許を得て、その後一定年数を保育所に勤務することの要件とするなどの措置も検討を要する」と意見具申された。

1965（昭和40）年には、初めて保育所保育の内容について規定した保育所保育指針が策定され、「保育所保育の特性は養護と教育が一体となって豊かな人間性をもった子どもを育成することにある」と記述された。

このことは保育所保育が家庭養育とは異なるもので、保育所保育の専門性を明確に示した。すなわち、保育所へ入所させられることによって、乳幼児は生涯にわたる人間形成の基礎を培

う大切な時期に保護者から引き離され、環境のまったく異なる場所で生活するために、生命や身体の安全と健康が脅かされ、情緒的にも不安に陥りやすい状態になる。

このような乳幼児の保育にあたる保母（保育士）の役割は大きく分けると２つある。

一つ目は、乳幼児の生理的・身体的欲求を満たし生命の安全・維持を図り、精神的欲求を満たすことによって情緒の安定を図るという養護面である。

二つ目は、適切な環境を構成し、乳幼児一人ひとりの発達に応じた発達課題を達成し、健全な心身の発達を図るという教育面である。

そして、この養護と教育を一体的に行うことが重要なのである。

乳幼児の１日24時間の生活を見ると、睡眠時間は約９時間から10時間で、残りの約14時間から15時間は覚醒状態である。この覚醒時間のうち10時間から12時間を保育所で生活し、家庭では約３時間から５時間しか生活していない状況である。

このように考えると、家庭での生活時間よりも保育所での生活時間が長いことと、乳幼児時期は人間形成の基礎であるため、乳幼児の保育をする保母（保育士）の役割は大変重要である。

その後、1968（昭和43）年には乳児保育が開始された。

当時の乳児保育実施要綱では、乳児保育を実施する保育所は乳児保育に必要な施設・設備の整備を行うこと。また、乳児保育を行う保母（保育士）は一般の保育に比べ専門的で且つきめ細やかな保育を行う必要があると考え、乳児３人に対して１人の保母（保育士）を配置し、その配置する保母（保育士）は、過去に乳児保育を経験していることという条件を付けた。そして、更に乳児保育の研修を積極的に受講するように記載した。このことは、国としても乳児保育は通常保育に比べて更に専門性が高いと認めていたことの証明にもなるのではないだろうか。

1970年代から1980年度にわたり、臨教審において教育改革について議論がなされ、1978（昭和62）年に幼児教育を含めた最終答申が出され、教育のあり方について論議がなされた。

1976(昭和51）年には、全国社会福祉協議会全国保母会「保母制度研究会」の発案により「保育者免許に関する法案」が国会に提出されたがこの法律は成立するまでには至らなかった。

その後、ベビーホテル問題が発生し、1983（昭和58）年から延長保育が実施された。

また、1990（平成２）年からは一時的保育が開始されるなど、通常保育のほかに特別保育が実施されることになった。

この特別保育に携わる保母（保育士）は、通常保育に比べ、対象となる乳幼児の健やかな育ちを保障する保育を実施することが困難であるため、保母資格の取得のほか専門的な研修を受講し、かつベテラン保母（保育士）が特別保育を担当した。

この特別保育のうち、延長保育と一時保育等は、1995（平成７）年から実施されるエンゼルプラン（緊急保育対策等５カ年事業）に数値目標が示され、地方公共団体はこの数値を達成す

るように力を入れたため、多くの保育所では特別保育が実施された。

そのため、エンゼルプランの実施以前の保育所では、保育時間が児童福祉施設最低基準の第34条に「１日の保育時間は原則８時間」と規定されていたため、地方の延長保育を実施していない保育所においては、約９時間程度開所している保育所が多くあった。特に、公立保育所においてはこの傾向が強く見られた。

この約９時間開所している保育所では、担任の保母（保育士）が担当する乳幼児を登園から降園まで、保育をしていた。

しかし、延長保育が実施され開所時間が延びたことによって、保母（保育士）の勤務時間である９時間（休憩時間を含む）を超えることになったため、勤務体制をローテーション勤務（早出、日勤、遅出）にしなければならなくなった。

この保母（保育士）の勤務体制がローテーションになったため、乳幼児の多くは保育所に登園すると、一日最低３人以上の保母（保育士）と関わることになった。そのため、保育所では、保母（保育士）が担当の乳幼児だけでなく、早出、遅出の保母（保育士）は保育所に入所している全ての乳幼児との関わりがでてきたため、保母（保育士）が全ての乳幼児についての発育・発達を理解し、協働して保育を実施することが大変重要な課題になった。

1998（平成10）年に児童福祉法が改正され、保育所は措置制度から選択制度になる（児童福祉法第24条）とともに子どもの保育だけでなく、保育所の情報を提供するとともに地域の子育て家庭から保育に関する相談を受けて、助言をすることが努力義務になった（児童福祉法第48条の３）。また、保母という名称から保育士という名称に変更された（以後、保母のことを保育士と記載する）。

一方、近年の家庭における子育てにおいて、子育て不安を持っている母親や赤ちゃんに触れた経験のない母親が増え、満足に子育てができない保護者や自分の子どもを虐待する保護者が増加するなど、家庭にいる子どもの健やかな育ちに悪影響を及ぼす保護者が増加してきた。

そのため、これらの保護者に対する子育て支援や養育に関する指導の役割を保育所や保育の専門家である保育士が担う必要性が高くなった。

また、ベビーホテルや認可外保育施設等で乳幼児の死亡事故が発生した。この施設では保育士が配置されていると広告されていたが、資格を持っている職員はいなかった。

これらのことを背景に、2001（平成13）年に児童福祉法が改正された。そして、法第18条の４で「この法律で、保育士とは、第18条の18第一項の登録を受け、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ことを業とする者をいう」と規定された。

また、法第18条の24で「保育士でない者は、保育士又はこれに紛らわしい名称を使用してはならない」と規定され、法第61条で名称を使用した場合の罰則が規定された。

この改正された児童福祉法は2003（平成15）年秋から施行された。

これにより、保育士は名称独占の法定資格になるとともに乳幼児の保育だけでなく、保護者から保育に関する相談を受けて助言することが保育士の業務と義務づけられた。

この保護者の指導・支援等の役割が保育士に課せられたことにより、質の高い乳幼児の保育の実施だけでなく、保護者の指導のために、専門性を高めるため、今まで以上に研修を受講することや自己研鑽をすることが必要になってきた。

2008（平成20）年３月には、新しい保育所保育指針が発出され、2009（平成21）年４月から施行された。

従来の保育所保育指針は局長通知であったが、新しい保育所保育指針は児童福祉施設最低基準第35条に規定された厚生労働大臣の告示となり、保育をするときのガイドラインから遵守されなければならない法令になった。

そのため、保育所保育指針は法令として遵守すべきものであるため、これからの保育所保育は保育所保育指針に従い、保育をしなくてはならなくなった。

今回の保育所保育指針は誕生から就学までの長期的視野をもって乳幼児を理解することが大切であるため、子どもの発達過程の連続性を保障するための保育課程の編成や保育所における発達を小学校に継続するために保育所児童保育要録の作成をすることになった。

また、保育士等は自己評価を実施し、保育の専門性の向上や保育実践の改善を図ることなど保育所保育の質の向上を図ることや子どもの保育だけでなく保護者の支援が保育所の目標に加えられるなど、保育所の業務は質の高い乳幼児の保育と、保護者支援等の業務が増加した。

３．保育士の業務と専門性

ところで、国が保育士の専門性について述べたものはなかったが、先ほどもふれたように平成13年度の児童福祉法の改正の時、第18条の4において、保育士の業務を規定した。そして、保育所保育指針の第１章の総則において、「保育所における保育士は、児童福祉法第18条の４の規定を踏まえ、倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断をもって、子どもを保育するとともに、子どもの保護者に対する保育に関する指導を行うものである」と規定した。

この「倫理観に裏付けられた」とは、保育士はきちんと子どもに分かるような生活に必要である主体的な倫理観をもって、自分自身の生活の姿勢を正して保育に臨むことが必要であるということである。そして、言葉だけでなく、生活全体を通して子どもに良き感化をすることである。

また、児童福祉事業がいかに重要な職務であるかということを自覚し、しっかりした使命感と深い熱意に燃えてと同時に、子ども全てに、偏らず健全な愛情を注げるようになることである。そのためには、保育士自身が精神的にも身体的にも何時も健康であるように努力すること

が必要であると考えられる。

次に、保育士の専門的技術について、国として明確に示したものはなかったが、保育所保育指針の解説本において、厚生労働省として初めて保育士の専門性について示している。これによると、保育士の専門性は次の６点に集約される。すなわち、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・発達する援助、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理的環境、様々な遊具や素材、自然環境を生かし、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・記述、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、の６点である。

これは、保育士として身に付けなければならない専門性を、国として示したものである。これらの専門性の観点に基づき、保育士は、保育所保育指針の第４章に示されているように自己評価を行う。そして、保育の質の向上のための課題を見つけ、研修や自己研鑽によって課題を解消する。このことを繰り返していくことによって、保育の質の向上が図れると記載されている。

４．業務に対する保育士の思い

2010（平成22）年５月に保育士養成協議会の報告書の「指定保育士養成施設卒業後の動向及び業務の実態に関する調査（報告書Ⅱ）」によると、保育職を選んだ理由の１位は「子どもが好きだったから」、２位は「保育士になるのは子どもの時からの夢であった」、３位は「保育士はやりがいのある仕事だと思った」と回答されていた。

しかし、保育士をやめた人にその理由を聞くと「職場内の人間関係がいやだと思った」、「仕事の量が多すぎて、疲れを感じた」、「仕事に見合う報酬が保証されていないと思った」などと回答されていた。また、現在在職している保育士においても、８割以上の人が辞めたいと思ったことがあると回答していると報告している。

このように保育士としての仕事量が多いことや、保護者に代わって乳幼児の健やかな育ちを保障するために専門職としての努力の割には報酬は少ないなどと回答している保育士が多いと報告されていた。

一方、保育所では、女性の社会進出などの理由により、保育所に入所する３未満児等の乳幼児が増加するため、保育士の需要が高くなっているが、それに伴う供給が少ないと言われている。また、保育士養成校では、保育士の資格を取得しても保育所等の児童福祉施設に就職しなくなり、一般会社等に就職する学生が年々増加してきていると言われている。

5．本研究の目的

以上のことをふまえて、本研究では、今後の保育の施策の方向性や保育士の処遇改善、研修のあり方などに寄与することを目的として、保育所の保育士の業務の量・質に関する調査を行う。具体的には、（１）保育士の勤務実態、（２）専門性、（３）満足度・意識に関する全国域の調査を行った。

勤務実態に関する調査は、これまでも多くのさまざまな調査が行われてきている。例えば、民秋（2009）は、「園内での業務のうち、次の事項にどのくらい時間をかけていますか」として、１日のうちで、①保育の準備（教材準備や環境構成など）、②記録、③指導計画の立案、④掃除などの環境整備にかけた時間を調査している。その結果、１～２歳児を担当する保育士では、４つのいずれの業務にも、平均して0.7～0.9時間程度の時間をかけていることが示された。

しかしながら、この調査では、保育をしながらこれらの業務に従事していた可能性もある。また、毎日その業務をしているかどうかは明らかではない。例えば、これら４つの業務に毎日0.8時間ずつかけているとすると、３時間以上は子どもとかかわっていないことになるが、日常、我々が保育を見る限り、それは困難と予想できる。そこで本研究では、平日の特定の１日について、出勤時刻と退所時刻を尋ね、在園した時間を計算してもらった後、その時間内に、どの業務にどれだけの時間をかけていたのかを調べることにした。

専門性に関する調査は、自己評価に関連づけてさまざまな調査が行われてきている。例えば、清水ら（2006）は、保育所保育指針に基づいて作成した「○○していますか」という形式のさまざまな項目に対して、「はい・いいえ」の２件法で保育士に回答を求め、「していない」あるいは「できていない」内容を調査し、保育現場におけるそのような結果の利用の仕方を提案している。

しかしながら、これは調査対象者が全ての業務を日々担当しているという前提の調査である。実際には時々しか担当していなかったり、二件法では答えにくいケースもある。そこで本研究では、各業務に対して担当しているかどうかと、担当している場合にはどの程度できていると思うかを評定してもらった。

業務とそれに対する保育士の思いを繋ぐものとして、本研究では、満足度・意識に焦点を当てた。何に満足しているのか、どの程度、やりがいやきつさを感じているのか、何に困っているのか、保育士になって良かったことは何か、今後も勤務を続けていくかどうか、継続勤務に影響する要因は何か。これらの実態を調べることが、離職の原因を探ったり、就職希望者に夢を与える情報を明らかにすることにつながると考えたからである。

なお、本研究では、これらの調査の際、合わせて、経験年数による違いも調べることにした。経験を積むことにより、①同じ業務であっても効率よく遂行できるようになる、②専門性が磨

かれていく、③またそれらに伴い、満足度や意識も高まってくると予想したからである。

（西村重稀）

文献

民秋言（2009）厚生労働科学研究費補助金行政政策研究分野政策科学総合研究（政策科学推進研究事業）「少子化社会における保育環境の在り方に関する総合的研究」平成20年度総括研究報告書.

清水益治・千葉武夫・西村重稀・民秋言・佐藤直之（2006）保育士の資質向上のためのシステム作り－保育士の自己点検・自己評価チェックリストをもとに．保育士養成研究，23，11-20.