

# 潜在保育士に関する大規模調査の批判的検討

——潜在保育士の潜在メカニズムに関する調査に向けて——

今村 方子・桑畑洋一郎

## 要 旨

本論文は、下関市における潜在保育士の潜在メカニズムを探る調査・分析を今後行うために、先行する大規模調査・分析に対する批判的検討を行い、われわれが行うべき調査・分析への示唆を得ることを目的とするものである。厚生労働省の委託を受け、潜在保育士のニーズを探る大規模調査が2011年に実施された。しかしながらこの調査には課題が多く、それゆえ潜在保育士の潜在メカニズムを明らかにすることができていない。そこで本論文では、この調査への批判的検討を行い、今後行われるべき調査でクリアすべき課題を析出することとした。

結果、この調査には、調査対象に関する問題4つと分析上の問題1つの5つの問題があることが指摘された。また、そうした問題をクリアするために必要となる示唆を、高田短期大学が実施した潜在保育士に関する調査から得ることができた。今後これらの示唆を考慮しながら、下関市における潜在保育士に関する調査の実施へと道筋をつけていくこととしたい。

キーワード：潜在保育士・潜在メカニズムに関する調査

## 1. はじめに

本論文は、下関市における潜在保育士の潜在メカニズムを探る調査・分析を今後行うために、先行する大規模調査・分析に対する批判的検討を行い、われわれが行うべき調査・分析への示唆を得ることを目的とするものである。

近年、潜在保育士の顕在化による保育人材の確保が必要視され始めている。そうした流れのひとつとして、2011年には厚生労働省によって委託を受けた株式会社ポピンズによる調査が実施され、『保育士の再就職支援に関する報告書』（2011a）が公開された。本研究では、この調査の批判的検討を行う。

潜在保育士とは、「保育士資格を有するが就労していない保育士」（株式会社ポピンズ 2011a：1）と定義される。潜在保育士は、「近年増加傾向にあり過去最高の水準に近付いている待機児童の解消を一刻も早く実現するため」（<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/actions/201010/21taikijidou.html>）設置された「待機児童ゼロ特命チーム」<sup>(1)</sup>によって待機児童解消のために活用すべき人材として位置付けられた。つまりは、保育士資格を持ちながら保育士として勤務して

いない人々を保育士として就労させることにより、保育を担う人材の量を増し、保育サービスそのものの量も増やそうという目的がこうした動きの背景にある。

こうした動きを受けて、厚生労働省は、

潜在保育士を対象とした効果的な研修プログラムを示すことにより、地方自治体による再就職支援研修の開催を支援する。さらに、潜在保育士の雇用実績のある保育所の事例提供と、能力を活かした雇用形態等を示すことにより、潜在保育士の就労につながる職場環境構築を支援する (<http://www.mhlw.go.jp/sinsei/chotatu/chotatu/wto-kobetu/2011/07/wt0704-01.html>)

ことを目的とし、「潜在保育士等に関する調査」「調査結果の分析、研修プログラム及び報告書の作成」「調査結果、研修プログラム及び報告書に関する説明会」「事業全般の報告書作成」からなる、「保育士再就職支援に関する調査等事業」(<http://www.mhlw.go.jp/sinsei/chotatu/chotatu/wto-kobetu/2011/07/wt0704-01.html>)を株式会社ポピンズに委託した。こうした経緯で、株式会社ポピンズによって潜在保育士の再就職に関する調査と分析が行われ、報告書(株式会社ポピンズ 2011a)(株式会社ポピンズ 2011b)(株式会社ポピンズ 2011c)が出されることとなった。以上のように現在、待機児童解消の——すなわちより育児がしやすい社会を作る——文脈において、潜在保育士の顕在化が重要視され、社会的な注目が高まっている状況にあると言える。また、そうした中で厚生労働省の委託を受けた大規模な調査が実施され、潜在保育士の実態把握が進んでいるように思われる。

しかしながら、本論文で批判的に検討していくように、実施された調査と分析には多くの問題点があり、そのため潜在保育士の実態把握には成功していない。潜在保育士の実態把握を行わないことには、潜在保育士の顕在化を実現することはできず、ひいては育児がしやすい社会づくりが頓挫しかねない。そのため本論文では、株式会社ポピンズが厚生労働省から受託して実施した調査・分析を批判的に検討し問題点を析出することで、われわれが今後行うべき調査・分析への示唆を得ることとしたい。このことには、潜在保育士の顕在化に貢献するという大きな社会的意義がある。

本論文は以下の構成を取る。続く第2章で、株式会社ポピンズが実施した調査・分析の問題点を指摘していく。第3章では、株式会社ポピンズによる調査・分析の問題点を乗り越えるための方法と、今後われわれが行うべき調査・分析への展望を示すこととする。

## 2. 調査・分析への批判的検討

ここでは、株式会社ポピンズによる調査・分析への批判的検討を行い、今後われわれが行うべき調査・分析の方向性への示唆を得ることとしたい。

(1) 調査対象の問題

まずは調査対象の問題である。同報告書の作成に先立って、株式会社ポピンズは5つの調査を行っている。各調査の概要は以下の通りである。

表1：質問紙調査の概要

	①保育士質問紙	②保育園質問紙	③自治体質問紙
対象	保育士資格を持つ人（現在保育所で勤務している方（非・潜在保育士）を含む）。	東北・北海道を除く全国の公立／私立保育園。	東北・北海道を除く全国183自治体。
サンプリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>ポピンズ社ベビシッター登録者、及び保育施設でのパートタイム子育てサポーターに配布。</li> <li>厚労省社会福祉施設名簿・保育施設名簿を元に大都市圏中心に地方を含めた全国の保育施設の内、公立300、私立600園（認可300・認可外300）に配布。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>厚労省社会福祉施設名簿・保育施設名簿を元に大都市圏中心に地方を含めた全国の保育施設の内、公立300、私立600園（認可300・非認可300）に配布。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県、政令指定都市及び中核市に配布。</li> <li>待機児童数50人以上の保育計画を策定している74市区町村に配布。</li> </ul>
配布数	1614（直接配布が714、②の調査と同梱が900）	900	183
回収率（数）	49.6%（800）	43.2%（389）	71.0%（130）

（株式会社ポピンズ 2011b：3-4）を元に作成。

表2：ヒアリング調査の概要

	④保育園調査	⑤自治体調査
対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京都 桜ヶ丘保育園</li> <li>東京都 わんぱく smile 松島園</li> <li>東京都 たきやま保育園</li> <li>神奈川県 みなとみらいくぼがき保育園</li> <li>神奈川県 ポピンズナーサリースクール小机</li> <li>愛知県 つばみ保育所</li> <li>滋賀県 保育の家しょうなん</li> <li>大阪府 市立A保育所</li> <li>大阪府 門真保育園</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京都</li> <li>三重県</li> <li>岐阜県</li> <li>愛媛県</li> <li>滋賀県</li> <li>社団法人滋賀保育協議会</li> </ul>
サンプル選定基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>積極的かつ具体的な取り組みを行っている施設。</li> <li>調査②で「潜在保育士を雇用したケースがある」と回答した施設。</li> <li>様々な地域の施設。</li> <li>様々な法人格の施設。</li> <li>様々な施設規模の施設。</li> <li>調査・報告書掲載への承諾がもたらされた施設。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>調査③で「潜在保育士の再就業にむけた具体的な取り組みがある」と回答した自治体。</li> <li>調査・報告書掲載への承諾がもたらされた自治体。</li> </ul>

（株式会社ポピンズ 2011b：5-6）を元に作成。

まずは質問紙調査に関する問題点をいくつか指摘したい。

第1の問題点は、調査①における対象者とサンプリングの対応性に関する問題である。調査①の対象者は、「保育士資格を持つ人」であり、概念としては潜在保育士も非潜在保育士も双方とも含まれる。このこと自体に問題は——同報告書の関心と照らし合わせて——ないのだが、問題はこれとサンプリング方法が対応しているのかという点にある。調査①では、同報告書を作成したポピンズ社に登録しているベビーシッターと子育てサポーターの計714名と、保育所宛の調査900通とを組み合わせるサンプリングを行ったことにしているが、当然この中には潜在保育士そのものは含まれていない。既に見たように、同報告書の定義によると、「保育士資格を有するが就労していない保育士」（株式会社ポピンズ 2011a：1）が潜在保育士とされているが、この定義と照らし合わせるならば、ポピンズ社に登録している人々も保育所宛の調査から浮かび上がってくる人々もどちらも潜在保育士とは言えない。つまりは、潜在保育士を調査対象の主要な位置を占める人々と設定しながら——「潜在保育士を再就職につなげるための効果的な研修プログラムを示すこと」（株式会社ポピンズ 2011a：1）等を目的として設定していることに鑑みるならばそうであろう——、そうした人々への調査を行えていない／行っていないのである。この点は非常に大きな問題であろう（問題点1a）。

くわえて同様の問題として、保育所に勤務する保育士対象の調査を、勤務する当の保育所宛に依頼することで生じるバイアスも考慮すべきであろう。たとえば、設問の中には「問1. 勤務時間はあなたの希望に沿っていますか」（株式会社ポピンズ 2011b：15）「問3. 給与は勤務内容とくらべて妥当ですか」（株式会社ポピンズ 2011b：17）といった、労働環境に関するものがあるが、勤務先を通して行う調査でこうした設問に遠慮なく回答することが可能だろうか。今回の結果にこうしたバイアスが生じているのかどうなのか判断することは、現在のところではできないが、できるだけバイアスが生じる危険性を回避する方法を取るべきであろう（問題点1b）

また、同じくサンプリングに関連して、こちらはやや些細であるがもう1つ問題がある。それは、調査①②における公立保育所と私立保育園の比率が適当であるか、また、認可保育園と認可外保育施設の比率が適当であるかということである。上掲表に示したように、公立保育所300園、私立認可保育園300園、私立認可外保育施設300園に調査票が配布されている。つまりは、公立：私立認可：私立認可外の比率が、1：1：1と設定されているわけだが、これは日本の現状に鑑みて適当なのだろうか。平成23年度時点では、公立保育所が9484箇所（厚生労働省2011a：21）<sup>(1)</sup>、私立保育園が10918箇所（厚生労働省2011a：21）であり、認可外保育施設が7739箇所（厚生労働省2011b）である。つまりは、1：1：1の比率でサンプリングしてしまうと、特に認可外保育施設の声を実際よりも大きめに集約してしまうことになる。同報告書には、「設置・運用主体の割合は、厚生労働省名簿の割合に比例させた」（株式会社ポピンズ 2011b：3）との但し書きがあるが、実際はかなり大雑把にしか「比例」はできていない（問題点1c）。

続けてヒアリング調査の問題点である。こちらにもサンプル選定に関する問題点がある。調査④も調査⑤もともに、一見して分かる通りかなりの地域的偏りがある。特に調査④が顕著であるが、「様々な地域を網羅している」（株式会社ポピンズ 2011b：5）ことを標榜しておきながら、

実際のヒアリング対象となっている保育園は都市部のものでありである。都市部における潜在保育士の問題を考えるのであればこうした選定で妥当であろうが、日本全国の潜在保育士の問題を考えるためには、やはり大きな偏りがある——ゆえにそこから導かれる解決策にも偏りが反映してしまいかねない——ことは間違いなく、これも調査上の大きな瑕疵として指摘できよう（問題点1d）。

## (2) 分析上の問題

続いては分析上の問題点を指摘したい。繰り返しになるが同報告書の目的は「潜在保育士を再就職につなげるための効果的な研修プログラムを示すことにより、地方自治体による再就職支援研修の開催を支援する」（株式会社ポピンズ 2011a：1）ことと「潜在保育士の再就職を有効にするための研修以外の自治体の取り組みや支援策を提示する」（株式会社ポピンズ 2011a：1）ことにあるとされた。またそのために、「潜在保育士の就労に向けた課題と必要となる支援策を明確にするため、保育士、保育所及び自治体を対象にした潜在保育士等に関する調査を行う」（株式会社ポピンズ 2011a：1）い、そこから「地方自治体向けに潜在保育士の再就職に必要な支援（再就職支援）と潜在保育士の就労促進に効果のある研修プログラム」（株式会社ポピンズ 2011a：1）を示すものとして同報告書は位置づけられている。

つまりは、「潜在保育士はなぜ潜在し続けるのか」を調査から明らかにし、それへの処方箋を示すことが同報告書の目的であるのだが、残念ながら今回の調査と分析では、それが明らかにされているようには思えない。その大きな理由は、分析が記述レベルにとどまっており、「なぜそうなっているのか」——すなわち保育士資格を有する人々が潜在するメカニズム——を解き明かすための分析が行われていないということが挙げられる。『保育士の再就職支援に関する報告書』（株式会社ポピンズ 2011a）と『平成23年度保育士の再就職支援に関する報告書 データ集』（株式会社ポピンズ 2011b）を見比べると明らかなのだが、『保育士の再就職支援に関する報告書』において主に用いられているのは、質問紙調査については自治体調査（上掲表の調査③）である。つまりは、「潜在している人々を顕在させたい側」の意識や取り組みに関しては多く記述されているものの、「顕在させたいという動きがありながらそれでも潜在し続ける側」の意識がいかなるもので、「顕在させたい側」の動きとどのように乖離しているのかについてはほとんど示されていない<sup>(2)</sup>。

これをたとえば、研修に求めるテーマを保育士経験年数や保育士勤務を辞めてからのブランク年数との相関や、同じく研修に求めるテーマと就業しない理由との相関を見るなどすれば、「どのような保育士がどのような形で潜在しているのか」をつかむ手掛かりは得られるだろう。しかしながら、行われるべきこれらの分析は、必要な項目が設問に含まれデータ自体は存在するにも関わらず、行われた痕跡がない。以上のように、潜在する側に関する分析がほとんど行われていないため、潜在保育士が潜在し続けるメカニズムの分析に至っていない点が分析上の大きな問題点として挙げられる（問題点2）。

### 3. 今後の展望

以上に見てきたように、潜在保育士に関して厚生労働省の委託を受けて実施された大規模な調査にも問題点があった。それではわれわれは、潜在保育士の実態を把握し潜在保育士の顕在化を図るためにどのようなことを行うべきであろうか。

この問いへの回答としては、保育士を養成する側から行われた2つの先行研究が道筋を示してくれている。高田短期大学の北川剛司と三宅啓子は、潜在保育士の実態を把握するための予備的作業として、保育士資格を保有する者の再教育・再就職に関する研究をレビューしている（北川・三宅 2013）。結果、養成校が卒業生対象に調査や再教育・再就職支援事業を行っている現状はあるが、自校関係者以外への広がりが少ないこと、養成校以外の団体による再就職支援も存在するが、個別の動きにとどまっているため団体と大学の連携を強化すべきことの2点が、潜在保育士の顕在化をめぐる課題として指摘された（北川・三宅 2013: 95）。また、こうした課題の指摘を受けて、同じく高田短期大学の宮崎つた子らは、同短大卒業生に対する質問紙調査から潜在保育士に該当する者を選別する手法によって、潜在保育士の潜在メカニズムを解き明かすことに成功した（宮崎・小池・山崎 2013）。

われわれも、本研究で批判的に検討してきた報告書の課題と、前段で示した高田短期大学の動きに倣い、潜在保育士たちが潜在するメカニズムを解き明かす必要があるだろう。すなわち第1に、潜在保育士そのものを対象としうる調査を設計することである。これについては、宮崎らの調査方法が示唆を与えてくれる。つまりは、卒業生全員に質問紙を配布し、その上で潜在保育士に該当する人々を選別する方法である。また第2に、北川・三宅が指摘したように、単独の養成校に留まることなく、潜在保育士に関する地域全体の実態を把握できるよう、他大学や関連団体と提携して調査を行うことである。これについては、本学も含めた下関市の保育士養成校3校と下関市私立保育園連盟とがともに今年度から立ち上げた、下関市保育士養成連絡協議会<sup>(3)</sup>を活用することで可能性が開けるであろう。これによって問題点の1aと1bはある程度クリアできる。続けて第3に、広くても市レベルの範囲に限定された地域内の実態把握に努めることである。これは、本研究で指摘した問題点1cと1dに関わる。すなわち、日本全国の潜在保育士の実態を明らかにしようとするのであれば、理論的に妥当なサンプリング方法を選択する必要がある——既に指摘したように株式会社ポピンズの調査はそこに問題があった——が、市レベルに範囲を限定するのであればそうした問題はクリアできる。最後に第4に、潜在保育士が潜在するメカニズムを明確に把握できるような調査項目を設定し多角的分析を行うことである。これによって問題点2はクリアできるであろう。

今後は、上記した4つの示唆を考慮した上で、われわれが保育士養成を行う下関市で、潜在保育士が潜在するメカニズムを探る調査・分析を、他団体・他大学と協力しながら実現していきたい。

注

(1) 菅首相（当時）によって設置されたもので、メンバーは以下の通りである。

表3：「待機児童ゼロ特命チーム」メンバー

主査	岡崎トミ子 内閣府特命担当大臣（少子化対策担当）
副主査	末松義規 内閣府副大臣
	小宮山洋子 厚生労働副大臣
	林久美子 文部科学大臣政務官
	寺田学 内閣総理大臣補佐官
	泉健太 民主党子ども・男女共同参画調査会事務局長
顧問	玄葉光一郎 国家戦略担当大臣、民主党政策調査会長
事務局長	村木厚子 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）
事務局	内閣府政策統括官（共生社会政策担当）付参事官
	文部科学省大臣官房総務課行政改革推進室長
	文部科学省初等中等教育局幼児教育課長
	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長
	厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長
	厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課長
	勝浦 内閣官房専門調査員

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/taikijidou/dail/siryoul.pdf>) を元に作成。

- (2) まったく存在しないわけではなく、潜在保育士対象の研修におけるテーマ設定が、保育士・保育所側と自治体側とでずれがあるとうかがえる記述も存在する（株式会社ポピンズ 2011a：9）。が、それに対する処方箋としては「研修カリキュラムは、求職側の潜在保育士と求人側の保育所のニーズを満たすものでなくてはならない」（株式会社ポピンズ 2011a：34）と当然の指摘がなされているのみであり、たとえば保育士・保育所側が最も必要視している「保護者対応」に関する研修内容が具体的にどのようなものかは示されていない。また、保育士経験年数の長短と、（保育士勤務を辞めてからの）ブランク年数の長短を組み合わせ、経験年数ゼロの者も含めた5パターンの潜在保育士がいると見なし、それぞれに合わせた研修カリキュラムが示されているが（株式会社ポピンズ 2011a：39-44）、やはりカリキュラムに具体性がなく、また、導き出されたカリキュラムと今回の調査との関係が不明確であるという問題もある。
- (3) 下関市の私立保育園連盟と下関市の保育士養成校3校（下関短期大学・東亜大学・梅光学院大学）による連絡協議会である。

文献

株式会社ポピンズ，2011a『保育士の再就職支援に関する報告書』

([http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423\\_s1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423_s1.pdf)).

———，2011b，『平成23年度保育士の再就職支援に関する報告書 データ集』

([http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423\\_s2.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423_s2.pdf)).

———，2011c，『潜在保育士ガイドブック 保育士再就職支援調査事業・保育園向け報告書』

([http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423\\_g.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423_g.pdf)).

- 北川剛司・三宅啓子, 2013, 「大学による地域の保育者再就職支援: 先行研究レビューを通して」『高田短期大学紀要』31: 89-96.
- 厚生労働省, 2011a, 『平成 23 年度社会福祉施設等調査の概況』  
([http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/11/dl/toukei6\\_7.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/11/dl/toukei6_7.pdf)).
- , 2011b, 『平成 23 年度認可外保育施設の現況取りまとめ』  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002ybfx.html>).
- 宮崎つた子、小池はるか、山崎征子, 2013, 「大学による地域の保育者再就職支援の調査研究(1)」『高田短期大学紀要』31: 97-105.