

市町村における保育の利用勧奨の実践に関する質的検討

小池 由佳ⁱ

本研究は、市町村が児童福祉法第24条第4項に基づく「保育の利用勧奨」を、どのように実践しているのかを明らかにすることを目的とする。研究及び分析手法は、インタビュー調査に基づく質的テキスト分析（クカーツ、2018）である。分析過程における演繹的テーマ設定として、エコロジカルソーシャルワーク理論（Germain（1984））に基づき、【保護者—市町村】【目標】【介入】の3テーマを設定した。結果、保護者と市町村の双方に養護に対する脆弱性が生じていること、乳幼児の養護保障を目的に勧奨が行われるが、勧奨は、保護者と市町村の双方にストレスが生じること、このストレスに対し、市町村では4つの介入を行い、保育の利用手続の成立につなげていることが明らかになった。特に、保護者による保育の利用手続が成立するために、手続支援と保育コンシェルジュによる情報提供が用いられていることが示唆された。また、利用手続の成立において、利用する園へのアクセスと費用が課題となることが明らかになった。

キーワード：保育の利用勧奨，養護，市町村，エコロジカルソーシャルワーク

はじめに

今日、乳幼児を育てる保護者をめぐる課題として、孤立感や負担感が指摘されている（こども家庭庁、2025）。孤立感や負担感の軽視は、子ども、特に乳幼児に深刻な影響を与える。

厚生労働省（現 こども家庭庁）は、2004年の児童虐待の防止等に関する法律に基づき、児童虐待による死亡事例および重篤事例の検証および課題と提言を示してきた。経年の本検証結果より、①死亡した子どもの年齢は「0歳児」が高い割合を占めていること、②主な虐待の類型は、「身体的虐待」と「ネグレクト」であること、③主たる加害者は「実母」であること、④養育者（実母）の心理的・精神的問題等として「養育能力（授乳や食事、保清、情緒的な要求への応答、こどもの体調変化の把握、安全面

への配慮等）の低さ」があることが明らかになっている。つまり、密度の濃い養育を必要とする乳幼児に対し、保護者には、高い養育能力が求められる。しかし、孤立した環境で、過度な負担感の状況では、その能力の発揮が妨げられることとなる。保護者が養育能力を発揮できない状況は、最悪の場合、子どもの死亡につながる可能性を示唆する。

このような子ども、特に乳幼児をめぐる保護者の状況への対応として、保護者の養育能力をいかに補完するかという視点での保護者支援が必要とされており、利用できる社会資源のひとつに「保育」がある。

我が国における「保育」は、「養護と教育を一体的に提供」（厚生労働省、2017）することとして、展開されてきた。ここで示されている「養護」とは、子どもの「生命の維持と情緒の安定」を目的に、保育士等が行う援助や関わりを指す（同上）。そのねらいと内容は表1のとおりである。

i 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

表1 「養護」のねらいと内容

	ねらい	内容
生命の保持	1. 快適な生活	子どもの平常の健康状態・発育及び発達状態の的確な把握，異常に対する速やかで適切な対応
	2. 健康で安全に過ごす	家庭との密な連携に基づく保健的で安全な保育環境の維持及び向上
	3. 生理的欲求の充足	清潔で安全な環境，適切な援助や応答的な関わり。家庭との協力に基づく，子どもの発達過程等に応じた適切な生活のリズムの獲得
	4. 健康増進の積極的推進	発達過程等に応じた適度な運動と休息。食事や排泄等，意欲的な生活を目指した適切な援助
情緒の安定	1. 安定感をもって過ごす	子どもの置かれている状態・発達過程を的確に把握，子どもの欲求を適切に満たしながら，応答的なふれあいや言葉がけを行う
	2. 自分の気持ちを安心して表す	気持ちの受容・共感による子どもとの継続的な信頼関係構築
	3. 主体として受けとめられ，育ち，自分を肯定する気持ちの醸成	保育士等との信頼関係を基盤に主体性，自発性，探求意欲を高め，自分への自信を持つことができるよう成長を見守る，適切な働きかけ
	4. くつろいで共に過ごす，心身の疲れが癒やされる	生活リズム，発達過程，保育時間に応じた活動内容のバランスと調和，適切な食事や休息の確保

出典：厚生労働省『保育所保育指針』2017に基づき筆者作成

保育が提供する「養護」は，児童虐待死亡事例検証で示された「保護者の養育能力」を補完する役割を果たす。2017年に公表された「新しい社会的養育ビジョン」においても，保育の「養護」機能に着目されている。保護者の「養育能力」を補完することを目的に，保育の「養護」機能をいかに活用することができるかが問われる状況である。

2. 本研究の目的

(1) 保育の利用をめぐる現状と課題

今日の保護者をめぐる状況から，保育の「養護」機能を提供することで，保護者の「養育機能」を補い，高めることが期待される。しかしながら，保育の利用では，その利用手続の際に生じる障壁および市町村による支援方法が明確になっていないという課題がある。

利用手続の障壁は，その契約方法に起因する。保護者が保育を利用するためには，市町村との契約を必要とする。保護者は契約にあたって，保育情報を参考に，条件に見合った保育を選択し，申請するという一連のプロセスを行うこととなる。このプロセ

スが，煩雑さや時間がかかるものでも，育休からの復職等，保護者にとって保育の必要性が明確な場合，保護者は現行の利用契約の仕組みに基づいて申請手続を行う。しかし，その必要性が明確となっていない保護者の場合，現行の利用契約に伴う手続はストレスとなるだけとなり，利用契約を行うことに消極的となる。「養護」を目的とした保育利用の場合，すべての保護者が手続に伴う煩雑さを越えた，保育利用の必要性を認識しているとはいえない。そのため，市町村が，保護者の養育能力を補うことを目的に，保護者に保育利用を勧めたとしても，保護者が手続を行うとは言えないのが現状である。

また，現在の保育認定システムによる手続に消極的な保護者への支援方法が明確になっていない。現在，保育の認定作業は，子ども・子育て支援法に基づいて行われている。同法制定以前は，保護者の個々の状況に基づき，市町村担当者が入所の可否，利用する園の決定等を行っていた。現在は，保護者の申請に基づき，「保育を必要とする事由」「認定」「優先利用」の項目ごとに配点された合計得点の高い順から，利用の可否を認定し，利用できる園を決定する。保育認定が得点化されたことで，認定審査のAI化

が可能となった。市町村にとって、保育の認定審査は「AIを用いた管理業務の代表格」（野田 2021:73）である。その結果、市町村の管理業務の効率化は図られたが、AI化された認定を前提としたシステムのなかで、個別性の高い認定をいかに行うかという課題が生じている。このことは、保育を必要とする保護者、そして子どもにとっても不利益な状況が生じることとなる。

（2）先行研究の検討と本研究の位置づけ

現行の保育の利用手続は、養育能力の補完が必要ない保護者が、保育を利用しないことにつながるのではないかという疑念は、1997年の児童福祉法改正時より指摘されていた（柏女, 1997）。利用勧奨は「保育所を利用しない保護者に働きかけ、理解を得る努力をしつつ保育所入所に結びつけていくケースワーク援助」（同, 107）として、制度としては担保されていた。しかしながら、法改正後、政策研究・実践研究のいずれにおいても、十分に検討されてきたとは言いがたい状況である（山縣, 2002）。探索的な研究（小池ら, 2023, 2025）では、「保育の利用勧奨」の現状と課題は明らかになりつつあるが、実践理論に基づく展開には至っていない。

保育の利用勧奨は「ケースワーク援助」（柏女, 1997:107）であるが、適用されるソーシャルワーク理論に関する先行研究は散見される状況にない。

また、保育は、乳幼児に対する「養護と教育を一体的に提供する」営みとして捉えられてきた（厚生労働省, 2017）。保育が成立した契機には、①家族や地域の変容、共働き家庭の増加により、保護者による子育てを代替する必要性のひろがり、②乳幼児への教育的働きかけ（保育）の必要性、③保育の担い手の誕生が指摘されている（汐見ら, 2017）。

同時に、保育は児童福祉法に基づく児童福祉施設である保育所を通じて提供されてきた。その機能には、①子どもの育ちの保障、②保護者との協働による子育ての実践、③保護者の就労等の保障による所得保障、④地域における活力の拠点、⑤生産や消費、

税収による社会構造の維持、⑥次世代育成の資源の6つがある（山縣, 2023: 26-27）。児童福祉施設である保育所による保育の機能には、保護者との協働によることが示されていることが特徴である（汐見ら, 2017）。しかしながら、保育所における保護者支援という観点は、保護者の就労に伴う労働力の確保や社会構造の維持が主眼であった（佐藤, 2023）。そのため、保護者に生じている孤立感や負担感の軽減を目的とした保育利用につなげる具体的な支援については、十分に検討されていない。

保育の利用勧奨は、法規定されたが、その後、政策・実践研究のいずれにおいても取り組まれてこなかった。本研究では、特に利用勧奨の実践に着目する。その結果を通じて、これまで明らかにされてこなかった、保護者が保育利用申請を行うための仕組みを提示することが可能である。

（3）本研究の目的

本研究の目的は、市町村が乳幼児の養護保障を目的として行う「利用勧奨」をどのように実践しているかを明らかにすることである。結果および考察を通じて、勧奨が適切に行われ、保育の利用を可能とする手続が成立し、保育につながることで、子どもの養護保障および保護者の養育能力の補完、向上が実現することを目指す。

なお、本研究における各用語の操作的定義は以下のとおりである。

まず、「保育」である。本研究では、「保育」は「養護と教育の一体的な提供を通じて、子どもの育ちの保障および保護者との協働による子育ての実践」とする。

次に「勧奨」である。一般的に「勧奨」は、「すすめて、ある事柄をするように励ますこと」（広辞苑第7版）を意味する。「勧奨」には、①勧める内容が定められていること、②当事者の自発的な行為を前提とすることという特徴がある。つまり、勧める側は、定めた行為を相手が実行できるよう促し励ますが、実際に行うかどうかは勧められた側の判断に委ねら

れる。これを「保育の利用勧奨」に適用すると、保護者が保育を利用するための手続が成立するよう介入することを意味する。

「保育の利用勧奨」は、先に述べたとおり、「市町村が、児童福祉法第24条第4項に基づいて、子育ての孤立感や負担感によって保護者に生じる養育能力の脆弱さに対し、養護保障を目的とした保育利用を勧め、その手続の成立を支援すること」とする。

3. 研究方法

(1) 調査対象と分析方法

研究の目的で示した問いである「乳幼児の養護保障および保護者の養育能力の補完、向上を目的とした勧奨や支援はどのように実践されているか」について、インタビュー調査を通じて検討していく。本研究が分析対象として取り上げるのは、市町村で子ども家庭福祉および母子保健の担当者に行ったインタビュー・データである。以下、そのインタビュー・データが収集された調査の実施概要と分析対象の選定理由および分析方法について述べる。

① 調査実施概要

本研究の分析対象は、5自治体に対して行ったインタビュー調査を通じて収集されたデータである。実施時期は、2025年6～7月である。調査協力者は、

要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）の責任者とした。対象となる自治体の選定にあたっては、スノーボールサンプリングにより、調査実施者の関連がある自治体に依頼を行った。

インタビューは、1～2名の調査対象者と1名のインタビュアーによって行った。インタビューは、半構造化面接で行った。調査協力者に対し、現職およびこれまでの職歴、「保育の利用勧奨」という表現の利用状況、今日の子育て状況、保育の利用勧奨する家庭の判断基準とその具体的な展開、保育の利用勧奨実施にあたっての課題について尋ねた。インタビュー時間は、60～120分であった。

調査対象の自治体および回答者の概要、調査項目は、以下のとおりである。

② 分析方法

インタビュー・データの分析は、「質的テキスト分析」（クカートツ、2018）に沿って進めた。「質的テキスト分析」の特徴は、①生成されたカテゴリーに定義をつくる、②「演繹―帰納」の双方向によるカテゴリーの生成を行う、③作成するマトリクスの各セルには、要約された内容を記載することである。この3点により、テキスト全体を明瞭かつ総合的に解釈することを目指す（クカートツ、2018：93-94）。分析ソフトとして、質的研究ソフト MAXQDA を用い

表2 回答自治体および回答者の概要

自治体名	自治体規模	回答者数	立場	配属年	取得資格
A	市	1名	こども家庭センター長	1年目	保健師
B	区	2名	統括支援員	1年目	保健師
			子ども家庭担当課（要対協担当）	3年目	—
C	市	2名	こども家庭センター長	2年目	保健師
			統括支援員（要対協担当）	1年目	保健師
D	区	2名	統括支援員	2年目	保健師
			子ども家庭担当課（要対協担当）	1年目	—
E	市	2名	こども家庭センター長	2年目	—
			統括支援員	2年目	保育士

【回答者について】

1. あなたの役職と子ども家庭福祉関連の経歴について教えてください。
2. これまでの経歴を通じて、要支援家庭の保護者には、どのような状況や課題が生じていると捉えておられますか。
3. 要支援家庭を支援する上での難しさをどのように捉えていますか。

【利用勧奨のプロセス】

4. 貴自治体における勧奨の実績数および傾向について、お聞かせください。
5. 貴自治体における要支援家庭に保育所利用を勧める際の手続きについてお聞かせください。
6. 保護者に保育所利用を勧める判断基準について、お聞かせください。
7. 保護者への勧奨方法で効果的だったものと、そうでなかったものについて具体例を挙げてください。

【勧奨に生じる課題と障壁】

8. 保護者が保育所利用に消極的・否定的となる主な理由はどのようなものですか。
9. 保護者の保育利用に生じる抵抗感を減らし、前向きな姿勢につなげるための工夫はありますか。
10. 現行の制度やシステムにおいて、保育の利用勧奨の際に直面する最大の障壁は何ですか。
11. 保育担当所管課との連携において生じている課題はありますか。
12. 保育の利用勧奨にあたって、現行の手続きで生じている行政的・法的制約はありますか。

【改善点と解決策】

13. 現行の仕組みや手続きで必要とされる改善点はありますか。
14. そのなかで、最も優先的に改善すべき点は何だと思いますか。
15. このテーマについて他に重要だと思われる点はありますか。

図1 調査項目

た。本分析ソフトは、クカーツが開発したソフトであり、分析方法との整合性をとることが可能である。また、テキスト分析の要となるコーディングおよび分析過程が明確となるよう設計されていることから、客観性が担保されるため、採用した。

「保育の利用勧奨」は、先に定義したように、児童福祉法を根拠とした市町村による保護者に対する介入的な対人支援という側面を有する。そのため、本研究の分析では、カテゴリー生成に、ソーシャルワーク理論を援用する。

本研究の分析枠組みとなる演繹的カテゴリーの設定には、B. Germainのエコロジカルソーシャルワーク理論（1984）を援用した。エコロジカルソーシャルワークは、「人間と環境の交互作用に焦点化して問題を理解し、支援に対する達成目標が人間の適応能力を高めると同時に環境の応答性を増大させる」（中村，2005:126）理論である。保育利用を必要とする家庭では、保護者の養育能力の脆弱さと市町村の養護機能の脆弱さが生じている。その結果、子どもへの養育が十分になされていない状況である。市町村は、保護者の養育能力を補完し、高めることを目的に、保育の利用を保護者に勧奨する。しかしながら、

保育利用に伴う契約は、保護者にとってストレスである。市町村にとっても、養護機能の脆弱さは、勧奨におけるストレスとなる。そのため、市町村は、利用手続におけるストレスを緩和させる環境を整えることで、保護者による利用手続が成立するよう介入する。保育の利用手続の成立という目標に向けて、勧奨の結果、保護者と市町村の双方にストレスが生じるが、市町村の保育利用支援の環境を整えることで、保護者が利用手続を行うことができるという構造は、分析において、エコロジカルソーシャルワーク理論を援用することが妥当と判断した。

③ 倫理的配慮

本研究は、新潟県立大学における人を対象とする研究倫理審査会の承認を得て実施した（承認番号2501）。研究依頼の際、本調査への協力は任意であること、協力が得られない場合に自治体および対象者に不利益が生じることはないこと、回答にあたって、答えづらい内容は答えなくていいことを説明した。結果の公表に際して、自治体等が特定されないこと、調査後のデータ管理等について文書および口頭にて説明した上で同意を得て、実施した。

4. 結果

(1) 分析手順

分析にあたって、クカーツ（2018：97-123）を参照に、テーマ中心の質的テキスト分析を行った（図2）。

具体的には以下のとおりである。まず、テキストを注意深く読み込み、メモを記載しながら全体を把握した。次に、演繹的なテーマ設定として、適応を促す対象となる【保護者—市町村】、勧奨によってめざす【目標】、保育の利用契約につなげる【介入】の3つをテーマとして設定した。これら3つのテーマに基づき、全テキストから帰納的にメインカテゴリとサブカテゴリを生成し、テーマごとにカテゴリ表を生成した。

(2) 結果

結果と考察については、テーマを【】、メインカテゴリを□、サブカテゴリを〈〉で表記した。研究者による情報の補足は（）で表記した。

(3) 【保護者—市町村】の分析結果

【保護者—市町村】のテーマでは、演繹的なメインカテゴリとして、保護者の状況を示す[保護者]、制度や施策を含めた子育て環境を示す[子育て環境]を設定し、帰納的にサブカテゴリ生成を行った。その結果、[保護者]に13のサブカテゴリ、[子育て環境]に4のサブカテゴリが生成された。具体的な内容は表3のとおりである。

【保護者】には、利用勧奨の対象となる保護者の広がりや深刻さを意味する〈要予防〉や〈手厚い支援〉、自覚・無自覚にかかわらず子ども・保護者の心身状況を意味する〈障がい・疾患〉や〈育てにくさ〉、〈対人関係〉の負担や、子どもと〈一緒にしんどい〉状況、経済的な〈ゆとり〉のなさが含まれた。また、子どもに合わせた子育ての困難さを意味する〈過去の経験〉や〈子育ての方法〉、〈生活リズム〉を合わせることも含まれた。

また、保護者の保育に対する理解を意味する〈保育利用＝就労〉、保護者に生じている勧奨受入の困難さを意味する〈支援を求めない〉〈対象外〉〈支援者の助言〉が抽出された。

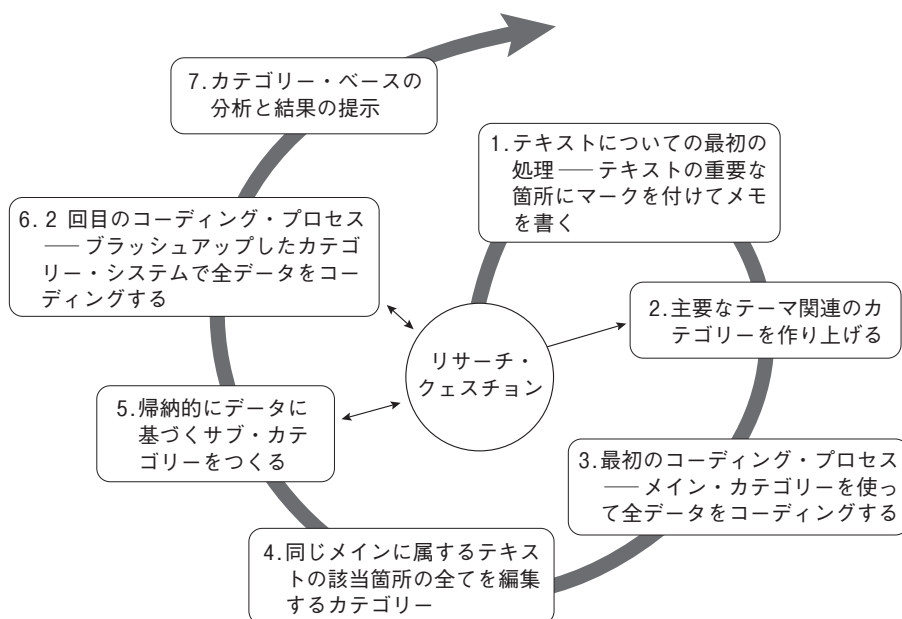


図2 テーマ中心の質的テキスト分析プロセス（クカーツ，2018：99）

表3 【保護者—環境】の 카테고리と定義

メインカテゴリー	サブカテゴリー	定義	会話例
保護者	子育ての方法	育った方法以外の方法がわからない	・自分もそうやって育ててこられたから、それ以外はわからない
	過去の経験	DVによる支配・管理を経験している	・生活そのものを完全にコントロールしてるようなケースがすごく多い
	保育利用＝就労	働いている人が利用する	・たまになんで私入園できるんですか、働いてもないのにとかっていう人いますけど
	生活リズム	園の生活リズムが負担	・園に行くとうとうしてもその園の時間帯に親が合わせるってなる
	支援を求めない	保護者で子育てを閉じている	・「この人に話せば何か助けてくれるかも」って思ってくれるだけで、そういう認識を持ってくれる人は、アプローチしやすい
	対象外	保育が必要な立場と受けとめてない	・そもそも（本人に）ニーズがない人だから
	支援者の助言	支援者の助言が入らない	・困った時に全部ネットで聞かれるから、ネットの情報で進めてしまつて回らなくなるとかも非常に多い
	対人関係	人との接点が負担	・人と関わるのが嫌になると、喋るのも嫌ですから電話も出てくれない、誘っても会ってくれない
	一緒にしんどい	子どもと一緒にいることへのしんどさ	・お母さん自体も落ち着かないので、こどものことが疎かになって、結局目を離してる
	障がい・疾患	障がい・疾患等により適切な判断が難しい	・メンタルが落ちてると、保育園に登園させることもできない。だから家にいる。
	要予防	特定妊婦ではないが、見守りが必要	・特定妊婦にはならないけど、健全ではない。
	手厚い支援	以前より手厚い支援を必要とする	・特定妊婦でも手をかけなくてもよかったんですけど、最近の特定妊婦はナンバーワンを超えるような人たちがどんどん出てくるというか
環境	ゆとり	子育てにゆとりがない	・経済的に本当にちょっともう無理とか、パートナーがいても全然あてにならない、あるいは全くいないとか
	育てにくさ	保護者に高い養育力を要する子ども	・子の発達状況で言ったら、社会性とかその言語など発達に支援が必要みたいな
	祖父母との関係	祖父母(実家)との関係がない、不明	・周りにおじいちゃんおばあちゃんもいなかったりとか、おじいちゃんおばあちゃんとの関係も切れている方がすごい多い
	地域理解	地域の理解が低い	・赤ちゃんは泣くものというところが分からない人も多い
	本人主体	保護者による園の選定・利用	・結局はお母さんに決めてもらわないと、「私たちが言った通りにしたら、こうだった」じゃないって言われても困る
環境	他資源の限界	モニタリング実施への限界	・定期訪問がしづらいつてのが前提。最初の申請書とか、訪問は単発ではかなうんですけど、頻回に訪問となるとほとんどそういうケースはない

一方、[子育て環境]では、保護者が孤立している状況を意味する〈祖父母との関係〉や〈地域理解〉の低さ、保育利用制度の原則である〈本人主体〉、拠点型の支援や訪問支援等、他の資源はあるものの、保

護者の養育力の脆弱性を補うことへの限界を意味する〈他資源の限界〉が含まれた。

【保護者—市町村】カテゴリーで帰納的に生成されたサブカテゴリー「保護者の脆弱な養育能力」と「養

護ニーズが生じる環境」から、子どもを保育につなげる必要が明らかになる。

保護者の脆弱な養育能力を構成する項目として、市町村が勧奨を行う機会やきっかけがないことがある。インタビューでは次のように語りが見られた。以下、斜線部はインタビューでの具体的内容である。

精神疾患をお持ちの方が非常に多くて。双極性であったりとか、統合失調症であったり。(中略) そういうところかというと、話が入りづらいとか、理解しづらいところもあるので、そこも難しい (E市)。

自分からできないよって発信してきてくれればいいんです。助けてって言うてくれればいいし、あとはこっちで助けなきゃいけない人に声をかけられるからいいんですけど。どっちもかかってないと (D区)。

市町村は、保護者の状況をアセスメントし、その結果に応じて、保育だけでなく母子保健や子育て支援の提供を行う。しかし、それらの支援では、保護者の「脆弱な養育能力」を補うことへの限界があると認識している。

保健師は家庭訪問ができますが、条件的には難しく。訪問させていただきとは言えるが、拒否されてしまう。「ちょっと体調が悪い」「ちょっと忙しいので」なんて言われると、ある程度の期間を置かない限り、再アタックできない。保健師が毎日のように、というわけにはいかない… (D区)。

市町村は、「保育の利用勧奨」を必要とする家庭に対し、子どもが日々適切な養護の元で育つことができているかという観点からのモニタリングを行う。母子保健による訪問型の支援や地域子育て拠点事業等の拠点型の支援は、子どもや保護者に所属があるという状況ではないため、モニタリングができない状況が生じて、市町村からアクセスすることができない。保育が利用できる状況であれば、日々モニ

タリングを行うことが可能となる。市町村は、保育所等からの情報に基づき、子どもや保護者の変化、連絡のない欠席や遅刻、保育に関わる諸経費の未納等を通じて、家庭の異変に気づき、連絡をとることが可能である。そのため、市町村は、養護の保障という観点から、保育利用を積極的に勧めることとなる。

(4) 【目標】のカテゴリーと説明

【目標】のテーマでは、メインカテゴリーとして、勧奨の結果、市町村が保育の利用契約を目指して行った行動を意味する「つなげる」、[つなげる]を通じて保護者に生じた「つながる」を設定し、帰納的にサブカテゴリー生成を行った。その結果、[つなげる]に11のサブカテゴリー、[つながる]に3のサブカテゴリーが生成された。具体的な内容は表4のとおりである。

「つなげる」として、脆弱な養育状況にある保護者への見立て〈アセスメント〉、「保育利用を勧める」という組織内で一致した方針を共有する〈方針の一致〉〈会議・計画〉〈支援者間の接点〉、保育の必要性を医療を通じて判断してもらうための〈他資源の勧奨〉、役所窓口で待つだけでなく、保護者や関係機関等への訪問を意味する〈アウトリーチ〉が含まれていた。また、利用勧奨は、利用のきっかけは市町村からの勧めであるが、市町村からの支援のもとで、本人による申請を行うことにつなげる〈移行〉、勧奨の結果、利用手続という意味決定がなされなかった場合は、介入の程度をみる〈調整〉が含まれた。これら一連の「つなげる」は勧奨する社会資源への信頼がなければ成立しない。協働相手となる保育に対する〈信頼〉、そして子どもが信頼できる場で過ごすことでモニタリングが成立する〈所属〉が含まれていた。

「つながる」のカテゴリーには、保護者の養育能力を奪わない〈見極め〉、保育の利用により、保育士等との接点を通じて保護者が習得する〈社会性〉、こどもに應じる力が向上していることを意味する〈こども優先〉が含まれた。

表4 【目標】のカテゴリーと定義

メインカテゴリー	サブカテゴリー	定義	会話例
つなげる	アセスメント	養育環境への気づき	・何かしら家庭力がなかったり、問題かかえている母だったり、人の目を入れないと、適切に養育できない ・小さいお子さんがいるところに女性相談っていうのは、虐待の面もしっかり見ていかなきゃいけない
	方針の一致	所属が必要という共通認識	・きっちりケースをどういう状況なのか、アセスメントして、リスクがあれば、リスクをどう潰していくか。そのための手段として、園は第一優先となっていく。
	会議・計画	共有ツールに保育利用を記載する	・主要な課題と具体策として、早期入園と記入する。
	支援者間の接点	こまめに顔を合わせる	・いろんなところに顔を出したりとか、つながりを大事にしている
	他の支援	相談、支援センター等の斡旋	・育児相談会に来て下さいねとか、支援センターにきてください、とか
	他資源の勧奨	医療受診の勧奨を行う	・お母さん一回病院行ってさ、意見書書いてもらったら行けるかもしれないから、そのためにちょっと病院行こうみたいな感じで行ったりします
	アウトリーチ	保護者や関係機関等への訪問・同行	・相談にも行ってくださってるし、訪問ももちろんそうだし、学校訪問もそうだし、一緒に行こうとか言ってくたさる。フットワークが結構軽い
	移行	市町村主体による利用から本人主体による利用へと移行	・その中で働くようになってくれば、もちろんまた普通のところに戻っていく
	調整	保育につなげる介入の程度	・ごり押しはしないんだけど、タイミングを見て、またちょっとって様子見てからまたね、少しというのはあります
	信頼	協働相手への信頼	・（保護者が）どこの関係もできなくても園との関係は本当にできていて。園が本当に話を聞いてくださって。
つながる	所属	所属を通じて見守る	・（就学前に）所属あった方が子どものためにもいいからということで、1軒ずつ訪問させていただいて、利用勧奨しています
	見極め	保護者の養育力を奪わない	・このおうち、ご自分の力でやれるよねってなれば、私たちは手を引いて
	社会性	決まりやルールを守る経験をする	・ちゃんと決まりに従ってこれを提出しなきゃいけないとか、そういうことのルールを学ぶこともね、親としてね
	こども優先	こどもの希望に合わせる	・子どもがやっぱり行きたい行きたいって言うようになると、なんだかんだ送ってくれてるからと

【目標】のカテゴリーで明らかになったのは、「保育の利用勧奨」は、保育利用を目的とした「つなげる」介入が、そのプロセスを通じて「つながる」という本人主体へと移行していることである。

私たちも「その他」理由で利用手続を行うと楽なんだけど、ほんとにそれで支援はいいのか、その人

のもっている力を潰してないのか等、多角的にみるようにしています。たとえば、疾病があると、それが理由になるので、病気があるのに手帳や受診につながっていないければ、それをきっかけに受診や次の手続をすすめるきっかけになるので、その辺も明らかにしながら（D区）。

また、保育利用は、市町村が保育の利用勧奨を行うきっかけとなった、脆弱な養育力の保護者のもとで育つ子どもの養護保障につながる。それは、市町村にとって、制度・施策の実行につながると同時に、子どもの福祉を願う一支援者としての安心につながる。

…(「その他」理由で保育が利用できる状況になると)相当嬉しいんですね。そうしてでも、(保育に)入って、(こどもの様子を)見たり、モニタリングがしたいので。(B区)

保護者にとって「保育の利用勧奨」の目標は、他

者と協働しながらの子育てに適應することである。養育力の脆弱さは、保護者のみで解決するのではなく、他者や支援となじみながら緩和させることとなる。この援助過程は、[つなげる]から[つながる]への移行となる。

(4) 【介入】のカテゴリーと説明

【介入】のテーマでは、House (1981) による、ソーシャル・サポートの4機能を参照に、保護者への情緒的介入を意味する[情緒的介入]、保護者の子育てを肯定的にとらえる[評価的介入]、保育を利用することへの理解を促進する[情報的介入]、市町村による具体的な介入を意味する[道具的介入]を設定

表5 【介入】のカテゴリーと定義

メインカテゴリー	サブカテゴリー	定義	会話例
情報的介入	育てたい思い	子どもに関わりたい気持ちや優先	・実際、家で見ますっていう方がいます。それを保育に結び付けているっていうのは、なかなか難しい
	しんどさに寄り添う	しんどさを表していることを伝える	・お母さんしんどいでしょうっていう話もして、私たちから見てても、お子さんとちょっと離れて、お母さんがゆっくりする時間が必要だと思うと伝える
評価的介入	子育ての肯定的評価	適応を超えた状況にあることに気づいてもらう	・保護者は、(楽をしていいんだ)とみんな言われるので、もういいよ、いいよ、全然いいよって言って
情緒的介入	疑問や不安の解消	保育コンシェルジュによる説明	・コンシェルジュは前から保育サービスのことを色々と保護者に周知したりとかしているの
	子どもへのメリット	園利用の良さを伝える	・(園に)行ったら、お友達とかね、いろんな刺激も受けてくるし、発達上の良さだとか、給食も食べてくれるし、楽しいと思うよみたいなことを
道具的介入	空きの確保	利用定員の確認と確保	・順番に園に電話して、今待機でごめんなさい、受けられませんって断られて、あと何とかお願いしますって言って、探してる
	「その他」理由	意見書による利用手続	・(保護者の)心の不安定な部分、これが保育の要件になるから、一緒に病院行って先生に話聞いてもらって入れるような手はず取ろうとかっていうこともあります
	優先利用	加点で優先順位を高める	・特別というよりは、仕組みが点数でっていう形
	手続支援	書類準備や記入の支援	・窓口では、ここをこうやって書くよ、とか
	2号認定	長時間の保育利用	・夏休みが大変なことになるので、保育に欠けるっていうところで入園をしてもらって
	試し利用	まずは使ってみる	・一回ちょっとお試して使ってみたらとかね。やめれるからやめようと思ったらみたいな感じで

した。その結果、[情緒的介入]に2のサブカテゴリー、[評価的介入]に1のサブカテゴリー、[情動的介入]に2のサブカテゴリー、[道具的介入]に6のサブカテゴリーが生成された。具体的な内容は表5のとおりである。

[情緒的介入]として、保護者の気持ちに寄り添う〈育てたい思い〉、育てたい思いとしんどさを言語化することの葛藤を意味する〈しんどさに寄り添う〉が含まれた。[評価的介入]では、現状の子育て環境の困難があるなかで、適応できる養育力を超えた子育てをしていることを評価する〈子育ての肯定的評価〉が含まれた。

[情動的介入]として、保育コンシェルジュが説明を行うことによる成果を意味する〈疑問や不安の解消〉、園利用の良さとして子どもの経験を中心に伝える〈子どもへのメリット〉が含まれた。[道具的介入]として、保護者が保育を利用できる状況を意味する〈空きの確保〉、勧奨対象の保護者の必要度に応じられる制度の工夫を意味する〈優先利用〉〈「その他」理由〉、子どもへの養護が途切れないようにするための工夫として〈2号認定〉が含まれた。実際、手続を行うために必要となる書類作成等の支援を意味する〈手続支援〉や、利用のハードルを下げることを意味する〈試し利用〉が含まれた。

【介入】カテゴリーで帰納的に生成されたカテゴリーにより、勧奨における4つの介入が、保護者による利用手続の成立を促し、市町村が養護保障を目的とした保育の確保に寄与していることが明らかになった。

[情緒的介入]では、保護者の育てたい思いと子育ての困難さの間で生じる葛藤に目を向ける。特に対象となる子どもの多くが0～1歳児となるため、保護者の育てたい思いの強さを理解している。

低年齢であればあるほど、いやもうちょっと自分の手元でとかっていう時はあるので…（E市）

保護者側は、やっぱり3歳まではお母さんがみまわりたい方もいるし…（A市）

また、市町村は保護者の養育能力が発揮できないのは、保護者の問題ではなく、保護者の心身状況から対応できる養育力を超えた状況が生じているととらえている。[評価的介入]により、保護者が応じることのできる状況にするために、保育の利用を勧めることとなる。

お母さん、子どもがいて、自分の精神状態がしんどくなるんだったら、そこはちょっとプロに任せて、その間お母さんゆっくりできたら、（中略）ゆっくりした後にまた子ども帰ってくるから、その時に受け入れて、また次の日の朝までって（E市）

この[評価的介入]を通じて、保護者は保育の利用は、自らの子育ての力不足ではなく、力を発揮できる状態ではないことに気づく。その結果、保護者は保育の利用を、養育する立場にある者として必要なことだと受け止められるようになる。この変容は、市町村による[道具的介入]が機能しやすくなる。特に[情動的介入]として保育コンシェルジュの活用、[道具的介入]として〈手続支援〉は有効に機能している。

保育コンシェルジュは、日頃から保育に関する幅広い情報提供をその役割としているため、保育について具体的な情報提供を可能とする。

コンシェルジュがいるので、（保育について）わかって優しくお話してくれるので、保育園に対するイメージもいいですし、入園に対するイメージもグッと下がるような気がします。（C市）

いわゆる保育の説明でしょうかね。保育園ってどういふものなのかとか、どんなふうにかいこうのは、保育コンシェルジュさんに。（中略）私たちが「いいよ」と言っても、イメージしてもらうためには、具体的に話してもらわないと、きっとダメなんだろうな、というふうに思うんですけど。（D区）

また、市町村による申請書類の作成等の〈手続支援〉も、保護者に生じる手続のストレスを緩和させることにつながる。

（保育認定が1号の場合）申請書を一緒に書いて持っていくまで同行させてもらって。自分で行かないといけないので、同行させてもらったりとか、もしくは代行で、園にも話しておいて、代行で申請書を持っていったりもします。（E市）

保育コンシェルジュは、その手続支援も含めて行っている。

保育コンシェルジュが、しっかり丁寧に説明します。場合によっては、コンシェルジュが記入例も書いてます。（B区）

書類作成等の手続支援を行うことは、保育利用につなげるために必要なことであると同時に、確実な利用につなげる機会を見逃すことは、利用する機会の喪失につながる。

ネットに、申込み時期の情報がでますので、いついつから出るよ、と伝えます。出たら出るよ、見てる？と声をかける。（中略）そこは比較的できるとなると、手続きに、保健師めがけてやってきてとか。窓口では、ここをこうやって書くよ、とか。（中略）園が提出先だったら、役所へ来て、全部書いて持たせて、園に持っていくまではします。私たちが書くんじゃないくて、ここ、こうやって書いて、この書類にあとは就業証明をつけて、このまま出せばいいのよ、というのはやっています。（中略）早い者勝ちではないですが、そのために入る枠が（希望する）園になくなって、本当は（自宅から）近いところに行ってもらいたかったんだけど、行けなくなって、ちょっと遠い園になることもある。（D区）

心身にゆとりのない保護者にとって、保育の利用

申請に必要な手続は煩雑な作業である。そもそも、利用を必要とする認識が低ければ、なお消極的となる。そのため、市町村は申請に必要な手続支援を細かく行うことで、利用申請が確実に行われ、できるだけ保護者の希望に沿う園の利用が可能となるように働きかける。市町村にとっては、保育の利用が成立することが優先事項となることと同時に、希望する園の利用がその後の継続した園生活につながることを見通している。

4. 考察と今後の課題

(1) 考察

以上の分析結果を、図で示すと以下のとおりとなる。

「保育の利用勧奨」は、保護者に生じている「養育能力の脆弱さ」と市町村の「養護機能の脆弱さ」の結果、子どもに生じている要養護状態に対し、保育を通じて、解消・緩和を目指す。その際、市町村は、保護者に保育の利用を勧奨するが、このことは、保護者と市町村の双方にストレスが生じることとなる。市町村は、そのストレスを軽減するために、4つの介入を行うことで、保護者による保育の利用手続成立につなげる。市町村による介入では、利用申請に必要な手続支援と保育利用を意思決定する情報提供として、保育コンシェルジュが活用されていることが明らかになった。

以上、本研究では、子どもの養護保障を目的とした「保育の利用勧奨」に着目し、分析を行った。そのため、上記の図3には該当しないが、保育利用の手続を妨げる要因として、アクセスの確保と費用負担が指摘された。

アクセスの確保が阻害要因として示される背景には、通園手段として自家用車や自転車を利用できない保護者の存在がある。

生保受給してると車がないというケースは本当に

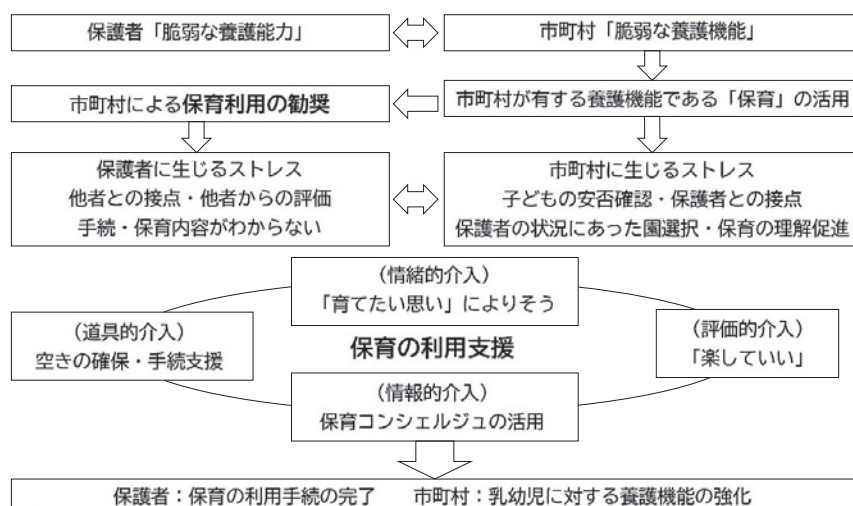


図3 「保育の利用勧奨」実践の全体図

多くて、「その他」理由での入園ケースで少ないケース。そうするとやっぱり近くないといけない。だからもうその時点で（利用できる園が）結構限られる（B区）。

また、保育にかかる費用も、保護者にとっては、これまでかからなかった費用が生じることになるため、金額の多寡ではなく負担を感じる事となる。

保育料の存在がどうしてもあって。行ってもいいかなってなるけれども、結局、具体的にお金がこのくらいかかるよ、となると現実難しい。（中略）所得に応じてってなってますが、低所得だからかからないよと言っても、お金がないからと言われると決め手がない（D区）。

保護者の保育利用を促進するためには、日々通園できる範囲の保育の利用が可能であること、保護者にとっては、保育の利用は、費用負担の増加という認識であることを鑑みる必要がある。

(2) 本調査の限界

本調査の限界は、対象がスノーボールサンプリング

によって選定された5自治体であること及び調査実施時期に、保育の利用勧奨を行った経験のある担当者が配属されている自治体となっている。調査対象自治体を増やすことで、利用勧奨の現状と課題、そして、いずれの自治体においても実施可能となる条件を明らかにすることが可能となる。

また、保育の利用勧奨は、市町村、保護者、利用する保育所等の三者が関わる。本調査では、市町村のみを対象とした分析となっている。市町村から利用を勧奨された保護者は、そのことをどのように受けとめ、保育利用の意思決定を行ったのかが明らかになっていない。また、保育利用となった保護者、子どもを受け入れた保育所等の役割や課題が明らかになっていないことも本研究の限界である。

(3) 今後の課題

本研究の今後の課題は、以下のとおりである。

1点目は、保育の利用勧奨の実践上の課題として、保育量をどのような観点から確保するかという課題である。本研究では、利用勧奨をどの程度まで行うかについて、自治体間で見解の違いが見られた。その背景のひとつとして、市町村の保育の供給量が需要量を大幅に超えつつあることが推察される。つま

り、保護者に希望する保育所等のこだわりがなければ、子どもの受け入れ先が容易に確保できる状況が生じている。この傾向は、今後、子ども数の減少に伴い一層進む。市町村には、保育量の調整を行う役割がある。そのため、公営の保育施設の統廃合や一園あたりの利用定員の調整を行うことで、利用調整を行うこととなる。その際、子ども・子育て支援法に基づく教育・保育の担当区域をどのように設定するかが、養護保障の観点から必要となる可能性が生じている。市町村を教育・保育給付の一提供区域と設定している自治体では、一保育施設がカバーする地域が広がることとなり、家庭と園との距離が遠くなる可能性がある。養護保障を目的に保育を必要とする保護者が、アクセスできる園の配置を検討する必要が生じている。

2点目は、保育の利用勧奨を誰が担うのかという課題である。現状の制度では、市町村職員がその担い手である。一方、保育の利用勧奨の対象は、保育利用に必要な手続に煩雑さを有する保護者である。この煩雑さの背景にある保護者のこれまでの経験、障がいや疾病、経済的事由等を考えると、生活支援の観点からのアセスメントおよびエンゲージメントができる人材の確保を必要とする。また、利用勧奨の対象となる子どもにとっては、できるだけ速やかに保育が利用できる状況になることを必要としている。保育の利用申請も、自治体によってタイミングがあり、いつでも申請できるわけではない。保育の利用勧奨をめぐる状況を考えると、その担い手には、限られた時間やタイミングを加味しながら、保護者による手続という原則によって、利用手続につなげることができることが求められる。

3点目は、保育の運営主体の課題である。インタビュー調査において、受入先となる保育施設として公営の園が依頼しやすいという意見が聞かれた。保育の利用勧奨の実施主体は市町村となるため、公営の保育施設であれば、担当課は違うが、同自治体の公務員であり、所属が同じとなる。そのため、情報共有、連携の取りやすさがある。上記に述べたよう

に、子ども数の減少に伴い、保育施設の統廃合が進む中で、「養護保障」の観点から、市町村と公営施設・民営施設とどのような連携体制を構築することができるか、今後の課題である。

上記の実践上の課題と同時に、研究上の課題として、保育の利用勧奨を支えるソーシャルワーク理論の検討である。利用勧奨では、保護者による利用手続の成立を可能とする環境調整も必要とする。介入として行われていた利用支援や情報提供では、保育コンシェルジュが介入の一部を担っていることが明らかになった。環境調整は先に挙げた3点の課題も考えると、社会資源の開発や応用、資源間の調整といったソーシャルワークの機能、特にメゾレベル、マクロレベルでのソーシャルワーク機能が必要とされる。保育の利用勧奨は、市町村職員の実践となるため、必ずしもソーシャルワークの機能を習得しているとは限らない。利用勧奨を支える理論と必要とされる能力を有する人材をどのように確保するかが今後の課題である。

謝辞

本研究の実施にあたり、調査にご協力いただいた各自治体の皆様に深く感謝申し上げます。また、本研究は公益財団法人 明治安田こころの健康財団による研究助成（「市町村による保育利用支援における課題解決に向けた研究—保育利用勧奨におけるソーシャルワーク手法の解明—」小池由佳・石田賀奈子・和田一郎・松本しのぶ）を受けて実施した。

注

保育の利用勧奨の操作的定義について、小池（2025）は、保育の勧奨を「児童福祉法第24条第4項に基づき、保護者による養育を保育により補う必要があると関係機関が認めた保護者に対し、援助関係に基づき、市町村が保育の利用申込みを促し、子どもの保育利用（登園）を可能とするソーシャルワークを指す」とした。本研究では、養護保障を目的とした「保育の利用勧奨」の実践を明らかにすることを目的に、分析の観点として、ソーシャルワーク理論を用いた。そのため、操作

的定義が異なっている。

文献

カレル・ジャーマイン他著，小島蓉子編訳・著『エコロジカルソーシャルワーク カレル・ジャーマイン名論文集』（学苑社，1992年）

Carel Bailey Germain, *Social Work Practice in Health Care*, (Free Press, 1984年)

James S. House, *Work Stress and Social Support*, (Addison-Wesley, 1981年) p22-26

柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』（ミネルヴァ書房，1997年）

こども家庭庁（2025）「こども家庭庁委託事業妊婦や乳幼児とその保護者を取り巻く生活実態調査 調査結果報告書」（委託先：株式会社 日本能率協会総合研究所）
(https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/55e89c07-ffc5-40a9-bad7-ce6c6dd11b8a/08f6e96f/20250421_policies_kodomo_sodachi_research_07.pdf（アクセス 20260201）

小池由佳・小澤薫「A自治体における『保育の勧奨』運用状況に関する研究」（日本社会福祉学会第71回秋季大会，2023年）武蔵野大学。

小池由佳・石田賀奈子・和田一郎・松本しのぶ「市町村による保育利用支援における課題解決に向けた研究—保育利用勧奨におけるソーシャルワーク手法の解明—」（公益財団法人 明治安田こころの健康財団『研究助成論文集』通巻第60号 2024年度）p151-157

厚生労働省『保育所保育指針』2017年

厚生労働省「保育をめぐる現状」https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/02siryoku.pdf（アクセス 20260201）

厚生労働省「新しい社会的養育ビジョン」<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyokintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173888.pdf>（アクセス 20260201）

中村佐織「生態学的（エコロジカル）アプローチ」久保絃章・副田あけみ編著『ソーシャルワークの実践モデル 心理社会的アプローチからナラティブまで』（川島書店，2005年）

野田遊『自治のどこに問題があるのか 実学の地方自治論』（日本経済評論社，2021年）

汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子『日本の保育の歴史 子ども観と保育の歴史150年』（（株）萌文書林，2017年）

佐藤郁哉『質的データ分析法 原理・方法・実践』（新曜社，2008年）

佐藤光市「児童福祉法の保育所規定への『保育に欠ける』の挿入の経緯—公の支配と保育所規定の連動—」（『社会福祉学』2023.2 vol.63-4）p1-14

ウド・クカーツ著，佐藤郁哉訳『質的テキスト分析法 基本原理・分析技法・ソフトウェア』（新陽社，2018年）

山縣文治『現代保育論』（ミネルヴァ書房，2002年）

山縣文治『子ども家庭福祉論 [第3版]』（ミネルヴァ書房，2023年）

A Qualitative Study on Practices for Encouraging the Use of Childcare Services in Municipalities

KOIKE Yukaⁱ

Abstract : The aim of this study is to examine how municipalities have implemented the “encouragement to use childcare services” stipulated under Article 24, Paragraph 4 of the Child Welfare Act. The research and analytical methodology used is qualitative text analysis based on interview surveys (Kuckertz, 2018). Three deductive themes for the analysis were established based on Ecological Social Work Theory (Germain, 1984): Parent-Municipality, Purpose, and Intervention. The results showed that vulnerability regarding childcare arises for both parents and municipalities; that while encouragement is provided to ensure childcare provision for infants and young children, this encouragement generates stress for both parents and municipalities; and that municipalities use four interventions to address this stress, leading to successful completion of childcare utilization procedures. The study suggested that procedural support and information provision by childcare concierges are used to enable parents to complete childcare utilization procedures. Furthermore, it became clear that access to the facility to be used and costs are challenges in completing these procedures.

Keywords : Promotion of Childcare Services, Child Welfare, Municipalities, Ecological Social Work

i Doctoral Program, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University