

フォーマルなケア供給体制の変化と ケア労働への影響

——保育士の非正規雇用化に揺れる公立保育所の職場集団

小尾 晴美

はじめに

- 1 福祉国家の変容とフォーマルなケア供給体制の変化
- 2 長野県A市の保育供給体制と公立保育所の職員配置
- 3 非正規保育士に依存する公立保育所の職場集団

おわりに

はじめに

1990年代半ば以降、それまで主たる福祉サービスの供給主体であった国家や自治体の「困難」や「限界」が論じられるようになり、供給体制の再編が進められている。保育分野においては、1985年に保育所の運営費の国庫負担が削減されたことを皮切りに、公費負担と保育実施の行政責任を縮小する方向で制度再編が行われてきた。

本稿は、公的保育制度がどのように再編されてきたのかについて俯瞰し、それが保育士の労働環境にどのように影響をもたらしたかについて、考察を試みるものである。近年、公立保育所の運営・整備にかかる国の財政補助の削減による公立保育所の減少と並行して、民間保育所の量的割合が増加し、保育の供給主体が多分化しつつある。この変化は、最終的には子どもや親に大きな影響を及ぼすが、供給主体である保育施設の運営環境にも大きく影響する。それは、単なる形式的な施設形態の変化にとどまらず、保育士の職場環境や労働条件などの諸側面においても影響を及ぼす可能性が高い。このようななかで、公的保育制度の再編は従来の主要な供給主体であった公立保育所にはどのようなインパクトをもたらしたのか。保育所の職員配置や分業のあり方をはじめとする労働環境、労働条件にどのような影響を及ぼしたのか。これらの問題関心にに基づき、本稿では、地方都市の公立保育所を対象事例として、保育士の労働条件や職場集団のあり方について検討する。

本稿で検討する事例の舞台となる長野県A市は、長野県のなかでは面積、人口ともに上位であるが、政令等の指定を受けない地方中核都市である。分析対象をA市に設定した理由は、財政規模や保育事業への補助金が比較的小さい地方の市町村の実態を把握するにふさわしい事例であると考えられるからである。分析に用いるのは、2013年から2014年にかけてA市の非正規保育士・正規保

育士等に対して実施した聞き取り調査結果および収集資料である⁽¹⁾。

1 福祉国家の変容とフォーマルなケア供給体制の変化

(1) 保育実施の行政責任の縮小と保育供給主体の多元化

公立保育所の保育士の労働環境について考察するうえで、まず公的保育制度がどのように再編されてきたかについて概観しておきたい。保育制度改革が本格化する以前の公的保育制度の枠組みは、以下の4点に整理できる⁽²⁾。①利用者とは施設とが直接契約するのではなく、保育実施義務がある市町村が利用者に対して保育所の措置（利用調整）を行う。②保育所運営費は国庫負担金から支出される「公費負担の原則」。③保育料負担は自治体が決定し、応能負担の原則に基づく。④施設の面積、設備、人員配置等の最低基準を満たさない保育所は認可されない。

しかし、1990年代後半以降に進められてきた保育制度の再編は、上記4点の保育実施の公的責任を縮小する方向での保育供給主体の多元化である。その手法は以下の3つの方法で実施されてきた。①1990年代後半以降の公立保育所の民営化、②2000年代以降の参入規制の緩和による株式会社やNPO等の保育事業への参入、③認可保育所に求められる最低基準のハードルを下げ、利用者との直接契約と設置者の保育料設定を認める施設形態（認定子ども園、東京都の認証保育所、家庭的保育事業等）の導入、である。（次頁表1参照）

これらの動きに伴って、公的保育の主たる担い手であった公立保育所の量的割合は低下し、保育の担い手の就業の場も変化していく。公立保育所の保育士数は、それまで私立認可保育所の保育士数を常に上回っていたが、2000年をピークに逆転している。施設数も、それまで公立が私立を上回っていたが、2007年を境に私立保育所が上回り、その差が広がり続けている。90年代半ば以降、国勢調査で自らの職業を保育士（保母）とする人数と、児童福祉法に基づく福祉施設を対象とする「福祉施設等調査」での保育士（保母）数との差は拡大し続けており⁽³⁾、従来の公的保育制度に乗らない、有償ボランティアなどの保育の担い手や、認可保育所以外の施設形態で保育に従事する保育士が増加している。

(2) 地方行政改革の公立保育所へのインパクト

一連の保育制度改革は、保育士の就業する施設の多様化をもたらしただけでなく、保育士の雇用形態にも影響を及ぼしている。とりわけ近年、保育従事者の非正規雇用化が急速に進んでいる。ベネッセ世代研究所（2012）によれば、各保育所の全保育士数に占める非正規保育士の割合は公

(1) なお、本調査は、(独)日本学術振興会・科学研究費補助金（基盤研究（B））「地方公務員の雇用・生活と成果主義人事・給与に関する研究」（研究代表：黒田兼一、研究課題番号：23330133 2011～2013年度）の助成を受けて行われたものである。

(2) 杉山隆一『保育の「市場化」と公的責任』自治体研究社、2005年、10頁。

(3) 萩原久美子「「公的」セクターと女性——ローカルなケア供給体制の変動への接近、福島県北の保育政策（1950年代～2000年代）を事例に」『日本労働社会学会年報第22号』、2011年、48頁。

表 1 保育制度再編の経過

年	保育制度改正	公立保育所をめぐる予算・制度改正
1985	保育所運営費の国庫負担率 8 割から 7 割へ削減	
1986	保育所運営費の国庫負担率 5 割へ削減	
1997	児童福祉法改正 市町村の「措置」から「保育の実施へ」	
1998	短時間勤務保育士容認, 調理業務外部委託容認	
2000	社会福祉法人以外の保育所設置認可を認める (通知)	
2001	東京都・認証保育所制度導入	
2002	短時間勤務保育士の配置制限撤廃	
2003		地方自治法改正により指定管理者制度が施行
2004	地域子育て支援事業 NPO への委託可能に	2004 年度予算において公立保育所運営費の一般財源化
2005		総務省「新地方行革指針」において地方自治体の定員削減指示 公立保育所の延長保育促進事業費一般財源化
2006	認定子ども園法成立	総務省の指針により「総額人件費改革」「公共サービス改革」の推進が指示, 施設整備交付金の公立保育所分の削減 公立保育所の延長保育促進事業の補助金一般財源化
2008	児童福祉法改正 家庭的保育事業, 一時預かり事業法制化	
2010	「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」	
2011	地域主権改革一括法成立 最低基準の地方条例化を認める	
2012	子ども子育て支援関連 3 法成立・交付	
2014		公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針
2015	子ども子育て支援新制度実施	

(出所) 政府の各種公表資料, 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2015』ひとなる書房, 146 頁より作成。

表 2 地方自治体に任用される保育士の非正規職員数と正規職員・非正規職員の比率

		都道府県		政令市		市町村		合計	
		非正規	正規	非正規	正規	非正規	正規	非正規	正規
2005 年	人数	1,508	10	4,761	11,604	71,992	88,476	78,261	100,090
	%	99.3%	0.7%	29.1%	70.9%	44.9%	55.1%	43.9%	56.1%
2008 年	人数	1,755	7	5,950	12,196	81,858	80,534	89,563	92,737
	%	99.6%	0.4%	32.8%	67.2%	50.4%	49.6%	49.1%	50.9%
2012 年	人数	2,002	44	10,313	12,701	91,113	73,389	103,428	86,134
	%	97.8%	2.2%	44.8%	55.2%	55.4%	44.6%	54.6%	45.4%

(出所) 総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」, 地方公務員定員管理調査各年版より作成。

立保育所では、54.2%、私立認可保育所が40.2%となっている⁽⁴⁾。保育研究所が2008年から2009年にかけて行った調査によると、公立保育所で通常保育に従事する正規職員の比率は57.5%、非正規職員の比率は42.5%である。非正規雇用化に関していえば、公立保育所の状況は私立認可保育所よりも進展しているといえる。

公立保育所において、非正規保育士の人数が正規保育士のそれを上回るようなケースは、東京23区など保育事業への補助金が多い自治体を例外として、もはやスタンダードになっている。前頁表2は、地方自治体に任用される保育士の非正規職員数と、正規職員・非正規職員の比率を示したものである。これを見ると、7年間で13,956人の正規保育士が減少している。特に、保育所保育の主たる実施主体である市町村の非正規雇用化率は、2008年、2012年ともに5割を超えていることがわかる。上林陽治は、福岡県内の政令市と市町村のうち、公立保育所の非正規保育士の割合が5割を超える自治体が33市町村中28市町村に上ることを明らかにしている⁽⁵⁾。静岡県においても、保育士の非正規雇用の割合は54.8%であることが指摘されている⁽⁶⁾。

このように公立保育所での非正規化が進んでいる要因は、2005年の「新地方行革指針」⁽⁷⁾、2006年の行革推進法等により、政府が地方公務員の定数削減を推進してきたことが挙げられる。さらに、国庫負担金、地方交付税などの削減も影響している。2004年度までは、保育所の運営費は公立、私立を問わず、保育所運営費という国庫負担が行われていた。この負担金のうち、人件費部分は厚労省が定める最低基準に基づいた保育単価により計算されており、その基準を超える部分を各自治体が独自に上乘せしてきた。しかし2004年度以降、公立保育所の運営費の市町村に対する国庫負担金が廃止され、一般財源化されたのである。さらに、2006年には施設整備交付金が公立施設には適用されなくなった。これら一連の公立保育所の運営・整備にかかる国の財政補助の削減が、公立保育所の民営化と保育士の非正規保育士への置き換えへの財政的圧力となったと考えられる。実際に、日本保育協会が2007年に実施したアンケート調査では、一般財源化の影響で保育園の運営費を節減・圧縮したと答えた市は61%に達し、節減した具体的な経費として、人件費を節減した市が59.4%に達している⁽⁸⁾。

以下では、人数から見て非正規保育士が主力となるまでに保育士の非正規化が進む、長野県A市の公立保育所における非正規保育士の労働条件の実態について明らかにし、保育所の職場集団のあ

(4) ベネッセ次世代研究所編『第1回幼児教育・保育についての基本調査報告書（幼稚園編・保育園編）』株式会社ベネッセコーポレーション、2012年、35頁。

(5) 上林陽治『非正規公務員』日本評論社、2012年、90-95頁。

(6) 黒田兼一・小越洋之助編『公務員改革と自治体職員 NPMの源流・イギリスと日本』自治体研究社、2014年、204頁。

(7) 2005年3月に総務省によって策定された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（以下「新地方行革指針」と略記）において、05年度から21年度までの行政改革計画「集中改革プラン」を策定し、住民にわかりやすく明示することが、各地方公共団体に義務づけられたためである。この「新地方行革指針」では、公務員の定員削減と給与の適正化、民間委託等の推進、行政評価制度の導入、情報公開やパブリックコメントなど公正の確保と透明性の向上、という取り組みが地方公共団体に要請され、区市町村には地方公務員の定員管理の数値目標、給与の適正化、民間委託等の推進、事務事業の再編・整理等、公営企業・第三セクターの見直し、都道府県にはこれに加えて出先機関の見直し、区市町村への権限委譲が「集中改革プラン」の取り組み目録として挙げられた。

(8) 日本保育協会『保育所運営費等に関するアンケート調査結果報告書』社団法人日本保育協会、2008年、8-10頁。

り方を検討することによって、公的保育制度の再編が保育労働にあたえたインパクトについて考察する。

2 長野県A市の保育供給体制と公立保育所の職員配置

(1) 長野県A市の保育供給体制

長野県A市は、2006年に新設合併して誕生した、人口約15万人を擁する中核都市である。児童福祉法が制定され、保育施設が設置された1948年当時、A市周辺地域の産業は養蚕と稲作が中心で、農繁期の保育需要に対応したのが農村部の季節保育所であった。民間有志による私立保育所が次々と開設され、その後公立保育所が設置されるに至った。1970年には公立保育所が34園、私立保育所が7園で、人口比率では全国でも有数の高水準となり、2006年の合併時には公立保育所32園、公立幼稚園2園、私立保育所10園、認定子ども園1園、認可外保育所11園となっている⁽⁹⁾。2013年には長野県A市の公立保育所の比率は75.6%となっており、公立保育所に対する期待が大きい地域でもある(表3)。

表3 長野県A市概要と保育士配置に関する制度(2013年)

人口	約15万人
公営施設比率	75.6%
待機児童数	0人(定員を下回る)
保育士一人あたり年齢階層別児童数 (保育士の人数1:子どもの人数)	(独自基準) 0・1歳児:1:3 2歳児:1:6 3歳児:1:20 4歳児以上:1:30
省令基準以上の保育士配置をするための予算措置 (区の規定)	・延長保育実施園に正規保育士 もしくはフルタイム非正規保育士1名 ・児童定員100人以上の園に正規保育士1名 ・障害児が入園した場合は正規保育士か臨時保育士が1名

(注) 職員配置の厚労省令基準は、0歳児:1:3, 1・2歳児:1:6, 3歳児:1:20, 4歳児以上:1:30
(出所) A市の行政資料に基づき、筆者作成。

このように公立保育所の比率が大きいA市にとって、地方行政改革の影響は少なくはない。A市が、2011年に発表した「保育園等運営計画」では、2004年以降の公立保育所の運営・整備にかかる国の財政補助の削減の影響を挙げ、「厳しい地方財政の下で、より充実した保育事業を展開することが困難な状況となっています。」とし、少子化傾向が進み、保育所の定員割れが続くようになった⁽¹⁰⁾ことを理由として、公立保育所の統廃合を進め、公立保育所と幼稚園を合わせて25園まで縮小する計画を発表した。また、計画は頓挫したものの、2009年に一度公立保育所の民営化を発表するなど、公立保育所を減らす方向で政策を打ち出し続けている。

(9) A市「A市保育園等運営計画」, 2011年。

(10) A市の公立保育所の入園率は80%台で合併以降ほぼ横ばいとなっている(A市「A市保育園等運営計画」, 2011年)。

(2) 長野県A市の保育士数と非正規保育士の種類

続いて、A市における公立保育所の職員配置について見ていく。まず、保育士数と種類について確認したい。表4は、長野県A市の公立保育所に配置されている非正規保育士の種類、人数と労働条件を一覧にしたものである。A市には、勤務時間や雇用期間によって三つのタイプの非正規保育士が存在している。三つの非正規保育士の人数を合わせたうえであらためて非正規保育士が占める割合についてみると、66.7%に上る。三つのなかでも最も多くを占めるのは、週当たりの勤務時間が38時間45分の「臨時保育士」と呼ばれる非正規保育士であり、全保育士の46.5%を占めている。

表4 長野県A市公立保育所における非正規保育士の種類と人数（2013年4月1日現在）

A市での名称	臨時保育士	パート保育士	延長保育士
任用根拠条文	地公法17条	地公法17条	地公法17条
勤務時間	1日7時間45分、週38時間45分	1日6時間、週30時間	各園の延長保育時間に応じて規定
人数	236人	25人	77人
割合	46.5%	5%	15.2%
正規職員数	169人	非正規職員の比率	66.7%

(注) 地方公務員法を「地公法」と略記している。

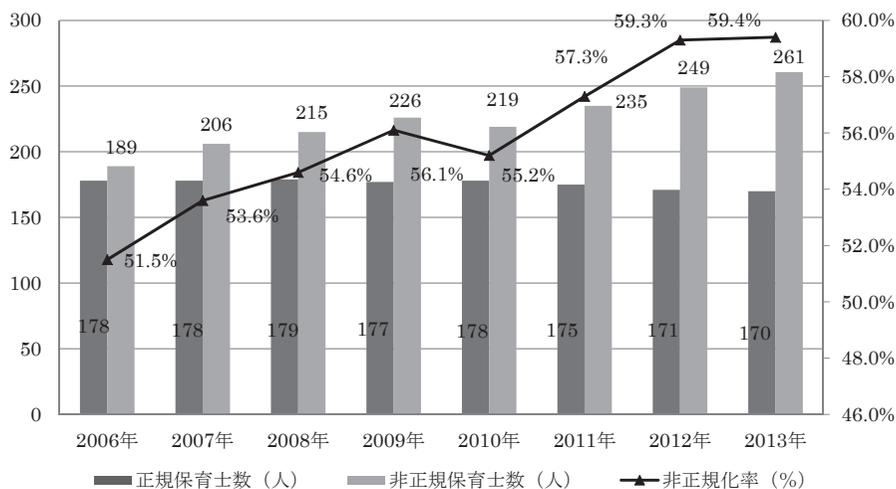
(出所) A市市職労提供の資料より筆者作成。

次頁図1は、2006年以降のA市の正規保育士と、1日6時間以上勤務する非正規保育士の数の推移を示している。図を一見して言えることは、常に非正規保育士の数が正規保育士の数を上回っており、年を経るごとにその差が拡大しているということである。当然ながら非正規保育士の占める割合も年を経るごとに増加し、2013年には59.4%に上る。他職種も含めたA市全体の職員では、「定員適正化計画」に基づき、2006年から2013年にかけて正規職員が131名の減員となる一方で、非正規職員を401名増員し、非正規職員の全職員に占める割合は50.1%と過半数になっている。保育施設の非正規雇用化の状況は、市全体の状況をいわばリードして進行していると言える。

なお、A市の合併以前のデータにおいては、非正規保育士の数が把握されていなかったため、2006年以前、とりわけ公立保育所の運営費が一般財源化された2004年前後に公立保育所に配置されていた保育士の人数について把握することはできなかった。そのため、運営費の削減による公立保育所の人員配置への影響の有無は判断できない。しかし、A市で23年「臨時保育士」として勤務する非正規保育士（次頁表5の2番）からの聞き取りによれば、働き始めた1981年ごろには、「臨時保育士」の採用は産休を取った正規保育士の代替のみで、公立保育所全体で4名ほどであったという。しかし、80年代を通して徐々に採用が増え始め、92年ごろには各園に2～3人が配置されており、95年ごろには全体で100名弱ほどまで増加していたという。さらに、A市職員労働組合書記長（表5の1番）によれば、2000年代に入り正規職員の退職不補充が続いたため、「臨時保育士」数は倍以上に膨れ上がるようになった。

以上において、長野県A市の正規保育士の減少とそれに伴って増加した非正規保育士の人数と勤務時間を見ると、実質的に正規保育士から非正規保育士への置き換えが進行していると評価せざるを得ない。

図1 A市の正規保育士と非正規保育士の数と比率の推移



(注1) 短時間勤務の「延長保育士」を除いた人数である。

(注2) すべて4月1日時点の人数。

(出所) A市市職労提供の資料により筆者作成。

表5 聞き取り対象者のプロフィール

	職種	雇用形態	性別	年齢	勤続年数	労働組合における役職
1	一般行政職	正規	男性	50歳代	30年	A市職労書記長
2	保育士	臨時	女性	50歳代	23年 ※ 育児のため退職した期間をはさむ	臨時パート労組執行委員長
3	保育士	臨時	男性	30歳代	11年	臨時パート労組書記長
4	保育士	臨時	女性	30歳代	18年	臨時パート労組執行委員
5	保育士	臨時	女性	30歳代	13年	臨時パート労組執行委員
6	保育士	臨時	女性	20歳代	4年	臨時パート労組執行委員
7	給食調理員	臨時	女性	20歳代	3年	臨時パート労組執行委員
8	保育士	正規	女性	30歳代	7年	A市職労組合員

(注1) 調査は2013年8月21日に座談会形式で、2014年8月26日にA市市職労書記(1番)への補足聞き取り調査という形で2回に分けて実施した。

(注2) 労働組合をつうじてのヒアリング調査という方法をとったため、組合での役職を記載した。

(3) 非正規保育士の労働条件

以下、本稿では、三つの雇用形態のうち、人数が最も多く、問題点が顕著に現れる「臨時保育士」を中心に、保育士の労働条件や公立保育所の職場集団のありようを検討する。6時間勤務の

「パート保育士」⁽¹¹⁾と、延長保育時間の2～3時間保育に従事する「延長保育士」については必要に応じて扱うこととする。表6は、A市公立保育所における非正規保育士の賃金・労働時間・福利厚生等を雇用形態別にまとめたものである。

表6 長野県A市保育所における非正規保育士の労働条件（2013年4月1日現在）

A市での名称	臨時保育士	パート保育士	延長保育士
任用根拠条文	地公法17条	地公法17条	地公法17条
賃金	月給181,700円	時給940円	時給1,170円
	通勤手当、時間外勤務手当あり	通勤手当あり	通勤手当あり
	一時金、退職金なし	一時金、退職金なし	一時金、退職金なし
雇用期間	1年（更新は4回まで）	1年（更新は4回まで）	1年（更新は4回まで）
勤務時間	1日7時間45分、週38時間45分	1日6時間、週30時間	各保育園の延長保育の時間に応じて平日朝、夕、土曜の1～6時間/日
有給休暇	・年休最大20日付与（繰越あり） ・忌引き休暇、病気休暇、育児休業、特別休暇あり	・年休最大20日付与（繰越あり）	・年休最大20日付与（繰越あり）
厚生福利等	協会けんぽ、厚生年金保険、雇用保険適用。	協会けんぽ、厚生年金保険、雇用保険適用。	雇用保険適用

（注）「地公法」とは地方公務員法を略記したものである。

（出所）A市市職労提供の資料より筆者作成。

まず賃金について見てみよう。「臨時保育士」の賃金であるが、月給制で、月額181,700円⁽¹²⁾となっている。1日6時間勤務の「パート保育士」と、延長保育の時間帯に配置される「延長保育士」はいずれも時間給で、その額はそれぞれ940円、1,170円となっており、どちらにも通勤手当は支給されているが、超過勤務手当はない。そして、いずれの非正規保育士にも経験や勤務期間に相応した経験加算は適用されず、昇給はない。また一時金、退職金の制度もない⁽¹³⁾。長野県A市の2012年の正規保育士の平均給与月額額は30万7,264円（平均年齢40.7歳）であり、平均年収は541万6,776円である⁽¹⁴⁾。最も賃金が高い「臨時保育士」の賃金水準であっても、年収240万円程度であり、一時金や退職金も支給される正規職員と比較すると大きな格差がある。

つぎに、雇用期間である。すべての非正規保育士が1年雇用で、最大4回までの更新が可能であ

(11) 補足調査において「パート保育士」の配置について聞いたところ、「障がい児への加配保育士・一時保育等がほとんどですが、クラス担任にフルタイム保育士が確保できない場合の対応として、6時間保育士を充てる場合も増えてきています（特に年度途中の入園に関わる加配の場合）」ということであった。（3番、「臨時保育士」、男性、11年目、30歳代からの回答）。

(12) 月給水準は、2003年に正規職員の初任給の1号下（+ボーナス6・12月に1月分）に設定された。しかし、2006年の他市との合併時に、交渉でボーナス分を月給に振り分けたため、正規の初任給（15万2,000円）より高い水準となっている。

(13) ただし、A市では、2014年度から「臨時保育士」に対して、向こう40年の経験年数に応じて賃金が加算される経験加算給と、期末手当、退職金が導入された。

(14) A市職員労働組合提供の資料ならびにA市『平成25年A市人事行政の運営等の状況について』2013年。

表7 A市公立保育所における
正規保育士の年齢別人数構成

	人数	割合
20歳代	29	16.6%
30歳代	62	35.4%
40歳代	43	24.6%
50歳代	41	23.4%
人数合計	175	100.0%

(注) 2014年のデータである。

(出所) 長野県A市市職労提供の資料より筆者作成。

表8 正規保育士の勤続年数

	人数	割合
1年～3年未満	18	10.3%
3年～10年未満	39	22.3%
10年～17年未満	32	18.3%
17年～25年未満	36	20.6%
25年～30年未満	15	8.6%
30年～40年未満	35	20.0%
人数合計	175	100.0%

(注) 2014年のデータである。

(出所) 長野県A市市職労提供の資料より筆者作成。

表7はA市の公立保育所に勤務する正規保育士の年齢構成を示したもので、表8は、勤続年数を示したものである。表7を見ると、正規保育士は30歳代の割合が最も多く、次に40歳代、50歳代と続き、20歳代の割合が最も少ないことがわかる。他方で、「臨時保育士」は20歳代が最も多く、次に30歳代が多いという、ピラミッド型の年齢構成になっており、20歳代と30歳代を合わせると全体の6割ほどになるという⁽¹⁵⁾。つまり、正規保育士には20歳代が少なく、それをカバーするように「臨時保育士」には20歳代が多くなっている。「臨時保育士」が結婚・出産を経ると勤務し続けることが難しいという現状にあるということは、A市において若い世代が職場に定着することが出来ないということを意味する。つまり、A市の公立保育所においては、若い世代の保育士が継続してキャリアを積んでいくことが難しい状況にあると言える。

る。ただし、行政運営上必要であれば、4回以上の更新回数を超えての任用も可能である⁽¹⁵⁾。このような規定が存在するのは、非正規保育士にも経験に基づく知識や技能が要求されるということと、労働力確保の困難さからであると考えられる。しかし、聞き取りによれば、現実的には労使間の力関係で決まる要素も大きく、根本的に雇止めの不安が解消されるものではないという⁽¹⁶⁾。

非正規保育士に適用される休暇制度は、年次有給休暇、忌引き休暇、育児休業、部分休業などがある。正規保育士には年間5日間保障されている夏季休暇の制度が、臨時保育士にはなく、年休で休みを取ることになっている。また、1年の育児休業が認められているとはいえ、結婚して出産すれば退職する保育士がほとんどで、実質的に働き続けられる状態にはなっていない⁽¹⁷⁾。

(15) これは、A市非常勤職員設置要綱の規定を利用したものである。第5条の4には「任命権者は、非常勤職員の退職により行政運営に著しい支障があると認める場合は、前項の更新回数を超えて任用し、又は第4条第2項に定める上限年齢を超えて任用することができる」とある。

(16) 3番、「臨時保育士」、男性、11年目の発言による。

(17) A市市職労書記長は次のように発言している。「自分が出産する場合は、前は出産の為辞める人がほとんどで、この前1年の有給ができて、有給を取る人が若干増えてるけどね、臨時の人でもね。でも、確実にその職場に復帰できるかわからない。それは正規も臨時も同じで、なにしろ今は一人一人の保育士の負担と責任が重すぎちゃって、休みのことだとか、時間だとかね。」

(18) A市市職労書記長への補足調査の情報による。

また、社会保険については、市町村共済には加入せず、健康保険は協会けんぽ、年金は厚生年金に加入している。また、雇用保険にも加入している。この点でも地方公務員である正規保育士とは扱いが異なることは明白である。

3 非正規保育士に依存する公立保育所の職場集団

(1) 基幹労働力としての非正規保育士

①クラス担任として保育現場に責任を持つ非正規保育士 人数も、勤務時間も正規保育士の量と匹敵する長野県A市の非正規保育士たちは、その職務をどのように割り当てられているのだろうか。この点について、まず、クラスの受け持ちという視点から見てみよう。

図2は、A市のすべての公立保育所のクラス数を100とした場合、担任保育士が「臨時保育士」のみのクラスと、正規保育士と「臨時保育士」との組み合わせで運営されるクラス、正規保育士のみで運営されるクラスの割合を示したものである。これを見ると、正規保育士のみによって運営されるクラスは2007年の50.3%をピークに減少傾向であり、2011年には21.8%になっている。2012年に微増するものの、2013年には20.7%である。他方、「臨時保育士」のみで運営されるクラスは2000年代にはおおむね38%台であったのが、2010年以降50%に迫るまでになっている。また、正規保育士と「臨時保育士」の組み合わせで運営されるクラスもコンスタントに増加している。

図2 非正規保育士が担任を受け持つクラス数が占める割合の推移

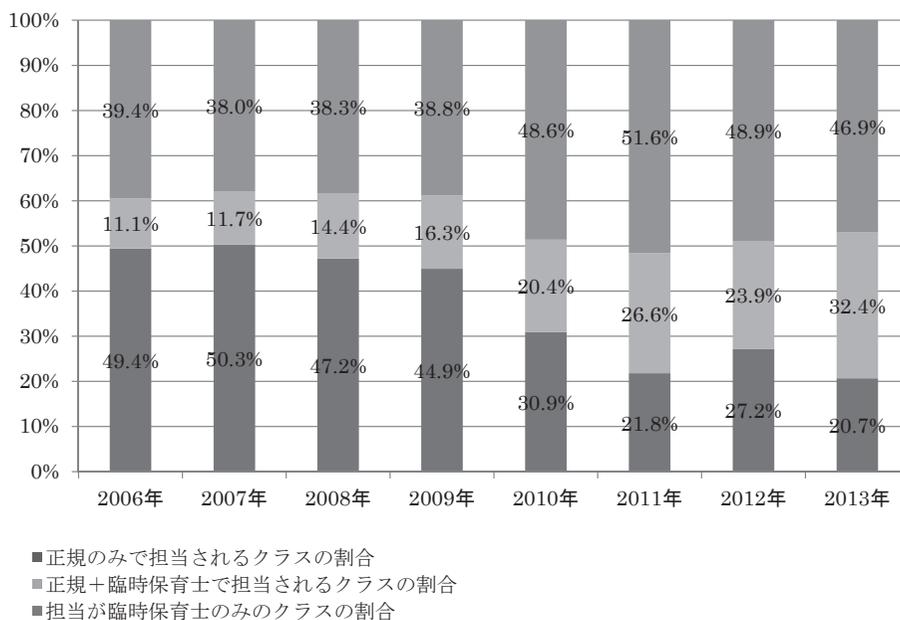


図3 保育所の一日のスケジュール

		7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	
		30	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	15
乳児保育の流れ	乳幼児合同保育													
	乳児合同保育													
	(室内・園庭・散歩)													
	自由保育													
	食事													
	午睡													
	おやつ													
	自由遊び													
	乳児合同保育													
	乳幼児合同保育													
幼児保育の流れ	乳幼児合同保育													
	幼児合同保育													
	(室内・園庭・散歩)													
	自由保育													
	食事													
	午睡													
	おやつ													
	幼児合同保育													
	乳幼児合同保育													
	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	

	30	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00	15	

(注) 延長保育実施園のモデルケースを記載した。標準的な保育時間は8:30-16:30である。
 (出所) 聞き取りをもとに筆者作成。

②非正規保育士の勤務時間帯 つぎに、非正規保育士の勤務時間について検討する。なお、A市の公立保育所における子どもの日課は、図3に示すとおりである。非正規保育士の勤務時間は、「臨時保育士」が7時間45分(8時30分-17時15分)、「パート保育士」は6時間(9時-16時)、「延長保育士」は、各園の時間に応じた朝、夕方の延長保育の勤務と規定されている(表4)。聞き取りによれば、「パート保育士」には時間外勤務が想定されていないが、「臨時保育士」は正規保育士と同様に時間外勤務を行っている。A市の公立保育所では、クラス担任を受け持つ保育士の勤務時間は8時30分-17時15分となっている。A市では、1園をのぞくすべての園で延長保育を実施しているが、延長保育士の確保が難しい場合には、開所時間に出勤して、閉所時間まで勤務するという当番を設け、その当番を週に一度程度交替で担うという制度が採用されている。「臨時保育士」はこの当番を正規保育士と同様に担っており、その場合時間外勤務となる。また、「臨時保育士」は週1回、1時間でひと月あたり4時間行われる職員会議をはじめ、すべての会議に参加義務があるため、ここでも時間外勤務の扱いとなる。

以上のように、「臨時保育士」は、勤務時間帯や延長保育対応、会議参加による時間外勤務など、勤務時間は正規保育士と完全に同じである。なお、聞き取りによれば、担任を受け持つ「臨時保育士」は、これも正規保育士と同様、勤務時間のなかで休憩を取る時間がほとんどなく、持ち帰り残業も多いということであった⁽¹⁹⁾。

(19) 臨時パート労組執行委員長(2番, 23年目, 50歳代)への聞き取りによれば、休憩時間の少なさや残業は書類の作成が要因であるという。「書類が多いですね。今も毎日持ち帰り。今日も話してきたところなんですけど、パニックになりそうって。山のような書類がドサって。」

③正規保育士と同等の職務内容 非正規保育士の数が正規保育士の数を上回り、勤務時間の量も勤務時間帯もほとんど同等であるという事実を踏まえれば、非正規保育士の職務範囲は正規保育士と同等にならざるを得ず、職務内容は正規保育士と均質化せざるを得ないことは想像に難くない。実際のところ、正規保育士と「臨時保育士」との組み合わせでクラス担任を受け持つ場合の間の職務分担についてはどうだろうか。A市の臨時保育士たちは以下のように述べている。

「正規と臨時は職務は全く同じです。…（中略）…主任以下はほとんど保育として同じことをしています。主任は園長の補佐を行いながら、保育にも入ります。普通の担任に入る正規と臨時はほとんど変わらない。…（中略）…正規がしっかり多くいれば非正規が補助的な仕事でいいんですが、A市みたいに逆転しちゃって、正規の2倍臨時がいます、だと、まわらないし、臨時が正規と同じように働かざるを得ない。実際目の前に子どもいますし。今正規の方が多い園なんて一つもなくて、とある園では園長、副園長、あとひとりの3人が正規であとは10人非正規みたいな、そういうところも本当に多くなっちゃって。そういう保育園だと、「臨時保育士が」一筆者補足）月案、週、日案、クラス便り、参加型保育計画、指導案だとか、個別発達支援計画だとか、あと気になる子の記録を取るだとか、実習指導、そういうこともやる。」（3番、「臨時保育士」、男性、11年目、30歳代）

「正規と臨時が組んで複数担任をしている場合でも、全然分けてないですね。子どもも人数で割って、書類も4人ずつ書くとか、リーダーも週交替でやっているんで、みんな同じ内容をやっていますね。未満児⁽²⁰⁾の場合、複数担任は同じように分担するので。」（5番、「臨時保育士」、女性、13年目、30歳代）

ここからわかることは、直接子どもと接する場面においても書類作成等子どもとかわからない場面においても、「臨時保育士」に求められる職務内容は量・質ともに正規保育士と全く変わらないということである。なお、A市の公立保育所には用務員は配置されていないため、清掃や施設維持管理の職務も保育士が担っているが、これらも「臨時保育士」は正規保育士と同様に行っているという。

さらに、A市には「専任保育士」という制度があり、これも「臨時保育士」によって担われることが多い。2013年のデータでは、「専任保育士」のうち、正規保育士が3人、「臨時保育士」は10人であった⁽²¹⁾。「専任保育士」は3園から4園に一人配置されている保育士で、ある園の保育士が突然休みを取るなど急な欠員が生じた場合に、その園に1日だけ派遣されるものである。他園の普段かかわっていない子ども集団のなかに臨機応変に入り、保育にあたるということである。このような働き方は、経験に基づく判断が必要であり、負担が大きいと考えられる。

なお、「パート保育士」「延長保育士」とは、明確に職務内容と責任の所在が分けられている。この二種類の非正規保育士は、書類の作成や会議にほとんどかかわることはなく、重要な情報は、クラス内での打ち合わせや、園長・主任が伝達しているということであった。

(20) 三歳未満児の略。なおA市では、三歳以上児は「以上児」と略して呼んでいる。

(21) A市市職労調べの提供資料による。

（2）非正規保育士の担う管理的業務

正規保育士と同等の職務内容を担当するということは、「臨時保育士」にとっては、子どもや保護者に対する対応や、個人情報の管理に関することからも責任の範囲が及ぶことを意味する。さらに、「臨時保育士」は、職員の管理、調整に関することにも責任を負わなければならない。「臨時保育士」だけでクラスが運営されるような場合、同一クラスの担任保育士内で勤務の調整を行ったり、職務分担を決定するグループリーダーのような役割を担ったりする必要があり、担任保育士集団への責任が生じる。

「保育体制や人員配置の方針決めの会議にも臨時は対等の立場で入ります。今うちの保育園は3歳児を2クラスでやっているけど、来年はひとクラスかな、とか。クラス配置とかは担任を持った先生が責任を持たなければならないので。」（5番、「臨時保育士」、女性、13年目、30歳代）

さらに、ベテランの「臨時保育士」が、経験の少ない保育士への教育を担当することも、例外ではない。

「正規の後輩を指導するのは毎日です。私は年長を一人で担当していますが、年長と年中と一緒に活動しなければいけなかったり、園全体で活動しなければならないことがあるときは、やっぱりすべて若い保育士に指導しながらやります。[こういう風にやったらどうかな]と話をしたり、アドバイスは常にしていますね。」（2番、臨時パート職員労働組合執行委員長、「臨時保育士」、女性、23年目、50歳代）

つまり、ベテランの「臨時保育士」が、経験の浅い正規保育士、「臨時保育士」の指導・育成も期待され、実際に指導を行っているということである。また、A市の公立保育所では、市全体や、保育士個人の保育の質向上に必要、という考え方のもと、保育士を数年ごとに別の保育園へ異動させる方針を取っており、「臨時保育士」も正規保育士と同様に数年ごとに保育園を異動するという義務も負っている⁽²²⁾。

以上のように、A市の「臨時保育士」は公立保育所の保育の質を維持・向上させ、技能継承を担う基幹的存在として、位置づけられているのである。

A市の「臨時保育士」について、これまで見てきたことをまとめると、以下のとおりである。①職務内容やその遂行に要請される責任、知識や技能は正規保育士とほとんど同等であり、②勤務時間や拘束性も正規と同じだが、③雇用期間は1年で不安定であり、④賃金は正規保育士に比較して低く、昇給もない。また一時金、退職金もないため、生涯賃金で見ても法外な格差が存在する。

(22) 聞き取りによれば、勤続11年の「臨時保育士」はこれまで4回の異動を経験し、現在5園目であるという。

(3) 雇用形態を超えて保育の理念・目標を共有する職場集団

一つの保育士集団のなかに、著しく異なる処遇の二つの雇用形態の保育士が存在し、ほとんど同等の職務を共同で遂行しなければならないA市では、保育士同士の連携はどのように行われているのだろうか。また、保育士たちは自らの置かれる状況に対してどのような意識を持ち、行動しているのだろうか。

上述したように、「臨時保育士」は、保育体制や人員配置の方針決めの会議にも正規保育士と対等の立場で参加し、発言している。さらに、「臨時保育士」は職場集団の一員として、保育の方法や作業方法などの決定に参加している。つまり、A市の公立保育所では、保育内容や作業方法、人員配置などの決定を行う職場集団が雇用形態に関係なく成立しているということである。また、A市の公立保育所では、正規保育士と「臨時保育士」は専門的知識の学習や研究活動をともにしており、専門職集団としてのアイデンティティを共有している。職場集団のなかに、子どもの発達にかかわる保育実践者としてともに目標を共有し、試行錯誤する、雇用形態を超えた関係が成立しているのである。

「園内で、子どもの話をすることは多いです。正規、臨時関係なく、[今日これこれこういうことをしたら失敗したんだ]とか、[今日、こうやってみたらよかったよ]とか、お互い情報交換して。[じゃあ明日これやってみよう]とか。」(3番、「臨時保育士」、男性、11年目、30歳代)

「正規だから臨時だから [こここまで、これをやらなくていい]、と、そういうのができちゃったら、たぶんね、いろんな不満とか憤りが出てきちゃうと思うんですよ。いま一緒にやっているから、お互いの仕事を認められるし、また私達も、正規の職員を育ててあげることがができるんです。」(2番、臨時パート労組執行委員長、「臨時保育士」、女性、23年目、50歳代)

「臨時保育士」の、「一緒にやっているから、お互いの仕事を認められる」という発言からは、共同で保育に従事するもののあいだでの仲間関係が成立し、連帯感が生じていることがうかがえる。さらに、「正規の職員を育ててあげる」という発言からは、A市の保育の質を維持し、発展させる主体としての意欲さえ感じ取れる。

なぜこのような雇用形態を超えた仲間関係を有する職場集団が形成されたのか、その要因を十分に論証することは難しい。しかし、正規保育士たちが、「臨時保育士」の職域を限定せず、正規保育士と同等の職務内容の遂行を求めた理由の一つに、A市の公立保育所で培ってきた保育方法を維持・継承していこうという方針があったと思われる。

「もともとは正規が中心だった、A市も。育児休業の代替ぐらいしか最初は臨時はいなかったんだよね。そのうち臨時だって正規だって資格があるのは同じだということで、正規を採用しない時期がいっぱいあって。それで今のような働き方の臨時が入ってきたんだよね。で、臨時の数が圧倒的に増えていく。それで、A市にはもともと正規が中心に組みあがってきた[保育の仕組み]があるんです。それを同じ仕組みでやり続けようとして今もやっているんだけど、

「どうなるかという、臨時の人にも正規と同じことをやってもらわなければならなくなった。」
(1番, 市職労書記長, 男性, 30年目, 50歳代)

以上の発言からわかることは、A市で作上げられた公立保育所の保育方法やその根拠となる保育理念などの「保育の仕組み」を、保育の担い手のなかに非正規保育士の割合が増加したとしても、従来どおり貫こうとした正規保育士たちの姿勢があったということである。そしてその「保育の仕組み」は、「臨時保育士」の職務範囲を制限してしまえば成り立たなくなるものだったのである。そのため、「臨時保育士」は、正規保育士と同等の職務内容と責任を担うことになり、また、結果として、「臨時保育士」たちの多くがその方針や保育の理念・保育方法を受け入れ、正規保育士と対等な立場でともにA市の保育園を担っていく自覚を持つことになったということである。

(4) 非正規保育士の不公平感と高い職業意識とのあいだの葛藤

雇用形態を超えて目標を共有する職場集団が形成されているとはいえ、著しく異なる処遇の保育士が、同等の職務を遂行しなければならない状況下では、正規保育士、非正規保育士それぞれの思いは複雑である。

一方の正規保育士には、「高い給料をもらっているのだから、より重い負担や責任を負わなければならない」という意識が強くなる。また、正規保育士への管理者からのプレッシャーも強まっているという⁽²³⁾。これらの意識は、結果として人数の少ない正規保育士にとっての労働強化に結びつく。たとえば、年次有給休暇の取得日数は、「臨時保育士」よりも正規保育士の方が少なくなっているという⁽²⁴⁾。

非正規保育士の意識はどうだろうか。当然のことながら、正規保育士との法外な格差に不公平感を抱いたり、求められる役割と待遇とのギャップに、モチベーションを下げてしまう非正規保育士が存在する。

「去年すごく不満がたまったりしてて。なんで臨時なのにこんなに働かなきゃいけないんだろうとか、あったんですけど。(…中略…) 去年一人担任で、すごい大変で。3年目で年中(4歳児一筆者補足)を担当して一人担任で。正規の先生が複数担任を持っているのもあって。[大変だねと言ってもらえるだけでもいいのに]、みたいな感じで。」(6番, 「臨時保育士」, 女性, 4年目, 20歳代)

「臨時のなかにも、[これをやると損しちゃう]とか、私たちの目から見てもそういう発想でいる方もいるんです。200人いるなかでみんなが同じ考えではないということはあるんです

(23) 聞き取りでは、次のような発言があった。「正規の先生が、園長先生にあなたたちは正規なんだからといって、圧力をかけられたり、頑張らないといけないのよ、とプレッシャーをかけられていることもあります。お盆休みの時などみんなが休みたいときに、[臨時さんはいいよ]、と譲ってくれたり。」(2番, 臨時パート労組執行委員長, 「臨時保育士」, 女性, 23年目, 50歳代) 「正規なんだからちゃんとやりなよ、と言われないうちに、正規も頑張らないといけない。」(8番, 正規保育士, 女性, 30歳代)

(24) 市職労書記長からの聞き取りによる。「年休は、正規で6.5日くらい。臨時の人は正規よりはとれているけど。休みがとれてないんだよね。全然。」

ね。」(2番, 臨時パート労組執行委員長, 「臨時保育士」, 女性, 23年目, 50歳代)

しかし, 「臨時保育士」たちがただちに離職するわけではない⁽²⁵⁾。新卒でA市の公立保育所の「臨時保育士」として入職し, キャリアを継続しているものも多い。また, 「A市は月給がいい」ということで, A市内外の保育園から移ってくる人も多い。なぜなら, 地域の労働市場のなかで, A市の「臨時保育士」は相対的に高待遇といえるからである⁽²⁶⁾。

「私立をやめてこっちに来たとかでもめるんだよね。私立は待遇が悪いでしょう。私立を辞めたら, あっという間に公立のどっかの園にいるみたいな感じになっていて, 引き抜いたんではないかと私立の会合で問題になっているっていうんだよね。私立はボーナスはあるけど, 給料は低いから。A市の臨時保育士の今の勤務条件は, 表面的には月給は高いし, 月給制だし, 休みもあるし, 超勤もつく。その代り, 負担は大きい。私立のなかには全然超過勤務がつかないところもあって, 辞めたという人もいるんだって。」(1番, A市職労書記長, 男性, 30年目, 50歳代)

「臨時保育士」たちは, 地域の労働市場のなかでは相対的に労働条件が恵まれているというなかで, 低位な労働条件を許容しながら勤務を続けざるを得ない状況に置かれている。それでも, 賃金水準は, 年収240万円程度である。A市内で一人暮らしをするとすれば, 厳しい生活状態となる⁽²⁷⁾。低い労働条件のもとで, 重い負担や責任を負わなければならない「臨時保育士」が, 自らの仕事を「割に合わない」と感じるのは当然のことであろう。しかし, A市の「臨時保育士」たちは, 対等に発言権が認められている職場集団のなかで, 正規保育士たちが作り上げてきた「保育の仕組み」に反発し, 業務の縮小を訴えることはせず, 高い職業意識を保ちながら働き続けているものが多く存在する。A市の公立保育所の保育の質は, 低い労働条件のもとで働く非正規保育士の自己犠牲に依存することで守られているといっても過言ではない。

おわりに

本稿では, 長野県A市の事例を用いて, 公立保育所の保育供給体制の経過と保育士の労働条件, 労働環境の変化について検討してきた。

90年代以降本格化した保育制度の再編は, 公立保育所への一般財源化による実質的な運営費の削減と, 定員管理の対象となる正規保育士の削減とをもたらしした。A市は, 公立保育所の民営化は

(25) 聞き取りによれば, 「臨時保育士は, 毎年20人前後辞める」という。(3番, 「臨時保育士」, 男性, 11年目, 30歳代)

(26) A市の資料によれば, A市のある民間保育所の正規保育士の初任給の給料月額, 14万4千円(昇給, 賞与あり)である。A市の全民間保育所の推計年収額を平均した値は, 251万円であった。

(27) A市内で一人暮らしをしている非正規雇用の保育園調理員(7番)は次のように発言している。「18万1,700円では, A市で生活するには厳しいです。調理はもっと低くて, 月給16万7,200円。手取りにすると14万ぐらい。一人暮らしです。そこそそ暮らせる範囲で, でも全然贅沢してるわけではないです。ギリギリの生活です。」

実施していないが、その分、公立保育所での非正規雇用の割合を高め、人件費を抑制することで対応したと言える。その結果、A市では、勤務時間が正規保育士と匹敵する非正規保育士が全保育士の過半数を超える程度に増加する事態になった。

A市の公立保育園に勤務する非正規保育士の大部分は、正規保育士とほぼ同じ拘束時間で、同一の職務内容をこなしていた。責任という点においても、正規保育士と全く同様に位置づけられ、管理業務までを任されるほどに重い責任を負っていた。さらに、技能習得に関しても正規保育士と全く同様に求められ、ベテランの「臨時保育士」が経験の浅い正規保育士や「臨時保育士」に指導的なかわりを行っているという事実さえあった。さらに、「臨時保育士」は、会議などにも正規保育士と全く同様に参加しており、保育目標を共有し、保育内容や作業方法、人員配置などの決定に関与することが認められている。そのため、A市の公立保育所では、非正規保育士が正規保育士との対等な仲間関係と目標を共有した職場集団を形成していた。このことは、一面では非正規保育士の仕事そのものをやりがいのあるものにし、労働意欲を高める作用ももたらしていた。

表9 長野県A市公立保育所の職場構造

保 育 士	正 規	人員配置	全保育士に占める割合 年齢構成	少ない（33.3%） 40代・50代はそれぞれ約20%、30代が35%、20代が少なく、15%
		非 正 規 保 育 士	人員配置	全保育士に占める割合 年齢構成
人員配置	定着しやすさ		少ない（2割弱） 50代以上が中心 定着しやすいが、出産・結婚後の 継続が難しい	
権 限	保育目標の決定		権限あり	権限なし
	保育内容・保育方法・ 保育環境の決定		権限あり	権限なし
	職務分担と配置の決定	権限あり	権限なし	
		コミュニケーションの機会	持ちやすい	持ちにくい

（出所）筆者作成。

しかし、非正規保育士と正規保育士のあいだには、労働条件の面で大きな格差があることは動かしたい事実であり、それゆえ、求められる役割と待遇とのギャップに、モチベーションを下げてしまう非正規保育士もまた、存在していた。正規保育士とのあいだで労働条件の格差があり、「割に合わない」と感じる非正規保育士がいる限り、いくつかの事情が変われば、職場集団が保育目標を共有し得なくなる条件も常に存在していると言えるだろう。さらに、A市の保育士の年齢構成は、ベテラン世代の割合が相対的に少なく、正規保育士のなかに20歳代の割合が少ないのに対して、「臨時保育士」は20歳代が最も多くなっている。「臨時保育士」が出産・育児を越えて働き続けることは難しい状況であるため、若い世代の保育士が職場に定着し、キャリアを積んでいく条件を整えなければ、A市の「保育の仕組み」を継承していくことは難しいと考えられる。この事例か

ら示唆されることは、保育所における非正規雇用化の過度の進展は、非正規保育士の意欲の低下、技能継承の困難化を引き起こしており、労働者の分断による組織的な職場統制力の形骸化と、保育の質の低下を招きかねないということである。

2015年4月から子ども・子育て支援新制度（以降、新制度と略記）が施行された。新制度下の保育施設は、保育所、幼稚園、認定こども園の3種類になり、さらに認定こども園には、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4種類が想定される。このように多様化した施設ごとに多様な基準の設定が可能になるため、職員配置のあり方や、職務編成のあり方が従来の保育施設とは大きく変わる可能性がある。また、公立保育所に関して言えば、新制度の成立にあたり、児童福祉法に「公私連携型保育所」の規定が導入され、この改定によって、公立保育所の民営化の手続きをより容易に行うことが可能になった。このことから、ますます公立保育所の民営化が進行すると見られている。本稿では、公立保育所における保育制度再編のインパクトについて考察したが、今後は株式会社等、新たな運営主体による保育所における保育労働や職場集団のあり方を検討する必要があるだろう。

（おび・はるみ 名寄市立大学保健福祉学部社会保育学科専任講師）