

公立保育所における職員の階層化と職務編成の複雑化

—大阪府B市の事例より—

小尾 晴美

名寄市立大学講師

共働き家庭や一人親家庭の増加、地域で孤立した子育てを余儀なくされる家庭の存在など、保育所のニーズや地域での子育て支援の役割がますます大きくなりつつある。しかし、1990年代後半以降、都市部における待機児童数の急増が問題化し、国や自治体は保育需要に十分に答えきれていない。現在、国や自治体の保育サービスの供給増に向けて課題となるのが、保育士の確保の問題である。保育士不足の要因の一つとして、保育士の処遇の低さによる離職率の高さという問題が認識されつつある。このようななか、2015年には保育人材の確保策の一環として、保育所運営費への「処遇改善等加算」が実施され、また2016年6月2日には、保育士の月給を2017年度から2%（約6000円）引き上げると同時に、経験年数を重ねた保育士の昇給を、最高月4万円程度保障する処遇改善案を盛り込んだ「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された¹。他方、日本においては、保育士を対象とする研究の視野の中に労働条件を考慮する研究の蓄積は十分ではない。そのため、政府の対応策が適切かどうかを評価する基準や、政策介入手段の合

理性に関する社会的合意は得られていない。政府の対応策が適切かどうかを評価するためには、保育士の賃金水準や労働時間、雇用形態などといった観点を考慮した研究の発展が求められるであろう。特に、現在保育従事者の非正規雇用化が急速に進んでいるが、政府の処遇改善策は、基本的に正規雇用の保育士を念頭に置いたものであり、非正規雇用形態の保育士には行き届かない。ベネッセ次世代研究所(2012)によれば、認可保育園の全保育士数に占める非正規保育士の割合は公立保育所では、54.2%、私立認可保育所が40.2%となっており²、量的な割合から見ても保育所の職場集団内での非正規雇用の存在は無視できない水準となっている。

そこで、本稿では、非正規保育士の職場集団内での増加が、保育労働をどのように変えたか、正規保育士と非正規保育士の職務はどのように区分され、その結果保育所の職場集団にどのような影響が及んでいるのかについて大阪府B市の公立保育所の事例を用いて検討する。本稿で取り上げる、B市の公立保育所の保育士の人数や労働条件については、組合からご提供いただいた資料、保育所における労働実態については、筆者の保育士に対するヒアリング調査の結果を用いている。

非正規雇用化の状況と非正規保育士の労働条件

(1)非正規保育士の種類

表1は、大阪府B市の公立保育所に配置されて

おび はるみ

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士（経済学）。専門は社会政策論、労務管理論（保育士の労働実態と労働条件向上の研究）。

著書に、遠藤公嗣編『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価』（旬報社、2013年、共著）、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、共著）、垣内国光編『日本の保育労働者』（ひとなる書房、2015年、共著）など。

表1 大阪府B市公立保育所における非正規保育士の種類と人数(2013年6月1日現在)

B市での呼称	「17条日勤」	「22条アルバイト」	「朝夕パート」	「22条パート」	「嘱託保育士」	「17条退職」
法律上の名称	一般職非常勤	臨時職員	一般職非常勤	臨時職員	非常勤嘱託	
任用根拠条文	地公法17条	地公法22条5項	地公法17条	地公法22条5項	地公法3条3項3号	同左
勤務時間(週)	36時間15分	38時間45分	12～30時間	12時間	31時間	12時間～31時間
人数	11人	96人	39人	25人	14人	2人
割合	2.9%	25.1%	10.2%	6.5%	3.7%	0.0%
正規保育士数	195人		保育従事者総数	382人	非正規化率	49.0%

注1: 地方公務員法を「地公法」と略記している。

注2: 勤務時間に幅がある場合(「朝夕パート」など)は、人によって勤務時間が異なるという意味である。

注3: 地方公務員法3条3項3号に基づく任用の「嘱託保育士」は、1年以上働き続けられない「22条パート」が募集を行っても集まらないために、その対策として近年緊急かつ一時的に配置された非正規保育士である。そのため、相対的に人数は少なくなっている。また、今後募集されることもないという。

(出所) 大阪府B市職労提供の資料より筆者作成。

いる非正規保育士の種類、人数を一覧にしたものである。ここから、6種類の非正規保育士が存在しているということがわかる。また、表右下には、非正規保育士の割合が49%であることが示されている。

非正規保育士の種類と人数の割合を勤務時間に注目してみると、週当たりの勤務時間が38時間45分の「22条アルバイト」が最も多く、25.1%を占める。それに続くのが、「朝夕パート」と呼ばれる短時間勤務の非正規保育士(以下、パート保育士と表記)で、10.2%である。勤務時間がフルタイムに近い「17条日勤」と「22条アルバイト」を合わせると、全職員の28%を占めており、B市においては、労働時間の点で正規保育士に匹敵する非正規保育士が30%を占めていることがわかる。

これらの非正規保育士は、それぞれの保育所にもどのように配置されているのか。B市のA保育所の保育士の雇用形態別人数構成を例に挙げよう。このA保育所の保育士は、全職員39人で構成されているが、正規保育士21人と、5種類の非正規保育士18人である。非正規保育士の内訳は、「17条日勤」1名、「22条アルバイト」10名、「朝夕パート」5名、「22条パート」1名、「17条退職」が1名であり、フルタイム勤務の「22条アルバイト」は、全職員の約4分の1を占めている。

(2)非正規保育士の労働条件

続いて、表2は、B市の公立保育所に配置されている非正規保育士の労働条件を一覧にしたものである。まず、週当たりの勤務時間がフルタイム並みの「17条日勤」と「22条アルバイト」の賃金について検討してみよう。賃金についてみると、「17条日勤」

は時給1,780円(2013年度まで昇給あり³⁾、「22条アルバイト」は日給制で8,610円である。これらの時給額を年収換算⁴⁾すると、「17条日勤」は314万8,820円、「22条アルバイト」は210万840円である。働き方がフルタイムに近い非正規保育士であっても、「17条日勤」と「22条アルバイト」の間には年収にすると100万円以上の格差が生じている。なお、正規公務員の賃金は、勤続年数に応じて増加していくため、単純な比較はできないが、大阪府B市の正規保育士の平均給料月額(平均年齢44.4歳)であり、12か月分と計算すると395万6,028円になる。労働時間が正規保育士に匹敵する非正規保育士であっても、その水準は正規保育士と比較すると大きな格差がある。特に、「22条アルバイト」は、労働時間が正規保育士と同じであるにもかかわらず、昇給はなく、一時金や退職金も支給されていないため、賃金の格差はさらに大きいものとなる。

次に、雇用期間である。非正規保育士の雇用は1年で区切られている。「17条日勤」、「朝夕パート」、「嘱託保育士」、「17条退職」は雇用期間の更新回数の上限がないため、雇用期間を更新すれば継続して働くことができる。しかし、地方公務員法22条に基づいて任用される「22条アルバイト」、「22条パート」の雇用期間は半年間で、更新が1回までと厳密に定められており、次の半年間は任用されることはない。そのため、「22条アルバイト」と「22条パート」の非正規保育士は、1年働いたら1年のブランクを置くということを繰り返しながら働き続けるという、非常に不安定な雇用環境のもとにおかれている。

表2 B市立A保育所の保育士の雇用形態別構成(2013年6月1日現在)

雇用形態	正規保育士		「17条日勤」	「22条アルバイト」	「朝夕パート」	「22条パート」	「嘱託保育士」	「17条退職」
	所長・次長	保育士						
勤務時間(週)	38時間45分	38時間45分	36時間15分	38時間45分	12～30時間	12時間	31時間	12～31時間
人数	2人	19人	1人	10人	5人	1人	0人	1人

注1: この保育所の児童定員は150名であり、入所児童数は141名である。
(出所) 大阪府B市職労提供の資料より筆者作成。

総合的にみると、労働条件の水準は、地方公務員法17条適用の非正規保育士>3条3項3号適用の非正規保育士>22条適用の非正規保育士という順で高くなっている。勤務時間が近似している非正規保育士間でも格差が存在する。

表1を見ればわかるとおり、現在、B市では非正規保育士の人数のなかで地方公務員法22条に基づく非正規保育士が最も多くを占めている。ヒアリングによれば、正規保育士が非正規保育士に置き換わっているというだけでなく、非正規保育士の間に階層化が進み、さらに非正規保育士のなかでも労働条件が低位の非正規保育士に人員が置き換わりつつあるということである。

階層化された職場集団内の職務編成

(1)フルタイム勤務の非正規保育士

それでは、非正規保育士はどのような職務を担っているのだろうか。B市の公立保育所では、非正規保育士だけで担任を受け持つクラスはなく、クラス全員で活動する設定保育をリードするのは、基本的には正規保育士の役割である。しかし、「17条日勤」は、「22条アルバイト」より責任が重く、正規保育士と交代でクラスをリードする。他方、「22条アルバイト」はクラスの受けもち責任はあるが、子ども集団の動きをリードすることはしない。また、書類等の作成については、「17条日勤」は、担任として正規保育士とほぼ同じ職務内容を担当しているため、日誌や連絡帳、「週案」「日案」など短期間の計画などの書類の記入は正規保育士と同様に行っている。他方、「22条アルバイト」は、書類作成をすることはない。さらに、会議等の参加義務であるが、「17条日勤」は毎月必ずおこなう職員会議に参加義務がある一方、「22条アルバイト」は職員会議には参加せず、クラス担任間の打ち合わせと、年数回のカリキュラム

の検討・中間総括・年間総括をおこなう会議には参加義務がある。

なお、研修への参加機会についても、「17条日勤」と「22条アルバイト」とには差が設けられている。「17条日勤」は、正規保育士と同様にB市がおこなう年5回の研修に参加することが保障されている。しかし、「22条アルバイト」は保育所内での年に数回の学習機会に参加するのみである。

(2)パート保育士

次に、パート保育士(「朝夕パート」と「22条パート」)の職務範囲である。パート保育士は、フルタイム勤務の保育士が少なくなる朝と夕方の時間帯に配置されている⁵。開所まもなくや閉所に近い時間帯に勤務する場合には、準備や片づけなどの作業や、子どもの送り迎えの際の保護者対応を行いながら、子どもに対応するのが主たる業務である。他方、朝9時から11時までの時間帯に勤務する日には、正規保育士の代替人員として、クラス別で活動をおこなう設定保育に入ることもある。その場合には、子ども集団をリードする正規保育士や「17条日勤」のサポートを行っている。なお、パート保育士は、書類作成に関わることはほとんどない。また、正規保育士と同席する会議への参加義務は一切ない。

非正規保育士の職務範囲をまとめると、職務範囲の広さは「17条日勤」>「22条アルバイト」>パート保育士、の序列になっており、労働条件の序列と一致する。「17条日勤」の非正規保育士の担当職務は、正規保育士とほとんど同等である。また、「22条アルバイト」は、保育内容の決定や、情報共有の機会への参加については、明確に正規保育士と担当範囲が分けられている。パート保育士が担当しているのは、送迎の際の保護者との面談や、行事の参加、教材準備など、ごく限られた職務内容である。

短期間雇用フルタイム型非正規保育士に依拠した職場集団の抱える困難

(1) 職場の年齢構成と非正規保育士の役割

B市の公立保育所に配置された正規職員の年齢構成は、50歳代が49%と半分近くを占めており、30歳代(16.4%)、40歳代(13.0%)の職員が少なく、20歳代は21.3%となっている。なお、正規保育士の2013年時点の平均年齢は44.4歳、平均勤続年数は19.4年である。B市の公立保育所の正規保育士の年齢構成が、このようにいびつな形になったわけは、90年代後半以降に新卒の採用を大幅に抑制したためである。現在も、一時と比較すれば正規保育士の採用人数は増えているが、退職者には追い付いていないため、人数的には減少傾向である。急激に正規保育士の数が減少し、非正規保育士の割合が増加した状況で、正規保育士への責任や心理的プレッシャーが増大している。

「17条日勤の先生に頼らざるをえないところと、でもやっぱり負担が大きくなるので[ここはちょっと頑張ろう、踏ん張らなあかん]というところと、申し訳ないとせめぎあいですね。出来る部分と、どうしてもできないところと。なんぼいうたかて、わたしらも土曜日の週休ぐらいは休みたいなと。」(正規保育士、50歳代前半、A保育所勤務)

他方、正規保育士の退職者を補充しない代わりに同時期に採用されたのが、「17条日勤」の非正規保育士である。聞き取りによれば、現在も働き続けている「17条日勤」の11名の年齢はいずれも30歳代半ば～40歳代の間であり、勤続年数も10年前後のものが多い。新卒の正規保育士や「22条アルバイト」が入ってきた場合、後輩の正規保育士を指導せざるを得ないという。つまり、「17条日勤」の非正規保育士は、事実上後輩の指導・育成の責任が求められるということである。また、B市公立保育所では、50歳代が多くを占める「朝夕パート」が欠かせない存在になっている。先ほど例に挙げたA保育所の実情について、以下のように語られている。

「今、正規職員のなかでも5年以内の正職が半分。ほんまにクラス数あたり2人しか正職を保障してもらっていないんですよ。たとえば私のところのA保育所は職員21人で1人

が17条日勤いてはるから、正職19人で、そのうち5年目以内の人って、半数以上かな。2年目同士、3年目同士でクラス持っているところもありますね。いちクラスに私らみたいなおばちゃんが一おったらいいぐらいなんです。そんな感じなんです。どっこも。6年で割るから。2人おったら御の字やわ。」(「朝夕パート」、50歳代前半、勤続14年、A保育所勤務)

「お母さんとの関係性で言っても、本当に(「朝夕パート」に一筆者補足)頼らないとわからないんです。若い正職の子に朝の様子聞いてもわからないんです。誰のお母さんなのかとか。それに正職は転勤が入るので、本当に朝夕の職員に頼らないと本当にわからないんです。」(正規保育士、50歳代前半、A保育所勤務)

他方、100名弱に増加している「22条アルバイト」には若い世代が多いうえ、雇用期間が限られており、翌年は働くことができない。そのため、正規保育士だけでなく、「17条日勤」にかかる負担は相対的に増大している。また、経験豊富な「朝夕パート」に蓄積された知識や技能がなければ、保育所の運営は成り立たない状況になっている。

(2) 地方公務員法22条厳格適用から起こるジレンマ

これまで述べてきたように、B市では非正規保育士の人数のなかで地方公務員法22条に基づく非正規保育士が最も多くを占めている。そして、「22条アルバイト」「22条パート」は、厳格に雇用期間が限られていることから、ブランクを繰り返しながら働き続ける非常に不安定な雇用を強いられている。

「22条の方の立場からすると、常に次の勤務先を探しながら働いている状況です。どっこも保育士不足なんで、応募すれば仕事にはつけてはりますけど。たとえば、他市で1年働いた場合で、同じ保育所に戻りたいという要望を出せば、割と。隣接市と1年交代でやっていたりもしますね。隣接市からしても同じ状況ですね。でも、民間で正職になった人は帰ってこないですよ。やっぱり待遇が違う。ボーナスもあるし、交通費も出るし。民間でアルバイトをするにしても、なにより継続雇用してもらえるところに。それが一番の魅力だと思います。」(「朝夕パート」50歳代前半、勤続14年、A保育所勤務)

「働き甲斐、保育の喜びは非正規でも感じ方は同じです。だから1年空いても来てくれるんじゃないでしょうかね。結構そういう人も、今年多かったね。そういう人も今年は来てくれたし。たった1年で子どもって変わるじゃないですか。最後の[保育士会]の時にアルバイトの先生にも[今年どうだったか]と一緒に振り返るけど、大体は[すごい成長を感

じて…」、って。保育の喜びはわかると思うんですけど。保育のやりがいとか、そういう面では1年で同じだと思うけど、その子を1年でわからないといけないというところの大変さや、寂しさとか、そういうところが大きいんじゃないかなと思います。だからアルバイトにも「働き続けたい」という要求はありますよね。もちろん。」(正規保育士、50歳代前半、A保育所勤務)

以上の語りから、地方公務員法22条による任用の非正規保育士が、働き甲斐を感じながらも、同じ職場で1年以上働き続けることの不安定さや、寂しさといった感情、継続雇用を求める意識があることがうかがえる。また、「22条アルバイト」の技能形成という視点でみると、彼女ら・彼らは、数年間継続して同じ保育所に勤務することができないため、継続的・長期的な子どもの発達観を形成することができないということになる。そのため、「22条アルバイト」としてキャリアを積んでいかにざるを得ないとすれば、継続して勤務し続けられる保育士と比較して技能形成上大きなハンデを負うことになる。

この問題を職場集団という観点からとらえると、どのようなことが言えるだろうか。例で挙げたA保育所の人員構成を振り返ってみると、全保育士39人のうち、10名が「22条アルバイト」であった。1年で入れ替わり、さらに会議への参加が限定され、研修にも参加できないため、「22条アルバイト」の職場集団への帰属は弱くならざるを得ない。どんなに1年間密にコミュニケーションをとり、保育目標を共有して協調的に職務遂行したとしても、この10人は、次の1年は丸々いないということになる。このように、多くの保育士が一度に入れ替わるという状況は、子どもの安定した発達にはふさわしくないと考えられる⁶。また、1年間かけて一人の保育士に蓄積された情報や、子どもに対する理解が、次の年の職場には失われるということになるため、継続的な子どもの発達を保障するという保育の目標達成機能が低下することになる。さらに、会議や研修へ参加することのない「22条アルバイト」が全保育士の4分の1を占めるという状態は、集団全体としての知識や技能の蓄積・継承を安定的におこなうことを困難にすると思われる。

行政の人事管理政策に起因する職場の年齢構成のアンバランスさに加えて、1年で入れ替わってしまう多くの非正規保育士の存在により、集団全体としての技能形成が困難化し、職務の達成度が低下する恐れが示唆される。大阪府B市においては、地方自治体の非正規職員の法制度の不備と濫用という問題が、労働者の労働や生活にのみならず、公共サービスの質的側面にまで直接影響を及ぼしている典型的な事例といえるのではないだろうか。■

《注》

- 1 日経新聞4月22日朝刊1面
- 2 ベネッセ次世代研究所(2012)、35頁。
- 3 ヒアリングによれば、地方公務員法17条に基づく任用の非正規保育士の時給について、2014年度より、経験年数に応じて昇給する制度が廃止されることになったという。なお、22段階の給与テーブル表によって給与が規定されており、1年の昇給幅は時給30円～50円の間である。
- 4 2013年の平日の日数と日給額を掛け合わせた。「17条日勤」の1日の勤務時間は7時間15分であるので、 $1780 \times 7.25 = 12,905$ 円である。「行政機関の休日に関する法律」にもとづいて、休日を(1)日曜日及び土曜日(2)祝日法に規定する休日(3)年末年始の休日とした場合、2013年の平日は244日である。
- 5 B市の公立保育所は、12時間の開所時間のうち、午前7時から9時の時間帯は、パート保育士(「朝夕パート」もしくは「22条パート」)が1～4人、正規1人+非正規保育士2～3人(「17条日勤」「22条パート」)が配置され、夕方の17時から19時の時間帯は、パート保育士3～6人、正規1人+非正規保育士が2～5人が配置されている。すなわち、朝と夕方は必ず正規保育士一人と非正規保育士の組み合わせで保育所が運営されているということである。
- 6 「保育所保育指針」では、保育を展開するうえで留意されるべきこととして、「人への信頼感と自己の主体性の形成」のために、保育士と子どもとの関係を十分かつ安定的に保つことを挙げている。東京都練馬区の光が丘第八保育園が2006年に、十分な準備期間がなく株式会社に委託された際に、2006年、2007年それぞれに9人の保育士が退職するという事態になり、子どもの「赤ちゃん返り」や子どもが荒れる姿が多くなるなど、精神的に不安定になったという事実が報告されている。ひとなる書房編集部(2008)参照。

《参考文献・資料》

- 中田桐代(2008)「保育士の雇用形態と職務内容、労働条件—K市の私立認可保育所を事例として—」『釧路公立大学地域研究』第17号。
- 萩原久美子(2013)「保育所最低基準の自治体裁量と保育労働への影響—夜間保育所の勤務シフトを糸口に—」『自治総研』第412号。
- ベネッセ次世代研究所編(2012)『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。
- B市『一般職に属する非常勤職員の勤務条件等に関する規則(平成22年3月31日規則第26号)』。