

調査結果にみる保育労働・ 保育現場の貧困

北海道における保育労働の実態と、 新システム導入で懸念されること

札幌市 北海学園大学

川 村 雅 則

はじめに

二〇一〇年から保育労働に関する調査研究活動を本格的に行ってきた。

非正規雇用や低賃金という条件なくして成り立たない保育現場の実態を明らかにすることで、保育をよりよくしていくこうという関係者に対しても一定程度の貢献ができたのではないか、そうささやかな達成感を得ていたところである。

ところが、ある。こうした問題状況は現行の保育制度の不備によってもたらされているのであって、子ども・子育て新システム（以下、新システム）に移行

することであたかも問題が解決するという趣旨の主張が、上記の調査結果を使って、されているという。これは、調査を

実施した私自身も全く意図していなかった、結果の使われ方であり、誤読なしし悪用と言わざるを得ない。そもそもこの調査研究は、新システムに反対の立場で進められてきたものである。

以下では、まず、昨年度行った調査^{1, 2}結果の中から特徴的なデータをかけ足でみていき、その上で、なぜ新システムに反対するかその理由を述べたい。ただし後者の理論的な検討についてはすぐれた先行研究があり、そちらを参照していただきたい³。

保育園に尋ねた、雇用形態別の保育士の人数をみると（図表2）、どちらも、全体の半数が非正規保育士である。公立保育所では、『三位一体改革』による運営費の一般財源化を機に保育所運営の困難がより一層深まっているという。ところで、異なる雇用形態であるものの、誰が正規で誰が非正規か子どもをあずけている親にもわからないほど、保育士は一体となって仕事をこなしている。とりわけフルタイム型の非正規保育士（以下、フルタイム型）はその傾向が強いといえよう。

道内には八〇〇を超える保育園があり（図表1）、全体では私立保育園が十ポイントほど多いが、市部では（とりわけ札幌では）私立が多く、町村部では公立が多いという分布になっている。だが、公立でも私立でも、非正規雇用なくして保育現場は成り立たないという点では共通している。

ただ後者の理論的な検討についてはずれた先行研究があり、そちらを参照していただきたい³。

進む非正規雇用化、賃金の抑制

（図表1）、全体では私立保育園が十ポイントほど多いが、市部では（とりわけ札幌では）私立が多く、町村部では公立が多いという分布になっている。

ただ後者の理論的な検討についてはずれた先行研究があり、そちらを参照していただきたい³。

図表1 公立／私立別にみた道内の保育園数

単位：園、%

	公立	私立	計	
全道合計	372	44.6	462	55.4
市合計	163	28.7	405	71.3
うち、札幌・旭川・函館三市	39	13.0	261	87.0
町村合計	209	78.6	57	21.4
			266	100.0

出所：北海道保健福祉部資料（平成22年4月1日現在）より作成。

図表2 雇用形態別にみた保育士の人数〈保育園〉

単位：%

	正規保育士	フルタイム型 非正規	パートタイム 型非正規	派遣保育士
全体	316園・5022人	49.3	31.7	18.9
公営	127園・1637人	48.1	31.3	20.3
私営	177園・3200人	49.5	32.6	17.9

図表3 雇用形態別にみた年収（税込み）の分布〈保育園〉

単位：%

		200万円未満	～300万円未満	～400万円未満	400万円以上
正規	公営	89園・475人	2.7	7.4	17.7
	私営	161園・1541人	3.0	27.3	47.6
フルタイム型 非正規	公営	75園・406人	63.3	32.3	3.7
	私営	152園・987人	32.9	63.9	2.5

図表4 保育士の年齢構成〈保育園〉

単位：%

		20歳代	30歳代	40歳代	50歳以上
公営	125園・1514人	23.2	22.6	26.9	27.3
私営	172園・3051人	44.1	24.6	20.1	11.3

非正規保育士の雇い止め
 しかも、非正規保育士には、勤務年数の制限を設けている園が少なくない（図表5）。公立ではその年数は一年、私立ではその年数は三年が多い。保育士本人にとってはもちろん、子どもや親にとっても、それが望ましくないのはいうまで

だがその待遇格差は、とりわけ公立では歴然としている（図表3）。公立で働くフルタイム型の三分の二は年収が二〇〇万円に満たないのだ。もっとも、正規であれば十分な賃金が支払われているといえば、そうではない。私立では、正規の三割は三〇〇万円に満たない。

私立の保育所に対しては、公立職員との給与格差の是正を図るという観点から、職員の勤続年数に応じて加算（民間施設給与等改善費加算）が支給されているものの、十年以上で十二%という上限が設けられている。職員の勤続年数が伸びれば園の運営は苦しくなる。よって、結婚や出産を機に辞めていく慣習となっているのだろう。それを反映したのが、公立と私立の保育士の年齢構成の違い（図表4）である。

もないことだ。

結局、長く非正規保育士を雇用していれば正規との間の待遇格差が拡大してしまうため（正規雇用への転換の道や昇給制度などが保障されていれば多少は緩和されるが）、雇い止めが困難となる前に手を打っているのだろう⁴。だが、雇い止め不安や、正規職員との間の待遇格差に対する不満が蔓延した職

場（図表6）は、保育の場としてもふさわしいものとはいえないだろう。

個別施設の労務管理や労使関係をめぐる問題はここでは描いておくが、根本にあり、保育士全員を正規雇用で雇うことができない（繰り返しになるが、正規雇用であっても、仕事に見合ったとは言えぬ賃金水準なのに！）運営費水準の低さの改善に労使の取り組みが向かっても

らいたいと思う。

ひろがる保育現場の困難と強まる保育士の疲弊

処遇面をみてきたが、働き方もよりしんどくなってきている。一つには、『子どもの貧困』『孤育て』という言葉に象徴されるように、子どもたちや子育てが危機的状況にある。それは訪問したどの園でも、語られたことだ。とりわけ、親の詳細情報まで把握できる園長を中心にそのことが強く認識されている（図表7）。実際、保育現場では、『気になる子』など特別なケアが必要な子どもの増加で、人手がより必要になっている。

図表5 フルタイム型の勤務上限の設定の有無〈保育園〉

単位：%

	保育園全体 n=307	運営主体別	
		公営 n=124	私営 n=173
もうけている	31.6	37.1	29.5
とくにもうけていない	68.4	62.9	70.5

図表6 非正規雇用をめぐる問題状況〈保育士〉

単位：%

		公営 n=261	私営 n=425
a. 1回の雇用契約期間	1年ごとの更新	49.4	87.8
	1年より短い期間ごとの更新	46.4	5.4
	その他	4.2	6.8
		n=261	n=422
b. 雇い止めに対する不安	非常に不安がある	29.9	18.5
	不安がある	41.8	40.8
	あまり不安はない	22.2	33.4
	まったく不安はない	6.1	7.3
		n=245	n=412
c. 正規への雇用転換希望	希望している	44.9	54.4
	とくに希望していない	55.1	45.6

注：対象はフルタイム型非正規保育士

保育所保育指針が改定され、子育てだけではなく、保護者に対する支援も保育士の仕事として位置づけられるなど、保育士・保育園の果たす役割に期待が集まる一方で、実際には、私立（都市部の園）を中心、待機児童の解消のため、定員上限の緩和により多くの子どもたちを受け入れざるを得ず（図表8）、なおかつ、親の仕事・生活事情にあわせて、朝早くから遅い時間までの保育が行われる

図表7 子どもや保護者にみられる困難状況〈保育園、保育士〉

単位：%

	保育園 n=310	保育士 n=2441
ア. 養育困難な保護者が増えている	62.9	41.8
イ. 保護者の間に就労不安定・低所得という問題がみられる	69.7	29.3
ウ. 一人親世帯が増えている	73.9	55.5
エ. 子どもの貧困の問題が生じている	17.1	5.5
オ. 育児不安や育児ストレスに悩む保護者が増えている	59.4	45.6
カ. 虐待・ネグレクトのケース（疑わしいケースも含む）が増えている	36.8	23.1
キ. アレルギー児・障がい児など特別のケアが必要な子どもが増えている	81.3	73.4

図表8 定員超過／割れ状況〈保育園〉

単位：%

	公営 n=127	私営 n=180
80%未満	35.4	1.1
80%台	11.0	4.4
90%台	16.5	7.8
100%台	22.0	25.0
110%台	11.0	43.9
120%以上	3.9	17.8

図表9 平日の開所時刻及び閉所時刻〈保育園〉

単位：%

	公営 n=129	私営 n=180
a. 平日 開所時刻	7時	13.2
	7時より後 8時より前	67.4
	8時以降	9.4
b. 平日 閉所時刻	n=129	n=180
	18時より前	24.8
	18時	32.6
	18時より後 19時より前	16.3
	19時	58.3
	19時より後	10.6

図表10 実施している特別保育事業〈保育園〉

単位：%

	公営 n=129	私営 n=180
ア. 延長保育	41.9	70.6
イ. 休日保育	3.9	2.8
ウ. 一時保育	28.7	41.1
エ. 乳児保育	51.2	83.3
オ. 障害児保育	62.8	66.1
カ. 夜間保育		1.1
キ. 地域子育て支援センター	28.7	12.8
ク. 保育所地域活動・補助金あり	11.6	17.8
ケ. 保育所地域活動・補助金なし	12.4	16.1

(図表9、10)なかで（しかも、それにあわせた人手の確保が困難ななかで）、保育士の疲労は増していく。

直接的な保育以外にも、各種の書類作成業務や保護者への支援、あるいは行事の準備などさまざまな仕事があるものの、そのための時間が確保されていないため、休憩時間の返上や仕事の持ち帰り・不払い労働が、とりわけ正規を中心に、日常的になっている(図表11)。

それでも、多くの保育士は、仕事のやりがいや専門職としての誇りを支えに日々の仕事に従事しているのである。

子ども・子育て新システムの導入で懸念されること

現行制度の拡充ではだめなのか

子どもの貧困に立ち向かうことを期待されている保育士自身が貧困の状態に置かれていることをみてきた。保育にかかる予算がわが国では少ない(資料1)こととの反映といえよう。

そこで、現行の公的保育制度、すなわち、①市町村の保育の実施責任、②保育所の条件確保に関する公的責任、そして、

③保育所運営費の公費負担責任という、柱は維持したままで、予算を拡充していく道、例えば、保育単価の改善(現行の運営費で十一時間保育が可能とされている問題や民改費の改善は急がれる)や、諸外国と比べても低いと言われる保育士の配置基準(図表12)⁵の見直しなどが政策的な課題として素人的には思い浮かぶのだが(個別施設の労務管理・労使関係の改善の必要性についてもひとことふれておく)、そういう道ではなく、新たなシステムの導入が不可欠だという前提で議論が進んでいるのが今日である。

だが、現行の公的保育制度自体に問題があるのか、新システムで上記のような事態が解決するのかはきちんとした検証が必要だろう。

周知のとおり、新システムは介護保険型の制度設計となっている。同制度は看過できぬ問題を内包していると私は考えている。新システムも、新たな公費投入の抑制を図りながら、なおかつ、保育の市場化を進めるものといわざるを得ない。介護分野でのフィールドワークの知見をまじえながら、可能な範囲で議論を展開してみる⁶。

もちろん、待機児童が発生している現状を考えると、保育の実施責任が果たされているとはすでにいえないのだが、仕組みを解体してしまえば、その責任追及さえもできなくなってしまう。

またこうした当事者同士の直接契約になつた際、もっとも保育を必要とする、困難を抱えた子どもや親ほど制度から遠ざけられてしまうのではないか。それは

公的な保育の実施責任の解体

第一には、公的な保育の実施責任が解体され、利用者と保育園との間の直接契約方式となることにもなう問題である。資料2は現行制度と新たな制度における契約方式である。

むろん新システムの議論・文書において「公的」「市町村の関与」などの記述は散見される。だがそれは、上記の三本柱としての公的保育制度とは意味が異なる。そこでは、多様な事業主体の参入を促進する条件整備、子ども園給付(仮称)の支給、あるいは、利用者と園との間のせいぜいコーディネート役が公的責任として想定されているに過ぎない。現物給付に対する責任から現金給付に対する責任への転換ともいえる。

もちろん、待機児童が発生している現状を考えると、保育の実施責任が果たされているとはすでにいえないのだが、仕組みを解体してしまえば、その責任追及さえもできなくなってしまう。

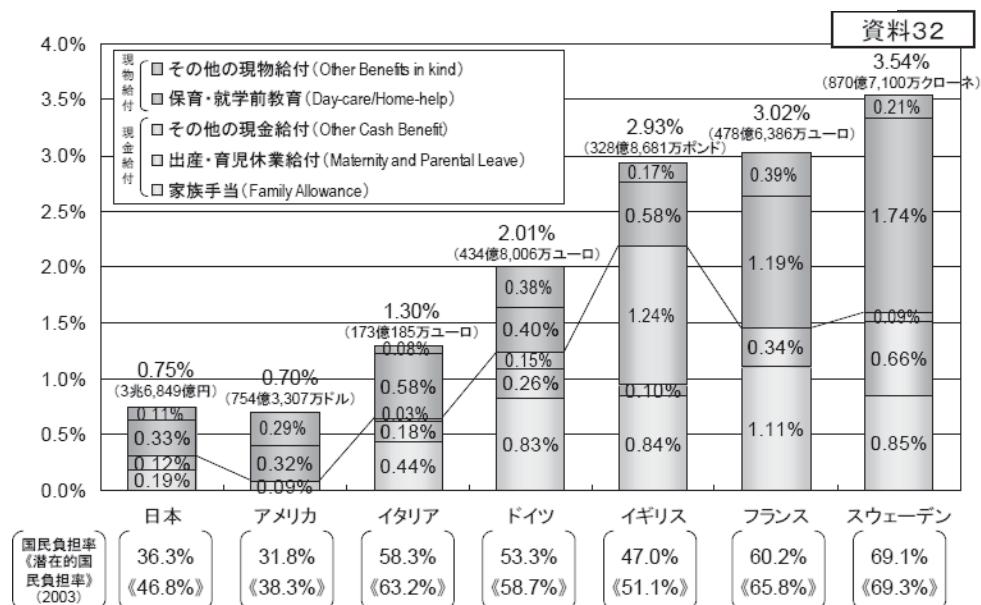
またこうした当事者同士の直接契約になつた際、もっとも保育を必要とする、困難を抱えた子どもや親ほど制度から遠ざけられてしまうのではないか。それは

図表11 普段の働き方にみられる問題状況〈保育士〉

単位：%

		公営		私営	
		正規 n=482	フル非正規 n=285	正規 n=974	フル非正規 n=450
a. 普段の勤務での休憩取得状況	所定どおり取得できている	29.3	35.4	18.5	22.0
	所定どおりではないがまあ取得できている	29.0	31.2	24.5	32.9
	あまり取得できていない	23.9	17.2	31.6	23.8
	まったく取得できていない	17.8	16.1	25.4	21.3
		n=489	n=285	n=974	n=455
b. 書類作成など仕事の持ち帰り状況	よくある	44.8	23.5	49.6	36.3
	ある	23.7	24.6	27.5	22.0
	たまにある	26.0	31.6	18.9	29.0
	ない	5.5	20.4	4.0	12.7
		n=464	n=270	n=941	n=440
c. 不払い労働の有無	ない	17.7	40.4	15.3	32.3
	ある	82.3	59.6	84.7	67.7

資料1 各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（2003年）



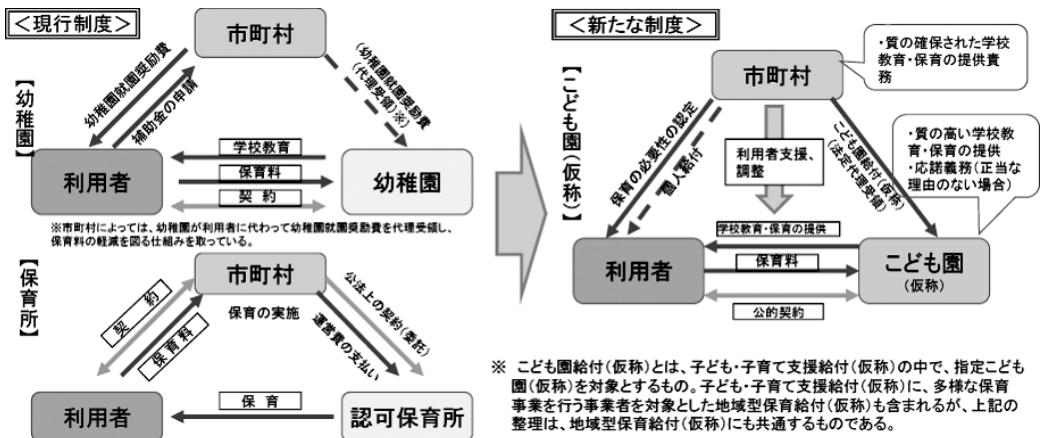
(資料)OECD : Social Expenditure Database 2007(日本のGDPについては内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算(長期時系列)」による。

出所：社会保障国民会議「中間報告」より。

図表12 保育所保育士配置基準（最低基準）

乳児	1、2歳児	3歳児	4歳児以上
3 : 1	6 : 1	20 : 1	30 : 1

資料2 現行制度及び新たな制度における契約方式



出所：新システム会議配布資料より。

例えば、介護分野では、いわゆる「介護難民」として現実のものとなっているし、またいくら供給体制の条件整備を図ることで、報酬抑制のもとで事業の運営に困難が生じているのが実態だ。

施設運営の不安定化

次に、国や自治体からの補助金・財源が一本化され、子ども園は子ども園給付による独立採算制となること、また、おカネの流れが、事業者補助方式から利用者補助方式に転換することとともに問題である。

すなわち、新システムでは、事業者に対する補助という現行方式から、利用者に対する補助方式となる（法定代理受領を含む）。それは単におカネの流れが変わることを意味するだけではない。利用に対する補助であるため、利用者の突発的な病気や怪我などでサービスが使われなければ、給付がとだえることになる（実際、介護分野では、高齢者の急な入院・体調悪化などによるサービス利用の停止で収入が不安定になっている）。低い要保育度認定しか受けられなかつた子どもの受け入れが、運営の不安定化をもたらすことも懸念される。

また、子ども園給付による独立採算制であるから、そこから施設整備などの捻出もしなければならず、そのためには人件費などの抑制も進むことが予測される。もちろん、給付額がどう設定されるかによっては十分な運営費の確保は可能である、という理屈・楽観論も成り立つが、介護報酬が抑制されるなかで、事業運営が困難となり、労働条件の切り下げでのいでいる、介護の分野で起きている事態を想起されたい。

運営費の使途拡大、指定制の導入と保育の質の低下

現行では、事業者に対して支払われている運営費にはさまざまな制約・使途制限が設けられている。

だが、多様な事業主体の参入、とりわけ株式会社などの参入を促すためにも用途の拡大ははずせないだろう。そこでは、人件費を抑えることも自由である。

介護保険制度導入にあわせて新設されたある特別養護老人ホームでは、十数%の正規職員以外は、非正規の介護職員を雇つて（しかも最低賃金水準で）、わず

かの期間で数億円の余剰金（利益）を得ることに成功した。だがそれも、介護報酬の使途は自由で規制はないのだから、法的にはなんら問題にはならない。

認可方式から指定制が導入されて、客観的基準を満たせば参入が可能となるという点についても、保育の質の低下をもたらすことが懸念される。というのも、もし客観的な基準を維持あるいは上げて保育の質を保とうとすれば、企業などの参入を促すことや、現在認可を受けらずにいる認可外保育園などにも参入の道をひらくことと矛盾するからだ。

要保育度認定、応益負担化

ところで、保育を受けることを希望するものは、要保育度認定を市町村で受け、一定割合の負担をしながら、認定の枠内で保育を受けることになる（この点に関わって、保育の細切れ化も懸念されるところである）。

支払い能力・所得に応じた負担から、利用に応じた負担（応能負担から応益負担）に切り替わること、また、認定枠を超えて利用する場合には、一〇〇%負担となる（改革派の主張する『混合保育』）

の実現である）という点でも、応益負担化は進むことになり、低所得者の排除・利用抑制をもたらすことが懸念される（この点も介護と同様である）。

また、施設にとっては、保育料の徴収負担が発生し、さらに、保育料を納めることができなかつた家庭に対してより厳しい対応でのぞまざるを得なくなることが懸念されるのである（事業者補助方式ではなかつた事態である）。

なお、介護では、要介護認定の基準を変更してまで、介護利用・財政支出の抑制（コントロール）が行われたことを忘れてはならない。十分な保育が提供される保障はどこにもない。

公立保育所は残れるのか？

新システムに関わって、今回の調査結果で気になったことが一点ある。

公立保育園長の、新システムに対する評価である。すなわち、公立では無回答が多く、なおかつ、新システムに対する評価も否定的なものばかりでは必ずしもなかった（図表13）。

定員割れが起きている町村部では事情はいささか異なるのかもしれない。ただ

図表13 新システムに対する評価〈保育園〉

単位：%

	公営 n=87	私営 n=174
非常に問題が多い	24.1	59.8
問題がある	28.7	20.1
問題点もあれば評価できる点もある	24.1	11.5
よくわからない	23.0	8.6

懸念されるのは、新システムのもとでは、官民のコスト比較の重圧にこれまで以上にさらされるということである。財源が一本化され、子ども園の運営主体の種類にはなんの配慮もなくなる。それでもコストの高い公立施設をあえて残しておくことができるだろうか（誤解のないよう言つておくが、それをよしというのではなく、民営化が加速度的に進むことを懸念しているのである）。

まとめに代えて

参考文献

伊藤周平（二〇一〇）『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版

大宮勇雄（二〇〇六）『保育の質を高める—21世紀の保育観・保育条件・専門性』ひとなる書房

官製ワーキングプア研究会（二〇一〇）『なくそう！官製ワーキングプア』日本評論社

鈴木亘（二〇一〇）『財政危機と社会保障』講談社

中山徹（二〇一〇）『よくわかる 子ども・子育て新システム』かもがわ出版

村山祐一（二〇〇一）『もつと考えて!!子ども・の保育条件－保育所最低基準の歩みと改善』

課題』新読書社

八代尚宏編（二〇〇五）『官製市場』改革』日本経済新聞社

2 調査の結果をまとめた論考は、ホームページに掲載している。 <http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

3 参考文献にあげた、伊藤（敬称略、以下同様）や中山を参照。本稿もそこから多くを学んでいる。逆に、新システムなどいわゆる「改革派」の主張については、鈴木、八代を参照。

4 公立保育所の場合には、雇用関係ではなく任用関係なので、保育士はより不安定な立場におかれている。この、非正規公務員をめぐる問題点については、官製ワーキングプア研究会（二〇一〇）を参照。

5 村山（二〇〇一）を参照。

6 「中間とりまとめ」が二〇一一年七月に出され、懸念されていた応諾義務や撤退規制あるいは低所得者への対応についての議論も一定程度進んだようだが（もつとも、実効性ある内容はまだ示されていないが）、

二〇一〇年六月に発表された「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」をみてもらえば制度の骨格や問題点を理解する上では十分だと思う。

7 このテーマについては大宮（二〇〇六）などを参照。

子どもやその親に与えるマイナスの影響はもちろんだが、より直接的な关心事としては、いまでも低水準の労働条件がいつそう低くなることが懸念される。そもそも、保育の質や保育労働者の専門性⁷を否定し、より安いサービス提供を訴えていた「改革派」の議論において、実効性ある、保育士の待遇改善の策は期待できるのだろうか。そもそも同じ仕組みを導入した介護分野で起きている事態をみれば、何が起きるのかは予測可能である。

新システムの導入ではなく、現行の公的保育制度を維持し、公費投入を拡充すること、財源は支払い能力に応じて確保することこそがいま求められているものだと考える。

1 道内八三四の認可保育園に対して調査票を郵送し、（1）二三二園の園長先生、（2）そしてそこで働く二四五人の保育士、それこれから有効回答を得た。前者は保育園調査、後者は保育士調査とよぶ。前者の結果については、公営（市町村運営）一二九園と、私営（社会福祉法人運営）一八〇園でわけて分析し、後者については、さらに、雇用形態ごとにわけてみている。なお、本文では公立、私立という記述を使っている。