

「ケアの担い手」の労働実態と政策課題

——保育労働に焦点を当てて

小尾 晴美

新型コロナウイルス感染症のパンデミックのもとで、看護、介護、保育などケア労働の領域が必要不可欠＝「エッセンシャル」な領域として認識されることとなった。本稿では、様々な業種が営業自粛を求められるなか、原則開所が求められ、女性の就労継続をバックアップする重要な役割を果たしている保育サービスに焦点を当て、日本の保育士の処遇と政策の現状について論じたい。

はじめに

多くの先進国では、ケアは伝統的に家族内で主に女性によって担われてきた。しかし近年、女性の労働力参入の増加によって、公的なケアサービスを始めとした「社会」によって担われるケアの必要性が高まってきた。日本においても、2000年以降、子育て世代の女性の就業率が高まっている。とりわけ3歳未満の低年齢児を持つ母親の就業が進んで家族の働き方に変化が生じた。「就業構造基本調査」によると、1997年には末子年齢3歳未満の子を持つ夫婦子からなる世帯では、妻有業が58万世帯、25.3%であったのが、2017年には115万世帯52.7%となっており、この20年間での妻の有業率は急激な上昇を見せている。結果として、家庭外における保育の需要が増大し、保育労働が大きな関心を集めている。

他方、家庭外におけるケアにおいても、ジェンダー不均衡が存在している。OECDによる乳幼児教育・保育（Early Childhood Education and Care）に関する報告書「Starting Strong 2017」では、「子育て中の女性に対する伝統的な考え方に対抗し、学校や学習がジェンダーにとらわれな

いものであるようにするためには、男性の存在を強化することが重要である」としつつ、現実には、「OECD諸国の平均では、就学前教育では約97%の保育者が女性であるが、高等教育レベルでは43%にまで低下する。データが入手可能なOECD加盟国およびパートナー国39カ国のうち35カ国では、初等教育前の保育者の93%以上が女性である。例外は、フランスで92%が女性であり、オランダ（87%）、ノルウェー（91%）、スペイン（93%）である」と指摘している¹。また、ケアワーカーの低賃金をはじめとする待遇の悪さが社会問題化しているが、この要因についても、女性が多く就く職種に対するジェンダー・バイアスによる影響が指摘されている。

以下では、社会全体の女性の就業を支えるという意味でジェンダー平等に大きな役割を果たす保育領域において、ケアの担い手の現状について把握を試みる。

1 保育士不足の現状

全国で、保育士の確保がままならないために、保育所の増設や既存の保育所の運営に重大な影響が生じている。厚生労働省の推計によると、保育

士登録者は2017年10月時点で147万1千人であり、2007年からの10年間で63万3千人増加している。他方で、社会福祉施設で保育に従事しているものは20万3千人の増加に過ぎない。その結果、保育士資格を持ちながら社会福祉施設等で働いていない、いわゆる「潜在保育士」は、2017年10月時点で約90万人であり、2007年からの10年間で43万人増加している²。

全国の保育士の有効求人倍率は年々上昇を続け、2019年1月には3.64倍となった。保育士求人数は2015年4月には3万件を少し超える程度であったものが、2017年には年間を通じて4万件を超える水準であり、10月には5万件を超えている。2019年1月には6万件に達しており、この5年間で2倍程度に急増している³。他方、求職者数の傾向は同じ5年間で微減しており、求人数と求職者数の差は年々広がっていく傾向である。以上のように、保育の担い手不足は解消には向かっておらず、拡大しているといえる。

この問題は、地方圏も含めて全国に共通するものである。図1は2019年11月時点の保育士の有効求人倍率を都道府県別に示したものである。2

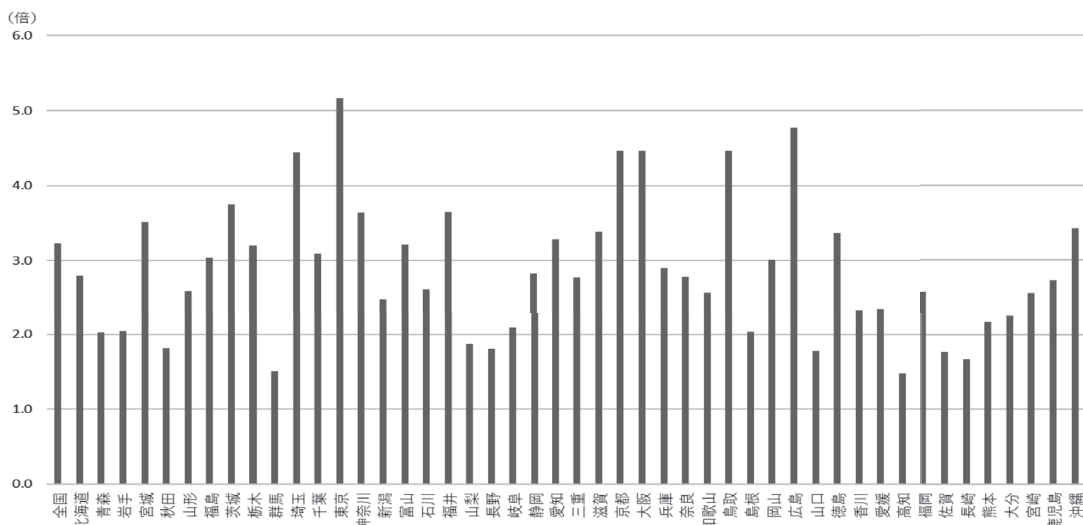
倍を超えている自治体が40、3倍を超えている自治体が20存在するように、幅広く保育士不足の問題が広がっていることがわかる。

2 民間保育士の賃金の実態

このように保育従事者が増加しない背景には保育士の処遇の問題の深刻さがある。東京都福祉保健局が2018年に実施した「東京都保育士実態調査」(有効回答数15,358名)では、現在就業中の保育士で退職の意向がある者に、その理由を聞いている。第1位は「給料が安い」で約68.7%、次いで「仕事量が多い」で61.9%、「労働時間が長い」が47.4%となっている⁴。なお、東京都は2013年にも同様の調査を実施しているが、その際の退職意向理由の第1位は「給料が安い」で約65%、次いで「仕事量が多い」で52.2%、「労働時間が長い」が37.3%となっており、この5年間で労働時間や仕事量の負担を退職理由とする割合が増加しているのである。

それでは、保育士の労働条件の実態はどのようなになっているのだろうか。まずは賃金からみてい

図1 保育士の都道府県別有効求人倍率(2019年)



出所:「賃金構造基本統計調査」2019年版、資料1「保育士の現状と主な取り組み」より筆者作成 P.16

こう。

賃金構造基本統計調査を用いて民間保育士の月当たり賃金の傾向を見ると（図2）、一般労働者の平均額との差が、1980年では4万9,700円であったのが、1995年には7万4,000円と広がってきたことが読み取れる。さらに、2000年ごろまでは女性労働者の平均とほぼ同水準で推移してきたが、2000年代にはほぼ一貫して保育士の賃金水準が低下している。政府の処遇改善政策が実行された2013年以降には上向きに変化しており、2019年には23万7千円となったものの、2000年代にも一貫して上昇してきた女性労働者の水準にはまだ及んでいない状況である。

また、同じく賃金構造基本統計調査によって、2019年の類似の資格を要する他職種の短時間労働者との時給水準を比較すると、保育士1,147円、幼稚園教諭1,273円、看護師1,789円、福祉施設介護員1,140円となっており⁵、保育士は施設介護労働者と同程度の低い水準であることがわかる。

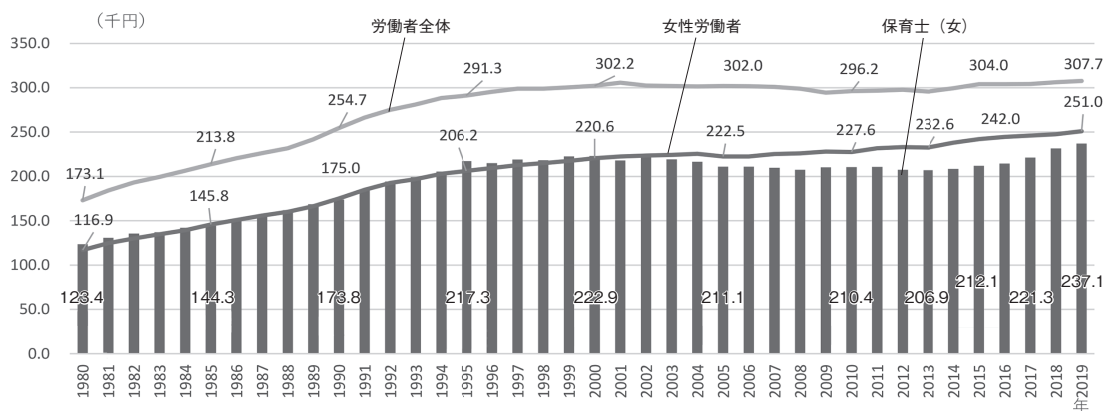
保育士の賃金抑制要因として、女性が多く就く職種に対するジェンダー・バイアスによる影響が指摘されている。低賃金の要因について、ここで本格的な議論に立ち入ることはできないが、女性の労働に低い社会的価値しか認めない社会では、労働力のジェンダー構成が影響しているというこ

とが考えられる。先に紹介したOECDの報告書では、「OECD諸国の初等教育前の教師の平均給与は、高等教育を受けた25～64歳のフルタイムの通年労働者の平均給与の74%に過ぎない。」と指摘されており、世界共通の課題となっている。

ただし、日本においては、いわゆる新自由主義的改革により、保育士の賃金の低下が引き起こされたということを強調しておかなければならない。革新自治体の時代から、自治体が採用していた公私間格差是正のための処遇改善策が1990年代後半以降相次いで廃止された結果、もともと低水準であった民間保育所の保育士の賃金水準が2000年代に入ってさらに低下したのである。

また、保育所の運営主体の規制緩和による運営主体の多様化と、公営保育所の民営化も、保育士の処遇悪化の大きな要因である。1990年代後半以降、公設公営の保育所数は一貫して減り続け、民間保育所数が増加している。公営保育所は1996年に14,391カ所だったものが、2014年には9,312カ所に減少している。一方、民間保育所はその数を増やし、1996年には9,420カ所だったものが、2007年には11,598カ所となって公営保育所数を上回り、2014年には15,197カ所となって全認可保育所の62%を占めるまでに至っている⁶。図3は、「国勢調査」において自らの職業を「保

図2 保育士（民間）の所定内給与の推移



出所：賃金構造基本統計調査各年版より作成

育士」と回答した人数と、児童福祉法に基づく福祉施設を対象とする「社会福祉施設等調査」において施設が回答した保育士数とを示している。90年代半ばから、この2つの調査における保育士数の差が拡大していることがわかる。1975年にはその差は3万5,452人、1990年には5万9,985人と緩慢に増加していたが、2000年以降その差がさらに拡大し、2015年には20万7,755人に達している。これは、認可保育施設以外の保育供給主体（認証保育所、無認可の施設や有償保育ボランティアなど）の増加を意味している。

他方で、保育士に占める公務員保育士の割合は、1995年以降急激に減少し、1975年には62%を占めていたのが、2015年には28%となっている。以上のことから、保育所運営主体の多様化は、結果として運営費における人件費比率を低い施設と、従来の公的保育制度では認可されてこなかった運営主体による保育施設の増加をもたらした。保育需要の急速な高まりの中で、保育士に必要なコストをかけることをしない施設、または出来ないような脆弱な経営基盤の元に置かれた施設が許容され、行き場のない子どもの受け皿となり、保育士の新たな職場として広がっているということ

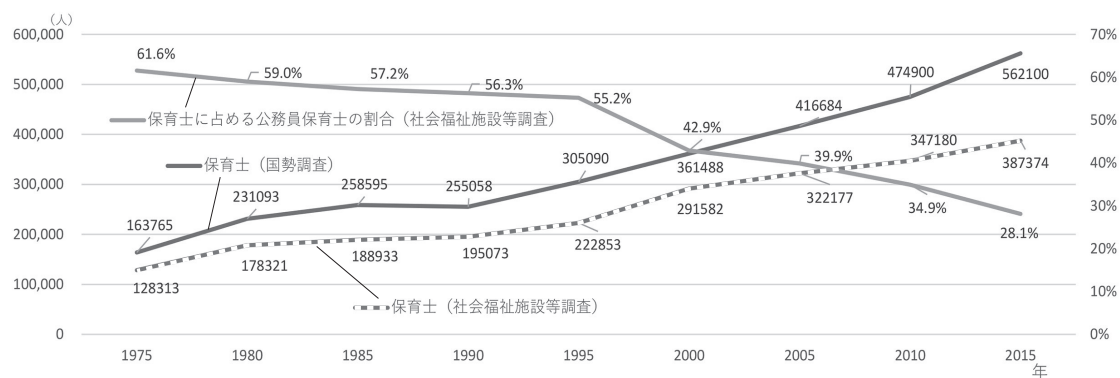
である。

さらに、保育士の非正規雇用化も賃金水準の低下の要因の一つであると考えられる。1998年にそれまで制限されていた短時間勤務保育士の配置が条件付で容認され、2002年には配置制限が事実上撤廃された。その結果、保育士の非正規雇用化が進展したのである。「社会福祉施設等調査」によると、短時間勤務の「非常勤」の保育士は2002年には19.7%であったが、2019年には25%に増加した。

3 保育士の労働時間の実態

次に、労働時間の問題である。先述の賃金構造基本統計調査によれば、2018年の保育士の対象1カ月の所定内労働時間は163時間で、女性労働者の158時間、一般労働者の160時間よりも長くなっている。2018年の東京都の調査では、1日あたりの勤務時間が「9時間以上」が62.5%となっている⁷。現在の保育所は11時間開所を前提にしているにもかかわらず、保育士の配置基準は依然として8時間を前提として定められている。保育士は1日の勤務時間すべてを子どもの保育にあ

図3 多様な施設で働く保育士の急増



(注1) 社会福祉施設等調査については、保育所の常勤保育士数（専任＋兼任）を示している。

(注2) 社会福祉施設等調査では2015年度から保育士と幼保連携型認定子ども園等で勤務する保育教諭とを分類して集計している。本図には保育教諭の数を含む。

出所：『国勢調査』『社会福祉施設等調査』各年版より筆者作成

てなければ保育所の運営が出来ない仕組みとなっているため、労働時間が長くならざるを得ない構造になっていると考えられる。

このため、時間外労働の発生や休暇のとりづらさが保育士の処遇にとって大きな問題となる。2017年に実施された「愛知県保育労働実態調査」では、回答者のうち勤務時間前には74.5%、勤務時間後では87.7%が時間外労働をしていると回答している⁸。また、大分県が2018年に実施した調査（回答数614名）では、現役保育士の月平均時間外勤務時間（持ち帰り仕事を除く）は、「10時間未満」が63%で最も多く、続いて「10～20時間」が17%となっている。71%が「持ち帰り仕事をしている」と回答しており、現役保育士が持ち帰り仕事に要した時間は、「10時間未満」が48%で最も多く、続いて「10～20時間未満」が29%となっている⁹。休暇のとりづらさについては、滋賀県が2019年に実施した調査（回答数4,972名）では、有給休暇の取得状況については、「半分未満しか取れない」が46.2%で最も多くなっていた¹⁰。さらに、全国私立保育園連盟が2019年に実施したインターネットでのアンケート調査（回答数2,830名）によると、「昨年1年間に取得した有給休暇の日数」について、「取得していない」が12.4%であり、「働き方改革」により2019年度から始まった年5日の有給休暇取得をクリアできているのは（7日程度以上）、ほぼ半数に過ぎなかったことが明らかになった¹¹。

保育士のこのような働き方は、家事と両立させながら働きたいという有配偶女性のニーズに応えるものではない。神奈川県が2014年に実施した「神奈川県保育士実態調査」では、現在保育の仕事をしていない有資格者が保育士として復帰する場合に重視する点について、「子ども有」の場合は、「勤務時間」が最も多く22.8%であった。北海道の北部に位置する道北地域で勤務する保育者（幼

稚園教諭も含む）を対象に実施された「道北地域の保育者の就業実態と就業意識に関するアンケート調査」¹²において、「家庭生活との両立ができている」と「感じる」かどうかと、勤務継続の意思についての関連をみると、「家庭生活との両立ができている」について「感じる」と「やや感じる」と回答したものは、「今後も今の施設で働き続けたい」と考えている割合が高く、65.7%であるのに対して、「あまり感じない」「感じない」と回答したものの就業継続の希望は38.4%と大幅に減少していることがわかった。ここから「家庭生活との両立」の難しさが、仕事を継続する意思に影響している可能性が高く、労働時間の長さが保育士の確保を難しくしている一つの要因であると考えられる。

4 コロナ禍の保育士の処遇に関する問題

新型コロナウイルス感染症のパンデミックがもたらした保育園の休園や「登園自粛」は、職場のずさんな労務管理や安全衛生管理のもとにおかれる保育士の問題が明るみにした。

東京大学大学院の発達保育実践政策学センター（Cedep）が4月～5月にかけて実施した調査¹³によると、全国の緊急事態宣言発令後から5月の連休明け前までの期間（4月17日～5月2日）に出勤する人数や時間を減らして対応した保育所が多かった。その際、休暇中（有給扱いもしくは特別休暇扱い）の職員への所得補償について、「なし」すなわち、0割と回答していたのは、常勤職員については7.6%、フルタイム非常勤職員については9.8%、パートタイム職員については15.8%であった。また、「5割に満たない」という回答が、常勤職員・フルタイム非常勤職員については約1割、パートタイム職員については2割近くに達していた。これに対して、厚生労働省は

職員が休んだ場合でも通常の賃金を支払うなど適切に対応するよう通知した¹⁴が、多くの職場で不適切な労務管理が行われていることは、改善していくべき課題である。

5 政府・自治体の保育士確保のための処遇改善策

第2次安倍政権は、政権が発足した2012年12月以降保育の量的拡大政策を打ち出し、不可欠な保育士確保のための処遇改善に取り組んできた。2013年以降、民間施設等給与改善費の上乗せの積み増し、各施設の平均勤続年数に応じた加算が実施された。さらに2017年からは、処遇改善加算Ⅱとして、指定された講習を受け、職位に就いた保育士等のキャリアアップの仕組みを構築する制度を導入した。この結果、図2で明らかにした通り、2014年以降保育士の賃金水準の傾向には変化がみられた。さらに、自治体が独自に改善政策に取り組んでいる。保育士の有効求人倍率が最も高く、保育士労働市場がひっ迫している東京都では、職責や勤続年数に応じて保育士の給与を引き上げる加算補助を実施している。

このように、安倍政権下において様々な保育士の処遇改善政策が実施されてきた。しかし、新型コロナウイルス対策で明らかになったように、保育という仕事に対する国の位置づけはいまだに低いままであり、このままでは担い手不足はますます深刻化していくであろう。国が全国的な保育士の賃金引き上げに引き続き取り組んでいくこと、また、一部の職位に就いたもののみでなく、全ての保育士の賃金を底上げしていくことが重要である。

また、先に述べたように、保育士の待遇に関する各種の調査では、保育士の業務負担の軽減や人員増の要求が高いことが明らかになっている¹⁵。

その背景には、保育所の開所時間や開所日数を保障するのに見合う保育士配置がなされていないという問題がある。保育施設に対する給付の算定基準である公定価格では、週40時間制を前提とした8時間保育体制の保育士数が基本とされており¹⁶、11時間保育や土曜保育は、時間外やシフト勤務で対応せざるを得ないシステムとなっているのである。

この間実施されてきた政府の処遇改善政策には、ICTの活用によって業務を効率化するために、必要なシステムの導入費用を補助する事業がある。現段階ではPCの導入と各種資料のデータ化や、登降園システムの導入を行うことなどへの対応で、業務の効率化を図ることに一定の意義はある¹⁷が、子どもの現実を反映した保育内容を充実させるための情報共有や研修、保育計画作成にかけける時間を効率化することには限界があると考えられる。

保育士の業務負担の軽減を実現するための根本的な解決策は、職員配置を充実させることだが、この間取り組まれてきた処遇改善政策では、保育補助者の雇い入れに対する貸付以外には、人員増の対応はほとんどとられていない。保育補助者の雇い入れは、保育人材として足りない分を無資格の人員でまかなうという方法である。2015年には「子育て支援員」という認定資格制度が新たに設けられ、2016年には保育職場に保育士資格を持たない者の導入を拡大する省令改正が発出された¹⁸。

このように、この間進められているのは、保育所に無資格や短時間勤務の非正規保育士を増やす対策である。政府の対策は、職場の中に雇用形態や資格のレベルに基づく階層の形成や、保育士間の分業の複雑化を招きかねない。多様な雇用形態や無資格者の導入によって職員配置を補おうとする対策は、保育職の階層化による分業の複雑化と、

連携の困難化による保育の質の低下につながる可能性をはらんでいる。職員間の情報共有と連携が不可欠な保育職場にとって、職員間の分断をもたらすような政策は、見直されなければならない。

また、多様な雇用形態や無資格者の導入によって人員不足をカバーするのではなく、保育所の開所時間や開所日数を保障するのに見合う保育士配置がなされていないという問題に、正面から対応すべきである。

以上のように、新型コロナウイルス感染症の拡大防止対策の中で、地域の女性の就労継続をバックアップする保育所・学童保育の存在意義が浮き

彫りになった。他方で、新型コロナウイルスの影響による保育園の休園や登園「自粛」で、賃金を減らされたり、有休取得を指示されたりしている保育士の実態も明らかになっており¹⁹、保育士をめぐる労働条件の課題は依然として大きい。2013年以降の処遇改善策で賃金水準が徐々に改善されてきつつあるが、それも十分ではない。国や地方自治体にまず求められているのは、子どもの発達と親の就労を支える人材を増やし、安定的に育成することが可能な職員配置や労働条件を保障することである。

(おび はるみ・中央大学経済学部、会員)

- 1 OECD (2018). Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. OECD Publishing. pp.24-25
- 2 厚生労働省「保育の現場職場の魅力向上検討会」第1回(2020年2月6日)資料3「保育士の現状と主な取り組み」p.6
- 3 厚生労働省「保育の現場職場の魅力向上検討会」第1回(2020年2月6日)資料3「保育士の現状と主な取り組み」p.14
- 4 東京都福祉保健局(2019)『東京都保育士実態調査 結果の概要中間まとめ』p.8 (http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2019/03/06/documents/05_01.pdf).
- 5 令和元年賃金構造基本統計調査結果による。
- 6 「社会福祉施設等調査」各年版より。
- 7 東京都福祉保健局(2014)『東京都保育士実態調査報告書』p.15
- 8 「愛知県保育労働実態調査結果報告書」(<http://aichi-hoiku.tumblr.com>)
- 9 大分県(2018)「保育現場の働き方改革に関するアンケート調査結果について(概要版)」pp.10-11
- 10 滋賀県(2020)「滋賀県保育士実態調査報告書」p.67
- 11 全国私立保育園連盟(2020)「働くみんなのホントの調査報告書」p.13
- 12 本調査は、内閣府の地方創生推進交付金事業「名寄市立大学を活用した地域ケア力の向上プロジェクト」の一環として実施されたものであり、名寄市立大学が調査を担当した。
- 13 東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センター(2020)「保育・幼児教育施設における新型コロナウイルス感染症に関わる対応や影響に関する調査」p.20
- 14 「保育所等における保育の提供の縮小等の実施に当たっての職員の賃金及び年次有給休暇等の取扱いについて」(令和2年5月29日)
- 15 2018年の東京都の調査では、現在の職場への改善希望事項については、全体で「給与・賞与等の改善」が6割強(65.7%)で最も多く、次いで「職員数の増員」(50.1%)、「事務・雑務の軽減」(49.0%)などが高い割合を示している。(p.68)
- 16 保育時間11時間の場合、8時間保育の配置数に1カ月あたり常勤保育士1人+非常勤3時間パート1人で対応するとされているだけである。
- 17 厚生労働省が2019年に実施した調査によると、書類作成や登降園管理について、ICT活用によって担当者の業務従事時間が一定程度短縮されていることが示されている。(厚生労働省(2020)「令和元年度 保育士の業務の負担軽減に関する調査研究事業報告書」)
- 18 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準及び家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令」(平成28年厚生労働省令第22号)。2016年4月1日に施行。
- 19 朝日新聞デジタル 2020年5月21日「コロナで保育士賃金カット園の減収補う仕組みあるのに」<https://digital.asahi.com/articles/ASN5N36TLN5HUTFL00H.html>