

序章 保育所を対象とした職場集団研究の意義とその分析視点

1 保育所の職場集団の意義と役割

(1) 本論文の目的と労働研究において保育所を対象とする意義

本論文の目的は、非正規雇用化が進むことによって変化する保育所の職場集団の構造と機能について明らかにすることである。保育所のなかで子どもの保育を担う保育士たちは、雇用形態を超えた同僚たちとどのように仕事を分け合い、どのように連携しているのか。増加しつつある非正規雇用の保育従事者たちは、どのような職務内容を引き受けているのか。また、職場内の職務分担と配置の論理のなかで、どのような意識を持ち、どのようにして職場に適応しているのか。本論文は、このような問いに答えるために、保育士の職場と職務に焦点を当て、深く立ち入って分析する試みである。

これまで労働研究の分野において、労働・生産過程と職場集団のあり方は、集団的労使関係をめぐる研究¹や、「日本的生産システム」「日本的経営」の強みと問題点としての小集団活動をめぐる研究などにおいて、多くの成果が蓄積されてきた²。しかし、これらの研究は製造業を対象としており、後者をめぐっては自動車産業のライン部門の分析に限定されてきた。1980年代から90年代初めにかけての日本の加工組立型製造業の強い競争力の内実を解明しようとした結果、こうした研究対象の偏りをもたらしたと考えられる。もちろん製造業以外の職場を分析したものが全くないとはいえないが、ごく少数に留まり、また蓄積も浅い。日本の職場での仕事は、職務区分が曖昧であり、労働者の相互援助と仕事の集団的遂行がその大きな特徴であることは、これまで多分野にわたる研究において繰り返し明らかにされてきたことである³。このような労務管理のあり方は、製造業以外の産業においても、日本の仕事や職場の特徴として広く理解されていると思われるが、その内容や形態は業種、業態によって異なると思われる。量産型部門の競争力にはすでに翳りがみえている上に、製造業の海外移転により国内の製造業従事者は減少する一方である。職場集団や職場技能の研究もその対象業種を拡大し多様化すべき段階にある。

2010年の国勢調査によれば、日本の第三次産業の就業者数比率は7割を超えている。なかでも、産業大分類別の15歳以上就業者の割合をみても、「医療、福祉」は10.3%を占め、「製造業」に次いで第3位になっている。2005年と比べると、2010年の「医療、福祉」の

¹ 代表的なものを以下に挙げると、大河内・氏原・藤田(1959)、河西(1970)、小池(1977)、上井(1994)などにおいて、労働組合の職場規制を解明するにあたって、職場レベルの作業集団の秩序や、作業内容、作業方法、配置等への関与のあり方が解明されている。

² これまで、労働研究の分野において、職場集団の社会関係や構造と機能に重点をおいた辻(1989a, b, c)、大野(1997)、野原・藤田(1999)などの諸研究や、労働経済学、経営学領域では「日本型生産システム」の効率性と問題性に重点をおいた野村(1993)、鈴木(1994)などの諸研究が蓄積されてきた。

³ 熊沢(1986)、嶺(1991)、鈴木(1994)などを参照。

比率は、1.6 ポイント上昇し、全産業のなかで最も高い上昇率を示している⁴。近年急速に拡大してきた「医療、福祉」の分野に、労働研究の焦点を当てることの意義がますます高まっていると考えられる。なかでも本論文で対象とする保育分野は、現政権の成長戦略のなかでも高く位置づけられており、今後5年間で保育所の定員を40万人分増やすことが目標とされている⁵。試算によると、これには7万4千人の保育士が新たに必要になる⁶といい、今後大きな労働力需要の増加が見込まれる分野である。

(2) 保育労働の特徴と保育士にとっての職場集団の意義と役割

①保育労働の特徴

越河（1992）は、タイムスタディや映像、音声、身体動作の記録等を行い、保育士の作業内容、作業動作、作業姿勢等について研究を行っている。そこで明らかになった保育士の作業の性質を以下の7点にまとめている。すなわち、①人間を対象とした仕事であること、②メンテナンス的作業特性、③受け身的な作業、④他律性、⑤作業動作が子どもに合わせた形であること、⑥情報、⑦観察と「場面づくり」、である。以上の7点は保育労働の特性を的確にとらえているが、この記述だけでは抽象的であるので、解説が必要であろう。

第一に、保育労働の対象は、むろん人間であり、一人ひとりが違うということである（①）。これは工業製品を作るための素材や部品とは大きく異なる点である。もちろん、8カ月児ではおすわりが安定する、3歳児になれば昼間のオムツはとれるなど発達の速度にある程度の共通性はあるだろうが、そのペースにも、順序にも個体差がある。保育とは、多様な個性と発達段階の子どもを対象とする仕事なのである。また、人間を直接対象にする仕事であるからこそ、労働者のモラル（勤労意欲）が労働の質的な成果にセンシティブに作用するという特徴もある。この点も、工業製品を作る労働過程とは大きく異なる点である。第二に、保育とは子どもの心身の健康を保障し、培う仕事である。子どもは予測できない動きをするものであり、瞬時に対応しなければ怪我などにつながりやすい。保育士たちは自分のペースで作業手順をこなせるわけではなく、子どもの動きに合わせてながら作業を行わなければならない（②、③、④、⑤）。つまり、保育士は子どもの動きに合わせた作業動作

⁴ 国勢調査によれば、2010年において「卸売業、小売業」が15歳以上就業者の16.4%と最も高く、次いで「製造業」が16.1%と続いている。「医療、福祉」における就業者数の20.3%を「介護サービス職業従者」、19.1%を「看護師（准看護師を含む）」、15.2%を「管理・務従者」、13.0%を「社会福祉専門職業従者」が占めている。総務省統計局（2012）、17頁。

⁵ 安部首相は2013年4月13日、女性の人材を活用することを柱とする成長戦略の考え方を打ち出し、その中で発表された政策方針である。

⁶ （株）三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2010）、14頁では、「都道府県別にみると、今後、ほとんどの都道府県で保育士の需要が増大することが予想される。中でも、東京都で約2万4千人増（平成29年度末、以下同様）、埼玉県で約1万1千人増、愛知県で約1万1千人増、神奈川県で約8千人増と、特に都市部において今後、大きな保育士の需要増加が生じることが見込まれる。」と指摘されている。

や働きかけを常に要請されているということである。また、子どもの健康状態を把握するために、子どもの表情や食欲、便尿の状態、顔色などにも注意をしておく必要がある(⑥)。第三に、保育とは、子どもの人格の形成・陶冶をおこなうにあたり、子どもが主体的に育とうとする意欲や能力の発達段階を見極め、援助していくプロセスである。そのため、その時々の子どもの動き、変化がなにを意味しているのかを判断し、子どもの意欲や発達段階を見極めなければならない。そのためには子どもの動きを常に観察し、おびただしい量の情報を受け取らなくてはならない(⑥、⑦)。また、保育士が子どもに促す活動には、発達段階に対応した「場面」設定が行われる必要があるし、その時々で発達段階に応じた適切な対処がなされなければならない(⑦)。この点は、他のサービス業の労働者の労働とは異なる保育労働の際立った特徴である。

以上のことからいえるのは、保育という仕事は、機械的に対象にある働きかけをし、ある形に変化させるといった単純反復作業ではありえず、複雑さと多様性をもった営みだということである。塩崎(2008)は、「保育とは、ある実践をちがう場にもって行って再現することのかなわない営みです。子どもも保育者も場所も時間もちがうところで、同じ実践はおこなわれようがありません。成育歴をそれぞれにもった子どもと、それぞれの人生を生きている保育者がたまたまその時そこにいる偶然のめぐり合わせによって何らかのやりとりがあり、保育が生成していきます」とし、保育士の日常実践は、このような「一回性」から成り立っているという⁷。そのため、保育という仕事は、全ての作業を厳格にマニュアル化することは不可能であるし、またある程度のマニュアルを仮に作成できたとしても、それを参照して作業の達成度を評価することも難しいという特徴を持っているのである。

②保育士にとっての職場集団の意義

子どもを集団で保育する施設型保育では、常に複数の保育士が協力するという体制で日々の保育は遂行されている。特に0、1、2歳児を対象とする乳児保育は、同時間帯に同じ空間で、複数の保育士が複数の子どもとともに過ごしている。上述したように、子どもの動きを予測することは難しいため、保育士は同僚と協力し合って、臨機応変に、かつ調和的な動きをする必要がある。そのため保育士たちは刻々と変化する対象をつぶさに観察し、作業変更の必要などの情報を共有すること、連携することが重要なのである。そのため、職場集団のあり方が、保育士の職務遂行にとって非常に重要な意味を持っている。また、保育という仕事は、その達成目標を数値化して捉えることもできない。そのため、目標を設定する際には、具体的な子どもの姿を想定してそれを言語化し、その成果を評価する際には、子どもたちの姿がどのように変化したのかをエピソードとしてとらえ、職場集団のなかで共有するという方法を取らざるを得ない。つまり、職場集団内での保育士同士の議論のあり方や、保育士同士の連携のあり方は、保育の職務達成度に大きく関係するの

⁷ 塩崎(2008)、9頁。

である。また、保育士同士の有機的な関係性は、職場集団のモラルと相互に作用しあうと考えられる。

また、保育所の職場集団のあり方は、労働者の経営参加という視点で見ても重要である。老人福祉施設の経営に関する研究成果である石坂（1976）では、社会福祉施設の6割強が職員と運営のあり方を協議決定しており、そのうち半数が全員参加の職員会議で協議決定していると指摘されている⁸。このような実態は、保育所においても共通すると考えられる。保育所は平均10～20数名の職員で構成される小規模の集団であり、そのほとんどが保育士で、役職序列がほぼフラットであるという組織特性を持っている。また、職員数や労働条件については国や自治体から一定の規制を受けつつも、保育の目標や内容については独自に決定することができる。教育経営学の研究成果である秋山・森上（1991）では、保育所の経営の特性として、民主性、能率性などの原理があるという指摘がある。民主性とは、全職員が積極的に意見を出し合い、尊重しあうということであり、能率性とは、各職員が職務を適切に分担し、連携しあいながら職務を遂行するという原理である⁹。このような指摘からも見られるように、保育所では職場集団が、保育内容や保育方法、職務分担や配置など、直接子どもと関わる事項に関することについては自律的に決定できると考えられる。以上のように、保育所の職場集団のあり方は、保育士の職務遂行の達成度、職務内容や作業方法のあり方を決定するうえでも重要な意味を持っている。

（3）新制度下の保育所の課題

近年の保育所の職員体制に特有の問題として挙げられるのは、長時間開所による勤務シフトの複雑化である。延長保育のニーズの高まりから、1日8時間を超えて保育所を開所するようになると、複数の保育者が交代で勤務する必要が生じる。すると、他の保育士との情報共有やシフトの調整、連携も複雑化してくるという問題が発生する¹⁰。加えて、現在、保育従事者の非正規雇用化が急速に進んでいる。ベネッセ次世代研究所（2012）によれば、各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%となっている¹¹。川村（2011）は、保育士へのアンケート調査の分析のなかで、「異なる雇用形態が職場に混在することで、一非正規本人の意欲の喪失はもちろんであるが一保育という集団労働の実践や職員間の連携が困難になる」との回答が見られることを指摘し、「延長保育等で勤務時間が不規則になったことや、非正規雇用の増大は、職員間の

⁸ 石坂（1976）、38頁。

⁹ 秋山・森上（1991）、17頁。なお、ここには、他にも課題意識や研究心を持ち、常に科学的・学問的な研究成果を保育実践に取り入れようとする科学性の原理も指摘されている。

¹⁰ 筒井・大冨賀・東野・山縣（2012）による小舎制児童自立支援施設での交代制に関するタイムスタディ調査では、同じ職員が継続的に子どもにかかわる小舎夫婦制に比べて、交代制では実際の子ども一人あたりのかかわりよりも、職員が交代してもケアの継続性を担保するための会議、記録といった時間が多くなるということが明らかにされている。筒井・大冨賀・東野・山縣（2012）、36頁。

¹¹ ベネッセ次世代研究所（2012）、35頁。

連携、集団としての保育労働の実践を困難にしている。」と述べている¹²。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を実証する必要が高まっている。

いま、公的保育制度は大きな転換点を迎えている。2011年8月に地域主権一括法が公布されたことにより、これまでナショナルミニマムとして確保してきた児童福祉施設最低基準が廃止され、それに代わって、地方条例で諸基準が制定されることとなった。また、2012年8月には子ども・子育て関連三法¹³（以下、「新制度」と表記）が成立し、2015年4月の本格施行に向けて、導入準備のための議論と作業が政府・自治体で進められている。

新制度は、保育サービスの供給方式を大きく変更するものである。この変更は、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。さらには、単なる形式的な施設形態の変革にとどまらず、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およぼす可能性が高い。新制度によって大きな変更があったポイントを、従来の供給主体である認可保育所の視点で筆者なりにまとめると¹⁴、以下の三点が指摘できる。一点目は、従来の保育所運営にかかる財源に消費税の増税分を充当し、従来の補助金ではなく、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」として国が一括支給する仕組みである。これにより、現行の国補助による各種事業への加算はなくなり、保育所の運営費総額が減少するとみられている。二点目は、従来の公的保育制度の枠組みのなかに、保育所以外の多様な保育の供給方式を認めたことである。三点目は、親の就労時間の長短等で保育を利用する時間を認定する支給認定という制度が導入され、親の就労時間によって保育利用時間が区分・限定化されるという点である。新制度の施行準備は進行中であり、また限られた情報から施行後の保育現場の実態を見通すことは困難を極めるが、以下の二点が予想される。一点目は、保育所運営費の基礎となる財政面での保障の減少が、施設の収入を不安定化し¹⁵、認可保育所における保育士の給与や勤務形態に影響するという点である。二点目は、短時間利用の子どもの増加は、1日の保育時間において子どもが次々と入れ替わることを意味し、それに対応して保育士の勤務も複雑化することである。つま

¹² 川村（2011）、239頁、244頁参照。

¹³ 具体的には、①子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）、②就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）、③子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）の三つの法律である。厚生労働省は、この三つの法律を総合して、「子ども・子育て支援の新制度」と呼んでいる。

¹⁴ 子ども子育て支援新制度に関しては、中山・杉山・保育行財政研究会編（2013）、中山・藤井・田川・高橋（2014）を参考にした。

¹⁵ 村山（2014）は、5月に子ども子育て会議が発表した、新制度における公定価格の仮単価について分析し、保育所の運営形態によって運営費に格差が出ること、施設経営の不安定化の可能性を指摘している。村山（2014）、7頁。

り、新制度施行下の保育施設では、勤務シフトの複雑化とパート化による保育士の勤務形態のより一層の複雑化と、労働条件の悪化が予想されるということである。新制度施行後に予想される事態に対応し、改善していくためにも、現行制度下での職場集団の実態と課題を把握しておくことが求められている。

2 課題と分析視点

(1) 先行研究の到達点と課題

本節では、議論の前提として、様々な分野の先行研究のレビューを行い、本論文の分析視点、方法を明確にする。労働に関する多くの研究が、様々な産業・職種の、職場レベルでの職務分担と配置の実態を詳細に明らかにしているにもかかわらず、保育士を対象とした実証研究は非常に少ないのが現状である。そのため、本論文での分析視点を設定するにあたって、労働経済学や労働社会学、経営学などの労働研究に限定せず、領域横断的な文献リサーチを行った。特に、保育士に関する研究業績は、教育学や発達心理学、社会福祉学等の分野で蓄積されているため、これらの分野の研究にも出来る限り注意を向けた。

以下では、①職場集団のあり方、②非正規雇用労働者の職域や職場での位置づけ、③保育士の職務内容、職務遂行過程と知識・技能形成、という三つの課題について、先行研究を整理する。

①職場集団のあり方に関する研究

上述したとおり、集团的労使関係をめぐる研究や、「日本的経営」に特徴的な労務管理の研究などにおいて、労働・生産過程と職場集団のあり方が検討されてきた。これらの研究から、職場集団のあり方を評価するにあたって重要だと考えられる論点について以下で整理したい。

まず、職場集団の機能をどのように評価するか、という問題である。職場集団ないしは労働組合の職場組織が、経営に対して自律的な裁量権を持つか否かという問題は、これまでの労働研究のなかで重要な論点としてたびたび検討されてきた。筆者は、この問題に取り組んだ諸研究から、これまで日本の職場集団がどのような機能を果たしてきたかという点に注目した。

小池（1977）は、1970年代前半に日本の鉄鋼・化学・機械産業の13の労働組合に対して聞き取りを行い、昇進、配転、定員、残業、生産量等に対する組合規制の実態を明らかにした。そして小池は、職長が職場の慣行に基づいてメンバーの技量に応じた「柔軟な配置」や「平等主義的な人員配置」を行っており、「組合の介入していない部面で、それを補う職場の半ば自律的な規制が認められる」¹⁶と指摘した。嶺（1982）は、日本では、職場集団のなかで、①作業に関する意志決定、②相互援助、③技能習得、④仕事以外の交際が行われる、としており、①に関しては、「集団全員の協議により意思決定がなされる。集団を経営

¹⁶ 小池（1977）、205頁。

の一分肢として掌握する監督者は、集団の意思を尊重して意思決定する。集団内では、仕事に関し相互的援助が行なわれる。(…中略…) この集団は、経営によって与えられた一定の枠内ではあるが、集団の運営について自律性がある」¹⁷という。ただし、これらの研究においては、日本の職場集団は、監督者、リーダーが経営組織の末端の管理の役割を果たしており、経営からの自律性は弱いことも同時に指摘されている。河西(1970)は、労働者にとっての生産活動の場であると同時に、「生活共同体」的な多機能を持っている職場集団に着目し、電機メーカーの調査をつうじて労働組合の構造と機能について明らかにしている。そのなかで、経営職場集団の重要な機能は、生産性向上など、企業の目標達成に協力する機能であると指摘している¹⁸。

以上の諸研究から得られたことは、日本では、職場集団に、作業課題の遂行責任が与えられ、職場内で仕事の配分や作業方法の一部を決定する機能があるということである¹⁹。さらに、経験に基づく熟練が形成されるような職場においては、職場集団内で、技能形成も行われる²⁰。ただし、これらは経営の目標達成に協力する機能を果たすことのできる範囲内で、発揮されるものであり、目標達成の機能が最重要のものとして位置づけられているということである。

次に、職場集団の構造について評価する場合、職場集団の機能を果たすために、職場集団がどのように整備されているか、という観点が重要である。河西(1970)は、①職位・職務(人員配置や性別、年齢、若年定着率など)²¹、②権限(職制の権限、職位序列と権限序列など)、③コミュニケーション、④感情(職制への信頼度、集団の統合性)、の四つの観点から職場構造の把握を試みている。この点は非常に参考になる。

しかし、多くの研究が、非正規雇用労働者を考察の対象外においていたと考えられる。これまで、非正規雇用労働者は、短期間の雇用が前提であり、正規雇用労働者と比較して

¹⁷ 嶺(1982)、47頁。また、嶺(1991)においては、職場集団は安全管理や職務再設計、時間短縮など、組織の目標と従業員の必要・欲求の実現のための積極的な機能を果たすとも指摘している。嶺(1991)、148頁、194-195頁。

¹⁸ 河西(1970)、55頁。

¹⁹ ほかに熊沢(1986)や鈴木(1994)を参考にしている。熊沢(1986)は、日本鋼管の労務管理史を紐解きながら、1960年代に導入された新しい設備と生産・労務管理(IE技法)により、従来の職場集団が変質していったことを指摘している。その内容は、①職場集団内で育まれていた経験的熟練の不要化、②作業スピード、要員配置、作業方法などの決定に対する職場集団の影響力の低下、③作業の協同性の希薄化、④ひんばんな配転による労働者の特定の職場集団への帰属の困難化、⑤作業長制の導入による職制支配の強化、である。

²⁰ 辻(1989a)は、トヨタのライン労働を対象に、ライン労働のなかに労働者集団ないし集団的労働者が発揮している「集団としての熟練」と、集団に組織されている個人が、自分の所属する労働集団に貢献し、集団の一員として機能する力量という「集団のための熟練」という二つの意味での「集団的熟練」労働が形成されている(辻[1989a]、31-32頁)とし、職場集団が「集団的熟練」の展開単位であるとする。辻(1989c)、135頁。

²¹ 辻(1989a)も、職場構造の分析にあたり、職位序列や年齢構成を挙げている。辻(1989a)、46-48頁。

補完的・補助的な職務を担当するという位置づけであって、知識・技能を要しない作業のみをまとめて割り当てられていた可能性が高いからである。しかし、のちに述べるように、近年非正規雇用労働者が増加し、基幹的な役割を担う者も出現している。非正規雇用化の進行が、職場集団をどのように変質させたのかを解明する必要がある。

なお、保育学の領域では、これまで職場集団のあり方が考察の対象とされることは多くなかった。2008年に発行された日本保育学会の学会誌である『保育学研究』第46巻第2号の特集は「保育者相互の支え合い」であり、巻頭において大場（2008）は、近年の保育現場が多様なニーズに応えるために多忙化し、「子どもの生きる現場を支えている保育者たちの専門職能的な集団が、しっかりと実践を担うのに十分な体制をとることが困難になっていないか」という問題提起をし、保育者集団に関する実証的・理論的な研究の不足を指摘している。しかし、この特集で取り上げられている6編の論文は、いずれも保育者同士のコミュニケーションのあり方や、やりとりされる情報の内容と影響に関する問題を扱うものであり、職場集団や職場組織がどのように形成されているのかという観点での実証研究はない。齋藤（2000）も、「年齢や経験や職種の違いを越え、お互いの仕事を認め合う関係をつくること」の重要性を指摘し、保育所での職場集団のあり方に注目している²²。しかし、職員同士のコミュニケーションの機会としての会議での議論のあり方や、そのための時間のねん出をいかにおこなうかという観点で、労働力構成と勤務シフトの検討を行っているが、関心は会議のあり方に限定されており、保育室での職務遂行や職務分担のあり方などについて検討されてはいない。

②非正規雇用労働者の職域や職場での位置づけに関する研究

パート労働や非正規雇用に関する既存研究において、非正規雇用労働者の職域や職責に焦点を当て、労働条件の格差を前提とした正規雇用労働者と非正規雇用労働者の職務上の分業のあり方、職務内容の高度化、キャリアの高まりなどに注目した研究が蓄積されつつある。これら既存研究をみると、非正規雇用の労働者の職域と正規雇用労働者の職域とが重なっているのか、正規雇用労働者のみが担当する職域との境界が存在するのか、という、非正規雇用の労働者の「代替性」や「基幹性」について焦点が当てられてきた。本田（2004）によれば、日本の職場では非正規雇用の「量的な基幹化」と「質的な基幹化」が進行しており、特に「質的な基幹化」をめぐる研究が様々な産業にわたって蓄積されている。これらの研究では、様々な職場の正規/非正規間の職務分担のあり方を検討しており、非正規雇用の労働者が補助的職務ではなく、基幹的な職務を担っている事例が多く指摘される一方で、個別の企業や事業所における職場において、非正規雇用の労働者の職域は正規雇用労働者の職域と一部は重なりつつも、正規雇用労働者のみが担当する職域も残されており、

²² 齋藤（2000）、97頁。

境界が存在することが解明されている²³。また、非正規雇用労働者の技能形成に関する諸研究²⁴によれば、基幹的な非正規雇用労働者の一部には管理的業務を担うべく、研修などを受ける者もいるが、多くはOJT（On the Job Training：仕事に就きながらの訓練）による能力開発が中心であるという。

「質的な基幹化」を解明した先行研究では、非正規雇用の労働者が正規雇用労働者にどの程度接近しているかについて、様々な指標を用いている。武石（2006）、西野（2006）、津田（2010）等では、「質的な基幹化」を評価する指標として、非正規雇用労働者の①職務内容、②責任、③職務経験の幅、④拘束性、を採用している。これらの指標は、非正規雇用労働者の職場における位置づけを評価する際の視点として、非常に参考になる。ただし、非正規雇用労働者が「基幹化」していることが明らかになった場合、非正規雇用労働者は正規雇用労働者ととも集団的な職務遂行を行っていると考えられる。しかし、非正規雇用労働者も含めた職場集団のあり方に注目する実証研究はほとんどみられない²⁵。

上述したように、認可保育所では、近年、非正規雇用の職員の比率が高まっていることが明らかにされており、非正規雇用の保育従事者の労働条件の低さについても多くの指摘がなされている²⁶。労働分野や福祉分野における先行研究では、保育所において非正規雇用の保育士が増加することについて、いくつかの問題点が指摘されてきた。その一つは、保育の質が低下する可能性があるという指摘である。その主張の根拠は二点にまとめられるが、一点目は、保育士の技能形成に関する問題である。保育の質は保育士の経験が重要な要因であるが、非正規雇用になると仕事の継続が不安定になるため、保育士の経験にもとづく技能が養成されない。その結果として保育の質が低下する可能性が高まるという指摘である²⁷。二点目は、職場での職員連携の問題である。職場のなかで非正規雇用化が進展し、正規保育士が多忙になることで、正規保育士と非正規保育士との情報共有が困難になるという問題や、職場のなかに指示するもの（正規保育士）と指示されて働く者（非正規保育士）という関係が固定化し、非正規保育士の意欲の低下や不満を生み出すという問題が指

²³ パートタイマーの「基幹化」に関しては、本田（2004）において、それまでの先行研究のレビューが詳しくなされている。中村（1989）、本田（2004）、武石（2006）等の既存研究をみる限り、その研究対象は製造業以外にも、地方銀行、スーパーマーケット、百貨店、ホテル業、レストラン、スポーツジムなどサービス産業にも広くスポットが当てられ始めている状況である。

²⁴ 中村（1989）、脇坂・松原（2003a）、武石（2006）、松原・林・川上・脇坂（2007）等を参照した。

²⁵ 木村（2002）では、生産・技術職と事務・営業職の例を用いて、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との分業のあり方を検討している。その結果、正規/非正規間の業務区分があいまいになることで、製品・サービスの質の低下、仕の連携やチームワークの阻害といった、職場のパフォーマンスを損ないかねない問題が生じていることが指摘されている。具体的には、機密事項が漏洩する危険があることや、連絡調整や協力などの点で一体感が低下することなどが挙げられる。

²⁶ 垣内（2007）、（2011）、川村（2011）、野津・原田（2012）などを参照した。

²⁷ 杉山（2006）、31頁。

摘されている²⁸。その結果、この点においても保育の質に影響するといわれている。しかし、これら二点について実証的に明らかにしたものは少なく、その方法もほとんどが大規模なアンケート調査によっている²⁹。

萩原（2013）は参与観察による事例調査を行った数少ない研究成果である。夜間保育施設の勤務シフトの分析による保育士の時間組織について検討するなかで、余剰人員のない職員体制でつなぎ合わせた勤務シフトの遂行により、情報伝達の行き違いが起きるなど、職員間の連携に支障が出ていることを明らかにしている³⁰。保育施設内の労働力編成や職務編成について検討したものとしては貴重な研究であり、非常に参考になる。ほかにも、中園（2008）や、小尾（2010）では、保育施設における正規/非正規保育士間の分業のあり方や、労働編成における非正規保育士の位置づけについて明らかにしている。しかし、まだまだ知見を蓄積していくべき段階にあり、詳細な実態把握のための試行段階にある。

③保育士の職務内容、職務遂行過程、知識・技能とその形成機会に関する研究

教育学や保育学の分野で、保育士の職務内容を実証的に明らかにした先行研究には、斎藤・手島（1980）や越河（1992）、河野・成田（2010）がある。これらの研究で行われた職務分析は非常に詳細であり、参考になる。斎藤・手島（1980）では、保育士へのアンケート調査によって、職務内容ごとに必要とされる専門性の高低が明らかにされており、保育士の専門性と職務内容の関係が検討されたものとして非常に貴重な研究である。越河（1992）は、タイムスタディの手法により、職務内容を詳細に分類し、なおかつ作業量と時間の把握をおこなうことに成功している。この研究から、保育士の職務内容のなかで、子どもと接する時間に続いて、会議や記録に費やされる時間が大きいことが把握されたことは重要である³¹。河野・成田（2010）では、参与観察にもとづいた詳細な職務分析が行われており、保育士の多岐にわたる職務内容を「子どもと接する場面」「接しない場面」に大きく分けたうえで、更に小項目に分類・整理している。この研究によって、保育士に求められる職務の範囲を把握することができ、保育士の職務分担のあり方を検討する基礎作業として参考になる。

しかし、これらの研究の限界は、常に複数の保育士が集団で調和的に行っている職務を切り分けて把握する作業にすぎないということである。また、保育とは子どもの生活の流れに合わせて行われる営みであり、一つ一つの職務内容が単独で完結するものではなく、関連することで成り立っている。上記三つの先行研究では職務内容を分類するのみで、保

²⁸ 大宮（2006）、73頁、中村（2008）、86-87頁、金澤（2008）、40頁、など参照。

²⁹ 垣内（2011）において、正規職員と比較して、非正規職員は、必要な情報が与えられていないと認識していることが明らかになっている。垣内（2011）、38-39頁。

³⁰ 萩原（2013）、66頁。

³¹ 猪熊（2014）において、退職した保育士へのインタビューから、「記録」を作成することが保育士の仕の負担の大きな部分を占めることを指摘している。猪熊（2014）、160-161頁。

育を一つのプロセスとしてみるという視点と、集団によって遂行されているという視点では捉えられていないという限界がある。

心理学や教育学の分野では、保育士の技能形成に関する研究が蓄積されている。しかし、それらの多くは保育士の心理的側面に注目したライフヒストリーや、保育士個人が困難な個別事例にどのように対応するかを統計的に明らかにするなどの研究方法をとっており、個別保育士を対象としたものが多い³²。加えて、そこで前提されている技能の内容は、保育士の困難な事例の問題解決能力に限定されているものが多く、保育に必要となる多様な能力を広く網羅できているものも少ない。

以上のように、これまでの保育研究のなかでは、職場集団という視点での保育施設での職務配置の論理や技能形成について、実証的・理論的な研究は十分ではない。また、労働研究のなかでは、非正規雇用労働者をも含めた職場集団のあり方に関する研究や、保育施設を対象とした研究について、実証的なアプローチの成果が十分蓄積されてはいないといえる。

(2) 保育所の職場集団について分析する視点

以上の先行研究から得られた示唆を踏まえて、本論文で重視したい視点は、以下の3点である。

①保育士の職務内容と職務編成について評価する視点

本論文において、職場での職務編成のあり方を検討する理由は、各々の保育士の職場における位置づけや、職場集団全体の機能について理解することが可能になると考えるからである。なぜなら、保育士が担当している職務が、職場で要求される知識・技能水準や、仕事の流れのなかでどのような役割を担っているかを反映するからである。保育所における職務編成について分析するための視点は、以下の2点である。

第一に、本論文では、保育士間の分業関係を前提に議論するため、保育士が担っている職務内容と、その遂行に必要な知識・技能を具体的に把握する。そのうえで、職場内でどのような分担がなされているのかを把握する。労働条件の問題は、職務編成を規定する要因として位置づけ、その限りで考察の対象とする。

第二に、保育士の職務内容を分類するだけでなく、プロセスとしてとらえる。そのうえで、保育士の担当職務が工程のなかのどの部分であるか、ということや、保育の目標に対してどのような役割を担っているかをみる。職務内容の連関という視点では、西川(2008)からいくつかの示唆を得ることができる。西川によれば、ケア労働には①「課題の発見と設定」、②「解決方針の策定と実施」、③「結果のモニター」の三つのプロセスが存在する³³。

³² 高濱(2001)においては、アンケート調査を中心に、保育士個人の発達のプロセスについて明らかにしている。

³³ 西川(2008)、37頁。

保育労働に関しても、各職務内容がどのようなプロセスを成しているかについて検討し、そのうち各職務内容が目標との関係でどういった機能を果たしているかを見極めることが重要である。

②非正規保育士の位置づけについて評価する視点

次に、以下の4点から非正規保育士の担当職務の特徴と頻度を観察し、保育所の職務編成における非正規保育士の位置づけについて評価する。

第一は、職場の職務編成において、非正規保育士の担当する職務内容を把握することである。また、担当職務内容に要求される知識・技能はなにか、仕事の流れのどの部分を担当しているか、保育の目的に対してどのような役割を担っているかという点である。

第二は、非正規保育士に要請される責任はどの程度か、ということである。この点を検討する理由は、非正規保育士が正規保育士と同等の職務を担っている場合、非正規保育士が管理的な責任等を負わざるを得ない可能性も生じるためである。

第三は、仕事への拘束性はどの程度か、ということである。保育という営みは、1日の生活のなかで子どもの養護・教育にあたるものである。そのため、どの時間帯に関わるのか、どのぐらいの時間関わるのか、ということが、子どもへの影響という点で重要である。

第四は、知識・技能の習得機会への参加はどの程度認められるか、ということである。特に、OJTだけでなく、保育所内外での研修機会など、専門的な知識・技能を得る機会への参加についてみるのが重要である。この点を見ることで、非正規保育士が高度な知識・技能の発揮を期待されているか、長期的見通しを持って必要とされているか否かを判断できると考えられる。

③職場集団の機能を評価する視点

本節でこれまで取り上げてきた先行研究から、職場集団には、作業目標を達成する機能、職務分担と配置、作業方法などについて決定する機能、技能形成を保障する機能などがあることがわかった。また別の先行研究として、重田（2010）が挙げられる。重田は、保育士のメンタルヘルス悪化の対応策として、職場のサポート機能を高める必要性を主張している。職場集団に求められる機能として、「職員に対する配慮を行い職員間の緊張やストレスを和らげ、人間関係を有効に保つ」配慮機能と、「職員の多様な心や行動を集団の目標達成に向けて動員し、効果的に統合する」目標達成機能、の二つを挙げている³⁴。

これらの示唆を踏まえて、筆者は、保育施設における職場集団の最大の機能は、保育目標の達成であるとする。そして、その達成を担保するために、作業方法などの決定や、技能形成、相互配慮と協力の機能が発揮される必要があるととらえる。

その上で、職場集団の機能がどのように発揮されているかを評価するための視点として以下の3点に注目する。

³⁴ 重田（2010）、123頁。

第一に、人員配置のあり方である。具体的には、職場を構成する保育士の年齢や、経験年数、雇用形態、雇用期間などである。特に、年齢や勤続年数は、保育士の知識・技能の水準を評価するために重要な指標であり、職場集団の職務遂行の水準に大きく影響すると考えられる。なお、年齢構成や経験年数については職務編成を規定する要因としても位置付けられる³⁵。

第二に、職場を構成する保育士に与えられている権限である。保育目標の決定や、保育内容、保育方法の決定に参加できるかどうか、という問題は、保育士の裁量にかかわる問題である。裁量が認められるか否かということは、各々の保育士のやりがいや勤労意欲に影響するため、結果として職場集団としてのモラルに大きく影響すると思われる。

第三に、職場におけるコミュニケーションの機会やコミュニケーションのあり方である。保育士は、職務遂行上、子どもや保護者に関する様々な情報をやりとりし、同僚と協力しなければならないため、コミュニケーションの機会がどの程度保障されているかという点が重要である。また、保育士の職務遂行にとって、子どもの行動や変化に関するエピソードから、子どもの状態を分析し、適切な対応をおこなうという技能が重要である。このような技能を形成するためには、同僚との討論や、同僚からのアドバイスが不可欠である。これらのことから、保育士間のコミュニケーションのあり方は、保育士の技能形成や、保育の質に直接反映すると考えられる。この点は第1章で詳しく説明する。

なお、コミュニケーションのあり方については、教育学の成果である久富（1988）における小中学校の教員集団の実証的研究を参考にした³⁶。具体的には、「会議以外の場で同僚と話をするか」、「会議がよく開かれているか」、「会議で活発な議論がなされているか」、「職場を離れても教師間で付き合うことが多いか」、など、コミュニケーションの量と議論の活発さをみるということである。

以上の視点から、保育士の職務内容と職務編成を観察、評価し、職場集団の特徴について検討する。本研究の特長は、保育士個人間、機能相互の連関を重視し、集団機能として保育という営みをとらえることである。

3 研究方法と用語の定義

(1) 調査方法と調査概要

前節で述べた研究課題を明らかにするために、本論文では事例研究の方法を採用する。事例研究には、対象が限定され、一般性に乏しくなるという限界が存在する。しかし、職務編成や職場集団のあり方という、自治体ごと、施設ごと、職場ごとに異なる保育の営み

³⁵ 保育施設において、年齢構成や経験年数構成が職務編成にどのように影響を与えるのかについては第1章で詳しく述べる。富田（1998）では、製造業を対象にした研究において、職場構成員の年齢構成が職場内分業と協業に及ぼす影響は大きいと指摘されている。富田（1998）、28頁。

³⁶ 久富編（1988）、177-185頁。

について、その実態を確かめようとするならば、対象を限定し、個別の自治体や職場に深く立ち入っていくという方法以外にはありえない。

①調査対象

非正規保育士を含めた保育所の職場集団のあり方を検討するにあたって、本論文では公立保育所と、社会福祉法人が運営する私立認可保育所を調査の対象とした。その理由は、以下に述べるとおりである。

第一に、就学前児童にとって認可保育所の果たす役割が大きいということである。『保育白書 2014』によれば、1995 年以降、保育所への入所児童数は増加する傾向にあり、近年は毎年過去最高を更新している。2013 年度の就学前児童全体における認可保育所入所児童の割合は 35.2%、認可外保育施設入所児童の割合は 2.8%、幼稚園在園児童の割合は 25%であり³⁷、認可保育所は、今日、家庭以外で保育を受ける子どもの受け皿として大きな役割を担っているといえる。しかし、上述したように、現在認可保育所において非正規雇用化が進展しており、過度の非正規雇用化はその運営や保育の質に影響をもたらすのではないかという懸念がある。したがって、その内実を明らかにすることは重要であると考えられる。

第二に、現在、保育の供給主体が多様化しつつあるなかで、従来の供給主体の問題を解明しておくことの意義を重視したからである。2000 年 4 月に社会福祉法人以外の運営主体による保育所の設置が可能になった³⁸ことで、株式会社や NPO が運営する保育所が増加しつつある。また認証保育所など、従来とは設置基準が異なる保育施設の拡充により、認可保育所以外の運営形態の保育施設も増加しつつある。さらに、2015 年度から施行される新制度では、さらに運営形態や運営主体が多様化するとみられる。このように、新たに保育所の運営主体として参入した株式会社等の実態や、認可保育所以外の形態の保育施設の実態を明らかにすることも意味のあることではある。しかし、そのように大きな変化の渦中であって、従来からの保育の供給主体である認可保育所の実態をつぶさに明らかにしておくことが、今後のさらなる変化を見通したとき、比較の基準ともなると考えられる。それゆえ、変化の激しい現在だからこそ、従来からの運営主体の今日の到達点を確認しておく必要があると考えたのである。

また、本論文では東京、大阪、長野の三つの異なった地域の認可保育所の職場集団の事例を検討している。なぜなら、認可保育施設の人員配置は、自治体の定員管理政策や保育政策、保育所の職員給与に充当する目的の補助金政策に規定されており、保育所の保育士数や非正規化の進み方は地域別に異なった様相を見せる。そのため、複数の地域を検討する必要があると考えたのである。調査対象の選別は、以下の作業仮説に基づく。すなわち、非正規保育士の職場集団における位置づけを評価するための視点のうち、拘束性、すなわち労働時間と労働時間帯という点において、異なるケースを抽出している。

³⁷ 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2014）、17 頁。

³⁸ 保育行財政研究会（2002）、18-19 頁。

調査対象自治体の保育所をめぐる基本データ、特徴を示した表序-1をみると、それぞれの自治体における公立保育所の位置づけや、保育士配置の充実度などについて理解することができる。なお、ここでは比較の都合上東京都C区のデータを紹介しているが、第2章で本格的に述べるように、東京都の認可保育所の全体的な傾向を反映していると考えて問題ない。

	東京都C区	大阪府B市	長野県A市
自治体の分類	特別区(人口約25万人)	中核市(人口約50万人)	その他の市(人口約15万人)
公営施設比率	47.9%	16.7%	75.6%
待機児童数	181人	230人	0人(定員を下回る)
保育士一人あたり年齢階層別児童数	(厚労省令基準どおり) 0歳児;1:3 1・2歳児;1:6 3歳児;1:20 4歳児以上;1:30	(厚労省令基準以上) 0歳児;1:3 1・2歳児;1:5 3歳児;1:20 4歳児以上;1:30	(厚労省令基準どおり) 0歳児;1:3 1・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(区市の規定)	<ul style="list-style-type: none"> ・2階建ての保育園に パート保育士3名 ・産休明けの保育実施園に正規保育士1名 ・延長保育実施園に 正規保育士1名 パート保育士2名 ・障がい児保育全園に 正規保育士1名 パート保育士1名 (複数の障がい児がいる場合、さらに非正規保育士1名) ・0歳児保育のため パート保育士3名 ・正規保育士のローテーション緩和のため パート保育士1名 ・11時間開所のため パート保育士1名 ・時差勤務の保育士が3名になった場合 パート保育士1名 	<ul style="list-style-type: none"> ・延長保育実施園にパート保育士(人数は児童定員によって異なる) ・障がい児受け入れ園に <ul style="list-style-type: none"> 重度1人につき、フルタイム非正規1名 中度2人につき、フルタイム非正規1名 軽度3人につき、フルタイム非正規1名 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・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

注1:2013年時点のデータで比較するために、本表においては東京都C区のデータを採用した。
注2:区市の予算措置について、東京都C区にはさらに三項目において配置項目が設定されていたが、ケースが少なく、また説明が複雑になるため捨象した。また、さらに東京都の加算配置4項目がこれに加わることになる。
注3:待機児童数については、C区、B市については内閣府(2014)「少子化社会対策白書」より抜粋した。(出所)各自治体の職員労働組合提供の資料に基づき、筆者作成。

まず、自治体の規模についてであるが、東京都C区は特別区、大阪府B市は中核市に指定されている比較的規模の大きな自治体であり、待機児童数も公表統計³⁹で100人以上存在する保育需要の大きい自治体である。他方長野県A市は、長野県内では比較的大きな自治体ではあるが、子どもの減少傾向が続き、過疎化の進行する中規模以下の自治体と位置付けられる。次に、認可保育所における公営施設の比率であるが、長野県A市は75.6%と最も高く、続いて東京都C区が47.9%、大阪府B市が16.7%となっている。

最も注目すべきなのは保育所の職員数についてである。保育所における人員配置の最低基準は、厚生労働省令で定められており、表序-1中では東京都C区、長野県A市が採用している。しかし、各自治体では、保育内容を充実させるため、さまざまな条件ごとに独自の基準を設け、職員の増補を認めている。表序-1の厚労省令基準以上の保育士配置をするための予算措置についての項目をみると、いずれの自治体も、国の設定する基準

³⁹ ただし、報道等で指摘されているが、2005年以降現在まで使用されている待機児童の定義は、事実上自治体の判断でカウントの方法が変更できるものであるため、公表統計の数値が正確なニーズを反映しているとは限らない。この点は、猪熊(2014)に詳しい。

に加えて、いくつかの基準で各保育所に対して保育士の上乗せ配置を行っている。特に、東京都C区の人員の配置は相対的に多く、様々な条件に基づいて人員保障が行われていることがわかる。つまり、東京都C区では国基準と比較して手厚い人員保障を行っているということである。

表序-2 対象三自治体の雇用形態・勤務時間別保育士構成		単位(人)		
		東京都C区	大阪府B市	長野県A市
非 正 規 保 育 士	週30時間未満	161(24.7%)	66(17.3%)	77(15.2%)
	週30時間以上35時間未満	71(10.9%)	14(3.7%)	25(5%)
	週35時間以上	0(0.0%)	107(28.0%)	236(46.5%)
正規保育士(週38時間45分)		419(64.4%)	195(51.0%)	169(33.3%)
非正規保育士比率		35.6%	49.0%	66.7%
注1: 非正規化の比率=非正規保育士/非正規保育士数+正規保育士数で算出した。				
注2: 勤務時間を便宜的に週30時間で区分した理由は、1日又は1週の所定労働時間が、正規労働者の所定労働時間の概ね4分の3以上あるものは、厚生年金保険と健康保険の被保険者とするのが妥当とされているという、労務管理上の基準を反映するためである。				
注3: 勤務時間週35時間以上を分類したのは、よりフルタイムに近い勤務時間の非正規保育士を把握するためである。なお、大阪府B市の週35時間以上勤務の非正規保育士の中には、週36時間15分勤務のもの、週38時間45分勤務のものが存在する。長野県A市の週35時間以上の非正規保育士に分類されているものは、すべて週38時間45分勤務である。				
(出所) 各自治体の職員労働組合提供の資料に基づき、筆者作成。				

次に、表序-2は、三つの自治体の公立保育所の保育士の人数を、雇用形態別に示したものである。この表では、非正規保育士については、便宜的に週30時間未満、30時間以上35時間未満、35時間以上、という基準で勤務時間別に分類している。非正規保育士の比率についてみてみると、東京都は35.6%であり、非正規保育士の占める割合が比較的少ない。それに対して、長野県A市は66.7%と非正規保育士の数が正規保育士の人数を上回っている。さらに非正規保育士の勤務時間を含めて検討すると、東京都C区では勤務時間が週30時間未満の短時間勤務の非正規保育士が多いのに対して、長野県A市では勤務時間が週35時間を超える非正規保育士が46.5%を占め最も多いことがわかる。なお、表序-2の注にあるように、長野県A市の「臨時保育士」と呼ばれる非正規保育士の勤務時間は、週38時間45分であり、週35時間以上勤務する236名の非正規保育士がそれに該当する。この両翼の自治体の中間と位置付けられるのが大阪府B市であり、非正規化率は49.0%である。大阪府B市では、勤務時間が週35時間を超える非正規保育士が28%を占めている。

以上のように、三つの自治体は、人口規模、職員配置基準、保育士の非正規化率、非正規保育士の勤務時間において、特徴が異なっていることが確認できる。これらを踏まえると、以下のような仮説を立てることができる。

東京都C区は、人口規模と保育需要が大きく、公的保育施設と、そこに配置される職員数が比較的多い自治体のケースである。C区の公立保育所に配置されている保育士には、正

規保育士の割合が大きいことから、公立保育所の業務は正規保育士中心で担われていると予想される。また、勤務時間という点で正規保育士と非正規保育士との間に差が存在することから、職務内容や責任、技能形成の機会という点についても、正規/非正規間に違いがあるのではないかと考えられる。

次に、大阪府B市は、人口規模は大きい、公的保育施設や保育所への職員配置が比較的少ない自治体のケースである。公立保育所の正規保育士と非正規保育士の割合はほぼ半々であり、勤務時間が週35時間以上の非正規保育士の配置が多くなっている。そのため、非正規保育士のなかに職務内容、責任、技能形成の機会においても、正規保育士と同等のものが存在するのではないかと予想される。また、短時間勤務の非正規保育士も20%弱存在していることから、非正規保育士間での格差も生じていると考えられる。

長野県A市は、財政規模が比較的小さく、保育事業における公的役割は大きい、保育所への補助金のウェイトが低い自治体のケースである。非正規保育士の割合が66.7%にのぼり、非正規保育士が、時間拘束の点で常勤並の勤務をしている。そのため、長野県A市では非正規保育士が基幹的な役割を担っていることが予想される。

以上のように、非正規保育士の割合や勤務時間において異なる特徴を持った三つの自治体の認可保育所では、非正規保育士の職場での位置づけや、職場集団の構造が、それぞれ異なると予想される。異なる特徴を持った複数の事例をモデルとして扱うことによって、今日の日本の認可保育所における職場集団の機能がどの程度発揮されているか、そして、その課題はなにかということについてより多くの知見を得ることができるであろう。

②調査方法

表序-3には、三つの自治体を対象に行われた調査について、取り上げる章ごとにまとめている。練馬区以外の調査対象の自治体がアルファベット表記になっているのは、調査協力者に配慮したためである。なお、アルファベットは、筆者の既出の公表論文に合わせて表記している。ここに示されるように、本論文は、ヒアリング調査、アンケート調査、定点観測的参与観察という三つの方法で実施した調査結果によるものである。ただし、解明する課題によって、また調査対象との兼ね合いから、各章ごとに、採用した方法は異なる。

表序-3 章別調査一覧			
	大まかな期間	調査対象	調査方法
第1章	2009年8月～2011年2月	東京都D区私立Y保育園	参与観察、アンケート、ヒアリング
第2章	2009年8月～2011年2月	東京都D区私立Y保育園	参与観察、アンケート、ヒアリング
	2007年6月～2010年8月	東京都A区公立保育園	ヒアリング
	2008年9月～2010年11月	東京都練馬区公立保育園	アンケート、ヒアリング
	2013年12月	東京都C区公立保育園	ヒアリング
第3章	2013年9月	大阪府B市公立保育所	ヒアリング
第4章	2013年8月	長野県A市公立保育園	ヒアリング
(出所)筆者作成。			

第1章、第2章では、東京都D区の私立認可保育園であるY保育園の協力を得て実施した、参与観察、アンケート調査、ヒアリング調査のデータを使用する。Y保育園を調査対象とした理由は、独自の保育目標、人材育成計画を持ち、職員の年齢・経験構成を配慮した人事・採用管理を行っていること、指導的な園長や主任保育士がいることなどを考慮したからである。認可保育所の職務編成と、職場集団の構造と機能について明らかにするにあたり、保育目標を達成するための職場集団のあり方について、方針と見通しを持っている保育所を対象にすることがよりふさわしいと考えられる。また、Y保育園では、保育士全体に占める非正規保育士の割合が相対的に少なく、パートタイムの非正規保育士が多い。Y保育園は、前述した東京都C区の事例のように、短時間勤務の非正規保育士を多く含むという特徴を持っていることから、東京都の認可保育所に共通した特徴を持つ職場集団を形成している認可保育所として設定した。

Y保育園での筆者の調査は、2009年8月から2014年4月までの期間で行ったものであるが、ここで使用されるY保育園に関するデータは、2009年～2010年にかけてのものがその中心である。筆者は、2009年7月から2011年2月までの間に81回Y保育園を訪問し、そのうち30回は保育室における観察を行った。観察の際、原則として、一つのクラスに1日の時間をかけた。詳しい調査日程や調査内容については、巻末の補足資料2をご参照いただきたい。調査方法として参与観察を採用した理由は、保育士の職務内容と、それを遂行するために必要な知識や技能、知識・技能の習得の方法について理解するためには、対象に深く立ち入る必要があると考えたからである。また、参与観察をおこなうことによって、職場において保育士が同僚とどのような職務分担を行っているのかということを立て的に把握することが可能である。Y保育園でのアンケート調査は、保育士個人に筆者から調査票を配布し、後日回収箱に投函していただくという方法で実施した。アンケート調査票は選択式と自由記述形式の二種類からなり、連続して回答していただけるようにした。選択式の質問では、年齢、性別、雇用形態、学歴、経験年数、勤続年数、婚姻関係の有無、といった属性について聞いたのち、時間外労働の有無、持ち帰り残業の有無、休憩時間などの勤務状況、賃金・休暇などの労働条件とそれに対する要求についてたずねた⁴⁰。自由記述式の調査票は次のような項目からなる。①保育士としてのキャリア（経験何年目に何歳児の担任を持ったか、何年間担当したか等）、②保育の仕事の喜び・やりがい、③保育士として働いていて、大変だと感じること、悩ましいこと、③「保育士として、人間として成長した機会だった」と思うような出来事、④年齢と勤続（経験）を重ねることでどんなことを学び、保育士に必要などんな能力を身につけてきたか、⑤専門的知識をどこで得ているか、⑥同僚間、正規/非正規間での情報の共有は十分行われているか、⑦特に正規/非正規間で情報が伝えられなかったことで困ったことがあるか、である。質問紙を自由記述式に

⁴⁰ 本論文では、保育士の労働条件については職務編成を規定する副次的な要素として扱っているため、労働条件に関する質問項目に対する回答については本論文では使用しなかった。

したのは、次のような理由による。職場集団の目標達成機能や、技能形成を保障する機能を評価するためには、職場集団における意思決定やコミュニケーションのあり方について検討する必要がある。そのためには、同僚とのコミュニケーションが満足いく形で行われているのか、先輩や同僚とのどのようなやりとりによって、技能を習得しているのかを把握しなければならない。また、保育士の知識・技能習得においては、保育士がどのように子どもや保護者などを認知しているのかをとらえる必要がある。このようなことを把握するために、保育士に自由に経験を記述してもらう方法がふさわしいと考えたのである⁴¹。アンケート調査票の回収期間は2010年6月1日～7月1日までの1か月である。園長、副園長を除くY保育園の保育士は、2010年7月現在、17名の正規保育士（産休中の1名は除く）と10名の非正規保育士（うち2名は無資格の学生アルバイト）から構成されている。そのうち調査票は全部で23名の保育士から回収し、回収率は85.1%（正規保育士88.2%、非正規保育士80.0%）である。さらに、Y保育園での人員配置や人材育成計画の意図、技能習得システムの開発等の詳細について、園長および指導的・統括的職務を担っている保育士のうち数名から、保育士の採用方針や保育園の財政状況について、事務担当職員から、別途ヒアリング調査をおこなった。

次に、第2章において短時間勤務の非正規保育士を多く含む職場集団の事例として取り上げる東京都A区、東京都練馬区については、正規保育士、非正規保育士数名ずつへのヒアリング調査を実施している。公立保育所では、継続的な参与観察が難しいため、職場において保育士が同僚とどのような職務分担を行っているのかということをも具体的に把握する方法として、ヒアリング調査を採用した。ヒアリング調査は、半構造化形式⁴²で行い、主に以下の項目について質問した。①バックグラウンド・データ（保育所数、児童数、公務員数等）、②正規保育士の雇用の傾向、③非正規保育士の採用状況、④非正規保育士の任用根拠別内訳、⑤労働条件と待遇格差の実態、⑥労働組合加入状況、⑦保育園における勤務シフトと非正規保育士の勤務時間帯、⑧正規/非正規間の職務分担のあり方、⑨非正規保育士の情報共有、技能習得機会の有無と方法である。また、練馬区に関する資料には、ヒアリングの内容を補足するデータとして、「練馬区の臨時・非常勤職員の仕事と生活に関するアンケート」調査の再集計結果の一部を利用する⁴³。具体的には、練馬区の非正規保育士の

⁴¹ 高濱（2001）でも、保育士が自身の成長プロセスをどのように理解しているかを把握するにあたって、自由記述形式の調査が採用されている。高濱は、「保育者は日常の保育記録や研究会の資料作成などを通して、エピソードの記述に関する訓練を受けている。つまり保育者の得意な方法による資料収集が有利」と指摘している。高濱（2011）、43頁。筆者もこれを参考にした。

⁴² 半構造化形式のヒアリング調査は、予め質問を用意しておくが、調査対象者の状況や回答に応じて、質問の表現、順序、内容を変化させるインタビュー法である。半構造化形式には、ある方向性を保ちつつ、調査対象者の語りによって情報を得ることが可能になるという利点がある。

⁴³ このアンケートは、2008年9月1日から11月30日までの間に練馬区職員労働組合が、練馬区に雇用される非正規職員の勤務条件、生活状態について調査することを目的として

年齢や世帯構成などの属性を明らかにした部分と、自由記述欄に寄せられた記述を利用している。

第2章の一部、第3章、第4章において検討する東京都C区、大阪府B市、長野県A市に関するヒアリング調査は、2013年8月から12月までの間に実施された。詳しい内容については、巻末の補足資料1をご参照いただきたい。各回の所要時間は、約1時間～2時間である。調査内容は、概ね東京都A区、練馬区での調査と同様のトピックである。これらの事例では、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、組合員以外の非正規保育士の意識などについては把握することができなかつたという限界があるが、職場集団の構造や機能を明らかにするうえで必要な内容は把握することが出来たと考えている。なお、第2章の一部（東京都C区の実例）、第3章、第4章は、(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) 用語の定義

つぎに、本論文で使用する用語の定義を示したい。

①保育士・非正規保育士

保育士とは名称独占の資格であり、制度上無資格の者は保育士とは呼べない。現実には、認可保育所の非正規雇用の保育を担当する職員のなかには、保育士資格を持つものと持たないものが混在する。保育士資格を持たないものは、「保育補助」と位置づけられていると考えられる。たとえば、「日本標準職業分類一般原則」では、「公的資格又はこれに準じた資格を要件とする仕事については、原則として、当該資格の名称をもって分類項目としていることから、有資格者のみを当該分類項目に該当するものとする。」とし、保育士を補助するものに関して、「その他のサービス」や「雑務員」に分類している⁴⁴。しかし、後に明らかにするとおり、筆者は非正規雇用の保育を担当する職員は、事実上資格を有するものと同等の専門的な知識や技能を必要とする職務に就いていると考えている。したがって、

実施したものであるが、筆者は、練馬区職労の担当者とともに調査票の作成から分析までに携わった。本調査の調査対象は、練馬区に勤務する全ての非正規職員（練馬区の保育園、児童館、図書館、衛生試験所、保健相談所、福祉園、総合社会福祉事務所、清掃業等）であるが、本論文で利用するのは、保育園に勤務する非正規職員に限定して、データの再集計を行ったものである。対象者数は、「非常勤職員」と呼ばれている職員は2008年10月時点で1002名であることが練馬区から公表されているが、「臨時職員」と呼ばれている職員の人数は不明である。有効回答者1239名のうち、勤務先を保育園と回答した687名を抽出したものである。本調査の調査票など調査の詳細は、小尾（2011）をご参照いただきたい。

⁴⁴ 総務省統計局（2009）、8-9頁。

本論文では非正規雇用の保育従事者について、有資格/無資格を問わず、「非正規保育士」と表記する⁴⁵。

なお、認可保育所には、保育に従事する職員の他に、給食調理員、栄養士、用務員、事務員などの職員が勤務している。本論文では、保育に従事する職員を中心に述べ、その他の職員については必要に応じて言及することとする。

②保育所、保育園

児童福祉法によれば、法律的な正式名称は認可、無認可、認証、認定、私的、公立、私立などは関係なくすべて「保育所」である。しかし、保育所であれば必ず「〇〇保育所」という名称にしなくてはならないという規定はないため、自治体によっては保育園という名称を好んで使っているところが多い。本論文では、基本的には「保育所」を使用するが、事例を検討する際には、自治体や運営主体が採用する名称に合わせ、「保育園」を使用することもある。具体的には、第1章、第2章、第4章の事例において、「保育園」という名称が使用されている。

③任用・任用根拠

「任用」とは、地方公務員法に基づいて任用されている公立保育所に勤務する保育士に関係する概念である。地方公務員法では、任期の定めのないフルタイム形態での任用が原則とされており、短時間勤務や期限付き勤務をおこなう職員の任用は、例外的な存在として位置づけられている。自治体は、常勤的でなく、臨時の必要がある業務に対して、①特別職の臨時又は非常勤の嘱託員等としての任用（地方公務員法3条3頁3号）、②臨時的任用（地方公務員法22条2頁以下）、③一般職非常勤職員としての任用（地方公務員法17条）、をおこなうことができるとされている⁴⁶。

⁴⁵ もちろん、国家資格を軽視する意図があるわけではない。しかし、保育所の職場集団が、保育目標を達成する機能を発揮するためには、実際には非正規保育士が担当する職務内容は、国家資格を保持している保育士と同様の知識と技能を求められる。本論文では非正規保育士の位置づけを質的な側面から評価することを重視しているため、無資格の職員でも保育士と呼んでいる。

⁴⁶ 地方自治体における非正規形態の職員の任用根拠として考えられるのは、以下の5つである。なかでも、①、②、③の条文が適用されるものの割合が多いため、本文ではこの3つを挙げている。

①特別職の臨時又は非常勤の嘱託員等としての任用（地方公務員法3条3頁3号）

②臨時的任用（地方公務員法22条2頁以下）

③一般職の任用に関する原則規定である地方公務員法17条に基づく任期付任用（当初の用語では期限付き任用）及び非常勤職員の任用

④短時間勤務任期付職員（地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律第5条）

⑤育児休業を取得した職員の業務を処理するための任期付任用制度（2001年の地方公務員の育児休業等に関する法律改正による）

地方公務員上、「任用」とは、厳密には近代的公務員制度の要とされた職階性のもとにおいて、分類整理された「職」に特定の人をつけることを意味しており、実務上も非正規労働者を雇用する場合は「任用」という用語が使用されている。地方自治体の非正規労働者の場合には、その雇用が労働契約関係ではなく、地方公務員法上の「任用」関係だととらえられている⁴⁷。

④職務・職務内容・作業

「職務内容」とは、それ自体が目的を持つ職務の単位であり、目的に沿った具体的な成果が確認できる大きさの仕事を意味する。複数の「職務内容」のまとまりを示す場合に「職務」とした。また、「作業」とは、「職務内容」を遂行する手段としての作業や動作を表す。詳しくは第1章で説明する、養護・生活に関する「職務」の例を挙げれば、その「職務内容」として、「着脱」「食事」「排泄」等があり、「着脱」の具体的な「作業」として、「衣服の着脱の援助」「子どもが脱いだ服をたたむ」「子どもが自分で着脱できるよう見守り、声をかける」などがある。

⑤職務分担・職務編成

本論文における「職務分担」とは、保育所において保育に従事する職員が、それぞれなにを担当し、どのようにして作業を分け合っているかという状況を表す。第1章では正規保育士内でどのように職務分担を行っているかに焦点を当て、第2章以降では複数の種類の非正規保育士と、正規保育士との職務分担について明らかにした。この用語が使用される場合には、正規保育士と非正規保育士のそれぞれが、異なる作業や職務を行っていることを意味する。職場における職務分担状況を総括的に論じる場合には「職務編成」という表現を用いる。

4 論文の構成

本論文の目的である、非正規雇用化による保育所の職場集団の変化を明らかにするにあたり、第1章では、正規保育士間の職務編成と、正規保育士を中心とした職場集団の構造と機能について示す。第1章で詳述するが、この章で検討する東京都D区のY保育園は、正規保育士の配置が相対的に多く、各経験年数階層の人数のバランスが整っている。また、コミュニケーションの機会も多く、職場集団の目標達成機能を発揮するために、職場構造がいわば理念型に近い安定的なものとして形成されている。そのため、第1章では私立Y

⁴⁷ 自治体に任用される非正規労働者には根拠となる法律の条文によって一般職と特別職とに区分される。特別職の非常勤職員には地方公務員法が適用されないが、判例上は特別職の非常勤職員の任免については行政行為であるというのが通説であり、なお、「任用」という用語を使用することは、勤務関係の契約的要素を排除する機能があるとして、問題視する見解もある。

保育園の正規保育士によって形成される職場集団を理念型と位置付け、第2章以降の、非正規保育士も含めた職場集団の事例を検討する際の基本的な視点を提示するものとした。

第1章では、まず、保育士の職務内容や、その遂行に必要な知識と技能などの保育労働の特徴を把握し、保育所の職場組織や職務編成のあり方や、職場集団の構造と機能を明らかにする。そういった作業と検討を行ったうえで、非正規保育士も含めた職場集団の検討は、第2章以降でおこなう。

第2章では、東京都の複数の認可保育所の事例を取り上げる。具体的には、第1章で検討した私立Y保育園の事例と、A区、練馬区、C区の公立保育園の事例について検討する。上述したように、東京都の各自治体は、国が定める基準以上の職員配置を上乗せして行っているため、東京都の認可保育所では非正規保育士の割合が相対的に少ない傾向にある。そのようななかで、正規保育士とともに働く非正規保育士が、どの職務をどの程度行っているのかを、ヒアリング調査とアンケート調査を中心に明らかにする。東京都の認可保育所では、勤務時間という点で正規保育士と非正規保育士との間に差が存在することから、職務内容や責任、技能形成の機会という点についても、正規/非正規間に違いがあるのではないかと予想することができる。短時間勤務の非正規保育士は、保育所の1日ないしは1週間の業務の一部にしか携わらないのであるから、そのような保育士が取り得る責任の範囲内で職務内容等を制限することは非合理ではないからである。そういった場合、非正規保育士は、正規保育士の「補助」としての位置づけになると予想される。第2章では、このようにフルタイムで勤務する正規保育士とパートタイムの非正規保育士との組み合わせによって成立する保育所のケースにおける、職務分担の特徴、ならびに職場集団の機能を分析する。

第3章では、公的保育の位置づけが相対的に低いと考えられる大阪府B市の公立保育所について、第2章と同様、非正規保育士の職務内容と職務分担、職場集団の構造について、ヒアリング調査によって明らかにする。上述したように、非正規雇用化の進展の度合いから言えば、B市の事例は、東京と長野の事例の中間と位置付けられる。それに加えて、B市の事例では、地方自治体の非正規職員に特有の、任用や労働条件に関する法制度の不備という問題が、保育士の職場集団の機能発揮に大きく関係している。そのため、地方公務員法の規定と保育所の職場集団の現実との関係にも焦点が当てられるだろう。

第4章では、地方の中規模以下の自治体の事例として長野県A市の公立保育園を対象に、非正規保育士の職務内容と職務分担の特徴、職場集団の構造を分析する。長野県A市は、非正規保育士の人数が正規保育士を大幅に上回っており、時間拘束の点で常勤並の非正規保育士が最も多くなっている。そのような状況下では、非正規保育士が基幹的な役割を担っていることが予想されるが、正規/非正規間の職務分担のあり方は実際はどのようになっているのか、保育所の職場集団の機能の発揮状況はどのようなものであるかについて検討する。

終章では、本論文の掲げた課題について結論を述べ、非正規保育士も含めた保育所の職場集団の構造と機能について検討する。さらに、事例を検討した結果得られた示唆をうじて、非正規化が進展しつつある保育所に関わる展望と課題を示したい。