

第3章 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—大阪府B市公立保育所保育士へのヒアリングより—

第3章で検討する事例の舞台となる大阪府B市は、中核市の指定を受ける比較的財政規模の大きい自治体である。序章で紹介したように、大阪府B市は、量的な非正規雇用化の進展という意味では、第2章の東京都の事例と、第4章の長野県の事例の中翼に位置づけられる。序章では、大阪府B市の事例について、二点の仮説を提示した。すなわち、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いう点、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のではないかという点である。大阪府B市の事例を用いてこのような仮説を検証するにあたって、第1章でも触れた地方公務員法の問題を、職場集団の分析に関わる重要な要素として取り扱わなければならない。結論を先に述べれば、大阪府B市には、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特徴的に現れているからである。そして、そのことが、保育所の職員配置を複雑にし、また、職場集団の機能に大きく影響していると考えられる。それゆえ、本章では、まず、地方公務員法の規定と、それに基づく非正規保育士の労働条件について説明したのちに、保育所の非正規保育士の職務内容と、正規保育士との職務分担について分析していく。

なお、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。

1 非正規雇用化の状況と非正規保育士の労働条件

(1) 保育士数と非正規保育士の種類

表3-1は、大阪府B市の公立保育所に配置されている非正規保育士の種類、人数を一覧にしたものである。

表を一見してまず理解できるのは、非正規保育士の割合が49%であり、非正規保育士の数が正規保育士数に匹敵しているということである。また、B市の公立保育所には、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。

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、労働時間の面でも正規保育士に匹敵する非正規保育士が30%をしめていることがわかる。

B市での呼称	「17条日勤」	「22条アルバイト」	「朝タパート」	「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(「朝タパート」など)は、人によって勤務時間が異なるという意味である。
(出所)大阪府B市職労提供の資料より筆者作成。

表3-2は、B市のA保育所の保育士の雇用形態別人数構成を表したものである。このA保育所の保育士は、正規保育士21人と、5種類の非正規保育士18人で構成されていることがわかる。ここでは、一つの職場で、正規保育士と5種類もの非正規保育士がともに働いているということである。また、フルタイム勤務の「22条アルバイト」が、全職員39人のうち10人であり、約4分の1を占めている。

雇用形態	正規保育士		「17条日勤」	「22条アルバイト」	「朝タパート」	「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時間～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

B市の公立保育所に存在する6種類の非正規保育士は、地方公務員法上の任用根拠条文に則ってそれぞれ労働条件、勤務時間、雇用期間が異なり、また保育所での職務範囲や配置も異なっている。B市の公立保育所において、6種類もの非正規保育士が配置されるようになった背景には、B市当局が、行政改革によって定員削減を迫られる一方、サービスは維持しなければならないという矛盾した状況に置かれているためである。さらに、地方公務員法上の非正規職員に関する規定を厳格に適用することを迫られているという複雑な事情が加わっている。

B市では、当初、非正規保育士は全て地方公務員法22条に基づく任用であった。第2章でも述べたとおり、地方公務員法の規定では、22条に基づいて任用される臨時的任用職員は、6ヶ月までの任用に限ることになっており、任用期間が更新されても1年以内ということになっている。しかし、B市の22条に基づく任用の非正規保育士は、事実上3日間の任

用中断期間において長期間継続して勤務していた。この点について、一部市民や議会から法令違反を指摘され、2003年6月から、B市の公立保育所において年度を越えて継続して勤務している非正規保育士は、地方公務員法17条に基づく任用に変更された。同時に、22条に基づく任用の非正規保育士は、1年勤務すれば次の1年間は勤務することが出来ないという形で任用期間の定めが厳格化された。しかし、その後、地方公務員法の17条に基づいて任用されている非正規保育士にも問題があるという指摘を受け¹、17条に基づく任用の非正規保育士は募集されなくなり、ふたたび、任用期間が厳格化された「22条アルバイト」、「22条パート」が量的に増えていったという経過である。聞き取りを行った17条に基づく任用の「朝夕パート」保育士（50代後半）は次のように述べている。

「今は22条のものが増えてきていますね。17条が62歳で退職したら、あとはパートで補っていくから。平成15年の6月から今までアルバイト（22条で任用-筆者補足）をしていた人と、朝夕のパート（22条で任用-筆者補足）で働いていた人がみんな17条で任用されたんですけれども、そのうちまた17条の雇用がストップされて、辞められた後の補充がないんですよ。それでどんどん減ってきて、最初は80人ぐらいいたのが11人になったんですよ。昔は全部で80何人ぐらいいたんです。大体ひと園に2〜3人いた。それで、日勤で補えないところを[アルバイト保育士]や[非常勤嘱託]で補ったりしているんです。」（「朝夕パート」、50代後半、勤続14年）

なお、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」の募集を行っても集まらないため、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はないという。

（2）非正規保育士の労働条件

続いて、表3-3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。先に述べたように6種類の非正規保育士はそれぞれ、労働条件や雇用期間が異なっている。以下で詳しく見ていく。

まず、週当たりの勤務時間がフルタイム並みの「17条日勤」（週36時間15分勤務）と「22条アルバイト」（週38時間45分勤務）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²）、「22条アルバイト」は日給制

¹ 指摘の内容は、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」によれば、「17条日勤」「17条パート」が該当する一般職非常勤職員は、「単純な労務に雇用される職員の範囲を定める規則」に規定されているものとされており、保育所の非正規保育士はこれにあたらぬという内容である。

² 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、

で8,610円である。これらの時給額を年収換算³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は32万9,669円（平均年齢44.4歳）であり、単純に年収換算すれば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。

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
賃金	時給1780円(昇給あり)	日給8610円	時給1910円(昇給あり)	時給1430円	月額20万円	月額16万円以下
	一時金87日分	一時金なし	一時金87日分	一時金なし	同左	同左
	通勤費実費、退職金有	通勤費1日300円以内。退職金無	通勤費実費、退職金有	通勤費1日300円以内。退職金無	通勤費実費、退職金無	同左
雇用期間	1年以内、62歳まで	6か月以内、更新1回。翌年再任用不可	1年以内、62歳まで	6か月以内、更新1回。翌年再任用不可	1年以内、65歳まで	1年以内、65歳まで
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
有給休暇	年休:労基法通り。その他の休暇は産休・病休以外は正規職員と同様	年休:労基法通り。生理、夏季休暇あり	年休:労基法通り。その他の休暇は産休・病休以外は正規職員と同様	年休:労基法通り。生理、夏季休暇あり	年休:労基法通り。忌引き、夏季休暇あり	同左
厚生福利等	協会けんぽ、厚生年金加入	協会けんぽ、厚生年金加入	協会けんぽ、厚生年金に一部加入	職場での社会保険適用なし	協会けんぽ、厚生年金加入	協会けんぽ、厚生年金に一部加入
(出所)大阪府B市職労提供の資料より筆者作成						

次に、雇用期間を見てみる。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、上述したように、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

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。

³ 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。

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。

「22 条はまず雇用年数が 1 年なので、更新は繰り返さないんです。半年か 1 年空けないといけない。現場的には 1 年空けてやってもらってますけども、条例的には半年。現場は 4 月から始まるので、4 月から来られた方は 3 月に終わって、また次の年人が必要なんで。その 1 年は、他市で勤めたり、民間で勤めてまた 1 年で帰ってくるパターンが多いです。」（「朝夕パート」、50 歳代後半、勤続 14 年）

総合的にみると、賃金額は、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。また、休暇についても、17 条適用の非正規保育士は産休・病休以外は正規保育士と同様であるのに対して、3 条 3 項 3 号適用の非正規保育士は忌引き休暇と夏季休暇のみ、22 条適用の非正規保育士には生理休暇と夏季休暇のみが認められるにすぎず、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 3-1 を見ればわかるとおり、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、「10 年くらい前までは基本はほとんど正職だったんです。10 年前は日勤のアルバイトは園に 3 人くらいだった。それが、正職がどんどん削られていった（正規職員、50 歳代前半、A 保育所勤務）」という。B 市の公立保育所においては、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。

2 B 市公立保育所の勤務シフトと職務編成

(1) 非正規保育士の勤務時間と勤務時間帯

それでは、非正規保育士たちは保育現場において、どのような働き方をしているのだろうか。まずは勤務時間帯という観点で検討してみよう。

B 市の公立保育所の子どもの日課は、おおむね東京で検討したケースと変わりはない⁴。B 市では、全公立保育所で延長保育を実施しており、開所時間は 7 時から 19 時までである。第 1 章、第 2 章において検討してきた東京の認可保育所と同様、長時間にわたって開所しているため、B 市の公立保育所においても、出勤時間をずらした形でシフトを組む、交代制勤務がとられている。開所時間の 12 時間のうち、正規保育士は 8 時間 45 分拘束（休憩 1

⁴ 午前 7 時から 9 時までの時間帯は年齢を越えた合同保育が行われ、9 時以降クラス別の保育になる。午前中はクラス全員が参加する設定保育の時間であり、昼食後、午睡、おやつの時間を経て 17 時から再び合同保育になる。

時間)で数種類のシフトに分かれ、1時間から30分刻みで時差出勤をしている⁵。非正規保育士のなかでも「17条日勤」と、「22条アルバイト」、は正規保育士の通常勤務と同じ時間帯に勤務しているため、日中勤務のシフトに正規保育士と同じように組み込まれている。

他方、非正規保育士のなかで短時間勤務の「朝夕パート」と「22条パート」は、正規保育士や「17条日勤」「22条アルバイト」が少なくなる朝と夕方の時間帯に配置されている。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。なお、「朝夕パート」の方からのヒアリング結果を次に示すように、B市公立保育所ではパート保育士も、勤務シフトに組み込まれている。そのため、パート保育士も出勤時間が固定されているわけではなく、仕事の掛け持ちは難しいのだという。同じ短時間勤務であっても、東京のケースでみたパート保育士とは、仕事の拘束性という点でやや条件が異なっている。

「その日によって、朝3時間、夕方2時間の日もあれば、夕方3時間の日もあるし。正職が早出遅出のクラスによって入る人も変わってくるし、決まってくるので、毎日出勤時間が違うんです。[今日は何時、明日は何時]、となってます。正職と一緒にシフトに入って、私らもそこに合わせて動くんです。正職も毎日勤務時間が変わるのと同じで、私らもそこに合わせて動くわけですから、私の担当するクラスの正規の担任の時差出勤に合わせるんです。[何歳児に入る]って、そこは固定しているの。いつも小っちゃい子なんか特に固定した方がいいので、細かくずれてくるというか。」(「朝夕パート」、50歳代前半、勤続14年、A保育所勤務)

なお、土曜日は正規保育士、「17条日勤」、「22条アルバイト」は、基本的に4週間に一度出勤することになっている。それに対して、パート保育士は毎週出勤する。そのため、パート保育士の役割は重要である。なぜなら、土曜日や朝夕の時間帯に毎日勤務しているため、正規保育士が知り得ない情報を把握しているからである。

(2) 正規/非正規間の職務分担の特徴

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市の公立保育所の非正規保育士は、フルタイム、パートタイムに関わらず、担当するクラスは固定されてお

⁵ 時差出勤の間隔は子どもの人数、年度によって、園によって異なっている。

り、特にフルタイムの「17条日勤」、「22条アルバイト」の非正規保育士はクラス担任として配置される。しかし、同じようにフルタイム勤務でクラスを受け持つ保育士であっても、正規保育士、「17条日勤」、「22条アルバイト」の間の職務範囲は区別されている。

以下では、まず、「17条日勤」と「22条アルバイト」の二つについて、「直接子どもと接する場面」の職務内容からみていこう。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、必ず複数担任のクラスに、正規保育士2人に非正規保育士1人といった形で保育士が配置されている⁶。しかしながら、正規保育士が休んだ際には、非正規保育士のみで保育をおこなうことがある。

「17条の日勤の職員さんにはかなり負担をかけています。正規が休んだときはクラスに17条の日勤が一人のときがあつて。昔は正規職員が応援に行くということもやろうと頑張っていたんですけど、いまや正規職員がそんなになくなって。本当に正規が休みの時は17条さんとアルバイトさんだけで1日責任もって保育するといったケースも出てきたんで。負担がかなり大きくなっていますね。」（正規職員、50歳代前半、A保育所勤務）

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が、「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。また、行事の方針を出すリーダーを担当することもあるという。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。「17条日勤」の非正規保育士は、「直接子どもと接する場面」においては、正規保育士と同等の職務内容を担当しているのである。しかし、「22条アルバイト」の職務内容について、正規保育士や「17条日勤」とは差が設けられているとはいえ、子どもと接する時間の長さには変わりがない。そのため、「直接子どもと接する場面」において要求される知識や技能は、正規保育士とは変わらないであろう。また、聞き取りによれば、「22条アルバイト」は障がい児を担当することもあるという。

「今障がい児がいるところは大変だと思いますよ。障がい児には昔は絶対正職をつけようとやっていたんですけど、実際クラス担任が正職とアルバイトと2人になってしまって、そこに障がい児がいたら誰がつくんだとなったら、実際、大変だけれども22条の人に、1年こっきりの人についてもらわないといけない場合も出てくるんですよ。それできっちり保育が保育所としてでき切なのか、難しいですね。」（正規保育士、50歳代前半、A保育所勤務）

⁶ ヒアリングによると、各保育所に一クラスの割合で正規保育士と「17条日勤」の組み合わせで運営されるクラスがあるという。

次に、「直接子どもと接しない場面」ではどうだろうか。まず書類等の作成についてであるが、「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、日誌や連絡帳などの書類の記入は正規保育士と同様に行っている。保育計画の作成については、おおむね正規保育士が作成するが、「週案」「日案」など、1週間や1日単位の短期間の計画は「17条日勤」も作成する。他方、「22条アルバイト」は、日誌や保育計画を書くことはない。

また、会議等の参加義務であるが、一方の「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。しかし他方の「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「保育士会」という会議には参加義務がある。

さらに細かい点に立ち入れば、正規保育士、「17条日勤」の間では、「保育要録」⁷は「17条日勤」は書かない、家庭訪問を「17条日勤」が一人でおこなうことはないなど、重い責任が伴うような職務内容について若干の差異が設けられている。しかし、基本的には正規保育士と「17条日勤」との職務範囲はほぼ同等である。他方、正規保育士と勤務時間を同じくする「22条アルバイト」の担当する職務範囲は、「直接子どもと接する場面」においても「直接子どもと接しない場面」においても、正規保育士と「17条日勤」の職務範囲よりも狭くなっている。

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、基本的に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」にはそのような機会は保障されておらず、保育所内での年に数回の「保育士会」における学習機会に参加するのみである。

②パート保育士

次に、パート保育士の職務範囲について検討する。パート保育士は「朝夕パート」と「22条パート」がその多くを占めるため、以下ではこの二つについて中心に述べる。

まず、「直接子どもと接する場面」における職務範囲である。パート保育士は、朝の7時から11時までの2～3時間、夕方15時から19時までの2～3時間に配置されている。上述したように、パート保育士の勤務時間帯は正規保育士の勤務シフトに合わせて変動する。開所まもなくや閉所に近い時間帯に勤務するシフトの場合には、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

⁷ 現在は「17条日勤」が「保育要録」（子どもの発達や生活の連続性等を踏まえて、すべての保育所入所児童について、保育所から就学先となる小学校へ送付する児童の個人情報）を書かないことになっているが、かつては、そこも曖昧になっていた。園によっても同じクラスを担当する正規保育士によっても方針が異なっていたという。

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。

他方、「直接子どもと接しない場面」において、パート保育士の担当する職務内容は多くはない。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、4月1日の入所式の後で開催される会議の他は、正規保育士と同席する会議への参加義務は一切ない。パート保育士が子どもや保護者に関する情報をやりとりする機会としては、日々の会話での情報共有や、年に6時間までの範囲で保障されている「事務所との話し合い」が挙げられている。

「朝7（朝7時出勤）や夕7（夕方19時に退勤）のパートは、正職と二人でしますから、その時の会話とか。9時-11時に設定保育のなかに入った時に、お母さんの状態とか、お話します。お互いにお母さんから聞いた情報はこっちからも話すけど、子どもからの情報はそのときにもらうって感じですね。現場を回しながら。」（「朝夕パート」、50歳代前半、勤続14年、A保育所勤務）

しかし、ヒアリングによると、パート保育士に「会議に出たい」という要求があることも確認できる。

「朝夕の人は、年6時間、二回か三回事務所との話し合いをすることが取り決めて決まってるんですよ。クラスの先生と一緒に話したりする。[4歳のこの子はこうですよ。]とか、6月くらいの子どもが落ち着いた時に。秋にもやってる。園によって違います。その時に子どもや親の情報を聞く。複雑な家の子が増えているからね。やっぱりそこを共有しとかないと。年6時間以内となっているので、少ないのはありますけれども。会議に出たいという要求はあります。でも、会議に出ている間は誰かが保育をしておかなければならないので。まあ、切羽詰まった時は直接事務所から言われるってことなんですけど。」（「朝夕パート」、50歳代後半、勤続14年）

以上で明らかにしてきたことを踏まえて、非正規保育士の職務範囲を表3-4にまとめた。

B市の公立保育所では、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、の順になっている。「17条日勤」の非正規保育士の担当作業について、正規保育士と比較すると、行事リーダー、保育計画、保育要録の作成、などの細かい差異しかなく、ほとんど同等であることがわかる。また、「22条アルバイト」は、「直接子どもと接する場面」では正規保育士と同等の勤務時間で、クラス担任を受け持つ非正規保育士であるが、「直接子どもと接しない場面」における保育内容の決定や、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ことが明らかになった。また、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。

	職務内容	正規保育士	「17条日勤」	「22条アルバイト」	「朝タパート」 「22条パート」
「子どもと接する場面」	クラス担任	○	○	○	×
	クラスリーダー	○	○	×	×
	行事リーダー	○	△	×	×
	行事の参加	○	○	○	○
「子どもと接しない場面」	保育方針・総括会議	○	○	○	×
	職員会議	○	○	×	×
	クラスの会議	○	○	○	×
	パートのみの会議	×	×	×	○
	保育計画(月案、週案、日案)作成	○	△	×	×
	日誌の記入	○	○	×	×
	連絡ノートの記入	○	○	○	×
	保育要録の記入	○	△	×	×
	家庭訪問	○	○	×	×
	親との面接、相談	○	○	○	△
	たより作成	○	○	×	×
	保護者会への参加	○	○	○	×
	設定保育の教材準備	○	○	○	○

注1: ○は担当。△は一部担当するが責任は大きくない。×は担当しない。
(出所)聞き取り結果をもとに筆者作成。

3 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

表3-5は、B市の保育担当部署の正規職員の年齢構成について示したものである。

表注にあるとおり、この表には本庁に勤務する職員も12人含まれているが、基本的に保育所に配置された正規職員の年齢構成を反映していると考えられる。これをみると、50歳代の職員が50%弱と半分近くを占めており、30歳代、40歳代の職員が少ないことがわかる。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年であるという⁸。

⁸ B市市職労調べ。メールによる追加調査への回答より。

表3-5 B市保育担当部署における正規職員の年齢別人数構成

	人数	割合
20歳代	44	21.3%
30歳代	34	16.4%
40歳代	27	13.0%
50歳代	102	49.3%
人数合計	207	100.0%

注1:本表の人数には、本庁に勤務する職員も含まれるため、表3-1(195人)とは正規保育士の人数が異なる。

注2:2013年のデータである。

(出所)大阪府B市職労提供の資料より筆者作成。

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、退職者には追いついていないため、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ど。」(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。上述したとおり、B市の公立保育所には、2003年には「17条日勤」が80名ほど存在していた。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、非正規という身分であるが、後輩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てい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」の、ベテラン非正規保育士が欠かせない存在になっている。表3-2で例に挙げた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人おったらいいぐらいなんです。そんな感じなんです。どこも。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」には若い世代が多く、公務員試験を受けるまでの準備期間に経験を積む、という位置づけで勤務しているものもいるという。さらに、「22条アルバイト」は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。調査では、22条に基づく任用の非正規保育士に直接聞き取りをおこなうことはできなかったが、正規保育士、「17条日勤」の方から、同じ職場で働く「22条アルバイト」「22条パート」の様子について、聞くことが出来た。

「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年でも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への不安定さや、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見ると、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。表3-2で紹介した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。このような困難な環境のなかでも、A保育所に勤務する正規保育士は、「22条アルバイト」に対して、目標を共有する努力をするなど、指導的なかかわりを意識しているという。

「一緒に保育をしていく仲間として語らないと保育は成り立たないと思います。だから、保育所外での研修とか、ちょっとお金かかるけど一生懸命[いっしょにいかない?]と誘ってみたり。[こういう保育をやっていききたいと思うから、ここで一緒にやってほしい]ということでは、語っていかないと難しいと思うんです。たとえ1年の方でも、できればここでやった保育がその人にとって糧になってほしいなと思うし。」(正規保育士、50歳代前半、A保育所勤務)

しかし、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⁹。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

⁹ 「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

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と思われる。

(3) 大阪府B市の公立保育所の職場集団の特徴

本章では、大阪府B市の公立保育所の諸事例を用いて、保育所における非正規保育士の職務内容や、職場の人員構成などについて検討してきた。本節では、4つの視点に基づいて、B市の公立保育所における非正規保育士の位置づけについて明らかにし、3つの視点から職場集団の機能について検討したい。

①B市の公立保育所における非正規保育士の位置づけ

まず、B市の公立保育所における非正規保育士の位置づけについて考察する。表3-6に、B市における非正規保育士の職場集団内での位置づけを整理した。この点をめぐって見出されたことは、以下のとおりである。

第一に、拘束性である。「17条日勤」と「22条アルバイト」と呼ばれる非正規保育士の勤務時間は、ほぼフルタイムであり、正規保育士と同様に、数種類の時差出勤と、月に1日の土曜日の出勤を義務付けられている。そのため、拘束性という観点では、正規保育士とほぼ同等であると評価することができる。また、パート保育士に関しては、勤務時間は1日5時間未満であり、保育所の1日のうち一部の時間にかかわっているという点で、正規保育士やフルタイム勤務の非正規保育士と比較すれば拘束性の度合いは低い。しかし、フルタイム勤務の保育士の時差出勤に連動して出勤時間が異なっている。また、土曜日に毎週出勤するのはパート保育士のみであるため、独自の役割を要請されているといえる。

第二に、職務分担のあり方である。職務範囲の広さは「17条日勤」>「22条アルバイト」>パート保育士の順になっており、「17条日勤」は正規保育士とほぼ同等の職務範囲を担当している。1日の勤務時間はほとんど変わらない「17条日勤」と「22条アルバイト」の間には、職務内容という点では大きく差が設けられている。「22条アルバイト」は、地方公務員法第22条に基づいて「臨時的任用」という位置づけで任用された非正規保育士であり、1年B市で勤務すれば、翌年には勤務することができないという規定のもとにおかれている。そのため、「22条アルバイト」は、正規保育士と同じ1日7時間45分の勤務時間で、クラス担任としてクラスに配置はされるものの、「直接子どもと接する場面」においてはもっぱら正規保育士や「17条日勤」のサポートを行っている。また、保育計画の作成などには関わっておらず、正規保育士や「17条日勤」が参加する会議には参加していないため、保育目標や情報の共有の機会は制限されている。パート保育士については、東京の諸事例と同じく、会議への参加や保育計画の作成等に関わらないという点で、正規保育士との職務内

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。

容は判然と分けられている。また、「直接子どもと接する場面」においても、子ども集団をリードすることはなく、あくまで正規保育士の補助的な位置づけである。しかしまた、東京の事例と同様に、要請される経験的知識や技能は正規保育士と変わらず、職場集団の一員として不可欠な存在である。

		フルタイム		「17条パート」
		「17条日勤」	「22条アルバイト」	「22条パート」
職務分担	「子どもと接する場面」	子ども集団のリードを行う	正規保育士のサポート	正規保育士のサポート
	「子どもと接しない場面」	課題の設定	集団的な協議に加わる	関わらない
		計画作成	正規保育士と分担して行う	関わらない
拘束性	週当たりの労働時間	36時間15分	38時間45分	正規保育士の4分の3以下
	1日の労働時間帯	正規保育士と同じ勤務シフト	正規保育士と同じ勤務シフト	朝、夕方の時間帯(勤務シフトあり)
責任		子ども・保護者への責任、職員の管理・調整責任、人材育成の責任	子ども・保護者への責任	子ども・保護者への責任
知識・技能習得機会	OJT(クラス受け持ち)	正規保育士と協同	正規保育士と同様	時間が限定されている
	Off-JT	正規保育士と同様に参加	一部参加	参加しない
資格要件		あり	あり	あり
(出所)筆者作成。				

第三に、責任という視点でみると、子どもと関わる範囲での子どもに対して負う責任に関しては、正規と非正規の間に区別はないが、それ以外の部分で、正規保育士と非正規保育士は異なっている。「17条日勤」と正規保育士との間では、職務内容においてはほとんど差がないが、子どもの情報管理や人員管理などという範囲における責任は、正規保育士が負うというような形で細かい差が設けられている。しかし、「17条日勤」は、職場内の年齢構成上、若手の正規保育士や「22条パート」の育成責任は負わざるを得ない状況である。

第四に、技能習得の機会である。「17条日勤」は、「直接子どもと接する場面」においての職務は正規保育士と同等であり、かつ保育所内のすべての会議にも参加し、研修に参加することが可能である。そのため、正規保育士とほぼ同じ条件での知識・技能の習得も可能であると考えられる。しかし、「22条アルバイト」は、子ども集団をリードすることはなく、会議・研修への参加も制限されている。それに加えて、「22条アルバイト」は、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ため、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っている。パート保育士は、集団的に事例などを討議・検討して子どもへの理解を深めるという機会には関わることができない。また、保育所内外の研修への参加も認められておらず、「直接子どもと接する場面」でのOJTで知

識や技能を習得している状況である。

②B市の公立保育所の職場集団

次に、以上で明らかになったことを踏まえて、職場集団の機能について考察する。

正規保育士	人員配置	全保育士に占める割合	約半数(51%)		
		年齢構成	50代が50%、30代・40代が少なく合わせて30%、20代が20%		
非正規保育士			フルタイム		「17条パート」「22条パート」
			「17条日勤」	「22条アルバイト」	
	人員配置	全保育士に占める割合	少ない(3%)	4分の1程度	少ない(2割弱)
		年齢構成	30~40代	20代が中心	50代以上が中心
		定着しやすさ	定着しやすい	定着しにくい (雇用期間の更新が不可能)	「17条パート」:定着しやすい 「22条パート」:定着しにくい
	権限	保育目標の決定	権限あり	権限なし	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	権限なし
	職務分担と配置の決定	権限あり	一部権限あり	権限なし	
	コミュニケーションの機会	もちやすい	もちやすい	もちにくい	

(出所)筆者作成。

第一に、人員配置であるが、一つの自治体に6種類の非正規保育士が存在し、各市立保育所あたりに数種類の非正規保育士が混在している。しかも、非正規保育士のなかでも労働条件、職務内容の点で複数の階層に分断されているといえ、雇用形態の面からみて職場内の人員構成は複雑なものになっている。また、年齢構成については、正規保育士のなかでは50歳代が半数以上を占め、中堅世代の30歳代から40歳代の正規保育士の人数の割合が少なくなっている。そのうえ、正規保育士と「22条アルバイト」に20歳代の割合が多いという状況である。「22条アルバイト」は、1年勤務したら、次の年にはいなくなってしまうにもかかわらず、全保育士のなかで25.1%を占めている。このような事情から、B市の公立保育所では正規保育士だけではなく、勤続年数を積み重ねている地方公務員法第17条に基づく任用の非正規保育士の負担と責任が相対的に重くなっている。非正規保育士のなかで今後採用されるのは22条任用のもののみになるため、集団全体としての技能形成がこれまで以上に困難になることが予想される。

第二に、権限に関する問題である。B市の公立保育所では、「17条日勤」には、正規保育士と同様に保育内容や作業方法、人員配置などの決定をおこなう機会が与えられている。そのため、正規保育士と「17条日勤」との間では、保育目標を共有し、保育環境や、作業方法などを決定する職場集団が成立しているといえる。しかし、「22条アルバイト」とパート保育士は会議への参加が制限されているため、保育目標や保育内容、作業内容の決定権限が制限されている。そして、基本的に正規保育士や「17条日勤」の指示に従うことが要請されるため、自由裁量の範囲は制限されている。

第三に、コミュニケーションの機会であるが、非正規保育士のなかで、フォーマルなコ

コミュニケーションの場としての正規保育士と同じように会議に参加するのは、「17 条日勤」のみである。「22 条アルバイト」の参加する会議は一部に限定されているため、保育目標や保育内容の共有が難しくなっている。そのうえ、1 年間勤務すれば次の 1 年は B 市では任用されることはないため、職場集団への帰属は、弱くならざるを得ない。また、パート保育士については、日々の勤務時間中のやりとりから、必要な情報を共有していた。加えて、年 6 時間の会議が設けられており、その範囲で正規保育士と、保育目標や計画の内容、子どもに関する込み入った情報を与えられ、討議する時間が保障されている。しかしまた、パート保育士のなかに会議に参加したいという要望があることが確認されていることから、情報共有の機会が十分でないという問題があると考えられる。なお、聞き取りからは、正規保育士が、保育士間、特に「22 条アルバイト」との意識や情報の共有が十分でないことを認識し、意識的にコミュニケーションを取ろうとする姿勢があることもうかがえた。しかし、多くを占める「22 条アルバイト」は、1 年で入れ替わってしまうため、創意工夫にも限界があろう。

以上のことから、短期間雇用の非正規保育士が多く存在する B 市公立保育所の職場集団の機能についてまとめると、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しているということが挙げられる。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。

