

終章 結論と今後の課題

1 結論

本章では、まず、非正規保育士を含めた職場集団の構造と機能について、これまで明らかにしてきたことを総括し、非正規雇用化が職場集団にもたらす影響について考察する。次に、今後の課題について述べる。

(1) 保育所における職務編成の特徴と職場集団の機能

第1章では、東京都D区における私立Y保育園における職場構造と職務編成の検討をつうじて、保育所の職務遂行が集団的性格を帯びていることを明らかにした。具体的には、以下のようにまとめることができる。

Y保育園では、職務遂行の最小単位は子どもの年齢別クラスであり、その担任保育士が形成する職場集団において、一定期間の保育目標や計画が共有され、それをもとに職務内容・作業が決定され、分担されていた。また、職務配置は、各個人の知識や技能を考慮しながら臨機応変に振り分けるなど、柔軟に行われていた。さらに、保育園の運営は年齢別クラスを超えた取り組みも多いため、定期的にクラス横断的な会議や保育士全員が参加する会議が持たれ、年齢別クラスを超えた職務内容については保育園全体の職場集団において職務内容や配置、作業方法などが決定されていた。

次に、Y保育園の保育士たちの知識・技能習得機会は、OJTとOff-JTという二つの形式で行われているが、そのうち職場集団内部でのOJTが重要な機能を果たしていることが明らかになった。すなわち「直接子どもと接する場面」では、資格取得までに得た知識しか持っていない経験の浅い初心者が、複数担任のクラス担任を受け持ち、先輩保育士とチームになって実際に子どもと接しながら職務遂行するうちに、ノウハウ的な知識を得、先輩保育士から技能を習うなど、様々な技能を身につけていた。

保育士の技能において特に重要なのは、子どもの発達課題や感情を理解するための分析力であり、保育士の技能向上には、保育実践をふり返ることが重要である。そのため、「保育実践」「課題の発見」「計画の作成」という三つ保育労働のプロセスのうち、「保育実践」から「課題の設定」までの工程が、保育士の知識・技能獲得にとって非常に重要であるという示唆が得られた。そのため、Y保育園の保育士たちの知識・技能習得機会のなかでも、子どもの変化について分析し、理解を深めるための取り組みが数多く位置づけられていることが明らかになった。すなわち、「子どもと接しない場面」においては、会議や園内における集団的な事例検討をつうじて、これまで得てきた理論的な知識の理解を深め、分析力や判断力を身につけていた。

保育所における職場集団の重要な機能は、保育の目標を達成することであるが、第1章において私立Y保育園の事例を検討したことにより、その補完的意味を持つ重要な機能について、以下の4点を析出することができた。すなわち、①保育目標・保育理念の共有、

②目的・理念を実現するための保育内容、保育方法、保育環境の決定、③保育内容、保育方法、保育環境を実現するための職務分担と職員配置の決定、④経験に基づく知識や技能の蓄積・伝承である。

(2) 非正規雇用化の進行による職場集団の構造と機能

第2章以降では、第1章で明らかになった保育施設での職務編成の特徴と職場集団の機能に関する認識を前提に、いくつかの地域の保育施設にわたる、非正規保育士も含めた職場組織と職務編成の事例観察、資料吟味を行ってきた。その作業をつうじて、各事例で扱った保育施設における職場集団の機能の発揮状況を明らかにした。表終-1は、事例調査対象の保育所の非正規保育士の位置づけの概観である。非正規保育士の職場集団内での位置づけをめぐって見出されたことは、以下のとおりである。

全保育士数のうち、半数近くかそれ以上を非正規保育士が占める大阪府B市と長野県A市での非正規保育士の位置づけをみると、正規保育士とほぼ同じ拘束時間で、同一の職務内容をこなし、管理業務までを任せるほどに非正規保育士を活用しているという実態が見られた(B市「17条日勤」、A市「臨時保育士」)。非正規保育士を正規保育士並みに活用している背景には、利用者である子どもや保護者に対して、正規/非正規問わず同レベルの職務遂行の質を担保しようとしていることがあると考えられる。

		東京都		大阪府B市			長野県A市	
		日中勤務の非正規保育士	朝・夕勤務の非正規保育士	フルタイム		「17条パート」 「22条パート」	フルタイム 「臨時保育士」	パートタイム 「延長保育士」
				「17条日勤」	「22条アルバイト」			
職務分担	「子どもと接する場面」	正規保育士のサポート	正規保育士のサポート	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	子ども集団のリードを行う	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 計画作成	関わらない	関わらない	集団的な協議に加わる	関わらない	関わらない	集団的な協議に加わる
拘束性	週当たりの労働時間	多くは正規保育士の4分の3未満	正規保育士の4分の3未満	36時間15分	38時間45分	正規保育士の4分の3以下	38時間45分	正規保育士の4分の3未満
	1日の労働時間帯	日中(勤務時間固定)	朝、夕方の時間帯(勤務時間固定)	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)	正規保育士と同じ勤務シフト	朝、夕方の時間帯(勤務時間固定)
責任		子ども・保護者への責任	子ども・保護者への責任	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	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
知識・技能習得	OJT(クラス受け持ち)	時間が限定されている	時間が限定されている	正規保育士と協同に参加	正規保育士と同様	時間が限定されている	正規保育士と協同に参加	時間が限定されている
	Off-JT	参加しない	参加しない	正規保育士と同様に参加	一部参加	参加しない	正規保育士と同様に参加	参加しない
資格要件		あり	問われない	あり	あり	あり	あり	あり

注1: 東京都については、私立Y保育園と複数の公立保育園の事例を総合した内容となっている。
(出所)筆者作成。

他方、必ずしもすべての非正規保育士が正規保育士と同様の職務内容を割り当てられているわけではない。東京都の認可保育園の非正規保育士や、大阪府 B 市、長野県 A 市のパートタイム勤務の非正規保育士は、「直接子どもと接しない場面」での職務、すなわち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。ただし、「直接子どもと接する場面」においては、保育という営みの性質上職務を厳格に分けることは難しく、実質的にパートタイムの非正規保育士であっても正規保育士と同様の知識・技能を要請されると言える。そのため、情報を得る機会が制限されるパートタイムの非正規保育士にとって、割り当てられている職務内容と、与えられる情報とのギャップが生み出されている。

このなかで特に傾向を異にするのが、大阪府 B 市の「22 条アルバイト」と呼ばれる非正規保育士の存在である。「22 条アルバイト」は、勤務時間は正規保育士とまったく同じであるが、パートタイムの非正規保育士と同様に子ども集団をリードすることはなく、計画の作成、会議への参加義務も軽くなっている。その理由は、雇用期間が 1 年間で、更新が認められないという条件のもとで勤務しているからである。このような非正規保育士は、正規保育士の休業の欠員を埋める短期間の位置づけとして、少数であるが東京都にも存在している。しかし、以下で確認するように、「22 条アルバイト」は、大阪府 B 市の全保育士のなかで 4 分の 1 も占めているのである。のちに述べるように、このような人員配置のあり方が、大阪府 B 市の職場集団のあり方にも大きく影響している。

表終-2 は、非正規保育士を含んだ職場の構造について見出されたことをまとめたものである。

東京都の諸事例では、労働力構成のなかで正規保育士の占める割合が多く、一見すれば、比較的「恵まれた」ケースと考えられる。非正規保育士の勤務時間は短く、職務分担のあり方を見ても、正規保育士の補完的な位置づけであり、正規保育士が決定した保育内容や職務分担に基本的に従うことになっている。しかし、その反面独自の問題が発生している。すなわち、勤務時間が短い非正規保育士が、1 日の開所時間に分散して勤務しているため、正規保育士との連携がとりにくく、情報の行き違いなどの問題が生じているということである。保育所において扱われる情報は、子どもの健康や生命にかかわるものや、極めてセンシティブなプライバシーに関わる問題もある。職員間の伝達ミスによる子どもの安全や保護者への信頼喪失は、保育目標の達成への重大な障害である。また、上述したように、割り当てられている職務内容と与えられる情報とのギャップに対する不満や、モチベーションの低下を感じる非正規保育士が存在している。現在のところ、情報が十分でないなかでも非正規保育士の職務遂行が可能となっているのは、50 歳代以上が中心である年齢構成を見ればわかるとおり、多くの非正規保育士たちがすでに一定程度の経験を有しているからであろう。しかし、正規保育士も含めた年齢構成をみると、特に公立保育園では、ベテランの年齢層が多く、若年層が少なくなっている。これらのことから示唆されるのは、十

分な知識と技能を持った保育士の配置が今後困難になっていく可能性である。

表終-2 三つの自治体の保育園の職場構造比較

		東京都		大阪府B市			長野県A市		
正規保育士	人員配置	全保育士に占める割合	多い(64.4%)	約半数(51%)			少ない(33.3%)		
	年齢構成		私立:ほぼ均等な配置 公立:逆ピラミッド型(50代が最も多く次第に減っていく)	50代が50%、30代・40代が少なく合わせて30%、20代が20%			40代・50代はそれぞれ約20%、30代が35%、20代が少なく15%		
非正規保育士			日中勤務の非正規保育士	朝・夕勤務の非正規保育	フルタイム 「17条日勤」「22条アルパイト」		「17条パート」 「22条パート」	フルタイム 「臨時保育士」	パートタイム 「延長保育士」
	人員配置	全保育士に占める割合	少ない(約1割)	4分の1程度	少ない(3%)	4分の1程度	少ない(2割弱)	約半数(51.5%)	少ない(2割弱)
		年齢構成	40代、50代が中心	50代、60代が中心	30~40代	20代が中心	50代以上が中心	ピラミッド型(20代が最も多い)	50代以上が中心
		定着しやすさ	定着しやすい	一部定着しにくい(雇用期間の更新が不可の所がある)	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	定着しやすい	定着しやすい
	権限	保育目標の決定	権限なし	権限なし	権限あり	権限なし	権限なし	権限あり	権限なし
		保育内容・保育方法・保育環境の決定	権限なし	権限なし	権限あり	権限なし	権限なし	権限あり	権限なし
		職務分担と配置の決定	権限なし	権限なし	権限あり	一部権限あり	権限なし	権限あり	権限なし
	コミュニケーションの機会	もちにくい	もちにくい	もちやすい	もちにくい	もちにくい	もちやすい	もちにくい	

注1:東京都については、私立Y保育園と複数の公立保育園の事例を総合した内容となっている。
(出所)筆者作成。

正規保育士と非正規保育士の構成比という点で、東京都の諸事例と長野県 A 市の事例とは、対照的である。長野県 A 市では、非正規保育士の数が正規保育士の数を上回っており、「臨時保育士」と呼ばれるフルタイム勤務の非正規保育士が全保育士の 51.5%を占めるに至っているのである。このような状況下で、長野県 A 市の「臨時保育士」はほぼ完全に正規保育士と同等の職務内容を担当しており、クラス内の職員の管理や人材育成の責任まで負っている。A 市の事例を別の側面からみると、A 市の公立保育園には、フルタイム勤務で 1 日の子どもの生活の文脈全てに関わることができる保育士が、84.8%も存在するということである。そのため、正規/非正規間でのコミュニケーションの機会を持つ時間的条件が与えられ、非正規保育士であっても、保育目標を共有し、保育内容や作業方法、人員配置などの決定に関与することが認められている。A 市の公立保育園では、非正規保育士であっても正規保育士との対等な仲間関係と目標を共有した職場集団を形成しているのである。ただし、非正規保育士と正規保育士の間には、労働条件の面で大きな格差があることは動かしがたい事実であり、それゆえ、求められる役割と待遇とのギャップに、モチベーションを下げってしまう非正規保育士もまた、存在していた。また、年齢構成をみると、「臨時保育士」のなかの若い世代の割合が多くなっている。「臨時保育士」が結婚・出産を経て勤務し

続けることが困難な状況にあることから、知識・技能の蓄積や伝承といった点にも困難がある。若い世代の保育士が職場に定着し、キャリアを積んでいく条件を整えなければ、これまで A 市の公立保育園で共有されてきた保育目標、蓄積されてきた知識・技能を継承していくことは難しいと考えられる。

大阪府 B 市では、正規保育士と非正規保育士の比率がほぼ半々という労働力構成になっており、非正規保育士のなかではフルタイム勤務の保育士が 32%を占め、パートタイム勤務の非正規保育士が 17%と続いている。非正規化の度合いでみるならば、東京都と長野県の中間的な事例としてみることができる。しかし、大阪府 B 市では短期雇用の「22 条アルバイト」が非正規保育士のうち大きな割合を占める存在であるという点で、特徴を異にしている。すなわち、「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ということである。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、保育目標や保育内容、作業内容の決定権限が正規保育士と比較して制限されているのである。そのため、彼女ら・彼らの職場集団への帰属は、弱くならざるを得ない。また、「22 条アルバイト」として働く保育士が、「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ってしまう。このように、1 年勤務したら、次の年にはいなくなってしまうフルタイム勤務の保育士が、全保育士のなかで 25.1%を占めており、非正規保育士のなかでも最も人数が多くなっている。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。また、非正規保育士のなかで今後採用されるのは 22 条に基づく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。

以上のことから、本論文の結論として言えることは、過度の非正規雇用化は職場集団の機能を低下させるということである。第 2 章、3 章、4 章で検討した事例から、非正規化の職場集団への影響をあえて整理するならば、以下のようなになる。すなわち、①目的・理念・保育方法の共有の困難化と非正規保育士の意欲の低下、②連携・情報共有が困難化することによる職務の達成度の低下、③技能継承の困難化である。そして、その帰結は、労働者の分断と、組織的な職場統制力の形骸化である。

序章で述べたように、職場集団のモラルが結果にセンシティブに作用するのが保育労働の特徴である。なぜならば、直接の労働対象が変化しつつある子どもだからである。だからこそ、職場集団で保育目標を共有することが重要であり、また、刻々と変化する対象をつぶさに観察し情報を共有すること、連携することが重要なのである。つまり、雇用形態が異なるからといって、職場集団内での差別が生み出されれば、職場集団の有機的な関係性が保持できなくなり、機能が十分に発揮できなくなる。そして、それはただちに保育

の質の低下につながるのである。

しかし、実際のところ、非正規保育士が増加する傾向は続いている。そして、職場集団において正規保育士は、どちらかといえば非正規保育士の職務の限定を望んでいる。なぜならば、同じ仕事をしているのに待遇が違うのはフェアではないという気持ちがあるからであろう。基本的には労働組合も同じスタンスである。確かにこのような考えは合理的であると言えるが、他方で、職務が限定された保育士の増加によって、保育所の職場集団は、自立性の乏しい保育士がより増加したものになっていく可能性が高い。そうなれば、保育士のモラルが低下し、入れ替わりが激しくなり、保育士個人と子ども・保護者との閉じた関係の保育実践になるなど、職場集団に経験的知識や技能が蓄積されないことにもなりかねない。

そして、このような状況は、やがて保育所を利用する子どもや保護者への影響を招くことになるであろう。保育の需要側には、貧困化、困難が深まっている。社会の子育て環境が変化している状況下で、子どもたちや家庭の問題は多様化しており、保育士にとっては、子どもや保護者を理解するだけでも苦労が大きくなっている¹。しかし、本論文で明らかにしたように、非正規保育士として働く者が、上司や先輩、同僚から学習し意見交換する場が減少するケースがある。これは、知識・技能の習得や蓄積にマイナスの影響を及ぼすばかりでなく、非正規保育士が子どもとの独自の試行錯誤による閉じた関係での保育実践を行わざるを得ず、非正規保育士に閉塞感をもたらしかねない。子どもや家庭の困難に向き合う保育士が、一人で困難に向き合うような職場環境ではなく、配慮し、助け合う職場の集団性が、今こそますます重要になっているのではないだろうか。

2 今後の課題

最後に、本論文には多くの課題が残されているが、保育所の職場集団に関する研究として、次の4点を今後の課題として提起したい。

第一に、多様な形態の運営主体の事例を検討することである。本論文で扱ったのは、従来からの保育の提供主体であった、自治体と社会福祉法人が運営する認可保育所であった。しかし、序章において述べたように、近年、株式会社や、NPO法人など、様々な運営主体による保育所が増加しつつある。東京都が2013年に行った、保育士登録をしている31,550名の保育士を対象に行ったアンケート調査結果では、保育士の勤務する運営主体別の回答傾向を示している。それによると、職場への改善希望としては、「給与・賞与等の改善」を

¹ 『保育白書2014』によれば、2009年における子どもの相対的貧困率は15.7%で、過去最悪を更新している。また、2012年度の「児童相談所における児童虐待相談の対応件数」は、66,701件でまた、過去最悪を更新している。全国保育団体連絡会・保育研究所編(2014)、11-14頁。このような状況下で、子どものケアと発達保障をおこなうことが困難になっていることは多くの報道、雑誌記事、文献などから報告されている。子どもの貧困の実態については、阿部(2014)、生活に困難をかかえる子どもや保護者をケアする保育士の実態については、平松(2012)、萩原(2013)に詳しい。

希望する割合が最も高く、特に民設・民営（株式会社）でその傾向が大きくなっている。また、民設・民営（株式会社）では、「職員数の増員」を希望する割合も他の運営主体と比べて高くなっている²。つまり、新たに保育所の運営主体として登場した株式会社が経営する保育所においては、保育士の人員配置が従来の運営主体の保育所と比較して手薄になっている可能性が示唆される。そのため、今後は株式会社等、新たな運営主体による保育所の職員配置や職場集団のあり方を検討する必要があると思われる。

とりわけ、2015年4月から子ども・子育て支援新制度（以降、新制度と略記）が施行される。新制度の施行により、従来の保育供給方式が大きく変更される。新制度下の保育施設は、保育所、幼稚園、認定こども園の3種類になり、さらに認定こども園には、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4種類が想定される。このように多様化した施設ごとに多様な基準の設定が可能になるため、職員配置のあり方や、職務編成のあり方が従来の保育施設とは大きく変わる可能性がある。特に、幼保連携型認定こども園では、同じ職場のなかで、幼稚園教諭と保育士という異なった資格の者が共に働くことになる。そのように保育施設の職場集団のあり方は、今後より複雑になっていくと思われる。

第二に、正規保育士と非正規保育士の均等処遇をどのように実現していくか、という方法の検討である。本論文では、労働条件の詳細や、正規保育士との格差については職務分担の前提として位置づけ、詳しく検討は行っていない。本論文で明らかになったように、雇用形態の異なる正規保育士と非正規保育士との間に、職務内容、責任、権限において全く差異のないケースが存在する。同等の職務を担っていると判断されるものは、同等に処遇されるべきである。しかし、正規保育士と非正規保育士には異なる雇用慣行、制度が適用されている。特に、公立保育所においては、公務員である正規保育士の労働条件は、地方公務員法第25条等に基づき条例によって定められ、その多くは一般行政職の給与表が適用されているのに対して、非正規保育士の労働条件、身分保障などに関しては、条例上の縛りが少なく、報酬に関する規制が緩いため、各地方自治体の裁量で決められている。そのため、正規公務員との間の労働条件、身分保障などに関する格差の問題は、ある面では民間部門以上に深刻になっている。その解決策として、長野県A市では正規保育士の新規採用に際して経験枠を設けており、C区、B市においては非正規保育士に対して昇給制度が確立されている、などの方法が確認できた。しかし、そのような方法の可能性と限界について、本論文では詳しく検討することができなかった。パートタイムの非正規保育士の労働条件等も念頭に置けば、非正規保育士を正規雇用へ切り替えていく方法だけでなく、非正規保育士の給与に経験年数が反映されるような方法や、職務・技能・責任のレベルを適切に賃金にリンクさせた方法の検討も考慮されるべきであろう。さらには、いわゆる臨時・非常勤職員に対する法整備を実態によりふさわしいものにしていく努力や、正規保育士の給与を一般行政職の給与ではなく福祉職として扱うことによって、福祉の専門職として扱うだけでなく、非正規保育士との賃金の均等化を図る工夫などが考えられよう。

² 東京都福祉保健局（2014）、18頁。

第三に、本論文では、保育の質に関しては、保育士同士の関係性や連携のあり方、保育士が知識・技能を職場集団のなかで習得しうるようなシステムが、保育士が子どもとよりよく関わるうえでの構造的要因として重要である、という理解を前提に、考察を試みている。繰り返し述べているように、保育労働の特徴は、直接の労働対象が子どもであり、保育士個人の態度や職場集団のモラルは、子どもにセンシティブに作用すると言える。しかし、本論文では、保育士の子どもへの関わりが、子どもそのものの発達や親の子育てのあり方にどのような結果をもたらしたかについては、説明していない。本来であれば、この点にも十分な言及が必要であったろう。しかし、この課題は現在の筆者の能力では困難である。この点についてはまとまった研究蓄積がある教育学や心理学の成果に学び³、今後深めていきたいと考えている。

第四に、本論文は国際的な観点からの検討がない、という点である。教育学の分野では、海外で実践されている優れた保育方法・カリキュラム⁴を検討し、日本の保育実践に応用するという視点での研究蓄積がある。また、近年 OECD が、各国政府の乳幼児期のケア・就学前教育に対する公的投資のあり方や、各国の保育者養成のあり方をまとめた報告書を活版に発行している。しかし、OECD (2006) でも指摘されているように、データを提供する国によって「就学前教育」の定義が異なっている、就学前教育の提供形態が異なっているなどの理由から、単純なデータで比較することは非常に困難である⁵。この点についても、現在の筆者の能力や、筆者のおかれた物理的条件では検討することが困難であったため、今後の課題としたい。

³ 本論文を執筆するにあたって、保育の質をどのようにとらえるかについて特に参考にした文献は、金田・諏訪・土方編 (2000)、高辻 (2003)、大宮 (2006)、秋田・箕輪・高櫻 (2008) などである。欧米での先行研究を整理した高辻 (2003) では、保育者は子どもにとって母親とは別個の独立した愛着対象をなりうる存在であり、それが安定したものとなるには保育者による関わりが重要であることが示唆されている。また、スイスの研究者 **Pierrehumbert** の見解を引きながら、保育の「質」は大きく構造的要因 (保育者と子どもの比率・設備・保育者のトレーニング・雇用の安定性と安全性といった比較的統制可能な物理的・制度的側面) と機能的要因 (保育者の感性・暖かさ・モチベーションなどといった主に保育者の資質に関する心理的側面) の二つに分けられるとし、「構造的要因の直接的な影響、機能的要因と構造的要因の関係については、保育条件や環境の変化が懸念されている現在、さらに比較、検討が進められることが必要であろう」と指摘している。高辻 (2003)、152 頁。本論文で筆者が主に対象としたのは、高辻のいう「構造的要因」の側面であるが、今後はこれら要因間の相互関係や実際に子どもの発達にどのように影響していくのかというプロセスについて解明していくことが必要と考えられる。

⁴ 具体的には、イタリアのレッジョ・エミリアや、ニュージーランドのテ・ファリキなどに注目が集まっている。

⁵ OECD (2006)、103 頁。