

新型コロナウイルス感染症対策が 保育所の業務に与えた影響

——認可保育所へのインタビュー調査をもとに——

小 尾 晴 美

新型コロナウイルス感染症に対する初期対応においては、主にケアを担うことが多い女性に対して、就業から生活面について様々な形で深刻な影響が及んだことが明らかになった。本研究では、ケア労働の領域の1つであり、女性労働者が多数を占める保育所保育への新型コロナウイルス感染症の流行の影響を明らかにするため、保育施設の保育士・園長・事務職員を対象にインタビュー調査を実施した。調査協力者は、14名であった。その結果、感染対策のための消毒作業、記録作業等が従来の業務に加わって、保育士の負担感が増大していることが明らかになった。保健所の業務がひっ迫する中、濃厚接触者の特定や連絡などを実質的に保育所が担っていたことで管理職の業務負担が過大になっている状況も明らかになった。また、保育士配置の最低基準を満たすことが困難な状況になっていた。通常の保育士配置基準を見直し、感染症拡大時や災害時においても安全な保育を保障できるような国の対策が必要であることが示唆された。

はじめに

新型コロナウイルス感染症のパンデミックのもとで、社会基盤を支えるために必要不可欠な仕事に従事する労働者が注目され、社会的重要性が認識されることとなった。政府の「新型コロナウイルス感染症対策本部」は、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」(2020年4月16日改定)の中で、緊急事態宣言下でも事業継続が求められる分野として、医療体制の維持、支援が必要な人々の保護、安定的生活の確保、社会の安定維持を担う事業をあげた。その中で、「社会機能を維持するために必要な事業に従事する者(エッセンシャルワーカー)」については、具体的には医療、高齢者・障がい者支援、飲食品・生活必需物資の供給、小売、生活サービス、ごみ処理、メディア、金融、物流・運送、行政、育児関連で働く人々等としている。このように、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、緊急事態宣言下において様々な業種が営業自粛を求められる中、原則開所が求められる、社会の安定を維持し、女性の就労を支えるために重要な役割を果たしてきた保育サービスに焦点を当てる。本稿の目的は、新型コロナウイルス感染症の流行に伴う社会の変化が、保育所の運営体制や保育士の労働にどのような影響を与えているかについて把握することである。そのために、本研究では、保育所の園長・保育士への調査を行い、緊急事態宣言時・コロナ禍における保育所運営の変化、保育士の労働負担について明らかにするための調査を実施した。コロナ禍は、感染状況が地域ごとに異なり、自治体の保健行政の対応も異なる場合が多かった。現場での保育実施の対応は、各園の裁量に委ねられることも多かったと思われる。そのため、コロナ禍という非常時における保育所運営や保育士の労働への影響を、具体的な事例をもとに記録に留めておくことは、今後の非常時における保育のあり方を検討する上での貴重な資料となりうる。またこういった知見を蓄積しておくことで、今後起こりうる非常時の危機対応にあたるための課題を把握することができる。

本稿ではまず、新型コロナウイルス流行下における労働市場への影響を概観し、母親の就労とケアの両立を支える保育領域との関連を政府の方針、内閣府、厚生労働省（以下、厚労省）による事務連絡・通知等を用いて時系列に整理する。次に、新型コロナウイルス感染症に関わる保育所運営・保育士の労働に関し、2022年2月末までに公表された研究論文・調査報告を整理する。さらに、14名の保育関係者に実施したインタビュー調査をもとに、労働負担や人員体制に関する課題について明らかにする。

1. 新型コロナウイルス感染症対策が女性の就労とケアに与えた影響

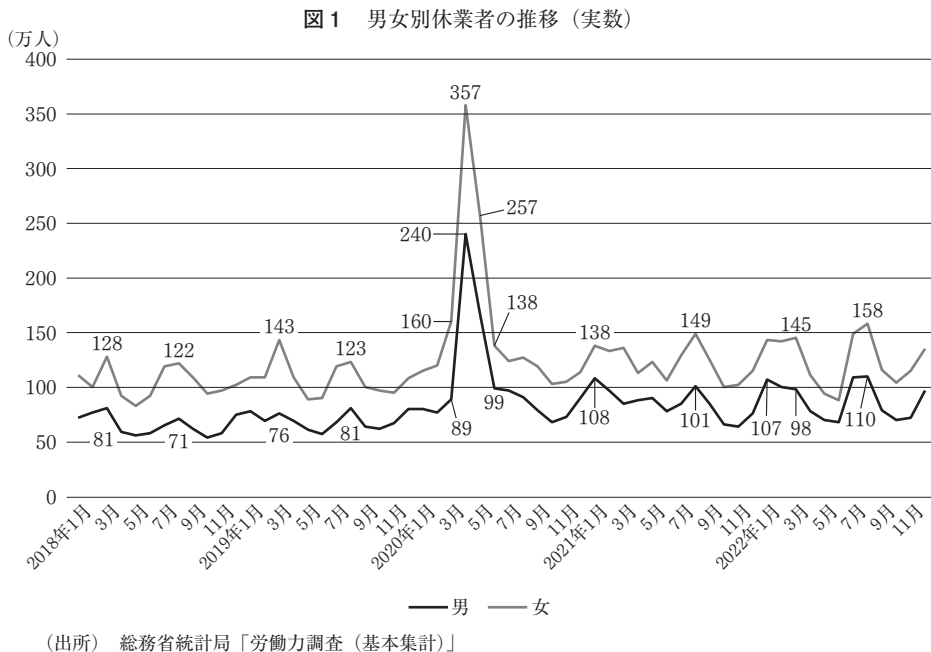
(1) 一斉休校、緊急事態宣言の女性の就業への影響

新型コロナウイルスの「パンデミック」によって、世界主要都市でロックダウンが行われ、多大な社会的・経済的影響をもたらした。日本においては、2020年3月2日から小学校等の一斉休校が要請され、さらに4月7日に7都府県を対象に「緊急事態宣言」が発出、4月16日には全都道府県に拡大された。緊急事態宣言により、都道府県知事は住民に対して、不要不急の外出は控えるように要請を行った。また、人が多く集まる施設や飲食店などに対し、休業やアルコール提供の制限、営業時間短縮の命令や要請がなされ、宿泊・飲食業を中心とするサービス業を中心に、経済全般に影響が及んだ。関連する事業等では一時的な休業や人員調整の必要に直面したとみられ、雇用への影響をもたらした。

新型コロナウイルス感染症に対する初期対応においては、特に女性に対して、就業から生活面について様々な形で深刻な影響が及んだことが各種調査から明らかになっている。労働力調査を用いて就業者数について2019年の平均と比較すると、2020年の就業者は48万人の減少であり、男女ともに24万人ずつ減少している。中でも緊急事態宣言が出された2020年4月

には前月比で女性の就業者数は70万人、男性は39万人減少した。この時期の女性の減少は、3月に実施された一斉休校の影響だと考えられる。JILPT（労働政策研究・研修機構）とNHKが2020年11月に行った共同調査¹⁾では、自発的離職は女性、非正規、子育て女性に多いことが明らかになった。離職理由として、「保育園・学校の休み、時間短縮」が男女計では3.0%であるが、女性では4.5%、非正規女性では4.4%、子育て女性では14.5%（子育て男性の4倍）であった。自ら離職した割合は、女性が男性の1.4倍（女性4.6%/男性3.2%）、非正規女性が非正規男性の1.7倍（女性5.3%/男性3.2%）である。

また、労働力調査より休業者数（調査期間中、雇用されていたが就業しなかった労働者数）の推移をみると（図1）、突然の全国一律一斉休校が実施されてから最初の緊急事態宣言発出にあたる2020年の3月から5月にかけて、休業者が激増していることがわかる。とりわけ、女性の休業者数は4月には357万人にのぼり、男性の1.5倍である。先に述べたJILPTとNHKが行った共同調査では、休業や労働時間が急減した理由として、男女ともに7割前後が「会社都合（勤め先から命じられた）」をあげているが、続いて「保育園・学校の休園（校）や時間短縮があったため」をあげる割合が29.7%であった。その内訳を性別にみると



1) 周燕飛 (2020) 5 頁。周燕飛 (2020) 「新型コロナウイルスと雇用・暮らしに関する NHK・JILPT 共同調査結果概要—女性の厳しい雇用状況に注目して—」 <https://www.jil.go.jp/tokusyu/covid-19/collab/nhk-jilpt/docs/20201113-nhk-jilpt.pdf> (2023年3月31日最終アクセス)。

女性が男性の3.4倍（9.2％／2.7％）であり、18歳未満の子どもがいる場合、女性が男性の4倍（20.8％／5.1％）であった。なお、休業中の手当が全く支払われていないものの割合が、男性が29.4％なのに対して女性が39.6％であり、女性が男性より10ポイントも高かった。また、2021年2月に実施された野村総研未来創発センターの調査²⁾によれば、シフトが減らされたパート・アルバイト女性の7割強が休業手当を受け取っていないことが明らかになっている。

（2）感染拡大期の休業者の増加

再び休業者数についてみると、休業者数は2020年の最初の緊急事態宣言時にピークを記録して以降いったん落ち着き、おおむね2019年度以前よりも高い水準は続くものの（図1）、2021年平均の休業者数は2020年ほどにはならなかった。しかし、2022年には平均213万人で、前年に比べ5万人増加しており、産業別にみると、「医療、福祉」が34万人と前年より6万人の増加となっている（表1）。2020年には小売業、宿泊サービス業、飲食サービス業等においても休業者数が増大しているが、2022年ではこれらの産業はコロナ禍以前の水準よりは高いものの、2020年平均よりは減少している。これは、緊急事態宣言の休業・時短要請の影響を受けて休業者が大幅に増加したものの、2021年以降は徐々に営業の制限が緩和されてきたことを反映していると思われる。他方で、「医療、福祉」産業の休業者は、2015年から2019年の5年間の平均は22.8万人であり、新型コロナウイルス感染症の拡大以前と比較すると平均8万人増加していることになる。2021年末から、感染力が強いといわれる変異株「オミクロン株」の感染が急激に広がり、多くの医療機関や福祉施設が休業を余儀なくされた。2022年の休業者数の増加は、感染拡大の影響によるものと推測することができる。

以上のように、新型コロナウイルス危機の就業への影響は、女性に特に厳しいものとなっている。とりわけ、緊急事態宣言下の学校や福祉施設の休業時において、育児・介護などのケア負担が増大した際の支援が不足しているために、一斉休校やステイホーム等の「自粛」により、就労とケアの両立に困難が生じたことが、休業者の増加と関連している。また、2022年には、感染拡大の影響が、女性労働者が多い「医療、福祉」産業の休業者の増加に影響したのではないかと考えられる。

2) 野村総合研究所未来創発センター（2021）「なぜ「実質的失業者」に支援の手が届かないのか―速やかな経済的支援と円滑な労働移動支援を―」<https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/report/cc/mediaforum/2021/forum305.pdf?la=ja-JP&hash=10BBD1AAF4137623964A2064EAB7A4F89DF3F174>（2023年3月31日最終アクセス）。

表1 産業別休業者数の推移(実数 単位:万人)

	総 数	農 業 ・ 林 業	建 設 業	製 造 業	情 報 通 信 業	運 輸 業 ・ 郵 便 業	卸 売 業 ・ 小 売 業	金 融 業 ・ 保 険 業	賃 貸 業 ・ 不 動 産 業 ・ 物 品	学 術 研 究 ・ 全 間 ・ 技 術 サ ー ビ ス 業	宿 泊 業 ・ 飲 食 サ ー ビ ス 業	生 活 関 連 サ ー ビ ス 業 ・ 娯 楽 業	教 育 ・ 学 習 支 援 業	医 療 ・ 福 祉	複 合 サ ー ビ ス 事 業	サ ー ビ ス 業 (他 に 分 類 さ れ な い も の)	公 務
2015年	144	6	11	16	4	5	17	4	3	5	9	5	12	20	1	9	5
2016年	145	6	10	15	5	6	18	4	3	5	9	5	12	21	1	9	5
2017年	152	6	10	16	4	6	18	4	3	6	10	6	12	23	1	9	5
2018年	170	6	12	18	6	6	21	5	4	7	12	6	14	24	1	11	5
2019年	177	7	12	18	6	7	22	4	4	6	13	7	15	26	1	10	6
2020年	258	7	17	27	7	11	32	6	5	10	30	15	19	30	1	17	7
2021年	208	6	15	20	6	10	23	5	4	8	25	9	15	28	1	13	6
2022年	213	6	15	23	7	10	25	6	4	8	16	8	17	34	1	14	8

(出所) 厚生労働省「労働力調査(基本集計)」各年年平均(速報)結果の要約より作成

(3) 新型コロナウイルス感染症と保育所をめぐる国・制度の動向

次に、ケアを供給する保育所の視点から新型コロナウイルス感染症対策の経過を検討していく。保育所をめぐる新型コロナウイルス感染症対策は、大きく分けて次の2つに時期区分できる。度重なる緊急事態宣言が発出された2020年3月から2021年まで(第1期)と、2022年初頭からのオミクロン株が優勢になって以降の時期(第2期)である。前者は、特に第1回の緊急事態宣言時が該当し、原則開園だが保護者に対して「登園自粛」を依頼していた時期であり、一定期間継続する保育の供給の縮小であったのに対して、後者は保育所において感染が拡大したことによる保育所の休園が多発したことによる散発的な保育の縮小である。

① 緊急事態宣言期間の保育所

緊急事態宣言で多くの業種が休業や営業短縮を求められた一方、厚生労働省は一斉休校が要請された2020年2月27日に、保育所に対しては原則開所を求めた。その理由は、「家に1人であることができない年齢の子供が利用するものであることや、春休みもないなど学校とは異なるものであることから³⁾とされている。保育施設では、一斉休校で小学生等を自宅待機させることで、小学生を持つ保育士が出勤できない状況が生じるが、国は保育士が不足する場合の体制の確保についての具体策は示さないまま事態は経過した⁴⁾。

3) 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症防止のための学校の臨時休業に関連しての保育所等の対応について」(2020年2月27日 事務連絡)。

4) 2020年2月25日に厚生労働省から発出された「新型コロナウイルス感染症の発生に伴う保育所等の人員基準の取扱いについて」において、今後、保育所等において保育士等が一時的に不足し、人

政府の「新型コロナウイルス感染症対策本部」は、「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針」（2020年3月28日）の中で、仕事を休むことが困難な者の子ども等の保育を確保しつつ保育の縮小や臨時休園等についての考え方が示した。2020年4月7日に一部都府県で緊急事態宣言が発出され、特に首都圏を中心に保育所等の休所、登園自粛の呼びかけが実施された。第1回の緊急事態宣言下において、休業者数が激増したことは先に確認した通りである。保育所の保護者は登園自粛の呼びかけに対して休業や在宅勤務で対応し、保育園に登園する子どもは大幅に減少した。この状況に、多くの保育施設では職員に自宅待機を命じる対応を実施することになった⁵⁾。のちに詳しく述べるように、保育所においても有給の特別休暇制度の検討をせずに一方的に年次有給休暇を取得させたりするなど、労働者が不利益となるような実態が指摘された。これらに対して、3月4日に事務連絡が出され、「出勤できなかった保育士等の給与に関しても、通常通り（公定価格の）給付を行う」ことが示されている⁶⁾。また、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ている⁷⁾。

その後、2020年7月から8月にかけて第2波、11月から2021年1月にかけて第3波、2021年4月から5月にかけて第4波と感染拡大の波が断続的に続き、感染拡大に合わせて、2021年には2回目の緊急事態宣言が1月8日から3月21日まで、3回目は4月25日から6月20日まで、最後に7月12日から9月30日までの期間に4回目の緊急事態宣言が発出された。しかし、第1回の緊急事態宣言以降、登園自粛の呼びかけはトーンダウンした。全国私立保育園連盟が2020年6月に実施した調査によると、「通常通り開園受け入れ制限なし」の回答が45.7%、「原則開園だが登園自粛を依頼」との回答が49.1%となっており、この時点で登園自

員等の基準を満たすことができなくなるなどの場合においては、利用児童の保育に可能な限り影響が生じない範囲で柔軟な人員配置を認める方針を出している。

- 5) 第1回の緊急事態宣言時の保育所の開所状況について、全国私立保育園連盟の調査（2020年4月23日～30日、調査対象：3,147）では、「完全休園」0.3%、「原則休園だが状況に応じて受入」10.6%、「原則開園だが登園自粛を依頼」83.7%、「通常通り開園・受け入れ制限なし」5.3%となっている。また、東大発達保育実践政策学センターの調査（2020年4月30日～5月12日、調査対象：954）によると、「完全休園」3.4%、「臨時休園・開園しているが保護者に登園自粛を依頼するなど保育を縮小」が63.1%であり、特別警戒区域において登園している園児が通常の4割以下との回答が全体の9割、通勤している職員が全体の4割以下との回答が緊急事態宣言下の地域では63.1%で、感染状況が深刻とされた地域ほど登園自粛と職員の自宅待機が実施されたことがわかる。
- 6) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「新型コロナウイルス感染症により保育所等が臨時休園等した場合の「利用者負担額」及び「子育てのための施設等利用給付」等の取扱いについて」にかかるFAQについて（2020年3月4日 事務連絡）。
- 7) 厚生労働省「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）。

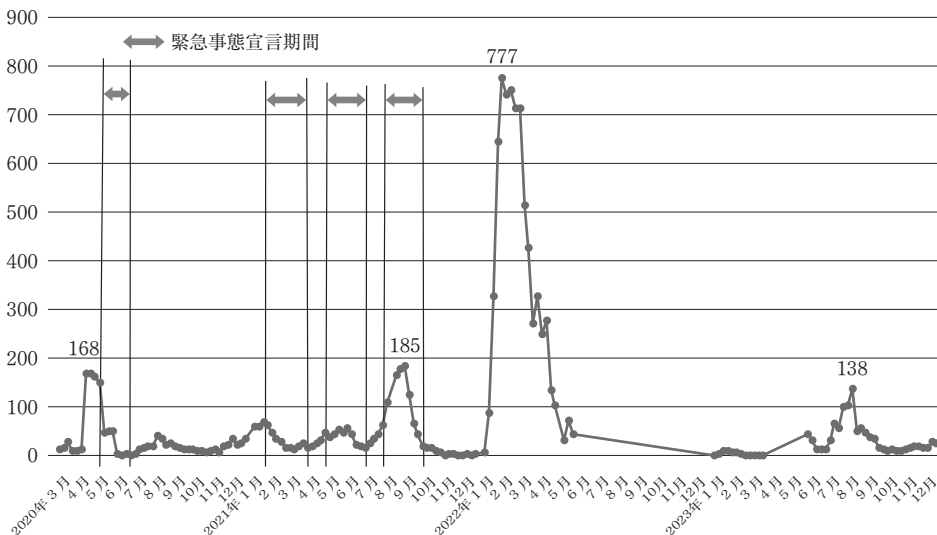
粛を呼びかける保育所の割合の方が高いものの、4月時点の調査では83.7%が「原則開園だが登園自粛を依頼」としていたのと比較すれば大きく減少している。

つまり、第1期では、最初の緊急事態宣言時には保育所は開所を続けていたものの、登園自粛の呼びかけにより子どもの登園数が大きく減少したことによって、保育の供給が抑えられた。この結果、子育て中の保育士の欠勤は生じたものの、相対的に保育所における保育士の体制には余裕が生まれ、保育所側の都合で職員の自宅待機等が命じられる状況であった。

② 保育所における感染急拡大と休園数の増大

オミクロン株が優勢となった第6波感染拡大以降、保育所の感染状況は大きく様変わりすることになる。2021年8月の第5波の感染拡大の時期には、優勢であった変移株（デルタ株）の特徴として、子どもの感染は少ないと言われており、このピーク時には全国の保育所等で休園していたのは185カ所である。しかし、その後、オミクロン株が優勢となり、子どもにも感染が拡大するようになると、2022年2月3日時点で777カ所と過去最多の休園数を記録した（図2）。2022年4月28日時点で感染者が発生した保育所の数は22,272カ所、感染者数は職員45,673名、利用乳幼児123,313名にのぼる（いずれも累積値）が、第5波の終わりごろはそれぞれ6,288カ所、6,144名、8,133名であったことから、第6波の感染拡大のインパクトの大きさがわかる。この時期には多くの保育所で子どもの登園は通常通りの水準に回復しているため、保育士の欠勤が生じると保育所の運営には大きな影響がある。感染者および

図2 全国の新型コロナウイルス感染症による保育所等の休園数の推移



(出所) 厚生労働省「保育所等における新型コロナウイルスによる休園等の状況」(令和5年3月23日14:00時点)

濃厚接触者となった保育士の急増、自身の子どもの預け先の休園による子育て中の保育士の欠勤が多くなったと考えられる。他方で、同時期には自分の子どもを預けている保育所の休園により、その親の就労にも大きな影響を与えたと考えられる。

なお、保育所の休園の判断やその期間については、保健所の方針によって自治体ごとに異なっていた。保健所のひっ迫や子育て中のエッセンシャルワーカーの欠勤により社会機能が低下する事態の中で、休園の基準を見直す自治体が出てきたのは第6波のオミクロン株流行以降である⁸⁾。また、多くの自治体で、それまでは基本的に濃厚接触者の特定は保健所が中心に実施する方針がとられていた⁹⁾が、感染の急拡大に保健所の機能が追いつかず、矢継ぎ早に方針が転換されていった。2022年1月以降、国は、保健所が濃厚接触者の特定を含む積極的疫学調査の実施を限定したり、濃厚接触者の待機期間が短縮されるなど、行動制限を緩和していく方向になっている¹⁰⁾。

③ 保育所に対する予算措置

以上のように、原則開所が求められ、感染拡大状況においても運営を維持してきた保育所に対して、新型コロナウイルス感染症関連ではどのような予算措置がなされたのか。まず2020年度の第1次補正予算においては、「消毒液購入や、施設の消毒等の感染拡大防止に必要な費用」として一施設50万円までの補助が計上されている。ただし、この時期にはマスクや消毒液が不足している状況で、実際のところ物資の購入は困難となっていた。2020年6月の第2次補正予算では、介護・障害者施設、救護施設等の職員に慰労金の支給が計上されたが、保育所は除外されている。そのため、自治体独自で慰労金を支給したところもみられた¹¹⁾。2020年12月の第3次補正予算において、「保育対策総合支援事業費補助金」が新たに計上され、職員が勤務時間外に消毒・清掃等を行った場合の超過勤務手当や休日勤務手当等の

8) 神奈川県では、いち早く保育所の全面休園は行わない方針を出している。詳細は令和3年度第11回神奈川県感染症対策協議会（令和4年2月4日）議事録を参照。https://www.pref.kanagawa.jp/documents/26356/0204_shingikekka.pdf（2023年3月31日最終アクセス）。

9) ただし、厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策本部「感染拡大地域の積極的疫学調査における濃厚接触者の特定について」（2021年6月4日付事務連絡）によると、感染拡大地域においては事業所等で濃厚接触者の範囲を特定し保健所に示して行政検査を実施することも可能とされていた。

10) 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症の感染急拡大が確認された場合の対応について」（2022年1月28日事務連絡）において、濃厚接触者の待機期間を2週間から10日、さらに7日に短縮。また、社会機能維持者は検査で陰性を確認できれば5日目から待機期間が解除できるとしている。

11) 報道による事例を挙げると、東京・練馬区では、保育士に1人当たり最大2万円の慰労金を支給、愛知県大府市は、保育施設で働く職員に対する見舞い金として、施設に対して助成を実施、などがある。

割増賃金や、通常想定していない感染症対策に関する業務の実施に伴う手当など、法人（施設）の給与規程等に基づき職員に支払われる手当等のほか、非常勤職員を雇い上げた場合の賃金が施設の規模により最大50万円支給されることとなった。2021年度の補正予算では、これに加えて、「保育士・幼稚園教諭等処遇改善臨時特例事業」の実施が決まり、2022年2月から保育士等の収入を3%程度引き上げるための措置が実施された。

以上でみてきた通り、国や自治体の方針や感染拡大を背景に、保育所による保育の供給が制約されてきたことがわかる。「登園自粛」や休園は、保育所に子どもを預ける親の就労に大きく影響するが、他方で女性労働者が中心に構成されている保育所にとっては、その運営体制や保育士の就労環境にも大きく影響を及ぼすことになる。上記の状況を踏まえつつ、以下では現場の実態についてこれまで国内で実施されてきた調査で何が示されているかを整理する。

2. 国内におけるコロナ禍の保育士の労働に関する先行研究

新型コロナウイルスの感染拡大は、保育現場にも様々な面で影響を与えていることが国内外の調査で明らかになってきている。以下では、保育士の労働に関する内容で、国内の調査で明らかになっている点を整理する。なお、新型コロナウイルス感染症にかかわる保育所の運営や保育業務に関する調査の多くは、主に第1回緊急事態宣言時から2021年の第1期に実施されている。

(1) 衛生管理・感染対策に関わる作業負担

まず、保育士の日々の業務がどのように変化したかについてみていく。東大発達保育実践政策学センターが2020年4月30日～5月12日に実施した調査によると、保育施設において職員が実施する感染予防対策として、「園内の消毒の徹底」、「換気の頻度を増やす」、「職員のマスク着用徹底」、「職員の手洗い・手指消毒の徹底」を9割以上が取り組んでいることが明らかになっている¹²⁾。さらに、2020年12月～2021年1月に公立保育所の保育士に対して実施された自治労連保育部会の調査では、新たに加わった業務（消毒、清掃など）として、以下の点があげられている。① 全園児、職員、保護者に対して検温・健康管理を行う、② 感染予防のための、消毒、洗濯の増加、③ 子どもを保育室外で受け入れ、送迎時の支度、④ 保護者の保育を伝えるための写真の撮影や印刷、貼り出し作業、⑤ アクリル板の設置、机や椅子や午睡用布団の移動、があげられている¹³⁾。

12) 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「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」（2020年4月30日～5月12日）、20頁。

13) 自治労連保育部会「コロナ危機のもとでの公立保育所の状況と子どもへの影響に関する調査」

2020年度に実施された調査を中心に、衛生管理等の業務の増加は他の調査でも共通して指摘されている¹⁴⁾。

(2) 自宅待機中・ワクチンの副反応時の休暇・所得保障の実態について

既出の東京大学大学院の発達保育実践政策学センターの2020年4月～5月の調査¹⁵⁾は、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場合の休暇中の職員への所得補償について尋ねている。その結果、休業中の所得保障が、「10割」と回答したのは常勤職員で78.7%，フルタイム非常勤で63.7%，パートタイム職員で49.0%と勤務形態による違いがみられた。「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。この点は、第1節で述べた他職種も含めた全体の傾向と一致している。全国私立保育園連盟が2022年3月18日～3月31日に実施した調査によれば、新型コロナウイルス感染症に関連する職員の休暇について、「特別有給休暇での対応（規程の整備あり）」と回答したのは33.6%，「特別有給休暇での対応（規程の整備なし）」が32.8%，「有給休暇での対応」が18.7%となっている¹⁶⁾。

また、東京大学大学院の発達保育実践政策学センターが2021年7月～8月に実施した調査ではワクチン接種した職員が体調悪化した場合の休暇の対応について尋ねている。通常の有給休暇で対応の割合が最も高く、61.8%，特別有給休暇（ワクチン休暇）を設けている場合は30.9%であった。職員のワクチン接種の副反応への対応は、「一度にワクチン接種を受ける人数や担当クラスに制限を設けている」が58.7%，「ワクチン接種者の休みか、休日の前に接種してもらうようにしている」が54.0%だった。

以上のように、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が明らかになっており、新型コロナウイルス感染症対策に関連した保育士をめぐる労働条件の問題が指摘されている。

(2020年12月～2021年1月) 回答：93単組。

14) 横井・鈴木(2021)等。

15) 注12)に同じ。

16) 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査2022」(2022年3月18日～3月31日) 調査対象：回答数：1,352回答(会員法人)。

(3) 自宅待機中・休園と保育所の職員体制

先に紹介した全国私立保育園連盟は、保育施設の新型コロナウイルス感染症対策について、2020年以降複数回の調査に取り組んでいる。第1回の緊急事態宣言中である2020年4月23日～4月30日に実施した調査¹⁷⁾では、「通常保育と並行して新型コロナウイルス感染症への各種対策を行う人的余裕について教えてください」という質問を設けている。これによると、4月22日時点では「適正である」という回答が43.4%、「ギリギリである」の回答が31.1%だったが、緊急事態宣言が解除された同年6月23日～6月30日に実施された調査では「適正である」36.7%、「ギリギリである」43.0%と割合が逆転している。さらに、2021年6月17日～6月30日に実施された調査結果では「適正である」が28.3%、「ギリギリである」が51.9%であった。これらの結果から、第1回緊急事態宣言時の「登園自粛」によって登園児童が減っていた時期から、通常の保育に戻った後で、感染対策業務が加わったことの負担感が増したのではないかと考えられる。

なお、現在の国の設定する保育士配置基準は、0歳児は、保育士1人に対して3人、1歳児と2歳児は1人に6人、3歳児が1人に20人、4・5歳児が1人に30人となっている。認可保育所においては、開所しているすべての時間において職員の配置を国の基準で満たさなければならない。パンデミック以前からその労働時間の長さや開所時間と照らして保育士配置が不十分であることが指摘されてきた。以上のことから、新型コロナウイルスの感染拡大のもとで、業務量が増大したことから、保育士の負担はより増大し、保育所の運営体制がよりひっ迫したことが示唆される。

3. 保育所における新型コロナウイルスへの対応と保育への影響

これまで、新型コロナウイルス感染症対策の経過と保育をめぐる動向について概観してきた。以下では、緊急事態宣言時・コロナ禍における保育・保育所運営の変化、保育士の労働負担についてインタビュー調査及びその分析を通じて明らかにしていく。先行研究では、2021年までの時期を対象としたものが多く、保育所において本格的に流行が拡大した時点での実態は必ずしも明らかになっていない。それゆえ、本稿では、とりわけ流行拡大期の保育所の休園の際に、保育現場にはどのような影響があり、適切な労務管理がなされたのかについて、事例をもとに考察していく。

17) 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査」(2020年4月23日～30日)調査対象:3,147(会員園)。

(1) 調査方法と調査概要

以下の分析に用いるのは、保育所の園長、保育士・事務職員のインタビューと、2020年度から2022年度の関連資料である。

調査は、2022年1月から2023年3月までの間に、9施設、14名の保育士・管理職に実施した半構造化インタビューである。主な質問内容は、①新型コロナウイルス感染症の流行により、新たに加わった業務、②ワクチン接種やコロナウイルス罹患・濃厚接触者になった場合の休暇等の対応はどのようなものであったか、の2点である。調査対象は、全国自治団体労働組合連合（自治労連）保育部会、ならびに保育研究所に紹介を受けたものである。調査対象者の概要は、表2に示した通りである。

① 感染対策に関わる作業負担

まず、保育士の日々の業務がどのように変化したかについて検討する。先行研究でも指摘された通り、消毒（清掃）の増加について調査対象全員から共通して言及があった。

表2 調査対象者の概要

	性別	調査時点	自治体	公・私	年齢	役職	備考
1	女性	2022年1月	名古屋市	公立	50歳代	主任	
2	男性	2022年1月	墨田区	公立	50歳代	保育士（4歳児担任）	
3	女性	2022年2月	目黒区	公立	50歳代	保育士（乳児フリー）	調査時点で濃厚接触者となり自宅待機中
4	女性	2022年3月・ 2023年3月	横浜市	私立（社会福祉法人）	50歳代	園長	同園（A保育園）の職員
5	女性				40歳代	主任	
6	女性				30歳代	保育士（乳児リーダー）	
7	男性				30歳代	事務職	
8	女性	2022年3月	墨田区	公立	50歳代	保育士（5歳児担任）	
9	女性	2022年3月	江戸川区	私立（社会福祉法人）	50歳代	園長	調査時点で感染により自宅療養中
10	女性	2022年10月	旭川市	私立（社会福祉法人）	50歳代	園長	
11	女性	2023年3月	札幌市	私立（社会福祉法人）	50歳代	園長	
12	男性	2023年3月	名古屋市	私立（社会福祉法人）	60歳代	事務職	同法人の職員
13	女性				50歳代	事務職・元園長	
14	女性				50歳代	園長	

（出所） 筆者作成

「コロナ前から考えるとそれぞれが余分に消毒作業が増えていますね。布製品、洗えないものを極力減らすということもやっています。フェルトの中に綿が入っているおにぎりなど乾きにくいおもちゃはあまり使われなくなりました。簡単に洗えたり、拭けるものとなると固いものが多い。」(No. 1, 名古屋市・公立・女性)

「日常的にずっと大変なのが、感染の有無にかかわらず消毒ですね。部屋の消毒と玩具の消毒。もともと掃除も消毒もしていたことなんですけども、より徹底されるというか。水洗いだけじゃなくてピューラックスを使ってとか、床も水ぶきだけじゃなくて消毒するっていう形で、二重の手間がかかる。水ぶきだと子どものいるとなりの部屋とかでもできるんですけど、消毒となるとにおいもあるので、子どものいない時間とかそういうところを使って消毒したりするので、その辺は大変なのと、やっぱり玩具の消毒が、1日に1回じゃなくて乳児だと2回とか。午前と午後におもちゃを分けて完全に入れ替えて行うという形になるので、玩具のピューラックスで消毒したり日光に当てたり消耗も激しいですし、もともと乳児だと特に1・2歳なんかたくさん出してあげないと喧嘩のもとになるんだけど、それを3サイクルぐらいに分けないと回転しながら出すので、玩具の量が大変だったりっていうところで。」(No. 3, 目黒区・公立・女性)

「各クラスで保育室、おもちゃの消毒、拭き上げの徹底ってことで1日に1回以上はしましうって言うふうに市のほうで言われているので、1回以上行っています。それに伴って、やってるかやっていないかっていう衛生点検表をクラスごとに作成をして、そこにチェックをするのと、あとは園全体の廊下とか階段の手すりとか、保育士とは別にみんなが共有しているところ。門の所の手すりを拭き上げたりもしてるんですが、朝晩必ず行っています。その衛生点検表っていうのもあって、そのチェックも行っています。おもちゃの消毒っていうのも夕方必ず行っていて、おもちゃの点検表もあるので、点検チェック表増えたっていうのは確かに戻す事務的なところも増えたと、消毒の作業的なところも増えたっていうのがあります。朝の職員の健康チェックっていう表も作成しています。」(No. 5, 横浜市・私立主任・女性)

以上のように、パンデミック以前から実施されてきた消毒作業が回数、内容ともに増加していることがわかる。消毒で劣化してしまうようなおもちゃの使用が制限されるなど、様々な素材に触れて成長する子どもの発達に影響があるのではないかと懸念する発言もあった。なお、増加した消毒作業の割り当ては都市部では非正規労働者になるケースが多く、(No. 1～9, 12～14) 補正予算で計上された「保育対策総合支援事業費補助金」を活用したというケースもあった。他方で、保育士不足が深刻な地方では、パート職員の応募が期待できないため、消毒用の機械を購入したというケースもあった (No. 10)。

また、新型コロナウイルス感染症の流行により、新たに加わった業務として、保育所内で感染者が発生した場合の濃厚接触者の特定のために、記録や書類作成の負担が増加したことも共通していた。

「主に記録が増えたね。何か起こった時の要因を明らかにするための体温、のどの異変を記入する、昼食は黙食でプラスチック板に向かって、(…中略…)冷蔵庫に食べる前に何番のテーブルで食べるか記録する。テーブルが足りない場合は、看護師、副園長、栄養士のテーブルで分けて食べたり。ひとりひとりが朝から夕方までの時間帯にどこで保育をしていたか、どういう子どもたちと触れていたか記録するんだけど、それが大変で。担任はわかりやすいけど、会計年度任用職員制度はフリー的に動くので、その日その日のシフトによって記録するのが大変。正規の側で増えたのは圧倒的にそういうこと。(No. 2, 墨田区・公立・男性)

「今回(第6波)子どもがどんどんなってしまうのでやっぱりその活動記録、行動記録をとっていくっていうのがすごい大変で。それも1日、1人1人やっぱり動きが違うので1人出るたびに子どもの分もそうだし、大人の分もそうだし、1日どういう行動してて、どの子と接してこの時はマスクはしてたかしてないのか、このマスクを外してる時に隣で遊んでいた子は誰なのかとか、食事の時に誰の隣に座って食べていたのかとか、そういう行動記録をやっぱり取らなきゃいけないのがすごい大変なのと。1人2人出るぐらいだったらいいんですけど、うちの場合どんどん出ているような状態だったので、職員なんかも、職員の行動記録も全部必要なので、でも職員の行動記録が必要になるってことは、感染して休んじゃってる状態なので一緒にいる人が思い出しながら記録をとっていたんですけど、もうただそういうことが続いていくと職員の中から私たちの行動記録毎日自分で記録しといて自分が休んだら自分で提出しなきゃねっていうことが出るぐらい、すぐ行動記録に追われているっていう感じが一つある」(No. 3, 目黒区・公立・女性)

これは、先行研究では特に指摘されていない点である。保育士は通常業務においても種々の記録や書類作成が必要であるが、その多くは勤務時間外に行われていることが常態化していることが多くの調査から指摘されている¹⁸⁾。のちに述べるように、保育所内で感染者が発

18) 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。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

生した場合、これらの記録を確認・整理する業務が加わることになる。通常業務の多忙さに加えて感染予防対策が継続することの負担は大きくなるといえる。

② 休暇・所得保障の実態について

東大(2020, 2021)では、新型コロナウイルスの影響による保育所の休園や登園自粛で、休業補償が十分なされていない実態が明らかになったが、本調査の協力者が勤務する園ではどのような対応だったのだろうか。

「職員が感染した場合は[職免]、濃厚接触者も[職免]。それ以外の職員は基本出勤で、消毒やそれ以外の勤務。パートさんは在宅で作り物をした。出勤したときは、部屋のいつもしない環境の見直しや、大掃除をしていた。園舎の塗装を直したり。」(No. 1, 名古屋市・公立・女性)

「ワクチン接種の発熱も含めて、[職免]で取れるということになっていた。濃厚接触者になった場合は年次休暇ではないと思う。よそのところでも[職免]になると聞いているが、保健所が認めないと判定されない。」(No. 2, 墨田区・公立・男性)

「(1回目の緊急事態宣言時には)子どもが学校に行ったり保育園に預けている職員優先に休暇を取るってということで、保育園も登園率がうんと下がっているの、職員の数を抑えて継続したんですけど、(…中略…)特別休暇は4、5月の休園の時に、臨職さんはほぼ休んでもらって、そのときは6割保障だったのよね。正規の職員は100%保障にするってことで、名古屋市からは普通に補助金が来るもので、特別休暇で対応していましたね。」(No. 14, 名古屋市・私立・女性)

公立保育所の保育士に関しては、休園やワクチン接種の際には「職務専念義務」の免除が適用されており、私立保育所に関しては法人内で特別休暇の規定を設け、対応されていた。調査対象園はすべて労働組合が存在していることもあり、労務管理については法令遵守を重視している傾向がある。ただし、のちに述べるように2020年3月～5月については有給で対応する園や、自主的に休む場合は無給対応をするケースもあった(No. 9, No. 12～14)。

③ 自粛・休園と職員体制

次に、感染者が増大し、職員に濃厚接触者や感染者が発生するような状況下で、保育所ではどのような問題が発生していたのかについてみていく。とりわけ、保育所において感染者が発生し、休園対応を実施した状況下での管理職の負担について検討する。

ている」と回答している。

i. 感染拡大時の職員体制への影響

社会全体で感染者が増加している状況になると、保育所内で感染者や濃厚接触者の発生があるだけでなく、職員の家族の感染・濃厚接触者の認定により欠員が生じることとなる。2022年に入って以降、全面休園の方針が転換していく中で、欠勤者をカバーしながら保育所を運営していくのが相当困難であったことがうかがえる。

「保育士も、お子さんが休園になっちゃったとか、お子さんの学校が休校になっちゃったとか。だんなさんが陽性になっちゃったとか。そうなるとう出勤できないので、結構園の体制も、ギリギリ。もう日々乳児の体制を組むのでも、[この人が来ればここに行けるけど、この人が来れなかったらこうだから]っていう感じで、それを組んだとしても次の日また新たなものが発生すると、その体制が崩れて新たな体制を組まなきゃいけない、っていう形なので、職員体制が結構ギリギリ。」「オミクロンからは、濃厚接触になってない人を数える方が少ない。常にどっかだれか、職員が休んでるけど、[子どもが休園になったからなんとかなるね。]、[職員がちょっと足りないけど0(歳)が休園になってくれたからちょっと浮くね。]、とか。それで何とか乗り切ったって感じですね、今のところ。全面休園はなしで乗り切ってますね。」(No. 3, 目黒区・公立・女性)

「子どもとかがコロナになって濃厚接触者になっちゃった職員が休むじゃないですか。その休みが重なったりするとやっぱり人が少なくて、それでやっぱり超勤しなければちょっと行かない(ママ)。保育園の子ども達は元気なだけで職員の子もたちがちょっと具合悪かったり、自分のクラスの子に出ちゃったから休まなきゃいけないから親も休まなきゃいけない、みたいなこととかそういうので休まれた時にはやっぱり超勤は出ますね。」「デルタの時、私が予想してなかったことっていうのが、パートさんが全員いなくなった。パートさんって結構大事なんですよね。だけど休みたいって言われたら休ませないといけないなって思うから、難しかったですね。パートさん時給だから、[お金いらないから休ませてくれ]って言われたらもう休ませるしかないんだけど、穴は空きますよね。パートさんがいない分。でも[コロナ怖いんで]とか言われちゃうと、[そうですよね]みたいな。拒めない。うちは正規率高いんですけど、正規率低かったら大変だろうなーって思ったりもしました。」(No. 9, 江戸川区・私立園長・女性)

なお、本調査の対象のケースでは、都市部で、パートタイムの非正規保育士を多く採用している保育所において、職員体制を組むのが困難になったという語りが多かった。他方で、No. 10やNo. 11では、コロナ以前から保育士不足の状況は続いており、感染拡大の状況下で体制上大きな困難を感じることはなかったという。ケース数が少ないため、これを全体の傾

向として論じることはできないが、雇用形態や勤務時間などと照らして職員編成を検討することで、園ごとの種差の背景がみえてくる可能性がある。この点についてはこの後詳しく述べる。

ii. 休園時の対応と管理職の負担

表3は、調査対象者の勤務する保育所において、調査時点で感染者の発生による休園を経験したかどうかを整理したものである。ほとんどのケースで、調査時点で休園を経験しており、そのときの状況について回答を得た。

休園を経験したすべてのケースに共通して、保育所内で児童ないしは職員に感染者が発生し、休園の判断がなされる前後の管理職の負担の大きさについての語りが多かった。

「コロナの感染者が出ると保護者全員に通知しなければいけないんです。そうすると全家庭に電話連絡を入れるってことになるんですね。で、もしたとえば[2歳で生まれた、2歳がもう次の日から休みです]っていう場合は、電話連絡と一緒に[もう明日から来ない]っていう形になるので、通知文、[休みになりますよ]っていう通知文と、あと休んだ場合に会社に出す[うちの子どもは濃厚接触のクラスになって休んでるんで、お休みしてますよ]、みたいな、保護者の会社に出す書類みたいなのがあって、そ

表3 調査対象者の勤務する保育所における休園経験

	性別	調査時点	自治体	調査時点での休園経験
1	女性	2022年1月	名古屋市	2021年1月の中旬に2週間、9月の末の2週間、11月に2週間休園
2	男性	2022年1月	墨田区	休園なし
3	女性	2022年2月	目黒区	2022年2月に1クラスのみ7日間
4	女性	2022年3月・ 2023年3月	横浜市	2022年1月15～24日、2022年2月26日～3月3日、2022年4月28日～5月3日
5	女性			
6	女性			
7	男性			
8	女性	2022年3月	墨田区	休園なし
9	女性	2022年3月	江戸川区	2021年8月末から2週間、2022年1月に1週間
10	女性	2022年10月	旭川市	2021年に0歳児クラス1回、2022年に0歳児クラス1回、2歳児クラス1回、5歳児クラス1回
11	女性	2023年3月	札幌市	2020年5月22日～26日、2021年9月2日～4日
12	男性	2023年3月	名古屋市	2022年1月に全面休園、2022年4月以降9月まで毎月一部クラスで部分休園
13	女性			
14	女性			

(出所) 筆者作成

の2枚を郵送しなきゃいけないんですね。その郵送作業であるとか、そういうことが日々、それも毎日のように1人2人と出てくると、毎日のように全家庭に電話連絡しなきゃいけない。土日祝日でも対応するので、日祝日の保育園が空いてないときは、園長副園長が保育園のスマホを持っていて、何かあったらそこに保護者が連絡をしてきて、もし連絡があったら日曜祝日だろうがすぐ保育園に行き、そのクラスで行動記録を書いてもらって、それを保育課に連絡をして、行動記録を保育課にFAXをして、保育課と園長と、最終的には課長とね、濃厚接触なのか、休園なのか、休園じゃなくないのかって判断をするっていう形になるので、特に日曜祝日の休日出勤っていうのも増えてますね。」(No. 3, 目黒区・公立・女性)

「休園になったらもちろんそうなんですけど。休園前も、休園になる12月までの間1回もならなかったですけど、ただPCR検査を受けましたっていうご連絡はしなきゃいけない。その結果によってはお手紙を、「大丈夫でした」も含めて連絡したりしなきゃいけない。基本的に園長と主任は、もうよる夜中も電話つながるようにみたいな、区役所から、非常時なので、園長の携帯はもういつも、私ももうみんなそれは休日休みだろうがなんだろうが寝るときも横において。いつ鳴るかわからないっていうので、ずっと緊急体制で。ほかの園の園長もみんな疲れちゃったって言って。そういう風な体制でした。1月に休園になった時も、主任達に出勤してもらったりとか、保護者に電話しなきゃいけなかったりするんで、全体に連絡する前にも感染の可能性のある方には連絡したりするので、なるべく早く連絡したいので、手分けして職員もそれぞれ残業してもらおう。「超過勤務払うから電話してくれる？」って言って皆さん協力してもらって早く連絡してってことで、急なやっぱり残業とかってというのはものすごくありました。主任なんか1カ月の超過勤務8万円ですけども、超過勤務手当になりましたね。」(No. 4, 横浜市・私立園長・女性)

「休日はないと思うぐらい、(感染者が一筆者補足)出たらもう行かなきゃダメみたいな。副園長と私はそんな感じでした。休日でももう出たら行って連絡しなきゃいけないから、その時に。あとあれもすごいありましたね、消毒。消毒も結構しに行かなきゃいけない。それも結構大変でした。休園中に保育室全体を消毒するんだけど、明日から使わなきゃいけない部屋とかもあるから。」(No. 9, 江戸川区・私立園長・女性)

感染者が発生し、休園を経験した場合には、自治体との調整、保護者への対応など休園時の対応のため、管理職に大きな負担がかかっていたことがわかる。なお、どの自治体でも休園対応の負担の大きさは共通していたが、その時期や内容については自治体による差があった。したがって以下では、2つの自治体のケースを取り上げて検討する。

(2) 自治体の新型コロナウイルス感染症対策と保育所業務への影響

以下では、インタビューデータと自治体等の通知、保育所内で作成された資料と関連づけながら分析し、それぞれの保育所でどのようにコロナ禍に対応していったのか、その中での労働負担や人員体制に関する課題を明らかにしていく。ここでは、ケース No. 4, 5, 6, 7 の保育所が立地する横浜市と、ケース No. 12, 13, 14 の保育所が立地する名古屋市の事例を取り上げる。

表4は、神奈川県と横浜市の新型コロナウイルス感染症対策の経過を示したものである。横浜市では、当初から市内の保育所において感染者が発生した場合、保育所には全面休園が求められていたが、保健所が積極的疫学調査に基づいて休園期間を判断するというようになっていた。その後、2022年6月には全面休園ではなく該当クラスのみクラス閉鎖という形に変更されている。

ケース No. 4, 5, 6, 7 が勤務する横浜市のA保育園は、2022年に入ってから在園児や職員のコロナ罹患者増を本格的に経験した。2022年には、1回の全面休園と2回のクラス閉鎖を経験している。5月以降の全面休園はないが、2022年8月と2023年2月に感染者数と濃厚接触者を合わせた欠席・欠勤が1日に多くみられた。休園時には、管理職の負担が大きかったものの、体制上の不安は生じなかった。しかし、2023年の欠勤のピーク時は、職員6名の欠勤が生じ、職員配置が「国基準ギリギリ」になる時間帯も生じたという¹⁹⁾。保育士の配置

表4 神奈川県・横浜市の新型コロナウイルス感染症対策の経過

2020年4月	神奈川県緊急事態宣言発令（4月7日～5月25日まで）、保護者に向けて登園自粛の要請（8日）。「保育所等における臨時休園の判断にかかる対応等について」（17日）で、行動調査が終了するまで一時、完全休園の方針
2020年7月	横浜市より、保健所の行動調査の結果を踏まえ、休園期間等を決定する旨通知（22日）
2021年1月	神奈川県緊急事態宣言発令（2回目、1月8日～3月21日まで）
2021年4月	神奈川県まん延防止等重点措置（4月20日から5月11日まで）
2021年7月	「横浜市」「川崎市」「相模原市」「厚木市」に対してまん延防止等重点措置（7月12日から）
2021年8月	緊急事態宣言発令（3回目、8月2日～9月30日まで）
2022年1月	神奈川県まん延防止等重点措置（1月21日から3月21日まで）
2022年6月	横浜市が休園期間については、濃厚接触者を特定するまでの期間のみとし、対象範囲も該当クラス等のみに限定した取扱いに変更（3日）
2022年7月	横浜市が保育所が濃厚接触者の特定をする旨、濃厚接触者の待機期間を5日にする旨通知（23日）、濃厚接触者の特定は行わない旨通知（26日）

（出所） 横浜市の各種通知、A保育園提供資料により作成

19) No.6のインタビューによる。「体制が大変になったとき、ありましたね。国基準にギリ（ママ）

基準について、横浜市には独自基準がある。児童数に対する職員数が0歳児が3:1なのは国と同様だが、1歳児は4:1、2歳児は5:1、3歳児は15:1、4・5歳児は24:1となっている。2023年2月には、一部の時間帯でこの横浜市の基準を割ってしまうほどに体制がひっ迫したという。

A保育園では、平日の朝7時台は、子育て支援専任のパート職員1人に依存していた。そのため、2023年2月に当該職員が感染し、欠勤せざるをえない状況になったため、職員体制全体に影響が生じたのである。普段から職員数を基準よりも多く配置しているA保育園では、他の正規職員やパート職員が交代で早い時間に出勤するなどのシフト変更に対応することはできる。しかし、早朝の勤務に対応できるフルタイムの職員が朝のシフトに入ってしまうと、その分夕方の時間帯が手薄になってしまうという事態になったのである。このことは、毎日固定で7時半に出勤するパート職員が1人欠勤してしまうだけで、開所時間全体を埋めるために他の職員にしわ寄せがくる状況になってしまうということを意味する。また、A保育園は障害児を多く受け入れているため、障害児の障害の程度によっては1対1で対応

表5 愛知県・名古屋市の新型コロナウイルス感染症対策の経過

2020年3月	名古屋市の小中高校・幼稚園の休校を発表（3月2日から春休みまでの間）
2020年4月	愛知県は県独自で緊急事態宣言発出。期間は4月10日～5月6日 名古屋市は、保護者に5月6日まで、「家庭での保育が可能な場合は、できる限り登園を控えて」「登園を控えた日数分の保育料を減額」を発表（10日）
2020年6月	名古屋市、感染者が出た場合、最終登園（勤務）日から14日間、臨時休園するよう通知（4日）
2021年5月	愛知県に5月12日から6月20日まで緊急事態宣言発出
2021年8月	愛知県は緊急事態宣言を8月27日～9月30日まで継続
2022年1月	名古屋市から、休園期間を14日間から10日間に変更するとの通知（17日）。愛知県、「まん延防止等重点措置」が適用される（21日）。名古屋市から、休園期間を10日間から7日間に変更するとの通知（31日）
2022年2月	名古屋市、保育体制が確保できない場合、濃厚接触者の特定に時間がかかる場合以外は休園せず、保育を継続するようとの通知（22日）
2022年7月	名古屋市より、新型コロナウイルス感染症にかかる濃厚接触者の待機期間を7日間から5日間に短縮する旨通知（26日）
2022年10月	名古屋市10月1日から濃厚接触者の特定は行わない、クラス内において3日間で児童が3人以上感染した場合は、3日間クラス閉鎖する旨通知

（出所）名古屋市の各種通知、K保育園提供資料により作成

しなくて平気だったんですね。私たちも遅番だった職員の代わりに、朝やって。でも足りないのが早番だった人。早番専属だった人ってなると、（…中略…）日中よりも早番がいないとか。朝担当の先生が欠勤になっちゃって、みんな早番にずれると今度夕方なくなるみたいな。日中はなんとかなるんだけど、朝晩きついんですね、やっぱね。」

する保育士が必要となる。担当保育士が欠勤となった場合、他に当該児童を保育できるのはどの保育士でも可能というわけにはいかず、配置上の工夫が必要となるため、全体の人員体制に影響を及ぼすこともある。

次に、名古屋市の事例である。横浜市が2020年7月の時点から休園期間を柔軟に判断していたのと比較して、名古屋市は、全面休園を2021年9月まで14日間、2022年1月まで7日間実施していた。名古屋市では2022年1月27日時点で169カ所の保育所が休園する事態となった。その影響の大きさから、名古屋市は、2022年の2月には、全面休園は濃厚接触者の特定に時間がかかる場合のみに限定し、それ以外はクラス閉鎖とした。さらに、10月にはクラス内において3日間で児童が3人以上感染した場合は、3日間クラス閉鎖する旨通知している。

市による全面休園の方針が長期間に及んだことにより、保護者への負担が非常に大きかったことが大きな問題であった。また、クラス閉鎖に方針が変更された後も、断続的にクラス閉鎖が続いた。

「全面休園っていうのが長かった。だからみんなすごく、なんていうか。保護者大変だったんですよほんとに。でもね、休園の方が対応の方は楽なんです。クラス閉鎖は次々に違うクラスが出てきたりして、クラス閉鎖の対応が本当に大変だったんですよ。(…中略…)体制組めない問題はすごくありました。休園になったクラスの職員だけならいいんだけど、いろんな理由で。子どもたちは、濃厚接触者から開けた日から順番に登園していたり、職員は来れないということになると勤務体制が組めなくて、ランダムにそれが起こるので、出ているときは本当に大変だった。体制は主に主任の役なので、臨職さんへの連絡は主任が取ることがほとんど。その辺の対応がものすごく大変だった。」(No.13, 名古屋市・私立・女性)

調査対象者が勤務する法人は、5つの認可保育所を運営しているが、法人内で最も影響が大きかった施設では、2022年3月から6月までの間に7回のクラス閉鎖(2日間から7日間)となっている。また、同法人内の別の保育園では、職員体制が整わないために保護者の迎えの時間を早めてもらうよう協力要請したことがあったという。

まとめにかえて

本研究では、新型コロナウイルス感染症対策の経過を確認し、保育現場における業務の変化や労務管理の実態を地域、園種別に明らかにした。限られたケースの状況から全体の状況を把握することには限界があるが、個別のケースを深く掘り下げることにより、コロナ禍に

よる保育の変化を地域差、園種差について示すことができたと考える。

2020年3月の小学校等の一斉休校から第1回緊急事態宣言時には、保育施設のみならず多くの産業で休業を余儀なくされる労働者が発生し、とりわけケアを担う女性への影響が大きかった。その後、2022年にはオミクロン株の本格的な流行拡大のため、「医療、福祉」分野の労働者への影響が大きく、医療機関や福祉施設の休業が社会経済活動への影響を与えたと考えられる。保育所もその1つであり、感染拡大状況においても運営を維持することには多くの困難が生じていたことがわかった。

保育士の業務にどのような影響があったのかという点については、感染対策のための消毒作業、記録作業が、従来の業務に加わったことで、保育士の負担が増大したといえる。保健所の業務がひっ迫するなか、濃厚接触者の特定や連絡などを実質的に保育所が担っており、とりわけ管理職にその負担が大きかった。また、感染者が職員の間一度に広がってしまった場合には、保育士配置の最低基準を満たすのにギリギリの状況になっていたケースもあったことが明らかになった。非正規保育士の出勤を前提とした職員体制が組まれている保育所では、開所時間すべてを通じて国基準の保育士配置を満たしながらの保育の実施に困難が生じる事態がみられた。

そもそも、保育所の運営費を決定する公定価格上の算定では、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、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えないシステムとなっている。本調査で明らかになった現場の混乱は、保育所の人員配置の問題がコロナ禍で露呈²⁰⁾したと捉えることができるのではないだろうか。2021年には小学校の1学級の上限が40年ぶりに引き下げられることが決定した。保育所においても、労働負担を改善し、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の実現が求められる。

本稿執筆時時点（2023年3月）では、日本における新型コロナウイルス感染症対策は過渡期を迎えている。5月8日に感染症法上の5類へ移行を控えているが、感染者が急拡大し、欠勤が長期にわたる傾向がある以上、感染に伴う措置の長期的影響は依然として懸念される状況である。加藤ほか（2022：41-42頁）では、コロナ禍の状況を東日本大震災後の福島県の園長を対象とした調査結果と比較して、震災後の福島県の保育は、コロナ禍の保育との共通点は非常に多いことを指摘している。長期間にわたる、新型コロナウイルス感染症対策の中で、保育士の疲労が増している可能性が高い。通常の保育士配置基準を見直し、感染症拡大時や災害時においても安全な保育を保障できるような国の対策が急務である。

20) 戦後まもない1948年に定められ一部の年齢では、見直しが行われた（戦後0～2歳児は10：1、1965年に8：1、1967年に6：1、1998年に改定0歳児3：1）が、4歳児以上は70年以上も、当時の基準のままとなっている。

参考文献

- 加藤孝士ほか (2022) 「コロナ禍における所長・園長の保育への取り組みと意識」『こども学研究』第4巻, 25-44頁
- 周燕飛 (2020) 「コロナ禍の格差拡大と困窮者支援—女性, 非正規労働者, 低収入層に注目して—」『貧困研究』Vol. 25, 4-13頁
- 全国保育団体連絡会・保育研究所編 (2020) 『保育白書2020』 ひとなる書房
- 全国保育団体連絡会・保育研究所編 (2021) 『保育白書2021』 ひとなる書房
- 野澤祥子ほか (2021) 「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ついての検討」『東京大学大学院教育学研究科紀要』(60), 545-568頁
- 野澤祥子ほか (2021) 「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ついての検討(2)—2020年度・2021年度の動向と調査結果から—」『東京大学大学院教育学研究科紀要』(61), 331-351頁
- 早川智津子 (2021) 「感染症対策をめぐる労働者の権利と義務」『日本労働研究雑誌』No. 729, 29-35頁
- 武藤貴子 (2020) 「コロナ禍で公立保育所・保育者たちは」『ちいさいなかま』No. 700, ちいさいなかま社
- 村山祐一 (2008) 『「子育て後進国」からの脱却—子育て環境格差と幼保一元化・子育て支援のゆくえ—』新読書社
- 横井良憲・鈴木裕 (2021) 「新型コロナウイルス感染症 COVID-19の中での保育施設の課題」『愛知教育大学教職キャリアセンター紀要』第6巻, 19-26頁
- 〈資料〉
- 厚生労働省「労働力調査(基本集計)」各年年平均(速報)結果の要約
- 厚生労働省「重点医療機関における新型コロナウイルス感染症に関連して休んでいる看護職員数」
- 厚生労働省「保育所等における新型コロナウイルスによる休園等の状況」
- 自治労連保育部会「コロナ危機のもとでの公立保育所の状況と子どもへの影響に関する調査」(2020年12月～2021年1月)
- 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査」(2020年4月23日～30日)
- 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査: 第2弾」(2020年6月23日～30日)
- 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査2021」(2021年6月17日～6月30日)
- 全国私立保育園連盟「新型コロナウイルス感染症に関する調査2022」(2022年3月18日～3月31日)
- 東大発達保育実践政策学センター「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」(2020年4月30日～5月12日)
- 東大発達保育実践政策学センター「新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響に関する調査2021」(2021年7月～8月)

(ジェンダー研究会)

