

杉浦 浩美 埼玉学園大学大学院専任講師

疲弊するケア労働者—介護・保育の現場から

昨年から今年にかけて報道された二つの衝撃的な事件が、本特集を企画したきっかけである。ひとつは、宇都宮市の認可外保育施設「トイズ」において、9か月の乳児が死亡した事件。2015年7月に施設長が逮捕されているが、クーラーもつけない真夏の部屋で、動かないよう毛布にまく、という行為が日常的に行われていたという報道に、声を失った。もう一つは、川崎市の老人ホーム「Sアミーユ川崎幸町」の連続転落死事件。勤務していた23歳の若者が、利用者である高齢者をベランダから投げ落とすという行為自体、信じがたいものであるが、その後の調べで「手がかかる人」「夜勤が辛い」といった「動機」が語られているという報道に触れ、ただただ、衝撃をうけた。

「ケアの現場」が利潤追求の場として拓かれたことで、ケアの専門性や志とは遠く離れた人々が参入し、このような事件がおきているのだろうか。それとも、労働者として厳しい条件下におかれたケアの担い手たちが疲弊し、人間性をも失うところまで追いつめられているのだろうか。

保育士や介護職といったケア労働従事者が、「人の命を預かる」という責任の重い仕事でありながら、低賃金、過重労働に苦しんできたこと、それゆに、長期的、安定的に働ける人が少ないことは、早くから労働問題として指摘されてきた。だが、それがいっこうに改善されないまま、規制緩和と競争原理の導入が日本全体で推し進められた結果、もともと弱い立場にあったケア労働従事者は、ますます、厳しい労働条件下におかれている。

例えば、保育士。2016年2月に投稿された「保育園落ちた日本死ね!!!」という匿名ブログをきっかけに、待機児童問題が改めて、クローズアップされた。だが、これまで、「待機児童を減らす」という名のもとにすすめられたさまざまな規制緩和は、保育士の非正規化や人員削減による過重労働化を招き、さらには、子どもの受け入れ定員増による過密保育によって、保育士のアイデンティティである「やりがい」をも奪いかねない状況となっている。そ

れは、保育士の処遇改善として強調されている賃金の2%（約6千円）アップでは、とうてい、はかりようのない負担であり、損失である。

そもそも育児も介護も、家庭の主婦たちが無償で担ってきた労働であるがゆえに、「正当な評価」がなされないまま、社会化、制度化された。「不当に安く見積もられてきた労働」の矛盾を、こうした状況下である今こそ、改めて、問い直すべきではないだろうか。

特集意図に共感してくださった5人の論者にご執筆いただいた。ケア労働者が「人間らしく働ける職場」を実現するために、問題提起となれば幸いである。

すぎうら ひろみ

立教大学大学院社会学研究科博士課程修了。博士（社会学）。専門は、労働とジェンダー、マタニティ・ハラスメント、家族社会学。

著書に、『働く女性とマタニティ・ハラスメント—「労働する身体」と「産む身体」を生きる』（大月書店、2009年、第30回山川菊栄賞受賞）、共著に『セクシュアリティの多様性と排除』（明石書店、2010年）、『自立と福祉』（現代書館、2013年）、『多元的共生社会の構想』（現代書館、2014年）、『なぜ女性は仕事を辞めるのか』（青弓社、2015年）等がある。

サービス契約化で奪われる ケアの専門性

垣内 国光

明星大学人文学部教授

ケアとは何か—行為・価値・感情作用

対人援助のケアワークを業とする介護や保育における専門性を論ずる際に、必ず出てくるのがケアの質という類の議論である。介護や保育の実践の質は、専門性に裏打ちされたものと考えられているが、必ずしも共通の認識が形成されているわけではない。

ここでは、まず、介護や保育におけるケアを“社会的にケアを必要とする人や子どもに対するある価値観をもった相互性のある生活援助行為と感情作用であり、福祉労働者（その代表は介護労働者や保育労働者）を媒介して実現するものであって、その質は福祉労働者の専門性に依存する”という定義づけをしておこう。

ここで強調しておくべき点は、「ある価値観」と「感情作用」である。「ある価値観」と表現したのは福祉的価値観のことを指す。福祉そのものの解釈が

かきうち くにみつ

法政大学大学院社会科学研究所社会学専攻修士課程修了。社会学修士。専門分野は、子ども福祉、子育て支援、福祉労働。日本福祉大学教授を経て、現職。

著書に『保育者の現在—専門性と労働環境』（東社協保育士会と共編、2007年、ミネルヴァ書房）、『保育に生きる人びと』（編著、2011年、ひとなる書房）、『日本の保育労働者』（共著、2015年、ひとなる書房）など。

多義的であるが、あえて言えばdecent（きちんとして見苦しくない）な生活を指向する価値観といえよばよいだろうか。現在では、福祉を受けることが権利と認識され、どのようなケアを受けるか自己決定でき、個が尊重されdecentな生活が保障されるべきとする価値観、言い換えれば、人間の生活における社会的正義と公正の実現を求める価値観、という意味であれば承認されるであろう。

もうひとつの「感情作用」は、福祉のケアは行為だけでは成立するものではなく、感情作用が伴っているということである。看護の世界でも、一般の看護技術以外にケアが重視されるようになっており、感情労働の重要性が指摘されている。たとえばパム・スミスは看護におけるケアの重要性を次のように主張している。

「ケアが看護婦の活動における本質的な要素であるということ認識し、その価値を認めるためには、ケアを仕事として定義することがきわめて重要である」が「その認識や評価は十分とはいえない」。「ケアリング」は自然にできるものではなく「感情をもっと効果的に管理する方法は学ぶことができる」と1。

ケアに関わる対人援助の専門性には、感情作用をとまなう労働という共通性があるように見える。

このような定義をした上で、質の良いケアとはどんなものか現場の視点から見よう。高い専門性を身につけ質の高い実践をしている福祉労働者が存在していることは日常的に我々が感じているこ

とである。

筆者が関わる保育分野について言えば、若い時にはそれほど決定的な違いが見られないことが多いが、一定の経験を積んだ保育者のなかには、確かに優れた実践（ケア）を展開する力を持つ一群の人々が存在する。その保育を受ける子どもたちは生き生きとしており、毎日が楽しさ悔しさ悲しさに彩られ、緊張感あふれる局面がある一方で受容された生活を楽しみ、自我と自信が確実に形成されているように見える。先生と子どもたちの関係は心地よいものであり、ともに生活を楽しんでいるように見える。子どもたちの所作はナチュラルであり、保育者は“労働”ではなく“仕事”を楽しんでいるように見える。

そうでない保育とどこが違うのか、専門性のどこが違うのか、これに答えることはきわめて難しい。遊ばせ方や生活が管理的な保育が観察される一方、子どもの自発性を尊重し共感性が高い保育が存在することが観察はできても、そこにどのような専門性や相互作用の違いが存在しているのか証明するのはすこぶる難しい。

介護の場合も同様である。「あの人に介護してほしい」「あそこを利用したい」という要望はどの事業所、地域にもある。同じようなケアをしているように見えるが、受け手の側の評価はかなり異なることが多い。

ケアにおける内発性と裁量権

かつて、介護や子育ての世話は家族や地域共同体のなかで行われてきた。その時代の生産力水準と家族と地域コミュニティの持つ力量の範囲において対応されてきた。資本主義の進展にしたがって労働力の活用形態と家族形態が変化し、労働力移動や核家族化によって地域共同体の紐帯が弱まり、保育や介護の世話（ケア）が外部化され、家族以外の人々が担うこととなる。

今日の介護や保育におけるケアというのは、このようにして外部化された世話を当事者ではない人々が担う営為を指している。ケアの質が問題視

されるのは、第三者によって提供されるからである。

当事者によって世話が行われていた際には、世話をする行為と世話をしたいという“思い”とは一体化している。世話の外部化、即ち社会的なケアの成立によって第三者が登場することで、世話をする行為と“思い”とが必ずしも一致しないことが生じてくる。行為と“思い”との分裂である。そこに、現代社会のケアの本質的な問題が潜んでいる。

「まるで身内のように世話をしてくれた」「私以上にこの子のことを理解してくれて…」

そしてケアする側も同じような思いを抱く。

「何もできないけれど、ともに歩んでいこうと…」
「ある時、この子がなぜそうした問題行動を起こすのか、理解できたんです。そのときから…」

このような例を見ると、ケアを必要とする人とケアをする人との関係性、なかでもケアする人の姿勢や思いがケアの質と大きく関わっていることが分かる。一見、素朴に見える実践であっても、ケアを必要とする人が「この人は私のことを理解してくれている」と受容され、ケアをする人が「解決はできないまでもこの人のことが分かるから、なんとか良いケアをしてあげたい」という欲求を持っている場合は、そのケアの質は悪くはないと言っても間違いない。

なぜ、そうした欲求が生ずるのか。第3者による介護や保育などは、家族のそれとは明らかに違うが、良い介護、良い保育は単に行為のみが存在しているのではなく、ケアする人の感情が作用しており、ケアの行為と感情作用とが統合されている。さらに言えば、自らの意志と欲求によって実践しているように見える。

家族でない者が、家族と同じ感情作用（思い）を抱くことはできないが、家族でなくとも、相手を丸ごと深く理解できることは可能であり、よりよいケアがしたいという欲求を持つことは可能である。その欲求は、現代のケアとくに質の良いケアには欠かすことのできない要素だと言っても過言ではない。

福祉的なケアだけに言及したのではないが、ミルトン・メイヤロフがケアについて「他の人々をケアすることをとおして、他の人々に役立つことによって、

その人は自身の生の真の意味を生きている」と言及していることにも通ずる²。

ケアワークにもこのようなことが確かにある。援助する援助されるという関係を超えた相互性のある自己実現の世界である。ケアワークは人に対するこうした内発的欲求を基底とした裁量労働であるということができる。

こうして見ると、ケアワークは、外部化することで分裂した行為と“思い”を高次のレベルで社会的に統合しようとしている労働であると言うことができる。統合のプロセスは、ケアへの福祉価値の埋め込みの苦闘の歴史でもあったと理解することができよう。

介護、保育のケア“行為”とは

このケア行為と“思い”とを切り離した政策の代表が介護保険制度である。介護保険は、可能な限り介護行為を細分化標準化し、点数を付けて介護報酬として支払う仕組みを取っている。医療行為に対する報酬支払い医療モデルを介護に適用したものである。医療では診察、検査、診断、治療などの行為を標準化しやすいのだが、生活そのものを対象とする介護は、行為をどう標準化するかはきわめて難しい。図式的に言えば、標準化することで医学を進歩させ医療の質を高めてきたのに対し、福祉は個別化することで福祉価値を実現してきたはずなのだが。

たとえば、2015年度の介護保険の訪問介護の報酬算定は次のようである。身体介護が中心である場合、所要時間20分未満165単位、20分以上30分未満245単位、30分以上1時間未満388単位、1時間以上は564単位に30分増すごとに80単位加算。生活援助が中心である場合、所要時間20分以上45分未満183単位、45分以上225単位、である。入浴介助、食事介助、着替え介助、清拭、身体整容、体位変換、起床就寝介助、移動介助、外出介助、服薬介助が身体介護、調理、選択、掃除、買物は生活援助である³。

介護がすべて行為として単位化されている。そ

こには高齢者の昔話をゆっくり聞くことなど介護行為とはされていない。介護が外部化され、それに報酬を付けるためには、たしかに行為を算定しなければならないかもしれないが、行為の組み合わせ（パッケージ）さえすればより良い介護になるわけでもない。

ケアする側から言えば、余計なことはせず、できるだけ短時間に介護行為を済ますことが追求される。行為としての介護のモザイクが求められる。こうした行為の単位化標準化は、制度の矛盾が生ずるたびに精緻化、効率化が追求され、介護を必要とする者の個の「生」は見えにくくなる。数十年を生き抜いてきた人間の歴史と生活の理解、日々の変化と感情、それらはどう受け止められ対応されるのか。

2000年の介護保険制度、2005年の障害者自立支援法（現障害者総合支援法）に続いて、2015年に、子ども・子育て支援法が福祉サービス契約法として施行された。

子ども・子育て支援法は、すべての子育て施設を直接利用契約に切り替え、契約に基づく保育サービス費用全額（公定価格）を利用者が支払い、その利用者に補助金が交付される仕組みが採られている（ただし、法成立の最終盤で要保育児童の入所義務が市町村に残り、保育所のみ契約制度ではなくなった）。実際の運用は補助金を施設に代理受領させるという複雑な仕組みが採られている。保育所幼稚園など保育に要する費用は公定価格（そのほとんどは人件費）として算定され、保育時間が同じで同じ年齢の子どもの保育であれば、原則、全て同一公定価格になる。保育時間に対応した保育必要量従量制が採られている。

多少のキャリアアップ加算（最高でも16%加算）はあるものの、若い保育士であろうがベテラン保育士であろうが非正規であろうが、その保育価格は同一である。保育時間に対応した労働力量を確保すれば良いため、非正規保育者で対応することも可能である⁴。将来は育児保険制度が創設され、介護保険とほぼ同様の運用をすることも予想され、細かな保育行為が報酬算定の対象となることも杞

憂とは言いきれない。

これらの動向を見ると、ケア行為を時間で算定し、標準化、パッケージ化し、契約化することは、ケアワーカーの専門性を高めケアの質を高める方向に作用していないことを指摘できる⁵。

阿部真大と上野千鶴子・中西正司のケア論

このようなケア行為論を側面から支持している議論がある。

その1人が阿部真大である。

阿部真大は、介護の仕事について、利用者と過ごす時間が長くなればなるほど「気づき」のレベルが上がり、「知れば知るほど、利用者のことがますます分かっけし、どうにかしてあげたくなってしまう」として、「労働量の多さ、つまり利用者と接する時間の長さがワーカーのコミュニケーション能力を高め、ケアの質を決定する。労働量の多い若年のケアワーカーは、それゆえ、職場での評価が高かったのである。彼らの専門性の高さゆえでは、決してない⁶とし、「介助は『なんでもない』仕事でなければならない。介助者は『素人』でなくてはならない。つまり理想的なケアを追求するためには、専門化に抗さなくてはならない。必要なのは利用者を理解すること、彼らとの徹底的な、個別的な、終わりなきコミュニケーションである⁷と主張する。

「気づき」を労働量に還元しケアの感情作用や価値を認めず、もともとケアワークに専門性などなく、ケアを専門性なき非熟練の行為でよいとする主張は、却ってケアワークをますます不安定な仕事へと導きはしないのか。

阿部真大とは少し異なるが、中西正司・上野千鶴子も次のような主張をしている。

「当事者主権にふさわしい新しい専門性」⁸の提唱である。ニーズは当事者自身が決定し、サービスの生産と消費は利用者ニーズ尊重のもとで進められるべきであり、「当事者の視点から言えば、資格は関係がない」と主張する。「なぜなら、介助者にしてもらおう仕事は、トイレ、入浴、家事、移動など日

常生活であらゆる人々が日々おこなっていることであり、基本的な生活能力があれば誰にでもできる反面、介護理論を学んだからといってすぐにできるというものでもない⁹からと。当事者主権に相応しい専門性とは「当事者ニーズを理解するコミュニケーション能力」であり、「当事者には当事者の数だけ、異なったニーズがある。どのようなニーズにも対応できる柔軟さや、相手のニーズを読みとる力、そして対人関係の適切な距離のとり方や、無理な要求や不当な処遇へのきっぱりした対応など、人間関係の基本ともいべき力量がケアワーカーには必要とされる」という¹⁰。

中西正司、上野千鶴子の当事者主権論は、次の2つの点で問題をはらんでいる

第1は、どこまでも自己決定できその決定に自己責任を負うことができる当事者が前提にされていることである。援助者と被援助者の関係性に生ずるパターナリズムをふりほどき、市民社会の対等な関係のなかでのケア論を構築すべきという点において異論はない。だが、その当事者決定が当事者の権利を損なう場合、そもそも当事者が自己決定できない状態にある場合、それでも当事者はその結果に責任を負うべきなのか¹¹。剥奪されている人ほど自己決定できる能力を奪われていることが多い。自己決定しているように見えて、主訴は異なるクライアントは少なくない。階層性抜き自由権的な当事者論で福祉ケアのすべてを括むことは危険と言うほか無い。

第2は、当事者主権に従属した関係のもとでケアの専門性が確保しうるかである。

「当事者ニーズを尊重する」限りでケアワーカーのニーズが尊重され、個別当事者にひたすら「対応できる柔軟さ」、「相手のニーズを読みとる力」（コミュニケーション能力）が要求される。上野千鶴子は、ケアは「利用者と提供者とが協働してつくりあげる共創的な行為」だとも、ケアという仕事が「まっとうな仕事」になるべき¹²だともいうが、共創的な行為であるなら、ケア場面における相互の関係は働きかけ働きかけられる関係であるはずであり、ワーカーが主体的、積極的に働きかける主権もある関

係でなければならないはずである。

援助を必要とする人（クライアント）の自己決定を明示した名高い古典F.P.バーステックの『ケースワークの原則—援助関係を形成する技法（新訳版）（2006）』では、個別化、感情表現の尊重、統制された感情的関わり、受容、非審判的態度、自己決定の尊重、守秘義務の7原則が挙げられている。感情表現の尊重については、「クライアントの感情を理解し「援助という目的を意識しながら、クライアントの感情に、適切なかたちで反応すること」が必要であるとしている。自己決定の尊重については、クライアントが問題やニーズを明確に自覚して見通しがもて、適切な資源を知り、休止状態にあるクライアントの持つ資源を活性化させ、援助関係をクライアントが成長し問題を克服できる環境とするよう援助することが必要と指摘している¹³。

また、尾崎新は、「援助者も「いかに援助すべきか」「どのように自己実現を支援したらよいか」という「ゆらぎ」に直面する」として、このゆらぎから学び「関わりを育て、深めることを目指すべき」と、主体的な関わり的重要性を指摘している¹⁴。

このように見れば、当事者によって契約され当事者の言うニーズに忠実に対応する日常生活支援行為のケアが「共創的」ではあることは難しく、当事者主権論を貫いた地平には、新たな支配被支配関係のもとでのケアワークが立ち現れると言う他ない。

まとめに代えて—専門性を奪い ケアワーカーを疲弊させるケア行為論

ケアする者のケア欲求とミッションを欠いたままケアを行為化すれば、ケアワーカーは容易に福祉サービスの行為供給ロボットとなるであろう。ケアの基準化、標準化がすすめられ、ケアの生産性向上が追求されるのは必然ですらある。

ケアワーカーが「もっと良いケアをしたい」「この子の権利を代弁したい」という欲求を持ち、福祉の価値を内包したミッションを持つことは、ケアの市場化に対抗するベクトルを生み出し、ケアの質を

向上させる大きな力になるはずである。

現代のケアを考えるには、ケアの専門性からのアプローチも必要である。福祉の歴史を紐解くとき、パターンリズムを内包した実践が展開されてきたことは否定することはできない。しかし、援助を必要とする人々に主体的に働きかける福祉実践が切り開いてきた価値にも大きなものがあるということもまた事実である。ケアワーカーがケア欲求をもち、真のニーズを掘り起こし、時に権利を代弁するという福祉の価値は時代を超えて発展してきた価値といってもよい。

現場の営々とした努力によって統合されてきたケアワークにおける行為と“思い”を再分裂させることは避けなければならない。ケアの標準化、契約化がその再分裂を促進し、ケアワーカーの専門性を奪い疲弊させる原因となっていることを直視すべきではないか。■

《注》

- 1 パム・スミス(2000) 武井麻子・前田泰樹(監訳)『感情労働としての看護』ゆみる出版 224～225頁
- 2 ミルトン・メイヤー(1987) 田村真・向野宣之(訳)『ケアの本質—生きることの意味』ゆみる出版、15頁、70頁
- 3 厚生労働省「指定居宅サービスに要する費用の額の算定に関する基準」(平成12年厚生省告示第19号、平成27年4月1日施行)
- 4 非正規保育者問題については、以下を参照いただきたい。
垣内国光・高橋光幸・小尾晴海(監修)(2015)非正規保育労働者実態調査委員会編『私たち非正規保育者です』かもがわ書房
- 5 医療分野でも精神看護分野は、標準化のみでは捕らえられない部分が多いようで、福祉に似た議論がある。阿保順子は、精神看護分野でも丸ごとの生活概念が必要であるとしたうえで、「医療のマニュアル化を徹底化する形で登場」してきたクリニカルパスを批判して、「治療・ケア・看護いずれにおいても、理解と相互作用を基底におきながら関係性を構築し、医療者とのかわりにおいて描かれた患者さんとの全体像を持ちうるならば、その上へのかつてくる基準(標準的ケアの基準=筆者)というものが意味をもってくる」が、「基準を乗せる土台が欠如したまま、マニュアル化を進行させることの誤りをクリニカルパスは犯している。クリニカルパスは、マニュアルを土台にもってきて、その上に一体何を乗せようとしているのだろうか。たぶん、臨床能力な

ど死語としか認識していない幾多の偽臨床家たちによって築かれるサイボーグ化した人間のココロであろう」と痛烈な批判をしている。精神看護領域も福祉領域もよく似ていると言えよう。

阿保順子（2008）『精神看護という営み—専門性を越えて見えてくること・見えなくなること』批評社 183～184頁

- 6 阿部真大（2007）『働きすぎる若者たち—自分探しの果てに』NHK出版 38～39頁、80頁
- 7 阿部真大（2008）『「ポスト日本型福祉社会のケア労働—主婦問題から若年労働問題へ」』『Mobile Society Review 未来心理 Vol.007』株式会社NTTドコモ モバイル社会研究所
- 8 中西正司・上野千鶴子（2003）『当事者主権』岩波書店 162頁
- 9 前掲書。163頁
- 10 前掲書。182～183頁

- 11 児島亜紀子は、社会福祉における自己決定自己責任論に触れ、「自己責任を負うだけの条件が揃っていないところで単純に責任を取りざたすることは、クライアントにとっては酷なことである」とし、「自己決定できる自立」への「駆り立て」が生じていると自己決定至上主義への批判をしている。

古川孝順・岩崎晋也・稲沢公一・児島亜紀子（2002）『援助するということ—社会福祉実践を支える価値規範を問う』有斐閣 224～226頁

- 12 上野千鶴子・中西正司（編）（2008）『ニーズ中心の福祉社会へ—当事者主権の次世代福祉戦略』医学書院 35頁
- 13 F.P. バイステック（1996）尾崎新他（訳）『ケースワークの原則—援助関係を形成する技法〔新訳版〕』誠信書房 78頁、168～170頁
- 14 尾崎新（編）（1999）『「ゆらぐ」ことのできる力—ゆらぎと社会福祉実践』誠信書房 29頁、293頁



介護労働者の労働条件と 介護サービスの質をめぐる現状と課題

井口 克郎

神戸大学大学院人間発達環境学研究科講師

はじめに

2000年の介護保険制度発足以降、介護労働者の賃金および雇用形態といった労働条件の不安定さや、そのことに起因する人材不足が社会問題となってきた。そのような中で、介護保険制度の下でいかに介護サービスの質を維持し、向上するかといったことについても議論が行われている。

本稿では、現在の介護保険制度の下で介護労働者の労働条件が低位に抑制される構造的背景と、介護サービスの質の問題をとりまく状況について若干の整理を行いながら考察し、両者の改善に向けて必要な視座について論じる。

介護労働者の労働条件と 介護サービスの質

(1) 介護労働者の賃金推移

まず、介護労働者の労働条件についてこの間の

いのくち かつろう

1981年、石川県金沢市生まれ。金沢大学大学院人間社会環境研究科（博士後期課程）修了。金沢大学人間社会研究域法学系研究員、三重大学人文学部研究員などを経て、2013年より現職。専門は社会保障。

著書に『災害復興と居住福祉』（信山社、2012年、分担執筆）。

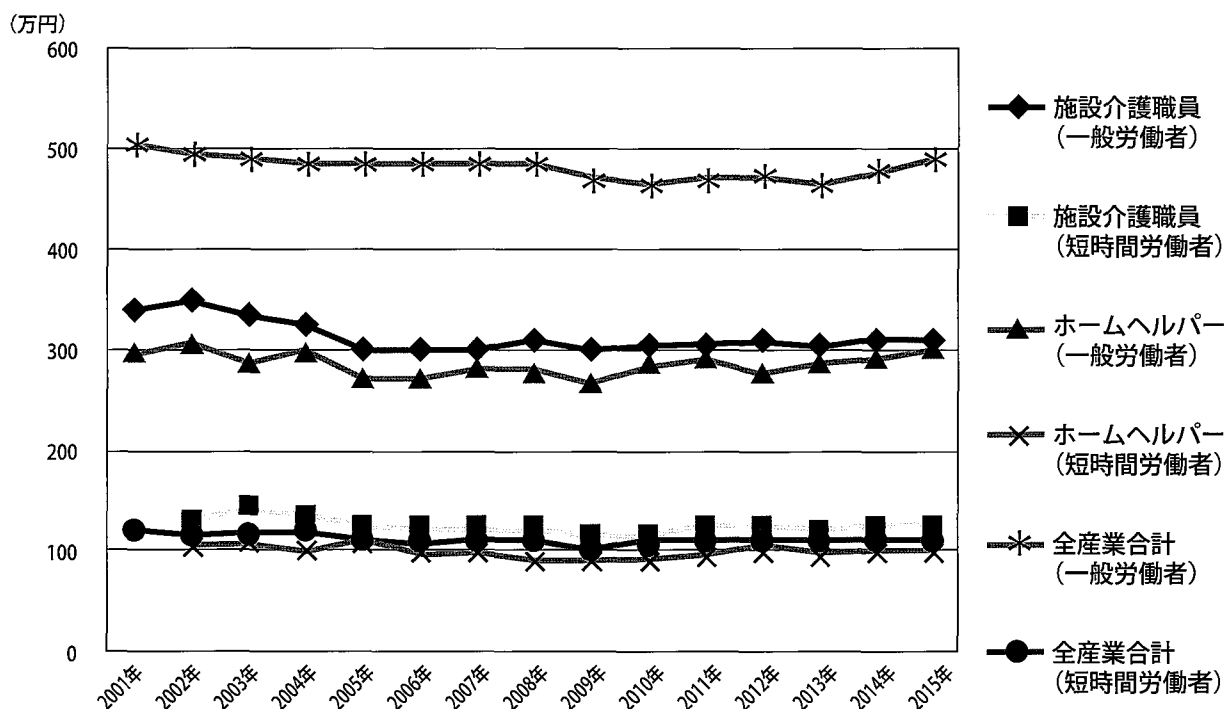
状況を概観しよう。表1は、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」各年版から算出した介護労働者（「施設介護職員」と「ホームヘルパー」）および労働者全体（全産業合計）の平均年収（賞与等含む）推計値の推移である。

「施設介護職員（一般労働者）」の平均年収を見ると、介護保険制度が始まって間もない時期の2001年には340万円台後半であったが、2003年の介護報酬マイナス改定以降、大幅に低下した。2005年には300万円ギリギリまで落ち込み、その後その水準で推移している。「ホームヘルパー（一般労働者）」も2000年代初頭は300万円の水準であったが、その後やや低下をしながらその水準で推移してきた。

「施設介護職員（短時間労働者）」「ホームヘルパー（短時間労働者）」については、平均年収は100万円台でこの間推移してきており、こちらも介護保険制度発足直後の2000年代初頭が最も高かった傾向にある。

2015年は介護保険制度・報酬改定（介護報酬自体はマイナス改定だが、介護職員処遇改善加算など一定の処遇改善策あり）により、「施設介護職員（一般労働者）」の年収は316万円まで若干改善が見られた。また、「ホームヘルパー（一般労働者）」についても、額面上は若干の回復が見られた。ただ残念なことに、この間のアベノミクスによる物価上昇を考慮すると、実質的にはその改善分はほぼ帳消しである。

表1 介護労働者および労働者(全産業合計)の平均年収(賞与等含む)の推移



(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」各年版より筆者推計。

(注) 年収額は、残業代や年間賞与等を含んだ金額である。「施設介護職員(短時間労働者)」「ホームヘルパー(短時間労働者)」については、2001年はデータが存在しないため空白としている。

介護労働者の年収を労働者全体(全産業合計)と比較すると、「全産業合計(一般労働者)」はこの間500万円弱の水準にあるのに対し、「施設介護職員(一般労働者)」「ホームヘルパー(一般労働者)」は300万円ほどの水準となっており、大幅に低い。短時間労働者では、100万円台前半でほぼ同水準である。介護労働者は、国家資格などの有資格者を多く含むが賃金的評価は相対的に低調である。

介護労働者の低賃金は、介護保険制度の仕組みから構造的に生み出される。いくつかの要因があるが、主なものとしては、一つに介護事業者の主な事業活動収入となる介護報酬の水準の低さが挙げられる。事業活動収入に対する人件費率が高い介護事業では、介護報酬の低位さは、労働者の賃金の低さに直結する。

さらに、介護領域への営利事業者の参入(介護の営利化)と市場化である。介護保険制度は、介護分野への民間営利企業の参入を拡大し、さらに市場化の下で介護事業者同士を競争の条件下に

置くことを意図して導入された。民間営利企業が介護保険制度の下で利潤を得ようとする場合、人件費の圧縮は不可避である。その中で、しばしば介護労働者には低賃金かつ過酷な労働が強いられることとなる。また、そのような民間営利企業の経営モデルが、介護の市場化による競争の中で、NPOや社会福祉法人といった本来非営利の事業主体をも巻き込み、その中にも広がっている様子が見られる。

(2)雇用形態

次に雇用形態である。表2は、各業種の雇用者および介護事業所における介護サービス従事者における、非正規雇用労働者の割合(非正規雇用率)の推移である。総務省(旧総務庁)が5年ごとに行っている「就業構造基本調査」から算出すると、「全産業」では、1997年には非正規雇用率は26.8%であったが、新自由主義構造改革政策が進められる中で年々上昇し、2012年には40.7%と4割を超えた。

表2 非正規雇用率の推移

(%)

	1997年	2002年	2007年	2012年
全産業	26.8	31.9	35.5	40.7
製造業	18.9	23.4	27.2	28.5
医療・福祉	23.1	30.2	35.8	42.1
卸売業・小売業	39.3	44.2	46.2	51.4
宿泊業・飲食サービス業	72.7	67.4	69.2	74.6
上記3つ以外のサービス業全体	30.4	35.6	38.4	46.3
介護事業所における介護サービス従事者（参考）	—	—	50.9	47.7

（出所）総務省（旧総務庁）「就業構造基本調査」各年版、および公益財団法人介護労働安定センター「事業所における介護労働実態調査」結果各年版より作成。

（注）「就業構造基本調査」における産業分類は、調査の年によってやや異なる。同一の比較ができるよう、「医療・福祉」「卸売・小売業」「宿泊業・飲食サービス業」「上記以外のサービス業全体」という括りで、筆者が可能な範囲で再集計して算出した。

2012年の「就業構造基本調査」では、「正規の職員・従業員」の中に、「雇用契約期間の定めがある」という分類が新たに設けられた。「正規の職員・従業員」と称されているにもかかわらず、雇用契約期間の定めがある労働者は、実態としては「契約社員」等の非正規雇用であると考えられる。よって、2012年の業種別非正規雇用率の値は、それらについて非正規雇用に含めた上で算出した。

「介護事業所における介護サービス従事者」の非正規雇用率は、介護労働安定センター「事業所における介護労働実態調査」による。1997年と2002年については、2007年および2012年と比較できるデータがないため空欄とした。

介護労働者を含む業種である「医療・福祉」における非正規雇用率は、介護保険制度の始まる前の1997年当時は23.1%であったが、介護保険制度導入後大幅に上昇し、2007年には全産業平均を上回り、2012年には42.1%となった。

なお、介護労働安定センターが行っている「事業所における介護労働実態調査」各年版によれば、「医療・福祉」の中でも介護事業所で実際に介護サービスに従事する人々の非正規雇用率は、2007年には50.9%、2012年には47.7%であり、介護サービス従事者の半数は非正規雇用という状況で推移してきている。

しかし、同センターの「介護労働者の就業実態と就業意識調査」結果を各年見てくると、2007年～2008年頃を境に、介護労働者の「雇用の安定性」への満足度（D.I.、ポイント）は上昇へと転じる傾向にある（2006年10.1、2007年8.5、2008年8.0、2009年17.5、2010年19.1、2014年21.1）。これには理由がある。

全産業の中で見れば、介護労働者の非正規雇用率は相対的に高いことは確かであるが、介護業

種と労働力移動が緊密で身近な、その他のサービス業、「卸売・小売業」等と比較すると、これらこの間、非正規雇用化は特に進行してきている¹。

加えて、2008年に発生したリーマン・ショックでは、製造業などの他産業において、特に非正規雇用を中心に雇止めなどの大きな雇用不安を発生させた。介護保険制度の下運営される介護事業所は、景気変動による影響を受けにくく、この間一貫して慢性的「人手不足」の状態である。他産業に比べれば、比較的仕事に就ける機会自体は多い。よって、雇用形態は不安定であっても雇用自体は何らか存在するため、周囲と比較すれば、まだ相対的に介護労働者の雇用は「安定」しているように感じられるのではないかと考えられる。「雇用のブラック化」が多方面で進行する中での「安定」感である。

(3) 介護サービスの質

介護サービスは、介護労働者による対人・対人格労働（人間の潜在的能力を引き出す発達保障労働²）を大きな要素としており、介護労働者の働

かせ方や労働環境はその質に影響を与える。

介護労働安定センターの「介護労働者の就業実態と就業意識調査」では、業務上の事故・怪我や「ヒヤリ・ハット」経験の有無について、年によって労働者に対して質問している。可能な限り時系列で追うと、業務上の事故・怪我があると回答した労働者は、2006年には11.9%であったが、2007年には25.5%に増加し、2008年には26.4%、その後20%程度の水準を推移し、2014年には19.7%である。また「ヒヤリ・ハット」の経験があると回答した労働者は、2006年に49.8%であり、その後5割代半ばの水準に達して推移し、2014年には54.9%である。

また、介護労働は単なる要介護者の身体を対象とした労働ではなく、対人格労働という特徴を持つ。要介護者との良好なコミュニケーション関係や普段の生活援助を通じて、要介護者の発達へのニーズを把握し、その人の固有のニーズに適した介助を行わなければならない。しかし、介護保険制度の下では、介護報酬の低さなどの背景により十分な人材確保ができず、過密な労働の中でそのような一連の介護労働過程が細切れ化し、分業される傾向が強い（井口2013）。

この間、介護保険制度・介護報酬改定が定期的に行われてくる中で、要介護者と介護労働者との十分なコミュニケーション関係の構築や、生活援助を行える時間は年々削られてきた。さらに財務省や厚生労働省は現在、2018年の介護報酬改定に向けて、要介護1、2を中心に生活援助を介護保険の適用から外す議論を進めている³。要介護者の固有のニーズに対応しうる専門的介護労働の解体が危惧される。

介護保険制度の構造的問題 :要介護者と介護労働者の対立

要介護者の固有のニーズに応え、発達を実現する介護サービスの保障に向けては、そのサービスにない手である介護労働者がいかにその能力を発揮できる環境を整えるかといったことが一つの大き

な課題となる。つまり、介護労働者の労働条件や労働環境等を規定する介護保険制度や介護政策のあり方をいかに改善するかが重要な課題である。

その意味では本来、要介護者の固有のニーズや発達を保障しうる介護サービスの実現と、介護労働者の良好な労働条件・環境はともに追求されなければならない。しかし現在の介護保険制度や介護政策の動向を詳しく考察すると、それとは逆に、要介護者と介護労働者の利害をお互いに対立させる場面がいたるところに見られる。

たとえば、介護労働者の労働条件を改善するためには、現在の介護保険制度の仕組みを念頭に置けば、さしあたり介護事業所の収入となる介護報酬の増額という手法が思い浮かぶ。しかし、介護報酬を増額すると、介護サービスの利用者自己負担（サービスにかかる費用の1割ないし2割）や介護保険料もそれにつられて増加する。自己負担が増えるとなると、要介護者の中にはサービスの利用を諦めざるを得ない人が出てくる。かと言って、現在の自己負担や保険料をそのままにサービスの向上を要求すれば、それは介護労働者の労働強化・疲弊に直結する。

また、2015年介護保険制度改定では、特別養護老人ホーム（以下、「特養」）の入居が要介護3以上の人々に制限されるなど、介護保険サービスの「重度者」への重点化が行われた。このことは、特養の介護労働者の側からすれば、サービスの対象とすべき人が減る（もしくは「重度者」に限定される）ことを意味し、人材不足による業務の逼迫などを緩和する期待を抱かせるものである。しかし他方、要介護者にとってみれば、必要なサービスを受ける権利が奪われる制度改革である。

つまり、現在の介護保険制度や介護政策の場面では、要介護者の介護サービスを受ける権利と、介護労働者のまともな労働条件の下で働く権利にトレードオフの関係を持ち込むことにより、対立させ、双方の権利主張や「声」を抑え込み、介護給付費の伸びを抑制する仕掛けがいたるところにつくり出されている。

介護労働条件の改善と、人々の発達を保障する介護サービスの実現に向けて

介護サービスの質の維持・改善については、この間日本でも多くの議論が行われてきている。しばしばそのベースとして援用されるのが、Donabedianが医療の質の把握に向けて提唱したQA (Quality Assurance) システムの考え方である。QAは「質」の把握に向けて、「構造」(事業所・施設のあり方や人材など)、「過程」(ケアの提供過程、ケア行為等のあり方)、「結果」(ケアの効果、ケアの提供による満足度等)の3つの枠組みを示している (Donabedian 2003)。

Donabedian自身は、「質」の把握と改善に向けて、「構造」→「過程」→「結果」といったような相互の関係性を重視し、「過程」や「結果」が生み出される大前提として「構造」の重要性を指摘している。介護労働者がその能力を最大限に発揮し、良い介護・ケアという「結果」につなげるためには、良好な労働条件、十分な人材・人員配置、施設の設備や形態の充実、専門職教育などは不可欠である。そう考えるならば、日本ではそれらを根底で規定する介護保障制度のあり方や政策のあり方が検討されなければならない (井口 前掲)。介護及びケアの「質」は、それらの関係性を総合的に見ながら推論されなければならない。

しかし、日本では、介護サービスの質を検討する際に、Donabedianの示すところの「過程」や「結果」の把握に重点を置いたアプローチは多くみられるが、それらを根底で規定する「構造」に関する考察、およびそれら3つの枠組みの関係性を総合的に視野に入れた洞察はかなり希薄である。

そのことは国の介護政策に顕著に表れている⁴。現在の国の介護保険制度運営や「地域包括ケア」構想は、グローバル大企業の意向を最大限反映するこの間の政治的状況の中で、社会保障費をいかに抑制するかということを至上命題に置いているため、「構造」(施設及び事業所等の基準や数、人員配置基準、介護報酬、介護保険サービスの対象

者等)を可能な限り抑制することを所与の条件とし、その中で、「過程」の強化(労働者の質の向上、業務の過密、評価およびそれによる処遇の差別化)と「結果」の向上(利用者満足度の向上、予防、要介護度改善等)が進められている。

このような構図の中では、すべての要介護者の発達保障、介護労働者の労働権保障を実現することは困難である。逆に、抑制された財源の中で、介護労働者同士の過度の競争や、介護労働者と要介護者の利害対立がいたるところに形成され、この介護の当事者ら自身が、互いに足を引っ張り合い、権利主張を躊躇・自粛する状況が生み出される。

そのような意味で、社会保障としての介護サービスの実現と向上のためには、「構造」をいかに充実するかという視点が不可欠である。介護保障制度や政策のあり方をいかに要介護者や介護労働者の権利保障をしうるものに変えるかということこそが重要である。

最後に、「構造」の変革に向けて、さしあたり認識することが不可欠な課題を2点挙げておく。一つは、今日莫大な利潤をあげるグローバル大企業や高所得層の財政及び社会保障への貢献、納税義務の履行の必要性である⁵。新自由主義構造改革の過程で拡大してきた企業一人間間、資本家一人労働者・一般市民間の所得格差を是正するという視点(社会保障等による所得再配分の再構築と強化)は不可欠である。

もう一つは、要介護者やその家族、介護労働者らによる、介護保険制度や国・自治体による介護政策の運営・策定の場への参加と、制度・政策の評価である。介護に関係する当事者の人々が互いに分断させられるのではなく、上記の視点をもとに交流し、制度運営や政策過程に実質的に参加してそれを評価し、現状改善に向け権限を行使できるシステムづくりが必要である。

社会的に生み出される富が、要介護者、介護労働者、在宅介護者などそれぞれの健康で文化的な生活の保障(憲法25条などに規定される人々の諸人権)に使用されているかという観点(その他の社会保障制度や教育制度等にも言えることだが)に立つて、

ケアという営みや介護保障制度・政策の公正性を検討する必要がある。■

企業、個人が海外に持つ資産は、企業の海外直接投資増などからこの間年々増加傾向にあり、2015年末時点で948兆円（対外純資産は339兆円）に上り、世界一である（「朝日新聞」夕刊、2016年5月14日付）。

《注》

- 1 厚生労働省が2008年に介護福祉士等の有資格者を対象に行った「介護福祉士等現況把握調査」によると、介護福祉士として働く者のうち、過去に就業経験がある者が就業していた業種は、「医療・福祉」以外では「サービス業」「製造業」「卸売・小売業」などが上位である。
- 2 発達保障労働については、（池上・二宮 2005）などを参照。
- 3 読売新聞インターネット版「YOMIURI ONLINE」2016年6月20日付、<https://yomidr.yomiuri.co.jp/article/20160614-OYTET50031/>（2016年7月16日最終閲覧）。
- 4 厚生労働省社会保障審議会介護給付費分科会ではこの間、介護保険サービスの質評価に向けて検討が行われてきたが、同分科会で検討されている調査研究等（株式会社三菱総合研究所 2014）も「過程」「結果」を焦点としている。
- 5 日本国内で貧困問題が顕在化する中、日本の国や

《参考文献》

- Donabedian,A. (2003) An Introduction to Quality Assurance in Health Care, New York, Oxford University Press Inc.
- トマ・ピケティ／山形浩生・守岡桜・森本正史訳（2014）『21世紀の資本』みすず書房。
- 池上惇・二宮厚美編（2005）『人間発達と公共性の経済学』桜井書店。
- 井口克郎（2013）「介護の質の把握と改善のための基本視角：介護サービスと労働や介護保障制度の関係性に着目して」『日本医療経済学会会報』30巻1号、1～27ページ。
- 株式会社三菱総合研究所（2014）「介護保険サービスにおける質の評価に関する調査研究事業報告書」。
- 公益財団法人介護労働安定センター「介護労働の現状I 介護事業所における労働の現状」各年版。
- 公益財団法人介護労働安定センター「介護労働の現状II 介護労働者の働く意識と実態」各年版。



公立保育所における職員の階層化と職務編成の複雑化

—大阪府B市の事例より—

小尾 晴美

名寄市立大学講師

共働き家庭や一人親家庭の増加、地域で孤立した子育てを余儀なくされる家庭の存在など、保育所のニーズや地域での子育て支援の役割がますます大きくなりつつある。しかし、1990年代後半以降、都市部における待機児童数の急増が問題化し、国や自治体は保育需要に十分に答えきれていない。現在、国や自治体の保育サービスの供給増に向けて課題となるのが、保育士の確保の問題である。保育士不足の要因の一つとして、保育士の処遇の低さによる離職率の高さという問題が認識されつつある。このようななか、2015年には保育人材の確保策の一環として、保育所運営費への「処遇改善等加算」が実施され、また2016年6月2日には、保育士の月給を2017年度から2%（約6000円）引き上げると同時に、経験年数を重ねた保育士の昇給を、最高月4万円程度保障する処遇改善案を盛り込んだ「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された¹。他方、日本においては、保育士を対象とする研究の視野の中に労働条件を考慮する研究の蓄積は十分ではない。そのため、政府の対応策が適切かどうかを評価する基準や、政策介入手段の合

理性に関する社会的合意は得られていない。政府の対応策が適切かどうかを評価するためには、保育士の賃金水準や労働時間、雇用形態などといった観点を考慮した研究の発展が求められるであろう。特に、現在保育従事者の非正規雇用化が急速に進んでいるが、政府の処遇改善策は、基本的に正規雇用の保育士を念頭に置いたものであり、非正規雇用形態の保育士には行き届かない。ベネッセ次世代研究所(2012)によれば、認可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%となっており²、量的な割合から見ても保育所の職場集団内での非正規雇用の存在は無視できない水準となっている。

そこで、本稿では、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について大阪府B市の公立保育所の事例を用いて検討する。本稿で取り上げる、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。

非正規雇用化の状況と非正規保育士の労働条件

(1)非正規保育士の種類

表1は、大阪府B市の公立保育所に配置されて

おび はるみ

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士（経済学）。専門は社会政策論、労務管理論（保育士の労働実態と労働条件向上の研究）。

著書に、遠藤公嗣編『同一価値労働同一賃金をめざす職務評価』（旬報社、2013年、共著）、黒田兼一・小越洋之助編『公務員改革と自治体職員—NPMの源流・イギリスと日本』（自治体研究社、共著）、垣内国光編『日本の保育労働者』（ひとなる書房、2015年、共著）など。

表1 大阪府B市公立保育所における非正規保育士の種類と人数(2013年6月1日現在)

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
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(「朝夕パート」など)は、人によって勤務時間が異なるという意味である。

注3: 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」が募集を行っても集まらないために、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もないという。

(出所) 大阪府B市職労提供の資料より筆者作成。

いる非正規保育士の種類、人数を一覧にしたものである。ここから、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。また、表右下には、非正規保育士の割合が49%であることが示されている。

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、労働時間の点で正規保育士に匹敵する非正規保育士が30%を占めていることがわかる。

これらの非正規保育士は、それぞれの保育所にもどのように配置されているのか。B市のA保育所の保育士の雇用形態別人数構成を例に挙げよう。このA保育所の保育士は、全職員39人で構成されているが、正規保育士21人と、5種類の非正規保育士18人である。非正規保育士の内訳は、「17条日勤」1名、「22条アルバイト」10人、「朝夕パート」5人、「22条パート」1人、「17条退職」が1人であり、フルタイム勤務の「22条アルバイト」は、全職員の約4分の1を占めている。

(2)非正規保育士の労働条件

続いて、表2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。まず、週当たりの勤務時間がフルタイム並みの「17条日勤」と「22条アルバイト」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³⁾、「22条アルバイト」は日給制で8,610円である。これらの時給額を年収換算⁴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(平均年齢44.4歳)であり、12か月分と計算すると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。

次に、雇用期間である。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、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。

表2 B市立A保育所の保育士の雇用形態別構成(2013年6月1日現在)

雇用形態	正規保育士		「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」
	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	12～31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。

総合的にみると、労働条件の水準は、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。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1を見ればわかるとおり、現在、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、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。

階層化された職場集団内の職務編成

(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市の公立保育所では、非正規保育士だけで担任を受け持つクラスはなく、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。しかし、「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。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。また、書類等の作成については、「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、「週案」「日案」など短期間の計画などの書類の記入は正規保育士と同様に行っている。他方、「22条アルバイト」は、書類作成をすることはない。さらに、会議等の参加義務であるが、「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一方、「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会議には参加義務がある。

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、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」は保育所内での年に数回の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(「朝夕パート」と「22条パート」)の職務範囲である。パート保育士は、フルタイム勤務の保育士が少なくなる朝と夕方の時間帯に配置されている⁵。開所まもなくや閉所に近い時間帯に勤務する場合には、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。なお、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、正規保育士と同席する会議への参加義務は一切ない。

非正規保育士の職務範囲をまとめると、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、の序列になっており、労働条件の序列と一致する。「17条日勤」の非正規保育士の担当職務は、正規保育士とほとんど同等である。また、「22条アルバイト」は、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。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。

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

B市の公立保育所に配置された正規職員の年齢構成は、50歳代が49%と半分近くを占めており、30歳代(16.4%)、40歳代(13.0%)の職員が少なく、20歳代は21.3%となっている。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。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、退職者には追い付いていないため、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たいなと。」(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。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、後輩の正規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」が欠かせない存在になっている。先ほど例に挙げた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居たらいいぐらいなんです。そんな感じなんです。どっこも。6年で割るから。2人居たら御の字やわ。」(「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」には若い世代が多いうえ、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。

「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。どっ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[働き続けたい]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みると、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に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。例で挙げた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。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⁶。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思われる。

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さに加えて、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する恐れが示唆される。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。■

《注》

- 1 日経新聞4月22日朝刊1面
- 2 ベネッセ次世代研究所(2012)、35頁。
- 3 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、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。
- 4 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。
- 5 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。
- 6 「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。

《参考文献・資料》

- 中田桐代(2008)「保育士の雇用形態と職務内容、労働条件—K市の私立認可保育所を事例として—」『釧路公立大学地域研究』第17号。
- 萩原久美子(2013)「保育所最低基準の自治体裁量と保育労働への影響—夜間保育所の勤務シフトを糸口に—」『自治総研』第412号。
- ベネッセ次世代研究所編(2012)『第1回幼児教育・保育についての基本調査報告書(幼稚園編・保育園編)』株式会社ベネッセコーポレーション。
- 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(平成22年3月31日規則第26号)』。

ジェンダーの視点からみた介護労働

酒井 和子

均等待遇アクション21事務局

介護を担う女性労働者の調査

均等待遇アクション21では、2014年に介護プロジェクトを立ち上げ、介護を担う女性労働者へのインタビュー調査を実施した。育児介護休業法ができてから20年もたつのに、2013年度に介護休業を取得した労働者のいた事業所はわずか1.4%、介護休業取得者は0.06%にすぎない。育児休業と比べて介護休業が使いにくいのはなぜなのか、育児介護休業法の改正をまえにして、家族介護の経験者や現在介護をしている女性労働者の声を集めようと考えたのである。この調査報告書は、2015年に「介護は『女の仕事』?—聞いてください生の声〜125人へのインタビュー〜」として小冊子にまとめ、「介護と仕事の両立支援と継続就業への提言」を発表した。

この調査は、介護経験のある女性労働者を対象にしているが、介護事業所や介護施設で、ケアマネジャーやヘルパーなどの介護労働者が介護休業

制度について知っているか、要介護者の家族に介護休業制度をすすめたことがあるかどうか調査項目にしたため、家族介護の経験のない介護労働者も調査対象とした。また、家族介護をおこなっている労働者も介護労働者も、ほとんどが女性であるが、ジェンダー比較のため若干の男性介護者、男性介護労働者も調査対象とした。

調査方法は、調査対象者本人による「基礎調査票」への記入と、面談によるインタビューを基本とし、事情によっては電話によるインタビューもおこなった。調査内容は、回答者のプロフィール、介護経験、要介護者の状況、仕事と介護の両立などである。調査には、女性団体や女性ユニオン、コミュニティユニオンなどの団体に協力を依頼した。結果として、北海道から沖縄まで、125人（うち男性12人）からインタビューをおこなうことができた。

家族介護経験のある3分の1が介護労働者

本稿では、この125人のうち、介護労働者について考察する。本稿をまとめるにあたって、125人の基礎調査票から介護労働者を拾い出してみたところ、39人にのぼった。約3分の1である。この数字の多さには、改めて介護労働と女性の結びつきが強いと感じさせられた。39人の内訳は、ヘルパー13人（介護福祉士を含む）、ケアマネ10人（うち男性2人）、看護師6人（介護施設等に勤務）、

さかい かずこ

1947年生まれ。地域ユニオンなどで、女性の生活・労働相談に携わってきた。2000年に「均等待遇キャンペーン」運動を立ち上げ、現在は「均等待遇アクション21」事務局。間接差別をなくし同一価値労働同一賃金の実現をめざしている。

均等待遇アクション21 ホームページ：<http://www15.ocn.ne.jp/~kintou21/>

その他10人（相談、事務など）である。

性別でみると39人のうち男性は6人（20代～60代）で、プロフィールには共通するものが少なかった。6人とも転職経験があり、そのうち3人は介護離職を経験している。前職も医療や福祉関連の仕事をしてきたため、離職し転職するにあたって、介護福祉士やケアマネの資格を取り、介護事業所や特養、老健などの施設で全員が正社員として働いている。介護職としての勤続年数が10年以下であるにもかかわらず、うち2人は課長待遇の管理職であった。親の介護のために長時間労働ができず、管理職から一般職に転換した男性もいたが、正社員として働いている。

女性の介護労働者33人のうち、正社員は18人、非正規は15人であることを考えると、この違いは興味深い。女性は介護のために離職して介護職に転職しても、家族介護を担うために労働時間を減らしたり、休みを取りやすいように正社員を望まない、あるいは望んでも正社員にはなれないのである。

また、男女ともに共通するのは、労働組合加入11人、未加入28人と、未加入が多いことである。この調査は、地域ユニオンなどにも対象者を紹介してもらったので、労働組合加入率は通常の調査より高いのだが、それでも介護職場に労働組合がないことと、あっても嘱託や契約社員、パートは加入資格がないという二つの理由から未加入が多いと推察される。調査結果からは、介護職全般にわたる年休取得の低さ、勤続年数が増えても役職がなく賃金も変わらないこと、ケアマネの長時間労働、介護職であるのに介護休業が取れないこと、慢性的な人手不足など、労働条件の改善が見込めないという不満が多くみとれた。

介護経験を生かし、ヘルパーとして再就職

介護職でもっとも多かったのが、介護ヘルパー（13人）である。そのうち施設で勤務しているのは3人だけで、民間事業所などの訪問介護ヘルパーが多かった。雇用形態は、正社員4人（うち課長

1人、主任2人）、契約社員4人、パート4人、派遣1人となっている。正社員は課長以外労働時間は40時間以上である。労働組合に加入しているのは、5人。年齢は50～60代10人、30代3人である。年齢、勤続年数、インタビューなどを総合して考えると、家族介護を終えた女性が、介護経験を生かして主婦の再就職あるいは離職後の転職先として介護ヘルパーを選ぶ傾向が表れている。しかし、後で述べるように、家族介護経験は、介護労働者としての仕事の価値があるとは評価されていないのである。インタビューから介護ヘルパーの声を拾ってみよう。

「正社員では親の介護はできないと考え、資格を身につけてヘルパーの仕事をしたが、労働時間など仕事がつくやめてしまった。親の介護ができないような仕事には就けない」

「ヘルパーの資格を持ったまま別の仕事に就いている人が多いのは、賃金や労働内容も含めて夢が持てないのだと思う。将来性のある雇用の待遇が必要。介護休業や介護休暇は知っているが事業所で取ることはいできない。取りたくても無給なので取れない」

「訪問介護事業所で、朝8時から18時まで、週5日働いている。1年契約のパート。基本給だけで手当は何もない。祝日に出勤しても休日手当もないし有給休暇もない。雇用保険に入っているだけで、社会保険にも入っていない。一番ほしいのは、移動手当」

「ヘルパーの仕事は細切れで20分単位。良い介護をするためには介護者と利用者とのコミュニケーションがとても大事なのに、相手の話を聞く時間も持てない」

【事例1】 介護経験を生かしてヘルパーになった60代女性

5年間寝たきりの義母の介護をし、義母が亡くなってから2～3年義父の介護をした。

義父が亡くなってから2級ヘルパーの資格を取り、民間介護事業所でパートの登録ヘルパーとし

て10年働いている。仕事は自分に合っているの
 でこれからも続けたい。介護経験が役に立ったと
 思う。介護福祉士の資格も取ったが、年齢的に
 正社員にはなれない。今は、週6日身体介護中心
 で、疲れやすいと感じるようになった。土曜日は休
 みなので、母の介護（要介護2）のため往復2時間
 かけて実家に通っている。給料は、交通費が時給
 に含まれているので、拘束時間の割には少ないと
 感じる（身体介護1750円、生活介護1250円、自費
 1450円、他に資格手当がそれぞれ20円つく）。

【事例2】 親の介護のため、働く時間を減らした ヘルパー

現在、90代の父と母を実家に行って介護して
 いる（2人とも認知機能低下があり要介護2～3）。
 兄弟3人で分担しているが、1人でも欠けると残
 りの人に負担がかかり、兄弟間の調整が難しい。
 20年以上介護ヘルパーをしているので、職場や上
 司には親の介護をしていることを伝えている。介護
 と仕事を両立したいと思い、就業規則に介護休業
 の規定はあるが、取らないで働く時間を週30時間
 以下に減らした。自分自身が介護職なので親の
 介護に特別な負担は感じないが、毎週末土・日は
 車で40分の実家まで通って宿泊している。育児
 時間のように朝遅くいけるようにして欲しい。急な
 容態変化の時に交替できるようにして欲しい。フレ
 ックス制があるといい。

【事例3】 介護福祉士として見た介護現場の状況

特養に9か月パートとして勤務した後、有料老
 人ホームで6年間勤務している。この施設は、グ
 ループホーム、デイサービスなど、すべての介護関
 連を事業化している。正社員は1割でほとんどが
 契約社員かパート。50代が中心で30代、20代
 は少ない。労働条件は、フルで働ける人だけ早番、
 遅番があり、週に2～3日ある夜勤（17時～翌朝
 10時まで）では、20人を一人で担当する。救急
 車を呼ぶことも多々あり、一人ではパニックになる
 こともあった。日勤は全員が60代のパートでシフ
 ト制。夜勤は契約3人、正社員3人の6人で365

日を回している。ケアマネも月に10日ほどがケア
 マネの仕事、後の12日は直接介護労働をしている。
 「文句を言うなら辞めてくれ」という空気がすご
 い。最初は家庭的だったが、社長が交替して以降、
 休憩室もなくなり、従業員は病んでいる人が多い。
 自分もメンタルで病院に通っていたが、エリアマネ
 ジャーに「病気だから休め」と言われ、ユニオンに
 相談した。6月更新の時に正社員を希望したが、
 枠がないから無理と言われ、有休を取って休み、そ
 の後休職している。1か月に7回夜勤（手当は1回
 5,000円）があるが、夜勤手当を含めても手取りは
 18万円しかない。賃上げは年間300円。

ケアマネは長時間労働・人員不足で身体的 負担に不安

ケアマネは10人（うち男性2人）であるが、仕事
 の内容が多岐にわたって労働時間が長いことを問
 題点としてあげている。女性ケアマネ8人のうち、
 正社員は5人、週労働が50～60時間と答えた人
 は正社員3人、嘱託1人であった。介護のために
 転職したのは4人、ケアマネの資格をとって再就職
 したが介護のために離職したのが1人である。

ケアマネでもヘルパーでも、家族介護が必要に
 なると、介護の専門職であることを理由に家族から
 介護要員としてあてにされ、仕事をやめたり仕事の
 時間を減らしたりしている。仕事と介護の両立に
 身体的不安を感じる声が多かった。

【事例4】 週労働50時間を超える主任ケアマ ネ(30代女性)

少し認知症のある親の介護をしているが、仕事と
 の両立がかなり厳しい。在宅利用者の利用時間
 が、自分の勤務時間の8時30分～17時でない
 ことがあり、帰宅が遅くなる。正社員で主任級の仕
 事をしているので、週労働が50時間を超え時間外
 仕事はかなりある。働き方としては、フレックスタイ
 ムが良いと思うが、できなければ退職し、アルバイト
 的な介護労働に代わりたいたいと思っている。労働組
 合に入っているが、介護休業など権利行使はまっ

たできない環境にある。介護休業などの改善の前に、介護の人手不足の解消を改善すべきだ。

【事例5】 介護と両立するためパートのケアマネに(50代女性)

母(要介護3・認知症あり)を本人の自宅で介護、姉妹で役割分担している。施設ケアマネをしているが、介護と両立できるように週20時間のパート勤務になった。母の介護は休日を利用しているため、身体的疲れが負担になっている。泊まりで介護できるように、まとまった休業が取れるといい。

【事例6】 介護休業が取れる当たり前の職場に(50代女性)

勤務地はもちろん、自分のスキルを活用できるかどうかを転職の判断基準にした。転職して、今のところ介護と仕事の両立はどうにかなるが、自分も年を重ねるので、身体的負担を一番危惧している。介護休業制度は、自分とは無関係と思っていた。要介護者の家族に介護休業の情報提供や利用を進めたこともない。介護休業は、人員不足のこの業界において、制度があっても取りづらい現状がある。介護休業を取れることが当たり前になることが必要だと思う。

【事例7】 職場を転々とする人が多い介護職場(40代女性)

重度障害者施設、特養、デイサービスなどで働いた後、在宅ヘルパー事業所のケアマネになったが、労働条件が悪く(主任で15万円以下)退職し、老健に正社員のケアマネとして採用された。弟と同居している両親に介護が必要になれば自分がやることになるので、仕事を変えるか辞めざるを得ない。

介護の職場は労働条件が悪いため、自分と同じように職場を転々とする人がほとんど。介護施設では、長くいる職員が「最低限の仕事をこなす」という手法を身に着ける。やる気を持って仕事を始めた若い労働者は、先輩たちのあり方に疑問を持ち、退職していくので離職率が高い。子育ての時に違って、介護で休むことへの職場や同僚の理解

や対応が悪い。ケアマネやヘルパーの経験から、多忙過ぎて、基本的に介護休暇は取れない。働きながらケアすることは無理。

職務評価で介護労働者の仕事の価値評価を

これまでみてきたように、家族介護経験のある女性は再就職先として介護職を選ぶことが多い。男性は介護職に転職しても正社員になれるが、女性は非正規が多く、家族介護の経験が介護職に生かされているにもかかわらず仕事の評価が低い。介護労働者の賃金が低い理由は、伝統的な性別役割分業意識により介護士や訪問ヘルパーの約80%が女性という性別職務分離にある。

性別職務分離とは、男女で職種が偏っていることをいう。男性が多数を占める自動車産業、運輸業、建設業等のブルーカラーや、銀行員、営業マン等のホワイトカラーは男性職で基幹的職種と位置付けられている。女性が多数を占める保育士、看護師、介護士、訪問ヘルパー、スーパーの販売やレジ、事務員、相談員などの職種は女性職とされている。対人サービス業の介護、看護、保育などでは、女性の仕事と能力が過小評価されている。対人サービス業は製造業などと違って生産性の評価が困難であるため、生産性に対して支払われる賃金が低い。このような性別職務分離による男女賃金格差が女性の経済的自立を困難にし、女性の貧困につながっている。

職種や雇用形態が違っても「同じ価値の仕事には同じ賃金を」という考え方が同一価値労働同一賃金原則で、この原則に基づいて男女の賃金格差を是正させる有効なツールが職務評価という手法である。欧米では国内法が整備され、職務評価によって均等待遇が実現している国が多い。

日本が1967年に批准したILO100号条約では、同一価値労働同一賃金原則に則って、性別職務分離による男女の賃金格差を是正するために職務評価を実施することが規定されている。

国際基準の職務評価は性に中立で客観的な職

表1 賃金と職務評価点:看護師を基準として、()は率

	月給から換算した時給	年収から換算した時給	主要な職務の職務評価点	仕事全般の職務評価点
看護師 (正規・男女)	1,913 円	2,366 円	761.0	878.6
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
施設介護職員 (正規・男女)	1,438 円	1,739 円	767.9	847.3
	(75.2)	(73.5)	(100.9)	(96.4)
ホームヘルパー (非正規・男女)	1,237 円	1,243 円	667.9	737.3
	(64.7)	(52.5)	(87.8)	(83.9)
診療放射線技師 (正規・男女)	2,221 円	2,894 円	627.6	742.9
	(116.1)	(122.3)	(82.5)	(84.6)

(出所) 森ます美・浅倉むつ子編『同一価値労働同一賃金原則の実施システム』有斐閣 2010年。

務分析に基づいて職務評価を行う。①知識・技能、②負担、③責任、④労働環境の4大要素を用いて分析・評価をする手法である。負担の中で、見えない労働として評価の対象とならなかった感情的負担(感情労働)があるが、サービス業では避けられない要素で、職務評価の重要なポイントになる。感情労働とは、「気働き・心配り」を意味する。介護の現場では、途切れることなく感情労働が続くが、「見えない仕事」であり評価対象とされることがなかった。職務評価の手法を使って、女性の仕事を見えるものにしていくことが介護労働者の労働条件改善につながる。社会的評価を得ることで自己評価も高まり、仕事に自信を持てる。

表1は研究者が労組や企業の協力で取り組んだ職務評価の結果で、看護師、施設介護職員、ホームヘルパー、診療放射線技師の職務評価点と実際の賃金の比較である。この表から分かることは、職務評価点に大差はないにもかかわらず、賃金格差が大きいことで、特にホームヘルパーの賃金は評価点と比較して極端に低い。介護労働者が誇り高く働き続けるために、ジェンダー平等の視点で、介護労働者の労働条件を抜本的に改革していくことは重要な課題となる。全国でも職務評価の実践は試みられているが、結果を活用して賃金是正につなげるには、労働組合がジェンダーの視点を持って積極的に関与することが不可欠である。■

[現場からの報告]

保育現場の現状と課題

原田 智江子

自治労社会福祉評議会保育部会長（中津市立第三保育所）

保育施設での虐待について

保育施設での事故や、園児への虐待などのニュースがメディアを賑わすことが多くなった。保育の需要が高くなり、営利を目的とした劣悪な事業所が増えてきているのも原因の一つだと思う。テレビなどでも大きく取り上げられ、私たち保育士はそのようなニュースを耳にするたび、同じ保育の仕事をしているものとして心が痛み、やるせない気持ちでいっぱいになる。

こうした問題の多くが認可外施設で起きているが、そこで働いている保育士に問題があるのだろうか？ そうではない。認可外保育施設の事故等の背景には、専門職である保育士の配置をはじめとする子どもの安全・安心を守るための最低基準が守られていない現場実態がある。最低基準を満たしている認可保育所でさえ保育士は大変な状況であるが、その基準すら満たしていない現場の保育士の負担は非常に大きいものである。劣悪な保育環境、

処遇の悪さが保育士の心と体をクタクタにし虐待事件や事故を起こすところまで追い詰めたのだ。こういう悲しい事故や虐待事件を無くすためには、保育の質の向上につながる配置基準の改善をはじめとする保育士の処遇改善が必要不可欠だと考える。

私の勤務する保育所の保護者でもある、認可外保育所から認可保育所になった職場に勤めている保育士は、「泣いている子どもは抱いて安心感を与え落ち着かせてあげたいのだが、人が足りず泣き止むまで放置することが多くあり、そんな自分に悩み涙する日もあった」と語った。また、「以前は1歳児12人を一人で保育していたので、怪我などが怖くて外で遊ばせることができず、室内で見守り中心の保育をせざるを得なかったが、認可を受けたことで2歳児になった同じ12人を二人の保育士で保育できるようになった。また、一人ひとりの子どもに関われる時間が増え、戸外遊びをはじめ様々な活動をすることができるようになり、子どもたちの表情もよくなった」と話してくれた。何より、保育者自身も賃金など勤務労働条件が幾分改善され気持ちにも余裕ができた嬉しそうにしていた。

保育士がゆとりを持って笑顔で子どもたちと関わりながら保育環境が健全な保育現場を作ることのできる。今の保育制度は、そこで働いている保育士たちの多くの努力で成り立っている。制度が保育を支えるのではなく、現場の保育士の熱意と体力が制度を支えているのが今の保育現場の現状である。

はらだ ちえこ

大分県生まれ。1982年に中津市役所に保育士として採用以来、保育士として勤務。2009年自治労大分県本部社会福祉評議会保育部会副議長。2010年自治労中央本部社会福祉評議会保育部会幹事。2011年大分県本部保育部会部会長。2013年11月より現職。

保育士不足について

女性の社会進出や核家族化などにより様々な形態の保育が必要とされているが、それに応える保育所の整備が追い付いていない。その最も大きな原因が慢性化する保育士不足である。私の勤務する保育所でも保育士の欠員が5年以上続いており、今年度も、欠員が二人いる状態でスタートした。その結果、シフトのやりくりに苦慮し、短時間保育士に超過勤務を月に50時間程度してもらい、運営しているのが実情だ。

保育の現場で就労していない潜在保育士の数は70万人以上とも言われている。なぜ、苦勞して保育士資格を取得したのに、保育現場で働かないのだろうか。厚生労働省が潜在保育士を対象として行った調査では、多くの潜在保育士が処遇の悪さや責任の重さ・事故への不安、自分の健康・体力への不安などを理由に保育現場で働くことを希望しないと答えている。しかし、そのうちの6割強の潜在保育士は問題が改善されれば保育の仕事に戻りたいと答えているのである。

また、毎年新たに3～4万人が保育士資格を取得しているが、保育現場で働きたくないという学生が増えている。これは、保育実習などで保育現場を体験して、理想と現実のギャップに保育士ではなく他業種を選択する学生が増えているからだと思う。私の教え子も保育士になりたいという夢を持ち、保育士資格を取得したが、いざ就職するときは他の職種を選んだ。また、実習中に卒業しても保育士にはならないと口にする学生もいた。

私の勤務する保育所で非正規保育士として勤務していた男性保育士は結婚を機に、生活のため保育の現場から去って行った。さらに認可外の保育所で働き、結婚を機に保育士を辞めた知人は、子どもが成長し再就職するときに別の職種を選んだ。現在の保育環境では、夢と希望を持って保育士資格を取得し保育の仕事に就いても、生涯の仕事に出来ない現実があるのだ。

こうした潜在保育士や新規資格取得者が保育

現場で働かない具体的な理由のひとつが賃金の低さである。保育士の賃金は他業種に比べると平均で月額10万円低いと言われている。女性だけで比べても月額4万円程度低いようだ。

新制度では民間保育所の保育士の賃金を3%改善した。月額15万円の賃金だと月4,500円の改善である。少額でも改善されたことは評価すべきかもしれないが、この程度では保育士の確保には繋がらないと思う。

私の知人の娘さんは民間保育所に正規保育士として採用され、今年で4年目になったが、給料は手取りが月11万円程度で生活はとても苦しく、時々親に援助してもらっていると話していた。また、給料が安い上に人間関係が難しいので受け持ちの子どもたちが卒園するまでは保育士を続けるが、子どもたちが卒園したら辞めて保育士は二度としないと、きっぱり言い切った。

私の同僚保育士は、他の保育所に勤務していた頃の話として、有給休暇の申請をすると園長や主任から理由を事細かく聞かれ取りづらかった。また、「祖母の体調が悪いので数日間休みを取って介護に行きたい」と申し出た時は、「そんな理由で有給を取った前例がない、それが理由で辞めて行った保育士もいる」と言われ、やむを得ず休暇を取ることを断念したと話していた。

また、私の親友は今年の4月、異動した先の保育所で、ちょっとしたきっかけで、他のこどもたちに乱暴なふるまいをしたり、暴言をはいたりする子どもの担任になりクラス運営に悩みを抱えている。保育所や関係機関などの勧めで、その子は最近、療育施設にも通園し始めたが、なんらかの心の障害を抱えているようである。部屋を急に飛び出したり、突然、奇声をあげたりすることもあり、そういった行為をしたときに止めたり注意したりしなければならないが、その子の親から「虐待だ」「暴力保育士だ」と言われなき中傷を受けることもある。本来であれば、その子の親とも協力しながら、その障害に丁寧に向き合っていかなければならないのだが、そうした余裕がもてないのが現状だ。友人は元来、前向きで明るい性格なのだが、保育士を辞めようかと真

剣に悩んでいる。

保育時間中に子どもの急な発熱を知らせる電話を保護者にすれば、そんなことで電話をするなど叱責を受けたり、気に入らないことがあると特定の保育士を無視して口も聞かなくなったりなど、保護者対応に悩まされることも多くなった。こういった、モンスターペアレンツと呼ばれる保護者の存在は珍しいことではなく、保育士を精神的に追い詰める要因の一つとなっている。

保護者の保育所に対する要望も増えてきた。以前は家庭でしていた、オムツをとる、離乳、食事や着脱、靴の履き方、道路の歩き方…乳幼児期に身に着けるほとんどを、多くの保護者は保育所などが教えることを求めてきている。また、核家族化がすすみ、子育てに孤立感や不安を感じている保護者も増えてきた。子育てに悩む保護者には、日頃から子どもの様子をつぶさに見ている保育士だからこそできるアドバイスもある。最近では、家族関係や就労などについての悩みを相談してくる保護者も増えてきた。

このように保育士の仕事は多岐にわたっており、通常の保育と保護者支援以外にも子どもたちの育ちに関わる連絡会議(食育・歯科など)に出席して保育士としての意見を述べるなど、地域や関係機関との連携等に基づく専門職としての役割も求められている。

国では保育士不足を解消するために様々な対策が検討されているようだが、子どもが好きで専門職である保育士になった人材を確保できなければ、安定した質の高い幼児教育・保育の提供はできない。保育士不足を限定保育士の導入や無資格者や子育て支援員の配置など、安易な方法で解決しようとするれば必ず、保育の質の低下を招き、保育や保護者支援に大きな支障が生じることは目に見えている。そのことにより、被害を受けるのは子どもたちであり、保育を利用する保護者である。社会が保育の専門性を認め、保育士の社会的評価をあげるからこそ、保育士不足を改善するための有効な対策であり、それが質の高い幼児教育・保育を確保することに繋がる。

保育の質を考える

国には保育所が提供する保育の質を確保するために、子どもたちが必要とする居室の面積や子どもの年齢・人数に応じた保育士の配置などを定めた最低基準がある。この最低基準は、制定されて以来60数年間ほとんど変わっていないが、この基準では保育士の負担や安全な保育が確保できないと判断して、担当児童数を少なくするなど、独自に高い基準を定めている自治体もある。

こうした状況に反して、国は、待機児童をかかえる都市部における居室の面積基準の緩和を進めている。そもそも、最低基準とは読んで字のごとく、これ以下はダメという最低ラインである。子どもたちは“遊ぶ”“食べる”“寝る”のすべてを、この一部屋で行うのだが、現在の最低基準の面積では、十分とは言えず窮屈な思いをさせているのが現状だ。多様化する子どもの家庭や生活状況を踏まえ、一人ひとりを大切にしたい保育の実践を考えたとき、とりわけ睡眠量が成長の重要な要素となる乳児期の保育室の面積基準は“狭い”の一言だ。生活のリズムが、各々、違うため、眠っている子どもの横で、遊ぶ子どもがいることがある。今でさえ狭いのに、これ以上狭くしては質の高い保育は行えない。

また、現行の保育士配置に関する最低基準は、1・2歳児の場合、子ども6人に1人の保育士を配置するとしているが、子どもの思いを十分にくみ取り、一人ひとりに寄りそった保育を実践しようとしたとき、この配置基準では、保育士の経験や努力で対応しようとしても、かなり厳しい。靴を履かせる時、服を着替えさせる時、更に食事やトイレトレーニング、また、お昼寝の時の添い寝にしても、「順番よ、待ってね」と言いながら迅速に行うが、待てる子ばかりではない。大声で泣く、ひっかく、かみつくななどのトラブルは日常茶飯事に起こる。私も、2年前は1歳児18人を3人で保育しており、一日中バタバタ動き回り体はクタクタ、腰痛や肩こりなどに悩まされ、時間があれば整体など病院通い、あと何年、保育士が続けられるのだろうかと心底悩んだもの

だ。幸いなことに年度途中で加配保育士がついたことと、子どもたちが成長したことで保育環境が改善し、今でも保育士を続けることができている。

3歳児は20人に1人、4・5歳児は30人に1人の保育士を配置するとしているが、以前の集団中心の保育から個を大切にされた保育となり、また園児一人ひとりの在園時間が長くなっている現在、この保育士の配置基準ではとても大変だ。生活全般や遊びなど様々な活動にしても、個々の能力には大きな違いがあり、早く終わる子、時間がすごくかかる子、介助が必要な子など様々だ。さらに「おもらしをした」「嘔吐した」「擦り傷を作った」など、保育現場では様々な事が予測なく発生する。新制度では質の改善として、まず3歳児の配置基準を15:1にするための予算を確保しているが、配置基準が改善されなかったことで、実現できていない保育現場が多く取り残されている。

国は、保育の質の改善に逆行するように、待機児童解消のために待機児童数が50人以上いる114市区町村などに、人員配置基準・面積基準が国の最低基準を上回っている場合、一人でも多くの子どもの受入れを要請した。しかし、こうした要請をすることに疑問を感じる。国の最低基準では質の高い保育の提供が困難であり、保育士の負担が大きいことから地方自治体の努力で実施しているものである。保育士の配置基準の改善は、新制度の取り組むべき課題であり、保育士確保に必要な措置である。待機児童をかかえる保護者も、安全で安心して預けられる認可保育所を希望している。緊急措置として保育士を確保できない問題の改善と認可保育所を増やすための財源措置を行うべきだと思う。

保育の質の向上に欠かせないものとして、保育士の専門性の向上がある。そのために必要なことのひとつが研修の充実である。そして、そのためには、保育士が研修を受講できる職場環境の整備が必要である。具体的には、保育士が保育現場を離れ研修を受講するための代替保育士の配置とそのため財源等の保障が必要である。しかし、実際には様々な研修に行きたくても、財源や代替保育士が足りずに断念している現実がある。私の自治体で

も、費用がかかる県外の研修への参加は希望しても行けないケースがほとんどである。また、園内での研修は時間外が多く、時間外手当の支給もなく過労になっている現場実態もある。私の勤務する保育所では、保育の質の向上のために時間外手当を付けて園内研修を定期的に行ったところ、前年に比べて時間外手当が多すぎると議会などから指摘され、やむなく減らした経過がある。これでは、本末転倒ではないだろうか。保育の質の向上に直結する研修制度の充実を国や自治体が責任を持って行うべきだと思う。

もう一つは経験による専門性の構築である。長く働き続け色々な経験を積み重ねることにより保育士としての専門性が向上する。若手の保育士の育成はもちろん、病気のシグナルをいち早く察知し重症化を防いだり、子どもたちの小さな変化に気づき保護者に助言したりと保育士が長く働き続けることの意味がここにある。しかし、現実には、保育士が早期に離職している現状がある。その大きな理由のひとつとして、保育所運営費は保育士が長く勤め経験を重ねても昇給しにくい構造になっていることがあげられる。

また、保育士は、子どもたちが昼寝をしている時間にも、寝ている子どもたちを見守りながら、保護者へのお便りや保育日誌を書いたり、雑務をこなしたり、次の保育の準備をしたり、園内外の環境整備をしたりと毎日慌ただしくしている。それでも間に合わず、持ち帰り仕事になることもある。私もシフトの作成やクラス便りなどは当然のように持ち帰っている。膨大な事務作業が負担となり、保育の現場を離れる保育士もいる。保育士の事務作業の軽減化や保育準備に充てる時間の確保も課題であり、そのために事務職や用務員の配置など、保育士の負担を軽減するための施策が必要である。

私たち保育士は大好きな子どもたちの笑顔があるから、頑張って働き続けていられる。子どもたちの明るい未来を願いながら、笑顔で元気に働き続けることができる保育職場づくりを目指して、これからも取り組みをすすめていきたい。■