

# コロナ禍で浮かび上がる保育労働の諸問題

袁輪 明子

名城大学経済学部准教授

2020年冬以降、世界的な流行となっている新型コロナウイルス感染症は、保育労働の現場にも大きな影響を与え、過度な負担と緊張感が保育現場を継続的に襲っている。子どもへの感染や重症化の程度は、当初心配されていたほどではなかったといえようが、デルタ株については子どもへの感染が多く報告されているのに加えて、今後、生じるかもしれない変異種の性質によっては、引き続き、予断を許さない状況にある。こうした長期にわたる危機にあっても、子どもたちの命と健康を守り、育ちを保障することができるかどうか、問われるであろう。

こうした目標は、保育現場を担う人々の力量と努力だけで達成できるわけではなく、それらがいかんなく発揮できる制度整備が不可欠である。しかし、日本の保育政策はそうした制度整備を怠り、平時の保育ですら、現場の力量と努力のみならず、保育士たちの自己犠牲の上に成り立ってきたように思われる。本稿では、コロナ禍がもたらした保育労働の困難を振り返りつつ、その背景となっている保育労働の問題を明らかにし、エッセンシャルワークを軽視する社会の一面に迫りたい。

## みのわ あきこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程修了（社会学博士）。女性労働論、現代資本主義論。2018年より名城大学経済学部准教授。

著書に、中西新太郎・袁輪明子 編著『キーワードで読む現代日本社会』（旬報社、2010年）ほか。

## コロナ禍で生じた 保育労働をめぐる諸問題

最初に、コロナ禍で生じた保育労働をめぐる問題について、簡単に概観しておこう。2020年冬頃から始まった感染拡大を受けて、同年3月以降、緊急事態宣言が発出され、学校休校を含む感染対策が行われた。この時期、最も大きな問題とされたのが、休校や登園自粛中の子どもたちの世話をどうするかであった。日本のコロナ休校・登園自粛は、子育てのための休暇とその間の所得を十分に保障しないままのものであるために、家族は大混乱を来し、母親たちの離職すらもたらした<sup>1</sup>。

加えて、直面したのが、保育施設でのマスクや消毒薬などの衛生物資が不足する中での感染対策であった。また当初は、ウイルスに関する正確な情報がない中で感染対策を念入りにせねばならないことも保育現場に困惑をもたらした。マスクや消毒薬の流通、ウイルスに関する情報の普及によって、問題は徐々に解消していったが、性質を変化させた変異ウイルスに応じた感染対策については、最新情報の収集が依然として保育労働者の課題となっている。

また、登園自粛に伴う非正規保育労働者の所得保障なき休業も深刻な問題となった。東京大学教育学研究科付属保育実践政策学センターの調査によれば、アンケートに回答した認可保育施設の

表1 保育士及び男女労働者の賃金

	平均年収*	所定内給与20万円以下	所定内給与22万円以下
2012年保育士	315万円	53.4%	70.3%
2019年保育士	363.5万円	28.1%	45.1%
2019年男女労働者	500.7万円	20.0%	29.1%

(出所)「賃金構造基本調査」より作成。

\*平均年収は「賃金構造基本統計調査」の結果にある「決まって支払われる給与額」に12ヶ月をかけ、「年間賞与その他特別給与額」を足して推計したものである。

園長や施設長の1割あまりが、休業した際、国が適切な休業補償を行うよう通知しているにもかかわらず、非正規職員に所得補償をしなかったと回答したという<sup>2</sup>。

こうした混乱はいわばコロナ禍初期の問題であったのに対し、コロナ禍長期化によって、保育現場は新たな恒常的な問題に直面している。2020年3月の緊急事態宣言時に行った休校方針に対する親からの強い反発に配慮して、それ以後は緊急事態宣言が出て国レベルでは原則として保育所の開所を続ける方針をとり続けている。そのため保育施設では、日々の保育、親の送り迎えのあり方から行事の見直しまで、感染対策と両立可能な保育のあり方を模索する日常を強いられている<sup>3</sup>。また、完璧な感染対策がむずかしい中で、定期的なPCR検査も国レベルでは実施されず、ワクチン接種も保育士への接種が開始されるようになったのは、全産業の職域接種が始まってからであり、保育士自身の感染対策も後手に回ったように思われる。医療職や介護職に対してはコロナ禍での勤務に対する慰労金を国が保障したが、保育士への慰労金支給は見送られ、一部自治体で支給されるにとどまっている<sup>4</sup>。

こうしたコロナ禍において明確に浮かび上がったのは、人々にとっての社会的保育の必要性であったと同時に、そのことへの認識に乏しい政府の対応であり、保育労働に対する政策的評価の低さであった。

## 保育労働がもともともっていた問題

こうした保育労働に対する政策的軽視は、コロナ禍にはじまったことではない。むしろそれまでも通底していた社会的保育と保育の労働の軽視・無視の姿勢が、コロナ禍において、顕著な形で浮き彫りになったのである。政府の社会的保育と保育労働を軽視する姿勢は、保育労働者の劣悪な処遇に如実に表されてきた。

### ①正規雇用者の賃金問題

保育労働者の劣悪な処遇の中で、第一に指摘されなければならないのは、保育士の低賃金の問題である。待機児童対策の下で、保育の担い手である保育士を確保するため、政府は保育士の賃金引き上げのための処遇改善政策(2015年開始、2017年追加)を行い、賃金水準の引き上げは急速に進んできた。表1は、保育士(一般労働者)の賃金の現状を示したものである。保育士処遇改善政策が始まる前の2012年には民間保育施設ではたらく保育士の平均年収(推計)は315万円だったが、2019年には363.5万円となり、48.5万円上昇した。しかし、依然、労働者全体の平均年収である500.7万円と保育士には137.2万円の平均賃金格差が存在する。

保育士は平均年収が低いだけでなく、低賃金層が多い。表1にあるように、2012年には所定内給与月額が20万円以下の労働者が53.4%、同

表2 過去1ヶ月間、各時間帯の時間外で行っている業務

	勤務時間前	休憩中	勤務時間後	持ち帰り
行ったかどうか	した 74.5%	した(ほとんど・時々) 79.6%	した 87.7%	した 75.6%
行った業務の上位	保育準備 63.8% たまっている事務 52.8% 保育室等の環境整備 49.7%	お便り帳記入 51.3% 保育記録 48.7% 保育準備や片付け 43.1%	会議や打ち合わせ 54.8% 行事の準備 53.2% 翌日以降の保育準備 46.2% 保護者対応 44.1% 保育室等の環境整備 43%	週案月案づくり 60.2% クラス便り、園便り 51% 翌日以降の保育準備 49.9%
行った人の頻度等	勤務時間前の労働を行った人のうち、週3日以上、行った人は58.6%	休憩中、仕事した人のうち休憩時間がほぼなかった人 27.1% 休憩あっても休憩時間が30分未満 80.1%	勤務時間後の労働を行った人のうち、週3日以上した人 68.9% 時間1日あたり60分以上 51.2%	持ち帰りした人のうち、月5時間以上、行った人 44.7%

(出所) 愛知県保育労働実態調査結果報告(全県版速報値)より作成。

22万円以下の労働者は70.3%だったが、2019年にはそれぞれ28.1%、45.1%となり、低賃金層は大幅に減少したとはいえ、やはり低賃金層が多い職種となっている。

地域による格差も大きく、都道府県別の保育士平均年収(推定)の下位5都道府県での平均額は298.8万円、上位5都道府県の平均額の平均は394.8万円となっている。上位は、東京、神奈川、千葉といった大都市部が占めている(2019年、賃金構造基本統計調査)が、大都市部で賃金が高いのは、国による待機児童発生地域向けの特別措置や自治体による独自補助が行われている結果であり、財源の乏しい地方ほど賃金が低く、地域間格差をもたらす原因となっている。

## ②正規雇用者の業務過多、労働時間

もう一つ、保育労働の劣悪さとしてあげられるのは、保育労働の長時間・過密労働である。多くの保育施設で、保育士の勤務はシフト勤務となっており、勤務時間のほとんどを子どもの保育にあてる体制が組まれる。しかし、保育士の仕事は、保育室の環境整備や保育の準備、お知らせや書類作成や会議、親への対応、行事準備など、さまざまな業務があり、それらは多くの場合、わずかに設定された

勤務時間内の事務時間のほかは、時間外で行われている。こうした中で、基幹的業務を時間外に行わなければ、施設運営が成り立たない実態がつくり出された。

こうした長時間・過密労働の実態を2017～18年に行った愛知県保育労働実態調査(県内保育施設に働く正規労働者5335人、非正規労働者5311人がアンケートに回答)「愛知県保育労働実態調査プロジェクト「愛知県保育労働実態調査結果報告(全県版速報値)」2018年6月)からみていきたい<sup>5)</sup>。

ま正規労働者の1ヶ月の時間外労働の平均は18.9時間で、月30時間を超える残業を行った労働者は時間外労働を行ったと答えた労働者の22.8%にのぼった。

また、時間外で行っている業務は、保育および園の運営にとって不可欠な作業が中心であることも本調査で明らかとなった。図表2は、各時間帯の時間外労働で行った業務を聞いた結果の一部である。勤務時間前の時間外労働を回答者の74.5%が行っており、行った業務は保育準備、たまっている事務、保育室等の環境整備などであった。休憩については、ほぼ毎日・すべての時間自由にとれた人は18.9%にすぎず、79.6%は何らかの仕事をしていた。休憩中、仕事をしていた人のうち、休憩を

まったくとれない人が27.1%、休憩が30分以内の人が80.1%で、休憩はとれても極めて短時間の人が多い。また、休憩中はお便り帳記入や保育記録、保育準備や片付けなどが行われていた。

勤務時間後には87.7%の人が時間外労働を行い、会議や打ち合わせ、行事準備、保護者対応、翌日以降の保育準備などを行ったという。勤務時間後に時間外労働を行う日数は週3日以上がおよそ68.9%となっている。持ち帰りの仕事は75.6%の人が行っており、その業務は週案月案(保育の週・月ごとの計画)づくり、クラス便り・園便り、翌日以降の保育準備などであった。

保育労働者がこうした労働実態になるのは、国の配置基準の低さを前提とした保育財政支出の影響が大きい。国の配置基準では、勤務時間内に保育以外の業務を行うことが可能で、保育の体制を組むことができないのである。国では業務軽減策として、保育補助員の配置やICT化を進めているが、依然として十分な効果を上げていない。

加えて、こうした時間外労働が未払いとなっている部分が多いことも問題である。先に述べたように、この調査の時間外労働の平均は18.9時間であったが、支払われている超勤手当では4.2時間が平均であった。両者の差分は未払い労働であろうと推定される。

また、本調査では、41.5%の人がそもそも残業申請する習慣が職場にない、33.7%の人が業務上、残業申請できる業務とできない業務が決まっていると回答している。通常、経営者や行政は、自らが時間外労働の支払いのために把握している〈労働時間〉によって、〈労働時間〉を把握するため、現場で実際に行われている時間外労働の実態は不可視化され、経営者や行政が労働実態を正確に把握していない可能性は高いと考えられる。実際、筆者には、調査過程で、最近、タイムカードを導入してはじめて保育士の残業実態を知ったという施設経営者からの声や、調査結果によってはじめて自治体の保育課職員が保育施設の時間外労働の程度を知り、驚いたといったエピソードが寄せられている。

### ③非正規雇用の処遇問題

加えて大きな問題となっているのが、非正規雇用労働者の問題である。保育施設の急増に伴って、保育労働者の数は激増したが、同時に非正規雇用の占める割合も増加し、保育士労働者に占める非正規雇用の比率は2007年の38.4%から2017年の42.7%に増加した(就業構造基本調査)。

しかし、その基礎的な処遇は正規雇用者に輪をかけて深刻である。近年の短時間労働者である保育士の平均時間給は上昇し、2010年から2019年の間に968円から1147円と179円上昇したが、短時間労働者一般の平均1148円(2019年)と同水準にすぎず、保育という職務が正当に認められた額とは言いがたい。また「愛知県保育労働実態調査」では、有給の病休や慶弔休暇、夏季休暇や冬期休暇、一時金や退職金といった、長く働くために必要な基礎的な労働条件整備が特に不十分であることが明らかとなっている。

### おわりに

こ平時における保育労働の処遇の劣悪さは、コロナ禍以前にも保育という仕事を続けようとするモチベーション低下をもたらしていた。「愛知県保育労働実態調査」では保育の楽しさを感じる人が圧倒的に多い一方で、「今の職場で今の仕事を続けたい」と応えた人は49.9%にすぎず、およそ3割の人は仕事をやめたい、あるいは継続を迷っていると答えている。また、保育職場における仕事と家庭の両立について、80.7%の人が困難さを感じる／やや感じると答えている。女性労働者が非常に多い労働力構成の中で、自らの子育てや生活と両立し得ない働き方となっていることは、保育士の職能を高めて質の高い保育を提供していくには致命的な欠陥となる。また、非正規雇用労働者についても、フルタイムに近い労働時間で働く人ほど労働条件に対して高い不満を持つ傾向も明らかとなっている。こうした過重労働と仕事への見通しが確信できない保育労働の現場に、コロナ禍という強

いプレッシャーとさらなる過重労働をもたらす事態が襲ったのである。そして、こうした働き方は、保育の「社会的」評価の低さゆえに生じている。

しかし、こうした保育労働への「社会的」評価の低さを、保育そのものの価値の低さとはおよそ考えることはできない。デビッド・グレイバーは、その著書『ブルシット・ジョブ』の中で、人間やその生活を支え、役に立つ仕事・エッセンシャルワークは低い「社会的」評価しか得ることができない一方、一見するとどうでもよいような人材コンサルタント、広報調査員や財務戦略担当といったどうでもよい仕事・ブルシット・ジョブが意味と価値があるものとされていることの不毛さを告発した<sup>6</sup>。当該「社会」の中で、どんな労働に価値があり、どんな労働は価値がないかの線引きが、仕事の本質から離れた、社会的な発言力や政治的な力関係の中で決められるとするならば、エッセンシャルワークである保育労働への処遇と「社会的」評価の低さもまた保育士の発言力や立場の弱さに起因するのではないか<sup>7</sup>。保育士自身のエンパワーメントこそが、職務の意義に見合った社会的評価と労働改善の獲得への第一歩となるのではないだろうか。■

#### 《注》

- 1 JILPTとNHKの共同調査によれば、離職者のうち子育て女性の14.5%が離職理由として、保育園や学校の休園(校)や時間短縮をあげている。周燕飛「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」2020年12

月、<https://www.jil.go.jp/tokusyuu/covid-19/collab/nhk-jilpt/docs/20201113-nhk-jilpt.pdf> 2021年5月6日、最終閲覧)。

- 2 NHK NEWS WEB「認可保育施設の1割非正規職員に休業補償せず」2020年6月14日。<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200614/k10012470251000.html>
- 3 例えば、朝日新聞神奈川版(2020年12月24日)「保育士の負担訴え 横浜の団体コロナ対策アンケート」では、「子どもの受け渡し体制の変化や、消毒作業にともなう保育士の負担増」の実態を紹介している。
- 4 例えば、山形県は保育所、学童クラブ等で働く労働者に対して1人5万円、岡山県倉敷市では保育士らに1人最大5万円、愛知県は施設に対して応援金として1施設10万円が支給された(中日新聞2020年9月7日「自治体が保育士に慰労金 政府対象外で独自支給『勤務感謝』」)。このほか東京練馬区、三重県松坂市、岡山市などでも支払われた。
- 5 本調査の結果については、蓑輪明子「愛知県保育労働実態調査から見る保育労働の現在(1~6)」『保育情報』502号、503号、504号、506号、507号、509号、2018~2019年。また、他の地域での保育労働の実態については、名寄市立大学『道北地域の保育者の就業実態と就業意識に関するアンケート調査結果報告書』2017年(山野良一、小尾晴美ら実施)も、本調査と同じ傾向の結果が出されており、参考にされたい。
- 6 デビッド・グレイバー(酒井隆史ほか訳)『ブルシット・ジョブ(クソどうでもいい仕事の論理)』(岩波書店、2020年)
- 7 この点については、竹信三恵子、蓑輪明子、今野晴貴「コロナで顕在化した日本の女性差別をどう乗り越えるか—市場化される公共サービスとケアワーク、そこでの労働運動の役割」『POSSE』47号、2021年4月を参照されたい。

