

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表を糸口に —

萩原 久美子

1. はじめに

大阪市議会で2012年3月28日、「大阪市児童福祉施設最低基準条例」が可決、成立した⁽¹⁾。これによって、保育所に通う1歳児に対する保育士配置の独自加算が廃止され（2013年度から実施）、2015年度までの暫定措置として市長が指定する地域では年齢に関係なく一人あたりの子どもの保育面積基準を国基準よりも低い1.65㎡にすることができるようになる（表1、表2）。この条例は第一次地域主権一括法を受けて、待機児童解消のために厚生労働大臣が指定した35市区に限り一時的措置として国の保育所居室面積基準を条例によって緩和できるとする児童福祉法の附則第四条に基づいたものである。

地域主権一括法（第一次・2011年5月2日公布、第二次・2011年8月30日公布）、子ども・子育て新システム関連三法（2012年8月10日可決、成立）を受け、日本の公的保育制度の大規模な変革が始まっている。保育サービスの量的拡大と乳幼児の保育・教育の一体的提供を目指す「子ども・子育て新システム」関連三法のもとで、中央政府レベルでの乳幼児期の保育・教育、子育て支援サービスに関する制度、財源、給付の一元的制度構築への動きが具体化する。その大きな変更のポイントが従来の保育所運営にかかる財源を補助金ではなく、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」として国が一括支給する仕組みである。市町村は地域の待機児童解消と自治体財源等をにらみ、国の包括交付金制度にのった事業計画を策定しつつ、市町村の裁量で小規模型保育、事業所内保育、家庭的保育

(1) 職員配置等の保育条件に関する条例制定権の範囲拡大にあたって、住民参加と住民の意思の把握が求められている。大阪市児童福祉施設最低基準条例について、大阪市は条例案に関するパブリックコメントを行っている。保育士数加算の廃止について寄せられたパブリックコメント1,786件のうち反対が1,783件、居室面積基準の緩和については同271件のうち反対が265件という結果であったが、可決された。あわせて、橋下市長の大阪市グレートリセットのもとで、民間社会福祉施設職員給与改善費補助金廃止案が出され、2012年度については維持されたものの、段階的に廃止される見通しとなっている。

表1 大阪市児童福祉施設最低基準条例と職員配置基準（職員1人あたりの児童数）

職員配置基準	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
公立	3	5⇒6	6	20	30	30
私立	3	5⇒6	6	20	30	30
国基準	3	6	6	20	30	30

表2 大阪市児童福祉施設最低基準条例と児童1人あたりの面積基準（㎡）

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
大阪市（条例前）	5	3.3	1.98	1.98	1.98	1.98
大阪市（条例後）	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65
国基準 （標準とする基準）	0～1歳（ほふくしない）1.65 同（ほふくする）3.3		1.98	1.98	1.98	1.98

等の地域型保育給付の対象事業については職員配置、施設面積、設備に関し、独自に基準を設定できるようになる⁽²⁾。今後、保育サービスの供給主体が多化するのみならず、基準そのものも「地域の実情」あるいは設置主体に応じて市町村の裁量を高める形での多元化が進むことが予想されている。

本稿では、ナショナルなレベルで進む公的制度の大規模改革と市町村の条例制定権の拡大という変化の中で、まず保育所の基準の引き下げと補助金廃止によって、待機児童の解消とケア供給の量的拡大へと着手した大阪市を事例として、「地域の実情に応じた」保育の行方とその担い手である保育士の労働への影響を検討したい。

分析対象は、2011年から2012年にかけて行った調査フィールドの多機能型保育所のひとつ⁽³⁾、夜間保育所A園である。平均的な昼間保育所ではなく、夜間保育所を対象とする

(2) 子ども・子育て新システムのもとで、今後、保育所・幼稚園の認定こども園（幼保連携型）への移行が進められるとみられる。しかし、認定こども園の設置・運営基準は保育所とは異なり、また地方裁量型など設置主体によって異なるなど、トリプルスタンダードとなっており、現行の保育所の基準よりも低位に設定される可能性があることが指摘されている（日本弁護士連合会意見書・2012.4.12など）。

(3) 本稿のもととなる調査では、民間委託園理事、多機能型保育所2園と職員（園長、副園長・主任保育士、および1歳児、年長児担当計22人）、保護者（母親28人）を対象とするインタビューを主として、補足的に当該保育所での観察を行っている。2011年度調査は社団法人生活経済政策研究所「保育と労働市場」委託調査のもとで実施され、本稿はその成果の一部である。なお、2012年度以降も他自治体との比較において調査を継続しており、2012年度5月から7月にかけて行った大阪市公立保育園関係者および多機能型保育所保護者へのインタビューについては科研費基盤(c)「労働概念の拡張による再生産/生産領域の包括的分析」（2012年－2014年度、研究代表者：萩原久美子）の助成を得ている。この場を借りて、生活経済政策研究所をはじめ、ご協力いただいた皆様方に心より感謝を申し上げます。

のは、数字としてみえやすい待機児童のニーズとは異なり、その地域やコミュニティの生活や労働、社会に根差した量的にも質的にも把握しにくいニーズと困難に対応する実践の場となっているからである。言い換えれば、「夜間保育」という場合は、長時間労働者の就労の背後にある生活実態、母子世帯、貧困層等が抱える社会的・経済的条件による複合的な子育て困難を可視化し、日々の保育を通じて長期的に対応するという機能を担っている。この点に対応できなければ、ローカル・オプティマムの実現はおろか、地域の切迫したニーズを排除することになりかねない。地方自治体の裁量性によって引き下げられる保育基準や現在進む公的保育制度の改革が、こういった形で保育所での労働と保育提供のありように影響を与えるのか。夜間保育所は待機児童解消とケア供給の場の拡大という数的供給量とは異なる観点から、地域の実情に応じた保育供給と地域の社会的包摂機能をみる試金石ともいえる。

分析に用いるのは、当該保育所の園長、保育士（主任保育士以下13人）および保護者（母親20人）のインタビューと、2011年度と2012年度の職員の勤務シフト表である。インタビューデータを勤務シフト表と関連づけながら分析し、親の労働と家族の生活実態に対応する時間的組織化とケア供給が生み出されていく過程を検討する。保育現場における労働力の編成と労働の実態を明らかにしつつ、地方自治体の裁量性によって引き下げられる保育基準と公的保育制度再編が、地域の実情に即して編成されたケア供給の時間的組織化に与える影響を考察する。

2. 夜間保育所とその勤務シフト表への着目 — 大阪市児童福祉施設最低基準条例との関係で

(1) なぜ夜間保育所をみるのか — 調査対象園とその地域特性

認可保育所における夜間保育は国の制度に基づき、午後10時までの11時間を基本保育時間として、午前中から深夜におよぶ17時間前後の開所を中心とする延長夜間型の保育提供を行う保育である。1980年に雑居ビルなどの一室で深夜間の保育を行うベビーホテルの安全面や劣悪な処遇がマスコミ等で問題になり、厚生省が1981年10月、延長保育特別対策事業と夜間保育事業をモデル的に実施したことに始まる。現在、夜間保育所は全国に77か所あるが、認可保育所全体での実施率は0.3%に過ぎず、一般には特殊なケースの保育所とみなされることが多い。しかし、夜間保育所の利用者の

半数が11時間以上の利用者であること、また利用者の3割が生活保護、住民税非課税世帯であること、さらに一人親世帯が約四分の一を占めるといった利用実態⁽⁴⁾は、家族変動および女性の就労状況の変化、さらに産業構造の変化による長時間労働、ワーキングプアといった日本社会の実態を反映するものとなっている。

さらに、夜間保育所はその歴史的展開と保育実態において、現行の公的保育制度が抱える矛盾と可能性の双方を映し出す場ともなってきた。夜間保育は国の制度化以前からすでにコミュニティにある保育所や保育者によって戦後間もなくから実施されており、「保育に欠ける」⁽⁵⁾「原則保育時間八時間」⁽⁶⁾という公的保育制度の規定により、制度外にあるとして放置されてきた母親の夜間の就労やその子どもに、民間社会福祉法人が中心となって自主的に対応してきた⁽⁷⁾。その実践の過程では公的制度の持つメリット——母子世帯、貧困層への応能負担による保育料無料化・軽減措置、職員の処遇を保証する安定的運営が強く意識され、制度外の子育て世帯のニーズを代弁する形で制度化を求める運動が続いてきた。制度化後も、夜間保育の実践から新たに見出されたニーズや昼間保育所では対応できない困難事例を受け入れる形で、現在でも「公的保育制度」の運営費対象外の自主事業を抱えているところが多い。

調査対象園の設置主体の社会福祉法人も、大阪市内の繁華街に近く、周辺に飲食店が集中していることなどから、既存の昼間保育所に加え、1984年に夜間保育所を設置している。その際、深夜に働く母親、とりわけ母子世帯への対応として運営費の対象とならない午前2時までの保育を実施してきた。その後、医療、介護等シフト勤務で働く親や経済的・精神的な困難を抱える家庭など宿泊保育の必要性が高まったことな

(4) 櫻井慶一(2010)『2010年度全国夜間保育利用者調査——現状と課題』夜間保育園連盟。

(5) 児童福祉法第24条「市町村の義務」および、第39条「保育所」の定義規定。

(6) 旧児童福祉施設最低基準第34条、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準同条「保育所における保育時間は一日につき八時間を原則とし、その地方における乳幼児(旧乳児または幼児)の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める」。

(7) 京都市のだん王保育園は午後4時までが保育時間とされていた1952年に、午後10時までの夜間保育を自主的に開始している。未亡人となった女性が子どもをひもで柱につないで、夜間、働きに出ざるを得ない状況への対応から始まった。旅館や料亭の多い地域的特性への対応でもあった(だん王保育園、2000『飛翔 創立五十周年記念誌』)。名古屋市のかわらまち保育園は1960年代、地域の労働運動との連携で深夜働く電話交換手への対応として夜間保育を実施、福岡市にある認可保育所どろんこ保育園は1970年代に繁華街で働く女性と子どもの支援を行う認可外施設から現在の夜間の認可保育所となった。

どから⁽⁸⁾、2006年に24時間体制の夜間保育所A保育園を新たに設置した。

A保育園の基本保育時間は午前11時から午後10時までで、午前7時からの4時間と午後10時から午前3時までの5時間を延長保育、午前3時から午前7時までを自主事業の宿泊保育とし、24時間体制の保育を実施している。調査時点（2012年春）現在の定員は60人で在籍児童数は63人。利用者世帯の約4割が一人親世帯（21世帯・うち父子1世帯）、A階層（生活保護世帯）5世帯、B階層（住民税非課税世帯）16世帯となっている。職員数は園長、調理員3人を含め計37人となっている。内訳は保育士22人（うち短時間保育士2人、常勤的非常勤保育士1人）、保育補助11人である（表3）。この職員体制によって、現行公的保育制度のもと、24時間という時間の流れの中で労働を組み立て、保育を提供している。

表3 A保育園 職員配置（2012年）

		保育士	保育補助	職員数	(常勤換算 保育士数)
正規職員	園長			1	
	主任保育士	1		1	1
	保育士	18		18	18
	調理員			3	
常勤的非常勤	保育士（有資格）	1		1	3
	保育補助（無資格）		1	1	
短時間非常勤	保育士（有資格）	2		2	
	保育補助（無資格）		10	10	
合計		22	11	37	22

(2) 大阪市児童福祉施設最低基準条例と夜間保育現場への影響

まず、「大阪市児童福祉施設最低基準条例」が仮に適用された場合、調査対象園であるA保育園の職員配置にどのような影響をもたらすのだろうか。その点についてA保育園の定員規模と職員数を想定して確認していこう。

表4の「条例適用（職員配置のみ）」は大阪市児童福祉施設最低基準条例に基づい

(8) 同地域は市内でも雇用者数が多い地域で、大学等の教育施設もあることから、母子世帯が利用しやすい単身者用マンション、ワンルームの不動産物件が多い。また生活保護率も大阪市平均57.1%より高い地域である。

表4 児童福祉施設最低基準条例が適用された場合の要保育士数と受入可能児童数の変化

	条例適用なし		条例適用 (職員配置のみ)	条例適用 (面積および職員配置)	
	受入可能児童数 (定員125%緩和)	要保育士数	要保育士数(1歳児職員配置緩和)	受入可能児童数 (面積基準緩和)	要保育士数 (1歳児職員配置基準緩和)
0歳児	7	2.3	2.3	23	7.6
1歳児	9	1.8	1.5	18	3
2歳児	11	1.8	1.8	13	2.1
3歳児	12	0.6	0.6	14	0.7
4歳児	12	0.4	0.4	14	0.4
5歳児	12	0.4	0.4	14	0.4
(合計)	63	7.3	7	96	14.2

て、1歳児の職員配置基準について大阪市が市の独自加算基準「子ども5人に対し職員1人」から国基準の「子ども6人に対し職員1人」へと引き下げた場合の要保育士数をみたものである（障がい児加算、予備保育士、延長保育士、主任保育士等の加算を除く）。現時点の受入可能児童数（定員125%緩和措置数）が維持されれば、要保育士数の算定は同じく7人で大きな変化はなく、保育現場への影響はないかにも見える。

表4の「条例適用（面積および職員配置）」は仮に居室面積基準を全年齢で1.65㎡に緩和した場合の受入可能児童数と条例に基づいた要保育士数である。ゼロ歳児は一人あたりの居室面積が約三分の一に狭められ、受入可能数は7人から23人となり、職員の配置基準はそのまま要保育士数は2.3人（年齢別クラス編成をする場合は切り下げ2人）から7.6人（同切り上げ8人）になる。つまり居室面積基準には職員一人あたりの面積は組み込まれていないため、いわば同じ面積に児童だけでなく大人がプラス6人増えることになる。また、3歳児から5歳児については受入可能数は増加するが要保育士数それ自体には変化がない。さらに、居室面積と配置基準との見直しが同時に行われる1歳児については受入可能児童数は9人から18人と倍増するが、要保育士数は1.8人（同切り上げ2人）から3.0人（同3人）で職員1人増にしかならない。

一人あたりの受け持ち児童数が増えるということは、単純に考えれば保育士の労働は過密化するが、一定時間内での個々の子どもへのかかわりは量的に減少するということである。小舎制児童自立支援施設での交代制に関するタイムスタディ調査では、同じ職員が継続的に子どもにかかわる小舎夫婦制に比べて、交代制では実際の子ども

一人あたりのかかわりよりも、ケアの継続性を担保するための申し送り、会議、記録といった時間が多くなるという研究もあり⁽⁹⁾、職員集団の規模や子ども数が増えれば、子どもに密接にかかわる時間は減ることは予想できる。

さらに、保育士の給与への影響という点から、2011年度当初の大阪市の年齢区分保育単価（60人定員、民改費区分10%）に夜間保育加算（年齢区分別）を加え、児童一人あたりの保育単価の積算部分のみでの運営費補助金額を試算してみた。受入可能児童数と職員配置を現行のままとしてみた場合、総額で7,563万7,080円となる（表5）。この総額の約85%が職員配置基準で算出された職員7人分と園長の人件費にあたるとしてみた場合、一人あたり年間803万6,440円となる。一方、受入可能児童数と職員配置に条例適用されたと仮定した場合、児童一人あたりの保育単価は総額では1億1,124万3,240円と大幅な伸びをみせるが、職員配置基準での14人分と園長の人件費でみると、一人あたり年間741万6,216円へ減少する⁽¹⁰⁾（表6）。

実際には、主任保育士専任加算、予備保育士雇用費補助金、延長保育事業補助金、夜間保育所加算、保育所地域活動事業、1歳児保育特別対策費、民間社会福祉施設職員給与改善費等の各種加算がなされていくので、運営費総額は増加する。しかし、今後、大阪市では条例実施にともない1歳児保育特別対策費（1歳児に対する上乘せ加算）を廃止、グレートリセットにより民間社会福祉施設職員給与改善費も廃止の方向である。加えて、子ども・子育て新システムのもとでは、夜間保育は市町村独自の延長保育事業として一括して取り扱われるため、現行の国補助による夜間保育への各種加算はなくなり運営費総額は減少するとみられている。これらを勘案すれば、保育所運営費の基礎となる部分での大幅な減少は保育士の給与へと跳ね返ることは必至であろう。

すでに表3でみたように、現行の24時間体制の保育実施のためにA保育園では運営費算定の基準となる職員配置（障害児加算等を含む11人）の倍以上の保育士（常勤換算22人）を配置している。今後、現状の保育体制を維持するために児童受入数に対応して職員を増加すれば、さらなる人件費の圧縮を覚悟せざるを得ないだろう。あるいは現状の職員配置は基準よりも手厚い職員配置となっていることから、この職員体制

(9) 筒井孝子、大塚賀政昭、東野定律、山縣文治（2012）「児童自立支援施設におけるケア提供の実態と課題——タイムスタディデータによる小舎夫婦制・交代制の比較」『社会福祉学』第53巻第1号。

(10) 90人定員での保育単価は60人定員よりも低く、本試算よりもさらに運営費は減少する。

表5 運営費試算（大阪市2011年度当初、推計：60人定員、民改費区分10%）

	受入可能児童数 (現 行)	年間受入数	夜 間 保 育 年齢区分単価	運営費積算
0歳児	7	84	201,310	16,910,040
1歳児	9	240	125,650	30,156,000
2歳児	11			
3歳児	12	144	71,170	10,248,480
4歳児	12	144	63,620	9,161,280
5歳児	12	144	63,620	9,161,280
合 計				75,637,080
人件費（85%）				64,291,518
一人あたり（職員7人＋園長）				8,036,440

表6 条例適用の場合の運営費推計（大阪市2011年度当初：60人定員、民改費区分10%）

	受入可能児童数 (面積基準緩和)	年間受入数	夜 間 保 育 年齢区分単価	運営費積算
0歳児	23	276	201,310	55,561,560
1歳児	18	372	125,650	46,741,800
2歳児	13			
3歳児	14	144	71,170	10,248,480
4歳児	14	144	63,620	9,161,280
5歳児	14	144	63,620	9,161,280
合 計				130,874,400
人件費（85%）				111,243,240
一人あたり（職員14人＋園長）				7,416,216

のまま児童数の増加に対応するか。このいずれかの対応を検討せざるを得なくなるだろう。

しかも、その保育所運営費の基礎となる部分に、そもそもの問題も隠されている。「通常保育時間」の解釈である。1981年に延長保育事業を開始するにあたって、国は保育時間は原則8時間であるが、すでに親や家族の状況にあわせて多くの自治体で通常、午後5時半から午後6時ごろまで開設されているのでそれが「通常保育」の時間だとの解釈を示した。つまり、従来の保育単価で11時間保育（8時間保育＋3時間）

の弾力運用ができるという解釈である⁽¹¹⁾。言い換えれば、保育所運営費は保育士の残業を見込んで算定され、その制度内在的に保育士数の不足と残業が構造化されているのである。すなわち、この点だけを取り出しても「保育士のたった一人や二人の違い」は保育現場や保育士の労働条件に影響を与える。その状況を維持したままに、コスト削減が行われているのである。

保育基準の切り下げによってコストをおさえ、待機児童を効率的に解消する。それはさらに、親の労働と家族の生活実態に対応する時間的組織化とケア供給の深部にどのような影響をもたらすのだろうか。

3. 保育現場での労働の時間的組織化と困難

(1) 親の就労実態と保育所利用状況

午前7時。二階の保育室で前夜から宿泊していた子どもたち数人が一緒にお泊りをした先生とそろそろと起きだしている。朝食はパン。これをみんなで食べたら、一階の保育室に降りていく。その一階の保育室では早くも昨夜遅くにお迎えに来たはずの親がちらほらとあられ、子どもを託していく。夜間保育所の朝は静かに始まる。

まず、親の保育利用時間からみていこう。登園時間のピークは午前10時～10時半と午後1時の二回、降園時間のピークは午後9時から午後10時となっている。保育利用時間の最頻値は14時間、平均利用時間は12.5時間である。

では親の就労状況にどんな傾向があるのだろうか。父母83人のうち最も多いのが自営・家族従事者で、全体の四分の一を占め、居酒屋やスナックなど飲食店経営、次い

(11) 1981年10月、厚生省児童家庭局「延長保育特別対策実施要項等の運用上の疑義及び回答について」。こうした解釈を許したひとつの要因は、1961年の労働省の見解（参議院・社会労働委員会1961年2月23日）および通達によって、保育所保母は職種別に労働基準法の範囲を定める労働基準法第八条によって第13号（病者または虚弱者の治療監護、その他の保健衛生の事業）の事業に分類されたことがある。この第13号は、8時間労働制の適用除外の事業であり、職員は1週54時間、4週間を平均して1日9時間1週54時間まで労働させることができることになっていた。同条は1985年に廃止されるが、その後も、運営費算定にあたっての保育時間規定と保育者の労働時間との関係は明確にされていない。

で学習塾、英語塾等の学習支援業経営が多い。業種別でみると、聞き取りで確認できた範囲では宿泊業・飲食サービス業が約3割、学術研究・専門技術サービス、教育・学習支援業、医療・福祉、卸売小売がそれぞれ1割を占める。

インタビュー対象者20人についてみると、自営・家族従事者が5人、雇用されて働く15人のうち正規職員は8人、非正規職員が7人となっている。業種でみると、シフト勤務のある医療・福祉、生活関連サービス、小売業で雇用される人が5人、塾など午後から夜間におよぶ教育・学習支援業で雇用される人が4人となっている。

医療・介護関係者や夜間・宿泊シフト、大学教員や技術系の総合職キャリアの母親では拘束時間が長く、会社員の場合、頻繁に残業、出張が繰り返されている。

「丸二日間、帰れない日があるんです、私。夫は隔週で出張なんですよ、月から金まで」
(助産師)

「一限目からすべての日に授業があるので午前7時41分の電車で飛び乗るんです。だから保育園には7時15分には来ています。今日なんかは学生指導とゲスト講師の接待、午後6時10分まで授業をして、次の日の準備、午後8時54分着の電車に乗って、9時までに保育園にお迎えダッシュ。子どもを夜10時までに寝かせるのが目標」(大学教員)

さらに、注目すべきは、非正規職員7人のうち、4人が昼夜、あるいは夜間で二つ以上の仕事を掛け持ちして働いていることだ。これら4人を含め、ダブルワーク、トリプルワークの経験者はインタビュー対象者のうち7人にのぼる。それでも15-18万円の月収で、夜間の接客業を入れて月20万円程度という実態であった。

「以前は、三つ、仕事をかけ持ちしてたんです。昼間の事務(週3)、夜のラウンジ(週5日)、休みの日に自宅でネイルとエクステ」(事務)

複数の仕事を掛け持ちしているため、就労の時間帯が変動する、あるいは「言われたらシフトに入る」「納期にあわせて」という形での就労であり、就労時間が確定できないのが実態である。この就労時間の曜日、時間の変動に対して、現行の認可保育所での延長保育が一日単位、週単位の時間契約ではないことがプラスに働いている。また母子家庭の場合にみられるのは、いったん夜間の接客業に就くことで生活費の目

途をつけ、その後、昼間に就職活動や就労支援プログラムを受講し、子どもとの生活を立て直していくパターンである。離婚後の心身の症状をとまなうようなつらい時期を乗り越えるにあたって、彼女らは宿泊、深夜のお迎えの時期を経て、自立の足がかりを得ていく。

「わざわざ3時までやってる店を選ばなくてもよかったのに、ある日、お迎えの時間を寝過ぎて着信がいっぱい入ってて、すごい怒られました。それがきっかけでした。ケースワーカーさんに、パソコン、簿記の勉強させてくださいって」（生活保護受給から現在は福祉相談所職員）

「離婚して、最後の最後の貯金で家借りたんで。その日にお金もらえるところ、夜、働き始めて。ゼロ歳の子も預けられへんかったらどうやって生きていこう。そんな感じやったんです。ここがなかったら、居場所のない実家に戻るか、生活保護か。すごい、すごい助けられたんです」（来春、子どもが就学。昼間の事務アルバイト）

「ラウンジで働いたらもっともらえるかもしれないけど、お迎えが午前1時になる。だんだん子どもの生活習慣が逆になるのはいけないと思うようになって」（事務職）

経済的・精神的な困難を抱える親もおり、「どうしていいのかわからなくてパニックになると、子育てという状況ではなくなる方もいます。そろそろ来るかな、そういうときはこちらで判断して、いったん子どもを宿泊させるなり、とにかく話を聞くなり、落ち着かせて気分が安定するのを待つ」（園長）ということもある。

24時間の保育時間には、こうした様々な親の時間とニーズが途切れることなく交差する。その時間とニーズを調整しながら、時に予測不可能な親の変化に対応し、しかし、保育空間では子どもたちの日々の生活のリズムが維持され、保育者と子ども、子ども同士の安定した人間関係が作り出されていく。こうした保育空間を作り出す労働はいったい、どのように生まれ、そのために、どういう勤務シフト表が組まれているのか。

(2) 勤務シフトの概要

「この職場は観覧車。止まることができないんです。子どもがゴンドラに乗っていて、そこに次々と職員が飛び乗っていく感じ。そうやって24時間ノンストップで回っていく」

通常、所定労働時間を超える業務体系を持つ職場では、交代で勤務する、あるいは勤務時間をずらすなどによって1日の作業量や業務に必要な人数を確保し、職場に配置する。基本的な条件として週40時間労働を前提に、人数確保とするならば、24時間体制の業務で一般的な、労働時間8時間の三組三交代制（休業日2日）、あるいは四組四交代制（休業日1日）が考えられる。実際に、「夜間でもスタッフは常時二人以上（うち一人は保育士か看護師）は必要という基準があるので、一人八時間として計算した場合、スタッフは、 $二人 \times (24時間 \div 8時間) = 六人$ 」⁽¹²⁾という考え方をベースに保育現場での保育者配置を指南するビジネス書も存在する。これは定員10-20人規模の保育施設を前提とした最低限の人数での極論ではあるが、認可外保育施設指導監督基準のみならず、国基準の職員配置を下回らないということで考えれば、これを利用児童数にあてはめて運用することは不可能ではない。労務管理の点でも労働時間の管理や給与計算、補助・予備的人員の見通しも立ちやすいという見方もできるだろう。

しかし、A保育園の勤務シフト表はきわめて複雑なものとなっている（表7）。表で示した正規職員の9種類のシフト勤務時間だけでなく、副主任、副園長の早番・遅番勤務、さらに一時保育事業の勤務時間を加えると基本14種類あり、そこに非正規職員の保育士、保育補助の8種類の勤務時間（固定）が加わる。

これら勤務時間が、延長保育（12時間以上開所）を実施する保育所で多く用いられる早番・遅番制をベースとした日勤制・夜勤制で組み立てられている。さらに、その日勤制・夜勤制のそれぞれに15分から30分刻みで出退時間が異なる勤務時間が複数組み込まれている。そこに、もうひとつのシフト——さらに複雑な表になるため示していないが、0・1歳児クラス、2歳児クラス、3・4・5歳児縦割りクラスの各クラス担当職員が日勤・夜勤に分かれて配置されている。このようにして全職員の勤務シフト表が構成され、表8「児童数と職員数の変動」にあるような24時間の児童数（保

(12) 三谷忠士（2004）『誰も教えてくれない [保育所] ビジネスの始め方・儲け方』ぱる出版、p. 178。

表7 シフト勤務の基本的なパターン

	7:00	7:30	8:00	8:30	8:45	9:00	9:30	9:45	10:00	10:30	10:45	11:00	12:30	13:00	13:15	13:45	14:00	14:15	15:00	15:15	16:00	17:30	17:45	18:00	18:15	18:45	19:30	20:30	21:00	21:15	22:00	23:00	0:00				
朝P 1																																					
朝P 2																																					
朝P 3																																					
朝P 4																																					
朝P 5																																					
日																																					
日1																																					
日2																																					
日3																																					
日4																																					
日5																																					
夕P 1																																					
夕P 2																																					
夜1(泊)																																					泊
夜2																																					
夜3																																					
夜P(泊)																																					泊

* Pは早朝・夜間延長保育担当短時間職員

表8 児童数と職員数の変動（時間帯別）

時間帯	7:00	7:30	8:00	8:30	9:00	9:30	10:00	10:30	11:00~ 14:00	14:00~ 20:00	21:00	22:00	23:00	0:00	1:00	2:00	3:00
							登園時間ピーク				降園時間ピーク						
0歳児	1	1	2	2	2	2	2	5	7	7	7	7	4	4	2	0	0
1歳児	0	0	0	2	2	6	6	7	12	12	12	8	6	6	5	3	2
2歳児	2	2	4	4	4	4	4	6	8	8	8	4	1	1	1	1	1
3歳児	3	4	4	6	6	8	8	9	14	14	14	5	5	5	4	3	1
4歳児	1	1	4	6	6	7	7	8	10	10	10	7	2	2	2	0	0
5歳児	1	3	4	4	4	7	7	9	12	12	12	8	3	3	2	0	0
(園児計)	8	11	18	24	24	34	34	44	63	63	63	39	21	21	16	7	4
正規職員	1	1	1	1	1	4	6	7	7~12	7~12	7	5	2	2	1	1	1
パート	2	3	5	5	5	5	6	6	3~4	1~2	1	-	-	-	-	-	-
深夜保育補助職員	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
(保育職員計)	4	5	6	6	6	10	12	16	10~14	8~14	9	6	3	3	2	2	2

* パートは土曜日休日

* 園長、主任、副主任（計5人）を除く

護者の利用者申請)の変化に応じた1日の職員体制ができあがっている。

しかし、仮に、保育所の職員配置基準および国からの夜間・延長に必要な保育士配置の指導を満たし、かつ1日8時間、週40時間の労働時間という雇用管理を実現することだけを考慮してシフトを作るとしよう。その場合でも、たとえ1日のうちの児童数の増減にあわせて各年齢に必要な職員配置基準を満たすことが求められるとはいえ、先に述べたように、ここまでの複雑な勤務シフト表も、パズルのような人の配置も原理的には必要ない。

では、なぜこの園では、ノンストップの「観覧車」を回すために、ここまでの複雑な勤務シフト表の作成へと至ったのか。言い換えれば、親の就労実態と家族生活の状況に対応する24時間の保育実践がどのような労働の時間的組織化に結びつき、この勤務シフト表に結実していったのだろうか。その際、園長は何に主眼を置き、どのような意図で勤務シフト表を組んでいるのだろうか。

以下、二つの点にまず着目する。ひとつは降園時のピークの時間帯と、午後2時前後から午後5時前後までの正規職員の保育士の集中的配置である。もうひとつはその配置から導き出された非常勤職員の勤務時間である。

(3) 保育が保育であるために — 勤務シフト表を作り上げる視点

正規職員の保育士の出勤時間を午前の登園のピークとなる午前10時前後、午後の登園のピークとなる14時前後の二度に分けて、設定する。集団活動のピークを午後2時から午後5時とし、そのコアの保育時間に正規職員を集中して配置をする。これが複雑な勤務シフト表の構造の核となる部分である。

送迎時間での正規職員の配置とコアの保育時間の共有によって目指されるのは、以下のようなことだ。親との口頭でのコミュニケーション。困難を抱える親へのフォローを会って伝える時間。いつもの顔ぶれで食事を一緒に取り、いつもの先生と仲間と活動を共有する時間。安定した一日の生活の流れの中で、子どもたちが目標を持って集団活動をやりとげる達成感。クラス担任との会議の時間の確保。保育所であれば一般的に心がけられているこのことが、夜間保育ではいっそう重要になるという。

「保護者の中には非常に困難を抱えておられる方や対応の難しい方がおられます。トラブルが起きた時、その最終的責任を絶対にパートの方たちに負わせてはいけないということがまず一点。何に困っているのか、何が起きたのか。子どもの様子をどう伝えるのか。そのためには正規職員がコアの保育時間に責任をもち、正規職員が厚み

を持って共有してはなくてはならない。特にお迎えの時間は保護者が一番、ほっとしている時間。そこにいつもの顔を置きたい」（園長）

「コンペで突発の残業が重なるとつらい。でも、（子どものことで仕事の）愚痴を言っているとされたら、会社で仕事がしづらい環境になる。こいつは使えない奴と思われたら、終わり。保育園が私のスイッチなんです。ここなら（しんどいことも、仕事のことも、子どものことも）言っていんだ、話していいんだと思える。午前2時にお迎えに行くと、みんながんばってるんやって思う」（建築設計会社勤務・母子家庭）

こうして夜間保育、とりわけ24時間保育の労働編成にあたって模索が繰り返され、この時間帯が設定されていく。しかし、それは保護者だけでなく、保育士にとっても必要なのだという。夕刻までを昼間の職員、夕刻からは夜間の職員というシフトとした場合、夜間の職員はごはん、お風呂、寝かせるという生活リズムの維持が中心となり、保育所保育指針にある五領域のカリキュラムにそった保育計画や年間計画などの策定、集団保育の経験を積む機会を奪うことになるからだ。さらに、重要なのはこの時間が夜間保育の意味と保育士としてのプライド、アイデンティティ、やりがいを確認する時間という意味を持っていることだ。

園長は言う。「夜間保育の一番のしんどさは、これが果たして保育なのかという葛藤です。こんなに長時間、子どもを預かるべきなのか。親から何でもかんでも求められ、親の仕事ではないかと言いたくなるようなことまで対応しなくてはならない時がある。その自分たちの保育にどんな意味があるのか。（自分たちの保育だけではどうしようもない）保育の時間にみている子どものしんどさ。だからこそ、お迎えの時に子どもと親が見せる姿、表情は保育士にとっても喜び。その時間を大切にしたい」

「葛藤します。こんな長い時間本当にいいのか。でも、保護者の方も困っておられるだろうとか。やっぱり、ここまでお願いされてばっかりでいいのかとか。でもお迎えの時、保護者の方が本当に疲れ切って帰ってきて、子どもを迎えに来た時に本当にいい顔で。疲れてても、子どもの顔を見て、はあって感じで。そんなお迎えに来られる姿を見たら、よかった、この子がこうやって一日元気で過ごせるように頑張ったこと、それで保護者の方が安心して働けるんやったら、それが自分にとって大事なことやと」（夜間担当・保育士）

コアの時間と送迎の時間に厚みを持たせた正規職員の配置が園長の考える「保育が保育であるため」の時間的組織化であり、それがこの園の勤務シフト表のもうひとつの特徴につながる。早朝を中心とした短時間保育士と無資格保育職員の配置である。

(4) 労働編成における非常勤保育職員の位置づけと労働条件

認可保育所での保育職員の非正規雇用化と長時間パート化（常勤並非常勤職員：1日6時間以上、20日以上勤務）は2000年代に入って加速した。1990年代から多様な保育サービスの促進とともに⁽¹³⁾、1998年の公立保育所への国庫補助金の一般財源化に始まり、特に公立保育所に対して非正規化が促進されるような財政措置、仕組みができたからである⁽¹⁴⁾。同時に、1998年に短時間勤務の保育士を国の職員配置基準の定数に充当できるようになり、常勤換算方式が持ち込まれた。それによって、必要な職員数は必ずしも正規職員でなくてもよくなり、その後の短時間保育士の制限撤廃通知（2002年）により、一部では「フルタイムであってもパートであっても保育士は保育士です。パートの総勤務時間が八時間に達すればフルタイム一名とカウントできる」⁽¹⁵⁾という人数合わせの認識を促すことにもなった。

「全国の保育所実態調査報告書2011」（全国社会福祉協議会、2011）によれば、各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平均53.5%、私立認可保育所で平均38.9%となっており、週あたりの実労働時間は平均30.4時間（直接雇用）と保育現場での非常勤化のみならず時間拘束の点での常勤並化が進んでいる。このことが特に公立保育所での非常勤職員と正規職員の保育士との質的に同じ仕事を任されながらも処遇に大きな格差があるという実態を生んでいる⁽¹⁶⁾。

A保育園はこれとは異なり、常勤的非常勤職員は2人（1人は一時保育担当）しかいない。短時間の非常勤保育士・職員計12人は勤務のローテーションには入らず、勤務時間が固定され、午前7時から午前11時半前後までの時間帯に集中的に配置してい

(13) 1980年代後半、延長保育実施園は全体の約2%弱（日本保育協会、1988年「保育所における延長保育実施上の諸条件に関する調査」）であったが、1990年代半ばから増加し、2007年時点の実施率は65.9%（厚生労働省）となっている。

(14) 萩原久美子（2011）「『公的』セクターと女性」——ローカルなケア供給体制の変動への接近：福島県北の保育政策（1950-2000年代）を事例に」『日本労働社会学会年報』第22号。

(15) 富谷正男（2007）『誰も教えてくれない [託児ビジネス] の始め方・儲け方』ぱる出版、p. 111。

(16) 小尾晴美（2010）「地方自治体の正規職員の職務内容と労働条件——東京都A区立保育園の事例より」『社会政策』第1巻4号。

る。こうした「隙間パート」は確保が難しく、結果的に徒歩、自転車など近辺に住む人に限られてしまうため、非常勤職員14人のうち無資格の保育補助職員が11人（うち夜勤・宿泊3人）を占めている。有資格の短時間保育士2人はA保育園の設置主体である社会福祉法人の元保育士である。

一方、夜間について園長は積極的に無資格の保育補助職員の意味づけを変えて勤務シフト表の作成に臨んでいる。夜勤シフトには夜勤手当、三連休があり、若い保育士が希望する場合がある。本来は夜間、宿泊というリスクに対し、ベテランの保育士を確保したいが、希望者がいない。この状況に対し、夜間・宿泊の担当者に、子育て経験があり、孫もいる60歳代の女性3人を一歩引いたところから、子どもたちや若い保育士を見守るおばあちゃん的存在として位置づけ、ローテーションを組んでいる。

だが、勤務シフト表上は「隙間」とは言えない彼女たちは処遇の点でどう考えているのか。早朝の時間に働く職員らを束ねることが期待されている短時間保育士（有資格）の時給は1,000円だが、正規職員の時の給与からみれば「まあ妥当」という。また、時給850円の無資格保育補助職員は質的に同じ仕事を任されているとは考えていない。

「やっぱり若くても先生は違うなと思いますよ。一人一人に対応していますよね。どんな子って聞いたらぱっと答えてくれる。ここは一般の子育てではやっていかれへんというようなものもありますよ。私らでは対応できないことがある」（夜間保育補助職員）

「朝の視診はベテランの先生（元職員の短時間保育士）がされるので、私はしません。毎日の子どもの健康のことやから」（早朝保育補助職員）

保育補助職員が夜間保育という空間に一歩、深く入った時にみる厳しい親の就労実態や困難な条件を抱える親、時に暴発する横紙破りの親の言動。それを受け止める若い正規職員の処遇は、格差を問題にできるほど、よいものではないのである。

この配置に至るまでに、「最終的責任を絶対にパートの方たちに負わせてはいけない」という方針のもと、正規職員を配置したことがあったが、コアの保育時間での正規職員の配置が手薄になり、8時間労働の確保ができなかったということを経験している。しかし、正規職員を大幅に増やせない財政状況には変わりなく、毎年、綱渡りのように職員を確保しなくてはならないことには変わりはない。「保護者が24時間のうちのどの時間を利用するのか、どの年齢の子どもが何人来るのかは毎年、違うわけで

す。それによって正規職員の配置を変えなくてはなりません。その隙間にまた短時間のパートの方をはめ込んでいく。うまく人が見つければ、です」(園長)という。

(5) 勤務シフト表の実際

勤務シフト表のわずかな「のりしろ」を重ね合わせながら、非正規職員と正規職員、正規職員と親が結びつけられ、24時間の保育空間が生み出される。それは一つ間違えば、綱渡りのような情報の伝達のミスにつながることもある。職員間の情報伝達のミス、それによる親の信頼喪失はいずれも夜間保育では子どもの安全確保の問題と直結するからだ。

「お着換えの洗濯物のことだったんですが、自分の子どもの者ではないものが洗濯用の袋に入っているというクレームがありました。すぐにクラス担任を集めて伝達しましたが、口頭や手紙での連絡事項の引継ぎがチーム内でどういうわけかうまくいかず、数回にわたって繰り返されてしまった。親はこういうずさんな管理のところに子どもは預けたくない、やめると。でもやめたら、子どもさんはどうなるのか。話し合おうとしても親はもう納得しない。ミスしてはいけないという緊張感が先行してクラスの保育全体も余裕を失ってくる」(園長)

またA保育園のように、基準以上に保育士を配置し、正規職員をコアの保育時間に重点的に配置していても、保育時間内は時に厳しい状態が生まれる。3・4・5歳の縦割りクラスを担当する保育士は言う。「クラスの子どもは全員で36人。5グループに分けて、活動の時は3人のチームで役割を分担するんです。活動のリード、フォロー、子ども全員の動きを確認する死角担当。もめている、介入が必要。それをめくばせで伝え合うんですが、いっぱい、いっぱいになる時もある」。ゼロ歳児担当者は「今、三人体制で子どもが7人なので、落ち着いています。でも、去年は10人。正直きつかったです。ゼロ歳児さんは発達によって全然姿が違いますから。1歳児さんはいっとも動きも出るし、3人で18人見るとかだったら、それは厳しいです」と言う。あるいは夜間シフトの担当者は「夜間ならではの感じの保護者さんだと、やっぱりまだ僕らはどこまで突っ込んでいいかという部分もあって。精一杯なんですけど、まだまだ」と話す。

こうした勤務シフト表が構成する保育空間でのきしみや緊張感に園長、副園長、3

人の副主任（フリー保育士）は、対応し続ける。園長は外出時も帰宅時もいつも連絡の取れる態勢にある。主任保育士は早朝登園の対応のため、午前8時半から集団保育の様子を見守り、遅い場合は降園のピークまで、副主任は午後を中心に遅い場合は深夜まで親の帰宅を見守る。そのようにして不審者など安全確保のために鍵がかかる夜間保育所の玄関口にある事務所には深夜を除き、親子の登園、降園を見守る園長、副園長、副主任の姿がいつもある。

「先生がね、玄関のところにおってくれたらそれでいい。先生が何も言わないうちは大丈夫なんやと」（塾講師）

「どうしてもつらくて、園長先生にお話を聞いてもらったこともあって。あの時、なんかもう玄関で泣き崩れてしまったんですよね。園長先生の顔が見えたからか、もうどうしようもなく」（設計パート）

その労働も保育の視点ももはや1日8時間という時計時間に置かれてはいない。残業、24時間対応を念頭に組まれた労働はひたすら親を一日単位、年単位、そして親子の暮らしが安定するまでの長期間、「待つ」ことに置かれている。夜間保育所の勤務シフトを実体化しているのはこうした「労働」にある。

「サービスがあるんなら受けたらいい——的なものは（親に）感じます。そう言うと、園長が『しゃあないやん、もうできへん言うてんねんから。待つしかないやろ』って」（主任）

「サービスしすぎ、やりすぎと思うこともある。でも、子どものいい顔とか、楽しかったこととかを繰り返し見てもらって、要は好きになってもらうしかない。ちょっと待つのもひとつかなと」（副主任）

「私はとにかく話を聞いて気分がすっきりするまで相手になる。親は地道に子育てをしようとしている。保育士はその実感を持つこと。地域からも親からも子どもを離さない。それが大切」（園長）

夜間保育所に交差する様々な親の就労のありようと背後にある暮らし。勤務シフト

にはそれを一日単位で時計時間を組み立てるというだけでなく、卒園までの長期間、さらには親子の自立までの時間が組み込まれている。

4. まとめにかえて

A保育園における勤務シフト表を手がかりに、労働の時間的組織化過程をみてきた。言うまでもなく、その勤務シフト表は親の就労の利便性のために、児童数にあわせて必要な職員数の頭数をそろえて配置しているわけではない。「地域からも親からも子どもを離さない」方針のもとでの保育士が働き続けるための雇用管理、保育所運営、利用者への対応（保育理念）の三つの観点が交差する。それは国際的にみても低い職員の配置基準と「原則保育時間8時間」を前提としつつ11時間保育の実施を求める貧しい運営費を基礎として、絞り出すようにして生み出されたものである。しかも、現時点でもその勤務シフト表の運行は、園長らの時計時間を超えた長期的なかかわり、1日8時間という労働を超えた対応によって可能になっている。

この状態で、仮に居室面積と職員配置の基準切り下げが行われれば、運営費の点からも正規職員をコアの保育時間に厚みを持って投入する勤務シフト表は成立し得ない。個々の保育士の給与面での影響のみならず、コアの保育時間や送迎時間の確保で目指された保育士の保育士としてのプライド、アイデンティティ、やりがいを奪うことにつながる可能性が大きいからだ。それは厳しい労働実態を自ら不可視化するような高い職業意識によって維持されてきた地域の社会的包摂機能の根幹を掘り崩しかねない。

さらに、本稿では詳しく取り上げなかったが、子ども・子育て新システムで大きく変化する公的保育制度のもとでは、延長保育事業が市町村の独自事業となることの危険性に加え、親の就労にかかわらず保育を利用できる制度を目指しつつも、親の就労時間の長短等で保育を利用する時間を認定する支給認定という制度の導入によって、いっそう親の就労時間によって保育利用時間が区分・限定化される可能性も指摘しておかなくてはならない⁽¹⁷⁾。A保

(17) 現在示されている保育認定量の設定は以下。（事由）a. 就労 フルタイムのほか、パートタイム、夜間の就労など基本的にすべての就労。※一時預かりで対応可能な極めて短時間の就労は除く。b. 就労以外の事由：保護者の疾病・障害、産前産後、同居親族の介護、災害復旧、求職活動及び就学等。（区分）月単位の保育の必要量に関する区分（2区分程度（「主にフルタイムの就労を想定した長時間利用（現行の11時間の開所時間に相当）」及び「主にパートタイムの就労を想定した短時間利用」）を設定。（優先利用）ひとり親家庭や虐待のおそれのあるケース等。

育園の例から明らかなように、母子家庭や非正規雇用の母親の間ではダブルワーク、トリプルワークは珍しいケースではなく、その労働時間や労働日も変動している。新しい制度では現在と同様、一人親世帯は優先入所となっているが、A保育園では入所当初、ひとり親家庭であったケースばかりではなく、別居の状態から夜間保育に足がかりを得て離婚、自立の一步を踏み出した事例もある。すべての就労を対象とするとしつつも、親の就労時間によって保育の必要量を区分すれば、子育て家庭の就労、家族形態の変動に柔軟に対応できないばかりか、就労時間によって切迫したニーズが排除される危険もはらむ。

附則第四条に基づく基準の切り下げ、子ども・子育て新システムによるケア供給の量的拡大は待機児童数の一時的な減少を見込めるだろう。しかし、保育基準の切り下げによってコストをおさえ、待機児童を効率的に解消するという手法には、社会的排除の深まりという逆流が起きる可能性もある。夜間保育所の現状は日本社会の子育て世帯が置かれた縮図であるとするならば、地域の社会的包摂機能という点から保育制度の整備を考える視角が重要ではないだろうか。

(はぎわら くみこ 東京大学社会科学研究所特任助教)

キーワード：保育所最低基準／子ども・子育て新システム／
地域主権一括法／雇用管理／社会的包摂