

淑徳短期大学研究紀要第48号 (2009.2)

保育・介護労働の現状と課題

亀山幸吉・佐藤純子・細井 香

(2008年10月15日受理)

要 約

わが国の社会構造は少子高齢社会となり、その進行は世界でも例がないスピードである。厚生労働省や関連審議会等は90年代に社会福祉基礎構造改革を提唱し、従来の措置制度から利用契約制度への転換、競争原理の導入や規制緩和による企業参入を図ってきた。そのことによって福祉・介護・保育等のサービスの質と量が保障され、専門職の人材養成や確保に関してもそれに見合う状況が政策的にも展開されるものとの期待があった。

しかし、果して期待された保育や介護労働の実態はどのようなものであろうかについてここで検証するものである。

キーワード 保育労働、介護労働、規制緩和、家族政策、賃金格差

I. 研究の目的と方法

1998年の「社会福祉基礎構造改革」の提唱は、わが国の社会福祉の抜本的改革として受けとめられた。

社会福祉基礎構造改革路線はサービス利用者と提供者の対等の関係や個人の多様な需要への地域での総合的支援、信頼と納得が得られるサービスの質と効率の向上、情報公開等による事業運営の透明性の確保、増大する負担の公平かつ公正な負担、住民の積極的な参加により福祉の文化の創造、幅広い需要に応える多様な主体の参入などが提起されている。

ここでの多様な主体の参入は民間企業等も対象にし、市場原理の導入が図られ規制緩和策が講じられることとなった。

法制度上も介護保険制度や障害者自立支援法の成立は、より市場原理化、正規労働を中心とした職員配置基準が緩和され、非正規労働者が増大してきた。保育園も規制を緩和され、企業が参入し、自治体は民間への委託化を図り、自治体によっては非正規保育士が半数を超えるところも現れてきた。

1

そのような保育・介護サービスの担い手である保育・介護労働の実態がどのようなものであるか、問題点がどこにあるのか、厚生労働省や労働研究等の調査分析や諸外国と比較しながら研究してみたい。

Ⅱ. 保育労働の現状と問題点

はじめに

現在、保育士の労働条件が問題視されている。とくに保育所では、正規雇用の保育士の構成比率が減少し、非正規雇用の保育士の比率が高まってきているという実態がある。¹⁾ 非正規雇用の保育士とは、契約、パート・アルバイト、派遣などの雇用条件で働く保育士である。昨今では業務請負会社の職員として働く保育士もいる。彼らの多くは、正規職員と同等の職務を求められながらも、不安定な就労条件や低賃金で働かされており、生活の不安を訴える者も多い。²⁾ この背景には、社会福祉基礎構造改革ならびに保育の規制緩和・市場化政策が影響している。³⁾ 保育労働について考えるとき、政府の政策を切り離して考えることはできない。そこで本章では、保育政策の流れを読み解きながら、保育労働の中でも、保育所で働く保育士の労働に焦点をしぼり、その現状と問題点について考えていきたい。

1. 保育労働とはなにか。

(1) 法律による保育士の定義

保育労働について論じるためには、保育所保育士の職務について明確にしておく必要がある。そこでまず法律による保育士の定義から確認しておく。保育士は、児童福祉法第18条の4に、「保育士とは（中略）登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう。」と位置づけられており、保育所については同法第2条「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」、第24条「市町村は、（中略）保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。（中略）」と定められている。このことから保育所で営まれている保育は、国および地方公共団体の責任にもとづき、市区町村が行う「公務」と考えられる。したがって、認可・認可外保育所を問わず、保育所で働く保育士は、公務を担う労働者であるといえる。

保育士の名称は、1999年男女雇用機会均等法の大幅な改革により、「保母」「保父」から、現在の名称「保育士」に変更され、その後、ベビーホテルなどで保育士資格が詐称され、その社会的信用が損なわれている実態や、認可外保育施設における乳幼児の事故が社会問題化していることに緊急に対応するため⁴⁾、2003年11月の児童福祉法改正により名称独占資格として規定され、国家資格化された。そして同改正により登録制度が開始され、登録した者のみが保育士の名称を名乗って業を行うことが認めら

れている。保育士は、国家資格化以前から、「保育の業務は、その中に教育の機能を含んでおり、さらに健康管理など生活を直接指導する機能、また家庭環境改善などの福祉的機能も含まれ、したがってその職務は幼児教育のみを中心とする業務より一層複雑困難と思われる（中央児童福祉審議会保育制度特別部会中間報告『保育問題をこう考える』1963年）」と述べられるなど、質の高い養護や教育機能を必要とする「保育の専門家」としての役割が求められてきた。しかし国家資格化により、その役割はさらに深化・拡大している。児童福祉法改正により、保育の対象が保育に欠ける乳児又は幼児だけでなく、すべての子育て家庭へと拡大した。そのため保育所は、地域の子育て支援の役割を担うようになり、保育士の業務に、保育に関する情報提供や保護者への指導および相談業務などが加算され、保育課題が複雑化している。

(2) 保育政策からみた保育労働

わが国では、女性の社会進出、晩婚化の影響、また生涯未婚率の増加により、少子化が進行し、さらに今後一層進展するとの予測がされている。その背景には、仕事との両立負担感や、育児の負担感、経済的負担感などがあげられ⁵⁾、こうした負担感を軽減するための少子化対策がすすめられている。

1989年の1.57ショックを契機に、国は、少子化対策推進関係閣僚会議を設置し、「少子化対策推進基本方針」を打ち出した。この方針に従い、1995年「エンゼルプラン」、2000年には「新エンゼルプラン」が策定され、さらにこれでは不十分であるとして、2002年「少子化対策プラスワン」を策定、2003年には少子化対策基本法、次世代育成支援対策推進法を成立させるなど、少子化対策を抜本的に改める動きが進んでいった。2004年には、首相を会長とした全閣僚参加型の少子化対策会議を発足させ、国の基本施策としての少子化社会対策大綱を決定し、重点施策の具体的実施計画とした「子ども・子育て応援プラン」を策定した。これまでの少子化対策でだされてきた施策の拡充が主であるが、待機児童ゼロ作戦による保育所定員増や、多様な保育サービスの充実をかかげ、11時間の開所時間を越える延長保育の実施、休日保育、夜間保育、病児・病後児保育、一時・特定保育、子育て短期支援事業（ショートステイ）、地域子育て支援センター、ファミリーサポートセンターの拡充など、子育て支援主要事業の進展に努めるための内容となっている。しかし少子化傾向は一向に歯止めがきかず、政府は2007年12月に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議を発足し、「ワーク・ライフ・バランス」と「親の就労と子どもの育成の両立および家庭における子育て」の実現を求め、『子どもと家族を応援する日本』重点戦略をまとめたところである。ここで述べたいことは、少子化対策で打ち出された多種多様な子育て支援事業は、提供手段を多様化するとしながらも⁶⁾、主に保育所がその拠点となっており、保育士がその担い手であるということである。つまり保育士の協力なくしては少子化対策は遂行できないと考えられる。保育サービスを実施すると、各園では通常の保育時間以外に、延長保育、休日保育、夜間保育などが行われる。その結果、開

所時間が延長され、職員の勤務交代制や非正規雇用の職員の比率が高まるなど、勤務体制が複雑化されていく。また、待機児童ゼロ作戦による保育所定員の弾力化による過密化された空間での保育に、精神的疲労感を訴える保育士も増えている。⁷⁾ 国は、少子化対策を進める一方で、「三位一体の改革」による公立保育所運営費等の一般財源化や、2006年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」などを打ち出し、保育予算を削減する方向に進んでおり、労働条件は悪化する一方である。さらに本年7月に公表された規制改革会議「中間とりまとめ一年末答申に向けての問題提議⁸⁾」では、直接契約・直接補助方式を提案するなど、現実の子どもの存在を無視した理論が展開され、批判の声があがっている。⁹⁾

2. 保育労働の現状と問題点

(1) 非正規雇用者の増大

「現在の保育界は保育運営経費の削減を目的とする公立保育所の民営化・民間委託と、営利を目的とする民間企業の保育事業への競争的参入によって、人件費削減を競い合う関係に入っている¹⁰⁾」との指摘がされている。そのうえ規制緩和により、各保育所に配置する短時間勤務の保育士の割合が緩和され、非正規雇用化に拍車をかけている。2005年の「社会福祉施設等調査報告¹¹⁾」によると、認可保育所の「保育士」は306,253人（うち公営：46.6%、民営：53.4%）、であり、そのうち公営では常勤職員が89.7%、非常勤職員が10.3%、民営では常勤職員が91.7%、非常勤職員が8.3%であった。しかし全国社会福祉協議会・全国保育協議会の調査によれば¹²⁾、公立保育所の約5割の職員が非正規雇用であるとの報告がされており、地域間で格差が生じていると判断できる。この調査により、「待機児童」がいる自治体や、「保育所定員の弾力化」を実施している自治体のほうが、非正規雇用者の割合が多くなることが明らかとなった。また5年前と比較して、週30時間超勤務の非常勤職員を増やした市町村は45.7%にのぼり、多くの自治体で非正規雇用化がすすんでいる実態が明らかとなった。それに伴って、公立保育所の常勤保育士採用は減少し、養成校を卒業した学生が、公立保育所で常勤として働くことが難しい状況が続いている。卒業した学生の中には、常勤職員を目指しながら、やむなく非常勤として働いているが、期限付きの雇用契約に毎日不安を感じ、保育に入っても常に補助的な仕事ばかりさせられ、思いっきり自分の保育ができないつらさを語っていた。常に劣等感も抱えているという。そして園児を入園から卒園まで見届けることができず、経験年数の浅い保育士ばかり増えているというのである。非正規雇用者が、今後ますます増大していくとなれば、このように自分の力を十分発揮できない保育士の比率が増え、保育園全体の保育力が低下し、保育の質も低下するといった悪循環を繰り返すことになるであろう。また、未来の保育士の卵たちが、夢を持ち資格を取得しても、常勤として安心して働ける環境が整っていないければ、近い将来、保育士を希望する学生は減少し、保育士の成り手がなくなること考えられる。これは保育界にとって、大きなダメージになると考える。

(2) 労働負担

近年保育士の労働条件に関して、いくつかの調査が行われているが¹³⁻¹⁵⁾、これらからも、保育所保育士の過酷な労働条件の実態がみえてくる。ここでは東京都社会福祉協議会保育部会保育士会（以下、東社協保育士会）の調査結果から、保育労働の実態をみていくこととする。東社協保育士会の調査は、会員と私立保育所の保育士を対象としており、正規職員699人、非正規職員101人、平均年齢33.4歳、平均勤続年数が正規職員で約10年、非正規職員で4.1年の対象者である。労働実態として、正規職員の約4割が、ほとんど休憩をとれずに8時間労働を行っていること、有給休暇がとりにくい状況にあること、非正規職員の約8割が正規職員と変わらない労働時間で働いていることが明らかにされていた。さらに約8割の保育士が疲労感を訴え、約6割が仕事でストレスを感じており、原因として、労働条件、職場の人間関係、保護者との対応をあげていた。現在は、自己中心的で理不尽な要求を繰り返す保護者（モンスター・ペアレント）が増えており、保育士のストレスを増大させている。本年3月に富山市では、実際に起こった事例をまとめた「保育所クレーム対応事例集」を発行している。そこには「子どもと親の分の朝食を用意してほしい」、「水筒に名前を入れると『ネットオークションに出せなくなった。弁償しろ』」など、常識では考えられない保護者の要求が紹介されていた。尾木は、モンスター・ペアレントには「わが子中心型」「ネグレクト型」、「学校依存型」、「ノーモラル型」、「権利主張型」、「暴力型」があると分析しているが¹⁶⁾、今後、このような様々なタイプのモンスター・ペアレントが増加すれば、その対応はさらに難しくなり、保育士の労働負担は増加する。理不尽な要求をしてくる保護者への「対応マニュアル」作成はもちろんのこと、保育士の身分保障を含めた対策が必要と考える。また、同調査では「保育者の1日」について分析している。結果をみると、「時差出勤で生活リズムが作りにくい」、「持ち帰りの仕事（風呂敷残業）が多い」、「就寝時間が遅い」、「睡眠時間が十分にとれない」といった意見が多く見られた。特に、30歳代後半の子育て中の保育士からは、仕事として子育て支援に携わりながら、自分の生活にはゆとりがないなどの訴えもみられた。保育士が子育てをする場合、勤務している保育所では自分の子どもを預けることができず、他の保育所に子どもを預けて働かなければならない。子育て支援サービスの充足により保育士の労働負担が増えるほど、変則的な勤務や風呂敷残業が増え、出産後に仕事を継続することの難しさを感じている保育士は多い。業務内容、作業内容等を一度精査し、保育士の生活保障を含めた子育て支援対策が必要であると考えられる。

5

(3) 賃金格差

東社協保育士会の調査によると、全体の平均年収が386.5万円、非正規職員では132万円であった。厚生労働省が毎年実施している「賃金構造基本統計調査」によれば、平成19年度において平均勤続年数11.8年（女性は8.7年）、平均年齢41歳（女性39.2歳）、年間賃金総額は、男性476.9万円、女性349.2万円であった。正規職員に関しては、女

性の賃金総額で考えると、ほぼ同額であるが、男性の賃金と比較すると、かなり低い状況にある。しかし平成20年度の人事院勧告では、月給例、ボーナスともに水準改定なしとの決定がなされている。また、この調査の対象者は東京都の保育士であるが、東京は、東京都独自の加算や公私格差是正制度があったことにより、全国の賃金水準よりは、相対的に高いとのことである。¹⁷⁾ 地方では、さらに低い賃金が予想される。次に、東京都内の臨時職員の時間給を調べた結果、最低時間給は葛飾区870円、最高時間給は台東区1360円であり¹⁸⁾、東京都においても市区町村による賃金格差が生じている。月額給与を、最低時間給870円で考えた場合、870円×8時間で日給6960円、20日間勤務で月額13.9万円程度と推計できる。これは労働運動総合研究所¹⁹⁾が算定した、首都圏に住む若年単身労働者世帯(25歳男性)の「最低生計費」、月額23.3万円(税等込み)、時給にすると1,339円を大幅に下回る金額である。これでは、最低限度の生活ですら保障されないことになる。地域格差をなくし、抜本的な賃金改定が求められる。

(4) メンタルヘルス

保育士などの福祉職や教育職は、コミュニケーション労働または感情労働であるとされている。²⁰⁾ いくつか例をあげてみると、まず一つめは、保育士は集団相手に保育をすることが多く、集団保育の場合は、全体を見ながら一人ひとりの状態に目を配り、集団としての活動をダイナミックに展開していかなければならないことである。これは集中力と細かな配慮が必要となる。2つめは、「腹がたっても感情的に怒ってはいけない」、「イライラしても、抑えなければならない」、「いつも笑顔でいなければならない」など、常に自分の感情をコントロールしているということである。時に感情的になってしまった場合には、自分を責め、精神的なダメージを受ける者が多い。3つめは、感情では保護者や子どもに共感しながらも、保育士の立場として客観的な判断をしなければならず、矛盾する感情がぶつかり役割葛藤が生まれることである。²¹⁾ このように保育士は、「本当の自分」と「保育士としての自分」とのギャップを感じながら、子どもとのかかわりの中で働きがいを感じ、ストレスが表面化しにくくなっていると推測する。また、疲労が蓄積されていても、「子どもが好き」、「自分にあった仕事だ」、「やりがいがある」などの感情が先にたち、「労働意欲の低下」が起こりにくいとも言われている。²²⁾ そのため「労働意欲の低下」が起きたときには、すでにメンタルの病気になっていることが多く、そうならないためにも労働負担を軽減する、いつでも相談できる「育児カウンセラー」あるいは「スーパーバイザー」をもつなど、予防対策が必要となってくる。

6

おわりに

本章では、保育所保育士の労働実態と問題点について述べてきた。保育問題といっても、ここであげた問題は氷山の一角であり、すべての問題について述べることは誌面の関係上、不可能である。また、今回は主に認可保育所の保育士に関する労働実態

についてふれたが、認可外保育所に関しては、さらに過酷な状況が報告されている。昨今では、本年3月に東京都の認証保育所の認証を取り消された「じゃんぐる保育園」の例が記憶に新しい。²³⁾ もちろん営利目的ではなく、健全に運営している認可外保育所もあるが、国が民間事業者の参入を促進しつつける限り、営利目的の企業は増え続けるであろう。そして規制緩和による最低基準の不十分さにつけこみ、営利企業は利益確保のため、賃金と保育コストを最小限に抑えた劣悪な保育所運営をし続けるのではないだろうか。Scarrら²⁴⁾ は、保育の質と労働条件との関連性について検討したうえで、保育の質と関連の高い項目は、保育士の時間当たりの給与であるとの結論をだした。保育の質を高め、子どもの健全な育成を守るためにも、給与を含めた保育士の労働条件の改善が早急に求められる。

註・引用文献

- 1) 木村雅英「保育労働の非正規化」『保育白書2008』, 第1章, ひとなる書房, 2008, p.57.
- 2) 東京都社会福祉協議会保育部会保育士会「保育者の労働環境と専門性に関する調査」2006.
- 3) 規制緩和とは、2001年3月30日に閣議決定された「規制改革推進3か年計画」によるもので、公立保育所の民間委託、各保育所に配置する短時間勤務の保育士の割合の緩和、利用制度の直接契約の検討などを推進している。
- 4) 2000年、神奈川県下で発生した、認可外保育施設における乳幼児虐待死事件、それが保育母資格(当時)の詐称と相まって社会に衝撃を与えた。また2001年に、チェーン店組織を展開しているベビーホテルが、東京・池袋で死亡事故を起こしたなか、法改正されている。
- 5) 人口問題審議会「少子化に関する基本的考え方について」国立社会保障・人口問題研究所, 1997.
- 6) 厚生労働省は、2008年2月に「新待機児童ゼロ作戦」を発表した。これは今後10年間を見通した施策であるが、その中で集中重点期間の対応として、この3年間の間に保育サービスの提供手段の多様化を検討している。提供手段として、保育所に加え、家庭的保育(保育ママ)、認定子ども園、幼稚園の預かり保育、事業所内保育施設などの充実をあげているが、保育ママの制度には、人材不足や保育ママへの支援不足など、まだまだ条件整備が必要な状況である。認定子ども園の数は、当初800園ほどになると見込まれていたが、2008年現在229園であり予測がはずれた結果となっている。(文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室のデータ参照。)
- 7) 重田博正「保育士のメンタルヘルス」かもがわ出版, 2007, p.9.
- 8) この中間とりまとめは、社会保障審議会少子化対策特別部会が「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的な考え方」を公表したことに対して、とりまとめたものである。内容は、①直接契約・直接補助方式、②「保育に欠ける」要件の見直し、③官民イコールフットイングによる民間事業者の参入促進、④地域の実情に応じた施設の設置の促進である。
- 9) 全国私立保育園連盟発行の「保育通信9月号」で、同会議の考え方を、「保育活動」を

一般の消費者「サービス」同様に、経済取り引きとして位置付け、「保育」に市場原理を機能させることで効率的かつ量的拡大をはかり、大幅な財政縮減をはかっている点、子どもの育ちを無視した論理展開であると痛切に批判している。

- 10) 木村雅英「保育所の民営化、保育の営利化、保育労働の非正規化」『保育白書2007』, 第1章, ひとなる書房, 2007, p.51.
- 11) 最新の厚生労働省・大臣官房統計情報部社会統計課「社会福祉施設等調査報告」は、平成18年度版が出されているが、この年度は、保育所従事者数の職種が「保育士」単独でないため、保育士の人数を正確に把握することができない。従って、本著では平成17年度の報告書による人数の記載となった。
- 12) 全国社会福祉協議会・全国保育協議会「市町村保育行政及び公立保育所の運営に係る実態調査報告書」2005, p.16-23.
- 13) 全国福祉保育労働組合「保育所パート・非常勤職員アンケート」2006.
- 14) 社団法人全国私立保育園連盟「保育園がはぐくむ関係性に関する調査研究報告書ー子どもが他者と関わる力をはぐくむ保育環境と家庭環境ー」2004.
- 15) 東京都社会福祉協議会保育部会保育士会 前掲書2).
- 16) 尾木直樹, 臨床教育研究所『虹』『『モンスターペアレント』の実態とその背景~親と教師の相互理解に関する調査』2007.
- 17) 垣内国光「国家資格を持つ専門職なのに」『保育者の現在ー専門性と労働環境ー』ミネルヴァ書房, 2007, p.30.
- 18) 岡田広行「進む保育所職員の非正規化」『保育白書2007』, 第1章, ひとなる書房, 2007, p.112.
- 19) 労働運動総合研究所「首都圏・若年単身労働者世帯の最低生計費試算中間報告の概要」, 2008.
- 20) 社会関係認知と感情の関連を問うKemperらの方法、ホックシールド (Arlie Russell Hochschild) (感情操作) などの研究が見られる。
- 21) 重田博正 前掲書7) p.30-32.
- 22) 重田博正 前掲書7) p.54.
- 23) じゃんぐる保育園の開設当時の職員らが、施設の実態や労働条件に危機感を抱き、保護者とともに労働組合を結成し改善を求めるが改善されず、全員が退職した。本年3月に東京都の認証は取り消されるが、市川市は閉園されず、いまだに劣悪な状況が続いている。
- 24) Scarr.S., Eisenberg.M., Deater-Deckard.K., 'Measurement of Quality in Child Care Centers', Early Childhood Research Quarterly, 9, 1994, p131-151保育の質の測定に用いた尺度は、保育士と子どもの比率、1グループ当たりの子ども数、担任と主任の受けた訓練レベルと教育レベル、園における保育士の時間あたりの給与、職員の入れ替わりの比率であった。

Ⅲ. 海外の保育労働の現状と課題

はじめに

これまで述べきたとおり、1990年代の日本では、少子高齢化や国際的なノーマライゼーションの影響を受け社会福祉分野においても改革が迫られた。また、男女雇用機会均等法が施行され女性の社会進出が加速すると、従来の国による措置制度では高まる保育ニーズに対応できなくなった。こうした福祉分野における行政改革は、「社会福祉基礎構造改革」と呼ばれるものであり、従来の「措置制度」としての福祉の時代から個人の自立を促す「ニーズ対応」の時代へと変換を遂げることとなった。この改革により、介護や障害者支援事業だけではなく、保育産業においても「市場化」の波がおしよせ、保育や幼児教育に従事する者への雇用待遇が悪化するという事態を招ねく結果となった。果して、こうした傾向は、諸外国でも見られる現象なのであろうか。本章では、ニュージーランドにおける教育改革の変遷と保育労働者の処遇について紹介し、日本の保育制度を考える際の基礎資料としていきたい。

1. ニュージーランドにおける幼児教育をめぐる制度改革

日本と同様にして、ニュージーランドにおいても、1980年代から1990年代は「改革の時代」と呼ばれ、市場原理に基づく経済・行財政改革が断行されてきた(鈴木、2008)。¹⁾ 具体的には、①幼保一元化、②幼児教育統一カリキュラム「テ・ファリキ」²⁾の制定、③疑似バウチャー制度³⁾による公平な補助金システムの確立、④保育者における認可資格基準の設定(NZQA⁴⁾認可)、⑤ERO(教育評価局)⁵⁾による教育サービスの評価など斬新な保育・教育改革を実施していった。さらに今世紀に入ってから、幼児教育改革戦略10年プラン(Pathways to the Future: 未来への道すじ。実施年は、2002年から2012年をまで)と呼ばれる新たな施策が策定されるなど、改革に次ぐ改革で保育における質の向上や雇用問題が改善に向かっている。⁶⁾

当施策では、保育の質を重点に置き、幼児教育に従事する者は、登録した国家資格取得者であるべきだとされ、最終年度にはすべての保育者が大学卒業レベルの教育を受けた有資格者⁷⁾になることが公約されている。つまり、この政策は、2012年を迎えれば、いかなる幼児教育機関においても無資格であれば働くことができないことを示唆している。政府のねらいは、従来よりも専門性のある保育者を多くすることで、ニュージーランドの就学前教育における全体の質を向上させてくことに向けられている。同時に政府は、保育者養成を大学に準ずる機関で実施することと引き換えに、保育労働者の賃金を小学校教諭と同等にすることも謳っており、このことは保育者の労働条件への処遇向上に寄与している。⁸⁾

大宮(2006)の指摘によると、日本の保育サービスにおける市場化と低コスト化の傾向は、経営主体(公立・民間・認可外)や雇用形態(正規・臨時・契約・パート)の格差を前提としながら作り出されたものだという。⁹⁾ その結果、市場に安価な保育

労働が創出され、保育者に対しても過剰な労働条件を強いることとなっている。他方、ニュージーランドにおいても保育サービスをめぐる市場化は進んだものの、経営主体の如何にかかわらず政府の認可機関であれば、公平に補助金が交付されるため、施設間格差が生じにくくなっている。このことに加え、ニュージーランドでは働き方そのものが柔軟であり、正規社員だけが優遇されるということはない。つまり、ニュージーランド社会では、さまざまな雇用形態が認知されているため、どのような雇用区分であっても賃金に影響することは少ないということになる。むしろ賃金に影響する理由として引き合いに出されるのは、役職の有無、労働者の教育レベル、勤務年数などといったキャリア面である。ニュージーランドでは、保育者間や他の教育分野との格差を縮めるとともに、質の高い教育を子どもに与えるためには、正規職員でなかろうと教育者と名乗る以上、専門的な訓練を受けるべきだという考え方にシフトしてきている。このような政府主導の試みは、ニュージーランド保育界の市場化に伴う質の低下や低コスト化を回避することに貢献している。

ニュージーランドでは、1990年代から、幼児教育の在り方がいかに子どもの発達に影響を及ぼすかというプロジェクトを実施している (May, 2004)¹⁰⁾ その結果として、保育の質と子どもへの効果は、保育者の給与レベル、有資格者の比率、施設規模、保育者と子どもの割合が影響していることが明らかになっている (鈴木, 2008)¹¹⁾ 政府は、このような実証的研究の成果を背景にして政策づくりに着手しているため、ニュージーランド社会における幼児教育の重要性は高まる一方である。さらに、現在、施行されている政策では、保育者の完全有資格化の他にも週20時間無料保育プログラム¹²⁾ を目玉としており、全未就学児に対する教育の機会が平等に行われるようなプログラムが実践されている。このようにして、近年のニュージーランドでは、国を主体とした質の高い保育サービスを提供するだけでなく、それに対して多くの子どもたちがその機会を享受できるような政策立案となっている。こうした政策が作られることの根底には、OECDが『Starting Strong : Early Childhood Education and Care』(2001)¹³⁾ のなかで指摘しているようにニュージーランドの子ども観が反映されているのかもしれない。つまり、ニュージーランドでは、わが国が持つような「準備期としての子ども」という子ども観ではなく、子どもを「一人の市民」をしてとらえる子ども観が共有されているのである。¹⁴⁾ その結果として、子ども一人ひとりの「教育を受ける権利」を尊重した政策展開が成功している。

10

2. ニュージーランドの保育労働者の賃金と雇用条件

前節で述べてきたように、1990年の日本では、「社会福祉基礎構造改革」が生起することによって、福祉や教育分野は新たな局面を迎えることになった。従来、福祉サービスは措置制度に基づいて利用者に提供されてきた。しかし、一連の行政改革が施行されてからは、社会福祉法人以外も福祉事業者として認可されるといった規制緩和が進んだ。また、利用者がサービスを選択する利用者自由型へと制度の移行がなさ

れ福祉サービスが市場原理に組み込まれるようになった。そのことにより、事業者間の競争が激化し、費用の効率化とサービスの質的改善が進められることとなった。この結果、福祉および教育従事者への低賃金と業務の過剰負担を招く結果となった。

ニュージーランドでは、1986年に保育所¹⁵⁾が社会福祉省から教育省に管轄が移ることによって幼保一元化がなされた。その後、教員資格やカリキュラムも統一されることにより、それまでなされてきた幼稚園優遇政策は廃止され、子ども1人1時間あたりに対する均一な補助金制度が導入されるようになった(鈴木、2008)。¹⁶⁾この新たな補助金制度導入によって、幼稚園への予算が削減され、幼稚園における民営化が加速した。また、それまでは、1年生の保育コースを受講すれば保育所で働くことができたが、幼保一元化後以降は、幼稚園教諭養成と同様の3年間に渡るトレーニングを受講することが求められるようになった。このことは、単に資格を統一化するだけでなく、幼稚園と保育所に従事する労働者の処遇をも均一化することを意味している。つまり、幼稚園と保育所に対する賃金格差が縮まり、幼児教育に従事する者すべてに対して均等に賃金が配分されるようになったということになる。しかしながら、規制緩和に伴う幼児教育のサービス競争とその混乱がニュージーランドでまったく起こらなかったわけではない。それぞれの施設では、市場化に伴う混乱に対処するため、子どもの数を増やすとともに、保育時間を延長させるといった決断に追い込まれていった。その結果、ニュージーランドにおいても保育労働者に対する賃金の引き下げや業務量の増加といった問題が浮き彫りになってきた。また、ニュージーランド政府はこうした事態を把握しても、これといった手立てをせず、保育料の徴収や教員の賃金の削減、保育時間の延長で対応するように指導するだけであった(鈴木、2008)。¹⁷⁾その後の1996年に幼児教育を管轄する省庁がひとつになると、国家資格保有の保育者数に応じて補助金額が変動システムに更新されたため、保育者の待遇がようやく向上する兆しが見え始めた。しかし、2000年になると幼稚園が再び国の施設へ戻ることで、幼稚園に再び光が射し始めた。そのため、幼稚園と比較して保育料の高い保育所の運営はさらに厳しいものへと追い込まれることとなった。

ニュージーランド教育省の委託によってKaneとMallonが2005年に実施した調査Perceptions of Teachers and Teaching: A Focus on Early Childhood Educationによると、保育労働者が雇用状況として不満に思うこととして32%が長時間労働、31.6%が保育者への身体的・精神的ケアの不足、30.1%が過剰な業務量と回答している(Ministry of Education, 2006)。¹⁸⁾こうした負担感は、幼保一元化に伴うカリキュラムの再編によって提出書類に係わる事務作業が増えたことにも起因している。さらに、補助金を獲得するための仕事も多くなり、保育以外の業務が保育者への負担感を一層募らせるものとなっていった。

さらにこの調査では、業務の負担感と同様に、28%と3割に近い保育者が低い給料や私生活へ与える影響に不満を持っていることが明らかになっている。ニュージーランドにおける保育労働者への一般の認識は、歴史的にベビーシッターという見

方が強いいため、長い間、給料が低く抑えられてきた。しかし、昨今の国の方針では、保育労働者に対して大学卒業レベルの国家資格を求めるようになってきている。そのため、保育士や幼稚園教諭に対する一般のとらえ方も、より専門性の高い職種として見直されるようになった。具体的な政府による施策としては、2002年から施行されている幼児教育戦略10年プランがある。そのなかでは、幼児教育機関に働くすべての者を、2012年までに有資格者にすることを規定している。こうした方針は、保育労働者の賃金を小学校教諭と並ぶものとする働きにつながり、保育者の労働条件が改善することに寄与している。その結果、近年では、給与に満足する保育者は以前より増加しつつあるという。しかしながら、政府によるデータを分析してみると、今はまだ十分な賃金体系が確立されたとはいえず、一般の平均よりも低い給与水準を推移している。ニュージーランド教育省(2004)の調査によると、保育労働者のうちの55%が、時給\$15以下であった(表1)¹⁹⁾。2004年度の全業種における平均時給は、\$19.30(女性平均は、\$17.35)であり、保育労働者の賃金はそれを下回る結果となっている(Statistics New Zealand, 2005)²⁰⁾。

表1 保育労働者における勤務年数別 時給

賃 金	勤 務 年 数			計
	0-9年	10-19年	20年以上	
ボランティア	77	42	18	137
時給\$10以下	277	9	7	293
時給\$10-\$14.99	2,992	607	112	3,711
時給\$15-\$19.99	1,336	1,017	292	2,645
時給\$20以上	125	209	113	447
計	4,807	1,884	542	7,233

出所：Remuneration in the Early Childhood Education Teacher-led Workforce, Ministry of Education.¹⁹⁾

また昨今の傾向として、政府によって無資格の保育者を幼児教育界や保育産業から排除する傾向にあるため、離職者の増加を懸念するといった新たな問題が勃発し始めている(Kane, 2008)²¹⁾。もちろん政府としても、無資格者に対する資格の移行措置として奨学金制度を設けるなど学習プログラムを提供している。しかしながら、すべての保育労働者が大学に再入学したり、編入学や通信教育を受けるなどと新資格への対策に講じるとは限らない。そのため、多くの経験豊富なベテラン保育者たちは、教育レベルが伴わないことを理由に他業種に転職するようになってきている。こうした離職者の増加と、幼児教育へ参加する子ども数の増加がますます保育労働職の需要を拡大させている(表2)²²⁾。教育戦略プランの最終年にあたる2012年までの期間に、ニュージーランドの保育労働市場における需用と供給のバランスがいかんにして保たれるのかについては、今後注目していきたい分野であるといえよう。

表2 保育労働者の求人率 (1991-2001)

	1991-1996	1996-2001	1991-2001
保育労働者	11.7%	6.2%	8.9%
全専門職	2.7%	4.0%	3.4%
全産業	3.1%	1.2%	2.1%

出所：Census of Population and Dwellings, Statistics New Zealand.²²⁾

先進国のなかでもっとも「保育の市場化」が進んでいるといわれているアメリカでは、専門性の低い安価な労働力が活用されており、わが国がアメリカ型の保育を後追いつているのではないかと懸念も広がってきている(垣内、2007)。²³⁾ こうした現象は、わが国だけではなく、1990年代のニュージーランドにおいても、保育サービスの市場化による伴う弊害として問題視されてきた。しかし、ニュージーランドでは、1996年の幼保一元化以降、斬新な施策を実施することで、その混乱を鎮静化させることに成功している。具体的には、①保育者資格を国家資格とし2002年からの10年間に全職員を有資格者にし、無資格者は一掃すること、②教員養成は、小学校教諭と同じく3年生の養成大学で実施し、給与も同等にベースアップすること、③裕福な子どもだけに良い教育が受けられるというシステムではなく、いかなる家庭の子どもでも平等に教育を受ける権利があるということから「週20時間無料保育」の実施に取り組んでいる。これらの取り組みは、「子ども」の教育権を尊重する保育実践やその環境づくりに寄与している。この他、ニュージーランドでは、幼児教育から高等教育までの各学校の評価を政府の独立機関であるERO(教育評価局)が実施している。またこの結果は、webサイトなどを通じて一般公開されている。保護者は、EROによる評価レポートを参照しながら子どもの学校選びや通園している施設の質と運営状況などを確認することができる。さらにEROは、施設や学校側が、教育環境の改善や質の向上に取り組めるように改善案を提示している。その一方で、わが国では、保育の質の規定やその評価基準、保育者の専門性の規定や評価基準が存在しないため(垣内、2007)²⁴⁾、各施設の評価は、それぞれの任意基準に従うしかなく曖昧なものとなっている。そのため、結局は保育や教育環境をめぐる全体の共通認識がなかなか育っていくことがない。

確かに、ニュージーランドと日本では、労働条件が大幅に異なるため単純に比較することは難しい。例えば、ニュージーランドでは、フルタイムであれば8時間労働が基本となっており、残業する親は少数派である。さらに、雇用形態をとってみても、各家庭の状況に合わせたフレキシブルな働き方が社会的に認知されているため、保育所であろうとも少なくとも18時頃には閉園している。加えて、子どもと保育者の配置基準も両国では、かなりの差がみられている。具体例をあげるとすれば、日本の配置基準では、概ね0歳児に対して3:1、1~2歳児6:1、3歳児20:1、4~5歳児30:1と最低基準が設けられている。これに対し、ニュージーランドでは、その保育形態が終日保育であるのか、あるいは一時保育や異年齢混合保育であるのかによっ

て異なる基準が細かく定められている。おおよその比率を示すならば、2歳以下のクラスの場合、子ども5人に対して保育者が1人、2歳以上5歳までのクラスでは、6:1に規定されている。ここで両国に配置を比較するとしよう。仮に、日本の幼稚園の4~5歳児クラスで30名の子どもを保育するとすれば、最低でも1人の保育者がいれば規定内の配置となる。しかし、ニュージーランドでは21名から30名までのクラス規模であれば、少なくとも3名の保育者をつけなければならない (Ministry of Education, 1998)。²⁵⁾ このようにして日本とニュージーランドの保育状況や雇用環境を大まかに比較するだけでも、かなりの差異がみられる。もちろん、ニュージーランドのような比較的柔軟な労働環境においても、前述の調査結果で示してきたように、労働条件や賃金に不満を持つ保育者は大勢いる。しかしながら、保育者全般の意見としては、不満を持つ意見が減少しつつあり、特に給与面での満足度が向上してきているという (Kane, 2006)。²⁶⁾

これまで概観してきたとおり、ニュージーランドの幼児教育分野では、1980年代の斬新な行政改革を経て、1996年以降、かなりの改善がみられてきた。その結果、保育者に対する雇用面での待遇は向上しており、どの未就学児に対しても質の高い教育の機会が提供されるような配慮がなされている。もちろん、ニュージーランドにおける保育・幼児教育界でも一時期は、行政改革による混乱を経験することもあった。しかしながら、現在では、ゆきすぎた市場原理主義を揺り戻す作業が急速に進められている。他方、わが国の保育労働状況を振り返るならば、一連の構造改革以降、規制緩和とそれに伴う保育産業の市場化によってさまざまな混乱を経験してきた。そして、今なおそのスパイラルから抜け出せず、もがき苦しんでいるのが現場の実態である。果たして、日本の保育サービスは、アメリカにみられるような質の悪い安価な産業へと進んでいくのであろうか。それとも、日本型の新たな福祉政策を見出し、保育者にとっても利用者にとっても双方に受益をもたらすような保育実践や保育労働者の処遇向上へと改善していくのであろうか。わが国の保育界における今後の行く末を案じつつ、ニュージーランドの取り組みが、日本の保育制度や福祉産業を再考する実践例として活用されることを大いに期待したい。

註・引用文献

- 1) 鈴木佐喜子『「テ・ファリキ」に基づきすすむ改革』『世界の幼児教育・保育改革と学力』第2章, 明石書店, 2008, p.154-166.
- 2) ニュージーランドの幼児教育統一カリキュラム「テ・ファリキ」は、マオリ語で縦糸と横糸からなる織物を意味している。つまり、幼児教育におけるサービスを、種々の固有なプログラムに組み込んでいくだけではなく、子ども一人ひとりに対してもそれぞれの発達目標にあわせた保育や教育が提供できるようにカリキュラムを織りなしていくという意図が込められている (佐藤純子「普段使いのテ・ファリキ: 子どものありのままをみるツール」『現代と保育』Vol.69, ひとなる書房, 2007, p.38-53.)。
- 3) 疑似バウチャー制度とは、親にクーポンや引き換えチケットを交付するバウチャー制度

とは異なり、子ども1人1時間につき給付される額が国によって決められ、その補助金を保育所や幼稚園に直接支給する制度のこと。子どもの年齢、人数、全保育労働者における有資格者の割合によって交付額が決定する。

- 4) NZQAはNew Zealand Qualifications Authorityの略。日本の文部科学省にあたる教育省 (Ministry of Education) の機関である。このNZQAでは、各人が取得した単位や資格が、ニュージーランド国家資格に値するのかを審査したり、認定している。
- 5) The Education Review Officeの略。教育省から独立した政府の教育評価機関のことである。このEROが実施している調査レポートには、各幼児教育機関の教育方針や子どもの数、独自の取り組みと教育相からの改善提案、今後の在り方などについて細かい調査記録が載せられており、それぞれの機関の特徴がわかりやすく示されてある
(<http://www.ero.govt.nz/ero/publishing.nsf/Content/Home+Page>) 最終確認日:2008年8月26日。
- 6) Ministry of Education. Pathways to the Future: A 10-year strategic plan for early childhood education, Wellington, 2002.
- 7) NZQAという政府の機関である資格基準局が、幼児教育分野に限らずすべて国家資格の認可や指導を行っている。幼児教育機関に就職したい場合は、NZQAが定める基準にみあった訓練学校へいき資格取得をしなければならない。2012年になると、全員がこの資格を有することになる。
- 8) Kelly, J. Show size shouldn't shape salaries: shaping early childhood today, NZEI, Wellington, 2003, p.5.
- 9) 大宮勇雄『保育の質を高める』ひとなる書房, 2006, p.90-92.
- 10) May, H. Politics in the Playground: the World of the Early Childhood in the Post war New Zealand, Bridget Williams Books, Wellington, 2001, p.236-237.
- 11) 鈴木佐喜子 前掲書1) p.170.
- 12) 2007年7月より実施された制度。3歳以上であれば、週20時間まで政府認可の有資格者がいる教員先導型の保育所や幼稚園で保育サービスが利用できる。プレイセンターなどの親主導型の施設には、認可がおりていない。
- 13) OECD, Starting Strong: Early Childhood Education and Care, OECD, Paris, 2001.
- 14) 大宮勇雄 前掲書9) p.32. OECD (2001) は、『Starting Strong: Early Childhood Education and Care』のなかで、世界の子ども観についてが大きく二つに分類することができる指摘している。一つ目は、幼児期は、未来の労働力確保のために必要な学習をするという「準備期としての子ども」観であり、二つ目は、幼児期を「準備期」として捉えるのではなく、幼児期も人生における大切な時期であり、今をともに生きる一市民としてとらえる「市民としての子ども」観だという。大宮はOECDのこの指摘を受け、わが国の子ども観は、グローバル経済競争の激化を背景にした「未来の労働力」の質を確保とした「準備教育としての幼児教育化」に向かっていることを危惧している。
- 15) ニュージーランドには、公立保育園が存在しない。保育所とひと言で言ってもその分類には、デイケア、クレッシュ、プリスクール、エデュケーションセンター、モンテッソーリやシュタイナー幼稚園などを含む私立幼稚園など多岐にわたる。また、働く親でなくとも利用が可能であり、最近では、待機児童も増えてきている。
- 16) 鈴木佐喜子 前掲書1) p.162-163.

- 17) 鈴木佐喜子 前掲書1) p.163.
- 18) Kane, G R. Perceptions of Teachers and Teaching, Ministry of Education, Wellington, 2006, p.37.
- 19) Statistics New Zealand, Labour Market Statistics 2005, Wellington, 2005, p.17.
- 20) Harkess, C. Remuneration in the Early Childhood Education Teacher-led Workforce: Education and Care Services, Ministry of Education, Wellington, 2004, p.5.
- 21) Kane, G R 前掲書18) p.37-40.
- 22) Department of Labour, Early Childhood Teacher: Occupational skill shortage assessment, Wellington, 2005, p.4.
- 23) 垣内国光「プロとして保育者を処遇する－保育士の質・専門性・労働条件」『保育社の現在：保育性と労働環境』第6章, ミネルヴァ書房, 2007, p.141.
- 24) 垣内国光 前掲書22) p.141.
- 25) Ministry of Education, Education (Early Childhood Centres) Regulations, Wellington, 1998, p.21-22.
- 26) Kane, G R 前掲書18) p.37.

IV. 介護労働の現状と課題

はじめに

2008年9月、総務省は介護保険事業などに関する行政評価・監査の結果に基づく勧告を厚生労働省に行い、介護サービス従事者が定着するような介護報酬の検討、介護予防プラン作成に関するケアマネージャーに対する報酬の見直し、無届け有料老人ホームや高齢者専用賃貸住宅に対する指導監督の徹底を指示している。

そのような背景には2006年度の22都道府県・76市町村・77有料老人ホームの調査結果により離職率が21.6%で全産業平均16.2%を遥かに上回っていることが指摘される。そのような高離職率に関連する調査は他の介護種別等でも行われている。

介護労働者を直接掌握する官庁の厚生労働省はそのような実態を受け止め、対策を考えて来年度予算要求において、資格を持ちながら介護から離職した者に再度、介護職に復帰を促す研修や新規事業として介護の経験のない者を雇用した法人に1人の雇用につき最大で年50万円を助成する未経験者対策として42億円を予算要求することが報道されている。

このような対策が全く無意味とは言い切れないが、果たしてこのような対策が現状の本質を適切に分析した対策であろうか、あらためて介護労働の目的や性格、労働環境を明らかにしながら論考してみたい。

1. 介護労働とは何か

「はじめに」で問題の所存に関し若干ふれたが、その前提である介護労働に関する定義についてふれておきたい。

定義に関しては議論があるが、筆者は「身体的、精神的な障害によって生活障害に陥っている部分を介助や援助等によって補完し、社会的人間として日常生活が支障なく営めるように支援する労働」と捉えている。

未だ明確な定義や概念規定にはいたっていないと個人的には理解せざるをえず、介護労働を論ずる上では今後の重要なテーマであろう。

法制では社会福祉士法及び介護福祉士法の第2条で介護福祉士に関する定義として旧法が「…入浴、排泄、食事その他の介護等を行うことをとする者…」とあったが07年度の改正により、「専門的知識・技術をもって、心身の状況に応じた介護等を行うことを業とする者…」と変わった。

厚生労働省は法制の定義変更に関して、旧法は入浴や排泄、食事等の身体介護重視であり、今後は対象としての認知症やターミナルケア等を重視する介護としての特徴を明確化したとの説明がなされている。

旧法の介護福祉士の定義に関しては従来、「3大介護」と称されてきたものである。法改定ではその3大介護は身体介護に偏重であったと批判がなされ、法が改正されてきたわけだが、筆者は必ずしもそういう立場にはない。3大介護が身体介護に偏重していると言われるが、例えば入浴介護は身体的に洗体が主であり、清潔が達成課題として求められるだろうが、入浴に必ずしも意欲的な利用者が入浴を試みられるよう促す精神的心理的アプローチが必要であり、単なる身体介護に限らず精神心理的支援が介護の専門性として重要な課題が存在していることは否定できない。

ここでは旧法と改正法の介護福祉士の定義に関して深い論考は求められていないが介護労働を論ずる際にその基本的性格を明確化することは必須であろう。介護労働は単に身体的介護のみに限定できず、精神的心理的介護の両面が考えられる。その意味において、介護を必要とする対象の障害状態の分析、支援すべき課題分析、さらに専門的支援技術の展開等、理論と実践の統合的方法論の力量が求められる労働と捉えるべきではないだろうか。

そのような介護労働に関しての基本的性格に基づく具体的実践を展開する上で、わが国の場合、介護保険制度と障害者自立支援法の2つの法制度が対象の高齢者や障害者介護サービスに大きな影響を与えていることも指摘しておかなければならない。とりわけ、従来の措置制度による介護サービスが利用契約制度に転換し、利用者の介護保障が確立したようにも言われているがサービスを提供する側の介護の現状と問題点について論考してみたい。

2. 介護労働の現状と問題点

(1) 非正規雇用者の増大と問題点

現在、わが国の雇用全体の現状として非正規雇用が増大しており、非常勤雇用、派遣労働等も含め、従来のわが国の伝統的終身雇用制度によって、概ね正規雇用による安定的雇用形態は大きく変化したものと言える。2008年1月から3月までで3371万人

のうち、1737万人が非正規雇用となり、2000年に約24%であったものが8年間で約10%の増加である。そのようなわが国の非正規雇用の増加傾向は介護労働ではどのようになっているのだろうかについて考えてみたい。厚生労働省の発表によると2005年で全介護労働者約112万4千人のうち、正規雇用は約66万人で58.4%、非正規雇用は約47万人で41.6%となる。2000年では非正規雇用が34.9%であるから、5年の間に約6%、非正規雇用が相対的に増加することになる。

また、施設介護労働と在宅介護サービス介護労働を比較すると施設介護労働は5年の間では非正規雇用が10.8%から14.1%に増加し、在宅介護サービスは約52%前後の横ばい傾向にある。

介護労働安定センターの2006年6月の調査では在宅サービスの中のホームヘルパーの非正規雇用のうち、短時間型非定型者(登録ホームヘルパー)は、34.2%、時間固定パートは11.1%となり、正規雇用労働者が月額平均22万1400円だが、非定期雇用の平均は8万2500円である。

さらに問題なのは非正規のホームヘルパーの場合、巡回型ヘルパー方式を現在とはっており、移動や待機時間があるが、それらの交通費保障等で約55%は実質払われていないのである。正規雇用に関しても言えるが拘束時間と実働時間が曖昧であり、介護保険による介護報酬制度と事業所の負担が不透明なのである。

また2007年12月の日本医療労働組合連合会の発表によると「疲れが翌日も残る」は、43.2%、「休日でも回復しない」は18.1%でその内訳は、腰痛53.9%、肩凝り51.1%、手荒れ40.8%となり、人員不足による業務過密は73%、仕事を辞めたいと思っことがあるは55.3%にも上るのである。

(2) 介護労働における賃金保障と労働環境問題

厚生労働省の2004年の発表によると、介護労働を選んだ理由は「働きがいのある仕事だと思ったから」が64.6%で最も多い。続いて「自分の能力・個性・資格が活かせると思ったから」が36.8%である。「給与等の収入が多いから」や「労働条件が良いから」等はそれぞれ10%以下になる。

しかし、何らかの事情により離職する割合は2008年の介護労働安定センターの発表によると21.6%になり、一般全労働者の離職15.4%を遥かに上回る。そして仕事をしていく上での悩みは、介護を選んだ理由とは反対にトップは「給与等の収入が低い」が47.8%となり、「有給休暇が取りにくい」43.9%と続き、さらに仕事がつらい、自分の能力を伸ばすゆとりがない、仕事の内容に展望がもてないと続く。

転職に関して、2005年に日本介護福祉士会が会員を対象に調査しているが、そこでも「給与が低い」(14.8%)「昇進等、将来の見通しがない」(11.4%)となり、さらに労働条件が悪い、夜勤や不規則勤務等がある、体調を崩したため等が続く。それでは問題になっている給与等の経済的保障に関して考えてみたい。2007年の厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」によると、全労働者の月額平均給与は約33万円、年収で457

万円である。施設介護職（女）の月額平均給与は約20万円、年収は約277万円である。他の専門職では看護師が約31万円、年収でも約416万円となり、全労働者や看護師と比較しても介護労働の基本的性格や労働内容がこんなにも低い賃金評価に甘んじる理由が見当たらない。

千葉県の某介護施設で介護労働者と面談したことがあったが、結婚したいが今の給与では転職せざるをえないという切実な訴えがあった。

給与等の経済的生活保障以外にも介護労働環境は厳しいものがあると言わざるを得ない。

前述での転職の理由に関して、体調や夜勤等の労働の困難性を指摘したが、2006年の介護労働安定センターの調査では腰痛の自覚症状に関して、「多いにあり」と「あり」は、約49%であり、2人に1人が腰痛を訴え、コルセットを使用しているものは約33%になっている。予防的に使用している者もいるだろうし、また腰痛等の職業病の罹患によりマッサージや整形外科等で治療を受けているものも多いものと思われる。

厚生労働省は「福祉人材確保指針の見直し」を発表し、キャリアと能力に見合う給与体系の構築、適切な給与水準の確保、給与水準・事業収入の分配状況等の実態を踏まえた適切な水準の介護報酬の設定、介護報酬等における専門性の高い人材評価の在り方の検討、さらに労働時間の短縮の推進、労働関係法規の遵守、健康管理対策等の労働環境の改善を指摘した。ぜひ、これらの指摘内容を実施されることを望みたい。

V. 考察

福祉サービスの中で中核を担う保育・介護労働の現状と問題点そして課題について分析、論考してきた。

多くの点で共通性が理解できた。保育・介護のニーズの拡大に伴い専門職の拡充が図られてきた。

保育・介護に携わりたい理由の多くは働きがい期待したにもかかわらず、離職率が高い傾向があり、そこには給与等の労働条件や労働内容の劣悪な実態が浮かび上がっている。

それらの改善なくして、今後ますます増大するであろう。それに伴って保育・介護サービスを担う専門職の確保は困難であろう。

厚生労働省は外国人労働者や国内のフリーター等の勧誘を講じようとしているが、そのような施策を全く否定する立場にはないが、人材が確保できなくなってきた問題の根源を理解し、その改善を図ることの重要性が今回の論考でも明らかになっている。

給与等の経済的保障は公的財源が求められるが、保育や介護の専門職としての力量の発揮に関しての専門的な高度な指導の欠如も明らかになった。それらに対する適切な指導者の養成や研修制度や、カンファレンス、チームワーク等の技術や方法論の展開が可能な状態も考察すべきであろう。

Ⅵ. 今後の研究

今回、諸外国を視野に入れ、比較検討し、わが国の展望を構築したかった。

保育労働に関しては佐藤論文によってニュージーランドの政策や労働実態と課題等が分析されている。今後、介護労働についても諸外国の実態を分析し、わが国の課題を考究してみたい。

わが国の保育労働に関しては細井論文によって非正規労働の実態も紹介、分析された。国政の動向に関しては厚生労働省の情報によって、かなり理解できる段階にあるものと思う。

今後は卒業生などを対象に調査分析を試み、国の動向とも比較し、問題点と課題に接近したい。