

ローカルな雇用慣行からみた保育労働市場の構造に関する地理学的研究

著者	甲斐 智大
著者別表示	KAI Tomohiro
雑誌名	博士論文要旨Abstract
学位授与番号	13301甲第5490号
学位名	博士(学術)
学位授与年月日	2022-03-22
URL	http://hdl.handle.net/2297/00067818



学 位 論 文 要 旨

Dissertation Abstract

学位請求論文題名 Dissertation Title

ローカルな雇用慣行からみた保育労働市場の
構造に関する地理学的研究

(和訳または英訳) Japanese or English Translation

Geographical study of childcare labor market's structure from
local employment practices perspective

人間社会環境学 専攻 (Division)

氏 名 (Name) 甲斐智大

主任指導教員氏名 (Primary Supervisor) 吉田国光

Abstract

It is essential to ensure sufficient childcare workers in areas with children on waiting lists for childcare to reduce the number of waiting children. Therefore, this study examined the structure of childcare labor markets in different regions of Japan and how their actors interact by focusing on their increasing mobility. The results indicated the hierarchical structure of the childcare labor markets in different regions. Specifically, young people from the Noto region of Ishikawa prefecture must choose between accepting a non-permanent local job or a permanent job in the Kaga region—even at a lower wage—to lead financially independent lives. Moreover, childcare centers in Tokyo run by joint-stock corporations have relatively low or mediocre working conditions. Despite this, there is an influx of childcare workers to joint-stock companies in the city center from the Tohoku region with a regional background. In response, the childcare labor market in the Miyagi Prefecture of the Tohoku region attempts to curb the outflow to Tokyo by improving employment conditions. However, it has been challenging to improve employment conditions in Aomori Prefecture's childcare centers on the periphery of the Tohoku region. Employment practices caused by the deregulation of the Japanese childcare labor market have resulted in this situation and allowed these practices to persist, which has resulted in a hierarchical structure within and between regions. The study results suggest that migrating childcare workers at the lower end of the childcare labor market causes the nationwide shortage of childcare services at lower wages.

要旨

少子化が進む現在、待機児童数は減少傾向にあるものの、依然として1万人以上の待機児童が確認されている。保育所数が増加しているにも関わらず、待機児童が確認されているのは都市部への保育ニーズの集中に起因する。保育ニーズを満たすためには、保育所の整備と保育サービスを供給する人財の確保が必須となる。とくに、就業先の選択機会に恵まれた都市部では保育士の確保が難しく、計画通りに保育所の整備を進められていない地域も確認されている。そうしたなか、2015年頃から大都市では、初任給の引き上げや単身者向け住居の整備を行い、計画的に地方出身保育士を採用している法人も増加している。このように、大都市では地域内での採用を前提としてきた保育士の採用形態が変容しつつある。

一方、地方分権化が進展するなか、周辺地域では限られた予算での、保育所の維持が求められている。その具体的な手段として周辺地域では保育所の統廃合や公立保育所の民営化などが進められており、周辺地域で働く保育士の労働条件は低水準に置かれ続けている。保育サービスの需給には保育士と利用者の対人接触が必須となるため、大都市での待機児童の存在を背景に、保育労働力の移動が増加している。そこで本研究では各地域の保育労働市場の構造と各地域の保育労働市場間の相互作用について考察することで、日本の保育労働市場の構造を明らかにする。

I では福祉国家論の議論を基に、保育労働市場の構造を規定する日本の福祉政策の特徴を確認したうえで、日本における保育の社会的位置付けの変化とそれに関する政策の変化について整理した。戦後、日本では家庭での保育を前提とした保育政策が展開した。その結果、残余的な保育が公的保育

によって支えられた。その後、女性の社会進出や核家族化が進むと、保育ニーズが急増し、公立保育所に加えて、社会福祉法人の保育所が増設された。しかし、2000年代に入ると、財政難を背景に効率的なサービス供給を実現するために株式会社法人をはじめとする「市場を含む多様な供給主体」による保育所の増設が進んだ。現在でも株式会社法人の保育所の増設は進んでいるものの、株式会社法人の参入状況は地域によって異なる。そのため、各地域に形成されている保育労働市場の構造も異なると考えられる。これを踏まえると、公正な保育サービス供給の在り方を検討するうえで、日本全体をみわたして保育労働市場の構造を明らかにする意義は大きい。

そこで、Ⅱでは保育労働に関する既存研究を整理し、分析の枠組みを設定した。具体的には、保育労働市場の各アクターの戦略、各自自治体の制度、女性の働き方、世帯構成などに既定される。そのため、保育労働市場では地域独自の雇用慣行が存在しうることを指摘した。一般に労働市場は労働力需給と雇用慣行によって特徴づけられる。とりわけ保育労働市場は制度に基づいてサービスを提供するための労働市場であるため、保育労働市場の構造を明らかにするにあたり、各地に成立している雇用慣行について着目する必要がある。これを踏まえて、労働市場内部の各主体（養成校、保育所、保育士など）の戦略や労働市場の媒介に着目しながら、各地域の保育労働市場間の相互作用について考察するところに研究のオリジナリティーがあることを示した。そのうえで、各地域の保育労働市場の特徴をみるために、主成分分析を行い5つの主成分を抽出した。さらに得られた主成分を基にクラスター分析を行い、都道府県別の保育労働市場の特徴を示した。各地域の保育労働市場は6つのクラスターに分類され、その結果に基づいて、研究の対象地域として石川県、東京都、青森県、宮城県を選定した。

Ⅲでは、石川県の事例に保育労働市場について、労働力需給の状況および、保育士のライフコース、家庭内での保育士の位置づけ、保育職に対する家庭内での評価に着目して分析した。その結果、石川県内には域内完結型の保育労働市場が形成されていた。Ⅱでは石川県の人口減少地域である能登地域と人口維持地域である加賀地域に二分して、各地域の保育労働市場について検討した。能登地域では保育サービスに対する需要が減少している。さらに、家族からの家事のサポートを前提とした雇用慣行が成立しているため、子育て期に離職する保育士も少ない。そのため保育士の勤続年数は長く、新規学卒者に対する労働力需要は最小限に留まっている。他方、加賀地域では、能登地域と比べて家庭からのサポートが得られにくい。そのため子育て期の保育士の離職を最小限にとどめるために、短時間勤務など様々な働き方が可能となっている。すなわち、保育サービス需要の増加と短時間勤務保育士の存在を可能とする雇用慣行によって、新規学卒者に対する保育労働力需要が維持されており、結果的に加賀地域の保育所に就職する能登地域出身者が多数確認された。石川県ではこのように、同一県内で異なる特徴を有する保育労働市場が存在することで、域内完結型の保育労働市場を成立していた。

これまで石川県においては待機児童が発生しておらず、保育サービスが安定的に供給されていると認識されてきた。しかし、能登地域では保育士の高齢化が進んでおり、加賀地域の保育所では保育士の歪な年齢構成が課題となっている。このように石川県内の保育士の年齢構成には大きな地域差がみられ、持続的に質の高い保育サービスが供給される保育労働市場の構造にはなっていないといえる。

Ⅳでは株式会社の参入が進む東京都の保育労働市場を対象として、設置主体別に保育士の確保戦略に着目して、東京都内の保育労働市場の構造について考察した。

従来から保育サービスの供給主体であった社会福祉法人は地域内の養成校との強固な結びつきを利用することで、地方出身者も含めて、地域内で不足する保育士を地域内の養成校から安定的に採用していた。そのことは、社会福祉法人が近隣に施設を増設させ、年功序列型の賃金体系を維持することを容易にしておき、結果的に養成校との結びつきをさらに強固なものとしていた。また、新卒者以外の保育士の雇用状況をみると、地域内の個人的ネットワークなどを活用し保育士を採用していることも明らかとなった。このように、社会福祉法人の保育所は地域内の養成校や保育士同士の個人的なネットワークを用いて保育士を採用している。つまり、社会福祉法人の保育所は、従来から保育サービスを供給してきた地域で、かつ保育ニーズが高まっている地域で施設を増設させたといえる。

一方、規制緩和によって保育所の運営に参入した株式会社法人は、養成校と社会福祉法人の強固な採用ネットワークから排除されており、保育士の採用に関してより困難を抱えていた。また、社会福祉法人とは異なり税制の優遇措置などが受けにくい株式会社法人は、施設を増設させ続けることで経営を安定化させることが必須となっていた。施設の増設を実現させるために、社員寮の整備、住宅手当の拡充、初任給の増額、Webサイトによる情報発信など、新しい採用戦略によって地方圏からも保育士を採用していた。また、積極的に経験者を採用しているものの、十分な人材を確保することは難しく、人材紹介や人材派遣を利用せざるを得ない状況にあった。こうした、多様なチャンネルを用いて保育士を確保しているため、再就職などを機に一時的に株式会社法人で勤務している保育士も存在していた。しかし、その勤続年数は短く、株式会社で一定期間勤務したのちに、地域内の社会福祉法人での勤務に切り替えている者も一定数確認された。経営形態によって保育士の待遇に差が生じており、そのことが法人内での勤務継続によるキャリア形成に差をもたらしていた。そのため、認可保育所で提供される保育サービスの質について設置主体間で差異が生じており、保育の質をめぐる地域間格差の存在が危惧される。

保育士の採用と保育所の立地は社会福祉法人-養成校-自治体の3者間で構築された強固なネットワークと、保育士の同士の個人的なネットワークにより調整されており、それが株式会社法人という新たな保育サービスの供給主体の参入障壁となっている。そして、新たな供給主体によって質的・量的にサービスが不足する地域に保育サービスを届けるという、規制緩和の本来有していた目的の達成を難しくしている。規制緩和以降も、新規参入主体が従前からの主体間の調整枠組みから排除されているため、地域内への保育サービス供給が不均衡な状況となっているのである。換言すると、自治体から株式会社法人への参入規制や、養成校を中心とした労働市場のもつ調整機能の存在によって、地域的公正が歪められているのである。そうしたなか、地方出身保育士が調整弁となり、地域内の保育サービス需給の不均衡さを解消する機能を担っていた。

Vでは、青森県と宮城県を事例に、新卒保育士に対する求人票記載の待遇と地方養成校出身の新卒保育士の就職動向を分析し、保育士養成校の役割の変化について考察した。その結果、規制緩和によって、東京圏の保育所の運営法人が多様化し、地方養成校が東京圏への労働力供給源としての機能を有しつつあることがわかった。宮城県では流出する保育士を確保するための待遇の改善がみられた。一方、青森県では、待遇改善が限定的であり、結果的に青森県と他地域との待遇の差が拡大していることが明らかとなった。具体的に、待遇改善が限定的な青森県では、依然として保育所有利の雇用慣行に基づく保育労働市場が構築されており、待遇の格差が拡大するなか、青森県に位置する養成校の東京圏への労働力供給機能は拡大傾向にあった。しかし、都市部との待遇の格差が拡大す

るなかで、地域内の保育職に対するイメージは低下傾向にあり、そのことが保育士養成校の学生数の減少をもたらしていることが明らかとなった。

VIではⅢ～Ⅴの事例研究を通して明らかになった各地域の保育労働市場での雇用慣行とそれをもたらす構造について保育士の職業選考に着目して考察した。その結果、各地の保育労働市場は労働市場内部で階層性を有していることが明らかとなった。石川県において能登地域出身の新卒者は非正規での地元の勤務を受け入れるか、低い賃金水準でありながらも加賀地域の保育所に正規職として就職し、経済的に自立した生活を営むかの二者択一を迫られている。また、東京都では構造的に株式会社法人の保育所での待遇が相対的に低い状況にある。そうしたなか、周辺地域からの保育士が都心部に展開する株式会社法人には地方出身者が流入している。つまり、地域内の保育労働市場のなかで下位にあたる労働市場が地方出身者によって支えられている。東京圏への労働力の供給地域と位置付けられる東北地方の保育労働市場をみると、宮城県では東京圏の保育所に対応して、雇用条件を改善させ、東京圏への流出を抑制させつつある。他方、東北地方の中でも周辺地域にある青森県では、こうした待遇改善が難しい状況にあり、地域内に残存せざるを得ない者は保育所優位の雇用慣行のもとで就労することになっている。

VIIではVIでの考察結果をふまえて、規制緩和によって再編された日本の保育労働市場の構造を明らかにした。日本の保育労働市場は認可保育所の設置主体に関する規制緩和によって保育労働市場は地域内・地域間で階層性を帯びて成立し始めており、こうした構造のなかで下位におかれる保育士が都市部に集中する保育サービスを担っている。しかし、こうした階層構造は保育士養成校と既得権を有する保育所の採用戦略によって作り上げられた雇用慣行によって生み出されている。加えて、こうした構造は地方出身保育士の存在が前提となっており、地方出身者の犠牲のもとで都市部の保育ニーズが満たされる構造が成立していることいえる。このように保育労働市場の構造は制度設計にのみ規定されるものではなく、各地域の保育労働市場内部の各アクターの主体性によっても規定されている。地域を超えた保育士の移動や異なる保育労働市場が階層的に成立していることをふまえると、グローバルケアチェーンの議論のなかに日本の保育労働市場の位置付け、この議論と福祉国家論の接合を図り、制度上の比較研究に留まらない研究の蓄積が求められる。

学位論文審査報告書

令和4年2月8日

1 論文提出者

金沢大学大学院人間社会環境研究科

専攻 人間社会環境学専攻

氏名 甲斐 智大

2 学位論文題目（外国語の場合は、和訳を付記すること。）

ローカルな雇用慣行からみた保育労働市場の構造に関する地理学的研究

3 審査結果

判定（いずれかに○印） 合格 ・ 不合格

授与学位（いずれかに○印） 博士（社会環境学・文学・法学・経済学・学術）

4 学位論文審査委員

委員長 吉田 国光

委員 中島 弘二

委員 宇根 義己

委員 伊藤 悟

委員 青木 賢人

委員

（学位論文審査委員全員の審査により判定した。）

5 論文審査の結果の要旨

本論文は、石川県、東京都、青森・宮城県の3地域を事例に、保育サービスをめぐる規制緩和の影響を受けた保育労働市場の構造を明らかにしたものである。とくに保育労働市場に関わる諸アクターの戦略や雇用慣習に与えた影響に着目して各地域の保育労働市場の特徴を分析し、各地域の保育労働市場間の相互作用について考察することから、ナショナルスケールで展開する日本の保育労働市場の構造を明らかにしたものである。本研究は、市場メカニズムのみで説明しきれない保育労働市場のなかで、サービス供給主体となる保育所がいかに労働力を確保しているのかを、各地域スケールの保育労働市場の特徴を分析したうえで、ナショナルスケールでの保育労働市場の構造に統合して明らかにした点で、高いオリジナリティを有している。

7つの章からなる本論文の第I章では、既存研究のレビューから日本の保育サービスの歴史の変遷や、新自由主義的な政策のもとによる規制緩和の影響、待機児童問題の地域的偏在性といった問題点を整理している。そして、英語圏地理学で議論が重ねられてきた地域的公正の概念を手がかりにして、これらの現実的課題への迫り方を提示し、人文地理学で求められる研究目的を導出している。

第II章では、日本の保育労働市場を分析するための方法論が示される。まず保育労働の実態、とくに保育士の大都市への集中と非正規雇用の特徴について検討している。保育労働の特徴を踏まえ、人文地理学で研究蓄積の厚い労働市場の階層性に関する研究方法をもとにして、保育労働市場の研究へ適用するための方法論を検討している。そして、この研究課題を達成するために適当な研究対象地域をクラスター分析から選定している。

第III章では、石川県を事例に労働力需給の状況および、保育士のライフコース、家庭内での保育士の位置づけ、保育職に対する家庭内での評価に注目して分析している。その結果、石川県では能登地域出身者は非正規職員で地元での勤務を受け入れるか、低賃金でありながらも加賀地域の保育所に正規職員として就職し、経済的に自立した生活を営むかの2択に迫られていた。石川県では家族からの家事のサポートを前提とした雇用慣行のもとで、県内で完結する労働市場が成立していることを析出している。

第IV章では、株式会社の参入が進む東京都の保育労働市場を事例に、法人の設置主体別に保育士の確保戦略に注目して分析している。東京都においては従来からの保育サービス供給主体である社会福祉法人がこれまで蓄積してきた地域内にある養成校との強固な結びつきのもと、新卒保育士を安定的に確保し続けられる特定のエリアで施設を増設し続けていた。他方、新た

に参入した株式会社法人は、養成校と社会福祉法人との間に構築された採用ネットワークに入れず、域内の新卒保育士を採用も立地もさせにくくなっていた。株式会社法人は他地域の養成校などへ採用活動の範囲を広げたり、人材派遣や人材紹介などを利用せざるえない状況となっていた。これらのことから待機児童の解消という規制緩和の当初の目的の達成は難しくなっていた。自治体から株式会社法人への参入規制や、養成校を中心とした労働市場の調整機能が地域的に公正な保育サービスの供給を困難にさせていることを示した。

第V章では、青森県と宮城県を事例に、新卒保育士に対する求人票記載の待遇と地方養成校出身の新卒保育士の就職動向を分析している。その結果、規制緩和によって東京圏の保育所の運営法人が多様化し、地方養成校が東京圏への労働力の供給源として機能しつつあった。宮城県では、新卒保育士の東京圏への流出を阻止するために保育士の労働条件が改善されていた。他方、青森県では待遇改善が限定的であり、結果的に青森県と他地域との待遇差が拡大していることが明らかになった。さらに依然として保育所有利な雇用慣行に基づく保育労働市場が成立しており、待遇格差のもと青森県の養成校から東京圏へ労働力が流出する傾向は拡大していた。さらに大都市との待遇格差も拡大するなか、青森県内で保育職に対するイメージは低下傾向にあり、青森県の養成校は入学生の確保が難しくなり、経営的問題を抱えていた。

第VI章では、石川県、東京都、青森・宮城県の事例から示された各地域の保育労働市場の雇用慣行と、それをもたらす構造について保育上の職業選考に着目して考察している。その結果、各地域の保育労働市場は地域内労働市場と、地域間の労働市場で階層性を有していることが示された。

結論となる第VII章では、規制緩和によって再編された日本の保育労働市場の構造が明らかにされた。日本の保育労働市場は地域内および地域間で階層性をともなって成立していた。こうした階層性を有する構造は、保育士養成校と既存の保育所の間で構築されてきた雇用慣行のもとで成立し、この構造で下位におかれる保育士や大都市の保育サービス供給を担っていた。他方、この構造で上位にある東京圏の保育所は地方出身の保育士の存在が前提となっていた。地方の養成校の経営は将来的により困難な状況にあることから、現行の保育労働市場は不安定な構造のなかで展開していることが明らかにされた。

これまでの保育サービスを取り上げた研究の動向をふまえると、本論文が特に高く評価される点として以下の4つを指摘できる。

1) 既存研究では保育労働の労働過程や労働力需給の実態が提示されるにとどまる傾向にあっ

た。この課題を克服するために保育所だけでなく、労働力の供給側となる保育士に加えて、労働市場の媒介項となりうる養成校に着目した点。

2) これまでは保育士の賃金水準の地域差をマップアウトすることに終始していたが、地域差が各地域の労働市場間にいかなる相互関係を生み出しているのかを明らかにしたこと。

3) 規制緩和によって保育サービスの質の低下が懸念されたり利用者の利便性もしくは不便さは指摘されてきたが、サービスを供給する主体について等閑視されていた研究上の問題点を克服したこと。

4) ナショナルスケールの制度変更が、地域独自の雇用慣行を有する保育地域労働市場にいかなるインパクトを与えたのかを、丹念なインタビュー調査にもとづく一次資料を用いて克明に描き出したこと。

である。またメインの分析にあたるⅢ、Ⅳ、Ⅴの各論部分は、「季刊地理学」、「地理学評論」、「経済地理学年報」と全国レベルの査読付学術誌に掲載されている。いずれも創刊から、73巻、95巻、67巻と長い歴史を有し、査読も厳しい。人文地理学においては研究者への登竜門といえる雑誌で高い研究水準に達していないと掲載されない。また博士後期課程在学中にもかかわらず岐阜大学地域科学部で助教の職を得ており、学外からの評価も高いといえる。

他方、論文検討会では、主にローカルの示す地域単位、雇用慣行の調整機能を分析する際に言及した概念の検討が不十分であることが指摘された。こうした指摘に対する返答として、今後、研究を発展させていく上での方針などが示された。以上をふまえ、審査委員会では、不十分な点はみられるものの、本論文は上記の4点を中心として高い研究水準に達しており、博士論文として十分な内容を備えており、審査委員全員一致で合格と判断した。