

保育士の待遇に関する一考察

－制度比較の観点から－

徳久 恭子

A Change in the Labor Policy for Nursery Teachers

Kyoko TOKUHISA

Abstract

This paper aims to analyze why working conditions of nursery teachers have not been improved. Compared with school teachers, Nursery teachers lack three features for their position. First they don't have a special law of their employment despite a high degree of professionalism. It makes them an occupation with an unstable income and bad working conditions. Secondly there is no unified professional association or labor union. It means the lack of bargaining power. Third they get little administrative support. The Ministry of Health, Labour and Welfare is supposed to help child care centers. However it promotes deregulation and exacerbates working conditions of nursery teachers. Finally, this paper refers to the possibility of improvement in labor quality for nursery teachers.

本稿は、待遇改善が急がれる保育士の身分が不安定である理由を、身分法や行政組織、保育士からなる団体の特性に注目して検討することを目的とする。

1. 保育問題の現状

「保育園落ちた日本死ね!!!」。2016年2月15日の「はてな匿名ダイアリー」に投稿されたブログは、社会的共感を広く集め、待機児童の解消が政治課題であることを再認識させた。ブログが投稿された2016年の夫婦世帯構成は、共働き世帯が1,136万世帯、専業主婦世帯¹が668万世帯であり、1980年の調査結果（共働き：614万世帯、専業主婦：1,114万世帯）と逆転する状況にある。子育て世代に限っても、妊娠前の妻の就業率は72.7%を占め、第一子出産後に就業を継続した女性は38.3%を占めている。出産前就業者の内の53.1%が就業を継続する状況、

末子年齢が0～2歳の子どもを持つ無職の妻の12.4%、3～5歳の子どもを持つ無職の妻の17.8%が「すぐにでも働きたい」と回答する状況に照らせば²、高い保育需要は当面の間、続くと考えられる。

待機児童問題への社会的関心は高まるばかりだが、問題は、戦後一貫してあり続けている。占領期から1950年代にかけては、敗戦に伴う経済的社会的な事情から保育を欠く乳幼児が多数おり、保育問題は政府が解決すべき課題であった。高度経済成長期においては、産業構造の転換が女性労働力への期待を高めたこともあり、保育問題は社会問題であり続けた。ところが、高度経済成長が終焉し、財政規模が縮小すると事態は一変する。福祉削減を正当化する言説「日本型福祉社会論」のもとで、保育は家庭の問題と位置づけられ、保育施設の充実に歯止めがかけられた。

私事化された保育の問題が、再び社会問題に転ずるきっかけとなったのは、1990年に「1.57ショック」と表現された合計特殊出生率の低下であった。この時期は、女性労働力の活用が検討されていたこともあり、2000年を前後して保育所への「入所待機対策」³が政策アジェンダとして登場する。小泉純一郎政権が「仕事と子育ての両立支援等の方針（待機児童ゼロ作戦等）」（2001年7月6日閣議決定）を示して以降は、マスメディアが待機児童問題を取り上げる機会も増えた。

ただし、それが恒常的に報道されるようになったのは、2010年前後といえる。「保活」という単語が朝日新聞や日本経済新聞に2010年から登場するのも社会問題化したことを傍証する。この時期は、アメリカのサブプライムローン問題に端を発する世界的な金融不安があり、経済的事情からも共働き世帯の増加が顕著であった⁴。保育需要もそれと並行して増加し、2004年以降に減少に転じた待機児童数は2008年から再び上昇し、首都圏や関西圏を中心に待機児童問題が深刻化した。

2008年2月には、福田康夫首相が「新雇用戦略」のなかで「新待機児童ゼロ作戦」を打ち出し、2013年4月19日には、安倍晋三首相が「待機児童解消加速プラン」を示して待機児童ゼロの実現を試みたが、いずれも失敗に終わった。待機児童問題は数字に示されることや、子育て世代の関心を集めることなどもあり、政治家にとっては対応を急ぐ課題になる。東京大学発達保育実践政策学センター（Cedep）が市区町村に対して行った質問調査の結果をみても、乳幼児期の保育・教育に関する政策のうち、重点的に取り組むべき課題として、保育の量の拡充・充実を挙げる首長が3～4割を占めている⁵。これを反映するように、子ども子育て支援担当部局も「保育者（保育士・幼稚園教諭・保育教諭）の人材確保の対策」を重点施策に挙げている⁶。

しかし、解決は容易でない。待機児童問題は、解消を目指せば目指すほど、潜在的需要を刺激し表面化するため、解消が難しい。安倍首相の待機児童解消加速プランも当初計画の40万人分の受け皿を用意することで、「保育ニーズのピークを迎える平成29年度末までに待機児童の解消を目指す」としたが、見込み違いに終わり、修正を余儀なくされた。国の指針と市区町村の政治判断により保育の量的拡充が進み、2018年には、待機児童数が減少に転じた。だが、

新聞社の試算によれば、政府が公表した2018年4月現在の待機児童数1万9,895人の背後には、1万7,100人の隠れ待機児童がおり⁷、34万8,000人の潜在需要があるという⁸。ゆえに、保育施設の量的拡充という課題は、当面の間、残ると思われる。

ところが、その実現は保育士不足により歯止めを掛けられている。厚生労働省（以下、厚労省）の発表によると、2018年10月時点で、認可保育施設に入所できなかった待機児童数は4万7,198人に上る。認可保育施設については、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（1948年厚生省令第63号）の示す職員配置基準を満たす必要があり、保育士の確保がないままには、増設を見込めない。

だが、現状は、ハコモノづくりが先行する。福祉医療機構が保育所または認定こども園を運営する法人に対して行ったwebアンケート調査「平成30年度「保育人材」に関する調査」⁹をみよう（表1）。すると、2018年8月1日現在の要員状況（保育士・保育教諭・保育補助者等）については、対象施設全体の29.4%が不足と回答し、8.5%が要員不足による児童の入所受け入れ制限を実施したと答えている。受入制限は、2016年調査の割合（4.6%）を大きく上回っており、深刻な状況であることがわかる。保育士の確保が難しい理由に、「地域や周辺地域に新設保育所が急増し、競合」、「幼稚園の認定こども園化による保育士需要増」、「隣接する自治体（補助金等の多い自治体）への流出」が挙げられていることから、保育士の確保が不十分なままに保育施設の増設を進めたことが、既存の保育施設の運営に悪影響を与えていることが確認できる。

保育士が不足する状況は、政府も問題視している。保育士の有効求人倍率（全国平均）は、2018年11月の段階で、3.20倍（東京都は6.44倍）であり、全職種（季節調整値）の1.63倍を大幅に上回っている。保育士の有効求人倍率に限っても、2012年1月には1.36倍であったものが、年を経るごとに上昇しており、保育士不足の深刻さが増している。政府は、2013年度以降、保育人材確保のために、給与やキャリアの見直し等からなる処遇改善策を打ち出し、新規採用の強化、潜在保育士の活用、離職率の低下等を狙っているものの、いまだ十分でない。

厚労省の「社会福祉施設等調査」によれば、2010年代の保育士の離職率は10%前後であり

表1：保育士不足の状況

	2016年調査		2018年調査	
要員不足なし	75.0		70.6	
要員不足あり	25.0		29.4	
	・ 保育士不足とした施設の割合：86.4% ・ 保育教諭不足とした施設の割合：19.6%		・ 保育士不足とした施設の割合：80.3% ・ 保育教諭不足とした施設の割合：22.9%	
	要員不足回答中の割合	全体に占める割合	要員不足回答中の割合	全体に占める割合
受入制限なし	81.7	20.4	71.0	20.9
受入制限あり	18.3	4.6	29.9	8.5

出典：福祉医療機構「『保育人材』に関するアンケート調査」（2016年と2018年）をもとに筆者作成。

(図1)、潜在的保育士は70万人を上回る¹⁰。保育士不足の改善には、離職率を抑制し、再就職を促すことが求められる。そのために、まずは、離職を誘発する要因の解明が重要になる。

日本保育協会の『平成23年度 保育士の実態に関する調査研究報告書』によれば、回答に応じた現職保育士のうち、今後の勤務に関して、約9.2%が継続勤務を希望しない、約9.1%が無回答、残り81.7%が継続勤務を希望したという。希望しないと回答した理由(複数回答)を高い順にあげると、①給与、②仕事の内容、③休暇、④職場の人間関係、となり、これらはいずれも4割以上の回答を得ていた。他方、厚生労働省委託事業としてポピンズが2011年に行った「保育士の再就職支援に関する調査」¹¹によると、保育士として就業中に抱いた個人の状況に関する悩みとして、①家庭との両立(子育て・介護等)[48.4%]、②自身の健康[39.5%]、③知識・技術への不安[36.3]、職場環境の悩みとして、①責任の重さ・事故への不安[43.4%]、②給与[35.3%]、③勤務時間[26.4%]、④職場の人間関係[22.5%]、が多くを占めたという。さらに、退職経験者にその理由を聞くと、無回答をのぞけば、個人の事情として、①家庭との両立が難しい[25.6%]、②近い将来結婚、出産等を控えている[18.6%]、③自身の健康・体力[17.8%]、職場関係にかかわる事情として、①人間関係[26.5%]、②雇用条件に不満[16.9%]、③職場における本業以外の業務負荷[15.0%]、④理念・方針への不満[14.4%]、④責任の重さ・事故への不安[14.4%]、が上位を占めている。

保育士が就労を継続する上で直面する困難は多岐にわたる。澤津まり子らが示した離職理由の類型に依ると、それは「職務内容起因群」「職場状況起因群」「労働条件群」「ライフイベント群」の4つに大別される。ついで、その関係をみると、ライフイベントによる離職は、単独の理由にもとづく傾向が強く、他の要因との関連は確認されにくい。一方、残りの3群は離職について相互に関連しあうことが指摘されている(澤津・鎌田・山根 2016:196)。保育士の就業持続には、政府が力点を置く「労働条件群」(勤務時間、仕事量、給与)のみならず、職務内容や職場状況(職場の人間関係や方針)への配慮が同時に求められることがわかる。

次に、復職を検討しよう。野村総合研究所が2018年に実施した「保育士に関するアンケート

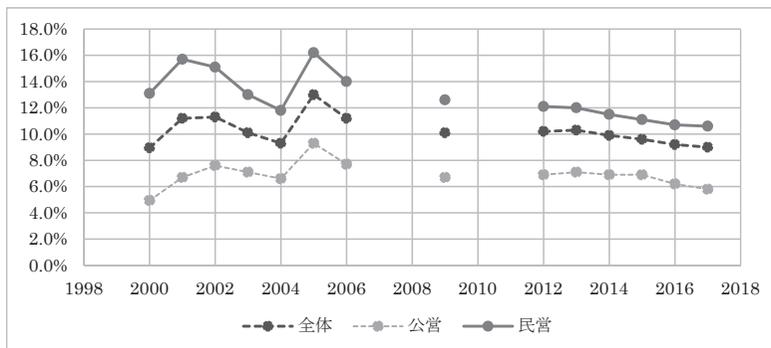


図1 保育士(常勤)の離職率

出典：厚生労働省統計情報部「社会福祉施設等調査」をもとに筆者作成。

注：2012年までは保育所の常勤保育士、2013年以降は幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園、保育所の常勤保育士を対象にしている。

ト調査」¹²によると、非就労の潜在保育士の「5割が既婚で小学生以下の子を持ち、6割強が過去に保育士として働いた経験を持つ」という。厚労省が示した「社会福祉施設等に勤務していない保育士の推計（年齢階級別）」¹³（2013年時点）をみても、非従事者の割合は25～29歳が56.7%、30～34歳が62.5%、35～39歳が68.2%と加齢との相関が確認でき、結婚、出産、子育てといったライフイベントやライフステージとの関連も予想される¹⁴。野村総研の調査に戻ると、非就労の潜在保育士のうち12.5%が「条件が合えば、今すぐにも保育士として働いてみたい」、48.0%が「今すぐにはないが、いつか、条件等が合えば、保育士として働いてみたい」と回答している。就労意欲のある非就労潜在保育士に、保育士として働く上で最も重要だと考えることを尋ねると、現職者の不満の上位理由であった給与を重視する事項、「金銭的報酬が高いこと」は35.1%にとどまった。金銭的報酬を最上位に置かなかった回答者の54.2%は、「勤務時間や勤務日など、希望に合った働き方で働き始められること」を挙げており、全体に占める割合は35.2%と金銭的報酬と同列にある。それに続く回答は、「職場の人間関係が良いこと」で、36.7%となっている。職場の人間関係は退職理由の上位に位置するため、復職の条件に挙げられるとも予想されるが、仕事と家庭の両立は職場の理解が必要という理由が新たに追加されたと考えられる。

要するに、離職理由としては、相対的に独立した要因であったライフイベントは、復職の際には「ライフステージ」という、保育士の私生活のあり方を中期的に規定する要因となって雇用問題にかかわり、勤務時間といった「労働条件」、職場の人間関係といった「職場状況」、保育士個人の健康や体力・能力・責任といった「職務内容」と無関係でなくなることがわかる。

むろん、そこでも保育士の給与水準の改善は、不可欠といえる。平成30年賃金構造基本統計調査¹⁵によると、全職種平均賃金は33万6,700円（平均年齢42.9歳、勤続年数12.4年：年収497万円）であるのに対し、保育士の平均賃金は23万9,300円（平均年齢36.8歳、勤続年数8.1年：年収358万円）と依然として開きがある。筆者が大阪市内で行った現職保育士に対するアンケート調査でも、保育士不足の理由（自由記述）の筆頭に「給与の低さ」が、待遇改善を急ぐ課題の1位に「給与の改善」が挙げられていた。政府の保育士確保問題では取り上げられることは皆無に等しいが、上のアンケート調査では、「保育士の給与を上げて男性も働きやすい環境へ…給与が安くてやめる男性保育士も多いため」という記載があった。男性に限れば、全職種の平均賃金は37万4,700円（平均年齢43.6歳、勤続年数13.7年：年収558万円）、保育士26万300円（平均年齢32.0歳、勤続年数5.9年：年収383万円）であり、勤続保育士の平均年齢に近い30～34歳の全職種平均33万5,200円（年収：494万円）と比べても劣ることが分かる。

ポピンズの調査にあったように、体力や健康問題は保育士の就業継続の不安の種であり、離職理由になっている。筆者のアンケート調査でも、加齢による体力の低下、仕事量の多さによる過労、業務としての保育と家庭の育児による過労などが、家庭生活と職業生活の両立を妨げる要因とされている。女性は、職業上発生し得る腰痛や四肢の痛み、体力問題にあわせて、出産、育児や更年期による体力・健康問題を同時に抱える可能性がある。これを考慮すると、職員の幅広い年齢配置や性別の多様性が保育の現場に求められる。だが、2018年段階では、男性保育

士比率は約 5.8% に留まっている。性別に関係なく生活設計可能な賃金体系を築くことは、保育士の安定的な就業を支えるのみならず、心身的制約や家庭生活に起因する制約のある保育士の就業可能性を高めるといえよう。

2. 保育士の実態と社会的理解のズレ

保育士を確保するために、待遇改善が急がれることは、社会的にも理解されている。しかし、保育士の身分保障が不十分のままに置かれている理由や労働実態については、それほど知られていない。この点を考えてみよう。

保育という仕事は、低賃金、長時間労働で重責を伴う。離職率の高さは当然の帰結といえるが、保育はなんとか提供されている。2019 年 11 月末日に世田谷区の認可外保育施設が倒産手続きを始めたことを理由に突如閉園を決めたことに対し、行き場を失う子どもたちを案じた保育士が自主運営で対応するという事態は異常でしかないが¹⁶、保育士の職業倫理の高さが垣間見られる。日本保育協会の平成 23 (2011) 年度の調査でも、保育士がやりがいを感じる程度は、「子どもの成長を感じることができたとき」が最も高く、約 8 割が 6 段階評価で最上位の「非常に感じる」と回答している。これは、「給与が上がったとき」の約 34% を大きく上回っており、やりがいは保育業務そのものに置かれていることがわかる。筆者のアンケート調査で、復職理由を「「好き」が勝ったのかなと思う」と記した回答はそれを象徴する。

一方、保育士の自己評価は厳しい。日本保育協会の平成 26 (2014) 年度の調査では、「保育士としての自分の成長」に「あまり満足しない」と回答する比率が高い。3 年以下では 53.8%、4～10 年では 44.7%、10 年以上では 41.4% となっている。「まあまあ満足している」との回答が、3 年以下で 33.9%、4～10 年で 44.7%、10 年以上で 51.1% となっていることをみると、経験値が満足度と関係することがわかる。

保育士は職務に対する専門性を強く意識し、向上に努めているわけであるが、保育士の専門性に対する社会的評価は必ずしも高くない。集計中の調査のため参考にすぎないが、筆者の調査では、保育士の専門性に対する保護者からの評価について、「適切」とする回答が 29.6%、「やや低い」が 51.9%、「低い」が 7.4% であったのに対し、保育士の専門性に対する社会的評価については、「適切」が 7.4%、「やや低い」が 40.7%、「低い」が 40.7% であった。自由記述にその理由を見出してみよう。

—「保育という業務は、働いていて楽しい部分もたくさんある中、現場と社会からの見え方にギャップがあると感じます。社会から見ると、子どもと遊ぶのが仕事と思われがちですが、大変しんどそうという声もあり、実際をわかってもらえないのが残念です。相手が人間ということもあり、気持ちでつながっているからこそ、やりがいのある仕事。子どものケガや保護者との対応で誠心誠意をこめて勤務時間外で対応する。あそびの中で“ねらい”や“願い”をこめて保育計画を立てる。その書類作成。すべての業務はよりよい保育のためにあるもの。これを社会に知ってもらい評価されるべきだと考えます。」—

—（保育という業務、保育士という職業に対する社会的評価は）「本当に低いと思います。「子どもが好きだからいいよね」という考えが、根底にまだまだあると思われれます。子どもが好きなんだから残業して当たり前、仕事を持ち帰って当たり前、給与低くとも当たり前、自分の休みが取れなくても当たり前、子どもが好きなら頑張っって当たり前——そんな風潮を感じます。」—

「保育士だから当たり前」という感覚は、教員に通ずる。2016年秋に実施された「教員勤務実態調査」によると、勤務実態については、小学校教員の33.4%、中学校教員の57.7%が過労死ラインにあたる月80時間を超える長時間労働に従事していること、ストレス状況については、平均値において高ストレス状態にあり、勤務時間が長くなるほどメンタルヘルスの状態は不良になることが明らかになった。このような状況から、近年、学校は「ブラック職場」として新卒者から嫌厭されていることが話題になっている。

だが、現役の教員は相反する感覚を抱いている。連合が2018年9月に行ったインターネット調査¹⁷によると、回答に応じた公立学校教員の内、週60時間以上働く者が5割を超えており、ここでも長時間勤務が確認される。これを反映するように、最近の自身の状況として「ひどく疲れたことがあった」が9割強、「イライラしていることがあった」が約8割を占めている。高ストレス状況にある教員ではあるが、約9割が「現在の仕事に働きがいを感じている」と回答している。

教員のやりがいは、教育に正の効果をもたらすと予想される。ところが、それは、やりがいの搾取という新たな問題を生み出している。内田良らが部活動を担当する中学校教員に対して行った調査によると、教員が感じる保護者からの期待の高さと部活立会時間の長さは相関しており（上地 2018）、そこから「保護者からのクレームを受けつつ、強い期待も感じながら、部活指導に力を入れざるを得ない」教員の職務実態が浮かび上がるという。保護者からの期待や圧力は、「教員は子供のために献身的に尽くすものである」という社会的な理解を教員に内面化させることで、教員の献身さと過剰労働を誘発する¹⁸。

同様の図式は保育士にも当てはまる。上に紹介した1人目の保育士の自由記述にあった、「やりがい」「誠心誠意をこめて勤務時間外でも対応する」「すべての業務はよりよい保育のためにある」という表現は、まさにこの点を示している。別の保育士の声に耳を傾けよう。

—「行動が読めない子どもたちをケガさせないように、危険がないように、かなり神経を使って日々保育している中で、保護者の中には、自分の要望ばかり言ってきて、気に入らないことがあると、クレームをつけてくるという例も増えている。

裏で、保育士がどれだけ仕事の量をこなし、どれだけ関わりを大切にしているか分かってほしい。こちらのわがままなのかもしれないが、感じてほしい。」

保育士の切実な訴えが聞こえるが、職務に対する理解を求めることは、ジョブ型雇用を前提にする欧米では当然のことといえる。それを「わがまま」と保育士に語らせる状況は、「保育士は子供のために献身的に尽くすものである」という社会的理解の強さを示すものといえる。だが、こうした状況は、保育や教育の担い手を損なう。少子高齢化により生産年齢人口が減る

中では、低賃金で長時間労働を強い職場に新卒者をリクルートすることは困難で、保育や教育の現場は人材問題に悩まされると予想される。人員の不十分な確保は、現場を疲弊させ、乳幼児や児童生徒の発達に悪影響を及ぼす可能性を残す。

将来世代のためにも保育や教育現場の改善が急がれるが、何が理解を阻むのだろうか。保育士の声を手がかりに考察しよう。「保育を子育てとイコールで考え、誰でもしている、誰でもできる、という考え方や、保育園＝子守り、幼稚園＝教育という考え方がまだまだあると思う」。すなわち、専門性に対する社会的無理解が第一に示される。無理解は、「ただ子どもと遊んでいる」というステレオタイプ化した社会的理解に起因する。のみならず、保育という職業については、「データを持って何が困難かを示しづらい」点も挙げられる。つまり、実態把握の難しさが第二に述べられる。この点については、「政府や地方自治体が保育士という仕事の実態や現状を掴んでくれていない」との指摘もある。つまり、これは、保育行政の多元性と保育士人事の分散という第三の問題を表している。

保育学を修めた保育士たちからすれば、保育所保育の基本的性格とは、「養護と教育とが一体となって豊かな人間性をもった子どもを育成する」¹⁹ ことであり、保育が教育的機能を有することは自明である。ところが、戦後に保育行政（当時：厚生省）と教育行政（当時：文部省）が二元化したことで、保育所は福祉、幼稚園は教育という社会的イメージの定着と制度的分立が図られた。「なぜ、保育園が教育である幼稚園や小学校などと区別させられてしまったのか。今の時代になっても改善されないのか」という保育士の声は、まさに幼保二元化という第四の問題を指摘している。

また、この意見は、大学在籍者の目には「ブラック」と映りつつある学校教育の現場も、現職保育士には違って見えることを示唆する。保育士にすれば、学校教員は給与をはじめとする福利厚生が安定しており、教職の専門性に対する社会的理解が高いと感じられるからである。保育士が身分保障を不安定にする要素として考える、①保育士の専門性に対する社会的無理解、②業務実態の把握の難しさ、③保育行政の多元性と保育人事の分散、④幼保二元化、はどのように克服できるだろうか。学校教員との比較を通じて、手がかりを得てみよう。

3. 身分保障の相違はどのように生じたのか

3.1. 公立学校教員を取り巻く制度環境

学校教員の身分保障を考えるうえで重要になるのは、資格と公務員という身分である。まず、専門性に対する社会的承認の要となる資格を確認しよう。教員になるには、所定の教職課程を有する大学・短期大学等で必要単位を修得し、卒業後に教員免許状を取得し、採用試験に合格することが求められる。教員については、戦前から教員を養成するための師範学校（中等・高等教育機関）が存在し、教育職員免許法の第5条においても、免許保有者を、大学で単位を修得した者または教育職員検定に合格した者に限ったことで、職業としての専門性が承認されやすい状況にあった。

次に、教員の身分をみよう。義務教育学校の大半は公立学校であり²⁰、地方公務員の身分を有する教員が大多数を占める。給与については、義務教育費国庫負担法が全国的な水準を保障する。国は教職員給与費の3分の1を負担することで、義務教育に対する国の責任を果たすと同時に、「この制度を通じて全国すべての学校に必要な教職員を確保し、都道府県間における教職員の配置基準や給与水準の不均衡をなくし、教育の機会均等と教育水準の維持向上」²¹を図ることを目的としている。実質的な保障をなすには、実態把握が欠かせないことから、文部科学省は学校基本調査（1948年～）等の各種調査を行い、必要に応じた施策を実施している。

義務教育学校の多くは市町村立であり、教員もそこに所属する。ただし、給与は国と都道府県が負担（政令指定都市を除く）する。都道府県教育委員会は、県費負担教職員の任命権を有し、都道府県内の教育水準の維持と教職員の人事交流を図ることを目的に、広域的な人事を実施する。くわえて、教員の専門性を保障するための各種研究・研修についても中心的役割を担う。教育実践については、都道府県・市町村の教育委員会に指導主事を置き、学校における教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導を行う。

ここで、公立学校教員の人事を司る教育行政の特徴を簡単に確認しておこう。日本の教育行政は、中央政府の文部科学省、地方公共団体の教育委員会が担当するが、各機関は相互に独立するのではなく、中央—都道府県—市町村の間に補完性と系統性をもたせつつ運用される。1990年代の地方分権改革以降、部局再編が多い地方政府においても、行政委員会制度をとる教育行政は同一機関で安定的に管理され、情報の蓄積と共有を可能にしている。

のみならず、教育行政においては、学校と教育行政機関の人事交流が意識的に行なわれている。教育行政の側は、学校から都道府県教育委員会・教育事務所、市町村教育委員会への移動を「全県的に教育行政を捉える研修」、学校から都道府県の研究・研修施設、指導主事、社会教育施設への移動を「教科等の専門性の向上」を図る手段と捉えており、教員の知見を教育政策に生かそうとする姿勢が見てとれる（川上 2013）。都道府県の次元においても、教育実態の把握と改善が日常的に行なわれている。

教員人事が学校ではなく、広域で行われる利点は、職場の人間関係や、子育て・介護といった家庭の事情と仕事の両立に悩む教員の配置転換を促すことで、就業の継続を可能にすることに求められる。教員は、異動を通じて複数の人間関係を築いており、職業上のつながりが教育実践に関する情報の共有や悩みの解消に役立つことも多いという。地域ごとに相違があるものの、教員の中には、教員同士で自発的に結成した研究会やサークル活動に従事する者も複数おり、そこで築かれる人間関係（インフォーマル・ネットワーク）が、教員の公私の活動を支えることも少なくない。

教員間のネットワークは、1980年代頃までは、教職員組合によっても支えられていた。教育においては、1989年に日本教職員組合（日教組）と全日本教職員組合（全教）が分裂するまで、教職員の利益団体が統一されており、教職員の待遇改善を図る活動を続けてきた。農業協同組合（農協）や日本医師会の例にあるように、職業団体の組織化の程度は、圧力活動の強さに影響する。政治的影響力を高める上では、地区—市町村—都道府県—全国と体系的に組織化され

ることが重要になる。日教組の婦人部が産前産後休暇や育児休業の法制化を目指して働きかけ、「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」(1975年7月11日)の成立に貢献したことは、利益団体が果たす役割の大きさを示している(跡部 2020)。

教職員組合が機能したことは、教員の人事異動にも少なからずの影響を与えた。詳細は割愛するが、人事異動に際して、丁寧な意向確認が行われたり、家庭事情の配慮がなされたりするところは、組合活動の成果ともいえる。

第2節で述べたように、長時間労働、業務量の多さ等の労働条件の悪さは保育士に通ずる。ただし、給与については、小中学校教員の平均賃金は39万9,700円(平均年齢42.6歳:年収660万円)で、保育士の26万300円(平均年齢32.0歳、勤続年数5.9年:年収383万円)より好条件にある。保育士の離職を誘発した、ライフイベントや職場状況(人間関係等)、職務内容(適正・能力等)については、人事異動や研修制度、休業制度など改善を促す制度的保障があり、インフォーマル・ネットワークの存在が教員個人の抱える問題をある程度緩和させている。総じてみれば、教員については、改善を急ぐ事項を複数抱えるものの、資格、教育公務員および教育行政に関する諸法規、統一的な教員団体、教員のインフォーマル・ネットワークの存在が安定的な身分を保障してきたといえよう。

3.2. 保育士を取り巻く制度環境

3.2.1. 保育士の資格

次に、保育士を取り上げよう。まず、資格を扱う。戦前、幼稚園保母については、1926年の幼稚園令により資格が明文化されたものの、託児所(現在の保育所に当る施設)保母は特別の規定をもたなかった。第二次世界大戦後、幼稚園と託児所を制度的に一元化することも検討されたが、実現に至らなかった。幼稚園については、1947年の学校教育法の定めにより「学校」とされ、幼稚園保母は「教諭」に位置づけられた。これにより、「保母」と女子に限定された職は、性にもとづかないものになった。1949年には、教育職員免許法の成立により、幼稚園教諭の免許制度が定まり、養成機関が徐々に整えられた。

一方、保育所については、児童福祉法(1947年12月12日公布)で児童福祉施設とされた(第7条)。保母(現保育士、以下同じ)については、1948年3月31日の児童福祉法施行令第13条で、「児童福祉施設において、児童の保育に従事する女子」と定められ、「主務大臣の指定する保母を養成する学校その他の施設を卒業した者」、「保母試験に合格した者」のいずれかに該当する者とされた。保母試験に関し必要な事項は厚生大臣が定めるとするが、実施に関する責任は知事に委任される。資格は全国で通用したが、試験は都道府県ごとに異なり、質の保障に問題が残った²²。このため、厚生省の担当官や保育団体からは、保母養成制度に関する改善が随時求められた。

とはいえ、保母が圧倒的に不足する状況では、量的確保が優先され、保母の養成は後手に回った。私立保育所においては、無資格の代用保母も多く、保母を専門職とみなす傾向は著しく低

かった。この問題は、有資格者にも妥当した。保母が国家資格でもなく、保母養成所に関する明確な設置基準もないことは、大学や短期大学とその他養成所との間の水準格差を広げた。均質さを欠くことは、保母養成所に対する社会的評価を低くめ、保母の処遇を低位に置いたからである。

保育需要が高まりをみせた1962年3月には、中央児童福祉審議会に保育制度特別部会を新設し、検討を進めた。第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」（1964年10月8日）では、保母の資格を「高度の高等専門教育によって初めて適正が承認される職務従事者にふさわしい資格制度に改善されるべきであり、そのための法整備が必要であるとした。

資格化の問題は社会福祉事業全般に共通したことから、中央社会福祉審議会は職員問題専門分科会起草委員会を設け、1971年11月に「社会福祉専門職員の充実強化方策としての『社会福祉士法』制定試案」を出した。起草過程では、全国社会福祉協議会（全社協）も意見を提出し、職務内容に応じて社会福祉専門職員の制度を別建てにすることを提言した²³。保母については、全社協保母会が保母制度研究会を1967年に発足させ、1974年から77年にかけて4次にわたり保母の免許に関する法案、いわゆる「保育士法案」を示した。ここで、保育士は「保育所において乳幼児の保育を行う者」と定義され、保育士になるには、資格保有者が「主務大臣の免許を受けなければならない」とした²⁴。

ただし、制度化には至らなかった。1980年代には、保育需要の高まりと保育士不足が無資格者による保育を許し、乳幼児の死亡事故を複数引き起こす（ベビーホテル問題）等、痛ましい事件が続いた。以後も折に触れて、検討が求められたが、法制化は2001年11月30日の「児童福祉法の一部を改正する法律」を待った。同法は、保育士を、「第18条の18第1項の登録を受け、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」（第18条の4）と定めた。

外在的要因にもとづく改革は、保育士の専門性を担保することで社会的評価を向上させ、待遇改善につなげるという内在的課題への対応を不十分なままにした。改正法は、保育士の国家試験を免除したが、全国統一試験の導入は、保育士資格を均質化させ、専門性の向上につながる²⁵。あわせて、資格の法制化が単独立法によるものでなかった点にも問題が残る。独自の資格法を設けることは、職業的アイデンティティの強化につながるし、保育士団体の体系化の呼び水にもなる。保育士の専門性に対する社会的認証を対内外に高めるためには、国家試験や単独資格法の導入を改めて検討する必要があるだろう（柏女 2007: 6-7）。

3.2.2. 保育所の定義と入所基準

続いて、保育所の定義をみよう。1947年12月12日公布の児童福祉法は、総則において、「すべての国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」（第1条を一部抜粋）とし、「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2条）とした。保育所は「日々保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設」（第39条）とされ、「市町村長は、保護

者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない」とした（第24条）。いわゆる「入所措置」と呼ばれるものである。

厚生省児童局養護課長として法案作成に携わった松崎芳伸の回想によると、児童福祉法は、従来、「社会的弱者を救済するという『社会事業』観念の中に一括とりあつかわれているにすぎなかった」保育という事業を、経済政策と関連づけて捉え直そうとしたものであったという。「保育所設置の目的は、母親の保護と児童の保護の両面」にあり、女性の就労を助ける保育所は「資本主義経済社会に対する負担」となるのではなく、「円滑な潤滑をもたらす」ものであることを示すことで、保育所の設置に対する費用負担を政府に積極的に捉えさせようとしたからであった²⁶（岡田ほか 1980：216-217）。

厚生省が児童福祉法において保育所政策の転換を企図した背景には、勤労女性の生活を保障する上で託児は欠かせず、保育所を必要な場所に設置することが「より真剣に考えられる」という認識があった（池田・友松編 2014: 57）。深刻化する戦災孤児・浮浪児問題、急増した母子家庭とその貧困・母親の就労問題への対応から保育所の量的拡充が予想されるタイミングで、保育所を母子の生存権や女性の労働権を実質的に保障する手段と位置づけ直すことは、「児童政策の近代化の契機」²⁷となる。

立法者の意図を、現代的な表現に直せば、保育を受ける権利を社会権の一つとみなし、保育所を普遍的な公共サービスに位置づけ、女性の就労を支えることで経済に貢献することを期待したといえる。戦後法制を基礎づけた占領期の改革は、ニューディーラーと呼ばれたGHQ部内のリベラル左派と、自由主義や社会民主主義思想を理解する日本側知識人、官僚の共同作業を基本に進められたこともあり、自由権や社会権の実現が目指された。児童福祉法第3条で、「前2条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」としたのも、児童政策における選別主義を排除し、社会権として「保育を受ける権利」を普遍的に保障することを言明するためであった²⁸。

むろん、実態は違った。児童政策は、戦災孤児や浮浪児の保護や寡婦の貧困排除と就労支援という、戦争に伴う特殊な事態への対応が中心であった。理念上、保育の門戸を広く開いても、保育施設の供給には財政面で限りがあった。1949年4月19日には、厚生省児童局保育課長通牒「保育所入所の措置について」が各都道府県民生部長宛に出され、「家庭における保育条件欠如の程度の高いものから」入所させるべきことが示された。1951年6月6日公布の「児童福祉法の一部を改正する法律」では、保育所の対象者を「保育に欠ける」子どもであることを明らかにした（第39条）²⁹。これにより、「保育に欠ける」乳幼児・児童に該当しない者、いわゆる「私的契約児」の門戸は相当閉ざされ³⁰、保育所保育は選別主義を採るようになった。普遍的な保育の実現は、財政上の理由から阻まれたのである。

次に、財政と設置主体に関わる問題を確認しよう。児童福祉法は、入所措置を行う保育所を運営する費用（措置費）を市町村が負担するとした。ただし、措置費については、国と都道府

県が補助するとした。保育所については、1984年度までは、措置費から費用徴収額を控除した部分の10分の8を国が負担した。

入所措置を行う施設については、GHQの覚書により公の施設であることを前提にした。しかし、保育所施設は圧倒的に不足した。終戦前の1944年度には、公立636、私立1,548あった常設保育所施設数は、1947年度には公立395、私立1,223と数を減らしていた（岡田ほか1980:192）。1947年4月1日の新学制発足に伴い、新制中学校の建設が必至となり、国庫は余裕を欠いた。保育需要を満たすには、民間の社会福祉施設に頼らざるを得なかった。

財政上の制約は、児童福祉法起草にも影響を与えた。児童福祉施設の設置を定めた第35条の文言をみると、1947年6月2日付の法案では、「国、都道府県及び市町村は、児童福祉施設を必要な場所に設置しなければならない」³¹、7月4日付の法案では、「国は、必要な場所に児童福祉施設を設置しなければならない」³²（傍点は筆者挿入）としたものを、8月11日付の政府提出法案では、「国及び都道府県は、命令の定めるところにより、児童福祉施設を設置しなければならない」として設置義務を緩和している。

運営主体については、言明を欠いたが、帝国議会への上程に際して、厚生省児童局が用意した「予想質問答弁資料第一輯」に厚生省の立場が見てとれる。「本法において公営主義を原則とするや私営主義を原則とするや」という予想質問について、厚生省は「この法律における児童福祉の増進は結局公営私営相協力してその実績を挙げたいと考えております」という回答を用意している。詳細をみると、私設の団体や個人の活動に期待を寄せていたことは明らかで、児童育成に関する最終責任が国や地方公共団体にあることを認めながらも、民間施設の積極活用を予定したことがわかる（児童福祉法研究会1978:868）。

とはいえ、政府が民間の社会福祉施設に公金を支出することについては、日本国憲法第89条との兼ね合いが問題となった。第89条は「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」とする。そこで、厚生省は、入所措置児を受け入れた施設に対する「支払は国家又は公共団体の行ふべき事業の一部を私営の施設に委託しその委託に必要な費用を支払ふことを意味している」のであって、憲法第89条の規定には抵触しないとの見解を示し（同:872）、保育所措置制度を確立させていく。

1951年3月29日には、社会福祉事業法が公布され、第1章総則の「事業経営の準則」において、国及び地方公共団体は、その責任を社会福祉事業の経営者に転嫁することを禁ずる（第5条第1項）とした上で、社会福祉事業の経営者の「自主性を重んじ、不当な関与を行わない」（第5条第2項）とした。厚生省は委託制度の導入とその効果を、「委託契約による措置の対価として支払われる措置費収入が施設運営費の大宗を占めることとなり、民間社会福祉施設の安定運営を図る上での基礎が築かれることとなった」と後述している（厚生省五十年史編集委員会編1988:1177）。

とはいえ、占領期には、保育所措置費国庫負担金交付基準が低く抑えられていた³³。措置制度が整った時期は、緊縮財政を強いるドッジ・ラインとシャープ勧告にもとづく税制改革が実

施されたこともあり、中央地方を問わず、厳しい財政状況が続いた。東京都区部などの大都市が類別される「甲地」の90人定員施設では、措置費事務費の91.4%を人件費が占める有様で(1951年10月1日改定額)、民間保育所の運営は難しかった。それゆえ、「全国のおおかたの私立保育所では給与を国基準よりも低額に抑えて日常の施設運営費にまわして経営を維持しなければならぬ」事態に置かれた(岡田ほか1980:298)。

このような中でも、保育所の増設は続き、統計の違いがあるものの、1949年～1954年までの間、年間で約800～1,400の施設が新設された(対前年度増加率10%以上)。しかし、受け皿不足の解消には至らなかった。1953年6月1日の調査では、保育所入所児童を除く保育に欠ける児童数は全国で26万6,000人に上り(同:306 & 315)、厚生省による行政指導の強化が続いた。一方、保育所増設は予算規模が大きく、大蔵省からの削減圧力が強かった。大蔵省は、保育事業に関する市町村間の費用徴収基準の差が著しく、国庫負担の不均衡を招いていることを問題にし、費用徴収の強化や見直しを迫った。厚生省は1954年に全国一律の徴収基準を設定し、定員厳守を求めたが、現場から一連の措置は実情に見合わないとの声があがり、実施は不十分に終わった。この間にも行政管理庁や会計検査院からの勧告を受けた厚生省は、1958年7月に保育料の徴収基準と保育単価制度を導入し、是正を図った。

保育単価制度の導入は、児童福祉法第45条の「厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、児童福祉施設の設備及び運営について、最低基準³⁴を定めなければならない」という規定に従い、最低基準の維持に要する費用について、国が保育単価を設定することで、一定水準の保育の質を保障するという目的にそっていた。つまり、保育所措置費制度の改正は、入所児童の処遇の改善、保母等職員の待遇改善、施設運営の弾力化を考慮したものであった。ただし、改善にはさらなる時間を要した。

1960年頃には、経済成長に伴って保育需要も高まり、保育所増設が一層求められた。だが、「保母の労働条件や待遇の改善は、遅々として進まず、最低基準も制定後ほとんど変わっていない状況」にあった。厚生省の担当官は、大蔵省との折衝を続けたが、「保育所とは何をやる所なのか、保育に欠けるとは具体的にどういう状況なのかを明確にすること」なしに、内容改善のための経費を増額できないとされた³⁵。そこで、厚生省は、児童局長通達「児童福祉法による保育所への入所の措置基準について」(1961年2月20日)を発し、入所基準を厳格化した。具体的には、①居宅外労働、②居宅内労働、③母親のいない家庭、④母親の出産等、⑤疾病の看護等、⑥家庭の災害、⑦特例による場合、のいずれかを満たす者を「保育に欠ける」措置児童とした³⁶。これにより、入所措置制度と措置費制度からなる保育所措置制度が定まった。

3.2.3. 保育士の身分

とはいえ、保育士の身分保障は後景に退いたままだった。義務教育費国庫負担法の存在により給与水準が全国的に維持され、教育公務員特例法により研修の機会や費用が保障される公立学校教員と異なり、保育士は職能に応じた給与基準や研修を保障する独自の制度をもたなかった。認可保育所については、措置制度があり、保育士給与の基準が定められていたが、国庫負

担の基準は高くなく、公務員に限っても保育士給与は一般事務職や教員よりも低い水準に置かれた。保育士給与の基準は国庫の上限を示すもので、実際の支給はそれを下回るという制度上の制約が待遇改善を阻んだ。

教員の身分保障が安定性をもったのは、身分保障に関する単独立法が存在したこと、教育行政が一般行政から比較的独立し、市町村教育委員会—都道府県教育委員会—文部省と系統化されたことで教職員の待遇、教育内容や環境を標準化できたこと、教員の声は一元的に組織化された教職員組合により集約され、政治・行政交渉を通じて政策に反映し得たこと等による。

他方、保育士はさまざまな次元で分断された。ここでは、幼保の二元化、保育団体の分立を扱い、次項で系統性を欠く保育行政およびその流動性の高さを検討しよう。

まず、幼保の分断をみよう。幼保の分断は戦前から続いたが、敗戦直後の段階には、知識人や幼稚園・保育所関係者から幼保の一元化を強く望む声が多数上がった。だが、幼保一元化はセクショナリズムに阻まれた。文部省と厚生省は所管庁であることに固執し、学校教育法と児童福祉法をそれぞれに制定し、異なる体系を築いた（岡田ほか 1980：421-427）。近年、二元化の克服が検討され、幼保連携型認定こども園が導入されたが、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（2006年6月15日）では、「教育」と「保育」の定義が明確に区分されており、二元化された制度の粘着性が今なお残されている。

次に、保育団体の分裂を確認しよう。幼保は制度上、二元化されたものの、就学前児童保育のあり方を幼保がともに研究しようという動きが民間で高まり、1947年11月に全国保育連合会が結成された。だが、一元化を好ましく思わない厚生省関係者が切り崩しを行なったことで、幼保の間に亀裂が走り、同会は1953年10月に解散に至った（同：517-522）。他方で、この時期は、制度別・設置者別の保育関係団体の結成が相次いだ。1948年7月に日本私立幼稚園連合会、1951年5月に全国公立幼稚園長会、1952年4月に全社協児童福祉委員会・保育部会、1958年9月に全国私立保育園連盟、1961年12月に日本保育協会が発足するなど、団体活動を通じた利益実現の経路が築かれつつあった（友松・佐藤・村山 2014：424-426）。

とはいえ、それは必ずしも保育士の利益に直結しなかった。保育団体は経営者を含む団体で、経営者の利益実現を第一義とした。くわえて、公立と私立の違いが団体活動の方向性を時に違えさせ、分裂を招いた点にも弱さは残った。

労使と公私が併存する団体が抱えた問題を、前項で扱った1958年度の保育料の徴収基準と保育単価制度の導入を例に考えよう。1955年代半ば以降、保育所の設置は公立が私立を上回ったものの、民間事業者が4割以上を占める状況が続いた。保育士の身分は、公私で異なり、公立保育所の保育士は地方公務員法の適用を、私立保育所の保育士は労働法の適用を受けている。公立保育所職員が給与改善を求める場合、所属自治体の職員団体を通じて実現するため、民間の保育士団体との連携を直接必要としない。一方、私立の保育士にとっては、公立との連携は意味をもつ。公立保育所職員が実質的なパターンセッター（賃金交渉の先導役）を務めることで、波及的な賃上げ効果を得ることも、労働組合の交渉を通じて賃上げを引き出すこともできるからである。しかし、1950年代においては、保母による労働組合は存在せず、賃金交渉の連

携を欠いた。

他方、保育予算の獲得については、公私の協同がみられた。私立保育所は運営を措置費に頼っており、保育予算は経営を左右する。入所措置義務を負う市町村にとっても国庫補助金の増額は死活問題で、保育所関係者と連携して働きかけを強めた。予算獲得運動の中心的な担い手は、全社協であった。全社協は、市区町村・都道府県に設置された社会福祉協議会（社協）の連合体で、非営利の民間組織である。全社協保育部会には、保育関係者が公私の別なく参加していた。地方自治体を網羅する全国組織の存在は、運動を進める上で有用であった。しかし、行政との連携の上に活動を続けてきた社協が利益団体として行動するには限界もあった。

当時、大蔵省は予算の絞り込みを強めることで、入所児童数の減少を導き、私立保育所の経営を逼迫させていた。大蔵省は国庫負担金の不均衡を問題にしたが、地域偏差は保育需要と関係した。東京都、名古屋市、京都市、大阪市等の大都市はこれを問題視し、独自の対応をとった。これをきっかけにして、社協組織の枠外で自主的な組織を設ける動きが全国的に広がり、1958年9月24日の全国私立保育園連盟（私保連）結成に至る（岡田ほか 1980：346-348）。1961年には、私保連を割って日本保育協会が発足する。これにより、保育団体の圧力活動は個別性を強め、統一的な全国組織を有する他業種の団体と比べると、政治的影響力には、限りがあった。

そうであっても、相次いで結成した保育団体は予算の獲得に尽力した。だが、それは保母の待遇改善を直接保障するものではなかった。保育士の利益を守るには、保育士による団体、とりわけ一元的に組織化された団体が必要になる。保母の組織化は、1953年11月5日に結成された「東京保母の会」に始まる。結成に向けた準備会では、「労働組合としての保母組織をつくることは時期尚早であるが、『組合でない何かの仲間の組織が必要だという点では一致』したことで、同会は職能団体に近い性格をもった（同：353）。東京保母の会のメンバーは、自らの活動の中で、全国的な保母組織結成の必要を感じ、結成にむけた働きかけを行った。彼女たちの活動は多くの共感を呼び、都道府県社協で保母会がたて続けに組織され、1956年7月17日には、全国社会福祉協議会保育部会保母会（全社協保母会）が結成された。これにより、75%の保母が組織化され、保母がともに語り合う場を得た。

だが、いくつかの問題が残った。一つは、全社協保母会に経営側に属する園長や園長婦人が入り、被用者である保母の自主性が後退したことである。もう一つは、社協という枠組みが運動のあり方を規定した点である。

まず、前者をみよう。各県保母会は、1955年の第4回全国保育事業大会において、全社協保育部会に保母分科会の設置を要望し、決議された。ところが、これを審議する大会処理委員会で紛糾した。大会処理委員会委員の大半は各県の保育園長の代表格であり、「委員は園長をのぞく現職の保母であること」という方針を否定した。保母会の結成に携わった河村定治の回想によれば、批判的な立場をとった人々は、保母会が「労働組合的なものになって園長と対立するのではないか」ということを懸念したという（河村 1966:43）。全社協保母会が発足して後も規約は問題となり、1959年10月に、内規を「委員の性格における、保母の代表とは経営者である園長を除き、現職の保母であること、ただし、当分の間は現状を認める」と改正した。東

京保母の会の面々はこれに落胆したものの、発足間もない組織を支えていく。

次に、社協という枠組みの運動のもつ特徴と限界を、東京保母の会から活動に加わり、後に全社協保母会の副委員長を務めた中村千代の回想から検討しよう。全社協保育部会は、1956年12月下旬に示された、保育所措置費国庫負担率の引き下げと保育予算の削減を含む予算編成の概要を危惧し、保育界をあげて予算獲得運動に乗り出すことを決めた。保母たちもこれに同調し、行動を決めた。1957年1月17日には、保育所突破緊急大会を開き、陳情活動を本格化させた。18日には、陳情デモ行進の実施を決定する。中村は、この決定を「組織力をもった保母が、陳情運動におわっていた全社協の予算獲得運動に新しい方向と息吹を示した」と評している。19日には、保母たちが隊列を組み、プラカードをかかげ、童謡を口ずさみながら厚生省、大蔵省、国会の前をデモ行進し、周囲の関心を集めた。20日には街灯で署名活動を実施し、21日に陳情と厚生次官への署名手交を行なった（中村 1966：41-42）。

予算獲得運動は国庫負担率の維持を果たしたものの、保母たちが要望した、賃上げ、期末手当や時間外勤務手当の支給はゼロ回答に等しいものだった。しかし、「不合理な条件下で働く保母という職業の存在と意義が、社会の人たちのなかにクローズアップされ、わかってもらう機会になったことは貴重な収穫」であり、「保母自身にとっても、因習的な保育の殻から出て、要求を訴える力、組織の必要性、仲間同士は団結できる確信など体得したものは大きく、かけがえのない成果」になったという（中村 1978：94-95）。「因習的な保育の殻」とは、「保母たちが、要求することを押さえられ、奉仕という忍従の生活」を強いられた状況を指す（中村 1966：40）。保母の組織化は、主体的な待遇改善の可能性を実感させた。

他方で、運動には課題も残った。保母個人の問題としては、「運動を進める大きな力となるのは現場で働く保母の（労働者としての）結集力」にこそあるという自覚をもつ一方で、平日の運動参加は「子どもへのしわよせ」になるとの理解もあり、矛盾に苦しんだ点にあった。運動の進め方としては、大衆動員が低調になると予算獲得運動も幹部どうしの交渉に頼らざるをえなくなったことや、「陳情という頭を下げてお願い式の運動」のあり方、さらにはその卑屈さなどが問題となった（中村 1966：42）。

全社協保育部会で実権を握るのは、園長であり、厚生省や国会議員と接点をもつのも彼らであった。保母たちは動員される側にあり、半官半民の職能団体的性格をもつ全社協の圧力活動は、穏健な陳情の域を出なかった。全社協保母会の限界に直面した東京の保母たちは、「保母も労働者であるという自覚をもって」、自主性のある保母組合の組織づくりへと向かっていくことになる。

1961年11月8日に京都私立保育所労働組合（私保労）を結成し、副委員長を務めた平野りょう子も当時の状況を、保母が待遇改善を願い、京都府社協保母会に提案しても、「ナイチンゲールの精神保母版」を求める園長主体の保母会では、取り上げられることがなかったと回想している。この時期の保育所は、「組合をつくったと名乗りをあげたら、即日解雇という無権利な、封建的な職場」であり、不十分な保育環境と劣悪な処遇に悩む保育士も少なくなかった（京都私立保育所労働組合 1988：180）。

委員長の古川静子や平野らは、「幼児 30 人につき保母 1 人、乳児 10 人につき保母 1 人、京都市の委託児童施設としての保母の給与は平均 7,500 円（期末や通勤手当もなし）（中略）婦人労働者のなかでも最底辺といわれる状態で、かつ、大切な子どもを預かる保育の責任は人一倍大きく、労働時間も朝早くから夜遅くまで、居残り手当は年間 1 人につき千円。生理休暇や昼休みもない一年ぶっ通しの本番勤務の連続」であったことを問題にした。私立保育所保母の平均給与は公立の半分に満たない現状から、「結成の時には、公務員並みの大幅賃上げ、越年資金 1 人一万円、保母の受け持ち児童数の改善（幼児 20 人に、乳児 5 人に 1 人）を掲げて出発した」という（燎原社 2007：3）。結成大会の決議でも、保育従事者の待遇を国家公務員並に改善すること、最低基準の改善のための措置費大幅増額要求、市に補助金制度要求等が掲げられた。

古川らは予算獲得のための対策委員会の会議を連日のように開き、京都市との交渉も幾度となく行った。年末資金一律 1 万円の支給について、市から言質を取ると、私保労は園長会や保母会に協力を申し入れ、12 月 26 日に京都市役所前で集会を開き、500 人ほどの参加を得て風船を携えた童謡デモを行った。私保労が各種団体との連携を重視したのは、松田道雄や浦辺史の助言によるものであったが、保母自身、私保労結成に際して、保母会と園長会から納得を得ることが欠かせないとの認識を抱いていた（京都私立保育所労働組合 1988、燎原 2008）。労使関係にあたる、私保労と園長会の関係が友好的であったのは、理事長を務めた藤谷俊雄の態度によるところも大きかった。だが、園長会自身、保育所施設整備と職員の処遇改善を課題としていたことも時宜に適っていた。市、園長会、保母会、私保労の関係が良好であったことは、京都市保育園長会が市の協力の下に「全市の民間保母の給与をプールすることによって、市公務員なみの換算給与額の支給を可能にしようとする案」³⁷を 1966 年に示し、市の補助金や共同募金の協力を得て制度化させる原動力となった。

京都の方式は全国的に見て例外的であったものの、私立保育所の労働組合の結成が与えた衝撃は大きかった。京都に続き、高知県（1961 年 12 月）や東京都（1963 年 4 月）で個人加盟の保母の労働組合が結成されて以降、その試みは全国的に広がった。

もちろん、それにも限りはあった。社会事業を聖職とみなす傾向は依然として強く、保母を保育労働者と捉えることに躊躇する保母も少なくなかった。被用者である保母のみからなる労働組合や職能団体を欠けば、保育運動も使用者の利益が優先され、保育士の利益は反射的なものに留まる。待遇の悪さは離職を促し、保育現場の安定的な人材確保を難しくする。保育需要が急増し、待機児童問題が取りざたされた高度経済成長期には、その傾向が顕著で、対応が急がれた。1964 年 10 月 8 日の中央児童福祉審議会保育制度特別部会第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」では、保育士の処遇改善にむけて考慮すべき 4 つの事項が次のように述べられた。

- (1) 保母の社会的評価を高めるべきである
- (2) 保母の職務遂行の高度化をはかるため、現任訓練の実施を拡充するとともに、研修所を設置すべきである（国立研修所の早期設置）
- (3) 保育所職員の勤務の合理化を進め、勤務時間など勤務条件の改善をはかるべきである

（勤務時間の合理化、疲労排除の工夫、受持ち乳幼児数の改善）

（4） 保母の給与等待遇の改善を強力に行なうべきである

一連の指摘は、現在の課題とさして変わらない。給与問題は、戦後一貫しているが、解決は政治判断を俟つ。政労使の合意によりプール制の導入に至った京都市の例や、美濃部亮吉による革新都政の時代に、保育制度の充実に併せて、保母の長時間労働を緩和させる目的で正規・非正規保母の増配置を進めた他、民間社会福祉施設従事職員給与公私格差是正事業を導入し、私立認可保育所が利用したこと等は、好例といえる（汐見ほか 2017：312-313）。公私間格差の是正は、大阪府や名古屋市などの都市部で採用された。ただし、地方自治体レベルの措置は財政力に左右される。保育士の待遇改善を全面的に行なうには、国の予算措置が欠かせず、国政レベルの政治判断が鍵となる。

3.2.4. 保育行政の特性

前項では、保育士の身分が設置主体の違いにより幼稚園と保育所に分断されたこと、保育士団体に労使と公私が併存したことが、保育士の利益実現を難しくし、待遇改善を不十分にしたことを述べた。ここでは、保育行政の特徴を確認する。措置制度をもつ保育の領域では、行政による保証が本来的に重要になると考えられるからである。

保育所の入所措置は1986年まで機関委任事務とされ、市町村の長が国の機関として事務を執行した。措置費も国が8/10を負い、残りを都道府県と市町村が負担した。保育内容については、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（1948年12月29日）で、保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については、第55条に「健康状態の観察、個別検査、自由遊び及び午睡の外、第13条第1項に規定する健康診断を含むものとする」とした。幼稚園については、文部省の『保育要領—幼児教育の手引き』（1948年3月）があり、基準はそれを参照したと思われる。保育内容について厚生省の具体的な指針は、1950年の『保育所運営要領』を待つ必要があった。1965年8月には、『保育所保育指針』（厚生省児童家庭局長通達）が出されたが、それは、法的拘束力をもつ文部省の『幼稚園教育要領』と違った。保育所保育指針は、「各保育所が自主的に保育内容・保育計画を作成するための参考・ガイドライン」という位置づけに留まった（汐見ほか 2017：288）。認可保育所は、公私が併存し、宗教精神にもとづく保育を实践する私立保育所も少なくなかった。政府は、社会福祉法人の自立性を保障する必要があり、保育内容の標準化を図る誘因は高くなかった。結果として、保育内容は個別性の強いものとなる。

だがそのことは、保育の質の面で問題を残した。保育士不足から保育士の養成制度の改善は遅れ、無資格の代用保母に頼る施設も少なくなかった。このような状況では、現場の指導や研修が必要になる。そこで、中央児童福祉審議会は1964年の第二次中間報告で、「保育指導制度を確立し、保育現場における保育指導専門官」を設置することや、保育所査察指導の適正化、国立研修所の早期設置等を求めた。

しかし、厚生省は自治体任せにした。東京都や政令指定都市などの一部自治体は、独自対応

したものの、財政規模の小さな自治体で研修や査察指導を行うことは容易でなく、自治体ごとの相違が著しかった。自治体間、保育所間の格差は、厚生省が実態把握と是正に務めなかったことで自ずと拡大した。

保育行政のあり方は系統性を保持する教育行政と異にした。教育行政では、文部省が学習指導要領を通じた教育内容の標準化、教育研究や教員研修の総管理、経年的な調査を通じた実態把握等に務め、都道府県教育委員会が域内の教員人事、研修、教育実践の指導、学校経営の助言等を行い、市町村教育委員会がより狭域の管理を行なう。指導主事制度は、教員と教育委員会、一般行政との交流を可能にし、現場の声を行政に反映させる。

一方、保育行政は、市町村に保育サービスに係る基本的な事務を集中させ、厚生省は措置制度に関わる基準や財務管理等の消極的な役割にとどまる。市町村についても、1960年代までは福祉分野への関心は高くなく、公立保育所の管理は行っても、私立認可保育所の実態把握や支援は不十分だった。私立保育所の要望は、全社協保育部会や私保連及び下位組織等の活動を通じて届けられたが、経営者の立場が優先されやすく、保育士の意見は伝わりにくかった。保育士の労働組合や保育士同士の研究活動の組織率も高くなく、公立保育所保育士とのつながりも弱いことで、私立保育所保育士の利益表出は微細で、劣位に置かれた。

これを変えたのは、政治主導で保育問題を取り上げ、改善した革新自治体であった。ところが、1970年代に低成長を迎えると、革新自治体は退潮し、福祉の見直しによる削減が本格化する。このように、政治主導の改革は、政権交代で覆る、一過性というリスクを伴う。くわえて、地方政府における改革は部局再編を伴うことも多く、流動性を高める危険性をもつ。保育行政は、首長が所管する一般行政に位置するが、措置制度の枠内に事業が多くあるため、厚生省一都道府県一市町村という系統的な行政に馴染みやすい。しかし、厚生省は積極的な関与を志向せず、保育行政は首長の意向が利きやすい領域となった。保育は「福祉」・「子ども」という区分に馴染むため、首長の関心がいずれに置かれるかによって部局再編に至ることも少なくない。担当部局や職員の改編は、公共サービスに係わる現場知や課題の共有を難しくし、漸進的な改善を先送りにする。保育行政における系統性の弱さは、地方政府の政策裁量を高める一方で、保育行政の安定を時に難しくした。

この特性は、保育行政における理念の問題にも起因する。3.2.2で検討したように、児童福祉法の理念は、保育を受ける権利を社会権とみなし、保育を普遍的な公共サービスと位置づけることにあった。立法者間で合意された理念は、運用の過程で選別主義に転じた。財政的制約が厚生省の立場を変えさせたが、それは大蔵省や自治省の求めた「財政規律」という政策理念に、厚生省が追従したことを意味する。財政規律を重んじる姿勢は、厚生省の関与を消極化させた。財政的制約は地方政府にも及んだが、予算の上乗せによって裁量を拡大させることは可能であった。利用者の多い保育サービスは、有権者の支持を集める点で政治家の関心を引きやすい。再選という政治家の利益や首長の政策関心は、保育のあり方を左右した。

だがそこからは、保育行政を支える新たな理念は生まれにくい。首長にとって保育は対処すべき政策の一つにすぎない。革新自治体の首長が保育を充実させたのは、彼らが社会民主主

義的な理念を支持した結果であった。他方、1980年代以降の保守的な政治家は財政規律を重んじた。1990年代以降の無党派の改革派首長は、新自由主義を支持する傾向が強く、保育行政の理念も変化を余儀なくされている。厚生省が社会権としての保育を受ける権利という理念を財政規律に従属させたことが、保育行政の系統性を弱め、地方で保育行政が政治化する余地を広げ、流動性を高めさせたといえよう。

留意したいのは、保育士の利益実現は、財政規律を優先させる厚生省の立場からも、有権者の意向に影響される首長の立場からも導き出されにくい点にある。一般に、労働者の待遇改善は労働組合、専門職者の待遇改善は職能団体などが行うが、組織化の程度が低い保育士にとってはいずれも難しい選択といえる。それに代わり得るものは、社会的関心を広く集め、世論を形成し、政治判断を引き出すことにある。待機児童の解消が議題に上がり、保育士の確保が強く求められる現況は、政治的機会という意味で好機といえる。しかし、日本の公務員制度と行政改革の理念が保育士の待遇改善を表面的、部分的なものに留める可能性を否定できない。この問題を次節で考えよう。

4. 待遇改善を歯止めるものは何か

4.1. 人件費削減のながれ

保育士の待遇改善と待機児童の解消という課題を同時に満たすには、就学前保育の義務化が有効といえる。就学前教育といった場合、対象年齢が3歳以上になることから、現在問題となっている0歳～2歳児の受け入れ不足は改善されないとの指摘もあり得る。1946年の児童福祉法が謳ったように、乳幼児の保育を受ける権利を保障することを国の義務とし、「保育に欠ける」という要件を問わず、受け皿を用意すること、職員の待遇を教育公務員もしくは公務員並みに扱うことが理想といえる。一般に就学前教育（保育を含む）の義務化は、登園を強いるものではなく、保護者の選択が尊重される。他方、政府には、全乳幼児の受け入れが求められる。一連の措置は、二元化された幼保のあり方を見直すうえでも有効といえる。

とはいえ、公共部門の拡大は容易でない。OECD諸国における労働力人口に占める公務員数の割合（2017年）を見ても、日本はOECD諸国平均の18%を大幅に下回る6%以下で、最下位に位置する³⁸。人口千人あたりの公的部門における職員数の国際比較をみても、フランスが89.5人（2016年）、アメリカが64.1人（2013年）、日本が36.7人（2016年）と規模の小ささが突出している。教育・福祉関係職員が所属する地方公共団体の総職員数の推移をみても、2018年4月1日現在の職員数は273万6,860人で、ピーク時の1994年に比べて約55万人減らしており³⁹、政府規模の縮小が目立っている。

国際比較では、公務員数の少なさが突出するにもかかわらず、国内では、政府は非効率かつ肥大化しており、民営化等により公務員のリストラは可能だという印象が強い。こうした認識は日本特有の公務員制度によっても生み出された。日本の公務員は、労働基本権を制約される一方で、人事院勧告により高い給与水準を保障されてきた。人事院勧告で考慮されるのは、民

間部門における同種の職種との比較であって、単純な官民比較ではなく、算出根拠の妥当性をもつ。とはいえ、硬直的な人件費は将来的な財政負担になることから、政府は意識的に公務員数の増加を抑制する定員管理を早期の段階で制度化した。

だがそのことは、「公務員数の削減によって公共部門の相対的な給与水準が上昇し、民間部門の不満を生み出し、それがさらなる行革圧力になるというメカニズムを内在させた（前田 2014：263）。政府が公務員削減要求に応える場合、民間に委託可能な業務を切り出すが、対象者の賃金水準は公務員の中でも低位にあり、高賃金者の比率が増すことで、公務員の平均的な給与水準が上がるという逆説的な状況をつくり出したからである（同：264-265）。この手法は中央・地方の別を問わず採用されている。地方政府は、2000年を前後して公共交通や環境衛生事業の民営化に着手し、近年は、保育の民営化を進めている。

公立保育所の人件費問題は、1990年代から本格的に議論されるようになった。背景には、第二次臨時行政調査会（第二臨調）が1981年3月に発足して以降、小さな政府を志向し、歳出の徹底した削減を求める行政改革が一般化し、地方においても定員の合理化・適正化、給与・退職金の適正化等が促されていたことがあった。1992年12月4日には、大蔵・厚生両省が次年度予算において、国の保育所措置費として計上される公立保育所人件費国庫負担分を一般財源化する方針を示し、関係者を動揺させた。一般財源化は見送られたものの、保育所措置制度が改革の組上に載せられたことは明らかであった（村山 1993：18）。

この時期の改革は、行政のスリム化を追求するものから行政のあり方を問うものへと変化を遂げつつあり、予算・組織・定員削減や民営化・民間委託の推進に併せて、地方分権改革や規制改革が実施されつつあった（岡本 2011）。厚生省は、現行制度は保育ニーズの多様化等の社会の変化に対応できていないとの認識から、1993年2月に保育問題検討会を発足させ、措置制度の評価と見直しを検討した。委員の意見は、措置制度の維持・拡充と見直しに二分し、1994年1月19日の「保育問題検討会報告書」は両論併記となった。前者は、措置児童に対する公的な責任を重視するもので、現行の保育所が利用されにくいのは、「措置制度の運用が硬直化し、措置費等の水準に問題があるため」であり、「措置制度を維持・拡大し、環境の変化に応じた措置制度の運用の改善及び財源の重点的な配分による措置費等の公費負担の拡充を行うことにより、改善すべきである」とした。後者は、「措置制度を取り巻く環境の変化に対応して、保育所入所については、行政の関与は必要な限りにとどめ、利用者の選択や保育所の主体的な判断を尊重することにより、必要なサービスの的確な供給を図るべきである」とした。

つまり、検討会は、従来の立場を堅持するものと、市場親和的な立場から消費者の利益を重視するものに分かれたが、厚生省は後者を支持した。これは、臨時教育審議会で前者の立場を重視した文部省と対照的であった。規制緩和が不可避的な路線になる以前の段階で、厚生省が「官の役割」をさらに減らそうとしたのはなぜか、を改めて問う必要がある。詳細な検討は今後の課題になるが、推測は成り立つ。簡単に示しておこう。

措置制度は、保育単価の設定や国庫負担を国に求めるものの、基準は最低水準でしかない。児童福祉法の上程に際し、厚生省は、最低水準を「日本の社会的、経済的環境に応じて決定」

するとしたが、高度経済成長期においても漸増にとどまった。保育単価が不十分であることは、保母賃金の低さと職員配置の不十分さを招き、過酷な環境から健康障害（職業病）を引き起こし、離職に至る例も少なくなかった。1960年代の保育需要の高まりは保育単価の改善を促したが、不十分なままであった。これを補完したのは、1960年代から70年代にかけて全国に誕生した革新自治体であり、公立保育所の増設、公民間の保育士給与格差の是正を進める等、予算の上乗せにより水準向上に努めてきた。

オイルショックを境に日本が低成長期に入ると、福祉見直しの機運が高まり、鈴木善幸・中曽根康弘両政権の下で、財政再建が本格化する。予算削減の対象はあらゆる分野に及んだが、保育については、保育料の基準となる徴収金（利用者の保育料）の比率を高めて国庫負担分を減らすのみならず、1985年度には国庫負担率を8/10から7/10に、86年度には時限付きで1/2に削減し、89年度には1/2を恒久化した（村山1993：195-197）。

財政的見地から進められた国庫補助負担率の切り下げは、保育費のみならず、義務教育関連費にも及んだ。1985年には、旅費と教材費の一般財源化が、86年以降は共済費追加費、共済長期給付、恩給費、退職年金、退職一時金の負担率の改定が行われ、最終的には一般財源化された。だが、給与本体のみは国庫負担金制度を維持している（高木2004）。他方、厚生省は早々に措置制度の根幹である国庫負担金の一般財源化を肯定している。

この違いは、所管に関する認識の違いによるものと考えられる。文部省が国庫負担金の範囲を拡大させたのは、文部省が教育水準を決める所管庁たる自覚をもち、ナショナル・ミニマムではなくナショナル・スタンダードを追求した結果といえる（徳久2006）。

一方、厚生省は早期の段階で社会権としての保育を受ける権利という理念を「財政規律」に従属させ、ナショナル・ミニマムの設定と管理に留まった。公営と民営が併存する保育行政では、民間保育所の自主性が重んじられるため、積極的介入を自制させたとの理解も成り立つ。だがそれでは、自治体の上乗せや公立保育所の増設が説明できない。むしろ、厚生省は入所措置の実施主体である市町村をスタンダードの体现者としたことが、国庫負担制度の放棄を容易にしたと解する方が矛盾はない。一般財源化は定員削減のみならず、地方分権改革になじむ点で正当化しえた。

厚生省内において、地方分権という手法が有益であることは、高齢者福祉で実証済みであった。1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（整理合理化法）において、老人福祉事務を機関委任事務から団体事務化したのが、実態は従前の社会福祉行政を維持しており、厚生省から見て分権化はスリム化と統制を両立させる手段であった。同法は、保育所の入所措置についても団体事務化しており、保育サービスは地方公共団体の事務という位置づけに変化していた。

厚生省の転換を促したのは、第二臨調の「行政改革に関する第三次答申」（1982年7月30日）、とりわけ第3部会報告「国と地方の機能分担等の在り方について」（1982年5月24日）であったといえる。答申は、国の規制の緩和、国の関与を事前関与から事後的な関与に改めること、地方行政に「選択と負担」の原理を徹底させること、地域における受益と負担の関係を明確化する

るために一般財源措置に移行すること等を求めている。厚生省は第3部会報告にならい、保育行政を「地方の事務として同化、定着していると認められるもの」と捉え、一般財源措置に移行することを決めたとと思われる。また、保育は、全国的に統一性、公平性をもって提供される標準的な行政サービスではなく、「標準レベルを超えた地域の独自性に基づく行政サービス」に該当すると事実上考えられたと推測される。このサービスは、「地域住民の選択と負担によって行われる限り、地方公共団体間にある程度の格差があっても当然と考えるべき」とされたが、それは保育の現状に妥当したからである。

問題は、それが財政削減圧力と規制緩和を呼び込んだ点にある。第3部会報告は、「一部の地方公共団体において、行き過ぎた上積み福祉の実施や国の水準を著しく上回る地方公務員の給与、退職手当の支給、過剰な定数配置等の実態がみられる。これらの点は、厳に戒め、是正されるべきである」としており、公立保育所の引き締めが予想された。一方の規制緩和については、第二臨調の「選択」と臨時行政改革推進審議会が強調する「多様性」が結びつき、今後の行政は多様な選択を保障することが望ましいとの理解を社会に定着させることで、積極的な支持を得るようになる。

保育サービスは多様化する保育需要に対応するべきだという立場は、1992年6月に設置された、児童家庭局長私的諮問機関「これからの保育所懇談会」（保育所懇談会）の提言「今後の保育所のあり方について—これからの保育サービスの目指す方向」（1993年4月7日）にも示された。提言は、女性の社会進出に対応するために事業所内保育施設を振興することや、多様化・個別化する保育ニーズに応えるうえで民間育児サービス産業の振興を図る必要があることを述べている。各種の事業には、保育士の確保が欠かせないことから、就労環境や条件の改善（業務体制の見直し、勤務時間の短縮、福利厚生対策の充実、保育配置基準の見直し）、保育士の養成及び資質の向上（保育士資格制度の見直し）を求めているが、給与問題の言及を欠く。提言の前段で、措置制度や補助制度等が保育サービスの多様化を阻害する一要因であるとして、見直しを求めているからである。

措置制度は財政拡大と保育サービスの画一化を招くため見直しが必要だとする論理は、保育に関する公的責任を後退させる。端緒は、1997年6月11日に公布された「児童福祉法等の一部を改正する法律」に求められる。改正法は、措置制度を選択利用制に変更することで利用者の権利性を強化し（第24条関係）、保育料の負担方式を応能負担から応益負担に改める（第56条第3項関係）等、「選択と負担」を制度化した。

措置制度については、「措置」という文言を削減し、「保育の措置義務」を「保育の実施義務」に切り替えた。措置義務に関する解釈は多様であるが、制度設計時においては、入所措置の本来的な責任は市町村にあり、措置児童の受け入れは公立保育所で行うことを予定した。これを念頭に置くと、「措置」の削除は、保育の供給主体が公立保育所であることの正当性を損なわせることになる。改正法は民間保育所の積極活用と公立保育所の抑制、ひいては公立保育所の民営化・民間委託によるコスト削減を可能にしたのである（二宮 2009: 20-21）。

この傾向は、小泉政権の下で明らかになる。2002年5月に内閣府に設置された「保育サービ

ス価格に関する研究会」の報告⁴⁰をみよう。報告書は、女性の就労が進み、共働き世帯が増える中で、保育サービスの需要は増大傾向にあり、「将来有望な市場となることが予想され」ること、それにもかかわらず、現状は「都市部を中心に高コストによる供給不足が深刻」化しており、その解消が急がれるとした。保育サービスのコストは、公立保育所の高コスト体質、補助金によって引き上げられているとして、規制緩和の推進と競争メカニズムの導入による改善が重要であるとした。注意したいのは、高コスト体質の主たる要因とされた保育士の賃金構造の語られ方である。

報告書は、保育サービスは労働集約的であるとして、コストを賃金体系の差に求める。公立保育所と私立認可保育所の賃金を月給（給与総月額・諸手当含む）ベースで比較すると、公立は約30万1,723円、私立は約21万3,950円で、約29.3%の差がある。違いは年齢と経験年数によるところが大きい。30歳未満が占める割合は公立で30.5%、私立で56.8%、40代が占める割合は公立で35.5%、私立で16.5%となっている。経験年数については、公立が12.9年、私立が7.2年となっている。以上のことから、報告書は、「公立と私立認可の保育士の賃金の違いは、私立認可が若い保育士をたくさん雇っているという点に帰着します」と述べている。

次いで、理由であるが、報告書はそれを保育単価に求めている。他産業に比べ、保育士給与が低く押さえられてきたのは、措置費の算出基準である保育単価が勤続年数を反映せず、25～26歳前後の保育士給与を仮定していることと、職階をほとんど置かないことによる。日本では、年功賃金制という慣行が強く、保育サービスでも一定の配慮がある。ゆえに、勤続年数は賃金を上昇させる。年功による賃金上昇分は純粋に経営負担になるため、「私立認可保育所では30歳前後以下の保育士を雇おうとする動機が働く」。

一方、「公立保育所の保育士の給与は、基本的に、地方公務員の行政職の給与体系が適用されており、勤続年数とリンク」する。国基準支弁額で賄えない年功部分については、一般会計が補填する。このため、私立保育士の賃金カーブが非常に緩やかであるのに対し、「公立保育所の常勤保育士の賃金カーブは急な上に、保育士の平均年齢も高いので、高コスト体質がさげられない」と結論づける。併せて、この記載には、以下の注が付されている。

注10：「公立保育所の保育士の殆どは地方公務員共済組合に加入しているため、年金、医療の福利厚生が手厚く、雇用の安定性も確保されています。また、公立保育所の場合、自治体の独自財源で最低基準以上の職員を配置して保育を行う場合が多いため、勤務時間や仕事の密度も低いと言われています。」

この指摘は、措置制度や補助制度等の見直しの検討を求めた保育懇談会の提言と真逆にある。提言は給与に関する記載を欠いたが、中長期的に若年労働力の減少が予想される中で保育士の「安定的確保と定着化を図る観点から、職員処遇と福利厚生等環境・条件のあり方について検討することが課題である」とした。福利厚生については、「保母等が安心して就労できるよう、例えば民間社会福祉施設職員の厚生年金基金の設立についての検討を進めるべきである」としており、保母の配置基準の改善、保育所事務職員の常勤化等を通じた業務の省力化、勤務時間の短縮等を同時に求めている。提言の背景には、保育サービスの質を向上させる上で、保育士

の就労環境や条件の改善が欠かせないとの認識があった。ところが、報告書の注 10 はこれらをコストと見做し、経営効率を上げ、供給を増やすには、「規制緩和の徹底による競争条件の整備、新規参入の促進」が望ましいと述べる。

一連の提言をもとに、小泉政権は三位一体改革において、公立保育所運営費の国庫補助負担金を廃止し、一般財源化した。その後も関係費が一般財源化されたことで、公立保育所の民営化は加速し、2008年には、公立保育所数が私立保育所数を下回った。1997年の児童福祉法の改正により、公立保育所における措置の必然性は失われ、財政的裏づけをなくしたことで、保育サービスの水準を決めるのは、公立から民間にシフトしたといえる。

だがそのことは、保育士の待遇を悪くした。2000年代は地方自治体が行政改革を本格化させた時期でもあり、賃金カットや公務員削減が議題に上がった。対象になったのは、民間で代替可能とされる業種であり、保育士も例外でなかった。賃金は民間水準に引き下げられた。2019年11月26日発表された「令和元年度幼稚園・保育所・認定こども園等の経営実態調査集計結果<速報値>【修正版】」⁴¹によると、私立保育所保育士（常勤）の平均勤続年数は11.2年、給与月額（賞与込み）は30万1,823円、公立保育所保育士（常勤）の平均勤続年数は11.0年、給与月額（賞与込み）は30万3,113円で、違いは誤差の範囲にまで縮まっている。公立保育所の現場では、定員管理のために退職不補充と採用抑制が採られ、非正規保育士数が増える状況にある。図1にあるように、離職率の高さが民間よりも低いのは、地方では公務員が相対的に安定した職種であることや、民間と比較して医療・年金制度が充実していることなどが関係すると思われる。

4.2. 公立保育所の縮小は何をもたらしたのか

戦後、保育士賃金は一般職種に比べて低く、同業種比較においては、公立の保育士が民間の保育士を上回る状況が長らく続いた。公立の保育士（保母）は、一般公務員に比して低い給与に置かれたが、職員組合の活動を通じて徐々に改善し、行政職給料表が適用されるようになった。

日本の労働組合は事務系職員や男性職員が活動の中心にあり、自治体の職員組合においても保母たちの利益は周道的に置かれることも少なくなかった（鈴木 1964）。しかし、公立保育所の増設が続いた1960年代から70年代にかけては、自治体職場内で保育士の組織化が進み、組合内の地位も高まった（荻原 2016:77）。公立保育士の待遇改善は民間保育士の参照点でもあった。公立保育所は市区町村内に点在するため、保育士間の交流は難しい。組合活動は、保育所間のつながりを生み、保育実践に関する情報交換の場ともなった。全日本自治団体労働組合や日本自治体労働組合総連合は、市区町村一都道府県の職員組合を組織化しており、自治体を越えた交流も可能で、情報交換を通じた技能の向上も可能であった。

保育の待遇改善や専門性の向上に貢献した組合の組織率は、1990年代に入り急落する。荻原の推計によれば、保育士の組織率は、1975年に43%あったものが、1985年から1990年にかけては35%、2010年段階では保育士全体で15%、保育所保育士で13%にまで下落したという。

萩原はこの要因を、公立保育所の民営化と非正規職員の増加に求め、それが「職能としての保育士の集団的発言力とその組織化基盤を大きく揺るがせることになった」とする（同：71）。

労働組合も職能団体も分立し、統一的な組織を築きにくい保育士団体の中で、組織化が比較的容易であった公立保育士が減ることは、保育士の待遇改善を他律的なものにする。のみならず、現場の声を保育政策に反映する機会を減少させる。保育士の専門性は、学術的裏づけをもつ専門知と日々の実践を通じて蓄積される現場知から構成される。公立保育所は、保育士の年齢分布に幅があり、現場知の高いベテラン保育士が従来は多くいた。自治体のなかには、教育行政のように、中堅やベテラン保育士を保育部局に所属させ、保育士の指導や研修に当てることで、保育の質を保証し、保育課題の発見に努めてきた。公立については、保育所間の移動も可能であり、そのことが人間関係やライフステージに配慮した保育士配置の展開、ひいては安定的な身分保障を実現させ、結果として、現場知の蓄積を可能にしてきた。

公立保育所の機能を十分に検証しないままに、民営化したことは、保育士の待遇改善の機会を他律化させ、現場知の蓄積を難しくし、保育士のネットワーク形成を阻害した。保育士の声の通りにくさは、政治判断による給与改善がなされる一方で、保育士配置の見直しや保育環境の充実が規制緩和により改悪されている状況からも窺い知れる。

5. 何が可能なのか

では、保育士の待遇改善のために何が出来るのだろうか。この検討は今後の課題に残される。本節では、予備的考察として、学校教員との比較から示唆を得た範囲内で、改善の可能性を述べておきたい。

第2節の保育士たちの声にあったように、保育士たちは専門家として、「よりよい保育」の実現に日々務めている。にもかかわらず、保育士の社会的評価が低いのは、保育労働が数値になじみにくいこと、保育の受け手である子どもたちの到達や満足（ひいては保護者の満足）と保育実践には時差があり、作用の結果を直線的に把握しにくいこと、子どもの性格や発達は多様で、個体差の把握とそれに見合う働きかけが欠かせず、そうした技能は経験と相関するにもかかわらず、標準化可能と誤認され、「子育ては誰にでもできる」と思われやすいこと等の理由にもとづいている。

このような状況で、保育の専門性を社会的に承認させるには、保育に投資する意味の明確化と共有化、それを保障する法整備が求められる。乳幼児期は子どもの人格形成に欠かせない時期との認識はかねてからあったが、近年は、非認知能力の習得に決定的な影響を与えるとの検証が重ねられつつある。つまり、保育は人的資本を形成するうえで有用といえる（ヘックマン2013）。乳幼児期の成長は、他にない速さで進む一方、個体差も著しい。それらを把握し、日常的な実践を行なう保育士は、有資格者であることが必要で、その地位と待遇を法律により保障することが求められる。制度化は、中期的には社会的認識を変化させ、「保育」に対する社会的合意を形成しうるからである。

法制化については、保育士をコストとみなす立場からの批判が想定される。規制緩和論者に共通するのは、費用対効果になじまない「子どもの不在」である。乳幼児期の子どもは、独力で出来ることに限りがあり、思いを表現する言語能力も低く、手間がかかる。のみならず、個体差も大きく、きめの細やかな働きかけと、経験知と専門知に裏づけられた発達のための仕掛けが求められる。このように、乳幼児の身体の発達や人格の形成を促す「子どものいる」保育は、保育士の不断の作用が欠かせず、安定的かつ多様な配置が必要条件になる。

株式会社立の保育所は、サービスの多様化という言説のもとに導入されたが、営利団体である以上、利潤の最大化を追求する。人件費の抑制は重要な手段で、保育士の賃金も正規雇用率も年齢構成も低く、退職者も多い。費用対効果に見合わなければ、廃業も厭わず、保育の継続性は重視されない。このような環境では、個体差と発育段階を踏まえた保育実践を安定して行うことは難しく、「保育格差」を生じさせている（小林 2015、2018）。

現状に対する保護者の不満、疲弊し退職する保育士の多さとそれによる人材不足が社会的に認識されるようになった今日、適正基準を保障する保育を受ける権利を保障することへの抵抗は、高くないように思われる。問題は、それを推進する政治的アクターの不在である。主管庁である厚生省や首長の多くは規制緩和を推進する立場にあり、保育団体の組織化が不十分である中では、保育の規制を再び設けることは容易でない。

とはいえ、共働き世帯が増え、家族が多様化し、近隣関係も薄まる中で、保育所は未来を担う子どもたちの中核的な育ちの場であり、保護者たちのセーフティー・ネットでもある。保育の何が問題かを問い、政治的に争点化される中で改善される必要があるだろう。そのための議論は別稿に譲りたいが、漸進的な改革の範囲内で可能な保育士の待遇改善に向けた施策を述べることを本稿の含意に代えたい。

第一に、3.2.1 で述べた保育士の資格に関する単独立法を定め、専門性を担保する必要があることが挙げられる。

第二に、保育所の実態把握が求められる。公立保育所については、所管自治体が職員把握を行っているが、私立認可保育所に関する調査は人数把握に限られ、認可外保育所についてはそれさえ不十分で、詳細を把握できていない。保育の質を保証する上で、実態把握は不可欠であり、経年的な調査の実施が急がれる。

第三に、保育行政の充実と系統化があげられる。認可保育所については、施設監査や確認指導監査が存在するが、監査のための体制が不十分で、課題発見が遅れることも少なくない。他方で、監査には、都道府県と市町村の間で一部事項の重複があり、事前調整が求められる。保育行政の体制づくりと政府間関係の連携が喫緊の課題とされる。具体的には、保育に関する研究・研修および監査に関する専門機関を設け、中央-都道府県-市町村の各段階に、体系的に設置することが考えられる。その際、一般行政職に併せて、研究職、現職保育士を十分に配置することが求められよう。

第四に、保育士のための相談窓口の設置が考えられる。義務教育学校と比較して、保育所は小規模であるため、同僚や労使間に問題が生じた場合、適切な相談相手を見出すことが難しい

こともある。人間関係は保育士の離職要因でもあり、第三の専門部署と連携させることで現状把握にもつながる。

第五に、保育士の移動コストを下げるのが求められる。義務教育と異なり、保育は私立保育所の比重が高く、独自の理念と実践を通じて保育を豊かにしてきた。保育理念に惹かれて就業した保育士のなかには、長期間勤続し、場合によっては定年退職する者もいる。だがその一方で、閉鎖的な人間関係やライフステージの関係で、退職や転職を余儀なくされる保育士も少なくない。私立保育所は保育所ごとに医療保険や年金制度を違えるため、保育という同一産業内で移動したとしても、積立金の水平移動ができず、2階建て年金部分が低まることが多い。医療・年金は保育士の生活保障の根幹となるため、安定的な制度が設計され、周知されれば、転職をしても保育界に留まる保育士が増える可能性を残す。賃金にとどまらない改善が求められよう。

第六に、保育団体の系統化が期待される。専門職団体にしろ、労働組合にしろ、結社の自由が保障される以上、系統化を求めることは難しい。しかしながら、保育士の利益を直接吸収し、各段階の政府に働きかけるという点では、系統化は有意義に思われる。教育団体の項で示したように、組織化と系統化は職能面でも有意であり、保育士の専門性の向上を複数の次元で支えることにもなる。

以上、本稿では、保育士の声と教員の身分保障との比較から、保育士の身分保障の現状と課題を歴史的に検討し、改善にむけた布石を検討した。とはいえ、予備的考察の域を出ない。より体系的な研究を進めることを今後の課題としたい。

【記】本稿執筆に際して、複数の保育士の方々にご協力を頂いた。この場を借りて御礼申し上げます。なお、本稿は、日本学術振興会科学研究費助成事業・基盤研究（C）研究課題番号 17K03571（研究代表者 徳久恭子）、基盤研究（C）研究課題番号 19K01464（研究代表者 加茂利男）の研究成果の一部である。

注

- ¹ 専業主婦世帯とは、男性雇用者と無業の妻からなる世帯をいう。数値は、労働政策研究・研修機構の集計を参照した (<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0212.html>)。
- ² 国立社会保障・人口問題研究所「現代日本の結婚と出産―第15回出生動向基本調査(独身調査ならびに夫婦調査)報告書」2015年実施。
- ³ 「重点的に推進すべき少子化対策推進基本方針」(新エンゼルプラン)1999年12月19日。
- ⁴ みずほ総合研究所のレポートによれば、共働き世帯数の年間の伸びは、リーマンショック以前の2000～2007年の平均は年間9万世帯の増加であったのに対し、2010～2016年の平均は年間24万世帯の増加であったという。<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/jp170324.pdf> (最終閲覧日2019年12月4日)。
- ⁵ Cedefが2015年12月から2016年3月に全国の1,718市区町村を対象に実施したアンケート調査(首長:回収率33.6%)によると、重点的に取り組むべき課題と認識された上位3つは、「障がいのある子ども・特別な支援を必要とする子どもの保育・教育の充実」(40%)、「認可保育所の整備・増設」(39%)、「保育所・幼稚園の認定こども園への移行」(34%)であったという(村上・小玉, 2019: 5-7)。
- ⁶ Cedefの担当部局調査(回収率47.2%)では、重点的に取り組んでいる施策として、「障がいのある子どもや特別な支援を必要とする子どもの支援」(77%)、「自治体担当者と保育・教育施設との頻繁な接触」(69%)、「保育者の人材確保の対策」(57%)が上位を占めており、首長回答に照応することがわかる(同上: 8)。
- ⁷ 『朝日新聞』2018年9月8日朝刊。
- ⁸ 『日本経済新聞』2019年1月1日朝刊。
- ⁹ https://www.wam.go.jp/hp/wp-content/uploads/190107_No007.pdf (最終閲覧日2019年12月2日)。対象: 3,895法人、有効回答数: 1,069施設(895法人)、有効回答率: 23.0%。
- ¹⁰ 厚生労働省は、潜在的保育士の実態把握が難しいとして、現在は推計数を発表していない(『日本経済新聞』2018年11月8日朝刊)。
- ¹¹ 「保育士再就職支援に関する調査」(2011年)の結果は、厚労省のHPを参照した(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000123467.html> 最終閲覧日2019年12月4日)。
- ¹² <https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/knowledge/report/cc/mediaforum/2018/forum270.pdf?la=ja-JP&hash=D53503C20C980F5BE5A417FE92448A484BC25E9D> (最終閲覧日2019年12月2日)。
- ¹³ 厚生労働省「保育士等に関する関係資料」(第3回保育士等確保対策検討会・参考資料1)2015年12月4日。
- ¹⁴ 野村総研のアンケート調査でも、離職理由の首位は「家庭生活や出産・育児との両立が難しい」(24.3%)、2位の「その他」(19.0%)の大半はライフイベントに関わるものであることが示されている。
- ¹⁵ 平均月収は「決まって支給する現金給与額」(※)、年収は(※)×12+[年間賞与その他特別給与額]で算出した。
- ¹⁶ 『朝日新聞』2019年12月4日朝刊。
- ¹⁷ 日本労働組合総連合会「教員の勤務時間に関するアンケート」2018年10月18日公表(<https://www.jtuc-rengo.or.jp/info/chousa/data/20181018-01.pdf?20181026> 最終閲覧日2019年12月9日)。
- ¹⁸ 『日本経済新聞』2018年10月8日朝刊。
- ¹⁹ 厚生省「保育所保育指針」1965年。
- ²⁰ 平成30(2018)年度の学校基本調査によると、小学校教員の98.4%、中学校教員の93.2%を公立学校教

員が占めている。

- ²¹ 文部科学省「義務教育費国庫負担制度」(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/1394395.htm)。
- ²² 厚生省児童局で保育所保母関係の担当官を務めた副島ハマの「保母」の記載や日本保育学会会長による陳情書「保母養成制度改善に関する陳情書」(1958年7月1日)を参照した(水野・久保・民秋 2014)。
- ²³ 全国社会福祉協議会「社会福祉専門職制度についての意見」1971年5月13日。
- ²⁴ 「保育士法(案)第三次試案」を参照した(水野・久保・民秋 2014: 293)。
- ²⁵ 占領期から児童福祉行政に携わった副島ハマも、1950年の「保母」という論考で(当時、厚生省児童局で保育所保母関係の担当官を務める)、「私見を述べるのが許されるなら、保母試験も近き将来に、保健婦、看護婦、助産婦等と同様に、国家試験として全国的に一本で行われることが望ましいと思う」と述べている(水野・久保・民秋 2014: 120)。
- ²⁶ 同様のことは、厚生省児童局が作成した「予想質問答弁資料 第一輯」(1947年7月30日付)の「保育所は労働保護の面を多くもってゐると思ふが、児童一般の保護法規と一緒に規定する事は不適當でないか」という質問に対する答弁で指摘されている(児童福祉法研究会編 1978: 871)。
- ²⁷ 寺脇隆夫による松崎芳伸の評価を引用した(岡田ほか 1980: 219)。
- ²⁸ こうした考えは、浮浪児対策や寡婦援護対策を扱った厚生省社会局援護課が1946年5月に作成した「保育所法案要綱案」において、すでに示されていた(松島 2015: 第2章)。
- ²⁹ 改正法は、「第三十九条第一項中「その乳児又は幼児」を「保育に欠けるその乳児又は幼児」に、同上第二項中「その他の児童」を「保育に欠けるその他の児童」に改める。」とした。
- ³⁰ 公立施設はすべて措置児童に、民間施設においては総数の65%を措置児童に充てるとした(児発第329号「保育所入所措置等の指導について」1951年7月11日)。
- ³¹ 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版、1978年、567頁。
- ³² 寺脇隆夫編『続 児童福祉法成立資料集成』(ドメス出版、1996年、115-116頁)に収録されたもの引用した。
- ³³ 措置費は実額ではなく、基準費にもとづいて支給されていた。
- ³⁴ 厚生省児童局が国会答弁資料として用意した「児童福祉法案逐条説明」(1947年8月5日)によると、「最低基準」とは、「文化人としての最低基準という意味」であり、「現在の日本の社会的、経済的環境に応じて決定されるであろう」とした(児童福祉法研究会 1978: 811)。
- ³⁵ 当時、母子福祉課長を務めた植山つるの回想(岡田ほか 1980: 412)。
- ³⁶ 通達の二では、「なお、地域における要保育児童を措置基準によりすべて措置した後、その保育所がなお定員に余裕のある場合には、私的契約による児童を入所させても差し支えないものであること」が述べられおり、初期理念への配慮が窺われる。
- ³⁷ 30周年記念事業出版部会編『京都の保育』(京都市保育園連盟、1985年、12頁)に掲載された「京都市給与プール制開始」を参照した。
- ³⁸ OECD (2019) *Government at a Glance 2019*. 第3章を参照した。
- ³⁹ <https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html> (最終閲覧日 2019年12月18日)。
- ⁴⁰ 内閣府国民生活局物価政策課「保育サービス市場の現状と課題—「保育サービス価格に関する研究会」報告書」(2003年3月28日)。同会の座長は、小泉政権のブレーンで、規制改革の旗振り役であった八代尚宏が務めていた。
- ⁴¹ <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/data/pdf/chousa/kekka.pdf> (最終閲覧日 2019年12月24日)。

【参考文献】

- 跡部千慧 (2020) 『戦後女性教員史』 立花出版。
- 池田祥子・友松諦道編 (2014) 『戦後保育 50 年史第 4 巻 保育制度改革構想』 日本図書センター。
- 内田良 (2017) 『ブラック部活動—子どもと先生の苦しみに向き合う』 東洋館出版社。
- 岡田正章ほか (1980) 『戦後保育史 第一巻』 フレーベル館。
- 岡本全勝 (2011) 「行政改革の現在位置—その進化と課題」『年報 公共政策学』 第 5 巻、37-56 頁。
- 荻原久美子 (2016) 「保育供給主体の多元化と公務員保育士—公共セクターから見るジェンダー平等政策の陥穽」『社会政策』 第 8 巻第 3 号、62-78 頁。
- 柏女霊峰 (2007) 「保育士資格の法定化と保育士の課題」『淑徳大学総合福祉学部研究紀要』 第 41 号、1-18 頁。
- (2015) 『子ども・子育て支援制度を読み解く—その全体像と今後の課題』 誠信書房。
- 上地香杜 (2018) 「学校のウチとソトの関係性と教員の働き方」内田良ほか『調査報告 学校の部活動と働き方改革—教師の意識と実態から考える』 岩波書店、66-81 頁。
- 川上泰彦 (2013) 『公立学校の教員人事システム』 学術出版会。
- 河村定治 (1966) 「全社協保母会結成側面史」『保育の友』 第 14 巻 7 号、42-43 頁。
- 京都私立保育所労働組合 (1988) 「はじめての私立保育所労組」全国保育団体連絡会編『戦後の保育運動』 草土文化、175-180 頁。
- 厚生省五十年史編集委員会編 (1988) 『厚生省五十年史』 中央法規出版。
- 小林未希 (2015) 『ルポ保育崩壊』 岩波書店。
- (2018) 『ルポ保育格差』 岩波書店。
- 澤津まり子・鎌田雅史・山根薫子 (2016) 「潜在保育士の実態に関する調査研究—離職の要因を探る」『就実論叢』 第 45 号、191-200 頁。
- 汐見稔幸ほか (2017) 『日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史の 150 年』 萌文書林。
- 児童福祉法研究会 (1978) 『児童福祉法成立資料集成 上巻』 ドメス出版。
- 鈴木鳴海 (1964) 『日本の保母』 三一書房。
- 高木浩子 (2004) 「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』 第 641 号、7-35 頁。
- 徳久恭子 (2006) 「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結—三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』 第 14 巻第 1 号、13-26 頁。
- 友松諦道・佐藤利清・村山祐一編 (2014) 『戦後保育 50 年史第 5 巻 保育運動と保育団体論』 日本図書センター。
- 中村千代 (1966) 「保母会結成と童謡デモ」『保育の友』 第 14 巻第 7 号、40-42 頁。
- (1978) 「保母会結成と童謡デモ」植山つる他編『戦後保育所の歴史』 全国社会福祉協議会、89-95 頁。
- 二宮厚美 (2009) 『保育改革の争点と争点』 新日本出版社。
- 日本保育協会 (2012) 『平成 23 年度 保育士の実態に関する調査研究報告書』。
- (2015) 『平成 26 年度 保育士のキャリア発に関する調査研究報告書』。
- ヘックマン、ジェームズ・J (2015) 『幼児教育の経済学』 古草秀子訳、東洋経済新報社。
- 前田健太郎 (2014) 『市民を雇わない国家—日本が公務の少ない国へと至った道』 東京大学出版会。
- 松島のり子 (2015) 『「保育」の戦後史—幼稚園・保育所の普及とその地域差』 六花出版。
- 水野浩志・久保いと・民秋言編 (2014) 『戦後保育 50 年史第 3 巻 保育者と保育者養成』 日本図書センター。
- 村上祐介・小玉重夫 (2019) 「自治体における保育の質保障とその政治・行政要因—全国自治体調査の結果から」2019 年度日本政治学会研究大会報告論文。

保育士の待遇に関する一考察（徳久）

村山祐一（1993）『保育園はどう変わるべきか—公的保障の拡充改革への展望』ひとなる書房。

療原社（2007）「私保労結成前後（上）—ひらのりょうごさんに聞く」『療原』第173号、2-3頁。

——（2008）「私保労結成前後（下）—ひらのりょうごさんに聞く」『療原』第175号、6-7頁。

