

保育所保育士の離職防止のための研究

— 公定価格上の要因とその克服に向けて —

豊田 暁 宏^{*1}, 柏 女 霊 峰^{*2}

本研究は、保育士離職防止のための公定価格における課題、課題克服のための施策について、社会福祉施設運営管理の視点から明らかにすることを目的とし、文献研究、インタビュー調査を行った。その結果、「保育士配置基準の改善」、「民間施設給与等改善費の見直し」、「ノンコンタクトタイムの保障」、「11時間開所問題の改善」の4点の改善、インタビューでは「ノンコンタクトタイムのための場所の確保」、「昇給財源の安定性の確保」の必要性が示唆された。増加分のノンコンタクトタイムや人件費の活用方法には法則性がある可能性が示唆され、活用方法の違いは、保育士配置基準に対して、保育士に余剰がある状態かどうかであった。配置基準に準ずる場合、残業等の補填として使用され、余剰がある状態で研修等の保育の質向上、賃金改善としての使用が想定される。このことから、特に保育士配置基準の改善が優先して求められることが示唆された。

キーワード：保育士、離職要因、離職防止、公定価格、インタビュー調査

1. 研究の背景と目的

現在、保育所のニーズが高まり、待機児童が大きな問題となっている。待機児童問題の原因の一つとして、保育士不足が挙げられている。保育士不足に対して、国は保育士確保のための様々な施策を講じているが、依然、現場での保育士の不足感は強い。新規就業者が増えたとしても、すぐに離職してしまえば保育士不足は改善されない。また、早期離職が常態化することで、保育士としての専門性が蓄積されず、保育の質の低下にもつながりかねない。

保育士の離職については、公定価格における基準と実際の保育現場の乖離が給与の問題だけでなく、研修や会議の確保、休暇の取得、労働時間などの問題の原因となっていることが推測される。また、保育士個人の能力の向上を妨げているだけでなく、人間関係の悪化など、ミクロレベルの問題にも影響していることも考えられる。給与と改善という視点だけでなく、働きやすい環

※1 淑徳大学大学院総合福祉研究科社会福祉学専攻博士後期課程研究生

※2 淑徳大学大学院総合福祉研究科 総合福祉学部教授

境の保障，保育の質の確保の視点も含め，公定価格における基準を見直していくことで，質の確保，人材の確保，キャリアパスの形成，処遇の改善を行うことができるのではないかと考える。

そこで，本研究では，離職とその防止に着目し，保育士離職の要因を整理する。また，公定価格の仕組みを整理し，保育士離職防止のための公定価格における課題を検討し，社会福祉施設運営管理の視点から公定価格における課題，課題克服のための施策を明らかにすることを目的とした。

2. 研究の方法

(1) 保育士離職の要因の図式化

国や自治体が行った保育士へのアンケートや先行研究から保育士離職の要因をまとめ，保育士不足の要因を体系化した図式を作成した。

(2) 文献研究

国や各自治体が行っている保育所運営や保育士処遇等の実態調査，文献調査を通して，保育士の現状，保育所の運営費（公定価格）の仕組みを整理した。また，先行研究から離職防止のための改善点，公定価格における課題について整理し，公定価格における離職防止のための改善策を考察した。

(3) インタビュー調査

公定価格における改善は運営費の収入が増加し，保育士の処遇改善が見込まれるが，増加分の運営費の使用方法は各保育所の運営方針により異なる。そこで，社会福祉法人が運営する私立保育所経営者に3名にインタビュー調査を行った。

3. 保育士離職要因の図式化

(1) 離職要因の図式化

CiNii Articles-国立情報学研究所の電子ジャーナルデータベースにて，「保育士 離職 要因」，「保育士 人材確保」をキーワードとして2019年までの文献検索を行い，21件の先行研究の中から保育士の離職要因について書かれているものをまとめた。

その結果，「賃金の要因」，「労働環境の要因」，「人間関係の要因」に整理できた。また，「健康問題」や「結婚・育児」，「やりがい」などの離職要因は「労働環境の要因」や「人間関係の要因」が影響し，離職に繋がることが示唆されていた。

以上の要因を図示したものが，「図1 保育現場を中心に見た離職要因とそれぞれの関係」である。

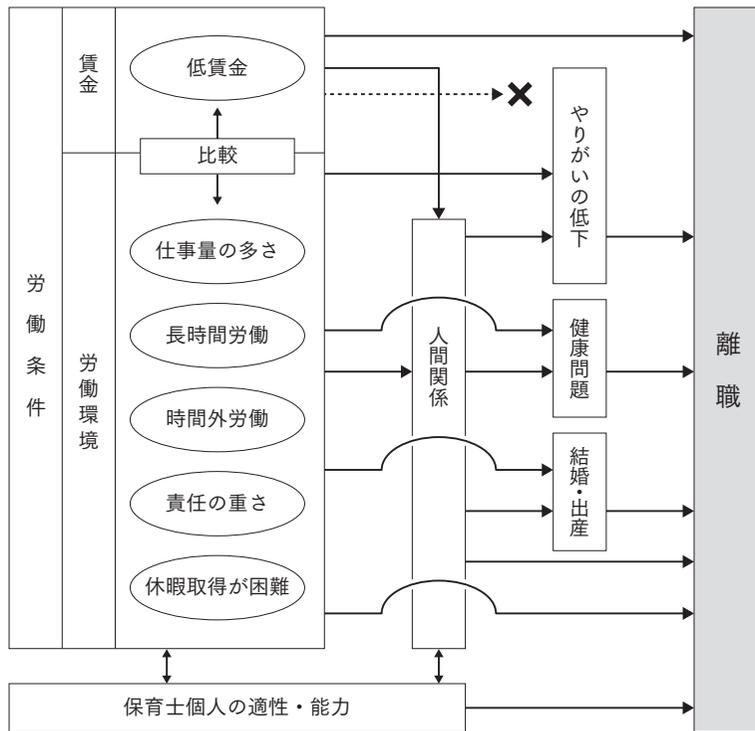


図1 保育現場を中心に見た保育士の離職要因とそれぞれの関係

(2) 賃金の要因

先行研究では、保育士給与は全職種平均給与額に比較し、他の産業と比べて総体的に10万円程度低く、給与が低いことで生活の安定性に欠け、離職の要因となることが指摘されている。また、賃金が職務内容、労働環境に釣り合わないことが共通して挙げられている。

昇給については川上（2017）や杉浦（2018）が昇給率の低さを指摘している。保育士の年齢が上がっても、時間給や年収が伸びていないことを指摘し、定期昇給が機能しておらず、資格職としての保育士の賃金水準が他の仕事に比べて満足できるものではないことが離職に繋がっている、としている。

しかし、工藤ら（2017）の研究では、賃金の満足度の高低は「やりがい」には直接的な影響を与える可能性が低いことが指摘されている。

(3) 仕事量の多さ、長時間労働、時間外労働、責任の重さなどの労働環境の要因

労働環境については、庭野（2018）が保育以外の行事や指導案作成・事務作業の困難感が高いほど離職傾向が高い傾向があることを指摘している。また、私立保育所は公立保育所に比べ平均

労働時間、職員一人あたりの園児数が平均より多く、一人あたりの事務等の負担は大きい。そういった職場環境は自己の成長や職場の保育への貢献している感覚が得られにくく、疑問や困ったことが生じて上司等に相談できない状況になる、という悪循環が離職意向を高めているとしている。

川上（2017）は退勤時間が遅く、帰宅後に指導計画等の書類作成など持ち帰りの仕事に加え、新任保育士の指導、実習生の指導等の負担について指摘している。そして、この労働条件の問題は11時間開所の問題や、配置人数の問題が背景にあると指摘している。

「結婚や出産、育児」による離職については、片山（2018）が仕事量の多さや長時間労働、時間外労働、休暇取得が困難であるということが、離職して子育てに専念するライフコースを選択せざるを得ない可能性を指摘している。休暇の取得が制度上可能でも、人手不足や職員の負担などの職場の環境によって、離職という選択肢をとらざるを得なくなることが指摘されている。

(4) 人間関係の要因

濱名（2017）は、職場の人間関係や管理職との関係、職場の文化への適応などの人間関係が離職要因となることを指摘している。

澤津ら（2016）は、日常的な長時間労働や仕事の多さは、保育士の精神的なゆとりを圧迫し、職場の人間関係にも反映されるとし、労働条件と「人間関係」の関連性が指摘されている。また、この「人間関係」の問題は「結婚や出産、育児」などのライフイベントによる離職に影響する可能性があることや、「心身の健康」を害する原因の1つと考えられることが指摘されている。

庭野（2018）も人間関係・コミュニケーションの困難感が高いほど離職意向が高いことを指摘している。また、工藤ら（2017）の研究でも、「チームとしての保育」、「仲間意識」などの人間関係が「やりがい」に影響することも指摘されている。

(5) 保育士個人の適性・能力

以上の先行研究には挙げられていないが、保育士個人の「適性・能力」が他の要因に影響することが考えられるため、「保育士個人の適性・能力」の要因を加えた。現在の労働条件に対して、適応出来る能力の有無によって、離職への影響は異なる。また、「労働条件」や「人間関係」が保育士個人の「適性や能力」を伸ばすことのできる環境であれば、「保育士個人の適性・能力」の要因による離職は減る可能性もあり、「個人の適性や能力」と「労働条件」、「人間関係」は相互に影響していることが考えられる。

4. 先行研究における公定価格の課題と改善案

CiNii Articles-国立情報学研究所の電子ジャーナルデータベースにて、「保育士 離職 要因」、「保育士 人材確保」をキーワードとして2019年までの文献検索を行い、21件の先行研究の中か

ら離職防止のための改善点を整理した。また、この改善を行うために必要な公定価格上の改善についてまとめるため、「保育 公定価格」をキーワードとして2019年までの文献検索を行い、27件の先行研究の中から、離職防止のために改善が必要である項目についてまとめた。

先行研究においては、賃金の改善で挙げられている項目として、「民間給与改善費の頭打ちの改善」¹⁾、「保育士配置基準の見直し」¹⁾、「11時間の開所問題の改善」¹⁾が挙げられている。

業務の改善としては、書類等の作成や行事の準備、新人等の育成など子どもと離れて行う業務が負担としてあげられ、これらはノンコンタクトタイム²⁾で行われるものであり、「ノンコンタクトタイムを保障」することで書類等の作成や行事の準備、新人等の育成などの時間が確保され、負担が軽減されることが推測される。また、会議、研修による「マネジメント力の向上」、「チーム保育ができる体制の構築」が挙げられ、その為の人員配置が必要であることが指摘されている。

公定価格において、これらの改善が必要であるとされる項目としては、「保育士配置基準の改善」、「民間施設給与等改善費の見直し」、「ノンコンタクトタイムの保障」、「11時間開所問題の改善」の4点が挙げられている。現在、公定価格上では、「配置基準について」、「ICT化について」言及されている。配置基準については、0.3兆円が確保され次第、3歳児を20：1から15：1に、1歳児を6：1から5：1に、4・5歳児を30：1から25：1にするとされている。また、ICT化についても補助金等が給付されている。

以上のことから、現時点で改善が見込まれていない、公定価格上での「ノンコンタクトタイムの保障」、人員確保のための人件費や時間の確保のための「11時間開所問題の改善」、給与改善のための「民間施設等改善費の見直し」の3点の改善が必要であることが推測される。

この3つの改善案は運営費の収入が増加し、保育士の処遇改善が見込まれるが、増加分の運営費の使用方法は各保育所の運営方針により異なる。そのため、社会福祉法人が運営する私立保育所の公定価格に詳しい経営者3名に、改善された分の補助金の使用方法についてインタビュー調査を行った。その結果、「ノンコンタクトタイムのための場所の確保」、「昇給財源の安定性の確保の必要性」、「ノンコンタクトタイムと人件費の活用方法」、「保育士配置基準の課題」が明らかとなった。

5. インタビュー調査の概要

(1) インタビュー調査の方法

保育士離職防止のための公定価格からの支援の効果についての半構造化面接法によるインタビュー調査を行い、分析のためインタビュー調査中はICレコーダーによる録音を行う。質問項目は9つ、所要時間は1時間程度で行った。基本情報を質問した後、3つの改善案に対応した以下の質問をした。

- ・公定価格の試算では、ノンコンタクトタイムが試算されていませんが、クラス担任全員が1時間程度のノンコンタクトタイムを取れるように試算された場合、どのように活用しますか。
- ・公定価格上では、8時間勤務で人件費が試算され、残りの3時間は常勤職員と非常勤職員一人分となっています。この3時間分が確保された場合、どのように活用しますか。
- ・民間給与改善費が11年で頭打ちとなっています。11年以上も民間給与改善費が上がり続けた場合、保育士の給与、働き方にどのような影響が考えられますか。

(2) インタビュー対象者

社会福祉法人立の私立保育所経営者で公定価格に詳しい者3名にインタビュー調査を行った。対象者の基本情報は以下の通りとなっている。

表1 対象者の基本情報

	A園	B園	C園
職位・業務内容	園長, 理事長 ・園全体の総括 ・各種団体の渉外	園長, 理事長 ・園全体の総括 ・各種団体の渉外	園長 ・園全体の総括 ・各種団体の渉外
地域区分	12/100	10/100	10/100
定員	80名	110名	150名
クラス構成	各年齢1クラス 計6クラス +休日保育1クラス	各年齢1クラス 計6クラス	各年齢1クラス 計6クラス

(3) 分析方法

インタビューにより得た事例の録音データを逐語録に文章化し、第一次データを作成した。この第一次データをもとにそれぞれの活用方法の特徴を要約し、その園の現状、活用方法について概観できる一覧表を作成した。次に、現状、活用方法のデータを基礎として、その背景や理由について言及した語りに注目し、データを分類した。

整理したデータを元に、活用方法の傾向性を読み取る作業と、インタビューデータの文脈に置き直す作業を往還しながら、事例の理解を深めた。

上記の作業のあと、ストーリーとして展開可能か否かを踏まえながらデータの統合を行った。

(4) 倫理的配慮

以下の内容について、書面と口頭で説明し、同意を得た上でインタビュー調査を行った。

本研究への参加は自由であり、本研究に参加しないことによる不利益は一切ない。研究参加の同意は随時撤回することができ、研究への参加を途中で撤回した場合は、研究データ及び個人情報情報を匿名化したまま破棄する。インタビューに応じた場合でも、答えたくない質問、第三者に不利益が生じる質問を拒否したり、途中でインタビューを止めたりすることができる。それによっ

て不利益を被る事は一切ない。

提供したデータは個人名が特定されない形で分析し、本研究により得られた個人情報、本研究の目的以外では使用しない。本研究により得られたデータはUSB端末にパスワードを設定し鍵のかかるロッカーに保管し、研究終了後10年経過後にシュレッダーによるデータ粉碎、USBデータの完全消去によって破棄する。

この研究は、令和3年度淑徳大学大学院総合福祉研究科研究倫理委員会において審査を受け、承認されている。(承認番号：21-106)。

6. インタビュー調査の結果

(1) ノンコンタクトタイムのための場所の確保

インタビュー調査から、「ノンコンタクトタイムのための場所の確保」が必要であることが明らかとなった。

ノンコンタクトタイムの現状に関するインタビューの中で、午睡時間の利用や手の空いた他クラスの保育士が保育に入ることによってノンコンタクトタイムを実現しているB園の園長は、ノンコンタクトタイムを可能にする場所について、次のように述べている。

「お部屋を離れて作業する場所があるかって言うと、保育所には無いと思います。いわゆる、事務所はあっても職員室ではないんですよ。幼稚園では職員室と言うことで、意外と、こう、机とイスが置いてありますよね。全員の机はないとしても、クラス分の机はあったりとか。それはやっぱり保育時間終わってそのあと事務をしたりする時間があるから、そうなんですけれども。保育所の事務所というのは、基本園長とか事務員の机しかないものですから、職員がそこに来て仕事をするというのはなかなか。場所的にも難しいですよ。そうになると、どうしても子ども達のいる、今でもそうですけど、保育室でパソコン使ったりとか、どうしてもそういう時間帯とか。あとは一時預かりの部屋とかフリースペースでパソコン使ったりとかにならざるを得ない。構造的にそういう建物の作り方をしているもので、またそういう制定基準上そういうものなのと。」(B園)

従来、保育士による事務作業は、子どもを保育しながら午睡中に行うものとされてきたといわれてよい。しかし、近年は事務量が増加しており、また園内研修や会議、カンファレンスやスーパービジョンといった、ノンコンタクトタイムでこそ実現できる「保育の質」向上につながる園活動が重要視されている。ただし、B園の園長の語りにあるように、実際には保育園の建物の構造上、ノンコンタクトタイムに作業する場所が確保できない園も少なくない。ノンコンタクトタイムの

実現には、こうした物理的な問題も存在している。

保育所には幼稚園や小学校のように、職員室のような事務作業等を行う場所がない園もある。昨今、必要性が高まっているノンコンタクトタイムを確保するためには、会議等を行うことのできる「場所」の確保が必要であることがインタビュー調査から明らかとなった。

(2) 昇給財源の安定性の確保の必要性

インタビューでは、3園から、民間給与改善費が11年以降も加算されることで、保育士の昇給率や給与改善に一定の効果が見込まれ、使途が制限されているため、給与に反映される、という意見が聞かれた。しかし、C園のインタビューでは、その算定方法に課題があり、財源が不安定であるため、手当として給与に反映されることになり、根本的な改善には至らないのではないかという意見も聞かれた。

C園のインタビュー調査では民間給与改善費が11年目で頭打ちとなっていることに対して、キャリアを構成していく上で非常に問題であるという意見が得られた。そして、算定方法について以下のように述べている。

「キャリア構成していくためには非常に問題かなという事と、さっき言ったように職員の経験年数によって昇給が、要は、ベテランの先生が退職されたら、翌年度から収入がほんと下がったりするじゃないですか、収入が。」(C園)

そうなった場合、本俸に反映することができず、加算という暫定的な形になってしまうことも課題であると指摘している。

「先生達の処遇が上がっていくのはいいけど、うちなんかは加算でしか上がっていないので、加算=手当になってしまうので、先生達の本俸に反映していくというのが非常に。翌年度ベテランの先生がいなくなってほんと下がったときに、同じだけの配分ができるかどうかわからないので、手当になったりすることが多いとは思いますが。だからそこが、加算ではなくって、本体に入っていけば、保育単価のところに乗っていけば、さっき言ったように法人の給与体系とか、国の水準によって、例えばベテランが辞めたときでも大きく、民間給与改善費分の収入が落ちることがないので、担保していきやすくなるんじゃないかなと思います。」(C園)

このように、この民間給与改善費は平均勤続年数で加算額が定まる。当然、ベテラン保育士が園を離れば、その分平均勤続年数は下がる。そういった財源の不安定性から、法人の俸給表などに反映できず、手当といった暫定的な加算となってしまうことがわかる。

保育士の給与を改善していくにあたり、昇給財源の安定性についても考慮していかなければならない事がわかる。

昇給財源は、現在、民間給与改善費や処遇改善が財源となるが、保育所の平均勤続年数で算出されるため、大きく変動する場合があります、結果として、加算となることが明らかとなった。保育士の昇給財源を確保するためには、安定した昇給財源の確保の必要性が明らかとなった。

(3) ノンコンタクトタイムの活用方法

まず、各保育所のノンコンタクトタイムの時間、確保方法は以下の表の通りとなっていた。

表2 各保育所のノンコンタクトタイムの状況

	A園	B園	C園
確保している時間	4時半～5時 (30分間)	午睡時に交代で (45分間程度)	4時半から5時15分 (45分間)
確保の方法	数名が時間外保育に参加し、残りの保育士が事務作業等を行う。	3歳未満児の午睡のあるクラスの保育士が午睡のないクラスに入る交代制。	一斉に取ることができる。
残業・持ち帰り有無	保育準備、保護者対応等が残業持ち帰りとなっている。	残業、持ち帰りはないが、行事等がある期間は発生する。	残業持ち帰り無し。

次に、インタビュー調査での、ノンコンタクトタイムの活用方法について見ていく。各園の回答は以下の通りであった。

A園は、「現在、残業となっている業務をこの1時間に充てる」という。現在のノンコンタクトタイムに収まらない部分をこの1時間に充てる事で、正規の業務時間内に納めることができるとの回答が得られた。

一方、B園からは、「保育準備等に加え、クラス担任同士の話し合いを行う」という回答が得られた。現在のB園のノンコンタクトタイムの確保の方法は、他クラスの保育士に一時的に保育に入ってもらえるなどの方法で実現している。月に1度、土曜日に会議があるが、仮に1時間程度のノンコンタクトタイムが確保できた場合には、一斉にノンコンタクトタイムを取ることでクラス内の保育士同士の話し合いなど、コミュニケーションの場として活用したいとの回答が得られた。

現在、3名の正規フリー保育士が、いわゆる「遅番」で勤務することによって45分のノンコンタクトタイムを確保しているC園では、ノンコンタクトタイムの活用方法について次のように語る。

「その1時間がもちろん、1時間とれるというのは、幼稚園とかはそうですね。2時で保育が終わって、その後次の日の保育の準備ができたりとか。正直1時間は厳しいところはあると思いますけど、あるならそういった保育の準備であるとか、職員会議とか、園内研修とかに使えるかなと思います。」(C園)

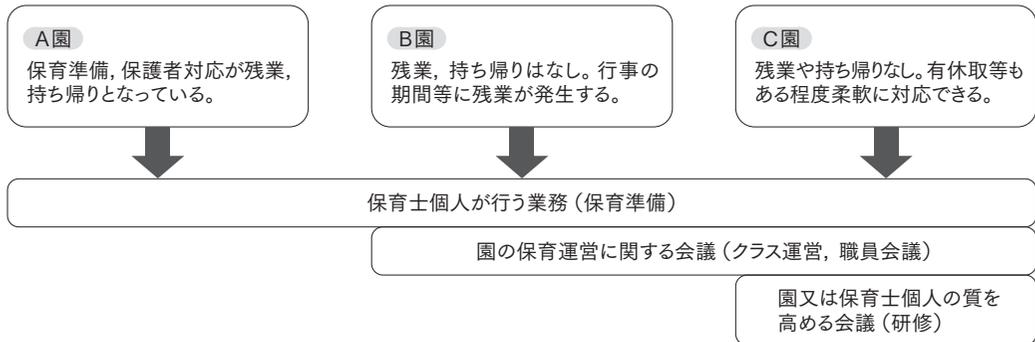


図2 ノンコンタクトタイムの活用方法

C園では、このように、A園やB園の語りの中には無かった「園、又は保育士の個人の質を高めるための会議」、すなわち「園内研修」を実施するという活用案が挙げられていた。B園の「保育についての話し合い」がクラス運営や園の保育運営に関する話し合いであるのに対して、C園の「園内研修」では、保育士の能力、質を向上させるための時間としての使用が挙げられている。

以上の3つの園のノンコンタクトタイムと残業の状況、ならびに、今後、仮に1時間程度のノンコンタクトタイムが確保できた場合の活用方法に関する語りの差異を示したのが図2である。

現時点で残業がない、あるいは少ない保育園であれば、1時間程度のノンコンタクトタイムは、保育についての保育士同士の話し合いの場として活用される可能性がある。なかでも、残業がない園においては、行事やクラス運営等の園の保育運営の話し合いにとどまらず、「研修」「カンファレンス」「スーパービジョン」など保育士個人又は集団の保育の質を高めるための時間としてノンコンタクトタイムを活用する案が登場する。一方、現状において残業や持ち帰りがある保育園では、残業で行っている業務が今回想定した1時間のノンコンタクトタイムの中に組み込まれていかざるを得ないことが明らかになった。

(4) 3時間分の人件費の活用方法

インタビューでは、公定価格の改定により「3時間分の人件費が確保された場合」に、どのように活用するかを尋ねた。

A園では、3時間分の人件費をノンコンタクトタイム確保のための非正規職員確保にあてる、と次のように語っている。

「常勤というのはある程度の定数でまかなって、残りは非常勤ですよ、やっぱり。うち今、夕方5時から来てくれるパートさんがいて、通常の勤務は5時までなんだけれども、一様は4時で通常のクラス単位の保育は終わらせてるんです。で、1時間は掃除をしたりとか、日

誌を書いたりとか、そういう時間に充ててるんだけども。実際にはやっぱりなかなか4時半くらいまでかかっちゃって、掃除も30分じゃ終わらなくて。それから日誌書いてなんてやっていると5時半くらいになっちゃったりっていうのはあるんだけども。それをまるまる代わりにパートさんとかが4時とかは入れれば良いなと思って。…（中略）…

当然それなりに子どもが増えて、公定価格も上がって、そういう所ができるのであれば、当然そこには人をあてます。で、尚且つ日中のノンコンタクトタイム1時間くらい取れるような状態ができれば、定時、もしくは定時ちょっと前くらいには帰れるだろうなという風に想像します。」（A園）

清掃業務等を行う非正規職員を終業時間1時間前から雇用し、現在、正規職員が行っている業務を代替することで、その分の時間をノンコンタクトタイムとし、ノンコンタクトタイムの拡充のために活用したい、との回答が得られた。

B園も同じく、遅番の非常勤職員を2名程度雇用したい、と述べている。

「使えるのであれば職員の採用、雇用であつたりとか、そういうことに繋げていきたいかな。あの、うちは早番だけど一人職員がいてくれているので、なんなら夕方の遅番のみの職員であつたりとか、そういう短時間雇用なんかでも。ただ月90万増えたとすればですけども、職員の雇用ですか。…（中略）…

それとまだ残るでしょうから、フルタイムの職員を1名ないし2名雇うんじゃないかな。月90万という事になれば。それをそこに含むとどうなるかわからないけれども、ボーナスとか含むと、70万とすれば、パートさんが2人くらい入るとしても15万とかぐらいだろうし、そうするとあと50万くらいとなるとあと職員2名分くらいの雇用が見込まれるかなと。そうすると、先ほどお話しにあったノンコンタクトタイムを時間差ではあるけれども計画的に取れていくだろうし。あの、急な職員のお休みであっても対応できるようになってくるかなと思います、はい。」（B園）

B園は遅番の非常勤職員2名を雇用を想定している。また、残りの費用で正規職員を雇用し、フリー保育士を通常保育にあてたいという希望をもっている。これらの職員が確保されることで、計画的なノンコンタクトタイムの確保に加え、急な職員の休暇への対応も可能になると語る。

C園では、現在の状況であれば、給与改善に使用するとしている。

「保育の状況にもよるけど、子ども達が、業務が大変なら職員を雇用すると思います。もし、職員、先生方の賃金水準が、エリア的なもの、一般企業的なことと比べてときに少なかった

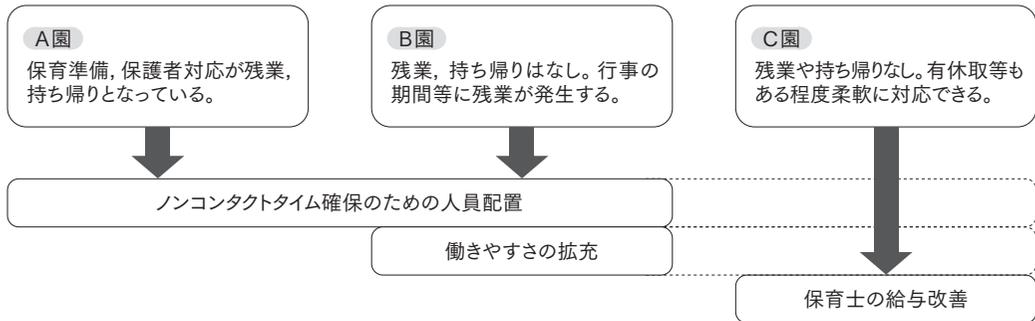


図3 3時間分の人件費の活用方法

ら人件費の配分, まあお給料を上げるということになるでしょうし。…(中略)…
給与水準アップ, うちはそのなにも悪くはないと思うので。今, 実は今年0歳が少ないので, そういう意味では先生に余剰が出ているので, 今の状況であれば賃金をアップすることに使うかもしれませんね。」(C園)

C園は, 現在は子どもの措置数に比べて職員に余剰がある状態であり, 保育士を雇用するよりも, 今いる職員の給与を上げることに使う, という。

このように, ノンコンタクトタイム内に業務が収まらないA園では, 3時間分の人件費をノンコンタクトタイム確保のための職員の補充に充てることが期待され, 基本的にノンコンタクトタイム内で業務が完結し, 行事などの期間においてのみ残業が発生するB園では, 職員の急な有給取得等に対応する職員の配置が期待されている。3時間分の人件費を「職員の給与に反映する」という回答は, 残業や有給など労働環境の課題がないと回答したC園でのみ得られた。こうした結果を示したものが図3である。

このように, 新たにできたノンコンタクトタイムや人件費の活用方法には, 保育所の状態によって違いが生じている。残業や持ち帰りの業務が存在する保育所では, どちらもその補填のために使用され, それらが少ない保育所であれば, クラス運営のための会議や昼間の保育の負担の軽減に使用される。それらが整っている状態で, 研修などの保育の質を高めたり, 給与改善に使用される。

以上のことから, 保育所の状態により活用方法が異なることが明らかとなった。

(5) 保育士配置基準の課題

この, 保育所の状態は, 保育士配置基準に対して, 保育士に余剰がある状態かどうかであり, 活用方法に違いが生じ, 「保育士配置基準の課題」が明らかとなった。

インタビューにおいても, B園やC園では配置基準を超えて保育士を配置していることが語ら

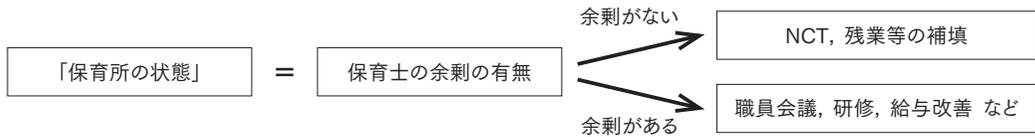


図4 保育士配置基準の課題

れていた。また、インタビューでは、A園のように、配置基準よりも多く配置できない保育所であれば、残業や持ち帰りの仕事となっていた。配置できている保育所でも、インタビューの中では、急な有休取得が困難であることなどが指摘され、出産や子育てなどへの対応は難しい状態にある事が指摘されていた。

また、働き方だけではなく、保育についての負担にも触れられている。C園のインタビューでは、現在の保育士配置基準では人手不足を感じる事が語られていた。配置基準上、5歳児であれば25人の子どもに対して1人の保育士となっている。この25人の保育だけでなく、日誌や指導案の作成、保育準備などの基本的な事務作業に加え、保護者への対応なども行っていかなければならない。こういった保育、保護者支援を一人の保育士が25人分行っていく負担が大きい事がインタビューの中でも指摘されていた。

そういった、保育士一人ひとりの負担を分散するために、B園やC園では、職員を多く配置している現状があった。A園とB園のノンコンタクトタイムの差は15分であったが、B園は複数担任であり、一人分の保育準備等の負担が少ない事も残業や持ち帰りの有無に影響していることが推察される。しかし、B園のインタビューではそうした人員配置を行う事で、他の費用から人件費に添加しななければならないことが語られ、保育士配置基準と実際の配置に乖離が、保育士の処遇問題の要因となっている事がわかる。

現在の保育士配置基準で保育をしている場合、残業や持ち帰りなどの業務が発生し、ノンコンタクトタイムの確保や人件費が改善された場合でも、その業務の補填として使用され、働き方改善や保育の質向上、給与改善には至らないことが、活用方法から推測される。

働き方や保育の質の改善、向上のためには、個人の業務が完結している必要があるが、現在の公定価格上での配置基準では個人の業務を完結させるのが難しい状況にある。実際に、インタビューでも、保育士に余剰がない保育所では、残業や持ち帰りが発生する要因として「個人」の要因が挙げられていた。保育士数に余剰がある園であれば、園として働き方や保育の質の改善、向上のための介入が可能であり、「園として対応する課題」として認識される。しかし、配置基準に近い体制での運営では、個人の業務が完結せず、働き方や保育の質の改善、向上のために園が介入する事ができない。そのため、保育士配置に余剰がない園では、保育士個人の要因（能力）として認識されてしまう背景があることが推察される。

現在の保育士配置は保育所が働き方の改善や保育の質向上のため、介入する機会を奪い、結果

として保育士個人の努力に頼らざるを得ない状況を生み出し、健全な保育所運営を阻害している可能性が明らかとなった。

7. 考察

これまで述べたように、保育士の働き方や賃金の問題の背景には、保育士配置基準の乖離の問題があった。今回、インタビュー調査の結果から、「1時間のノンコンタクトタイムの確保」、「3時間分の人件費の確保」、「民間給与改善費の頭打ちの改善」の3つの公定価格の改善は効果があると考えられる。この改善した場合の活用方法には前述したような活用方法の違いがあり、保育士に余剰がある場合は、会議やカンファレンスなどの「質の向上」、有休取得などの「働き方の改善」に使用される。さらに、そういった働き方が整った状態で、「給与改善」に繋がる。しかし、保育士に余剰がない場合、その補填として、非常勤職員の雇用や残業、持ち帰り業務軽減のための時間の確保として使用される事が明らかとなった。

この余剰がない状態の保育所は、公定価格における保育士配置基準を下回るわけではない。あくまでも、保育士配置基準を適切に守っている状態で、「余剰がない状態」であった。保育士に余剰がない状態は、組織として、働き方改善や保育の質の向上のために介入する機会を阻害している可能性も、改善案の活用方法から示唆される。人員に余剰がある状態でなければ、ノンコンタクトタイムの確保は、現在ある残業や持ち帰りに使用され、業務改善のための会議、研修の場として活用するまでに至らないことがわかる。そういった状況では保育所がマネジメントとして、保育士個人の適性や能力に介入していく機会を得られず、保育士個人の努力に頼らざるを得なくなっている。

保育士配置基準は改善されることが予定されている。子ども子育て支援の質・量の拡充のためには1兆円程度の財源が必要であり、消費税増税分の0.7兆円以外に0.3兆円を確保し、職員の給与改善や配置基準を見直すことが示されている。この配置基準の改善は1歳児の職員配置を6：1から5：1に、4・5歳児の職員配置を30：1から25：1にし、施設長や栄養士、その他職員の配置を改善するとされている。しかし、実際の配置はそれを上回る配置である事が先行研究やインタビューから明らかになっている。インタビュー調査で余剰がある状態の保育所では、配置基準より多く職員を配置している。特に3歳、4歳、5歳のクラスの担任保育士を2名にすることで、ノンコンタクトタイムの確保や負担の軽減、働き方の改善が行われている。また自治体によってはすでに25：1で保育している場合もあり、インタビュー調査のなかでも、25人の5歳児に2名、つまり、12.5：1の保育士を配置していた。こういった配置で初めて働きやすい環境が整えられ、賃金改善まで繋がっている。

こうした、保育現場の実情を踏まえ、保育士配置基準が改善されるが必要である。保育士配置

基準の問題は、保育士の働き方、給与の問題の根本的な原因となっている可能性が高く、「質の向上」、「働き方の改善」、「給与改善」のための保育所のマネジメントの機会を阻害している可能性が示唆される。保育所の適切な経営、マネジメントを阻害していることが推測され、早急な改善が求められる。

8. 結論

公定価格における課題は、「保育士配置基準の改善」、「民間施設給与等改善費の見直し」、「ノンコンタクトタイムの保障」、「11時間開所問題の改善」が挙げられた。また、インタビュー調査から、「ノンコンタクトタイムのための場所の確保」、「昇給財源の安定性の確保」の必要性も示唆された。ノンコンタクトタイムが確保された場合や人件費の活用方法には法則性がある可能性が示唆され、活用方法の違いは、保育士配置基準に対して、保育士に余剰がある状態かどうかであった。配置基準に準ずる場合、残業や持ち帰りの補填としてしようされ、余剰がある状態で研修等の保育の質向上や賃金改善として使用される可能性が示唆された。このことから、特に保育士配置基準の改善が優先して求められることが示唆された。

9. 本研究の限界性

本研究の限界については、インタビュー調査での対象が3園で、公定価格に詳しい人を選び、改善された運営費をどのように使用するがという側面に着目しインタビュー調査をおこなった。活用方法の法則性を見いだすためには、その保育所の運営状態の過去からの変遷などに着目し、質問内容を変更してインタビュー調査を行う必要がある。

10. 今後の課題

まず、現在の公定価格内で、保育所の経営状態の差異が生じている点についてである。今回は先行研究に基づき、各保育所がノンコンタクトタイムの確保が難しいという前提でインタビュー調査を行った。しかし、現在の公定価格内での保育所の現状には差異があり、保育士の配置数やノンコンタクトタイムの時間など、現在の公定価格内でも対策が行われている保育所があった。現在の公定価格内で保育士に余剰ができるような経営方法やその要因については、今後も研究が必要である。各法人の財政規模や資産において、賃金・労働環境なども影響するため、保育所保育士の離職防止における関連を、法人の財政規模や資産にも着目し、探求する必要がある。今後の課題とする。また、離職要因の図についてもミクロレベルでの要因を図式化したもので、メゾ

レベル，経営的な要因についても分析，考察し，経営的な要因を明らかにする必要がある。

次に，ノンコンタクトタイムや3時間分の人件費の活用方法と離職要因の図との関連性については，今後も分析が必要である。また，離職要因を整理するため，先行研究から保育士の離職要因について書かれたものを整理したが，今後は離職意向のある者と離職した者などに分けて分析し，キャリアアンカーや保育現場外の要因にも着目して離職要因を考えていく必要がある。

最後に，公定価格の活用方法について，他の保育所にも当てはまるものであるか，明らかにするための調査が必要である点が挙げられる。今回の調査では，3園へのインタビュー調査での，それぞれの保育所の運営状態の特徴から，改善された場合の活用方法が明らかとなった。今後は，これらの活用方法の法則性について調査が必要である。

注：

- 1) 保育所の開所時間は，1日につき11時間，保育時間は，1日につき8時間を原則とし，公定価格での保育士の勤務時間は8時間で試算されている。保育短時間の場合，保育される時間は8時間であるが，保育標準時間の場合は11時間保育が可能であり，保育士の勤務時間である8時間から超過することになる。公定価格上では，この残りの3時間分の人件費は正規保育士1人分と非常勤保育士1名の計2名分の人件費で試算されている。しかし，実際にはこの人数を超える保育士配置が必要であり，公定価格と実際の配置が乖離していることが指摘している。
- 2) この保育現場における「ノンコンタクトタイム」については，「ノンコンタクトタイム調査報告書」にて，「通常連続した8時間の勤務時間内で休憩時間とは別に，物理的に子どもと離れ，各種業務を行う事を指す」と定義されていることから，本研究でも同じ定義で使用する。

参考引用文献：

- 伊勢 慎 2019「私立保育園保育士の長期勤務要因に関する研究」国際幼児教育研究26, 79-92
- 井原哲人 2019「保育所における「主食費」規定からみる公定価格の課題」白梅学園大学・短期大学紀要55, 1-18
- 植戸貴子 2010「福祉援助職のメンタルヘルスの現状—社会福祉士を対象としたストレスに関するアンケート調査から」神戸女子大学健康福祉学部紀要2, 1-18
- 小山道雄 2020「保育士が足りない：「公定価格」における賃金水準と職員配置の問題（特集 非正規4割 働き方に未来はあるか）」経済294, 42-47
- 香曾我部琢 2018「保育者が潜在化するプロセス：潜在保育士の後悔という感情に焦点を当てて」宮城教育大学情報処理センター研究紀要25, 47-53
- 片山美香 2018「わが国の保育士の私的な子育てをめぐる動向」岡山大学教師教育開発センター

紀要8, 69-81

川上輝昭 2017「保育士不足の要因に関する考察」名古屋女子大学紀要. 家政・自然編, 人文・社会編63, 239-250

工藤歩 久保隆志 高木博史 2017「保育人材確保に関する現状と課題：保育士雇用環境アンケート調査の結果から」日本福祉大学社会福祉論集136, 127-142

公益社団法人全国私立保育園連盟調査部 2019「ノンコンタクトタイム調査報告」保育通信768 付録 公益社団法人全国私立保育園連盟 (https://www.zenshihoren.or.jp/pdf/torikumi_7.pdf)

澤津まり子 鎌田雅史 山根薫子 2015「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45, 191-200

皿海みつる・和田恭一 2018「2018年度公定価格問題および保育現場から（特集 国民の最低生活保障を引き下げ，全世代を抑制・排除する全世代型社会保障）」福祉のひろば215, 27-31

杉浦立明 2018「マッチング指標から見る保育士をめぐる一考察」拓殖大学政治行政研究9, 63-80

新島一彦 2017「子ども・子育て支援新制度の問題点（その2）保育所の公定価格の問題を中心に（慶野義雄・原口宏房教授退職記念号）」平成法政研究21(2), 27-47

千葉直紀 (2018)「保育者の早期離職を抑制する要素の抽出(2) 保育者の職業継続の要因の分類」小田原短期大学研究紀要48, 107-114

西岡晋 2017「政策実施過程の構造的文脈—NPM型行政改革と政策失敗の因果的連鎖—」公共政策研究17(0), 26-39

庭野晃子 2018「新任保育士の離職意向に影響を与える要因の検討：公立・私立保育園の組織要因の比較」地域福祉サイエンス5, 81-91

濱名陽子 2017「保育人材確保のための施策に関する一考察」教育総合研究叢書10, 217-230

原田秀一 2019「財政制度等審議会における公定価格「適正化」の議論について」保育情報506, 12-15, 全国保育団体連絡会

福祉ひろば 2015「社会福祉から「見守り」, 「教育」へ：保育の公定価格の考え方と経緯（特集 社会福祉事業報酬の根拠って、あるの？：総合社会福祉研究所「社会福祉事業報酬問題研究会」報告）」福祉のひろば189, 22-27

村山祐一 2016「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（8・最終回）」保育情報472, 3-8

村山祐一 2016「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（7）」保育情報471, 4-9

村山祐一 2016「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（6）」保育情報 保育情報470, 3-12

村山祐一 2015「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（5）」保育情報 保育情報

468, 5-11

村山祐一 2015「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（4）」保育情報 保育情報
467, 4-8

村山祐一 2015「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（3）」保育情報 保育情報
466, 12-18

村山祐一 2015「公定価格（保育費用）の特徴と保育者の処遇を考える（下）」保育情報465,
18-22

村山祐一 2015「公定価格の特徴と保育者の処遇を考える（上）」保育情報464, 9-18

村山祐一 2017「2017年度の公定価格をどうみるか：処遇改善等加算Ⅱの対象者数算出における
保育所に対する不当な扱いの即時是正と公定価格本体の抜本的改善，を求める」保育情報489,
9-16

Preventing Nursery School Teachers from Resigning: Factors Influencing Resignation from the Official Price System and Suggestions for Improvement

Akihiro TOYODA
Reiho KASHIWAME

This study conducted a literature review and interview survey to clarify fixed price issues to prevent childcare worker turnover as well as measures to overcome these issues from a social welfare facilities' operation and management perspective. The results show that the following four points for improvement are required: "Improvements in the placement standards for nursery school teachers," "Review of improvement costs for private facilities, such as salaries," "Guarantee of non-contact time," and "Improvement of the 'open 11 hours problem.'" In the interviews, the need for "Securing a place for non-contact time" and "Ensuring the stability of funding for salary increases" was identified. We found that there may be a regularity to the way increased non-contact time and labor costs are utilized. The differences in utilization methods was whether or not there was a surplus of nursery school teachers in relation to their placement standards. These results suggest that improvement of the placement standards of nursery school teachers, in particular, require prioritization.

Keywords: Nursery School Teacher, Prevention of Turnover, Factors of Turnover, Official Price System, Interview Survey