

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

甲斐智大

令和4年3月

博士学位論文

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

金沢大学大学院人間社会環境研究科

人間社会環境学専攻

学籍番号 1721082001

氏名 甲斐 智大

主任指導教員 吉田 国光

I. 日本の保育サービスの位置づけの変化と保育サービス需給の地域差.....	7
1. 日本における保育サービス供給主体の変化の特徴.....	7
2. 日本における保育に対する社会的要求と保育制度の変遷.....	9
3. 規制緩和に対する評価と現行の保育制度の概観.....	13
4. 保育サービス需給の地域差と地域的公正に関する議論.....	15
II. 日本における保育労働市場の分析視点.....	17
1. 保育労働の実態.....	17
1) 保育ニーズと保育労働力需要の大都市への集中.....	17
2) 保育サービスに関する規制緩和と非正規保育士.....	18
2. 労働市場に関する研究.....	19
1) 労働市場の階層性.....	19
2) 保育労働市場の社会的調整と雇用慣行.....	21
3. 本研究の枠組み.....	22
4. 保育サービス需給の地域的特徴と対象地域の選定.....	24
III. 家庭による家事支援と域内完結型の保育労働市場の構造.....	29
1. はじめに.....	29

1) 研究の動向と目的	29
2) 対象地域の概観と調査の手順.....	30
2. 全国および石川県内における保育サービス需給の概観.....	31
3. 保育士のライフコースのパターン化	33
4. 保育サービスの偏在性と保育士の位置	34
1) 保育士の家庭内での位置とワークライフバランス（家庭からみた保育労働力供給）	34
2) 保育士需給の不均衡性（保育施設からみた保育労働力需要）	36
3) 地域内における保育士の位置と家族からの評価	39
5. 小括	40
IV. 東京都における保育サービス供給主体の多様化と保育労働力需給	43
1. はじめに	43
2. 研究対象地域における保育サービス需給と研究方法.....	44
1) 待機児童数と経営形態別の施設立地.....	44
2) 研究方法.....	45
3. 経営形態別の保育士の待遇.....	47

1) 社会福祉法人	47
2) 株式会社法人	49
4. 保育サービス供給主体の保育士獲得の戦略	51
1) 社会福祉法人	51
2) 株式会社法人	53
5. 東京都で働く保育士のライフコースからみた保育労働市場の特徴.....	56
1) 社会福祉法人	56
2) 株式会社法人	57
3) 保育士からみた保育労働市場における社会福祉法人と株式会社法人の特徴 ..	58
6. 保育所の経営戦略と保育労働市場の特性.....	59
1) 経営形態別の新規施設増設の立地傾向	59
2) 新規施設の開設と保育士の採用	59
3) 保育ニーズの偏在と株式会社法人の新規園開設	61
7. 小括	63
V. 規制緩和がもたらした地方の保育労働市場への影響	65
1. はじめに	65

2. 対象地域の選定と研究の方法	66
3. 東北地方の養成校からの就職動向の変化.....	69
1) 東北地方の養成校の学生募集と就職動向の変化	69
2) 東京圏への就職動向の変化	71
4. 東京圏への就職がもたらす地方の労働市場への影響-待遇の変化をめぐる地域差	73
1) 東京圏から地方への求人の特徴.....	73
2) 宮城県内の求人の特徴.....	74
3) 青森県内の求人の特徴.....	75
4) 青森県内で勤務する保育士のライフコース.....	76
5. 地方から東京圏への保育士の転出要因	77
1) 東京圏への就業決定者の特徴.....	77
2) 青森県の保育を取り巻く課題.....	79
3) 保育士養成校の生き残り	82
6. 小括	83
VI. 保育労働市場の地域差と各地域の保育士の職業選択	86
1. 各地域における保育労働市場の構造	86

2. 保育士の職業選択の地域差.....	88
VII. 日本の保育労働市場の構造.....	90
謝辞.....	94
文献.....	95
図表一覧	102

I. 日本の保育サービスの位置づけの変化と保育サービス需給の地域差

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¹。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材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²。そうしたなか、2015年頃から都市部では、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³。このように、都市部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（杉山 2021）。

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、保育需要と労働条件の地域差を背景に、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では本研究の目的を達成するために、既存研究のレビューを行う。I-1では福祉国家論での指摘をもとに、保育労働市場の成り立ちを規定する日本の福祉政策の特徴を確認する。I-2では経済成長を遂げた日本における保育の社会的位置づけの変化とそれに関する政策の変化について整理する。I-3では2000年代以降の政策を概観し、現在の保育をめぐる諸政策上の課題が地理学の研究課題となる理由を示す。I-4では保育に関わる地理学的研究を整理し、既存研究の課題を示した上で、改めて本研究の目的を提示する。

1 日本における保育サービス供給主体の変化の特徴

福祉に関する制度やシステムの特徴は国ごとに異なる。Andresen（1990）は福祉の配分を脱商品化指標と社会的階層化指標にもとづいて比較し、福祉国家を北欧型の社会民主主義レジーム、アングロサクソン型の自由主義レジーム、ヨーロッパ大陸型の保守主義レジームに分類した。社会民主主義レジームは、重い税負担と国家からの包括的な社会保障に特徴づけられる。そのため、社会民主主義レジームに分類された国家での家族のケア負担は軽減さ

¹厚生労働省(2020),「保育所等関連状況取りまとめ」(<https://www.mhlw.go.jp/content/1922000/000666988.pdf>)より。(2021年8月21日閲覧)

²「保育士が一斉退職・・・世田谷区の保育所が休園に」(東京新聞 2018年11月7日付),「定員枠 561人不足」(タウンニュース 2018年10月12日付)。

³「保育士 地方で確保 首都圏へ呼び込み」(日本経済新聞 2017年2月25日付)。

れる傾向にある。自由主義レジームは市場における社会給付を前提としながら、最低限の保障のみが国家から配分されるという点に特徴がある。自由主義レジームに分類された国家では家庭でのケアが市場でのサービス購入によって代替されている。そのため、サービスを享受する費用を賄うための労働が福祉サービスを受けるための必要条件となる。保守主義レジームでは職域ごとの社会保障制度が展開しており、残余的な福祉ニーズが社会保障の対象となる。そのため公的な福祉サービスの整備は不十分とされる（辻 2012; 田中 2013）（図 1-1）。

日本での福祉サービスの供給体制は、経済成長を背景に時代とともに変化し続けている。とくに保育サービスは企業による福祉や女性の就業促進といった雇用政策や労働市場の状況との関わりの中なかで変化を遂げてきた。1980年代までの日本の福祉サービスの供給体制は国からの給付額の少なさという点で自由主義レジーム的な性格を有しているとされる。他方、家族・職域依存的であるという点からみれば保守主義レジームにも位置付けられる（埋橋 2003）。そこで、あいまいな位置におかれている日本の福祉サービスを福祉国家論に位置付けるために、新川（2009）は脱商品化指標が低く社会的階層化指標の高い第4類型を家族主義類型として導出し、日本の福祉サービスの特徴として位置付けた。

日本の福祉サービスの供給体制がこうした特徴を有するのは戦後、大企業の福利厚生と家族賃金、地方の公共事業と保護・規制政策、家族主義が三位一体となった「疑似福祉システム」を構築し、かろうじて福祉国家としての機能を存続させてきたためとされる（久木元 2016a）。しかし、脱工業化が進展するなか、既婚女性の就業率が高まり、3世代同居世帯が減少したことで、この「疑似福祉システム」は再編期をむかえている。具体的には、分権化と民営化を進展させることで、地方自治体、民間企業、NPOといった多様な主体によって福祉サービスが供給され始めている（鈴木 2004）。その結果、従来、日本の保育サービス供給主体であった家族・国家・市民社会の役割は縮小している（武川 2006）。

Pestoff（1998）が多様化する福祉サービスの供給主体を整理した福祉トライアングルでは、福祉サービスの供給主体が4つのセクターに分類されている（図 1-2 上段）。具体的には国家を第一セクター、市場を第二セクター、アソシエーション（非営利組織、ボランティア）を第三セクター⁴、コミュニティを第四セクターとしている。それぞれのセクターは、営利・非営利、公式・非公式、公共・民間の3つの軸で区分されており、第一セクターは非営利で公共かつ公式な部門で、第二セクターは営利で民間かつ公式な部門、第四セクターは非営利で民間かつ非公式な部門とされる。そして、第三セクターは第一、第二、第四セクターの領域を超えて展開する部門と位置付けられている。

保育サービス供給主体の変化に着目した久木元（2016a）はこのモデルを援用して、現在

⁴ 日本において「第三セクター」という用語は政府が出資した商法法人を指すことが多く国際的には特殊な用法である（望月 2005）。本稿では福祉サービスの供給主体を国家、市場、コミュニティに区分して分析を進める。その際、NPOやボランティア組織など、いずれにも分類できない福祉サービスの供給主体を「第三セクター」とする。

の日本における保育サービスの供給体制の特徴を示している。久木元(2016a)は第一,第二,第四セクターへの過度な依存は「市場の失敗」「政府の失敗」「家族の失敗」福祉供給の不全を引き起こすとし,第三セクターをこれらの欠点を補完する主体として位置付けている。そのうえで,NPOなどの新たな保育サービス供給主体が自治体内に存在する特殊な保育ニーズに対応していることを明らかにしている。しかし,久木元(2016a)では自治体間での保育ニーズの地域差を明らかにすることに主眼がおかれ,保育サービスの供給に関してはPestoffのモデルをもちいて,新たな保育サービスの供給主体が自治体内で生じている特殊な保育ニーズに対応していることを示しているにすぎない。そのため,各地域で異なる保育サービスの供給体制は不明瞭なままである。

2 日本における保育に対する社会的要求と保育制度の変遷

I-2 では経済成長にともなう日本における保育の社会的位置付けの変化とそれを規定する政策の変遷を時系列的に整理する(表 1-1)。そのうえで,日本の保育サービスの担い手の変化をPestoffのモデルに当てはめ,日本における保育供給体制の変化の特徴を示す。

昭和初期まで,託児所・保育所は,所得水準の低い労働者の就業時間に乳幼児を保護することを目的とした施設として都市部で展開した。一方,農村部では農繁期に,年間100日ほど開所される季節保育所が地域の保育を下支えした(金2018)。都市部における託児所・保育所と,農村における季節保育所はいずれも慈善事業としての側面の強い施設であり,こうした事業は行政ではなく,篤志家や宗教団体が主な担い手となった。つまり,戦前の子どもに対するケアは私的領域を中心に担われてきたといえる(矢野2016)。

戦後,都市部での戦災孤児に対する公的福祉の必要性が高まり,1947年に児童福祉法が成立すると,公金による保育事業が開始された(田澤2013)。新たに成立した児童福祉法では公的な保育の担い手に与える資格として「保母」資格が創設された(松本2009)。「保母」は指定を受けた短期大学や養成所で養成⁵された。このように養成された保母が,増加する公的保育需要に応えた。また,養成校を卒業した保母は,相次いで新設された各地の保育所に就職し,彼女らが日本の公的保育の主たる担い手となった。当時,公的保育の対象は法律上で不明確であったため,すべての児童が公的保育の対象となりえた。さらに合計特殊出生率は4.0を超えていたため,地域の保育ニーズは拡大し続けた。一方,保育の供給状況に着目すると,季節保育所の減少や保育所配置の偏りなどが課題となり,公的保育は常に供給不足の状況におかれた(石坂2014;矢野2016)。

そこで1951年に保育所の不足に対応するために児童福祉法が改正され,「保育に欠ける児童」のみが明確な保育の対象に定められた。その結果,公的保育の領域は残余的な保育に限定された(中村2009)。高度経済成長期を迎えると,家庭での保育を前提とした経済財政政策が実施され,家庭での保育を理想的な保育とした「3歳児神話」や「母親育児責任論」

⁵ 指定を受けた施設を指す。以下,養成校とする。

が唱えられた。そのため、保育所の整備は経済政策から遅れをとり、1967年時点では約51万人分の保育所が不足していると推計された。とくに、都市部での保育所不足は深刻であった⁶。このように、高度経済成長期の保育は性別役割分業と日本型雇用を背景に家庭内の女性によって支えられた。その後、女性への労働力需要の増加と核家族世帯の増加を背景に、保育の外部化が進んだ（鷺谷 1980）。これによって、社会福祉法人や公的施設による公的な性格の強い領域が拡大し、保育には平等性が求められるようになった。

しかし、高度経済成長時代が終焉し、低成長期を迎えた日本では、財政難を背景に平等性を担保しながら公的保育を供給し続けることが困難となり、保母養成校の新設・定員増を行わないとする方針が打ち出された（森合 2014）。さらに1981年に発表された第二次臨時行政調査会1次答申⁷では、保育所新設の抑制・保育所の民営化・保育所の管理運営の民間委託・受益者負担を原則とした費用徴収基準の強化が提言された。その結果、拡大傾向にあった公的保育の領域は縮小を余儀なくされた。

1985年に男女雇用機会均等法が制定され、募集・採用・配置・昇進における男女間の差別的取り扱いが禁じられると、高度経済成長期に標準的とされた、結婚・出産を契機に専業主婦になるというライフコースを希望する女性は減少した。それに代わって中断・再就職型や就業継続型のライフコースを希望する女性が増加した（大日 2014）⁸。また、女性の就業率は上昇し（図 1-3）、共働き世帯数も増加した（図 1-4）。とりわけ、核家族化が進む都市部においては家庭での保育に依存することが難しく、女性のライフコースの多様化が保育ニーズの多様化をもたらした（船橋・宮本 2008）。財政難のなかで多様化する保育ニーズへの対応が求められた都市部では、受益者負担を原則とするベビーホテルの新設が相次いだ。新設されたベビーホテルは、保護者からの多様な保育ニーズに応えたものの、ベビーホテルの児童養護施設化や施設設備の劣悪さが指摘され（石田 2011）、ベビーホテルへ依存した保育供給体制の見直しが行われることとなった。その結果、厚生省は保育所での延長保育や夜間保育を認め、保育サービスの水準を向上させた（山縣 2002）。この制度変更は保育所に多様な保育ニーズへの対応を求めたため、保母の労働負担が高まり、保母の労働条件の悪化をもたらした（中村 2009）。

このように1980年代には女性就業率の上昇や家族形態の変化によって、都市部を中心に保育ニーズが高まった。都市部における保育ニーズの拡大は保育サービス需給のミスマッチを深刻化させ、出生率の低下を社会問題化させた。1989年の合計特殊出生率は1.57と過去最低となり（図 1-5）、これを契機に、1994年に少子化対策を目的に保育の拡充を図ることを明文化したエンゼルプランが制定され、保育所の整備は少子化対策の一つに位置付け

⁶ 「昭和45年厚生白書」によると、100人あたりの保育所定員の最低値は横浜市の4.0人で、最高は石川県の30.1人であった。

⁷ 増税なき財政再建のため制度改革の基本方針を検討した組織。社会保障などの国民生活に直接関係する面での受益者負担増が求められた。

⁸ 「平成18年国民生活白書」による。

られた。エンゼルプランを具体化した、緊急保育対策5カ年計画では保育所の整備指針が量的に示され、都市問題の一つである保育所不足の解決にむけて、公立保育所や社会福祉法人が運営する保育所の増設が進んだ。

従来、安定的・継続的に保育サービスを供給する必要性から、保育所の設置は社会福祉法人と自治体に限定されてきた。また、安定してサービスを供給することが求められる社会福祉法人の設置には、社会福祉事業のための資産を備えることが要求されてきた。そのため、社会福祉法人による保育所の新設は地価が比較的低い地域に偏ることとなった。そこで、1997年には児童福祉法が改正され、利用料の応益負担化や営利企業の参入への規制緩和等がすすめられた（清水 2018）。この制度改革によって、限られた予算のなかでの保育サービスを充実させるために、保育所の運営に市場原理が持ち込まれた。この改正を契機に民間企業の参入と、都市部における賃貸の土地建物での保育サービスの供給が認められるようになった⁹。さらに2002年には「待機児童ゼロ作戦¹⁰」が発表され、保育士養成校¹¹の増設や（図1-6）公立保育所の民営化が進んだ（図1-7）。また、都市部の自治体は安価な保育サービスの供給主体として、認可外保育施設への独自補助制度を創設した。この制度を活用して認証保育所が設置された東京都では、認可保育所からこぼれ落ちたニーズを認証保育所が吸収するようになった（鈴木 2004）。

都市部における認可外保育所の増設が続くなかで、2000年代後半には認可外保育所における保育サービスの質の担保が課題となった。そのなかで、徐々に認可外保育施設によるサービスの質への批判が高まり、認可保育所の増設が要求されはじめた（逆井 2019）。そこで2008年に、政府は保育の量の確保と質の向上を目的とした「安心子ども基金」を創設させ、保育士養成校の定員数を増加させた。「安心子ども基金」では、保育所の施設整備の補助や新規園増設のため賃借料の支援等が行われた。ただし、これを運用する自治体のなかには、施設整備事業や賃借料の補助事業についての対象を社会福祉法人等に限定する自治体も多く、民間企業に対する助成は一部に限定された。そのため、この制度が運用されはじめた2010年頃から社会福祉法人の運営する認可保育所の増設が進んだ。

2015年には子ども子育て支援制度¹²がスタートし、企業参入についての規制がさらに緩和された。これによって、都市部を中心に営利企業による認可保育所の運営が急増している。

⁹ 厚生省資料「社会福祉法人の認可について」（平成12年12月1日障第890号・社援第2618号・老発第794号・児発第908号厚生省大臣官房障害保健福祉部長，社会・援護局長，老人保健福祉局長，児童家庭局長連名通知）。

¹⁰ 2020年度末に待機児童数ゼロを実現することを目標とした政策目標。これの実現のために、児童福祉法や次世代育成支援対策推進法などが改正され、それに関連する省令等も相次いで改正された。

¹¹ 指定保育士養成校を指す。

¹² 2012年に成立した子ども・子育て関連三法にもとづく保育制度。少子化対策として保育所の整備を進めることが目的とされている。消費税率引き上げによる財源の一部で実施され、地方自治体の権限も強化されている（山重 2018）。

株式会社法人の保育所の増設によって保育ニーズが満たされつつある地域もみられる。しかし、株式会社法人の参入は保育の質の維持や保育士の待遇改善の点から批判的に捉えられている（清水 2018）。また、非営利法人である社会福祉法人のなかにも法人代表者が私的利益を追求しているため保育士の待遇が低く据え置かれているケースも確認されている（濱本 2011）。これに対し政府は、保育士の処遇を改善するために「処遇改善加算」制度¹³を創設した。このように、現在の認可保育所は効率的な経営が要求される反面、行政からの保護の対象でもあり続けている。このことから、認可保育所は一定の規制のなかで経営の効率化が要求されている存在となっている。

これまでに整理した日本の保育サービスの供給主体の変遷を Pestoff のモデルに当てはめると図 1-2（下段）のようになる。戦前の保育は家庭からの供給を中心としながら、そこからこぼれ落ちた保育ニーズを慈善事業が支えていた。そのため保育サービス供給は私的領域が中心であった。戦後復興期から高度経済成長期にかけては家庭内の女性が主たる保育の担い手とされ、残余的な保育を公的な保育が支えた。その後、女性就業率が上昇すると公立保育所や社会福祉法人の保育所など公益性の高い主体による保育が拡大した。しかし、少子化と財政難が課題となった 1990 年代後半には、限られた財源のなかで保育所を整備し、効率的に保育サービスを供給するために市場領域の役割が拡大した。とくに、都市部においては公設民営保育所や営利法人立の保育所が増加している。これらのことから、都市部と農村部でおかれている状況に違いはあるものの、政策上の日本の保育の主たる供給主体は「家庭」→「公的」→「市場を含む多様な供給主体」の順に変化してきたとみなせる¹⁴。現在の認可保育所の主な経営主体は自治体（公立）、社会福祉法人、株式会社、NPO である。それぞれの構成は地域によって異なるものの、公立保育所の数は年々減少しており、NPO による保育所の数は限定的である¹⁵。また、報道等では社会福祉法人であっても利益追求型の経営を展開する法人の存在が確認されており、経営形態間の差異は縮小していると考えられる。しかし、認可保育所を運営する際の制度は経営形態別に異なることから、本研究では認可保育所の主な経営主体を社会福祉法人と株式会社法人に区分して議論を進める。

¹³ 「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について（府子本第 761 号）」を参照のこと。

¹⁴ 保育の担い手についてナショナルな制度に着目して分析すると、このように変化してきたとみなせる。しかし、実際には地域によって保育の担い手は異なっており、担い手が発展段階的に「家庭」→「公的」→「市場を含む多様な供給主体」の順に変化するとはいえない。具体的に本研究の対象地における、現在の保育の担い手の構成を模式的に示すと、石川県は図中 a、青森県は図中 b、東京都は図中 c のように示される。例えば、石川県が将来的に図中 b になり最終的に図中 c の状態になるとはいえない。保育サービスの需給の地域差については II-4 で詳述する。

¹⁵ 社会福祉施設等統計において NPO 法人は「その他の法人」に含まれる形で集計されている。

3 規制緩和に対する評価と現行の保育制度の概観

本節では保育に関わる規制緩和がもたらした効果と課題を示したうえで、規制緩和後の保育供給体制を規定する制度的特徴を示す。

2000年代に入り、待機児童問題を解消するため、保育所の設置に関する規制が緩和されると保育所の増設が急速に進んだ（図 1-7）。とくに、新たに参入が認められた株式会社法人は、これまで認可保育所の設置が限定的であった大都市の中心部に、認可保育所を開設させている。こうした利便性の高い中心部の保育所は保護者から高い評価を得ている（斎藤 2015; 池本 2014）。また、規制緩和による利用料の応益負担化は必要以上の保育ニーズの拡大を抑制する効果がある。さらに、公的資金の投入も限定的となるため、各保育所経営の効率化が進んでいる（鈴木 2008; 鈴木 2016; 駒村 2008）。これらの点から、株式会社法人による保育所の増設は、財政難のなかでの少子化対策¹⁶や女性の就業支援策として一定の機能を果たしているとされる（宇南山 2014）。

一方、原（2020）は保育所経営の合理化が保育士の労働条件の低下をもたらすとする。そのうえで、利用者-保育士の情緒的関係は脆弱化し、提供されるサービスの質が低下していると指摘している。さらに、一部の株式会社法人が経営の合理化によって得られた資金をもとに新たな投機を行っていることが示され、猪熊（2018）は保育の規制緩和が「子どもの最善利益」を目指した保育の実現を阻害しているとする。また、人口減少が深刻な地域では、安定した保育所経営が困難であり、保育所の市場化が進みにくい。加えて、こうした地域では、財政支出を抑制するために公立保育所の統廃合が続いている。その結果、地域内の保育所を喪失した地域もみられる。

このように、保育に関わる規制緩和はこれまで不十分であった大都市の中心部の保育サービスを量的に拡充し、都市問題としての保育問題の解決に一定の役割を果たした。その反面、新たな課題として、提供される保育の質や保育士の労働条件の低下、保育サービス供給の空白地域の発生などが生じた。こうした課題を最小限にとどめるために、規制緩和が進む現行の保育制度も一定の公的責任の下におかれている。保育供給体制を規定している児童福祉法をみると、市町村が「保育の実施に要する保育費用」（運営費）を支弁することが定められている¹⁷。また、保育所に支弁される運営費は保育所の設置地域や定員、入所児童の年齢構成などを定めた保育所運営基準によって決定されている。このような基準にもとづく運営費の支給によって、認可保育所における保育サービスの質は担保されている。運営費の負担割合に注目すると、利用者 1/2、国 1/4、都道府県 1/8、市区町村 1/8 を負担することが定められている。運営費の負担割合からも、国の権限の下で、保育サービスが供給されてきたことがわかる。

¹⁶ みずほレポート（2009）、『就業ニーズ別にみた女性雇用促進の課題—15歳-45歳の有配偶女性の就業希望は268万人規模—』（<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/>）を参照した（2016年2月3日閲覧）。

¹⁷ 児童福祉法第51条第4項に規定される。

1999年に地方分権一括法が制定されると、保育分野に関しても、各自治体の権限強化が進められた。例えば、厚生労働大臣が省令で一律に定めてきた施設設置の最低基準の一部は各自治体が定める条例によって規定されるようになった（衣笠 2018）。また、各自治体はこれまで以上に、運営費の独自加算や利用者の負担軽減措置を行うようになり、市区町村の負担割合は国基準よりも多くなる傾向が強まった（上枝 2003）。このように日本では、全国一律の基準で保育サービスが供給されてきたが、国の制度を前提としつつも各自治体が独自に制度を設計し、地域の実情に合わせた保育サービスの供給が行われるようになっている。さらに、2015年から開始された子ども子育て新システムでは、市町村に保育サービスの需給計画（市町村子ども子育て支援事業計画）の策定が要求され、市町村に対して地域の保育ニーズに応じた保育サービスを供給する義務と権限の強化がますます進んでいる。

しかし、権限強化によってすべての自治体で、地域の実情に合わせた保育サービス供給が行われるとはいえない。自治体の政策決定に関しては、選挙制度を背景に業界団体が政策決定に力を有している。とりわけ既得権益をもつ業界団体の影響力が課題とされる（図 1-8）。地方行政の在り方がガバメントからガバナンスへと転換し、各自治体の権限が強化されたため、各自治体内における関連団体の影響力はさらに増大している。そのなかで、利用者のニーズを無視して、関連団体の既得権益のための制度が設計される自治体も確認されている。

このように保育サービスに関わる制度は、ナショナルな制度を前提としながら、地域内の保育ニーズや地域内に存在する各アクターの権限、地方の財政状況等から影響を受ける。そのため、保育サービスの供給主体の構成比率に地域差が生じ、保育サービス供給体制の地域差が明確化している。具体的に大都市では第一セクターからのサービス供給が減少し、第二セクターからのサービス供給が増加している。それに対して、北陸地方などでは第四セクターが果たす役割が比較的大きい¹⁸。

これまでの研究では国内でのサービス需給の地域差の発生要因はニーズの偏りによってのみ説明され、供給側の地域差は未検討であった（畔蒜 2019）。しかし、保育サービス供給に関わるナショナルスケールでの制度変更への応答には地域差が生じている。そのため、保育サービス需給をめぐる課題はナショナルな課題として一括して捉えられない。国内の保育供給体制の課題について検討するためには、国家間の制度比較を行ってきた比較福祉国家論にもとづく研究に加えて、各地域の保育供給体制の特徴についての分析が必須となる。各地域の保育供給体制は、保育制度のなかで各地域に成立している保育労働市場の構造に規定される。また、地域間での保育供給体制の差異は利用者や保育士の移動を介して双方の地域のサービス供給に影響をもたらさう。そのため、各地域の保育労働市場の成り立ちについて分析したうえで、異なる保育供給体制を有する地域間の関係性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できると考える。

¹⁸ 詳細なデータはⅡ-4で提示する。

4 保育サービス需給の地域差と地域的公正に関する議論

日本の保育労働市場の構造を明らかにするためには、保育供給体制の地域差を生じさせている要因の検討が必須となる。そこで、本節ではこれまでの保育サービスに関わるサービス需給と地域的公正に関わる既往研究における到達点を示す。

地理学では地域的公正の概念が提示されて以降(Davies1968)、公共サービスをめぐる研究が一つの分野として確立した。具体的な実証研究では、高齢者人口や独居世帯などの社会状態指標から介護ニーズが捉えられ、サービス供給の状況が介護サービスへの支出の状況から捕捉されてきた。そのうえで、相関分析や重回帰分析によって、介護サービス需給の地域的ミスマッチが明らかにされている(Bebbington and Davies1982)。保育サービス需給についても、母親の保育ニーズと保育施設の立地状況との関係性について、相関分析が行われ、各地域の人々がもつ保育ニーズと施設配分との間にミスマッチが生じていることが明らかにされた(Pinch1995)。その後、日本でも神谷浩夫が『都市問題と公共サービス』(Pinch1985)を翻訳し、これをきっかけに、公共サービスをめぐる研究が多く蓄積された。このうち、保育に関する研究では、保育サービスが不足する大都市を事例として、母親の就業行動と保育所の選択行動との関わりに着目して、都市部で求められる保育サービスのあり方が検討されている。例えば宮澤(1998a, b)は、保育所のアクセスに対する地域差の存在を示し、通勤経路を考慮した保育所の立地の必要性を指摘している。神谷(1993)や荒井ほか(1996)は、女性の就業行動と送迎行動について時間地理学的に検討し、女性就業率の向上には延長保育の拡充が必要であることを示した。

2000年以降、研究の関心は保育ニーズの地域差の解明へと変化している。そのなかで、保育ニーズが世帯構成や保護者の就業状態、地域の産業構造など、地域内の社会・経済的条件に規定されていることが明らかにされ(久木元2006, 2008, 2010; 若林ほか2012; 矢寺2002)、久木元(2008)や矢寺(2002)は、地域の保育ニーズに合わせた自治体独自の保育サービスを供給の有効性を示した。さらに、久木元・小泉(2013)は、規制緩和によって新たに参入した株式会社法人の保育施設が、大都市の中心部や駅前など利便性の高い地域に集中的に立地した結果、保育サービスの利用機会が不均衡となり、地域的に不公正な状況となることを指摘している。

これについて梶田(2011)はサービス需給のミスマッチに関して地域的公正の議論を案出したDaviesは、ニーズとサービス供給の相関分析を、公共サービスをめぐる議論を展開する際の一つの足がかりと位置付けているにすぎない指摘している。それにも関わらず保育サービス需給に関する既存研究は、都市部における待機児童の発生状況を描くことが目的とされてきた。そのため、従来の研究では描き出された待機児童の発生を地域的不公正な状態と捉え、この問題を解決すべき都市問題の一つと位置付けるに留まり、サービス需給のミスマッチの解消が困難な理由は明らかにされていない。

また、一連の研究は保育サービスを供給するために不可欠な保育労働力を所与のものとして扱っている。保育サービスは対人サービス業であるため、サービスの需給にはパーソナ

ルコンタクトが不可欠となる。そのため、保育サービスを拡充させ、地域的公正を達成するためには、地域で偏在するニーズに合わせてサービスの供給主体となる保育士をいかに確保するのが重要となる。このことから、保育サービスの地域的公正について検討する際には、これまでの研究に加えて、各地域に存在する保育労働市場の特徴についての分析が必須となる。

一般に労働市場は市場メカニズムによってのみ成立している市場ではなく、複雑な要素から成り立つ組織から構成される¹⁹。さらに、保育労働市場の場合、保育制度に関わる規制緩和の進展と自治体の権限強化の影響をうけて、各地域に異なった特徴をもつ保育労働市場が成立していると考えられる。そこで本研究では保育サービスをめぐる規制緩和が保育労働市場に関連す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構造について分析し、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で、日本の保育労働市場の構造を明らかにする。

¹⁹ 労働市場は単一の労働力の需要者（雇い主）と供給者（労働者）の関係性によってのみ成立しているのではない。労働力需要者の種類は様々であり、求められる労働力需要の種類も様々である。また、労働力需要者間を調整する組織等が存在する場合もある。そのため、本研究では労働市場が様々なアクターの関係性によって構成されるものとする。

Ⅱ. 日本における保育労働市場の分析視点

1. 保育労働の実態

1) 保育ニーズと保育労働力需要の大都市への集中

保育ニーズの大小は福井モデル²⁰が指摘するように、地域内の世帯構成や産業構成などに規定される。核家族世帯率が高く、経済のサービス化が進展する大都市では保育ニーズが集中し、様々な保育サービスの量的拡充が求められている。それにも関わらず、保育士に対する待遇は低い水準に据え置かれている。具体的に保育士の賃金水準をみると、平均所定内給与は月額 20.7 万円で、全産業の平均 29.6 万円と比較して約 9 万円低い。こうした賃金水準の低さは保育士が女性職とみなされてきた一因とされ²¹、全保育士に占める女性比率は 90% 以上におよぶ。賃金水準をはじめとする労働条件が劣悪で、女性比率が高い保育士の平均勤続年数は 7.6 年と短く（全国保育団体連絡会・保育研究所 2014）、それが保育士不足の要因の一つとされている（垣内 2011, 2018）。

他産業と比較して低い保育士の待遇には地域差もみられる。その地域差を示すために、都道府県別に女性保育士平均賃金を各女性平均賃金で除した数値を算出した（全国：0.73/224 千円）。その最高値は宮崎県の 0.90（213 千円）であり、最低値は三重県 0.68（202 千円）であった。大都市においてこの値は低い傾向にあり、東京都では 0.68（260 千円）、神奈川県では 0.70（238 千円）、埼玉県では 0.73（222 千円）、千葉県では 0.78（240 千円）とやや高くなっている（図 2-1）。

大都市と比較して出生率の高い地方は「地方創生」に関する諸事業において、再生産機能を担う空間として位置付けられている。そのため、地方では若年女性の流出の防止策として女性の就業先の確保とあわせて、保育を含むケア機能の拡充が求められている（増田, 2014）。そうしたなかで、就業機会が限定的である地方では、福祉・医療産業といった公共サービス部門が女性の重要な就業先と機能しており（由井・加茂, 2006; 中澤 2019）、地方において保育士は女性の就業先として高く評価されてきた。また、地域内での賃金水準も大都市ほど低い状況にはないため、地方における 20～39 歳女性就業者に占める医療・福祉従業者率は相対的に高い値を示している（図 2-2）。

それに対して、就業選択の機会に恵まれている大都市では、地域内での保育士の賃金水準が相対的に低く、ニーズに合わせて十分な保育士を地域内で確保するのが困難な状況におかれてきた。また、女性職かつ低賃金職である保育士の就業先は、居住地周辺に限定される傾向が強い。そのため大都市の保育ニーズへ対応するために、地方から保育士を採用するケースは一般的ではなかった。

そうしたなか、大都市での保育士不足を解消させるために、処遇改善費加算制度が開始された。同制度による恩恵は大都市で大きく、こうした地域の保育士の相対的な賃金水準は高

²⁰ 親との同居や近居が既婚女性の就労を促進するとするモデル（木本ほか 2018）。

²¹ 従来、保育が家庭内で担われてきたことも、保育士が女性職とされる要因の一つである（上野 2011）。

まる傾向にある。加えて、大都市の法人のなかには、地方出身保育士を採用するために自治体からの支援をうけ、単身者向けの住宅を整備している法人もみられる。これらのことから、従来、各地域内で完結していた保育労働市場は保育士の移動を介して相互に影響を及ぼすようになりつつあるといえる。

2) 保育サービスに関する規制緩和と非正規保育士

日本における福祉サービスの規制緩和とそれともなう市場化は介護保険制度の導入に端を発する。日本の福祉サービスのなかで、最も早い時期から市場化を進めた介護福祉の分野は、多様なサービスの供給形態が存在しているため、保育と比較して急速に市場化が進んだ。しかし、人口の減少局面を迎えた日本では、効率的な福祉の実現を目的に、地域住民間の相互扶助的役割を強調する地域包括ケアシステムが制度化された（筒井 2012）。さらに、この制度によって新たに設置された地域包括支援センターはサービスの利用者と地域の介護サービスの供給状況をみて、供給過剰とならないように、利用するサービスを選別する役割を担っている。また、自治会や老人クラブ等の住民組織にも生活支援や介護予防のための役割が付与されるようになった。このことから、地域包括ケアシステムの導入は、介護サービスの担い手が公的領域から市場領域への拡大を経て、地域（共助）によるサービス供給システムを構築する局面に移りつつあることを意味する。

他方で、保育サービスの形態は介護サービスと比較して画一的で、サービス利用の選考に関する地域での調整機能は小さい。そのため、市場メカニズムによる調整機能が作用しやすく、保育分野では市場領域が果たす役割は拡大し続けている。具体的には、金融や運輸など他の分野の企業が積極的に保育事業に参入する傾向にある。イギリスでは 1997 年から 2006 年に企業による保育サービス供給が 7 倍に増加し（Lewis2013）、2002 年において保育市場に占める企業の割合は 86%に上っている（Penn2007）。また、2000 年以降、日本でも企業の保育への参入が増加しており、鉄道、不動産、小売業などの企業の参入が目立つ。とりわけ、保育ニーズが増大する大都市においてその傾向が強い。

日本の保育サービスの場合、運営主体への規制は緩和されたものの、市町村が保育所の整備義務を有しており（新田 2017）、公的な枠組みのなかで保育の市場化が進んでいる（岡崎 2009）。さらに、子ども・子育て支援新制度では保育と教育の統合が図られようとしており（山内 2014）、保育サービスの教育的側面はこれまで以上に重視されつつある。これらのことから保育サービスの質を担保するために、認可保育所の設置認可には有資格者である保育士の雇用が求められている。

そこで、限られた予算で多様化する保育ニーズへの対応が要求されている日本の保育所では、保育士の非正規化が進んでいる（杉山 2006）。非正規保育士の勤務実態と労働条件について考察した中園（2008）では、非正規保育士ー正規保育士間での子どもに対する責任に大きな差異はなく、非正規保育士のなかには長期間にわたり基幹的業務に従事している者も存在することが明らかにされている。また、短時間パートの非正規保育士は保育所の開所

時間の延長などにもない発生する断片的な保育労働力需要に対応している（神谷ほか 2011）²²。このように非正規保育士は地域内の保育サービス供給に不可欠な存在となっているにもかかわらず、その雇用は不安定であり、正規保育士との間に待遇の格差が存在している（小尾 2010）。こうした非正規保育士の待遇の低さは正規職員の働き方にも悪影響を及ぼしており、非正規職員の比率が高い保育所における、正規職員の切迫・疲労感は高い（神谷ほか 2011）。また、保育士は対人サービス業であり、その技術は仕事を継続することで高まるにも関わらず（Schon1983）、2017 年春闘要求アンケート²³においては、60%以上の労働者が「辞めたいと思ったことがある」と回答している。さらに、現職の保育士に対するアンケートでは「もっとゆとりをもって保育にあたりたい」と思うことが「よくある」「ときどきある」とする保育士は全体の 90%を超えていることが明らかにされている（諏訪ほか 2008）。

このように、質の高い保育サービスの供給を実現するためには、保育士・利用者の権利擁護の視点が不可欠であるとの認識のもとで、保育サービス供給に関わる規制緩和がサービスの質的低下やサービス供給の偏在を生じさせることが指摘されている。このように、既存の研究では、市場化が保育の質や保育士の労働過程に与える影響については検討されてきたものの、それを規定する保育労働市場の成り立ちについては検討されていない。とりわけ、規制緩和によって生じている課題の要因は制度上の問題とみなされ、株式会社法人の参入が保育労働市場にいかなる影響を与えているかは不明瞭なままである。また、従来から保育サービスを提供してきた社会福祉法人は公益性が強い法人である。そのため、こうした法人からの保育サービス供給は公平に行われるとされ、社会福祉法人を中心とした保育労働市場の構造が明らかにされることはなかった。

規制緩和によって保育士の待遇や、保育の質の低下、保育サービス需給のミスマッチ等の課題が生じているが、保育が対人サービスである以上、こうした結果は制度の変化による労働市場の構造の変化に起因していると考えられる。これらのことから、規制緩和の影響を考慮して保育労働市場の構造を明らかにする意義は大きい。

2. 労働市場に関する研究

1) 労働市場の階層性

日本の近代化は周辺地域に多数の潜在的過剰人口を包摂した状態に進んだ。そのため、農村部における過剰人口への対応が求められ、周辺地域から大都市の工場への出稼ぎが増加した（大河内 1950）。当時、大都市の工場は農村出身によって支えられた。工場で勤務する彼女（彼）らの労働力の再生産は工場からの賃所得と農業所得の合計によって行われたた

²² 地理学で非正規保育士の役割を示した研究はみあたらない。介護分野については研究の蓄積が進んでおり、非正規保育士が地方での介護労働力需要の時空間ミスマッチを調整する機能を果たしていることが明らかにされている（由井・加茂 2006）。

²³ 現職の保育士が回答者の 65%以上を占める。詳細は全国福祉保育労働組合「2017 春闘福祉に働くみんなの要求アンケート」を参照のこと。

め、日本における労働の基本形態は農村を抱える周辺地域との関係を保持し続けるものとされた（大河内 1950;氏原 1966）。その後、高度経済成長期を迎えると、大都市では核家族世帯が増加し、労働力の再生産が農家から独立して行われるようになり（山本 1982）、農村と大都市における労働市場は独立した存在とみなされるようになった。

高度経済成長が終わると、周辺地域への工業立地がすすみ、大都市への転入超過は減少した。こうしたなか、工業化が進展し、独立性を強化した農村部の労働市場を分析する概念として、地域労働市場論が登場した。この概念を用いて、農村部の労働市場を分析した田代ほか（1975）は通勤圏を一つの地域労働市場とし、その内部が農業既就業労働力と新規学卒労働力に大別されるとする。そのなかで、農業既就業労働力は農業や農村部における日雇い労働力として就労し、新規学卒者は周辺地域に進出した工場で就労するのが一般的とされた。また、江口（1978）も、農村における地域労働市場が、農村内部で階層的な部分労働市場に分断されていると指摘している。しかし、これらの研究では個別の農村を取り上げて、労働市場の実態を記述することが目的とされるに留まっている（中澤 2015）。

これに対して末吉（1999）は、農家に潜在していた女性の余剰労働力の存在を前提に、周辺地域に分工場や生産工会社が配置され、企業内地域間分業体制が確立されるに至ったとの立場に立つ。そのうえで、企業内地域間分業体制の特徴を反映した労働力需要と低賃金労働力として（農村）女性労働力が結びついたことを明らかにした。また、友澤（1989a, 1989b）は中、南九州に立地した製造業と建設業の労働力構成と労働条件を分析することで地域労働市場が階層構造をもつことを示し、移動制約が大きいゆえに、厳しい労働条件下におかれた農家世帯員の存在が低賃金労働力需要に対応したことを明らかにした。これらのことから、地域労働市場は内部で階層性を有しつつ、他の地域労働市場との関係性のなかでも階層性を有しながら成立してきたといえる。

1990年代に入ると、生産機能の海外移転、公共事業の縮小、社会福祉分野の制度改革が進み、その後の構造改革とも相まって、就業構造を取り巻く状況が大きく変化した（加茂 2016）。社会情勢が変化を遂げるなか、公共事業の縮小と地域労働市場の関係性に着目した研究も蓄積された（梶田 2000, 2002）。これらの研究は公共事業によって支えられてきた奥地山村や離島地域の労働市場を事例に、公共工事受注に関する制度の改変によって、地域内の労働市場の階層構造が変化したことを指摘している。また雇用に関する法改正が相次いだことをうけて、企業規模や雇用形態等による労働市場の分断が明確化した（小川 2013）。つまり、非農業部門によって成立している地域労働市場では社会情勢や制度変化によって、新たな雇用慣行が生み出され、結果的に地域労働市場内部での階層性が強化されている²⁴。

2000年代以降の研究では、研究開発技術者の就業実態について取り上げ、民間企業の開発・研究拠点が多数立地する大都市への進学・就職を通したエリート労働力の集中過程を明らかにしている（中澤 2008）。地方出身のエリート労働力がより良い条件を求めて、都市部

²⁴ 保田（2013）はケアワーカーの待遇が低く、他の労働よりも下位に置かれていることを指摘している。

を目指す動きが活発化するなか、大都市では彼らの生活を支えるための十分なサービスを供給することが求められている。そのサービスの一つが保育士によって担われる保育サービスである。

次項で詳述する労働市場分断論の指摘を踏まえると、労働市場は地域内での階層性を生じさせている。加えて、各地域の労働力需要は各地域労働市場間での労働力の移動によって調整されているため、地域労働市場は相互に影響を及ぼしあいながら成立している。そのため、各地域の保育労働市場も、保育労働市場内部の階層性と各地域保育労働市場間の階層性にもとづく相互作用によって特徴づけられる。保育士を供給する保育労働市場の地域内での相対的な位置は地方で高く、大都市で低い傾向にある。それにも関わらず、保育労働市場では地方から大都市への移動が増加しつつある。この現象は、地方から大都市への出稼ぎの動きとも、現在のエリート労働者の大都市への流出の動きとも異なる。そのため、各地域の保育労働市場は一般的な労働市場と異なる構造を有していると考えられる。そこで、本研究では保育労働市場の階層性と移動を介した相互関係性に着目する。

2) 保育労働市場の社会的調整と雇用慣行

これまで、新古典派経済学の労働市場論では労働力の移動によって失業の発生が抑制されるとされた。しかし、実際には様々な非経済的な制約によって労働力の移動は制限され、労働力の需要と供給の間にはミスマッチが生じている。そのため、新古典派経済学の労働市場論で労働市場の実態を把握することはできない（神代 2012）。この点から古典派経済学に批判を加えた制度派経済学では労働市場の分析視点として労働市場分断論が提唱されてきた。この労働市場分断論は労働市場が複数の労働市場に分断されているとする。分断されたそれぞれの労働市場は業務の性質、賃金構造、昇進制度あるいは雇用関係の安定性の面で異なった体系をもち、各労働市場間の労働力移動は限られている（ホーン川嶋 1985）。

労働市場を取り上げたこれまでの研究では、人種、居住地、性別などに対する雇用主側の差別的慣行によって、労働市場が中心的セクターと周辺のセクターに分断されることが明らかにされている（加茂 2004）。とくに、民族的多様性が小さく、新規一括採用を中心に労働者が採用一般的とされてきた日本の労働市場では、性別による賃金水準の差が大きい。そのため、性別によって労働市場が分断されているとされてきた。

こうした、労働市場の分断は賃金水準など経済的な条件によってのみ生じるものではない。これに関して「労働の地理学」の概念を打ち立てた Herod (1994, 2001) は、主体性をもった人間に埋め込まれた商品である労働力を扱う労働市場は価格メカニズムに加えて、地理的多様性をもつ法的規制や文化規範をはじめとする社会的調整機能からの影響を受けやすいとする²⁵。そこで Peck (1996) は労働市場分断論にレギュレーション理論を摂取し、社会的調整に着目して労働市場を分析する必要性を指摘した。この指摘をもとに中澤 (2014) は、

²⁵ 富樫 (2002) は労働者の主体性に着目する「労働の地理学」の立場から、地域の労働市場や雇用慣行について研究する必要性を指摘している。

社会的調整が機能する労働市場の内部で、雇用関係を仲介する役割を果たしている組織を労働市場の媒介項として位置付け、これに着目することで実証的に労働市場の構造を明らかにすることが可能となるとする。さらに、中澤（2014）は派遣会社や人材紹介会社、ハローワーク等が労働市場の内部で労働市場の媒介項としての役割を強化していると指摘している。そのうえで、こうした組織によって媒介されている労働市場が、新規学卒者の採用を前提とする、キャリア形成の機会に恵まれた一次労働市場から分断されていることが明らかにされている。

日本では、保育労働市場に影響を与える保育制度の大枠は児童福祉法や各省令にもとづいて、ナショナルレベルで決定されている。しかし、保育サービスの供給義務は各自治体が有している。そのため、保育制度の運用方針は各自治体によって異なる。さらに保育士の大半が女性で占められているため、地域内の性別役割分業に対する意識や女性の就業に対するサポート体制の地域差によって保育労働力の供給が既定される。また、保育サービス需要も女性の働き方の違いによって地域差を帯びている。このように日本の保育労働市場はナショナルに既定されつつも、各地域に存在する制度や慣習・規範などによって異なる特徴をもつ保育労働市場が各地に成立している。

現在でも保育士の大部分が女性である。さらに、戦後の保育の不足を解消するために、全国各地に保育士養成校が残存している。加えて、女性職として認識されてきた保育士の賃金水準は低く、新卒者が経済的に自立して生活するのは難しい状況にある。これらのことを踏まえると、保育士を志望する若者たちは、地元の高校を卒業後、地元の養成校に進学し、地元の保育所に就職していると推察される。それゆえ、各地の保育労働市場はそれぞれの地域に存在する制度や慣習・規範などによって作り上げられた雇用慣行によって特徴づけられる。

また、保育労働市場への参入には保育士資格の取得が求められる。そこで保育士資格の取得状況をみると、大半の保育士が保育士養成校を介して保育労働市場に参入している（図 2-3）。そのため、保育労働市場では中澤（2014）が指摘している派遣会社や人材紹介会社、ハローワークに加えて、保育士の養成校も労働市場内部で雇用者-労働者を媒介する存在²⁶として位置付ける必要がある。中澤（2014）では、労働市場の媒介項と位置付けられた組織の対応が、業界の雇用慣行に影響を及ぼすことが指摘されている。そこで本研究では、保育労働市場の媒介項である保育士養成校と保育所、保育士の戦略と各地域の雇用慣行に着目して、各地域の保育労働市場の構造を分析する。

3. 本研究の枠組み

本節では既存研究のもつ 4 つの問題点を念頭において保育労働市場の構造を明らかにするための枠組みを提示する（図 2-4）。

²⁶ 中澤（2014）では労働市場内部で雇用者-労働者を媒介する組織は労働市場の媒介項とされる。

保育サービス供給の地域的公正を達成にむけては、各保育所が量的・質的に十分な保育士を確保しなければならないことから、保育労働市場の特徴を明らかにすることも求められる。これまでも、保育労働に関わって多くの研究が蓄積されているものの、これらの研究には4つの課題が残されている。

第一に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があったため、保育労働市場の構造は不明瞭なままにされている点である。これに関して、保育労働市場は大部分が有資格者で構成されており、現在でも70%以上が保育士養成校で保育士資格を取得している²⁷（図2-3）。また、保育サービスへの需要は地域内の人口構成や世帯構成、産業構成、家族規範などに既定されるため、保育ニーズには地域的な偏りが生じていることが示されている。地域内で生じている保育需要を満たすだけの保育サービスの供給を可能とするには、地域内で保育労働力を確保することが必須となる。その際、保育士の大半は移動制約が大きい女性で占められているため、彼女らの就業選択が地域内での保育士の位置づけや家族規範などからも影響を受けやすいことを考慮することが求められる。そのため、労働力の需要側となる保育所、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する。

第二に、保育労働市場間の関係については、労働力需給や賃金水準の地域差が示されるにとどまっており、こうした差異が互いの労働市場間にいかなる影響を与えたかは検討されていないことが挙げられる。第一点目の課題で言及したとおり、地域内の保育サービス供給は地域内の保育労働力に依存する傾向が強い。ところが、近年は他地域への就職が増加していることから、日本全体の保育労働市場の構造を検討するにあたっては、各地域の保育労働市場の内部での構造の違いと、それを前提とする労働市場間の相互作用について検討する必要があるため、本研究では保育労働市場の階層性に着目して考察する。

第三に、規制緩和が進むなかで各アクターには生き残りのための経営戦略が求められつつあるものの、公平性が要求される保育に関わるアクターは規制によって「保護」される対象としてしかみなされず、実質的に経営戦略を有する存在とみなされてこなかった点である。Iで言及したように子どもへのケアの在り方は国や時代によって異なる。日本での子どもへのケアの在り方は、日本独自の雇用慣行や財政状況、社会経済の変化のなかで、時代とともに変化を遂げており、公的なケアから市場へのケアへと変化を遂げている。保育サービスは一定の規制のなかで供給されているものの、規制緩和の影響によって各保育所には経営戦略上の自由度が高まっているため、本研究では労働市場における各保育所の経営戦略に着目する。

第四に保育に関わる制度がナショナルレベルの制度にもとづいているため、社会的調整、とりわけ雇用慣行の地域差を無視して、ナショナルな制度のもと、一様な労働市場が存在し

²⁷ 東京都福祉保健局「東京都保育士実態調査結果（報告書）」<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/shikaku/25chousa.files/zenbun.pdf>。（2021年8月23日閲覧）。

ているとみなしてきた点である。日本における保育サービス供給は、一般の市場とは異なり政府の介入のもとで展開されている。そのため、保育労働市場は政府や各自治体によって設計される制度からの影響を受けやすい。地方自治体における各種施策は地域内でのアクター間の権力関係から影響を受けて制定されている。そのため保育に関する施策も、各アクター間の権力関係のなかで成立するローカルな制度にもとづいてサービスが供給されている。地方自治体への権限の移譲が進むなか、ローカルな権力関係を通して、ナショナルな制度変更に対する地域の対応の差異が明確化している。そのため、保育労働市場もローカルな権力関係から影響をうけやすくなっており、各アクター間の権力関係によって保育労働市場の地理的な多様性も明瞭になっていると考えられる。これらのことから分権化を背景に、保育労働市場はローカル性を強めているとみなせる。つまり、各保育所は地域内に存在する規範・慣習・制度を考慮して、保育士を確保するための政策や戦略を展開しており、こうした規範・慣習・制度は自治体などその他のアクターとの関係性のなかで調整されている。このことから本研究では、各アクターの戦略と保育士に関わる規範や慣習によって地域ごとに独自の雇用慣行が成立しており、各地域の保育労働市場はそれぞれの雇用慣行が機能する範囲のなかで分断して成立しているとみなす。そのうえで、各保育労働市場は相互に関係性を有しており、こうした関係性もまた各地の雇用慣行を生み出す一要因となっており、こうした雇用慣行によって各地域の保育労働市場の構造が規定されているとみなして分析する。

次節では各保育労働市場の特性を示すために、保育サービス需要に関わる指標、保育サービスの供給に関わる指標、保育労働市場の特性に関する指標をもとに、各地域の保育労働市場を分類する。

4. 保育サービス需給の地域的特徴と対象地域の選定

本節では各種統計データを用いて、保育サービスの需給動向を把握する（表 2-1）。まず、待機児童数についてみると、2001 年時点では全国で 21,031 人であった。その後、保育に関わる規制緩和が進展し 2009 年には 19,550 人まで減少した。ところが、就業継続を希望する女性の増加によって、潜在的な保育ニーズの掘り起こしが進み²⁸、2010 年には待機児童数が再び 26,275 人まで増加した。その後、さらに規制緩和が進み、多様な保育サービスが供給されるようになり、2019 年には 16,772 人まで減少している。地域別の待機児童の発生状況を見ると、2001 年時点における都道府県別の待機児童数は東京都（4,982）、大阪府（3,959）、神奈川県（2,593）となっており大都市に集中して待機児童が存在していた（表 2-2）。2019 年になると、東京都（3,690）、沖縄県（1,702）、兵庫県（1,569）、福岡県（1,232）、埼玉県（1,208）となっており、東京都をはじめとする大都市での待機児童数は減少傾向にあるものの、地方都市のなかには待機児童数がやや増加している地域もみられる。そうしたなか、いずれの年も石川県を含む北陸地方では待機児童は確認されていない。

²⁸ 潜在的な保育ニーズは保育所の整備事業による保育所の増設によって、保護者の入所期待が高まり、その保護者らが入所申し込みを行うことで顕在化する。

ここで、規制緩和の進展の状況をみるために、保育所等に対する株式会社法人運営している保育所等の割合をみると、神奈川県や東京都ではその割合が30%を上回っており（図2-5）、東京都では保育所数が1.92倍、神奈川県では2.47倍に増加している（全国では1.28倍）。また、規制緩和の影響として、石川県や青森県など、地方では認定こども園（保育所型）の占める割合が高くなっている。

全国的に保育所数が増加するなか、保育士不足の問題は深刻化しており、保育士の有効求人倍率は1.52倍（2014年）から3.36倍（2019年）まで上昇した。地域別の状況をみると2017年時点では東京都で6.0倍、大阪府で4.4倍となっており、大都市で高い水準を示しており、一部の自治体を除いて、地方では1.5～2.5倍ほどの値に留まっている。このように、保育ニーズの偏りを背景に、保育士の求人倍率にも大都市一地方間で大きな差異が生じている（表2-2）。

有効求人倍率は高いものの、保育士の賃金水準は他産業と比較して低い水準にある。東京都でも260.3万円/年であり、都道府県別平均賃金に対する保育士の平均賃金²⁹は東京都で0.684となっている。保育士の平均賃金水準は、全産業平均賃金が低い水準にある地方で比較的高く、宮崎県では0.90、青森県では0.85となっている。さらに、保育士の短期離職も課題となっており³⁰、東京都近郊では平均勤続年数が約6年となっている。このように、保育士へ労働力需要や労働条件、労働過程については地域によって異なっている。そこで、各地域の保育労働市場の特性を総合的に把握するために多変量解析を行った。具体的には、主成分分析によって地域の特性を把握し、その結果にクラスター分析を適用し類型化を試みた。

主成分分析に用いた変数は国勢調査、賃金構造基本統計調査、社会・人口統計体系都道府県基礎データ、職業安定業務統計、社会福祉施設等統計、総務省主要財政指標、人口動態調査から収集した（表2-1）。保育サービスの需要は地域内のサービス利用者となりうる5歳未満人口率や合計特殊出生率に規定される。また保育サービスの需給バランスは待機児童率として表出する。さらに各地域の保育労働市場は自治体の財政状況や市場化の進展度合から影響をうけ、保育士の賃金水準や勤続年数によってその特徴が示される。そこで保育士に対する需給の実態を捉えるために保育士の有効求人倍率、全医療福祉職者の転入、転出³¹に関するデータ等も変数に加えた。これらの主成分分析に用いた指標は保育サービス需要に関わる指標、保育サービスの供給に関わる指標、保育労働市場の特性に関する指標、自治体の財政力指標、保育所民営化指標に分類できる。そこで、47都道府県を「行」、これらの18変数を標準化した値を「列」とするデータ行列を作成した。この行列から算出した相関行

²⁹ 以下、保育士の平均賃金水準とする。

³⁰ 「保育士の再就職支援に関する報告書（データ集）」（株式会社ポピンズ平成23年度厚生労働省委託事業）による。なお、同事業所では全国の公立・私立保育所900施設に調査書を配布し、有効回答数は389、有効回答率は43.2%であった。https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423_s1.pdf#search=%27。（最終閲覧日2019年8月14日）。

³¹ データの制約上、保育士が含まれる医療福祉従事者の指標を用いた。

列に対して主成分分析を行い、固有値 1.5 以上の成分を抽出した。その結果、抽出した第一主成分～第五主成分の累積寄与率は 78.7%であった（表 2-3）。以下では得られた第一主成分～第五主成分の解釈（表 2-4）とその分布の特性について検討する。

第一主成分の主成分負荷量は医療福祉従事者に対する転入者の割合や財政力指数、株式会社法人割合、就学前人口増加率、保育士有効求人倍率、保育士の平均賃金で高い値を示している。株式会社法人は経営の安定化を図る必要があるため、必然的にニーズが多く存在する大都市を中心に施設を立地させる傾向がある。また、大都市では合計特殊出生率は低いものの、就学前人口増加率が比較的高い水準にあり、多くの保育需要が発生している。これらのことから第一主成分を「保育力需要指標（市場化指標）」と命名する。この指標を地図化すると、三大都市圏を中心に大都市で高い値を示す（図 2-6）。

次に第二主成分は合計特殊出生率や就学前人口率で高い負荷量を示していることから、これを「少子化指標」と命名する。第二指標の地図化の結果をみると（図 2-7）、九州地方で高い値を示している一方、日本海側では低い水準にある。さらに、出生率が低い東京都でも低い水準である。

さらに第三主成分は保育士の賃金水準や保育士の平均年齢、勤続年数、医療福祉従事者に占める転出者・転入者の割合など、労働条件や労働過程に関わる指標の負荷量が高い。このことから第三主成分を「労働条件の特性指標」と命名する。地図化の結果（図 2-8）、周辺地域と東京圏³²で高い値を示している。

第四主成分は女性就業率に関する指標の説明力が高い。ことから、第 4 主成分を「女性就業率指標（マイナス）」と命名する。地図化すると北陸地方と東京都で低い値を示している（図 2-9）。

第五主成分は待機児童率に関する値の説明力が強いことから（マイナスの値が大きい）、「待機児童率指標」と命名する。地図化すると北陸地方で高い値を示している（図 2-10）。

ここで、国内の保育労働市場を類型化するために、前述の 5 つの主成分をもとにクラスタ分析（word 法）を行った。その結果、得られたデンドログラムが図 2-11 である。この結果をもとに、各都道府県を 5 つのクラスターに分類した（図 2-12）。その結果、クラスター 1 は第 4 主成分の値が小さいことから家庭内での保育が期待できる地域である。クラスター 1 は保育士不足が深刻ではなく、女性就業率が高い北陸地方や日本海側を中心に分布している。また、このクラスターでは保育士の移動率を示す指標の値が低いことから、域内で保育労働力の需給バランスの均衡を図ることができている地域であり、家庭の果たす役割が比較的大きい地域と位置付けられる（表 2-5）。

クラスター 2 は第一主成分の値が小さく、第四主成分の値が大きい。このことから保育に関して家庭と市場の役割が限定的であるとみなせるため、他地域と比較して公的領域の果たす役割が大きい地域と位置づけられる。さらにこの地域では第 3 主成分でも高い値を示し

³² 具体的な範囲について II の章末で詳述する。

ており、保育士の勤続年数が長く、転出している保育士が目立つ地域でもあり、青森県や宮崎県など周辺地域に分布している。

クラスター3は第一主成分の値が大きく、個別の指標をみると保育士の転入、転出が目立つ大都市に分布している。これらのことから、後述のクラスター4ほどは市場領域の影響がないと考えられるものの、比較的市場化の影響を受けている地域と位置付けられる。

クラスター4は第一主成分の値が高く、第4主成分、第2主成分の値が小さいため、市場領域の果たす役割が大きく、家庭領域の果たす役割は小さい地域と位置付けられる。具体的には、女性の就業率が高く、保育士不足が極めて深刻で、待機児童率も高い東京都のみが区分された。クラスター4では他地域から流入する女性の保育士の比率が高く、域外からの保育労働力が果たす役割の大きい地域でもある。クラスター5は沖縄県である。若林ほか(2012)などでも言及されているように、沖縄県の保育サービス需給は特殊な状況である。さらに、地理的にも特殊な位置にあるため、今回は分析の対象から除く。

これまで日本の保育労働市場は各地に成立する一様の、あるいは大都市型—地方型の保育労働市場の東帯とされてきた。しかし、上記の分析の結果、各地の保育労働市場は多様性を帯びて成立していることが示された。これを踏まえて、Ⅲでは家庭領域に果たす役割が大きく域内完結型の保育労働市場をもつ石川県を事例に、従来型の保育労働市場の構造について分析する。その際、域内の保育ニーズに加えて、保育士のライフコースや世帯状況、各保育所の採用戦略について検討する。Ⅳでは市場領域の役割が拡大し、他地域からの保育士を受け入れていることが予測される東京都の保育労働市場の構造を分析する。とくに、養成校や自治体と各法人との関係性から規制緩和によって新たに参入した株式会社法人と社会福祉法人の採用戦略の違いと、それがもたらす施設展開の違いに着目する。Ⅴでは保育労働力の供給源となりつつある東北地方のなかで、市場領域の影響を受けていると位置づけられる宮城県とその影響をほとんど受けていないと位置付けられる青森県を事例に、養成校からの就職状況の変化に着目して、保育労働市場の階層性について検討する。そのうえで、大都市への労働力供給源となっている青森県で働く保育士のライフコースと養成校への入学状況に着目して、保育労働市場の階層性の強化が保育士の送出地域にもたらした影響について分析する。

なお、上記の分析を実施するなかで地方の養成校から東京圏への就職が確認された。これに関して、地方出身者による東京圏へ就職は大都市への就職としての意味合いが強く、東京都への就職と東京都の通勤圏への就職を区別する必要性は低い。そのため、1都3県（東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県）をまとめて就職動向を整理している地方の養成校が目立つ。さらに3県から地方の養成校へ送付される求人は3県のなかでも東京都への通勤圏に位置する法人からのものが大部分を占める。そこで、本研究において東京都への通勤圏を1都3県とみなして分析を行い、これを東京圏とした。ただし、Ⅳではデータへの制約から、規制緩和が進展している大都市の事例として東京都を取り上げて分析を行った。そのため、統計データの区分に合わせて東京都と表現している。また、東京都内における地域差を検討するに

あたり, 東京都内をさらに区分している. なお, 東京都内の詳細な地域区分についてはIVで詳述する.

Ⅲ. 家庭による家事支援と域内完結型の保育労働市場の構造

1. はじめに

1) 研究の動向と目的

保育サービスの拡充のためには保育士の確保が重要となる。ジェンダー規範の影響を受け、保育の主たる担い手は女性とされてきた（中田 2006）。そのため、保育士自身も結婚や子育てを機に離職する者が多く（中田 2002；川俣 2008）、保育士の勤続年数は他の職業と比較して短い。そうしたなか、北陸地方を含むクラスター1 に分類された地域では、世帯内の家事分担者の存在を背景に地域内の保育ニーズが抑制されるため、大都市と比較して保育士の確保も容易とされる（前田 2017）。結果的に保育士不足の問題とそれに起因する待機児童問題は大都市に固有の課題とされる。都市問題の一つと認識してきた保育をめぐる研究は、社会問題として可視化されやすい大都市でのサービス供給不足を取り上げてきた。そのため、石川県のように、ほとんど規制緩和の影響を受けていない地域は保育サービス需給について課題のない地域とみなされている。同様に、こうした地域における保育労働市場は理想的なものとされ、規制緩和後の保育労働市場で生じる課題は規制緩和の影響を受ける大都市で新たに生じた課題と認識されている。しかし、従来、地域内に成立してきた保育労働市場の構造について分析することなく、保育労働をめぐる課題を規制緩和によって生じた課題として論じることはできない。そこで、Ⅲでは規制緩和の影響が小さい地域で成立している保育労働市場の構造を分析する。

Ⅲで取り上げる石川県は、Ⅱでの分析から明らかなように、待機児童が確認されておらず、株式会社法人の参入はみられない。しかし、地域を超えた保育士の移動が増加しているなか、株式会社法人の参入がみられない地域の保育労働市場も保育士の移動を介して規制緩和の影響を受けていると予測される。そこで、石川県内の保育士養成校 A からの就職状況を確認すると、東京圏への就職者数は約 5%であった。また、Ⅱの分析の結果、他地域からの流入・流出率も低い。このことから、石川県の保育労働市場は他地域の労働市場から受ける影響が小さく、規制緩和によって保育士の労働力移動が活発化する以前の労働市場の特徴が残存している地域と位置付けられる。

そのうえでⅢでは、保育士の 90%以上を占める女性は家庭からの制約を受けやすく（S. Hanson, et al. 1988）、結婚や子育てを機に離職する保育士の割合が高いことを考慮する。具体的には地域内の労働力の需給状況に加えて、保育士の世帯状況や、保育士の職場復帰の状況などの再生産活動の状況に着目する。また、石川県では幼保一元化に向けての取り組みが進んでおり³³、幼稚園に勤務する幼稚園教諭および認可保育所に勤務する保育士の勤務

³³石川県は 2020 年時点で認定こども園に移行している施設の比率が全国で最も高い。調査時点において各法人は、保育士資格および幼稚園教諭資格取得者を優先して採用するなど、認定こども園への移行を前提に職員の採用を実施していた。また、県内の養成校が連携し、現職の保育士を対象に、幼稚園教諭資格の取得のためのプログラムが実施されている。

内容は類似している。このことから、Ⅲにおける調査対象は認可保育所³⁴および幼稚園とし、保育士および幼稚園教諭を保育士として一括して分析する。

2) 対象地域の概観と調査の手順

女性の進学先や就業先の選択は男性と比較して狭い範囲で行われる。保育士の主たる就業先である保育所は大都市から周辺地域まで広く分布している。また、保育士資格取得のための高等教育機関である保育士養成校もすべての都道府県に設置されている。そのため、保育士の進学先選択は都道府県に準ずる範囲で行われ³⁵、就業先の選択は通勤圏に準ずる範囲で行われている。保育労働力移動の影響が小さいと考えられる地域の保育労働市場をとりあげるにあたり、Ⅲでは就業先の選択範囲を、通勤可能な範囲に準じて石川県を能登地域と加賀地域に分けて分析する。なお、Ⅲにおける加賀地域は金沢市と小松市、加賀市、かほく市、白山市、野々市市、能美市、川北町、津幡町、内灘町の7市3町とし、能登地域を、七尾市と、輪島市、羽咋市、珠洲市、志賀町、宝達志水町、中能登町、穴水町、能登町の4市5町とした(図3-1)。

2010年の国勢調査によると、対象地域に選定した石川県の女性就業率は51.2%と全国で最も高い。とりわけ、能登地域では77.3%と、県内平均を大きく上回っている。また、石川県の総人口は1,169,788人であり、そのうち加賀地域が958,370人、能登地域が211,418人である。人口推移をみると、2001年以降、県内人口は減少傾向にあり、とくに能登地域の全市町において顕著である。他方、加賀地域に位置する金沢市、白山市、能美市、川北町、野々市市、津幡町、内灘町の人口は増加傾向にある³⁶。こうしたことから、加賀地域は人口の増加地域、能登地域は人口の減少地域であるといえる。しかし、人口が増加する加賀地域を含めて、県内では待機児童が発生していない。

次に、県内の保育サービスの供給状況について概観すると、県内に保育所は363件設置されており、34,269人の児童が保育所に通っている。同様に幼稚園は75件設置されており、8,122人の児童が幼稚園に通園している³⁷。このように、保育サービスに対する需給状況は両地域で異なっている。

具体的な調査手順として、保育労働力供給に関する地域的差異および保育士の家庭内での位置づけを量的に把握するためにアンケート調査を実施した。調査対象者となる、石川県

³⁴ 公益財団法人いしかわ子育て支援財団HPより。<http://www.i-oyacom.net> (2014年3月28日閲覧)によると、石川県において認可外保育所は企業内保育所およびベビーホテル、幼稚園に併設されている施設を除くと両地域合わせて8施設のみである。

³⁵ 石川県内の保育士養成校は加賀地域にのみ分布している。

³⁶ 国勢調査において市町村別人口が2000年に対して、2005年、2010年ともに増加している石川県内の市町村は金沢市、白山市、能美市、野々市市、川北町、津幡町、内灘町の4市3町であった。

³⁷ 2011年4月1日現在の数値であり『2013年度石川県統計書』による。

内の保育施設に勤務する保育士の無作為抽出は困難であるため³⁸、協力を得られる幼稚園、保育所を通して調査票を349人の保育士に配布した³⁹。その後、各施設を通して279人（回収率79.9%）から回答を得た。調査は2013年8月に調査票を配布し、2013年9月～12月の間に郵送にて回収した。さらに地域間の保育労働力供給に関する地域的差異および、保育士の家庭内での位置づけを質的に把握するため、保育士4人、幼稚園教諭4人に対して聞き取り調査を行った。次に石川県における保育士の供給状況を把握するために、県内の各施設に保育士を輩出している県内の保育士および幼稚園教諭の養成校の教員4人に聞き取り調査を行った⁴⁰。また、採用動向の把握も必要となるため、協力の得られた保育施設の代表者5人に聞き取り調査を行った。

Ⅲの構成は以下の通りである。Ⅲ-2では両地域における、保育サービス需給動向を整理したうえで、各地域の保育士の就業状況を比較する。Ⅲ-3で現在勤務する保育士のライフコースの特徴について検討する。Ⅲ-4では、保育士の世帯での役割や労働力需給の地域差が保育士の働き方やライフコースに与える影響について示す。そのうえで、Ⅲ-5では規制緩和の影響が小さい、石川県内における保育労働市場の構造について考察する。

2. 全国および石川県内における保育サービス需給の概観

石川県内の保育サービスの需給動向をみると、保育所は1982年をピークに、それ以降、減少しており（図3-2）、とくにその傾向は能登地域で強い。一方、幼稚園は能登地域でやや減少しているものの、加賀地域ではやや増加している。就学前人口についてみると、1990年以降、能登、加賀地域の両地域で就学前の人口は減少傾向にある。1990年の就学前人口に対する2010年の就学前人口は、能登地域では60.1%、加賀地域では90.1%となっており、就学前人口の減少率に大きな差異がみられる⁴¹。次に、施設を利用している児童数についてみると、能登地域では保育所児童数、幼稚園児童数は、ともに一貫して減少傾向にあるが、2000年代以降、加賀地域の保育所児童数、幼稚園児童数はほぼ横ばいとなっている。これらのことから、能登地域では保育ニーズが減少している一方、加賀地域では保育ニーズの減少はみられない。両地域の保育士数の推移をみると⁴²、能登地域では2007年以降、減少傾向が続いている。他方、加賀地域では保育士が増加し続けている。つまり、保育ニーズが縮小している

³⁸ 市町村ごとの保育士数は常勤換算された値のみの公開であるため、Ⅲの対象である、石川県の保育士の母集団を特定することが難しい。

³⁹ 調査票を配布した施設は、能登地域の保育所9件、幼稚園1件、加賀地域の保育所14件、幼稚園2であった。なお、石川県内の各養成校の教員に標準的な施設を紹介してもらって調査依頼し、得られた結果については、養成校の教員に開示し、得られた結果が就職支援や、実習指導などを通して得られる実態とかけ離れていないことを確認している。このアンケート調査の結果を用いて、石川県内の保育労働市場の構造を明らかにすることは妥当性を有すると考える。

⁴⁰ すべての対象者が保育士資格を有していた。

⁴¹ 1990年および、2010年の国勢調査を参照した。

⁴² 石川県統計書にもとづく。なお、石川県統計書における保育士数は常勤換算値である。

能登地域の保育労働市場は縮小傾向にある。一方、保育ニーズの縮小していない加賀地域の保育労働市場は拡大傾向にある。

また、県内のすべての保育士養成校で、何らかの方法で、幼稚園教諭の資格と保育士の資格の取得が可能となっている。県内の保育士養成校の教員への聞き取り調査によると、大部分の学生が保育士資格および幼稚園教諭の資格を取得していた。さらに、石川県内においては幼稚園教諭養成課程をもつ養成校同士が連携し、保育士資格のみ有する現職保育士を対象とした、幼稚園教諭養成講座を開講している。また、保育士へのアンケートの結果からも、いずれかの資格のみとなる者の割合は11.8%にすぎなかった。

次に、調査を実施した保育所が提供している保育サービスと保育士の勤務実態をみると、対象とするすべての保育所において延長保育や土曜保育などを実施しており、7:00頃から19:00頃まで開園していた。そのため、保育士の勤務形態も多様化しており、各保育所は複雑なシフトを組むことで保育士の労働時間を調整していた。また、調査した幼稚園でも、求められるサービスの多様化への対応が必要であり、多くの施設で通園バスを運行しているほか延長保育や、土曜保育も実施している。そのうえで園児の降園後に教材研究や環境整備が行われている。以上のように保育時間が保育所よりも短い幼稚園においても、幼稚園教諭の労働時間はシフトによって定められていた。これらのことから、石川県内における保育士、および幼稚園教諭は勤務時間、養成施設、資格取得者のいずれの点からも類似していると考えられる。そのため石川県内の保育士および、幼稚園教諭は、ほぼ同一の労働市場から供給されていると考えるのが妥当であり、保育労働力の供給の実態を捉える際には、両者を一的に捉える必要があると考える。したがってⅢでは、幼稚園教諭も保育士とみなして、調査および、結果の分析を実施した⁴³。

保育士の賃金水準についてみるために、新規卒後継続的に正規職員として勤務を継続した者の調査時点での月収の平均を5歳階級別に求めると、20代前半～30代にかけての昇給幅が抑制されていることがわかる(図3-3)。地域別にみると加賀での平均賃金が15.86万円であるのに対して、能登では17.97万円となっている。年齢別に賃金水準を比較すると、20代、50代では加賀地域の賃金水準が月額1万円ほど高くなっているが、それ以外の年齢ではほぼ同水準の賃金となっており、全年齢を通した平均月収に地域差がみられる要因は、年齢構成に起因していると考えられる。このことから、能登地域ではベテラン職員に対する人件費が高い分、若年者の賃金水準が低水準に置かれる傾向が強いと考えられる。

これをふまえ、実施したアンケート調査から、両地域の保育士属性についてみると、能登地域は保育士の平均年齢が41.1歳となっている。このうち20代の割合は22.0%、同様に50代以上の職員の割合は29.0%となっている(表3-1)。雇用形態別にみると正規職員が75.0%、パート職員が9.0%、契約職員が16.0%となっており、派遣社員はみられなかった。他方、加賀地域において、保育士の平均年齢は36.8歳となっている。このうち20代の割合

⁴³ 近年、認定こども園制度の導入によって、幼稚園教諭と保育士の職務内容は近似している。

は34.0%であり、同様に50代以上の職員の割合は19.8%となっている。雇用形態別にみると正規職員が60.0%、パート職員が21.0%、契約職員が13.6%、派遣社員が4.5%である。次に、雇用形態と各年齢層の割合を合わせて分析すると、能登地域において、正規職員に占める20代割合は22.0%、30代の割合は19.0%、40代の割合は30.0%、50代以上の割合は29.0%となっている。一方、非正規職員に占める20代の割合は52.0%、30代の割合は12.0%、40代の割合は16.0%、50代以上の割合は20.0%となっている。全保育士の平均勤続年数は13.1年、離職経験があつて現在勤務している者の平均離職期間は5.8年となっている。

加賀地域においては、正規職員に占める20代の職員の割合は48.5%、30代の職員の割合は23.3%、40代の職員の割合は15.8%、50代以上の職員の割合は12.1%となっている。一方、非正規職員に占める20代の職員の割合は11.5%、30代の職員の割合は23.1%、40代の職員の割合は33.3%、50代以上の職員の割合は31.8%となっている。全保育士の平均勤続年数は13.1年で、離職経験があつて現在勤務している者の平均離職期間は7.9年となっている。

これらのことから、能登地域においては保育士の勤続年数が長く、正規保育士の年齢構成は高く、他方で非正規保育士に占める若年者の割合が高くなっている。一方で、加賀地域においては、能登地域と比較して保育士の勤続年数が短く、正規保育士の年齢構成が低い。さらに、非正規保育士に占めるベテラン保育士の割合が高いといえる。

3. 保育士のライフコースのパターン化

本節では保育士の出身大学所在地と出身高校所在地の特徴について述べたうえで、現在勤務する保育士の職業遍歴について検討する。保育士の職業遍歴の特性をみるにあたり、学卒後初の就職から現在の就業状態に至る経緯を正規継続型、正規変形型、転用非正規型、非正規入職正規継続型、非正規入職変形型、その他の6つに分類した。正規継続型は学卒後すぐに正規雇用で勤務し、継続して正規職員として勤務している者である。正規変形型には学卒後正規雇用を経験したのちに、離職期間や非正規職員として勤務した経験のある者で再び正規職員として勤務している者を分類した。転用非正規型は正規雇用での勤務経験を有し、その後非正規雇用の保育士として勤務している者を指す。他方、新規学卒後最初の就職が非正規雇用であった者については、雇用形態を変更し、正規雇用職員としての勤務を継続している非正規入職正規継続型と、正規職員での勤務経験後、正規職員以外の働き方をしていた時期を有している者（離職期間を含む）に分類した（表3-2）。

能登地域における県外の大学出身者は98人中15人であるが、出身高校は石川県内である。また、県外高校の出身者は88人中1人で、能登地域の高校出身者は72人、加賀地域の高校出身者は15人である⁴⁴。

次に能登地域で勤務する保育士の職業遍歴をみると、正規継続型が49人を占めており、

⁴⁴ 高校所在地は14人が未回答で、大学所在地は4人が未回答である。

順に正規変形型 12 人，非正規入職正規継続型 10 人，転用非正規型 7 人となっている。入職直後の雇用形態は多様であるが，正規雇用転換後は，正規雇用で継続的に働いている者の割合が高い。出産経験のある者に限ってみると，40 代以上の正規継続型の者が 24 人，非正規入職正規継続型が 4 人であり，出産を機非正規雇用への転換や離職した者は 18 人で，半数以上の者が出産後も継続して勤務している。

他方，加賀地域における県外の大学出身者は 172 人中 35 人である。そのうち 31 人の出身高校は石川県内に位置している。また，県外高校の出身者は 154 人中 11 人，加賀出身者は 123 人，能登地域出身者は 20 人となっている⁴⁵。

次に加賀地方で勤務する保育士の職業遍歴をみると，加賀地域の特徴をみると，正規継続型が 80 人を占めており，順に転用非正規型 28 人，正規変形型 26 人となっており，大半が入職直後に正規職員として採用された経験を有している。そこで，出産経験者に限定すると 71 人（78%）の保育士が学卒後正規職員として採用されている。しかし，その後，継続的に正規職員として仕事を継続している者はそのうち 28 人に過ぎず，正規職員として採用された保育士の約 60%が離職や非正規職員としての勤務経験を有している。とりわけ，正規職員として復職せず非正規職員として勤務している者の比率が高い。世代別にみると，20 代の保育士は 7 人中 5 人が正規継続型に分類されているものの，30 代では 23 人中 7 人，40 代では 35 人中 10 人に過ぎず，30 代，40 代では半数以上の者が正規職以外の働き方（離職）を選択している。また，出産や子育てなどの時期に就業形態を変更していると回答した者が 33 人（46%）おり，前節で言及したように，出産や子育てなどの時期に就業形態を変更することがアンケート調査の結果からも確認された。また，未婚者は大半が正規継続型で勤務しているものの，40 代以上のその数は 3 人に留まっている。

このように，保育士の高校所在地と大学等所在地に着目すると，いずれの地域でも県内高校出身者が 90%以上を占める。出身大学についても加賀地域では 80%ほどが，能登地域では 80%以上が石川県内である。このように，石川県では地域間での労働力需給の調整が行われながら，域内完結型の労働市場が成立している。

4. 保育サービスの偏在性と保育士の位置

1) 保育士の家庭内での位置とワークライフバランス（家庭からみた保育労働力供給）

本節では，保育士の世帯状況，家庭内での役割についての調査結果から，保育士がどのように仕事と家庭の両立を図っているのかを検討する。

アンケート調査の結果から，保育士の世帯状況を以下のように整理する。保育士単身世帯（以下 A 世帯），保育士とその親を含む多世代同居世帯（以下 B 世帯），保育士夫婦とその子どもから成る世帯（以下 C 世帯），保育士夫婦と保育士の親から成る世帯（以下 D 世帯），保育士夫婦と配偶者の親を含む世帯（以下 E 世帯），ひとり親世帯⁴⁶などのその他とした（表

⁴⁵ 高校所在地は 21 人が未回答で，大学所在地は 3 人が未回答である。

⁴⁶ ここでのひとり親世帯は，母子世帯と，保育士と親一人の世帯を指す。

3-3) .

まず能登地域から世帯構成についてみると、能登地域にはA世帯に属す者はおらず、B世帯に属している者が39人で、C世帯に属している者が31人、D世帯に属している者が11人いる。また、E世帯に属している者は10人であり、その他が6人となっている。既婚女性は85人おり、平均初婚年齢は24.3歳、実家が能登地方以外にある者は6人である。家庭内に保育士自身以外で家事担当者となりうる女性が同居している者は60人である。主たる家事担当者は、70%が保育士自身、30%が保育士の母親や配偶の母親となっている。また子育てに関しては、100%の世帯で子育ての協力者を有しており、保育士1世帯あたりの平均子育て協力者数は3.4人となっている。一方、保育士自身が家計の主たる支持者となっている人数は3人で、それらはその他のうち、ひとり親世帯である。

他方、加賀地域では、A世帯に属す者が10人、B世帯に属す者が23人、以下C世帯に属す者が64人、D世帯に属す者が40人である。また、E世帯に属しているものは15人であり、その他が9人となっている。145人が既婚であり、平均初婚年齢は25.5歳である。加賀地域ではC世帯やD世帯などの核家族に属している者の割合が高くなっており、若年者は、D世帯に属す者が多くなっている。また、親と同居していない既婚保育士の実家をみると、43人が加賀地域以外であった。家庭内に保育士自身以外で家事担当者となりうる女性が同居している者は78人である。主たる家事担当者は、59%が保育士自身、30%が保育士の母親や配偶者の母親となっている。また、93%の世帯で子育ての協力者を有しており、保育士の1世帯あたりの平均子育て協力者数は2.8人であった。

一方、保育士自身が家計の主たる支持者となっている人数は34人である。その内訳をみると10人がA世帯、9人がひとり親世帯となっている。これらの調査結果より能登地域と加賀地域の世帯状況から家庭内での保育士の役割を比べると、能登地域の保育士の方が家事・育児の両面で家族からの支援を受けている現状にある。

他方、家族からの支援に関する保育施設の意識を聞き取り調査から検討すると、保育施設は、勤務者である保育士に対する家庭からの支援を望んでいることがわかった。結婚前の保育士の多くは就職後も家族からの理解を得ながら、家事や生計維持に関して家族から支援を受けることで、就業の継続を可能としていた。さらに、保育士の多くは結婚後に主たる家事の担い手となることが多い。子育て期間中も仕事を継続できた保育士は家族からの子育てや家事の支援を受けていた。具体的な家族の支援例には、子どもの送迎を近隣に住む両親が担う事例などがみられた。また、保育士の平均通勤時間は能登地域で13.7分、加賀地域では17.9分であり、能登地域の通勤時間は短くなっている。以上のことから、能登地域の保育士は加賀地域と比較して仕事と家事・育児を両立しやすい環境にあるといえる。このような条件は、能登地域において保育士の勤続年数を長くさせる要因のあると考えられる。他方で結婚、子育てを機に離職した保育士が加賀地域を中心にみられたが、多様な雇用形態の存在によって、子どもの成長にあわせて早い段階で復職する事例も多数みられた。

以上より、保育施設は保育士に対する家族からの支援を望む傾向にあり、保育士が結婚・

出産後も継続して勤務できる一つの要因として、家族からの支援を得られる家庭環境の存在があることがわかった。そのため、家族からの支援を受けやすいと考えられる家族構成の保育士や、実家の近隣に居住する保育士が目立つ能登地域では勤続年数が長くなる傾向にあるといえる。他方、加賀地域においては家族からの支援を受けやすい世帯状況の保育士は少なく、実家との近接性も能登地域と比較して低いため、加賀地域の保育士の勤続年数は短くなっていると考えられる。

保育士を対象とした聞き取り調査から、「家族からの理解を得やすい居住地の近くで勤務することができたこと、何か子どもにトラブルがあった際に支援してもらうことのできる両親と近接居住であったことが仕事を継続できた要因の一つとなっている」という声もみられた。

石川県においては主たる生計者でもなく、主な家事労働者でない保育士が目立ち、その傾向はとくに能登地域で強い。さらに実家との近接性も加賀地域よりも高く、能登地域の平均勤続年数は加賀地域よりも長いことから、能登地域の保育所が正規保育士として新規学卒者を採用することが少なくなっている。

こうしたことから、保育士の就業継続や年齢構成、雇用形態などの地域差を発生させる要因として、家庭内での保育士の役割と保育士に対する家族の支援体制が挙げられる。

2) 保育士需給の不均衡性（保育施設からみた保育労働力需要）

本節では、主に保育施設および養成校教員への聞き取り調査にもとづいて、保育サービス需要と保育施設における保育士確保についての分析を行うことで、地域ごとの保育労働力需要の動向を把握する。

現在、能登地域では若年人口が流出しており、地域内の子育て世代および児童数は減少している。そのため地域内の保育サービスに対する需要も減少しており、保育所1施設あたりの児童数は減少傾向にある。なお現在の能登地域の1施設あたりの平均児童数は60人であり、保育士1人あたりの平均児童数は4人と少なく、能登地域の施設規模は小さいといえる。

保育士の配置は児童の年齢と人数を基準として法的に定められており、これにもとづいて保育士の人件費に関する保育単価が定められる。そのため児童数が減少傾向にある能登地域の保育施設においては、必要とされる保育士数が減少している。また、保育士1人あたりの児童数が少ないため非正規保育士に対する需要は少ない。さらに、賃金水準が比較的安定している公立施設の割合が高く、結婚・子育て期間中も正規保育士として勤務する者が多い。そのため、能登地域における正規保育士の平均勤続年数は長く、なおかつ一時的に離職する者の正規職復帰までの期間も短いため、正規保育士の新規採用数は少なくなっている。また、施設規模の小さな能登地域の保育施設は、余剰労働力を正規雇用で施設内にストックすることが加賀地域と比較して困難となっている。そのため、退職者が出た際は、即時に職員を採用する必要があり、時期に関わらず採用することが可能な保育士経験のある主婦や、

既に非正規保育士として勤務している者を正規採用することが多くなっている。こうした主婦の採用は、以前その施設に勤務していた者や、現在勤務している職員の友人など、地域内のネットワークを利用して行われている。また非正規保育士は新卒時に採用され、施設内で非正規労働力としてストックされている。彼女らを採用することで急な、退職者補充に対応している。

加えて、能登地域では1989年に地域内唯一の保育士養成専門学校が廃校となった。そのため、能登地域での保育職就職希望者の多くが、高校卒業後に加賀地域に移住し、同地域の養成校に進学している。卒業後の進路は出身である能登地域での就職を希望する者も多くみられるが、同地域での正規保育士の求人は少ない。そのため、能登地域出身者のうち約半数が加賀地域で正規保育士として就職している⁴⁷。

一方、加賀地域では人口が横ばいであり、児童数の減少も緩やかである。そのため、地域内の保育サービスに対する需要もほぼ一定であると考えられる。2010年4月1日現在の加賀地域の1施設あたりの平均児童数は90人であり保育士1人あたりの平均児童数は6人となっている。能登地域と比較すると施設規模が大きく、近年、大幅な保育士数の変化はみられない。加賀地域においては保育士1人あたりの平均児童数は多く、保育補助者としての役割を担うことが多い非正規保育士に対する需要も大きい。このため、結婚や子育てを機会に正規保育士から非正規保育士になる者が目立つ。その結果、加賀地域の正規保育士の平均勤続年数は短くなっており、新規学卒者の採用が多くなっている。こうしたことから、加賀地域の出身者より不利な条件にある能登地域の新規学卒者も多数、加賀地域に就職することが可能となっている。

そこで県内の保育士養成校における保育士養成状況をみる。保育士養成校は、すべて加賀地域に立地しており、その内訳は短大1校、専門学校3校、大学4校となっている。そのなかで調査を行ったA養成校の場合、学生の約90%は石川県出身者で、そのうち加賀地域出身者が約70%であった。また、加賀地域における新規学卒者の採用動向に着目すると、保育士の就職活動は県内の養成校を通して行われることが多く、採用活動は10月から2月にかけて行われるのが一般的である。ところが、それ以前の時期に行われる実習を通して、新規学卒者を保育施設が困り込む事例もみられた。さらに前述のように、能登地域出身者でも、約半数が加賀地域で就職していた。他方、経験者の正規採用には、他の施設からの引き抜きや、結婚や子育てを行う為に非正規保育士となっていた者のなかから採用する事例が目立った。

以上のように、能登地域では保育サービスへの需要の縮小にともなって施設規模も縮小している。そのため非正規保育士に対するニーズも小さく、正規保育士の平均勤続年数が長くなっている。さらに正規保育士が退職した際も、経験者を採用することが多く、新卒者に

⁴⁷ 保育士養成大学の教員への聞き取り調査において、このような結果が得られた。なお、保育士養成専門学校の教員への聞き取り調査においては、入学者のほぼ100%が県内出身者であった。

対する正規保育士としての労働力需要は小さい。他方、加賀地域では保育サービスに対する需要の減少はほとんどみられない。能登地域と比較して新卒者への労働力需要は大きく、非正規保育士に対する労働力需要も大きい。そのため、結婚および子育てを機に非正規保育士となる者も多く、正規保育士としての平均勤続年数は能登地域に比較して短い。これらのことから、加賀地域の保育労働市場は新規学卒者に対する正規保育士としての労働力需要が大きく、さらに加賀地域には多数の養成校が立地しているため、加賀地域の高い正規保育労働力需要に対して若い保育労働力を十分に供給することが可能となっている。

こうした保育労働市場の構造を背景に能登地域では正規保育士の高年齢化が、加賀地域では正規保育士の若年化がすすんでいるといえる。そこで、保育所内での人間関係に着目すると、大部分の保育士が施設内の人間関係は良好と回答している（表 3-4）。とりわけ、30代以上で人間関係がどちらかといえば悪いと回答している者は各世代ともに 1 人以下にとどまっている。しかし 20 代保育士についてみると、施設長経由で調査票の配布・回収を行ったにも関わらず、施設内の人間関係がどちらかといえば悪いと回答している者が 7 人(12%)確認された。このことから 20 代保育士のなかに施設内の人間関係に悩みを抱えている者が一定数みられた。また家庭内での役割や職場の人間関係に起因する保育士の将来的な就業の意向をみると、加賀地域では 51.5%が正規職員としての勤務を、28.7%が非正規職員としての勤務を希望している。一方、退職を希望する者も 10.6%確認された。そのなかで未婚かつ結婚願望を有する者の将来的な就業の意向に着目すると、加賀地域では 20 代の者の 7 人が就業の継続を希望しておらず、20 代の内 16 人、30 代の内 2 人が非正規雇用への転換を希望している。そのため継続して勤務を希望する者は 20 代、30 代合わせて 30 人に留まっており、この値は全体の約半数に過ぎない。また、世代別の離職希望者に着目すると 20 代の離職希望者が 18.75%、30 代が 9%、40 代が 25%であり、そのうち保育職以外の職種への転職を希望する者が 20 代 4.1%、30 代 9.0%、40 代 25%であった。

他方、能登地域では人間関係についてマイナスの評価を下している者は 20 代の 2 人(9%)、40 代の 1 人 (3.4%) となっており、加賀地域と比較してその値は小さくなっている。保育士の将来的な就業の意向をみると、61.3%が正規職員としての勤務を、19.4%が非正規職員としての勤務を希望しており、退職を希望する者は 16.1%であった。加賀地域と同様、未婚者の将来的な就業意向をみると 20 代の内 2 人が、30 代の内 1 人が就業の継続を希望しておらず、非正規への転用希望者はそれぞれ 4 人、2 人であり、正規職員としての継続勤務の希望者の割合が加賀と比較して高くなっている。また世代別の離職希望者の割合をみると、20 代では 11.7%、30 代では 33.3%、40 代では 28.6%であり、全世代で保育職以外での就業を希望する者はみられなかった。以上の点からも保育職が女性職として地域内で一定の評価を得ているといえる。

加賀地域では若年で勤続年数の短い保育士によって保育サービスが供給されるケースが多くなっており、若年の正規保育士が施設内での業務上の責任者となり、非正規の経験豊富な保育士との間で、年齢と業務上の責任の所在が逆転した状況となっている。そのために施

設内での良好な人間関係の維持が難しくなっているという事例も確認されており、アンケート調査の結果からも、能登地域と比較して 20 代での離職希望者の割合が高い。能登地域では加賀地域と比較して 30 代、40 代での離職希望者と正規職員としての勤務継続希望者の割合が高い一方で、他職種への転換を希望する者はみられない。このように、能登地域では地域労働市場における女性の就業選択の機会が限定的であり、保育所での勤務形態の柔軟性も小さいことを反映した結果となった。

3) 地域内における保育士の位置と家族からの評価

本節では、地域内の有効求人倍率の状況及び、保育士への調査をもとに、それぞれの地域における保育職の位置が、どのように県内の保育労働力供給の不均衡性に影響をおよぼしているのかを検討する。

能登地域の有効求人倍率は 1.11 となっており、2014 年 3 月の新規求人数を産業別にみると、女性に対して就業機会が開かれているとされる卸売業、小売業、宿泊業、サービス業⁴⁸の求人が 31%あり、保育職を含む福祉産業の割合は 34%となっていた。能登地域では全保育士 100 人中 98 人の保育士が、両親から保育職について肯定的にとらえられている。また、既婚保育士のうち 1 人を除く全員が、配偶者から保育士としての勤務を肯定的にとらえられている⁴⁹。

加賀地域の有効求人倍率は 1.34 であり、能登地域と比較して高い値にある。2014 年 3 月の新規有効求人数を産業別にみると、卸売業と小売業、宿泊業、サービス業の占める割合は 58%であり、福祉産業の割合が 7%であった。こうした求人の状況から、加賀地域では女性の就業機会が能登地域と比較して充実している。一方、求人全体における福祉産業の地位は能登地域と比較して相対的に低位である。次に、保育士に対する家族の評価は、全保育士 149 人中 146 人が両親から肯定的にとらえられている。また、既婚保育士のうち 2 人を除く全員が配偶者から保育士としての勤務を肯定的にとらえられている⁵⁰。

以上の結果より、能登地域では女性の職業選択は限定的であり、地域労働市場のなかで保育職を含む福祉産業が、女性の勤務先としてとくに重要な役割を担っているといえる。一方で加賀地域の地域労働市場においては、福祉産業以外にも女性の職業選択は多くある。そのため、能登地域においては、他の職業への転職可能性が低い。また、保育職への就業を下支えする家族からの評価については両地域とも高く、他県での調査⁵¹と比較しても、石川県の両

⁴⁸ データは石川県内の能登公共職業安定所管轄地域を能登地域の数値とし、金沢公共職業安定所管轄地域を加賀地域の数値としたため、Ⅲにおける能登地域と加賀地域の区分とは異なっている。なお本データは金沢公共職業安定所の平成 26 年 3 月の『雇用失業情勢』および能登公共職業安定所の平成 26 年 3 月の『業務月報』による。

⁴⁹ この項目について回答の得られた既婚女性は 25 人である。

⁵⁰ この項目について回答の得られた既婚女性は 145 人である。

⁵¹ 中田（2002）の中で行われた女性保育士 586 人に対し大阪府と兵庫県で行われた調査では、保育職として働く事に対して、保育士の 7.4%の親が反対している。

地域における保育職に対する家族からの評価は高いといえる。

このような家族からの評価, ならびに就業機会といった保育職への就業を取り巻く環境を踏まえて保育士の進学および就職理由について聞き取り調査を行った。その結果, 多くの保育士は保育士養成校への進学に関しては「自分の学力水準に合い, 県外に進学する必要がない」という理由を有していた。また保育職への就業に関しては, 「子どもと関わる仕事をしたい」という理由を有していることがわかった。さらに, 保育士らはこうした自分自身の意思に加えて, 家族や高校の教員から, 養成校への進学や保育士となることへの後押しをうけて, 進路を決定していた。このように家族や高校教員から保育職を勧められる理由としては, 保育士は県内で就職する可能性が高い職業であると認識されており, 地域内で女性職として高い評価を得ているからだと考えられる。

なお, 家族からの保育職希望学生の進路についての聞き取り調査において明瞭な地域差はみられなかった。そのため, これらは地域差を規定する直接的な要因ではないといえる。しかし, 石川県内における保育職への家族からの高い評価は, 加賀地域にのみ立地する養成校への安定的な学生の入学をもたらしている。こうした, 養成校への学生の安定的な入学は, 保育労働市場への安定的な新規労働力供給を促している。

石川県では保育労働市場への安定的な新規労働力供給を前提としながら, 養成校の立地の地域的偏在性, および新卒保育士に対する労働力需要に関する地域差を背景に, 加賀地域への新規の保育労働力を供給が可能となっている。また, 人口減少により保育サービス需要が減少している能登地域では, 職業選択の幅が狭く, 地域労働市場のなかで保育職がとくに女性の重要な勤務先の一つとなっている。このことから, 能登地域における保育労働市場では勤続年数の長期化や高年齢化などが発生しており, 新卒者の正規保育士としての就職は困難となっている。

このように石川県内の両地域には十分な保育労働力が供給されているものの, 能登地域と加賀地域には, それぞれ異なった特徴をもつ保育労働市場が成立しており, その結果, 石川県において保育労働力供給の地域的差異を発生させていると考えられる。

5. 小括

Ⅲでは, 石川県を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を行った。その結果, 石川県内では県内で労働力需給のバランスが保たれており, 域内完結型の保育労働市場が形成されていた。しかし, 労働力需給のバランスは能登地域と加賀地域における保育労働市場の構造の違いによって調整されていたため, 保育士の構成に地域的差異を発生させていることがわかった。

Ⅲで明らかになった各地域の保育労働市場の構成をそれぞれまとめると, 能登地域では少子化にともない保育サービスに対する需要が低下しており, 施設規模も比較的小さい。そのため能登地域の保育施設では欠員が出た際, 即時に補充する必要があるため, 採用時期が限定

される新規一括採用を行うことが困難になっている。また、能登地域では比較的待遇が良いとされる公立施設⁵²の割合が高い。一方、保育士の家庭の状況に着目すると、多世代同居型の世帯や配偶者の両親と同居している者が目立ち、保育士の両親と同居していない場合でも、実家との近接性がより高い傾向がみられ、通勤時間も短い。これらのことから、能登地域においては保育士の平均勤続年数が長く、一時的に離職し正規保育士として復職するまでの期間も加賀地域よりも短い。そのため、新規の正規保育労働力の需要低下に繋がっている。

こうした能登地域の保育労働市場の構造は、正規保育士としての就職を望む新卒者の大部分が加賀地域で就職するという状況を生み出しており、能登地域内の保育士の平均年齢をさらに上昇させることになっている。つまり、能登地域の保育労働市場は継続年数が長く、経験豊富な保育士で満たされているものの、保育士の年齢構成には偏りが生じており、地域内の保育士養成機能も失われている。そのため現状としては、経験の豊富な保育士による質の高い保育サービスが供給されているものの、今後、保育サービスを担う保育士の高齢化がさらに進行すると考えられ、持続的に質の高い保育サービスが供給される構造にはなっていないといえる⁵³。

一方、加賀地域の保育労働力の供給状況をみると、能登地域と比較して保育サービスに対する需要は低下しておらず、施設規模も大きく、比較的、新卒者の計画的な採用を行うことが可能となっている。また、大きな規模の施設では求められる保育士の勤務形態は多様であり、職業選択の幅も広い。そうしたなか、保育士の家庭での役割をみると、加賀地域においても、能登地域の保育士と同様で主たる生計者とはならない場合が多いが、核家族化が進行しており、保育士が主な家事担当者となる事例が目立つ。こうしたことから、勤続年数が能登地域と比較して短くなっている。次に正規保育士の構成に着目すると、能登地域での新卒者の正規採用が少ないことや、養成校が加賀地域にのみ立地していることから加賀地域においては正規保育士に占める若年保育士の割合が高くなっている。

また、こうした石川県における保育労働市場の構造は、研修の実施担当者となりうる勤続年数の長い正規保育士と、研修をうける必要度の高い正規の若年保育士とが、能登地域と加賀地域とに地域的に分断される構造となっており、将来的に全県的な保育サービスの質の

⁵² 保育士の待遇の公私間格差については周（2002）を参照のこと。

⁵³ 保育の質の測定指標には、保育士の保育経験年数、年齢、教育水準などが指標として使われてきた。そのため、高い水準の保育の質を維持するためには、保育の経験豊かな保育士の存在が重要である。また保育士の研修の受講状況についても、保育の質を測定する一つの指標となっている（秋田・佐川 2011）。そのことから考えると、研修担当となり得る、勤続年数の長い保育士と若手の保育士といった、様々なキャリアの保育士が存在していることによって、安定的、持続的に質の高い保育サービスを供給することが可能となると考えられる。さらに、Schon（1983）は「教育、福祉は伝統的な専門職と異なった、実践の暗黙知を大事にすべき、もう一つの専門職である。」と述べており、教育・福祉関連の専門職の専門性は実践の中で身に付くことが明らかにされている。また、質の高い保育サービスを提供するためには、保育士が高い専門性を身につけることが重要であることが指摘されている（川池 2011）。

低下を招く恐れが推察される。

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。ところが石川県内における保育サービスの需給の実態を保育士の構成に着目して分析すると、保育士の年齢構成には大きな地域差がみられ、将来に渡り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ことがわかった。

将来にわたり、安定的な保育サービスを地域内に供給するために、各保育所には保育サービスの供給を支える保育労働市場の地域性について的確に捉える視座をもち、将来的な保育労働市場の状況を見据えた採用活動の展開が求められる。

IV. 東京都における保育サービス供給主体の多様化と保育労働力需給

1. はじめに

1990年代の後半以降、少子化対策として保育サービスを拡充への要求が拡大し、財政難を課題としながらも、保育サービスを拡充させる方策として保育サービスの供給主体や提供サービスに関する規制が緩和された。その結果、規制緩和によって新たに参入した株式会社法人の保育施設が、都心部や駅前など利便性の高い地域に集中的に立地した。これによって、大都市の保育サービスは拡充したものの、地域によって保育サービスの利用機会が不均衡になることが課題として挙げられるようになった（久木元・小泉 2013）。規制緩和が進展する以前の認可保育所は、保護された枠組みのなかで保育サービスを供給する経営主体であり、認可保育所は画一的に経営されてきた。そのため既存研究では、保育ニーズにあわせて十分な数の保育士が様な労働条件のもとで供給されることを前提として、地域内の保育ニーズと保育施設の分布が示されてきた（久木元・小泉 2013; 宮澤 1998b）。しかし、サービスを提供する保育士をどう確保するのかといった労働市場に関する検討は不十分であり、労働過程についての検討にとどまっている（中園 2008; 小尾 2014）。

2000年代以降、効率的な福祉サービス供給が要求されるようになり、福祉サービスの供給体制は行政から利用者への措置から利用者とサービス供給主体との間の契約へと変化した。こうした変化のなかで、認可保育所は、「効率的な経営」と「行政からの保護」の狭間に置かれ、従来以上に経営が求められる経営主体となった。保育サービスは典型的な対人サービスであるため、その経営コストの大半を人件費支出が占めている。そのため、「効率的な経営」を実現するためには、効率的に保育士を確保することが最重要課題になるといえる。

保育労働市場は有資格者を中心とする閉鎖的な労働市場であるため、これまで地域内にサービスを供給してきた小規模な社会福祉法人は、法的規制に代表されるフォーマルな調整を前提としながら保育士を確保してきた。しかし 2000年に認可保育所の設置主体に関する規制が緩和され、新たに株式会社法人等が参入することとなり、地域内の保育労働市場では保育労働力の獲得をめぐる新たなせめぎ合いが生じている。とりわけ、大都市では多くの待機児童が発生しており、新たな経営主体の参入が顕著である。そこで全国最大の待機児童が発生しており、新たな経営主体の参入が顕著であるためクラスター4に分類された東京都の保育労働市場を事例に、規制緩和にともなう市場化が保育労働市場に与えた影響について分析する。

労働市場は価格メカニズムのみが支配する単一の市場ではなく、社会的に調整されていると論じられている（中澤 2014）。また、労働力は主体性を持ち、社会に埋め込まれた生身の人間から切り離せない商品であるため、それぞれの労働者は社会のなかに存在する制約下で労働力を供給している。とりわけ女性労働力の制約は男性と比較して大きくなる傾向がある。反対に、雇用先もこうした一定の制約を前提に労働条件を決定し、労働者を雇用しており、こうした現実社会のなかで労働力需給のマッチングを行う労働市場が成立している。そのため、労働市場の構造は市場内部に存在する各アクターの戦略と労働者の職歴に既

定される。そこでIVでは、認可保育所の保育士確保戦略⁵⁴と立地展開について、保育士の採用に関わる各主体の戦略と保育士のライフコースに着目して検討する。

なお、IVの構成は以下の通りである。IV-2では、東京都の保育サービスに対する需給状況が規制緩和の進展によってどのように変化したのかを示す。IV-3では、これまで保育サービスの主たる供給主体であった社会福祉法人と規制緩和の進展で新たに参入した株式会社法人との間にみられる保育士の待遇と年齢構成の差異を分析する。IV-4では、社会福祉法人や株式会社法人等の各経営主体がどのような戦略で保育士を確保しているのかを分析する。そのうえでIV-5ではそれぞれの形態の法人で勤務している保育士のライフコースを比較することで、それぞれの形態の法人での勤務が保育士のライフコース上でどのような意味を有しているのかを検討し。IV-6では各法人の保育士確保の戦略と勤務している保育士のライフコースの差異に着目して、東京都内の保育サービス供給に及ぼす影響を示す。それをもとにIV-7では東京都の保育労働市場の構造について考察する。

2. 研究対象地域における保育サービス需給と研究方法

1) 待機児童数と経営形態別の施設立地

ここでは、東京都における待機児童率の変化や保育所の立地について検討する。同種の分析を行なった久木元・小泉（2013）は、規制緩和によって新たに参入が認められた株式会社法人が、駅前等の利便性の高い地域に保育所を立地させたことを明らかにした。しかし、施設の増設にともなう自治体内の待機児童率の変化は不明確であり、自治体の施策による施設展開の地域差は検討されていない。そこで本節では、自治体別の施設の展開の状況とそれにとともなう待機児童率の変化について検討する。

2014年4月1日現在、東京都における経営形態別の認可保育数は公立（公設民営を含む）が787（39.2%）、社会福祉法人が930（46.4%）、株式会社法人が193（9.6%）、NPOを含むその他の経営体が93（4.6%）となっている（表4-1）。その時間的推移をみると、2000年代に入り公立の施設数は減少したのに対し、社会福祉法人と株式会社法人の施設は増加した（図4-1）。とくに社会福祉法人は2003年以降に、株式会社法人施設は2010年以降に急増している。

市区町村別に経営形態ごとの施設数をみると、三鷹市や西東京市などの一部を除く23区外の自治体では総じて社会福祉法人施設の割合が高く、23区内ではオフィス集積地域を含む都心8区⁵⁵（港区、渋谷区、新宿区、千代田区、中央区、文京区、品川区、目黒区）の民間認可保育所に占める株式会社法人施設の割合が相対的に高いのに対し、世田谷区や葛飾区、墨田区などの周辺区部（東京23区のうち上記都心8区を除いた区部）では、株式会社法人の参

⁵⁴ 保育所の戦略についてはII-4を参照のこと。

⁵⁵ データの制約上、オフィス集積地域を含む都心地域の代表地域を都心8区とした。なお、一般的なオフィス集積地域を示す場合は都心と表現する。

入が少ない傾向がある（表 4-1）。

2014 年の東京都内の待機児童率は 4.3%であり、23 区内と 23 区外で大差はない。23 区内では世田谷区、目黒区、豊島区、中野区、大田区、台東区で比較的高く、周辺区部でも待機児童率が高い傾向がみられる。23 区外では小金井市、武蔵野市、狛江市などで高く、23 区内と比較しても高い自治体が見られる。

待機児童率の 2 時点間の変化⁵⁶をみると、都心 8 区では就学前人口が増加したにも関わらず、待機児童率は低下した。これらの区では株式会社法人の割合が高く、株式会社法人の参入が待機児童率の減少に寄与していると考えられる。一方、周辺区部では就学前人口の増加を背景として待機児童率が 1.5 ポイント以上上昇している自治体が目立つ。23 区内で株式会社法人の参入状況を見ると、ほとんど参入がみられない自治体があり、そうした自治体の半数以上で待機児童率が上昇した。このように、23 区内には保育ニーズが高まっているにも関わらず、株式会社法人の参入がみられず、そのことが待機児童率の上昇につながっている地域がある。

島嶼部を除く 23 区外では東部の一部の自治体を除いて、多くの自治体で待機児童率が減少した。23 区外の地域の就学前人口をみると、東部に位置する自治体では就学前人口が増加した自治体が目立つ。しかし、半数以上の自治体で就学前人口が減少しており、23 区外における大部分の地域での待機児童率の低下は就学前人口の減少に起因していると考えられる。そこで 23 区外で就学前人口が増加した 13 の自治体のうち、4 つの自治体で株式会社法人が積極的に参入している。そのうち小平市を除く 3 つの自治体で待機児童率は低下したことから、23 区外においても株式会社法人の参入が待機児童率を低下させていると考えられる。

以上のように、千代田区や港区など都心 8 区や武蔵野市や日野市などの 23 区外の東部では就学前人口が増加し、保育ニーズが増しているにもかかわらず待機児童率が低下した地域が目立つ。一方で、中野区や台東区、世田谷区などの周辺区部などでは、就学前人口の増加率以上に待機児童率が上昇した地域が見られる。こうした地域差の生まれる背景には、株式会社法人という新たな主体の参入状況の差異が影響していると考えられる。

2) 研究方法

前節の内容を踏まえ、IV では保育所の設置主体別に保育労働力をどのように確保しているのか、筆者の実施した聞き取り調査やアンケート調査の結果をもとに検討していく。具体的には、2015 年 4 月から 2016 年 1 月にかけて、待機児童数が最大であり、保育士不足が課題となっている東京都⁵⁷の保育所 37 施設（34 法人）、保育士養成校教員 6 人、人材紹介会

⁵⁶ 国勢調査をもとに 2000 年と 2010 年の比較を行った。

⁵⁷ 「平成 27 年保育園等の待機児童数とその後の状況について」（厚生労働省発表資料）によると、2015 年時点で東京都の待機児童数は 7,670 人であり、47 都道府県中で最大である。また「職業安定業務統計」によると、2015 年 10 月時点の東京都の保育士の有効求人倍

社3社、行政機関で聞き取り調査を実施した。さらに聞き取り調査を行った保育所のうち協力の得られた27の保育所で勤務する保育士に対してアンケート調査を実施した。

聞き取り調査では、各法人における保育士の待遇や採用戦略に関する実態を把握するため、保育士の採用ルートや賃金水準、経営状況などの情報を収集した。養成校の教員や人材紹介会社に対する聞き取り調査では、就職指導や就職斡旋の状況に加えて、各法人に対する聞き取り調査の結果が都内の保育労働市場の実態に則していることを確認した。また、公立保育所の保育士の待遇、採用実態の把握、および待機児童に関するデータを得ることを目的に、東京都保健福祉局と、東京都A区で聞き取り調査を実施した。その結果、公立保育所の正規保育士への待遇は民間保育所と比較して良好であり、職員の募集で民間保育所ほどの困難を抱えていないと判断された⁵⁸。東京都内において認可保育所に占める公立保育所の割合は小さくない。しかし、規制緩和後は公立保育所の運営に株式会社法人等が指定管理者として参入する事例が増加しており、認可保育所に占める公立保育所の割合は減少傾向にある。そのため、公立保育所をIVの対象から除いた。さらに規制緩和によってNPOなど株式会社法人以外の主体の新たな参入もみられる。しかし、その数はごくわずかであるため、これらについても対象から除外した。

対象となった民間保育所の選定は、東京都内で保育所を経営する法人数を把握することが困難なため、スノーボールサンプリングを行った。スノーボールサンプリングはある回答者から次の回答者を紹介してもらうという手続きを繰り返すことで、雪だるま式にサンプル数を増やしていくものである。調査対象に偏りが発生することが避けられないため(石黒2012)、保育士養成校、保育関連団体、人材紹介会社など複数箇所を起点として、可能な限り多様なルートで対象を選定した。

対象となった保育所は社会福祉法人26法人、株式会社法人7法人である。そのうち社会福祉法人の経営する保育所の立地は都心8区が10件、周辺区部が31件、23区外が31件であり(表4-2)、東京都に立地する社会福祉法人保育所930件のうち72件が調査対象となった。また、株式会社法人が経営する保育施設の立地は都心8区が61件、周辺区部が122件、23区外が43件であり、そのうち少なくとも130件が認可保育所であった⁵⁹。このことから東京都に立地する株式会社法人の保育所193件のうち130件を経営する法人が調査対象となった。これは全体の約18%、そのうち社会福祉法人は約8%、株式会社法人のものでは約

率は4.11倍で、47都道府県中最大である。

⁵⁸ 採用試験の倍率は3倍～4倍で推移していた。また、各市区町村のHP(2020年3月)によると、採用倍率を公表している自治体で1倍を下回っている自治体は確認されなかった。

⁵⁹ 認可外保育所には多様な形態があり、経営形態や地域別の施設数を把握することは困難である。また保育士の人事異動は保育所の形態を問わず行われていることから、IVでは人事異動の対象となる保育施設を対象とした。なお、保育所の件数は追加調査により捕捉可能となったデータに依拠している。2017年度末のデータを用いたのが1法人、調査時点のデータを用いたのが1法人、それ以外は2016年度末時点のデータを用いている。そのため、それぞれの聞き取り調査実施時点の件数と完全に一致はしていない。

67%をカバーしている。このなかで社会福祉法人のカバー率が低い。保育士は各保育所ではなく法人を単位として採用されることが多く、保育士養成校教員や人材派遣会社、行政機関への聞き取り調査の結果から、IVでの分析が社会福祉法人や株式会社法人の採用行動と保育サービスの供給戦略の一般的な傾向を示すと判断できる。

また、アンケート調査は保育士の就職先の選定理由や就職活動の状況などの把握を目的に実施した。調査票の項目は、属性、家族構成、居住経歴、職歴などである。調査票は2015年6月～11月に各保育所の園長宛てに配布し、2015年9月～2016年1月に郵送にて回収した。なお、対象となる職員数を把握するため、園長宛てに別途調査票を配布した。その結果、対象となった保育士は1,090人であり、回収できた調査票は543枚であった(回収率49.8%)。

3. 経営形態別の保育士の待遇

本節では、保育労働市場を分析するにあたり保育士の待遇に着目する。保育士の待遇は経営形態によって異なり、そのことは就職先を決定する際に重要となる。また就業後の待遇は就業の継続に大きく影響するため、保育士の年齢構成も経営形態によって異なる。そこで、規制緩和による株式会社法人の参入が東京都の保育労働市場に与えた影響を把握するために、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と、規制緩和の進展によって新たに参入してきた株式会社法人との間にみられる保育士の待遇と年齢構成の差異に着目して、各経営主体によって成立しているそれぞれの保育労働市場の特徴を示す。

1) 社会福祉法人

アンケート調査の結果をもとに社会福祉法人に勤務する保育士の年齢構成をみると、20代が31.7%、30代が26.2%、40代が19.6%、50代が22.5%であった。東京都全体の保育士の年齢構成と比べると、社会福祉法人は東京都全体よりも高くなる⁶⁰。保育士の家族構成は単身世帯16%、親と同居(配偶者なし)19%、三世代同居8%、核家族が47%ひとり親世帯9%となっている(表4-3)。次に、地方の養成校⁶¹からの採用率をみると、データを得られた26の社会福祉法人のうち、採用実績があるのは5法人のみであり⁶²、そのうち2法人は採用総数の10%以下であった(図4-2)。ただし、ID1～ID3のように地方出身者の割合が高い法人もみられる。これらの法人のうちID1とID3は元々都外で保育所を運営し、東京都に進出してきた法人であるため、法人が設立した地域の養成校からの採用が続いている。一方、ID2は待遇の低い東北地方の養成校教員からのアプローチを受け、地方からの保育士の採用を開始したが、単一の養成校からの採用に限られている。このように、一部の法人での地方出身者の割合の高さは法人固有の事由に起因している。

次に調査を実施した社会福祉法人の求人票に記載された初任者の月給をみると、最高額は215,000円、最低額は160,715円で平均183,332円であった(図4-3)。また、社会福祉

⁶⁰ 賃金構造等基本調査の結果とアンケート調査の結果を比較した。

⁶¹ 東京圏(東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県)以外の地域の指定保育士養成校を指す。

⁶² 2013年から2015年の採用実績を聞き取り調査で把握した。

法人では、勤続 20 年目以降に昇給率が低くなる傾向にある。賞与を含めた社会福祉法人の収入をみると、勤続 20 年目前後までは公立と大差はないが、それ以降は昇給額が小さくなる傾向にある⁶³。

各法人を昇給率の最も高い時期によって分類すると、経験年数にかかわらず昇給が 5,000 円未満である抑制型、10 年目以前に昇給額が最も高くなる初期上昇型、10 年目以降に昇給率が最も高くなる中期上昇型、年齢や経験年数ではなく査定⁶⁴によって昇給率を大きく変化させている査定制度導入型の 4 つに分類される (図 4-2)。データを得られた 19 の社会福祉法人のうち、初期上昇型が 4 法人、中期上昇型が 14 法人、査定導入型が 3 法人であり、大半の社会福祉法人は中期上昇型パターンである。

法人の多くは、結婚や子育てを機に退職者が増加する 30 代前半に昇給のピークを設定することで、保育士の離職を抑制するよう工夫していた。多くの法人が小規模なため、年度途中で退職者がでた時の後任補充が難しい。労働者側からみても、社会福祉法人に再就職する場合、同一法人で勤務した場合と比較して賃金水準が下がるのが一般的である。こうしたことから、社会福祉法人では継続して勤務する者の割合が後述する株式会社法人に比較して高くなっていた。しかし、2002 年に東京都の公私格差是正制度⁶⁵が廃止されたことや、安心子ども基金⁶⁶による加算が時限付の措置であることから、年齢や勤続年数にもとづく昇給を維持することが難しくなってきた。このことから賃金表を改定する法人も多数みられ、ID3 や ID14、ID26 のように査定制度を導入する法人もみられる。

住宅関連手当をみると、月額 1 万円以内の法人が大半で、手当を支給していない法人も 7 法人あった (図 4-2)。住宅手当の支給条件は法人によって異なるが、およそ半数の法人で、すべての保育士が住宅手当の対象となっている。他方、採用実績は少ないものの、地方からも保育士を採用している法人では月額 3 万円の住宅手当を支給していた。こうした例は 10 施設以上を運営する一部の大規模法人に限られていた。また、支給対象者は地方出身者や地方からの異動者に限定されており、従業員の 5% 以下であった。住宅手当や社宅・寮の整備に関する法人の意向をみると、地方出身者を採用する際には住宅関連手当が必要と考えているものの、大半の社会福祉法人では近隣の養成校から人材を確保できているため、住宅関連手当の新たな整備を予定している法人はなかった。地方からの採用を行っている法人で

⁶³ 昇給については、短大卒後、同一法人で就業を継続した場合の年齢ごとの月給を算出し経営形態ごとに年齢毎の平均的月給を求めた。

⁶⁴ 査定は所属長からの勤務評価に加えて、各キャリアステージで実施される昇進試験によるものを示す。

⁶⁵ 民間社会福祉施設の人材確保と公立施設とのサービスの格差を是正するための人件費補助制度のことをいう。

⁶⁶ 2008 年度末に「子育て支援対策臨時特例交付金」を原資として、各都道府県で「安心子ども基金」が創設された。東京都ではこの基金をもとに保育士等処遇改善臨時特例事業が実施されており、保育所運営費の民間施設給与等改善費を基礎に、上乘せされた運営費用が交付されている。しかしこの事業は単年度ごとの時限的事業である。

も、地方出身者が少ないため、そのほとんどは寮の整備ではなく住宅手当を支給するにとどまっていた⁶⁷。

このように、社会福祉法人は年功序列型賃金を維持し、保育士が長期的に勤務しやすい環境を整備していた。結果的に調査を実施した法人のなかには40代以上が90%以上を占める法人もあり、年齢構成が高く運営費に占める人件費割合が75%を越える法人では、人件費が経営を圧迫していた（表4-4）。

2) 株式会社法人

株式会社法人の年齢構成をみると、20代の割合は49.2%、30代は21.5%、40代は12.3%、50代以上は16.9%である。調査を実施したすべての株式会社法人で20代の保育士が30%以上を占めていた。保育士の家族構成は単身39%、親と同居（配偶者なし）16%、3世代同居5%、核家族31%、ひとり親世帯7%となっている（表4-3）。保育士の出身地をみると、データの得られた8つの株式会社法人などの新規参入主体のうち、地方の養成校からの採用が20%以上の法人は5法人で、そのうち40%以上の法人が3法人あった⁶⁸。大半の株式会社法人では地方の養成校からも保育士を採用しているものの、小規模なID31では採用がなかった。ID31は同じ規模の社会福祉法人と比べ、地元の養成校からの採用も少ない（図4-2）。

次に株式会社法人の求人票に記載された初任者の月給をみると、最高額は219,000円、最低額は180,000円で平均197,960円だが、初任者の月給の水準は社会福祉法人と比べ数年間は高い傾向にある（図4-3）。また、賞与の金額は2か月程度と、社会福祉法人や公立と比較しておよそ半額の水準であった。

調査の協力を得た8法人の昇給パターンをみると、抑制型が3法人、初期上昇型が1法人、初期上昇型と査定制度導入型を組み合わせた法人が2法人であった。抑制型や初期上昇型を採用する法人は、賃金や各種手当などを上げることが困難な理由として、自治体が行なう各種補助制度から株式会社法人が除外されている場合があり、社会福祉法人と比較して収入の低いケースがあることや、税制面での優遇措置がないことを挙げていた⁶⁹。株式会社法

⁶⁷ 社会福祉法人の中には寮を所有している法人もみられるが、運用実績はほとんどなかった。住宅手当の金額は多様性であるが、多くは前例踏襲によって金額が設定されており、直近の保育労働市場の状況に起因するものではないと判断される。

⁶⁸ 1法人は地方の養成校からの採用があることは確認できたが、採用率は確認できなかった。ただし、20%ほどが地方の養成校出身者であるとの話があった。また、地方の養成校からの採用がないID31は、株式会社法人の中では例外的に経営規模の小さい法人である。ID31に対する聞き取り調査では「養成校や自治体から株式会社だからといって差別を受けているように感じる。そのため、人材を確保することが難しく、待遇を改善することも難しい」とのコメントがあった。また、同じ規模の社会福祉法人と比較しても養成校からの採用数は少なく、社会法人がもつ地域内のネットワークから排除されているといえる。

⁶⁹ ID29は、「税金の優遇が社福同様受けられ、補助がもう少し社福同水準になれば、会社

人では、財源が少ないなかで保育士の待遇を改善するとともに、保育士の意欲を維持するために、査定制度導入型の賃金制度を取り入れた例もある。

各法人の住宅に関する支援をみると、小規模な ID31 を除いて社宅や寮を保有しており⁷⁰、その理由は以下の 2 点に整理できる。1 点目は地方からの保育士採用に向け、就職希望者やその家族に向け安心感を与えるためであり、2 点目は、住宅手当として保育士に現金を支給すると所得とみなされ、所得税として給与から天引きされるためである。一方、各株式会社法人では勤続年数による昇給の実施を理由に、入寮の期間制限⁷¹を設けており。入寮制限の長い法人では採用後 10 年間、短い法人であれば採用後 2 年間であった。大半の法人の昇給は 5 年間で 1 万円以下にとどまることから、住宅に関する補助が受けられなくなる 20 代後半で、実質的な賃金が極端に下がる状況となる。こうした実態に対して、ある株式会社法人（表 4-5 中の法人 c）は「税金の優遇が社福と同様に受けられ、補助がもう少し社福と同水準になれば、会社としても保育士の賃金を上げたいと思っている」と話していた。

採用から 3 年目前後までの給与水準は、社会福祉法人に比べ株式会社法人が優位であるが、これ以降は逆転する。住宅に関する支援の違いを考慮すると、勤務を継続するなかで所得の差はさらに拡大する。こうした社会福祉法人と株式会社法人の保育士に対する待遇の差は、税制の違いや補助金の対象の設定などにより、制度的に作りだされたものである。

また地方出身者は、1 か月といった短期で退職する者は少ないものの、賃金の上昇率が低いため入寮制限を迎えて以降、自ら住宅を確保して勤務を継続する者の割合は低い⁷²。一方、各保育施設の通勤圏内⁷³から採用した保育士も、昇給率の低さから子育て期以前での退職が多く、経験者を十分に確保できていない。株式会社法人は、社会福祉法人と比べ経営する保育所数が多く、保育事業に参入してから短期間で事業を拡大したこともあり、保育士を量的に確保する必要性が高い。そのため、株式会社法人では 20 代の保育士の割合が高い傾向にある。

としても保育士の賃金を上げたいと思っている。しかし、現状では、法人税などの負担が大きい中で、社福や養成校、自治体に質、質、質といわれ、賃金あげろといわれても無理な状況である」と話している。ID30 は「保育士の賃金水準は周辺の社会福祉法人と比較してとても低い。株式ということだけで差別されているような感じ」と述べている。

⁷⁰ 社宅や寮への入寮を希望しない単身者に対する住宅手当の水準は社会福祉法人とほぼ同等であった。

⁷¹ 入寮制限は各法人への聞き取り調査や、株式会社法人との取引関係のある派遣会社などからも確認できた。

⁷² 入寮期間を超えて勤務する者が少ないことは聞き取り調査やアンケート調査から確認された。その背景には、退寮時期が結婚・出産などのライフイベントの時期と重なることもある。また人材紹介・派遣会社に対する聞き取り調査でも、大半の法人で 5 年以内の入寮制限が設けられていることを確認できた。

⁷³ 各法人への聞き取り調査の結果、地方の養成校以外からの採用者は居住地から 30 分以内の通勤圏内で就職先を選定するケースが多く、通勤時間が 60 分以内のケースが 95%以上であった。詳細については後述する。

4. 保育サービス供給主体の保育士獲得の戦略

1) 社会福祉法人

社会福祉法人の保育士採用では、養成校を介した採用率が高い。本節ではその背景を分析する。

社会福祉法人の保育士採用の経路（以下、採用ルート）をみると、養成校を介した採用が70%以上となる法人が14法人で、50%未満の法人は3法人にとどまる。その他に人材派遣を利用している法人は3法人、web サービスを利用している法人は9法人にとどまった。聞き取り調査の結果、全社会福祉法人の常勤保育職員の70%以上は新規学卒者で、そのうち80%以上が養成校を介した採用であった。既卒者の採用は、ハローワークと職員の個人的なネットワークとを併用してきたが、近年ではハローワークでは人員を確保しがたいため、個人的なネットワークを利用した採用が増加する傾向にある。社会福祉法人の保育士確保は、養成校からの新規学卒者の採用に依存しているものの、養成校からの応募者数を確保することで一定の採用倍率を維持することが可能となっていた。その結果、社会福祉法人は、条件に見合った人員を選択することが可能な状態にある。

養成校の学生は卒業年度の夏から秋に実施される実習終了後に就職活動を開始する。その背景として、学生が保育所、幼稚園、施設などすべての職種を体験した上で就職先を選べるようにとの配慮がある。さらに社会福祉法人では、小規模法人が大半を占めるため⁷⁴、秋から冬の時期まで次年度の採用数が確定しないことも、就職活動がやや遅い時期に始まる要因の1つとなっている。具体的には10月から就職活動を始め、12月前後に内定へ至るのが一般的である。保育業界では1法人の採用合否が出るまで他の法人の求人に応募することができないという暗黙の雇用慣行が存在する。養成校は学生の実習先を維持する必要性から、法人側に有利なこうした雇用慣行を受容せざるを得ない状況にある。そのため、学生は求人が出てから短期間で志願先を選定しなければならない。学生は志願先について持ち合わせている情報量が少ないため、就職先の決定について養成校教員に相談することが多い。

養成校を介した採用ルートには4つのパターンがみられた。1つ目は、養成校から実習生を受け入れることである。各法人の2014年度の実習生の受け入れ状況をみると、1施設あたり11人以上受け入れる法人が16法人、6人～10人受け入れる法人が6法人であり、新規園開設のため2014年度のみ受け入れを中断した2法人を除く全法人で毎年、受け入れていた（図4-2）。このうち21の社会福祉法人は、地域内から実習生を受け入れており、他地域から受け入れているのは5法人のみであった。実習生の募集方法は、結びつきの強い養成校

⁷⁴ 聞き取りを行った社会福祉法人のうち施設を10以上有す法人は3法人のみで、株式会社法人と比較して規模が小さいことを人材紹介会社等への聞き取りでも確認している。また、社会福祉法人の設置要件から、サービスを提供する施設を所有する必要があることから、規模拡大が難しかったと考えられる。

からのみ受け入れる法人が 15, 募集枠に余りがあった場合のみ他の養成校から受け入れる法人が 5, 申し込み順に自由に受け入れる法人が 4 となっていた。

また、実習生の在籍する養成校の立地をみると、大半が保育所の立地する自治体内かその隣接自治体内であるが、一部で他地域の養成校から実習生を受け入れる事例もみられる。ID5 や ID14 は同一の法人が古くから運営してきた別の施設の周辺にある大学から、ID15 は理事長の勤務する大学からそれぞれ実習を受け入れている。実習生の受け入れは、各法人にとって業務上負担となるが、学生の実習態度をみることで、よい人材の採用に繋がりたいという意図がある。具体的には、実習態度を参照して候補者をリストアップし、9 月から 12 月に現職員の次年度の退職動向を確認した段階で、直接実習生に連絡するという手順をとっていた。しかしこの段階で候補者がすでに内定を獲得している事例も多く、この方法だけで採用数を確保することは難しい。

そこで 2 つ目のパターンは、各社会福祉法人は養成校の教員に斡旋を依頼するというものである。このパターンでも実習が重要な役割を果たす。法人は各養成校の学生の特徴を理解した上で実習を受け入れ、養成校は法人の特徴を把握した上で実習生を送り出したいたの思惑から、社会福祉法人の実習受け入れは特定の養成校に限定されていた。さらに、養成校教員は保育実習期間中に巡回指導で実習先を訪問している。それによって教員と社会福祉法人の結びつきがより強化され、学生の周旋を依頼できる環境が作られていた。

実習以外の面でも養成校と社会福祉法人との結びつきがみられる。社会福祉法人には理事会や監事の配置が義務づけられており、構成員に養成校教員や地域の福祉関係者を含む必要がある。そのため、各法人は結びつきのある教員に役職への就任を依頼している⁷⁵。役職者に対して役職報酬を支払うことは禁じられているが、会議等への参加に対して報酬が支払われる。また社会福祉法人の役職は保育関係者の間で名誉職としての役割をもつ。

こうして養成校教員と社会福祉法人の間には、古くからネットワークが構築されていた。実習先への事中指導⁷⁶や社会福祉法人の運営のネットワークを活かし、各法人は法人の理念にあった人材の紹介を学生の特徴を把握している教員に依頼する。これを受け、養成校教員は関わりのある法人から得た求人情報を指導学生に提示するとともに、就職課に集約し、学生は集約された求人情報をもとに就職活動を行っており、養成校を介して多くの就職が決定されていた。

この他に 3 つ目のパターンとして、養成校の就職課に直接求人を依頼する場合がある。就職課への求人依頼は養成校との関係を前提としないため、しばしば実習生を受け入れない養成校にも求人票が送付される。通常社会福祉法人は実習などで結びつきのある養成校のみに求人票を送付するが、例えば施設を新規に開設する際には、結びつきのない養成

⁷⁵ 養成校 6 校への聞き取りで確認できた。社会福祉法人への聞き取りでも、大半の法人で研修の講師や、役員の依頼を確認できた。

⁷⁶ 事中指導とは保育実習中に主に実習先で行われる大学教員の学生に対する指導のことである。

校にも広く求人票を送付する法人もみられた。

各法人はまず結びつきの強い養成校へ求人票を送付し、応募状況をみて結びつきのない養成校にも求人票を送付している。しかし、求人範囲を拡大しても、どの養成校も結びつきのある法人に学生を就職させる傾向が強いため、人員を確保できない場合がある。その際、4つ目として、各法人は結びつきの強い養成校の教員に再度求人を依頼していた。依頼を受けた養成校教員は、就職先が未定の学生に声をかけたり、転職を希望する卒業生に情報を提供したりしている。また、法人によっては新規開設時に経験者を必要とする場合や年度途中に保育士を補充する場合にも、養成校教員に紹介を依頼している。なお、事中指導などを通じて養成校教員と卒業生の関係が継続することが多いため、卒業生の再就職支援をすべての養成校が実施しており、教員が個人的に卒業生に対して再就職先を周旋する事例もみられた。

社会福祉法人のなかには地域外から採用を行なう法人があるものの、そこでの採用数は少ない。このように、大半の法人がこれまでサービスを供給してきた地域内の養成校との結びつきのなかで保育士を確保しており、社会福祉法人の保育士採用において、養成校の教員が媒介項として大きな役割を果たしていた。地域内の養成校と社会福祉法人との関係と、それにもとづく特殊な求職・求人慣行によって、社会福祉法人は優先的に労働力を獲得できている⁷⁷。

2) 株式会社法人

株式会社法人の保育士の採用では、特定の養成校のみに依存せず、多様な採用ルートを活用している。以下ではその理由を検討する。

株式会社法人の採用ルートを見ると、養成校を介した採用が50%以上の法人は1法人にとどまり、養成校への依存度が高い社会福祉法人と好対照をなす。webサービスを利用した採用が25%以上の法人は4法人であり、人材紹介・派遣を利用する法人は6法人ある。株式会社法人のすべてで、正規採用者に占める新規学卒者の割合は約60%にとどまった。既卒者の採用は職員の個人的なネットワークによるものに加えて、人材紹介・派遣、webサービスの利用が中心である。各法人の採用倍率は1.1倍～1.5倍であり、社会福祉法人に比べ低い水準にあった。

株式会社法人では、地域内の養成校から十分な数の新規学卒者を採用することが困難であるため、多様な採用ルートによって、かろうじて保育士の数をそろえていた。ところが、募集に対する応募者数は少ないため、株式会社法人が経験やスキルにもとづいて人員を選

⁷⁷ 社会福祉法人が人材紹介業者や派遣業者を使わない理由として、「派遣は労働者の使い捨てであり、人権を保障する事業を提供する保育所は利用すべきでない」(ID4)、「採用コストが高すぎる。採用コストにお金をかけるならば、現在勤務している保育士の賃金を少しでも上げたい」(ID9)、「そもそも、派遣や人材紹介を使わずとも人材を確保でききる」(ID14)、「派遣も規制緩和の一端であり、派遣会社の利用は、保育業界の規制緩和を進めることにつながりかねない」(ID25)との意見がみられた。

択して採用することは難しい状態である。加えて、学生の就職先の決定に強い影響力を有する養成校教員の多くは、就職先としての株式会社法人に対して低い評価しか与えていない。具体的には、株式会社法人が待機児童数の削減に貢献していることは認めるものの、保育士の待遇や保育の質に懸念があり、学生を株式会社法人に就職させることは、保育士の短期離職をさらに促進させることにつながると認識をしていた⁷⁸。そのため、調査を実施したすべての養成校は、就職に繋がる実習の依頼先を社会福祉法人か公立の保育所に限定していた。実際、各株式会社法人の2014年度の実習生の受け入れ状況と募集の方法をみると、1法人を除いて実習生を幅広く募集しているものの、1施設あたり6人以上受け入れている法人は1法人のみであり、大半の法人で実習生を受け入れるに至っていない(図4-2)。

その他、養成校の学生が就職活動をする際の養成校からの情報提供も、社会福祉法人に関するものに偏っている。例えば一部の養成校では、株式会社法人の求人票を掲示しない方針がとられていた。学内での説明会の実施についても、株式会社法人だけを断る学校もみられた。さらに学内で行われるキャリア教育でも、登壇者として株式会社法人へ就職した卒業生を除いて選定する事例や、キャリア教育の指導協力を地域の社会福祉法人の団体に依頼するなど、聞き取り調査を実施した養成校のすべてで、就職指導の場面において何らかの方法で、株式会社法人を排除していた。当然、学生と教員の間で行われる就職に関する個別相談の場面や日々の講義でも、株式会社への批判がみられる。こうした就職指導が行われている養成校では、株式会社法人に就職する学生は極めて少数となっていた⁷⁹。

以上の状況は、養成校教員の主観的な評価によって、株式会社法人が養成校出身の新規学卒労働市場から排除されていることを意味する。その結果、地域内で養成された保育労働力が株式会社法人には供給されにくくなっており、株式会社法人は地域内の保育労働市場で不利な状況にあるといえる。そのため、地方の養成校まで採用活動を拡大させることで保育士を確保しており⁸⁰、大半の株式会社法人では保育士の20%以上を地方の養成校から採用していた。なかには地方からの採用者が64%となる法人もみられた。東京圏を中心に保育

⁷⁸ 養成校の教員の株式会社法人に対する認識は以下の通りである。「株式会社は待機児童問題の解消には貢献していると思う。ただ、利益中心で保育士の待遇については悪いイメージをもっている」(養成校A)、「株式会社は待遇が悪く、保育士の勤続年数が短いとの話をよく聞く。株式に卒業生を送り出すことは短期間でやめる保育士を増やすことになるので、保育士不足を深刻化させることになる」(養成校B)、「株式は利益中心で、保育の質よりも効率を重視している。株式では大学で学んだ理想の保育を実現することはできないと思う」(養成校C)。

⁷⁹ 聞き取り調査を実施した養成校教員の所属する6つの養成校において、卒業生に占める株式会社法人への就職者の割合は4校で5%以下であった。他の2校については、数値データを得ることはできなかったものの、株式会社法人への就職者数はごく少数であるとのコメントを得ている。

⁸⁰ 調査を実施した株式会社法人数は限られたものであるが、新聞等でも、株式会社法人が不足する保育士を地方に求めていることが報じられている(東京新聞夕刊2013年1月7日付「新人保育士地方に求ム」)。また、ID32は地方からの採用数を具体的に把握することはできなかったものの、地方からの採用者が存在していることは確認できた。

所を経営する最大手法人の保育士の採用をみると、東京圏に限らず全国から採用している。とくに青森県や秋田県などにある養成校卒業生が東京圏で就職していた⁸¹。

しかし、東京圏での住宅価格は保育士の賃金水準に鑑みると高い。前述のように、株式会社法人は地方で採用活動を展開するために、退寮までの期限があるものの住宅関連の福利厚生を充実させている。各株式会社法人の地方出身者に対する住宅関連の支援状況をみると、2法人が社員寮、4法人が社宅を提供している。寮・社宅の家賃は月額25,000～30,000円と都内の一般賃貸住宅と比較して低く設定されている。寮には、食堂や大手警備保障会社の警備システム、管理人が配置されている。社宅の間取りや設備は、一般的な単身者用賃貸住宅と同程度である。初任給の水準は、東北地方と比較して20,000～30,000円ほど高い。株式会社法人のなかには不動産業を営む法人があり、こうした法人では空き物件を活用して社宅・寮を運営している。また他業種の事業部もつ法人では、全職種の職員向けに寮を設置している法人もみられた。

株式会社法人は、頻繁に地方の養成校を訪問し、学内説明会を実施していた。実施時期も社会福祉法人と比較して早い。株式会社法人は、地域を問わず学生が最終学年に進級する春休み頃から求人を送付している。さらに5月に入ると、学内説明会や単独会社説明会なども開始し、夏休みに入ると保育就職フェアへの参加が本格化する。このように株式会社法人は、早い時期から広域的な採用活動を行なうことで人材を確保していた。

さらに、地方の養成校の学生に対しては、説明会等への参加のための交通費・旅費を補助している。また、地方の養成校の学生が東京圏で就職することに対する抵抗感を減らすため、地方での説明会では、当該地方出身の1～2年目といった若手保育士を登壇させている。加えて、就職直後の保育士には、出身養成校に手紙で近況を伝えさせている。このように、株式会社法人は同郷出身者を活用しながら採用活動を展開しており、そのことが地方の養成校教員と結びつく契機となっていた。

株式会社法人でも保育士の採用には養成校が重要な媒介項となっている。東京圏に保育士を輩出していた東北地方の養成校教員の株式会社に対する認識について尋ねたところ、「株式は利益重視のイメージがある。ただ、(東北地方での)待遇が非常に低水準な状況であるため、東京圏への就職も選択肢の一つになっている」や、「東京圏の株式も含めて、学生には自分にあった法人に就職してほしい」との意向が聞かれ、東京圏の養成校と比較すると株式会社法人への就職には寛容であった。

この他に株式会社法人は、養成校を介さない採用ルートも利用している。株式会社法人は登録費用を要する民間業者の運営する求人サイトを活用していた。こうした求人サイトに登録すると、求人サイトの運営会社は、顧客のサイトが上位に表示されるよう工夫して認知度を高めようとする。さらに株式会社法人は、求人サイトの掲載ページに自社サイトへのリンクをはる事例もみられ、養成校を介さずに情報を保育士や学生に伝達していた。

⁸¹ 法人に対する聞き取り調査及び、新規採用者向けパンフレットを参考とした。

また、株式会社法人の採用では、紹介料や手数料を要する人材派遣・人材紹介会社の利用も目立つ。株式会社法人の場合、採用人数が多く、社宅や寮を完備しているため、社会福祉法人よりも採用可能範囲が広域である。そのため、人材派遣・人材紹介、求人サイトへの支払いコストを鑑みても、これらの媒体を積極的に利用する意向をもつ。株式会社法人は東京圏内での人員確保が難しく、採用活動を広域に展開し、賃金や福利厚生などの雇用条件を整えたり、社会福祉法人と比較して早い時期から採用活動を展開するなどの工夫を講じて、社会福祉法人と重ならない採用ルートを構築している。また、その背景には、1法人あたりの経営規模や施設立地の違いも影響していると考えられる。そこで、5では各経営形態別の保育所の展開の実態と保育士の採用との関係について考察する。

5. 東京都で働く保育士のライフコースからみた保育労働市場の特徴

本節では経営形態別採用戦略に既定された待遇の違いが、保育士の職業選択やライフコースに及ぼす影響について検討することで、社会福祉法人と株式会社法人を中心に成立している東京都の保育労働市場の実態を提示する。

1) 社会福祉法人

前述のとおり、社会福祉法人では地域内の養成校からの採用率が高い。具体的にアンケートの結果からも、東京圏の高校出身者が298人/413人を占めており、351人/413人が東京圏内の養成校出身者であった。そこで、社会福祉法人に勤務している保育士の出身地と出身養成校の位置関係をみるために、出身高校と出身養成校をそれぞれ、東京都内、東京圏内、東京圏外の3つに分類し、それぞれの組み合わせごとに人数をみると、東京都内*東京都内が189人と多数を占めている。それについて、東京都内*東京圏47人、東京圏外*東京圏外46人、東京圏外*東京43人となっている(表4-6a)。このことは都内で勤務している保育士の大部分が東京都内出身者であり、出身養成校も東京圏内である者が多く、自宅からの通学を前提とした進学先の選択が行われていることを示している。この点では関して言えば石川県の労働市場に類似した特徴を有しているが、東京都内の社会福祉法人では出身高校所在地が東京圏外にある者も約20%存在している。つまり、都内の養成校が地方からの人材を吸収しているといえ、養成校が吸収した人材が地域内の社会福祉法人に就職していることを示している。次に世代ごとの特徴をみると東京圏外*東京圏外の経歴を有する者が20代と50代でやや多くなっている。20代については、15人中11人が大規模法人に勤務している。他方で50代では14人中12人が小規模法人に勤務しており、就職後正規職員として同一法人での勤務を継続した者は1人のみで、9人の初職はそれぞれの出身地周辺であった⁸²。また全員が既婚者であり、12人が家計補助的に就業しているため、配偶者の転居等ともなって、東京に転居してきた者であると推察される。出身高校所在地と出身養成校所在地の関係性には世代間で大きな差はみられず、東京圏の養成校の人材吸収力に大きな変化

⁸² 3人は欠損データである。

はない。次に出身養成校と初職先の関係性をみると、地域内の養成校からの人材を社会福祉法人が確保しており、初職が他地域であり現在東京圏で勤務している者の割合は40代以上で高く、30代以下ではほぼみられない。

次に、就職後の職歴のパターンをみると（表4-6a）、正規継続型162人、正規変形型85人、転用非正規型70人、非正規型2人、非正規入職正規継続型57人、非正規入職変形型34人となっている。年代別にみると20代（84人）、30代（41人）で正規継続型が目立つ。また、世代を問わずに入職時非正規であった者が多い。また、株式会社法人が参入して以降、就業先を変更した経験をもつ30代の正規変形型19人の内6人は初職以外での株式会社法人での勤務経験を有している。

2) 株式会社法人

株式会社法人では東京圏外の養成校からの採用率が高い。具体的にアンケートの結果をみると、東京圏外の高校出身者が38人/130人を占めている。株式会社法人に勤務している保育士の出身地と出身養成校の位置関係をみるために、出身高校と出身養成校をそれぞれ、東京都内、東京圏内、東京圏外の3つに分類し、組み合わせごとの人数をみると、東京圏外*東京圏外が37人と多数を占めている。それに次いで、東京都内*東京都内が33人、東京都内*東京圏14人、東京圏*東京圏14人、東京圏*東京12人、東京圏外*東京9人、東京圏外*東京圏4人となっている（表4-6b）。これは株式会社法人が広域に保育士を確保していることを示している。

出身高校の所在地をみると、北海道・東北、中部地方の者が目立つ。北海道・東北出身者は20代でその割合が高く、その他の世代では中部地方の割合が高い傾向にある（表4-7）。次に世代ごとの特徴をみると東京圏外*東京圏外の経歴を有する者が20代が多い。また、東京圏外*東京が3人みられる。30代にでもこのパターンの者がみられるが、20代と比較しても東京圏外*東京圏が2人、東京圏外*東京が2人となっており、養成校入学段階から東京圏に流入した者と就職段階で上京した者の割合の差は小さい。これは、株式会社法人による、継続的な地方の養成校からの採用の増加を示す。また、40代以上のもので東京圏外*東京圏外の5人はすべてが正規変形型の者であることから、株式会社法人が東京都内でネットワークを有していない者の再就職先としての役割を果たしていると推察される。

次に、就職後の職歴のパターンをみると（表4-6b）、正規継続型64人、正規変形型32人、転用非正規型10人、非正規型1人、非正規入職正規継続型12人、非正規入職変形型10人となっている。ここで世代別の特徴をみると20代では正規継続型が52人と大部分を占めており、30代では非正規入職型（5人）や正規変形型（10人）が目立つ。しかし、40代以上では正規変形型が11人と大半を占めており、内8人は他県出身者（養成校および高校所在地）であり、2人を除いて現在の勤続年数は3年以下である。

3) 保育士からみた保育労働市場における社会福祉法人と株式会社法人の特徴

次に保育士の就職先の決定理由についてみる(表4-8)。就職先の決定理由は家庭からの制約状況などによって異なると予測されるため、世帯構成ごとの就職先決定理由に着目する。社会福祉法人への就職者の就職先の決定理由としては、通勤のしやすさ21.7%、保育方針18.0%、勤務時間13.4%、賃金9.8%、勤務体系への融通さ6.0%などが多く選択されている。世帯構成別の特徴をみると、単身世帯や親と同居世帯(配偶者なし)では養成校教員からの勧めが7.1%と他の類型と比較して高い値を示している。他方、核家族や3世代同居世帯(子あり)では通勤のしやすさや勤務時間が多く選択されている。他方、株式会社法人への就職先の決定理由をみると、通勤のしやすさ18.6%、保育方針14.9%、勤務時間11.2%で高い値を示している。世帯構成別にみると単身世帯では地元での仕事のなさ9.7%や都会へのあこがれ10.9%が他の世帯構成と比べて高い値を示している。また、3世代同居(子あり)や母子世帯では通勤のしやすさがそれぞれ34.5%、28.6%となっている。また、社会福祉法人では役職に就ける可能性を挙げた者はほぼみられなかったが、株式会社法人では役職に就ける可能性の高さを理由に挙げている者が2.4%みられた。株式会社法人が実習先やボランティア先であったことを就業先の選択理由として挙げている者はほぼみられず、各法人に対する聞き取り調査の結果と整合している。また核家族では株式会社法人への就職時に研修の充実を選択している者は6.4%みられるものの、社会福祉法人では2.6%である。

通勤時間についてみると社会福祉法人の平均通勤時間は30.9分であり、株式会社法人では34.2分となっている(表4-9)。世代別にみると20代では経営形態間の通勤時間の差はみられない。ところが家庭での制約が大きな30代、40代では株式会社法人での通勤時間が長く、50代ではその通勤時間が逆転している。通勤手段は社会福祉法人では自転車での通勤者が多く、株式会社法人では電車での通勤者が多い。とくに、40代以下の世代については法人間での通勤手段が異なる傾向にある。

2010年代以降の就職活動時に限定し、使用した就職ルートを見ると社会福祉法人では友人・知人12.8%、学校15.6%、養成校教員8.0%からの就職が目立つ(表4-10)。また、以前の勤務先への就職もみられる3.2%。他方、株式会社法人は説明会11.9%、ネット26.6%、自己開拓11.0%での就職が目立つ。実習をきっかけとした就職については社会福祉法人、株式会社法人ともに10%以上となっている⁸³。

⁸³ 各法人や養成校への聞き取り調査ではカリキュラム上の実習先として株式会社法人は選定されておらず、保育士への聞き取り調査では地方出身者で株式会社法人に就職した者が学生時代に短期間ではあるが、東京圏の法人で自主的な実習を行っている事例も確認された。そのため、株式会社法人と社会福祉法人の間で、就職理由として実習を選択した者の割合の差は小さい。しかし、株式会社法人が行っている実習は教育課程上の実習と異なっている点に留意が必要である。また、株式会社法人への実習は「現在の勤務先と全く異なり、すごく職場環境の良いとされる施設で行った。働いてみるとだまされた気分」とのコメントが得

6. 保育所の経営戦略と保育労働市場の特性

1) 経営形態別の新規施設増設の立地傾向

社会福祉法人の新規施設の開設時期に着目すると、2000年代以降、社会福祉法人の多くが複数施設の経営を開始していた。各法人の増設エリアをみるために、法人設立（保育園開設）自治体を基準に、設立自治体内、設立自治体の隣接市区町村、設立自治体同一県内のその他自治体、設立自治体外都道府県の4つの地域に分類し⁸⁴、法人ごとの施設の立地数を示した（表4-4）。その結果、法人設立自治体と同一市区町村で多くの保育所を増設していた。それ以外の法人は、最初に法人を設立した自治体に隣接する自治体で多くの保育所を増設していた。

一方、株式会社法人の保育所は、8法人のうち6法人が、規制が緩和された2000年以降に設立された。株式会社法人の2施設目の設立時期をみると、1法人を除いて、1施設目の建設後3年以内であった。直近の施設の開設時期では、1法人を除いて、2015年に施設を増設させている。1法人あたりの施設数は2法人を除いて10以上であり、4法人は50以上の施設を経営しており、社会福祉法人と比較して1法人あたりの経営規模が大きい。

株式会社法人についても、東京都内で初めて保育所を開設した自治体を基準に、社会福祉法人と同様、4つの地域に分類した（表4-3）。東京都で初めて保育所を開設した自治体内での施設数は、最も多い法人でも4施設である。隣接自治体での増設をみると、開設自治体内より多い法人があり、1法人を除いて都内のその他の地域や都外でも施設を増設している。株式会社法人は、社会福祉法人と比較して広い範囲で施設を増設しているのである。また、法人自体が都外で設立され、事業規模の拡大にともなって都内に参入している法人もみられる。

2) 新規施設の開設と保育士の採用

社会福祉法人が新規施設を開設する理由として、年齢構成の調整による人件費の削減をあげた法人が17法人みられた（表4-5）。社会福祉法人の運営費に占める人件費比率をみると、株式会社法人よりも高い。各法人は自治体から、運営費に占める人件費比率を70%代前半までに抑えるよう指導されている。ところが、従来から保育サービスを供給してきた社会福祉法人では、保育士の平均勤続年数が長く、賃金が年功的に上昇するため、運営費に占める人件費比率も高くなる傾向にあった。これについて、法人0の園長は「園の方針として、雇用した人材を長期的に雇うために、産育児休暇制度や生理休暇制度を取りやすい職場環境づくりを心掛けている。そのため平均勤続年数が長くなる傾向があり、人件費比率が高騰している。保育の質は人で決まるので、労働条件を維持するために新規施設を保育士の通勤エリアに増設させている」と述べている。

られている。

⁸⁴ 隣接している場合も、都県界をまたぐときは他県とした。

各施設の収入は、原則として、保育所の入所児童数で規定された金額が市区町村から支弁されている。一方、大半の法人では勤続年数に応じて基本給を昇級させる賃金体系となっている。そのため、勤続年数の長い職員の割合が高い法人で人件費比率が高まる傾向にある。しかし、公立の施設と民間の施設の間に給与格差があることがこれまでも指摘されており、その格差を抑制するために「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」⁸⁵で常勤職員の勤続年数に応じて運営費が加算されるようになった。さらに、近年保育士が不足するなか、保育士等処遇改善特例事業が実施されている。この事業は特例事業ではあるが、常勤職員の平均勤続年数⁸⁶によって運営費がさらに加算される。

このように、平均勤続年数に応じて、施設の運営費が変化する制度が構築されている。ところが、加算率は平均勤続年数10年以上で一定となり、年功序列型賃金が一般的な日本では、この加算率が高いとはいえない。また、その加算の一部は「安心子ども基金」を財源にしており、その加算は一時的なものであり、恒常的な保育施設の収入の大部分は入所児童数によって規定されているといえる。

こうした制度で運営される保育所で人件費の比率を縮小するには、保育士の昇給率を下げるか、賃金の低い若い職員の割合を高める必要がある。そこで、社会福祉法人は、施設を増設することで法人全体の受け入れ児童数を増やし、法人としての収入を増やす一方、多くの若い保育士を新たに採用し、運営費に占める人件費比率を削減させていた。しかし、新規開設した施設に若い職員が集中し、既存施設にベテラン職員が集中することは、保育の質を担保するうえで避けるべきことと考えられている。さらに、人件費加算を考慮すると、平均勤続年数が10年以上であれば収入は一定となるため、既存施設の平均勤続年数を短期化させ、新規施設はできるだけ平均勤続年数が約10年になるように調整している⁸⁷。そのためには既存園で勤務している職員を新規園に異動させる必要があり、社会福祉法人の増設は保育士の通勤可能圏内で行われている。換言すると、社会福祉法人は、新規園を既存保育士の通勤圏内に設置することを通して、年功序列型の賃金体系を維持することを可能にしていた。これは、賃金体系の面からも養成校教員からの信頼を獲得に繋がり、伝統的に信頼関係を構築している地域内の養成校からの十分な保育士確保を可能としていた。

社会福祉法人の施設増設の理由は、賃金に関するものだけでなく、地域からの要請も重要である（表4-5）。この点について、法人Dの園長は「古くからこの地域で保育を行っている。そうした実績から自治体からも評価されており、自治体から施設の増設を要請された」と述べた。法人Mの園長は「もともと、この施設は対象年齢が限定された施設であった。し

⁸⁵ 1976年4月16日厚生省発児第59の5「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」。

⁸⁶ 保育士としての勤務経験年数を指す。

⁸⁷ 新たに保育所を開設している社会福祉法人に対する聞き取り調査では、2法人を除いて人事異動によって施設間の年齢バランスの調整が行われていた。これについて、経験年数に応じた加算を考慮した人事異動を実施していることが確認された。

かし勤務する保育士は、小学校入学まで子どもの成長を見たいとの思いがあり、自治体から土地を借り受けて認可園を増設させないかとの話があったので施設を増設させた。もともと、地域住民が民家を改築して作った法人であり、地域で育った法人なので地域内の待機児童問題を改善したいとの思いがある」と話している。

このように、社会福祉法人は従来から保育サービスを供給してきた地域で施設を増設させている。しかし2000年以前は、賃貸物件で保育サービスを供給することは認められていなかったため、社会福祉法人は法人所有の保育施設で保育サービスを供給していた。そのため、地価の高い都心地域に社会福祉法人はほとんど立地しなかった。結果的に都心地域の保育サービスは公立保育所に担われ、社会福祉法人の分布は郊外に偏ったものとなった。さらに社会福祉法人は保育士の通勤範囲を考慮する必要があり、地域への思いも強いいため、同一自治体内で施設を増設させている。これらのことから、古くから社会福祉法人が立地していた23区外の地域や周辺区部では、現在も社会福祉法人の施設の割合が高く、保育サービスの需要増大は、もっぱら社会福祉法人の施設の増加によってカバーされてきた。他方、株式会社法人は人材を地方からも集めており、寮や社宅を整備することで、保育士の居住地に影響を受けることなく、保育ニーズに合わせて施設を広域に開設することが可能となっている。

規制緩和以前から保育士の就職活動は養成校を中心に行われており、養成校の周辺での就職が一般的であり、就職にともない一人暮らしを始める保育士はどの地域でも少なかった⁸⁸。そのため保育士は低賃金でも生活が可能であった。また、採用する社会福祉法人も実家からの通勤を前提にしていたため、住宅手当等も十分なものではなかった。

認可保育所の新たな設置主体として株式会社法人が登場したことで、保育士の就職範囲は徐々に拡大している。ところが、保育士の賃金水準は低く抑えられており、都内で勤務する地方出身の保育士は、職と住居を会社に依存している。こうした不安定な状況に置かれた地方出身の保育士によって、都心⁸⁹の保育ニーズが増大する地域の保育が下支えされているといっても過言ではない。

3) 保育ニーズの偏在と株式会社法人の新規園開設

株式会社法人と社会福祉法人に対する規制の差異をみると、社会福祉法人が収益事業を行なうことは認められているものの、得られた収益は公益事業の財源に充てることが求め

⁸⁸ 新規学卒保育士の就職活動が養成校を中心に行われてきた。つまり、養成校が実習指導などを介したネットワークを持ちうる範囲での就職が一般的であった。そのため卒業生は養成校の周辺の地域に就職することが一般的であった。こうした業界内での雇用慣行の存在とそれに規定された学生の就職地域の傾向は、聞き取り調査を行った社会福祉法人の保育所、養成校のすべてで確認された。

⁸⁹ 人材紹介・派遣会社に対する聞き取り調査の結果、住宅価格の水準が高く、一般的な保育士が居住することが難しいにも関わらず、保育ニーズの拡大がみられる都心部では、多くの法人で、寮に居住する地方出身者が活躍していることがわかった。

られている。一方、株式会社法人に対するこうした規制は少ない。そのため多くの株式会社法人は、保育事業以外の分野での事業展開が可能であり、不動産や人材派遣業など本業との関係のなかで保育事業に参入し、施設を増設させている。保育事業をメイン事業として、教材、給食などの関連業務に事業を展開する法人もある。

しかし、保育事業は準市場⁹⁰のなかでサービスを供給する特殊な事業形態であるため、1施設あたりの利益率は低い。そのため株式会社法人は、複数の施設を設立して事業規模を拡大させることで経営を安定させる傾向にある。また、施設を増設させると、一定期間⁹¹は安心子ども基金によって補助金が増額されるため、地域を問わず継続的に、新規園を開設し続けることで収入を確保しようとする戦略もみられた。しかし、自治体によっては待機児童が発生しているにも関わらず独自の規制をかけているため（表 4-11）、株式会社法人の施設が少ない地域がある。2014年の自治体ごとの民間保育所に占める株式会社の運営する保育所の割合をみると、世田谷区や豊島区などは待機児童率が高いにも関わらず、株式会社法人の参入はみられない。株式会社法人は参入に対して寛容で、社会福祉法人と類似の助成を受けられる自治体を選定し、新規園を開設させていた。

株式会社法人では、本業との兼ね合いで立地を決定する例が多くみられた。例えば、不動産系の法人では、将来的に住宅開発がすすむと目される地域で空き物件を利用して保育園を開設していた。また、保育系事業を中心とする法人は、鉄道会社などのテナントとなって駅や駅周辺に施設を新設していた。さらに、鉄道系事業を中心とする法人もこうしたテナント向け物件を活用して施設を開設していた。保育系事業を中心とする法人に対する聞き取り調査では、駅付近に保育所を設置することは、利用客の利便性向上につながるため、鉄道会社は保育所設置に協力的であったという。

つまり、社会福祉法人と比較して参入が規制されている株式会社法人は、経営的に事業規模の拡大が必須であるため、広域的に事業を展開して、それを地方から採用される保育士が支えている。株式会社法人は広域的に事業を展開するものの、自治体の施策、地域内の住民属性、本業との兼ね合いで保育所の立地が規定されるため、株式会社法人の展開とその配置には地域的な偏りが生じる。それゆえ、保育サービスの供給が不足しがちで、株式会社法人の参入が期待される地域であっても、自治体の施策次第では、株式会社法人は参入できないのである。

東京都において株式会社法人は都心の保育ニーズを満たすのに貢献し、株式会社法人の参入が困難な自治体では、社会福祉法人が施設を増加させている。しかし、社会福祉法人の増設のペースは、地域内の保育ニーズを満たすのに充分ではなく、世田谷区などの自治体で

⁹⁰ 自由市場とは異なり、サービス価格が公定価格によって定められていたり、サービスの利用について利用制限が設けられていることから、価格の決定について価格メカニズムが働きにくい市場を示す。

⁹¹ 助成額やその期間などは、各施設の規模や形態などによって変わるため、平成 25 年 6 月 6 日付「文部科学省初等中等教育長発 341 号・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長発 0606 第 2 号」を参照のこと。

は、多数の待機児童が発生している。株式会社法人は新規に開設する際に、人材確保の観点からの立地的制約が小さく、とくに社会福祉法人があまり立地していなかった地域での保育サービスを拡充させてきた。株式会社法人は地域内の保育労働市場において、人材確保の困難性が高い。さらに新規施設の開設について自治体独自の規制も存在しているため、待機児童の発生する地域で新たに保育サービスを供給し続けることは困難になりつつある。

7. 小括

IVでは、株式会社の参入がすす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を考察することで、保育士の採用戦略の差異が、保育所の立地状況にいかに関与しているのかを明らかにした。

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して、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。施設を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みられた。

これらのことから株式会社法人の保育所割合は、公立の保育所の割合が高く社会福祉法人がサービスを供給することが難しかった都心地域で高いものの、人材確保の点からサービスの供給量を増やすことは困難になりつつある。また、自治体の施策で株式会社法人の保育所の参入が難しい地域があり、保育ニーズが高まっているにもかかわらず、地域内に十分な保育サービスが供給されていない地域が存在していた。また、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発生が危惧される。

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、規制緩和が本来有する目的の達成も難しくしており、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-社会福祉法人の関係性に既定された保育労働市場の構造によって、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る。しかし、ケアワーカーの移動に関する研究のなかでは、周辺地域から供給された労働者が中心地域の再生産活動を担う構造は周辺地域における保育機能の喪失をもたらす可能性があることが指摘されている(河原 2004)。そのため、地域的公正を達成し得る保育労働市場のあり方を検討するには、地方出身者の東京圏への就職が地方の保育労働市場に与えた影響について検討が求められる。

V. 規制緩和がもたらした地方の保育労働市場への影響

1. はじめに

地方から大都市への人口流出と、それにとまなう出生率の低下が社会問題化している。地方での自治体の消滅が危惧されるなか、大都市一極集中⁹²を回避させることが重要な政策課題とされている。こうした政策課題に対応した地方創生に関する諸事業は、地方での高齢者に対するケア機能の拡充と、女性の就業先の確保による若年女性の流出抑制を目標としている（増田 2014）。しかし、老年人口さえも減少するようになった地方では、公務的職業⁹³に対する労働力需要すら縮小している。さらに、人口減少が進む地方では医療サービスの停止や公共交通機関の撤退、保育所を含む公的機関の統廃合などによって、最低限の公共サービスを供給すら困難となりつつある地域もあらわれてきている（池本・立岡 2017；西垣 2007）。このように、公務的職業によって支えられてきた地方での若年女性の雇用機会は縮小しており、若年女性の大都市への流出が進んでいる。

東京圏への転入超過が増加し続けるなか、不足する福祉サービスの拡充が重要な政策課題とされている。とりわけ、「女性活躍」を掲げる政府にとって、大都市における保育サービスの拡充と待機児童の解消は、最優先で取り組むべき課題の一つとなっている。そのため、政府は待機児童の解消に向けて「待機児童解消加速化プラン」⁹⁴や「子育て安心プラン」⁹⁵といった、保育サービスの受け皿を整備するための政策を展開している。政府は大都市を中心とした女性就業率の上昇にとまなう保育ニーズの量的拡大や人口の流入にとまなう待機児童の大都市への集中などを待機児童が生じる要因として位置付けている。その上で、保育ニーズの拡大が顕著な大都市を中心に、待機児童問題の解消に向けて、保育産業をめぐる様々な規制が緩和されてきた。その結果、大都市の保育サービスの供給量は増加しており、サービスの供給形態も多様化⁹⁶している。しかし、現在でも待機児童問題は解消されておらず、地域的公正は達成されていない状況におかれている。

保育サービスを拡充させ、地域的公正を達成するためには、いかにして地域で偏在するニーズに合わせてサービスの担い手となる保育士を確保するのが重要となる⁹⁷（畔蒜 2019, 2021）。

⁹² 少子高齢化が進む地方において出産のできる若年女性が都市に大量に流出することにより、に人口が一極集中する社会は極点社会と呼ばれる（増田 2013）。

⁹³ 公務的職業とは、公務員に加えて、医療・福祉サービス業など公共性の高い職業を示す。

⁹⁴ 待機児童加速化プランでは、2013年度から5年間で50万人分の保育の受け皿を確保することを目標として展開された政策。

⁹⁵ 2018年度から実施された女性就業率80%を達成するために必要な保育サービス整備することを目的とした政策。

⁹⁶ 政府は営利法人の参入認可や小規模保育所や駅型保育所の整備などサービスの供給形態を多様化させることで保育サービスの供給量を増加させている。

⁹⁷ 保育士の離職が保育のサービスの質の低下を招くことが指摘されており（Cassidy, et al. 2011）保育士を安定的に確保することは、保育サービスを量的・質的に拡充させる上で不可欠である。

2015年1月時点の保育士の有効求人倍率をみると、保育サービスの拡充が進む東京都は5.13倍と高く、大都市では常に保育士が不足している⁹⁸。こうした状況のなか、前章で明らかになったように、東京都内で施設を増加させている法人は、他地域からも保育士を採用し始めている。このように保育士の採用エリアは広域化しており、一つの都市、もしくは都市圏における問題とされてきた保育サービス需給のミスマッチの問題は、サービスの担い手である保育士の移動を介して、他地域にも影響を与えうる問題となりつつある。

保育労働力に着目すると、地方出身の保育士の就業先の決定や東京圏の保育所での就業継続は東京圏での就業状況だけではなく、地方における労働市場の状況からも影響を受ける。規制緩和後の保育労働市場の構造を検討する際には、その影響を直接受けた東京圏の保育労働市場の構造の分析が必須である。加えて、東京圏の保育労働市場の変化が、保育士の供給地と位置付けられる地方の保育労働市場に与えた影響を明らかにする必要もある。

そこでVでは、新卒保育士に対する求人票に記載された待遇と地方の養成校出身の新卒保育士の就職動向に着目し、地方の保育士養成校の保育労働市場における役割の変化について検討することで、規制緩和が地方の保育労働市場に与えた影響を示す。以下V-2では、研究対象地域とした宮城県および青森県における保育労働力需給をめぐる現状を示す。V-3では保育士の移動の動態を把握するため、東北地方の養成校への入学者の出身地域と就職状況を時系列的に整理する。V-4では各地域養成校に送付された求人票をもとに、保育士の移動をもたらす要因となりうる新卒保育士に対する待遇の変化の差を地域別に分析する。あわせて労働力の送出地域となっていると考えられる青森県での保育士のライフコースに着目して、新規学卒者以外の者からみた地域内の保育労働市場の特徴について検討する。V-5では、地方の養成校から東京圏へ就職する者の特徴と青森県の保育所の生き残り戦略に着目して各地域の保育労働市場間の相互関係について検討する。そのうえで、V-6で規制緩和後の地方の保育労働市場の構造についての考察を加える。

2. 対象地域の選定と研究の方法

現在、保育士資格は保育士養成校での取得が一般的となっており、保育士養成校は保育労働市場において大きな役割を果たしている。これまで保育士養成校は継続的に地域内の保育所に保育士を供給してきた。そのため、保育士養成校と地域内の保育所との間には保育士の採用をめぐる強固なネットワークが構築されている。こうした構造のなかで、多くの保育士は養成校を媒介項にしながら新たに保育労働市場に参入している。このことから、保育士養成校は保育労働市場のなかで労働者と事業所を結びつける媒介項としての役割を果たし

⁹⁸ 日本における公的な保育サービスの供給は認可保育所や認定子ども園が中心的に担ってきた。そこで保育所の経営状態をみると、認可保育所の運営費に占める人件費比率は71.2%であり、必要な保育士の数は児童福祉施設最低基準によって規定されている。そのため保育施設を新設するには効率的に十分な保育士を確保することが決定的に重要となる。

続けているといえる（畔蒜 2019）。しかし、保育士を含むケアワーカーの労働市場においては就職希望者と求人側との間に情報の非対称性が存在している。現実的には、就業前後でのイメージのミスマッチによって多くの早期離職者が生み出されている。保育士養成校が労働市場の媒介項として大きな役割を果たしてきた保育労働市場において、こうしたミスマッチが生じている背景には、求職者が養成校から提供される求人票などの限られた情報に依存して就職先を決定していることがあると考えられる。とくに、域内の保育士需要に応える役割を担ってきた地方の保育士養成校が、大都市へも保育士を送り出す機関へと様変わりしつつあるなかで、求人票は保育士の就職活動において、より大きな意味を持ちつつあるといえる。これらのことから、Vでは保育士養成校からの就職状況および保育士養成校に送付される求人票に着目して分析を進める。

次に、待機児童の発生状況をみると、東京都で最多の待機児童が発生している。2000年以前まで東京都では、公立および社会福祉法人の保育所によって保育サービスが供給されてきた。しかし、待機児童問題の深刻化と認可保育所の設置主体に関わる規制緩和を背景に東京都では新設の保育所が増加している。そこで、東京都において経営形態ごとの認可保育所の施設数の変化をみると、2007年10月時点で公立の施設が924件、社会福祉法人が634件、株式会社法人が11件で、その他が107件であり、株式会社法人の占める割合は1%未満であったが、2017年10月現在、公立の施設が715件、社会福祉法人が1,012件、株式会社法人が452件、その他133件となり、株式会社法人が占める割合が約20%まで高まっている⁹⁹。これは規制緩和によって新たに参入が認められた株式会社法人の経営する施設数の急増を示す。

2010年代以降、認可保育所の増設が続く東京都では保育士の確保をめぐる競争が起こっている。従来から保育サービスを供給してきた社会福祉法人は実習に関わりを有する近隣の養成校や、園長などの役職者の出身養成校とのネットワークを構築することで、安定的に保育士を確保することに成功している。他方、経営規模の拡大をすすめる株式会社法人では、地域内の養成校を介した採用が難しい。そのため、初任給の水準を社会福祉法人よりも高く設定し、地方出身者向けの社員寮や住宅手当、入社一時金などを支給している。さらに全国の養成校を積極的に訪問したり、地方でも説明会を定期的で開催して保育士を確保している。

これに関してIVでは新たに採用された東京圏以外の出身保育士の割合は社会福祉法人の場合と比較して株式会社法人で高いことを明らかにした。さらに、2010年～2015年における東京都内に従事する女性の医療・福祉従事者のうち、他地域からの流入者の5年前の居住地をみると、東北地方出身者は中部地方に次いで多い（図5-1）。東北地方の人口規模を考えると、東京都に就職する者の割合は、他の地域の出身者と比較して0.85%と高い。このことから、東北地方は保育士の不足が深刻な東京圏への労働力供給源として一定の機能を果たし

⁹⁹ 社会福祉施設等調査（平成29年、平成19年）による。ただし、2007年の営利法人数は平成19年社会福祉施設等名簿による。

ているといえる。なかでも、クラスター2 に分類された青森県では、県内の医療・福祉従事女性に対する東京都で就業する医療・福祉従事女性の割合が高い¹⁰⁰。また、保育士を含む医療・福祉従事者の送出地域となっている東北地方の幼年人口の増加率をみると、宮城県以外の自治体の幼年人口増加率は全国で40位以下であり、福島県や青森県、秋田県ではとくに低い水準にある。しかし、東北地方での保育士の有効求人倍率の変化をみると¹⁰¹2014年11月現在、宮城県で1.54、福島県で1.48、岩手県で1.23、山形県で1.20、青森県で1.15、秋田県で0.97となっており、2018年11月現在では、宮城県4.38、山形県2.72、福島県2.61、青森県2.43、岩手県1.92、秋田県1.59となっていることから、東北地方では保育サービス需要は低下傾向にあるものの、一概に保育労働力需要が低下しているとはいえない。

これらのことから東北地方では宮城県のみが一定の保育の就業機会を維持し、保育士を受け入れうる唯一の県であるといえる。他方、東北地方のその他の地域では保育ニーズは減少しているものの、すべての自治体で保育士の有効求人倍率は上昇している。以上を勘案すると、東北地方のなかで唯一、人口が維持され、東北地方の他県からの保育士を受け入れる余地のある宮城県と、人口減少が進みながらも保育士の有効求人倍率が高まり、他地域への保育士の流出が予想されるその他の地域との間には階層性が存在すると考えられる。また、東京都内に居住している医療・福祉従事者の5年前の居住地をみると、宮城県以外の東北地方出身者のなかでも、東日本大震災の影響の大きかった福島県を除いて青森県が最大であった(図5-1)。これらのことから、広域中心都市である宮城県と青森県を主な研究対象地域とする。

なお、V-1で述べた研究目的を達成するためにVでは2014年～2019年の期間に、宮城県内の保育士養成校7校と、宮城県を除く東北地方の保育士養成校6校¹⁰²に保育士養成校の入学者の特徴と就職状況に関する聞き取り調査を断続的に実施し、求人票を含む関連データの提供を受けた。さらに宮城県内の保育所5件、青森県内保育所9件、地方から保育士を採用している東京都内の保育所10法人に対して、保育士の採用戦略に関する聞き取り調査を実施した。また補足的に東京都で勤務する地方出身保育士7人¹⁰³に対して聞き取り調査を実施した。

¹⁰⁰ 2010年および2015年の国勢調査による。なお、女性1万人あたりの東京都で医療・福祉従事者として就業する者の割合は、東北地方において福島県で最も高い。しかし、2011年の東日本大震災の影響を受け、特殊な値が算出されていることが懸念されるためVの考察対象から外した。

¹⁰¹ 職業安定業務統計による。

¹⁰² そのうち4校が青森県に位置する。

¹⁰³ 7人のうち男性は1人である。また、出身地は東北地方出身者が5人、九州地方出身者が2人である。なお、補足的に九州の保育士養成校からの就職状況についても九州地方の保育士養成校教員1人に対して聞き取り調査を実施しており、東北地方の養成校と類似した傾向があることが確認された。また、地方出身者を積極的に採用している東京圏の法人に対する聞き取り調査からは、新規学卒者の採用戦略として、出身地を問わず地方出身者を一括りにして採用戦略を練っていることが確認された。

3. 東北地方の養成校からの就職動向の変化

1) 東北地方の養成校の学生募集と就職動向の変化

宮城県には13校、青森県には6校の保育士養成校が立地している。そのうち宮城県7校、青森県4校に対して実施した聞き取り調査と各校から得たデータを分析する¹⁰⁴。Ⅲでは、保育士の就職市場の変化をみるために3つの時期の東北地方の養成校への入学動向と就職動向について検討する。時期区分は資料的な制約により、2000～2002年（以下、第1期）、2011年～2015年（以下、第2期）、2016年～2019年（以下、第3期）と非等間隔となった。時期区分の基準としては、第1期は保育所の運営に株式会社法人の参入が認められる直前期、第2期は保育士不足の問題が深刻化した結果、実施された宮城県内の養成校での学部改組や定員の増員が一段落した時期、第3期は東京圏で保育士を確保するために住宅補助制度が導入され始めた時期とした。

図5-2は時期ごとに宮城県および青森県の保育士養成校への入学者に占める、各地域別の出身者の割合および、両県の養成校の卒業生に占める各地域別の就職地域の割合を示している。

第1期における宮城県の保育士養成校への入学者の85%は宮城県内の居住者であった（図5-2）。宮城県を除く東北地方（以下、東北5県）からの入学者の割合は14%、その他の地域からの入学者は1%に留まっている。養成校卒業後の就職先は宮城県への就職が86%を占め、東北5県は13%であり、東京圏はみられない。また、宮城県以外の東北5県に就職した者の、すべてが宮城県以外の出身者であった。これらの点については聞き取り調査を実施したすべての養成校の教員から、当時は実家からの通勤を前提とした就職が一般的であり、ほぼ全員が出身地に就職していたことが確認された。このことから、第1期の東北5県出身者は出身地に戻って就職していたといえる。また、他県から宮城県の養成校に入学する者の特徴として、養成校教員は「親族が保育所を経営しており、後継者として保育所の経営を担うための知識や学歴を得ることを目的に宮城県の4年制養成校へ進学を選択している者が目立っていた」と述べている。

他方、第1期における青森県の保育士養成校への入学者は全員が東北5県の出身者であった。青森県の養成校の教員に対する聞き取り調査によると、県内からの入学者が90%以上を占めており、秋田県や岩手県の北部から一部の学生が入学している。就職地域をみると、98%が東北5県に就職しており、保育士として就職する者の大半が実家から通勤可能な地域に就職している。これについてデータを得られなかった養成校の教員も「当時の保育士の待遇では一人暮らしをするのは難しく、多くの場合自宅からの通勤が前提となっていた」と

¹⁰⁴ 調査を実施した他の養成校2校のデータも補足的に使用するものの、同一県に立地する養成校が限られており、調査先の保護の観点から、その立地を示すことは避ける。なお、養成校教員に対する聞き取り調査や、調査を実施した養成校ごとの入学や就職の動向の傾向については、全体の動向と相違ないことが確認された。

話している。これらのことから、第1期では宮城県が東北地方の保育士養成の拠点でありながら、宮城県であれ、その他の東北地方であれ、養成校が養成校所在県内を中心に学生を募集し、学生は実家からの通勤を前提に出身地域に就職するのが一般的な形態となっていた。つまり、域内でほぼ完結する保育士労働市場が残存していた時期といえる。

次に、第2期における宮城県の養成校への入学者の出身地域は、宮城県が65%に低下し、東北5県が33%に上昇している(図5-2)。就職先についても、宮城県が58%にまで減少している。東北5県への就職者は19%であり、そのすべてが宮城県以外の出身者であった。また東京圏への就職者は20%に急増しており、そのうち41%が宮城県出身者、59%が東北5県を中心とする他県出身者であった。東北5県出身者の宮城県への入学者が増加したものの、出身地へ就職する割合に大きな変化はないことから、増加した東北5県出身者は東京圏への就職を選択している。この時期の学生の就職状況について養成校の教員は「宮城県内の養成校では学部の改組や定員の増員、養成校の新設などが相次ぎ、東京圏の法人への就職者が増加した」、「この頃から、待遇の良い東京圏への就職者が見られ始めた」、「短大から4大(4年制大学)に変化したこともあり、東北地方の宮城県以外の地域出身者が増え、入学者の入学範囲がやや拡大した¹⁰⁵⁾」などと話している。

他方、青森県の養成校への入学者の範囲は第1期と大きく変わらない。就職先をみると81%が東北5県であり、大半の学生が東北5県に就職している。また、第1期と比較して東京圏への就職者は13%と増加している。この時期の保育士の就職の動向について、複数の養成校教員は現在ほど保育士の流出は深刻ではなかったと認識しており、徐々に東京圏へ就職する者が現れ始めてはいたが、深刻な問題としての認識はなされていなかった。

第2期において、宮城県の養成校への宮城県外からの入学者が増加し、出身地での就職を希望する者の存在によって、宮城県内への就職者の割合は低下している。具体的には、東北5県出身者のうち約半数は宮城県や東京圏などへの就職を選択している。これらのことから、第2期は新たな就業先として両地域から東京圏への就職者が一定数みられるようになった時期であり、とくに宮城県の養成校が東北地方における労働力供給の拠点としての機能を拡大させた時期といえる。

第3期における宮城県の養成校への入学者の出身地域は第2期とほぼ同様の傾向を示している(図5-2)。宮城県が65%、東北5県が33%、その他地域が2%となっている。就職先をみると、宮城県への就職が65%まで回復している。東北5県は17%であり、そのうち99%が宮城県以外の出身者である。東京圏への就職者の割合は16%であり、そのうち44%が東北5県出身者、55%が宮城県出身者である。このことから、入学、就職の動向に関して大きな変化はみられないものの、東京圏への就職者に対する東北5県出身者の割合が低下している。これは就職後も宮城県に残留する東北5県出身者の割合が高かったためであり、この点について養成校教員は「宮城県の労働条件の改善によって、東京圏と比較して出身地との

¹⁰⁵⁾ 該当の養成校の学生の出身地をみると、山形県を中心に、東北地方全域から入学している。

近接性の高い宮城県での就業を選択する東北5県出身者が増加したため」、「待遇が改善するなか、保育方針などで就職先を選ぶものも増えたと感じる」と述べている。

第3期の青森県の養成校への入学者の範囲はそれまでの時期とほぼ同様の傾向を示している(図5-2)。就職先をみると、東北5県が71%にまで減少する一方、宮城県が4%、東京圏が24%となっており、東京圏への就職者の割合が増加している。これについて青森県の養成校教員は「県内の保育所の待遇がなかなか改善されないなかで、東京圏の保育所の待遇は年々良くなっている。そのため、多くの学生が積極的に東京圏に流出するようになっている」と述べている。このことから、第3期は宮城県の養成校への入学者の出身地域や就職先の範囲についての変化は小さいものの、待遇が改善しない青森県から他地域への就職が増加した時期といえる。

各地域の養成校への入学者の出身地域や就職範囲に関して整理すると、第1期は地域内で保育士を養成して域内に保育士を供給していた時期と捉えられる。第2期は宮城県での養成機能が拡充され、宮城県の養成校が東北地方への労働力供給の機能を担いながら、新たな就業先として両地域から東京圏への就職者が一定数みられるようになった時期といえる。第3期には宮城県内の雇用情勢の改善によって宮城県への就職機会が増加する一方、青森県をはじめとする東北5県では保育士養成校から東京圏へ就職する割合が高まっている。これらのことから第3期は東北5県の法人が好待遇の求人を提示しにくくなり、保育労働市場が県内で養成された労働力の十分な吸収が難しくなった時期といえる。

2) 東京圏への就職動向の変化

前節に提示した、各地域の保育士養成校からの就職動向をみると、第2期以降、一定数の養成校卒業生が東京圏へ就職している。そこで、東北地方-東京圏間の労働力の移動を詳細に把握するために2011年~2019年について、各地域の養成校から東京圏への就職者の割合がどのように推移したのかを検討する。なお、本節では就職先の地域を継続的に把握することができた宮城県および青森県養成校の就職先に関するデータと、養成校教員に対する聞き取り調査にもとづいて検討する¹⁰⁶。

宮城県では2000年代から2010年代前半まで、資格の取得によって、地元で安定した職業に就職できるという「資格神話」ともいえるべき認識が拡大した。保護者や高校生の間で資格取得に直結しない学部の人材は低迷し、多くの大学や短期大学、専門学校で保育士養成課程の新設や学部の改組をとるなど定員数の増加が相次いだ¹⁰⁷。そのなかで各養成校は、学生の就職先を確保するために、地方からも人材を採用することを希望する東京圏の保育所との

¹⁰⁶ 対象となった養成校は限定されるものの、養成校の教員への聞き取り調査からも、本節で取り上げたデータが、全体の傾向と大きな相違はないと考えられる。

¹⁰⁷ 全国的な保育士養成校の入学定員数は2000年頃から急速に数を伸ばしており(益山2018)、宮城県内における保育士の養成校の定員数の変化の実態とその目的については養成校教員に対する聞き取り調査によって確認した。

繋がりを構築していった。その結果、2011年時点での東京圏への就職者の割合は20%を上回っていた（図5-3）。

それ以降、出身地での就職が一般的であった保育士の新たな就職先として東京圏の法人を選択する学生が一定数みられるようになった。しかし、東京圏の法人のなかには初任給は高いものの賃金上昇率が低い法人や地方出身者向けの寮の入寮期間が設けられている法人が多く、東京圏へ就職する割合は高いとはいえない。

また、地方出身保育士は東京圏のなかでも保育サービスの不足する地域で勤務することが多く、人手が不足するなかでの業務が求められる。これまで保育士の就職活動はインフォーマルなネットワークのなかで行われてきたため、養成校教員や先輩などからの情報は、就職先を決定する際に大きな影響力をもつ。そのため、東京圏へ就職をする卒業生が増加するにつれ、2013年頃から東京圏での働きづらさや各法人の評判がインフォーマルなネットワークのなかで出回ることで¹⁰⁸、東京圏で働くことに対するイメージが低下した。

その結果、宮城県の養成校から東京圏への就職者の割合は2017年まで低下傾向にあった。これについて養成校教員は「学科の再編後、学生の就職先を確保するために東京圏の法人とも繋がりを構築してきた。これまで待遇が低く、自宅からの通勤を前提に採用されてきたが、近年、東京圏や宮城県では待遇が少しずつ改善されつつある。そのため、学生にはエリアを限定せずに、自らにあった勤務先を探して就職するよう指導している」と述べている。具体的に養成校は、人材紹介会社の有するネットワークを活用しながら、東京圏の法人のなかでも評判の良い法人にキャリア支援教育¹⁰⁹の一貫で学生を派遣しながら、各法人との繋がりをより強固なものにしていた。

他方、宮城県からの東京圏への就職者の割合が減少する2012年頃から、青森県の保育士養成校から東京圏への就職者の割合が上昇しており、2018年には、東京圏へ就職する学生は25%を超えている（図5-3）。多くの保育士が東京圏に流出していることに対して、青森県内の養成校教員Aは「保育士不足が全国的に問題になっているなかでも青森県の保育所は待遇が悪い。地方都市の割に生活費がかかる青森市で若い保育士が一人暮らしをするのは、経済的に困難」と話しており、地元の保育所での待遇の悪さによって東京圏への就職者が増加していると認識していた。

また、2000年代後半には青森県の養成校でも宮城県の養成校と同様に、学部の改組や募集定員が拡大された。これについて養成校教員Bは「この頃、保育所は女子学生の就職先として評価されており、介護系の学科などと比較しても人気があったため、保育系の学科の定員を増加させた。しかし、近年、保育所の待遇が悪いことが問題視され、地元就職する学

¹⁰⁸ 東京圏に就職した卒業生からの情報が、養成校の内部に、噂として広まっていることが、養成校教員に対する聞き取り調査で確認された。

¹⁰⁹ 具体的には、インターンシップやボランティア活動、夏期休業中のアルバイトなどである。こうした活動に関する移動・宿泊費用は、東京圏の法人が負担することが大半であった。

生の割合が低下するなかで、地元で女性が働く仕事として高い評価を得てきた保育士に対する評価も低下している。そのため学生の募集に困難を抱えるようになっており、この先大学自体がどうなるかは疑問だ」と述べている。つまり地元で就職することが前提とされてきた保育士という職業が他の職業と同様に他の地域で就業する可能性をも有する職業に変わりつつあるとの認識されるようになっている。さらに、保育士の就職状況の変化が青森県の保育士養成校の存続にも影響を与える可能性も懸念されている。こうした状況のなかで、養成校教員 A は「地元の保育所は、待遇や雇用慣行を見直し、保育士に対する社会的な評価を上げる努力をするべきだ」と述べている。このように、青森県から他地域での就職が増加することに対して養成校の教員は、地元の保育労働市場に対する問題意識を有している。そこで、IVでは地方の保育労働市場における保育士の待遇と東京圏の保育士に対する待遇の差を分析する。

4. 東京圏への就職がもたらす地方の労働市場への影響-待遇の変化をめぐる地域差

地方の養成校から東京圏への就職者が増加した主な要因として、地方一大都市間における待遇の格差が挙げられる。そこで本節では、東京圏への就職者が増加するなかで、各地域の保育所から養成校に送付される求人票に記された待遇の地域差を検討する。なお、求人票の保存方法が各養成校で異なっており、得られたデータの項目は養成校ごとに異なる。そのため青森県、宮城県それぞれの養成校のなかで最も多くのデータを収集できた 1 校ずつの求人票と聞き取り調査の結果をもとに新卒者向け求人の特徴について検討する。

1) 東京圏から地方への求人の特徴

東京圏から送付される求人票の特徴は大きく 3 つに分けられる。1 つ目に求人票の送付時期の早さが挙げられる。両県の保育士養成校における月別求人票の受付状況を保育所の所在地別に示した図 5-4 をみると、宮城県の養成校に送付された東京圏の法人からの求人票は 4 月以降に増加しており、ピークは 5 月である。これは 7 月にピークをむかえる、宮城県の法人からの求人票と比べると 2 ヶ月ほど早い。それ以降も 10 月頃まで継続的に求人票が送付されている。また、青森県の養成校への求人票の送付状況をみると、宮城県と類似した傾向がみられ、青森県の法人から送付される求人票のピークが 7 月であるのに対して、東京圏からの求人は 4 月～10 月の間で継続的に送付されている。

さらに、東京圏の法人は秋までに地方での単独説明会や養成校での説明会を実施している¹¹⁰。養成校に送付される会社案内の中には学生の勤務先となりうる東京圏の保育施設の見学会の案内などが同封されており、東京圏の法人への就職に関心のある学生はこうしたイベントへの参加を通して早い時期から就職に関する情報を集めている。説明会や見学会に関わる交通費は法人側が負担するケースが多く、養成校で開催される多くの説明会には、

¹¹⁰ 東京までの移動費は会社負担であることが大半である。この見学について学生は「良いところだけを見せられた騙された気分と」話している。

その養成校の卒業生である保育士が帯同している。一般的に養成校での最後の保育実習は10月ごろに終わる。つまり東京圏への就職活動は実習前から始まっており、東京圏への就職者の内定時期は地元への就職者と比較して早期化している。

2つ目に、新卒者に対する比較的良好な雇用条件が挙げられる。2009年以前は東京圏からの求人数は少数で、地元からの求人との給与の差も小さかった。ところが、2010年以降東京圏からの求人票に記載された初任給の水準は高まっており、2010年に168,785円だった平均初任給は、2013年には195,911円となり、2018年には219,153円まで上昇している（図5-5）。採用される雇用形態をみると、東京圏からのほとんどの求人が正規雇用での採用を前提とするものであった（図5-6）。

3つ目に福利厚生が充実が挙げられる。2015年に世田谷区が保育士の家賃手当を各法人の運営費に上乗せして支給する制度¹¹¹を開始した。これ以降、東京23区内のすべての自治体で保育士向けの住宅手当制度が整備された。そのため、東京圏からの求人では各法人が住宅手当を支給することが一般的となりつつある。加えて、積極的に地方出身保育士を採用してきた法人では、社員寮を整備している法人もみられる。さらに研修制度が充実していることや、民間の福利厚生サービス提供企業と提携している事例もみられた。

2) 宮城県内の求人の特徴

図5-4から、地方のなかで広域中心都市を有する宮城県の養成校における2014年の宮城県の法人からの求人票の送付時期をみると、11月が求人票の送付時期のピークであった。しかし、2018年には送付時期のピークが7月と早期化している。2018年では7月に加えて、10月にも46件の求人が送付されている。また、例年11月に行われてきた仙台市主催の合同説明会¹¹²は10月開催に変更された。求人票送付の時期について宮城県内の法人の園長aは「保育士業界は女性が多い職場であり、旦那さんの転勤や出産などによって急な退職者が出る業界である。そのため、以前は4月からの人員の予測がつき始める秋に求人を出すケースが多く、場合によっては2月にも求人を出した。しかし、今ではそんなことは考えられず、予測を立てて早めに求人を出さないと保育士を採用することができない状況におかれている」と述べている。つまり極端に求人票の送付時期を早期化させることが難しい小規模な法人でも、次年度の欠員が確定する以前の時期から求人票を養成校に送付することで人材を確保しようとする動きがみられる。

求人票に記載されている初任給の水準をみると、2010年には148,394円だった初任給は2011年には154,413円となり、2015年には前年と比べ11,839円上昇し、170,299円となっ

¹¹¹ 世田谷区保育士等宿舍借上げ支援事業（27世保育整第53号より）。同制度では、1戸当たり、月額71,750円を限度額として保育士等を居住させるための宿舍の借り上げ費用を法人に交付している。なお、この事業は2021年3月31日までの時限付きである。

¹¹² 仙台市ホームページ <https://www.city.sendai.jp/kodomo-shido/hoikusi.html> (2019年3月30日閲覧)による。なお、2019年は保育士の定着率を高めるために実施時期が1週間前倒しされている。

た（図 5-5）. 初任給の水準について園長 b は「東京圏からの採用が増加するなかで、これまでの待遇では人が来ないため、初任給の引き上げを行った。ただし、現在勤務している職員の給与水準を下げることはできないため、年齢の高い職員の定期昇給の幅を抑えることで若年者の賃金水準を引き上げる賃金表に変更した」と述べており、園長 c は「うちの園のなかで、職員がいない世代での定期昇給を抑えた分、若年層の定期昇給の幅を上げた」と話している。

求人票記載の雇用形態をみると、2011 年に 25.7%にとどまっていた正規雇用の割合が年々上昇し、2017 年には 95%となっている（図 5-6）。この点について聞き取り調査を行った法人の園長 a は「以前はいきなり正規で採用することは少なく、最初は準職員などで採用し、正職員に空きが出たら正規にする形態をとっていたが、今ではそのようなやり方はできなくなった」と話している。

これらのことから、地方のなかで中核的役割を果たし、保育サービスに対する一定のニーズがある宮城県内の法人は、東京圏の法人の宮城県内の保育労働市場への参入に対抗して、十分な保育士を確保するために、待遇改善や従来からの雇用慣行からの脱却が図られつつある。

3) 青森県内の求人の特徴

図 5-4 から周辺地域に位置する青森県の養成校における青森県の法人からの求人票送付時期は、2014 年以前と比較して 2018 年ではやや早期化しているものの、宮城県の養成校における宮城県内の法人からの求人と比較してその傾向は小さい。2011 年の初任給の水準は、144,503 円であり 2018 年で 153,232 円となっている（図 5-5）。この間の初任給の上昇の幅は、東京圏、宮城県と比較して小さい。

青森県の法人から送付される求人票については雇用不明の割合が高い（図 5-6）。新卒保育士の就職活動は養成校を介して行われるため、慣例として複数の施設に対して並行して応募することは許されない。そのなかで、採用時の雇用形態が不明確な求人票は、求職者にとって不確実性が高い。保育士養成校の教員は雇用形態が不明確な求人票について「青森県での保育士の就職市場は保育所主導で行われている。これまで、求人票の内容をみて雇用形態を問い合わせること自体タブー視され、問い合わせた場合でも採用試験の結果で決めますと回答されるケースがほとんどであった」と話している。また、養成校の教員に対する聞き取り調査で、就職時の面接における就職差別につながりかねない質問が毎年問題となっていることが明らかになった¹¹³。このこと自体、青森県では保育労働市場における雇用者と被雇用者の力関係のなかで、保育所が求職者に対して圧倒的な優位な立場にあることを示唆している。

2017 年の正規の求人割合は 47%に上昇しており、雇用形態不明求人や非正規求人の割合

¹¹³ 保育所にて行われた採用面接で家族構成や、職歴、居住地などが確認され、それが採用を決める一つの要素になった事例が複数確認された。

はそれぞれ 23%, 30%に低下している(図 5-6)。しかし新卒者の待遇改善は、宮城県と比較してその幅は小さく、雇用形態の変更にとどまっている。これらのことから保育ニーズの縮小が予測される青森県では若干の待遇改善がみられるものの、未だに雇用主中心の雇用慣行が残存しているといえる。

4) 青森県内で勤務する保育士のライフコース

石川県と同様に、青森県で働く保育士の経歴をみると(表 5-1)、青森県内の高校を卒業後、青森の大学を卒業し、保育士として就職している者が 112 人(84%)を占めており、他県の大学出身者は 12 人でそのうち 3 人が宮城県の大学の卒業生である。他県の高校の卒業生は 11 人であり、大学、高校ともに青森県外の者は 3 人で、3 人が 40 代以上の既婚者であり、3 人中 2 人が家計補助的な就業であり、所得に関して 1 人は未回答であった。さらに、回答の得られた 2 人については他県での就職経験も有しており、配偶者の随伴移動によって青森で就業していると推察される。そのため、石川県と同様に、保育労働市場は都道府県スケール以下のローカルな範囲で構築されていると考えられる。また、青森県内の大学出身者の学生時代の居住状況をみると、120 人(10 人未回答)のうち 90 人が自宅通学であった。また、現在の居住形態をみると、単身世帯は全回答者 134 人中 18 人と少数であった。これに関して、聞き取り調査では、一人暮らしができるほどの所得でないため、一人暮らしを選択している保育士は少数と話しており、居住形態については実家からの通勤を前提とした賃金システムのなかで、保育士が採用されていることを反映した結果となった。こうした傾向は石川県と同様であるが、主たる生計者の割合が 36.8%(122 人中 45 人)と比較的多くなっており、とりわけ 30 代以上の層でその割合が高い傾向がみられ、家計所得に占める保育士の所得の平均割合も年齢が高くなるにつれて上昇している。賃金水準をみると、正規継続型に限定すると平均賃金は 318 万円/年となり、石川県の賃金水準と同程度となる。しかし、前述のとおり、各法人は若年者の待遇を改善するため、30 代、40 代の賃金上昇幅を抑制する戦略をとりつつあるなかで、今後の 40 代未満の昇給幅は抑制されることが見込まれる。

ここで青森県内の保育労働市場の特徴を把握するために、職歴のパターンをみると、正規継続型 26 人、転用非正規型 23 人、正規変形型 34 人となっており、入職時非正規での採用であった者は非正規入職正規継続型が 27 人、非正規入職変形型が 16 人、非正規のみ(その他)が 5 人であった(表 5-2)。また世代別の特徴をみると、現在 40 代で初職時に正規採用であった者は非正規採用であった者と比較して多い。一方、現在 30 代の者は初職時に非正規での採用だった者が正規採用であった者の数を上回っている。現在 20 代の者では、約半数が正規で採用されているものの、半数は非正規での採用となっている。

出産経験者に限定すると、正規変形型が 21 人、転用非正規型が 14 人となっており、他地域と同様、ライフイベントに応じて柔軟に働き方を変化させている者が目立つ。その一方、他地域と比較して、出産経験のない者のなかでも働き方を変化させているものが目立つ。そ

れは、一時退職した場合、準社員としての採用となるケースが多いことを反映していると推察される。既婚者を除くものの今後の就業希望をみると、正規雇用での就業継続を希望している。

現在の就業先の選定理由としては通勤のしやすさや勤務時間が重要な決め手となっている(表 5-3)。また、待遇面では賃金よりも福利厚生が重要視されている。就業先の決定理由として賃金水準以外の要素が重要視されている背景には地域内の法人での賃金差が小さく、法人は福利厚生等で他の法人との差別化を図っているためと考えられる。加えて、世代を問わず友人・知人からの紹介と答えている者の割合も高い。世代別にみると、20代では母校からの勧めを選んでいる者が目立つ。また賃金の項目のポイントは20代、30代で高いものの、年齢が上がるにつれて、徐々にポイントが低下している。内定時期を就業先の決定理由として挙げた者は20代では1人、30代では3人であり、他の世代と比較してその割合は低い。法人への聞き取り調査の結果では、年度途中での退職者や新卒者の募集で充足させることができないケースが増えており、そうした場合は、時期を問わずに採用できる地元の主婦層をターゲットに採用活動を行っている。そのため、応募者にとっても採用決定後、すぐに勤務することが可能となるため、時期があっていたことを就職先の決定理由と挙げている者が一定数存在する理由といえる。今後の就業意思についてみると、現在の勤務形態での就業の継続を希望する者が100人確認され、就業継続希望者の割合が高い。

家族構成と就業パターンの関係性をみると(表 5-4)、多世代同居世帯の割合は全体の22%であり、単身世帯が13.4%、残りが核家族世帯等である。職歴パターンとの関係性をみると世帯構成による正規継続型の割合の差は小さい。そのなかで、多世代同居世帯に属する者の半数以上が家庭内の状況に応じて働き方を變形させており、石川県(とくに能登地域)とは異なり、青森県では多世代同居世帯の割合の低さが保育労働力需要の低下を意味してはいない。

しかし、人口減少によって青森県内の保育ニーズは縮小傾向であるため、各法人の経済的な事情を考慮して、非正規と正規をバランスよく採用できている傾向にある。結果的に人口減少局面に備えて、長期的な採用数を抑制しつつあるなかでも、主婦層をはじめとする非正規職員や勤務形態の変更を希望する職員を採用によって、保育サービスの供給を可能としている。

平均通勤時間は14.4分と石川県の能登地域とほぼ同程度の通勤時間であり、世代ごとに見ると、再就職の割合の高まる40代以上で11分代となっている(表 5-5)。

5. 地方から東京圏への保育士の転出要因

1) 東京圏への就業決定者の特徴

本節では地方-東京圏間の待遇の差を踏まえて、地方出身保育士の東京圏への就職先の決定理由について考察する。保育士養成校 a で東京圏の法人に就職した学生を対象として実施

されているアンケート調査をもとに、時期ごとの東京圏への就業先決定理由をみると¹¹⁴、東京圏への就職率が上昇し始めた2013年～2014年頃は正規での採用を理由とする者が多い(図5-7)。2015年以降、東京圏や宮城県には及ばないものの、青森県でも正規雇用の求人割合が増加するなかで(図5-7)、2016年～2018年においては、正規採用を理由とした東京圏へ就職者数は減少し、より良い待遇や都市アメニティへの魅力(都市へのあこがれ)から東京圏への就職者が増加している。さらに説明会に参加して東京圏にある法人で勤務することに魅力を感じたことを理由に挙げる者も一定数みられた。また、就職を希望する地元の法人からの求人を待たずに内定時期の早い東京圏の法人に就職した者もみられる¹¹⁵。

東京圏への就業決定の理由をみると、都市アメニティに対する憧れや理想の保育所を見つけたためといった前向きな理由が増加している。一方、保育士への聞き取り調査では調査時に、東京圏で働いている保育士のなかには、人手不足が深刻な中での勤務や保護者対応¹¹⁶、会社の方針に対する不満などに加えて、就職前の説明会・見学会で見た保育園の姿と勤務先の保育園の姿にギャップを感じている保育士もいた。さらに、聞き取り調査を行った保育士のうちすべての女性が一時的な就業先として東京圏の保育所での勤務を継続しており、長期的なビジョンとして、現在勤務している東京圏の保育所で、保育士としてキャリアを重ねる意向の地方出身保育士はみられなかった¹¹⁷。

具体的に保育士Aは「まだ、就職して数ヶ月だが、仕事がとても大変。全然相手はいないけど数年以内に結婚して今の仕事を辞めたいと思う。ずっと家にも・・・パートぐらいで少しだけ保育するのもいいかも」と述べている。また、保育士Bは「好きなアイドルグループの追っかけが趣味。ライブにも行きやすいから地元ではなく、東京に就職した。給料もいいし、住宅手当もつくから。今の彼氏と結婚して、2、3年後には仕事を辞めたいなど

¹¹⁴ 青森県に位置する養成校aは、地元で人材を残すことを地域の保育所などから要請されているため、人材の流出を問題視している。そのため、東京圏への就職者が増加し始めた2015年度から、東京圏へ就職を決めた学生に対して調査を実施している。なお、アンケート調査は2015年度～2018年度に東京圏の法人に保育職として就職した60人を対象にしたものであり、内定獲得後にそれぞれアンケートに回答しているため、回答時期はそれぞれ異なる。

¹¹⁵ 就職を希望する地元の法人からの求人を待たずに就職を決めた学生の存在は、養成校教員に対する聞き取り調査で確認した。

¹¹⁶ 保護者対応の必要性は東京圏の保育所に限ったことではないが、聞き取り調査から、東京圏の法人の見学会や説明会の時には想像していなかった保護者からの意見や過度とも思えるような要求があること、彼女(彼)らが地方の保育所と比較して、本部から要求される保護者へのサービスの水準が高いように感じていることがわかった。これについて保育士Aは「(地方の)養成校で実習していた時よりも、なんとなく保育士を見下しているような保護者が多いと感じる」と述べている。

¹¹⁷ 聞き取り調査を実施した7人の地方出身保育士のうち、将来的には出身地に戻ることを考えている者が2人、結婚後に退職することを希望している者が3人、保育士としてのキャリアを望む中で地域にこだわらずよりよい保育所を希望する者が1人、自分の夢である音楽関係の仕事に就きたいと考えている者が1人みられた。

思う」と述べており、寿退社を前提に東京圏に就職していた。保育士Cは、「いろいろな勉強がしたくて東京に就職した。とくに保育に関わる資格などを取得したいと思っている。大学進学時点から、音楽関係仕事につきたいと考えており、趣味としてバンドを組みたいという思いもある。今後数年間は東京で保育の実践を積んで、音楽の夢に挑戦したいとも思っている。数年間で夢がかなわなかったら、今後数年間の経験をいかして、地元に戻ってより良い保育を提供できる保育士になりたいと考えている。いずれにせよ、今勤務している法人では、理想とする保育をすることは難しそうなので、来年度は別の保育園を探そうと思います」と話している。このことから、具体的なビジョンを持たずに上京している保育士も存在するが、最終的には出身地に戻ることを念頭において勤務している事例もみられた。

4で述べたように、2011年～2012年頃の東北地方の法人の待遇では新卒の保育士が経済的に自立した生活を営むことが難しい水準であったため、彼女（彼）らのなかには、自立して生活するための選択として東京圏の法人へ就職する者がみられた。2015年～2018年になると、宮城県の法人においては賃金水準の上昇がみられ、青森県においても賃金水準に大幅な改善は見られないものの、正規採用の割合が高まったことから、より積極的な理由で東京圏へ就職する新卒保育士が増加している。しかし、彼女（彼）らが東京圏への就職後、自分の理想とした職場環境に身をおけるとは限らず、生涯の勤務先として東京圏の法人を選択していない者も確認できた。

2) 青森県の保育を取り巻く課題

全国的に保育士の待遇は改善する傾向にある。しかし、その改善状況には地域差があり、4で示したように青森県では待遇の改善が十分に進んでいない。保育士への待遇の低さから、青森県では養成校の卒業生の一定数が東京圏へ就職している。聞き取り調査を行った法人のうち6件の園長は、「地域内の養成校の卒業生の半分以上が東京圏に就職しており、地元に残る者も大半が付属園などに就職している」と述べている。このように養成校からの保育士採用に苦戦している保育所の園長らからは、養成校から実習を受け入れているにも関わらず、保育士の応募がほとんどない状況に対して不満の声が聞かれる。また、地元で新卒者を雇用するための待遇改善が困難な理由として、自治体からの運営費の独自加算（単独事業）¹¹⁸がないことを挙げている法人が最多であった。

単独事業について山重（2017）は、地方政府の負担額が国の推計する負担額以上となっており、自治体の負担している子ども・子育てのための社会保障負担が過少推計されていることを明らかにしている。その上で山重（2018）は、現在の子育て支援政策の根幹をなす、新制度¹¹⁹について、効果的な子育て支援を行うための制度として高く評価できるものの、十分な財源を確保できていないなかで、期待通りの成果の実現に至っていないと指摘している。こ

¹¹⁸都市部での運営費への加算は、待遇の改善や施設の開設費用、改修費用などを目的に行われる。

¹¹⁹ 2015年4月から実施されている「子ども・子育て支援新制度」を指す。

これらのことから、地方分権化が進展して以降、地域内の保育制度は、自治体の財政状況に依存して拡充されてきたといえる。そのため、地方行財政改革の影響を受けやすいとされる周辺地域では（佐藤 2010）、保育士に対する待遇改善が実施されにくい状況に置かれている。

待遇改善に至らない二つ目の理由としては、勤務している保育士の勤続年数が長く、新卒者の待遇だけを改善することで、仕事を継続してきた者からの不満が発生することを危惧していることが挙げられる¹²⁰。例えば、調査時に 30 代の者が採用された第 1 期の標準的な採用条件は、準職員での採用で月給約 14 万円であった。正職員への登用は担任ポストが空いた時のみに行われるため、10 年近く準職員に留め置かれた者も一定数みられる。こうした事態を勘案して、法人は新卒者に対する待遇が一気に改善されることに対して不満をもつ者の存在を懸念しているのである。また、青森県ではすでに人口減少の段階となっており、将来的に市内の保育ニーズはさらなる縮小が必至である。そのため、各法人は正規職員として保育士雇用し続けることに対して不安を抱えており、正規への雇用形態の転換を躊躇している法人も多い。

青森県内の保育所のなかには保育士に対する待遇を改善しつつある施設もみられるが、3 施設以上の施設を運営している大規模な法人が中心である。小規模な法人が経営の安定化と待遇の改善に苦戦するなか、一部の大規模法人¹²¹は高齢者施設や学校などの複合経営を行い、経営を安定化させている。さらに大規模な法人のほとんどが養成校の付属園であるため、養成校教員とより強固なネットワークを構築できるという強みを活かして、待遇を改善し、学内の新規学卒者を積極的に採用している。

他方、県内の保育所を展開する法人の大部分は 1 法人 1~2 施設程度と小規模であり、待遇改善に積極的である法人は少ない。青森県内の小規模法人は保育ニーズの縮小段階におけるリスクを分散化することを目的に、自治体との交渉を経て、他の施設との差別化を図り経営を安定化させようとしている。具体的には、新たに公立施設の運営を請負う法人や、優先的に施設の改修が行われるように自治体と交渉を行っている法人、認可保育所から認定こども園¹²²に形態を変更させることで、より多くの子どもを保育できるような環境を整えている法人などが確認された。

こうした一連の経営リスクの分散戦略によって将来の経営に目処がたった小規模法人のなかには正規職員として若年保育士を採用している法人もみられた。ところが自治体との交渉過程のなかで、休日の保育や保育時間の延長を余儀なくされるなど、結果的に勤務する

¹²⁰ 青森県内の保育所に対する聞き取り調査による。

¹²¹ 大学の附属園から大学教員に転職する事例も含めて、様々な形で大学と附属園のつながりは密接である。そのため保育士の採用に関しても、優秀な学生が附属園に就職するような指導を実施するケースもみられた。また、同一の敷地に施設があることから、学生は普段から保育所の様子を見ることができると、附属園の保育士の勤務実態に関する確実な情報を自ら収集しやすく、就職先として安心して附属園を選択しやすい状況がある。

¹²² 認定こども園の利用者は保育に欠ける児童である 1 号利用者の他に、短時間の利用を行う 2 号利用者、3 号利用者を受け入れることが可能である。

保育士の待遇が悪化する事例も散見された¹²³。また、すべての法人がこうした戦略を実行することは難しく、現在のところ正規職員としての採用を実施していない小規模法人が大半である。こうした法人は、正規での採用を希望する新卒の保育士ではなく、時期を問わずに採用可能で、家族を有するため移動コストの大きな既婚女性をハローワークから採用して保育士を確保していた。

保育士の給与は、保育単価にもとづいて自治体から各施設に支給される運営費の中から支払われている。この制度では職歴加算についての規定があり、保育士として勤務年数の長い者を雇用している施設には一定の金額が加算される。ところが、調査を実施した法人のうち6件が、出産や子育てを機に一度退職して復職した者を勤続年数1年とみなして新卒者並みの賃金にとどめていた。つまり、各法人は職歴加算が適用される経験者を多く雇用して施設の収入を増やし経営の安定化を図っていた。このように小規模法人のなかには新卒者の育成に人手をさけないことを表向きの理由として新卒者の採用者を抑え、ハローワークから実務経験のある保育士を採用している事例も多くみられた。また、ハローワークから経験者を採用できない場合、人材紹介・派遣業者を活用して一時的に労働力を確保しながら、地元の議員などの有力者とのネットワークを活用したり、自治体の担当部局と水面下での交渉を行い新たな保育士を戦略的に採用するケースもみられた。

このように青森県内では、一部の大規模な法人が養成校とのネットワークを活用して保育士を確保しやすい一方で、小規模な保育所は自治体との交渉によって他法人との差別化を図ったり、施設の形態を変更して多くの子どもが利用できるようにしたりして長期的に経営を安定化させ、正規職員の採用を可能としていた。このような戦略をとることすら難しい保育所は、地元で保育経験のある既婚女性などの労働力を確保したり、地元の有力者とのインフォーマルなつながりを活用したりして保育士を採用していた。

これらのことから地域内に残存せざるを得ない労働者の存在を前提とした採用戦略が展開されているため、保育所優位の旧態依然とした雇用慣行から残存し、青森県における保育士の待遇改善を困難にしている¹²⁴。換言すると、地方の保育所は、不公正ともいえる旧態依然の雇用慣行を維持することでしか経営の安定化を図ることが難しい状況におかれている

¹²³ この点について保育所aの園長は「延長保育などを受け入れることで運営費の加算がもらえる。ただし、延長保育の実施によって保育士のシフトの作成が複雑になり、夕方や朝の細切れの時間に来てもらう、短時間パートの職員の確保が難しいため、常勤職員の負担は大きくなっている」と述べており、bの園長は「休日保育を受け入れ、加算をもらえた（運営費の）。しかし土曜日に施設を開所することは、現在勤務している職員にとっては負担が大きい」と述べている。

¹²⁴ cの園長は、「特定の地域に保育所が偏っており、青森市内でも田舎の方に行くと、子どもを預けるところが減少している。うちの法人では、どこの地域であっても、子どもたちは保育を受ける権利があるので、運営が厳しく、別の法人が運営をやめた田舎の保育所の運営を新たに始めた。しかし、そこの赤字を補填するために、元からあった町中の園の待遇を改善することは到底不可能だ」と述べている

といえる¹²⁵。これらのことから保育士の待遇改善がみられる東京圏との待遇の格差は益々拡大しており、結果的に若年者の域外流出を招いている。さらに、若年者の域外流出は各法人の保育士確保を困難なものとし、そのあおりを受けやすい小規模法人は旧態依然の雇用慣行に依存して保育士を確保せざるを得ない状況におかれている。

また、保育所が持続的に質の高いサービスを供給するためには、安定して保育士を確保することに加えて、施設における保育士の年齢構成のバランスを保つ必要がある。そのため新規学卒者の東京圏への流出の増加を招いている労働市場の構造が存続する限り、将来にわたって域内で質の高い保育サービスが供給され続けるとは考えにくい。

3) 保育士養成校の生き残り

家族から出身地での就職を望まれている新規学卒者が地方に一定数存在することで、地方の養成校による、当該地域への労働力供給が可能となっている。このことが、前節で述べた労働市場の構造の存続を可能にしている。外部から保育士が供給されない地方では、当該地域における保育士の養成数は域内の養成校への学生数に規定される。そこで、本節では対象となった宮城県と青森県の養成校の学生数とその募集の状況について検討する¹²⁶。

2011年以降、聞き取り調査を実施した宮城県内の養成校の入学者数に大きな変化はない。他方、青森県内の養成校（保育士養成課程）は、他の学科と比較しても2010年ごろまでは安定して学生を確保できていたものの、2010年代に入ると入学者数を減少させている。これに関して青森県の養成校教員は「当時、高校生にとって、保育士は地元で働ける魅力ある職業としてある程度認識されていた。しかし2010年代中盤以降、保育士の待遇の低さが全国的にも話題となった¹²⁷。加えて、現在の就職状況を鑑みた時に、地元での就職を求める高校生に対して青森県内の保育所を魅力的な就職先として案内することが難しくなっている」と分析している。こうしたなか、養成校教員に対する聞き取り調査によると、青森県の保育士養成校では、志願者数が減少傾向にあり、受験者の大半に合格を与えざるを得ない状況にあるため、入学試験を通して学生を選抜することが困難になりつつある。しかし、それでも十分な学生を確保することが難しい青森県の養成校D校では県のハローワークからの就労支援生を受け入れることで、かろうじて学生を確保している。具体的には2010年代半ばから毎年10人以上の委託生（ほとんどは女性）を受け入れている。これに関して養成校Dの教員は「彼女らの年齢構成はマチマチであるが、一般学生と比較して勉学の意欲も高く、社会経験も豊かであるため学校の雰囲気はよくなった」と述べている。また、同じ地域に位置する

¹²⁵ 各法人と地方議員が密接につながることで、その法人に対する優遇措置が行われている事例の存在可能性が複数の法人で確認された。

¹²⁶ 養成校の学生数の状況については具体的な数値をもとに議論を行う必要があるものの、調査を実施した養成校の特定につながるため、学生数について学校ごとにデータを提示することは避ける。

¹²⁷ 酷使される保育士の勤務実態については、新聞等でも継続的に報道されている。（『朝日新聞』2014年8月25日、『日本経済新聞』2016年4月5日、2019年9月10日）

E校でもここ数年で一気に志願者が減少しているため、D校を参考に2018年度入学者からハローワークからの委託生の受け入れを開始している。この地域において18歳人口は減少傾向にあるが、養成校への入学者数は人口の減少率と比較しても急速に減少している。このことから養成校の存続自体が危惧され、将来的に地方での保育士養成が困難になる可能性を指摘できる。

6. 小括

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の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、地方の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もと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、大都市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。

これまで各保育所は親と同居していることを前提として、経済的自立が困難な給与水準で新卒保育士を募集してきた。東京圏を中心に保育サービスに対するニーズが拡大するなかで、東京圏の法人は保育士に対する待遇を改善し、地方へと採用エリアを拡大させた。その結果、広域中心都市を有する宮城県では東京圏への保育労働力の流出が顕在化した。労働力の流出という事態に直面した保育所が初任給の水準を引き上げたことで、宮城県での保育士に対する待遇は改善された。待遇の改善によって宮城県の保育士は自宅外からの通勤という選択も可能となり、多くの保育所のなかから主体的に就労先を選択することが可能になったのである。

他方、青森県の保育労働市場においても東京圏の法人の参入がみられるものの、自治体の財政難を背景に保育所に対する補助が限定的であるため、待遇改善の幅は宮城県に比較して小さい。そのため、こうした自治体での保育サービス供給は地域内に存在する、家族からの反対によって他地域への就職が難しい保育士と、地元の有力者の介入を含めた保育所-行政間のインフォーマルな調整によってかろうじて成立している。また、比較的移動制約の小さな保育士は待遇の良い東京圏へ流出しており、その割合は宮城県以上に高まっている。このように地方の養成校は地元出身の学生を教育し、地元へ保育労働力を供給するという機能に加えて、保育士が不足する東京圏などの他地域にも保育労働力を供給するという機能を担いつつある。こうした養成校の役割の変化は青森県においてとくに顕著である。

確かに、地方の保育士養成校から保育士の不足する地域へ労働力が移動する構造は、保育

ニーズに合わせたサービス供給を可能としている。しかし、東京圏で地方出身者を多く雇用する法人の給与水準は上昇しにくく、地方出身保育士は長期勤続のインセンティブが乏しい待遇におかれている。そのため、地方の養成校出身者は、将来起こりうる自身のライフイベントのなかで、安定して長期的な職業キャリアを形成するのは難しい状況にある。また、そもそも、長期的な職業キャリアの形成を望まずに早い段階での結婚を希望する者も存在している。しかし、東京圏に就職した者の多くが、都市アメニティに対する魅力を就職先の選定理由に挙げており、東京圏で新たに形成される人間関係のなかでの私生活を充実を望んでいる。そのため、彼女らの「結婚して家に入る」という言葉は東京圏で結婚し、東京圏で主婦としてライフコースを進めていくことを希望する者の存在を示している。

一方で、東京圏で働く地方の養成校出身者のなかには東京圏で職業経験を積み、いずれは地元に戻ることを希望する者も存在している。ところが、東京圏で一定の職業キャリアを積んだ者が、その経験を考慮した条件で、新たに参加することは非現実的である。そのため、実際には地方から東京圏へと保育労働力が一方的に流出しているといえる。したがって、地方の養成校卒業生の東京圏への就職の増加が、若年女性の地方からのさらなる流出と、保育士の減少にともなう地方の子育て環境の悪化をもたらさう。

これまで保育士という職業は、地方において女性の職業として高い評価を得てきた。そのため、地方の保育士養成校は、多くの学生を保育士として就職させ、養成校の就職実績を積み上げることで、学生募集における一つの魅力を作り出し、安定的な学生確保を可能とさせてきた。しかし、国内の保育労働市場が変容するなかで、青森県の保育士養成校出身者は旧態依然の体制によって成立している地方の保育労働市場への参加か、東京圏の賃金上昇率が抑えられた法人に就職するかという二者択一的な選択を迫られ、宮城県や東京圏の養成校出身者と比較して不利な条件下で就職活動を展開せざるを得ない状況にある。そのため、近年の就職範囲の拡大にともなう養成校学生の就業先の選択肢の拡大は、必ずしも地方の養成校の魅力の向上には繋がっていない。むしろ、青森県養成校出身者であっても出身地で就職することが難しい。養成校卒業後、東京圏に就職せざるを得ないとのイメージが地域内で定着しつつある。こうしたイメージが定着しつつある地域に位置する地方の養成校では、学生募集に関わる一つの魅力を失いつつあり、入学者数の減少や入学する学生の質の低下が課題となっている。

かつて、待機児童問題は都市問題と位置付けられ、大都市における保育サービスの供給を増やすことを目的に規制緩和が進展してきた。その結果、地方の養成校は東京圏への保育士の供給源としての機能し始めている。そのなかで、地方でも働き方の多様化が進んでおり、地方においても子育て機能の維持・拡大が望まれている（久木元 2016b）。しかし、地方の養成校は学生定員を満了だけの入学者を確保できない状況におかれ、長期的にみると地方の養成校が大都市への労働力の供給源としての役割を担い続けるのは困難である。加えて、志願者数の減少は入学者の減少を招きうるため、結果的に養成校の経営悪化につながりかねない。そのため、従来、地方の養成校が果たしてきた、地元で安定的に保育士を供給すると

いう役割すら果たしきれなくなる可能性も指摘できる。これらのことから、大都市における待機児童問題は単に一つの大都市における地域的課題ではなくなりつつあり、地方をも巻き込んだナショナルスケールの問題に変容しているといえる。

地方の保育サービス供給システムはインフォーマルな調整や出身地に残らざるを得ない保育士の存在によって支えられてきたものの、そのシステムは限界を迎えつつある。こうした状況を打開するためには、地方の保育サービスの供給システムについての再検討が求められる。大沢（2013）は福祉をめぐる政策動向について検討するにあたり、労働者の実態に依拠した新たな福祉サービスの供給体制についての議論する必要性を指摘している。大沢の指摘を踏まえると、今後の研究では、地方の養成校出身の保育士の実態、とくに個人を単位とした就業選択の動向を分析したうえで、今後の福祉サービスの供給体制についての議論を活発化させていくことが求められる。

VI. 保育労働市場の地域差と各地域の保育士の職業選択

1. 各地域における保育労働市場の構造

高度経済成長期における女性労働力需要の増加を背景に、全国で公共サービスとしての保育サービスが拡大した。家庭内で女性によって担われてきた保育の外部化が進むなかで、保育士は女性向きの職業として認識され、地域内の保育ニーズは主に地域内の女性保育士によって担われるようになった。こうした特徴をもつ保育労働市場のなかで、Ⅲでは石川県を事例に、規制緩和による保育労働力移動の広域化の影響を受けずに、養成校への入学圏である単一県内で完結している保育労働市場の構造を分析した。保育サービスに関わる財源は自治体から各保育所に支弁される。そのため、現在でも石川県において保育士は安定的な女性職として高い評価を得ている。

現在、保育ニーズが縮小傾向にある能登地域では、非正規保育士に対する労働力需要も限定的で、保育士の就業形態の選択肢は限定的である。また、三世帯同居世帯の割合が高く、多くの保育士が家族からのサポートを前提に正規職員としての勤務を継続している。このように、能登地域では少子化による保育サービス需要の縮小に加えて、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保育士の長期就業が可能となっている。結果的に新卒保育士に対する労働力需要は最小限に抑制されている。

他方、核家族世帯の多い加賀地域では保育ニーズが多様化し、非正規の保育労働力需要が高まっている。非正規保育士としての労働力需要はライフコースに合わせた保育士の就業選択を可能にする。そのため、多様な保育労働力需要のある加賀地域では、保育士が多様な働き方を選択することが可能で、保育士はライフステージに合わせた働き方を選択している。これまで加賀地域でも家庭からの家事のサポートを前提とした雇用慣行が成立し、それによって保育労働力需給が地域内で調整されてきた。しかし、核家族化の進展を背景に、各保育所が保育士の就業形態は多様化している。その結果、非正規保育士としての勤務を選択する出産子育て期の女性が増加し、家事負担の少ない若年女性に対する正規保育士としての労働力需要が増加している。

このように石川県内の保育労働市場では、保育士の年齢構成と新規学卒者の雇用機会に地域的差異が生じている。つまり、加賀地域では、世帯構成が変化したことで、家族からの支援を前提とした雇用慣行が弱体化し、それを背景に、各保育所が就業形態を多様化させたため、保育士はライフステージに合わせた働き方の選択が可能となった。その結果、出産子育て期の保育士に代わって、能登地域出身者を含む多くの若年保育士が加賀地域に正規保育士として就職している。これらのことから石川県内の保育労働市場は2地域間での雇用慣行の差異を背景に保育労働力需給が調整され、結果的に域内完結型の保育労働市場が成立している（図6-1）。

Ⅳでは、株式会社法人の参入が急増している東京都を事例に、認可保育所設置に関わる規制緩和が保育労働市場にもたらした影響について分析した。東京都内においても規制緩和が進展する以前は他の地域と同様に、主に社会福祉法人によって保育サービスが供給され

てきた。そのため、地域内の保育士養成校や自治体と古くからの関係性を維持している社会福祉法人は保育士不足が深刻な東京都内においても、3者間のネットワークを有効に利用して、戦略的に保育士を確保している。そのため、施設展開は狭い範囲で行われ、保育サービスの不足する地域の待機児童問題の解決への貢献は限定的である。また、社会福祉法人は、既存の職員の異動を前提として新規施設が開設させ、年功序列型の賃金体系を維持させている。

他方、新たな保育サービスの供給主体である株式会社法人は、社会福祉法人が維持している地域内の採用ネットワークから排除されており、東京圏外の保育労働市場からの保育士の確保に積極的である。東京圏外からの保育士の採用に積極的な株式会社法人は既存職員の異動を前提とせずに保育所を開設できる。そのため、保育サービスが不足する地域に保育所を新設させており、東京都内での待機児童数の抑制に貢献している。その反面、広域に保育士を採用するには膨大なコストがかかる。さらに、税制面でも不利な状況にある株式会社法人では、保育士の賃金の上昇率が低く据え置かれている。その結果、社会福祉法人と比較して保育士の流動性が高い傾向にある。

養成校－自治体－保育所の3者間での調整によって保育士を確保し、賃金水準維持をしてきた社会福祉法人の保育所の増設では地域的公正の達成は難しい。他方で、ナショナルスケールでの賃金水準の差を背景に地方からも保育士を採用している株式会社法人はニーズに合わせて施設を開設させており、地域的に公正な保育サービス供給に貢献している。しかし、株式会社法人は賃金水準を維持する機能を有していないため、地方出身保育士が東京都内の保育サービスの地域的公正を達成するための調整弁としての役割を担わされている(図6-1)。これらのことから東京都に勤務する保育士の待遇は勤務する法人によって異なっており、株式会社法人の参入が増加している東京都では異なる雇用慣行をもつ労働市場が形成されており、地域内で階層化された二重の保育労働市場が形成されつつあるとみなせる(図6-2)。

Vでは東京都への労働力供給源としての機能を担いつつある東北地方の保育労働市場を事例に、地方出身者の東京都への就職の増加が地方の保育労働市場に与えた影響について分析した。これまで東北地方では主に社会福祉法人が地域内の保育サービスを担ってきた。そのなかで東北地方の社会福祉法人は親との同居を前提として、経済的な自立が困難な給与水準で地域内の養成校から新卒保育士を確保してきたが、宮城県ではこうした雇用慣行の転換がみられる。

2010年代以降、東京圏の株式会社法人が新卒保育士に対する待遇を改善し、地方へと採用エリアを拡大させている。そのため宮城県内の保育士養成校の学生はより多くの保育所のなかから就業先を選択することが可能となり、東京圏への就職が一時的に増加した。東京圏における株式会社法人の初任給は高い水準にある。そのため保育ニーズが維持されている宮城県では、東京圏の法人の採用エリアの拡大によって、東京圏法人-宮城県内法人間での新卒保育士の獲得競争が激化した。保育士をめぐる競争のなかにおかれた宮城県の法人

は、確実に保育士を採用するために新卒保育士に対する雇用条件を向上させた。さらに、東京圏の株式会社法人の昇給率が社会福祉法人と比較して緩やかであるとの情報が知れ渡るようになった。その結果、一時増加していた宮城県から東京圏への就職率は減少に転じた。

他方、青森県では自治体の財政難を背景に保育所への補助額は少なく、待遇改善の幅は宮城県と比較して限定的である。そのため、青森県内の養成校から東京圏への就職者の割合は上昇しており、青森県の養成校が大都市の保育士を供給するという機能を有しつつある（図6-1）。

地域内での雇用機会が限定的である青森県の保育労働市場は、低賃金ではあるものの、女性が地元で働くことのできる労働市場であると認識されている。青森県の保育所はこうした労働市場の特性を反映して、新規学卒保育士の採用が困難になるなかでも、移動の制約の大きな保育士を採用して保育所優位の採用活動を継続させている。

厳しい財政状況におかれている青森県内の保育所は、インフォーマルな雇用慣行を残存させることで経営の安定化を試みている。しかし、残存するインフォーマルな雇用慣行と相対的な待遇の低さによる他地域への流出の増加によって、地元で安定的に働ける職業として評価されてきた保育士のイメージの低下が懸念されている¹²⁸。そのため、青森県における保育士養成校は入学定員を充足させることが難しい状況にあり、継続的に地方から大都市に保育士を供給することは難しくなりつつある。

このように、東京圏の株式会社法人による地方からの保育士採用の増加によって、域内で完結してきた地方の保育労働市場は、東京圏-宮城県-青森県といったようなナショナルな階層構造のなかに位置付けられつつある（図6-2）。そのなかで、最下層に位置付けられる青森県の保育所は、地方に残存せざるを得ない保育士の存在を前提に経営をкаろうじて成立させている状況にある。また、東京圏の保育所へ就職が可能な者も東京圏の就業先は株式会社法人が中心であり、東京圏における保育労働市場のなかで地元出身者の下位におかれている。

2. 保育士の職業選択の地域差

石川県では保育労働力需給を県内で完結させている。しかし、県内での保育ニーズに偏りがみられ、能登地域出身者は地元での非正規就業か出身大学周辺での正規職として就業するのかが選択せざるを得ない状況におかれている。これは既婚保育士の就業行動の違いと既婚保育士に対する労働力需要の差に起因する。家庭からの制約の大きな加賀地域の女性はライフスタイルに応じて柔軟に就業形態を变形させながら勤務している。そのため、安定して正規保育士の労働力需要が発生している。それに対して、子育てのサポートを家族に求めやすく、他の就業選択の幅が限定的な能登地域では継続的に勤務している保育士が多い。そのため、新たな正規職の労働力需要は発生しにくく、保育士の年齢構成が歪になり、その

¹²⁸ 青森県内の養成校教員2人は、高校への訪問を通して、高校生や保護者の保育士に対するイメージが低下していることを学生募集の課題として挙げている。

結果、保育所内での人間関係の悪化が課題となっている。

保育ニーズの集中がみられる東京圏の養成校を卒業した新規学卒の保育士は、保育士養成校の教員による指導によって、労働条件の良いとされる社会福祉法人への就職を選択している。他方、地域内のネットワークを持たない再就職希望者や、東京都内の法人と関係性が弱い、地方の養成校出身者は、採用情報へのアクセスが容易な株式会社法人に就職する傾向がある（図 6-2）。しかし、採用前の段階で賃金の上昇率や勤務先が明確になっていない事例も多く、株式会社法人に就職したものの、短い期間で、別の法人への移籍する事例も目立つ（図 6-2）。そのため、株式会社法人に勤務する保育士の勤続年数を伸ばし、都心で提供される保育サービスの質をいかに担保するのが課題となっている。

大都市に保育所を展開する株式会社法人の採用範囲の拡大を背景に、宮城県の保育労働市場では保育士-保育所間の非対称的な関係性が解消する傾向にある。具体的には、雇用形態や採用時の情報の提示方法、賃金水準などの面で不利な立場におかれていた保育士の地位が向上する傾向にある。そのため、宮城県の養成校出身者は実家からの通勤圏に縛られることなく、多くの情報をもとに就職先を選択することが可能となっている。

他方で、東京圏への人材流出が増加しているもののインフォーマルかつ保育所優位の雇用慣行が残存している青森県の養成校出身者の就業先の選択の幅は限定的なままである。具体的には青森県の保育士養成校出身者は実家からの通勤を前提として、低待遇のなかで地域内の保育所での勤務を選択するか、青森県と比較して給与条件は高いものの、東京圏のなかでは相対的に低い待遇におかれる株式会社法人での勤務を選択するかの二者択一を迫られる状況にある（図 6-2）。また、家庭からの制約が大きく地域内での就職に限定される再就職希望者は、給与条件の低い法人での勤務を選択せざるを得ない状況にある。こうした状況下で、地元で働ける女性職として評価されてきた保育士の地位は低下傾向にあり、養成校への入学者数は、地域内の人口減少ペースと比較しても急速に減少している。そのなかで、養成校はハローワークからの委託生を受け入れることで、かろうじて経営を安定させている。東京圏における保育サービスの拡充は周辺地域の保育労働市場からの労働力供給を前提にして展開している。そのため、周辺地域における保育士の縮小は、今後東京圏の保育労働市場にも悪影響もたらず可能性があることが示唆される。

VII. 日本の保育労働市場の構造

戦後、日本の保育サービス供給は性別役割分業を背景に日本型雇用と家族に支えられてきた。しかし、1980年代以降低成長期を迎え、保育サービス供給に対する非営利（社会福祉法人）部門・公的部門の役割が拡大した。その後、財政難を背景に福祉支出の抑制が要求され、保育サービスの供給に関わる規制が緩和された。2000年代に入ると、規制緩和の影響を受けて保育の市場化が進み、保育サービス供給主体は多様化した。加えて、地方分権化の進展によって、自治体独自の保育事業も展開されはじめた。

これまでの保育に関する研究は福祉国家論をベースに展開してきた。そのため、保育サービス供給をめぐる課題は、国ごとの制度に起因するとされ（埋橋 2003）、保育供給体制の地域差は着目されてこなかった。そこで、久木元（2014）は画一的な保育サービスの供給体制を前提としながらも、保育ニーズの地域差を反映した保育サービスの供給体制が各地域に形成されていることを明らかにした。

公正な保育サービス供給を実現するためにはそれを可能とするだけの労働力の確保が前提となる。しかし既存研究では、保育労働力は所与のものとして扱われてきたため、日本の保育労働力の供給体制の検討は不十分なまま、保育サービス供給に関する議論が行われてきた。そこで本研究では日本の保育労働市場の構造を明らかにすることを目的に、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関係性について考察した（図 6-1）。

Ⅲでは株式会社法人の参入が限定的な石川県を事例に、規制緩和の影響が小さい地域の保育労働市場の構造を分析した。石川県における保育サービスの供給主体は家庭と社会福祉法人が中心であり、石川県の保育供給体制は図 1-2-a のように整理できる。株式会社法人の参入が限定的な石川県において、保育労働市場は安定した女性向けの労働市場として高く評価されている。そのため、養成校卒業生の大半が県内での就職を希望する傾向にある。

また、石川県内では子育てや家事労働に関して家族の果たす役割が大きく、保育士自身の働き方も、家族のサポート状況に規定されている。とりわけ、能登地域では家族からのサポートが期待できるため、正規継続型の保育士が多い。さらに、三世帯同居家族が多く、少子化が進む能登地域では、保育サービスに対する需要も抑制されている。そのため新規学卒者の正規職としての就業機会は限定的で、正規職を希望する新卒保育士は養成校が立地する加賀地域で就職する傾向にある。

他方、加賀地域では保育ニーズが維持されており、多様な保育労働力需要が発生している。そのため、自身のライフコースに合わせて、働き方を変更させている保育士の割合が高く、既存の保育士の退職は最小限に留まっていた。加賀地域では能登地域出身者の採用に加えて、非正規保育士を確保しやすい状況にあることから、安定的な保育サービスの供給が可能になっている。以上のように、石川県内では家庭の機能が保育労働力需要を調整しており、能登地域と加賀地域の間における雇用慣行の差を背景に域内完結型の保育労働市場が形成されている。

Ⅳでは株式会社法人によるサービス供給が増加し、地域内の保育サービス供給に関して

市場領域の果たす役割が拡大している地域として東京都を取り上げた。東京都の保育労働市場は社会福祉法人を中心に養成校－保育所の関係性が構築された範囲においてローカルに成立している保育労働市場と、株式会社法人を中心に地方の保育労働市場を巻き込みながらナショナルに成立している保育労働市場から成る（図 1-2 c）。従来から地域内に保育サービスを供給してきた社会福祉法人は労働力の確保に関しても、自治体-養成校-社会福祉法人の間で成立している採用ネットワークを活用してきた。そのため、社会福祉法人が新設する保育所の立地は必ずしも保育ニーズが高い地域に限定されない。他方、新規参入した株式会社法人は、自治体-養成校-社会福祉法人の間で成立している採用ネットワークから排除されている。そのため、コストをかけて地方からも保育士を採用せざるを得ない状況にある。また、株式会社法人は自治体からの補助の対象からも除外されている場合もあり、保育士に対する賃金水準を抑制せざるを得ず、そのことが養成校教員からの評判を低下させる要因の一つとなっている。

このように採用範囲に着目すると株式会社法人を中心とする保育労働市場はナショナルスケールで成立している。また、東京圏での株式会社法人と社会福祉法人との待遇の差は明瞭であることから、この保育労働市場は東京圏において、社会福祉法人を中心とする保育労働市場の下位に位置付けられている。そして、この労働市場は青森県などの周辺地域出身の若年保育士の存在によって支えられている。このように、東京圏内の保育労働市場は地域内で階層性をもって成立している。そのなかで、下位に位置する株式会社法人を中心とする保育労働市場が制度や雇用慣行のもとで成立する社会福祉法人の労働市場では埋め合わせできない保育ニーズに対応しているといえる。

Vでは東京都への労働力供給地になりつつある地域のうち、公的保育の役割が大きい青森県（図 1-2 b）と徐々に市場からの影響を受けつつある宮城県を取り上げた。東京圏への労働力供給地と位置付けられる両地域の保育労働市場をみると、宮城県では東京圏の株式会社法人の参入の影響を受け、新卒保育士の待遇面での改善がみられた。そのため宮城県から東京圏への労働力供給機能は一時的に拡大したものの（図 6-2）、その後、縮小する傾向にある。

他方、青森県では限られた財源のなかで十分な保育サービスを供給するために、各保育所は移動制約の大きい保育士¹²⁹の存在を前提にインフォーマルな調整を行い、保育所優位の雇用慣行を存続させている。そのため、青森県での保育士の待遇改善は限定的で、東京圏への就職者が増加し続けている。このように、青森県 - 宮城県 - 東京圏の間での保育労働市場の階層性が存在しており、地方の移動制約の大きな保育士の存在によって、流出地域では低待遇な保育労働市場が形成されている。

これまで、福祉国家論をベースとした議論のなかで日本の保育サービスは全国一律の調整機能のもとで供給されてきたとされた。そのなかで、日本の保育労働市場はナショナルに

¹²⁹ 家事や介護、子育てを担う必要から、他地域への就業が困難な者を指す。

既定された制度によって各地に成立した類似の保育労働市場の東帯から成立してきたとみなされてきた。しかし、保育労働力需要の増加と偏在化によってローカルな範囲で行われてきた保育労働力の分配機能は限界をむかえている。そのため東京圏では規制緩和によって保育サービスの地域的不公正な状況を打開しようとしている。その結果、東京圏の保育労働市場は法人の形態によって地域内で階層化している（図 6-2）。階層化された東京圏の保育労働市場において下位に位置づけられた保育労働市場では新たに、地方からも保育士が採用され、ナショナルな保育労働市場を成立させている（図 6-1）。

2000 年代以降、多様な保育サービスが求められるなかで、各地に一様に成立してきた保育労働市場では対応できない保育サービス需要の偏りを解決するために、市場原理が導入された。その結果、家庭でのケア機能や雇用慣行の地域差を背景に、各地に異なる雇用慣行をもつ保育労働市場が形成された。そうしたなか、規制緩和の影響が最小限に留まる石川県では能登地域-加賀地域といったスケールで保育労働力需給が調整されている。このことから、現在でも養成校への入学範囲を中心としたローカルな保育労働市場が成立している。他方、東京圏-宮城県-青森県の保育労働市場間の関係に着目すると、現在の保育労働市場は階層化している。これは将来的に保育ニーズの縮小が見込まれる地方から大都市への新卒の保育労働力の移動を促進させ、保育ニーズに合わせた保育労働力の分配に繋がっている。加えて、こうした階層化によって周辺地域以外において、保育所優位の雇用慣行が変容しており、労働市場における非対称性の改善がみられる。

高度経済成長期以降、日本では女性就業率の上昇を背景に保育サービスを拡充させてきた。これによって、女性の就業継続が可能となり、労働市場での男女間の格差は縮小した（織田 2011）。しかし、保育所優位の雇用慣行が残る青森県の保育士は地元での就業を選択しても、東京圏への就業を選択しても低廉な位置におかれている。そのため保育労働市場が階層化するなか、出身地による保育士間の格差は拡大しているといえる。

これに関して海外では保育を含むケアワーカーの国際労働力移動と労働市場の階層性について、多くの研究が蓄積されている。伊豫谷・足立（2003）は国際移動するケア労働者が先進国における職種の間隙を埋め合わせる役割を担っており、彼女らの労働条件は劣悪なものとなることが明らかにされている。外国人労働者の先進国のケアへの参入は、先進国での低賃金や低生産性を維持させ、自国の労働者の労働市場からの退出を促すとされる。その結果、先進国内に新たな第二次労働市場が構築されている（松山 2007, 河原 2005）。こうした先進国のケアを移住労働者が担うようになる構造はグローバルケアチェーンとよばれる（Hochschild2004）。本研究で取り上げた日本の保育労働市場も周辺地域出身者が下位の労働市場におかれるといった点でグローバルケアチェーンの構造と類似している。一見すると日本の保育労働市場は階層化によって適正な配分と保育所優位の雇用慣行の見直しが行われているかのように見える。しかし、周辺地域の保育労働市場ではこうした雇用慣行の改善はほとんどみられず、周辺出身者はこれまで以上に保育労働市場のなかで相対的低位におかれている。結果的に青森県のような周辺地域での保育士養成機能の縮小が懸念されて

おり、現行の保育労働力分配の在り方は、将来的に限界を迎えると予測される。

グローバルケアチェーンの議論は、国家間の経済の成長段階と福祉の供給体制の国家間の違いをケアワーカーの階層化と移動の要因とみなす。その点で、ナショナルスケールで同一の保育制度を前提としながらも、各地域で独自の制度や雇用慣行、地域間の階層性などにもとづくローカルな保育労働市場が成立している日本の保育労働市場を、グローバルケアチェーンの議論にそのまま位置付けることはできない。

現在、家族からのケアに支えられながら経済成長を遂げている東アジア諸国でも少子高齢化と福祉ニーズの大都市集中が課題となっている。こうしたトレンドをふまえると、家族からのケアに支えられてきた東アジアにおいて、もっとも早い段階に経済成長を遂げた日本の保育労働市場の変化をグローバルケアチェーンの議論のなか位置付けることが今後の課題である。そのためには福祉国家論とグローバルケアチェーンの議論の接合が必要であり、この作業を行うことによって本研究で得られた知見を東アジア諸国が抱える課題解決に貢献しうるものに昇華させることが可能になると考える。

謝辞

本研究は多くの方からのご指導，ご助言なしには進めることはできなかつた。とくに，本論文の主査である金沢大学学校教育学類の吉田国光准教授には，本論文の構成から文章表現に至るまで懇切かつ多大なご指導を賜った。また，この研究は明治大学経営学部の中澤高志教授との出会いなくしては成し遂げることができなかつたと痛感している。中澤先生との出会いは，「現地採用の日本人に関する調査」に同行したことがきっかけで，調査同行中に著者の20歳の誕生日を上海で故神谷浩夫教授とともに祝っていただいたことが昨日のこのように思い出される。中澤先生と出会って以降，フィールドワークの方法から投稿論文の執筆方法，博士論文の構成に至るまで，長期にわたり面倒をみていただいた。とくに，博士課程入学後に指導教官であった神谷浩夫教授が病床に伏して以降は，頻繁に，励ましと議論の機会を設けてくださった。

さらに，金沢大学人文学類の中島弘二教授，宇根義己准教授，一橋大学社会学部の上田元教授，東北大学理学部の磯田弦准教授，関根良平助教には幾度となく有益なご助言を頂いた。

東北大学地理学教室の先輩でもある岩手大学教育学部の庄子元准教授や金沢大学地理学教室の先輩でもある東京大学広域システム科学系の田中雅大助教には，深夜にわたるまで議論の機会を設けていただいた。庄子先生との議論は自分では見えなくなってしまっていた論点について再整理するきっかけとなった。田中先生には議論の不足点を幾度となくご指摘頂いた。また，先輩方が研究者としてご活躍されている姿は，後進である筆者にとって大きな励みとなった。

石川県立金沢錦丘高等学校の藤田耕造元校長，宮本正春元校長，堀義明校長には在職での調査・研究活動を認めて頂き，ご恩に尽きない。また現在の勤務先である，岐阜大学地域科学部の富樫幸一教授をはじめとする諸先生方には，博士論文執筆のために多方面でご配慮いただいたことに感謝申し上げます。

そして，本研究は石川県，東京都，宮城県，青森県の養成校教員の方々や保育士の皆様，各種関連団体の方々のご協力なしでは成立しなかつた。不勉強であった筆者に対しても，快くお時間を割いて頂き，貴重な資料をご提供いただいたことに感謝の念は尽きない。

筆者を地理学の研究へと導いてくださった神谷浩夫教授に，本論文を提出できなかつたことは無念ではあるが，この場をかりて天国の神谷先生に厚くお礼申し上げますとともに，博士論文が提出できたことを報告する。

文献

- 畔蒜和希 (2019) : 地理学における保育研究の動向と課題, 『文学研究論集 (明治大学)』51:117-130.
- 畔蒜和希 (2021) : 就職への意思決定過程からみた新卒保育士の労働力供給, 『地理学評論』94:82-100.
- 荒井良雄・岡本耕平・川口太郎・神谷浩夫 (1996) : 『生活の空間 都市の時間』, 古今書院.
- 秋田喜代美・佐川早季子 (2011) : 保育の質に関する縦断研究の展望, 東京大学大学院教育学研究科紀要 51:217-234.
- 池本美香 (2014) : 幼児教育・保育分野への株式会社参入を考えるー諸外国の動向をふまえてー, “Japan Research Institute review” 4:54-87.
- 池本美香・立岡健二郎 (2017) : 保育ニーズの将来展望と対応の在り方, “Japan Research Institute review” 42:37-65.
- 石坂公俊 (2014) : 季節保育所の動向分析, 『立正社会福祉研究』16:1-8.
- 石黒 格 (2012) : スノーボール抽出, (所収大澤真幸・吉見俊哉・鷲田清一編, 『現代社会学事典』, 弘文堂.)
- 石田慎二 (2011) : 民間営利組織に対する政策的対応の変容ー保育サービス提供における健全育成策の展開ー, 『人間健康学研究 (関西大学)』3:31-38.
- 猪熊弘子 (2018) : 子ども子育て支援新制度がもたらす保育の社会化と市場化ー保育は誰のものなのか?ー, 『大原社会問題研究所雑誌』722:33-57.
- 伊豫谷登士翁, 足立真理子 (2003) : 女性, 世帯, グローバリゼーション (特集 グローバリゼーション), 『家計経済研究』59:2-11.
- 上野千鶴子 (2011) : 『ケアの社会学ー当事者主権の福祉社会へー』, 太田出版.
- 氏原正治郎 (1966) : 『日本労働問題研究』, 東京大学出版会.
- 宇南山卓 (2014) : 女性の労働市場・家計内分配と未婚化 “RIETI Discussion Paper Series” 14:1-26.
- 江口英一 (1978) : 農村における過剰人口プールの新しい形成, 『農業の構造変化と労働市場』, 239-330, 中央大学出版部.
- 大河内一男 (1950) : 賃労働における封建的なるもの, 『経済学論集 (東京大学)』19:1-14.
- 大沢真理 (2013) : 福祉レジーム論から生活保障システム論へ, “Genderequality and multicultural conviviality in the age of globalization” 9:6-28.
- 岡崎佑司 (2009) : 保育の準市場化ーその問題と保育政策の展開ー, 『社会福祉学論集 (佛教大学)』5:17-34.
- 小川慎一 (2013) : 日本における労働市場の社会学の展開ー労働移動の研究を中心にー, 『横浜経営研究』34:1-19.
- 織田暁子 (2011) : 日本における男女間賃金格差の地域差に関する研究動向, 『京都社会学年報』19:23-37.

- 小尾晴美 (2010) : 地方自治体の非正規職員の職務内容と労働条件—東京都 A 区立保育園の事例より—, 『社会政策』 1:75—86.
- 垣内国光 (2011) : 『保育にいきる人々』, ひとなる書房.
- 垣内国光・義基祐正・川村雅則・小尾晴美・奥山優佳 (2018) : 『日本の保育労働者:せめぎあう処遇改善と専門性』, ひとなる書房.
- 梶田 真(2000) : 公共土木事業における入札の実態と土木業者の立地構造—島根県を事例として—, 『地理学評論』 73:669—693.
- 梶田 真(2002) : 国土縁辺部における土木業の発展過程—島根県を事例として—, 『人文地理』 54:155—172.
- 梶田 真(2011) : Bleddyn Davies の研究と英語圏地理学における受容, 『地理学評論』 84:99—117.
- 上枝朱美 (2003) : 保育コストの現状と規制緩和—保育所運営費と保育料について, 『季刊家計経済研究』 58:97—105.
- 神谷浩夫 (1993) : 名古屋市郊外日進町における保育サービス供給と住民の日常生活, 『地理学報告』 76:18—35.
- 神谷哲司・杉野 (奥野) 隆一・戸田有一 (2011) : 保育園における雇用環境と保育士のストレス反応—雇用形態と非正規職員の比率に着目して—, 『日本労働研究雑誌』53:103—114.
- 加茂浩靖 (2004) : 労働市場の地域構造—日本における労働市場の地域的構成研究の課題— 『人文地理』 56:43—60.
- 加茂浩靖 (2016) : 『人材・介護サービスと地域労働市場』, 古今書院.
- 河原四良 (2005) : 介護の向上は, 労働者の労働条件改善, 『世界の労働』 55 : 26—28.
- 川池智子 (2011) : 保育士の子育て支援に関わる専門性とリカレント教育 (その 3) —まとめと考察 : D. A ショーンの「省察的実践家」モデルを手がかりにして—, 『山梨県立大学人間福祉学部紀要』 6 : 21—31.
- 川俣美砂子 (2008) : 幼稚園教諭のライフコースとその問題—幼稚園教諭と保育士養成校学生の性別役割意識について—, 『福岡女子短期大紀要』 71:17—26.
- 衣笠葉子 (2018) : 子ども・子育て支援新制度を契機とした国と地方の役割・権限の変化と保育の実施義務, 『社会保障研究』 3:190—205.
- 木本喜美子 (2018) : 『家族・地域のなかの女性と労働 共稼ぎ労働文化のもとで』, 明石書店.
- 金 慶玉(2018) : 戦時期における農繁期託児所の設置と活動, 『アジア地域文化研究 (東京大学)』 14:1—25.
- 久木元美琴 (2006) : 大都市都心部における事業所内保育所の意義と課題, 『経済地理学年報』 52:82—95.
- 久木元美琴 (2008) : 高度経済成長期の川崎市における学童保育供給体制の変容, 『人文地理』 60:341—358.
- 久木元美琴 (2010) : 地方温泉観光地における長時間保育ニーズへの対応—石川県七尾市の

- 事例から一, 『地理学評論』 83:176-191.
- 久木元美琴 (2016a) : 地方圏の子育て支援をめぐる変化と課題, 『地理科学』 71:133-143.
- 久木元美琴(2016b) : 『保育・子育て支援の地理学 福祉サービス需給の「地域差」に着目して』, 明石書店.
- 久木元美琴・小泉 諒 (2013) : 東京都における認可外保育所の供給格差と自治体独自事業の役割—「足立区小規模保育室」の利用実態調査を中心に—, 『日本都市学会年報』 47:135-144.
- 神代和欣(2012) : 労働経済学, 『日本労働研究』 54:2-7.
- 駒村康平 (2008) : 準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築, 『季刊社会保障研究』 44:4-18.
- 齋藤早苗 (2015) : 親はどのような保育を求めているのか—株式会社立保育所に着目して—, 『相関社会科学』 24:107-112.
- 逆井直紀 (2019) : 待機児童解消と規制緩和, 『住民と自治』 673:14-17.
- 佐藤正志 (2010) : 周辺地域における自治体公共サービス民営化の特徴—青森県三戸町の包括業務委託を事例として—, 『地理学評論』 83:131-150.
- 清水俊朗 (2018) : 市場化が進む保育施策と保育労働の実態, 『社会政策』 9:29-43.
- 新川敏光 (2009) : 福祉レジーム分析の可能性:戦後日本福祉国家を事例として, 『社会政策』 1:49-63.
- 周 燕飛 (2002) : 保育労働市場からみた保育待機児童問題, “J CER economic journal” 46:131-148.
- 末吉健治 (1999) : 『企業内地域間分業と農村工業化』 大明堂.
- 杉山隆一 (2006) : パート化される保育園—非正規保育士の拡大の実態と対応—, 『季刊保育問題研究』 220:26-32.
- 杉山隆一 (2021) : すすむ公立保育所民営化と公の役割, 『住民と自治』 693:19-21.
- 鈴木尚子 (2004) : 保育分野の規制緩和と改革の行方, 『レファレンス』 54:5-27.
- 鈴木 亘 (2008) : 保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析, 『季刊社会保障研究』 44:41-58.
- 鈴木 亘 (2016) : 『経済学者, 待機児童ゼロに挑む』 新潮社.
- 諏訪きぬ・村山祐一・逆井直紀 (2008) : 保育士のやり甲斐をささえる園内の諸条件, 『発達』 114:34-42.
- 全国保育団体連絡会 (2014) : 『保育白書 2014』 ひとなる書房.
- 大日義晴 (2014) : 若年女性における理想ライフコースの形成要因, 『社会福祉』 55:187-199.
- 武川正吾 (2006) : 『地域福祉の主流化 福祉国家と市民社会Ⅲ』, 法律文化社.
- 田澤 薫 (2013) : 保育の制度変革をめぐる史的検討—児童福祉法における措置制度と公的責任論を手がかりとして—, 『聖学院大学論叢』 26:15-28.
- 田代洋一・宇野忠義・宇佐美 茂(1975) : 『農民層分解の構造—戦後現段階—』, 御茶の水書

房.

- 田中洋子 (2013) : 辻由希『家屋主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』, 『国際日本研究』 5:67-83.
- 辻 由希 (2012) : 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』, ミネルヴァ書房.
- 筒井孝子 (2012) : 日本の地域包括ケアシステムにおけるサービス提供体制の考え方, 『季刊社会保障研究』 47:368-381.
- 埋橋孝文 (2003) : 『比較のなかの福祉国家』, ミネルヴァ書房.
- 富樫幸一 (2002) : 日本の労働市場の変貌と地域経済:労働と地域の地理学, 『経済地理学年報』 48:291-308.
- 友澤和夫 (1989a) : わが国周辺地域における「非自立的産業」の展開と地域労働市場の構造—熊本県天草地方を事例として—, 『経済地理学年報』 35:201-202 .
- 友澤和夫 (1989b) : 周辺地域における工業進出とその労働力構造—中・南九州を事例として—, 『地理学評論』 62:289-310 .
- 中村強士 (2009) : 『戦後保育政策のあゆみと保育の行方』, 新読書社.
- 中園桐代 (2008) : 保育士の雇用形態と職務内容, 労働条件—K 市私立認可保育所を事例として—, 『釧路公立大学地域研究』 17:1-18.
- 中澤高志 (2008) : 『職業キャリアの空間的軌跡—研究開発技術者と情報技術者のライフコース—』, 大学教育出版.
- 中澤高志 (2014) : 『労働の経済地理学』, 日本経済評論社.
- 中澤高志 (2014) : ポスト拡大・成長社会における労働市場の地理的多様性—空間的非定常性をめぐる経済地理学的省察—, 『地域経済学研究』 37:3-16.
- 中澤高志 (2015) : 地理的労働市場—地域労働市場の概念的再検討—, 『明治大学人文学研究所紀要』 76 : 241-271.
- 中田奈月 (2002) : 女性保育士のライフコース, 『奈良女子大学社会学論集』 10:103-125.
- 中田奈月 (2006) : 女性保育士における専門性と女性性:主観的キャリア分析から, 『奈良女子大学社会学論集』 13:129-144.
- 西垣美穂子 (2007) : 農村部における保育所の実態, 『佛教大学院紀要』 35:237-253.
- 新田秀樹 (2017) : 2012 年の児童福祉法改正後の市町村の保育の実施義務, 『社会保障研究』 2:311-320.
- 濱本賢二 (2011) : 私立認可保育所における課題と規制緩和, 『季刊家計経済研究』 92 : 76-83.
- 原 伸子 (2020) : ケアの理論と政策—保育の市場化批判—, 『立教経済学研究』 73:1-25.
- 船橋恵子・宮本みち子 (2008) : 『雇用流動化のなかの家族—企業社会・家族・生活保障システム』, ミネルヴァ書房.
- ホーン川嶋瑤子 (1985) : 『女子労働と労働市場構造の分析』, 東洋経済新報社.
- 保田真希 (2013) : ケアの社会化と代替をめぐる議論の論点, 『教育福祉研究』 19:37-48.

- 前田正子 (2017) : 保育問題解決に向けての複合的な政策アプローチの必要性, 『医療と社会』 27:77-88.
- 増田寛也 (2013) : 戦慄のシミュレーション 2040年地方消滅-「極点社会」が到来する-, 『中央公論』 128:18-31.
- 増田寛也 (2014) : 『地方消滅-東京一極集中が招く人口急減-』, 中央公論新社.
- 益山未奈子 (2018) : 日本の保育士不足に対する賃金の影響-政策動向及び米英の調査研究からの検討-, 『保育学研究』 56:45-55.
- 松本なるみ (2009) : 戦後草創期の保育所-元保育所保母の語りを手がかりに-, 『文京学院大学人間学部研究紀要』 1:197-212.
- 松山有美 (2007) : 越境する保育労働 -アメリカにおける移民女性「在宅保育士」に注目して-, 『日本教育社会学会大会発表要旨集録』 59:171-172.
- 宮澤 仁 (1998a) : 東京都中野区における保育所へのアクセス可能性に関する時空間制約の分析, 『地理学評論』 71:859-886.
- 宮澤 仁 (1998b) : 今後の保育所の立地・利用環境整備に関する一考察-東京都中野区における延長保育の拡充を事例に-, 『経済地理学年報』 43:165-184.
- 望月正光 (2005) : サード・セクターと第三セクター, 『関東学院大学経済学会研究論集』 224:30-39.
- 森合真一 (2014) : 保育政策の歴史的展開と保育士養成, 『近畿大学豊岡短期大学論集』 11:1-9.
- 矢寺太一 (2002) : 保育サービス供給の変化とその利用構造-「横浜保育室制度」導入後の横浜市を事例に-, 『経済地理学年報』 48:119-140.
- 矢野雅子 (2016) : 『戦後日本の保育所制度の変遷-児童福祉法 1997年改正までの軌跡を中心に-』, 明治大学学位論文.
- 山内紀幸 (2014) : 「子ども・子育て支援新制度」がもたらす「保育」概念の瓦解, 『教育学研究 (四天王寺大学)』 81:408-421.
- 山縣文治 (2002) : 子ども家庭福祉施策の7つの課題, 『社会福祉研究』 94:53-61.
- 山重慎二 (2018) : 新制度の課題と改善策-保育サービス需給と財源の問題を中心に-, 『社会保障研究』 3:174-189.
- 山重慎二 (2017) : 保育所政策の現状と課題: 『子どものための保育』の観点から, 『租税研究』 807:7-23.
- 山本 潔 (1982) : 『日本の賃金・労働時間』, 東京大学出版会.
- 由井義通・加茂浩靖 (2006) : 介護サービス業に従事する女性の断片化された就業時間と生活-東広島市の事例, 『地理科学』 64:211-227.
- 若林芳樹・久木元美琴・由井義通 (2012) : 沖縄県那覇市の保育サービス供給体制における認可外保育所の役割, 『経済地理学年報』 58:79-99.
- 鷺谷善教 (1980) : 戦時下における母子対策と保育対策, 『日本社会事業大学研究紀要』 1-

41.

- Bebbington, A. C. and Davies, B. P. (1982): "Patterns of social service provision for the elderly". Warnes, A. M. ed.: *Geographical perspectives on the elderly*, John Wiley and Sons, London, 355–374.
- Cassidy, D. J, Lower, J. K, Kintner-Duffy, V. L. and Hegde, A. V. (2011): "The Day-to-Day Reality of Teacher Turnover in Preschool Classrooms: An analysis of classroom Context and Teacher, Director, and Parent Perspectives", *Journal of Research in Childhood Education*, 25 : 1–23.
- Davies, B. P. (1968): *Social needs and Resources in Local Services*: Michael Joseph, London.
- Esping-Andersen. G. (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. : Princeton University Press, Princeton. (岡沢憲芙・宮本太郎監訳 (2001) : 『福祉資本主義の三つの世界』, ミネルヴァ書房) .
- Hochschild, A. R. (2004) : "Global Care Chains and Emotional Surplus Value", Hutton, W. and Giddens, A. eds. " *Living with Global Capitalism*", Jonathan Cape London, 130–146.
- Herod, A. (1994): "On workers theoretical in visibility in the writing of critical urban geography a comradely critique", *Urban Geography* 15:681–693.
- Herod, A. (2001) " *Labor geographies: workers and the landscapes italism*", The Guilford Press, London.
- Hanson, S. and Pratt. G. (1988): "Job Search and the Occupational Segregation of Women", *Annals of the Association of American Geographers*, 81, 229–253.
- Lewis, J. (2013) : "Continuity and Change in English Childcare Policy 1960–2000", *Social politics* 20:358–386.
- Pestoff, V. A (1998): " *Beyond the market and state social enterprises and civil democracy in a welfare societ*", Ashgate, Aldershot. (藤田暁男・川口清史訳 (2000) : 『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割—』, 日本経済評論社) .
- Pinch. S. (1995) : " *Worlds of Welfare: Understanding the Changing Geographies of Social Welfare Provision*", Routledge, London. (神谷浩夫監訳 (2001) : 『福祉の世界』, 古今書院) .
- Penn, H. (2007) : "Childcare Market Management : how the United Kingdom Government has reshaped its role in developing early childhood education and care" *Contemporary Issues in Early Childhood* 8, 192–207.
- Peck. J. (1996) : "Work—place: the social regulation of labor market", the Guilford Press, London.
- Pinch. S. (1985) : " *Cities and services: The geography of collective consumption*",

Routledge & Paul, London. (神谷浩夫訳 (1990) 『都市問題と公共サービス』, 古今書院.)
Schon, D. A. (1983): “*The Reflective practitioner: How Professionals Think in Action*”,
Basic Books, New York. (柳沢昌一・三輪建二訳 (2007) 『省察的实践とは何か—プロフェ
ッショナルの行為と思考』, 鳳書房).

図表一覧

- 図 1-1 福祉国家の類型
- 図 1-2 日本の保育レジームの変化
- 表 1-1 保育に関わる規制緩和の進展状況
- 図 1-3 女性就業率の変化
- 図 1-4 共働き世帯数と片働き世帯数の変化
- 図 1-5 合計特殊出生率と出生率の変化
- 図 1-6 指定保育士養成校数の推移
- 図 1-7 認可保育所数の変化
- 図 1-8 保育行政に関わる政策決定プロセス
- 図 2-1 都道府県別の保育士賃金水準
- 図 2-2 全就業者に占める医療福祉従事者数の割合
- 図 2-3 保育士資格の主な取得方法
- 図 2-4 本研究の構成
- 図 2-5 認可保育所等に対する営利法人保育所の割合
- 表 2-1 主成分分析に用いた指標
- 表 2-2 都道府県別にみた保育士を取り巻く環境
- 表 2-3 主成分分析の結果
- 表 2-4 成分負荷量の一覧
- 図 2-6 第1主成分
- 図 2-7 第2主成分
- 図 2-8 第3主成分
- 図 2-9 第4主成分
- 図 2-10 第5主成分
- 図 2-11 クラスター分析のデンドログラム
- 図 2-12 各都道府県のクラスター分類
- 表 2-5 対象地域の保育供給体制の特徴
- 図 3-1 研究対象地域
- 図 3-2 石川県における保育需給の変化
- 図 3-3 石川県における保育士の年代別賃金水準
- 表 3-1 保育供給の地域差
- 表 3-2 職業遍歴のパターン
- 表 3-3 保育士の世帯構成
- 表 3-4 職場内での人間関係
- 表 4-1 東京都における各自治体の認可保育所数と待機児童率の変化

- 図4-1 東京都内の認可保育所数の推移
- 表4-2 調査対象となった法人の施設展開
- 表4-3 東京都に勤務する保育士の家族形態
- 図4-2 各法人の待遇と採用の状況
- 図4-3 東京都における経営形態別賃金カーブ（月給）
- 表4-4 各法人の施設展開と運営費に占める人件費比率
- 表4-5 各法人の新規園開設理由と施設立地
- 表4-6a 社会福祉法人で勤務する保育士のライフコース
- 表4-6b 株式会社法人で勤務する保育士のライフコース
- 表4-7 株式会社で働く保育士の出身地
- 表4-8 世帯類型別にみた就職先決定理由
- 表4-9 東京都で働く保育士の通勤時間
- 表4-10 初職時の採用ルート
- 表4-11 各自治体における営利法人に対する参入障壁
- 図5-1 医療・福祉従事女性（20-24 歳）の東京都への流入状況
- 図5-2 東北地方養成校在籍学生の出身地および就業先
- 図5-3 宮城県と青森県の養成校における東京圏への就職割合の推移
- 図5-4 宮城県と青森県の保育士養成校における保育所の所在地別にみた月別求人票の受付状況
- 図5-5 新規学卒者向け求人の地域別初任給水準の推移
- 図5-6 保育所の所在地別にみた新規学卒者向け求人における雇用形態
- 表5-1 青森県で働く保育士の出身大学の所在地
- 表5-2 青森県で働く保育士職業遍歴のパターン
- 表5-3 年代別の採用ルート
- 表5-4 保育士の世帯構成別職業遍歴
- 表5-5 保育士の年代別通勤時間
- 図5-7 東北地方養成校卒業予定者の東京圏への就職決定理由
- 図6-1 日本の保育労働市場の構造
- 図6-2 保育労働市場の階層構造

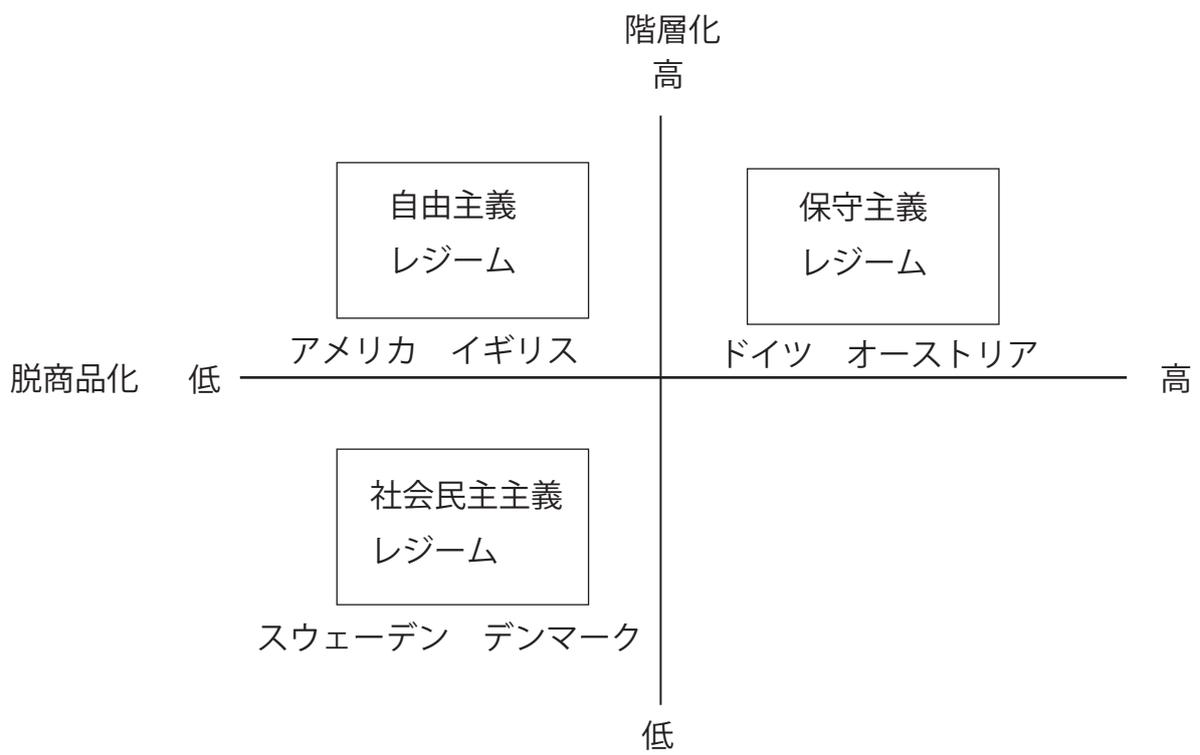
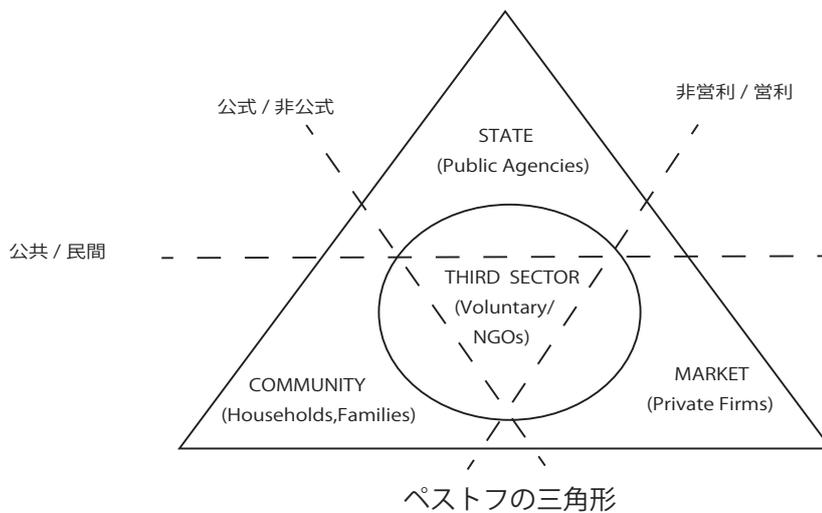
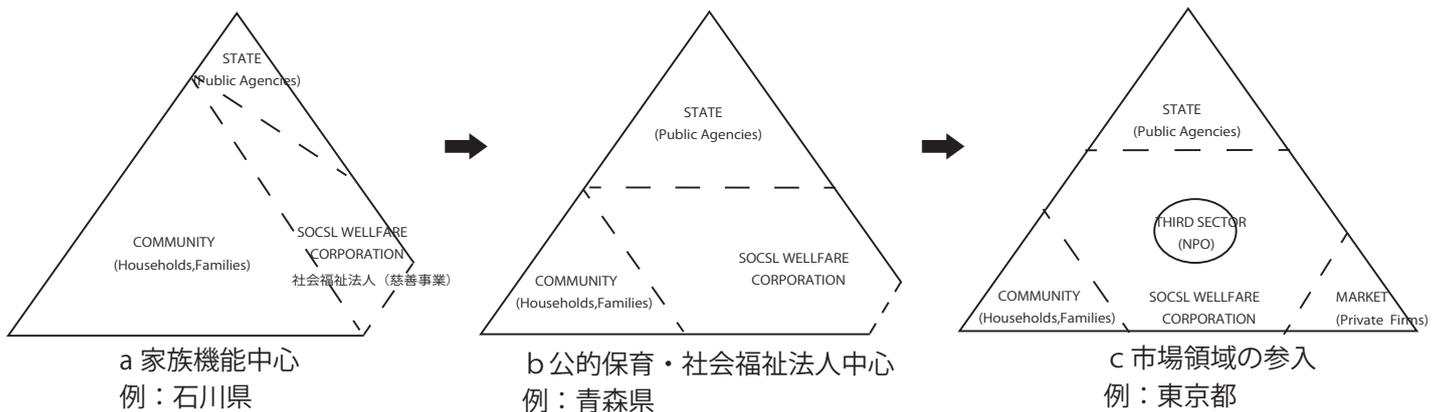


図 1-1 福祉国家の類型

(新川 2005 により作成)



ペストフの三角形



a 家族機能中心
例：石川県

b 公的保育・社会福祉法人中心
例：青森県

c 市場領域の参入
例：東京都

図 1-2 日本の保育レジームの変化

注 1) SOCSL WELFARE CORPORATION (社会福祉法人) は
公的資金によって運営される側面が強い。

注 2) 破線は、主体のあいまいさを示す。

注 3) 日本における保育サービスの供給主体は政策によって規定される。
図中の矢印は日本における (ナショナルスケールでの) 保育政策上の保育
サービス供給主体の変化を示す。
ただし、ナショナルな制度変化への応答は地域によって異なっている。
なお、図中の矢印は例示した地域の発展段階を示すものではない。

(上段：Pestoff1998 により作成。下段：著者作成)

表 1-1 保育に関わる規制緩和の進展状況

年度	規制緩和の概要など
1947	・児童福祉法成立
1951	・児童福祉法改正
1963	・「3歳児神話」「母親育児責任論」経済審議会答申
1981	・第二次臨調1次答申
1985	・男女雇用機会均等法制定
1994	・エンゼルプラン
1997	・横浜保育室の設置
	・短時間勤務保育士の導入容認
1998	・給食調理の業務委託容認
	・定員超過入所の規制緩和(年度当初10%、年度途中15%)
1990	・定員超過入所の規制緩和の拡大(年度当初15%、年度途中25%)
2000	・ 保育所の設置主体の制限撤廃
2001	・東京都認証保育所の設置
	・短時間勤務保育士の割合拡大
2002	・保育所の分園の条件緩和
	(定員規制および分園数規制緩和、短時間勤務保育士の最適基準上の保育士定数2割未満の規制撤廃)
	・ 公設民営の保育所設置
	・せんだい保育室設置
2003	・児童福祉施設最低基準緩和
	(保育所の防火・避難基準緩和)
2006	・認定こども園の制度化
	(地方裁量型などで実質的な規制緩和の実施)
2009	・浜松市認証保育室設置
2010	・定員超過入所の規制緩和の拡大
	(年度当初の規制の撤廃、給食の外部搬入容認)
2015	・子ども・子育て支援新システムに基づく保育サービス供給開始
	(創設された地域型保育事業では面積・保育士資格取得者の配置基準などが実質的に緩和)
2016	・最低基準における保育士配置に関する規制緩和
	(面積・保育士資格者の配置基準や保育士代替者の容認など)
2017	・保育士室の環境基準の緩和(採光規定)

(逆井 (2019) により作成)

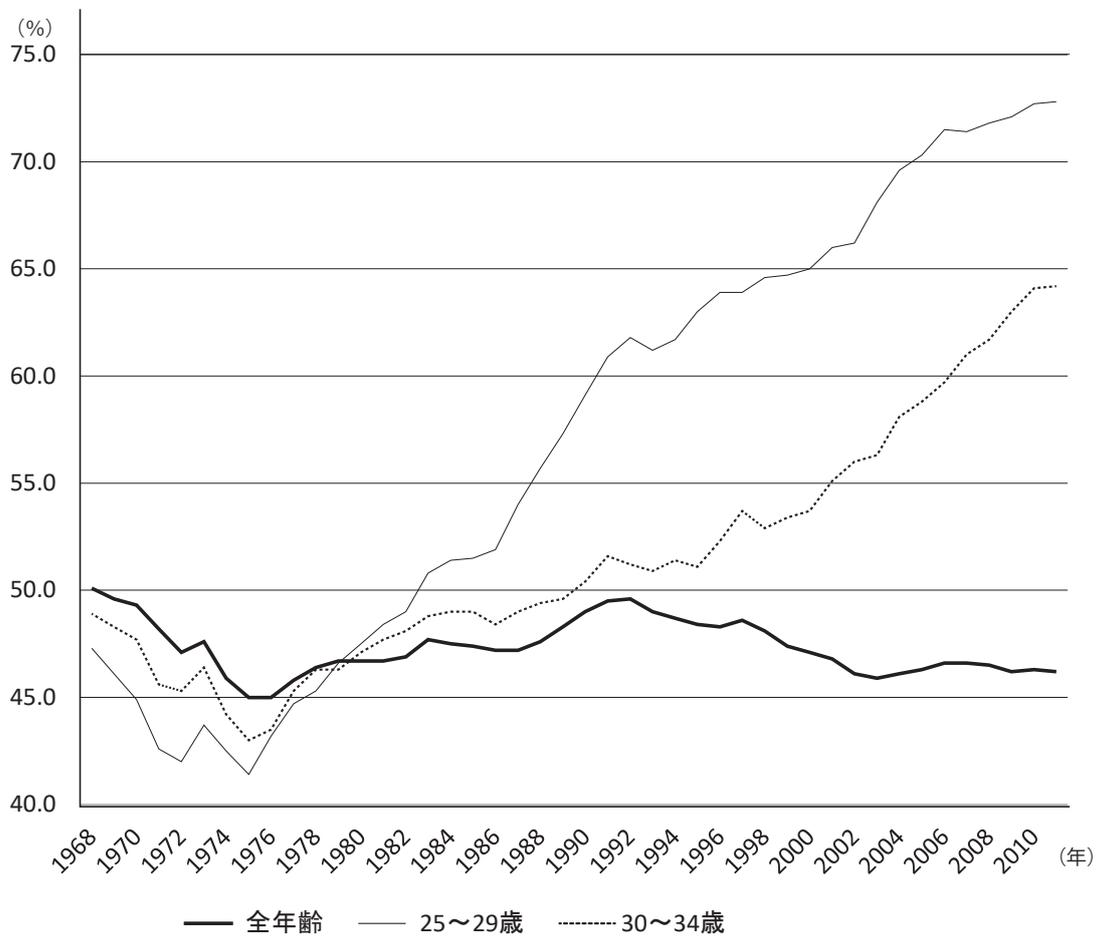


図 1-3 女性就業率の変化

注 1) 1972 年以前については沖縄分を除く。

注 2) 2011 年については東日本大震災の影響により岩手県、宮城県、福島県において調査の実施が一時困難であったため、補完的に推計した数値となっている。

(労働力調査により作成)



図 1-4 共働き世帯数と片働き世帯数の変化

注 1) 「片働き世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者の世帯。

注 2) 「共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

(労働力調査特別調査および、労働力調査により作成)

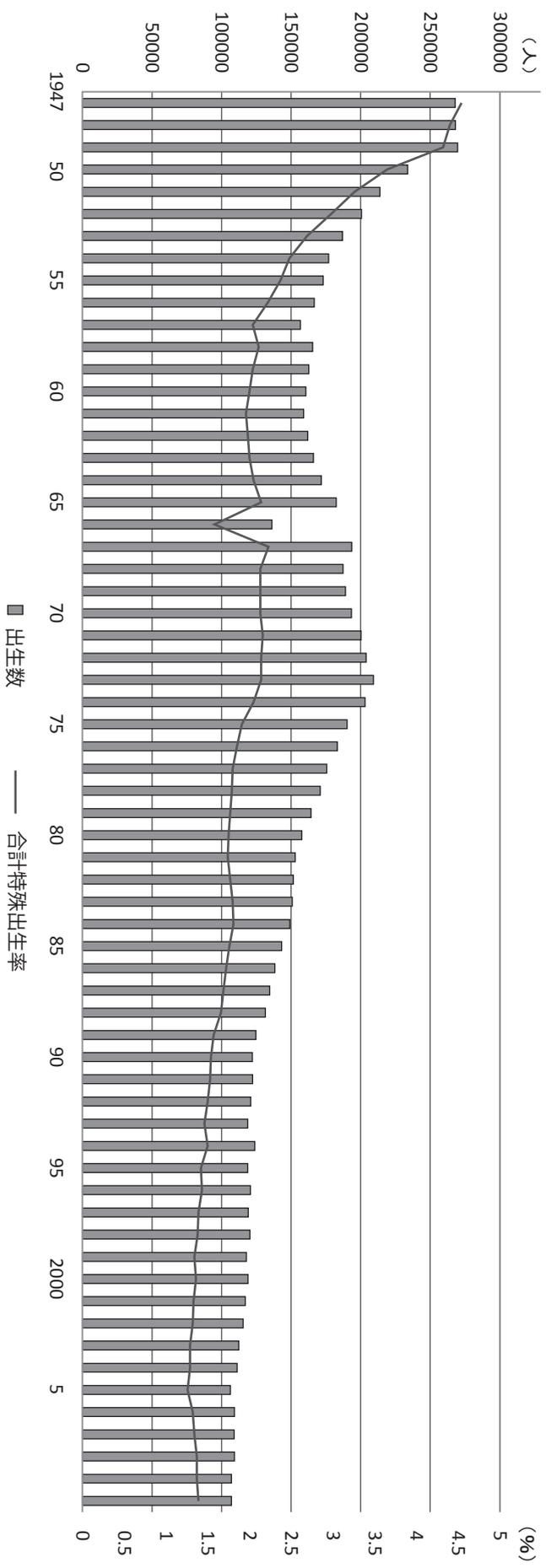


図 1-5 合計特殊出生率と出生率の変化
 (人口動態統計により作成)

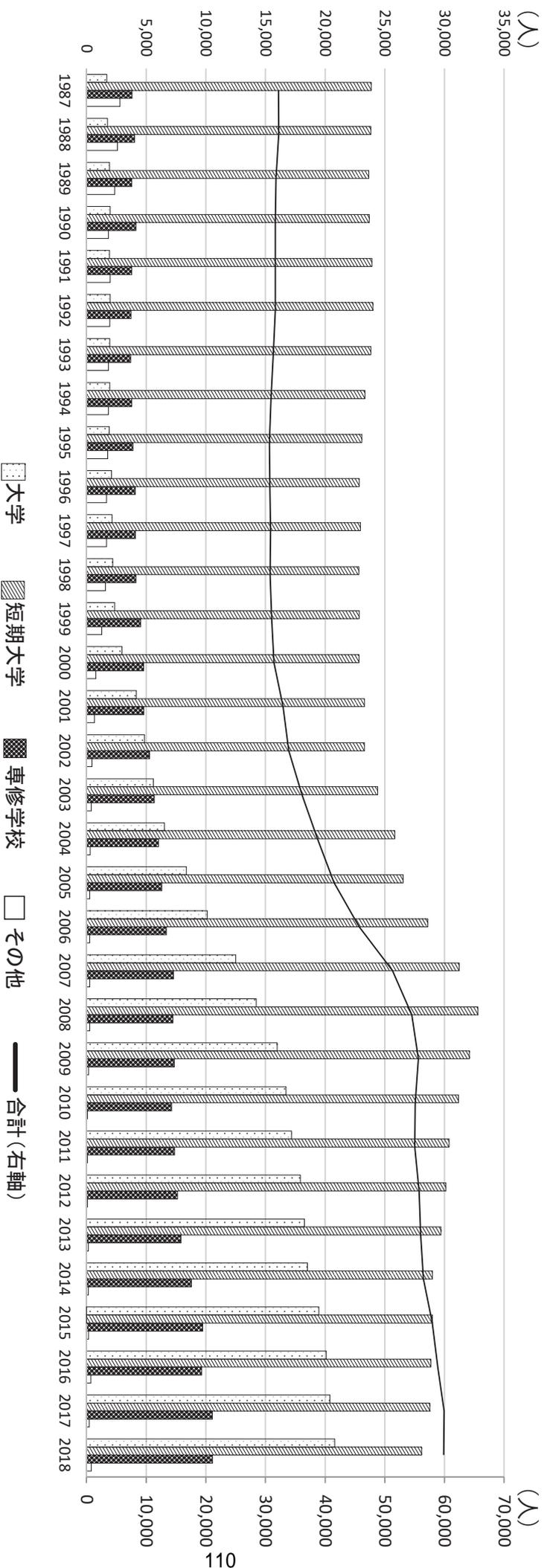


図 1-6 指定保育士養成校数の推移

(1987年～2014年：保育士養成協議会資料、2015年：指定保育士養成施設一覧より、2016年～2018年：厚生労働省資料により)

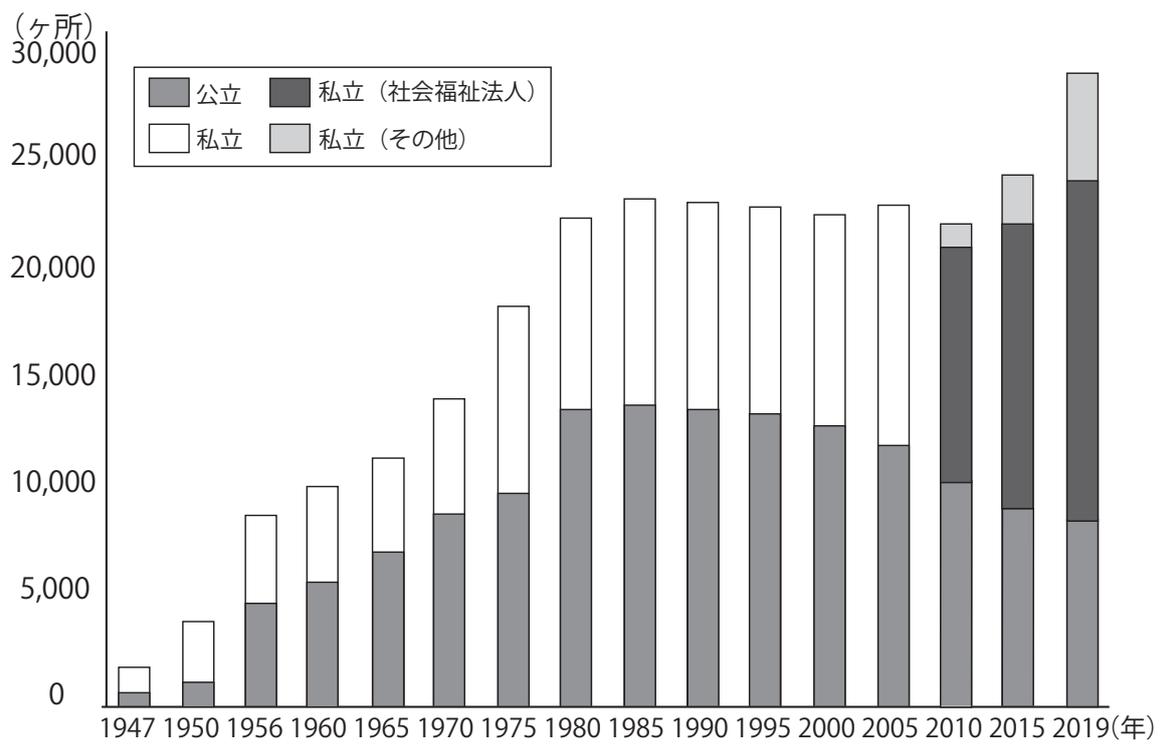


図 1-7 認可保育所数の変化
(社会福祉施設等統計により作成)

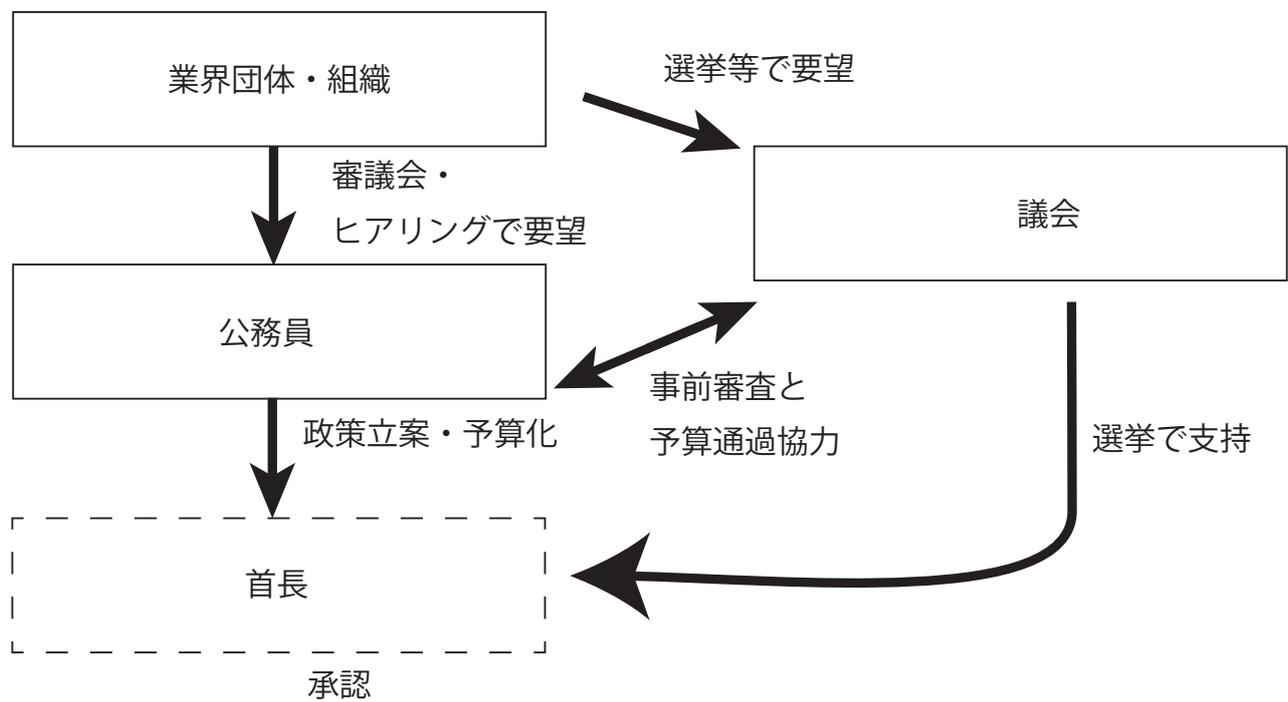


図 1-8 保育行政に関わる政策決定プロセス
 (鈴木 (2018) により作成)

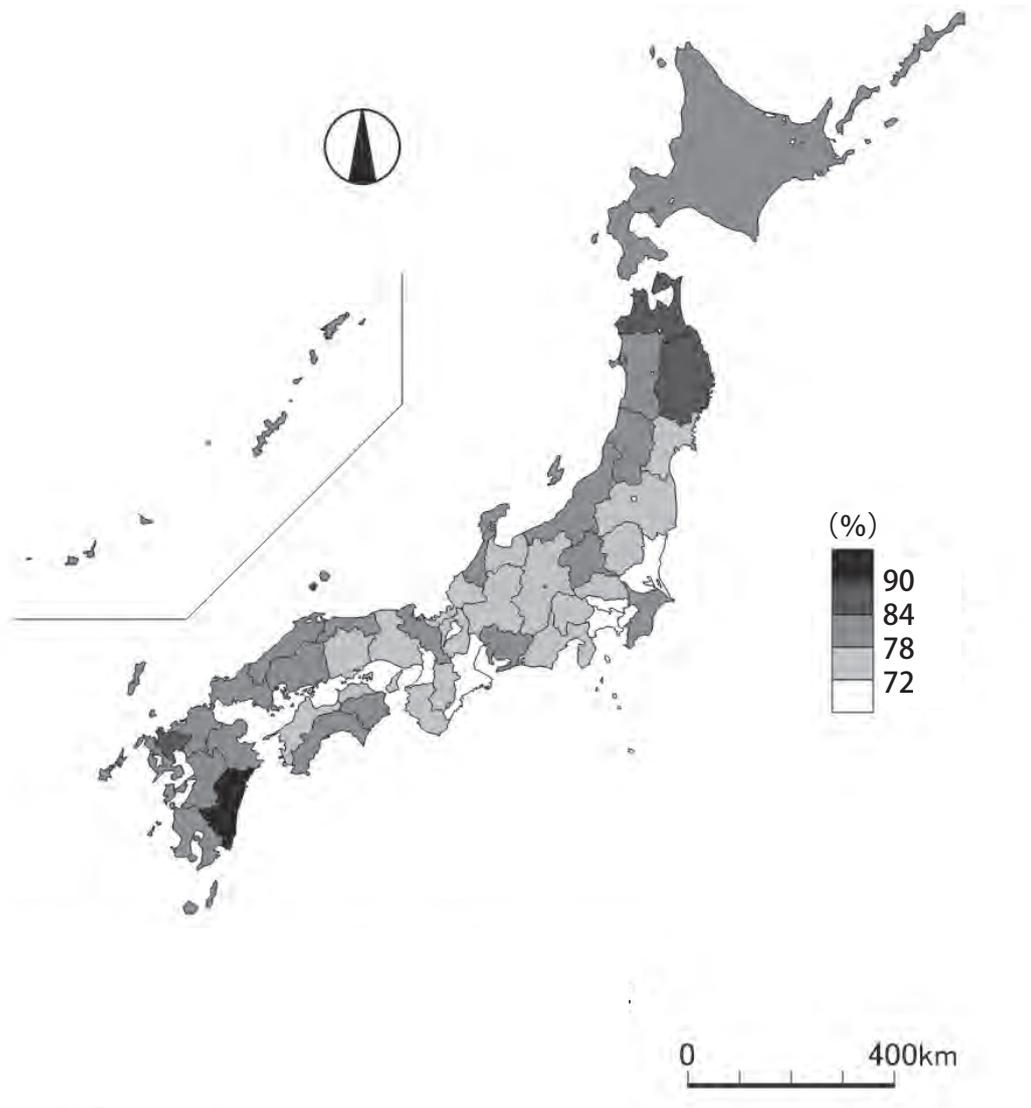


図 2-1 都道府県別の保育士賃金水準
 (賃金構造基本統計調査により作成)

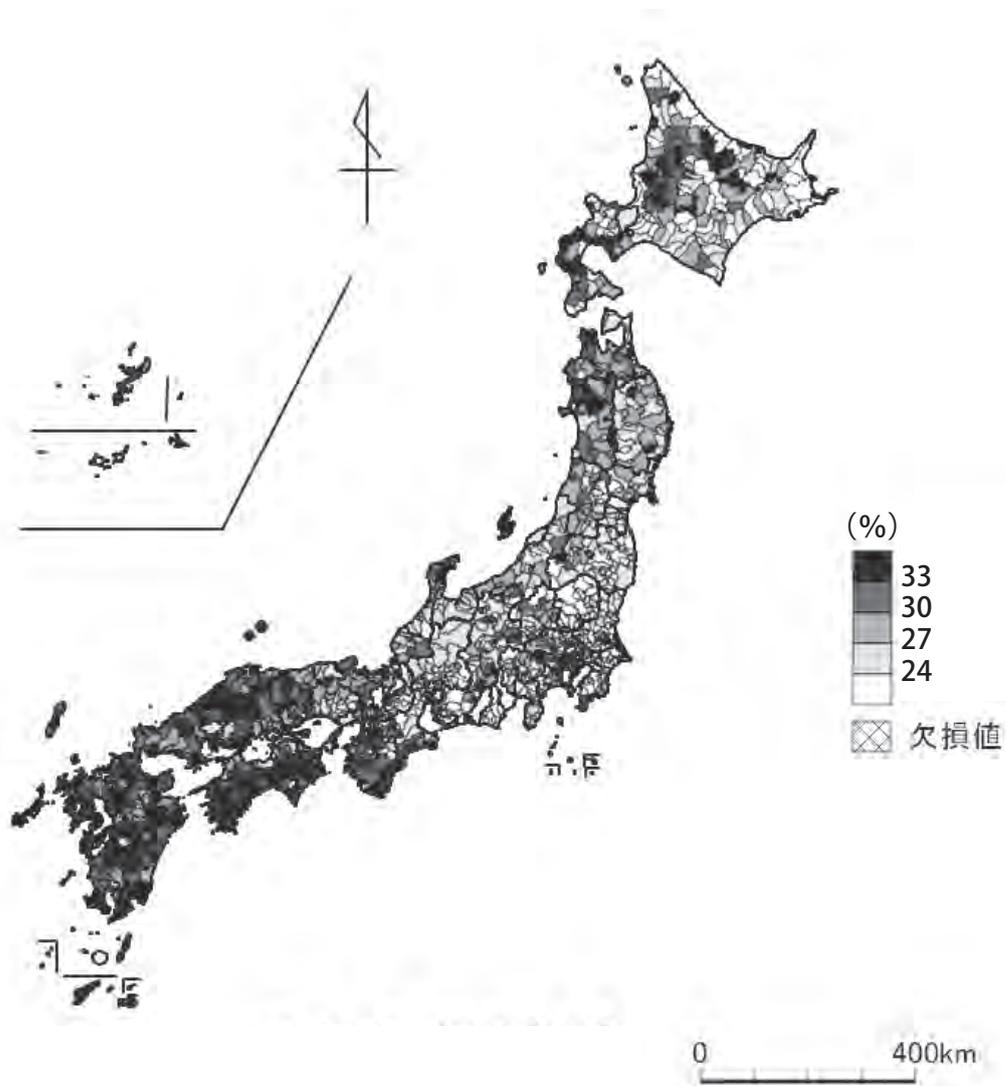


図 2-2 全就業者に占める医療福祉従事者数の割合
 (賃金構造基本統計調査により作成)

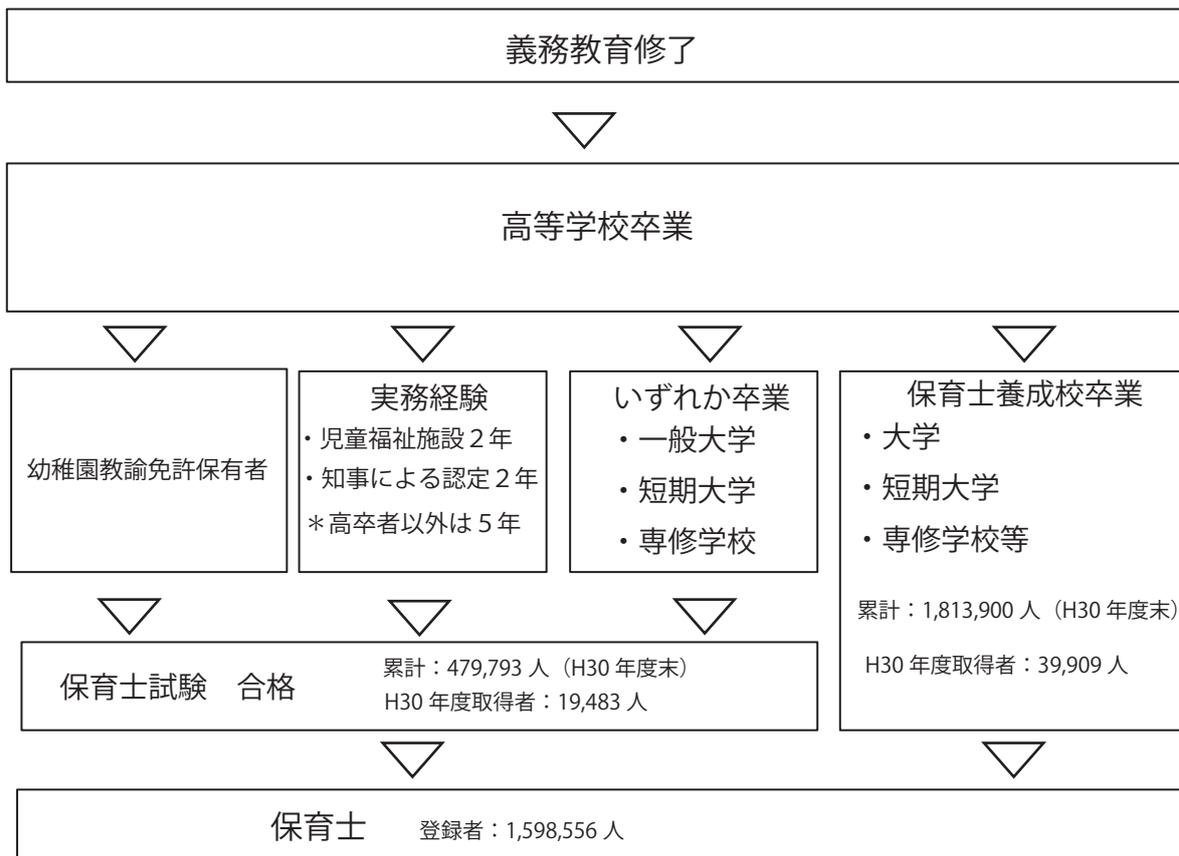


図 2-3 保育士資格の主な取得方法
(厚生労働省資料により作成)

I. 日本の保育サービス需給の地域差

保育士不足地域

一 東京都
 ・規制緩和の影響 大
 ・幼年人口集中≒保育ニーズ
 ・保育士の不足
 CLU4, 5

保育士供給地域

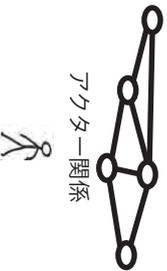
一 東北地方一
 ・域内での規制緩和の影響 小
 ・宮城県・幼年人口の減少≒保育ニーズ↓
 ・保育士の不足なし
 CLU3

一 域内での規制緩和の影響 中
 ・宮城県・保育ニーズ↑
 ・保育士の不足傾向
 CLU2

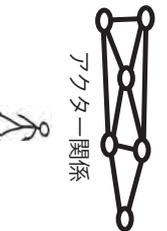
保育士域内完結型

一 北陸地方一
 ・域内での規制緩和の影響 小
 ・幼年人口の減少≒保育ニーズ→
 ・保育士の過不足なし
 CLU1

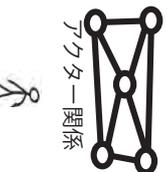
IV. 東京都における保育サービス供給主体の多様化と保育労働力の需給



V. 規制緩和がもたらした地方の保育労働市場への影響

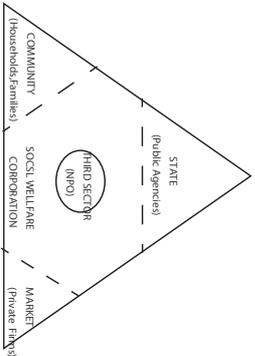


III. 家庭による家事支援と域内完結型の保育労働市場の構造

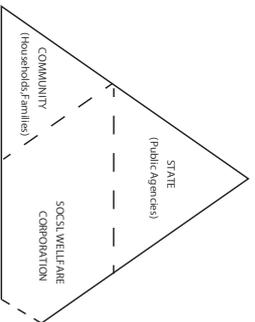


II. 日本における保育労働市場の分析視点

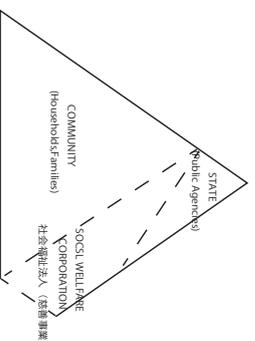
保育士



保育士



保育士



VI. 保育労働市場の地域差と各地域の保育士の職業選択

VII. 日本の保育労働市場の構造

注 1) 図中の○は養成校や自治体、家庭、保育所など関連するアクターを示す。

図 2-4 本研究の構成

表 2-1 主成分分析に用いた指標

	指標	出典等
保育労働市場の特性	保育士平均賃金	賃金構造基本統計調査 (2015年-2019年)
	保育士の賃金水準	賃金構造基本統計調査 (2015年-2019年)
	保育士平均年齢	賃金構造基本統計調査 (2015年-2019年)
	勤続年数	賃金構造基本統計調査 (2015年-2019年)
保育サービズ需要	就学前人口に対する待機児率 (2000年-2001年)	国勢調査 (2000年) ・ 社会・人口統計体系都道府県基礎データ (2001年)
	就学前人口に対する待機児率 (2019年)	国勢調査 (2015年) ・ 社会・人口統計体系都道府県基礎データ (2019年)
	合計特殊出生率 (2019年)	人口動態調査 (2019年)
	0-5歳人口率 (2015年)	国勢調査 (2015年)
	0-5歳人口率 (2000年)	国勢調査 (2000年)
	就学前人口増加率	国勢調査 (2000年・2015年)
	25歳-44歳女性労働力率 (2015年)	国勢調査 (2015年)
	15歳-64歳女性労働力率 (2015年)	国勢調査 (2015年)
	保育士有効求人倍率 (2017年)	職業安定業務統計 (2017年)
	保育士有効求人倍率 (2014年)	職業安定業務統計 (2014年)
力需要	全医療者・福祉に対する転入者の割合 (2010年-2015年)	国勢調査 (2015年)
	全医療者・福祉に対する転出者の割合 (2010年-2015年)	国勢調査 (2000年)
自治体の財政力指	財政力指数 (2018年)	総務省主要財政指標
民営化指標	保育所等に対する営利法人割合 (2019年)	社会福祉施設等統計 (2019年)

表 2-2 都道府県別にみた保育士を取り巻く環境

	2001年待 機児童数 【人】	2019年待 機児童数 【人】	保育士の 平均賃金 【万円】	全産業平 均賃金に 対する保 育士の賃	保育士平 均年齢 【歳】 2019-2015	勤続年数 【年】 2019-2015	財政力指 数H30年度	合計特殊 出生率	就学前人 口増加率 2000-2015 【%】
北海道	184	152	214.34	0.793	35.28	6.86	0.458	1.24	-0.219
青森県	123	0	204.26	0.859	39.8	10.04	0.358	1.38	-0.352
岩手県	68	175	206.14	0.858	39.02	8.88	0.367	1.35	-0.293
宮城県	650	583	212.6	0.750	34.04	6.14	0.633	1.23	-0.183
秋田県	202	65	198.12	0.824	37.42	9.74	0.315	1.33	-0.358
山形県	54	45	190.98	0.783	36.64	8.16	0.378	1.4	-0.274
福島県	133	274	200.24	0.761	36.3	9.16	0.548	1.47	-0.343
茨城県	268	345	205.8	0.684	34.92	6.02	0.657	1.39	-0.227
栃木県	159	52	221.56	0.757	37.04	8.72	0.655	1.39	-0.181
群馬県	67	21	222.2	0.784	36.02	8.86	0.635	1.4	-0.240
埼玉県	1285	1208	222.34	0.738	35.34	6.26	0.771	1.27	-0.146
千葉県	601	1020	240.26	0.789	34.72	5.84	0.778	1.28	-0.133
東京都	4982	3690	260.3	0.688	35.34	6.36	1.156	1.15	0.097
神奈川県	2593	750	238.4	0.709	34.86	6.74	0.898	1.28	-0.089
新潟県	19	2	205.58	0.785	35.28	9.34	0.469	1.38	-0.245
富山県	0	0	202.68	0.738	34.78	7.9	0.482	1.53	-0.244
石川県	0	0	217.86	0.785	37.4	8.02	0.507	1.46	-0.191
福井県	0	10	206.22	0.758	35.08	10.16	0.411	1.56	-0.232
山梨県	0	0	219.7	0.779	38.14	9.58	0.411	1.44	-0.296
長野県	0	80	205.1	0.736	34.86	8.28	0.521	1.57	-0.244
岐阜県	0	2	205.4	0.729	35.2	7.84	0.556	1.45	-0.211
静岡県	297	212	217.52	0.752	36.2	7.3	0.725	1.44	-0.178
愛知県	381	258	251.68	0.792	34.68	8.26	0.901	1.45	-0.096
三重県	7	109	202.1	0.681	34.26	6.2	0.600	1.47	-0.195
滋賀県	150	459	222.34	0.752	33.42	8.12	0.569	1.47	-0.087
京都府	262	86	249.82	0.818	36.28	8.98	0.584	1.25	-0.169
大阪府	3959	589	234.4	0.714	33.96	6.76	0.798	1.31	-0.191
兵庫県	1589	1569	231.66	0.773	34.62	6.7	0.646	1.41	-0.181
奈良県	156	198	223.94	0.750	35.8	6.86	0.435	1.31	-0.240
和歌山県	10	54	210.12	0.758	35.58	8.3	0.333	1.46	-0.277
鳥取県	5	0	202.56	0.811	37.32	7.78	0.288	1.63	-0.175
島根県	39	0	203.06	0.805	35.32	6.94	0.264	1.68	-0.189
岡山県	113	580	211.46	0.760	34.6	7.9	0.532	1.47	-0.165
広島県	96	128	231.28	0.788	36.52	8.42	0.612	1.49	-0.116
山口県	0	40	216.5	0.792	36.16	9.14	0.459	1.56	-0.203
徳島県	41	73	215.18	0.793	38.74	9.26	0.328	1.46	-0.251
香川県	51	182	209.68	0.760	37.66	10.76	0.494	1.59	-0.198
愛媛県	0	103	202.12	0.779	38.68	8.44	0.448	1.46	-0.223
高知県	113	35	213.72	0.823	38.22	9.12	0.273	1.47	-0.256
福岡県	460	1232	229.48	0.813	37.4	9.26	0.656	1.44	-0.053
佐賀県	49	24	210.1	0.845	35.44	7.58	0.351	1.64	-0.173
長崎県	349	70	211.6	0.839	39.48	11.02	0.345	1.66	-0.230
熊本県	208	178	212.4	0.828	40.1	10.04	0.427	1.6	-0.107
大分県	182	25	202.56	0.790	38.04	9.8	0.396	1.53	-0.161
宮崎県	0	43	213.76	0.901	40.26	9.1	0.356	1.73	-0.160
鹿児島県	35	349	202.3	0.802	37.54	8.46	0.355	1.63	-0.141
沖縄県	1091	1702	200.88	0.826	38.06	8.12	0.366	1.82	-0.005

注 1) 各統計の出典は表 2-1 を参照のこと。

表 2-3 主成分分析の結果

主成分	固有値	寄与率	累積寄与率
1	6.785	37.7%	37.7%
2	3.131	17.4%	55.1%
3	1.802	10.0%	65.1%
4	1.435	8.0%	73.1%
5	1.009	5.6%	78.7%
6	0.885	4.9%	83.6%
7	0.689	3.8%	87.4%
8	0.526	2.9%	90.3%
9	0.373	2.1%	92.4%
10	0.345	1.9%	94.3%
11	0.307	1.7%	96.0%
12	0.224	1.2%	97.3%
13	0.148	0.8%	98.1%
14	0.136	0.8%	98.9%
15	0.094	0.5%	99.4%
16	0.069	0.4%	99.8%
17	0.037	0.2%	100.0%
18	0.004	0.0%	100.0%

表 2-4 成分負荷量の一覧

主成分1	主成分2	主成分3			
医療福祉/他県からの転入	0.853576	0-5歳人口率 (2015年)	0.906479	保育士平均年齢	0.724371
財政力指数	0.850428	0-5歳人口率 (2000年)	0.779691	保育士の賃金水準	0.587235
保育所/営利法人割合 (2019年)	0.767832	合計特殊出生率 (2019年)	0.698591	医療福祉/他県への転出	0.487085
保育士の平均賃金	0.734166	就学前人口に対する待機見数 (2019)	0.68091	勤続年数	0.447498
保育士有効求人倍率 (2017年)	0.71911	就学前人口増加率	0.480796	0-5歳人口率 (2000年)	-0.42028
就学前人口増加率	0.71114	就学前人口に対する待機見数 (2000年・2001年)	0.378478	医療福祉/他県からの転入	0.288991
保育士有効求人倍率 (2014年)	0.691893	保育士の賃金水準	0.336876	保育所/営利法人割合 (2019年)	0.220675
就学前人口に対する待機見数 (2000年・2001年)	0.655848	保育士平均年齢	0.275574	就学前人口増加率	0.198287
勤続年数	-0.6467	25歳-44歳女性労働力率	-0.2164	0-5歳人口率 (2015年)	-0.18815
15歳-64歳女性労働力率	-0.59814	財政力指数	-0.18594	保育士の平均賃金	0.184743
主成分4		主成分5			
15歳-64歳女性労働力率	-0.66174	就学前人口に対する待機見数 (2019)	-0.4553		
保育士有効求人倍率 (2014年)	-0.5904	保育士の平均賃金	0.452503		
25歳-44歳女性労働力率	-0.56281	就学前人口に対する待機見数 (2000年・2001年)	-0.40118		
保育士有効求人倍率 (2017年)	-0.30016	就学前人口増加率	0.387519		
保育士の平均賃金	0.286083	0-5歳人口率 (2015年)	0.240123		
保育士の賃金水準	0.209719	財政力指数	0.230407		
保育所/営利法人割合 (2019年)	-0.20436	合計特殊出生率 (2019年)	0.18634		
0-5歳人口率 (2000年)	0.156231	医療福祉/他県への転出	-0.18571		
合計特殊出生率 (2000年)	-0.15583	15歳-64歳女性労働力率	0.180551		
就学前人口増加率	-0.11661	保育士の賃金水準	0.136476		

注 1) 各成分について負荷量の絶対値が高いものを上位から 10 変数まで示した。

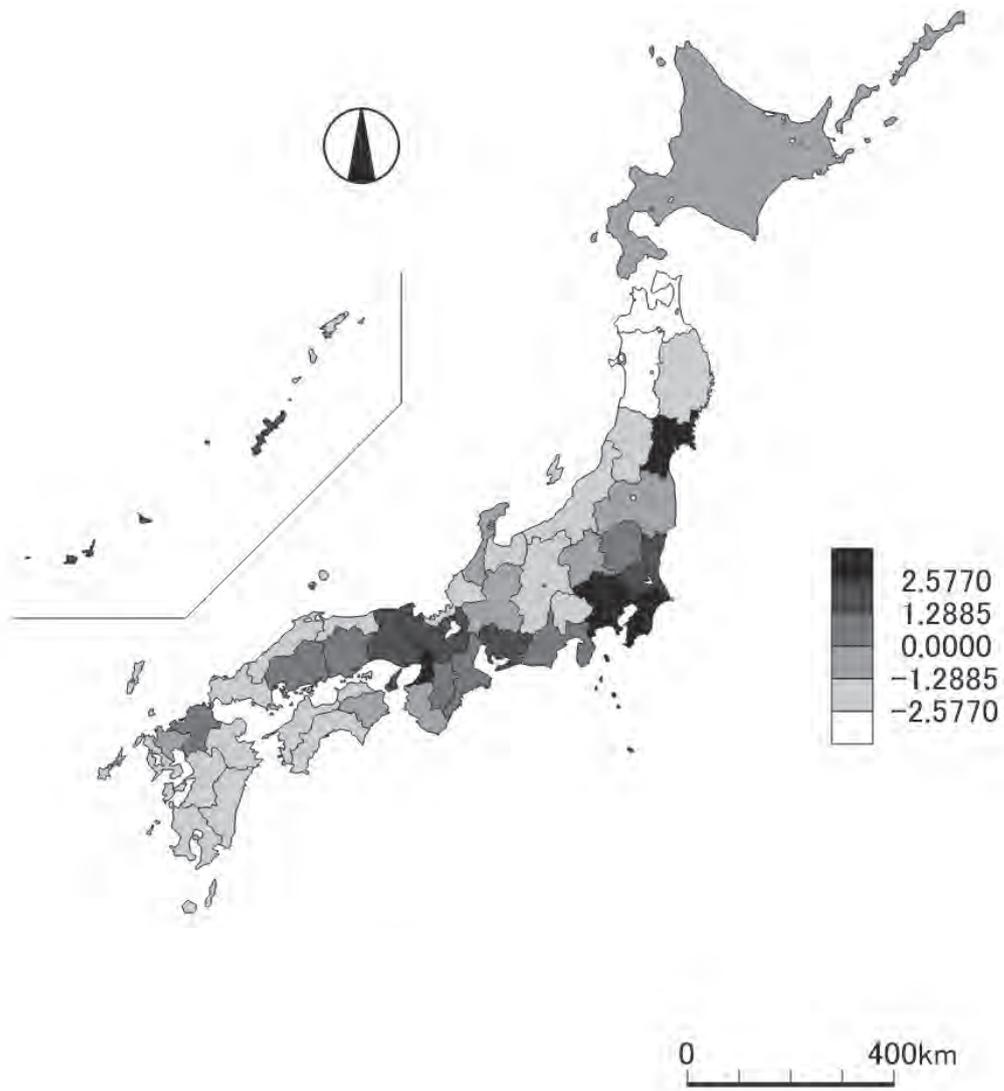


图 2-6 第1主成分

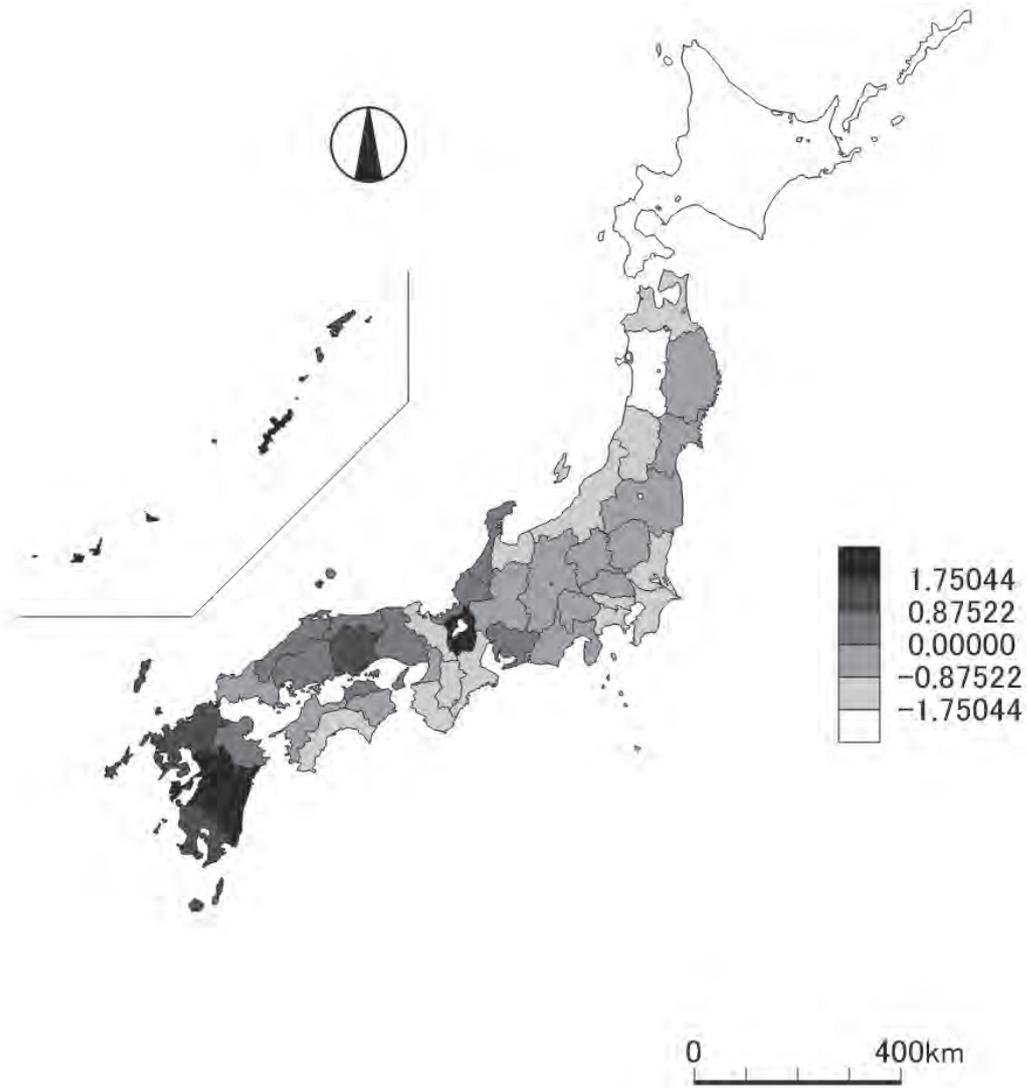


图 2-7 第 2 主成分

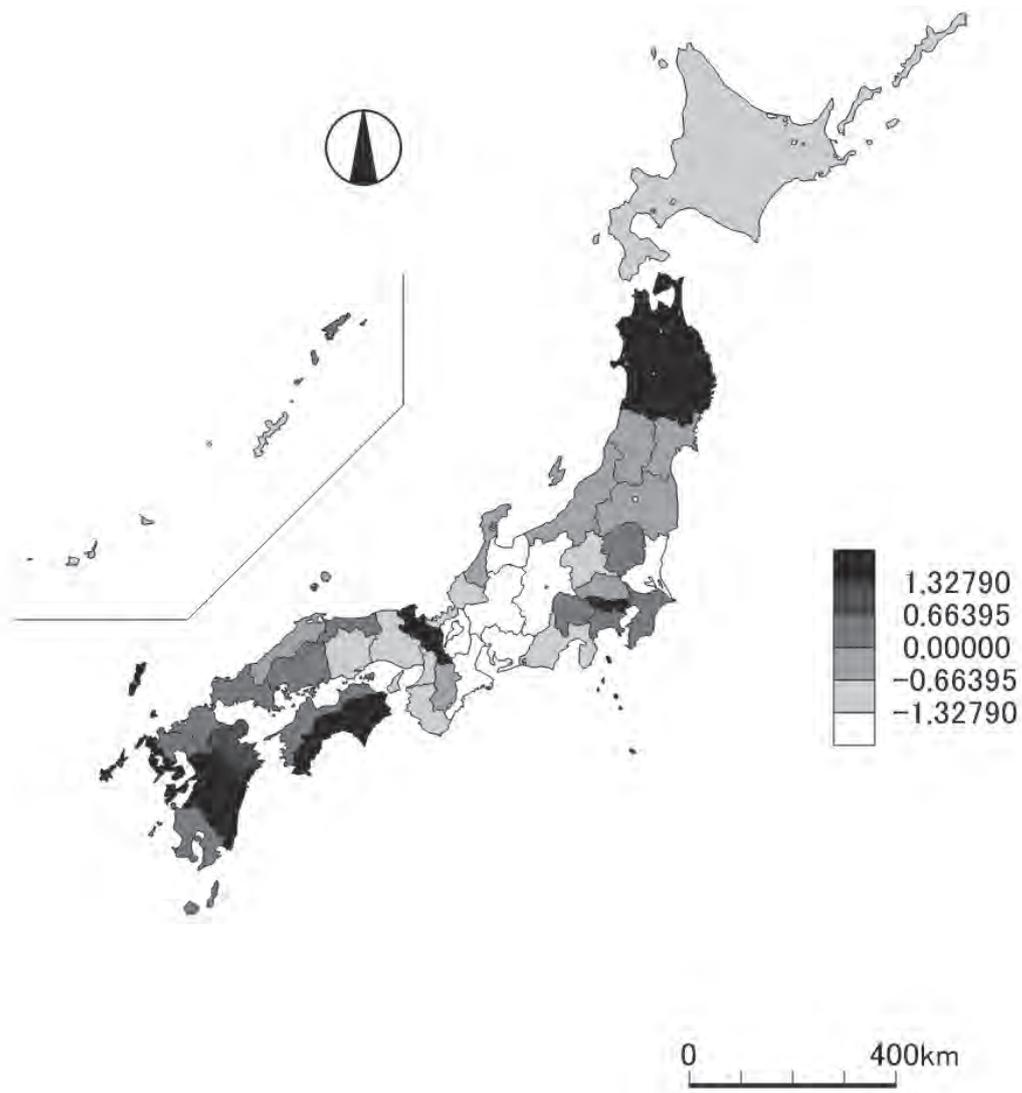


图 2-8 第 3 主成分

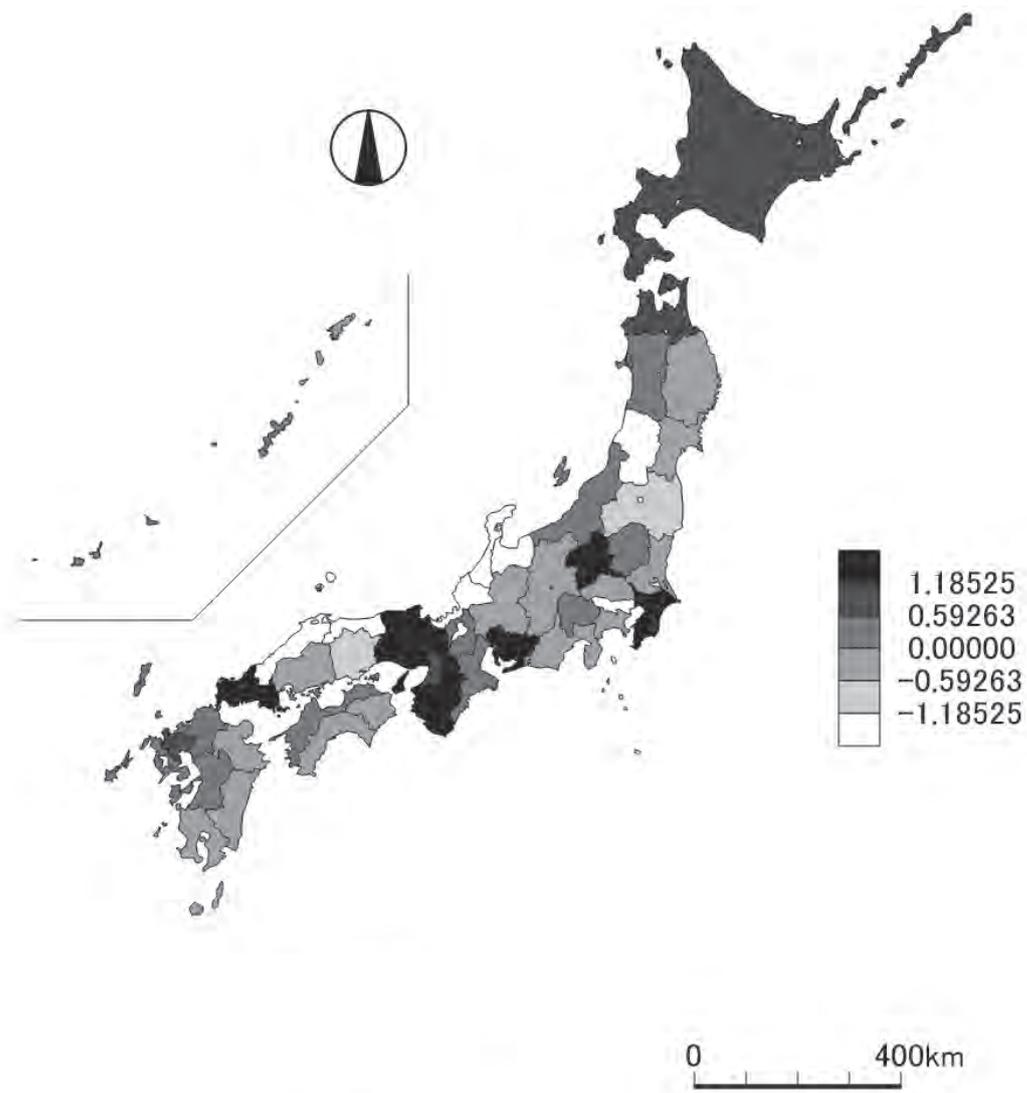


图 2-9 第 4 主成分

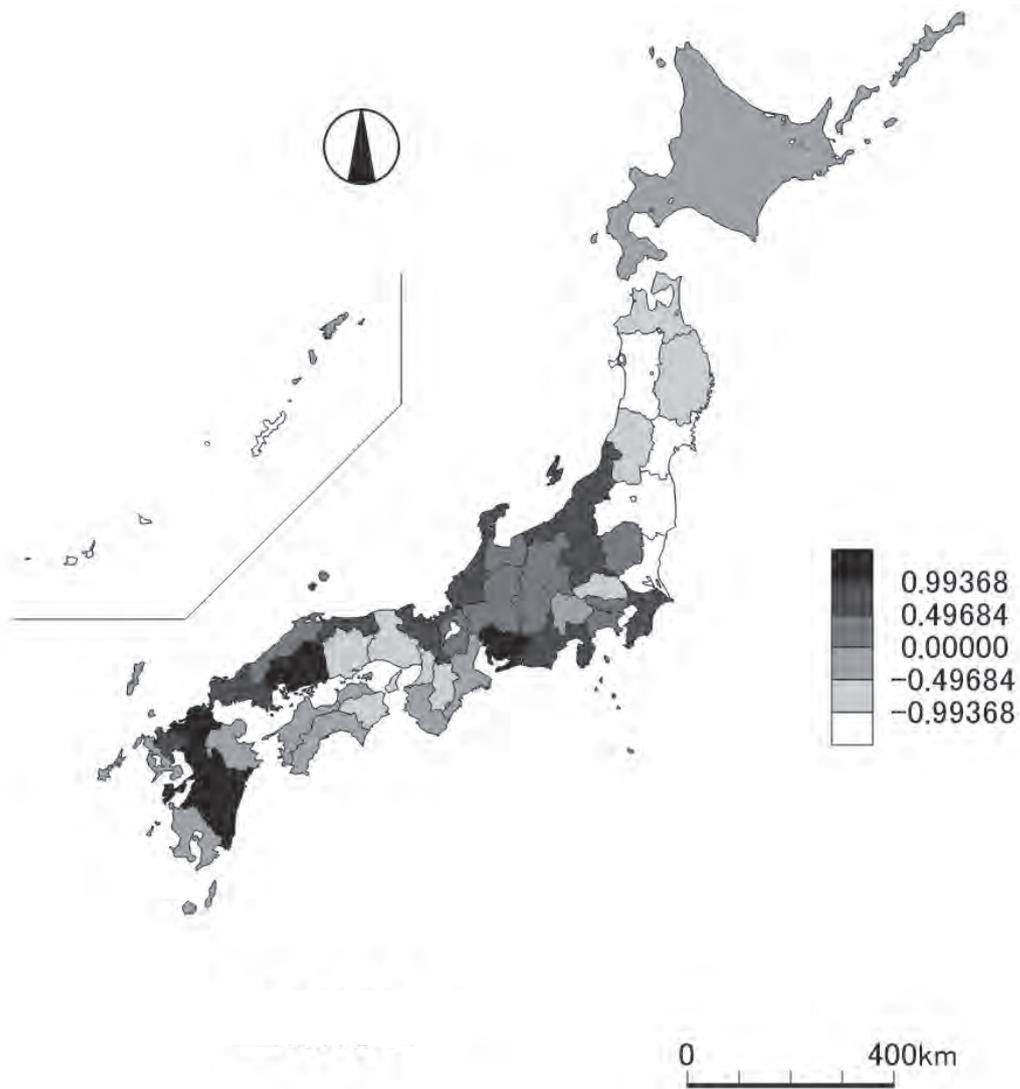


图 2-10 第 5 主成分

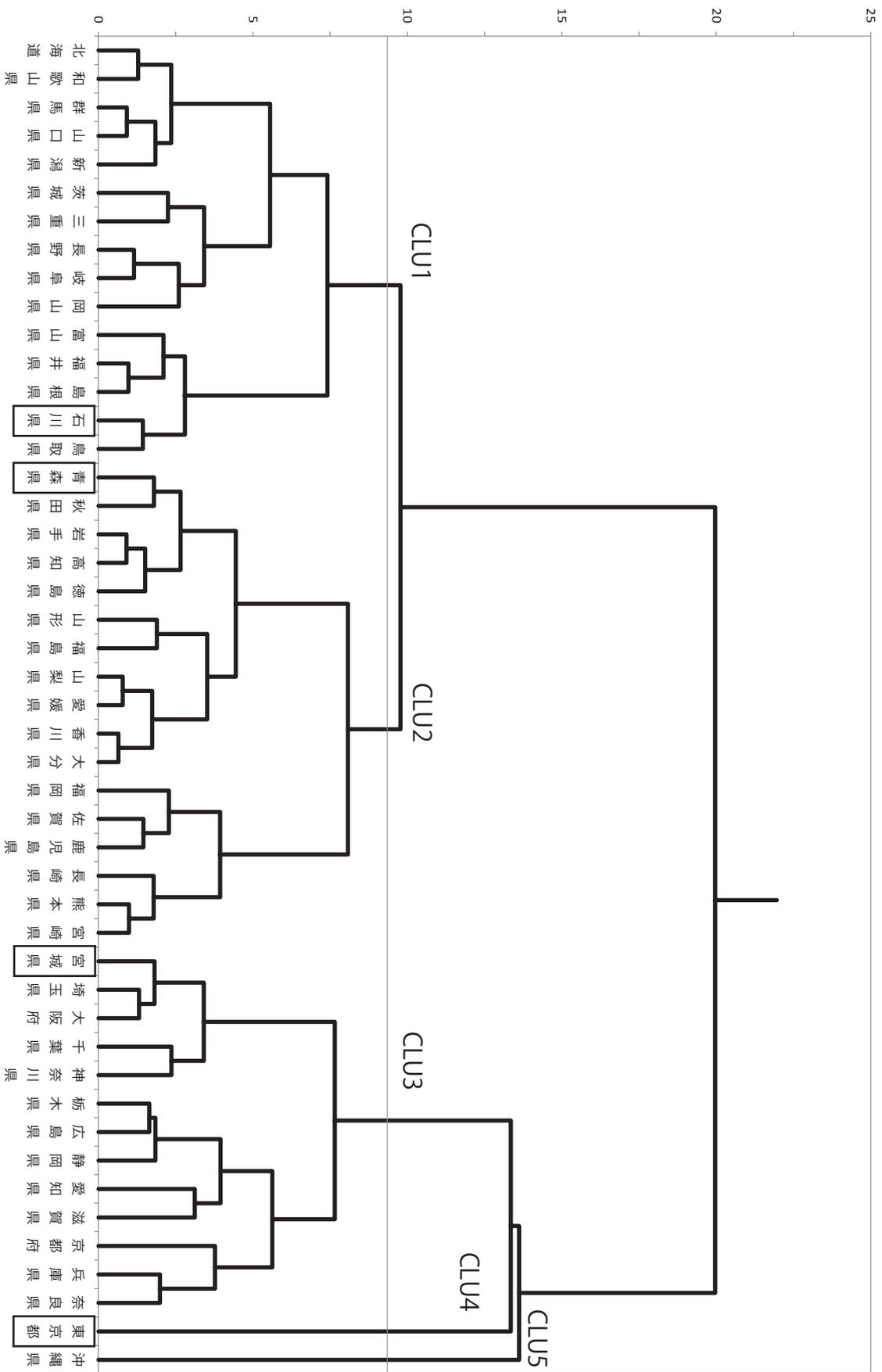


図2-11 クラスタ分析のデンドログラム

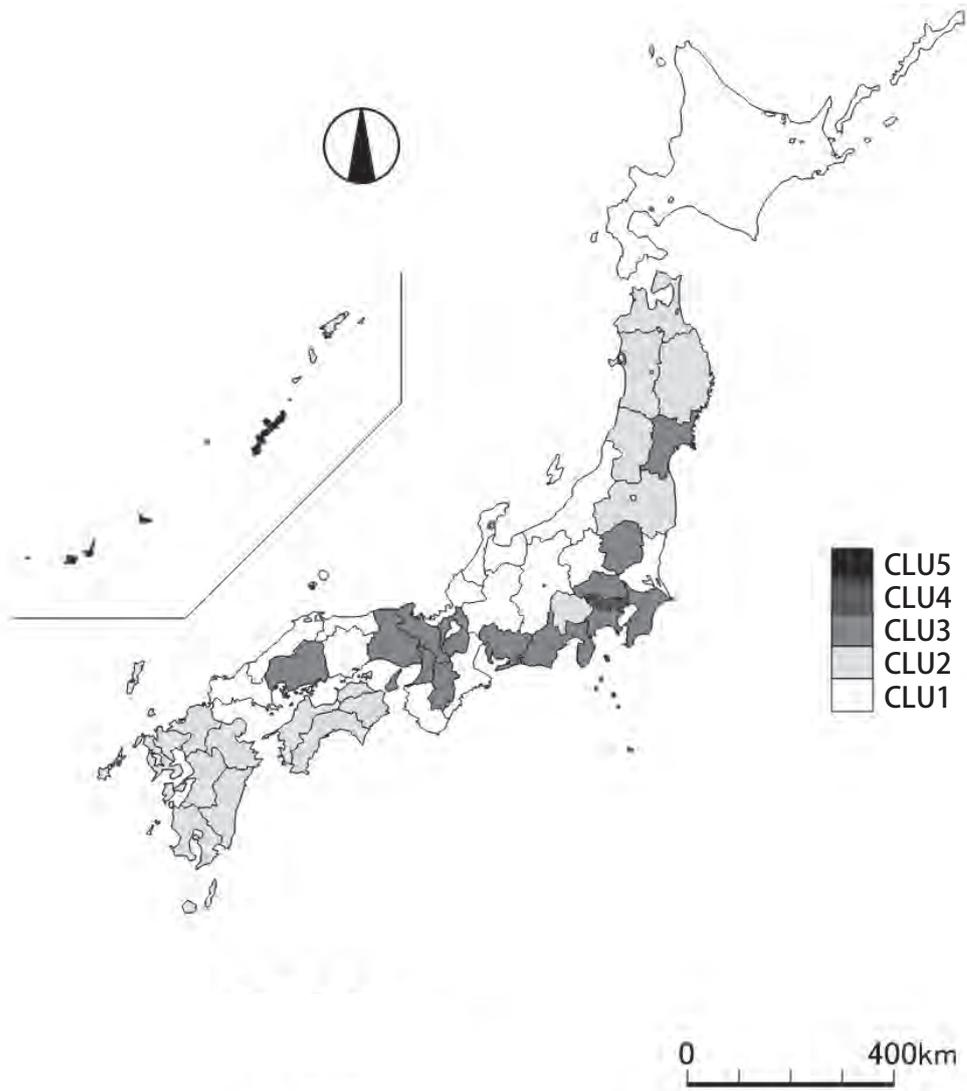


図 2-12 各都道府県のクラスター分類

表 2-5 対象地域の保育供給体制の特徴

	石川県	青森県	宮城県	東京圏
保育労働力需要指標＝市場化指標 (第一主成分)	中	低	高	高
少子化指標 (第二主成分)	やや高	低	低	低
保育労働市場の特性指標 (第三主成分)	中	高	中	高
女性就業率指標 (マインナス) (第四主成分)	低	高	中	低
待機児童率指標 (マインナス) (第五主成分)	高	低	低	中
保育レジームの特徴 クラスターの分類	家庭内の影響力が大 CLU1	家庭：小 市場：小＝公的 CLU2	大 徐々に市場化 CLU3	市場の役割大 CLU4

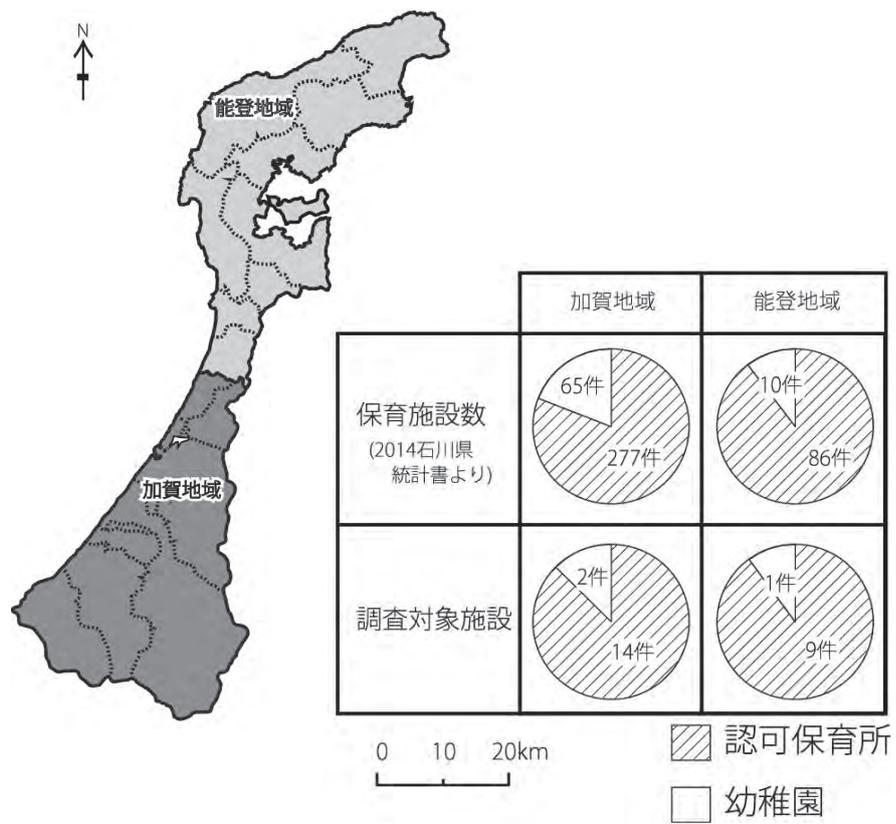


図 3-1 研究対象地域

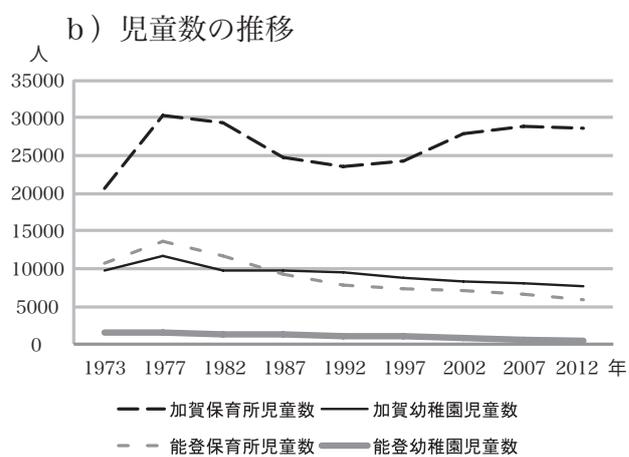
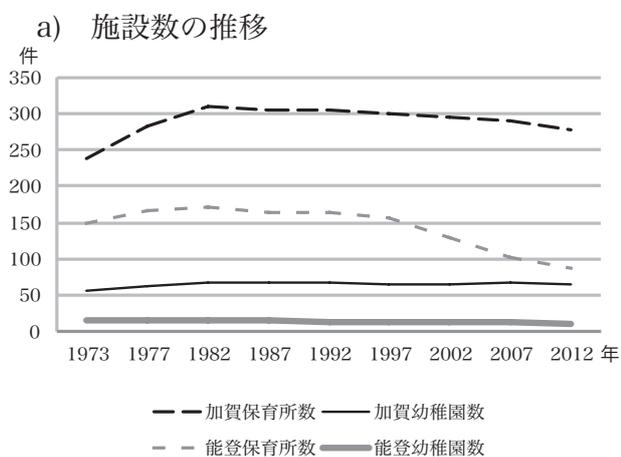


図 3-2 石川県における保育需給の変化
(石川県統計書により作成)

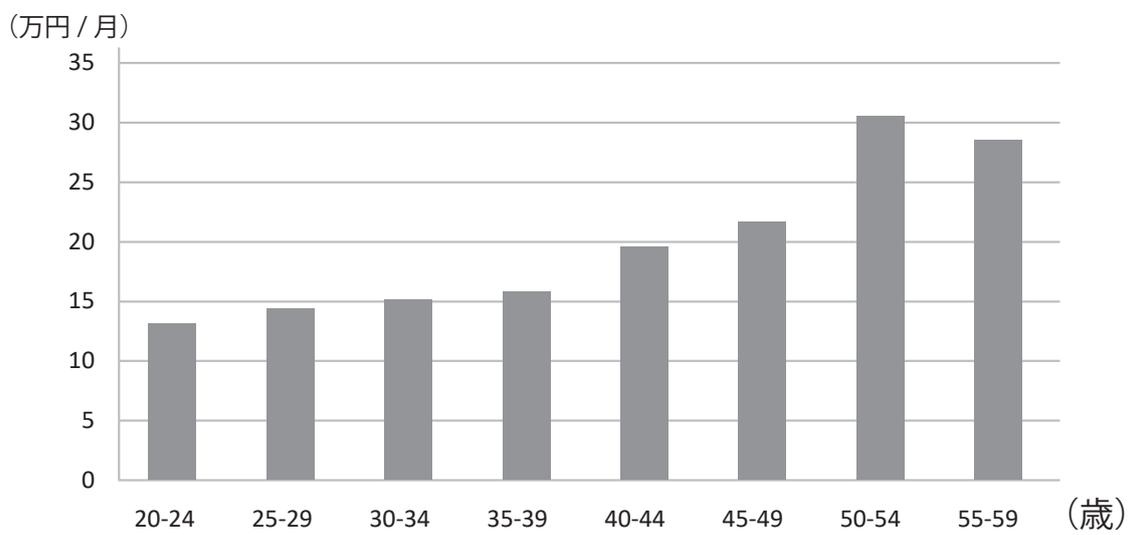


図 3 - 3 石川県における保育士の年代別賃金水準
(アンケート調査により作成)

表 3-1 保育供給の地域差

	年齢(歳)				平均勤続年数(年)	平均離職期間(年)		雇用形態(人)				通勤時間(分)	
	平均年齢(歳)	20代	30代	40代		50代以上	正規職場復帰まで	非正規職場復帰まで	正規	パート	契約		派遣
能登	41.2 22.0(%)	22(人) 19(%)	19(人) 19(%)	30(人) 30(%)	29(人) 29(%)	13.1	5.88	4.61	75(人) 75.0(%)	9(人) 9.0(%)	16(人) 16.0(%)	0(人) 0.0(%)	13.7
加賀	36.8 34.0(%)	60(人) 34.0(%)	41(人) 23.2(%)	40(人) 22.7(%)	35(人) 19.8(%)	9.99	7.86	4.33	107(人) 60.0(%)	37(人) 21.0(%)	24(人) 13.6(%)	8(人) 4.5(%)	17.9
平均の差の検定	有為					有為	有為	有為差なし					有為

(アンケート調査により作成)

表 3-2 職業遍歴のパターン

職業遍歴のパターン	加賀					能登					不明	合計
	20代	30代	40代	50代	60代以上	20代	30代	40代	50代	60代以上		
<small>//// 正規 □ 非正規 □ その他 *下の図はイメージで、変更回数などは考慮していない。</small> 正規継続型	44	17	13	5	1	12	9	12	16		5	134
正規変形型	6	8	7	4	1		1	9	2			38
転用非正規型			10	8	9		1	1	3	2	1	36
非正規入職正規継続型	1					2	4	4				11
非正規入職変更型			1	4	1					1		7
その他	4	1			1	6	2	2	1		1	18
不明	6	3	8	6		2	2	2	4		2	35
総計	61	40	40	26	3	22	19	30	27	2	9	279

(アンケート調査により作成)

表 3-3 保育士の世帯構成

		保育者の世帯構成（人）					主たる 生計者 （人）	
		A世帯	B世帯	C世帯	D世帯	E世帯		その他
世帯 構成 成員	配偶者		△	○		○	-	
	子ども		△	△		△	-	
	父母		○		○		-	
	義父母					○	-	
	祖父母		△			△	-	
能登		0	39	31	11	10	6	3
加賀		10	23	64	40	15	9	34
合計		10	62	95	51	25	15	37

（アンケート調査により作成）

- 注 1) 保育士単身世帯を A 世帯、保育士とその親を含む多世代同居世帯を B 世帯、保育士夫婦とその子どもから成る世帯を C 世帯、保育士とその親から成る世帯を D 世帯、保育士夫婦と配偶者の親を含む世帯を E 世帯とした。
- 注 2) ○は原則、世帯構成員に含まれる者を示している。
△は各世帯内でいずれか、または共に含んでいることを示している。
- 注 3) 祖父母には保育士本人の祖父母及び義理の祖父母を含んでいる。
- 注 4) この世帯分類では保育士の兄弟姉妹との同居状況は考慮していない。
- 注 5) その他にはひとり親世帯を含んでる。なお、能登地域では 6 世帯中 3 世帯が、加賀地域では 9 世帯中、全ての世帯が保育士とその子どもから成るひとり親世帯である。

表 3-4 職場内での人間関係

	加賀地域						能登地域					
	20代	30代	40代	50代	60代	計	20代	30代	40代	50代	60代	計
良い	27(45.7)	22(56.4)	25(62.5)	7(29.1)	3(100)	84 (50.9)	15 (68.1)	13 (72.2)	16 (55.1)	12 (46.1)	1 (50)	57 (58.7)
どちらかといえ ば良い	25(42.3)	16(41.0)	14(35.0)	15(62.5)		70 (42.4)	5 (22.7)	5 (27.7)	12 (41.3)	14 (53.8)	1 (50)	37 (38.1)
どちらかといえ ば悪い	7(11.8)	1(2.5)	1(2.5)	1(4.1)		10 (6.0)	2 (9.0)		1 (3.4)			3 (3.0)
悪い				1(4.1)		1 (0.6)						
合計	59(100)	39(100)	40(100)	24(100)	3(100)	165 (100)	22 (100)	18 (100)	29 (100)	26 (100)	2 (100)	97 (100)

注 1) 厳封したうえで、施設長を通して回収した。

(アンケート調査により作成)

表4-1 東京都における各自治体の認可保育所数と待機児童率の変化

	認可保育所施設数(件)					私立に対する株式会社の割合(%)	待機児童数(人)		待機児童率(%)		(b)-(a)	5歳以下人口(人)		(d)-(c)
	公設公営	私立					2010年	2014年	2010年(a)	2014年(b)		2010年(c)	2015年(d)	
		社会福祉法人	株式会社法人	その他	合計									
千代田区	6	0	3	0	9	100.0	33	0	6.7	0.0	-6.7	1,991	2,993	1,002
中央区	11	3	15	1	30	78.9	152	135	9.6	5.5	-4.1	6,488	8,793	2,305
港区	15	4	17	3	39	70.8	274	45	13.2	1.5	-11.7	11,418	15,077	3,659
文京区	18	4	11	3	36	61.1	106	104	5.0	3.6	-1.4	8,553	10,390	1,837
品川区	42	12	15	2	71	51.7	66	128	1.3	1.9	0.6	15,887	18,568	2,681
目黒区	19	8	6	0	33	42.9	51	247	2.0	8.0	6.0	10,657	12,950	2,293
練馬区	44	28	25	8	105	41.0	552	487	6.8	4.8	-2.0	33,736	34,342	606
三鷹市	11	12	9	1	33	40.9	243	179	11.8	6.7	-5.1	8,562	9,198	636
杉並区	38	12	8	4	62	33.3	23	116	0.4	1.9	1.5	16,262	23,560	7,298
大田区	39	36	15	5	95	26.8	402	613	4.8	6.3	1.5	30,514	31,678	1,164
西東京市	17	12	4	0	33	25.0	179	193	8.1	7.1	-1.0	9,319	9,512	193
調布市	8	19	7	3	37	24.1	249	288	8.5	7.9	-0.6	11,100	11,413	313
江東区	33	35	12	6	86	22.6	351	315	5.2	3.8	-1.4	25,030	27,834	2,804
中野区	18	15	4	1	38	20.0	136	241	4.2	6.5	2.3	8,730	12,207	3,477
台東区	11	8	2	3	24	15.4	48	126	2.7	6.0	3.3	6,336	7,912	1,576
荒川区	15	15	3	2	35	15.0	49	8	1.5	0.2	-1.3	9,362	10,216	854
新宿区	22	14	3	4	43	14.3	83	152	2.4	3.7	1.3	10,742	12,387	1,645
渋谷区	19	12	2	0	33	14.3	78	120	3.7	4.0	0.3	6,752	9,128	2,376
小平市	10	13	2	0	25	13.3	119	167	6.1	6.8	0.7	9,060	9,838	778
足立区	41	40	7	6	94	13.2	436	330	5.0	3.5	-1.5	33,294	31,676	-1,618
小金井市	5	6	1	1	13	12.5	91	257	6.9	17.7	10.8	5,066	5,740	674
国分寺市	5	14	2	0	21	12.5	74	77	5.3	3.9	-1.4	5,357	5,567	210
北区	29	28	4	3	64	11.4	119	69	2.6	1.2	-1.4	12,973	14,895	1,922
府中市	15	20	3	4	42	11.1	227	233	5.8	5.2	-0.6	13,575	13,707	132
東久留米市	6	9	1	1	17	9.1	113	84	7.3	4.8	-2.5	5,500	5,557	57
東村山市	7	8	1	3	19	8.3	209	97	11.7	4.4	-7.3	7,677	6,834	-843
福生市	0	12	1	0	13	7.7	12	5	1.0	0.4	-0.6	2,714	1,896	-818
板橋区	39	49	4	4	96	7.0	461	515	5.6	5.8	0.2	22,539	24,988	2,449
江戸川区	40	29	3	13	85	6.7	295	298	3.1	3.0	-0.1	37,639	35,769	-1,870
葛飾区	37	41	2	3	83	4.3	139	111	1.8	1.3	-0.5	21,224	21,243	19
町田市	5	56	1	5	67	1.6	396	203	7.9	3.3	-4.6	21,630	19,535	-2,095
墨田区	22	20	0	2	44	0.0	145	157	3.7	3.6	-0.1	10,826	11,610	784
世田谷区	49	38	0	4	91	0.0	725	1,109	9.1	10.7	1.6	39,686	40,411	725
豊島区	20	14	0	0	34	0.0	161	240	5.2	6.9	1.7	9,398	10,803	1,405
八王子市	10	77	0	4	91	0.0	496	231	5.3	2.3	-3.0	26,990	24,178	-2,812
立川市	9	20	0	0	29	0.0	108	95	3.5	2.8	-0.7	8,354	7,312	-1,042
武蔵野市	4	5	0	7	16	0.0	81	208	5.9	13.3	7.4	5,859	7,072	1,213
青梅市	0	31	0	0	31	0.0	39	29	1.2	0.9	-0.3	6,373	5,437	-936
昭島市	2	18	0	0	20	0.0	48	65	2.0	2.6	0.6	5,653	5,522	-131
日野市	11	20	0	0	31	0.0	162	188	5.9	6.0	0.1	9,058	9,266	208
国立市	4	8	0	0	12	0.0	35	34	3.2	2.9	-0.3	3,311	3,285	-26
狛江市	6	5	0	0	11	0.0	71	99	8.5	9.5	1.0	3,282	3,762	480
東大和市	1	15	0	0	16	0.0	96	14	5.7	0.7	-5.0	4,577	4,536	-41
清瀬市	7	8	0	0	15	0.0	24	40	2.2	3.4	1.2	3,487	3,339	-148
武蔵村山市	1	13	0	0	14	0.0	80	21	4.2	1.1	-3.1	4,252	3,520	-732
多摩市	2	18	0	1	21	0.0	218	116	9.3	4.6	-4.7	7,072	6,572	-500
稲城市	5	9	0	0	14	0.0	61	33	4.1	2.1	-2.0	5,121	4,890	-231
羽村市	1	11	0	0	12	0.0	31	3	2.6	0.2	-2.4	2,994	2,643	-351
あきる野市	3	12	0	0	15	0.0	47	31	2.7	1.8	-0.9	4,223	3,811	-412
瑞穂町	2	7	0	0	9	0.0	27	7	4.4	1.1	-3.3	1,553	1,404	-149
日の出町	0	4	0	0	4	0.0	14	9	3.1	1.6	-1.5	827	906	79
檜原村	0	1	0	0	1	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	54	59	5
奥多摩町	0	2	0	0	2	0.0	0	0	0.0	0.0	0.0	127	106	-21
合計※2)	787	930	193	93	2,003	9.6	8,435	8,672	4.9	4.3	-0.6	592,764	625,847	33,083

注1) 市区町村別待機児童数については、東京都に情報公開請求を行い入手したデータを用いた。便宜的に就学前人口(5歳以下人口)の変化をみるために国勢調査のデータを使用している。入手した待機児童率のデータと就学前人口のデータに1年の差があるものの、おおよその傾向としては、各法人、養成校などへの聞き取り調査で得られた傾向および、2014年の住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査(0歳～4歳)から得られる結果と相違ないと判断できる。

注2) 島嶼部のデータを除く。

(東京都提供資料および国勢調査により作成)

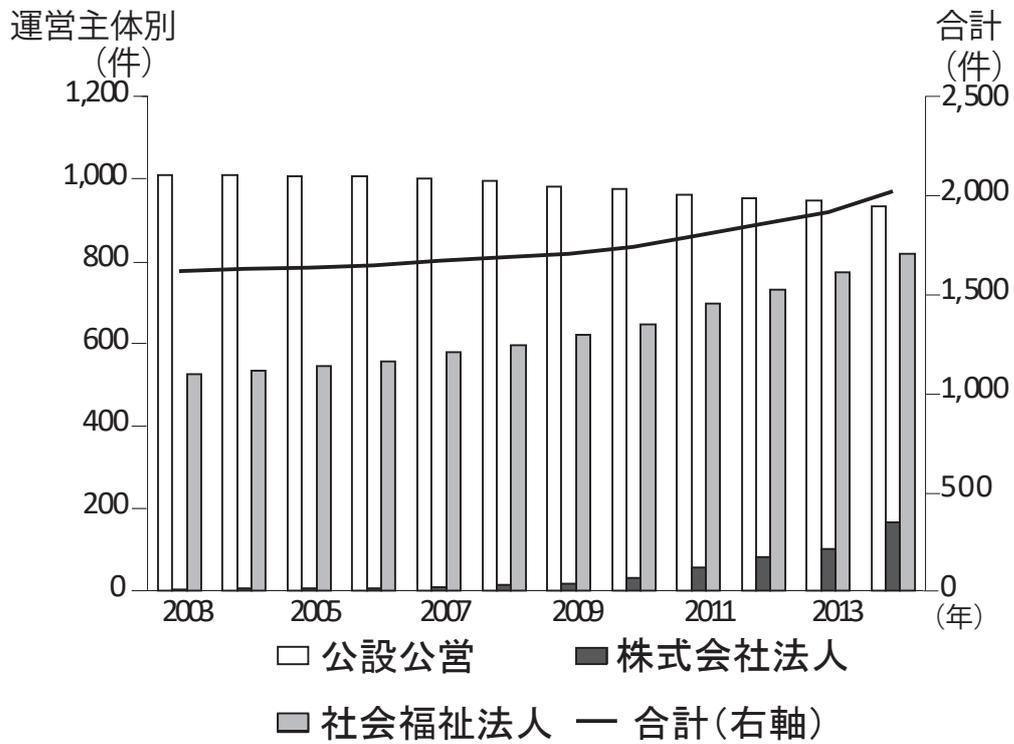


図 4-1 東京都内の認可保育所数の推移

注 1) 公設民営の保育所については運営主体の種類によって分類した。
また、データは東京都への情報公開請求を行い入手した。

(東京都提供資料により作成)

表4-2 調査対象となった法人の施設展開

ID	経営形態	施設数(件)				
		都心8区	周辺区	23区外	他県	
1	社会福祉法人	1	2	2	6	
2			11			
3				4	4	
4				3	1	
5				2		
6				3		
7				1		
8				2		
9				1		
10				3		
11			1	2	1	
12				4		
13				3		
14				3		
15			2	1		
16					1	
17					2	
18					2	
19					2	
20			2			
21			1		1	
22			1			
23			1			
24					1	
25				1		
26			1			
27	株式会社法人	23	35	9	105	
28			13	24	21	53
29			7	25	7	34
30			18	37	6	23
31				1		1
32			6	1		
33			5	4	0	4
34	その他	2	7	0	28	

- 注1) 各法人の施設数は、法人内で人事異動の可能性のある施設のうち、認可保育所と認証保育所の分布を示す。
- 注2) 都心8区は港区、渋谷区、新宿区、千代田区、中央区、文京区、品川区、目黒区とし、その他の特別区を周辺区とした。
- 注3) ID33 は企業内保育所の運営を中心に経営しており、人事異動も企業内保育所を含めて行われている。

(聞き取り調査等により作成)

表 4-3 東京都に勤務する保育士の家族形態

	単身	親と同居 (配偶者なし)	3世代 (子なし)	3世代 (子あり)	核家族	ひとり親 世帯	他
社福	63	75	13	17	180	36	4
株式	48	19	2	4	38	9	2
合計	111	94	15	21	218	45	6

(アンケート調査により作成)

ID	経営形態	実習の受け入れ状況注1)	実習の選定注2)	地方養成校出身者割合(%)	初任給(円/月)	賃金上昇パターン注3)	社宅・寮の有無	住宅手当(円)	採用倍率(倍)	説明会交通費負担	入社一時金	採用ルートの構成比				
												0	20	40	60	80
1	社会福祉法人	○	自由	20	187,000	B	×	10,000	3	○	○	採用ルートの構成比				
2		◎	自由	30	210,500	—	×	30,000	1.5	○	○	採用ルートの構成比				
3		◎	準固定	40	194,200	C D	×	8,500	1.7	○	×	採用ルートの構成比				
4		○	固定	0	188,000	C	×	7,000	1	×	×	採用ルートの構成比				
5		○	固定	0	180,000	B	×	12,000	3	○	×	採用ルートの構成比				
6		◎	準固定	0	172,500	C	×	10,000	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
7		◎	固定	0	180,000	C	×	×	2	×	×	採用ルートの構成比				
8		◎	固定	0	172,010	C	×	8,000	3	×	×	採用ルートの構成比				
9		◎	準固定	0	187,000	C	×	8,500	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
10		○	固定	0	195,000	C	×	数千円	—	×	×	採用ルートの構成比				
11		◎	固定	0	169,800	C	×	×	3	×	×	採用ルートの構成比				
12		◎	準固定	0	160,715	C	×	×	3	×	×	採用ルートの構成比				
13		○	固定	0	195,000	—	×	10,000	2	×	×	採用ルートの構成比				
14		○	固定	0	184,000	B D	×	×	—	×	×	採用ルートの構成比				
15		◎	固定	0	169,800	C	×	3,000	1	×	×	採用ルートの構成比				
16		◎	準固定	0	—	—	×	40,000	—	×	×	採用ルートの構成比				
17		×	募集なし	0	—	—	×	×	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
18		△	自由	0	214,000	B	×	15,000	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
19		×	募集なし	10	—	—	×	×	—	×	×	採用ルートの構成比				
20		◎	固定	0	191,800	—	寮	3,000	2	×	×	採用ルートの構成比				
21		◎	固定	0	179,500	C	×	15,000	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
22		◎	固定	0	179,500	C	×	×	—	×	×	採用ルートの構成比				
23		△	自由	0	172,010	C	×	10,000	1.1	×	×	採用ルートの構成比				
24		◎	固定	0	—	—	寮	10,000	1.4	×	×	採用ルートの構成比				
25		◎	固定	0	169,800	D	×	—	2	×	×	採用ルートの構成比				
26		◎	固定	5	179,500	C	寮	10,000	3	×	×	採用ルートの構成比				
27	株式会社法人	△	自由	64	219,000	B D	寮	10,000	1.1	○	○	採用ルートの構成比				
28		△	自由	25	190,000	C	社宅	5,000	1.3	○	○	採用ルートの構成比				
29		△	自由	19	216,000	B D	社宅	×	1.1	○	○	採用ルートの構成比				
30		△	自由	45	186,200	A	寮	×	1.4	○	○	採用ルートの構成比				
31		◎	自由	0	184,800	B	×	×	1.5	×	×	採用ルートの構成比				
32		△	自由	—	180,000	A	社宅	20,000	1.1	○	○	採用ルートの構成比				
33		△	自由	—	180,000	A	社宅	—	注4)	○	○	採用ルートの構成比				
34	その他	×	募集なし	54	220,000	B	社宅	25,000	1.3	○	×	採用ルートの構成比				

図4-2 各法人の待遇と採用の状況

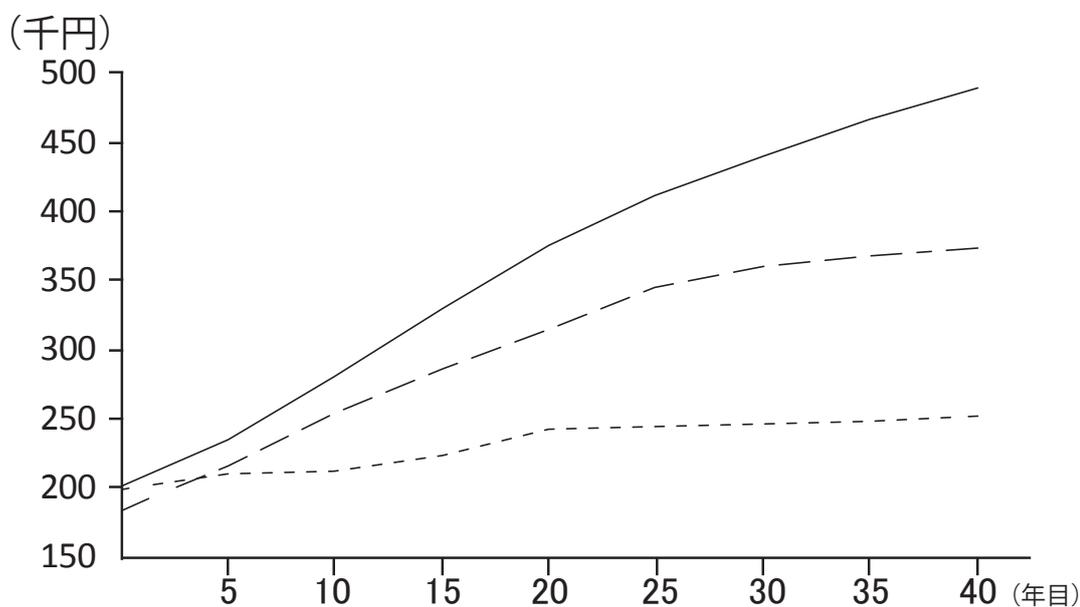
注1) ×は調査前年での1施設当たり受け入れ数0、△は1施設当たり5人以下、○は6人以上10人以下、◎は1施設当たり11人以上を示す。

注2) 自由は学生からの申し込みがあれば、先着順で実習を受け入れている。固定は関わりのある養成校からの受け入れに限定している。準固定は原則、関わりのある養成校からの受け入れに限定しているものの、一部、一部、個別対応もしている。準固定、固定型に当てはまる法人のうち、主な受け入れ実習生の所属大学が、保育所の立地している自治体または、保育所の立地している自治体の隣接自治体以外に立地していることが確認できた場合は、**固定** **準固定**と表記した。

注3) Aは毎年の定期昇給の月収の上昇額が5,000円を上回らない抑制型、Bは結婚、出産を迎える者が多い10年目以前に上昇額が最大となる初期上昇型、Cは子育て期で費用がかかると思われる時期に上昇額が最大となる中期上昇型、Dは試験などを行い、査定によって大きく賃金形態の変化する査定導入型を示す。

注4) 具体的な数値は確認できなかったものの、法人にあった人材を選定することはできておらず、園でうまくやっていくことのできないような応募者以外は採用せざるを得ないと話している。

(聞き取り調査により作成)



— — — 社会福祉法人平均 - - - - - 株式会社法人等平均 —— 公設公営(A区)

図 4-3 東京都における経営形態別賃金カーブ(月給)

注1) 各法人で就業継続年数ごとの平均的な賃金を聞き取り調査で把握し、法人の形態ごとに平均値を求めてグラフを作成した。なお、公立のデータについては管理職となるケースの賃金カーブである。

(聞き取り調査により作成)

表 4 - 4 各法人の施設展開と運営費に占める人件費比率

ID	経営形態	人権費割合 (%)	施設数(件)				合計
			同一 市区町村	隣接 市区町村	その他	他県	
1	社会福祉法人	61	2	3		6	11
2		74	8	3			11
3		60	1	3		4	8
4		77	3	2		1	6
5		78	3				3
6		77	2	1			3
7		77	1	2			3
8		64	2	1			3
9		79	1	2			3
10		61	2	1		1	4
11		72	2	1			3
12		71	2	2			4
13		74	2	1			3
14		86	2	1			3
15		80	2		1		3
16		-	1	1			2
17		78	1				1
18		-	2				2
19		78	2				2
20		79	2				2
21		80	1			1	2
22		80	1				1
23		86	1				1
24		約79	1				1
25		-	1				1
26		76	1				1
27	株式会社法人	45	3	6	52	97	158
28		約60	1	7	49	21	78
29		58	2	28		31	61
30		60	3	3	2	17	25
31		54	1			1	2
32		約75	3	3	1	0	7
33	-	-	-	-	-	-	
34	その他	-	-	-	-	-	

注 1) 各法人の施設数は、法人内で人事異動の可能性がある保育施設を示しており、認可外保育所を含む場合がある。その他は宗教法人を示す。

(聞き取り調査により作成)

表 4-5 各法人の新規園開設理由と施設立地

ID	経営形態	新規園開設理由							新規園開設場所の選定条件			
		地域からの要請	自園保育の拡大	関連会社の取引先確保	経営安定化	企業参入への対抗※1	年齢バランスの調整※2	地域貢献	新たな認可獲得	行政からの依頼・理解	地域住民の所得水準	本業との兼ね合い
a	株式会社法人	○	○	○						○		
b		○	○	○	○					○		
c		○	○	○	○					○		
d		○	○							○	○	
e		○			○					○	○	
f		○	○	○	○					○	○	
A	社会福祉法人	○	○			×	○	○		○		○
B		○				×	○	○		○		○
C			○			×	○			○		○
D		○				○	○	○		○		○
E						○	○	○	○			○
F						○	○	○	○			○
G		○				○	○	○		○		○
H		○	○			×	×			○		
I		○				○	○	○		○		○
J		○				○	○	○		○		○
K		○				○	○	○		○		○
L		○				○	○	○		○		○
M						○	○	○		○		○
N		○				○	○	○		○		○
O		○				○	○	○	○	○		○
P			○			×	×			○		○
Q		○				○	○	○		○		○
R		○				○	○	○		○		○
S						○	○	○	○			○

注1) 企業参入への対抗について、対抗の意思を有している法人を○で、連携すべきとの意思を有している法人は×で示している。

注2) 運営費に占める人件費割合を抑えることが念頭にあることが暗示的・明示的に示された法人を○で、人件費割合を抑えることに対して批判的な回答がみられた法人を×で示している

注3) 各法人のIDは調査対象の特定を防ぐためにその他のIDと異なるIDを付している。

(聞き取り調査により作成)

表 4-6a 社会福祉法人で勤務する保育士のライフコース

世代	出身高校所在地→ 出身大学等所在地	非正規					合計	
		正規継続	正規変 形型	転用非 正規型	入職正 規継続 型	非正規 入職変 形型		
20代	東京圏外→東京圏外	11	2	1	1	1	15	
	東京圏外→東京圏	5			2		7	
	東京圏外→東京	6	3	1			10	
	東京圏→東京圏	5			1	1	7	
	東京圏→東京	6			1	1	8	
	東京→東京圏外	8	1		4		13	
	東京→東京圏	42	1	4	14	4	67	
	東京→東京	1	1			1	2	
	未回答							
	小計	84	8	6	23	5	129	
30代	東京圏外→東京圏外	2		2	1	1	6	
	東京外→東京圏		2			2	4	
	東京圏外→東京	5	1	1	1	1	9	
	東京圏→東京圏	4	4		1	2	11	
	東京圏→東京	2	3				5	
	東京→東京圏外			1			1	
	東京→東京圏	6	1	4	5	1	17	
	東京→東京	21	7	4	12	6	51	
	未回答	1	1	1			3	
	小計	41	19	13	20	13	107	
40代	東京圏外→東京圏外	2	1	2	2		7	
	東京圏外→東京圏	1		1	1		3	
	東京圏外→東京	2	3	2		2	9	
	東京圏→東京圏	1	2	1		1	5	
	東京圏→東京	1	3	3			7	
	東京→東京圏外			1	1		2	
	東京→東京圏	6	1	2	1		10	
	東京→東京	8	10	10	5	2	35	
	未回答		1	2			3	
	小計	21	21	24	10	5	81	
50代	東京圏外→東京圏外	1	6	4	1	2	14	
	東京圏外→東京圏	2	2	1		1	6	
	東京圏外→東京	3	2	1		3	9	
	東京圏→東京圏		2				2	
	東京圏→東京		2	1			3	
	東京→東京圏外			1			1	
	東京→東京圏	1	2	1	1	2	7	
	東京→東京	1	14	8	2	1	26	
	未回答		1	1			2	
	小計	8	31	18	4	9	70	
60代 以上	東京圏外→東京圏外		2	1		1	4	
	東京圏外→東京圏		1				1	
	東京圏外→東京	3		2			5	
	東京圏→東京圏							
	東京圏→東京		1	1			2	
	東京→東京圏外							
	東京→東京圏	4		4		1	9	
	東京→東京	1		1			2	
	未回答							
	小計	8	4	9		2	23	
年齢 不詳	東京圏外→東京		1				1	
	東京圏→東京		1				1	
合計		2				1		
合計	162	85	70	57	34	2	3	413

注 1) 「東京」は「東京都」を指す。

(アンケート調査により作成)

表 4-6b 株式会社法人で勤務する保育士のライフコース

世代	出身高校所在地→ 出身大学等所在地	非正規						総計	
		正規継 続	正規変 形型	規転用 非正型	入職正 規継続 型	非正規 入職変 形型	非正規 型		その他
20代	東京圏外→東京圏外	21			2			23	
	東京圏外→東京圏								
	東京圏外→東京	2	1					3	
	東京圏→東京圏	5					1	6	
	東京圏→東京	8			1			9	
	東京→東京圏外				1			1	
	東京→東京圏	5			1			6	
	東京→東京	11		1	2			14	
	未回答						1	1	
	小計	52	1	1	7	2	1	63	
30代	東京圏外→東京圏外	1	2		2	2		7	
	東京圏外→東京圏	2						2	
	東京圏外→東京								
	東京圏→東京圏	1	1		1			2	
	東京圏→東京								
	東京→東京圏外								
	東京→東京圏	1	1		2	2		2	
	東京→東京	1	4		2	2		9	
	未回答					2		2	
	小計	6	10	1	5	6		28	
40代	東京圏外→東京圏外					1		5	
	東京圏外→東京圏	4							
	東京圏外→東京								
	東京圏→首都圏		3					3	
	東京圏→東京		1					1	
	東京→東京圏外								
	東京→東京圏	1	1		1			2	
	東京→東京	1	1		1	1		4	
	未回答							1	
	小計	1	11	2		2		16	
50代	東京圏外→東京圏外								
	東京圏外→東京圏								
	東京圏外→東京								
	東京圏→東京圏								
	東京圏→東京								
	東京→東京圏外								
	東京→東京圏								
	東京→東京	1	1		1			3	
	未回答	1	1	2		1		5	
	小計	2	8	4		1		15	
60代	東京圏外→東京圏外								
	東京圏外→東京圏								
	東京圏外→東京								
	東京圏→東京圏	1			1			2	
	東京圏→東京								
	東京→東京圏外								
	東京→東京圏								
	東京→東京				1			1	
	未回答							1	
	小計	2	2	2		1		7	
年齢不詳	東京→東京圏	1						1	
	小計	1						1	
総計		64	32	10	12	10	1	1	130

注1) 「東京」は「東京都」を指す。

(アンケート調査により作成)

表 4-7 株式会社で働く保育士の出身地

	北海道	東北地方	関東地方	中部地方	近畿地方	中国・四 国地方	九州地方
20代		8	39	4	5	3	3
30代	1		20	4	2		1
40代		2	11	2			1
50代		4	9				1
60代		1	4	1			1
合計	1	15	83	11	7	3	7

(アンケート調査により作成)

表 4-8 世帯類型別にみた就職先決定理由

株式	通勤のしやすさ	福利厚生	保育方針	賃金	研修	内定時期	実習	配偶者の転勤	ボランテニア	教員からの勧め	勤務時間の融通	勤務体系の融通	地元に関する		都合		
													地元を求めない	都会へのあこがれ		役職可能性	
単身 親と同居 (配偶者なし) 3世代(子なし) 3世代(子あり) 核家族 母子世帯 他 不明	19 (11.5)	18 (10.9)	19 (11.5)	18 (10.9)	7 (4.2)	17 (10.3)		1 (0.6)		12 (7.3)	12 (7.3)	4 (2.4)	16 (9.7)	18 (10.9)	4 (2.4)	165 (100)	
	15 (20.8)	9 (12.5)	11 (15.3)	3 (4.2)	6 (8.3)	7 (9.7)	1 (1.4)	1 (1.4)		2 (2.8)	6 (8.3)	4 (5.6)	4 (5.6)	2 (2.8)	1 (1.4)	72 (100)	
	7 (17.5)	7 (17.5)	5 (12.5)	4 (10)	3 (7.5)	1 (2.5)			1 (2.5)	1 (2.5)	5 (12.5)	2 (5)	2 (5)	1 (2.5)	1 (2.5)	40 (100)	
	19 (34.5)	1 (1.8)	12 (21.8)	2 (3.6)	1 (1.8)	3 (5.5)		1 (1.8)		2 (3.6)	10 (18.2)	1 (1.8)	1 (1.8)		2 (3.6)	55 (100)	
	9 (19.1)	8 (17)	6 (12.8)	5 (10.6)	3 (6.4)	2 (4.3)			1 (2.1)	1 (2.1)	6 (12.8)	2 (4.3)	2 (4.3)	1 (2.1)	1 (2.1)	47 (100)	
	8 (28.6)	1 (3.6)	5 (17.9)	5 (17.9)	1 (3.6)	1 (3.6)		1 (3.6)		1 (3.6)	5 (17.9)					28 (100)	
	3 (13)	2 (8.7)	6 (26.1)		1 (4.3)	1 (4.3)					4 (17.4)	1 (4.3)	2 (8.7)	3 (13)		23 (100)	
	80 (18.6)	46 (10.7)	64 (14.9)	37 (8.6)	22 (5.1)	32 (7.4)	1 (0.2)	4 (0.9)	2 (0.5)	19 (4.4)	48 (11.2)	14 (3.3)	27 (6.3)	25 (5.8)	9 (2.1)	430 (100)	
	社福	通勤のしやすさ	福利厚生	保育方針	賃金	研修	内定時期	実習	配偶者の転勤	ボランテニア	教員からの勧め	勤務時間の融通	勤務体系の融通	地元を求めない	都会へのあこがれ	役職可能性	合計
		37 (15.5)	26 (10.9)	42 (17.6)	30 (12.6)	6 (2.5)	17 (7.1)	4 (1.7)	5 (2.1)	17 (7.1)	21 (8.8)	4 (1.7)	13 (5.4)	16 (6.7)	1 (0.4)	239 (100)	
13 (25)		7 (13.5)	8 (15.4)	5 (9.6)	2 (3.8)	2 (3.8)		2 (3.8)	6 (11.5)	4 (7.7)	3 (5.8)				52 (100)		
25 (21.6)		11 (9.5)	26 (22.4)	11 (9.5)	1 (0.9)	5 (4.3)	1 (0.9)	2 (1.7)	5 (4.3)	4 (3.4)	17 (14.7)	7 (6)	1 (0.9)		116 (100)		
15 (30)		4 (8)	9 (18)	3 (6)		3 (6)		1 (2)		9 (18)	3 (6)	2 (4)	1 (2)		50 (100)		
138 (23.8)		57 (9.8)	101 (17.4)	49 (8.4)	15 (2.6)	28 (4.8)	6 (1)	8 (1.4)	10 (1.7)	17 (2.9)	91 (15.7)	46 (7.9)	10 (1.7)	3 (0.5)	2 (0.3)	581 (100)	
22 (22)		11 (11)	19 (19)	11 (11)	3 (3)	6 (6)		1 (1)	2 (2)	3 (3)	13 (13)	7 (7)	2 (2)			100 (100)	
15 (18.5)		6 (7.4)	14 (17.3)	11 (13.6)	5 (6.2)	6 (7.4)		1 (1.2)	7 (8.6)	8 (9.9)	3 (3.7)	3 (3.7)	1 (1.2)	1 (1.2)	1 (1.2)	81 (100)	
265 (21.7)		122 (10)	219 (18)	120 (9.8)	32 (2.6)	67 (5.5)	11 (0.9)	11 (0.9)	26 (2.1)	54 (4.4)	163 (13.4)	73 (6)	31 (2.5)	21 (1.7)	4 (0.3)	1219 (100)	

注1) () 内の数値は割合を示す。

注2) 複数回答可とした。

(アンケート調査により作成)

表 4-9 東京都で働く保育士の通勤時間

	社会福祉法人		株式会社法人		平均通勤 時間（分）	総計
	平均通勤 時間（分）	人数	平均通勤 時間（分）	人数		
20代	34.3	129	34.5	61	34.4	190
30代	29.3	107	26.9	26	30.8	133
40代	28.9	80	28.1	15	30.3	95
50代	30.8	68	21.0	15	29.0	83
60代	25.6	22	42.1	7	29.6	29
総計	30.9	406	34.2	124	31.7	530

（アンケート調査により作成）

表 4-10 初職時の採用ルート

	実習 (学 校を介さ	ハロー ワーク	友人・知 人	学校	教員	引き抜き	説明会	人材紹介	以前の勤 務先	ネット	自己開拓	転勤	その他	合計
社会福祉法人	30 (12)	29 (11.6)	32 (12.8)	39 (15.6)	20 (8)	1 (0.4)	22 (8.8)	20 (8)	8 (3.2)	21 (8.4)	21 (8.4)	6 (2.4)	1 (0.4)	250 (100)
株式会社法人	13 (11.9)	12 (11)	3 (2.8)	9 (8.3)	1 (0.9)		13 (11.9)	8 (7.3)	2 (1.8)	29 (26.6)	12 (11)	7 (6.4)		109 (100)
公立			5 (27.8)		2 (11.1)	1 (5.6)			1 (5.6)	3 (16.7)	4 (22.2)	1 (5.6)	1 (5.6)	18 (100)
その他	7 (20.6)	5 (14.7)	4 (11.8)	4 (11.8)	2 (5.9)		1 (2.9)	3 (8.8)		4 (11.8)	3 (8.8)	1 (2.9)		34 (100)
合計	50 (12.2)	46 (11.2)	44 (10.7)	52 (12.7)	25 (6.1)	2 (0.5)	36 (8.8)	31 (7.5)	11 (2.7)	57 (13.9)	40 (9.7)	15 (3.6)	2 (0.5)	411 (100)

注 1) 複数回答可とした。

(アンケート調査により作成)

表4-11 各自治体における営利法人に対する参入障壁

自治体	規制内容					制限理由				
	認可保育所 運営への応募	公有地を活用 した認可保育所 運営への応募	市区町村立 保育所の 指定管理者 への応募 ^{注1)}	内装費 整備・ 家賃補助 の対象	自治体内で の認可保育所 運営実績のあ る法人に限定	継続的 運営 ^{注2)}	他の補助 制度との 整合性	住民 理解	保育 の質	その他
墨田区	×	×	×			○				
目黒区		×	×				○			
世田谷区	×	×					○		○	
豊島区		×								○
板橋区		×			×	○	○			
足立区	×	×				○				
葛飾区	×	×		×		○			○	
八王子市	×	×	×	×		○			○	
立川市			△		×	○			○	
府中市		×					○			
小平市			△		×		○	○		
日野市	×	×	×	×	×					
狛江市		×	△		×		○			
東大和市			△			○		○		
東久留米市			×	×				○	○	
多摩市	×	×	△			○			○	

注1) △は指定管理者による保育所の運営が実施されていなかった法人を示す。

注2) 継続的運営とは、営利法人であるため、採算が取れなくなった場合に、継続的に施設を維持することが難しいことを意味する。

(2011年規制緩和審議会議事録により作成)

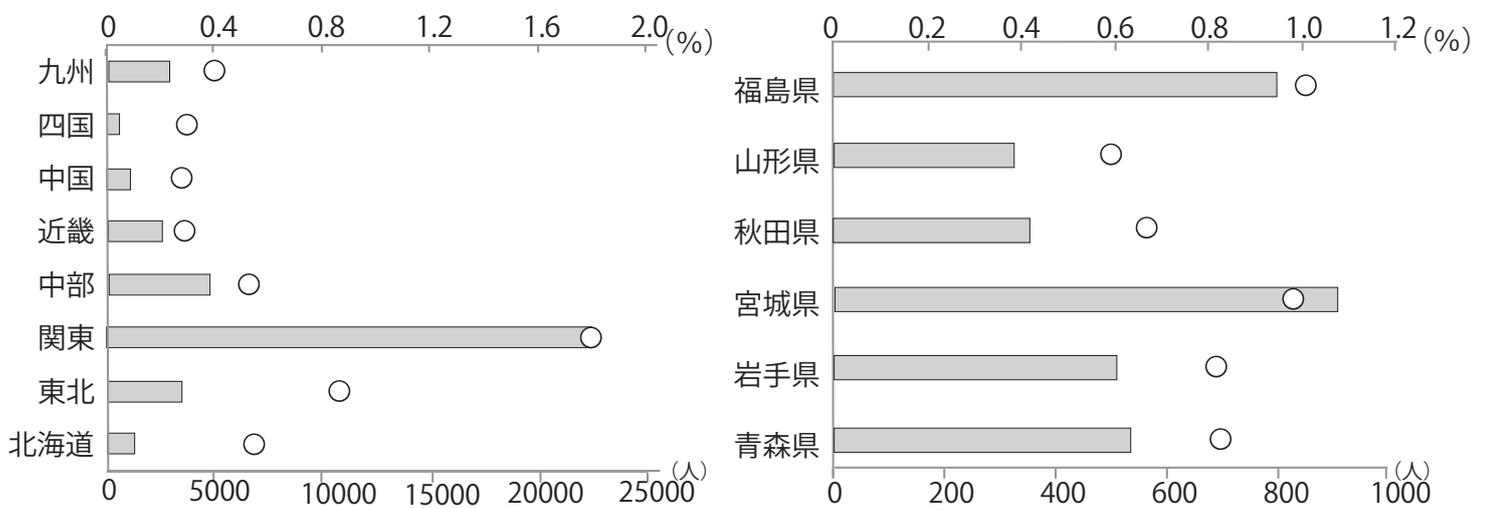


図 5-1 医療・福祉従事女性（20-24 歳）の東京都への流入状況

注 1) ○(上軸) は医療・福祉従事女性数に対する東京都へ流入した医療・福祉従事女性数（20-24 歳）の比率を示している。棒グラフ（下軸）は東京都へ流入した医療・福祉従事女性数を示している。

(2015 年 国勢調査 により作成)

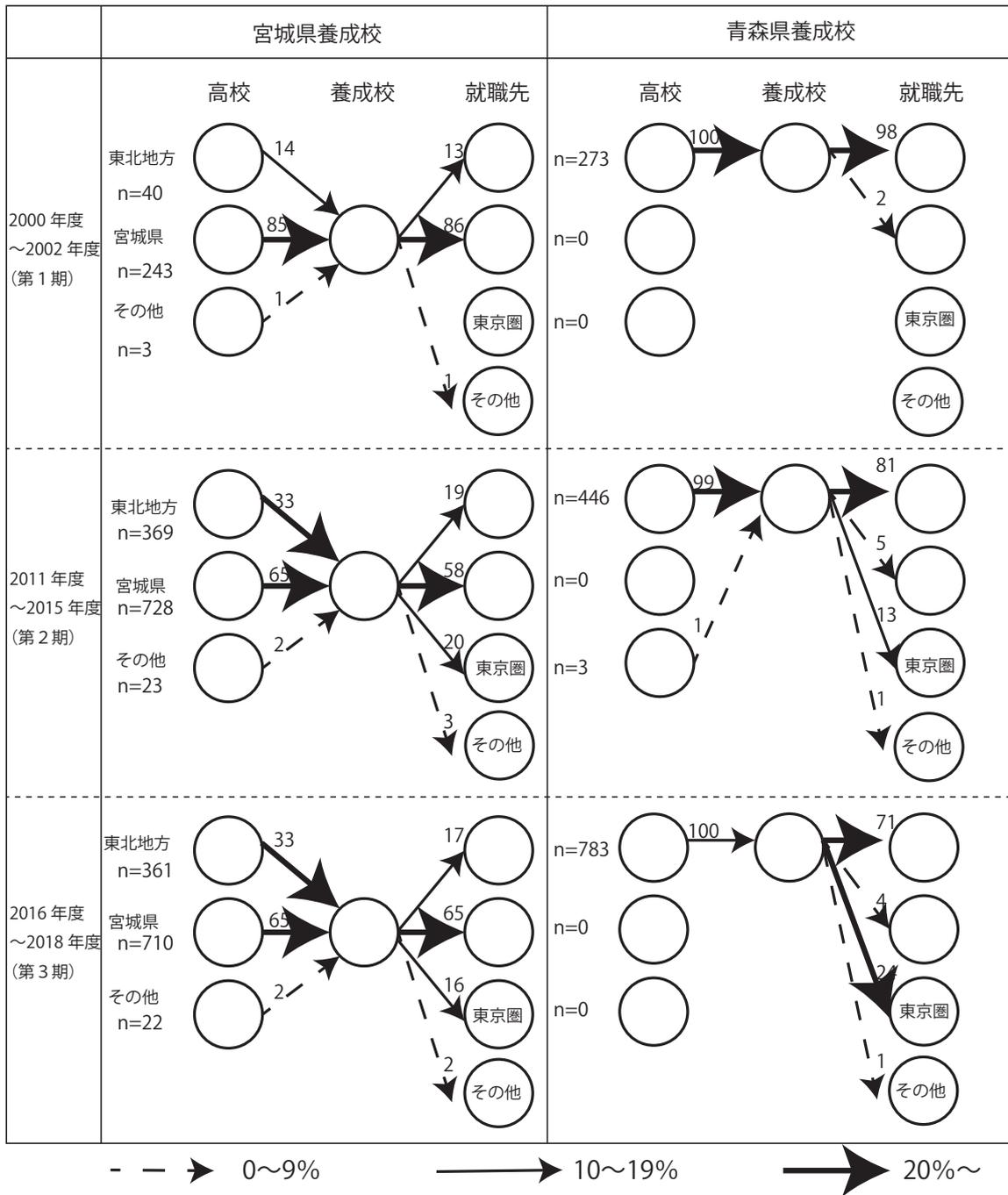


図 5-2 東北地方養成校在籍学生の出身地および就業先

注 1) データ制約によって対象となった養成校が区分ごとに異なるため、サンプル数が時期によって異なる。ただし、各養成校への聞き取り調査から提示された結果が入学・就職の全体的傾向と相違ないことを確認している。また、図中の東北地方の表記は宮城県を除く東北5県を示す。

(養成校提供資料により作成)

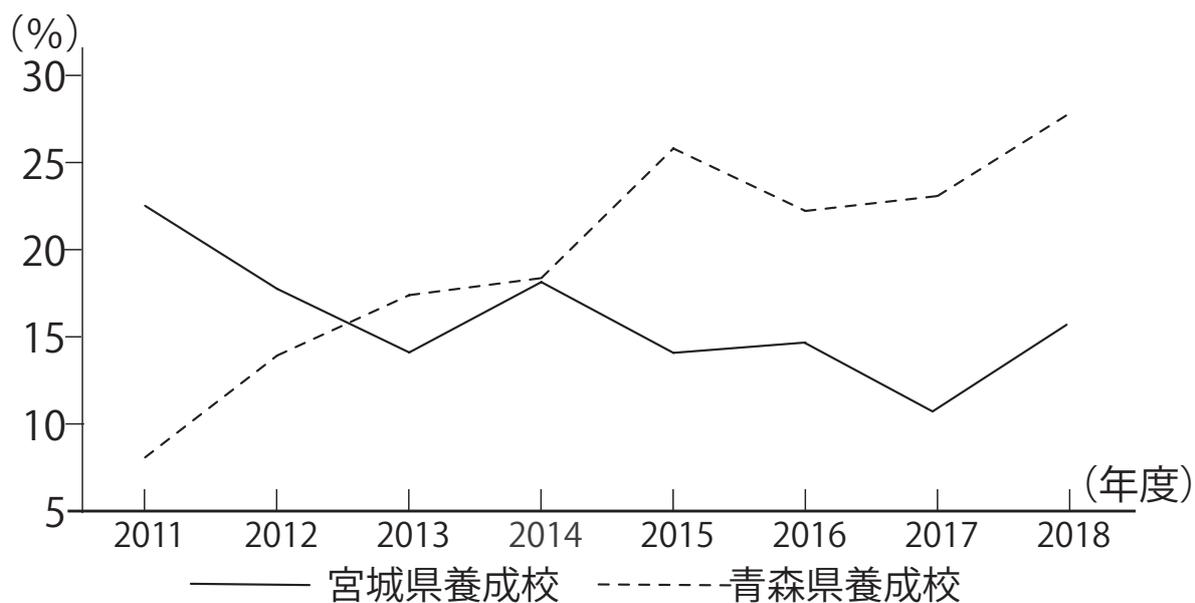


図5-3 宮城県と青森県の養成校における東京圏への就職割合の推移

注 1) 宮城県養成校のサンプル数は、2011年から順に168、168、285、266、269、286、267、260であり、同様に青森県養成校のサンプル数は168、168、161、153、167、162、154、150である。

(聞き取り調査により作成)

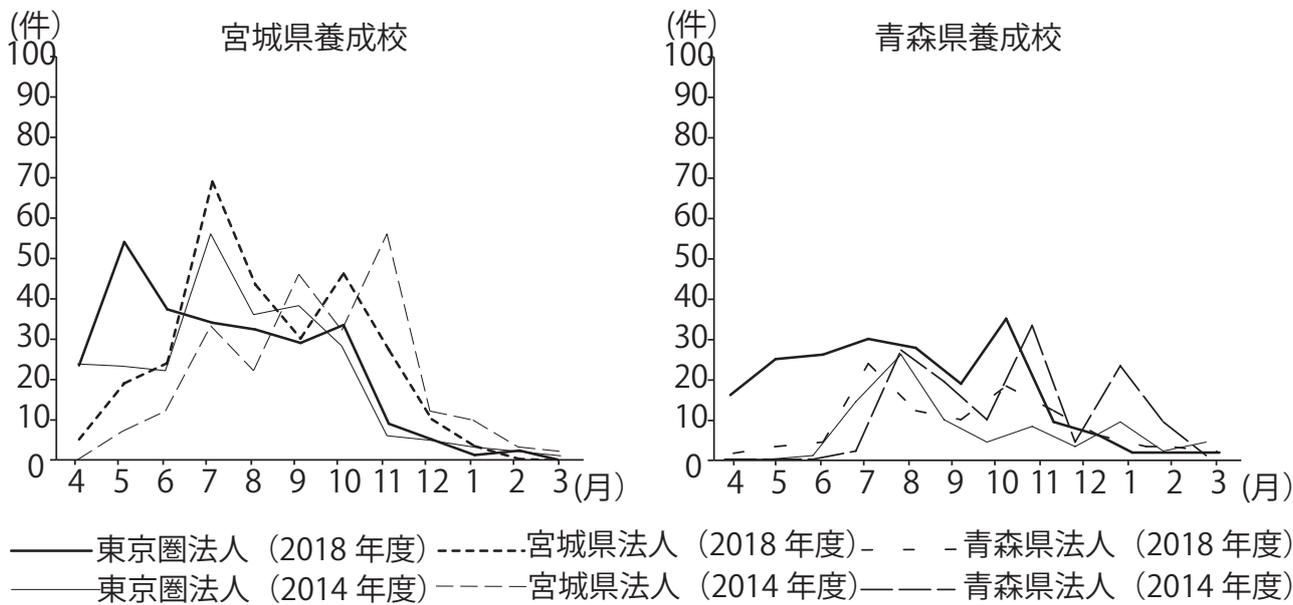


図 5-4 宮城県と青森県の保育士養成校における保育所の所在地別にみた月別求人票の受付状況

注 1) 各県の養成校のうち保存されている求人票が最多の養成校の求人票を元に作成した。同一の法人から複数回送付されている求人を含んでいる。

(各養成校提供資料により作成)

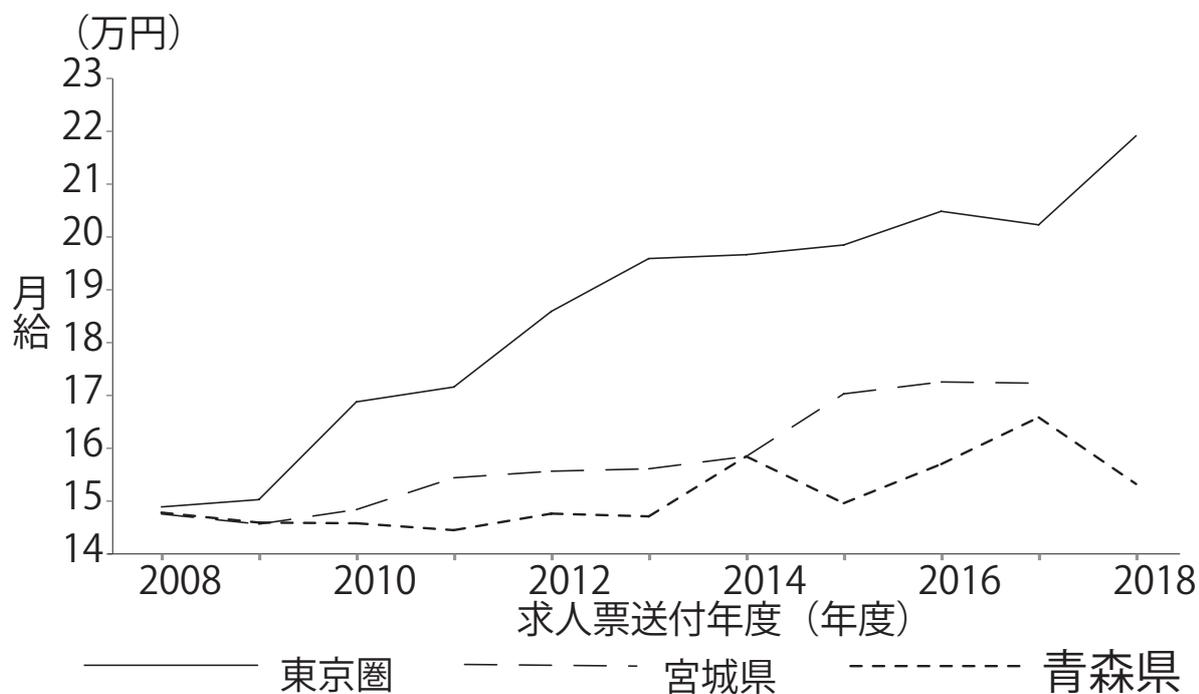


図 5-5 新規学卒者向け求人地域別初任給水準の推移

注 1) データの得られた 2 つの養成校卒業生の内定先の求人票記載の初任給の平均値を示している。なお、宮城県については、養成校の求人票の保存形式の変更にともない 2018 年度のデータは得られなかった。

(養成校提供就職先一覧および各法人求人票により作成)

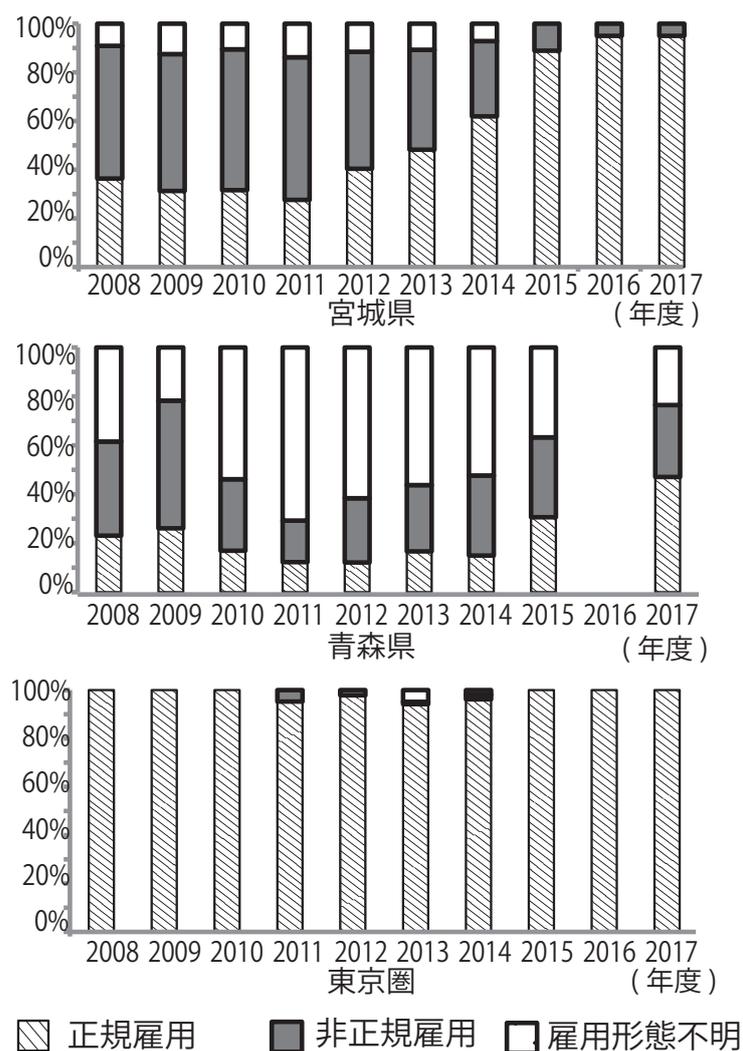


図 5-6 保育所の所在地別にみた新規学卒者向け求人における雇用形態

注 1) 各地域から送付された求人票が最も多く保存されていた養成校の資料に基づいて作成しており、宮城県および首都圏のデータは宮城県内の保育士養成校、青森県のデータは青森県内の養成校の保存データによる。青森県の2016年度はデータを得ることができなかった。採用形態不明求人は、求人票によって採用される雇用形態を判断することができない求人を示す。

(養成校提供資料により作成)

表 5-1 青森県で働く保育士の出身大学の所在地

		出身大学等所在地						総計	
		青森県	岩手県	秋田県	宮城県	東京圏	その他		不明
出身 高 校 所 在 地	青森県	112	1		3	3	2	1	122
	岩手県	2				1			3
	秋田県	3							3
	宮城県	2							2
	北海道	1							1
	東京圏					1			1
	その他						1		1
	不明							1	1
総計		120	1		3	5	3	1	134

(アンケート調査により作成)

表 5-2 青森県で働く保育士職業遍歴のパターン

	20代	30代	40代	50代	60代 以上	不明	総計
正規継続	10	4	8	1	1	2	26
正規変形型		11	12	9	2		34
転用非正規型	2	6	7	6	2		23
非正規入職正規継続	11	11	2	1	2		27
非正規入職変形型		6	8	1		1	16
その他			1	4			5
不明				2	1		3
総計	23	38	38	24	8	3	134

(アンケート調査により作成)

表 5-3 年代別の採用ルート

	通勤	福利 厚生	勤務 時間	方針	知人か らの 紹介	賃金	母校	勤務 体制	内定 時期	以前 勤務	その他	総計
20代	12	10	3	3	5	5	9	1	1		5	54
30代	24	12	7	7	6	9	3	3	3	2	2	78
40代	26	7	13	6	5	3	2	7	4	2	1	76
50代	17	11	9	6	4	1	4	4	3	1	4	64
60代以上	6	2	1	6	1	1	1		3			21
不明	2	3	2			1		1				9
総計	87	45	35	28	21	20	19	16	14	5	12	302

注 1) 複数選択可とした。
(アンケート調査により作成)

表 5-4 保育士の世帯構成別職業遍歴

	正規 継続	正規 変形 型	転用 非正 規型	非正 規入 職正	非正 規入 職変	その 他	不明	青森 県	石川 県	加賀 地方
単身世帯	2	4	1	5	4		2	18	10	10
核家族	17	24	12	19	8	5	1	86	146	104
三世代同居	7	6	10	3	4			30	77	32
総計	26	34	23	27	16	5	3	134	233	146

(アンケート調査により作成)

表 5-5 保育士の年代別通勤時間

	20代	30代	40代	50代	60代以上	不明	総計
通勤時間	17.0	17.1	11.0	11.9	16.1	18.3	14.4
回答数	23	36	35	24	8	3	129

(アンケート調査により作成)

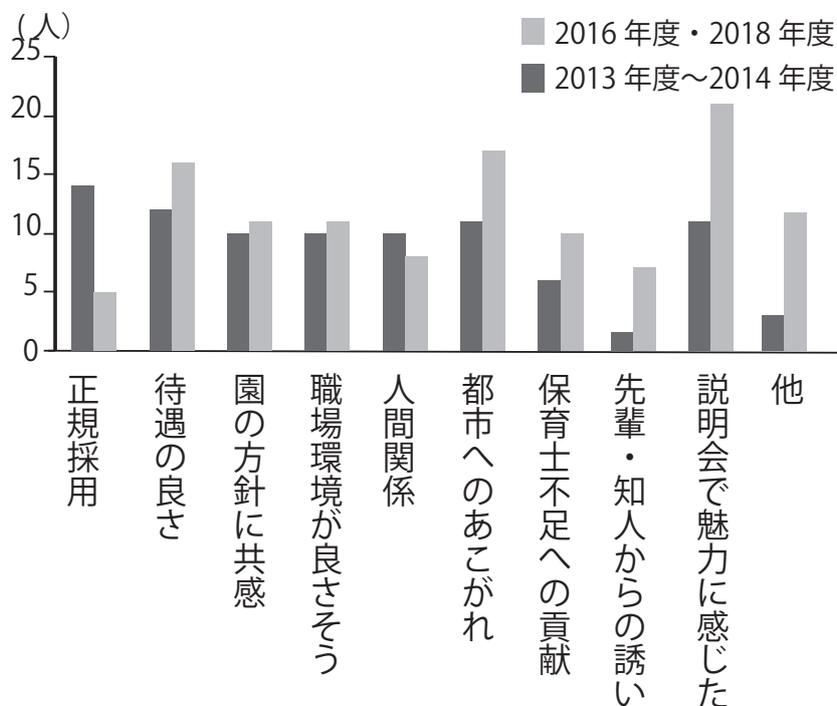


図 5-7 東北地方養成校卒業予定者の東京圏への就職決定理由

注 1) 対象となった養成校で定期的に行われているアンケート結果を元に作成している。アンケートの対象者は首都圏に就職を決定したものの全員である。なお、2017年度についてはデータを得られなかった。また、回答者数は2016年度・2018年度は34名、2013年度～2014年度は33名である。なお、アンケート項目の人間関係とは東京圏では同族経営などが少ないことから、職員間の人間関係が良いとのイメージから首都圏への就職を決定している者を示す。

(養成校提供データにより作成)

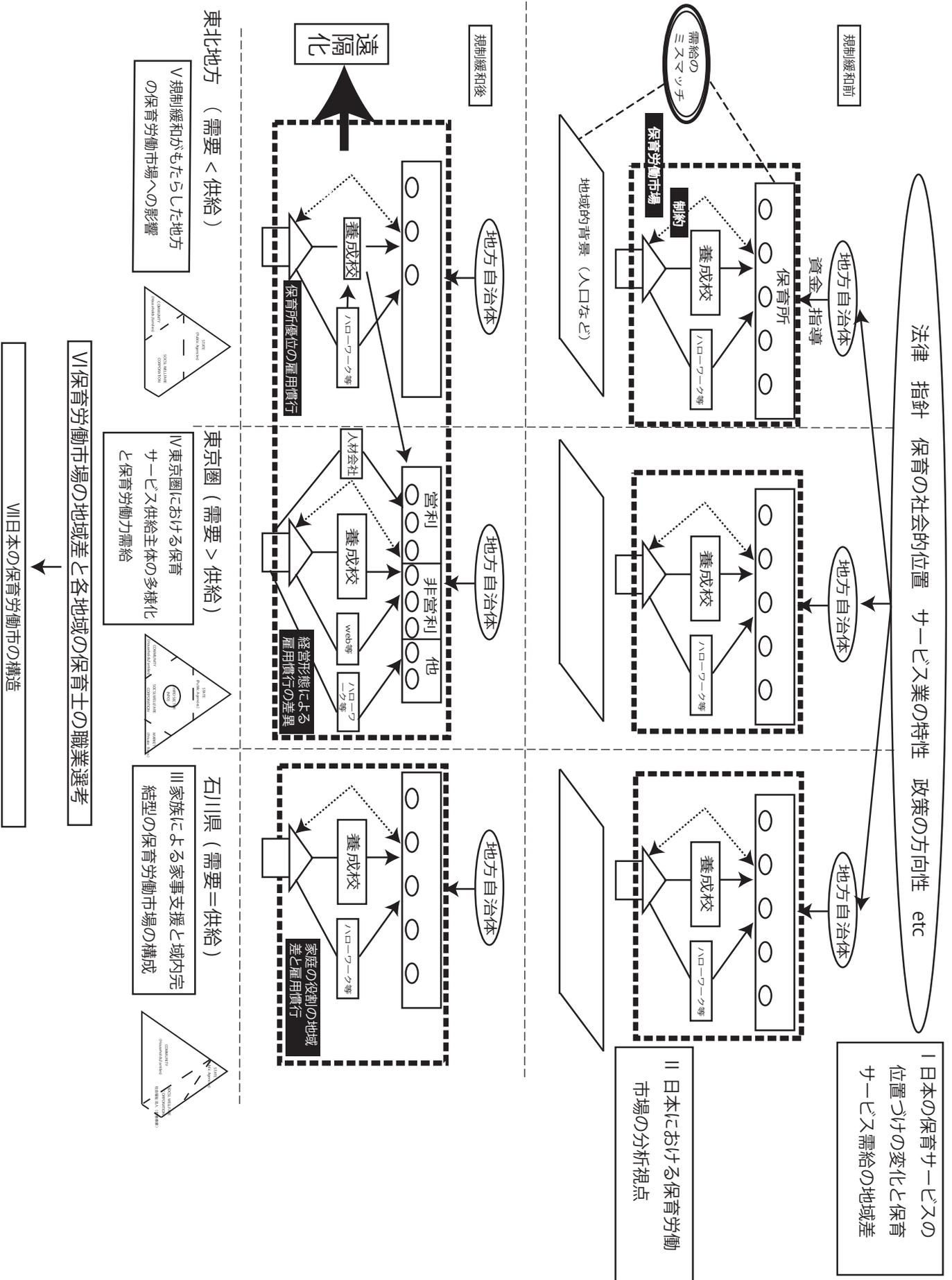


図 6-1 日本の保育労働市場の構造

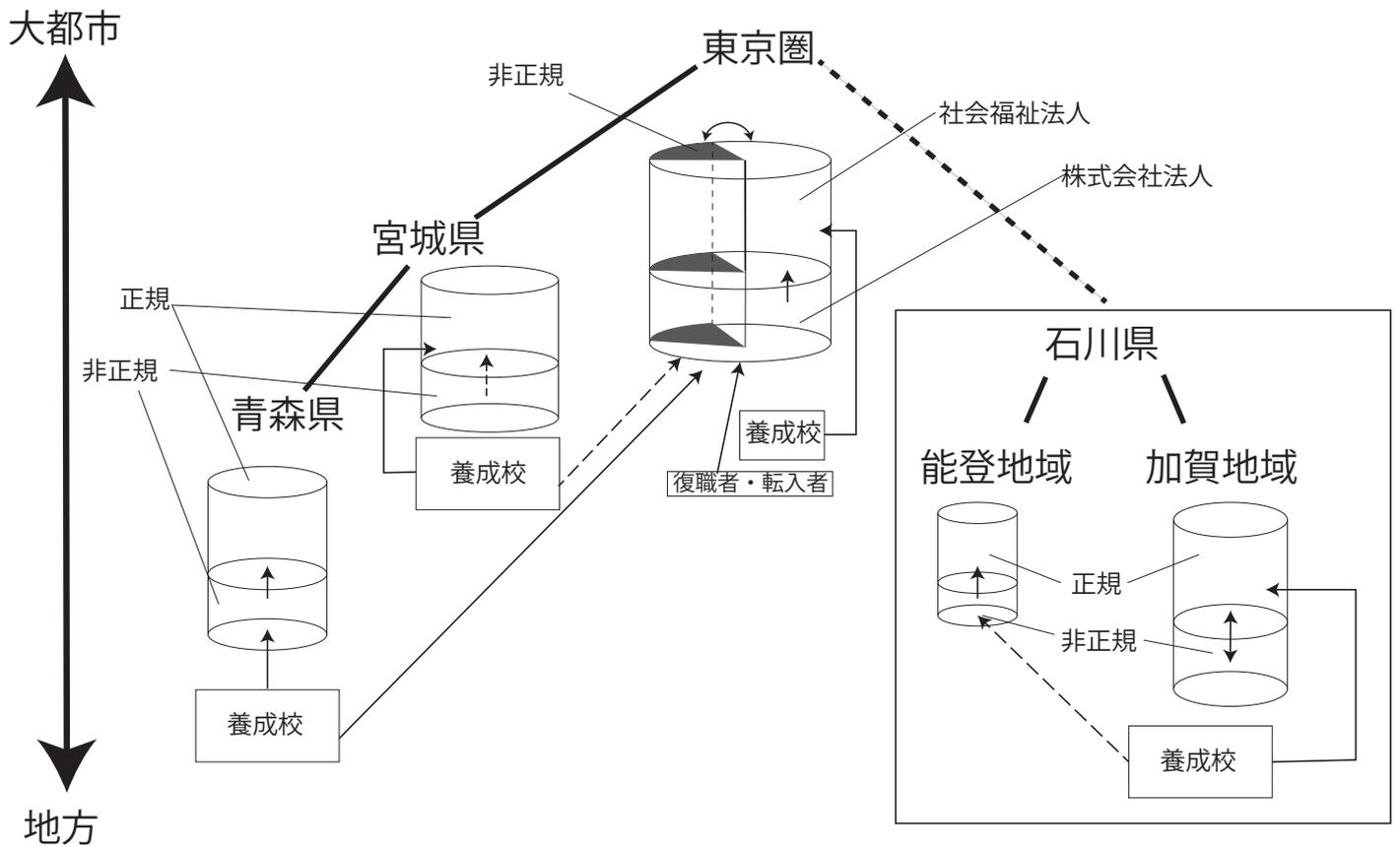


図 6-2 保育労働市場の階層構造

注 1) 矢印は保育士の移動を示す。

なお、破線矢印は実線と比較して移動数が少ないものを示す。

注 2) 破線は実線と比較して地域間の相互作用が小さいことを示す。