

## 第1回京都市プール制検討委員会摘録

日時：平成21年8月3日（月）17時30分～

場所：京都市職員会館かもがわ3F 大多目的室

出席者：安保千秋，井上直樹，片岡滋夫，木原克美，土江田雅史，宮本義信，  
山田尋志，山手重信，山本 隆，油谷幸代，今井豊嗣

（敬称略：五十音順）

※計11名（欠席者なし）

### — 開会 —

#### ○ 事務局挨拶

##### 【事務局】

ただいまから第1回京都市プール制検討委員会を開始いたします。お忙しい中、皆様方には当委員会に御参集いただき誠にありがとうございます。私は本日の司会を努めさせていただきます保育課長の加藤でございます。どうぞよろしく申し上げます。この委員会では透明性の高いご議論をお願いしており、会議は公開としておりますので、傍聴席を設けるとともに報道関係者の方々の席も設けさせていただいておりますので、あらかじめご了承をお願いいたします。開会に当たり、京都市より門川市長が皆様に御挨拶を申し上げます。

#### ○ 門川市長挨拶

皆様、こんにちは。本当にお忙しい中、今回委員をお引き受けいただきましてありがとうございます。保育の専門家はもとより各界の専門性の高い方々にお集まりいただきまして本当に嬉しく思っております。どうぞよろしく願いいたします。今世の中に大切な営みがたくさんございますけども、乳幼児の育ち・学び、これほど大切なものはないと断言しても過言ではありません。こども達の育ち・学びをとりましてもさまざまな課題があります。そして、若い人達が子育てに不安を持っておられる、また、大変な少子化であります。その中で子ども達を社会の宝として社会総がかりでしっかりと育てていく。乳幼児の

学び・育ち、しっかりと担っていただいている保育の重要性を痛感いたしております。そして京都市においては、保育園において大変質の高い保育が行なわれてまいりました。全国トップ水準といっても間違いのない、そんなふうにあらためて実感いたしております。保育園連盟をはじめ各保育園の保育士の皆様方、あらゆる保育関係者のご尽力の賜物であり、また京都市の保育園連盟、各保育園の関係者とともに努力を積み重ねてきた保育行政の成果である、そのように思います。それを支えていた一つの制度なのが、プール制です。この度、論議していただきますけれどもこのプール制が京都の保育を高めていく大きな役目を果たしている、これも間違いございません。そして国の基準では140億円の運営費のところ、40億円をさらに京都市民の税金によって加配し、運営がなされております。昨年、極めて厳しい京都市の財政を見通し、このままでは財政再生団体に陥りかねない状況であること。現に連結決算においては、政令指定都市18市の中で京都市のみが実質赤字、こういう事態であります。そうした状況の中であらゆる議論を侃侃諤諤いたしまして、今回の見直しをさせていただきました。皆様に非常にご苦勞をおかけしたと思います。しかし、それでもこの制度の本体は維持していきたい、そのような思いが私どもの願いであります。そうした状況の中で、様々な課題がまた別の次元からも湧き起こってきました。そして、監査委員の皆様方に第三者としての立場から公正厳正な監査をしていただきました。その結果についてはまた資料に基づき事務局の方からご説明申し上げますけれども、例えば今まで扶助費として支給してきた、これについては補助金ではないかと、あるいは、いろんな予算の執行のあり方についての厳しいご指摘もいただいております。税金の使われ方というものも透明度を高めていかなければいけない。手続きも含めて公正厳正にすすめていかなければいけない。より効果的に税金を使っていかなければいけない。これも当然のことです。そんな訳でこの委員会を発足させていただきました。また今年はこのプール制をどのように改革していくのか、プール制は維持しつつも、その良さを活かしつつも発足以来40年たった今、各保育園が創意工夫をできる制度になっているのか、さらには透明度が十分確保されているのか、さらに新たな保育事情に応じた各園がモチベーションを高めて実施していくようなものになっているのか、様々なご意見を既に各方面からいただいております。

す。そうしたことを含めて議論していただければありがたいと思っています。この京都市のプール制は保育園関係者の努力によって創造されてきたものであります。しかしあらゆる制度も40年も経てば制度疲労ということも当然あるかと思えます。その時に各保育園において創意工夫ある取り組みができるようなそうした新たな展開を求めていきたい、そのように思います。どうぞ忌憚ないご意見を交換していただきまして、新しい展開ができますように節をお願いを申し上げたいと思っています。監査委員の方々からも勧告を受けております。従いまして、待ったなしの改革であります。暑い時期にまた大変でございますけれども、どうぞ京都の子どもたちのためによりしくお願いいたします。ありがとうございます。

#### 【事務局】

ありがとうございました。それではまず始めに、委員の皆様の自己紹介をお願いしたいと思います。安保委員から順にお願い致します。最後に事務局の御紹介を致します。

#### ○ 委員の方の自己紹介

##### 【安保委員】

弁護士の安保と申します。よろしくお願い致します。

##### 【井上委員】

京都市保育園連盟の副理事長の井上と申します。よろしくお願い致します。

##### 【片岡委員】

京都市保育園連盟の理事長をさせていただいておりまして、京都山科区にあります柊辻保育園の片岡です。よろしくお願い致します。

##### 【木原委員】

全国私立保育園連盟の常務理事の木原でございます。よろしくお願い致します。

**【土江田委員】**

公認会計士の土江田でございます。どうぞよろしくお願い致します。

**【油谷委員】**

本年度、京都市保育士会の会長を務めさせていただいております、伏見区稲荷保育園の油谷と申します。どうぞよろしくお願い致します。

**【山本委員】**

関西学院大学教授の山本と申します。20年前に保育料のことで一度委員をさせていただいておりますので感慨もひとしおでございます。よろしくよろしくお願い致します。

**【山手委員】**

京都市日本保育協会の相談役をさせていただいております、大宅保育園の園長の山手でございます。よろしくよろしくお願い致します。

**【山田委員】**

京都市老人福祉施設協議会会長の山田と申します。よろしくよろしくお願い致します。

**【宮本委員】**

同志社女子大学の教授をしております宮本と申します。よろしくよろしくお願い致します。

**【今井委員】**

京都市の子育て支援政策監の今井と申します。どうぞよろしくお願い致します。

○事務局の紹介

- ・子育て支援部長の久保でございます。
- ・保育課担当課長の森元でございます。

- ・ 保育課担当係長の梶山でございます。
- ・ 最後に私は、保育課長の加藤でございます。どうぞよろしくお願い致します。

## ○ 委員長の選任

### 【事務局】

続きまして、委員長の選任を行いたいと思います。委員長の選任について、どなたか御意見をお願い致します。

### 【山手委員】

児童福祉に関する高い見識、専門的知識を有しておられる宮本委員が、委員長にふさわしいと思いますので、推薦致します。

### 【事務局】

ただいま山手委員より宮本委員を委員長に推薦する申し出がありました。他に推薦される方々がいらっしゃらなければ、宮本委員にお願いしたいと思いませんがいかがでしょうか。御賛同いただける場合は、拍手をお願い致します。

(一同拍手)

ありがとうございました。それでは、皆様の賛同が得られましたので、宮本委員に委員長をお願いしたいと思います。宮本委員長は、委員長席へ移動をお願い致します。

委員長が選任されましたので、委員長に対し、京都市プール制検討委員会設置要綱第1条に基づく諮問を行いたいと思います。

門川市長から宮本委員長に対しまして、諮問書をお渡し願います。

## ○ 諮問上読上

京都市プール制検討委員会様、京都市民間保育園職員給与等運用事業であります『プール制』に関し、「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方」について諮問いたしますので、御審議のうえ、答申いただくようお願い致します。

平成21年8月3日 京都市長 門川大作

**【事務局】**

ありがとうございます。続きまして副委員長の指名に移りたいと思います。副委員長につきましては、要綱上、委員長が指名することとなっております。宮本委員長、よろしければ副委員長の指名をお願い致します。

**【宮本委員長】**

私といたしましては、全国の保育制度にも詳しく、プール制にも造詣の深い木原委員に副委員長をお願いできれば大変心強く思うところでございますが、木原委員いかがでしょうか。

**【木原委員】**

異存ありません。

**【事務局】**

では、宮本委員長からの指名により木原委員を副委員長とさせていただきます。木原副委員長は、副委員長席へ移動をお願い致します。ここで、門川市長につきましては、公務のため退席をさせていただきます。

(門川市長退席)

それでは、委員長、副委員長が決まりましたので、以後の議事進行は宮本委員長をお願い致します。

**【宮本委員長】**

では、議題に移りたいと思います。これから、何回かにわたって皆様方とプール制について検討していくわけですが、プール制の仕組みや問題点を本格的に議論する前に、京都市の保育施策の現状について知っておく必要があるかと思っております。本日は、この京都市の保育施策の概況についてを中心に説明を受け、プール制の本格的な議論は次回から始めたいと思います。事務局の方で、保育施策の概況等について資料を用意していただいておりますので、これに沿

って説明を受けたいと思います。最初に、今回このプール制検討委員会が開催されることになりました背景や課題について、事務局から御説明をお願い致します。

### 【事務局からの説明】

(背景・課題)

京都市プール制検討委員会が開催されることとなりました背景・課題についてでございます。

諮問書の諮問理由にもございますが、社団法人京都市保育園連盟が運営する京都市民間保育園職員給与等運用事業「プール制」は、民営保育園に支出される国基準の保育所運営費の人件費部分を、各保育園が連盟に拠出し、本市の単費援護費と合わせてプールし、一定の精算基準に基づいて再配分するシステムでございます。

この制度は、民営保育園の相互扶助の精神に基づき、お互いが経費を拠出しあって、余裕のある園から不足気味の園へ経費を再配分し、京都市民営保育園全体として、統一した「配置基準」と「給与体系」を維持しようとするものであり、昭和47年から実施されて参りました。

京都市は、これまでから、この制度を支える立場から財政支援を行っており、平成21年度予算では約40億円を確保したところでございます。

しかし、制度創設後40年近くが経過する中で、このプール制の在り方について、様々な意見や課題としての指摘、例えば、『現在においても各園の相互扶助を前提とした制度といえるのか』『現行の配分基準は本当に公平なのか』『もっと各保育園の自由裁量が働く余地を多くできないのか』『多機能な保育需要に各保育園の創意工夫で応えられるシステムとして構築できないか』などが寄せられるようになっていきます。

また、保育園連盟における不透明な経理処理に端を発して、連盟に対する財政的援助について本市の監査委員による「特別監査」が実施され、先般その結果が報告されました。報告においては、プール制の支援について一定の見解が示されており、今後この見解に沿ったプール制の在り方を検討する必要も出てきています。

そこで、今日的視点に立って、現行プール制の検証を行い、今後の在り方を検討するとともに、時代の要請に応える多様な保育を支えるための仕組みを構築することを目的として、本委員会を設置し、「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方について」諮問するものでございます。

委員会におきましては、具体的な検討項目として、

(1) プール制における「配置基準」「給与水準」の在り方

(2) 各保育園の裁量範囲（創意工夫）を拡大するための精算基準の在り方を中心に審議していただき、その際には、

- ① 本市が到達した保育の質の確保を前提とした、公平・公正な配分の在り方
- ② 各保育園の裁量範囲の拡大による経営感覚の向上
- ③ 多様な保育ニーズに対応できる仕組みの構築
- ④ 各園における業務水準確保のための方策

を検討の視点として考慮していただければと考えております。

市長からもございましたが、本委員会の結果は平成22年度予算にできる限り反映させていきたいと考えておりますので、年内を目処に「答申」をいただきたいと考えておりますので、どうかよろしくお願い致します。

#### 【宮本委員長】

ありがとうございました。それではこの件に関しまして、委員の皆様から何かご質問等ございましたらお願い致します。

特にございませんでしょうか。では続きまして、保育園の状況や保育制度の財源につきまして事務局の方より説明をお願い致します。

#### 【事務局からの説明】

(京都市の保育園（所）の状況)

お手元の資料1ページをご覧ください。

まず、I 京都市の保育園の状況についてでございます。

少子高齢社会といわれて久しくなっておりますが、成熟社会を迎えた我が国にとりまして、次世代育成は極めて重要な施策であります。とりわけ少子化対策



は国の喫緊の課題ともなっております。

今回の検討委員会では、主にその中の保育サービスにかかわってご議論いただくこととなります。

次世代育成支援に関係する様々な施策の中で、認可保育所を中心とした「保育サービス」は、主に就学前の乳幼児、いわゆる産休あけから小学校就学までの乳幼児を対象に提供しているものであり、保護者の皆様の就労支援や少子化対策の一端を担っているものでございます。

では、保育所とは何かについて御説明致します。

#### 1 保育所の定義について をご覧ください。

保育所とは、両親が共働きをしているなどのため、保育に欠ける状態にある児童を日々保護者の委託を受けて保育することを目的とした施設であり、国が定める最低基準を満たす施設のうち保育が必要な児童の地域状況等を総合的に勘案し本市が認可を行ったものが認可保育所となります。現在、本市内における認可保育所は、市営保育所が31箇所、民営保育園が225箇所、合わせて256箇所となっております。

次に、認可保育所に関連した保育サービスとして、認可外保育施設というのがございます。

認可外保育施設とは、本市の認可を受けていない保育施設を総称したものであり、6人以上の乳幼児を預かる等により本市に届出のあった施設で現在35箇所ございます。

このほか、分類としては認可外保育施設に含まれるのですが、本市独自の事業として、「昼間里親」制度というものを設けております。この制度は、主に産休あけから3歳未満で保育に欠ける児童を、昼間、里親の自宅等において家庭的雰囲気の中で保育するもので、昭和25年から実施しております。現在、32名の昼間里親において同事業を実施しており、本市の認可保育所を補完する重要な役割を担っております。

また、就学前児童を対象とした事業として、保育所と混同されがちな「幼稚園」がございます。幼稚園は、学校教育法第22条で規定された施設であり、義務教育及びその後の教育の基礎を担うものとして、幼児を教育し、幼児の健全やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目

的とするものであります。対象は、満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児であり、保護者の就労支援を主とした福祉施策である保育所と異なり、入園に際し“保育に欠ける”要件は問われないものとなっております。

参考資料集の資料1をご覧ください。保育所に関する関係法令等を抜粋してお示ししております。児童福祉法において、保育所は保育に欠ける児童を保育するためのものであると明記されており、福祉施策の一環であることが良く分かります。

また、本市では保育に欠けるという要件について、その概要を条例によって定めております。入所の決定は、これらに基づいて各区の福祉事務所において行われることとなります。

次のページの資料2をご覧ください。これは、次世代育成支援に関する制度の現状をイメージにまとめた資料でございます。次世代育成支援全体において、先ほど御説明した「保育サービス」がどのような位置を占めるかについて分かりやすく図示したものとなっております、ちょうど資料の中ほどのあります、『認可保育所』を中心とした部分が保育サービスに係る部分であり、この委員会における議論の対象となっております。

次に、もとの資料にお戻りいただき、2ページ、2 保育所の整備状況をご覧ください。

よく待機児童という言葉が耳にされると思いますが、待機児童というのは、保育所入所要件を満たす児童で、保育所への入所申込みを行ったものの、認可保育所の受入能力以上に申し込みがあり、保育所に入所できなかった児童のことをいいます。

本市においては、そのような保育所入所待機児童の解消を図るため、保育所整備・拡充を進めて参りました。その結果、就学前児童数に対する定員の設置割合は、最近政令指定都市となった新潟市に次いで2番目に高い状況でございます。

各都市の状況は3ページ上段の政令指定都市の設置状況の図にお示ししております。

しかしながら、折からの経済不況により共働き世帯が増えるなど、保育需要が大幅に増加する中、一部の地域では待機児童の解消がなお課題となっ

ております。このため、今後も地域の保育需要に応じた定員の調整、定員の弾力的な運用、保育所の新設・定員増に努めていく必要がございます。

2 ページ中ほどの、行政区別保育所設置状況の表をご覧ください。

各行政区別、保育所の運営主体別に設置状況をまとめたものでございます。合計・割合の欄をごらんいただくと、本市においては、民営保育園が施設数で全体の88%、定員数では全体の90%を占めており、京都の保育の大部分を民営保育園が担っている現状をお示ししております。

下段の保育所への入所状況の表をご覧ください。この表は、行政区別公営民営別の入所児童数と行政区別待機児童数をまとめたものでございます。

この待機児童数は、保育所に入所できなかった児童のうち、特定の保育所のみを希望し待機している児童及び昼間里親に入所した児童を除いたものを集計したものであります。

3 ページ中ほどの保育所入所状況等の推移をご覧ください。

本市では、保育所整備等に取り組んできた結果、待機児童数も着実に減少させているところであります。ただ、平成21年度については、折からの経済不況による共働き家庭の増加による保育需要の拡大もあり増加する結果となっております。

3 ページ下段の保育所への入所円滑化の項目をご覧ください。

保育所には定員が設定されており、保育の実施は基本的に定員の範囲内で行うこととされておりますが、年度途中で保育の実施が必要となった児童が発生した場合、受入れ体制のある保育所において定員を超えて保育の実施を行うこととしており、当分の間、年度当初においても同様の保育の実施を行い、待機児童の解消を図っております。

続きまして、4 ページをご覧ください。

3 多様な保育サービスについてでございます。

本市における昼間保育所の通常保育時間は、午前8時30分～午後5時までの8時間30分としておりますが、労働時間や本市周辺部の住宅開発による通勤距離の広がり等により、通常の保育時間の範囲内では対応しきれないケースが増加しております。この実態に対応するとともに、児童の発達面での影響も考慮した結果、保護者等の就労実態及び生活実態により止むを得ないと認めら

れた場合、通常保育時間の前後1時間を延長した特例保育を昭和55年4月から実施しております。

また、11時間を超えて行う保育である延長保育も実施しております。

下段の図、昼間保育所の開所時間の具体例をご覧ください。

標準的な昼間保育所の例を示したものでございます。通常保育が8時間30分あり、その前後1時間が特例保育となっております。通常保育と特例保育で合わせて10時間30分の保育となり、延長保育を実施する場合は、30分間の開所時間延長も含めた11時間を超える部分を延長保育として事業を実施しております。

中ほどの図、特例保育児童数の推移をご覧ください。通常保育と特例保育の比率などを年度推移で示しております。特例保育率が過去の上昇傾向から、近年では50%強で推移している状況が読み取れます。

5ページの上段、延長保育の利用状況をご覧ください。

実施箇所数の増加に伴い、利用者数も伸びていることを示しております。なお、現時点では175箇所で開催しております。

次に、一時保育についてでございます。

一時保育は、保護者の就労形態の多様化に伴う一時的な保育、保護者の傷病などによる緊急時の保育、保護者のリフレッシュを図るための一時的な保育など、様々な保育ニーズに対応するため、平成9年7月から実施しております。

図では、一時保育の利用状況をまとめております。年々実施箇所数、利用者数ともに増加する状況にあり、特に「私的」とあります保護者のリフレッシュのための利用がここ数年増加傾向にあります。これは、児童虐待・育児放棄等の大きな原因の一つとされる保護者の育児ストレスを解消する対策の一つとして効果が期待されるところであり、今後とも子育て支援に資する事業として着実に推進していきたいと考えております。

現時点においては、38箇所で開催しております。

6ページをご覧ください。

休日保育についてでございます。

休日保育は、日曜・祝日等の保護者の就労等により、児童の保育が困難な場合に利用できる事業で平成12年10月から実施いたしております。

現時点においては、3箇所では休日保育を実施しております。

利用実績は表のとおりとなっております。

夜間保育についてでございます。

就労形態の多様化に伴う夜間保育需要の増加及びベビーホテル問題に対処するため、夜間、保護者の就労等のため保育に欠ける状態にある児童で保育所での受入が真にやむを得ない児童について、昭和57年2月から夜間保育制度を実施しており、現在7箇所となっております。

昼間保育所と異なり、通常保育時間を午前11時～午後10時の11時間、延長保育を通常保育時間の前、午前9時～午前11時とした時間設定を行っております。

利用状況については、次の表のとおりでございます。

7ページをご覧ください。障害児保育についてでございます。

本市では、肢体不自由、知的障害等の障害のある児童であって、保育に欠ける状態にあり保育所の集団生活が可能で入所に適する児童について、昭和52年度から保育所での受入を行っている。

障害児保育の実施状況については次の表のとおりとなっております。

最後に地域での子育て支援活動についてでございます。

昨今、保育所には、保育の専門的機能を地域の子育て支援において積極的に展開し、入所児童のみならず在宅で子育てされている方に対しても、施設の開放や必要な情報提供、適切な助言を行うことなどを通じて、地域における子育ての拠点となることが求められています。

本市では、子育てに関する専門機関として、児童館とともに身近な地域における相談・ネットワークの拠点として「地域子育て支援ステーション」を指定し、子育て相談や講座、関係機関とのネットワークづくりに取り組むなど、地域の需要に応じた幅広い活動を展開しているところでございます。

地域子育てステーションの実施箇所数は、平成20年度で170箇所、現在172箇所(うち保育園は123箇所、現在124箇所)となっております。

参考資料集の資料3をご覧ください。国の制度上における保育サービスの全体像をイメージ化したものでございます。参考までにお示しをさせていただきます。

(保育制度の財源構成)

次は、Ⅱ 保育制度の財源構成についてでございます。

9ページをご覧ください。

始めに、1 財源構成表(平成21年度予算)についてでございます。

平成21年度予算における保育園の財源構成を図示したものを示しております。図の見方を御説明します。まず、一番上の段の水色の部分「総運営費」は、本市の公民合わせた保育園全体の運営経費でございます。2段目で、その「総運営費」を国の基準によるものと、本市が国の基準以上に保育内容を充実させるため国基準の保育所運営費に上乗せして負担している単費援護費に分けております。黄色の部分「国基準による運営費」、緑色の部分が本市「単費援護費」でございます。

次に3段目で、「国基準による運営費」を「国庫負担金」「国基準保育料」「市法定負担額」に分けております。

4段目では、「国基準保育料」を「保育料(保護者負担金)」と「保育料(市軽減分)」に分けております。実際に保育料として保護者が負担しているのが茶色の部分であり、国基準に対して保育料を軽減するため本市が独自に負担しているのが緑色の部分であります。

それぞれの項目につきましては後述いたしますが、図の下部を見ていただきますと、保育園運営に係る経費を概ね国が25.6%、保護者が17.2%負担しており、残り57.2%を市が負担しており、3者の負担割合、特に本市が保育園運営のため多額の負担を行っているイメージが把握していただけると思います。

引き続き、一つひとつ見ていきたいと思っております。まず、国基準の保育所運営費についてでございます。

先ほどの図でもありましたが、保育園の運営経費は大きく分けて2つに分けることが出来、そのうちの一つが国基準の保育所運営費であります。

10ページをご覧ください。

国基準運営費とは、保育の実施を行うに当たり、入所児童の福祉を図るための運営費、すなわち入所児童の処遇費、職員の人件費及び施設の維持管理費を一括した呼称であり、厚生労働省令で定める「児童福祉施設最低基準を維持・

充足させるために必要な経費」のことをいいます。

その算定には、保育単価というものを用います。

保育単価とは、保育所に入所した児童1人あたりの運営費の月額をいいます。保育単価に各月初日の入所児童数を乗じて得た額が、運営費として各保育所に支弁されることになっており、その地域や定員規模、児童の年齢等に応じて全国的に統一的な保育単価が定められ、保育所運営費の支弁基準とされております。

その保育単価の内容としては、事業費、人件費、管理費に分けることが出来ます。

事業費は、さらに一般生活費と児童用採暖費に分けられます。

事業費の一般生活費とは、入所児童の給食に要する材料費（細かくは、3歳未満児については主食及び副食給食費、3歳以上児については副食給食費が含まれる。）及び保育に直接必要な保育材料費、炊具食器費、光熱水費等の経費をいい、児童用採暖費とは、入所児童の冬期採暖に要する経費をいいます。

また、人件費とは、入所児童の保育に必要なその保育園の長、保育士、調理員その他職員に係る人件費をいいます。

参考として、国基準運営費で賄われる保育士配置基準は、0歳児3対1～5歳児30対1となっております。本市では、国基準運営費に上乘せした財政的援助を行うことで、国基準よりも充実した職員配置を確保しています。

11ページをご覧ください。最後が管理費であり、補修費や旅費、研修費といった保育園の管理に必要な経費をいいます。

さらに児童にとって直接処遇費か間接処遇費かを踏まえると、図のツリー図のようになります。

ここまでの、保育所運営費は地域や定員規模等に応じた固定単価で算定されるため、保育園に長く勤めている職員の昇給に関する経費などが考慮されておられません。このため、保育園における職員の平均勤続年数に応じ、運営費単価が加算される仕組みがあり、これを民間施設給与等改善費、略して民改費というものが設けられております。

このほか、保育園が行っている事業の数や種類等に応じて、事務職員雇上費加算、主任保育士専任化加算、夜間保育所加算、施設機能強化推進費が保育単

価に加算されることとなります。

参考資料集の資料4をご覧ください。

参考として平成21年度の保育単価表を添付しております。定員区分と年齢区分に応じた基本分と採暖費の保育単価が記載されており、民改費の加算がある場合の平均勤続年数別の単価についても記載されております。

2ページ後の資料5をご覧ください。

参考資料4の保育単価だけでは、保育園に対して、一体どういった内容の経費が支払われているかがわかりづらいものとなっていることから、保育単価に含まれているであろう細目ごとの内容を試算し、まとめたものを一覧にしております。後にプール制の部分にも関連して参りますので、お示し致します。

もとの資料に戻って、12ページをご覧ください。

ここまでに説明した国の基準による保育所運営費については、国・地方自治体・保護者の三者で負担することとされており、国が精算基準として設定している保育所徴収基準額表に従い、保育所運営費の総額から国基準保育料を控除した額を国と地方自治体においてそれぞれ1/2ずつ負担することとなっております。図示すると次のとおりとなります。

運営費総額が(A)とすれば、国基準で算定した保護者負担分(いわゆる保育料)(B)を差し引き、残額(A-B)を国と市で1/2ずつ負担するということになります。

9ページを再度ご覧ください。ただいま説明した国基準運営費が2段目黄色の国基準による運営費255億円であり、うち国基準保育料が84億円、残額を国と市で約1/2ずつ負担していることが把握していただけると思います。

13ページをご覧ください。

3 国基準運営費以外の本市単費事業についてでございます。

国基準運営費では、保育園を運営するに当たり、最低限必要な経費が見込まれております。

しかしながら、保育の実施責任を持つ市町村として、国基準以上に、より良質で多様な保育サービスを提供するため、児童あたりの職員数、いわゆる職員配置基準を充実させるなどの児童処遇の向上や給与改善などの職員処遇向上、さらには利用者の様々なニーズに対応した各種事業を実施する経費を国基準運



営費に上乗せして本市が負担しております。

大きく分けると、3つに分類することができます。

一つは、本市が単独で費用負担するもの。いわゆる単費援護費と呼んでいるもので、代表的なものとして今回の委員会で議論するプール制に対する財政支援があります。その他、職員の通勤手当助成等の各種助成費、障害児統合保育対策費、産休等代替職員費などがあります。これらは、本市として子育て支援の充実に欠かせないとの政策的判断により、全て本市の一般会計で賄っているものであります。

二つ目は、国が特定の事業を推進するために事業費の一部を補助金や交付金として国庫負担するものです。

例えば、延長保育事業や一時保育事業、休日保育事業などは、本市が当該事業に対し経費を支出した場合、所定の額を特定財源として国から補助金や交付金を受けることができ、一般財源の負担を軽減することができるようになっていきます。

三つ目は、京都府が一部経費を補助しているものです。

本市と京都府の間では、府市協調の一環として、福祉施設人材確保・サービス向上補助金という事業を運用しており、国庫負担と同様に本市が負担した事業費の一部を特定財源として府から補助金を受けております。

参考資料集の資料6をご覧ください。今申し上げた民営保育園に対する本市単費事業等を一覧としてまとめたものをお示ししております。この委員会において議論するプール制は、この資料の上段にプール制関連事業としてまとめており、職員処遇改善費から給食業務改善費まで約40億円の予算が計上されております。

次ページの資料7をご覧ください。各政令指定都市における保育に要する費用などを比較した資料を添付しております。各都市により必ずしも条件が一致しているわけではありませんが、保育に対する単費事業の充実度を大まかに捉えるという意味で、入所児童一人当たりの保育対策費をみると、本市は横浜市について2番目となっております。

もとの資料に戻って、14ページをご覧ください。

4 保育所保育料についてでございます。

先に、国基準運営費は、国・地方自治体・保護者の三者で負担するということを説明いたしました。ここでは、保育料について説明いたします。

保育料は、市町村等が支弁した保育費用の一部を、市町村長等が本人又は扶養義務者から徴収する“負担金”の性格を持つものであります。

児童福祉法第56条第3項にも掲げられているとおり、保育料は、保育を実施するために必要となる費用を扶養義務者から徴収した場合の家計への影響を考慮して、各市町村が定めることとなっております。

したがって、国基準保育料は、本市において実際に扶養義務者から徴収するための基準ではなく、保育所運営費に対する国庫負担金算定のための精算基準であり、実際に本市が扶養義務者から徴収する保育料は市基準保育料として設定しているものでございます。

市基準保育料は、国基準保育料に比べ本市の負担割合を大きくすることで、保護者にとっては、国基準保育料を大幅に下回る保育料設定となっております。

参考資料集の資料8をご覧ください。

標準的利用者の市基準保育料と国基準保育料を所得階層区分毎にまとめたものでございます。

この軽減を市全体として集計いたしますと、もとの資料に戻って、14ページ下段の表のようになります。平成21年度予算の欄を見ますと、国基準保育料で算定した場合の額が84億円であるのに対し、実際に徴収する額が57億円の設定であり、市がその差額を負担することで32.3%の軽減を行っているものであります。

本市の財政状況が極めて厳しい状況であることは、皆様聞き及んでおられることと思いますが、保育料の設定は家計に与える影響を考慮しなければならず、昨今の厳しい経済状況・雇用状況を鑑み、京都未来まちづくりプランの中には、歯を食い縛ってでも現行水準を維持すると判断したところでございます。

9ページを再度ご覧ください。

国基準保育料を茶色の保護者負担金と緑色の市軽減分で賄っていることが把握できると思います。

ここまで説明してきたように、図のとおり、保育園を運営するための経費は

大きく、国基準運営費と市単費事業等に分かれ、国基準運営費は、国・地方自治体・保護者で負担しているということになります。

**【宮本委員長】**

ありがとうございました。御質問等ございましたらお願い致します。

それでは、今回議論の中心となります民間保育園の「プール制」について、事務局より説明をお願いします。

**【事務局からの説明】**

(民間保育園「プール制」について)

1 5 ページをご覧ください。

1 プール制の趣旨についてでございます。

プール制の基本的な仕組みは、各保育園に支出される民間施設給与等改善費、いわゆる民改費の人件費部分を各保育園が保育園連盟に拠出し、本市の単費援護費と合わせてプールし、一定の精算基準に基づき再配分するシステムとなっております。

イメージを図示したものが次の概念図であります。

図は、21年度予算を大まかに捉えたものでございますが、まず、左側に先ほど御説明した国基準運営費の人件費部分約 1 2 5 億円及び民改費の人件費部分約 1 4 億円があり、財源としては、国・地方自治体・保護者の三者で負担しております。

このうち、国基準運営費の人件費部分は本市が各保育園に直接支払っております。次に民改費の人件費部分につきましては、本来、民改費も国基準運営費の加算部分でありますので、本市から各保育園に直接支払うものであるところ、各園の相互扶助の精神のもと、本市はプール制に対して民改費の支払を行っております。この民改費に本市の単費援護費約 4 0 億円を加えることにより、プール制に一旦 5 4 億円をプールすることとなります。

保育園連盟においては、各園から必要な書類の提出を受け、プール制の精算基準をもとに各園のプール制所要額を算定し、園に直接支払われている国基準運営費の人件費分を当該所要額から差し引いた額、プール制配分金を各保育園

に支払うこととなります。

ここでいうプール制所要額とは、プール制において定められている職員の給与格付に関する基準や職員配置基準に関する基準を各園毎に適用し、各園ごとの人件費所要額を算定したものであります。

プール制所要額及びプール制配分金の算定に当たっては、現行、まず①「職員配置基準（本市基準）」に基づいた職員数を算定します。② ①によって算出された保育士・調理員数に応じ、「市給料表に準じた給料表」に基づき保育園連盟が格付作業を行い、人件費所要額を算出します。③ ②の人件費所要額に後述いたします運営改善費部分を加算します。そして、①～④によって積算された各園ごとのプール制所要額から国基準運営費を指し引いた額を各園に再配分することとなります。

一旦プールしたプール金に残余が生じた場合には、繰越累積させ次年度以降の不足額に備えるという形態をとっているところであります。

参考資料集の資料9をご覧ください。

プール制の財源内訳について、詳細をまとめたものでございます。真ん中右側の現実財源というのは、実際にプール制にプールされる資金をいい、本市単費援護費のうちプール制関連事業である職員処遇改善費や給食業務改善費など7項目、これが約40億円、下側からの矢印となっている民改費の人件費部分、これが約14億円、合わせて約54億円となっております。

左側の理論財源というのは、実際の資金は本市から各保育園に直接支払われているものの、プール制の計算上、国基準運営費の人件費部分として計上すべき理論的な額を算定したものでございます。これらの2つを合わせるとプール制の規模は約180億円にもものぼるものとなっております。

次ページの資料10をご覧ください。

プール制において職員の給与格付を行う際に用いられている保育士の給与表を参考に添付しております。

もとの資料の15ページ下段にお戻りください。

プール制の役割についてでございます。

国基準の運営費は、保育所定員毎に一律の保育対価が決められている関係上、職員の在職年数の高い園は、給与支払額が多くなる為、保育所経費は不足がち

であり、逆に、新規開設園など比較的職員の在職年数が短い園には余裕があるものとなっております。

16ページをご覧ください。

このため、各園ごとには、定期昇給付きの給与体系が確保しにくい仕組みとなっております。

そこで、相互扶助の精神に基づき、民営保育園が経費を拠出しあって、余裕のある園から不足気味の園へ経費を再配分し、京都市民営保育園全体として統一した「配置基準」と「給与体制」を維持し、もって職員処遇と児童処遇を改善しようとしてこられたものであり、昭和47年から実施してこられたものでございます。

本市としては、この制度を支える立場から、国基準を超える職員配置基準の確保など平成21年度予算で総額約40億円の単費援護を行っており、国基準を大きく上回る保育水準を維持してきたものであります。

2 プール制による配分基準についてでございます。

まず、職員配置基準について、プール制基準と国基準を比較した表をお示ししております。

児童の年齢による配置基準をごらんいただくと、1歳児、3歳児、4歳児、5歳児の区分で国基準を上回っております。例えば、1歳児ですと国基準では6人の児童に対し保育士1人のところプール制基準では5人の児童に対し保育士1人となっております。3、4、5歳児についても同様の改善を図っているところでございます。

休憩時間を確保するための加配についても、国基準に比べ改善をしております。

また、本市独自の制度である特例保育に関する加配につきましては、特例保育対象児にプール制の年齢別基準を適用し、その0.3掛けが特例保育部分として、国基準にくらべそのまま加配されることとなります。

これらによって算定された保育士数は、いわばプール制基準による保育士認定数となるわけですが、その1割相当分をフリー経費定数化することとなっております。

フリー経費定数化とは、過去にプール制の収支が悪化した際、プール制所要

額を抑制する目的で導入されたものでありますが、プール制基準による保育士認定数の一定数を固定費化し、いわゆる給与格付を行わず、非常勤保育士相当の単価でプール制所要額を算定するものであります。

フリー経費定数化されたもの以外の認定保育士数が給与格付対象となります。

17ページをご覧ください。

調理員等の配置基準について、プール制基準と国基準を比較したものでございます。

プール制基準は国基準に比べ、より詳細な区分を設けており、3名の常勤配置まで幅を設けている形となっております。

ここで算定された調理員の認定数が、保育士同様給与格付の対象となります。次に運営改善費についてでございます。

ここまでの基準は、職員の配置と給与格付に関する部分であり、個々の職員の給与相当額として算定される関係上、園にとってはあまり裁量の余地のないところでありましたが、運営改善費は、労働条件改善、運営条件改善、給食業務改善という大きな目的のため、施設の職員認定数や定員に応じて、プール制所要額に算定される部分であり、園の裁量によって様々な活用の仕方ができるところでもあります。

さて、プール制基準により職員配置を行っているため、職員数が多い、言い換えればプール制配分金が多い条件としては、

18ページをご覧くださいと、

児童の定員が多い園（入所児童が多い）ほど、また、入所児童のうち年齢の低い児童が多く入所している園ほど、また、特例保育対象児童が多いほど職員数は多くなることとなります。

職員の給与格付につきましては、先に参考資料集の資料10としてお示ししたものでございますが、民営保育園統一の給料表を採用しており、これは京都市行政職給料表1級～3級の額に準拠したものとなっております。

そして、先ほどのプール制基準で算定した格付対象の職員認定数の範囲内で、各保育園から報告された個々の職員について給与格付をおこない、保育園毎のプール制所要額を確定させることとなります。定期昇給を見込んだ給料表をもとに格付を行っているため、平均在職年数が高い園ほどプール制所要額も高く

なって参ります。

このように、プール制所要額は職員配置・格付の部分と運営改善費の部分を含めたもので構成されていることとなります。

3 プール制各園支払状況についてでございます。

(1) では、平成20年度のプール制配分金支払状況をおよそ1千万円区切りでまとめたものでございます。

(2) では、このプール制配分金の上位・中位・下位の部分について、定員規模や乳児保育の状況、特例保育比率、プール制認定職員数、平均在職年数、平均年齢をまとめたものでございます。これを見ますと、先ほど説明しました、プール制配分金が多くなる条件、つまり、乳児の児童数が多い、特例保育対象児童が多い、平均在職年数が高いなどを満たすほど上位になる状況が把握できるかと思えます。

参考資料集の資料11～13をご覧ください。ここまで説明したプール制における所要額の算定や配分金の算定につきまして、ある保育園を例にとって資料を添付しております。

まず参考資料11でございます。

プール制の始めに御説明したプール制概念図に例として当てはめたものであります。

この園では、本市から保育園に直接支払われる国基準運営費の人件費分が約6,500万円、プール制にプールされる民改費の人件費部分が約500万円となっています。そして、プール制基準による職員配置や給与格付、運営改善費などから算定されたプール制所要額から国基準運営費の人件費部分を差し引いた額、約2,300万円がプール制配分金として園に支払われたということを表しております。

次のページの資料12をご覧ください。これは、保育園が保育園連盟に対しプール制の必要書類として提出するものでございますが、プール制の所要額を計算する基礎となるものであります。

この表資料の左半分が、プール制基準による職員認定数・フリー経費定数を算定している部分であり、俗に左表と呼ばれている部分になっております。対して右半分は端数処理部分などもありますが主には運営改善費を算定している

部分となります。こちらは俗に右表と呼ばれております。

この配置基準申請書はある月のものを参考に添付しておりますが、金額的にはこれに給与格付部分の加えたものを年間分積み上げたものがプール制所要額となって参ります。

次のページの資料13をご覧ください。

かなり細かな資料となっておりますが、この資料は、保育園連盟から各保育園に対し、プール制配分金の計算書として通知しているものであります。上半分が国基準運営費の人件費部分を記載している部分であり、下段の左側が先ほどの配置基準申請書と給与格付の結果及び運営改善費等を積み上げたプール制所要額を記載している部分となっております。その差し引きとしてのプール制配分金が右下部分の一番上に記載されております。

もとの資料に戻って、19ページをご覧ください。

4 プール制収支状況についてでございます。

ここでは、平成12年度以降のプール制収支の推移を表にまとめております。

5 プール制の課題についてでございます。

ここまで、プール制の仕組みについて説明して参りましたが、現行のプール制につきましても、大きな課題として次のようなものがあると考えております。

(1)「市給料表に準じた給料表」に基づく格付けを行っている関係上、経営者の主体的な経営意欲が喚起されにくいこと。もちろん、実際の園運営には様々な困難・課題があることは承知しておりますが、いわば格付けどおりに給料を支払っていただければ園運営が可能な仕組みとなっており、また、職員の新陳代謝が行われない場合は、必然的に人件費総額が増大することとなります。

(2) 各園が拠出した民改費の最低保障を行っていないため、プール制配分金に約7,800万円～0円の格差が生じていること。

(3) 給与格付により大部分が固定的な経費として積算されており、各園における創意工夫の余地が少ないこと。

(4) 後述いたしますが、「特別監査」において、本市からのプール制支援分援護費は扶助費ではなく、プール制に対する補助金であると指摘されました。扶助費というのは、社会保障制度の一環として、地方公共団体が各種の法令、すなわち生活保護法や児童福祉法などに基づき、被扶助者に対してその生活を維



持するために支出する経費及び地方公共団体が単独で行う各種扶助の経費をいいます。これまで、プール制支援分の援護費は、代表的な扶助費である国基準の保育所運営費の上乗せであり、扶助費であると考えておりましたが、「特別監査」においてはプール制という事業に対する補助金であるのと指摘を受けました。したがって、プール制は、補助制度としての単費援護制度を構築する必要があり、単年度余剰金についても精算の実施が必要となったものであります。

今回は、プール制の概要説明及び大まかな課題を御説明いたしました。次回以降はより詳細な課題・論点について掘り下げて参りたいと考えております。

**【宮本委員長】**

ありがとうございました。ご質問等ございましたらお願いいたします。

○ 質疑応答

**【山本委員】**

12 ページで非常に重要な説明をしていただきました。保育所の負担関係なのですが、国と市の負担分とそれを利用しておられる方の負担分なのですが、12 ページの説明を踏まえまして、この委員会の1番大事なテーマとなります。15 ページのプール制なんですけれども、市が単費援護費として40億円を支出されている。質問の1つ目なのですが、これは単独の支援費ということで市の独自負担になるのでしょうか。

それから、1番最後におっしゃったのですが、まさしく私も今そう思ったのですが、補助金なのか扶助費なのか分かりませんので、プール制が始まった時に、収支がマイナスになった時点でどういう担保、処置を考えられたのか。あるいは、プラスプラスと続いた場合は、どういうスタンスでこの支出をされているかということで、継続的に支出を続けてこられたのか、この2点を教えてくださいたいです。

**【宮本委員長】**

ご説明をよろしくお願い致します。

### 【事務局】

それでは私の方から 1 つ目をご説明申し上げます。資料集の 9 ページをご覧ください。結論から申し上げますと、この図で申し上げますと、1 番右側の緑色の部分になります。

プール制のプラスの場合とマイナスの場合の考え方なのですが、従来京都市においてはプール制の援護費は扶助費と考えておりましたので単年度ではなく、プラスの年とマイナスの年があるという前提で、収支をなるべく均衡にと思って対応して参りましたが、それでも赤字が続いた場合にはプール制の制度を見直しまして、先ほどありましたフリー定数の導入でありますとか、京都市からの財政で少し増やすとかそういう形で、赤字になりました場合は制度を少し見直ししてなんとかその制度を維持してきた、という現状でございます。

これにつきまして、この後に説明させていただきましても、特別監査の方でその考え方はおかしいのではないかと。これはプール制という事業に対する補助であるというとらえ方をすべきであるという監査を受けましたので今回、その見直しを含めて検討しているところでございます。

### 【山本委員】

まだ結論を言うのが早すぎますが、扶助費か補助金かということで大きな分かれ目なのですが、仮に 19 ページに示していただいていますプール制の収支状況なのですが、赤字になった時、補填をしながら支出の中で安定財源としてどこまで見るのか。そこから先のプール制の支出については、基本的に見直しを図るとか、そういったある種のルールはなかったのでしょうか。

つまり累積収支は順調にのびていまして、ここのところ結局、私自身は安定財源としては役目を終えてらっしゃるのかなと思いますけれども。赤字補填ですとか、黒字による蓄積の幅などというのは、扶助費という考え方の中では生じなかったのでしょうか。

### 【事務局】

特段、基準的なものは設けておりませんで、その時その時の財政事情とプール制全体の財政状況とのバランスの中で、見直したり財政援助をしたりという

方法で対応して参りました。

ここ数年ですが、平成 19 年・20 年と黒字幅が少し増えているのですが、これにつきましては、プール制の基準表自体、京都市の職員の給与表を見直した時に、それに連動して下げたという実態がありますので全体に少し黒字幅になったということと、給与表を見直したことに伴い昇給延伸の職員さんがおりますので、その分が少し浮く傾向にあります。

**【安保委員】**

私も難しくて復習しないといけないなと思っているのですが、この国基準による運営費というのは国の歳出ポイントがあってきちんと計算されてでてくる運営費であって、一方、市の単費助成額というのは今のお答えによると、特別の園児 1 人に対していくらという基準ではなくて、その時々市の財政状況とかプール制の観点などからによって決められていたという、そういうことによるのでしょうか。

**【事務局】**

プール制の配分基準につきましては見直しもしておりますけれども、1つのルールを作りましてその基準に従いまして独自の加算をしている、という制度でございます。

**【安保委員】**

一定の基準はあるってということですか。

**【事務局】**

はい、それは現在の基準は資料の 16 ページに掲載しております。一定基準がございましてこれに基づきまして計算しております。

**【宮本委員長】**

先ほど、山本委員がご指摘されました扶助と補助に関する議論なのですが、これは続いての特別監査の結果についての報告とも関連してくるかと思えます。

ということで、続けて説明をお願い致します。

**【土江田委員】**

その前に、19年度と20年度がかなり急増しているというふうに、私はこの累積収支を見ているのですね。これはあらかじめ予算を設定される時に、こういうふうになる可能性があるということは読んでおられなかったということでしょうか。

**【事務局】**

こうなるという結果の予想は当初からはできませんでした。

**【土江田委員】**

例えば先ほどおっしゃった京都市職員に準じた給与表があるということですから、予算設定時にはそこまで昇給が延長されるなど、そういうことはわからなかったということですか。

**【事務局】**

それは前提条件として認識はしていたのですが、ここまで差がでるということは予算の段階では予測を立てておりませんでした。結果的には決算上で隔離が生じてしまったということでございます。

**【土江田委員】**

結果論ということですか。

**【事務局】**

はい、そうです。

**【宮本委員長】**

時間的にも制約がありますので、続けてご説明をよろしくお願い致します。

## 【事務局からの説明】

(監査委員による「特別監査」結果の内容)

IV 監査委員による「特別監査」結果の内容についてでございます。

平成21年2月に社団法人京都市保育園連盟の前常務理事による不正流用が発覚し、それを受けて平成21年2月25日に京都市長より、監査要求が監査委員に対して提出されました。

この特別監査につきましては、去る6月17日、プール制支援分以外の援護費及びプール制支援分援護費に係る監査結果が公表されたところでございます。プール制支援分援護費に係る監査結果の概要は次のようなものであります。

指摘された問題点と致しまして、

- 1 援護費の種別に関わりなくプール制基準によって援護費を保育園に再配分している実態からすると、プール制支援分の援護費は、保育の実施に要する費用としての扶助費というよりも、連盟が運営するプール制という事業に対する補助金と考えるべきであること。
- 2 現在のプール制支援分の援護費は、補助金であれば明確にされているべき補助の目的や対象等が明確にされておらず、今後、適切な制度設計が必要であること。
- 3 連盟の会計で生じている7億5,564万円の次期繰越金は、必要額を上回る援護費の余剰金であるから返還されるべきであり、継続的に実施される事業であっても、繰越は認められないこと。
- 4 連盟の会計は監事による監査を経て決算が明らかにされていたが、連盟の特別会計に位置づけられておらず、連盟規程の適用外で経理処理がされていたこと。

でございます。

また、市長に求められた措置と致しましては、

- 1 プール制支援分の援護費の性格（連盟が運営するプール制への補助）に応じた適切な制度となるよう、関係規程の整備を含め、事務の執行を改善すること。
- 2 連盟の会計に生じているプール制支援分援護費の余剰金7億5,564万円を解消するよう措置すること。

がございました。

これらの指摘は、本委員会におきましても、時代の要請に応えるプール制の今後の在り方を議論するに当たり、前提となってくるものもがございます。それらにつきましては、適宜、議題としてまいりたいと考えております。以上でございます。

**【宮本委員長】**

ありがとうございました。特別監査結果の概要をふまえて、御質問等ございましたらお願いします。

**【土江田委員】**

京都市から連盟にお金が行く時に、連盟の口座はあるが、要するに連盟としてはなんら預かっていないということでしょうか。

**【事務局】**

いえ、連盟の正式な口座に入金された訳で、連盟の方でも納入した上で決算につきましても公認会計士のご確認をいただく。それに当りましては、私どもも関与し、また連盟の理事会また総会でもその内容は明らかにされています。ただし、法人の会計としていわゆる本部会計とは別に特別会計があるとすれば、その特別会計ということには正式に位置づけられていない、ということでございます。

**【土江田委員】**

何らかの一時的預かり金としても処理されていなかった、ということですね。

**【木原副委員長】**

監査では補助金となっていますが、そういう形で考えを組み立てていくのでしょうか。それとも参考資料6に記載のように全部扶助費になっていますのが扶助費なのでしょうか。

### 【事務局】

今年度 21 年度の予算につきましては、特別監査が出る前の事でしたので、扶助費で予算を組んでおります。監査の主旨は、京都市の方は資料 6 につきましてはプール制関連事業で「職員処遇改善費」「年休代替要員費」「労働時間短縮対策費」「保育士加配対策費」「特例保育対策費」「救急保育士対策費」「給食業務対策費」それぞれ予算額を決めているのですが、プール制になりますと、資料集の資料 9 の方を見ていただきますとプール制の財源ということでこれらの名目が全部、現実財源として、プール制に入っていきますが、プール制の中では全部まとめまして各園に払いますので、その職員処遇改善費とか年休代替要員費というのは各園に行っているのですが、名目どおりにはイコールの関係で行っていないのではないかと。そうであれば扶助費というよりはプール制という事業全体の補助でないか、というご指摘を受けたところでございます。

### 【山手委員】

今後その委員会の中で、補助金か援護費かという議論はさせていただいてよろしいのでしょうか。

### 【今井委員】

補助金か扶助費かと言う部分では、保健福祉局の考えがあり、それを主張してきた訳ですけれども、特別監査の中でこれは補助金ということで断じられておりますので、今後は、補助金という前提のもとに処理をしていかざるを得ないと思います。補助金という前提に立って、このプール制というのはどう構築をしていけるのか、そういった視点でご審議いただければと思います。

### 【木原副委員長】

プールしたことによって性格が変わってしまっているという言い方、プールしたことがそれぞれ個別にした扶助費ではなくなってしまった、そういう整理の仕方かなど。

**【山手委員】**

この監査結果が出た時に、補助金という位置づけをされたので、園としては非常に困惑していると思います。今後はもちろん改善をしていかなければいけないと思いますが、これまでは扶助費として認めていただければと思っておりません。

**【土江田委員】**

具体的にプールされて配分されてきた民改費などは連盟がその事務をされてきた訳ですか。ただ京都市もかなり細かいところまで把握されていますよね。京都市はどこまで把握されているのですか。具体的に京都市がやろうと思えばできるのですか。

**【事務局】**

職員さんの年齢層など、そういう情報がございませんので。

**【土江田委員】**

最終的に出して頂ければといわれれば可能ですか。

**【事務局】**

そうですね。ただ個人情報等になりますので。

**【土江田委員】**

それは連盟も同じではないですか。

**【事務局】**

連盟さんは加入園から申請書をだして頂いて、個別の職員さんのお給料を支払うのですが、京都市の場合はそれをある程度マスのデータでいただくという形で今まではやってきております。

**【土江田委員】**

プールしなかったらこれはどうなりますか。



### 【事務局】

自治体によりましては、自治体の方に全部申請をして自治体の方から直接各園にいつているというケースもございますが、プール制はその全市統一の基準の給与表で保育園間を動いても給料が保証されるという、職員さんにとってはかなり安定につながる制度ですので、そういう意味では他の自治体とは違った制度になっております。

### 【今井委員】

なぜプールする必要があるのか。京都市が直接格付して配分金を束ねていけばいいのではないかというご意見も当然あります。そのへんも含めて今後の議論の中で、プール制においてプールすることの意味づけ・位置づけみたいなものをさかのぼってご議論いただければと。でなかったら、なかなかこの制度全体を理解できないのではないかと考えております。また、補助金となった時に、それをうまくクリアしていくような方策などのプール制のあり方なども議論いただければと思います。

### 【山本委員】

質問ではなく感想なのですが、21 ページで余剰金は返還ということで書いていただいているのですが、ちょっと私、先ほど言ったのですが、プール制ということで、扶助費であれ補助金であれプールすることの意義は私はあると思っています。例えば、現場の方に近づいた形で独自の判断とかも仰げるということで、まわし方も非常に敏速でニーズって言葉を使わしていただけるのならば、それをより反映し易い。

ただ、質問が出ていましたように、京都市の40億円という税金が使われていますので、アカウントビリティ（説明責任）については京都市にあるように私は思っています。実際に不正利用が発覚したということを経験したこと自体に、ややワキの甘さがあったのではないかと、というふうに思います。

それと、プール制というのは、仮に保育とは違う福祉の制度についてではありますが、プール制というのがダメなのかということ、私は諸外国の研究をしていますのでプールの算定というのは行政の単年度型の、非常に固い運営よりは

末端の関係者の方にいいということですので、プール制について理論構築をしたらいいのではないかと思います。

それから余剰金が出てこれを返せということなのですが、不正利用があったこと自体、覆しがたい事実なのですが、余剰金が出てくるというのは安定的な運営のため仕方ありませんので、仮に3年か5年という形で、もう一度見直しをはかってリセットするようなかたちであれば問題がない訳ですので。40億円の支出が出ておりますので、プール制に基づく新たなプール制の構築と、市の支出者の説明責任と余剰金にまつわるルールとか、それから京都のお子様に反映するお金ですので、扶助費という性格を構築するという。今日1回だけなのですが、ちょっとそういう感想を持ちました。

**【木原副委員長】**

先ほどプール制の不祥事とおっしゃいましたけど、プール制には不祥事はありませんでした。また別のところにあります。

**【山手委員】**

プール制自体をどうするかということはこの場で整理をすればよろしい訳ですね。特別監査という面からも、我々自身から多少の反論はできないのでしょうか。もう遅いのでしょうか。反論の機会があるというのが手続き上の公正さでして、何かがおこってドーンと決めて多少反論も出さないといけないと思うのですが、それはまったく無理なのでしょうか。

**【今井委員】**

そうですね。既に、特別監査という形で監査委員の意見としてきっちり意見がでておりますので、京都市としては最大限それを尊重していかなければなりません。検討委員会としての意見はだされてもいいかと思いますが、補助金制度としてのプール制のあり方が前提ですので、それに応じて京都市の対応が変わるかどうかは、別の次元の話だと思っております。

## 【宮本委員長】

監査委員が4名いらっしゃって、その取り組みされた結果ですけれども、京都市のホームページに監査結果の全文・詳細が掲載されているようです。議論の方向性とでもいったらいいのでしょうか、ある程度出てきているようにも思います。ここで最後に、国の新しい保育制度の動向につきまして、事務局の方から説明をよろしくお願い致します。

## 【事務局からの説明】

(国による保育制度改革について)

23ページをご覧ください。

V 国による保育制度改革についてでございます。

国におきましては、本格的な人口減少社会の到来に備え、少子化対策に力を入れているところであり、次世代育成支援に係る具体的な制度設計の検討、保育制度の見直しに着手しているところでございます。

そうした中、国におきましては、今後の新たな制度体系の詳細設計に向けた議論の中間的な取りまとめとして、平成21年2月24日付けで社会保障審議会少子化対策特別部会の第1次報告が出されたところであります。新たな保育の提供の仕組みにつきましては、次のような考え方が示されております。

1 利用保障の基本的な仕組みについてでございます。

市町村に対し次のような実務責任を課すことが考えられております。

(1) 客観的に保育の必要性が判断された子どもにつきましては、質の確保された公的保育を受けることができる地位を付与する。つまり、例外なく、質の確保された公的保育を保障していこうというものでございます。

(2) 質の確保された公的保育の提供体制を確保する責務であります。これは、保育の必要性の認定を受ける子どもの数を勘案し、整備計画の策定・実行等を通じ、着実に質の確保された公的保育を保証しうるだけの地域の提供基盤を速やかに整備すべき責務を示しており、最低基準や保育指針等に係る指導・監督、研修の実施なども含まれてくるものと考えております。

(3) 利用を支援する責務であります。これは、利用調整や利用者と保育所における円滑な公的保育契約の締結及び履行に関する支援を行う責務を示してお

ります。

(4) 保育の費用の支払義務であります。必要な保育体制を確保するための費用を着実に負担すべき責務を示しております。

次に2 利用方式でございますが、市町村が、利用者と保育所に対し、先ほどの(1)～(4)の公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を結び、より向き合う関係にすることが示されております。

最後に3 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮でございます。

利用者の申込手続や、事業者の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の一定の関与や第三者によるコーディネート の仕組みについてさらに検討していくことが示されております。

参考資料集の資料14をご覧ください。

ここまで御説明した内容が概要・ポイント版としてまとめられております。

これは第1次報告でありますので、今後、さらに内容が精査されるものと考えておりますが、これまでの保育制度に比べますと、根本的な考え方の部分も含め大きく変化しようとしております。

この保育制度の見直しは、内容によっては、プール制に少なからず影響を与えるものであるものの、これを全て消化しようとする と本委員会の議論の焦点が定まらないことにもなりかねません。

今回の委員会においては、あくまでも検討の背景として捉えていただければ良いのではないかと考えております。

#### 【宮本委員長】

今の件に関しまして、そしてこれまで議論していただいた議論も含めましていかがでしょうか。

#### 【山田委員】

全体を通してですが、大変やはり先生方おっしゃったように難解です。補助金か扶助費か、それからプール制の運営に不正はなかったのか、現時点ではどうなっているのかなどは、きわめて重要な議論ですしそれはそれで聞かせていただいているほどと思いました。

一方ですね、私は高齢者分野です。いわゆる保育士、介護福祉士など、専門職ですね、臨床能力云々など大変大事なポイントだと思っています。ラダーとキャリアパス、要するに職場内でいろいろと責任が重くなっていき、それがどう臨床能力に還元し、どう客観化されてそのことによってやりがいか、社会的な尊敬とか給料とかに結びつくのか。純粋に保育士や介護福祉士の給料体系とか社会的尊敬を得られるとか。

そこで質問ですが、プール制に書いてあったのですが、京都市の保育業界におきまして、各園において、ラダーとキャリアパス、規定とかそれにもなう給与とか、それは実際に行われているのかどうか、それを参考にお聞きしたいと思います。

もう1つは、プール制の対象というのは職種を問わないのか、保育士に限らず、調理師とか。例えば18歳で卒業して調理師になられ、定年までお仕事をされた場合に年収はどれくらいに最後なられるのか、この2点をご質問したいです。

#### 【事務局】

最初の御質問ですが、基本的にはほとんどの園ではプール制の格付けによりまして職員の方々に給料を支払っているという現状がございまして、京都市役所の公務員の行政職の給与表を合成して作っておりますので、いわゆる年功序列型の給与表になります。年収につきましては、今は手持ちの資料がありませんので次回お伝えしたいと思います。

#### 【片岡委員】

プール制の収支のところですが、以前は配分を抑えるという形で乗り越えてきた。そして今までこれ程プラスになることはなかった。7億5千万円ということですね。制度の変更を考えるべきだったのかということ。保育士さんの数とか増えていくということなので、これはそのように考えなかったということに、少し問題があったと理解したらいいのでしょうか。今からでも変えられるのでしょうか。

**【事務局】**

赤字黒字の問題でございますが、保育園連盟さんがプール制委員会の方で毎年制度の見直しについて御議論されていまして、現在の制度について多少見直したい部分があると聞いております。ただ見直しますといくらかの費用負担がでてきますので、慎重な議論の結果、ここ数年はその見直しを行っていない、というのが現状でございます。

**【宮本委員長】**

せっかくですので保育士会の油谷先生、お願い致します。

**【油谷委員】**

今日の冒頭に、市長さまがおっしゃられた言葉の中にもございましたけれども、先ほど読みあげていただきました書類の中に「質の確保された公的保育を」という言葉がございました。

第1線で保育士として働く私たちは、その信念とプライドをかけて今までどりの高い水準の保育の質にしたい、これ以上の保育にたどり着くべきであると思います。そのための、それを根底においたプール制検討委員会というふうこれから以後もそれを土台にして考えていただきたい。

皆様のご意見をいただきたいし、お知恵を私も拝借していろいろ勉強させていただきたいと思います。今の水準を必ず守るというお約束をしていただきたいと思います。よろしくお願い致します。

**【山田委員】**

今日の資料の中で、新規開設のところでは余剰が発生し、そして経験年数が長くなると不足する。一方では支給されていないところというのは3ヶ園ということで、ほとんどのところでは不足しているということですね。このあたりはやはり職員の配置とかについて、京都市が基準を上回る設定をしているのでそういったことが起こっているのかということをお聞きしたいのと、給与基準そのものが国の公務員の基準に準じているのか、京都市の公務員の基準に準じているのかお聞きしたい。

さらに別の話ですが、今ご発言があった職員の配置基準です。全国のお考え方に差があるのですね。私自身も手厚い配置をいいサービスの関係を大変重視していますが、国は残念ながら3：1の最低基準しか示していない。このあたりのいわゆる配置基準についてのこの業界での全国的なご議論の内容とか、意見の相違とかあるのか、どれくらいが適正な配置基準かということがご議論になっているのか、次回までにもしできれば、この2点です。

言い忘れました。もう1つ。プール制の対象となる職種というのは保育士さんを含めて、事務員さんとかすべての職種と思ってよろしいのでしょうか。さっきたまたま調理員さんと申し上げましたが、あらゆる職種について是非教えていただきたいです。

#### 【事務局】

それではお答えいたします。ゼロの園が3ヶ園であとは何らかの配分がある。というのは、やはり京都市の配置基準が手厚いという部分からそういう傾向がでていっているのではないかと判断しております。

また先ほどの保育単価のお話ですけれども、国の方の保育単価は国家公務員の福祉職給与表、あるいは調理員につきましては行政職を基準に単価を設定しております。ただ京都市の方は、京都市の行政職の給料表をベースに表を合成して支給させていただいております。

先ほどのプール制対象の職種なのですが、保育士・看護師・調理師・栄養士でして事務職員については基本的には対象としておりません。

#### 【木原副委員長】

できましたら次回ですね、今の職種の話を含めて実際京都の保育を支えているのは、プール制の認定職員だけではありませんね。認定職員以外の正規・非正規がものすごく広がっているというふうに思いますので、ぜひ実態を知りたいです。京都の保育を語る時はその部分を含めてどうするかを考えないといけないと思います。対象を全部にしてしまうのは難しいかと思いますが、配慮する必要があるのではないかというのが1つです。現場を支えているのはやはりその人たちです。認定の人と同じ仕事をしていて給料の格差がかなりある。

そういう実態がいっぱいあります。それが1つですね。

それからもう1つです。先ほど8千万円かゼロかという話がありました。いろんな要素があるという形ですけれども、例えば、この勤続年数というところで、いろんな保育の機能の要素ではなく、個別に1人あたりどれだけ高くなっているのかという。この辺のところの一人あたりの認定職員に対する単費比率がどうなっているのか、そうしていくと結構その勤続年数が偏るということがはっきりしてくるのではないかと僕は思うのです。もしそのようなデータがあればわかりやすいのではないかと思います。

#### 【事務局】

あと最後に全国の保育配置基準の考え方なのですが、お手元の参考資料7を見ていただきますと、政令市比較なのですが、表の真ん中より下の部分に書かせていただいておりますが、保育士の配置基準と保育士以外の配置基準ですが、札幌市から福岡市までの現時点での配置基準が記入させていただいております。これによりますと、横浜市と京都市が1番、配置基準については手厚いということが傾向としては見られます。

#### 【宮本委員長】

時間が参っております。井上委員の方からもしございましたら・・・

#### 【井上委員】

私は連盟において、このプール制の委員長という大役を受けたわけでございますが、一委員としても連盟の理事としても職員処遇を守ることが我々の大変な責務でございますし、それがいい保育につながっていきますし、子ども達のよい環境となるわけですから、そういう面で京都市の財政も厳しいのもよくわかっておりますし、こういうデータを見せていただきますとご予算があるというのもよく理解した上で、処遇をしっかり守っていけるように我々も切磋すべきことは切磋していきたいと思っております。



**【宮本委員長】**

どうもありがとうございました。委員長として今日の話は何っておまして、感想なのですが、安保委員の方からご指摘もありました。山田委員の方からもご指摘がありました。わかり易い仕組み作りをどうするか、誰もが納得する、市民・利用者がよくわかるそういうシステム作りをどうするか、これに集約されるのかな、そんな思いで何っておりました。

まだ1回目の会議です。これから集中審議をしていく訳ですが、次回の委員会におきましては、検討にあたっての論点整理を行うとともに、他都市事例の紹介などもしていきたいと考えておりますので、事務局におかれましては資料の作成等をよろしくお願いいたします。

それから今後、例えば保護者会あるいは労働組合の方々からの意見聴取する機会を設けていきたいと考えております。また本日の委員会において要求がありました、いくつかあったと思います。例えば適正な配置基準の議論としてはどのように行われているのか、などなどにつきまして、事務局へ作成の指示を致します。

尚、委員の皆様から次回の委員会へ提出を希望する資料がございましたら、次回の委員会の開催の1週間前までに、事務局へご送付いただきますようお願い致します。

それでは本日の委員会はこれで終了させていただきます。

本日はどうもありがとうございました。

— 了 —