

プール制 最近の10年

【平成7年度～平成16年度】

昭和59年度の財政危機を第1次とするなら、第2次の危機はほぼ10年あとの赤字予測がピークになった平成7年度決算時である。

平成6年度は単年度では6千万円の赤字であったが、繰越分で凌ぐことができた。しかし、翌平成7年度は当初予測では5億円の不足で、最終的には4億円に上る単年度赤字となった。幸いにも

このとき、前年度補助金の未精算分、前年度の民間施設給与等改善費未精算分合わせて3億8千万円の損益修正という思わぬ収入があったことによって、この急場は何とか耐えることができた。次年度に、引き続き課題を繰り延べたが、修正、改善がないままであったため、平成8年度の当初予測はさらにふくらみ、6億円もの不足が生じるというものであった。

このような赤字体質になる原因と、これからの大手にについて、平成8年2月に園長研修会、同年3月に臨時総会を開催している。そのときの「健全化計画案」が資料①である。

資料①

〔プール制収支健全化計画案〕

◆前提—— 10年前に、改定と昇給財源等の不足によって収支不均衡をもたらせ、再建のために給与・職員配置に止むなく制度の縮小を余儀なくされた経過がある。当時の具体的方策としては、①園長給与の削減および給与表の格下げ（約△1.4億）、②昇給停止の導入と新規採用者の欠格条件導入（約△0.5億）、③保母配置の常勤分離＝定数B（約△1.6億）などであった。

今回と同様に、当時の背景にも全く同様の要因が伺える。例えば、S58年から大幅に改定した新配置基準、園長給適用表の書換えなどがプール制の支出を増加させたことに加え（もちろん、市の指導に基づいての改定であった）国の1割削減（国庫負担の切下げ）が市予算の負担増をもたらした。つまり改定に対する補填が十分にされていないことが原因であった。

このたびの不足についても、全くといってよいほど同じ背景がある。改定は行ってきたが、職員の異動（昇給停止や上限も含めて）によって、定昇分はさほど伸びてはいない。

改定に基づく後年度負担が十分に成されていないこと、市予算の読み違い（現状に合っていない）ことが要因だと考えられる。

再建計画後の改定は、「黒字に転化したら積み上げていく」という当時の双方の約束事に沿ってであり、「公私間格差是正」という児童・職員の公平改善をモットーに、常に子どもの安全育成と職員の身分安定・保障をめざした改定であったことは言うまでもない。当然に市の指導を受けながら、改善を進めてきた。にもかかわらず、今の当局の姿勢は「裏付け財源の無い改定」と「中堅職員層に異動がなく、昇給財源を喰っている」であり、「厳しい市財政下にあっては、市だけでは補填しきれないで連盟でも対策＝削減策を講じられたい」との一点張りである。

2万人強の子どもたちと、3千人強の職員を抱える連盟は、かつて一度後退させた後に一步ずつ改善し、今まで培ってきたこの制度を、再び後退させることは大問題である。何故ならば、民間保育園には改善できる余裕がなく、いつまでも公立保育所より安上がりでいくべきだ、と言われているのを自ら我慢することに他ならないからである。保育を有する子どもたちを安全に守っていく上で、担う職員の改善も必然的に改善されていくべきである。加えて、平成9年度からは労働時間短縮週40時間制という問題も抱え、現状でさえ労働負担を強いられている園に、さらに職員を減らすことはできない。

プール制が存在することで保育園の運営が安定され、多様なニーズへも対応している、いけるという評価と実績は、保育界のみならず京都市保育行政の実績が示している通りである。民間保育園に於ける子どもた

ちと職員の処遇にかかる費用が決して多過ぎていたとは考えられない。必要な財源として評価されるべきである。従って、このプール制という資産を堅持していくことは絶対的な使命でもある。

しかしながら、市財政が余裕の無い状況であることも周知の通りである。市民の税金に無駄な使途はあるとは考えられず、本当に大幅な予算増が見込めない状況下にあるならば、今回ならびに今後のプール制収支については、自らの運営方針を連盟が打ち出す必要があると考えられる。

前提にあるのは、あくまで「プール制の堅持」である。不足によって収支不均衡だからといって、今まで培ってきた制度を崩壊させることだけは避けなくてはならない。かと言って、当てにならない予算要求だけを押し進めていくだけではいたずらに時間を有し、結果的に各園の運営に支障を来さないとも限らない。(もちろん、正当な必要額要求として、強力に予算要求は押し進めていくわけだが、将来的にわたって確保される金額は、要求額の全額とは考えられない。後年度負担にしても年次必要額は変動し、それら全額が毎年補償されるという可能性は極めて薄いと考える)

プール制の自壊を避ける上からも、前向きな収支均衡化策を講じる必要を提案したい。再び一歩後退はするものの、健全化運営と堅持のために、自ら抑制し、将来数年間を維持できる基準を作り上げることを提案する。

(前提)

- ・現行のプール制基準（給与も含む）は、京都市の指導に基づき、市と連盟が双方で、同じ保育園にかかる子どもたちと職員の処遇改善に向けて、歩んできたものであること。
- ・その目標に公私間格差是正を挙げ、職員の身分保障と保育園運営の安定化にあること。これは連盟だけでなく、市当局も同じ立場であるべきこと。
- ・市はそれらの目標のために現行プール制の改善経過と現状を認知し、必要財源を確保するための努力を一層強力にされること。
せめて今回見通した不足額予測の半分は絶対的に確保されるべきこと。
- ・連盟は自壊を避けるため、不足額を増やさずに、収支均衡に向けての方策を講じること。この場合、これまでの成果を重宝し、極力大きな削減を避け、各園公平な調整を行う方向でいくこと。
- ・必要財源確保のために双方が強力に運動を進めていくこと。
- ・収支均衡に安定化がみえた場合は、充分な配慮をもって改善に進むこと。

そこで指摘は、第1次の危機のあと、財政的には小康状態が続くなかで、これまでのプール制の縮減策、特に保母定数A、B分離を解消したり、特例休憩の対象園を拡大するなどについて、多くの復元を実施してきた。しかし、改善したその年度では何とか復元できていたとしても、後年度負担のルールができていない中での改善であるため、結果として翌年度から財政悪化をまぬがれ得ない、という分析である。一方、京都市の姿勢は市財政の悪化も手伝って、「裏づけのない改定だった」とし、あくまで、市だけでは補填しきれないという態度で貫していた。そこで、プール制を崩壊させるわけにはいかない立場の連盟にとっては、再び、苦渋の決断を強いられる事となる。

結局、今回の不足分については、京都市と折半で痛みわけとするため、縮減のための修正案を提

示し、財政好転をめざして決断に踏み切った。これが臨時総会の資料②である。

これらの決定によって保母定数のA、B分離など7つの項目が決まり、以前の縮減時代の項目に加え、新規採用者の賞与支給率の減額や、育児休業者の認定外化などが決まった。ただし、最後の7項目めの「全園所要額の一率0.5%の減額」については、収支状況の推移を見て、実行するかどうか決断することとなった。

平成8年度の決算時には、市補助金が前年の3億円ほど増収となったことと、当初5～6億円不足を予測していた支出についても、収支差額がマイナス4,700万円にとどまった結果、第2次の危機から脱することができた。ほぼ10年後に、再び激しく吹き荒れた風雨も、数字的にはようやく落ち着いた様子を見せることになった。

資料②-1

〔平成17年度 臨時総会〕【議案】

プール制（京都市民間保育園職員給与等運用実施要綱）の一部改定（案）について

—— プール制収支の健全化をはかるための改定 ——

（提案主旨）

措置児童の減少をはじめ、社会情勢もバブルのあおりを受けた財政影響がプール制の歳入財源を低迷させていた。逆に、プール制によって職員待遇は向上し、定着化を前進させ、余財を定期昇給財源に廻すことで成り立っていたプール制の仕組みはその目的と現状の間で矛盾と課題を再び検討せざるを得ない状況となった。

かつて、昭和59年度にも同様なことがあった。それまでの改定効果による歳出の伸びと、行革（第2臨調）のあおりで下降した歳入の影響を受けて、収支不均衡を生じさせた。それでも培ってきたプール制を維持していくためには、不足額を市と両者で再建策を講じ、以降、再建3ヵ年計画にあっては、公私間格差是正さえも我慢して、自らの英知と団結によって、平成4年度の定数B消滅までに復活させてきた経過がある。

このたび、10年前と同じような背景のもとで再び見直しを迫られている。平成7年度当初における予測は、単年度収支△4億強もの不足をはじき出した。本年度は前年度からの繰越金をもとに何とか執行できたとしても、このままで進むならば、平成8年度は△6億近くの不足が予測されるのである。

予期された当初から、執行部では、予対委員会・プール制委員会を中心に再三再四、市当局と協議を重ね、その原因を追求し、対応策を講じてきた。プール制の現状と、不足が生じてきたと考えられる要因や今後の方向については、既に2月28日の園長研修会で説明された通りである。景気の影響が国・市ともに予算財源を鈍化させてきたのは、社会情勢にあってはやむを得ないとしても、前述の今までに実施してきた復活改定の裏付け予算が不十分であったという要因も判明した。

プール制は連盟独自で運営を行っているものではなく、市当局との共同体制で執行されてきたシステムである。改定実施に踏み切る際は、予算を担う市当局との合意なしには歩みだすものではない。当時の好景気の情勢からすれば、現在のような傾向まで予測するには極めて難しい状況にあったともいえるし、それまで汗をかき続けてきた連盟としても、残額を翌年度以降の保障に廻すことも難しかった理由などから、将来的な予算化も十分に予測せずに改定実施を両者間で進めたともいえる。

いずれにせよ、我々民間保育園にあっては、必要な改定、必要な財源として、市当局へ強く予算要求を続けていくのは当然である。また、市当局もその意味を重々理解し、予算化への努力をされると聞き及んでいる。

しかしながら、現在の市財政事情に於いて厳しい状況下にあるのも事実である。予対運動だけで全て解決できない場合には、市・連盟の両者で築きあげてきたプール制を自壊させないための対応策を早急に講じていく必要がある。予対成果だけを期待して新年度を迎えるのでは、不足額を膨張させ、それこそ手の打てない状況になる危険性がある。

また、市当局では不足額全額を補填できないという理由から、不足額の半分でも連盟が汗をかくことで、単年度だけの補填ではない位置づけの予算化を図ろうとしている。

従って、プール制を堅持していくために、今いちど、収支均衡化を図るための改定案を提案し、民間保育園全体でこの危機を乗り切っていくとするものである。

資料②-2

〔改定（案）の概要〕

1. 端数合算による整数の固定単価（定数Bの導入）（H8年4月1日実施）

【現行】年齢基準・休憩保母・特例基準・特例休憩を合算し、整数部分を保母常勤数、端数部分は保母端数として端数換算。

例： 年齢基準 10.57
 休憩保母 1
 特例基準 1.96
 特例休憩 1

 合計 14.53 ⇒ 整数部分 14=保母常勤数
 端数部分 0.53=保母端数（×端数換金単価）

【改定】年齢基準の整数部分・休憩保母・特例基準の整数部分と特例休憩の合計を保母定数Aとして格付可能とする。年齢基準の端数部分・特例基準の端数部分を合算した整数部分を保母定数Bに分離し、固定単価とする。
 残りの端数部分は、現行通り保母端数として端数換算。

例： 年齢基準 10.57
 休憩保母 1
 特例基準 1.96
 特例休憩 1

 整数部分合計 (10+1+1+1) =13 =保母定数A
 端数部分合計 (0.57+0.96) = 1.53

 整数部分 1 = 保母定数B
 端数部分 0.53 = 保母端数 (×端数換金単価)

※定数Bについて

認定内基準数は、定数A+定数Bとするが、定数Bについては固定単価として扱う。この場合、固定単価ならびに計算式は下記の通りとする。

- ① 3表50号の年額を12ヶ月で割った額を月額単価（3表51号）とする。
 $\Rightarrow (\text{月額} 151,690\text{円} \times (12 + 2\text{カ月}) \div 12\text{月}) = 176,961\text{円}$ （端数切捨）
- ② 社保・業務手当・ペア のいずれも無しとする。
 \Rightarrow ペアに伴う単価の改定は、翌年4月1日から改定する。
- ③ 児童教変動に伴い定数Bも変動するが、定数Bの認定数保障はない。

2. 新規採用者の賞与支給率（欠格条項）の見直し （H 8年4月1日実施）

【改定】現行の支給率をさらに $\frac{1}{2}$ とする。（別表3. 参照）

3. 給与表上位の見直し （H 8年4月1日実施）

【改定】第2表・第4表の上位（第2表⇒33号～43号・第4表⇒34号～42号）を別表の通り改定する。（別表1. 参照）

ただし、平成8年3月31日現在で改定部分の適用者は、改定後の給与表では現給より下がるために改定後給与表に移行できるまで昇給せず（ペアなし）、現在給与を保障する。

4. 高齢者雇用保険料の差引調整の導入 (H 8年4月1日実施)

【改定】当該年度の4月1日現在で満64才以上者の場合、雇用保険料が免除されるため、プール制該当分（基本給×1,000分の4）を差引調整する。
また、満64才以上から採用された場合も、免除の対象とはならないが、プール制では前者同様に差引調整する。（別表2. 参照）

5. 園長賞与時加算の廃止 (H 8年4月1日実施)

【改定】第1表（園長給）の賞与時加算5%を財源上から廃止する。

6. 育児休業者の取扱い (H 8年4月1日実施)

【改定】認定内職員が育児休業を適用した場合、開始月から終了月まで無資格の初号（保母→第3表50号・調理等→第5表50号）として計算する。ただし、基本給（本俸+調整手当）と期末手当の2分の1とし、社会保険・業務手当含まず、ペア無しとする。（実施要綱 参照）

7. 全園所要額一律減額 (H 8年4月1日実施)

【改定】平成8年度当初より、所要額の0.5%を減額して年間必要額を算出する。

資料②-3

〔改定案に伴う節減額の予測〕

※あくまで推定額

改定項目	H 8	H 9	H 10	備考
1. 整数合算の整数の固定単価（定数A・Bの導入）	▲0.65億？	▲0.73億？	▲0.79億？	端数合算の整数を固定（経過保障を行う）
2. 新規採用者の賞与率減額（現行を½に減額）	▲0.40億？	▲0.40億？	▲0.40億？	例) 4.8ヶ月→3.9ヶ月
3. 給与表の一部改定（第2表・第4表）	▲0.03億？	▲0.08億？	▲0.12億？	上位(33号以上) 現給保障は行う
4. 高齢者雇用保険のカット（満64才以上）	▲0.01億？	▲0.01億？	▲0.01億？	基本給×1000の4減額
5. 園長給与の減額（賞与時加算5%カット）	▲0.20億？	▲0.21億？	▲0.22億？	6月、12月、3月の 賞与加算5%を廃止
6. 育児休業者の取扱い（当該職種初号で計算）	▲0.30億？	▲0.30億？	▲0.30億？	3-50・5-50で計算 賞与は期末手当½
7. 全園所要額一律減額（所要額の0.5%を減額）	▲0.91億？	？	？	年度当初より所要額を 0.5%減額して計算
合計	▲2.50億？	？	？	

※いずれもH 8.4.1より実施するため、実際の改定による節減額（現行と改定の差）を算出する職員状況は4月1日現在でなければならない。試算に関しては、H 7.10月の状況をもとに算出している。

収入と支出の予測

単位 千

20

19

18

17

16

15

H5.当初

H6.当初

H7.当初

H8.予測

H9.予測

H10.予測

現行のままで
支出増加率を
みた推測

節減による推測

2.5 億節減

収入の増を見込む

現行の伸び率によ
る収入の推測

	H5.当初	H6.当初	H7.当初	H8.予測	H9.予測	H10.予測
現行収入	16,189	16,789	17,098	17,413	17,734	18,061
現行支出	16,098	16,851	17,453	18,077	18,723	19,392
收支差	91	-62	-355	-664	-989	-1,331
収入予測			17,098	17,822	18,150	18,484
支出予測			17,453	17,827	18,209	18,599
收支差			-355	-5	-59	-115

平成9年度は、これまで議論が続いてきたプール制における40時間労働の実現に向けて、労働時間短縮のための補助制度など一定の実現した成果をプール制に繰り入れた。これら労働時間の短縮という国政の課題とともに、国レベルでの保育制度改革の論議が、本格的に具体化してきた。プー

ル制は、こうした動きに連動することが必至であるため、プール制のあり方を含めて検討された。この年は、児童福祉法の改定が本格的に議論の俎上にのぼり、中央児童福祉審議会が中間報告を取りまとめ、方向を定めた。もっとも大きな改定が、「措置」という表現とともに「措置費」という文