

プール制の歴史

1. プール制の草創期

- 乳児互助会の発足
- 全京都の大プール制構想と全国プール制への移行

2. プール制の拡充と財政危機

- 給与と体制の改善
 - ・昭和47年度(1972)～ 58年度(1983) 拡充期
 - ・昭和59年度(1984)～ 62年度(1987) 財政危機と再建3ヵ年計画
 - ・昭和63年度(1988)～平成6年度(1994) 労働条件の改善期

3. プール制の各年度の推移

京都市の民間保育園は「プール制」という職員待遇改善のための《共有の財産》をもっている。民間保育園の先達がつくりあげたこの「プール制」のシステムは、検討を開始してから、ほぼ30年近くの歴史を積み上げてきた。

「京都の保育」はこのプール制を抜きにしては語れないというのが、私たち民間保育園関係者の一致した認識である。したがって、その「京都方式」と称されたプール制の歴史と精神について連盟40周年を機に要点を記しておくこととする。

プール制の歴史

1. プール制の草創期

戦後、社会福祉に対する公的責任が明確化されるとともに、民間福祉事業に対する公金の支出も禁止された。しかし、国は公立施設の絶対的不足から民間の福祉事業を活用することとし、公的事業の民間への「委託」というかたちで公費助成制度をスタートさせた。当初、保育所は生活保護法(旧)の託児事業として補助金の交付対象となっている。昭和23年には児童福祉法の制定に伴い児童保護費(措置費)となり、25年からは地方財政に組み入れられ平衡交付金とされた。28年には再び国庫負担の補助制度となつたが、33年には措置費支弁方式から保育料にリンクした保育単価制度、というように変遷してきた。その後、たび重なる国庫負担率の削減等の経緯をたどって、今日に至っている。

昭和23年には児童福祉施設最低基準が制定されたが、基準の低さとともに、それを遵守する費用としての保育単価(措置費)の極めて低い水準は、職員の低賃金や労働の厳しさとして現れ、昭和30年代の全国規模の待遇改善運動となつていった。各地で展開された民間社会福祉施設職員の待遇改善の取り組みは、いずれも、民間施設職員と公立施設職員との間にある大きな給与等の待遇格差のは正を重点目標に掲げて、運動が繰り広げられた。

この結果、東京都のように公務員給与表に張りつけて措置費との差額を補填する方式や、大阪府の民間独自の給与表に張りつけ、その差額を支給する方式、措置費に自治体の単費を何割か上積みする方式など、各自治体でいくつかの待遇改善の制度が実現した。なかでも京都の「プール制」と呼称した改善方式は、措置費のもつてゐる限界性や矛盾性に真正面から取組んだユニークなシステムとして、全国から注目を浴びた(資料①)。

この「公私格差」の考え方とは、児童福祉法の精神に依拠している。憲法の第25条は「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」「国は、すべての生活部面について、社会

福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」としており、社会福祉の考え方の基本となっている。これは先進国の憲法にも数少ないといわれる「生存権」の保障と高く評価されており、それに裏打ちされた児童福祉法は、児童の分野でその精神を具体化したものである。従つて、単に保護を必要とする児童の福祉の確保にとどまらず、「すべての児童の福祉を積極的に図ること」を目的とし「すべての児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」としている。そして、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」という公的な責任を明記している。

さらに、私たちの保育園は児童福祉法第35条に基づいて設置されている。

第35条の③は「市町村その他の者は、命令の定めるところにより、都道府県知事の認可をえて、児童福祉施設を設置することができる」としており、「その他の者」が市町村以外の者、つまり私営保育所とされている。ということは、公私共に同じ条文の中で触れられており、同じものとして考えられていたことは明らかである。

つまり、児童福祉法は公立と私立の間に格差があることを決して許してはいる、すべての児童が等しく遇されなければならない、としているのである。従つて、子どもの福祉に対する公的責任について、公立と私立に格差があるではないし、保育を支える職員の給与・労働条件の公私格差は、子どもたちの待遇体制の格差であり、そうした格差が、勿論あってはならないはずである。

公私の割合でいうと、全国的には公立6%、私立4%となっている。しかし、京都市は昭和40年当時で、民間115カ園(86%)、公立19カ所(14%)、平成6年は民間222カ園(86%)と公立35カ所(14%)となっており、圧倒的に民間保育園が多く、保育行政は民間に依存してきた。また、乳児保育、特に0歳児保育を全国に先駆けて取り組んでいたが、国の職員定数では安全面、衛生面等において特に大きなリスクを伴っていた(国の保母定数は次の表の通り)。このことも「乳児保育園のプール制」を生み出す背景となっていたといえる。

(資料①)

単費・措置費を共同・プール

京都市 指置費体系を打破

昭和四十一年の春、京都市は「プール方式」による指置費体系を打破するため、新たな指置費体系を実現した。この新規制では、単費と指置費が併用され、各施設が別々に運営される形態が採用された。これにより、各施設間での競争が激化し、サービス水準が向上した。また、施設運営の透明度が高まり、信頼性も向上した。

一方で、「プール方式」は、運営費の削減効果が大きい一方で、施設間での競争が過熱化する懸念がある。そのため、今後は各施設の運営形態を見直す必要がある。

京都市は、この「プール方式」と並んで、他の指置費制度も導入している。例えば、児童施設では、単費と指置費が併用される。また、老人施設では、単費のみが採用されている。

今後、京都市は、これらの指置費制度をさらに充実させ、より良いサービスを提供していく方針である。

京都市における指置費制度は、単費と共同して必要なものだけを支給する「プール方式」である。これは、各施設が各自の運営形態を保有するため、競争的につき合っている。また、指置費は施設の運営費が不足した場合、単費が不足する場合よりも、指置費が優先的に支給される。

京都市民間保育園職員基本給与表
(48. 4. 1現在)

(保母の場合)

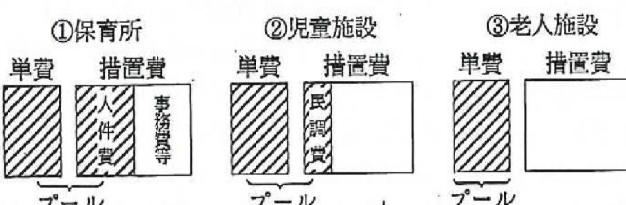
	基本給	格付
1	50,090	高校卒
2	51,320	高校卒(看護)
3	53,350	短大卒
4	55,370	短大卒(看護)
5	57,610	大学卒・等
6	59,970	大学卒(看護)等
7	62,440	保健婦
8	64,910	
9	67,830	
10	70,640	

以下略

(厚生週報 48年2月より)

◎この他に、園長、調理員等には給与表が別にある。

京都市の“プール方式”



自治体	方 法	
	「貼付け方式」	
東京都	●都職員と同じ給与表に格付けしその差額分を支給(除老人、救護)	
	●老人施設は独自に給与表を使いその差額分を支給	
大阪府	「準貼付け方式」	
	●民間施設だけの独自な給与表を作成、その差額分を支給	
神奈川県	「上積み方式」	
	●措置費の15%プラス2%~4%を支給する	
京都市	「プール方式」	
	●措置費、京都市などからの単費で、共同してプールできる部分を各種別でプールし、各施設に配分する	

【乳児互助会の発足】

まだまだ全国的に消極的であった乳児保育について、京都市では、先駆的に実施していたが、同時に、乳児保育の実施園が集まって研究会を組織し、乳幼児保育に関する各種の調査・研究に精力的に取組んでいた。それらの乳児保育の実践と実態調査等に基づき「乳児の保母定数は5対1が必要」の請願を京都市に提出したりして、行政との大きな課題となっていた。一方、措置費は前述のように「保育単価」に基づいて支弁されており、民間保育園職員の待遇は低いものとなっていたことから、乳児保育園の社会的機能を充実させるため、検討を始めたのが京都乳児保育研究会の園長部会によるプール制準備委員会であった。

社会福祉施設は措置制度によって支えられ、発展してきたものの、その乏しさによって民間施設職員の給与と労働条件の低さは社会的にも歴然としていた。「保育単価」（措置費）は、おおむね短大卒で5年（年齢では24～25歳）ぐらいの水準で設定されており、平均勤続年数が5年以上となると、たちまち給与の頭打ちをせざるを得ない。このため、全体の給与水準を低く設定せざるを得なくなるし、長い勤続も敬遠せざるを得ない、という状況に追い込まれる。結局、良い人材が集まらず、保育の蓄積もできない、という子どもを健やかに育てるための保育施設として、相応しい条件とはなっていなかった。もちろん公立職員の場合にはこうした様々な制約や限界がないことから、必ずしも公私に大きな格差が生まれることになった。

発足当初の文書（資料②）によれば、公私格差是正のためにプールするという考え方は東山区園長会で話題になり、この発案によって昭和40年6月に市当局が試算し、市園長会理事会に提案したのが具体的な課題となったきっかけであった。昭和41年3月には乳児保育研究会の園長部会に対し、市側より昭和41年度の乳児施設援護の一方式として乳児園のプール制が提示され、さらに具体化し

た。乳児園だけが対象とされたのは、職員配置の改善（乳児を5：1とする）が市の単費項目の乳児対策費として予算化されたからである。

昭和40年にプール制準備委員会で検討をはじめて以来、約1年半にわたる研究・討議に基づいて、昭和41年、乳児保育をしている20カ園が「京都市民間乳児保育園互助会」を発足させた（資料同②）。保育単価制の矛盾を克服し、職員待遇の向上を図るために、京都市の協力を得ながら、給与の改善事業を実施することを目的とした組織であった。具体的には、会員園は、各園に支弁された措置費の内、職員（当時は保母だけを対象）の基本給と期末手当に相当する分を拠出しあう。それに市の援護費を加えたものをプールして、互助会で認定した基準の保母に対して、市公務員給に準じた給与分の配分を受けるというシステムである。

個別に支弁され、個別園が運用するのが自明とされていた措置費を、20カ園で共同化したこの画期的な方式を、その性格から「プール制」と呼んだわけである。

ただ当時、国には民間給与改善費という概念はまだ出来ておらず、統一給与表をつくったものの措置費と限られた単費の枠の中でのみということもあり、一朝一夕に改善というようにはいかなかった。

しかしながら『給与体系と定期昇給を確保するため、互助会会員は全力を挙げ、苦しみを共にし、楽しみを共にしたいと決意しています』（資料同②）と互助会会員の決意を表明しており、いわば京都のプール制の《原点》ともいえる精神を高らかに謳いあげている。

措置費の「保育単価制」のもつ矛盾を、「乏しきを分かち合う」という民間保育園の精神と英知で是正していくこうとしたこの決意表明は、京都の社会福祉界の新たな歴史の一ページを開いていく宣言文となった。

全国の、いずれの自治体でも経験のない、全くの新しい試みであっただけに、大きい不安が内外

に交錯しただらうことは推測に難くない。しかし、それらの障壁を超えた英断が新たなシステムを生み出していくエネルギーとなり、数年後、全京都府を巻き込んで大運動となっていく突破口となっ

たといえるものであり、後の全民間保育園が大プール制をつくりあげ、京都の保育を支えてきた精神の礎ともなっている。

* 参考① 国の保母定数の推移

	昭和23年	昭和37年	昭和39年	昭和40年	昭和41年	昭和42年	昭和43年	昭和44年
0～1歳児	10：1		8：1					
2歳児		9：1		8：1	7：1	6：1	6：1	6：1
3歳児			9：1					
4歳児～		30：1		30：1	30：1	30：1	25：1	20：1
							30：1	30：1

* 参考② 国の保育単価（昭和40.4.1）

	所長	主任保母	保母	調理員等	期末手当
本俸 (甲地)	29,100	25,300	21,600	15,700	4.3ヶ月分

(資料②・乳児互助会の発足)

園長先生各位

(昭和42年1月9日)

京都市保育園長会理事長 後藤正元

乳児互助会の発足ご報告の件

プール制研究委員会の並々ならぬ努力により、一年半にわたる熱心な研究の結果、ようやくにしてプール制発足の段階に漕ぎ着け得ることが出きました。これによって単価制をとりまく幾多の矛盾が解決されたわけではありませんが、第一段階として、保母の給与体系が確立されたことは乳児の部を含む民間保育園の画期的な制度ではなかろうかと思います。

京都市民間乳児保育園互助会は、いよいよ固い結束のもとに第二、第三の矛盾を解決され、将来の保育園運営の上に燐たる光を放つ制度に進められんことを期待いたします。

乳児互助会発足にあたり、委員会からの報告書をお送りし、報告にかえさせていただきます。

(昭和42年1月5日)

園長先生各位

京都市民間乳児保育園互助会 委員長 島本弘英

「乳保互助会」の発足について

去る12月13日（昭和41年）「京都市民間乳児保育園互助会」が発足いたしました。この会は、有志の市内民間乳児保育園が、職員の待遇向上のために、相互の理解と京都市の協力とによって、職員給与のプール制を実施することを主たる目的とする会合です。現在、保育園の経理は「単価制」に基づいていることはご承知の通りですが、この制度は私立保育園としての機能の妨げとなる多くの矛盾を孕んでいます。各園の条件にかかわらず、職

員給与の算定基礎は一律に格付けされ、そこでは人員の異動でもない限り、定期昇給は不可能となり、永年勤続者は給与の頭打ちとなりますから給与体系が確立いたしません。一面、たまたま経験年数の少ない者や無資格の職員がある園では、枠内での操作を行う余裕が生じる場合もできますが、これも単価制の矛盾の上に生まれた現象に過ぎず、私立園の運営の妙と言うわけにはまいりません。その結果、無資格職員の増加、経験者の定着難、低賃金職員の増加等を来たし、職員資質の低下もやむを得ないこととなって来ています。

市の援護費も、行政全般から見て楽観は許されず、体系化された論拠をもって立ち向かわなければ、予算運動を進めることは出来ないと考えられます。

これらの矛盾や隘路は、当然政治的に公的責任の追求として解決すべき問題ではあります、抜本的解決には日時を必要とします。そこで、私達の置かれている条件の中で問題を着実に解決し、将来への希望を生み出す一律の方法として考え出されたのがこのプール制です。措置費中の職員（現時点では保母だけを対象とする）の基本給と期末手当に相当する分を出し合い、それに市の援護費等を加えたものをプールして認定した職員（保母）に対して市公務員給に準じた給与分を会より園長に渡し、園長から各人に支給するという方式をプール制といっています。

この方式は、東山区園長会の発案により、昭和40年6年に市当局が試算して、全市保母の給与プール制案を園長会理事会に提案したのが口切りとなり、問題となっていました。昭和41年3月乳児保育研究会の園長部会に市側より41年度乳児施設援護の一方式として乳児園のプール制が示されました。爾来、乳研では検討を重ね、9月には乳研と切り離して「プール制準備委員会」を作り準備を進め、26ヶ園中、参加20ヶ園、名目参加2ヶ園（本年度は都合により実質的参加はしない）で乳児互助会として発足いたしました。

乳児園だけで実施に踏み切ったのは、幼稚園とくらべると、労働条件と給与条件が平均していることによります。特に給与は前年度まで市の指導により算定基準額で給与が頭打ちし、それ以下は一応市公務員給にあてはめられていました。

本年度は幸いにも、3歳移行児の乳児加算金問題が解決したため、今までより条件がよくなりましたから、この時こそプール制に踏み切る好機と判断した次第です。

この結果、下記の通り保母給与を体系化しましたが、まだまだ不十分な額ですし、また保母以外の職員の問題も残っています。しかし給与体系と定期昇給を確保するため、互助会会員は全力を挙げ、苦しみを共にし、楽しみを共にしたいと決意しています。

更に互助会発展のためには、市当局の誠意ある協力と、園長会各位の深甚なる理解とを望む次第であります。

	有 資 格	無 資 格
高 卒 初任給	18, 090円	16, 820円
短大卒初任給	18, 720円	17, 450円
短大保育科卒初任給	19, 580円	
保母養成所卒初任給		
:		10年
高 卒 11年以上	30, 670円	25, 000円

但し、昭和41年9月改定により、有資格で約1,400円～1,900円昇給の予定。

以上