

まれている保育園界が一そうの結果と、保育園保育の素晴しさを対外的にアピールしていかねばならないとき、その基盤となるプール制が自壊するとなれば、職員だけでなく、子どもたちをも幼保争奪戦の渦中にまきこみ、いたずらなエネルギーを消耗することになるだろう。

従って、発足当初の趣旨とその精神からも、決してプール制を崩してはならないという立場から、次の事項について整理し、体制の整備をしなくてはならないだろう。

#### 【当面の課題】

(1) プール制の運営管理の責任体制を明確にするため機関設置を含め検討する必要がある。

現行ではもちろん、連盟の理事会が法人内部の執行機関である。プール制委員会は、プール制の運用委員会であり事業実施上の諸問題について研究・検討をすすめ、理事会に対し、意見の具申を行う機関である。ただし、他の専門委員会と異って全職員の給与並びに労働条件について直接関与するところから、その専門性と公正さを確立するため委員会の位置づけを明確にし、将来的には第三者機関の設置を図る。

(2) 運営管理の内部体制の整備を図る。

現行の実施要綱並びに細則については解釈の幅が広くしかも、健全運営のための内規がないことからくる混乱を避けるために処理委員会の設置とともに規程類の整備を図る。

#### 【昭和59年～62年度】

59年度の当初で財源不足が累積分を含めて6.5億円に上ることが判明した。この原因については様々な角度から検討した結果、措置費の改善が予想通りに伸びなかつたことと同時に財源見通しの甘さがあった。また、構造的に職員が増えしていくという赤字体質が問われた。

こうした議論を経て、プール制は潰してはならないという一点で、敢えて園長給の2割カットを断行し京都市の緊急補填と、あわせて4億円の財源を手当した。この緊急措置で59年度は、とりあえず凌ぐことができた。さらに、このままでは構造的には同じことになるので、60年度以降の3カ年によるプール制再建計画を立てた。

内容は①園長給格付けに準拠している市職員の等級表を2等級から3等級に降格させ、60歳で保育単価相当号俸に降給させる  
②保母定数を整数と端数と別個に足し上げ、定数AとBに分離する  
③60歳以上の職員も61年度から保育単価相当号俸に降給させる、とした。

このプール制基準の修正とともに、京都市が60年度から3カ年間1.5億円ずつの補填をするという約束も取りつけた。(なお、後に判明したがこの間公私格差是正の基本となっていた職員処遇改善費の積算人数が61年度から大幅に削減されており、継続課題として今日に至っている)

この大ナタをふるった修正による各保育園の痛みによって、再建のための3カ年計画は進み、ともかくもプール制は破綻の危機を切り抜けたのである。昭和60年度の総会資料にある59年度の活動報告には未曾有といわれる財政危機について、全園がこの困難を負うかたちで、難局を乗り切った経過が報告されている(資料⑨)。

## 59年度活動報告

高度成長期の大きなツケとして残ってきた国債の償還が来年度から本格化してくる。これに対応するため、国は絶力をあげて歳出の削減にのりだしてきた。「増税なき財政再建」を標榜した行革のキャンペーンもこうした大きな流れにそって打ち出され、既に昭和56年の臨時第一次答申が出されて3年半たった今日、各界随所にその波が浸潤はじめしてきた。

厚生行政は、さらにこれに拍車をかけるごとく、来たるべき「高齢化社会」への対応という大義でもって、医療、年金、福祉の諸施策の照準を「自立・自助」にあて、大きく急旋回させつつある。

これらのこととは、国家予算編成時のゼロシーリング（57年度）、マイナス5%シーリング（58年度）、マイナス10%シーリング（59年度）という厳しさにあらわれ、さらに具体的には補助金の1割カット（措置費の国負担80%→70%）、「有料福祉」の喧伝（行革審）、措置費制度の根本的な見直し（老人保健福祉施設、措置から利用施設へ論、幼保一元化問題等）という方向に堰を切って流れはじめた。

こうした経済環境に加えて、保育界は、さらに乳幼児人口の減少という不可避的な現象にさらされ、極めて深刻な状況に追い込まれているのが現状である。

大きく変動はじめている国レベルでの保育所をめぐる諸施策のなかで、京都の保育界を支えてきたプール制も大きな岐路に立たされることになった。全国の関係者の衆目を集めて、本年度の京都の保育界は、未曾有の体験することとなった。

暗礁にのり上げた大きな原因是、一見順風満帆に伸長しつづけてきたかにみえたプール制が、実は、中味を膨らませることとうらはらに、市のつじつまあわせの減額調整というあげ底手法によって成立してきたことにあった。従って、この減額調整という手法を撤回させたとき、連盟で膨らませたプール制は一気にその矛盾を吹き出し、バランスを崩し、極めて脆い体質を露呈する結果となつたわけである。発足以来、成長期の経済下で育ってきたプール制であるだけに、この体験は各園にとって大きな衝撃となつた。

そこで、今日のように不安定な状況にますます入り込んでいくなかで、いまプール制をしっかりと安定させることが、将来ともに職員の身分を守

り、保育所運営を安定させることだという確信に至った。従って、市の緊急援助とプール制の体質改善によって、この難局をのりこえ、プール制を守りきるために全精力を注いだ。この結果、プール制の崩壊という決定的なダメージはともかく回避し、将来にわたって安定運営が可能なレールを敷いた。ただ、未知の体験であり、各園には直接運営費の減少にもつながることだけに、会員それぞれの受けとり方、考え方にも異差が激しく、議論のスレ違いもしばしばであった。しかし、理事会、三役会、プール制委員会、各区園長会等々幾重にも会合を重ね、議論をくり返し続け、即物的な得失を超えてプール制を守っていこうという点で全会員の良識ある判断に至ることになったものである。

従来のプール制のあり方に比べ安定運営を目指した軌道の修正の大きなポイントは次のようである。

まず、プール制に対する考え方の修正である。これまで、プール制の予対運動は、ともすると都合よく使いわけられてきた点である。とくに、プール制の内容を膨らませ、そこから生じる不足分は予対で補てんさせる。または、補てんさせるのが予対運動であるという発想である。これは、ないものがあるように幻惑させる意味で、市の膨脹分を減額するというあげ底発想と大同小異であり、ともにプール制の無責任体制を助長させることになってきた。もちろん、プール制と予対が未分化であることから生じる弊害についてでは、赤字問題がこれほど大きく浮上する以前から既に「資料No.40」に指摘があり、警鐘はなっていたが、共通理解まで至らなかったものである。従って、今回はこのプール制は身分保障事業として位置づけ、予対はプール制の内容不備について獲得運動をする。予算がつけばプール制に反映させるという原則を確立させた。

次に、この原則を貫きつつ、3,500人の職員を将来的にも守っていくためには、身分保障事業としてのプール制を具体的に安定運営させることである。このことは、プール制の収支均衡を常に守っていくことであり、そのための半歩後退は、安定運営のためにあるいは将来の前進のために、止むをえないという路線によって対処した。現実的には、本年度の想定された不足財

源はケタ違いであったためこのまま推移すれば、年の暮れには、給与・賞与の遅配、欠配も必至となることが判明し、この混乱を避けることを第1の閑門とした。そこで、各園長先生の英断でもって自らの支出をセーブし、これによって京都市当局に迫ることとし、ほぼ支出抑制額と同額の緊急補正をとりつけることになった。各園の運営上の困難を超えて職員の給与・身分の保障、将来の安定を優先し、選択したことが功を奏したといえよう。掛け声だおれがちな従来の予対パターンを克服し、まさに背水の陣で59年度の難局を超えることができた。

また、引きつづく60年度以降についても収支均衡という安定運営の原則を通すため、財源とのバランスを配慮した体制並びに給与体系へと修正し、再建への市の特別助成を獲得、3年後には黒字に転化させるという年次計画案をたて、市の了解をとりつけた。

ゼロシーリングのなかでの緊急補正、さらに60年度予算から3カ年にわたる特別助成の確約については、一連の緊急集会、陳情、行政接渉等の予算運動の大きな成果といえるだろう。

以上のような方針が共通認識に至るまでは大変膨大な時間と労力を、連盟発足して以来といわれるほど費した。これほどに真剣にプール制を語り、予対運動を語り、そして京都の保育界について語りあつた年度ははじめてであるといわれるぐらいであった。この貴重な体験は今後の連盟の運営、プール制の運営に生かされない筈はない。ただ、現時点においてもなお一連の連盟の歩んだ動きについて不満の意のあるのも事実である。しかしながら、今後はさらに厳しくなる保育所攻勢、経済状勢の波に洗われるとき、本年度選びとった方向が京都の保育界を守る方法であったという評価になることを見通して敢行するに至ったものであった。

### 【昭和63年～平成6年度】

雌伏3年。財政再建のために忍んできたプール制に対する思いは労働時間の短縮という社会的な流れを追い風にして、改善の方向に滑り出した。

プール制の公私格差是正は給与体系とともに、労働条件の改善も当然、指向してきたものである。

それは全京都の大プール制を構想したときのいわゆる三準則が、給与と労働条件についての準則であったことをもってもいえる。63年には労働省の労働時間短縮計画が打ち出され労働基準法の改正も実施された。これにともなって官公庁や金融機関の週休2日制など一気に週40時間労働・週休2日制が拡大してきた。公立保育所の労働時間短縮・週休2日制の実施はまた大きな公私格差となって現出することになった。

そこで保育園連盟では処遇問題プロジェクトを編成して、労働条件改善と労働基準法の遵守のための手法について検討し、昭和63年1月、続いて平成元年1月に「職員処遇改善に関する諸課題の検討」として理事長に答申した（資料⑩）。

また、プール制委員会では平成2年度に小委員会を設置し「配置基準・給与手当・所要額・措置費計算上の課題」について検討したが結論に至らず、継続課題として翌3年度にはプール制委員会の中にA班とB班を設置した。A班は現行基準による定員別・形態別の職員配置と配分状況を検討し、その公平性について分析した。B班は労働条件の改善を目指し配置基準の見直しについて検討した。

こうした理論的整理や社会的背景に基づいて、財源の見通しを立てつつ、順次プール制の改善を進めていった。

一番大きな改善としてあげができるのは、保母定数を公立基準と同じものとしたことである。

平成2年、3年度で0歳児3：1、1歳児5：1、2歳児6：1（これは従前より後退であったが）、3歳児15：1、4歳児20：1、5歳児25：1が実現した。また、定員割れ対策費が僅かながら新設されたことも大きい。さらに、平成4年度には

再建3ヵ年計画でもっとも大きな削減となっていた保母定数のA・B分離を解消し、全項目を足しあげて整数化することを復活させた。同時に特例休憩保母の縛りをはずすとともに、対象園を拡大する方向での改善を実施した。また、調理加配の拡大等の改善も実施した。この間、労働時間の短縮のために、保母定数の改善とあわせて端数処理の改善も進めた。(詳細は各年度の推移参照)

こうした一連の改善によって、各園では労働条

件の改善が進んでいった。しかしながら、財政的には後年度の保障は京都市予算の伸び方によって担保される、という不確定要素もあって不安定さは否めない。行政の予算手当(補助)のルール化という課題は、依然としてプール制の大きな弱点として抱えており、安定した保育園運営、言い換えれば保育の質を高める条件を整えるため、今後とも解決していかなくてはならない最大の課題として残されている。

(資料⑩・職員待遇プロジェクト答申)

(平成元年1月13日)

## 【提 言】

週44時間制(4週6休制)の実施に向けて、現在、京都市保育園連盟は3ヵ年計画のもとに鋭意取り組んでいるところであるが、昭和62年度の提言以降、保育界をめぐる諸状況は更にめまぐるしく変動し、職員待遇の改善が從前にも増して一層緊要の課題となってきた。

例えば、労働省による労働時間短縮推進計画の策定(昭和63年6月)や、中央官庁の土曜閉庁の導入(平成元年1月)、金融機関の完全週休2日制の実施(平成元年2月)、学校5日制の試行(平成元年4月)等々により、労働時間短縮の流れが加速され、更には公営保育所の新職員配置基準改正(昭和63年4月1日実施)による公私格差の拡大化や、定員割れ現象の拡大化、保育所機能の多目的化、補助金制度の拡散化なども顕著となり、保育界に地殻変動をもたらしかねない様相を呈してきた。

これら諸状況の変化は、乳幼児の健全育成に携わる保育園従事者の待遇に、重大な影響を与える要因を含んでいるだけに、“保育は人なり”的認識のもと、一層の待遇改善を図るため、次の通り提言する。

### I. 職員配置基準の見直し

一週44時間制・4週6休制(完全週休2日制)の実現に向けてー

#### 1. 公営保育所新職員配置基準(保母)の準用

就労時間短縮に向けての提言(昭和62年度)を受け、京都市保育園連盟は、現在3ヵ年計画のもとに、現行プール制の枠内で、不十分ではあるが業務代替時間数-労働時間短縮対策時間数-として、対策を講じている。

しかしながら、制度的に実施困難な諸問題を抱えている。1つには、非常勤職員での対応であること。即ち、短時間就労のため、求人が困難であるだけでなく、保育に一貫性を欠く事態が発生していることが予測される。2つには、時間給単価が劣悪であること。即ち、現行単価は辛うじて最低賃金額を上回ってはいるが、現実には現行単価での求人は不可能であろう。3つには、労働時間短縮対策時間数の積算基礎が全従事者を対象とし

ていないこと。即ち、財源とのからみで概ね国基準の職員数のみの対策となっているため、全従事者を対象とした取り組みが困難であること等々が考えられ、今日に至るもなお未実施の保育園が多数存在する。

労働時間短縮(週46時間制導入)のために、昭和62年10月まで遡及し、上記対策を講じているにも拘らず、昭和63年12月22日に調査した労働条件自主点検の集計によれば、週46時間を超えている保育園が52.5%を占めているという実態が、実施の困難性を示す何よりの証左であろう。職員配置基準の見直しー常勤保母の増員ーを提言する所以もここに存する。

更に社会の動向としては、労働環境の地殻変動

があげられる。

即ち、官民あげての完全週休2日制実施に向けてのうねりは、好むと好まざるとに拘らず、増幅・加速され、労働基準法の改正当初の計画よりも更に早期の実現を余儀なくされてきている。

即ち、前文にも触れたように、「世界とともに生きる日本」—経済運営5ヵ年計画（昭和63年5月27日閣議決定）—を受けて、労働省は、「労働時間短縮推進計画」を策定した。その中で、労働省は平成4年度までに週40時間労働制（完全週休2日制に相当）の実現、年間総実労働時間を、1,800時間程度に短縮、年次有給休暇の完全取得の促進、連続休暇の定着等の指針を示している。経済企画庁が、余暇の充実や拡大を図るために、国民生活審議会に対し、バカンス法（仮称）の制定やサマータイム制の導入を諮問（昭和63年10月18日）したもの、この指針に沿った一連の動きであろう。

職員待遇改善運動の基底に、公私格差の是正並びに労働基準法遵守の基本姿勢があるとの共通認識に立って対策を講ずるならば、現在の3ヵ年計画は抜本的に見直さなければならない。即ち、3ヵ年計画の昭和63年度→20分（46時間制）、平成元年度→40分（45時間制）、平成2年度→60分（44時間制）の短縮という取り組みから逆算すると、平成3年度・4年度の2ヵ年で、4時間の労働時間短縮を達成しなければならないという極めて厳しい状況が浮かび上がってくる。

こうした課題を克服するためには、直ちに平成4年度に向けての計画の見直し、対応策の構築に着手する必要があるが、その場合、労働基準法遵守の姿勢堅持の見地からも、常勤保母の計画的増員が不可欠の要件となろう。

また、公私格差是正の見地からも、公営保育所新職員配置基準（保母）は、民間保育園にも準用されてしまうべきであろう。

仄聞するところによれば、新職員配置基準は労働時間短縮を前提に改正されたものであるとのこと。従って公立保育所では既に昭和63年4月1日からこの新職員配置基準に基づいて職員が配置され、週44時間制が実施されている。

更に、他都市に於ける職員配置基準を見ると、10大都市は全て市独自の制度として、0歳児3：1を保障しており、1歳児についても4：1、若しくは5：1を一部導入。障害児対策も全ての都市が原則3：1（福岡市—4：1。名古屋市—軽度児5：1・中度児3：1）を実施しており、国も平成元年度より0歳児保育の見直しを図るなど、職員配置基準が労働時間短縮の方向と連動しながら、大きく変わろうとしている。

現行プール制が、民間保育園226カ園の工夫と京都市の助成により、他都市に近い水準を保っているとはい、京都市が市独自の制度として、民間保育園に対する職員の配置基準を確立していない、その結果として財源的裏付けを保障していないがため、構造的に常に不安定な状況下にあることは衆目の一一致するところである。既に全国社会福祉協議会予対施設部会は、「施設職員労働時間短縮に関する検討委員会」を設置し、職員の労働条件改善と入所者待遇との関係等の内容について検討を始めているが、京都市保育園連盟に於いても、プール制の健全運営、児童待遇・職員待遇の改善方策を早急に講ずるべきであろう。その改善方策の基本となるものが、公営保育所新職員配置基準の準用であり、この準用がとりもなおさず、児童一人ひとりの発達が保障される保育内容の充実につながるものと確信し、標記項目の改善を提言する。

## 2. 調理員の増員

調理員の配置基準が大幅に改正され、公私の保育園に於ける調理員数の差が更に拡大されたことは周知の通りである。

この実態差は一先ず措くとしても、現行プール制内での民間保育園に於ける給食業務は、極めて厳しい状況下にあるといえよう。即ち、厚生省は、施設に於ける給食の意義と役割を、『児童福祉施設における給食の考え方』の中で、「心身の発達、健康の保持増進、よい生活習慣づくり等を目的」とし、保育園での給食を、「対象児の年齢が生活習慣を身につけるにふさわしい大切な時期であるので、給食内容や食べ方などについても十分留