

意する必要がある」と明記し、子ども本位の給食、給食の科学性、衛生管理、栄養指導の重要性等を強調している。が、今日では、厚生省が示す位置付け以上に、保育園に於ける給食業務は一層複雑多様化しており、現行職員配置基準内の調理員数では対応不可能な状況となってきた。

その対応困難な背景には様々な要因が考えられるが、1つには、乳幼児期に於ける食生活のあり方と心身の発達との学際的研究の進展がある。例えば、咀しゃく力と神経系の関係や、脳や話し言葉の発達との関係、障害児と摂食障害との関係など摂食機能発達の総合的なとらえ方の研究が進み、このことは必然的に給食業務に携わる調理員の質の専門化、高度化を要請してきたし、2つに

は、アレルギー症児の増加による給食業務の複雑多様化がある。3つには、外食産業の進出・宅配化、即席食品の氾濫がもたらした家事（給食）機能の外部化・簡素化・手抜き化があり、結果的に家庭での食生活を貧困化し、保育園にその代替・補完の機能を要請してきた。この他、保護者教育（調理指導等）や凍結母乳への取り組みなど、従前とは比べようもないほど、保育園に於ける給食業務の質と量を深化拡大してきた。

以上の実態からも明らかなように、調理員の職務内容は複雑多岐に亘り、現行調理員数での対応はもはや困難な状況となってきており、更に今後ますます専門化・多様化していくものと推察できる。

よって、調理員の増員を提言する。

II. 定員割れ対策

— プール制の安定化と従事者の身分保障を確立するために —

1. 定員割れ対策システムの新設・導入

定員割れの要因と現状

京都市に於ける保育園の定員割れ状況は、慢性化からむしろ増加の傾向になっている。例年、年度初めから年度末にかけて、幾分定員割れが解消されているが、昭和63年度は当初500人以上の欠員になっており、恐らく年度末には250人前後となると推定される。

こうした定員割れの要因は、基本的には全国並びに京都市の出生率の低下によるものであり、出生数の減少からと考えられる。京都市の出生児の推移をみると、昭和50年と62年と比べて7,669人の減、10年前の52年と比べて5,218人の減、5年前の57年と比べると1,900人の減となっている。

一方、0才児から5才児までの全児童数と幼稚園・保育園在籍児数との比率は、昭和60年から63年まではさほど変化はなく、逆に若干ながら増加の傾向がみられる。（但し、ここでの児童数は出生児数をもととして計算したものであり、転入・転出等は加えていない推計である。）乳児の死亡率も横這い、ないしは減少ぎみであり、婚姻・離婚数もさほど変化もなく、これか

らは定員割れの要因は見当たらない。やはり全体として出生児の減少が定員割れに大きく影響しており、有力な要因と考えられる。

対策の基本姿勢

定員割れ対策については、従来から言われてきたように、運営・経営に甘えが許されず、これまで以上に企業努力・創意工夫が要求されてくるであろう。しかし、児童数と定員とのバランスが大きく崩れようとしていることから、プール制引いては各園の運営に重大な危機が予想以上に早く来るのではないだろうか。プール制の空洞化と各園の赤字経営が、そのまま従事者の身分保障を危うくすることになる。それはまた、「保育は人なり」という信念に離反して保育の質を低下せしめ、市民の信頼を失っていくことにつながる。

こうした危機を克服するために、基本的には守りの姿勢から積極的な危機打開の方策を講ずるべきである。あくまでも保育の質を高めることを志向し、そのための健全財政の確保、赤字解消への対策を立てるべきである。

(1) 10人きざみ単価制の新設・導入

定員割れ対策として、既に他都市（東京都等）で実施している「10人きざみ単価制」をモデルとし、その新設・導入の提案をするものである。

この方式は、各園の実態に応じて、運営上定員を10人きざみに減じていくものである。但し、單に定員減とするものではなく、措置費単価中の人件費・管理費分を確保するものである。

いま仮に90人定員の園を例にすると、

① 定員割れにより、定員90人を10人減とし、実質80人とする。

② 定員90人の4~5才児単価から一般生活費の差引き額を出す。 $(28,400円 - 5,338円 = 23,062円)$ …昭和63年度単価

③ 10人きざみの人数（10人）に②の差額を乗ずる。 $(23,062円 \times 10人 = 230,620円)$ → 1ヶ月分補填額

この園では、80人分の措置費に③の金額が補填され運営されることになる。（民改費については、方式がほぼ同じのため具体的な計算方法は省略する。）

10人きざみの制度を導入することによって、ある程度従事者の身分保障が可能となり、施設管理も現状維持できるであろう。一方的な赤字転落に歯止めがかかり、保育の質低下から回復へと希望をもつことができる。

但し、京都市の場合は、乳児の措置率が他都市に比して極めて高く、実児数の構成から単価計算をした場合、一概に最良の方法とは言い難い部分もあるため、充分な検討が必要となることも付記する。このような対策方法もあるという提起である。

(2) 措置費中共通部分の補填制

現行のプール制は、各園の年間所要額から措置費額が差し引かれて配分額（必要額）を決定するが、この際、措置費額のうち、特に共通部分（園長・主任保母・調理員等の金額）は、児童の措置実態とは関係無く差し引かれる対象となっている。即ち、現実の措置費は児童の実数分しか園には支弁されていないのだが、プール制の計算では定員数通りに支払われたものと見なしているため、こ

こに不足を生じる。よって、この不足額の補填を提言する。

以下、具体的な例をもとにみた場合を記す。

S 63年4月当初の措置費共通部分の年額は下記の通りである。

園長	4,172,257円	合計額(60人未満)
主任保母	3,840,309円	
調理員等		10,436,986円
(60人未満)	2,424,420円	(60人以上)
(60人以上)	4,848,840円	12,861,406円

仮に、90人定員の園で80人措置されたとする、(10人定員割れ)

・プール制の計算による措置費共通部分は、

12,861,406円 (a)

・実際に園に支払われる措置共通部分は、

(a) $\times 80 / 90人 = 11,432,360円$ (b)

即ち、年 1,429,046円の不足が生じ、これを月になると、119,087円。子どもひとりにつき約11,900円の収入減となる。

下記の表は、児童1人当たりの措置費共通部分の定員割れによる不足額を定員別にみたものである。

30人定員	~ 28,990円
45人 "	~ 19,320円
60人 "	~ 17,860円
90人 "	~ 11,900円
120人 "	~ 8,930円
150人 "	~ 7,145円

※151人以上省略

上記の通り、小規模定員園ほど不足額が大きい。つまり、定員割れによる財政圧迫が定員が小さいほど大きくなっている。

さて、この不足額を補填するとした場合、S 63年4月の資料によれば次の通りである。

定員	定員割れ人数×不足額	補填必要額
30人	25人×28,990円	724,750円
45人	47人×19,320円	908,040円
60人	164人×17,860円	2,929,040円
90人	122人×11,900円	1,451,800円
120人	133人×8,930円	1,187,690円
150人	7人×7,145円	50,015円
※151人以上省略		合計 7,251,355円

以上のように、S 63年4月の時点で補填に必要な額は、7,251,355円となっている。但し、定員割れは4月当初が最も多く、それが月度を追う毎に暫時減少するのが一般である。(S 63年4月全園定員割れ数529人→63年10月269人)したがって、補填額も月度を追う毎に減少していく。

しかし、他方では定員割れは年々幅広く、且つ深刻になっていきつつある。よって、この補填がなされない限り、各園の財政が逼迫化していくことは目にみえている。早急な予算措置が望まれる。

2. 今後の課題

乳幼児併設園化の年次計画案

～受け入れ年令の改善～

各園とも開園当時は、それぞれ幼稚園、あるいは乳幼児併設園といった個別的な運営形態であった。しかしその後、乳児の受け入れ、特例保育などの強い要望によって、年々併設化が進んできたのが実情である。

今後「10人きざみ方式」を実施するためには、既に述べたように乳児措置率の高い京都市では、実情にそぐわないことになる。つまり幼稚園価値でもって補填額を算出する制度では、乳児の比率の高い園では殆ど効果がないことになる。

従って「10人きざみ方式」を実施するために、各園ごとの具体的な年令別受け入れ数、実定員数の検討をはじめなければならない。検討するに当たり特に留意すべきことは、まず単に財政面のみでなく、市民のニーズに応えつつ、常に保育の質を高めるという基本理念を確認すべきである。

次に乳児の受け入れについては、当然のことながら幼稚と異なる設備の問題、更に職員の資質や園そのものがもつ保育内容の蓄積も留意すべきで

ある。

検討のすすめ方としては、仮称「適正定員プロジェクト」ともいるべき公式機関を設置し、年次計画をもって検討作業を進めるべきである。具体的には次のような手順が考えられる。

1. メンバー選出

- ①行政担当者 ②調査研究機関 ③園長
(法人別・定員別) ④各分野専門学者 ⑤
その他関係団体

2. 全市・地域の動向と各園の実態把握

3. 年次計画プログラム設定(基本理念及び目標の確認)

4. 年次別実施案作成

5. チェック機関の設置

検討作業は、具体的な定員適正化にむけて、実施可能な面については順次実施していくべきであろう。地域、園の実情は多分に流動的であり、計画案決定の段階で、実情とあわなくなることは充分予想されることである。チェック機関設置は、地域の動向や各園の実態を正確に把握し、実施案の改善、修正のために必要なものである。

結論として、定員割れは、各保育園の運営に直接かかわる重大な問題であり、引いては職員の身分保障、保育の質低下につながる内容をもつものである。その定員割れが、出生率の低下が基本的な要因となっていることは既に述べたとおりであり、園運営健全化の対策としては、「10人きざみ方式」の新設、導入においてないと考える。

現状の運営危機並びに保育の質低下への方向から、逆に転換する方途は、定員適正化がなされた「10人きざみ方式」の実施である。その実施をスムーズに進めるために、定員適正化の年次計画案を設定する公式機関の設置を提案するものである。

III. 園長待遇の見直し

－社会的職務に応じた給与体系の確立に向けて－

1. 園長給の見直し

(1) 給与(俸給)について

給与は俸給(本俸)と各種の手当から構成され、そのうち俸給は給与月額に占める比率も著しく高く、給与の中で基本的な地位を占めてい

る。

俸給をどのように決定するかは極めて重要な問題であるが、公務員の俸給は「その職務の複雑、困難及び責任の度に基づき且つ勤労の強度、

勤務時間、勤労環境その他の勤務条件を考慮して決定されている。

いわゆる「職務給」となっている。

職務給では具体的には、「俸給」は次により決定されるのである。

① 適用俸給表の決定……業務内容により（行政職・医療職・研究職等）

② 職務の等級の決定……初任給（経験・就学年数・学歴・資格）

③ 債給月額の決定……昇格（在級・前歴年数・職務内容）

昇給（勤務成績）

なお、ベースアップに於いては生計費、民間の同種の職務者の給与その他の事情を考慮して決定されるものである。

(2) 現行園長給について

現行園長給（本俸）は京都市行政職給料表が適用され、1～34号までの号俸で、昇給停止は56才、60～69才までは13号俸、70才で保育単価相当額（38号）となっている。1～12号俸は係員級、13～34号俸は係長級の給料表が適用されている。京都市職員大卒事務員と現行プール制の基準である係員級・係長級の給料表と対比すると、1～14号俸（30～43才）までは京都市職員を下回る。

なお、約半数の園長が13号俸までの係員給に格付されている。以上のことから、現行園長給は職責・職務内容等が全く考慮されたものではないと言えよう。

(3) 現行初任給格付、経験年数換算表、昇給の条件、加算・昇給の上限について

職責、職務内容に対応する学歴、経験、資格、年齢等を考慮し、総合的に抜本的な再検討をする必要がある。

なお、昇給停止については、京都市職員が60才定年となっているため、特に考慮すべきであろう。

(4) 京都市職員の給料について

地方自治法に基づく給与条例があり、「職務給」の原則で、職務と責任に応じた職務給の給与体系が確立されている。

① 俸給表……職務内容で行政職・看護婦。医療職・清掃職等給料表に決定。

② 初任給……学年別・資格内容別・前歴で職務の級と号俸が決定。（昇給月調整・端数月に対する昇給月調整あり。）

③ 昇格……給与表別に経験年数（前歴を含めて）・在級年数で昇格決定。

④ 昇給……毎年1号俸昇給決定。（休職・病欠等の欠格事項あり。昇給月は年4回）

(5) 他都市の園長給について

全都市で国家公務員等給料表を使用し、園長の職務・職責を反映した職務給となっている。このため、初任給・勤続10年後・給料上限の給料は京都市を上回っている。これは昇格・昇給を含めた給与体系が確立されているからである。特に、減給措置規定がない都市も多く検討すべき事項であろう。

また、札幌市では全面的に国家公務員給与体系に準じる取扱いをしていることを特記する。

(6) 園長給（本俸）の改善案について

財源の制約もあるが、現給料表をベースにして、職責・職務内容等を考慮した俸給表とする。京都市職員行政職給料表を適用、全号俸で俸給額を引き上げる。

（案1）……中・高年齢層を中心に改善。係員級～主任級～係長級～課長補佐級を適用。

（平均アップ額 9,590円 必要経費
43,395千円）

（案2）……60才定年・全面的改善。主任級～係長級～課長補佐級～課長級を適用。

（平均アップ額 23,299円 必要経費
105,417千円）

なお、今後の定昇財源であるが、60才以上が109名で約半数が定昇対象外である。案1では14,000千円、案2では19,000千円の定昇財源が必要となるであろう。

2. 管理職手当支給率の見直し

管理職手当は措置費で園長のみに基準外賃金手当として、(本俸+調整手当)×8%の同一額が各園にプール制外で直接支払われている。(年額219,000円)

園長は労基法上(第10条)「使用者」としての位置づけから、他の職員とは異なり、超勤手当に代るものとして、管理職手当が支給されている。

一方、京都市職員では課長級以上の「管理者」は職務手当という名称で、基準内賃金手当として(本俸+調整手当)×25%が支給されている。(7級初号で算出すると年額1,233,000円)その格差は年額約1,000,000円以上となる。この手当は超勤手当及び職務遂行上必要な経費(慶弔、交際費等)として支給されているものと考えられる。

なお、公立保育所長は非管理者で超勤手当の支給対象者である。

京都市の「管理者」と民間保育園長とは職責、職

務内容、職員数等で比較出来ない要素はあるがその格差は大きい。

近年、民間保育園は保育の社会化、保育ニーズの多様化、地域総合児童センターの拠点としての活動が要望され、各種団体との連携交流、協力、交際活動も活発化してきている。これら活動の中心は園長で、活動が夜間や休日になることもある。児童数が減少する中で、これらの活動を通して保育園に対する理解と信頼を得ることが今後ますます必要となるであろう。

更に、現行制度では保育園には事務員が配置されていない。そのため、園長の職務内に予・決算から全ての事務に関する業務が含まれ、時間外での処理を余儀なくされている。

民間企業では役付手当という名称で、部長級で年額約600,000円(61年調査)、交際費等は会社負担によることが多い。

以上の事由により、管理職手当の改善を提言する。なお、従来通りプール制外で、必要財源は各園負担とする。

(本俸+調整手当)×10%で基準内賃金手当とする。

こうした社会的な背景や提言などをふまえて、平成6年度のプール制は次のような配置基準(資料⑪)と給与表(資料⑫)まで至っている。

なお、「公私格差」については毎年試算しており、資料⑬のように平成6年度においても明らかに存在していることがわかる。

(資料⑪・平成6年度の配置基準)		保育園名	定員	名
職員配置基準申請書				

【常勤基準数】 平成 年 月 現在

園長	全園 1名	1
----	-------	---

保母	1. 在籍年齢基準数				
	年齢	基準	児童数	保母数	
	0歳児	3:1		.	
	1歳児	5:1		.	
	2歳児	6:1		.	
	3歳児	15:1		.	
4歳児	20:1		.		
5歳児	25:1		.		
合計	一		.		
(注1) 各年齢とも少數第3位四捨五入					
2. 休憩保母対策数 全園 1名				1	
3. 特例保育対策基準数				屋間園 (7:30~8:30) " (17:00~18:00) 夜間園 (13:00~13:30)	
年齢	基準	児童数	保母数		
0歳児	3:1		.		
1歳児	5:1		.		
2歳児	6:1		.		
3歳児	15:1		.		
4歳児	20:1		.		
5歳児	25:1		.		
合計	一		.		
↓ (保母数) × 0.3 → ただし、夜間保育園は (保母数) × 0.1 → (注1) 各年齢とも少數第3位四捨五入。					
4. 特例保育休憩対策数 特例児0歳~1歳児在園で特例完全実施は1名 ただし、夜間保育園は0.5名 (注2) 特例完全実施は 7:30~18:00 (夜間保育園は 13:00~22:00)					
5. 夜間保育園対策数 9:00~22:00で対象児6人以上在園は1名					
保母数計 (1.+2.+3.+4.+5.=整数は常勤)					

調理員等	1. 共通基準数 (1). 60人定員以上 2名 (2). 59人定員以下 1名					
	2. 調理員加配基準数 (給食センター非利用園) (1). 90人定員以下で0歳児6人以上 1名 (2). 120人定員以上で0歳児5人以上 1名 (3). 150人定員以上で0歳児4人以上 1名 (4). 250人定員以上 1名					
	調理員等計 (1.+2.) (注3) 3名の場合、1名は用務員					

【常勤基準数 合計】
(認定職員数)

園長 1名
保母
調理員
用務員

名
名
名
名 }
(端数)
0.