

第3回京都市プール制検討委員会

資 料

平成21年9月26日

京都市保健福祉局子育て支援部保育課

目 次

I	プール制見直しの論点整理及び検討	1
II	今後の日程等	9

I プール制見直しの論点整理及び検討

諮問書① 現在においても各園の相互扶助を前提とした制度と言えるのか

(論点①) 相互扶助を前提とした制度と言えるのか。相互扶助を継続する必要があるのか。

(論点②) 民改費が本来的に各園に支払われるものであるとすれば、持ち出し額が0円となる仕組みを構築しておく必要がある。

1 相互扶助について

【民改費が持ち出しとなっている園（平成20年度）】

つまり、（プール制配分金－民改費拠出額）がマイナスとなっている園

<配分倍率1.0未満（抜粋）>

NO	定員	プール制配分金 (年間支払額) C	民改費 (年間支払額) D	配分倍率 C/D	(単位 円)
					持ち出し額 C-D
209	60	5,032,000	5,272,440	0.95	△ 240,440
214	60	3,608,000	4,565,290	0.79	△ 957,290
215	45	3,369,000	3,399,390	0.99	△ 30,390
216	60	3,034,000	3,272,820	0.93	△ 238,820
218	60	1,939,000	4,675,560	0.41	△ 2,736,560
219	60	1,902,000	3,892,080	0.49	△ 1,990,080
220	45	1,725,000	2,559,420	0.67	△ 834,420
221	60	1,661,000	4,307,110	0.39	△ 2,646,110
222	30	0	3,503,340	0.00	△ 3,503,340
223	60	0	3,248,400	0.00	△ 3,248,400
224	60	0	2,809,800	0.00	△ 2,809,800
合計		22,270,000	41,505,650		△ 19,235,650

拠出したものが結果的に自らの園ではなく他の園のために配分された部分 ⇒ すわなち『(金額的に) 相互扶助』している部分

※プール制総額約180億円の0.1%

2 課題

民改費はあくまでも国基準運営費の一部であること

- ・ 「運営費」とは、児童福祉法第24条本文の規定による保育所での保育の実施を行った場合における同法第51条第4号に規定する保育の実施につき同法第45条の最低基準を維持するための費用とされる。
- ・ 市町村は、同法第51条第4号の規定により各月その**保育所に対し**、算式によって算出した額の合計額をその月の支弁額として支弁しなければならない。

(児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について 昭和51年4月16日 厚生省発児第59号の2 厚生事務次官通知)

【参考】

児童福祉法第24条本文

市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。

同法第51条（抜粋）

次に掲げる費用は、市町村の支弁とする。

四 都道府県及び市町村以外の者の設置する保育所における保育の実施に要する保育費用

→ 市町村が行う保育所運営費の支弁は、本来的には**保育の実施を行った「保育所」**に対して行わなければならないのではないかと？

○ ではなぜ、本市はこれまで、保育所運営費の一部である民改費を各保育園ではなくプール制に対して支払っていたのか。

- ・ プール制は、本市民営保育園の総意として、自主的に拠出した措置費（人件費部分）と本市単費援護費を合わせプールし、それを再配分することによって、措置費の「保育単価制」のもつ矛盾を、「**とぼ**乏しきを分かち合う」という**民営保育園の精神と英知**で是正し、**民営保育園職員の処遇向上を図るため**作り上げた制度である。

(8/27 第2回京都市プール制検討委員会 片岡委員提出資料「プール制の歴史」参照)

- ・ 本市は、当該プール制により京都の保育の質の向上が果たされることを評価したうえで、各園がそれぞれ行うべき民改費をプール制に拠出する事務を一括して代行してきたものと考えられる。

一方、民改費に関しては、厚生労働省から以下の指導がある。

- ・ 民改費は、そもそも余剰がなく給与改善等に支障を来すおそれのある民間施設における、公・私施設間の職員給与格差の是正などを目的としており、（株式会社の）配当に対して支出が行われている保育所については、対象とならないものであること。

（「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について 昭和 51 年 4 月 16 日 厚生省発児第 59 号の 5 厚生省児童家庭局長通知 【平成 14 年 5 月 24 日雇児発第 0524003 号改正】）



株式会社が運営する場合に、生じた余剰金を利益として配当に充当する余裕がある園は、民改費の対象とならないことが明確化されている。

→ 他園のために資金を融通している園は、過度な余剰金があるとして、そもそも民改費の支出の対象にならないと判断されないか？

なお、保育所運営費については、一定の要件を満たした場合、人件費・管理費・事業費の相互流用や同一設置者の運営する子育て支援事業、法人本部の運営に要する経費などへ弾力的な運用が認められるが、あくまでも当該保育園又は同一の設置者に係るものに限っての措置であり、設置者が異なる保育園を助成する根拠とはならないと考えられる。

⇒ プール制設立当時は、国による保育単価（措置費）基準が極めて低く、保育所施設整備と職員処遇改善、とりわけ給与体系の確立が重要課題であったため、こうした手法をとってきたと考えられるが、国による保育所運営費も暫時改善がなされてきた現在において、また、制度創設から約 40 年が経過しプール制を今日的なものに見直すに当たって、法的な課題のあると思われるこの手法については、見直す必要があるのではないか。

諮問書② 現行の配分基準は本当に公平なのか

(論点) プール制認定職員一人当たりのプール制配分金約 380 万円の差異は、制度として妥当な範囲であるのか。公平な配分基準であると言えるのか。

プール制の配分基準には、そもそも、施設規模や職員数の多寡等に応じた段階的配分が想定されている

プール制配分金の段階的配分としては、

- ・ 配置基準による職員数
- ・ 個々の職員の勤続年数による給与格付

が大きな傾斜要素となっている。

→ これらの傾斜配分要素は現在においても社会的理解を得られるものであるのか。

→ 傾斜配分の要素として、「社会的ニーズへの対応度」等が重視される仕組みがもっと必要なのではないか。

プール制は、・・・

職員配置基準と職員処遇という、保育園運営の根幹となる部分を規定し支える制度である。

→ プール制の様々な課題を、限られた財源の中で、どうバランスをとって解消していくのか。大きな方向性も論じる必要があるのではないか。

1 職員配置基準

現在、プール制においては、国基準を大きく上回る配置基準を保障

↓

- ・本市が到達した高い保育水準の根幹となるもの
- ・質が確保された児童処遇を支える制度的裏付け

<年齢別保育士配置基準>

年齢別保育士配置基準に見られるように、本市における民営保育園の職員配置基準は、国基準を大きく上回るとともに、他の政令指定都市と比較しても高水準である。

区分	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
国基準	3:1	6:1		20:1	30:1	

京都市	3:1	5:1	6:1	15:1	20:1	25:1
札幌市	3:1	6:1		20:1	30:1	
仙台市	3:1	6:1		20:1	25:1	30:1
さいたま市	3:1	6:1		20:1	30:1	
千葉市	3:1	5:1		25:1 (国基準を下回る場合は国基準)		
川崎市	3:1	6:1		20:1	30:1	
横浜市	3:1	4:1	5:1	15:1	24:1	
新潟市	3:1		6:1	20:1	30:1	
静岡市	3:1	6:1		20:1	30:1	
浜松市	3:1	6:1		20:1	30:1	
名古屋市	3:1	6:1		20:1	30:1	
大阪市	3:1	5:1	6:1	20:1	30:1	
堺市	3:1	5:1	6:1	20:1	30:1	
神戸市	3:1	6:1		20:1	30:1	
広島市	3:1	6:1		20:1	30:1	
北九州市	3:1	6:1		20:1	30:1	
福岡市	3:1	6:1		20:1	30:1	

※平成20年4月1日現在

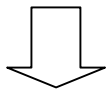
※網掛け…国基準を上回る部分

職員配置基準が高いと・・・ → 児童一人当たりの職員が多くなる

すなわち、

- ・ 子どもとのかかわりに、より多くの時間をかけることができる。
→ より丁寧な保育の実施が可能。
- ・ 安全性の確保
→ 一人ひとりの注意力には限界がある。少しでも多くの目で注意・確認することが安全性確保には重要。
- ・ 職員ローテーションの平準化
→ 長時間保育や多様な保育を提供するためには、複雑な勤務体制を組まざるを得ない。職員数が多ければ、勤務シフトによる極端な負担の偏りを低減することにつながる。
- ・ 複雑・高度化する業務内容への対応
→ 食育の推進や地域子育て支援、保護者に対する支援など、保育園に求められる役割は、ますます大きくなるとともに複雑・高度化しており、そのためのマンパワーは必要不可欠。

などの様々なメリットがある。



しかし…

同じ配置数“1”であっても、そこに配置される職員のスキルの差異によって保育の質は異なってくる。

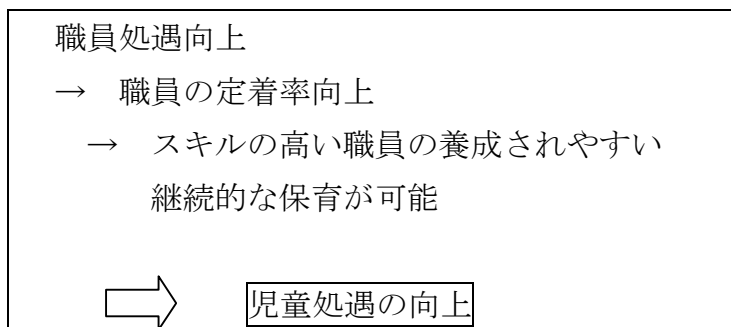
- 個々の職員の質の確保、また、その高い質を継続的に維持・向上していくことが大切。
- そのためには、職場全体としての体制、つまり、若い職員を中堅・ベテランが支え成長させるといった、バランスの取れた職員配置が必要なのではないか。

2 給与格付

現在、プール制においては、勤続年数（年齢）に応じた給与体系を保障



これによって、



これは、プール制の理念でもあるが…

- ・ この給与体系の保障は、真にスキルの高い（質の高い）職員の養成を果たしているのか。
- ・ 統一給料表に個々の職員を格付・固定化することによって、保育園の運営が硬直化していることはないのか。



また、前回…

各保育園が標準的な職員構成（職員の年齢や在職年数がまんべんなく分布しているなど。）であるならば、認定職員数あたりのプール制配分額にはそれほどバラつきはないと思われるところ、認定職員数一人当たり最大約 380 万円の開きがあることが分かった。

これには、職員の構成（年齢構成）が大きくかかわっている。

（1）民営保育園職員の年齢構成の状況

一つのモデルとして、プール制における格付職員全体及びプール制認定職員数当たりのプール制配分金の上位・中位・下位 3 園の職員について年齢別に集計した。（参考資料 3 を参照）

→ プール制全体の傾向として、保育園における労働力は 20 歳代から 30 歳代中頃の職員が中心となってまかない、それを支え・指導・統括する中堅・ベテラン職員が概ねまんべんなく在籍している状況がうかがえる。（ピラミッド型）

(2) 個別園の例

区分	プール制認定職員数当たりプール制配分金 (円)	プール制格付職員数(人)				定員 (人)	0歳児 1歳児 (21.3時点) (人)	特例保育 比率 (21.3時点) (%)	平均 在職 年数 (21.3時点) (年)	平均 年齢 (21.3時点) (歳)
		20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代 以上					
上位	3,760,533	2	1	7	8	90	9, 11	56.7	23.5	48.2
	3,162,111	4	1	4	1	90	0, 0	80.0	18.0	40.2
	2,791,286	1	3	5	4	60	6, 10	76.7	18.4	45.6
中位	1,506,200	5	2	5	1	90	5, 9	58.9	10.8	35.2
	1,490,607	11	6	6	0	180	15, 26	59.4	11.1	34.3
	1,486,667	17	3	2	4	150	9, 23	65.3	7.5	32.2
下位	0	2	0	0	0	30	8, 7	0.0	0.5	21.5
	0	6	1	0	1	60	5, 7	25.0	3.9	28.4
	0	2	2	0	1	60	3, 8	48.3	1.5	40.3

※監査指導に係る「民間保育園事前点検表(園作成)」等から作成したもの。

※プール制格付職員数は、平成20年4月1日現在の数値である。(施設長除く)

認定職員数一人当たりプール制配分金 最大約380万円の開き



新規採用者と40年近く勤務したベテラン職員の年収の差異に近い



言い換えれば、新規採用者だけの園とベテランだけの園があるということ



限られた財源を最大限活用するという観点において、制度として妥当な範囲であるのか。



職場全体としての体制、つまり、若い職員を中堅・ベテランが支え成長させるといった、バランスの取れた職員配置が必要なのではないか。

II 今後の日程等

(1) スケジュール

日程	京都市プール制検討委員会	
8月	8/3 第1回京都市プール制検討委員会開催	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会の設置 ・委員紹介, 委員長選出 ・検討委員会の審議内容, 保育制度概要, 現行プール制概要等について事務局から説明
	8/27 第2回委員会開催	<ul style="list-style-type: none"> ・プール制検討に当たっての論点整理 ・他都市事例研究
9月	9/26 第3回委員会開催	<ul style="list-style-type: none"> ・プール制の論点に関し更なる議論
10月	10/17 第4回委員会開催 下旬 第5回委員会開催	<ul style="list-style-type: none"> ・民営保育園職員労働組合及び民営保育園保護者会からの意見聴取
11月	中旬 第6回委員会開催	
12月	中旬 第7回委員会開催 最終答申	
1月		
2月		
3月		
4月以降	新制度スタート	

(2) 次回の日程

第4回京都市プール制検討委員会

日 時：平成21年10月17日（土） 午後6時～

京都市子育て支援総合センター「こどもみらい館」

内 容：民営保育園職員労働組合及び保護者会からの意見聴取