

第7回京都市プール制検討委員会

資 料

平成21年11月30日

京都市保健福祉局子育て支援部保育課

目 次

I	プール制見直しに係るその他の論点について	……………	1
II	答申の取りまとめに当たって	……………	3
III	今後の日程等	……………	13

I プール制見直しに係るその他の論点について

1 保育園連盟が運営するプール制事業に本市補助金を支出することについて

これまでの議論において、各保育園がプール制に対して現実的に拠出していた民改費については、規模の面や国基準運営費としての性格上、本市から各保育園に直接執行する方法に改めるべきという方向で意見が交わされた。

↓

そうした場合、プール制は、制度的には本市補助金の配分システムとしての意味合いが強くなり、保育園連盟が運営するプール制事業に補助金を支出する必然性・公益性が問題となる。

この論点について、委員会での議論においては…

- ・ プール制は、各保育園が民改費を拠出し合うという現実的な相互扶助の仕組みであるとともに、一つのルールをすべての保育園の総意として理解・運営し、京都全体の保育水準を底上げ向上させていこうという一種のプログラムでもある。
- ・ 保育園は、地域の中にあり、そこで発生する多種多様な保育ニーズを最前線で受け止める役割を担っている。たとえ、金銭的な相互扶助が行われなくとも、保育園がそうした社会的役割を果たすため、保育現場の工夫・意見を迅速に反映する手法としてプール制の持つ意義は大きい。

→ こうした意見によって説明されていたが、その他の意見や異なる角度からの補足などができないか。

2 プール制の経理処理に係る保育園連盟における会計上の位置づけについて

特別監査においては、次の指摘があった。

- ・ プール制は、公益法人会計基準に定める貸借対照表や正味財産増減計算書などの財務諸表には計上されておらず、連盟で定める経理規程の適用対象外とされ、収支予算も作成されないなど、連盟の特別会計としては位置付けられていない。
- ・ 極めて多額の公金が充てられている連盟の事業としては、連盟の特別会計として明確に位置づけたうえで、ルールに則った経理処理が行われることが望ましい。

→ プール制の受け皿としての保育園連盟には、透明性・公益性の確保により市民的理解を得る取組が必要であり、特別監査の指摘を踏まえた適切な対応が求められる。

3 今後予想される諸課題について

(1) 国による保育制度改革

国においては、近年、保育制度改革の議論を継続的に実施しており、主に、厚生労働省における社会保障審議会少子化対策部会、内閣府における地方分権改革推進委員会等において議論がなされている。(参考資料1を参照)

→ 今後、厚生労働省では、これらの議論を受け、法改正等の具体的な手続きが行われていくこととなる。

保育所運営費の支弁の仕組みなどが大幅に変更となる場合などについては、プール制配分金の算定方法の在り方について、検証・見直しは不可避であり、将来的な課題として認識が必要。

※ この他、先般実施された、行政刷新会議ワーキンググループ評価(いわゆる「事業仕分け」)において、保育所関連の事業が挙げられていたので、参考に提示する。(参考資料2を参照)

(2) 公益法人制度改革の概要

- ・ 民間非営利部門の活動の健全な発展を促進
- ・ 現行の公益法人制度に見られる諸問題への対応

のため、公益法人を認定する制度が新たに創設された。(参考資料3を参照)

プール制の運営主体である保育園連盟は現在「社団法人」公益社団法人となるためには、都道府県知事による公益性の認定を新たに受ける必要がある。

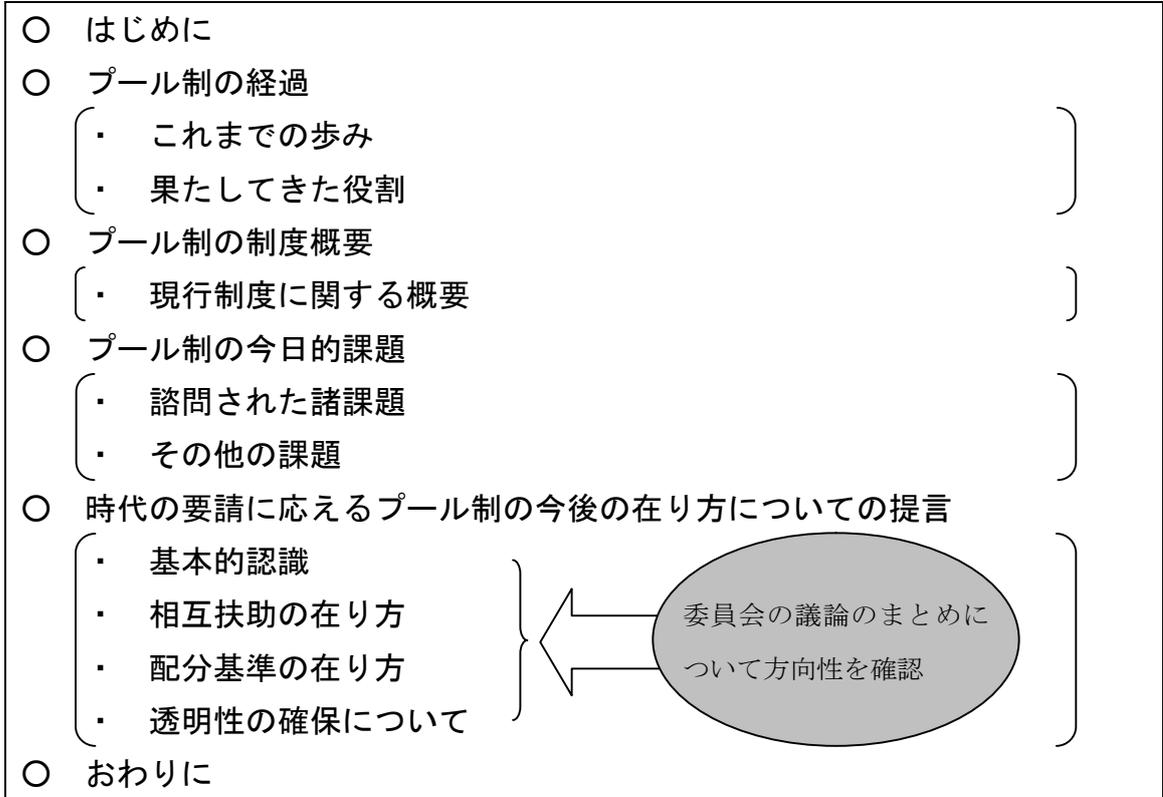
→ 多額の税金が投入されるプール制の運営主体としての社会的理解を得るためには、少なくとも公益社団法人若しくはそれに相当する公益性が担保される法人格を取得する必要があるのではないか。

※ 公益法人制度改革関連法は平成20年12月1日から施行されており、5年間(平成25年11月30日まで)の内に、新制度に基づく法人に移行する必要がある。

- ・ 5年間に何もしない場合 → 解散
- ・ 公益認定を受けた場合 → 公益社団法人(税制上の優遇あり)
- ・ 公益認定なしの登記 → 一般社団法人

II 答申の取りまとめに当たって

1 答申の構成素案



2 委員会における議論のまとめ

これまで大きな論点として

- 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。
- ② 現行の配分基準は本当に公平なのか。
- ③ もっと各保育園の自由裁量が働く余地を多くできないのか。
- ④ 多機能な保育需要に各保育園の創意工夫で応えられるシステムとして構築できないか
- ⑤ 積極的な情報開示が必要ではないか。

などについて議論を行ってきた。

これらを踏まえて、大きく次の4つの項目について、委員会の認識を確認する。

- ・ プール制に対する基本的認識
- ・ 相互扶助（民改費の拠出）の在り方
- ・ 配分基準の在り方
- ・ 透明性の確保について

(1) プール制に対する基本的認識について

委員会での議論のまとめの方向性として…

(経過)

- ・ プール制設立当時（昭和47年）は、国による保育単価（措置費）基準が極めて低く、子どもたちに質の確保された安定した保育を提供するために、職員の処遇改善，とりわけ給与体系を確立することが重要課題となっていた。そのため、「乏しきを分かち合う」という民営保育園の精神と英知により，国基準運営費の一部である民間施設給与等改善費の人件費部分を自主的にプール制へ拠出，それに本市からの財政支援を併せて原資とし，プール制における精算基準に基づき再配分することによって，民営保育園職員全体の処遇向上を図ってきた。
- ・ 具体的には，民営保育園の相互扶助の精神の下，民営保育園統一の職員配置基準と統一給料表に基づく給与格付を行うことにより，職員処遇が大きく改善されるとともに継続的で安定した保育サービスの提供が果たされ，ひいては，それが児童処遇の向上につながり，京都の保育の質の底上げ向上に大きく貢献してきた。
- ・ プール制が京都の保育の質の底上げ向上に大きく寄与してきたことを踏まえ，京都市も同制度を支える立場から国基準を大きく超える職員配置基準などのため多額の財政支援を行ってきた。

(基本的認識)

- ・ 制度創設から約40年近くが経過し，その間，保育所運営費などの保育制度の仕組みだけでなく，少子化や核家族化の進行，また，地域コミュニティの希薄化など，子どもや保護者を取り巻く環境も大きく変化してきた。
また，子どもが京都の未来を担う極めて大切に守るべき存在であり，その健やかな成長のため，ある程度の財政的負担があつてしかるべきではあるが，社会経済状況の変化や高齢化の進行などにより，生活保護や老人福祉をはじめとしたセーフティネットなど，地方自治体として財政的負担を行い，守っていかなければならない政策課題が山積している事実も認識しなければならない。そうした時代の進展を踏まえた「プール制」の仕組みの再構築が，今求められているものである。
- ・ そして，プール制の検討に際して，保育所運営費やプール制に対する財政支援は，主に国民・市民の税金で賄われており，それをもとに実施されているプール制についても，行政，保育関係者ともに，市民目線，納税者目線を常に意識しなければならない。

- ・ 保育所の基本機能は、保護者の就労などによって家庭での養育が困難な児童に対して、養護と教育を一体とする保育を実施することであり、乳幼児期の児童の健やかな成長を保障するとともに、保護者家庭への支援、女性の社会進出などを支えている。保育制度を考える場合、その基本的な視点は常に「子どもの最善の利益」を見つめなければならず、プール制を検討するに当たっても、制度の究極的な存在意義は「子どもの最善の利益」が図られることに集約されるものである。
- ・ そのため、プール制についても職員の処遇改善が直接的目的となるものではなく、子どもの発達の権利を保障し、地域の子育て需要に的確に応えられる制度構築を考えることが必要であり、それらの条件を下支えする手段として「職員処遇（配置・給与体系）の安定」があると考えることが妥当である。
- ・ また、これまでプール制は、一律・固定的な基準を各保育園が理解・納得した上で守っていくことによって、民営保育園全体としての足並みが揃った保育が行われてきた。保育所運営費の基準が低かった時代にあっては、この役割は大きな意味を持ち、保育水準を一定以上に引き上げ・維持することに有効な手法であった。しかし、時代が進展し、地域において保育需要が多様化する中、また、地域の子育て支援の拠点としての役割を担っていくためには、保育現場において、そうした流動的な要素に対して即応的で柔軟性をもって対応できる仕組み（自由裁量）も一定範囲では必要である。

(※参考)

「京都市民間保育園職員給与等運用実施要綱（抜粋）」（保育園連盟要綱）

（目的）

第1条 全民間保育園の横断的な給与体系を確立し、関係職員の処遇改善と保育園経営の近代化、並びに保育水準の向上をめざす。

(2) 相互扶助（民改費の拠出）の在り方について

大きな論点

- 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。

検討の視点

- ・ プール制は京都市の単費と、各園が民改費として拠出した資金をプールする制度である。

そのうち民改費として拠出された資金のうち、自らの園ではなく他の園のために配分された部分（すなわち「金額的に相互扶助」している部分）はプール制総額約180億円の0.1%である。このため、現在でも相互扶助を前提とした制度と言えるのか、また当該金銭的相互扶助を継続しなければ、プール制の今日的役割を果たすことはできないのか。

- ・ 民改費は国基準運営費の一部であり、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いることから、他園のために資金を融通している園については、過度な余剰金があると判断されかねない。また、民改費の拠出の事務は京都市が一括して代行している形となっているが、本来的には各保育園に支出すべきであるとの考え方もある。

委員会での議論のまとめの方向性として…

民改費が持ち出しになっている園があることについては、民改費が国基準運営費として、国が示す最低基準を維持するための経費の一部として支出されている性格上望ましくなく、各保育園に対するプール制配分金が、少なくとも自ら拠出した民改費の額を下回らないようにすべきである。

このようにしても、プール制の財政が危機的な状況になると認められるものではなく、京都市の民営保育園に勤める職員が同じ制度の中で処遇されるという意味での共通理念が守られないものではない。

民改費が国基準運営費の一部として、各保育園に支払われるべきものであることに立ち返れば、国が保育所運営費の運用方法として予定していることを逸脱した手法については見直しを行い、京都市から直接保育園に執行する手法に改めるべきである。

(3) 配分基準の在り方について

大きな論点

- ② 現行の配分基準は本当に公平なのか。
- ③ もっと各保育園の自由裁量が働く余地を多くできないのか。
- ④ 多機能な保育需要に各保育園の創意工夫で応えられるシステムとして構築できないか

については、最終的にプール制の配分基準の在り方につながっていく。

検討の視点

- ・ プール制においては、①「職員配置基準」②「個々の職員の勤続年数による給与格付」が大きな傾斜配分要素となっているが、各園間でプール制配分金の認定職員数一人当たり最大約380万円の差異がある。これは制度として妥当な範囲であるのか。公平な配分基準と言えるのか。
- ・ 各保育園の自由裁量範囲を拡大し、園の経営感覚を向上させることにより、各保育園の地域や実情に応じたきめ細やかな多様な保育が促進される仕組みが必要なのではないか。
- ・ 多機能な保育需要に応えるにはどうしたら良いか。いかにして各保育園のインセンティブを引き出す仕組みを構築するのか。施設の規模等だけではなく、民間保育園が取り組んでいる様々な要素について評価していくことはできないか。逆に、基本的なサービスの提供がおろそかになっている場合には、配分基準が厳しくなるような仕組みづくりが必要ではないか。

委員会での議論のまとめの方向性として…

【職員配置基準】

子どもの保育・保護者の就労支援という基礎的な役割に加え、様々な保育ニーズへの対応や保護者の育児支援、地域における子育て支援など、保育園に求められる役割は多岐に渡り、その重要性も年々増してきている。

そうした多様な保育ニーズや地域の子育て支援に応えていくのは、社会的資源としての保育園の役割であり、保育園はそれにふさわしい機能・施設を保持している。

また、保育園は、子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならず、そのためには、一人ひとりの子どもが丁寧に保育される環境が欠かせない。

しかし、保育園が、そうした人生の基盤・土台を作る大事な時期にある子どもの発達権利を保障し、また、多様な社会的役割に応じていくためには、それを可能とする人的措置が必要不可欠であり、他の政令指定都市などと比べても充実したものとなっている現行の職員配置基準はできる限り維持することが望ましい。

【給与格付】

保育園運営を考えた際には、保育園に児童を預けている保護者からの信頼感や豊富な経験に基づく質の高い保育を提供するという部分で、ベテラン職員の存在は欠かせないものである。この点については、一般的にも理解を得られ、豊富な経験に基づく高度な保育サービスに市民が寄せる期待は大きいものであると評価できる。

また、保育の質を担保するための一つの条件として、労働条件、いわゆる職員処遇が確保されているという視点は欠かせないものである。

しかしながら、在職年数が長いことと経験に基づいた高いスキルとは一致しない面もあり、単純な年功序列的要素の強い給与格付については、課題があると考ええる。

職員の給与を考える際の一つの手法としては、職員が経験やキャリア、その能力に応じて、職場内での一定の役割や責任を担い、専門職として成長していくというキャリアデザインに基づいた給与制度などが考えられるが、そうした要素を加味するなど、単純な年功序列、右肩上がりの給料表を固定的に運用する手法から脱却することが可能な制度構築を検討するべきである。

【自由裁量】

園全体の運営を考えた際には、職員構成のバランスが取れた状態にあることが望ましい形であり、ベテラン職員、中堅職員、若手職員が、ともに保育の向上に向かっていく状況が理想的であると言える。

ただし、これは各保育園における人事管理上の課題であることから、プール制としては、園としての給与制度やキャリア評価を実施する余地、つまり自由裁量を広げることにより、固定的な基準に縛られすぎない柔軟な対応を可能とすることで、園の主体的な経営が促進されるものと考ええる。

当然、行き過ぎた自由裁量は問題であるが、職員のやる気を引き出していくことも経営者（施設長）の職務である。職員のインセンティブを高めることは、子ども・保護者にとって極めて有益であって、良質な保育サービスを提供する上で必要である。

また、保育園が多様な保育ニーズに応えようとすれば、複雑なローテーション勤務が必要不可欠で、それを可能とする人的配置が必要であり、園の地域事情などに応じた措置を講ずるためにも、園の裁量性は欠かせないとする。

【多様な保育ニーズに各保育園の創意工夫で応えられるシステム】

社会的ニーズに応じていく仕組みが固定的・画一的になると、一定以上の水準を保つという意味では大きな役割を果たすが、率先して求められるニーズに敏感に対応していく部分を抑制することにもなる。そうした先頭を走ろうとする部分を支援する仕組みなしには、時代のニーズに応えきれない。

したがって、これまで、プール制の互助精神の中で、プール制の基準が運用されてきたが、基本的保育サービスの着実な提供がなされる中で、自助努力が評価される仕組み、つまり個々の法人や職員の努力が配分面で評価されるようなシステムに変えていく必要がある。

どのような要素が評価されるのか、その評価がかかる労力に見合うのか、各保育園の地域事情や考え方、優先順位もある。園のインセンティブを引き出すための有効な基準とするためには現場の実態を踏まえたものとするべきである。

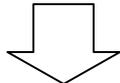
※ これら配分基準に関する4つの要素については、それぞれの観点においては、その趣旨・目的は重要なものである。



しかし、限られた財源の中で、すべてを同時に実現することは困難である。

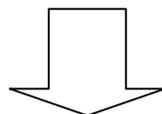
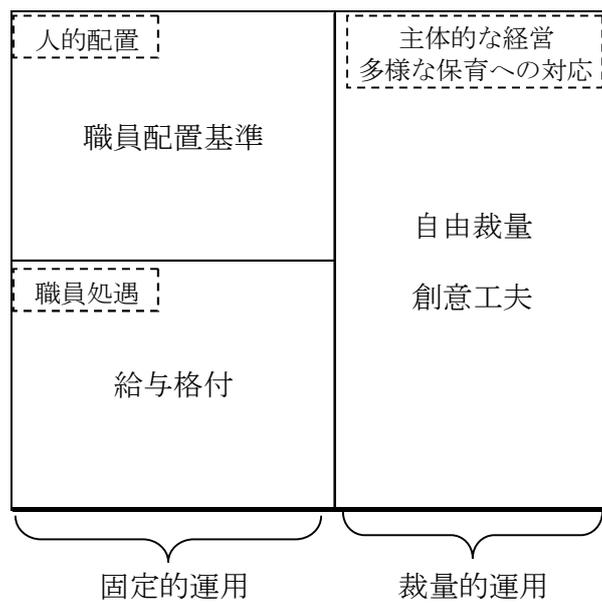


優先すべき課題は何か。

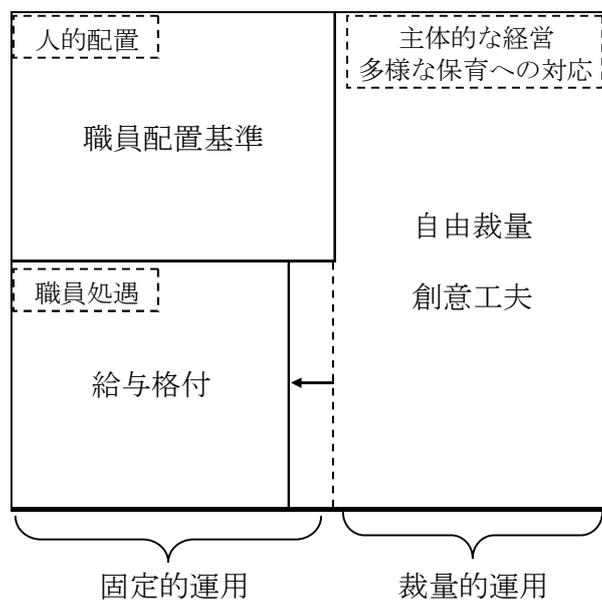


保育園は、子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならないという視点に立った場合に、現行のプール制の課題等を見つめる中で、トータルとしてどのような見直しのスタンスをとるべきか。

イメージ図



(例示)



※ 例えば、職員配置基準について現行基準を維持し、かつ、自由裁量や創意工夫を重視する方向性をとった場合、財源が限られているという前提の中においては、それ以外の部分（この場合は、給与格付）において、何らかの工夫をする必要がある。

(4) 透明性の確保について

最後にその他の論点として

- ⑤ 積極的な情報開示が必要ではないか。

検討の視点

- ・ プール制はこれまで、事業の仕組みや役割、資金の流れ・使途などが広く市民に対して必ずしもオープンではなかった。多額の税金が投入される事業として、説明責任を果たすため積極的に開示する方策が必要ではないか。

委員会での議論のまとめの方向性として…

プール制に対する市民的理解を得るためにも、必要な説明責任を果たすことは極めて重要であり、事業の仕組みや資金の流れなどの情報は、当然のこととして積極的に開示しなければならない。しかしながら、それだけでは不十分であり、義務履行の責任、すなわち子どもの最善の利益が確保された保育の提供、そのための責任能力が問われている。

プール制事業の受け皿としての保育園連盟には、組織のあり方、その公益性についても積極的に説明し、プール制運営主体として市民的信頼を得られるような取組が必要である。

今後も多額の税金を配分するというのであれば、これまでプール制によって向上した保育により、京都の子どもたちが健やかに育ってきたこと、また、保育園の重要な社会的機能である就労支援を通じて社会的利益をもたらしてきたことをアピールし、市民の皆様に納得いただくことが説明責任を果たすことにつながる。

また、京都市においては、プール制に対する補助が妥当なものであるのか、社会状況の変化への対応も含め、常にその有効性・効率性を検証し、継続的に透明性を確保する取組が不可欠である。

Ⅲ 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
	10/17	第4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	11/4	第5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
	11/20	第6回委員会開催 (保育現場視察)	<ul style="list-style-type: none"> ・保育現場の状況について視察
	11/30	第7回委員会開催	<ul style="list-style-type: none"> ・プール制の論点に関する議論 (まとめ)
12月	中旬	第8回委員会開催	
1月	最終答申		
2月			
3月			
4月以降	新制度スタート		

(2) 次回の日程

第8回京都市プール制検討委員会

日 時：平成 年 月 日 ()

場 所：

内 容：答申 (案) の取りまとめ