

第7回京都市プール制検討委員会摘録

日時：平成21年11月30日（月）10時00分～

場所：京都市勧業館みやこめっせ 地下1階 大会議室

出席者：委員長 宮本義信，副委員長 木原克美，

安保千秋，井上直樹，片岡滋夫，土江田雅史，山田尋志，山手重信，

山本 隆，油谷幸代，今井豊嗣 （敬称略：五十音順）

※ 計11名（山田委員：途中退席，今井委員：途中参加）

— 開会 —

○ 事務局

ただいまから，第7回京都市プール制検討委員会を開始致します。本日は，御多忙の折，御参集をいただきまして，誠にありがとうございます。

司会を務めさせていただきます，保育課長の加藤でございます。どうぞよろしくお願い致します。

本日は，委員全員の出席（委員11名中，10名出席）となっておりますので，「京都市プール制検討委員会設置要綱第4条」に基づき，本委員会が成立しておりますことを御報告させていただきます。今井委員は，公務のため遅れておりますが，後ほど出席致します。

まずはじめに資料の確認をお願い致します。

お手元に「第7回京都市プール制検討委員会 資料」及び「第7回京都市プール制検討委員会 参考資料集」がございますでしょうか。

それでは，宮本委員長，議事の進行をお願い致します。

○ 宮本委員長

では，議事を進めて参りたいと思います。第5回の委員会では，プール制見直しに関して残っていた大きな論点について議論を行いました。そのことによりまして，当初に方向を確認した大きな論点につきましては，一通り，あらましを議論できたところでございます。

また，第6回の委員会としまして，11月20日に，右京区のゆりかご保育

園様を、短い時間ではございましたが視察をさせていただきました。お忙しい中お時間をいただき、我々に保育現場の状況、課題などを丁寧にレクチャーいただき、ゆりかご保育園様に厚く御礼を申し上げる次第でございます。

私たちこれからの話し合いに活かしていければと思います。

そこで、当日ご参加された委員の皆様から意見をいただければと思います。

○ 安保委員

9時半からでしたので、保護者の方が送って来られるのを見させていただくことはできませんでしたが、年齢を超えた縦割り保育でいろいろな遊びを見させていただいた、加えて、給食、保育園においてどのように子どもの状況を観察され、記録をとられ、職員で共有して、現場に活かしておられるのか、記録等を見せていただきました。非常に環境が良い、京都らしい環境の中での保育でしたので、京都の保育の真髄を見させていただいたと感じました。

プール制の中で、こういう工夫をされた保育をされたことについては、十分理解できたと思っております。

ただ1ヶ園だけでしたので、他の園でも同じことをされていると思いますが、区によっても子どもの分布も異なりますので、他の地域も見たかったという感想です。

私自身、保育園への送り迎えをしておりましたので、保育園の醍醐味は保護者との関わりにあります。そこが見られなかったのは残念でした。

○ 土江田委員

感想としては、障害児保育にも熱心に取り組まれ、比較的ベテランから若い保育士さんまでおられて、そういう意味では、比較的恵まれており、面積が比較的広いということもありまして、のびのびと保育をされておりました。私は保育園を初めて入らせていただいたのですが、お昼寝の時間、給食の時間、保育の時間をしっかりと見せていただきました。その中で、保育日誌は驚きで、非常に丁寧に一人ひとりの子どもに対して観察を一生懸命されて、改善をどのようにすれば良いかと日々悩んでおられる保育士、また保育園の姿を垣間見れ、非常に感心しましたし、現場を見る事は非常に大事だと痛感いたしました。

○ 油谷委員

ゆりかご保育園では、子供達がとても安心して生活をしておられました。1日の見通しをもって、主体的に自分から生活をしようとする目的をもっておられたのが印象的でした。

職員の先生方、大人はすべてにおいて最善を尽くす努力されていたことが良く分かりました。特に食事の時間は、保育のすべてが現れる大事な時間であり、あわただしく大変な時間ではあるのですが、園自体が落ち着いていたことが印象に残っており、子供達が丁寧に育てられているということを感じました。

書面においては、充実した内容で整理されており、特に新しい指針に示された保育課程を作成するのに時間をかけられたようでした。

この保育課程は、すべての基本になる書類で、個人の記録も含め、これを書類にされるのは保育時間内では難しいだろうと感じました。

中でも、委員の先生方から、手厚くできたら良い部分について御意見も出ていたように思います。そういう部分を、制度の中に反映させていければと思います。

○ 宮本委員長

感想が2点ございました。

1点は、この園では、若い職員が半そでで懸命に子どもにぶつかっておられたのが印象的で、一方主任の先生方は若い先生を支持的（サポーター）・管理的・教育的にフォローアップしておられる姿もまた印象的でした。

職員構成におけるバランスの重要性を私なりに再確認できました。

もう1点は、教育的な背景が多様化しつつある、いわゆる保育士養成施設のみならず、その範囲はかなり広く多様化している印象を持ちました。以上です。

さて、早速ではありますが、今回は井上委員からプール制についての考え方について、発言があると伺っております。その御発言をいただいた後、議論に入りたいと考えています。それでは、井上委員お願い致します。

○ 井上委員

ありがとうございます。連盟にはプール制委員会というのがございまして、

そこで今回の諮問内容について議論を致しておりました。またそれを理事会でも承認をいただいて、ここに一つの我々の考え方を表明したいと考えております。

私たち、京都の民間保育園は「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」ことを目的として、プール制を構築しました。

そしてこれまで、その時々々の社会情勢に規定された国運営費にかかわる歳出状況、京都市単費援護費の状況の変化などに対応しつつ、プール制の内容をより豊かにするよう努力を重ねてきました。それによって、京都における保育は、全国でも誇りうる水準となり、「子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」ための、豊かな保育環境を提供してきたと考えています。

しかしながら、プール制を施行してから 37 年、「今」という時代の中で、さまざまな課題が山積していることも事実です。

「相互扶助」という考え方の検証、保育環境の大きな変化、アカウントビリティ（説明責任）の重要性、さらには「プール制検討委員会」で取り上げられている内容等、踏まえるべき新たな要素が多々あることを考えるとき、当初の目的をしっかりと確認しつつも、プール制の再構築を図る時期にきていると考えています。

私たちはこのような問題意識のもとに、プール制について協議を重ね、再構築を期すための、基本的な考え方を整理しようとしています。この考え方は、もちろん「検討委」での議論を含め、関係機関との「対話」によって活かされ、具体的な制度設計に反映されるものです。

まだ不十分ですが、連盟プール制委員会の中でおこなっている協議を踏まえ、「検討委」に諮問されている課題にしたがって、現時点での基本的な考え方を述べさせていただきます。

『現在においても各園の相互扶助を前提とした制度といえるのか』

「論点」に示されているように、「相互扶助制」を狭義な意味で、具体的に表すものとして民改費があげられており、これまで各園からプール制に拠出していましたが、指摘のように、プール制配分金が民改費額を下回る園があります。

各区からの意見の中にも問題を指摘する声があり、民改費の扱いについて、今後従来通りプール制に拠出するにしても、個別園が結果的に持ち出すことのないような仕組みをつくる必要があると考えています。

また、民改費の性格上、プール制に現実財源として拠出することが妥当かどうかとも検討を深めなければならないと考えています。

「相互扶助」の考え方については、当時の保育園を取り巻く社会状況が反映された中で打ち出された理念と考えていますが、今、あらためてその意味を検証する必要があると思います。

『現行の配分基準は本当に公平なのか』

「論点」ではいささか刺激的な表現がされており、現行の配分は不公平な面があることが前提となっていると思われませんが、つまるところ、職員配置上、職員の経験年数のバランスをどうとるのかという指摘であると考えます。それは、各園の独自性による職員配置の結果であり、そのことをもって配分基準が不公平であると断じることはできないと思います。ただ、他方で、限られた財源である以上、配分上のバランスという観点は考慮すべきことです。常勤職員の基準数は堅持・充実させつつも、各園の独自性の中でバランスよく職員配置ができるような仕組みを、制度の中に担保しておくことは必要だと考えます。

『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』

第5回「検討委」の資料に、「こうした部分（給与格付）が固定的になるのではなく、各園における人事管理上においても一定の自由裁量範囲を設け」ることが例示されています。プール制は、「横断的な給与体系」の中で、職員の安定した「処遇改善」をおこなうことが目的である以上、人事管理上の自由裁量範囲の設け方によっては、職員処遇の不安定化を招き、結果的に保育の質の低下を招くことが懸念されます。ただ、例えば、常勤職員を配置する上での基本部分（いわゆる左表）を保障した上で、さらに付加部分（いわゆる右表）に常勤職員の処遇を含め自由裁量財源を設けることは、ひとつの考え方であり、検討する必要はあると考えます。

『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』

「多機能な保育需要」の要素をプール制に組み込むことは、それが将来にわ

たって担うべき大切なニーズであったとしても、各園が置かれている状況によっては、それに十分に答えられない事情がある場合があります。資料には要素としていくつか例示されていますが、それ自体に人材を確保し、人件費など財政的な裏付けが必要なもの等、実施することが条件によっては困難なものが含まれています。例示ではありますが、このような要素を「プール制における傾斜配分の算定基準として取り入れる」ことは、それこそ不公平感を招くのではないかと危惧します。

他方で、新保育所保育指針でもうたわれているように、保育園の役割の変化や質の向上を図るための取り組みなど、新たに向き合うべき課題が増えています。私たちは、それもまた“今”の保育を担い、子どもたちの豊かな育ちを保障していく上で大事な課題であると感じています。従って、「各保育園の創意工夫で応えられるシステム」は、基本的には、それぞれの事業として補助されるべき性格のものだと考えます。

ただ、アカウンタビリティの観点から、プール制の透明性を確保するということ、また、第三者評価の受診などとあわせ、「多機能な保育需要」を担うことを通して、京都の保育の質についての市民的理解を得るという点、あるいは職員の資質の向上を図るための方策についてなど、先述のリスクを抑える手当を考え合わせながら、プール制の中にどういう形で組み込めるのかといった検討を深める意味は大いにあると考えます。

現在私たちは、プール制について、さまざまな角度からの協議を続けています。「検討委」での議論や、時間的な問題などの制約もありますが、こうした作業を通じて、子どもたちの豊かな育ちを促すことのできる保育環境がさらに充実されるよう、心から願うものです。

○ 宮本委員長

ありがとうございました。この件に関しまして、委員の皆様からございましたら、よろしく願い致します。よろしいでしょうか。

それでは議事を進めて参ります。

さて、私たちは限られた日程の中で、まず大変複雑で難解なプール制の理解に努め、論点を方向付け議論を重ねて参りました。その過程において、働く人

たちの代表あるいは、利用される保護者の代表のご意見を聴かせていただく機会も設け、保育現場の視察も行って参りました。今回はこれまで、中心に取り上げることができなかった部分について議論をお願いした上で、これまでの議論について、総括的にそのあらましを確認し、答申をまとめていく上での方向性、委員相互の共通認識というものを深めていきたいと考えております。事務局にはそのための資料作成を求めておりましたので、資料説明を受けたあとに議論に入っていきたいと思っております。

それでは、プール制見直しに係るその他の論点につきまして事務局の方から説明願います。

○ 事務局

それでは、資料の1ページをご覧ください。

これまで、保育園現場視察を含む6回の委員会を開催して参りました。

その中で、プール制見直しに係る論点に関し、個々に或いは総論的に御意見・御指摘があったわけですが、これまで中心には取り上げることができなかった論点について更なる議論、或いは確認・認識しておくべき事項があるかと存じますので、少しお時間をいただいて議論をお願い致したいと考えております。

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でございます。

これまでの議論におきましては、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きましては、金銭的相互扶助としての規模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ではないかという方向で意見が交わされて参りました。

民改費の取扱いをそうしたものとした場合、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・公益性が問題となって参ります。

この論点につきましては、委員会の議論の中で、

- ・ プール制は、各保育園が民改費を拠出しあ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。

また、

- ・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のプール制の持つ意義は大きい。

といった意見により説明されておりましたが、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。根本的な問いにはなってしまいますが、委員の皆様のお見識をお伺いできればと存じます。

続いて、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でございます。

特別監査におきましては、次のような指摘がございました。

- ・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付けたうえで、ルールに則った経理処理が行われることが望ましい。

というものでございます。

これにつきましては、当委員会におきましても、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るとの御意見もございました。それを踏まえすと保育園連盟には特別監査の指摘を踏まえた適切な対応が求められていると考えております。

次のページをご覧ください。

続いて、3今後予想される諸課題についてでございます。

保育を取り巻く状況につきましては、社会経済情勢の変化や国による保育制度改革など、まさに流動的と言わざるを得ない状況が続いております。

今回、今日的視点からプール制の見直しを御議論いただいているところでございますが、あくまでも現在の保育制度を前提としたものであり、今後の状況の変化にはその都度対応していく必要もございますので取り上げさせていただきます。

まず、(1) 国による保育制度改革についてでございます。

国におきましては、近年、保育制度改革の議論が継続的に実施されており、主には、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ところでございます。

ここで、参考資料集の1ページの資料1をご覧ください。

詳しい御説明は割愛させていただきますが、まず、社会保障審議会少子化対策部会につきましては、先般「第1次報告」がなされたところであり、その詳細な検討につきましては、2つの専門委員会において行われております。

その中では、保育の必要性の判断・公的保育契約、保育の費用保障・利用者負担の在り方、多様な保育関連給付メニューなどについて精力的に議論がなされているところであり、来月にもそれぞれの専門委員会で一定のまとめが出されるという情報があり、我々としても注視を致しているところでございます。

また、地方分権改革推進委員会の関係につきましては、平成21年10月に「第3次勧告」が出され、保育園に関する内容と致しまして、保育所の設備、設置基準の条例への委任が挙げられております。

これに対して厚生労働省は、条例への委任は実施するものの、利用者の処遇、安全、生活環境に直結する「人員配置基準」「居室面積基準」「人権に直結する運営基準等」は「従うべき基準」とし全国一律基準として維持、その他（全体の約9割）の基準は勧告どおり「参酌すべき基準」とする、また、保育所については、東京等に限り待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とするとの対応方針を示したところでございます。

次のページをご覧ください。

こちらには、厚生労働省の対応方針が総括されておりますので、参考にしていただければと存じます。

もとの資料にお戻りいただき、2ページの上段でございます。

今後、厚生労働省におきましては、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ります。

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きましては、プール制配分金の算定方法の在り方について、検証・見直しは避けられず、将来的な、将来的といってもさほど遠くはありませんが、課題として認識しておく必要があるかと存じます。

このほかには、先般実施されました、いわゆる「事業仕分け」におきまして保育所関連の事業が挙げられておりましたので、参考資料を添付させていただいております。説明については割愛させていただきますが、参考資料集の3ページから16ページまでの資料2にございますので、御参考に願います。

次に、(2) 公益法人制度改革の概要についてでございます。

公益法人制度改革につきましては、民間非営利部門の活動の健全な発達の促進、現行の公益法人制度に見られる諸課題への対応のため、公益法人を認定する制度が新たに創設されたものでございます。

参考資料集の17ページ、資料3をご覧ください。

概略だけを申し上げますと、従来の公益法人、いわゆる社団法人、財団法人でございますが、法人の設立と公益性の判断が一体のものとなっており、税制上の優遇措置も連動することとなっておりましたが、新たな制度におきましては、法人の設立と公益性の判断が分離され、公益性の判断は民間有識者による委員会の意見に基づき行政庁が新たに認定することとなったものでございます。

もとの資料の2ページの中ほどへお戻りください。

今回、本委員会で議論の対象としているプール制の運営主体である保育園連盟は、現在「社団法人」であり、新制度による「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ございます。

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、公に公益性が認定された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、例えば社会福祉法人などを取得する必要があるのではないかと考えております。

なお、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）のうちに、新制度に基づく法人に移行する必要がございますので、保育園連盟におきましては、しかるべき対応

が必要ではなからうかと考えております。

プール制見直しに係るその他の論点につきましては、以上でございます。どうぞよろしくお願い致します。

○ 宮本委員長

ありがとうございました。

これまで中心的には取り上げられなかった事項でございますが、これらにつきまして、皆様、何か御質問等ございますでしょうか。

○ 土江田委員

社団法人保育園連盟というのは、すべての私立保育園が強制的に加入するものでしょうか。公益法人制度の問題として、一部の保育園だけの加入では公益性の担保は困難であろうかと。現在、どのように運営されているかと思つたものであります。

○ 片岡委員

認可されている保育園は全園が加入して進めている形になっております。

強制的かどうかという点微妙ではありますが、全園が加入することが、今までの歴史的な流れとなっています。

○ 土江田委員

例えば、今後、脱退・加入しない新規保育園が出ることはありえますか。

○ 片岡委員

制度上はあり得るかもしれないと考えています。今のところは、全園加入で、皆で頑張っていこうということでございます。

○ 土江田委員

先ほど申し上げたように公益法人化、社団法人で運営されていることであり

ますが、1ページもあります必然性・公益性の議論をする上で、公益性を担保するものとして、公益社団法人としての公益性を受けられるかを1つ予測するにあたって、民間保育園の任意団体であれば、公益性を維持するのはなかなか困難だと感じましたので、公益性を議論するには、社団法人保育園連盟に、まずすべての園が加入しているかどうか、制度上、配分基準に関してすべての保育園の声は何らかの声で反映される、すべてを取り込むのは難しいとしても、すべての保育園の合意が確実に保障されるということが大事だと思いましたが質問致しました。

○ 山手委員

保育園連盟としては多額の公的資金を使う中で、やはり公益社団法人の取得に向かって取り組むべきだと思います。併せて、今後プール制の改革により、新たな保育園連盟が生まれ変わるに当たっては、公益制の中で子育て支援事業など、様々な事業に参加、実施していくことが大事であると思っています。

○ 安保委員

保育園連盟について、強制加入制度には、職業選択の自由などの関係上無理があります。任意団体に強制加入しないといけないというのは制度上無理であり、あくまでも京都市内の私立保育園に任意に入っただけで制度設計しかできないと思います。

○ 山手委員

法的には安保委員がおっしゃったとおりであろうと思います。

連盟が生まれ変わる中、加入した方がメリットがある事業として取り組み、認可されたすべての保育園が入る、そういう方向性を連盟として考えていかれたら良いでしょう。

児童館連盟など他の団体においても、公益社団法人の取得に向けて取り組んでいます。団体として工夫しながら、強制はできませんが、全保育園が入れる、入りたいと思える魅力のある団体としてお考えいただければ良いのではないかと思います。

○ 土江田委員

やはり、強制加入は困難であろうと思います。そうすると、いずれ全園加入は維持できなくなる可能性があるだろうと、そうであるならば、個々の保育園に対する補助と必ずしも紐付きにならない補助金を京都市が、保育園連盟に拠出するというのは京都市として問題ないのでしょうか。すべての園が加入しなかった場合ですね。

○ 事務局

かつて、保育園連盟に入っておられない保育園も10数年前に一時期ありまして、プール制が市内の保育士・調理員の処遇を改善する、その当時の考えでは広い公益性があったということで援護費として支出しておりますので、今後のこととして、その強制力等は難しいと思いますが、225ヶ園中仮に1箇園だけ抜けたからといって、連盟が行っている事業がすぐに公益性がなくなるとは思いませんので、程度問題はあるが、公益性を有する事業との認定で補助等は支出していきたいと思います。

ただ、その当ても1ヶ園については対応していましたので、そこで保育されている子どもにとって不公平感が出ないように考えていかなければいけないと思っております。

○ 土江田委員

その1箇園に対するプール制的な形での補助金の割り振り、連盟の場合は、必ずしも1ヶ園ごとで言えば紐付きになっていないお金ということになりますから、加盟していない1箇園とそれ以外の連盟に加盟している園との補助金のバランスは計算できるものですか。

○ 事務局

当時の資料によりますと、ある程度の概算で支払っているようではありますが、プール制に入っていた場合と比べどうなのかということは検証しておりませんが、何らかの、相当額程度の補助は行っているように聞いております。今後の内容如何によって、そうした対応が可能かどうかに関わってくると思ひ

ます。

○ 宮本委員長

保育園連盟が運営するプール制事業が存立する根拠の議論と関わってくると
思います。

国レベルの動き・動向，法改正の関連の中で，今大変に非常に厳しい状況だ
と思います。どうして，この制度が存続するのか，透明性公益性の確保による
市民的理解を得るための納得しうる根拠を委員の皆様にも明示していただければ
と思います。

○ 木原副委員長

その他の論点 1， 2， 3 については，相互に関連してくると思います。

一つ目は，プール制に京都市の補助金を支出するに当たって，資料にあるこ
れまでの議論だけでは十分ではない，もっと違う角度で意見が必要ということ
だと受け取りました。

私は常々考えておりますが，保育行政を京都市が一定の理念に基づいて，き
ちんと推進していくに当たって，個別園であるよりも，トータルでプール制の
中であれば，一定，施策が非常に実現しやすいと考えております。

例えば保育園というのは在園児だけでなく，地域で孤立化している家庭があ
ります。そこも含めて地域サービスがますます必要だと思えます。

京都市行政が保育園という社会的資源を有効に活用するにあたり，石川県で
実施している“マイ保育園”制度というものがあり，出産前から育児相談も含
めてかかりつけの保育園を作る，例えばそういうことを京都市が，保育行政と
して実施しようとする時に，プール制というものを有効に活用できる。そうし
た事業をプール制の中に入れていくことによって，全園に広がる可能性はかな
り高いと思います。プール制は，各保育園の安定運営だけでなく，保育行政そ
のものが前に進んでいく大きな力になると考えております。

もう 1 点は，各園の配分・補助が公明正大になる，ルールにのっとって支出
される。どこの園が多かった少なかったという話ではなく，透明性という意味
では優れた制度であると思っています。さらにプール制の中身を議論すること

が、保育園の園長先生方の意識を高めていくことにつながり、他都市などを見られるように、各園が個別で話をしている状況ではなく、組織全体として課題として取り上げていくということに非常に意味があると思います。

続いて、会計処理については、確かに特別監査においては、予算決算を作るべきとなっているが、プール制の会計は他律的になっており、採用退職などの結果論に大きく左右されるため、予算化は非常に難しいと思います。ただし、これは変えていかなければいけないと思っており、自律的なプール制にしていかなければならないと考えております。

各園で、職員のバランスなどをきちんとコントロールできれば、一定の目途が立つこととなりますので、各給料表への格付けを予算化することはこれから可能になっていくと考えております。プール制改革と同時に実務的にも可能になっていく、それがプール制の自律性になるという意味で今後課題としては必要だろうと認識しております。

3つめの制度課題につきましては、国の少子化対策部会の状況を鑑みると、プール制は一定成り立つであろうという見通しは持っております。細部に当たっては、工夫も必要かとは思いますが、連盟自身、また、京都市がプール制を維持しようとするのであれば可能なしくみだと思えます。

もう1つは地方分権につきましても今まさに内閣府と厚生労働省において綱引きをしている最中であり、内閣府はすべて地方に任せることを主張しております。仮にそうなった場合、地方の基準は何かということ言えば、私はプール制であると考えております。プール制の人員配置、あるいは体系そのものが京都の最低基準であると思っております。そういう意味では、このプール制改革は急ぐべきだと考えております。

○ 宮本委員長

各保育園の自立性を重視する、それを基盤としたプール制の運営に関してのご発言ではなかったかと思えます。

○ 山田委員

委員としての意見を、今日の資料の1番、保育園連盟が運営する支出するこ

とについてという論点，2番の連盟会計上の位置づけ，3番が制度上の問題に對しまして申し上げます。まず，プール制の財源は基本的に今の財源を当面は維持するという方向を原則として考えております。

ただし，制度上何を指すための，京都市の補助金であるのかについて，少し見直されてもいいのではと思います。

これだけの多額の助成額でありますので，京都市が一定の配分主体になったほうがいいのではないかと，結論としてはそういう印象を受けております。

助成金の当面維持の話と京都市が多額の資金を運用する話についてですが，今，木原委員の方から，一定の政策を実施していくうえで，プール制があるために一体となって制度の改革がやりやすい点はその通りだと思っております。ただ，一体になってという部分，いわゆる護送船団方式と言われるような，どちらかといえばこの水準だけは最低守ろう，これ以下は許さないというところに焦点を当てる仕組みで，そういうところには非常に有効であるが，ただ今の時代環境が変化し，いろいろな働きかたやニーズ対応する，いわゆる先頭を走る部分に対しては，結果的に抑制する機能を果たす可能性を感じます。私達の介護の分野においては，例えばデイサービスセンターでは，措置時代には実施していなかった日曜日，祝日，長時間デイサービスということをやるところが出てくると，ほとんどそういう流れになっていく，ご利用になられる方からすれば当然そういう時間の利用のニーズがあったわけですが，残念ながら措置時代にはなかなか実現できなかったことです。

やはり，そういう先頭集団が出てくると，それが喜ばれるということになると，現場の職員達も市民から喜ばれるそういうサービスをやりたいという傾向が出てくるわけでありまして。サービスの内容が大きく変わる変わり目というのは，なかなか制度が引っ張っていくというのは難しいものがありますが，市民のニーズに応えるサービスを福祉人材・福祉現場が実施すること，それが拡大していくことで逆に制度が変わるという側面もあります。制度の誘導によりサービスが全体に拡大する場合もあるということです。

プール制が一定施策を実現し易いという側面というのは，そうした両面の意味があるとの印象を持っております。

本当の時代環境の変化に応える，ニーズに応える保育園，京都の保育の質と

言うことからすれば、そういう考え方もあるのではと思います。

地域社会のニーズ、今までの議論で賛成するのは、利用する子どもの安全と安心です。これをしっかりと確保する仕組みと人材は絶対に必要であると考えます。しかし、地域社会の総意は安心・安全に加え、保育機会の拡大、利用機会の多様化ということではないかと思ひ、先ほどのことを申し上げたわけでありませう。

もう1つはこのプール制から自由裁量へ移った場合、福祉保育労働組合の方は、財源が人に使われないう設備に使われたりということに危惧されていたように思っただけですが、結局は経営の問題であり、自由裁量は経営者の判断に委ねられる部分が大きくなってきます。

その場合に適正な経営判断が行われるかということに対する危惧、その中に人件費の切り込みを危惧されるというものがあつたと思ひます。

介護保険の分野でも一部現実に起こっているわけですが、介護保険では民間企業を積極的に参入させたという点か、保育とは異質の部分があるわけですが、これについては例えば保育園連盟が別な意味で、経営者の意識とか質の協同を図られるということによって、かなり維持確保されると思ひます。

京都市の老人福祉施設協議会でも経営者のための勉強、いろいろな職種の勉強会を毎月のように共同で開いておられますが、残念ながら、現在のところでは、社会福祉法人以外とは共同できないもどかしさがあります。しかし、少なくとも保育に関しては、保育園連盟の指導力・影響力が大変強いと思ひますので、そういう意味では労働組合が心配されていた、経営者の一部の方が、信頼できない方向へいくのではないかというご心配については、逆に連盟の執行部、連盟の皆様のかで維持できるような気がしますし、また、そうしなければいけない。それだけ福祉というものは、経営や制度ビジネスという言い方で、あたかもビジネスモデルになっている誤解がありますが、決してビジネスモデルとは異なる部分があると思ひています。

福祉経営の倫理やモデルをこれから作っていく時代だと思ひておられますので、初めから否定していくことでは、時代環境に敏感にんえていくような福祉サービスの経営は難しいし市民の信頼は得られない。経営倫理、経営者の在り方は絶対条件で、ここにこそ保育園連盟の強い指導力を発揮されるべきと思ひてい

ます。

最後に人材の問題ですが、これが介護保険で一番崩れた部分であり、一つは実態に見合った職員配置基準を国が示さないことが問題なのですが、京都市の保育の場合は国の基準を超えて職員配置基準を設定されている。私は京都市の財源を配分していくための量的な配置については、既に優れた基準を持っているわけですから、それを更に拡大改善するということを含めて京都市独自で考えていくことは、プール制の基本となると確信しています。

ただ、公務員の給料表との一致性が議論になっておりますが、現実に公務員の給料体系そのものもそうなのですが、給料はキャリアアップの側面から捉えると2つありまして、一つは組織の内部での責任・ポストに応じて当然高い報酬を得るということ、これは人を束ねる、経営を維持するという、マクロな視点での知識などの力量が求められ、大変重い責任があるわけですから、それに対しては高い給料が支払われるのは当然であると思います。

キャリアアップにはもう1つありまして、専門職としての質を獲得していくプロセスであります。

福祉の場合はこれを認証する仕組みが制度的に大変弱い。長く居ることだけがキャリアラダーを向上させる要因ではないと言われながらも、一体何をもって質の高い福祉人材というのか、これは専門職としてのキャリアを認定する仕組みを時間がかかっても、しっかりとした仕組みを創りあげていくべきだと思っています。

福祉の中にいる者としては、質というものは説明し難いわけでありまして。医療のようにエビデンス（診療結果などの科学的根拠）では示しにくい。しかしそこは、福祉の側もしっかりしていかなければならない部分であり、今は止むを得ず長い経験のあること、正規職員であることが質を担保するしかない側面もあると思っており、プール制もそれを基盤にしておりますが、市民的理解も得にくくなりつつあるとも感じております。是非、人材については専門性の獲得も配分の1つの基準としてお考えになってもいいと思います。

介護保険で1番課題になっているのは、福祉人材として国家資格があってキャリア重ねていく方の標準的な給料の基準が消えてしまったということ、介護報酬の積算の基礎が見えなくなっているため、介護報酬を下げるということが、

給料を下げるということなのか、職員の配置を下げるということなのか、単純に経営利益が出ていれば下げる、ただ利益の有無は2極化していて、画一的に下げてしまうと頑張っているところは成り立たなくなるという弊害が出ています。

私の意見としては、介護保険をまねするということは全然思っていないくて、弊害はしっかり避けるべきだが、介護保険が始まって良くなったこと、例えば小規模多機能、デイサービスの時間延長などはあたりまえになってきた、こうした時代のニーズに合うこと、福祉人材のキャリア・資格制度をきちんと見直そうという動きが出てきていること、そのあたりをにらみながら、これだけ大きな財源の運用は、できれば京都市が行ってもよいのではないかと思っています。結論的なことを言いましたがよろしくをお願いします。

○ 油谷委員

先に、透明性の確保というところで、保育内容についても同じことが言えると思います。なぜこういう保育をしていて、保育園において子どものどこが育つのかということなど、どなたにも説明できるように書面においても開示できないといけないと思います。

例えば園を超えてでも、その内容をお互いに指摘し合える関係を作って保育園全体の保育の質のレベルを引き上げられるように努めるべきだと考えています。

そして、今、なぜプール制が必要なのかということですが、すべての子どもは等しく生活を保障され愛護されなければならないという児童福祉の理念に基づいている必要があると思います。

また、どの地域においても質の高い保育を受けられる。そして、すべての子どもの最善の利益のためです。子どもの健康や安全の確保、発達を保障するという観点から、プール制は守るべきだと思います。

保育園の職員が安心して勤められる、子どもに安定して向き合える環境を作り出すためにも、プール制をより良きものとして堅持するべきであると思います。

子供の生まれた場所は、その子どもにとって原点であります。その場所が揺

らぐことがないようにプール制を守っていく。

保育士会としても、今回、いろいろな課題も見えてきました。

時代の中で今必要とされている部分がたくさんあります。今は、通過点であって、今後もより良きものにしていかなければいけないと強く感じています。

職員一人ひとりがこの制度への理解を深め、専門職としての技術や個人の人間性、これを高めていく努力が必要であると思っています。

検討委員会の中で、初回から申し上げてきましたが、子どもの代弁者であり、保育所保育の目的の第一に入所する子どもの最善の利益を考慮するということを、今後も保育士会として崩すことなく社会的役割を果たしていきたいと思っています。

保育の質と量を確保することは、公的責任として財源を投入していただきたいと思っており、子どもは親の宝であり、社会の宝であるということ、私個人としては、純粋に質の高い質の保育を行っていきたく強く思っておりますので、よろしく願いいたします。

○ 片岡委員

話が少しずれるかもしれませんが、造形保育の部分でいろいろなところで研修会に参加をして、また、京都にも講師を招いております。その時によく言われるのは、他府県の民間保育園では協力して勉強するところは非常に少ないにもかかわらず、どうして京都の保育園界では、小さな行政区同士と一緒に勉強している姿があるのかと不思議に思われています。

他のところでは、園で取り組んでいることについて、これは内緒にしておいてほしい、という話を聞きます。

ところが、京都市で研修会をしますと、自分の園ではこういうことをしています、皆さんもどうですかという提案や勉強会がなされることが多くあります。

具体的には、園の経営や給料とかとは違うところに、京都特有の一緒になって保育の内容を充実して進めていこうという、非常に大きな何かの力が働いている。それは、京都のかなりの優れた点であると感じています。

その根本にあるのが、もしかしたらプール制での互いの相互扶助、あるいは皆で一緒にやっっていこうという、各園とか保育士とかの心の奥底の方に、何

かすばらしいものがある、価値があると理解して来ました。

この辺は数字に表すのは非常に難しく、皆で一緒に京都にいる子どもに対し良くしていこうという気持ちが働くためということをお大事にして進んでいかなければならない。他のように閉鎖的な競争していく、ある意味競争は大事ですが、良いバランスが取れるところを目指していくことが大切と考えているところでもあります。

○ 宮本委員長

ありがとうございました。

新しい行政と民間との関連をどう考えていくのか、このプール制は、もしかすると1つのモデル事業になるのか、新しい公、公の発展を牽引させていく、より高いところにこの制度を位置づけたいと私は思っております。

では、答申のとりまとめの議論にすすめていきたいと思っております。今回は答申を取りまとめるに当たりまして、委員会としての方向性、あらまし全体を確認する、もう一つは委員相互の共通認識を確認していくをテーマにしようと思っております。

資料の内容について、あるいはこれまでの議論、視察など通じての御意見・確認事項などを積極的にお願いしたいと思っております。

では、事務局から資料の説明をお願い致します。

○ 事務局

それでは、資料の3ページ、II答申の取りまとめに当たってでございます。

委員会としての答申を取りまとめていただくに当たりまして、まず、構成全体、そして、提言の骨格となる部分として、プール制に対する基本的認識や、これまで議論した論点についての議論のまとめの方向性について、委員の皆様のご意見調整や共通認識を図っていただきたいと考えております。

はじめに、1答申の構成素案でございます。

大まかな項目と致しまして、「はじめに」に続いて、「プール制の経過」、「プール制の制度概要」、「プール制の今日的課題」、「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方についての提言」、そして「おわりに」という項立てを考えてお

ります。

「プール制の経過」、「プール制の制度概要」、「プール制の今日的課題」では、これまで委員会でもお示ししてきた資料などをもとに、プール制の現状や課題についてまとめていき、「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方についての提言」では、プール制に対する基本的認識、相互扶助の在り方、配分基準の在り方、透明性の確保などの観点に対し、委員会としての考え方・提言・意見を盛り込んでいきたいと考えております。

基本的にこうした構成で答申（案）を取りまとめて参りたいと考えており、提言の骨格となる委員会での議論のまとめの方向性も含め、後ほど委員の皆様のご意見を頂戴したいと存じます。

次のページをご覧ください。

2 委員会における議論のまとめでございます。

これまでの委員会におきましては、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。

などにつきまして、議論を行って参りました。

これらを踏まえまして、大きく次の4つの項目について、委員会としての認識を確認できればと存じます。

一つ目は、プール制に対する基本的認識でございます。

二つ目は、相互扶助、民改費の拠出の在り方でございます。

三つ目は、配分基準の在り方でございます。

四つ目は、透明性の確保についてでございます。

順に説明致したいと存じます。

次のページをご覧ください。

(1) プール制に対する基本的認識についてでございます。

本委員会では議論の対象としておりますプール制に関する基本的認識を確認す

るものでございますが、見直しを行うに当たっての委員会のスタンスと申しますか、軸となる部分になろうかと存じますので、はじめに共通認識を図りたいと存じます。

まず、経過でございますが、昭和47年プール制設立当時は、国による保育単価、いわゆる措置費の基準が極めて低く、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。

そして、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ものである。

次に、基本的認識でございます。

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。

次のページをご覧ください。6ページでございます。

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、いわば、配置基準や給与体系の安定」があ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、つまり、自由裁量も一定範囲では必要である。

以上、事務局と致しましては、このようにまとめさせていただきました。

なお参考に、現行プール制要綱の第1条を記載しております。

次のページ、7ページをご覧ください。

(2) 相互扶助、民改費の拠出の在り方についてでございます。

委員会におきましては、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。」のところで議論を行った内容でございます。

検討の視点と致しまして、

・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%であり、規模的に言って、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。

という視点を中心に議論を行って参りました。

委員の皆様から様々な意見がございましたが、委員会での議論のまとめの方向性と致しまして、

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。

事務局と致しましては、このようにまとめさせていただきました。

次のページ， 8 ページをご覧ください。

(3) 配分基準の在り方についてでございます。

委員会におきましては，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。」のところで議論を行った内容でございます。

これらに関する議論につきましては，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ものでございます。

検討の視点と致しまして，

・プール制においては，「職員配置基準」「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。

という視点を中心に議論を行って参りました。

この論点につきましても，委員の皆様から様々な意見がございましたが，委員会での議論のまとめの方向性として，確認を頂きたいと存じます。

ここでは，配分基準を形作る4つの要素，【職員配置基準】【給与格付】【自由裁量】【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】に分けてまとめさせていただいております。

まず，【職員配置基準】につきましては次のようにまとめさせていただきました。

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。

次のページをご覧ください。

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えていくためには、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。

以上が【職員配置基準】についてでございます。

次に、【給与格付】につきましては、次のようにまとめさせていただきました。

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、課題があると考えます。

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。

以上が【給与格付】についてでございます。

次に、【自由裁量】につきましては、次のようにまとめさせていただきました。

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する。

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。

次のページをご覧ください。

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。

以上が【自由裁量】についてでございます。

最後に、【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】につきましては、次のようにまとめさせていただきました。

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。

以上、4つの要素についてまとめさせていただきました。

これら配分基準に関する4つの要素につきましても、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ろうかと存じますが、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と言わざるを得ないわけでございます。そうしますと、優先すべき課題は何かということになって参ります。

配分基準の見直しを考えるに当たりましては、

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ていくと、トータルとしてどのような見直しのスタンスを取るべきかということを経験せねばならないと考えております。

次のページ、11ページをご覧ください。

限られた財源をどのように配分するかということを経験的にイメージ化したものでございます。

左側に固定的運用部分、内訳として人的配置のための職員配置基準と職員処遇のための給与格付、そして、右側に裁量的運用部分、主体的な経営や多様な保育への対応としての自由裁量・創意工夫があり、これら4つの要素で一定の範囲を占めているとお考えください。

これらの要素がそれぞれ大事であるからといって、すべてを大きくしてしまうと、一定の範囲からはあふれてしまいます。つまり、実現が困難であるということでございます。

ではどうしていくのかということになりますが、先に委員会の議論の方向性について、それぞれの要素についてまとめさせていただきましたが、それに沿うような形、例えば、職員配置基準については現行基準を維持し、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なるかと思いますが、そこで何らかの工夫を行う。こういったことが一つの例であろうかと存じますが、イメージ化すると（例示）のようになると思います。

この場合は、自由裁量・創意工夫の財源が多く必要になった分、給与格付の部分で調整するということになるわけでございます。

更なる例示というわけではございませんが、ここで、参考資料集の23ページ、資料4をご覧ください。

プール制における非常勤職員の取り扱いについて、触れておきたいと思えます。

委員会の議論におきましても、非常勤職員につきましては、保育園における人員配置の重要性とも絡み、様々な意見がございました。

- ・保育園を運営するうえで、非常勤職員は欠かすことのできない労働力であり、保育を受ける子どもたちにとっては正規職員、非正規職員の別は関係ない。

- ・特別保育等他の補助事業においても言えるが、プール制においても正規、非正規で職員の処遇に大きな差があり、改善すべきである。

また、

- ・京都市における職員配置基準は他都市に比べても優れているといえるが、一部非常勤換算がなされる部分がある。正規職員で必要数を確保することが本来あるべき姿であるとすれば、改善すべきである

などの御意見がございました。

一方、プール制におきましては、非常勤化に関連する基準・要因として、一つに、フリー経費定数、これは、これまでも説明して参りましたが、認定保育士数の約1割を非常勤単価で算定するものでございます。

もう一つに、欠員単価というものがございます。

内容と致しましては、認定職員数の範囲であれば、常勤職員が雇用できない場合、非常勤単価がプール制所要額に加算されるというものでございまして、これは、常勤職員を募集しているが採用に結びつかない場合や、保育児童数の減少等の変動により、プール制による認定職員数が増減し、そのことによる職員の解雇等を避けるため、固定化しやすい常勤職員の採用を控え非常勤職員で対応する場合などに対する措置となっております。

これらがすべて常勤職員化されたと仮定した場合、次の試算によりますと、それぞれ約6億円強の経費が必要となって参ります。

この場合、先ほどの見直しのイメージ図で考えますと、左側の固定的運用部分、特に給与格付部分が大きくなるものと考えられ、職員配置基準や自由裁量・創意工夫部分で、若しくは給与格付そのものの内容にかなりの工夫が必要になると思われ、現実的にはかなりの困難を要するのではないかと存じます。

以上、配分基準に関する4つの要素について、委員会としての議論のまとめの方向性を御議論いただくとともに、総合的にどのようなバランスで見直しを行っていくのかという観点からも、御意見をお伺いしたいと存じます。

もとの資料に戻っていただき、12ページをご覧ください。

最後に、(4)透明性の確保についてでございます。

委員会におきましては、大きな論点⑤「積極的な情報開示が必要ではないか。」のところで議論を行った内容でございます。

検討の視点と致しまして、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。

という視点を中心に議論を行って参りました。

委員の皆様から様々な意見がございましたが、委員会での議論のまとめの方向性として、事務局と致しましては次のようにまとめさせていただきました。

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、市民の皆様にご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。

以上、これまで行ってきた議論につきまして、基本的認識、相互扶助の在り方、配分基準の在り方、透明性の確保の観点から、事務局としてまとめさせていただきました。

以上でございます。忌憚のない御議論をお願いしたいと存じます。

○ 宮本委員長

ありがとうございました。

この件につきましては、答申のあらましの方向性、原案の原案として非常に重要な資料であります。やはり、委員の皆様のコンセンサスというものを得ていかなければなりません。ということもありまして、1つひとつを確認していく方が良いのではないかと思います。

もし、得ることができなければ保留という形にして、今日は、一通り確認することを考えており、そのように進めていきたいと考えておりますがよろしいでしょうか。

(同意)

では、まず、5ページの基本的認識というところではありますが、御意見等ございましたら、よろしくお願い致します。

(各委員検討)

子供の最善の利益を見つめていくためにも、ある一定の範囲において柔軟に対応できる仕組みが必要ではないか、1つひとつの文言というよりもコンテキスト（文脈）として、この辺りでいかがでしょうか。

(各委員検討)

よろしいでしょうか。

(同意)

御異議なきものとして、続いて進めさせていただきます。

7ページからの相互扶助の在り方につきまして、つまり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という箇所について、御意見等ございましたらお願い致します。

○ 木原副委員長

議論の中身としては良いと思いますが、ただ、仮に民改費が持ち出しとなっている園などについては、勤続年数0.5年などの例がありました。そうした園で、民改費がこの委員会の結論に基づいて各保育園に直接執行された場合、何ら施策を行っていない場合、多額の剰余金が発生してしまうため、それに対応するような仕掛けが必要なのではないかと。そこだけ少し触れておいてほしいと思います。

○ 宮本委員長

どちらかと言いますと、手続き的な問題と認識させていただきましたが、国基準運営費の加算部分である民改費をどうするかという方向性を示しておりますが、その部分についてはよろしいでしょうか。

(同意)

御異議なきものとして進めさせていただきます。

続きまして、委員の皆様からも強く要望が出ておりました、職員の配置基準につきまして、その重要性を改めて確認していくという箇所でもあります。

これについてはいかがでしょうか。

○ 油谷委員

9ページの上の部分ですが、「現行の配置基準はできる限り維持することが望ましい」とありますが、これは守っていこうとは思っているが、できないこともあるということもあるのでしょうか。

○ 事務局

事務局といたしましては、当然守るべきものと思っておりますが、表現としてはこの程度にさせていただいております。委員の皆様のご意見等がありましたら、検討もさせていただきますが、財政的に課題もありますので、向上とい

うのはこの段階では触れられないのではないかということで、この表現となっております。

○ 今井委員

京都市の立場も含めて申しますが、配置基準はできるだけ守りたいということが皆様のご意向であり、そのとおりであると思います。ただ、京都市の財政状況が将来どうなるのか、極めて予測し難いことで、市総体として財政再生団体ということがあれば、その時点では何らかの見直しも含めて、この部分だけでなく総体的に見直さなければならない。そうした前提がどうなるか分からないということも含めて、「できる限り維持することが望ましい」ぐらいの内容に留めていただければ、京都市としてはありがたいと思っております。

○ 山手委員

財政再生団体に陥らなければ、今の状況であれば、維持するというところで確認させていただければと思うのですが。

○ 今井委員

まず先ほどのイメージのスキーム(枠組み)の範囲となってくると思います。どこを優先して残そうとするのかということになると思います。京都市として、その総枠そのものがどうなっていくか分からない中で、私たちとしては、できるだけ頑張っていきたいという熱意を持っています。その中で何を優先して残すべきかということであれば、皆様の議論の流れからいけば配置基準であろうと、その辺は理解できます。ただ総枠そのものについて、数年或いは5年先などの見通しが極めて不透明でありますので、その範疇の中での話しであると理解していただければと思います。

○ 宮本委員長

京都市としての1つの強い決意と言いますか、方向性を示している文言であると私としては理解をしております。

○ 木原副委員長

意味は同じなのですが、可能な条件が揃えば実施する、可能な限り実施するという方が受け取り方としては安心できます。

○ 宮本委員長

もちろん1つひとつの文言、標記の仕方については、改めて、時間をかけて詰めていかなければなりません。方向性として、いかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

(同意)

了承を得たということで、進めさせていただきます。

続きまして、給与の格付の問題、これは自由裁量とつながってきますので、したがって9ページから10ページ、また、多様な保育ニーズに各保育園の創意工夫で対応できるシステム、これも連動してきます。これらについて、いかがでしょうか。

○ 油谷委員

「単純な年功序列」とありますが、これも何らかの身分保障は可能ということになりますか。

○ 宮本委員長

このことにつきまして私は、イメージ図との関連で考えるべき事項なのかなと思っておりますが、事務局の方から、説明があればお願い致します。

○ 事務局

「単純な」という意味につきましては、我々公務員と同じように、ある程度の年齢がくれば一定のお給料が保障される割合、すべての給料というのは年功序列的要素があるのですが、やはりスキルアップ以上に年功だけで上がっていくというという意味での「単純な」という表現を用いておりますが、実際の答申の作成に当たりましては、表現等また考えさせていただきたいと思っております。

○ 宮本委員長

たしかに、「単純な」という言葉使い方については少し厳しいニュアンスが含まれていると思います。

よろしいでしょうか。

(同意)

では、御異議なきものとして進めさせていただきます。

多様な保育ニーズに関する提案について、いかがでしょうか。

どのような要素が評価されるのか、先ほどの山田委員の発言・要望にもありましたように全くの行き過ぎた自由裁量ではなく、標準といいますか、ある程度の基準というのは入れていくべきだということでもあります。

このイメージ図に関して、何かございますでしょうか。

○ 木原副委員長

イメージ図の右表が大きすぎませんか。誤解を生むかなと。

○ 事務局

金額を反映したものではなく、大まかなイメージとして御理解ください。

○ 宮本委員長

これは、プール制を構成する職員の配置基準、給与格付、そして運営改善費を表しており、その運営改善費のところをさらに創意工夫していくという理解させていただいております。

この図を見る限りにおいては、決して全面的に見直していくというものでもないのかなとも思っております。

12ページに移っていただいて、透明性の確保については、これは意義ございませんね。これまで、委員の皆様の方からも、多く出ていたように思います。

では、こういう方向でさらに練り上げていくということはいかがでしょうか。

(同意)

方向性・共通認識というものがかなりはっきり見えてきのではないのかなと思っております。

今回は、第8回の委員会ということになります。当初の予定では最終の委員会ということでありまして、この答申案をたたき台にさらに議論を重ねて練り上げていくことになろうかと思えます。

大変重要な意味を持つ答申に関する議論ということもありまして、私としてはあと1回の委員会でこの議論を完了させるというのは若干その拙速さというものをご否定できません。

ということで、次回の委員会で議論したものを改めて確認していく、さらに詰めていく、より緻密さが必要ですので追加の委員会をもう1回開催できればと思っています。

委員の皆様からの御意見等ございましたら、お願い致します。いかがでしょうか。

○ 山本委員

皆様の意見を聞かせていただいて、これでは結論がでないと思っていたのですが、事務局素案には全く異論なしと言うことで、私自身としては意外に思っています。

今日の資料を見させていただいた中で、10ページなのですが、この委員会の重要な提案で、職員配置基準・給料格付・自由裁量、多様な保育ニーズの中で優先すべき課題は何かという、非常に大きな宿題がありました。また、数名の委員様の中からありました、「できる限り維持をすべき」の「できる限り」という言葉をとるかどうかですが、ここについては財政の認識がありますので、私は京都市の財政が昔から足腰が弱くて、財政再生団体になる可能性がどれくらいあるかということでもあります。それらを含めまして、我々委員の責務として将来を展望して、どのような点を強調するかということです。

1つ提案をさせていただいて次回に繋げさせていただくとすれば、民主党は空前絶後の仕分け事業のパフォーマンスをされておりまして、いいも悪いもあると思いますけれども、私自身の簡単なまとめとしましては、補助金というのは税金の中で公的保障を行うというそういう手立てでありますので、補助金支出先は各園になってくるわけです。

京都の場合は、プール制という連帯を持ってこの補助金の活用を数段次元の

高いものにされたということなのですが、本日示された課題はプール制の将来を見据えた良いテーマであったかと思えます。

今日のプール制の歴史の反省もございましたが、現在の京都のこの多大なる努力をもってしても保育園の配置基準というのは諸外国には見せられないような劣悪なものだという感じを持っております。

もっと人間らしいものというならば、面積基準を小さくするのではなくて大きくし、そして保育士がもっと潤沢に配置されるべきだと思いますが、今井委員が言われましたように、逆に京都の財政はその逆さまのベクトルに向かっていまして、破綻をしますとプール制などは一夜にしてなくなる、そういう状況もございます。

我々委員の責任として、次回どのような優先課題をつけていくかということではありますが、保育所を地域にオープンにする、つまり児童福祉法の24条では、保護者の就労、病気、その他の災害などにより保育に欠ける場合などを言っているのですが、そのようなことではなく、子どもの貧困時代に入って参りまして、15.7パーセントの日本人は貧困なのだという状況の中、声をあげられなかったり、社会的コネクション、つながりを持たない方にも保育所に来ていただくという意味では非常に市民的な価値を持つと考えております。財政の交渉ではなくむしろこういう公益性・公共性・社会性があるのだと、そういう課題を次回に繋げていただけたらと思います。ある種、財政戦術でもありません。

山田委員も言われましたが、補助金の支出者は国であり、市町村でございまずので、支出先の最後のけじめは市に帰ってきます。

その中間項の民間というよりも、現場にどのような責任があるというよりは、最終的に税金の支出者が責任を負いますので、私は次回の課題では、公益テスト、つまり、市から公益性のある運用をしていただいているというようなことの合意事項を民間園とされるという提案はいかがなものかと思っております。

私自身は何の公益テストかということですが、1つはガバナンスという、労使の間で、その補助金配分が心配だという時も公益テストであります。

京都市の各園でプール制がせつかくこのように安定した制度を作ったのであれば、弾力化にともなって労使的な摩擦が起こってくることも公益テストの中

にいられていただく、それから、私自身の今回の委員会を通しての印象なのですが、預かったお子さんが可愛いという形なのですが、社会一般のお子さんは可愛いのですかということなのです。

児童の最善の利益というならば社会の子ですから、ですからオープンにさせていただくという重要性、保育園にとっては新規開拓になりましょうし、プラス財政戦略なのです。市民を多く巻き込めば巻き込むほど、公益性が上がるということなのです。

最終回になりますが、その辺りについても先生方の御意見を聞かせていただければと思います。

○ 宮本委員長

ありがとうございました。

新しい公を発展させる牽引者としてのプール制のあり方につきまして、言い方を変えれば、社会福祉法人が公的な責任を受託する組織であるということを変更して再確認する議論にもつながる様に思います。

その議論を詰めていきますと、さらにプール制が成立する、連盟がプール制を担っていく、この根拠は何なのかということ、より明確に市民サイドで納得し得るとい、いわば理念・在り方を委員としてもはっきりさせていかなければいけないと山本委員の発言を伺いまして、認識しているところでございます。

他の委員の皆様から、次回話し合うテーマ等がございましたら、よろしくお願ひ致します。

それでは追加の委員会を開催するという事で了解を得たと理解させていただきます。

日程等につきましては、早急に調整し、お知らせして参ります。

要求のありました資料につきましては、事務局に作成の指示を致します。

なお、委員の皆様から、これまでの議論や意見聴取、また保育園の実地視察などを通じて感想を持たれたこと、或いは御意見等を答申に盛り込んでいきたいという文案・資料などがございましたら12月10日までに電子データ又は書面を事務局へ御送付いただきますようよろしくお願ひ致します。

可能な限り、答申の中に盛り込んで、次回、皆様で議論を行っていきたいと考えております。

それでは、本日の委員会はこれで終了致します。ありがとうございました。

— 了 —