

第8回京都市プール制検討委員会摘録

日 時：平成21年12月18日（金）9時30分～

場 所：コープ・イン・京都 2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

— 開会 —

○事務局

ただいまから，第8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，多数の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く，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10名の出席（委員11名中，10名出席）となっております。

山本委員につきましては所用のため，後ほど御出席されますので，最終的には委員全員が出席ということになりますので，「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。

まず始めに資料の確認をお願い致します。

お手元に「第8回京都市プール制検討委員会資料【答申案 京都市民間保育園職員給与等運用事業（プール制）の在り方】」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

本日は大変寒い中，ありがとうございます。

では，議事を進めて参りたいと思います。

前回，第7回の委員会では，諮問書からの論点の他に，これまで中心的に取

り上げきれなかった部分の議論を含めまして、委員の間での共通認識というものを深めてきたように思います。

答申を取りまとめていくうえでの方向性というものが確認できたのではないかと考えております。

今回は、前回までの議論を踏まえた事務局からの“答申（案）”が提示されておりますので、この中身につきまして余すところなく、議論をし尽くしていただければと願っております。

より良い内容に洗練していくことができればというように考えております。

この本来の議論に入ります前に、今回は木原副委員長の方から、保育園の社会的な役割について、また井上委員の方からプール制についての考え方について資料のご提供を受けております。

井上委員の資料につきましては、前回第7回の委員会において、委員がご発言された内容の読み上げ資料となっております。

また、木原副委員長の資料は、諸外国の状況など、保育園の社会的な役割に関するものとなっております。

本日はこちらの資料に関する議論からはじめていこうと思います。

それでは、木原副委員長、資料の説明をお願い致します。

○木原副委員長

それでは、資料をご覧いただきたいと思います。

保育園に関する社会的役割について、ご承知いただいているとは思いますが、少しでも知識を広げていただくためにとそういう思いで書かせていただいたものになります。

保育園の社会的役割を大きなタイトルとしていますが、1番目では、基本的な子どもの健やかな育成ということになります。もう1つは、当然、就労支援ということになってきます。

今、子供の置かれている状況が随分変わってきているという、ますますこれは保育園の機能が社会的には非常に大きな役割を果たしていこうというように思っています。

その中身としては環境の変化、子どもの置かれている状況が歴史的にはもの

すごく大きく変化しているだろうと思いますし、それから②でも経済・社会の変化、子どもたちの育成環境がすごく変わってきたというふうに思います。

そういうふうなところで、子ども時代を子どもらしく生きるにはどういうふうな環境にしていってあげたらいいのかという、そういうふうな問題意識を絶えず持っているわけで、その中で、保育園の果たす役割はどのようなのかという、それが②社会資源としての保育園の役割であります。

そういう歴史的な経済的な中から抜けきれない訳ですから、そういう中で子ども達が育っているわけです。

そういう意味で、子育ての仕組みを大人社会は意図的に仕組んでいく必要があるだろうというふうに思っています。

その中でも、就学前の子どもたちの中心的な社会資源としては、やはり保育園だろうと思っています。

しかも、それを今、問題になっている保育園に来ている子ども、それ以外の子ども、それから、幼稚園もありますが、さらにそれ以外の子どももいますが、だいたい3割以上は就学前、特に未満児に至っては8割くらいが在宅家庭だということでもあります。

ですから、そういう子どもたちに対しても、一定機能を果たせるのは、社会的にはたくさんあるのですが、保育園の機能というのが1番大きいだろうと思っています。

特に、子育て支援という活動で京都市内の保育園も、前回・前々回もありましたように、保育士会でも積極的に活動を繰り広げています。

しかしながら、主体は在園児のことになっていますから、この資源をうまく広げていくような、例えば、ここに書いていますのは、マイ保育園制度というもので、石川県金沢市などでやっています。

懐妊した時に、保育園の登録をするかかりつけ保育園という育児相談も含めて、その保育園にいろいろな相談を受けるという、そういうふうな仕組みをしていたりします。

そうしますと、私は保健所との関係や保育園との関係で、そこから孤立した家庭を含めて、一定の公的な形で結びつけるということによって、育児不安等も解消していけるのではないか、あるいは最悪、虐待に至るまでにいろいろな

手立てができるのではないか、そういうふうな役割を保育園は持っていくのではないかと思います。

さらに、育児・子育て文化の継承と言っていますが、本当に核家族が常態化していますし、三世代世帯というのが全くなくなってきていて、そういう意味では子育て文化というのがどんどんメディアに侵されてきたりして継承がほとんどできなくなってきていて、そういう中で保育園は食事にしても、日本の伝統食なり、いろいろな工夫をしていて、日本の子育て文化・食文化を継承しているというふうに思っていますし、また、そうしていかなければならない、またそれを広げていかなければならないという、そういう役割もあると思います。

そうしてくると、保育園の質が問われてくるだろうというのが、3) のところであります。

保育園の質という場合に、福島大学の宮先生がおっしゃってまして、欧米での一定の尺度だということで、この3つであるだろうとおっしゃっています。

1つ目は、日々の保育プロセスの質で、これは日常子ども達との接し方というようになってくるかと思いますが、そういう質です。

2つ目は、保育条件の質で、つまり保育園の職員定数だとか保育園の広さだとか、あるいは環境構成の仕方とか、そういう保育をする環境条件の質です。

3つ目は、労働環境の質で、アメリカでは仕組みがないわけですがけれども、よく言われていますのは、ガソリンスタンドのアルバイトと保育士の給料がほとんど同じということで、いい人材が全然集まらないということもあります。

労働環境、労働条件、給料処遇面が含めて、一定の水準がないと、いい人材が集まらないですから、労働環境の質が非常に大切なことで、この3つがセットになってはじめて、保育の質と言えるのではないかと思います。

日々のプロセス、これは個々、1人ひとりの資質になってくると思う訳ですがけれども、②と③については、一定条件は整備できるところは整備していくべきだというふうに思っています。

そういう意味では、京都はプール制がその大きな役割を果たしているのではないかと考えている訳です。

ですから、プール制の位置付けとしては、そういう保育の質を支えるための

条件作りというふうに私自身は位置づけをしています。

その次のページであります。保育の条件が一体どうなっているかということで、この表は、全社協によるもので『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る』各国の最低基準の研究事業総合報告書であります。

地方分権会議の中で、猪瀬さんが保育園の 3.3 m²には、何の根拠があるのかとおっしゃり、なぜタタミ 2 畳なのかの科学的根拠を示せという話で地方分権の論拠の 1 つに使われた訳ですけれども、それに対して、この研究会でおこなったのが、世界のいくつかの数字を見た訳です。

結果的には日本では、認可保育所の場合には室内の 1 人あたりの面積が、2 歳未満児の場合は、歩行できない子どもたちでは 3.3 m²、2 歳以上では 1.98 m² という広さになっています。

それから、子どもの定数もここに書いてありますように、3 対 1、6 対 1、20 対 1、30 対 1 となっています。

しかしながら、イギリス・スウェーデン・アメリカを見てみますと、イギリスでは、先ほどの広さでは 2 歳未満児が 3.5 m²、幼児の方は、2.5 m²、定数になりますと、2 歳未満児で 3 対 1、2 歳児で 4 : 1、3 歳児以上は 13 対 1、そういう定数基準になっています。

スウェーデンに至りましては、同じく 3.75 m²と、定数に関しましては、3 歳児未満が 1 クラスで 4 : 1 になっておりますが、これは年齢に応じて配分していきますと、12 対 3 ということです。

それから 4,5 歳児になりますと、16 対 3、これはつまり 5 対 1 で、そういう定数ですので、さらにアメリカは全州ではないのですが、ワシントン州を見てみますと、こういう 4.6 m²あるいは 3.25 m²、職員定数では 0 歳が 4 対 1、1 歳が 7 対 1、2 歳から幼児については 10 対 1 となっております。

これを見ていただきますと、日本は本当に低いと思います。

特に目立つのは 30 : 1 であります。これで、11 時間の間、一人ひとりを丁寧に見るといえるのは物理的には困難だろうと私は思うわけです。

こここのところの定数を良くしていかなければならないというふうに思います。

ではなぜ良くしないといけないのか、という根拠ですが、特に認可保育所と認可外保育所は保育の質はどう違うのか、と言われた時に、認可保育園はどう

答えられるのということをお問われて困りました。

保育の質というのは目に見えない訳です。その子が健やかに育ったかどうかというのは、今は分からないわけです。それは、何年後か先にでてきます。それが把握できないことですから非常に詰まりました。

例えば、認可外保育園は認可保育園に比べて15～20倍の事故率の高さであると統計的にはでておりますが、数字的にはその程度の話しかできないのです。

そういうふうに思っていた時に、④良質な保育の社会的な利益というところですが、ペリープリスクールというもので、これは大宮先生のところから抜粋させていただいたものですが、ペリープリスクールという非常にすごい研究をなさっています。

保育経験グループ・非経験グループに百数十人ずつに分けて、それぞれ在宅保育と保育園を経験したものと幼児から40歳までを、追跡調査なさっているわけです。それが棒グラフになっています。

ただし、これは一定、アメリカの低所得の階層の子どもたちを中心にしてされた実験であります。

この5歳児の就学レディネスというのも、それぞれ57パーセントの28パーセントで倍くらい違っています。

14歳時の学校への積極参加についても保育の経験をしたグループがずっと高い、あるいは14歳児の基礎学力についても圧倒的に高いとでています。

高校卒業率についても、経験グループが多いです。

年収で2万ドル以上稼いでいる人が60パーセントで、40歳までの逮捕歴5回以上というのが、非経験グループで半分以上、一方保育園を経験しているグループは30パーセントです。

アメリカの低所得者の場合ということではありますが、こうしたことから、保育園には社会的にはいろいろな利益があるのではないかと考えられます。

子どもの1人ひとりの育ちとともに、ここで言われていたのは、刑務所の費用などを含めると、社会的な利益はすごいのではないかというデータになります。

大宮先生によると保育経験グループの定数が6:1だそうで、保育士さんの給料も学校の先生くらいの水準に、条件的には高い水準で、良質な保育について

は社会的な利益が大きいのではないかと1つのデータになっております。

経済的利益は、これもデータの的には世界的にはいくつかでていますが、京都に限ってみてみたらどうなのかと言いますと、推定ですが、1つ目は保育園は、子どもの健やかな育成支援とともに就労支援をしているわけですが、その就労支援を見てみますと、京都市の就学前児童が67,980人、市内の保育園が25,671人、受け入れ率は37.8パーセントで、政令指定都市でトップであります。

横浜は、数年前は11.1%で待機児童は多く、待機児童は行政の責任だとずっと言っていたわけですが、虐待事件で死亡事故があった東京の地域では認可率がゼロで認可外ばかりだったということがあります。

京都の保育政策としては水準が高いと思っていますし、プール制等々を含め、少なくとも50億円近くの単費が投入されています。

これも政令都市ではかなり水準は高く、2番目か3番目だと思いますが、そういう意味では保育政策としては非常に水準の高い都市だと理解しています。

そこで、保育園の社会的・経済的利益はどうなっているのかと言いますと、推定であります。児童が25,000人とすると、保護者は働いていない1人親等を含めて45,000人くらい、1人当たりGDPは、一人当たり400万円くらいですので、1,800億くらいと試算できるのではないかと。

労働力人口としては京都市内で73万人、そのうち6パーセントが就労支援を受けています。毎年それだけいらっしゃるわけです。

そうしてきますと、京都市のGDPが2006年では6.7兆円で、約2.7パーセントくらいは保育園の保護者が占めている。それだけ、税金にもなっていると言えるわけです。

だいたい、この6パーセントと2.7パーセントというのは全国水準とほぼ同じくらいのパーセントで、保育園のGDPに占める割合とほぼ同じくらいというふうに思います。

そういう意味で私達は新型インフルエンザのこともあって実感もしたのですが、基本的に休園してはいけない、それは就労支援だからです。

子どものことだけを考えると、拡大防止のため幼稚園や小学校のように休園・休校したいわけでありましてけれども、私達は休むことによって経済的な不利益ということは、当然、各家庭だけでなく全体の不利益になる。そういう役

割を担っているわけですから、我々としては、あえて一定のリスクを負いながらも、なおかつその子どもたちに拡大しないような工夫を、幼稚園以上に行っているわけです。

幼稚園では社会的利益はこのようには出て来ないわけです。

そういう意味では保育園の役割は非常に大きいわけで、良質の保育をすることによって、子どもたちは健やかに育つだろうということ、社会的利益は大きいだろうと考えています。

保育園という受け皿があることによって、就労支援をすることができるし、経済的利益が大きいという、そういう意味でも、プール制あるいは京都市の施策は評価できるのではないかと思いますし、ますます条件を良いものにしていけば、安心して預けられますし、子どもにも親にとってもいいことではないかと思っています。

○宮本委員長

ありがとうございました。この資料につきまして、委員の皆様から御意見・御質問等ございましたらよろしくお願い致します。

○山本委員

保育の国際比較についてですが、我々研究者からしますと、比較というのは比較に耐えられるものを比較することに意義があると思いますが、先ほど、イギリス・スウェーデン・アメリカのお話がありましたが、イギリス・スウェーデン・アメリカというのは日本と同じ条件の上に立っておられるのかということをお聞きしたいです。

○木原副委員長

条件について詳しくわかっていないのですが、具体的に条件というのは、どういう条件をおっしゃっていただいておりますか。

○山本委員

スウェーデンは普遍的で、非常に税金をたくさん取っております。そして、女性が働くことを奨励しておりますので、所得納税者になっていただく意味で、保育園、高齢者介護を法的に保障していくという、これは国民合意であります。

一方、アメリカとイギリスは低所得者、つまり貧困者に限定した保育園ですので、その施策の目的を持つものと、今回の資料では、どのように比較しながら学べるのかということなのです。

そこをご説明いただきたいと思えます。

○木原副委員長

先生がおっしゃいました政策的なことは存じておりませんが、少なくとも政策の違いがあっても子どもの環境条件を良くしようということについては、このデータで一定評価できるのではないかと思います。

○山本委員

貧困者に限定致しますと、予算というのは自ずと違まして、スウェーデンとイギリスの保育予算は桁違いに違います。

公的な保育で日本流に公的保育を保障すると限定されておりますので、その中で保育条件というのは決まります。

普遍的保育を推進する日本とスウェーデンというのはわかりますが、納税負担率が違いますので、我々がスウェーデン並の税負担をするという合意が近づけば、比較の意味がございます。

仮にアメリカ・イギリスでは貧困家庭に対する保育保障になり、保育をご利用される方を階層で限定していいのかということになりますので、そのあたりをもう少しご説明いただければと思います。

○木原副委員長

おっしゃるように、施策条件は国によって全然違いますので、繰り返しになりますけれども、貧困家庭に限定するとかではなくて、つまり子どもの置かれている状況で、子どもには貧困は関係ないわけですから、その条件を良

くする、例えば、今、日本はそうではないというふうにおっしゃりますけれども、日本も税負担が全然ヨーロッパと比べて違うわけですから、そのことは確かに承知しておりますし、もし子ども達の育ちを大切にしたいというのであれば、そういうふうな税負担も含めて検討していく必要があると思うのです。

今はそうっていないから仕方がないというわけではない、というように思いますが。

○山本委員

貧困家庭に限定しているイギリスとアメリカで、予算は貧困家庭の児童しか日本流に昔でいう、“措置しない保育園の保育条件”と、“普遍的に生育している日本”とを比較して、配置比率が違うというのは、むしろ有効性をもたない理論なのです。

思い切って、スウェーデンのことをおっしゃるのであれば、それはそれで、日本が税負担率・国民負担率を上げれば良い問題ですので、私自身にとっては唐突な感じが致しました。

○宮本委員長

私自身、アメリカのキンダーケアと言いまして、全米で展開しております、14万人の子ども達を受け入れている、チャイルドケアインダストリー、アメリカの場合は州・郡・市によってもまちまちで、一概には言えず、基準スタンスをどこに置くのかということ、まったく話の中身が違ってこようかと思えます。

井上委員の方からはいかがでしょうか。前回の御説明の読み上げ資料ということですが、もしございましたら、簡潔にお願い致します。

○井上委員

前日も読み上げさせていただきましたし、これを資料として、委員の皆様にも思いを汲み取っていただければ結構でございます。

○木原委員長

1点だけよろしいでしょうか。山本先生がおっしゃっていることもよくわかります。

しかしながら、イギリス・アメリカを取り上げていて、アメリカも全州を取り上げているのではなく、ワシントンだけ取り上げられたのは、ワシントンのルールで、貧困家庭が対象だとなるかもしれませんが、私自身はそこまではわかっていないのですが、イギリスも同様かもしれません。

少なくとも、スウェーデンは全国的には、こういう基準になっているということについては先生もご了解をいただいているのであれば、先ほど申しましたように、子どもの育ちのために良いのであれば、租税負担も含めてやはり政策を変えていく一つの動機になっていくのではないかと思いますので、これが比較の資料にならないという話にはならないのではないかと思うわけです。

○山本委員

そうしますと、保育園は普遍的施策であり、これはこれでよろしいかと思うのです。イギリス・アメリカの場合は、貧困家庭に対する施策ということです。

ならば、比較はむしろ普遍的な国に、比較の重点を置きながらということであれば良いのですが、我々研究者はそうしたところを考慮せずに比較をされますと、各国の違いが分かりにくいということになり、もう一度申し上げますが、スウェーデンというのは、自治体によって異なりますので、国の最低基準がございませんし、今、委員長からございましたように、アメリカは国の保育施策はなくて、インダストリー（保育産業）で、ちょっと比較にならない話なのです。

むしろ逆に、今回の委員会では公的保育を守るということについて、認識を強める方がいいのかなと思いました。

○宮本委員長

ありがとうございます。では、本題であります、答申（案）の議論に移って参りたいと思います。

進め方でございますが、目次に1～6まであるのですが、1～3で1区切り、4

で1区切り，5以降で1区切り，の3つを柱としまして，事務局の方から説明をしていただき，ひとつずつ確認したいと思います。

それでは，事務局の方から説明をお願いします。

○事務局

それでは，前回の委員会におきまして，答申（案）を取りまとめている上での方向性をご議論いただきましたことを踏まえまして，答申（案）を作成致しました。順に御説明を申し上げます。

まず，答申（案）の1ページをご覧ください。

「1はじめに」でございます。読み上げさせていただきたいと存じます。

京都市では，現在255箇所の保育所（園）が日々活動されていますが，その約9割が民間保育園として運営されており，京都市における保育の大きな特徴となっています。

この民間保育園においては，昭和47年より，各保育園の相互扶助の精神に基づいて，各保育園が経費を拠出しあって，余裕のある園から不足気味の園へ経費を再配分する京都市民間保育園給与等運用事業（以下「プール制」という。）が実施されてきました。これも，京都における保育制度の大きな特徴となっており，京都市ではこの制度を支える立場から，これまでの約40年間でおよそ1,000億円の単費援護費を助成してきました。

しかし，制度創設後40年近くが経過する中で，保育を取り巻く諸状況は大きく変化してきています。そこで，今日的視点に立って，プール制の検証を行い，今後の在り方を検討するとともに，多様な保育を支えるための仕組みを構築することを目的として，平成21年8月3日に，京都市長より本委員会に対し，「時代の要請にこたえるプール制の今後の在り方について」の諮問がなされました。

この諮問を受け，本委員会は，京都市などから資料提出を求め，また，関係者からの意見聴取や保育園視察などを通じて「プール制」とそれを取り巻く状況についての認識を深め，諮問課題だけではなく，真に時代の要請にこたえていくためにそこから派生する課題についても議論を行ってきました。この審議に際しては，広く市民に開かれたオープンな場で公開して実施するとともに，

すべての資料や議事録についても公開し、審議内容・審議プロセスの透明化を図ってきました。そして、計9回の審議を経て、今般、「京都市民間保育園職員給与等運用事業（プール制）の在り方～時代の要請にこたえるプール制の今後の在り方について～」を取りまとめ、ここに答申するものです。

本委員会は、京都市における保育の主導的役割を担う民間保育園において、時代の要請にこたえつつ次代を担う子どもたちが健やかに育成され、それぞれの地域において子育て支援の拠点としての役割を發揮されるよう期待します。そして、プール制の関係者がこの答申を真摯に受け止められ、速やかに実行に移されることを期待します。

以上でございます。

次のページ、2ページには、プール制創設以来の本市からの財政支援額をお示ししておりますので御参考に願います。

それでは、その次のページ、3ページをご覧ください。「2プール制の経過」でございます。こちらも読み上げさせていただきます。

保育園については、国基準の運営費（措置費）が充てられており、それが園運営の基礎となっているが、この国基準の運営費は、保育所定員ごとに一律の保育単価が決められている関係上、職員の在職年数の高い園は給与支払額が多くなり、保育園経費は不足がちとなる。逆に新規開設園など比較的職員の在職年数が短い園には余裕があるものとなっているため、各園ごとには定期昇給付の給与体系が確保しにくい仕組みとなっている。

昭和40年代当時においては、この国による運営費（措置費）基準は、現在に比して極めて低く、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は、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。特に、京都市においては民間保育園が乳児保育を先駆的に実施していたが、この乳児保育に対する国の職員配置基準は極めて低く、実態に見合ったものとは言えないものであったため、労働条件改善に対する機運が高まっていた。

こうした背景の下、「乏しきを分かち合う」という民間保育園の相互扶助の精神と英知の下、国の運営費の一部である民間施設給与等改善費（以下「民改費」という。）の人員費部分を自主的にプール制へ拠出し、それに京都市からの財政

支援を併せて原資として、一定の基準に基づいて、保育園経費に余裕のある園から不足する園へ再配分を行うことによって、民間保育園職員全体の処遇向上を図る仕組みが考えられた。

それが、昭和47年に創設されたプール制であり、具体的には、民間保育園統一の「職員配置基準」と「給料表」に基づく給与格付を行うことによって、職員処遇が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、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。

京都市は、このような民間保育園独自の相互扶助の仕組みを支援する立場から、国の職員配置基準の改善などのために約40億円（平成21年度）の財政支援を行ってきており、国基準を大きく上回る京都の保育水準を支えてきている。

以上でございます。

次のページ、4ページには、保育士の配置基準に係る推移について、上段はプール制が始まるまでの国基準を、中段にはプール制創設以後の国基準とプール制基準の比較推移をお示ししております。児童に対する配置基準が格段に改善されてきたこと、とりわけプール制基準が国基準を更に押し進めて改善されてきたことが伺えるかと存じます。また、下段には、保育単価の推移として、定員90人の区分を例に比較をしております。物価等の変動もございますので、単純な比較はできませんが、保育単価においても改善が見られることが伺えるかと存じます。

次のページをご覧ください。

「3 プール制の制度概要」についてでございます。

ここでは、現行のプール制につきまして、概略をまとめさせていただいております。

(1) 基本的な仕組みにつきましては、現行プール制の資金の流れ等は、これまでにもお示した次の概念図のとおりでございますが、各保育園に支出されます民改費の人件費部分を各保育園が社団法人京都市保育園連盟に拠出し、本市の単費援護費と合わせてプールし、一定の基準に基づき再配分するシステムでございます。

ただし、民改費を連盟に拠出する事務につきましては、京都市が一括して代行しておりまして、実際の資金は京都市から各保育園ではなく、連盟に対し直接支払われているところでございます。

ここで、35ページの資料4をご覧ください。プール制に対する財源項目の詳細をまとめたものでございます。右側の本市単費援護費の網掛け部分及び下方の矢印にございます民改費の人件費部分がプール制の現実財源として拠出されていることを示しております。

5ページにお戻り願います。(2)再配分の方法でございます。これまでのおさらいとなりますが、ア算出方法、プール制では、プール制配分基準により積算された「プール制所要額」から「国基準運営費(人件費分)」を差し引き、各保育園ごとの「プール制配分金」を算出しております。算式としては次のとおりでございます。

次のページをご覧ください。

では、プール制所要額とは何かということでございますが、プール制において定められている配分基準(主には職員配置基準、給与格付、運営改善費)に基づきまして、各保育園で要する年間の運営経費(人件費分)として算定される額をいうものでございます。イメージと致しましては、次の図のとおりでございます。

続いて、(ア)プール制所要額の算定方法でございます。

- ① 定員内の入所児童数などを要素とする職員配置基準に基づき、プール制によって認定できる保育士、調理員の数を算定する。
- ② ①により算出された認定職員数の範囲内で、実際に保育園に就労している個々の常勤職員を割り当てるとともに、当該職員ごとにつきまして「京都市給料表に準じた給料表」に給与格付を行い、格付けされた職員に対する人件費所要額を算定する。
- ③ ②に定員数などの施設規模や認定職員数などに応じて「運営改善費」を加算し、各保育園で要する年間の運営経費(人件費分)を算定する。

大きくは、以上のように算定をするわけでございますが、ここで、37ページの資料5をご覧ください。

細かい資料でございますが、具体的には、この職員配置基準申請書をもとに

保育園ごとのプール制所要額が算定されていくこととなります。

7ページにお戻りください。

7ページと次の8ページでは、これまでお示ししてきたプール制の配分基準を改めてお示ししております。

8ページの下段をご覧ください。基準につきましては、これまでのものと同じでございますので、説明は割愛させていただきますが、現行配分基準の特徴と致しまして、

- ① 「入所児童数（施設規模〔定員〕）」が多いほど、認定職員数が多くなる。
- ② 入所児童のうち、「年齢の低い児童」が多いほど、認定職員数が多くなる。
- ③ 入所児童のうち、「特例保育対象児童」が多いほど、認定職員数は多くなる。
- ④ 定期昇給を考慮した給料表への給与格付となっているため、「在職年数」が長くなるほど、当該職員に対するプール制所要額は大きくなる。

ということがございます。

次のページをご覧ください。

(3) 内在的課題でございます。

こうした現行プール制の仕組みから生じる内在的課題として次のことを挙げさせていただきます。

ア 全市統一の「給料表」に基づく給与格付を行っていることから、経営者は原則として格付どおりに職員に給与を支払うこととなる。このため、経営者が裁量を働かせる余地が少なく、人員の新陳代謝が行われない場合は、人件費総額が拡大することになる。

イ プール制配分金が、必ずしも各園の拠出した民改費の額を上回るわけではなく、また、配分金の最低保障を行っていないため、国が示す最低基準を維持するための経費の一部としての民改費が、プール制に対して持ち出しとなることもある。

ウ 職員の給与格付を実施することにより、プール制所要額の大部分が固定的な経費として積算されており、各園における創意工夫の余地が少ないものとなっている。

ここまで、プール制の制度概要について、概略の御説明を致しましたが、43ページの資料7にはプール制配分金の一覧をお示ししておりますので、御

参考に願います。

○宮本委員長

ありがとうございました。

それでは、1～3で御意見等ございましたら、よろしくお願い致します。

導入の部分であり、方向性としては確認されている事柄でもありますが、いかがでしょうか。

○山本委員

9ページの内在的課題のところでございますが、これは、大変な文章になっております。イに「プール制配分金が、必ずしも各園の拠出した民改費の額を上回るわけではなく、また、配分金の最低保障を行っていないため、国が示す最低基準を維持するための経費の一部としての民改費が、プール制に対して持ち出しになることもある。」とありますが、補助金の概ね基本部分が最低基準を守りたいということで、国や地方行政の考え・責任が込められている部分、最低基準を主に要素とする補助金について、これをまた別の次元で再配分するのが今のプール制であります。私は、決してプール制がなくなつてはならないと思っておりますが、副委員長がおっしゃっていた公的保育を大きくしていく、むしろ最低基準が低かったから、そもそも始まったものであるということは、まったく同感でございます。

であれば、この委員会の原点と致しまして、このイにつきまして、私は学識経験者としての参加ですが、できれば保育現場の委員の方で、補助金の主たる要素、いわゆるナショナルミニマムの部分を再配分してしまうことについて、ご意見をお伺いしたいと思います。この委員会としてのコンセンサス（合意）として確認されればよいのかなとかねてから思っておりましたので、ご意見いただきたいと思ひます。よろしく願ひします。

○宮本委員長

例えば、山本委員の御意見をお伺いさせていただければと思うのですが。

○山本委員

私は、福祉財政をずっと開拓してきたわけですが、こうした福祉補助金、いわゆる生存権・最低基準を支える補助金となりますが、一旦、ある種の団体組織でプールをすることが補助金の性質上可能なのでしょうかということ、関西学院の神野直彦先生や私の師匠になる先生にも伺ってみました。

それぞれからは、基本的にはよろしくないということでありました。各園の意思の尊重と、補助金的には各園に補助金が交付されるということが基本線です。ただし、こうして40年間、プール制を発展してこられ、高い京都の保育水準というものは、京都市スタイルであり、歴史的に認知されたというふうに私も認識しておりますので、京都は京都として尊重されるべきである。

そうした40年間を踏まえて再点検をということでございますので、そこで再確認の言葉が委員の間で出されて確認されれば、それで済む問題だと思っております、いわゆる裁量部分として、補助金を民間保育園において再配分するという点について、民間保育園と京都市のある種の契約関係において、京都市として独自に認めるということであれば、分権の時代でもありますので、それはそれで良いかと思えます。

ただ、財務省、総務省、厚生労働省の見解は違うかもしれません。違ったら違うでいいと思いますが、これは京都市行政と民間保育園との合意に基づいて、一番大きいのは40年も培って京都の高い保育水準を維持してこられた。

これは京都市の独自方式であるということなのだと思うのですが、その点について確認がなかったのではないかと思います。

そこは市長が最も聞きたかったところであり、市民が一番確認したいところではないかと思いました。

○木原副委員長

山本委員の御指摘はそのとおりだと思います。

プール制の発足当初、0歳児の配置基準は6：1であったわけですが、給料水準も非常に低かった、そういう時に皆でない知恵を出して、京都市とも一緒になって、こういうスタイルを考案したわけであります。

そういう時代から、0歳児の配置基準も3：1になったり、処遇水準も良く

なってきた。今、そういうスタイルが通り得るのか、最低基準を各園が持ち出すということが、結果的には十数箇園になってはおりますが、社会的あるいはそういう市民的に理解されるのかという意味では、しんどくなって来ていると思います。ですから、民改費について、今までは黙認されてきた感じを持ちますが、ひとたび、これが多くなれば、それなりの批判はあるだろうと思いますので、個人的にはその部分は切り離して考えないと社会的には耐えられないのではないかと思います。

○井上委員

民改費は職員の勤続年数、国の方でも公私間格差是正というために支出されているということですが、最低が4パーセントとなっており、そのうち2パーセントが人件費、残りが管理費となっております。

4パーセントというのは最低でも4パーセントでということですが、全園に支出されているわけですから、ある面考えると、それよりも低い、民改費すら必要ない、国基準で運営できる園があること自体が問題かなと思います。

仮に、その園に民改費の持ち出し部分を返還した場合に、民改費すらいらないう程度の人件費で運営できるということになりますと、国の補助金は必要ないのかということになります。それはどうなのかということになりますが、各園のいろいろな事情があり、小規模園で若い職員が多く人件費が抑えられる園、国基準の数値以下でも運営できるのですが、木原先生がおっしゃられたように、ほとんどの園ではそれでは賄いきれませんので、こういったスタイルでやっているわけです。山本委員がおっしゃるように、厳密に言えばどうなのかということになるかとは思いますが。

○宮本委員長

この議論は、補助金、つまり連盟が主体となった運営がなぜ不可欠なのかという議論ともつながっていると思います。では、④プール制の今日的課題に進めて行こうと思います。

それでは、事務局からご説明をお願い致します。

○事務局

10ページ、「4 プール制の今日的課題」についてでございます。

プール制は、昭和47年に創設されて以来、その財政的状況などから漸次^{ぜんじ}の見直しは行われてきてはいるものの、保育を取り巻く諸状況の大きな変化を踏まえた今日的な視点の見直しはなく、このため、近年、この制度に対する様々な意見や課題について指摘がなされてきている。今般の京都市長からの諮問書においては4つの課題が取り上げられているが、議論の経過の中で、そこから派生する諸課題も取り上げる必要があった。本委員会において議論した検討課題を以下にまとめる。

(1) 諮問された諸課題，ア「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」(諮問課題①)

- ・ プール制は、国基準運営費の一部である民改費の人件費部分を自主的にプール制へ拠出、それに京都市からの財政支援を併せて原資とし、プール制における配分基準に基づき、保育園経費に余裕のある園から不足する園へ再配分する制度である。

保育園が民改費としてプール制に拠出した資金のうち、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「金銭的相互扶助」部分は、プール制総額約180億円の0.1パーセントである(資料8を参照。)

これは、規模的な面において、現在でも相互扶助を前提とした制度と言えるのか、また、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ができないのか。

- ・ 保育所運営費は、国が示す最低基準を維持するための経費であり、民改費はその一部である。児童福祉法や関連通知では、保育所運営費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と規定されていることに加え、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いることから、配当に対して支出が行われている保育園については対象とならないとされている(資料9を参照。)

このことを踏まえると、現在、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はないか、ま

た、他園のために資金を融通している園については、結果的に過度な余剰金があると判断されないか。

次は、イ「現行の配分基準は本当に公平なのか」（諮問課題②）についてでございます。

- ・ 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、各保育園間でプール制認定職員一人当たりのプール制配分金に最大約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（資料10を参照。）。
- ・ 現行の職員配置基準は、国基準を大きく上回る基準を設定しており、他の政令指定都市と比較しても高水準である。これは、京都市が到達した高い保育水準の根幹となるものであり、質が確保された児童処遇を支える制度的裏付けともなるものである（資料11を参照。）。ただし、個々の職員の質の確保とともに、その高い質を将来にわたっても継続的に維持・向上していくことが大切であり、そのためには、配置数のみならず、職場全体としての体制、すなわち、若手職員を中堅職員・ベテラン職員が支え、共に成長していく職員配置が必要なのではないか。
- ・ 現行の給与格付は、年功序列的要素の強い給料表をもとに実施されている。そのことにより職員の定着率が向上し、子どもにとって継続的な保育が提供されやすい環境とはなっているが、単に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ことを考慮する必要があるのではないか。
- ・ 各保育園間で、プール制認定職員一人当たりのプール制配分金に前述のような大きな格差があることが、そうした年功序列的要素の強い給料表への給与格付に起因することを考えると、プール制として、若手職員・中堅職員・ベテラン職員のバランスの取れた職員配置が必要なのではないか。

ウ「もっと自由裁量が働く余地を多くできないのか」（諮問課題③）についてでございます。

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人事管理制度などが促進される仕組みが必要なのではないか。

エ「多機能な保育需要に各保育園の創意工夫でこたえられるシステムとして構築できないか」（諮問課題④）についてでございます。

多様化する保育ニーズに的確にこたえていくためには、どのように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、基本的保育サービス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が必要ではないか。

(2) その他の諸課題でございます。

ア「プール制事業に京都市が補助金を支出することについて」でございます。

今後、京都市が民改費を各保育園に対し直接執行し、各保育園も当該民改費を現実的にプール制へ抛出せず金銭的相互扶助を実施しないとすると、プール制は京都市補助金の配分システムとしての機能を主としたものとなる。その場合、連盟が運営するプール制事業に京都市が補助金を支出する必然性・公益性はどこに求めるのか。

次に、イ「積極的な情報開示が必要ではないか」でございます。

プール制はこれまで、事業の仕組みや役割、各保育園への資金の流れ・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情報を開示する方策が必要ではないか。

以上でございます。なお、資料の説明は割愛させていただきました。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。それでは、御意見・御質問等お願い致します。

○土江田委員

12ページのイについてですが、積極的な情報開示が当然必要で不可欠なのですが、以前の委員会の中では、プール制配分金に関して連盟の帳簿上記載されていない処理をされており、連盟の財務諸表に載っていないと伺っております。

特別会計でも位置づけてなく、預かり金としても認識されないで、各園にどのように分配されたかというお金の流れについて、財務諸表には記載されていないということです。

財務諸表に載っていないということであれば、情報開示といってもそれは計算書類とその説明になろうかと思imasので、そもそも財務諸表に載っていないものは情報開示してもその部分は開示されないということになります。情報開示以前に、連盟自体がこれだけの巨額のお金を会計帳簿に載せていないことが問題かなと思います。

○木原副委員長

質問が分かりかねますが、プール制はおっしゃるようにはなっておらず、帳簿にも載っていますし、監査も受けていて、決算も行っています。ただし、特別会計にはなっていないので経理規程の適用もない、それを改めるべきというお話はいただいていますし、改善をして行かなければならないと認識しています。

○土江田委員

私も、直接連盟の会計帳簿を見せていただいたわけではありませんが、以前の委員会で、一般的なお金の流れの処理として、プール制が連盟の会計帳簿に記載されない状態であると伺っておりましたので。

○木原副委員長

それはあり得ないです。

○事務局

今の土江田委員の御質問は、プール制のお金を特別会計や一般会計に位置づけていないので、情報自体は連盟総会の議案などでオープンになり監査等も受けているが、それは内部のルールに則って行っているだけで、公益法人の会計基準に基づく手続きを経していないという意味であると思います。

○木原副委員長

金銭の授受については、特別監査を受けたが、プール制に関しては計算上間違いがないという確認を頂いております。ただ、会計上、若干問題があり、特別会計に位置付けなさい、予算・決算を整備しなさいという指摘であったかと思えます。

○土江田委員

私は、しかるべき会計上の処理がなければ情報開示しても意味がないのではということをお願いしているわけです。

○宮本委員長

今の御意見の趣旨は制度として会計報告をきちんとするべきだというご指摘だったと思います。

こういうことを文言に反映していく方向で調整させていただこうと思えます。

○山本委員

12ページのエと(2)のア、イは、ものすごく難しい質問だと思います。

私の意見ですが、プール制というのは、是非存続していただきたいというのが第1点です。

40年の経過の中で、国と地方の関係あるいは保育単価に見られた貧しい保育行政の中で、京都市と民間保育関係者の努力で、今ある高い水準にもっていった、これは業績・功績であろうかと。

40年ですので、40年前と今でどう違うのかというと、明らかに異なるのはグローバル化のもとで働く条件が全然異なってきた。深夜業であれ、非正規のスポット業務であれ、現状では労働の条件というものがほとんどないような状況であります。言葉を変えますとジャングルのような状態となっています。そのような状況で、保育ニーズに影響がないはずはない。

プール制を存続していただきたい、個人的な論拠を申し上げますと、京都の特徴は行政と民間が非常に上手く連携して、プール制を育み・発展させてきた。その水準は政令指定都市でも群を抜いているが、いっそ日本一を目指されたら

どうか。文化的には世界の京都と思っているが、日本においても「子育ては京都」というぐらいの気持ちを、市長以下議会の皆様にも持っていただき、この水準を維持していただきたい。

ただし、40年間そのまま、何も修正なしというのではでは受け入れられないだろう。

京都市が補助金を支出する必然性・公益性はどこに求めるのかということに対し、山本流の翻訳をしますと、補助金をいただければ、このような成果を挙げることができましたということになれば、市民の皆様にはご納得いただけると思います。

では、成果・効果とは何かですが、保護者の就労条件が流動化しているということは、京都市という市域内、もっと狭め各行政区、さらにいえば小中学校校区などの地域に絞って保育ニーズを検証しながらニーズに見合っていないというマッピングをして、やはり待機児童がいるというのは、補助金を支出する・維持するうえで大きな問題となっています。

どうして待機児童が解消できないのか、プール制に問題があるのだとすれば訂正・修正せざるを得ないかと。細やかな地域ニーズの把握とニーズを見逃さない事業展開までしていただく。いままでもやってきたとおっしゃったとしても、それなら、なぜ待機児童があるのでしょうか。

プログラムのメニューに多様性、悪く言えば仮にしっかり対応しない地域があれば由々しき事態であり、事業評価の総再点検をしていただいたうえで、私の提案ですが、今後は、補助金を存続するのであれば、このような事業評価を、一つは保育の直接関係者、行政・民間保育園でニーズについて調査し、第二に学識経験者がそれを検証・確認、第三にその成果についての意見を市外関係者として大きな要素を持つ市民に御理解いただければ、新しいプール制の補助金の論拠にもなるのではないのでしょうか。

個々の問題の論拠は、私流の意見としては、それは考えておりません。個々はもちろん大切ですが、最低基準をそのまま向上させることなく補助金や民改費の恩恵を受けるというのは問題になります。これが事業評価の一つの議題となります。地域ニーズにこたえていない行政区のある小エリアは、この事業評価でいえば改善案を出しなさいということになるのかなと思います。

つまり、国・京都市・個別園という関係ではなく、京都市の場合は、認可保育園総体で対応していただく、事業評価として行政区の小エリア別に保育ニーズに見合ったことを成果として市民に出せたかどうかというデータを出していく。それが、おそらくプール制を支える論拠と今後の補助金を存続させる論拠になるという意見を持っています。

○宮本委員長

ありがとうございました。山本委員からは成果をきちんと出すシステム、より明確化していくべきであるということでした。

○山手委員

40億円の補助金を受けて保育事業を実施するに当たっては、検討委員会の答申が出て以降、それぞれの保育の水準をレベルアップして保育を実施する、事業評価については、今後の課題とっております。それとあわせて待機児童の解消についても、これは行政・国・地方自治体が実施するもので、我々保育園としては、定員外入所の受け入れなどで待機児童の解消に努めております。この検討委員会とは別の議論になるのではないかと思います。

○山本委員

そのとおりだと思いますけれども、プール制は維持、むしろ発展させていきたい、補助金が減るということは到底受け入れられない、なぜなら京都市の子ども利益に関わるからです。これは、皆様とも一致すると思います。待機児童の解消に各園は関係するのでしょうか。

プール制はものすごく野心的に京都市と連盟という団体がある種の契約、パートナーシップで構築している、ゆえにこの仕組みが存在するし、論拠なのだ、そのパートナーシップで行政と保育園連盟の中に、自分はメンバーだけれども待機児童問題について、それは行政問題だということであれば、プール制のパートナーシップというものは何なのだということになります。

ですから、保育園連盟でも政策部のようなものを設けていただいて、待機児童をマッピングしていくというご努力が、やっぱり京都のプール制あつての京

都の保育だ、民間にここまでイニシアティブがあるのだということになるのではないかと考えたわけです。

○宮本委員長

事業評価をシステムとして、これ以降、明確にフォローアップしていく、構築していく、そういう文言を含めていくという御意見だったと思います。

○井上委員

山本委員がおっしゃられたことについても、今まで欠けていた部分であります。なぜならば、我々としても第3者評価を進めるなどする中で、今までであれば保育園の中でしか議論されていないこと、極端に言えば保育園では常識であっても世間では非常識というようなことも言ってきた部分などは反省してまします。ただ、12ページのエの「創意工夫のシステム」の部分ですが、これとプール制を結び付けていくことがどうなのかに関しては連盟の方でも議論をしましたが、この部分が全てプール制に反映されてしまう、そういう創意工夫ができていないところはプール制が減額されてしまう、あるいは基本的な部分も減額されてしまうのか、ということに関しては是非議論が必要だと思っています。

待機児童の問題としても、園の事情によっては待機児が入れない園もあり、大規模園で十分受け入れられるところあれば、人材の確保が難しい園もあろうかと思っています。諸般の事情もあるので、配慮願いたいと思います。一樣にできないところはダメな園というのはどうかと。

また、待機児童に関しては定員外入所であります。プール制は定員内児童に対するものであります。定員外までプール制に組み入れていくと職員配置の問題など、難しい問題になるかと思っています。

○山田委員

12ページのエの部分は、簡潔に言いますと、プール制は職員処遇に対する配分の仕組みであることが原点だし歴史経過があります。そういう意見は良く分かるのですが、山本委員がおっしゃったように、この40年間においては、社会が非常に構造変化して、そうした影響を我々介護の世界でも、保育の世界

でも受けざるを得ません。

私はやはり、山本委員にほとんど賛成なのですが、結局、どのような地域社会を作っていくのか、それを一体誰が考えるのか。そうした時に、指示を待っていたのでは、もうだめな時代に入ってきております。特に福祉の関係者は、自分達から創意工夫をして、行政を動かす、あるいは行政から政策誘導をしていただく、要はアクティブに創意工夫して考えなければいけない時代に入っていると思います。

大変巨額なお金を市民の税から受けていることもあり、最終的に市民がこのお金を出すことに納得をするためには、山本委員がおっしゃっていることもプール制としての視野に入れるべきだと考えます。

何度も申し上げておりますが、介護保険と保育は違い、これだけの財源確保と職員配置基準を確立していることは、大変な成果だと思いますし、問題はそれを誰もが納得する形で考える時代に入ろうとするときにこの委員会があったわけで、あまり狭い範囲の考え方で意見交換するというより、創意工夫などについてももう少し広い視野での考え方を入れてもいいのかなと思います。

我々の京都市の老人福祉施設協議会では、特養待機者の問題、介護で疲弊する家族の問題、今の社会の仕組みは本当に市民ニーズにこたえているのかなど、いつも課題に直面していると考えています。介護保険制度の導入を契機に、保育分野とは違い、京都市の財源は介護に関してはどんどん消えていっているわけですが、平成16年に京都市の老人福祉施設協議会独自で、特養待機者の住まいの状況をマッピングしました。待機者の多い地域に小規模多機能拠点を作っていくべきだと考えました。

これは行政から言われたわけではなく、国が言っているわけではないけれども、在宅高齢者が施設に入ろうとする原因がどこにあるのか、そして、どうしても現状のサービスで解消できないとすると、我々が当面どういうサービスを提供すべきなのか、そこで、介護の高齢者に安心安全を提供できる様なサービスの質とは、高齢者の立場から見た場合どうなのかということをも3つのチームで研究しました。

京都市からも、ふれあいホームという予算で、国の小規模多機能の制度ができる前に2年先駆けて、予算をつけていただきました。

少なくとも、これだけの構造変化する社会で、福祉関係者がどういう社会を作っていくのか、子どもを保育に預ける保護者の働き方も大きく変わる中で、待機児童の数もサービスの多様化に応じて違うというお話もありましたので、ぜひ幅広い議論をされた方がプール制を守りやすいと逆に思ったりしています。

○安保委員

プール制の元々のところは、子どもたちの成長・発達を守っていく、将来の基礎となる成長・発達をきちんと保育園時代に守るというところで、そのために民間保育園職員全体の処遇を図ることが目的だったかと思います。

ただ、この制度自体を見ると、民間保育園の職員全体の処遇を図るということだけが大きな目的になっていて、今の京都市の状況を見ると、保育園連盟という団体に公的なお金を託すわけですから、そういう目的の見え方として、表向きには職員の処遇向上を図るだけしか見えないというのではなく、市民のニーズとしては、子どもたちの成長発達をしっかり守ってほしいということがあるわけですから、そういう目的もきちんと見えるかたちに入れていただく、そうすると中のいろいろな基準が少し違ってくるのではないかと。そうしないと公のお金を支出する公益性や市民の理解というのは得られないと思います。

○油谷委員

保育士会としても、子育ては文化だと思っています。今は、それを社会・地域で継承することが本当に難しくなっています。未就園家庭の親子にとっても、通いなれた保育園を持って気軽に足を運べる状況をつくることは大変賢明だと思いますし、保育園では保育士や栄養士など専門的なスキル・知識を持ったものが日常の子育ての相談に乗ったり、子育てのスキルを伝えながら、保護者が子育ての楽しさを実感され育っていかれるという経過を経ています。地域の子どもたち一人ひとりにも発達を保障している現状があります。また、京都の子ども全て、全体を見据えた子育て支援をやっていこうという姿勢をもちろん持っています。

前回少し出ましたが、保育園は保育園に通う子どもたちだけを幸せにしたいと考えているのではなく、幸せな子どもの数を増やすために子育て支援な

どさまざまなニーズにこたえたいと思っています。

社会全体が幸せでなければ、保育園にかかわる子どもたちが幸せにならないことはよく理解していますし、先ほどからそれぞれの保育所で子育て支援は充実させているが、まだまだ十分ではない現状ですし、行政、連盟、保育士会がもっと広く市民に理解していただけるように伝えていくことも義務だと思っていますし、怠ってはならないと思います。

ただ、先生方がおっしゃっている、目に見える量や数だけでは量れないものの中にはあります。子どもに掛けるたった一言が、その子の人生を良くするというのも中にはあるので、そういうところをどうにか分かっていたらと今思っております。こうした、保育園の人材や環境をこれからは十分に積極的に活かすべきだと考えています。そのために、制度的な裏づけも必要になってくると思いますし、処遇だけを求めてお話しをしているわけでもありません。子どもの最善の利益や全ての子どもがどの地域にも、均等に質の高い保育を受けられることが多くなればと思っています。

○山手委員

市民の多様なニーズをしっかりと受け止めてより良い保育を実施するに当たっては職員の処遇も大事ですが、安保委員、山本委員もおっしゃったように、今後、プール制は処遇のみでなく、広く利用者にとって40億円の補助金を受けて保育を実施するに当たっての保育の評価、成果をそれに対する利用者にとっての必要性、そのあたり、学識経験者の先生方に、これまでの互助精神に変わる何かをアピールできる考え方のようなものを考えていただければと思います。我々も考えてはいるのですが、今の段階ではなかなか難しいところもあります。委員会の場で、そういったことも考えていただければありがたいのですが。

○宮本委員長

見直しの不十分な点の御指摘もあったかと思います。補助金を支出することの根拠について、よりグローバルで高い視点から考えるということで、これは、続いての「5時代の要請にこたえるプール制の今後のあり方について」の検討

と提言の内容とも関係して参ります。このあたりを含めまして、事務局の方から説明をお願いします。

○事務局

それでは、答申（案）の13ページをご覧ください。

5「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方について」の検討と提言でございます。

（1）プール制に対する基本的認識について

昭和47年にプール制が創設されてから約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、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ている。また、子どもは京都の未来を担う極めて大切な存在であり、その健やかな成長のため、保育の実施責任を持つ京都市はこれまで一定の財政的負担を行い保育水準の向上に取り組んでいるが、生活保護、老人福祉や障害者福祉をはじめとした市民のセーフティネットなど、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や京都市財政の極めて厳しい状況も認識しなければならない。そうした時代の進展や今日的状況を踏まえた「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。

これらの状況を踏まえ、今般のプール制の再構築の検討に当たっては、次の諸点を基本的な視点として行った。

- ① 保育園は、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という基本機能を有し、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、プール制を再構築するに当たっても、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。そのためには、いわゆる公私間格差の是正などの職員の処遇改善が直接的な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こた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。

- ② 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、民間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、保育園が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、すなわち自由裁量も一定範囲では必要である。
- ③ 保育所運営費やプール制に対する財政支援が、主に国民・市民の巨額の税で賄われていることを踏まえ、それをもとに実施されているプール制の再構築に際しては、行政、保育関係者共に市民目線、納税者目線を常に意識しなければならない。

(2) 相互扶助の在り方 (諮問課題①)

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、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、保育園で働く職員の処遇改善、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、京都市内の民間保育園の総意として、各保育園が自主的に拠出した民改費と京都市からの財政支援を併せて原資とし、保育園経費に余裕のある園から不足する園へ再配分することによって、民間保育園職員の処遇向上を図ってきた。

- ① 京都市としても、急務であった給与体系の確立については京都の保育の質の向上が果たされるものであったため、各保育園が自主的に行うべき“民改費をプール制に拠出する事務”を一括して代行し、民改費の本来の支出先である保育園ではなく連盟に対してその執行を行ってきた。

しかし、児童福祉法やその関連通知においては、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」に対して行うものとされており、民改費のプール制への拠出事務を京都市が代行し、本来の支出先である保育園に執行せず、連盟に対して執行していることについては今日的視点に立てば好ましいものではない。京都市の「特別監査」報告においても「本来は他の国基準運営費と同様に各保育園に市が直接支弁すべきもの

と考えられる」とされている。

本委員会においても、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り、国が保育所運営費の運用方法として予定していない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。

- ② 民改費は、そもそも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ものであり、各施設において余剰がなく給与改善等に支障を来すおそれがある場合における、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ものである。また、保育所運営費は、一定の要件を満たした場合、その弾力的な運用が認められるものの、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、プール制への拠出のような設置者が異なる保育園を助成する根拠となるものではなく、「金銭的相互扶助」により他園のために資金を融通している保育園は、過度な余剰金があると判断されるおそれがある。

これらを踏まえると、「金銭的相互扶助」の理念の下に、各園が民改費をプール制に拠出することは望ましいものでなく、ましてや、各保育園に対するプール制配分金が、自ら拠出した民改費の額を下回るような事は認められるものではない。「特別監査」報告においても、「民改費人件費等は国基準運営費の一部であるという性格から、その全額が各保育園に配分されたと見るべきものであり…」とされているところである。

今後、①を踏まえて民改費が京都市から各園へ直接執行されたとしても、各園からの自主的拠出も含めてプール制への拠出は行われるべきではない。

このように措置されたとしても、プール制財政が危機的な状況になると認められるものではなく、京都市の民間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は維持されるものと考ええる。

(3) 配分基準の在り方（諮問課題②③④）

職員配置基準（諮問課題②）

京都市においては、これまで多額の単費による財政支援を行って、国基準を大きく超える職員配置基準予算を確保し、プール制において運用・実施されてきた。これによって、京都市の民間保育園の保育水準は大きく向上し、他の政

令指定都市と比較しても充実した保育が提供されてきた。

各園における職員の「量的」保障としての意味を持つ職員配置基準は、子どもの安全性の確保や保護者対応、多様・高度化する保育実施などの保育の密度に大きく影響を与えるものである。また、近年は、入所児童を対象とする保育だけでなく、地域における育児相談などの子育て支援機能も年々その重要性が増しており、これらへの適切な対応を果していくためにも充実した職員配置基準は欠くことのできない重要な要素となっている。

今後とも、子どもたちの最善の利益を図り、その発達の権利を保障し、また、多様な社会的役割にこたえていくには、京都市の到達した高い保育水準の根幹となるこの職員配置基準については、可能な限り維持されることが望ましい。

プール制全体の職員年齢構成をみると、20～30歳中頃の職員が中心として構成されており、それを支え、指導・統括する中堅・ベテラン職員がおおむね万遍なく在籍している状況となっている（資料12を参照。）。

しかし、一方、各園ごとにはベテラン職員あるいは若手職員にかなりの部分で偏った保育園も存在している。施設の運営上、職員のスキルや質は将来にわたって高い水準を保持していくことが重要であり、若手職員が中堅職員・ベテラン職員に支えられ、共に成長していくといった職場全体としての体制、バランスの取れた職員配置という視点が極めて重要である。職員構成の問題は各園ごとの課題とは考えるが、市全体の保育水準に大きな影響力をもつプール制においても、その再構築に当たっては、こういった面を考慮することが必要である。

給与格付（諮問課題②）

現在、プール制認定職員一人当たりのプール制配分金には約380万円の開きが認められるが、これは、年功序列的要素が強い給料表に基づいて職員ごとに給与格付を行っているため、各園の職員構成によって大きく差が生じる構造となっていることに起因しているものである。前述のように、プール制全体の職員年齢構成としては、20歳代から30歳代中頃の職員を中心に、それを支え、指導・統括する中堅・ベテラン職員がおおむね万遍なく在籍している状況となっているが、プール制認定職員一人当たりのプール制配分金が平均から大きくかい離する保育園では、ベテラン職員あるいは若手職員に相当程度偏った

職員構成となっている。

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とともに、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には大きいものがあると思われる。また、保育の質を担保するための一つの条件として、ベテラン職員に対してはそれに見合った労働条件、いわゆる職員処遇が確保されているという視点も欠かせないものである。

しかしながら、個々の職員の生活ベースの視点に立てば、給料が徐々に増加していくことの意義は認められるものの、単に在職年数が長いことと保育園や市民が期待する経験に基づいた高いスキルとは一致するものではなく、この部分の考慮がなされていない現行のプール制給与体系は、時代に合ったものとは言えない。職員の能力や職場における役割・責任に応じた報酬や、若手職員とベテラン職員の構成のバランスについては各保育園の人事管理上の問題ではあるが、全市的観点に立って高い保育水準の確保を目的とするプール制においては、その望ましい在り方を前提として配分基準の設定を行うことが必要であり、年功序列的要素の強い給料表に基づき給与格付を行う現行の手法は妥当性を欠くので見直すべきである。

なお、職員の給与を構築す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した制度構築を検討する必要がある。

自由裁量（諮問課題③）

プール制においては、統一給料表に基づいて個々の職員の給与格付を行うため、各保育園にとっては、その格付どおり給与を支払っていれば人事管理に関しては基本的な園運営は可能となっている。反面、園として、給与制度を含めた運営をどのように行っていくかという経営感覚が喚起されにくいものとなっている。

また、既述のように、園全体の運営を考えた際には、各保育園における人事管理上の課題ではあるが、若手職員、中堅職員、ベテラン職員がそれぞれバランスよく、保育の向上に向かっていく職員構成が理想的である。

したがって、プール制としては、園としての独自の給与制度やキャリア評価を実施する余地、つまりこの部分での園の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、園の主体的な経営を促進すべきであると考えます。

このような自由裁量によって、職員のやる気を引き出していくことも経営者（施設長）の責務である。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、保育園が地域事情などに応じた多様な保育ニーズにこたえようとすれば、複雑なローテーション勤務が必要不可欠で、それを可能とする常勤職員・非常勤職員の柔軟な人員配置・処遇が必要であり、この部分においても園の裁量性は欠かせないと考えます。

なお、当然のことながら、園の裁量性については相応の責任が伴うものであり、その行き過ぎた対応については十分な対策がなされることが必要である。

園の裁量性は園としての独自の理念のみならず、合理性、効率性、客観性などに基づくものでなくてはならない。京都市は、指導監査などにおいてこの点を十分に把握し、その裁量権の行使が京都市の助成の目的に沿うものではないと判断する場合にはプール制配分金の返還を求めるなど、市民の目線に立った適正な運用が必要である。そのためには、プール制配分金からの各保育園への支払実績のみならず、各保育園でのその用途についても積極的に開示する方策を検討すべきである。

また、助成を受け入れる連盟は、その責任をもって各保育園を助言・指導する必要があり、良識のある経営倫理・経営者の在り方の醸成については、連盟が一体となってこれに取り組むべきである。

創意工夫（諮問課題④）

プール制は、これまで全市統一の給料表、統一の配置基準を大きな構成要素として運営されてきている。これは国運営費基準が極めて低く、また、民間保育園の運営水準に格差があった時代においては、京都市全体の民間保育園の運営レベルを引き上げる大きな意味をもっていた。しかし、時代に則して複雑多様化するニーズに的確・敏感にこたえていくには、制度や仕組みが固定的・画

一的では、先頭を走ろうとする園を抑制することになる。逆に、こういった先進的な園を支援する仕組みなしには、時代のニーズにこたえきれないと考える。

京都市の民間保育園は、これまでから乳児保育や夜間保育などについて、全国的にも先駆的に取り組むなど、意欲的に様々な保育ニーズにこたえようと努力を行ってきており、言わば京都の保育の牽引者である。民間ならではのこのような柔軟な発想で創造される保育や先頭を走ろうとする努力について、プール制はそうしたものをさまたげず、逆に喚起し、支えていく存在に変わることが望まれる。

したがって、これまで、プール制の互助精神の下で、プール制の基準が運用されてきたが、今後は、自助努力が評価される仕組み、すなわち、新たな保育ニーズへの先駆的取組や多様な保育需要への対応等を、プール制における傾斜配分要素として取り入れるなど、個々の園や職員の努力が配分面で評価され園のインセンティブを引き出す仕組みを取り入れる必要がある。

現在、プール制においては、職員配置基準や給与格付に比べて、保育園の裁量の余地が大きいものとして「運営改善費」が積算されているが、この配分基準を工夫することにより園の創意工夫の余地を広げることが望まれる。その際、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、各保育現場の実態を踏まえ、どのような要素を評価し配分基準として認めるのか、各保育園の地域特性や限られた財源の中でその評価の程度をどのようにするのかについて検討すべきである。

一方で、市民に対して基本的保育サービスの着実な提供が担保されているということは、保育園運営の必須条件である。いうまでもなく、本来、国や京都市から各保育園に支払われている運営費は、各園において基本的な保育サービスが着実に行われることを前提としており、また、その意味において保護者は保育料を負担しているものである。

本委員会における関係者からの意見聴取において、土曜保育が一部完全に実施されていない現状が報告されており、また、夏期休園や年度末・年度初めの休園といった課題など他にも改善すべき点がある。

京都市においては、各民間保育園への指導監査などを通じて強く改善を図ることはもとより、プール制が市民の税金によって構成されている現状に鑑みる

と、基本的保育サービスが実施されていない園に対しては、プール制の配分額において考慮がなされるなどの対応が必要である。

配分基準見直しの総合的な方向性でございます。

保育園が「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ち、プール制に関する限られた財源を最大限有効に活用するためには、以上の配分基準に関する提言について、本委員会としては、次のような見直しの方向性を提示する。

- ① 現行の職員配置基準は、京都市が到達した高い保育水準の根幹となるものであり、保育園の社会的役割、子どもの発達権利の保障の観点に立てば、この基準は可能な限り維持する。
- ② 職員の豊富な経験に基づく保育サービスは重要であるが、在職年数と高いスキルは必ずしも一致するものではなく、年功序列的要素の強い給料表に基づき給与格付を固定的に運用する手法から脱却できる制度構築が必要である。
- ③ 各保育園ごとに若手職員からベテラン職員までのバランスの取れた職員構成が必要であり、園としての給与制度やキャリア評価を実施する余地としての自由裁量を拡大し、人事管理を含めた園の主体的な経営を促進させる。
- ④ 保育園に求められている基本的な保育サービスを着実に提供するとともに、時代の要請するニーズに積極的にこたえようとする園を支援する仕組みが必要である。各保育園の創意工夫や市民ニーズにこたえる取組が評価される仕組みに変えていくべきである。

(4) プール制事業に京都市が補助金を支出することについて

本来、民間保育園の運営は、「保育単価」制に基づく国基準運営費を前提としており、そこに就労する職員の給与体系は、各保育園ごとに工夫され実施されることが予定されているものである。そのため、京都市自らが直接的に統一的な給与体系や個々の職員の給与を規定して運用し、それに基づいて各園に支払いを行うことは望ましいものではない。

一方、京都市内においては、全民間保育園の総意によって、全市統一の「職員配置基準」と「給料表」を策定し運用する事業、いわゆる「プール制」が行われており、この事業を全民間保育園が加盟している連盟が主体となって行うことにより、加盟園全体で議論を行い、京都市全体の保育に対する認識や課題

を共通化するとともに、保育現場の工夫や意見・ニーズを迅速に反映してきている。

また、統一的な給与体系を維持するため、各保育園の入所児童数の変動などに伴って生じる、3,000人を超える職員の採用・退職・異動などの流動的要素を勘案しつつ、確実かつ経常的な各園への支払事務についても対応している。

そうしたプール制は、京都市の直接的事業としては実施困難なものであるが、現在実施されている京都市からプール制への財政支援は、連盟が行うこの事業の公共性や公益性を捉えて援助を行い、民間保育園の期待にこたえようとするものである。すなわち、プール制は、京都の保育水準全体を底上げするために全民間保育園が結集し、職員配置や給料表についての基本的な部分での共通の条件づくりや支払事務を行う事業であり、こうしたプール制事業における保育水準向上に向けた取組の積極面を捉えて、京都市が連盟へ補助することの意義が認められるものである。

このため、京都市が支出している財政支援は、保育の実施に要する費用の一部として各園に直接支出する経費ではなく、民間保育園全体として運用を図る制度を構築している連盟の事業に対する補助金として支出するものであり、しっかりとした制度設計を行い、かつ、その公共性や公益性を常に検証しつつ実施することが求められる。

(5) 透明性の確保について

巨額の財政支援を行っているプール制について市民的理解を得るためには、必要な説明責任を果たすことは極めて重要であり、事業の仕組みや各保育園への資金の流れなどの情報は、積極的に開示しなければならない。

各園は、それとともに、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ことを常に念頭に置くことが必要である。

また、プール制事業を運営する連盟は、組織の在り方やその公益性について、例えば、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どのように社会的利益をもたらしてきたかなどについて積極的に説明し、

市民的信頼を得られるような取組が必要である。

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。

(6) プール制の運用の在り方について

連盟は、京都市において民間保育園全園が加盟する唯一の団体であり、これまで各種研修事業の実施や八瀬野外保育センターの運営など京都の保育の質の向上に大きな役割を果たしてきており、このようなことを前提にこれまで連盟が主体となってプール制の運用がなされてきたものである。

しかし、プール制は、約40億円もの市民の税金が投入されている制度であり、極めて高い透明性、客観性を要するとともに、その運用は慎重の上にも慎重でなければならず、常に市民目線を意識しなければならないものである。

巨額の公金を財政支援する京都市及びそれを受入れて事業実施する連盟については、以下の諸点を念頭において事業展開を行うよう強く求める。

- ① プール制の運営主体としての連盟は、当然に、プール制を公益法人会計基準に定める財務諸表を備えた特別会計に位置付け、適正な運用を行うべきものであったが、これまでプール制会計を法人としての特別会計には位置付けて来なかった。京都市の「特別監査」報告においても、「多額の公金を財源として行われている連盟の事業であり、特別会計と位置付け、経理規程も適用される経理処理が行われるべきである」とされている。これは、資金の透明性の観点から大きな問題であり、この点については早急に是正がなされるべきである。
- ② 公益法人制度改革がなされたことから、現行の社団法人等が公益社団法人となるためには、平成25年11月までに新たに公益性の認定を都道府県から受けなければならないこととされている。市民の巨額の税金によるプール制補助金の支出や運用については、今後は、この新制度に基づく公益法人、又はそれに相当する公益性を有する法人を前提とすることが必要であると考える。
- ③ 京都市のプール制に対する援護費は、連盟が運営するプール制という事業に対する補助金であり、これに関して、京都市としての関連規程の整備等が

不完全であったと「特別監査」において指摘がなされている。

今般、京都市においては、「京都市補助金等の交付等に関する条例」が新たに制定されたところでもあり、プール制に対する財政支援に係る関連規程の整備等を含め適正に対応することが必要である。

- ④ 京都市においては、これまで40年の永きにわたってこのプール制の支援を行ってきたが、この制度は歴史的にも京都における保育水準の底上げ向上の大きな要因となったことは既述のとおりである。

しかし、この運用に当たっては、これまで京都市と連盟の二者間において、適宜の指導や議論がなされてきたことは承知するが、財政支援の大きさに鑑みると、本委員会のような外部委員の目線で審議する余地があつてしかるべきである。今後、この点を十分念頭において運用されることを期待する。

(7) 激変緩和措置について

本委員会では、プール制を今日的視点で見直し、時代の要請にこたえる多様な保育を支えるための仕組みを構築するための提言を行った。

今後、京都市及び連盟においては、この提言に沿って制度設計や具体的な運用基準の策定がなされることが求められるが、その際、個別の保育園ごとには、プール制配分金の増減が予想されるところである。

こうした制度変更に伴う混乱はできる限り回避することが望ましく、一定期間については財源の範囲内で、激変緩和措置が検討されることを期待するものである。

以上、「時代の要請に応えるプール制の今後の在り方について」の検討と提言について読み上げをさせていただきました。なお、資料等の説明は割愛させていただきます。御了承願います。

最後に次の25ページ、「6終わりに」でございますが、委員の皆様は御異存がなければ、是非、宮本委員長に筆を取っていただきたいと考えております。

これまでの議論、意見聴取、現場視察などを踏まえて、総括的なお言葉をいただければと考えております。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。

この項目につきましては、4（4）及び（7）が前回の委員会から新たに加えられた箇所でございますが、方向性としては既にコンセンサス（合意）を得ているところなのかなと思っております。

○土江田委員

23ページの下から3行目にある、「本委員会のような外部委員の目線で審議する余地」とありますが、私としては、この体制があってしかるべきと書いていただければありがたいと思います。

全体として非常に読みやすい文言になっておりますが、私としては、社会が子どもを育てるという決意・理念をもう少し強調したもので、それが我々がプール制を考える上でのベースになると思いますので、どこかに反映させていただければありがたいと感じました。

それから、連盟の公益性の問題ですが、先ほど出ました待機児童の問題は、結局、各保育園にとっては行政の問題であるという面もあろうかと思いますが、園にとってまだ関係者になっていない方、潜在的な保育園の関係者となり得る人たちのニーズをきちんと捉えられる仕組みというものが公益性の観点からは求められると思いますので、連盟の高度な自治というか公益性を厳格に今後守っていただきたいと思います。

前にも申し上げましたが、行政がきちんと監督権を実行していなかったという点について、もう少し反省が必要であろうかと。あまりにきれいな言葉でさりと流しておられるので、40年間、問題が顕在化する前にもう少し手立てはなかったのかとも思いますので、反省あるいは省みるというような文言が必要だと思います。

○山本委員

19ページ下から3行目、かなり刺激的な文章です。

「基本的保育サービスが実施されていない園に対しては、プール制の配分額において考慮がなされるなどの対応が必要である。」

これは、非常に重要な決意表明であると思います。

市民目線で言いますと、まず行政と民間との関係はこう押さえるというのが必要ではないでしょうか。急に京都市行政そのものの重要な決意表明がありますので。なぜこのような表現に至ったのかということと、予算の執行に伴う市側の嚴重なる監査となりますと、市が審判（アンパイヤ）という関係なのかどうか。京都は民間園が多いですから、京都市としては、舵取りぐらいではないかと、もちろん舵取りを誤った場合は市の責任なのだと思います。漕ぐことについては民間保育園が努力をしておりますので。このような公と民の関係を押さえていただくと、先ほどの3行の意味合いが分かってくるかと思います。

問題は次ですが、基本的サービスが実施されていない園という点は非常に重要な問題となりますので、もう少し説明があった方が良いのではないのでしょうか。認識がないままに、あなたはしていないと言われても困惑しますので、詳しい必要はないが説明はあるのかなと思います。

繰り返しになりますが、やはり、キーワードは公益性・効果性・効率性が多く出てきます。これを逐一、説明していただく必要はありませんが、これを誰が判断するのが具体的に必要。利害関係者として直接的に京都市保育行政と民間保育園、保護者、潜在的な保護者、地域で子育てに悩む方と、そして京都市民、このグループでこの制度を見守るということとなりますので。独立して公と民の関係と、公共性に関する利害関係者を書いていただいた方がいいのかなと思いました。

もう一つ、大きな議論を呼びますので、私もこわいのですが、ベテラン職員が年齢とともに給料体系が上がっていくことに批判が込められております。

これは消極面・積極面の判断ですが、読めば分かるのですが、現場の方にとって不当な表現とならないように、どう客観的に、もう少し、字句を練るのか練らないのか、結論ではありませんのが、この表現は、同一労働同一賃金論です。副委員長からスウェーデンの話もありましたが、スウェーデンは同一労働同一賃金であります。親と子どもが同じ給料となっています。

少しそれも検証する、同一賃金同一労働なのかについて少し説明があれば分かる部分もあるかと思います。この委員会の中ではキャリアデザイン、キャリアパスという言葉は出たのですが、制度変更で影響を被る方も出るわけですので

で、答申書としてはもう少し丁寧な説明があるかいないかについても先生方にお聞きしたいと思います。

○油谷委員

17ページの自由裁量についてですが、これについては保育の現場から懸念の声が届いています。

経営者側に権限が与えられるのであれば、雇用される側の職員の立場をよくお考えになっていただき、倫理観をもった対応をお願いしたいと思います。

何度も申しておりますが、保育園の保育はチームワークが基本にあります。その上に成り立っております。職員をやる気を下げよう、また、不平等な自由裁量とならないよう、仕組みを作っていただきたいと思います。そのうえで、京都市行政や保育園連盟の方々には、それを見極める立場において、その責任を果たしていただきますようお願い致します。

それから、23ページ、激変緩和措置というところですが、これも雇用されている者としては個人の生活に直接変動をもたらすものですから、行政と保育園連盟の皆様には、今後、答申を具体化される段階で、十分な御検討と御配慮をお願いしたいと思います。

子どもたちをいかに育てるかによって、社会の利益は大きく変わってくると思います。質の高い保育にはお金が掛かるとは思いますが、限られた財源の中で十分に御検討いただきますようお願い致します。

○片岡委員

18ページの自由裁量のところですが、後半のところに「助成を受け入れる連盟は、その責任をもって各保育園を助言・指導する必要がある、良識ある経営倫理・経営者の在り方の醸成については、連盟が一体となってこれに取り組むべきである。」とあります。また、その前段の部分「なお、当然のことながら…」のところからの文章が、具体的に連盟としてどのようなことをしていくのかが分かりにくく、各園の自由裁量の中身について連盟が知り得るのかどうか、そのあたりも分からず、これは自由裁量の範囲の中のことを言っておられるのだろうかと思いつつ、連盟全体としては地域に開かれ、絶対に利用者に対

して良くなるようにがんばってやっていこうという決意とか、仲間同士の在り方とかいろいろなところを一所懸命やっていかなければならない。ただ、個々の園の中身について、どれくらいまで立ち入って良いものなのか、ちょっとだけ分かりにくかったので教えてほしいと思います。

○宮本委員長

御意見として原案に入れていくということによろしいでしょうか。

○今井委員

私が1番気にしていますのが、21ページにあります。京都市が今後も連盟へ補助金を出し続けることの観点とか理論構築と言いますか、もちろん我々としてもプール制をつぶそうという気はないわけですから、保育園連盟に40億円もお金を預けるといふ理屈をしっかりと置いておきたい。これだけの委員会を実施し、この部分が曖昧ではいけないと考えております。ですから、ここについて、皆様に何かコメントをいただければと考えているところでございます。

○山本委員

おそらく関係者の方はこの答申にある種の安堵感を覚えているのではないのでしょうか。一般的な補助金としての鉄則の論理から言えば、プール制を成り立たせる論理は、ものすごく厳しいです。この補助金は個別園の最低基準というものなのに、皆で持ち出して融通しあうというのはそうした鉄則を破っています。

ただし、価値観、京都市では、個々に走るのではなくみんなで走ることによって、つまりミクロではなくマクロ総体で京都市の保育を考えた中での創意工夫・知恵ということで、当初の国の低い保育単価を乗り越えるための創意工夫であったのだと思いますが、現在どうするのか、積極面で総体マクロとして民間保育園がこの補助金を活かさせていただく。となれば理由は、京都の場合は民間保育園が多いわけですから、このお金の活きる価値ということでは、民間保育園で最大限工夫していただく方が効果が出るということでもあります。

マイクロである個別園で保障された額をマクロに変身させるシステムがプール制ですので、プール制を構成する園の中に、自分のところに関しては行政に考えていただくという発想では、プール制は壊れます。

マクロとしていただければ、各園が責任を持つ、特に経営者が問題認識を持っていただくことで、プール制が支えられているのに、遠くの園は頑張っているから自分も頑張るといようなプール制では、市民は認めないと思います。

では、マクロとは何かということですが、各行政区の中で各園長が責任をもったマクログループ運営、言い換えればプログラム運営ということになります。プログラム運営は本来行政がということなのですが、京都の公と民の関係から言いますとおのずと行政への提言で行政を動かしていく、いわゆるあげる・もらう関係ではなく、京都の未来の地域コミュニティをつくるというような気概があるから、そういうことを前提として補助金の継続があり得ることになります。そうなりますと、プログラム運営の補助金ということまで言えるのではないのでしょうか。マイクロとマクロという言葉を使い分けて、地域コミュニティのニーズ対応で何らかの遅れがあるのであれば、厳しいとは思いますが連盟の皆さんで共に責任を分有していただく、そういう性格のものだとお考えいただくと、プール制が存続し新しい市民社会型のプール制となりますので、良いのではないかと思います。

○土江田委員

1点は最後の激変緩和措置についてですが、この表現では非常に時間が掛かってしまう可能性がありますので、何らかの目安・目途と言いますか、書けるのか書けないのかわかりませんが、要するに、だらだらならない歯止めが欲しいと思います。

それから、13ページに京都市の財政が非常に厳しいという認識を書いておりますが、プール制の当初の目的は公私間格差の埋め合わせであったのかと思います。しかし、いつまでも京都市が高い給料を維持できるのか、常に公が高いという前提に基づいたプール制ですが、極端なところでは公が民間より給与が下がってしまうこともあり得るわけですから、答申に書くというわけではないのですが、連盟もそういうこと将来的なことも踏まえて、今後の運営を考

えていただければと感じました。

○宮本委員長

今日のご意見を伺って感じましたことは、キーワードは公民パートナーシップであるのかなと思います。

御指摘がありました。行政の側も新しい公的な責任をどのように担っていくのか、つまり、補助金の交付だけではなく、それをどのように連盟に対して支援していくのかということも重要になってくるように思います。

情報の開示、それから何度も出てきましたが、評価アセスメント、効果測定、そして何よりも保育園にいる子どもたち、働く人たちの権利擁護をどうしていくのかという新しい公的な責任を拡充拡大していかなければならないと思います。そのためには、行政だけではなく、連盟の方も、やはりリーダーシップを発揮していかなければなりません。もう、一つの保育園だけで対応できる時代状況ではないように私は思います。

民間保育園全体として運用をどのように図っていくのか。例えば、公共性というものが今、強く求められるようになっていきます。誰もがアクセスできる、通園している子ども以外にどうアプローチしていくのか、つまり、子育て支援をどうするのか。

そうした子育て支援施策を考えていくために昨年京都市はニーズ調査をしています。そこで出てきたのは、待機児童の問題もですが、在宅保育、まだ入園していない子どもにどうアプローチしていくか、あるいは人材育成の問題、人的資本ストックの蓄積です。保育士の役割は流動化していくように思います。問い合わせがよくあるのですが、保育士の資格と管理栄養士の資格を持っている方、あるいは、病院等で病棟保育士を採用する、そのような動きもあるようです。専門職業化していく、更に分化していく人的資源、ストックの蓄積をどうしていくのか。民間保育団体全体としての課題になってくるように思います。

相互的に相乗的に役割を担っていくということが、これからの課題になってくるのかなと思いつつ、今日の委員会の議論を締めたいと思います。

なお、今回の議論を踏まえまして、委員の皆様からいただいたご意見をもとに、原案を修正あるいは新しく加えていければと思います。大変お忙しいとこ

ろ申し訳ありませんが、週明け12月21日（月）に電子データ又は書面を事務局まで御送付いただきますようよろしくお願い致します。可能な限り答申の中に盛り込んでいければと私としては強く願っております。

以上で終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

— 了 —