

案

修正見え消し版

答申

「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」

～ 時代の要請に応えるプール制の今後の在り方について ～

平成21年12月

京都市プール制検討委員会

目 次

1	はじめに	1
2	プール制の経過	3
3	プール制の制度概要	5
4	プール制の今日的課題	
(1)	諮問された諸課題	1 0
	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」	
	イ「現行の配分基準は本当に公平なのか」	
	ウ「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」	
	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」	
(2)	その他の諸課題	1 2
	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」	
	イ「積極的な情報開示が必要ではないか」	
5	「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」の検討と提言	
(1)	プール制に対する基本的認識について	1 3
(2)	相互扶助の在り方について	1 4
(3)	配分基準の在り方について	1 5
(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	2 1
(5)	透明性の確保について	2 2
(6)	プール制の運用の在り方について	2 3
(7)	激変緩和措置について	2 4
6	おわりに	2 5

〔参考資料〕

- (資料1) 京都市プール制検討委員会設置要綱
- (資料2) 京都市プール制検討委員会委員名簿
- (資料3) 京都市プール制検討委員会審議経過
- (資料4) プール制財源項目（詳細）
- (資料5) 職員配置基準申請書
- (資料6) 京都市民間保育園職員給与表
- (資料7) 平成20年度プール制配分金等一覧
- (資料8) 金銭的相互扶助（平成20年度）
- (資料9) 保育所運営費関係規定
- (資料10) 平成20年度プール制認定職員一人当たりプール制配分金一覧
- (資料11) 年齢別保育士配置基準（政令指定都市比較）
- (資料12) 年代別職員割合

1 はじめに

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。

〔プール制に対する京都市からの財政支援額推移〕

(単位 千円)

昭和 47年度	昭和 48年度	昭和 49年度	昭和 50年度	昭和 51年度	昭和 52年度	昭和 53年度	昭和 54年度	昭和 55年度
200,341	237,688	329,569	408,491	561,745	672,139	766,131	848,533	895,425
昭和 56年度	昭和 57年度	昭和 58年度	昭和 59年度	昭和 60年度	昭和 61年度	昭和 62年度	昭和 63年度	平成 元年度
1,036,736	1,185,339	2,120,724	2,286,759	2,143,764	2,166,162	2,228,319	2,167,242	2,209,186
平成 2年度	平成 3年度	平成 4年度	平成 5年度	平成 6年度	平成 7年度	平成 8年度	平成 9年度	平成 10年度
2,631,121	2,941,198	3,217,430	3,466,173	3,499,355	3,539,793	3,813,866	4,092,947	4,106,961
平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度	平成 16年度	平成 17年度	平成 18年度	平成 19年度
4,082,164	4,080,539	4,337,794	4,327,320	4,261,467	4,310,439	4,387,131	4,451,280	4,530,124
平成 20年度	平成 21年度 (予算数値)	合計						
4,512,035	3,981,720	101,035,150						

※ 連盟資料「資料 平成20年度 NO.125 京都市民間保育園給与等運用実施要綱 ―プール制運用の手引き― (平成20年12月)」から作成

※ 平成21年度は予算数値である。

2 プール制の経過

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った。

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。）の人件費部分を自主的にプール制へ抛出し、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。

〔保育士配置基準（国基準）推移【昭和23年度～昭和46年度】〕

区分	昭和23年度	昭和37年度	昭和39年度	昭和40年度	昭和41年度	昭和42年度	昭和43年度	昭和44～46年度
0歳児	10:1	9:1	8:1	8:1	7:1	6:1	6:1	6:1
1歳児			9:1					
2歳児	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	25:1	20:1
3歳児								
4歳児							30:1	
5歳児							30:1	

〔保育士配置基準における国基準とプール制基準の比較推移【昭和47年度～平成21年度】〕

区分		昭和47年度	昭和49年度	昭和57年度	昭和58年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成10～21年度
0歳児	プール制	5:1	4:1	4:1	3:1	3:1 (4:1)	3:1	3:1	3:1	3:1
	国基準	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	3:1
1歳児	プール制	5:1	5:1	5:1 【6:1】	5:1	5:1	5:1	5:1	5:1	5:1
	国基準	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1
2歳児	プール制	5:1	5:1	5:1 【6:1】	5:1 【6:1】	5:1	5:1	6:1	6:1	6:1
	国基準	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1	6:1
3歳児	プール制	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	15:1	15:1	15:1
	国基準	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1	20:1
4歳児	プール制	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	20:1	20:1	20:1
	国基準	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1
5歳児	プール制	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	25:1	25:1
	国基準	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1	30:1

()内は乳児園以外の園, 【 】内は幼児園

〔京都市における保育単価表の比較【定員90人区分の例】〕

年度	その保育所のその月初日の定員区分	その月初日の措置児童の年齢区分	基本分保育単価(第1欄)	民間施設給与等改善費加算額(第2欄)
昭和47年度	61人から90人まで	3歳未満児	17,640円	800円
		3歳児	7,770円	340円
		4歳以上児	6,560円	280円



年度	その保育所のその月初日の定員区分	その月初日の入所児童の年齢区分	基本分保育単価(第1欄)	民間施設給与等改善費加算額(第2欄)			
				12.0%加算分	10.0%加算分	8.0%加算分	4.0%加算分
平成21年度	81人から90人まで	乳児	164,070円	18,530円	15,440円	12,360円	6,170円
		1,2歳児	96,490円	10,420円	8,680円	6,950円	3,470円
		3歳児	46,100円	4,750円	3,950円	3,170円	1,580円
		4歳以上児	39,350円	3,940円	3,280円	2,630円	1,310円

※保育単価は、入所（措置）児童一人当たりの月額単価である。

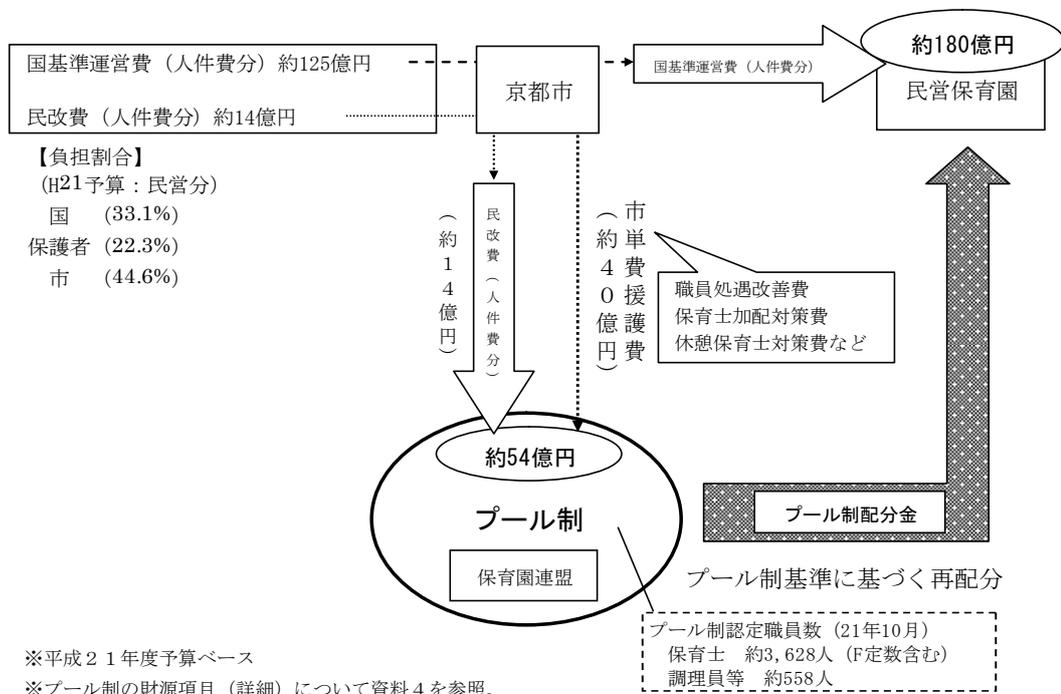
※施設長設置区分の単価である。

3 プール制の制度概要

(1) 基本的な仕組み

各保育園に支出される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（以下「連盟」という。）に拠出し，京都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ある。ただし，民改費を連盟に拠出する事務については，京都市が一括して代行しており，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。

〔現行プール制概念図（資金の流れ）〕



(2) 再配分の方法

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」を算出している。

$$\boxed{\text{プール制所要額}} - \boxed{\text{国基準運営費（人件費分）}} = \boxed{\text{プール制配分金}}$$

※国基準運営費（人件費分）… 各保育園が受領している国基準の保育所運営費に含まれる人件費相当額

(イ) プール制配分基準

① 職員配置基準

[保育士]

区分	プール制基準	国基準
年齢基準	(入所児童数に対して)	
0歳児	3:1	3:1
1歳児	5:1	6:1
2歳児	6:1	
3歳児	15:1	20:1
4歳児	20:1	30:1
5歳児	25:1	
休憩加配	全施設…常勤2名 ただし、特例完全実施かつ特例児(0～1歳)在園又は定員30%以上特例児在園の場合のみ。条件に満たない場合は1名	定員90人以下…常勤1名 定員91人以上…非常勤1名
特例保育加配	特例保育対象児(※1)による年齢基準数 × 0.3	—
フリー経費定数	上記により算出された認定保育士数のうち、1割相当分をフリー経費定数(※2)とする。	—

※1)「特例保育」とは、通常保育(午前8時30分～午後5時)の前後1時間(午前7時30分～8時30分、午後5時～6時)の間の保育

※2)給与格付を行わず、非常勤職員単価でプール制所要額を算定するもの

[調理員等]

区分	プール制基準	国基準
共通事項	定員59人以下…常勤1名 定員60人以上…常勤2名	定員45人以下…常勤1名 定員46人以上…常勤2名
加配基準	<ul style="list-style-type: none"> ・定員90人以下かつ 0歳児6人以上…常勤1名 ・定員91～120人かつ 0歳児5人以上…常勤1名 ・定員121～150人かつ 0歳児4人以上…常勤1名 〔・定員151人以上 …非常勤1名 国基準による非常勤 単価措置分のみ〕 	定員151人以上…非常勤1名

② 給与格付

個々の職員の学歴や資格、前歴経験などから「京都市給料表に準じた給料表」（京都市行政職給料表1級～3級に準拠（資料6を参照。))に給与格付される。

③ 運営改善費

区分	(職員定数+フリー経費定数)	年額
労働条件改善費	9人以下	1,440,000円
	10人～14人	2,124,000円
	15人～19人	2,484,000円
	20人以上	2,880,000円

区分	定員・条件	年額
運営条件改善費	60人以下	600,000円
	61人～90人	900,000円
	91人～120人	1,200,000円
	121人以上	1,500,000円

区分	定員・条件	年額
	・0歳児在園 ・「調理加配」園除く ・給食センター・外部委託非利用園	
給食業務改善費	89人以下	720,000円
	90人以上	1,440,000円
	夜間園	360,000円

イ 現行配分基準の特徴

- 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。

(3) 内在的課題

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。

※プール制配分金一覧（平成 20 年度）は、資料 7 を参照。

4 プール制の今日的課題

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員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はできないのか。

- ・ 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。

イ「現行の配分基準は本当に公平なのか」（諮問課題②）

- ・ 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、年齢、学歴、勤続年数などを基準に給与格付を決定する方法（以下「年功序列型給与体系」という。）となっている。**~~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**年功序列型給与体系**~~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）

- ・ 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)

- ・ 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

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」

- ・ 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拠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。

イ「積極的な情報開示が必要ではないか」

- ・ 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。

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

(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、~~社会全体で子育てを支援していくことの必要性、また、その機運が高まってきており、このような状況を背景に、保育の実施責任を持つ京都市においても、~~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きていたが、~~が~~。しかし、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ない。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つては、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の**感覚**目線、納税者の**期待**目線を常に意識しなければならない。

(2) 相互扶助の在り方について（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ひ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る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する。

(3) 配分基準の在り方について（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、**年功序列的給与体系**~~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、**年功序列型給与体**
系~~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する。

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るれば、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する。

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、京都市からプール制への財政支援は、すべての保育園が一つになって京都の保育の高い水準を作り上げていこうとする京都の民間保育園の気概を前提とし、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うものである。したがって、助成を受け入れる連盟は、京都市と連携しつつ、その責任をもって各保育園を助言・指導する必要があり、保育内容のみならず経営者としての研修実施など、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（各保育園が保護者に対して提供する保育サービスの基本的な内容であり、国や自治体から保育園に支払われる運営費の積算の基礎となっているもの。）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

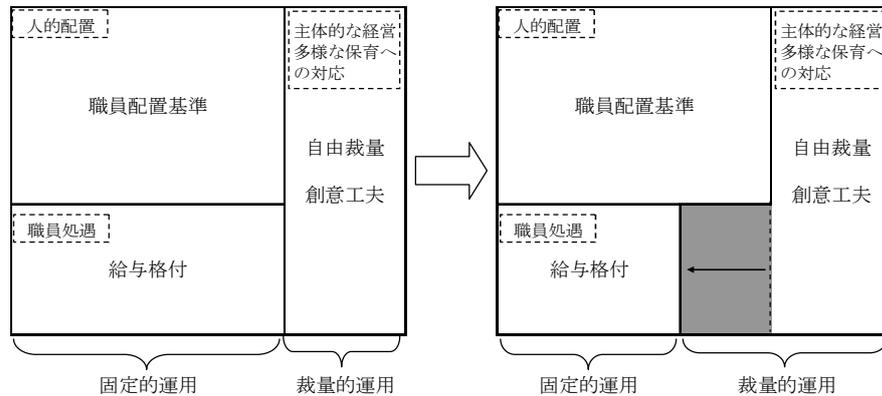
ることを前提としており、また、その意味において保護者は保育料を負担しているものである。本委員会における関係者からの意見聴取において、土曜保育が一部完全に実施されていない現状が報告されており、また、夏期休園や年度末・年度初めの休園といった課題など他にも改善すべき点がある。京都市においては、各民間保育園への指導監査などを通じて強く改善を図ることはもとより、プール制が市民の税金によって構成されている現状に鑑みると、基本的保育サービスが実施されていない園に対しては、プール制の配分額において考慮がなされるなどの対応が必要である。

【配分基準見直しの総合的な方向性】

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なく、**年功序列型給与体系**~~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。

〔見直しの総合的な方向性〕



(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、确实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、**すべての保育園が一つになって京都の保育の高い水準を作り上げていこうとする京都の民間保育園の気概を前提として**、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。

こうしたことを踏まえると、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。

なお、この事業評価・検証については、行政や保育関係者のみでなく、第三者評価などの手法も検討し、外部の第三者や潜在的利用者としての市民なども含めた、広い視野による評価・検証がなされることを期待する。

(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。**連盟はこれに従い、プール制に関する資金の流れを連盟の財務諸表に記載することによって会計上の透明性の確保を図るよう早急に是正を行うべきである。**~~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られる。
- 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^{かんが}みると、**京都市においては、プール制に関する連盟の会計処理の是正など、市民感覚に即した厳しい指導が徹底してなされるべきであった。こうした不十分な点についてはしっかりと省みるとともに、今後は、**本委員会のような外部委員の目線で審議する**機会を設けることが必要であり、**~~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場所である。

このような~~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、**今後数年間に限っては**~~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。

6 おわりに

京都市プール制検討委員会では、門川大作京都市長の諮問を受け、40年続いたプール制の在り方を時代の変化に合わせるため、審議を重ねて参りました。

本委員会による本制度点検・検証のための集中審議は、京都市民間保育園に求められている実践と、求められている人材の在り方を、市民の視点から、今一度問い直す議論として集約できます。

保育園は今、地域の子育て支援のために誰もがアクセスできる、すべての人々に関係する共通の地域施設として、その先駆性・開拓性をより一層果たしていくことが求められています。また、既存の保育という枠を超え、教育や栄養、保健・看護など隣接専門分野との境界線上に新しい専門性を模索しながら実践を試みようとする動きがあり、新しいタイプの人材育成、新しい要求に応える人的資源の蓄積は急務の課題となっています。

こうした保育をめぐる諸課題の多くは、保育園ごとの個別的対応では難しい、民間保育園全体として組織的に取り組むべき課題です。建設的な課題提起を恒常的に行うために京都市保育園連盟が主体となった運営が不可欠であり、先駆性・開拓性の^{けん}牽引者としての役割が求められる理由はここにあります。そして、こうした動向に伴い、京都市においても、補助金の交付だけでなく、京都市保育園連盟をどのように支援するかが重要課題となっています。

保育園運営の近代化、保育水準の向上は本制度の目的であり、本委員会では、それを担保するための議論として透明性確保をめぐる方策、すなわち、ニーズ調査、コスト計算、効果測定、技術評価、第三者評価など、情報開示のための有効な手段についても審議を行って参りました。その際、指摘されたことの一つが、いま形をとって表れないものを凝視することの大切さ、でありました。保育実践は種蒔きであると言われていています。将来、種子に内在する美しい花が開くことを想い、子どもの側に徹底して寄り添う実践が、保育であると言えるでしょう。日々労苦を惜しまず保育実践に励んでおられる方々に対し、敬意を表したく存じます。

本委員会は、京都市及びプール制の関係者が本答申書の提言を受け、市民に分かりやすい誰もが納得できる仕組みづくりを検討されますことを、そして、今まで以上に本政策の意義と効果を市民に説明されますことを期待します。それによってはじめて、それ

を守ることが、すべての住民の利益になる、という市民合意が得られるものと考えます。

奇しくも国際連合が児童の権利に関する条約を採択して20年という節目の年を越えた今、あらためこの原点を確認され、「子どもの最善の利益」を実現する制度として、本制度を再構築されますことを期待して止みません。