

調査報告

保育園の待機児解消策についての検討

—横浜市の施策と保育の質—

小田 進一

(2013年12月25日受稿)

抄録： 待機児が、平成 25 年 4 月 1 日付けでゼロになったことが注目されている。国は、横浜市の事例を全国の地方自治体のモデルにしているが、横浜市における待機児解消の評価は、834 億円という予算を確保しての「認可保育所の設置」によるものである。多額な予算確保と共に多様な政策が成果を上げたとする。待機児ゼロとはいうが、保育所に希望して入れなかった人が存在する。質の確保という点でも保育士の確保に課題が残る。横浜市内の保育所（園）運営者の意見から、経営の不安定化や保育士確保の困難など課題が見えてきた。

I. はじめに

保育園に入れない待機児童の解消に向けて全国の都市部の自治体では、対応に躍起である。保育園に入れなくて待機している子どもの存在は、本来あってはいけないことである。児童福祉法 24 条に市町村長の責任による保育所への入所が明記されている。しかし、この条文の但し書き（特別な措置）を持って対処し、保育定員の増加（保育所の設置）等の対応が行われなかったことによる問題化である。横浜市では『待機児童数』とは、保育所に入所申込みしたにもかかわらず、定員超過により入所できなかった児童（保留児）のうち、国の指針の基づき、横浜保育室入所者を除いた児童の数と説明する。

この待機児が、平成 25 年 4 月 1 日付けでゼロになったことが注目されている。横浜市の事例を全国の地方自治体のモデルにしようとする国の意

図と密接にかかわる。待機児解消加速度プランは、横浜市の事例を先駆的な取り組みとして全国の自治体がこれを参考に効果的かつ強力な取り組みの推進をうたっている。横浜市における待機児解消の評価は、834 億円という予算を確保しての「認可保育所の設置」によるものである。予算確保と共に多様な設置にいたる取り組みが、成果を上げたとする。待機児ゼロとはいうが、保育所に希望して入れなかった人が、1746 名（横浜保育室 877、育休延長 203、自宅で求職中 100、特定の保育所希望 566）存在する。また、質の確保という点でも保育士の確保や認可保育所の面積基準を一部低く設定（0・1 歳 2.475㎡、国 3.3㎡）するなど、検討の余地がある。

横浜市における待機児解消策を詳解するとともに、市内の保育所（園）運営者の意見から当面の課題を探る。

児童福祉法第二十四条

市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業による保育を行うことその他の適切な保護をしなければならない。

II. 横浜市の待機児対策

横浜市において、2010年に全国最多の待機児(1500人超)から、2013年にゼロにするとの林市長の公約で行われた待機児解消策を概観する。

横浜市は、2011年から2年間で国基準を満たす認可保育所に定員を5300人増やし、2013年4月時点での定員をさらに5300人増やすとしていた。平成25年4月開園の新設保育園は、83保育所と目を見張る多さだ。他自治体では、「保育所と作れば作るほど保育ニーズ(働くお母さん)が増え、待機児解消に至らない。」と苦慮している実態があるが、多様な方法による保育所整備がなされた。

横浜保育室や保育コンシェルジュ(各区の窓口)に配置され専門相談員で、働き方にあった保育サービスを紹介し、認可保育所に入れなかった人にも、ほかの選択肢を提示する。)や幼稚園の活用(私立幼稚園の45%が、両親の就労する子どもを保育所並みに長時間預かっている。土曜日開設の義務を外し、5日間の夏休みを認めるなどの条件を緩和したら実施が急増したという。)などがマスコミ等で取り上げられるが、認可保育所の整備が定員解消の中核であろう。

横浜保育室
3歳未満児の待機児童の解消、認可保育所で対応しきれない多様な保育ニーズへの対応、保護者負担の軽減などを目的に、横浜市が独自に定める設備や保育水準を満たす施設を「横浜保育室」として認定した認可外保育施設。平成9年7月事業開始。

(1) 保育所整備に関する施策

保育所整備に施策を年度ごとに概観していく。

横浜市において基本的に設置認可は、以下によって行われる。

| |
|--|
| ①自主整備 市からの補助を受けずに建設された保育所を認可するもの。 |
| ②整備希望者が用地を調達し、建設は補助による整備。保育所整備希望者が用地を調達し、市が施設整備費を補助するもの。 |
| ③改修による整備 既存の建物を改修することにより、認可保育所にするもの。 |
| ④市所有有償貸付による整備 市が用地を有償で社会福祉法人に貸し付けるとともに、建設費の補助を行うもの。 |
| ⑤駅前再開発事業内の整備等 |
| ⑥市が再開発ビル内に整備した保育所や大規模な住宅開発に伴い保有する保育所を、既設の社会福祉法人に貸付するもの。 |

さらに、待機児解消策として平成22年度から事業主体者に働きかける以下の施策がとられた

| | |
|--|--|
| 1「保育所整備マッチング事業」(平成22年度) | 市が民間保育所整備候補地を公募し、選考し、その土地を保育所整備運営法人に紹介する。条件交渉や契約締結は当事者間で実施し、法人に対する建設費補助以外の私費は要さない。あくまで「出会いの場」を市がセッティングとする。22年度は7か所について地権者と法人の協議が整った。当初土地案件だけだったが、平成23年度からは建物付きビルやビル床を貸し付ける案件も対象になった。 |
| 2「保育施設整備のための物件情報提供システム」(平成23年度) | 宅建協会・不動産協会の会員である不動産業者から保育施設に適した賃貸物件を市が紹介を受け、保育運営業者に対して周知する。これにより、保育運営事業者が不動産物件を探す負担が軽減され、保育施設の効果的・効率的な整備が図られるとともに、不動産業者にとっても物件成約の機会が拡大することが見込めるとする。 |
| 3「国有地の保育所用地への貸付」(平成23年度) | 財務省横浜財務事務所が管理する国有地を保育所に活用するために敵機借地権による貸し付け契約を締結した。市が事業運営者である社会福祉法人に転貸したうえで、社会福祉法人が保育所施設の整備を行う。これにより、初期投資コストが軽減されるほか、時代とともに変化する行政ニーズに柔軟に対応できるとする。 |
| 4「横浜市大規模共同住宅の建築等に際する保育施設の設置や協力要請に関する要綱の制定」(平成24年度) | 200戸以上の大規模マンションを開発する際に、開発事業者に対して、地域の状況を踏まえた保育施設等の設置について協力を要請する制度。大規模マンションの開発によって、一時的かつ局所的に発生する保育ニーズに対応するため、大規模マンションの建設に合わせて、開発事業者と連携しながら保育施設を整備する。 |
| 5「横浜市地域子育て応援マンション認定制度要綱の改正」(平成24年度) | 55㎡以上の住戸が全体の3/4以上で、遮音性をクリアし、バリアフリー等の住宅性能を満たした認可保育所を移設したマンションを「横浜市地域子育て応援マンション」として認定する制度。 |

このように経済活動促進と併せての保育所整備が図られている。保育所整備に際して社会福祉法人や学校法人以外の「会社」による認可保育所が急増した背景が見える。2013年4月開園新規保育

所83保育所中、企業立は45保育所と半数を超えている。市長は、企業による運営も、良質なサービスを提供するという点では、変わらないとする。

(2) 今日に至るまでの施策の経過

1 「平成23年度今後の待機児童解消への取り組み」

| |
|--|
| 1) 総合的な待機児童対策の推進 |
| ①保育所の新設等により2566人、既設施設を活用することにより726人、横浜保育室やNPO等の活用を含めた家庭的保育事業、幼稚園預かり保育などの多様な保育サービスの展開により713名、合計4005名の受け入れ枠の拡大を図る。 |
| ②横浜保育室や幼稚園預かり保育などの多様なサービスの情法を提供し、保護者ニーズと保育サービスを適切に結びつけるために、保育コンシェルジュを全区に配置する。 |
| 2) 緊急保育対策室の設置 |
| 待機児解消に向けて、子ども青少年局に緊急保育対策室を設置し、全区に兼務係長を配置。これにより区と局との連携を強め地域の実情に応じ、子ども・保護者のニーズを踏まえた取り組みを進める。 |
| 3) 平成23年度の結果 |
| ・認可保育所定員 当初予算より1000名増の3600人の定員増を行った。 |
| ・横浜保育室等の設置促進 横浜保育室10ヵ所を新設、4箇所が廃止。 |
| ・家庭的保育3ヵ所を新設、1箇所が廃止。 |

2 「平成24年度の取り組み」

| |
|---|
| 1) 受け入れ枠の拡大をはかる取り組み |
| 認可保育所整備等により、4922名の受け入れ枠の拡大を図る。 |
| I 保育所等の新設による定員増 4056名 |
| II 既存保育資源の有効利用 752名 |
| III 多様な働き方への対応 114名 |
| 2) 平成24年度新規事業 |
| ・「緊急整備地域」の設定 |
| 保育所整備を特に進めたい地域を指定し、整備費補助額を1.5倍に増額して、整備を誘導する。 |
| ・「横浜市預かり保育幼稚園・横浜保育室連携モデル」 |
| 「横浜市預かり保育幼稚園」と「横浜保育室」が連携して、修学までの一貫した保育環境を確保するモデル事業。 |

| |
|---|
| ・新設保育所の4・5歳児保育室を活用した、定期利用一時保育 |
| 定員割れが起きやすい新設園の4・5歳児保育室で、年間契約（ただし当該年度末まで）の一時保育の実施。 |
| ・横浜保育室保育料に対する補助の拡大 |
| 横浜保育室の保育料軽減助成補助を拡充（最大4→5万円）するほか、休職中の日保護世帯もしくは非課税ひとり親世帯に対して3か月の保育料を全額補助する。 |
| ・保育所入所事務改善モデル |
| 保育所数及び申込数の増加や児童逆地対応に社会福祉職の専門性を生かすために、入所事務の事務職への移管、繁忙期の委託化等6区において改善のモデルを実施する。（「平成25年度待機児解消に向けた新たな取組」平成24年5月） |
| 3) 「平成24年度待機児童対策のための予算」 |
| 総額157億2700万円約5000人の受け入れ枠拡大。 |
| ①保育所の新設等 |
| 認可保育所整備 3836 45億5400万円 |
| 横浜保育室整備 150 6700万円 |
| 家庭的保育事業 70人 6億1200万円 |
| ②既存の保育資源の有効利用 |
| ・通園利便性の向上 9900万円 |
| 駅近くの送迎ステーションから定員に余裕がある縁へ自動を送迎する。 |
| ・市立保育園のさらなる活用288人19億4100万人 |
| 市立幼稚園の増改築や改修工事の実施による受け売れ枠の拡大。 |
| ・民間保育園のさらなる活用 150人 3800万円 |
| 民間保育所に対して定員拡大や定員外入所に対する補助。 |
| ・横浜保育室運営事業 72億900万円 |
| ・私立幼稚園の活用 314か所9億1600万人 |
| 市が認定した幼稚園での預かり保育に、運営費の補助。 |
| ③多様な働き方への対応 |
| ・一時預かりの拡充 150人 1億9900万円 |
| 施設整備のほかに新設保育所の定員割れをしている保育室も活用 |
| ・事業所内保育施設の設置推進 |
| 設置費・運営費補助 |
| ・保育コンシェルジュの配置 6800万円 |
| ・その他の取り組み 1000万円 |
| さまざまな保育サービスに関する広報の拡充や保育士確保に向けた取組等。 |

2 待機児解消加速化プラン

国は、待機児童の解消に向けて2年後の子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、できる限りの保育の量の拡大と待機児解消を図るとして、25・26年度に緊急プロジェクトを立ち上げた。「意欲のある」地方自治体への心として、安心こども基金を用いて取り組みの促進を図るものである。この国の取り組みは横浜市の取り組み＝認可保育所の整備・多様な独自の取り組みが効果あるものとして評価しモデルとしている。

1) 支援パッケージ

- ①貸貸方式や国有地も活用した保育所整備(「ハコ」)
- ②保育の量的拡大を支える保育士確保(「ヒト」)
- ③小規模保育事業など新制度の先取り
- ④認可を目指す認可外保育施設への支援
- ⑤事業所内保育施設への支援

2) 安心こども基金の財源活用による支援

- ・認可外保育施設への運営費支援
- ・幼稚園の長時間預かり保育への運営費及び改修費支援
- ・民有地マッチング事業
- ・保育所緊急整備事業における土地退借料補助加算の拡充
- ・潜在保育士の再就職支援のため現場復帰に必要となる
講座や施設実習の実施
- ・保育所等の職員用宿舍借り上げのための貸借料補助

Ⅲ. 横浜市認可保育所施設長の意見

1 待機児解消策の顕在化に接して(平成24年度)

(1) 民間保育所施設長の意見

- ・当園の近くの狭い地域に3園ができた。認可園の乱立といえる。平成24年度でさえ4月1日付けで0,1歳児の定員割れがあったのに、H25.4月に2園開園する。当園では0歳児は完全に定員割れ。
- ・区内に3園開園すると聞いていたが、11月の施

設長会で7園になると報告を受けた。待機児が一桁の区にそんなに作ってどうしたいのか?

- ・人口が毎年1,500人減っていると園長会でも報告があった。どこに保育所が必要なのか疑問だ。定員割れが始まっているのにこれから認可園はどうなるのかが心配だ。

- ・横浜市の今後の保育についてのビジョンが無い。横浜市としてただ「待機児童がいなくなれば良い」で良いのというのか。

- ・横浜市に、1年間に70園増える。運営費等の補助金がカットになるのが目に見える。会社は業績が見込めないことで閉園すればいいが、社会福祉法人は社会的な責任を負っているのではいらない。もう少し、横浜市は配慮や説明がほしい。
- ・保育施設や地方自治体の公的責任をどのように考えているのか疑問だ。市も職員がいないからそれどころではない状態なのだろうか。

(2) 公立保育所所長の意見

公立は、民間移管する。移管した法人が良い法人であれば、子どもたちや保護者に良いのだが、実際は、色々声が聞こえてくる。お金儲けを考えている他県、他市の法人は、いかがなものかとの疑問があるが、我々は、声をあげることは出来ない。

(3) 具体的な疑問や不安

①適正配置や認可基準について

平成24年度当初(5月)に、区内の認可保育所建設は3園とのことであったが、11月の園長会での発表で、実際には7園+送迎ステーション1園(60名定員の認可保育所になる)計8園と聞いた。プラス4園は全て「企業」立の保育園。小学校の敷地のほぼ4辺に1園、認可保育所が出来る。企業が保育所を、特にビルを改装して作る、つまり約2,300万の補助金で60名定員の認可保育所が出来る。しかし、中には60名定員では550平米が基準であるにもかかわらず、それより狭い空間であっても認可するとは? どのような仕組みなのか疑問だ。本来は、区の出生率や人口の分布に対しての保育所整備ではないのか。

②利用者にとっては都合が良いと言えるのか

「確かに、保護者からすると、駅型保育所が良いという意見が多いと言われているが、実際には小学校に上がることを考えて『地域の保育所に通わせたい』という保護者も多い。少なくともわが子の近い将来を見据えて『保育所を選ぶ』保護者が、駅徒歩8分と言う立地にある当園には多い。では、駅型の保育所の保護者の分布はどうか？と言えば、他の園長に聞いてみると、実際には圧倒的に地域の子供が多い。但し、当園もそうであるが、保護者が自動車通勤するので、車で来ると言う家庭は多い。

③認可保育所を急速に増やす理由

「人口分布や推移に基づいてと言う理由ではなく、単に「待機児童撲滅作戦」の為に、保育所をともかく作ればよいと言う対処の仕方ではないのか。少なくとも当区の人口は毎年1,500人減少している中、まして昨年度、待機児童が41名で新たに480名分の受け入れとしての認可保育所を、早急に増やす理由は見当たらない。」

④行政の役割意識に疑問

行政の役割として、保育所の利用に関して市民にしっかり説明をしていない。行政内での保育所にかかわる仕事も整理されていない。ましてや何か問題が起こった時にその問題をどの機関がイニシアチブをとるのかの共通理解のない中で、新園を増やすと言うことは、保育所間、保育所内のネットワークに混乱をきたす事が目に見えている。現に、園児が入園してきたら『重度の障害を持った子供だった』『実は母子家庭ではなく、内縁の夫と一緒に生活していた』『住民票が横浜市に実はなかった』『入園したら、実は入所に関する条件が満たされていなかった』などの事例が多く、数年前の横浜市の仕事の仕方が全く違っている。

⑤行政の責任に期待する

横浜市職員の削減によると思われる対応の不均衡や情報の不徹底があり、行政の対保護者・対保育園共に信頼関係の構築が難しい場面が見られることにより保育の実施の充実もままならない。行

政と共にやってきた保育事業である。保育園は、地方行政の機能の一環である。これまでは横浜市で行っていた多様な説明を各保育所で行わなければならない状況になり、行政自身が責任を持つ範囲が狭まっているように感ずる。今後、新しい保育所を多数設立するときに連携が図りにくくなるのでは本末転倒ではないのだろうか。また、「公立保育所」の位置づけも変わってきた。たとえば、幼保小の連携でも、それまで公立園が主導的な役割を担っていたが、数が減っている事と、民間園が増えたことで、組織の変更や仕事の組み立ての再構築が不可欠になった。また、園長会での発言が、少なくなってきている。(行政側の指導もあると思われるが)保育に責任を負っている行政がもっと保育の現状への理解がなくてはならない。

2 待機児が解消したといわれる中で(平成25年9月)

：平成25年度開園の保育園園長(ゆめ和ほいくえん園長井坂直人)に聞く。

1 開園当初の不安

当園は、横浜市からの勧奨を受けて平成25年4月開園した。当初、横浜市からは定員60名は難しいかもしれないが、40名ではスタート出来ると言われていた。しかし、実際は何と27名のスタート。0歳児は1名。主任加算も無し状態で、今後の運営に不安を抱く状況であった。

2 周辺の保育所

現在(10月)でも、0歳児の定員の半分と言う認可保育園が複数園ある。4月1日付けで、この4月から開園する保育所だけでなく、定員割れをおこしている保育所がある。地域差はあるものの、産休+育休で1歳児から仕事復帰と言う人が多い。今年度は特に2歳児の入所希望者が金沢区全体的に少ない。

3 公立・私立(社会福祉法人)の園長の受け止め方

金沢文庫駅から半径1km以内に10数園ある状況。昨年当初の横浜市の計画では保育所が増える

予定ではなかったが、11月に4園増園となった。地区によっては、定員割れを起こしている保育所がある。(公立・私立問わず)その影響で、いままです待機児童の受け皿であった横浜保育室(横浜市の認証保育所)も子どもが集まらず、急遽9月に閉園することとなった。特に金沢文庫には、多すぎる。入園したが、1ヶ月で「退園」する人が例年より多く出ている。理由は、その保育所の保育方針ややり方があわないと言う理由が多い。入所する際にいくつかの保育所を見学するなどして、その保育所の情報を把握しない保護者が多い。少なくとも、入園を希望する保育所を見学する事を義務付ける必要はあるのではないか。

横浜市全体では、4月に待機児童が0人、と言う事になったが、社会福祉の見地から個々の家庭の保育ニーズには対応できた!と言う事ではない。

4 保護者の意識の変化

保護者に十分に検討しないで入園を急ぐ意識が出始めた。とりあえず入園して、気に入らなかつたら転園すれば良いと思っているということである。保育園の入園、退園について安易に行われるということになれば保育環境を保ううえで影響が出かねない。

5 適正配置に課題

70園以上認可保育所が増えた。区と言う単位では充足しているが、必要な場所に設置されていない。新年度早々に10人以上、待機児童がいる保育所が何箇所もある。

6 保育の質と、質の良い保育者の確保

保育の質は、横浜市全体で言えば、確実に落ちていると保育関係者は危惧している。質の良い保育者の確保が困難になったことがあげられる。養成校では、現場に出ない学生が、年々増えていると聞く。学校では、是が非でも保育者になりたいという学生が減少しており、また「公立：公務員試験の受験を勧奨しているという。一方で、「責任を取りたくない」「保護者とコミュニケーションをとるのが嫌だ」「めんどくさい」「やりたくな

い!」「保育に自信がない」「早番は嫌だ」等の理由で派遣会社に勤める学生も増大している。現場に出る学生の半分近い人数が派遣会社に就職をするという養成校があるときく。圧倒的多くの私立認可保育園にとって求人を出しても、まったく応募者がいない状況が続いており、横浜市における保育士不足は急に顕著になった。もはや関東という括りでは、確保は難しいというのが多くの園長の認識だ。保育という仕事に夢を抱けなくなっているように感じ、問題の大きさに身がすくむ思いだ。

IV. 認可保育所増加と保育の質の確保

1) 保育の質に対する横浜市の認識

保育の質確保についての取り組みは、平成24年度から始まった保育士確保対策くらいしか見当たらない。しかし、林横浜市長は以下のように質の確保についても言及している。「保育の質を維持しなければいけませんし、さらに高めなければいけないと思っていますので、保育の研修など、(中略)継続していきたいと考えています。保育所整備や家庭的保育等の充実を図り、これまで以上に保育の質の確保をしっかりとやっていきたいと思えます。」「これだけ保育所を増やすと、どうしても保育士が足りなくなります。保育の質を向上させるためにも、保育士の処遇改善は、国を挙げてやってもらいたい。幼稚園は県、保育所は市の所管といった縦割り行政も改善してほしい。」¹⁾としていて、市独自の姿勢が見えない。保育園長が抱く危機意識を理解共有しているかは疑問である。国は、「安心こども基金」による「待機児童解消のための保育士の確保」として平成24年度補正予算に438億円を計上して以下を実施するのだが、これも平成25年度までの時限的措置である。

保育士の確保策

| |
|--|
| <p>1 保育士確保施策の拡充 (補助率1 / 2) 14億円</p> <p>①保育士養成施設新規卒業者の確保</p> <p>②保育士の就業継続支援</p> <p>③潜在保育士の再就職等を支援する「保育士・保育所支援センター」の設置</p> <p>④潜在保育士の再就職を支援するため、職場復帰に必要な再就職講座や施設実習を行う。</p> <p>⑤職員用宿舍借り上げ支援</p> |
| <p>2 保育士の資格取得と継続雇用の強化 84億円</p> <p>①認可外施設に勤務する保育従事者の保育士資格取得支援</p> <p>②保育士養成施設入学者に対する就学資金貸与</p> |
| <p>3 保育士の処遇改善 340億円</p> <p>保育士の処遇改善のため、保育所運営費の民間給与等改善費を基礎に、上乗せ相当額を保育所運営費とは別に交付する。交付対象は私立保育所の保育所等とし、上乗せ相当額保保育所に交付。</p> |

文 献

- 1) 読売新聞：2013年1月24日
- 2) 横浜市記者発表資料：2011年1月-2013年5月
- 3) 前原寛：「保育の長時間他」「子育て支援の一般化」と遊び発達No132：60-67ミネルヴァ書房，2012.

2) 現在の保育における保育内容の及ぶ範囲と質の確保

前原も指摘するように³⁾、現在の保育は「保育の長時間化」と「子育て支援の一般化」によって、多岐にわたる実践を保育内容として展開し充実させることが求められている。そこでは、保育者の共働や連携を組織的に行う保育の専門性が発揮されることが求められ、前述の施設長が述べるよう保育の実践との密接な連携と市町村が明確に責任を負っていることこそが重要なことになる。

国が先駆的事例として全国の自治体のモデルと評価する横浜市の取り組みには、保育内容や保育実態に対応した取り組みの視点がないことが大きな問題である。また、その後の保育士確保策が、保育の質確保のための要件としての政策とは思えない時限的な措置であることが問題である。

我が国に置ける保育の重要性を正しく認識し、「保育」の社会的位置を高めることが切に求められる。

Thoughts on Ways to Resolve the Problem of Children on Waiting List :

Measures Taken and Quality of Child Care in Yokohama City

ODA Shinichi

Abstract: Attention is being given to the fact that the number of children on the waiting list has become zero as of April 1, 2013. The national government treats the instance in the city of Yokohama as a model case for the local autonomous entities in this country. The evaluation for the resolution of the problem concerning children on the waiting list is due to "establishing approved childcare facilities" by means of securing a budget of 83.4 billion yen. It says various policies together with securing the budget have borne fruit. It says the number of children on the waiting list is zero, but there exist children who could not enter childcare facilities despite their wish. The task of securing childcare workers remains in respect of securing quality as well. From the opinions by the managers of childcare facilities in the city, we can see problems, such as management becoming unstable and the difficulty of securing childcare workers.