

「子ども・子育て支援法」時代の保育所経営(第3回)

松本 和也 (一財)総合福祉研究会 本部事務局長

高田 寛 生活設計研究部 主席研究員

難波 伯 総務部 研究員

要旨

1. 保護者が保育制度に望むこと

- 当研究所で2013年2月に行った第7回「結婚・出産に関する調査」が「平成25年度版 厚生労働白書」に掲載された。そのうち4項目に注目する。
 - ①就学前の子を持つ親は、母親の就労形態によって利用する保育施設が異なる。
 - ②保育施設を選ぶ際、母親の就労形態に関わらず「自宅から近い」を重視している。
 - ③充実させてほしい保育サービスは、「子どもが病気の時も利用できる」「入所・入園時期に融通がきく」「利用時間の延長」等。
 - ④子育ての情報源と悩み事の相談相手は、男性では配偶者が最も多い。女性では、配偶者の地位は低く男女差がはっきり現れた。

2. 「保育士等処遇改善臨時特例事業」のより良い姿を目指して

- 待機児童の解消の最大かつ最初の難関は「保育士不足」の問題である。この問題に対して厚生労働省が講じた施策の一つが「保育士等処遇改善臨時特例事業」であるが、保育士に対する処遇の実態を検証しつつ、この特例事業の課題を検証した。
- さらに、待機児童解消に向けた保育士確保のための施策として、①保育単価に算入することによる恒久的な保育士等の給与財源の検討、②保育士配置基準の緊急避難的緩和、③保育士への優遇税制を提言した。

はじめにー消費税の引き上げ決定と子ども・子育て支援ー

2013年10月初旬、安倍首相が2014年4月からの消費税引き上げを決断した旨の記事が新聞各紙に掲載された。2014年4月に消費税が5%から8%に引き上げられることになるが、税収増は約5.1兆円、そのうち3,000億円程度が子ども・子育て支援に充てられると言われている。消費税が2015年10月に10%に引き上げられた場合には、5%の時代に比べ税収増は約13兆円とも試算されており、そのうち7,000億円程度が子ども・子育て支援事業の拡充に振り向けられる予定とされている。現在、政府は「待機児童解消加速化プラン」を推進しており、2017年度末までに約40万人分の保育の受け皿を創出し、待機児童の解消を目指している。2014年度の消費税増収分からの約3,000億円も主にこの「待機児童解消加速化

プラン」等に投入するとされている。

消費税引き上げに伴う原資の裏付けにより、いよいよ具体策が動き始めた「子ども・子育て支援法」時代。2012年2月号から継続して年1回連載している本シリーズ3回目となる今回は、前半の第I章で明治安田生活福祉研究所（以下、当社と言う）が実施したアンケート調査から浮かび上がった保護者の保育制度に対するニーズを分析した。後半の第II章では、待機児童解消の最大の難関である「保育士不足の問題」に対して厚生労働省が講じた「保育士等処遇改善臨時特例事業」の課題の検証を行うとともに、待機児童解消に向けた保育士確保のための施策として、①保育単価に算入することによる恒久的な保育士等の給与財源の検討、②保育士配置基準の緊急避難的緩和、③保育士への優遇税制を提言した。なお、本稿の意見に関する部分は所属する組織の意見ではなく、筆者の個人的意見であることをご理解願いたい。

I 保護者が保育制度に望むことー当社アンケート調査よりー

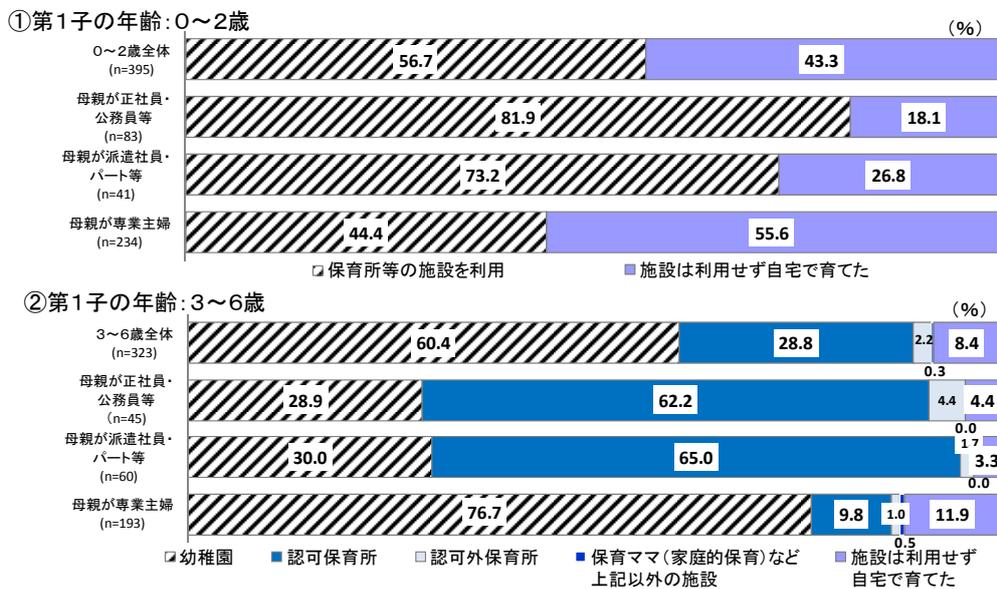
データとしては少し古くなるが、当社が2013年2月に行った第7回「結婚・出産に関する調査」（全国の20代から40代の男女3,616名を対象にインターネットで行ったアンケート調査）のうち、子育てや保育所に関する調査結果が「平成25年度版 厚生労働白書」に掲載された。そのうち4項目を振り返りながら、保護者の子育てや保育所に対する意識についてみていきたい。

1. 保育施設の利用状況

「第1子が就学前に主に利用している（していた）保育施設」についての質問に対する、第1子が6歳以下の人の回答を見てみると、母親の就労形態によって大きな違いがあった（図表1）。

0～2歳では、母親が専業主婦の場合は55.6%と半数以上が自宅で育てられているが、母親が正社員・公務員等では8割、派遣社員・パート等の場合は7割が何らかの保育施設に子を預けている。子どもが3～6歳になると、ほとんどの子が幼稚園や保育所に通うようになる。母親が働いている子の6割が認可保育所、母親が専業主婦の子の8割近くが幼稚園と、母親の就労形態によって利用する施設が異なる。働きながら子育てをするには、子どもを長時間預けることができる保育所の利用が中心になるという状況を裏付けている。

図表1 第1子が就学前に利用している（していた）施設（第1子の年齢別・母親の就労形態別）



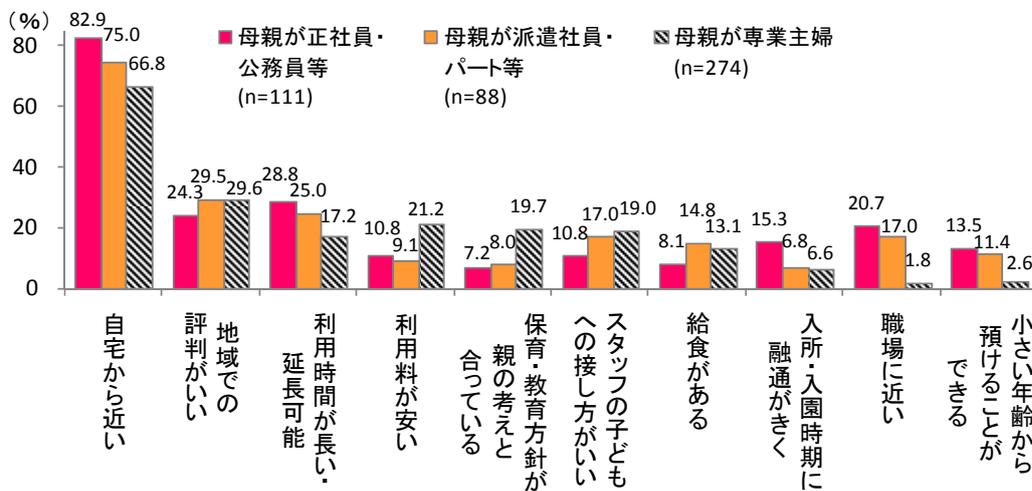
出所：第7回「結婚・出産に関する調査」（当社）

2. 保育所を選ぶ時に重視したこと

保育施設を選んだ時に重視したことを見てみると、これも母親の就労形態により違いが見られる（図表2）。「自宅から近い」「利用時間が長い・延長が可能」「入所・入園時期に融通がきく」「職場に近い」「小さい年齢から預けることができる」など、仕事と育児の両立に必要なと思われる項目はどれも母親が働いている方が多く選んでいる。

一方、稼ぎ手が父親だけになる専業主婦では「利用料が安い」を重視した割合がほかより高くなっている。また「保育・教育方針が親の考えと合っている」「スタッフの子どもへの接し方がいい」等、保育・教育の内容についての項目を選ぶ割合も母親が専業主婦の方が高い結果となった。

図表2 保育施設を選ぶ時に重視したこと（回答は3つまで。母親の就労形態別・第1子が0~6歳）



出所：第7回「結婚・出産に関する調査」（当社）

3. 保育所により充実させてほしいサービス

「自分の子どもが利用した保育所や幼稚園等に対し、より充実させてほしいと思うサービス」の設問から、仕事と子育ての両立に必要と思われる選択肢をピックアップし、男女別（男性は妻の職業別、女性は自分自身の職業別）の特徴を見てみた（図表3）。

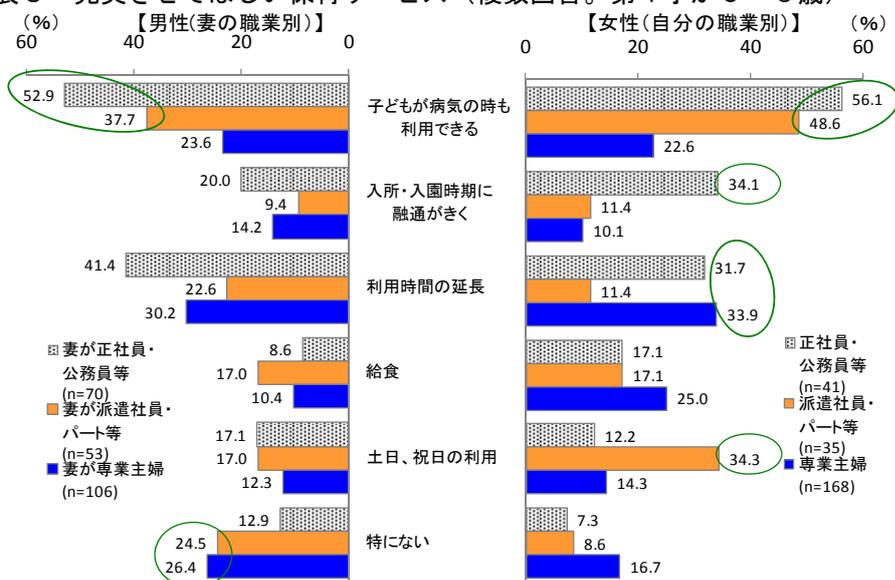
「子どもが病気の時も利用できる」は、妻が働いている男性の4～5割、働いている女性の5～6割が「もっと充実させてほしい」サービスとして選んでいる。病児保育が可能な施設はまだ少なく、共働きの夫婦、特に母親は子どもが病気の時の預け先に苦労していることがうかがえる。

産休・育休から仕事に復帰するうえで重要な「入所・入園時期に融通がきく」は正社員等の女性の3割が選んでいるが、派遣社員・パート等の女性は約1割にとどまる。勤務先の制度の有無だけでなく、職場の雰囲気等も含め「育休の取得しやすさ」は就労形態によって違っていることがここからみてとれる。

また、「利用時間の延長」は、正社員等と専業主婦の割合は高いが、派遣社員・パート等の割合が低くなっている。派遣社員・パート等では短時間の仕事や残業の少ない仕事に就いている人が多いことを反映しているようである。一方で、「土日、祝日の利用」は派遣社員・パート等の女性が34.3%と突出しており、休日営業の職場も多いことを反映していると思われる。

男性の回答も子の母親（＝妻）の就労形態によっておおむね女性と同様の傾向だが、妻が派遣社員・パート等と、妻が専業主婦の男性は「特にない」と回答した人が4人に1人と、女性よりもかなり多い結果だった。子育てそのもの、そして仕事と子育ての両立等に係る苦労は、女性の方が強く感じていることを映しているのであろうか。

図表3 充実させてほしい保育サービス（複数回答。第1子が0～6歳）



出所：第7回「結婚・出産に関する調査」（当社）

4. 子育ての情報源と悩み事の相談相手

本題からは少し外れるが、「子育ての情報源と悩み事の相談相手」に対する回答は、男女差がはっきり現れる面白い結果が出たのでご紹介する。父親の場合、最も頼りにした情報源、相談相手のどちらも「配偶者」が突出している。また「子育ての情報収集・悩み事の相談はしていない」との回答が20～40代すべてでトップ3に入っている。

一方、母親の子育ての情報源は「自分の親」「ママ友」「インターネット」が多く、40代の3位でようやく「配偶者」が登場する。また子育ての悩みの相談相手も20代、30代では「自分の親」、40代ではそれに加えて「ママ友」が「配偶者」よりも上に来ている。本調査の別の個所では、父親自身は自分が子育てに積極的に参加しているという回答が多かったが、図表4の回答結果からは子育てについては「妻任せ」「妻が頼り」という父親と「夫よりも自分の親やママ友が頼り」という母親の姿が見えてくる。

図表4 子育てで最も頼りになった情報源、悩み事の相談相手（子どものいる既婚者）

【子育ての情報収集で最も頼りになった人・もの(1つ)】

	男性 20代 (n=155)	男性 30代 (n=302)	男性 40代 (n=195)	女性 20代 (n=152)	女性 30代 (n=296)	女性 40代 (n=183)
1位	配偶者 45.8%	配偶者 49.0%	配偶者 38.5%	自分の親 37.5%	自分の親 25.7%	ママ友 27.3%
2位	自分の親 18.7%	自分の親 11.9%	子育ての情報収集 はしていない 14.9%	インターネット 16.4%	ママ友 24.7%	自分の親 24.6%
3位	子育ての情報収集 はしていない 9.0%	子育ての情報収集 はしていない 9.3%	自分の親 13.3%	ママ友 13.2%	インターネット 17.9%	配偶者 14.8%

【子育ての悩み事相談で最も頼りになった人(1つ)】

	男性 20代 (n=155)	男性 30代 (n=302)	男性 40代 (n=195)	女性 20代 (n=152)	女性 30代 (n=296)	女性 40代 (n=183)
1位	配偶者 41.9%	配偶者 46.7%	配偶者 36.4%	自分の親 42.1%	自分の親 28.0%	ママ友 25.7%
2位	自分の親 20.6%	子育ての悩み事の 相談はしない 15.2%	子育ての悩み事の 相談はしない 24.6%	配偶者 19.7%	配偶者 24.7%	自分の親 25.1%
3位	子育ての悩み事の 相談はしない 16.1%	自分の親 12.6%	自分の親 11.8%	ママ友 10.5%	ママ友 16.6%	配偶者 23.0%

出所：第7回「結婚・出産に関する調査」（当社）

保育所待機児童数は2013年4月時点でも22,741人（前年比2,084人の減少）と3年連続で減少したものの依然高止まりを続けており、保護者のニーズと保育所の実態がかけ離れているため、待機児童として申し込みをしていない潜在的な待機児童を含めるとその数は、数十万人に増加すると言われている。

このような中で喜ぶべきニュースがあった。それは3年前には1,552人の待機児童がいて待機児童数の上位自治体に位置していた横浜市が2013年4月時点で待機児童ゼロを達成し

たことである。残念ながら 10 月 1 日時点では 231 人の待機児童が発生したとの報道であるが、1,000 人を超える待機児童の削減には数多くの工夫や努力があったものと思われる。上記図表 4 で見たように、男性と女性で、または就いている職業によって、保育児童の保護者のニーズは多様化している。このような保護者のニーズがより多く保育所経営に取り入れられて、多くの児童や保護者が満足して保育所に通えるかたちで待機児童問題が前進していくことを期待したい。

後半の第Ⅱ章では、待機児童解消の最大の難関である「保育士不足の問題」に対して厚生労働省が講じた施策の一つである「保育士等処遇改善臨時特例事業」について運用上の課題を検証する。また、待機児童解消に向けた保育士確保のための施策として、①保育単価に算入することによる恒久的な保育士等の給与財源の確保、②保育士配置基準の緊急避難的緩和、③保育士への優遇税制という 3 つの側面から提言を行いたいと思う。

Ⅱ 「保育士等処遇改善臨時特例事業」のより良い姿を目指して

待機児童の解消は、国家を挙げた一大プロジェクトである。これを成功させるための最大かつ最初の難関は、「保育士不足」の問題であると言える。待機児童解消のためのハードウェア（園舎）をいくら作ってみても、最低基準を遵守した職員配置が必須である以上、保育士が不足している現状では定員を最大限に活用した児童の受け入れは不可能な状況だからである。そのため厚生労働省は、まず保育士不足を解消すべく、さまざまな施策を講じてきた。その一つが本稿で検証しようとしている「保育士等処遇改善臨時特例事業」である。この事業は、国庫がその費用の 100%を負担して保育士の賃金を向上させることを目的としたもので、これによって年収で 10 万円超の処遇改善につなげ、保育士不足解消の一助となることが期待されている。しかし実際にこの制度を運用するにあたっては、現場ではさまざまな問題が生じているのもまた事実である。そこで、せっかく厚生労働省が予算を割いて取り組もうとしている施策が有用なものであってほしいという願いから、この事業の検証を試みた。もしこれが現場の実情として参考にされるならば、望外の喜びである。

筆者は昨年 2 月のこの誌面上で、認可保育所の収入構造を説明するため、認可保育所における人件費財源等について解説した。今回はまず、「保育士等処遇改善臨時特例事業」について正しく理解するために、認可保育所の収入と人件費について簡単に確認してから話を進めたい。

1. 保育所運営費の現状(人件費の考え方)

(1) 認可保育所における人件費

認可保育所における人件費財源の算定では、国家公務員の俸給表を定める「人事院勧告」がその根拠とされており、言い換えれば認可保育所においては国家公務員並みの給与を支払う財源が確保されているという言い方もできる。人事院勧告の中から、施設長・主任保

育士・保育士分には福祉職俸給表、調理員等の分には行政職俸給表（二）が引用されており、平成 25 年度保育単価の算定における額は図表 5 のとおりである。このうち保育士の本俸基準額は、「全国の保育士の平均勤続年数は短大卒 8 年」という厚生労働省の調査結果を根拠としていると言われている。また平成 25 年度の人事院勧告における国家公務員の期末・勤勉手当は年 3.95 カ月で、保育単価の算定にあたって同月数が引用されているので、保育所運営費に含まれている保育士 1 名あたりの人件費財源は図表 5 の額の約 16 カ月分、およそ 330 万円であることがわかる。

図表 5 平成 25 年度保育所職員の本俸基準額及び特殊業務手当基準額

職種	格付	本俸基準額	特殊業務手当
施設長	(福) 2 級 33 号	253,400 円	—
主任保育士	(福) 2 級 17 号	230,112 円	9,200 円
保育士	(福) 1 級 29 号	195,228 円	7,800 円
調理員等	(行二) 1 級 37 号	165,800 円	—

出所：「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について」（平成 25 年 5 月 15 日雇児保発 0515 第 1 号）

筆者注：(福) は福祉職俸給表、(行二) は行政職俸給表（二）を表す。また主任保育士及び保育士の本俸基準額は、福祉職俸給表の額に 2 % の特別給与改善費が加算された額である。

(2) 民間施設給与等改善費（民改費）

民改費は当該保育所の常勤職員の平均勤続年数を根拠に算定する加算額である。この加算額はその名称からもわかるように、公立施設の職員と民間施設の職員の給与格差を是正することを目的としているもので、他の措置施設等でも同様のものがある（図表 5）。

図表 6 保育所における民改費加算率

常勤職員の平均勤続年数	民改費加算率	うち人件費加算率	うち管理費加算率
4 年未満	4 %	2 %	2 %
4 年以上 7 年未満	8 %	6 %	2 %
7 年以上 10 年未満	10 %	8 %	2 %
10 年以上	12 %	10 %	2 %

出所：「『児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について』通知の施行について」（昭和 51 年 4 月 16 日厚生省発児第 59 号の 5）

詳細な保育所運営費の積算内容は、昨年 2 月の本稿または拙著『新しい保育所会計と資金運用ルールの実務ガイド』～新社会福祉法人会計基準と 299 号通知がわかる本～（実務出版）をご参照いただきたいが、この加算率は保育単価に含まれている事務費（管理費）に対する加算率であり、当該保育所の常勤職員の平均勤続年数によって加算率・加算額が変わる。しかし、最も加算率の高い「平均勤続年数 10 年以上」の場合であっても加算率は 12 % で頭打ちとなり、平均勤続年数がそれ以上になると職員の昇給財源は理論上確保できないことになる。なお、参考までに示すと、東京 23 区（特別区）内に所在する 90 名定員の保育所の平成 25 年度民改費単価（施設長設置の場合）は図表 7 のとおりである。

図表7 基本分保育単価と民改費単価

入所児童の年齢区分	保育単価(基本分)	民改費			
		12%	10%	8%	4%
0歳児	171,290円	19,400円	16,160円	12,930円	6,460円
1・2歳児	100,530円	10,910円	9,090円	7,270円	3,630円
3歳児	47,920円	4,960円	4,130円	3,310円	1,650円
4歳以上児	40,850円	4,120円	3,430円	2,750円	1,370円

※単価条件：平成25年度当初、18/100地域、90名定員、施設長設置

出所：「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（昭和51年4月16日厚生省発児第59号の2）

筆者注：「18/100地域」は、国家公務員の地域手当を定めた人事院規則9-49に基づく地域区分の一つで、保育所の所在地によって変化する。図表10及び11において同じ。

2. 保育士等処遇改善臨時特例事業の概要

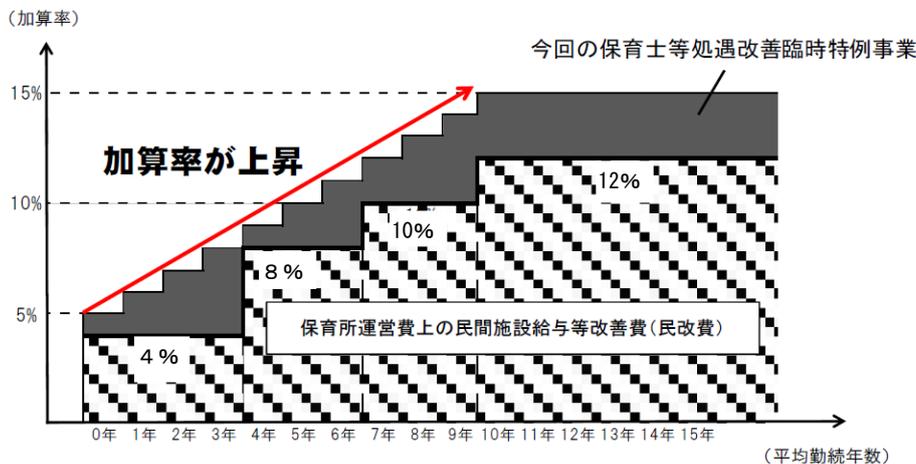
次に、保育士等処遇改善臨時特例事業（以下「処遇改善事業」と言う。）の全体像を眺めてみることにしよう。

（1）事業の目的

この事業は、認可保育所に勤務する職員（主に保育士）の処遇を改善するために、その財源の100%を国が拠出する事業で、安心こども基金が活用される。要綱には「保育士の人材確保対策を推進する一環として、保育士の処遇改善に取り組む保育所へ資金の交付を行うことにより、保育士の確保を進める」とあり、保育士を確保するための方策の一つとして実施されていることがわかる。厚生労働省は関係資料の中で、この処遇改善事業を実施することによって離職防止につながり、その結果職員の勤続年数の上昇によって加算措置が拡大することにより、さらなる処遇の改善につながるという、正のスパイラル効果を生むことを期待している。

処遇改善事業における交付額は民改費の上乗せ分として計算されるもので、その概念図は図表8のとおりである。

図表8 保育士等処遇改善臨時特例事業における加算額の考え方



出所：平成24年度補正予算の概要 資料11-1

このように4%、8%、10%、12%の4種類しかない民改費の加算率を1年ごとの加算率に置き換え、民改費との差額分が処遇改善事業の交付見込額とされる（もともとの民改費の制度に変更はない。）。これを一覧表にしたのが次の図表9である。これに基づいて財源が各保育所に交付され、各法人の判断で、どのような職員に支給するか（保育士以外の職種も対象とするか、非常勤も対象とするか、派遣職員も対象とするかなど）、いくらずつ支給するかなどの支給方法を決定することとされている。

図表9 保育士等処遇改善臨時特例事業における加算率表

職員1人あたりの平均勤続年数	加算区分
1年未満	1%
1年以上2年未満	2%
2年以上3年未満	3%
3年以上4年未満	4%
4年以上5年未満	1%
5年以上6年未満	2%
6年以上7年未満	3%
7年以上8年未満	2%
8年以上9年未満	3%
9年以上10年未満	4%
10年以上	3%

出所：「安心子ども基金管理運営要領」（平成21年3月5日20文科初第1279号・雇児発第0305005号 文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知）の別紙

平均勤続年数の適用にあたっては、例えば平均勤続年数が6年8カ月であった場合には「6年以上7年未満」に該当するように思えるが、平均勤続年数の算出時には6カ月未満は切り捨て、6カ月以上は切り上げるため、計算結果は7年となって「7年以上8年未満」に該当する。つまり計算結果は必ず“〇年”という整数になるため、図表9は1年、2年、3年…と同義である。これがとてもわかりにくい。

実際の申請手続きでは、賃金改善の具体的内容について記載した処遇改善計画書を作成し、対象職員に計画内容について周知する。このとき処遇改善計画書では、原則として交付見込額を上回る処遇改善計画を策定しなければ、計画書自体が受理されないことになっている。事業終了後には実績報告が求められ、実際に賃金改善に要した経費が交付見込額を下回る場合にはその差額を返還しなければならない。

なお、法人役員である職員は交付対象外であるため、一般によく見られる理事長と施設長を兼ねているような場合には、支出対象として認められていない。

（2）交付額の計算

認可保育所は毎年度当初に、常勤職員の平均勤続年数を計算して民改費の加算率の申請を行う。例えば平均勤続年数が9年3カ月であったとすると、6カ月未満を切り捨てるので“9年”となり、図表6の10%の加算率が適用される。これは通常の民改費加算率であるが、保育士等処遇改善臨時特例事業における加算率は「9年以上10年未満」（前述のとおり、実質は“9年”と同義）の「加算率4%」を適用する。

では、仮想の保育所を用いて交付見込額を算出してみよう。

図表10

【例】
 ≪定員≫90名 ≪所在地域区分≫12/100 地域
 ≪施設長設置状況≫設置 ≪平均勤続年数≫9年3カ月 ⇒ 4%加算
 ≪月初入所人数≫

入所日	入所児童の年齢区分	人数
(4月初日)	0歳	9名
	1・2歳	25名
	3歳	20名
	4・5歳	36名
(10月初日)	0歳	11名
	1・2歳	28名
	3歳	21名
	4・5歳	35名

出所：筆者作成

算定にあたっては、要綱に示されている単価表を用いる。単価表には、事業費単価のほか、事務職員雇上費加算分単価と主任保育士専任加算分単価が示され、図表10の【例】の保育所に適用する単価は次のとおりである（ここではすべての単価を示す紙幅がないので省略している。）。なお、ここで言う「事業費」とは処遇改善事業における事業費を指しており、保育所運営費における事業費のことではない（図表11）。

図表11

(1) 事業費単価表

その保育所の所在地域区分	その保育所の月初日の定員区分	その保育所の長が月初日において設置または未設置(欠員・無給)の区分	月初日の入所児童の年齢区分	事業費単価			
				4.0%加算分	3.0%加算分	2.0%加算分	1.0%加算分
				円	円	円	円
12/100地域	81人から90人まで	設置	乳児	6,160	4,620	3,070	1,530
			1・2歳児	3,460	2,590	1,720	850
			3歳児	1,570	1,180	780	380
			4歳以上児	1,310	980	650	320
		未設置	乳児	5,940	4,460	2,960	1,480
			1・2歳児	3,240	2,430	1,610	800
			3歳児	1,350	1,020	670	330
			4歳以上児	1,090	820	540	270

(2) 加算分事業費単価表

① 保育所事務職員雇上費の加算

定員区分	加算分事業費単価			
	4.0%加算分	3.0%加算分	2.0%加算分	1.0%加算分
	円	円	円	円
81人~90人	20	10	10	0

② 主任保育士専任加算

定員区分	加算分事業費単価			
	4.0%加算分	3.0%加算分	2.0%加算分	1.0%加算分
	円	円	円	円
81人~90人	100	80	50	20

出所：「安心子ども基金管理運営要領」（平成21年3月5日20文科初第1279号・雇児発第0305005号 文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知）の別紙

単価合計に4月初日の入所人数を乗じた額に6カ月を乗じ、10月初日の入所人数についても同様に計算する。そして求められた合計額の1,000円未満を切り捨てて交付見込額が決定する仕組みである。

【例】のケースをこれらにあてはめると、交付額は次のように算出される（図表12）。

図表12

（単位：円）

入所児童の年齢区分	事業費単価	事務職員分	主任保育士分	単価計 ①	4月児童数 ②	4月合計額 ①×② ×6カ月	10月児童数 ③	10月合計額 ①×③ ×6カ月
0歳	6,160	20	100	6,280	9	339,120	11	414,480
1・2歳	3,460	20	100	3,580	25	537,000	28	601,440
3歳	1,570	20	100	1,690	20	202,800	21	212,940
4・5歳	1,310	20	100	1,430	36	308,880	35	300,300
合計					90	1,387,800	95	1,529,160

交付額合計（1,000円未満切り捨て） **2,916,000**

出所：筆者作成

（3）職員への支給方法

交付された資金をどのようにして職員に支給するかは、法人の判断に一任されている。要綱の中ではその例として、基本給、手当、賞与（一時金）などが示されているが、一般的には一時金を選択するのが無難であろう。基本給のベースアップや手当を新設したりすると、給与規程の改定が必要になるだけでなく、職員に「処遇改善が恒久的に行われるもの」との誤解を与える可能性が否めないからである。処遇改善事業はあくまで平成25年度に限って行われるものであり、次年度以降も継続実施されるのかどうかは、本稿を執筆している2013年12月の時点ではいまだ不透明である。

逆に2014年3月の一時金とした場合には、給与規程の改定が不要である点や、以前3月に支給されていた期末・勤勉手当に代わるものとしての効果が期待できる点などが挙げられる。また10月の入所児童数も確定しているために交付見込額がほぼ間違いなく算定できるため、事務手続きも極めてわかりやすくなる。

支給額については一律定額とする施設もあるようだが、経験年数等によって若干の差をつけることを望む声も多い。そこで筆者の場合、そういった希望のある施設には、本俸月額が勤務年数等のある程度勘案していると考えられることから、本俸月額に一定率を乗ずることによって支給額を決定する方法を推奨している。

3. 現場における運用上の課題と解決策

（1）施設による交付額の差異

図表10の【例】で計算した保育所では加算率4%であったが、図表9からもわかるように、同じ定員であっても職員の平均勤続年数によって、加算率には1%から4%まで最大で4倍の開きが生じる。しかも平均勤続年数が長い方が大きいかと言うと、そういうことにもならない。これは言うまでもなく、もともとの民改費との差額を交付見込額としているからである。一見これは妥当な計算方法であるように見えるが、実はこの計算方法が最

も大きな問題を内包している。

法人の判断としては「これは国の財源で保育士等のために配られる特別賞与のようなものだから、交付された額だけ職員に配付しよう」と考えるのが当然である。したがって交付額に4倍の開きがあるということは、同じ定員数の保育所に同数の児童が入所していて、法人の支給方針がまったく同じであったとしても、保育士に対する支払額には大きな差が生じるということである。しかし、加算率のいい保育所を選ぶなどということは、保育士にとっては事実上不可能であると言ってよい。

このように考えると、全職員に公平な処遇改善を行うためには、民改費の加算といった複雑な計算方法よりも、例えば「保育士1人あたり10万円」などと定額にしてしまった方が、逆に公平だったのではないかとさえ思えてくる。

(2) 同一法人内における交付額の差異

例えば、一つの法人で2つの保育所を運営していたとする。処遇改善事業による交付額は、(1)で述べたような保育所ごとの大きな差異が、同一法人内で生じる可能性が小さくない。しかし、同一法人が運営するA保育所の保育士とB保育所の保育士への支給額に差をつけることは、恐らく不可能であろう。法人内での異動は業務命令であって、これを職員が拒むことは事実上できないからである。配属された保育所の加算率の相違が支給額の差を生むなどということは、職員の側の立場から言えば受け入れられるものではない。

しかも、2(1)で述べたとおり、交付見込額を上回る計画書を提出しなければ受理してもらえないわけであるから、同一法人内の支給額の高い方に合わせた計画を作成せざるを得ないことになる。この場合は、当然交付額の少ない保育所は法人の負担額が大きくなることは避けられない。現在では計画書提出・受理に係る取り扱いが変更され、同一法人内での支給額に大幅な差異が生じてしまう場合には、施設間の均衡を図るために交付見込額を下回る計画書を提出することができることになっている。

しかし、交付見込額を下回る計画書の受理では、この問題の本質的な解決にはならない。A保育所の持ち出しを最低限に抑制するためにB保育所の支給額を抑制することは、すなわち、交付額のすべてを活用できない事態を引き起こすからだ。本来、交付される資金は職員の処遇改善に使用されるものであるわけだから、その目的で使用される以上、同一法人内での資金流用が認められてもよいはずだが、「交付見込額の算定があくまで施設単位の民改費の上乗せ」であることから、厚生労働省は法人内での流用を認めていない。安心こども基金が都道府県単位であることを勘案しても、同一都道府県内に所在する保育所間では流用を容認するなど、この問題の解消に取り組むことは必要不可欠ではないだろうか。

(3) 103万円問題

この処遇改善を、実は妙な気持ちで傍観している保育所職員もいる。非常勤職員である。言うまでもなく、保育所職員は女性が圧倒的多数を占めている。これらの女性職員のうち非常勤職員が占める割合は決して少なくない。女性の非常勤職員の場合、所得税法上の配偶者の被扶養者が多く、そのため収入を103万円以下に抑えたいという思想が根強い。実際

には収入が103万円を超えても、通常は段階的に配偶者特別控除が受けられるが、配偶者側の勤務先における扶養手当などを考慮に入れると103万円以下にしておくのが安全、と考える職員が少なくない。

法人経営者の中には「我が園には、常勤も非常勤も同様に必要不可欠であるから」と、非常勤職員にも支給したいという思想は珍しくない。しかし、受ける側にとってはこの「103万円問題」が壁となって、いわゆる“ありがた迷惑”の状況が生じている。もしこのような非常勤職員に支給した場合には、その分勤務時間を減らさざるを得なくなり、場合によってはまた別の保育士を探す必要が出てくる。つまり「国の財源で実施する処遇改善事業が保育士不足に拍車をかける」という何とも皮肉な結末である。

今般の処遇改善事業は安心こども基金を利用した事業であるが、ほかにも保育士を確保するための基金の事業として、いくつかの事業が実施されている。しかし、どの事業も、基本的には保育士及びその資格取得希望者に対して“金を配る”事業である。この「103万円問題」を回避するためには、処遇改善事業のような単なる“金の配布”だけではなく、税制上の優遇や保育士である被扶養者への企業の支援の後押しなどの手法も考えなければならぬかも知れない。

(4) 役員は支給対象から除外

この処遇改善事業によって交付される資金は、全額が保育所の職員に対して支給されるが、「法人役員である職員」は支給対象から除外されている。具体的には、社会福祉法人立の保育所によく見られる、理事長と施設長が同一人物である場合がこれに該当する。このような場合には、この施設長には処遇改善事業の資金から支払うことができないが、役員でない施設長には支払うことができる。

社会福祉法人の定款においては、法人役員の地位にあることをもって報酬を支払うことはできないこととされており、役員としての勤務実態がなければ報酬を支払うことはできない。そして、理事長兼施設長である場合には勤務時間のすべてが施設長としての勤務と認識されるため、別途役員報酬を支払うことは絶対にできない。このことはとりもなおさず、理事長兼施設長の勤務が施設職員としての勤務であることの裏付けである。処遇改善事業において「法人役員である職員」が除外されている理由は何かと考えたとき、そこにはどのような妥当性を見出せるのか、疑問が残ると言わざるを得ない。

現実には、理事長兼施設長に対してほかの職員と同様の処遇改善を実施しようとするれば、処遇改善事業による交付資金以外の財源から支給することが可能であり、結果的に法人役員である職員を除外しないことも可能ではある。

(5) 申請しない自治体・保育所

処遇改善事業の実施主体は市町村である。したがって制度上は、市町村が「やる」と言わなければ事業そのものを実施しないことが可能である。また、保育所側にとってみても、交付を受ける条件として計画書の提出が求められているほか、交付を受けても執行しなかった額は返還することとされている。つまり、実際に職員に支給するかどうかは、市町村や保

育所経営者の判断にかかっている。

ほかにも厚生労働省は、保育士確保のためのいくつかの事業を実施しているが、そのほとんどは市町村事業である。例えば、保育士資格を取得するための修学資金貸付事業や、宿舍借り上げ支援事業なども、都道府県や市町村が実施を決定しなければこれらの事業が実施されることはなく、せつかくの国策も無に帰する。

国が支給するものを受け取らないという考え方は、普通はあり得ないことではある。もちろん善良なる保育所経営者がそのほとんどであることは間違いないが、処遇改善事業の申請が職員に対して不当な強要を強いる材料とされるようなことがあってはならないのは当然のことである。

4. 保育士確保のための策

(1) 保育単価への算入

保育士等の処遇改善のために財源の問題を検討するならば、保育単価について再考することは避けて通れない。これまで述べてきたとおり、保育単価に含まれている人件費分は一律であって、さらに民改費は平均勤続年数 10 年以上で頭打ちである。これは、厚生労働省の調査結果から得られた「保育士の平均勤続年数 8 年」が算出の根拠であり、一見妥当性があるように思われる。

しかし、この考え方はあくまで実態の後追いであって、対症療法に過ぎない。多くの保育士を誕生させ、勤務実態を伴う保育士を確保するという観点のためには、勤務しやすい環境を醸成することに発想を転換させる必要があるはずである。すなわち、“平均が 8 年だから 8 年分を算入する”のではなく、“平均が何年でも対応できる制度に予めしておく”ことが重要なのではないかと考えるのである。例えば、処遇改善事業における 1 年ごとの民改費を保育単価にある程度反映させ、平均勤続年数が 10 年を超えても対応できるだけの財源を確保する、という制度は考えられないだろうか。

今回の処遇改善事業のような時限的事業ではなく、保育単価に算入して恒久的な財源としなければ、持続性のある処遇改善にはなり得ない。保育士に対して給与を支給するのが保育所である以上、その財源を十分に保育所に流す仕組みがなければ、処遇改善は実現、安定しないのではないだろうか。平成 27 年度の新制度施行時にどのような考え方に立脚するのか、注目されるころではある。

(2) 保育士配置基準の緊急避難的緩和措置

保育士は、児童の年齢によって 0 歳児は 3 人に 1 名、1・2 歳児は 6 人に 1 名、3 歳児は 20 人に 1 名、4・5 歳児には 30 人に 1 名を配置しなければならない。実はこの配置基準が、保育士確保の重い足かせになっている場合がある。

多くの保育所においては 5 歳児の人数が 30 の倍数であることは、まずない。そのため、新入園児を迎えようとする際には 4・5 歳児の方が受け入れやすい。5 歳児が 1 人増えても、保育士を増加させる必要に迫られることは稀だからである。しかし、0 歳児の場合は 3

人に1人の保育士を配置しなければならないため、児童数が3の倍数から1人増えると、その瞬間に新たな保育士の確保が必要になる。また、正規職員を雇用すればそう簡単には解雇できないのが現在の労働関係法規である。このような理由から、年度途中から新たに受け入れるならば、0歳児よりも5歳児の方が人事管理上は楽だと言える。

確かにこれらの配置基準は、質の高い保育サービスを提供するためには必要不可欠である。これがなくなってしまったら、認可保育所が認可たる所以をなくし、無認可保育施設と同じことになってしまう。しかし例えば、ある一定の経験を積んだスキルの高い保育士のいるクラス（グループ）であれば配置基準を緊急的に緩和する、ということは考えられないだろうか。短時間保育士の活用とはちょうど逆の考え方であるが、例えば6：1である2歳児のクラスでは、もしスキルの高いベテラン保育士を配置すれば8：1や9：1を可能とする、といった具合である。もちろんここで言う数が適切とは思っていないが、最低限自治体の判断で実施している1歳児の4：1（埼玉県など）や5：1（東京都など）などの配置基準を、国基準まで緩和することは可能である。そして、これに人事考課の要素などを絡ませることができれば、保育士の勤労意欲やステータスの向上にもつながる可能性はあるかも知れない。

また、看護師等の活用は視野に入れることはできないだろうか。現在の制度では、乳児6人以上を入所させる保育所では、保健師または看護師を1人に限って保育士と見なすことができることとされているが、看護師は保育士ではないため、保育士の配置人数としては原則としてカウントできない。看護師が何人いても、最低基準の人数に含めることはできないのである。例えば、このような人材に一定の研修等を受講させて、“みなし保育士”（仮称）として最低基準の人数に含めることができるような制度は考えられないだろうか。そして、“みなし保育士”として経験を積むことによって、正規の保育士資格を付与するような方法もあり得るのではないだろうか。

（3）保育士として勤務している人への優遇税制

前述の「103万円問題」も含め、保育士資格を保有する者が保育士として勤務することを可能にするためには、保育士の社会的地位の向上が不可欠である。それを具現化した制度の一つとして、実働保育士への税制優遇は考えられないだろうか。

例えば、今般の保育士確保施策の中には、保育士資格を取得するための奨学金制度が設けられている。この制度は「保育士修学資金貸付制度」と言い、2年間で最大160万円の貸し付けが受けられるだけでなく、資格取得後5年間保育所等に勤務すれば返済義務が免除される、というものである。これは個人に対する実質的な助成金であり、「保育士」という資格に限って交付される。実はこの返済義務の免除が所得に該当するか否かについて国税庁と厚生労働省に問い合わせたところ、口頭ながら「あたらない」との回答を得た。国が160万円支給しておきながら、個人の所得にならないというのである。決して否定的な意味で述べているのではなく、保育士やその配偶者に対する税制優遇（例えば特別控除など）も、こういった話の延長線上に考えられる可能性はないものだろうか。

本稿の目的は、処遇改善事業の問題点を挙げて非難することではない。処遇改善事業によって質の高い保育士を確保することは、健全な子育て環境の確保のためには必要不可欠であり、より効果的な施策となることを願っての検証である。

また、保育所には保育士以外の職員も必要不可欠であることも忘れてはならない。これまでの社会福祉の世界では、例えば、介護職員処遇改善交付金など、現場で介護や保育を行う職員に対する処遇改善が注目されてきた。しかし、給食調理員も事務職員も、すべての職員がその事業に携わり、その役割を果たしているからこそ、現場の職員はより良いサービスの確立のために注力できる、という認識はとても重要であり、今般の処遇改善事業はこの点では画期的である。

筆者は、保育所経営に携わって僅かな経験を積むことができたが、保育サービスの質についてはまったくの門外漢である。したがって、ここまで述べてきたような提案等が、保育サービスの質の確保の視点から見て不適切であるならば、伏してご容赦いただきたい。どのようにすれば、高い保育サービスの質を確保しつつ、さらにより良い制度とするために資金をどのように有効に使えるか、関係者みんなで知恵を絞っていききたいものだ。

松本 和也

- 経歴等 慶應義塾大学経済学部中退
(一財)総合福祉研究会本部事務局長、(株)福祉総研 代表取締役
- 専門 社会福祉法人会計制度、保育所等の社会福祉法人経営全般
- 主な著書 『新しい保育所会計と資金運用ルールの実務ガイド』(実務出版)
『これでわかる!会計基準と299号通知』(共著 筒井書房)
『これでわかる!新しい人事制度のすすめ』(共著 筒井書房)
『よくわかる 社会福祉法人の決算実務』(共著 清文社)等