

5 処遇改善等加算に係る賃金改善確認の徹底

【制度等】

(保育従事者の確保に向けた取組)

項目1で前述したとおり、国は、待機児童の解消に向けて、「待機児童解消加速化プラン」を策定し、現在、「子育て安心プラン」に基づき、平成30年度以降5年間で、約32万人分の保育の受皿を整備することとしている。

保育の受皿となる保育施設等を増やすためには、保育の担い手となる保育士の確保が必要であるが、保育士の有効求人倍率は、近年高い水準で推移しており、平成26年1月現在では全国平均1.74倍であったものが、28年11月現在では2.34倍（東京都では5.68倍）に上昇し、同時期の一般職業全体の1.41倍を大幅に上回っているなど、保育士の不足が懸念される状況となっている（資料5-①参照）。

今回の当省の調査結果をみても、一部の保育施設において、睡眠中の呼吸等点検が未実施の例や心肺蘇生法の実技講習などの救急救命講習に保育従事者等を参加させていない保育施設の例など、保育安全に係る対策が十分に行われているとは言い難い状況がみられ、そのような保育施設の中には、当該対策に人員を割く余裕がないことを理由として挙げる保育施設がある状況を踏まえると、実際に現場では保育従事者が不足することによって、十分な安全対策がとれていないことがうかがえる（項目2-(1)、(2)参照）。

保育士が不足している原因の一つとして、厚生労働省の「平成29年賃金構造基本統計調査」によると、全産業の平均月額給与が304千円であるのに対し、保育士は223千円にとどまっているなど、保育士の給与・賞与等の処遇が必ずしも十分な水準とはなっていないことが挙げられる。東京都が都に登録された約3万人の保育士有資格者を対象に行った「東京都保育士実態調査報告書」（平成26年3月）においても、保育士として働いている者が職場に改善を希望する事項のうち、最も高いものが、「給与・賞与等の改善」（59.0%）となっており、保育士の処遇改善は、保育士の確保に向けた喫緊の課題となっている（資料5-②参照）。

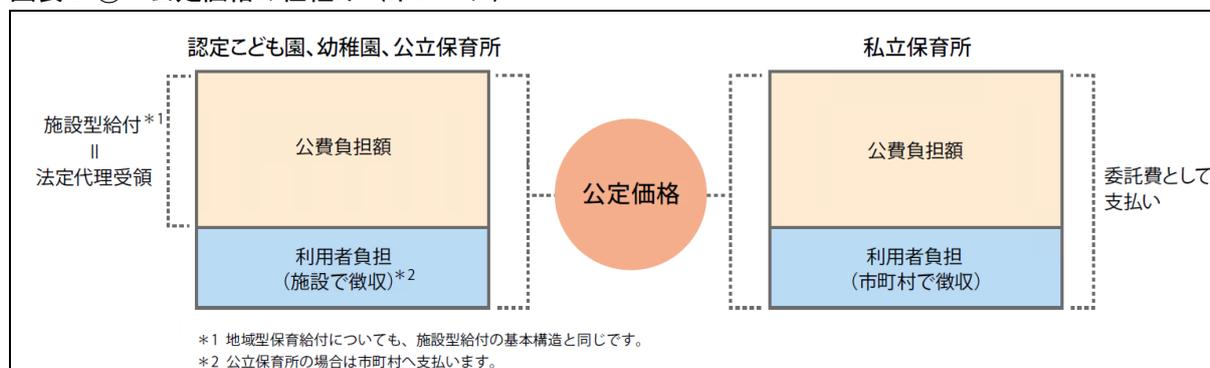
(処遇改善等加算の仕組み)

国は、「特定教育・保育、特別利用保育、特別利用教育、特定地域型保育、特別利用地域型保育、特定利用地域型保育及び特例保育に要する費用の額の算定に関する基準等」（平成27年内閣府告示第49号）により、教育・保育を要する子どもの認定区分（1号認定、2号認定、3号認定）⁴³、保育必要量及び認可保育施設等の所在する地域等を勘案した、子ども一人当たりの教育・保育に通常要する費用の額（以下「公定価格」という。）の算定に関する基準を定めている。

国及び地方公共団体は、次図表のとおり、公定価格のうち、市町村が定める利用者負担額を控除した額を、「施設型給付」及び「地域型保育給付」として、認可保育施設等に対して支給している。

なお、市町村は、児童福祉法第24条第1項において、保育の実施主体とされていることから、私立保育所に対しては、市町村が徴収する利用者負担額を含んだ額を委託費として支給している。

図表5-① 公定価格の仕組み（イメージ）



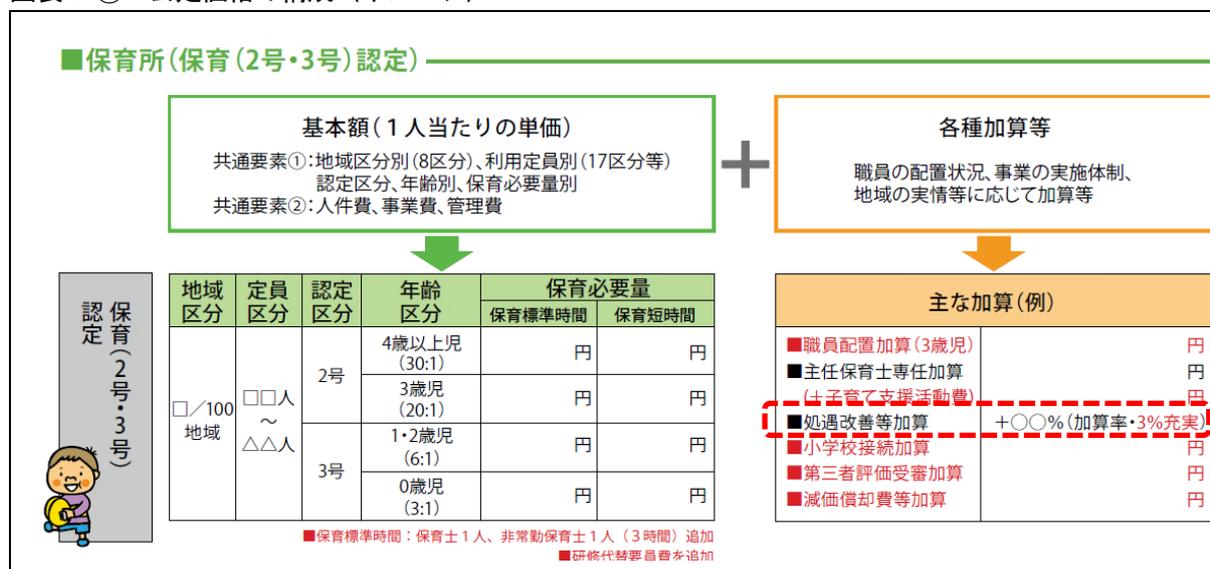
(注) 関係3府省の「子ども・子育て支援新制度ハンドブック 施設・事業者向け」（平成27年7月改訂版）による。

公定価格は、次図表のとおり、人件費等からなる「基本額」と、保育従事者等の配置状況、事業の実

施体制及び地域の実情等に応じた各種加算額で構成されている。

国は、平成 27 年度から、当該加算の中に、保育従事者等の平均勤続年数やキャリアアップなどの取組に応じた人件費の加算を行う仕組みを創設し、処遇改善による保育従事者等の確保を図っている。

図表 5-② 公定価格の構成 (イメージ)



- (注) 1 関係3府省の「子ども・子育て支援新制度ハンドブック 施設・事業者向け」(平成27年7月改訂版)による。
 2 公定価格の構成(イメージ)については、認可保育施設等の種別ごとに、認定区分及び年齢区分等に違いがあるが、代表例として「保育所(保育(2号・3号)認定)」を掲載した。
 3 点線枠は当省が付した。

具体的には、関係3府省連名で発出した「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」(平成27年3月31日付け府政共生第349号、26文科初第1463号、雇児発0331第10号内閣府政策統括官(共生社会政策担当)、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)及び「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」の取扱いについて(平成27年8月28日付け内閣府子ども・子育て本部参事官(子ども・子育て支援担当)、文部科学省初等中等教育局幼児教育課、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課事務連絡)(以下、これらの通知をまとめて「処遇改善等加算関係通知等」という。)において、その運用方法の詳細が定められている。処遇改善等加算は、公立の認可保育施設等及び幼稚園を除いた認可保育施設等の保育従事者等が対象とされ、i) 認可保育施設等内の保育従事者等一人当たりの平均勤続年数に応じて2%から12%までの加算率が設定される基礎分、ii) 認可保育施設等内の保育従事者等の賃金(基本給、手当、賞与又は一時金等(退職手当を除く。以下同じ。))の増額(以下「賃金改善」という。)を行う場合に、賃金改善計画の提出を支給の要件として、基礎分とは別に保育従事者等の一人当たりの平均勤続年数に応じて3%又は4%の加算率が上乗せされる賃金改善要件分、iii) また、役職や職務内容等に応じた賃金体系の設定や資質向上のための計画の策定、当該計画に係る研修の実施又は研修機会の確保等を行っていない場合に、ii) の加算率から1%が減ぜられるキャリアパス要件分が用意されている。

このうち、ii) の賃金改善要件分については、確実に保育従事者等(非常勤職員を含み、経営に携わる法人の役員である職員を除く。⁴⁴⁾ の賃金に充てることとされており、当該認可保育施設等が賃金改善に要した費用の総額が賃金改善要件分に係る処遇改善等加算の金額以上であることが必要であるとされている。ただし、賃金改善を実施する保育従事者等の範囲については、各認可保育施設等の実情に応じて決定できるとされている。

また、ii) の賃金改善要件分を申請する認可保育施設等は、市町村に対して賃金改善計画書を提出した上で、当該年度終了後には賃金改善実績報告書を提出することとされている。市町村は、当該報告書を基にして、実際に保育従事者等に賃金改善が実施されているのかを確認することとされているが、当該報告書で確認できる事項は、賃金改善の対象保育従事者等数、賃金改善を実施した保育従事者等数及

び当該認可保育施設等における平均賃金改善月額にとどまり、保育従事者等一人一人の改善状況を確認することはできない状況となっている（以下、この市町村による保育従事者等の賃金改善の状況の確認を「賃金改善確認」という。）（図表 5-③、資料 5-③参照）。

その後、処遇改善等加算は、「特定教育・保育、特別利用保育、特別利用教育、特定地域型保育、特別利用地域型保育、特定利用地域型保育及び特例保育に要する費用の額の算定に関する基準等の一部を改正する告示」（平成 29 年内閣府告示第 539 号）において、処遇改善等加算Ⅰという名称に改められ、新たに技能及び経験を有する保育従事者等について追加的な賃金改善を行う場合に加算される措置として、処遇改善等加算Ⅱが設けられている。これに伴い、処遇改善等加算関係通知等も「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」の一部改正について」（平成 29 年 4 月 27 日付け府子本第 375 号、29 文科初第 215 号、雇児発 0427 第 8 号内閣府子ども・子育て本部統括官、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）により改正され、加算を役員報酬に充てないことを要件として、賃金改善の対象となる保育従事者等に法人の役員を兼務する者が含まれることなどが改正されているが、賃金改善実績報告書の様式に大きな改正はなく、依然として、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認できないものとなっている。

図表 5-③ 賃金改善実績報告書

別紙様式 4

平成 年度賃金改善実績報告書

市 町 村 名	
施設・事業所名	
施設・事業所類型	
施設・事業所番号	

(1) (略)

(2) 教育・保育従事者に係る賃金改善実績
ア 常勤職員

① 対象職員（実人員） （(1)②の期間における延べ人数(人月)）		人
② 賃金改善を実施した職員（実人員） （(1)②の期間における延べ人数(人月)）		人
③ 対象職員（常勤換算数） （(1)②の期間における延べ人数(人月)）		人
④ 賃金改善を実施した職員（常勤換算数） （(1)②の期間における延べ人数(人月)）		人
⑤ 支給した賃金総額 （(1)②の期間における総額）		円
⑥ 職員 1 人当り賃金月額 （1 円未満切り捨て）（⑤÷③）		円
⑦ 賃金改善に要した費用の総額（法定福利費等の事業主負担増加額を除く） （(1)②の期間における総額）		円
ア 賃金改善を行った場合の賃金の総額		円
イ 基準年度における賃金水準を適用した場合の賃金の総額		円
⑧ 賃金改善の方法	基本給、手当（ ）、賞与（一時金）、その他（ ）	
改善した給与の項目		
賃金改善の具体的な方法		
⑨ 1 人当り賃金改善月額 （1 円未満切り捨て）（⑦÷③）		円

イ (略)

(3) (略)

(注) 1 「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」に基づき、当省が作成した。

2 点線枠は当省が付した。

(監査での保育従事者等の給与の確認)

市町村は、児童福祉法第24条第1項において、保育の実施主体とされていることから、私立保育所に対して、市町村が徴収する利用者負担額を含んだ額を委託費として支給している。委託費は、「子ども・子育て支援法附則第6条の規定による私立保育所に対する委託費の経理等について」(平成27年9月3日付け府子本第254号、雇児発0903第6号内閣府子ども・子育て本部統括官、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知⁴⁵。以下「経理等通知」という。)により、その使途範囲が定められており、委託費のうち、i) 人件費については、保育従事者等の給与、賃金等保育従事者等の処遇に必要な経費に支出されること、ii) 管理費については、物件費・旅費等保育所の運営に必要な経費に支出されること、iii) 事業費については、保育所入所児童の処遇に直接必要な経費に支出されることとされている。ただし、適切な運営が確保されている場合には、人件費、管理費又は事業費について、各区分にかかわらず、支出することができるとされている。

適切な運営が確保されているとみなされる要件の一つに、「給与に関する規程が整備され、その規程により適正な給与水準が維持されている等人件費の運用が適正に行われていること。」があり、このうち「適正な給与水準」の判断に当たっては、「子ども・子育て支援法附則第6条の規定による私立保育所に対する委託費の経理等について」の取扱いについて」(平成27年9月3日付け府子本第255号、雇児保発0903第1号内閣府子ども・子育て本部参事官(子ども・子育て支援担当)、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長連名通知。以下「経理等の取扱通知」という。)により、次図表の事項に留意することとされている。

図表 5-④ 適正な給与水準の判断に当たって留意すべき事項

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 正規の手続を経て給与規程が整備されていること。(2) 施設長及び職員の給与が、地域の賃金水準と均衡がとれていること。(3) 初任給、定期昇給について職員間の均衡がとれていること。(4) 一部職員にのみ他の職員と均衡を失する手当が支給されていないこと。(5) 各種手当は給与規程に定められたものでありかつ手当額、支給率が適当であること。 |
|---|

(注)「経理等の取扱通知」に基づき、当省が作成した。

また、適切な運営が確保されているかについては、経理等通知において、地方公共団体による監査の機会等を通じた確認の徹底が求められている。

【調査結果】

(1) 賃金改善実績報告書提出時における賃金改善確認の実施状況

今回、調査対象29市町村のうち、市町村独自の取組を行っているため、処遇改善等加算に係る賃金改善要件分を申請した保育施設等がない1市町村を除いた28市町村における平成28年度分の処遇改善等加算に係る賃金改善確認の実施状況を調査した結果、以下のとおり、国が確認を求めている賃金改善実績報告書のみの確認を行っている市町村がみられる一方、独自の方法によって賃金改善の状況を詳細に確認している市町村がみられるなど、賃金改善確認の方法が区々となっている状況がみられた。

① 国から示されている方法では十分な賃金改善確認ができないなどとして、賃金改善実績報告書の提出時に独自の方法により賃金改善確認を行っていた市町村

調査した28市町村のうち16市町村(57.1%)は、次のとおり、処遇改善等加算の目的を踏まえると、賃金改善実績報告書の提出時において、当該加算額が現場の各保育従事者等の賃金改善に適正に充当されたかどうかを把握する必要があるが、国から示されている方法では十分な賃金改善確認ができないなどとして、独自の方法により賃金改善確認を行っていた。

i) 賃金台帳により、賃金改善が適切に給与に反映されているか確認している市町村

3 市町村では、認可保育施設等に対し、賃金改善実績報告書の提出に加え、保育従事者等の賃金台帳（労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）第 108 条に基づき使用者が事業場ごとに調製するもので、その様式が労働基準法施行規則（昭和 22 年厚生省令第 23 号）において定められている。図表 5-⑤参照）の写しの提出を求め、賃金改善が適切に給与に反映されているかについて確認していた⁴⁶。

図表 5-⑤ 賃金台帳の様式例

様式第 20 号（第 55 条関係）																	
氏 名		性 別		賃 金 台 帳 （常時使用される労働者に対するもの）													
賃金計算期間	労働日数	労働時間数	休日労働時間数	早出残業時間数	深夜労働時間数	基本賃金	賃金所定時間外割増	手 当			小計	臨時の給与	賞与	合計	控 除 金		実物給与

（注）厚生労働省ウェブページに掲載された資料による。

ii) 独自の確認様式により、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認していた市町村

13 市町村では、都道府県又は当該市町村が独自に作成した各保育従事者等の氏名やその改善額等を記載する確認様式の提出を求め、保育従事者等の賃金改善がなされたかどうか一人一人の賃金改善の状況を確認していた⁴⁷（図表 5-⑥参照）。

図表 5-⑥ 都道府県が独自に作成した確認様式に基づき、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認している市町村の事例

事例の概要
当該市町村は、賃金改善確認の方法について、当該市町村が所在する都道府県が、管内の市町村に対し、賃金改善実績報告書に加え、当該都道府県が独自に作成した確認様式による保育従事者等一人一人の賃金改善の状況の確認を求めていることから、これに基づき、賃金改善確認を行っている。

図表 5-⑥ 都道府県が独自に作成した確認様式に基づき、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認している市町村の事例（続き）

事例の概要									
図 当該都道府県が独自に作成した確認様式<抜粋>									
番号	職員	勤続年数	職種	基準年度における賃金台帳により算出された額 円	公定価格における人件費の改定状況部分 円	基準年度における賃金水準を適用した場合の賃金総額 円	賃金の総額 円	賃金改善額 円	備考
例	保育教諭A	15年	常勤	4,500,000	90,000	4,590,000	4,730,000	140,000	
1									
2									

(注) 当該市町村が所在する都道府県が独自に作成した確認様式に基づき、当省が作成した。

当該都道府県は、確認様式を作成した理由として、賃金改善に係る改善モデルケースが示された「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」の取扱いについて」が発出されたことにより、賃金改善の額をより正確に把握する必要があると考えたためとしている。

なお、当該都道府県は、監査権限を有する保育所及び認定こども園に係る監査調書において、「給与規程が整備され、給与水準等（初任給、昇給、給与改定）が適正に維持されているか。」という確認項目を設けている。このうち、私立保育所については、国から発出された経理等の取扱通知に基づき、初任給、定期昇給について保育従事者等間の均衡がとれていない場合など、適正な給与水準とはいえない場合には、指摘・助言を行うこととしており、実際に、平成28年度の監査において、「給与水準のバランスが偏らないよう給与水準を検討すること。」といった口頭指摘がなされている。

ただし、県による施設監査の際には、給与総額について、地域間及び保育従事者等間の均衡がとれているかの確認は行っているが、処遇改善等加算に係る賃金改善要件分の確認は行っていないとしている。

(注) 当省の調査結果による。

また、上記13市町村の中には、このようなきめ細かな賃金改善確認を通じて、次図表のとおり、経営者の親族など一部の保育従事者等に偏った賃金改善がなされているなど処遇改善等加算の目的に照らし不適切と考えられる事案を発見した例がみられた。

図表 5-⑦ 独自の方法により、保育従事者等の賃金改善確認を行った結果、処遇改善等加算の目的に照らし不適切と考えられる事案を発見した市町村の事例

事例の概要
<p>当該市町村は、賃金改善確認の方法について、賃金改善実績報告書に加え、独自に構築したシステム（以下「賃金改善実績報告システム」という。）による賃金改善の実績の報告及び保育従事者等の賃金台帳の写しの提出を求めることにより、認可保育施設等における保育従事者等一人一人の賃金改善状況を確認している。</p> <p>賃金改善実績報告システムは、認可保育施設等に勤務している保育従事者等一人一人の氏名や賃金改善額、勤務実績等を常勤・非常勤別に入力するようになっており、シートに必要事項を入力すると、国が定めた様式である賃金改善実績報告書に数字が反映され、自動的に当該実績報告書が完成する作りになっている。</p>

② 国から示されている方法による賃金改善確認のみを行っていた市町村

残りの12市町村(42.9%)は、賃金改善実績報告書のみにより賃金改善確認を行っていたため、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認するまでには至っていない⁴⁸。その理由について、これらの市町村では、i) 保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認する必要性は認識しているものの、そのための人員や時間が不足していること、ii) 確認する必要性は認識しているが、どのような場合が不適正な賃金改善に当たるのか、その判断基準は明確ではなく、確認する場合も、どのようにして保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認すればよいのか、その方法が分からないこと、iii) 国及び都道府県から、賃金改善実績報告書以外の確認を求められていないことを挙げている。

その他、調査した28市町村の中には、「認可保育施設等を複数の市町村において広域的に設置・運営している事業者から、賃金改善確認の際に提出を求められる書類が市町村によって異なっているため事務処理が煩雑になっているとの苦情が寄せられており、当該事業者からは、国が賃金改善確認の統一的方法を市町村に示してほしい」との要望を受けているとする市町村がみられた。

(2) 監査の機会等を通じた賃金改善確認の実施状況

調査した28市町村の中には、次図表のとおり、監査の機会等を通じて、賃金台帳等を活用し、賃金改善が適切に反映され、適正な給与水準が維持されているか確認している事例もみられた。

図表5-⑧ 監査の機会を通じて、賃金台帳等を活用することにより、賃金改善が適切に反映され、適正な給与水準が維持されているか確認している市町村の事例

事例の概要								
<p>当該市町村は、監査権限を有する保育所、認定こども園及び地域型保育事業に係る監査調書において、賃金台帳の整備状況に係る確認項目を設けており、実際に、平成28年度の監査において、「給与又は賞与の水準が低額又は不均衡」といった文書指摘を行っている。</p> <p>また、当該市町村は、賃金改善確認時に、下図のとおり、賃金改善の対象となった者を把握することとしており、監査の機会を通じて、賃金台帳及び下図の確認様式を併せて確認することにより、賃金改善が確実に各保育従事者等の給与に反映されているかを確認している。</p>								
<p>図 当該市町村が独自に作成した確認様式<抜粋></p>								
番号	職種	氏名	法人役員	雇用形態	勤務延時間数			改善の有無
					4月	5月	3月	
1							(略)	
2								
3								

(注) 当省の調査結果による。

【所見】

したがって、内閣府及び厚生労働省は、地方公共団体における処遇改善等加算に係る賃金改善確認の徹底を図る観点から、必要に応じ文部科学省と協議を行い、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 認可保育施設等における処遇改善等加算に係る賃金改善額が、対象となる保育従事者等の給与へ適切に反映され、適正な給与水準が維持されているかについて、賃金改善実績報告書の提出時や監査の機会等を通じて賃金台帳等を活用した確認を行うよう、地方公共団体に要請すること。
- ② その際、賃金改善確認の対応に苦慮している地方公共団体の参考となるよう、地方公共団体が独自に様式を定め、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認するなど創意工夫している取組例を収集し、必要な情報を提供すること。

-
- 43 特定教育・保育施設等を利用する子どもについては、子ども・子育て支援法第19条第1項第1号から3号に基づく、次の3つの認定区分により、施設型給付等が行われている。
- i) 満3歳以上の小学校就学前の子ども (ii) に該当する者を除く。) (いわゆる1号認定)
 - ii) 満3歳以上の小学校就学前の子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難である者 (いわゆる2号認定)
 - iii) 満3歳未満の小学校就学前の子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難である者 (いわゆる3号認定)
- 44 平成27年度から運用が開始された処遇改善等加算は、29年度から処遇改善等加算Ⅰと名称が改められると同時に、法人の役員等を兼務している保育従事者等も加算の対象として認められた。
- 45 現行の通知は、「子ども・子育て支援法附則第6条の規定による私立保育所に対する委託費の経理等について」の一部改正について(平成30年4月16日付け府子本第367号、子発0416第3号内閣府子ども・子育て本部統括官、厚生労働省子ども家庭局長連名通知)である。本調査においては、平成28年度時点の賃金改善確認状況を調査していることから、調査日時点の通知を引用している。
- 46 管内の認可保育施設等に対し、賃金改善実績報告書の提出に加え、当該報告書の内容が確認できる書類の提出を求め、その結果、管内の約7割の認可保育施設等から賃金台帳の写しの提出を受けた市町村(1市町村)を含む。
- 47 独自の確認様式の提出を、管内の処遇改善等加算の対象となっている全認可保育施設等に対して一律には求めていない市町村(1市町村)及び独自の確認様式により確認できる事項が、賃金改善の有無に限られ、賃金改善額までは確認していない市町村(1市町村)を含む。
- 48 平成27年度分の処遇改善等加算に係る賃金改善確認では、独自の確認様式により保育従事者等一人一人の賃金改善の状況を確認していたが、平成28年度分の処遇改善等加算に係る賃金改善確認では、「平成28年度における処遇改善等加算の取扱いについて」(平成28年6月17日付け内閣府子ども・子育て本部参事官(子ども・子育て支援担当)、文部科学省初等中等教育局幼児教育課、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課事務連絡)で示された簡便な算定方法を採用した確認様式としたため、保育従事者等一人一人の賃金改善の状況は確認しないこととした市町村(1市町村)を含む。