

保育所の措置費というもの

Ⅲ 安い給料、重い保育料Ⅲ

前号において、本年度の保育所関係予算について（その編成と問題点）ふれたので、今回は、その予算が、どのような形で執行されていくのか——つまりは保育所の経費——をみてみることにする。

あらためてのべるまでもなく、保育所は「保護者の労働又は疾病等の事由により、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認めるとき」（児童福祉法第二十四条）市町村長が入所の措置をとるための児童福祉施設である。（「保護者の労働又は疾病等の事由により……保育に欠ける……」という解釈をめぐって、児童福祉法施行以来、保育界ではさまざまな論議がたたかわされてきたが、昭和三十六年三月二十日、厚生省は「入所措置基準」を明らかにした。すなわち以下の七項目である。①居宅外労働、②居宅内労働、③母親のいない家庭、④母親の出産、⑤疾病の看護、⑥家庭の災害、⑦特例による場合。）

「二つの顔」の児童福祉法

保育所——児童福祉施設には、設備及び運営の最低基準が定められており（法第四十五条）それにもとづいて保育所が設置され、運営されていくわけであるが、それを維持していくための費用を市町村が支弁する（法五十一条第一項）ことになっている。（この費用は国が十分の八、都道府県が十分の一、市町村が十分の一という割合で負担することになっている。法第五十三条、第五十五条）

この限りにおいて、「保育に欠ける乳幼児」を市町村長が保育所に入れて、全額公費負担で保護するというのが、現行の保育行政であるといえるが、以下に「ただし」ということばが補われているのだ。「ただし、この費用は市町村長が児童の扶養義務者から徴収す



る建前となっており、扶養義務者がその費用を負担することができないと認められる場合には、その全部又は一部を免除し、その免除した額について公費でそれぞれ負担することとなっている（法第五十六条、令第十五条）。したがって、この費用は市町村が保育所に支弁することとしているが、他方でこれを徴収することとし、その残余について国と都道府県と市町村が負担する方法がとられているのである。」（梅本純正著「新しい保育所制度の解説」p21）

だから、「これは児童福祉法における二つの顔をあらわしている。『国及び地方公共団体』負担の原則は『よそゆき』の顔であり、『扶養義務者』負担の原則は『ふだん』の顔である。あるいは『たてまえ』の論理と『事実』の論理というようにいいかもしれない。現代官僚のもっともすぐれた能力はこの二つの論理をもっともたくみにつかいこなすことにあるのだといわれてきたことがここでも言えそうである。」（穴戸健夫「児童福祉」の制度の検討）
けれどもさいきんになってこの「二つの顔」の「平和的共存」の時代に何らかの結着をつけることを余儀なくされているのだが、これについては後述することにしよう。

「保育単価とは……？」

公費（最低基準を維持するために要する費用）は、「保育所の措

置費」といわれているが、これは「最低基準の規定するところに従い客観的に定め」られている。措置費は、措置された児童一人当りの単価（これを「保育単価」という）として月額いくらという形で、全国的に一律にきめられている。一律とはいっても、地域差（甲、乙、丙の三地域にわかれている。公務員の給与体系にのっとっている）と施設差（五段階に分れている）によって単価がちがっている。

（次頁表参照）

たとえば、横浜（甲地）に例をとるとしよう。もし、定員九十名の施設だとすると、一、五一〇円の九十倍、つまり十三万五千九百円が措置費として市から支払われるわけである。しかし、これは有給の専任園長がいた場合で、もし、園長がいなかったり、いても名目的な場合は、「未設置」の単価一、三三〇円が支払われることになる。児童一人当り一八〇円が減額されることになる。こうして専任園長「必置」を「指導」していこうというわけである。最低基準によると、九十名定員（全部幼児（三才以上児）として）だと、園長、保母三人、調理人、雇傭人の計六名の職員をおくことになっているが、保育単価上は調理人、雇傭人は「必置」ではない。したがって、調理人がいなくても、単価には影響しないのである。

ところで、もし九十名定員中、十名の乳児（三才未満児）が入所しているとすると、一人につき一、四九〇円（甲地）が「加算分」としてプラスされる。（加算分の中味は、保母の増員、つまり幼児

昭和 36 年度 保育 単 価 表

区 分	その保育所の所在地	その保育所のその月日の定員区分	その保育所の長		保育単価
			その月日又は無給の区分	その設置又は無給の区分	
一 般 分	甲 地 域	60人まで	設 置	置	1,780円
		61～90人まで	未 設	置	1,510
			設 置	置	1,510
		91～120人まで	未 設	置	1,330
			設 置	置	1,380
	121～150人まで	未 設	置	1,240	
		設 置	置	1,300	
	乙 地 域	60人まで	未 設	置	1,180
		61～90人まで	未 設	置	1,240
			設 置	置	1,150
		91～120人まで	未 設	置	1,500
			設 置	置	1,280
	丙 地 域	60人まで	未 設	置	1,290
		61～90人まで	未 設	置	1,140
			設 置	置	1,180
		91～120人まで	未 設	置	1,070
			設 置	置	1,120
	3 歳 未 満 児	甲 地 域	60人まで	未 設	置
設 置			置	1,070	
乙 地 域		60人まで	未 設	置	1,000
		設 置	置	1,380	
丙 地 域		60人まで	未 設	置	1,180
	設 置	置	1,190		
加 算 分	乙 地 域	61～90人まで	未 設	置	1,060
		設 置	置	1,090	
採 暖 費	5 級 地	91～120人まで	未 設	置	1,000
		設 置	置	1,040	
加 算 分	4 級 地	121～150人まで	未 設	置	960
		設 置	置	1,000	
採 暖 費	3 級 地	151人以上	未 設	置	930
		設 置	置	1,490円	
加 算 分	2 級 地	60人まで	未 設	置	1,270
		設 置	置	1,190	
採 暖 費	1 級 地	5 級 地	未 設	置	90
		設 置	置	70	
加 算 分	4 級 地	4 級 地	未 設	置	45
		設 置	置	30	
採 暖 費	3 級 地	3 級 地	未 設	置	15
		設 置	置		

註 「採暖費加算分」の項の級地は、「地方団体に対して交付すべき地方交付税のうち普通交付税の額の算定に関する省令（昭和 35 年自治省令第 11 号）」の別表第二の 1（寒冷の差による地域区分）及び第十七（合併市町村の算定替に用いる寒冷の差による地域区分）（この省令の改正措置がとられた場合においては、その改正後の省令の関係別表を指すものとする。）による「寒冷度」の級地区分による。

三〇人につき保育一人が乳児十人につき一人であるため。乳児一人分の給食費は幼児より約二〇円高いなど。
 この他、北海道、東北などの寒冷地には、採暖費、職員には寒冷手当、石炭薪炭手当が加算されるので、その分だけ多く支払われ

〔覆 面 の 人 件 費〕

保育単価の内容はどうなっているかについては、厚生省は全国児

昭和36年度保育単価基準(推定)

		61~90人の施設について			
		単 価	甲 地	乙 地	丙 地
人 件 費	給 与	甲 11,800 乙 9,200 丙 8,000	849,600	662,400	576,000
	期末手当	3カ月	212,400	165,600	144,000
	超勤手当	年 2,000	12,000	12,000	12,000
	社会保険負担金計	給与の0.05	42,480	33,120	28,800
			1,116,480	873,120	760,800
そ の 他 の 諸 費	嘱託手当	年 12,000	12,000	"	"
	被服手当	年 600	600	"	"
	旅 費	年 3,600	18,000	"	"
	庁 費	年 3,000	15,000	"	"
	修繕費	坪 300	33,300	"	"
計			78,900	"	"
合 計 (A)			1,195,380	952,020	839,700
事務費 1人当月額 (B)			1,106.83	881.50	777.50
事業費 1人当月額 (C)			406.78	"	"
(B) + (C)			1,513.61	1,288.28	1,184.28
保 育 単 価			1,510	1,290	1,190

神奈川県社協、横浜市社協の資料より

童主管課長会議などで要求があるにもかかわらず明らかにしてない
ので、ここでは神奈川県社協の推定資料をかげよう。(単価の内
容のうち、給食、間食費等は明らかにされているが、人件費につ
てのみ伏せられているだけである。)この決定の経過については前

号でのべた通りである。ただここで注意しておきたいのは、一か月
の保育日数を二十二日ときめてあることである。これは児童の出席
率の全国平均から算出した数字であるそうだが、一方では「原則的
には年間無休で運営されねばならない施設」としてこの矛盾につ

いて現場の保育者は不
満をもっている。それ
はともかく、給食費に
例をとれば、十一円八
十六銭(幼児分)の二十
二倍が一月の費用に
なるのである。

単価中、給食、間
食、その他の事業費
(保育費・教材や衛生の
ための費用)がいわゆる
「ヒモつき」で必ず
「合理的」に「計画性」
をもって一日分を支出
しなければならぬこ
とになっていて、その
他の分については「有

保育単価にふくまれた平均給与月額				
	甲 地	乙 地	丙 地	備 考
35年4月1日	10,000	7,800	6,800	
35年10月1日	11,000	8,580	7,480	11.9%ベ・ア
36年4月1日	11,800	9,200	8,000	7.5%ベ・ア

〔註〕 この経過については前号参照のこと。尚、ベ・ア率は保育単価の場合11.9が11.1、7.5が7.1位になる。ベ・アは本俸に対するもので単価の給与は扶養、暫定手当をふくむので、その分だけマイナスされるからである

効適切に弾力性ある經理を行ない、保育の増強を目的として、その中核となる保母の待遇改善に努めることが肝要である」としている（給食を実施しない園は、その分が差引かれる）。つまりまま補助金に多くみられる「ヒモつき」はなくして、経営者の運営の「妙」

にまかせようというのである。これは、補助金をうけるものにとつて情けあることばであるが、さいきんのように保母側からの賃上げ要求がよくなるに経営者にとっては頭の痛い仕打ちになる。単価の内容で人件費がいくらということが明示されていけば、まだそのホコ先をかわせるが、どうみても高いとはいえないワクの中で運営の妙を發揮しなければならぬから余計である。（前記六戸氏は、これについて「公的活動が私的な給与配分によって支えられているこ

保育単価の構成 （神奈川県社協保育部会推定資料による）

事業費	事務費	人件費	給 与		職員一人について
			給 与	手当	
			11,800円（甲地）		職員一人について
			9,200円（乙地）		
			8,000円（丙地）		
			期 末	給与の3ヵ月分	職員一人について
			手 当		
			超 勤	年 2,000円	
			社 会	給与の0.05倍	1施設について
			保 險		
			其 他	その他の諸費	
			費 用	その他の諸費	
			修 繕	年 300 一坪当り	
			給 食	幼児 1日 11円86銭	児童一人について
			費	乳児 1日 33円12銭	
			間 食	幼児 1日 3円	
			費	その他の事業費	
			給 食	幼児 1日 3円63銭	児童一人について
			費	乳児 1日 4円63銭	

＜備考＞ 単価の額は、それぞれ、地域・規模・乳児・幼児、園長の設置・未設置によって異なるが、本表のような内容を基礎としている。

とが問題なのだ。」としておられる。さらに大蔵省の係官のことばとしてつぎの如く引用している点は注目していいだろう。「保母などの職員の給与問題でも、それはあくまでも精算の単価であつて、要するに児童一人を保育する場合のコストの総額が国の関心事であり、個々の保育所職員の給与について国が雇主の立場で責任を持つものではない。特に保育単価の精算においては、たとえば入所定員が六〇人以下である場合には、所長一人、保母二人、調理士一人、よう一人、計五人の職員を精算の内訳としてるのであるが、児童を日中保育するだけで果してこれだけの職員が必要であるかどうかは問題である」(佐藤吉男・社会保障と財政一九五九)。こういう意見が大蔵省にある限り、前号で明らかにしたような予算編成経過を、つまりそのたびごとに保育関係者が予算獲得のためにかまわるのは悲しい「宿命」であるだろう。

〔保育料のきめ方〕

この辺で保育料についてみてみよう。保育料は、児童の世帯の階層区分と年令、それに同じ家庭から何人入所しているかによつてきまる。

階層区分は扶養義務者(父母、祖父母、養父母、兄弟姉妹、他に叔父叔母の三親等の親族)の納税状態によつてきめられる。(前年

分の納税に対して) A階層、生活保護(生活扶助以外の扶助でも)をうけていると無料である。B階層、A階層以外で前年度の市町村民税が課税されていない世帯である。保育料は一〇〇円(幼児分)。C階層、A Bを除いた前年度分の所得税が課税されていない世帯である。そのうち市町村民税のうち均等割(市町村民税は均等割と所得割にわかれているが、均等の方は特定の者を除いて当然賦課される)のみが課税されている世帯を第一階層といつて三五〇円(幼児、以下同じ)支払う。つぎが第二階層といつて均等割と所得割(課税額が五千円未満の場合)の両方が課税されている世帯で四五〇円。所得割が五千円以上になると第三階層となつて六〇〇円。以上の他に所得割の課税に第一課税方式を採用している市町村(主要都市など)では、C階層は一律に四一〇円となっている。D階層、前年分の所得税が課税されている世帯で、保育単価の額となっている。

(甲地の六〇人定員の場合、一七八〇円で、これが最高である。単価に採暖費がつくとその分もとられる。)以上をまとめると次頁表の如くなる。(三才未満児については表参照のこと。但しD階層は一、五〇〇円で打ち切つてある点に注意のこと。)

もしD階層の世帯(甲地で六〇人定員)から幼児二名と乳児一人が入所しているとすると、一、五〇〇円にプラス単価の半額の二人分(つまり一、七八〇円、一人だどこの半額)の保育料を徴収されることになる。C第一階層で幼児二人だと三五〇円と一七五円、つ

保 育 料 徴 収 基 準 額 表

各月初日の在籍措置児童の属する世帯の階層区分		徴 収 金 基 準 額 (月 額)				
階 区 層 分	定 義	3 歳以上の児童の場合		3 歳未満の児童の場合		
		基 準 額	加算基準額	基 準 額	加算基準額	
A 階 層	生活保護法による被保護世帯 (単給世帯を含む)	0	0	0	0	
B 階 層	A階層を除き前年度分の市町村民税 非課税世帯	100	50	200	100	
C 階 層	A階層及びB階層を除き前年度分の市町村民税のうち所得割の課税につき第1課税方式を適用している市町村の場合	前年度分の市町村民税課税世帯	410	205	610	305
	市町村民税のうち所得割の課税につき第1課税方式以外の課税方式を適用している市町村の場合	第一階層 前年度分の市町村民税のうち均等割の課税(所得割非課税世帯)	350	175	550	275
		第二階層 前年度分の市町村民税のうち所得割課税世帯が5000円未満である世帯	450	225	650	325
		第三階層 前年度分の市町村民税のうち所得割課税額が5000円以上である世帯	600	300	800	400
D 階 層	A階層及びB階層を除き前年度分の 所得税課税世帯	その保育所のその月初日の一般の分の保育単価を(採暖費を支弁したときはその保育単価を加算した額)	左欄の額の 1/2の額(円未満切捨)	1,500	750	

注 第1課税方式とは、市町村民税のうち所得割の課税につき地方税法第313条第1項の規定により所得税額を課税標準として課する方式をいう。

災害時の場合の特例

その市町村の全地域又は相当地域にわたる災害等不可抗力の地域的事情により(1)の基準額により難いときは都道府県知事又は指定都市の市長の申請に基づいて厚生大臣の定める特例によることができること。

ここで問題になるのは、D階層の幼児分の保育料である。保育単価が上ればそれに応じてスライドしていく現行制度では、保母の給与引上げ、給食費の増額は同時に保護者のフトコロをおびやかすことになる。またC階層の六〇〇円というのは今年から新設されたのであるが、これも、はじめに明らかにしたように徴収できるものは徴収しようという大蔵

まり五二五円、幼児一人と乳児一人なら五五〇円と一七五円の合計という方式で算出されるのである。

省の意向がそうさせたのである。しかも、D、C階層というのは、保育所へ入所させている八〇%の世帯に当る。(下表参照「階層別人員調」)

この保育料の徴収強化分は三億七千万円(うち一億二千万円を国庫負担に)となつてゐる(がある)。厚生省は保育単価は国庫負担の基準としての単価であるから市町村はこれに保育費をプラスすることや保育料を市町村の負担で引下げること(つまり保育単価や徴収基準は国との精算の際の基準とするという考え)を指示しているが、はたして現在の地方公共団体の財政でどこまで実施できるか。

今年度に入って、保育費の負担にたえられないで公立を私立に切換えたり、公立保育所を公立幼稚園に転化する市町村があらわれて

保育所入所措置児童階層別人員調

区分 階層	昭和33年7月現在		昭和34年1月現在	
	階層別人員	構成比	階層別人員	構成比
A階層	33,755	5.7%	41,422	6.9%
B :	36,709	6.2	39,737	6.6
C :	400,690	67.2	399,913	66.5
D :	124,798	20.2	120,215	20.0
総数	595,952	100.0	601,287	100.0

「新しい保育所制度の解説」より

きている。私立保育所の場合、幼稚園や他の業種に転換しようとする動きがかなりある。さらには、保育料のウナギノボリに不満をこめした父兄が「入園式をボイコット」する事態まであらわれているのである。

しかも、保育所を支えていくべき保母のなり手がなくことや諸物価の値上りが、事態をますます悪化させていくことはうたがいないところである。

これを救う途は、原則的に公費負担制度を確立することであり、その意味からいって社会福祉国家にふさわしい児童福祉法に改正することであろう。

目下、厚生省は最低基準の再検討をすすめているが、その解答いかんは、この国の将来の保育行政をさししめす一つの布石になる。その成行きをわれわれは注目しなければならないと思う。

(保育問題研究会 泉 順)

