

4 行政における事故対策の推進

(1) 監査の徹底・充実

ア 実地監査の徹底的かつ効率的・効果的な実施

(7) 実地監査を徹底させるための取組の推進

【制度等】

保育施設等における安全対策の徹底・推進を図る上で、地方公共団体による保育施設等に対する監査は、保育施設等における安全対策に係る問題点を明らかにし、その是正改善を保育施設等に求めるものであるという意味で、重要な役割を果たしている。取り分け保育施設等に対する実地監査は、保育施設等の運営の実態を地方公共団体が的確に把握するための重要な手段であり、平成 29 年 3 月に東京都において取りまとめられた検証報告書³¹では、死亡事故が発生した保育施設に対し、地方公共団体において実地監査を事業開始以降一度も実施していなかったことが、「行政による指導体制に関する問題点や課題」として指摘されている（資料 4-(1)-①参照）。

関係 3 府省では、地方公共団体による保育施設等に対する実地監査の実施頻度として、次図表のとおり、児童福祉法施行令又は国の各種監査関係通知（「児童福祉行政指導監査実施要綱」、「児童福祉法に基づく家庭的保育事業等の指導監査について（通知）」、「幼保連携型認定こども園監査通知」及び「認可外保育施設指導監督の指針」の総称。以下同じ。）に基づき、ほとんどの施設等種別において年 1 回以上の実地監査の実施を求めている。

図表 4-(1)-① 施設等種別ごとの監査実施頻度

認可の有無	保育施設等の種別	実施根拠	監査実施主体	監査実施頻度（根拠法令又は通知）
認可保育施設等	保育所	児童福祉法	都道府県等	<u>1年に1回以上</u> 、実地につき検査させなければならない（児童福祉法施行令第 38 条）
	幼保連携型認定こども園	認定こども園法	都道府県等	<u>定期的かつ計画的</u> に行うこと ※ <u>児童福祉施設について1年に一度以上実地調査を行うこととの均衡に留意</u> （幼保連携型認定こども園監査通知）
	地域型保育事業を行う者	児童福祉法	市町村	<u>1年に1回以上</u> 、実地につき検査させなければならない（児童福祉法施行令第 35 条の 4）
認可外保育施設	届出対象認可外保育施設	児童福祉法	都道府県等	<u>年1回以上行うことが原則</u> （認可外保育施設指導監督の指針）
	ベビーホテル			<u>必ず年1回以上行うこと</u> （同上）
	1日に保育する乳幼児の数が5人以下の施設			<u>できる限り年1回以上行うよう努力</u> （同上）
	居宅訪問型保育施設			<u>都道府県等が必要と判断する場合に実施</u> <u>（同上）</u>
	届出対象外認可外保育施設			<u>できる限り努力</u> （同上）

(注) 1 関係法令及び各種監査関係通知に基づき、当省が作成した。

2 幼稚園型認定こども園に対する監査については、「子ども・子育て支援新制度における指導監査等の実施について」（平成 27 年 12 月 7 日付け府子本第 391 号、27 初幼教第 28 号、雇児保発 1207 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）、同本部参事官（認定こども園担当）、文部科学省初等中等教育局幼児教育課長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長連名通知）において、幼稚園として監査を実施することとされており、同通知では、幼稚園に対する監査は、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）を根拠法として、必要に応じて、各都道府県が判断して実施することとされている。

3 保育所型認定こども園及び地方裁量型認定こども園については、「子ども・子育て支援新制度における指導監査等の実施について」において、前者は保育所として、後者は認可外保育施設として監査を実施することとされている。

【調査結果】

a 効率的かつ効果的に実地監査を履行できる方策の検討

今回、調査対象 44 地方公共団体における平成 27 年度及び 28 年度の実地監査の実施状況を調査した結果、以下のとおり、地方公共団体によって実地監査の実施率（各年度中に児童福祉法に基づく実地監査を実施した保育施設等の数を、各年 4 月 1 日時点で、児童福祉法に基づく監査権限が及び、かつ、各地方公共団体がその存在を把握している管内の保育施設等の数で除した数値による³²。）や実施内容が区々となっている状況がみられた。

(a) 調査対象 44 地方公共団体における年 1 回以上の実地監査の実施状況

調査対象 44 地方公共団体のうち、保育施設等に対する監査権限を有し、管内に監査の対象となる保育施設等が存在する 40 団体³³（以下「管内に監査対象施設等を有する 40 団体」という。）における実地監査の実施状況について、年 1 回以上の実地監査の実施が求められている施設等種別（保育所（保育所型認定こども園を含む。以下特段の記載のない限り、本細目において同じ。）、地方裁量型認定こども園³⁴、地域型保育事業を行う者及び届出対象認可外保育施設）でみると、次図表のとおり、いずれの施設等種別でも、2 割から 3 割程度の地方公共団体は平成 27 年度及び 28 年度とも管内の監査対象となる当該施設等種別の保育施設等の全てについて年 1 回以上の実地監査を実施できている（両年度とも実地監査の実施率が 100%以上である³⁵）一方、6 割から 7 割程度の地方公共団体では年 1 回以上の実地監査を全ての保育施設等には実施できていない状況がみられた。

なお、管内に監査対象施設等を有する 40 団体のうち、施設等種別に関係なく、管内に存在する監査対象の保育施設等の全てに対し、平成 27 年度及び 28 年度とも年 1 回以上実地監査を実施していた地方公共団体は、5 団体（12.5%）であった。

図表 4-(1)-② 施設等種別ごとの年 1 回以上の実地監査の実施状況

（単位：団体、%）

保育施設等の種別	調査対象 44 地方公共団体のうち、左欄の種別の保育施設等に対する監査権限を有し、かつ、管内における左欄の種別の保育施設等の存在を把握している地方公共団体の数		
	うち、平成 27 年度及び 28 年度とも管内の監査対象となる保育施設等の全てについて年 1 回以上実地監査を実施した地方公共団体の数（割合）	（参考）平成 27 年度又は 28 年度のいずれかの年度において管内の監査対象となる保育施設等の全てについて年 1 回以上実地監査を実施した地方公共団体の数（割合）	
保育所	27	5 (18.5)	6 (22.2)
地方裁量型認定こども園	9	2 (22.2)	3 (33.3)
地域型保育事業を行う者	25	7 (28.0)	12 (48.0)
届出対象認可外保育施設	26	10 (38.5)	14 (53.8)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 幼稚園型認定こども園及び届出対象外認可外保育施設については、法令又は国の通知において、年 1 回以上の実地監査が求められていないため、本表の整理からは除外した。

3 幼保連携型認定こども園については、幼保連携型認定こども園監査通知において、「児童福祉施設について年に一度以上実地調査を行うこととの均衡に留意」することとされており、年 1 回以上の実地監査までを求められていないため、本表の整理からは除外した。

4 図表中の括弧内の数値は、「調査対象 44 地方公共団体のうち、左欄の種別の保育施設等に対する監査権限を有し、かつ、管内における左欄の種別の保育施設等の存在を把握している団体の数」に占める割合を表す。

また、年 1 回以上の実地監査を実施できていない地方公共団体の中には、管内に「点検表を用いた呼吸等点検」や「プール活動・水遊び中の指導役と監視役の分別配置」等の重大事

故発生防止対策等を実施していない調査対象とした保育施設があったが、実地監査を実施していないため、これらの実態について指摘できていない地方公共団体がみられた(資料4-(1)-②参照)。

(b) 監査の実施内容に着目した実地監査の実施率の比較

年1回以上の実地監査を実施できていない地方公共団体におけるその理由をみると、実地監査の重要性についての認識が必ずしも十分でないと考えられる地方公共団体がみられたほか、監査対象となる保育施設等の数が多数に上ることや保育施設等に対する監査以外の業務も抱えていること等の監査体制上の制約を挙げている地方公共団体がみられた(資料4-(1)-③参照)。

ただし、調査対象44地方公共団体の中には、監査担当者一人当たりの受持ち保育施設等数³⁶⁾は同程度であるが、次図表のとおり、より効率的で実効性がある監査を実施するため、監査対象となる保育施設等の運営状況に応じて実地監査において確認する項目の数に差を設け、監査に費やす時間にメリハリを付けており、実地監査の実施率が高い地方公共団体がみられた一方、保育施設等の運営状況にかかわらず、監査調書上の全確認項目を終日かけて監査を実施し、実地監査の実施率が低い地方公共団体がみられた(図表4-(1)-④参照)。

図表4-(1)-③ 保育施設等の運営状況に応じて監査に費やす時間にメリハリを付ける取組を行っている地方公共団体の事例

事例の概要
<p>当該地方公共団体では、保育所(保育所型認定こども園を含まない。以下本図表において同じ。)、幼保連携型認定こども園、届出対象認可外保育施設及び地域型保育事業を行う者に対する実地監査等を実施しており、これら全ての施設等種別に対する実地監査等に係る監査担当者一人当たりの受持ち保育施設等数は13.3施設等となっている。</p> <p>当該地方公共団体では、保育所及び幼保連携型認定こども園に対する実地監査について、自らが定めた実施要領に基づき、従前は終日かけて実地監査を実施していたものの、より効率的で実効性がある監査に取り組むため、平成27年度に監査に係る実施方針を改定した。</p> <p>改訂した実施方針では、前年度の監査の結果、優良又は良好な運営が確保されていると認められる施設(5段階評価の上位2階級以上に位置する施設)については、利用者の安全確保等の監査項目に絞った半日程度の実地監査を実施することとされている一方、優良又は良好な運営が確保されているとは認め難い施設(5段階評価の下位3階級以下に位置する施設)については、通常どおり終日かけての実地監査を実施することとされている。</p> <p>なお、当該地方公共団体では、監査項目を絞った監査の対象保育施設に対しては、事前に自主点検表を提出させ、必要な指導を行っているとしている。</p> <p>当該地方公共団体における保育所及び幼保連携型認定こども園に対する平成27年度及び28年度の実地監査の実施率をみると、27年度及び28年度とも約50ある監査対象施設の全てに対して実地監査を実施している。</p> <p>また、当該地方公共団体では、上記の監査に係る実施方針の見直しにより、一層メリハリのある指導が可能となり、特に問題がみられる施設には通常の監査に加え、特別監査を強力に実施できるようになったとしている。事例として、当該地方公共団体では、管内の1保育所で、年度末に保育従事者等の大量退職が発生し、保育士の人員配置基準を満たさないことが懸念される状況がみられたことから、当該保育所に対し、平成28年4月から10月までの半年間、計34回にわたり施設訪問等による特別監査を実施し、運営改善に取り組んだとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

図表 4-(1)-④ 保育施設等の運営状況にかかわらず、監査調書上の全確認項目を終日かけて監査を実施している地方公共団体の事例

事例の概要
<p>当該地方公共団体では、保育所（保育所型認定こども園を含まない。以下本図表において同じ。）、幼保連携型認定こども園及び届出対象認可外保育施設に対する実地監査を実施しており、これら全ての施設等種別に対する実地監査に係る監査担当者一人当たりの受持ち保育施設等数は 13.9 施設等となっている。</p> <p>当該地方公共団体では、保育所に対する監査について、監査調書に基づき、利用者支援、職員処遇、食事提供関係の全監査項目を終日かけてチェックしているが、体制面の制約を理由に、その実施率は平成 27 年度が 6.1%、28 年度が 19.2%にとどまっている。</p> <p>このため、当該地方公共団体では、平成 29 年度から、限られた時間内で効率的かつ効果的な監査を行うため、過去の監査結果等を踏まえ、利用者支援や職員処遇等の改善状況について、特に確認を要する施設を優先して実施するとともに、重点項目を中心に行う半日監査を試行的に実施する予定としている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

他方、内閣府及び厚生労働省では、地方公共団体における監査の実施方法について監査の質にも留意して把握・分析した上で、人員体制に応じて効率的かつ効果的な監査に取り組んでいる事例を地方公共団体に共有するなどの取組は特に行っていない。

b 地方公共団体別の実地監査の実施率の国による公表

上記 a のとおり、年 1 回以上の実地監査の実施が徹底されていない状況において、厚生労働省では、平成 29 年 3 月に、27 年度における届出対象認可外保育施設に対する地方公共団体別の実地監査の実施率を初めて公表している（資料 4-(1)-④参照）。その理由について、厚生労働省は、「実地監査の実施状況が低調な地方公共団体もあるため、地方公共団体別の実施率を公表することによって自地方公共団体の位置付けを意識させるとともに、住民等からの疑問・批判に応えさせ、もって各地方公共団体における実地監査の実施を徹底させるため」としている。

このように地方公共団体別の実地監査の実施率が公表されることについて、調査対象 44 地方公共団体の中からは、「公表されることにより、監査実施に対する責任感や緊張感が増すほか、監査体制の増強を予算当局に説明する根拠となる側面もある」とする意見が聴かれた。

一方、内閣府では、平成 29 年度に、保育所型認定こども園及び地方裁量型認定こども園を含む全ての認定こども園に対する都道府県別の監査の実施率の調査を行い、30 年 7 月に調査結果のフィードバックを都道府県等に対して行うとともに、同年 9 月にその結果を公表している。

しかし、次図表のとおり、年 1 回以上の実地監査の実施が求められている保育所型認定こども園及び地方裁量型認定こども園に対する実地監査の実施率の中央値と、同じく年 1 回以上の実地監査の実施が求められている他の施設等種別との実地監査の実施率の中央値を比較すると、他の施設等種別のものに比べて必ずしも数値が高くないことからすると、内閣府においても、厚生労働省の取組と同様に、地方公共団体別の実地監査の実施率を公表し、実地監査の実施の徹底を促すべきであると考えられる。

図表 4-(1)-⑤ 施設等種別ごとの平成 28 年度の実地監査の実施率の分布

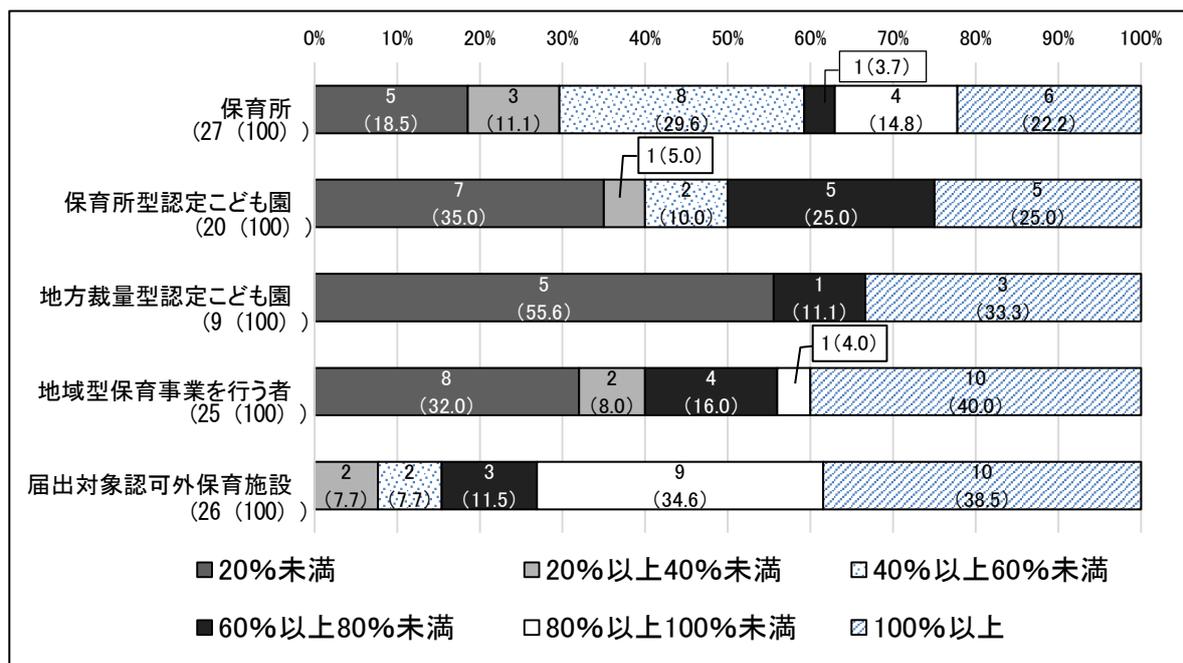
<分布表>

(単位：団体、%)

保育施設等の種別	20%未満		20%以上 40%未満	40%以上 60%未満	60%以上 80%未満	80%以上 100%未満	100% 以上	中央値
		うち 0%						
保育所 (27 団体)	5	0	3	8	1	4	6	48.9
保育所型認定こども園 (20 団体)	7	5	1	2	5	0	5	55.0
地方裁量型認定こども園 (9 団体)	5	4	0	0	1	0	3	16.7
地域型保育事業を行う者 (25 団体)	8	8	2	0	4	1	10	65.5
届出対象認可外保育施設 (26 団体)	0	0	2	2	3	9	10	93.8

<分布図>

(単位：団体、%)



(注) 1 当省の調査結果による。

2 調査対象 44 地方公共団体のうち、管内に監査対象施設等を有する 40 団体の状況を整理した。

3 図表中の構成比は、小数第 2 位を四捨五入しているため、合計が 100 にならないものもある。

他方、厚生労働省では、地方公共団体別の認可外保育施設に対する実地監査の実施率を公表しているのと同様の考え方から、保育所³⁷及び地域型保育事業を行う者に対する地方公共団体別の監査の実施率について、前者は平成 30 年 4 月に公表し、後者は同年 7 月に公表している。

しかし、これら保育所及び地域型保育事業を行う者に対する地方公共団体別の監査の実施率の公表については、次図表のとおり、実地監査の実施状況を正確に表したものではないため、地方公共団体に対する実地監査の実施の徹底を促す取組としての効果は限定的なものとなっ

ている。

図表 4-(1)-⑥ 厚生労働省が公表した地方公共団体別の監査の実施率が、実地監査の実施状況を正確に表していない事例

事例の概要			
<p>厚生労働省が集計している、保育所及び地域型保育事業を行う者に対する地方公共団体別の監査の実施率の中には、実地によらない監査（書面による監査等）の実績が含まれるとともに、後述する監査権限の誤認により、本来実地監査に入るべき保育所（監査の対象となる保育所）が監査の実施率の母数に含まれていない場合があることから、実際には年1回以上の実地監査を実施できていない地方公共団体であっても実施率が100%の地方公共団体として公表され、住民等において、年1回以上の実地監査を実施できていない地方公共団体として認識できない状況となっている。</p> <p>実際、調査対象44地方公共団体のうち、保育所に対して監査権限を有する27団体における平成27年度の保育所（保育所型認定こども園を含まない。）に対する監査の実施状況について、厚生労働省の公表資料と当省の調査結果を比較すると、次表のとおり、厚生労働省の公表資料で監査の実施率が100%とされている地方公共団体における実地監査の実施率が15.1%であるなど、厚生労働省の公表資料における監査の実施率が、当省の調査結果における実地監査の実施率と大きく異なっている状況がみられた。</p>			
<p>表 厚生労働省の公表している監査の実施率が、当省の調査結果における実地監査の実施率と大きく異なっている地方公共団体の事例</p> <p style="text-align: right;">(単位：%)</p>			
地方公共団体 記号	厚生労働省の公表資料に おける監査の実施率 (A)	当省の調査結果における 実地監査の実施率 (B)	差 (A - B)
a	100	15.1	84.9
b	100	31.5	68.5
c	100	53.7	46.3

(注) 当省の調査結果による。

なお、内閣府が取りまとめた、認定こども園に対する地方公共団体別の監査の実施率について、例えば保育所型認定こども園に対する監査の実施率と当省の調査結果(実地監査の実施率)とを比較したところ、同府が取りまとめた監査の実施率には書面監査の数値が含まれたものもあることなどから、実地監査の実施状況かどうかを判別できないものとなっていた。

(イ) 公立の保育施設等に対する実地監査の確実な実施

【制度等】

監査の実施主体である地方公共団体のうち、指定都市及び中核市については、保育所に対する児童福祉法に基づく監査の権限及び実施義務（以下「監査権限等」という。）が地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第174条の26又は第174条の49の2に基づいて都道府県から移譲されているが、自らが設置者である保育所（市立保育所）に対する監査権限等は、第三者性を担保する観点から移譲の対象外とされ、都道府県に残った状態となっている。

一方、認定こども園法に基づく幼保連携型認定こども園に対する監査権限や、児童福祉法に基づく認可外保育施設に対する監査権限は、指定都市又は中核市が自らこれらの施設を設置した場合であっても、指定都市又は中核市自身が監査権限を有するものとなっている。

このように、地方公共団体が設置者又は事業主体である保育施設等（以下「公立の保育施設等」という。）のうち、指定都市又は中核市に所在する施設等に対する監査権限に係る仕組みは、保育施設等の施設等種別によって異なったものとなっている（図表4-(1)-⑦参照）。

他方、施設設置又は事業主体の責任者の立場で、地方公共団体において自らが設置者又は事業

主体の保育施設等に対して地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 154 条等に基づく内部調査を行う場合もあるが、この場合には児童福祉法又は認定こども園法に定める改善勧告や閉鎖命令等を実施することはできない。

図表 4-(1)-⑦ 保育施設等の所在地及び設置者又は事業主体別の監査権者

保育施設等の所在地の区分	設置者又は事業主体		監査権者		
			保育所	幼保連携型 認定こども園	認可外 保育施設
指定都市又は中核市以外の市町村に所在する保育施設等	公立	都道府県	都道府県	都道府県	都道府県
		市町村			
	私立	社会福祉法人等			
指定都市又は中核市に所在する保育施設等	公立	都道府県	都道府県	都道府県	指定都市・ 中核市
		市		指定都市・ 中核市	
	私立	社会福祉法人等			

(注) 関係法令及び当省の調査結果に基づき、当省が作成した。

【調査結果】

今回、調査対象 44 地方公共団体のうち、平成 28 年 4 月 1 日時点で指定都市又は中核市である 10 市並びに指定都市若しくは中核市又は双方を域内に持つ 13 都道府県の計 23 団体における実地監査の実施状況を調査した結果、次図表のとおり、指定都市又は中核市に所在する公立の保育施設等に対する監査権限に係る仕組みを正確に理解していないことから、指定都市又は中核市に所在する公立の保育施設等に対し、児童福祉法又は認定こども園法に基づく実地監査を実施していない地方公共団体がみられた³⁸。

また、当該地方公共団体が実地監査を実施するものとなっている指定都市又は中核市に所在する公立の保育施設等の中には、重大事故への発展を防止するための対策が実施されていなかったが、都道府県からも市町村からも実地監査又は内部調査を受けておらず、当該実態についての指摘がなされていない施設がみられた。

図表 4-(1)-⑧ 指定都市又は中核市に所在する公立の保育施設等に対する監査権限に係る仕組みを正確に理解していないことから、児童福祉法又は認定こども園法に基づく実地監査を実施していない地方公共団体の事例

事例の態様	<p>指定都市又は中核市に所在する市立の保育所に対する監査権限等を誤認しているもの</p> <p>指定都市又は中核市に所在する市立の保育所については、都道府県が監査権限等を有するとされている。</p> <p>しかし、今回、調査した 15 都道府県のうち、指定都市若しくは中核市又は双方を域内に持つ 13 都道府県について、当該都道府県による指定都市又は中核市が設置する保育所に対する実地監査の実施状況を調査した結果、当該保育所に対する監査権限等はないと誤認していたため、平成 27 年度及び 28 年度にこれらの保育所に対して実地監査を実施していない都道府県が 12 都道府県（92.3%）みられた。</p> <p>また、これら実地監査を実施していない 12 都道府県のうち、当省が調査した指定都市又は中核市 10 市を域内に持つ 9 都道府県が実地監査を実施するものとなっている当該 10 市の市立の保育所（保育所型認定こども園を含まない。以下本図表において同じ。）の状況をみると、中には、次表のとおり、重大事故への発展を防止するための対策が実施されていなかったが、都道府県による実地監査も指定都市又は中核市による実地での内部調査も行われておらず、当該実態について都道府県からも市町村からも指摘されていない保育所がみられた。</p>
-------	---

表 都道府県による監査も市による実地での内部調査も行われておらず、重大事故への発展を防止するための対策が未実施の実態についてどの機関からも指摘されていない保育所の事例

No.	事例の概要
1	<p>当該都道府県では、指定都市又は中核市が設置者である保育所に対する監査権限等は都道府県にも市にもないと誤認しており、少なくとも平成 27 年度及び 28 年度において当該都道府県内の指定都市又は中核市が設置する保育所に対する監査を行っていない。そして、当該都道府県では、今回、当省が調査した中核市が設置する保育所に対しては少なくとも 5 年以上監査を行っていない。</p> <p>他方、当該都道府県内に所在する、当省が調査した中核市では、自らに監査権限等がなく、都道府県にあることを理解しており、市立の保育所に対して会計検査は実施しているものの、保育安全に関する内部調査は実施していない。</p> <p>このため、当該中核市の市立の保育所（平成 28 年 4 月 1 日時点の施設数：約 20 施設）の全てが、少なくとも 5 年以上、都道府県による監査も当該中核市による保育安全に関する内部調査も受けていない。</p> <p>このような状況の下、当該中核市の市立の保育所のうち、調査した保育所では、児童福祉施設最低基準第 6 条第 2 項の規定において、少なくとも毎月 1 回は行わなければならないとされている消火訓練が未実施となっている状況がみられたが、当該実態については、都道府県からも中核市からも指摘されていない。</p>
2	<p>当該都道府県では、指定都市又は中核市が設置者である保育所に対する監査権限等は市にあると誤認しており、少なくとも平成 27 年度及び 28 年度において当該都道府県内の指定都市又は中核市が設置者である保育所に対する監査を行っていない。そして、当該都道府県では、確認できた書類の限りでは、今回、当省が調査した指定都市が設置者である保育所に対して監査を行った実績は確認できないとしている。</p> <p>他方、当該都道府県内に所在し、当省が調査した指定都市では、自らにも都道府県にも監査権限等がないと解釈していたことから、市立の保育所に対して自主的に内部調査を実施しているものの、書面及び電話での内部調査が基本であり、管内の全ての保育所に対する実地監査を年 1 回以上行っている状況にはない。</p> <p>このため、平成 27 年度又は 28 年度の 2 年間で、当該指定都市の市立の保育所（平成 28 年 4 月 1 日時点の施設数：約 20 施設）のうち、3 施設は当該指定都市による実地での内部調査を受けていたものの、残りの施設は実地での内部調査も都道府県による実地監査も受けていない。また、当該指定都市の市立の保育所のうち、直近で最も長期間、実地での内部調査も都道府県による実地監査も受けていない施設は、9 施設あり、平成 26 年 2 月に当該指定都市による実地での内部調査を受けたのが最後となっている。</p> <p>このような状況の下、当該指定都市の市立の保育所のうち、当省が調査した保育所では、平成 26 年度から 28 年度までの 3 年間で気道内異物除去に関する実技講習に保育従事者を参加させた実績がない状況がみられたが、当該実態については、都道府県からも指定都市からも指摘されていない。</p> <p>なお、当該市が行う内部調査の調査項目をみると、保育施設の設備や保育士の配置等の施設運営等に係る事項は調査項目から除かれている。</p>
3	<p>当該都道府県では、指定都市又は中核市が設置者である保育所に対する監査権限等は市にあると誤認しており、少なくとも平成 27 年度及び 28 年度において、当該都道府県内の指定都市又は中核市が設置者である保育所に対する監査を行っていない。そして、今回、当省が調査した中核市が設置者である保育所に対しては少なくとも 8 年以上監査を行っていない。</p> <p>他方、当該都道府県内に所在し、当省が調査した中核市では、自らに監査権限等がなく、都道府県にあることを理解しており、市立の保育所に対して実地による内部調査を実施しているものの、年間約 5 施設の実施にとどまっている。</p>

このため、平成 27 年度又は 28 年度の 2 年間で、当該中核市の市立の保育所（平成 28 年 4 月 1 日時点の施設数：約 20 施設）のうち、9 施設は当該中核市による実地での内部調査を受けていたものの、残りの施設は実地での内部調査も都道府県による実地監査も受けていない。また、当該中核市の市立の保育所のうち、直近で最も長期間、実地での内部調査も都道府県による実地監査も受けていない施設は 3 施設あり、平成 25 年 1 月に当該中核市による実地での内部調査を受けたのが最後となっている。

このような状況の下、当該中核市の市立の保育所のうち、調査した保育所では、児童福祉施設最低基準第 6 条第 2 項の規定において、少なくとも毎月 1 回は行わなければならないとされている消火訓練が未実施となっている状況がみられたが、当該実態については、都道府県からも中核市からも指摘されていない。

事例の態様 指定都市又は中核市に所在する市立の幼保連携型認定こども園に対する監査権限を誤認しているもの

指定都市又は中核市に所在する市立の幼保連携型認定こども園については、指定都市又は中核市自身が監査権限を有するとされている。

しかし、今回、管内に監査対象となる幼保連携型認定こども園を有する指定都市又は中核市 10 市における幼保連携型認定こども園に対する監査の実施状況を調査した結果、次表のとおり、市立の幼保連携型認定こども園に対する監査権限がないと誤認していたため、市立の幼保連携型認定こども園に対する監査を実施していない市が 1 市みられた。

表 市立の幼保連携型認定こども園に対する監査権限がないと誤認していたため、監査を実施していない市の事例

事例の概要	
<p>当該市（指定都市）では、市立の幼保連携型認定こども園（平成 28 年 4 月 1 日時点の施設数：5 施設未満）に対する監査権限がないと誤認し、平成 21 年 4 月以降、認定こども園法に基づく監査を行っておらず、書面及び電話による内部調査にとどまっている。</p> <p>また、当該市が行う内部調査の調査項目をみると、保育施設の設備や保育士の配置等の「施設運営」等に係る事項は調査項目から除かれている。</p> <p>他方、当該市の市立の幼保連携型認定こども園については、当該市を域内に持つ都道府県からの監査も権限外であるため、行われていない。</p> <p>なお、当該市では、現在は監査権限を正確に理解しているとしている。</p>	

事例の態様 指定都市又は中核市に所在する都道府県立又は市立の認可外保育施設に対する監査権限を誤認しているもの

市立病院又は都道府県立病院の院内に設置されたものなどの、指定都市又は中核市に所在する、市又は都道府県が設置者である認可外保育施設については、指定都市又は中核市が監査権限を有するとされている。

しかし、今回、管内に監査対象となる認可外保育施設を有する指定都市又は中核市 10 市における認可外保育施設に対する監査の実施状況を調査した結果、次表のとおり、指定都市又は中核市に所在する、都道府県が設置者である認可外保育施設に関する監査権限を誤認していたため、都道府県が設置者である認可外保育施設に対する監査を実施していない市がみられた。

表 都道府県が設置者である認可外保育施設に関する監査権限を誤認していたため、監査を実施していない市の事例

事例の概要
<p>当該市（中核市）では、当該市に所在する、都道府県立の認可外保育施設（平成 28 年 4 月 1 日時点の施設数：5 施設未満）に対する監査権限がないと誤認しており、平成 27 年度の当該施設の運営開始以降、調査日時点までの約 2 年間、書面による監査も含めて監査を行っていない。</p> <p>また、当該市を域内に持つ都道府県では、当該市による監査が行われていない状況は把握しておらず、当該都道府県自身による内部調査も行っていない。</p>

(注) 当省の調査結果による。

イ 指摘・助言事項の確実かつ適切な是正改善の確保

(7) 改善勧告等の円滑かつ的確な実施

【制度等】

地方公共団体の長は、児童福祉法又は認定こども園法に基づき、保育施設等の設備又は運営が一定の基準に達しないときや児童の福祉のため必要があると認めるときは、当該保育施設等の設置者等に対して必要な改善を勧告することができ、当該保育施設等の設置者等がその勧告に従わない場合等には、必要な改善や事業の停止を命ずること等ができるとされている（以下、これらの勧告、命令等をまとめて「改善勧告等」という。）。

関係 3 府省は、監査関係通知を通じ、地方公共団体において、保育施設等に対して指摘又は助言を行った事項（以下「指摘・助言事項」という。）の改善指導を繰り返し行っているにもかかわらず改善されず、改善の見通しが無い場合等には、改善指導にとどめずに改善勧告等を行うことを求めている（資料 4-(1)-⑤参照）。

【調査結果】

今回、管内に監査対象施設等を有する 40 地方公共団体における改善勧告等の実施状況を調査した結果、次図表のとおり、平成 27 年度及び 28 年度の 2 か年度内に改善勧告等を実施した実績のある地方公共団体が 7 団体（17.5%）みられた。

図表 4-(1)-⑨ 改善勧告等の実施状況（平成 27 年度及び 28 年度）

(単位：団体、%、施設等)

改善勧告等の実施実績の有無	地方公共団体数 (構成比)	内訳		
		地方公共 団体記号	平成 27 年度に 改善勧告等を 実施した保育 施設等の数	平成 28 年度に 改善勧告等を 実施した保育 施設等の数
改善勧告等の実施実績あり	7 (17.5)	A	3	0
		B	2	0
		C	0	2
		D	1	0
		E	0	1
		F	0	1
		G	0	1
改善勧告等の実施実績なし	33 (82.5)			

(注) 1 当省の調査結果による。

2 管内に監査対象施設等を有する 40 団体の状況を整理した。

これら7地方公共団体(17.5%)の中には、次図表のとおり、乳幼児の生命又は身体の安全を確保するために緊急の事業停止命令を行った地方公共団体もみられた。

図表 4-(1)-⑩ 乳幼児の生命又は身体の安全を確保するために緊急の事業停止命令を行った地方公共団体の事例

事例の概要
<p>当該地方公共団体では、過去、管内の保育施設等において、①施設長が乳幼児に対してたたくなどの虐待を加えている、②保育室の衛生環境が悪い(床に玩具等が散乱している、布団の汚れが激しいなど)、③国が求める保育従事者の配置基準よりも少ない配置であるといった不適切な実態があったことについて、定期的な実地監査の場面では、事前通告を行ったため、これらの事実が隠され、実態を正確に把握できなかった。</p> <p>しかし、その後、虐待の事実に係る匿名の通報を受けたため、当該地方公共団体において抜き打ち監査を実施したところ、その際に上記①から③の実態が把握できたことから、乳幼児の生命又は身体の安全を確保するため、児童福祉法第59条第6項の規定に基づく緊急の事業停止命令を行った。</p> <p>なお、事業停止命令を受けた当該保育施設等は、事業停止期間中に廃止届を提出している。</p>

(注) 当省の調査結果による。

一方、33地方公共団体(82.5%)では、平成27年度及び28年度の2か年度内に改善勧告等を実施した実績がみられなかったが、これら33団体の中には、次図表のとおり、複数年、監査での指摘・助言事項が改善されない状況の下、乳幼児の死亡事故が発生しており、現在も指摘・助言事項が改善されず、改善意識も乏しいとみられるが、利用する乳幼児への影響等を理由に改善勧告等の実施をちゅうちょし、改善勧告等を講じていない事例がみられた。

図表 4-(1)-⑪ 利用する乳幼児への影響等を理由に改善勧告等の実施をちゅうちょし、改善勧告等を講じていない事例

事例の概要
<p>当該地方公共団体では、管内の当該保育施設等に対し、少なくとも平成25年度から27年度までの3年間実地監査を実施し、その結果、①有資格者の配置が不足している、②消火及び避難訓練が実施されていない、③健康診断等による乳幼児の健康状態の確認が実施されていない、④乳児について外気浴の機会が確保されていないなどの指摘を毎年度連続して行っている。特に平成26年度及び27年度の監査結果を比較すると、26年度の指摘・助言事項(13項目)のうち、改善された項目は一つもない状況となっている。そのような中、平成28年には当該保育施設等において、睡眠中の乳幼児が死亡する事故が発生している(死因不明)。</p> <p>その後、当該死亡事故を機に、当該地方公共団体では、監査担当部局が実施する実地監査を取りやめ、保育担当部局が個別対応することとし、当該保育施設等に対し、月に1回程度、個別訪問や電話連絡を実施し、改善を促すことを繰り返していた。そして当該地方公共団体では、その後も当該保育施設等において指摘事項の改善が図られなかったことから、平成28年11月に、これまで指摘してきた事項のうち、特に改善が必要な事項として、①保育従事者の複数配置、②保育従事者の3分の1以上は有資格者を確保することの二つについて改善が図られなければ、改善勧告等を実施し得る旨の通知を発出している。</p> <p>しかし、当該保育施設等では、「財政的にひっ迫していることから改善を図ることができない」としており、平成29年1月に有資格者を雇用したことによって指摘事項の一部は改善が図られたものの、それ以外の指摘事項については、当省の調査時点(平成29年6月)でも改善がなされていない。</p> <p>また、当該地方公共団体の資料によると、当該保育施設等について、次のとおり、意識が乏しいとみられる言動が記録され、及び当該地方公共団体自身も改善に向けた取組が進んでいないと分析している状況がみられた。</p> <p>① 死亡事故発生後、当該地方公共団体が当該保育施設等を訪問した際、有資格者の配置が不足して</p>

いたことから、有資格者を確保するまでは乳幼児を預からないように施設長を指導していたが、その後、当該地方公共団体が有資格者の確保状況等を電話で確認したところ、「有資格者は確保できていないが乳幼児を預かっている」との発言があり、実際に当該地方公共団体が当該保育施設等を訪れると、施設長1人で4人の乳幼児を預かっていた。

- ② 当該地方公共団体では、当該保育施設等の施設長について、「保育従事者を2人雇用すると経費がかさんで経営していけない」などの発言から、保育施設等の適切な運営の速やかな確保が見込まれず、乳幼児の安全確保がなされないおそれがあると分析している。

このように当該保育施設等において改善意識が乏しいとみられる状況にある。その一方で、当該保育施設等に対して改善勧告等の行政処分を行うことについては、現在利用している乳幼児への影響があることや、死亡原因が特定されない中、当該死亡事故に関する検証機会の確保ができなくなる等の懸念があるため、当該地方公共団体では、継続的な指導は行っているものの、改善勧告等の行政処分については、死亡原因が特定されていない中での行政処分の実施等の対応に苦慮している状況である。

なお、当該地方公共団体では、検討の参考とするため、国に対し、全国の地方公共団体の中で同様の状況下で改善勧告等を行った事例がないかについて確認したり、改善勧告等の対応について相談したりしたいとしている。

(注) 当省の調査結果による。

このほか、調査対象44地方公共団体の中には、「国が改善勧告等の具体的な適用例等を示してくれれば、動きやすい」などの意見・要望を有するものもみられた。

しかし、内閣府及び厚生労働省では、平成30年3月7日付けで一部改正した「子ども・子育て支援新制度における指導監査等の実施について」等を通じ、改善勧告等を実施する際の留意事項を地方公共団体に向けて示しているものの（資料4-(1)-⑥参照）、地方公共団体が改善勧告等を実施する上でどのようなあい路があるかについて具体的に把握した上でそれを解消するための個別的な支援を行った実績や、全国の地方公共団体における改善勧告等の実施例の共有を行った実績はない。

(イ) 地方公共団体による保育施設等別の監査結果の公表の促進

【制度等】

関係3府省では、事故防止等ガイドライン（地方公共団体向け）に基づき、地方公共団体に対し、実情に応じた監査結果の公表について促しており、監査結果を保育施設等別に公表している地方公共団体のウェブページを参考例として紹介している（資料4-(1)-⑦参照）。

さらに、認可外保育施設指導監督の指針によると、地方公共団体は、個々の認可外保育施設の状況についての情報をインターネットへの掲載等を通じて一般へ提供することとされており、情報提供する項目の中には「指導監督における指摘事項」が含まれている（資料4-(1)-⑧参照）。

こうした、地方公共団体による保育施設等別の監査結果の公表を促進することは、保育施設等に対し、適切な運営の確保についての圧力を与えることとなり、もって指摘・助言事項の確実かつ適切な是正改善につながる可能性があるものとなっている。

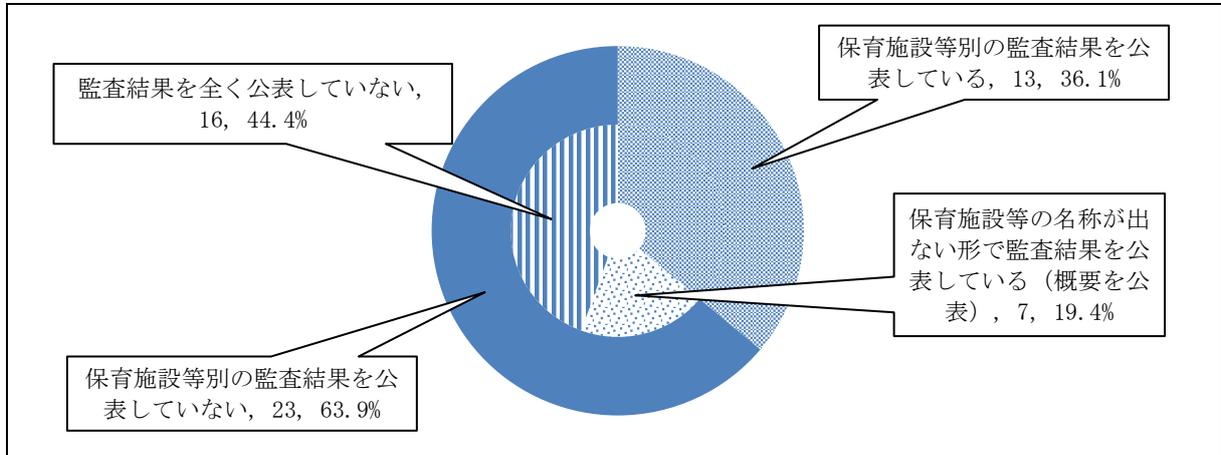
【調査結果】

今回、調査対象44地方公共団体のウェブページにおける保育施設等別の監査結果の公表状況（平成29年4月1日時点）を調査した結果、平成27年度又は28年度に監査実績のある36団体のうち13団体（36.1%）は、保育施設等の質の向上等を目的に、保育施設等の名称も含めた保育施設等別の監査結果を公表していた。一方、23団体（63.9%）では、「指摘を受けた保育施設等に対して不当に不利益を与えるおそれがある」、「保育施設等に対する保護者の評価に過大な影響を与えるおそれがある」など、保育施設等や保護者に与える影響への懸念等を理由に、保育施設等別の監査結果を公表していなかった。

なお、保育施設等別の監査結果を公表していない23地方公共団体のうち、7団体（平成27年

度又は28年度に監査実績のある36団体のうち、19.4%)は、保育施設等の名称が出ない形で監査結果を公表していたが、16団体(同44.4%)では、監査結果を全く公表していなかった(図表4-(1)-⑫、⑬参照)。

図表4-(1)-⑫ ウェブページにおける保育施設等別の監査結果の公表状況(平成29年4月1日時点)
(単位:団体、%)



- (注) 1 当省の調査結果による。
 2 調査対象44地方公共団体のうち、平成27年度又は28年度に実地監査実績のある36団体の状況を整理した。
 3 地方公共団体が実施している監査のうち、いずれかの種別(保育所への監査、認可外保育施設への監査等)において保育施設等別の監査結果を公表していれば「保育施設等別の監査結果を公表している」として整理した。
 4 図表中の構成比は、小数第2位を四捨五入しているため、合計が100にならないものもある。

図表4-(1)-⑬ 保育施設等別の監査結果を公表していない主な理由

区分	理由の例
指摘を受けた保育施設等に対して不当に不利益を与えるおそれがあるとするもの	<ul style="list-style-type: none"> 保育施設等の名称を公表した場合、軽微な指摘であっても、あたかもその保育施設等が全般にわたり不適切な保育や運営を行っているとの誤解を生むことが懸念される。 保育施設等にとって不利益になることが懸念される。 個別の保育施設等に係る軽微な指摘を行政がむやみに公表すべきではない。 保育施設等の名称、指摘事項数、指摘内容等を公表した場合、各保育施設等への影響が大きい。 現状では管内の全ての保育施設等に対して実地監査を実施できていないため、実地監査を実施できた保育施設等に関する監査結果だけ公表することは保育施設等間の公平性の問題から抵抗感がある。
保育施設等に対する保護者の評価に過大な影響を与えるおそれがあるとするもの	<ul style="list-style-type: none"> 保育施設等別の監査結果を公表した場合、監査結果の文言に込められた意味を保護者が正しく理解できるとは限らないので、誤解し、入所申込がなされないおそれがあり、保護者の保育施設等の選定に影響を及ぼす可能性がある。 保育の提供主体としては、保護者の混乱を招くことは避けたいと考えており、乳幼児に被害を与えるような重大な指摘事項ではない限り、公表する必要を感じていない。 保育施設等別の監査結果を公表した場合、監査結果のみで当該保育施設等が評価されることもあったと考えられるが、それが適切とは考えていない。
その他	<ul style="list-style-type: none"> 保育施設等別の監査結果を公表することについて、考えたことがなかった。 保育施設等別の監査結果について、本来、公表すべき情報と考えられるが、他の業務が多いため、実施できていない。

(注) 当省の調査結果による。

一方、保育施設等別の監査結果を公表している13地方公共団体では、公表による特段の支障は生じていないとしており、中には、公表の成果として、「保育施設等にとって、適正な運営を行おうとする意識改革につながった」との意見が聴かれた。

また、調査対象149保育施設の中には、i)「他の保育施設等の監査結果が分かることは参考になるが、逆に自らの監査結果を知られることは緊張する」、「地方公共団体が文書によって改善を求めている事項が公表されているため、これに該当しないよう、運営に当たっての参考にできている」と公表に伴う緊張感の増加に言及する保育施設のほか、ii)「指摘状況まで公表するのであれば改善措置状況まで公表してほしい。指摘後にはしっかりと改善していたとしても、その状況が公表されていなければ保育施設等の姿を正確に伝えることにはならないと思う」と公表方法に言及する保育施設がみられた。

他方、内閣府及び厚生労働省では、事故防止等ガイドライン（地方公共団体向け）において監査結果の公表について促してはいるものの、保育施設等別に公表することの意義や公表によって得られる効果、公表する上での留意点等については触れていない。

【所見】

したがって、内閣府及び厚生労働省は、地方公共団体による実地監査の徹底・充実を通じて保育施設等における安全対策を徹底させ、推進する観点から、必要に応じて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 地方公共団体における保育施設等に対する年1回以上の実地監査が徹底されるよう、地方公共団体に対し、実地監査の重要性を周知しつつ、地方公共団体における監査の実施方法について、監査の質にも留意して把握・分析し、人員体制に応じて効率的かつ効果的に実地監査を履行できる方策を検討すること。

あわせて、年1回以上の実地監査が求められている保育施設等に対する地方公共団体別の実地監査の実施率を毎年度公表すること。

- ② 地方公共団体における公立の保育施設等に対する実地監査が確実に実施されるよう、地方公共団体に対し、指定都市又は中核市に所在する公立の保育施設等に関する監査権限等に係る仕組みについて周知徹底すること。
- ③ 地方公共団体において円滑かつ的確に改善勧告等が実施されるよう、改善勧告等の実施例を収集し、地方公共団体に対して提供すること。

また、死亡事故が発生した後も監査等で指摘した重大事故の発生を防止する上で重要な事項が改善されていない事例について、関係する地方公共団体から対応状況等の報告を求め、当該地方公共団体に対し、改善勧告等を実施する上でのあい路の解消に向けた助言を個別に行うこと。

- ④ 保育施設等の名称、指摘事項及びその改善措置状況を含めた保育施設等別の監査結果の公表を促進するため、地方公共団体に対し、既に当該公表に取り組んでいる地方公共団体から収集した公表による効果や公表時の留意点等を紹介し、公表の意義を周知すること。

31 「東京都教育・保育施設等における重大事故の再発防止のための事後的検証委員会報告書 事業所内保育施設で午睡時にうつぶせ寝で寝かされた1歳児の死亡事故から私たちが学ぶ、1歳児の保育と低年齢児に対する丁寧な保育の大切さについて」（平成29年3月8日東京都教育・保育施設等における重大事故の再発防止のための事後的検証委員会）

32 このため、各年4月2日以降に開設又は把握した保育施設等に対して実地監査を実施した場合、実施率は100%を上回る場合がある。

33 調査対象44地方公共団体の中には、地域型保育事業を行う者に対する監査権限を有しているものの、管内に監査対象となる者が存在しない地方公共団体（市町村）が4団体（市町村）ある。

34 地方裁量型認定こども園は、児童福祉法に照らせば通常は届出対象認可外保育施設に該当するが、監査実績等について、本細目では別々のものとして集計・整理した。

35 平成27年4月1日時点では監査対象となる保育施設等が存在しなかった地方公共団体については、28年度の実施率が100%以上であれば、「平成27年度及び28年度とも管内の監査対象となる保育施設等の全てについて年1回以上の実地監査を実施できている」ものとして整理している。

36 「監査担当者一人当たりの受持ち保育施設等数」とは、平成27年4月1日時点で、児童福祉法又は認定こども園法に基づく監査権限が及び、かつ、各地方公共団体がその存在を把握している管内の保育施設等の数を、同日時点の監査業

-
- 務の実務を担当する職員の数（出先機関において監査業務の実務を担当する職員を含む。）で除した数値をいう。
- 37 厚生労働省では、地方公共団体による保育所に対する監査実績に係る調査において、地方公共団体に対し、保育所型認定子ども園を調査対象に含むか否かを明確に示していない。このため、地方公共団体によって監査実績の中に保育所型認定子ども園を含めている地方公共団体と含めていない地方公共団体が存在する。
- 38 地方自治法第 252 条 17 の 2 に基づく条例の定めるところにより、都道府県における保育所等に対する監査権限を市町村に移譲することも可能だが、ここで取り上げた事例に関し、条例に基づく監査権限の移譲はなされていない。