

# 幼稚園・保育所を可視化する — 実効性ある指導監査・情報公表に向けて

平川 則男

(連合総研副所長)

## 1. 保育士の処遇に関する二つの指摘事項

本稿では、幼児教育・保育の質を担保する、地方自治体の監査や情報公表の現状について、問題提起をしていきたい。

### (1) 総務省の行政評価・監視結果報告書

2018年11月に公表された「子育て支援に関する行政評価・監視—保育施設等の安全対策を中心として」と題する総務省の行政評価・監視結果報告書<sup>1</sup>では、保育従事者等への処遇改善加算に対する市町村の確認体制の課題について述べられている。この報告書によると、29の市町村を対象に処遇改善加算の監査の実施状況について調べたところ、内閣府が作っている賃金改善実績報告書様式では、実際に保育従事者等に賃金改善が実施されているかどうか確認できないものとなっていることが判明した。すでに、一部の県では、独自に確認様式を作成し、これを市町村が個々の保育従事者等の賃金改善状況を確認できる仕組みを構築したところもあるとし、内閣府などに対して改善を求めたものである。また、報告書の中に、事業所への確認が不十分であるがため、常態的に勤務実績の無い者の氏名が加算対象者として記載されていたり、賃金改善要件分が法人経営者の親族など特定の者に偏って分配されている、という事例も報告されている。

このことから、報告書では、①賃金台帳を活用した確認、②保育従事者等一人ひとりの改善状況を確認している取り組み事例を情報提供するよう、所見を述べている。

これに対して、内閣府・厚労省は2019年2月に賃金台帳等を活用して個々の保育従業者の状況の確認を行うよう、地方自治体に

「要請」を行っている。

### (2) 会計検査院の報告

2019年12月に会計検査院が報告した、「待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策に関する会計検査の結果について」と題する報告書においては、保育士に本来払われるべき処遇改善加算が一部の事業所で支払われていないことが明らかとなっている。この検査は、全国1,724市区町村（約25,000施設）の中から166市区町村、6,089施設を対象に行われている。報告書では、そのうち、処遇改善加算の全額もしくは一部が職員の賃金改善に充てられず残額が生じている施設が、処遇改善加算Ⅰで556施設、処遇改善加算Ⅱでは1,724施設に上っているとされている。この原因は、職員の中途退職などの要因もあるが、事業所の制度の理解不足と事業所に対する市町村の指導不足などがあげられている。

## 2. 地方自治体の監査の実施体制は<sup>2, 3</sup>

### (1) 診療報酬、介護報酬の監査について

以上二つの報告が続けて行われたことは、幼児教育・保育施設への監査が十分機能していないということを表していると考えられる。そこで、子ども・子育て支援法による監査と医療保険制度の診療報酬、介護保険制度の介護報酬の監査を簡単に比較してみたい。

まず、診療報酬の監査については、厚労省本省に医療指導監査室が設置された上に全国の厚生局による監査が実施されている。その状況については、不正受給などの事案があった場合、保険医療機関の施設名、代表者名が公表された上、指定医療機関の取り消しを受けるという大変厳しいペナルティ

が課されており<sup>4</sup>、毎年相当数の医療機関の取り消しが行われている（なお、病院・有床診療所には都道府県による医療法上の監査も行われている）。更には、レセプトデータについては、審査支払機関<sup>5</sup>における審査<sup>6</sup>があり、今後はAIを活用し更に精度の高い審査が期待されている。

介護報酬では、厚労省本省に介護保険指導室が設置され、監査は基本的に都道府県、政令指定都市・中核市（ただし地域密着型サービスは市町村）で実施するが、その結果は厚労省に集約され全国的なデータとして公表されている<sup>7</sup>。また、個別の指定取り消し事案については、監査権限を持つ自治体が個別に公表している<sup>8</sup>。

## (2) 子ども・子育て新制度における「特定教育・保育施設」への指導監査について

次に、子ども・子育て新制度における監査はどうなっているのか見てみたい。まず、「特定教育・保育施設等の各施設に対する指導監査のそれぞれの根拠法律」を見てみると、表1の通りとなっている。

同じ子ども・子育て新制度の「特定教育・保育施設」であるにもかかわらず、根拠となる法律、権限が入り組んでいる状況にある。これは、幼児教育・保育施設が、依然として、子ども・子育て支援法の他に、児童福祉法、学校教育法と縦割りの制度が残っていることが原因である<sup>9</sup>。

そして、その監査の実績報告の公表についてであるが、全く心許ない状況にある。まず、保育所については、児童福祉施設として位置づけられていることから、児童養護施設等とともに、都道府県、指定都市・中核市までの指導監査等の実施状況の集計があるものの、その具体的内容については明らかとなっていない。認定こども園については、

幼保連携型認定こども園等の都道府県別の監査実施施設数は明らかとなっていないものの、市町村別の実績については把握できていない。幼稚園及び幼稚園型認定こども園に対して都道府県が行う指導監査については、学校教育法に基づく認可権者である都道府県の判断で実施されているが、国として実施施設数・実施回数さえも把握していない状態にある。

こうしたことから、先の二つの指摘事項も踏まえ、内閣府も問題意識を持ち、2020年度から、

- ・個々の職員の賃金改善の状況
- ・加算額に残額があった場合の翌年度における賃金改善額への充当状況

が明確となるよう、賃金改善計画書等の様式を改正している。また、会計検査院や総務省の調査は幼稚園を対象にしていなかったものの、様式改正は幼稚園も対象とするようになった。

更には、2021年4月19日に開催された参議院決算委員会<sup>10</sup>において、監査の実態が国として十分把握できていないことに対する指摘に対して、内閣府は問題があることを認めつつ、「内閣府において調査方法等を検討した上でしっかり把握していきたい」と答弁している。

しかしなお、監査基準の明確化などの課題も残されている。例えば、総務省行政評価局の結果報告書の中には、一部の保育従業者に偏った賃金の支払いがあったとしても、「それを不適切とする根拠（基準）があるわけではないため（中略）、反論されると再反論することも難しい」との事例も報告されている。また、私立幼稚園に対する監査については、内閣府が示している基準の中に、「従来よりそれぞれが建学の精神に基づく特色ある教育活動を展開していることを

表1 子ども子育て新制度の指導監査権限関係

	認可	認定	確認	施設監査		確認指導監査		業務管理体制監査	
				根拠法	権限	根拠法	権限	根拠法	権限
保育所	県・指定都市・中核市		市町村	児童福祉法第46条	県・指定都市・中核市	子ども・子育て支援法14条、38条	市町村	子ども・子育て支援法56条	○確認に係る施設・事業が1つの市町村に所在する場合：市町村 ○確認に係る施設・事業が2つ以上の都道府県に所在する場合：国 ○それ以外の場合：都道府県
幼稚園	県		市町村	学校教育法第4条	県				
幼保連携型認定こども園	県		市町村	認定こども園法第19条	県・指定都市・中核市				
保育所型認定こども園	県・指定都市・中核市	県・指定都市・中核市	市町村	児童福祉法第46条	県・指定都市・中核市				
幼稚園型認定こども園	県	県・指定都市・中核市	市町村	学校教育法第4条	県				

※ 内閣府資料をもとに、平川作成

踏まえた対応を行うこと」という基準がある。先の内閣委員会ではこの点についても指摘があったが、文科省は、指導監査の実態について、その件数等については把握をしていない、と答弁しているにもかかわらず、「こうした留意点なども踏まえながら、各自治体の判断におきまして適切に指導監査が実施をされているものと認識」しているとの回答に止まっている。

### 3. 子ども・子育て会議は牽制機能を果たしているのか

子ども・子育て支援法では、内閣府に設置された「子ども・子育て会議」について、「この法律に基づく施策の実施状況を調査審議し、必要があると認めるときは、内閣総理大臣その他の関係各大臣に意見を述べることができる」とされている。診療報酬を審議する中医協のように「文書をもって答申や建議を行う」という機能に比較して限定的である。更には、会議の構成員をみても、事業者11名、有識者6名、地方団体3名、PTAやNPOなどの利用者団体2名、連合1名、経済団体2名という構成で、事業者の運営に関して十分な牽制機能を持ちえていない。その上、実際の会議運営は、各委員の意見表明だけに終わる場合がほとんどである。これが地方自治体の子ども・子育て会議になると、事業者の数が更に圧倒し、利用者である連合の参画が無いところが見受けられる。また、開催回数も年2回というところもある。

### 4. 教育・保育施設の情報公開

事業者に対する牽制機能の重要なポイントとして、教育・保育施設の情報公開があげられる。子ども・子育て支援法では、特定教育・保育の内容を県に報告し、県は公表しなければならないとされている。更には、虚偽の報告に対する調査を妨害した場合は、特定教育・保育施設の確認の取り消しもできる厳しい内容となっている。

内閣府はこの法律に基づき、2020年の秋から子ども・子育て支援情報公表システム「ここdeサーチ」の運用をはじめた<sup>11</sup>。全国の教育・保育施設等の情報が閲覧可能となり、施設の教育・保育内容、教諭・保育士などの経験年数（保育の質の要素<sup>12</sup>の一つと考えられる）、利用定員、実費徴収額などの詳細がわかる大変便利なものである。ただし、まだスタートしたばかりであり、地方自

治体の作業も追いついていないようで、全ての施設名や住所が載せられているものの、従業員の経験年数など全てのデータが掲載されているわけではない。しかしながら、情報公表によって保護者にとって情報が見えるにとどまらず、全体としてどのような運営となっているかも確認できるものであり、保育の質を確認するための重要な要素となっている<sup>13</sup>。

### 5. 教育・保育施設の運営に対する牽制機能の課題

これまで、地方自治体による指導監査の状況と情報公表の状況について概観してきたが、その具体的な実施状況については、国が地方自治体の状況について十分把握できていず、情報公表もこれから充実をしていく段階にある。

子ども・子育て新制度の財源は税であり、かつ消費税増税分が使われている。また、介護報酬<sup>14</sup>や診療報酬<sup>15</sup>と違い、保育所などの運営費のもととなる子ども・子育て新制度の公定価格の算出根拠は、人件費分が明確になっている<sup>16</sup>。特に処遇改善加算は、保育士の処遇改善のためにあるのもあって、報酬の基本部分以上に用途に制限がある。このことから、子どもの最善の利益という観点はもちろん、税が適切に使われているか、という観点からの牽制機能が重要となってくる。

総務省の行政評価・監視委員会と会計検査院の二つの報告は、全ての地方自治体や事業所を調査したものではないが、問題が顕在化していることを表している。また、他にも企業主導型保育事業<sup>17,18</sup>に対する児童育成協会の監査<sup>19</sup>結果を見ても、2018年4月以降、施設名・設置者が公表され、「運営費の助成申込において不正を行っていた」「利用児童及び職員配置の水増し」等により、26事業所の助成決定取り消しが行われている。

更に、東京都の令和元年度指導検査報告書によると、認可保育所で実地検査を行った237施設のうち、118施設が何らかの文書指摘を受けており、その118施設のうち、52施設が「保育士を適正に配置すること」について指摘がされていることが記載されている。

このように、東京都と児童育成協会の監査結果を見てもわかる通り、全国の幼児教育・保育施設で不正が全く無いとは言いきれず、潜在的に問題のある施設が存在する



のではないかと疑念を持ってもおかしくない。このような状況の裏で、事態は深刻になっている可能性がある。事実、処遇改善加算の問題の他にも、保育所の不正受給や不適切な保育に対するマスコミ報道が続いている。

このような状況を改善するため、以下の点について指摘をしておきたい。

第1に、国・地方公共団体における監査の人員体制の強化が求められると同時に、監査権限が分散している状況にあることから、認可・確認権限と監査権限を分離し、監査権限を統合していくことが考えられる。その場合、広域な対応が可能で、事業者との関係性が市町村より比較的薄いと思われる都道府県に権限を集中することも考えられる。また、監査のためのみならず、全ての子どもの育ちを等しく保障する意味から<sup>20</sup>、更に一歩進んで、三つに分かれている制度の一本化の議論も求められる。

第2には、監査状況の公開と国への報告、各施設の運営状況の情報公表の充実が必要である。そのためには、情報公表を推進するべく、加算申請の要件とすることも検討すべきである。なお、東京都は、東京都保育士等キャリアアップ補助金の交付条件として、①財務情報の公表、②モデル賃金等の公表、③非常勤職員の賃金改善を東京都のホームページで公表することとしている。このような情報公表は、保育所の姿をよく見えるものにしており、フリージャーナリストの小林美希氏が詳細に分析し、報告している<sup>21</sup>。

第3には、監査基準の明確化である。不適正な賃金支払いや処遇改善加算の運用、更には労働法令順守を徹底するような制度・指針が求められる。もちろん、「建学の精神」を理由として、監査そのものへの牽制は取りやめる必要がある。

第4には、子ども・子育て会議の機能の見直しである。子ども・子育て新制度の財源は全額税であるため、診療報酬のような被保険者の権利性は薄いと言えるものの、利用者代表の意見が十分反映されない仕組みは問題と言える。子ども・子育て会議の構成を見直し、事業所に対する牽制機能を強化していくべきである。

監査と情報公開は、保育の質を維持する重要な仕組みであり、子ども庁設立の議論にあたっては、制度改革、財源の確保とともに、事業者への牽制機能の強化等に対する

議論も早急に行うべきと考える。

- 1 この報告書は、主に保育施設の安全対策を中心に指摘しており、安全対策が不十分な施設があることを厳しく指摘している。ただし、本稿においては地方自治体の監査に関わる事項のみ、紹介した。
- 2 地方自治体の監査に関しては、先行研究として「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」(JRIレビュー 2016年1月20日 日本総研池本美香氏)がある。
- 3 医療保険・介護保険の指定事業所、子ども子育て制度の確認事業所のうち、社会福祉法人は社会福祉法人指導監査が行われる。実施権限は都道府県知事、政令指定都市の長、市長、厚労大臣である。
- 4 2018年度の指定取り消しは、保険医療機関等21件、保険医等15人となっている。
- 5 社会保険診療報酬支払基金及び公益社団法人国民健康保険中央会。これらの機関による審査に加え、保険者による二次審査がある。
- 6 保険医療機関における個々の診療行為が、保険診療ルール(療養担当規則、診療報酬点数表、関連通知)に適合しているかどうかを確認する。
- 7 2018年度の指定取り消しは78件。2021年3月9日に開催された厚労省の「全国介護保険・高齢者福祉担当課長会議」では、指定取り消しなどの厳しい処分となる事案は、「制度全体の信頼を損なわせるもの」と厳しく指摘している。
- 8 例えば、札幌市は2021年度に3件の取り消しを公表している。
- 9 監査の一元化については、子ども子育て支援法案審議の過程でも課題として議論されてきた(第180国会参議院、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会、2012年8月2日)。
- 10 第204回国会 参議院 決算委員会 2021年4月19日
- 11 公表データの分析については、本号の「今月のデータ」を参照のこと。
- 12 OECDのStartig StrongIV (Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care) で注目している保育の質のモニタリングの内容として、スタッフの質向上があげられている。
- 13 本号の「今月のデータ」参照。
- 14 介護報酬は、介護サービスの種類ごとに、サービス内容又は要介護度、事業所・施設の所在地等に応じた平均的な費用を勘案して決定する(厚労省・第1回社会保障審議会後期高齢者医療の在り方に関する特別部会、2006年10月5日)。
- 15 診療報酬は、実施された診療に対する技術・サービスの評価と物の価格評価(医薬品については薬価基準で価格を定める)となっている。
- 16 子ども子育て制度の公定価格の構成は、基本額の共通要素②に人件費、各種加算に処遇改善加算が明記されている。
- 17 2021年3月31日現在の企業主導型保育事業助成決定は、4,223施設、定員101,028人分。
- 18 この事業に対して、連合は市町村の子ども子育て支援計画との関係が薄いことや、保育士資格職員の基準が低く、新たな無認可保育所の類型をつくることとなるとして、疑問を呈している。
- 19 企業主導型保育事業に関する不正事案(整備費水増し・架空請求等)が続出したことから、内閣府は監査機能の脆弱性などを指摘した。その結果、監査体制が改善されることとなった。
- 20 現在の制度では、全ての子どもの施設利用が必ずしも保障されていない。待機児童問題に加え、私立幼稚園については「応諾義務」に例外があり、「選考」が許されている。更には、「正当な理由」があれば受け入れ拒否も可能となっている。
- 21 2021年9月14日、週刊朝日、「送迎バス熱中症死は「氷山の一角」? 人員配置基準違反続々 保育士が足りない!」他