



# HOKKAIDO UNIVERSITY

|                  |                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Title            | 企業主導型保育事業における指導監査の課題：立入調査の状況分析から                                                  |
| Author(s)        | 淡路, 佳奈実                                                                           |
| Citation         | 公教育システム研究, 19, 1-24                                                               |
| Issue Date       | 2020-11-30                                                                        |
| Doc URL          | <a href="https://hdl.handle.net/2115/80201">https://hdl.handle.net/2115/80201</a> |
| Type             | departmental bulletin paper                                                       |
| File Information | 010_AA11562857_19.pdf                                                             |



< 論 文 >

企業主導型保育事業における指導監査の課題  
—立入調査の状況分析から—

淡路 佳奈実\*

— 目 次 —

はじめに

第 1 章 企業主導型保育事業の概要

1. 事業の位置づけ
2. 事業の特色
3. 事業の設置・運営基準
4. 従来の事業所内保育との違い
5. 助成決定状況

第 2 章 先行研究

1. 「保育の質」に関して
2. 「指導監査」に関して

第 3 章 企業主導型保育事業における指導監査の実態

1. 児童育成協会について
2. 指導監査基準

第 4 章 児童育成協会と都道府県等の立入調査結果の分析

1. 分析にあたって
2. 分析結果

第 5 章 考察

【キーワード】 子ども・子育て支援新制度、企業主導型保育事業、保育の質、指導監査

はじめに —研究の背景と課題—

本稿は、企業主導型保育事業における立入調査の状況分析を通して、企業主導型保育事業の指導監査の実態を明らかにし、そのあり方について考察したものである。近年、政府は待機児童の解消に向け、急ピッチで保育所等の整備を進めている。「子ども・子育て支援新制度<sup>1</sup>」が開始された平成 27 年

---

\* 北海道大学教育学部卒業生（教育行政学研究室）

<sup>1</sup> 幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上を目的としてつくられた制度。「子ども・子育て支援法」、「改正認定こども園法」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の 3 つの法律から成り、消費税率引き上げによる増収分を活

度以降、これまでの認可保育所に加え、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ認定こども園や、新たに創設された地域型保育事業<sup>2</sup>が、市町村主体で作られるようになった。厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成 31 年 4 月 1 日）」によると、平成 27 年の保育所等数は計 28783 ケ所であったのに対し、平成 31 年には計 36345 ケ所となり、ここ 4 年間で保育所等数は 7500 ケ所以上増えている。そして、平成 28 年度からは仕事と子育ての両立支援として「企業主導型保育事業<sup>3</sup>」がスタートした。国主体のこの事業は、市町村による保育の受け皿の計画的な整備を補完するものとして、待機児童の解消への期待が大きい。実際、国は待機児童対策として企業主導型保育事業を積極的に推進しており、創設からわずか 3 年の間で、その助成決定数は 3817 施設、定員は 86354 人にものぼっている<sup>4</sup>。

しかし、このように保育所等の整備が急速に進み、保育の「量」が拡充している一方でしばしば問題となっているのが保育の「質」である。平松（2017）は、「量的拡大を急いで緊急的な対応が求められた結果、多様な事業者の参入による保育の市場化が拡大され、それに関連して広がった保育最低基準の規制緩和、根拠法や基準がバラバラな施設の設置拡大により、子どもは預けられた場所によって受けられる保育が全く違う状況が生まれている」と保育格差を指摘する。また、保育所での虐待事件や死亡事故も後を絶たず、最近では、福岡県宗像市の認可保育所で、副園長が園児の顔を叩き全治 2 週間のケガを負わせたニュースが話題となった。東京都練馬区の認可外保育施設では、うつぶせ状態で昼寝をしていた生後 6 ヶ月の乳児に異変が起これ、搬送先の病院で死亡する事故が発生している。

こうした虐待事件や死亡事故は保育の質や安全に関わる重大な問題である。特に保育所の場合、子どもがどんなに危険な状況にあったとしても、乳幼児はそれを周囲の大人に上手く説明することが困難である上に、親は仕事で保育所での日常の子どもの様子を見ることができない。そのため、第三者が保育の質や安全をチェックすることは不可欠であり、これらの確保に向けて「指導監査」は重要な役割を果たすと考えられる。指導監査の重要性については、池本（2016）が「保育の質の確保策として、わが国では施設の面積や保育者の資格、処遇、配置基準など投入する資源にもつばら焦点があてられてきたが、それが実際に遵守されているのかをチェックする監査、および、子どもの安全や発達といった実質的な成果に結び付いているのかを問う評価も極めて重要である」と述べている。

そこで本稿では、保育の質や安全の確保に向け、「指導監査」をテーマとして取り上げることとした。ただし、保育といっても現在の日本の保育は多様であり、保育形態によっても指導監査の方法や実態は異なるため、ここでは、ここ数年で著しく施設数が拡大している「企業主導型保育事業」に着目し、その実態に迫ってみることにしたい。企業主導型保育事業における指導監査は、後述するように、事業の実施主体である「公益財団法人児童育成協会<sup>5</sup>（以下、児童育成協会とする）」と認可外保育施設を指導監督する「都道府県等<sup>6</sup>」が実施することとなっているが、両者は十分かつ適切な指導監査を行

用して社会全体で子育てを支えることを理念としている。

<sup>2</sup> 保育所（原則 20 人以上）より少人数の単位で 0～2 歳の子どもを保育する事業。地域型保育事業には、「家庭的保育（定員 5 人以下）」、「小規模保育（定員 6～19 人）」、「事業所内保育」、「居宅訪問型保育」の 4 つのタイプがある。

<sup>3</sup> 企業等が従業員のために設置する保育施設の整備費や運営費を助成する制度。事業の詳細については、第 1 章で取り上げることとする。

<sup>4</sup> 児童育成協会「企業主導型保育事業助成決定一覧（平成 31 年 3 月 31 日現在）」参照。

<sup>5</sup> 組織の詳細については、第 3 章で取り上げることとする。

<sup>6</sup> 指定都市及び中核市を含む。

っているだろうか。本稿は、指導監査基準と立入調査の実施状況について文書資料をもとに分析を行った。以下では、まず事業の概要について確認する。

## 第1章 企業主導型保育事業の概要

企業主導型保育事業とは、企業等が設置する保育施設の整備費や運営費を国<sup>7</sup>が補助する助成制度であり、待機児童解消のための新たな政策として、内閣府により導入された制度である。2016年3月に子ども・子育て支援法の一部が改正<sup>8</sup>されたのを受け、同年4月より制度がスタートした。ここでは、事業の全体像を掴むことを目的として、事業の位置づけや特色、設置・運営基準、従来の事業所内保育との違い、助成決定状況について見ていくこととする。

### 1. 事業の位置づけ

企業主導型保育事業は認可外保育施設に分類される。認可外保育施設とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの許可を受けていない保育施設のこと、無認可保育施設とも呼ばれる。国の設置基準を満たし都道府県知事などの許可を受けている認可保育施設では、国や自治体から公的な運営費が補助されるのに対して、認可外保育施設では、基本的に行政からの公的な補助はなく<sup>9</sup>、利用者からの保育料のみで運営されているケースが多い。

ここで日本の保育の体系を確認しておきたい。図1は、現在の日本における保育施設の分類を示したものである。日本の保育は大きく分けて、認可保育施設と認可外保育施設の2つに分類されるが、子ども・子育て支援新制度が開始されて以降、日本の保育は多様化しているため、さらに多くの事業や施設に細分化される。図1からも明らかなように、本稿で取り上げる企業主導型保育事業は、認可外保育施設の一つとして位置づけられる。

### 2. 事業の特色

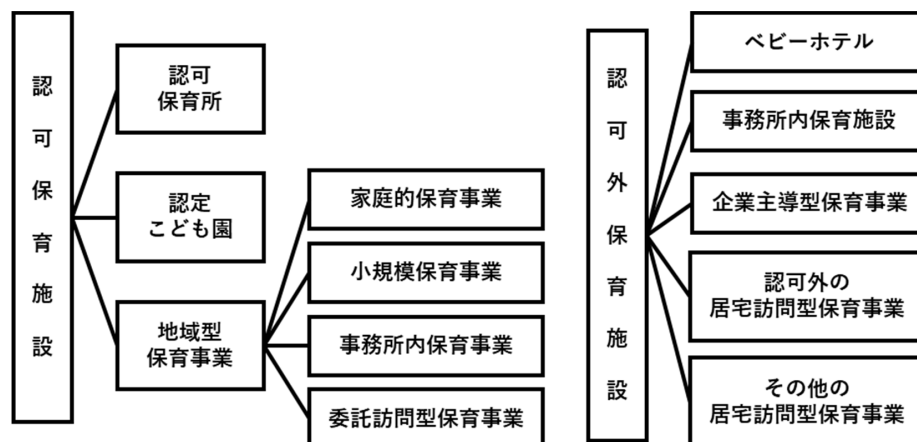
企業主導型保育事業には様々な特色がある。内閣府は、事業のメリットとして、「①従業員の働き方に応じた多様で柔軟な保育サービスの提供ができること」、「②複数の企業による共同設置や共同利用が可能であること」、「③従業員の子もだけでなく、地域の子も受け入れることができること」、「④認可外保育施設でありながら、認可施設と同程度の助成を受けることができること」の4点をあげている。

①については、事業者が従業員の就労時間や曜日に合わせて開所時間や開所曜日を設定することができるため、認可保育所では対応しきれない早朝や夜間、土日の開園も可能となる。このため、例えば小売りや飲食、公共交通機関など夜間や休日に働く従業員の多い企業では、企業がそれに対応した

<sup>7</sup> 厳密には、事業主拠出金（子ども・子育て拠出金）を財源として、内閣府が委任する実施機関（平成28年度～30年度については児童育成協会）が助成金を出している。なお、子ども・子育て拠出金については、脚注11を参照したい。

<sup>8</sup> この改正により、「仕事・子育て両立支援事業」（政府が事業所内保育業務を目的とする施設等の設置者に対し助成や援助を行う事業）が創設され、一般事業主から徴収する拠出金（事業主拠出金）率の上限が標準報酬の0.15%から0.25%に引き上げられた。

<sup>9</sup> ただし、東京都の「認証保育所」など、国の設置基準は満たしていないが、自治体独自の設置基準を満たしている認可外保育施設では、自治体から補助を受ける場合がある。



【図1】保育施設の分類

（出典：泉（2019）p.342 図1「子ども・子育て支援新制度における保育の体系」、内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度 なるほど BOOK（平成28年4月改訂版）」、厚生労働省「平成29年度認可外保育施設の現況取りまとめ」を基に筆者作成）

保育施設を設置することで、一定の労働力の確保が見込まれる。また、短時間勤務の従業員の利用にも対応していくことで、一般的には自治体の保育認定で保育の必要性が低いとされやすい非正規社員なども、安心して子どもを預けることができる。

②については、複数の企業が共同で保育施設を設置すれば、保育施設の整備費や運営費に関して、企業が自己負担する分が共同負担となるため、一社あたりが負担するコストは軽減される。よって、資本金の少ない中小企業でも従業員のために保育施設を比較的設置しやすくなる。また、他社の従業員の子どもを受け入れる共同利用にすれば、利用者の確保がしやすくなり、施設運営の安定化にもつながる。

③については、地域の子どもを受け入れるか否かは任意であるが、空き定員に地域の子どもを受け入れれば、利用者の確保や施設運営の安定化が図れるだけでなく、待機児童解消や地域貢献にもつながる。ただし、地域の子どもを受け入れる場合は総定員の50%以内<sup>10</sup>となっている。

④については、子ども・子育て拠出金<sup>11</sup>を負担している事業者であれば、認可保育所の施設整備費と同水準となる整備費と、小規模保育事業等の公定価格と同水準となる運営費の助成を受けることができる<sup>12</sup>。さらに詳しく見ていくと、整備費については、人口密度区分及び定員区分の2つの区分における基準額をベースとして基本単価が算出され、施設整備に必要な費用の4分の3に相当する分が助成される。運営費については、地域区分、定員区分、年齢区分、開所時間区分、保育士比率区分の5つ

<sup>10</sup> 平成30年3月より、一定の要件を満たせば、50%の上限を超えた受け入れも可能となっている。

<sup>11</sup> 旧「児童手当拠出金」。厚生年金保険の被保険者を使用する事業主が、児童手当等の支給に要する費用の一部として全額負担するもので、その額は、被保険者個々の厚生年金保険の標準報酬月額及び標準賞与額に拠出金率を乗じて得た額の総額となる。拠出金は事業主が全額負担するため、労働者である従業員の負担は発生しない。

<sup>12</sup> 平成28年度以降新たに保育施設を設置する場合や、それ以前に事業所内保育を実施していて新たに定員を増やす場合、空き定員を新たに他企業向けに活用する場合が助成の対象となる。雇用保険事業の助成対象施設や、他から公費補助を受けている場合等は、助成の対象外となる。

の区分における基準額をベースとして基本単価が算出され、そこから利用者負担額相当分を除いた額が助成される。このようにして算出される助成金は、従来の事業所内保育施設<sup>13</sup>に対する助成金と比べて高額であるため、企業がより保育施設を設置しやすい状況となっている。

これらの他にも、企業主導型保育事業は「市区町村による保育の計画的整備とは別枠となるため、自治体の関与なしに企業が自由に事業展開できる」、「事業所内に限らず、駅や社宅の近くに保育所を設置することができる」、「開設の申請手続きがすべてウェブ上で行われるため、立ち上げ期間が比較的短くて済む」といった特徴がある。以上の特色から、企業主導型保育事業は、企業にとっても従業員にとってもメリットの多い事業であることが窺える。

### 3. 事業の設置・運営基準

認可外保育施設に分類される企業主導型保育事業は、認可保育施設と比べ基準が緩いことがしばしば問題視されており、保育の質を懸念する声は多い。実際、「認可保育所よりも基準の緩い認可外保育施設に対し、認可施設並みの手厚い助成金を出すのはどうなのか」といった議論もなされている。ここで、企業主導型保育事業の設置や運営に関する基準を見ておきたい。

表1は、認可保育所、企業主導型保育事業、認可外保育施設における設置・運営基準をそれぞれ示したものである。企業主導型保育事業に着目すると、職員配置数については、認可保育所の基準に1を加えた数以上の職員を配置することとなっている。職員資格については、すべて保育士でなくてもよいことになっているが、認可外保育施設では保育士の割合が1/3以上となっているのに対し、企業主導型保育事業では1/2以上となっている。また、保育室等の面積については、定員が20人以上の場合、認可保育所と同じ基準となっている。以上の点から、企業主導型保育事業は、保育士の資格を持たない者も保育に従事することができるが、認可外保育施設の基準を上回る基準が設定されていることや、一部で認可保育所と同じ基準を引き継いでいることがわかる。

|         | 認可保育所                                                                        | 企業主導型保育事業                                                                                 |                                                                                         | 認可外保育施設                                                    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 職員配置    | 0歳児 3:1<br>1・2歳児 6:1<br>3歳児 20:1<br>4・5歳児 30:1<br>(最低2人配置)                   | 0歳児 3:1<br>1・2歳児 6:1<br>3歳児 20:1<br>4・5歳児 30:1<br>+1名以上(最低2人配置)                           |                                                                                         | 0歳児 3:1<br>1・2歳児 6:1<br>3歳児 20:1<br>4・5歳児 30:1<br>(最低2人配置) |
| 職員資格    | すべて保育士                                                                       | 1/2以上は保育士                                                                                 |                                                                                         | 1/3以上は保育士                                                  |
| 保育室等の面積 | 【0・1歳児】<br>乳児室 1.65㎡/人<br>ほふく室 3.3㎡/人<br>【2歳児以上】<br>保育室<br>又は 1.98㎡/人<br>遊戯室 | (定員20人以上)<br>【0・1歳児】<br>乳児室 1.65㎡/人<br>ほふく室 3.3㎡/人<br>【2歳児以上】<br>保育室<br>又は 1.98㎡/人<br>遊戯室 | (定員19人以下)<br>【0・1歳児】<br>乳児室<br>又は 3.3㎡/人<br>ほふく室<br>【2歳児以上】<br>保育室<br>又は 1.98㎡/人<br>遊戯室 | 保育室 1.65㎡/人<br>※0歳児は他年齢の幼児の保育室と別区画であること                    |

<sup>13</sup> 企業が従業員のために設置する認可外保育施設としては、これまでも事業所内保育施設と呼ばれる保育所が存在していたが、新たにスタートした企業主導型保育事業は、従来の事業所内保育施設と比べて助成金の手厚く、運営費の補助も運営が続く限り出るなど、企業がより保育所を設置・運営しやすい仕組みとなっている。



企業主導型保育事業における指導監査の課題

|          | 認可保育所                                  | 企業主導型保育事業                                              |                                                         | 認可外保育施設                           |
|----------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 屋外遊技場の面積 | 【2歳児以上】<br>屋外遊技場 3.3 m <sup>2</sup> /人 | 【2歳児以上】<br>屋外遊技場 3.3 m <sup>2</sup> /人                 |                                                         | —                                 |
| 給食       | 自園調理<br>(外部搬入可)<br><br>調理室<br>調理員      | (定員 20 人以上)<br>自園調理<br>(連携施設等からの<br>搬入可)<br>調理室<br>調理員 | (定員 19 人以下)<br>自園調理<br>(連携施設等からの<br>搬入可)<br>調理設備<br>調理員 | 自園調理<br>(外部搬入可)<br><br>調理室<br>調理員 |

【表 1】保育施設の設置・運営基準

(出典：内閣府「保育の現状」p.4、内閣府「企業主導型保育事業実施要綱の概要」p.7 を基に筆者作成)

#### 4. 従来の事務所内保育との違い

企業主導型保育事業は、事業所内保育事業を主軸とした保育サービスを提供しており、認可外保育施設に分類される。事業所内保育事業とは、子ども・子育て支援新制度において新設された地域型保育事業の一つで、認可保育施設に分類される。一方で、子ども・子育て支援新制度が始まる以前から存在していた事業所内保育施設は認可外保育施設に分類される。ここで、3 つの保育形態の違いを確認しておきたい。

|         | 事務所内保育施設                                    | 事務所内保育事業<br>(地域型保育事業)    | 企業主導型保育事業                                                      |
|---------|---------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 認可／認可外  | 認可外                                         | 認可                       | 認可外                                                            |
| 設置・運営者  | 企業、医療法人、社会福祉法人など                            | 企業、医療法人、社会福祉法人など         | 企業、医療法人、社会福祉法人など                                               |
| 利用対象者   | 0歳～未就学児                                     | 原則、0歳～2歳児                | 0歳～未就学児                                                        |
| 地域枠の設定  | 地域住民の子どもを受け入れは設置者の任意で実施                     | 定員数に応じた地域枠が必要            | 地域枠の設定は必須ではないが、総定員の50%以内で任意に設定可能                               |
| 保育認定の有無 | なし                                          | 従業員枠・地域枠ともに保育認定を受ける必要がある | 地域枠の児童の受け入れに際しては保育認定が必要だが、従業員枠は不要(ただし、保護者のいずれもが就労要件等を満たすことが必要) |
| 開所日・時間  | 設置者が従業員の働き方に応じて設定                           | 原則、月～土                   | 設置者が従業員の働き方に応じて設定                                              |
| 保育料     | 設置者が定める保育料                                  | 自治体が定める保育料               | 内閣府が要綱で定めた水準を目安に設置者が決定                                         |
| 助成金     | 事業所内保育施設設置・運営等支援助成金(2016年度から新規受付なし)など       | 子ども・子育て支援新制度に基づく保育給付     | 子ども・子育て支援新制度に基づく助成事業                                           |
| 施設数     | 4561施設(うち院内保育施設2780施設、その他1781施設)(2016年3月現在) | 323施設(2016年4月1日現在)       | 871施設(2017年3月30日現在)                                            |

【表 2】事業所内保育の種類(出典：的場(2017) p.38)

表 2 は、それぞれの事業所内保育について種類別にまとめたものである。表より、事業所内保育施

設と企業主導型保育事業は、どちらも認可外保育施設として分類され、利用対象者が0歳から未就学児である点や地域枠<sup>14</sup>の設定が任意である点など、共通点が多いことがわかる。しかし、保育認定に関して、前者は地域枠、従業員枠<sup>15</sup>ともに保育認定を受ける必要がないが、後者は地域枠のみ保育認定を受ける必要がある点、また、助成金に関して、前者は厚生労働省による助成事業（事業所内保育施設設置・運営等支援助成金<sup>16</sup>）となっているが、後者は子ども・子育て支援新制度に基づく助成事業（子ども・子育て拠出金）となっている点など、相違点も見られることがわかる。なお、事業所内保育施設については、2016年度以降、新規の受付が停止されており、企業主導型保育に一本化されている（ただし、既存施設への助成については継続されている）。一方で、事業所内保育事業と企業主導型保育事業には相違点が多く、前者は地域枠の設定が必須であり、保育認定を受けた0歳から2歳児を対象とする認可保育施設であるのに対し、後者は地域枠の設定が任意であり、0歳から未就学児を対象として、保育認定を受けていない従業員の子どもも利用できる認可外保育施設であることがわかる。

以上より、企業主導型保育事業は従来の事業所内保育施設とほとんど共通しているが、決定的な違いとして、助成金システムの違いが指摘できる。また、事業所内保育事業も企業主導型保育事業も、子ども・子育て支援新制度の一環事業として存在しているが、両者には多くの違いがあり、利用条件（対象年齢・保育認定の有無）や地域枠の設定、開所日・時間等を踏まえると、企業や従業員にとっては、企業主導型保育事業のほうがよりメリットの多い事業であることが窺える。

## 5. 助成決定状況

企業主導型保育事業は、創設されてまだ3年ほどしか経過していないが、この短期間で助成決定数は急速に増加している。創設1年目である平成28年度の施設数は871施設であったのに対し、平成30年度には3817施設と、3年間で4倍以上の伸びを見せている。では、企業主導型保育事業はどのような地域に多く存在しているのだろうか。ここで、都道府県別の助成決定状況を見ておきたい。

表3は、企業主導型保育事業の助成決定数（平成31年3月31日時点）と待機児童数（平成31年4月1日時点）を都道府県別に、助成決定数の多い都道府県から順に示したものである。表より、企業主導型保育事業は、大阪府や東京都、福岡県など、指定都市<sup>17</sup>や中核市<sup>18</sup>をもつ人口の多い都道府県に多く設置されており、そのような地域では待機児童数も多くなっていることが読み取れる。

## 第2章 先行研究

企業主導型保育事業は創設されて3年という比較的新しい事業であるため、それを取り扱った先行研究は数少ないのが現状であるが、ここではその一部を見ていくこととする。

<sup>14</sup> 地域の子どもを受け入れるための定員。

<sup>15</sup> 従業員の子どもを受け入れるための定員。

<sup>16</sup> 従来の事業所内保育施設においても、一定の要件を満たせば助成を受けることができるが、例えば運営費に関しては支給期間が5年間（平成28年度より10年間）の期限つきであり、助成率も大企業で1/2、中小企業で2/3となっている。

<sup>17</sup> 政令で指定する人口50万以上の市。

<sup>18</sup> 政令で指定する人口20万以上の市。



企業主導型保育事業における指導監査の課題

| 都道府県 | 助成決定数(件) | 待機児童数(人) | 都道府県 | 助成決定数(件) | 待機児童数(人) | 都道府県 | 助成決定数(件) | 待機児童数(人) |
|------|----------|----------|------|----------|----------|------|----------|----------|
| 大阪府  | 414      | 589      | 岐阜県  | 60       | 2        | 群馬県  | 27       | 21       |
| 東京都  | 396      | 3690     | 岡山県  | 59       | 580      | 佐賀県  | 27       | 24       |
| 福岡県  | 323      | 1232     | 京都府  | 54       | 86       | 長崎県  | 27       | 70       |
| 神奈川県 | 240      | 750      | 愛媛県  | 42       | 103      | 山形県  | 25       | 45       |
| 兵庫県  | 233      | 1569     | 香川県  | 41       | 182      | 徳島県  | 23       | 73       |
| 北海道  | 222      | 152      | 山口県  | 40       | 40       | 和歌山県 | 21       | 54       |
| 愛知県  | 212      | 258      | 大分県  | 35       | 25       | 鳥取県  | 19       | 0        |
| 千葉県  | 128      | 1020     | 三重県  | 34       | 109      | 岩手県  | 18       | 175      |
| 埼玉県  | 119      | 1208     | 山梨県  | 33       | 0        | 秋田県  | 18       | 65       |
| 宮城県  | 111      | 583      | 長野県  | 33       | 80       | 青森県  | 16       | 0        |
| 静岡県  | 107      | 212      | 福島県  | 32       | 274      | 石川県  | 16       | 0        |
| 鹿児島県 | 102      | 349      | 新潟県  | 31       | 2        | 島根県  | 15       | 0        |
| 沖縄県  | 93       | 1702     | 滋賀県  | 31       | 459      | 富山県  | 13       | 0        |
| 広島県  | 79       | 128      | 奈良県  | 31       | 198      | 高知県  | 12       | 35       |
| 熊本県  | 78       | 178      | 栃木県  | 28       | 52       | 福井県  | 8        | 10       |
| 茨城県  | 63       | 345      | 宮崎県  | 28       | 43       | 計    | 3817     | 16772    |

【表3】平成30年度 企業主導型保育事業の都道府県別助成決定数

(出典：児童育成協会「企業主導型保育事業助成決定一覧(平成31年3月31日現在)」、厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ(平成31年4月1日)」より筆者作成)

## 1. 「保育の質」に関して

他の認可外保育施設においても言えることであるが、企業主導型保育事業の課題として多くの先行研究で指摘されているのが、「保育の質」である。したがって、ここでは、「保育の質」をキーワードとして、なぜそれが課題となっているのかを明らかにする。

池本(2016a)は、企業主導型保育事業における今後の課題の一つに、「保育の質」の確保をあげており、『企業主導型保育事業』は、設置や運営に市町村の関与が少ない認可外保育施設の一類型であり、これが短期間のうちに大量に供給されれば、保育の質が低下する可能性も否定出来ません」と指摘する。その理由として、認可外保育施設では認可施設と比べて、子どもの安全確保の面において問題が多いとの指摘が数多くなされていることや、都道府県による認可外保育施設の立入調査の実施率が低いことなどをあげている。

前田(2017)も、企業主導型保育事業について「助成が手厚いため、企業にとっては従来の事業所内保育所よりずっと作りやすい、という利点がある。だが一方で、保育士資格のない保育従事者を認めることで保育の質が保てるのか(ほかの認可外保育所も同じだが)、急速に施設数が増えるなかで保育内容のチェックはちゃんとできるのか、といった不安の声も出ている。要するに、この企業主導型保育事業は自治体を通さずに国が直接、認可外保育事業に補助金を出す、ということなのだ」と述べる。池本と同様、事業に市町村が関与しない(自治体を通さない)点や施設の大量供給(急速な施設数の増加)に言及しているのがわかる。

さらに、福田(2019)も、「企業主導型保育事業は、発足当初から市町村が関与しない認可外の保育施設に対して国から認可並みの助成金が行くという点において、保育の質や安全確保などが課題とされてきた」と述べる。前田と同様、市町村の関与なしに補助金が行く事業の助成システムに言及しているのがわかる。

以上から、企業主導型保育事業における課題として、先行研究ではしばしば「保育の質」が指摘されており、その背景には、市町村の関与がない中で急速に事業が拡大している状況や、自治体を通さずに認可施設並みの手厚い助成金が受給できるシステムなどが存在していることがわかる。

## 2. 「指導監査」に関して

前節では、企業主導型保育事業において「保育の質」が課題となっていることを、先行研究を通して確認してきた。そこで、次に考えなければならないのが「課題である保育の質をいかに保障していくか」である。保育の質を確保するための取り組みの一つとして、「指導監査」があり、本稿ではこれをテーマとしている。したがって、ここでは、「指導監査」をキーワードとして、先行研究ではどのような指導監査のあり方が論じられているのかを確認する。

池本（2018）は、児童育成協会と都道府県の両方で保育の質をチェックする指導監査の体制について、「二重チェックのしくみは、保育現場や行政の事務負担を増やす」と指摘する。池本（2016b;2018）は、イギリスの Ofsted のように国が保育の監査・評価機関を設置し、全施設を同じ基準で定期的に評価する一元的なシステムを理想としており、「公的財源の制約が強まっていることをふまえ、保育評価の効率化を強く意識すべきである」として、二重の指導監査体制には否定的であり、監査の効率化を求めている。一方、的場（2017）は、企業主導型保育事業の今後の課題の一つとして、「保育の質を保障するための仕組みの強化」をあげており、「保育士等の人員配置基準などの遵守はもちろんのこと、行政等による指導・監査の強化や第三者評価の受審促進などにより、子どもの安全や保育の質の確保、助成金の適正運用など運営状況についての重層的なチェック体制が重要」と指摘する。ただ、ここでいう重層的なチェック体制が具体的に何を意味しているのかは論文中で明らかにされておらず、また、監査の実施状況など指導監査の実態分析は行われていないため、概括的な主張にとどまっている。

以上から、企業主導型保育事業における指導監査のあり方について、池本は指導監査の効率化を目指し一元的な体制を主張しているのに対して、的場は指導監査の強化を目指し重層的な体制を主張しているのがわかる。

## 第3章 企業主導型保育事業における指導監査の実態

前章では、「保育の質」と「指導監査」をキーワードにして先行研究を見てきた。企業主導型保育事業の課題として多くの先行研究で「保育の質」が指摘されており、「指導監査」は保育の質の確保の面で、重要な役割を果たしていると考えられる。だが、実際は助成金の不正受給<sup>19</sup>が多発していたり、基準を満たしていない保育所が多数存在<sup>20</sup>していたりするなど、様々な問題も生じている。こうした状況を踏まえると、企業主導型保育事業の指導監査を実施している機関や現状の指導監査のシステム等を十分に把握し、そのあり方について見直していく必要があると考える。ここでは、まず企業主導型保育事業の指導監査を実施している「児童育成協会」がどのような組織であるのかを確認し、続いて

<sup>19</sup> この例として、企業主導型保育施設を開設する名目で児童育成協会に虚偽の工事請負契約書を提出し、助成金約4億8000万円を詐取していた事件や、保育所の内装工事費用を水増しして児童育成協会に申請し、計8000万円の助成金を不正に受給していた事件などがある。

<sup>20</sup> 平成29年度における児童育成協会の立入調査の結果、立入調査の対象施設であった800施設中、606施設で保育内容等に関する指摘事項があったという（内閣府「企業主導型保育事業（概要）参考資料（平成30年12月17日）」参照）。

指導監査の体制や基準について見ていくこととする。

## 1. 児童育成協会について

児童育成協会は、児童福祉法の理念に基づき、児童の健全な育成や資質の向上、保育・子育て支援、文化・芸術の振興に寄与することを目的とした公益財団法人である<sup>21</sup>。事務所を東京都（渋谷区）に置き、昭和 53 年に「財団法人日本児童手当協会」として設立されると、平成 8 年には、解散した財団法人日本児童福祉給食会の事業を継承し、「財団法人児童育成協会」に名称変更される。新公益法人制度の施行<sup>22</sup>に伴い、平成 24 年より、「公益財団法人児童育成協会」としてスタートする。現在では、児童館の管理・運営や児童給食（スキムミルク）の輸入・配分に関わる児童健全育成事業、仕事と子育ての両立を支援する企業主導型保育事業、児童養護施設等を退所した児童等への自立を支援する児童養護施設支援事業など、様々な事業を実施している。

児童育成協会の内部組織を見てみると、企業主導型保育事業の専門体制としては、事業主からの相談や審査を行う「両立支援事業部」と、指導監査を行う「指導監査部」の 2 つの部署が設置されている。各部署に配置されている職員の数はいずれも両立支援事業部で 62 名、指導監査部で 18 名<sup>23</sup>となっている（平成 30 年 12 月 1 日時点）。なお、児童育成協会は、過去に国の事業所内保育施設の整備費助成制度の実施団体としての実務経験があったことから、内閣府による企業主導型保育事業の委託先の公募に応募し選定されている。

## 2. 指導監査体制

企業主導型保育事業は認可外保育施設に分類されるため、内閣府の委託を受けた「児童育成協会」による指導監査<sup>24</sup>のほか、認可外保育施設を所管している「都道府県等」による指導監査も受けることになる。両者の指導監査には、その種類や実施方法において多くの共通点があり、特に通常の立入調査に関しては、両者とも施設への事前通告をしたうえで原則として年に 1 回、立入調査を実施している。以下の表 4 は、両者の立入調査についてまとめたものである。

|         | 児童育成協会による立入調査                                            | 都道府県等による立入調査                                            |
|---------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 目的      | ①適正な保育内容及び保育環境が確保されているか否かの確認<br>②利用児童の安全及び適正かつ円滑な施設運営の確保 | ①適正な保育内容及び保育環境が確保されているか否かの確認<br>②児童の安全確保等の観点から、劣悪な施設の排除 |
| 対象      | 企業主導型保育施設（助成対象）                                          | 認可外保育施設（届出対象）                                           |
| 頻度      | 原則として年 1 回、計画的に実施                                        | 原則として年 1 回、計画的に実施                                       |
| 調査時間    | 1 日                                                      | 1 日                                                     |
| 調査内容    | 設備・運営基準の遵守状況<br>助成要件（助成金の申請内容）                           | 設備・運営基準の遵守状況                                            |
| 適用される基準 | 「企業主導型保育事業指導・監査基準」（児童育成協会）                               | 「認可外保育施設指導監督基準」（厚生労働省）                                  |

<sup>21</sup> 児童育成協会「公益財団法人児童育成協会の経営理念と運営方針（平成 29 年 4 月 1 日改正）」参照。

<sup>22</sup> 主務官庁の大きな裁量権に基づいて設立を許可し、その業務を主務大臣が監督するというこれまでの旧民法による縦割り型の主務官庁制度が 2008 年に廃止され、一般法人が登記により設立できる制度となった。これにより、目的や事業の制限なしに、要件が整っていれば法人格を取得することが可能となった。

<sup>23</sup> 人数には派遣職員の数を含む。

<sup>24</sup> 児童育成協会自らが指導監査を実施するほか、児童育成協会から委託を受けた事業者（平成 29・30 年度は株式会社パソナ）も指導監査を実施している。

企業主導型保育事業における指導監査の課題

|      |                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 実施手順 | ①実施計画の策定<br>②事前通告<br>③施設側からの自主点検表の提出<br>(実施の約 10 日前まで)<br>④立入調査の実施<br>(現地調査と結果の講評)<br>※調査の結果、問題のある場合<br>⑤立入調査結果通知書の送付<br>⑥施設側からの改善報告書の提出<br>(回答期限 1 ヶ月以内)<br>⑦改善状況の確認 | ①運営状況報告書の提出 (年 1 回)<br>②実施計画の策定<br>③事前通告<br><br>④立入調査の実施<br>(現地調査と口頭による助言・指導)<br>※調査の結果、問題のある場合<br>⑤立入調査結果通知書の送付<br>⑥施設側からの改善報告書の提出<br>(回答期限 1 ヶ月以内)<br>⑦ 改善状況の確認 |
| 監査員  | 関係法令等に係る知識と経験を有する者を含む原則として 2 名以上                                                                                                                                      | 関係法令等に係る十分な知識と経験を有する者 2 名以上 (ただし、やむを得ない場合は、知識と経験を有する者を含む 2 名以上)                                                                                                   |

【表 4】立入調査の比較

(出典：内閣府参考資料「企業主導型保育事業（概要）（平成 30 年 12 月 17 日）」、児童育成協会「平成 30 年度企業主導型保育事業指導・監査実施要領」、厚生労働省「認可外保育施設指導監督の指針」を基に筆者作成)

児童育成協会による立入調査では、設備・運営基準の遵守状況や助成金の申請内容の確認が行われる。立入調査は、助成対象の企業主導型保育施設に対し、原則として年 1 回、計画的に実施され、実施にあたっては、当該施設の帳票等の準備のために、指導・監査実施通知書<sup>25</sup>が事前に送付される（ただし、場合によっては事前通告なしで立入調査が実施されることもある）。また、事前に事業者自らが児童育成協会の実施する指導監査項目等と効果的な連携を図った内部点検ができるように、当該施設は自主点検表<sup>26</sup>を実施の約 10 日前までに児童育成協会に提出することになっている。調査日当日は、関係法令等に関わる知識と経験を持つ者を含む原則 2 名以上の監査員が、事前に提出された自主点検表の内容を参考にしながら、児童育成協会の定める企業主導型保育事業指導・監査基準<sup>27</sup>に沿って現地調査を行う。調査には施設見分調査だけでなく、設置事業者や施設長等に対する聞き取り調査等も含まれ、調査終了後には結果の講評も実施される。調査は、朝から夕方にかけて 1 日行われる。なお、立入調査の結果、指導・監査基準に照らして改善を求めると認められる場合には、改善すべき事項が明記された立入調査結果通知書が施設に届き、施設側は 1 ヶ月以内に改善報告書<sup>28</sup>を児童育成協会に提出しなければならない。これがいわゆる文書指導にあたる。児童育成協会は必要に応じて再度調査を行い、改善状況の確認を行う。

一方、都道府県等による立入調査では、設備・運営基準の遵守状況の確認が行われる。通常の立入調査は、届出対象の認可外保育施設に対し、原則として年 1 回以上（たいていの場合、年 1 回計画的

<sup>25</sup> 指導・監査実施通知書には、指導監査実施日、対象期間及び指導監査担当者名が明記されている。

<sup>26</sup> 自主点検表の項目は、児童育成協会が行う指導監査の項目で構成されている。なお、自主点検表は、企業主導型保育事業のポータルサイトからダウンロードが可能で、点検欄の該当する項目を丸で囲むとともに必要事項を記入し、該当しない項目については斜線を引く形式となっている。

<sup>27</sup> この基準は、児童福祉法、子ども・子育て支援法、厚生労働省「認可外保育施設指導監督基準」、厚生労働省「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」、及び国から発出される通知等を参酌して児童育成協会が定めている。

<sup>28</sup> 改善報告書の提出の際には、改善・是正を検討、決定したときの理事会等の議事録の写しや具体的な改善内容が分かる書類の添付が必要である。なお、改善に時間を要する事項については、理由を付した改善計画の提出となる。

に)実施され<sup>29</sup>、実施にあたっては、当該施設の帳票等の準備のために、設置者又は管理者に対し、期日が事前に通告される。調査日当日は、関係法令等に関わる十分な知識と経験を持つ者2名以上の監査員(ただし、やむを得ない場合は、知識と経験を持つ者を含む2名以上の監査員)が、認可外保育施設指導監督基準に沿って、現地調査を行う。調査には施設見分調査だけでなく、設置事業者や施設長等に対する聞き取り調査等も含まれ、調査終了後には口頭による助言や指導も実施される。調査は、1日かけて施設の開所時間内に行われる。なお、立入調査の結果、指導監督基準に照らして改善を求めると認められる場合には、改善すべき事項が明記された立入調査結果通知書が施設に届き、施設側は概ね1ヶ月以内に改善報告書<sup>30</sup>を都道府県等に提出しなければならない。児童育成協会の場合と同様に、これが文書指導にあたる。都道府県等は必要に応じて、設置者又は管理者に対する出頭要請や再度の立入調査により改善状況の確認を行う。

以上から明らかなように、両者の立入調査は多く点で類似している。ただし、児童育成協会は指導監査のほか、助成業務も担っている関係上、児童育成協会による立入調査の目的には児童の安全面だけでなく、施設の運営面も考慮されていたり、調査内容には設備・運営基準の遵守状況のほか、助成要件も含まれていたりするなど、多少の相違点は見られることがわかる。

### 3. 指導監査基準

児童育成協会による立入調査では、協会の策定する「企業主導型保育事業指導・監査基準」に従い、設備・運営基準の遵守状況や助成要件の確認が行われる。一方で、都道府県等による立入調査では、厚生労働省の策定する「認可外保育施設指導監督基準」に従い、設備・運営基準の遵守状況の確認が行われる。ただし、都道府県等によっては、認可外保育施設指導監督基準に独自の項目を追加して基準を定めているところもあり、その場合は自治体の定める指導監督基準に従って立入調査が行われる。

では、両者の指導監査基準はどのようなものとなっているのか。既に確認したように、企業主導型保育事業と認可外保育施設とは、設置・運営基準において一部違いが見られるため、指導監査基準においても多少の相違は見られるはずである。しかし、児童育成協会の策定する「企業主導型保育事業指導・監査基準」は、厚生労働省が公表している「認可外保育施設指導監督基準」を参酌しているため、監査項目や評価基準の大部分は共通していることが予想される。ここでは、両者の指導監査基準の監査項目や判定区分・指導基準について見ていく。

#### (1) 監査項目

児童育成協会と都道府県等がそれぞれ適用している指導監査基準は、監査項目においてどれだけ共通しているのだろうか。ここでは、「企業主導型保育事業指導・監査基準」と「認可外保育施設指導監督基準」の監査項目(以下、「調査事項」とする)を比較する。

表5は、両者の指導監査基準の調査事項をそれぞれまとめたものである。ただし、両者で共通する

<sup>29</sup> ただし、1日に保育する乳幼児の数が5人以下の施設については、できる限り年1回以上行うよう努力すること、届出対象外施設についてはできる限り行うよう努力すること、ベビーホテルについては必ず年1回以上行うことになっている。また、認可外保育施設が多数存在し、届出対象施設に対して年1回以上の立入調査を当面行うことができない都道府県等にあっては、対象施設を絞って重点的に指導監査を行うこともやむを得ないことになっている。

<sup>30</sup> 児童育成協会と同様、改善報告書提出の際には、関係書類の添付が必要である。



調査事項については網掛けにしている<sup>31</sup>。また、調査事項は共通しているが、調査基準の異なるものについては下線を引いている。表より、「保育士の名称」及び「保育室の見学」を除き、企業主導型保育事業指導・監査基準の調査事項は認可外保育施設指導監督基準の調査事項を網羅していることがわかる。そして、調査事項は同じだが調査基準の異なるものとしては、「保育に従事する者の数」、「保育に従事する者の有資格者の数」、「保育室の面積」、「調理室の有無」である（具体的な基準の違いは、設置・運営基準の違いと共通しているため、第1章の表1を参照したい）。なお、認可外保育施設指導監督基準よりも企業主導型保育事業指導・監査基準のほうが調査事項が多くなっているのは、「従業員枠」や「共同利用」など、企業主導型保育事業ならではの項目や児童育成協会が支給する助成金関係の項目を含んでいるからである。

## (2) 判定区分・指導基準

前項では、監査項目の観点から、児童育成協会と都道府県等がそれぞれ適用する指導監査基準の調査事項の比較を行った。その結果、両者の調査事項や調査基準は、一部を除いてほとんど共通していることが明らかとなった。では、立入調査結果の評価（判定）方法や基準を満たしていなかった場合の指導方法に関して、両者の基準はどうなっているのか。ここでは、評価基準の観点から、両者の判定区分や指導基準について見ていく。

結論から先に述べると、両者の判定区分や指導基準は全く共通している。まず、両者の判定区分は次の通りである。立入調査の結果、「指導監査基準を満たしている事項」についてはA判定、「指導監査基準を満たしていないが、比較的軽微な事項であって改善が容易と考えられるもの」についてはB判定、「指導監査基準を満たしていない事項であってB判定以外のもの」についてはC判定となる<sup>32</sup>。

続いて、両者の指導基準は次の通りである。原則として、B判定の事項については「口頭指導」、C判定の事項については「文書指導」となる。ただし、B判定に該当する事項であっても、以前の立入調査において指摘がなされたことがあり、新たな立入調査によっても再度指摘がなされる場合など、児童の安全確保の観点から特に注意を促す必要がある場合は文書指導となる<sup>33</sup>。

以上より、両者は評価基準においても共通しており、立入調査結果の判定については、A、B、Cの3区分からなり、指導監査基準を満たしていなかった場合の指導として、B判定の事項については口頭指導を、C判定の事項については文書指導を実施していることがわかる。

## 第4章 児童育成協会と都道府県等の立入調査結果の分析

### —東京23区・福岡市・札幌市を例に—

既述の通り、企業主導型保育事業は、児童育成協会と都道府県等の両者から指導監査を受ける仕組みとなっている。しかし、様々な問題や指摘等を受け、国では現在、児童育成協会と都道府県等が連携を図り、指導監査のあり方として合同実施が検討されている。

<sup>31</sup> 「認可外保育施設指導監督基準」の調査事項のほか、認可外保育施設の届出事項や定期報告事項、「教育・保育施設等における事故防止及び事故発生時の対応のためのガイドライン」等の内容も参照し、それらが「企業主導型保育事業指導・監査基準」の調査事項と共通している場合も網掛けにしている。

<sup>32</sup> 厚生労働省「別表 評価基準」『認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書の交付について』、児童育成協会「平成30年度企業主導型保育事業指導・監査基準」参照。

<sup>33</sup> 上記（脚注32）と同じ資料参照。



企業主導型保育事業における指導監査の課題

| <p>児童育成協会<br/>(企業主導型保育事業指導・監査基準)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>厚生労働省<br/>(認可外保育施設指導監督基準)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. 事業の実施者</p> <p>(1) 都道府県知事に届け出た書類の確認</p> <p>(2) 子ども・子育て拠出金を負担している事業主（厚生年金適用事業所）であることの確認</p> <p>(3) 直営、委託の区分 (4) 従業員枠、地域枠の確認</p> <p>(5) 共同利用 (6) 共同設置</p> <p>(7) サービス利用者との契約、契約内容の書面による交付</p> <p>2. 利用者負担額等</p> <p>(1) 利用者負担額が確認できる書類</p> <p>(2) 保育の質の向上や便宜に要する費用</p> <p>(3) 利用者負担額領収確認書類</p> <p>3. 開所時間・開所日</p> <p>(1) 開所時間、開所日が確認できる書類 (2) 開所日</p> <p>4. 保育室等の構造設備及び面積</p> <p>(1) 0・1歳児の保育室等の面積</p> <p>(2) 2歳児以上の保育室等の面積</p> <p>(3) 屋外遊戯場 (4) 調理室（調理設備） (5) 医務室</p> <p>(6) おおむね1歳未満児とその他の児童の保育場所とが区画されかつ安全性が確保</p> <p>(7) 保育室の採光及び換気の確保、安全性の確保</p> <p>(8) 便所 (9) 消火用具の設置 (10) 非常口の設置</p> <p>5. 保育室を2階以上に設ける場合の条件</p> <p>(1) 保育室が2階の場合の条件</p> <p>(2) 保育室が3階の場合の条件</p> <p>(3) 保育室が4階以上の場合の条件</p> <p>6. 確認済証・検査済証</p> <p>(1) 建築確認済証 (2) 検査済証</p> <p>7. 保育所運営に係る一般的事項</p> <p>(1) 保育所運営規程</p> <p>(2) 重要事項説明書（兼入園のしおり）</p> <p>(3) 園だより (4) 年間行事予定表、日程表</p> <p>(5) 全体的な計画の作成（保育の内容等）</p> <p>(6) 嘱託医との業務委託契約の締結</p> <p>(7) 非常災害に対する具体的計画（消防計画）の策定</p> <p>(8) 避難消火等の訓練の毎月1回以上の実施</p> <p>(9) 不審者対応訓練の計画・記録</p> <p>(10) 保護者との連絡等</p> <p>a-日々の連絡体制 b-緊急時の連絡体制</p> <p>(11) 職員秘密保持規程の整備及び個人情報の管理</p> <p>(12) 事故防止及び事故発生時の対応マニュアルの作成</p> <p>(13) 事故報告・ヒヤリハット報告</p> <p>(14) 虐待防止マニュアルの作成</p> <p>(15) 苦情への適切な対応</p> <p>8. 児童に係る関係書類</p> <p>(1) 対象乳幼児の確認 (2) 児童出席表 (3) 児童票</p> <p>(4) 保育所児童保育要録 (5) 児童数の確認書類</p> <p>(6) 延長保育事業 (7) 夜間保育 (8) 一時預かり事業</p> <p>(9) 病児保育事業</p> <p>(10) 乳幼児の健康状態の観察（登園、降園の際、乳幼児一人一人の健康状態の観察）</p> <p>(11) 乳幼児の発育チェック</p> | <p>1. 保育に従事する者の数及び資格</p> <p>(1) 保育に従事する者の数</p> <p>(2) 保育に従事する者の有資格者の数</p> <p>(3) 保育士の名称</p> <p>2. 保育室等の構造設備及び面積</p> <p>(1) 保育室の面積</p> <p>(2) 調理室の有無</p> <p>(3) おおむね1歳未満児とその他の児童の保育場所とが区画されかつ安全性が確保</p> <p>(4) 保育室の採光及び換気の確保、安全性の確保</p> <p>(5) 便所</p> <p>a-便所の手洗設備、便所と保育室及び調理室との区画、便所の安全な使用の確保 b-便所の数</p> <p>3. 非常災害に対する措置</p> <p>(1) a-消火用具の設置</p> <p>b-非常口の設置</p> <p>(2) a-非常災害に対する具体的計画（消防計画）の策定</p> <p>b-避難消火等の訓練の毎月1回以上の実施</p> <p>4. 保育室を2階以上に設ける場合の条件</p> <p>(1) 保育室が2階の場合の条件</p> <p>(2) 保育室が3階の場合の条件</p> <p>(3) 保育室が4階以上の場合の条件</p> <p>5. 保育内容</p> <p>(1) 保育の内容</p> <p>(2) 保育従事者の保育姿勢等</p> <p>a-保育従事者の人間性と専門性の向上</p> <p>b-乳幼児の人権に対する十分な配慮</p> <p>c-児童相談所等の専門機関との連携</p> <p>(3) 保護者との連絡等</p> <p>a-保護者との密接な連絡を取り、その意向を考慮した保育の実施</p> <p>b-保護者との緊急時の連絡体制</p> <p>c-保育室の見学</p> <p>6. 給食</p> <p>(1) 衛生管理の状況</p> <p>a-調理室、調理、配膳、食器等の適切な衛生管理</p> <p>(2) 食事内容等の状況</p> <p>a-乳幼児の年齢や発達、健康状態（アレルギー疾患等を含む。）等に配慮した食事内容</p> <p>b-献立に従った調理</p> <p>7. 健康管理・安全確保</p> <p>(1) 乳幼児の健康状態の観察（登園、降園の際、乳幼児一人一人の健康状態の観察）</p> |

企業主導型保育事業における指導監査の課題

| 児童育成協会<br>(企業主導型保育事業指導・監査基準)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 厚生労働省<br>(認可外保育施設指導監督基準)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(12) 乳幼児の健康診断(継続して保育している乳幼児の健康診断を入所時及び1年に2回、学校保健安全法に規定する健康診断に準じて実施)</p> <p>(13) 感染症への対応</p> <p>(14) 午睡時確認チェック(乳幼児突然死症候群の予防)</p> <p>(15) 賠償責任保険、傷害保険(無過失保険)の加入証明資料</p> <p>(16) 外部評価の受審の記録(受審済の場合)</p> <p>9. 職員に係る関係書類</p> <p>(1) 就業規則 (2) 出勤簿 (3) 保育に従事する者の数</p> <p>(4) 保育に従事する者のうち保育士の数</p> <p>(5) 子育て支援員の数</p> <p>(6) 子育て支援員の資格を有していない者への対応</p> <p>(7) 調理員の配置</p> <p>(8) 非正規労働者受入推進加算の確認(推進枠設定の有無)</p> <p>(9) 保育補助者雇用強化加算の確認(平成29年度分～)</p> <p>(10) 連携推進加算の確認</p> <p>(11) 処遇改善加算Ⅰの要件の確認</p> <p>(12) 処遇改善加算Ⅱの要件の確認</p> <p>(13) 職員に関する書類等の整備 (14) 職員の健康診断</p> <p>10. 給食・衛生環境等</p> <p>(1) 衛生管理の状況</p> <p>a-調理室、調理、配膳、食器等の適切な衛生管理</p> <p>(2) 調理業務の委託</p> <p>(3) 食事内容等の状況</p> <p>a-乳幼児の年齢や発達、健康状態(アレルギー疾患等を含む。)等に配慮した食事内容及びアレルギー対応マニュアルの作成 b-献立に沿った調理(予定・実施献立表)</p> <p>11. 施設内外の研修等</p> <p>(1) 保育に従事する者の保育姿勢等</p> <p>a-保育に従事する者の人間性と専門性の向上</p> <p>(2) 各種研修会への参加</p> <p>a-安全研修への参加 b-子育て支援員研修への参加</p> <p>c-施設長研修への参加</p> <p>(3) 乳幼児の人権に対する十分な配慮</p> <p>12. その他</p> <p>(1) 児童相談所等の専門機関との連携</p> <p>(2) 各種契約書の確認 (3) 賃借料加算の確認</p> <p>(4) 防犯・安全対策強化予算の確認(平成29年～)</p> <p>(5) 医薬品の整備 (6) 安全確保</p> <p>(7) 施設及びサービスに関する内容の提示</p> | <p>(2) 乳幼児の発育チェック</p> <p>(3) 乳幼児の健康診断(継続して保育している乳幼児の健康診断を入所時及び1年に2回、学校保健法に規定する健康診断に準じて実施)</p> <p>(4) 職員の健康診断</p> <p>(5) 医薬品等の整備</p> <p>(6) 感染症への対応</p> <p>(7) 乳幼児突然死症候群の予防</p> <p>(8) 安全確保</p> <p>8. 利用者への情報提供</p> <p>(1) 施設及びサービスに関する内容の掲示</p> <p>(2) サービス利用者に対する契約内容の書面による交付</p> <p>(3) サービスの利用予定者から申し込みがあった場合の契約内容等の説明</p> <p>9. 備える帳簿</p> <p>(1) 職員に関する書類等の整備</p> <p>(2) 在籍乳幼児に関する書類等の整備</p> |

【表5】指導監査基準(調査事項)の比較

(出典：児童育成協会「平成30年度企業主導型保育事業指導・監査基準」、厚生労働省「(別添)認可外保育施設指導監督基準」・「(別表)評価基準」を基に筆者作成)

本稿の最終目的は、企業主導型保育事業における指導監査のあり方について考察することである。そのためには、両者の指導監査の実態を十分に把握しておく必要があるが、先行研究やマスコミの報道では、児童育成協会の指導監査体制や児童育成協会の公表する立入調査結果に焦点が当てられることが多く、都道府県等の立入調査にまで触れているものは数少ないように思われる。また、前章では、

指導監査の実施機関や指導監査体制、基準等を確認することでその実態把握に努めてきたが、現状として、両者の立入調査の実態が今ひとつ見えてこないように思われる。よって、以下では、両者の指導監査の実態をより明らかにすることを目的として、3つの自治体を例にとり、児童育成協会と各自治体が公表している立入調査結果の比較を行う。

## 1. 分析にあたって

平成30年度に企業主導型保育事業の助成決定数の多かった都道府県のうち、都道府県等による企業主導型保育施設の立入調査の結果が公表されていた東京都、福岡県、北海道の3都道府県を選定し、その都道府県庁所在地である東京（23区）、福岡市、札幌市の3つの自治体を分析の対象とした<sup>34</sup>。

分析項目は以下の通りである。項目は大きく分けて、「①施設数」、「②立入調査の順序」、「③立入調査の間隔」、「④立入調査の結果」、「⑤立入調査（2回目）のタイミング」、「⑥立入調査実施から改善報告書提出までの期間」、「⑦区ごとの立入調査実施率」の7つである。ただし、⑤と⑥については、福岡市が公表している立入調査結果には改善報告書に関する情報が掲載されていなかったため、東京23区及び札幌市のみ分析を行った。また、⑦については、東京23区のみ分析を行った。

### 【分析項目】

- ①施設数 ②立入調査の順序 ③立入調査の間隔
- ④－1 立入調査の結果（全体結果）
- ④－2 立入調査の結果（どちらの立入調査においても文書指導ありだった施設の分析）
- ④－3 立入調査の結果（1回目の立入調査では文書指導なしだったが、2回目の立入調査では文書指導ありだった施設の分析）
- ⑤立入調査（2回目）のタイミング（※東京23区及び札幌市のみ分析）
- ⑥立入調査実施から改善報告書提出までの期間（※東京23区及び札幌市のみ分析）
- ⑦区ごとの立入調査実施率（※東京23区のみ分析）

分析方法は次の通りである。児童育成協会の立入調査結果については、「平成30年度企業主導型保育事業指導・監査実施要領に基づき立入調査を行った結果（平成30年4月～平成31年3月）」（以下、(A)とする）を参照した。一方、都道府県等の立入調査結果は、東京23区については、東京都福祉保健局HPの「社会福祉施設検索」（以下、(B)とする）より、(A)に記載されている東京23区の企業主導型保育施設すべてを検索にかけ、平成30年度の一般立入調査結果の情報が掲載されていた施設のみを分析の対象とし、その立入調査結果を参照した。福岡市については、福岡市のHPより「平成30年度 福岡市内の認可外保育施設 立入調査結果一覧」（以下、(C)とする）にアクセスし、その中に記載されている企業主導型保育施設の立入調査結果を、札幌市については、さっぽろ子育て情報サイトより「平成30年度 札幌市認可外保育施設の立入調査結果」（以下、(D)とする）にアクセスし、その中に記載されている企業主導型保育施設の立入調査結果を参照した。

## 2. 分析結果

### ①施設数

児童育成協会と各自治体がそれぞれ公表している立入調査結果を基に、各自治体における企業主導

<sup>34</sup> 福岡市と札幌市は指定都市であるため、県ではなく市が指導監査を実施している。

型保育施設の総数及び平成 30 年度に両者の立入調査を受けた施設数について求めたところ、どの自治体も、児童育成協会と各自治体の立入調査結果のそれぞれに記載されている企業主導型保育施設の数は必ずしも一致せず、平成 30 年度に両者の立入調査を受けた施設数<sup>35</sup>は（A）に記載の保育施設の総数を下回る結果となった。これは、年度途中での新設や休園などの理由により、年度内に自治体による立入調査を受けられなかった施設も存在していることが考えられる。なお、東京 23 区の場合は、認可外保育施設が多数存在するため、都の立入調査実施率は低くなっている<sup>36</sup>。

|         | (A) に記載されている<br>企業主導型保育施設の総数 | 平成 30 年度に協会と自治体の両方から<br>立ち入り調査を受けた施設数 |
|---------|------------------------------|---------------------------------------|
| 東京 23 区 | 200 施設                       | 45 施設                                 |
| 福岡市     | 94 施設                        | 78 施設                                 |
| 札幌市     | 102 施設                       | 100 施設                                |

## ②立入調査の順序

児童育成協会は立入調査の実施計画を策定した後、各都道府県に立入調査の日程を連絡することとなっているが、実際はどちらの立入調査が先に行われている場合が多いのかを知るため、平成 30 年度に両者から立入調査を受けた施設を対象に、立入調査の順序について分析を行った（ただし、児童育成協会による立入調査が先に実施された場合は「協会→自治体」、自治体による立入調査が先に実施された場合は「自治体→協会」、児童育成協会と自治体による立入調査が同日に実施された場合は「同日実施」と表記している）。

分析の結果、すべての自治体において、児童育成協会による立入調査が先に実施されたケースが最も多かった。

|         | 協会→自治体     | 自治体→協会     | 同日実施     | 計            |
|---------|------------|------------|----------|--------------|
| 東京 23 区 | 27 件 (60%) | 17 件 (38%) | 1 件 (2%) | 45 件 (100%)  |
| 福岡市     | 49 件 (63%) | 29 件 (37%) | 0 件 (0%) | 78 件 (100%)  |
| 札幌市     | 62 件 (62%) | 38 件 (38%) | 0 件 (0%) | 100 件 (100%) |

※（ ）内の数値は小数第 1 位を四捨五入

## ③立入調査の間隔

年度内で先（1 回目）に行われた立入調査と後（2 回目）に行われた立入調査の間には、どれほどの間隔が空いているのかを知るため、平成 30 年度に両者から立入調査を受けた施設を対象に、立入調査の間隔（1 回目の立入調査日から 2 回目の立入調査日までの月数）について分析を行った。

分析の結果、すべての自治体において、立入調査の間隔は 0・1 ヶ月が最も多かった。ただし、東京 23 区に関しては、3・4 ヶ月も同程度多い結果となった。

<sup>35</sup> ここでは、(A) と (B) ～ (D) に共通して記載されていた企業主導型保育施設の数とする。

<sup>36</sup> 東京都の場合、都の立入調査実施率が低いとため、代わりに、認可外保育施設の保育サービスの質の向上や安全の確保を目的として、すべての認可外保育施設に対して年 1 回の巡回指導を実施している。巡回指導とは、保育園等が満たすべき基準の遵守状況や、睡眠中などの死亡事故等の重大事故が発生しやすい場面、保育園等の事故防止の取り組みや事故発生時の対応に関して、指導・助言を行うものであるが、指導監査とは異なり、チェック項目は少なく、巡回の所要時間も 1 時間～1 時間半程度と短い。

企業主導型保育事業における指導監査の課題

|            | 0-1<br>ヶ月     | 1-2<br>ヶ月     | 2-3<br>ヶ月     | 3-4<br>ヶ月     | 4-5<br>ヶ月   | 5-6<br>ヶ月   | 6-7<br>ヶ月   | 7-8<br>ヶ月   | 8-9<br>ヶ月   | 計               |
|------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| 東京<br>23 区 | 10 件<br>(22%) | 6 件<br>(13%)  | 9 件<br>(20%)  | 10 件<br>(22%) | 2 件<br>(4%) | 0 件<br>(0%) | 4 件<br>(9%) | 1 件<br>(2%) | 3 件<br>(7%) | 45 件<br>(100%)  |
| 福岡<br>市    | 28 件<br>(36%) | 18 件<br>(23%) | 5 件<br>(6%)   | 8 件<br>(10%)  | 5 件<br>(6%) | 6 件<br>(8%) | 2 件<br>(3%) | 6 件<br>(8%) | 0 件<br>(0%) | 78 件<br>(100%)  |
| 札幌<br>市    | 24 件<br>(24%) | 19 件<br>(19%) | 16 件<br>(16%) | 19 件<br>(19%) | 7 件<br>(7%) | 7 件<br>(7%) | 5 件<br>(5%) | 2 件<br>(2%) | 1 件<br>(1%) | 100 件<br>(100%) |

※（ ）内の数値は小数第 1 位を四捨五入

④ー1 立入調査の結果（全体結果）

児童育成協会と自治体との監査結果のずれや、文書指導ありだった場合の改善状況などを見るため、平成 30 年度に両者から立入調査を受けた施設を対象<sup>37)</sup>に、立入調査の結果（全体結果）について分析を行った（ただし、便宜上、どちらの立入調査においても文書指導なしだった場合は◎、1 回目の立入調査では文書指導ありだったが 2 回目の立入調査では文書指導なしだった場合は○、どちらの立入調査においても文書指導ありだった場合は△、1 回目の立入調査では文書指導なしだったが 2 回目の立入調査では文書指導ありだった場合は×としている）。

分析の結果、児童育成協会と自治体のどちらの立入調査においても文書指導のなかった施設（◎）の割合は、すべての自治体において 2 割程度と低かった。また、1 回目の立入調査では文書指導ありだったが、2 回目の立入調査では文書指導なしとなった施設（○）の割合は、福岡市が 5 割程度であったのに対し、東京 23 区と札幌市では 3 割程度となった。反対に、1 回目の立入調査では文書指導なしだったが、2 回目の立入調査では文書指導ありとなった施設（×）の割合は、すべての自治体において 1 割 5 分～2 割 5 分程度となった。そして、どちらの立入調査においても文書指導のあった施設（△）の割合は、福岡市が 1 割未満であったのに対し、東京 23 区と札幌市では 3 割程度となった。

|         | ◎（文書指導<br>なし→なし） | ○（文書指導<br>あり→なし） | △（文書指導<br>あり→あり） | ×（文書指導<br>なし→あり） | 計            |
|---------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| 東京 23 区 | 9 件 (20%)        | 14 件 (32%)       | 14 件 (32%)       | 7 件 (16%)        | 44 件 (100%)  |
| 福岡市     | 15 件 (19%)       | 38 件 (49%)       | 5 件 (6%)         | 20 件 (26%)       | 78 件 (100%)  |
| 札幌市     | 17 件 (17%)       | 33 件 (33%)       | 34 件 (34%)       | 16 件 (16%)       | 100 件 (100%) |

※（ ）内の数値は小数第 1 位を四捨五入

④ー2 立入調査の結果（1 回目と 2 回目の両方で文書指導ありだった施設の分析）

1 回目の立入調査で文書指導ありだった施設のうち、2 回目の立入調査でも同じ監査項目で文書指導を受けている施設がどれだけ存在するのかわかるため、④ー1 で△だった施設を対象に、その文書指導内容について分析を行った。

分析の結果、福岡市では、どちらの立入調査においても文書指導ありだった施設（△）の件数は 5 件と少なかったが、同じ監査項目で 2 回文書指導を受けていた施設の割合は、8 割にものぼった。一方、東京 23 区や札幌市では、同じ監査項目で 2 回文書指導を受けていた施設の割合は、3～4 割であった。また、2 回とも同じ監査項目で文書指導を受けていた施設を対象に、その立入調査の間隔の平

<sup>37)</sup> ただし東京 23 区の場合は、同日に立入調査が実施されていた 1 施設を除く 44 施設を対象とした。



均（1回目の立入調査日から2回目の立入調査日までの月数の平均）についても求めたところ、その平均は、札幌市で3ヶ月、東京23区と福岡市で2ヶ月となった。

|       | 2階とも同じ項目で文書指導を受けていた<br>施設数 (X) / ④-1 で△だった施設数 | (X) における立入調査の<br>間隔の平均 |
|-------|-----------------------------------------------|------------------------|
| 東京23区 | 4件/14件 (29%)                                  | 2ヶ月                    |
| 福岡市   | 4件/5件 (80%)                                   | 2ヶ月                    |
| 札幌市   | 13件/34件 (38%)                                 | 3か月                    |

※（ ）内の数値は小数第1位を四捨五入

#### ④-3 立入調査の結果（1回目は文書指導なしだったが、2回目は文書指導ありだった施設の分析）

1回目の立入調査では文書指導なしだったにも関わらず、2回目の立入調査で文書指導ありだった場合、1回目の立入調査において児童育成協会もしくは自治体が施設の問題を見抜くことができなかった可能性も考えられる。なぜなら、児童育成協会と自治体とでは指導監査基準に若干の相違が見られるため、基準の違いにより、1回目の立入調査では基準を満たし文書指導なしであっても、2回目の立入調査では基準を満たせず文書指導ありとなる事態も起こり得るからである。特に、自治体の指導監査では認可外保育施設の指導監査基準が適用されるため、保育士数が保育従事者の3分の1以上でよいなど、一部で児童育成協会の指導監査と比べ基準の緩いものがあることから、こうした事態は自治体による立入調査が先に行われ、その後に児童育成協会による立入調査が行われる場合に起こりやすいと考えられる。したがって、④-1 で×だった施設を対象に、立入調査の順序について分析を行った。

分析の結果、すべての自治体において、自治体による立入調査が先に実施されたケースが最も多かった。また、自治体による立入調査が先に行われていた施設を対象に、その文書指導内容についても分析したところ、どの自治体も、約9割以上の施設が本来であれば1回目の自治体による立入調査でも問題を見抜くことができた項目<sup>38</sup>を含んでいた。

|       | 自治体の立入調査が先に行われていた<br>施設数 (Y) / ④-1 で×だった施設数 | 本来なら1回目の自治体の立入調査で<br>見抜くことができる項目を含む施設数 / (Y) |
|-------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 東京23区 | 6件/7件 (86%)                                 | 6件/6件 (100%)                                 |
| 福岡市   | 19件/20件 (95%)                               | 17件/19件 (89%)                                |
| 札幌市   | 14件/16件 (95%)                               | 13件/14件 (93%)                                |

※（ ）内の数値は小数第1位を四捨五入

#### ⑤立入調査（2回目）のタイミング

1回目の立入調査で文書指導ありだった場合に、2回目の立入調査がどのタイミングで実施されているのか（改善報告書の提出前なのか後なのか）を知るため、改善報告書の提出日に着目して、2回目の立入調査のタイミングについて分析を行った。ただし、ここでは東京23区及び札幌市を分析の対象としている。また、児童育成協会が公表している立入調査結果には改善報告書の提出日に関する情報が掲載されていなかったため、自治体による立入調査が先に行われた施設を対象に分析している。

<sup>38</sup> ここでは、職員の健康診断や乳幼児の健康診断、保育計画等の整備など、児童育成協会と自治体とで同じ指導監査基準となっている項目をさす。

## 企業主導型保育事業における指導監査の課題

分析の結果、改善報告書の提出後に2回目の児童育成協会による立入調査が実施されたケースは東京23区で0件、札幌市で8件と少なく、提出前に実施されたケースのほうが多かった。

|                              | 東京23区          | 札幌市             |
|------------------------------|----------------|-----------------|
| 改善報告書の提出前に2回目の立入調査を実施        | 6件 (35%)       | 19件 (50%)       |
| <b>改善報告書の提出後に2回目の立入調査を実施</b> | <b>0件 (0%)</b> | <b>8件 (21%)</b> |
| 改善報告書未提出で2回目の立入調査を実施         | 3件 (18%)       | 2件 (5%)         |
| その他 *                        | 8件 (47%)       | 9件 (24%)        |
| 計                            | 17件 (100%)     | 38件 (100%)      |

\*「その他」とは1回目の立入調査で文書指導がなかった（改善報告書提出の必要なし）の場合

※（ ）内の数値は小数第1位を四捨五入

### ⑥立入調査実施から改善報告書提出までの期間

指導監査で文書指導を受けた場合、施設側は改善報告書を立入調査結果の通知書が到着してから概ね1ヶ月以内に提出しなければならないことになっているが、実際、立入調査実施から改善報告書提出までどれほどの間隔が空いているのかを知るため、立入調査実施から改善報告書提出までの期間（立入調査日から改善報告書提出日までの月数）について分析を行った。ただし、ここでは東京23区及び札幌市を分析の対象としている。また、児童育成協会が公表している立入調査結果には改善報告書の提出日に関する情報が掲載されていなかったため、自治体が公表している立入調査結果を基にして、平成30年度に自治体の立入調査で文書指導を受け、かつ年度内に改善報告書を提出している施設を対象に、分析を行っている。

分析の結果、東京23区では3ヶ月、札幌市では5ヶ月が最も多かった。

|       | 1ヶ月        | 2ヶ月        | 3ヶ月                 | 4ヶ月          | 5ヶ月                  | 6ヶ月        | 7ヶ月        | 計             |
|-------|------------|------------|---------------------|--------------|----------------------|------------|------------|---------------|
| 東京23区 | 1件<br>(8%) | 1件<br>(8%) | <b>7件<br/>(58%)</b> | 3件<br>(25%)  | 0件<br>(0%)           | 0件<br>(0%) | 0件<br>(0%) | 12件<br>(100%) |
| 札幌市   | 0件<br>(0%) | 3件<br>(8%) | 12件<br>(30%)        | 10件<br>(25%) | <b>13件<br/>(33%)</b> | 1件<br>(3%) | 1件<br>(3%) | 40件<br>(100%) |

※（ ）内の数値は小数第1位を四捨五入

### ⑦区ごとの立入調査実施率

首都圏など保育施設の多いところでは、自治体による認可外保育施設の立入調査実施率が低くなっていることがしばしば言及されているが、企業主導型保育事業においても同様のことが言えるのかどうかを確かめるため、(A)と(B)を基にして、東京23区の企業主導型保育施設に対する都の立入調査実施率について分析を行った。

分析の結果、都の企業主導型保育施設に対する立入調査実施率は、区全体で22%となった。これは、都の認可外保育施設に対する立入調査実施率<sup>39</sup>とほぼ一致している。また、区ごとに見ていくと、どの区も立入調査実施率は50%以下と低いが、渋谷区と中野区では実施率が50%となったのに対し、墨田区、練馬区、葛飾区では0%となった。

<sup>39</sup> 平成29年度における都の認可外保育施設に対する立入調査実施率は19.4%である。

| 区         | 立入調査実施の<br>施設数／総施設数 | 立入調査<br>実施率 | 区         | 立入調査実施の<br>施設数／総施設数 | 立入調査<br>実施率 |
|-----------|---------------------|-------------|-----------|---------------------|-------------|
| 千代田       | 3 件／12 件            | 25%         | 渋谷        | 3 件／6 件             | 50%         |
| 中央        | 1 件／4 件             | 25%         | 中野        | 2 件／4 件             | 50%         |
| 港         | 3 件／11 件            | 27%         | 杉並        | 4 件／10 件            | 40%         |
| 新宿        | 2 件／9 件             | 22%         | 豊島        | 3 件／8 件             | 37%         |
| 文教        | 1 件／5 件             | 20%         | 北         | 1 件／3 件             | 33%         |
| 台東        | 1 件／5 件             | 20%         | 板橋        | 1 件／15 件            | 7%          |
| <b>墨田</b> | <b>0 件／3 件</b>      | <b>0%</b>   | <b>練馬</b> | <b>0 件／5 件</b>      | <b>0%</b>   |
| 江東        | 5 件／11 件            | 45%         | 足立        | 1 件／18 件            | 6%          |
| 品川        | 1 件／9 件             | 11%         | <b>葛飾</b> | <b>0 件／2 件</b>      | <b>0%</b>   |
| 目黒        | 2 件／9 件             | 22%         | 江戸川       | 3 件／14 件            | 21%         |
| 大田        | 1 件／18 件            | 6%          | 荒川        | －／0 件 *             | －           |
| 世田谷       | 7 件／19 件            | 37%         | 全体        | 45 件／200 件          | 22%         |

\* 荒川区については (A) にも (B) にも掲載なし

※立入調査実施率の数値は小数第 1 位を四捨五入

## 第 5 章 考察

保育の質や安全の確保に向けて、本稿では「指導監査」に着目してきた。企業主導型保育事業の指導監査は、内閣府の委託を受けた児童育成協会と認可外保育施設を所管する都道府県等が実施する仕組みとなっている。両者は原則として年に 1 回立入調査を実施しているため、企業主導型保育施設は両者からそれぞれ立入調査を受けることになる。このような二重の指導監査体制について、池本は「二重チェックのしくみは、保育現場や行政の事務負担を増やす」として、二重の監査体制には否定的であり、指導監査の効率化や一元的な体制を主張していた。また、内閣府の検討委員会においても現在、指導監査の効率化に向け、指導監査基準の整合性の確保や指導監査の合同実施などが検討されているところである。一方、的場は「子どもの安全や保育の質の確保、助成金の適正運用など運営状況についての重層的なチェック体制が重要」として、指導監査の強化や重層的な体制を主張していた。

本稿では、企業主導型保育事業の立入調査の実態を掴むため、東京 23 区、福岡市、札幌市を例にとり、児童育成協会による立入調査の結果と各自治体による立入調査の結果を比較し分析を行った。分析の結果、両者のどちらの立入調査においても文書指導のなかった施設の割合は、すべての自治体において 2 割程度であったことが明らかとなった。これより、両者の指導監査基準を満たし、保育の質が高いと考えられる施設は少ないことが示唆される。逆に言えば、基準を満たしていない、何かしらの問題を抱えている保育施設が多数存在しているということになる。そして、同じ項目で 2 度も文書指導を受けている施設が一定数存在していることも明らかとなった。これより、1 回目の立入調査で文書指導を受けても、2 回目の立入調査までに改善できていない事態が生じているのがわかる。さらに、1 回目の立入調査では文書指導なしだったにも関わらず、2 回目の立入調査では文書指導ありとなった施設では、自治体による立入調査が先 (1 回目) に実施されているケースが多く、その場合、約 9 割以上の施設において、本来なら 1 回目の自治体による立入調査で問題を見抜けていてもおかしくない監査項目を含んでいたことが明らかとなった。このことから、1 回目の立入調査において自治体が施設の問題を見抜けず、2 回目の児童育成協会の立入調査まで問題が見過ごされていた可能性が示唆される。

このように、基準を満たしていない施設や指導を受けても問題を改善できずにいる施設が多数存在

している状況、自治体が立入調査で施設の問題を見抜けていない可能性があることなどを踏まえると、的場が言うような指導監査の強化や重層的な体制が必要になると考える。指導監査のあり方をめぐっては、池本の言うように、指導監査の効率化を追求して、一元的な体制にしていくという考え方もある。しかし、二重の監査をなくし一元的な体制にすれば、施設に問題があったとしても、次の立入調査までしばらくの間、問題が見過ごされたままになったり、改善されないままになったりする危険性がますます高くなるのではないかと考える。

そこで筆者は、企業主導型保育事業における指導監査のあり方として、立入調査を実施する順序や立入調査日の間隔、さらには立入調査のタイミング等を工夫した二重の指導監査体制を提言したい。分析結果から、児童育成協会と自治体とでは児童育成協会による立入調査が先に行われる場合が多いこと、年度内における両者の立入調査日の間隔は0・1ヶ月と短い場合が多いこと、さらに1回目の立入調査で文書指導があった場合、2回目の立入調査は改善報告書が提出される前に実施されている場合が多いことが明らかとなった。既述の通り、児童育成協会の適用する指導監査基準のほうが自治体の適用する指導監査基準より調査事項が多く、また一部の調査事項において、評価基準が厳しくなっていることから、より基準が緩いと考えられる自治体の立入調査を先に実施し、その後に児童育成協会が立入調査を実施するべきではないかと考える。そして、年度内における両者の立入調査日の間隔は0・1ヶ月以内と短いところが多く、2回目の立入調査が改善報告書の提出前に実施されている場合が多いことから、両者の立入調査日の間隔をある程度空けて、改善報告書の提出を受けてから2回目の立入調査を実施するべきではないかと考える。立入調査日の間隔があまりにも短いと、施設側は問題を改善しようにも、2回目の立入調査までに改善しきれない部分も出てくるだろう。立入調査日の間隔をある程度空け、改善報告書が提出されてから2回目の立入調査を実施すれば、1回目の立入調査で施設に問題があったとしても、2回目の立入調査で本当に改善が図られているのかどうかを目視で確認することが可能となる。また、企業主導型保育事業は認可保育所など他の保育事業と比べ、創設されて間もない新しい事業であり、保育の知識を十分に持たない事業者も保育事業を展開している。実際、多額の助成金目当てに事業を展開するケースや基準を満たしていない保育施設も数多く見られた。これらを踏まえても、指導監査を強化していくことは重要であり、二重の監査体制は必要であると考え。以上から、現状の二重の指導監査体制を維持しつつ、立入調査の順序や間隔、タイミング等の面で工夫を図り、保育の質や安全の確保を目指していくべきではないかと考える。

#### 【参考文献】

- 相本浩太（2016）「企業主導型保育事業の創設—子ども・子育て支援法の一部を改正する法律の成立」参議院事務局『立法と調査』第379号、pp.3-16。
- 池本美香（2012）「保育の質を保障していくために」後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』12月号特集2「義務付け・枠付けの見直しと自治体条例」
- 池本美香（2016a）「企業主導型保育事業創設の背景と課題」三井住友銀行『マンスリー・レビュー』10月号 社会トピックス
- 池本美香（2016b）「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRI レビュー』第4巻第34号

- 池本美香（2018）「保育評価の展望——元的评价の意義と可能性」『保育学研究』第 56 巻第 1 号
- 泉正幸（2019）「事業所内保育所の課題について」『鈴鹿大学・鈴鹿大学短期大学部紀要』人文科学・社会科学編 第 2 号
- 大川えみる（2016）『ブラック化する保育』かもがわ出版
- 厚生労働省（2016）「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」
- 厚生労働省（2017）「平成 29 年度認可外保育施設の現況取りまとめ」
- 厚生労働省（2017）「保育分野の現状と取組について」
- 厚生労働省（2017）「待機児童の解消に向けた取組の状況について」
- 厚生労働省（2018）「待機児童解消加速化プラン」
- 厚生労働省（2018）「子育て安心プラン」
- 厚生労働省（2019）「保育所等関連状況取りまとめ（平成 31 年 4 月 1 日）」
- 小林美希（2015）『ルポ 保育崩壊』岩波新書
- 小林美希（2018）『ルポ 保育格差』岩波新書
- 近藤幹生（2018a）『保育とは何か』岩波新書
- 近藤幹生（2018b）『保育の自由』岩波新書
- 児童育成協会（2018）「平成 30 年度企業主導型保育事業指導・監査実施要領」
- 児童育成協会（2018）「平成 30 年度企業主導型保育事業指導・監査基準」
- 児童育成協会（2018）「平成 30 年度事業報告書」
- 児童育成協会（2019）「企業主導型保育事業助成決定一覧（平成 31 年 3 月 31 日現在）」
- 内閣府（2018）「企業主導型保育事業（概要）」
- 内閣府（2018；2019）「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会（第 1 回～第 6 回）議事録・配布資料」
- 内閣府（2019）『児童育成協会の企業主導型保育事業に関する実地調査結果』
- 内閣府・文部科学省・厚生労働省（2016）「子ども・子育て支援新制度 なるほど BOOK（平成 28 年 4 月改訂版）」
- 平松知子（2017）「乳幼児保育における施設形態・事業主体の多様化—質の高い保育保障の観点から」『日本教育学会大会研究発表要項』第 75 巻 p.132-133.
- 福田いずみ（2019）「企業主導型保育事業—現状と JA の動向」JA 共済総合研究所『共済総研レポート』第 163 号、pp.42-48.
- 前田正子（2017）『保育園問題—待機児童、保育士不足、建設反対運動』中公新書
- 的場康子（2016）「企業主導型保育事業に期待すること」第一生命経済研究所 ライフデザイン研究本部『ライフデザインレポート（WATCHING）』10 月号
- 的場康子（2017）「企業主導型保育事業への関心の高まり」第一生命経済研究所 ライフデザイン研究本部『ライフデザインレポート（WATCHING）』7 月号
- 山本真実（2017）「保育事業の拡大に伴う『責任』のあり方に関する考察」『東洋英和女学院大学「人文・社会科学論集」』第 35 号、pp.65-82.
- 脇貴志（2016）『事故と事件が多発するブラック保育園のリアル』幻冬舎



【新聞・雑誌等】

梅野光春・奥野斐「練馬の認可外保育で乳児死亡、窒息か 都は『突然死防止』2回指導していた」『東京新聞』2018年10月5日 朝刊、東京すくすく HP (<https://sukusuku.tokyonp.co.jp/hoiku/6878/> (2019年12月19日閲覧))

大川えみる「待機児童解消策の死角―助成金詐欺が横行する『企業主導型保育所』の闇」『週刊東洋経済』第6878号(2019年9月21日) pp.72-73.

奥野斐「企業主導型保育また問題発覚 審査する事業者もずさん選ばれていた 検討委の評価『48点満点中、21.2点』」『東京新聞』2019年8月11日 朝刊、東京すくすく HP (<https://sukusuku.tokyo-np.co.jp/hoiku/19885/> (2019年12月19日閲覧))

山田雄之・山下葉月「首相の一声 稚拙準備 企業型保育事業」『東京新聞』2019年8月14日朝刊、TOKYO Web (<https://www.tokyonp.co.jp/article/national/list/201908/CK2019081402000140.html> (2019年12月19日閲覧))

「企業主導型保育所の助成金詐欺、コンサル社長ら追起訴 立件総額約4.8億円」『産経新聞』2019年8月13日、産経ニュース (<https://www.sankei.com/affairs/news/190813/afr1908130007-n1.html> (2019年12月19日閲覧))

「企業型保育所の不正 ずさん審査放置したツケ」『毎日新聞』2019年8月19日 朝刊、デジタル毎日 (<https://mainichi.jp/articles/20190819/ddm/005/070/003000c> (2019年12月19日閲覧))

「企業型保育所 安心して利用できない」『東京新聞』2019年8月20日、TOKYO Web (<https://www.tokyonp.co.jp/article/column/editorial/CK2019082002000202.html> (2019年12月19日閲覧))

「企業型保育所 親子の安心守る制度に」『北海道新聞』2019年8月22日、どうしん電子版 (<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/336878> (2019年12月19日閲覧))

「“恐怖の副園長” 園児に暴行で逮捕 保育士も60人以上辞めた保育園の実態とは？」『Live News it!』2019年10月23日 放送、FNN PRIME ([https://www.fnn.jp/posts/00048668HDK/201910231940\\_live\\_newsit\\_HDK](https://www.fnn.jp/posts/00048668HDK/201910231940_live_newsit_HDK) (2019年12月19日 閲覧))

【参考 URL】

札幌市 HP 「認可外保育施設の開設及び運営について」

<https://www.city.sapporo.jp/kodomo/kosodate/ninkagai/kaisetsu.html>

児童育成協会 HP

<http://www.kodomo-shiro.or.jp/>

東京都福祉保健局 HP 「認可外保育施設について」

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/ninkagai/index.html>

内閣府子ども・子育て本部 HP 「その他の会議情報」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/etc.html>

パソナ HP

<https://www.pasona.co.jp/>

福岡市 HP 「教育・保育サービスの利用について」

<http://www.city.fukuoka.lg.jp/kodomo-mirai/hoikushoshido/child/185.html>