

平成 23 年度

包括外部監査の結果報告書

保育事業の運営管理について

平成 24 年 3 月
仙台市包括外部監査人
公認会計士 今野 利明

I	外部監査の概要	1
1.	外部監査の種類	1
2.	選定した特定の事件	1
3.	監査対象期間	1
4.	特定の事件を選定した理由	1
5.	外部監査の方法	1
6.	外部監査実施期間	2
7.	外部監査の補助者	2
8.	利害関係	2
II	保育事業の概要	3
1.	はじめに	3
2.	仙台市における保育施設等	4
3.	保育事業に係る組織及び業務分掌	12
4.	保育事業に係る歳入歳出	13
5.	保育需要の動向及び待機児童対策	15
III	外部監査の結果及び意見	21
1.	私立保育所運営費・助成金等	21
1-1	私立認可保育所運営委託費について	21
1-2	私立認可保育所助成について	21
1-2-1	増員保育士助成について	22
1-2-2	障害児保育助成について	25
1-2-3	開所時間延長促進事業助成について	26
1-2-4	延長保育事業費補助について	28
1-2-5	一時預かり・特定保育事業補助金について	30
1-3	私立保育所施設整備費補助金、私立保育所定員増促進整備助成金	32
2.	保育所の運営管理	33
2-1	認可保育所の入所選考について	33
2-2	保育料の決定について	39
2-3	保育料の収納について	43
2-4	保育料の不納欠損処理について	47
2-5	公立保育所と私立保育所の運営比較	50
2-6	公立保育所運営管理費(需用費)について	52
2-7	公立保育所運営管理費(給食材料費)について	53
2-8	公有財産の管理について	54
2-9	備品の管理について	57
2-10	保育所の安全対策について	59
2-11	認可保育所の指導監査について	60
3.	緊急整備計画の実行状況について	63
3-1	認可保育所整備事業について	64

3-2 せんだい保育室への助成について	66
3-3 幼稚園預かり保育拡充について	70
3-4 家庭保育福祉員の増員について	72
3-5 幼稚園保育室について	75
4. 待機児童対策としての福祉施設最低基準等の検討	79
4-1 公立保育所・私立保育所の定員について	79
4-2 児童福祉施設最低基準(居室面積基準)について	85
4-3 児童福祉施設最低基準(保育士の配置基準)について	90
5. 認可外保育施設の指導監督について	93

包括外部監査の結果報告

I 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

保育事業の運営管理について

3. 監査対象期間

原則として平成 22 年度(平成 22 年 4 月 1 日から平成 23 年 3 月 31 日まで。)を対象とした。
ただし、必要に応じて他の年度についても対象としている。

4. 特定の事件を選定した理由

保育事業に係る歳出は平成 22 年度において 11,953 百万円となり、平成 18 年度比約 27% の増加である。しかしながら、少子化傾向が続くなかで、女性就労の増加、育児休業制度を利用しての就業の継続等により、保護者が保育所入所を希望する児童は確実に増加している。このような保育需要の増加に対応することは、現在の親だけではなく、将来、親となる世代に対しても安心して就労できる環境を提供することとなり、都市の魅力に繋がるものでもある。

よって、仙台市財政の厳しい中、保育事業の運営管理についてその合規制を見るとともに経済性、効率性、有効性の観点から検討する必要性を認めた。

5. 外部監査の方法

(1)監査の着眼点

- ①私立保育所運営費・助成金等の交付が適切に行われているか。
- ②保育所の運営管理
 - ・入所選考、保育料の決定が適切に行われているか。
 - ・保育料の収納、不納欠損処理が適時、適切に行われているか。
 - ・公立保育所の運営が適切に行われているか。
 - ・公有財産の管理は適切に行われているか。

- ・認可保育所の指導監査は適時、適切に行われているか。
- ③緊急整備計画の実行が適時、適切に行われているか。
- ④福祉施設最低基準は検討の余地があるか。
- ⑤認可外保育施設の指導監査は有効か。

(2)実施した主な監査手続

- ①入手資料等の閲覧、質問による状況把握。
- ②その他関係資料の閲覧、照合、分析。
- ③福祉事務所、保育所への往査。
- ④公有財産、備品等の実査、視察及び管理状況の把握。

6. 外部監査実施期間

平成 23 年 6 月 28 日から平成 24 年 3 月 12 日まで。

7. 外部監査の補助者

公認会計士	只森 健一
公認会計士	大西 徹
公認会計士	古川 直磨
公認会計士	阿部 祐基
公認会計士	向川 美樹

8. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

II 保育事業の概要

1. はじめに

児童福祉法第1条は、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。また、すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」と児童福祉の理念を謳い、第2条は、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」として児童育成の責任が保護者とともに国及び地方公共団体にもあることを明示している。

保育所は、同法に規定されている児童福祉施設の一つであり、第24条は、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児等の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業による保育を行うことその他の適切な保護をしなければならない。」としている。

すなわち、保育に欠ける児童に対する保育の実施は市町村の義務となっている。

保育に欠けるとは、児童福祉法施行令第27条は、「保育の実施は、児童の保護者のいずれもが以下のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。」としている。

- ①昼間労働することを常態としていること。
- ②妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
- ③疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- ④同居の親族を常時介護していること。
- ⑤震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
- ⑥前各号に類する状態にあること。

なお、児童福祉法にいう児童とは、満18歳に満たない者をいい、児童は次のように分けられている。

- ・乳児 満1歳に満たない者
- ・幼児 満1歳から小学校就学の始期に達するまでの者
- ・少年 小学校就学の始期から、満18歳に達するまでの者

以上より、保育所は保護者が保育できない乳児又は幼児を保育することを目的とした施設であり、その実施は市町村の義務となっているものである。

ここで保育所とは、児童福祉法第35条に基づき市町村が都道府県知事に設置を届け出た施設、又は民間事業者等が都道府県知事の認可を得て設置した認可保育所を言い、児童福祉法上の保育所に該当しない保育施設(認可保育所以外の乳幼児を預る施設)は認可外保育施設と呼ばれている。

なお、満3歳から小学校就学前の幼児に対する教育及び保育は幼稚園においても行われている。幼稚園は学校教育法に基づく学校であり、児童福祉法に基づく児童福祉施設の一つである保育所とは異なる。就学前幼児に対する教育及び保育ということでは両者に異なるところはないものの、保育所はあくまでも保育に欠ける乳幼児の保育を市町村の責任において行うということである。

保育所と幼稚園の主な相違は以下のとおりである。

	保育所	幼稚園
根拠法令	児童福祉法	学校教育法
対象児	0歳児から就学前の保育に欠ける乳幼児	満3歳児から就学前の幼児
従事員資格	保育士	幼稚園教諭免許
保育(開園)時間	8時間以上の開所 (仙台市の場合11時間以上)	標準4時間 (時間外預かり保育有)
保育料	所得に応じて市町村が設定	設置者が設定

2. 仙台市における保育施設等

①仙台市における保育施設等は以下のとおり。

区 分		施設数
保育所	公立保育所(児童福祉法第35条に基づき市が設置した保育所)	47か所
	私立保育所(児童福祉法第35条に基づき民間事業者等が認可を受けた認可保育所)	74か所
認可外保育施設等	家庭保育福祉員	38人
	せんだい保育室(A)、(B)	66か所
	事業所内保育施設	25か所
	幼稚園保育室	4か所
	その他認可外保育施設	50か所

せんだい保育室及び幼稚園保育室は、認可外保育施設について一定の基準を満たした施設をせんだい保育室及び幼稚園保育室として認定し、併せて助成を行うことにより、安全で快適な環境及び透明性のある施設運営の実現を目的として指定された施設である。

各施設の制度上の相違点は以下のとおり。

(平成 22 年 4 月 1 日現在)

区 分		認可保育所 (国の基準)	仙台市の基準		認可外保育施設 指導監督基準
			認可保育所	せんだい保育室(B型)	
設 置 主 体		個人・法人・民間事業者等	同左	同左	同左
設 置 地 域 条 件		保育需要がある地域	同左	制限なし	同左
補助対象児童	年 齢	就学前児童	同左	同左	規定なし
	要 件	保育に欠ける	同左	同左	規定なし
施設基準	床面積	0歳児	乳児室 1.65㎡以上	乳児室 5.0㎡以上	概ね 1.65㎡以上
		1歳児	ほふく室 3.3㎡以上	ほふく室 3.3㎡以上	
		2歳以上	1.98㎡以上	同左	
職員基準	保 育 従 事 者	配置基準は最低基準に基づく 有資格者:全員(保育士)	同左	配置基準は最低基準に基づく 有資格者:2/3以上 (保育士、保健師、看護師、助産師) 常勤職員:1/3以上	配置基準は最低基準に基づく 有資格者:1/3以上 (保育士または看護師) 常勤職員:制限なし
		基本開設時間 指定延長時間	1日につき8時間を原則とし、その地方における乳児・幼児の保護者の労働時間その他家族の状況等を考慮して、保育所長が定める	11時間(※公立保育所7:15~18:15) 時間指定なし 1時間以上(※公立保育所1時間)	11時間 7:00~18:00 1時間以上
保育料	未満児	0円~80,000円	0円~57,100円	上限 53,600円	自由設定
	3歳児	0円~77,000円	0円~28,500円	上限 27,600円	
	4、5歳児	0円~77,000円	0円~27,800円	上限 26,800円	
	多子減免	あり(第2子目1/2・第3子目10/10)	同左	あり(目安 第2子目1/2・第3子目10/10)	規定なし
そ の 他		児童数:保育士数 0歳児 3:1 1~2歳児 6:1 3歳児 20:1 4歳児~ 30:1	児童数:保育士数 0歳児 3:1 1~2歳児 6:1 3歳児 20:1 4歳児~ 30:1 (但し、公立4歳児は25:1)	保護者からの意見を聴取する場の設定 児童の健康診断(入所時を含め年2回の定期及び臨時)	なし

注)国の基準は児童福祉法に基づく基準であり、仙台市の認可基準は国の基準より厳しくなっている。認可外保育施設指導監督基準は、保育を事業として営む事業者が最低限満たさなければならない基準。

②仙台市の保育所(児童福祉法第 39 条)

(平成 22 年 4 月 1 日現在)

区	施設名	所在地	定員	施設数	定員計	
青葉区	公立	旭ヶ丘保育所	旭ヶ丘四丁目	90	29	2,729
		愛子保育所	下愛子	63		
		荒巻保育所	荒巻中央	90		
		落合保育所	落合二丁目	120		
		折立保育所	折立三丁目	90		
		国見保育所	子平町	100		
		熊ヶ根保育所	熊ヶ根	64		
		桜ヶ丘保育所	桜ヶ丘八丁目	110		
		堤保育所	堤町二丁目	130		
		中山保育所	中山一丁目	70		
		支倉保育所	支倉町	130		
		吉成保育所	吉成二丁目	70		
		私立	愛隣こども園	五橋一丁目		
	青葉保育園		本町一丁目	120		
	あさひの森保育園		旭ヶ丘三丁目	120		
	柏木保育園		柏木一丁目	90		
	春日町マザーズチャイルドセンター		春日町	90		
	かたひら保育園		片平二丁目	120		
	国見ヶ丘せんだんの杜保育園		国見ヶ丘七丁目	127		
	栗生あおば保育園		栗生三丁目	95		
	コスモス錦保育所		錦ヶ丘七丁目	120		
	コスモスひろせ保育園		栗生七丁目	90		
	ことりの家保育園		星陵町	100		
	さねや・ちるどれんず・ふぁあむ		上杉一丁目	60		
	台の原保育園		台原三丁目	60		
	中江保育園		中江一丁目	90		
	保育所八幡こぼと園		八幡一丁目	110		
	和敬保育園		新坂町	60		
	ワッセ森のひろば保育園	北根黒松	90			
宮城野区	公立	岩切保育所	岩切	90	24	2,362
		高砂保育所	高砂一丁目	100		
		鶴ヶ谷保育所	鶴ヶ谷七丁目	120		
		鶴ヶ谷第二保育所	鶴ヶ谷三丁目	110		
		鶴巻保育所	鶴巻一丁目	110		
		萩野町保育所	萩野町三丁目	105		
		東仙台保育所	東仙台三丁目	75		
		福田町保育所	福田町一丁目	130		
	私立	扇町まるさんかくしかく保育園	扇町四丁目	90		
		小田原保育園	幸町三丁目	60		
		五城保育園	五輪一丁目	90		
		さゆり保育園	柞江	60		
		保育所新田こぼと園	新田東二丁目	110		
		新田すいせん保育所	新田四丁目	90		

		田子希望園	田子二丁目	120						
		乳銀杏保育園	銀杏町	120						
		鶴ヶ谷希望園	鶴ヶ谷五丁目	120						
		鶴ヶ谷マードレ保育園	鶴ヶ谷四丁目	80						
		東盛マイトリー園	新田二丁目	60						
		中野栄あしぐろ保育所	中野	150						
		ナザレト愛児園	東仙台六丁目	72						
		原町すいせん保育所	清水沼三丁目	120						
		ひかり保育園	岩切	60						
		福室希望園	福室六丁目	120						
若林区	公立	沖野保育所	沖野三丁目	105	17	1,475				
		蒲町保育所	蒲町	110						
		上飯田横掘保育所	上飯田一丁目	100						
		木ノ下保育所	大和町一丁目	100						
		南小泉保育所	遠見塚一丁目	100						
		若林保育所	若林三丁目	90						
	私立	あつぶる保育園	荒井	90						
		荒井青葉保育園	伊在	120						
		卸町光の子保育園	卸町二丁目	90						
		上飯田くるみ保育園	上飯田一丁目	30						
		穀町保育園	元茶畑	60						
		仙台保育園	南鍛冶町	60						
		ダーナ保育園	若林二丁目	120						
		能仁保児園	新寺三丁目	90						
		やまとまちあから保育園	大和町五丁目	90						
		六丁の目マザーグース保育園	六丁の目中町	30						
		ろりぼっふ保育園	沖野	90						
		太白区	公立	青山保育所			青山一丁目	100	31	2,729
				飯田保育所			東郡山二丁目	80		
上野山保育所	上野山一丁目			90						
べ木保育所	郡山三丁目			100						
太白保育所	太白二丁目			70						
中田保育所	中田四丁目			100						
根岸保育所	根岸町			100						
根岸保育所長町分園	長町四丁目			29						
人来田保育所	人来田一丁目			110						
袋原保育所	袋原五丁目			60						
向山保育所	向山四丁目			100						
八木山保育所	八木山東一丁目			90						
湯元保育所	秋保町湯向			90						
私立	アスク長町南保育園			長町七丁目	90					
	大野田すぎのこ保育園		大野田	120						
	しげる保育園		郡山四丁目	60						
	仙台保育所こじか園		砂押町	90						
	太白すぎのこ保育園		富沢	90						
宝保育園	袋原		150							

泉 区	公立	富沢わかば保育園	富沢二丁目	60	21	1,935
		長町自由の星保育園	長町四丁目	130		
		西多賀チェリー保育園	西多賀三丁目	90		
		バンビの森保育園	中田四丁目	90		
		ますみ保育園	向山四丁目	60		
		まつぼっくり保育園	金剛沢一丁目	90		
		茂庭ピッパ保育園	茂庭台四丁目	40		
		柳生もりの子保育園	柳生	120		
		ゆりかご保育園	袋原六丁目	60		
		YMCA 西中田保育園	西中田七丁目	90		
		YMCA 南大野田保育園	南大野田	120		
		若竹よいこのくに保育園	四郎丸	60		
	私立	黒松保育所	黒松一丁目	100		
		向陽台保育所	向陽台五丁目	80		
		将監保育所	将監二丁目	120		
		将監西保育所	将監十一丁目	90		
		長命ヶ丘保育所	長命ヶ丘五丁目	90		
		鶴が丘保育所	鶴が丘三丁目	80		
		七北田保育所	七北田	90		
		南光台北保育所	南光台五丁目	90		
		八乙女保育所	八乙女中央五丁目	90		
泉中央保育園		七北田	130			
泉チェリー保育園	泉中央二丁目	210				
桂こどもの城保育園	桂三丁目	90				
住吉台保育園	住吉台西二丁目	75				
そらのこ保育園	東黒松	60				
高森サーラ保育園	高森四丁目	90				
長命ヶ丘つくし保育園	長命ヶ丘三丁目	90				
寺岡すいせん保育所	寺岡三丁目	90				
南光台保育園	南光台一丁目	60				
南光のぞみ保育園	松森	30				
虹の丘保育園	虹の丘二丁目	90				
YMCA 加茂保育園	加茂五丁目	90				
					122 (分園1含む)	11,230

③せんだい保育室

(平成22年4月1日現在)

・せんだい保育室 A 型

施設名	所在地	定員(人)
朝市センター保育園	青葉区中央四丁目	60
ファニーハート保育園	青葉区土樋一丁目	60
マザーズ・エスパル保育園	青葉区中央一丁目	52
ミッキー保育園北仙台園	青葉区昭和町	97
マザーズ・サンプラザ保育園	宮城野区榴岡五丁目	60

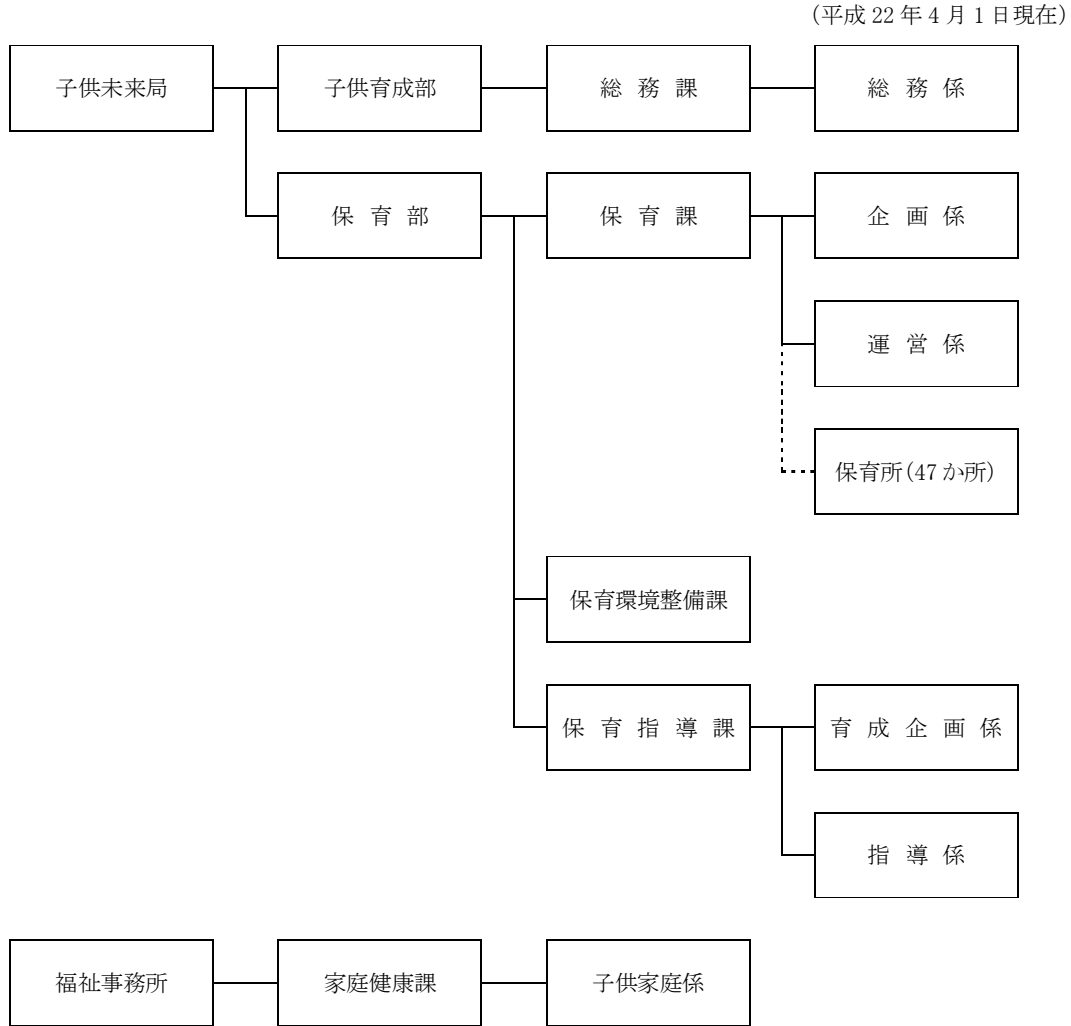
・せんだい保育室 B 型

施設名	所在地	定員(人)
愛児園	青葉区高松一丁目	22
愛子つぼみ保育園	青葉区落合六丁目	21
おひさま原っぱ保育園	青葉区角五郎一丁目	18
キッズガーデン・グランママ	青葉区宮町三丁目	22
きまち保育園	青葉区木町通二丁目	30
共同保育所ちろりん村	青葉区東勝山一丁目	25
こどもの家エミール	青葉区二日町	36
しかまべビーホーム	青葉区小松島四丁目	48
じょうぜんじ保育園	青葉区国分町三丁目	29
仙台ラビア保育園	青葉区本町二丁目	51
ひよこ保育園	青葉区国分町一丁目	25
ぷらむ保育園	青葉区花京院二丁目	33
ふれあい保育園	青葉区旭ヶ丘一丁目	22
WAC まごころ保育園	青葉区上杉二丁目	23
ありすの国保育園	宮城野区岩切	26
小田原こりのうた保育園	宮城野区小田原二丁目	34
カール英会話プリスクール	宮城野区二の森	37
新田らぼむ保育園	宮城野区新田東一丁目	59
高砂らぼむ保育園	宮城野区高砂一丁目	20
ちやいるどらんど岩切駅前保育園	宮城野区岩切	25
ますえの森どうわほいくえん	宮城野区耕江	46
中野ラビア保育園	宮城野区中野	33
にこにこハウス	宮城野区岩切	59
ハニー保育園	宮城野区萩野町三丁目	26
光が丘保育園	宮城野区東仙台六丁目	21
ブルーベリーズ保育園	宮城野区萩野町三丁目	28
保育園ソレイユ	宮城野区幸町二丁目	22
保育園ワタキューキンダーハイム	宮城野区榴ヶ岡三丁目	56
マミーランド保育園	宮城野区苦竹一丁目	59
宮城野保育園	宮城野区原町二丁目	28
小野寺保育室	若林区大和町二丁目	15
おもちゃばこ保育室	若林区蒲町	29
カール英会話まいくえん	若林区大和町四丁目	59
空飛ぶくぢら共同保育所	若林区木ノ下四丁目	20

ちびっこひろば保育園	若林区若林一丁目	20
ちゃいるどらんど六丁の目保育園	若林区六丁の目西町	40
のぞみ保育園	若林区若林二丁目	28
六丁の目保育園	若林区六丁の目東町	29
あかね保育園	太白区富沢南二丁目	27
アリス保育園	太白区富沢南二丁目	50
おおぞら保育園	太白区八本松一丁目	20
クリムスポーツ保育園	太白区茂庭	59
とみざわ保育園	太白区富沢一丁目	35
ひまわり保育園	太白区鹿野三丁目	28
あすと長町こぶたの城保育園	太白区あすと長町三丁目	43
星の子保育園	太白区泉崎一丁目	39
メーランド保育園	太白区長町南三丁目	28
ロリポップクラブ マザリーズ柳生	太白区柳生七丁目	30
泉ヶ丘保育園	泉区泉ヶ丘五丁目	59
いずみ保育園	泉区泉中央一丁目	58
泉中央らぼむ保育園	泉区泉中央三丁目	49
いちにいさん保育園	泉区寺岡五丁目	37
こどもの国森のプーさん保育園	泉区泉中央一丁目	35
小羊園	泉区高森三丁目	18
サン・キッズ保育園	泉区将監十丁目	34
フレーバル保育園	泉区将監十一丁目	17
マミー保育室	泉区鶴が丘三丁目	53
保育所ふぁみーゆ	泉区泉中央三丁目	41
ミッキー保育園泉中央園	泉区泉中央四丁目	50
ミッキー保育園八乙女園	泉区八乙女中央三丁目	59
八乙女らぼむ保育園	泉区八乙女中央二丁目	46

3. 保育事業に係る組織及び業務分掌

①組織体制



※ 青葉、宮城野、若林、太白、泉の各区にある。

②事務分掌

総務課総務係	私立幼稚園助成(預かり保育)／幼稚園保育室の助成
保育課企画係	保育に関する施策の総合的な企画及び調整／市立保育所運営の総括等
保育課運営係	保育所の運営に係る指導／緊急時の保育所等の応援勤務／私立保育所における 嘱託医
保育課保育所	保育に欠ける乳幼児の保育／子育て家庭に対する支援
保育環境整備課	待機児童解消に係る企画及び調査並びに事業の総括／私立保育所の整備、設置 の認可／私立保育所の施設整備に係る助成等

保育指導課育成企画係	保育の質の向上に係る企画及び調整／認可外保育施設の指導監督／せんだい保育室の認定及び助成／家庭保育福祉員の認定、研修及び助成等
保育指導課指導係	保育所の運営に係る指導監査／保育所の運営に係る研修の企画及び実施／保育士、栄養士及び看護師の実習／仙台保育所連合会等
福祉事務所家庭健康課 子供家庭係	保育所入所事務／保育料の決定・収納・督促・口座振替等／私立保育所に対する 運営費支弁及び助成金交付

4. 保育事業に係る歳入歳出

保育事業に係る歳入の主なものは、保護者の負担する保育料であり、公立、私立を問わず市が徴収し市の収入となる。国庫負担金は、保育所を運営する費用として市が支弁する費用に対し政令に定めるところにより国が負担した金額である。また、雑入の主なものは、保育所運営費返還金、一時預かり・特定保育保護者負担金等である。

歳出の主なものは、児童の年齢及び実人員数により私立保育所に支払われる私立保育所運営委託料及び各種助成金並びに公立保育所運営管理費等がある。

【歳入】

(単位:千円)

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
負担金(保育料)	2,846,822	2,895,533	2,933,093	2,989,403	2,975,007
使用料	153	262	266	555	287
国庫負担金	1,677,329	1,815,782	1,868,562	1,910,146	2,076,103
国庫補助金	501,540	391,764	473,198	450,561	356,979
国委託金	0	0	9	31	65
県補助金	-	-	-	161,749	830,227
財産運用収入	-	-	-	2,585	6,008
基金繰入金	-	-	-	221,865	127,487
雑入	21,677	23,512	29,529	56,311	52,539
市債	0	0	216,900	245,000	7,300
合計	5,047,521	5,126,853	5,521,557	6,038,206	6,432,002

【歳出】

	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
児童保健福祉総務費	20,160	19,909	21,389	23,146	23,883
児童福祉費	8,012,951	8,322,755	8,677,853	9,261,811	10,654,621
うち(私立保育所運営委託)	(5,747,453)	(6,105,600)	(6,265,830)	(6,426,653)	(6,956,685)
(私立保育所助成)	(1,082,317)	(1,139,144)	(1,142,656)	(1,172,340)	(1,264,360)
(せんだい保育室助成)	(737,744)	(795,367)	(879,900)	(1,017,706)	(1,167,241)
(私立保育所施設整備費補助)	(267,556)	(67,189)	(188,472)	(401,250)	(950,686)

金)					
児童福祉施設費	1,320,083	1,762,424	1,614,059	1,681,289	1,274,786
うち(公立保育所運営管理)	(1,199,995)	(1,259,975)	(1,287,676)	(1,304,769)	(1,223,310)
(保育所用地取得、改築)	—	(434,784)	(221,035)	(268,820)	—
合計	9,353,194	10,105,088	10,313,301	10,966,246	11,953,290

公立保育所運営管理費の内訳は以下のとおり。

公立保育所運営管理費

(単位:千円)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
臨時職員人件費	561,997	618,975	648,076	678,612	621,563
公立保育所運営管理費	629,331	632,986	629,992	616,697	593,232
うち需用費(消耗品費)	(68,705)	(70,588)	(69,888)	(66,467)	(64,209)
うち需用費(給食材料費)	(309,415)	(311,250)	(317,689)	(312,110)	(292,096)
その他	8,667	8,014	9,608	9,460	8,515
合計	1,199,995	1,259,975	1,287,676	1,304,769	1,223,310

公立保育所運営管理費には、正職員の人件費は含まれていない。

5. 保育需要の動向及び待機児童対策

①少子化と要保育児童数の増加

全国的な少子化の傾向と同様、仙台市においてもその傾向が続いている。平成 22 年の仙台市の出生数は 9,295 人と平成 12 年比 937 人の減少である。仙台市では「仙台市すこやか子育てプラン」を策定し、子育て環境整備のため児童館の整備や保育基盤の整備等様々な取組を進めてきている。しかしながら、仙台市の合計特殊出生率は平成 22 年 1.22 と平成 18 年以降増加に転じているものの、全国平均 1.39 を大きく下回っている。この少子化の傾向は、満 5 歳児未満の就学前児童数の減少に顕著に表れている。

表 1 就学前児童数の平成 17 年以降の推移

		各年 4 月 1 日現在(人)						
		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
就学前 児童数	0～2 歳児	28,118	27,341	26,911	27,208	27,555	27,578	27,289
	3～5 歳児	28,904	28,540	28,257	27,456	26,676	26,283	26,605
	合計	57,022	55,881	55,168	54,664	54,231	53,861	53,894
前年差		▲930	▲1,141	▲713	▲504	▲433	▲370	33

平成 23 年の就学前児童数は、平成 17 年比 3,128 人の減少である。しかしながら、同年における要保育児童数(保育所入所児童数に認可保育所に申し込んで入所できない児童数を加えた人数)は増加傾向にある。

表 2 要保育児童数の推移

		各年 4 月 1 日現在(人)						
		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
要保育児 童数	0～2 歳児	4,377	4,541	4,681	5,265	5,446	5,660	5,913
	3～5 歳児	6,760	7,069	7,312	7,316	7,221	7,346	7,546
	合計	11,137	11,610	11,993	12,581	12,667	13,006	13,459
前年度差		854	473	383	588	86	339	453
要保育率	0～2 歳児	15.6%	16.6%	17.4%	19.4%	19.8%	20.5%	21.7%
	3～5 歳児	23.4%	24.8%	25.9%	26.6%	27.1%	27.9%	28.4%
	合計	19.5%	20.8%	21.7%	23.0%	23.4%	24.1%	25.0%

平成 23 年における要保育児童数は平成 17 年比 2,322 人増の 13,459 人である。

平成 23 年度における要保育児童数は、平成 17 年度比で 3～5 歳児は 11%増加であるのに対し 0～2 歳児では 35%の増加となっており、低年齢児保育需要の増加が大きい。

要保育率は、就学前児童数に対する要保育児童数の割合である。0～2 歳児では、平成 23 年において平成 17 年比 6.1%増の 21.7%となり、3～5 歳児では同 5%増の 28.4%となった。

要保育率の増加傾向を仙台市では、女性就労の増加、育児休業制度を利用して就業を継続する人の増加、保育施策の展開による保育需要の顕在化等が考えられるとしている。低年齢児保育需要の増加は、特に育児休業制度の普及が大きいと思われる。

このような要保育児童数の増加に対し、保育所の新設、定員増等の対応が行われ、入所児童数も着実に増加している。

表 3 保育所数及び定員の推移

(単位:か所、人)

	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
公立か所数	49	49	49	49	49	47	47
公立定員	4,682	4,702	4,702	4,702	4,702	4,521	4,521
私立か所数	65	66	66	68	68	74	82
私立定員	5,762	5,852	5,882	6,062	6,062	6,709	7,524
合計か所数	114	115	115	117	117	121	129
合計定員	10,444	10,554	10,584	10,764	10,764	11,230	12,045

平成 23 年の保育所のか所数、定員は、平成 17 年比それぞれ 15 か所、1,601 人増となった。保育所の新設、定員増等にもない入所児童数も着実に増加している。平成 23 年の保育所入所児童数は、平成 17 年比 1,738 人増の 12,468 人となった。

表 4 保育所入所児童数の推移

		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
入所児童数	0～2 歳児	4,171	4,285	4,320	4,532	4,626	4,850	5,158
	3～5 歳児	6,559	6,863	7,030	6,962	6,971	7,063	7,130
	合 計	10,730	11,148	11,350	11,494	11,597	11,983	12,468
前年度差		1,075	418	202	144	103	386	485
就学前児童数に対する割合	0～2 歳児	14.8%	15.7%	16.1%	16.7%	16.8%	17.6%	18.9%
	3～5 歳児	22.7%	24.0%	24.9%	25.4%	26.1%	26.9%	26.8%
	合 計	18.8%	19.9%	20.6%	21.0%	21.4%	22.2%	23.1%

一方、3～5 歳児の幼児教育を担う幼稚園の数、園児数及び就園率は年々減少している。平成 23 年度の 3～5 歳児の児童数は、平成 17 年度比 2,298 人減の 26,346 人、園児数は同 2,366 人減の 14,878 人である。児童数の減少がほぼ園児数の減少となって表れている。同時期に、幼稚園の数は 113 園から 97 園に減少している。これは園児数の減少等による廃園・休園の結果である。ちなみに、平成 21 年度における 15,435 人の園児数は、同年度の幼稚園の定員数に対して 72.3%の充足率である。

表 5 幼稚園数及び園児数の推移

各年5月1日現在

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
私立幼稚園	109	110	109	107	103	100	94
公立幼稚園	4	4	4	4	4	3	3
計	113	114	113	111	107	103	97
3～5歳児園児数(人)A	17,244	16,783	16,440	16,082	15,435	15,027	14,878
3～5歳児児童数(人)B	28,644	28,438	28,132	27,379	26,590	26,213	26,346
就園率(%)A/B	60.1%	59.0%	58.4%	58.7%	58.0%	57.3%	56.5%

3～5歳児の就学前児童が、幼稚園および保育所に在籍している割合はあまり変化がない。したがって、3～5歳児の幼稚園の就園率の低下が保育所入所率の増加により補われていることとなる。

表 6 3～5歳児の幼稚園および保育所の在籍割合合計

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
就園率(表5)	60.1%	59.0%	58.4%	58.7%	58.0%	57.3%	56.5%
保育所入所割合(表4)	22.7%	24.0%	24.9%	25.4%	26.1%	26.9%	26.8%
合計	82.8%	83.0%	83.3%	84.1%	84.1%	84.2%	83.3%

②待機児童数

保育所入所希望者の増加に対応するため、保育所の新設、定員増の対応が行われているが、仙台市の待機児童は平成 18 年以降増加に転じ、平成 20 年 4 月 1 日には 740 人となり全国の政令指定都市ではワースト 1 位となった。

待機児童数の推移

各年 4 月 1 日時点における待機児童数(単位:人)

		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
待 機 児 童 数	0 歳児	13	32	47	66	94	73	80
	1 歳児	59	68	104	300	219	239	175
	2 歳児	46	76	86	137	165	106	131
	小計	118	176	237	503	478	418	386
	3 歳児	74	86	94	139	81	131	74
	4 歳児	36	35	44	73	46	35	32
	5 歳児	18	15	15	25	15	10	6
	小計	128	136	153	237	142	176	112
	合計	246	312	390	740	620	594	498

年齢区分別待機児童数及びその割合は、全国ワースト 1 位となった平成 20 年 4 月 1 日では全年齢児で 6.4%の待機率、1～2 歳児では 12.1%の高い待機率であった。

平成 20 年 4 月 1 日時点

	利用児童数	待機児童数	待機率(%)
低年齢児(0 から 2 歳)	4,532	503	11.1%
うち 0 歳児	910	66	7.3%
うち 1～2 歳児	3,622	437	12.1%
3 歳以上	6,962	237	3.4%
全年齢児計	11,494	740	6.4%

平成 23 年 4 月 1 日では、全年齢児で 4.0%の待機率、1～2 歳児では 7.4%に改善されており、「③待機児童対策」に記載してある対策の効果が表れている。しかしながら、全国平均から見ると依然として待機児童数は多く、待機率も高い。

平成 23 年度 4 月 1 日時点

	利用児童数	待機児童数	待機率(%)
低年齢児(0 から 2 歳)	5,158	386	7.5%
うち 0 歳児	1,030	80	7.8%
うち 1～2 歳児	4,128	306	7.4%
3 歳以上	7,310	112	1.5%

全年齢児計	12,468	498	4.0%
-------	--------	-----	------

なお、待機児童数は低年齢児(0～2歳児)が全体の77.5%を占めており、3歳未満児の受入れ枠拡大が課題となっている。

下記の表は、平成23年10月4日に厚生労働省より発表された政令指定都市の待機児童数の比較である。

政令指定都市 保育所待機児童数 集約表

(平成23年4月1日現在)

政令指定都市	保育所数 (か所)	定員(人)	利用児童数 (人)	待機児童数 (人)	(参考)地方単独 保育施策(人)	待機率 (%)
1 札幌市	205	19,008	19,920	③ 865	0	③ 4.3
2 仙台市	129	12,045	12,468	⑥ 498	238	④ 4.0
3 さいたま市	131	11,411	11,684	⑬ 143	507	⑫ 1.2
4 千葉市	109	10,892	11,451	⑪ 350	96	⑦ 3.1
5 横浜市	459	40,007	40,705	② 971	1,054	⑨ 2.4
6 川崎市	180	15,905	16,630	④ 851	982	② 5.1
7 相模原市	75	8,213	8,512	⑧ 460	179	① 5.4
8 新潟市	213	19,205	19,039	0	0	-
9 静岡市	104	11,365	11,163	⑯ 41	2	⑯ 0.4
10 浜松市	86	8,640	8,959	⑮ 115	72	⑪ 1.3
11 名古屋市	290	33,531	33,546	① 1,275	3	⑤ 3.8
12 京都市	252	24,945	27,464	⑭ 118	0	⑮ 0.4
13 大阪市	384	44,085	43,625	⑩ 396	94	⑭ 0.9
14 堺市	102	12,582	13,895	⑨ 431	81	⑥ 3.1
15 神戸市	196	19,698	20,480	⑦ 481	0	⑩ 2.3
16 岡山市	114	12,967	13,451	0	856	-
17 広島市	169	22,234	21,637	⑫ 210	0	⑬ 1.0
18 北九州市	158	15,829	15,629	0	0	-
19 福岡市	177	25,089	26,717	⑤ 727	0	⑧ 2.7
計	3,533	367,651	376,975	7,932	4,164	

注)○の中の数字は順位を表す。

③待機児童対策

仙台市では、平成 20 年 4 月 1 日の結果を受け平成 21 年 1 月に平成 21 年度から 23 年度までの 3 カ年を計画期間とする「保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画」(以下「緊急整備計画」という。)を策定し、平成 24 年度当初に保育所入所待機児童がゼロになることを目標として掲げた。

この緊急整備計画に基づく整備目標は以下のとおり。

平成 24 年度当初における要保育児童数	14,180 人 ①
平成 20 年度当初における認可保育所入所児童数	11,494 人 ②
せんだい保育室等に対応する児童数	400 人 ③

必要とされる保育サービス量(①-②-③) =2,286 人
 緊急整備計画の目標年度(平成 24 年度当初)における整備目標 2,300 人

2,300 人の整備目標の年度別目標数及び施策は以下のとおり。

(各年度増加数、()内は 3 歳児未満受け入れ枠で内数。)

	H21 当初	H22 当初	H23 当初	H24 当初	合 計
(1)保育基盤の整備推進					
①認可保育所の定員拡充	96(38)	384(154)	449(180)	384(154)	1,313(526)
ア)私立保育所の創設整備	90(36)	270(108)	360(144)	360(144)	1,080(432)
イ)私立保育所における定員増	0(0)	90(36)	60(24)	0(0)	150(60)
ウ)超過入所による入所	6(2)	24(10)	29(12)	24(10)	83(34)
②せんだい保育室の増	200(110)	70(39)	70(39)	70(39)	410(227)
③事業所内保育施設の整備促進	12(10)	10(8)	10(8)	10(8)	42(34)
④幼稚園預かり保育の拡充	50(0)	50(0)	50(0)	50(0)	200(0)
(2)3 歳未満児の受け入れ枠の拡大					
①家庭保育福祉員の増及び利用促進	50(50)	50(50)	55(55)	0(0)	155(155)
②幼稚園を活用した保育サービスの提供「幼稚園保育室」	60(60)	60(60)	60(60)	0(0)	180(180)
合計	468(268)	624(311)	694(342)	514(201)	2,300(1,122)

Ⅲ 外部監査の結果及び意見

1. 私立保育所運営費・助成金等

1-1 私立認可保育所運営委託費について

(1)概要

運営委託費とは、私立認可保育所が保育を実施するにあたって必要となる費用のうち、国が定めた「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」(昭和 51 年 4 月 16 日 厚生省児発第 59 号の 2)に従って支弁されるものをいう。

私立保育所に対して仙台市が過去 5 年間に支弁した運営委託費の額は、以下のようになっている。

(単位:千円)

平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
5,747,453	6,105,600	6,265,830	6,426,653	6,956,685

(2)実施した監査手続

市が私立認可保育所に交付している運営委託費の支給手続が適正に行われているかを検証するため、サンプルとして任意 5 件を抽出して申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

運営費支弁台帳に記載された保育単価は国が定めた方法で正しく計算され、運営費支弁台帳に記載された児童数等の数値にも問題は発見されなかった。また、各書類間の金額も一致しており、特に問題となる事項は発見されなかった。

1-2 私立認可保育所助成について

仙台市は、私立認可保育所の運営を助成するため、「仙台市私立保育所助成要綱(昭和 51 年 4 月 1 日 民生局長決裁)」等を定めている。平成 22 年度に仙台市が行っている私立認可保育所に対する助成の内訳および過去 4 年間の推移は以下のようになっている。

増員保育士助成	所要保育士数を超えて配置された保育士1名分の経費助成
障害児保育助成	障害児保育事業実施要綱に基づき入所した障害児の保育に要する経費助成
増員調理員助成	所要調理員数を超えて配置された調理員1名分の経費助成
栄養士雇用助成	栄養士を雇用した場合に要する1名分の経費助成
看護師雇用助成	生後 57 日からの乳児を受け入れ、看護師を雇用した場合の看護師1名分の経

	費助成
O157 関連消耗品助成	病原性大腸菌対策関連消耗品の購入助成
O157 検便費助成	病原性大腸菌 O157 の検査を含んだ検便費助成
開所時間延長促進事業助成	開所時間の前後に行う延長保育に必要となる経費助成
保育所地域活動助成	入所する障害児を4名以上受け入れている場合の保育に要する経費助成
延長保育事業費補助	11時間の開所時間の前後で、さらに行う延長保育に必要となる経費補助
一時預かり・特定保育補助	一時預かり及び特定保育事業の運営に要する経費補助
休日保育事業費補助	休日保育事業の運営に要する経費補助
保育単価調整補助	定員増の前後における保育単価の差額を調整するための補助

(単位:千円)

内訳	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
増員保育士助成	205,864	223,454	231,704	249,687	264,960
障害児保育助成	160,079	179,640	173,195	156,389	164,455
増員調理員助成	67,262	69,218	67,772	70,956	75,352
栄養士雇用助成	26,097	26,766	26,939	28,167	29,191
看護師雇用助成	10,477	14,394	16,762	19,222	21,591
O157 関連消耗品助成	5,584	5,878	5,995	6,155	6,613
O157 検便費助成	2,243	2,307	2,321	2,428	2,610
開所時間延長促進助成	294,624	302,823	303,566	312,375	335,951
保育所地域活動助成	13,097	15,250	12,000	9,500	9,500
延長保育事業費補助	167,010	176,558	177,494	175,998	189,832
一時預かり・特定保育補助	83,302	91,719	103,556	107,549	118,030
休日保育事業費補助	8,898	9,000	10,467	12,876	13,771
保育単価調整補助	—	—	—	—	32,504
定員別保育単価是正措置助成	37,782	22,137	10,885	—	—
私立保育所助成合計	1,082,317	1,139,144	1,142,656	1,151,300	1,264,360

上記のうち、金額の大半を占める「増員保育士助成」「障害児保育助成」「開所時間延長促進事業助成」「延長保育事業費補助」「一時預かり・特定保育補助」について、以下で検証を行う。

1-2-1 増員保育士助成について

(1)概要

増員保育士助成は、常勤保育士の数と常勤換算した非常勤保育士の数を足した人数が、以下の計算で求めた人数を1名以上上回った場合に、超えて配置した保育士1名に要する経費を仙台市が助成することで、私立保育所における保育内容の向上を図り、もって保育に

欠ける児童の福祉を増進することを目的としている。

配置基準保育士数	(児童福祉施設最低基準により配置された定数)
(+) 定員 90 人以下加配	(定員 90 人以下の保育所は、保育士を1人加配)
(+) 主任保育士専任加算	(主任保育士専任加算をうける場合、保育士を1人加配)
(+) 障害児保育分	(仙台市障害児保育事業実施要綱に規定する保育士数)
(+) 地域子育て支援分	(仙台市保育所地域子育て支援事業要綱に規定する保育士数)
(+) 一時預かり・特定保育分	(仙台市私立保育所一時預かり・特定保育費補助金交付要綱に規定する保育士数)
(+) 開所時間延長促進分	(仙台市私立保育所開所時間延長促進事業要綱に規定する保育士数)

判定基準となる保育士数

現況、仙台市のほぼすべての私立認可保育所が、判定基準となる保育士数を超える数の保育士を配置しているため、仙台市はほぼすべての私立認可保育所に対して増員保育士助成金を支弁している。

増員保育士に関する助成単価は、児童の定員を基準として以下のように定められている。

定員	月額助成単価
45 人まで	265,000 円
46 人から 60 人まで	280,000 円
61 人から 90 人まで	297,000 円
91 人から 120 人まで	334,000 円
121 人から 150 人まで	371,000 円
151 人から	445,000 円

(2)助成の手続

増員保育士に関する助成の手続は、「仙台市私立保育所助成要領」(平成 15 年 3 月 20 日健康福祉局長決裁)に記載されている。支払方法等の概略は以下のとおりである。

申請	4 月に各区家庭健康課を窓口として行われる
交付決定	年度当初を基準日として 12 カ月分の交付額を決定し、各保育所に通知する
支払時期	6、12 月 (年 2 回)
実績報告	毎月 10 日までに各区家庭健康課に各保育所から前月の状況が報告される
精算	各保育所からの実績報告書に基づいて翌年の年度初めに精算を行う 年度途中に要件に該当した場合や要件を満たさなくなった場合には、各月初日を基準とし

(3)実施した監査手続

増員保育士助成金の支給手続が適正に行われているかを検証するため、申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(4)実施した監査手続の結果

①申請書類のチェック体制について(指摘)

若林区の A 保育所では、2 月の増員保育士の数を 1 人として申請書類を作成し仙台市に報告したが、区役所の担当者が書類チェックの段階で 0 人に修正したことで 2 月の増員保育士はなしとされ、2 月の助成金の支給が取り消されていた。しかし、今回の監査で計算結果を検証したところ、増員保育士の数は当初の申請通り1名が正しく、2 月の助成金の支給取消は誤りであることが分かった。

仙台市は、早急に取り消された助成金を支給すべきである。また、今後このような誤りが生じないように、チェック体制を強化すべきである。

②申請書類等の作成指導について(意見)

各私立保育所は、助成を受けるために仙台市が定めた様式で申請を行わなければならないが、今回閲覧した書類には記載誤りが散見された。記載誤りの大半は助成額に影響を及ぼすものではなかったが、非常勤保育士の常勤換算を誤り助成金が受領できていない保育所も存在した。

仙台市は、申請書類の作成例を各保育所に配布して正しい記載方法の周知に努めてはいるが、記載誤りの多さをみれば指導が十分とは言えない。人員増強も難しく、仙台市のチェック体制も十分とは言えない現在の状況を鑑みれば、正しい書類の作り方を各保育所に徹底指導して記載誤りの減少を図るのが最も効率的であることは明らかである。今一度、保育所に対する指導を徹底すべきである。

③申請書類等の訂正について(意見)

監査の過程で閲覧した助成金の申請書類には、捨印が押されていない書類であっても、区役所の担当者自身が数値訂正をしているケースがあった。区役所の担当者の説明によれば、提出された申請書類に誤りが発見された場合は、修正箇所を保育所に電話連絡して了解を得たうえで自ら修正しているとのことであるが、口頭確認の場合には、捨印がなければ保育所が訂正を了解していることを書類から読み取ることはできない。

今回の監査では、捨印がない書類を仙台市の担当者が誤って訂正した事例は発見されなかったが、保育所側の同意が確認できない状況で市が保育所の提出した書類にペンを入れることは、保育所に疑念を抱かせることになりはしないか。そもそも、書類に誤りが発見された場合には返却して再提出を求めるのが原則であり、やむを得ない理由で市が訂正する場合には、保育所側の同意が確認できる証跡を残すべきである。

1-2-2 障害児保育助成について

(1)概要

障害児保育助成は、「仙台市障害児保育事業実施要綱」(平成2年3月31日 民生局長決裁)第13条に基づいて、障害児保育事業の実施が決定された私立保育所に対して仙台市が助成することで、私立保育所における保育内容の向上を図り、もって保育に欠ける児童の福祉を増進することを目的としている。

仙台市の方針として、3歳以上の障害児については公立保育所も私立保育所も区別なく受入れを行っているが、3歳未満の障害児については、安全面や健康面に配慮して原則公立保育所が受入れることとし、近くに公立保育所がないなどの理由で特に必要と保育課長が認められた場合にのみ、私立保育所でも受入れることが可能とされている。この結果、3歳以上児についても1保育所当たりの障害児児童受入れ人数は公立保育所の方が多くなる傾向がある。

過去4年間の私立保育所における障害児入所者数と障害児を受入れている保育所の数は以下のように推移している。

各年度4月1日現在

内訳	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
私立保育所障害児入所者数	182人	207人	195人	170人	188人
障害児受入私立保育所数	51か所	55か所	53か所	53か所	57か所
私立保育所1か所当たりの障害児入所者数	3.57人	3.76人	3.68人	3.21人	3.30人
(参考) 公立保育所1か所当たりの障害児入所者数	5.06人	5.00人	4.67人	4.79人	4.98人

私立保育所に対する障害児保育助成は、障害児を受け入れるために増員する必要がある保育士の給与を補助するという意味合いがあるため、助成金は、国家公務員の福祉職俸給表等をもとに、「仙台市私立保育所助成要領」(平成15年3月20日健康福祉局長決裁)第3条第2号に従って算出される。なお、平成22年度の月額単価は72,800円となっている。

(2) 助成の手続

障害児保育助成の手続は、「仙台市私立保育所助成要領」に記載されている。支払方法等の概略は以下のとおりである。

申請	4月に各区家庭健康課を窓口として行われる
交付決定	年度当初を基準日として12カ月分の交付額を決定し、各保育所に通知する
支払時期	6、12月(年2回)
実績報告	毎月10日までに各区家庭健康課に対して、各保育所から前月の状況が報告される
精算	各保育所からの実績報告書に基づいて翌年の年度初めに精算を行う

年度途中に対象障害児が増減した場合には、各月初日を基準として助成額を算定し、追加交付または返還請求を行う
--

(3)実施した監査手続

障害児保育助成金の支給手続が適正に行われているかを検証するため、申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(4)実施した監査手続の結果

児童数内訳書類の添付の徹底について(意見)

障害児保育助成に関する実績報告書には、障害児の年間延べ児童数の内訳が分かる資料(様式7号別紙1)を添付する必要があるが、別紙が添付されていない書類が発見された。

実績報告書に記載された障害児の年間延べ児童数は、毎月提出される児童数の一覧表を集計した結果と一致していたため、実質的な問題はないと思われるが、実績報告書の正確性を確認するための必要書類であり提出を徹底させるべきである。

1-2-3 開所時間延長促進事業助成について

(1)概要

開所時間延長促進事業助成は、国の「保育対策促進事業の実施について」(雇児発第069001号)に規定する延長保育促進事業のうち延長保育促進事業(基本分)に係る助成であり、仙台市では「仙台市私立保育所開所時間延長促進事業助成要綱」(平成10年4月1日健康福祉局長決裁)(以下、「要綱」という。)に基づき、長時間の開所を実施するための経費を助成することで、保育士配置の充実を図り、11時間の開所時間の始期および終期前後の早朝、夕刻の保育需要への対応を推進することを目的としている。

担当課の説明によれば、この助成金は、早朝の延長時間から通常の開所時間へ、通常の開所時間から夕刻の延長保育時間へと業務が円滑に移行できるようにするためのものでもあるという趣旨から、11時間開所し開所時間の前後いずれかに1時間以上の延長保育を実施しており、かつ、延長保育の前後の時間に最低基準を超える保育士を配置していることが助成の条件とされている。

開所時間延長促進事業助成の月額単価は、児童の定員毎に以下のように定められている。

定員	月額助成単価
45人以下	328,500円
46人から60人まで	350,100円

61 人から 90 人まで	371,700 円
91 人から 120 人まで	393,300 円
121 人から 150 人まで	414,900 円
151 人以上	436,500 円

(2)助成の手続

開所時間延長促進事業助成の手続は、「要綱」に記載されている。支払方法等の概略は以下のとおりである。

申請	4 月に各区家庭健康課を窓口として行われる
交付決定	年度当初を基準日として 12 カ月分の交付額を決定し、各保育所に通知する
支払時期	6、12 月（年 2 回）
精算	各保育所からの実績報告書に基づき、必要な助成額が決定され、確定した助成金が交付した助成金と一致しない場合には、その差額を追加交付又は、返還するものとする また、年度途中に要件を満たさなくなった場合には、返還請求を行う

(3)実施した監査手続

開所時間延長促進事業助成が国の制度に準じているか、またその助成金の支給手続が適正に行われているかを検証するため、申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(4)実施した監査手続の結果

①要綱の規定と運用の相違(指摘)

国の基準では「11 時間の開所時間内に児童福祉施設最低基準第 33 条第 2 項及びその他の補助金の配置する保育士のほか、保育士を 1 名以上加配すること。」となっている。しかしながら、「要綱」では、第 2 条(2)において「延長保育を開始する時間の前後に、児童福祉施設最低基準第 33 項第 2 項の配置基準に規定する保育士のほか、保育士を 1 名以上加配している私立保育所とする。」と規定している。即ち、国の基準では、他の補助金等により加配している保育士がいる場合には、この基準で言う加配保育士には該当しないこととなっているが、仙台市の「要綱」では、この部分に関する記載がない。

担当課の説明によると、開所時間延長促進事業助成においても実務上、増員保育士助成等の補助を受けている保育士は加配保育士数から除外しているとのことであった。結果として国の基準と差はないものの、「要綱」で定める基準とは異なる運用をしていたことになる。行政の透明性からも問題である。従って、仙台市の「要綱」を見直し実際に運用している基準に合わせるべきである。

②「実績報告書」の審査(指摘)

「要綱」第6条第2項では、「市長は、仙台市私立保育所開所時間延長促進事業助成実績報告書の内容を審査し、必要な助成金を確定し別記様式にて通知するものとする。この場合、確定した助成金が交付した助成金と一致しない場合、市長は、その差額を追加交付又は、返還するものとする。」と規定している。

「実績報告書」を閲覧した結果、以下のように実際に保育所において支出された額(執行額)が助成額よりも少ない場合や執行額の記載のないものがあった。

区	保育所	内容
青葉区	A 保育所	記載された助成額よりも執行額が少額
宮城野区	B 保育所	記載された執行額と執行額の内訳の合計が一致しない
泉区	C 保育所	執行額の記載がなく、執行額の内訳も空欄となっている
泉区	D 保育所	記載された助成額よりも執行額が少額

これらの保育所についても、執行額とは関係なく要綱に基づく定額の助成金が支払われており、実績報告書の内容を審査した形跡がない。実績報告書の審査は、助成対象事業が「要綱」に基づき適正に執行されているか否かを確認する重要な書類であり、また、助成金の交付額を確定するための書類でもある。

従って、「要綱」に記載のとおり、その内容を漏れなく審査する必要がある。

1-2-4 延長保育事業費補助について

(1)概要

仙台市は、平成13年度から、私立認可保育所の開所時間を11時間に統一しているが、保護者の就労形態の多様化、通勤時間の増加等に伴う保育時間の延長に対する需要に対応し、就労と育児の両立支援を総合的に推進することを目的として、1時間、2時間、3時間又は4時間の延長保育を実施する私立認可保育所に対し、補助金を交付している。

「仙台市子供未来局データブック 平成22年度版」によれば、平成22年4月1日時点で仙台市のすべての公立保育所および私立認可保育所が延長保育を実施しており、すべての私立保育所が補助金交付の対象となっている。

内訳	公立	私立	合計
1時間延長	47か所	56か所	103か所
2時間延長	0か所	16か所	16か所
3時間延長	0か所	1か所	1か所
4時間延長	0か所	1か所	1か所
合計	47か所	74か所	121か所

延長保育事業費補助金は、延長保育に必要となる経費に対する補助であるため、延長保

育を利用する児童の数と延長時間を加味して、年間の補助金の額が以下のように定められている。

平均利用児童数	1時間延長	2時間延長	3時間延長	4時間延長
1人～5人	1,795,000円	2,677,000円	2,830,000円	5,743,000円
6人～9人	1,864,000円	2,767,000円	2,944,000円	5,940,000円
10人～19人	2,035,000円	2,993,000円	3,229,000円	6,432,000円
20人～29人	2,207,000円	3,218,000円	3,514,000円	6,925,000円
30人～39人	2,519,000円	3,725,000円	4,132,000円	8,143,000円
40人以上	2,832,000円	4,232,000円	4,749,000円	9,361,000円

(2) 支払の手続

延長保育事業費補助金の支払手続は、「仙台市私立保育所延長保育事業費補助金交付要綱」(平成11年3月30日健康福祉局長決裁)(以下、「交付要綱」という。)に記載されている。支払方法等の概略は以下のとおりである。

申請	4月に保育環境整備課を窓口として行われる
交付決定	申請された平均利用児童数や減免児童数に応じて交付額を決定し、各保育所に通知する
支払時期	6、12月(年2回)
実績報告	毎月10日までに保育環境整備課に対して、各保育所から前月の利用児童数が報告される
精算	各保育所からの実績報告書に基づいて翌年の年度初めに精算を行う 平均利用児童数や減免児童数の実績に基づいて必要な助成額が決定され、決定された助成額が申請と異なっていた場合には、追加交付または返還請求を行う

(3) 実施した監査手続

延長保育事業助成金の支給手続が適正に行われているかを検証するため、申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(4) 実施した監査手続の結果

添付書類の審査について(指摘)

「交付要綱」第9条第3項では、「補助金の確定は、当該書類(実績報告書)等の審査等を行った上で」行うものとしている。

しかしながら、提出された実績報告書の添付書類である「延長保育事業に係る収支決算書」に記載された支出の内訳には、例えば、人件費と法定福利費のバランスが明らかにおかしいものなどがあるが、特に問題とはされずに書類は受理され、当該実績報告書に基づいて交付額も確定している。担当課の説明によれば、記載された支出項目の検証等は特に行っていない

いとのことである。

添付書類の審査は、補助事業が「交付要綱」に従って適正に執行されていることを確認する重要な書類であるとともに、補助金の額を確定する元資料である。従って、「交付要綱」に規定する審査を適切に行わなければならない。

1-2-5 一時預かり・特定保育事業補助金について

(1)概要

保護者の就労形態の多様化に伴う断続的な保育や保護者の傷病等による緊急時の保育需要に対応するため、仙台市の公立保育所や私立認可保育所では、以下のような一時預かりや特定保育を実施している。

<一時預かり>

サービス内容	対象となる児童	期間
非定型的保育	保護者の就労等により、断続的に家庭保育が困難となる児童	原則週3日まで
緊急保育	保護者の疾病等により、緊急・一時的に家庭保育が困難となる児童	原則2週間
私的理由による保育	育児等に伴う保護者の心理的・肉体的負担を解消する等のため、一時的に保育が必要となる児童	原則週3日まで

<特定保育>

保護者の就労等により、月64時間以上家庭保育が困難となる児童に対する保育サービス。

一時預かりや特定保育を必要とする児童は、1日当りおおむね10人程度を上限として、仙台市内で31か所の保育所が受入れている。

平成22年4月1日現在

区	公立	私立	合計
青葉区	3か所	5か所	8か所
宮城野区	0か所	7か所	7か所
若林区	1か所	4か所	5か所
太白区	1か所	5か所	6か所
泉区	1か所	4か所	5か所
実施保育所合計	6か所	25か所	31か所

一時預かり・特定保育事業費補助金は、一時預かり・特定保育に必要な経費に対する補助であるため、一定の上限および下限を設けたうえで、仙台市が定めた単価に、延べ利用児童数を乗じて金額を算出している。

区分	単価
1日の利用時間が4時間以内の児童	900円/日
1日の利用時間が4時間を超える児童	2,400円/日

(2) 支払の手続

一時預かり・特定保育事業費補助金の支払手続は、「仙台市私立保育所一時預かり・特定保育事業費補助金交付要綱」(平成18年3月28日健康福祉局長決裁)に記載されている。支払方法等の概略は以下のとおりである。

申請	4月に保育環境整備課を窓口として行われる
交付決定	申請された延べ利用児童数や減免児童数等に応じて交付額を決定し、各保育所に通知する
支払時期	6、12月（年2回）
実績報告	毎月10日までに保育環境整備課に対して、各保育所から前月の利用児童数が報告される
精算	各保育所からの実績報告書に基づいて翌年の年度初めに精算を行う 延べ利用児童数や減免児童数等の実績に基づいて必要な助成額が決定され、決定された助成額が申請と異なっていた場合には、追加交付または返還請求を行う

(3) 実施した監査手続

一時預かり・特定保育事業費補助金の支給手続が適正に行われているかを検証するため、私立認可保育所10か所をサンプルとして申請書類を閲覧し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(4) 実施した監査手続の結果

手続の結果、書類間の数値は整合しており、金額の計算等に関しても特に問題となる事象は発見されなかった。

1-3 私立保育所施設整備費補助金、私立保育所定員増促進整備助成金

(1)概要

私立保育所施設整備費補助事業とは、社会福祉法人等が保育所の施設整備を行う場合もしくは、幼稚園や認可外保育施設を活用して保育所を設置する場合に、一定の要件を満たす申請者に対して補助金を交付する事業である。また、私立保育所定員増促進整備補助事業とは、私立認可保育所が定員の増加を図るために増築等を行う場合に、一定の要件を満たす申請者に対して補助金を交付する事業である。

両者は、それぞれ「仙台市私立保育所施設整備助成要綱」（平成元年 3 月 31 日民生局長決裁）、「仙台市私立保育所定員増促進整備助成要綱」（平成 21 年 4 月 1 日子供未来局長決裁）を基礎として実施される。

(2)実施した監査手続

各助成金がそれぞれの要綱に従って交付されていることを、任意のサンプル 9 件について確認した。また、必要に応じて担当者への質問、保育所への往査を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

補助事業により取得した財産の管理について（意見）

「仙台市私立保育所施設整備助成要綱」および、「仙台市私立保育所定員増促進整備助成要綱」によると、補助事業により取得し、又は効用の増加した設備その他の財産（取得価格及び効用の増加した価格が 50 万円未満の機械及び器具を除く。）を市長の承認を受けずに、この補助金の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸付し又は担保に供してはならないと規定されている。ただし、「仙台市私立保育所定員増促進整備助成要綱」においては、処分制限期間は 10 年間とされている。

これに対し、仙台市では補助事業実施後に、処分制限条項の遵守状況を管理するための体制を設けていない。したがって、補助事業の対象となった財産について、補助金の受給者が市長の承認を受けずに処分することが可能な状況にあり、受給者が補助金によって取得した財産を処分するリスクが存在すると言える。よって、定期的な管理をすることが望まれる。

2. 保育所の運営管理

2-1 認可保育所の入所選考について

(1)概要

仙台市では「保育所入所事務取扱要領」第6条で、福祉事務所長は、入所申込書の記載事項および添付書類に基づき、入所申込児童の「保育所における保育の実施を要する児童の基準に関する条例」(昭和62年仙台市条例第6号)第2条に規定する基準への適否を審査し、入所申込児童の保育の実施について、保育の実施を行う旨または保育の実施を行わない旨のいずれかの決定を行うものとし、保育所への入所申込者数が入所受入可能数を上回った場合については、「保育所入所選考方法等について」第1条第1号および第2条第1号において、当該児童の保育に欠ける状況および家庭の状況を総合的に勘案し、保育の必要性が高い児童より、保育所入所申込書に記載の入所希望保育所に当てはめ、選考の上、保育の実施を行う旨を決定するものとしている。

また、選考に当たっては「保育所入所選考方法等について」において定められている「入所優先順位に関する基準指数」および「児童の家庭の状況等に関する調整指数」によって、児童の保育に欠ける状況および家庭の状況を総合的に判断している。

保育所入所選考基準

① 入所優先順位に関する基準指数

保 護 者 の 状 況			基準指数	
被 雇 用 者	週 5 日 以 上 就 労 (不規則の場合は月 20 日 以上)	日中の就労時間が 7 時間 以上	10	
		日中の就労時間が 6 時間 以上	9	
		日中の就労時間が 5 時間 以上	8	
		日中の就労時間が 4 時間 以上	7	
	週 4 日 就 労 (不規則の場合は月 19 日 以下)	日中の就労時間が 7 時間 以上	8	
		日中の就労時間が 6 時間 以上	7	
		日中の就労時間が 5 時間 以上	6	
		日中の就労時間が 4 時間 以上	5	
自営業	事業主	週 5 日 以 上 就 労	日中の就労時間が 7 時間 以上	9

			日中の就労時間が6時間以上	8	
		(不規則の場合は月20日以上)	日中の就労時間が5時間以上	7	
			日中の就労時間が4時間以上	6	
		週4日就労 (不規則の場合は月19日以下)	日中の就労時間が7時間以上	7	
			日中の就労時間が6時間以上	6	
			日中の就労時間が5時間以上	5	
			日中の就労時間が4時間以上	4	
	専従者	週5日以上就労 (不規則の場合は月20日以上)	日中の就労時間が7時間以上	8	
				日中の就労時間が6時間以上	7
				日中の就労時間が5時間以上	6
				日中の就労時間が4時間以上	5
			週4日就労 (不規則の場合は月19日以下)	日中の就労時間が7時間以上	6
				日中の就労時間が6時間以上	5
				日中の就労時間が4時間以上	4
		加給	常時危険物(大型機械・劇薬・火気・刃物等)を取り扱うなど、就労形態上、就労時間中の保育ができない場合		2
	事業所が居宅と同じ敷地内または隣接地でない場所にある場合(外勤等も含む)		1		
内職 (平均月収が5万円を超える場合は、自営業の専従者の項目を適用します)				4	
出産 (出産予定日の前後各2カ月以内)				8	
疾病等	入院	1か月以上		10	
		2週間を超え、1か月未満		8	
	通院	週4日以上		6	
	自宅療養	常時伏臥、感染症等		10	
上記以外で日常生活に著しく支障があり、他者の介助が必要な場		8			

	合	一般療養(運動、外出等が制限されているが、身の回りのことは自分でできる場合)	6
		障害	介護を要する(概ね1,2級またはA判定程度)
	保育に支障がある(概ね3級またはB判定程度)		7
	上記以外で必要と思われるもの(4級以下)		4
	通院、施設通所、入院の付添い	週5日以上	日中の就労時間が7時間以上
日中の就労時間が4時間以上			7
週4日		日中の就労時間が7時間以上	8
		日中の就労時間が4時間以上	5
自宅介護	重度の介護を要する(要介護認定区分における要介護4程度以上)		10
	中程度の介護を要する(要介護認定区分における要介護3程度)		8
	軽度の介護を要する(要介護認定区分における要介護2程度)		6
災害等(火災等による家屋の損傷、その他災害復旧のため保育ができない場合)			10
求職中			3
学校、職業訓練学校等への通学	週4日以上かつ日中の就学時間が7時間以上		8
	週4日以上かつ日中の就学時間が6時間以上		7
	週4日以上かつ日中の就学時間が5時間以上		6
	週4日以上かつ日中の就学時間が4時間以上		5
親不在(死亡、離婚、単身赴任、行方不明、拘禁等)			10
その他(上記各項目に類する状況と認められる場合)			3~10

② 児童の家庭の状況等に関する調整指数

児童の家庭の状況等	調整指数
低所得世帯(世帯の合計所得が、基準額以下である場合)	2または4
保育に欠ける児童と同居している65歳未満の祖父母が保育に協力可能な場合	-1
ひとり親(母子家庭、父子家庭、またはそれに類する場合)	3
兄弟姉妹の入所(兄弟姉妹が保育所に入所中または同時申し込みの場合)	1
障害児(入所申込児童が、集団保育が可能とされた障害児である場合)	3
育児休業取得のため退所した児童の再申込	2
主たる生計維持者である保護者が、倒産、リストラ等の理由により日々求職活動をしている場合	2
その他特別な事情により、減算・加算調整が必要と認められる場合	-4~4

また、「①入所優先順位に関する基準指数」および「②児童の家庭の状況等に関する調整指数」の合計指数が同一指数となった場合には、下記「指数同点の場合の保育所入所優先の

考え方」(内規)により、優先順位を決定し入所選考している。

指数同点の場合の保育所入所優先の考え方(内規)

順位 1	●児童の健全な育成を図るため、児童の置かれている養育環境の改善に緊急を要すると認められる場合 (やむを得ず危険なものを扱う職場に連れていく場合、やむを得ず児童だけを自宅等に置いて仕事に行くことがある場合など)
順位 2	●児童の保護者の自立の促進を図る必要があり、家庭に対する支援の観点から保育所入所の必要性が高いと認められる場合 (離婚、死別、父親のリストラ等による生活の激変を緩和する必要があると認められる場合など)
順位 3	●低所得世帯であるが、やむを得ず認可外の有料保育施設を利用しているため、経済的支援の観点から保育所入所の必要性が高いと認められる場合 (低所得世帯による調整指数を加算されている世帯が、やむをえず認可外の有料保育施設を利用している場合)
順位 4	●保護者の利便性に特に配慮が必要と認められる場合 (兄弟姉妹が、既に希望する保育所に入所している場合)
順位 5	●基準指数の合計が高い順
備考	上記いずれによっても差異がない場合は、以下の事項などを参考として総合的に判断する。 <ul style="list-style-type: none"> ・世帯の所得状況(経済的困窮度が高いと判断される場合に優先する) ・希望保育所以外の通所可能な保育所の有無(通所可能な保育所がない場合に優先する) ・保護者の就労状況(就労時間等が長い場合に優先する) ・祖父母等の保育協力の見込の有無(協力見込がない場合に優先する) ・希望順位(希望順位が高い場合に優先する) ・認可外保育施設の利用の有無(利用がある場合に優先する) ・育児休業明けの時期(時期を早く迎える場合に優先する)

*順位5の基準指数とは「①入所優先順位に関する基準指数」の合計である。

(2)実施した監査手続

認可保育所の入所選考が仙台市の入所選考基準に従って行われていることを検証するため、関連資料を閲覧し、必要に応じて担当者への質問を実施した。

また、保育所入所選考基準および指数同点の場合の保育所入所優先の考え方(内規)の妥当性を検討した。

(3)実施した監査手続の結果

①保育の実施期間の超過について(意見)

若林区A保育所において、保護者の求職を理由として保育に欠ける状況となり、平成22年4月1日に入所し、保育の実施期間である平成22年5月31日を超えて入所を継続していた児童Bの事例があった。なお、保護者は平成22年8月16日に就職している。

仙台市は、「保育所入所事務取扱要領」第8条3項(1)において、保護者の就労予定、求職活動を理由として保育を行う場合、2か月以内の必要な期間又は同条2項に定める期間(保育の実施を希望する期間の範囲内で、小学校就学始期までの保育に欠けると見込まれる期間)のうち、いずれか短い期間を保育の実施期間とすると定めている。

当該条項に従えば、児童Bの保育の実施期間は最大でも2か月であり、平成22年5月31日までとなる。しかし、「保育所入所事務取扱要領」には保育期間が保育の実施期間を超えた場合の取扱いが定められていないため、区家庭健康課では特段の手続を取ることなく保育の実施期間を延長したものである。

確かに、保育期間が保育の実施期間を超えた場合に各家庭の状況を斟酌せず、一律に保育の実施を解除することは児童の福祉の観点から望ましいこととは言えない。

しかしながら、保育所への入所を希望する待機児童が多数いる中で、特段の手続を取ることなく定められた期間を超えて保育を実施することは、待機児童の保育所への入所の機会を不当に奪う恐れがある。また、保育期間が保育の実施期間を超えた場合の取扱いが定められていないことによって、区家庭健康課毎に保育の実施期間を超えた場合の取扱いに関する判断が異なれば、公平性の観点から問題である。

したがって、仙台市は「保育所入所事務取扱要領」において、保育期間が同要領第8条に基づいて決定した保育の実施期間を超えた場合の取扱いについて明らかにし、児童の福祉と公平な保育の両立を図ることが必要と思われる。

②保育所入所選考基準について(意見)

仙台市は保育所の入所選考を「保育所入所選考基準」および「指数同点の場合の保育所入所優先の考え方(内規)」に基づいて実施している。

したがって、上記基準等が入所選考にとって適切であることが特に重要であるが、仙台市は同基準等を平成16年11月30日に決裁して以来、根本的な改正を行っていない。

そこで、上記基準等の内容について検討し、現時点での問題点の有無について検討した。

ア. 保護者の状況において、保護者が日中に勤務していることを前提にしている。これは、「児童福祉法施行令」第27条1項において、いずれの保護者も昼間労働を常態としていることが要求されていることによるものである。

しかし、現代社会ではいずれの保護者もが必ずしも昼間労働を常態としているとは限らず、いずれかの保護者または両保護者が夜間労働を常態としている場合も考えられる。このような場合には保護者が日中に児童の保育を行うことが困難な場合もあると考えられ、いずれかの保護者または両保護者が昼間労働を常態としていないことを理由に、一律に児童が保育に欠けないと取り扱うことは実質的には保育に欠ける児童の保育の機会を奪うこととなり公平性に欠けるといえる。

イ. 入所者の選考において、「保育所入所選考基準」の合計指数が同一指数となった場合には、「指数同点の場合の保育所入所優先の考え方」(内規)により、優先順位を決定し入所選考している。各区家庭健康課で入所選考資料を閲覧したところ、順位1から順位5の基準では差がつかず、備考欄の各基準で最終判断を行っている場合が多数見受けられた。これは、「指数同点の場合の保育所入所優先の考え方」(内規)が基準として機能していないと考えられ、透明性を高めるためにも備考欄の各基準を反映し見直すべきと思われる。

仙台市はこのような課題を解消すべく、早急に「保育所入所選考基準」および「指数同点の場合の保育所入所優先の考え方(内規)」を見直し、保育の公平を一層推進すべきである。また、「指数同点の場合の保育所入所優先の考え方(内規)」は現在仙台市のホームページで掲載されていないが、市民に対する積極的な情報公開およびより公平な入所選考を行う観点から「保育所入所選考基準」と合わせて広く周知すべきである。

2-2 保育料の決定について

(1)概要

①保育料の決定手続

保育料は、入所児童の父母および同居の祖父母等(家計の主宰者である場合に限る)の前年の所得税又は所得税非課税世帯の場合は前年度の市町村民税の額の合計額に基づき決定する。なお、公立保育所、私立保育所ともに同基準である。

新規申込者は保育所入所申込書類に前年の源泉徴収票や確定申告書を添付し、継続入所者は毎年2月の入所児童の現況確認時に同様の書類を添付して提出し、提出書類に基づいて保育料が決定される。なお、保育料の一覧は以下のとおりである。

また、毎年6月に市民税の課税状況を確認し、保育料の修正が必要な場合は修正を行っている。

なお、所得証明書類の提出がない場合には、実務上、保育料は暫定的に決定され、書類の提出等によって所得税等が確認できた時点で、遡及修正される。

平成 22 年度保育料徴収基準額表

階層区分	階層認定の基準 (父母及び同一生計世帯の主宰者である扶養義務者の合計額)		仙台市 (月額)					
			3歳未満児		3歳児		4歳以上児	
			基準額	第2子	基準額	第2子	基準額	第2子
A	生活保護世帯及び中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯		円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0
B	A階層及びD階層を除き21年度分市町村民税非課税世帯		0	0	0	0	0	0
C1	A階層及びD階層を除き21年度分市町村民税が次の区分の世帯	均等割課税	7,650	2,290	5,200	1,560	5,200	1,560
		所得割課税	6,650	1,990	4,200	1,260	4,200	1,260
C2	A階層を除き21年分の所得税課税世帯であって、その所得税の額が次の額である世帯	均等割課税	8,860	2,650	6,300	1,890	6,300	1,890
		所得割課税	7,860	2,350	5,300	1,590	5,300	1,590
D1	A階層を除き21年分の所得税課税世帯であって、その所得税の額が次の額である世帯	6,000円未満	11,700	3,970	9,200	3,120	9,200	3,120
6,000円以上 16,000円未満		15,300	5,810	12,700	4,820	12,700	4,820	
16,000円以上 28,000円未満		20,700	8,690	17,500	7,350	17,500	7,350	
D3								

D4	28,000円 以上 40,000円 未満	27,400	12,600	21,800	10,020	21,800	10,020
D5	40,000円 以上 56,000円 未満	33,500	16,750	24,300	12,150	24,300	12,150
D6	56,000円 以上 72,000円 未満	39,000	19,500	25,300	12,650	24,900	12,450
D7	72,000円 以上 103,000円 未満	44,500	22,250	26,100	13,050	25,500	12,750
D8	103,000円 以上 235,000円 未満	49,900	24,950	26,900	13,450	26,600	13,300
D9	235,000円 以上 413,000円 未満	53,500	26,750	27,700	13,850	27,200	13,600
D10	413,000円 以上	57,100	28,550	28,500	14,250	27,800	13,900

C1階層及びC2階層の下段は、母子（父子）世帯等の軽減措置による保育料（月額）。

災害、事業の倒産、失業、その他特別の理由により特に必要があると認められるときは、保育料の減免を受けられる場合がある。

同一世帯（A階層の世帯及びB階層の世帯を除く。）から2人以上の就学前児童が同時に保育所等に入所又は児童デイサービスを利用している場合は、最も年齢が高い児童については「基準額」欄の保育料とし、次に年齢が高い児童については、「第2子」欄の保育料（月額）。また、第3子以降の児童の保育料については無料となる。

3歳未満児と3歳以上の児童の保育料基準額の差は、3歳未満児に対する配置保育士の割合が高いことによる。

②減免手続

仙台市では、「仙台市児童福祉法施行細則(平成元年仙台市規則第90号)」第8条第3項に基づく保育料の減免手続に関して、「保育料減免事務取扱要領」(平成8年4月1日決裁)で以下のように定めている。

「保育料減免事務取扱要領」第2条

入所児童の属する世帯が、仙台市児童福祉法施行細則第8条第1項第4号及び別表第4に規定する本人の属する世帯の区分がC1からD10までの世帯であって、当該入所児童に係る保育料の納入義務者が別表に定める事由に該当し、保育料の納付が著しく困難であると認めるときは、同表に定める割合及び期間により保育料を減免できるものとする。

別表 保育料減免基準

区分	減免の事由		減免の割合	減免の期間	摘要
1	月の途中で生活保護法の規定による扶助を受けた時		全部	当該月分	翌月からA階層として認定
2	火災、風水害、地震その他災害により家屋等に著しい損害を受けたとき	全焼、全壊等損害の割合100%の場合	全部	申請の当月から6月間	
		半焼、半壊等損害の割合50%以上の場合	5/10		
3	事業の倒産、疾病、失業(自己都合除く)等により収入が著しく減少したとき	当該世帯の合計年間収入見込額が前年の合計収入額と比較して30%以上減少した場合	当該年の収入見込額に基づいた課税額により階層変更	申請の当月から6月を限度として減免の事由の継続する期間	
4	本人、配偶者又は扶養親族で生計を一にするものが疾病により60日以上入院治療を要し、支出が著しく増大したとき	疾病者の医療費又はこれに準ずる諸経費(公的保険金により補てんされる部分を除く)の支払い額の前2月の月平均額が、当該世帯の前年の月平均収入額の30%以上の場合	当該年の収入見込額に基づいた課税額により階層変更	申請の当月から6月を限度として減免の事由の継続する期間	
5	その他福祉事務所長が必要と認めるとき	特別の理由があるものについては、その都度審査する	福祉事務所長が認める割合	福祉事務所長が認める期間	

(2) 実施した監査手続

入所時および継続時の保育料の決定に係る事務手続並びに保育料の減免に係る事務手続の実施状況について、各福祉事務所での資料の閲覧および質問により確認した。

(3) 実施した監査手続の結果

入所時および継続時の保育料の決定に係る事務手続並びに保育料の減免に係る事務手続は適正に行われており、指摘すべき事項はなかった。

2-3 保育料の収納について

(1)概要

保育所の運営に要する経費は、保護者、国および仙台市が負担して賄うしくみとなっており、保護者の負担金(以下、保育料という)については国が徴収金基準額を定めているが、仙台市は国が定めた基準よりも保育料を低く設定するなどして保護者の負担を軽減し、差額分は仙台市の自主財源で補てんしている。

平成22年度は、国が定めた基準で算定すると保育料は4,418百万円となるが、仙台市がほぼ30%にあたる1,390百万円を自主財源で補てんしているため、保護者の負担は3,028百万円まで軽減されている。

このように、国の基準よりも軽減されている保護者負担額ではあるが、調定額をすべての保護者が完納している訳ではない。過去5年間の保育料の収納率は、現年分が97%後半から98%前半、滞納繰越分が10%台前半となっている。

年度	種別	調定額	収納額	収納率
18年度	現年分	2,887,256,240円	2,823,984,415円	97.81%
	滞納繰越分	215,083,380円	22,837,460円	10.62%
	合計	3,102,339,620円	2,846,821,875円	91.76%
19年度	現年分	2,940,534,110円	2,873,245,360円	97.71%
	滞納繰越分	228,498,925円	22,287,745円	9.75%
	合計	3,169,033,035円	2,895,533,105円	91.37%
20年度	現年分	2,970,992,210円	2,906,227,830円	97.82%
	滞納繰越分	241,024,710円	26,864,925円	11.15%
	合計	3,212,016,920円	2,933,092,755円	91.32%
21年度	現年分	3,016,673,290円	2,961,864,290円	98.18%
	滞納繰越分	253,960,935円	27,538,380円	10.84%
	合計	3,270,634,225円	2,989,402,670円	91.40%
22年度	現年分	3,014,874,408円	2,939,762,179円	97.51%
	滞納繰越分	255,307,565円	35,245,015円	13.80%
	合計	3,270,181,973円	2,975,007,194円	90.97%

仙台市の保育料の収納率は、他の政令指定都市と比較してどのような状況にあるのか、平成22年度の各政令指定都市の収納率(決算見込)を比較した資料によれば、平成22年度の仙台市の収納率は19都市中13位となっている。

順位	政令指定都市	収納率	うち現年分	うち滞納繰越分
1	A市	98.97%	99.72%	25.54%
2	B市	98.89%	99.54%	39.90%

3	C市	96.00%	99.04%	24.12%
4	D市	95.30%	98.80%	23.25%
5	E市	94.00%	98.51%	20.81%
13	仙台市	90.97%	97.51%	13.81%

現年分に関して言えば、収納率 97.51%で仙台市は 19 都市中 18 位となっている。平成 22 年度は平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響で 3 月の収納率が低下しているため、収納率を単純比較することは妥当ではないが、これまで一番高かった平成 21 年度が 98.18%、平成 22 年度は 2 月までの収納率が 97.85%であったことを考慮すれば、仙台市の現年度の収納率は震災の影響を排除したとしても、全国政令指定都市の中でおおむね中位に位置しているといえよう。

一方、滞納繰越分の収納率は、平成 21 年度まで 9%～11%と低い水準で推移していたが、平成 22 年度は収納対策強化の一環として積極的に財産の差押を実施したことで収納率は 13.81%まで上昇し、全国政令指定都市の中でおおむね中位に位置している。

仙台市は、平成 18 年 4 月に「仙台市行財政集中改革計画」を策定し、保育料等の収納体制を強化するなどして収納率の向上を図ることを明記し、このなかで平成 22 年度当初までに保育料収納率を 94.5%以上とするという具体的な数値目標を設定していた。しかし、現実には平成 18 年度以降も収納率は 91%前後で推移しており、保育料に限って言えば、全体の収納率に大きな改善はみられていない。

これらの結果を踏まえ、仙台市は平成 18 年 4 月に設定した収納率目標を平成 21 年度に再検討し、平成 22 年 3 月に公表された「仙台市行財政改革プラン 2010」では、平成 26 年度決算における保育料収納率目標が 93.2%、現年分収納率は 98.5%に下方修正されている。

(2)保育料収納の流れ

仙台市の「保育料収納マニュアル」(平成 18 年 8 月改訂)には、保育料が納期限までに収納されなかった場合の対応が記載されており、その原則的な流れはおおむね以下のとおりである。

- ①保育料が納期限までに収納されなければ、納期限から約2週間後に督促状を発送する。
- ②督促後も収納がなければ、督促納期限の翌月 15 日頃に文書催告を実施する。
- ③催告後も収納がなければ、財産調査を行い、以下のいずれかの手続を実施する。

A)滞納処分(強制徴収)

B)徴収猶予または換価の猶予

C)分納管理(分納誓約書を入手しての分割回収)

D)滞納処分の執行停止(生活困窮等の理由による強制徴収の執行停止)

E)納付義務の即時消滅

納期限までに納めない保護者がいる場合、仙台市が行うべき原則的手続は滞納処分であるが、個々の事情により強制徴収することが適当でない場合もあることから、B から E の選択肢も準備して、適時適切な手段を講じることになっている。

ただし、B) 徴収猶予または換価の猶予を行うには担保の徴取等の手続が必要となるため、これまで保育料に適用された事例はなく、また、担当課によれば E) 納付義務の即時消滅も実施事例はないとの説明であった。

よって実務では、催告後も収納がない場合、A) 滞納処分、C) 分納管理または D) 滞納処分の執行停止の 3 つの選択肢のうちのいずれかが実施されていることになる。

(3) 実施した監査手続

保育料の収納手続が保育料収納マニュアルに従って行われているかを検証するため、保育料を滞納している案件をサンプルベースで任意抽出し、折衝経過を記載した資料を閲覧し、仙台市の対応について質問をした。

(4) 実施した監査手続の結果

① マニュアルの履行状況について(意見)

督促状発送から文書催告までの手続に関しては、書類を閲覧し、福祉事務所担当者に質問を実施した結果、特に問題となる事項は発見されなかった。

しかし、催告しても納付されない場合、保育料収納マニュアルに従えば、財産調査を行って速やかに滞納処分等の手続を講じることになっているが、財産調査後の手続がなされないまま長期間が経過している事例がみられる。

平成 23 年 3 月 31 日現在

滞納額	滞納債権の発生時期	最後に納付した時期	分納誓約書を入手した時期	差押または滞納処分の執行停止の実施時期
106,320 円	平成 17 年 4 月	記録なし	未入手	未実施
136,000 円	平成 18 年 12 月	平成 20 年 4 月	未入手	未実施
31,440 円	平成 19 年 12 月	平成 20 年 4 月	未入手	未実施

経過期間が長くなればなるほど滞納額は膨らみ、滞納者の債務負担はより重いものとなる。財産調査による滞納者の資力を踏まえ、各滞納者に適した徴収の手続を速やかに実施する必要がある。

仙台市は、平成 22 年度に滞納者の換価財産等を一斉検証し、収納対策を強化したことで上記のような事例は見直されている。今後はこの流れを継続し、収納率の向上を図るべきである。

②口座振替率について(意見)

仙台市の「保育料収納マニュアル」には、「(前省略) 口座振替の推奨、きめ細やかな催告及び実態調査等により、滞納繰越を未然に防止する対策を強化していく必要がある」旨の記載がある。

事実、仙台市は平成14年度に保育料の口座振替を開始してから徐々に口座振替による納付を浸透させ、市の把握している情報によれば平成22年度の口座振替率は全国の政令指定都市でも上位となっている。

順位	政令指定都市	口座振替率	収納率	うち現年分
1	F市	97.20%	98.89%	99.54%
2	G市	95.45%	92.13%	99.13%
3	H市	93.51%	98.97%	99.72%
4	仙台市	93.45%	90.97%	97.51%
5	I市	93.40%	96.00%	99.04%

口座振替利用の促進が収納率の向上に貢献することは上記のデータからも明らかで、当然ながら滞納繰越された保育料よりも現年保育料の収納率に顕著に表れる。

仙台市の口座振替率はすでに高水準にあるが、年間を通して一定水準にある訳ではなく、保育所等による口座振替の推奨活動の結果として徐々に利用率を向上させていることが以下のデータから分かる。

年月	口座振替率
平成22年4月	89.50%
平成22年5月	91.00%
平成22年6月	91.97%
平成22年7月	92.73%
平成22年8月	92.72%
平成22年9月	92.80%
平成22年10月	92.72%
平成22年11月	92.83%
平成22年12月	93.22%
平成23年1月	93.16%
平成23年2月	93.40%
平成23年3月	93.45%

一般的に、同じ額を収納するのであれば、結果的に発生してしまった滞納債権の回収にかける労力よりも、滞納債権を発生させないための防止策にかける労力の方が少なくすむ。各福祉事務所は各保育所の理解と協力のもと、年度の早い段階から口座振替率を高水準に持つ

ていくことが、滞納件数を減少させ、結果的には滞納管理業務の省力化につながる。

仙台市は現年分の保育料調定額は30億円程度あることから、現年分の収納率を1%向上させることで30百万円の増収になる。仙台市は、「仙台市行財政改革プラン2010」の中で平成26年度決算における現年分収納率を98.5%とすることを目標としているが、目標実現のためにも、担当課、福祉事務所、各保育所の更なる連携が期待される。

2-4 保育料の不納欠損処理について

(1)概要

不納欠損処理は、以下の場合に発生する。

- ・時効中断措置がないまま5年が経過した場合(地方自治法第236条第1項)
- ・滞納処分の執行を停止したまま3年が経過した場合(地方税法第15条の7第4項)
- ・保育料の徴収ができないことが明白である場合(地方税法第15条の7第5項)

不納欠損処理額は、大口滞納者の発生等により多少ばらつきはあるものの、仙台市では毎年30百万円前後が不納欠損処理されている。これは毎年の保育料調定額のおおむね1%に相当する。

(単位:円)

区	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
青葉	7,753,350	9,380,370	7,633,120	7,480,330	6,960,200
宮城野	4,418,070	4,532,280	5,288,320	7,183,900	7,631,760
若林	241,500	6,810,760	1,573,890	3,193,580	5,749,950
太白	12,459,400	10,795,750	8,331,450	6,184,690	5,904,912
泉	961,700	386,760	1,314,400	1,756,110	6,454,100
合計	25,834,020	31,905,920	24,141,180	25,798,610	32,700,922

担当課によると不納欠損処理される理由のほとんどは時効によるものという。

(2)実施した監査手続

平成22年度に不納欠損処理された案件について、滞納処分や分納管理等の手続が適時適切に実施されていることを、資料の閲覧および担当者への質問によって検証した。

(3)実施した監査手続の結果

分納誓約書の入手について(指摘)

平成22年度に不納欠損処理された案件の中には、分納誓約書の入手もなく、差押も実施されず、滞納処分の執行停止もないまま5年が経過して時効が成立してしまっているものがある。また、分納誓約書は入手しているものの、納付計画は1度も履行されないまま更新もされずに時効が成立しているものもある。

滞納額	滞納債権の発生時期	最後に納付した時期	分納誓約書の入手時期	差押または滞納処分の執行停止の実施時期
12,700 円	平成 16 年 3 月	平成 17 年 3 月	未入手	未実施
31,800 円	平成 15 年 3 月	平成 16 年 5 月	平成 16 年 9 月	未実施
3,000 円	平成 16 年 3 月	履歴なし	未入手	未実施
60,750 円	平成 16 年 6 月	履歴なし	未入手	未実施

即ち、長期間に渡って時効を中断させる有効な手立てが 1 度も打たれなかったということであり、これらの債権の存在は、滞納管理がこれまで適時適切に行われてこなかったことの証でもある。

仙台市は、平成 18 年 4 月に「仙台市行財政集中改革計画」を策定し、保育料等の収納体制を強化するなどして収納率の向上を図ることを明記していたが、差押等の収納対策の強化に乗り出したのは平成 21 年度になってからで、それ以前は差押の実績はほとんどなかった。

差押件数が増加したのは平成 22 年度に入ってからで、仙台市は、児童が卒園してもなお滞納している長期滞納者等に対して一斉に換価財産調査を実施し、悪質な滞納者に対して積極的に差押を行っている。

年度	預金差押	給与等差押	差押件数合計	差押金額
平成 21 年度	3 件	1 件	4 件	1,870,500 円
平成 22 年度	143 件	2 件	145 件	2,714,389 円
増減	+140 件	+1 件	+141 件	+843,889 円

預金差押件数の増加に比して給与等差押件数はほとんど増加していない理由は、担当課の説明によれば、保育料滞納者は 20～30 代の所得の低い若い保護者が多く給与水準が高くないことから、給料等の月額が国税徴収法第 76 条第 1 項に定める差押禁止額を下回っているため、差押できるほど収入がないということである。

実務上のルールに従えば、滞納処分できる財産がない滞納者に対しては、生活の困窮度合いを加味したうえで、滞納処分の執行を停止する等の対応がとられることになっている。

滞納処分できる財産もなく、生活の困窮度合い等を考慮すれば保育料を徴収できないことが明白である場合には、滞納処分の執行が停止されることになるが、平成 22 年度に滞納処分の執行が停止された者は 8 人だけである。平成 23 年度に滞納繰越した人数は東日本大震災による保育料納期限の特例延長もあり、前年度の滞納繰越者数と比較して倍以上となっているが、いずれにしても滞納処分の執行停止はかなり稀なケースであることが分かる。

	青葉	宮城野	若林	太白	泉	合計
平成 22 年度の滞納処分執行停止者数 ①	4 人	0 人	4 人	0 人	0 人	8 人
平成 23 年度への滞納繰越者数 ②	574 人	582 人	425 人	886 人	495 人	2,962 人
(参考)①/②	0.70 %	0.0%	0.94 %	0.0%	0.0%	0.27%
(参考)平成 22 年度への滞納繰越者数	228 人	214 人	275 人	305 人	226 人	1,248 人

滞納処分できる財産がないことが判明しても、保育料を徴収できないと明白にはいえない場合には、滞納処分の執行を停止することはできない。平成 22 年度の滞納処分執行停止者数が 8 人と極めて少ないのは、各福祉事務局長が大半の滞納者を「保育料を徴収できないと明白にはいえない状況にある」と判断した結果であろう。

滞納処分の執行を停止できないのであれば、分納誓約書を提出させて滞納者に納付すべき義務があることを承認させ、納付計画に従って確実に保育料を徴収する必要がある。平成 23 年度に滞納繰越した滞納者数は、保育料納付期限の特例延長もあり平成 22 年度の同数値と比較して増加しているものの、分納誓約書提出者数の割合は 17.5%となっている。特に、仙台市全体の滞納者数の 3 割近くを占める太白区は、分納誓約している滞納者は 62 人しかおらず、分納誓約率は他の区と較べて極端に低くなっている。

	青葉	宮城野	若林	太白	泉	合計
平成 23 年度への滞納繰越者数①	574 人	582 人	425 人	886 人	495 人	2,962 人
分納誓約者数②	121 人	80 人	159 人	62 人	95 人	517 人
分納誓約率 ②/①	21.1%	13.7%	37.4%	7.0%	19.2%	17.5%
(参考)平成 22 年度への滞納繰越者数	228 人	214 人	275 人	305 人	226 人	1,248 人

確たる理由もないまま分納誓約書の提出が引き伸ばされて、時効を迎えるようなことはあってはならない。「逃げ得」を許さないためにも、滞納処分の執行を停止しないのであれば、滞納者の資力を勘案しながら分納誓約書を入手することなどにより、収納率の向上をはかるべきである。

2-5 公立保育所と私立保育所の運営比較

(1)実施した監査手続

平成 22 年 4 月 1 日現在、仙台市には認可保育所として公立 47 か所、私立 74 か所がある。公立保育所と私立保育所の運営を以下のとおり比較した。

認可保育所である私立保育所 74 か所の平成 22 年度の収支状況の合計値は、以下のとおり。

単位:百万円

経常収支								
収入				支出				収支差額
運営費収入	経常費補助金収入	その他	小計	人件費	事務費	事業費	小計	
6,857	1,307	323	8,487	6,129	657	1,000	7,786	701
			100%	72.2%	7.7%	11.8%	91.7%	8.3%

保育所の決算書において収入および支出に含まれている経理区分間収入および経理区分間支出は、保育所の本来の経常的な収入および支出が把握できるよう上記経常収支から除外している。

運営費収入は、基本的に年齢区分毎の入所児童数により計算された委託料(保育実施料)と職員の勤続年数に応じて助成される民間施設給与等改善費(民改費)からなる。上記運営費収入 6,857 百万円には約 507 百万円の民改費が含まれている。経常費補助金収入は、私立保育所補助金、延長保育補助等各種補助金であり、その他収入は、延長保育、休日保育等の保護者負担金である。

支出の主なものとは人件費であり、経常収入の 72.2%を占める。保育児童の年齢ごとに児童数に対する配置保育士の数が規定されており、また、保育所により国の定める基準を超える保育士を配置していることなどもあるが、保育事業は労働集約的な事業であることの表れである。

このように保育所の運営費の主なものとは人件費であることから、人件費を通して公立保育所と私立保育所の運営を比較した。

運営費収入に占める人件費の割合

単位:百万円

	運営費収入	人件費	割合
私立保育所(74 か所計)	6,350	6,129	96.5%
公立保育所(47 か所計)	3,667	6,011	163.9%

私立保育所の運営費収入は、民改費を除いた入所児童数に応じて支払われる委託料を、公立保育所の運営費収入は、私立保育所と比較が可能となるように同じ条件で計算した数値。

上記のように、運営費収入に占める人件費の割合は、私立保育所で 96.5%、公立保育所では 163.9%となった。なお、これは合計額での比較である。

次に、保育児童数、職員数等も加味したそれぞれの施設平均値を比較した。

	公立保育所 (47か所の平均値)	私立保育所 (74か所の平均値)
入所児童数	98.6人	98.3人
うち3歳未満児	37.8人	42.2人
うち3歳以上児	60.8人	56.1人
職員数		
正規職員	15.4人	16.1人
うち保育士数	12.3人	12.7人
正規以外	11.4人	11.3人
うち保育士数	9.6人	8.2人
保育士最低基準人員	10.3人	11.2人
職員の加重平均年齢	34.0歳	30.2歳
保育士の加重平均年齢	32.7歳	26.7歳
保育士1人当たり保育人数(全入所児童)	4.5人	4.7人
うち3歳未満児	1.7人	2.0人
うち3歳以上児	2.8人	2.7人
職員人件費(年間1人平均、賞与、法定福利費込み)	4,719千円	3,044千円
うち正規職員人件費	6,773千円	4,592千円
うち正規以外職員人件費	1,883千円	1,318千円

公立保育所も私立保育所も1施設平均の入所児童数はほぼ同数。しかしながら、私立保育所は3歳未満児数がやや多い。3歳未満児数に配置される保育士数が多くなることから入所児童数に対する保育士最低基準人員も私立保育所がやや高い。保育士数に占める非正規職員の割合は公立保育所がやや高く、公立保育所でも総人件費の抑制を見据えて非正規職員の割合を高めている結果と思われる。

職員および保育士の平均年齢は、公立保育所が高い。公立保育所の職員は仙台市の職員であり定着率も高く勤続年数および年齢も高い。

しかしながら、保育士1人当たりの保育人数は、公立も私立もほぼ変わらない。

すなわち、公立保育所の運営費収入に対する人件費の割合が169.3%と高い理由は、保育士を規定数以上に配置しているのではなく、職員1人当たり給与が私立保育所に比して高いことにある。職員1人当たり人件費では、約1.5倍(4,719千円/3,044千円)となる。公立保育所の職員の平均年齢が私立保育所のそれよりも高く勤続年数も長いと思われるが、職員1人当たり人件費の格差は年齢差や勤続年数差のほか給与体系の違いと思われる。

(2)実施した監査手続の結果

公立保育所の民営化推進について(意見)

仙台市では平成19年8月に「今後の保育施策推進のための保育所の役割について(方

針)」を策定し、その中で耐用年数を経過した木造公立保育所の順次建て替えを行い、当該公立保育所を廃止し「民設民営方式」で運営する基本方針を決定した。この基本方針に従い平成 21 年 10 月に公立の原町保育所と大野田保育所が建て替えにより民設民営となった。建て替えに際し、延べ床面積が大幅に拡張され定員数も増加し地域での待機児童対策にも寄与したということである。

保育需要が増加傾向にあり待機児童の解消が進まない中で、私立保育所のこれまでの運営実績を踏まえると、仙台市の保育施策を効率的に実施していくためには私立の約 1.5 倍の person 費を費やす公立保育所の民営化は早急に推進すべきと思われる。また、これまでは公立保育所の施設の不足を私立保育所が補うということであったが、今後は多くの私立の経営主体の参入が見込まれることから、公立保育所は単なる施設にとどまらず仙台市の保育施策を実践する場として地域の私立保育所を含め保育の質の向上に対し指導的役割を果たしていくべきと思われる。

2-6 公立保育所運営管理費(需用費)について

(1)概要

需用費の内、消耗品費は各保育所に予算が割り当てられ、各保育所が「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」を作成し、保育課長の承認を経て執行される。保育所において納品検収後、「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」に物品受入通知欄への記入および検査調書欄への記入を行い、各保育所長決裁後、保育課長が検収決裁を行う。

(2)実施した監査手続

「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」に適切な承認がなされていること、「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」の内容が決算処理額と一致すること、「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」の内容が取引業者から受領した納品書の内容と一致することを任意のサンプル 15 件について確認した。また、必要に応じて担当者への質問、保育所への往査を実施した。

また、保育所ごとの予算配当額と執行状況について、関係書類の査閲および担当者への質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

取引の事前承認および契約事務手続の効率化について(意見)

「物品購入執行伺書(E)」および「見積書兼承諾書(F)」は、取引の事前に各保育所長決裁を経て保育課長決裁を得た後に取引が行われ、納品確認後再び各保育所長決裁および保育課長決裁を得ることとされている。

これに対して、実際には納品が行われた後に事前決裁欄について事後的に保育課長決

裁がなされていることが、質問に対する回答によって判明した。

現状の運用では、取引の事前に保育課長が購入物品の内容や単価の妥当性等をモニタリングするという牽制が機能していないと考えられるため、保育課長による契約事務手続へのモニタリングが適切に行われるよう徹底する必要がある。

なお、取引における段階毎に保育課長の決裁を得るという事務手続の煩雑さを不効率であるにとらえて現状の運用がなされているとも考えられるため、保育所における契約事務手続の効率化についても、あわせて再検討する必要がある。

なお、各保育所に対する予算配当額の執行状況については、配当額を超えた執行を行うことは、システム上不可能であり、監査対象とした範囲内においては実際に配当額を超えた執行はなされていなかった。保育課においては、各保育所の予算配当額と執行状況を一覧表にまとめてモニタリングを実施しており、管理状況についても明瞭性が確保されていた。

2-7 公立保育所運営管理費(給食材料費)について

(1)概要

公立保育所運営管理(保育)需用費の内、その他需用費の主な内訳は保育所給食材料食糧費である。保育所給食材料食糧費は保育課に全保育所分の予算配当額が割り当てられ、保育課において内部的に各保育所の割当額を決めて管理している。予算配当額の執行状況については、保育課においては、各保育所の予算配当額の割当額と執行状況を半期に一度一覧表にまとめてモニタリングを実施しており、割当額を超えて執行を行った保育所から提出された報告書に理由および対処策が記載される。

各保育所においては、年度の初めに取引業者を選定し、「物品売買請書」と「取引業者一覧」を作成して保育課へ提出する。実際の執行は、各保育所が月に一度翌月の献立を基礎として材料の「発注伺書」を作成し、保育課長の承認を経て執行される。保育所において日々納品検収が行われ、月に一度「納品確認書」を作成し、各保育所長決裁後、保育課長が検収決裁を行う。

(2)実施した監査手続

「発注伺書」および「納品確認書」に適切な承認がなされていること、同取引が決算処理額と一致すること、同取引が取引業者から受領した納品書および、日々の保育所における検収検査資料と一致すること、同取引業者が「物品売買請書」によって取引業者として保育課が承認した取引先であることを任意のサンプル10件について確認した。また、必要に応じて担当者への質問、保育所への往査を実施した。

また、保育所ごとの予算配当額と執行状況について、関係書類の査閲および担当者への質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

物品売買請書への納品時間の記載について（意見）

年度初に業者登録を行うために作成された「物品売買請書」において納品時間を記載する欄が設けられている。これに対し、サンプル 10 件中の 7 件について、記載がなされていなかった。

当該記載は、取引業者が納品時間を厳守することで、保育所における給食の品質管理および業務の効率性を高めるという趣旨であると考えられる。したがって、記載が行われないことによって納品時間が遅れるリスクが高まり、記載の趣旨を逸脱する可能性が存在する。よって、記載を徹底することが望ましい。

なお、「物品売買請書」において、個別の取引によっては納品時間を別途指示された日時とすることと記載されている。そのため、納品時間の厳守を取引業者に要請することが業務の有効性と効率性を阻害する要因とはならないと考えられる。

2-8 公有財産の管理について

(1)概要

地方自治法上、財産は公有財産、物品、債権および基金に区分される（地方自治法第 237 条第 1 項）。不動産は、このうち公有財産に含まれるとされている（同法第 238 条第 1 項第一号）。また、公有財産は、行政財産と普通財産に区分される（同法同条第 3 項）。

「仙台市公有財産規則」（昭和 39 年仙台市規則第 37 号）第 34 条によれば、「財政局長は、公有財産につき、総括台帳を備え、常時、その状況を明らかにしておかなければならない」とされ、また、同規則第 35 条によれば、「各課公所の長は、その所属に係る公有財産についての台帳を備え、所管換、所属替、用途の変更又は廃止その他の変動があった場合においては、ただちにこれを台帳に記載するとともに、財政局長に報告しなければならない」とされている。

さらに、公有財産については同規則第 38 条により、「毎年 3 月 31 日及び 9 月 30 日現在においてその増減及び現在高の報告書を調製し、それぞれ 4 月 30 日及び 10 月 31 日までに財政局長に送付しなければならない」とされている。

(2)実施した監査手続

公有財産の管理が適切に行われているかを確認するため、保育課にて管理している公有財産についての台帳を通査し、必要に応じて担当者への質問を実施した。また、当該台帳と、保育課から財政局長へ報告している増減および現在高報告書を通査し、台帳との整合性を確かめた。

(3)実施した監査手続の結果

①土地台帳および建物台帳の記載方法について(指摘)

仙台市公有財産規則第 35 条第 1 項によれば、「各課公所の長は、その所属に係る公有財産についての台帳を備え、所管換、所属替、用途の変更又は廃止その他の変動があった場合においては、直ちにこれを台帳に記載するとともに、財政局長に報告しなければならない」とされている。また、同第 2 項によれば、「前項の規定による台帳は、公有財産の分類及び財政局長が別に定める種類ごとにこれを調製し、次に掲げる事項を記載しなければならない」とされ、以下の項目が掲げられている。

- 一 区分及び種目(土地における敷地、森林等、建物における事務所、住宅等の区別をいう。)
- 二 所在
- 三 数量
- 四 価格
- 五 得喪変更の年月日及び事由
- 六 その他必要な事項

保育課が、上述の規定に基づき作成している土地台帳および建物台帳を通査したところ、以下のような点が検出され、これらの点には右記のような問題点があると考える。

検出された点	左記の点から生じる問題点とあるべき姿
<p>ほぼすべての資産につき、価格の記載がなされていなかった。 価格の記載が行われていない理由を担当者に質問したところ、いずれも買入による取得ではなく、台帳に付すべき価格が不明であるためとの回答であった。</p>	<p>仙台市公有財産規則第 35 条第 2 項において記載が求められている事項について記載が行われていない。また、買入による取得以外の方法による取得であっても、同規則第 36 条によれば、買入以外の取得による場合の登録価格が規定されており、取得の対価としての価格が明確でない場合であっても、「土地については、近傍類地の時価等を考慮して算定した金額」を台帳に記載すべきことが定められている。 そのため、明確な規則違反である。</p>
<p>土地台帳において、地積の実測値が記載されていないものがある。</p>	<p>土地の地積については、仙台市公有財産規則第 35 条第 2 項において、明確に記載が求められている事項ではないが、土地においては、地積は当然に管理されてしかるべき事項であると考える。 また、仙台市公有財産規則第 14 条の 2 において取得の際には、「実測数量等の検査を行わなければならない」とされており、土地の管理において地積の実測値は重要な要素であるといえる。 その地積の実測値が台帳に記録されていない状況は、適切に管理が行われているとは言い難い状況であると考える。</p>

<p>修正液を用いて、あるいは取り消し線を記載して、項目の修正が行われている。</p>	<p>修正履歴が分からないため、どのタイミングで修正が行われているのか、現物の異動によって台帳が修正されたのか、台帳の記載誤りによる修正なのか、台帳を見てもわからない状態となっている。</p> <p>本来、台帳に記載された事項を修正する場合には、その修正日、修正理由および修正者が明らかとなるように修正し、修正者以外の上席者などの承認を受けなければならない。</p>
<p>鉛筆書きによる情報の記載が行われている。</p>	<p>鉛筆書きによる記載は、修正が容易に行える。そのため、台帳の情報を不正に書き換えられる恐れがある。また経年により記録が消える恐れがある。</p> <p>紙による台帳を作成し続けるのであれば、筆記具は鉛筆ではなく、ペン又はボールペンなど容易に修正を行えないものによるべきである。</p>
<p>紙の台帳によって管理を行っているが、ファイリングを行う際にあけた穴によって、一部の情報が読むことができなくなっている。</p>	<p>台帳に記載された情報であっても、それを読み取ることができなければ、台帳の意味をなさない。</p> <p>すべての情報が読み取れるようにファイリング方法を見直すべきである。</p>

このように、適切に管理されるべき土地台帳および建物台帳の作成において不備がある状況では、公有財産を適切に管理できているとは言えない。

公有財産は市民の財産であるということを今一度認識し、公有財産自体の適切な管理はもちろん、その台帳である土地台帳および建物台帳の記載方法および管理の方法を再度検討するべきである。

②遊休土地の有効活用について(意見)

土地台帳を調査したところ、保育課にて管理することとなっている行政財産たる土地のうち、以下の3件については、保育所として使用されておらず、実質的に遊休となっていた。

所在地	実測地積
泉区館六丁目 17-3、17-4	5,924.91 m ²
泉区松陵四丁目 1-3	2,654.51 m ²
泉区加茂一丁目 20-1	2,437.67 m ²

この遊休の理由を、担当者に質問したところ、これらは、いずれも旧泉市と合併した際に、旧泉市において管理していた保育所用地を承継したものであり、旧泉市との合併以降、保育所としては使用されておらず、また、今後の具体的な使用の予定も決まっていないとの回答であった。

仙台市が旧泉市と合併したのは、昭和 63 年であり、それ以降 20 年以上にわたって、遊休状態となっていたことになる。

市が保有する資産を長期間にわたり遊休としておくのは、行政の非効率と言わざるを得ない。待機児童の解消のため、本来の目的である保育所の建設を行うのか、あるいは、市の厳しい財政状態の解消のため、売却を行うのかなど、遊休を解消するための施策を早急に策定する必要があるものとする。

2-9 備品の管理について

(1)概要

仙台市会計規則第96条によれば、物品は下表のとおり分類されている。

(1)	備品	性質形状を変えずに比較的長期間継続して使用保存できるものをいう
(2)	消耗品	使用により消耗されるもの、損傷しやすいもの及び長期間の保存に耐えられないものをいう
(3)	材料品	一定の物品を生産するための原料又は工事、工作等のため消費されるものをいう
(4)	生産品	製造、加工、工作等により生産されたものをいう
(5)	不用品	不用の決定をされたものをいう

また、同規則運用によれば、「備品に属する物品で単価 20,000 円未満のもの及び試験、研究、検査用のガラス器具、ポリ製品類並びにカーテン(暗幕を除く。)並びにコンピューターソフトは消耗品に類するもの」とされている。

備品に属するものの区分を示すと、下表のとおりとなる。

分類	定義
医療機器類	診断、治療、調剤等に必要な機器をいい、消毒防疫機器等を含む
理化学機器類	専ら自然科学の研究、実験等に用いられる機器をいい、測量・測定に用いられる機器等を含む
工作用機器類等	土木・建築・工作等に用いられる機器をいい、それに必要な工具類並びに動力・電源及び配電機器類も含む
事務用機器類	事務に必要な機器で会計機器・机及び椅子類・保管容器類及び調度品類等をいう
車両類	自動車・原動機付自転車及び自転車を含む軽車両その他運搬車の類をいい、それらの付属品も含む
船舶類	総トン数 20 トンに満たないものとし、それらの付属品も含む
美術工芸品類	美術工芸品類として価値が認められているものをいう
標本・模型及び参考品類	標本・模型・参考品類をいう
図書類	図書・掛図等の出版物をいう
動物類	-
学校用教具類	公立の小・中等高等学校において教材教具として用いられるもの及びそれらに類するものを含む

その他の備品	以上のどの分類にも属さない機器で、音楽・スポーツ用品類、消防機器類、電話通信、放送機器類及び冷暖房機器類等をいう
--------	--

また、備品の管理については、仙台市会計規則第 109 条によれば、「物品管理者は、使用中の物品のうち備品(貸与に係るもの及び図書を除く。)については、第 99 条第 1 項の区分により分類し、各人別備品整理簿によってこれを整理しなければならない」とされている。

なお、各人別備品整理簿とは、備品を、その保管をする担当者ごとに名寄せした帳簿のことをいう。

(2)実施した監査手続

備品の管理状況を把握するため、各保育所にて、具体的にどのような管理方法がとられているのかを、担当者への質問により確かめた。また、公立保育所である支倉保育所において備品の現地調査を行うとともに、各人別備品整理簿との照合を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

①公立保育所の物品の管理の規定の作成について(意見)

仙台市会計規則第 109 条によれば、「物品管理者は、使用中の物品のうち備品(貸与に係るもの及び図書を除く。)については、第 99 条第 1 項の区分により分類し、各人別備品整理簿によってこれを整理しなければならない」とされている。また、同規則第 111 条によれば、「備品は、備品整理票又は焼印、ペンキ等により品名、整理番号、課公所名等をこれに附して整理しなければならない。ただし、これにより難いものについては、別の方法により現物と対照ができるようにしなければならない。」されている。

備品に限らず、公立保育所にて保有する物品は、保育事業の運営を行うに当たって必要不可欠なものであると同時に、市民共有の財産であり、公立保育所および保育課は、物品の管理を行う義務を負っていると考ええる。

したがって、適切な方法により、備品の管理を行う必要があると考えますが、備品の管理は、上述以外に規定はなく、具体的にどのように管理すべきか定められていない。

以上より、定期的に現物と備品台帳との照合を行い、現物の状況および備品台帳の正確性の確認をしなければならない旨、物品の管理規定を作成すべきと思われる。

また、各保育所にて行った現物と台帳との照合の結果を、保育所の運営管理を行うべき保育課に報告させ、その結果をレビューするなどの内部統制を合わせて構築するべきであると考ええる。

②備品の管理状況について(意見)

支倉保育所にて備品出納簿からサンプルで 7 件の備品を抽出し、現物の調査を行った結果、下表のとおりとなった。

品目	品名	数量	状況
その他の機器	スペースマット	4 セット	検出事項なし
その他の機器	児童机(大)	11 台	検出事項なし
机及び椅子類	並椅子	13 脚	現物が 11 脚しか確認できなかった
机及び椅子類	片袖机	20 台	現物が 19 台しか確認できなかった
電話・通信・放送機器類	スピーカー	2 本	検出事項なし
電話・通信・放送機器類	アンプ	1 本	検出事項なし
その他の機器	ステンレス配膳台(戸棚付)	4 台	検出事項なし
電話・通信・放送機器	カラーテレビ	1 台	検出事項なし

このように、備品出納簿に記載があるものの、現物が確認できなかったものがある。その原因としては、備品出納簿と現物との定期的な照合を行っていないため、既に使われなくなった備品がどこに保管されているのかを把握しきれていないこと、また、備品出納簿の記録漏れを適時に発見できていないことが挙げられる。

これらのことから、市は①の意見にあるとおり、管理方法について規定を作成し、その運用を各保育所に対し求め、現時点において保育所で管理している、あるいは管理すべき備品の正確かつ網羅的な台帳の作成、および今後の適切な管理を求めていくべきである。

2-10 保育所の安全対策について

(1)概要

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災については、仙台市はもとより、東日本各地に甚大な被害をもたらし、また、大地震による被害の大きさを日本国中が再認識したのは、ここで改めて述べるまでもないことであろう。

一方で、仙台市内では、地震の揺れによる建物の倒壊といった被害は比較的少なく、これに伴う死亡事故が発生しないなど、昭和 53 年 6 月の宮城県沖地震を教訓とした各種の地震対策については一定の効果があった(「仙台市震災復興ビジョン」平成 23 年 5 月 31 日より)と市では評価している。

保育所が最も重視すべき項目の一つとしては、児童の安全の確保という点が挙げられる。保護者が児童を安心して預けることできる保育所作りは、その運営主体が市であるか私立であるかを問わず、求められる事項である。

市では今後とも、当初の計画に則り、保育所に対する耐震補強工事を進めることとしている。

(2)実施した監査手続

仙台市がこれまで行ってきた、保育所の耐震対策を質問により確かめる。また、これまでの

耐震対策や今後の計画について、市が充分に行ってきたのかを検討する。

(3)実施した監査手続の結果

私立保育所の耐震補強工事に対する仙台市の関わり方について(意見)

市は、平成 16 年以降、公立保育所の耐震補強工事に着手し、耐震診断を行い、それを踏まえて耐震補強工事を進めてきている。

一方で、私立保育所の耐震補強工事については、市として工事を行うことはなく、耐震の必要性についての呼びかけを行ったり、私立保育所が定員増加の改築工事を行う際に耐震補強について依頼したりする程度である。

一方、市は将来に向けての保育所整備の方針として、私立保育所の創設整備や定員増加など、私立保育所の拡充を待機児童数の削減策として掲げている。つまり、市内の保育需要を賄う中心的な存在として、私立保育所を考えている。

今般の東日本大震災の発生で、多くの市民が、日本は地震大国であるという点を再認識した点を踏まえれば、市は公立保育所のみならず、市内の保育需要を賄う中心たる私立保育所における地震対策を推進する責務を負っているということは明らかである。

しかし、本来、差異があってはならない公立保育所および私立保育所の地震対策について、公立保育所と私立保育所とで差異が生じてしまっている、あるいは差異が生じる可能性があるとも言える。

市は、私立保育所における耐震補強工事につき、より一層の関与を行う等、私立保育所の安全確保推進に努めるべきである。

2-11 認可保育所の指導監査について

(1)指導監査の概要

児童福祉法施行令第 38 条において「都道府県知事は、当該職員をして、1 年に 1 回以上、国以外の者の設置する児童福祉施設が法第 45 条第 1 項の規定に基づき定められた最低基準を遵守しているかどうかを実地につき検査させなければならない。」と規定している。これを受けて児童福祉行政指導監査実施要綱(平成 21 年 4 月 1 日第 2 次改正雇児発第 0401002 号)(以下「要綱」という。)では、「指導監査の目的は、都道府県知事(政令市の市長も含む)が児童福祉行政の実施機関における児童福祉施設の措置費等についての事務処理状況及び(中略)児童福祉施設についての最低基準等の実施状況が、関係法令等に照らし適正に実施されているかどうかを個別的に詳らかにし、必要な助言・勧告又は是正の措置を講ずることなどにより、児童福祉行政の適正かつ円滑なる実施を確保しようとするものである。」としている。

同要綱によると、「児童福祉施設に係る指導監査の内容は、入所者の処遇、職員の配置及び勤務条件、経理状況、設備の状況等施設の運営管理全般にわたって総合的に実施するとともに、施設が民間施設である場合は、当該施設の財政的基盤の状況についても把握すること。」となっている。

また、仙台市では、「仙台市社会福祉法人・施設指導監査要綱」(平成 13 年 3 月 30 日健康福祉局長決裁)を定め、指導監査の実施に関する必要な事項を定めている。これによると指

導監査は、一般監査と特別監査に分けて実施することとなっている。

特別監査は、問題を有する実施機関および児童福祉施設を対象に必要なに応じて特定の事項について実施するものである。

指導監査の結果については、問題点の内容および改善方法が文書により具体的に指示され、指示事項に対する是正措置の状況は期限を付して報告が求められる。また、重要事項については必要に応じて改善状況を確認するために特別監査等の措置が取られる。

指導監査において繰り返し是正措置を採るよう指示したにもかかわらず、なお改善がなされないものについては必要に応じて法令等に基づく処分を行うこととなる。

平成 22 年度における仙台市の一般監査は、公立 47 施設および私立 75 施設（平成 22 年 5 月 1 日現在）のすべての認可保育所が対象であり、運営、保育内容の監査担当者（保育士）1 名、給食内容の監査担当者（栄養士）1 名、人事労務・経理関係の監査担当者 2 名の 4 名で半日ないし 1 日の日程で行われた。指導監査の重点項目は、ア) 人事・労務関係帳簿の適正、イ) 運営費運用の適正化、ウ) 保育所保育指針を踏まえた保育の促進である。

指導監査の結果、運営管理関係のアについては全体で 27 件の指摘・指導事項、経理関係のイについては 19 件の指摘・指導事項、処遇関係のウについては、2 件の指摘・指導事項が検出されていた。また、懸案事項のある保育園として 3 園あげられており、訪問指導等を通じて引き続き指導を行っていくことが報告されている。

(2) 実施した監査手続

指導監査による個々の児童福祉施設（保育所）の運営管理全般にわたる問題点の指摘、改善方法の提案および是正状況・改善状況の確認は、市の児童福祉行政の適切かつ円滑な実施を確保するためには重要な制度である。特に仙台市では、厳しい財政状況の下、急増する保育需要に対応するため老朽化した公立保育所の建て替えを計画的に進め、これらを民間の活力を活用していく、即ち保育事業の民営化を進めているところであり、私立保育所においても公設の保育所と同等、同様なサービスが提供されていることをモニタリングする意味においても指導監査の重要性は高い。

その指導監査が、法令等に従い適切に実施されているか否かを施設指導監査結果報告書の査閲および担当者への質問により検証した。

(3) 実施した監査手続の結果

①A 保育園(意見)

A 保育園の平成 22 年度施設指導監査報告書によると、財務に係る指導事項として「保育所の年間事業費の 12 分の 1 以上に相当する資金を普通預金等で有するよう努めること。」とある。また、銀行からの借入金が負担になっているとの記載もある。

A 保育園の平成 22 年 3 月 31 日付貸借対照表を見ると、純資産がマイナスとなっており会社で言う債務超過の状況にある。

また、繰越活動収支差額は減価償却累計額を超えており、明らかにキャッシュ・フローが不

足している状況である。

民間施設の行う保育事業の継続性は、その財政的基盤により担保されるものであり、指導監査に加え、保育所の財政的な安定に寄与する収支状況の改善について、継続して指導を行う必要がある。

②B 保育園(意見)

B 保育園の使用する土地・建物は、過去に学校法人が幼稚園の園舎として取得した土地・建物の一部を無償にて使用してきたものである。

しかしながら、平成 22 年度において幼稚園を経営する法人より、これまで保育園が幼稚園の土地・建物を無償で使用してきたことは不適切であったとして、平成 16 年度に遡及し土地・建物に係る経費負担の見直しを行い、保育園が負担すべきであった金額に相当する保育所積立金を幼稚園に移動する旨の申請が提出され認められた。

保育園開設時には、土地・建物を無償で賃借するという計画での認可保育所だったが、過年度に遡及して運営費からの支払いを認めると言うことになったが、幼稚園の経営が厳しく、法人全体の資金繰りを考えるとこのような取り扱いもやむを得ないものと思われる。

しかしながら、①A 保育園で記載したように、民間施設の行う保育事業については、指導監査に加え、保育所の財政的な安定に寄与する収支状況の改善について、継続して指導を行う必要がある。

また、このケースでは、施設が学校法人により所有されそれが無償で賃貸されているということであるが、社会福祉法人以外の法人がその所有資産を無償で、かつ、継続的に貸し出すことは一般的ではないと思われる。保育所の認可審査に当たり法人からの無償貸与による施設の利用は、その無償利用の継続可能性とともにその合理性も検討すべきと思われる。

③C 保育園(意見)

C 保育園では、施設・設備整備積立預金について無担保社債および円建外債により資金運用を行っていた。「保育所運営費の経理等について」(児発 299 号)および『「保育所運営費の経理等について」の取扱いについて』(児保第 12 号)によると、運営費等の管理については、銀行、郵便局、農業協同組合等への預貯金のほか、国債、地方債、信託銀行への金銭信託等元本保証のある方法が考えられるが、株式投資、商品取引等リスクが大きいものは認められないこととされている。

運用対象である無担保社債および円建外債はリスクが大きいものであり、上記通知に反している。

施設指導監査結果報告では、取引リスクに十分注意することとして指導対象としているが指摘事項とはしていない。C 保育園は、社会福祉法人が設置者であり、社会福祉法人は運用財産について株式等の保有も認められているものの、区分経理される保育所の経理においては、リスクが大きい場合、その保有は認められないのであり、指摘事項として改善を促すべきである。

3. 緊急整備計画の実行状況について

平成 21 年 1 月に策定された緊急整備計画の進捗状況は、以下のとおり。

保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画の進捗状況 (平成 23 年 6 月現在)

	21 年度当初		22 年度当初		23 年度当初	
	計画	実績	計画	実績	計画	実績
①認可保育所創設	90	90	270	330	360	640
②認可保育所定員増	-	-	90	97	60	55
③認可保育所その他定員増	-	-	-	69	-	-
④認可保育所入所枠拡大	6	6	24	34	29	47
①～④定員数増 計	96	96	384	530	449	742
⑤せんだい保育室の増	200	239	70	196	70	142
認可保育所への移行	-	-	-	△73	-	△56
せんだい保育室 計	200	239	70	123	70	86
⑥事業内保育施設整備推進	12	22	10	80	10	△5
⑦幼稚園預かり保育拡充	50	6	50	-	50	-
⑧保育ママの増・利用促進	50	40	50	55	55	25
⑨幼稚園保育室	60	24	60	24	60	0
増員数 合計	468	427	624	812	694	848
累計	468	427	1,092	1,239	1,786	2,087

平成 23 年 6 月現在、緊急整備計画に基づく保育児童の受入枠の増加は、累積で計画値 1,786 名の増に対し、実績は 2,087 名の受入れ枠の増加となっている。特に認可保育所の創設に関しては平成 21 年度に 2 保育所新設、せんだい保育室からの移行 2 保育所があり、22 年度当初では 330 名の受入れ枠の増加となった。22 年度は同様に 7 保育所の創設があり、23 年度当初では、640 名の受入れ枠の拡大が図られた。上記⑤～⑨の施策による児童受入数の拡大は、保育サービスの充実という観点から保護者に対し保育所以外での保育サービスの選択肢を提供するという意味で重要である。

以下、緊急整備計画に基づく「認可保育所創設」、「せんだい保育室の増」、「幼稚園預かり保育拡充」、「保育ママの増・利用促進」、「幼稚園保育室」についてその手続を検証した。

3-1 認可保育所整備事業について

(1)概要

仙台市では就学前児童数の減少という状況下において、要保育児童数が増加傾向にある。核家族化、女性の社会進出の増加等その要因はいろいろ考えられるものの、いずれにしても保育に欠ける児童に対する保育の実施は市町村の義務であり、待機児童の生じることのないよう認可保育所の創設整備および既存の認可保育所における施設の増築等による定員の増加が図られている。

仙台市における認可保育所の整備は、市有地を貸与する場合の公募型と土地等を設置者が用意する場合の提案型がある。

提案型における認可手続の概要は以下のとおり。

- ・認可保育所施設整備事業申請書を設置主体から仙台市へ
- ・事前審査 公認会計士による資金審査(資金計画等経済的基盤に関する事項の審査)
事務局による事前審査
- ・第1次審査 保育施設整備等に関する選定委員会により審議および選定
(保育施設整備等に関する選定委員会設置要綱(平成11年5月31日健康福祉局長決裁)に基づく)
認可保育所整備事業設置運営者選定基準に基づき採点および事業者からのヒヤリング、その結果に基づき事業者を選定。

第1次審査で選定された事業者は、建物等の建設、私立保育所施設整備補助金の申請に着手。

- ・保育所設置認可申請書を施設主体から仙台市へ
- ・仙台市私立保育所設置認可要綱(平成20年3月31日子供未来局長決裁)に基づく審査
- ・仙台市から設置主体へ認可書交付(通常は3月31日付で認可される。)

認可保育所整備事業設置運営者選定基準による審査項目は以下のとおり。

- ・法人の欠格条項・信用等、法人としての適切さおよび理事会等、経営者としての適切さ
- ・法人運営方針および運営体制の適切さ
- ・法人の事業実績の適切さ
- ・応募動機や保育所運営に係る意欲
- ・各種保育サービスへの取り組み状況
- ・利用者のサービス向上、苦情解決に向けた取り組み状況
- ・職員確保の考え方、職員配置、勤務体制、職員育成の基本的考え方
- ・保育所用地について現在および将来にわたる保育需要の見込み
- ・保育所用地について適切な面積、形状、環境、防災への配慮、交通利便性等が備わっ

- ていること。また、用地確保が必要な場合は土地確保の確実性があること。
- ・敷地利用や周辺環境等について児童の安全確保等に配慮が図られており、建物について児童福祉施設最低基準及び本市認可基準を満たし、保育内容を反映した建築計画となっていること。
 - ・計画遂行に当たり適切な資金計画を有していること。

仙台市私立保育所設置認可要綱に基づく審査対象項目は以下のとおり。

- ・建物その他設備の図面
- ・収支予算書
- ・設置する法人等の履歴及び資産状況を明らかにする書類
- ・法人であることを証する書面(個人の場合を除く)
- ・定款、寄附行為その他の規約
- ・職員名簿(資格を必要とする職員については資格を証する書類の写し)
- ・その他必要な書類

基本的には、第1次審査である保育施設整備等に関する選定委員会による審議で事業者および事業内容が内定しているため、仙台市保育所設置認可要綱に基づく保育所設置認可申請書およびその添付書類の審査は最終審査ということになるが書類による形式的チェックの側面が強い。

(2)実施した監査手続

保育所の認可に係る手続が条例等に従い適切に行われているか否かを確かめるため、各種申請書類の査閲および担当者に対する質問を行った。

(3)実施した監査手続の結果

①認可手続について(意見)

私立保育所設置認可要綱によると、設置者の要件として「経営者が他に事業を営んでいる場合には、その財務内容が適正であり、保育所を営営することについて支障をきたすおそれがあると認められないこと。」と規定している。

認可された保育所の中には、認可時から設置者が債務超過の状況にあり、その債務超過の解消には相当長期の期間を要すると思われるケースも含まれていた。このような場合には認可にあたってより慎重な判断が必要であったと思われる。

待機児童対策の一環として、認可保育所の新設・増設が必要なことは理解できるにしても、事業者の選定に当たっては将来にわたり安定的な保育事業の継続が可能となるような経営の安全性が考慮されるべきである。

②認可申請時における審査書類について(意見)

平成22年4月1日付で3園の認可保育所が創設された。この3園についても平成22年度の指導監査が行われている。このうち、2園については、それぞれ指摘事項と指導事項併せ

て14件および9件と数多くの指導がなされていた。この中では人事労務管理に関する指摘又は指導事項が多い。例えば、時間外労働に関する協定書を労働基準局に届けていない、時間外割増賃金の計算が規則と異なる、賃金台帳の不備等である。

認可申請時の審査においては、必要な資格を有した職員の確保に重点が置かれ、職員の就業規則、給与規程等の内容に関しては審査対象となっていないことが原因と考えられる。保育の実施において児童の安全確保はもっとも重要なことであり審査もそれに関連する事項に重点を置いてなされるが、保育所で働く職員等の待遇も運営上は重要事項である。

従って、認可申請時においては職員の待遇に直接影響する就業規則、給与規程等の提出を求め確認する必要がある。

3-2 せんだい保育室への助成について

(1)概要

仙台市は、保育サービスの質の向上、待機児童対策の一環として、保育環境・保育内容・保育従事者等について国の認可外保育施設の基準を上回る独自の基準を定め、それらの基準を満たす認可外保育施設をせんだい保育室として認定している。

せんだい保育室には、駅前などの商業地域で認可保育所とほぼ同等のサービスを提供する「A型」と、比較的小規模で認可保育所に準じたサービスを提供する「B型」があり、仙台市内には平成22年4月1日時点でA型5か所、B型61か所のせんだい保育室がある。

仙台市は、「せんだい保育室事業実施要綱(平成14年5月7日 健康福祉局長決裁)」を定め、せんだい保育室に対して運営経費を助成している。せんだい保育室への助成項目は、「せんだい保育室事業実施要綱」第17条で以下のように定められている。

基本保育助成	基本開所時間において、市長が認めた助成対象児童を保育した場合の助成
多子減免助成	入所している助成対象児童と同一世帯から1人以上の児童が同時に保育所等を利用している場合の助成
保育料負担軽減助成	3歳未満児の保護者の前年分の所得税合計額が72,000円未満の場合の助成
延長保育助成	予め延長保育登録した助成対象児童の保育に係る費用の助成
休日保育助成	予め休日保育登録した助成対象児童を4時間以上保育した場合の助成
夜間開所助成	B型において、月に10日以上延長保育時間に引き続き保育を実施した場合の助成
家賃助成	B型において、施設を第三者から賃借して保育事業をしている場合の賃借料に対する助成
定期借地料助成	B型において、施設を借地借家法により第三者から賃借した土地に施設を設置している場合の賃借料に対する助成
自己所有等施設助成	B型において、自己所有等施設を保育事業の実施の用に供している場合の維持保全に対する助成
常勤有資格者助成	B型において、常勤有資格者を雇用している場合の助成

児童健康診断費助成	B型において、助成対象児童に対する健康診断の受診料に対する助成
-----------	---------------------------------

せんだい保育室への助成額は、「せんだい保育室事業運営費助成要領(平成14年9月2日 健康福祉局長決裁)」別表(第4条関係)に従って決定される。

せんだい保育室 A 型

基本保育助成	定員 45 人 ～60 人	0 歳児	118,440 円		児童 1 人月額
		1・2 歳児	54,150 円		
		3 歳児	32,030 円		
		4 歳以上児	26,410 円		
	定員 61 人 ～	0 歳児	107,600 円		児童 1 人月額
		1・2 歳児	43,310 円		
		3 歳児	21,190 円		
		4 歳以上児	15,570 円		
多子減免助成 (3 歳未満児)	第 2 子	上限 26,000 円		児童 1 人月額	
	第 3 子以降	上限 53,600 円			
多子減免助成 (3 歳以上児)	第 2 子	上限 13,000 円			
	第 3 子以降	3 歳児	上限 27,600 円		児童 1 人月額
		4 歳以上児	上限 26,800 円		
保育料負担 軽減助成	第 1 子	上限 15,000 円		児童 1 人月額	
	第 2 子	上限 7,500 円			
延長保育助成	平均対象児童数	1 時間延長	2 時間延長		1 施設月額
	1 人未満 (0 人の場合を除く)	25,200 円			
	1 人～5 人	50,500 円	67,600 円		
	6 人～9 人	101,000 円	135,300 円		
	10 人～19 人	118,500 円	179,000 円		
	20 人～29 人	147,600 円	251,800 円		
	30 人～39 人	176,700 円	324,600 円		
以上 10 人毎加算	29,100 円	72,800 円			
休日保育助成		13,800 円		1 施設日額	

せんだい保育室 B 型

基本保育助成	0 歳児	55,400 円		児童 1 人月額
	1・2 歳児	32,900 円		
	3 歳児	16,100 円		
	4 歳以上児	13,900 円		
多子減免助成 (3 歳未満児)	第 2 子	上限 26,000 円		児童 1 人月額
	第 3 子以降	上限 53,600 円		
多子減免助成 (3 歳以上児)	第 2 子	上限 13,000 円		
		3 歳児	上限 27,600 円	
	第 3 子以降	4 歳以上児	上限 26,800 円	
保険料負担軽減措置	第 1 子	上限 15,000 円		児童 1 人月額
	第 2 子	上限 7,500 円		
延長保育助成	1 時間延長	24,700 円		1 施設月額
休日保育助成		11,600 円		1 施設日額
夜間開所助成	開所時間帯	①延長保育時間後最初の 1 時間	24,700 円	1 施設月額
		②①に引き続く次の 1 時間	24,700 円	
		③②に引き続く次の 1 時間	24,700 円	
家賃助成		上限 100,000 円		1 施設月額
自己所有等施設助成	保育室等延べ床面積	50 ㎡未満	70,000 円	1 施設年額
		50 ㎡以上 75 ㎡未満	90,000 円	
		75 ㎡以上 100 ㎡未満	120,000 円	
		100 ㎡以上	150,000 円	
常勤有資格者助成		14,500 円		常勤有資格者 1 人月額
児童健康診断費助成		750 円		児童 1 人 1 回の健康診断費

なお、過去 4 年間の助成額は以下のように推移している。

内訳	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
助成額	737,744 千円	795,367 千円	879,900 千円	1,017,706 千円	1,167,241 千円
A 型施設数	4 か所	5 か所	5 か所	5 か所	5 か所
B 型施設数	47 か所	51 か所	54 か所	57 か所	61 か所

(2)実施した監査手続

せんだい保育室への助成金が、仙台市の定める手続に則り適正に行われているかを確認するため、平成 22 年度の支給実績のうち、任意にサンプルを 12 件抽出して関連資料を閲覧した。また、必要に応じて担当者への質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

せんだい保育室の保育料について(意見)

仙台市は、平成 24 年度当初に保育所入所待機児童がゼロとなることを目標として「保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画」を策定し、平成 21 年 1 月に公表しており、その中で、せんだい保育室を待機児童対策のひとつの柱と位置づけている。

統計データの作成において、認可保育所に入所できなかった児童がせんだい保育室に入所した場合は待機児童にカウントされないことから、せんだい保育室が待機児童の受け皿のひとつとされていることがわかる。

平成 23 年 4 月時点で、認可保育所の空きを待ちながら、せんだい保育室に籍をおいている児童の数が 237 人存在する。

行政区名	認可保育所を希望しながら せんだい保育室に籍をおく児童数
青葉区	101 人
宮城野区	34 人
若林区	21 人
太白区	38 人
泉区	43 人
合計	237 人

せんだい保育室の保育料は、認可保育所の上限近くに設定されていることから、せんだい保育室に児童を預けている保護者は、平均的にみれば認可保育所に児童を預けている保護者よりも高い保育料を払っていると推測される。

保育に欠ける児童に保育所を手当するのは市の義務である。その義務を果たすため、待機児童対策としてせんだい保育室の利用を推進しているのは市であるにも関わらず、選考により入所できなかった児童の保護者が認可保育所よりも高い保育料を払わされているという事実は、公平性の観点から不合理と考えられる。

参考までに、仙台市が行った「保育サービス利用希望者意識調査の調査結果」(平成 22 年 8 月実施)によれば、認可保育所を希望する一番の理由に保育料の安さがきていることから、保護者の関心は保育料にあることが分かる。

認可保育所を希望する理由	割合
1. 保育料が安い	33.5%
2. 預って貰える時間が長い	14.8%
3. 仙台市の認可施設で安心	14.8%

せんだい保育室の中には、認可保育所にはない独自の施策によって保護者から支持されているところもあり、自ら希望して児童をせんだい保育室に入所させ、高い保育料を支払っている保護者がいることも事実である。

しかしながら、待機児童対策として仙台市がせんだい保育室の利用を促進するのであれば、やむなくせんだい保育室に入所した児童もいることから、認可保育所の保護者負担との差を考慮してその低減に努めるべきである。

なお、仙台市の平成24年度予算において、せんだい保育室を利用する3歳未満児の保育料の負担軽減制度を拡充し、負担の平準化を図ることが予定されている。負担の平準化によりせんだい保育室の利用促進、待機児童対策の効果を期待したい。

3-3 幼稚園預かり保育拡充について

(1)概要

仙台市預かり保育推進事業補助金は、女性の社会進出に伴う保育ニーズの拡大に対応するため、預かり保育を必要とする実施幼稚園の園児等に関して、幼稚園の通常の教育時間終了後又は幼稚園の休業日において2時間以上保育を実施した場合、又は通常の教育時間開始前(早朝時)において午前8時以前から保育を実施した場合に交付される補助金である。

対象幼児は、保育所入所要件である保育に欠ける子とは異なりもっと広い要件である。例えば、園児の降園後、地域と一緒に遊べる幼児がいない場合等も含まれており幼稚園の行う預かり保育が対象となる。

この幼稚園預かり保育拡充に関しては、平成21年度当初から平成24年度当初にかけて毎年50名、累計200人分の受入れ枠の拡大を目指している。

(預かり保育の対象幼児は、上記のように保育所入所要件である保育に欠ける子とは限らないためこの保育枠の拡充による保育人員数がすべて待機児童数の削減となるものではない。)

預かり保育推進事業補助金の内容は以下のとおり。

	対象	補助金の上限額	備考
幼稚園割	通常時の預かり保育の実施割合が5割未満である園(県補助の対象外の園)が対象	300,000円 実施割合が3割未満の場合は200,000円	人件費に充当不可 *ただし、県補助対象外の園については、充当可能
園児割	延べ園児数500人ごと(端数切り上げ)に	70,000円	
時間延長割	県補助の長時間加算を受けていない園	17:30超え 3,000円/月	

	で、17:30 または 18:30 を超えて預かり保育を実施している園が対象	18:30 超え 6,000 円/月	
休業日割	幼稚園の休業日に預かり保育を実施した場合に支給(ただし、県補助の対象期間は除外)	10,000 円/日	人件費に充当可能
早朝割	幼稚園の開園日に 8:00 以前から預かり保育を実施した場合に支給	1,500 円/日	
早朝割加算	通常の教育時間開始前において継続的に 7:30 以前から預かり保育を実施する場合	(早朝割の補助額に加算) 500 円/日	幼稚園保育室を実施す幼稚園に限り、補助の対象とする
長期休業日加算	冬休み期間及び春休み期間において 1 日 4 時間以上、土曜、日曜、祝日を除いた日の 8 割以上実施し、かつ、宮城県の実施する「長期休業日預かり保育推進事業」の補助対象となる場合	280,000 円/年	

この預かり保育推進事業補助および利用者数の推移は以下のとおり。

	予算額 (千円)	決算額 (千円)	実施園数 (園)	利用延人数 (人)	1 園当たり 1 日 平均利用者*
平成 23 年度	99,514				
平成 22 年度	100,168	76,674	101	262,814	10.0 人
平成 21 年度	77,037	69,706	103	272,064	10.2 人
平成 20 年度	74,117	73,767	107	283,306	10.2 人
平成 19 年度	72,319	71,337	110	272,853	9.5 人
平成 18 年度	80,732	67,698	111	271,911	9.4 人

*1 園当たり 1 日平均利用者数は、年間 260 日を稼働日数として計算したもの。

預かり保育推進事業は、平成 18 年以降の推移をみると 1 園当たり 1 日平均の利用者数は、10 人弱で推移しており特段の増加も減少も見られない。平成 22 年度における幼稚園 1 園当たり平均園児数は 146 人であり、利用者は園児の約 7%程度となる。

(2)実施した監査手続

預かり保育推進事業に関し、担当者に質問を実施し待機児童対策の効果を検証した。

(3)実施した監査手続の結果(意見)

預かり保育推進事業については、待機児童対策の一環として平成 21 年度当初から平成 24 年度当初まで 4 年間で毎年 50 人の増加、累計 200 人の児童の預かり保育の増加を見込んで

いた。しかしながら1日当たりの利用者数は平成20年度以降変化が無く待機児童対策として機能していない。

仙台市では、この原因として保育所の保育時間である午前7:15～午後6:15までに比べて預かり保育の時間が短く、開園日数も少ないこと、また、保育所の保育時間と同程度、預かり保育を利用した場合の預かり保育料を含む幼稚園への保育料が3歳児以上の認可保育所の保育料より高額になるためと分析している。

平成21年1月に策定された待機児童対策としての緊急整備計画は、平成23年6月現在、その実績として認可保育所の創設増により受入れ児童数の増加が計画を上回って推移しており、預かり保育推進事業が占める待機児童対策としての重みは低下しているものと思われるが、保護者に多様な保育サービスを提供する一環として認可保育所の創設のみならず預かり保育事業の推進を図るべきと思われる。特に幼稚園は年々園児数が減少し廃園等から幼稚園の数も減少していることから、貴重な子育て資源である幼稚園を活用した待機児童対策は重要である。

従って、預かり保育時間の延長、預かり保育料の補助等、預かり保育の促進策を検討すべきと思われる。

なお、仙台市の平成24年度予算において幼稚園預かり保育の推進が謳われており、預かり保育を認可保育所と同程度の開設日、開設時間で実施し、かつ、保護者が昼間常に就労しているなど、保育に欠ける子供が幼稚園に通園する場合に、幼稚園預かり保育の利用料を月額5,000円以下の定額制とする保護者負担軽減制度を導入する幼稚園に対して補助を拡充する予定である。この制度の導入により、幼稚園の活性化とともに幼稚園預かり保育が推進され保育サービスの多様化に繋がることを期待したい。

3-4 家庭保育福祉員の増員について

(1)家庭保育福祉員の概要

仕事や病気のため、乳幼児の保育ができない家庭にかわって、仙台市から認定された「家庭保育福祉員(保育ママ)」が、生後8週間から満3歳未満までの乳幼児の保育を自宅等で行うもので、仙台市が家庭保育福祉員に委託する事業である。

保育に係る経費については、乳幼児の保護者からの保育料と国・仙台市からの助成金等で運営している。

家庭保育福祉員の資格要件等は、以下のとおり。

資格要件	以下のすべての要件を満たしていること 1. 仙台市に居住し、満63歳以下の者(満68歳を迎えた年度末まで更新可能) 2. 次のいずれかである者で、市長が推薦する研修(基礎研修)を受講した者 ①保育士、保健師、助産師、看護師、幼稚園教諭のいずれかの資格があること ②子育て経験(自身の子供、里親)があり、指定する研修(認定研修)を受講し、①の資格を有するものと同程度の知識及び経験を有するものと市長が認める者 3. 同居者に就学前児童又は介護を必要としている人がいない者
------	---

	4. 補助する者を配置できること等
家屋環境等の設備基準	以下のすべての設備基準を満たしていること 1. 保育を行う専用の部屋を有し、原則としてその部屋は1階にあり、16.5㎡以上の面積であること 2. 火災報知機及び消火器を有する他、危険防止対策が十分であること 3. 衛生的な調理設備を有し、調理室から保育室が見通せること、又は、補助者の配置を工夫する等、安全対策を施すこと 4. 敷地内に屋外の遊び場又は付近にそれに代わるべき空き地または公園があること 5. 賃貸物件の場合は、貸主の承諾があること 6. カーテン、暗幕、布製ブラインド、絨毯等は、防災処理が施されたものであること等
対象となる乳幼児	1. 生後8週間から満3歳未満の乳幼児であること 2. 保育に欠ける児童であること 3. 乳幼児の保護者が仙台市に居住していること等
定員	家庭保育福祉員1名当たり保育する乳幼児が5人まで
保育日及び保育時間	1. 保育日は原則として月曜日から土曜日 2. 保育時間はおおむね午前7時30分から午後6時まで、延長あり
保育料(平成23年4月1日現在)	月額53,600円、延長保育料は1時間当たり900円 多子減免制度、保育料軽減制度あり
助成金等(平成23年4月1日現在)	1. 基本委託料 保育する乳幼児が3人までは1人当たり月額42,500円、4人目、5人目はそれぞれ月額9,500円 2. 補助者の人件費助成 ①乳幼児が2人以下の場合:月額49,500円 ②同3人の場合:月額66,000円、4人の場合:月額130,000円、5人の場合:162,500円 3. その他乳幼児に係る保険料及び健康診断費助成、家賃等助成、備品等購入の際の助成等

(2)家庭保育福祉員の増員および利用促進

①乳幼児受入れ状況

家庭保育福祉員の乳幼児受入れ状況は以下のとおり。

		平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
家庭保育福祉員数(人)		19	19	27	38	43
受入乳幼児数(人)	4月1日時点	48	49	57	83	111
	3月1日時点	69	83	118	166	未
1人当たり乳幼児数(3月1日時点)		3.6人	4.4人	4.4人	4.4人	未

家庭保育福祉員の乳幼児受入れ状況は、年度末に向かって増加し、翌年度初めに減少する。これは認可保育所等がその定員枠の関係で年度途中での受入れが難しいことから家庭保育福祉員が年度途中の増加乳幼児の受入れを行い、新年度において当該乳幼児が認可保育所等へ異動するため年度初めにまた受入数が減少する状況となる。

すなわち、家庭保育福祉員は、乳幼児が認可保育所等へ入所するまでの受け皿となっているものであり、保育政策上重要な地位を占めている。

②家庭保育福祉員の増員計画

家庭保育福祉員の増員は、3歳未満児の待機児童が多いことから、その受入れ枠拡大の一環として進められた。最低年齢要件の廃止、資格要件の見直し等、増員のための施策が実施された。平成20年度に計画された家庭保育福祉員による目標保育サービス供給量は、155人(家庭保育福祉員31名で各5名の乳幼児が限度)である。

しかしながら、実績としては家庭保育福祉員24名、乳幼児数については120名の受入れ枠の拡大に終わった。

	計画	実績
平成21年度当初	50人	40人
平成22年度当初	50	55
平成23年度当初	55	25
計	155人	120人
家庭保育福祉員数	31人	24人

(3)実施した監査手続

家庭保育福祉員の募集、選考試験、認定等の手続が要綱等に従い適切に行われているか否かを確認するため、募集要項、説明会資料、選考試験結果、認定手続等に係る書類の閲覧および担当者に対する質問を行った。

(4)実施した監査手続の結果

緊急整備計画上、3年間における家庭保育福祉員の増加は31名、保育乳幼児数155名の計画である。平成23年度当初では、計画上11名の家庭保育福祉員の増員計画であったが、実績としては5名の増員であった(新規認定者6名、既認定者1名辞退)。

16名から家庭保育福祉員の申請があり、そのうち14名が選考試験を受験、8名が合格、その後認定研修、基礎研修を経て最終的に8名の認定者決定に対し、2名が辞退したことから新規認定者は6名となった。

仙台市では、適性を考えて選考した結果という。しかしながら、3歳未満児の待機児童削減のための緊急整備計画における家庭保育福祉員11名の増員ということであれば、過去の選考試験の合格率等を考慮し、申請者数の増加および選考試験の受験者数の増加を図る施策

を考えるべきであった。最低年齢要件の廃止、資格要件の見直し等、増員のための施策が実施されたにもかかわらず、申請者が少ない結果となった。

家庭保育福祉員の募集の説明会には多くの希望者が参加したということであるが、説明会参加者の意見を聴取し受験者数の増加につながる採用条件の見直し、募集要項の見直し等を検討すべきと思われる。

なお、平成23年度においては、応募者のさらなる増加を図るために同居する家族に未就学児童がいる場合でも本人以外に保育する人がいる場合には応募ができること、代行保育の実施に関して保育士資格のある補助者が代行できる等の募集要項の改定が行われ、結果として10月に3名認定、24年1月には1名を認定予定という。

従って、家庭保育福祉員の増員に係る事務手続等に関しては指摘する事項はない。

3-5 幼稚園保育室について

(1)概要

「幼稚園保育室」は、幼稚園就園前の3歳未満児を保育する仙台市独自の基準を満たした幼稚園併設の認可外保育施設である。その目的は、幼児教育の早期展開、幼稚園における人員や余裕教室等の有効的活用および仙台市内の保育所待機児童数の解消にある。

設置基準は、児童に良好な保育環境を提供するとともに、その充実を図るため、概ね下表1の基準および認可外保育施設指導監督基準を満たすものとされている。

表1

項目		幼稚園保育室
対象児		1歳～2歳児 *満3歳児について、満3歳になった時点で幼稚園に入園させるか、当該年度末まで幼稚園保育室で預かるかは、施設により自由とする
基本開所時間		7:00～18:00までの11時間以上
延長保育時間		土曜日を除き、18:00以降1時間以上実施すること
開所日		月曜～土曜(日曜、祝祭日及び年末年始(12/29～1/3)以外の日)
長期休業		なし(年末年始を除く)
定員		各施設により自由設定(12名位を想定)
保育料		(保護者負担費用)上限 月額 53,600円
延長保育時間に係る保育料		施設により自由設定
給食	給食の提供	開所日において必ず給食を提供することとし、給食は原則として施設内調理とする ただし、調理室設置のための補助を受ける場合は外部搬入を認めず、施設内調理とする
	献立	栄養士が作成すること
	調理室 (調理設備)	・施設内に設けてあることが望ましいが必置ではない ・施設内において、加熱、保存、配膳等のために必要な調理機能を有すること

		・調理室は、区画し、衛生管理を適切に行うこと
施設 人 員	保育従事者	保育従事者の1/3以上が保育士又は看護師のいずれかの資格を有し、かつ常勤職員であること 常時、従事者を複数配置し、そのうち1人以上が必ず有資格者であること
	施設長	常勤職員とし、当該施設専任の施設責任者とする 保育従事者に含めることができる
	幼稚園職員との兼任	幼稚園延長・クラス担任のみは、保育施設との兼任不可
施設 設 備	乳児室及びひふく室	乳幼児1人あたり1.65㎡以上、ただし乳児と幼児の保育スペースは区画されていること
	保育室	こと
	屋外遊戯場	特に定めなし
指導監査		基本的に年1回
賠償責任保険		加入していること

(2)補助金等

①運営費助成

毎月1日時点に在籍した乳幼児のうち、下記の要件を満たす対象乳幼児の延べ人数および通常の開所時間を超えて延長保育を実施した場合の実態に応じ、下表2の補助単価を乗じて得た額を補助する。

補助対象児要件

- ・生後8週間を経過している乳幼児であること
- ・乳幼児の保護者が本市の区域内に住所を有していること
- ・開所時間帯内に、週4日以上、かつ、1日4時間以上の保育を必要としていること(求職中の場合は、求職活動状況申告書を提出することにより6か月間に限り補助対象とする。)
- ・保育所、その他の施設に入所していないこと

表2

区分	助成単価	
基本保育助成	対象乳幼児1人あたり	月額32,900円
延長保育助成	1施設あたり	月額24,700円
多子減免助成(※1)	第2子 対象乳幼児1人あたり	月額26,000円(上限)
	第3子以降 対象乳幼児1人あたり	月額53,600円(上限)
保育料負担軽減助成(※2)	第1子 対象乳幼児1人あたり	月額15,000円(上限)
	第2子 対象乳幼児1人あたり	月額7,500円(上限)

※1:多子減免助成は、施設が保護者保育料を減免した分について対象となるもの。

※2:保護者の前年分の所得税合計が72,000円未満の場合に対象となるもの。

幼稚園保育室の運営費助成単価はせんだい保育室を基礎に決定されているとのことであったため、比較を行った。

運営費助成単価					
so:「仙台市幼稚園保育室」について、および、子供未来局データブック					
		幼稚園保育室	せんだい保育室 A型	せんだい保育室 B型	
基本保育助成	0歳児		118,440	55,400	対象児童1人あたり(月額)
	1～2歳児	32,900	54,150	32,900	対象児童1人あたり(月額)
延長保育助成	1時間延長		50,500	24,700	1施設あたり(月額)
	2時間延長	24,700	67,600		1施設あたり(月額)
多子減免助成(※1)	第2子	26,000	26,000	26,000	対象児童1人あたり(月額)上限
	第3子以降	53,600	53,600	53,600	対象児童1人あたり(月額)上限
保育料負担軽減助成(※2)	第1子	15,000	15,000	15,000	対象児童1人あたり(月額)上限
	第2子	7,500	7,500	7,500	対象児童1人あたり(月額)上限

(※1)多子減免助成は、施設が保護者保育料を減免した分について対象となるもの。
(※2)保護者の前年分の所得税合計額が72,000円未満の場合に対象となるもの。

比較の結果、幼稚園保育室はせんだい保育室 B 型を基礎として決定されていた。

②設置助成(初度調弁費)

私立幼稚園が、その施設内に保育施設の設置を目的とする場合において必要と認められる備品購入および設備改修経費のうち、3分の2の範囲内について補助する。ただし、補助金額は上限額 200 万円を超えないものとする。

例)IH 調理器、電子レンジ、冷蔵庫、配膳器具、1・2 歳児用便器、汚物処理流し等

③運営に係る補償

平成 21 年度から平成 23 年度までの期間内に幼稚園保育室を新たに開始する場合に限り、幼稚園保育室の運営に要する経費に対し、事業開始後 1 年目 300 万円、2 年目 200 万円、3 年目 100 万円の範囲内について補助する。

(3)実施した監査手続

幼稚園保育室の増員は、平成 21 年度から平成 23 年度における保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画の施策の 1 つとされている。特に、幼稚園保育室の対象年齢は 1 歳から 2 歳とされているため、3 歳未満児の待機児童の解消に重点を置いた施策である。この施策の進捗状況を確認したところ、以下の通りであった。

平成 21 年度当初		平成 22 年度当初		平成 23 年度当初	
計画 60 人	実績 24 人	計画 60 人	実績 24 人	計画 60 人	実績 0 人

このように、幼稚園保育室の増員による保育サービスの拡充のための緊急整備計画の進捗は芳しくない。

現在、設置されている幼稚園保育室の定員に対する園児数(仙台市内在住)は以下の通りである。

	H22.4		H23.7	
	定員	在籍	定員	在籍
あじさい保育園	12	4	12	7

泉の杜幼稚園保育室	12	4	12	9
立華すずらん保育園	12	0	12	8
ゆりかご保育室	12	9	12	8
合計	48	17	48	32

(4)実施した監査手続の結果

幼稚園保育室の拡充について(意見)

幼稚園の運営法人は、園児が幼稚園保育室から幼稚園に移行してくれるメリットがあるが、仙台市が計画する増員数には達していない。これは、幼稚園保育室を始める際の初期投資や運営開始後の運営経費の負担が、運営をすることで得られる収入を上回る、つまり、各種助成金等を考慮しても幼稚園保育室の運営に係る負担が重いという要因があるためであると予想される。

仙台市は幼稚園保育室を、保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画の施策の1つと捉えており、他の施策で待機児童の対策が進行していることから幼稚園保育室の計画増員の達成の必要性が計画時より低下しているものと思われる。そのため、緊急整備計画が達成できなかった要因の分析も行われていない。

しかしながら、幼稚園保育室の増設ないし増員は、待機児童対策の一環として打ち出された施策ではあるが、地域の幼児教育を担っている私立幼稚園の経験と特色を生かした保育サービスの提供は保護者の多様なニーズに応える保育サービスの一つの選択肢を提供するものであり、また、就園率の低下に悩む幼稚園の人員や余裕教室等の有効的活用もその目的となっている。

したがって、認可保育所等の増設のみならず保護者の多様なニーズに応えるという視点からも多様な団体等との連携・協力のもと多様な保育サービスの拡充に努めるべきであり、その一環として幼稚園保育室の拡充を考えるべきである。

なお、仙台市の平成24年度予算において、保育施設利用者入園児補助により、幼稚園保育室から、当該施設を設置する学校法人等が運営する幼稚園に入園する際に入園料を補助することで、幼稚園による3歳以上児の受入れ促進と3歳未満児の保育資源整備を図ることとしている。

この施策に関しても、幼稚園預かり保育と同様、多様な保育サービスの提供に繋がるものであり今後の進展に期待したい。

4. 待機児童対策としての福祉施設最低基準等の検討

仙台市は、平成 21 年 1 月に平成 21 年度から平成 23 年度までの 3 カ年を計画期間とする「保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画」を策定し、平成 24 年度当初において保育所入所待機児童がゼロとなることを目標として掲げ、認可保育所の創設等、保育基盤の整備推進を図っている。

待機児童を解消するためには、認可保育所の創設等による新規の受入れ枠拡大は重要であるが、福祉施設最低基準等を再検討し、既存の施設での受入れ枠拡大の余地があるか否かを、以下の観点から検証した。

- ・公立保育所・私立保育所の定員について
- ・児童福祉施設最低基準(居室面積基準)について
- ・児童福祉施設最低基準(保育士の配置基準)について

4-1 公立保育所・私立保育所の定員について

(1)概要

保育所の定員は、保育所設置にあわせて、施設の規模や設置される地域の保育需要を総合的に勘案して設定される。

保育の実施は、定員の範囲内で行うことが原則ではあるが、国は待機児童解消対策等の一環として、児童福祉施設最低基準を満たすことを条件として、定員を超えて入所することも認めている。ただし、定員超過の状況が 2 年連続し、各年度の年間平均在所率(当該年度内における各月の初日の在所人員の合計を各月の初日の定員の合計で除したもの)が 120%以上となった場合には、定員自体の見直しに取り組むことを求めている。

平成 22 年 4 月 1 日時点での仙台市の公立保育所および私立保育所の定員、入所人員および入所率は、以下のようになっている。

公立保育所

区	定員	入所児童数	入所率
青葉区	1,127 人	1,179 人	104.6%
宮城野区	840 人	852 人	101.4%
若林区	605 人	662 人	109.4%
太白区	1,119 人	1,126 人	100.6%
泉区	830 人	885 人	106.6%
計	4,521 人	4,704 人	104.0%

私立保育所

区	定員	入所児童数	入所率
青葉区	1,602 人	1,721 人	107.4%
宮城野区	1,522 人	1,692 人	111.2%

若林区	870人	923人	106.1%
太白区	1,610人	1,741人	108.1%
泉区	1,105人	1,202人	108.8%
計	6,709人	7,279人	108.5%

このように、どの区も定員を超えて児童を受け入れていることがわかる。また、若林区以外では、私立保育所の入所率が公立保育所の入所率を上回っており、全体でも4.5%程度私立保育所の入所率の方が公立保育所よりも高くなっている。

(2)実施した監査手続

公立保育所および私立保育所の定員の妥当性を検証するため、定員と入所人員を比較し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

①定員割れ公立保育所の待機児童について(意見)

上記検証において、定員を大幅に超過する保育所は発見されなかったが、平成22年4月1日時点で定員割れとなっている公立保育所が14か所存在することがわかった。

さらに、この結果と保育所別待機児童数調の資料を照合したところ、14か所の定員割れ保育所のうち10か所は、定員割れしているにも関わらず申し込んでも入所できない児童が存在し、結果として待機児童が発生していた。

保育所	定員	入所児童数	申し込んで入所できない児童数	待機児童数
飯田	80人	75人	2人	2人
中田	100人	99人	8人	7人
若林	90人	84人	2人	1人
鶴ヶ谷	120人	117人	5人	4人
堤	130人	121人	6人	3人
萩野町	105人	103人	1人	1人
人来田	110人	107人	1人	1人
鶴巻	110人	108人	6人	4人
黒松	100人	97人	9人	7人
将監	120人	119人	8人	6人

定員割れしているにも関わらず待機児童が発生している理由について、担当課の説明では、「各保育所は、前年度の入所児童の状況等を考慮して翌年度のクラス編成を行い、年齢毎に児童を何人受け入れるかを決定して募集しているが、予定した年齢構成と入所希望者の年齢

構成に乖離があると、特定の年齢では定員超過で待機児童が発生しているにも関わらず、別の年齢では定員割れを起こしてしまい、結果として、保育所全体では定員割れしているにも関わらず待機児童が発生するということがある。」ということであった。

クラス編成は、居室面積や配置保育士数といった資源の制約をうけるため、上記のような理由で待機児童が発生しているのであれば、より多くの児童を受け入れるために、各保育所が資源を最適配分しているかを検証する必要がある。そこで、居室面積基準や保育士人員配置基準に基づく最低数値と実績数値を保育所毎に比較することで、各保育所の余裕の有無を検証した。

(ア)居室面積の余裕の有無について

まず、3歳未満児用保育室の居室面積と最低必要面積を比較した結果は以下のようになった。

保育所	3歳未満児入所人員	必要面積①	実面積②	余裕面積②-①	部屋数	1部屋当たり平均余裕面積
飯田	30人	78.26㎡	150.80㎡	72.54㎡	3部屋	24.18㎡
中田	31人	94.96㎡	104.20㎡	9.24㎡	3部屋	3.08㎡
若林	23人	63.46㎡	81.00㎡	17.54㎡	3部屋	5.85㎡
鶴ヶ谷	43人	129.48㎡	197.96㎡	68.48㎡	5部屋	13.70㎡
堤	49人	140.22㎡	165.41㎡	25.19㎡	5部屋	5.04㎡
萩野町	47人	139.28㎡	172.38㎡	33.10㎡	4部屋	8.28㎡
人来田	43人	133.44㎡	176.71㎡	43.27㎡	4部屋	10.82㎡
鶴巻	47人	144.94㎡	180.18㎡	35.24㎡	4部屋	8.81㎡
黒松	40人	123.54㎡	125.95㎡	2.41㎡	3部屋	0.80㎡
将監	45人	129.66㎡	136.20㎡	6.54㎡	4部屋	1.64㎡

黒松保育所および将監保育所は、1部屋当たりの平均余裕面積が2歳児の最低面積である1.98㎡すら下回っているため、2歳未満児を追加で受け入れることは困難であると推察できる。一方、飯田保育所、鶴ヶ谷保育所および人来田保育所は、ある程度の余裕面積がみられる。

飯田保育所、鶴ヶ谷保育所および人来田保育所には、3歳未満児の待機児童が発生しているが、仙台市が定める居室面積の最低基準は、乳児室で5.0㎡、ほふく室で3.3㎡であるから、面積基準だけで考えればこれらの保育所は待機児童を受け入れることが可能である。よって、これらの保育所で待機児童が発生した理由は面積基準以外にあったと推察される。

平成22年4月1日現在

保育所名	0歳児	1歳児	2歳児	合計
飯田保育所	0人	1人	0人	1人

鶴ヶ谷保育所	2人	1人	0人	3人
人来田保育所	1人	0人	0人	1人

次に、3歳以上児について検証してみる。

保育所	3歳以上児 入所人員	必要面積①	保育室面積②	余裕面積 ②-①	遊戯室面積
飯田	45人	89.10 m ²	89.84 m ²	0.74 m ²	71.38 m ²
中田	68人	134.64 m ²	99.60 m ²	▲35.04 m ²	103.92 m ²
若林	61人	120.78 m ²	115.66 m ²	▲5.12 m ²	70.33 m ²
鶴ヶ谷	74人	146.52 m ²	135.20 m ²	▲11.32 m ²	108.83 m ²
堤	68人	134.64 m ²	163.71 m ²	29.07 m ²	94.86 m ²
萩野町	56人	110.88 m ²	117.02 m ²	6.14 m ²	84.31 m ²
人来田	64人	126.72 m ²	131.25 m ²	4.53 m ²	84.74 m ²
鶴巻	61人	120.78 m ²	131.08 m ²	10.30 m ²	84.97 m ²
黒松	57人	112.86 m ²	118.70 m ²	5.84 m ²	87.75 m ²
将監	74人	146.52 m ²	142.30 m ²	▲4.22 m ²	105.46 m ²

3歳以上児も基本的には保育室の床面積を居室面積とするが、国は3歳以上児の場合は遊戯室も居室面積に含めることを認めているため、仙台市は保育室だけでは床面積を確保できない場合には遊戯室を含めた面積で最低基準を満たしているかの判定を行っている。

このため、例えば中田保育所は、保育室だけであれば50名程度の児童しか受け入れることはできないが、遊戯室の面積を加味することで、実際には68人の3歳以上児を受け入れている。同様の理由で、若林保育所、鶴ヶ谷保育所、将監保育所は、余裕面積がマイナスとはなっているが最低基準に違反しているものではない。

このように、3歳以上児に関しては、各公立保育所とも一定面積をもつ遊戯室を有することから、待機児童が以下のように発生していたとしても、その原因を面積基準への抵触だけに求めることはできない。

平成22年4月1日現在

保育所名	3歳児	4歳児	5歳児	合計
飯田	1人	0人	0人	1人
中田	3人	1人	0人	4人
若林	0人	0人	0人	0人
鶴ヶ谷	2人	0人	0人	2人
堤	3人	0人	0人	3人
上野山	3人	0人	0人	3人

萩野町	1人	0人	0人	1人
人来田	0人	0人	0人	0人
鶴巻	2人	2人	0人	4人
黒松	0人	0人	0人	0人
将監	3人	0人	0人	3人

(イ)保育士配置の余裕の有無について

保育士の配置に関しては、「4-3 児童福祉施設最低基準(保育士の配置基準)について」と同様に、通常の保育に従事する保育士を常勤換算した人数と、標準的な保育士配置定数を比較することで余裕の有無を検証した。その結果は以下のとおりである。

平成22年4月1日現在

保育所	常勤換算した 保育士の人数①	保育士配置定数②	割増人員 ①-②	割増率 ①/②
飯田保育所	11.94人	11.12人	0.82人	107.4%
中田保育所	14.12人	12.12人	2.00人	116.5%
若林保育所	12.12人	11.12人	1.00人	109.0%
鶴ヶ谷保育所	20.26人	16.12人	4.15人	125.7%
堤保育所	21.41人	18.71人	2.70人	114.4%
萩野町保育所	18.76人	16.12人	2.64人	116.4%
人来田保育所	17.12人	15.12人	2.00人	113.2%
鶴巻保育所	17.94人	15.12人	2.82人	118.7%
黒松保育所	16.12人	14.12人	2.00人	114.2%
将監保育所	20.03人	17.71人	2.32人	113.1%
公立保育所の平均	16.10人	14.52人	1.58人	110.9%

保育士配置定数は、一定の仮定のもとで計算した数字であるため、その結果だけをもって保育士の数が過剰と判断することはできないが、公立保育所の平均割増人員が1.58人、割増率が110.9%であることを考えると、飯田保育所と若林保育所以外の保育所は、平均よりも保育士の配置に余裕があるとみることができる。

特に、鶴ヶ谷保育所は、数字だけを見れば居室面積、保育士配置数いずれも、他の公立保育所に比べて余裕があるように見える。

それでも待機児童が発生している理由について担当課の説明では、「2歳未満児の待機児童は0歳児と1歳児で発生しており、居室面積から判断すれば受入れ可能であったが、その時のクラス編成では3人の児童を受け入れることによって保育士を2人増員しなければならないため、保育士配置の効率性から問題があると判断した。また、3歳児は2人追加加入所可能であるのに待機児童が1人発生しているのは、その後の月に待機児童が解消していること

から察するに、申込時期と選考時期がずれたことによる一時的なミスマッチと思われる」とのことであった。

内訳	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	児童合計
入所児童数	9人	13人	21人	25人	24人	25人	117人
追加入所可能数	0人	0人	1人	2人	2人	0人	5人
待機児童数	2人	1人	0人	1人	0人	0人	4人

しかし、上記の検証のとおり、鶴ヶ谷保育所の保育士配置定数に対する常勤換算した保育士の人数の割増率は他の保育所と比較して高くなっているのも事実であり、他の保育所と較べて配置に余裕がある個所がないか、保育士の配置を再検証してみても如何であろうか。また、鶴ヶ谷保育所では、0歳児と1歳児の混合クラス、あるいは1歳児と2歳児の混合クラスは編成されていないが、クラス編成を柔軟にするだけで0歳児と1歳児の入所枠が広がる可能性があるのであれば、混合クラスの編成を積極的に検討すべきであろう。

以上、鶴ヶ谷保育所の例を取り上げたが、公立保育所47か所は仙台市が一体的に運営しており、基本的に単独の施設で運営している私立保育所に比較して保育士の配置換え等による適正配置が可能と思われる。また、遊戯室を加味した場合、面積基準についても最低基準の問題は解消できる余地がある。

従って、公立保育所においては、適正児童数の確保も重要であるが、施設および人員を効率的に利用した待機児童の受入れを推進すべきと思われる。

②公立保育所の定員の見直しについて(意見)

担当課の説明によると、公立保育所の定員を何人に設定するかは、施設の規模や設置される地域の保育需要等を総合的に勘案して決定するものであり、数式等に当てはめて機械的に算出するものではないとのことである。言い換えれば、地域の保育需要の変化によって保育所の定員は変更する余地があるともいえる。

仙台市にある47か所1分園の公立保育所において、最後の定員変更が行われてから今日までの経過年数を調査した結果、ここ10年間に定員が変更された公立保育所はわずか2か所しかなく、全体の半数にあたる24か所の保育所は、20年以上も定員の見直しが行われていないか、あるいは開設から一度も定員の見直しが行われていないということが分かった。

定員変更からの経過年数	該当する保育所の数
10年未満	2か所
10年～20年	22か所
20年～30年	4か所

30年～40年	4か所
40年以上	1か所
開設時から変更なし	14か所1分園
合計	47か所1分園

平成12年以降で定員の見直しが行われた公立保育所は4か所で、変更理由は増築や改築というハード面の変化に伴うものに限定されている。

平成11年には11か所の保育所(高砂、飯田、鶴ヶ谷第二、桜ヶ丘、沖野、青山、蒲町、人來田、東仙台、支倉、向陽台)が一斉に定員見直しを行っているが、これらは平成10年2月に厚生労働省から通知された「保育所への入所の円滑化について」を準用して、恒常的に定員超過の状態となっていた保育所の定員を見直したものである。いいかえれば、平成11年以降は、増築や改築等がない限り、定員の見直しは行われていないのが現状である。

保育所	変更年月	定員変更内容	変更理由
長命ヶ丘	平成12年04月	80名→90名	増築による増員
落合	平成13年11月	100名→120名	増築による増員
福田町	平成18年03月	110名→130名	増築による増員
熊ヶ根	平成21年10月	55名→64名	改築による増員

保育所の定員は、増築等によって施設の規模が大きく変化しない限り、劇的に変化することはないが、経済状況の変化や女性の就業意識の高まりなどによって保育需要は増加し続けており、定員設定の重要な要素である「保育所周辺地域の保育需要等」が大きく変化している以上、定員を見直す余地は十分にあるといえる。

定員の見直しについては、国の施策である保育所定員の弾力化によって定員を超える児童を受け入れている現状を考えれば、定員自体を変更する実質的な意味は希薄であるとの意見もある。しかし、定員を超えて児童を受入れていること自体が正当化されるべきものではなく、あるべきは施設の規模や設置される地域の保育需要等を総合的に勘案した適正な定員を設定し、適正な定員の範囲内で保育を実施することである。

また、各保育所の児童受入可能数は定員をもとに判断されていると言っても過言ではない。国や仙台市が公表する統計資料にも定員をものさしとしたデータが多く公表されていることをみても、定員が保育所の規模を把握するための重要な指標とされていることがわかる。比較可能性の観点からも、尺度となる定員は実態にあったものであることが望ましい。公立保育所の定員の検証を行うことが望ましい。

4-2 児童福祉施設最低基準(居室面積基準)について

(1)概要

保育所の床面積は、入所児童が、よい環境、よい指導者(職員)の下で心身ともに健やかに

して、社会に適応するように育成されることを目的として、「児童福祉施設最低基準」にその最低基準が定められている。

保育所は最低基準を超えて常にその設備および運営を向上させなければならないが、単に最低基準を満たせばよいという訳ではなく、最低基準を上回っていることを理由に設備および運営の内容を低下させてはならないとされている。

仙台市は、児童の食事や睡眠、遊び等に係る生活環境をより確保するため、私立保育所の認可基準の一部を国が定める数値よりも広く設定しており、事実上、当該認可基準が仙台市内の公立保育所の最低基準になっている。国と仙台市が定める保育所の床面積の最低基準は、以下のようになっている。

	乳児室	ほふく室	2歳児以上
国の基準	1.65 m ²	3.3 m ²	1.98 m ²
仙台市の基準	5.0 m ²	3.3 m ²	1.98 m ²

(2)実施した監査手続

公立保育所の床面積が最低基準を満たしているか検証するため、平成22年4月1日時点の入所児童数から算出した必要最低面積と実面積と比較し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

①最低基準の順守について(指摘)

平成22年4月1日時点の入所児童数から算出した必要最低面積と実面積と比較した結果、以下のとおり、〆木保育所の0歳児と1歳児の混合保育室と、上野山保育所の0歳児保育室は、仙台市が定める床面積の最低基準を満たしていなかった。

保育所名称	0歳児	1歳児	必要最低面積	実面積	不足面積
〆木保育所	3人	6人	34.80 m ²	30.19 m ²	▲ 4.61 m ²
上野山保育所	5人	0人	25.00 m ²	24.07 m ²	▲ 0.93 m ²

担当課の説明によれば、近々に退所児童が発生することが分かっていたため、一時的に最低基準を超過する状況になったとのことであるが、両保育所の入所児童数を見る限り、最低基準を超過する状態は翌年3月まで継続しており、少なくとも平成22年度中は最低基準に抵触する環境で保育が行われていたことになる。最低基準は常に順守すべきである。

②公立保育所の待機児童について(意見)

上記検証において、居室面積基準を満たしていない公立保育所が2か所発見されたが、そ

れ以外の保育所に関しては基準上問題なく、保育所によっては比較的居室面積に余裕があるにも関わらず、待機児童が発生しているところもある。以下、サンプルとして比較的待機児童数が多い福田町保育所について検証を行う。

平成 22 年 4 月 1 日現在、福田町保育所は保育室 8 部屋をつかって 134 人の児童の保育を実施している。各保育室の入所人員、入所人員に対して必要な最低面積および実面積を計算すると以下のようなになる。

保育室の構成	入所人員	必要最低面積①	実面積②	差引余裕面積② -①
0 歳児室	6 人	30.00 m ²	44.35 m ²	14.35 m ²
0～1 歳児室	7 人	26.50 m ²	36.65 m ²	10.15 m ²
1 歳児室	12 人	39.60 m ²	45.75 m ²	6.15 m ²
1～2 歳児室	24 人	47.52 m ²	64.61 m ²	17.09 m ²
3 歳児以上室①	18 人	35.64 m ²	42.45 m ²	6.81 m ²
3 歳児以上室②	18 人	35.64 m ²	44.41 m ²	8.77 m ²
3 歳児以上室③	22 人	43.56 m ²	43.95 m ²	0.39 m ²
3 歳児以上室④	27 人	53.46 m ²	66.25 m ²	12.79 m ²
合 計	134 人	311.92 m ²	388.42 m ²	76.50 m ²

仙台市は、公立保育所全体で 4,704 人の児童を保育しているが、それらの児童を保育するために最低必要とされる面積を計算すると 11,142.26 m²になり、実面積はその 108%となっている。一方、福田町保育所の児童 134 人を保育するために最低必要とされる面積を計算すると 311.92 m²になり、実面積はその 124.5%となる。

この結果から、福田町保育所は居室面積基準だけでみれば、平均的な公立保育所と比べて余裕があるといえる。

	入所人員	必要最低面積①	実面積合計②	差引②-①	(②/①)
公立全体	4,704 人	11,142.26 m ²	12,028.74 m ²	886.48 m ²	108.0%
福田町	134 人	311.92 m ²	388.42 m ²	76.50 m ²	124.5%

平成 22 年 4 月 1 日現在、福田町保育所には 12 名の待機児童数が存在する。これら待機児童を受け入れるために最低限必要な居室面積は、合計で 33.38 m²である。

	0 歳児	1 歳児	2 歳児	3 歳児以上	合計
待機児童数	1 人	5 人	3 人	3 人	12 人
必要最低面積	5.00 m ²	16.50 m ²	5.94 m ²	5.94 m ²	33.38 m ²

これら待機児童を、先ほど求めた余裕面積を基準として各保育室に割り当てると以下のようになる。

保育室の構成	差引余裕面積	最低基準に基づく追加受入可能人数 (最低～最大)	解消可能 待機児童数
0歳児室	14.35 m ²	2人	1人
0～1歳児室	10.15 m ²	2人(0歳児)～3人(1歳児)	3人(1歳児)
1歳児室	6.15 m ²	1人	1人
1～2歳児室	17.09 m ²	5人(1歳児)～8人(2歳児)	4人(混合)
3歳児以上室①	6.81 m ²	3人	3人
3歳児以上室②	8.77 m ²	4人	—
3歳児以上室③	0.39 m ²	—	—
3歳児以上室④	12.79 m ²	6人	
合計	76.50 m ²	23人～29人	12人

このように、必要最低面積だけで判断すれば、計算上はすべての待機児童を解消することが可能である。しかも、すべての待機児童を入所させたとしても、実面積は必要最低面積の112.5%もあり、それでも公立保育所平均の108.0%を上回っている。

仙台市では、保育需要の増加に対応するため、「保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画」(平成21年1月27日子供未来局)を作成し、既存の認可保育所において施設の増築等を促進することで定員の拡充を図るとしているが、財政状態が厳しいなかでまず行うべきは、既存設備で可能な限りの多くの児童を受け入れることであろう。

福田町保育所は、定員130名に対して入所児童数は134名となっており、単純に比較すれば定員を超過しているが、入所児童数に対する最低必要面積と実際の床面積データを比較すればまだ余裕があるとみることできる。むしろ、床面積に余裕があるというだけで単純に定員増が可能とは思わないが、財政的に厳しい中で待機児童ゼロを目指すのであれば、既存設備のフル活用を追求することが現実的である。担当課と各保育所が力をあわせて丁寧に検証すべきである。

③最低基準の設定について(意見)

各政令指定都市の0歳児居室面積の最低基準を比較すると、政令指定都市の多くは0歳児の居室面積基準を、国の定めた最低基準(乳児室1.65 m²、ほふく室3.3 m²)にあわせるか、ほふくする児童の基準にあわせて3.3 m²としている政令指定都市が多いことがわかる。

仙台市は、仙台市私立保育所設置認可要綱において、乳児室面積の最低基準を政令指

定都市のなかでは最も広い 5 m²に設定しているが、仙台市と同じ 5 m²に設定している政令指定都市は、札幌市、さいたま市、大阪市、神戸市の 4 市しかない。

政令指定都市	乳児室	ほふく室
仙台市	5 m ²	3.3 m ²
札幌市	5 m ²	3.3 m ²
さいたま市	5 m ²	3.3 m ²
千葉市	3.3 m ²	3.3 m ²
横浜市	2.475 m ²	2.475 m ²
川崎市	2.475 m ²	2.475 m ²
相模原市	2.475 m ²	2.475 m ²
新潟市	1.65 m ²	3.3 m ²
静岡市	1.65 m ²	3.3 m ²
浜松市	1.65 m ²	3.3 m ²
名古屋市	1.65 m ²	3.3 m ²
京都市	1.65 m ²	3.3 m ²
大阪市	5 m ²	3.3 m ²
堺市	3.3 m ²	3.3 m ²
神戸市	5 m ²	5 m ²
岡山市	1.65 m ²	3.3 m ²
広島市	1.65 m ²	3.3 m ²
北九州市	1.65 m ²	3.3 m ²
福岡市	3.3 m ²	3.3 m ²
【参考】国の最低基準	1.65 m ²	3.3 m ²

現在、最低基準は児童福祉法に規定されているが、国の地方分権改革推進計画の一環として、最低基準を地方自治体の条例で定めることができるようになった。その結果、待機児童数が多い政令指定都市では居室面積基準の見直しを検討するところも出てきている。

仙台市は、待機児童の解消義務を負っており、公立保育所設置の第 1 義の目的は、保育に欠ける児童の解消である。しかし、平成 22 年 4 月 1 日時点で公立保育所だけでも 32 人の 0 歳児が保育に欠けた状態のまま保育所に入所できずに待機している。

他の都市よりも狭くすべきとまでは言わないが、平均的な居室面積基準を採用することで 0 歳児の待機児童がひとりでも多く解消できるのであれば、居室面積基準の見直しを検討すべきと思われる。

4-3 児童福祉施設最低基準(保育士の配置基準)について

(1)概要

保育所の保育士は、入所児童が、よい環境、よい指導者(職員)の下で心身ともに健やかにして、社会に適応するように育成されることを目的として、「児童福祉施設最低基準」にその最低基準が定められている。

保育所は最低基準を超えて常にその設備および運営を向上させなければならないが、単に最低基準を満たせばよいという訳ではなく、最低基準を上回っていることを理由に設備および運営の内容を低下させてはならないとされていることは居室面積基準と同様である。

仙台市が定める保育士の配置基準は、おおむね国の基準と同じであるが、以下のように一部だけ国の基準よりも厳しくしているのが特徴である。

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
国の最低基準	3:1	6:1	6:1	20:1	30:1	30:1
仙台市(公立)	3:1	6:1	6:1	20:1	25:1	30:1
仙台市(私立)					30:1	

(2)実施した監査手続

公立保育所の保育士数が最低基準を満たしているか検証するため、平成22年4月1日時点の入所児童数から算出した必要最低保育士数と在籍する保育士の数を比較し、必要に応じて担当者に質問を実施した。

(3)実施した監査手続の結果

①公立保育所と私立保育所の保育士数の比較について(意見)

各保育所は、最低配置基準に規定された保育士のほか、主任保育士の配置や延長保育実施による加配など、国が求める数の保育士を配置しなければならない。国が求める保育士の数を保育士定数と呼ぶこととし、この保育士定数を公立保育所と私立保育所の保育士数を比較するための尺度とする。

なお、保育士定数の計算に際しては、比較可能性を確保するため、公立保育所の人員配置ルールを私立保育所も適用していると仮定したうえで、以下の式で計算することとした。

配置基準保育士数 (公立保育所の保育士配置基準に基づき算定)

(+) 定員90人以下加配 (90人以下の保育所は、保育士を1名加配)

(+) 主任保育士専任加算 (保育士を1人加配)

(+) 延長保育加算 (常勤職員換算で保育士2.12人加配)

(+) 地域子育て加算 (実施している保育所は、常勤職員換算で保育士2.59人加配)

保育士定数 (公立保育所の人員配置基準を前提とした必要保育士数)

上記の式で計算した結果、公立保育所と私立保育所の平成 22 年 4 月 1 日時点の保育士定数は以下ようになった。

平成 22 年 4 月 1 日現在

	配置基準 保育士数	定員 90 人 以下加配	主任保育士 専任加算	延長保育 加算	地域子育て 加算	保育士定数
公立合計	492 人	24 人	48 人	102 人	31 人	697 人
私立合計	857 人	50 人	74 人	157 人	31 人	1,169 人

次に、公立保育所と私立保育所の平成 22 年 4 月 1 日時点の常勤職員換算した保育士数を計算した結果は以下ようになった。なお、常勤職員換算した保育士数を算出するに際しては、比較可能性を確保するために、障害児保育、一時預かり保育および休日保育のために増員している保育士は除外している。

平成 22 年 4 月 1 日現在

	常勤換算 保育士数	休日保育 常勤換算 保育士数	一時預かり 常勤換算 保育士数	障害児保育 常勤換算 保育士数	差引 常勤換算 保育士数
公立合計	854 人	0 人	5 人	95 人	754 人
私立合計	1,442 人	4 人	82 人	88 人	1,268 人

算出した保育士定数と常勤職員換算した保育士数と比較した結果、公立保育所と私立保育所の割増率に大きな違いはみられなかった。

しかし、47 か所の公立保育所はすべて仙台市という同じ組織に属しているわけであるから、多くても数か所の保育所しか持たない私立の保育所と較べれば保育士の最適配置を実現しやすいことは間違いない。逆にいえば、私立保育所よりも割増率は低くなるのが期待されるが、割増率は私立保育所の合計とほぼ同じになっている。

平成 22 年 4 月 1 日現在

	常勤職員換算 保育士数①	保育士定数②	割増人員 ③=①-②	割増率③/②
公立合計	754 人	697 人	57 人	8.2%
私立合計	1268 人	1,169 人	99 人	8.5%

一方、個別にみれば公立保育所間でも割増率にはかなりの開きがあり、上位 5 か所の保育所は割増率が 25% を超えており、公立保育所の平均割増率 8.2% を大きく上回っていることがわかる。

公立保育所のなかには、居室面積が十分あるにもかかわらず、保育士不足が原因で待機児童が発生しているところもあるであろう。47 か所の保育所をもつ公立のスケールメリットを十分に生かし、保育士配置のアンバランスを解消することで待機児童をひとりでも多く解消することができないか、再検証が望まれる。

	常勤職員換算 保育士数①	保育士定数②	割増人員	割増率③/②
福田町保育所	21.26 人	16.12 人	5.14 人	31.89%
落合保育所	25.00 人	19.71 人	5.29 人	26.84%
蒲町保育所	23.68 人	18.71 人	4.97 人	26.56%
鶴ヶ谷保育所	20.26 人	16.12 人	4.14 人	25.68%
支倉保育所	27.18 人	21.71 人	5.47 人	25.20%

②保育士配置基準の不統一について(意見)

上述のとおり、仙台市が定める4歳児の保育士の配置基準は、私立保育所は国の基準と同じく保育士1人に対して児童30人とされているのに対し、公立保育所は保育士1人に対して児童25人とされ、私立保育所よりも厳しく設定されているが、4歳児の最低基準だけ公立保育所が私立保育所よりも厳しく設定する合理的な理由はない。

平成22年4月1日時点で、公立保育所に入所したくてもできずに待機している4歳児が14人存在する。公立保育所の保育士配置基準を私立と同じにすることで待機児童がひとりでも多く解消できる可能性があるのであれば、仙台市は可及的速やかに基準を改訂すべきである。

5. 認可外保育施設の指導監督について

(1)概要

認可外保育施設とは、保育に欠ける乳児又は幼児を保育する業務を目的とする施設で、都道府県知事の認可を受けていない施設をいう。認可外保育施設については、適正な保育内容および保育環境の確保、入所児童の安全を図るため認可外保育施設指導監督基準が定められている。

児童福祉法第 59 条第 1 項および仙台市認可外保育施設指導監督実施要綱第 2 条第 1 項では立入調査を求めており、「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」(雇児発第 177 号)では、指導監督は報告徴収および立入調査により行うこととし、届出対象施設について年 1 回以上の立入調査を行うことを原則としている。

仙台市の場合、立入調査は仙台市保育指導課の職員 2～3 名により 1 日 2 か所の予定で実施される。

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は、改善指導、改善勧告、公表、事業停止命令又は施設閉鎖命令の措置を通じて改善を図ることとなっている。

仙台市における認可外保育施設の指導監督の結果、施設閉鎖命令はこれまで出されたことはなく、改善勧告についても平成 21 年度および平成 22 年度は該当する施設はなかった。

認可外保育施設指導監督基準の規定内容は以下のとおり。

- ・保育に従事する者の数及び資格
- ・保育室等の構造設備及び面積
- ・非常災害に対する措置
- ・保育室を 2 階以上に設ける場合の条件
- ・保育内容
- ・給食
- ・健康管理・安全確保
- ・利用者への情報提供
- ・備える帳簿

なお、認可外保育施設である「せんだい保育室」については、別途「せんだい保育室事業実施要綱」および「せんだい保育室事業実施要領」に基づく定期監査が上記立入調査と同時にされる。

仙台市における認可外保育施設は以下のとおりである。(平成 23 年 4 月 1 日現在)

せんだい保育室	66 か所
事業所内保育施設	46 か所
その他の認可外保育施設	69 か所

(2)実施した監査手続

認可外保育施設においても入所児童の適正な保育、保育環境の確保および安全を図るため認可外保育施設指導監督基準が定められている。指導監督は、認可外保育施設がこの基準を満たし適切に運営されているかをモニタリングする重要な手続である。

従って、指導監督が法令等に従い適正に行われているか否かを検証するため、指導監督報告書の査閲および担当者への質問を行った。

(3)実施した監査手続の結果

①せんだい保育室および事業所内保育施設

せんだい保育室および事業所内保育施設に係る指導監査報告の査閲および担当者のヒヤリングの結果、特に重要な問題点等はなかった。

②その他の認可外保育施設(意見)

認可外保育施設指導監督基準では、保育に従事する者の概ね3分の1以上は保育士又は看護師の資格を有するものであることと定め、また、保育に従事する者の数は11時間を超える開所時間については、児童が1人である場合を除き、常時2人以上を配置するとし、その3分の1以上は保育士又は看護師でなければならないとしている。

D 保育園では、保育士又は看護師の採用が困難なことから保育従事者の中に有資格者がいなかった。認可外保育施設運営状況報告書を見ると有資格者のいない状況が平成19年10月1日の報告日から現在まで続いている。保育従事者の中に有資格者を配置することは保育の質の確保であり、有資格者の採用が困難であることは承知しているが、有資格者がいない状況は緊急避難的に生じることは許容されるにしても3年以上も同じ状況であることは、指導監督および巡回指導の効果が問われかねない。

また、E 保育園では有資格者である設置者が平成19年10月1日の報告書から平成22年10月1日までの報告書に24時間勤務として報告している。E 保育園は夜間保育を行うベビーホテルであり、夜間においても有資格者が保育に従事していることを表したかったのであろうが異常な状況である。保育指導課によると平成23年11月にE 保育園では有資格者を1名雇用することが決まり、設置者が24時間勤務しているという報告内容は是正されたとのことであった。

児童福祉法第59条第3項では、「児童の福祉のために必要があると認めるときは、施設の設置者に対し、その施設の設備又は運営の改善その他の勧告をすることができる。」と規定し同条第4項では、「勧告を受けた施設の設置者がその勧告に従わなかったときは、その旨を公表することができる。」としている。

指導監督に基づく指摘事項は年数回に及ぶ巡回指導により施設設置者に対して粘り強く指導がなされ改善を促している。上記2園についても、年々文書指導や口頭指導の指摘数が減少しており改善しつつあると言う。

しかしながら、保育施設に保育士がいないとか24時間勤務しているとかは保育施設の最も

重要な事項について問題があるということであり、巡回指導等により時間をかけて解決する問題とは異なり早期に改善されるべきものである。従って、このような問題には、期限を定めて改善を促し、改善の見通しが無い場合には改善勧告を出すべきである。