

報告書

令和5年9月11日

桑名市不適切保育等の再発防止に関する

第三者委員会

目 次

第1	はじめに	1
第2	本件事案の発生・本委員会の設置及び検討経過	
1	本委員会設置までの経緯	1
2	本委員会における検討経過	2
3	市が実施したアンケート調査の概要	3
4	本委員会が実施したアンケート調査の概要	3
第3	本件事案の全体像及びその原因・背景	
1	本件事案の全体像	3
2	本件事案が発生した原因・背景事情	4
3	本件事案に対する調査の過程で判明した課題	4
第4	桑名市に対する具体的提言	
1	地方公共団体が目指すべき保育の実現	5
(1)	保育の目的及び対象	5
(2)	子どもの人権と尊厳の保護	6
2	不適切保育の未然防止	7
(1)	園（運営法人）へのサポート体制の充実	8
(2)	保護者等から情報提供があった場合の対応と 不適切保育の対応マニュアルの作成	9
(3)	保育施設従事者の保育スキルのボトムアップに対する市の責任	10
(4)	不適切保育の未然防止のための児童福祉施設等への第三者評価の導入	10
(5)	監査のあり方について	10
3	不適切保育の疑いのある事案発覚時の対応	12
(1)	早期の事実確認及び調査	12
(2)	客観的資料（ICレコーダー等）の精査と扱い	12
(3)	三重県との情報共有	13
(4)	保育士及び臨床心理士の派遣	14
(5)	その他	15

4	組織風土の改革	15
	(1)管理職の意識改革	15
	(2)公立優先の考え方の改め	16
第5	本園（運営法人）に対する具体的提言	
1	園が目指すべき保育の実現	17
	(1)保育の目的 ―目指すべき保育を園全体で考える―	17
	(2)市との連携	18
2	園の運営体制	18
	(1)トップダウンに偏った組織運営	18
	(2)職員教育の充実	19
	(3)職員の処遇（労働環境等）	20
3	組織風土の改革	20
	(1)調査により見えた本園の問題点	20
	(2)組織として検討すべき課題	22
4	不適切保育の未然防止	24
	(1)労働環境の改善	24
	(2)保護者からの要望に対する対応	25
第6	おわりに	25

第1 はじめに

不適切保育は、多くの保育施設において相次いで発生しており、こども家庭庁の調査によれば、令和4年1月から12月の間に全国の保育施設で1,316件の不適切保育が確認されたとされている。

不適切保育の原因は様々であるが、背景には保育士の過度な働き方や処遇の問題もあると指摘されている。

今回の『長寿認定こども園』（以下、「本園」という。）における不適切保育事案（以下、「本件事案」という。）を桑名市が認知したのは令和5年3月のことであるが、県や市の調査によれば、不適切保育は過去に遡って発生していたことが認められており、組織風土に大きな問題があったと考えられる。

桑名市不適切保育の再発防止に関する第三者委員会（以下、「本委員会」という。）は、本件事案の調査結果を踏まえ、本園のみならず、広く市内を始めとする保育施設での同様の不適切保育事案の発生を防止し、子どもの健全な心身の発達を願って、以下に述べる再発防止策を提言する。

組織風土については、本園が歴史の古い施設であり、長い歴史を通じて形作られてきたものであることも踏まえれば、その変革には時間と労力を要すると考えられる。しかしながら、本件事案の背景をなす組織風土の変革なくしては、すべての再発防止策が現場に浸透することはあり得ないのであるから、本園においては、断固たる決意と覚悟をもって、組織風土を変革し、組織基盤を強化しつつ、再発防止策の確実な実施に努めていただきたい。

また、市においても、本件事案を保育当局だけの問題ではなく、市全体の問題でもあると捉え、不適切保育の未然防止及び組織風土の改革に努めていただきたい。

本委員会は、これまでの議論等を通じ、改めて保育の社会的意義や子ども安全の重要性を再認識したのみならず、保育士をはじめとする本園の職員が業務に日夜精励されている姿にも十分触れることができた。

すべての保育施設の職員が本件を我が事と捉え、誇りと使命感、やりがいをもって職務に取り組むことができるように、そして、不適切保育が発生しないことを願って、以下の提言を行うものである。

第2 本件事案の発生・本委員会の設置及び検討経過

1 本委員会設置までの経緯

令和5年3月14日、本園に通う児童の保護者からの求めにより面談を実施したところ、本園の保育士による不適切保育が疑われる事案に関しての相談及びその対応要請を受けた。

これを端緒として、本園独自の調査、市による本園職員等への聴き取り調査などを経て、複数に及ぶ不適切保育の実態が明らかとなるに至った。

一方で、今回の不適切保育が発生・継続し、その把握や対応が遅れた背景には、本園のみならず市の初期対応にも不備があったのではないかと指摘もあった。また、本件事案に関する早急な実態把握と対応が求められる中で、当時、本来はその役割を担うべき本園及び本園を運営する社会福祉法人（以下、「運営法人」という。）が混乱の最中にあり、ガバナンス（内部統制）が適切に機能していない状況にあった。

このため、本件事案については、その重大性を鑑みて市が主導で対策の検討を進めることとし、同年5月9日、桑名市長は記者会見において、本件事案の実態や、施設・運営法人及び市の対応における問題点を明らかにするとともに、公正中立な第三者の目で点検・整理し、再発防止に関する提言を求め、今後の市内の保育施設における健全な運営に生かすため、外部有識者による第三者委員会を設置することを発表した。

2 本委員会における検討経過

令和5年5月24日、本委員会は、本件事案について、原因を究明し、以後の不適切保育等の再発防止を図ることを目的として、桑名市長により設置され、6月2日に第1回会議を開催した。

その後、本委員会は、本日（令和5年9月11日）までに以下のとおり合計8回の会議等（委員間協議（WEB会議）3回を含む。）を開催した。第2回では本園の現地調査及び関係者9名（新・旧園長、職員（保育士）、保護者）、第3回では関係者7名（市職員）からヒアリングを行い、この間等に上記とは別に計4回、関係者7名（保護者）からもヒアリングを行った。

また、本委員会は、市が実施した「不適切保育に関する調査アンケート」を参考としつつ、これに加えて、独自に本園の在園児及び卒園児の保護者、並びに保育士をはじめとした職員を対象としたアンケートを実施するなどして、本件事案の発生に至った経緯やその背景などを把握し、適切な改善策を見出すための調査を進めた。

その後もこうした調査結果とそれに対する見解及び本報告書への反映方針等に関する委員間協議を重ね、特に、後記第4及び第5の具体的提言に示す項目についての入念な議論を交わし、9月5日開催の第4回会議及び9月11日開催の第5回会議における最終の調整を経て、本報告書すなわち本園・運営法人及び市に対する提言をまとめたものである。

第1回委員会会議 (令和5年6月2日)	①開会挨拶 ②委員紹介 ③委員長、副委員長選任 ④長寿認定こども園における不適切保育の実施について ⑤不適切保育に関する施設の対応状況について ⑥不適切保育に関する市等の対応状況について
第2回委員会会議 (令和5年6月16日)	①長寿認定こども園内調査 ②新・旧園長ヒアリング ③職員（保育士）ヒアリング ④保護者ヒアリング
第1回委員間協議（WEB会議） (令和5年6月22日)	①関係者ヒアリングの対象者の選定等について ②保護者及び職員を対象としたアンケートの実施について ③報告書の構成（目次）について
ヒアリング (令和5年6月30日)	保護者ヒアリング

ヒアリング (令和5年7月3日)	保護者ヒアリング
第3回委員会会議 (令和5年7月10日)	①調査現況の確認及び今後の進め方の協議 市職員ヒアリング
ヒアリング (令和5年7月10日)	保護者ヒアリング
第2回委員間協議(WE B会議) (令和5年7月20日)	①ヒアリング内容の共有及び意見交換 ②報告書案について協議(目次等の構成に関する意見交換) ③必要資料の精査
第3回委員間協議(WE B会議) (令和5年7月27日)	報告書案(方向性、記載内容)についての協議
第4回委員会会議(WE B会議) (令和5年9月5日)	報告書最終協議
第5回委員会会議 (令和5年9月11日)	報告書最終協議

3 市が実施したアンケート調査の概要

市はこれまでに以下のアンケート調査を行った。

実施時期	アンケート内容	対象者	回答数
令和5年6月	不適切保育に関する調査	本園在園児及び卒園児等の保護者	40
令和5年6月	転園希望に関する調査	本園在園児の保護者	72
令和5年6月	不適切保育に関する研修アンケート	研修受講者(市内保育施設保育士等)	184

4 本委員会が実施したアンケート調査の概要

本委員会はこれまでに以下のアンケート調査を行った。

実施時期	アンケート内容	対象者	回答数
令和5年7月	不適切保育の再発防止に関する調査	本園在園児及び卒園児等の保護者	31
令和5年7月	不適切保育の再発防止に関する調査	本園の職員	21

第3 本件事案の全体像及びその原因・背景

1 本件事案の全体像

令和5年3月14日、市が、本園に通う児童の保護者からの求めにより面談を実施したところ、本園の保育士による不適切保育が疑われる事案に関しての相談及び事案への対応要請を受けた。

この相談及び要請を受け、市は3月16日に本園園長に調査と調査結果の報告を依頼した。その後、本園長らの報告をもとに本園、本件事案の保護者、市の三者で面談を行い、

確認された不適切保育が疑われる事案等を三重県に報告して対応を協議するとともに、保護者会を開いて本園及び市の当面の対応などについて報告、説明などを行った。

その上で、市として、今回の不適切保育が疑われる各事案について、さらに詳細な事実確認等を行うため、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第38条第1項に基づき、令和5年4月28日から5月18日の間、本園に立ち入って、保育士を始めとする関係者から聴き取り調査を行った。

聴き取りを行った複数の保育士の証言から確認のとれた不適切保育の主な事案は、以下のとおりである。

- (1) 危険回避の行動以外にも、整列する際や着替えの時などに腕や足を引っ張る行為が複数あった。
- (2) トイレに決まった時間にしか行かせない行為が複数あった。
- (3) 昼食は、本来、衛生的にも概ね13時までの給食時間だが、おやつの時間まで食べさせていたことが複数回あった。また、その際に、遊びやお昼寝の時間などもあり、部屋で給食を食べさせられないため、保育室の外や別のクラス（2歳児クラスなど）で給食を食べさせていたことが複数回あった。
- (4) 複数の保育士が子どもに対して人格を尊重しない発言をしたり、乱暴な言動で接したりすることがあった。
- (5) 行事の練習や言うことを聞かない時に保育室から出した（廊下に立たせた）。
- (6) 外国籍の児童に対して、厳しい口調で怒った。

本調査により、本園（運営法人）が適正な教育・保育施設の運営をしていないと認められたため、令和5年5月22日子ども・子育て支援法第39条第2項に基づき三重県に対して市が実施した調査結果を報告した。

2 本件事案が発生した原因・背景事情

本園において、児童数に対する保育士数は確保されているが、外国籍の児童や発達への支援が必要な児童がクラスに在籍する場合、その大変さや関りの難しさから、保育における指導の範囲ではなく、乱暴な言動による保育になっていたことが考えられる。そうしたことが、子どもの人格を尊重しない発言や集団の中で、保育士の言うことを聞かない児童に気持ちを落ち着かせるために保育室の外へ出したり、腕や足を引っ張ったりする行為に繋がったものと考えられる。

また、クラスの中での方針として、本来の時間を超えても給食を完食させることや、決まった時間にトイレに行かせることがあった。これは、本園の中で、特に2歳児クラスでは、3歳に進級するクラスとして、給食の完食やトイレトレーニングの意識のもと、不適切な保育が行われる原因になったと考えられる。

また、全体的に経験の浅い保育士が多いこと、正規職員とパート職員との関係性、日頃からの情報共有の少なさも起因していると考えられる。

3 本件事案に対する調査の過程で判明した課題

本調査により、本園において、「保育所保育指針・幼保連携型認定こども園教育・保育要領」に照らし、明らかに改善を要すると判断する行為があると確認した。本園においては、職員に対し、不適切な保育の未然防止及び発生時の対応について、必要な対策を講じ、

保護者や児童が安心できる保育環境を速やかに整備することが必要であると考えられた。

加えて、これら市の調査では見つけ出すことができなかつた原因や課題の掘り起こしや、本件事案が顕在化し、深刻化していく過程で取られた市の対応等についての検証が必要との判断に至り、さらなる総合的かつ客観的な調査を行うこととした。

第4 桑名市に対する具体的提言

1 地方公共団体が目指すべき保育の実現

(1) 保育の目的及び対象

桑名市内の保育施設は、公立保育所8か所、私立保育園13か所、幼保連携型認定こども園7か所、小規模保育施設2か所がある。本園は、昭和37年の開園以来、長く保育所であったが、平成30年7月1日に認定こども園に移行している。本件事案は、認定こども園で発生したものであるが、市は保育所とともに認定こども園についても児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条に掲げる必要な保育を確保するための必要な措置を講じなければならない。すなわち、保育の実施義務があることから、保育の実施主体である市の果たすべき役割として、不適切保育の防止はもとより、子どもの権利保障の場としての保育所等の体制を整備し、子どもと保護者を支援することを目指さなくてはならない。

本委員会が実施した保護者アンケートでは、市に対して再発防止策を求める声も複数挙げられている。本件事案に端を発して、桑名市全体の就学前教育・保育のあり方が問われており、子どもが安全に安心して過ごすことだけではなく、子どもの権利を保障する場として、子どもの最善の利益が考慮される保育所・認定こども園等（以下、「園」という。）の実践を実現させるため、保育の実施主体である桑名市が、市長のリーダーシップと責任をもって再発防止策を策定し、子どもの権利保障に向けたロードマップを提示し、広く公表されたい。

保育の目的

本件事案が発生した認定こども園を規定する「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号。以下、「認定こども園法」という。）」では、保育の目的について次のように規定されている。

義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うこと（認定こども園法第2条第7項）

また、教育及び保育の目標としては次のように規定されている。

- 一 健康、安全で幸福な生活のために必要な基本的な習慣を養い、身体諸機能の調和的発達を図ること。
- 二 集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを養うこ

と。

- 三 身近な社会生活、生命及び自然に対する興味を養い、それらに対する正しい理解と態度及び思考力の芽生えを養うこと。
- 四 日常の会話や、絵本、童話等に親しむことを通じて、言葉の使い方を正しく導くとともに、相手の話を理解しようとする態度を養うこと。
- 五 音楽、身体による表現、造形等に親しむことを通じて、豊かな感性と表現力の芽生えを養うこと。
- 六 快適な生活環境の実現及び子どもと保育教諭その他の職員との信頼関係の構築を通じて、心身の健康の確保及び増進を図ること。（認定こども園法第9条）

これらの目的および目標が遂行されるよう、市には保育の実施主体として公立保育所のみならず私立保育園等に助言・指導を行うことが求められる。

(2) 子どもの人権と尊厳の保護

ア 桑名市における子ども条例の制定

平成元年に採択された「児童の権利に関する条約（通称、子どもの権利条約。以下、「子どもの権利条約」という。）」は、子どもを権利の主体と位置付ける世界共通の子どもの権利擁護の認識である。日本も平成6年に同条約に批准しており、当然のことながら同条約を順守する立場にある。さらに三重県は、平成23年に同条約の理念を条例に位置付ける「三重県子ども条例（平成23年三重県条例第5号）」を制定している。

三重県子ども条例の第3条の基本理念には、次の3点が掲げられている。(1)子どもを権利の主体として尊重すること。(2)子どもの最善の利益を尊重すること。(3)子どもの力を信頼すること。さらに第9条の市町の役割として「市町は、基本理念にのっとり、子どもの育ちを見守り、及び支える施策の推進に努めるものとする」とある。

本件事案における市の対応において、三重県子ども条例に掲げる市としての役割が果たされたとは到底認められない。さらに、昨年来継続していた保護者からの相談および本園からの相談の経過を踏まえても、複数の所管課が相談内容を共有し、支援方針を立てる等のアセスメントを行っておらず、結果として本件事案を招いた市の責任は看過できないものである。

子どもの権利条約の4つの一般原則には、差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益（第3条）、生命、生存及び発達に対する権利（第6条）、子どもの意見の尊重（第12条）がある。子どもの権利の観点を踏まえない場合、安全への配慮に主眼が置かれがちであるが、子どもの権利保障の観点からは生命、生存及び発達に対する権利（命を守られ成長できること）と同様に、これら一般原則すべてが同等に守られる必要がある。本件事案において、保護者から最初の相談があった令和5年3月段階において市は「県への報告義務はない」と認識していたことが認められるが、こうした考えは、本件事案が子どもに対する権利侵害であるという意識が希薄であったと言わざるを得ない。子どものケアや実践に直接かかわらない行政職員においても、常にこの一般原則に立ち返り、これに準じているかを考慮する必要がある。

以上を踏まえ、子どもの権利条約に基づく子どもの権利保障をはかる総合条例である、子どもの権利条例の制定を桑名市に強く求める。

イ 桑名市における子どもの権利擁護機関の設置

子どもの権利条例の制定とともに、それを理念のみに留めることなく実効性をもった形で運用するため、併せて桑名市に子どもの権利擁護機関の設置を提案する。ここでいう子どもの権利擁護機関とは、条例に基づく子どもの相談・救済機関であり、公的第三者機関を意味している。

子どもの権利を守ることは、子どもにかかわる大人たちの不断の努力によって保持されるものである。一方で、子どもの権利侵害があった場合、またはその疑いがある場合に、解決に向けて実働する相談機関やその組織が必要である。子どもの権利擁護機関は、公的第三者機関として、子どもオンブズワークを行うものである。その機能を維持するためには、既存の行政機関からの独立性が重視される。権利擁護機関を設置する多くの自治体では、首長の附属機関としての位置づけがなされている。これにより独立性が担保され、子どもの権利のみに焦点が当たり、一人ひとりの最善の利益が考慮されて、子どもにとっての解決を図ることがかなう。権利擁護機関は、相談機能のみではなく、調査機能、調整機能さらに勧告機能といった強い権限を持って、まさに子どもオンブズワークを行うことになる。個別の相談の集積から制度や社会構造の課題が見えてきた場合は、制度改善に向けた働きかけを行うことができるのも特徴である。

子どもの権利擁護にあたっては、子どもの権利の普及啓発をはじめ、まず行政機関である市がけん引していく必要がある。市には、本委員会の提言すなわち、子どもの権利条例の制定と子どもの権利擁護機関の設置について、スピード感をもって実行するよう強く求める。

ウ 市独自の保育士配置基準の設定

保育の実践現場では、保育士1人が担当する子どもの数が多く、全国的にみても、このことが保育士等の余裕のなさにつながり、子どもの権利を保障する丁寧な保育を難しくさせていることが従来から指摘されている。本委員会によるヒアリング調査でも、前園長をはじめ、複数の保育士からの発言で現状の職員配置では丁寧な対応をすることが難しく、子どもの安全を守ることを優先するあまり、結果として子どもの行動を制限することにつながったとする発言が複数認められた。現在の国の定める保育士配置基準は、保育士1人あたりにつき、0歳児3人、1-2歳児6人、3歳児20人、4-5歳児30人である。この基準では、不適切保育を防止するという観点はもとより、災害時や防犯の観点からも子どもの安心・安全を守ることに困難が予想される。

そこで本委員会では、市独自の保育士配置基準を設定し、保育現場に子どもの保育を行う保育士等を増やすことを提案する。具体的には、定員に応じて保育園等あたり1人～2人の正規職員を配置できるよう市の単独事業として実施することを提言する。

2 不適切保育の未然防止

桑名市は平成25年「子どもを虐待から守る都市宣言」を県内初に表明した、子どもの人権の侵害に対して対応を強化している市である。

しかしながら、本件事案の対応経過の中では、保護者等が市の対応について不信感を募らせていたこともわかっている。市による未然防止策を確実にこなうという意思表示

のためにも、例えば「不適切保育ゼロを目指す（参考：新潟市の取組）」などのようなスローガンを出すことで、市民の安心感や市全体の意識の醸成につながるのを検討されたい。

(1) 園（運営法人）へのサポート体制の充実

ア 市の責務

市は日ごろから桑名市の子どもたちが健全に育つためにさまざまな施策を推進し、それを達成する責務がある。

一般的には不適切保育の防止に関連する法案などの中には、児童福祉法や保育所保育士指針なども関連するが、桑名市においては、子ども・子育て支援法に基づく「桑名市子ども子育て支援事業計画」の第2期計画も関連する。

この第2期計画の策定について、平成30年から平成31年にかけて市民のニーズ調査が行われた。そこに保育園・幼稚園経営者から桑名市への要望として、気になる様子の園児に対して「市の手厚い支援」や「市の窓口から保護者への積極的な事業などの説明」などが挙げられ、このことは、すでにその時点で園の関係者がこれらを課題と認識していたことがうかがえる。また、この計画の重点施策である「地域全体で子どもと保護者を見守り支える」ことに市は当然十分な役割を果たすべきである。

このことを市は十分に認識し、必要な役割を果たすべきである。つまり市は公立・私立の隔てなく、園に対して、その適切な運営・保育の実践のために、園との信頼関係に基づき、サポート体制を充実させる責務があるといえる。

イ 発達に支援が必要な子どもへの対応と園への働きかけ

本件事案の対応において、本来、市の担当課は、本園等と情報のやり取りについて電話のみに頼らず、重要な情報の確認や支援の方向性などの確認には、直接会って互いの意思疎通を図ることで認識のズレを避けることが出来た。

実際のところ、園の管理者や保護者から複数の窓口に対して電話による相談が繰り返されたが、背景にはこうした認識のずれや理解の齟齬があったことが考えられる。

今後は、気になる様子が見られる子どもについて、園からの市への対応の要請や保護者の希望内容に応じ、「保育所（園）の巡回相談事業」などの活用を進めていく必要があると考えており、その普及のため、利用者が利用しやすいような事業説明をより丁寧に行っていく必要がある。そして市に対して園からこうした子どもへの対応の要請があった場合は情報共有を綿密にし、園・市の役割分担を明確にしたうえで、保護者対応を進めていくことが重要である。また、保護者自身が子どもの状況をどう認識しているかについても把握する必要がある。

子どもの状況について、保護者の認識と園や市の認識がずれていると適正な対応に繋がらないばかりか、保護者を傷つける対応にもなりかねないので、園や市は可能な限り保護者に寄り添い、保護者の意志を丁寧に確認しながら、実際に利用できるサービスや制度について説明を尽くしていく必要がある。さらに市は、保護者の中には制度やサービス自体は知っていても、そのときの精神状態など様々な事情が支障となって利用に至らない場合もあることを再認識することが重要である。また、このことは園にとっても同様で、市は、園が市と同じ観点で対応ができるよう助言する必要がある。

る。

ウ 園とともに子どもの最善の利益を守る姿勢とその対応の徹底

本件事案の対応の窓口となったのが、子ども発達・小児在宅支援室と保育支援室であったが、この窓口間の情報共有と連携が不十分であったことが認められた。今回この市の2つの窓口が子どもにとっての最善の利益を得るにはどうすればよいかを常に考え、本園や保護者と話し合う機会を作るなどしていれば、対応の行き違いや認識のずれなどが修正できた可能性があった。

市は、本園に対しても保護者に対しても常に誠実に向き合い、子どもの育ちに大きな責任があるということ意識し続けることが必要であった。

市は子どもの最善の利益を考慮した適切な保育の実践を、それぞれの園が確実に実践できるよう、様々な側面で園に対し指導、助言を行う役割があることを再度認識して対応すべきである。

(2) 保護者等から情報提供があった場合の対応と不適切保育の対応マニュアルの作成

ア 不適切保育の情報提供に対する初動対応の重要性

市には、保護者から「不適切保育（疑い含む）」に関する情報提供があったときの対応や、その未然防止のためのガイドライン、マニュアルなどがなく、本件事案についても、対応した担当者等が個々の判断でそのリスク度を測ったとみられ、職員間で十分協議したとは言えない状況があった。保護者にとっては市の窓口まで出向いた時点で、それまでの本園や市の対応に対して不信感を募らせていたと考えられ、この初動対応は重要なポイントであったと判断できる。

イ 不適切保育の対応の確実な実行のためのマニュアルの作成

市では、過去にも本園のみならず他の園や児童福祉施設などに対する保護者からの要望がいくつかあったが、市はそれを園や施設に伝えるのみで、その後を追って確認する対応が十分ではなかったと伺える。

今後は、不適切保育の疑いがある事案が発覚した場合、速やかに改善の必要性の高さなどの判断を、今後作成される「不適切保育の対応マニュアル」等を参考に、園にその対応及び改善策を出すように指導していく必要がある。改善策にはそのプロセスに関するスケジュールも重要であり、達成のための期限なども明示していく必要がある。その後、その改善策の実行が不十分と市が判断した場合、追加対策を求めていくことになる。

今回、保護者からのヒアリングでは複数意見として、課題がどう改善されるか、それはいつまでなのか、知らされない状況があり、それに不満を訴える声は多かった。よって、保護者には丁寧な経過の情報を適切に開示していくことも大切である。

また、本来あるべきこのマニュアル等が市に存在しないため、本件事案においても個々の職員がそれぞれの考えで対応していたと考えられ、それらが対応の遅れや不十分さの要因と考えられる。そのため、マニュアル等の作成は早急に取り組むべきである。その内容については、園を含め関係機関の意見も取り入れ、できればその協議の場に参加し共通認識のもとに作成することが望ましい。

(3) 保育施設従事者の保育スキルのボトムアップに対する市の責任

ア 保育の質の確保のための研修等のバックアップ

公立・私立の隔てなく、桑名市の子どもたちの健全な育ちを保障するためには、市は常に保育施設従事者の質の確保についても園同様に責任を負うものである。そのため、市が主体となって、従事者が参加しやすい研修を定期的を開催することが求められる。

また、開催にあたっては、すべての園の従事者が確実に研修を受講できるよう、リモート・オンデマンドの活用は必須である。また、各々の園が抱える課題に応じた研修テーマや実施方法は、園からも要望を募り、必要に応じて講師を派遣するなど、園の実情に合わせた研修となるよう考慮すべきである。

イ 研修の成果のフォロー（評価）と情報開示

研修の効果を確認するため、市が園において職員の質の確保が図られているかを定期的にチェックすることが有効と考えられる。例えば、職員が記載した不適切保育のチェックリストを園単位で報告させることなどが考えられるので検討されたい。

また、研修の実施及び参加状況を市、もしくは園のホームページで公開するなどして保護者への情報提供をすることで、保護者との信頼関係を構築する一助となり、さらに、このことは園の職員の研修参加への意欲が醸成される助けとなると考えられる。今後、保育士の質の確保のための研修などについて、市が一定の費用負担をすることで園を支えることができるので検討されたい。

検討にあたっては、「保育士等のキャリアアップ研修に実施について」（平成29年4月1日付雇児保発0401第1号厚労省雇用均等児童家庭局保育課長通知）も参考にされたい。

(4) 不適切保育の未然防止のための児童福祉施設等への第三者評価の導入

園において、不適切保育等、子どもの最善の利益や権利が侵害されることがないように、施設運営体制や保育の質について、公正中立な立場の第三者の視点で評価するシステムの導入を検討されたい。第三者評価をすることで、園にとっては、保育の質の向上の意識が醸成され、不適切保育の未然防止にもつながり、また、客観的な評価は体制や内部では気づかない改善点に気づくという点でも大きな意義がある。こうした評価は誰もが見える形で公表することが重要であり、公表することで、保護者が園を利用する際の役立つ情報となり、利用者にとって安心して園を選択できるメリットとなる。

園の運営体制や保育の質は、特に私立園では独自のやり方や理念で行っているところも多いが、子どもの最善の利益、子どもの人権尊重という観点からは、それらを超えて目指すべき姿がある。この点についての評価を行うことは、園と保護者の双方に意義があると考えられる。これらの方法を桑名市全体の児童福祉施設等で導入できるように、市は主体的に役割を果たす必要がある。よって、先進的な取組などを参考にしながら、桑名市独自の制度としての導入を図ることが望ましい。

(5) 監査のあり方について

ア 県と市の役割と連携の必要性

児童福祉法、子ども・子育て支援法その他の関係法令及び通知等に基づきこれらの

改正等を踏まえ、保育施設等に指導監査を行うことになっている。

子ども・子育て支援施設についての指導監査は、国から「特定子ども・子育て支援施設等指導指針」が出され、県は施設の設置について認可する役割を担っていることから、その基準に沿って指導監督を行うこととされている。一方で、市は施設の運営に関しての基準に沿って指導監督を行うものとされており、県と市は相互に連携して対応する必要がある。これらには、複数の法令や基準等の内容が密接に関連することが見込まれるため、県と市は相互に連携して対応しなければならない。

イ 監査目的の再認識と監査の確実な実施

本件事案について、過去の本園に対する監査は県の監査の時に同行する形で行われた。内容は法人運営と会計経理の項目であった。ただし、令和元年5月30日に厚生労働省からの事務連絡「児童福祉法に基づく保育所等の指導監査の効率的・効果的な実施について」（令和元年5月30日付厚生労働省子ども家庭局保育課事務連絡）が発出され、これ以降は市が保育の現場に立ち入り調査する（実施指導）が重要とされるようになった。しかし、直近の本園の監査は従来どおりであり、実施指導などは行われていなかった。

市はそもそも「監査」は、なぜ行うかということを再認識し、監査を形骸化させない対応が必要であり、今後はこの指導指針に沿った実施指導を行っていくことが必要である。

ただし、この指導指針における子どもの安全に係る内容に関する記載として、『県への情報提供について「実施指導中に子どもの生命または身体の安全に危害を及ぼす恐れがあると認められる状況を確認した場合行う。その場合一刻も早い危険の除去に努める。』』と記されているが、これを直ちに不適切保育に関する内容とみなすのは難しく、さらに実施指導中に見られた場合にのみ県に報告をするようになっているため、日ごろの不適切保育などの懸念事項に関しては指導が難しいと言えるが、本件事案を経た今では、それで良いと解釈してはならない。市独自で監査項目に子どもの最善の利益を考慮した適切な保育の実践について追加したり、様々な機会を通して適正な保育の質の確保についてチェックしたりするなど、改善すべき点があった場合には、助言や指導を行うことができるようにしておくことが必要である。

ウ 先進的取組からの学び

監査については他の自治体（政令都市）のやり方が参考になる点が多いため、令和2年3月に出された「保育所の指導監査の効率的・効果的な実施に向けた自治体の取組等に関する研究会報告書」を参考にされたい。

これには先駆的な取組としていくつかの事例が掲載されている。特に横浜市・旭川市の実践例として、指導監査の内容に、保育内容や給食について盛り込まれており、これら監査内容に応じて監査メンバーに、自治体の保育士や栄養士を同行させるとある。このように監査の内容について市独自で保育内容等を加え、より適切な監査の実施とその後の助言等を確実に行うことを目指すのも一つである。

今後は指導監査の評価基準の標準化とともに、この監査結果における指摘若しくは助言かの判断などを適正に行うために指導監査マニュアルの作成も検討されたい。

また、監査結果の公表についても、結果として園・保護者双方にとってメリットがあると考えられるので検討されたい。

3 不適切保育の疑いのある事案発覚時の対応

(1) 早期の事実確認及び調査

ア 事実確認の基本的スタンス

相談事案の内容が「不適切保育（疑いを含む）」に該当するかどうかの担当者の判断に誤りがあってはならない。そのため相談窓口対応をする職員は、その判断の根拠となるアセスメント力をつける必要がある。判断基準においては、先に提言したマニュアル、ガイドラインに明記したものを活用して判断することが望まれる。

また、リスク度で対応の緊急性に段階をつける必要もあると考えられる。

イ 事実確認と調査の流れ

保護者からの相談（メール等の相談も含む）が市に寄せられた場合には、それが不適切保育に該当するかを協議し判断する（マニュアル等に指標・該当する例等を記載しそれらをもとに判断）。

事案発覚後は、市は速やかな対応と適切に情報開示をしていくことが重要であり、不適切保育に該当する可能性があると思われる場合は、その相談者（相談者が当事者でない場合は当事者）に再度、その内容の詳細を確認するとともに、市は複数の担当課の職員を園に派遣し、園（園長及び該当保育士等）から不適切保育が行われた対象児の範囲も含めてヒアリングを行う。また、保護者にもヒアリングを行い、子どもの年齢によっては子どもに話を聞くなど、適切な情報収集を速やかに進めることが重要である。

ウ ヒアリング方法の工夫の必要性と第三者委員会の立ち上げ

市が調査を行う場合、事案の内容によって、在園時の保護者や保育士のみならず、卒園児の保護者にも範囲を広げて調査を行う必要がある。どの範囲まで調査を行うかなどは、司法的判断も含め充分協議して決定することが望ましい。またヒアリングを行う場合は、記述アンケートによる調査や、ヒアリングによる調査、またインターネットを活用した調査など、複数のツールを使うなどして、より広く状況等を把握するための工夫を講じる必要がある。

また、必要と判断されれば、速やかに市としての第三者委員会の立ち上げを検討すべきである。

(2) 客観的資料（ICレコーダー等）の精査と扱い

ア 客観的資料の存在意義

本件事案の発覚時に存在したICレコーダーの音声データが事実確認に大きな影響を与えたのは言うまでもないが、この扱いについて、市の対応が適正であったかは疑問が残る。まず、保護者が市役所で不適切保育の事案について職員に話をした際、音声データの存在についても知らされたが、その場でデータの存在及び音声を確認することはなかった。市はこの不適切保育という案件において、実際の様子がわかり、か

つ重要な証拠となりうる音声データの存在を知ったにも関わらず、保護者に積極的に開示を求めなかった。さらにその保護者から、その音声データの存在等を本園には秘匿してほしいという要望についてはあったものの、市が音声データ自体を確認することに保護者の拒否があったわけではない。その場で聞くことは可能であったと考えられる。担当職員のヒアリングの中でも、もし音声データをその日に確認していたら、その後の動きは違ったとの話を確認している。ICレコーダーには不適切保育の状況が克明に記録されていたので、この段階で音声データを聞くことができていた場合、直ちに市が『重大事案』という意識を強く持つことができた可能性がある。そして本園に対しての対応も、より強い指導監査というスタンスで関わることができたと考えられる。

イ 客観的資料に基づく調査依頼の必要性

本件事案において、市の初回の本園に対する調査依頼は、音声データの存在を伝えず、また、どの「組」で起こったことすら伝えていない中で、本園に調査を行うように指導した。その結果、本園から出された調査結果が不十分なものとなったのは当然と考えられる。このような曖昧な情報での調査依頼はすべきではなかった。結局、初回の調査結果が不十分と判断した市は、2回目の調査ではこれら2点についてしっかり本園に伝えたいと再調査を依頼したが、このことから初動対応が不十分であったことは明らかである。さらに、本件事案で市が音声データを受け取ったのは、保護者が県に相談に行くという情報が入ったことを受けてのものである。

すでに市が音声データの存在を知って1か月以上が経っており、受け取りのきっかけが県への相談というのは遅きに失する。

ウ 客観的資料の種類と今後の扱い

不適切保育についての保護者や保育者の聞き取り以外の客観的資料は、当然ながら事案発覚時にその存在がわかった場合は開示を求める必要がある。なぜなら、その存在が事実確認の大きな証拠となりうるからである。近年スマートフォンの普及やその機能向上の現状からも録音・録画の機会も多くなっていることを鑑み、客観的資料の種類は音声データのみならず撮影された動画等も含まれることを想定して対応する必要がある。

また、これらを園に開示するかどうかについてはその保護者の希望も考慮する必要があるが、事案の重要な証拠となりうる可能性があるものなので、市は保護者に開示への理解を求める努力を怠ってはならない。

(3) 三重県との情報共有

ア 情報共有の基本

施設等における安全確保は不可欠である。県が行う指導監督・立ち入り調査等について、市が県よりも先に重大事故の発生または、子どもの生命・心身の重大な被害が生じる恐れがある状態を発見した場合は、速やかに県に情報提供をすることになっている。

今回の案件において、保護者から市に相談があった日から、その後、県に報告をし

たのが3週間後であったのは決して速やかな報告であるとは言えない。その間、本園に対しての指導や保護者対応などを行っていたとはいえ、まずは、認可権のある県に情報提供をし、県からの助言を受けながら対応していく方法をとるべきであった。市の対応が遅かったと言われるのはこれらのことにも起因している。

イ 県との役割の協議

今後は、市の役割をしっかりと認識して、県への速やかな情報提供と共有を図ることを念頭に対応していく必要がある。一方で、保育現場における不適切保育への対応や未然防止策の徹底を主体的に行うのは市であることから、事案の発生から対応に至るまでの県と市の役割分担について、改めて整理するための協議の機会を早急に持つことを提案する。

(4) 保育士及び臨床心理士の派遣

ア 派遣の目的

市は4月21日、事案発覚後に行われた本園主催の保護者説明会に同席し、その場で本園に公立保育士、臨床心理士の派遣することを発表した。この目的は、不適切保育をしたとされる保育士の自宅待機を受け、欠員となっていた保育のサポート及び本園の各クラスの担当保育士に対しての適正保育の助言、指導を行うことであった。そして臨床心理士には、子どもや保護者へのこころのケアを目的とした派遣であった。これらの対応は比較的早い段階で決定された。

また、市から依頼した三重県臨床心理士会等による緊急支援の中では、児童、保護者のケアに加えて、保育士向けの研修も行われた。

イ 保育士派遣の状況

実際に派遣された保育士からのヒアリングの中で、今回の派遣が本園の保育士にとって、子どもの人権を重視した保育の実現の仕方などを学ぶいい機会になっていることが認められた。派遣された公立保育士は所長経験者がほとんどで、実際に保育の現場に入り、子どもの保育をするというより、現場の保育士に子どもへの関わりについての助言や方法の提案などを主な業務としていた。派遣された公立保育士たちは、現場の保育士に対して時に提案を文書化して出すなどして、理解を深める工夫をしていた。実際に現場で見聞きした保育の現状についての助言等は的確で、本園の保育士にとっても、今までのやり方のデメリットや適切な方法を学ぶ機会になったようである。

しかし、これら改善点への助言の理解がすべての保育士に見られたかどうかは、それぞれの保育士の力量や経験などによってばらつきがあるようである。

また、互いの理解を深めるためには指導する側との信頼関係の構築が重要だとする、派遣された保育士の言葉もあった。

ウ 保育士派遣の効果

本園の保育士にとって、これまで外部の保育士等との交流は皆無だったところに、公立保育士の派遣があったことは、従来の保育を見直し、適切な保育の在り方について実践を通して学ぶよい機会となり、派遣の肯定的評価として挙げられる。今後の園

への派遣については、その都度、期間、期限などを協議して決めておくことが望ましい。

エ 臨床心理士の派遣の状況

本件事案が発覚してからの保護者の不安は大きく、また日々マスコミ等の取材の動きにさらされる園児や保護者にとっては落ち着かない状況が続いていた。本件事案が発生したクラス（以下、「当該クラス」という。）の園児や保護者はもちろん、そうではないクラスの園児や保護者も同様の不安を抱えていたことは容易に想像できる。

派遣された臨床心理士との面談を希望した複数の保護者が、わが子の様子についての判断や対応方法、保護者自身の不安などに関する心理面でのサポートを受けることができおり、臨床心理士の派遣が保護者にとって安心を得られる機会になっていた。

ただし、臨床心理士の派遣が、週1回、午前に1名のみの派遣であったことについて、対応が十分であったかを検証する必要がある。また、のちに市の要請により、緊急支援として派遣された三重県臨床心理会等に所属する臨床心理士の果たした役割も大きかった。但し、その際の市の臨床心理士と県の臨床心理士の連携が十分だったとは言えない。今後は、派遣される臨床心理士同士の連携を基本とし、事案発生早期から複数の臨床心理士の派遣を考慮されたい。

オ 派遣の留意点

本件事案のように、私立園にこうした保育士や臨床心理士を派遣する際の留意点は、園が掲げる独自の理念・ポリシーなどへの配慮である。派遣にあたっては、そのことを十分に尊重した上で、子どもの最善の利益にのっとった保育の実現のための助言や支援を行わなければならない。

本件事案を教訓としたマニュアル等を今後作成する中で、今回の保育士や臨床心理士の派遣についても検証し、課題を整理して、マニュアル等に盛り込むことを検討されたい。

(5) その他

ア 不適切保育等に関連する相談窓口の設置について

保護者からの不適切保育に関する不安や疑問、そして意見を幅広く聞く窓口の設置はこれからも必要となる。そのため、今回設置した窓口の継続的な運用とさらなる機能の拡充を検討する必要がある。

また、これらの窓口の在り方としてメールだけではなくSNSの活用なども含め、より現在の社会にあった相談ツールを利用する方法も検討することが望ましい。さらに相談者が『たらいまわし』になることを避けるため、「相談と対応」を一括して行う窓口の設置を目指すことが望ましい。

4 組織風土の改革

(1) 管理職の意識改革

市子ども未来部 子ども未来課 保育支援室では、令和5年3月14日に本園の保護者から不適切保育が疑われる事案について相談を受けている。その際、当該保護者は不適

切保育の実態を記録した音声データ（ICレコーダー）を持参していたがその時点では、音声データを確認することはなかった。

上記相談を受けた職員は、相談内容及び音声データが存在することについて、部長まで報告した。そして部長をはじめとする管理職は、音声データについて、確認の有無を聞いたが、音声データの提出には至らなかったとの報告を受けた。

結果論とはなるが、音声データには不適切保育の状況が克明に記録されており、対応した職員も相談当時に音声データを確認していれば本園に対する対応も異なった旨述べている。

令和5年2月には、静岡県裾野市において、私立認可保育園で発生した不適切保育に関し、市長への報告及び公表が相談を受けた3か月後となるなど、市の対応が悪かったことについて、健康福祉部長が文書訓告、子育て支援監とこども未来課長が口頭注意の処分を受けている。

桑名市としても、裾野市の事案は把握していたのであるから、令和5年3月14日に職員から相談を受け、内容の報告を受けたのであれば、裾野市のように対応が遅れないように、責任者である部長以下の管理職がリーダーシップをとって、事実確認及び子ども（園児）の安全確保等、速やかな対応にあたるべきであった。保護者からは、「市にたらい回しにされた」との発言もあり、当時の対応についての不満が寄せられている。

不適切保育が子どもの心身に与える影響は計り知れず、内容の程度にかかわらず、速やかに対応にあたる必要がある。市長への報告はもちろん、許認可権限を有する県との調整、市役所内の複数の課を交えた対応等も必要であることから、管理職が中心となって対応にあたる必要がある。

本件事案では、相談内容及び音声データの存在が部長まで報告され、音声データを確認することについては、その後も確認の必要性が伝えられたが、結果的には保護者からの提出を待つ形となり、確認までに時間を要することになった。

管理職としては、不適切保育など、市民に危険が及ぶ状況を認知したのであれば、リーダーシップをとって早期の対応をすることが必要であり、職員任せにすることがないように、意識改革することが望まれる。

(2) 公立優先の考え方の改め

市は、令和5年3月14日に在園児の保護者から相談を受けた後、同月16日に園を訪問して調査を依頼している。ここでの市の対応は、本園に調査を依頼したにとどまり、「指導」や「監査」といった位置付けで行われることはなかった。この点につき、当時、市としては、私立保育園の許認可権者は県であるとの認識で、市が事業課として主体的に取り組まなければならないという認識は乏しかったといえる。

市は、公立（市立）保育園の設置者である一方、私立を含む保育園の監査の実施主体でもある。

にもかかわらず、市は上記のとおり事業課として対応する意識が乏しく、「私立の園だから、まずは、対応は園に委ねるべき」という意識が根底にあったことは否定できない。

また、市においては、私立の保育園、とりわけ本園に対する遠慮の意識があったのではないかとの指摘も保護者等からなされている。すなわち、本園は市の中心部に近く立地に優れているほか、定員数も多いため、保育を必要とする世帯の重要な受け皿として

の側面があり、市としては本園に対して厳しい指導等を行いきにくい立場にあったとの指摘である。

上記の点については、市の職員に対する聴き取り等からは明確な認定はできないものの、市は設置者としての立場から、「公立優先の考え方」がなかったとはいえない。

子どもを預ける保護者としては、「公立」であっても「私立」であっても、同等に適切な保育がなされるものと園を信用しているのであり、市としては「公立」でも「私立」でも分け隔てなく対応することが必要である。

市として、「公立優先」の考え方が潜在的に存在するのであれば、すぐに改めることを望む次第である。

第5 本園（運営法人）に対する具体的提言

1 園が目指すべき保育の実現

(1) 保育の目的 ー目指すべき保育を園全体で考えるー

園内における保育の目的は、園目標に掲げられている。本件事案の発生した本園では、保育目標としては以下が示されている。

【教育・保育目標】

- ・心身ともに豊かで健康な子ども
- ・基本的な生活習慣を身に付け、十分に身体を動かす子ども
- ・友達といることを喜び、友だちを大切にす子ども
- ・様々な体験を通して自ら考えたり、試したりする子ども
- ・人の話をよく聞き、言葉で自分の思いを表現できる子ども
- ・創造性豊かに表現する子ども

これらの理念・目標は、「一人一人の可能性を、できる限りのばす」、「子どもの最善の利益を尊重する」といった子どもの権利の観点に立つ崇高なものである。一方で、こうした理念や目標がどの程度、前園長と職員の間で共有され、日々の保育実践で共通認識をもって行われていたかは疑問が残る。

実際に本園への聞き取り調査で、職員は新人職員として採用され研修に来た際や実習生を指導する際に、本園の理念や目標については、「本園の概要説明として書面で配布された（していた）」と回答されており、具体的な保育実践に役立つよう扱われていなかったことが明らかになっている。さらに、保育士にとっても、「閲覧できるようにファイルにして置いていた（ただし誰かが持ち出して紛失のままになっていた）」と回答にあったように、日常的に理念や目標が確認できる体制にはなっていなかったことが認められる。本園への聞き取り調査では、「目標の見直しは園長として新年度に移るときなど、適切であるかを必ず再考していた。職員から疑問や検討の意見が出れば意見交換して考慮した」とあったが、実際には、こうした環境のもとで日々の保育業務を遂行しながら、崇高な本園の目標に対する疑問や意見を出すことは困難が予想される。

園としての方針としての保育理念・保育目標があり、それらを園長のリーダーシップをもとに組織として実現していく。そのために、理念・目標に基づき年間の保育計画が作成され、年間の保育計画に基づきクラスの保育計画が作成され、月案や日案に落とし込まれるという流れがある。

本園に対しては、まず保育士が疑問点や意見を出しやすいような民主的な組織風土をつくることを求めたい。さらに、一人ひとりの保育士がスキルアップするための研修が必要であろう。

子どもの権利擁護に向けた実践では、全国保育士会が作成した「保育所・認定こども園等における人権擁護のためのセルフチェックリスト」が参考になる。これを個別に実施し、それらを責任者が「施設全体の結果記録様式」にまとめ、組織として子どもの権利が守られているか確認することは、即時実施できることである。

また、同チェックリストを用いた振り返り報告も子どもの権利を守る保育を実践する上で参考にされたい。

(2) 市との連携

本件事案が主として発生した当該クラスは2歳児クラスであったため、3歳児になると保育士の配置基準が「おおむね20人につき1人以上」と2歳児クラスの基準（子ども6人につき保育士1人）から大きく変わって職員の負担が増えるため、前園長は発達特性のある子どもを転園させようと、「本園では見ることができない」と市に複数回相談していたことが認められた。この相談は、「転園ありき」の申し入れであり、保護者からの聴き取りでも「辞めさせたいんだな」と受け取られるものであった。本来園では、子どもにとって最も良い保育とは何か、そのためにどのような場所が必要であるかといった、子どもの権利擁護の観点に立ってこそ、目的が適えられるものである。

2 園の運営体制

園長は、保育の質及び職員の資質向上のため、必要な環境の確保に努めなければならない。また、園の課題を踏まえた園内外の研修を体系的、計画的に実施する必要がある。

『令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「不適切保育に関する対応について」事業報告書 不適切な保育の未然防止及び発生時の対応についての手引き』においても、不適切な保育が生じる背景として、“保育士一人一人の認識”の問題（子どもの人権や人格尊重の観点に照らして、どのような子どもへの関わり方が適切なのか十分に理解していない）と“職場環境”の問題（施設における職員体制が十分でないなど、適切でない保育を誘発する状況が生じている）があるとされている。

本件事案が生じた背景は、園長（及び組織のリーダー層）の日常的な指導や振る舞いが原因となり、その結果、適切ではない保育を誘発する状況が生じていたと受け止め、理解する必要がある。この問題は、当該クラスや保育士個人の資質の問題だけでは起こりえない。不適切な保育が生じにくい職場環境を整備することは、施設長及び法人の管理責任者の責務である。本園の職場環境の問題を分析し、園長として果たすべき役割について、今一度振り返る必要がある。

こうした不適切保育が起きた要因や背景をどのように理解するかは、改善案を示す上で重要である。

(1) トップダウンに偏った組織運営

ア 子どもファーストの保育環境の実践

園は、子どもの最善の利益を考慮し、子どもの心身の健やかな成長と発達が保障さ

れた保育環境を整える必要がある。しかし調査の中では、園長のトップダウンで保育環境が定められ、職員の意見を取り入れようとしなかった実態が見られた。例えば「玩具が少ない」、「遊びのエリアの区切りがなく1か所で多くの子どもが遊ばざるを得ない」、「外遊びが少ない」、「砂遊びができない」、「土、緑、遊具がない」、「2歳児移動用の乳母車がない」といった意見が聞かれた。

遊びは子どもにとっては、表現であり、言葉であり、チャレンジである。子どもの発達を促し、社会性を育てる場である。よって、安全に配慮され、子どもが豊かに、そして創意工夫ができ、遊びの幅が広がるような保育環境は絶対に必要である。

本園においては新しい保育園舎を傷つけたり汚したりしないため、子どもたちの遊具や遊びを制限したり、保育士に頻繁な掃除を命じたりしていたという話も聞かれ、保育と施設管理の優先順位を取り違えた対応も見られた。

改めて、職員が子ども中心の保育に専念できる保育環境とはどのような環境なのかを考え直し、直ちに改善を図る必要がある。

イ クラス運営の問題

本園の運営方針は、「クラスのことはクラスに任せる」というものであった。他のクラスとの交流はほとんどなく、ミーティング等で子どもの対応や家族に関しての情報共有や事例検討もないため、クラス独自の保育とならざるをえない状況にあった。

当該クラスでは「(子どもを)怒った人が最後まで(対応する)」という独自のルールがあり、子どものことを叱り始めたら、他の職員がフォローや介入ができない状態となっていた。周りの職員から見て、ある職員が感情的になって叱りすぎているように見えても、何もできず、相談もできない状況にあった。新人の保育士が就職した直後に先輩職員の対応を疑問に感じることもあったとしても、このようなクラス運営であるために、自分の疑問を投げかける場がなく、その結果、知らないうちに同調圧力が働き、同じような言動(不適切な行動)に至ってしまったと考えられる。

園長、副園長、主任の役割として、全体の状況を把握し、教育やサポートをする必要があるが、園長は現場にいないことが多く、副園長、主任においても、その機能が十分に果たされたとは言えない状況であった。

改めて、クラス運営の在り方とクラス運営への園長、副園長、主任等の関与の在り方を見直す必要がある。

(2) 職員教育の充実

専門性を高めつつ、園全体としての保育の質を高める取組を計画するのは園長の役割である。現場が日常の業務に追われている状況にあったとしても、職員教育の時間を確保し、保育に必要なあらゆるスキルを職員に備えさせる責務が園長にはあり、それなくして質の高い保育を継続的に提供することはできない。

本園においては、一部のスキルアップ研修については職員に受講させていたものの、保育における基礎的な研修が十分になされていたとは言い難い。

例えば、社会人としての基本的な立ち居振る舞いを学ぶ研修、人権・人格尊重に関する研修、コンプライアンス研修、そして、子どもを理解するための研修などが挙げられる。特に、社会人経験のない若年層の保育士にとって、こうした研修や教育は必須であ

り、早急に本園においての研修体系の見直しと確立を図る必要がある。

(3) 職員の処遇（労働環境等）

本園の職員数について、桑名市の報告書によると「園として、児童数に対する保育士数は確保されている」との結論が出ている。一方、現場の職員からは職員不足の訴えや、現場の声を聞かず、次から次へと新入園児が入ってくるような感覚があり、子どもの数の多さに対応できないと報告があった。

しかしながら、職員数の不足感については、物理的な不足だけでなく、心理的な負担が関与していたところもあるものと考えられる。例えば、普段の保育において、何かがあった時には助けてもらえる安心感があるか、あるいは自分で何とかするしかないという感覚なのかというところでも負担の度合いは変わってくる。例えば、病気等で休まざるを得ない職員が出て、限られた職員で保育にあたらなければならなくなって園長（及び、組織のリーダー層）に相談した時に、どのような声掛けがなされ、対応されたかによって、心理的な負担の軽減につながりうる。困っている時、助けあえる空気感を作ることで、職員の心に余裕が生まれるものと思われる。そうした実現可能な環境を整え、職員に教育することも、園長（及び、組織のリーダー層）の役割である。

3 組織風土の改革

(1) 調査により見えた本園の問題点

ア 保護者とのコミュニケーション不足

保護者からの聴き取りやアンケートによれば、送迎時に子どもの様子を聞かされることが少なく、多忙のためか保育士に余裕のない雰囲気を感じられるため、話しかけにくかったなどの意見があるなど、一般的な園に比べ保護者とのコミュニケーションが著しく不足しており、保護者が不満を有していたことが認められた。また、保護者への連絡ノートについても、登園して間もない時間にまとめて記入していたという実態も確認された。

イ 職員間の連携不足

園においては、小中学校等と同様、一般的に担任制が導入されているが、本園についても同様であった。また、常態的に保育士不足の状況にあり、保育士は自分の担当する園児の対応で精一杯で、経験の浅い保育士が別の保育士に気軽に相談できるような状況になかった。さらに、前園長は、本園にいないことも多く、直接保育に関わったり、保護者対応をしたりすることもほとんどなかったほか、現場を統率し、保育士に指導・監督する立場である副園長が産休で不在であったこともあり、職員間の連携が著しく不足していた。職員でのミーティングは実施されていたが、前園長は参加していないことも少なくはなく、内容も行事の確認や伝達事項の確認が中心で、例えば個別の園児についての対応などを相談できるようなものではなかった。

なお、職員間の連携の不足は、下記ウの正職員とパート職員の確執も大きく影響していたといえる。

ウ 正職員とパート職員の確執

パート勤務の保育士の中には「正規の保育士にきつく当たられた」と話す者もあり、園児をトイレに連れて行こうとすると正規の保育士から怒られたり、迎えに来た保護者と会話することも許されなかったりしたという実態があった。すなわち、パートの保育士は「正職員の補助（手伝い）」という位置付けであり、パート職員としては正職員に見下されているという意識があった。この結果、正職員とパート職員はコミュニケーションをとることも少なく、双方の間には大きな確執があった。その結果、園児は行きたい時にトイレに行けないとか、保育士に怒鳴られるといった不適切保育に繋がったほか、保護者としては普段の園児の様子を知ることができないなどといった不満や園に対する不信感が募るに至ったといえる。

エ コンプライアンス意識の欠如

本園の保育士の中には、完食指導がルール化されていたり、園児に強く当たったりすることについて疑問を感じる者もあり、実際に上司に問題提起する職員もいたが、その場で改善等に結びつくことはなく、その結果、「言っても変わらない」と認識し、流されるように業務にあたってきたことが認められる。また、新任の保育士においては、他の園と比較することもできず、学校で学んだこととやり方が違うとしても、上記イの職員間の連携不足で指摘したように、気軽に相談できる環境にはなく、これが本園のやり方であると受け入れざるを得なかったといえる。さらに、研修等についても受講していない職員が多く、適切な保育について理解を深めることができず、その結果、本園全体としてコンプライアンス意識が欠如するに至ったことは否めない。

オ 初動の悪さ及び少ない情報開示

本園は、令和5年3月16日に市の担当者より本件事案に係る保護者からの相談内容について報告を受け、調査の上、報告書を提出するよう求められたが、不適切保育に関する内容や改善策等に言及されておらず、再度の調査及び報告を求められている。

その後、保護者説明会等も実施したが、調査及び改善内容が不十分であるがゆえに説明会は紛糾し、保護者等の不満を募らせるに至った。これを受け、本園は外部の弁護士に調査を依頼したが、その報告書が市に提出されたのは令和5年6月5日のことであり、市に本件事案に係る最初の相談があってから3か月弱が経過することとなった。

市としては、保護者から提出されたICレコーダーを聞くことなく、本園に調査を求めたことで、事案の深刻さが市と本園の双方ともに共有できなかったという側面があったことは否めないが、本園としての初動体制に問題があったことは否定できない。

また、本園は、保護者説明会等で再発防止策として見守りカメラの設置等の提案等も行ったようであるが、改善策の進捗状況等について保護者等に情報が開示されておらず、保護者としては何も改善されないのではないかとの不信感を抱かせることになった。

本園としては、県の特別監査の結果や本委員会の報告書を踏まえて改善策の実行にあたろうという思いがあったかもしれないが、特別監査や本委員会の報告書を待たずとも改善すべき点については独自に取り組むことは可能であるし、むしろすべきであ

るため、速やかに取り組むべきであった。また、情報等についても随時開示すべきであった。

カ 保育士資格を有さない職員の園長就任

前園長の退任後、本園で長年、主に事務を担当していた職員が園長に就任している。現園長は、保育補助に携わることはあったが、保育士資格や幼稚園教諭の免許は有していない。

園長として、保育士資格等が必要なわけではなく、現園長は本件事案の背景にある労働環境の改善や保護者との信頼関係の回復に向けて尽力しており、職員及び保護者から一定の評価を受けていることは事実である。

しかしながら、不適切保育の防止という観点からは、保育の専門知識及び経験は重要であり、保育士の相談に応じるとともに園を改革していく立場を考えれば、本来は保育士等の専門資格を有する者が園長に就任することが客観的には望ましい。

現園長は、本園の事務に長年携わってきており、本園の状況については熟知していると考えられるので、労働環境の改善等について、園長を補佐する立場で対応することが適任とも考えられる。

もちろん、これは運営法人の人事の問題であり、本委員会として介入できる問題であるかは判断に迷うところであるが、一つの提言として受け止められたい。

(2) 組織として検討すべき課題

ア 保護者とのコミュニケーションの実現

保護者アンケートでは、本園と協働したいという積極的な回答が得られている。保護者と園は、「預ける-預かる」という単一な関係性ではなく、子どもを真ん中に一人ひとり違う発達に目を向けながらその子らしさをともに子どもを育てる両輪である。

本園においては、保育士が日々の連絡ノートを丁寧に書きつつも、保護者の記載から家庭での様子を積極的に把握する努力を惜しまず、これが双方向のツールとなるようにすることが必要である。毎日のやり取りが難しい場合には、「クラス便り」や「園便り」を発行し、本園が目指す保育と日々の子どもの様子を保護者に向けて発信することも一つの方法である。

信頼関係の構築の第一歩は、子どもの本園での様子を保護者と共有できるようにすることである。信頼関係の構築は時間も労力もかかるが、保護者とコミュニケーションをとることでおのずと信頼感は積みあがっていくと考えられるため、保護者とのコミュニケーションを充実されたい。

イ 適材適所の人材配置

保育士からは適切な保育を行うための十分な人員が確保できておらず、そのことが本件事案に繋がったとの主張がなされている。人手不足ということが不適切保育の免罪符になるものではなく、そのような主張自体は決して許容されるものではないが、人手不足が不適切保育の一つの要因であったことは明白な事実である。

本園では、保育士としての知識経験を有しながら、パート職員であるが故に正規の保育士の補助的業務しかさせてもらえない職員もおり、せっかくの能力を十分に活用

できていない状況にもあった。

考えなければならないのは本園の都合ではなく、園児にとって適切な保育を実施することである。ついては、園児のことを最優先に、正職員とパート職員の垣根を取り払い、適材適所の人材配置を行われたい。

ウ 保育の専門性を有する者の園長への登用

上記(1)カで述べたとおり、本園における不適切保育の再発防止のためには、種々の問題に対し、リーダーシップをとって取り組むことが必要であり、そのためには保育の専門知識及び経験を有する者が就任することが望ましい。

このため、運営法人においては、保育士又は幼稚園教諭等の専門資格を有し、一定の保育経験を有する人材を園長に配置することを検討されたい。

なお、既に述べたとおり、現園長は改革に向けて尽力しており、園長としての資質に欠けるという趣旨を述べるものではないことを付言する。

エ 組織改革

本件事案発生の原因は、前園長の意向によることが大きい。現に、前園長には園舎を傷つけさせたくないという理由で、おもちゃの配置や遊具の設置、園児及び職員の行動等について制限してきたことが認められる。その結果、園児の行動等に対し、職員が怒鳴ったりすることにも繋がったといえる。

他方で、対応困難な園児につき、お遊戯会への参加を遠慮させたり、事実上の退園を迫ったりしたことが前園長の意向で行われたことが認められている。したがって、本件事案が発生したことについては、前園長のマネジメントに大きな原因があったといえる。

前園長は、本件事案の責任を取る形で園長を退任したが、現在も運営法人の理事長の立場にある。そして、依然として園を運営する法人の最高責任者の立場であることについて、保護者らの不満も強い。

組織改革という観点からは、園児及び保護者との信頼関係の再構築が必要であり、客観的にも新たなガバメント体制が構築され、前園長の影響が排除される状態にあることが望まれる。しかしながら、前園長が運営法人の理事長という立場にあることは、客観的に前園長の影響が排除されたとは認められず、園児及び保護者との信頼関係を再構築するための支障になるものと思料され、現実として保護者の理解は得られていない状況にある。

園長の件と同様に、本委員会としては運営法人の人事の問題に介入する権限はなく、その立場にもないが、第三者からの意見として受け止められたい。

オ 第三者の意見を取り入れた運営

(ア)外部との人事交流

本件事案の発覚後、本園に市から公立園の保育士が派遣され、園児の保護者からも対応が良くなったなどの評価が得られている。

より良い保育を実現していくためには、研修等を通じた保育士等職員のスキルアップも必要であるが、他の園のノウハウ等を参考にすることも有用である。実際に、

公立園の保育士が派遣されてからは、特に若手の保育士において、公立園のベテラン保育士から学ぶことが多いという意見も寄せられている。

これは、園に限った話ではないが、同じ人材で業務にあたることで、閉鎖的となり、従前どおりの対応が繰り返され、発展が望めない場合もある。時代の発展とともに保育自体についても考え方は刷新される可能性もあり、外部との人事交流は有効であるといえる。運営法人は歴史のある団体であり、関係機関との繋がりも深いと思料されるので、外部との人事交流を行うことも改革案の一つとして検討されたい。

(イ)公立園の退職者の登用など

上記アで述べたとおり、公立園の保育士が派遣されて以降、不適切保育に該当する行為は確認されておらず、園児も保護者も安心できる保育が実施されているといえる。私立園の保育士より公立園の保育士のほうが優れているという趣旨ではないが、公立園の保育士は複数の保育園での勤務経験を有することが多く、退職者であれば複数の園の園長を経験した者が少なくない。すなわち、公立園の保育士経験者は豊富な知識・経験を有しているといえる。

については、特に若い保育士を指導できる状況に置くためにも、公立園を退職した保育士を登用することも一案であると考ええる。

4 不適切保育の未然防止

(1)労働環境の改善

ア 保育に専念できる労働環境の整備

本件事案の発生当時は、毎日のように残業（時間外勤務）があり、昼休憩をとることもままならなかったと話す保育士もいるなど、労働環境に問題があったといえる。そして、この労働環境の悪さが不適切保育の一つの原因になったと考えられる。

働き方改革を推進することは保育業界にとっても大切な取組であり、1割を超えると言われる保育士の離職率を引き下げる意味でも、働き方改革を推進することが重要である。働き方改革を推進することで、保育士にも心の余裕が生まれ、園児に関わる時間が増えるなどの大きなメリットがあり、不適切保育の未然防止につながるものである。

イ 業務の効率化・合理化

労働環境を改善する手段として、業務の効率化・合理化が重要である。例えば、これまでは保護者向けのお便りなどは職員が手書きで行なわれていたとのことであるが、現在は、パソコンを使用して作成されるように変更されたとのことである。このようなデジタル化は、業務の効率化及び合理化のためには必須といえ、デジタル化の推進が望まれる。

また、デジタル化は事務作業のみならず、シフト管理などの労務管理等にも有用である。システムを導入するには初期費用はかかるが、大きな効果を上げることができると考えられるため、業務の効率化・合理化の手段の一つとして検討されたい。

(2) 保護者からの要望に対する対応

ア 保護者との信頼関係の構築

保護者との信頼関係の構築は、日々の些細なやりとり、そして繰り返しになるが、日常的なコミュニケーションが大切である。日頃から園は保護者が、子どもに関する悩みや不安、本園に対する意見や要望などを安心して話せるよう配慮する必要がある。

そのためには、例えば言葉でのやりとりのみならず、表情や声のトーンといった非言語的な態度の工夫も必要であろう。そして保護者からの意見や疑問、要望等に対し傾聴する姿勢を持ち、誠実に対応する必要がある。トラブルは即時対応を原則とし、解決に至らない場合も必要に応じて保護者に経過報告を行い、今できうる限りのベストを尽くすよう本園として取り組むべきである。

そうした取組を積み重ねて行き、保護者が本園や保育士などに安心感と信頼感を持っていただけるよう心がけることが何よりも重要であり、そうしたことを心にとめ、日々のコミュニケーションを大切にしよう求めたい。

イ 保護者と協調した本園の運営

子どもが園での生活を楽しみながら健やかに育ち、保護者も子どもを安心して預けられる、園においては、そのような運営が求められる。これからは本園と保護者が協調し、保護者の意見や要望をしっかりと受け取り、取り入れながら、ともに子どもの成長を喜び、時には見守ることで、本園が、園の基本理念にある『よく学び、よく行い、よく遊ぶ』『一生を決める大事な時期だから1人1人が持つ可能性を、できる限りのばしたい。』が実践される園へと変わっていきけるよう、これから本園及びその関係者等が一丸となって取り組むよう強く望む。

第6 おわりに

保育の目的は、子どもの心身の発達を助長し、保護者に対する子育ての支援を行うことにある。すなわち、主役は子どもであり、子どもの最善の利益を考慮すべきであり、仮にも保育施設の都合を優先することがあってはならない。

少子化が深刻化する今、改めて保育の社会的意義や目的等について再認識し、保育に携わる保育士を始めとする職員が、子どもの成長を見守るという大切な、そして社会的にも重要な仕事に携わっていることに改めて思いを致し、日々の職務に精励されることを願う。

また、市においても、公立・私立の隔てなく、より良い保育の実現に向け、高い意識を持って施策を掲げ、事業を進められたい。

最後に、すべての子どもたちの健全な心身の発達を願い、本報告書の結びとする。