

桑名市保育所等における  
不適切な保育防止対応ガイドライン

令和5年11月

桑名市 子ども未来部

子ども未来課 保育支援室

## はじめに

児童福祉の総合的かつ根本的な法律である児童福祉法（昭和22年法律第164号）においては、「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」と規定され、子どもの人権、人格の尊重は最も大切な理念であるとされています。

保育を必要とする子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする保育所等において、昨今、全国的に虐待等が行われていたという事案が相次いでおり、市内においても、令和5年3月、市内の認定こども園に通う児童の保護者から保育士による不適切な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、園独自の調査、市や県による職員等への聴き取り調査などを経て、虐待を含む複数に及び不適切な保育の実態が明らかとなりました。

この事案に関して、不適切な保育が発生・継続し、その把握や対応が遅れた要因は、当該園のみならず、市においても、保護者から不適切な保育（疑い含む）に関する相談等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等が整備されていなかったことが考えられると、桑名市不適切保育等の再発防止に関する第三者委員会の報告において具体的な提言がありました。

この提言を受け、今後、市における不適切保育の発生を未然に防止するため、また不適切な保育が発生した際は確実に対応するために本ガイドラインを作成します。

何より主役は、子どもたちであり、子どもの最善の利益が尊重され、子どもの心身の発達を支援していくことを第一に目指していきます。市は、本ガイドラインの作成と並行して、各保育所等での適切な運営・保育の実践が確実に行われていくように、保育所等との信頼関係を構築し、必要とされるサポート体制についても充実を図っていきます。

また、不適切な保育の背景には、保育士等を取り巻く就労環境や処遇の問題、組織体制、研修受講の機会確保などの問題も指摘されているところです。市として、各保育所等で働く保育士等の職員が、誇りと使命感、やりがいをもって職務に取り組んでいけるように、現場の実情をしっかりと把握し、必要な対策を講じていきます。

# 目 次

1	ガイドラインの位置づけ	・・・・・・・・・・ 3
2	不適切な保育とは	・・・・・・・・・・ 7
	（1）虐待等について	
	（2）不適切な保育について	
3	不適切な保育が疑われる事案把握・発覚時等の対応	・・・・・・・・ 10
	（1）保育所等（各施設）の担当者設定による事案把握	
	（2）市の相談窓口設置による事案把握	
	（3）不適切な保育が疑われる事案発覚時及びその後の対応の流れ	
4	不適切な保育が生じる背景	・・・・・・・・ 17
	（1）人権意識の問題（子どもファーストの保育の実践）	
	（2）職場環境・組織風土の問題	
5	不適切な保育の未然防止に向けて（まとめ）	・・・・・・・・ 19
	（1）保育所等の役割	
	（2）市の役割	
	【資料】セルフチェックリスト	・・・・・・・・ 21
	（出典：「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」全国保育士協会）	

# 1 ガイドラインの位置づけ

児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号）第9条の2においては、「児童福祉施設の職員は、入所中の児童に対し、児童福祉法第33条の10各号に掲げる行為その他当該児童の心身に有害な影響を与える行為をしてはならない」と、施設内での虐待等を禁止する規定が置かれています。

また、保育所保育指針解説（平成30年2月）においては、「子どもに対する体罰や言葉の暴力が決してあってはならないことはもちろんのこと、日常の保育においても、子どもに身体的、精神的苦痛を与えることがないよう、子どもの人格を尊重するとともに、子どもが権利の主体であるという認識をもって保育に当たらなければならない」と示されています。

また、障害者虐待防止法（障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律：平成23年法律第79号）第30条では、保育所等に通う障害者に対する虐待の防止等について定められており、保育所等における虐待防止措置の具体例として、障害への理解を深めるための研修の実施や普及啓発、障害者に対する虐待に関する相談体制の整備等が挙げられています。

『何人も、児童に対し、虐待をしてはならない。』とする児童虐待防止法（児童虐待の防止等に関する法律：平成12年法律第82号）の中では、「児童虐待を早期に発見し、その他児童虐待の防止に寄与することができるよう、研修等必要な措置を講ずることが地方公共団体等の責務」であり、保育所等には、「児童の福祉に職務上関係のある者は、児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない」と、努力義務を課しています。

これまで国から自治体等に対して統一的な考え方を示したものではありませんでしたが、全国各地の保育所等において、虐待等が行われていたという事案が相次いでおり、国において、令和5年5月、不適切な保育や虐待等の考え方の明確化が行われるとともに、保育所等における虐待等の防止及び発生時の対応に関して、保育所等や自治体にそれぞれ求められる事項等についてのガイドラインが示されました。

市においても、保育所等において不適切な保育が発生した際の対応について、関係法令を含めて整理し（表1・図1参照）、不適切な保育の未然防止への取組みを促進するため、本ガイドラインを作成しました。

なお、本ガイドラインの対象施設は、市内保育所（園）、認定こども園、地域型保育事業所、認可外保育施設とします（本文中においては、これらの保育施設について「保育所等」と記載します）。

また、本ガイドラインを運用していく中で、更なる工夫や効果的な取組み、保育現場からの意見・要望等があれば積極的に本ガイドラインに随時導入するとともに、国・県等の制度改正や新たな情報などにも注視しつつ、定期的な見直しや継続的な改善・改良を図っていきます。

表 1 関係法令等一覧

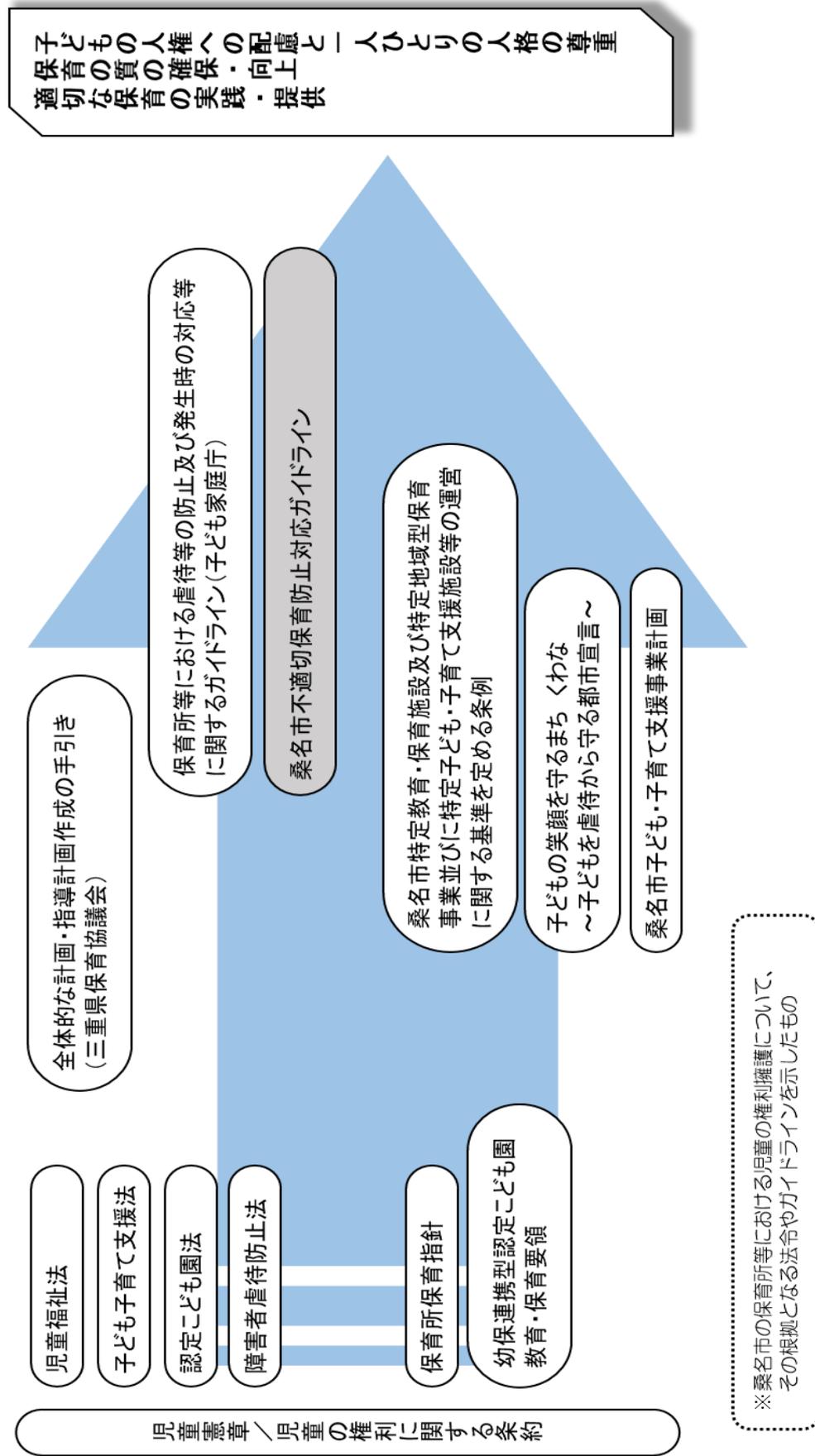
関係法令等	不適切な保育等の防止に関連する条文や内容等
児童福祉法	<p>第 33 条の 10（被措置児童等虐待の定義）</p> <p>一 被措置児童等の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。</p> <p>二 被措置児童等にわいせつな行為をすること又は被措置児童等をしてわいせつな行為をさせること。</p> <p>三 被措置児童等の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、（中略）その他の施設職員等としての養育又は業務を著しく怠ること。</p> <p>四 被措置児童等に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の被措置児童等に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。</p> <p>第 33 条の 11（施設職員等の禁止行為）</p> <p>施設職員等は、被措置児童等虐待その他被措置児童等の心身に有害な影響を及ぼす行為をしてはならない。</p>
子ども・子育て支援法	<p>第 58 条の 3 第 2 項（特定子ども・子育て支援提供者の責務）</p> <p>特定子ども・子育て支援提供者は、小学校就学前子どもの人格を尊重するとともに、この法律及びこの法律に基づく命令を遵守し、誠実にその職務を遂行しなければならない。</p>
認定こども園法	<p>第 9 条 幼保連携型認定こども園においては、第 2 条第 7 項に規定する目的を実現するため、（中略）次に掲げる目標を達成するよう当該教育及び当該保育を行うものとする。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>

障害者虐待防止法	第30条 保育所等の長は、保育所等の職員その他の関係者に対する障害及び障害者に関する理解を深めるための研修の実施及び普及啓発、保育所等に通う障害者に対する虐待に関する相談に係る体制の整備、保育所等に通う障害者に対する虐待に対処するための措置その他の当該保育所等に通う障害者に対する虐待を防止するため必要な措置を講ずるものとする。
桑名市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業並びに特定子ども・子育て支援施設等の運営に関する基準を定める条例	第25条 特定教育・保育施設の職員は、教育・保育給付認定子どもに対し、児童福祉法第33条の10各号に掲げる行為その他当該教育・保育給付認定子どもの心身に有害な影響を与える行為をしてはならない。
保育所保育指針	第1章 総則 1 保育所保育に関する基本原則 (3) 保育の方法 ア 一人一人の子どもの状況や家庭及び地域社会での生活の実態を把握するとともに、子どもが安心感と信頼感をもって活動できるよう、子どもの主体としての思いや願いを受け止めること。 (5) 保育所の社会的責任 ア 保育所は、子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない。
幼保連携型認定こども園 教育・保育要領	第1章 総則 第2 教育及び保育の内容並びに子育ての支援等に関する全体的な計画等 2 指導計画の作成と園児の理解に基づいた評価 (3) 指導計画の作成上の留意事項 ク 園児の主体的な活動を促すためには、保育教諭等が多様な関わりをもつことが重要であることを踏まえ、保育教諭等は、理解者、共同作業など様々な役割を果たし、園児の情緒の安定や発達に必要な豊かな体験が得られるよう、活動の場面に応じて、園児の人権や園児一人一人の個人差等に配慮した適切な指導を行うようにすること。

『認定こども園法』：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

『障害者虐待防止法』：障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律

図1 本ガイドラインの位置づけ



## 2 不適切な保育とは

本ガイドラインにおける不適切な保育の考え方や定義については、令和5年5月にこども家庭庁が策定した「保育所等における虐待等の防止及び発生時の対応等に関するガイドライン」で整理された虐待等及び不適切な保育と同義とし、用語の解釈としては、“不適切な保育”に“虐待等”を含むものとします。

以下に、こども家庭庁のガイドラインで整理された虐待等及び不適切な保育について、当該ガイドラインをもとに明記します。

### (1) 虐待等について

保育所等における虐待とは、保育所等の職員が行う次のいずれかに該当する行為となります。また、下記に示す行為のほか保育所等に通うこどもの心身に有害な影響を与える行為である「その他当該児童の心身に有害な影響を与える行為」を含め、虐待等と定義されています。（表2参照）

なお、表2に示す具体例はあくまで例であり、また、明らかに虐待等と判断できるものばかりでなく、個別の行為等について考えたとき、虐待等であるかどうか判断がしづらい場合もあることから、保育所等に通うこどもの状況、保育所等の職員の状況等から総合的に判断すべきだが、その際にも、当該こどもの立場に立って判断すべきことに特に留意する必要があるとされています。

- ①身体的虐待：保育所等に通うこどもの身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- ②性的虐待：保育所等に通うこどもにわいせつな行為をすること又は保育所等に通うこどもをしてわいせつな行為をさせること。
- ③ネグレクト：保育所等に通うこどもの心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、当該保育所等に通う他のこどもによる①②又は④までに掲げる行為の放置その他の保育所等の職員としての業務を著しく怠ること。
- ④心理的虐待：保育所等に通うこどもに対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の保育所等に通うこどもに著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

### (2) 不適切な保育について

不適切な保育とは、「保育所での保育士等による子どもへのかかわりについて、保育所保育指針に示す子どもの人権・人格の尊重の観点に照らし、改善を要すると判断される行為」であるとし、全国保育士会の「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～「子どもを尊重する保育」のために～」（以下「保育士会チェックリスト」）を参考に、人権擁護の観点から「『良くない』と考えられるかかわり」として以下の5つのカテゴリーを不適切な保育の具体的な行為類型として示されています。

- ①子ども一人ひとりの人格を尊重しないかかわり

- ②物事を強要するようなかかわり・脅迫的な言葉がけ
- ③罰を与える・乱暴なかかわり
- ④一人ひとりの子どもの育ちや家庭環境を考慮しないかかわり
- ⑤差別的なかかわり

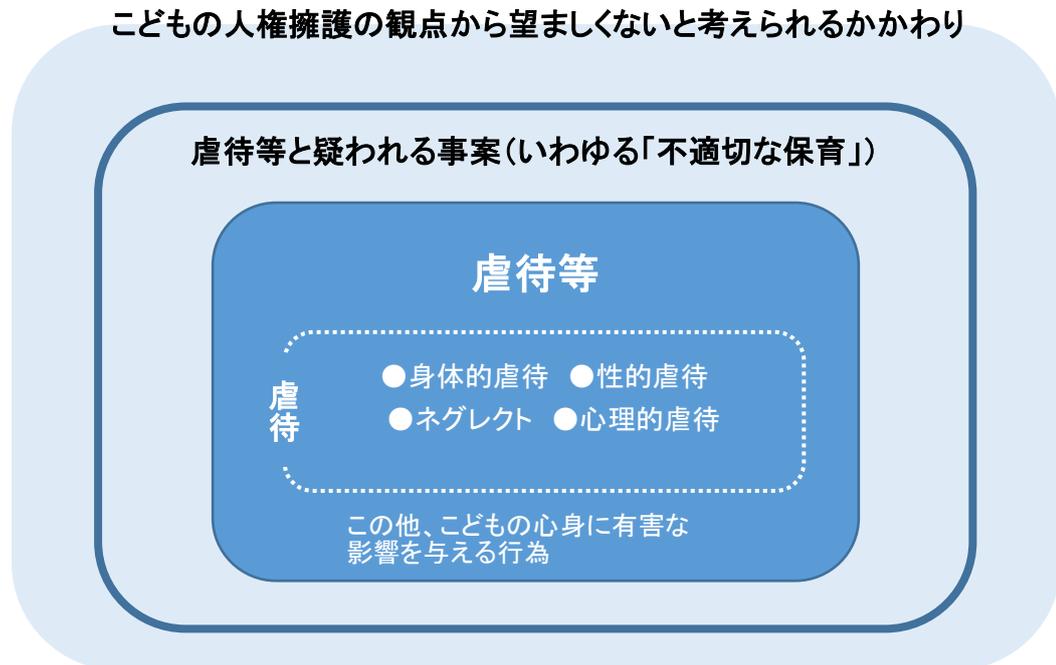
さらに、こども家庭庁のガイドラインにおいては、保育士会チェックリストの5つのカテゴリーに示される具体的ななかかわりの中には、不適切な保育とまではいえないものも含まれており、また不適切な保育の中に虐待等が含まれ得るものと考え、必ずしも当該カテゴリーと不適切な保育とが同義なものであるとは解さないとしています。（図2参照）

表2 保育所等における、職員によるこどもに対する虐待（一部抜粋）

身体的虐待	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首を絞める、殴る、蹴る、叩く、投げ落とす、激しく揺さぶる、逆さ吊りにする、ご飯を押し込む、食事を与えない、戸外に閉め出す、身体的に拘束するなどの外傷を生じさせるおそれのある行為及び意図的にこどもを病気にさせる行為</li> <li>・打撲傷、あざ（内出血）、骨折など外見的に明らかな傷害を生じさせる行為など</li> </ul>
性的虐待	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下着のままで放置する</li> <li>・必要の無い場面で裸や下着の状態にする</li> <li>・こどもの性器を触る又はこどもに性器を触らせる性的行為（教唆を含む）</li> </ul>
ネグレクト	<ul style="list-style-type: none"> <li>・こどもの健康・安全への配慮を怠っているなど。例えば、体調を崩しているこどもに必要な看護等を行わないなど</li> <li>・おむつを替えない、汚れている服を替えないなど長時間ひどく不潔なままにするなど</li> <li>・泣き続けるこどもに長時間関わらず放置する</li> <li>・視線を合わせ、声をかけ、抱き上げるなどのコミュニケーションをとらず保育を行う</li> <li>・虐待等を行う他の保育士・保育教諭などの第三者、他のこどもによる身体的虐待や性的虐待、心理的虐待を放置する</li> <li>・他の職員等がこどもに対し不適切な指導を行っている状況を放置する</li> <li>・その他職務上の義務を著しく怠ることなど</li> </ul>
心理的虐待	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ことばや態度による脅かし、脅迫を行うなど</li> <li>・他のこどもとは著しく差別的な扱いをする</li> <li>・こどもを無視したり、拒否的な態度を示したりするなど</li> <li>・こどもの自尊心を傷つけるような言動を行うなど（例えば、食べこぼしなどを嘲笑する、「どうしてこんなことができないの」などと言うなど）</li> <li>・他のこどもと接触させないなどの孤立的な扱いを行う</li> <li>・感情のままに、大声で指示したり、叱責したりするなど</li> </ul>

（出典：「保育所等における虐待等の防止及び発生時の対応等に関するガイドライン」 こども家庭庁）

図2 「虐待等」と「虐待等と疑われる事案（不適切な保育）」の概念図



以上の問題となる行為の中には、保育士等一人ひとりの、子どもの人権や人格尊重に関する理解が十分でないなどにより、本人は問題ないと捉えている行動が、不適切な保育に該当することがあります。

また、保育士等本人は子どものために良かれと思った行為であるために、その行為が子どもの権利を侵害するという重大さに気づいていない等の状況も考えられます。

いずれにせよ、不適切な行為が疑われた場合には、保育士等の意識や意図に関わらず、事実確認において次のことを明らかにしなければなりません。

- 不適切な保育が疑われる行為の有無（それが生じた具体的状況）
- 不適切な保育が疑われる行為に至った背景（保育の内容、子どもの個別事情、など）
- 不適切な保育が疑われる行為が繰り返し行われていたのか（再発可能性）

事実確認の手順や役割分担については、次で詳しく示します。

### 3 不適切な保育が疑われる事案把握・発覚時等の対応

#### (1) 保育所等（各施設）の担当者設定による事案把握

本来であれば、保育所等において行われる保育に、保護者や保育士等が何らかの違和感を持った際には、まずは当該保育所等の施設長やリーダー層の職員へ、その旨が正確に知らされなければなりません。不適切な保育が実際に行われていた場合はもちろんのこと、保育に対する認識の違いや誤解が保護者と保育士等との間にある場合にも、当事者同士が話し合うことで是正・解消できることも多いと思われるからです。

一方で、子どもを預けているという立場の保護者は、保育所等において行われる保育に対して何らかの違和感を持ったとしても、保育士に対して直接指摘をしにくいことも想定されます。そうした場合に気軽に相談できる担当者を保育所等内で設けておくことは、不適切な保育の早期発見・改善に役立つとともに、保護者の安心にもつながると考えられます。

また、認識の違いや誤解が原因であったとしても、どのような行為が問題だと考えられるか、当該保育所等の職員が認識できる機会となり、保育内容等の改善につなげることができます。

さらに、不適切な保育が疑われる場合における、早期の相談～対応を徹底できれば、子どもが重大な被害を受ける事案を未然に防ぐことに繋がります。

各保育所等においては、不適切な保育が疑われる場合における相談担当者などを設定し、報告プロセス（担当者の事案把握から施設長・園長への報告までの流れ）を明確化するなど、職場体制を整える必要があり、それを職員へ周知することが望まれます。また、相談窓口の設置などを園のしおりや園だより等で、保護者や地域住民に積極的に周知することが望まれます。

#### (2) 市の相談窓口設置による事案把握

市では、保育士等や保護者が、不適切な保育が疑われる場合の相談先として、令和5年5月に「不適切保育に関する相談窓口」を設置し、電話またはWEB（WEBは24時間受付可能）で相談を受け付けています。

原則として、「実名」での相談としており、不適切な保育が行われている疑いが生じた場合の相談や不適切な保育を受けた子どもや保護者の心理的なケアなどの相談も受け付けています。（表3参照、桑名市ホームページ掲載）

今後は、不適切な保育が疑われる場合の早期の相談～対応を徹底し、保育士等や保護者から速やかに相談いただけるよう努めます。

表3 保育所等や運営法人に対して、苦情がある場合のお問い合わせ先

### 1 各施設へのお問い合わせ

保育所等については、苦情解決のため、苦情解決責任者、苦情受付担当者、第三者委員を各施設に設置しています。不適切な保育が疑われる場合等、速やかにご相談・お問い合わせください。お問い合わせ先は、各施設から書面交付されたしおりや説明書に記載されているほか、各施設の玄関先などにも掲示されています。

### 2 市へのお問い合わせ

#### (1) 不適切保育に関する相談窓口

上記1で解決しない場合や保育所等や運営法人に相談しにくい内容がある場合は、「不適切保育に関する相談窓口」へご相談ください。特に、不適切な保育が疑われる場合には、子どもの被害を未然に防ぐためにも、速やかにご相談・お問い合わせくださいますようお願いいたします。

#### ①電話

「不適切保育に関する相談窓口」専用ダイヤル 0594-24-1228  
月曜日から金曜日（祝休日、年末年始を除く） 午前9時から午後5時まで

#### ②WEB



←こちらよりアクセスしてください。

#### (2) 保育士等からの相談窓口

子どもとの関わりに不安を感じる保育士等に対しては、市において相談先としての体制を整えて、ともに考え、不安の解消や対応策について細やかなケアを図るよう努めます。

（公益通報の制度に基づき、事実を訴えることで不利益を被る状態にあるおそれがあることに十分留意し、必要な配慮を行います。）

#### ①電話

「保育士等からの相談窓口」 0594-24-1284  
月曜日から金曜日（祝休日、年末年始を除く） 午前9時から午後5時まで

### (3) 不適切な保育が疑われる事案発覚時及びその後の対応の流れ

市において、不適切な保育が疑われる場合への対応は、保育所等の運営指導を担う保育支援室が担当します。保育所等や保護者から情報提供があった事案について、客観的資料等も踏まえて、市において早期の事実確認及び調査を行います。

しかし、不適切な保育が疑われる場合への対応は、事案の内容、重大性に鑑み、特別監査等の対応等が必要となることから、市保健福祉部福祉総務課（社会福祉法人監査担当部局）及び三重県子ども・福祉部子どもの育ち支援課、福祉監査課と連携を取りながら対応する体制としています。（図3・図4参照）

図3 不適切な保育が疑われる事案発覚時及びその後の対応

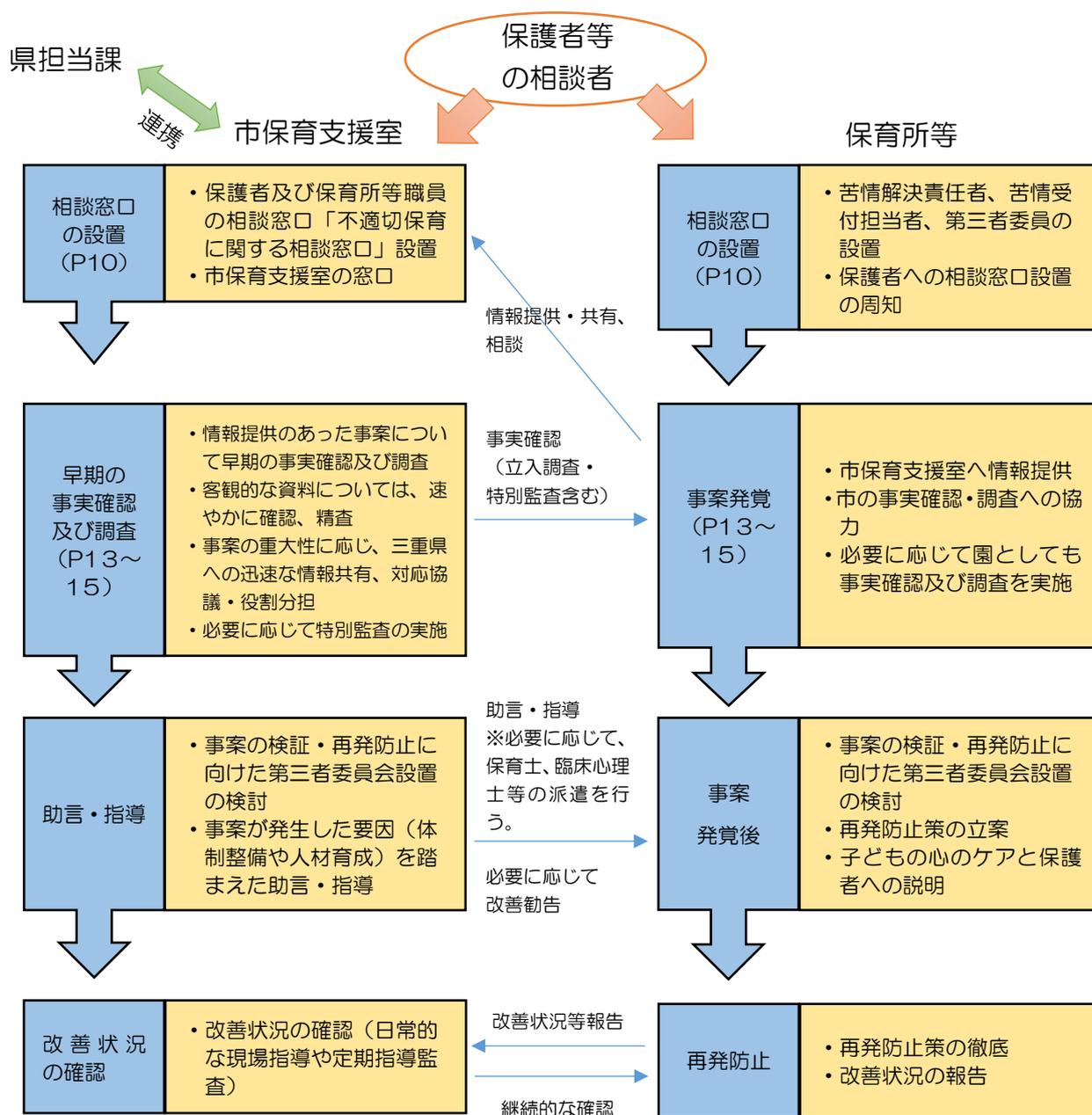
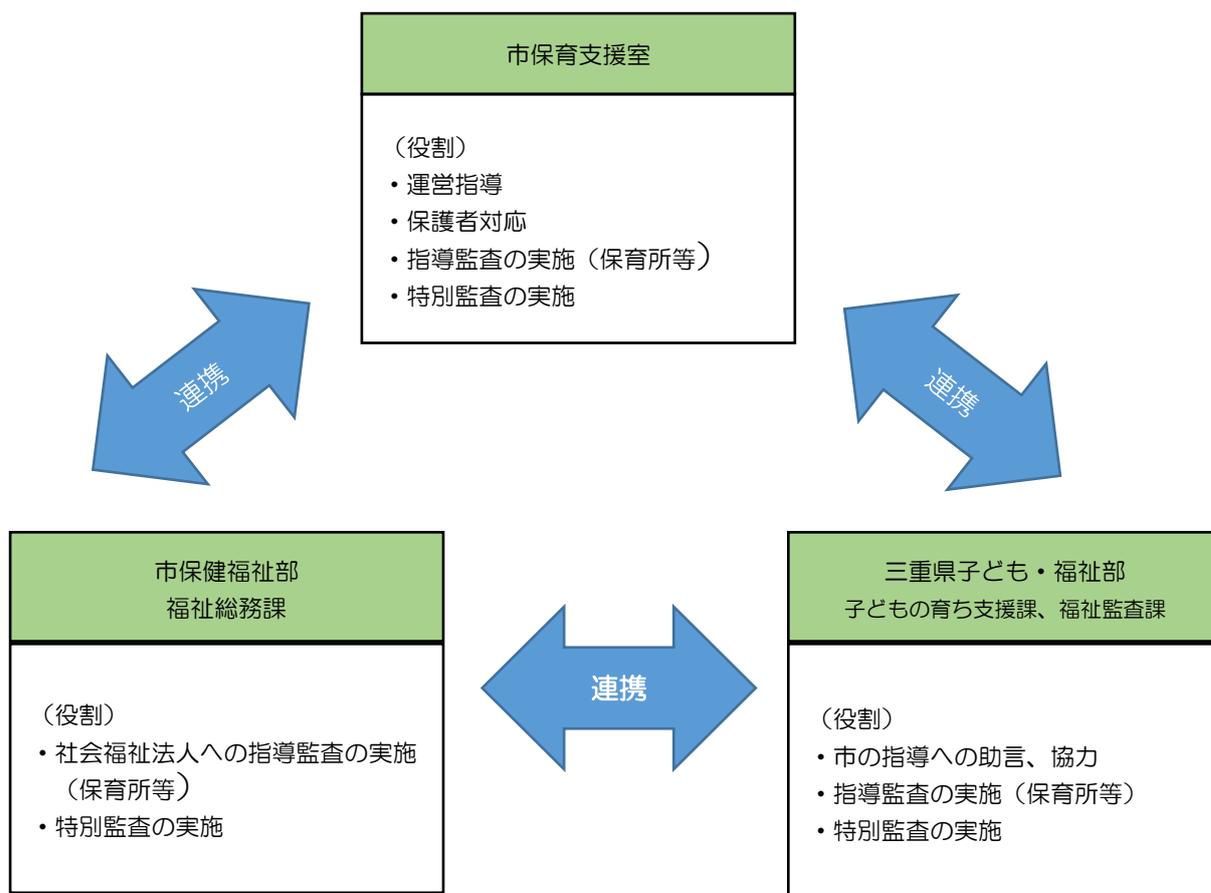


図4 桑名市における保育所等への運営指導体制



#### ①早期の事実確認及び調査

##### ア) 対応の基本的スタンス

不適切な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、速やかに対応に当たる必要があります。よって、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、管理職が中心となり、対応を進めていきます。

##### イ) 事実確認及び調査の流れ

市は、保育所等や保護者、保育士からの情報提供・相談を受けて事実確認を行うに当たり、保育所等から提供された情報を踏まえつつ、市と県が緊密に連携して事実関係を正確に把握することはもちろん、保育所等において不適切な保育が行われたと判断する場合には、不適切な保育が行われた要因を分析し理解するとともに、改善に向けての課題を的確に把握することが重要です。

不適切な保育に該当するか否かを判断するに当たっては、綿密な調査を行う中で、保育士など保育現場の声を丁寧に聴き取ることに重点を置き作業を進めるものとしします。

事案の事実関係等を確認するに当たり、次に示すような調査票等を用いて園長及び関係保育士等に聴き取り調査を行います。

(例) 調査票

回答者氏名、職種など：		
聴取日： 月 日 ( ) 時		調査者氏名：
調査に当たって：面談の目的、趣旨を丁寧かつ明確に伝える。 ・〇〇さんが言ったということは分からないので、思っていることをそのまま話してください。 ・公益通報者保護法により、公益通報者に対しては不利益な取扱いはされないように保護されますのでご安心ください。		
不適切な保育が疑われる事実	事実確認	具体的な内容
①〇〇に対して△△をした。	見た・聞いた・したことがある (いつ：どこで：誰が：誰に) 知らない	事案の経緯、背景等 自身の対応 その時、どう思ったか
②□□できない〇〇を△△し、 ××の状態になった。	見た・聞いた・したことがある (いつ：どこで：誰が：誰に) 知らない	事案の経緯、背景等 自身の対応 その時、どう思ったか
③〇〇に対して××と言った。	見た・聞いた・したことがある (いつ：どこで：誰が：誰に) 知らない	事案の経緯、背景等 自身の対応 その時、どう思ったか
その他、職場環境や組織的な課題等について		

この事実確認及び調査に当たって、相談者（相談者が当事者でない場合には当事者）に再度、その内容の詳細を確認するとともに、必要に応じて、保護者にも聴き取り調査を行い、適切な情報収集を速やかに進めます。

#### ウ) 客観的資料の確認、精査

相談者等が、法令等に準拠した客観的資料を保有していることを把握した場合には、所有者の了解を得て、速やかに確認、精査し、事実確認及び調査に活用します。

なお、相談時に相談者等から保有する客観的資料の確認を求められた場合は、複数の職員でこれを確認するとともに、当該資料等提供の協力を相談者等に求めるものとします。

また、保育所等に対しても客観的資料を保有しているか否か確認し、保有している場合には、開示可能な限度において、速やかに確認、精査し、事実確認及び調査に活用します。

なお、これら資料等の取扱いにおいては、個人情報の保護に細心の注意を払う必要があります。

#### エ) 三重県との情報共有・連携

事案の内容・重大性によっては、市として迅速に事案を共有するとともに、許認可権限を有する県に対して迅速に情報共有を行います。そして、対応方針についての協議や、市と県との役割分担について協議を行うなど連携した対応を行っていきます。また、事案の内容・重大性に応じ、市と県との合同で実施する特別監査等の実施を検討します。

### ②事実確認後の対応

#### ア) 対応の基本的スタンス

不適切な保育が疑われる事案を保育所等が把握した場合の市の対応は、今後の“より良い保育”の実施を目指し、同様の事案が生じないための環境を整備することを最大の目的とする必要があります。そのため、個別の事案の改善だけに目を向けるのではなく、その背景にある原因を理解した上で、保育所等の組織全体として改善するための方法を探ることが重要です。また、保育所等においては、不適切な保育の事実が確認された場合、施設長が中心となり、改善に向けた行動計画を策定し、保育所等が全体で改善に取り組むことが求められます。

#### イ) 保育士の派遣

保育所等の保育体制の確保や日々の保育を継続的に行うため、市は、不適切な保育の影響を鑑みて、必要に応じて保育士の派遣を実施します。そして、子どもの人権を重視した保育の実践等につなげます。なお、派遣の人数や期間については、保育所等と協議の上、決定します。

#### ウ) 臨床心理士の派遣

不適切な保育の被害対象となった子どもについての心のケアはもちろんのこと、事案の発覚後は保護者の不安も大きく、被害対象となった子ども以外の子どもについての心のケアも適切に実施していく必要があります。そのため、市の臨床心理士の派遣や、三重県臨床心理士会等と連携した対応について協議し、心のケアを実施できる体制の確保に努めます。

#### エ) 第三者委員会の設置

不適切な保育の事案についての検証や再発防止に向けた検討を進めるため、事案の内容等に応じ、市や保育所等において、独立した外部委員で構成される第三者委員会を速やかに設置することを検討します。

#### オ) 保育所等に求められる対応

不適切な保育が行われた経緯や今後の保育所としての対応方針等について、保育所等を利用する子どもの保護者に対して、保護者会を開催するなど保育所等から丁寧な説明を行うことで、十分な理解を得ることが重要です。その際、不適切な保育を受けた子どもの保護者には、事実確認を行う中で明らかになった個々の事案について、他の保護者に対して事案の経緯等を説明する際、必要最小限の情報が発信されることへの同意を得る必要が生じる場合があることに留意する必要があります。

#### カ) 再発防止に向けた助言・指導

不適切な保育が行われたと判断した場合、市は、書面指導や改善勧告等による改善の指導を行うこととなりますが、その際には、実際に生じた個別の事案の改善だけに目を向けるのではなく、その背景にある原因を理解した上で、保育所等の組織全体としての改善を図るための指導を行うこととなります。

具体的には、不適切な保育が行われた原因や保育所等が抱える組織的な課題を踏まえ、保育所等が策定する改善計画の立案を支援・指導するとともに、その実現に向けた取組みに対する助言・指導を継続的に行っていきます。

なお、不適切な保育が行われた保育所等に対して、継続的な支援を実施することはもちろんのこと、不適切な保育の有無にかかわらず、日頃から保育所等と市がコミュニケーションを取りつつ、不適切な保育の未然防止や保育の質の向上に取り組んでいくことが望ましく、また、こうした不適切な保育事案の発生や講じた措置、対応については、適切な時期に適切な方法と内容で他の保育所等と共有するなど、同様の不適切な保育事案発生の未然防止に努めます。

## 4 不適切な保育が生じる背景

不適切な保育が生じる背景としては、“職員一人ひとりの人権意識”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）があると考えられます。

### （1）人権意識の問題（子どもファーストの保育の実践）

保育所保育指針第1章総則には、保育所保育に関する基本原則の中に「（5）保育所の社会的責任」として、下記の記載があります。

**ア 保育所は、子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない。**

また、保育所保育指針解説（平成30年2月/厚生労働省）では、上記の内容について次のように解説されています。

保育士等は、保育所における保育という営みが、子どもの人権を守るために、法的・制度的に裏付けられていることを認識し、憲法・児童福祉法・児童憲章・児童の権利に関する条約などにおける子どもの人権等について理解することが必要である。

また、子どもの発達や経験の個人差等にも留意し、国籍や文化の違いを認め合い、互いに尊重する心を育て、子どもの人権に配慮した保育となっているか、常に全職員で確認することが必要である。子どもに対する体罰や言葉の暴力が決してあってはならないことはもちろんのこと、日常の保育においても、子どもに身体的、精神的苦痛を与えることがないように、子どもの人権を尊重するとともに、子どもが権利の主体であるという認識をもって保育に当たらなければならない。

子どもは身近な保育士等の姿や言動を敏感に受け止めている。保育士等は、自らが子どもに大きな影響を与える存在であることを認識し、常に自身の人間性や専門性の向上に努めるとともに、豊かな感性と愛情をもって子どもと関わり、信頼関係を築いていかなければならない。

このことを踏まえ、保育所等の職員一人ひとりが、子どもの人権や人格尊重に関する理解を十分深めた上で、専門性の向上に努めるとともに、園内研修における学び合いや外部研修の受講など、組織的な取組みを継続的に行い、子どもの人権・人格を尊重した保育やコミュニケーションの取り方などについて職員間で共有することが重要です。

また、日々の保育について、定期的に振り返りを行い、子どもに対する接し方が適切であったか、より望ましい対応はあったか等、保育士同士で率直に話すことができる場を設けることも、全職員が子どもの人権・人格を尊重する保育を行うための意識を共有する上で、とても重要な取組みです。

## (2) 職場環境・組織風土の問題

保育士等による不適切な子どもへの関わりが生じる背景としては、その行為を誘発させる職場の状況や状態、そうした行為が改善されにくい職場の状況や状態等、職場環境や組織風土に関する問題も大きいと考えられます。

保育所等は、子どもに保育を提供するとともに、保護者に対する子育て支援を担うことも求められています。加えて、保育所等を利用する子どもとその家庭の多様化などにより、保育士一人ひとりにかかる負担は大幅に増加しています。

このように、保育士等が多様なニーズに対応することを求められる状況においては、保育士等が子どもや保護者一人ひとりに丁寧に向き合い、対応するための十分な時間が確保できない状況も生じ得ます。

そのような状況下にあっても、例えば、職員間で日々の保育の振り返りを行う機会などが定期的であれば、不適切な関わりを未然に防止できたり、不適切な関わりに陥っていたとしても早い段階で改善されたりすることが期待できますが、そうした機会がない場合、職員同士の気づきが促されないなどの弊害が考えられます。

厚生労働省は、令和2年3月に「保育所における自己評価ガイドライン」を改定し、各保育現場における保育内容等の評価に関する取組みが保育の改善や組織の機能強化になることを示しています。さらに令和3年3月には、「保育分野の業務負担軽減・業務の再構築のためのガイドライン」を作成し、職員の業務負担の軽減や働き方の見直しなどについて、組織的に取り組むことの重要性を示しています。

不適切な保育の未然防止のためには、子どもへの関わりのみならず、焦点を当てるのではなく、こうしたガイドラインなども活用し、組織全体の改善に取り組んでいくことが重要です。

また、発達に支援が必要な子どもについて、保護者の対応など市とともに対応する必要がある場合には、保護者に寄り添い、利用できるサービス等について説明を行い、丁寧な対応を行う必要があります。

## 5 不適切な保育の未然防止に向けて（まとめ）

保育所等における不適切保育をなくし、全ての施設で質の高い教育・保育を提供していくに当たって、今後、市と保育施設等が担う役割について、次のように整理しました。

こうした取組みを進めるに当たっては、保育に携わる保育士をはじめとする職員が、子どもの成長を見守るという大切で、社会的にも重要な仕事に携わることに改めて思いを致して、市と保育所等が連携を図りながら、保育環境の改善に取り組む必要があります。

なお、市の役割、保育所等の役割については、今後、実施して行くものも含まれます。

### （１）保育所等の役割（必要とされる取組み）

- ①保育士等に対し、子どもの人権・人格の尊重の観点に照らして、適切な保育についての園内研修・人材育成を継続的に行う。
- ②保育内容に関する自己評価（園評価）や公開保育等を活用するなど、日々の保育のあり方に関する保育士等の気づきを促す。
- ③保育の計画の作成や振り返りに当たっては、不適切な保育が生じないように、職員間の語り合いを通じた気づきを促す。
- ④不適切な保育が生じないような職場環境の整備のために、組織全体としての取組みを行う。

### （２）市の役割

- ①保育所保育指針等の関係法令を踏まえ、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育についての考え方を本ガイドラインや各種通知をもって示す。
  - ②発達支援を含めた保育所等へのサポート体制の充実と、より効果的な助言を行えるように、民間の力を活用した相談体制の強化を図る。特に発達支援においては、市内の発達支援の拠点である児童発達支援センターと連携した巡回支援を行う。
  - ③不適切な保育に係る研修を、保育所等全職員に向け、定期的を開催する。その際には、リモートやオンデマンドなどの活用も導入する。
  - ④公立保育所や民間事業者の専門職員等が、希望する市内の保育所等において、発達支援、栄養指導、看護指導、労務管理など幅広い分野で助言できるよう、テーマと講師の一覧を作成し、各保育所等に提供するなどして、その機会の確保を図る。
  - ⑤不適切な保育の未然防止のための第三者評価を導入する。保育所等の運営体制や保育の実施状況を公正・中立な立場で助言確認できるように、民間事業者を加えた巡回支援体制を構築する。
- また、私立保育園等で第三者評価を取り入れた園に対して国の運営費加算に市独自の補助金を検討し、第三者評価導入の促進を図る。

- ⑥各保育所等において適切な保育が実現されているか、そのための体制が整っているか、また不適切な保育等に関する項目等を設けた監査を行うなど、助言・指導を行う。
- ⑦先駆的な取組みや制度設計に関する情報収集に努め、不適切な保育の発生を防止するため、また不適切な保育が疑われる事案の発生から事実確認、また発生後の対応などの各段階に応じたマニュアル等の作成に関する取組みを進める。

※全国保育士会が作成した『人権擁護のためのセルフチェックリスト』（一部抜粋）を次ページ以降に掲載していますので、日々の心がけ、保育の振り返りへのご活用ください。

## セルフチェックリスト

### (1) 子ども一人ひとりの人格を尊重しないかかわり

	「良くない」と考えられるかかわり	チェック欄	より良いかかわりへのポイント
1	朝、母親に抱かれて、なかなか離れられない子どもに「ずっと抱っこしてもらっていると恥ずかしいよ」と言葉をかける。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	「恥ずかしい」という表現は、大人の価値観の押しつけになる可能性があります。たとえば、「お母さんの抱っこって嬉しいね」等、子どもの気持ちを受け止め、子どもが好きな遊びに誘うなどして気持ちを切り替えられるよう働きかけると良いでしょう。
2	製作活動で子どもが描いた作品をみて、「そこ違ふよ。もう一枚描いてみる？」とだけ言って、描きなおすように働きかけた。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもが自ら描いた作品を否定するのではなく、子どもの自由な発想を認めるかかわりをしましょう。
3	排泄の失敗への対応をその場で行ったり、周囲に知らせたり、その失敗を責める言葉がけをする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもの羞恥心や傷ついた気持ちに配慮し、トイレ等の人目につかない場所で、「着替えをしたら気持ちよくなるからね」等と声をかけて対応しましょう。
4	子どもが、友だちをたたく等、良くないことをした際に、執拗に責めるような言葉がけをする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもが良くないことをした際、それを子どもに伝えること、状況を理解するための言葉がけは大切ですが、必要以上に責めるべきではありません。
5	子どもが保育者に話しかけた際、「いま忙しいから後にして」と言う。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもが話そうとしたときは、できるだけ耳を傾けましょう。また、すぐに対応できない状況であった場合には、後で必ず「さっきは何だった？すぐに聞けなくてごめんね。」と聞くようにしましょう。『先生に話を聞いてもらえて嬉しい、また話したい』と子どもが感じることが、信頼関係の構築につながります。
6	苦手なことを渋っている子に、「早くやって。できないなら後ろに行って。」と言ったり、他者と比較したりなど、否定的な言葉がけをする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	保育者が子どもの頑張ろうという気持ちを置き去りにした発言をすると、子どもは自分を否定されていると感じます。自己肯定感を育む言葉がけをしましょう。
7	食事の際、こぼす等の理由で、テーブルに給食のメニューをすべて配膳せず、食べた次のおかずをあげる。または、こぼすたびに叱りながら食べさせる。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	食への関心・意欲を育むためには、すべての献立を配膳し、子ども自身が好む順番で食べられる環境を設定することが必要です。また、こぼす、こぼさないに着目するのではなく、食べる意欲を育む環境づくりに努めましょう。
8	お迎えに来た保護者に「A君は、今日はケンカをしてお友だちを泣かせてしまいました」と、他の保護者にも聞こえるように言う。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもの自尊心を傷つける行為です。また、保護者が気まずい思いをしないよう、配慮が必要です。トラブルや困りごとを成長段階としてとらえ、親子にとって、相手の気持ちを理解する事や物事の良し悪しを学ぶ機会となるようにかかわりましょう。

9	子ども同士のトラブルが起きたとき、子どもたちの言い分を聞かず、一方的に判断を下す。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	子どもそれぞれに理由があって、トラブルは起こっています。トラブルも子どもにとっては貴重な経験です。保育者の一方的な考えで判断をするのではなく、双方の言い分を聞き、お互いが納得する解決へと導きましょう。
10	自分から訴えてトイレに行くことができるようになった子どもに対して、「おしっこ出ない」と訴えていても、トイレに行くように促す。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	自分の感覚で排泄を知らせることができる子どもに、保育者の都合で強制的に排泄を促すことは、子どもの自主的な行動の妨げになります。子どもが自ら排泄を訴えることができる配慮をしましょう。

## (2) 物事を強要するようなかかわり・脅迫的な言葉がけ

1	集団行動をするための言葉がけをした際、言葉がけを聞かない子どもに「〇〇しないなら〇〇できないからね」と言葉をかける。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	「〇〇しないなら〇〇できない」との言葉がけは、子どもたちに行動を強要するかわり（脅し）です。子どもたちが自分自身で考え、行動する力を育むことができるよう、肯定的な言葉がけをして子どものやる気を育てていきましょう。
2	ごはんをこぼした子どもに対して、床に落としたものを拾って食べるように促す。また、ほかの子どもが大勢いる前でそのことを指摘する。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	衛生的でなく、大人は決してしないことを子どもに強要するべきではありません。また、ほかの子どもが大勢いる前での指摘は、「この子はいつもこぼしている」との先入観を子どもたちに持たせることにつながります。子どもたちが互いに尊重する心が育つよう、配慮しましょう。
3	なかなか寝つけずにいる子に「早く寝てよ。あなたが寝ないと仕事が出来ないんだよね」と言う。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	自分の仕事を優先して考えるのではなく、子どもの気持ちやその日の状況に配慮したかわりをしましょう。
4	寝ずに話をしている子どもに対して、外で寝るように言ったり、布団を友だちの布団と離して敷いたりする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	午睡中に話をするのが他の子どもに迷惑であること、身体を休めることの大切さを伝え、子どもが納得して行動できるよう言葉がけをしましょう。
5	どなったり、「〇〇しなさい」との言葉や子どもが怖がるもの（鬼等）を使ったりして、子どもを保育者の思いどおりに動かそうとする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	子どもに恐怖心を与えて、保育者の指示に従わせるのではなく、子どもが自ら行動できるような言葉がけを心がけましょう。

(3) 罰を与える・乱暴なかかわり

1	子どもの人数チェックをする際、子どもの頭を手ではたくようにして人数を数える。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもによっては、頭を叩かれたと感じることもあります。人数をチェックする際も、一人ひとりの顔を見ながら、丁寧にいかわりましょう。
2	並ぶときなどに、子どもの自発的行動を待てず、腕を掴んで引っ張る。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	大人が子どもの腕を引っ張ると、脱臼等のけがをする恐れがあります。丁寧な言葉がけで、子どもが納得して自ら行動できるよう配慮しましょう。
3	子どもを注意する際に、「だめよ!」と言って子どもの手を叩く。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	叩くという行為は虐待です。また、保育者の「叩く」という行動を子どもが真似てしまうこともあります。暴力的な行動によって指示に従わせることはやめましょう。
4	なかなか眠らない子どもに布団を頭からかぶせるなどして強引に押さえつけ、パンパンと強く布団を叩く。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	布団を頭からかぶせる行為は子どもに恐怖心を与え、窒息の危険性もあります。また、強く叩いても、子どもは眠ることができません。子どもにそっと手を添えたり、ゆったりとリズムを刻むなど、子どもが安心できるかかわりをしましょう。
5	保育者が子どもに注意をしたが、言うことを聞かなかった子どもに対し、廊下に立たせる、散歩に行く際に置いて行こうとするなどの罰を与える。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	保育者の言うことを聞かない等の理由で罰を与えることは、虐待です。子どもたちが見通しを持って行動できるよう、具体的で分かりやすい言葉がけをしましょう。

(4) 一人ひとりの子どもの育ちや家庭環境を考慮しないかかわり

1	いつも時間ぎりぎりのお迎えになる子どもに対して、「〇〇ちゃんのお母さん、今日も遅いね」と言う。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもは口には出さなくても、最後のお迎えになることを耐えている場合が多くあります。「大丈夫だよ、先生と一緒に待っていようね」等、子どもの気持ちに寄り添った、温かい言葉がけをしましょう。
2	登園が遅い、服が汚れている、お風呂に入っていない、提出物の遅れ等の際に、子どもに「また〇〇君のお母さん忘れたの。いつも忘れて困るね。」や「昨日お風呂に入れてもらわなかったの。」など否定的な言葉がけをする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもや家庭の置かれている現状はさまざまです。保護者を否定されることで、子どもは自身の存在も否定されている気持ちになります。保護者を否定するようなことは、子どもに対して伝えないようにしましょう。
3	いつもぎりぎりの時間にお迎えにくる保護者に「いつもぎりぎりですね」と言ったり、保護者が提出物を忘れた際に「いつも忘れて困ります」と言ったりする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	保護者への支援も、保育者の業務の一つです。保護者に対して、否定的な言葉がけをするべきではありません。一人ひとりの保護者の状況をふまえ、保護者の養育力の向上につながるようなかかわりを心がけましょう。
4	「お休みの日にどこに行ったかお話して」との問いかけについて、クラスの子どもたち『全員』に発表してもらう。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している (したことがある)	子どもたちの家庭の経済状況や環境の違いを理解し、子どもの気持ちに配慮した問いかけを心がけましょう。

(5) 差別的なかかわり

1	挨拶をしてきたか否かにかかわらず、特定の子どもにだけ「おはよう」と言葉かけをする。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	特定の子どもだけに挨拶をするのではなく、どの子どもに対しても、一人ひとり顔をみて挨拶しましょう。また、登園時は視診の時間であることも意識しましょう。
2	いつまでも泣いている男の子に、「男の子だからいつまでも泣かない」や、乱暴な言葉使いをする女の子に「女の子だからそんな言葉を使ったらいけない」と注意する。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	性別を理由に注意することは、差別的なかかわりです。一人ひとりの違いを認め、かかわりましょう。
3	少食の子に対して、子どもの意見を聞かず、初めから非常に量を少なくして配膳する。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	子どもの意見を聞かず、給食の量を「初めから極端に減らす」ことは、子どもの思いを無視した行為です。子どもが、「少なくして欲しい」と自分の思いを発せられるようにかかわることが大切です。
4	寝かしつける際に、いつも同じ子どものそばにばかりつく。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	特定の子どもばかりを極端にひいきすることは、差別的なかかわりです。子ども一人ひとりの背景や思いに配慮しつつ、平等に対応することも必要です。
5	クラス全員で帰りの支度をしている時に、なかなかできない子どもに、「〇〇ちゃんは早くできないのね、だめな子になっちゃうよ」と言う。	<input type="checkbox"/> していない <input type="checkbox"/> している <small>(したことがある)</small>	子どもの心を傷つける言葉づかいは、子ども的人格を否定する行為です。また、他の子どもたちの前での保育者の悪意ある発言は、子ども同士の「いじめ」につながることもあります。

各保育現場においては、実情に合わせて項目を更新したり、職員間で話し合っ新たなリストを作成したりするなど、より効果的な取り組みをお願いします。