

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（別添）

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

令和3年3月

株式会社キャンサーキャン

目次

第 I 章 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

1	はじめに	2
1.1	本手引きの位置づけ	2
1.2	不適切な保育とは	3
1.3	不適切な保育が生じる背景	5
1.3.1	保育士の認識と職場環境	5
1.3.2	不適切な保育が生じる背景の整理と対応	7
1.4	保育所、市区町村及び都道府県のそれぞれが担う役割	8
1.4.1	不適切な保育の未然防止	8
1.4.2	不適切な保育が疑われる事案の発生時の対応	9
2	不適切な保育の未然防止に向けて	11
2.1	不適切な保育に関する認識の共有	11
2.1.1	不適切な保育に関する認識の共有（保育所内での意識の徹底）	11
2.1.2	不適切な保育に関する考え方の整理（市区町村・都道府県による整理）	14
2.1.3	チェックリストやガイドラインの策定（市区町村・都道府県による整備）	14
2.1.4	不適切な保育に関する認識の周知（行政による研修等）	17
2.2	不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備	18
2.2.1	不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備（保育所の取り組み）	18
2.2.2	保育現場における適切な保育の実施に向けた自治体による助言・指導	19
3	不適切な保育が疑われる事案の把握及びその後の対応	20
3.1	不適切な保育が疑われる事案の把握	20
3.1.1	保育所における事案把握と行政への迅速な情報提供	20
3.1.2	行政における相談窓口の設置	21
3.2	事実確認	22
3.2.1	不適切な保育が疑われる事案に関する情報の 市区町村・都道府県への提供・相談	22
3.2.2	行政において相談等により不適切な保育が疑われる事案を 把握した場合の迅速な事実確認の実施	23
3.3	事実確認後の対応（改善計画及びそれを支える指導）	24
3.3.1	保育所による組織的な改善の取り組みと子ども・保護者へのケア	24

3.3.2 行政による指導監査の実施と保育所による改善の取り組みへの助言・指導	25
--	----

第Ⅱ章 事例集

事例 1. 不適切保育予防と発生時の対応 —基本的な保育に対する認識の共有と、園全体の改善— （神奈川県 横浜市）.....	29
事例 2. 「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」の整備と 地域の保育事業者への支援体制 （宮城県 仙台市）.....	35
事例 3. 「保育の質ガイドブック」を活用した質の高い保育の維持と支援体制 （神奈川県 川崎市）.....	41
事例 4. 「西東京市保育の質のガイドライン」整備と基幹型保育園の設置 （東京都 西東京市）.....	45
事例 5. 「保育の質ガイドライン」の整備と保育の質の向上を推進するための取り組み （東京都 八王子市）.....	51

第Ⅰ章 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

目次：

- 1 はじめに
 - 1.1 本手引きの位置づけ
 - 1.2 不適切な保育とは
 - 1.3 不適切な保育が生じる背景
 - 1.4 保育所、市区町村及び都道府県のそれぞれが担う役割
- 2 不適切な保育の未然防止に向けて
 - 2.1 不適切な保育に関する認識の共有
 - 2.2 不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備
- 3 不適切な保育が疑われる事案の把握及びその後の対応
 - 3.1 不適切な保育が疑われる事案の把握
 - 3.2 事実確認
 - 3.3 事実確認後の対応（改善計画及びそれを支える指導）

1. はじめに

1.1. 本手引きの位置づけ

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、（中略）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」との不適切な保育や施設内での虐待を禁止する旨の規定が置かれているが、保育所内の不適切な保育等の防止の取り組みや、保育所内で起こった不適切な保育等への保育所や自治体の対応について、現在、国から自治体等に対して統一的な考え方を示したものは無い。

一方で、近年、保育所内における不適切な保育やそれに類する事例の報告・報道が相次いでなされており、自治体における実態把握の実施状況を確認するとともに、不適切な保育の未然防止策や発生時の適切な対応について検討する必要性が生じている。

この手引きは、不適切な保育の未然防止や発生時の対応に取り組んでいる行政担当者（都道府県及び市区町村の担当者をいう。以下同じ。）や、保育関係者（特に施設長をはじめとするリーダー層をいう。以下同じ。）が日々の業務を行うに当たっての参考資料となるよう、不適切な保育の未然防止や発生時の対応に関して先進的な取り組みを行っている自治体の事例や、不適切な保育の未然防止や発生時の対応に当たっての、行政担当者及び保育関係者それぞれの役割と、その役割を円滑に実行するための手法、両者の連携の在り方を整理したものである。

ただし、必ずしも、本手引きで紹介する手法だけが、不適切な保育の未然防止につながるものではないため、本手引きの記載を参考としつつ、地域の実情に合わせた対応を、行政担当者と保育関係者が連携して検討・実施することが望まれる。

なお、不適切な保育への対応は、保育所保育指針（平成29年厚生労働省告示第117号）に謳われている“子どもの最善の利益”や“子どもの人権・人格の尊重”の観点と深く結びつくものである。このことから、保育所及び自治体では、こうした保育所保育の理念の実現・徹底を図り、より質の高い保育の提供を目指す中で、その前提として、不適切な保育をなくすための取り組みが行われているものと考えられることに留意する必要がある。

1.2. 不適切な保育とは

1.2.1. 不適切な保育とは

本手引きにおいて、「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関わりについて、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」とする。

なお、全ての保育所は、保育所保育指針に定められた保育の基本的事項に拠って保育を行うことが求められていることから、保育所保育指針に反する行為を、全て「不適切な保育」と解することも一般論として不可能ではない。しかし、保育所保育指針は、子どもの健康や安全、子育て支援についての事項も含んでおり、それらに反した行為を全て本手引きにおいて「不適切な保育」として取り扱うのは、介護・障害福祉分野における施設従事者等による虐待やそれに類する行為を念頭に置いている本手引きの趣旨に照らして、必ずしも適当ではないことから、本手引きにおいては、「不適切な保育」の範囲を「保育所での保育士等による子どもへの関わりについて、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」と解することとした。

不適切な保育の行為類型：

不適切な保育の具体的な行為類型としては、例えば、次のようなものが考えられる。

- ① 子ども一人一人の人格を尊重しない関わり
- ② 物事を強要するような関わり・脅迫的な言葉がけ
- ③ 罰を与える・乱暴な関わり
- ④ 子ども一人一人の育ちや家庭環境への配慮に欠ける関わり
- ⑤ 差別的な関わり

コラム：保育所における子どもの人権・人格の尊重

➤ 子どもの最善の利益

“子どもの最善の利益”については、平成元年に国際連合が採択し、平成6年に日本政府が批准した児童の権利に関する条約（通称「子どもの権利条約」）の第3条第1項に定められ、保護者を含む大人の利益が優先されることへの牽制や、子どもの人権を尊重することの重要性を表すものである。

平成28年6月の児童福祉法（昭和22年法律第164号）の改正では、こうした子どもを権利の主体として位置付ける児童福祉の理念が明確化され、第1条に「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」と定められた。

保育所は、児童福祉法に基づいて、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児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進するということは、保育所保育指針の根幹を成す理念である。

➤ 保育所における子どもの人権・人格の尊重に関する考え方

保育所における保育の内容に関する事項や保育内容に関連する運営に関する事項を定めた保育所保育指針においては、「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」とされている。すなわち、保育所においては、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ことを示している。

➤ 保育に携わる立場に求められる視点

子どもの人権・人格の尊重は、従前より、児童福祉の本来的な理念である。しかし、近年、子どもの気持ちに寄り添い、その人権・人格を尊重するという意識が、保護者や、保育に携わる者だけでなく、広く一般においても高まってきている。そうした子どもの人権に対する意識の高まりの中、かつては特段問題とは認識されていなかった行為や言動でも、より高度な配慮が求められるようになったものもある。例えば、ジェンダーに関する言動が挙げられる。

保育に携わる者は、このような状況の変化も踏まえつつ、現状の子どもへの接し方が、子どもの人権・人格の尊重の観点に照らして適切なものであるか、常に自己点検し、必要に応じて行動を改める必要がある。

1.3. 不適切な保育が生じる背景

1.3.1. 保育士の認識と職場環境

不適切な保育が生じる背景としては、“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）があると考えられる。

➤ 認識の問題

保育士一人一人の、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る。また、かつては特段問題とは認識されていなかった行為であっても、子どもの最善の利益の尊重という考えの定着により、慎重な対応が求められるようになっているものもある。

よって、保育士は、経験や自身の常識を過信することなく、子どもとの関わり方が適切なものであるか振り返り、子どもの最善の利益が尊重されているか意識する必要がある。

また、保育士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る。こうしたことを防ぐためには、保育士同士による振り返りの場や、話し合いの場を定期的に持つ意識が求められるところである。

例えば、元気な子どもを育てようという理念でスタートした、保育所の教育方針が、子どもの人権や人格尊重の観点に照らしてみると、認識のズレが生じている場合もあり得る。こうした認識のズレを防ぐためには、施設長もまた、自施設における子どもとの関わり方が適切なものであるか振り返り、子どもの最善の利益が尊重されているか意識する必要がある。

➤ 職場環境の問題

保育士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、その行為を誘発する状況や、そうした行為が改善されにくい状況等、職場環境の問題も大きいと考えられる。

保育所は、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る。加えて、保育所を利用する子どもとその家庭の多様化などにより、保育士一人一人にかかる負担は大幅に増加している。このように、保育士が多様な対象に対して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、保育士が子どもや保護者一人一人に丁寧に向き合い、対応するための十分な時間が確保できない状況も生じうる。

また、例えば、職場において保育士間で日々の保育の振り返りを行う機会などを定期的に持っていれば、未然に不適切な関わりを防止できたり、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るが、そうした機会がない場合、保育士同士の気づきが促されないなどの弊害が考えられる。

職場環境の問題と、それによって生じる可能性のある不適切な保育等の弊害について例を挙げると、次のようなものが考えられる。

職場環境の問題と、それによって生じ得る不適切な保育等の弊害の例：

保育士が余裕を持って保育にのぞめない：

- 時間的な切迫や気持ちの焦りなどから、保育士本人も「本来であればそうあるべきではない」と感じている子どもとの関わり（例えば、大きな声を出してしまうなど）を行ってしまう。
- 同僚の保育士も、自分が担当する子どもを保育することにかかりきりになり、他の保育士が行う保育の不適切さを指摘する等のフォローができない。

日々の保育を職場全体として振り返る体制が整っていない：

- 適切でないと考えられる関わりを保育士が行った際に、他の保育士が個別に指摘することは難しく、早い段階での改善の機会が失われ、不適切な関わりが繰り返されるおそれがある。

保育士が一人きりで保育を任されている状況が多いなど物理的な環境の問題がある：

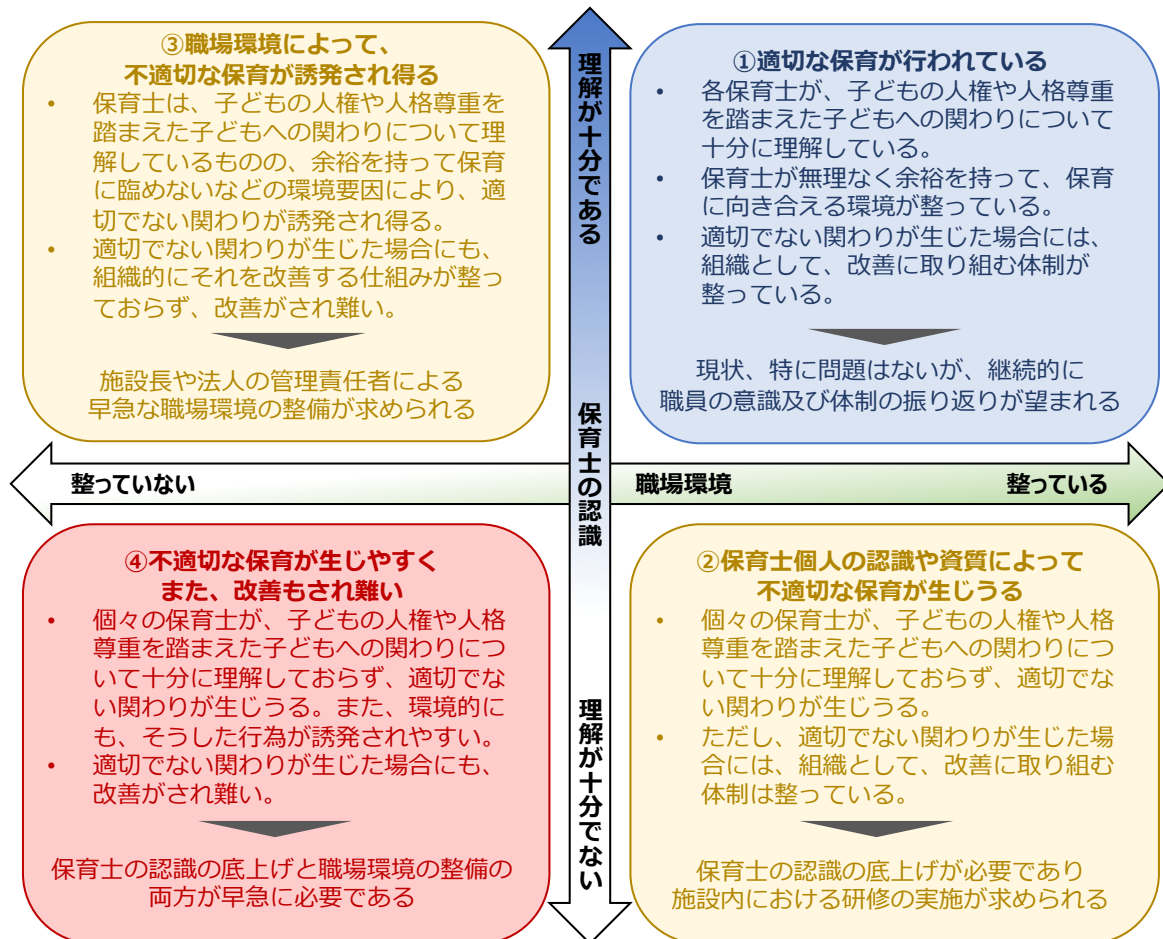
- 不適切な保育が生じやすく、また、そうした行為が行われても他の保育士により発見されにくいいため、行為を行った保育士本人も改善の機会を逸してしまう。

こうした職場環境の問題は、保育士個人による改善は難しく、施設長や法人の管理責任者による組織全体としての対策が必要となる。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。

1.3.2. 不適切な保育が生じる背景の整理と対応

前項で、不適切な保育が生じる背景として挙げた、“保育士の認識”及び“職場環境”の問題について、次のとおり整理した（図1）。

図1. 不適切な保育が生じる背景の整理（保育士の認識及び職場環境）



1.4. 保育所、市区町村及び都道府県のそれぞれが担う役割

保育所における不適切な保育をなくし、保育が必要な子どもに対して適切な保育を行うに当たって、保育所、市区町村及び都道府県が果たす役割は多岐にわたるが、不適切な保育の未然防止及び発生時の対応の観点から、それぞれが担う役割を整理する。

1.4.1. 不適切な保育の未然防止

不適切な保育を未然に防止するために、保育所、市区町村及び都道府県に求められる役割を次のとおり整理する（図2）。

➤ 保育所の役割：保育の提供主体として

- ① 保育士に対し、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教育・研修を行うこと
- ② 第三者評価や公開保育等を活用し、日々の保育の在り方に関する保育士の気づきを促すこと
- 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配慮すること
- ④ 不適切な保育が生じないような職場環境を整備すること（不適切な保育防止の担当者の設置や、不適切な行為が疑われる場合の報告プロセスの整備等）
- ⑤ 不適切な保育が生じないような職員体制の整備を行うこと（保育士が余裕を持って子どもと向き合える職員体制の整備等）

➤ 市区町村の役割：保育の実施主体として

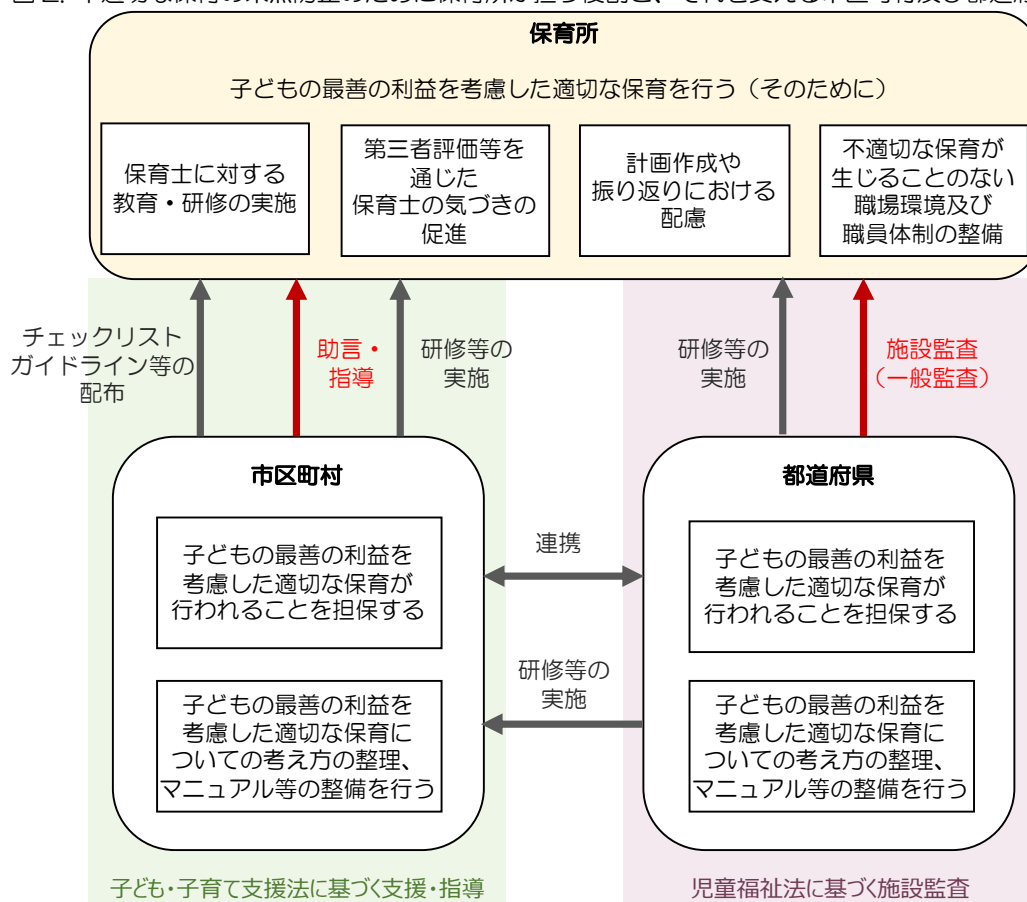
- ① 保育所保育指針等の関係法令を踏まえ、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育についての考え方を都道府県と連携して整理すること
- ② 都道府県と連携し、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育についての考え方の周知や、保育現場で活用できるチェックリストやガイドライン等の配布、研修実施等により保育所を支援すること
- ③ 各保育所において適切な保育が実現されているか、保育所に対して助言・指導を行うこと

➤ 都道府県の役割：保育所の認可主体・指導監査実施主体として

- 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市区町村と連携して整理すること
- ② 市区町村と連携し、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の周知や、保育現場で活用できるチェックリストやガイドライン等の配布、研修実施等により保育所を支援すること

- ③ 児童福祉法に基づき、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育が行われているか、また、そのための体制が整っているかについて、保育所に対する監査及び指導を行うこと

図 2. 不適切な保育の未然防止のために保育所が担う役割と、それを支える市区町村及び都道府県



1.4.2. 不適切な保育が疑われる事案の発生時の対応

不適切な保育が疑われる事案が発生した場合の対応について、保育所、市区町村及び都道府県の、それぞれの役割を以下の通り整理する（図 3）。

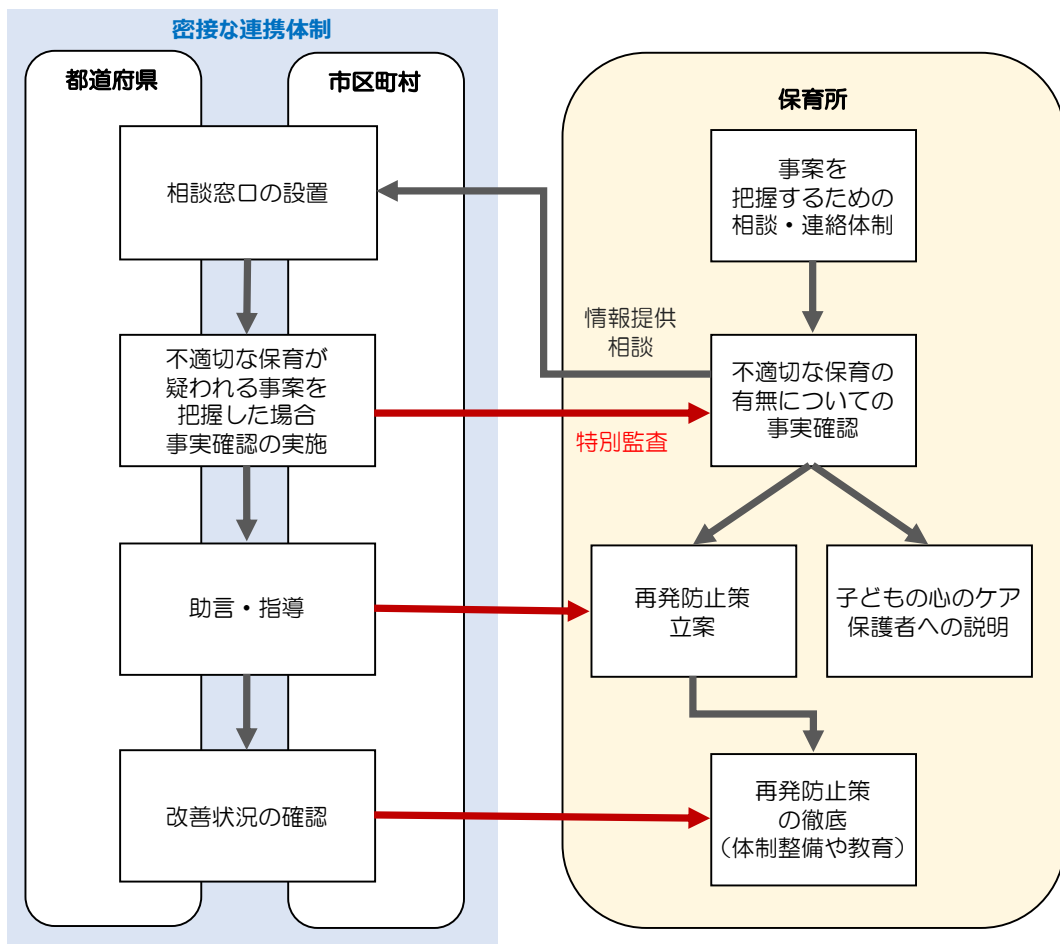
➤ **保育所の役割：保育の提供主体として**

- ① 不適切な保育が行われた際に、保育所として事案の発生をいち早く把握するための相談・連絡体制を整備すること
- ② 不適切な保育が疑われる事案を確認した場合に、市区町村や都道府県に対して情報提供するとともに、対応について相談すること
- ③ 不適切な保育を受けた子どもをはじめとして、保育所を利用する子どもへの心のケアや、保護者への丁寧な説明等を行うこと
- ④ 再発防止のための計画を都道府県や市区町村と協議の上作成し、保育内容の改善を着実に進めること

➤ 市区町村及び都道府県の役割：保育の実施主体及び認可主体・指導監査実施主体として

- ① 不適切な保育が疑われる事案を把握するための相談窓口等を設け、迅速に事案の発生を把握できる体制を整備すること
- ② 不適切な保育が疑われる事案を把握した場合には、都道府県及び市区町村で情報共有等の連携を行いつつ、迅速に指導監査を実施すること
- ③ 不適切な保育の事実が確認された場合には、保育所と連携して原因究明と改善策を検討し、その実現に向けて保育所に対する助言・指導を行うこと

図 3. 不適切な保育が疑われる事案発生時の市区町村及び都道府県、保育所が担う役割



2. 不適切な保育の未然防止に向けて

2.1. 不適切な保育に関する認識の共有

保育所、市区町村及び都道府県が、それぞれどのような役割を担う立場であるかを次の通り整理した。

保育所の役割	2.1.1.不適切な保育に関する認識の共有（保育所内での意識の徹底）
市区町村又は都道府県の役割	2.1.2.不適切な保育に関する考え方の整理（市区町村・都道府県による整理）
	2.1.3.チェックリストやガイドラインの策定（市区町村・都道府県による整備）
市区町村の役割	2.1.4.不適切な保育に関する認識の周知（行政による研修等）

Key Point:

- 不適切な保育を未然に防止するために最も重要な取り組みの一つは、保育士一人一人が、子どもの人権・人格を尊重する保育や、それに抵触する接し方等について認識し、職員間で共有することであり、認識共有の徹底や職員同士の気づきの促進は、施設長及び組織のリーダー層が果たすべき役割である。
- 保育所における子どもとの関わりについて、どのような関わりが適切又は不適切であるのか判断するための考え方を整理するのは、保育の実施主体である市区町村及び認可・指導監督実施主体である都道府県の役割である。市区町村及び都道府県が、不適切な保育に関する考え方を周知・徹底するための手法として、チェックリスト・ガイドラインの配布や研修を有効に実施することが求められる。
- 市区町村においては、“子どもの最善の利益”に配慮した保育の実現に向けて、保育所と緊密に連携する立場として、助言・指導を行うことが期待される。

2.1.1. 不適切な保育に関する認識の共有（保育所内での意識の徹底）

不適切な保育を未然に防止するために最も重要な取り組みの一つは、保育士一人一人が、子どもの人権や人格尊重に関する理解を十分に深めた上で、子どもの人権・人格を尊重する保育や、それに抵触する接し方等について認識し、職員間で共有することである。そうした認識を持つことは、保育所保育指針に則った保育の実施という意味において、保育士一人一人の責務であると同時に、その徹底は、施設長及びリーダー層の役割である。

施設長及びリーダー層は、保育所内での研修を実施するなど、そうした認識を共有するための学びの機会を設ける必要がある。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のか」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等も、全職員が適切な保育を行うための認識を共有する上で、非常に重要な取り組みである。加えて、保育所内の研修等にとどまらず、第三者評価等の活用を通じて、保育所外部から日々の保育についてより多様な視点を得ながら振り返りを行うことも考えられる。

保育所における自己評価ガイドライン（2020年改訂版）：

保育所における自己評価ガイドラインは、保育所保育指針に基づき、保育の質の確保・向上を図ることを目的に、保育士等及び保育所が自ら行う「保育内容等の評価」について、保育所全体としてどのように取り組みを進めていくのか、その基本的な考え方や留意すべき事項等を示したものである。これは、保育所内で、適切な保育に関する認識の共有を図る上でも、非常に重要な視点である。

「保育内容等の評価」は、「保育に携わる職員一人一人が、子どもについての理解をより豊かなものとし、自分（たち）の目指す保育を実現していくことに向けて、日々の保育実践の意味を考え、次のよりよい実践へとつなげていくために行うもの」（「保育所における自己評価ガイドラインハンドブック」より）とされ、同ガイドラインには、保育内容等の評価の基盤となる「子どもの理解について」や、「互いに肯定的な理解と評価ができる職場の環境づくり」についてなど、具体的な取り組みに当たっての基本的な考え方やポイントが紹介されている。

なお、同ガイドラインでは保育内容等の自己評価の観点（例）を別添として示すとともに、このうち「子どもの人権への配慮と一人一人の人格の尊重」という観点について考えられる評価項目の具体例を挙げている（別添参照）。

なお、同ガイドラインでは、保育内容等の自己評価の観点（例）を別添として示す（同ガイドラインP37-39）とともに、このうち「子どもの人権への配慮と一人一人の人格の尊重」という観点について考えられる評価項目の具体例（同P22）を挙げている。

<https://www.mhlw.go.jp/content/000609915.pdf> 参照

➤ **保育士の“気づき”**

保育には様々なシーンが存在し、また、その中で子どもへの接し方は子どもの個性や状況に応じて柔軟に行われるものである。その一つ一つの行為を、何が適切で何が不適切なのか定義することはできず、保育士一人一人が、状況に応じた判断を行う必要がある。そうした判断力を身に付けるためには、子どもの人

権についての理解を深めるのはもちろんのこと、保育士が、自分が行っている保育を振り返る中で、改善点につながる課題、自身の関わりの特徴等への気づきを得ていく必要がある。

保育所における自己評価ガイドラインでも、「保育士等が、評価を適切に実施して、子どもや保育についての理解を深め、よりよい保育の実現に向けたアイデアを生み出す上で、様々な人たちと語り合い、多様な視点を取り入れたり、自分の思いや直感を言葉にして発信したりすることは、とても大きな意味を持つ」とされ、そのための職員間での「対話」が推奨されている。

保育所において、職員間での「対話」が生まれる体制を整備し、保育士等が“気づき”を得られる環境を作っていくことは、施設長やリーダー層の重要な役割である。

児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価：

不適切な保育を防止する上で、施設の体制や実施している保育について公正・中立な立場の第三者の視点から、評価を受けることも重要である。

児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価とは、事業者の提供するサービスの質を当事者(事業者及び利用者)以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業であり、その目的は、それぞれの児童福祉施設で行われている福祉サービスの質を向上させると共に、利用者が施設を選択する際に役立つ情報を提供することであるが、不適切な保育を防止する上でも、保育所が評価を受けることによって、子どもへの関わりや保育内容に関する保育士の意識づけや保育所内の体制の新たな気づきを得るといった利点が考えられる。第三者評価のポイントは、「専門の評価機関」が調査を実施し、その内容を「誰でも見える形で公表」することである。

保育所にとっても、評価結果だけでなく、第三者評価を受ける時点から、保育所としての自己評価や、保護者や職員へのアンケート、専門家による実地訪問など、様々な視点から自施設の保育を見直すことができることは、大きな意味を持つ。

また、保護者にとっても、利用する保育所の保育について、公正・中立な視点でなされた評価が公開されることは、大きな安心につながっている。

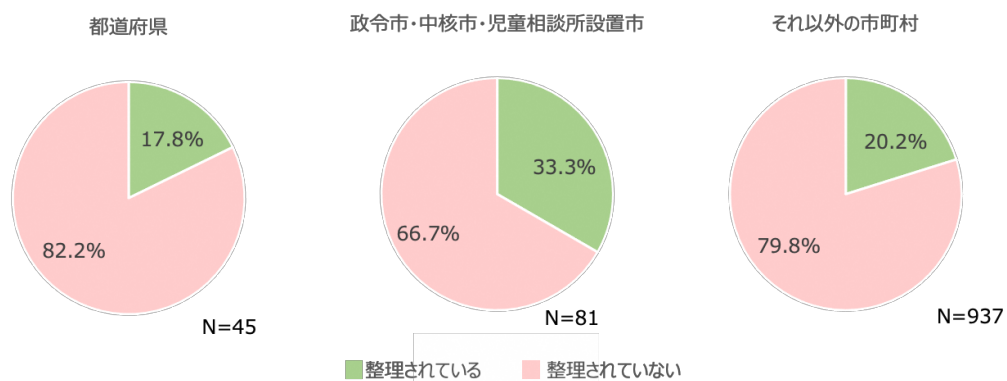
保育所は、保育の質の向上を目指すとともに、利用者の利益を実現するためにも、こうした事業を積極的に活用することが望まれる。

2.1.2. 不適切な保育に関する考え方の整理（市区町村・都道府県による整理）

保育所内で、全ての保育士が適切な“認識”を共有するためには、保育所として組織的に行う、学びに関する取り組みが重要である。一方で、どのような関わりが適切又は不適切であるのか、その前提となる考え方を整理するのは、地域の全ての子どもに対して“子どもの最善の利益”を保障する観点から、保育の実施主体である市区町村及び認可・監督主体である都道府県が緊密に連携して行うことが望ましい。また、不適切な保育に関する考え方の整理に当たっては、保育現場の実情に即したものとすることが重要であるため、都道府県及び市区町村と保育関係者との間でも、情報共有や協議を行いつつ考え方を整理することが期待される。

本調査研究において実施したアンケート調査によると、行政担当者において、どのような行為が不適切な保育に当たるか（例えば、事実確認等の対象となるか）についての考え方が整理されている自治体の割合は、都道府県が17.7%、政令市・中核市・児童相談所設置市が33.3%、その他の市区町村が20.2%と、必ずしも多くの自治体で考え方が整理されているとはいえない状況である（図4）。

図4. どのような行為が不適切な保育に当たるか（例えば、事実確認等の対象となるか）についての考え方が、整理されているか（令和2年12月時点）



2.1.3. チェックリストやガイドラインの策定

（市区町村・都道府県による整備）

どのような関わりが適切又は不適切であるのか、その前提となる考え方の整理を行政担当者が整理すべきことは前項で触れたが、それらを周知・徹底するためのツールの一つとして、保育現場において日々の保育を行う中で活用できるチェックリストやガイドライン等の作成・活用が有効と考えられる。

▶ チェックリストやガイドライン等に記載する内容

保育現場で活用できるチェックリストやガイドライン等は、行政担当者と保育現場（施設長及び保育士）が不適切な保育を防止し、より質の高い保育を実施するための“認識”を共有できる重要なツールである。チェックリストやガイドライン等の作成に当たっては、不適切な保育に関する考え方を整理する際と同様、都道府県、市区町村及び保育現場が情報共有や協議を行いつつ進めることが望ましい。

特に、チェックリストは保育士の“気づき”を促すための工夫であり、その目的は、保育士一人一人の行為を評価することではなく、保育士同士の、保育に関する対話を促進することにある。チェックリスト等の形を取ることで、保育士が自己の日々の関わり方を具体的に振り返り、その結果について保育士同士で話し合いの時間を持つことで、より実感を伴った振り返りに繋がりがやすいとの声も、実際にチェックリストを活用している自治体から聞かれた。

チェックリストを作成している自治体では、その作成に当たり、様々な工夫を行っている。

事例 1 (P29～)

事例 2 (P35～)

また、ガイドライン等の整備においては、自治体ごとに、保育現場により浸透しやすくなるよう、周知方法を含め様々な工夫がとられていた。

事例 3 (P41～)

事例 4 (P45～)

事例 5 (P51～)

チェックリストやガイドライン等に記載することが考えられる内容について、明確な線引きを行うことは難しいが、代表的な例として考えられるものは、表5のとおり。

表5：不適切な保育を防止するための“認識”を共有するために行政として整理すべき内容

主な項目	含むべき内容
前提の整理	<ul style="list-style-type: none"> • 保育においては、子どもの人権・人格の尊重を遵守する必要があること • 常に、「子どもにとってどうなのか」という観点から保育を考えることが求められること • 子どもの人権・人格の尊重の意味するところ
想定される具体的な行為類型についての整理	<p>子どもの人権・人格の尊重の観点に照らし、適切ではないと考えられる子どもへの関わり方について整理する。</p> <p>整理の1例：行為類型ごとの整理</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 子ども一人一人の人格を尊重しない関わり ② 物事を強要するような関わり・脅迫的な言葉がけ ③ 罰を与える・乱暴な関わり ④ 子ども一人一人の育ちや家庭環境への配慮に欠ける関わり ⑤ 差別的な関わり
具体的事例の紹介	<p>保育の場面（食事や着替え、排泄、午睡やクラス活動など）に応じて、事例を挙げ、不適切な関わりについて理解を促す。併せて、不適切な関わりを避けるためのアドバイスを提示し、改善を促す。</p>
不適切な保育を目的とした場合の対応について	<p>不適切な保育を目的とした場合や保護者からの指摘があった際の対応について、以下のような点について整理しておく必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 子ども及び保護者への対応 • 市区町村及び都道府県への情報提供等の在り方 • 不適切な保育を行った保育士がその行為を振り返り、改善すべき行為に気づくための対応 • 保育所として、今後、そうした行為が繰り返されないようにするための対応

全国保育士会でも、「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～」(<https://www.z-hoikushikai.com/about/siryobox/book/checklist.pdf>)をまとめており、そうしたチェックリストを活用・参考にしている保育所や自治体は多い。

2.1.4. 不適切な保育に関する認識の周知（行政による研修等）

不適切な行為の未然防止には、考え方を整理し示すだけでなく、現場の施設長やリーダー層、保育士等に十分に浸透させる必要がある。現場への浸透を促す工夫の一つとして、前項ではチェックリストやガイドラインといったツールについて触れたが、施設長やリーダー層、保育士等に対して、子どもの人権・人格を尊重する保育や、それに抵触する接し方等についての研修等を実施し、不適切な保育に関する認識を周知することが重要である。

▶ 施設長等に対する組織マネジメントの充実に向けた研修

まずは、施設長やリーダー層に対して、「2.1.3.チェックリストやガイドライン等の策定（市区町村・都道府県による整備）」（P18～）で示した表5において整理した項目を、十分に理解してもらうことが重要である。

また、職場環境も不適切な保育の要因となり得ることについても十分に理解を求め（職場環境の整備については、「2.2.不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備」（P18～）参照）、保育所としてどのように不適切な保育の未然防止に取り組んでいくかを検討するきっかけを提供することが望まれる。

事例 1（P29～）

▶ 保育現場の保育士等への認識の周知

保育現場で実際に保育に従事する保育士等に対して、子どもの人権・人格を尊重する保育や、それに抵触する接し方等についての研修等を行っている自治体もある。その際には、グループワーク形式で“日々の保育について気づいたこと、感じたこと”等を話し合う場を設けるなど、保育士同士の話合いの中で“気づき”を促す工夫が見られる。

事例 2（P35～）

また、市区町村主催の研修という形とは別に、保育現場で定期的にそのような話合いの場を持つよう推奨している自治体もある。その際のツールとして、チェックリスト等が提供され、活用が促されていた。

事例 1（P29～）

事例 3（P41～）

事例 5（P51～）

2.2. 不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備

保育所、市区町村及び都道府県が、それぞれどのような役割を主に行う立場であるかを次のとおり整理した。

保育所の役割

2.2.1. 不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備（保育所の取り組み）

市区町村又は都道府県の役割

2.2.2. 保育現場における適切な保育の実施に向けた自治体による助言・指導

Key Point :

- 保育士が余裕を持って保育に臨める職場環境の整備や職員体制の整備、不適切な保育が生じやすい物理的な環境の是正等、適切な保育を実施できる環境・体制の整備は、施設長及び法人の管理責任者の重要な責務である。
- 保育の実施主体である市区町村や認可・指導監査主体である都道府県は、保育所において適切な保育の実施が確保されるよう、必要に応じて助言・指導をはじめとした支援を行うことが期待される。

2.2.1. 不適切な保育を生じさせない職場環境等の整備（保育所の取り組み）

➤ 未然防止のための取り組み

不適切な保育が生じる背景として、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といった保育士の“認識”の問題に加え、適切でない保育を誘発し得る“職場環境”の問題があることは、「1.3.1. 保育士の認識と職場環境」（P5～）で述べた通りである。

保育士が余裕を持って保育に臨めない職場環境（保育士が余裕を持って保育に取り組める職員体制が整備されていない、保育所内で保育士からの相談を受け付ける仕組みがない等）では、不適切な保育が行われるおそれがより大きくなる。また、日々の保育を職場全体として振り返る体制が整っていれば、保育士同士で、保育についての意見を交換し、不適切な関わりのは正を図ることに繋がるが、そうした環境がなければ、早い段階での改善の機会が失われ、不適切な関わりが繰り返されるおそれがある。保育士が一人きりで保育を任されている状況が多いなど、不適切な保育が生じやすい物理的な環境の問題も考えられる。

こうした問題を改善し、保育士が適切に子どもに接することができる職場環境等を整えることは、不適切な保育を未然に防止するための、施設長及び法人の管理責任者の重要な責務である。

不適切な保育の未然防止に向けた職場環境整備の観点から、保育所として行うことが期待される取り組みは、主に次のものが考えられる。

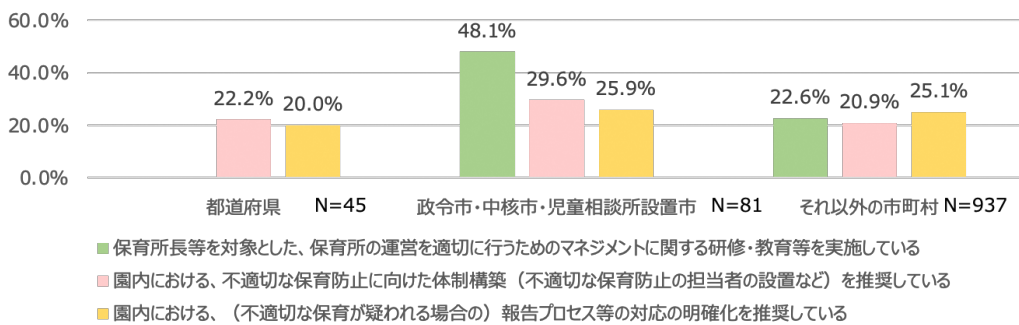
不適切な保育の未然防止に向けて、保育所としての取り組みが期待される内容
<ul style="list-style-type: none"> ● 保育士が丁寧に子どもに向き合える職員体制の整備 ● 保育士の事務負担の軽減等による勤務状況の改善 ● 保育士が保育に関する悩みを相談できる仕組み等の整備

2.2.2. 保育現場における適切な保育の実施に向けた自治体による助言・指導

前項で述べた職場環境等の整備は、主に施設長や法人の管理責任者の役割であるが、保育の実施主体である市区町村や認可・指導監査主体である都道府県は、研修等によって望ましい環境の整備を促進する支援を行うとともに、保育所からの保育内容等に関する相談に対して、助言・指導を行うことが求められる。

保育所の環境整備等を支援する取り組みとして、保育所への啓発や研修等を実施している市区町村及び都道府県の割合については、図5に示すとおりである。

図5. 不適切な保育の未然防止を目的とした、保育所への啓発や研修等の実施状況



“保育所長等を対象とした、保育所の運営を適切に行うための組織マネジメントに関する研修・教育等を実施”している市区町村は、政令市・中核市・児童相談所設置市が48.1%、それ以外の市区町村が22.6%にのぼった（図5）。

事例 1 (P29~)

また、保育所における日々の保育内容に加えて、保育の質の向上に向けた環境整備について、助言・指導を行なうことも、有効な取り組みとなる。地域の拠点となる保育所等を設置し、地域の保育所を緊密に支援する体制を整えている自治体もある。

事例 2 (P35~)

事例 3 (P41~)

事例 4 (P45~)

事例 5 (P1~)

3. 不適切な保育が疑われる事案の把握及び

その後の対応

3.1. 不適切な保育が疑われる事案の把握

保育所、市区町村及び都道府県が、それぞれどのような役割を担う立場であるかを次のとおり整理した。

保育所の役割

3.1.1 保育所における事案把握と行政への迅速な情報提供

市区町村又は都道府県の役割

3.1.2. 行政における相談窓口の設置

Key Point :

- 子どもを預けている保護者や現場で働く他の保育士が、保育所において行われる保育に対して何らかの違和感を感じた場合に、気軽に相談できる担当者を保育所内で設けておくことは、不適切な保育の早期発見・改善の機会となるとともに、保護者の安心にもつながる。
- 保育所において不適切な保育が疑われる事案を把握した場合に、行政への情報提供等を迅速に行えるよう、自治体における相談先を把握し、保育士等へ相談先の周知を行うことは、不適切な保育が疑われる事案を迅速に是正するのに有効だと考えられる。
- 市区町村及び都道府県においては、保育所における保育に対して違和感を感じた場合に、相談先となる窓口を設置しておくことが考えられる。窓口を設置しない場合においても、相談先となる担当部署の連絡先を広く周知することが望ましい。

3.1.1. 保育所における事案把握と行政への迅速な情報提供

本来であれば、保育所において行われる保育に、保護者や保育士が何らかの違和感を感じた際には、まずは施設長やリーダー層の職員へ、その旨が知らされることが望ましい。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の間にあるなどの場合にも、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。

一方で、子どもを預けているという立場の保護者は、保育所において行われる保育に対して何らかの違和感を感じたとしても、保育士に対して直接指摘をしにくいことも想定される。そうした場合に気軽に相談できる担当者を保育所内で設けて

おくことは、不適切な保育の早期発見・改善の機会となるとともに、保護者の安心にもつながると考えられる。また、もし、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みられる可能性があるかについて、保育所が認識できる機会となると考えられる。

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減らすことに繋がるため、相談を受け付ける担当者を置いた場合は、日頃から相談担当者と保育現場とのコミュニケーションを密に図り、受け付けた相談を着実に保育の質の向上につなげていくことが重要である。

3.1.2. 行政における相談窓口の設置

市区町村及び都道府県においては、保育士等や保護者が、保育所において行われる保育に対して違和感を感じた場合に相談できる先として、対応窓口を設けることが考えられる。

不適切な保育が疑われる事案の対応窓口として、相談窓口やコールセンターを設置している自治体も一定数ある（都道府県は 15.6%、政令市・中核市・児童相談所設置市は 22.2%、それ以外の市区町村は 23.8%）。

専用の対応窓口を設けない場合にも、保育所において行われる保育に違和感を感じた際に相談を受け付ける担当部署の連絡先を、広く周知しておくことが望ましい。

3.2. 事実確認

保育所、市区町村及び都道府県が、それぞれどのような役割を担う立場であるかを次のとおり整理した。

保育所の役割

3.2.1. 不適切な保育が疑われる事案に関する情報の
市区町村・都道府県への提供・相談

市区町村又は 都道府県の役割

3.2.2. 行政において相談等により不適切な保育が疑われる事案を
把握した場合の迅速な事実確認の実施

Key Point :

- 保育所内で不適切な保育が疑われる事案を把握した場合、保育所は、当該事案の事実関係や要因等に関する情報を迅速かつ正確に収集し、市区町村又は都道府県で相談を受け付けている窓口や担当部署に対して情報提供を行い、今後の対応等について協議する。
- 行政においては、保育所や保護者、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、市区町村及び都道府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共に、改善に向けての課題を丁寧に把握することが重要である。

3.2.1. 不適切な保育が疑われる事案に関する情報の

市区町村・都道府県への提供・相談

保育所において、不適切な保育が疑われる事案を把握した場合、保育所は、当該事案に関する情報提供を行った者や、不適切な保育が疑われる行為を行った保育士から、事案に関する事実関係や背景等を丁寧に聞き取り、状況を正確に把握することが重要である。その上で、市区町村や都道府県に設置されている相談窓口や、担当部署に対して、把握した状況等を情報提供し、今後の対応について協議することが必要である。

保育所において事案の事実関係等を確認するに当たり、把握することが考えられる事項としては次のとおり。

事実確認において明らかにすべき点：

- 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（保育士の意識、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）

不適切な保育が疑われる行為に係る事実関係等を確認するにあたっては、その行為を行った保育士個人への糾弾につながらないように配慮も必要となる。不適切な関わりが、職場環境等によるものである場合もあり得ることを意識し、仮に保育士の認識の問題から生じた行為であった場合においても、保育士個人に全ての責任を求めることなく、今後組織として改善に向けた取り組みを行っていくことを念頭に置いた事実関係等の確認を行うことが望まれる。

3.2.2. 行政において相談等により不適切な保育が疑われる事案を

把握した場合の迅速な事実確認の実施

市区町村及び都道府県における不適切な保育に関する相談窓口等において、不適切な保育が疑われる事案の相談を受け、指導監査等による事実関係の確認を行う場合、相談者や保育所関係者から丁寧に状況等を聞き取りつつ事実関係を正確に把握し、市区町村及び都道府県の間で緊密に情報を共有することが望ましい。また、指導監査等を実施した結果、保育所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や改善に向けての課題も含め、指導監査により是正を求める立場である都道府県や、保育所と連携して改善に向けた助言・指導を行う立場である市区町村として、丁寧に把握することが重要である。

事実関係等の聞き取りを行うにあたり、不適切な保育が保育所における保育の一連の流れの中で生じるものであるという特性を踏まえ、事情を的確に把握するために、保育経験者（公立の園長経験者など）が立ち合うことも考えられる。

なお、保育所に対して事実確認のための聞き取りを行う場合には、事前に日時や所要時間、聞き取りを行いたい相手方等を保育所に情報提供しておくなど、保育所の運営に支障を来さないための工夫を行うことが望ましい。

事例 1 (29~)

3.3. 事実確認後の対応（改善計画及びそれを支える指導）

保育所、市区町村及び都道府県が、それぞれどのような役割を担う立場であるかを次のとおり整理した。

保育所の役割

3.3.1. 保育所による組織的な改善の取り組みと子ども・保護者へのケア

市区町村又は都道府県の役割

3.3.2. 行政による指導監査の実施と

保育所による改善の取り組みへの助言・指導

Key Point :

- 不適切な保育の事実が確認された場合、保育所は、その事実を、保育士個人や個別事案に限った問題として捉えるのではなく、保育所の組織全体の問題とし捉えた上で原因究明や改善に向けた計画等の検討を行うべきである。
- 保育所は、不適切な保育を受けた子どもをはじめとして、保育所を利用する子どもの心のケアや、保護者への丁寧な説明を行うことが求められる。
- 市区町村及び都道府県は、保育所の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り組みを継続的に支援することが求められる。その取り組みは、中～長期にわたることもあり、普段から顔の見える関係を構築した上で、支援に当たることが望ましい。

3.3.1. 保育所による組織的な改善の取り組みと子ども・保護者へのケア

不適切な保育が疑われる事案を保育所が把握した場合の対応は、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が最大の目的である。そのため、個別の事案だけを改善するのではなく、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ある。保育所は、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、保育所全体で改善に取り組むことが求められる。

また、不適切な保育が行われた場合、その対象となった子どものみならず、その他の保育所を利用する子どもも含め、十分な心のケアを行う必要がある。併せて、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、保育所を利用する子どもの保護者に対して、丁寧に説明し、理解を得ることが重要である。その際、不適切な保育を受けた子どもの保護者から、他の保護者に対して事案の経緯等を説明すること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る。

3.3.2. 行政による指導監査の実施と

保育所による改善の取り組みへの助言・指導

保育の実施主体である市区町村及び認可・指導監査実施主体である都道府県は、指導監査等による事実確認の結果、不適切な保育が行われたと判断した場合、書面指導や改善勧告等による改善の指示を行うこととなるが、その際には、実際に生じた個別の事案だけを改善するのではなく、その背景にある原因を理解した上で、保育所の組織全体としての改善を図るための指示を行うことが期待される。

具体的には、指導監査等の事実確認において把握した、不適切な保育が行われた原因や保育所が抱える組織的な課題を踏まえ、市区町村及び都道府県が緊密に連携して、保育所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り組みに対する助言・指導を継続的に行うことが求められる。

不適切な保育が行われた背景や保育者が抱える組織的な課題は、個々のケースにより異なる。その改善のための取り組みの在り方も様々であるが、例えば、次のような支援が考えられる。

保育所における不適切な保育の改善及び再発防止のための支援：

- 他の施設等で保育を経験した立場からの助言
- 他の保育所の取り組み等を知る立場からの助言や、具体的ケースの共有
- 保育所の組織マネジメントに関する助言・指導
- 保育士への研修や教育に関する助言・指導

なお、不適切な保育所が行われた保育所に対し、継続的な支援を市区町村及び都道府県が実施することは重要であるが、不適切な保育が行われた場合に限らず、日頃から保育所と市区町村及び都道府県が密に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いことに留意する必要がある。

事例 2 (P35～)

事例 3 (P41～)

事例 4 (P45～)

事例 5 (P51～)

