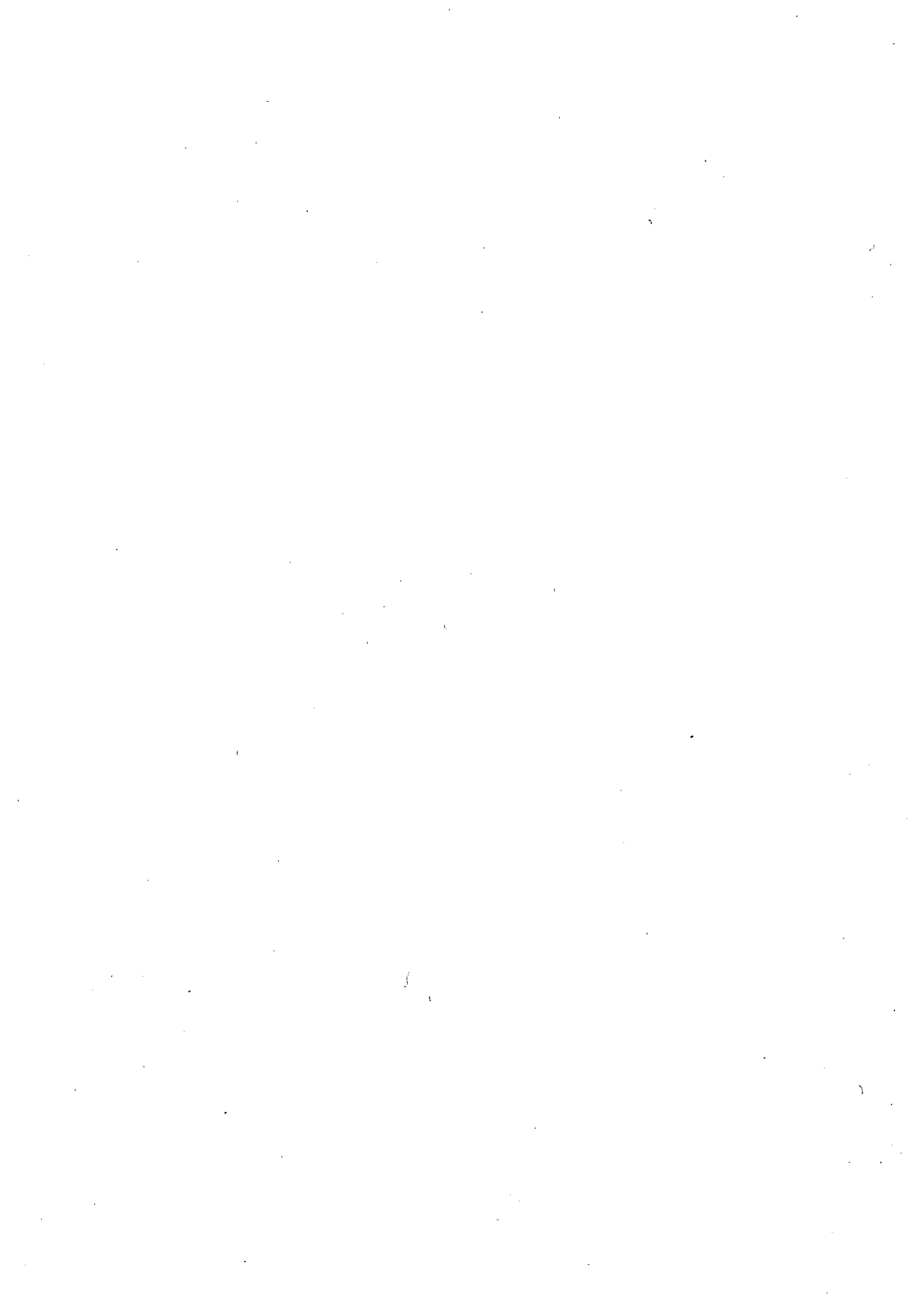


令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
「不適切保育に関する対応について」
事業報告書（別添）

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ズキャン



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ない。

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：

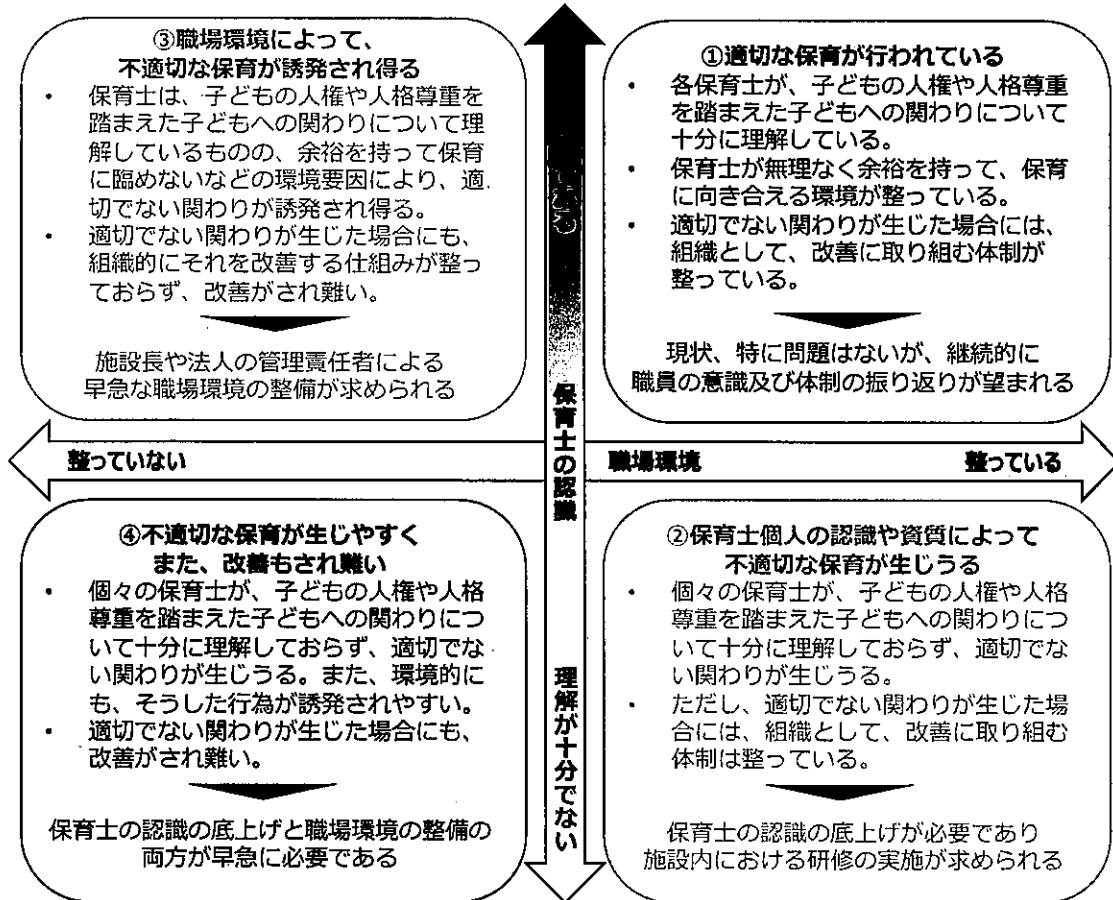
- 不適切な保育が生じやすく、また、そうした行為が行われても他の保育士により発見されにくいいため、行為を行った保育士本人も改善の機会を逸してしまう。

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

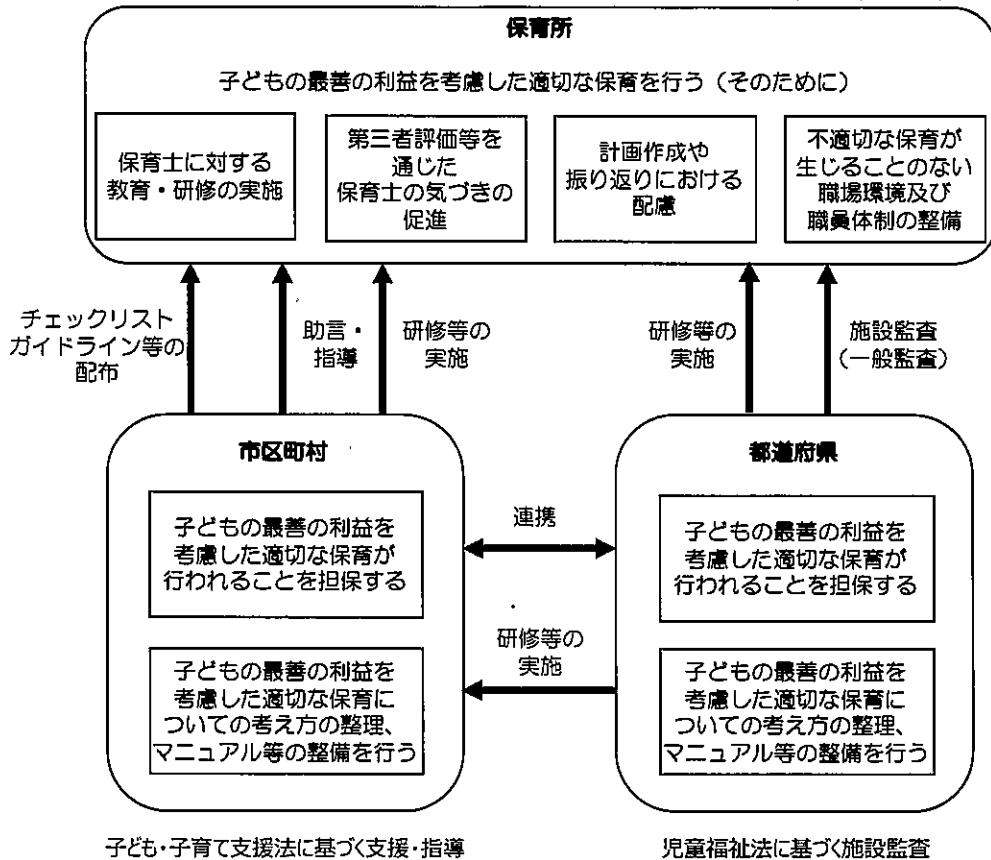
- ① 保育所保育指針等の関係法令を踏まえ、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育についての考え方を都道府県と連携して整理すること
- ② 都道府県と連携し、子どもの最善の利益を考慮した適切な保育についての考え方の周知や、保育現場で活用できるチェックリストやガイドライン等の配布、研修実施等により保育所を支援すること
- ③ 各保育所において適切な保育が実現されているか、保育所に対して助言・指導を行うこと

▶ 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）。

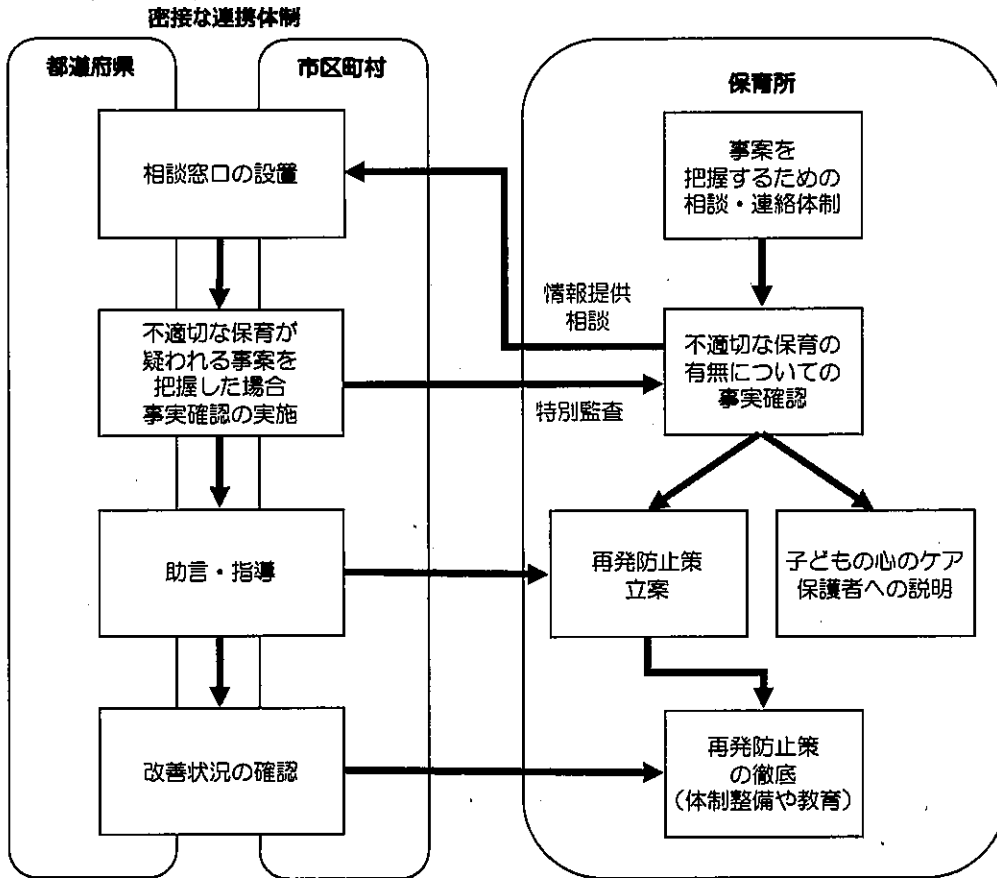
➤ **保育所の役割：保育の提供主体として**

- 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。

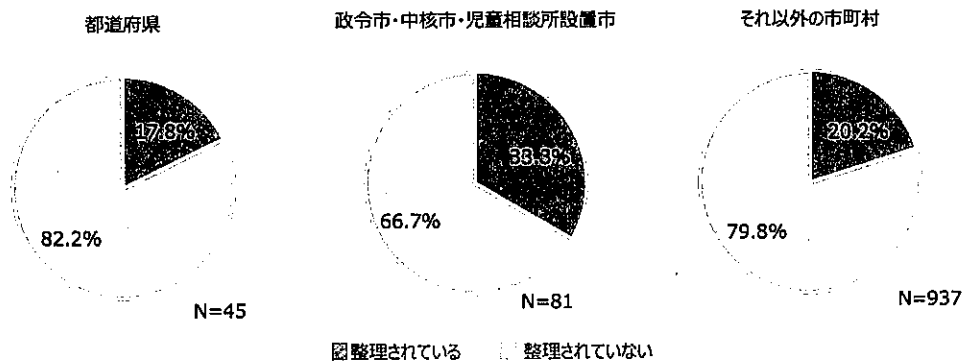
保育所は、保育の質の向上を目指すとともに、利用者の利益を実現するためにも、こうした事業を積極的に活用することが望まれる。

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> <ul 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>
不適切な保育を目にした場合の対応について	<p>不適切な保育を目に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、保育士同士の話し合いの中で“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し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

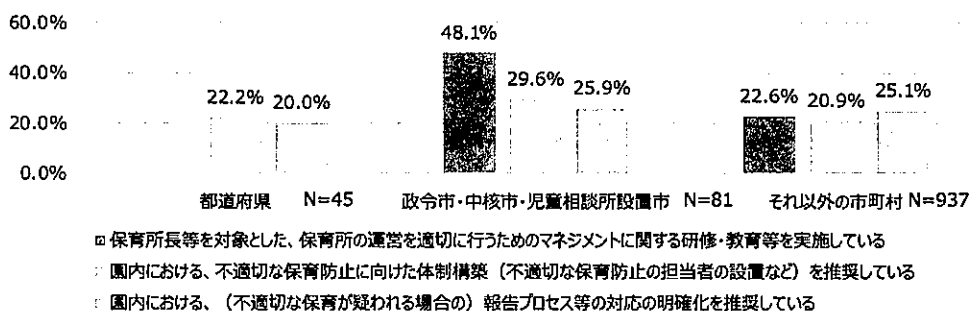
- 保育士が丁寧に子どもに向き合える職員体制の整備
- 保育士の事務負担の軽減等による勤務状況の改善
- 保育士が保育に関する悩みを相談できる仕組み等の整備

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な配慮も必要となる。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~)

第Ⅱ章 事例集

不適切な保育の未然防止及び発生時の対応について、いくつかの自治体の事例を、以下のとおり紹介する。

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)

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)

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)

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)

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)

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
人口規模：3,757,630人；（推計人口、2020年9月1日）

1. 不適切な保育についての認識の共有
1.1. 不適切な保育についての考え方（「よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～」）

横浜市では、保育所保育指針の改定を踏まえ、横浜市が保育において重点的に取り組むことから整理し、「よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～」を令和2年3月に策定した。

「よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～」は、《共有したい子どもの姿・方向性》と、二つの宣言（《宣言1》安心できる環境をつくり、一人ひとりを大切に保育します、《宣言2》子どもの育ちと学びを支える主体的な遊びを大切にします）、そして《幼保小の連携》からなる。「安心できる環境をつくり、一人ひとりを大切に保育します」と示していることから、“こどもが安心できる環境を脅かす行為全般”を不適切保育と位置づけている。“こどもが安心できる環境を脅かす行為全般”には、身体的苦痛を伴う行為だけでなく、精神的苦痛を伴う行為も含まれており、そうした行為全般に対して、予防及び指導を行っている。

「よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～」より

《宣言1》 安心できる環境をつくり、一人ひとりを大切に保育します
子どもたちの命を守るとともに、一人ひとりの個性や発達に合わせた環境の中で、自分を「かけがえのない存在」だと感じて日々を過ごすことができるように関わります。

(1) 安心感・信頼感を大切に、子どもを守ります。

- 乳幼児期に温かく受容的・応答的に関わることで、こどもが安心できる場や信頼できる関係を作ります。
- うまいいかなかったり、不安になったりした時に、気持ちを受け止め、安心して戻れる場や関係を作ります。

(2) 子ども一人ひとりを受け止めます。（子どもたちが自己肯定感をもって、様々なことに挑戦できるようにします。）

- 子どもは一人ひとり違います。子どもが安心して自分らしさを出せるように、目の前の子どもを理解し、それぞれの子どものありのままの姿を大切にし、受け止めます。
 - それぞれの子どもがやりたいことを見つけたり、じっくり取り組んだりできる環境をつくれます。
- (3) 子どもが様々な人と関わることを大切にします。(色々な人と関わり、多様性に気付けるようにします。)
- お互いに思いを伝え合い、時にはぶつかり、折り合いを付けながら、協力することの楽しさや、他者を信頼する気持ちが育つようにします。
 - 自分ではできないようなことに憧れを感じ、様々な体験が広がるように、多様な人と一緒に活動することができる環境をつくれます。

『よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～』ブックレット：

https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kosodate-kyoiku/hoiku-yoiji/shitukoujou/sengen-ikenbosyuu.files/0007_20210308.pdf

1.2. 不適切な保育についての考え方を保育現場と共有するための取り組み

「よこはま☆保育・教育宣言～乳幼児の心もちを大切に～」をまとめたハンドブックに加え、不適切な保育に関わる保育士の行動指針をより具体的に示した「よりよい保育のためのチェックリスト～人権擁護のために～」を作成し、保育現場に配布して、市として目指す保育理念や行動指針を保育現場に広く共有している。

「よりよい保育のためのチェックリスト～人権擁護のために～」：

https://www.city.yokohama.lg.jp/business/bunyabetsu/kosodate/iko/shisetsu_oshirase.files/0122_20200309.pdf

➤ チェックリスト作成にあたり

作成にあたっては、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～「子どもを尊重する保育」のために～」を参考とした。

子どもへの肯定的な関わり方についても事例として示しており、子どもとのより良い関わり方を確認し、現場の“気づき”となるような作りを意識している。

➤ チェックリストの活用方法

既に現場への配布を開始し、地区ごとの園長会などで活用され始めている。

園内研修等で活用してもらい、現場の保育士同士がなかなか指摘しにくい行為についても「市がチェックリストとしてこのように示しているから」という形で声かけのきっかけとしてもらうのも一つの方法だと考えている。

2. 不適切な保育を生じない職場環境の整備

➤ 施設長の能力向上（組織マネジメント講習等）

不適切保育の予防の観点からは、保育士の保育能力の向上のみならず、施設長の組織マネジメント能力の向上も重要だと考え、保育士への研修に加えて、保育・教育施設長向けの組織マネジメント等の講習を行っている。

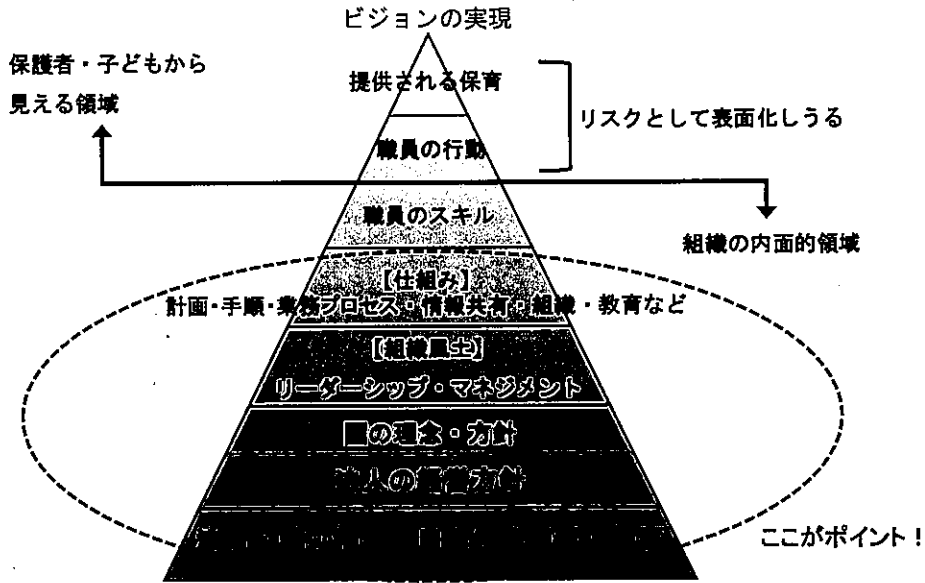
講習は、組織マネジメント編だけでなく、ガイダンス編、リスクマネジメント編、それらを踏まえたグループワークからなる（図6）。

図6.横浜市が実施する保育・教育施設長向けの組織マネジメント等講習

<p>ガイダンス編</p>	<p>受講対象者：施設長・法人管理者 ➤ 保育所等に求められるコンプライアンス(最新の保育制度の動向及び社会的要請への対応の必要性)を基盤においた組織づくりやリスクマネジメント等の必要性について学習する</p>
<p>リスクマネジメント編</p>	<p>受講対象者：施設長 ➤ 施設運営の視点から安全対策（事故予防）と事故発生時の対応（保護者対応、マスコミ対応を含む）、市（区役所・市役所）との連携等についての具体的方策について学習する</p>
<p>組織マネジメント編</p>	<p>受講対象者：施設長 ➤ 施設長として施設における組織運営上の現状を分析し課題を整理し、保育の質を高めていくための人材育成のあり方や改善に向けての方向性についての具体的方策について学習する ✓ 課題解決に向けての組織作り ✓ 職員間連携を図るうえでの、施設長としての具体的な行動基準の設定について ✓ 職員とのコミュニケーション、職員の育成、職員の状況についての把握と人権の尊重等</p>
<p>グループワーク</p>	<p>受講対象者：施設長 ➤ 1ガイダンス編～3組織マネジメント編までで学んだことについて具体的な取組方法や事例、意見交換などを行い、学びを深め今後の施設運営に活かす ✓ 事例(不適切保育)に対し、問題と感ずる点はどこか 等</p>

参考資料:組織マネジメントの構造(氷山モデル)
 (出典:浅野 睦 株式会社フォーサイトコンサルティング
 「令和二年度 組織マネジメント等講習(ガイダンス 編)」)

組織マネジメントの構造(氷山モデル)

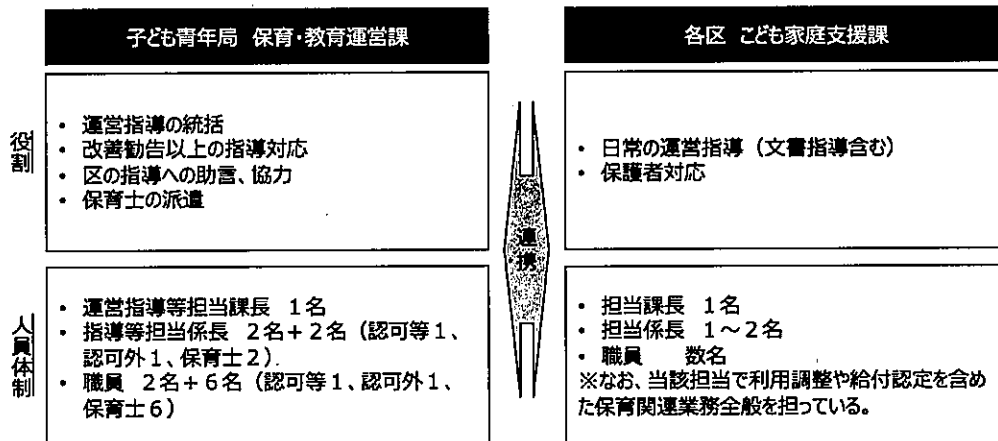


3. 不適切な保育が疑われる事案への対応

3.1. 横浜市における、不適切保育への対応体制

政令市である横浜市において、不適切保育が疑われる場合への対応は、保育所の運営指導を担う各区のこども家庭支援課が窓口となる。しかし、不適切保育が疑われる場合への対応は件数も限られているため、対応の経験を重ねている市のこども青年局と連携を取りつつ対応する体制となっている。(図7)

図7. 横浜市の保育所への運営指導体制



3.2. 不適切な保育が疑われる場合の対応プロセス

➤ 通報、事実確認、指導、改善・確認までのプロセス

横浜市では、不適切保育の通報から事実確認、指導、改善・確認までの対応の流れや手順を策定しており、聞き取りの方法や匿名性保持に関する研修、事実確認や指導の方法などを具体的に取りまとめている（図8）。

図8. 横浜市における不適切保育の通報から事実確認、指導、改善・確認までの流れ

	手順等	気をつけていること
通報	<ul style="list-style-type: none"> 通報者からの通報 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な情報を的確に聴取 立入調査の同意を取り付ける
事実確認 (立入調査)	<ul style="list-style-type: none"> 監査等の資料を収集し、園に確認 案件によっては、個別ヒアリングを実施 	<ul style="list-style-type: none"> 必要な情報を的確に聴取 立入調査の同意を取り付ける
指導	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング後、施設長にフィードバック 必要に応じて文書等で指導 	<ul style="list-style-type: none"> 何か問題だったかの理解を求める 改善できる指導の相手の見極め
改善・確認	<ul style="list-style-type: none"> 事業者に改善計画の立案を求める 必要に応じて改善したかを確認 	<ul style="list-style-type: none"> 改善方法は事業者に検討を求める 個人の問題だけに終わらせない

➤ 各プロセスにおいて配慮している点

事実確認における配慮：

- 不適切保育への対応は、園によりよい職場環境を整備してもらうことが目的であり、（不適切保育の）個別の事象だけを正すのではなく、その根本的な要因を分析し理解した上でその環境を改善するための方法を探ることが重要である。そのため、事実確認の際には、施設長に話を聞くことを重視し、事前に通告しての立ち入り調査としており、また、事務方だけでなく保育士（公立園の園長経験者など）が必ず立ち合い、周辺状況も含めた現場の理解に努めるとともに、話しやすい環境をつくることに努めている。
- 状況により、施設長だけでなく、現場の保育士にも聴き取りを行うため、事前通告には、調査によって必要な保育体制に影響を与えない配慮の意味合いもある。

指導における配慮：

- 施設長への指導を基本とするが、子どもへの厳しい声かけなどが対象となる場合、園全体で常態化しているケースもあり、そうした場合には、施設長も行為の問題点を認識していないなど、改善が難しい場合もある。状況に応じて、法人本部に対して指導を行うこともある。
- 指導の方法は、身体的苦痛を伴う行為に対しては文書指導、精神的苦痛を伴う行為には口頭指導となることが多い。指導の根拠は、保育所保育指針であり、指導監査権限に基づいている。

改善・確認における配慮：

- 不適切な保育を保育士の個人的問題としてだけ捉えるのではなく、環境をいかに改善するかといった観点から、改善計画は事業者（施設長または法人本部）が立案し、文書で提出する形としている。

不適切な保育への対応全般における課題及び配慮：

- 不適切保育への対応においては、当事者である保育士を（一時的にはあるにせよ）保育には入らないようにすることによる人手不足など、保育体制の維持の観点からの課題も伴う。どうすれば施設への負担を最小限とし、保育に影響を及ぼすことなく改善につなげられるかといった視点も、行政として求められる。例えば、施設長が課題を十分に把握・理解しているのであれば、現場の負担軽減の観点から、保育士への個別ヒアリングは行わないこともある。

セルフチェックリスト

自分の保育の中で下記のようなかわりがないか、確認してみましょう。

	長くないと考えられるかわり	チェック欄	より良いかわりへのポイント
子ども一人ひとりの人格を尊重しないかわり	苦手なことを渋っている子に、「早くやっつて、できないなら後ろに行つて。」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尊重するために発言をする時、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。
物事を強要するようなかかわり、脅迫的な言葉がけ	寝ずに話をしている子どもにも、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 (したことがある)	午睡中に話をすることが他の子どもにも迷惑であること、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に言葉がけをしましょう。
罰を与える・乱暴なかかわり	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にも、一人ひとりの顔を見ながら、丁寧にかがわりましょう。
	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。
一人ひとりの子どもや家庭の育ちや環境を考慮しないかわり	登園が遅い、服が汚れている、お風呂に入っていない、提出物の遅れなどの際に、子どもにも「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くなことは、子どもに対して伝えないようにしましょう。
差別的なかかわり	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も、「〇〇ちゃんはまだできないのね、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 (したことがある)	子どもの心を傷つける言葉がけは、子どもの人格を否定する行為です。また、他の子どもたちの前で、保育者の意図がある発言は、子ども同士の「いじめ」につながることもあります。

※本冊子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」 「子どもを尊重する保育」のために～」の一部抜粋しつづ、保育の中で起こりうる事例を盛り込んで作成をしています。チェックリストは全国保育士会のHPに全文が記載されています。下記URLからぜひダウンロードして、園内の研修などに利用してください。

全国保育士会 URL: <https://www.z-hoikushikai.com/>
 (チェックリストは、全国保育士会HP内「ウェブレポート」報告書「チラシ」ページに掲載されています。)

発行：横浜子ども青少年局 保育・教育運営課 (電話：045-671-3564)

よりよい保育のための チェックリスト

～人権擁護のために～



「目標を達成するには、これをやっても変わらないといけない!」

「今これをやっても変わらないと困る!」といった思いから、

保育者主体の保育になることはありませんか?

子どもに対する熱い思い、日々の忙しさなど、保育者主体になってしまう背景は

様々かもしれませんが、保育の主体は子どもです。

「これをやりたくないようにするにはどうすればいいか」というように、

常に「子どもの目線」を考えて保育を行いましょ。

保育の専門職である保育士・保育教諭の皆さまが、保育を行う上で重要な「子どもを尊重すること」や「子どもの人権擁護」についてあらためて意識を高め、自らの保育を振り返っていただくことを目的にこのチェックリストを作成しました。

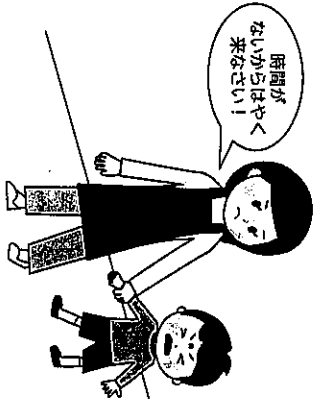
また、自らが意識せずに「子どもを置き去りにした保育」や「保育者の都合で進める保育」を行っていないかの自己点検や、園内のミーティング・研修の場などで活用し、さらなる保育の質の向上を目指しましょう。



保育士として歩み始めた人はもちろん、保育士として経験豊かな人も、一度基本を見直す材料としてこのチェックリストを活用してみましょう。

子どもの動きを促すとき・止める時のポイント

× 子どもの腕や、手首をつかんで、引っぱったりしていませんか？



ポイント

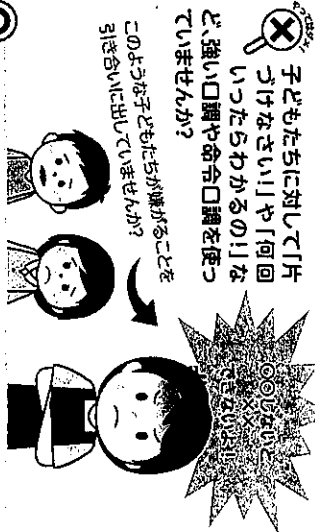
子どもの動きを無理に止めたり、動かしたりするために腕を引っ張って止めることは、脱臼等の怪我をする恐れがある、不適切な保育です。子どもの発達や活動をすることが大切です。

例えば
走り回っている子に対しては「ここにであそぼう」と誘ったり、「座るときはここで少しおしななむしむルールを示してあげましょう。機嫌に行きたがらない子には公園に行ったら〇〇遊びができるよ」と目論みを伝えましょう。

また、友だちをたいてしまった子に対して、痛みを教えるために泣かなくても、不適切な保育です。子ども同士トラブルの際は、双方の気持ちに寄り添い適切な働きかけをお願いします。

言葉かけのポイント

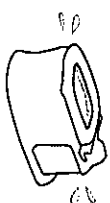
× 子どもたちに「片手」「何回」「いったらわかるの」「なぞ、強い口調や命令口調を使っていますか？」



このようなことを聞かせようとしていたり、保育者の思い通りさせることを言うことを聞かせようとしていたり、保育者の思いどおりに動かそうとするのではなく、どうしたらいいのか、子どもと一緒に考えてみましょう。例えば、お片付けなどは「お人形は、お人形のおうちに連れて行くからね」とお片付けの場所をわかりやすく伝えたり、一緒に片付けたりしましょう。声量も、必要以上に大きな声になっていないか、改めて確認してみましょう。

排泄について

× あとで濡らしてしまつたら大変なので、「出ない」と言っているのに無理に便器に座らせていませんか？



ポイント

排泄は個人差があり、無理強いには子どもに苦痛を感じさせ、トイレ嫌いになってしまいます。自分で尿意を伝えられるようになった子であればその子の主権を尊重しましょう。濡らしてしまつたとしてもただから言つたでよいなど叱らずさりげなく、人目につかないところで対応しましょう。

食事についてのポイント

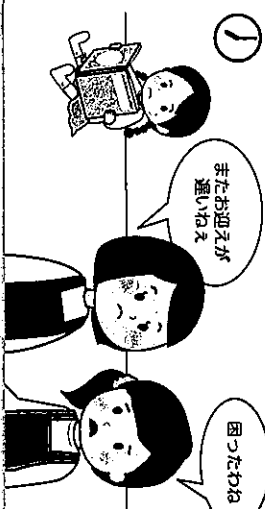
× 「にぼしてしまつたら」「食べる量が少なからしい」といった理由で、配膳時に勝手に食事を出す順番や量を決めていませんか？



ポイント
一人ひとりの身体の状態を把握しながら、子どもと一緒に食べられる量を確認していきましょう。また、好き嫌いをなくしたいいたくさん食べてほしい...という思いから、無理やり食べさせたり、「〇〇を食べないと、デザート抜きだよ」と罰則を設けてはいませんか？まずはその子のペースを理解し、強制したり、言葉かけをして食べる意欲を引き出し、たいていいきましょう。

保護者に対する「困ったなあ」について

× 「〇〇ちゃんのお母さんはいつもお迎えが遅くて困るよね」「△△ちゃんは洋服がちゃんと用意されていないね」など、子どもの前で保護者への「困ったなあ」を言っていますか？



ポイント

どんなに小さい子でも、保護者のことを悪く言われていることは感じます。保護者を否定されることで、子どもが自分の存在も否定される気持ちになります。子どもの前では、決して保護者であることを悪く言わないようにしましょう。また、職員間の様子も、子どもたちはよく見えています。たとえば職員間で注意し合う時も、子どもの前ではやめましょう。言葉づかいや声量などが大きすぎないか改めて気を付けましょう。

子どもへの差別的な扱いについて

× 特定の子どもばかりに声をかけていませんか？
あるいはそういう同僚を見かけませんか？



特定の子どもばかりに、個々に声をかけたり、関わったりすることは、差別的なかわりです。
「あの子はあの子だけに可愛がっている」などと気になる場合は、チームとして、子どもにも不利益な保育がなされないよう、気になったことはお互いに声をかけたり、周りの仲間と相談してみよう。

施設で得る目標達成について

子どもの豊やかな発達を促すために、「卒業するまでに〇〇できるように」という目標を掲げるのはもちろん大切なことです。しかし、それを達成するために、子どもの日々の発達状況や意思を確認しないまま、無理を強いてはいけません。体への負担の仕方や、声かけの声量・言葉づかい、本人の「人権」の配慮、差別に扱っていないか、改めて確認してみましょう。
また、保育所保育指針や幼児発達型設定なども園教育・保育要領の解説においても、保育の計画やカリキュラムは子どもの発達や生活の状況に応じて、柔軟な保育・教育を行うことと示されています。かなさまの施設は「カリキュラムはいかがですか？」



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

人口規模：1,092,478 人（推計人口、2021 年 1 月 1 日）

1. 不適切な保育についての考え方の整理

1.1. 「仙台市の保育」の策定

仙台市では、保育所保育指針に基づき日々の保育における子どもの最善の利益に資する保育の実施に向けた基本的な考え方を「仙台市の保育」（仙台市の HP に掲載）としてまとめ、仙台市で保育に携わる関係者に広く共有されている。

「仙台市の保育」：

http://www.city.sendai.jp/une/kurashi/kenkotofukushi/kosodate/hoikujo/hoikujo/documents/sendainohoiku_h3103.pdf

特に、保育の基本として、「一人一人の子どもの最善の利益」の実現を目指し、“豊かな愛情”、“子どもの発達”、“保育士等の専門性”の3つの視点を掲げている。

保育の基本（「仙台市の保育」より）

子どもは、この世にたった一人のかけがえのない存在として周りの大人から尊重され愛され、幸せに生きる権利があります。保育士等は、保育という仕事に誇りと責任をもって一人一人の子どもの最善の利益を第一に考え、子どものすこやかな育ちと保護者の子育てを支えていくことが大切です。

◇ 豊かな愛情

一人一人の子どもは、大人によって命を守られ、愛され、信頼されることによって情緒が安定し、人への信頼感が育ちます。そして自分も相手の気持ちが分かり、思いやりや豊かな感性が培われていきます。

また、子どもはその存在を認められ、心身共に安定した状態であることができる環境と愛情豊かな大人との関わりの中で、自己を十分に発揮でき、自主性、自発性が生まれ言葉や思考力、自己統制力を身に付けていくことができます。

◇ 子どもの発達

子どもは、生まれながらにして育つ力を秘め、様々な環境との相互作用により発達していきます。

また、子どもの心と身体の発達には個人差が見られるものの、発達の道筋やその順序性に従って発達します。そこで、一人一人の個性と発達過程を踏まえた上で、それぞれに応じた適切な働きかけや援助を行うことが、一人一人の可能性や能力を尊重するとともに、子どもの発達を保障することになります。

◇ 保育士等の専門性

保育士等はすべての子どもが楽しく充実した毎日を過ごすために、倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断を備え、豊かな感性と愛情をもって、一人一人の子どもの発達状況と子どもの特性に応じた適切な保育を行うことが大切です。また、社会の変化や価値観の多様化など に対して、柔軟に対応することも重要です。

さらに、保護者に対する子育て支援という保育所の役割を担う保育士等は、常に子どもに学び、保護者に学ぶ姿勢をもちながら、自己研鑽に励み、常に自らの人間性と専門性の向上に努めていくことが求められます。

1.2. 不適切な保育についての考え方を保育現場と共有するための取り組み

➤ 「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」の策定

仙台市においては、適切な保育の確保がなされているかについて、毎年の指導監査において確認を行っている。

加えて、日々の保育が十分に「子どもの人権に配慮した」ものとなっているか、振り返りの一つの手立てとして「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」を作成し、保育現場での研修等に役立ててもらっている。

公立保育所においては、年に3度ほどチェックリストによる振り返りが行われており、それ以外の保育所においても、活用が進んでいる。

「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」（一部抜粋）

項目	No.	内容	頻度	理由（ワンポイントアドバイス）
着替え・排泄・午睡	1	排泄時に「行きたくない」「出ない」という子どもも、一斉にトイレに行かせていませんか。	0・1・2・3	精神的苦痛 保育士の都合で行かせていませんか。皆が同じタイミングで排泄するとは思えません。一人一人の排泄のタイミングを把握しましょう。
	2	「トイレに行きたい」という子どもに、「今はその時間ではありません」と言う事はありませんか。	0・1・2・3	健康に生きる権利 生理現象は基本我慢できないものです。年齢によっては、見通しを持ってトイレに行く事ができるように知らせましょう。
	3	オムツ交換の時に、お尻を出したまま子どもにオムツを取りに行かせていませんか。	0・1・2・3	プライバシーの保護 お尻を出したまま歩き回らない事を知らせていきましょう。
	4	排便した子どもに対して感情的に「臭い」等と言いつつ、オムツ交換や汚れ物の始末をしたりしていませんか。	0・1・2・3	人格を辱める行為 排便は悪い事と感じさせるような言葉がけは慎みましょう。「すっきりしたね」等と、子どもの気持ちに寄り添った言葉掛けをしましょう。
	5	汚れているオマルに座らせたり、トイレの汚れをそのままにして使用させていませんか。	0・1・2・3	健康に生きる権利・精神的苦痛 トイレの衛生に気を付け、気持ち良く使えるようにしましょう。

▶ チェックリスト作成にあたっての工夫

公立保育所の所長、主任保育士、所長経験のある市職員が中心となり、施設巡回の機会に気づいた状況や現場の意見等も参考にしつつ、作成を進めた。

チェックリストは、いくつかの保育の場面ごとに、不適切だと考えられる行為とその理由、ワンポイントアドバイスがまとめられており、チェックをすることで“きづき”につなげ、どうすればよかったのかの話し合いを持ちながら職員間の共通理解や研鑽を深めるきっかけとなる作りを意識している。

チェックリストにおける保育の場面：

- ✓ 食事
- ✓ 着替え・排泄・午睡
- ✓ クラス活動・その他

また、施設ごとに職場環境や、配慮すべき事項も異なる可能性があるため、チェックリスト項目は施設が追加することも可能な作りとし、より身近な視点からの振り返りを行えるようにしている。

1.3. 保育所における児童虐待対応の手引き

「仙台市の保育」や「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」のほか、特に、虐待に関しては、「保育所における児童虐待対応の手引き」を整備し（平成30年3月）、虐待行為の分類の整理（身体的虐待、性的虐待、保護の怠慢・拒否、心理的虐待）や、発見時の対応プロセス等をまとめている。主には、家庭における虐待の予防及び早期対応を目的としたものであるが、職員による児童虐待も明確に禁止されている。

1.4. 施設長や職員に対する研修等

➤ 新設保育施設向け研修（施設長等）

新設保育施設向けの研修においては、子どもの最善の利益を考慮することを最も重要な事項と位置づけ、具体的な事例を示しつつ説明を行なっている。

また、施設内で「保育所における児童虐待対応の手引き」や「保育所における人権擁護等に関するチェックリスト」をどのように活用していくことが望ましいかについても説明し、協力を求めている。

➤ 職員向け研修

基本的には、職員向けの研修は各施設に任せているが、必要に応じて、仙台市主催の研修や仙台市保育所連合会（公立・私立園加入）主催の研修において、専門家を招聘し、人権擁護に関するテーマで講話などを開催することもある。

2. 仙台市における、地域の保育事業者への支援体制

2.1. 地域拠点保育所の設置

仙台市では、平成26年度に22箇所の公立保育所を「地域拠点保育所」として位置づけ、その機能強化を図る方針を示した。地域拠点保育所において備えるべき機能は図9のとおりである。また、地域拠点保育所22箇所のうち6箇所には、下記の機能1～3をそれぞれ担う主任保育士が置かれている。

図9. 地域拠点保育所が備えるべき4つの機能

機能1	保育所の基本機能	保育を必要とする乳幼児の保育とその保護者に対する支援
機能2	地域の保護者等への支援機能	子育て家庭の実情やニーズに積極的に応えるための支援
機能3	地域の保育事業者等への支援機能	保育の質を確保し、サービスを等しく提供できるようにするための支援
機能4	公共施設としての機能	公共施設として公立保育所が果たすべき支援機能

2.2. コンサポ[※]専門員の配置

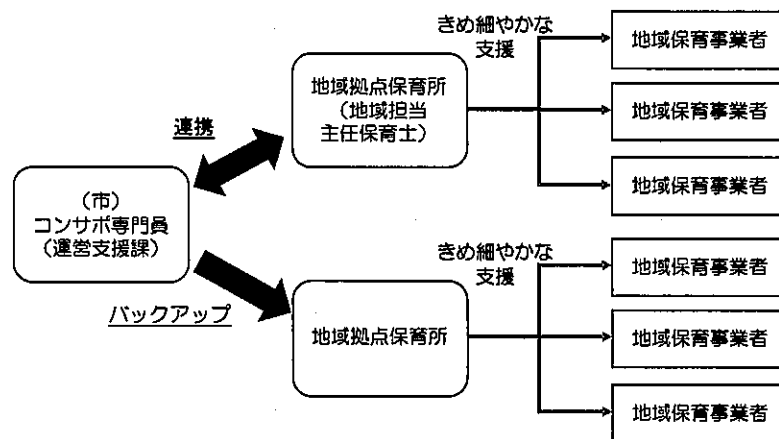
また、仙台市では、公立保育所長を経験した再任用職員（コンサポ専門員）を運営支援課に配置し、地域の小規模保育施設等への巡回・電話相談、OJT の受入れ等を中心とした支援も行っている。

※「コンサポ」とは、コンサルタント（相談）&サポート（支援）を意味する造語である。

2.3. 地域拠点保育所及びコンサポ専門員による、地域保育事業者への支援体制

「地域拠点保育所」の地域担当主任保育士（主に機能3を担う）、及びコンサポ専門員は、互いに連携しつつ、地域の小規模保育施設等への巡回・電話相談、OJT の受入れ等を中心とした支援を行っている。（図 10）

図 10.地域の保健事業者を支援する体制



* 地域担当主任保育士が配置されていない地域拠点保育所においては、コンサポ専門員が直接地域保育事業者の支援に当たっている。

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

人口規模：1,539,522人（推計人口、2020年9月1日）

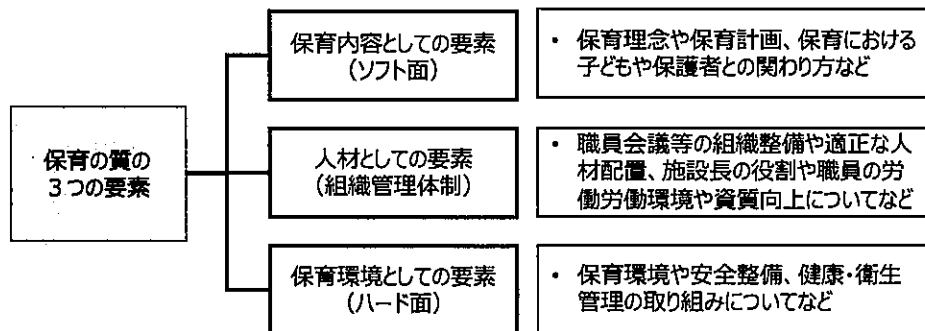
1. 保育の質を向上するための意識の共有

1.1. 「保育の質ガイドブック」

川崎市では、子どもの最善の利益の観点から、保育者として子どもに向き合う際の視点を共通の尺度として文言化しまとめた、川崎市「保育の質ガイドブック」を2017年3月に策定し、保育に携わる関係者が共有している。

「保育の質ガイドブック」は、子どもや保護者との関わり方など、保育現場での対応に関する事からだけでなく、組織として保育の質を向上するための環境をどのように整備していくかという施設マネジメントに関する内容についてもカバーしている。保育の質を構成する3つの要素として、「保育内容としての要素（ソフト面）」「人材としての要素（組織管理体制）」「保育環境としての要素（ハード面）」を、「保育所保育指針」を基に25の視点に整理し、それぞれの「あるべき姿（考え方）」を示している。（図11）

図11.川崎市における、保育の質の3つの要素



また、各視点の「あるべき姿（考え方）」について、それを実現するために取り組むべき内容や大切にしたいことを3つのステップで段階的に「着眼点」として整理している。

「保育の質ガイドブック」(1) 保育内容としての要素(一部抜粋)

視点	あるべき姿(考え方)	着眼点	国及び川崎市関係法令、条例・マニュアル等
④子どもの権利の保障	<ul style="list-style-type: none"> ○ 子どもの権利を認め、子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重などその権利を総合的に、かつ、現実には保障されなければならないことを職員間で共有し、保護者にも伝えている。 ○ 虐待など不適切な養育が疑われる場合に備えて、専門的機関と連携体制を整えている。 ○ 虐待の未然防止及び早期発見に向け、専門的な知識及び技術の習得に関する研修等の機会を設け、資質の向上に努めている。 	<p>人権保障</p> <p>step1: 職員は子どもの気持ちに配慮した言動をとり、人格を尊重した保育を行っている。</p> <p>step2: 研修や会議などで人権について考える機会をもち、文化や宗教の違いを理解し配慮している。</p> <p>step3: 園児や保護者に向けて集会や懇談会、お便りなどで人権を大切にすることを育てる取組を行っている。</p> <p>虐待防止</p> <p>step1: 不適切な養育や虐待等の疑いのある子どもや気になる子どもを発見したときは速やかに関係機関に繋げている。</p> <p>step2: 子どもの最善の利益を重視して他機関と連携しながら職員全体で情報共有を図り、家族を援助している。</p> <p>step3: 保育の知識や技術に加えてソーシャルワークやカウンセリングなどの研修に参加し傾聴・相談のスキルを向上させると共に、保護者に対して個別支援を行っている。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童憲章 ・ 児童虐待防止に関する法律 ・ 川崎市子どもの権利に関する条例 ・ 川崎市子どもを虐待から守る条例 ・ 川崎市多文化共生社会推進指針 ・ 川崎市児童虐待対応ハンドブック

川崎市「保育の質ガイドブック」:

<https://www.city.kawasaki.jp/450/cmsfiles/contents/0000050/50742/hoikunoshitu.pdf>

➤ 保育の質ガイドブック作成の経緯

子ども・子育て支援新制度(平成27年4月)の開始にあたり、川崎市においても受け入れ児童数を拡大する必要があったが、拡大と並行して、質の高い保育を確保していくために、何らかの明確な共通尺度を整備する必要性が議論された。

市内の全ての保育所にとってわかりやすくかつ汎用性のある内容を目指し、作成にあたっては、市の保育担当部(局)に加え、施設長や保育士など多様なメンバーが参加するプロジェクトを立ち上げ、様々な視点からの検討を行った。

2017年3月の策定時には、市の職員が全ての保育所を訪問し、ガイドブックの考え方や想定する活用方法などについて丁寧な説明を行い、現場の理解を求めた。

➤ 「保育の質ガイドブック」事例集

平成30年3月には、保育の質ガイドブックに示された保育について、現場保育士の理解をより深めることを目的として、事例集を作成した。保育士が身近に感じられる場面を拾い、写真を多く掲載するなど、保育士同士の会話や議論につながりやすい事例集を心がけた。

⑤ わかってもらえた！ 1歳児



保育の場面

新入児のAくんは、初めての保育生活でお母さんと別れることに不安がいっぱい。自衛して机裏側と隠れると、ドアを叩きしださ始める。なかなか泣き止まないAくんを預かったり、おんぶしたりして「ママがらよはね」「ママに抱きたいね」と歌いながらあやむ日が続いていた。

保育者の関わり

Aくんは毎日のように保育者がおんぶや抱っこをすることで安心を感じ、おんぶされると安心して泣き止むようになりました。そして、徐々に周りの様子に興味を持ち「あっ！」と声だちや道具を奪さずようになりました。Aくんは、抱っこしたりお母さんが抱っこになると「んぐ（おんぶして！）」とおんぶのしているカバンを奪ってきます。Aくんの抱っこしてほしい気持ちを保育者が汲み取って受け渡しし関わることで、気持ちの調整が少しずつ進み始めるようになりました。また、Aくんのリズムに合わせて輪歌がとれるようにすることで、徐々に生活リズムが整うようになっていきました。1歳児クラスは月齢差、個人差が大きいので、一人ひとりの生活リズムやあやまのペースを止めず、子どもの発達過程を理解し保育を進めます。

教育的ポイント

一人ひとりの子どもの姿を受け入れ、共感することで信頼関係が築かれ、安心して過ごせるようになります。また、社交的発達との関係性を踏まえて人と関わる力の基礎が身に付いていきます。
保育者がゆったりと待ち構えて関わる中で、子どもの気持ちを受け止め、代弁することで気持ちを切り、自然の気持ちにならざるまで待つことが大切です。

○ 保育の質ガイドブック
P16-18 信頼と関わり-ひとと関わる
子どもの発達過程
(3つの段階-1歳 2歳前)
P16 信頼-一人ひとりの
関わり-1歳前
P17 信頼-2歳前

○ 1歳児保育でニューアール
-1歳児保育の質を高める
第2章 子どもの発達
第3章 保育の関わり

1.2. 「保育の質ガイドブック」及び事例集の活用

その後についても新園には同様に保育所を訪問し、ガイドブックの考え方や想定する活用方法などについて丁寧な説明を行い配布を継続している。また、研修や各園での保育の振り返りなど様々な工夫をしながら積極的に活用しており、活用方法、状況などを共有し、保育について語り合いができるきっかけ作りに活かしている。

➤ 研修等のテーマとしての活用

市が実施している様々な研修においても、保育の質ガイドブックに示された内容を、保育の質を向上するための研修のテーマとして取り扱っている。

また、各保育所で行う研修や公開保育、事例検討などでも、保育の質ガイドブックに示された内容を基にした学び合いを行っている。。

➤ 保育の自己評価

「保育の質ガイドブック」は、施設における保育の自己評価を行う際にも活用されている。日々の保育の振り返りにおいて、何らかの課題や悩みが生じた際に、ガイドブックや事例集を参照し検討している。

個々の行為が適切かどうかはガイドブックに示された指標だけでは測りきれないが、共有の指標を持つことで、問題点の整理や検討が円滑に進み、職員間でのそうした話し合いを通して、各職員の保育に対する意識の向上につながっている。

2. 川崎市における、質の高い保育を支える支援体制

2.1. 各区に設置された保育総合支援担当

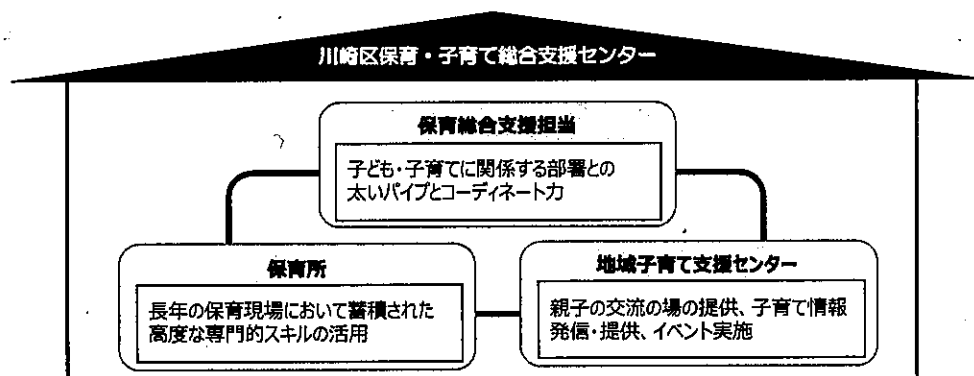
川崎市においては、かねてより公立保育所と民間保育所が交流を持ちつつ保育の質の向上に努めてきたが、2017年より、各区に、主に民間保育所の運営支援を行う保育総合支援担当を設置している。保育総合支援担当は、公立保育所での経験を有する専門職（保育士・看護師・栄養士）が、各施設と緊密な関係を築き、日々の保育に関する相談に乗ったり、施設と共に課題解決に向けた検討を行ったりしている。

また、地域の公立保育所と民間保育所が参加する研修会や意見交換会を開催するなどし、施設の垣根を超えた交流の円滑化や保育士のスキルの底上げなども支援している。

2.2. 保育・子育て総合支援センター

また、川崎市では、区ごとに「保育・子育て総合支援センター」の設置を進めている。「保育・子育て総合支援センター」は、公立保育所と地域子育て支援センター、区保育総合支援担当の3つの機能が同じ建物の中に入り、「保育」と「子育て」を総合的に支援していくものである。各機能は、これまでも地域における保育や子育ての支援に際し、必要に応じて連携して取り組んできたが、より緊密な関わりの中でそれぞれの強みを融合することにより、「地域の子ども・子育て支援」、「民間保育所等への支援」、「公・民保育所人材育成」の3つの支援機能の強化を目指している。（図13）

図13. 川崎市における、区保育・子育て総合支援センター



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

人口規模：207,190人；（推計人口、2021年1月1日）

1. 保育の質を向上するための意識の共有

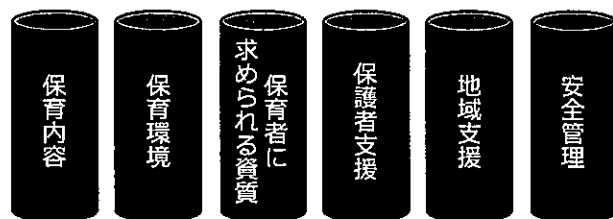
1.1. 「西東京市保育の質のガイドライン」

西東京市では、平成27年3月に策定された「子育て・子育てワイワイプラン」に基づき、子どもの育ちや子育てを支えるための様々な施策や事業に取り組んでいる。中でも、共働き世帯の増加や保護者の勤務形態の多様化等に伴う保育ニーズの急増により、喫緊の課題となっている待機児童への対策として、保育施設の整備を積極的に行ってきた。それにより、市内の保育施設数は、令和2年4月1日時点で75施設（分園を除く）まで増え、定員の適正化が図られてきたところである。一方、子どもが健やかに育ち、保護者が安心して預けられる環境を実現するためには、子育ての基盤の量的確保だけでなく、「量」と「質」の両面を整備していく必要がある。

保育施設が増え、実施主体や実施形態等が多様化する中で、どの施設の子どもも、等しく一人一人に配慮された環境のもとで育ち、かけがえのない乳幼児期を過ごすことができるようにするためには、保育に関わる全ての職員や、保護者、地域、行政等が共通理解を深め、相互に連携・協力していくことが不可欠である。

「西東京市保育の質ガイドライン」は、「西東京市子ども条例」の趣旨を踏まえ、西東京市が目指す保育を実現するため、「保育内容」、「保育環境」、「保育者に求められる資質」、「保護者支援」、「地域支援」、「安全管理」の6つの柱となる考え方を中心に、保育の質の向上を図るための一つの指標として取りまとめたものである（図14）。

図 14.西東京市が目指す保育を実現するための6つの柱



保育施設には、その場所、規模等により様々な特性があるが、各保育施設において、保育所保育指針等と併せて、職員一人一人が日々の保育の実践や振り返り等で活用するとともに、保護者、地域とも広く共有し、西東京市全体で保育についての理解を深めることで、西東京市全体での保育の質の維持・向上につながることを目的に策定された。

「西東京市保育の質ガイドライン」：

<https://www.city.nishitokyo.lg.jp/kosodate/hoikuen/hoikukayori/guideline.files/guideline.pdf>

▶ ガイドラインの周知

ガイドラインは、市内の全保育施設に配布され、日々の保育の実践や振り返りのほか、保育環境の構築及び検証、各種研修等にも広く活用されている。

また、保育者だけでなく保護者に対しても、地域子育て支援センターでガイドラインを配布するなど、その周知に努めている。保育の狙いや個々の保育士がどのような考え方に基づいて保育を行っているかといった事からについて、保護者と共通認識を持つことで、相互の信頼や理解が深まり、より良い協力体制の構築につながると考えられる。

1.2. 西東京市が目指す保育

各保育施設では、保育所保育指針等に基づきながら、各保育施設の独自の保育理念や特色を活かし、創意工夫して日々の保育を実践するが、西東京市では、それに加えて、次の3点を「西東京市が目指す保育」としている。

西東京市が目指す保育：

- (1) 子どもの最善の利益を考慮し、子どもの権利を守ります。
- (2) 子どもたちの『今』を大切にし、明日への期待を育みます。
- (3) 一人一人の違いを尊重し、その子らしい育ちを大切にします。

1.3. 子どもの視点からの「チェックリスト」

西東京市の保育園は、『子どもたちの最善の利益を考慮すること』を大切な目標として掲げ、「一人一人の子どもの心身の健やかな成長と発達が保障された生活の場であるためには、各保育施設及び保育者が、子どもの権利を理解し、子どもの最善の利益を考慮する視点を常に意識することが大切」だとしている。

その実現のために、6つの柱の一つ目である「保育内容」においては、一人ひとりの保育が「子どもを主体により良い形で実施されているか」を振り返ることで、保育の質の向上につなげるために、“子どもの視点から”のチェック項目をリスト化している。

◇ 子どもの視点から（「3歳児以上の保育」におけるチェック項目を一部抜粋）

- わたしは、やってみたい活動や遊びを、自分で選ぶことができます。
- わたしは、苦手な事にも挑戦していけるよう、環境が用意され、援助してもらえます。
- わたしは、友だちと遊びを工夫しながら、繰り広げていくことが楽しいです。
- わたしは、ひとりでじっくりと遊ぶことも楽しいです。
- わたしは、生活や遊びの中で、ルールがあることを知り、必要なルールを覚えます。
- わたしは、友だちと考え方が違ったり、やりたい事が違ったりする時があります。そうしたときは、そのことを伝えて、受けとめてもらえます。
- わたしは、友だちにも自分と違う気持ちややりたい事があることを知り、受け止めます。
- わたしは、生活の中でわたしができる役割を果たしていきながら、自信をつけていきます。「ありがとう」の言葉や気持ちを返してもらおうと、とてもうれしいです。

2. 基幹型保育園の設置による支援体制

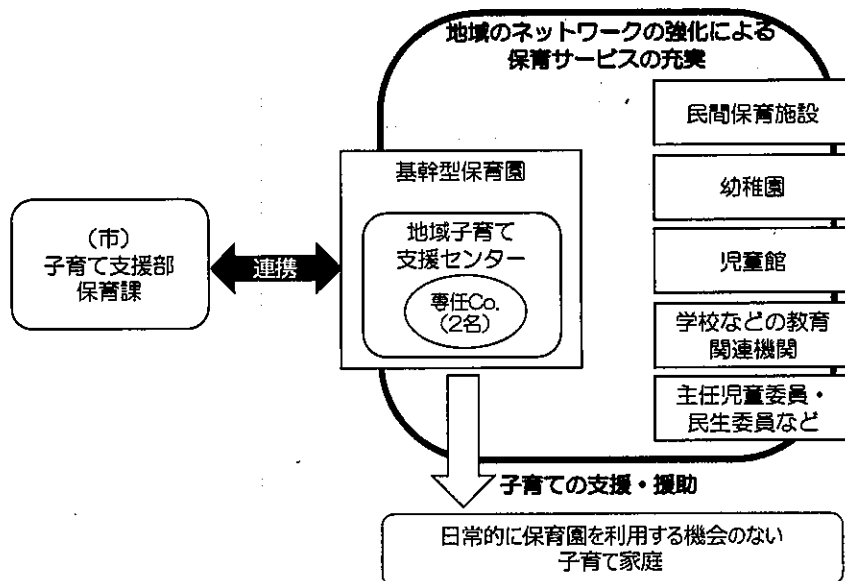
2.1. 基幹型保育園の設置

西東京市では、地域のネットワークの強化によって保育園における保育サービスの充実を図るとともに、日常的に保育園を利用する機会のない子育て家庭に対して、保育園が蓄積している情報・知識・技術・人材を提供し、子育ての支援・援助を行うことを目指し、そのための行政の要として、5つの「基幹型保育園」を設置している。(図15)

「基幹型保育園」は、市内を5ブロックに分け、各ブロック内の保育園1園に地域子育て支援センターを設け専任のコーディネーター(保育士)2人を配置する形で、平成18年から平成23年にかけて整備された。

図15. 西東京市における「基幹型保育園」

ブロック毎(市内5つのブロック)



2.2. 基幹型保育園の取り組みとその成果

▶ 地域のネットワークの構築

子育て支援コーディネーターと園長を中心に、民間保育施設（民間認可保育園、地域型保育事業所、認可外保育施設）、幼稚園、児童館、学校などの教育関連機関、主任児童委員、民生委員など子育てに関連する機関及び関係者とのネットワークを構築し、それぞれの特性を生かしながら、子育て家庭への支援の充実や児童虐待の早期発見・予防といった様々な問題に対して機能しやすい保育環境の整備・充実に取り組んでいる。ネットワークを構築したことによる成果として、以下のような取り組みがあげられる。

地域のネットワーク構築による成果

- | |
|--|
| 1. 保育施設間の連携による地域の子育て支援事業の実施 |
| 2. 小規模の民間保育施設への保育環境、研修機会等の提供 |
| 3. 健康課、子ども家庭支援センター、児童青少年課（児童館）、主任児童委員等と連携した事業の実施、交流 |
| 4. 基幹型ブロック会議（ブロック毎に公立保育園と民間保育施設が集まり、地域の乳幼児の子育て等について話し合う）の実施（年3回） |

▶ ひろば事業（日常的に保育園を利用する機会のない子育て家庭も含めた、子育ての支援・援助）

子育て支援コーディネーター（各園2名の保育士）を中心に、看護師、栄養士、保育士、調理作業員が協力し、親子のつどいの場の提供、専門職による子育て相談及び子育て啓発事業（子育て支援講座等）の実施、子育てに関する情報の提供及び利用者同士の情報交換の場の提供等を行っている。事業の実施に当たっては、全体の事業計画及び目標の策定のほか、園ごとにも年間計画・目標の策定及び評価を実施しており、また定期的にコーディネーター会議や基幹型保育園の園長会を開催し、子育て家庭のニーズに合った事業の充実に向けている。

表 1. 園体制となった平成 23 年度以降の利用者数の推移（5園合計）

年度	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度
利用者数	20,443	24,252	28,400	30,501	31,905
年度	H28 年度	H29 年度	H30 年度	令和元年	
利用者数	33,770	28,395	29,674	26,418	

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

人口規模：576,097人（推計人口、2021年2月1日）

1. より質の高い教育・保育を提供するためのガイドラインの策定

1.1. 八王子市立保育園（公設公営園）保育の質ガイドラインの位置づけ

八王子市では、平成27年（2015年）に「みんなで育てる みんなが育つ はちおうじ」を基本理念とする、第3次八王子市子ども育成計画「ビジョンすくすく☆はちおうじ」を策定した。この計画の中で、「すべての子どもの乳幼児期における健やかな発達を保障するため、子どもへの関わり方や様々な体験を通じたより質の高い教育・保育を提供する本市独自の保育ガイドラインを策定すること」を掲げており、その一歩として、まずは公立施設の果たす役割や機能を強化し、本市の子ども子育て支援の充実に取り組んでいくこととし、平成30年12月に「八王子市立保育園（公設公営園）保育の質ガイドライン」（以下、「保育の質ガイドライン」という。）を策定した。

保育の質ガイドラインは、心の育ちを大切に保育が重要であるという観点から、保育者が子どもの内面に目を向け、子どもに直接的に関わる際の保育者の援助方法や心持ちに焦点を当てている。

保育の質ガイドラインにおける「保育の質」とは、「養護と教育を一体として行う保育者と子どもとの関係性の中で、子ども自身が主体としていきいきと伸びやかに過ごしているかという心のありよう」と定義される。

1.2. 保育の質ガイドラインに含まれる、保育の質を向上するための内容

保育の質ガイドラインでは、八王子市の公立保育園の「保育の理念」を紹介するとともに、保育・食育などの保育現場における保育者の援助方法と心持ちについての方針を定めるとともに、保育者と子ども、保育者と保護者の間で交わされるやりとりをエピソードにまとめて紹介している。保育現場の実態に沿った内容を目指し、具体的なエピソードは、公立保育園の園長から広く収集した。

- 保育の理念 -

- 子どもを、単なる保護の対象としてではなく、子ども自身の権利を尊重し、保育の中で養護と教育を一体的に行うこと
- 子どもたちの心身の発達を保障するために、保護者との連携を図るとともに、地域の子ども・家庭をも含めた支援を推進していくこと

保育者の援助方法と心持ちについての方針及び具体的なエピソード
(保育の質ガイドラインより一部抜粋)

イ 自分を十分に発揮し、主体的に生活するために

- (ア) 保育者は、子どもが生活の主役であるという意識をもつこと。
- (イ) 保育者は、主語を「子ども」にして考えること。
- (ウ) 保育者は、乳児においても、その子の思いを汲み取ろうという意識をもつこと。
- (エ) 保育者は、子どもたちの課題意識を高めるような環境をつくること。
- (オ) 保育者は、知的好奇心を刺激するような環境をつくること。

《エピソード3》

- 一人ではできないような課題にも、「自分で」と主張をする2歳児につき合うときには、“一番手は子どもに渡すこと”が大切だとしている。例えば、ボタンを自分でやろうと言いつ張る、子どもの気持ちを尊重するためには、本当にボタンを通すことができずとも、“子どもの気持ちがボタンの穴を通すまで待つこと”が大切である。そのうえで、そっと手を添え、さりげなく手伝い、「できた!」という達成感を、子どもが得られるよう援助したいものである。
- 「どうしたの」は、子どもの心に寄り添う素敵な言葉である。子どもの思いに気持ちを馳せるとき、保育者はこれまでの経験から“きっと〇〇だろう”と推測しがちである。しかし、子どもを主語にして物事を考えるために、まずは、「あなたの気持ちを教えてほしい」というメッセージを込め、子どもの気持ちを聞き入れることの重要性を忘れてはならない。

1.3. 保育の質ガイドラインの周知・活用

保育の質ガイドラインは、完成時、公立保育園職員全員に配布された。活用方法は各園に委ねているが、園内研修や職員会議等の場や、定期的に行われる保育士による保育の振り返りの場などで、広く活用されている。

現場からは、「(配慮すべき理念に加え、具体的なエピソードがあげられているため) こういう場合には、この理念に沿って考えればいいのか。」というように、理念を具体的な保育の場面に落とし込みやすいという声も上がっている。

1.4. 民間園も含めた、市内全施設を対象としたガイドラインの策定

現状の「保育の質ガイドライン」は、公立保育園のみを対象としているが、今後は八王子市幼児教育・保育センター(次項参照)の取り組みの一環として、市内全ての施設を対象としたガイドラインの策定を進める予定である。

2. 幼児期における教育・保育の質の向上を総合的に推進するための取り組み

2.1. 「八王子市幼児教育・保育センター」の設置

八王子市では、市内における保育園や幼稚園など、就学前児童が通う施設（200施設以上）に対し、幼児期における教育・保育の実践の質の向上を総合的に推進する専門的な指導・助言を行う体制を整備するため、「八王子市幼児教育・保育センター」を2021年2月15日に設置した（図16）。

今後、研修・支援・情報収集発信・連携といった取り組みを推進していく予定である（図17）。

図16. 八王子市幼児教育・保育センターの関わり

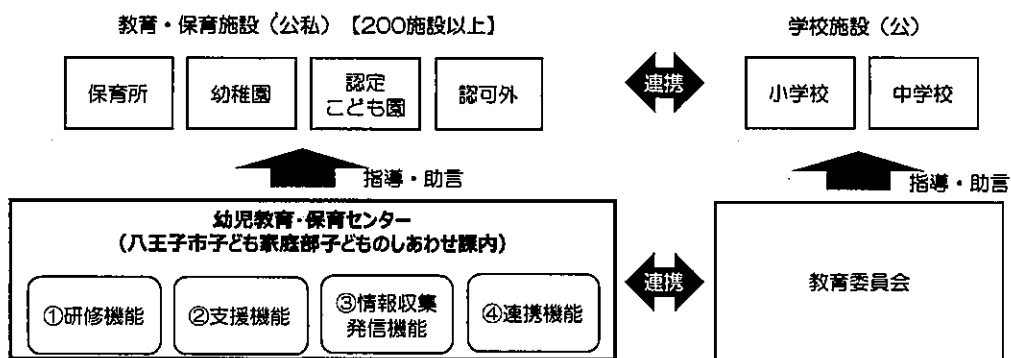


図17. 八王子市幼児教育・保育センターの4つの取り組み

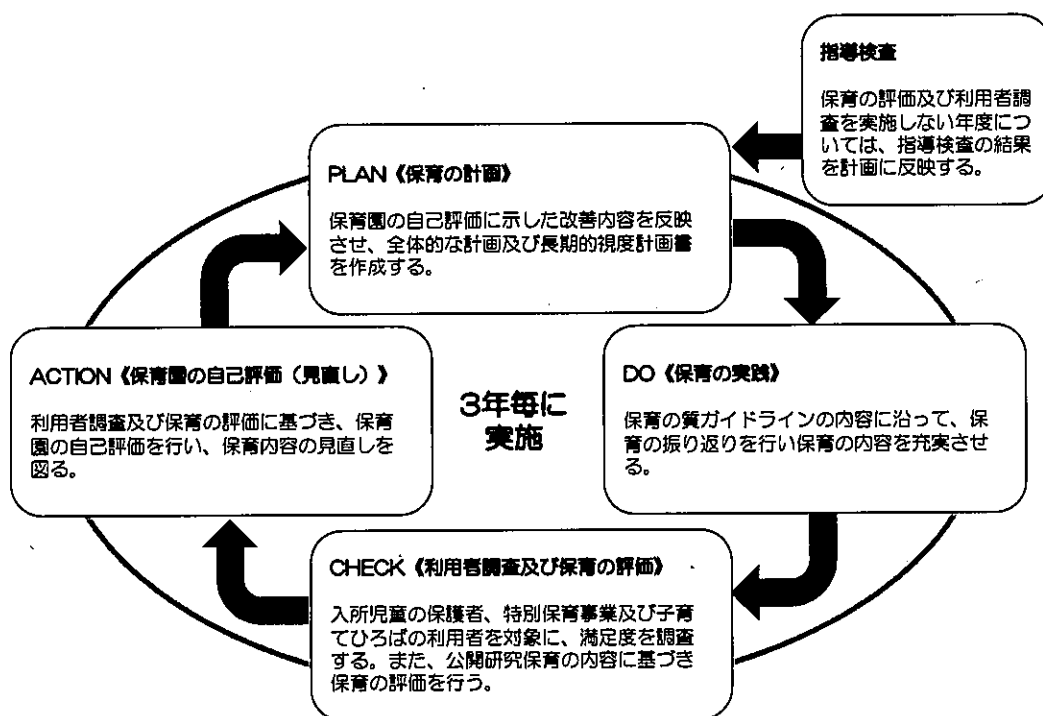
①研修機能	研修を一括管理し、職種・年代別・スキルなどを考慮した研修体系を整備
②支援機能	幼児教育・保育アドバイザー2名による幼児教育・保育の実践的巡回支援
③情報収集 発信機能	本市のすべての施設を対象とした「ガイドライン」の策定
④連携機能	認定こども園における教育内容等について教育委員会との連携強化

2.2. 保育内容の改善に向けたPDCAサイクルの活用

八王子市の公立保育園では、保育の質の向上を図るために、保育の評価及び利用者調査の結果を踏まえ保育園の自己評価を作成するとともに、その内容を各保育園の保育計画書に反映し実行するものとしている。

このプロセスは、PDCAサイクルを活用し、3年を周期に実施される（保育の評価及び利用者調査を実施しない年度については、指導検査の結果を反映し、各保育計画書の内容が検討される。）（図18）。

図18.保育内容の改善に向けたPDCAサイクル

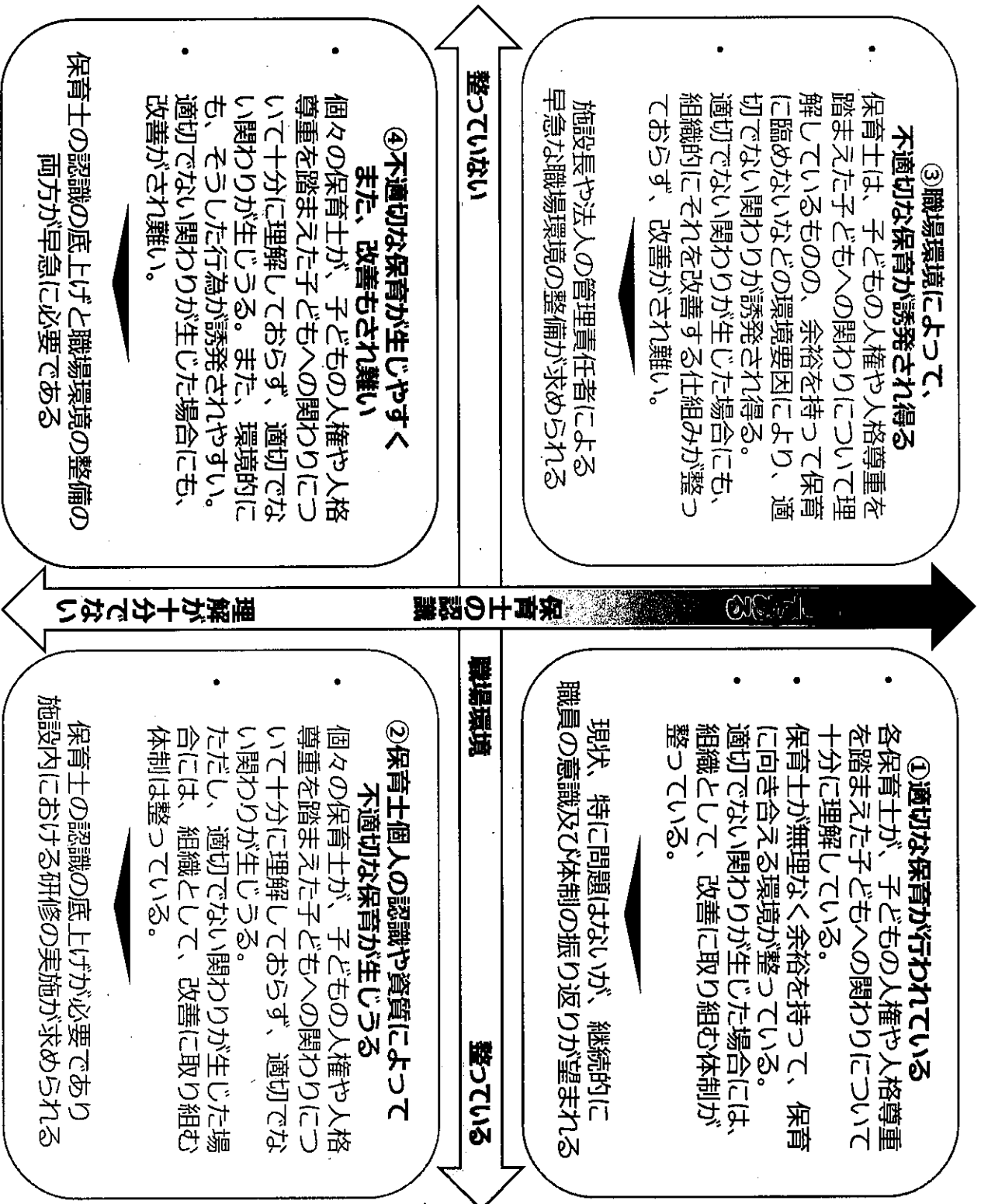


また、保育園の自己評価については、八王子市のホームページ上に公開しており、保育園の運営や保育内容等を保護者や地域の住民に公表することで、より強い信頼関係の構築に努めている。

参考資料：

- 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）（P7の図1を再掲）

【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）】



本手引きの取りまとめにあたり、多くの方々にご支援いただきました。

本調査研究のために調査にご協力いただいた、
自治体のご担当者みなさまに心から感謝いたします。

また、有識者研究会委員及び関係者の皆様には、
研究会における活発な意見交換から、本報告書の執筆まで
多くのご指導をいただきました。心から感謝申し上げます。
ありがとうございました。

令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業
「不適切な保育に関する対応について」
手引き（別添）

発行日 令和3年3月
編集・発行 株式会社キャンサーズキャン
〒141-0031 東京都品川区西五反田 1-3-8 五反田 PLACE 2F
株式会社キャンサーズキャン 介入研究事業本部 遠峰良美
Tel : 03-6420-3390 Fax : 03-6420-3394
Mail : tomine@cancerscan.jp

