

市内保育・教育施設における不適切保育への対応状況について

1 概要

令和3年10月以降、特定の職員による不適切保育が行われているとの複数の相談が寄せられていた市内保育・教育施設（幼保連携型認定こども園）につきましては、園への立入調査を経て、令和3年11月及び令和5年2月に文書指導を行っており、令和5年第1回市会定例会において本市としての対応の経緯や園の指導状況等についてご報告しました。

その後、職員配置や給付費などに関する新たな疑義も生じたことから、同年3月14日から特別指導監査を実施してきましたが、園運営上の改善を要する事項を確認したため、5月16日付で運営法人に対し改善勧告※を行いましたので、その概要及び今後の指導の対応方針についてご報告します。

運営法人に対しては、不適切保育の再発防止に向けて重点的に指導するとともに、他の指摘事項等も含め、改善に向けて継続的に指導を行っていきます。

※ 改善勧告

法令等に定める基準に違反した運営をしている園の設置者に対して、必要な改善を勧告する行政指導。

2 改善勧告等の概要

(1) 不適切保育の再発防止の徹底と保育の質的向上

令和3年11月以降に本市から行った指導及び関係法令等を踏まえ、児童の最善の利益を考慮し、児童の人権に十分配慮するとともに、児童一人一人の人格を尊重した保育を行うこと。

【勧告理由】

園長を含めた職員23名及び令和3年8月当時に在籍していた職員8名の計31名に個別の聞き取り調査を実施した結果、複数の目撃証言が得られた下記の不適切保育について、市として事実認定をした。

ア 特定の職員（以下、「当該職員」という。）による不適切保育

- (ア) 午睡の時間に、寝られない子どもや目が覚めてしまった子どもに対して、布団から出ないよう強要する言葉がけや、寝られないことを責める言葉がけをする。
- (イ) 午睡の時間に、寝られない子どもを押しえつけるなど、無理やり寝かせようとする。
- (ウ) 食事を完食させるため強制的に口に押し込む、完食することを強要する。
- (エ) 言うことを聞かないなど、自分の思うような行動をとらない子どもに対し、〇〇になるよ、などの脅迫的な言葉がけをする。または強い口調で注意する。
- (オ) 言うことを聞かないなど、自分の思うような行動をとらない子どもを別室に連れていき、叱責したり、部屋に閉じ込めたりする。
- (カ) ほかの子どもたちがいる前で叱責する。
- (キ) 子どもの注意を強制的に引き付けるまたは、威嚇する意図をもって、壁を強く叩く。

- (ク) 子どもの足を掴み、逆さづりに近いような形で持ち上げる。
- (ケ) 子どもの手や襟元を引っ張って引きずる。
- (コ) 子どもに注意をする際に、子どもの顎を掴み、または子どもの顔に手を当て、子どもの意思に反して顔を自分の方に向けさせる。

イ その他の職員による不適切保育

- (ア) 子どもを寝かしつける際に腹部を優しくトントンすべきところを、その力加減が強い。
- (イ) 子どもに対して頻回に、強い調子で注意や叱責を行う。
- (ウ) 子どもの年齢に応じた保育が徹底されておらず、遊びの選択等において怪我を予見させるなど子どもの年齢や発達に応じたものになっていない。

【勧告内容】

上記の具体的事実をもとに、再発防止策の徹底等を行うこと。

今まで本市に提出した報告書や、園で実施してきた取組を振り返り、十分でない部分を補う具体的な取組、計画を新たに策定すること。策定にあたっては、不適切保育の再発防止、保育の振り返りや研修の機会の確保といった質的向上の仕組みの構築、保護者の参画機会の拡大等、透明性の高いオープンな保育といった視点を取り入れること。

そのうえで、児童の最善の利益を考慮し、児童の人権に十分配慮するとともに、児童一人一人の人格を尊重した保育を行うこと。

(2) 園全体の運営を円滑に行うための組織体制の構築

2(1)及び職員の資質向上に取り組むことができる組織体制を構築すること。組織体制の構築にあたっては、本市が認める外部人材を登用するなど、現行体制の見直しを含めて実施すること。

【勧告理由】

幼稚園から幼保連携型認定こども園への移行時の、0～2歳児クラスのリーダー及び副リーダー（前述の当該職員であり、後にリーダーとなる。）は、0～2歳児の保育に関する知識及び実務経験が不足しており、子どもの年齢や発達に応じた保育がなされていなかった。そのようななかかわりに疑問を感じる職員もいたが、指導的立場を担う職員による行為であるため、意見を言いづらく、結果として黙認されていた。

このような状況が、園長等により是正されることもなく、結果として黙認され続けたことで、新たに勤務を開始した職員も含めて、園における保育のやり方として誤った形で定着してしまった。知識・経験ともに不十分な職員を指導的立場に任命しながら、園長等による保育状況の確認や、必要な支援・指導など人材育成の取組が十分に実施されず、園全体を適切に管理する管理体制が整備されていない。その結果、年齢に応じた適切なかわりができるような人材育成環境や、職員が一体となって取り組む適切な保育が提供される環境整備など、保育の質の向上につながっていない。また、不適切保育に関するこれまでの指導内容が職員間で共有されておらず、園全体の不適切保育に対する考え方の見直しや、園全体としての再発防止につながっていない。

【勧告内容】

園長等の知識や経験不足、認識不足などに起因することを受け止め、法人及び園職員全員が一体となって、子どもの人権や不適切保育に関する理解を深め、保育園棟・幼稚園棟をあわせた園全体の保育の質の向上に継続して取り組むこと。

外部人材の登用など、現行の執行体制の見直しを行うこと。外部人材については少なくとも、乳児保育も含め保育全般に関する助言指導が可能で、保育現場のマネジメントができる常勤職員1名以上、及び、親族以外の者で、法人経営や児童福祉に精通した外部有識者等1名以上の登用について検討すること。また、園運営や法人運営全体を見据えた改革が行われ、園が安定して運営されるとともに、保護者や地域社会と円滑な関係を築き、適切な保育の実施及び職員の資質向上に取り組むことができる組織体制を構築すること。

(3) 保護者の信頼回復

保護者に対して積極的に情報を開示するとともに、保護者からの苦情や要望等を適切に対応・処理するための体制の整備と手順の確立により、保護者との相互理解を図り、信頼関係を構築すること。

【勧告理由】

当該職員の保育に対する保護者からの再三に渡る訴えや相談に対して、事実確認を十分に実施しなかった。令和4年11月に園として当該職員への事実確認を行ったが、不適切保育に対する理解が不十分な者による確認であり、その結果を園ホームページ等で公開し、園に対する名誉棄損や誹謗中傷に対しては法的措置をほのめかすなど、保護者の信頼を著しく損なう対応をとった。

法人として保護者説明会を開催するなど一定の取組は実施したが、現在及び令和3年8月当時に在籍していた子どもの保護者並びに職員に対しての経緯や再発防止策の説明、謝罪等が十分になされている状況ではない。これまでにあった不適切保育についての説明や謝罪が受け入れられておらず、保護者の理解が十分に得られているとは言えない。

【勧告内容】

職員には改善勧告に至るまでの経緯などを改めて説明し、職員一丸となって運営の改善に取り組む姿勢のもと、具体的な取組を通じて改めて保護者の理解及び協力を得るように努め、相互理解の推進を図り、信頼関係を構築すること。

(4) その他指摘事項

園の運営について、勧告内容以外に新たに改善を要する事項が以下のとおり認められました。

ア 業務管理体制の整備

設置者は、法令等を遵守した運営管理業務を行うよう業務管理体制を是正すること。

【指摘理由】

職員の出退勤に関する記録が適正に管理されておらず、時間外労働についても給与規程にその前払いとして業務手当が規定されているが、不足分の確認及び支払いがなされていなかった。また、給付費等の適正な請求事務がなされていないなど、設置者が職責を果たしておらず、運営管理上問題が生じていた。

イ 職員関係帳簿の整備及び勤務実態の適正な管理

法令に定められた職員関係帳簿を整備すること。また、職員の労働日ごとの始業・終業の時刻及び勤務場所について、実際の出退勤の時刻に基づき把握するとともに、適正に管理すること。

【指摘理由】

法令に基づき作成が義務付けられた労働者名簿、賃金台帳及び年次有給休暇管理簿が整備されていなかった。また、同法人が運営する放課後等デイサービス事業所と兼務している職員について、出退勤等に関する記録が適正に管理されていなかった。

ウ 時間外労働の適正な管理

時間外労働を課す場合は、過重な長時間労働の防止の観点から実態を把握するとともに、前払い分に相当する時間を超えて時間外労働を課した場合は割増賃金を支払うこと。

なお、これまでの時間外労働の実態調査を行い、適正な割増賃金を支払うこと。

【指摘理由】

当該園の給与規程に時間外労働の前払いとして業務手当が規定されているが、この業務手当の時間外労働に相当する時間数及び超過した時間数を把握し、割増賃金を支払っていることが確認できなかった。

エ 勤務実態及び運営実態に即した届出書類の作成並びに過払い分の返還

勤務実態及び運営実態に即して、給付費請求に係る届出書類を適正に作成すること。

別途、勤務実態及び運営実態に即した過誤再請求を行い、過払い分を本市へ返還すること。

【指摘理由】

障害児等を保育するために必要な保育教諭の配置等を行うための経費として支給される障害児等受入加算について、必要数が配置されていなかった。また、給付費算定の基となる雇用状況表に既に退職した職員や勤務予定のない職員が勤務しているとして記載するなど、適正な請求がなされていなかった。加えて、土曜日は給食を提供していないにもかかわらず、土曜日を含めた開所日全てにおいて自園調理できる体制を整えていることが要件となっている食育推進助成を申請していた。

3 今後の対応方針

法人理事長に対して、令和5年5月16日に改善勧告書を手交し、指導内容について説明を行いました。早急に改善を図るとともに、6月15日までに改善措置の結果を文書で報告するよう求めています。

本市としても、保育・教育施設の園長経験者などの外部有識者を園へ派遣し、園内研修等を通して不適切保育の防止や人材育成などの取組を支援していきます。また、本市の保育士職が園訪問のうえ保育状況を継続的に確認・助言するほか、適正な職員関係帳簿書類や給付費請求に係る届出書類の作成支援などの実施により、園運営が改善されるように取り組んでいきます。

4 不適切保育に関する本市の取組

(1) 不適切保育に関する専用相談窓口の開設（令和5年4月開始）

不適切保育に関する保育所等の職員や児童の保護者からの相談を受け付ける専用窓口を開設し、電話及びウェブサイトでの相談に応じています。また、相談を受け付けた後に本市で対応方針を検討する際、必要に応じて、子どもの権利擁護に詳しい弁護士に助言を仰げる仕組みを併せて導入しました。

(2) 不適切保育に関する相談受付後の対応手順の作成（令和5年3月策定）

不適切保育に関する相談受付後の行政内部の対応手順について、手引きとして策定し、4月から運用を開始しています。相談内容と対応状況を施設ごとに記録し、組織内での情報共有や進捗管理をするほか、案件の進捗確認のための定期的なカンファレンスの実施や、市の対応状況に関する相談者へのフィードバック等について定めています。

(3) 園内研修用動画「よりよい保育のために」の作成（令和5年4月配信開始）

保育現場における子どもへの関わり方の事例を通して、子どもの人権を尊重したよりよい保育について考え、自園の保育を振り返ることを目的に、研修動画を新たに作成しました。

各園において積極的に園内研修等で活用していただけるよう引き続き周知していきます。

【研修の内容】

全5編（各10～15分程度）

- 子ども一人ひとりの人格を尊重しないかかわり
- 物事を強要するようなかかわり、脅迫的な言葉がけ
- 罰を与える・乱暴なかかわり
- 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
- 差別的なかかわり