

「一宮市立黒田西保育園」に関する調査報告書

(特別指導監査結果)

令和6年3月21日

一宮市子育て支援課保育施設監査室

第1章 概要

1 事案の概要

令和5年11月14日（火）、一宮市保育課は、一宮市立黒田西保育園の0,1歳児クラスの保護者と面談し、保護者から入手した録音データを確認したところ、施設において不適切な保育が疑われる事案が確認された。一宮市子育て支援課保育施設監査室は、保育課からの報告を受け、事実関係や不適切な保育の有無を確認するため、児童福祉法第46条に基づく特別指導監査を実施することとした。

2 実施日及び場所

- 11月30日（木）一宮市立黒田西保育園（書面確認）
- 12月18日（月）一宮市立黒田西保育園（聴き取り及び書面確認）
- 12月22日（金）一宮市役所本庁舎及び一宮市立黒田西保育園（聴き取り）
- 12月25日（月）一宮市役所本庁舎及び一宮市立黒田西保育園（聴き取り）
- 12月27日（水）一宮市立黒田西保育園（聴き取り）
- 12月28日（木）一宮市立黒田西保育園（聴き取り）
- 1月17日（水）一宮市役所本庁舎（聴き取り）
- 1月22日（月）一宮市役所本庁舎（聴き取り）
- 1月24日（水）一宮市役所本庁舎（聴き取り）
- 2月27日（火）一宮市役所本庁舎及び一宮市立黒田西保育園（聴き取り）
- 2月28日（水）一宮市役所本庁舎（聴き取り）

なお、保育士1名について、体調不良のため聴き取りができなかった。

3 施設の概要

(1) 施設名称等

名称	一宮市立黒田西保育園
所在地	一宮市木曾川町黒田字北宿四の切80
定員	120名（うち3歳未満児48名）
開所時間	平日 8時00分～18時00分 土曜 8時00分～13時00分

(2) 在籍園児数及び保育士配置

(令和5年4月1日現在)

在籍園児数		担任保育士数			尾張中央福祉会 保育士数
クラス	計	正規保育士	会計年度任用 保育士	計	法人保育士
0歳児	1	1	1	2	2
1歳児	11	1	2	3	
2歳児	15	1	3	4	1
3歳児	18 (1)		1	1	1
4歳児	13 (1)	1		1	1
5歳児	17 (1)	1		1	1
その他	() 内は 障害児	園長 1 主査 1 障害児担当 1	早朝延長担当 1 育児相談担当 1	6	保育士兼事務員 1
計	75 (3)	8	9	17	7

※0歳児クラスの正規保育士1名は、退職により7月から在籍していない。

(3) 設置主体の概要

名 称	一宮市
担当部課	保育課
所在地	一宮市本町2丁目5番6号
体 制	課長 1名
	保育指導担当課長 1名
	専任課長 2名
	入所グループ 9名
	施設管理グループ 9名
	保育・指導グループ 16名
	会計年度任用職員 14名
	計 52名

※上記のうち保育士資格を有している保育士は、保育指導担当課長以下12名である。

第2章 特別指導監査から認められた事実

「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」（令和5年5月こども家庭庁）では、「虐待等」、「虐待等と疑われる事案（いわゆる「不適切な保育」）」、「こどもの人権擁護の観点から望ましくないと考えられるかかわり」の3区分に分類されるが、この分類に基づき確認したところ、「こどもの人権擁護の観点から望ましくないと考えられるかかわり」6件が認められた。

1 保育体制について

(1) 0,1歳児クラスの保育体制

一宮市立黒田西保育園（以下「施設」という。）は令和6年4月から民間移管が行われるため、令和5年度は民間移管先である社会福祉法人尾張中央福祉会（以下「法人」という。）の保育士と共同保育を行っていた。一宮市（以下「市」という。）は、市の保育士で基準を満たすよう保育士を配置し、これに加えて法人の保育士（以下「法人保育士」という。）が保育補助として配属されていた。0歳児と1歳児は混合で保育され、0,1歳児クラスとして保育されていた。

(2) 11月10日（金）と13日（月）の保育体制（録音が行われた日）

① デイリープログラム

8時00分	登園、早朝保育（0,1歳児クラスと2歳児クラス合同）
8時30分	0,1歳児クラスでの保育
9時30分	おやつ おむつ替え、絵本、体操等
10時00分	戸外遊び、園内散歩等
11時00分	手洗い、食事 おむつ替え、パジャマに着替え
12時00分	午睡
14時15分	起床、着替え、おむつ替え
14時30分	おやつ
16時00分	降園 延長保育（18時まで）

② 11月10日（金）天候 雨

一宮市正規職員保育士（以下「正規保育士」という。）が研修のため不在であり、一宮市会計年度任用保育士（以下「会計年度保育士」という。）2名と法人保育士1名の配置であった。出席園児数は10名。保育は、大まかにデイリープログラムのおおりに進んでいた。午前のおやつを食べ終わり、部屋で遊んでいた時、園児同士のトラブルが2件連続で発生する。園内の散歩の予定だったが、園児たちを落ち着かせるために一旦取りやめとなり、部屋を分けて遊ぶこ

とで、落ち着くような配慮がなされた。その後、園内散歩に行くこととなった。

園内散歩に出かける際に、会計年度保育士は安全に配慮するという理由で、園児1名を散歩車に乗せなかった。

その後、食事が終わった園児から午睡となった。午睡までの間におむつ替えを行うが、園児1名のおしり拭きがなかったため、法人保育士は他の園児のおしり拭きを使用した。

午睡終了後、おやつを食べ、午後の園内散歩となった。散歩が終わると、室内保育となり、園児たちは順次お迎えの時間となった。

③ 11月13日(月) 天候 晴

正規保育士1名、会計年度保育士2名、法人保育士1名が出勤していたが、正規保育士1名は午後から振替による休暇であった。園児の出席人数は9名。保育は、大まかにデイリープログラムのとおりに進んだ。

2 保育士の言動

(1) こどもの人権擁護の観点から望ましくないと考えられるかかわり6件

① 園内散歩をする時に、散歩車に乗せない園児に対し「〇〇ちゃん(園児の名前)は絶対に行けません。さて、どうしてでしょう。〇〇する(園児がする行為)人は乗れません」と言う。

② おやつの際に園児に対し、「ねえ、さわらんで。そんな鼻水なんで〇〇ちゃん(園児の名前)に付けるの今。これ食べやー、はい」と言う。

③ 食事の際に、園児が食べ物をこぼしたことについて、園児に対し「〇〇ちゃん(園児の名前)これきったな。きったな〇〇ちゃん(園児の名前)。なんでこんなきったないの。やだこれー。やだー」と言う。

ただし、この言葉の後に、「こぼれないように食べるんだよ。お姉さんだもん。上手に食べて」と言っている。

④ 一部の場面において、園児たちや保護者のことを呼び捨てにする。

⑤ 園児らにおやつを配っている状況で、「ふれあい動物園のえさあげてるみたい」「えづけ、えづけ」と言い合う。

ただし、この言葉の後に「悪い意味じゃなくて、かわいいんだけどね」と言っている。

⑥ 園児同士のトラブルを避けるために、園児に対し「〇〇する(園児のする行為)といかんから」と言って、園児を移動させる。

なお、録音データ等を確認したが、状況が判断できなかった事案については記載していない。

(2) その他

保育士同士の会話で、保育室内において発言する言葉としては良くないと考え

られる会話が合った。

また、おしり拭きの借用について、保育士らは施設の物があることを知らず、後日返却するつもりではあったようだが、勝手に借りることは避けるべきであった。

第3章 発覚後の対応について

1 保育士の配置

(1) 0,1歳児クラスの保育士の配置

保育課は、11月14日(火)に保護者から提供があった録音データを確認したことにより、翌11月15日(水)以降の当該クラスの保育士配置の見直しを行った。配置の詳細は以下のとおりである。

① 11月15日(水)

10日(金)と13日(月)に0,1歳児クラスの保育をしていた会計年度保育士2名と法人保育士1名は、出勤後直ちに園長から、保育室には入らず事務室で作業するよう指示を受けた。

会計年度保育士2名の代わりとして、担当クラスを持たない会計年度保育士(以下「フリー会計年度保育士」という。)、指導保育士が対応し、担任の正規保育士の3人体制で対応した。法人保育士1名の代わりとして、法人の別の保育士が対応した。

② 11月16日(木)から11月30日(木)

担任の正規保育士、フリー会計年度保育士、指導保育士が保育した。指導保育士が入れない場合は、園長か主査が入り、3人体制で保育を行った。法人保育士は1名又は2名だった。

③ 12月1日(金)以降

担任の正規保育士、フリー会計年度保育士、他公立保育園から異動した会計年度保育士等が交代して3人体制で保育を行った。法人保育士は1名又は2名だった。

(2) 保育士3名の11月15日(水)以降の処遇について

会計年度保育士は、1名が12月に他園に異動、1名は退職した。法人保育士1名は、法人の業務に携わっている。よって、3名ともに11月15日以降は施設での保育業務を行っていない。

(3) その他

第2回保護者説明会が開催された12月8日(金)以降、園長経験のある再任用保育士(訪問指導員)1名が、保育指導や再発防止のため施設を毎日訪問した。

2 保護者説明会

(1) 第1回保護者説明会

11月24日(金)18時30分から施設の遊戯室で保護者向け説明会が行われた。主催者側の出席者は保育課長以下保育課職員6名と園長、主査である。

内容は、主催者側からの謝罪の後、保育指導担当課長による状況説明と再発防止策についての説明等があった。

続いて行われた質疑応答で、保護者が作成した「不適切保育の内容」と題した書面を保護者が参加者全員に配布し、保育指導担当課長等が配布資料の内容に答える形で説明を行った。

(2) 第2回保護者説明会

第1回保護者説明会は急な開催となり、参加者も少なかったことから、第2回保護者説明会を12月8日(金)18時30分から行った。今回は、法人の理事長も出席した。

冒頭に、理事長を含めた主催者側からの謝罪があった。続いて保育指導担当課長と園長から再発防止策の説明が行われ、質疑応答では理事長や保育課の職員が内容に応じてそれぞれ対応した。

(3) 保護者説明会後の対応

保護者説明会が開催された翌週の登降園時に、保育課職員及び施設の保育士は門に立ち、保護者に対し謝罪等の対応を行った。

第4章 運営体制について

1 民間移管について

施設は、令和6年度から民間移管となり、社会福祉法人尾張中央福祉会が運営することが決まっている。民間移管後の保育所運営が円滑に実施できるよう、令和5年4月から1年間、市保育士と法人保育士が共同で保育を行っていた。

2 施設の運営体制

(1) 施設の保育環境

正規保育士は、令和4年度から施設に在籍していたが、常勤の会計年度保育士は、全員が異動による令和5年度からの配置となっていた。

令和4年度までは乳児主査と幼児主査の2名が配置されていたが、令和5年度から乳児定員の減少により、主査が1名となっていた。

4月以降、法人保育士の担当クラスの変更や、正規保育士の病気休暇等により、一年を通して保育士の配置が変更となっていた。

その他、保育士の退職が相次ぎ、6月に民間移管後の園長候補とされていた法人保育士1名、7月に会計年度保育士1名、9月に法人保育士1名が退職しており、保育士の間で雇用に対しての不安が生じていた。

保育士の配置変更等による連携の難しさや、市と法人保育士というそれぞれの立場や保育観の違いなど、複雑な環境のもと、保育士は保育を継続しなければな

らなかったと考えられる。

(2) 0,1 歳児クラスの保育環境

0,1 歳児クラスを担当する保育士は、園児 12 名に対し、令和 5 年 4 月は正規保育士 1 名、会計年度保育士 3 名、計 4 名であった。これに加わる形で、共同保育として法人保育士が 2 名配属されていたが、担当クラスの入替があり、5 月に法人保育士が 1 名となった。11 月に会計年度保育士 1 名が担当クラスをもたないフリー担当となったため、園児 12 名に対し、正規保育士 1 名、会計年度保育士 2 名、計 3 名となり、加えて法人保育士 1 名が配属されていた。この頃、会計年度保育士 1 名の気持ちが不安定になる様子が見られた。

主査が 1 名になったことで、0,1 歳児クラスに入ることが難しくなっていた。また、0,1 歳児クラスは幼児クラスに比べ保育士の人数が多く、法人保育士もいたことから、主査が入るとさらに保育士の人数が増えてしまう状況にあった。5 月に 0,1 歳児クラスに配属された法人保育士 1 名は副園長経験者であったため、主査等は頼りにしているところがあった。年中クラスの担当が入職 2 年目で、今年度初めて幼児を担当していたため、主査は気にかけていた。これら等の理由により、主査は幼児クラスに入ることが多く、0,1 歳児クラスに入ることがあまりなかった。

0,1 歳児クラスと 2 歳児クラスがある建物は、職員室がある建物とは別棟になっていた。園長や主査は、戸外遊びをする他クラスへの対応等により、0,1 歳児クラスの会議に参加しにくい状況にあった。

不適切な保育を防止するための取組として、食事についての文献資料を参考に話し合い、その後セルフチェックを行っていた。自己評価についても自己評価チェックを実施し、個々の結果を踏まえ、園長が各保育士に声かけをして保育の質の向上を図る取組が行われていた。

(3) 共同保育の運営体制

令和 5 年度の保育士配置は、市保育士のみで保育を実施できることが前提で配置されつつ、共同保育として法人から派遣された保育士も併せて配置されていた。合同で保育を行うため、施設全体に在籍する保育士数は他の公立保育園と比べると多くなるが、法人保育士については、あくまで保育補助という立ち位置であり、結果として雇用形態、保育経験のみならず、雇用元や保育観が異なる多様な人材が入り混じる配置状況となった。

保育士からの聴き取りでは、共同保育の進め方が明確でなかったことにより模索しながらの保育であったとのことであった。また、保育士配置や担当クラスの変更等による流動的な保育士配置の他、退職等により運営体制は不安定な状態であったと考えられる。

(4) 共同保育への支援体制

共同保育と民間移管後の施設運営を円滑に進めるため、令和 4 年度から保育課の保育・指導グループに所属する指導保育士 1 名と再任用保育士 1 名（訪問指導

員) が民間移管の支援及び助言に関する業務を担当していた。

しかしながら、令和5年度から共同保育が始まると、園長に共同保育に関する相談等が増えたため、園長は本来の業務である施設の運営に専念することが難しい面があった。

第5章 特別指導監査の結果

1 考えられる要因

(1) 保育士の認識や資質

① 録音データを確認したところ、子どもの呼び捨て、保育室内で保護者批判、子どもを責めるなどの言葉や口調が強い場面があった。0,1歳児クラスでは子どもの人権擁護や人格尊重に関する振り返りとしてセルフチェック等が行われていたが、その結果を踏まえた活用が十分にできていなかったと考えられる。0,1歳児クラスの会議の中で園内研修として、主査の参加のもと、食事について取り上げ、セルフチェックを行い、話し合いが行われていた。しかし、その時期は10月下旬であり、今年度当初から半年間を過ぎていた。また、セルフチェックを行ってはいたが、その項目ごとに話し合うことは行われていなかった。

② 0,1歳児クラスにおいて外部研修等は実施されていた。園内研修は①でも述べたとおり、正規保育士が主査に相談の上、文献等を使用して食事については行われていたが、その他については行われていなかった。

③ 園長又は主査が会議に参加することについて、園長等の働きかけが少なかったことから、0,1歳児クラスの担任の正規保育士はそのような認識がなかった。0,1歳児クラスの保育士の人数が多かったことから、担任の正規保育士は幼児クラスの応援に入ることが多く、また、休暇等で0,1歳児クラスの保育士が全員揃う日が限られていたことから、会議自体が不定期で話し合いができていない時期があった。子どもの姿の共有や振り返り等は午睡中等に行われていることもあったが、その時の記録はなかった。

(2) 職場環境の問題

① 0,1歳児クラスがある建物と職員室がある建物が別棟になっていたことや、市の配置規定は満たしていたものの、昨年度に比べ、主査が1減となったことなどから、0,1歳児クラスの保育の状況が把握しづらい状況にあった。共同保育により0,1歳児クラスの保育士の人数が多かったことや、法人保育士が副園長を経験していたことから、園長は、0,1歳児クラスの保育に関して問題はなかったとの認識であり、主査は保育士が少ない幼児クラスに入ることが多く、0,1歳児クラスの保育に入ることがあまりなかった。指導保育士等による巡回訪問は行われていたが、この件についての未然防止には至らなかった。

② 0,1歳児クラスの保育士の中で、保育の考え方に違いがあり、その違いに

ついてすり合わせができず、また口調のはっきりとした保育士に同調してしまう空気があった。今後も一緒に保育していくという思いや自ら指摘することが難しいとの思いにより、園長や主査への伝え方が明確ではなかったため、園長等を通しての解決には至らなかった。

③ 共同保育が始まる前年度において、民間移管を担当する職員と移管先の法人との打ち合わせがあり、法人保育士の各クラスへの職員配置等については話し合われていたが、共同保育の進め方については十分にできていなかった。特に、法人保育士の保育への関わり方が具体的になっておらず、つらい思いをしている保育士が多くいたこともあり、保育への影響は少なからずあったと推測される。9月頃、保育士らの思いを把握した指導保育士等は、そうした問題を解決するための支援を始めた。

(3) 組織的な解決の仕組みの問題

複数の保育士が、一部の保育士の子どもへの関わり方で気になったことを園長や主査に相談していた。園長等が保育に入った時はそうした関わり方が見られなかったことから、実態を把握できなかったとの理由により保育士への直接の指導は行われなかった。

保育士らに「不適切な保育の疑いを見かけた場合はどうするか」と聴き取りしたところ、多くの保育士が園長や主査に相談すると話したが、中には「誰にも相談できない」という声もあった。

2 提言事項

(1) 保育士の人権擁護等に対する認識及び保育の質の向上

① 保育課への提言

保育に従事する職員の人権擁護及び人権尊重に対する認識の向上のため、定期的な話し合いの機会を確保していたが、その取組の対象が全保育士に対して行われているかなど今後も継続的に確認すること。

② 施設への提言

ア 園長、主査等のマネジメントのもと、保育士一人一人が子どもの人権擁護や人格尊重に関する理解を今後も継続的に深めること。

セルフチェックリストの活用については、取組の時期や取組方法等を検討することが望ましい。全保育士は経験や自身の常識を当たり前と思うことなく、セルフチェックリスト等を活用して子どもとの関わり方を振り返り、子どもの最善の利益が尊重されているか、引き続き、定期的に確認すること。

イ 0,1歳児クラスにおいても、園内研修等の充実を図り、保育の質の向上を図ることが望ましい。

ウ 0,1歳児クラスの会議については、定期的に行い、園長や主査が参加して行うことが望ましい。また、会議内容は記録として整理し、互いに把握し合うことが望ましい。

(2) 保護者との信頼関係の再構築

施設への提言

日々の保育現場において、登降園時に保護者へ挨拶し、子どもの様子を保育士と保護者とで情報交換を行い、子どもの姿を理解し合う、悩みに寄り添う、保育を理解してもらうなど、今後も継続的に努めること。また、保護者説明会により、一部、保育への不安を抱いた保護者もいることから、保育士と園児、保護者との信頼関係の回復に努めること。

(3) より良い職場の環境づくり

① 施設への提言

保育士同士で子どもや保育について話題にし、風通しの良い職場関係づくりに努めること。

保育の考え方が違うことについて、施設の中で話し合うなど、施設が大切にしている考え、園目標、課題等を共有し、統一した考えで保育していくことが望ましい。

② 保育課への提言

市と民間移管先である事業者がどのように保育を行っていくのか、共通認識とすることをルール化するなどして現場の保育士に分かりやすく示し、保育士自身が安定して保育にあたることができるようにすることが望ましい。

(4) 組織的な解決の構築

保育課への提言

保育士が不適切な保育の疑いを見かけた場合、具体的な対応ができるよう改めてマニュアル等を整備し、周知することが望ましい。

また、通報窓口の設置について、保育士、保護者にも広く認知されるよう掲示等することが望ましい。