不適切保育を防ぐための取り組み
── 基礎自治体の対応と保育者への啓発 ──

寺田　清美[1)]・和泉　徹彦[2)]

Ⅰ　目的と趣旨

親権者による児童虐待の発見と防止については保育現場において保育者の役割が強調されてきた経緯がある。ここ数年、報道などを通じて「保育者による児童虐待」という言葉が使われるようになってきた。いわゆる「不適切保育」である。本稿では、保育者による「暴行」「傷害」「わいせつ」「暴言」「ネグレクト」を「不適切保育」として定義する。

保育業界として保育者の待遇改善など訴える一方で、子どもの健全な育ちを支援する責務を負う保育者が虐待してしまう事件が社会問題になってしまった時、世間の理解が得られるとは思われない。

そこで本研究では、第一に、不適切保育を防ぐために基礎自治体を主体とした行政がどのような対応を取れるのか、保育現場ではどのような防止策が取れるのかを探り、保育業界全体で取り組むべき対応について検討する。また、本研究をすすめるにあたっては、基礎自治体における保育の質の確保の取り組みの中で、法的な枠組みにおいては児童福祉法及び子ども・子育て支援法に基づく認可基準と 運営基準を確認する必要がある。都道府県・中核市・区市町村によってその権限には違いがあり、それらの行政権限をどのように行使していくのか十分な前例があるわけではない。そこで第二に、どのように行政の役割を果たしていけば不適切保育を防止できるのか、また権限の限界がどこにあるのかを検討する。本稿が、広く「保育の質」を向上させるために求められる行政と保育者の行動について、議論の端緒となることを期待したい。

この課題に取り組むにあたって保育所運営事業者に対して事前ヒアリングを行った。その回答の中で、不適切保育と適切な保育との境界線がわからないという指摘があった。理想的な保育を実現したくて、日常的に様々な改善の取り組みを行い、理想に到達しようという努力をしている。そこにはなかなかたどり着かないわけだが、その途中というのは不適切保育なのかもしれない。施設長を務める保育者からの回答で、不適切保育と適切な保育を二分できるようなものではないとの指摘であった。広く保育の質を考える上で重要な指摘だと考える。不適切保育から適切な保育に至るまでグラデーションがあって、どこかで線引きをしなければ常に不適切な部分は残るという考え方である。保育の質向上に取り組む姿勢としてはとても重要な指摘なのである。

そこで、この課題に関する保育所運営事業者が未然防止・再発防止するための職場環境を整備する内容を考えてみたい。

Ⅱ　方　法

ⅰ　「不適切保育」の事例の抽出

事例として、【注】３）～15）に記した新聞報道をもとに抽出し、事例の内容及び行

政文書をもとに検討を加えた。

ⅱ　不適切保育の予防、対応に関連する法制度の検討

児童福祉法、子ども・子育て支援法及びこれらの関連法令を確認し、検討を加えた。なお、その確認等の結果については、「Ⅳ　考察」のところに含めて記述した。

Ⅲ　結　果

「不適切保育」の事例の紹介と検討

報道および行政文書などを通じた「不適切保育」の事例について確認し検討を加えた内容は、以下のとおりである。

１）長崎県長崎市〈2017（平成29）年〉（中核市）

2017（平成29）年12月に長崎市が記者発表した内容を朝日新聞[3)]、読売新聞[4)]などが報じた事例では、2017（平成29）年９～10月に２つの私立認可保育所にて保育士による「虐待行為があった」とされている。

2018（平成30）年２月長崎市議会教育厚生委員会にて市当局から「民間保育所における虐待案件に対する処分及び指導について」と題する報告がなされている。

Ａ保育所では「保育士が、午睡をせず騒いでいる児童11人に対し、ハエたたきで児童を叩く、蹴る、抱えて落とす等の虐待行為を行った」ことが監視カメラの録画映像により確認され、Ｂ保育所では「保育士が、児童の服を一部脱がせて手の届かないところにぶら下げ、児童が服を取ろうとする姿を携帯電話で動画撮影し、同僚に見せる等の虐待行為」を行ったと事実認定している。

２つの保育所における「虐待行為」は、いずれも匿名通報が端緒となって発覚しており、市当局による聴き取りおよび特別指導監査が実施された。その後、児童福祉法第45条第１項および第46条第３項、長崎市児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を定める条例第12条に基づき、Ａ保育所には改善命令（行政処分）、Ｂ保育所には改善勧告（行政処分）が行われた。いずれも加害者となった保育士は依願退職している。

長崎市は、人口20万人以上の市に都道府県の事務権限の一部を移譲する大都市制度である中核市の指定を受けている。そのため、本件について中核市の事務権限において行政処分を行うことができた事例として注記しておきたい。行政権限の範囲と限界については後述する。

２）滋賀県大津市〈2018（平成30）年〉（中核市）

社会福祉法人Ｃの運営する認可保育所「Ｃ保育園」に勤務していた保育士が、女児の両脇を抱え上げ、約150センチの高さから園舎の床にたたきつける暴行を加え、左足首付近を骨折させるけがを負わせた疑いで、2018（平成30）年４月19日に逮捕された[5)]。起訴された大津地裁での刑事裁判で、被告は故意を否定して無罪主張していたが、懲役２年、執行猶予４年（求刑懲役２年６カ月）の判決を受けた。今後保育士として働かないと述べたことを考慮しての猶予判決になっている[6)]。

大津市は、法人に対して2019（平成31）年３月26日、児童福祉法第46条第３項の規定に基

づき、改善勧告（行政処分）を実施した。「特別監査結果報告書」は３月29日に公表されている。市職員による刑事裁判傍聴、目撃した保育士への聴き取り、そして防犯カメラの映像によって事実確認している。本件以前から、加害者となった保育士には不適切な行為があったことが防犯カメラの映像および他の保育士の証言で明らかになっている。他の保育士は、「０歳児クラスの担任としては、子どもを小突いたり、言葉がけがきついなど、保育の態度が厳しかった」と証言して、違和感を持っていた。市当局は、園長が職責を果たさず、当該保育所において管理職員による現場監督・指導が欠けていたとみなしている。

大津市は、人口20万人以上の市に都道府県の事務権限の一部を移譲する大都市制度である中核市の指定を受けている。そのため、本件について中核市の事務権限において行政処分を行うことができた事例として注記しておきたい。

３）兵庫県神戸市〈2018（平成30）年〉（政令指定都市）

2018（平成30）年５月に公立保育所の保育士が園児の５歳男児に暴行したとして逮捕されたことを受けて、神戸市が全市立保育所職員約2200人を対象に聞き取った職場環境調査を行った。その結果、園児に対し、不適切な言動・保育の疑いのある事案が17件あったことがわかった。市は事実確認を行ったうえで、必要に応じて保育士の研修などを実施していく方針を示した。虐待に該当する事案は無かったとしている[7)]。この職場環境調査では、保育所職員つまり保育者間において「不適切保育」の定義が共通認識になっていないことが明らかになっている。

2018（平成30）年６月22日、保育所で園児に暴行したとして、神戸簡裁から罰金の略式命令を受けた女性保育士（54）を神戸市は停職６カ月の懲戒処分とし、当該保育士は同日付で依願退職した[8)]。

他の地域における事例が私立認可保育所であるのに対して、神戸市の事例は公立保育所で起きたことが異例であった。ある意味において公立保育所の運営事業者は基礎自治体そのものであり、内部的な指導監督および内部的な処分にならざるを得ないところに限界がある。特に神戸市は大都市制度における政令指定都市であり、認可基準も事務権限として持っている。運営事業者であり、指導監査権限も併せ持つという点で、どのように自浄作用を働かせるか、組織的な対応が問われている。

４）神奈川県川崎市〈2018（平成30）年〉（政令指定都市）

2018（平成30）年12月17日、川崎市議会で小田理恵子議員からの質問に対して、市当局は株式会社Ｋの運営する認可保育所ＫＳの保育士が１歳児を揺さぶるなどした行為４件が「不適切保育」だったと認定した。翌18日に朝日新聞朝刊[9)]が報じている。

１歳児を抱えて頭を前後や左右に大きく複数回揺さぶった、寝かしつける際、起き上がろうとした子の頭を幾度も押さえつけ身体を覆いかぶせた、抱っこして何度も回り、下ろした子がよろめく姿を見ていたとする行為が「不適切保育」だったとしている。防犯カメラの映像を分析して確認している。加害者となった保育士は「あやす行為で、不適切とは思わなかった」と弁明していたが、その後依願退職している。当該保育所では職員の退職が相次いでいたとの情報もある。

川崎市こども未来局は、2019（令和元）年８月28日川崎市議会文教委員会資料として、

「保育の質の確保に向けた行政対応について（不適切な保育等への対応を振り返って）」を提出している。

> 6月に保育課が不適切な保育を確認した後、9月に監査担当が随時監査を実施するまでの間は、保育課による、特定教育・保育施設への指導により対応していたが、子ども・子育て支援法に基づく施設職員への聞き取り調査の段階で『児童の安全が損なわれている』と判断し、児童福祉法に基づく随時監査に移行することも可能であったと考えられ、随時監査への移行がなされていれば、随時監査結果の公表をもって保護者への情報開示が迅速かつ正確に行われていたものと考えられる。指導所管の保育課による第1段階の「是正指導」と監査所管の監査担当による第2段階の「指導監査」との間で、情報共有を図りつつ、切り替えのタイミングが適切に判断される上で必要となる、それぞれの所管が果たすべき役割の範囲の明確化や円滑な引継のあり方等について検討する必要がある。

資料の引用部分にあるように、所管部署や根拠法令がまたがることによる混乱があったことが報告されている。

川崎市は、大都市制度における政令指定都市であるため、神奈川県から事務権限を大幅に委譲されている市である。本件の処理を単独で行うことができる一方で、前例の無いケースであったために所管の連携に改善の余地があることが確認されている。

5）福岡県宗像市〈2019（令和元）年〉（一般市）

社会福祉法人ＳＷが運営する認可保育所「Ｈ保育園」の元副園長が、園児と保育士への傷害容疑で逮捕される事件[10]があった。2019（令和元）年10月21日に逮捕された元副園長は、容疑が固まった傷害事件によって再三逮捕と起訴が繰り返されている。刑事事件として司法に委ねられた部分は除いて、宗像市は行政権限を行使する難しい対応を迫られた。

宗像市は一般市であるため、福岡県とともに特別指導監査を行った。児童福祉法に基づく施設監査は福岡県、子ども・子育て支援法に基づく施設監査と社会福祉法に基づく施設監査は宗像市が事務権限を持っている。2019（令和元）年11月13日に福岡県と宗像市は特別指導監査を実施し、同時に2016（平成28）年3月にも同園で園児に対する口調が厳しいとして特別指導監査が行われてきたことが明らか[11]になった。2019（令和元）年11月～2020（令和2）年8月に断続的に実施された特別指導監査によって、別の職員が、子どもを怒鳴るなどして指示に従わせたり、引っ張るなどの乱暴な行為をしたりしていたことを確認している[12]。

2020（令和2）年10月12日に法人から改善報告書が提出された段階に至っており、その改善状況を確認してから改善勧告もしくは改善命令の行政処分を行うか判断することになる。

6）東京都足立区〈2019（令和元）年〉

株式会社ＡＳの運営する地域型保育・小規模認可保育施設「ＡＳ保育園」にて、園長と主任保育士が1～2歳の複数の園児を繰り返しトイレなどに長時間閉じ込めるなどしていたことが分かり、2019（令和元）年11月1日、足立区は文書で再発防止を指導した[13]。同施設に勤務する別の保育士からの通報が端緒となり、加害者となった園長と主任保育士は10月末で

退職している。

特別区は児童相談所を設置した場合、保育所認可基準の事務権限を持つことになる。足立区には未設置のため、東京都と連携した指導監査が必要になる。本件では、地域型保育の小規模認可保育施設であったため、区市町村に認可基準があり、それに則って足立区は単独で行政処分を行うことができた。

管理職員たる園長と主任保育士の２人が加害者となった点で極めて異例の事例と言える。運営事業者において、運営保育所を新設するにあたり、適切な人材確保が難しくなっている状況を示している。

７）山口県下関市〈2019（令和元）年〉（中核市）

社会福祉法人Ｓが運営する認可保育所「Ｓ保育園」にて、保護者からの相談を受けて下関市が調査を行い、少なくとも一人の園児の体に小さなあざがあったこと、保育士が強い口調で園児を叱りつける音声データを確認し、速やかに是正するよう文書指導を行った[14)]。

2019（令和元）年９月３日の下関市議会文教厚生委員会にて市当局が臨時監査について報告し、園長を含む全職員34人のうち保育士12人が体罰をしていたことが確認された[15)]。関係した保育士のうち２名が退職を希望した他は、園長が減給処分を受ける程度で、加害者となった保育士の大半が現職にとどまっている。

下関市は、人口20万人以上の市に都道府県の事務権限の一部を移譲する大都市制度である中核市の指定を受けている。そのため、本件について中核市の事務権限において行政処分を行うことができた事例として注記しておきたい。改善報告書が履行されるかどうか定期監査で確認していくというのが下関市の方針である。

Ⅳ　考　察

１「不適切保育」に関連する法制度

不適切保育の予防、対応に関連する法制度や不適切保育の禁止、予防、対応に関連する法制度の検討のために、まず、関連する法制度について確認し、検討を加える。

⑴　根拠法令

保育士登録とその取り消し、保育士の信用失墜行為の禁止、保育所の認可基準及び改善命令や停止に関する根拠法令は児童福祉法にあり、保育所等の職員の虐待防止、運営基準及び確認から効力停止に関する根拠法令は子ども・子育て支援法にある。

さらに、児童福祉法第45条の第１項〜第３項は、保育者が児童の健全な発達を妨げてはならないことの根拠となり、不適切保育自体があってはならない趣旨として受け止めることができる。保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領においても、同様の趣旨が含まれている。

児童福祉法

第四十五条　都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定め

なければならない。この場合において、その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない。
② 都道府県が前項の条例を定めるに当たっては、次に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。
一 児童福祉施設に配置する従業者及びその員数
二 児童福祉施設に係る居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの
三 児童福祉施設の運営に関する事項であって、保育所における保育の内容その他児童(助産施設にあっては、妊産婦)の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの
(③④略)

さらに第46条は、児童福祉施設に対して報告・質問・立ち入り・検査できる権限を示し、さらに改善勧告・改善命令・事業停止の処分の段階を示している。

児童福祉法第四十六条 都道府県知事は、第四十五条第一項及び前条第一項の基準を維持するため、児童福祉施設の設置者、児童福祉施設の長及び里親に対して、必要な報告を求め、児童の福祉に関する事務に従事する職員に、関係者に対して質問させ、若しくはその施設に立ち入り、設備、帳簿書類その他の物件を検査させることができる。
② 第十八条の十六第二項及び第三項の規定は、前項の場合について準用する。
③ 都道府県知事は、児童福祉施設の設備又は運営が第四十五条第一項の基準に達しないときは、その施設の設置者に対し、必要な改善を勧告し、又はその施設の設置者がその勧告に従わず、かつ、児童福祉に有害であると認められるときは、必要な改善を命ずることができる。
④ 都道府県知事は、児童福祉施設の設備又は運営が第四十五条第一項の基準に達せず、かつ、児童福祉に著しく有害であると認められるときは、都道府県児童福祉審議会の意見を聴き、その施設の設置者に対し、その事業の停止を命ずることができる。

子ども・子育て支援法第38〜40条にかけては、新制度における基礎自治体の運営基準とその確認の事務権限を定めており、児童福祉法と同様に報告・提出・出頭・質問・立ち入り・検査ののち、勧告・確認取り消し・確認の効力停止という処分の段階を示している。

子ども・子育て支援法第三十八条 市町村長は、必要があると認めるときは、この法律の施行に必要な限度において、特定教育・保育施設若しくは特定教育・保育施設の設置者若しくは特定教育・保育施設の設置者であった者若しくは特定教育・保育施設の職員であった者（以下この項において「特定教育・保育施設の設置者であった者等」とい

う。）に対し、報告若しくは帳簿書類その他の物件の提出若しくは提示を命じ、特定教育・保育施設の設置者若しくは特定教育・保育施設の職員若しくは特定教育・保育施設の設置者であった者等に対し出頭を求め、又は当該市町村の職員に関係者に対して質問させ、若しくは特定教育・保育施設、特定教育・保育施設の設置者の事務所その他特定教育・保育施設の運営に関係のある場所に立ち入り、その設備若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができる。（２略）

第三十九条　市町村長は、特定教育・保育施設の設置者が、次の各号に掲げる場合に該当すると認めるときは、当該特定教育・保育施設の設置者に対し、期限を定めて、当該各号に定める措置をとるべきことを勧告することができる。（一、二略）

第四十条　市町村長は、次の各号のいずれかに該当する場合においては、当該特定教育・保育施設に係る第二十七条第一項の確認を取り消し、又は期間を定めてその確認の全部若しくは一部の効力を停止することができる。（各号略）

⑵　保育士の懲戒処分とその課題

子ども・子育て支援法に対応して、基礎自治体では特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準を定める条例を制定している。国の示したひな型通りに条例化していることがほとんどであるため、条例第25条あたり（基礎自治体によって第24条の場合もある）には「虐待等の禁止」が明示されている。

子ども・子育て支援法に対応した特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準を定める条例（第二十五あるいは二十四条）

（虐待等の禁止）

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、児童福祉法第三十三条の十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。

新制度の特定教育・保育施設で問題が発生した場合に、基礎自治体は次の選択肢がある。

- 報告等を求める（子ども・子育て支援法第三十八条）
- 改善勧告する（子ども・子育て支援法第三十九条）
- 確認を取り消し、または停止（子ども・子育て支援法第四十条）

しかしながら、区市町村は新制度に属さない施設に対しては単独では対処できない状態に近い。

⑶　基礎自治体における保育行政に関する権限と限界

ｉ　保育所の認可と指導監査

子ども・子育て支援新制度における施設型給付および地域型給付は、地方公共団体を都道府県、中核市以上政令指定都市、そして区市町村によって権限を分けている。区市町村が認可基準を持てるのは地域型給付のみで、その他は中核市以上で保育所と幼保連携型認定こど

も園の認可基準を持てる。児童福祉施設の運営基準とその確認については、それぞれの基礎自治体の条例となり、都道府県と連携して事務権限を持つことができる。なお、児童相談所設置の特別区には、中核市と同等の事務権限が委譲されるため、保育所認可基準を持つことになる。

注意すべきことは、都道府県が所管する旧制度（私学助成）の私立幼稚園と、国（児童育成協会）が所管する企業主導型保育事業、そして都道府県（中核市以上）に届け出と指導監督基準のある認可外保育施設の存在である。

<table>
<tr><th colspan="5">給付・種別・事業</th><th>認可基準</th><th>運営基準確認</th></tr>
<tr><td rowspan="10">子ども・子育て支援給付</td><td rowspan="10">教育・保育給付</td><td rowspan="6">施設型給付</td><td rowspan="4">認定子ども園</td><td>幼保連携型</td><td>中核市以上</td><td rowspan="10">区市町村</td></tr>
<tr><td>保育所型</td><td rowspan="4">都道府県</td></tr>
<tr><td>幼稚園型</td></tr>
<tr><td>地方裁量型</td></tr>
<tr><td>幼稚園</td><td>新制度</td></tr>
<tr><td colspan="2">保育所</td><td>中核市以上</td></tr>
<tr><td rowspan="4">地域型保育給付</td><td colspan="2">小規模保育事業</td><td rowspan="4">区市町村</td></tr>
<tr><td colspan="2">家庭的保育事業</td></tr>
<tr><td colspan="2">居宅訪問型保育事業</td></tr>
<tr><td colspan="2">事業所内保育事業</td></tr>
</table>

種別	認可権限
旧制度 私立幼稚園	都道府県
企業主導型 保育事業	国 （児童育成協会）

表１　保育所等の認可基準と運営基準　出所：内閣府資料を元に筆者作成

ⅱ　「不適切保育」の防止の限界

「不適切保育」の事例紹介で見てきたように、加害者となった保育士のほとんどは依願退職をしている。自己責任を感じてか、それとも自分を守ってくれない組織に見切りをつけたか、当事者の内心まではかりようが無い。しかしながら、退職した上で別の保育所に入職することは十分にあり得る。中途採用する保育所運営事業者は経験年数を重視するため、退職経緯に関心を示さないかもしれない。退職元でも個人情報保護の観点から、事情を伝えないかもしれない。そうなると別の保育所で再び不適切保育が行われてしまうおそれがある。

- 児童福祉法第十八条
  - ○保育士登録の取り消し（禁錮以上の刑）
  - ○保育士登録の取り消しまたは名称使用の停止（信用失墜行為または守秘義務違反）
  - ○１年以下の懲役または50万円以下の罰金（守秘義務違反）
  - ○30万円以下の罰金（名称使用の停止に違反、名称独占違反）

保育士個人に保育士登録の取り消しによって責任をとらせようとした場合に、児童福祉法に基づく保育士登録の取り消しや名称使用の停止では２年経過によって復権してしまう。再び保育現場で働きたいという希望があったとき、研修を通じた再教育によって不適切保育を行わないよう改善が見られたかの見極めは重要である。あるいは二度と保育現場では働けないように運営事業者間で情報共有することも考えられる。憲法違反にならないように職業選

択の自由を妨げるには、立法および司法の分立を意識した議論が求められる。
また、保育士登録およびその取り消しは都道府県知事の権限であり、基礎自治体にとって単独で手続きすることができないことにも留意すべきである。不適切保育が信用失墜行為だとしても、抗弁に耐えられる証拠をそろえて基礎自治体が都道府県に働きかける手続きが煩雑となる。加害者である保育士が退職してしまえば、連絡をとることも難しくなる。

2　不適切保育を未然に防ぐための研修や内容の提案

先に述べたように保育者が「虐待」することを「不適切保育」という。一般に「児童虐待」は保護者（親権者）による虐待を指し、保育者によるものは児童相談所では扱わない。近年保育者による「不適切保育」が問題とされ、報道においても大きく扱われてきているが、この「不適切保育」はほとんど周知されておらず、教科書もなく、保育3団体（日本保育協会・全国私立保育連盟・全国保育協議会）においても把握されておらず、研修もあまりなされていない。
さらに、「虐待」とまではいかないが、「不適切な保育」と言われる状況が数多く報告されている。現場における一般的な認識としての「不適切保育」という言葉は「虐待」より幅広い概念で使われており、混乱をひき起こしている。
「不適切保育」とはなにかを考える上で、今まで進められてきた各方面の取り組みから「保育」への適用・不適用を考えてみたい。
「大人の子どもへの不適切な関わり」を意味する「マルトリートメント（Maltreatment）」という考え方が文部科学省「養護教諭のための児童虐待対応の手引」①に示されている。それによると、

【A（要保護）】レッドゾーン（子どもの命や安全を確保するため児童相談所が強制的に介入し、子どもの保護を要するレベル）
【B（要支援）】イエローゾーン（軽度な児童虐待で、問題を重症化させないために児童相談所など関係機関が支援していくレベル）
【C（要観察）】グレーゾーン（児童虐待とまではいかないが、保護者の子どもへの不適切な育児について、地域の関係機関等（児童相談所、福祉事務所、市区町村、児童館・保育所・学校等）が連携して保護者に対して啓発や教育を行い支援していく必要があるレベル）

以上の3つのカテゴリーに分類される。
C（要観察）のグレーゾーンには、例えば、危険を予測できない大人の不適切な対応として「自転車の補助イスに子どものみを乗せておき、買い物をする」や「高層マンションのベランダに踏み台となるような物が置いてある」、「親のたばこ、ライターを無造作に子どもの手の届くところに置く」等の行為も含まれる。
A（要保護）、B（要支援）のレベルだけでなく、C（要観察）のレベルまで含めたものがマルトリートメントの概念とする。つまり、児童虐待の意味を広く捉えた概念である。
今日保育の現場で問題とすべきことは何がグレーゾーンであり、グレーゾーンであれば保育の現場では「不適切保育」であるとみなされるという考え方の周知徹底である。しかし、あれも禁止、これも禁止と項目を列挙するのみでは、その指針は保育の現場では守ることが

難しい。「不適切保育」のおこる原因を考察し解決方法を示して、必要であれば補助の在り方への提言や法案の改正などを視野に入れた研究が急務であると言えよう。

3 「子どもの最善の利益」から「不適切保育」を考える

「子どもの最善の利益（the best interest of the child, BIC と略す)」とは、「子どもの生存、発達を最大限の範囲において確保するために必要なニーズが最優先されて充足されること」（網野武博、2020）のことである。網野武博が明示する、「『子どもの最善の利益』を考慮する４段階」（網野武博、2015）②をもとにして、乳幼児保育の現状を再点検してみたい。

１）第１段階　子どもの命や健康、成長・発達が脅かされないように考慮する

児童虐待の防止等に関する法律（以下、児童虐待防止法）では、虐待を、保護者が18歳未満の子どもに対して行う４つの行為と定義している。

●身体的虐待
・打撲傷、あざ（内出血)、骨折、頭蓋内出血などの頭部外傷、内臓損傷、刺傷、たばこなどによる火傷などの外傷を生じるような行為
・首を絞める、殴る、蹴る、叩く、投げ落とす、激しく揺さぶる、熱湯をかける、布団蒸しにする、溺れさせる、逆さ吊りにする、異物をのませる、食事を与えない、戸外にしめだす、縄などにより一室に拘束するなどの行為
・意図的に子どもを病気にさせるなど
●性的虐待
・子どもへの性交、性的行為（教唆を含む）
・子どもの性器を触る又は子どもに性器を触らせるなどの性的行為（教唆を含む）
・子どもに性器や性交を見せる
・子どもをポルノグラフィーの被写体などにするなど
●ネグレクト
・子どもの健康・安全への配慮を怠っているなど
・子どもの意思に反して学校等に登校させない。子どもが学校等に登校するように促すなどの子どもに教育を保障する努力をしない（子どもが学校にいけない正当な理由がある場合を除く）
・子どもにとって必要な情緒的欲求に応えていない（愛情遮断など）
・食事、衣服、住居などが極端に不適切で、健康状態を損なうほどの無関心・怠慢など
・子どもを遺棄したり、置き去りにする
・祖父母、きょうだい、保護者の恋人などの同居人や自宅に出入りする第三者が虐待などの行為を行っているにもかかわらず、それを放置するなど
●心理的虐待
・言葉による脅かし、脅迫など
・子どもを無視したり、拒否的な態度を示すことなど
・子どもの心を傷つけることを繰り返し言う
・子どもの自尊心を傷つけるような言動など

・他のきょうだいとは著しく差別的な扱いをする
・配偶者やその他の家族などに対する暴力や暴言
・子どものきょうだいに、児童虐待を行うなど

2020（令和２）年４月からは、児童虐待防止法で「保護者による体罰の禁止」規定（第14条）が定められ、社会全体で体罰等によらない子育てについて考えるためのガイドライン「体罰等によらない子育てのために」が示された。

２）第２段階　子どもへの差別、偏見、蔑視がなされないように考慮する

怒鳴りつけたり、子どもの心を傷つけたりする暴言等も、子どもの健やかな成長・発達に悪影響を与える可能性がある。子どもをけなしたり、辱めたり、笑いものにするような言動は、子どもの心を傷つける行為で子どもの権利を侵害する。

（例）保育者の思う通りにはなかなか排泄の自立がすすまない子どもに対し、同じクラスの同月齢の子どもが〈おまる〉で排泄する姿をみせ、『よく見て。上手よねえ。あなたにはどうしてできないのかなあ。』と語り「うながし」「指導」をしたつもりであっても、排泄をする姿を見られている園児、その姿を見せつけられている園児の人格を辱めていることになる。

1990（平成２）年改定の保育所保育指針において、『……他の子どもの排泄する姿などを見ることによって便器での排泄への興味を持つようになる。』（第４章　６か月から１歳３か月未満児の保育の内容―３―（８））と記されていたが、現在は「子どもの人格を辱めることがないようにする」との配慮から、2000（平成12）年施行の旧保育所保育指針においては、削除されている。

このことは、幼児には羞恥心がまだないというような認識不足がもとでおこる。子どもはおおむね１歳過ぎ頃には、恥じらいの心情などを身につけ、人格を辱められることに相当に敏感になり得ると考えられる。

３）第３段階　子どものニーズ、思い、願いを無視、軽視することのないように考慮する

保育にも、子どもの心身の苦痛、命に思いを致す能力である「受動的権利の考慮」だけでなく、従来考慮に入れられてこなかった、子どもの思い、願いに思いを致す能力「能動的権利の考慮」が必要である。保育において、一人ひとりの子どもの思いや願いに配慮し、それに寄り添うことは、集団保育のなかでは特に留意して関わる必要がある。

（例）箱を積み上げて運動会の入場門の共同制作を進めるとき、子どもが制作しようとする思いが保育者の描くイメージに合わないときに、「それはダメ大きさが違うでしょ！」「もっと見栄えよく綺麗に」「遅い、貴方がそんなだから○○グループだけみっともない。みんなもちゃんとして！」などという重たい雰囲気になっていることがある。

他にも給食の時間など、食べさせなくては、偏食はいけないなどという思いが先行すると、一人ひとりの子どもたちの食を楽しむ必要性や、食生活上の特徴や個性がみえなくなってくる。

午睡時などは、年齢や体質、眠り方の特徴などを考えている余裕がないと、一律に眠らせようとする、あるいは起こそうとすることに固執してしまいがちである。「早く！」「もう寝て！」「寝ないとおやつなしよ！」というような言葉や雰囲気が保育者にみられるとき、保

育者は日課や保育の課題を重視し、子どもに心を向けるよりも、ついつい全体を導くこと、教え込むこと、ひいては管理、統制に心を向けてしまいがちである。

4）第4段階　子どもの意見を確かめるように考慮する

思いを聴き取る、声なき声を聴くなど第3段階より更に浸透させ進化させた段階である。

例えば、けんかの時の対応では、本来子どもの思いを尊重し、とことん両者の気持ちを汲み取り、あるいは思いを言葉で表すように導きたい場面であるが、「ごめんなさい」という言葉を言うことで事を済ませることはないであろうか。本当に悪かった・いけなかったという気持ちを自覚できるような対応をしているだろうか。

この4段階の対応は一番難しいともいえる対応であるが、保育者として子どもの意見を確かめるようにしているかどうかの姿勢は、大変重要な点であり、この意識を保持することが保育者の体罰や虐待を未然に防ぐ第1歩であると考える。

保育所保育指針の告示内容とその解説では、集団保育の効果とともに、一人ひとりの子どもの個性や特徴を考慮することの意義と重要性を丁寧に示している。

以上の段階の内、第1段階・第2段階への対応は、自治体などでも行っている「虐待対応研修」（例：中野区子ども家庭支援センターなど）を、保護者ともに受けることで保育者への応用も可能であると考える。しかし、第3段階・第4段階は、各園の保育現場に指導的立場の保育者や学識経験者が入り具体的な保育指導を行うことが必要であると考える。

4　「不適切保育」が生まれる背景を考察する

一人で何人もの保育を担うことは、大変なことである。大人の都合で指示に従わない子どもに腹が立ったり、イライラしたりすることは、時間のない保育者の多くが経験することでもある。「不適切保育」を未然に防ぐためには、「不適切保育」の原因に関する考察は必須である。多くの事件化した事例からまとめてみると以下のような要因が見いだされる。

●保育士の要因
・保育記録記入などの仕事がはかどらずストレスが蓄積される
・保育士本人の病気や体調不良
・家族の介護、家族関係等でストレスが溜まっている
・愛情があれば多少の叱咤は許させると考えている

●子どもの要因
・かんしゃくが激しかったり、こだわりが強いなど保育のしにくい子どもである
・病気や発達の遅れがあり、手がかかる

●保育施設の要因
・保育施設に相談したり、頼りにできる人がいない
・子ども1人ひとりの発達に合わせてではなく、一律に月齢・年齢によって食事の量や遊び道具などが決められていて子どもの特性が考慮されていない
・施設長からの保育レベルの要請が高く、知識や技術が追い付かない
・給料が安いのに、労働時間が長い
・地域から迷惑施設と考えられて地域の協力が得られていない

人手不足で現場に余裕がない。多くの自治体で保育所の新設が続き、配置基準ぎりぎりの

人数で運営する施設は少なくない。

5　保育現場での管理職や組織的対応の在り方

施設長は、運営に関する事項にかかわるすべての業務に精通し、組織のマネジメントを担わなくてはならい。また、主任保育士、リーダーは施設長の支援と指導の下で、重要な組織マネジメントのノウハウを学んでいくことになる。

「不適切保育」があったと認められた場合、児童福祉法に基づく改善勧告が出される。また、各自治体における条例（例：児童の心身に有害な影響を与える行為を禁じる「虐待等の禁止」の規定）が定められている場合も同様である。

改善勧告が出された場合には、保育士や管理監督者の処分といった責任の明確化や、保護者への説明が求められる。

基礎自治体は利用者から相談や苦情があった場合に、運営事業者に直ちに報告を求めると同時に証拠保全を図ることになる。運営事業者とくに施設長は責任を以て事実関係の確認をし、情報を開示しなくてはならい。

若い保育士はベテラン保育士に注意しにくい。主任保育士やリーダーが忙しく、相談できない場合はなおさら不適切保育が見逃されている。そのような場合のためには外部に通報の窓口が必要となる。周囲の保育士から公益通報できる窓口を基礎自治体は設けて、公益通報者保護を徹底しなくてはならない。

職場における研修では、上記の問題点を含めた情報の共有をできる仕組みを確認する。その第一は、「日常の業務における『不適切保育』と思われる事例の共有」である。日々のヒヤリ・ハットを意識化し、「伝える力」を強化していくためには、記録の共有が必要である。これは保育者だけではなく、保護者にも子どもたちの成長を伝える有効な手立てとなる。その方法として推奨するのが、「保育の振り返りにおける写真の活用」である。

１．写真を撮る→２．写真を選び、タイトルや吹き出しをつける→３．写真について語る→４．保育者・子どもの姿や保育環境の意味を考える→５．子どもの姿や保育環境の意味づけ（発達・育ち・養護・教育・５領域10の姿等）→６．学び・気づきの内面化（その後の保育写真を撮る視点に活かす→最初に戻る

保育者の専門性を上げ、満足度を上げ、自己研鑽の場を確立することが、処遇改善につながっていく。

6　「不適切保育」のチェックリストの考案

「人権擁護のためのセルフチェックリスト」が全国保育士会から出されており、活用されている。しかし「不適切保育」を予防することを主眼においたチェックリストはまだ見当たらない。このため、本研究の結果を踏まえ、保育の現場で働く保育士・保育教諭が保育を行ううえで「不適切保育」を行っていないか意識を高め、自らの保育を振り返ることを目的として、以下のような「不適切保育予防のための自己点検チェックリスト」を考案した。自らが意識せずに「不適切保育」の原因となる「子どもを置き去りにした保育」や「保育者の都合ですすめる保育」をしていないかの自己点検の機会として活用し、保育の質の向上の一助になることを期待する。

1）虐待に当たる行為に関する自己点検
・言葉で注意したけど言うことを聞かないので、頬を叩いた
・言うことを聞かないので、長時間正座をさせた
・友達を殴ってケガをさせたので、同じように子どもを殴った
・他人のものを取ったので、お尻を叩いた
・食べるのが遅いので、ご飯の量を減らした
・毛布を敷かず、バスタタオル１枚を敷いただけで子どもを寝かせる
・雑巾で手や顔を拭いた
・悪いことをすると、押入れや別の部屋に入れる
・床に落ちた食べ物を拾って食べるように強要する

2）子どもの心を傷つける行為に関する自己点検
・冗談のつもりで、「お前なんか生まれてこなければよかった」など、子どもの存在を否定するようなことを言った
・やる気を出させるという口実で、きょうだいを引き合いにしてけなした
・苦手なことを渋っている子どもに「早く」とか「後ろに行って」とか他者と比較したり、否定的な言葉をかける
・子どもを「バカ」呼ばわりした
・子どもを「ブタ」などのバカにしたあだ名で呼ぶ
・怖いお面を子どもにかぶせて泣かせた
・食事をこぼすと叱りながら食べさせる
・お漏らしをしたことを周囲に知らせたり、厳しく叱ったりする

3）子どもの思い、願いを無視、軽視する行為に関する自己点検
・子どもが話しかけても「いま忙しいから」と言ってしまう
・「おしっこ」といっても「行けば」とだけいって援助しない
・登園時に保護者と離れられない子どもに「恥ずかしいよ」と言葉をかける
・製作活動で子どもの作品を「それは違う」と否定する
・子どもの失敗を他の保護者にも聞こえるように伝える
・トイレに行きたくない子どもに無理やり行くように言う
・子どもの個性や特徴・性差を無視したり軽視したりしている
・子どもの心身の状況を考慮にいれていない

4）子どもの意見を無視、軽視する行為に関する自己点検
・食育などを考慮せず、できあいの商品を提供するだけ
・子どもが積極的に手伝いをしようとしているときに時間がない、危険であるとやらせない
・物の取り合いやけんかの時に子ども同士で話し合う前に「もうおしまい」と決着させる

7　倫理観、倫理意識の高揚の必要性

倫理とは社会生活で人の守るべき道 理や人が行動する際，規範となるもの道徳を意味し、

倫理観とは、人が持つ善悪・モラルの判断規準であり③社会生活を送る上で守るべき一般的な決まりごとのことである。特に、保育や福祉現場などの専門職は、社会的責任や職業倫理を守ることが大事であり、そのために倫理的な問題が起こらないように、行動規範を定めているところが多い。

しかしながら、「自己中心的な人・虚言癖・マナー違反をするなどの特徴がある人」など倫理意識が低い人といわれる人もおり、倫理観には個人差がある。そこで、施設長・園長職は「自分と向き合う・客観的になる・スケジュール管理をする」などの方法を使いながら、先に述べた不適切保育防止のための自己点検チェックリストを活用し、職場全体の倫理意識の高揚に務めることが必要であると考える。

8　基礎自治体の適切な行政権限行使による「不適切保育」の防止

認可基準を持たない基礎自治体にとって、運営基準とその確認を最大限活用するべきである。まだ運営基準の効力停止（児童福祉法における事業の停止に相当）の行政処分を行った前例は無いが、稼働中の保育所運営事業者であっても断固たる態度で臨むこともときに求められる。

利用者から相談や苦情があった場合に、運営事業者に直ちに報告を求めると同時に証拠保全を図るべきである。当該保育士が依願退職してうやむやにならないよう働きかけ、非協力的な場合には都道府県知事に保育士登録の取り消しを求める。周囲の保育士から公益通報できる窓口を設けて、公益通報者保護を徹底する。

基礎自治体が運営基準に沿った「保育の質ガイドライン」を示して、保育現場にセルフチェックしてもらい、不適切保育を未然に防ぐことも重要な手段である。園長・主任保育士といった管理職員が職責を果たすことに加え、保育現場にいる保育士全員がお互いに不適切保育を防止する意識を持って声を掛け合うことが望ましい。基礎自治体においても、そのような機運を醸成すべく、定期監査を行いたい。

一方で問題を多くはらんでいるのが認可外保育施設である。幼児教育無償化の経過措置として認可外保育施設を利用する 3 歳以上についても保育料補助が行われている。ほとんどの認可外保育施設が対象となるよう、指導監督基準における配置すべき保育士数も最低限に緩和されている。保育者としての専門性の薄い人材で構成される認可外保育施設が温存される結果になっている。中核市以上の自治体に対して認可外保育施設は届け出義務があり、本部のある自治体から指導監督基準に基づく指導監査を受けることになる。例えば、東京都に立地する認可外保育施設の本部が他県であったなら、他県の知事または首長が指導監督を行うことになる。

不適切保育の未然防止に取り組むのであれば、保育士の高い離職率、資金繰りに問題のある施設では不適切保育が発生しやすいため、スクリーニングして目をつけるべきである。公立保育所民営化によって余剰となった公務員保育士が他職種に就いている場合、指導監査および検査の要員として活用することができる。広く保育の質を向上させる指導監査および検査とするために、自治体内外から多職種の専門チームを組織して実施するようにすれば、人員不足によって年 1 回も監査できない状況から都市部自治体は抜け出せるのではないだろうか。

基礎自治体が適切な行政権限を行使し、保育施設運営事業者が適切な職場環境を整えることにより、各園の風通しが良くなり子どもにも保育者にも良い環境に変えることにつながる

と考える。基礎自治体と運営事業者との関係を適切な緊張感のあるものにすることこそ、不適切保育を防ぐための基本的な対策である。

【注】

1）東京成徳短期大学幼児教育科教授
2）嘉悦大学経営経済学部教授・付属地域産業文化研究所長
3）2017年12月8日朝日新聞朝刊（西部本社）
4）2017年12月7日読売新聞朝刊（長崎）
5）2018年4月20日朝日新聞朝刊（大阪）
6）2018年12月5日朝日新聞朝刊（滋賀）
7）2018年6月21日読売新聞朝刊（大阪）
8）2018年6月23日読売新聞朝刊（大阪）
9）2018年12月18日朝日新聞朝刊（川崎）
10）2019年10月22日読売新聞朝刊（西部）
11）2019年11月13日読売新聞夕刊（西部）
12）2020年9月19日朝日新聞朝刊（西部本社）
13）2019年11月12日読売新聞朝刊（東京四域）
14）2019年7月30日読売新聞夕刊（西部）
15）2019年9月4日読売新聞朝刊（西部）

【引用文献・資料】

① 文部科学省 2015 「養護教諭のための児童虐待対応の手引」
② 網野武博 2015 「Children First」（岩田力・大澤力編著『子ども学総論』 第1章第2節）日本小児医事出版社
③ 新村出 編 2018 広辞苑 岩波書店

【参考文献】

1）網野武博 2020 「保育制度・政策の重要な課題 ──〈幼保一元化〉と〈子どもの最善の利益を考える保育〉──」 子ども学第8号，萌文書林
2）寺田清美 2016 「アッというまに書けて☆伝わる 保育者の伝える力」（株)メイト
3）山縣文治監修 2017 「保育所・認定こども園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～」 全国保育士会

【資料】

1）長崎県長崎市 2018 「民間保育所における虐待案件に対する処分および指導について（報告）」市議会教育厚生委員会資料
2）滋賀県大津市2019 「特別監査結果報告書」
3）福岡県宗像市2020 『「特別指導監査の経緯」と「確認された主な問題点等」2020.10.12』
4）東京都中野区2020 『保育の質ガイドライン』