

調査報告書 (概要版)

令和7年(2025年)2月13日

町立保育所における不適切な保育に関する玉城町第三者委員会

はじめに

保育士は、乳幼児期の子どもが安全で安定した生活を送るために必要な生活環境を提供し、人間形成の基礎作りに向けての健全な心身の発達を担う、子どもの養育、成長に関わる重要な仕事です。少子化、核家族化、地域のつながりの希薄化の進行、共働き家庭の増加といった社会の変化のなかで、保育士の必要性、重要性はより一層増加しています。

他方で、業務量の多さ、責任の重さ、給料などの待遇の低さなどが原因となり、深刻な人手不足が発生してしまっています。また、近年においては、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道等が相次ぎ、社会的にマイナス方向で注目を浴びてしまっていることも、保育士としての仕事のやりづらさを感じる要因となっているようにも見受けられるところです。

今回の玉城町の町立保育所においても、結論として「不適切保育があった」と本委員会は判断しました。ただし、かかる不適切保育は、特定の保育士個人の責任として注目すべきではなく、現場の保育士任せにしでしまい、十分なサポート体制を整えていなかった町の組織的な姿勢の問題として捉えていただくべきと考えております。町には本調査報告書の内容をしっかりと受け止めていただき、より良い保育実現のために具体的な改善策に結び付けていただきたいと思います。

各委員は、今回の調査を通じ、現場の保育士の皆さんの仕事に対する熱意と、その職務の大変さと責任の重さを改めて痛感したところです。保育の現場で働く全ての方々に対し、子どもの福祉のため重要な社会的役割を尽力いただいていることに、改めて敬意を表します。とても大変だと思いますが、子ども達の純粋な笑顔を受け止め、日々の成長を感じることができる魅力的で誇りある仕事です。

本調査報告書が、保育士にとって働きやすく、保育がしやすくなる契

機となり、ひいては、全ての子どもの最善の利益につながることを切に
望みます。

令和7年（2025年）2月13日

町立保育所における不適切な保育に関する玉城町第三者委員会

白山 雄一郎

小川 真由子

齋藤 眞寛

宗田 美名子

第1 本委員会について

1 本委員会設置に至る概要

令和5年12月、玉城町教育委員会（以下「玉城町」を「町」という。）へ町立田丸保育所の通所児童の保護者Aから、関係者を介し、担任保育士Bから子どもへの目に余る行動があるとの情報提供がなされた。これを受け、町は内部調査を実施し、その調査経過を踏まえ、令和6年5月、新たに本委員会を設置した。

2 本委員会の目的

- ① 町立保育所の不適切保育の有無、内容について事実確認をする。
- ② 町立保育所における課題を見つけ、より良い保育実現に向けての提言を行う。

※ なお、この調査は、民事・刑事上の責任追及やその他の争訟等への対応を直接の目的とするものではない。

3 委員構成

| 職名 | 氏名 | 所属等 |
|-----|--------|--------------|
| 委員長 | 白山 雄一郎 | 三重弁護士会 |
| 委員 | 小川 真由子 | 皇學館大学教育学部准教授 |
| 委員 | 齋藤 眞寛 | 三重県社会福祉士会 |
| 委員 | 宗田 美名子 | 三重県臨床心理士会 |

4 活動

本委員会の活動の経過は以下のとおりである。この間も、非公式の意見交換などを実施した。なお、保護者A及び元担任保育士Bに

対する聴き取り調査については、お断りをいただき実施が出来なかった。

| 日付 | 内容 |
|------------|--|
| 令和6年5月30日 | 第1回委員会 |
| 令和6年6月 | 保護者アンケート実施 |
| 令和6年8月19日 | 第2回委員会 |
| 令和6年10月10日 | 下外城田保育所聴取調査(所長、保育士、会計年度任用職員) |
| 令和6年10月21日 | 外城田保育所聴取調査(所長、保育士、会計年度任用職員) |
| 令和6年10月28日 | 田丸保育所聴取調査(所長、保育士、会計年度任用職員) 有田保育所聴取調査(所長、保育士、会計年度任用職員) |
| 令和6年11月28日 | 第3回委員会 |
| 令和6年12月26日 | 第4回委員会 |
| 令和7年2月13日 | 第5回委員会 |

第2 本委員会が確認した事実

- 1 令和5年4月17日(月)、田丸保育所は、同所に通所する4歳児の保護者Aから「担任である保育士Bの子どもへの対応が悪い」との申出があり、相談を受けた。
- 2 同年12月14日、町教育委員会に、保護者Aの関係者を介し、田丸保育所に勤務する「担任保育士Bの保育に目に余る行動がある」との情報提供がなされた。

- 3 同月27日、町は、担任保育士B、保護者Aへの面談を行い、保護者Aから指摘がなされた件に対し、保育士Bは、不適切な行為をした認識はないが、結果的に子どもや保護者の方にそのような思いをさせたことについて保護者Aに謝罪を行った。
- 4 令和6年1月5日、町は、県に対し、保護者から不適切な保育（疑い）に関する事案の相談通報があったことを報告した。
- 5 同月12日、毎日新聞により、「食事が遅い園児叱責」「玉城町が保育士を嚴重注意」との見出しで報道がなされた。町は、同日夕方、町立保育所に通所する児童の保護者向けのアプリ「HOICT」を介して、田丸保育所の保護者に対し、「不安や心配をかけたこと、それに対する信頼回復に努めたい」旨のメッセージを送信した。
- 6 同月15日、町は、代替保育士の確保が出来たため、田丸保育所の4歳児の主担任を交代し、保育士Bを事務職へ配置転換した。
- 7 町は、「当事者及び保育施設職員から聴取した不適切な保育(疑い)のある事案を基に、他の事案も含め、事実関係の調査を行う」「また、その原因と考えられる事項を精査し、是正を要する事項が認められたときは、施設運営の改善を行い、児童の安全とその保護者の安心に繋げる」ことを目的に、内部調査委員会を設置することとした。

同日、第1回内部調査委員会を開催し、町内に存在する4保育所（田丸保育所、外城田保育所、有田保育所、下外城田保育所）の全職員を内部調査の対象とすること、アンケート調査を実施することを確認した。
- 8 内部調査員会は、記名式のアンケート調査の結果、そのうち、「不適切保育を自身がしたことがある」「職場で不適切保育を見たり聞いたりしたことがある」と回答した職員に対する聴き取り調査を実施した。

9 同年3月12日、第2回内部調査委員会を開催し、内部調査結果の取りまとめを行った。

内部調査委員会は、上記アンケート調査及び聴き取り調査の内容について、複数人の証言が得られているかどうかの基準で事実認定を行い、報告書において、町立保育所の子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3件（以下（1）（2）のとおり）の発生が認められたとした。なお、虐待、子どもの心身に有害な影響を与える行為、虐待と疑われる事案に関する事案は認められなかったと結論づけられている。

（1）子ども一人ひとりの人格を尊重しない関わり（1件）

（2）物事を強要するようなかかわり・脅迫的な言葉がけ（2件）

10 同月29日、町立保育所に通所する児童の全保護者に対し、内部調査委員会の調査内容を基に「町立保育所における不適切な保育(疑い)について【中間経過報告】」をHOICTにて配信した。

11 元担任保育士Bについては、任用期間を更新しないこととし、同年3月31日付で雇止めとなった。

12 この間、町は、同年2月25日、3月4日、5月11日、同月17日、町立保育所に通所する児童の保護者を対象とした保育に関する相談窓口を設置したものの、保護者からの相談は1件もなかった。

13 町は、内部調査委員会の調査経過を踏まえ、本件を子どもの人権擁護に関する重大インシデントとして、新たに第三者委員会を設置することとした。同月8日、玉城町第三者委員を委嘱した。

14 同年6月、本委員会は町立保育所に通所する児童の保護者に対して、記名を任意とするアンケート調査を実施し、360世帯中105世帯から回答を得た。

「利用されている保育所の保育について、不適切だなと感じるこ

と、不適切であると疑われること、その他ご自身が気になることや、気になる情報はありますか？」との問いに対しては、「あった」が6名、「なかった」が99名であった。

15 同年10月、本委員会は、町立保育所の各所長、保育士、会計年度任用職員の合計12名に対し、聴取調査を実施した。

第3 不適切保育についての考察

1 不適切保育について

(1) こども家庭庁が令和5年5月に示した「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」において、不適切保育は「虐待等と疑われる事案」と整理された。保育所における「虐待」とは、保育所等の職員が行う、次の①②③④いずれかに該当する行為や保育所等に通うこどもの心身に有害な影響を与える行為である。

- ① 身体的虐待：保育所等に通うこどもの身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- ② 性的虐待：保育所等に通うこどもにわいせつな行為をすること又は保育所等に通うこどもに対してわいせつな行為をさせること。
- ③ ネグレクト：保育所等に通うこどもの心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、当該保育所等に通う他のこどもによる①②又は④までに掲げる行為の放置その他の保育所等の職員としての業務を著しく怠ること。
- ④ 心理的虐待：保育所等に通うこどもに対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の保育所等に通うこどもに著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

(2) 内部調査委員会が前述のとおり認定した子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3件については、当事者の聴取が実現できず、明確な「虐待」との判断は難しいものの、本委員会は、少なくとも「虐待等と疑われる事案」として、「不適切保育」に該当すると判断した。

(3) その他にも、聴き取り調査、アンケート調査の結果より、身体的虐待及び心理的虐待を疑わせる事実が複数指摘されている。

具体的な時期や状況等の特定までは困難で、元担任保育士Bを含め、既に退職済みの職員によるとされるものも含まれている。判断が困難な面はあるが、本委員会としては、町立保育所において発生した、虐待等と疑われる事実、いわゆる「不適切保育」は、内部調査委員会が認定した3件にとどまらなないと判断した。

2 不適切保育の背景

(1) 特定の保育士の知識の欠如

言うまでもなく、子どもの発達段階には個人差があり、それぞれの発達段階に応じた声かけを行う必要があり、発達段階にそぐわないことを求めても、子どもが求められたことを出来ないことは当然である。このことは、子どもの自己肯定感を否定することとなり、健全な成長を阻害する要因にもなりかねない。保育士に、子どもができないことをできるようにしようという思いがあったとしても、子どもの尊厳を否定する行為である。

一部の保育士について、保育を行うにあたっての、子どもの発達と養育に関する基本的な知識及び認識の欠如があったと言わざるを得ない。

(2) 現場保育士の人手不足と業務過多

少子化、核家族化、地域のつながりの希薄化の進行、共働き家庭の増加等を背景に、保育所に求められる社会的役割や責任は一層増加傾向にある。トイレトレーニングなど子どもの身の回りのことは、保育所で出来るようになることを期待する傾向も伺われる。

保育士は全国的にも人手不足が深刻な状況である。町も例外ではない。人手が不足していれば、保育の質も、子ども一人に相対する時間も低下する。子どもの特性や成長に沿った丁寧な関わりが現実的に不可能な状況となる。

トイレトレーニングや給食にあたり、子どもの特性や成長に沿った丁寧な関わりができなかったことは、現場保育士の人手不足と業務過多も要因となっていると考えられる。

(3) 保育士同士のコミュニケーションの課題

現場の保育士は、年齢、保育年数、雇用形態（正規職員、再任用職員、任期付職員、会計年度任用職員）は様々である。また、個々の保育士は、子どもを保育するうえで重要だと考えるそれぞれの価値観（保育観）があるが、特に、子どもに教えて出来るようにする、出来ないことを時には強く声かけをするべきかについての考え方には大きな違いがあるように見受けられる。

内部調査委員会によるアンケート調査及び聴き取り調査の内容からも、現場の保育士は、少なからず他の保育士による不適切だと感じられる関わりについて認識していたと思われるが、年齢や保育年数の違いから注意のしづらさを感じ、また、注意をしても保育観の違いで終えてしまうこともあったようで、それ以上に真摯に注意することや、状況改善につながる形の問題提起をすることに躊躇し、戸惑いながらも結果的に状況改善できなかった。

保育士同士の保育観のすり合わせや意見交換、異なる保育観が

あることを前提とした役割分担、チームとしての統一した考えを持てるようなコミュニケーションがとれていなかった。

(4) 保育所のマネジメント体制の課題

所長及び総括主任によるマネジメント体制にも課題があった。所長や総括主任も、保護者からの情報提供以前に、不適切保育の実態を迅速に把握し、適切に評価することができなかったことで、指導などによる改善に結びつけることができなかった。

その背景には、マネジメントする立場の所長や総括主任の業務過多も要因となっていると思われる。所長や総括主任に課された事務作業など業務の多さのため、現場の様子を見回る、サポートする余裕もない状況も見受けられる。人員配置の問題として、各所の規模を反映されず、所長及び総括主任は各所1名ずつを基本とされているようである。また、有田保育所には総括主任がおらず、所長が兼務している状況となっている。

町は、保育所に関する業務を保健福祉課が担っており、保育に特化した部署が設置されておらず、現場の保育所に対するサポート体制が不十分となっている。内部調査委員会が実施したアンケート調査により、現場の保育士個人が把握していたいくつかの不適切保育が明らかとなったところ、現場の保育所の問題意識を、町として敏感に察知できる組織体制が欠如していた。

第4 提言

1 子ども条例の制定

1989年(平成元年)11月20日、国連総会で子どもの権利条約(以下「条約」という。)が採択され、1994年(平成6年)4月22日に日本が条約を批准した。三重県においても、2011年(平

成23年)4月に「子どもの権利が尊重される社会」の実現をめざすため、「三重県子ども条例」(以下「条例」という。)が施行され、子どもには生まれながらに豊かに育つための権利や自ら育つ力と多くの可能性があるとしたうえで、子どもが豊かに育つことができる地域社会づくりを進めるため、「子どもを権利の主体として尊重する」「子どもの最善の利益を尊重する」「子どもの力を信頼する」の3つを基本理念に掲げている。市町の役割についても、「市町は、基本理念の通り、子どもの育ちを見守り、及び支える施策の推進に努めるものとする。」とされており、県内にも独自の条例を定めた市町、検討中の市町が存在している。県では、子どもを取り巻く環境の変化を踏まえ、現在、条例改正作業を進めている。全国的にも子どもの権利を保障し、社会全体で子どもの育ちを支えあうことが求められてきている。

町においても、子どもの健康や安全の確保、発達の保障等を担う公立保育所において、子どもに対する人権侵害があったことを重く受け止め、子どもの権利を保障するための総合的な内容を定めた条例を定め、子どもの権利擁護委員制度を設置するなど、町全体の姿勢として改善に取り組むべきである。

2 子どもの人権及び多様性の理解

所長及び総括主任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、多様性の尊重に関する理解を深める必要がある。子どもを主体と捉え、子どもの年齢や発達に応じた方法で意見や気持ちを丁寧に汲み取り、業務日誌などの記録に残す。また、子ども一人ひとりの個性・多様性を尊重する。子どもの権利条約の精神に則った保育を進めることが求められる。

子どもの人権及び多様性尊重に関する研修、不適切保育の防止に関する研修の受講を義務化し、定期的実施することを検討すべきである。オンライン研修で受講の負担を軽減する工夫も求められる。

また、個々の保育士の理解の確認のために、全国保育士会作成の「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」を積極的に活用する。個々の保育士に配布するのみではなく、定期的な職員面談で活用するなど、所としてそれを利用したチェックを行ったり、セルフチェックリストを材料に、第三者の外部アドバイザーも活用して、所内での意見交換会を実施することも有益であると考えられる。個々の保育士には保育観の相違があり、必ずしも正解が一つではない中で戸惑いが生じる原因となるところであるため、セルフチェックリストを活用しながら、保育観のすり合わせ、異なる保育観があることを前提とした役割分担、保育所としての統一した認識、考えを持てるように話し合うことは、極めて重要である。

3 子どもの多様性を尊重した保育業務の見直し

保育現場には、様々な性格、障害の有無、家庭環境の違いなど、様々な背景を持つ子どもがいる。その時々に入所している子どもの多様性を尊重した保育方針、保育方法を工夫していくことが大切である。

町立保育所は4ヶ所あるところ、現在は、他の保育所との平等を重視し、全保育所で足並みをそろえた設定保育及び行事の準備を行っている。しかしながら、保育所の規模や事情、入所児童の違いもあることからすれば、必ずしも全ての保育所で統一する必要はなく、各保育所の実情に合った保育方針を決定すべきである。

例えば、設定保育と自由保育、行事についても、従来のような、子ども全員に対し決められたことをやらせて、子どもの「やり遂げた姿

を見せる」という価値観だけではなく、近時では、子どもの自主性や主体性を大切に、子どもの「ありのままを見せる」という価値感も重視されているところである。

他の保育所と合わせるのではなく、各保育所にその時通所する子どもの多様性に合わせて、保育所独自の保育方針・目標を設定し保育業務の見直しを進めるべきである。

4 現場保育士に対するサポート体制

現場の保育士の定着、業務負担の軽減のための方策も必要である。

現場保育士は、対応困難な子どもに対する保育について、相談できず、一人で迷うケースもある。保育所内において、保育に関する悩みや疑問点を共有できる仕組みづくりが必要である。相談されるのを待つのではなく、積極的に悩みがないかを確認するなどの工夫も求められる。

また、現場の保育士が保育に関する悩みなどについて当該保育所外部の者に相談・共有できる保育士支援アドバイザーといった制度を活用し、孤独感の軽減、心理的負担の解消につなげることも考えられる。

さらに、障がいのある子どもが保育所において集団生活を送るための専門的な支援などを行うサービス、保育所等訪問支援を効果的に活用することも、現場保育士の負担軽減につなげることが可能と考えられる。保護者が申請することが必要な制度であるため、町は、保護者や関係機関に対し、制度の内容や重要性を積極的に周知することが求められる。

また、子どもの多様性に対応するための現場ですぐに活用できる保育技術の研修、初任・若手保育士のニーズに即したオリエンテーシ

ヨン研修など、年間を通した系統的、組織的な研修の実施が重要で、所の実情や現場保育士の希望などを考慮しながら研修内容を吟味し、町全体で研修の協力体制を築く環境整備が必要である。

5 保育専門部署の設置

町は、保育所に関する業務を保健福祉課が担っているところ、保育所の業務を専門に扱う部署の設置も検討が必要である。現場の所長や総括主任が行う業務について、適切に役割分担、負担軽減させ、現場のマネジメントに注力できるように調整すべきである。

町として、より良い保育の実現、不適切保育（疑い）事案発生 of 未然防止、早期発見、事案発生時の解消・改善に対応できるような組織体制を整える必要がある。

6 保育現場の人材確保

国は、慢性的な保育士不足に対して、保育士配置基準の見直しや処遇改善加算制度による補助金支給の増額を進めているが、依然として、不十分な状況である。町は、国に対して、更に抜本的な改善を求めていくべきである。

また、町独自の取組みとして、町内で保育士となることを目指す保育士養成施設入学予定者に対し、修学資金を無利子で貸付け、保育士養成施設卒業後に町内の認可保育所に保育士として一定期間従事することで返還を免除する修学資金貸付などの支援制度や、保育士の資格を持っているものの保育士として働いていない潜在保育士の復帰を後押しする政策、加配保育士の適正かつより充実した配置を実施することも検討すべきである。

保育士自体の職の魅力を発信する工夫も大切である。子どもの命

と安全を守る保育の重要性を広くアピールするとともに、社会的地位を更に向上させる取り組みを行うなど、保育士等の人材確保を進める必要がある。

7 不適切保育等の早期発見

(1) より利用しやすい相談窓口の設置

町は、本件発覚以降、町立保育所に通所する児童の保護者を対象とした保育に関する相談窓口の日を決めて設置したものの、保護者からの相談は1件もなかったとのことである。

相談窓口について常設化、SNSなどのコミュニケーションツールを活用した相談体制の整備、分かりやすい周知などの工夫が必要である。

(2) 保護者アンケートの実施と定期的な意見交換会

より良い保育を目指すにあたっては、保護者の協力と理解は不可欠である。

保護者に対する定期的なアンケート調査や、より良い保育を作る目的での意見交換会を実施することも検討すべきである。

(3) 現場保育士への定期的なアンケート実施

現場保育士に対して定期的なアンケートを実施することも考えられる。その際は、他の保育士や職員に回答結果が漏れることはないこと、結果的に間違っていたとしても不利益を被ることはないことを保障し、現場の保育士が安心して声をあげられるような仕組みとすることが必要である。

また、現場保育士が声を上げることを後押しするためにも、不適切保育もしくはその可能性がある事案を認識した際の保育所の手順を整理したマニュアルを作成することも検討すべきである。

以上