

文教委員会資料⑤

2 所管事務の調査（報告）

(2) 保育の質の確保に向けた行政対応について

資料 保育の質の確保に向けた行政対応について

参考資料 平成 30 年度施設別指導監査結果（随時監査）抜粋

こども未来局

（令和元年 8 月 28 日）

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)

1 検証の目的と事例の概要

【1】目的

保育所等において問題事案が生じた際、児童の安全を確保しつつ、早期に事態を收拾し、適切な保育を確保することにより、被害の拡大を防止することが重要である。

昨年、市内認可保育所において不適切な保育の事例を確認し、これに対応したことを振り返り、児童の安全確保を最優先とした対応、運営実態や事実の迅速かつ的確な把握、適切な保育所運営の速やかな回復に向けた、関係部署による迅速かつ効果的な対応に繋げるための検証を行う。

この事例検証をベースとして、今後の民間保育所等への支援、指導及び監督業務の改善につなげるため、対応策等の検討を行う。

【2】検証チーム

こども未来局の関係課がそれぞれの立場から事例検証に参加した。

- 総務部 庶務課、企画課（局内調整）、監査担当（児童福祉施設の指導監査）
- 子育て推進部 保育課【事務局】（民間保育所の運営指導）、運営管理課（公立保育所の運営管理）
人材育成担当（公民保育所の保育士等人材の育成）
各区保育総合支援担当（民間保育所等との連携、運営等総合的支援）
- 児童家庭支援・虐待対策室（児童虐待対応、児童相談所連絡調整）

【3】一連の経緯（要約）

年 月	主な経緯
H30年3月	設置者による、園長交代等に係る保護者説明会の開催 年度替わりで多数の職員の異動・退職が生じる
4月下旬	新任園長の体制下で園運営が安定しないまま新年度が始まり、誤配膳事故が発生
5月上旬	園児への不適切な保育について児童相談所に通報 保育課から、設置者に誤配膳事故の再発防止、園児への不適切な保育に係る事実確認を指導 保育課による上記事故等に係る設置者への聞き取り調査、指導の継続
下旬	設置者による保護者説明会の開催
6月上旬	保育所の運営体制が不安定になり、保育課、保育総合支援担当による緊急立入調査を実施 系列園からのサポートを受けての運営となり、保育課、保育総合支援担当による毎日の巡回 保育課が防犯カメラの映像により、保育所で不適切な保育が行われたことを確認
7月上旬	新たに園長・副園長・主任保育士が就任し、新体制に移行 保育課から、保育所の運営の是正についての指導文書発出 設置者から保育課へ是正指導に対する報告書の提出
中旬	設置者による、経過と不適切な保育についての説明会の開催
9月中旬	監査担当による随時監査の実施 設置者による2度の保護者説明会の開催に、保育課と保育総合支援担当の出席
10月中旬	保育所と保育課が児童相談所を訪問して、児童の心理ケアの方法を相談
11月下旬	設置者が専門の医療機関の臨床心理士3名による心理的ケア（集団観察）を開始
12月下旬	設置者が実施した第三者調査による調査報告書（概要版）を保育所内に掲示
1月中旬	設置者からの専門の医療機関の臨床心理士3名による心理的ケア（個別相談）の終了 設置者による保護者説明会を保育課、保育総合支援担当同席の下、開催（第三者調査による調査結果の報告）
2月中旬	設置者による新入園児保護者説明会で、不適切な保育を含む一連の経過を説明
3月上旬	監査担当による定期指導監査の実施
下旬	監査担当による監査結果の公表

2 保育所等の運営に係る指導・監督の法的根拠・権限

■ 所管課の根拠法令・権限からの振り返り、検証の着眼点

	保育課	保育総合支援担当	監査担当
役割	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定教育・保育施設の指導 ・ 給付費支給・補助金交付 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定教育・保育施設の技術的指導 ・ 保育施設の人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童福祉施設の指導監査
主眼	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入所児童の安全確保 ・ 安定的な運営の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育施設の保育の質の向上 ・ 公民保育所の連携 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 遵守事項の履行確認 ・ 有効性の合理的保証
権限	<ul style="list-style-type: none"> ・ 是正指導・指導検査 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 是正指導 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指導監督・勧告等 ・ 指導検査
根拠法令	児童福祉法、子ども・子育て支援法		
根拠条例	川崎市児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例 川崎市特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営の基準に関する条例		

3 検証内容(行政対応の振り返り)

【1】適切な保育の確保と安定した状態の継続

(1) 適切な保育の確保について

保育所の人員不足や体制の不安定に対しては、市は、設置者に本来速やかな是正を求めるところであるが、急な配置転換は子どもへの影響が大きく、施設の職員にとっても負担が大きいことから、人選を含めて1か月の猶予期間を設けた。この間、市から専門職員等を施設に派遣を行うなどサポートし、適切な保育を確保することができた。

ただし、保育課職員を日々派遣して運営確認していた点については、今回のように当該園と市役所との距離が比較的近かったことから可能であったもので、時間的や距離といった物理的な条件をクリアしつつ一定の水準を保持した運営指導・支援ができる体制を確立する必要がある。

(2) 安定した状態の維持・継続について

当初の1か月を経過した7月以降の運営は、市の指導により市加配職員2/3人までの充足を維持しており、法人代表者に異動の配慮と併せて来年度以降も確実に履行していくことを確認した。また、設置者の運営管理についても、市からの是正指導や随時監査の指摘を受けて、管理機能の強化を図る仕組みづくりに取り組むなど、改善傾向にあるといえ、多角的な指導の成果が確認できた。

【2】保護者の信頼回復と良好な関係の構築

保護者対応については、行政側の窓口を保育課に一元化したことで、早い段階での情報集約が可能となり、一定程度混乱の鎮静化を図ることができた。また、担当者を限定したことで、保護者との意見交換が円滑に進み、保育所の取組への理解を促すこと等への効果が見られた。さらに、設置者側の保護者対応については、保育所ではなく設置者が一括して行うように指導したことで、保育所が保育に専念できる環境が整えられ、運営の早期安定や保護者と保育所との信頼関係の回復に繋がられた。

しかし、行政の対応経過としては、6月の不適切な保育の確認から是正指導の通知、9月の随時監査の実施と、比較的短期間で一定の措置に繋げることができたと考えられるものの、保護者の視点で振り返ると、保育所で起こったことや、設置者としての対応など、保護者が安心して子どもを預けるために必要な情報が、7月の説明会で必ずしも十分に伝えられず、9月の説明会で初めて十分な情報が伝わった状況であり、より迅速かつ必要な情報開示及び共有ができる対応についての指導等を検討する必要がある。

【3】 児童に対するケア

事例では、保護者から児童の心理ケアについて多くの要望が寄せられたことから、9月の保護者説明会において児童相談所での心理的ケアの実施について案内したが、設置者が医療機関との調整等に時間を要したため、実際の開始までに2か月程度を要した。この間も保育所では日常的なケアを実施していたが、保護者と保育所との信頼関係が毀損されてしまったこともあり、保護者の理解の下で実施することは困難であった。

このように保育所と保護者との信頼関係が失われた状況において、児童にとっての大切な情報を共有し、適切な心理ケアに繋げるためには、早い段階で第三者的立場の専門家が関わり、『家庭でできるケア・保育所と協力して行うケア』の重要性とその方法等を説明するなどして、保育所の取組について理解を求めていく必要があると考えられる。医療機関や児童相談所など専門機関による心理ケア等を準備することに加えて、保育所と保護者が協力して日常的なケアを実行できるようにサポートする視点を持つことが重要だと考えられる。

【4】 必要に応じた保育事業者への対応・処分

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。

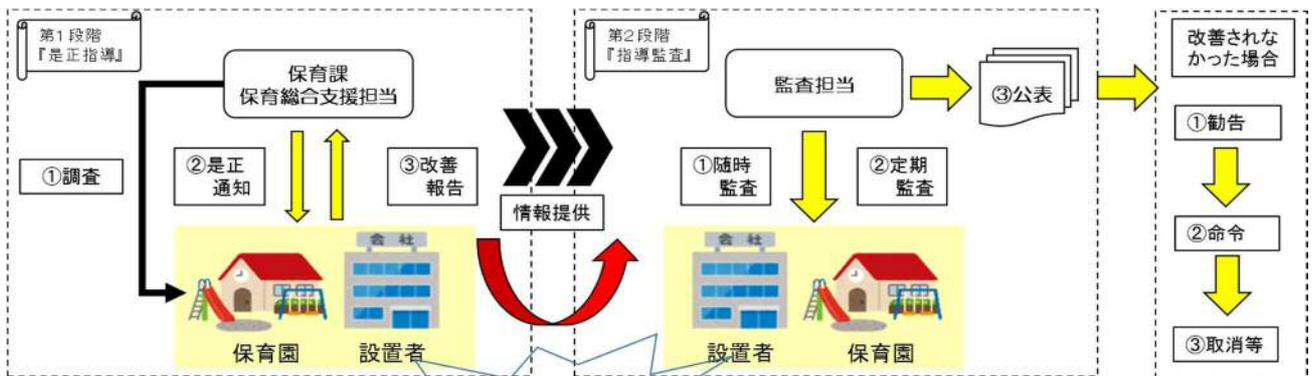


図1. 指導から監査までの流れ

※状況により第2段階から進むこともある

4 検証結果を踏まえた業務改善のポイント等

【1】 一定の水準を保持した運営指導・支援体制の確立

保育所の所在地により生じる、距離や時間といった物理的な条件をクリアし、いつ・いかなる場所であっても、速やかに対応できるよう初動対応と所管課の役割分担を整理する。

⇒市内の全ての保育所に対して、迅速かつ一定の水準を保持した運営指導が行える体制を整えることが重要である。保育課においては初動対応と設置者への指導を担い、施設に対する継続的な相談・支援・指導については、各区の保育総合支援担当が担うといった分担が考えられる。また、その後の運営状況等の確認は、保育課と保育総合支援担当とで適宜分担し、その経過を共有することで継続的な指導・支援の充実を図る。なお、設置者への苦情・要望等を受ける行政相談窓口の案内を全園に掲示して、利用者からの情報収集を行うとともに、こうした情報も普段から監査担当を含めて共有しながら、統一的に運営状況の確認ができるよう運営指導・確認に必要なチェックリストを作成する。

【2】改善や保育実践の取組状況の情報提供

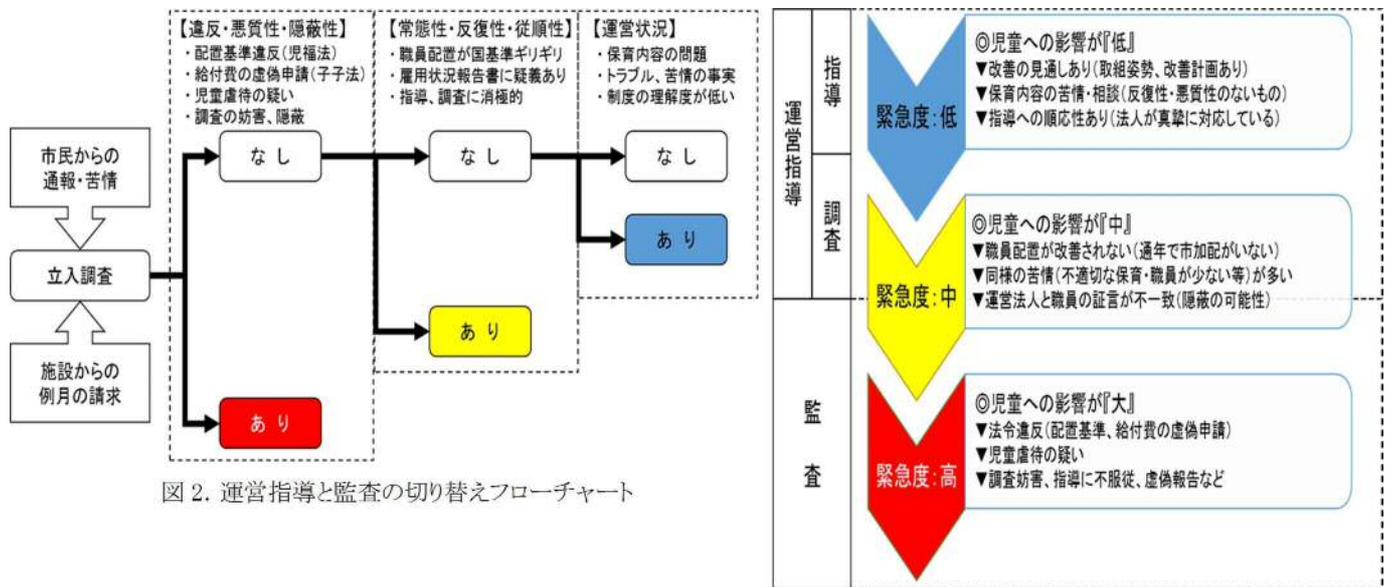
問題のあった保育所の改善や保育実践の取組状況について、保護者の信頼を早期に回復するためには、迅速かつ正確な情報提供が重要であることから、設置者からの主体的な情報提供に加えて、市としても把握した情報について適時適切に公表できるようにする。

⇒行政からの情報発信として、施設への監査が実施された場合、その結果を公表することが有効であると考えられ、法令に基づく監査を機動的に実施できるよう、監査所管も早い段階から関わりを持つ必要がある。

【3】運営指導・支援から監査に移行するタイミング

問題、課題の内容と頻度、運営指導に対する設置者の対応状況、児童への影響度合い、設置者への処分の要否等を勘案し、適切なタイミングで運営指導から指導監査への移行と緊急立入検査を行う際の手順や各所管課の役割を整理しておく必要がある。

⇒初動対応として、保育課や保育総合支援担当において事実確認・状況把握及び運営指導を実施し、把握された状況により必要と判断された場合は、法令に基づき施設への立ち入りによる設備・帳簿書類他の検査ができる指導監査に移行する。これにより、指導監査結果を踏まえた改善勧告・改善命令・認可取消しといった、法的な権限に基づく処分が可能となる。また、緊急立入検査を実施する場合には、現在進行形で物事が進捗していることを考慮する必要があり、情報集約と得られた情報から総合的に判断を下す統括者を明確化し、調査チームの役割と内容をあらかじめ整理することで、速やかな調査の実施から指導へと繋げていく。併せて、その後の運営指導において、指導監査や立入検査の結果が適確に活かされるよう、組織間の連携・情報共有を図っていく。



【4】日常的なケアを支援できる体制

児童への心理的ケアについては、保護者の日常的ケアへの理解を深めることで家庭において不安を和らげるとともに、専門的な観点からの説明や相談対応が可能な体制が求められる。

⇒事例では、保育課が、区地域みまもり支援センターでの個別相談と児童相談所での個別相談・検査ができるよう調整し保護者に案内した。これは、設置者が用意した心理ケアだけでは、保護者の中に不信感を持ち、利用をためらう可能性があったため、行政側の体制も併せて、利用の選択肢を保護者に示すことで安心感を持ってもらえる対応であった。今後、同様の事例の発生に備えた体制構築のモデルとして関係部署と共有する。

5 今後の取組等

今回の事例は、連日の立入指導や児童の心理的ケアなど、所管として初めて経験するケースであり、事実の把握や設置者の理解、協力を得ることが非常に困難な中で、児童の安全性を最優先にしながら保育の提供を継続させるためには、日頃から関係部署間の情報共有や連携体制を築いていくことが重要であると再認識させられたものであった。また、昨今の保育人材の逼迫等の状況から、民間保育所の運営において人員配置や人材育成の課題は多くの運営法人が抱えており、保育の質の確保に向けた取組は一層重要となっている。

そのため、毎月の給付費審査での雇用状況確認等、保育課等における定例的な業務の中から施設運営の不安定要素を早期に発見することや、保育総合支援担当において、日常の民間保育所への支援活動の中で未然防止の観点からのアプローチを強化することなどが考えられる。そのためのツールとして、平成28年度に策定した川崎市「保育の質ガイドブック」を更に効果的に活用するほか、今後、「保育・子育て総合支援センター」を効果的に機能させられるよう取組を進めていく必要がある。

【1】保育現場における保育実践の充実に向けた関係部署の連携強化

保育所数の増加や様々な運営主体の参入等に伴い、保育所ごとの特徴や強み、抱える課題は多様化してきており、保育所ごとの保育の質に関する認識や取組には差が生じていると考えられるため、関係部署間の連携を強化し、それぞれの立場から保育所を支える仕組みを構築し、取組を継続する必要がある。

今後は、関係部署間の情報共有のほか、一定の資質・専門性を有し日々の運営状況の確認や相談対応などを通じて、予防的観点による保育の質の向上を図る保育総合支援担当と、是正指導を行う保育課及び指導監督を行う監査担当との多面的な連携をより効果的に機能させる必要があり、そのためのツールとして、それぞれの部署が把握した保育所に関わる情報を蓄積し、相互に参照できる仕組みを構築するなどの業務改善を進めることとする。

【2】保育実践の内容等の「見える化」

保育現場において保育の質を確保していくためには、保護者はもとより入所希望者や地域住民、設置者等が、外部からの把握が難しいとされる各保育所等における保育の基本的な考え方や保育実践の内容等を「見える化」することが重要である。保育実践の内容等の「見える化」が進むことで、不適切な保育を抑止するだけでなく、保育所に対する理解や信頼の促進にもつながると考えられる。

そのため、指導監査の結果及び改善状況等のホームページへの掲載を、今年度より従来の年1回一括処理から月ごとに改め、各施設等へ監査結果を通知した段階と改善がなされたそれぞれにおいて、情報をより迅速に順次公表するよう変更した。今後も引き続き、より分かりやすく公表できるように検討していく。

【3】保育の質の確保・向上に向けた取組に対する評価の充実

保育の質の向上には、保育者の実践と行動変容が伴うものであり、川崎市「保育の質ガイドブック」を共通のツールとして、連携会議や研修を通して学び合った内容が、各施設において適切な保育実践に活かされているか、市は踏み込んだ確認を行い、保育所の着実なステップアップにつなげていくことが必要である。

保育総合支援担当は、民間保育所等を訪問する際に使用する統一したチェックシートをこれまで市に寄せられた相談や苦情の事例等をもとに作成し、日常の保育状況の確認の中で不適切な兆候を把握するように努める。保育現場で相応可能なものについては、状況に応じた解決方法等を助言するなど適切な支援を行い、直ちに解決が難しいものや緊急性が高いもの等については、速やかに関係部署につなげ改善を図っていく。

また、指導監査においては、現場における保育実践が、子どもの人格を尊重し子どもの育ちに資するものとなっているかを客観的に評価し、保育の改善につなげていくことが重要であるため、今年度の監査基準の作成にあたり、保育の質の向上に向けた取組を実施しているか等のより具体的な着眼点及び判断基準を整理するとともに、評価の充実を図った。

保 育 所
（随時指導監査）

施設名	キッズガーデン川崎幸町		
運営主体	株式会社 Kids Smile Project		
監査手法	実地指導監査	実施区分	一般指導監査(随時)
実施年月日	平成30年9月12日(水)		
概要	<p>標記施設の運営に関し、是正を要する事項があったことが判明し、既にこども未来局子育て推進部保育課(以下「保育課」という。)から是正指導がなされている以下の内容について、定期指導監査とは別に、随時による指導監査を実施したものを。</p>		
是正を 継続して 求める事項	<p>① 不安定な運営体制の解消 平成29～30年度の年度替わりでの常勤職員の半数以上の退職・異動と、平成30年度に入ってからの上回る職員の退職・異動を確認した。原因としては、法人による現場の状況把握が不十分であり、対応が遅れたこと等が影響していると考えられる。保育課による是正指導の結果、安定的な運営に向けた体制整備が図られたところでもあるため、今後の年度替わり等の体制においても、その継続を求めるものとする。</p> <p>② 誤食事故の再発防止 誤食の原因は、当時、給食委託業者の勤務体制が不安定であり、職員間の情報共有が不十分であったことが主たる要因と言えるが、それ以外にも運営法人側の保育士との連携不足など事故につながる様々な要因があったと考えられる。事故後は給食委託業者の勤務体制も安定すると共に、検証を実施し、献立作成から提供までの各工程におけるチェックが適正に行われる仕組みが整った事故防止策をまとめている。事故防止策に記載された内容は全て適正に実施されていることを確認したが、今後も意識を持続していくよう求める。</p> <p>③ 不適切な保育の是正 過去の映像から一部の保育士による重大事故につながりかねない行動や人権への配慮に欠けた行動が確認された。適切な保育を実施するための視点(子どもの人権の尊重、安全の確保と事故防止、保護者との連携、職員の連携・人材育成)を基に、各種マニュアルや帳票類の整備・記録状況の確認、職員のヒアリングを実施し、適切な保育の実施が図られていることを確認した。子どもの健全な心身の発達を図るため、保育の基本に立ち戻り、保育の質の向上に努めるよう、研修機会の確保や充実を図り、継続的に人材育成に取り組んでいくことを求める。</p> <p>④ 不十分な本部管理体制の改善 保育園及び本部の管理体制は改善傾向にあるが、現場の新体制によっているところがあることから、今後、長期的に関わる職員が変わっても、同水準で管理が行えるよう、更なる管理担当の人材育成とその仕組みづくりを行っていく必要がある。</p>		
改善状況確認日	平成31年3月4日(月)		
備 考	是正を継続して求める事項の是正の継続を確認するため、年度内に改めて、随時指導監査を行うものとする。		

施設名	キッズガーデン川崎幸町		
運営主体	株式会社 Kids Smile Project		
監査手法	実地指導監査	実施区分	一般指導監査(随時)
実施年月日	平成31年3月4日(月)		
講評事項	<p>平成30年9月に実施した指導監査における「是正を継続して求める事項」について、今回の随時監査では、おおむね是正の継続が図られており、安定した運営が確保されている状況を確認した。</p>		
備 考			