

令和 4 年 5 月 19 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2021

課題番号：17K06717

研究課題名（和文）子ども子育て支援新制度開始5年後の自治体単独保育室の移行実態と保育環境改善の検証

研究課題名（英文）Transition status of certified nurseries and verification of improvement of childcare environment 5 years after the start of comprehensive support system for child and child-rearing

研究代表者

鈴木 健二（SUZUKI, KENJI）

京都府立大学・生命環境科学研究科・教授

研究者番号：30363609

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,400,000円

研究成果の概要（和文）：子ども・子育て支援新制度の開始に伴う、自治体単独保育室から認可保育所と小規模保育への移行実態を考察した。その結果、従来の施設基準の違いから、自治体保育室の間で新制度への移行状況に違いが見られること。同じ移行でも、認可保育所と小規模保育では、定員規模の変化や従前建物の継続的利用の点で異なること。施設基準がより高い認可保育所・小規模保育への移行により面積的なゆとりも生まれ、保育環境が改善されていること。新築移転で認可保育所に移行した事例の内、従前建物に小規模保育を開設した事例では、定員の大幅縮小で面積基準以上のゆとりが生まれており、保育環境の改善手法として捉えられること、を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

保育施設に関する従来の研究は主な対象が認可保育所なのに対し、本研究は認可外保育施設である自治体単独保育室を対象としている点に大きな特徴がある。日本の認可保育所の面積基準は、諸外国と比べても低い水準にありながら、1948年の制定以降約70年を経ても殆ど改善されていない。つまり、新制度への移行により面積基準の引上げを含めた保育環境の改善が実施される状況を、保育施設全体の保育環境の底上げに繋がる契機と捉えている点で、本研究の学術的意義は大きい。そして、認可外保育施設だけでなく保育施設全体の質的向上に繋がる具体的かつ実践的な知見を保育環境の観点から導き出している点で本研究の社会的意義は非常に大きい。

研究成果の概要（英文）：Almost five years have passed since the comprehensive support system for child and child-rearing (CSSCC) commenced in 2015. Many certified nurseries operating on the municipality's standards have transferred to small-scale day care services or authorized day nurseries based on national standards. In this study, document analyses and visit surveys were conducted in Sendai and Kawaguchi City, with the aim of clarifying the actual circumstances of the certified nurseries four years after the system began and the transition from certified nurseries to authorized day nurseries and small-scale day care services.

研究分野：建築計画

キーワード：自治体単独保育室 認可保育所 小規模保育 子ども・子育て支援新制度

## 1. 研究開始当初の背景

「保育園落ちた日本死ね」ブログが話題となったように、首都圏や都市部では保育所に子供を預けたくても預けられない「待機児童」の問題が社会的な関心を集めており、保育施設の量的整備が叫ばれている。しかし、それと共に重要でありながら十分に認識されていない課題が、保育施設間の質的な格差の問題である。保育施設は児童福祉法に基づき自治体が設置を認可した「認可保育所」と、児童福祉法上の保育所には該当しない「認可外保育施設」の2つに分類されるが、認可保育所では所得に応じて保育料が減免される(利用者負担は平均で約40%)のに対して、認可外保育施設では所得に関係無く保護者が保育料を100%負担する必要があり、特に低所得世帯の利用者の負担が非常に大きい。また保育室の面積基準(0歳児)も認可保育所の3.3m<sup>2</sup>/人に対して認可外保育施設は1.65m<sup>2</sup>/人である等、同じ保育施設でありながら両者の間に大きな格差が生じている。

こうした格差を埋めようとする従来の代表的な取組みとしては「自治体単独保育室」が挙げられる。自治体単独保育室は、認可外保育施設ではあるものの独自の基準(認可外保育施設よりもやや高い基準)を満たす施設に各自治体が助成を行っているもので、認可保育所と認可外保育施設の間接的な基準を有する施設として位置付けられる。平均定員は約10~30名(認可保育所の平均定員は約90名)と小規模な運営で、戸建住宅や集合住宅、商業施設等の既存建物を活用している事例が多いのが特徴であり、東京都や横浜市、仙台市、さいたま市、川崎市等で実施されている。しかし自治体毎に助成がなされてきたために施設基準の内容は各自治体で異なっており、施設基準や利用者の自己負担という点では若干の改善は見られるものの、認可保育所との間の格差は未だ解消されていないのが現状である。

このような中、幼児期の教育や保育、地域の子育て支援について量の拡充と質の向上を図ることを目的として、2015年4月から子ども・子育て支援新制度(以下、新制度)が開始した。これにより幼稚園・保育施設に対する共通の財政支援が整えられたことで、小規模保事業、または認可保育所に移行することで、従来は乏しかった公的助成の可能性が自治体単独保育室にも開かれることになった。しかし公的助成を得るには、従来よりも高い、認可保育所・小規模保育の施設基準に合致・参酌する必要があるため、保育環境の改善と格差の解消が期待される一方で、既存の自治体単独保育室が円滑に移行するには施設基準の問題をどうクリアするかが大きな課題となっている。

保育施設に関する既往研究については、建築分野ではその大半が認可保育所を対象としたものであり、認可外保育施設や自治体単独保育室を対象としたものは非常に少ない。こうした中、筆者らはこれまでに幾つかの自治体単独保育室を対象に調査研究を実施してきた。しかし、これらは新制度開始前後の2014~2016年に実施したものであり、特に認可保育所への移行事例についての調査が十分でないこと、また自治体単独保育室の状況は自治体により大きく異なるため、様々な自治体を対象とした調査研究の蓄積が必要だと考えられる。

## 2. 研究の目的

そこで本研究では、一定以上の規模を有する複数の自治体単独保育室を対象に調査を実施した。そして、全国の様々な自治体単独保育室の間で施設基準や運営形態にどのような違いが見られるのか、またそれらの違いが自治体単独保育室の新制度への移行にどう影響しているのか、ヒアリング調査・実態調査に基づく横断的な比較分析から明らかにする、新制度への移行事例は「現地・既存建物での移行」と「移転・新築を伴った移行」の2つに分けられるが、「現地・既存建物での移行」を困難にしている建築面での阻害要因は何か？またそれはどのようにして解決が可能か？移行に際して問題を抱えている事例や、問題を巧みに解決した事例を対象とした現地調査から明らかにする、新制度への移行に伴って自治体単独保育室の保育環境の質的な改善は果たされたのか？保育環境の質を担保する上で修正・追加すべき施設基準は何か？異なる自治体単独保育室の様々な事例を対象とした現地調査・ヒアリング調査から検証を行う。以上により、「新築・大規模」を前提に整備されてきた従来の認可保育所とは異なる、既存建物を活用した小規模保育施設の成立要件と課題について明らかにする事が本研究の達成目標である。

## 3. 研究の方法

研究対象については、「一定数以上の施設数を有すること」「資料の入手が可能であること」の2点を考慮して、せんだい保育室A型・B型、川口市家庭保育室、さいたま市家庭保育室・ナーサリールーム、東京都認証保育所A型・B型、川崎認定保育園、横浜保育室、の6つの自治体単独保育室を選定した。待機児童数や独自の助成制度を有する自治体の基本情報と基準については、厚生労働省や各自治体のホームページ等から情報収集を行った。自治体単独保育室に関する資料や情報については各自治体の保育課や保育室の連絡協議会に対しヒアリング調査を、個別の事例については訪問調査を2017年度~2019年度にかけて行った。

## 4. 研究成果

本研究では子ども・子育て支援新制度への移行に向けてハード・ソフトの両面で様々な改善を迫られている、幾つかの自治体単独保育室を対象に調査を実施し、各自治体単独保育室の2019年時点での移行状況と、特にせんだい保育室における認可保育所への移行実態について考察した。その概要は以下の通りである。

(1) 6つの自治体単独保育室における2019年時点での新制度への移行状況を見ると、6保育室全体では「認可保育所への移行」が22%、「小規模保育への移行」が14%、「未移行」が60%と、半数以上が未移行の状態であった。ただし個別にみると、せんだい保育室や川口市家庭保育室などでは80~97%と非常に高い数値となっているのに対して、東京都認証保育所や川崎認定保育園では25%以下に留まるなど、各自治体単独保育室間で大きな差が見られた。特に新制度への移行率については、自治体単独保育室の継続期間の違いが大きく影響していると考えられる。また新制度への移行先については、保育室の従来の定員規模が影響しており、定員規模の小さい園では早い段階から小規模保育への移行が比較的高い割合で見られるのに対し、定員規模の大きい園では新制度への移行率はやや低く、移行先も認可保育所とする傾向が見られた。

(2) 新制度への移行率が高かった川口市家庭保育室とせんだい保育室に着目して集計を行った所、小規模保育への移行事例では、定員規模を上限の19人以下とする必要があるため、元の定員規模がやや小さかった川口市家庭保育室(平均定員19.9人)、元の定員規模がやや大きかったせんだい保育室(平均定員・A型:65.8人、B型:36.9人)共に、定員規模を縮小させながらも、住所変更をせずに従前の建物を継続的に利用している事例が多数を占めた。特に認可保育所と比較すると小規模保育の方が施設基準面のハードルが低いことが従前建物の継続利用を可能にしていると考えられる。その一方で認可保育所への移行事例では、施設基準面のハードルが高いために、従前の建物を継続利用することが困難となり、住所を変更して別の建物に移転し、定員規模も拡大させている事例が多数を占めるなど、小規模保育への移行事例とは異なる傾向が見られた。

(3) 認可保育所への移行事例が35園と、唯一半数以上の割合を占めたせんだい保育室に着目して分析を行った所、従前の建物を活用して認可保育所に移行した事例は35園中5園に留まった。これらの5園は、新耐震基準を満たしている、避難や耐火の問題が無い、元々特殊建築物の建物で用途変更上の問題が発生しない、などの建物面での条件を満たすものに限られた。こうした建物面での条件が理由で、従前の建物では認可保育所への移行が困難となった場合、土地を自己所有していた事例では場所を移転せずに現地での建替えが選択される例が多いのに対し、土地・建物を賃貸借していた事例では場所を移転して別の建物を利用している例が大半を占めた。また従前建物の活用の有無は、移行前後の定員変化の点でも違いが生じており、特に従前建物を活用せずに新築移転した事例では定員を拡大させているのに対して、従前建物を活用した事例又は既存建物への移行事例では定員を縮小させる傾向が見られた。

(4) せんだい保育室では大多数を占めるB型の保育室面積基準(2才未満児:2.475㎡/人)が認可保育所の基準(1才児:3.3㎡/人、0才児:5.0㎡/人)よりも低い設定だったこともあり、移行前は面積的なゆとりが十分ではなく、0歳児以外では保育室が年齢別に区分されていない事例も多く見られた。しかし施設基準がより高い認可保育所に移行したことで、保育室に面積的なゆとりが生まれたことに加えて、殆どの園で保育室が年齢別に区分・確保されていた。その結果、児童の成長に見合った年齢別の保育が可能となり、職員からも「子供達が落ち着いて過ごせるようになった」と評価する声の大半を占めるなど、従前の建物を活用して移行した園、別の建物を利用して移行した園共に、認可保育所への移行によって、必ずしも十分とは言えなかった従来の保育環境は大きく改善されたと考えられる。

(5) せんだい保育室で住所を移転して認可保育所に移行した事例の内、従前建物に耐震基準等の大きな問題が無かった事例では、従前建物に小規模保育を新たに開設しているものが計7園見られた。これらの事例では従前建物をほぼそのまま活用している例が多いが、定員を従前の約60人から19人以下へと大幅に縮小しているため、保育室と遊戯室の児童1人当りの面積は、一般的な小規模保育の事例の平均が3.39㎡/人に留まるのに対して、これら7園の平均は6.17㎡/人と、約1.8倍の面積水準が確保されていた。この面積水準は既往研究で示されている保育室面積の推奨値(2歳未満児:4.11㎡/人、2歳以上児:2.43㎡/人)をも上回る面積水準であり、食寝遊の分離も可能な事例も見られる等、定員の大幅な縮小によって従前建物の保育環境も大きく改善されていた。今後の地方都市や中長期的には都市部においても保育を必要とする児童数の減少という事態が想定される中、定員の縮小によって保育環境を改善させるという手法は、保育施設の具体的な縮減・再編計画を検討していく上で大きな示唆を与えるものと考えられる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

|  |                       |
|--|-----------------------|
| 1. 著者名<br>Kenji Suzuki   | 4. 巻<br>4             |
| 2. 論文標題<br>Transition Status of Certified Nurseries Four Years After the Start of the Comprehensive Support System for Child and Child-rearing: Sendai's Shift to Authorized Day Nurseries | 5. 発行年<br>2021年       |
| 3. 雑誌名<br>Japan Architectural Review   | 6. 最初と最後の頁<br>356-367 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>10.1002/2475-8876.12212   | 査読の有無<br>有            |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である）  | 国際共著<br>-             |

|   |                           |
|---|---------------------------|
| 1. 著者名<br>SUZUKI Kenji  | 4. 巻<br>85                |
| 2. 論文標題<br>TRANSITION STATUS OF CERTIFIED NURSERIES 4 YEARS AFTER THE START OF COMPREHENSIVE SUPPORT SYSTEM FOR CHILD AND CHILD-REARING, AND ACTUAL CIRCUMSTANCES OF CERTIFIED NURSERIES IN SENDAI SHIFTING TO AUTHORIZED DAY-NURSERIES | 5. 発行年<br>2020年           |
| 3. 雑誌名<br>Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ)  | 6. 最初と最後の頁<br>1649 ~ 1659 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>10.3130/aija.85.1649   | 査読の有無<br>有                |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である）   | 国際共著<br>-                 |

|  |                         |
|--|-------------------------|
| 1. 著者名<br>鈴木健二                                     | 4. 巻<br>739             |
| 2. 論文標題<br>子ども・子育て支援新制度の開始に伴うせんだい保育室と川口市家庭保育室の移行実態 | 5. 発行年<br>2017年         |
| 3. 雑誌名<br>日本建築学会計画系論文集                             | 6. 最初と最後の頁<br>2267-2275 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし                      | 査読の有無<br>有              |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難             | 国際共著<br>-               |

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>今村里都、石井秋帆、鈴木健二                          |
| 2. 発表標題<br>子ども・子育て支援新制度の開始に伴う自治体単独保育室の対応に関する研究 その6 |
| 3. 学会等名<br>日本建築学会大会                                |
| 4. 発表年<br>2019年                                    |

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>石井秋帆、今村里都、鈴木健二                          |
| 2. 発表標題<br>子ども・子育て支援新制度の開始に伴う自治体単独保育室の対応に関する研究 その7 |
| 3. 学会等名<br>日本建築学会大会                                |
| 4. 発表年<br>2019年                                    |

|  |
|--|
| 1. 発表者名<br>山崎穂波、鈴木健二                               |
| 2. 発表標題<br>子ども・子育て支援新制度の開始に伴う自治体単独保育室の対応に関する研究 その5 |
| 3. 学会等名<br>日本建築学会                                  |
| 4. 発表年<br>2018年                                    |

|   |
|---|
| 1. 発表者名<br>竹島逸、鈴木健二                                 |
| 2. 発表標題<br>子ども・子育て支援新制度への移行に伴う自治体単独保育室の対応に関する研究 その3 |
| 3. 学会等名<br>日本建築学会                                   |
| 4. 発表年<br>2017年                                     |

|   |
|---|
| 1. 発表者名<br>鈴木健二、竹島逸                                 |
| 2. 発表標題<br>子ども・子育て支援新制度への移行に伴う自治体単独保育室の対応に関する研究 その4 |
| 3. 学会等名<br>日本建築学会                                   |
| 4. 発表年<br>2017年                                     |

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

|  | 氏名<br>(ローマ字氏名)<br>(研究者番号) | 所属研究機関・部局・職<br>(機関番号) | 備考 |
|--|---------------------------|-----------------------|----|
|--|---------------------------|-----------------------|----|

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

| 共同研究相手国 | 相手方研究機関 |
|---------|---------|
|---------|---------|