

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 6 月 23 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26420614

研究課題名(和文) 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保育環境改善の実態と検証

研究課題名(英文) A Study on Examinations of Certified Day Nurseries' Environment with a Shift to New Child Rearing Support System

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・准教授

研究者番号：30363609

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では自治体単独保育室を対象に調査を実施し、新制度への移行状況と、移行を阻害する要因について考察した。まず各自治体独自の基準と新制度の小規模保育の基準を比較すると、大きな変更点として「対象児童の年齢」「保育室の面積基準」「施設定員」の3点が抽出された。この3点に問題が見られる自治体は新制度への移行率が低いのにに対し、この3点で殆ど問題がない自治体は新制度への移行率が高い等、基準の違いが移行実態にも大きく反映されていた。また移行を阻害する要因については、年長児の保育への対応や施設定員の他、建物基準の厳格化などが挙げられ、その他にも各自治体の特徴や問題点を浮かび上がらせることができた。

研究成果の概要(英文)： New child and child-rearing support system has started in 2015. Most of certified nurseries operated with the municipality's standard have been forced to change to the national standard. So, the survey was done in some municipalities. Some results show as follows : (1)Age of the children, area standard of nursery room and capacity of facility are cited as major differences from the conventional standard. (2)The transition rate to the new system is different in each municipality, but difficulties judging from the differences in standard were reflected to the transition rate.

研究分野：建築計画

キーワード：保育所 小規模保育 自治体単独保育室 子ども・子育て支援新制度

## 1. 研究開始当初の背景

首都圏や都市部では保育所に子供を預けて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が、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3.3㎡/人に対して認可外保育施設は1.65㎡/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状況にある。

こうした格差を埋めようとする従来の代表的な取り組みとしては「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中間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、東京都や横浜市、仙台市、さいたま市、浜松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大きく異なっており、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）が開始された。保育のニーズに対する量の拡充策として様々な対応がなされているが、新たな拡充策の1つとして「地域型保育事業」が創設され、0～2歳児を対象とした小規模保育事業が国庫補助の対象に含められることになった。これにより、従来は乏しかった公的助成の可能性が認可外保育施設に対しても大きく開かれることになったが、これまで各自治体の基準に基づいていた自治体単独保育室が、新制度に基づく施設（認可保育所・小規模保育）となるには国の基準に合致・参酌する必要があるため、新制度への移行に向けてハード・ソフトの両面で様々な変更・改善を迫られることになると予想される。

保育施設に関する既往研究については、近年、建築分野においても幾つか散見されるが、その大半が認可保育所を対象としたものであり、認可外保育施設を対象としたものは非常に少ないのが現状である。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いるが、これらは新制度開始前に実施したものであり、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に、新制度への移行に伴う影響についての調査研究を蓄積していくことが社会的にも必要だと考えられる。

## 2. 研究の目的

そこで本研究では、これまでに運営が行われてきた幾つかの自治体単独保育室を対象に調査研究を実施した。そして 全国の様々な自治体単独保育室の間で施設基準にどのような違いが見られるのか、これまでの制度上の実態を明らかにした上で、幾つかの自治体単独保育室を対象に新制度開始前後で

の全体的な移行状況を把握すると共に、複数の保育室における訪問・ヒアリング調査から、ハード・ソフトの両面で具体的にどのような改善が必要となったのか、改善の実態について明らかにした。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、限られた期間内に全国全ての自治体単独保育室の事例を対象として取り扱うのは困難が予想されたため、新制度へ移行する際に満たすべき施設基準の中でも、大きなハードルの1つと想定される「保育室の面積基準」に着目し、その基準が異なる自治体単独保育室として、せんだい保育室、京都市昼間里親、川口市家庭保育室、横浜保育室、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なった。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てヒアリング調査を、個別の事例については訪問調査を2014年度～2016年度にかけて行なった。2014年度は主に「新制度移行前の時点における各保育室の状況」について、2015年度は「新制度移行直後の時点における各保育室の状況」について、2016年度は「新制度移行1年後の時点における各保育室の状況」について、それぞれ調査を実施した。

### 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、2016年時点での

移行実態と、移行に伴う保育環境の改善手法について考察した。その概要は以下の通りである。

1) 自治体単独保育室はこれまで自治体独自の基準で運営されてきたが、新制度での主な移行先と考えられる小規模保育の基準と比較すると、従来の基準からの大きな変更点として「対象児童の年齢」「保育室の面積基準」「施設定員」の3点が抽出された。「対象児童の年齢」は対象が0～2歳児の年少児に限定される点、「保育室の面積基準」は保育室の面積が認可保育所と同等の水準(3.3㎡/人)に引上げられる点、「施設定員」は施設の定員が6～19人に限定される点だが、この3点だけでみても殆どの自治体単独保育室が合致しておらず、移行時に何らかの問題を抱える状況であった。

2) 京都市昼間里親、川口市家庭保育室、せんだい保育室、横浜保育室の各自治体単独保育室の基準と小規模保育の基準とを比較すると、せんだい保育室では「対象児童の年齢」「保育室の面積基準」「施設定員」の全てで問題点が見られたのに対して、京都市昼間里親ではこの3点で問題点は殆ど見られず、小規模保育の基準に非常に近いものとなっているなど、新制度への移行に向けて各自治体単独保育室の置かれている状況は大きく異なっていた。また新制度への実際の移行状況についても、京都市昼間里親の新制度への移行率はほぼ100%で最も高く、全ての園が小規模保育へ移行しているのに対して、小規模保育の基準との差が大きいせんだい保育室では、新制度への移行率が2016年度時点でも50%以下に留まるなど、基準の違いからみた移行の困難さが新制度への移行実態にも大きく反映されていた。

3) 具体的な詳細調査の事例として、2015年度の時点で新制度への移行率が100%であった京都市昼間里親を取り上げ、移行率の高さの要因について調査研究を行なった。京都市

昼間里親は、60年以上に渡って京都市の独自財源からの助成により運営が行われてきたが、新制度開始の4年前の2011年からは国庫補助の対象となるグループ実施型家庭的保育事業への移行が徐々に進められていた。グループ実施型家庭的保育事業への移行に際しては、保育室の面積基準や保育士資格の必須化など、ハード・ソフトの両面で小規模保育に近い基準へと引き上げられているが、この基準を満たすまでには多くの園が約2～3年の期間を要していた。新制度が実施される4年前の時点から基準の改善に繋がる取り組みを行っていたことが、京都市昼間里親において新制度への円滑な移行が可能となった要因の1つだと考えられる。

4) 京都市昼間里親の新制度への移行率は100%であり、一見すると円滑な移行であったように見えるが、実際にはさほど順調なものではなく、小規模保育の基準を条例で制定する際には2つの点で京都市独自の対応がなされていた。1点目は耐火基準への対応であり、2階以上に保育室を設置する際には耐火・準耐火建築物とすることが求められる基準を「当初5年間は小規模保育C型には適用しない」と緩和する措置が定められていた。また2点目は耐震基準への対応であり、多くの自治体では条例で「新耐震基準を満たす建築物での事業実施」と定められており、この点が障害となったために保育室を移転させている事例も他の自治体では頻繁に見られる。しかし耐震基準は自治体が参酌して決定できる項目に該当していたことから、京都市では耐震基準を小規模保育の基準に盛り込まない方針としたため、築年数の古い建物を利用している園でも幸うじて新制度への移行が可能となっていた。

5) また京都市昼間里親以外にも、2016年度の時点で新制度への移行率が50%未満であったせんだい保育室についても詳細調査の対象として取り上げ、移行状況についての調査研

究を行った。京都市昼間里親とは異なり、せんだい保育室では小規模保育への移行を検討している園の他に、認可保育所への移行を検討している園も見られたが、小規模保育への移行検討施設の中でも定員規模の大きい施設では定員規模の縮小や3才以上の年長児への対応など、主に運営面において、定員規模の小さい施設では耐震・耐火など、主に建物面においてそれぞれ問題が発生したために小規模保育への移行が困難となっていた。また認可保育所への移行検討施設では、定員規模や対象年齢など、運営面に関する懸念は概ね解消されるが、建物面の基準が厳しくなるために大半の園が場所・建物の移転を実施・検討しているという状況であった。そして数は少ないものの現地で認可保育所への移行を実施・検討した施設では、工事中の仮移転先の確保や、パチンコ店が近隣に立地していることに伴う風営法上の距離制限など、小規模保育の事例には見られなかった認可保育所特有の問題も発生していた。その一方で小規模保育への移行済施設については、移行の仕方として、移行前の状況が小規模保育に近く問題がさほど発生しなかったために、軽微な改修のみで現地で移行できたタイプと、軽微な改修では対応が困難となる深刻な問題が発生したために、別の場所・建物へ園を移転させることで問題の解決が図られていたタイプの2つに大きく分類された。

最後に、自治体単独保育室の新制度への移行は当初の想定以上に遅れていると思われる。京都市昼間里親のように、問題の少なかった保育室が既に新制度への移行を果たしている一方で、問題を抱えた保育室では現在も移行が困難な状況にある。中には約3年後の2020年度までに新制度への移行を迫られている保育室もあるため、移行が困難であった保育室においても今後数年の間に対応が進められていくと思われる。したがって今後も各自治体

単独保育室の調査・研究を継続的に進めていく必要があると考えられる。

研究者番号：30363609

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

1) 鈴木健二「子ども・子育て支援新制度への移行に伴う京都市昼間里親の対応に関する研究」日本建築学会技術報告集、査読有、第22巻・第51号、2016年6月

2) 鈴木健二・野元麗生・山根宗泰「川口市における家庭保育室の変遷と現状」日本建築学会技術報告集、査読有、第20巻・第45号、2014年6月

[学会発表](計3件)

1) 林田明澄・鈴木健二「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2：せんだい保育室における移行状況」日本建築学会大会、2016年8月、福岡大学(福岡県福岡市)

2) 山本皓幹・鈴木健二「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1：京都市昼間里親における対応」日本建築学会大会、2015年9月、東海大学(神奈川県平塚市)

3) 鈴木健二「川口市における家庭保育室の変遷と現状」日本建築学会大会、2014年9月、神戸大学(兵庫県神戸市)

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

鈴木 健二 (SUZUKI, Kenji)

京都府立大学・大学院生命環境科学研究科・准教授