

小規模保育事業実施の現状に関する基礎的研究

Preliminary Study on Current Status of Small-scale Day Nurseries

辻川 ひとみ* ・ 吉住 優子**

Hitomi Tsujikawa

Yuko Yoshizumi

本研究は、深刻な待機児童問題解消の受け皿として、ますます重要な役割を担いつつある小規模保育施設のあり方を考察し、今後の小規模保育事業における施設計画の指針を得る事を最終目的とした一連の研究の第1段階である。本報では、施設調査に先立ち、全国の小規模保育事業を実施している自治体を対象としたアンケート調査を行い、各自治体の事業内容と設備や運営に関する施設認定基準の内容、施設の認可状況等、事業の概要について現状把握を試みた。結果、全国における小規模保育事業の認可基準や諸室基準等の現状を把握することができた。開始年齢や保育時間など、運営に関する基準は各自治体で基準が設定されていることがわかった。また、建築・設備基準も自治体ごとに異なり、義務化していない自治体や、義務化まではしておらず指導に留まる自治体が多く見られ、小規模保育施設の保育における質が問題となっている状況下で、施設の建築内容において自治体間で大きな差が見られることは、保育の質の低下を助長する危険があると考えた。

1. はじめに

待機児童の問題が深刻化している中、その受け皿としての小規模保育施設事業の役割が年々大きくなってきている。小規模保育とは、0～3歳未満児を対象とし、保育者の居宅やその他の場所、施設などにおいて、受託児童定員数を6～19人とした、少人数で行われる保育のことで、保育者の居宅のみならず、空き家やビルの既存建物を改修するなど、地域に合わせて柔軟に対応できるメリットがあることから、多くの都市部で開設されている。しかしながら、小規模保育施設を建築計画の面から調査した研究は未だ散見される程度で、小規模保育事業における保育施設環境については十分に議論されていないと言える。また、小規模保育事業の認可に関わる設備及び運営に関する基準には、国の示す基準に対して従うべき基準と参酌すべき基準があり、参酌すべき基準に関しては、自治体がそれぞれの地域の実情に応じて独自にその基準を決定する事になっている。そこで本研究では、全国の自治体に対して、小規模保育施設事業における運営基準と設置基準及び現況に関するアンケート調査を実施し、全国の自治体における小規模保育事業の取り組みの実態と運営基準についてその現状を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

調査概要を表1に示す。調査対象は厚生労働省が発表している小規模保育事業を行う全国の自治体286自治体を対象とした。主な調査項目は、小規模保育事業の実施状況な

* 居住空間デザイン学科 准教授

** 居住空間デザイン学科 研究員

どその概要および実施施設の運営基準と認可基準についてである。調査期間は2018年9月上旬から同年12月中旬までとし、各自治体の担当部署宛てに調査票を郵送で配布・回収した。回収数は244件であったが、そのうち10件は未導入との回答を得た為、本研究の分析対象となる有効回答数は234件で、有効回答回収率は84.7%となった。都道府県別の分析対象自治体は表2に示す通りである。

表1 調査概要

調査	全国自治体における小規模保育の内容と認可状況などの現状把握
調査項目	1) 小規模保育事業の概要 2) 実施施設の認可基準 3) A・B型施設における運営基準と施設基準 4) C型施設における運営基準と施設基準 5) 今後の小規模保育について
調査対象	小規模保育事業を行っている全国の自治体286自治体*(2017年9月1日現在) *数値は2016年と2017年に厚生労働省が発表した自治体件数である。
調査期間	2018年9月上旬から同年12月中旬まで
調査方法	各自治体の担当部署宛てに調査票を郵送にて配布・回収する。
回収集計	回収数：244(未導入数：10)、有効回答数：234、有効回答回収率：84.7%

表2 都道府県別分析対象自治体数(n=234)

北海道	6	茨城県	10	神奈川県	12	愛知県	11	兵庫県	10	広島県	4	佐賀県	1	鹿児島県	2
岩手県	5	栃木県	3	新潟県	1	三重県	2	奈良県	3	山口県	4	長崎県	2	沖縄県	10
宮城県	11	埼玉県	15	長野県	1	滋賀県	7	和歌山県	1	香川県	2	熊本県	3		
山形県	4	千葉県	16	岐阜県	4	京都府	4	鳥取県	4	愛媛県	1	大分県	2		
福島県	7	東京都	29	静岡県	13	大阪府	18	岡山県	2	福岡県	3	宮崎県	1		

3. 小規模保育事業の取り組み実態

(1) 事業の実施状況

①導入時期

事業の導入時期を図1に示す。2015年に「子ども・子育て支援新制度」で市町村による認可事業として、児童福祉法に位置づけた上で、給付の対象とし、小規模保育事業が取り入れられた。この年に小規模保育事業を実施した自治体が本分析対象自治体の57.3%を占めていることが分かった。

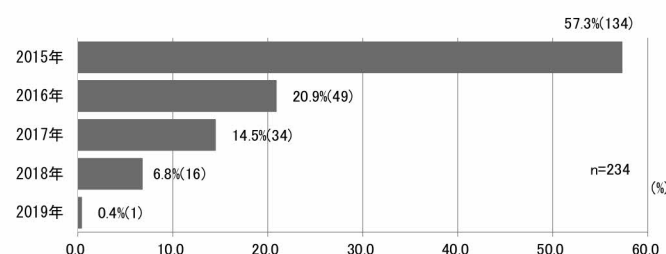


図1 事業の導入時期

②実施型別事業の組み合わせ

小規模保育事業は職員の資格や職員数により、A型(保育所分園型)、B型(中間型)、C型(家庭的保育に近い類型)の3つに分けられる。実施型別認可事業の組み合わせ別自治体数を表3に示す。本分析対象自治体では、「A型のみ」を実施している自治体が57.7%で最も多く、次いで、「A型+B型」を同時に実施している自治体が全体の29.1%と多く見られた。

表3 実施型別認可事業の組合せ別自治体数(n=234)

	A型のみ	A+B型	A+B+C型	B型のみ	A+C型	C型のみ
A型	○	○	○	-	○	-
B型	-	○	○	○	-	-
C型	-	-	○	-	○	○
合計	135 (57.7%)	68 (29.1%)	17 (7.3%)	10 (4.3%)	3 (1.3%)	1 (0.4%)

(2) 運営システム

① 対象児童の年齢

対象児童の開始年齢を図 2 に示す。募集要項に開始年齢を規定していない自治体が 35.0%と最も多く、保護者の希望や事業者の判断で決められていると考えられる。

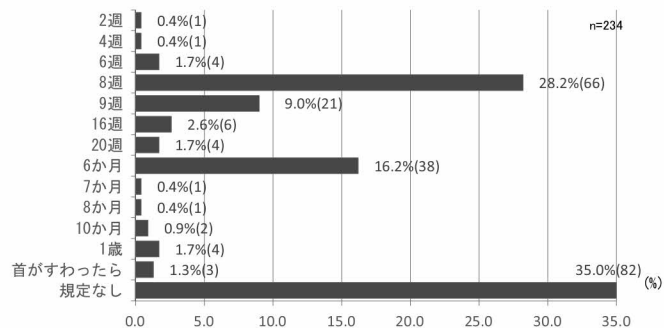


図 2 対象児童の開始

② 平日の保育時間

平日の保育時間を表 4 に示す。まず、平日の保育時間に関して規定があると回答した自治体は全体の 75.2%で、大半の自治体は保育時間を規定していると言える。また、規定のある自治体の中でも時刻を含む時間帯規定をしている自治体は 60.8%(全体の 45.5%)で、開所時間の長さだけを規定している自治体は 39.2%(全体の 29.5%)であった。保育時間の規定は自治体間で大きく異なっていることがわかった。

表 4 平日の保育時間 (n=234)

時間帯規定	開所	16:00	16:15	16:30	17:00	18:00	18:15	18:30	19:00	19:15	19:30	20:00	なし	計
規定あり	時間規定なし	7:00	-	-	-	3 (1.3)	-	-	5 (2.1)	-	1 (0.4)	-	-	9 (3.8)
		7:30	-	-	-	-	-	4 (1.7)	2 (0.9)	-	-	-	-	6 (2.6)
		12 時間以上	-	-	-	-	-	-	4 (1.7)	-	-	-	-	4 (1.7)
	11 時間以上	7:00	-	-	-	12 (5.1)	-	7 (3.0)	14 (6.0)	-	3 (1.3)	1 (0.4)	-	37 (15.8)
		7:15	-	-	-	-	6 (2.6)	1 (0.4)	-	-	-	-	-	7 (3.0)
		7:30	-	-	-	-	-	10 (4.3)	2 (0.9)	-	1 (0.4)	-	1 (0.4)	14 (6.0)
	10 時間以上	8:00	-	-	2 (0.9)	-	-	-	-	-	-	-	-	2 (0.9)
		8:00	-	-	-	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	-	1 (0.4)
		8:15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8.5 時間以上	7:30	-	-	-	-	-	1 (0.4)	-	-	-	-	-	1 (0.4)
		7:00	-	-	-	5 (2.2)	-	2 (0.9)	5 (2.2)	-	-	-	-	12 (5.1)
		7:15	-	-	-	-	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	1 (0.4)
	8 時間以上	7:30	-	-	-	-	-	7 (3.0)	1 (0.4)	-	1 (0.4)	-	-	9 (3.8)
		8:00	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (0.4)
		8:15	-	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (0.4)
		9:00	-	-	-	1 (0.4)	-	-	-	-	-	-	-	1 (0.4)
	計	1 (0.4)	1 (0.4)	2 (0.9)	1 (0.4)	21 (8.9)	7 (3.0)	32 (13.7)	33 (14.1)	1 (0.4)	6 (2.5)	1 (0.4)	1 (0.4)	107 (45.5)
規定なし	11 時間以上													43 (18.4)
	9 時間以上													25 (10.7)
	8 時間以上													1 (0.4)
	計													69 (29.5)
小計														176 (75.2)
規定なし														58 (24.8)

各欄の数字は事例数、()内は 234 自治体数に対する百分率

③ 一時預かり事業(余裕活用型)の実施

一時預かり事業(余裕活用型)の実施状況を図 3 に示す。一時預かり事業の実施を「認めている」と回答した自治体は 39.9%で、「認めていない」と回答した自治体は、48.5%であった。また、「規定なし」(10.3%)や「検討中」(0.9%)と回答した自治体も見られた。

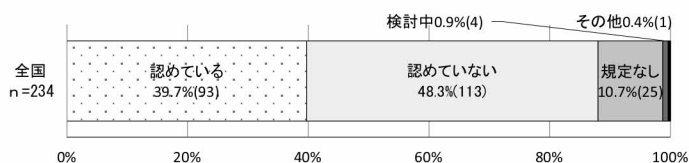


図 3 一時預かり事業(余裕活用型)の実施

④ 連携施設の確保状況

連携施設の確保状況を図 4 に示す。連携施設の確保状況は「全ての事業者が確保している」と回答した自治

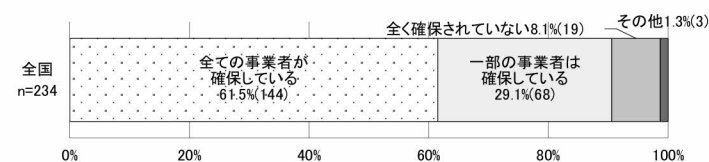


図 4 連携施設の確保状況

体が 61.5%であった。次いで、「一部の事業者は確保している」が 29.1%で、「全く確保されていない」と回答した自治体は 8.1%であった。全ての施設で連携施設が確保できていない状況にある自治体が 4 割近く見られ、保育内容の支援や児童が 3 歳になった時の受入れ先の確保ができていない現状が見られる。

⑤連携施設の確保担当者

連携施設の確保担当者を図 5 に示す。「事業者が独自に行っている」と回答した自治体が 53.4%で最も多かった。「自治体が調整している」が 16.7%、「事業者が独自に行う場合と自治体が調整する場合がある」と回答した自治体は 29.9%であった。連携施設の確保は事業者が独自に行っている場合が半数であることが明らかになった。



図 5 連携施設の確保担当者

⑥連携施設の確保促進支援

連携施設の確保促進支援について図 6 に示す。連携施設の確保のために運営費の加算や説明会の実施など独自の促進支援を「行っている」と回答した自治体は 35.5%、「今後行う予定である」と回答した自治体が 7.3%であった。一方「行っていない」と回答した自治体が 57.3%と全体の半数以上見られた。

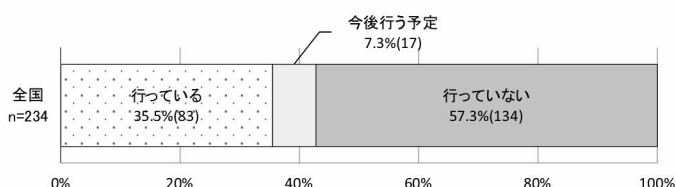


図 6 連携施設の確保促進支援

4. 諸室基準

(1) 保育室

①設置階

保育室の設置階を図 7 に示す。「安全・避難・防災等に必要な設備を備えれば、保育室を階数にかかわらず何階でも設置可能」と回答した自治体が A・B 型では 77.7%、C 型では 81.0%と約 8 割を占め、「2 階に設置可能」が A・B 型では 6.0%、C 型では 14.3%であった。一方で「必ず 1 階に設置」が A・B 型では 0.4%、C 型では 14.3%となり、保育室の設置階については、階数の制限が規定されていない自治体が大半であることが分かった。

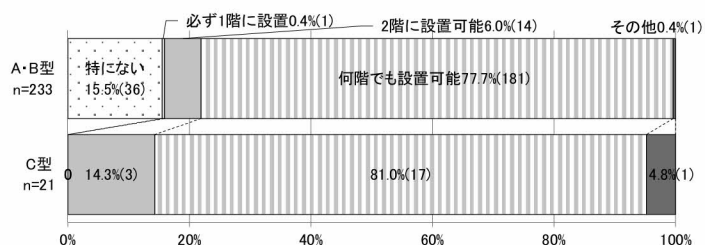


図 7 保育室の設置階

②面積の基準

保育室面積の基準を図 8 に示す。A・B 型では「0・1 歳児は 1 人につき 3.3 m² 以上、2 歳児は 1 人につき 1.98 m² 以上を有すること」が 91.4% で最も多く、C 型では全ての自治体において「児童 1 人につき 3.3 m² 以上を有すること」との回答を得られ、いずれの型においても、9 割以上が国基準での規定に基づいていることが明らかになった。また「0 歳児は 1 人につき 5.0 m² 以上、1 歳児は 1 人につき 3.3 m² 以上、2 歳児は 1 人につき 1.98 m² 以上を有すること」と回答した自治体は 3 件であり、全て東京都であった。



図 8 保育室面積の基準

③面積算定にあたっての注意事項

保育室面積の算定にあたっての注意事項を図 9 に示す。「固定家具を除いた有効面積」と回答した自治体は、A・B 型では 39.9%、C 型では 61.9% であり、設置家具が占める面積によって、保育室面積にばらつきがあることが分かった。なお A・B 型のほうが C 型よりも「内法面積」と回答した自治体が多く、定員が増えることにより、面積確保の難しさが表れていると考えられる。

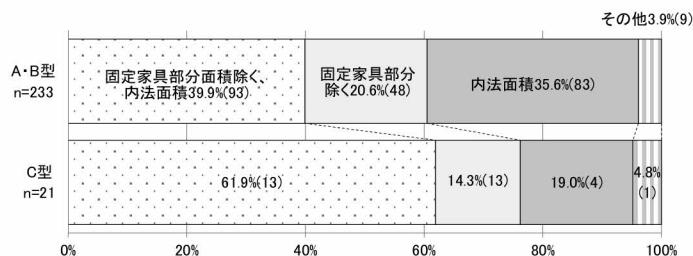


図 9 保育室面積算定にあたっての注意事項

④0 歳児（ほふく室）と 1 歳児以上の区画

0 歳児の保育室と 1 歳以上の保育室区画を図 10 に示す。A・B・C 型全てにおいて「可動壁で区画」もしくは「家具等で区画」と回答した自治体は合わせて約 3 割であり、一方で「特になし」が A・B 型では 64.8%、C 型では 52.4% であった。年齢による生活リズムや活動内容の違いにより、区画が必要となる場合を想定された規定の有無は、約半数ずつの自治体に分かれる結果となった。

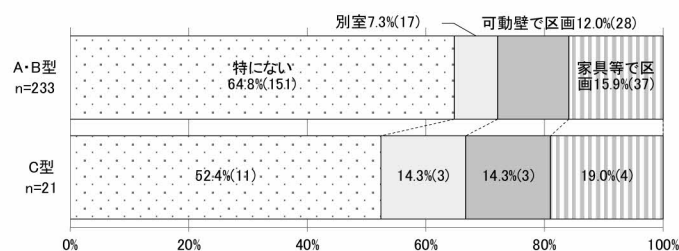


図 10 0 歳児の保育室と 1 歳以上児の保育室区画

(2) 静養室（隔離室）と事務室の設置

静養室の設置義務を図 11、事務室の設置義務を図 12 に示す。静養室について「義務あり」と回答した自治体が A・B 型では 15.5%、C 型では 9.5% であった。また事務室について「義

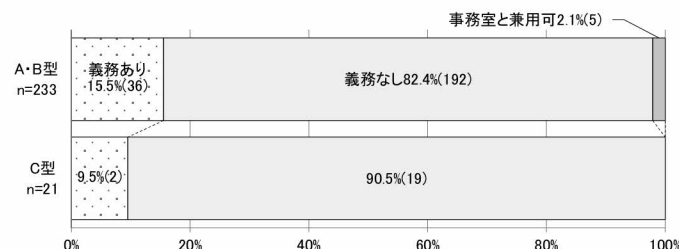


図 11 静養室（隔離室）の設置義務

務あり」と回答した自治体が A・B 型では 9.0%、C 型では 9.5%であったことから、多くの自治体において、突発的に発生した病児の隔離等が想定された規定は、いまだ設けられていないことが分かった。

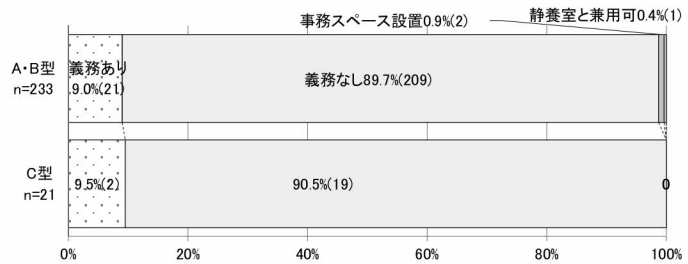


図 12 事務室の設置義務

5. 実施施設の認可基準

(1) 建物にかかわる規定と提出物の義務

① 平面図提出とその時期

平面図の提出規定を図 13、提出時期を図 14 に示す。認可にあたり施設の平面図を提出する必要が「特にない」と回答した自治体が A・B 型では 17.2%、C 型では 14.3%であり、一部の自治体では、認可に際して平面図が確認されていないことが分かった。また提出時期については、いずれの型も「認可申請時のみ」が 6 割以上で、平面図を一度しか確認していないことが分かった。

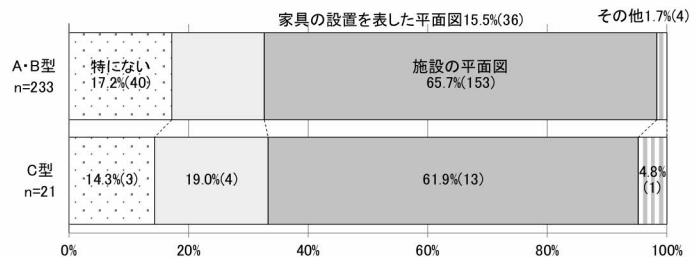


図 13 平面図の提出規定

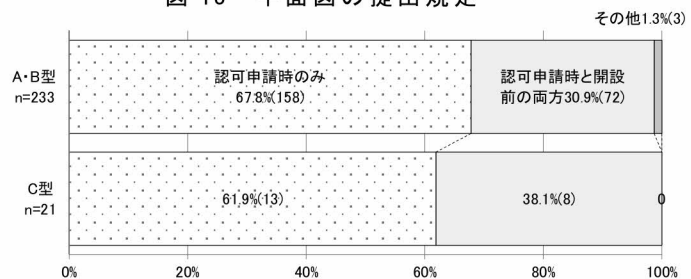


図 14 平面図の提出時期

② 建築確認申請証の提出

建築確認申請証の提出を図 15 に示す。「義務あり」と回答した自治体が A・B 型では 78.5%、C 型では 71.4%であった。「その他」と回答した A・B 型の 2 件は、100 m²未満で提出不要のケースであった。

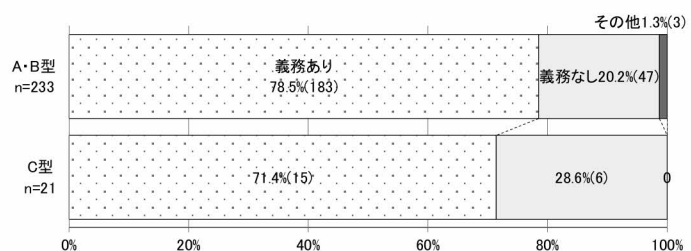


図 15 建築確認申請証の提出

③ 新耐震基準の証明

新耐震基準の証明を図 16 に示す。「義務あり」と回答した自治体が A・B 型では 61.8%、C 型では 61.9%であり、全体の約 6 割において、新耐震基準証明の提出を義務としていた。

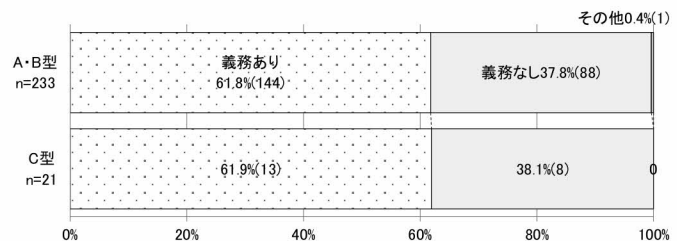


図 16 新耐震基準の証明

(2)施設認可のプロセス

①認可時の審査および評価者

認可時の審査および評価者を図 17 に示す。「保育課職員(自治体における小規模保育認可にかかわる担当課の職員)」が 95.3%と最も多かった。次いで「外部保育専門家」が 16.7%、「審議会」が 11.5%であり、保育施設を担当する「施設課職員」は 5.6%であった。認可時は自治体の職員に加え、外部有識者を交えた審議会等により審査および評価が行われていることが分かった。

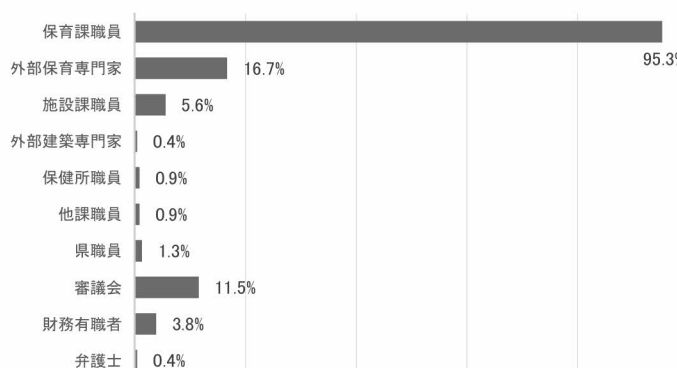


図 17 認可時の審査および評価者

②開設前における保育整備状況の確認者

開設前の保育整備状況確認者を図 18 に示す。「保育課職員」と回答した自治体が 97.9%で最も多く、次いで「施設課職員」が 7.3%と少なく、保育課職員が主体となり整備状況を確認していることが分かった。なお①認可時と比較すると「審議会」が 1.3%に、「外部保育専門家」が 4.3%に減少しており、開設前の確認においては主に自治体職員のみで行われていることが分かった。

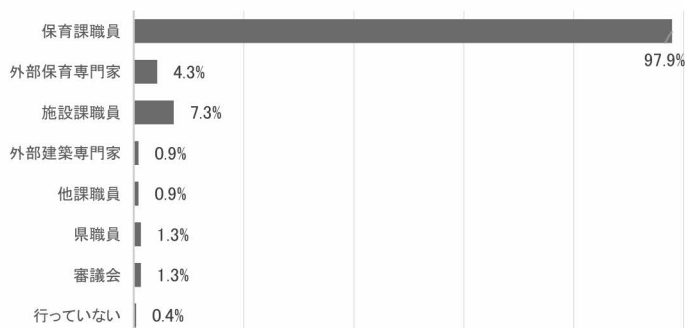


図 18 開設前の保育整備状況確認者

③開設後における指導監査の訪問者

開設後の指導監査訪問者を図 19 に示す。①認可時、②開設前と同様に、「保育課職員」と回答した自治体が 96.6%で最も多くを占めていた。ただし認可時、開設前と比べ「施設課職員」「外部建築専門家」が大きく減少しており、開設後の状況では保育運営面が重視され、施設整備面については指導監査の対象から離れる傾向にあると考えられる。

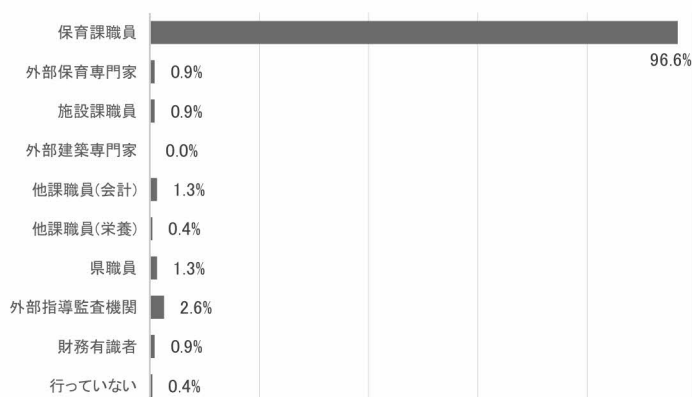


図 19 開設後の指導監査訪問者

④ 周辺住民への説明義務

周辺住民への説明義務を図 20 に示す。開設前の説明を「義務あり」と回答した自治体が 49.6%、「義務なし」が 49.6% で同率であった。ただし「義務なし」との回答の中には「義務とはしていないが説明を推奨している」や「近隣への周知・配慮」等が含まれており、義務化はせず、説明を推奨するに留まる自治体が多かった。

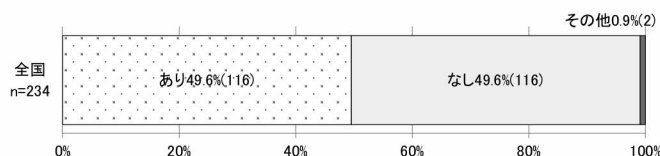


図 20 周辺住民への説明義務

5. まとめ

本研究では、全国の自治体における小規模保育事業の認可状況や認可基準、さらに施設運営及び諸室基準の現状に関する基礎的知見を得ることができた。以下に詳細を示す。

- (1) 小規模保育事業において、実施型別にみると保育所分園型である A 型のみを実施している自治体が最も多く、全体の半数以上に見られた。また他の事業型と組み合わせているものを含めると、A 型を実施している自治体は全体の 9 割以上に見られた。
- (2) 連携保育施設の確保状況をみると、全体の 4 割程度の自治体において、連携施設を確保できていない施設を認可している現状が明らかになった。
- (3) 運営規定は、自治体ごとに大きく異なっており、特に開始年齢や保育時間の規定に各自治体で基準が設定されていた。
- (4) 保育室の設置階は、階数の制限が規定されていない自治体が約 8 割と大半であった。保育室面積については 9 割以上が国基準での規定に基づいていた。
- (5) 静養室等の隔離室については、8 割以上の自治体で規定が設けられておらず、病児等の隔離に対応できるような設置基準を持たない自治体が多く見られた。
- (6) 施設認可のプロセスにおいては認可時、開設前、開設後の全てにおいて、自治体の保育課職員が主として担当しており、特に開設後については、施設系および建築系分野の関りが少ない傾向にあることが分かった。

謝辞

本研究の一部は JSPS 科研費 JP18K02510 の助成を受けたものです。

調査を行う上で貴重なご意見をいただいた、子どもの領域研究所 代表の尾木まり先生を始め、アンケートにご協力をくださった全国の自治体の方々や、研究に参加した帝塚山大学卒業生の新井実咲さんに厚く謝意を示します。

参考文献

- 1) 辻川・中野：全国の自治体における家庭的保育制度の実態と個人実施型施設の平面構成について(家庭的保育施設の計画と運営に関する建築計画的な研究 その 1)，日本建築学会計画系論文集，第 79 巻 第 695 号，pp. 89-96, 2014. 1
- 2) 辻川・中野：「個人実施型」家庭的保育施設の運営内容と保育室の使い方について(家庭的保育施設の計画と運営に関する建築計画的な研究 その 2)，日本建築学会計画系論文集，第 79 巻 第 705 号，pp. 2387-2394, 2014. 11