

助成保育施設の現状と新制度移行における 課題に関する基礎的研究

山根 宗泰 * 境野 健太郎 ** 鈴木 健二 ***

A Study on Problem in the Present Conditions and The New System Shift of Certified Day Nurseries

Kazuhiro YAMANE*, Kentaro SAKAINO** and Kenji SUZUKI***

In this study, I intend for the non-registered day care facility which meets local government's original standard, and receives the furtherance out of the authorization or the business.

From them, I perform the cross-sectional comparison, analysis of the present conditions and the change based on Saitama City, Kyoto City, an example of Sendai City.

In addition, I consider the future correspondence, problems for the shift to the new system that the enforcement of 2015 is planned.

Keywords: Day Nursery, Non-registered day care facility, New system of the child and the child care, Nursing environment

1. はじめに

1.1 研究の背景・目的

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つに大きく分類される。近年、少子化の進行により出生数は減少しつつあるが、女性の就業増加等を反映して都市部では待機児童が増加傾向にあり、認可外保育施設も重要な受け皿の1つとなりつつある。また、一部の自治体では認可外保育施設であっても自治体独自の基準を満たす認可外保育施設（以

下、地方単独保育室）を認定し、助成を行う事業が実施されている。

しかしながら保育施設に関する既往研究では、その大半が認可保育所を対象としたものであり、地方単独保育室の現状については十分に把握されていない。筆者らは前報において仙台市、堺市、川口市の地方単独保育室を対象に調査を行ってきたが^{文1) 文2) 文3)}、これまでの研究の課題として、①個別の地方単独保育室の枠内に留まった考察・分析であり、異なる複数の地方単独保育室を横断的に比較・分析するに至っていない、②過去から現在までの過程に焦点を当てた考察・分析となっており、2015年度の施行が予定されている子ども・子育て新システムへの移行に向けた今後の対応・問題点については言及できていない、のが現状である。そこで本稿では3つの異なる地方単独保育室を対象に、これらの課題に対する基礎的知見を

2013年8月27日受理

* 博士前期課程建築学専攻

** 建築学専攻 准教授

*** 京都府立大学大学院生命環境科学研究科
准教授

表-1 各自治体の地方単独保育室の制度比較

自治体名	全国（省令基準）		京都府京都市	宮城県仙台市		埼玉県さいたま市		埼玉県川口市	大阪府堺市	東京都	
名称	認可保育所	認可外 保育施設	京都市 昼間里親	せんだい保育室		さいたま市 家庭保育室	さいたま市 ナースールーム	川口市 家庭保育室	さかい保育室	東京都認証保育所	
				A型	B型					A型	B型
対象児童	保育に欠ける乳 幼児・児童	—	産休明け～ 3歳未満児	0～小学校 就学前児	0～小学校 就学前児	0～3歳未満児	0～就学前児	生後8週～ 3歳未満児	生後8週～ 4歳未満児	0～小学校 就学前児	0～2歳児
定員規模	60名以上 （小規模保育所 は20名以上）	特になし	10名以下	45名以上	10～59名	6～19名以下	3歳未満児概ね 20名以上	特になし	20～45名	20～120名	6～29名
0-1歳児 最低面積	乳児室：3.3㎡ ほふく室： 1.65㎡	概ね 1.65㎡	乳幼児 2.64㎡	3.3㎡	2.475㎡	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡	2.5㎡
2歳以上児 最低面積	1.98㎡			1.98㎡					1.98㎡		
保育者	全員が保育士	概ね1/3以上が保育士 又は看護師 の有資格者		全員が有資格者（保育士、保健師、看護師、助産師）	2/3以上が有資格者（保育士、保健師、看護師）	1/3以上が有資格者（保育士、看護師、保健師）	2/3以上が有資格者（保育士、看護師、保健師）	1/2以上が有資格者（保育士、保健師、看護師）	1/2以上が有資格者（保育士、看護師、幼稚園教諭）	年齢別保育従職員定数の6割以上が正規職員の保育士	
保育料の 決定方法	保護者の所得に応じた階層区分を基に設定。	各施設が独自に設定。	保護者の所得に応じた階層区分を基に設定。	3歳未満児は53,600円以下 3歳児は27,600円以下 4歳以上児は26,800円以下を上限に各施設が独自に設定。最大2万円軽減。		3歳未満児は80,000円 3歳児は77,000円 （ナースーは3歳以上児）を上限に各施設が独自に設定。最大2万円軽減。		保護者の所得に応じた減額により、認可保育所と同等に設定。	58,100円を上限に各施設が独自に設定。最大1.5万円軽減。	各施設が独自に設定。但し月に220時間以下の利用の場合、3歳未満児は80,000円、3歳以上児は77,000円を上限。	
施設数 (2013.4)	23,711	7,579	41	5	59	58	69	47	20	608	87
定員計	—	—	381名	329名	2,215名	863名	3,278名	886名	711名	21,703名	1,790名
平均定員	—	—	9.3名	65.8名	37.5名	14.9名	47.5名	18.9名	35.6名	35.7名	20.6名
				39.8名						33.8名	

得る事を目的とする。

1.2 研究の方法

本研究では地方単独保育室である、京都市昼間里親（京都市）、さいたま市家庭保育室（さいたま市）、せんだい保育室（仙台市）の3つを対象とする。全国の地方単独保育室の制度の概要等は各自治体または各施設のホームページから資料収集を行い、せんだい保育室には2012年10月、さいたま市家庭保育室には2013年6月にそれぞれ訪問しヒアリングを行った。

2. 全国の地方単独保育室との比較

表1は前報における自治体及び知名度の高い東京都認証保育所など、全国の地方単独保育室の設置基準を比較したものである。面積基準に着目すると、全体的に地方単独保育室は認可保育所と認可外保育施設の中間的な基準、または同等の位置付けであると言える。一方でさいたま市家庭保育室などは2歳以上児においても3.3㎡以上の設定となっており、認可保育所を上回る基準を設定し

ているものも見受けられる。

対象児童に着目すると、ほとんどの地方単独保育室が低年齢児を対象としていることがわかる。1947年の児童福祉法制定により、保育所は児童福祉施設として位置付けられることになったが、当初は低年齢児は受入れ対象となっておらず、地方単独保育室のような家庭的な保育を行う施設が中心となって受けれていた事が現在まで続けられている事が影響している。

定員規模に着目すると、認可保育所は60名以上必要であるのに対し、地方単独保育室は比較的大きなもの（例：せんだい保育室）から、中規模（例：さいたま市家庭保育室）、小規模（例：京都市昼間里親）の大きく3種類に分類することができる。しかし平均定員で見ると、東京都認証保育所A型のように比較的大きな規模のものであっても中規模程度となっており、これは特に都市部であるため建物や面積を確保する事が難しいこと、定員の設定に上限・下限値が設けられているためだと考えられる。上限値の無いせんだい保育室A型やさいたま市ナースーールームなどは比較的大きな規模をもっているのに対し、せんだい保育室B型や

表-2 対象3事業のこれまでの動向

京都市昼間里親	さいたま市家庭保育室	せんだい保育室
1950 ・「京都市昼間里親」事業開始。 ・母子家庭や貧困家庭を対象。 ・保育者にはボランティア精神が求められ、自治体からの運営費助成等は無し。 1960 ・一般家庭に対象を拡大 1965 ・「京都市昼間里親規則」を制定 ・制度の規模を拡大。 (1984年には最大420人にまで拡大) 1985 ・定員割れが顕著になり、衰退傾向に突入。	1973 ・県により家庭的保育室運営費補助事業が開始。 1983 ・この頃まで自宅を活用した運営が主体。 -1985 2004 ・浦和市、大宮市の合併により政令指定都市「さいたま市」誕生。 ・浦和、大宮で運営されていた家庭保育室を合併し、「さいたま市家庭保育室」開始。 ・定員規模の違う地方単独保育室、「さいたま市ナーサリールーム」開始。 2010 ・「保育料軽減補助事業」開始。	1973 ・自治体独自の基準を満たす認可外保育施設に助成を行う「家庭保育室」事業開始。 2002 ・待機児童数の増加から、新たに「せんだい保育室」開始。 2003 ・せんだい保育室への家賃補助が開始。 -2004 ・小規模園での有資格者基準の緩和。 (施設長が有資格者であること等の条件付き) 2007 ・保育料の多子減免制度の実施 ・保育料の保護者負担軽減制度の実施。 2010 (3歳未満児の保護者の所得が一定以下の場合、保育料を減額)

さかい保育室、京都市昼間里親などは最大規模が限定されているため中規模のものとなっている。

3. 対象事例の概要

3.1 京都市昼間里親の概要

京都市昼間里親は1950年に発足した事業で、1964年に京都市昼間里親規則を制定し現在に至る(表2)。1950年から1964年までは「生活に余裕がある主婦」や「自宅の一室が開放できる」ことが条件とされ、保育者にはボランティア精神が求められていた。また当初は貧困家庭を対象として開始されたが、その後1960年には対象を一般家庭まで拡大している。1987年頃まで第2次ベビーブームの影響などから制度は拡大傾向にあり、1984年には定員計が420名まで増大したが、その後定員割れが顕著となり、現在は施設数37カ所、定員計348名となっている。これまで対象児年齢等、若干の変更が行われてきたが、今回対象とする3つの事業の中では最も制度変更が無い事業である。

3.2 さいたま市家庭保育室の概要

さいたま市家庭保育室は旧浦和市と旧大宮市の合併によりさいたま市が誕生した2004年より開始された事業である。埼玉県ではさいたま市以外にも前報の川口市など複数の自治体で家庭保育室が運営されており、県では1972年から家庭保育室運営費補助事業が展開されている。旧浦和市と旧大宮市でも同様の事業が合併前から展開されていたが、各々の設置基準等に差はほぼ無かったため比較的スムーズな移行が可能であった^{注1)}。またさい

たま市には家庭保育室以外にも地方単独保育室であるさいたま市ナーサリールームが設置されており、家庭保育室と同様に合併時より開始された事業である。家庭保育室の定員規模は6～19名以下で設定されているが、当時からこれを上回る規模で設置されている施設も多々あり、定員を超える児童に関しては助成対象とならないことから、運営者からの要望により家庭保育室よりも規模の大きなものを対象とした事業として設定されている。

3.3 せんだい保育室の概要

せんだい保育室は保育サービスの質の向上と保育基盤の整備を目的として2002年より開始され、A型とB型の2種類で構成されている。2013年4月時点の施設数はA型が5園、B型が59園の計64園であった。仙台市では1973年から一定の基準を満たす認可外保育室に助成を行う家庭保育室^{注2)}が実施されていたが、待機児童数が全国的にも上位になったことから、2002年にせんだい保育室を創設し、制度移行を行っている。また制度移行に伴って保育室面積や保育従事者の資格などについて認可保育所に近いものへと引き上げられている^{注3)}。また家庭保育室は数年の猶予期間を設けて廃止となったため、これまで家庭保育室として運営していた施設が運営を継続させていくためにはせんだい保育室への移行が必要であった。しかし定員を維持したままでせんだい保育室へ移行するためには基準面積を確保する必要があったため、家庭保育室からせんだい保育室への移行は困難で、2006年時点では家庭保育室の約1/4が廃園する結果となっている。

4. 新保育制度への移行

4.1 「子ども・子育て新システム」の概要

「子どもへの良質な成育環境を保障する社会」を実現する事等を目的として、2015年度から現在の保育所制度から「子ども・子育て新システム」（以下、新システム）への移行が検討されており、子ども・子育て会議において基本制度の構築が進められ、具体的には幼稚園と保育所の機能を統合する幼保一体化を中心に検討されている。新システムでは、地方単独保育室のような「小規模保育サービス」は家庭的な環境できめ細やかな保育の実施に繋がるものとして、今後提供すべき保育サービスの1つに位置付けられ（図1）、公的助成が検討されている。形態の分類としては「施設型」と「地域保育型」の2種類が検討されており、「施設型」は認可保育所と同等の定員20名以上、「地域保育型」は小規模保育（定員6名～19名以下）と家庭的保育（定員5名以下）を含む定員19名以下が対象になると考えられるが、現在その具体的な内容は提示されておらず、今後は地方単独保育室や認可外保育施設等から新システムへ移行することを考慮して検討する必要があると考えられる。

4.2 地方単独保育室の対応

4.2.1 地域保育型への移行

地方単独保育室は各自治体による独自の施設基準で設置されてきたが、新システムではこれらの施設基準を一律に設定されることが予想されており、2013年7月25日に公表された「子ども・子育て会議基準検討部会（第3回）」において、小規模保育施設に対する具体的な基準（案）が提示された（表3）。現在検討されている事業の構成は多様な事業からの移行が予想されるため、認可保育所に近い類型（A型）、家庭的保育に近い類型（C型）、その中間的な類型（B型）の3種類の認可基準を設けることを念頭に検討されている。面積基準や職員配置を見ると、認可保育所と同等の基準で設定されていることがわかり、これまで認可外保育施設として扱われてきた施設も認可保育所と

表-3 子ども・子育て新システムの

小規模施設に対する基本制度（案）

	A 型（分園型）	B 型（中間型）	C 型（グループ型）
0・1 歳児 必要面積	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡
2 歳以上児 必要面積	1.98㎡ or 3.3㎡	1.98㎡ or 3.3㎡	
屋外遊技場 （代替場可）	3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡
耐火基準等	保育室等を 2 階以上 に設置する場合は耐火・準耐火建築物であること	同左	同左
保育従事者	保育士 （保健師又は看護士も可（1 人まで））。	保育士＋保育従事者 （保健師又は看護士も可（1 人まで））。	家庭的保育者 （研修を受けた保育士、又は同等の知識・経験を有すると判断されたもの）
職員数 （0 歳児）	3：1	3：1	3：1 （補助者を置く場合、5:2）
職員数 （1・2 歳児）	6：1又は3：1	6：1又は3：1	
備考	2 歳以上児の面積：A 型・B 型共に C 型と同様の 3.3㎡とするが検討中。 C 型の屋外遊技場：C 型の場合、適切な広さの庭で可（検討中）。 保育従事者：保育士以外の職員。研修の必要性等を検討中。		

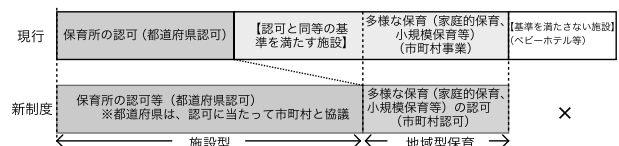


図-1 子ども・子育て新システムの形態の分類

同等の保育環境の確保が求められていると言える。一方でA型からC型にかけて最も異なる設定がなされているのは保育従事者である。C型になるにつれて緩和策が取られているが、表1の地方単独保育室の制度のように今後はその割合について議論が必要である。

4.2.2 施設型への移行

施設型の基準は定員規模や居室面積、職員配置等に関して認可保育所の基準に従う形となると予想される。認可保育所の基準は児童福祉法に定められた「児童福祉施設最低基準」に基づくものだが、保育所最低基準の地方条例化^{注4)}に伴い、各都道府県、政令指定都市、中核市は最低基準以上の制度を各自自治体で制定し、2013年度よりこの基準で運営することとなった^{注5)}。そのなかでも0-1歳児の居室面積に着目し、その特徴を表4に示す。これまでと同様に3.3㎡/人以上で設定している自治体が多い中、対象とする仙台市とさいたま市は5.0㎡/人と認可保育所の基準を上回る設定がなされ

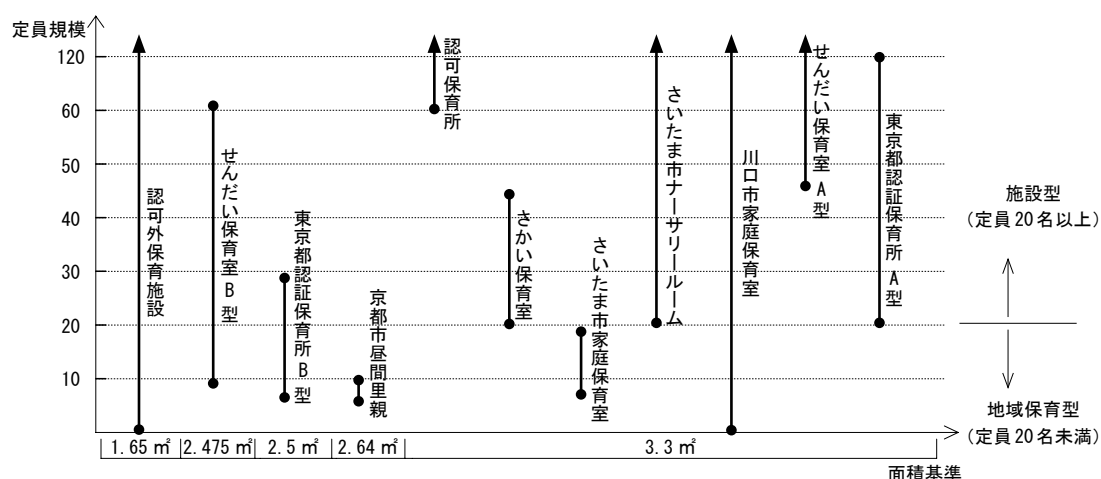


図-2 地方単独保育室の位置付け（定員規模・面積基準）

表-4 0-1歳児の居室面積（児童福祉施設の設備及び運営に関する条例）

	居室面積（0-1歳児）	
	3.3㎡/人	5.0㎡/人
都道府県	東京都・千葉県・埼玉県 愛知県・兵庫県・広島県 福岡県 等	—
政令指定都市	札幌市・千葉市・川崎市 横浜市・名古屋市・京都市 堺市・神戸市・広島市 福岡市 等	仙台市・さいたま市 大阪市 等
中核市 （特例市含む）	盛岡市・秋田市・宇都宮市 川越市・川口市・奈良市 東大阪市 等	金沢市 船橋市（4.95㎡/人）

ている。具体的に施設型への移行において各自治体がこの基準に準ずる形を取るかは未定であるが、仙台市におけるヒアリングではその可能性が高いとのことであった。

4.2.3 移行における諸条件と対応策

これらのことから、新システムへの移行におけるハード面の制約としては定員規模と面積基準が最も大きいと考えられる。そこで地方単独保育室の施設基準のうち定員規模と面積基準に着目したものを図2に、また施設型、地域保育型への移行条件やフローを図3に示す。

前述したように条例により5.0㎡/人以上を確保する必要性が高い仙台市とさいたま市の場合、現状の基準ではさいたま市が3.3㎡/人と省令基準を確保しているが、両事業ともに面積確保の問題が生じると考えられる。特にせんだい保育室は約2倍の面積が必要となり、増改築等の面積拡張

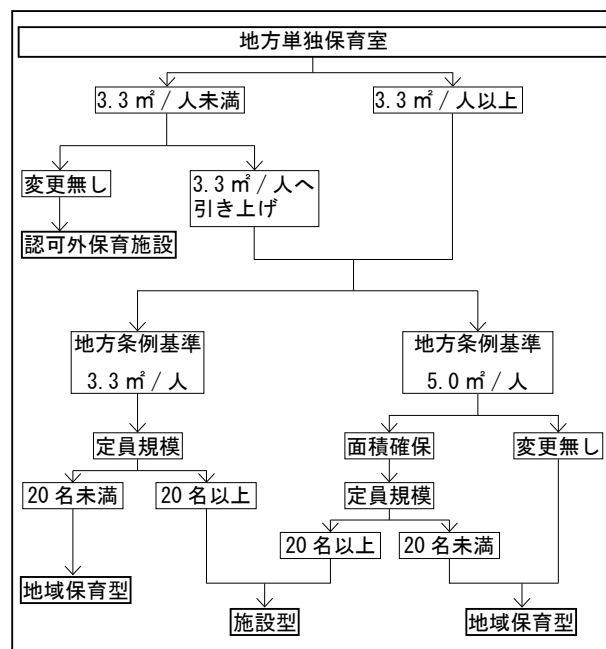


図-3 施設型・地域保育型への移行フロー

を行わない場合、現在各園が設定している0-1歳児の定員を約半数に減らさなければならない。しかし新システムへの移行には定員規模が大きく関わるため、定員規模は20名以上を確保しなくてはならず、必要面積と定員規模との調節が重要となると言える。

京都市昼間里親の場合、条例により定められている基準は省令基準と同等の3.3㎡/人だが、定員規模が10名以下と非常に小規模で設定されていることから、施設型への移行はほぼ無く、大半が地域保育型への移行となると考えられる。この場合面積拡張は必要であるが、京都市昼間里親の2歳

以上児の面積基準は3.3㎡/人と省令基準よりも高く設定されていることから、年齢別の定員設定を変更することで比較的容易に対応する事が可能であると考えられる。

5. まとめと今後の展望

本稿では全国の地方単独保育室、特に京都市昼間里親、さいたま市家庭保育室、せんだい保育室を対象として現状の把握、子ども・子育て新システムの制度（案）から移行に係る問題点について整理してきた。得られた知見を以下に述べる。

- (1) 地方単独保育室が設定する面積基準は、0-1歳児においては認可保育所と認可外保育施設の中間的基準、2歳以上児においては認可保育所以上の基準を設定している自治体が大半を占める。また認可保育所は当初、低年齢児を受入れ対象としていなかったことから、地方単独保育室は低年齢児を対象としたものが大半である。
- (2) 京都市昼間里親は最も古くから開始されている事業であるが設置基準の変更はほぼ行われていない。またさいたま市家庭保育室も旧浦和市・旧大宮市との合併により開始されたが、両自治体とも基準がほぼ同等であったことから変更はほぼ無い。一方せんだい保育室は前身施設から面積基準・有資格者の割合等が制度移行の際に認可保育所に近い基準へ引き上げられている。
- (3) 2015年度に現在の保育所制度から移行が予定されている子ども・子育て新システムは、形態の分類として「施設型」と「地域保育型」の2種類が検討されており、「施設型」は現在の認可保育所に近い位置付け、「地域保育型」は地方単独保育室等に近い位置付けと考えられる。
- (4) 「地域型保育」への移行において、2013年7月に小規模保育施設に対する具体的な制度（案）が公表され、3種類の認可基準が設定されているが、面積基準・職員配置は現在の認可保育所と同等の基準で設定されているため、一部の地方単独保育室は基準の引き上げが必要となる。
- (5) 「施設型」への移行は保育所最低基準の地方条例化に伴い、省令基準以上かつ各自治体の定め

る基準以上を確保する必要性が生じる可能性があり、地域により対応・問題が異なると考えられる。

注

- 注1) 旧浦和市家庭保育室と旧大宮市家庭保育室において特に運営費補助に差がみられ、より高い額で設定されていた旧浦和市の設定が現在も続けられている。
- 注2) 家庭保育室は、仙台市において「乳児及び幼児を保育する施設として必要な一定の基準に適合するものとして市長の指定を受けた認可外保育施設のことであり、1973年～2002年まで運営者への助成が行われていた。
- 注3) 家庭保育室からせんだい保育室への制度移行に伴い、面積基準は0-1歳児が1.65㎡以上から2.475㎡以上へ、2歳以上児が1.65㎡以上から1.98㎡以上へ、有資格者の割合は1/3以上から2/3以上へそれぞれ認可保育所に近い基準へ引き上げられている。
- 注4) 2011年4月の「地域主権改革一括法」（「地域の自主性及び自主性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」）成立により、児童福祉施設最低基準が廃止された。その後2011年10月に「児童福祉施設の設定及び運営に関する基準」が公表され、各都道府県、政令指定都市、中核市は独自に条例を制定することとなった。
- 注5) 最低基準のうち、保育士配置基準、居室面積基準、人権に関わる基準は「従うべき基準」とされ、最低基準以上の条例化が必要となった。一方、待機児童が多い等の理由により、特例的に2015年3月末までの期間緩和が容認される地域が全国で39市区指定されている。

参考文献

- 1) 鈴木健二「せんだい保育室における既存建物の転用と保育環境の改善に関する研究」日本建築学会計画系論文集, No. 677, pp. 1591-1599, 2012. 7
- 2) 山根宗泰・鈴木健二「堺市認証保育所の現状と既存建物の転用方法に関する研究」日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp. 579-580, 2012
- 3) 野元麗生・鈴木健二・山根宗泰「川口市における助成保育施設の運営と施設整備のあり方に関する研究」日本建築学会九州支部研究報告集, 計画系, 52号, 99. 53-56, 2013. 3