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

A STUDY ON CORRESPONDENCES OF CERTIFIED DAY NURSERY IN KYOTO WITH A SHIFT TO NEW CHILD AND CHILD-REARING SUPPORT SYSTEM

鈴木健二 ——— * 1

キーワード:

保育所, 京都市昼間里親, 認可外保育施設, 子ども・子育て支援新制度, 小規模保育事業

Keywords:

Day nursery, Certified day-nursery in Kyoto, Non-registered day care facility, New child and child-rearing support system, Small-scale daycare

Kenji SUZUKI ——— * 1

New child and child-rearing support system has started from April 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, mainly in Kyoto-city. 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 was reflected to the transition rate. (3) In the background of the smooth transition to the new system, improvement of standard has been raised 4 years before the new system implementation in Kyoto-city. (4) Own correspondence had been made in Kyoto-city for fire-resistance and seismic standard.

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年、都市部では認可保育所の整備が進められているものの、待機児童の解消までには至っておらず、認可外保育施設も重要な受け皿の1つとなりつつある。特に一部の自治体では認可外保育施設であっても独自の基準を満たす施設（以下、自治体単独保育室）を認定し、自治体の独自財源から一定の助成を行う事業が行われてきた。

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に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。保育のニーズに対する量の拡充策として新たに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が国庫補助の対象に含まれることになった。しかし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を迫られている。そこで本研究では自治体単独保育室の1つである京都市昼間里親を主な対象として調査を実施し、自治体単独保育室の新制度への移行状況とその問題点について明らかにする。

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、認可外保育施設を対象としたものは非常に少ない。定員が5人以下と、より小規模な運営形態で2000年から国庫補助事業の対象となっている家庭的保育施設を取り上げたものとして辻川らの研究^{文5,6)}があるが、定員が6人以上の自治体単独保育室を対象としたものは殆ど見られない。こうした中、筆者らは前報^{文2,3,4)}で仙台市と川口市、堺市の自治体単独保育室

を対象に調査を実施したが、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。また京都市昼間里親に関する既往研究としては、保育学分野で上村の研究^{文7,8)}があり、制度的な変遷については詳述されているが、全体を概観することに重点が置かれているため、具体的な事例やハード面についての言及はなされておらず、また2011年以降の変化については触れられていない。

1-2. 調査方法

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。京都市昼間里親に関する資料や情報については京都市保育課と京都市昼間里親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6園に対し訪問調査を2013年～2015年に行った。

2. 全国の自治体単独保育室との比較

表1は全国の主要な自治体単独保育室の基準（2014年時点）を比較したものである。ハード面では保育室の面積基準、ソフト面では保育従事者の資格で比較すると、自治体単独保育室の基準は全体的に認可保育所と認可外保育施設の間、高いもので認可保育所と同等の位置づけとなっている。中でも京都市昼間里親については、保育室の面積基準が0～1歳児、2歳児共に3.3㎡/人と高い水準となっている点、施設定員の上限が概ね10人と小規模な人数設定となっている点が大きな特徴である。

では次に各自治体単独保育室の定員の実態はどうなっているのか、施設数を定員別に示したのが表2である。新制度での主な移行先で

本稿は2015年日本建築学会大会にて口頭発表したもの（参考文献1）に、大幅な加筆・修正を加えたものである。

¹⁾ 京都府立大学大学院生命環境科学研究科 准教授・博士（工学）
〒606-0823 京都市左京区下鴨半木町1-5

¹⁾ Assoc. Prof., Graduate School of Life and Environmental Sciences, Kyoto Prefectural Univ., Dr. Eng.

ある小規模保育の主な基準としては、①対象児童の年齢は0～2歳、②保育室の面積基準は0～1歳児が3.3㎡/人、2歳児が1.98㎡/人（C型は0～2歳児で3.3㎡/人）で、③施設定員は6～19人（C型は6～10人）の3点が挙げられる。まず①の対象児童の年齢については、横浜保育室や川口市家庭保育室では従来から対象児童の年齢が0～2歳で特に変化は無いが、せんだい保育室B型や東京都認証保育所A型では従来、就学前までを対象としており、小規模保育への移行に伴って対象児童の年齢が0～5歳から0～2歳へと大きく制限されることになる。次に②の保育室の面積基準については、さかい保育室や川口市家庭保育室、京都市昼間里親では0～1歳児が以前から3.3㎡/人、2歳児も1.98㎡/人を満たしており、新制度への移行前後で大きな問題は特に無いが、せんだい保育室B型や横浜保育室、東京都認証保育所B型などでは0～1歳児の保育室面積が3.3㎡/人を下回っており、小規模保育への移行に伴って0～1歳児の保育室面積が不足する可能性がある。そして③の施設定員についても、2014年時点で定員が19人以下の施設の割合は京都市昼間里親では100%で、川口市家庭保育室・東京都認証保育所B型では約50～70%であるが、せんだい保育室B型では11%、横浜保育室・さかい保育室では0%と大幅に異なっており、特に19人以下の施設の割合が低い数値に留まっている保育室では、定員縮小への対応が移行の際に大きな問題になると考えられる^{注2}。小規模保育への移行に際して、対象児童の年齢・保育室の面積基準・施設定員の3点の中で問題になると予想される項目を網掛けで表2に示しているが、この3点だけでみても問題が見られないのは京都市昼間里親だけであり、殆どの自治体単独保育室が移行時に何らかの問題を抱える状況となっている。

次に実際の移行状況についてより詳細に考察するため、資料の入手が可能であった川口市家庭保育室、せんだい保育室B型^{注3}、京都市昼間里親の3保育室について比較を行う。表3にハード面の基準からみた3保育室の小規模保育移行への問題点を示す。前

述した対象児童の年齢、保育室の面積基準、施設定員、の3項目以外に、耐火基準と耐震基準の2項目を追加しているが、耐火基準については「2階以上を保育室として使用する場合は耐火建築物又は準耐火建築物としなくてはならない」という規定であり、耐震基準については「新耐震基準と同等の構造上の安全性が必要」となる規定である。耐火基準や耐震基準はどの自治体でもほぼ同様（京都市の耐火・耐震基準については後述）の状況だが、川口市家庭保育室では約1/3の園で施設定員が20人以上となっている点、京都市昼間里親では一部の園で保育室の面積基準が懸念事項であるのに対し、せんだい保育室B型では対象児童の年齢、保育室の面積基準、施設定員の3点共に多くの園で問題となる等、その状況は各自治体単独保育室で大きく異なっている。

次に施設定員を現在と過去とで比較してみる（図1）^{注4}。2014年時点で定員19人以下の園が占める割合は、川口市家庭保育室で68%、せんだい保育室B型で11%であり、京都市昼間里親の100%よりも少ない。しかし1997～1998年時点では定員19人以下の園が川口市家庭保育室で約90%、せんだい保育室B型で約67%の割合を占めており、現在の状況が必ずしも以前から続いていた訳では

表2 各自治体保育室の主な基準・平均定員と定員別施設数の比較

		川口市 家庭保育室	せんだい 保育室 B 型	京都市 昼間里親	東京都認証 保育所 A 型	東京都認証 保育所 B 型	横浜 保育室	さかい 保育室	
対象児童		0～2歳	0歳～就学前	0～2歳	0歳～就学前	0～2歳	0～2歳	0～3歳	
基準	保育室 面積一人 当たり 最低値	3.3 m ²	0～1 歳児	2.475 m ²	3.3 m ² (2011 年 までは 2.64 m ²)	3.3 m ² (2.5 m ² まで 弾力可)	2.5 m ²	2.475 m ²	3.3 m ²
	2 歳児 以上		1.98 m ²		1.98 m ²	1.98 m ²	1.98 m ²	1.98 m ²	
平均定員		18.9 人	36.9 人	10.7 人	35.8 人	21.0 人	33.7 人	37.0 人	
定員別 施設数・ 割合	0～9 人	11 (23%)	0 (0%)	12 (26%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	
	10～19 人	21 (45%)	6 (11%)	34 (74%)	0 (0%)	42 (51%)	0 (0%)	0 (0%)	
	20～29 人	7 (15%)	16 (28%)	0 (0%)	134 (21%)	40 (49%)	64 (43%)	2 (17%)	
	30～39 人	4 (9%)	13 (23%)	0 (0%)	285 (44%)	0 (0%)	51 (34%)	5 (42%)	
	40～49 人	2 (4%)	6 (11%)	0 (0%)	167 (26%)	0 (0%)	19 (13%)	5 (42%)	
	50～59 人	1 (2%)	16 (28%)	0 (0%)	20 (3%)	0 (0%)	4 (3%)	0 (0%)	
	60 人以上	1 (2%)	0 (0%)	0 (0%)	38 (6%)	0 (0%)	10 (7%)	0 (0%)	

（基準・平均定員の網掛け部分は小規模保育への移行時に問題となる項目を、定員別施設数の網掛け部分は定員の規定上設置できないことをそれぞれ示す）

表1 主な自治体単独保育室の比較（2014年度時点）^{注1}

		認可保育所	川口市家庭保育室 (埼玉県川口市)	せんだい保育室 (宮城県仙台市)		京都市昼間里親 (京都市)	東京都認証保育所		横浜保育室 (横浜市)	さかい保育室 (大阪府堺市)	認可外 保育施設
				A型	B型		A型	B型			
立地条件		(保育需要がある地域)	—	都市計画法の商業地域で認可保育所の設置困難地区		概ね2km以内に保育所・昼間里親が無いこと	—	—	—	—	—
対象児童		保育に欠ける乳幼児	生後8週間～2歳	0歳～就学前		0～2歳	0歳～就学前	0～2歳	0～2歳	0～3歳	—
施設定員の 上限・下限値 の規定		60人以上 (小規模保育所は20人以上)	定員の上限・下限値についての規定は特になし	45人以上	10～59人	概ね10人が上限だが、既設の園は10人超も可	20～120人	6～29人	20人以上	20～45人	—
保育室の1人 当り 面積 最低値	0～1歳児	乳児室:1.65㎡ ほふく室:3.3㎡	3.3㎡	3.3㎡	2.475㎡	3.3㎡ (2011年までは2.64㎡)	3.3㎡ (2.5㎡まで弾力可)	2.5㎡	2.475㎡	3.3㎡	概ね1.65㎡
	2歳児以上	1.98㎡		1.98㎡	1.98㎡		1.98㎡	1.98㎡	1.98㎡	1.98㎡	
保育従事者の 資格		全員が保育士。	1/2以上が有資格者(保育士、保健師、看護師)。	全員が有資格者(保育士、保健師、看護師、助産師)。常勤職員は全体の2/3以上。	2/3以上が有資格者(保育士、保健師、看護師、助産師)。常勤職員は全体の1/3以上。	児童3人に対して保育士を1人配置。補助者1人と共に保育する場合は児童5人まで可。	正規職員は常勤かつ保育士で、年齢別保育従事職員定数の6割以上。	2/3以上は保育士、保健師、看護師、助産師。2/3以上の常勤職員で常時複数配置。	おおむね1/2以上は保育士、看護師、保健師、幼稚園教諭。	概ね1/3以上は保育士、看護師の有資格者。常勤職員で常時2人以上配置が基本。	—
開園時間		原則8時間	基本は8.5時間	概ね13時間	概ね12時間	基本は8.5時間	13時間以上	基本は11時間	基本は11時間	—	—
施設数(2014年)		—	47	5	57	46	644	82	148	20	—
制度開始年		—	1977	2002(前身の家庭保育室は1973年)		1950	2001		1997	2004	—

ないことが分かる。つまり 2014 年時点と比較すると川口市家庭保育室・せんだい保育室 B 型共に、以前は施設定員の小さい園が多く、京都市昼間里親に近い規模での運営状況だったと考えられる。ただしその後は、定員上限の規定が緩かったせんだい保育室 B 型（定員は 10～59 人）と川口市家庭保育室（定員の規定は無し）では規模の大きい園が増加したのに対して、京都市昼間里親では定員の上限が厳しかった（上限は概ね 10 人^{注5}）ため、規模の大きい園が開設されずに、小規模な運営のまま現在に至っていると推測される。

そして図 2 は、3 保育室の新制度への移行率^{注6}（2015 年 4 月時点）を示したものである。新制度への移行後の施設としては、小規模保育以外に認可保育所も選択肢の 1 つとなるが、3 保育室全体でみると、移行事例 88 園の内、認可保育所への移行事例は川口市家庭保育室の 2 園のみと 2015 年 4 月時点では非常に少なく、小規模保育への移行事例が 86 園と大半を占めている。次に各保育室の移行率を比較すると、小規模保育・認可保育所を含めた新制度への移行状況は大幅に異なっており、川口市家庭保育室は 66%と 3 保育室合計の 57%に最も近い割合だが、京都市昼間里親は 100%と非常に高い割合である。これに対してせんだい保育室 B 型では 19%に留まり^{注7}、約 8 割の園が新制度に移行できていない状況である等、表 3 で示した移行の困難さが実態にも大きく反映されていることが分かる^{注8}。

3. 京都市昼間里親に関する調査結果

3-1. 京都市昼間里親の概要

京都市昼間里親が始まったのは 1950 年で、家庭的な保育制度としては事業の開始時期が全国でも最も早い。戦後の保育所不足の解

消や、生活に困窮する母子世帯への対策を目的として事業が発足しているが、当初の昼間里親の登録条件は「看護婦（現看護師）や保母（現保育士）資格等の有無に関係なく、（中略）生活に余裕があって、育児経験のある家庭の主で、昼間、自宅の一室を使える」ことであり、昼間里親には「ボランティア精神が強く要求された」と上村は指摘している^{注9}。1960 年代には乳児保育への対応、1970 年代には社会問題ともなった無認可保育施設への対応を迫られたこともあり、1982～84 年には最多の 48 園まで増加している。その後、2000 年頃には施設数も 31 園まで減少したが、近年では待機児童の解消策としても期待され、施設数も 40 園を上回るまで回復する等、時代と共に課せられる役割も徐々に変化しながら現在へと至っている。

次に 2013 年時点で運営がなされていた京都市昼間里親 41 園の状況について考察する。まず各園の開設時期を見ると（図 3）、2005 年以降に開設された比較的新しい園が 21 園で、全体の約半数を占めている。その一方で開設時期が 1984 年以前で、約 30 年という長期間に渡り運営が続けられている園も 11 園で全体の約 1/4 を占めており、全体としては運営期間が 10 年未満の比較的新しい園と、運営期間が約 30 年以上の古い園にやや二極化した状況となっている。

そして図 4 は使用している建物の状況を川口市家庭保育室・せんだい保育室 B 型と比較したものである。川口市家庭保育室・せんだい保育室 B 型では戸建住宅の割合は共に約 30%で、戸建住宅と集合住宅、複合・雑居ビルの合計が共に 80～90%を占める等、細かな違いはあるもののよく似た状況となっている。これに対して京都市昼間里親は、戸建住宅（長屋を含む）だけで全体の 90%を占めており、川口市家庭保育室・せんだい保育室 B 型とは大きな違いが見られる。また戸建住宅の中でも、保育室と自宅建物が同一の建物の園が数多く見られ、全体の半数以上を占めている^{注10}。次に保育室の設置階の状況を見ると（図 5）、1 階のみに保育室が設置されているものが全

図 1 施設定員の経年比較

表 3 小規模保育への移行の問題点

	小規模保育	川口市 家庭保育室		せんだい 保育室 B 型		京都市 昼間里親	
対象児童 の年齢	0～2 歳	従来から 0～2 歳	○	従来は 0 歳～ 就学前まで	×	従来から 0～2 歳	○
施設定員	A・B 型：6～19 人 C 型：6～10 人	定員の 規定無し	△	10～59 人	×	概ね 10 人まで	○
保育 室面 積	0-1 歳児 3.3 m ² /人	3.3 m ² /人	○	2.475 m ² /人	×	3.3 m ² /人 (以前は 2.64 m ²)	△→○
2 歳児 以上	A・B 型：1.98 m ² /人 C 型：3.3 m ² /人			1.98 m ² /人	○		
耐火基準 の適用	保育室が 2 階以上の場 合、耐火・準耐火建築物	従来は 特に無し	△	従来は 特に無し	△	従来は 特に無し	△
耐震基準 の適用	新耐震基準を 満たすこと	従来は 特に無し	△	従来は 特に無し	△	従来は 特に無し	—

○：特に問題無し、△：一部の園で問題有り、×：多くの園で問題有り

図 3 京都市昼間里親の開設時期

図 2 新制度（2015 年度時点）への移行率

体の約75%と大半を占めている事が分かる。一方で残りの約25%の園では1階だけでなく2階も保育室としての利用が見られ、特に小規模な戸建住宅を使用しているために1階だけで保育室の面積が確保できない園では1・2階に跨がった運営がなされている。

3-2. 個別調査事例の概要

表4に個別調査の対象事例6園の概要を示す。対象施設は、制度の変更や建物の改修などをより多く経験してきたと考えられる運営年数の長い園を中心に、建物の利用形態や運営形態、立地等に偏りがないように京都市昼間里親連絡協議会へ依頼し、選定を行った。1970年代から運営が行われている園が3園（SR園・MY園・YG園）、1980年代から行われている園が3園（FJ園・IC園・NK園）であり、場所を移転した事例も一部見られるものの、どの園も30年近い運営実績を有している。利用建物は全ての事例が戸建住宅（長屋を含む）であり、保育室としての使用階は1階のみの園が3園（SR園・MY園・IC園）、1・2階に跨がっている園が3園（FJ園・NK園・YG園）であった。また運営者の自宅とは別の事例はMY園のみで、6園中5園が自宅と兼用している事例である。前報で対象としたせんだい保育室・堺市認証保育所では保育室の面積基準の引上げに伴って面積拡張を行っている事例が多く見られたが、2011年までは京都市昼間里親の保育室の面積基準に大幅な変化が無かったこともあり、大規模な改修が見られたのは、隣の建物と一体化を行ったSR園のみで、

図4 使用建物の状況

図5 京都市昼間里親の保育室設置階の状況

表4 個別調査事例の概要

施設名	SR園	FJ園	MY園	IC園	NK園	YG園
外観						
事業開始年	1975年	1981年	1977年	1981年	1986年	1975年
設置者	個人	個人	個人	個人	個人	個人
利用定員	15人	13人	12人	12人	13人	13人
利用建物	戸建住宅2軒・2階建(2軒を一体化)	戸建住宅・3階建	戸建住宅・2階建	戸建住宅・1階建	戸建住宅・2階建	長屋・2階建(写真右側の建物)
使用階と自宅の状況	1階(2階は運営者の自宅)	1・2階(3階は運営者の自宅)	1階(運営者自宅とは別)	1階(一部は運営者自宅)	1・2階(2階一部は運営者自宅)	1・2階(2階一部は運営者自宅)
事業開始時からの変更	約10年前に隣の家と一体化。場所は変更無し。	これまでに2度移転。建物の変更は特に無し。	20年程前に移転。建物の変更は特に無し。	場所は変更無し。建物の変更も特に無し。	場所は変更無し。建物の変更も特に無し。	場所は変更無し。建物の変更も特に無し。
2011年の保育室面積引上げの対応	戸建住宅2軒を一体化しており、面積に余裕があったため問題無し	面積に余裕があったため、特に問題無し。	面積が不足したために改修を実施しており、保育室を一部増築。	面積が不足したため、押入を撤去して対応。	面積が不足したため、押入を撤去して対応。	保育室は1階のみだったが、面積が不足し、2階の一部を保育室に変更。
耐火基準への対応	1階のみで必要面積を確保しており、特に問題は無し	建物が元々準耐火建築物のため2階の保育室使用も特に問題無し	1階のみで必要面積を確保しており、特に問題は無し	平屋の建物であるため、耐火基準への対応は特に問題無し	1階が狭く2階も保育室として使用しており、問題有り	1階が狭く2階も保育室として使用しており、問題有り
新制度移行後の運営	小規模保育・B型	小規模保育・A型	小規模保育・A型	小規模保育・C型	小規模保育・C型	小規模保育・C型

他の事例については殆ど改修を行っていないか、小幅な改修に留まっている。また新制度移行後の運営形態については、小規模保育A型が2園、小規模保育B型が1園、小規模保育C型が3園であった。

3-3. グループ実施型家庭的保育事業への移行

1950年以降、約60年以上に渡って京都市昼間里親は国の補助を受けない独自の事業として実施されてきたが、京都市は2011年から国庫補助の対象となるグループ実施型家庭的保育事業^{注11}に移行することを決定したため、その枠組みが大きく変化することになった。2010年までの京都市昼間里親の基準と、グループ実施型家庭的保育事業の基準を表5に示す。主な変更点は、ソフト面では家庭的保育者に保育士資格が必須となった点と、保育者の配置基準が変更された点、の2点であり、ハード面では保育室の面積基準が従来の2.64㎡/人から3.3㎡/人へと引上げられた点である。定員に関しては概ね10人となっているが、10人を超える園についても従来の定員を尊重する形で定員15人までは認められたようである。つまり保育室の面積基準の引上げについては、新制度への移行に近い形での変更が4年前に既になされていた事になる。

そこでここではハード面の変更点として、保育室の面積基準の引上げについて考察する。面積基準の引上げに対する各園の対応を整理したのが表6である。結果的には、廃園した1園(運営者の高齢化が廃園の主な理由)を除く全ての園でこの基準引上げへの対応がなされているが、その対応の仕方は園によって大きく異なる。最も多かったのが「面積に余裕があったため改修の必要無し」であり、32園と全体の約80%を占めている。2番目に多かったのが「一定

の改修を施したことで移行が可能」であるが、7園とやや少なく、「保育室の範囲や定員の変更により対応」したのは1園のみであった。大半の園は面積に余裕があったために保育室の面積基準の引上げはさほど大きな問題とはならなかったようである。

尚、「一定の改修を施したことで移

行が可能」となった7園については、敷地面積や建蔽率に余裕が無いこともあり、建物外部に大規模な増築が行われている事例は少ない。MY園では玄関周りの改修に併せて保育室の一部増築が見られるが(図6左)、保育室面積の改善方法として建物外部への増築がなされた事例は京都市昼間里親全体でもこの1園のみで、他の6園についてはIC園やNK園のように押入を撤去する形で面積を確保する(図6右)等、建物内部での軽微な改修に留まっている。保育室の面積基準が1人当たり0.66㎡引上げられたにも関わらず、改修の規模が軽微なものに留まった要因としては、定員規模が小さいために拡張に必要な面積も小規模で済んだことと、戸建住宅を利用しているために押入等の収納スペースが活用可能であったこと、の2点が考えられる。

以上のように、京都市昼間里親ではグループ実施型家庭的保育事業への移行に向け、2011年の時点でハード・ソフトの両面で基準の引上げがなされているが、この基準を満たすまでには多くの園が2～3年の期間を要しており^{注12}、新制度が実施される4年前の時点から取り組みを行っていたことが、京都市昼間里親が比較的スムーズに新制度に移行できた大きな要因の1つではないかと推測される。

3-4. 京都市昼間里親における新制度移行への問題点

京都市昼間里親の新制度への移行状況を図7に示す。小規模保育にはA型・B型・C型の3種類があるが、京都市昼間里親から移行した園の内、約2/3は小規模保育A型へ移行しており、残りの1/3を小規模保育B型と小規模保育C型がほぼ半半ずつを占める状況となっている。前述したように、京都市昼間里親の新制度への移行率は100%であり、一見すると問題点は何も無かったように見える。しかし実際には何も問題が無かった訳では無い。移行に伴って生じた問題に対処するために、小規模保育の基準の条例制定に際しては2つの点で京都市独自の対応がなされている。

まず1点目は耐火基準への対応である。従来、2階を保育室として利用する場合、自治体単独保育室に求められたのは二方向避難の対応程度であったが、小規模保育では認可保育所と同様に「耐火建築物又は準耐火建築物であること」が求められることとなった。他の自治体でも新制度移行の際にハード面での大きな制約の1つとなっているが、前述した通り、京都市昼間里親でも2階を保育室として利用する園が1/4ほど見られ、一部の園では新制度への移行が困難になる状況が予想された。そこで京都市では条例制定に際して「当初5年間は耐火・準耐火建築物に関する基準を小規模保育C型には適用しない」との緩和措置が設けられることになった^{注13}。訪問調査

を行った6事例の中でも、1階だけで十分な面積を確保しているSR園・MY園は小規模保育A型やB型に移行しているが、2階も保育室として使用しているものの建物が耐火基準を満たしていないNK園やYG園はA型やB型ではなく、C型に移行せざるをえない状況となっている。2階も保育室として使用しているが耐火基準を満たしていたFJ園のような事例は少なく、小規模保育C型に移行した8園(図7)については、耐火基準への対応がなされていたか否かが小規模保育A・B型か、C型かを選択する際の大きな要因になったと考えられる。

また2点目は耐震基準への対応である。従来は耐震基準に関する項目は殆どの自治体単独保育室で設けられていなかったが、国の基準に合致・参酌する形で多くの自治体では小規模保育について「新耐震基準を満たす建築物での事業実施」と条例で基準が定められることになった。仙台市や川口市でも耐震基準に関する項目が条例で定められており、古い建物を利用しているせんだい保育室や川口市家庭保育室では園の移転や廃園を検討する等、事業継続を大きく左右する要因となっている。これに対して京都市昼間里親においても、築年数の古い建物を利用している幾つかの園では、新制度への移行が困難になる状況が予想された。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、最終的に京都市では耐震基準が小規模保育の基準の条例には含まれなかったため^{注14}、2015年の時点では耐震基準が移行の障害とはならず、全ての京都市昼間里親で新制度への移行が辛うじて可能となっている。

4. まとめ

本研究では、全国の自治体単独保育室との比較を交えながら京都市昼間里親における新制度への移行状況について考察を行った。その概要は以下の通りである。

1) 自治体単独保育室で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

図7 京都市昼間里親の小規模保育への移行状況

表5 京都市昼間里親と小規模保育の基準(網掛けは京都市独自基準)

	京都市 昼間里親 (～2010年度)	京都市昼間里親 (グループ実施型 家庭的保育)	小規模保育事業（京都市基準）		
			A型	B型	C型
対象児童	0～2歳児	0～2歳児	0～2歳児		
定員	概ね 10人	概ね 10人	6～19人		6～10人 (経過措置有)
0-1歳児 保育室面積	2.64㎡/人	3.3㎡/人	3.3㎡/人		3.3㎡/人
2歳児 保育室面積			1.98㎡/人		
保育者	家庭的保育者 (保育士又は市 長が認める者)	家庭的保育者 (保育士)	全員が 保育士	1/2は 保育士	家庭的保育者 (保育士)
保育者の 配置基準	0歳児 3：1 1歳児 5：1 2歳児 6：1	児童3人に対し 保育士1人配置。 補助者1人と共 に保育する場合 は児童5人まで。	0歳児 3：1 1歳児 5：1 2歳児 6：1		児童3人に対し 保育士1人配置。 補助者1人と共 に保育する場合 は児童5人まで。

表6 保育室面積の改善方法(2013年度の41園について)

	面積に余裕があったため、改修の必要無し	保育室の範囲や定員の変更により対応	一定の改修を実施したこと で移行が可能	面積基準を満たさ ないまま改修も未実施
施設数	32園	1園	7園	1園 (2013年度で廃園)

図6 一定の改修を実施した園の例(左:小規模な増築を行ったMY園、右:押入を撤去して拡張したIC園)

された。「対象児童の年齢」は0～2歳児に限定される点、「保育室の面積基準」は認可保育所と同等の水準に上げられる点、「施設定員」は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B型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B型では「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最も近い状況となっていた。その結果、新制度への実際の移行状況については京都市昼間里親が100%で最も高く、全ての園が小規模保育へ移行しており、基準の違いからみた移行の困難さが実態にも大きく反映されていた。

3) 京都市昼間里親では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、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に移行することとなった。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2～3年の期間を要しており、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、円滑な移行であったように見えるが、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」と緩和する措置がなされた。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」と定められている。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辛うじて新制度への移行が可能となっていた。

尚、5年の緩和措置期間が経過した後や、耐震基準に対する京都市昼間里親の対応については、今後も継続的に調査を行っていきたい。また、京都市昼間里親とは異なり、従来の自治体単独保育室の基準と小規模保育の基準との開きが大きく、移行が円滑に進んでいない保育室の詳細な考察については、次稿にて報告する予定である。

謝辞

京都市昼間里親連絡協議会の皆様、調査対象施設の運営者並びに関係自治体の皆様にはヒアリング調査や資料収集に多大なる御協力を頂きました。末筆ながら感謝の意を表します。尚、本研究は2014～2016年度科研費基盤研究Cによる研究成果の一部である。

注釈

- 1) 認可保育所については、0歳児の保育室面積を5.0㎡/人と定めている自治体も多く見られ、仙台市・川口市なども該当する。
- 2) 小規模保育施設の定員の上限は19人だが、2つのユニットを併設する場合は38人まで可能となる。ただし玄関はユニット毎に別に設けるなどの制約があるため、現時点で2つのユニットを併設させている例は非常に少ない。したがって大半の事例では、定員縮小への対応を迫られることになると考えられる。
- 3) せんだい保育室にはA型とB型があるが、A型は認可保育所とは

ば同等の基準が適用されており、新制度への移行に伴う基準面での変更もさほど見られない。また定員規模も45人以上と比較的大きい規模で設定されており、施設数も5園と少ない。これに対しB型は、認可保育所よりも基準が緩和されている事に加え、定員規模が10～59人で施設数も57園と多いため、川口市家庭保育室と京都市昼間里親と比較するにはB型の方が適切だと考えられる。

- 4) 図1の結果については当時の資料が少ないため、定員数は一部ヒアリングに基づいた結果が含まれる。また定員数が不明の園は除外しているため、図中の施設数は実際の数とは必ずしも一致しない。
- 5) 京都市昼間里親では当初定員に関する規定は定められておらず、以前は定員が15～20人の園も認められたようだが、2000年頃には「概ね10人」との規定が定められている。
- 6) 新制度への移行率については、「2014年度時点で開設されていた施設数」に対する「移行できた施設数」の割合で算出している。
- 7) せんだい保育室B型の中でも2～3年後に認可保育所への移行を検討中の園が約10園見られるが、それを考慮しても2015年4月時点で6割以上の園が小規模保育に移行できていない状況である。
- 8) 移行できていない園については、せんだい保育室では2019年度末まで、川口市家庭保育室では2020年度以降も自治体単独保育室として、仙台市・川口市が継続して助成を行う予定である。
- 9) 文献8を参照。
- 10) 同様の調査を行っていないため図4に示していないが、自宅兼用の戸建住宅を用いた事例は川口市家庭保育室・せんだい保育室B型でも数事例見られる。また図1で両保育室共に以前は施設定員の少ない園が多かった事を示したが、ヒアリングによればこれらは大半が自宅兼用の事例とのことである。
- 11) 国庫補助の対象となる家庭的保育事業には、複数の家庭的保育者が集まって実施する「グループ実施型」の他、家庭的保育者が個人で実施する「個人実施型」、保育所やNPO等が実施する「法人（保育所を含む）実施型」がある。
- 12) 保育室の面積基準に加えて、グループ実施型家庭的保育事業への移行には、家庭的保育者の保育士資格が必須条件となったが、保育士資格を有していない運営者は資格の取得に2～3年の期間を要したとのことである。したがって2011年度の時点で全ての昼間里親がすぐに移行できた訳では無く、ハード・ソフトの基準を全て満たすまでには多くの園が2～3年の年月を要している。
- 13) 緩和措置期間は火災通報装置の設置が義務づけられている。
- 14) 耐震基準の問題については、今後保育部局ではなく建築部局が担当部署となり、他の公共施設と同様に耐震性能の確保が進められていく予定とのことである。

参考文献

- 1) 山本・鈴木「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」日本建築学会大会学術講演梗概集,E-1,pp.221-222,2015.9
- 2) 鈴木「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
- 3) 鈴木「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,第20巻,第45号,pp.665-670,2014.6
- 4) 山根・鈴木「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
- 5) 辻川他「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」日本建築学会計画系論文集,No.695,pp.89-96,2014.1
- 6) 辻川他「『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」日本建築学会計画系論文集,No.705,pp.2387-2394,2014.11
- 7) 上村「京都市における昼間里親制度」日本保育学会大会研究論文集,第47号,pp.412-413,1994
- 8) 上村「京都市における昼間里親制度の成立と展開」京都市昼間里親制度60周年記念誌,pp.9-16,2010

[2015年10月5日原稿受理 2015年12月4日採用決定]