

## 既存施設を活用した小規模保育施設における空間構成に関する研究

Overcoming mandated space constraints at start-up daycare centers in Japan

筑波大学大学院医学医療系 客員研究員 小野 聡子

### (研究計画ないし研究手法の概略)

#### 1. はじめに

2015年4月のより施行された子ども・子育て支援新制度において小規模保育施設は国の認可事業として位置づけられ、公費負担の対象となった。これを受けて新たな大規模保育施設の設置が困難な都市部を中心に小規模保育施設は急増し、2015年度1655園、2016年度2429園となった。小規模保育とは、現状では主に0歳から2歳の子どもの対象として、定員19人程度までの規模で行う保育のことである。小規模保育事業は長く深刻な待機児童問題に迅速に対応するための有力な解決策の一つであると同時に、小規模という特性を活かし子どもたちに家庭的な保育を実施し、核家族化の中で夫婦だけで子育てを行っている保護者を支えることを可能にする制度である。一方で市区町村主導の新制度であり、地方自治体ごとに新たに条例や体制を整えていること、新規参入の事業者も増加していることから、混乱が生じ保育施設ごとに提供する保育の質に差が発生しないようにしていくことが重要である。本研究は、制度の草創期である小規模保育事業の施設・設備に着目し、開設の際の物件の選定、設計・工事の注意点をリスト化することを目的に調査を実施した。

#### 2. 調査方法

##### 2.1 調査1 保育施設の構造・配置についての実地調査

小規模保育施設の保育室の構造や配置の実態を明らかにすることを目的として、東京都23区内にある小規模保育施設8ヶ所を訪れ、実地調査を行った。調査項目は施設の図面、施設の構造や配置、開所からこれまでに修繕や使用上の困難が発生している箇所についてであった。調査者は施設事業者とともに図面を見ながら保育施設内を観察し、筆記およびデジタルカメラによって記録をとった。記録については事前に許可を得て行った。

##### 2.2 調査2 保育施設の施設・設備に関する問題点、開所時や運営上の問題点についての小規模保育施設事業者に対するインタビュー調査

小規模保育施設の施設・設備に関する問題点や開所時、運営上の問題点について明らかにすることを目的として、東京都23区内にある小規模保育施設8ヶ所を訪れ、小規模保育施設の事業者に対して個人インタビュー調査を実施した。調査項目は保育施設開所からこれまでに修繕や使用上の困難が発生した箇所、開所時や運営上の困難についてであった。インタビュー内容は対象者の承諾を得てボイスレコーダーで録音し、逐語録を作成して分析を行った。調査時間は30分から1時間程度であった。

##### 2.3 調査3 保育施設の施設・設備に関する問題点についての質問紙調査

小規模保育施設において開所からこれまでに発生した施設・設備に関する問題点について明らかにすることを目的として、東京都23区内にある小規模保育施設に対して質問紙調査を実施した。調査は郵送法で実施した。110ヶ所の小規模保育施設に質問紙調査への協力を依頼し、有効回答数は54ヶ所であった（回収率49%）。調査項目は開所からこれまでの故障や修繕、使用上の困難や工夫につ

いてであった。調査対象の小規模保育施設として使用されている物件の概要は表1から表3に示した。

## 2.4 調査4 小規模保育施設の構造・配置についての建築専門家に対するグループインタビュー調査

小規模保育施設における問題の発生の原因と今後の課題を明らかにすることを目的として、建築の専門家3名（建築家1名、一級建築士2名）に対してグループインタビュー調査を実施した。調査対象者は、国内外における教育施設に関する建築の経験を有し、認可の教育施設の制度や建築に精通している者であった。調査項目は、小規模保育施設で開所後に発生した問題についての、問題発生の理由と今後の課題や解決策についてであった。調査対象者に対しては調査1～調査3で得られた結果（小規模保育施設において開所後に発生している施設・設備に関する問題点）をまとめたものを資料として調査実施前に送付した。インタビュー内容は対象者の承諾を得てボイスレコーダーで録音し、逐語録を作成した。そこからカテゴリーを抽出し分析を行った。調査時間は1時間半程度であった。

表 1. 物件の所有状況

賃貸物件	45ヶ所 (83%)
所有物件	3ヶ所 (6%)
区の所有物件 (を賃貸)	3ヶ所 (6%)
無回答	3ヶ所 (6%)

%の母数は小規模保育施設 54ヶ所

表 2. 物件の築年数

0～10年	11ヶ所 (20%)
11～20年	4ヶ所 (7%)
21～30年	14ヶ所 (26%)
31年以上	10ヶ所 (19%)
無回答	15ヶ所 (28%)

%の母数は小規模保育施設 54ヶ所

表 3. 開所の際の工事

中古のビル・マンションの一室をリフォームした	48ヶ所 (89%)
戸建ての建物の一部をリフォームした	3ヶ所 (6%)
新しく建設するビル・マンションの一室を利用した	2ヶ所 (4%)
新しい戸建ての建物を建てた	1ヶ所 (2%)

%の母数は調査対象 54ヶ所

## 3. 調査結果

### 3.1 小規模保育施設開所後に発生した施設・設備の故障や修繕、使用上の困難

調査1の小規模保育施設における実地調査、調査2の小規模保育施設事業者に対するインタビュー調査、調査3の小規模保育施設に対する質問紙調査の結果から、小規模保育施設開所後に発生した施設・設備の故障や修繕、困難があり工夫しながら使用している箇所が明らかになった。それらの結果を内容別に分類すると「パーテーション」、「空調」、「面積の分配」、「水回り・排水」、「子どもの手が届くことによる破損・怪我・誤飲など」、「エントランス（玄関・門）」、「その他」に分けられた。

「パーテーション」は施設によりベビーゲート、ベビーガード、ベビーフェンスなど呼び方は様々であったが、ここでは以下パーテーションと呼ぶ。小規模保育施設の多くは、エントランス、事務室、保育室内の境界を一般的な家屋や事務所のような天井までつながっている完全な扉（ドア）で仕切っていない。これは見通しを良くするための配慮であり、場合によっては事業者側で将来的な定員変更に伴う間取り変更に対応できるように備えているケースもある。多くの施設では扉の代わりとして、大人の胸から腰の程度の高さの鍵付きのパーテーションが使用されている。このパーテーションは、開園の工事の際に業者が設置したものから、量販店などで売られている家庭用の既製品を使用している施設まで様々であった。そしてこのパーテーション自体やそれに設置した鍵に

ついて、多くの施設において破損や故障や発生し、取り換えや修繕が頻発していることがわかった。

「空調」は温度に関する内容と湿度に関する内容が挙げられた。温度については空調機器の問題により室内の温度調整がうまくいかないといったトラブルが多く報告された。空調機器の修繕を必要とするケースも多く、中には保育時間内に修理が必要となり、保育時間を短くするなどにより保護者の皆様にご迷惑をかけざるを得なかったケースや、空調機器なしでの保育を実施せざるを得ない時間が発生し子どもたちの体調が心配されたケースもあった。湿度については空調機器や換気の可否の状況を受けて、湿度管理（冬期の加湿・夏期の除湿）がうまくいかないといったトラブルが報告された。それにより、快適で感染症対策として安全な湿度で過ごせないことに加えて、壁紙などにカビが発生したケースや、コルクマットや床材などが膨張し、交換が必要になったり、床材が扉を圧迫し開閉に問題が発生し修繕が必要となるなどのトラブルが報告された。

「面積の分配」は、物件を小規模保育施設として利用するためにはお預かりする子どもの年齢や人数に必要な面積を確保することが重要であり、開所時に保育スペースの面積を広くすることを最優先に設計を依頼していた施設が多かった。結果的に保育スペース以外のスペースである収納スペース、調理スペース、保育者の事務スペース、休憩スペース、更衣スペース等が十分に確保できず、時間が経過するにつれて荷物が増えていくことによりさらにこれらのスペースが圧迫されているという保育施設が多くあった。

「水回り・排水」は、水道の使用、トイレ、調理など、水回りに関する使用上の困難や修繕のとして報告された内容である。子ども用の手洗い場やトイレについては、子どもの背の高さや人数に合っていない設備であったケースが挙げられた。排水については、トイレや調理排水の排水管がつまり高圧洗浄を必要としたケースが報告された。

「子どもの手が届くことによる破損・怪我・誤飲など」は、様々なエリアにおける子どもが手が届くことによる破損・怪我・誤飲についてであった。例として、カーテン自体やカーテンレール、フック類、収納の扉、子どもがぶつかったときに怪我をしないために各所に設置したクッション材などの破損や修繕が挙げられた。

「エントランス（玄関・門）」は出入りする人の人数が多い事、出入りの時間が朝・夕の限られた時間に集中しやすい事、ベビーカーなどの幅のあるものが利用しづつかることなどから発生する故障や修繕の事例が報告された。

また、「その他」として調査対象者がもしも事前に設計者、工事者にオーダーしていれば簡単に防ぐことができ、修繕の必要がなかったと感じていた箇所についても回答を得た。例として、コンセントの差込口の高さを高くする、生活（保育）導線を意識したコンセントの差込口の設置、畳を使用しない、すりガラスを使用する、角丸仕上げ、バギーなどを使用する場所にある壁紙や柱の保護、クッション性のある床材の使用、テープなどの使用に耐えられる壁紙材の使用などが挙げられた。

### 3.2 開所時、開所後の施設・設備に関する事業者としての困難

調査2の小規模保育施設事業者に対するインタビュー調査から、施設・設備に関する内容について、事業者として感じた開所時、開所後の困難として回答された内容について分類を行った。その結果、「初めての形態の事業に取り組むことに関する困難」、「制度として初期の段階であることによる行政の混乱」、「物件探しの困難」という項目に分けられた。

「初めての形態の事業に取り組むことに関する困難」は、事業者自身がこれまでの形態と異なる新たな形態での保育事業に取り組むことにより発生した困難についてである。調査対象者である小規模保育施設の事業者は保育士、保育ママ（家庭的保育事業者）、認可外保育施設事業主など、これ

までに保育に関する職業を経験している者であった。認可事業として小規模保育事業がスタートしたことに伴い小規模保育施設を開所、または元々の形態から移行していた。しかし制度開始の初期段階で小規模保育事業に参入したため、資料が少なく、アドバイスを受けることのできる経験者なども存在しないことにより避けることができなかった困難を、どの事業者も経験していた。

「制度として初期の段階であることによる行政の混乱」は、市区町村との関わりにおいて困難を感じた内容についてである。こちらも制度のスタートと同時に参入したことによるものであり、行政側もマニュアルを作成し準備をしているが、一つひとつが新たなケースであることにより発生した混乱であると考えられる。具体的には区の担当者、担当部署に対して相談をした際に対応してもらうのに時間がかかった、明確な回答が得られなかった、回答された内容が途中で変更された、提出する書類の書式自体に不備があり作成に困難が発生したなどであった。

「物件探しの困難」は、国や市区町村の示す小規模保育施設に適した条件の物件を、小規模保育施設を開所しようと考えているエリアで開拓する際の困難についてである。国の定めた条件、区の定めた条件を満たし、運営していくことができる賃料である、貸主や周辺住民からその物件を保育施設として利用することについて合意が得られるなど、物件確保の壁は高い。中でも、2方向避難口が確保できる物件であることや検査済証の確保のハードルが高かったという意見が挙げられた。

### 3.3 小規模保育施設で発生している施設・設備の問題の原因や今後の課題

調査1から調査3で得られた結果をもとに、小規模保育施設の設置後に発生した施設・設備のトラブルの事例等についてのリストを資料としてまとめ、それをもとに調査4の建築の専門家に対するグループインタビューを実施した。その結果を分析したところ、問題発生の原因や今後の課題は、「事業体制の特殊性」、「制度としての未完成さ」、「確保できる物件の問題」、「リスト作成の大切さ」、「他国との比較」の4つに分類された。

「事業体制の特殊性」は、市区町村が認可し、運営は事業者、建物持ち主はさらに別に存在するという体制についてである。例えば公立の小学校、中学校、高校や認可の公立保育園などについては、認可、運営、建物持ち主が一体の状況となる。これに対して小規模認可保育所の多くは認可、運営、建物について市区町村、事業者、建物貸主の3者が関わっている状況となっている。施設・設備について修繕やそれに伴う支払いが発生した場合に、この状況が迅速な対応を妨げたり、責任の所在に関する混乱を発生させる可能性が高いとの意見が述べられた。

「制度としての未完成さ」は制度がはじまったばかりであることにより、施設・設備の修繕、その助成や基準に関するマニュアルが未完成であることについてである。基本的に建物や設備は時間が経てば劣化するものである。そのため修繕のための費用を積み立て、定期的にメンテナンスを行うことによりその機能を維持する必要がある。そのため建物にかかる費用については建設する時点のみならず、修繕についても視野に入れることが一般的な考え方である。これに対して現在市区町村により示されている規定においては、開所時の費用補助については示されているが、施設・設備維持の修繕についての助成等については詳細には触れられていないことが多く、今後この点についての言及していくことの重要性が述べられた。

「確保できる物件の問題」は、小規模認可保育施設として国や市区町村から示される条件をクリアする物件の傾向についてである。確保できる物件は限られており、そうした物件の多くは施設設備が古い、換気のための環境が整っていないといった条件になる可能性が高いことが指摘された。また古い物件に検査済証を求めることで、確保できる物件の数がますます限られる点も指摘された。

「リスト作成の大切さ」は、今回の調査1～調査3で得られたような施設・設備についてのトラブル

ルの事例の情報の蓄積と共有の大切さについてである。これらの情報をリスト化し、市区町村や事業主、建築担当者に共有されることにより、今後の小規模保育施設設置の際に開所の工事の段階から対応することの重要性が述べられた。

「他国との比較」は、乳幼児が長時間過ごす施設・設備としての規定に関する国際比較についてである。我が国においても小学校・幼稚園・保育施設についてそれぞれに規定があるが、それらが今回の研究の対象である小規模保育施設に反映されている部分と反映されていない部分がある。また現状小規模保育施設が主に乳児を対象としていることから、他国にみられるような、湿度などに関するより詳細な環境規定を参照にすることの必要性が強調された。

### （実験調査によって得られた新しい知見）

#### 4. 考察

本研究では小規模保育施設における実地調査、小規模保育施設運営者に対するインタビュー調査、小規模保育施設に対する質問紙調査から、小規模保育施設の施設・設備に関する現状と問題点が明らかになった。結果をもとに分類された「パーテーション」、「空調」、「面積の分配」、「水回り・排水」、「子どもの手が届くことによる破損・怪我・誤飲など」、「エントランス（玄関・門）」、「その他」の項目は、複数の施設から報告があったものであり、小規模保育施設において発生しやすい問題であると考えられる。また多く施設が新設、リフォームをしてから約2年以内と日が浅い状況の中でも修繕等を必要としている施設が多かったことも注目すべき点である。

これらの結果を資料として実施した建築関係者に対するグループインタビューからは、小規模保育施設で発生している施設・設備の問題点の原因や解決に向けての課題が明らかになった。特に「事業体制の特殊性」、「制度としての未成熟さ」、「確保できる物件の問題」、「リスト作成の大切さ」は制度がはじまって日が浅いことに伴う課題を多く含んでおり、各市区町村の取り組みや本研究のような分析の積み重ねによる制度や体制の改良の必要がある。また「他国との比較」は、今後の在り方を検討していく上で必要な研究であり、本研究の限界であるとともに今後の課題であると言える。

小規模保育施設開所後に発生した施設・設備の故障や修繕、使用上の困難の事例については、トラブルが発生した箇所や内容ごとに詳細な状況と対応策の例を示したリストを作成した。今後の新たな開所時の資料としてもらうべく、調査対象施設がある東京都23区の小規模保育施設の担当部署に郵送を行う。

### （発表論文）

Ono, S., Hale, C.C. : Overcoming mandated space constraints at start-up daycare centers in Japan. Accents Asia. 2017 (投稿中)