

既存建物の転用、複合化による保育施設の施設整備の現状

——都市部における保育種別から見た保育施設整備に関する研究——

A Study of the Development of Nursery Facilities through Conversion and Re-composition

—Situation of Nursery Facilities Development in Urban Area—

住居学科

Dept. of Housing and Architecture

* 日本女子大学

江川紀美子*

Kimiko Egawa

小池孝子**

Takako Koike

定行まり子*

Mariko Sadayuki

** 東京家政学院大学現代生活学部生活デザイン学科

抄 録 本研究は、施設の複合化や既存建物の活用による施設整備の現状を保育施設の種別別に把握し、その課題を考察する。その結果、家庭的保育、保育ママなどの認可外であった施設が認可事業に移行していることが判明した。特に地域型、こども園に見られる。地域型の建物は、他の用途の施設と複合しているものが多く、集合住宅やテナント型ビルに設置されているものが多い。また、民間の店舗や事務所を転用して開設しているものが多いことが判明した。保育施設として必要な設備を設置するなどの改修工事を実施して保育事業を開始しているものがみられる。しかしながら保育室の環境の点からは、複合型、転用型の施設の満足度が低かった。これらのことから、他の用途との複合化や既存施設・建物の転用による施設整備は、保育施設の量的不足の解消の一助となっていることが認められるものの、子どもの生活の場としての環境をいかに確保するかが今後の課題である。

キーワード：認可保育施設 認可外保育施設 複合 転用 施設整備

Abstract The purpose of this study is to investigate the actual state of development of nursery facilities from the viewpoint of conversion and re-composition and to consider the problem of facilities development. The results can be summarized as follows: 1) non-registered childcare facilities have shifted to licensed nurseries. 2) The Municipal-level childcare services are often part of other facilities, for example, apartment houses and buildings for rent. In addition, private stores and offices are often converted into nursery facilities. 3) Nursery facilities are refurbished to set up the facilities necessary to start a childcare business. However, as for the environment of the childcare rooms which were converted or re-composed, the satisfaction with nursery facilities was low. The problem is to secure a high quality environment for the benefit of the children.

Keywords: licensed nursery, non-registered childcare facilities, complex, conversion, facility development

1. 研究の背景と目的

依然として増加を続ける保育所の待機児童対策として、その絶対的量的不足の解消を図る目的で、2015年4月より施行された「子ども・子育て支援新制度」により、小規模保育や家庭的保育などの地域型保育が新たに認可保育事業として認められ、大幅に保育所数が増加した。特に都市部においては、

賃貸物件など住宅の空き室、空きスペースを活用して保育施設が開設されている例が多く、また、複合ビルの一部に保育施設が開設される例も見られる。しかしながら施設設置が最優先となり、十分な保育環境が整っているとはいいがたい例も散見される。従来の認可保育所のみならず小規模保育や家庭的保育施設、事業所内など、保育施設が多様化しただけに、量的充足だけでなく、子どもの生活環境である

ことに配慮し、対象年齢や対象人数に応じた施設整備が望まれる。

本研究は、保育施設の整備について、子どもの生活環境の視点から捉え、保育施設の種類別に施設の複合化や既存建物の活用による施設整備の現状を把握し、その特有の課題を明らかにすることを目的とする。なお、本研究では従来の認可保育所を「認可」、小規模保育事業 A 型、B 型、C 型、事業所内保育所の各種地域型保育施設（認可）を「地域型」、こども園をこども園、東京都認証保育所、横浜保育室、その他認可外保育施設を「認可外」として集計、分析を行う。

2. 調査概要

本研究は、以下の2調査を実施し、分析したものである。

調査1：保育事業の整備状況・整備方針について、全国の基礎自治体に郵送によるアンケート調査を実施した。調査概要は表1である。

調査2：保育所の施設整備状況について、東京都および横浜市の認可・認可外保育施設に郵送によるアンケート調査を実施した。調査概要を表2に示す。

3. 保育施設整備の実態

3-1. 自治体別の施設整備について

待機児童数の多い自治体で、既存施設を転用した保育施設、他の用途の施設等と複合している保育施設ともに多いことが分かった（図1）。特に東京都、千葉県、愛知県、大阪府など、大都市圏では、転用、

表1 調査1概要

調査対象	全国基礎自治体
調査期間	2015年10月～12月
調査方法	郵送による配布・回収
回収率	配布数:1741 回収数:576 回収率:33%
調査内容	「保育事業の整備状況・整備方針に関する調査」 ・各自治体における人口、待機児童数、保育施設設置状況 ・認可保育所、地域型保育事業の認可基準について ・災害対策について ・今後の整備方針について

表2 調査2概要

対象	都心8区の認可保育所、東京都内の地域型保育施設、こども園、認証 A、認証 B 及び認可外保育所、横浜市内の地域型保育施設、こども園、横浜保育室、及び認可外保育施設
期間	2016年10月～12月
調査方法	郵送による配布・回収
回収率	配布数:1901 回収数:318 回収率:16.7%
回答施設	認可保育所(64)、小規模保育事業 A 型(66)、小規模保育事業 B 型(29)、小規模保育事業 C 型(13)、事業所内保育所(3)、認定こども園(12)、東京都認証保育所 A 型(67)、東京都認証保育所 B 型(12)、横浜保育室(17)、その他認可外保育施設(31) ※括弧内は回答数
調査内容	「保育所の施設整備に関するアンケート」 ・施設の概要・災害対策・複合状況と転用 ・施設建物環境

複合施設が多い。同じように待機児童が多い都道府県でも、愛知県は転用よりも複合施設が非常に多く、その一方で埼玉県や三重県、滋賀県などでは転用施設が多いなど、施設整備に関して、都道府県で差が

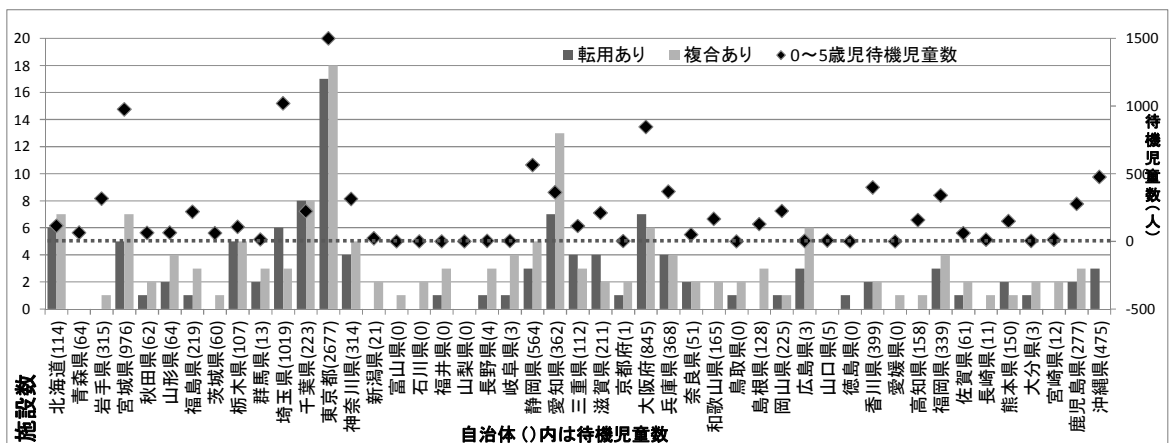


図1 自治体別の転用施設数、複合施設数

あることが判明した。待機児童数の少ない自治体では、複合建物の保育施設はあっても既存建物を活用している事例はほとんどないことが分かった。

3-2. 保育施設種別にみた保育施設整備の実態

保育施設の運営主体は、株式会社が最も多く、次いでNPO法人、その他、公営となっている（図2）。しかしながら、保育施設の種別にみると傾向の違いが認められる。認可では公営の占める割合が最も多く40%を超えているが、地域型、認可外では公営は見られない。認可外では株式会社の占める割合が60%超程度と非常に高く、認可、地域型でも30%程度を占める。

2015年以降、認可事業を開設した施設のうち、元の事業から認可に移行した施設は、「地域型」「こども園」で70%を超え、高い割合である（図3）。特に、小規模保育は移行した施設が80%を超えている。移行前の事業は、家庭的保育、認可外保育施設、小規模保育室や保育ママが多いことが判明した。

その一方で認可に移行していない理由（図4、表3）として、最も多く挙げられたものが、「建物が基準を満たしていない」であった。次いで多かった「その他」の具体的な理由には、調理施設や誰でもトイレの設置が難しいというものの他、検査済証が無く改修工事が難しいという意見も見られた。保育施設としての建物の基準のハードルが高く、認可に移行したくても移行できていない施設が少なからずあることが明らかとなった。そのほかの理由では、「園の教育方針」や「保護者の保育ニーズ」が挙げられ、「その他」の具体的な意見では、現状で行政区域を超える利用者を受け入れているため、認可にすると受け入れることの出来ない利用者がある、両親が常勤ではなく、待機児童の多い現在では認可施設に入れられない家庭に対応するためといった、地域や保護者の保育ニーズに対応するために移行していない施設も見られた。

3-3. 保育施設の建物について

現在の建物の所有形態（図5左）は、認可では半数以上が、こども園では約75%が所有である。反対に地域型、認可外では90%超が賃貸と、保育施設の種別による差異が明らかである。賃貸している施設の形態を見ると（図5右）、民間の建物を賃貸している施設が多い。特に認可外では、90%以上

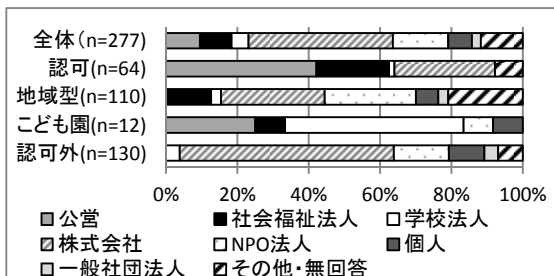


図2 運営主体 (n=316)

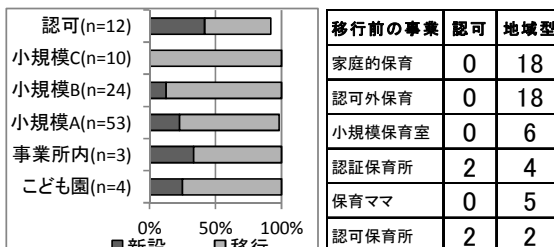


図3 認可外から認可施設への移行と移行前の事業

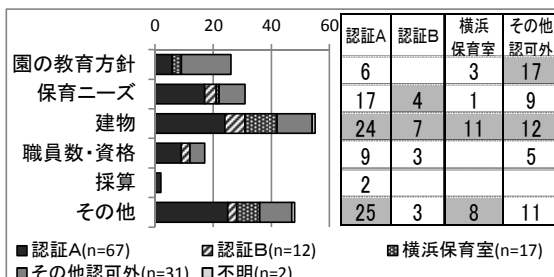


図4 認可に移行していない理由

表3 認可に移行していない具体的な理由

「保育ニーズ」の具体的な意見	「その他」の具体的な意見
行政区域を超える利用者に対応	行政の要望、行政が認可の申請を受け付けない
無職や常勤でないなど、認可保育施設に入れられない家庭に対応	建物の課題(園庭の確保、調理施設の設置、EV設置、誰でもトイレの設置、検査済証がない)
長時間の保育に対応	会社や本部の判断・方針
0~2歳児の待機児童に対応	3歳以上の受入先の確保
待機児童解消のための地域貢献	
一時保育事業を実施	
園や保護者の方針・考えを優先	

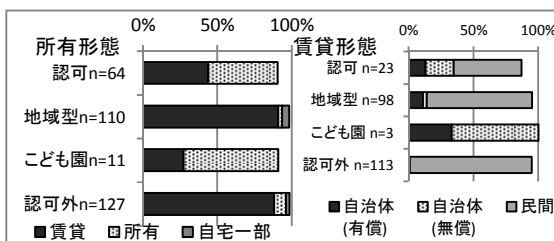


図5 施設建物の所有形態と賃貸形態

が民間の建物を賃貸している。一方、こども園は、自治体から無償で借りている施設が70%弱、自治体から有償で借りている施設が30%強と、基本的に自治体から借りていることが判明した。

現在、保育施設として使用している建物の構造と、建築年について図6と図7に示す。構造は、RC造が約50%程度だが、特にこども園では約80%がRC造となっている。次いでRC造が多い施設が認可で70%弱となっている。現在の建物の建築時期は、全体では2001年以降が多い。認可保育所では、1971年～1980年と2001年～現在までに建築時期が二分している。地域型では、1981年から2000年に建築された建物を使用している施設が多く、認可外施設は1981年以降の建物が多く、特に2001年から2010年の建物を使用している。

保育事業開設にあたり、場所の選定は「自ら探した」が半数以上であるものの、こども園では、「自治体の推薦・提案」が他の保育種別に比べて多い(図8)。「その他」の意見では、会社や本部が探した・決定したケースや、大家・オーナーからやマンション建設事業者からの提案の他、自宅や運営者の所有物件であったなどが選定方法として挙げられた。

その場所での開設の決め手は、特に認可外、地域型の施設では、「交通機関の利便性」「避難経路の確保」「通風・採光」が特に高い(図9)。地域型ではその他に「出入口の安全」「登園降園の安全」など安全に関する項目の割合が高い一方で、認可ではその他の項目が多く、その内容は「自治体の指定」

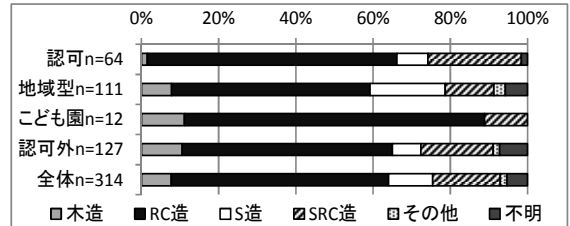


図6 保育施設の構造

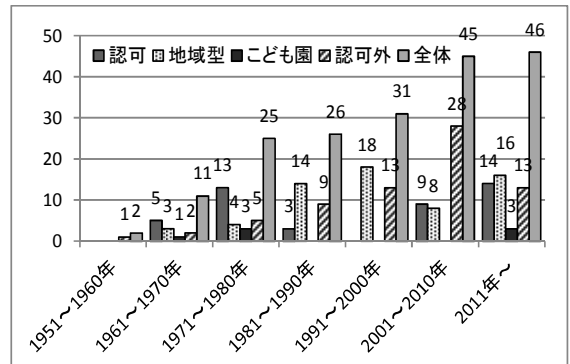


図7 現在の建物の建築時期

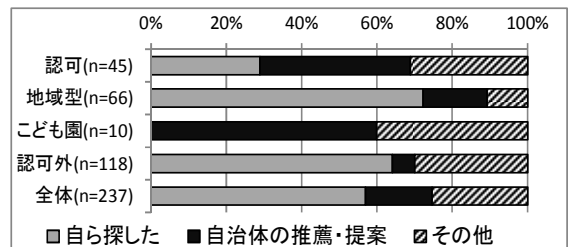


図8 場所の選定

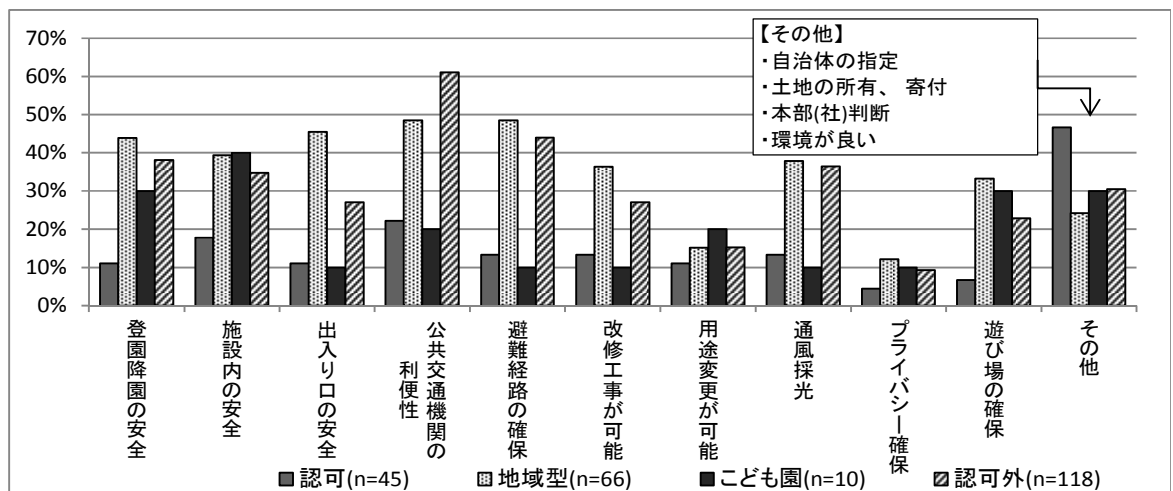


図9 施設開設の決め手

や「事業主の所有地」「寄付」によってその場所が決められている例が多いことが判明した。

保育事業を開始するにあたって実施した改修工事は、どの保育種別の施設も子ども用トイレの設置、調理室の設置、床材の変更、間取りの工事を実施している（図 10）。複数箇所を改修している施設が多く、保育事業開始にあたって、大規模な工事が必要であることが推察される。

改修工事を実施した認可保育施設の改修工事費は、2500 万円までが多い結果となった（図 11）。回答のあった 57 施設のうち約 25% が 500 万円までの比較的费用が少ない工事であったが、500～1,000 万円までが半数を超えている。その一方で、1 億を超える改修工事費であった施設も複数見られ、工事費からも改修が比較的大規模であることが推測できる。

4. 複合および転用による施設整備

4-1. 施設複合

保育施設が単独施設か他の施設との複合施設かの別を図 12 に示す。全体では単独施設である保育施設は約 20% に過ぎず、他の用途の施設・建物と複合している施設は約 80% となっており、多くの施設が他の用途の施設・建物と複合していることが分かる。中でも、小規模保育 A、B、認証 A は複合である割合が高く、いずれも 80% 超である。反対にこども園は単独施設の割合が高く、80% 弱となっていることが明らかとなった。

複合する他の用途の施設・建物の内訳（図 13）は、住宅が圧倒的に多く、続いて店舗や事務所となっている。集合住宅やテナント型ビルに多くの保育施設が設置されていることが推測できる。その他の施設は、公民館や学童保育所など、自治体の他の

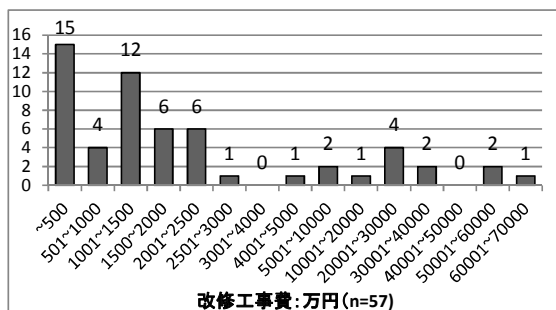


図 11 改修工事費

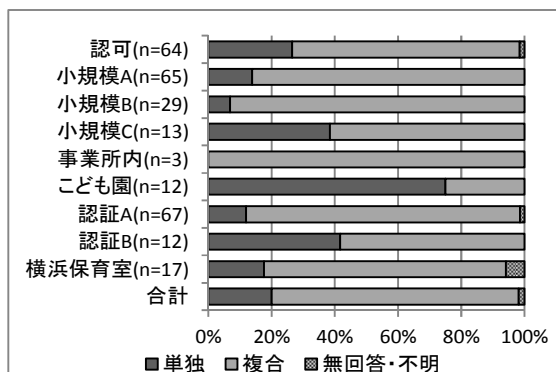


図 12 単独・複合施設の別 (n=318)

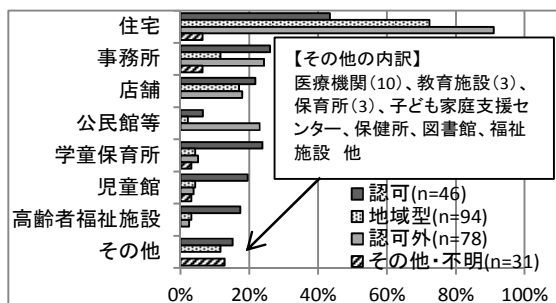


図 13 複合している施設 (n=313)

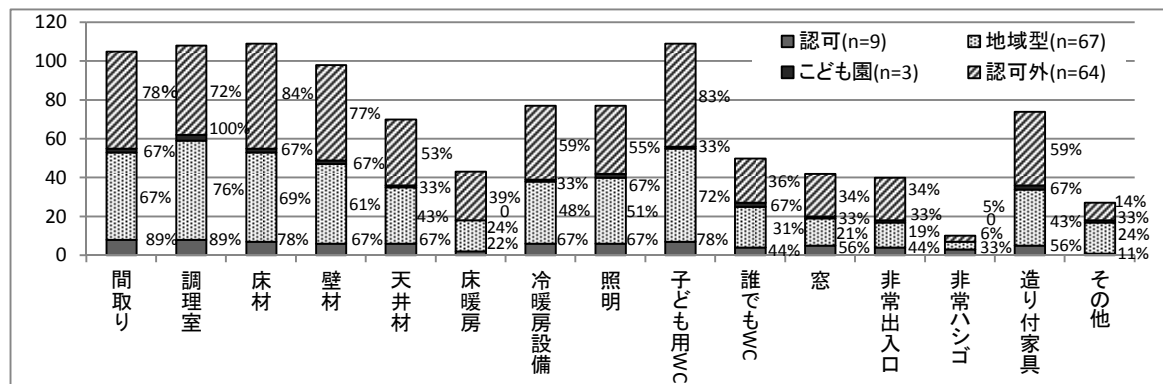


図 10 保育事業開始時の改修工事内容

施設であり、自治体の複合施設に保育施設が設置されている様子が窺える。

4-2. 既存施設・建物を転用した施設整備

既存施設・建物を保育施設に転用した保育所の割合を図14に示す。全体では、保育施設として新築したのは約30%に過ぎず、既存施設・建物を転用しているのは約50%と半数近くに上る。しかしながら、保育施設の種別でみると、地域型の小規模A、小規模Bで80%を超え、横浜保育室で約80%、認証と横浜保育室を除くその他認可外で90%弱が転用した保育施設となっており、地域型と認可外で転用施設が多いことが判明した。その反対に、認可とこども園では、半数以上が新築建物であることも特徴的である。

既存施設・建物の用途は、店舗が最も多く、次いで事務所、集合住宅の一室となっている(図15)。特に認可外施設において店舗、事務所が多く、地域型で店舗、集合住宅の一室が多い。家庭的保育や小規模保育から地域型保育施設へ移行したり、移行せずにそのまま認可外として保育事業を実施していたりする施設が多いことを鑑みると、これまでの家庭的保育や小規模保育が、既存施設・建物を転用して実施してきたことが推察される。また、都市部において、幼稚園、公共施設の一室などよりも空き店舗や事務所の確保がしやすいことが一因と考えられる。

4-3. 屋外遊び場について

屋外遊び場について単独・複合別および新築・転用別にみる(図16, 17)と、複合型では半数近く、転用型にいたっては61%が、屋外遊び場が無いと回答している。さらに地盤面の園庭に限ると複合型の20%程度、転用型の16%しか保有していないことが判明した(図16, 17)。

5. 環境評価

保育室の環境の満足度を図18に示す。全体では、採光が最も満足度が高く、「満足」「やや満足」を合わせると約半数である。次いで、通風換気、外からの音となつている。一方で「不満足」「やや不満足」をあわせた不満足度が高いのは、保育室の広さ36%、通風換気36%であった。通風換気については、満足度、不満足度共に高い結果となり、施設によって差が大きいことが推察される。

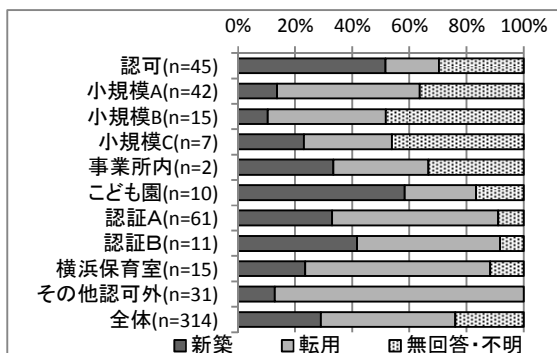


図14 既存施設・建物の転用・新築の別

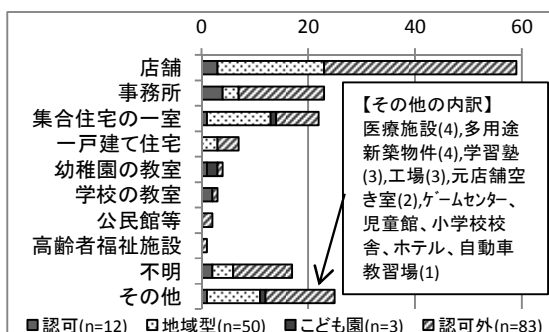


図15 転用した既存施設・建物の用途

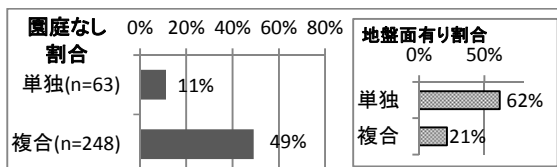


図16 単独・複合別屋外遊び場の有無

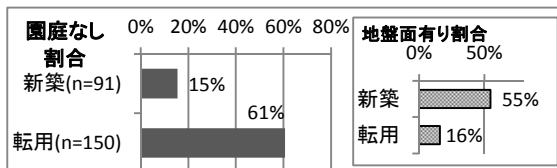


図17 新築・転用別屋外遊び場の有無

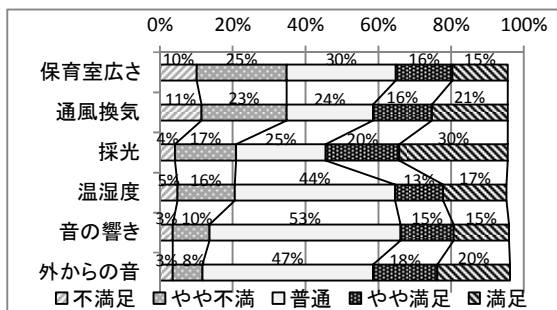


図18 環境評価 (n=316) (全体)

満足度の高かった「採光」と、満足度、満足度ともに高い結果となった「通風換気」について、単独、複合別に示す（図 19）。

採光については、単独施設と複合施設を比べると、単独施設の方が、不満足度が少なく満足度が高い結果となった。特に単独施設の満足度が 64% 体と比較して非常に満足度が高いことが判明した。それに比べて複合施設の満足度、不満足度は、全体とほぼ同様であった。一方、「通風換気」については、全体に比べて、複合施設の不満足度が 40% と高い一方で、単独施設の満足度が 57% と全体よりも高い結果となった。複合施設の不満足度が単独施設よりも高く、差が見られた。

満足度の高かった「採光」と、不満足度の高かった「保育室の広さ」について、既存施設・建物の転用した施設と新築した施設の別に示す（図 20）。全体では満足度の高かった採光は、新築の施設では全体同様約 50% が満足、不満足が 35% であるのに対し、転用施設では、満足度が 27% と圧倒的に減少し、不満足度が約 30% と転用施設の不満が目立つ結果である。保育室の広さについては、全体が満足 31% と他の項目に比べて満足が低く不満が高いが、新築の施設は、満足が 41% と全体より満足度が高い。しかしながら転用施設では、満足度が 27% になっており、環境に関する項目では、どの項目も新築に比べて転用施設では、満足度が低く、不満度が高い結果となった。

6. まとめ

本論文は、2015 年 4 月より施行された「子ども・子育て支援新制度」により、新たな認可保育事業が認められたことを受け、待機児童の多い、都市部における保育施設整備の現状を保育施設の種別ごとに捉えようとしたものである。保育施設の現状として以下の実態が明らかとなった。

① 全国の自治体に対する調査より、待機児童数の多い自治体で他の用途の施設等と複合している複合型、既存施設・建物を転用した転用型の施設が多い。ただし、同じように待機児童の多い自治体であっても、複合型施設が多い自治体や転用型の施設が多数ある自治体など自治体による差が見られ、不足する保育施設を整備する際に、各自治体の保育施設の整備方針や保育施設に適した既存施設・建物の有無などが影響を与えていると考えら

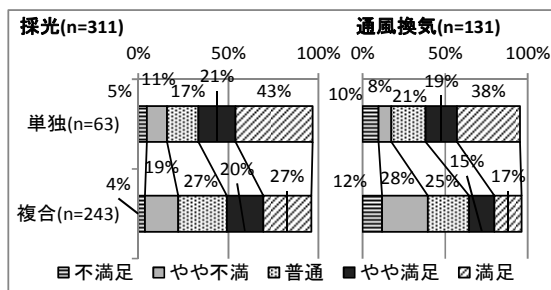


図 19 単独・複合別環境評価

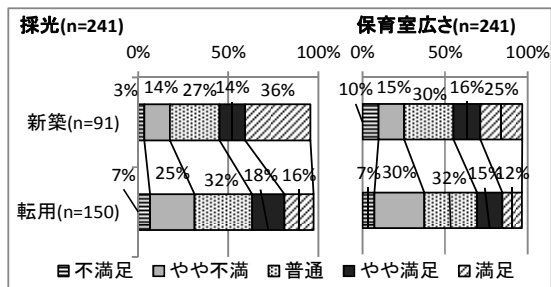


図 20 新築・転用別環境評価

れる。

② 2015 年の「子ども・子育て新制度」を受け、認可施設に移行した保育施設は、地域型、こども園に多く見られ、元の事業は家庭的保育や保育ママ、認可外保育施設であった。しかしながら、認可に移行していない施設からは、その理由として、園の方針や保護者のニーズの他に、「調理施設」「誰でもトイレ」を設置することができない、検査済証がない建物で改修工事が難しいなど、認可施設としての基準を満たすための工事が困難、必要な設備の設置が困難というものが挙げられた。保育施設としての建物の基準のハードルが高く、認可に移行したくても出来ない実態が明らかとなった。

③ 保育施設の建物は、認可やこども園は、所有している施設が半数以上であるが、地域型や認可外施設では 90% 超が賃貸であり、保育施設の種別による差異が明らかである。さらに、賃貸している建物は、認可外では 90% 超、地域型では約 80% が民間の建物となっている。その一方でこども園では、有償無償問わず全て自治体から借りていることが判明した。現在の場所での開設には、交通機関の利便性の他、通風・採光などの環境、さらに避難経路の確保など、利便性、環境の良さ、安全性が決め手となっている。特に地域型では、

出入口の安全性や登園降園の安全などの項目の割合が高く、安全性が重視されている一方で、認可では、自治体の指定や寄付などによって開設場所が決められており、認可およびこども園は、自治体との関係性が強いことがうかがえる。

また、保育事業開始時に行った改修工事は、間取りや床材の改修の他、子ども用トイレや調理室を設置しており、複数箇所を同時に工事しており、保育事業開始にあたって、大規模な工事が必要となることが推察される。

- ④ 都市部においては、複合や既存施設・建物を転用して施設整備を行っている実態が明らかとなった。地域型保育の施設建物には、他の施設と複合しているものが多く、集合住宅やテナント型ビルに設置されているものが多い。また、地域型、認可外では、店舗や事務所を転用して開設した施設が多いことも判明した。しかしながら、複合型および転用型では、半数以上の施設で屋外遊び場がない実態が明らかとなった。
- ⑤ 保育室の環境について、全体で不満足度が高かったのは、「保育室の広さ」「通風換気」「採光」「温湿度」であった。特に空気・光環境と広さの点で不満足が高かった一方で、採光や通風換気については満足度も高いため、施設による差があるものと考えられる。しかしながら、単独・複合別および新築・転用別にみると、複合型、転用型の施設では、単独施設や新築施設に比して、環境に関して保育者の評価は不満足度が顕著に高いことが明らかとなった。

これらの保育施設の現状から、特に2015年3月以前に家庭的保育、保育ママなどの認可外であった施設が、認可事業に移行し保育事業が開始された様子が明らかとなった。それらの施設は特に地域型、こども園に見られる。こども園や認可は、自治体との関係性が深く、開設時に自治体から建物を借りる、自治体の推薦によって開設場所を決定している様子がうかがえるが、地域型は自ら開設場所を探し、民間の建物の店舗や事務所などを保育施設として借りている実態が明らかとなった。保育施設の開設にあたり、認可の基準にあわせるために大規模な改修工事が必要なケースが多いことも判明した。

このように、複合施設や既存施設を転用して施設整備を進めており、都市部において、不足している保育施設の量的不足の解消の一助となっていること

が認められる。しかしながら、複合型、転用型の施設には屋外遊び場が確保されていない割合が高い、施設による差はあるものの、温熱・光環境や保育室広さについては、複合型、転用型の保育者の満足度が大きく下がっており、子どもの生活の場としての環境をいかに確保するか、保育施設の数の充足と共に重要な課題である。また、認可事業に移行したくても建物の基準を満たすことが出来ずに移行することができない施設も一定数見られ、今後は、保育施設としていかに建物の基準を確保するか、子どもの生活の場としての環境を守りつつ、いかに既存施設・建物を活用するかを考察する必要がある。

謝辞

本研究はJSPS 科研費 JP25350945, JP15K00767 の助成を受けたものです。ご協力をいただいた関係者のみなさま、日本女子大学卒業生岩井温子氏、小林葉穂氏に記して感謝の意を表します。

【参考文献】

- 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、日本建築学会大会学術講演梗概集, **E-2**, pp.83-84, 2016.8
- 2) 小池孝子、江川紀美子、定行まり子：「子ども・子育て支援新制度」における全国の保育施設整備に関する研究、日本建築学会大会学術講演梗概集, **E-2**, pp.51-52, 2016.8
- 3) 竹島逸、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3 川口市家庭保育室とせんだい保育室の全体の移行状況、日本建築学会大会学術講演梗概集, **E-2**, pp.441-442, 2017.8
- 4) 鈴木健二、竹島逸：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4 川口市家庭保育室とせんだい保育室における個別の事例考察、日本建築学会大会学術講演梗概集, **E-2**, pp.443-444, 2017.8
- 5) 子ども・子育て新制度なるほどBOOK 内閣府広報資料（平成28年4月改訂版）
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/naruhodo_book_2804.html