

## 「児童福祉施設最低基準」の変更による保育水準への影響

勝部 雅史\*

### はじめに

2017年に公表されたOECDの報告書『保育白書2017年版(Starting Strong 2017)』は、1998年3月にOECD教育委員会が着手したECEC(Early Childhood Education and Care)<sup>1</sup>の取り組みを、さらに強化する意義を提起している。OECD諸国平均で3歳未満の子ども約3人に1人が公的保育を受けているが、その国家間の格差は大きい<sup>2</sup>。国際的には、保育政策を含めたECECの政策立案とサービス調整は、中央政府と地方政府の分担的課題とする潮流にある。そこで問われるべきは、中央と地方それぞれの政府レベルにおける早期幼児教育・保育の権限移譲と政策枠組みの妥当性、インフラとしての公的保育の「保育水準」のあり方、保育へのアクセシビリティ、保育ニーズをもつ子どもの権利の実現性などである。

日本は、3歳未満の子どもの約32%が公的な保育を受けており<sup>3</sup>、OECDの掲げる「持続可能な開発目標の教育目標」に向け、進歩し続ける国のひとつである。日本の児童福祉施設は、児童福祉法にもとづく「児童福祉施設最低基準」(児童福祉施設の設備及び運営に関する基準)が厚生労働省令<sup>4</sup>として定められ、最低基準を担保する前提で設置・運営されている。ただし、その事務は自治事務に分類され、条例制定権により国の関与は限定的である。

2009年12月15日に閣議決定された「地方分権改革推進計画」を踏襲し、「第1次地方分権一括法」(「地域の自主性及び自立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」)は、2012年4月1日より施行された。大きな改正点は、それまで児童福祉法第45条に定めていた厚生労働省令「児童福祉施設最低基準」を、条例委任によって、地方自治体の裁量で制定できるようにしたことである。いわゆる地域主権改革三法案<sup>5</sup>は、地方分権改革推進計画を受けて法案化された経緯があり、児童福祉施設最低基準の条例委任は、一貫して地域主権改革の重点行政分野に位置づけられている。

本稿では、保育所における児童福祉施設最低基準(以下「保育所最低基準」という)<sup>6</sup>が、2012年

---

\* 人間科学総合研究所客員研究員

以降に地方条例化した影響について、上述の政策立案とサービス調整の側面を中心に考察する。具体的には、先行研究を整理した上で、現行の保育所最低基準として、最低基準令に定める範囲及び内容の枠組みを検討する。次に、条例規定の類型的な位置づけの観点より、保育所最低基準の条例委任の現状を分析し、以上を踏まえて現代の保育水準に対する影響と今日的課題を考察する。

## I. 先行研究の整理

児童福祉施設最低基準を保育政策史に位置づける歴史研究は、ごく限られている。保育条件を考える科学的な理由は、保育者による「保育実践の積み重ね」に求められ、保育者がよりよい保育実践を親（保護者）とともに認識し、切実な保育運動が組まれてきた歴史観を重視する森田<sup>7</sup>の論考以外に、通史研究として取り上げた例はない。

戦後の保育政策は、児童福祉法の制定にともない1947年12月に厚生省（当時）児童局に保育課が設置され、1948年4月より同法にもとづく入所措置が開始されたことから、大きく展開した。全国社会福祉協議会は、戦後保育30周年を期して、当時の関係者の論考をとりまとめ刊行している<sup>8</sup>。保育所発足当時の経緯及び保育界の動向（1970年代まで）をうかがい知ることができるが、1948年12月に制定された児童福祉施設最低基準の規定や改定を体系的に論じてはいない。最低基準制定の経緯については長らく、当時の厚生省児童局企画課長松崎芳伸による記録<sup>9</sup>以外に有力な文献は乏しいと見なされてきた。しかし、寺脇ら<sup>10</sup>の資料発掘と集成により、1948年4月の児童局原案（「児童福祉施設最低基準令案」）から1948年11月の最終公布案（「児童福祉施設最低基準令」）に至る立案・制定過程は、大部分が解明<sup>11</sup>されたと考えられ、その史料学的意義は大きい。

保育政策に位置づけられる児童福祉施設最低基準について、保育実践と保育条件を論じるテーマとして取り上げた研究は比較的多く存在する。近年の待機児童対策や保育サービス拡大の流れの中で庄司ら<sup>12</sup>は、待機児童解消を意図する規制緩和により、保育所に必要最低限とされる人的、物理的環境を損ないかねない懸念を指摘している。保育所の子どもの比率、子ども集団の大きさについて、1955年から2009年までの研究や提言を調査し、子どもが生活し育つ場である保育所の環境を人的、物理的の両面から見て「保育所の1クラスあたりの適正規模」に関する検討を行っている。

藤澤・中室<sup>13</sup>は、国際的に広く利用される保育環境評価スケール幼児版（ITERS-R）を用いて、小規模園及び中規模園1歳児クラスの保育の諸要因（保育環境、担当保育士の保育士資格取得に至る学歴及び保育士歴、園規模、子ども対保育士比）を定量的に評価し、発育状況の関連を比較検討している。結果として、良質な保育は子どもの適応的な発達と相関する、というインプリケーションが導かれているものの、アメリカで開発されたITERS-Rが日米の保育観や文化的な差異に耐えうるものか、という面で検討の余地がある。

## II. 現行の保育所最低基準の構成

### 1. 保育の「最低基準」をとらえる枠組み

1947年12月に中央児童福祉委員会の諮問と改訂を経て、児童福祉施設最低基準令は制定された。当時の厚生省児童局長高田正巳は、児童福祉における「最低基準」概念を「きわめて低いという意味ではなく、文化人としての児童の生活を保障するのに必要な最低の基準ということを意味している。これは憲法でいう『健康で文化的な最低限度の生活』（同法第25条）、労働基本法でいう『人たるに値する生活』と同一の思想」<sup>14</sup>と説明している。

保育の最低基準を考えるうえでは、保育の環境要因をどのように判断し規定するべきかが常に問われる。具体的には、乳幼児に対する物理的な環境基準（建物、空間、家具、教材など）の視点、保育サービス提供時間や職員確保の事業運営体制の視点、保育専門職と子どもの応答的關係が育むスキルとそのプロセスにおける人的な環境基準の視点などから検討されてきた<sup>15</sup>。国内の「保育所保育指針」（平成20年版）では、保育対象の低年齢児は身近な大人と応答的關係を築くことで、運動機能やコミュニケーション能力、象徴機能などが発達し他者への関わりが積極的になることが指摘されている。

最低基準令における「最低基準」（ミニマム・スタンダード）の具体化については、当時の社会的・経済的諸条件に見合う水準が求められ審議された経緯がある。松崎芳伸（当時厚生省児童局企画課長）は、制定時の議論状況を顧みて「敗戦直後の状況では『『持てる国』アメリカの最低基準は、特に物質面においては、『持たざる日本』の最低基準ではありえない」<sup>16</sup>と記述しており、中央児童福祉委員会による審議の結果、数値基準の「緩和」が決定されていたことは明らかである。

具体的には、第1に、「入所児の年齢」「人数」に見合った保育士（保母）の対応人数緩和、第2に、「乳児室」「ほふく室」「保育室」「調理室」など入所設備の面積基準緩和及び撤廃、第3に、「施設規模（上限）基準」「施設長の配置」「職員室の配置」「その他施設（洗面所・日光浴場・浴室・おむつ乾燥場など）」の設置基準撤廃、などであった。1948年の厚生次官通知「児童福祉施設最低基準について」（発児六七号）では、最低基準を「著しく高い水準とはせず」と説明している。保育所の法制化で「形式的な設置基準」に拘束されることによって、無認可施設が増加する事態を警戒した賀川豊彦委員や城戸幡太郎委員が主張したように、終戦後間もない日本の物資面の欠乏状況を考慮し、さらに大蔵省（当時）との予算折衝を反映した結果であったと考えられる。

先行研究の知見から、保育の要件や水準をとらえる枠組みとしては、保育者と子どもの比率、人員配置基準、クラス集団の規模などから構成される「人的環境」、また保育施設の設置基準と面積基準を中心とした設備面からなる「物理的環境」の2側面を柱とすることが妥当と考えられるが、保育所が最低基準として遵守しなければならない要件及び水準は、現行の最低基準令<sup>17</sup>にはどのように規定されているのであろうか。

## 2. 最低基準令に定める範囲及び内容

最低基準令第32条に定める「設備の基準」の範囲と内容は、大別すれば「設備の必置に関する基準」「設備の面積に関する基準」「人員配置に関する基準」の3つに分類することができる（表1）。

表1 保育所の設備の基準（最低基準）

	乳児（0-1歳）	幼児（2歳未満）	幼児（2歳以上）	保育室または遊戯室
設備の必置基準	乳児室またはほふく室 <sup>(注1)</sup> 医務室 調理室 便所	乳児室またはほふく室 <sup>(注1)</sup> 医務室 調理室 便所	保育室または遊戯室 <sup>(注1)</sup> 屋外遊戯場 <sup>(注2)</sup> 調理室 便所	保育に必要な用具を備える
設備の面積基準	乳児室 乳児1人につき1.65㎡ 幼児1人につき1.65㎡	ほふく室 乳児1人につき3.3㎡ 幼児1人につき3.3㎡	保育室または遊戯室 幼児1人につき1.98㎡	屋外遊戯場 幼児1人につき3.3㎡
人員配置基準	保育士 <sup>(注3)</sup> 0歳…3:1人 1-2歳…6:1人 3歳…20:1人 4歳以上…30:1人	国家戦略特別区域限定 保育士 特区法 <sup>(注4)</sup> に規定する 事業実施区域内保育所に 置くことができる	嘱託医 1人以上	調理員 1人以上

注1) 乳児室、ほふく室、保育室または遊戯室を「2階以上」または「3階以上」に設ける場合、建築基準法の一  
定の規定を満たさなければならない

注2) 保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む

注3) 保育所1か所につき2人を下回ることはいできない

注4) 特区法第12条の4第5項により、国家戦略特別区域限定保育士試験に合格した者は、事業実施区域におい  
て、国家戦略特別区域限定保育士となることができる

これは、保育環境として「遵守すべき基準」を公的に定めたものと理解すべきカテゴリだが、その基準が妥当であるか検討の余地は現在でも残されている。たとえば、2歳以上の幼児を受託する場合には医務室の設置義務はない。また、乳児と幼児1人あたりの乳児室(1.65㎡)やほふく室(3.3㎡)の面積基準は、乳児と幼児で同一水準であり、同様に、乳児1人あたりのほふく室面積と、幼児が屋外でのあそび活動を行うのに必要な面積基準が同一(3.3㎡)であるなど、各年代の発達段階や保育場面を考慮した基準とはいえない。

人員配置の面では、保育施設の長(施設長、保育所長)の配置が必置基準化されていない<sup>18)</sup>。さらに、主任保育士など、一般的に行われる集団保育(クラス制)を反映した分類の保育士基準はなく、入所児の年齢・人数に対応する保育士人数が規定されるのみである。最低基準令は、制定から70年近い歴史を有しているが、保育士基準に定める4歳児以上の対応人数(30:1)は、1度も改正されずに現在に至っている(表2)。2000年代当時の厚生労働省保育担当官によれば、保育の人員配置に関する研究自体が少なく、実証的、科学的に立証されていないとの見解<sup>19)</sup>が示されている。その実態はいまだ継続されているといえよう。

保育行政改革は、2017年現在に至るまで、7次にわたる地方分権一括法の制定・施行(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」)において一貫して重要な位置を占め、認可保育所の基準改正は「義務付け・枠付けで最大の争点」<sup>20)</sup>と認識される。2012年の児童福祉法改正及び施行以前の同法第45条は、保育所を含めた児童福祉施設の最低基準を定める主体者は厚生労働大臣であることを規定し、認可保育所を運営する市町村は、この基準を遵守し、さらに運営や設備水準の向上に努めなければならないこととしていた。しかし、2012年に施行された「第1次地方分権一括法」を受け、保

表2 保育士配置基準（最低基準）の推移

単位：人

	乳 児	1 歳児	2 歳児	3 歳児	4 歳児以上
1948～1951 年	10 : 1		30 : 1		
1952～1961 年	10 : 1		(10 : 1)	30 : 1	
1962～1963 年	10 : 1 (9 : 1)			30 : 1	
1964 年	8 : 1		9 : 1	30 : 1	
1965 年	8 : 1			30 : 1	
1966 年	(7 : 1)			30 : 1	
1967 年	6 : 1			30 : 1	
1968 年	6 : 1			(25 : 1)	30 : 1
1969～1997 年	(3 : 1)	6 : 1		20 : 1	30 : 1
1998 年～	3 : 1	6 : 1		20 : 1	30 : 1

資料：全国保育団体連合会・保育研究所（2007）『保育白書 2007』p. 34, 三浦正子（2009）「保育所の職員配置に関する一考察—最低基準の変遷を検討して—」中部大学現代教育学部『現代教育学部紀要』第1号, p. 167  
 注1）（ ）内は最低基準ではなく運営費（措置費）上の定数  
 注2）1969～1997年の乳児（3：1）については、乳児指定保育所の場合にのみ限定して実現した配置

育における最低基準（人員・設備・運営基準）を定める主体者は厚生労働大臣から「都道府県」に変更され、地方自治体が地域の実情に応じて制定できるように改正された。

都道府県に保育所最低基準の裁量権を与えたことは、1948年の最低基準令制定以来、改善の余地が大きいとされながらも、全国一律で守られてきた最低基準を、自治体条例により「変更可能」にしたことを意味する。つまり、今日の保育所最低基準は、「国家によるミニマム基準」から「地方公共団体（都道府県、指定都市など）によるミニマム基準」への転換をひとつの分岐点として迎え、政策が展開していると見なければならない。

### Ⅲ. 保育所最低基準の条例委任化の検討

#### 1. 条例委任の背景と領域

条例は、憲法第94条、地方自治法第14条などにもとづき、地方公共団体が議会の議決によって制定する自主法である。2000年の地方分権一括法の施行によって、地域の課題や実情に沿った条例案の提出を認める条例制定権は、大幅に拡大された。福祉行財政の観点でいうならば、Oates<sup>21</sup>によれば、行政的統制権を地方政府に委任した状態は「分散化」と説明されるが、公共サービスの執行権限に関して、中央政府の割合が高ければ集権的、地方政府の割合が高ければ分権的なシステムにより、意思決定がなされる。条例制定権の拡大は、国の統制関与の縮小・廃止を伴う「地方への権限移譲」

であることは明らかである。

保育所最低基準の条例委任は、地方への権限移譲の一典型として展開されている。「地方分権改革推進計画」は、地方分権改革推進委員会「第3次勧告」(2009年10月7日)にもとづき、「施設・公物設置管理の基準」「協議、同意、許可、認可、承認」「計画等の策定及びその手続き」を3つの重点事項として、保育所最低基準を「施設・公物設置管理の基準」見直しに位置づけた。これにより従来の「義務付け・枠付け」を見直し、新省令による保育所最低基準を都道府県、指定都市、中核市の条例で定めることとしたのである(2012年4月1日施行)。

条例委任について国が示す条例基準には、省令に必ず適合しなければならない「従うべき基準」、省令基準を十分に参照(参酌)して定めなければならない「参酌すべき基準」、省令基準を通常よるべき基準とする「標準」の3類型がある。「従うべき基準」は、省令基準からの拘束が最も強いものであり、省令基準に満たない基準設定は許されない。これに対して、「参酌すべき基準」は、省令基準を参酌した結果により、また「標準」は、合理的な理由の範囲内であれば、地域の実情に応じて異なる内容を定めることがそれぞれ許容される。つまり、基準条例の制定について地方自治体を拘束する基準は、3類型のうち「従うべき基準」のみであり、それ以外の基準は条例制定権により地方自治体の実情にあわせて設定される。

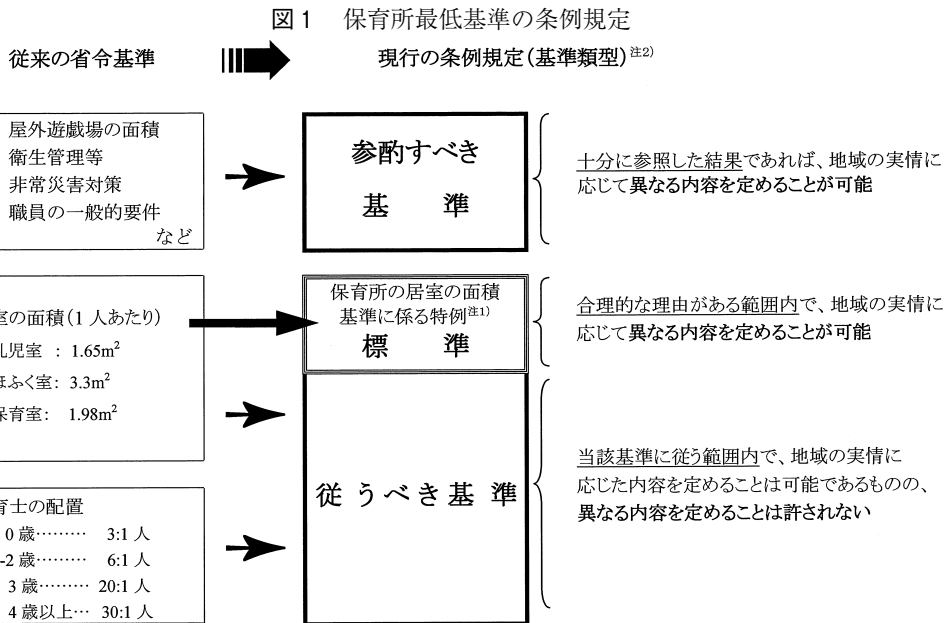
従来、法令や省令により全国一律に定められていた基準は、児童福祉施設に関するもの以外に、特別養護老人ホーム(指定介護老人福祉施設)の設備及び運営に関する基準、公営住宅の整備や入居に関する基準、道路構造に関する基準、準用河川の管理施設の構造基準、都市公園設置基準など広範囲の行政分野に及び、「義務付け・枠付け」見直しは、1,000を超える条項検討で図られてきた。これらの基準を条例委任化することで、国への協議などが不要となり、地方公共団体の事務の簡素化・迅速化が可能となる“利点”が全国知事会や地方6団体の提言<sup>22</sup>として打ち出されている。

## 2. 条例委任と「待機児童」対策の関連

2012年4月1日施行の新省令基準における保育所最低基準は、従来の基準を条例委任による「従うべき基準」「参酌すべき基準」に区分し、さらに改正児童福祉法附則第4条では、保育所の居室面積について「特例措置」を定めた。すなわち、いわゆる「待機児童」が100人以上で、地価が高い地域(三大都市圏平均以上)として、厚生労働省告示で指定する市区に限り、待機児童解消のため時限的な特例措置として「標準」とした<sup>23</sup>(図1)。

保育所最低基準の条例委任は、待機児童対策と不可分の関わりをもって展開してきたと理解する必要がある。そこには、保育の量的拡充が保育環境(あるいは保育の「質」)に変更を迫る構造と特質が見出される。

待機児童問題それ自体は、1960年代から1970年代の第2次ベビーブームを受けた時期に多数発生し、保育の量的拡大の課題が浮上した。1980年代にこの問題は一時沈静化をみせたものの、1990年代以降、都市部を中心に待機児童が急増している。2016年度の全国の待機児童24は2万3,553人で



資料：内閣府地方分権改革推進室（2014）「保育所の居室の床面積基準に係る特例について」p.1、全国知事会（2016）「第2回地方分権に関する研究会資料」p.22

注1）待機児童が100人以上で、地価が高い地域として、厚生労働省告示で指定する地域に限り、待機児童解消のため、2019年度末までの特例措置として「標準」とする

注2）基準類型の説明は、地方分権改革推進委員会「第3次勧告」で示されたものである

表3 年齢別待機児童数及び保育利用児童数

	待機児童数	保育利用児童数	就学前児童数
低年齢児（0～2歳）	20,446人（86.8%）	975,056人（39.7%）	3,006,100人
0歳	3,688人（15.7%）	137,107人（5.6%）	967,100人
1～2歳	16,758人（71.1%）	837,949人（34.1%）	2,039,000人
3歳以上	3,107人（13.2%）	1,483,551人（60.3%）	3,156,200人
合計（全年齢）	23,553人（100.0%）	2,458,607人（100.0%）	6,162,300人

出所：厚生労働省（2016）「待機児童及び待機児童解消加速化プランの状況について」p.5

注）保育利用児童数は、保育所、小規模保育事業、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業の認可定員、幼保連携型認定こども園、幼稚園型認定こども園、地方裁量型認定こども園の利用数の合計

あり、うち1,2歳児が71.1%と突出した割合である（表3）。保育利用率（利用児童数／就学前児童数）も1,2歳児が41.1%と高く、保育の受け皿拡大は低年齢児（0～2歳児）を中心とした取り組みが必要とされている<sup>25</sup>。また、地域別の状況をみると、待機児童は全体の74.3%（17,501人）が首都圏及び近畿圏7都府県（埼玉・千葉・東京・神奈川・京都・大阪・兵庫）に集中しており、これら都市部での保育受け皿整備が急務と考えられる。

この待機児童問題を解消するため、保育所の「定員超過入所」を認める方策が1990年代から本格化している。もともと厚生省は、保育所の定員超過は最低基準令に違反するという立場で設置者を指導していたが、保育所不足が顕在化するにつれ、定員超過入所を許容するようになった。現在は「定員の弾力化運用」という名目で、年度当初入所は定員115%まで、年度途中では125%まで、年度後半では125%を超えて「上限なし」で入所を認めるよう緩和<sup>26</sup>されており、定員超過入所の条件は、最低基準を満たす保育所に限り認めている。しかし、最低基準を引き上げることなく超過入所させることにより、入所児が受ける保育の水準は相対的に低下することは明らかである。

2000年10月時点で全国の保育所の49%が定員を超過していたことを受け、厚生労働省は、2001年「待機児童ゼロ作戦」で弾力化運用をさらに強化し、設備面積の解釈を変更している。具体的には、それまで最低基準に明記されていなかった施設（ホール、食堂、廊下など）を施設に換算し入所児童の枠を拡大した<sup>27</sup>。これにより、弾力化以前は乳児1人の入所につき、「乳児室（1.65 m<sup>2</sup>）＋ほふく室（3.3 m<sup>2</sup>）＝4.95 m<sup>2</sup>」を必須面積としていたところを、「乳児室またはほふく室」に変更し、1.65 m<sup>2</sup>の保育室があれば入所可能にした。さらに、原則設置とされていた屋外遊戯場（幼児1人につき3.3 m<sup>2</sup>）についても、保育所の付近に神社や公園があれば、「屋外遊戯場に代わるべき場所」とみなすことを決定した。

現行制度において、「保育に欠ける子ども」については、最大11時間の開所時間の中で年間約300日利用することができ、「保育標準時間利用」の場合は1ヶ月当たり平均275時間<sup>28</sup>と計算される。延長保育も視野に入れた長時間保育が展開されている現状を踏まえ、入所児童が長い時間を過ごす「生活空間」の観点より、保育環境の検討が求められる<sup>29</sup>。ただし、入所定員に関して「違法であつても一定の条件を設定して定員超過しても入所させるほうが、子どもの福祉に適合すると考えられる場合」<sup>30</sup>がありうる、との見解も存在する。その場合も、「従うべき基準」ではなく「参酌すべき基準」で制度化されると推定され、保育所間の保育水準格差が拡大する可能性は払拭できない。

### 3. 「従うべき基準」の3区分

2012年の新省令基準以降、保育所最低基準は自治体へ条例委任され、運用されている状況にある。第1次及び第2次一括法では、多くの改正事項について、施行日から起算して1年を超えない範囲内で、省令で定める基準を条例で定める基準とみなす経過措置を設けた。厚生労働省は、2012年4月1日の施行に合わせ、児童福祉施設全般の最低基準について「従うべき基準」を①人員配置基準、②居室面積基準、③人権に直結する運営基準等、の3区分で公表している（表4）。この区分は、最低基準令第32条に定める「設備の基準」の範囲・内容と重複する内容が多いが、不一致な部分は、すなわち条例委任により省令に拘束されない「参酌すべき基準」を意味している。

全国知事会や地方6団体は、「従うべき基準」はすべて速やかに廃止、または「参酌すべき基準」に変更する方向性を提言している。一方、日本保育学会や日本弁護士連合会からは、国の基準を下回る保育環境を認めるべきではない、とする意見書や声明<sup>31</sup>が出されており、両サイドの折衷案と呼べ



表4 保育所最低基準「従うべき基準」一覧

基準の種類	条 項	規定の概要	条 名
人 員 配 置 基 準	他の社会福祉施設を併置するときの設備及び職員の基準	直接従事する職員については、併置している社会福祉施設の設備及び職員に兼ねることは不可	第8条ただし書き
	保育所の職員	保育士、嘱託医、調理員の配置基準	第33条
居 室 面 積 基 準	保育所の設備の基準	0-1歳児の入所面積基準、2歳児以上の入所面積基準	第32条第1-3号・第5号・第6号
人権に直結する 運営基準等	入所した者を平等に取り扱う原則	入所した者の差別的取扱いの禁止	第9条
	虐待等の禁止	児童福祉法第33条の10各号に掲げる行為その他当該児童の心身に有害な影響を与える行為の禁止	第9条の2
	懲戒権限の濫用禁止	児童福祉法第47条の規定により施設長が懲戒する時等に関する権限の濫用禁止	第9条の3
	食 事	施設内における自園調理の原則、及びその場合の調理方法、必要な栄養量、入所児の身体状況や嗜好の考慮、献立にもとづく調理など	第11条
	秘密保持等	職員の守秘義務、施設が秘密保持のために必要な措置をとる義務	第14条の2
	食事に関する外部搬入の特例	第11条第1項（自園調理の原則）に関わらず満3歳以上の食事提供の外部搬入を認める要件	第32条の2
	保育指針	保育の内容は、厚生労働大臣が定める指針に従う	第35条

資料：社会保障審議会（2011）「児童福祉施設最低基準の条例委任について」（第12回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会資料）pp.203-211、稲毛文恵（2013）「保育の質から見た保育所の現状と課題」参議院事務局企画調整室『立法と調査』No.345, pp.164-167

注）「居室面積基準」は、待機児童100人以上、地価が高い地域として、厚生労働省告示で指定する地域に限り、2019年度末までの特例措置が適用可能である

るものは現在まで公表されていない。

国の基準を上回るものを「加配基準」、下回るものを「緩和基準」と解するならば、地域の実情に応じて異なる内容を定めることを認める「標準」あるいは「参酌すべき基準」に属する条例委任の実態把握が求められよう。次節では、前者に分類される「居室の面積基準に係る特例基準」、また、後者に分類される各自治体の「条例による独自の基準」の制定状況を取り上げ、条例委任の実態について検討を試みる。そのうえで、「子どもの権利」から保育所最低基準をとらえる意義と課題を考察する。

#### IV. 条例委任による政策枠組みの分析

##### 1. 「居室の面積基準に係る特例基準」の検討

基準類型の本来の趣旨でいえば、保育所の居室面積基準は「従うべき基準」として、国の示す省令

表5 保育所最低基準の条例委任状況①：居室の面積基準に係る特例

	国の基準	東京都		大阪市		埼玉県	
		標準市区	特例対象市区	標準市区	特例対象市区	標準市区	特例対象市区
0歳児 乳児室 ほふく室	1.65 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>	△2.5 m <sup>2</sup>	△5.0 m <sup>2</sup>	1.65 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>
	3.3 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>	▲2.5 m <sup>2</sup>	△5.0 m <sup>2</sup>	▲1.65 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>
1歳児 乳児室 ほふく室	1.65 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>	△2.5 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>	1.65 m <sup>2</sup>	△3.3 m <sup>2</sup>	△2.5 m <sup>2</sup>
	3.3 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>	▲2.5 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>	▲1.65 m <sup>2</sup>	3.3 m <sup>2</sup>	▲2.5 m <sup>2</sup>
2歳児以上 保育室	1.98 m <sup>2</sup>	1.98 m <sup>2</sup>	1.98 m <sup>2</sup>	1.98 m <sup>2</sup>	▲1.65 m <sup>2</sup>	1.98 m <sup>2</sup>	1.98 m <sup>2</sup>

資料：内閣府地方分権改革推進室（2013）「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例④」p.13、内閣府地方分権改革推進室（2014）「保育所の居室の床面積基準に係る特例について」p.3

注1）国の基準を上回る数値（加配）は△、下回る数値（緩和）は▲で示している

注2）埼玉県は川口市、朝霞市が対象

注3）特例対象市区の緩和基準を実際に適用しているのは大阪市のみ、東京都と埼玉県では適用していない（2016年4月現在）

基準に従い、異なる基準を定めることは認められない<sup>32</sup>。しかし、児童福祉法附則第4条（平成23年5月2日法律第三七号）による「特例措置」が適用可能な自治体では、特例対象市区において、省令基準を下回る居室面積基準を設定することができる（表5）。ただし、特例対象市区にあっても緩和基準を実際に適用するか否かは自治体の判断に委ねられ、2016年4月現在、適用している自治体は大阪市以外に存在しない<sup>33</sup>。

大阪市における標準市区では、0歳児の乳児室及びほふく室の面積基準を国の基準より引き上げる一方、特例対象市区では、ほふく室、2歳児以上の保育室面積を引き下げている。また、乳児室・ほふく室・保育室を全年齢において一律「1.65 m<sup>2</sup>」に設定しており、この措置によって、とりわけ0歳児のほふく室面積は、標準市区（5.0 m<sup>2</sup>）の3分の1未満に緩和されていることになる。

前節で述べたように、子どもの年齢や発達状況、今日の社会経済状況に照らし、最低基準令に定める範囲及び内容は適正であるかの検討が不十分なまま、入所定員や設備面積の緩和に踏み切ることは懸念がある。Lambらの分析<sup>34</sup>によると、保育の集団サイズや保育者と子どもの比率が上がるにつれて、保育場面で保育者が子どものニーズに素早く気づき、レスポンスする意味での「敏感性」や、子どもとの「アタッチメント」が低下していくことが示されている。実際に、最低基準緩和を実施した大阪市認可保育所の現場担当保育士からは、狭い面積の部屋で多数の子どもが保育を受けることで、互いの距離を保てずストレスが高まり、「かみつきの行動」が増えていると報告<sup>35</sup>されている。さらに、そのようなトラブルは、子ども同士の問題にとどまらず、保護者対保護者の衝突に発展し、保育所の管理責任を問う事案も増加しているという。他の自治体からも、たとえば0歳から1歳児の成長発達の速度は個人差が著しく、ほふくする・しないは月々に変化していくため、面積基準としては非常にとらえにくい、とする意見<sup>36</sup>が保育行政の現場担当者から寄せられている。

大阪市の試算<sup>37</sup>によれば、特例措置適用の結果、待機児童は約1,800人減少したとされる（2014年

8月時点)。また、同時期に行われた内閣府の調査<sup>38</sup>では、特例措置対象の首都圏及び近畿圏7都府県に属する調査対象の自治体の9割が、特例措置は待機児童解消の意義・効果をもつと認めていることを明らかにした。それにもかかわらず、実際に特例を適用し実施しているのは大阪市のみという現状は、これまで変化を見せていない。それは、時限措置である特例措置の時限終了時には、その適用で入所していた子どもが強制退所することになり、いわば待機児童問題の「揺り戻し」<sup>39</sup>が起きることが確実視されるためであろう。

東京都の場合、2017年4月現在、34市区が特例対象の地区に該当する。都条例で特例措置を適用できる状況にあって、実際の適用を避けているのは、いかなる認識と判断にもとづいているのであろうか。厚生労働省雇用均等・児童家庭局が東京都の担当部局に報告を求めたところ、特例適用に対して「各市区が安全性を含めた保育の質の低下を懸念していることから、実際には特例基準で運営している保育所はない」<sup>40</sup>という都の認識が明らかにされている。

このように、中央政府から地方自治体への権限移譲がなされながらも、条例制定権をもつ自治体（都道府県・指定都市・中核市）に対し、保育の実施主体である市町村が特例適用に“歯止め”をかけている状況である。大阪市を除いて、特例対象市区に該当する他の自治体においても同様の現状認識と判断が働き、特例適用が回避されているものと思われる。特例措置をめぐって「都道府県・指定都市・中核市」と「市町村」の間での政策枠組みは、整合性を欠いた状態にあるといえる。

## 2. 「条例による独自の基準」制定状況の検討

保育所最低基準にもとづく保育所の運営は、地方公共団体が法令の範囲で自主的に処理する「自治事務」に分類されており、地方自治法第14条1項は、法令に違反しない限りにおいて、地方公共団体の条例制定権は自治事務に及ぶことを規定している。条例制定には、原則として国基準に違反しない推定<sup>41</sup>が働き、条例による上乗せ・横出しが許容されると解される。その結果、「参酌すべき基準」にもとづく条例で定める範囲・内容は、原則として、省令基準を上回った「加配基準」となることが求められる。しかし、地域の実情に応じた「緩和基準」が必要と判断される場合には、その趣旨で条例が制定されることは妨げられない。

内閣府は、2011年から2014年にかけて「義務付け・枠付け」の見直しに係る条例制定状況の調査を計6回行い、各自治体の条例制定状況及び独自基準の制定状況を公表している。条例による独自基準は、自治体が実施すべき義務規定（「必置義務」）、実施に向けた努力をうながす規定（「努力義務」）、さらには「義務明記なし」に区分できる。ここでは、内閣府地方分権改革推進室が公表した分類を参考に、カテゴリAを「保育の人員の充実」、カテゴリBを「安心・安全など子育て環境の充実」、カテゴリCを「保育設備の充実」とする3つのカテゴリで整理した。ただし、「努力義務」と「義務明記なし」は厳密に分離できない側面もあると思われるため、注意が必要である（表6）。

各カテゴリの特徴と傾向をみると、人員配置の面では、人権擁護・災害対策・安全管理対策推進員（和歌山県）、調理員を置かない場合には栄養士または管理栄養士（札幌市）、栄養士または調理員

表6 保育所最低基準の条例委任状況②:「参酌すべき基準」に関する基準

カテゴリ <sup>注1)</sup>	条例による独自の基準	自治体	必置義務	努力義務	義務明記なし
A	国の基準を上回る保育士配置(1歳児5:保育士1など)	京都市	—	—	●
		神戸市	●	—	—
	食育推進計画の策定、食育推進担当者の配置	佐賀県	—	—	●
	配置の職員に嘱託歯科医を追加	新潟市	—	—	●
	人権擁護や虐待防止の責任者の配置、職員研修の実施	京都府	—	●	—
	人権擁護・災害対策・安全管理対策推進員配置	和歌山県	●	—	—
	調理員を置かない場合、栄養士または管理栄養士を置く <sup>注2)</sup>	札幌市	●	—	—
	栄養士または調理員の配置	兵庫県	●	—	—
	乳児を入所させる保育所に保健師または看護師を配置	佐賀県	—	●	—
	地域のNPO法人等と連携を図った子育て支援事業の実施	京都府	—	●	—
B	施設内防災計画の作成と見直し、緊急時の体制整備	山口県	●	—	—
	施設内での給食の外部搬入不可	相模原市	●	—	—
		横須賀市	●	—	—
	施設内の食事に、県内産の食材の積極的利用	岐阜県	—	●	—
	内装等に、断熱性や調湿性に優れた木材の利用	奈良県	—	●	—
	非常災害対策の具体的な計画を定める	福島県	—	●	—
	不審者等の侵入を防止するための措置、訓練を行う	福岡県	—	●	—
	屋内遊戯室の設置	仙台市	●	—	—
C		神戸市	●	—	—
	沐浴室の設置	埼玉県	●	—	—
		相模原市	●	—	—
	調乳室の設置	埼玉県	●	—	—
		相模原市	●	—	—
	医務室設置(満2歳以上の幼児のみを入所させる場合)	東京都	●	—	—
	乳児室の面積を1人あたり3.3㎡に引き上げ	広島県	—	—	●
		札幌市	—	—	●
		福岡県	—	—	●
		福山市	—	—	●

資料:内閣府地域主権戦略室(2012)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例」p.10、内閣府地域主権戦略室(2012)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例②」p.9、内閣府地域主権戦略室(2012)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例③」p.9、内閣府地域主権戦略室(2013)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例④」p.11、内閣府地方分権改革推進室(2013)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の基準事例(平成25年2(3)月議会版)」p.12

注1) カテゴリA「保育の人員の充実」カテゴリB「安心・安全など子育て環境の充実」カテゴリC「保育設備の充実」内閣府地方分権改革推進室が公表した分類を参考に、カテゴリ区分を再構成した

注2) 給食を外部委託する保育所に限る

(兵庫県)が必置基準とされる一方、国の基準を上回る保育士配置については、必置基準とする自治体(神戸市)、義務明記なしの自治体(京都市)の違いがある。

保育設備の面については、屋内遊戯室、沐浴室、調乳室、満2歳以上の幼児のみを入所させる場合

の医務室など、条例規定している5自治体すべてで必置基準である。これらは、建築面から見た物理的な保育環境の充実の手立てである。乳児室の面積を1人あたり3.3㎡への引き上げを条例化している4自治体では、いずれの自治体も義務明記がなく、この条例規定がただちに乳児室の拡張や増築をうながすものではない。「安心・安全など子育て環境の充実」の面では、非常災害対策や防災計画を制定する自治体が現れてきている（山口県、福島県、福岡県）。けれども、施設内防災計画の作成と見直し、緊急時の体制整備を必置義務とする自治体は一県に限られている（山口県）。

条例に定める義務は、その法的拘束力の強さにより、条例の実効性を担保する意義をもつと考えられる。したがって、最低基準を定める義務の「強弱」に応じて、施設の危機管理体制に地域格差が生じることとなり、入所する子どもの安全確保に重大な影響をもたらすことが懸念される。

### 3. 新省令基準による保育所最低基準の課題

厚生労働省は、「従うべき基準」の種別に、虐待等の禁止、懲戒権限の濫用禁止など「人権に直結する運営基準等」を定め公表している（前掲表4）。最低基準令の内容を、「人権に直結するもの」と「そうでないもの」に分類・項目化した行政文書（社会保障審議会（2011）「児童福祉施設最低基準の条例委任について」）は、児童福祉施設最低基準の歴史の中では新しい資料に属するものの、各自治体が条例制定を検討する根拠文書の1つとみなされている。

ところで、現行の最低基準令においての「人権」表記は、第5条第1項「児童福祉施設の一般原則」<sup>42</sup>以外に存在していない。最低基準令に「人権」を位置づける機軸のあり方は、本稿の射程を超えた課題と考えるが、保育所最低基準において「人権に直結するもの」と「そうでないもの」の峻別は困難である。厚生労働省の明示する現区分では、保育所保育の環境や配慮事項などについて告示する「保育所保育指針」は前者に分類されるが、「人員配置基準」や「居室面積基準」は後者に分類される。これらの分類上の境界をどう理解するかという問題があり、あるいは「参酌すべき基準」に含まれる内容も、人権に密接と判断されるべきかの検討が必要である。

2012年4月1日施行以前の旧省令基準では、飲用水や食器の衛生状態を保つこと及び、感染症の予防は「衛生管理等」、保育室等を2階以上に設ける場合の防火・防災・避難設備基準は「設備の基準」として、施設運営上の遵守を義務づけていた。施行後の新省令基準では、これらは「参酌すべき基準」に組み込まれ運用されている。つまり、保育所に入所する子どもの「安全」と「衛生」に関する最低基準は、省令基準の拘束をまぬがれる基準として、自治体に権限委譲されたのである。

旧省令基準では、保育室等を2階以上に設ける場合の建物は、建築基準法に規定する耐火建築物または準耐火建築物<sup>43</sup>でなければならず、避難用設備として「待避上有効なバルコニー」「準耐火構造の屋外傾斜路（スロープ）またはこれに準ずる設備」「屋外階段」などを設けることを規定していた。「参酌すべき基準」で、これらの設備の基準は緩和され、自治体の判断によっては、非設置あるいは代替設備で保育所を開設することも不可能ではなくなっている。このような体制で、災害緊急避難時において、大人より判断力や身体能力の劣る子どもの安全<sup>44</sup>は確保できるのだろうか。

また、災害は時間を選ばず不測に発生するものだが、保護者の就労時間に応じて最長11時間の延長保育が可能な保育所では、早朝、夜間や午睡（お昼寝）の時間など、人員体制が手薄な時間帯が生まれやすくなる<sup>45</sup>。その実情を踏まえた災害時セーフティネットの構築は、人員配置の基準とともに検証されるべきであろう。

保育所最低基準を含めた児童福祉施設最低基準は、包括的な自治事務の「義務付け・枠付け」の一分野であり、見直しによる制度変更について、他分野と排他的関係にはない。いわば、他の領域と相互連動で決定する最低基準の仕組みが、整いつつある。「第6次地方分権一括法」（2016年5月20日公布）では、建築基準法の「義務付け・枠付け」見直しが行われ、建築主事を置く地方公共団体の公共建築物については、安全・防火・衛生の観点から「支障なし」と市町村等が認めた場合、建築物の定期点検（建築物が経年劣化しても防火上の基準を満たしているか等の点検）対象から除外することを可能にした。これを、内閣府は「行政の効率化や建築行政の充実のため」<sup>46</sup>と説明している。

保育所は、地方自治法に定める「公の施設」にあたり、公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律施行令では、「国又は地方公共団体以外の者が整備する公共建築物」に位置づけられている<sup>47</sup>。保育所設置及び運営のための防火・防災・避難設備基準が緩和される中で、建築物の定期点検対象からも保育所を除外したことにより、旧省令基準と比較して、防災や衛生の設備が弱体化した保育所設置が認可される可能性が生じている。

保育所保育を受ける子どもの安全や衛生基準は、必然的に子どもの生命に直結し、保育の営みを根幹から支える「基盤」とみなすべき領域である。したがって、絶対的な意味での最低保障が不可欠な領域を、省令基準からの拘束が及ばない「参酌すべき基準」の範疇におさめる制度構成は、「子どもの権利」侵害を現実に生起させ、助長しようと認識されなければならない。子どもの権利条約に定める「生命に対する固有の権利」「生存及び発達の最大限の確保」<sup>48</sup>の観点より検討し、衛生管理や非常災害対策に関する基準は「従うべき基準」に組み込むことが求められよう。

## 結語

ECECの政策枠組みにおいては、中央政府と地方政府の間で「特定の目的」が共有された「協調メカニズム」<sup>49</sup>がなければ、権限移譲がなされても円滑な機能は期待できない。「特定の目的」とは、たとえば、乳幼児の保育受け入れ体制を整備すること、あるいは政策対象に焦点をあてたニーズ把握、「子ども主体」のサービス枠組みを作る上でのビジョンなどが考えられ、さらに、保育サービスの地域格差を生じさせないためには、地方政府間での目的共有を実現する必要がある。そのような政策枠組みで保育をとらえる概念は、今後さらに保育ニーズの拡大が見込まれる日本において、ますます重要性を高めていくと思われる。

本稿では、地方分権改革による条例委任の影響が顕著な領域として、保育所最低基準を考察した。地方自治体に条例制定権を委譲しているものの、その運用実態は自治体により大きな差が認められ、面積基準に係る特例措置にいたっては、基礎自治体の判断で「留保」されている現状が明らかとなっ

た。これらの状況は、行為主体（アクター）としての中央政府と地方政府における政策枠組みが、協調メカニズムを共有していない事態とみる必要があるだろう。その解決に向けた「特定の目的」を共有し、中心に「子どもの権利」を位置づけた政策立案が求められる。それとともに、子どもの権利を基盤とした制度構築のためには、保育所最低基準が旧省令基準から新省令基準へと移行した政策プロセスとその影響の分析が欠かせない。待機児童解消に重点を置かれやすい日本の保育政策の現状は、ECEC 政策の「特定の目的」について、中央政府と地方政府の間での共有にとどまらず、地方政府間（都道府県レベルと市町村レベル）において共有することの「困難性」を提起しているといえる。

しかしながら、本稿は「物理的環境」「人的環境」の側面から保育所最低基準の動向を検討したものであり、以下の点で具体的な分析や考察を欠いている。第1に、省令基準に定める「保育時間」「保育内容」「業務の質の評価」などの分析に踏み込んでいない。第2に、保育所最低基準の面積基準は、児童養護施設など他の児童福祉施設に準用される相対的指標の役割を有していることの考察が必要である。第3に、最低基準にもとづく、公定価格の加算適用についての保育士実配置数（常勤換算）の考察をなしえていない。

保育所最低基準の包括的な展望を描くためには、これらの考察から知見と示唆を得ることが不可欠と考えるが、取り組むべき課題は多岐に渡っている。今後の研究課題と位置づけ、研究蓄積に努めることとしたい。

## 注・引用文献

- <sup>1</sup> 「安価で質の高い早期幼児教育・保育」の制度・政策をさす概念。Care と Education を不可分のものとして包括的に捉える OECD の ECEC 概念は、日本の「保育」概念に近いという見解がある。首藤美香子（2009）『OECD の ECEC 政策理念と戦略』『国立教育政策研究所紀要』第 138 集，p. 243 参照
- <sup>2</sup> 例えば、チェコ、メキシコ、スロバキアでは 10% 未満、フィンランドとスウェーデンを除く北欧諸国、ベルギー、フランス、ルクセンブルグ、オランダは 50% 以上である。OECD 東京センター（2017）「早期幼児教育・保育の改善で、より多くの子どもを成功させ社会的流動性を高めることができる」参照
- <sup>3</sup> OECD (2017) *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, p.30
- <sup>4</sup> 昭和 23 年 12 月 29 日厚生省令第 63 号、最終改正は平成 28 年 8 月 18 日厚生労働省令第 141 号
- <sup>5</sup> 「地域の自主性及び自立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」「国と地方の協議の場に関する法案」「地方自治法改正法案」の三案をいう。
- <sup>6</sup> 本稿では、特段の断りがない限り、保育所とは「認可保育所」をさす。また、保育所型認定こども園、幼保連携型認定こども園の保育所部分は、基本的に考察の対象に加えていない。
- <sup>7</sup> 森田明美（1980）「保育実践と保育条件に関する一考察」『長野大学紀要』3，4 号，pp. 45－46
- <sup>8</sup> 植山つる・浦辺史・岡田正章編（1978）『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会
- <sup>9</sup> 松崎芳伸（1949）『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会
- <sup>10</sup> 寺脇隆夫編（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス出版，pp. 30－44
- <sup>11</sup> 同様の見解として、田中まさ子（2017）「保育における養護と教育—戦後の保育所形成期に注目して—」『名

- 古屋学院大学論集 人文・自然科学篇』第53巻第2号, p. 22
- 12 庄司順一・尾木まり・齋藤多栄子ほか (2010)「保育の質に関する研究」『保育科学研究』1巻, pp. 1-8
- 13 藤澤啓子・中室牧子 (2017)「保育の『質』は子どもの発達に影響するのか—小規模保育園と中規模保育園の比較から—」『RIETI Discussion Paper Series』17-J-001, pp. 1-4
- 14 高田正巳 (1951)『児童福祉法の解説と運用』p. 310
- 15 Myers, B. (2004) *In Search of Quality in Programmers of Early Childhood Care and Education. Background paper*, EFA Global Monitoring., Tietze, W. and D.Cryer (2004), “Comparisons of Observed Process Quality in German and American In-fant/toddler programs”, *International of Early years Education*, Vol.12(1), pp.43-62
- 16 松崎芳伸 (1949), 全国社会福祉協議会 (2009)「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書」p. 11
- 17 設備の配置に関する基準及び設備の面積に関する基準は、第32条第1項から第8項。人員配置に関する基準は、第33条に規定される。
- 18 保育所長の本務にあたる権限規定は存在せず、所長は「保育時間を原則8時間とすること」(最低基準令第34条)、「入所児の保護者と密接な連絡をとり、保育内容の理解と協力を得よう努めること」(同第36条)の規定にとどまっている。
- 19 日本保育学会第61回大会 (2008年) 特別講座において、厚生労働省保育担当官として示された見解による。三浦正子 (2009)「保育所の職員配置に関する一考察—最低基準の変遷を検討して—」中部大学現代教育学部『現代教育学部紀要』第1号, p. 167 参照
- 20 町田俊彦・張忠任 (2017)「政府間財政における集権と分権の諸課題—理論と実際—」『専修大学社会科学研究所月報』644号, pp. 9-10 参照
- 21 Oates, Wallace E. (1993) *Fiscal federalism*, Gregg Revivals. (= 1997, 米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳『地方分権の財政理論』第一法規出版, p. 15)
- 22 全国知事会 (2016)「平成29年度国の施策並びに予算に関する提案・要望」(平成28年7月29日)、地方6団体 (2016)「地方創生、地方分権改革の推進について」(平成28年12月19日)
- 23 この条件を満たす対象市区は拡大し、2017年現在は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、京都府、大阪府、兵庫県に属する48市区である。また、有効期限も当初の「2014年度末まで」から「2019年度末まで」に延長されている。
- 24 厚生労働省 (2016)「待機児童及び待機児童解消加速化プランの状況について」pp. 2-5 参照。ただし、認可保育所に入所できない待機児童のうち、保護者が育児休業中であるなどの理由から認定されていない人数(「潜在的な待機児童」)は含まれていない。2016年3月の衆議院厚生労働委員会において、塩崎厚生労働大臣は、2015年4月時点で潜在的な待機児童は少なくとも4万9,000人であったと答弁している。
- 25 厚生労働省 (2016) p. 5
- 26 伊藤周平 (2010)『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版, pp. 74-75
- 27 杉山隆一 (2009)「岐路に立つ保育所制度」『保育所運営と法・制度—その解説と活用—』新日本出版社, pp. 52-53 参照
- 28 内閣府 (2014)「保育の必要性の認定について」pp. 19-20
- 29 2009年の全国社会福祉協議会が行った研究事業においては、観察調査により得られた保育実践の行為や集団規模における活動、「動作空間」と「単位空間」という建築設計の考え方にもとづき、2歳未満児の保育のた



めには4.11 m<sup>2</sup>以上、2歳以上児では2.43 m<sup>2</sup>が必要と提言している。全国社会福祉協議会（2009）「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書の概要」p.4

30 田村和之（2009）「保育所運営と法」『保育所運営と法・制度—その解説と活用—』新日本出版社, p.121

31 日本保育学会（2011）「『地域の自主性及び自立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』の施行に伴う児童福祉法施行規則等の一部改正に関する意見書」、日本弁護士連合会（2012）「子どもの成長発達権を侵害する保育所面積基準の緩和を行わないよう求める会長声明」

32 最低基準の「緩和」は認められないが、児童福祉施設最低基準令第4条「児童福祉施設は、最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない」にもとづき、最低基準を超える「加配」は許容されている。

33 第190回国会内閣委員会第17号（平成28年5月26日）吉本明子厚生労働大臣官房審議官答弁参照

34 Lamb, M.E. and Ahnert, L. (2007) Nonparental Child Care : Context, Concepts, Correlates, and Consequences. *Handbook of Child Psychology*. IV : 3 : 23

35 第190回国会内閣委員会第17号（平成28年5月26日）山下芳生参議員質疑発言

36 熊本県合志市の保育行政担当者からの要望意見である。内閣府地方分権改革推進室（2014）「保育所の居室の床面積基準に係る特例について」p.7

37 内閣府地方分権改革推進室（2014）p.3

38 「特例措置による条例制定が可能な団体に対する調査」結果の概要が公表されている。調査対象は、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・さいたま市・横浜市・川崎市・京都市・大阪市・西宮市の10団体である。内閣府地方分権改革推進室（2014）p.5参照

39 大阪市は、すでにこの問題に直面した経験がある。2014年度末に特例措置の期限が切れる半年前に、「居室面積特例措置の期間延長に関する要望」を塩崎厚生労働大臣に提出し、期間延長がなければ750人の入所児童が強制退所になる事態の回避を訴えた。その結果、2015年1月15日「地方分権改革有識者会議」で、地方自治体から寄せられた権限移譲提案の一環として、「5年間の期間延長」が採用されている。

40 第193回国会厚生労働委員会第19号（平成29年5月22日）吉田学厚生労働省雇用均等・児童家庭局長答弁参照

41 阿部泰隆（1999）『政策法学と自治条例』信山社出版, p.123参照

42 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第5条第1項「児童福祉施設は、入所している者の人権に十分配慮するとともに、一人一人の人格を尊重して、その運営を行わなければならない」（下線筆者）

43 建築基準法第2条第9号の2、同条第9号の3に規定

44 入所児の避難には保育士の指示、誘導が必要不可欠であり、0～1歳児は保育士や職員が全面介助して避難誘導し、2～5歳児はクラス単位の集団避難が基本になると考えられる。日本防火技術者協会（2017）「ビル内保育施設の火災安全確保のために」p.10参照

45 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課（2014）「保育所における屋外階段設置要件に関する検討会取りまとめ（概要）」p.4参照

46 内閣府地方分権改革推進室（2016）「地域の自主性及び自立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（第6次地方分権一括法）の概要」pp.2～7

47 地方自治法第244条、公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律施行令第1条第2項

48 子どもの権利条約第6条

- <sup>49</sup> Choi, S. (2003) Cross-sectoral-Co-ordination in Early Childhood : Some Lessons to Learn, *UNESCO Policy Brief on Early Childhood*, No.9, UNESCO, Paris, France, pp.1-2

## 【Abstract】

## Effects on Childcare Standards by Changing “Minimum Standards for Child Welfare Institution”

Masashi KATSUBE\*

Due to recent decentralization reform, “Minimum Standards for Child Welfare Institution” delegates authority has been passed to local governments. This study examined the provisions of that ordinance and the actual status of operations in three categories for classification. The results showed that there was an extensive difference in classification between prefectures. Thus, the author concludes that it is necessary to establish a coordinated policy framework between central government and local governments, as well as to implement that system based on “Rights of the Child”.

**Key words** : ECEC, Ordinance enactment rights, Criteria to follow, Criteria to consider, Rights of the Child

保育所の設置と運営の基準を規定する「児童福祉施設最低基準」は、近年の地方分権改革により、基準の内容を定める権限を地方自治体に委任している。条例制定権が国から都道府県に委譲されていることを踏まえ、条例の規定と運用実態を、3つの基準類型から考察した。その結果、運用実態は、都道府県により大きな差が認められた。「最低基準」の円滑な機能のためには、中央政府と地方政府の協調的な政策枠組みが必要であり、「子どもの権利」を基盤とする制度構築が求められる。

キーワード：ECEC、条例制定権、従うべき基準、参酌すべき基準、子どもの権利

---

\* A visiting research fellow of the Institute of Human Sciences at Toyo University