

## おわりに ～子どもの発達を支えるための環境を考える～

保育所は児童福祉法にもとづき、保護者が働いていたり、病気の状態にある等のために、家庭において十分保育することができない子どもを、保護者に代わって保育することを目的に保育する児童福祉施設である。保育所では保育所保育指針により、子どもの最善の利益を保障するために保育（養護と教育の一体的提供）を行うとともに、保護者への支援を行っており、認可保育所になるためには職員の配置や必要諸室、1人あたり面積等の一定の環境水準等、児童福祉施設最低基準で規定される基準をクリアする必要がある。現在、全国で22,909か所の認可保育所があり、200万人を超える子どもたち<sup>38</sup>が保育を受けている。このことは、就学前児童の30%を超える子どもたちが、認可保育所において生活を営み、育ちを支えられていることを意味している。

児童福祉施設最低基準は、昭和23年に制定されたが、最低基準を定めるとともに、国および地方公共団体は「最低基準を常に向上させるよう努めなくてはならない」としている。最低基準のうち、子ども1人あたりの保育士数を定めた配置基準はこれまで数度にわたり改正され、向上が図られている。また、保育所における保育内容のガイドラインとなる保育所保育指針は、1965(昭和40)年に策定された後、子どもが育つという本質は変わらないものの、社会や家族の変容にあって、より子ども一人ひとりの発達にそった保育を実践していくために2008(平成19)年の大臣告示化を含め、3回の改定が行われている。ところが、保育所における必要な諸室や1人当たり面積といった施設面の設備基準については、昭和23年以来60年もの間、質の向上を図る見直しがまったくなされていない状況にある。

このように保育所の施設面の設備基準の改善が手つかずで、施設面の環境の向上にほとんど目が向けられてこなかったなかで、少子化という社会問題を抱えるわが国においては、今こそ子どものための保育の質の向上を図ることがきわめて重要であり、保育所における施設面の基準の見直しもその一環として行うべきである。

本調査研究事業は、乳幼児の生命・安全の保持や心身の健全な発達保障という保育所の特性と役割を發揮するために必要な機能面に着目して、保育所の実態を調査し、必要な機能に十分な施設面の要件を検証することとした。また、地方自治体や保育所が創意工夫を生かせるような視点も踏まえ、現行の施設面の設備基準(数値基準)のあり方に加えて、乳幼児の生活・活動を支える保育所の機能面に着目した保育環境・空間の基準(定性的基準)についても検討を行い、望まれる基準のあり方を具体化することを目的として調査研究を行った。

本章では本調査研究を踏まえ、あらためて明らかになった実態と調査結果をもとに、子どもの育ちを支えるための保育所として機能を果たすために必要な環境のあり方と今後の課題について考察する。

### 1. 諸外国と比較して低い日本の最低基準

今回の調査で、保育所の設備基準の考え方の参考とするため、アメリカ、イングランド、フランス、ドイツ、スウェーデン、ニュージーランドの6か国について、保育所の施設基準を調査し

<sup>38</sup> 「保育所の状況(平成20年4月1日)等について」厚生労働省

た。その際に、そこにおける国の基準と地方の基準の状況、保育者 1 人あたりの児童数等の配置基準について調査を行った。この結果から、日本の子ども 1 人あたり面積基準が諸外国と比較して低い水準にあることがわかった。

また、日本は、面積基準が低いことに加え、対象面積に廊下や可動式の収納設備の置いてある床面積を含まないという記載がないために、これらの床面積を差し引くと子どもの実際の活動スペースは、必ずしも最低基準に規定されている面積が確保されていないという課題も見えた。ニュージーランドの面積基準では、「通路、トイレ設備、職員室、2 歳未満児用の特別な午睡室、その他子どものあそびに使わない区域を含まない」と明確に規定している等、諸外国においては子どもの活動スペースを明確に規定している国もある。今後、必要とされる環境整備にあつては、まずは廊下や可動式の収納等を保育室や乳児室・ほふく室の面積に含めないことが求められる。そのことによって、保育室、乳児室、ほふく室の最低基準面積として本来、子どもの活動を支えるために必要な一定基準以上の面積を確保すべきである。

また、今回の調査では、保育活動の機能面から、職員配置基準とグループ規模についても各国の状況を比較した。その結果、日本は諸外国と比較して職員の配置基準は低く、特にグループ規模が大きいということがわかった。日本では子どもの人数のグループ規模については規定されていないが、諸外国では「3 歳未満児については最大 6 名、3 歳以上児については最大 13 名」等と小規模なグループ化が規定されており、大きいグループでも 15 名程度となっている。保育所保育指針にもとづき子ども一人ひとりに応じたきめ細やかな保育を提供するためには、グループの小規模化が必要であり、職員配置基準のあり方を保育実践に照らしながら改善していくことが今後の検討課題である。

さらに、基準の位置づけが推奨基準とされても、ほとんどの保育所がその水準をクリアする基本的基準になっていることも認められ、基準を下回らない仕組みとなっている。

## 2. 保育所の実態と物的環境が及ぼす影響

本調査研究事業において、わが国の保育所の物的環境および保育内容の実態を把握するためにアンケート調査を行った。

この結果分析の詳細については、第 3 章をご参照いただきたい。それによれば、0 歳児クラスの 1 人あたり面積は、ほとんどの施設で最低基準である 3.3 m<sup>2</sup>を超えており、多くの施設で 4.95 m<sup>2</sup>(3.3 m<sup>2</sup>+1.65 m<sup>2</sup>)分の空間を確保している状況である。一方、4~5 歳児クラスの 1 人あたり面積は、2~2.1 m<sup>2</sup>が最も多く、最低基準である 1.98 m<sup>2</sup>をかるうじて確保している状況にある。

また、0 歳児保育室においては、食寝同室の割合が全体の 4 分の 3 を占めており、そのうち、3 分の 2 以上は食事と午睡が重ならない空間を確保できている。一方、3 歳以上児の保育室では、食事と午睡を同室で行っている場合は全体のおよそ 6 割であり、そのうちの 7~8 割は食事のセッティングを片付けて午睡の準備をしているということが明らかになった。

食寝を同室で行っている場合と専用の食事室を設置している場合の比較は興味深い。専用の食事室を設置している場合には、「調理室の様子を見ることができる」や「配膳や後片付けへの参加状況」が食事室なしの場合に比べて高い割合を示した。

さらに午睡については、食事室の有無よりも、食事と午睡の場が別であるか同じであるかで差が表れた。「子どもの布団を保育士が歩ける程度の間を空けて並べることができる」では、食事室がある場合では、86.2%と最も高い割合を示し、食事室がなく食寝を同室で行っている場合より

約 15%高くなっている。「午睡をしない子どもが過ごせる場所がある」については、食事室がなく、食寝別室の場合が最も高い割合を示し、82.4%である。一方、食事室がなく食寝同室の場合では 61.7%となり、20%ほどの差が見られる。「午睡時以外でも子どもが眠れる場所がある」についても、食事室がある場合および食事室はないが食寝別室の場合は 60%程度であるが、食事室がなく食寝同室の場合は 47.7%にとどまっている。また、食事室があるとあそびのコーナーを多様にセッティングできることが確認され、幼児のあそびにも影響があることが認められた。

保育所の現状としては、0 歳児クラス室は「ほふく室+乳児室」の広さを確保している保育所が多い一方、2 歳以上児の保育室については最低基準ぎりぎりの面積しか確保できず、セッティングを変えることにより限られた空間でどうにか保育をしていると考えられる。このことから、専用室が確保されていること、特に、専用の食事室を設けることができている場合には、子ども一人ひとりにあわせた保育を提供しやすい環境にあることを確認できる結果となった。

### 3. 保育所に係る新しい面積基準の考え方

先の海外文献調査やアンケート調査の結果を踏まえ、また視察調査、観察調査をもとに、乳幼児の生活・活動を支えるための保育所機能に対応する保育環境・空間について検討を行った。保育所保育指針には、「乳幼児は、その発達には個人差が大きく、食事の場面も含めて、一人ひとりの発達過程や心身の状態に応じた適切な援助及び環境構成を行うことが重要である」と規定されている。このことを基本にすえて、子ども一人ひとりの発達過程や心身の状態にあわせることが大切な食事と午睡の行為に着目し、この 2 つの行為については他者に行為が中断されないような環境、つまり「保育における食寝分離」が必要であると考えにいたった。この食寝分離の考え方は、戦後の日本の住宅計画の基本概念と位置付けられて、小規模住宅において推進されてきた考え方であり、保育環境について、応用するものである。

本研究で実施した観察調査においても、食事から午睡にかけての一連の生活行為がスムーズに行われることの重要性が確認され、「子どもが食事の最中に移動させられること等は避けるべきであること」、「布団を用意する際に非常に多くの粉じん量が測定されたこと」等の課題を勘案し、食事の場と午睡の場を分ける「保育における食寝分離」を基本とすることとした。

この保育所に係る新しい面積基準については、観察調査の結果や建築設計資料集成<sup>39</sup>にもとづくデータを踏まえて、手を伸ばしたり、歩いたり、作業をする際に、人がその行為をするために必要な空間「動作空間」と、いくつかの動作空間を基本として生活行為ができるための空間領域「単位空間」という建築設計の考え方から算出することとした。この基準は、観察調査等により空間の必要性を確認したうえで、下記の条件で算出を行なった。

- (1) 具体的な面積を算出できる場合には、その面積
- (2) 具体的な面積を算出が困難な場合には、原則<sup>40</sup>として調査結果の平均値の面積

こうした考えのもと、導き出された面積基準は次のとおりである。

<sup>39</sup>建築設計の実務において利用されている、通路や寝具等の具体的な設計に必要なデータ集

<sup>40</sup>子どもの人体寸法にかかわるものは最大値を採用する。

なお、面積基準は今後も継続して、子どもの発達を支えるために必要な保育環境や実践に照らしながら、どのような基準が必要か、定期的に見直す必要がある。

## 1 2歳未満児に係る面積基準について

### (1) 食事の単位空間：約 1.68 m<sup>2</sup>/人

食器等を置くスペース、子どもが食事をするための動作空間、保育士が食事の介助をするための動作空間、子ども・保育士が移動等するための動作空間、配膳のための動作空間からなる。

### (2) 午睡の単位空間：約 2.43 m<sup>2</sup>/人

布団およびベビーベッドの大きさや、子ども・保育士が移動等するための動作空間、午睡の準備等からなる移行の動作空間からなる。

※「午睡の単位空間」は布団の場合とベビーベッドの場合が考えられるが、ベビーベッドの場合は、家具が占有し、ほふくのための空間が狭小となるため、布団の場合よりも広い「ほふくのための単位空間」が必要となる。具体的に、「ほふくのための単位空間」が算出されていないため、布団の場合の面積基準を採用している。

以上より、2歳未満児に必要な面積基準は、**4.11 m<sup>2</sup>/人**以上とする。

ただし、ほふくやあそびのために必要な空間が含まれておらず、この面積に加算して考えることが必要である。

## 2 2歳以上児に係る面積基準について

### (1) 食事の単位空間：約 1.03 m<sup>2</sup>/人

食器等を置くスペース、子どもが食事をするための動作空間、子ども・保育士が移動等するための動作空間、配膳のための動作空間からなる。

### (2) 午睡の単位空間：約 1.40 m<sup>2</sup>/人

布団の大きさや、子ども・保育士が移動等するための動作空間からなる。

### (3) あそびの単位空間：約 1.99 m<sup>2</sup>/人

最低限、人数分の机を常に設置しておくことができ、子どもたち全員が保育所保育指針で定めるように、自分から興味や関心を持って、自発的、主体的に、机を使ったあそびや、床を使ったあそびができる空間からなる。

以上より、「あそび」の際に「食事」と「午睡」の空間を利用できる場合には、2歳以上児に必要な面積基準は、**2.43 m<sup>2</sup>/人**以上とする。ただし、「食事」や「午睡」の専用室を設け、「あそび」の際に「食事」と「午睡」の空間を利用しない場合には、「あそび」の空間（1.99 m<sup>2</sup>/人）とともに、必要な「食事」の空間（1.03 m<sup>2</sup>/人）または「午睡」の空間（1.40 m<sup>2</sup>/人）を確保することが必要である。

## 4. 保育所の空間・環境を考える

前述したとおり、保育所は保育所保育指針にもとづき子どもの最善の利益を保障するために、一人ひとりの子どもに応じた保育（養護と教育の一体的提供）を行う。平成21年4月に施行され

る保育所保育指針では、第1章総則の保育の原理において、「(1) 保育の目標」を下記のように示している。

- ア 保育所は、子どもが生涯にわたる人間形成にとって極めて重要な時期に、その生活時間の大半を過ごす場である。このため、保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために、次の目標を目指して行わなければならない。
- (ア) 十分に養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中で子どものさまざまな欲求を満たし、生命の保持および情緒の安定を図ること。
  - (イ) 健康、安全等生活に必要な基本的な習慣や態度を養い、心身の健康の基礎を培うこと。
  - (ウ) 人との関わりの中で、人に対する愛情と信頼感、そして人権を大切にする心を育てるとともに、自主、自立および協調の態度を養い、道徳性の芽生えを培うこと。
  - (エ) 生命、自然および社会の事象についての興味や関心を育て、それらに対する豊かな心情や思考力の芽生えを培うこと。
  - (オ) 生活の中で、言葉への興味や関心を育て、話したり、聞いたり、相手の話を理解しようとする等、言葉の豊かさを養うこと。
  - (カ) さまざまな体験を通して、豊かな感性や表現力を育み、創造性の芽生えを培うこと。
- イ 保育所は、入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮し、保育所の特性や保育士等の専門性を生かして、その援助に当たらなければならない。

今回の研究事業では、この保育所保育指針に規定されている保育を提供するために、どのような環境が必要となるのか、保育所に求められている「機能」を提供するうえで必要と考えられる条件や設えに着目し、必要な空間・環境のガイドラインを策定した(第5章)。策定にあたっては、保育所は乳幼児の一日の生活の場であることを踏まえ、その生活面に着目して、あそび・食事・午睡にわけて、それぞれに求められる機能と空間設定を考えることとした。またあわせて、それぞれの行為の連続性の視点から、行為をつなぐための空間のあり方についても考察した。この基準案は、視察調査・観察調査を踏まえて、保育所に必要とされるガイドラインとして策定したものである。わが国においては、はじめての保育所の環境に関するガイドラインであり、現場への普及を図ることはもとより、随時、より望ましいガイドラインへと見直していくことが大切である。

また、今後の課題として、面積基準の見直しだけでなく、保育所保育指針に定められている保育所の機能を果たすために、保育内容にそった諸室の設定が求められる。特に一人ひとりの子どもにあわせた食事や休息の場所を提供するためには、食事と午睡の場を分けられる環境設定は基本である。本研究で実施したアンケート調査においても、保育所関係者から「食事室・ランチルームを設置したい」という意見が多く寄せられている。

さらに、新しい保育所保育指針においてこれまで以上に強く位置づけられた保護者支援の機能を果たすためには、相談室の設置が望まれる。相談室の設置状況については現在、24.7%にとどま

っている。残りの 3/4 については独立した相談室を持っておらず、相談等を受ける際は、保育室や事務室等、別のスペースを利用しているものと考えられる。また、「保護者と相談するスペースがほしい」という意見が見られることから、相談するスペースの確保も十分にされていない施設がある現状が読み取れる。保護者や家庭状況もさまざまになってきており、保育所がプライバシーに配慮して相談・支援をするためには、そのための空間が必要になってきている。

少し広めに相談室等を設置することが可能であれば、保育士が保育課程や保育の個別計画を策定したり、保育士や保育所の自己評価を行ったり、また園内研修等を実施したりする際にも利用することができる。保護者支援の視点からも相談する場としてだけでなく、保護者会や地域の子育て支援のためのスペースとして使うことも可能になる。

もちろん都市部等では土地を確保することも難しい状況もある。整備財源の確保がままならないという理由で待機児童問題も解消できない現状もあることも事実である。

しかし、新たな保育の仕組みが検討されている今日において、子どもの発達保障の場として児童福祉施設である保育所には、子どもの活動スペースとして子どもの活動のための「単位空間」を確保した面積を満たす部屋の設定（廊下や収納を保育室面積に含めるのではなく、子どもの活動スペースとして確保すること）や保育所保育指針に書かれた保育を提供するための諸室、空間を備えることが必要である。そのうえで今後の保育所においては、地域の拠点としての機能を供える等、多様な機能の基盤づくりが重要な課題となっている。重要政策として、子どもの育ちの保障を「未来への投資」として、子どもの育ちを支える環境づくりが求められる。

本調査研究の成果は大きく2つある。第一はこれまで60年間手付かずであり、科学的な根拠がないとされてきた「子ども1人あたり面積基準」の算定を試み、数値を導き出したことであり、第二は面積等の数値基準のみではなく保育所の機能面から保育の質を高める物的な環境・空間の定性的基準の作成を行ったことである。

前者の面積基準については観察結果にもとづく数値ではあるが、算定から除外した0歳児のほふくやあそびについての空間確保の問題もあり、望ましい面積は今後の研究により付加する必要がある。今回、算定した基準については、地方の裁量によって、上乘せして適用することが望まれる。例えば、冬厳しい地域では遊戯室等保育に必要な面積をプラスすることが考えられるとよい。後者については機能面からみた定性的なガイドラインを策定したが、保育所を新築する際の基準としてばかりでなく、既存の保育所においても、環境設定の見直しに用いてほしい。

このとおり、本研究事業により一定の面積基準等を導き出したところであるが、一方で、現在の最低基準等については、60年近く運用されたものであり、観察調査等によると、保育を行うことがまったく不可能というほどまでの状況は見られなかったものの、下記のとおり「食寝分離」などさまざまな課題があった。

#### ① 2歳未満児 乳児室(1.65 m<sup>2</sup>/人)

個人差もあるものの、だいたい6か月後には、ほふくや離乳食が始まるが、ベビーベッドを置く(1.55 m<sup>2</sup>/人)と、ほふく等をするスペースがなくなる。(したがって、0歳児については、ほとんどの施設で3.3 m<sup>2</sup>/人を超えており、4.98 m<sup>2</sup>/人(=1.65 m<sup>2</sup>/人+3.3 m<sup>2</sup>/人)を確保している施設も少なくない。)

#### ② 2歳未満児 ほふく室(3.3 m<sup>2</sup>/人)

食事の空間(約1.68 m<sup>2</sup>/人)、午睡の空間(約1.23 m<sup>2</sup>/人)、移行のための空間(約1.20 m<sup>2</sup>/人)を確保することが困難。この場合、食寝分離ができないか、食事の空間や移行の空間が狭くなり十分な介助等が難しくなるか、午睡の空間が狭くなり布団の上を歩くこと等になるかなどの問題がでてく

る。

③ 2歳児以上 保育室又は遊戯室(1.98 m<sup>2</sup>/人)

食事の空間(約 1.03 m<sup>2</sup>/人)と午睡の空間(1.40 m<sup>2</sup>/人)が重ならざるをえない。この場合、食寝分離ができないか、食事の空間が狭くなり十分な介助等が難しくなるか、午睡の空間が狭くなり布団の上を歩くこと等になるかなどの問題がでてくる。

※ 2歳未満児 認証保育所(2,50 m<sup>2</sup>/人)

そもそも食事の空間(約 1.68 m<sup>2</sup>/人)と午睡の空間(約 1.23 m<sup>2</sup>/人)を分けることは非常に困難。

したがって、現在の面積基準をさらに切り下げることや、切り下げられるような仕組みを導入することは、一人ひとりの子どもの発達に応じた保育をさらに困難とするものであることから、少なくとも、現行の最低基準以上のものとなるよう取組みを進めることが重要である。

いずれにしても、今回の研究事業に係る面積基準等については、現在の保育所の収容能力や、国や地方自治体の財政状況などその他の事情も含め総合的に勘案しつつ、国においても議論を行い、現在の最低基準とともに、その最終的な取扱いを決めるべきである。

本調査研究のメンバーは「保育」の専門家、事業者、保育実践者、子どもの環境のづくり手である住居・建築学の研究者、建築家、行政職員により構成し、学際的な取組みとなった。保育所の最低基準である児童福祉施設最低基準は、その時代の変化とともに社会的使命や社会的環境にあわせ随時、見直しをすることが必要である。子どもの育ちを支える保育所が、本当に子ども一人ひとりの発達過程に応じた保育を提供するために、環境面の改善が必要であり、あわせて保育士等の配置基準の見直しやグループの小規模化等も求められる。

今後も引き続き、保育所保育指針にある保育の質を高めるために、「子どもの育ちを支えていくための環境」について検討を重ね、子どもの育ちを保障する保育所の改善を具体化していくことが必要不可欠なのである。

最後に、今回の研究から導き出されたあるべき保育所の機能の充実やガイドラインが今後、保育現場に生かされ、21世紀を担う子どもたちの健やかな育ちを保障するために資することを願っている。