

提言Ⅲ 保育所待機児問題の対応における分園の設置促進について

【提言の背景】

東京都内の保育所待機児童数は、平成20年には5,479人でしたが、雇用情勢の悪化を契機として平成21年に8,435人と急増し、その後、自治体や保育関係者による定員増の努力にも関わらず、平成22年に7,939人、平成23年に7,855人（いずれも4月1日現在）と高止まりの状況が続いています。国では、平成22年11月に「国と自治体が一体的に取り組む待機児解消『先取り』プロジェクト」をとりまとめるとともに、平成24年3月には「子ども・子育て支援法案」をはじめとする子ども・子育て新システム関連3法案を国会に提出しています。

東社協では、平成22年7月に「保育所待機児問題対策プロジェクト」を設置し、①保育に関わる社会資源の拡大、②保育人材の確保・育成、③保育所利用申請・相談支援のあり方、④ワーク・ライフ・バランスを支える子育て支援の4つを検討すべき課題としました。プロジェクトでは、これまでに区市町村保育主管課、認可・認証保育所ならびにその利用者・利用希望保護者を対象とした実態調査をもとにした提言、待機児解消の具体的な事例をもとにした「実践の手引き」の作成などに取り組んできました。

こうした取組みを通じて、自治体が待機児解消の有効な方策の一つに「保育所分園の設置」を位置づけており、急速に設置数が増えている状況が明らかになりました。

平成24年4月現在で、都内には32区市（17区15市）で107の分園が設置されています。その半数近くはこの2年間に設置されたものです。平成23年度に設置された分園だけでも定員は1千人を超えている状況がみられます。設置がすすんだ背景として平成21年7月に厚生労働省の通知「保育所分園の設置運営について」が改正されて定員20人以上の分園が作りやすくなったことありますが、自治体にとって「保育所分園」には次のようなメリットがあります。

分園により定員拡大に取り組むメリット

- (1) 早期の待機児解消が求められる中、工期も短く（軽量鉄骨ならば2～3か月で可能）、短期間で、かつ少ない費用で整備ができる。
- (2) 広い土地は必要なく、適所を探しやすい。
- (3) 将来、保育需要が減った場合に本園に吸収するなど、柔軟に対応しやすい。
- (4) 既存の本園との一体的な運営により保育の質を維持しやすい。

一方で、107か所にまで増えた分園は、大都市東京においては多様な形態となっており、急速に設置がすすむ中でその運営上の課題も徐々にみられるようになっていきます。そこで、「保育所待機児問題対策プロジェクト」では、平成24年3月に「保育所分園の運営に関するアンケート調査」を実施し、94の分園から回答を得ました（回収率：87.8%）。調査から明らかになった現状と課題をふまえて、分園の設置促進のために必要となる事項について提言します。

保育所分園の運営に関するアンケート調査結果のポイント

I 都内における保育所分園の設置状況

- 1 平成21年の制度改正以降、急速に設置がすすみ、都内の分園は107か所で、ほとんどが民間の保育所の協力により設置している。
- 2 本園との距離が500mを超える分園が半数近くあり、徐々に本園との距離のある分園が増えている。
- 3 公有地の有効活用も増えるとともに、3割の分園が「教育機関のスペース」(学校敷地内など)を活用しており、教育機関の協力も重要となっている。

II 多様な分園の形態

- 1 分園の定員は6~92人と多様で、「定員31人以上」の分園も3割みられる。
- 2 利用形態も多様で、「本園移行型低年齢児分園」が6割、「転園型低年齢児分園」が1割、同じ分園で持ち上がる「完結型」が2割。
- 3 設置運営要項上、必置とされていない「調理室」を設置している分園が8割。同様に「医務室」も4割、「園庭」も4割が設置している。

III 分園のメリットと課題

- 1 待機児解消を目的に設置される中で「地域のニーズに応えることができた」「職員のリーダー層が力をつける機会」となっている。
- 2 本園から園長・副園長が平均して週に3回以上、分園に行っており、ベテラン保育士の異動や本園における事務量の増加に負担がある。
- 3 区市町村の独自補助も行われているが、一体的な運営のため減額される運営費を分園の形態や規模に応じて見直すことが望まれている。

提言項目

提言1 保育所分園の設置促進

- (1) 公有地や民間マンションの有効活用、教育機関との連携による設置促進
- (2) 民間保育所からの分園の設置の促進のための協力の確保
- (3) 本園で実施している保育内容を実現できる分園づくりの確保

提言2 大都市東京の多様な分園の形態に応じた運営への支援

- (1) 分園を運営する本園の負担の軽減
- (2) 分園の設置形態や規模に応じた運営費と職員配置の確保
- (3) 分園の利用形態に応じた課題への配慮

提言Ⅲ－１ 保育所分園の設置促進

平成 23 年 10 月に東社協「保育所待機児問題対策プロジェクト」が都内区市町村保育主管課を対象に実施したアンケートでは、その時点における平成 23 年度の増設施設は以下のようになっていました。

表 平成 23 年 4 月 1 日～10 月 1 日に都内で新たに開設された保育施設

	増設施設数	定員児童数	増設した区市町村数
認可保育所	61 施設	4,477 人	30 区市町村
うち小規模認可保育所	9 施設	410 人	7 区市町村
認可保育所分園	28 施設	1,174 人	14 区市
認証保育所	45 施設	1,519 人	25 区市町村

上記の表によると、急速に設置がすすんだ「保育所分園」は 14 区市で 28 施設となっています。ただし、全体的には「認可保育所」あるいは「認証保育所」による定員拡大が基本となっており、かつ、どちらか一方ではなく双方を開設する区市町村がほとんどです。

また、「保育所分園」を開設した 14 区市のうち、4 区市は「小規模認可保育所」も合わせて開設しています。「小規模認可保育所」は、平成 12 年 3 月の厚生省通知において地域の状況の把握に基づき、①60 人以上とすることが困難であり、20 人以上の保育需要が継続的に見込まれること、②他に適切な方法がないことを設置認可の要件とし、施設長は「保育士の資格を有し、直接児童の保育に従事することができるものを配置するよう努めること」と定めています。必ずしも分園に限らず、小規模認可保育所を整備することも選択肢の一つとなります。

保育所分園は、待機児解消に即応性が求められる中、短期間で整備できるとともに、平成 24 年 3 月に実施した「保育所分園の運営に関するアンケート調査」において 16.0%の分園が「設置について時限を設けている」ように、将来の保育需要の変化に対応しやすいことが自治体にとってのメリットとなっていますが、本園との一体的な運営を前提とできることが分園により整備する条件となっています。

こうした中、地域の実情に応じて「小規模認可保育所」による整備の検討などを含めた総合的な判断のもと、「分園」の整備をすすめるにあたって、以下のようなことが望まれます。

(1) 公有地や民間マンションの有効活用、教育機関との連携による設置促進

～区市町村に望まれる取り組み～

アンケートでは、「分園を設置している用地」は「公有地」が 43.6%、「私有地」が 50.0%となっており、分園の設置をすすめるため、公有地や民間マンションをさまざまに有効活用することが考えられます。その中で、24.4%の分園が「教育機関のスペース」を活用しています。「教育機関のスペース」では、「空き教室」よりもむしろ「学校敷地内」の活用が多くみられます。

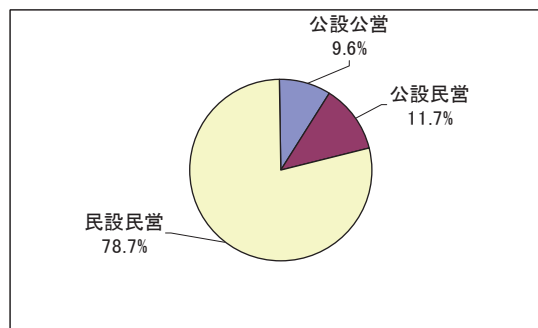
(2) 民間保育所からの分園の設置運営のための協力の確保

～区市町村、保育所に望まれる取り組み～

アンケートでは、「分園の運営形態」は「公設公営」が9.6%にとどまり、ほとんどの分園が民間保育所により運営されています。短期間に整備するためには、公務員の定数など、公立により即応することが難しく、民間保育所の協力が不可欠な状況もうかがえます。

分園の設置運営に協力した民間保育所からは「地域の保育ニーズに対応することができた」「職員配置に幅がで、職員のリーダー層が力をつける機会になった」というメリットが挙げられています。一体的な運営には本園の負担も生じます。民間保育所の協力を確保する上で、この負担への配慮が必要となります。

図 保育所分園の運営形態 n=94 園



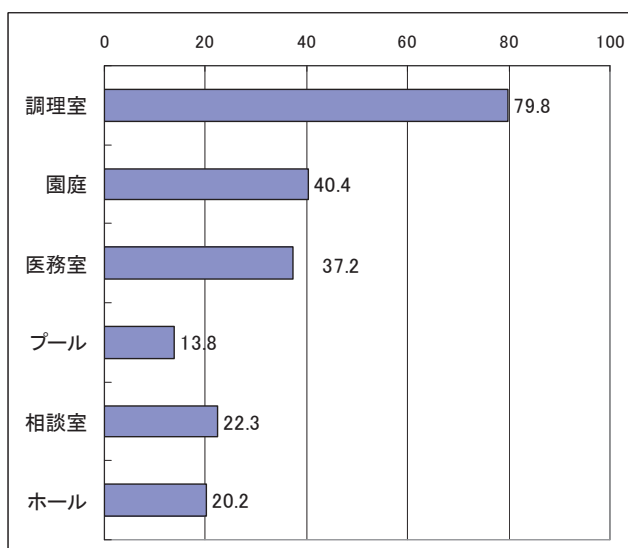
(3) 本園で実施している保育内容を実現できる分園づくりの確保

～国、東京都、区市町村、保育所に望まれる取り組み～

アンケートでは、本園との一体的な運営の工夫として「保育方針の統一」「合同行事」「職員の合同会議・研修」などが挙げられています。また、分園のために「新たに建物を設置」が45.7%、「既存の建物を改修」が46.8%となっていますが、分園づくりにあたって、本園が実現したい保育を実施できる設計や改修について十分に意見が出せることが必要です。

分園の設置運営要項上、「調理室」「医務室」「園庭」は必置とされていませんが、都内の分園では、実際に79.8%の分園が「調理室」を持っています。食育の観点から「調理室」のニーズが高くみられます。同様に「医務室」も37.2%、「園庭」も40.4%の分園で設置しています。これら、本園が分園に設置したい機能を尊重するとともに、そのための運営費の確保が必要となります。

図 分園の設備 n=94 園 (複数回答)



提言Ⅲ－２ 大都市東京の多様な分園の形態に応じた運営への支援

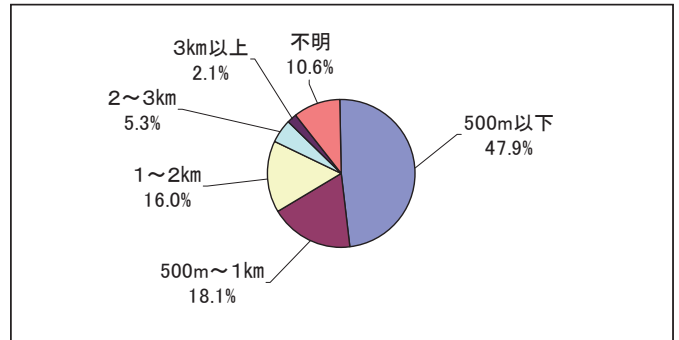
平成 24 年 4 月現在で 107 か所にまで設置がすすんだ東京の分園は、その形態が次のように多様なものとなっています。

1 本園との距離のある分園が徐々に増加

分園の設置運営要項上、本園と分園との距離は通常の交通手段で 30 分以内とされています。アンケートでは、「本園と分園の距離」は図のように多様となっています。本園との距離が 500m を超える分園も 41.5% みられ、その割合は平成 21 年度以降の分園では 50.0% になり、本園との距離のある分園が徐々に増えています。

図 本園と分園の距離

n=94 園



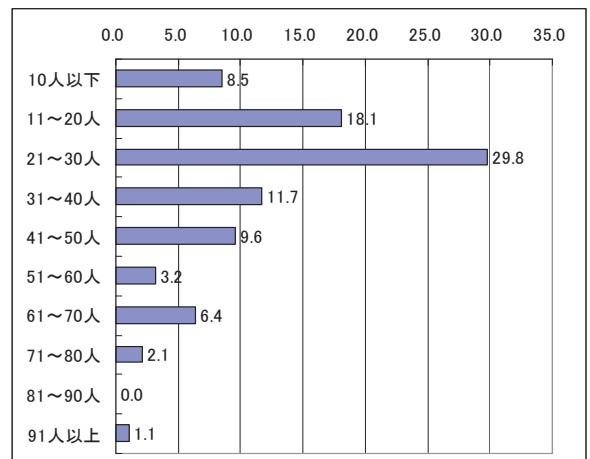
2 定員 6 人から 92 人まで多様な規模

分園の定員は 6 人～92 人と多様な規模となっています。「定員 31 人以上」も 34.1% となっています。

本園に対する定員の割合も「本園の定員の半数以上」の分園が 2 割みられます。

図 分園の定員

n=94 園



3 3つの利用形態に分かれる

「3歳以上」に受入れ定員をもつ分園は 3 割弱となっており、全体として待機児の多い「低年齢児」を中心とした形態となっています。

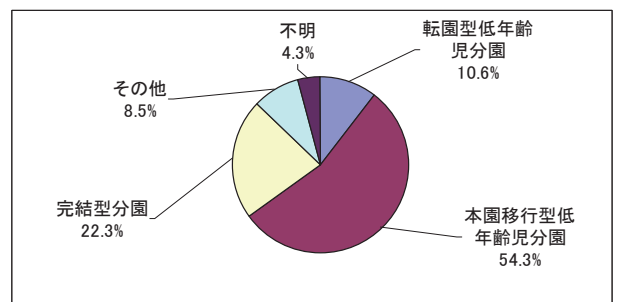
保育所待機児問題対策プロジェクトでは、独自に分園の利用形態を 3 つに分けて、それぞれの園にどの形態にあてはまるかを尋ねました。

その結果、利用形態は「本園移行型低年齢児分園」が 54.3% と最も多く、同じ分園で持ち上げられる「完結型分園」が 22.3% となっています。対象年齢を超えると卒園扱いとなる「転園型低年齢児分園」も 10.6% みられます。

なお、「完結型分園」の 66.7% は世田谷区に分園となっており、他に杉並区、八王子市、調布市、国分寺市の分園となっています。

図 分園の利用形態

n=94 園



こうした分園の多様な形態に応じた支援として、以下のようなことが望まれます。

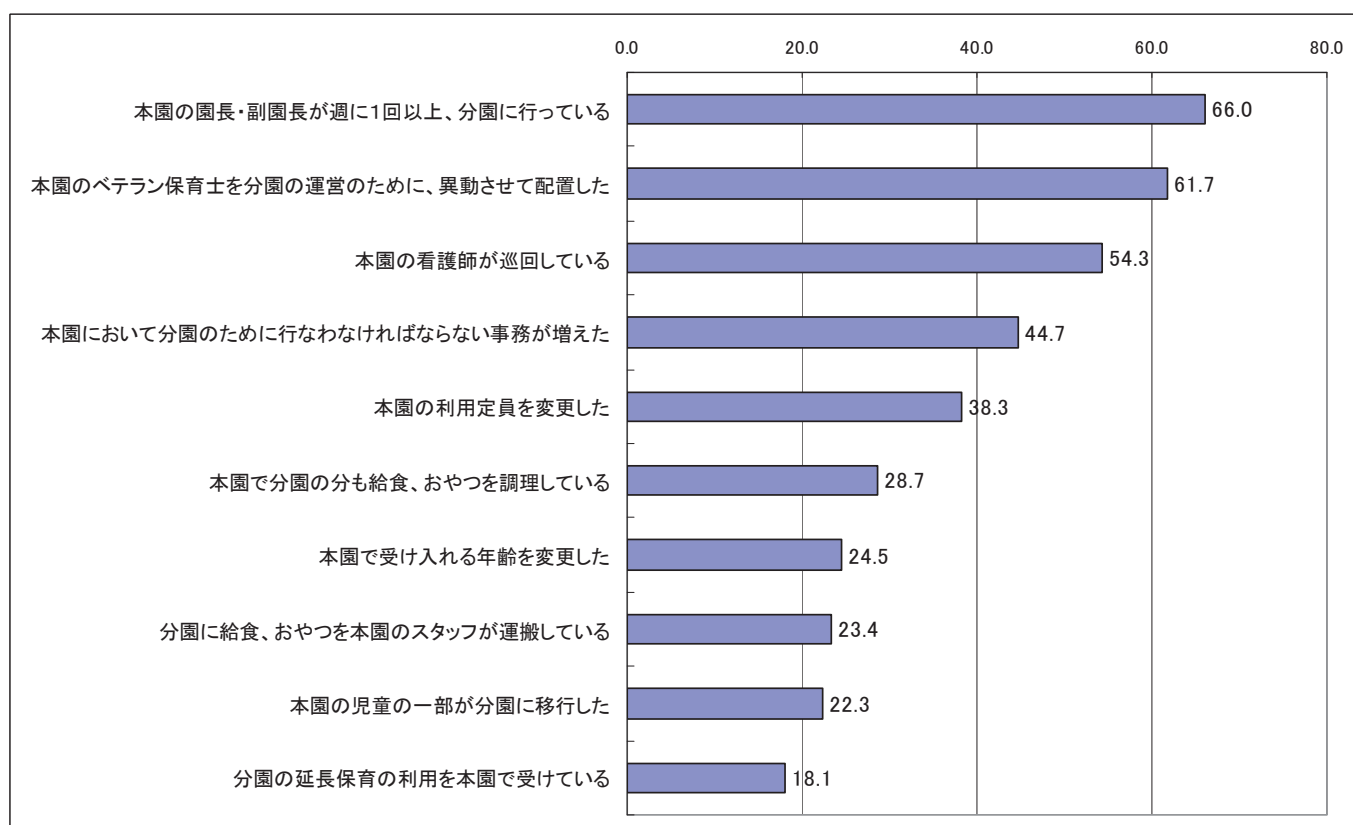
(1) 分園を運営する本園の負担の軽減 ～国、東京都、区市町村に望まれる取り組み～
アンケートでは、「分園の運営に伴う本園における影響」を尋ねています。66.0%の分園が「本園の園長・副園長が週に1回以上、分園に行っている」と回答しており、その回数は平均して3.36回となっています。また、61.7%の分園において「本園のベテラン保育士を分園の運営のために、異動させて配置」しています。これらは本園との一体的な運営をすすめていく上で、本園に生じる負担となります。

さらに、44.7%の分園で「本園において分園のために行なわなければならない事務が増えた」と回答しており、増えた事務の内容には、経理や労務管理、利用に関わる事務が中心となっており、一体的な運営とはいえ、別に処理しなければならない事務も多いため、量的な負担だけでなく、煩雑さも出ています。

これらの状況から分園の運営に伴う本園の負担を軽減する支援が必要となっています。

図 分園の運営に伴う本園における影響

n=94 園（複数回答）



(2) 分園の設置形態や規模に応じた運営費と職員配置の確保

～国、東京都、区市町村に望まれる取り組み～

平成 21 年 7 月の厚生労働省の通知「保育所分園の設置運営について」では、次のようなことが改正されています。

「保育所分園の設置運営について」の改正

(平成 21 年 7 月 9 日厚生労働省児童家庭局長通知)

従来は、中心保育所と分園を合算した定員区分により費用が支弁されていたため、分園を設置すると本園の運営費単価も下がってしまうという課題がありました。21 年の改正通知では、定員 20 人以上の分園は中心保育所と定員区分を合算せずに費用（基本分保育単価と民間施設給与等改善費加算額）を支弁するように改正されました。定員 20～30 人の分園は小規模保育所の 100 分の 85、定員 31 人以上の分園は保育所の 100 分の 85 の運営費が確保できるようになりました。

本園との一体的な運営を前提に、定員 20 人以上の分園で 85% の運営費が確保されるようになっていますが、本園の距離や設備などの設置形態、規模によっては運営費が厳しくなる状況も指摘されています。そういった運営費の不足を補うため、「家賃補助」「調理員・看護師の person 費」「基準外保育士の加算」「運営費全般」などの形で区市町村が独自の補助を加算している状況もあります。

東京都においても、保育所分園の運営に要する費用に対して、保育所運営費負担金に加えて保育対策等促進事業（保育所分園推進事業）や東京都民間社会福祉施設サービス推進費補助により、分園の運営に要する特別な経費等に対する補助を実施しています。また、分園の設置に要する施設整備に対して、本園と同様に調理設備も対象として保育所緊急整備事業を実施しています。

そうした中でも、設置形態や規模によっては、本園との一体的な運営も厳しくなります。国制度においても、分園の設置形態や規模に応じて「保育単価・運営費」「職員配置」「本園の負担軽減」により一層の配慮が必要と考えられます。将来的な保育需要や即応性を重視して「分園」が選択されています。そうした中で、小規模認可保育所に近い運営実態ともなっており、小規模認可保育所並みの運営費を確保していくことが必要と考えられます。

(3) 分園の利用形態に応じた課題への配慮

～国、東京都、区市町村に望まれる取り組み～

前述のように、分園の利用形態は、「転園型低年齢児分園」「本園移行型低年齢児分園」「完結型分園」がみられます。これらについて、それぞれの特性と課題は次のようなことが考えられます。

形態		特性と課題
転園型 低年齢児分園	低年齢児を中心とした分園を設置し、対象年齢以上となった児童は卒園扱いとなり、他の保育所に転園する。	待機児の多い年齢層を集中的に整備できるが、保護者にとって対象年齢以上となったとき、再度、入所申請し確実に転園できるかどうかの不安が大きくなる。
本園移行型 低年齢児分園	低年齢児を中心とした分園を設置し、対象年齢以上となった児童を本園で受け入れる。	一連の保育が可能となるが、本園と分園のバランスをとるため、分園設置時に本園の定員や設備の変更が必要となる。
完結型分園	0～5歳までを受入れ年齢とし、同じ分園で持ち上げられるようにする。	分園の規模が大きくなり、本園並みの運営体制が必要となる。本園の負担を軽減するなどの支援が必要となる。

都内の保育所分園の1割は「転園型低年齢児分園」となっていますが、分園を卒園後に確実な利用を保障していくことが必要となります。

分園の半数以上は「本園移行型低年齢児分園」となっていますが、アンケートでも、その49.0%が「本園の利用定員を変更」、33.3%が「本園の受入れ年齢を変更」しています。本園との一体的な保育が重視される形態となります。

分園の2割が「完結型分園」となっています。規模や求められる機能も大きくなり、本園との一体的な運営だけで確保することは難しく、本園並みの運営体制を確保することが必要となります。