

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究(2017年度)

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究

子どもの発育・発達に及ぼす

公園の利用に関する研究

—2017年度—

保育所待機児童対策の課題

—保育所等による屋外遊戯場(園庭)の代替施設としての公園の現状—

荻須 隆雄

(元玉川大学教育学部教授)

目 次

はじめに	1
I. 認可保育所・小規模保育事業・事業所内保育事業の「設置の基準」	
—屋外遊戯場(園庭)および代替施設の取扱い—	
1. 厚生労働省保育課長通知	2
—待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る 留意事項について—	
2. 小規模保育授業・事業所内保育事業	3
3. 小規模保育事業等の設置・運営に関する法令	4
4. 例：川崎市—認可保育所の専用園庭状況	6
5. 東京都・政令指定都市の単独制度による認可外保育施設例	6
(1)東京都—認証保育所	
(2)川崎市—認定保育園	
(3)名古屋市—保育所設置認可の基準等	
6. 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」の一部改正	9
—参酌すべき基準の内容としての屋外遊戯場(園庭)の設置—	
II. 川崎市—認定保育園が園庭の代替施設とする都市公園例	13
III. 屋外遊戯場(園庭)の重要性と代替施設としての都市公園の課題	
1. 代替施設としての公園利用上の課題	29
—2015年度共同研究での論述概要—	
2. 乳幼児期の子どもに必要な屋外遊び環境	30
3. 代替施設としての都市公園の課題	30
IV. 「保育の質」の維持・向上のための総合的対応の必要性	
1. 保育所保育指針	32
2. 保育所保育指針にみる「保育の環境」	33
V. 今後の課題	35
おわりに	36
参考資料	38

はじめに

2015年度共同研究Ⅲ.保育所待機児童対策—都市公園等の活用の課題において、認可保育所・認可外保育施設の設備基準の重要事項のひとつである「屋外遊戯場」(一般には園庭と称される)について概説した。また、満2歳以上の幼児を入所させる保育所等にあつては、「屋外遊戯場の面積は、幼児1人につき3.3平方メートル以上であること」が重要条件となっていることについて強調した。

保育所待機児童対策として、認可保育所、自治体独自制度による認証・認定保育園、子ども子育て支援法に基づく小規模保育事業の設置が進められている。しかし、特に同一敷地内に専用の「屋外遊戯場」の確保が困難な都市部にあつては、「屋外遊戯場」の取扱いはどのようになっているか。代替施設として定め、活用している公園等の遊具等の設備の現状はどのようであるかについて考察し、いくつかの改善すべき点について触れた。

今年度の報告書では、数例ではあるが、公表されている政令指定都市の独自制度による認定保育園の代替施設としての都市公園を尋ね、設置されている各種遊具、遊具の利用対象年齢、安全点検の実施歴、水飲み場・水栓や便所の有無、維持管理状況について紹介し、今後の課題について検討することを目的としている。

国土交通省が所管する都市公園は、都市公園法に基づき、街区公園、近隣公園、地区公園等に種別されている。平成28年度末における種別毎の整備現況については、巻末にまとめた「参考資料」で紹介しているが、街区公園が最も多く約80%を占め、近隣公園が約5%となっている。したがって、全国レベルで園庭の代替施設は、街区公園が最も多いと推察される。

ついでながら、街区公園は、平成5年6月、都市公園法施行令が一部改正されるまで、「もっぱら児童の利用に供する都市公園」として扱われてきた。また、それまで、設けるべき遊具等(公園施設)として、「児童の遊戯に適する広場、植栽、ぶらんこ、すべり台、砂場、ベンチ及び便所を設けるものとする」と規定されていた。法令上、利用の対象となる児童についての定めはない。しかし、その歴史的背景・経過から主な利用対象年齢は「年長幼児及び11～12歳以上の児童(小学生)」とされてきたと考えられる。

なお、本報告書で用いる認可保育所(認可保育園)、認可外保育所(保育施設)、ベビーホテルについては、次の通りである⁽¹⁾。

- ①認可保育所(認可保育園)…児童福祉法に基づき、保育を行うことを目的とする施設であつて都道府県知事(指定都市市長、中核市市長を含む。以下同じ。)により認可されている施設
- ②認可外保育施設…保育を行うことを目的とする施設であつて都道府県知事(指定都市市長、中核市市長を含む。以下同じ。)が認可している認可保育所以外のものの総称

I. 認可保育所・小規模保育事業・事業所内保育事業の「設置の基準」

—屋外遊戯場(園庭)および代替施設の取扱い—

都道府県別、市区町村別、公立・社会福祉法人等別の認可保育所や小規模保育事業、認可外保育所等別にみた専用の屋外遊戯場を確保できていない割合(逆に確保出来ている割合)についての情報は、現在、検索中である。

まず、認可保育所の設備基準を「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(旧称:児童福祉施設最低基準<昭和 23 年制定>)から、屋外遊戯場に関する条文を引用すると、下記の通りである²⁾。

なお、「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」の制定、及び、関連法令の施行・公布されたことに伴い、地方自治体による屋外遊戯場の設置に関する基準(「従うべき基準」及び「参酌すべき基準」)については、本章「6. 『児童福祉施設の設備及び運営に関する基準』の一部改正:—参酌すべき基準の内容としての屋外遊戯場(園庭)の設置—」で記述している。

第 32 条—5:満 2 歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場(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。次号において同じ。)調理室及び便所を設けること。

第 32 条—6:保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき 1.98 平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき 3.3 平方メートル以上であること。

※下線は筆者による。

1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知(平成 13 年 3 月 30 日)

—待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について—

長年に亘る待機児童の解消を目指す取り組みは、小泉政権下の平成 13 年 7 月の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針」等に基づき、「待機児童ゼロ作戦」と称して進められるようになった。その後、平成 20 年 2 月には「新待機児童ゼロ作戦」が展開され、10 年近くが経過しているが、全国規模での待機児童の完全解消には、まだ多くの歳月を要する状況である。

「待機児童ゼロ作戦」に沿って、平成 13 年 3 月、厚生労働省担当課長から次に引用する通知が都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部(局)長あてに発出された。通知の内容(抜粋・要約)は、下記の通りである³⁾。

待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について

(平成13年3月30日)

(雇児保第11号)

(各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部(局)長あて
厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知)

記

1. 待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項

(2) 屋外遊戯場について

児童福祉施設最低基準においては、満2歳以上の幼児を入所させる保育所は屋外遊戯場を設けることとされているが、併せて、屋外遊戯場に代わるべき公園、広場、寺社境内等が保育所の付近にあるのであれば、これを屋外遊戯場に代えて差し支えない旨も規定されているところである。土地の確保が困難で保育所と同一敷地内に屋外遊戯場を設けることが困難な都市部等において、屋外遊戯場に代わるべき場所に求められる条件は、次のとおりであり、合理的な理由なくこれら以外の条件を課すことにより保育所の整備が滞らないよう配慮されたい。

- ① 当該公園、広場、寺社境内等については、必要な面積があり、屋外活動に当たって安全が確保され、かつ、保育所からの距離が日常的に幼児が使用できる程度で、移動に当たって安全が確保されていれば、必ずしも保育所と隣接する必要はないこと。
- ② 当該公園、広場、寺社境内等については、保育所関係者が所有権、地上権、賃借権等の権限を有するまでの必要はなく、所有権等を有する者が地方公共団体又は公共的団体の他、地域の実情に応じて信用力の高い主体等保育所による安定的かつ継続的な使用が確保されると認められる主体であれば足りること。

「満2歳以上の幼児を入所させる保育所には、屋外遊戯場(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。)を設けること。」は、児童福祉法制定の翌年、昭和23年に「児童福祉施設最低基準」(現行「児童福祉施設の設定及び運営に関する基準」)が定められた時からの規定である。

引用、紹介した課長通知に対して、屋外遊戯場に関する規定の緩和、軽減という論評があるが、「保育所と同一敷地内に屋外遊戯場を設けることが困難である」ことを理由に、社会問題化している待機児童の解消に対して、各都道府県・各指定都市・各中核市の担当部署は消極的であってはならない。保育所の付近にある「屋外遊戯場に代わるべき公園、広場、寺社境内等」を利用・活用することにより、待機児童の解消に努めることが肝要である、という行政的助言と解すべきである。

2. 小規模保育事業・事業所内保育事業

内閣府ウェブサイト「子ども子育て支援新制度」では、小規模保育事業、事業所内保育事業に関して、次のように説明している⁽⁴⁾。

- ①待機児童が都市部に集中し、また待機児童の大半が満3歳未満の児童であることを踏まえ、小規模保育や家庭的保育などの量的拡充により、待機児童の解消を図る。
- ②教育・保育施設を対象とする施設型給付に加え、以下の保育事業を市町村による認可事業とした上で、地域型保育給付の対象とし、多様な施設や事業の中から利用者が選択できる仕組みとする。
 - (1)小規模保育事業…利用定員6人以上19人以下
 - ※職員(職種)、定員の上限等により、A、B、C型に区分される。
 - (2)事業所内保育事業…主として従業員のほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供
 - (3)家庭的保育事業…利用定員5人以下
 - (4)居宅訪問型保育事業

3. 小規模保育事業等の設置・運営に関する法令

家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準【抄】⁽⁵⁾

厚生労働省令第61号：平成26年4月30日

※一部、表記を変更していること。

※下線…筆者による。

第3章 小規模保育事業

第1節 通則(第27条)

第2節 小規模保育事業A型(第28条—第30条)

第3節 小規模保育事業B型(第31条・第32条)

第4節 小規模保育事業C型(第33条—第36条)

第4章 居宅訪問型保育事業(第37条—第41条)

第5章 事業所内保育事業(第42条—第48条)

小規模保育事業の区分—第27条

(1)小規模保育事業A型	設備の基準
	<p>①満2歳以上の幼児を利用させる小規模保育事業所A型には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場(当該事業所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。次号並びに第33条第4号及び第5号において同じ。)、調理設備及び便所を設けること。</p> <p>②屋外遊戯場の面積は、前号の幼児1人につき3.3平方メートル以上であること。</p>

(2)小規模保育事業 B 型	設備の基準
	第 28 条の規定は、小規模保育事業 B 型について準用する。

※第 28 条→小規模保育事業 A 型の設備の基準

(3)小規模保育事業 C 型	設備の基準
	①満2歳以上の幼児を利用させる小規模保育事業所 C 型には、保育室又は遊戯室、 <u>屋外遊戯場</u> 、調理設備及び便所を設けること。 ②保育室又は遊戯室の面積は、満2歳以上の幼児1人につき3.3平方メートル以上、 <u>屋外遊戯場の面積は、前号の幼児1人につき3.3平方メートル以上であること。</u>

(4)事業所内保育事業 ※保育所型事業所内 保育事業→ 利用定員が二十人 以上	設備の基準
	① <u>満2歳以上の幼児</u> (法第6条の3第12項第2号の規定に基づき保育が必要と認められる児童であつて満3歳以上のものを受け入れる場合にあつては、当該児童を含む。以下この章において同じ。)を入所させる保育所型事業所内保育事業所には、保育室又は遊戯室、 <u>屋外遊戯場</u> (保育所型事業所内保育事業所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。次号において同じ。)、調理室及び便所を設けること。

(5)企業主導型保育事業※	主な設備基準
①満2歳以上の幼児を入所させる場合 (利用定員 20 名以上)	2歳児以上⇒屋外遊戯場…3.3 m ² /人
②満2歳以上の幼児を入所させる場合 (利用定員 20 名未満)	2歳児以上⇒屋外遊戯場…3.3 m ² /人

※公益財団法人:児童育成協会⁶⁾

平成 27 年4月1日より「子ども・子育て支援新制度」が施行され、認定こども園、幼稚園、保育所の3つの施設類型の他に下表の保育事業が新たに公的給付の対象とされるようになった。平成 27 年4月1日現在の地域型保育事業の認可状況は、下表⁷⁾のように公表されている。

	区 分	公私の内訳		認可状況	計
		公立	私立		
地域型保育事業	(1)家庭的保育事業	157	774	931 件	2,740 件
	(2)小規模保育事業	60	1595	1,655 件	
	(3)居宅訪問型保育事業	0	4	4 件	
	(4)事業所内保育事業	3	147	150 件	

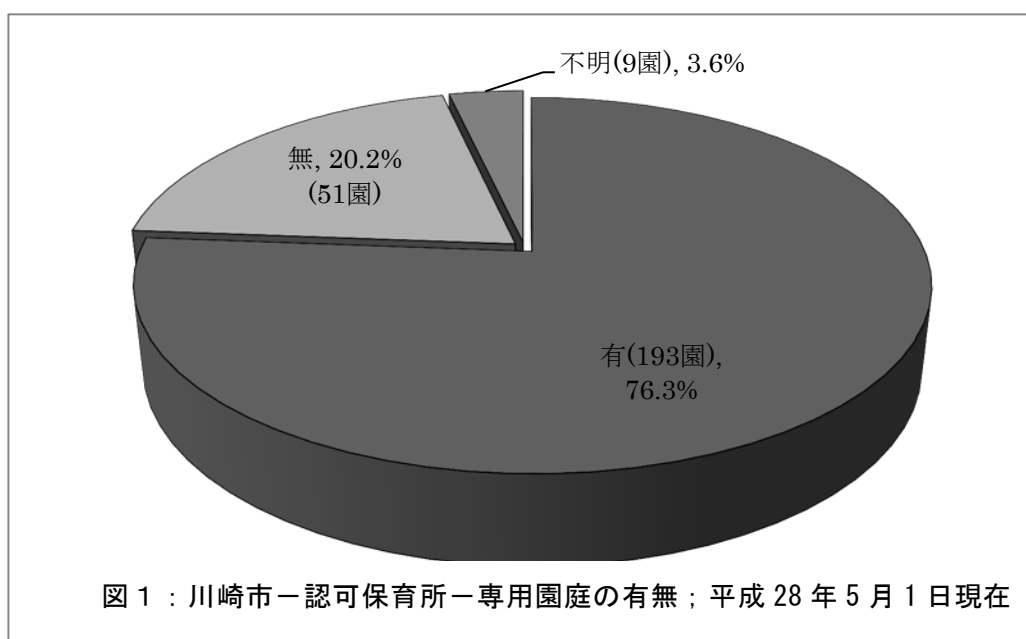
参考:設置主体…公立、個人、株式・有限会社、社会福祉法人、NPO 法人、学校法人、
一般社団法人・財団法人、医療法人等

4. 例:川崎市一認可保育所の専用園庭状況

川崎市に所在する認可保育所(公営、民営)の専用園庭の状況(平成 28 年 5 月 1 日現在)は、図1の通りである⁸⁾。「園庭無し」の場合の代替施設としての具体的な都市公園の種類や神社境内等については、表示されていない。

※区別一保育所別に園庭の有無が掲載されている。

※但し、園庭無しの場合の具体的代替施設についての表示はされていない。



5. 東京都・政令指定都市の単独制度による認可外保育施設例一

(1) 東京都「認証保育所」⁹⁾

東京都認証保育所事業実施要綱

①認証保育所A型

(ア)定員の原則

a:20 人から 120 人までとすること。

b: 3 歳未満児の定員を総定員の半数以上設定すること。

c: 0 歳児の定員を設定すること。

●基準設備・面積等

屋外遊戯場…2歳以上児1人当たり3.3 平方m²(児童が実際に遊戯できる面積)以上。
保育所付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。

②認証保育所B型

(ア)定員の原則

a:6人から29人までとすること。

b:0歳児の定員を設定すること。 対象児…0～2歳

●基準設備・面積等

屋外遊戯場…要件 ⇒ 規定無し。

A型	587件
B型	77件
計	664件

(2)川崎市－認定保育園

川崎認定保育園事業実施要綱(最近改正平成27年4月1日)

児童福祉法第35条第4項に規定する認可を受けていない保育施設であって、本要綱に定める川崎認定保育園A型の基準を満たすもの(以下「A型」という。)又はB型の基準を満たすもの(以下「B型」という。)のうち、市長が認定した施設をいう。

※A型、B型の相違…開所日(休業日・期間一年末年始等)、給食の提供(B型－仕出し弁当の提供や弁当持参可)、一日の保育時間(11時間+延長保育の有無)による。

※参照…川崎市認定保育園－設置者割合(平成28年2月現在－123園)¹⁰⁾
⇒巻末「参考資料」－図⑩に紹介

(建築物、設備及び面積)

第4条 川崎認定保育園の構造及び設備は、次に定めるところによる。

(1)A型 次に掲げる構造及び施設

ク 屋外遊戯場は、満2歳以上の幼児1人につき 3.3 m²以上であること。
保育園付近にある代替場所の場合も含むこと。

(2)B型 次に掲げる構造及び施設

ク 屋外遊戯場は、満2歳以上の幼児1人につき 3.3 m²以上であること。
保育園付近にある代替場所の場合も含むこととする。

例－参照:川崎市の基準による「認定保育園」－専用園庭の有無

(平成28年2月、計123園)⇒巻末:参考資料－図⑪

川崎認定保育園事業実施要綱(平成25年3月29日)¹¹⁾

児童福祉法(昭和22年法律第164号。以下「法」という。)第35条第4項に規定する認可を受けていない保育施設を「川崎認定保育園」として認定し、助成金を交付すること。

※区別－保育園別に園庭の有無、無の場合⇒代替施設としての公園名が掲載されている。

※詳細は、巻末「参考資料」中、図⑩⑪により紹介している。

※本報告書Ⅱ章では、専用の屋外遊戯場を設けていない6か所の認定保育園が、代替施設とする都市公園の状況―遊具の有無・種類、遊具の利用対象年齢、遊具等の点検年度、便所の有無、水飲み場・水栓の有無等―について、画像を掲載して紹介している。

(3)名古屋市－保育所設置認可の基準等

名古屋市－賃貸物件を活用した保育所整備マニュアル 【対象…認可保育所】¹²⁾

－平成 28 年 6 月/名古屋市子ども青少年局保育部－

◎名古屋市保育所設置認可の基準等に関する要綱

◆屋外遊戯場の設置に関する要領

(目的) 第 1 条 この要領は、名古屋市保育所設置認可の基準等に関する要綱第 10 条第 2 項に基づき、保育所の屋外遊戯場の設置に関して必要な事項を定めることを目的とする。

(屋外遊戯場の設置に係る特例)

第 3 条 屋外遊戯場の設置について、前条の規定にかかわらず、次条に規定する屋外遊戯場に代わるべき場所(以下「代替遊戯場」という。)を確保することを要件に、次表の左欄の場合において、同表の右欄のようにすることができる。

【一部省略】

市の都市計画で指定する商業地域であって、かつ容積率が 500 パーセント以上とされる地域において保育所を設置する場合	屋外遊戯場を設置しないことができる。 ただし、保育所敷地内に水遊びができる場所を確保しなければならない。
鉄道駅の周辺において屋外遊戯場の設置が困難な場所において保育所を設置する場合	

(代替遊戯場)

第 4 条 代替遊戯場は、次の基準を満たすものとする。

- (1)公園、広場、寺社境内等とし、その所有権等を有する者が地方公共団体、公共的団体その他地域の実情に応じて信用力の高い主体であり、保育所による安定的かつ継続的な使用が確保されると認められる主体であること。
- (2)基準面積以上の広さを有すること。
- (3)代替遊戯場での屋外活動及び移動に当たっての安全が確保されていること。
- (4)保育所から幼児同伴で徒歩 10 分程度の範囲内にあること。

6. 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」の一部改正

—参酌すべき基準の内容としての屋外遊戯場（園庭）の設置—

「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」、及び、関連法令が施行、公布されたことに伴い、昭和23年に制定された「児童福祉施設最低基準(省令)」は「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」※に改正された。

※児童福祉施設の設備及び運営に関する基準…平成26年厚生労働省令第62号、
平成26年4月30日公布

児童福祉法の改正(施行期日:平成24年4月1日。1年間の経過措置有り)により、各都道府県、各指定都市、各中核市、待機児童が特に深刻な市区町村等においては、従来、全国一律に規定されていた保育所等の児童福祉施設の設備・運営に関する各基準について、条例で定めることになった⁽¹³⁾。

(1)児童福祉法の一部改正

児童福祉法(昭和22年法律第164号)中、従来、厚生労働大臣が定めていた児童福祉施設の設備・運営に関する最低基準等について、下記のように一部、改正された。

□…旧 ◆…改正後

※下線部…筆者による。

□第45条:厚生労働大臣は、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない。 (以下、略)

↓

◆第45条:都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。 (以下、略)

◆②都道府県が前項の条例を定めるに当たっては、次に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。

1:児童福祉施設に配置する従業者及びその員数

2:児童福祉施設に係る居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの

◆③児童福祉施設の設置者は、第1項の基準を遵守しなければならない。

◆④児童福祉施設の設置者は、児童福祉施設の設備及び運営についての水準の向上を図ることに努めるものとする。

上述のように条例を定めるに当たっては、「従うべき基準」と「参酌すべき基準」に区分し、各都道府県等が条例で定める基準を「最低基準」と称することになった。両基準は、次のように区分されている。

①従うべき基準……条例の内容を直接的に拘束し、必ず適合させなければならない基準。

当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容

されるが、異なる内容を定めることは許されないもの。

- ②参酌すべき基準…各地方自治体が、十分に参酌(照らし合わせて、より良い方をとること)した結果、当該地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容されるもの。

保育所に関わる両基準の例を挙げると、次の通りである。

①従うべき基準

- 乳児室又はほふく室、保育室又は遊戯室の設置
- 乳児室・ほふく室・保育室・遊戯室の面積基準
- 必要な職員(保育士、嘱託医、調理員)の配置基準
- 保育内容(保育指針)

②参酌すべき基準

- 必要な用具の設置
- ◎屋外遊戯場の設置及び面積基準
- 保育室を2階以上に設置する場合の耐火面・階段に関する基準
- 保育時間

「参酌すべき基準」の例として示されている中で、満2歳以上の幼児を入所させる保育所に設置が義務付けられていた「屋外遊戯場の設置及び面積基準」や屋外遊戯場の代替施設の取扱いについては、本報告書で最重視してきた事柄である。地方自治体別にみた「保育所の設備及び運営に関する基準」の条例制定・運用状況については、本項の(2)〈後述〉で解説している。

なお、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部改正の取扱いについて」(各都道府県知事・指定都市市長・中核市市長宛:厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、平成26年雇児発第0905第5号。平成26年9月5日)では、保育所の設備基準について示されている。耐火建築物に設置される保育所における屋外遊戯場の取扱いについては、下記のように定められている¹⁴⁾。

第2: 保育所の設備基準について(設備運営基準第32条第8項)

- 5 屋外遊戯場は、地上に設けるものが通例であるが、耐火建築物においては、屋上が利用できることに伴い、用地が不足する場合は、地上に利用可能な場所が無い場合に限り、屋上を屋外遊戯場として利用することも考えられること。ただし、屋外遊戯場の性格にかんがみ、屋上に屋外遊戯場を設ける場合においては、設備運営基準第32条第6号※に基づく最低基準の規定によるほか、次の点につき十分指導されたいこと。

(1)～(3) 略

※屋外遊戯場の面積は、満2歳以上の幼児1人につき3.3㎡以上であること。

(2)地方自治体別―「保育所の設備及び運営に関する基準」の条例制定・運用状況

厚生労働省は、地方自治体別―都道府県、指定都市、中核市及び保育計画を策定する市町村(平成28年4月1日現在の待機児童数50人以上の市区町村)―に、「保育所の設備及び運営に関する基準」の条例制定・運用状況を公表している¹⁵⁾。

満2歳以上児を入所させる保育所における「屋外遊戯場(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。)、 「幼児1人につき3.3㎡以上であること」について、各地方自治体がどのように取り扱っているかを概観してみると、次のようである。

(1)46都道府県は、「国と同じ」である。

○栃木県…「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。」は、規定しない。

(2)指定都市

○指定都市…「国と同じ」→65%。その他は、下記【指定都市・中核市にみる基準の例】の①②③④

(3)中核市

○中核市……「国と同じ」→93.5%。その他は、下記【指定都市・中核市にみる基準の例】の①⑤⑥

【指定都市・中核市にみる基準の例】

①市長が認める場合(特に認める場合)にあつては、「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」

②定員60人未満の保育所にあつては、「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」

③屋外遊戯場を設けることが困難な場合であつて、市長が特に認める場合にあつては、「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」

④保育所の建物と同一敷地内又はこれに隣接する敷地内にあるもの(公園等を除く。)に限る。

⑤乳児又は満3歳に満たない幼児のみを入所させる保育所にあつては、「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」

⑥市長が特に認める場合を除き、保育所と同一敷地内に限る。また、屋外遊戯場に代わるべき場所は認めない。

(4)平成28年4月1日現在、待機児童数50人以上の市区町村

○該当する市区町村数…88

○「国と同じ」→96.6%。その他は、下記【基準の例】の①②

【基準の例】

①「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」は、規定しない。

②代替地不可

(3)地方自治体による「屋外遊戯場」に関わる条例の取扱い

「屋外遊戯場の設置」及び「面積基準(満2歳以上児を入所させる保育所においては、幼児1人につき3.3㎡以上であること)」については、既に幾度か解説、紹介してきている内容であるが、条例の制定に当たっては「参酌すべき基準」とされている。

前項『(2)地方自治体別―「保育所の設備及び運営に関する基準」の条例制定・運用状況』で紹介しているように、「国と同じ」が多数を占めている。国と異なる条件を定めている例をみると、『公園等の代替施設は「市長が認める場合(特に認める場合)」』や『市長が特に認める場合を

除き(代替施設の利用・活用は認めない)』のように、国の条件よりも厳しい条件を付している例も見られる。また、専用の屋外遊戯場(または代替施設)として必要な面積を「国の基準よりも狭くする」とする地方自治体は皆無である。条例上、満2歳児以上の幼児の保育に当たって、「屋外遊戯場」が、重要視されていることが理解できる。

Ⅱ.川崎市—認定保育園が園庭の代替施設とする都市公園例

川崎市ウェブサイトでは、独自制度による「認定保育園」⁴⁶⁾を紹介する中で、専用の「屋外遊戯場（園庭）」の有無、無き場合の代替施設として近隣にある公園を公表している。各公園の面積については、「川崎市の公園」(平成 27 年 3 月 31 日現在)⁴⁷⁾を参照している。

本章で紹介する各「認定保育園」が『専用の「屋外遊戯場』』の代替施設として公表している公園は、下表の通りである。

	施設名	設置者	受入年齢	定 員	代替公園名 〈事例番号〉
1	A	株式会社	産休明け～ 小学校就学前	230 人	S 公園〈事例①〉
2	B	株式会社	生後 11 カ月～ 小学校就学前	100 人	H 公園〈事例②〉
3	C	個 人	生後 3 ヶ月～ 3 歳	15 人	(1)T 公園〈事例③〉 (2)Y 公園〈事例④〉 (3)F 公園〈事例⑤〉
4	D	株式会社	生後 11 カ月～ 2 歳	31 人	O 公園〈事例⑥〉
5	E	個 人	生後 6 カ月～ 小学校就学前	15 人 (0 歳:6 人、1 歳:6 人、2 歳:3 人)	(1)K 公園〈事例⑦〉 (2)YR 公園〈事例⑧〉
6	F	株式会社	生後 2 ヶ月～ 小学校就学前	60 人 (0 歳:2 人、1 歳: 20 人、2 歳以上: 20 人、3 歳:9 人、 4 歳以上:9 人)	(1)KR 公園〈事例⑨〉 (2)M 公園〈事例⑩〉 (3)KH 公園〈事例⑪〉 (4)MK 公園〈事例⑫〉

都市部にある認可保育所や I 章で紹介している小規模保育事業、事業所内保育事業や企業型保育事業では、専用の屋外遊戯場が同一敷地内に確保出来ていない施設・事業が多いと推察される。しかし、代替施設としての公園等を個々に、また、具体的に公表している例は極めて稀である。

本章で紹介している事例①－A園～事例④－D園は、2015 年度共同研究：第Ⅲ章—p.22～24 で紹介している代替公園である(但し。画像による紹介無し)。

また、「遊具の利用対象年齢」については、遊具に貼付されている一般社団法人：日本公園施設業協会(JPFA:Japan Park Facilities Association)による表示シールにより確認している。また、「点検済」も各遊具に貼付されているシール(JPFA または自治体)により確認している。

2015 年度共同研究では、認定保育園の代替施設については、次の共通事項を挙げて比較、紹介している。

- (1)遊具の有無・種類
- (2)遊具別の利用対象年齢
- (3)遊具等の安全点検の有無・実施年度
- (4)便所の有無
- (5)水飲み場・水栓の有無
- (6)公園の区分(街区公園・近隣公園および面積)
- (7)遊具周辺の地表面の状態－衝撃吸収材の敷設

2015 年度報告書では、園庭の代替施設の課題として、次の点について指定した。

- (1)鉄棒、複合遊具の中には、3歳以上児の利用(大人の付き添いが必要)を可とするものがあるが、満2歳児の利用に適する遊具は稀である。
- (2)6歳～12 歳(小学生)を利用対象年齢とする遊具が多い。
- (3)事例3のように、大人向けの健康器具しか設置されていない公園もある。
- (4)遊具等の安全点検が定期的に実施されているか不明の公園もあるが、多くでは実施されている。
- (5)年長幼児の身長を超える高さのある遊具の周辺に、衝撃吸収材を敷設してある公園は少ない。
- (6)幼児の総数に対する必要な面積は十分である。

事例①-A園

S公園【街区公園】約3,300㎡



事 項	有無
遊 具	無
便 所	無
水飲み場・水栓	有
安全点検	不明

事例②-B園

H公園【近隣公園】/約11,500㎡





事 項	有無	補説事項
遊 具	無	①鉄棒:利用対象年齢→3歳～12歳 ②複合遊具:利用対象年齢→3歳～12歳 ③砂場:利用対象年齢→3～6歳
便 所	有	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度点検済

事例③-C園-(1)

T公園【近隣公園】/約14,000㎡



★ネット遊具⇒
利用対象年齢の表記無し

事項	有無	補説事項
遊具		①複合遊具:利用対象年齢→6歳~12歳 ②ネット遊具:利用対象年齢→表示無し
便所	有	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度点検済

事例④-C園-(2)

Y公園【街区公園】/(約 1,500 m²)



事 項	有無	補説事項
遊 具		①4連・踏み板式ぶらんこ:利用対象年齢→6歳～12歳 ※着地面…衝撃吸収材の敷設 ②砂場:利用対象年齢→表示無し
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度

事例⑤-C園-(3)

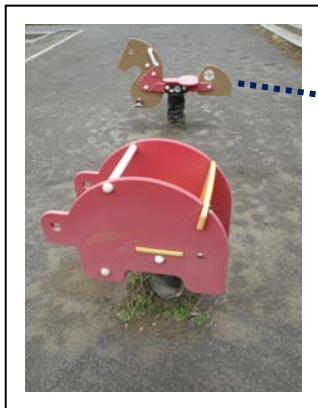
F公園【街区公園】/約 1,500 m²



事 項	有無	補説事項
遊 具		①複合遊具:利用対象年齢→6歳～12歳 ※周辺地表面…衝撃吸収材の敷設 ②砂場
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度

事例⑥-D園

○公園【近隣公園】/約 12,000 m²



事 項	有無	補説事項
遊 具	有	①スプリング遊具:利用対象年齢→3～6 歳 ※この他に、6～12歳用 ※大人用の器具(子どもとの兼用)→1基有り
便 所	有	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度

事例⑦-E園-(1)

K公園 【街区公園】…約 8,300 m²



事 項	有無	補説事項
遊 具	有	①すべり台 ②砂場 ③鉄棒(高・低) ④踏み板式ぶらんこ ※利用対象年齢層の表示→無し ※犬の散歩が多い。
便 所	有	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	無	

事例⑧-E園-(2)

YR公園【街区公園】…約1,400㎡



遊具 A



遊具 B





公園名の看板とともに「この公園は、公園管理運営協議会によって地元管理されております」という表示有り。

事 項	有無	補説事項
遊 具	有	(1)遊具A:踏み板式ぶらんこ…利用対象年齢→表示無し ※着地面→樹木の根の露出 ※座部の高さ→小学校 1,2 年生の膝よりやや高い。 (2)遊具B:複合遊具…利用対象年齢→6～12 歳 (3)遊具C(1基):スプリング遊具…利用対象年齢→表示無し
便 所	無	
水飲み場・水栓	無	
安全点検	不明	表示無し

事例⑨-F園-(1)

KR公園【街区公園】…約 1,000 m²





事 項	有無	補説事項
遊 具	有	(1)遊具A(3基):スプリング遊具…利用対象年齢→2～6歳 (2)遊具B:複合遊具…利用対象年齢→6～12歳
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度

事例⑩－F園－(2)

M公園【街区公園】…約 4,600 m²



事 項	有無	補説事項
遊 具	無	大人用の健康器具のみ
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成 27 年度

(1)高台に有り、周辺は竹林、野菜耕作地、墓地

(2)保育園から当該公園への移動には、大人で約 15 分を要し、車両の交通量が多い。

歩道から当該公園に向かう坂道は、周辺の農家の住民用の通路で狭い。

事例①-F園-(3)

KH公園【街区公園】…約2,600㎡



遊具 A



遊具 B



遊具 C



遊具 D



遊具 E

事 項	有無	補説事項
遊 具	有	(1)遊具A:砂場…利用対象年齢→表示無し (2)遊具B:複合遊具…利用対象年齢→3～6歳 (3)遊具C:ネット遊具…利用対象年齢→3～12歳 (4)遊具D:複合遊具…利用対象年齢→3～12歳 (5)遊具E:鉄棒…利用対象年齢→3～12歳
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成27年度

事例⑫-F園-(4)

MK公園【街区公園】…約 2,500 m²



事 項	有無	補説事項
遊 具	有	(1)遊具A:複合遊具…利用対象年齢→3～12 歳 ※米国製 ※着地部・高所部－衝撃吸収材…有 (2)遊具B:砂場…利用対象年齢→表示無し (3)遊具C:象形遊具…利用対象年齢→3～12 歳 (4)遊具D:複合遊具…利用対象年齢→3～12 歳 ※米国製 ※着地部・高所部－衝撃吸収材…有
便 所	無	
水飲み場・水栓	有	
安全点検	済	平成 27 年度

以上、本章で紹介してきた屋外遊戯場の代替施設として利用、活用されている都市公園にみられる課題については、「Ⅲ章－3:代替施設としての都市公園の課題」において、僅かながらの考察を加えている。

Ⅲ. 屋外遊戯場（園庭）の重要性と代替施設としての都市公園の課題

認可保育所や認定保育園等にとって、屋外遊戯場、または、これの代替施設の対象とされる公園等は、満2歳以上の幼児のための重要な施設要件である。この点を考えると、代替施設は、満2歳～5、6歳児の屋外遊びに適した環境である必要がある。

1. 代替施設としての公園利用上の課題 —2015年度共同研究での論述概要—

2015年度共同研究—Ⅲ章では、代替施設としての公園利用上の課題として、代替施設として公園を利用・活用する際の事前における、公園の維持管理を担当している町内会、自治会等への挨拶、開園後の定期的な維持管理に関わる連携、協力の重要性など、下記の内容について論述した。

(1)開所とともに屋外遊戯場の代替として近くの都市公園を利用し始めたところ、その公園の清掃や日常的な管理を行っている地元町内会から、「事前の挨拶が無い」といった苦情が寄せられ、その後、暫くの間、運営に支障を来すことがあったという例がある。

地域によって、公園・緑地等の除草、清掃、遊具等の保全のため、公園(緑地)愛護会、管理運営協議会への委託、児童遊園の巡回や破損遊具等の連絡を児童委員※に委託している例もある。

(2)小規模保育事業等の担当部署から、都市公園等の担当部署に連絡するという事務手続き、情報交換は十分にされているか。

(3)事業予定者から、都市公園等の担当部署に、事前に連絡、依頼するような仕組みがつくられているか。

(4)小規模保育事業所をはじめ、認可保育所、地方公共団体独自制度による認証保育所等にとっての屋外遊戯場の代替施設として、都市公園・児童遊園等を利用する計画がある事業申請者は、上記(1)で触れている組織に対して、事前に挨拶、協力依頼を伝える配慮は是非とも必要である。

(5)代替利用する予定の公園に、維持管理を委託されている町内会、公園(緑地)愛護会、管理運営協議会等の組織が有る場合、これらの組織により公園内の除草、清掃、砂場内のごみの除去や砂場の砂の掘り起こしなどが行われる際は、保育事業運営者・施設として積極的参加、協力することが必要である。

(6)保育事業運営者として、市区等の公園担当部署の協力を得て、自ら公園内の遊具、ベンチ、便所、水飲み場、高所にある樹木の太い枯れ枝、排水路・グレーチング(蓋)、フェンス、水路等の安全点検や維持管理、季節により蚊の発生する水たまりの清掃や雨水が溜まりやすく放置されている空き缶、ペットボトルの除去、枯草の刈り取り等も不可欠である。

(7)低年齢幼児の遊具として適している砂場は、季節により利用度が異なる。しかし、晩夏の砂場の中は、砂が踏み固められ、枯草が生えたままの状態というものもある。年間を通しての維持管理が望まれる。

※児童委員…都道府県知事の推薦により、厚生労働大臣の委嘱を受けて、担当する地域の子どもの育成、子育て不安や妊娠中の心配ごと等の相談・支援等を行うとともに、

地域住民の相談に応じ、必要な援助を行い、福祉事務所等の関係行政機関の業務に協力するなど、社会福祉の増進に努める民間人(自営業、会社員、農林水産従事者、社会福祉事業従事者、教育者等—非常勤の地方公務員とされる)であるボランティア。児童委員は、民生委員(社会奉仕の精神をもって、担当の地域における住民の立場にたって相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に努めることを任務とする)を兼ねる。

2. 乳幼児期の子どもに必要な屋外遊び環境

子どもの心身の発育・発達のために、屋外遊びは不可欠である。個々の生涯にわたる健康を実現、維持するためには、乳幼児期から発育・発達の状態に応じた適切な生活行動の基礎を身に付けることが重要とされる。そのためには、バランスのとれた食生活(栄養<食事>)、適度な運動、十分な休養・睡眠という「健康三原則」が重要であり、これらに関わる基本的な生活習慣は、子ども時代に身に付けることが大切とされている。

自宅の近くに遊び場・遊び空間が無い幼児、マンション・超高層マンションに住み、休日に屋外遊びが不足しがちな幼児にとって、通っている保育所等での園庭やこれに代わる公園等での屋外遊びは、極めて重要である。子どもたちが自宅の室内でも制限されやすい、走り回る、跳ぶ、登る、滑り降りるなどの運動、豊かな経験を存分に可能とする環境を整備することは、保育行政担当機関、設置・運営者等関係者に重要視されるべきことである。

3. 代替施設としての都市公園の課題

本年度は、代替施設として指定、活用している都市公園の状況について、具体的に紹介するために、川崎市単独制度による認定保育園の場合をⅡ章において、画像を掲載しながら紹介してきた。

専用の園庭を敷地内に確保できず、止むを得ず代替施設として都市公園を活用している全国の認可保育所、各種認可外施設の総数からみれば、極めて少数の例であり、代表的な代替施設としての紹介には無理があるという指摘は避けられない。また、都市公園の整備状況は、地方自治体により相違があることから、全国共通的な状況として論じるべきではないが、これらの難点を承知のうえで、以下に私見を述べておきたい。

- ①特に、屋外遊戯場の設置が求められる満2歳を始めとする低年齢幼児の利用に適する遊具の設置が少ない—小学生向けの遊具が多い。

※低年齢幼児に適する遊具として砂場があるが、冬季の利用は少ない。

- ②大人向けの健康器具しか設置されていない公園がある。
- ③便所が無い公園がある。
- ④遊具の安全点検が定期的には実施されていない公園がある。
- ⑤代替施設までの移動に使われる道路状況—歩道があるものの車両の交通量が多い。また、道路から代替施設まで幼児にとって(引率する職員にとっても)急勾配の坂道という例もある。

※(1)Ⅰ章で紹介している厚生労働省:雇用機会均等児童家庭局保育課長通知(平成13年)「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項について」で

は、「保育所からの距離が日常的に幼児が使用できる程度で移動に当たって安全が確保されていれば必ずしも保育所と隣接する必要はない」と示されている。ここで重視されるべき点は、季節や天候により代替施設の利用頻度は異なるであろうが、年間を通して、日々の保育の中で「戸外遊び」が計画され、実践する配慮がされているかである。

(2)名古屋市の例… I章:5. 東京都・政令指定都市の単独制度による認可外保育施設例－保育所設置認可の基準等で下記の事項等について紹介済みであるが再掲しておく。

◎保育所から幼児同伴で徒歩 10 分程度の範囲内にあること。

⑥満 2 歳や低年齢幼児に適した遊具が少ない。低年齢幼児向けの「ぶらんこ」の例として「バケット型」の導入は、一案であろう。但し、小学生等が同時に使用する「ぶらんこ」の梁への設置の際は、接触による事故防止に対する配慮が不可欠である。

なお、国土交通省は、定期的に全国の都市公園等における遊具の安全管理実態、遊具の整備状況について調査し、公表している¹⁸⁾。遊具の設置状況について平成 28 年度と平成 15 年度を比較してみると、複合(コンビネーション<鋼製>)遊具と大人向けの健康器具が増加している。これに対して、低年齢幼児向けに設置されてきた「砂場(約 6,200 基)」及び「スプリング遊具(約 5,100 基)」が減少している。

以上のほか、2015 年度報告書で論述した事業計画・申請時、事業開始前における代替施設の日常的維持管理を担当している町内会・管理委員会・公園愛護会等への挨拶、調整、その後の維持管理に関わる積極的協力が重要であることは、改めて言うまでもない。

また、喫煙を可能としている公園を代替施設として活用している場合は、幼児の健康被害を避けるための対応が重要である。そのためには、公園担当部署を中心としての一般の公園利用者、そこでの喫煙者に向けての協力要請が必要になってくる。

IV. 「保育の質」の維持・向上のための総合的対応の必要性

先ず、「保育の質」の維持・向上のために、各地方公共団体内の子育て支援担当部署と公園緑地担当部署との密接な連携、情報交換のほか、低年齢幼児に適した遊具の整備、より綿密な安全点検等に要する予算編成といった、地方公共団体内での総合的な待機児童問題の解消に向けての有効的な対策が図られることを望みたい。

I章-1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知に関連して記述しているように、長年に亘る待機児童の解消を目指す取り組みは、小泉政権下の平成13年7月の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針」等に基づき、「待機児童ゼロ作戦」と称して進められるようになった。その後、平成20年2月には「新待機児童ゼロ作戦」が展開されるようになった。政府による「待機児童ゼロ作戦」が宣言、着手されてから20年近くが経過している。しかし、都市部を中心に依然として未解決の状態が続いている。

改めて言うまでもなく、待機児童問題の解消のためには、認可保育所や各種保育事業の設備として中心となる、保育室、遊戯室や調理設備等だけが設置されれば十分というわけではない。特に、本報告書で取り上げ、再三、強調してきた「満2歳以上の幼児を保育の対象とする場合は、1人当たり3.3㎡以上の園庭の確保、または、代替施設としての公園等の利用・活用」が必要である。

「保育の質」の維持・向上のためには、保育士、保育内容、運営方法、保育環境等が密接に関連しているが、本稿で強調してきた専用の園庭を持たない認可保育所・各種認可外施設の代替施設としての公園等は、「保育の質」を維持し、保育の充実を図るための重要な保育環境の一部であることが軽視されてはならない。

次代を担う乳幼児の育成に必要なきめ細かな保育、そのための保育環境としての重要な一部である屋外遊戯場の確保、または、これの代替施設として利用される公園等の現状、保育環境としての条件整備のあり方についても、「保育の質」の維持・向上のために、総合的な政策、対応が重視されなければならないことをここでも強調しておきたい。

1. 保育所保育指針

保育所保育(保育所における保育)の基本となる考え方、保育のねらい及び内容など、保育の実施に関わる事項と、これに関連する運営に関する事項について、厚生労働大臣告示として定められ、規範性を有する基準として「保育所保育指針」がある。

保育所保育は、本来的には、各保育所における保育の理念や目標に基づき、子ども、保護者の状況や地域の実情等を踏まえて行われるものである。また、その内容は、各保育所の独自性や創意工夫が尊重される。その一方で、全ての子どもの「最善の利益」のためには、子どもの健康、安全の確保、発達の保障等の観点から、各保育所が行うべき保育の内容等に関する「全国共通の枠組み」が必要となる。このため、「保育所保育指針」は、一定の保育の水準を保ち、更なる向上の基点となるよう、「全ての保育所が拠るべき保育の基本的事項」を定めたものであり、全国の保育所においては、「保育所保育指針」に基づき、保育を実施することになっている。

「保育所保育指針」は、保育環境の基準(児童福祉施設の設備及び運営に関する基準<昭和23年厚生省令第63号。以下「設備運営基準」>における施設設備や職員配置等)、保育に従事する者の基準(保育士資格)と相まって、「保育の質」を担保する仕組みとして位置づけられている。

設備運営基準第35条において、「保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については厚生労働大臣が定める指針に従う。」と規定されている。

なお、「保育所保育指針」は、保育所にとどまらず、I章―「3. 小規模保育事業等の設置・運営に関する法令」等で概説してきた「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」(平成26年厚生労働省令第61号)、及び、「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」(平成13年3月29日付け:雇児発第177号:厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知※)⁽¹⁹⁾により、小規模保育や家庭的保育等の地域型保育事業、認可外保育施設においても、「保育所保育指針」の内容に準じて保育を行うことが定められている。

※認可外保育施設に対する指導監督の実施について―認可外保育施設指導監督の指針―
…児童福祉法等に基づき、認可外保育施設について、適正な保育内容及び保育環境が確保されているか否かを確認し、改善指導、改善勧告、公表、事業停止命令、施設閉鎖命令等を行う際の手順、留意点等を定めたもの。

本指針は、児童の安全確保等の観点から、劣悪な施設を排除するためのものであり、認可外保育施設指導監督基準を満たす認可外保育施設についても児童福祉施設最低基準(昭和23年厚生省第63号)を満たすこと★が望ましいものであること。

★保育所における「保育の内容」[第35条]…保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については厚生労働大臣が定める「指針」に従う。

「保育所保育指針」の目指すところは、児童福祉の理念に基づいた「保育の質の向上」である。保育所には、この「保育所保育指針」を踏まえ、保育の専門性を発揮し、社会における役割を果たしていくことが求められる⁽²⁰⁾。

人生の基礎を成す乳幼児期の子どもの発育・発達に相応しい「保育の環境」を計画的に構成し、整えることは、この時期にある子どもの経験の豊かさに大きな影響を及ぼし、「保育の質」に深く関わってくる。

2. 保育所保育指針にみる「保育の環境」

平成29年3月31日に告示(厚生労働省告示第117号)された「保育所保育指針」のうち、本報告書の中心的内容に係わる「保育の環境」⁽²¹⁾を以下に抜粋しておく。

4) 保育の環境

保育の環境には、保育士等や子どもなどの人的環境、施設や遊具などの物的環境、更には自然や社会の事象などがある。保育所は、こうした人、物、場などの環境が相互に関連し

合い、子どもの生活が豊かなものとなるよう、次の事項に留意しつつ、計画的に環境を構成し、工夫して保育しなければならない。

- ア 子ども自らが環境に関わり、自発的に活動し、様々な経験を積んでいくことができるよう配慮すること。
- イ 子どもの活動が豊かに展開されるよう、保育所の設備や環境を整え、保育所の保健的環境や安全の確保などに努めること。
- ウ 保育室は、温かな親しみとくつろぎの場となるとともに、生き生きと活動できる場となるように配慮すること。
- エ 子どもが人と関わる力を育てていくため、子ども自らが周囲の子どもや大人と関わっていくことができる環境を整えること。

「保育所保育指針」の目指すところは、児童福祉の理念に基づいた「保育の質の向上」であることについて紹介してきた。専用の園庭の確保が困難であることを理由として、園庭の代替施設として近隣にある公園等の確保、活用・利用に努力を惜しみ、軽視する姿勢は、「保育の質」の退化と言わざるを得ない。

この点、『I 章-6:「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」の一部改正-参酌すべき基準の内容としての屋外遊戯場(園庭)の設置-』で紹介、論述しているように、専用の屋外遊戯場または代替施設の活用・利用、及び、幼児数に対応した面積について、軽視する条例を定めている自治体は皆無である。

人生の基盤を成す乳幼児期の子どもの発育・発達に相応しい「保育の環境」を構成し、全身をつかっての運動を可能にする戸外遊びの場としての園庭(または、代替施設としての公園等)の確保は、保育所長、各種保育事業実施者により積極的に取り組まなければならない。また、新たな保育所の認可、各種保育事業の認定を担当している市区町村長等は、特に「園庭無し、代替施設としての公園等は未定」という申請者に対して、代替施設としての公園等の確保、活用計画について、積極的に行政的助言、指導を行うべきである。

都道府県知事をはじめ各首長には、屋外遊戯場の代替施設の代表として利用・活用されている都市公園における、低年齢幼児に適した遊具の設置、便所、水飲み場・水栓の整備状況や安全点検、維持管理が、適切に実施されているかについても視点を向け、幼児にとっての重要な遊びの場、保育の場として年間を通して、常に十分な配慮がされている姿勢を改めて望みたい。

厳しい見方をするならば、「園庭無し、代替施設としての公園等無し」という認可保育所や各種保育事業がある地方自治体に対しては、首長自らが「保育の質」の重要な部分を構成している「保育の環境」を軽視していると言わざるを得ず、当該地方自治体にとって急がれる取り組み課題である。

おわりに、日本公園施設業協会(JPFA)の会員である遊具製造者には、満2歳児をはじめ低年齢幼児の利用に適する遊具の考案、製造を期待したい。さらに、該当する地方自治体の都市公園や児童遊園、保育の担当部署には、相互の密接な事前の連絡、調整を行い、対象年齢の幼児に適する遊具の導入や配置についての積極的な取り組みを望みたい。

V. 今後の課題

①代替施設における軽傷・微傷な事故、ヒヤリ・ハットの把握及び検討

子ども・子育て制度では、「特定教育・保育施設等における事故の報告等について(通知)」^{*}に基づいて、保育所、幼稚園、認定こども園や小規模保育事業、事業所内保育事業、企業指導型保育施設等の認可外保育施設等における事故(死亡又は加療1カ月以上)について報告するように義務付けている。過年度の「特定教育・保育施設等における事故情報データベース」を閲覧すると、保育所における保育室、専用園庭等で発生した事故に比べて、「公園」における事故は少数である。しかし、当共同研究の立場からすると、その「公園」が、日常的に「園庭の代替施設」として利用・活用されているのか、または、利用頻度が少ない散歩や遠足としての場であったか、の違いである。

何故ならば、「園庭の代替施設」として利用・活用しているならば、子どもを引率している保育士等職員には、勤務する保育所等の園庭に設置されている遊具や地表面、樹木の状態、ゴミや枯草等の状態に対する安全点検の視点と同様の配慮がされているであろう。これに対して、散歩や遠足で利用した場合は、公園を一時的に借用するという意識が強く、遊具等の安全性は確保されているという考えがあると推察される。

報告されている事故の発生場所である「公園」が、「園庭の代替施設」であるか。また、ハインリッヒ(アメリカの産業災害防止の先駆者)が提唱した「1:29:300の法則」^{**}を参考にすると、報告が義務付けられている「死亡又は加療1カ月以上」の事故には至らなかった軽傷・微傷(例…数日間の加療、応急処置で済んだ負傷)を伴う事故、及び、遊具利用時等における「ヒヤリ・ハット」の出来事の把握、考察は、公園等を代替施設として安全に活用・利用するうえでの重要な課題と考えられる。これについては、当研究の今後の課題としたい。

②代替施設を利用する保育所・保育事業者による要望・提案

乳幼児の子どもの発育・発達に重要な保育環境の改善のために、代替施設として公園を利用、活用している認可保育所長、各種施設事業者や保育士等職員からみた都市公園に対する要望、提案等を把握し、検討することも「保育の質」の維持・向上のために不可欠である。検討結果を基に、当共同研究の立場から提言を行うことも、今後に向けての重要な課題としたい。

※「特定教育・保育施設等における事故の報告等について(通知)」…各都道府県民生主管部(局)等の長宛、内閣府子ども・子育て本部参事官、文部科学省初等中等教育局幼児教育課長、厚生労働省子ども家庭局保育課長等連名通知、平成29年11月10日

※※1:29:300の法則…同一の人に類似した事故(災害)が300回起きる時、死亡・重傷、軽傷、極微傷害・無傷害は、1:29:300の比率で発生するという。

おわりに

本報告書では、保育所待機問題の解消に向けて、特に認可保育所、小規模保育事業、企業主導型保育事業等、東京都・政令指定都市による独自の保育施設の設置基準上、屋外での全身的な運動を可能にする環境としての「屋外遊戯場(園庭)」を同一敷地内に確保できない場合、近隣の公園等を代替施設として確保することの重要性、必要性について解説してきた。特に満2歳以上の幼児を保育の対象とする場合は、1人当たり3.3㎡以上の面積の確保が必要であることについて力説してきた。

もとより公園は、保育のための施設として設置されていないことから、保育のための代替施設として公園を安全に利用、活用するうえでは、さまざまな課題が存在する。本年度の研究では、代替施設として、より効果的、安全に利用されるために、また、倉橋惣三(明治末から昭和の半ばまで、我が国の幼児教育界の指導者として活躍。東京女子師範学校<現御茶ノ水女子大学>教授)が、「子どもにとっての玩具・遊具は、心的欲求を満足させ、遊びを発展させるために重要である」と述べているように、代替施設として利用されている公園に設置されている遊具が、満2歳児をはじめとする幼児の利用に適しているかという現状の把握、検討に重点をおいて述べてきた。

極めて限られた地域内の僅かな事例ではあるが、いかなる課題があるかについて、画像を例示しながら考察してきた。政府による「待機児童ゼロ作戦」が宣言、着手されてから20年近くが経過し、2歳児をはじめ低年齢幼児の保育需要が全国的に多い状況下にあって、都市部を中心に、待機児童問題の全面的解消の確実な見通しは、依然として立っていない。

本報告書が、今後、全国的レベルで、「屋外遊戯場(園庭)」の代替施設の安全な利用・活用のあり方について検討されるうえで、いささかでも参考になれば幸いである。

参考文献

荻須隆雄他:編著『遊び場の安全ハンドブック』,玉川大学出版部,2004年

荻須隆雄・齋藤歎能:著『子どもの事故と安全教育』,玉川大学出版部,1997年

主要引用・参考ウェブサイト

(1)厚生労働省:報道発表―「平成26年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」

平成28年2月19日

(2)厚生労働省:児童福祉施設の設備及び運営に関する基準

(3)厚生労働省:待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等に

ついて、平成13年3月30日、雇児保第11号 各都道府県・各指定都市・各中核市民生
主管部(局)長あて、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知

(4)内閣府:子ども子育て支援新制度

(5)厚生労働省:家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準

(6)公益財団法人・児童育成協会

(7)内閣府:子ども子育て支援新制度

(8)川崎市:子ども・教育に関する施設―平成28年5月1日現在

(9)東京都:福祉保健局―東京都認証保育所一覧(A型・B型)―平成28年6月1日現在

(10)川崎市:認定保育園―設置者割合(平成28年2月現在)

(11)川崎市:市の施設→子ども・教育に関する施設→認定保育園

(12)名古屋市:平成28年6月/子ども青少年局保育部:賃貸物件を活用した保育所整備マニ
ュアル

(13)厚生労働省:児童福祉施設最低基準の条例委任について―資料8

(14)厚生労働省:「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部改正の取扱いについて」

(各都道府県知事・指定都市市長・中核市市長宛:厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、
平成26年雇児発第0905第5号。平成26年9月5日

(15)厚生労働省:「保育所の設備及び運営に関する基準」の条例制定・運用状況等について
―平成26年12月現在―

(16)川崎市:認定保育園―平成28年2月

(17)川崎市:みどり公園―川崎の公園(平成27年3月31日現在)

(18)国土交通省:報道発表資料―都市公園における遊具等の安全管理に関する調査の集計に
ついて、平成27年3月31日

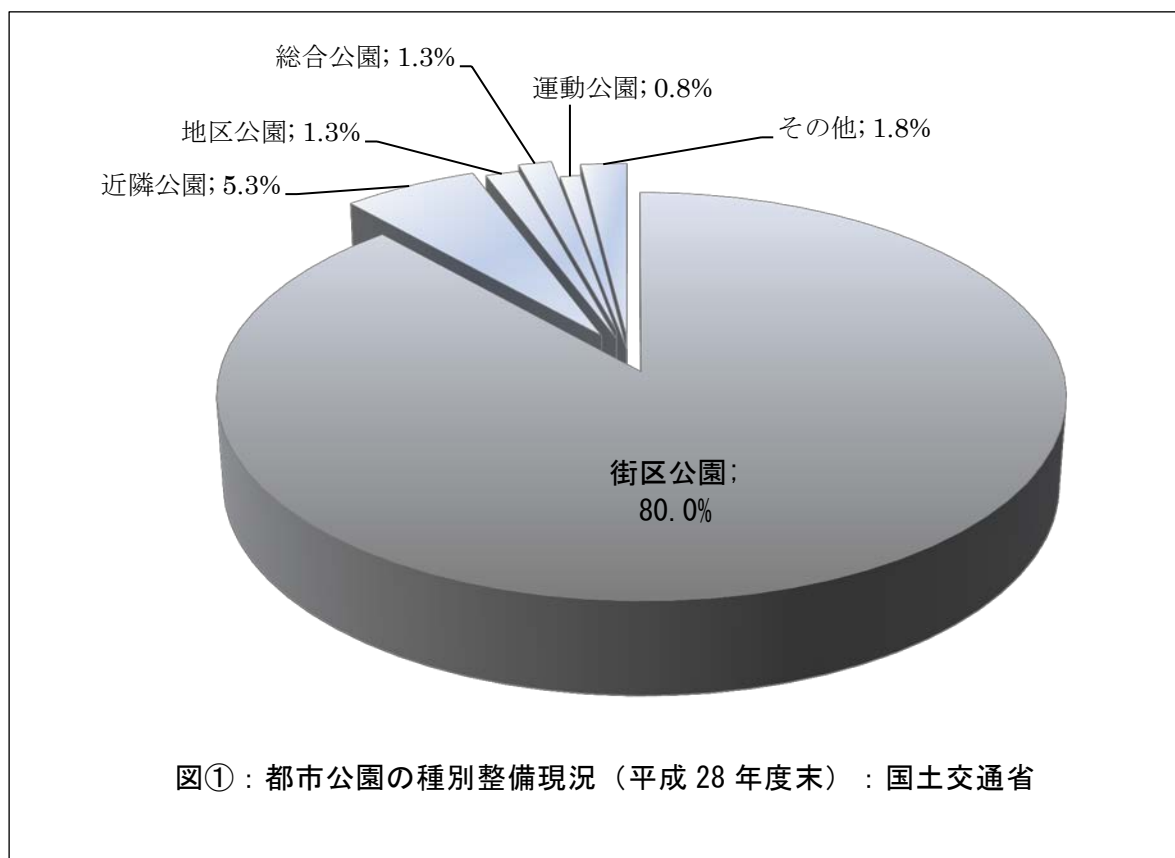
(19)厚生労働省:認可外保育施設に対する指導監督の実施について(平成13年3月29日
付け:雇児発第177号:厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)

(20)厚生労働省:『保育所保育指針解説(平成30年2月)』

(21)厚生労働省:『告示第117号:保育所保育指針』(平成29年3月31日)

(22)特定教育・保育施設等における事故の報告等について(通知)―各都道府県民生主管部
(局)等の長宛、内閣府子ども・子育て本部参事官・文部科学省初等中等教育局幼児教育課
長・厚生労働省子ども家庭局保育課長等連名通知:平成29年11月10日府子本第912号
他

参 考 資 料



補 説

- (1)認可保育所、小規模保育事業等が、専用の屋外遊戯場（園庭）の代替施設として指定している公園は、全国的にみて「街区公園」が最も多くを占め、次いで「近隣公園」「地区公園」と推察される。
- (2)都市公園法（昭和31年制定）に基づく「街区公園」は、平成5年6月、都市公園法施行令が一部改正されるまで「もっぱら児童の利用に供する都市公園」として「児童公園」という名称で扱われてきた。また、設けるべき遊具等（公園施設）として、「児童の遊戯に適する広場、植栽、ぶらんこ、すべり台、砂場、ベンチ及び便所を設けるものとする」と規定されていた。

法令上、「児童公園」の利用対象となる「児童」についての定めはないが、その歴史的背景・経過から、「年長幼児及び11歳～12歳以下の児童（小学生）」とされてきたと考えられる。

古くに整備された「児童公園」の中には、小学生向けの遊具が多いという現状がある。
- (3)児童公園の誘致距離の標準…250m、敷地面積の標準…0.25ha
- (4)近年、著しい都市化の進展、都市構造の変化、少子高齢化の進展、国民の余暇ニーズの変化・多様化、環境問題の顕在化等を背景に、国民生活を取り巻く状況や国民の価

値観、ライフスタイル等に大きな変化がみられるようになった。このような社会状況から都市公園制度が改められた。また、(2)で紹介した設けるべき遊具等についても規定が廃止された。

- (5)街区公園の中には、「〇〇児童公園」という旧制度上の固有名称を表記、使用している場合もある。なお、児童福祉法に規定される児童厚生施設（児童館とともに、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、または、情操を豊かにすることを目的とする施設）」に、「児童遊園」がある。「児童遊園」には、法令上、「児童の遊びを指導する者（保育所保育士等との兼務可）」の配置が定められている。

