

〔先進自治体における条例制定事例〕

## 東京都児童福祉施設の設備 及び運営の基準に関する条例 等の制定について

東京都福祉保健局少子社会対策部保育支援課長  
花本 由紀

### 「1」条例制定の背景

#### (1) 東京都の保育事情

東京の待機児童数は、全国の待機児の約3割を占め、7000人を超えるなど、深刻な状況が続いている。少子化が進展する中で、人口の都心回帰を受け、就学前児童人口は23

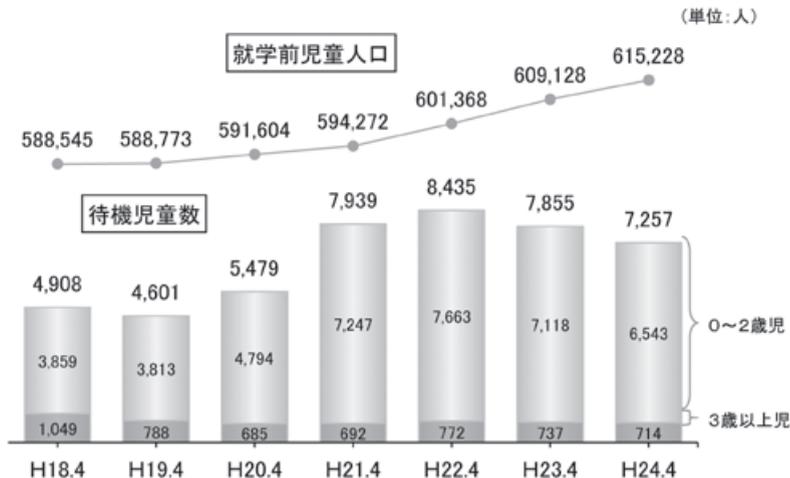
区を中心に近年増加傾向にあり、またリーマンショック以降続く景気低迷も影響し、平成24年4月の認可保育所の入所申込者数は、前年と比べ7303人増加し20万5091人と初めて20万人の舞台になった。

その一方で、都は、待機児童解消に向けて、短期集中的な保育サービス拡充にも努めてきている。保育サービス拡充緊急3か年事業(平成20～22年度)では、国の安心こども基金に加え、施設整備に係わる都独自の支援を行うことで、当初目標の1万5000人分を大きく上回る2万4613人分の保育サービスを整備した。また、保育サービス拡充緊急3か年事業の最終年度に当たる平成22年度からは東京都保育計画(平成22～26年度)により、保育サービス利用児童数を3万5000人増やすこととしているほか、平成23年12月にまとめられた「2020年の東京」への実行プログラム2012において、平成24年度からの3年間で2万4000人増やすこととするなど、引き続き保育サービス拡充に注力していくこととしている。これらの取組により、就学前児童人口の増加にもかかわらず、待機児童数は2年連続して減少している。

しかしながら、減少したとは言え、依然として7000人を超える待機児童の数や保育

サービスへの潜在的なニーズを考えると、待機児童解消に向けたさらなる取組が必要である。特に、待機児童数の9割を占める0～2歳児の保育サービス拡充に向けた取組が東京都の待機児童対策において重要なポイントとなっている。

〈図1〉 就学前児童人口と待機児童数の推移



※ 就学前児童人口は毎年1月1日現在

〈表1〉 保育所入所申込率の推移

区分	就学前 児童人口	保育所 入所申込者数	保育所入所申込率	
				対前年増減
平成18年	588,545人	169,534人	28.8%	0.3%
平成19年	588,773人	172,000人	29.2%	0.4%
平成20年	591,604人	175,527人	29.7%	0.5%
平成21年	594,272人	183,779人	30.9%	1.2%
平成22年	601,368人	190,645人	31.7%	0.8%
平成23年	609,128人	197,788人	32.5%	0.8%
平成24年	615,228人	205,091人	33.3%	0.8%

(注1) 就学前児童人口は、各年1月現在

(注2) 保育所入所申込率は、就学前児童人口に占める保育所入所申込者数の割合

〈表2〉 待機児童解消に向けた都の取組計画と実績

計 画	目標期間	目 標 値		実 績
保育サービス拡充 緊急3か年事業	H20～22	定員	15,000人増加	24,613人増加
少子化打破・緊急対策	H22～24	利用児童数	22,000人増加	19,109人増加 (H22・23年度)
「2020年の東京」への 実行プログラム2012	H24～26	利用児童数	24,000人増加	

(2) 条例制定の経緯

都が待機児童対策として保育サービスの拡充に努める中、国は平成21年12月に「地方分権改革推進計画」を閣議決定し、これまで全国一律で定めてきた児童福祉施設の設備・運営基準について、都道府県等が制定する条例に委任する方針を示した。平成22年3月には法案が国会に提出され、継続審議を経て法案名称を修正し、平成23年4月に「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」(平成23年法律第37号。以下「第1次一括法」という。)として参議院本会議で可決成立した。本法の施行による児童福祉法の改正によって、都が児童福祉施設の設備・運営基準を自ら決定し、条例で規定することになったが、中でも保育所の居室面積基準については、東京等の一部の地域(都においては15区9市)について、平成27年3月31日までの一時的措置として、合理的な理由がある範囲内で、国の基準と異なる内容を定めることができることになった。

都は、法案が国会で継続審議されていた最中の平成22年11月に、法が成立した場合には速やかに条例制定の手続きを進められるよう、また、喫緊の課題である待機児童対策の方向性を早期に定めるため、児童福祉審議会

に区・市の代表者、保育事業者、学識経験者からなる専門部会を設け、平成23年3月まで3回にわたり、保育所の居室面積基準を中心に議論していただいた。その後、法が成立し、平成23年10月に公布された厚生労働省令により、障害児施設を除くすべての児童福祉施設（設備・運営基準について国の考えが明らかになったことから、同年11月に専門部会を開催し、保育所の居室面積基準以外の児童福祉施設9施設<sup>\*</sup>の基準についても審議していただいた。

※9施設：助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、児童厚生施設、児童擁護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び児童家庭支援センター

以下に平成23年3月まで保育所の居室面積基準を中心に集中的に議論していただいた児童福祉審議会・専門部会の審議状況を記す。

●児童福祉審議会・専門部会（保育所の設備運営基準）での審議状況

～平成22年12月から23年3月にかけて～  
待機児童解消に向け、保育所等の施設整備に取り組むことは当然重要であるが、施設整備には時間を要する。そのため、即効性のある緊急対策として、面積基準の緩和は一つの

方策であると考えられ、都は専門部会に対し、次の案を提示した。

〈考え方〉

地域主権改革推進整備法案が成立した場合には、一人でも多くの待機児童を解消できるように、都条例で保育所の面積基準を一部緩和する。

〈具体的な面積基準〉

0歳児、1歳児1人当たり3.3㎡以上とする。  
（それまでの都の認可基準と同じ）

ただし、厚生労働大臣が指定する地域において、年度途中で定員を超えて入所させる場合の面積は、1人当たり2.5㎡以上とする。

なお、検討に当たっては、最低基準の意義及び都が定める面積基準の位置づけについて以下の3点を確認した。

- ① 都が定める面積基準は、最低限確保すべき基準との意味であり、そのレベルまで緩和するよう誘導したりするものでないこと
- ② 具体的にどのような面積基準を適用するかは、保育の実施主体である区市町村が地域の実情を踏まえて主体的に判断するものであること
- ③ 各施設においては、最低基準を踏まえながら、常にそれ以上の設備・運営の向上に努めることは当然であること

都の提示案に対し、面積基準を緩和することは、施設整備を待たずに受入れが可能となり、更なる待機児童対策の一つとして有効な方策であるという意見のほか、面積基準の緩和は子どもに直接関わることであり、慎重な対応が必要との意見もあった。

年度途中の弾力化については、毎年変動する保育ニーズに応じて、既存施設の柔軟かつ有効な活用が可能であり、即効性があるという意見が示された。また、待機児童が最も多く問題が深刻な1歳児については、4割の施設が既に最低基準に近い居室面積で運営されているが、面積基準の緩和によって、更なる受入枠拡大が可能となること、さらに認可保育所増設までの間の一時的なつなぎや、年度当初に最大限まで入所児童を受け入れた施設での緊急入所措置などが可能となり、効果が期待できるとされた。

区市町村への影響については、待機児童解消に取り組む上での選択肢が増え、自由度が広がるものであって、基準緩和を強制するものではないとされた。

新たな面積基準（2.5㎡までの弾力化）は、東京都独自の制度である認証保育所A型において、平成13年度の制度創設以来、運用されてきたものであり、この基準によって一定の

質が担保され、適切な保育サービスが提供されてきた。認証保育所は、実施主体である区市町村や都民の広範な支持を得て着実に設置が進んでおり、10年という実績を積み重ねてきた実態を評価すべきとされた。

専門部会の結論として、待機児童対策については、保育所等の施設整備を中心に進めるべきであるが、緊急一時的な措置として、年度途中に限って面積基準を2.5㎡まで緩和し、さらなる定員の弾力化を図ることも対策の一つであり、都の提案内容を了承する、というのが多数意見であった。一方で、一部の委員から、面積の緩和は選択肢として最終段階で考えるべきであり、もう少し時間をかけて法案の行方も勘案しつつ議論すべきであるという意見があったのも事実である。

保育所の居室面積基準以外の基準を含め、専門部会での検討内容は、平成24年1月に本委員会に報告・審議され、都が提案した基準案が了承された。こうした児童福祉審議会の議論を踏まえて基準条例案及び規則が立案され、平成24年第1回東京都議会定例会で議決・成立し、平成24年3月30日に公布され、4月1日付けで施行された。

## 「2」条例の内容

### (1) 概要

○基準が規定された9施設のうち、保育所を除く8施設については、国が定める基準に基づき規定。

○保育所については、国基準を基本とするが、以下については都独自の基準を規定。

①都において、乳幼児の健康・安全の確保等の観点から、「東京都保育所設置認可等事

務取扱要綱」により基準化し、その推進を図ってきた基準

②第1次一括法附則第4条の規定に基づく、保育所の居室面積の特例措置に係わる基準

〔表3〕東京都児童福祉施設の設備及び運営の基準に関する条例及び同条例施行規則と基準省令との対応関係

### (2) 特徴

<p>国基準で「従うべき基準」とされた事項について、都独自に上乘せ</p>	<p>○乳児室、ほふく室の面積  <b>国</b>《乳児室》をほふくしない段階の乳児又は満2歳に満たない幼児1人につき1.65㎡以上、《ほふく室》をほふくする段階の乳児又は満2歳に満たない幼児1人につき3.3㎡以上  <b>→都</b>《乳児室又はほふく室》の面積について、乳児又は満2歳に満たない幼児1人につき3.3㎡以上と規定</p> <p>○新たに認定こども園を運営する際の特例  <b>国</b> 既存の幼稚園又は保育所が新たに認定こども園を運営する場合における満3歳以上児の保育室又は遊戯室の面積及び職員資格の特例  <b>→都</b> 規定しない。</p>
<p>国基準で「標準」とされた事項について、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた都独自の基準を規定</p>	<p>○乳児室、ほふく室の面積  <b>都</b> 国が定める期間及び地域において、年度の途中に定員を超えて入所させる場合は、乳児又は満2歳に満たない幼児1人につき2.5㎡以上と規定</p>
<p>国基準で「参酌すべき基準」とされた事項について、都独自の基準を規定</p>	<p>○医務室  <b>国</b> 乳児又は満2歳に満たない幼児を入所させる保育所に必置  <b>→都</b> 満2歳以上の幼児を入所させる保育所にも必置</p> <p>○新たに認定こども園を運営する際の特例  <b>国</b> 既存の幼稚園又は保育所が新たに認定こども園を運営する場合における満3歳以上児の屋外遊戯場の面積の特例  <b>→都</b> 規定しない。</p>
<p>国基準にはなく、都独自に規定</p>	<p>○開所時間  <b>都</b> 原則として11時間とする。</p>

＜表3＞東京都児童福祉施設の設備及び運営に関する条例及び同条例施行規則と基準省令との対応関係についての

条 例	規 則	省 令
<p>第五章 保育所 (設備の基準) 第四十一条 保育所(乳児又は満二歳に満たない幼児を入所させる保育所に限る。)は、次に掲げる基準を満たさなければならぬ。</p> <p>一 乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。</p> <p>二 乳児室又はほふく室は、保育に必要な用具を備えること。</p> <p>三 乳児室又はほふく室の面積は、乳児又は満二歳に満たない幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。</p> <p>2 保育所(満二歳以上の幼児を入所させる保育所に限る。)は、次に掲げる基準を満たさなければならぬ。</p> <p>一 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。以下同じ。)、医務室、調理室及び便所を設けること。</p> <p>二 保育室又は遊戯室は、保育に必要な用具を備えること。</p> <p>三 満二歳以上の幼児一人につき、保育室又は遊戯室の面積にあっては一・九八平方メートル以上、屋外遊戯場の面積にあっては三・三平方メートル以上とすること。</p> <p>3 (略)</p>	<p>(保育所の設備の基準) 第十四条 (略)</p> <p>(保育所の開所時間) 第十七条 条例第四十四条第二項に規定する規則で定める基準は、原則として十一時間を開所時間とすることとする。</p>	<p>第五章 保育所 (設備の基準) 第三十二条 保育所の設備の基準は、次のとおりとする。</p> <p>一 乳児又は満二歳に満たない幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。</p> <p>二 乳児室の面積は、乳児又は前号の幼児一人につき一・六五平方メートル以上であること。</p> <p>三 ほふく室の面積は、乳児又は第一号の幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。</p> <p>四 乳児室又はほふく室には、保育に必要な用具を備えること。</p> <p>五 満二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。以下同じ。)、調理室及び便所を設けること。</p> <p>六 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき一・九八平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき三・三平方メートル以上とすること。</p> <p>七 保育室又は遊戯室には、保育に必要な用具を備えること。</p> <p>八 (略)</p>
<p>(保育時間等) 第四十四条 保育所における保育時間は、原則として一日につき八時間とし、入所している乳幼児の保護者の労働時間、家庭の状況等を考慮し、保育所の長がこれを定める。</p> <p>2 保育所における開所時間は、規則に定める基準によるものとする。</p> <p>附 則 (施行期日) 1 (略) 2 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(平成二十三年法律第三十七号)附則第四条の規定による厚生労働大臣が指定する地域における第四十一条第一項第三号の規定の適用については、平成二十七年三月三十一日までの間、同号中「あること」とあるのは、「あること。ただし、年度の途中に満二歳に満たない乳幼児の年齢別定員の合計を超えてて入所させる場合は、満二歳に満たない乳幼児一人につき二・五平方メートル以上とすることができる。」と読み替えるものとする。</p> <p>3 (以下略)</p>	<p>(保育時間) 第三十四条 保育所における保育時間は、一日につき八時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める。</p> <p>附 則 (特例幼保連携保育所の特例) 第九十四条 第一項から第六項まで (略)</p>	<p>(保育時間) 第三十四条 保育所における保育時間は、一日につき八時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める。</p> <p>附 則 (特例幼保連携保育所の特例) 第九十四条 第一項から第六項まで (略)</p>

### 「3」今後の課題

条例施行後、半年以上が経過したが、都内対象地区（15区9市）において、面積基準の緩和を適用する方針を明確に打ち出した地域はない。一部の区市では、現に保育所に児童を預けている保護者等より、面積基準緩和に反対する陳情も出されていると聞く。

ゆとりを持って保育したいという事業者や保育従事者の思いや、現在の施設レベルを維持して欲しいという保護者の気持ちは理解できる。保育環境がより豊かであることを望むのは誰しも共通である。しかし、その一方で、認可保育所や認証保育所にも入れず認可外保育施設を利用して児童が増えている現実をしっかりと認識しなければならない。

区市町村をはじめとする関係者においては、条例制定に向けた議論の経過や、条例の趣旨等を十分に理解の上、運用されることを期待したい。

また、本年8月に子ども子育て支援法など3法が可決・成立したが、参議院の附帯決議では、地方自治体独自の認定制度が待機児童対策として大きな役割を果たしていることを考慮し、大都市部の保育所の認可に当たっては、地方自治体が特例的かつ臨時的な対応ができるよう求めている。保育を必要とする

すべての児童が必要度にに応じて利用できるようにするには、保育サービスを地域の実情に応じて拡充していく必要がある、そのためには地方の裁量の拡大が不可欠である。新たな制度における施設基準は、平成25年度に設置される国の子ども子育て会議において審議されることになるが、都の認証保育所の実績を踏まえ、地方独自の創意工夫が凝らせる柔軟なものとするべきである。今後の国の検討状況を注視していきたい。



●第30号（2012年8月発売） 定価1,200円（税込）

#### ・特集 自治体と民間活力の導入

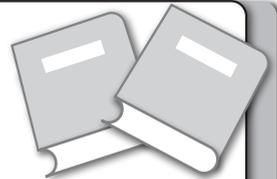
自治体における民間活力導入の必要性  
—シティ・マネジメントへの期待—  
民間活力導入の手法のポイント  
—一体改革でバランスシートのスリム化を図れ—  
民間活力導入の留意点

#### ・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

埼玉県水源地域保全条例  
狛江市多摩川河川敷の環境を保全する条例  
港区防災対策基本条例の制定と今後の取組について

#### ・トピックス

外国人による土地取得と徴税  
ネーミングライツ（命名権）



Back Number

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール（通話料無料） TEL: 0120-953-431 受付時間：月～金 9時から17時 Web URL: <http://gyosei.jp> サレ

特集

義務付け・枠付けの見直しと条例制定