

開発指導等にみる保育所等の指導の実態

寺内 義典¹

¹正会員 国士舘大学准教授 理工学部理工学科 (〒154-8515 東京都世田谷区世田谷4丁目28-1)
E-mail:terauchi@kokushikan.ac.jp

大規模開発により、子育て世帯向けの住宅が大量に供給されると、その地区の保育所等の需要が急激に増加する。既存の施設が対応できない場合は、多くの待機児童を生み出すことになる。開発者に対して自治体から保育所の整備や開発時期の変更などを要請するケースもある。これらは、開発指導要綱や都市計画制度において保育所の位置づけが弱いことに原因の一端があると考えられる。本研究は、自治体アンケートから開発指導要綱や条例等を調査し、大規模開発に伴う保育所の整備のための指導の実態について明らかにする。この成果は、都市計画制度における保育所整備について考えるためのひとつの情報を提供する。

Key Words : *development permission, nursery, childrearing*

1. はじめに

大規模住宅開発により、子育て世帯向けの住宅が大量に供給されると、その地区の保育園や教育施設の定員を大幅に超えて児童が急激に増加する。こうした開発地域に住む人々の保育を受ける権利を保障するためには、開発に伴って保育所が整備されることが必要である。

一方で、大規模住宅開発が進展した東京都市圏の郊外部において、多くの待機児童が発生している現状がある。開発時に保育所の整備が不十分で、待機児童が多く発生するケースもあると考えられる。開発許可において保育所に関する指導がなされないか、できない可能性がある。保育所の整備に関する規制や要請ができずに開発が進めば、大量の保育需要に応じる保育サービスの供給ができず、多くの待機児童を生み出すことになる。

本研究は、東京都心と郊外住宅地を結ぶ2鉄道会社の沿線市区を対象とし、それらの開発指導要綱や条例等を自治体アンケートから調査し、大規模開発に伴う保育所の整備のための指導の現状について明らかにすることを目的とする。

2. 開発許可と保育所

保育施設には、家庭的保育事業(いわゆる保育ママ)なども含めてさまざまなものがある^{1, 2)}が、特に子育て世帯向けの大規模宅地開発によって発生する保育ニーズの規模を考えると、ある程度の定員を持つ保育所が選択肢のひとつとして必要であると考えられる。

都市計画法の開発許可に関する第33条³⁾により、公益的施設の設置を求めることができる。また、計画者が参照する都市計画マニュアル⁴⁾にも、大規模開発における公益施設計画として「医療・福祉施設」が明記されている。この医療・福祉施設は、社会福祉法によるもの⁵⁾で、保育所について規定する児童福祉法は、いわゆる社会福祉六法のひとつである。よって、必要があれば、自治体は法令に基づき保育所の設置を指導できるし、計画者もマニュアルの記述から保育所の設置を計画するであろうと筆者は期待する。

しかし、都市計画法や都市計画マニュアル等では、「学校」「教育施設」の記述があるが、「保育所」の記述はない。そして、幼稚園は学校教育法で定められた教育施設であり学校である。保育所は社会福祉施設であり、教育関係の施設ではない。深く内容を読まなければ、保育所の設置が可能という理解に至らないと推測する。

そして、多くの自治体では開発指導要綱を定め、開発許可の運用において大きな役割を果たしている点³⁾にも注意すべきである。開発者が開発許可を得ようとする場合、開発者も自治体も、開発指導要綱を参照する。開発許可は都市計画の制度である。これらの開発指導要綱も、「学校」「教育施設」ではない「保育所」の記述がない自治体が存在すると考えられる。

既往研究では、保育所の都市計画的な整備についての研究は少ない。小野ら⁴⁾による保育所整備の必要性を指摘するものや、中澤ら⁵⁾の保育所・幼稚園・小学校の配置論に関するものなどである。

3. 対象地域の概要

ここでは、開発時期の異なるつくばエクスプレス(以下、TX 線とする)、田園都市線・東横線(以下、東急線とする)に着目し、このなかで急行停車駅等の主要駅が存在する市区を調査対象とする。各路線の開通時期を表-1に示す。また、対象市区の位置を図-1に示す。

表-1 対象沿線の開通時期

つくばエクスプレス線(TX線)	
2005年	秋葉原-つくば間全線開通
田園都市線	
1907年	渋谷-二子玉川間開業(軌道)
1943年	二子玉川-溝の口間開業(鉄道)
1966年	溝の口-長津田間開業
1974年	渋谷-二子玉川間開業(鉄道)
1984年	中央林間までの全線開通
東横線	
1926年	多摩川-神奈川間開通
1927年	渋谷-多摩川間開通
1928年	神奈川-高島町間開通
1932年	桜木町までの全線開通



図-1 対象沿線市区の位置

4. 自治体アンケートの概要

対象市区に、開発指導要綱や開発・街づくりに関わる条例の設定・記載の有無の確認アンケートを送付し、集計する。そこから自治体側の保育所に対する考え、姿勢を把握する。

送付したアンケートの項目は以下の通りである。

- 問1 開発指導要綱および施行規則等に保育所・こども園等に関する記載はありますか？(以下「問1開発指導要綱での保育所の記載」とする)
- 問2 大規模な住宅開発・中高層の住宅開発，土地区画整理事業，再開発事業等の面的整備，街づくりについての条例・要綱はありますか？(以下「問2開発・街づくりの条例の有無」とする)
- 問3 その中に保育所・こども園等に関する記載はありますか？(以下「問3開発・街づくりの条例での保育所の記載」とする)
- 問4 実際の開発等において，保育所・こども園等に関する設置の指導や要請をしている事例はありますか？(以下「問4実際の保育所の指導・要請」とする)

5. 自治体アンケートの結果

11月2日に15自治体にアンケートを配布し、11月15日までに1自治体を除く14自治体からアンケートの回答を得た。アンケートの回答をまとめた結果を質問ごとに記す。

問1の結果を表-2に示す。開発指導要綱に記載があると回答した自治体は、つくば市、流山市、足立区、大田区の4自治体であった。東急両沿線では開発指導要綱での保育所に関する記載が少ない。つくば市、流山市、大田区は開発指導要綱に記載があるが、足立区は足立区環境整備基準・同細則41条に記載があるとの回答であった。

表-2 開発指導要綱における保育施設の記載

TX沿線	東急沿線
つくば市 <u>あり</u>	渋谷区 なし i)
守谷市 なし	大田区 <u>あり</u>
柏市 なし	横浜市 なし
流山市 <u>あり ii)</u>	世田谷区 なし
足立区 <u>あり iii)</u>	川崎市 なし
台東区 なし	町田市 なし
千代田区 なし	大和市 無回答

- i) 開発指導要綱がない
- ii) 「教育施設等」の記述で対応している
- iii) 足立区環境整備基準・同細則41条

た。つくば市は計画人口 2500 人/面積が 5000 m²に 1 園、幼稚園または保育所(公共公益施設用地)の確保をしなければならない規定がある。流山市では公共公益施設の中に教育施設等として位置づけられ、事業者は 100 戸以上の開発をする際に事業区域内に子育て施設を市と協議し、設けなければならない。足立区に関しては、計画数が 100 戸以上の場合に区長と開発者どちらにも協議する義務が課せられており、区長から協力を要請された場合には事業者はこれに従わなければならない。大田区については事業者が 500 戸以上の場合に保育所等について区と協議する規定がある。また 500 戸に満たない場合でも区が必要とした場合に協議する必要があるとされている。

問 2, 問 3 の結果を表-3, 4 に示す。街づくりの条例・要綱があると回答した自治体は、流山市、足立区、千代田区、渋谷区、横浜市、世田谷区、川崎市、町田市、大和市の 9 自治体である。TX 線沿線に比べ、開通時期の早い東急沿線の自治体の方が条例を設置しているケースが多い。

また、上記 9 自治体のうち、その条例・要綱内に保育所に関する記載があると回答した自治体は、足立区、世田谷区、川崎市、大和市の 4 自治体のみである。足立区は足立区環境整備基準・同細則に加え、足立区大規模集合住宅の建築における保育所等の設置の協議に関する要綱を、また世田谷区は世田谷区大規模集合住宅の建築における保育所等の設置の協力要請に関する要綱を定めている。どちらも大規模開発に伴う保育所設置のための要綱で、法整備と保育に関する関心が窺える。足立区では 100 戸以上、世田谷区では 300 戸以上の計画数の開発を行う際に、区長が事業者と協議する義務、事前申請、自主的な要請をしなければならない義務があり、川崎市では 300 戸以上の開発をする際に保育課の指導や助言を受けることという記載があるが、区長による設置要請などはない。大和市では 500 戸以上の開発を行う際に事業者に対し協議義務が発生、市長と協議を行わなければならない。

問 4 の結果を表-5 に示す。指導・要請の事例があると回答した自治体は、大田区、横浜市、世田谷区、川崎市、町田市の 5 自治体である。横浜市では開発担当窓口において、保育所担当部署との連携を図り指導している。世田谷区では世田谷区大規模集合住宅の建築における保育所等の設置の協力要請に関する要綱に基づき整備要請を行っている。川崎市では、2009 年 5 月、2010 年 4 月に 2 箇所の保育園が設置された。

開発指導要綱内で保育所の設置に関する規定をしている 4 自治体の内、実際に保育所の指導要請事例があるのは大田区のみである。

また、街づくりに関する条例・要綱を設置している 9 自治体では開発指導要綱内に保育に関する記載がなくて

表-3 開発・街づくりの条例の有無

TX 沿線		東急沿線	
つくば市	なし	渋谷区	あり iv)
守谷市	なし	大田区	なし
柏市	なし	横浜市	あり v)
流山市	あり i)	世田谷区	あり
足立区	あり ii)	川崎市	あり vi)
台東区	なし	町田市	なし vii)
千代田区	あり iii)	大和市	あり

- i) 流山市開発事業の許可基準に関する条例
- ii) 足立区大規模集合住宅の建築における保育所等の設置の協議に関する要綱
- iii) 千代田区総合設計許可要綱
- iv) 渋谷区街づくり条例・施工規則
- v) 横浜市開発事業の調整に関する条例
- vi) 川崎市建築行為及び開発行為に関する総合調整条例
- vii) 町田市住みよい街づくり条例、宅地開発事業に関する条例、中高層建築物に関する指導要綱、町田市景観条例、土地区画整理事業施行に関する個別の条例など・町田市都市計画事業鶴川駅北土地区画整理事業施工に関する条例など

表-4 開発・街づくりの条例での保育施設の記載

TX 沿線		東急沿線	
つくば市	-	渋谷区	無回答
守谷市	-	大田区	-
柏市	-	横浜市	なし
流山市	なし	世田谷区	あり
足立区	あり i)	川崎市	あり
台東区	なし	町田市	なし
千代田区	なし	大和市	あり

表-5 実際の保育施設の指導・要請

TX 沿線		東急沿線	
つくば市	なし	渋谷区	なし
守谷市	なし	大田区	あり
柏市	なし	横浜市	あり ii)
流山市	なし	世田谷区	あり iii)
足立区	なし i)	川崎市	あり iv)
台東区	なし	町田市	あり v)
千代田区	なし	大和市	なし

- i) 条例施行が始まったばかりで事例がない
- ii) 開発担当窓口において、保育所担当部署との連携を図って指導している
- iii) 世田谷区大規模集合住宅の建築における保育所等の設置の協力要請に関する要綱に基づく保育所整備要請
- iv) 2 保育所で実績あり
- v) 集合住宅建設に伴い保育用地の提供をお願いした事例

も、自治体独自に条例・要綱を設置している。その中に保育所に関する記載があるのが足立区、世田谷区、川崎市、大和市の4自治体である。要綱や条例による規定がなく保育所の設置も行われていない自治体、要綱や条例内に保育所に関する記載がありながらも実際に開発された例がない自治体や、逆に要綱や条例がなくても自主的に保育所の設置や保育に関するサービスを行っている自治体と、様々な自治体があることがわかった。

6. 結論

開発指導要綱において、保育所の設置義務の記載がない自治体が多いことが確認できた。保育所の設置の記載のある自治体では、TX線沿線自治体は開発指導要綱が多く、東急両沿線自治体は条例によるものが多い。開発指導要綱で記載のある自治体でも、足立区・大田区は明文化された規制があるが、つくば市・流山市は保育所に限定した記載ではなかった。今後、開発事例までふくめた調査が必要と考える。また、条例によるものは開発指導要綱と異なり協議が中心であった。結果として、開発者への要請をする程度にとどまり、保育所が整備されない、もしくは十分な規模の整備がされていないケースがあると推測される。実際の指導・要請では、法的な根拠のない自治体も含めて東急線沿線で実績があった。一方で、TX線沿線では実績はない。条例についても、今後、具体の事例について調査が必要である。

なお本研究は、現在、対象を100自治体として調査を継続実施している。

補注

(1) 都市計画法第33条1号六項：当該開発行為の目的に照らして、開発区域における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全とが図られるように公共施設、学校その他の公益的施設及び開発区域内において予定される建築物の用途の配分が定められていること。

(2) 例えば「公益施設計画とは、教育施設、医療・福祉施設、商業施設、コミュニティ施設、行政サービス施設等の公益施設について、必要性の有無及び必要な場合の規模、配置方針を検討し作成する。」⁶⁾とある。

(3) 教育文化施設(学校など)は学校教育法、社会教育法により定められており、医療・社会福祉施設(病院・保育所)は医療法、地域保健法(1994)、社会福祉法(2000)により定められている⁷⁾。

参考文献

- 1) 三野靖：保育の提供手法の比較検討，自治総研(389)，pp.23-52，地方自治総合研究所，2011。
- 2) 杉原賢一，斎尾直子，長谷 夏哉：都市において多様化する保育所の運営実態と利用者の選択意識に関する研究(その1):東京都における保育所利用者の選択意識と保育環境の課題，日本建築学会学術講演梗概集.E-1，pp.133-134，2007。
- 3) 広瀬良一：宅地開発指導要綱の意義と問題点，建築年報(1973)，pp.569-574，日本建築学会，1973。
- 4) 小野尋子，大村謙二郎：育児期にある共働き世帯の居住地選択からみた都市整備の方向性に関する基礎的研究，日本都市計画学会，都市計画学会学術論文集 No.34，pp.289-294，1999。
- 5) 中澤彩，岸本達也：小地域将来人口推計による地域施設の需給不均衡に関する研究:幼稚園・保育所・小学校についてのケーススタディ，日本建築学会学術講演梗概集.F-1，pp.105-106，2008。
- 6) (社)日本都市計画学会：実務者のための新都市計画マニュアル9巻土地区画整理編，p.74，丸善株式会社，2001。
- 7) 加藤昇・竹内伝史：新・都市計画概論，p.292，共立出版，2004。