

大規模住宅開発にともなう保育所整備を 要求する条例および開発指導要綱の調査 ～東京都市圏86自治体を対象として～

寺内 義典¹・真鍋 陸太郎²

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

²非会員 東京大学大学院工学系研究科

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、局地的に多くの待機児童を生み出すことになる。開発指導要綱やまちづくり条例等において、開発者に保育施設の整備を要求することがひとつの改善策と考える。本研究は、1都3県の86自治体を対象に、開発指導要綱やまちづくり条例等の調査から、大規模住宅開発にともなう保育施設の整備のための条例等のルール整備の状況を明らかにする。

Key Words : *development permission, Machidukuri ordinance, nursery*

1. はじめに

保育所は、仕事と子育ての両立を支え女性の社会進出を推進する重要な施設であるが、近年では、大都市圏を中心に保育需要に供給が追いつかず、発生する待機児童が問題となっている。その原因のひとつに景気の悪化による入所申込数の増加があげられるが、東京の都心や湾岸では住宅供給が未就学児を急増させている状況もある。地区レベルでは、子育ての世帯を対象とした大規模住宅開発が過大な保育需要を発生させるため、登園可能な近距離の保育所に入園できないケースは少なくない。開発とあわせた保育所や保育施設の設置など、待機児童を生まない開発が望ましいと考える。

住宅開発と保育所整備に着目した既往研究としては、既婚女性の「仕事と子育ての両立の難しさ」から保育所整備の重要性を指摘する小野ら¹⁾の研究や、中澤ら²⁾の保育所・幼稚園・小学校の配置論に関するものがあるが、住宅開発と保育所整備に着目した視点はみられない。なお、宅地開発等指導要綱の実態調査(2001年調査)³⁾によると、「保育所・児童館」について「その他の公共公益施設に関する設置、管理、用地提供等に関する基準」があると回答した自治体は、9.8%にとどまる。

本稿は、大規模な住宅開発をコントロールする条例や開発指導要綱等について保育所に関する項目を調査し考察するものである。ここでは、東京都市圏の主要な86市区を対象として、住宅開発に関する規制や調整を目的と

した条例や要綱に関するアンケートを実施する。それに基づき条例や要綱を収集し、保育所の整備に言及する部分を抽出し整理する。次に目的および法体系上の用語(条例・要綱)によって分類した。指導対象の規模・指導方法・整備内容・整備事例の有無の4点について整理する。

2. 大規模住宅開発と保育所

著者⁴⁾は、都市計画法第33条に基づく開発許可制度について自治体が制定した開発指導要綱に着目し、そのなかの保育所の記述について調査している。開発指導要綱は、幅広い範囲で具体的に開発行為をコントロールし、大きな役割を果たしてきた。ただし開発指導要綱は、法的拘束力を持たない。旧建設省からの要綱行政是正の通達や、2000年の地方分権一括法の施行や都市計画法等の改正もあり、開発指導要綱を条例化する自治体も増えている。

一方で、中高層のマンション等が周辺の住環境に影響を及ぼし時には紛争を起こすケースでは、いわゆるマンション条例を制定する自治体もある。また、総合的な住環境の改善や住民参加などを対象とする条例、いわゆるまちづくり条例を制定する自治体も増えている。さらに、このまちづくり条例には、開発指導要綱や中高層のマンションなどを取り込んだものもある。本稿では、開発指

導要綱だけを条例化したものをのぞき、開発行為や建築を対象とする条例をまちづくり条例とする。このような背景から、これらの条例と開発指導要綱を対象として調査する。

なお、まちづくり条例における宅地開発の誘導に着目する既往研究は多い^{例えば 5678)}が、保育所に言及するものはみられない。

3. 条例・要綱の収集と分類

(1) 自治体アンケートの概要

2010年11月に、15自治体を対象に予備調査としての郵送配布アンケートを実施し14自治体から回答を得た⁴⁾。この結果を参考に2011年3月に、首都圏(東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県)の主要な86市区の開発行為を所管する部署を対象として、郵送配布による自治体アンケートを実施した。回収率は100%である。

アンケート設問は、以下のとおりである。

- 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？
- 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・要綱の中に保育所・こども園等に関する記載はありますか？
- 問3 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？

(2) 条例等の収集と分類

自治体を中心に対象自治体の条例や開発指導要綱等を収集した。次に収集した条例・要綱や、アンケート回答から、自治体を以下の3つに分類した。Groupe1:住宅開発にあわせた保育所等の施設整備を主目的とした条例・要綱を持つ自治体、Groupe2:まちづくり条例や開発指導要綱などに指導の根拠がある自治体、Groupe3:条例や要綱に指導の根拠がないか条例や要綱を持たない自治体である。なお、Groupe2は、「保育所」「保育施設」が明記されているものに加え、アンケートより明記がなくとも協議や指導をしていると回答した自治体も加えている。これらは「児童福祉施設」「教育施設」「公益施設」等の記載を弾力的に運用している自治体である。

さらにGroupe2は、Groupe2A:まちづくり条例に根拠のある自治体、Groupe2B:条例化された開発指導要綱に根拠のある自治体、Groupe2C:開発指導要綱等に根拠のある自治体に分類した。またGroupe3は、アンケート問3の回答から、Groupe3A:保育所整備の指導事例がある自治体、Groupe3B:指導事例のない自治体に分類した。

86自治体のうち、意欲的なGroupe1は3自治体であった。Groupe1と2をあわせると36自治体(42%)となる。2001年調査と単純に比較できないが、4割の自治体が保育所整備の指導が可能となる条例や要綱を持っていることがわかった。さらにGroupe3Aも13自治体(15%)となった。この分類結果を表-1に示す。

表-1 条例・要綱による自治体の分類

Groupe1	世田谷区, 新宿区, さいたま市 (3自治体)
Groupe2	2A 中央区, 練馬区, 葛飾区, 江東区, 江戸川区, 清瀬市, 市川市, 武蔵野市, 朝霞市, 平塚市, 大和市, 川崎市 (12自治体)
	2B 我孫子市, 佐倉市, 横須賀市 (3自治体)
	2C 足立区, 板橋区, 大田区, 昭島市, 稲城市, 立川市, 八王子市, 東村山市, 日野市, 府中市, 千葉市, 市原市, 鎌ヶ谷市, 流山市, 野田市, 八千代市, 桶川市, 戸田市, 富士見市 (19自治体)
Groupe3	3A 港区, 北区, 荒川区, 国分寺市, 狛江市, 多摩市, 町田市, 西東京市, 厚木市, 調布市, ふじみ野市, 横浜市 (12自治体)
	3B 千代田区, 文京区, 台東区, 墨田区, 品川区, 目黒区, 渋谷区, 中野区, 杉並区, 豊島区, 青梅市, 国立市, 小金井市, 小平市, 東久留米市, 三鷹市, 浦安市, 柏市, 船橋市, 松戸市, 上尾市, 春日部市, 川越市, 川口市, 越谷市, 志木市, 草加市, 所沢市, 新座市, 鳩ヶ谷市, 和光市, 海老名市, 鎌倉市, 相模原市, 座間市, 茅ヶ崎市, 藤沢市 (37自治体)

4. 各グループの特徴

(1) Groupe1: 保育所整備を主旨とする要綱

Groupe1は、住宅開発とあわせた保育所整備を協議する要綱をもつ自治体である。そのひとつである世田谷区は「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(H20 制定)」を制定している。集合住宅と特定商業施設の建築を対象とする「建築物の建築に係る住環境の整備に関する条例」の手続きとあわせて、300戸以上の新設・増改築に対して事前相談を求めている。この相談窓口は保育課である。さらに、届出書の内容と地域の実情に応じて、事業者自主的な保育所の設置の協力を要請することを定めている。

さいたま市の要綱は「大規模共同住宅の建築等における子育て支援施設の設置に関する要綱(H21)」という名称で、保育所に加えて学童保育を対象としている。300戸以上であれば施設整備の協議対象となり、地域の実情や保育の需要を考慮する記述はない。戸数に応じて保育所・学童保育施設の規模が規定されており、世田谷区の要綱と比べて具体的に明確である。窓口は保育課であるが、「開発行為の手続きに関する条例」に、この要綱が

位置づけられており、開発関連の部署と保育課との連携が容易となっていると想像される。

新宿区も同様の要綱を持ち、規模は300戸以上、窓口は保育課である。

(2) Groupe2A：まちづくり条例による自治体

江東区は、マンション建設の急増により学校と保育所が不足する事態となったことから、建設の延期を求めるための「マンション建設計画の調整に関する条例(H16)」を制定した。H19からは「マンション等の建設に関する条例」「マンション建設計画の事前届出等に関する条例」に切り替えられたが、その協議内容は、開発されるマンションの時期・戸数・児童出現率等の計画内容に踏み込んでいる点が特徴である。なお、条例は規則や要綱が組み合わせされた複層の法体系である。

川崎市は「建築行為及び開発行為に関する総合調整条例(H16)」のなかに「保育所」「保育施設」の記述はないが、「公益施設」の記述があり、これに基づいて柔軟に運用していると思われる。実際に、条例の手引きには「300戸以上の住宅を建築する場合は(中略)市民・子ども局保育書整備推進担当(中略)の指導及び助言を受け」るよう記載がある。さらに、建築内で借り受ける小規模保育施設(60人未満、基準を満たしたもの)の新設に対して補助する「民間保育所施設整備費等補助金交付要綱」を制定し、整備のインセンティブを与えている。窓口は子ども支援部である。Groupe1と同じく、開発の部署と児童福祉の部署が連携していると推測される。

このグループの条例等では、施設整備の協議は「地域の保育需要により」「必要に応じて」「地域の特性に応じて」等の条件が示されており、柔軟であるが基準が明確ではない。要請内容は用地と施設の両方がある。指導・要請の対象となる規模は、自治体によって大きく異なるが、戸数・区画数・面積等の数値で示されている。

(3) Groupe2B・C：開発指導要綱による自治体

流山市では、旧要綱や新条例では記載がないが、かわりに「教育施設等」の記述から指導を実施するとの回答であった。同市はつくばエクスプレス沿線開発における子育て世代の積極的誘致をしている市政が背景にある。

このグループでは、開発指導要綱や条例でも、施設整備の協議は「必要に応じて」と示されており、要請内容や規模の基準もGroupe2Aと違いはない。

(4) Groupe3：条例・要綱に根拠のない自治体

根拠のない49自治体のうち、約1/4にあたる12自治体が指導・要請の事例があると回答があった。それについて、横浜市は、アンケートに対して都市計画法第33条を根拠に協議の上で用地確保が可能であるとの回答が

あった。保育所整備が必要であれば、条例や要綱がなくとも指導・要請が可能であることがわかった。一方で、明確な基準等もない方法で、待機児童を生まない十分な保育所整備がなされるか、いささかの疑問もある。今後、具体の事例について調査を進めたい。

5. 指導・協議の特徴

(1) 対象となる建築・開発行為

Groupe1および2の自治体の条例・要綱から、指導・協議の対象となる開発行為・建築物の内容や、その規模等の基準について整理した。結果を図-1に示す。開発の余地がある郊外を持つ自治体は開発行為を対象とし、そうした余地のない自治体ではマンションを対象としているように見える。さいたま市は、前述の通りマンションを対象としているが、その上位の条例は開発行為に関するものである。

規模の基準については、Groupe1では300戸と共通しているが、Groupe2では自治体によって大きく異なる。基準の妥当性について確認は必要だが、各自治体が地域特性を考慮して定めた結果と考えられる。一方で、この基準とは別に「必要に応じて」「地域の特性に応じて」などの文言が併記されるため、柔軟に運用できる反面、明確さが損なわれている。待機児童の問題が深刻な自治体では、法的拘束力を高めるために基準を明確にする必要があるだろう。そのために、住宅供給により発生する保育需要と必要な供給量について、地域特性を勘案して予測する手法を確立し、計画の根拠を整備する必要があると考える。

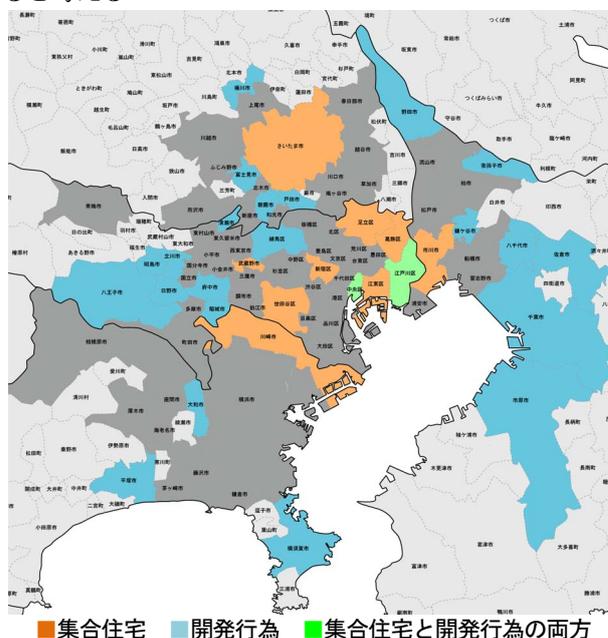


図-1 対象となる建築・開発行為

(2) 開発者への要請内容（施設／用地）

施設整備を要請する自治体が最も多く 19 自治体、用地確保を要請する自治体は 16 自治体であった。要請内容を図-2 に示す。用地確保を要請する場合は公立保育所の設置が想定されるが、施設整備の場合は運営体制も重要な要素となるだろう、財政の悪化から保育所の公設民営化や、民間保育業者への補助が行われているが、自治体ごとの保育計画との整合について調査する必要があるだろう。

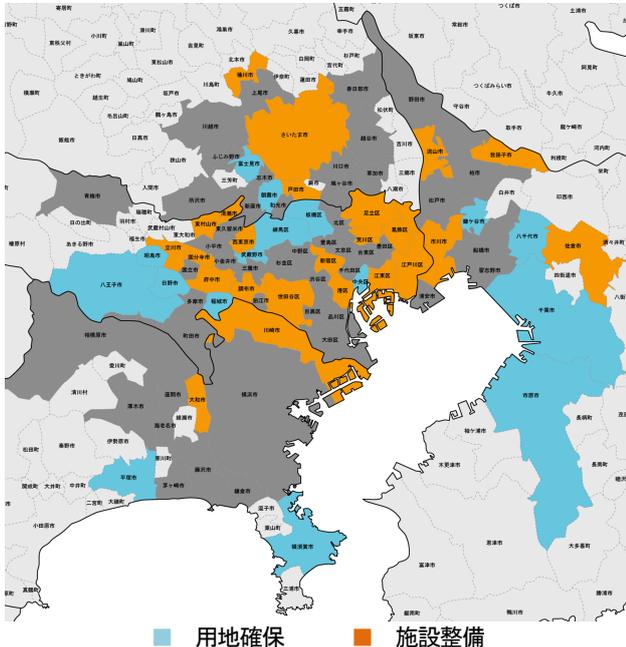


図-2 要請内容（用地確保・施設整備）

6. おわりに

東京都市圏の 86 区市を対象に、大規模住宅開発にともなう保育所の整備について指導・要請を行うまちづくり条例や開発指導要綱を調査した。条例や要綱をもとに自治体を 3 グループに分類した。さらに Groupe2 は、法体系により 2A～2C に分類した。

Groupe2C や Groupe3A の自治体の例から、開発行為については都市計画法 33 条の運用により、指導や要請が可能であるとの指摘がある。柔軟な方法であるが、その実効性を調査する必要がある。待機児童問題が深刻な自治体であれば、柔軟性を犠牲にしても、明確な基準づくりや法的拘束力を持たせるための条例整備を進めるべきであろう。今後、基準の明確さや拘束力の観点から、さらに自治体の評価を進めたい。

Groupe1 や Groupe2A で事例として示した条例と要綱による複層の法体系を持つ自治体では、開発そのものの協議や許可について法的拘束力を持たせつつ、公共公益施設の整備は要綱で柔軟に協議や指導をしているものと考

えられる。保育所整備が実際の開発において、保育所整備がどのように実現しているのか、個別の事例を調査する必要がある。

また江東区では、計画の時期・戸数・保育需要に対する指導・要請を条例に含めているが、保育所整備を進めるだけでなく、開発計画そのものの考え方についての知見を増やしていく必要があると考える。たとえば、由井ら⁸⁾が指摘するように、ライフコースにおける結婚や出産が転居の大きな機会となっており、住宅産業も子育て世帯むけの住宅供給を積極的に行うことが予想される。しかし、地区の人口構成が子育て期に偏りすぎると、入居後の一時期に保育や学校の需要が過大となり、時期を過ぎれば施設が過大となる。ニーズにあわせて用途を転換していく必要がある。むしろ多様な人口構成とすることで、施設への需要は平準化する。地域ぐるみでの子育ての担い手を考える上でも有効と考える。さらに保育に限らず福祉に配慮した総合的な視点で指導・要請が望ましいと考える。

参考文献

- 1) 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(34), pp.289-294, 1999.
- 2) 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.
- 3) 国土交通省総合政策局宅地課民間宅地指導室: 宅地開発等指導要綱の実態調査, 2003.
- 4) 寺内義典: 開発指導等における保育所等の指導の実態, 土木学会, 土木計画学研究講演集(43), CD-ROM, 2011.
- 5) 山田一希, 村木美貴, 野澤康: 自治体レベルの大規模開発コントロールの実態と課題に関する研究:東京都市圏のまちづくり条例の運用に着目して, 日本都市計画学会, 都市計画論文集(41), pp.307-312, 2006.
- 6) 野澤千絵, 堀裕典: 独自の開発基準を定めたまちづくり条例による宅地開発誘導の効果と課題 -国分寺市まちづくり条例を対象に, 日本都市計画学会, 都市計画論文集(43), pp.373-378, 2008.
- 7) 田所篤, 加藤仁美: 条例による地域特性に即した開発事業の計画誘導と審査基準をめぐる課題-鎌倉市及び大磯町まちづくり条例の場合, 日本都市計画学会, 都市計画論文集(46), pp.553-558, 2011.
- 8) 宮迫慎二, 大西一嘉: 兵庫県における開発指導要綱の見直しに関する研究, 日本建築学会, 近畿支部研究報告集計画系(42), pp.793-796, 2002.
- 9) 由井義道, 若林芳樹, 中澤高志, 神谷浩夫: 働く女性の居住地選択と都市空間, E-journal GEO, vol.2(3), pp.139-152, 2007.