

保育所の立地に関する基礎的研究

- 都市計画への子育て支援施設位置付けに向け -

市野 健太郎¹・大沢 昌玄²・岸井 隆幸³・三友 奈々⁴

¹学生非会員 日本大学大学院 理工学研究科土木工学専攻 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-6)

E-mail: cske15002@g.nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学准教授 理工学部土木工学科 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-6)

E-mail: moosawa@civil.cst.nihon-u.ac.jp

³フェロー会員 日本大学教授 理工学部土木工学科 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-6)

E-mail: kishii@civil.cst.nihon-u.ac.jp

⁴正会員 日本大学助教 理工学部土木工学科 (〒101-8308東京都千代田区神田駿河台1-6)

E-mail: mitomo@civil.cst.nihon-u.ac.jp

我が国では、高度経済成長期より共働き世帯が増加を続けており、それに伴う保育所の需要も増加を続け、多くの保育所が新設されていった。近年では、保育所の新規立地に際して、近隣から課題が呈されるなど立地できないケースも見られる。また、集約型都市構造施策においては保育所を含む子育て支援施設の集約化についても触れられていることから、まずは保育所の立地実態を把握することが重要であると考えられる。

そこで本研究は、保育所の立地に関する都市計画的動向を踏まえた上で、西武池袋線沿線の9自治体をケーススタディとして、5つの観点により現状の保育所の立地における課題を明らかにする。

Key Words : *Nursery School , Zoning , Urban Facilities, Road Contact*

1. はじめに

(1) 研究背景・目的

我が国は、少子高齢化に伴う人口減少を受けて、都市のコンパクトシティ化による街の機能維持に加え、自治体の存続を図った人口維持が必要とされている。そこで、子育て世代を呼び込むための街の魅力の一つとして、まずは子育てのしやすさに着目した。

近年、共働き世代の急増により保育施設の中でも保育所の需要が高まっている中、利用者からは駅ナカ・駅チカに求める声が出ている²⁾。保育所を所管する厚生労働省には、立地に関する指針が定められておらず、多くの自治体は民間企業や社会福祉法人による保育所の新設を促進させるため、保育所の立地に関する規制が定められていない。さらに、駅から離れた閑静な住宅街における保育所に対し、園児の声による騒音や自動車の送迎による交通の混雑等の問題から、近隣住民が訴訟を起こすケースが頻発している事実もある。

これにより、保育所新設や建替え時、事業者は市街化区域内での近隣住民との争いを避け、地方部においては市街化調整区域内で開設が進行している可能性がある。

こうした実態を確認することができれば、コンパクトシティの概念を基に考えると決して望ましい状態とは言えない。保育所は複数の乳幼児が朝から夜まで預けられる施設であり、今後は都市構造を踏まえた上で都市施設として立地評価をしていかなければならないと考えられ、量としての保育所を増やすだけでなく、質(立地)を考慮する必要がある。

そこで本研究は、保育所の立地に関する都市計画的動向を踏まえた上で、西武池袋線沿線の9自治体をケーススタディとして、用途地域、接道幅員、駅からの距離、災害時の危険度、最寄りの公園までの距離の5つの観点により現状の保育所の立地における課題を明らかにする。そして、保育所の立地に関する実態調査から明らかになった課題点を、今後の保育所の立地に関するあり方を示す基礎とする。

(2) 既存研究について

寺内ら²⁾は、神奈川県横浜市内にある保育所の立地評価をしている。駅チカという分類はされておらず、送迎におけるトリップ数と保育所の選考理由の統計、通園所要時間をGISを用いて評価している。また、災害の観点

では野川³⁾による既存研究がある。この研究では、東海地方で大規模な地震が発生する事を想定して、東海地震対策強化地域内の保育所にアンケート調査で園内のハード面、ソフト面各々で地震に対する対策がどれ程進行しているかをグラフで表している。しかしながら、都市計画の観点から保育所の立地について言及している研究は確認することができなかった。

2. 研究方法

(1) 調査項目

調査項目とその項目に対する調査理由を表-1に示す。

表-1 調査項目と調査理由

調査項目	調査理由
駅チカの割合	駅を中心とした保育園の分布状況を把握し、コンパクトシティの概念に基づきながら施設が駅から遠い郊外に設立される傾向が見られるかを自治体ごとに比較するため。
用途地域	12用地地域全てで建設できることから現状を把握する。また、市街化調整区域のように市街化区域以外の地域に建設されているか現状を把握するため。
接道幅員	保育園への送迎に自動車が使われる割合が高い場合は、送迎時間帯の交通渋滞が予想される上、災害時には緊急車両が進入できる状況であるかを判断するため。
ハザードマップ	ハザードマップと現状の保育園の立地を照らし合わせ、どの程度の割合で災害時危険の及ぶ可能性のある保育園があるのか把握するため。
公園までの距離	災害時に一時避難場所となる公園までの距離を直線距離で計測し、歩行避難可能な範囲内か判断する。また、園児が遊ぶ空間としても把握する。

保育所の立地に関しては、駅からの距離（駅チカの割合）、用途地域、接道幅員、災害時の危険度、最寄りの公園までの距離の5つの観点により現状の保育所の立地における課題を明らかにする。

具体的には、都市計画図上で対象となる保育所をプロットし、駅チカの範囲内か圏外か判別し、用途地域、開設年度を併せて調査する。保育所の所在地および開設年度は各自治体が発表しているものを利用する。また、自動車による送迎で地域住民に対し交通の影響を与える可能性と災害時に緊急車両が通行可能であるかを判断するため、保育所の主要な出入口に接している道路の幅員を地図を用いて計測し、各保育所の接道幅員を比較できるようにする。

また、保育所が立地している場所が災害時に危険な場所でないか判別するため、各自治体が発行しているハザードマップを参照する。更に、東京都内においては、地震に関する地域危険度測定調査⁹⁾に基づくエリアマップを用いて統計をする。

(2) 研究における駅チカの範囲

駅から半径500m（徒歩7分）以内を駅チカ圏とし、こ

の範囲内に所在する保育所を駅チカ保育所とする。保育所の最寄駅は対象自治体以外に所在する駅も含めて統計する。また、範囲外に所在する保育所を圏外の保育所とする。これは、パーソントリップ調査⁶⁾において駅から施設を利用する際の徒歩で通うことのできる範囲が半径約430m前後とされていることから、計算を容易にするため500mを基準として駅チカを判断した。なお、公設民営の保育所は、施設を設置しているのが自治体であることから公立と同様と考え、公立系と表示する。

(3) 研究対象路線および範囲



図-1 国道16号と本研究の対象路線⁷⁾

研究対象は、東京23区から郊外へ放射状に伸びる各鉄道路線で、範囲は国道16号が通っている自治体の認可保育所とする。本研究では、ケーススタディとして西武池袋線沿線（池袋駅-入間市駅間の沿線9自治体（図-1））を対象とする。なお、災害時の危険度、公園までの距離については、今回は豊島区のみとする。

3. 保育所の都市計画への位置付け状況

(1) 保育所と幼稚園の違い

保育所と同様に乳幼児が集結する施設に幼稚園があるが、各々の目的と立地に関する考え方が異なる。

まず、保育所は厚生労働省が管轄する児童福祉施設で、共働き等で両親が日中自宅に不在になる等の理由により家庭内での保育が困難な世帯の乳幼児を預かり、保育をする事が目的である。しかし、幼稚園は文部科学省が管轄する教育施設であり、義務教育である小学校に就学する前の乳幼児に対する就学前教育を目的としている。

立地については、保育所には立地に関する指針が無いのに対して、幼稚園には幼稚園施設整備指針第2章施設計画において災害・環境・騒音の観点から立地に関する指針が定められている。また、都市計画の用途の制限では、幼稚園は工業地域と工業専用地域には立地できないのに対し、保育所は全ての用途地域で立地が可能となっ

てる。

(2) 都市計画法制度における保育所の位置づけ整理

都市計画法制度において、保育所は都市施設として位置付けられている⁸⁾。具体には、「病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設」を都市施設（都市計画法第 11 条）として定めることができるとされている。そこで、病院、保育所、その他の医療施設又は社会福祉施設の都市計画決定状況を下記に示す。

表-2 保育所の都市計画決定状況

25.3.31現在			
都道府県	都市数	計画箇所(内、整備済)	計画面積(内、整備済) ha
埼玉県	10	25(23)	3.4(3.2)
高知県	1	1(1)	0.1(0.1)
全国計	11	26(24)	3.5(3.3)

表-3 病院・その他医療施設・その他社会福祉施設の都市計画決定状況

25.3.31現在				
	都道府県	都市数	計画箇所(内、整備済)	計画面積(内、整備済) ha
病院	北海道	1	1(1)	4.2(4.2)
	秋田県	1	1(1)	11.5(11.5)
	神奈川県	1	4(4)	17.3(17.3)
	岐阜県	1	1(1)	1.3(1.3)
	兵庫県	1	1(1)	5.2(5.2)
	島根県	1	1(1)	6.7(6.7)
	広島県	2	2(2)	6.5(6.5)
	愛媛県	2	2(2)	3.7(3.7)
	長崎県	1	1(1)	0.8(0.8)
	大分県	1	1(1)	4.4(4.4)
	全国計	12	15(15)	61.6(61.6)
その他医療施設	長崎県	1	2(2)	2.7(2.7)
	全国計	1	2(2)	2.7(2.7)
その他社会福祉施設	茨城県	3	3(3)	3.9(3.9)
	埼玉県	4	5(5)	2.1(2.1)
	岐阜県	2	2(2)	0.3(0.3)
	愛知県	1	1(1)	0.5(0.5)
	三重県	1	1(1)	0.8(0.8)
	兵庫県	1	1(1)	33.2(33.2)
	香川県	1	1(1)	1.0(1.0)
	愛媛県	1	1(1)	2.8(2.8)
	福岡県	2	4(4)	1.2(1.2)
	宮崎県	1	1(1)	0.2(0.2)
		全国計	17	20(20)

保育所の都市計画状況を見てみると（表-2）、埼玉県内での指定が見られるものの、都市施設としての保育所の都市計画決定はほとんど行われていないのが実態である。病院・その他医療施設・その他社会福祉施設も、保育所と同様都市計画決定されていない（表-3）。

都市計画運用指針⁹⁾において、「教育文化施設、社会福祉施設の都市計画考え方」が示されており、必要に応じて都市計画決定することが望ましいとされ、都市にとって必要性・公共性が高いもの、地方公共団体から支援

を行うもの等については積極的に都市計画決定することが考えられるとされている。保育所についても民間が設置する例が多く、都市計画運用指針においても整備主体が民間であることをもって必要性や公益性が低いとされるべきでなく、都市全体から見て施設の配置やサービス需給の観点から、都市施設としての都市計画決定を行うことが重要であるとされている。そもそも、都市計画決定するということは、都市計画決定手続きを行うことであり、素案の作成→公告・縦覧→意見書の提出→都市計画審議会→決定というプロセスを経ることになる。このプロセスには、住民の意見聴取も含まれており、最近の保育所など子育て支援施設の立地による近隣からの合意を得る上で、有効な手法であるとも考えられる。都市計画手続きにおいて、保育所の配置（立地）の妥当性及び公的担保を得ることができ、道路網や土地利用との整合を図り、都市計画手続きを通じて住民の意見を聞いた上で保育所の計画を立案することが、円滑な合意形成の一助となると考えられる。

また、2014年8月に都市再生特別措置法が改正され、市町村が立地適正化計画を定め居住誘導区域、都市機能誘導区域を定めることにより、その区域に居住機能と都市機能を集約化することが可能となった。この都市機能誘導区域は、必要な生活サービス施設としての医療・福祉・子育て支援・商業等を誘導する区域とされ、その誘導施設として幼稚園や保育所等の子育て支援施設も含まれている。都市計画運用指針（第8版平成27年6月）にも、都市機能誘導区域に「医療・福祉・子育て支援・商業施設（中略）、これらの施設を如何に誘導するかが重要となる」と明記され、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供が図られるべきとされている。このことから、保育所の配置の実態を把握することは重要である。

4. 西武池袋線自治体における保育所の立地実態

(1) 駅チカの割合

駅チカ保育所とそれ以外の保育所とを分類し割合で示した（図-3）。なお、各保育所ごとの定員数が異なり、各エリアの収容人数が多少異なることから、駅チカ保育所の割合を定員数の場合と件数の場合で表示した。

結果は、最も都心部の豊島区（80%）から地方部に進行するにつれ駅チカ保育所の割合が減少し、東村山市と所沢市で近隣自治体より増加するものの、狭山市と入間市では3.5%という結果になった。

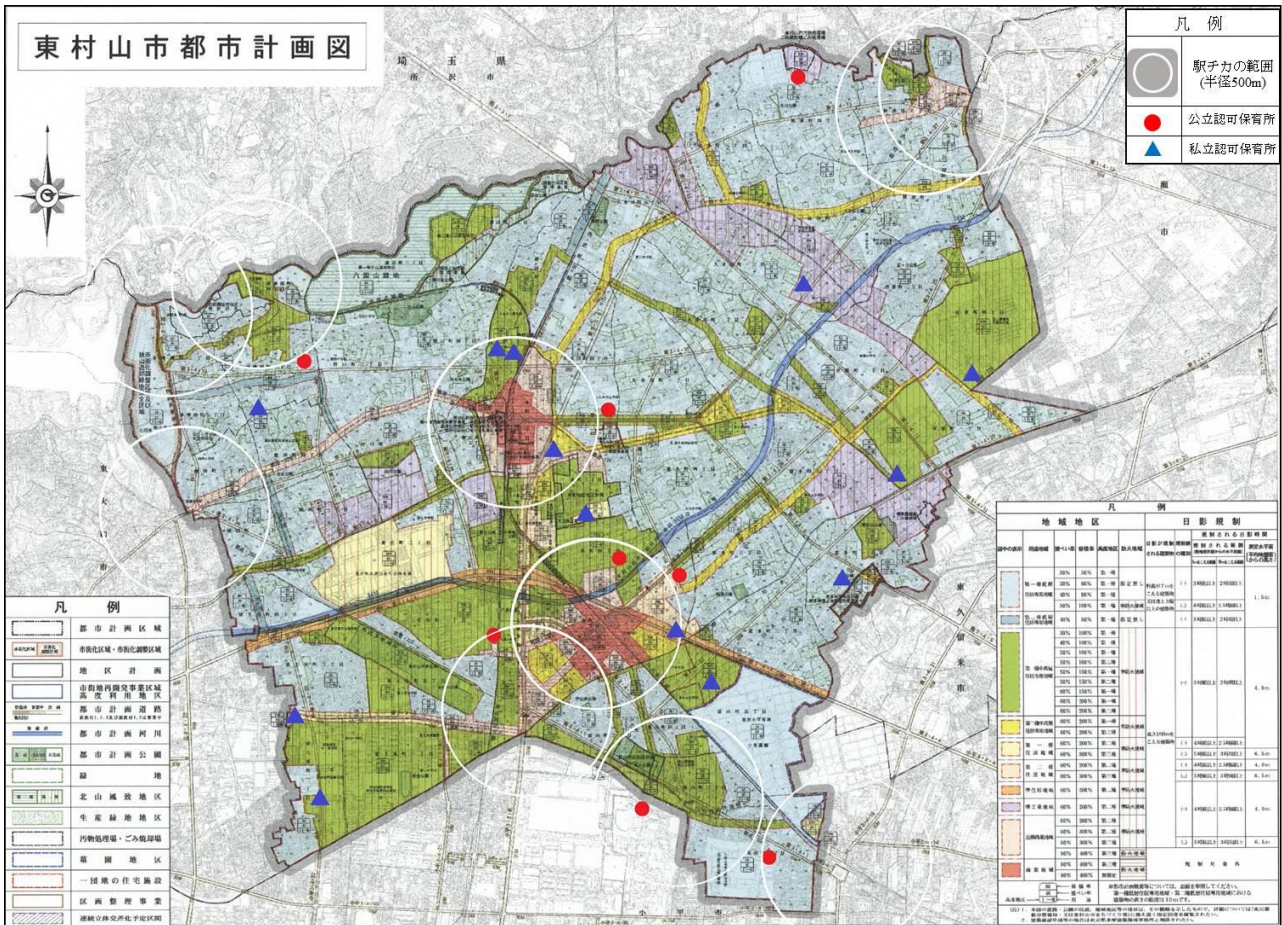


図-2 東村山市における保育所の立地状況¹⁰⁾

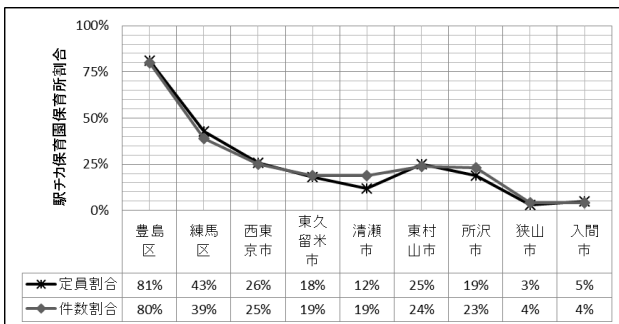


図-3 沿線9自治体駅チカ保育所の割合推移

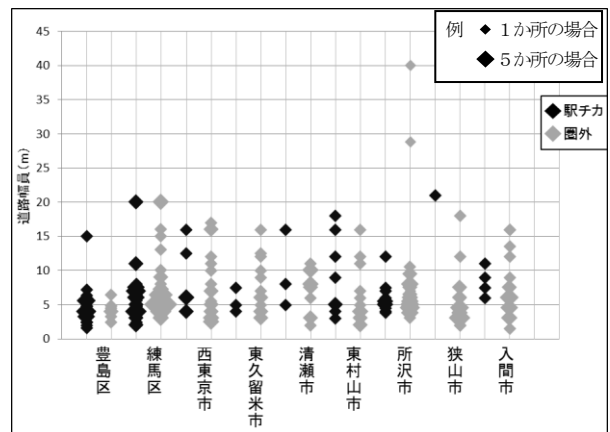


図-4 駅チカ圏外別接道幅員の分布

(2) 接道幅員

各自治体に所在する保育所の接道幅員を駅チカと圏外で分けて表示した (図-4) . 幅員が重複している場合はその分プロットを増幅させている. なお, 接道幅員において公立系と私立との差異はほとんど見られなかったため, 区別していない.

豊島区, 練馬区については圏外よりも駅チカの方が接道幅員が狭い傾向にある. その他の自治体は, 駅チカの方が圏外よりも幅員が広い傾向があるが値に大きな差はなく, 清瀬市と東村山市で平均値が3m以上駅チカの方が高かったが, その他の自治体の平均値はほぼ近似していた.

また, 対象となる全自治体で比較をすると, 都市部と地方部で大きな変化は見られず, 概ね3-7m前後の幅員の道路に接していた. 特に, 練馬区の圏外は2割以上の保育所が幅員5mの道路に接していた.

(3) 用途地域

用途地域は近年新設が滞っている公立と新設が進行する私立とで特性が異なることから, 各々別けて分析した. 駅チカ保育所はどの自治体も中高層住居専用地域に立

地している割合が高かった。しかし、圏外は自治体ごとに異っており、公立では豊島区、西東京市、清瀬市で中高層住居専用地域、それらを除いた1区4市で低層住居専用地域が、私立では練馬区、西東京市で低層住居専用地域、豊島区、東久留米市、清瀬市、東村山市、入間市で中高層住居専用地域が、所沢市、狭山市で市街化調整区域がそれぞれ全体の67%、73%を占めており、他の用途地域より多かった。

表-2 公立系保育所の駅チカ圏外別用途地域の該当件数

駅チカ												公立系					圏外																		
市街化区域(件)												市町村名 (都市計画区域内における市街化調整区域の割合)					市街化調整区域(件)																		
工業専用地域	工業地域	準工業専用地域	商業専用地域	近隣商業専用地域	準住居地域	第一種住居地域	第二種住居地域	第三種住居地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	市街化調整区域(件)	豊島区(0%)	練馬区(0%)	西東京市(0%)	東久留米市(1%)	清瀬市(0%)	東村山市(1%)	所沢市(62%)	狭山市(71%)	入間市(65%)	第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	準住居地域	近隣商業専用地域	商業専用地域	準工業専用地域	工業専用地域	工業地域			

表-3 私立保育所の駅チカ圏外別用途地域の該当件数

駅チカ												私立					圏外																			
市街化区域(件)												市町村名 (都市計画区域内における市街化調整区域の割合)					市街化調整区域(件)																			
工業専用地域	工業地域	準工業専用地域	商業専用地域	近隣商業専用地域	準住居地域	第一種住居地域	第二種住居地域	第三種住居地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	市街化調整区域(件)	豊島区(0%)	練馬区(0%)	西東京市(0%)	東久留米市(1%)	清瀬市(0%)	東村山市(1%)	所沢市(62%)	狭山市(71%)	入間市(65%)	第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	準住居地域	近隣商業専用地域	商業専用地域	準工業専用地域	工業専用地域	工業地域				

(4) 最寄りの公園までの距離

本項目もケーススタディとして豊島区内の保育所と各最寄りの公園までの距離を調査した。

駅チカ保育所では、最小15mから最大280mで平均値は131mであった。また、圏外の保育所は、最小50mから最大200m、平均値は109mとなった。

(5) ハザードマップ

ケーススタディとして豊島区内の保育所とハザードマップに関連性について調査した。なお、立体的な保育所の立地把握はしていないため平面空間での評価となる。

洪水時の浸水深さは、床下を超える浸水が62%を占めており、火災危険度に関しては、56%がランク3以上の延焼危険度の高い地域に立地していることがわかった。

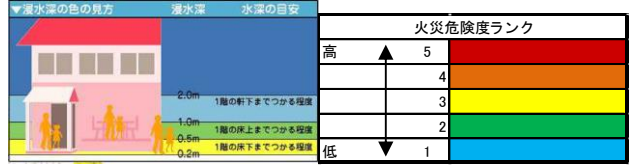


図-5 洪水時浸水深さ¹⁾・火災危険度ランクの見方

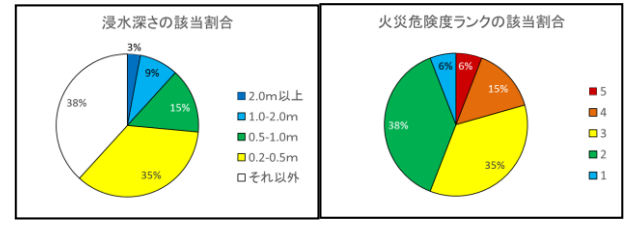


図-6 洪水時浸水深さ・火災危険度ランク該当の割合

5. 今後の課題

調査結果より、保育所の立地に関して用途地域において、公立と近年開設が増加している私立とで差異があり、特に都心から離れるほど私立が市街化調整区域に立地している割合が高いことがわかった。接道幅員においては、送迎車両が停車すると対面通行の難しい幅員 3-7m の道路に接している場合が殆どであった。ハザードマップとの関連性は豊島区のみケーススタディではあるが、洪水時浸水深さ、火災危険度共に半数以上の保育所が浸水被害、若しくは火災による延焼の被害を受けやすい地域が存在していることもわかった。

今後は、対象都市を拡大して保育所の立地状況について把握し、その分析結果を踏まえ、都市計画の観点から保育所の立地に関するあり方を示すと同時に、都市施設として保育所を位置付ける優位性を示すこととする。

参考文献

- 1) 国土交通省：鉄道を軸とした沿線地方公共団体と鉄道事業者との連携によるまちづくり（沿線まちづくり）。
- 2) 寺内義典, 有賀敏典, 青野貞康, 大森宣暁：通園のしやすさに着目した横浜方式の保育整備の立地評価に関する研究, 日本都市計画学会論文集, 2013.
- 3) 野川大輔：大地震に対する保育所の防災のあり方に関する研究, 名古屋大学環境学研究科都市環境学専攻修士論文集, 2004.
- 4) 保育所アクセシビリティ-東京都文京区の事例研究- 河端瑞貴：CSIS Discussion Paper No.99
- 5) 東京都都市整備局 HP：地震に関する地域危険度測定調査（第7回），2013年度版（2015.06.17閲覧）

- 6) 東京都市圏交通計画協議会：第 5 回東京都市圏パーソントリップ調査, 2008. (2014.08.06 閲覧)
- 7) 国土地理院地図データ, 2015.07 一部編集して転用.
- 8) 都市計画法制研究会：コンパクトシティ実現のための都市計画制度-平成 26 年度改正都市再生法・都市計画法の解説-, 2014
- 9) 国土交通省：第 8 版都市計画運用指針, 2015
- 10) 東村山市都市計画図, 2015 一部編集して転用.
- 11) 豊島区：豊島区洪水ハザードマップ (神田川・石神井川・隅田川版), 2015

(2015. 7. 31 受付)