

保育施設の開設反対事例の全国実態と課題

—20 自治体の自治体インタビュー調査を中心に—

主査 後藤 智香子^{*1}

委員 小泉 秀樹^{*2}、近藤 早映^{*3}

本研究では、まず 2010-2016 年の全国 3 紙の新聞記事調査から、保育施設開設を巡り地域社会から反対の声があった事例として、133 事例を抽出した。このうち、空間整備を伴う事例（20 自治体 24 事例）について、自治体担当者インタビュー調査と現地調査を実施し、実態を明らかにした。次に、事例を 1) 公園の転用、2) 集合住宅空き住戸の転用、3) 施設の集約、4) その他公有地・私有地への立地、に分類し整備方法の課題を分析した。以上より、子育てコミュニティ構築に資する保育施設の整備方法を検討し、大都市住宅密集地域では、地域単位で整備方針などを明確にし、保育施設の正確な情報を住民に提供した上で、個々の施設計画・整備に進む必要性などを指摘した。

キーワード：1) 保育施設、2) 反対運動、3) 子育てコミュニティ、4) こども環境、5) 迷惑施設、
6) 公園転用、7) 公共施設再編、8) 空き部屋活用

CURRENT CONDITION OF NEGATIVE REACTION ON OPENING NURSERY FACILITIES

- Based on Interviews of 20 municipalities -

Ch. Chikako Goto

Mem. Hideki Koizumi, Sae Kondo

Recently a new type of nursery facility sometimes receives a negative reaction from the local community. In this research, we analyzed newspaper articles of negative response on opening nursery facilities from 2010 to 2016 and conducted an interview survey with 20 local governments to clarify those controversial cases. Then we organized 24 cases into four space preparing types and pointed out that it is crucial to share the building policy within the community before introducing a facility, especially in the crowded residential areas.

1. はじめに

1.1 研究背景

近年、保育ニーズは大きく変化している。まず、都市部を中心に、共働き世帯や片親世帯の増加、核家族化、ライフスタイルの変化等を背景として、就学前の子どもに対する保育を希望する保護者が大きく増加傾向にある。これに伴い、保育所に入りたくても入れない、いわゆる待機児童の問題は深刻化している。2018 年 4 月時点の厚生労働省のまとめ^{注1)}によれば、東京圏（東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の 7 都道府県とその他の指定都市・中核市の合計が全国の待機児童の 70.0% を占める。一方で、地方部の人口減少や少子化が顕著な自治体では、保育ニーズは減少している。

こうした保育ニーズの変化に伴い、その受け皿となる保育施設の設置状況も変化している。まず都市部では、増大・多様化する保育ニーズを受け止めるために、新たな保育施設の開設が進んでいる。国も規制緩和や自治体

への施設整備費の支援^{注2)}等を通じて保育施設の整備を後押ししている。その一方で、保育施設の整備を巡っては、地域社会からの反対の声によって施設開設を断念したり、敷地の変更を余儀なくされる事例がみられる。また、保育ニーズが減っている地域では、公立の保育施設を統廃合する等して新たな保育施設を開設する計画もみられる。しかし、地域社会からの反対の声によって、計画見直しを迫られている自治体も少なくない。

地域社会と保育施設の良い関係は、子どもが社会の一員として健やかに成長していくためにも重要である。子どもの育成環境の確保や充実について、地域の多様な主体と相互理解が形成され連携的な活動が行われ、子ども・保育者・保護者・地域が共に育ち合う「子育てコミュニティ^{注3)}」の構築に資する保育施設の整備の方法が求められている。

1.2 研究目的

本稿では、近年保育施設の開設を巡って、地域社会か

^{*1} 東京大学大学院工学系研究科 特任助教・博士（工学）、^{*2} 東京大学大学院工学系研究科 教授・博士（工学）、^{*3} 東京大学先端科学技術研究センター 特任助教・博士（工学）

ら反対の声があがっている現状を踏まえ、社会問題として顕在化した事例を新聞記事から抽出し、事例の分析を通じて、このような開設反対事例の全国の実態と課題を明らかにすることを目的とする。その上で、子育てコミュニティ構築に資する保育施設の整備方法について検討する^{注4)}。

1.3 既往研究と本研究の位置付け

保育施設と地域社会との関係に関する研究や報告などとして、まず定行ら（2014）^{文1)}の調査報告がある。全国保育所アンケート調査から、地域子育て支援プログラムの実施状況や地域に貸し出す空間等について明らかにしている。次に、保育施設による地域資源の活用に関する研究として、山田ら（2009）^{文2)}による、施設外部での保育やその環境を分析し、その日常的な園外保育の実態を明らかにした研究がある。三輪ら（2017）^{文3)}は「まちにあるさまざまな資源を保育に活用し、まちでの出会いをどんどんつないで関係性を広げていくこと、そして、子どもを囲い込まず、場や機会を開き、身近な地域社会と一緒にあって、まちで子どもが育っていく土壌づくりをすること」を「まち保育」と名付け、その実現のために、保育施設や子育て世帯にとって担保されるべき地域の物的・人的資源を明らかにしている。また大阪府は、府内市町村へのアンケート調査や建築士へのインタビュー調査をまとめて「子ども施設環境配慮手引書」（2017）^{文4)}を発行し、音環境を中心に、保育施設等における苦情・トラブル事例と対応策を紹介している。

以上のように、保育施設開設後について、地域社会との関係に関する空間や取組みについては研究や事例紹介があるが、開設に向けた整備方法に関する研究は殆ど蓄積がない。また、上記の大阪府の手引書には、施設を開設するときのポイントが示されており参考になるが、具体例や論拠となるデータ等は示されていない。

また、本研究と同様に保育施設に関して新聞記事の記載内容分析を行った藤田ら（2017）^{文5)}の研究がある。これは、保育所と老人ホームが迷惑施設として捉えられてきた社会意識の変遷を明らかにしたものであり、保育所の建設反対事例について、1970年代後半と2010年代にピークがあることを指摘している。これを参考に、本稿では社会問題化している近年の実態を明らかにするため、後述の通り2010年以降を分析対象とした。

1.4 研究方法と論文構成

まず、新聞記事から事例を抽出し、記載内容を分析する。具体的には、2010年1月から2016年12月までの全国3紙（朝日・読売・毎日）の全国版と地域版を資料として、各新聞社の記事データベースでキーワード検索（表1-1）を行い、記事の記載内容の確認を行った。キーワードは藤田ら（2017）の研究を参考に設定した^{注5)}。その上で、保育施設の開設反対事例に関連する記事を抽出し、記載

内容を分析した。次に、2015年と2016年^{注6)}の新聞記事に掲載された事例のうち、新築や建て替え、増改築、改修を伴う事例（以下、整備事例）に関して、事例が位置する自治体の保育施設整備担当者へのインタビュー調査（表1-2）と現地踏査を行った。

表 1-1 検索キーワード

保育施設	開設	反対
保育所	建設	反対
保育園	新設	抗議
	設置	迷惑
	計画	苦情

表 1-2 インタビュー調査概要

調査対象	調査時期	調査内容
2015年と2016年の新聞記事に掲載された31自治体の整備事例52事例のうち、調査協力を得られた20自治体（24事例）の保育施設整備担当者	2018年2月～ 2018年10月	自治体の保育施設整備関連施策、当該事例の位置、施設計画、争点、問題の経緯、決着、対応策、代替地など

論文の構成としては、2章で新聞記事調査より、開設反対事例全体の概要を示す。詳細は後藤ら（2018）^{文6)}にあるため、本稿では3章以降の分析に必要な情報の掲載にとどめる。3章でインタビュー調査及び現地踏査より、20自治体24整備事例の実態を整理する。4章では、ケーススタディとして、3章で示した事例を整備方法別に分類し、分類ごとに整備方法の課題を分析する。5章では、以上をもとに、保育施設の整備方法について検討する。

2. 開設反対事例全体の概要

2010-2016年の7年間で157点の記事を抽出した。2015年までは各年20点以下で、2016年の記事が突出して多く、79点であった。

157点の記事から、保育施設の開設を巡って、地域社会から反対の声があり新聞に掲載された事例として、133事例を抽出できた。まず、空間整備の有無に着目して分類した。整備事例は、70事例あった。空間整備を伴わずに既存施設を活用する事例、あるいは新聞記事上では空間整備をすることを確認できない事例は、63事例あった。

表 2-1 開設反対事例が立地する地域

		整備事例が立地する自治体 都道府県名称：事例数	計	空間整備を伴わない・空間整備を確認 できない事例が立地する自治体 都道府県名称：事例数	計
関東 大都市圏	中心市	東京都：15 埼玉県：2	19		0
	周辺市町	東京都：9 埼玉県：1 千葉県：5	19	東京都：1	1
近畿 大都市圏	中心市		0	京都府：10	10
	周辺市	大阪府：6 兵庫県：4 奈良県：2 滋賀県：2	14	大阪府：1 兵庫県：4	5
他地域の 政令指定都市		愛知県：3 福岡県：2	7	広島県：20	20
		新潟県：1 三重県：1 岡山県：2 福岡県：1	11	新潟県：9 茨城県：1 山口県：3 鹿児島県：1	27
その他 自治体		静岡県：1 香川県：2 山口県：1 沖縄県：2	11	長野県：1 栃木県：1 福岡県：8 熊本県：3	27
合計			70		63

表2-1は地域別^{注7)}に事例を整理したものである。整備事例は、関東大都市圏と近畿大都市圏の中心市や周辺市、その他の政令指定都市に多い傾向がある。空間整備を伴わないあるいは空間整備を確認できない事例は、整備事

例に比べて自治体の数が少ないが、関東大都市圏の中心市には事例がみられず、周辺市も1自治体のみであった。

3. 整備事例に関する実態（表 3-1, 3-2, 3-3）

2015 年、2016 年の新聞記事に掲載された整備事例のうち、自治体担当者から調査協力を得られた 20 自治体 24 事例^{注8)}（A 園～X 園）^{注9)}について実態を整理する。

3.1 20 自治体の概況

20 自治体は、関東大都市圏中心市に1区、周辺市に9

市、近畿大都市圏中心市に6市、他大都市圏の政令指定都市1市、その他自治体2市1町である。

人口規模別に自治体を整理すると、人口5万人以上20万人未満が多く11自治体、人口20万人以上50万人未満は6自治体である。また、人口50万人以上は2自治体、人口5万人未満は1自治体のみである。

待機児童数（2013～2016）でみると、20自治体のうち、16自治体で待機児童が発生している。一方で6事例（I, O, S, T, U, V 園）が位置する4自治体は4年連続で待

表 3-1 整備事例の実態（A～H 園）

	No.	関東大都市圏-中心市		関東大都市圏-周辺市町					
		A園	B園	C園	D園	E園	F園	G園	H園
自治体概況	人口（2016（住民基本台帳））	約35万人		約14万人	約18万人	約24万人	約18万人	約25万人	約48万人
	待機児童数 2013/2014/2015/2016年 （10の位は四捨五入）	290/120/40/140		180/210/130/120	180/180/210/260	170/140/120/90	30/60/50/40	80/70/130/80	340/300/370/510
	当該施設計画の立地に関わる 保育施設整備の計画や制度	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 「待機児童解消対策」(2016)		市の「子どもプラン」/「子ども子育て支援 事業計画」の位置付けあり(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 「待機児童解消対策」(2016)	「次世代育成支援後継行動計画」(2010)	「子ども子育て支援事業計画」(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 公費負担(2015)
当初計画 地の立地 概要	位置概要	戸建て住宅地	戸建て住宅地	戸建て住宅地	戸建て住宅地	戸建て住宅地	住居混在	住居混在	戸建て住宅地
	用途地域	第一種 低層住居専用地域	第一種 低層住居専用地域	第一種低層住居専用地域	第一種住居地域（一部、商業地域、 第一種低層住居専用地域）	第一種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第一種低層住居専用地域
	商業からの距離	約500m	約400m	約400m	約500m	約800m	約700m	約800m	約700m
当初 計画地 の概要	従前用途	公園	公園	駐車場	駐車場	更地	不明	グラウンドゴルフ場	更地
	従前土地所有状況 (計画内容)	公有地(事業者が賃貸)	公有地(事業者が賃貸)	私有地(事業者が賃貸)	私有地(事業者が賃貸)	私有地(事業者が購入)	私有地(事業者が賃貸)	公有地	私有地(事業者が購入)
	敷地を選定した主体 敷地選定の方法・理由	行政(区)	行政(区)	事業者	事業者	事業者	事業者	行政(市)	事業者
運営 事業者	運営事業者種別	民間(法人形態未定)	民間(法人形態未定)	有限会社	株式会社	社会福祉法人	社会福祉法人	市	社会福祉法人
	自治体内既存園の有無			なし	なし	あり(認可保育園)	なし		なし
	保育施設種別	認可保育園	認可保育園	認可保育園	認可保育園	認可保育園(分園)	認可保育園	認可保育園	認可保育園
当初計画 施設概要	設置形態	独立型	独立型	独立型	独立型	独立型	独立型	独立型	独立型
	新築・改修	新築	新築	新築	新築	新築	新築	新築	新築
	施設定員	120名以上(0-5歳)	80名以上(0-5歳)	81名(0-5歳)	99名(0-5歳)	50名(0-2歳)	60名(0-5歳)	100名(0-5歳)	108名(0-5歳)
当初計画 施設概要	建築面積	1070㎡	840㎡	約900㎡	661㎡	418㎡	496㎡	1950㎡	543㎡
	建築面積	492㎡	415㎡	非公表	361㎡	221㎡	不明	715㎡	261㎡
	延べ床面積	964㎡	656㎡	約485㎡	652㎡	444㎡	238㎡	1350㎡	522㎡
当初計画 施設概要	園庭(屋外)面積	225㎡	112㎡	非公表	81㎡	74㎡	256㎡	650㎡	69㎡
	階数	2階	2階	1階	2階	2階	2階	2階	2階
	駐車場台数(送迎用)	なし	なし	なし	なし	あり(約10台)	あり(台数不明)	あり(7台)	あり(2台)
当初計画 施設概要	反対した主体	近隣住民	近隣住民、町会	近隣住民	近隣住民(約15世帯)	近隣住民	近隣住民、町内会	近隣住民(ごく少数)	近隣住民
	地域住民に公表されたから 決着までの主な経緯 (※非公式の打ち合わせ、 行政内部の打ち合わせ などは省略、公式の説明会 などについて記載。)	区長が待機児童解消対策に ついて記者会見(2016.5) →住民説明会2回 →近隣住民による反対の声 →事業者が公表・決定 →住民説明会 →工事 →開園 ※反対署名あり	区長が待機児童解消対策に ついて記者会見(2016.5) →住民説明会2回 →近隣住民による反対の声 →事業者が公表・決定 →住民説明会 →工事 →開園 ※反対署名あり	事業者が戸別訪問(2016.4) →議会が議員から説明会の必要性につ いて意見 →住民説明会2回 →近隣住民による反対の声 →近隣住民から市へ陳情書 →断念	事業者が戸別訪問、自治会説明(2016.7) →近隣住民による反対の声 →住民説明会2回 →近隣住民から市へ陳情書 →断念	事業者が戸別訪問、自治会説明(2015.7) →近隣住民による反対の声 →住民説明会2回 →断念	事業者が戸別訪問、自治会説明(2013.5) →近隣住民、町内会による反対の声 →住民説明会3回 →断念から市に要望書と反対署名 →断念	市の中心部施設計画について掲載(2015.3) →移転予定の保育園関係者に文書案内 →市が戸別訪問 →近隣住民による反対の声 →工事 →開園	事業者が近隣住民(向こう三軒両隣)に戸 別訪問(2015年中) →断念に関する陳情書設置 →近隣住民による反対の声 →事業者が戸別訪問 →住民説明会2回 →断念 ※反対署名あり
当初計画 施設概要	主な争点、立地	公園利用、地域の人たちに親しまれる公園を転用する こと	交通、前面道路の交通量が多い	交通、前面道路の交通量が多い	交通、前面道路が幅員4mで狭く、一方 通行、見通しが悪いこと、自転車が多 なること、老害への懸念 ・騒音、子どもの声など	交通、前面道路が通学路、抜け道となっ ている ・騒音、子どもの声など	交通、前面道路が狭い、通学路/抜け道 への懸念	騒音、子どもの声など ・日照の阻害	交通、前面道路が4m幅の部分あり狭 い ・騒音、子どもの声など ・傾斜住宅地への立地
当初計画 施設概要	主な争点、開設プロセス		事前説明が不十分						
当初計画 施設概要	主な争点、その他		事業者の責	施設デザイン、建物の圧迫感	事業者の責				
当初計画 施設概要	主な対応策 (提案も含む)	公園、可能な限り公園内敷地について転用、移転する 等し、移転した、東部公園では大きな邸宅を本、木の 位置を考慮して移設設置、近隣の駐車場と共有地を活用して 代用公園を設置。	交通、セパレートして、門内側に駐輪場 を設け、敷地内で子どもを歩行する計画に て意見 →施設デザイン、当初は木材を多量使用する計 画だったが、工費が高くなり、プレハブ製 工法に変更。 →近隣住民の81→80名に、 開園時期：開園を1、2ヶ月遅延。	交通、敷地の有効利用(同じ土地に土 地を3分3割活用して、駐車場を設け、前 庭セパレートして歩道上立地の設置、前 庭道路の突き当たりは交通安全員の配 置。 →施設デザイン、住民が外観の色彩を選 定。 →開園セパレートに近隣住民を招待。	交通、代用駐車場の確保(近隣の住宅 の活用)など活用して、駐車場を確保。 →住民説明会2回、交通安全員の配 置。 →騒音、騒音の低減。 →騒音、騒音の低減。	交通、代用駐車場の確保(近隣の住宅 の活用)など活用して、駐車場を確保。 →住民説明会2回、交通安全員の配 置。 →騒音、騒音の低減。 →騒音、騒音の低減。	交通、代用駐車場の確保(近隣の住宅 の活用)など活用して、駐車場を確保。 →住民説明会2回、交通安全員の配 置。 →騒音、騒音の低減。 →騒音、騒音の低減。	騒音、近隣の窓ガラスを断熱(断熱材敷 き、遮光カーテン)、一部2mの騒音 壁を設置。 →騒音、近隣の窓ガラスを断熱(断熱材敷 き、遮光カーテン)、一部2mの騒音 壁を設置。 →騒音、近隣の窓ガラスを断熱(断熱材敷 き、遮光カーテン)、一部2mの騒音 壁を設置。	騒音、二重サッシや防音壁等の防音対 策や防音壁設置などによって騒音する等の提 案。 →騒音、近隣の窓ガラスを断熱(断熱材敷 き、遮光カーテン)、一部2mの騒音 壁を設置。 →騒音、近隣の窓ガラスを断熱(断熱材敷 き、遮光カーテン)、一部2mの騒音 壁を設置。
当初計画 施設概要	決着	開園(2017.4)	開園(2017.4)	断念(2016.9)	開園(2017.4)	断念(2015.9)	断念(2014.9)	開園(2017.8)	断念(2016.3)
当初計画 施設概要	決着の決め手	区として、可能な範囲で対応したと認識していたこと。	事業者が土地の契約関係の継続までに 住民合意を得られなかったため、断念と 判断。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。	市に事業者が最大限譲渡を要したと認 識。 ・事業者と連携して、交通安全確保に向け た手段をとった。 ・騒音に向けて経理的な意見もあったこ と。
当初計画 施設概要	断念の場合、代替地有無 代替地状況		なし			あり(開園予定)	あり(2015.4開園)		あり(2018.4開園)

機児童が存在していない。

各事例の立地に関わる保育施設整備の計画や制度については、「子ども・子育て支援事業計画」が20事例で多い。これは、子ども子育て関連3法が成立、子ども・子育て支援新制度が2015年に施行され、市町村は5年を1期とする「子ども・子育て支援事業計画」を定めることとされたことが背景にある。2015年より前の4事例(F, R, V, W 園)の自治体には、次世代育成支援対策推進法に基づく「次世代育成支援行動計画」がある。これら

の計画^{注10)}には、保育施設の立地について具体的に示したものはみられず、「子ども・子育て支援事業計画」においても保育施設整備については、保育の量の見込みと確保策が中心である。

加えて、「待機児童解消対策」のように、施設を立地させる地域などについて具体的に対策を示している自治体もある(A, B, E, M, N, R 園のある自治体)。また、公募の場合は、公募要項に整備対象地域を示している自治体もある(H, P, S, T, U 園のある自治体)。0園のある自治体は、

表 3-2 整備事例の実態 (I~P 園)

関東大都市圏・周辺市町				近畿大都市圏・周辺市					
	No	I園	J園	K園	L園	M園	N園	O園	P園
自治体概況	人口(2014(住民基本台帳))	約13万人	約18万人	約9万人	約40万人	約30万人		約8万人	約16万人
	特機児童数 2013/2014/2015/2016年 (Nの値は自主記入)	0/0/0/0	50/40/30/40	10/20/30/0	80/130/250/220		130/20/90/230	0/0/0/0	20/30/60/30
	当該施設計画の立地に関わる 保育施設整備の計画や制度	「子ども総合計画」が子ども子育て支援 事業計画の位置付けあり(2015) 「第三次保育政策推進計画」(2015-2023)	「子ども子育て支援事業計画」(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 公募要項(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 「待機児童解消対策」(2016)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 「地域再生計画」(2015) 「認定こども園整備計画」(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 公募要項(2015)	「子ども子育て支援事業計画」(2015) 公募要項(2015)
当初計画地の立地概要	位置概要	戸建て住宅地	戸建て住宅地	戸建て住宅地	戸建て・集合住宅混在	集合住宅団地	集合住宅団地	都道府県道沿い	戸建て住宅地
	用途地域	第一種低層住居専用地域	第一種低層住居専用地域	第一種低層住居専用地域	第一種中層住居専用地域	第一種中層住居専用地域	第一種中層住居専用地域	準工業地域	第一種低層住居専用地域
当初計画地の概要	最寄駅からの距離	約800m	約1000m	約500m	約600m	約200m	約800m(2か所) 約900m(1か所)	約300m	約1300m
	従前土地利用状況 (計画内容)	農地、一部畑 私有地(事業者が賃貸)	住宅 私有地(事業者が賃貸)	住宅 私有地(事業者が賃貸)	住宅 私有地(事業者が賃貸)	共同住宅(市営住宅)	共同住宅(市営住宅)	店舗(家電量販店)	公有地
	敷地を選定した主体 敷地選定の方法・理由	事業者 ・事業者が自分で土地を探した。(詳細不明、市の介入はない)	事業者 ・土地所有者から市に対して、所有地を貸 育用地として貸与する申し出があった。市 は当該地区での保育事業実施を希望して いる事業者を紹介した。	事業者 ・事業者から市に事前相談あり、待機児童 育用地として貸与する申し出があった。市 は当該地区での保育事業実施を希望して いる事業者を紹介した。	事業者 ・事業者が自分で土地を探した。(詳細不明、市の介入はない)	行政(市) ・市が、市内の各地自治体の事例を 参考に、1階半部屋の空室を 借り、民間に賃貸するための空室を 確保。	行政(市、市) ・市関係機関の会議で検討。 ・市内関係機関の会議で検討。 ・市は、市立幼稚園の敷地はス タジオ、市立図書館から譲り受け、利 用。	行政(市) ・市が、市内の各地自治体の事例を 参考に、1階半部屋の空室を 借り、民間に賃貸するための空室を 確保。	行政(市) ・市が、市内の各地自治体の事例を 参考に、1階半部屋の空室を 借り、民間に賃貸するための空室を 確保。
運営事業者	運営事業者種別	社会福祉法人	社会福祉法人	株式会社	社会福祉法人	民間(法人形態未定)	民間(法人形態未定)	市	民間(学校法人・社会福祉法人)
	自治体内既存園の有無	あり(認可保育施設)	なし	あり(事業所内保育所)	なし				
当初計画施設概要	保育施設種別	認可保育施設	認可保育施設	認可保育施設	認可保育施設	小規模保育事業所	小規模保育事業所	認定こども園	認定こども園
	施設形態	独立型	独立型	独立型	独立型	併設型(集合住宅内)	併設型(集合住宅内)	独立型	独立型
	新築/改修	新築	新築	新築	改修	改修	改修	改修	新築
	施設定員	120名(0-5歳)	110名(0-5歳)	約120名(0-5歳)	約120名(0-5歳)	15名(0-2歳)	15名(0-2歳)	630名(0-6歳)	約120名(0-5歳)
	敷地面積	1825㎡	785㎡	347㎡	約1000㎡			8800㎡	約2000㎡
	建築面積	501㎡	441㎡	167㎡	約600㎡			3673㎡	
	延べ床面積	961㎡	760㎡	236㎡	約1000㎡	80~80㎡(2室)2階の2 室)→49㎡(2室)→住居改 修(1室)2階に変更)	1階半部屋3室 室)→49㎡(2室)→住居改 修(1室)2階に変更)	6825㎡	
	垂直(屋外)面積	354㎡	64㎡	45㎡	500㎡	なし→あり(約20㎡)	なし	あり(面積非公表)	
	敷数	2階	2階	2階	2階	2階 → 1.2階	1階	2階	
	駐車台数(送迎用)	あり(17台)	あり(隣接地に12台)	なし	あり(約5台)	なし	なし	あり(台数非公表)	
当初計画施設の経緯	反対した主体	近隣住民	近隣住民	近隣住民	近隣住民	近隣住民	近隣住民	市民	近隣住民
	地域住民に公表されたから 決定までの主な経緯 (※非公式の打ち合わせ、 行政内部の打ち合わせな どは省略、公式の説明会 などについて記載。)	建築に関する協議(2014) →事業者が戸別説明 →近隣住民による反対の声 →近隣住民から市・事業者・土地所有者 に協議書の提出 →住民説明会 →断念	建築に関する協議(2013) →事業者が戸別説明 →近隣住民による反対の声 →近隣住民から市・事業者・土地所有者 に協議書の提出 →住民説明会 →断念	事業者と土地所有者が市に協議申請書を 提出(2014) →事業者が戸別説明 →近隣住民による反対の声 →近隣住民から市・事業者・土地所有者 に協議書の提出 →住民説明会 →断念	事業者と市・事業者による戸別説明、自治 体説明(2015) →事業者が戸別説明 →近隣住民による反対の声 →近隣住民から市・事業者・土地所有者 に協議書の提出 →住民説明会 →断念	住民代表と役員に説明 (2014) →市民による反対の声 →住民説明会2回 →近隣住民による反対の声 →断念	議員全員協議会で説明(2015) →市民による反対の声 →一連の協議(1回) →市民説明会1回 →市民が住民代表の要請を署名を提出 →ワーキンググループ →市長選挙 →議員選挙説明会4回 →地域ワーキンググループ →断念	市立幼稚園廃止に関する住民説明会 (2015) →市が市立幼稚園、自治会説明 →住民説明会 →事業者の協議開始 →近隣住民による反対の声 →住民説明会 →断念	
当初計画施設の経緯	主な争点・立地	・交通・施設への懸念・特定される通園路 が住宅の集積する通学路・通園路の混雑 ・騒音・子どもの声など	・交通・施設への懸念・周辺道路の 混雑・特定される通園路・通園路の混雑 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地
	主な争点・建設プロセス				事前説明が十分・事業者の説明が十分 ・不在への対応が十分			計画策定のプロセスが一方	
当初計画施設の経緯	主な争点・その他								
	主な対応策 (提案も含む)	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地	・交通・送迎時の混雑・敷地内の騒音・前道通車中や夜間・雨の日の には生活道路に車が入ってくるなどの懸 念・園舎・住宅地への立地 ・騒音・子どもの声、保護者の声 ・日曜営業 ・臭気・給食など ・園舎・住宅地への立地
当初計画施設の経緯	決着	断念(2015.6)	断念(2015.11)	断念(2016.11)	断念(2015.8)	断念(2016.12)	断念(2016.12)	断念(2016.5)	断念(2016.10)
	決着の決め手	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。	・反対の声が大きかったことから、事業者 が断念。
当初計画施設の経緯	収束状況	断念の場合、代替地有無 代替地確保	あり(2017.4開園)	あり(2018.4開園)	なし	なし	なし	なし	あり(2017.4開園)
		・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域	・別土地所有者から市に保育施設用地と して活用する申し出、市が事業者とマンツ ・当初予定地から約150m離れた土地 ・市街化調整区域

立地としては、戸建て住宅地内が多く 13 事例あった。
その他、戸建て・集合住宅混在地内が 5 事例 (L, Q, R, U, X
園)、住商混在地内が 2 事例 (F, G 園)、集合住宅地内が

最寄駅までの距離は、約 500m 以内の立地計画が 8 事例、600-1000m の立地計画が 13 事例、1000m 以上あるいは駅が自治体内にない場合が 3 事例であった。

3.3 当初計画地の概要

(1) 敷地の従前用途

更地が 6 事例 (E, H, I, L, Q, W 園)、駐車場が 6 事例 (C, D, J, T, U, X 園)、共同住宅が 3 事例 (M, N, S 園)、公園が 3 事例 (A, B, P 園) あるほか、グランドゴルフ場、店舗 (家電量販店)、社員寮、事務所、菜園がみられた。

(2) 従前の土地所有の状況

公有地が 6 事例 (A, B, G, M, N, P 園) であった。このうち、G 園のみ市が運営する公立保育園の計画であり、その他 5 事例については民間事業者が土地を賃貸する計画であった。また、私有地が 18 事例であった。このうち、X 園以外は事業者が新たに土地を購入あるいは賃貸する計画で、市が賃貸している計画もあった (O 園)。

(3) 敷地を選定した主体と選定方法

敷地選定の主体として、行政の場合が 7 事例で、公有地を活用した 6 事例に加えて、行政が私有地を賃貸する計画の O 園であった。選定にあたっては、行政内部で検討・判断をしており、市民参加の機会はなかった。

一方、民間の事業者が敷地を選定している場合、行政が積極的に事業者の敷地選定に介入している事例はない。C 園と J 園については、設計事業者あるいは土地所有者から市に当該敷地の貸与に関する情報提供や申し出があり、市が保育事業者に紹介していた。その他の事例では、市からの介入は待機児童などに関する情報提供にとどまり、基本的には事業者が自分であるいはディベロッパーを介して敷地を探していた。

3.3 施設の運営事業者

公有地の場合 (行政が土地賃貸予定だった O 園の事例を含む)、行政が運営事業者となる計画であった事例は 2 事例 (G, O 園) のみであり、その他 5 事例については民間事業者が運営事業者になる計画であった。

私有地 (O 園を除く) の場合、運営事業者としては社会福祉法人 (予定も含む) が多く 13 事例、株式会社 (D, K 園)、有限会社 (C 園)、一般財団法人 (U 園) であった。また、社会福祉法人が運営する計画の 13 事例のうち、8 事例については自治体内に当該社会福祉法人が運営する既存園があった。E, R 園は既存園の分園計画、Q 園は市の時限事業であった家庭的保育事業から展開する計画、W, X 園は認可外保育園の認可化計画、であった。

3.4 当初の保育施設計画概要

(1) 施設種別

計画されていた施設のうち、17 事例が認可保育施設であるが、認定こども園 (O, P, X 園)、既存保育施設の分園施設 (E, R 園)、小規模保育事業所 (M, N 園) もあった。

(2) 施設の設置形態

独立型が 22 事例と殆どであるが、併設型も 2 事例 (M, N 園) もみられた。これらは市営住宅・府営住宅の住戸を保育施設として活用する計画であった。

(3) 空間の改変

新築が 20 事例と殆どであるが、改修も 4 事例みられた。M, N 園は上記の通り集合住宅の一部を改修する計画である。O 園は店舗、R 園は社員寮の改修計画であった。

(4) 施設定員

定員 60-99 名の計画事例は 11 事例、定員 100 名以上の計画事例は 9 事例であった。一方で、59 名以下の計画事例も少数ながらみられ、定員 19 名以下の小規模保育の計画事例は 2 事例 (M, N 園)、定員 20-59 名の計画事例は 2 事例 (E, Q 園) であった。

(5) 敷地面積・建築面積・延べ床面積

独立型施設の 22 事例のうち、敷地面積は 500 m²以上が多く、500-999 m²が 11 事例、1000-1999 m²が 4 事例 (A, G, I, L 園)、2000 m²以上が 3 事例 (O, P, V 園) であった。一方で 499 m²以下も 4 事例 (E, F, K, Q 園) あった。

建築面積がわかる 15 事例のうち、500 m²以上の計画事例が 5 事例 (G, I, L, O, V 園) であった。

延べ床面積がわかる 23 事例のうち、0-499 m²が 10 事例、500-999 m²が 10 事例、と多い。1000 m²以上の計画も 3 事例 (G, L, O 園) あった。

(6) 園庭 (屋外)

園庭の有無がわかる 20 事例のうち、園庭なしは 2 事例 (N, Q 園) のみで、18 事例が園庭を有していた。しかし、園庭面積 99 m²以下が 6 事例 (D, E, H, J, K, M 園)、100-300 m²以下が 4 事例 (A, B, F, X 園) であった。

(7) 階数

独立型で階数がわかる 21 事例の施設のうち、2 階建てが 16 事例と多い。その他、平屋建てが 1 事例 (V 園)、3 階建てが 3 事例 (L, T, W 園)、4 階建てが 1 事例 (Q 園) であった。

(8) 駐車場台数

送迎用の駐車場を有する計画が 16 事例ある。このうち 10 台以上の駐車場のある計画が 5 事例 (E, I, J, V, W 園) である。一方で、駐車場なしの計画も 7 事例あった。

3.5 問題の概要

(1) 反対した主体

24 事例のうち、殆ど (23 事例) が近隣住民による反対である。このうち、自治会・町内会も反対の立場を明らかにした事例は 2 事例 (B, F 園) ある。また、近隣住民といっても、ごく少数の数名が反対していた事例もある。一方 O 園は、未就学児の子をもつ保護者を中心とする市民による反対で、市内全体に主体の広がりがあった。

(2) 問題の経緯

O 園を含む公有地の場合、区長の記者会見や住民説明会、議員全員協議会などの開催を通じて、行政から計画が公表されていた。こうしてこの計画を知り不安等を感じた住民が声を上げていた。その後、住民説明会のほか、個別の協議などを経て、決着に至っていた。O 園に関し

ては、複数回にわたり住民説明会やワークショップが行われ、当該施設計画に関わる住民投票の実施請求や市長選挙も行われた。

私有地の場合、主に事業者による近隣住民への戸別訪問や、自治会への説明を通じて、計画が近隣住民に公表されていた。最初の戸別訪問は、主に事業者が行っており、仲介業者や土地所有者が同行した事例はあるが、行政が同行した事例はみられなかった^{注11)}。こうして不安等を感じた住民が声をあげていた。戸別訪問の対象にならなかった住民が建築に関する標識設置で初めて計画を知り反対の声をあげた例もある(H園)。決着までには、住民説明会を開催している事例が多く、説明会を開催していないのはX園のみである^{注12)}。なお、いずれの自治体も説明会の開催を開設手続きの必須条件としておらず、近隣住民などからの要請に応じて開催している。ただし、F園のある自治体については、「お願い」ではあるが、基本的に事業者に住民説明会の開催を求めている。その他、近隣住民から市に反対の請願書や陳情書、署名などが提出されている場合もあった。

(3) 争点

まず、争点を立地、開設プロセス、その他に分類した。立地に関しては、交通に関することが多く21事例あった。具体的には、前面道路が狭い、交通量が増加する、小学生などの通学路であり危険、渋滞や路駐への懸念、生活道路へ車流入することへの懸念などの声があげられていた。次に騒音に関することが14事例あった。具体的には、子どもや保護者の声、楽器の音などへの懸念である。その他立地に関することとして、公園の転用(A, B, P園)、防犯(K, M, N園)、閑静な住宅地への立地(H, J, Q園)、住宅転用(M, N園)日照の阻害(G, J園)、臭害(J, V園)、振動(M, N園)、視線(V園)、一極集中となる立地、自然や地域との関わりが減る恐れ(O園)があった。

開設プロセスについては、事前説明が不十分が6事例(C, L, S, T, R, U園)、計画策定のプロセスが一方向的が2事例(O, V園)あった。

その他、事業者の質(C, E, V園)、施設デザイン(D園)、敷地が狭い(J園)、資産価値の低下(P園)、定員が多すぎる、衛生、園庭が狭い(以上O園)があった。

(4) 争点への対応(提案を含む)

まず、交通に関して、車送迎対策としては、敷地内外での駐車場の増設(J, K, T, W園)や駐車場位置の変更(V園)という空間面での対応があった。また、隣接する駐車場内でのアクセスを可能にしたり(U園)、交通誘導員の配置(D, W園)、車送迎の禁止(R園)といった運用面での対応があった。また自転車送迎対策としては、駐輪場の増設(D園)、敷地内で子どもをおろす計画に変更(C園)といった対応があった。

騒音に関しては、防音壁・防音フェンスを設置

(G, H, U, R, V園)、二重サッシにする(H, J, R園)、園庭の配置を工夫(X園)、園庭の廃止(E園)、窓ガラスを削減(G園)といった対応があった。また、他の保育園を視察する機会を設けた対応もあった(K, X園)。日照や臭害については、施設形状や位置の変更をしている(G, J, V園)。さらに、施設デザインについて、住民が外壁の色彩を選定した事例もあった(D園)。公園転用については、既存樹木に配慮した計画としたり、代替公園を設けていた(A, B園)。

一方で、殆ど対応策の話し合いにならない事例も6事例(H, L, M, N, P, Q園)あった。

3.6 収束状況

24事例のうち、当初敷地で開園に至った事例が7事例、当初敷地では断念となった事例が17事例であった。

決着の決め手については次の通りである。まず開園に至った7事例について、公有地を活用している事例は3園(A, B, G園)である。A, B園については、区としては可能な範囲で近隣住民が指摘する問題点に対応したと認識していたこと。G園については、行政が近隣住民の要望の一つずつ対応したこと、行政としては他に適地がなく立地を変更できなかったことが開園の背景にある。私有地を活用しているのは4園(D, T, U, V園)である。D園については、事業者と市が住民の要望に最大限対応したと認識していたこと、T園は着工後の反対で事業者も住民の要望に対応できたこと、U園は対策により住民側の交通問題の懸念を払拭できたこと、V園は事業者と市は当該敷地は条件の整っていると認識していたこと、が開園の背景にある。

断念となった17事例について、事業者が断念と判断した事例が12事例ある。これらは、近隣住民による反対の声が大きくなったこと(E, F, H, I, K, L, R園)、少数ながらも近隣住民が反対の姿勢を崩さなかったこと(X園)、土地の契約関係の期限や工事着手予定日、補助金使用期限といったスケジュールの都合があったこと(C, K, Q, S, W園)、近隣住民が求めた交通問題に対応できなかったこと(E, W園)、代替地が見つかったこと(F園)が背景にあった。

また、市が断念と判断した事例は4事例あったが、住民説明などに予定以上に時間がかかること(M, N園)、施設整備に関して反対の立場の市長が当選、その後議員も全員反対の立場を示したこと(O園)、反対の声が大きくなったこと(P園)が背景にあった。その他、反対の声が大きくなり、所有者が判断した事例(J園)もあった。

一方で断念となった17事例のうち、代替地での開園に至ったあるいは開園予定となったのは9事例である。このうち、代替地所有者から市などに保育施設用地として活用を申し出た事例が4事例(F, J, K, W園)、事業者が自身で代替地を探した事例が3事例(E, Q, R園)、既存認

可外園を改修することにした事例（X園）、市が近接する他の市有地を活用することに決めた事例（P園）がある。Q園は代替地でも近隣住民による開設反対の声が大きくなり、断念となった。また、J、K園は市街化調整区域内への立地である。代替地が当初予定地から500m以内と近接する4事例がある（E、P、Q、W園）一方で、1000m以上離れた事例もある（H、J園）。

4. ケーススタディ

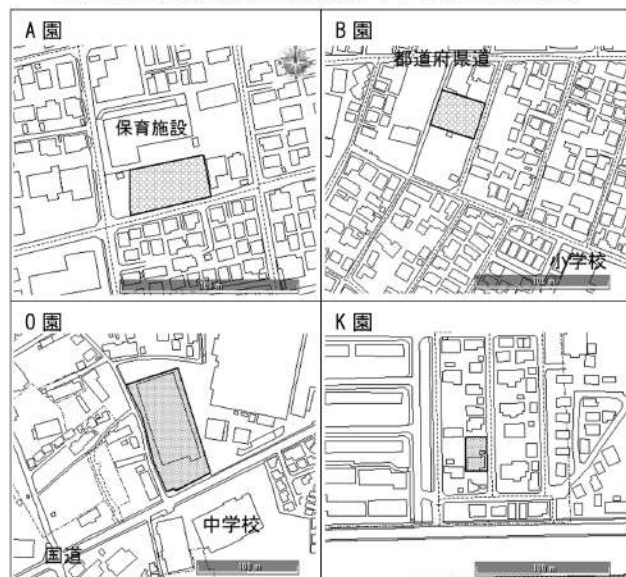
本章では、整備方法についての課題を分析するため、ケーススタディを行う。3章に示した24事例を、実態を踏まえて施設の整備方法別に4つに分類し（表4-1）、各分類の代表例を取り上げる。A、B園、M、N園はそれぞれ同一自治体内にあるため、あわせて論じる。また、表4-2に事例の位置を示した。

表4-1 事例の分類

敷地選定などの施設計画策定・整備について	行政主導	(1)公園の転用：A、B、P園 (2)集合住宅空き住戸の転用：M、N園 (3)施設の集約：O園 (4)その他公有地への立地：G園
	民間事業者主導	私有地への立地：C、D、E、F、H、J、K、L、Q、R、S、T、U、V、W、X園 主な争点：交通・騒音

表4-2 4章で取り上げる事例の位置

（M、N園は位置非公表、方位は全てA園位置図と同じ）



4-1 公園の転用：A、B園

・当該施設の立地に関わる計画や制度：区は2013年に待機児童解消に向けた対策を策定・発表し、保育施設整備を進め、2016年4月には待機児童を大幅に減らすことができた。しかし、2015年には民間の保育事業者が土地・建物を確保して施設開設を提案する件数が区の想定を下回った。一方で、認可保育所の入所申し込みは、想定以上の増加となり、待機児童数が大幅に増えた。2017年4月の入所申し込み数も増加することが見込まれる中、早

急に追加整備を行う必要があると認識していたが、民間事業者からの提案を中心とした施設整備だけでは必要な保育定員を確保できない恐れがあった。そこで、2017年4月に確実に待機児童を解消させるため、2016年4月に現状と方針を公表、5月には区長が記者会見をし、区が保有する土地や施設を活用して保育施設整備をすることとし、広く区民に理解と協力を求めた。このなかで、待機児童解消に向けた緊急対策本部を設置し区長を中心とした部署横断的な体制をつくり、公園を含む区立施設を保育施設に活用する方針を示した。

・立地選定の方法：区が当該公園への立地を決めた手順・理由は次の通りである。①2016.4.1時点で区立公園272カ所のうち面積1000㎡以上（一定以上の面積があつて園庭等を確保できる）：110カ所、②路地上敷地、接道幅が狭い等の条件をクリア：41カ所、③都市計画公園を除く（都市計画決定をしている公園の場合、変更には区や都の手続きを経なければならず時間がかかる）：7カ所、④保育需要の高い地域：4カ所^{注13}。当該公園面積の約8割がA園、約4割がB園に転用されることとなった。

・争点：転用が発表された公園、特にA、B園の立地が計画された公園については、小学生など地域住民の利用が多い公園であった。B園については、具体的な時期は不明であるが、住民の要望により整備された公園であった。こうした利用状況や経緯を踏まえずに転用が計画されたことについて近隣住民から問題視された。

・問題の経緯、収束状況：2016年5月、区が「待機児童解消対策」を公表し、既に公表済みの4つの区有地などに加え、4つの公園を含め、11の区立施設を保育施設転用することが発表された。その後、当該施設計画について、2016年5月に区議会において補正予算が審議、議決され、A、B園いずれも5月内に住民説明会が2回ずつ開催された。住民からの反対の声は大きく、反対署名も提出された。これに対して、区は公園の樹木を移植、事業者決定後に一部施設のデザインの変更などはした。また、近隣の区有地や私有地を代替公園として提供する対応をとり、開園に至った。

4-2 集合住宅の空き住戸転用：M、N園

・当該施設の立地に関わる計画や制度：当市では、土地の確保が困難なニュータウン地域などでの保育施設整備の遅れと保育ニーズの急激な高まりなどから、2016年4月に多くの待機児童が発生した。こうした事態を早急に改善するため、「子ども・子育て支援事業計画」以外に具体性・実効性のある計画が必要と認識し、実現可能な計画の洗い出しを行い、今後3年間に実施する主な保育施設整備などの施策を盛り込んだ待機児童解消対策を策定した（2016.4）。このなかで、府内先行例を参考に、「公営住宅を活用した小規模保育事業所の誘致」を位置付けた。また設置期間は2-3年とし、あくまでも緊急で暫定

的な計画として位置付けた。

・**立地選定の方法**：本計画では保育施設として交通アクセスが良く利便性の高い位置にある府営住宅・市営住宅を活用することとしたが、具体の住戸については次のように選定した。府営住宅については、府が、市の要請に応じて、府内先行例を参考に1階の角部屋空き住戸を推薦した。市営住宅については、建て替え計画があり、取り壊し住宅の住民が暫定的に引っ越し期間住むための空き住戸があり、それを活用することとした。

・**争点**：地域の連合自治会は賛成の立場であったが、保育施設が入る予定の住棟の住民を中心に反対の声があがった。具体的には、あくまで「住宅」であり、すでに住んでいる住民の反対を押し切って市が進めるのかという点、騒音（子どもの声）、振動、防犯（不特定多数の人が施設内に入る）、交通（送迎時の混雑/敷地内の事故/幹線道路の迂回路に面する）が問題視された。

・**問題の経緯、収束状況**：市は、半年間で整備し、2016年10月開設予定を目指した。まず2016年4月から住民説明会を各2回実施したが、この際に反対の声が大きかった。しかし説明会への参加者は住民の一部であることから、市営住宅については市の提案でアンケートも実施し、条件付賛成も含めて賛否は半々であった。こうした状況で市は開園を強行することもできたが、集合住宅のオーナーという立場でもあるため、できるかぎり住民の不安を払拭しようと対応を試みた。しかし住民への説明や対応の検討に時間を要し、当初予定の10月開園が不可能になり、緊急対策としての意味が薄れた。また当初計画定員70名に対して、最終的に40名程度にしかならなかった。さらに、運営事業者公募前の段階では住民意見に対する事業者の対応を市としては保証できなかった。あわせて近隣に小規模保育事業所の開所が決まった。これを受けて、12月に市は断念した。

4-3 施設の集約：0園

・**当該施設の立地に関わる計画や制度**：当市は、「子ども子育て支援事業計画」を有するが、個別の施設計画の記載はなかった。一方で、市は市内公立4幼稚園、3保育所の建物の老朽化が顕著（築38-50年）でこのうち耐震化できているのは1施設のみで、南海トラフ巨大地震津波浸水想定区域に立地している保育所もあるなど、各々の施設で課題を抱えていることを長年問題視していた。

こうした背景のもと、市内部で地域再生制度に基づく地域再生戦略交付金の活用について議論を始めた。そして市内部で検討を重ねて、家電量販店の活用を決め、2015年11月に地域再生計画の申請に至った。あわせて当該認定こども園についての整備計画を策定した。

・**立地選定の方法**：市内部で検討を重ねるなかで、市の中心部にある家電量販店が空き店舗になったという情報を得た。当該敷地は、市の主要駅である特急停車駅に近

く、主要幹線道路である国道に面する。周辺には市役所、図書館等の公共施設やスーパーや金融機関など生活利便施設が半径1km以内にあることから、交通の利便性が高かった。また土地建物規模も定員600名以上の受け入れ可能であった。さらに商業施設の活用に対する上記交付金を活用できるなどの利点があった。公立園を1施設ずつ更新するのは資金も時間も必要であるため、当該敷地に一極化することを決めた。

・**争点**：乳幼児をもつ保護者を中心とする市民から、立地に関しては、市内の幼稚園・保育所を一箇所に集約すること、交通（通園距離が長くなる、送迎時の混雑など）、自然や地域との関わりが減ることが問題視された。また、600人以上という定員規模（大人数すぎる）、感染症の心配、人数に対して園庭が狭いことも問題視された。

・**問題の経緯、収束状況**：2015年末に、議員全員協議会において当該認定こども園についての整備計画について説明し、ここで反対の立場を示した議員から市民に情報が伝わり、反対の機運が高まった。一方で2016年1月には内閣府から地域再生計画が認定され、保護者説明会7回、市民説明会11回開催し、3月議会において整備に関する予算及び関係議案について可決された。ただし、保護者や専門家の意見を反映するようという付帯決議がなされた。これを受けて5月から月1回（計5回）、市民ワークショップを開催し（ただし非公開）、イメージ図などを作成、計画を具体化させた。他方、反対の立場の市民は当該認定こども園の整備に係る住民投票の実施請求についての署名を市に提出した。市は手続きがないため、住民投票の意思はないことをHPに掲載した。市の中で大きな社会問題になり、2016年下半期の市長選挙では当該計画の是非が問われた。ここで、当該計画整備反対派の市長が当選し、翌月に当該計画の廃止が決定された。その後、市内部の会議で改めて計画を検討、地域毎にワークショップ（計4回）、合同ワークショップを実施した。2017年5月に全員協議会を開催し、これまでの経緯を踏まえて議員全員が「旧家電量販店は子育てに関する施策で活用するべきではない」との意見でまとまり、市長へ申し入れた。これを受けて市長は旧家電量販店を活用しないことを表明した。2018年時点で、既存7施設活用の有無も含めて今後の計画については協議中である。

4-4 その他の公有地・私有地への立地：K園

・**当該施設の立地に関わる計画や制度**：当市が定めた「子ども・子育て支援事業計画」では、市内4幼稚園を認定こども園に移行することにより待機児童を解消する予定だったが、移行が実現しなかった。そこで2015年9月に計画を変更、新たな保育施設を整備する方針にした。立地に関する内部の方針としては、待機児童が市内中心部にある2駅の1.5km圏内を中心に誘致することにした。また、市街化調整区域であっても、住宅が立地・連担し

ている地域は事業者から協議を受けることにした。

・**立地選定の方法**：こうしたなか事業者から市に保育施設整備に関する事前相談があり、市は立地に関する上記方針を伝えた。その後ハウスメーカーを介して、土地所有者と事業者のマッチングがあった。土地所有者には公共性の高い用途で土地を活用したいという意向があった。

・**争点**：近隣住民は、交通上のリスクについて一番に問題視した。前面道路6mで、雨の日には生活道路に車が入ってくるのではないかと懸念。園庭を敷地内に十分に確保できないため、園児は公園へ移動することになるが、その際の安全確保も問題視した。また、騒音や防犯（見知らぬ人が地域内に入る）への不安があった。

・**問題の経緯、収束状況**：2016年6月、土地所有者と事業者の連名で市に協議申出書の提出があった。7月に、近隣約20軒（1区画）を事業者と土地所有者と一緒に戸別訪問をした。この際には、挨拶程度で開園予定日、定員、位置などのお知らせをした。不在者には計画概要をポスティングした。翌日以降、近隣住民から不安・反対の声、説明会を開催することを望む声があがった。その後近隣住民は協議会を設立し、協議会として県に対しても建設反対の訴えをし、市に対しては反対の申入書を提出した。以降、7月下旬に第1回説明会をした。この時は、協議会会長を窓口、会長が周知し、近隣住民は55名参加した。8月には、協議会は市に陳情書を提出し、閑静な住宅地である生活環境を守りたいため市と県が認可を行わないこと、撤回を求める申し入れを事業者にも行ったため、市長も計画の取り下げと勧告をして欲しい、という内容であった。交通面では、別敷地に駐車場7台分確保する、開所時間の短縮などの提案をしたり、9月にも2回の説明会において理解を求めた。住民は保育施設の必要性は認識していたが、当該敷地への立地については反対を示した。11月に事業者が、2017年4月開設のスケジュールに間に合わないこと、反対の声が大きくなり、地域住民との良好な関係の基に開設できないことへの危惧などを総合的に判断し、断念を決定した。

・**代替地**：2018年4月に、ニュータウン区域に近接する市街化調整区域内（駅から約500m）の土地所有者から土地活用の打診があり、当該地に同事業者が保育施設を開設した。近隣住民から反対の声はなかったが、前の事例を反省材料に、園庭と十分な駐車場を整備した。定員60名、敷地面積約1000㎡、駐車場14台である。また、こうした経緯を踏まえ、都市計画課が市街化調整区域における地区計画の運用を検討していたため、その中心都市拠点に必要な公益的な施設として保育施設（子育て支援施設）を加えることを提案した。

4-5 整備方法の課題について分析

(1) 公園の転用

A, B 園に関して、区は早急にかつ確実に待機児童を解

消することを重要視し、即効性・確実性のある公園などの公共施設の保育施設への転用を決めた。活用する公園については、面積、敷地条件、手続きに時間がかからないこと、保育需要、という条件を設定し行政内部で判断していた。公園の利用状況などについては十分に考慮されず、事前に住民と十分に議論する機会もなく計画策定され、公表されていた。こうしたプロセス、条件設定のあり方が、近隣住民の反対につながったのではないかと。

(2) 集合住宅空き住戸の転用

M, N 園は公営住宅の空き住戸を活用した暫定・緊急の整備計画であるが、この計画の策定プロセスにおいても近隣住民と十分に議論する機会なく、先行例を参考に行政内部で決めていた。従前用途は住宅であり、近隣住民にとってみれば保育施設に転用されるとは全く想像していなかったと考えられ、そのため不安や反対の声が大きくなったのではないかと。

(4) 施設の集約

O 園は、自治体財政難のなかで、施設の老朽化の解消を目指した計画であった。計画策定にあたっては市民と十分に議論する機会なく行政内部で検討していた。行政としては、国の補助金を活用できる点、利便性が高いところへの立地、中心市街地の活性化にも寄与すると期待できる点などをメリットとしていたと考えられる。一方で市民は、こうしたプロセスのあり方に加えて、600名を超える他に殆ど例のない施設規模への不安、市民にしてみれば通園距離が長くなることで感じる不便さなどを問題視していた。行政が考えていたメリットと市民が保育施設に求める価値に乖離があったと考えられる。

(4) その他の公有地・私有地への立地

K 園は戸建て住宅地内の計画である。土地所有者は公共性の高い用途として保育施設の立地を考えたが、近隣住民にとってみれば突然の計画であり、戸惑いなどもあったと推察される。しかし、交通上のリスク、騒音、閑静な住宅地の環境を守りたいといった理由から近隣住民による反対の声が大きくなり事業者が断念した。代替地として、市街化調整区域に当初予定地の約3倍の広さの敷地を見つけ開園に至ることができた。

5. 保育施設の整備方法についての検討

・**公園を活用した施設整備とパークマネジメントへの展開**：大都市圏の中心市・周辺市で、保育施設建設のための土地がなかなかないなかで、公園は保育施設として活用できる選択肢の一つとなっている。2017年には都市公園法が改正され、都市公園内に保育所などの設置が可能となった。

一方で、地域住民の様々な世代が集い交流する場として機能している公園も多くあり、公園を保育施設用地として活用する際には利用状況を十分に確認し、事前に地

域住民と十分な議論の場をもつことが必要と考えられる。三輪ら(2017)^{※7)}が指摘しているように、保育施設はパークマネジメントの担い手として可能性を有しており、事前に地域住民と創造的な議論がなされることで、地域にとっても保育施設の子どもたちにとってもより良い環境が形成されるのではない。

・**集合住宅内の小規模認可保育所の設置と対策**：子ども・子育て支援法が施行され、小規模保育施設は「小規模認可保育所」となり認可事業として位置づけられた。今後も特に土地がない都市部において設置が進むことが予想される。本稿で取り上げた事例のように、集合住宅の空き住戸の活用というのも想定される。しかし、他住民にとってみれば想像をしていなかった活用であり、住宅として設計された空間に「事後的に」保育所が入る場合、計画に先立ち十分な議論の場をもち整備運営のあり方を検討するとともに、また住戸内外に保育施設として十分な改修をすることが求められる。特に同じ住棟の住民には交通・騒音・振動などの不安が生じるため、十分な対策が必要である。

・**施設の一極集約**：少子化が進む地域においては、幼稚園・保育施設の統廃合は今後も進むことが予想される。その際に、中心市街地に一箇所に集約することが良いのだろうか。本稿で取り上げた事例において、市民にインタビュー調査をすることはできていないが、争点からは市民は保育施設に違った価値を求めていたことが推測される。すなわち、自宅の近くで、地域の自然に触れる、地域の大人に見守られるという保育を求めていたと考えられる。市民のニーズを十分に把握し、計画を策定するプロセスが求められる。

・**大都市住宅市街地での施設整備**：戸建て住宅地のように住宅が一定程度密集している地域で、「事後的」に保育所を開設することが、住民の反対の声が大きくなる一因と推察できる。地域に保育施設が設置されることが突然公表されると、不安を感じる住民がいるのは当然である。こうした大都市の住宅密集地域では、個別施設の整備に対する説明会ではなく、地域単位で、整備方針（整備量や整備候補地等）を明確にし、保育施設に関する正確な情報を住民に提供した上で、個々の施設の計画・整備に進む必要があるのではない。

・**市街化調整区域への代替**：市街化区域への立地を断念し、市街化調整区域へ代替地をみつけて開設に至った例があった。市街地内部、とりわけ戸建て住宅地での新規建設において住民による反対運動が起きた結果ではあるが、立地適正化計画や都市マスタープランの策定を通じて可能な限りコンパクトな市街地を形成することが求められている状況にあることや、また利用者の利便性などを鑑みると問題がないわけではない。K 園の場合は、利用者の利便性や市街地の状況を考慮し調整区域のうち駅

から 500m 程度の地区を選定し施設建設を行っていたが、一般論としては、市街化調整区域での施設建設は可能な限り避けることが望ましく、むしろ都市機能誘導区域などにおいて建設を進めるような計画的対応が求められる。

・**創造的問題解決のアプローチを通じた意向調整**：現在は整備にあたり事業者が戸別訪問をし、必要があれば住民説明会を開催する例が多い。しかし、住民説明会は主に主催者による事業内容の説明の場で、創造的な課題解決の場にはなっていない。対立する意見の調整の可能性を探るような、創造的問題解決のアプローチが求められる。そのために、まちづくりや都市計画において、合意形成型意思決定の方法論の蓄積がある専門家のもとに、複数回の WS などを開催したうえで、施設の規模や内容を決定するようなアプローチが有用ではないか。今後は、そうしたアプローチを取る際の課題や可能性についても研究する必要がある。

・**今後の研究課題**：本研究では、事業者や住民にインタビュー調査を実施できなかった。今後の課題としたい。

<謝辞>

インタビュー調査において自治体担当者の方には多大なご協力をいただきました。ここに記して御礼申し上げます。

<注>

- 1) 厚生労働省(2018) 保育所等関連状況取りまとめ。
- 2) 例えば、保育所設置主体制限の緩和(2000 年)、「待機児童加速化プラン」(2013 年)を策定し賃貸方式や国有地も活用した保育所整備への整備費補助など。
- 3) 保育学を専門とする大豆生田は、文 8)において日本の保育の根底にある倉橋惣三の思想に着目しながら、21 世紀型保育を創るキーワードの一つに「【親・地域】共に育ち合うコミュニティの生成」を挙げている。そして今後の大きな方向性として「子ども・保育者・保護者・地域(住民やまち)が保育という豊かな文化的実践に参加することを通して、共に学び・育ち合うコミュニティをデザインすること」と指摘している。
- 4) 本研究では地域社会との関係がうまく構築された事例の検討は行わないため、そこでのプロセスは把握できない。本研究では、地域社会から反対の声があった事例の事態を明らかにすることで、保育施設の整備方法を検討できるという視座に立つ。
- 5) 藤田ら(2017)の研究は、検索キーワードを「保育所・保育園」「建設・新設・設置・計画・移転・移設・転用・併設」「反対・反発・抗議・迷惑・苦情」としている。本研究は、研究目的に照らして、開設に関わる事例を中心に収集するため、「開設」という語を加え、「移転・移設・転用・併設」は除いた。また、「保育施設」も加えた。
- 6) 複数の自治体担当者に予備調査として確認したところ、保育施設を開設する際に、地域社会から反対の声があがった事例について、自治体ではそれを逐一記録しているわけではなく、また 2、3 年前であっても担当者が変わっている場合が多く、事例

の経緯の詳細について引き継がれているわけではない。そこで、本稿では新聞記事調査を行った事例のうち、最近の事例である2015年と2016年の事例を対象にインタビュー調査を実施した。

7) 総務省統計局のHP

(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/pdf/daitoshi-i.pdf>)に掲載されている大都市圏などの分類を用いた。

8) 自治体担当者から、対象地周辺住民のプライバシー配慮のために、自治体名称を示さないようにという希望が多かったため、本稿では自治体名称や関連の固有名詞を匿名化した。

9) M園のある自治体について、新聞記事からは1事例のみと判断されたがインタビュー調査を実施し2事例(M,N園)あることがわかった。また、A,B園のある自治体について、新聞記事からは他1園についても同様に公園転用した事例で地域住民からの反対があったと判断されたがインタビュー調査から地域住民の反対が大きかったのはA,B園のみということがわかった。また当自治体には私有地を使った保育施設についても開設反対の事例があったと新聞記事から判断されたが、この事例についてはインタビュー調査できなかった。

10) 「次世代育成支援行動計画」と「子ども・子育て支援事業計画」は、根底にある目的は共通するが、前者の方が幅広い内容で、後者は基本的に就学前の子どもと小学生を対象にし、教育・保育提供区域ごとの幼児教育・保育の各事業の見込み量とその確保の方策等について定める計画であるという点に違いがある。

11) 反対の声をうけて、2回目以降、行政が事業者に同行して戸別訪問した場合はある。

12) 説明会の開催以前の段階において断念した事例で、開催する予定がなかったわけではない。

13) 4カ所のうち、近隣住民の反対が大きかったのはA,B園。

<参考文献>

- 1) 定行まりこ編著：保育環境のデザイン-子どもの最善の利益のための環境構成，全国社会福祉協議会，2014.11
- 2) 山田あすか・佐藤栄治・讃岐亮：小規模保育拠点の保育者による子育て環境としての都市環境評価に関する研究：0-2歳児を保育する世田谷区・家庭保育福祉員と京都市・昼間里親を対象として，日本都市計画学会学術計画論文集，No.44-3，pp175-180，2009.10
- 3) 三輪律江・尾木まり：まち保育のススメ，萌文社，2017.5
- 4) 大阪府：子ども施設と地域との共生に向けて -子ども施設環境配慮手引き-，2017.1
- 5) 藤田悠・斎尾直子：老人ホーム・保育所に対する社会意識の変遷と課題 建設反対事例の新聞記事記載内容と立地周辺環境の分析，日本建築学会計画系論文集，第82巻第733号，pp697-703，2017.3
- 6) 後藤智香子・近藤早映・林和眞・小泉秀樹：2010-2016年の新聞記事記載内容の分析を通じた保育施設の開設反対事例の全国実態と課題-子育てコミュニティの構築に資する保育施設整備の方法に関する研究，日本都市計画学会学術計画論文集，No53-3，pp844-851，2018.10

7) 三輪律江・木下勇・中西正彦：保育施設による公園活用とパークマネジメントの可能性と課題についての一考察-横浜市における都市公園内保育所等の設置に関する国家戦略特区を契機とした研究会活動を通して，日本都市計画学会学術計画論文集，No52-3，pp747-753，2017.10

8) 大豆生田啓友・編著：倉橋惣三を旅する 21世紀型保育の探求，フレーベル館，2017.7

<研究協力者>

林和眞 東京都市大学都市生活学部 専任講師

金銀眞 (株)石田ブラン研究員、東京大学先端科学技術研究センター協力研究員

辻麻里子 宮前まち倶楽部

三木裕子 東京都市大学都市生活学部特別研究員

岩瀬貴也 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻修士課程