

人間行動学科 地理学コース

保育所建設への反対と受容

—東京都目黒区、千葉県市川市、兵庫県芦屋市の事例から—

学部 文学部

卒業年度 2019 年度

学籍番号 A16LA009

いちご きょうか
市後 恭佳

2019 年度提出卒業論文

保育所建設への反対と受容

—東京都目黒区、千葉県市川市、兵庫県芦屋市の事例から—

A16LA009 市後恭佳

目次

I はじめに

- 1) 研究の背景
- 2) 既往研究の整理
- 3) 研究目的と研究方法

II 地域レベルの保育所建設反対運動の事例

- 1) 調査対象地の選定理由
- 2) 調査対象地の概要
 - (a) 東京都目黒区
 - (b) 千葉県市川市
 - (c) 兵庫県芦屋市
- 3) 各自治体の「子ども・子育て支援事業計画」について

III GIS による分析

- 1) 計算方法
- 2) 各指標の分析

(a) 乳幼児人口割合と高齢人口割合

(b) 単独世帯割合と核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯割合

(c) 持ち家割合と民営の借家割合

3) 結果と考察

IV 保育所建設反対運動のその後

1) 保育所建設反対運動発生後の各自治体の対応

2) 保育所建設反対運動の発生・鎮静化の要因

V まとめ

キーワード：保育所、反対運動、目黒区、市川市、芦屋市

I はじめに

1) 研究の背景

1973年の第二次ベビーブームが起きて以来、出生率は年々下がっており少子化が問題になっている。平成になってから出生率が10%を超えたのは1989年、90年、94年のみでそれ以外の年は一桁で、2018年には7.4%と過去最低を記録した¹⁾。さらに85年に男女雇用機会均等法が制定され、女性の社会進出がより一般的になった。85年の女性労働力人口は2,367万人で労働力総数に占める女性の割合は39.7%だった。しかし2018年には女性労働力人口は3,014万人にまで増加し労働力総数に占める女性の割合は44.1%になった。また、15歳以上人口に占める労働力人口の割合、すなわち労働力率も女性は高まっており、25~29歳では83.9%と最も高く、次いで40~44歳、45~49歳が79.6%を記録している²⁾。このように日本の労働市場は大きく変化しており、かつての日本のように男性は社会に出て働き女性は家庭に入って家事育児を担う構造ではなくなってきた。こうした社会状況の変化に伴って、保育所の需要も高まっている。図1は保育所待機児童数及び保育所等利用率の推移を表している。図1から、2012年の0から5歳児の保育利用率は34.2%だったが19年には45.8%にまで上昇していることが分かる。しかし都心部を中心に保育施設の整備が需要の増加に追いつかず、保育所に入ることが出来なかった子ども、いわゆる待機児童が発生している。待機児童数は2018年にピークを迎えたのち減少傾向にあるものの19年には16,772人と発表されている。



図1 保育所等待機児童数及び保育所等利用率の推移

出典：厚生労働省 HP 保育所等関連状況取りまとめ（平成 31 年 4 月 1 日）<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf>

（2020 年 1 月 6 日最終閲覧）

厚生労働省の待機児童の定義は「保育の必要性の認定(2号又は3号)がされ、特定教育・保育施設(認定こども園の幼稚園機能部分及び幼稚園を除く。以下同じ。)又は特定地域型保育事業の利用の申込がされているが、利用していないもの」であり³⁾、例えば、公立認可保育所に入れなかった子どもが経済的事情等で取って他の保育施設を利用していなければその子どもは待機児童数には含まれない。このように、保育所に入れなかった人の中でも待機児童の定義から外れる子どもがいるため、待機児童は発表されている数よりも多くいると考えられる。

待機児童という言葉は近年社会問題化したことで一般的に広く使わ

れるようになったが、言葉自体は朝日新聞では1993年に初めて使われた。同紙のデータベースで「待機児童」と検索をかけてヒットした件数を図2にまとめた。

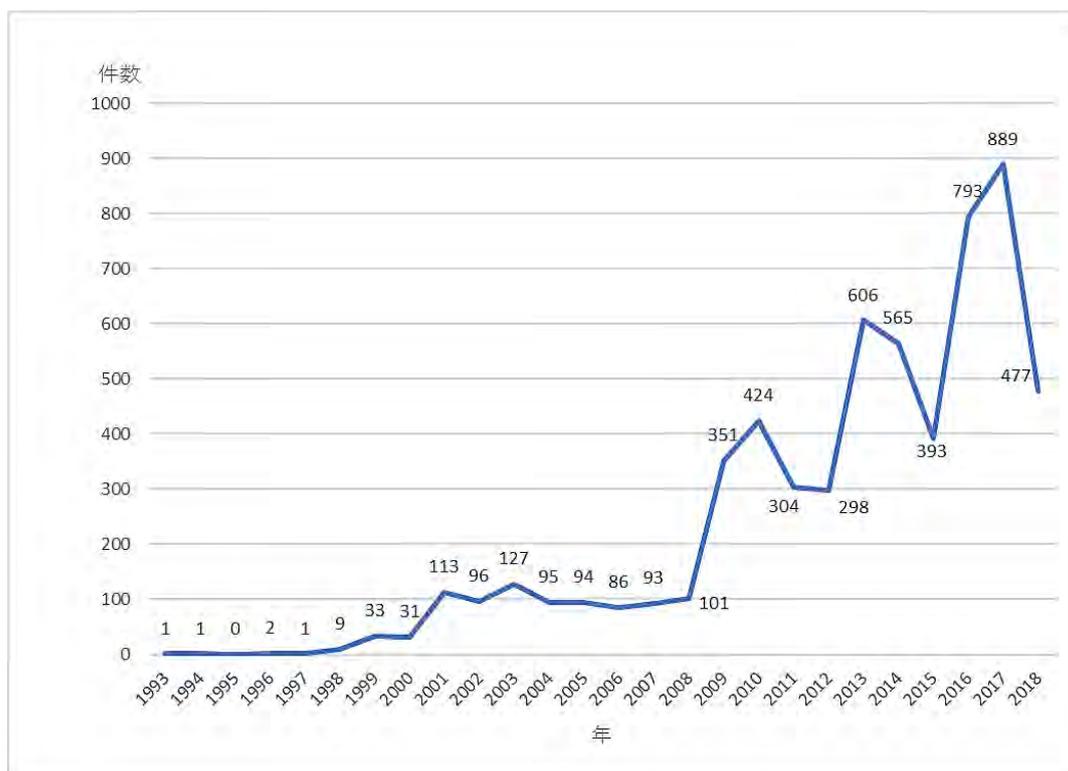


図2 待機児童に関する新聞記事の件数推移

出典：朝日新聞データベースより筆者作成

件数が大幅に増加しているのは2001年、09年、13年、16年だった。01年は「待機児童ゼロ作戦」が発表されたため増加したと考えられる。09年は各都道府県に交付される保育所整備事業の補助金「安心こども基金」が始まったことが件数増加の理由の一つと考えられる。13年には「待機児童解消加速化プラン」が発表された。16年は保育所に子どもを入れることが出来なかった悲痛を綴った匿名ブログや保育所建設

反対運動が起きたことと、参院選があり選挙の争点になったことが重なり急激に件数が増加している。93年にはすでに待機児童の問題が起きていて翌年94年に「エンゼルプラン」が発表されたにも関わらず、待機児童について注目され始めたのは01年以降というのは、保育政策が現在ほど重要視されていなかったことの現われだと考えられる。しかしこうした中で16年に投稿された⁴⁾、前述したブログが大きく話題になった。このブログがきっかけで保育制度の充実を求める署名が国会に提出されるなど政治を動かした⁵⁾。

一方で、主に都心部で保育所建設反対運動が発生し、保育所が開園出来なくなったり開園予定時期から大幅に遅延したりする問題も同時に起きている。表1は朝日新聞、毎日新聞、東京新聞三紙のデータベースで保育所建設反対運動に関する記事を検索し、事例をまとめたものである。2013年から18年の間に東京都で16件、神奈川県で2件、愛知県で3件、千葉県、埼玉県、福岡県、沖縄県、大阪府でそれぞれ1件の報道がある。発生前年別に見ると2013年に2件、14年に3件、15年に9件、16年に7件、17年に1件、18年に2件報道されている⁶⁾。報道件数から判断すると、保育所建設反対運動は長年継続的に起きているのではなく、ある年にピークを迎えたらすぐに収まる傾向があると推定される。

表 1 保育所建設反対運動が起きた時期と地域一覧

年	場所	状態	備考	
2013	東京都中野区	不明	公園内の建設に反対	
2013	福岡県福岡市	開園延期		
2014	東京都品川区池田山	中止		
2014	東京都目黒区平町	開園延期		
2014	神奈川県葉山町	開園延期		
2015	東京都世田谷区	不明		
2015	東京都渋谷区	不明		
2015	東京都目黒区八雲	中止		
2015	大阪府豊中市	中止		別の場所（都市公園内）に設立
2015	東京都世田谷区田園調布玉川	延期		
2015	東京都世田谷区田園調布東玉川	不明	別の場所で予定から大幅に遅れて開園	
2015	東京都中野区	開設		
2015	沖縄県	中止		
2015	千葉県市川市	中止		
2016	東京都武蔵野市	中止		
2016	東京都杉並区	開設		公園内の建設に反対
2016	埼玉県川口市	不明		
2016	愛知県名古屋市中川区	中止		
2016	愛知県名古屋市北区	不明		
2016	東京都武蔵野市吉祥寺	不明		
2016	愛知県名古屋守山区	不明	公園内の建設に反対	
2017	東京都三鷹市	不明		
2018	東京都港区白金台	延期		
2018	東京都杉並区	不明		
時期不明	東京都調布市	中止	公園内の建設に反対	
時期不明	神奈川県茅ヶ崎市	中止		

出典：『聞蔵Ⅱ』、『毎索』、『中日新聞・東京新聞データベース』

より筆者作成

2) 既往研究の整理

本節では建設反対運動に関する研究がどのようになされてきたのかを整理する。

住民による迷惑施設建設反対運動に関してはごみ処理場や原子力発

電所などの研究が蓄積されてきた。また福祉施設の建設反対運動については、古川（1993）が児童擁護施設や精神薄弱者通所厚生施設などの複数の施設の反対運動を、野村（2012）が精神障害者に関する福祉施設の反対運動を取り上げている。しかし近年新たに発生している保育所建設反対運動に関する研究は多くない。

猪熊（2019）は東京都杉並区久我山東原公園で起きた、公園内に保育所を建設する計画に対する反対運動の事例を取り上げた。そこで地域コミュニティ形成の場として地域における必要不可欠な資源をなくして保育所を建設する動きとそれに反対する意味と内実を明らかにした。

藤田と斎尾（2017）は老人ホームと保育所への社会意識の変遷を明らかにしている。保育所反対の動きは1970年代と2010年代の二度ピークを迎えており、この二度のピークで反対派の住民の意見が異なっていることに言及し、社会意識が変遷したとしている。変遷の根拠としている。しかし新聞記事から反対の声を拾い上げているため、反対の声が上がっている地域にどういった人が住んでいてその中のどういった人の意見なのかまでは明らかになっていない。また保育所立地場所についても立地類型のみの記載で住居の具体的な種類の割合までは述べられていない。

橋本（2017）は、保育所建設に反対するのはどのような人なのかを明らかにするために、架空の保育所建設計画が起きた場合の賛否と自宅横に保育所が建設された場合に騒音に対する不安を抱くかというアンケート調査を行った。アンケート結果から、保育所建設に反対する人は年齢や住居の種類、住居歴の長さは関係なく、騒音環境の変化に対する不安をどれだけ強く抱くかで決まると結論付けている。しかしアンケート調査を行った地域の人口構成や世帯構成などを明らかにしてい

ないため、どのような地域でアンケートが行われたのか不明である。

以上の通り、保育所建設反対運動に関する既往研究では保育所建設反対運動の事例そのものに焦点を当てているものが多く、反対運動を起こす人や反対運動が起きた地域に注目しているものは多くない。保育所建設反対運動が起きている地域と起きていない地域があるならば、地域そのものに注目することは重要だと考えられる。なぜなら保育所建設反対運動が起きた地域の人口構成や世帯構成や住居の種類、反対運動が起きた当時の保育政策などの様々な要素から地域の特徴を見出すことは反対運動発生の原因解明のうえで意義があると思われるからである。そのため本稿では保育所建設反対運動が起きた地域に注目して研究を進める。

3) 研究目的と研究方法

前節の先行研究の整理から見出された意義のもと、本稿の研究目的を、保育所建設反対運動が起きた地域の特徴を見出すこと、保育所建設反対運動が起きた原因を考察すること、新聞記事数から分かる範囲での保育所建設反対運動の鎮静化の理由を考察することに置く。

第1節の表1で示したように、新聞記事では保育所建設反対運動が起きたことまでは把握できたとしても、その後どうなったかまでは追究されておらず不明な場合が多い。そのため本稿では実際に保育所建設反対運動が発生したと報道された地域の中から、東京都目黒区、千葉県市川市、兵庫県芦屋市を調査対象地として選定し、各自治体の保育所整備を担う部署の担当者（以下、保育施設整備担当者とする）に聞き取り調査を行うことで反対運動発生当時の状況や発生後の行政対応の変化についての情報を集めた。聞き取り調査は、2019年11月1日に東

京都目黒区子育て支援部保育施設整備課保育施設整備係担当者と子育て支援部保育計画課保育計画係担当者、11月6日に兵庫県芦屋市こども・健康部子育て推進課施設整備係担当者、11月11日に千葉縣市川市こども政策部こども施設計画課担当者に対して、それぞれ実施した。また聞き取り調査と併せて、保育所建設反対運動が起きた場所での現地調査も実施した。

本稿の章構成は以下の通りである。第II章で調査対象地の選定理由を述べた後に各自治体の概要と2017年に各自治体で発表された「子ども・子育て支援事業計画」から保育所建設反対運動が起きた時期の各自治体の保育政策を概観する。第III章ではGISを用いて保育所建設反対運動が起きた地区を分析し、反対運動が起きる地域はどのような地理的属性を持つのかを明らかにする。第IV章では聞き取り調査で得られた情報をもとに、各自治体が保育所建設反対運動後に保育所整備に関してどのように対応を変えたのかを述べた後に、保育所建設反対運動が起きた原因と新聞記事から判断できる範囲での全国的な保育所建設反対運動の沈静化の理由を考察する。第V章では本研究で明らかになったことのまとめと今後の課題を検討する。

II 地域レベルの保育所建設反対運動の事例

1) 調査対象地の選定理由

本稿では、保育所建設反対運動が起きたことが新聞記事から確認できた地域の中から調査対象地として、東京都目黒区、千葉縣市川市、兵庫県芦屋市を選定する。目黒区と市川市は全国的に見て待機児童数が多い地域で、2015年4月1日時点では目黒区は全国で16番目に、市

川市は9番目に待機児童が多くなっている⁷⁾。さらにその2年後には目黒区は3番目に、市川市は4番目に待機児童数が多くなっている⁸⁾。一方で芦屋市はこの2地域に比べると待機児童数は少ない。これらの背景を踏まえて選出した。また芦屋市は近畿地方で起きた反対運動の数少ない事例の一つでもあるため調査対象地にした。

次節で詳細は述べるが、目黒区では2014年末と15年に、市川市では15年に、芦屋市では16年に保育所建設反対運動が起きた。そこで保育所建設反対運動が起きた時期の各自治体の状況をより詳細に把握するため、14年から19年までの各地域の4月1日時点の待機児童数の推移と、乳幼児人口に占める待機児童数の割合と、総人口に占める乳幼児人口割合を比較する。なお市川市は15年8月から保育所反対運動が起きたが、事業者が開園断念を決定したのは翌16年3月下旬だったため、15年と16年に主に注目して比較を進める。

図3を用いて各地域の待機児童数の推移を比較する。目黒区と市川市は14年から17年まで増加傾向にある。それに対して芦屋市では14年から16年までは減少傾向だったが17年から19年までは増加傾向に転じた。さらに市川市では15年から16年の増加量が、13年から19年の7年間で最も多くなっており、芦屋市では保育所建設反対運動が起きた16年は同じ7年間で待機児童数が最も少なくなっている。つまり保育所建設反対運動が起きた時期は目黒区と市川市では待機児童数は増加傾向だったが芦屋市では減少傾向だったことが分かる。

保育所入所の対象年齢の0から5歳を指す乳幼児人口に占める待機児童の割合は図4のようになっている。2013年の待機児童数は目黒区と芦屋市ではほぼ同数だったが、乳幼児人口に占める待機児童割合は芦屋市が目黒区の約2倍の数値を示している。14年から16年までは割

合が高い順に芦屋市、目黒区、市川市の順で推移していたが17年に目黒区で急激に待機児童数が多くなったため目黒区が最も割合が高くなった。その後再び待機児童数が増加している芦屋市の割合が最も高くなり、19年には目黒区と市川市はともに乳幼児人口の1%未満になったが芦屋市は4.43%にもなった。待機児童数と同様に、目黒区と市川市では保育所建設反対運動が起きた時期の待機児童数割合は増加傾向にあるが、芦屋市は減少傾向にある。

次に図5を用いて乳幼児の人口割合推移を比較する。乳幼児人口割合は2011年から13年までは芦屋市が最も高くなっている。しかし14年に市川市と芦屋市の割合はほぼ等しくなり、芦屋市の方が市川市より減少幅が大きいいため15年には市川市が最も割合が高くなっている。芦屋市の乳幼児人口割合はさらに減少を続け17年には目黒区よりも割合が低くなり、割合が高い順に市川市、目黒区、芦屋市となった。こうした傾向の中、各地域の保育所建設反対運動が起きた前後の年に注目する。目黒区で保育所建設反対運動が起きた14年と15年は乳幼児人口割合が増加傾向にある。市川市では14年から16年の間は非常に緩やかだが乳幼児人口割合は年々減少している。芦屋市では毎年0.15ポイントずつ減少している。つまり市川市と芦屋市では保育所建設反対運動が起きた年の乳幼児人口割合は、目黒区とは反対に減少傾向にある。

最後に保育施設の定員数の推移を見ておく。表2は各年4月1日時点の保育施設定員数を示している⁹⁾。地域によって年間の定員増加数は異なるが、全地域で年々定員数を増加させていることが分かった。

表2 保育施設の定員数推移

	2016年	2017年	2018年	2019年
目黒区	4,523	4,964	5,659	6,650
市川市	8,010	8,658	9,192	9,762
芦屋市	1,211	1,271	1,369	1,404

出典：目黒区 HP「保育施設の定員数の推移（各年4月1日現在）」、
市川市 HP「市川市子ども・子育て支援事業計画 進捗状況報告」、
芦屋市 HP「保育所等の入所児童人数」より筆者作成

よって、目黒区では乳幼児人口割合と待機児童割合と待機児童数が増加傾向だった時期に保育所建設反対運動が起き、市川市では乳幼児人口割合は減少傾向にあるが待機児童数割合と待機児童数は増加傾向だった時期に保育所建設反対運動が起き、芦屋市では乳幼児人口割合も待機児童数割合も待機児童数も減少傾向にあり、その上、待機児童数は7年間で最も少ない時期に保育所建設反対運動が起きたことが明らかになった。

以上のように、保育所建設反対運動が起きた地域の中で待機児童数以外にも社会状況が異なっていることから、本稿では東京都目黒区と千葉県市川市と兵庫県芦屋市を調査対象地として選出して比較する。

次節では調査対象地の概要と、区と市全体の総人口と乳幼児人口と高齢人口の推移に着目する。そして各地域で起きた保育所建設反対運動についての詳細を述べていく。



図3 待機児童数の比較（各年4月1日時点）

出典：目黒区提供地区別待機児童数データ、千葉県 HP「市町村別待機児童数(各年4月1日現在)」、芦屋市 HP「保育所等の入所児童人数地域別待機児童一覧」より筆者作成

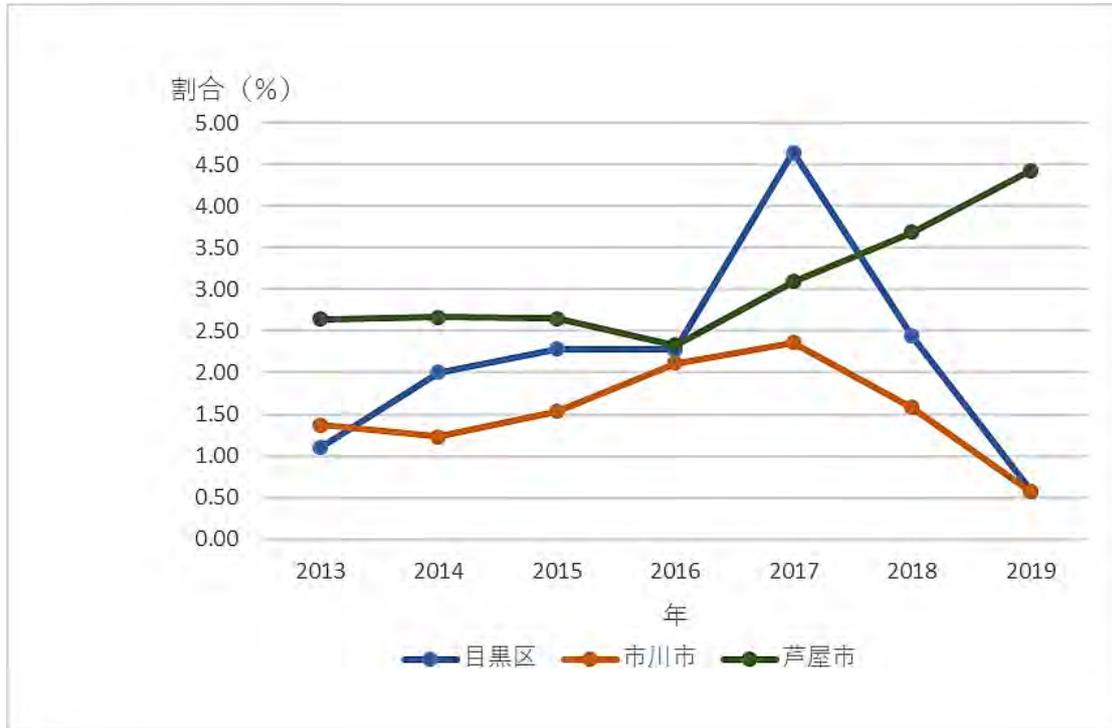


図4 乳幼児人口に占める待機児童数の割合比較（各年4月時点）

出典：目黒区 HP「年齢別人口」・目黒区提供地区別待機児童数データ、市川市 HP「年齢各歳別人口」・千葉県 HP「市町村別待機児童数（各年4月1日現在）」、芦屋市 HP「行政区別(町別)年齢別人口調べ」・芦屋市 HP「保育所等の入所児童人数 地域別待機児童一覧」より筆者作成



図5 総人口に占める乳幼児人口の割合比較（各年4月時点）

出典：目黒区 HP「年齢別人口」、市川市 HP「年齢各歳別人口」、芦屋市 HP「行政区別(町別)年齢別人口調べ」より筆者作成

2) 調査対象地の概要

(a) 東京都目黒区

目黒区は東京 23 区の南西部に位置しており、区の北は渋谷区と、東は品川区と、南は大田区と、西は世田谷区と隣接している。区の面積は 14.67 平方キロメートルで、2019 年 10 月 1 日時点の総人口は 281,555 人、世帯数は 158,434 世帯である¹⁰⁾。

東急東横線と東急目黒線と田園都市線が通っていて渋谷駅へのアクセスが良い。中目黒駅周辺はオフィスビルが立ち並ぶビジネス街に

なっている。一方で目黒区西部地区などには閑静な住宅地が広がっている。都立大学駅周辺の八雲地域はもともと東京都立大学（現在の首都大学東京）があった場所で、その跡地に現在は区内で最大規模の図書館やホールなど教育文化施設があり、地域の芸術・文化の拠点となっている。

表3は目黒区の総人口と高齢人口と乳幼児人口を記した表である。総人口は2013年に1万人以上増加したのち、毎年1,000人から2,000人ずつ増加している。区内の乳幼児人口も高齢人口も少しずつではあるが増加し続けている。表4は総人口に占める高齢人口の割合と乳幼児人口の割合を記した表である。高齢人口は毎年増加傾向だが、割合は15年にピークの19.96%を迎えてからは減少傾向にある。総人口に占める乳幼児人口の割合は10年から18年までは毎年緩やかに増加しており19年には減少している。14年から15年にかけてのみ増加率が0.15ポイントと高くなっている。前節で述べた通り、目黒区の待機児童数は12年と14年に大幅に増加し、17年には617人にまで増加し東京都内で2番目に待機児童数が多くなった¹⁾。自治体によって待機児童数の数え方は異なるが、目黒区では国の定義に基づいた数え方をしているため16年以前と17年以降で数え方が異なっている。その後は待機児童解消のための政策によって待機児童数はかなり少なくなり、20年4月には待機児童数は0人になる見込みだ。

表3 目黒区総人口・高齢人口・乳幼児人口

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
総人口(人)	253,557	254,817	255,892	266,070	267,884	270,525	272,478	275,278	277,803	280,241
高齢人口(人)	48,393	48,619	49,504	51,533	52,918	53,985	54,323	54,745	54,886	55,095
乳幼児人口(人)	10,676	11,075	11,367	11,961	12,307	12,863	13,125	13,290	13,531	13,583

出典：目黒区 HP「年齢別人口表（総計）」より筆者作成

表 4 目黒区高齢人口割合・乳幼児人口割合

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
高齢人口割合 (%)	19.09	19.08	19.35	19.37	19.75	19.96	19.94	19.89	19.76	19.66
乳幼児人口割合 (%)	4.21	4.35	4.44	4.50	4.59	4.75	4.82	4.83	4.87	4.85

出典：目黒区 HP「年齢別人口表（総計）」より筆者作成

目黒区では近隣住民からの反対意見によって保育所開設が延期された事例と開設が中止になった事例に関する報道が各 1 件ずつあった。反対運動が起きた地区は図 6 で示している。2014 年 11 月に平町 2 丁目、約 320 平方メートルの元工場を改装して 15 年 4 月に定員 62 人の私立認可保育所を開園する計画が立った。しかし 12 月に計画を知った近隣住民から子どもの声の騒音や送迎マナーに関する懸念を理由に反対の声が上がった¹²⁾。しかし事業者と住民の協議の末、16 年 6 月に開園した¹³⁾。もう一件は 15 年に八雲 3 丁目で起きた。国家公務員の寮があった約 600 平方メートルの跡地に保育所を整備する計画が立ち、17 年 4 月に定員約 70 人規模の私立保育所を開園する予定だった。しかし 15 年 4 月と 6 月に近隣住民への説明会を開いたところ、両回とも 20 人の参加があり、子どもの声による騒音被害や、子どもが多くなると車の使用が困難になることなどを理由に反対意見が相次いだ¹⁴⁾。その結果、建設は見送られたが、当該地は現在も空き地のまま残されている。

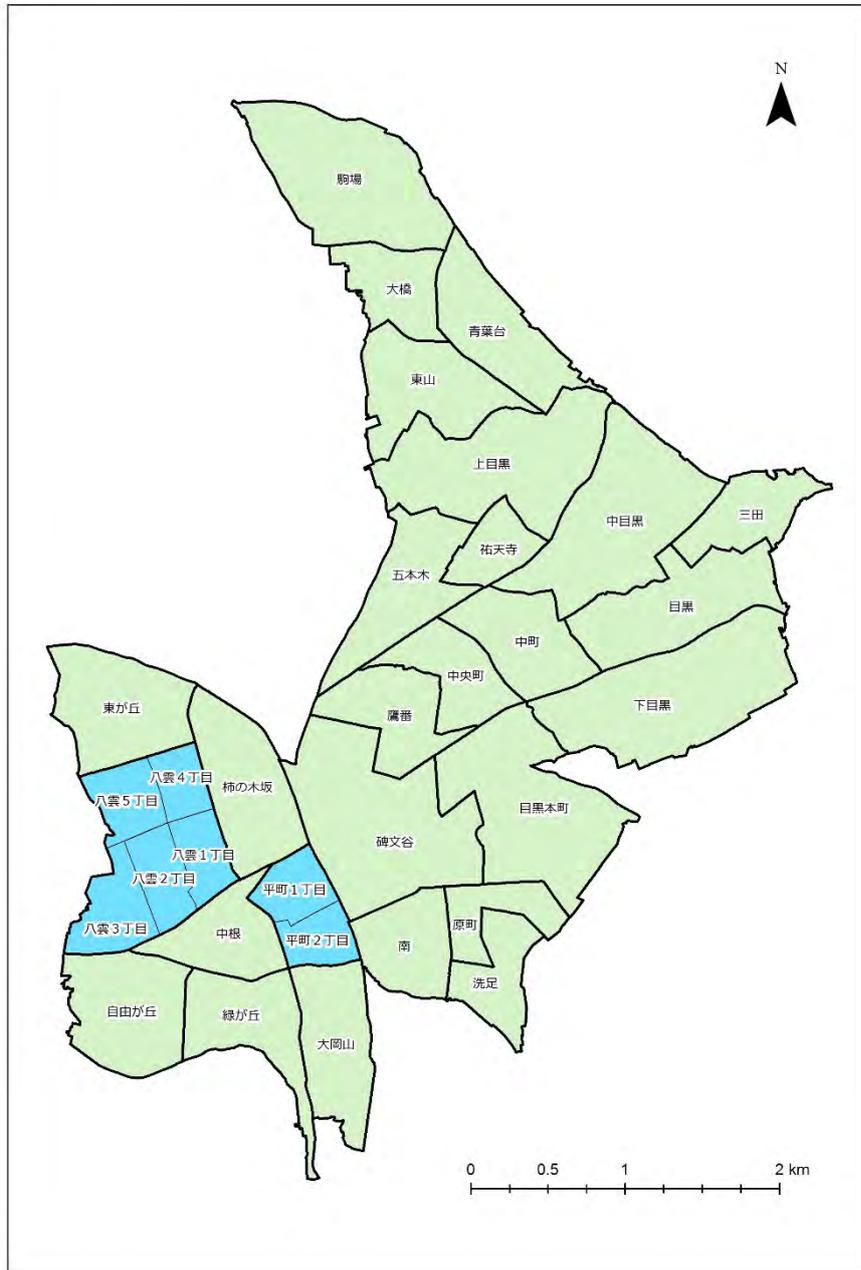


図 6 目黒区地図

(b) 千葉県市川市

市川市は千葉県の北西部に位置し、北は松戸市、東は船橋市と鎌ヶ谷市、南は浦安市と東京湾に面している。市の面積は 56.390 平方キロメートル、令和元年 10 月 31 日時点の総人口は 490,322 人で、世帯数は 246,639 世帯である¹⁵⁾。表 5 は市川市の総人口と高齢人口と乳幼児人口を示している。2010 年から 13 年まで総人口は年々減少傾向だったが、14 年からは増加し続け、19 年には 50 万人目前となっている。高齢人口は 10 年には 8 万人未満だったにも関わらず、増加を続け 18 年には 10 万人を超えた。

しかし乳幼児人口は多少の増減はあるとは言えほぼ一定で、12 年以降は 25,000 人を下回り続けている。表 6 は総人口に占める高齢人口割合と乳幼児人口割合を表している。高齢人口に関しては人口数と共に割合も年々高くなっていて総人口の 4 分の 1 以上が高齢人口となっている。一方で乳幼児人口の割合は 16 年から徐々に減少していき 18 年には 5%を下回った。しかし待機児童数は決して少なくない。市川市の待機児童数の数え方は国の定義と異なっており、保育所入所を申請した人の中から、1 つの保育所しか申請していないで入れなかった人と、通える範囲に空きのある園があるにも関わらず入所を拒否した人を除いた人数を待機児童として数えている¹⁶⁾。前節で述べたように、市川市の待機児童数は 14 年に一度減少したにも関わらずその翌年には増加し、17 年に 576 人と千葉県内で最も多い数を記録した¹⁷⁾。しかし翌年 18 年には約 33%、19 年には前年の約 64%も減少している。これは保育所定員数が 1 年に約 550 ずつ増えているためだろう¹⁸⁾。

表5 市川市の総人口・高齢人口・乳幼児人口

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
総人口（人）	475,728	474,511	471,135	469,041	470,990	475,256	479,523	483,199	486,517	489,705
高齢人口（人）	79,102	80,398	83,519	87,881	91,791	95,375	97,943	99,988	101,890	103,117
乳幼児人口（人）	25,822	25,407	24,966	24,418	24,044	24,260	24,364	24,416	24,299	24,218

出典：市川市 HP「年齢各歳別人口」より筆者作成

（各年4月30日時点）

表6 市川市高齢人口割合・乳幼児人口割合

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
高齢人口割合（%）	16.63	16.94	17.73	18.74	19.49	20.07	20.43	20.69	20.94	21.06
乳幼児割合（%）	5.43	5.35	5.30	5.21	5.10	5.10	5.08	5.05	4.99	4.95

出典：市川市 HP「年齢各歳別人口」より筆者作成

（各年4月30日時点）

市川市では近隣住民からの反対によって保育所建設が中止になったと新聞等で報道された事例は1件あった。図7は反対運動が起きた地域を示している。市川市菅野4丁目で2016年4月に定員108人規模の私立保育所を開園する計画が、15年8月に予定地に看板にて近隣住民に告知されると反対運動が起きた。最終的に16年3月末に事業者が開設断念を発表した¹⁹⁾。なお現在当該地には民家が建っている。

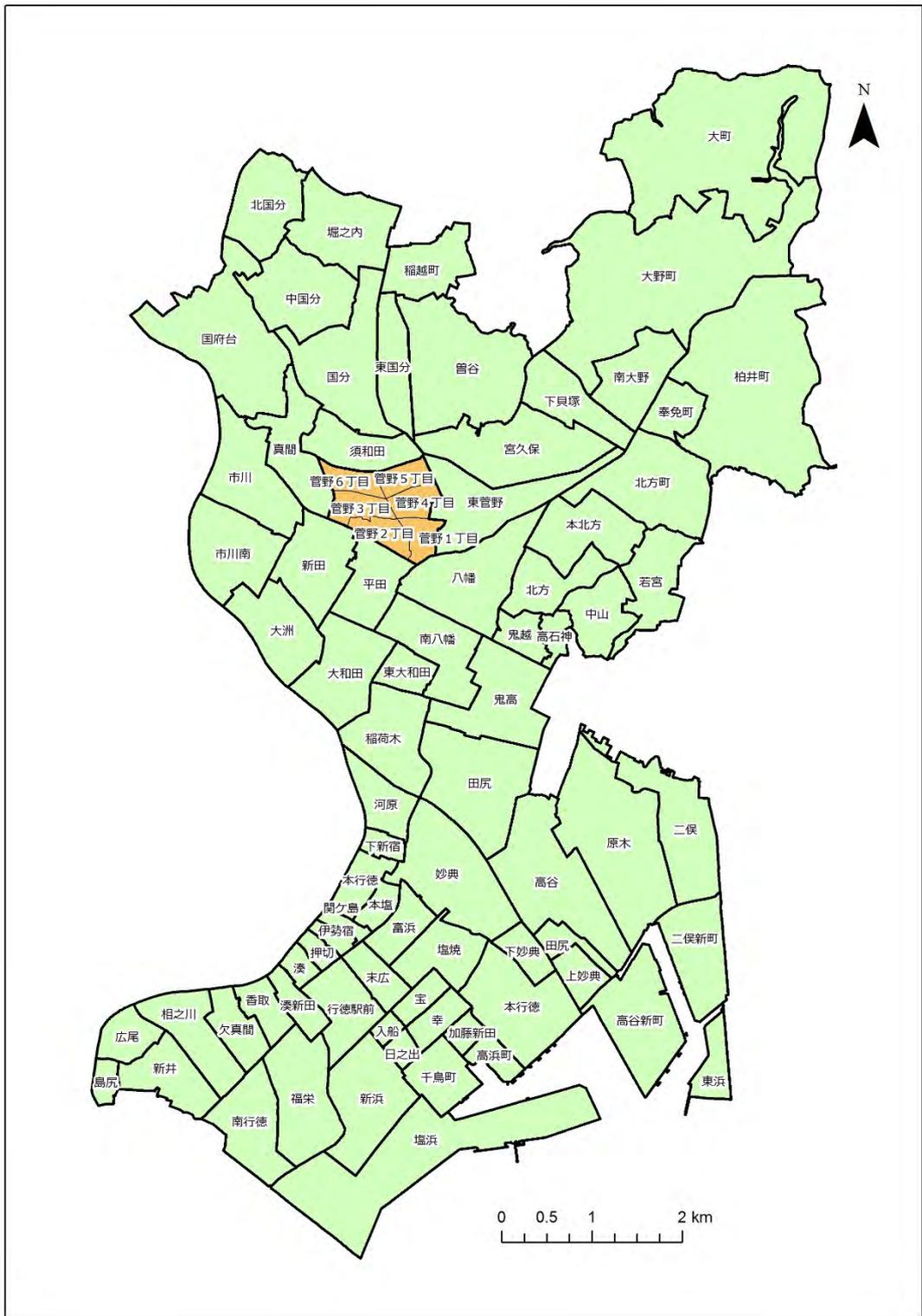


图 7 市川市地図

(c) 兵庫県芦屋市

芦屋市は兵庫県の南東部にあり、大阪と神戸の中間地点に位置している。令和元年10月1日時点の総人口は95,608人で世帯数は44,686世帯、市の面積は約18.57平方キロメートルである²⁰⁾。東西約2.5km、南北約9.6kmと南北に細長いのが特徴で、北部は六甲山があり南端は大阪湾に面している。芦屋市から神戸までJRの快速で12分、梅田には阪神線特急で20分と大都市へのアクセスが非常に良いことから住宅都市として開発が進んでいるとすることができる。表7は芦屋市の総人口と高齢人口と乳幼児人口を示している。総人口は2013年から毎年数百人ずつ減少しているものの、ほとんど横ばいで推移している。乳幼児人口も11年から徐々に減少している。しかし高齢人口は、総人口よりも高い増加率で増加している。表8の通り、総人口に占める高齢人口割合は13年に24.71%まで下がったのち上昇し19年には過去9年間で最も高い28.84%を記録した。一方で総人口に占める乳幼児人口の割合は11年には6.62%だったが19年には3分の2程度の4.45%にまで減少した。それに対して、待機児童数は16年に最少の109人にまで減少したのち増加傾向に変わり、19年4月1日には過去最高の190人にまで増加した。ただし芦屋市の待機児童数の数え方は国の定義とは異なり、保育所に申し込みをしたが入れなかったまたは入らなかった人を待機児童として数えているため、国の定義で数えるよりも多くなっている²¹⁾。

表 7 芦屋市の総人口・高齢人口・乳幼児人口

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
総人口(人)	77,752	78,246	96,360	96,499	96,590	96,079	95,740	95,805	95,488
高齢人口(人)	21,670	22,453	23,808	25,011	25,804	26,344	26,779	27,215	27,536
乳幼児人口(人)	5,149	5,093	5070	4919	4834	4,680	4,496	4,422	4,292

出典：芦屋市 HP「行政区別(町別)年齢別人口調べ」より筆者作成

表 8 芦屋市高齢人口割合・乳幼児人口割合

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
高齢人口割合(%)	27.87	28.70	24.71	25.92	26.71	27.42	27.97	28.41	28.84
乳幼児割合(%)	6.62	6.51	5.26	5.10	5.00	4.87	4.70	4.62	4.49

出典：芦屋市 HP「行政区別(町別)年齢別人口調べ」より筆者作成

兵庫県芦屋市では近隣住民からの反対によって保育所建設が中止になった事例は 1 件だけだった。図 8、9 で反対運動が起きた地区を示している。国道 43 号線の南側の呉川町で 2016 年 2 月に住民説明会を行ったところ、近隣住民からの反対意見が多かったため、呉川町での開設は断念した。その後すぐ、国道 43 号線の北側の宮側町を新たな候補地として説明会を行ったが、ここでも住民の反対によって計画は中止された²²⁾。現在当該地はどちらも民家が建っている。

今回取り上げた地域で起きた建設反対運動全 4 件で共通している点は、私立の認可保育所を建設する計画だった点と住宅街に建設予定だった点である。そして開園に至ったのは平町 2 丁目の事例のみで他の 3 件は計画が中止されている。

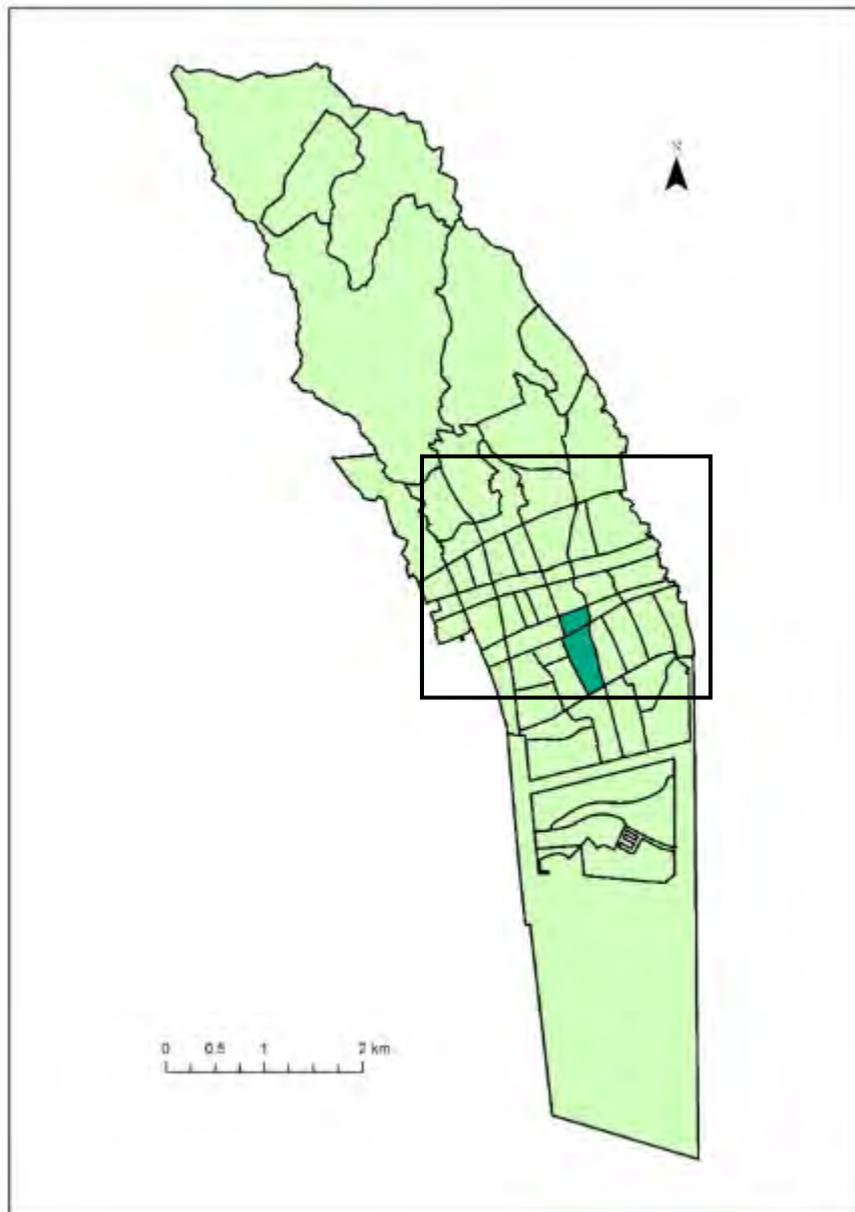


图 8 芦屋市地图（広域）

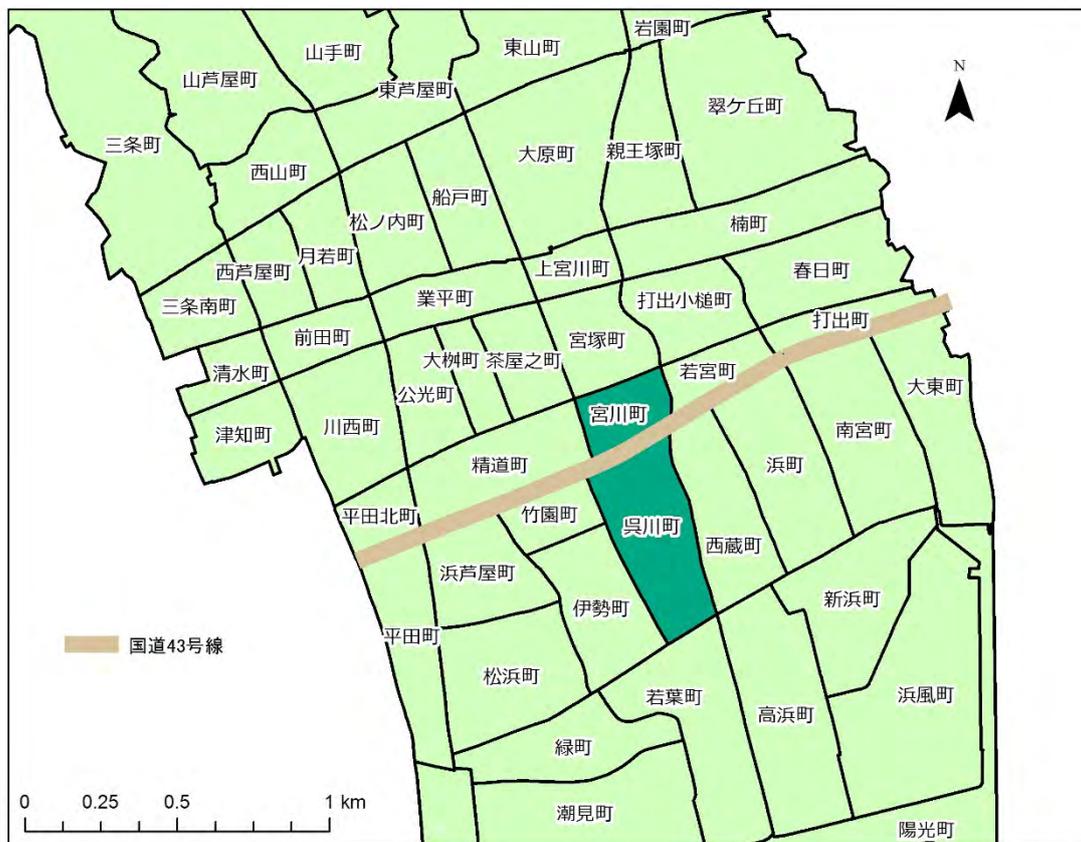


図9 芦屋市地図（拡大）

3) 各自治体の「子ども・子育て支援事業計画」について

前節では調査対象地の概要と各地で起きた保育所建設反対運動の詳細について述べた。次に本節では保育所建設反対運動が起きた時期に各自治体でどのような保育政策が行われていたのかを述べる。

2012年8月に「子ども・子育て支援法」が国会で成立したことを受けて、平成27年度から平成31年度までの5年間を計画期間とした「子ども・子育て支援事業計画」の策定が自治体に義務付けられた。本節では3つの自治体の「子ども・子育て支援事業計画」を概観する。

厚生労働省が発表した「子ども・子育て支援法」では初めて認定子ども園が導入された。この時新たに子どもの認定区分という制度も導入された。認定区分とは、未就学児が保育・教育施設を利用する際に必要な認定制度のことで、年齢と保育の必要性の有無によって分類されている。1号認定は満3歳以上の子どもで幼稚園等の施設での教育を希望する子どもで、2号認定は満3歳以上で保護者が「保育の必要な事由²³⁾」に該当しており保育園等での保育を希望する子どもで、3号認定は満3歳未満で保護者が「保育の必要な事由」に該当しており保育園等での保育を希望する子どもである。1号認定の子どもは認定子ども園と幼稚園、2号認定の子どもは認定子ども園と保育所、3号認定の子どもは認定子ども園と保育所と特定地域型保育事業を利用するように定められている。

どの自治体も保育・教育施設の量の確保を計画の第一に挙げている。整備にあたって市川市と芦屋市は市内を3つに分けている。市川市は南部中部北部で、芦屋市は公立中学校の校区で3つの圏域に分けて整備計画を立てている²⁴⁾。一方で目黒区は区全体を一区域と見なして区全体で整備を進めるとしている。全ての自治体で3つの認定区分のうち2号認定と3号認定をさらに2つに分けている。3号認定を0歳の場合と1・2歳で分け、2号認定を学校教育の利用希望が強いと想定される子どもとそれ以外とで分けて5つの区分に分けて、どの認定区分の子どもに対してどの施設をいつどれだけ整備するかを計画している。

従来の閉園時間を越えて延長して保育を行う延長保育事業は、目黒区では認可保育所と小規模保育事業の新規開設園で順次実施して拡大していく方針を立てている。市川市では5年間で拡大を目指すとし、さらに認可保育所での休日保育を、市内の主要駅周辺にある保育所のう

ち、休日も受け入れが可能なところを拠点として準備するとしている。一方で芦屋市では、延長保育事業はニーズがあるものの限定的なので実施園を増やすことは計画していない。

このようにどの自治体も保育・教育施設の確保や多様なニーズに合わせた取り組みを早急に行うとしている。

「子ども・子育て支援事業計画」と認定こども園の導入によって多様な保育ニーズに対応でき、保育施設の定員数も増加しているので待機児童問題解決に拍車をかけたと言えるだろう。

Ⅲ GIS による分析

1) 計算方法

前章で少し触れたが目黒区では平町2丁目と八雲3丁目、市川市では菅野4丁目、芦屋市では呉川町と宮川町で反対運動が起きた。そこで本章では、各地域の町丁別の総人口に対する乳幼児人口割合、高齢人口割合、町丁別の総世帯数に対する単独世帯割合、核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯割合、町丁別の一般世帯数に対する持ち家割合、民営の借家割合を3地域間で比較し、保育所建設反対運動が起きた地域の特徴を浮かび上がらせる。今回はいずれも2015年10月1日時点のデータを使用した。

各指標について、3つの調査対象地の平均値と標準偏差は表の通りになった。

表9 各指標の平均値と標準偏差

	平均値(%)	標準偏差
乳幼児人口割合	4.71	1.77
高齢人口割合	21.02	7.84
単独世帯割合	38.41	15.40
核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯	22.63	10.86
持ち家割合	51.45	20.35
民営の借家割合	36.15	17.74

これらの値を基に Z 得点、つまり標準得点を計算し、Z 得点によって各地域の比較を行った。Z 値の計算式は以下の通りである。

$$Z = (X - \text{各指標の平均値}) / (\text{各指標の標準偏差})$$

X:各地区の割合

次に Z 得点が -1.5、-0.5、0.5、1.5 の時の X を求め、その値を閾値とした。閾値の求め方の式は以下の通りである。

$$X = Z(\text{標準偏差}) + \text{平均値}$$

このようにして求めた値を基に等級色の数値分類の地図に表し、比較と分析を行った。

2) 各指標の分析

(a) 乳幼児人口割合と高齢人口割合

ここでは乳幼児人口割合と高齢人口割合を用いて分析する²⁵⁾。これらの指標を用いて分析する理由は、乳幼児人口割合は地域の保育需要と関わってくるからである。高齢人口割合は、一般的に退職後の世代は在宅時間が長く、保育所建設に伴う住環境の変化を最も受ける可能性が高いため、保育所建設反対運動が起きた地域の特徴を浮かび上がらせるために重要な指標だと考えられるためである。

図 10 は目黒区の町丁目別地図で、図 11 は保育所建設反対運動が起きた八雲 3 丁目と平町 2 丁目の周辺地域を拡大して示している。図 12 は市川市の町丁目別地図で図 13 では保育所建設反対運動が起きた菅野 4 丁目の周辺地域を拡大して示している。

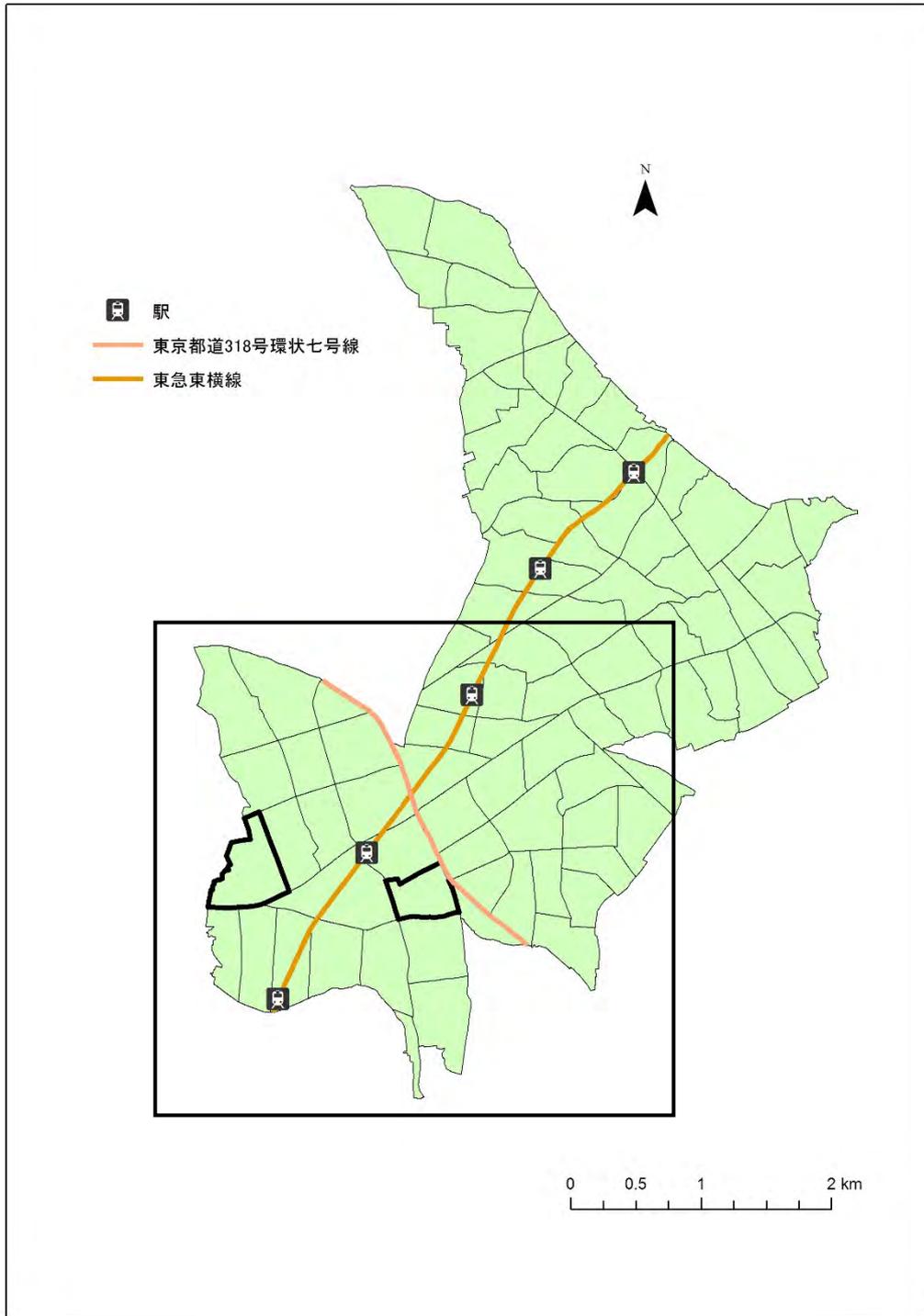


图 10 目黒区町丁別地図（広域）



図 11 目黒区町丁別地図 (拡大)

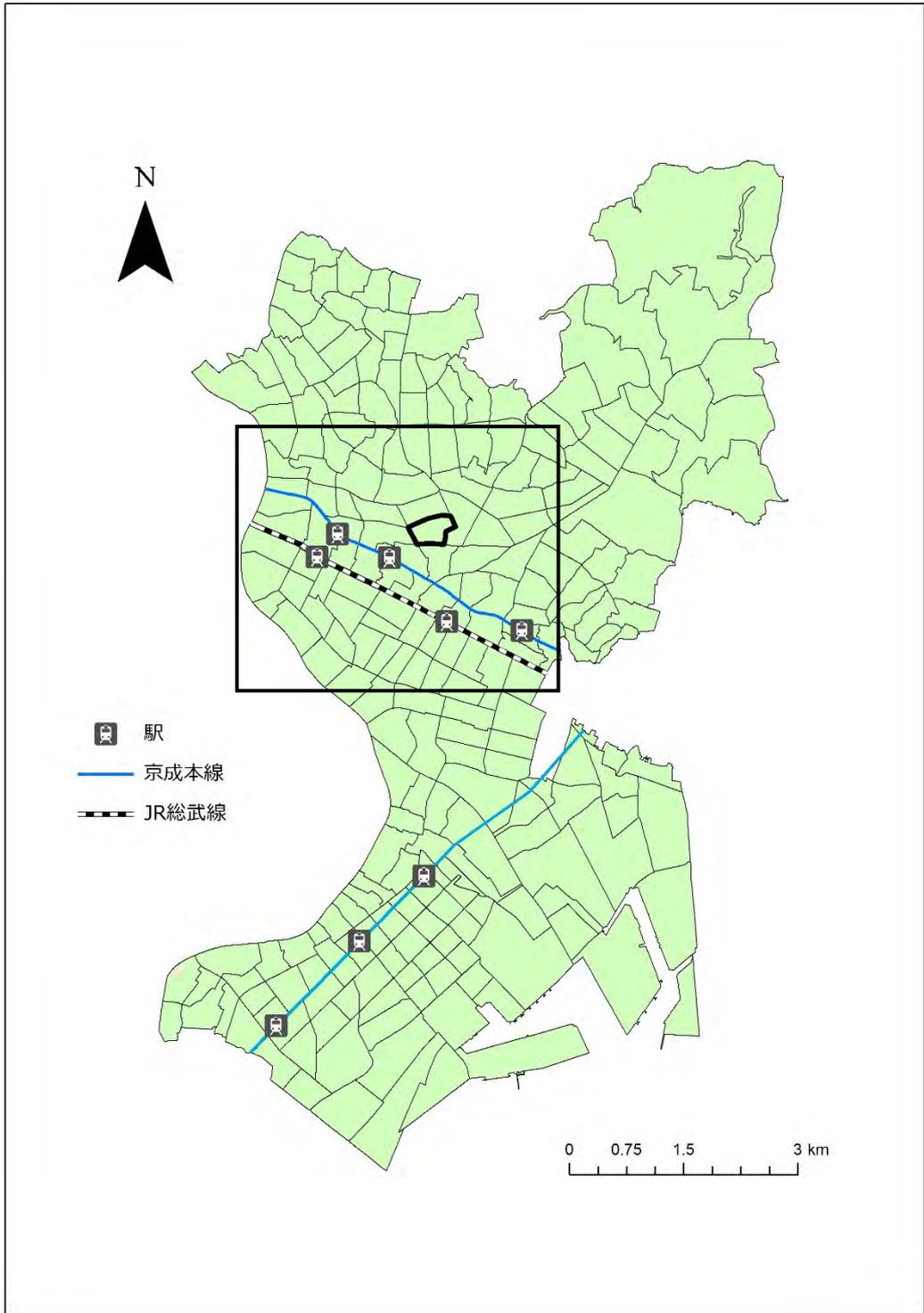


図 12 市川市町丁別地図（広域）

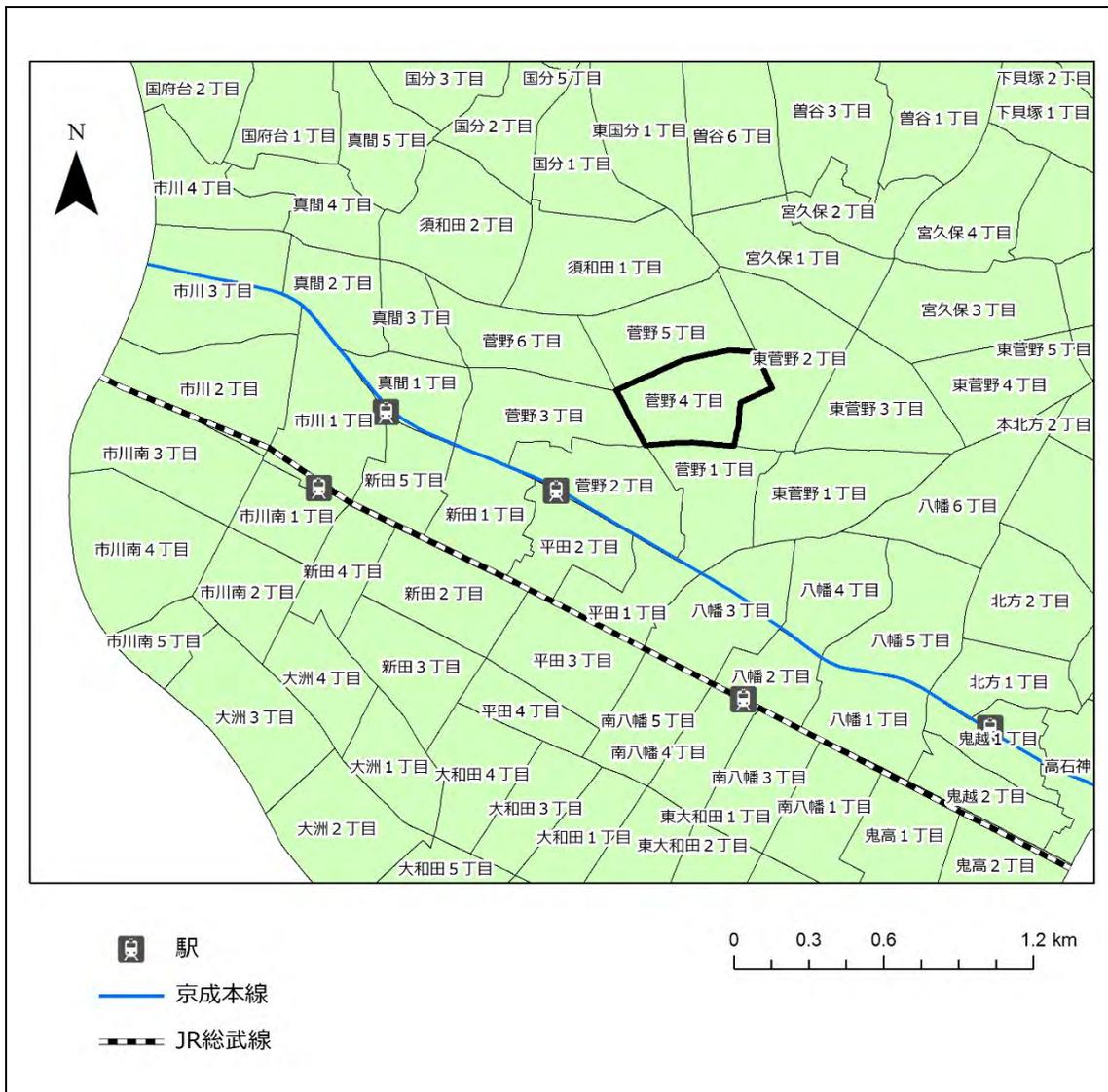


図 13 市川市町丁別地図（拡大）

図 14 は 3 地域の乳幼児人口割合地図を示している。3 地域の平均値に近い割合の地区は黄色で示し、平均値より低い割合の地区は青色で、高い割合の地区は赤色で示した。目黒区は平均的な地区が多く、平町 2 丁目と八雲 3 丁目も平均的な値を示している。市川市は東京メトロ東西線沿いに割合の高い地区が集まっているが、京成本線沿いは平均的な地区か割合の低い地区が集まっており、菅野 4 丁目も平均的な値を

図 15 は 3 地域の高齢人口割合地図を示している。目黒区は区全体的に平均的な割合を示しており、平町 2 丁目と八雲 3 丁目も平均的な割合になっている。市川市では、京成本線より北側の地域は割合が高く、東京メトロ東西線沿いの地域は割合が低いことが明らかになった。菅野 4 丁目は平均的な数値を示しており、周辺地域と比較すると割合が低くなっている。芦屋市は市全体的に高い割合を示しており宮川町でも割合が高くなっているが、呉川町は平均的な割合を示している。菅野 4 丁目と呉川町は周辺地域よりも割合が低いことが明らかになったが、他の地区ではその傾向は見られないため、調査対象地においては反対運動の発生と高齢人口割合について明確な関係は見出せなかった。

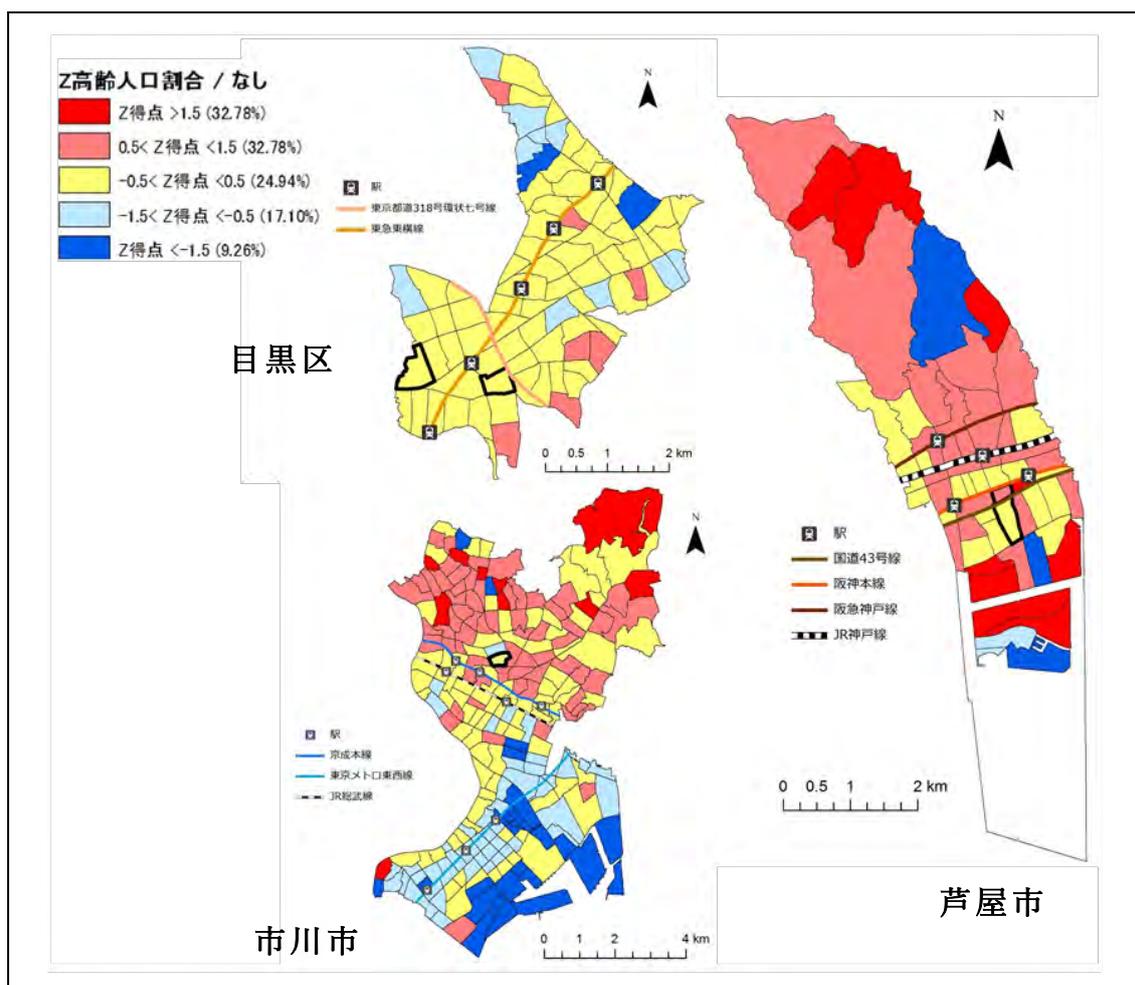


図 15 3 地域の高齢人口割合地図

(b) 単独世帯割合と核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯割合

ここでは、総世帯数に占める単独世帯割合と、核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯割合（以下、夫婦と子どもからなる世帯の割合とする）から分析する²⁶⁾。

単独世帯割合と夫婦と子どもからなる世帯割合を用いる理由は、核家族世帯と非核家族世帯の代表的な項目で比較するためである。

図 16 は 3 地域の単独世帯割合を示している。目黒区は区全体で割合が高くなっているが、平町 2 丁目と八雲 3 丁目は平均的な割合を示している。両地区とも周辺には割合の高い地区が多く、平町 2 丁目と八雲 3 丁目は周辺地域よりも割合が低いことが明らかになった。市川市は JR 総武線沿いに割合の高い地区が集まっているが、市の北部は割合が低くなっている。菅野地区だけで見ると、平均的な割合のところと低い割合のところがあり、菅野 4 丁目は低い割合を示しているため周辺地域よりも割合が低いとすることができる。芦屋市は市全体的に割合が低くなっている。呉川町と宮川町はともに平均的な値を示しているが、呉川町は周辺地域に割合の低い地区が多く、宮川町は反対に割合の高い地区があるため、周辺地域と比較すると呉川町は割合が高く、宮川町は割合が低いと言える。よって、調査対象地においては単独世帯割合が比較的低い地域で建設反対運動が起きているとすることが出来るだろう。

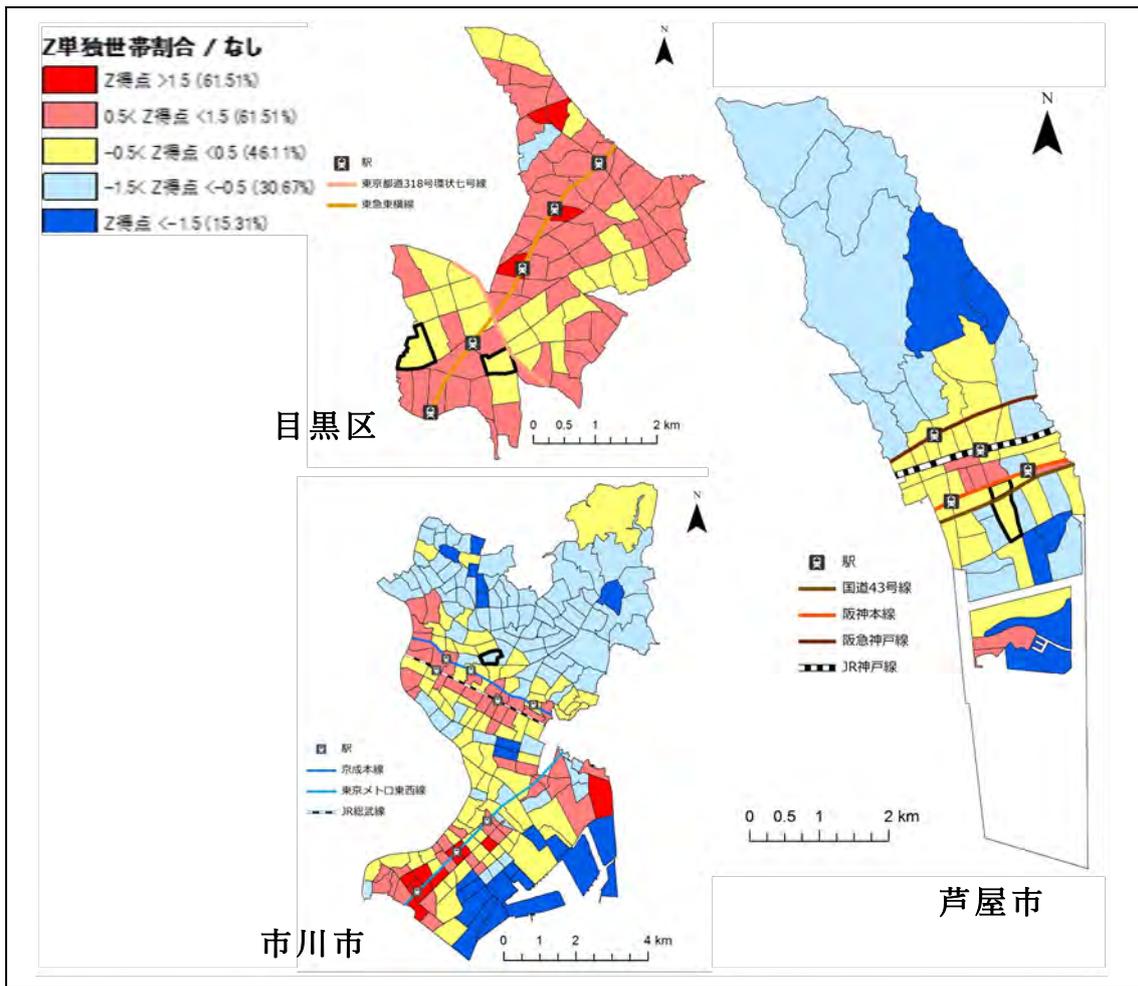


図 16 3 地域の単独世帯割合地図

図 17 は 3 地域の夫婦と子どもからなる世帯割合を示している。目黒区では西部地区は割合の高い地域が比較的多く、北部地区は割合の低い地区が多くなっている。平町 2 丁目は平均的な割合を示しているが、周辺地域よりは高い割合だと言えるだろう。八雲 3 丁目は高い割合を示している、周辺地域よりも高い割合になっている。市川市は平均的な割合の地域と低い割合の地域が多くなっている。菅野 4 丁目は平均的な割合だが、周辺地域よりは高い割合だと言える。芦屋市は地区全体が高い割合を示している。呉川町と宮川町もともに高い割合

を示しており、さらに周辺地域よりも割合が高くなっている。よって建設反対運動が起きた5つの地域は、夫婦と子どもからなる世帯の割合が周辺地域よりも高いことが共通していると言えるだろう。

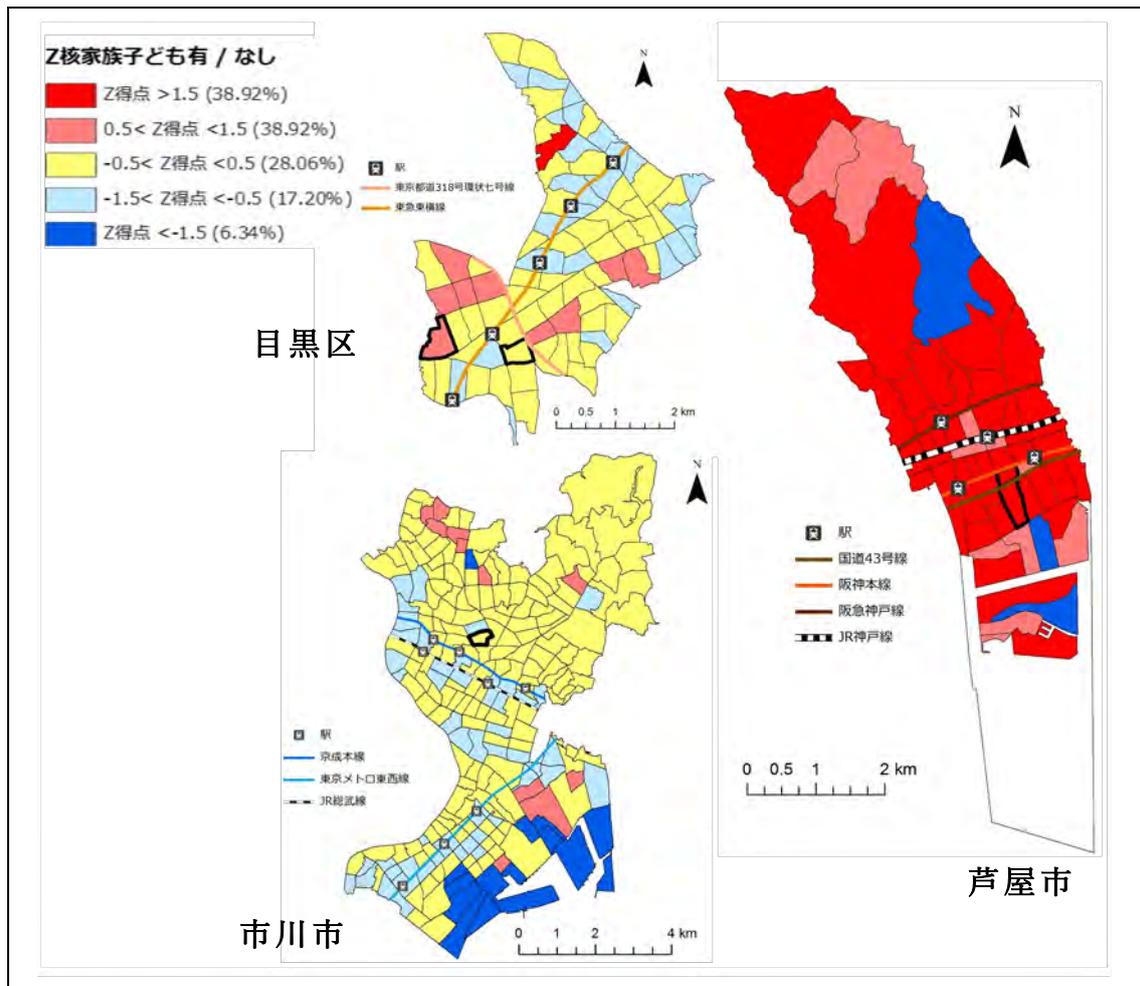


図 17 3地域の子夫婦と子どもからなる世帯割合地図

(c) 持ち家割合と民営の借家割合

今回行った聞き取り調査でどの地域の保育施設整備担当者も、統計データをとったわけではないが、賃貸物件に住んでいる住民が保育所

建設に関して反対意見を言うことはほとんどないと話していた。このことから持ち家割合と民営の借家割合は保育所建設反対運動が起きた地域を分析するにあたって重要だと考えられる。よって、ここでは持ち家割合と民営の借家割合から分析する²⁷⁾。

図 18 は 3 地域の持ち家割合を示している。目黒区は区全体で平均的な割合になっていて、平町 2 丁目も八雲 3 丁目も平均的な割合だが、周辺地域と比較すると高い割合だと言えるだろう。市川市は市の北部に割合の高い地域が、南部に割合の低い地域が集まっている。菅野 4 丁目は高い割合を示しているうえに、周辺地域よりも高い割合になっている。芦屋市は市の中央部は平均的な割合だが、その他の地域は高い割合を示している。呉川町も宮川町も高い割合を示しているうえに、周辺地域よりも高い割合になっている。よって建設反対運動が起きた 5 つの地域は、持ち家割合が周辺地域よりも高いことが共通していると言えるだろう。

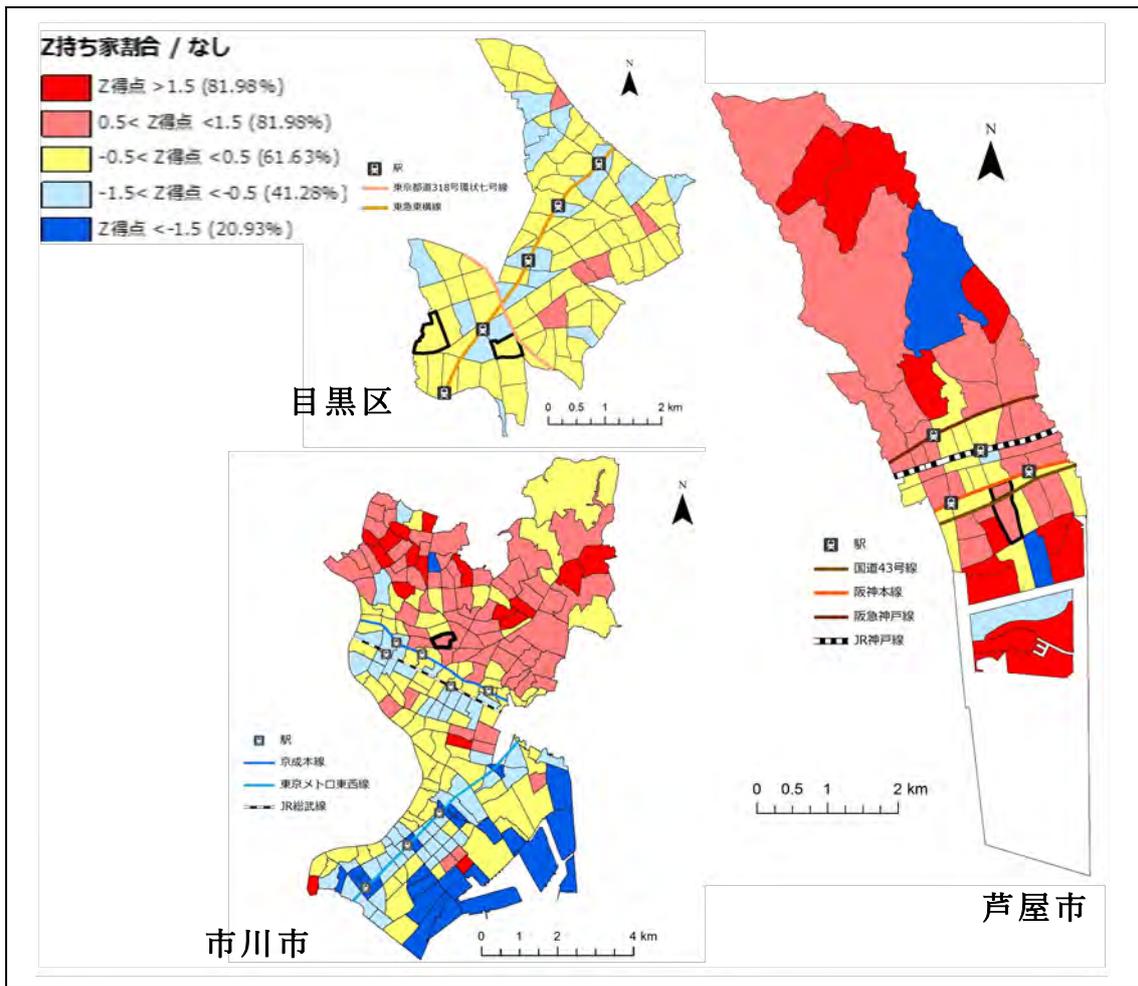


図 18 3 地域の持ち家割合地図

図 19 は 3 地域の民営の借家割合を示している。目黒区は東急東横線沿いの地域は割合が高く、その他の地域は平均的な割合になっている。平町 2 丁目では割合が高くなっているが八雲 3 丁目では平均的な割合になっている。平町 2 丁目は周辺地域と比較しても高い割合だが、八雲 3 丁目は周辺地域よりも低い割合だと言えるだろう。市川市は京成本線の北側と南側で特徴が分かれており、北側は割合が低く、南側は割合が高くなっている。菅野 4 丁目は割合が低く、周辺地域よりも低い割合だと言えるだろう。芦屋市は市全体で割合が低くなっている。呉川町は低い割合を示しており、宮川町は平均的な割合を示している。周辺地域

と比較すると両地域ともに高い割合だと言えるだろう。よって全地域の共通点が見受けられなかったため、調査対象地においては反対運動の発生と民営の借家割合について明確な関係は見出せなかった。

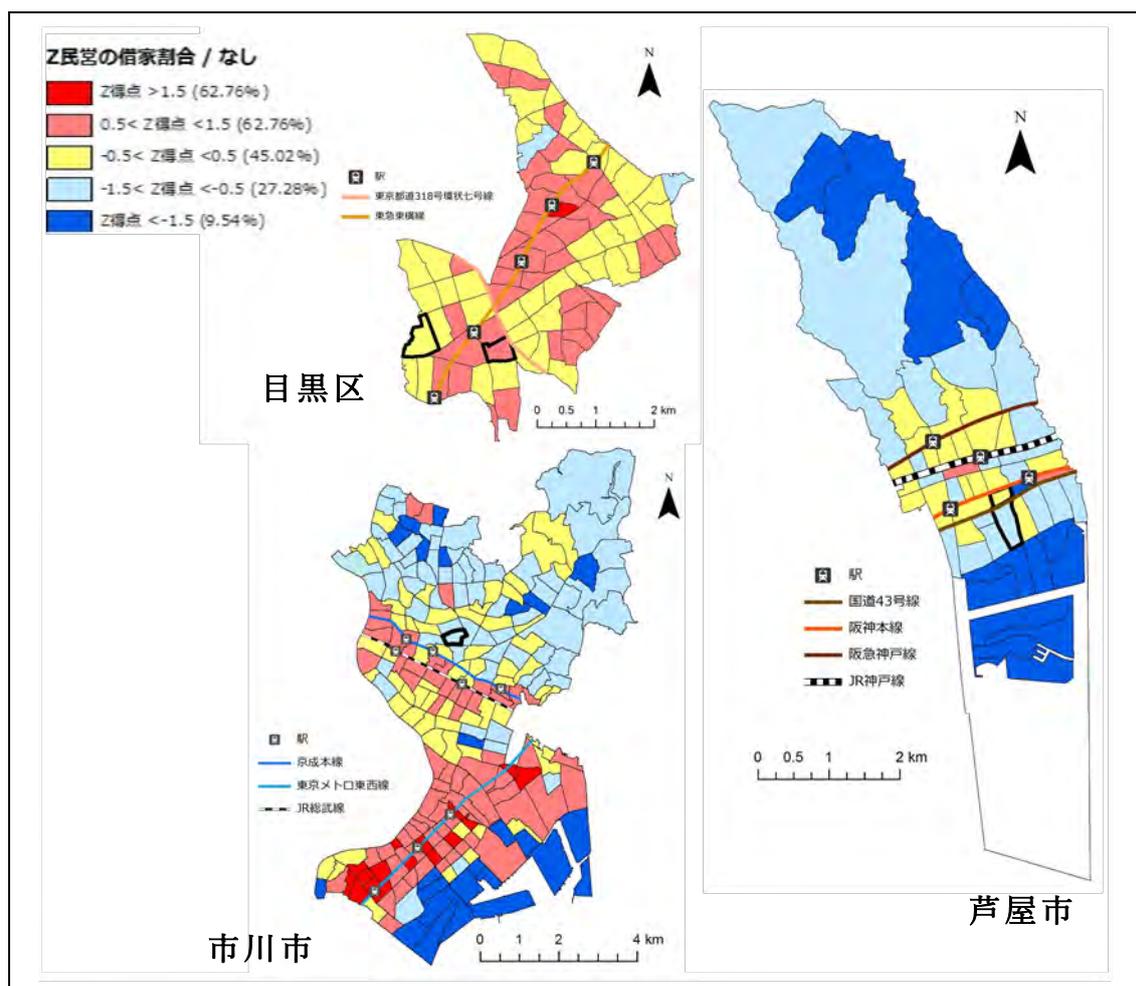


図 19 3地域の民営の借家割合地図

3) 結果と考察

第1節で説明したように、各指標で3地域の平均値と標準偏差を求めた後、6つの指標の標準得点を求めた。それらを地図に表すことに

よって3地域の比較と、反対運動が起きた地区の周辺地域との比較を行った。

3地域を比較すると、目黒区は6つの指標のうち4つの指標で区全体が平均的な値を示しているが、単独世帯割合と民営の借家割合に関しては割合の高い地区が多いことが明らかになった。市川市は市の北部と中央部と南部で特徴が分かれた指標が多く、高齢人口割合と単独世帯割合と持ち家割合と民営の借家割合でその傾向が見られた。芦屋市は市全体で平均的な割合を示すことがほとんどなく、市全体で割合が高いか割合が低いかのどちらかに分かれた場合が多かった。このように3つの調査対象地のそれぞれの特徴が明らかになった。

次に保育所建設反対運動が起きた5つの地区に着目し、各周辺地域と比較することで反対運動が起きた地区の特徴を明らかにした。そのなかで共通の傾向を示す指標があれば、建設反対運動の発生と関係があると考えられる。5つの地区で共通の傾向が見られたのは夫婦と子どもからなる世帯割合と持ち家割合だった。どちらの指標でも、反対運動が起きた地区は周辺地域よりも割合が高いことが明らかになった。つまり本研究で取り上げた地域に関しては、夫婦と子どもからなる世帯割合と持ち家割合が高い地域で建設反対運動が起きたとすることができるだろう。

IV 保育所建設反対運動のその後

1) 保育所建設反対運動発生後の各自治体の対応

第II章で保育所建設反対運動が起きた時期の各自治体の保育政策を概観し、前章では保育所建設反対運動が起きた地区の特徴を分析した。それらを受けて本節では、保育所建設反対運動が発生してから各自治体がどのような対応をとるようになったのかを、各自治体への聞き取り調査で得られた情報を基に記述していき、保育所建設反対運動が各自治体にどのような影響を与えたのかを検討する。

目黒区は2015年の八雲地区で発生した保育所建設反対運動を受けて、国公有地を活用した保育所整備に関する施策については対応の変更をしていないが、民有地における整備の施策については事業者に対しより早い段階から近隣住民への計画周知を行うことを求めるように変更した²⁸⁾。ここで目黒区の保育所整備の流れを説明する。目黒区の保育所整備方法は国公有地を活用する場合と民有地を活用する場合で手順が異なっている。国公有地の場合は、区が認可保育所を整備・運営する保育事業者を公募選定し、区と保育事業者が土地の賃貸契約を締結する。一方民有地の場合は区が整備案件を公募し、各保育事業者が民有地や建物を見つけ、地権者または建物所有者と賃貸契約を締結する。その後事業者が区に該当民有地での保育所整備を提案して区が選定する形式をとる。八雲地区の事例は国公有地で平町地区の事例は私有地だった。保育所整備の方針は17年に待機児童数が急増したことを受けて地区ごとではなく目黒区全体として保育所の定員数を増加させるようにしていた。その結果19年4月時点での待機児童数が79人にまで減少したため特に待機児童数が多い地区に絞って保育所整備を進めている。

認可保育所の設置基準に、屋外遊戯場を設けるか、またはその代わり

となる近隣の公園がなければならぬとする項目がある。しかし目黒区のような都心部では公園の数が多くないため一つの公園をいくつかの保育所同士で利用が重複しないよう調整して利用する状況が続いていた。そのため、子どもの声が長時間続くことによる近隣への悪影響や、広々とした場所で遊べないことによる子どもへの発達の影響など新たな問題が発生した。こうした問題を解決するために目黒区では全国で初めて、徒歩では行くことのできない広い公園まで保育士と子ども達を送迎するサービス「ヒーローバス」を2018年11月に開始した²⁹⁾。このように目黒区は課題や問題点に適切に対処・解決している。

市川市は2015年に菅野地区で発生した保育所建設反対運動を受けて、保育事業者に対して近隣住民への説明を丁寧に行うように方針を変更した。保育所建設反対運動が起きる前は近隣住民への計画の周知の時期に関しては要綱に明示はなかった。しかし計画の初期の段階から近隣住民に十分に周知をしないしていると施設を建設し始めたあとで近隣住民から苦情等を受けることが多かったため、計画の初期段階での説明の必要性を明示する変更を加えた。市川市の保育所整備は、市と事業者が事前協議をして、そののちに本申請をしてから市が審議するという順序で進められる。従来は事前協議と本申請の間に住民に説明を行うとしか規定されていなかったが、説明の期間を長く取るために事前協議と本申請の間を1ヶ月設けるよう変更した。また事業者が行う近隣住民への説明会の対象範囲想定案を市に提出するようにもした。計画場所によって説明対象範囲を狭めたり広げたりするよう市が助言し、さらにその上で保育所建設予定地の自治会長と、追加で説明しておいた方がよい住民への説明を促すようにした。近隣住民への計画の早期周知と事前説明を徹底してもなお保育所建設反対の声は挙がるが、

計画の初期段階でそれらを把握できるようになった³⁰⁾。

芦屋市は2016年に呉川町と宮川町で発生した保育所建設反対運動を受けて、平成28年度末の2017年2月13日に「市立幼稚園・保育所のあり方について」という施設整備の方針の計画書を作成して市内で幾度も説明会を実施した。第II章で説明した通り、芦屋市は市を3つの圏域に分けているが、その圏域ごとに今後いつどこにどのような規模の保育所と幼稚園を整備する予定なのかを行程表と併せて芦屋市HP上に載せている。さらに保育所整備を公募制に変更し、市が開設場所の土地を購入してから事業者を募る形にした³¹⁾。これらの取り組みの結果、呉川町と宮川町の事例以降は保育所建設反対運動が起きておらず、全て計画通り保育所は開園されている³²⁾。

これらのことからわかるように、保育所建設反対運動が発生してから全ての自治体で、住民への説明を計画の初期段階からするように促したり整備方法を変更したりと、保育所建設反対運動の発生前から対応を変更している。そしてそのおかげで近隣住民の反対の声によって保育所の開園が断念されたり大幅に遅れたりすることはなくなった³³⁾。

2) 保育所建設反対運動の発生・鎮静化の要因

前章の第3節で明らかになった通り、本稿で取り上げた地区に関しては核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯の割合と持ち家割合が高い地域で保育所建設反対運動が起きたと考えられる。しかしこれらはあくまで今回取り上げた地区に関してのみで一般化するところまで及ばなかったため、保育所建設反対運動の発生原因については聞き取り調査の結果をもとに考察したい。第I章でも述べた通り、保育所建設反対運動は全国的に起き続けているわけではなく、2015年に保育所建設反

対運動に関する新聞記事の件数がピークになってから報道件数は一気に減少している。そこで本節では、保育所建設反対運動が発生した原因と沈静化した理由を考察する。

聞き取り調査結果に基づくならば、保育所建設反対運動が発生するようになった原因は大きく分けて2つあると考えられる。1つ目は近隣住民が保育所のことをよく知らぬまま誤解していることである。古川ら（1993、p.164）は以下のように述べている。

施設あるいはその利用者への否定的な感情は、まず第1に、はじめて出会う者を、既存の地域社会がもつ一定の秩序や均衡を脅かす「よそ者」と認識して排除しようとする欲求に起因している。そして第2に、それが単なる「よそ者」でなく、施設あるいはその利用者が、怖い、汚い、暗い、醜い、貧しいなどの一般に流布されている偏見や差別意識およびそれにもとづく誤解によって捉えられる「よそ者」であるために、否定的な感情はいっそう決定的なものになるのである。施設あるいはその利用者のイメージが、施設建設にたいする恐れ、不快、拒否などの否定的な感情を生み、施設建設を「迷惑」と捉えるのである。

古川らは福祉施設全般についてこう述べたが、保育所に置き換えると、保育所の利用者である子どもと保護者に対する偏見は「子どもの声がうるさい」「保護者同士の話し声がうるさい」「保護者の送迎マナーが悪い」などが挙げられる。実際にこうした声とともに反対の意見が上がった³⁴⁾。また、保育所は幼稚園と違って、保護者の仕事の関係で子どもを預ける時間は人によって違う。それにも関わらず、反対を唱える

近隣住民の中には保育所と幼稚園を混同して捉えていて送迎バスで一斉に子どもが来ると思い込んでいる人など、保育所について誤解する人がいる。他にも、保育所が建設される前は否定的な意見を言っていたが、いざ保育所が建設されると自分の想像していたようなものと違ったために何も意見を言わなくなった人もいる³⁵⁾。このように保育所建設反対運動に繋がる抵抗感は、誤ったイメージに基づくものであると考えられるだろう³⁶⁾。

保育所建設反対運動が発生するようになった原因の2つ目は、住民が行政へ不信感を抱くようになったことである。宇山ら(2013)は行政や事業者などの計画の主体への強い不信感と懸念を住民が抱くと反対運動を起こすと述べている。目黒区では、待機児童問題解消のための定員増加や多様な保育ニーズへの対応を目的として2013年4月に区立保育所を民営化する計画を策定した。対象とする保育所は公立認可保育所19軒中4軒で、平成29年度から毎年1軒ずつ民営化を計画している³⁷⁾。民営化実施3年前から対象園の個別計画の提示や事業者決定の時期などの計画を大まかに立てて保護者説明会を実施するなど丁寧に対応しているが、保育所の民営化には賛否が分かれ、時に訴訟にまで発展する場合もある³⁸⁾。目黒区で保育所民営化の計画素案に対する区民意見募集を行ったところ、区民から多くの反対意見が寄せられた³⁹⁾。こうした行政への不安と不信感が後に保育所建設反対運動を引き起こす一因になっていたのかもしれない⁴⁰⁾。

次に保育所建設反対運動が全国的に沈静化した理由を考察する。今回取り上げた自治体に関して言うと、反対運動後に近隣住民への説明をより丁寧に行うように対応を変更したことが保育所建設反対運動の抑止に繋がっていると考えられる。前節で述べたように、保育所建設反

対運動が起きた自治体は反対運動後に近隣住民への説明をより丁寧に行うように対応を変更している。保育所建設の計画が事前に知らされていないと、ある程度計画が具体化してからの反対運動となり、事業者と近隣住民の溝が深まり対立が激しくなって事態が大きくなってしまふ。そうしたことを防ぐために近隣住民への事前説明は必要不可欠である。古川ら（1993）はまた、「町内会は多くの場合、地域の名望家の集団によって支配され、かれらの意向が町内会の意向となる。」(p.165)と述べており、施設建設予定地の町内会の中心人物の賛成がないと建設は難しいとしている。市川市が行うようにした、保育所建設予定地の自治会長と、説明しておいた方が良い住民への説明を促す対応はこうした事態を想定してのものだと考えられる。よって今回取り上げた3つの地域に関しては、近隣住民への説明を丁寧にするように対応を変更したことが、保育事業者と行政への信頼感を高め、大規模な保育所建設反対運動の発生抑制に繋がっていると考えられる。

保育所建設反対運動鎮静化の理由の2つ目は、保育所建設の必要性が全国的に周知されたことだと考えられる。清水（1999）は迷惑施設を建設するにあたって、その施設を造ることの必要性和正当性の社会的合意がかなりの程度までできていないといけないと述べている。2016年に保育所に子どもを入れることが出来なかった悲痛を綴った匿名ブログが話題となり国会で取り上げられ、待機児童の深刻さが世間に広く知れ渡ることとなった。第I章第1節で検討したように、これがきっかけとなり保育所建設の必要性和正当性、さらには緊急性が浸透したと考えられる。

よって、住民が保育所のことをよく知らぬまま誤ったイメージを持っていたり、行政への不満・不信感を抱いていたりすると保育所建設

反対運動は起きる可能性がある。しかし、保育所建設の必要性や緊急性が広く共有されており、保育所建設予定地の近隣住民への説明を丁寧に行い行政への不信感を払拭して信頼感を得ることで防ぎうるということができるだろう。

V まとめ

本研究では、保育所建設反対運動が起きた地域に注目し、GISを用いて反対運動が起きた地域の特徴を明らかにした。そして保育所建設反対運動が起きた原因と全国的に沈静化した理由を考察してきた。新聞記事の件数で判断できる範囲では、2015年と2016年に保育所建設反対運動が多発し、その後は件数が減少していることが推定できた。今回取り上げた地区に関しては、核家族かつ夫婦と子どもからなる世帯の割合と持ち家割合が高い地域で起こったことが明らかになった。さらに保育所建設反対運動は近隣住民が保育所のことをよく知らぬまま誤解していることや行政への不信感など様々な要素が重なり合った上で起きうるということが明らかになった。そして保育所建設反対運動が沈静化した理由は、近隣住民への説明を丁寧にするように対応を変更したことと保育所建設の必要性と正当性と緊急性が世間に広く浸透したことが関係していると考えられる。

第2章で述べた通り、東京都目黒区と千葉県市川市は全国的に待機児童数が多いにも関わらず保育所建設反対運動が起きた。しかし2017年4月1日時点で待機児童数が全国で2番目に多かった岡山県岡山市では保育所建設反対運動が起きたと新聞では報道されていない。実際に建設反対運動が起きていないのならば、比較地として取り上げて分析することも出来たがそこまで及ばなかった。

また、今回は調査対象地の行政にしか聞き取り調査を行わなかったが、保育所建設反対運動が起きた地域の住民や開設を断念した保育事業者への聞き取り調査ができていればより多角的な考察が出来ていただろう。そして何より、保育所建設反対運動が起きた地域の共通点を明らかにするのは今回取り上げた地区に関してのみに留まってしまい、一般化するところまで及ばなかった。これらの点が本稿の課題として挙げられる。

保育所建設反対運動は現在鎮静化しているが、少子高齢化に伴って社会全体で子どもを育てるという意識が薄れていき今後再び社会問題になる可能性もないとは言えないだろう。国の次世代を担う子どもを安心して産み育てられるよう、今後も保育所整備施策や保育政策には注目していきたい。

謝辞

本稿の執筆にあたり、聞き取り調査にご協力いただいた目黒区子育て支援部保育施設整備課保育施設整備係担当者様と子育て支援部保育計画課保育計画係担当者様、芦屋市こども・健康部子育て推進課施設整備係担当者様、市川市こども政策部こども施設計画課担当者様には大変お世話になりました。ご多忙の中、丁寧に質問に回答して下さり誠にありがとうございました。また、担当教員の山崎孝史教授にはテーマを決める段階から執筆に至るまで大変お世話になりました。そして GIS の使用に関しては木村義成准教授にもお世話になりました。末筆ではありますが、ご協力いただいた皆様に心から感謝申し上げます。

注

1) 厚生労働省 HP「平成 30 年(2018) 人口動態統計月報年計(概数)の概況 結果の概要」による。
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai18/dl/2018suikai.pdf> (2020 年 1 月 6 日最終閲覧))

2) 厚生労働省 HP「平成 30 年版働く女性の状況」による。
(<https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/josei-jitsujo/dl/18-01.pdf> (2020 年 1 月 6 日最終閲覧))

3) 厚生労働省 HP「保育所等利用待機児童数調査に関する自治体ヒアリング参考資料 2 保育所等利用待機児童の定義 平成 28 年 10 月 18 日」による。
(<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000140763.pdf> (2020 年 1 月 6 日最終閲覧))

4) 2016 年 2 月 15 日にインターネット上のブログ投稿サイト「はてな匿名ダイアリー」にて無記名で投稿された。
(<https://anond.hatelabo.jp/20160215171759> (2020 年 1 月 8 日最終閲覧))

5) 朝日新聞 (2016 年 03 月 10 日)「保育園落ちた：改善求め 母親ら、厚労相に 2.7 万人署名」による。

6) 記事から分かる範囲で反対運動が始まったタイミングを発生年としているので、記事が出た時期とは異なる。

7) 厚生労働省 HP「平成 27 年 4 月の保育園等の待機児童数とその後（平成 27 年 10 月時点）の状況について」による。
(<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000078425.pdf> (2020 年 2 月 22 日最終閲覧))

8) 厚生労働省 HP「平成 29 年 10 月時点の保育園等の待機児童数の状況について」による。(<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11922000-Kodomokateikyoku-Hoikuka/0000203119.pdf> (2020 年 2 月 22 日最終閲覧))

9) 市川市は認定区分ごとの定員数のみの記載だったため、保育所入所の対象である、子どもの認定区分の 2 号認定、3 号認定に関する定員数のみを抜粋している。目黒区と市川市は保育施設の種類ごとの定員数一覧があったためそれらの合計を示した。

10) 目黒区 HP「町丁別世帯数および人口表 令和元年度(2019) 10 月 1 日現在人口」による。
(https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/tokei/tokei/jinko/nenbetsu_cho/20190401nennreibetumatibetu.html (2020 年 1 月 13 日最終閲覧))

11) 東京都福祉保険局 HP「保育サービス利用状況等について 報道発表資料[2017年7月掲載]」による。

(<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2017/07/25/07.html> (最終閲覧日 2020年1月4日))

12) 朝日新聞 (2015年3月30日)「保育園新設、遠い春 目黒で住民反対、突如の開園延期」による。

13) 聞き取り調査による。

14) 毎日新聞 (2015年7月14日)「保育園建設：反対運動 目黒区住民、騒音など理由に」による。

15) 市川市 HP「令和元年10月31日現在町丁別世帯人口表(市川市住民基本台帳人口)」による。

(<http://www.city.ichikawa.lg.jp/gen01/1111000088.html> (2020年1月13日最終閲覧))

16) 聞き取り調査による。

17) 千葉県 HP 市町村別待機児童数(各年4月1日現在) 千葉県待機児童数調査結果 (平成27年4月1日) による。

(<https://www.pref.chiba.lg.jp/jika/hoikusho/jouhou/documents/h270401taiki.pdf> (最終閲覧日 2020年1月4日))

18) 市川市 HP 市川市子ども・子育て支援事業進捗状況報告（令和元年 11 月 27 日）による。

（<https://www.city.ichikawa.lg.jp/common/000322921.pdf>（最終閲覧日 2020 年 1 月 11 日）

19) 毎日新聞（2016 年 4 月 12 日）「保育園：「騒音」批判で断念 住民の合意得られず 千葉・市川」による。

20) 芦屋市 HP 毎月人口(町別人口及び世帯数)平成 31 年による。

21) 聞き取り調査による。

22) 産経 WEST 2016 年 10 月 18 日「子供うるさい」「地価下がる」住民猛反対で保育園計画頓挫相次ぐ…待機児童解消は夢のまた夢

（<https://www.sankei.com/west/news/161018/wst1610180003-n1.html>

（最終閲覧日 2020 年 1 月 4 日）、よどきかく 【ニュース】住民が猛反対 芦屋市呉川町・宮川町で保育所開園を断念 更新日：2016/9/26 | 公開日：2016/8/25 による。

（<https://yodokikaku.net/?p=9525>（最終閲覧日 2020 年 1 月 4 日）

23) 内閣府が発表した「子ども・子育て支援法に基づく基本方針（案）」にて「市町村は、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、現在の教育・保育の利用状況、教育・保育を提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して、小学校区単位、中学校区単位、行政区単位等、地域の実情に応じて、保護者や子どもが居宅より容易に

移動することが可能な区域（以下「教育・保育提供区域」という。）を定める必要がある。」との記載がある。市川市と芦屋市は面積が大きいためこれに基づいて圏域を定めていると考えられる。

24) 市川市の場合は「保育の必要な事由を○月 64 時間以上の就労 ○妊娠、出産 ○保護者の疾病、障害 ○同居又は長期入院等をしている親族の介護・看護 ○災害復旧 ○求職活動（起業準備を含む） ○就学（職業訓練校等における職業訓練を含む） ○虐待や DV のおそれがあること ○育児休業取得中に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること ○その他、上記に類する状態として市が認める場合」と明記している。

25) それぞれ、目黒区 HP

「年齢別人口表（町丁別）平成 27 年度（2015）27 年 10 月 1 日現在」
（https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/tokei/tokei/jinko/nenbetsu_cho/nmati2015.html （2019 年 12 月 8 日最終閲覧））

市川市 HP「町丁別・年齢別人口（住民基本台帳）平成 27 年 9 月 30 日」
（<http://www.city.ichikawa.lg.jp/gen01/1111000016.html> （2019 年 12 月 13 日最終閲覧））

芦屋市 HP「芦屋の統計資料 行政区別(町別)年齢別人口調べ 平成 27 年 1 歳刻み人口 9 月末」
（<http://www.city.ashiya.lg.jp/bunsho/toukei/1saikizamijinkou27.html> （2019 年 12 月 12 日最終閲覧））による。

26) それぞれ、総務省統計局「平成 27 年国勢調査小地域集計 東京都」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094508&stat_infid=000031522040 (2019 年 12 月 8 日最終閲覧))
総務省統計局「平成 27 年国勢調査小地域集計 千葉県」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094507&stat_infid=000031522029 (2019 年 12 月 8 日最終閲覧))
総務省統計局「平成 27 年国勢調査小地域集計 兵庫県」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat_infid=000031522169 (2019 年 12 月 8 日最終閲覧)) による。

27) それぞれ、総務省統計局「平成 27 年国勢調査小地域集計 東京都」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094508&stat_infid=000031522041 (2019 年 12 月 19 日最終閲覧))
総務省統計局「平成 27 年国勢調査小地域集計 千葉県」
(https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094507&stat_infid=000031522029 (2019 年 12 月 8 日最終閲覧)) による。

_infid=000031522030 (2019年12月19日最終閲覧))

総務省統計局「平成27年国勢調査小地域集計 兵庫県」

([https://www.e-stat.go.jp/stat-](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat_infid=000031522170)

[search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat_infid=000031522170)

[080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat_infid=000031522170)

[_infid=000031522170](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat=000001080615&cycle=0&tclass1=000001094495&tclass2=000001094527&stat_infid=000031522170) (2019年12月19日最終閲覧)) による。

28) 聞き取り調査による。

29) 聞き取り調査と、目黒区 HP「園庭のない保育園の子どもたちを応援する事業（子どもたちの「ヒーローバス」運行プロジェクト）」による。

([https://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/kosodate/cf-project-](https://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/kosodate/cf-project-jigyonaiyo.html)

[jigyonaiyo.html](https://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/kosodate/cf-project-jigyonaiyo.html) (2020年1月9日最終閲覧))

30) 聞き取り調査による。

31) 聞き取り調査による。

32) 2014年以降、聞き取り調査を行った2019年11月6日までは公立私立ともに認可保育所は建設されていないため、認可外保育所や認定こども園の話だと思われる。

33) 各自治体の聞き取り調査による。

34) 各自治体の聞き取り調査による。各自治体の保育課担当者はこれらの偏見内容に対して否定していた。

35) 目黒区と市川市への聞き取り調査による。

36) 他に例えば市川市への聞き取り調査で、近くの保育所に住民を案内して見学してもらい、保育所建設に反対している人達に認識の違いを感じてもらおう取り組みを行っている保育事業者もあるという話を聞いた。

37) 目黒区 HP 区立保育園の民営化に関する計画による。

(<https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/jisedaikodomo/mineika/mineikakeikakusakutei.files/mineikakeikaku.PDF>

(2020年1月11日最終閲覧))

38) 毎日新聞 (2015年3月10日)「育みは今：保育所民営化を考える／5止 民間園数、公立を逆転 各地で混乱、訴訟に発展」による。

39) 目黒区 HP 区民意見まとめによる。

(<https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/jisedaikodomo/mineika/mineikakeikakusakutei.files/ikenmatome.PDF>

(2020年1月11日最終閲覧))

40) 市川市では2019年11月に「市川市公立保育園民営化ガイドライン」にて、施設の老朽化に伴う改修または改築にあわせて民営化すると

発表している。芦屋市は「市立幼稚園・保育所のあり方について」で市内2つの公立認可保育所を平成34年4月に民営化すると発表している。

参考文献

猪熊ひろか（2019）：「保育園をめぐる異議申し立てと建設反対運動」、千葉県商大紀要 57-1、p.21-33 頁。

宇山満・吉野章・北野慎一（2013）：「迷惑施設建設において何が住民を反対運動に走らせるのか？—仮想的アンケート調査に基づく計量分析—」、生駒経済論叢 11-1、155-167 頁。

清水修二（1999）：『NIMBY(ニンビイ)シンドローム考：迷惑施設の政治と経済 Not in my backyard』、東京新聞出版局。

野村恭代(2012):「精神障害者施設における施設コンフリクトの実態」、社会福祉学 53-3、p.70-81 頁。

橋本典久(2017):「保育園の騒音問題、その正体とは」、季刊教育法 194、p.78-87 頁。

藤田悠・斎尾直子（2017）：「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 82-733、p.697-703 頁。

古川孝順、庄司洋子、三本松政之（1993）『社会福祉施設—地域社会コンフリクト』、誠信書房。

参考ウェブサイト

芦屋市 HP 子育て未来応援プラン「あしや」第5章

（<http://www.city.ashiya.lg.jp/kodomoseisaku/shinseido/documents/5syoun.pdf> （2020年1月4日最終閲覧））

芦屋市 HP 「市立幼稚園・保育所のあり方について（経緯）」

（<http://www.city.ashiya.lg.jp/kodomoseisaku/arikata2.html> （2020年1月5日最終閲覧））

芦屋市 HP 「市立幼稚園・保育所のあり方について（当初案）」

（http://www.city.ashiya.lg.jp/kodomoseisaku/documents/hp_siryoun_arikatanitsuite_syusei_.pdf （2020年1月5日最終閲覧））

市川市 HP 「市川市公立保育園民営化ガイドライン」

（<https://www.city.ichikawa.lg.jp/common/000321228.pdf> （2020年1月5日最終閲覧））

市川市 HP 「公立・私立保育園等の募集人数（令和1年12月1日現在）」

（<http://www.city.ichikawa.lg.jp/common/000215122.pdf> （2020年1月12日最終閲覧））

市川市 HP 「（見直し前）市川市子ども・子育て支援事業計画」

(<https://www.city.ichikawa.lg.jp/common/000199201.pdf> (2020年1月4日最終閲覧))

厚生労働省 HP「子ども・子育て支援法」

(<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/shien-y.pdf> (2020年1月4日最終閲覧))

厚生労働省 HP「保育所等関連状況取りまとめ(平成31年4月1日)」

(<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf> (2020年1月6日最終閲覧))

厚生労働省 HP「認定こども園概要」

(<https://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/gaiyou.html> (2020年1月4日最終閲覧))

内閣府 HP「子ども・子育て支援法に基づく基本方針(案)」

(<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h250806/pdf/s1-2.pdf> (2020年1月11日最終閲覧))

目黒区 HP「目黒区子ども総合計画 第5章」

(https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/jisedaikodomo/kodomo_sogo/kodomo_sogoh27h31/kodomokeikaku27-31.files/keikakup133-161.pdf (2020年1月4日最終閲覧))

(22,013字)