

児童福祉法の目的を実現する保育に関する質的・量的研究
——児童福祉法の変遷と本学茗荷谷キャンパスにおける駅型保育所を中心として——

倉 田 紀 子

Qualitative and Quantitative Research on Childcare to Realize the Objectives
of the Child Welfare Act: Changes in the Act and the Station-Type Nursery
at the Myogadani Campus of Chuo University

Noriko KURATA

Abstract

As of April 2021, the number of children waiting for nurseries across Japan has decreased to less than 10,000 for the first time since the survey began in 1994. This study explores the significance and potential of establishing a nursery in the university campus near a train station despite a significant decrease in the number of children on waiting lists. The study analyzes the article on the purpose of the Child Welfare Act in relation to the Constitution of Japan and the Convention on the Rights of the Child. Furthermore, it aims to quantitatively examine changes in the utilization of nurseries. Qualitative observations demonstrated that the purpose of the Child Welfare Act before and after its amendment emphasizes equality and that waiting lists are a problem even in small numbers. Moreover, the results revealed that currently, numerous children are waitlisted in districts along the railways apart from that in Bunkyo Ward. The utilization rate of nurseries continues to increase in these locations. In addition, a station-type nursery is expected to reduce burden in relation to time through an efficient system for pick-up and drop-off. Thus, the potential increases for children that commute from districts along the rail line. This finding suggests that the need for nurseries will remain high.

Key Words

children waiting for nurseries; utilization rate of nurseries; station-type nursery; the Child Welfare Act; national and local government policies.

目 次

- 1 はじめに
- 2 待機児童対策に関する法と政策の変遷
 - (1) 児童福祉法の変遷と待機児童
 - (2) 新制度導入までの政策の変遷と待機児童

3 保育等の状況

(1) 方法

(2) 文京区における保育等の状況

(3) 東京都及び特別区における保育等の状況

4 考察

(1) 法と政策に基づく意義

(2) 保育等の状況に見る必要性

(3) 文京区の資料による潜在的なニーズ

(4) 駅型保育所の特性と可能性

① 駅及び商店街との近接性と騒音の許容に関する可能性

② 駅との近接性と効率的な送迎による時間的負担軽減の可能性

③ 就労先との近接性と夫による送迎の可能性

④ 他の基礎自治体からの交通至便性と沿線の待機児童解消に資する可能性

5 おわりに

1 はじめに

2023年は、中央大学にとって大きな節目の年となりそうである。茗荷谷キャンパスを新規に開校し、駿河台記念館を建て替えキャンパスとして供用を開始することを予定しているからである。これらの施設には、法学部と大学院法学研究科、ロースクールとビジネススクールが移転することとなっている。

このうち、中央大学の歴史において類を見ない施設となるのが、茗荷谷キャンパスである。当該キャンパスは、児童福祉施設等との複合施設として設置されるからである。1階には区民のための自転車駐輪場、郵便局、保育所、一時保育所（キッズルーム）、2階には学童保育（育成室）や図書館サービス機能を含む地域活動センターが設置される予定である。

一方、2021年8月27日の厚生労働省の発表によれば、本年4月時点で日本全国の待機児童は5,634人となり、報道（朝日新聞 2021）によれば、1994年の調査開始以来、初めて1万人未満となった。

しかしながら、待機児童対策を縮小すべきではない。待機児童がいることは、社会的には引き続き大きな問題である。また、中央大学の敷地内に保育所を整備することは、時代のニーズに適するものである。これらを証明するため、本稿では、保育所や待機児童対策に関する法と政策の変遷を踏まえ、文京区、東京都及び特別区における待機児童数等の状況に基づき、先行研究等を用いて考察する。

2 待機児童対策に関する法と政策の変遷

先述のとおり、本年、待機児童数が1万人未満となった。待機児童が「多少」いることは、もはや社会的な課題ではないと認識して構わないのであろうか。

待機児童とは、一般的には、保育所に入所したくてもできない児童であると考えられていることから、ここでは保育所に着目する。保育所の設置に関する根拠法は、「児童福祉法」（昭和22年法律第164号）である。よって、児童福祉法を基に検討したい。

(1) 児童福祉法の変遷と待機児童

児童福祉法は、日本国憲法が公布された翌年の昭和22年（1947年）12月12日に交付された。さらに、同法第63条に、「この法律は、昭和23年1月1日から、これを施行する」と規定されており、大規模な新規制度の導入にもかかわらず、公布日と施行日が近接している。

法律の公布は、何等かの制度の新設や変更、又は、理念や解釈の確立や変更を意味する。通常、新設の制度や、制度に大幅な変更を加える法律では、公布日と施行日との間に時間的猶予を持たせ、国民に制度を周知するとともに、制度を実行する関係機関に制度の詳細を想定させ、組織改正や人員確保を行い、制度の実施に向けて具体的な準備を行う。

例えば、後述する「子ども・子育て支援法」(平成24年法律第65号)については、公布日が平成24年(2012年)8月22日とされ、公布の際、同法の施行日は政令にて定めることが附則第1条本文にて規定された。その後、附則第1条本文に基づき制定された「子ども・子育て支援法の施行期日を定める政令」(平成27年政令第22号)により、同法は、平成27年(2015年)4月1日から施行されることとなった。すなわち、約2年8か月の準備期間を設けるほどの大規模改正であった。

しかしながら、児童福祉法に関しては、公布日から施行日までに約3週間しかないことからすると、戦後の劣悪な社会状況の中、児童の命や生活を守ることが急務であり、また、同法の公布前には児童を保護する制度が皆無に等しかったことを窺い知ることができる。実際、このことを示す文書が存在する。すなわち、厚生事務次官から「昭和23年3月31日」付けで発せられた文書番号「発児第20号」の通達である。この通達は、「児童福祉法施行に関する件」と題され、都道府県知事あてに発せられた(厚生事務次官1948)。本通達にて、児童福祉法を、「敗戦後のわが国における戦災孤児浮浪者などの急激な増加、乳幼児の保健状態の悪化等の諸事情に鑑み、これらの保護の万全」を期すために、「児童の福祉を保障する根本理念を明示したもの」であると位置付けている。

さらに続けて、「この運用の成否は、わが国児童保護事業の消長に直接に影響するものであるから、この法律制定の趣旨の普及徹底に努める」こと、さらに「児童の福祉の増進に関する諸措置をとるに当つては遺漏なきよう」に「周密な注意」を払うことをもって、「この法律の所期する目的を達成するよう努められたい」と述べ、日本全国における全ての児童に福祉が行き渡るよう注意を促している。

児童福祉法は、公布された翌年以降、改正が繰り返されてきた。本稿執筆時である2021年8月現在までに100回以上も改正され、関連する諸制度の整備を含め、児童福祉が時代に即したものとなるよう設計されてきた。

これらのうち、平成28年(2016年)6月3日に交付された改正は、他の改正とは異質であった。それは、同法の原理を標榜する第1章の総則部分の改正であったからである。昭和22年の公布時以降、総則が改正されたのは、この時が初めてであった。具体的な改正内容は、「児童福祉法等の一部を改正する法律」(平成28年法律第63号)(以下、「改正法」という。)に規定されている。改正法によれば、第1条は「改め」られ、第2条に第1項及び第2項が「加え」られた。すなわち、改正前の児童福祉法の構成は、第1章「総則」が第1条から第3条までで構成されており、改正後も同様の構成であるものの、改正されなかったのは第3条のみであり、第1条は全面的な改正、第2条は本文を残し2項が追加される一部改正であった。

法制執務の技術上、既存の法令の条項を改正する際、字句の一部を改正することで完結する場合には一部改正の方式が、一部改正では複雑で分かりにくくなる場合には全面的に改める方式が、採用される。既存の法令を一部改正する場合、既存の法令の一部を改正するための独立した法令が制定され、施行されることにより、当該一部改正が行われる。当該一部を改正する法令が施行されると、一部を改正する法令の本則に示されたとおりに、既存の法令が改正される。このような方式は、「溶け込み方式」と呼ばれ、日本では従来から法令の一部改正のための方式として用いられてきた。(石毛2000:247)

このような法制執務の実態を踏まえた上で、改正法を観察すると、第1条の改正は、字句の一部改正では理解が難しくなるほど抜本的な改正であることが分かる。改正前の第1条は、2項から構成されてお

り、第1項は「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」、第2項は「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と規定されていた。この第2項は、児童が愛護される権利を有するのは、親に対してだけではなく、国及び地方公共団体を含むと解されており、日本国憲法第25条第1項「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」の規定と照応するものとなっている。

改正法の施行による改正後の児童福祉法第1条は、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と規定され、「児童の権利に関する条約」（平成6年条約第2号）（以下、「条約」という。）を児童福祉法の基本原理とすることが明記された。条約は、1989年の第44回国連総会にて採択され、日本は1994年4月に批准し、同年5月に交付された。批准から22年を経たが、児童福祉法に規定されることによって、条約の法体系における具体的な位置付けが定まったとすることができよう。

また、改正前の児童福祉法第2条は、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と規定し、国及び地方公共団体の責務を明らかにした。この責務は、改正後の同法第2条に第3項として、引き継がれた。改正後の同法第2条第1項には、児童の「最善の利益が優先して考慮」されるよう、全ての国民が「努めなければならない」と規定され、条約第3条第1項に規定される「児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」との趣旨に照応するものとなっている。

(2) 新制度導入までの政策の変遷と待機児童

待機児童が対処すべき政策上の課題として強く認識されるようになったのは、いわゆる1.57ショックであったと考えられる。すなわち、日本の合計特殊出生率が、1989年に1.57人となり、丙午により過去最低であった1966年の合計特殊出生率1.58を下回ったことをいう。

このことにより、少子化が問題として広く認識されるようになった。国では、1994年に1995年度から1999年度までを計画期間とする「エンゼルプラン」を、1999年に2000年度から2004年度までを計画期間とする「新エンゼルプラン」を策定し、保育サービスの充実に加え、雇用、母子保健・相談、教育等の事業にも取り組んできた。1994年には待機児童数の調査を開始し、その結果を1995年に公表した。

1995年、厚生省は、全国の地方公共団体あてに「児童育成計画策定指針について」という件名の通知を发出し、「地方版エンゼルプラン」の策定を推奨した。地方版エンゼルプランの策定は、法律による義務付けがなかったため、2001年4月時点の調査では、都道府県は全てが策定したものの、市町村は1,063市町村が策定済み、309市町村が策定中であり、策定中を含めた市町村の策定率は約4割となった。策定率は高くないものの、地方版エンゼルプランには保育関連事業の目標事業量が掲げられ、これ以降の計画的な保育事業の推進に役立つものとなった。

これらの政策にもかかわらず、少子化が進んだことから、2003年7月に「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）が公布され、本法第7条に基づき、2004年6月に「少子化社会対策大綱」が策定された。さらに、国は、同年12月に「新エンゼルプラン」に代わるものとして、「子ども・子育て応援プラン」を策定した。

新エンゼルプランと並行して、2002年9月には厚生労働省にて「少子化対策プラスワン」が策定された。ここでは、家庭での男性を含めた働き方の見直しや、地域一丸となった子育てで支援が狙いとされた。これを受けて2003年7月、地方自治体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するた

め、時限立法として「次世代育成支援対策推進法」（平成15年法律第120号）が公布された。同法は2005年4月に施行され、地方自治体及び事業主が、次世代育成支援のための取組を行動計画として策定し、実施していくことが求められた。同法に基づく行動計画は、常時雇用する労働者が100人を超える一般事業主に対しては策定が義務付けられたが、都道府県及び基礎自治体に対しては策定が緩やかに義務付けられた。緩やかにと評したのは、同法第8条及び第9条では、都道府県及び基礎自治体は当該行動計画を「策定することができる」と規定しており、いわゆる義務付けではないものの、同法第11条第1項には、計画を策定した都道府県や市町村に国から交付金を交付することができる旨の規定があり、交付金を必要とする場合には策定せざるを得ないからである。

都道府県及び基礎自治体は、当該行動計画を策定する際には、保育等の利用ニーズを調査した上で、厚生労働大臣が定める「行動計画策定指針」に即して、5年を1期として設計することとなった。都道府県及び基礎自治体が策定した行動計画は、2005年度から2009年度まで実施された国の「子ども・子育て応援プラン」に対応する、「地方版子ども・子育て応援プラン」としての性質も持つものとして、位置付けられた。

矢継ぎ早に政策を打ち出しても、2005年には、出生数が約106万人、合計特殊出生率が1.26となった。これらはいずれも、人口動態の統計が始まった1899年以後の最低値であった。

そこで、国は、2008年2月に「待機児童ゼロ作戦」を発表し、2010年11月には、内閣総理大臣指示により設置された「待機児童ゼロ特命チーム」が「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」を発表した。

2010年1月には、2003年に交付された少子化対策基本法第7条の規定に基づく大綱として、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された。子ども・子育てビジョンは、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」の考えに立ち、「どのような状況にある子どもであっても、多様性を尊重し、困難な状況に対しての支援を行うことにより、すべての子どもの生きる権利、育つ権利、学ぶ権利が等しく確実に保障されることを」目的として、従来の政策で主眼としてきた「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へ転換し、「生活と仕事と子育ての調和」を図り、親だけでなく「社会全体で子育てを支え」、「個人の希望する結婚、出産、子育てを実現する」ことができる社会を目指すものとされた（内閣府2010）。

さらに、国は、2010年1月に「子ども・子育て新システム検討会議」を設置して制度改正の検討を進め、2012年3月に少子化社会対策会議が決定した「子ども・子育て新システムに関する基本制度について」にのっとり、「子ども・子育て支援法」を含む三法案を2012年通常国会に提出した。

2012年8月に公布された「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成24年法律第66号）及び「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成24年法律第67号）の三法は、段階的に施行され、2015年4月から本格的に施行された。これらの三法に基づく新しい制度（以下、「新制度」という。）は、幼児期の保育、学校教育及び地域の子ども・子育て支援を総合的に推進し、「量的拡充」や「質の向上」を図るものであった。新制度を設計したのは国であるが、新制度の実施主体は基礎自治体である市町村とされた。そして、都道府県や国は、市町村の後方支援に転換し、全国的な基準を示す場合や財政面にて基礎自治体を重層的に支える役割となった。

新制度の導入に当たり、国は、子ども・子育て支援法第60条第1項の規定に基づき、「子ども・子育て支援給付並びに地域子ども・子育て支援事業及び仕事・子育て両立支援事業の円滑な実施の確保その他子ども・子育て支援のための施策を総合的に推進するための基本的な指針」、すなわち「基本指針」を策定

した。この「基本指針に即して」、基礎自治体は、同法第 61 条第 1 項の規定に基づく「五年を一期とする教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保その他この法律に基づく業務の円滑な実施に関する計画」、すなわち「市町村子ども・子育て支援事業計画」を定めることが原則として求められることとなった。

基礎自治体は、保育等のサービスについてニーズを調査し、その結果を踏まえた施設整備を市町村子ども・子育て支援事業計画に「確保方策」として示し、保育・幼児教育の質を維持した上で、子ども・子育て支援を計画的に実施することとされている。このように、待機児童対策として最重要である「量的拡充」は、住民に最も近い存在である基礎自治体に委ねられた。

2012 年には新制度施行のための関連三法が公布されていたにもかかわらず、国は、2013 年 4 月に「待機児童解消加速化プラン」を策定した。同プランは、2015 年度から導入される新制度の施行前に、待機児童解消に意欲的に取り組む地方公共団体に対して財政的に支援するもので、2013 年度から 2017 年度末までに約 40 万人分の保育の受け皿を確保することを目標としていた。待機児童対策が急務であると位置付けられたことが、明確に示された政策であった。

3 保育等の状況

待機児童がもはや大きな社会的課題ではなく、保育所の新設が不要ほどの飽和状態にあるのか否かを検証するため、次のとおり実態を調査する。

(1) 方法

先に述べたとおり、新制度の実質的な担い手は、基礎自治体である。このことから、本稿では茗荷谷キャンパスの位置する文京区に着目する。また、東京都については、文京区とその周辺地域の傾向を把握するために調査対象とする。文京区及び東京都のデータは、新制度の関連三法が公布された 2012 年以降を検証する。

また、文京区は、特別区、いわゆる 23 区に分類されることから、特別区全体の合計や平均のデータも比較対象として収集する。特別区のデータについては、東京都のデータの推移を分析した上で、ピーク時以降の減少期のみ用いることとする。

これらの地方公共団体について、次の項目を調査した。

- ・就学前人口：東京都総務局が発行する「住民基本台帳による東京都の世帯と人口（各年 1 月 1 日現在）」とする。
- ・保育所等利用児童数：認可保育所、認証保育所、認定こども園、小規模保育事業、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業、定期利用保育、区市町村単独保育施策等の保育サービスを利用する児童数の合計とする。
- ・保育所等利用率：「保育所等利用児童数」／「保育所等利用児童数」にて算出する。
- ・待機児童数：各年 4 月 1 日現在とする。

なお、待機児童の定義は、一般的には保育所に入所したくてもできない児童のことをいうと考えられている。しかし、次に示すとおり、国における定義は、制度変更に伴い変遷している。したがって、本稿で検証するデータのうち、2012 年から 2014 年までと 2015 年以降は、本来一律には比較できるものではない。よって、本稿では数値を詳細に分析するのではなく、全体的な傾向を把握するために待機児童数を用いることとする。

- ・2000年度以前：認可保育園以外の保育施設に入園している児童のこと。ただし、親が育児休業中である場合は、含まない。
- ・2001年度から2014年度まで：認可保育園又は地方単独事業施設以外の保育施設に入園している児童のこと。ただし、親が育児休業中である場合又は特定の園のみを希望する場合は、含まない。
- ・2015年度以降（新制度施行）：認可保育園若しくは新制度による保育・教育施設（認定こども園、小規模保育又は事業所内保育）、又は地方単独事業施設以外の保育施設に入園している児童のこと。従来よりも親の就労や生活に配慮し、パートタイム等の就労、求職活動中、祖父母等と同居中であっても、児童が待機になっている場合は、待機児童に含む。ただし、親が育児休業中である場合、特定の園のみを希望する場合又は求職活動を休止した場合は、含まない。

(2) 文京区における保育等の状況

文京区について、保育等の状況を確認する。

図1には、文京区における就学前児童人口と保育所等利用率の推移を示した。2012年以降の就学前児童人口は、年々増え続け、当該期間内では2021年がピークとなっている。保育所等利用率も、毎年増加しており、2012年には約32%であったところ、2021年には約51%にまで上昇した。ただし、2020年から2021年にかけては、上昇が鈍化した。

図2には、文京区における保育所等利用児童数と待機児童数の推移を示した。文京区では、就学前児童人口ばかりではなく、保育所等を利用する児童数も、毎年増加している。ここに示したとおり、2012年には約2,900人であったが、2021年には約6,200人となった。待機児童数は、2013年及び2015年にやや大幅な減少が見られたが、全体としては横ばいの状況であったところ、2018年を境に急激に減少し、2020年には20人未満となり、2021年には1人となった。

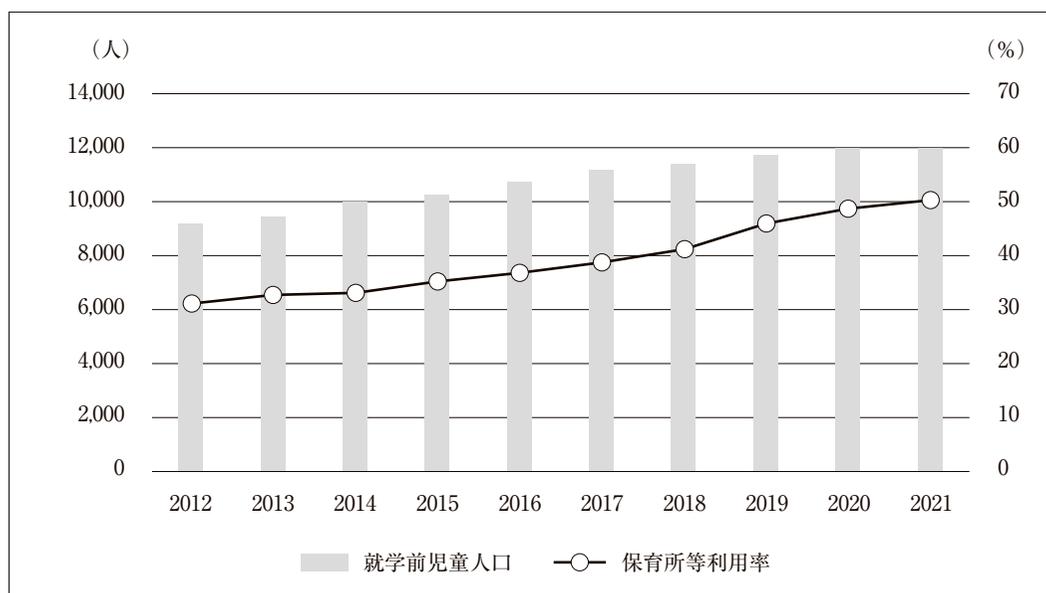


図1 文京区における就学前児童人口と保育所等利用率の推移
(東京都 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

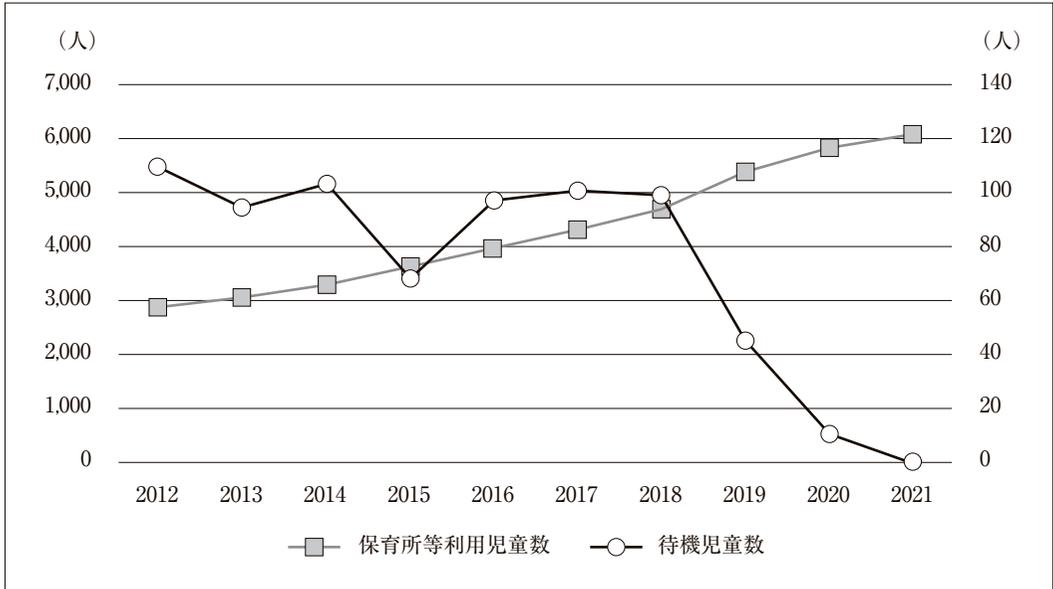


図2 文京区における保育所等利用児童数と待機児童数の推移
(東京都 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

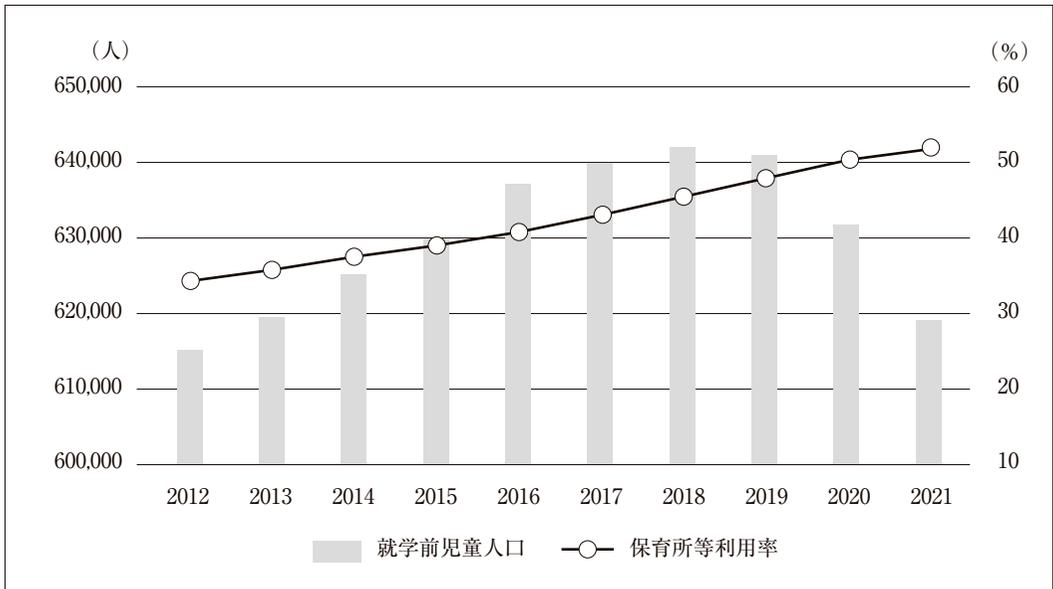


図3 東京都における就学前児童人口と保育所等利用児童数の推移
(東京都 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

(3) 東京都及び特別区における保育等の状況

図3には、東京都における就学前児童人口と保育所等利用児童数の推移を示した。2012年以降の東京都における就学前児童人口は、2018年までは増加していたが、それ以降は減少に転じ、2021年の就学前児童人口は約619,300人となり、2013年の619,600人と、ほぼ同程度の人数となった。一方、東京都にお

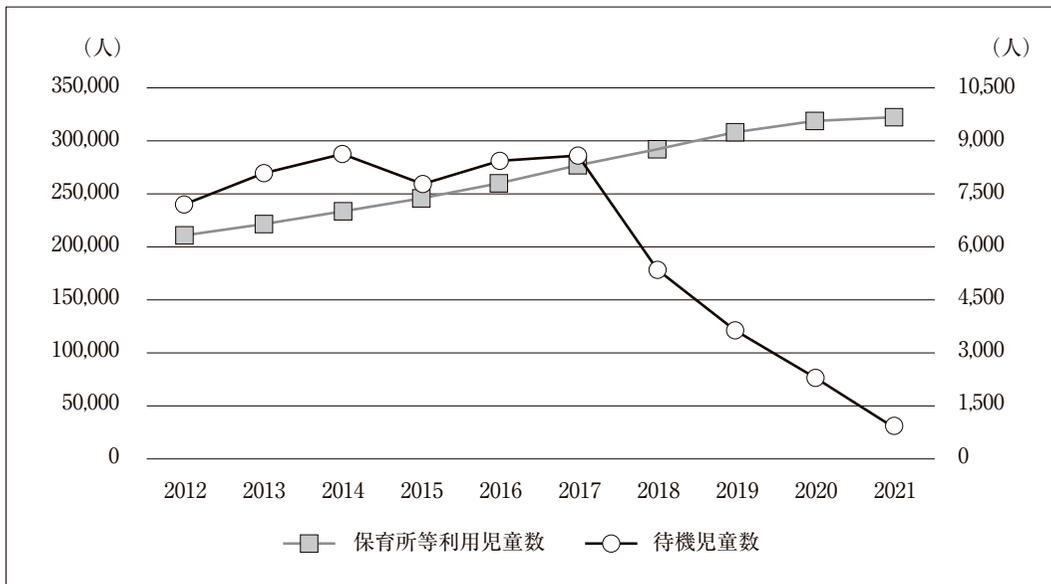


図4 東京都における保育所等利用児童数と待機児童数の推移
(東京都 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

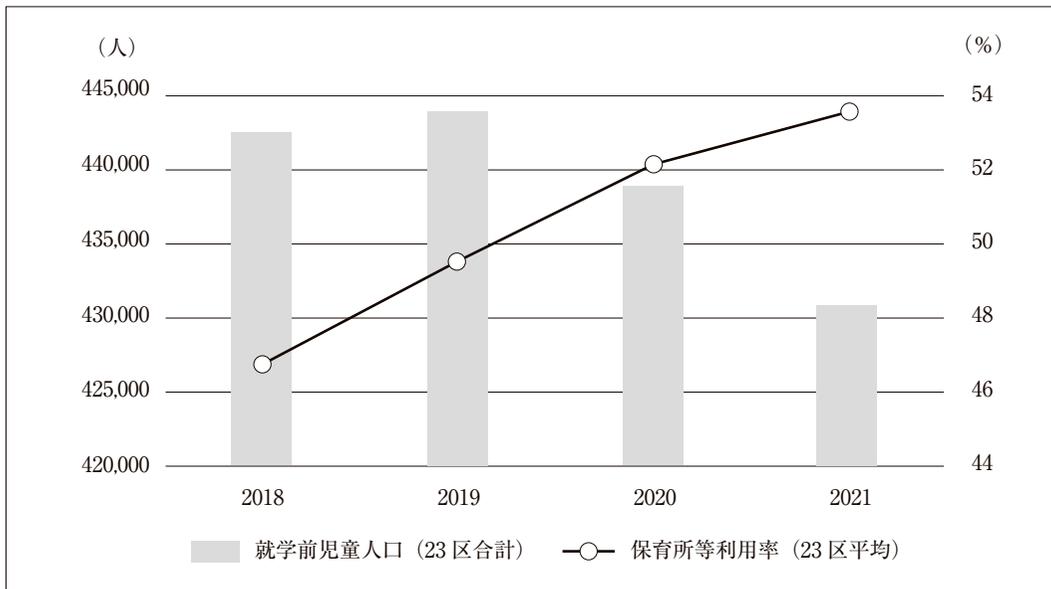


図5 特別区における就学前児童人口と保育所等利用率の推移
(東京都 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

ける保育所等の利用率は毎年増加しており、2012年には約35%であったが、2020年には50%を超え、2021年には約52%となった。

図4には、東京都における保育所等利用児童数と待機児童数の推移を示した。東京都における就学前児童人口は2018年をピークに、それ以降は減少しているものの、東京都における2012年以降の保育所等利

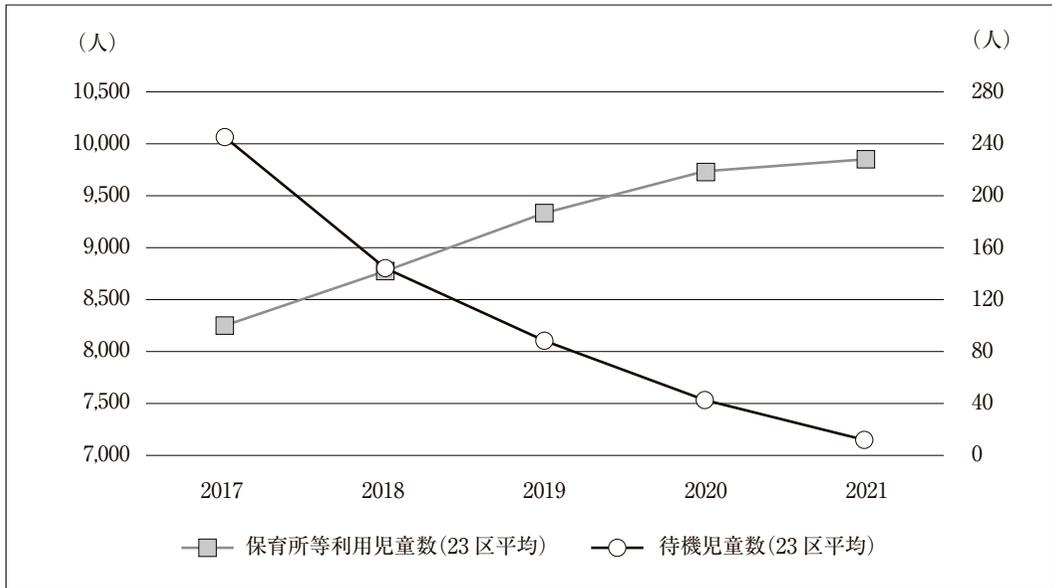


図6 特別区における保育所等利用児童数と待機児童数の推移
(東京都 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

用児童数は、毎年増加の一途を辿っている。しかしながら、コロナ禍における2020年から2021年にかけては、増加が鈍化する傾向が見られた。東京都における待機児童数は、2015年に一時的に減少したものの、概ね横ばいであったが、2017年を境に減少し、2021年には約1,000人となった。

図5には、東京都全域の就学前児童人口がピークとなった2018年以降の特別区全域における就学前児童人口と保育所等利用率の推移を示した。就学前児童人口は、特別区の合計は2019年にピークを迎え、それ以降は減少している。

なお、就学前児童人口については、特別区ごとの人口規模に差異があることから、平均ではなく合計を示した。

また、特別区における平均の保育利用率については、文京区よりやや高い水準で推移しており、2021年には約54%に達している。東京都や文京区の保育利用率と同様、2020年から2021年にかけては、上昇が緩やかになっている。

図6には、東京都の待機児童数がピークであった2017年以降の特別区における保育所等利用児童数と待機児童数の推移を示した。特別区全体の平均では、保育所等の利用児童数は文京区や東京都と同様に増加している。待機児童数は、文京区よりも東京都に近い推移となり、2017年から減少が続き、2021年には20人を下回る状況となった。

4 考察

以上の資料を主軸とし、先行研究等を加え、考察を述べる。

(1) 法と政策に基づく意義

上記2(1)に示した法的資料から考察する。

待機児童数が1万人未満に減少したとはいえ、待機児童は依然存在しており、保育所等への入所を待つ

ている。このような状態は、改正前の児童福祉法第1条第2項の「すべて児童は、ひとしく」「愛護されなければならない」、また、改正後の同法第1条の「全て児童は、」「福祉を等しく保障される権利を有する」との理念が実現されたものとは、言い難い。

改正前の児童福祉法第2条、又は、改正後の同法第2条第3項では、児童の育成が、国及び地方公共団体の責務である旨が明記されている。この責務については、改正後の同法が基本原理とする条約では、その第3条第2項に、児童の父母らの「権利及び義務を考慮」に入れた上で、国が「児童の福祉に必要な保護及び養護を確保することを約束し」、その実現に適した「立法上及び行政上の措置をとる」ことが規定されている。これらを総じて勘案するに、国及び地方公共団体が、責務として児童福祉に関する制度を講じるに当たり、児童の父母らの権利義務を考慮すべきであることになる。保育制度の設計において、父母らの就労状況等を勘案すべきことは、明らかである。

すなわち、父母らの就労状況等を考慮した保育制度を講じてはいるものの、児童が等しく保育所に入所できているわけではなく、待機児童として制度の枠組みから取り残された児童がいるのであるから、改正の前後にかかわらず児童福祉法における課題であり、待機児童がゼロになるよう解決すべきであると考えらる。

次に、上記2(2)に示した政策的資料から考察する。待機児童対策は、合計特殊出生率の低迷がきっかけとなった。国が少子化対策を進める中で、事業主に行動計画を策定させ、育児休業を取得しやすしい等、従業員が仕事と子育てを両立しやすい環境の整備を促そうとした。しかしながら、出生数、合計特殊出生率ともに最低となってしまった。このような経緯を踏まえ、待機児童への対策が肝要であることが認識されるに至った。待機児童対策として、教育機関にも預かり保育を推進し、保育ニーズに対する量的な拡充を図り、その対策を国ではなく基礎自治体に委ねた。国が、広く薄く対応することには限界があったからである。しかしながら、1971年から1974年に生まれた第二次ベビーブーム世代が結婚や出産を積極的に考える時期には10年遅く、出生数を過去の水準に戻すのは困難である。厚生労働省が2021年6月に発表した2020年の出生数は前年より2万4,407人少ない84万832人で、調査開始以来、過去最少であった。出生率が上がることに期待することになるが、2020年の合計特殊出生率は前年比0.02ポイント低下の1.34であり、最低値である2005年の1.26から0.08ポイントしか上昇していない。新型コロナウイルス(COVID-19)の影響があり、出産を控える傾向があったかもしれないが、2019年も1.36にとどまっている。

すなわち、待機児童対策の政策が功を奏し、待機児童は減少してきたが、少子化は歯止めがかからない状況にある。従来の政策では少子化を改善できないことは明らかであるが、ここで待機児童対策を緩めれば、さらに少子化が進むことが懸念される。よって、児童福祉を全ての子どもに等しく行き渡るようにするという児童福祉法の目的を実現させるためには、待機児童を継続的にゼロにすることが当然に期待されており、待機児童対策は引き続き必要なのである。

(2) 保育等の状況に見る必要性

就学前児童人口は、全国的には2012年以降は概ね減少傾向にあり、東京都全域では2018年のピーク時を境に減少しているにもかかわらず、文京区では増加し続けている。文京区の保育所等利用率の推移は、東京都平均と同程度となっており、2020年から2021年にかけては東京都と同じく、やや鈍化している。東京都と文京区との待機児童数の推移を比較すると、東京都は2017年から急激に減少しており、この時点では文京区はやや出遅れたものの、2021年までに大幅な減少を遂げた。

文京区は、就学前児童人口が増加し続けるという理想的な状況にある。この結果について考察するに、公共交通の路線も多い至便な地域であるという生活に優位な立地条件を活かし、増加した就学前児童数に

対応できるよう、保育所等を的確に整備して定員を確保してきた成果が結実したのと言うことができよう。子ども・子育て支援事業計画に記載された「確保の方策」を、可能な範囲で着実に実施したことの結果であり、文京区の政策がこれまでのところ上手く機能していると評価することもできる。

また、文京区の保育所等利用率については、東京都平均に近い現状ではあるが、上昇の傾向が継続的に見られることから、特別区平均と同等の54%程度まで早々に上昇する可能性がある。コロナ禍にある現在、全国的にやや低い利用率となっていることから、アフター・コロナの文京区における利用率は、2021年までよりも急激に上昇することが見込まれるであろう。

なお、待機児童数が2013年及び2015年に一時的に減少したのは、待機児童解消加速化プランの成果や、待機児童数の定義変更によるものであると推察される。

(3) 文京区の資料による潜在的なニーズ

文京区が策定した新制度に対応する事業計画によれば、ニーズ調査で算出された保育等の利用率は、幼稚園の希望が54.6%、保育園等の希望が69.1%であった(文京区2019:36)。年齢によって希望にバラつきはあるが、ここでは単にこれらを平均すると61.9%となる。

さらに、令和2年度第1回の文京区子ども・子育て会議に提出された参考資料では、2020年4月1日現在、認証保育所等に通う児童が521人いるとのことである(文京区2020)。上記3に待機児童の定義を述べたが、認証保育所等に通う児童を待機児童に含めるのが①、含めないのが②及び③である。最新の定義は③であり、これによれば、文京区の令和2年の待機児童は11人となる。一方、当初の①の定義によると、待機児童は532人となる。このように、③と①との定義の狭間で生じる待機児童の差異を、「隠れ待機児童」と呼ぶことがある。「隠れ待機児童」は、全国では6万人を超えるとの報道もある(日本経済新聞, 2021)。

これらの資料に鑑みると、文京区の保育所等利用率は、2021年には約51%であったが、特別区平均の54%を超える可能性があるばかりではなく、計画策定時におけるニーズ調査の結果に鑑みると60%を超える潜在的ニーズが存在する可能性がある。また、文京区の待機児童については、定義次第で11人から532人へと48倍にも増大する。このことから、文京区における待機児童問題を「解決済みである」と結論付けるには早すぎる、との見解もあるだろう。

(4) 駅型保育所の特性と可能性

丸の内線の茗荷谷駅から徒歩1分に立地する保育所は、駅構内や駅ビルに設置された保育所と同様に「駅型保育所」に該当すると言うことができよう。

駅型保育所の推進が政策として謳われたのは、「エンゼルプラン プレリユード」であった(松本1996)。エンゼルプラン プレリユードは、1992年に厚生省が設置した「保育問題検討会」の報告を受け、1993年12月に策定された。エンゼルプラン プレリユードでは、乳幼児保育特別対策等、いくつかの新しい保育事業の推進が掲げられ、「駅型保育モデル事業」は、その中のひとつとして挙げられた(松本1996)。駅型保育モデル事業は、1994年12月に策定された「エンゼルプラン」に、重点施策である「多様な保育サービスの充実」の一環として引き継がれた。

① 駅及び商店街との近接性と騒音の許容に関する可能性

駅型保育所は、駅周辺の商店街の中にある。このような賑やかな地域では、多くの大人や子どもが賑やかに話す状況が想定される。このことから、保育所の子どもの声を「騒音」だと感じさせにくい効果があ

りそうである。

近年は、子どもの声を「騒音」であると感じる人もいるため、基礎自治体には近隣住民から苦情が寄せられることもあり、また、訴訟になることもある。

例えば、「平成24年(ワ)第24852号騒音差止等請求事件」は、練馬区の保育所の近隣に住む住民が、子どもの声によって騒音被害を受けたとして、同保育所の運営者らに騒音の差止めと慰謝料の支払いを求めた裁判である。本件について、令和2年(2020年)6月18日付けで判決が出され、東京地方裁判所の伊藤正晴裁判長は、子どもが園庭遊びをしている時間帯には間欠的に大きな音になる時間もあるが、「一般社会生活上受忍すべき程度を超えているものと認めることはできない」とし、請求を棄却した。

また、「平成26年(ワ)第1195号損害賠償等請求事件」は、神戸市の保育所から聞こえる子どもの声により健康被害を被っているとして、慰謝料の支払いと防音設備の設置を求めた裁判である。本件について、平成29年(2017年)2月9日付けで判決が言い渡され、神戸地方裁判所の山口浩司裁判長、吉田折代裁判官らは、保育時間中に大きな音が断続的に発生するものではなく、「社会生活上受忍すべき限度を超えているものとは認められず、不法行為を基礎づける程度の違法があるということはできない」とし、請求を棄却した。

このように、保育所、幼稚園等の子どもの声による近隣トラブルは、多数生じている。保育所10か所にて音響データを分析した研究によれば、100人の子どもが園庭で遊んでいる時、屋外の10m離れた地点での等価騒音レベルは、平均で74dBとかなり大きく、周波数特性は1000～2000Hzと大人の声よりかなり高かったとの研究がある(橋本2016)。また、保育所に限らず、一般的なまちにおける音の大きさについては、富山市中央通り商店街における平日・休日の最も賑やかな時間帯が70～75dBであったとの調査結果がある(田中1991)。

74dBという数値は、先の2つの判例で原告側が屋外の測定で70dBを超えると主張していたが、それらと同程度であり、園庭遊びをしている最中に屋外で測定した場合には、天候や遊び方によっては、その程度の音が発生することがあるのだろう。また、74dBは、概ね商店街の賑やかな状況と同程度であり、社会生活において稀有な音量ではなく、とりわけ都心部で生活する際には頻繁に経験する音量であると言えよう。

駅周辺や商店街の近接する位置に保育所がある場合、その保育所は商店街等の周辺環境に包含され、保育所から発生する子どもの声も、周辺の音に溶け込んだ存在となる。駅周辺や商店街では、電車の発車合図を含め、ある程度の音が発生することは、当然に想定されている。よって、閑静な住宅街に位置する保育所より、ある程度の音量と多様な音域にあふれる駅や商店街に近接する駅型保育所の方が、保育所周辺の住民の音に対する受忍限度は、緩やかであると推察される。

②駅との近接性と効率的な送迎による時間的負担軽減の可能性

親や保護者は、保育所を選択する際、保育所への送迎時間を非常に重視している。特別区内の保育所利用者を対象とした調査では、保育所を選択する際、親や保護者が自宅から保育所までの近接性を重視する度合いを尋ねたところ、「とても重視する」と回答した人が79%、「やや重視する」は17%、「どちらともいえない」は2%、「あまり重視しない」は1%であった(河端2010)。

そればかりではなく、保育所への送迎が可能な範囲で、親が就労状況を選択しているとの研究報告もある(宮澤1998)。すなわち、保育所への送迎可能性が、親の働き方の決定要因となることがあるとの指摘である。

実際の送迎に要する時間については、中野区内の保育所利用者を対象とした調査があり、自宅から保育

所までの送迎に徒歩と自転車を用いる場合、片道10分以内が80%から90%を占めているとの報告がある(宮澤1998)。

また、現実的で望ましい送迎時間については、特別区内の保育所利用者を対象とした調査では、片道10分以内と回答した人が54%、5分以内が24%、15分以内が16%、20分以内が4%、30分以内が2%であったとの報告がある(河端2010)。

都心部における多くの勤労者が電車を利用して勤務先へと移動することから、駅型保育所への送迎は効率的であり、就労者にかかる子育ての時間的負担を軽減するものとなり得る。

③就労先との近接性と夫による送迎の可能性

特別区内の保育所利用者を対象とした調査では、保育所を選択する際、親や保護者が、職場から保育所までの近接性を重視する度合いを尋ねたところ、「とても重視する」と回答した人が23%、「やや重視する」は30%、「どちらともいえない」は17%、「あまり重視しない」は19%、「まったく重視しない」は8%であった(河端2010)。

勤務先と保育所との近接性は、自宅と保育所とのそれよりも重視されていないようである。しかしながら、保育所への送迎のために居住地と勤務地とを変更することがないと想定した場合、働きながら子育てするには、居住地からも勤務地からも保育所へのアクセスが容易であり、送迎時間が通勤時間等に与える影響が最小となる場所に保育所が配置されることが望ましい(Hodgson1981)。

送迎に関する研究としては、時空間プリズム理論を用いた分析が注目される。時空間プリズム理論とは、人間の行動を時空間座標で表し、移動可能な軌跡(プリズム)を用いて活動実効性を評価する理論である(Hägerstrand1970)。これを用いたモデルを開発し、保育所への送迎と勤務地との関係性を定量的に評価した研究がある(Lenntorp1978)。また、共働き夫婦を対象として、東京都市圏と宇都宮都市圏において調査を行い、時空間プリズム理論を応用して時空間制約から保育所への送迎可能性について分析した研究がある(有賀2017)。この研究によれば、自宅から保育所を経由して勤務先に行く場合に要する時間と、自宅から勤務先に直行する場合に要する時間とを比較したところ、時間的ロス、東京都市圏の夫が最も少なく、次は東京都市圏の妻、続いて宇都宮都市圏の夫、そして宇都宮都市圏の妻は最もロスが多いとの結果となった。このことは、保育所への送迎にかかる追加的な時間が少なく、効率的に送迎できるのは、妻ではなく夫であることを意味している。また、宇都宮都市圏よりも東京都市圏の方が、保育所は通勤経路付近にあり、送迎には効率的な立地であろうことが推測された。また、夫は、時間的ロスが少ないものの、通勤時間や就業時間との兼ね合いで、保育所の朝夕の送迎時間に間に合わないことから、実際には送迎できない可能性が指摘された。

これらを総じて勘案するに、駅型保育所が勤務地の最寄り駅にある場合は、朝の送迎に至便ではあるが勤務開始時刻に間に合わない、また、勤務終了後では保育所の保育時間を超えてしまう等の送迎と勤務時間とのミスマッチが生じにくい、駅型保育所であれば、夫の送迎が増える可能性がある。駅型保育所の長所を十分に発揮させるには、ラッシュ・アワーにかからないよう、育児短時間勤務や、時差通勤を活用する等、勤務先の配慮が望まれる。

④他の基礎自治体からの交通至便性と沿線の待機児童解消に資する可能性

本学の茗荷谷キャンパスは、丸の内線の茗荷谷駅から徒歩1分の立地であることから、文京区在住者に限らず、丸の内線を利用する通勤者が、駅型保育所を利用することも考えられる。

丸の内線は、東京都の東部を走行する路線で、池袋駅から荻窪駅までをU字に結ぶ本線と、中野坂上

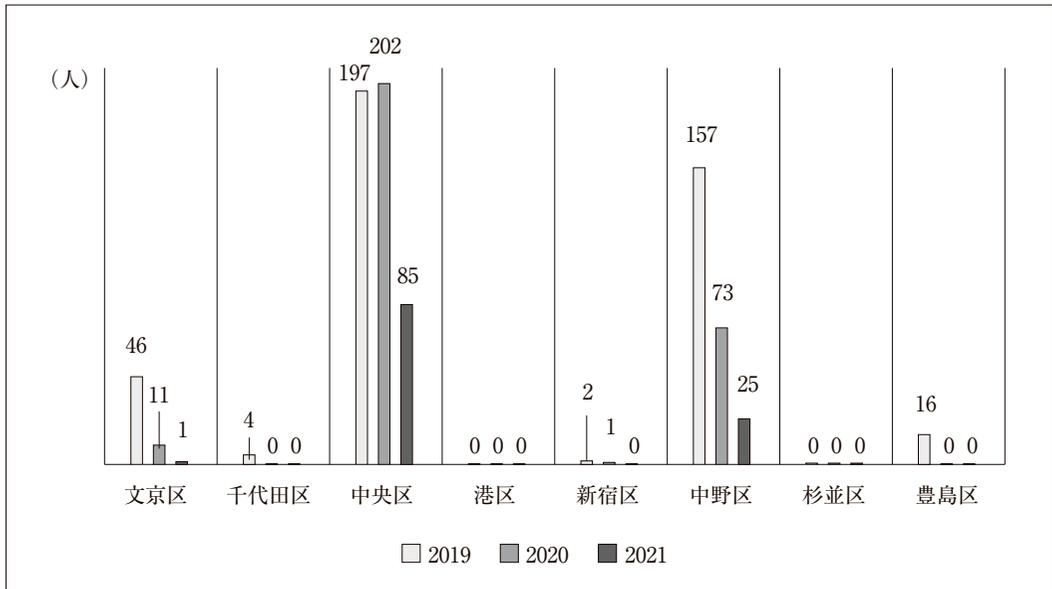


図7 丸の内線の周辺地域における待機児童数の推移
(東京都 2019, 2020, 2021 から作成)

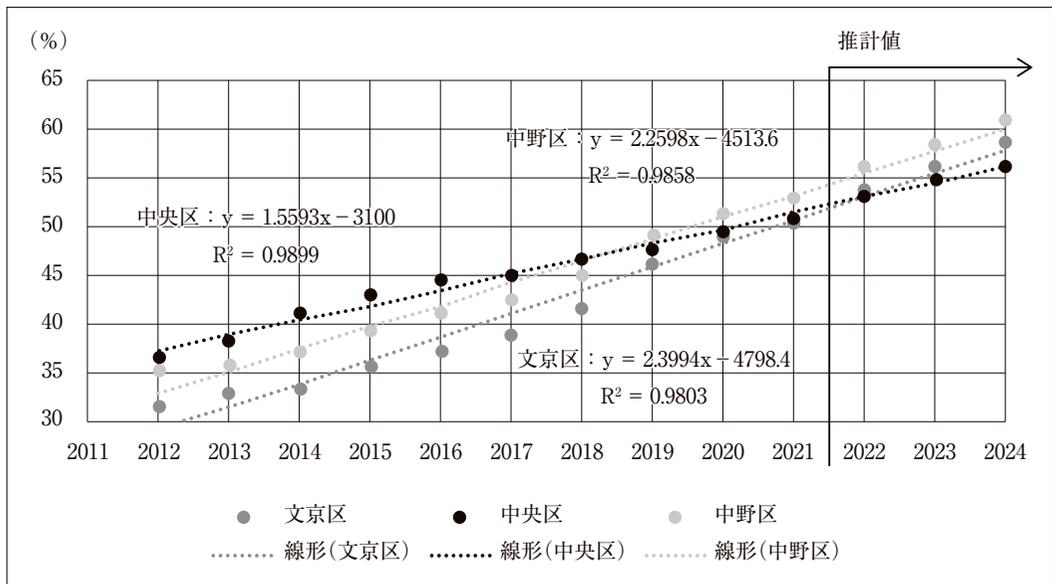


図8 文京区、中央区及び中野区における保育所等利用率の推移
(東京都 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 から作成)

駅から方南町駅までの分岐線から成る。丸の内線の沿線にある特別区は、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、中野区、杉並区、豊島区である。

図7には、これらの特別区について、直近3年分の待機児童数の推移を示した。2019年から2021年までのうち、待機児童数が最も多いのは、3か年とも中央区である。次に、中野区となっている。また、

2021 年にも待機児童がいるのは、文京区（1 人）、中央区（85 人）、中野区（25 人）である。

また、図 8 のとおり、文京区、中央区及び中野区は、2012 年から 2021 年までの保育所等利用率がいずれも上昇している。今後の利用率を近似曲線から推計したところ、最も高い予想となった中野区は 2024 年には 60% を超え、最も低い予想となった中央区でも 55% を超える可能性がある。

基礎自治体は、各々、子育て支援事業計画を策定しており、その計画にて、ニーズ調査の結果を基に算出した「量の見込み」を掲載している。図 8 に示した推計値は、各区の「量の見込み」に合わせたものではなく、ニーズ調査に基づく潜在的利用の希望でもない。2012 年以降の実績値に基づく推計であり、「量の見込み」等とは別個の資料として参照されたい。

5 おわりに

本学茗荷谷キャンパスは、2020 年夏に着工され、2023 年 4 月からの開校を目指し、執筆時現在、まさに建設中である。

当該キャンパスが児童福祉施設等を備えることは、当該土地の定期借地権者として選定されるための条件であった。当該土地は、東京都が所有しており、選定に当たっての公募も東京都が行ったが、その際、当該土地（文京区大塚 1 丁目）の所在する文京区からの要望により、新設の建築物に児童福祉施設等が入居することを条件としたのであった。（日刊建設工業新聞 2018）

本稿で述べてきたとおり、保育所が等しく児童の利用に供されるべきこと、少子化対策として多様な保育ニーズに応えること、保育所等利用率の継続的な上昇、多くの隠れ待機児童の存在、送迎の負担軽減を重視する保護者の選択、沿線地域の待機児童等の諸事項を勘案するに、文京区の要望は、今後の子どもの育ちと、その親や保護者を力強く支えるための英断であったと言えよう。

当該土地は、茗荷谷駅から徒歩 1 分に位置し、駅舎と連結はしていないものの、駅前ビルと同視し得る至便な土地である。中央大学が、文京区民の福祉向上のために、キャンパスの一部を駅型保育所に提供することは、地域貢献に大きく資するものである。18 歳人口の減少を踏まえ、大学は知の拠点としてだけでなく、私立大学であっても地方自治体との連携や交流を行う恒常的な体制が求められる（中央教育審議会大学分科会将来構想部会 2018 年）。多様な連携や交流の一環として、大学キャンパスに福祉施設が併設された、教育と福祉の融合施設は、大学としても、まちづくりの一環としても、新しい形を見出すことができよう。

参考文献

- 朝日新聞（2021）「待機児童 5634 人 6 千人超減り最小」2021 年 8 月 27 日夕刊 1 面。
- 有賀敏典、青野貞康、大森宣暁（2017）「保育所を利用する共働き世帯のスケジュール制約と実行行動－東京都市圏と宇都宮都市圏での調査から」『都市計画論文集』52（3）：863-870。
- 石毛正純（2000）『法制執務詳解』ぎょうせい。
- 河端瑞貴（2010）「仕事と子育ての両立と保育所アクセシビリティに関するアンケート調査報告書」『CSIS Discussion Paper 2010』(102) 1-39。
- 厚生事務次官（1948）「児童福祉法施行に関する件」発見第 20 号 通達（昭和 23 年 3 月 31 日付）。
- 田中直子（1991）「賑わいの検討とその創生のための方策－商店街の事例から－」『騒音制御』15（3）：126-131。
- 中央教育審議会大学分科会将来構想部会（2018）「今後の高等教育の将来像の提示に向けた中間まとめ」（平成 30 年 6 月 28 日付）https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/fieldfile/2018/06/28/1406578_02_1_1.pdf
- 東京都（2012）「都内の保育サービスの状況について」。

- 東京都 (2013) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2014) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2015) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2016) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2017) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2018) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2019) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2020) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 東京都 (2021) 「都内の保育サービスの状況について」.
- 内閣府 (2010) 『「子ども・子育てビジョン」について ～子どもの笑顔があふれる社会のために～』(平成 22 年 1 月 29 日閣議決定).
- 日刊建設工業新聞 (2018) 「東京都交通局 茗荷谷駅前都有地開発 定期借地権者予定者に中央大学」2018 年 12 月 26 日 4 面.
- 日本経済新聞 (2021 年) 『「隠れ待機児童」6 万人超 コロナで利用控えも解消せず』2021 年 8 月 27 日掲載
https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA272YJ0X20C21A8000000/?n_cid=SNSTW001&n_tw=1630057902
- 橋本典久 (2016) 「保育園での子どもの遊び声に関する騒音測定調査－子どもの遊び声の音の大きさとその特性について－」『日本建築学会環境系論文集』81 (729) : 909-917.
- 文京区 (2019) 「「文の京」ハートフルプラン 子育て支援計画」(令和 2 年度から令和 6 年度まで).
- 文京区 (2020) 「文京区子ども・子育て会議」令和 2 年度第 1 回 参考資料 2 「令和 2 年度保育園等入園状況」.
- 松本寿昭 (1996) 「エンゼルプランと子どもの権利」『日本家政学会誌』47 (12) : 1219-1225.
- 宮澤 仁 (1998) 「東京都中野区における保育所へのアクセス可能性に関する時空間制約の分析」『地理学評論』71A (12) : 859-886.
- Hägerstrand, Torsten (1970) What about people in Regional Science? *Papers of the Regional Science Association*, 24: 6-21.
- Hodgson, M. John (1981) The location of public facilities intermediate to the journey to work. *European Journal of Operational Research*, 6 (2) : 199-204.
- Lenntorp, Bo (1978) A time-geographic simulation model of individual activity programmes. In: Carlstein, T., Parkes, D., Thrift, N. (Eds.) *Timing Space and Spacing Time, Vol. 2: Human Activity and Time Geography*, London: Edward Arnold, pp. 162-180.

引用法令及び判例

- 子ども・子育て支援法 (平成 24 年法律第 65 号)
- 子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律 (平成 24 年法律第 67 号)
- 子ども・子育て支援法の施行期日を定める政令 (平成 27 年政令第 22 号)
- 次世代育成支援対策推進法 (平成 15 年法律第 120 号)
- 児童福祉法 (昭和 22 年法律第 164 号)
- 児童福祉法等の一部を改正する法律 (平成 28 年法律第 63 号)
- 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律 (平成 24 年法律第 66 号)
- 少子化社会対策基本法 (平成 15 年法律第 133 号)
- 日本国憲法
- 児童の権利に関する条約 (平成 6 年条約第 2 号)
- 神戸地判 平成 29 年 2 月 9 日 裁判所 HP 参照 (平成 26 年 (ワ) 第 1195 号)
- 東京地判 令和 2 年 6 月 18 日 裁判所 HP 参照 (平成 24 年 (ワ) 第 24852 号)