

〔論 説〕

保育園⁽¹⁾をめぐる異議申立てと建設反対運動

猪 熊 ひろか

1 はじめに

少子高齢化が進み、高齢者人口（高齢化率）は26.7%、年少人口は12.7%（平成28年版高齢社会白書 内閣府）となった現在の日本社会は、依然として「世代間の支え合い」を前提として構成されている。生産年齢人口、年少人口が減少する中で、生産年齢人口や年少人口に分類される人々は、経済面、社会面で多くの期待がかけられている。しかしながら、都市部の核家族家庭にとって、夫と妻が働きながら子どもを育てることは簡単ではない。特に、就労によって保育に欠ける状況にある未就学児の保育を確保する際における保育園への入園の可否が、共働きの可否に多大な影響を及ぼす⁽²⁾。そこで、まず2にて保育園への入園について概説し、3にて待機児童⁽³⁾の状況を説明する。

行政側による待機児童対策として、保育園の新設が計画される場合もある。計画通り新設される場合もあれば、地域住民の反対にあうこともある。そこで、4にて建設反対運動について先行研究を検討し、5にて3-1で述べる杉並区の待機児童対策（保育園新設計画）と反対運動について考察する。

2 保育園への入園

保育園は児童福祉法に基づく福祉施設のひとつであり、「保護者の労働又は疾病その他の事由（児童福祉法第二十四条）」により保育を必要とする場合に保育をおこなう場所である。幼児への教育を行う幼稚園にたいして、保育を必要とする乳幼児の保育を行うのが保育園である。保育園によるが、早ければ生後57日（特例で43日）より入園可能であり、これは、産後休暇が原則産後8週間であることと関係する。また、それ以外に、生後6カ月以降、生後8か月以降、一歳以上などの設定もある。

児童福祉法によれば、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の事由⁽⁴⁾により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合に於いて、次項に定め

(1) 児童福祉法では「保育所」と表記されるが、本稿では、固有名詞や引用を除き、一般に用いられる名称である「保育園」という表記を用いる。

(2) 「とにかく保育園に入れないことには仕事を失いかねない（小林美希 2015：2）」といった表現がしばしば用いられるほどに状況は逼迫している。

(3) 待機児童とは、保育園に入園する要件を満たし、入園を申し込んだにもかかわらず、満員で待機を余儀なくされた子供のことである。

(4) 就労、妊娠・出産、保護者の疾病・障害、同居又は長期入院等している親族の介護・看護、災害復旧、求職活動、就学、虐待やDVのおそれがあることなど。

るところ（認定こども園又は家庭的保育事業等（家庭的保育事業，小規模保育事業，居宅訪問型保育事業，事業所内保育事業））によるほか，当該児童を保育所において保育しなければならない」となっており⁽⁵⁾，認可保育園への入園にかかる調整は，地方自治体が行う⁽⁶⁾。

地方自治体は，4月1日入所の場合，前年の12月半ばから1月末を締め切りとして（自治体により異なる），「保育の必要性の認定の申請」と「保育利用希望の申し込み（希望する施設名を記載）」を保護者から受け付ける。それを受けて，「保育の必要性の認定・認定証の交付」と「利用調整」「利用可能な施設のあっせん・要請など」を行う。

「保育の必要性」の認定の際には，「保育の必要量」も同時に認定される。主にフルタイムの就労を想定した「保育標準時間（1日11時間までの利用⁽⁷⁾）」と主にパートタイムの就労を想定した「保育短時間（1日8時間までの利用）」である⁽⁸⁾。

利用調整会議では，各地方自治体が定める「利用基準指数」と「利用基準調整指数」を用いて「利用調整」を実施する。

「利用基準指数」とは，子供が保育を必要とする理由（労働，就学，出産，疾病，障がい，介護や看護，災害，不存在など）とその状況から，必要度合いを指数化したものである。一般に，保護者が，①フルタイムの居宅外労働，②疾病による入院や病臥，③重い障がい，④重度障がい者の介護，⑤災害復旧，⑥不存在，等の状況にある時に指数が高くなる。そして，この指数は両親のものを足し合わせて検討を行う。

「利用基準調整指数」とは，各自治体が，より優先して入所させたい子供（の家庭）に加点したり，入所を優先させたくない乳幼児（の家庭）の点数から減点したりするための指数で，「利用基準指数」に加減点する。加点要素としては，生活保護世帯，ひとり親世帯，子供が障がいを持つ場合，地域型保育事業から入園する場合や認可外保育施設から入園する場合，兄弟が在園している場合，育児休業から復帰する場合などがあり，昨今の保育士不足を請けて，保育士の育児休業からの復帰時にはさらに加点するなど，各自治体の政策を反映するものである。また，減点要素としては，当該自治体外在住・在勤の場合，保育料未納の場合，同居祖父母が保育可能な場合，自己都合により入園を辞退した場合などがある。

「利用基準指数」と「利用基準調整指数」の合計が同一の場合，不存在やひとり親家庭の優先，待機期間の考慮，市町村民税の合計所得金額が低い場合を優先，などの優先順位が設けられている。その結果，待機児童の多い地域では，所得の多寡が入園を左右するとされ，所得が多い場合「利用基準調整指数」の加点要素を得る手段として，入園申し込みの時点

(5) 1947年に制定された児童福祉法による保育所は，「保育に欠ける」児童への対応として位置づけられた。1997年の法改正で，保育も「措置」から「契約」へとかわり，その後の改正で，現状の「保育を必要とする」へと変わった（小林 2015：150）。

(6) 幼稚園や認可外保育園への入園は，各園への申し込みによって個別に対応される。

(7) 1日に7～8時間前後の勤務に従事し，45分～1時間の休憩時間をとり，通勤にそれぞれ1時間前後を要するという，一般的なフルタイム就労の勤務形態を想定。

(8) 保育短時間の場合，保育標準時間の場合の保育料に一定割合をかけて算出するため，より低額の保育料となる。妊娠・出産，災害復旧，虐待やDVのおそれがあること等の事由については，保育標準時間と保育短時間の区分は設けない。

に認可外保育施設へ通っている実績を作っておくといった対応が行われることもある⁽⁹⁾。自治体側が認可外保育施設に通っていることを加点要素とする理由は、保護者の労働によって既に保育の必要性が生じていることを保育の必要性の観点から重視するためと考えられる。このような「子どもを保育所に入れるために保護者が行う活動」は「保活（ほかつ）」ともよばれ⁽¹⁰⁾、意図的にある目的へ向けて取り組まないと達成できない、という特徴を持つことから、子どもを保育園へ入園させることの困難さを推察することができる⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。

3 待機児童

3-1 異議申立て

保育園の新設への働きかけは、女性の就業の増加を背景に保育の需要の高まりを受けてあらわれ、伊是名勝子（1998：291）は以下のようにその経緯を説明する。

- ① 1960年代から70年代にかけて（「ポストの数ほど保育所を！」をスローガンとした保育所づくりの運動が起きた）
- ② 1980年代（臨調行革⁽¹³⁾により保育所建設が困難になった）
- ③ 1990年代（少子化、高齢化、バブル崩壊等、新たに保育所建設の運動を起すことは困難になった）。

2000年代以降については、依然として少子化の傾向が続く中、保育園新設への働きかけは局地的に行われたに留まっていたが、2010年代に大きな動きが生じた。

ここ数年の年間出生数（2018年のみ推計）は、図1のように100万人を割り、減少傾向にある。一方で、ここ数年の保育園入園に際しての待機児童数は、図2にあるように、増加傾向にある。保育園の待機児童数は、保育の必要性に応じて月を追うごとに増加していくため、年度初頭の4月に最も待機児童が少なく、次年度の入園申し込みを控えた時期へ向けて増加していく。この図からは、

- ① 年度初頭の4月の推移から、年度初頭の待機児童が増加している
- ② 次年度の入園申し込みを控えた年度半ばの10月の推移からも、待機児童が増加している
- ③ 年度内の4月と10月の待機児童数の比較から、年度内の待機児童数の増加の度合いも高まっている

(9) 育児休業の「切り上げ」と言われ、本来取得できるはずの育児休業期間を意図的に短くすることを指す。多くの自治体では、1歳児での入園よりも0歳児の入園枠が大きいため、0歳児での入園を目指す場合、育児休業の取得期間は1年未満となる。また、入園申し込みの時点で認可外保育施設へ通っている実績を作るために、さらに育児休業期間を短く切り上げる場合もある。

(10) 「保活」という言葉は、2011年の『現代用語の基礎知識』に掲載された。「活動」を「活」と省略する同様の言葉に、2000年ごろから自然発生的に使われ始めたとされる「就活（就職活動）」、2007年に意図的に作られた「婚活（結婚活動）」等がある。

(11) 保育園入園活動に取り組む保護者からは、「保活」などという言葉が必要ないように、保育施設の数や質を充実させてほしい」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 2016）というような意見も寄せられる。

(12) 保育園への入園を確保することが「保活」の目的であるが、入園後、「この保育園」に預け続けて良いものだろうかと思悩む親が増えている（小林 2015：37）」という問題もあるが、この点については別の機会に検討を行いたい。

(13) 第二次臨時行政調査会を指す。財政危機を打破するために、「増税なき財政再建」を強調したとされる。

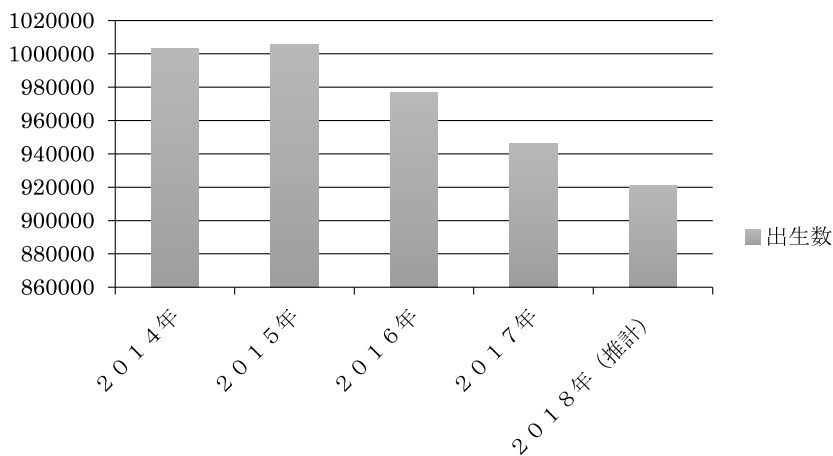


図1 年間出生数の推移⁽¹⁴⁾

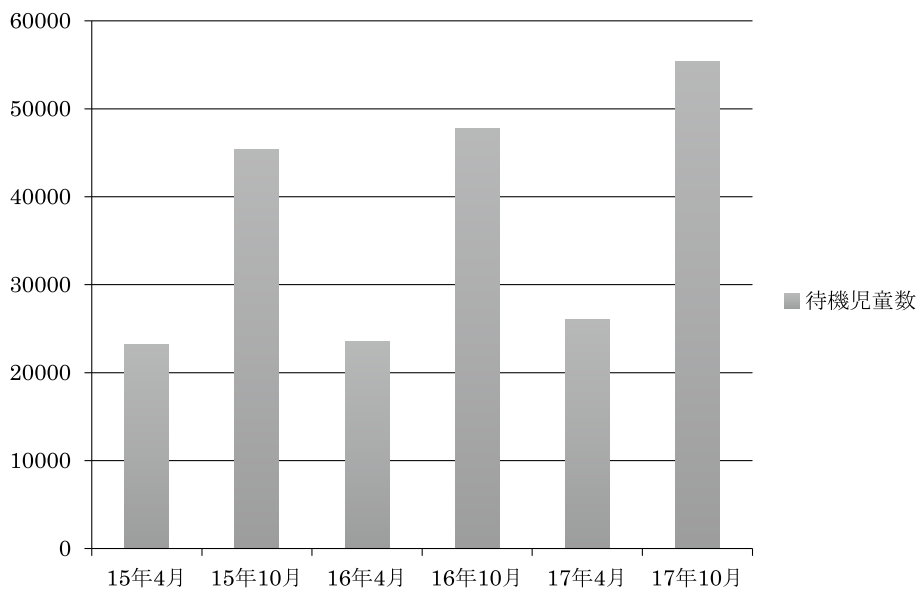


図2 待機児童数の推移⁽¹⁵⁾

上記3点を読み取ることができる。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課の調査（厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 2016）によれば、「希望どおりの保育施設を利用（57.9%）」と、希望どおりの保育施設へ入園できたのは6割弱となり、「希望どおりではないが、認可保育園等を利用（25.0%）」「希望どおりではないが、認可外の保育施設を利用（10.9%）」が続く。認可外の保育施

(14) 「平成30年（2018）人口動態統計の年間推計」, 「平成29年（2017）人口動態統計」より作成。

(15) 厚生労働省プレスリリースより作成。

設は、特別な教育プログラム等を提供している場合もあり、保護者があえて選択する場合もあるが、利用料金が高額となったり、園舎の面積が狭かったり、園庭がなかったり等、結果として「保育施設等を利用できなかった（4.0%）」となるケースも見受けられる。

厚生労働省「平成28年社会福祉施設等調査の概況⁽¹⁶⁾」によれば、「保育所等⁽¹⁷⁾」の施設数は26265施設で、前年に比べ685施設増加している。定員は2557133人で、75163人増加している。しかしながら、依然として、入園できない事態がおよそ15%生じている。

このような保育施設の不足の結果、保育を必要としているにもかかわらず保育施設を利用できないケースは、人口の集中している都市部においてしばしば見受けられる。保育を必要としているにもかかわらず保育施設を利用できない場合、主に以下のような方法がとられる。

まず、可能であれば、育休の延長の可否を検討する⁽¹⁸⁾。「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（以下「育児・介護休業法」）によれば、育児休業の期間は原則子が1歳に達する日まで取得することができるが、保育所に入所できない等、1歳6か月を超えても休業が特に必要と認められる場合、子が2歳に達する日まで育休を延長することができる。しかし、保育施設が不足している地域では、年度途中の入園は退園者の発生に伴うもの以外ほとんど生じず、実質的に4月入園の申し込みの機会を0歳4月時・1歳4月時の2回得ることとなるが、0歳児の入園枠の方が1歳児の入園枠より大きいいため、実効的な解決とはならない。

もう一つの方法としては、認可園以外の保育サービスや保育施設を利用することが挙げられる。認可園以外の保育施設の場合、園庭・保育士と園児の比率・給食等において認可園に満たないことも多い。さらに、利用料が高額となり、園児や保護者にとって負担となるとされる⁽¹⁹⁾。

上述のような代替手段をとれずに、期間面・保育面・保護者の負担面で困難となると、最終的に、復職を諦めざるをえなくなってしまう。

このような事態に、異議申立てを行う動きが現れ始めた。

2013年の春、それを表すかのような出来事が起こった。保育所に入園できずに困り果てた母親自らが立ち上がり、「保育園一揆」と呼ばれる行動を起こした。東京都杉並区で「保育園ふやし隊@杉並」が結成され、入園できなかったことに対して、行政に異議申し立て（原文ママ）を行った。この時、区内で、希望したにもかかわらず保育所に入れなかった子どもは半数を超えた。（小林 2015：192-3）

制度的・状況的に育休を取得できる職場が増えるとともに、出産後に仕事を継続する人も増えていく。保育園は児童福祉施設の一つとして位置付けられており、この当時は、「保育に欠ける」ことが入園の要件であったこともあり⁽²⁰⁾、「保育に欠ける」にもかかわらず入園できなかったことについて、異議申し立てを行う動きがいくつかの地域で見受けられる。

(16) 平成28年10月1日現在。

(17) 幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園及び保育所。

(18) 条件を満たし期間を定めて雇用される者はこの対象となりうるが、日々雇い入れられる者は除かれる。

(19) 認可園以外の園を保育や教育の観点から希望する家庭もある。

この異議申立ては、保育園の新設への働きかけとなる。

3-2 育休退園

「保育に欠ける」「保育を必要とする」にもかかわらず保育を提供できない、という事態を改善すべく、保育行政を行う地方自治体のいくつかは、「育休退園」という制度を適用している。「育休退園」とは、保護者の第二子以降の育児休業取得に伴って在園児が保育園等を退園する制度であり、地方自治体により退園する在園児の年齢が異なる。

この制度を導入する際、退園する在園児の年齢を引き上げるほどに、退園する在園児の人数が増え、代わりに入園できる待機児童の入園枠が増える。そのため、この制度は、「保育を必要とする」にもかかわらず保育を提供できないケースの減少に寄与する。

なかでも代表的な事例は、埼玉県所沢市において2015年に導入された3歳未満の在園児に対する「育児休業取得に伴う退園」（ここでの「育休退園」）である。「育休退園」制度を実施する自治体はそれほど珍しい訳ではないが、この事例が特にメディア等で取り上げられたのは、訴訟へと発展したことに加えて、この制度導入にあたって、所沢市長がいわゆる「3歳児神話」について言及したとされることも要因の一つだろう⁽²¹⁾。

所沢市は、制度の目的を「育児休業中は、保護者が家庭にいることから原則として保育の必要性が認められないため……一旦退園していただくことで、公平な保育施設の利用を図っていくこととしたものです」と説明し、待機児童の減少をその効果として挙げている⁽²²⁾。

3-3 保育園の新設

3-1で述べた待機児童問題に対応するために、既存保育園の定員を増員したり⁽²³⁾、3-2のように既存の園をより「効率的」に利用しようとする動きが現れる一方で、小林が「待機児童問題が社会問題化して注目を浴びようになると、“政治屋”の出番がくる。まるで人気をとるかのよう国を挙げての待機児童解消が急速に進められたのだ（小林2015：193）」というように、多くの自治体で保育園の新設も同時に行われることとなった。3-2で取り上げた所沢市については、この時期、6園が新たに開園した⁽²⁴⁾。

(20) 「平成27年度子ども・子育て支援新制度」により、「保育に欠ける」から「保育の必要な児童」へと対象が拡大した（「第1回 保育所等利用待機児童数調査に関する検討会」資料4 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 保育課 2016.9.15）。

(21) 『朝日新聞』2015.6.26朝刊。

(22) 所沢市ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/kosodatekyouiku/hoikuen/ikujikyuuokachuuhoiku/hoiku20150625103451689.html>）。

(23) 1998年もしくは2001年より始まった。定員に対しておおむね15%（年度当初）からおおむね25%（年度後半）の上乗せを可能とする「保育所定員の弾力化」「弾力運用」（「保育所への入所の円滑化」）が行われ（小林 2015：36）、認可保育園での保育事故（死亡事故）増加の要因となっている（猪熊弘子 2014：92）。

(24) この時期（前後1年間）に開園した園は、所沢市のホームページによれば以下の6園確認できた。Nicot 小手指（2014年4月）、所沢おひさま保育園（2015年4月）、所沢中央文化保育園（2015年4月）、所沢すこやか保育園（2015年4月）、あきつやまゆり保育園（2016年4月）、第二所沢おひさま保育園（2016年4月）（2019年3月31日取得、<http://www.city.tokorozawa.saitama.jp/kosodatekyouiku/hoikuen/ninkahoikuen/index.html>）。

4 保育園建設反対運動

4-1 建設反対運動

なんらかの施設が建設されようとする際、建設に対する反対運動が起きることがあり、そのあらわれやメカニズムについては、松原治朗・似田貝香門編著（1976）、似田貝香門・梶田孝道・福岡安則編（1986）に代表されるような、住民運動や社会運動にかんする議論によって明らかにされている。中でも社会福祉施設全般の建設時のコンフリクトについては古川孝順・庄司洋子・三本松政之（1993）により、精神障害者施設の建設コンフリクトについては野村恭代（2013）により実証的な研究がなされている。

住民運動への否定的・懐疑的評価として、松原・似田貝（1976：4-5）は以下の5点を挙げる。

- ① 地方レベルに限定されている
- ② 消費生活レベルを中心としている
- ③ 政治次元での党派性への拒否
- ④ 組織的エネルギーが“エゴイズム”に依っている
- ⑤ 「小市民的漸進」主義的性格

そして、これらの指摘に対して、「こうした指摘は必ずしも誤りではないが、しかしながらこれらの指摘はどのような視角で、どのような住民運動を典型としてとりあげるか、によって評価は恐らく変わらざるをえないだろう（1976：5）」とする⁽²⁵⁾。

例えば、第一種低層住居専用地域に地下1階・地上3階からなる4層階のマンションを建設することに反対した会の有志は、「金銭闘争とは一切関係なく」「個人宅での集会は反対活動のみならず、副産物として普段は疎遠になりがちな近隣住民のコミュニケーションの機会ともなり、更に気持ちがひとつになりました」と述べる（「環境破壊マンション建設反対の会」有志⁽²⁶⁾ 2009：5）。運動者の立場からその論理を読み解く手法は、主体形成に着目することに意味を見いだすこととなった。

また、似田貝（1994）によれば、1960年代後半から展開されたさまざまな住民運動（公害反対運動、環境擁護運動、生活施設や公共サービス要求運動）は、「都市の重要な差異化の共同化の論理を形成している（1994：165）」。しかし、「1970年代後半には逆に異質性の排除の共同化の運動が姿をあらわした（1994：165-6）」という。具体的には、「老人福祉施設から精神薄弱者福祉施設、保育所施設などの社会福祉施設（1994：166）」、1980年代になると「自閉症者施設、福祉作業所、心身障害相談センター、養護施設（1994：

(25) この問題提起は、「主体形成の問題」と「具体的契機」を構造化して「因果関係を明らかに」し、「変革理論への系論としての運動論」を「構築」することを目的としている（1976：5）が、松原・似田貝による問題提起を契機としてさまざまな研究がおこなわれたことに鑑み、この問題提起の目的は達成されつつあると言えるだろう。

(26) このマンション建設反対運動は、主な争点である建築物の高さについて、建築基準法を補足する「基準」による「地盤面」の設定方法を、地域の事情に応じた条例で制限することもおこなった（条例改正）。というも、当該マンションは、「建物（マンション）周囲の一部に擁壁を設けて土を盛り、計算上の地盤面を『意図的に』嵩上げ（『環境破壊マンション建設反対の会』有志 2009：22）」していたためである。なお、この条例改正請求は否決されたが、当該マンション竣工後、市の「基準」が改正され、「同マンションは『既存不適格』同等の扱いとな（『環境破壊マンション建設反対の会』有志 2009：23）」った。

166)」へとひろがった⁽²⁷⁾。運動者側の「共同化」により、「差異」が「排除」へと転換されるのが、社会福祉施設の建設反対運動の特徴である。

古川孝順・庄司洋子・三本松政之(1993)によれば、児童福祉施設の中に保育園を含めていない点には注意を要するが、児童養護施設の建設反対運動が起きた主な要因を、

- ① 法人理事長、理事、施設長、施設職員が「よそもの(1993:54)」である
- ② 用地取得に「苦勞(1993:54)」をしている
- ③ 「流入人口が多く、新旧住民が混在し、地元有力者を中心とした結束が強い部分と、他人の事には無関心な部分という二面性のある地域(1993:55)」である

としている。庄司洋子は、建設反対運動について、「主体間コンフリクト」と「主体内コンフリクト」に分類し、「実際には……内的なコンフリクトが克服されていくプロセスをも考慮した施設—地域関係の発展的な在り方というものを考えていくべきであろう(1993:179-80)」と述べる。

4-2 保育園建設反対運動

次に、保育園建設反対運動に絞って検討を行う。

2016年4月に開園を予定していたのに中止・延期された認可保育所などが、主要82自治体のうち15自治体で計49園あったという⁽²⁸⁾。

保育園建設に反対する立場からすると、以下のような反対理由が挙げられる。

- ① 場所利用:「自由に使えた場所を奪われる(前田 2017:132)」
- ② トップダウンへの反感:「突然の話で事前説明もない(前田 2017:132)」
- ③ 視野・視線:「保育所から覗かれてプライバシーがなくなる」
- ④ 砂埃・落ち葉:「園庭の砂や落ち葉が飛んでくる(前田 2017:132)」
- ⑤ 臭害:「調理室の匂いが心配(前田 2017:132)」,「調理室から臭いが出るのでは(『朝日新聞』2016.6.12)」
- ⑥ 騒音:「子どもの声がうるさい(前田 2017:132-3)」,「静かな地区なのに子どもの声でうるさくなる(『朝日新聞』2016.6.12)」,「子どもの声がうるさいのではないかとの不安(境治 2016)⁽²⁹⁾」
- ⑦ 路上駐車:「送迎の車が路上駐車して危険(前田 2017:133)」
- ⑧ 立ち話:「送り迎えの親の立ち話が迷惑(前田 2017:133)」
- ⑨ 地価:「結果として地価が下がる(前田 2017:133)」
- ⑩ 交通事故の恐れ:「通学路で子供がたくさん通るのに、保育園の送迎で車や自転車の通行量が増えては危険だ(『朝日新聞』2016.6.12)」,「道が細い割にクルマが多いので事故に繋がらないかとの心配(境 2016)」

(27) 似田貝によれば、「こうした反対運動の事例に通底しているのは、常人(と人々が思念している)以外の人々を、地域社会から排除している事実である(1994:166)」。

(28) 『朝日新聞』2016.6.12朝刊。主要82自治体とは、20政令指定都市・東京23区・2015年4月時点で待機児童が100人以上いた39市町。中止・延期の理由として最も多かったのは、地中にある障害物の撤去などの「工事の遅れ」だった。「住民との調整」は2番目に多く13園あり、影響のあった定員は計1006人。

(29) 「子どもの声」への具体的対応については、橋本(2017)に詳しい。橋本は、保育園側は「確認申請のやり直しに繋がる対策には応じられない」ことから、「事前協議システム」の必要性を提示している。

これらの反対理由に対しては、住民説明会の複数回開催といった対応がなされる傾向にある。2003年から2007年まで横浜副市長を務めた前田正子は、「保育所が地域に受け入れられ、子どもたちが地域の人々に見守られながら育つためには、①運営事業者、②設計・建築事務所、③行政、④保護者、⑤地域の人々の5者の協力が重要である（前田 2017：135）」という。この「協力」には、建設前や建設中に加え、建設後の「協力」も含まれる。

5 杉並区久我山東原公園の事例

5-1 杉並区の待機児童解消対策とその影響

3-1で述べたように、杉並区では、2013年2月22日に子どもが保育園に入れなかった保護者による異議申立てが行われた⁽³⁰⁾。他の自治体においてもこのような異議申立てが起きる中、杉並区は2016年度に待機児童をなくすことを目的として、区長が「すぎなみ保育緊急事態宣言」を出し、「待機児童解消緊急対策」を講じた。2017年6月1日「待機児童解消緊急対策の結果」によれば、待機児童数は2013年の285名から一旦減少したのち、2017年には500名超へと急増する予測が立てられたが、この「待機児童解消緊急対策」により認可保育園の定員数は1937名分増加し、2017年4月の待機児童数は29名へと減少したという⁽³¹⁾。

この、「待機児童解消緊急対策」により、2016年5月に保育園新設の計画が発表され、久我山東原公園もその対象の一つとなった。

同時期に保育園の新設が計画されたのは、「緊急対策第1弾」（当初計画に加え4箇所の新設計画、合計1079名分）⁽³²⁾、「緊急対策第2弾」（11箇所の新設計画、合計1141名分）⁽³³⁾であった。その中で、公園の転用計画といえるのは、(1)久我山東原公園、(2)向井公園、(3)高井戸みどり公園、(4)井草地域区民センター中庭の4箇所である。開設年月日と住所の照合作業より、2019年3月時点において、(1)久我山東原公園には「ポピンズナーサリースクール久我山⁽³⁴⁾」が、(2)向井公園には「あい保育園下井草⁽³⁵⁾」が、(3)高井戸みどり公園には「まなびの森保育園高井戸⁽³⁶⁾」が、(4)井草地域区民センター中庭には「にじのいるか保育園杉並井草⁽³⁷⁾」が建設されている。

(30) 『AERA』2013.3.18号。

(31) 杉並区公式ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kosodate/hoikutaikikaisyou/h28/1029397.html> <http://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kosodate/hoikutaikikaisyou/1036709/1033279.html>）。

(32) 杉並区公式ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kosodate/hoikutaikikaisyou/h28/1029328.html>）。

(33) 杉並区公式ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kosodate/hoikutaikikaisyou/h28/1029330.html>）。

(34) 公園の住所は杉並区久我山5-12、保育園の住所は杉並区久我山5-12-23、開設年月日は2017年4月1日。杉並区公式ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/shisetsu/kosodate/shiritsu/1031618.html>）。

(35) 公園の住所は杉並区下井草3-13、保育園の住所は杉並区下井草3-13-5、開設年月日は2017年4月1日。杉並区公式ホームページ（2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/shisetsu/kosodate/shiritsu/1031606.html>）。

その中で、(1)の久我山東原公園については、杉並区による説明会を契機に公園の存続を求める動きが現れた。地元の久我山東自治会の副会長は、同公園から360メートル以内にすでに4つの保育園があるとした上で、「子どもの声がうるさいとかの反対ではない。地元は保育所を受け入れてきたが、この公園だけは特別なんです」とする⁽³⁸⁾。

保育園建設反対運動を数多く取材してきたという境治(2016)によれば、この運動には二つの特徴がある。第一に、運動の多くは、「更地の土地や使われていない建物があり、そこに保育園を建てる計画に対してのものだった」が、東原公園の公園転用問題は、「すでに人々が使っている場所」を転用するという特徴があるという。なかでも公園は「コミュニティを形成する」場所であるため、「かなり特別な意味を持つ場所」であるとする。第二に、説明会に参加した人数と建設反対の署名の数が多いという特徴があるという。境がこの時期に取材した説明会では、参加者は40名～50名程度が多かったが、こちらの説明会には300名程度が集まった。また署名の数も、境の経験では「600名がいいところ」であったが、こちらの署名数は2750名分⁽³⁹⁾と多く、他の反対運動とは「規模がまったく違う」とする。

結果的に当該公園は、計画通り保育園へと転用されたが、新設計画の実現過程において、保育園と地域の共存へ向けて、事業者側(私立保育園のため)・区側と住民側による意見交換が行われた。

5-2 理論的ディレンマ

公園存続のため、保育園建設反対運動の起きた東原公園は、経緯住民の請願により設置されたという。

「何よりも子どもたちのことを考えての反対運動なのです。この公園は単なる遊び場ではありません。みんなで過ごすために育ててきた場所なんです。」と宇田川さんは訴える。昔はこの近辺に広い公園がなく、22年前に保育園に子どもを通わせていた親たちが中心になって公園をつくってほしいと願い出てできたのが東原公園なのだそう(境 2016)

当時(22年前)の保育園児の保護者達は、区へ要望して久我山東原公園の新設を実現した。これにより、コミュニティ形成の場が作られるとともに、他の用途の可能性は一旦消滅した。公園新設という形で新たに制度化されることにより当該の諸課題は解決されたが、「新たな制度」は、制度化された瞬間に「既存の制度」となり、似田貝(2001:45)により明らか

(36) 公園の住所は杉並区高井戸西1-9、保育園の住所は杉並区高井戸西1-9-4、開設年月日は2017年4月1日。杉並区公式ホームページ(2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/shisetsu/kosodate/shiritsu/1031619.html>)。

(37) 公園の住所は下杉並区井草5-7、保育園の住所は杉並区下井草5-7-19、開設年月日は2017年4月1日。杉並区公式ホームページ(2019年3月31日取得、<http://www.city.suginami.tokyo.jp/shisetsu/kosodate/shiritsu/1031615.html>)。

(38) 『朝日新聞』2016.6.4朝刊。

(39) 『朝日新聞』2016.6.7朝刊では、署名の数は3300名分となっている。

にされているように、制度化において運動者には「理論的ディレンマ」が生じうる⁽⁴⁰⁾。

20年余りの時間を経て、久我山東原公園という「既存の制度」は、保育園新設に際して地域に不可欠な既存資源として見なされるようになった一方で、保育園の新設を進める立場にとっては壁となった。上述の「理論的ディレンマ」が時間を経てなお生じうることを示す事例である。

6 おわりに

本稿は、第一に、保育園に入園できない待機児童の生じる構図を明らかにすること、第二に、保育園建設を進める動きと保育園建設に反対する動きの内実とその意味を明らかにすることを目的とした。

少子高齢化に伴う生産年齢人口の相対的・絶対的不足や、個人の経済的・社会的自立志向を背景に、平成30年の人口動態統計の年間推計によれば、1年間の出生数は92万1千人と、3年間連続して100万人を下回った。一方で、厚生労働省によれば、待機児童数は年間で最も少ない年度当初の4月時点でも2万人を超えていて、増加の一途を辿っている。2と3にて、まずこの点について詳細を明らかにした。

この現状に対応すべく、既存保育園の定員増員や育休退園に加え、保育園の新設も取り組まれているが、新設にあたっては、建設反対の動きが生じることがある。3-1、4と5にて、この動きの中でも特徴的な東京都杉並区の事例を用いて、地域社会との関係について検討を行い、住民運動論における運動者の「理論的ディレンマ」が時間を経てなお生じうることを明らかにした。

保育園に入園できないことを示す通知（「保育所入所不承諾通知書」）に対する異議申立ての背景と、その結果としての保育園新設計画をめぐる地域社会の動きについて考察したが、新設される保育園が地域と共存するためには、橋本典久（2017）のいうように、計画段階からともに作り上げていくことも重要な要素となるだろう。また、前田が「子どもたちにとって、地域の人々の見守りは欠かせない。散歩の時に地域の人から声をかけてもらうことも、子どもたちには素敵な経験なのだ（前田 2017：136）」というように、建設後の関わり方についても同じく重要な要素となる。これらの点については、次の機会に検討を行いたい。

〔参考文献〕

- 橋本典久，2017，「保育園建設反対問題への対応はどうあるべきか」『季刊教育法』195：108-117。
古川孝順・庄司洋子・三本松政之編，1993，『社会福祉施設—地域社会コンフリクト』誠信書房。
猪熊弘子，2014，『「子育て」という政治 少子化なのになぜ待機児童が生まれるのか？』
角川新書。
伊是名勝子，1998，「豊中の『おひさま保育園』建設運動のとりくみから」『季刊保育問題』

(40) 似田貝は、この課題について、〈個の生の「他ならなさ uniqueness」複数性への配慮〉（2001：49）を提示する。

- 研究170号』新読書社, 291-294.
- 「環境破壊マンション反対の会」有志, 2009, 『マンション建設紛争 小市民の奮闘記』環境破壊マンション反対の会.
- 小林美希, 2015, 『ルポ 保育崩壊』岩波新書.
- 厚生労働省, 2018, 「平成30年(2018)人口動態統計の年間推計」.
- 厚生労働省, 2017, 「平成29年(2017)人口動態統計」.
- 前田正子, 2017, 『保育園問題 待機児童, 保育士不足, 建設反対運動』中公新書.
- 松原治朗・似田貝香門編著, 1976, 『住民運動の論理』学陽書房.
- 似田貝香門, 1994, 『都市社会とコミュニティの社会学』放送大学教育振興会.
- 似田貝香門, 2001, 「市民の複数性—今日の生をめぐる〈主体性〉と〈公共性〉—」『地域社会学年報第13集 市民と「地域」—自己決定・協働, その主体』ハーベスト社.
- 似田貝香門・梶田孝道・福岡安則編, 1986, 『リーディングス 日本の社会学10 社会運動』東京大学出版会.
- 野村恭代, 2013, 『精神障害者施設におけるコンフリクト・マネジメントの手法と実践—地域住民との合意形成に向けて』明石書店.
- 庄司洋子, 1993, 「施設—地域コンフリクトの現代的意義—ポスト「施設社会化」時代の社会福祉施設」, 古川孝順・庄司洋子・三本松政之編, 『社会福祉施設—地域社会コンフリクト』誠信書房.

[参考 URL]

- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課, 2016, 「保活の実態に関する調査の結果」, 厚生労働省, (2018年3月4日取得, http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/160520hokatsu-chousa-report_1.pdf).
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 保育課, 2016, 「第1回 保育所等利用待機児童数調査に関する検討会」資料4, 厚生労働省, (2018年9月10日取得, <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000137591.pdf>).
- 厚生労働省政策統括官付参事官付社会統計室, 2016, 「平成28年 社会福祉施設等調査の概況」, 厚生労働省, (2018年3月4日取得, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/16/dl/gaikyo.pdf>).
- 内閣府, 2014, 「子ども・子育て支援新制度説明会資料1『保育の必要性の認定について』」, 内閣府, (2018年3月4日取得, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260124/pdf/s1-1.pdf>).
- 杉並区公式ホームページ <http://www.city.suginami.tokyo.jp>
- 所沢市ホームページ <http://www.city.tokorozawa.saitama.jp>
- 境治, 2016, 「杉並区の保育園問題。公園転用への反対は住民のエゴではない。」, Yahoo!JAPAN, 2016年6月6日, (2018年3月31日取得, <https://news.yahoo.co.jp/byline/sakaiosamu/20160606-00058501/>).

(2019.4.23 受稿, 2019.5.31 受理)

〔抄 録〕

本稿の目的は以下の二つである。第一に、保育園に入園できない待機児童の生じる構図を明らかにすること、第二に、保育園建設を進める動きと保育園建設に反対する動きの内実とその意味を明らかにすることである。

少子高齢化に伴う生産年齢人口の相対的・絶対的不足や、個人の経済的・社会的自立志向を背景に、平成30年の人口動態統計の年間推計によれば、1年間の出生数は92万1千人と、3年間連続して100万人を下回った。一方で、厚生労働省によれば、待機児童数は年間で最も少ない年度当初の4月時点でも2万人を超えていて、増加の一途を辿っている。本稿は、まずこの点について詳細を明らかにした。

この現状に対応すべく、既存保育園の定員増員や育休退園に加え、保育園の新設も取り組まれているが、新設にあたっては、建設反対の動きが生じることがある。本稿は、この動きの中でも特徴的な東京都杉並区の事例を用いて、地域社会との関係について検討を行い、住民運動論における運動者の「理論的ディレンマ」が時間を経てなお生じうることを明らかにした。