

# 「岡山市・倉敷市および人口規模別都市群の 保育施設の設置状況と宅地開発指導要綱等」

沢 津 久 司

## I. は じ め に

我国において、乳幼児の保育・教育について幼稚園および保育所の果している役割は極めて大きく、統計によってその推移をみても、乳幼児人口はやや減少傾向がみられるのに対し、保育施設数および園児数は著しく増加している。

表1の通り、幼稚園は、昭和25年の2,100施設・224,653人から昭和54年には14,627施設・2,486,604人へと施設数で約7倍、園児数で約11倍も増加している。

保育所も、昭和25年の3,630施設・292,235人から昭和54年には21,381施設・1,974,886人へと施設数で約6倍、園児数で約7倍も増加している。そして表2の通り、幼稚園児および保育園児を合すると4才児の約80%、5才児の約90%がこのいずれかの施設に入園(所)している。

表1 保育施設の普及状況

	乳幼児人口 (国勢調査)	保 育 所		幼 稚 園	
		施 設	園 児 数	施 設	園 児 数
昭. 25	12,845,927 <sup>人</sup>	3,630	292,355 <sup>人</sup>	2,100	224,653 <sup>人</sup>
30	11,490,307	8,321	653,727	5,426	643,683
35	9,553,590	9,852	687,386	7,207	742,367
40	9,701,545	11,214	826,796	8,551	1,137,723
45	10,574,205	14,105	1,128,357	10,796	1,674,625
50	11,916,268	18,272	1,625,108	13,106	2,292,591
54	推計 (10,888,000)	21,381	1,974,886	14,627	2,486,604
55				14,893	2,407,113

資料：寺脇隆夫「保育を受ける権利と保育施設の実態」  
(『教育と福祉の理論』一粒社)178頁。  
54年、55年は厚生省、文部省統計による。

表2 幼稚園在園率・保育所在籍率の推移

	幼稚園在園率			保育所在籍率		
	3才	4才	5才	3才	4才	5才
	%	%	%	%	%	%
昭. 35	1.7	11.0	30.5	6.9	12.4	16.9
40	2.9	24.9	43.7	5.6	10.3	18.2
45	4.3	37.8	55.3	12.4	20.7	22.2
50	6.5	48.5	64.2	18.9	24.2	22.9
53	7.5	50.3	65.4	22.8	26.7	23.7

資料：学校教育三十年史(『教育学講座』学習研究社)10頁

そもそも、幼稚園は、明治8年開設の幼稚遊嬉場(京都市、1年半後廃止)や、明治9年開設の東京女子師範学校(現在のお茶の水女子大学の前身)付属幼稚園に始まるのであるが、現在の幼稚園は、学校教育法(昭和22年法律第26号)の規定による学校であり、①3才以上の幼児に限り②学年の初めの日の前日において同じ年齢の幼児による学級編成により③学年単位で1年ないし3年の期間で④毎日4時間を標準に保育を行うとされている。

また、保育所は、明治23年に開設の幼稚児保護会(新潟市)が最古のもの(託児所)とされるが、現在の保育所は、児童福祉法(昭和22年法律第164号)の規定による児童福祉施設であり、①全乳幼児(特に必要があればその他の児童も)のうち、保育に欠ける者に限り②可能な限り年齢別編成により③日々(通達では6ヵ月以内の周期)④毎日8時間を原則として保育を行うとされている。

本稿においては、この保育施設について、岡山市・倉敷市および人口規模別都市群の設置状況等を探るとともに、全国に数多く制定されている各自治体の宅地開発指導要綱等との関係において、従来あまり研究されていない保育施設の園(所)地面積・運動場面積・園舎面積に關す

る問題を検討することとする。

## II. 岡山市・倉敷市および人口規模別都市群の保育施設の設置状況等について

昭和53年4月1日において、人口30万以上の市を表3のように人口規模によって分類し、幼稚園・保育所の設置状況等を考察するものとする。

表3 人口規模別都市分類

I. 200万都市	II. 100万都市	III. 50万都市	IV. 40万都市	V. 30万都市	備 考
1. 横浜	1. 京都 6. 川崎	1. 広島 6. 尼崎	1. 浜松 6. 新潟	1. 旭川 6. 大宮 11. 福山	I. 人口200万以上
2. 大阪	2. 神戸	2. 堺 7. 熊本	2. 鹿児島 7. 岐阜	2. 函館 7. 松戸 12. 高松	II. 人口100万～200万
3. 名古屋	3. 札幌	3. 千葉	3. 静岡 8. 金沢	3. 宇都宮 8. 長野 13. 松山	III. 人口50万～100万
	4. 北九州	4. 仙台	4. 長崎 9. 倉敷	4. 川口 9. 吹田 14. 大分	IV. 人口40万～50万
	5. 福岡	5. 岡山	5. 姫路	5. 浦和 10. 和歌山 15. 那覇	V. 人口30万～40万
(3市)	(6市)	(7市)	(8市)	(15市)	

(注) 東京都区部、東大阪、船橋等、資料不足の市は除外している。

地方行財政調査会資料第2813号・第2834号・第3023号等により、後掲表4の岡山市・倉敷市を含む人口規模別都市群の保育施設関連資料を作成し、これに基づいて考察する。

- 表4-(イ)により、人口1,000人当り就学前児童数をみると、30万都市が最も多く100人をこえ、以下100万都市、40万都市…となり、200万都市は100人に達していない。30万都市は、人口に占める若年層の比率が高く、将来の成長性を秘めているといえる。この就学前児童数は、大規模宅地開発や高層分譲マンション等の建設に伴い必要とされる幼稚園・保育所等の算定の基礎となるものである。なお、岡山市は94人、倉敷市は106人と大差がある。
- 表4-(ロ)(ハ)により、人口1,000人当り幼稚園児数、要保育所児童数をみると、どちらも40万都市が多く、以下30万都市、50万都市…となっている。これは表4-(ト)の人口10万人当り幼稚園設置数・保育所設置数の順位と一致しており、施設の整っている都市ほど入園(所)率が高いことを示している。しかし、I～Vの都市群は、①1,000人当り幼稚園児数は、全国平均よりも多いが、設置率は、40万都市、30万都市、50万都市は全国並み、100万都市、200万都市は全国平均を相当下回り、②保育所設置率はI～V都市群とも全国平均を大幅に下回っており、大都市ほど、特に保育所の整備が遅れている。また次のような問題もある。

(イ) 幼稚園は、園数は保育所数よりも少ないが、1園当りの園児数は保育所よりも多く、最近<sup>6)</sup>は日本人の出生数低下に伴う園児減少が報じられ、次第に経営面での問題が表面化しようとしている。この園児の減少傾向は、表5の通り、岡山市では昭和55年から、倉敷市では昭和53年から、岡山県では昭和53年から、全国では昭和54年から生じており、昭和55年5月現在、岡山市内公立幼稚園(69園)私立幼稚園

表5 幼稚園児数の推移

	昭50・5	昭51・5	昭52・5	昭53・5	昭54・5	昭55・5
	人	人	人	人	人	人
岡山市	12,675 (75)	13,249 (76)	13,665 (76)	13,570 (78)	13,937 (81)	13,376 (83)
倉敷市	12,569 (64)	12,841 (67)	13,340 (70)	13,200 (71)	12,938 (72)	11,953 (72)
岡山県	40,254 (347)	42,045 (354)	44,010 (360)	44,008 (364)	43,717 (371)	42,107 (375)
全 国	2,292,591 (13,106)	2,371,422 (13,492)	2,453,422 (13,855)	2,497,895 (14,229)	2,486,604 (14,627)	2,407,113 (14,893)

資料：文部省「学校基本調査」他・( )内は園数

(14園)、倉敷市内私立幼稚園(15園)入園者はそれぞれ定員の80%程度となっている。他方、岡山市総合計画(昭48・6・7議決、計画期間 昭49～昭65)、倉敷市基本構想(昭51

・3・11議決、計画期間 昭51～昭60), 岡山県総合福祉計画 (昭49. 計画期間 昭49～昭55)とも諸計画の中の一として、幼稚園については1小学校区1幼稚園設置をうたっており、岡山市・岡山県では、現在諸計画とともに見直し等作業中である。また文部省の幼稚園教育振興計画 (昭46.8) では、昭和57年度当初に全国で17,527園必要としている。(昭55.5現在、全国で14,893園で予定数の16,099園を1,206園下回っており、目標達成は不可能と思われる。)

(ロ) 保育所については、表6の通り要保育児童を全て収容することは不可能で、昭和54年4月現在、収容率の高い順に、50万都市で87%、40万都市で84%であり、200万都市は75%と最も低い。このことは、I～V都市群 (特にI群) は、保育所の整備が不充分であり、一方では切実な保育所設置要求の声があがる反面、最近マスコミでしばしばその施設設備等が問題とされている無認可保育所に依存することにもなる<sup>7)</sup>。岡山市では、昭和54年4月現在、要保育所児童の88%、倉敷市では94%を収容しているが、最近の推移は表7の通りである。前述の岡山市総合計画では、1小学校区に最低1ヵ所の保育所を配置、倉敷市基本構想では、保育所の適正配置の推進、岡山県総合福祉計画では、昭和55年度に保育率100%達成を掲げている。なお、近隣では、広島市が収容率95%、福山市が93%、高松市が84%となっている。

表6 厚生省調査による要保育率推移

	昭39 一 九 六 四 年 調 査	昭42 一 九 六 七 年 調 査	昭51 一 九 七 六 年 調 査
要 保 育 率	% 12.5	% 14.5	% 18.6
要保育児童数(A)	人 1,210,431	人 1,484,100	人 2,266,000
保育所定員(B)	人 841,863	人 981,250	人 1,808,882
「保育充足」率 (B/A)	% 69.6	% 66.1	% 79.8
保育所に入れない 児童数 (A-B)	人 368,568	人 502,850	人 457,118

資料：「保育白書」1980、草土文化 22頁。

表7 岡山市・倉敷市保育所入所状況の推移

	昭50・4	昭51・4	昭52・4	昭53・4	昭54・4	昭55・4	
岡山市	入所希望者数(A)	人 7,247	人 8,060	人 8,687	人 8,974	人 8,947	人 8,733
	入所者数(B)	6,228	6,795	7,248	7,706	7,885	8,170
	入所率(B/A)	85.9%	84.3%	83.4%	85.9%	88.1%	93.6%
	入れない児童数	1,019	1,265	1,439	1,268	1,062	563
	保育所数	73	74	78	82	82	87
倉敷市	入所希望者数(A)	人 9,550	人 9,564	人 9,293	人 9,245	人 9,076	人 9,076
	入所者数(B)	8,059	8,371	8,610	8,657	8,641	8,641
	入所率(B/A)	84.4%	87.5%	92.7%	93.6%	95.2%	95.2%
	入れない児童数	1,491	1,193	683	588	435	435
	保育所数	69	74	78	80	82	82
無認可所	岡山市	15園 523人	16園 592人	17園 603人	22園 778人	30園 1,027人	28園 895人
	倉敷市						22園

資料：岡山市・倉敷市「市政概要」他

3. 表4-(ハ)により、

(イ) 4～5才児の幼稚園就園率と保育所収容率をみると、調査月日に4ヶ月のずれがあるため若干の誤差があると思われるが、4～5才児の82%～93%が幼稚園又は保育所に入園(所)している。都市群により相違があり、200万都市では幼稚園就園率が高く、40万都市では保育所収容率が他の都市群より高い。幼稚園と保育所の両施設を合わせると、40万都市が93%と最も高く、100万都市の82%との間に10%以上の開きがある。岡山市は両施設で92%、倉敷市はほぼ100%近くとなる。なお近隣では、福山市・高松市が100%近く、広島市が95%とその水準はいずれも高い。特に高松市は、4～5才児の90%が幼稚園児である。表-2は全国統計である。

(ロ) 保育所園児の年齢別収容割合をみると、3才児は20%強で都市群に大差はないが、200万都市は4～5才児の割合が高く、3才未満児が20%を下回っており、100万都市の3才未満児の28%との間に開差を生じている。このことは、慢性的な保育所不足のなかにおいて、3才未満児の相当数が無認可保育所に通っていることにもなり、厚生省の「保育所

の設置認可等について」の通達における「3才未満児を20%以上入所させること」の規定すれすれであり、「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果」と題する行政管理庁勧告（昭50.11.）でも問題点として指摘された事項である。

4. 表4-(ト)(チ)(リ)(ヌ)(ロ)により、1.人口10万人当り(保)保育所設置数(幼)幼稚園設置数
- 2.(保)保育所1園当り人口・世帯数(幼)幼稚園1園当り人口・世帯数
- 3.(保)保育所1園当り園児数(幼)幼稚園1園当り園児数 をみると
- (1) 200万都市では 1-(保)9.3園 (幼)10.3園 2-(保)10,700人・3,390世帯 (幼)9,740人・3,080世帯  
3-(保)106人 (幼)244人（注.昭53・4現在、保育所園児数は昭54・4）であり  
昭55・7には 1-(保)10.1園 (幼)10.5園 2-(保)9,880人・3,380世帯 (幼)9,570人・3,270世帯
- (2) 100万都市では 1-(保)11.3園 (幼)11.4園 2-(保)8,890人・2,890世帯 (幼)8,740人・2,840世帯  
3-(保)96人 (幼)212人であり  
昭55・7には 1-(保)12.3園 (幼)11.5園 2-(保)8,100人・2,850世帯 (幼)8,690人・3,060世帯
- (3) 50万都市では 1-(保)11.6園 (幼)12.4園 2-(保)8,590人・2,750世帯 (幼)8,050人・2,580世帯  
3-(保)99人 (幼)213人であり  
昭55・7には 1-(保)12.6園 (幼)12.6園 2-(保)7,910人・2,650世帯 (幼)7,930人・2,650世帯
- (4) 40万都市では 1-(保)15.3園 (幼)13.3園 2-(保)6,560人・1,980世帯 (幼)7,530人・2,270世帯  
3-(保)97人 (幼)212人であり  
昭55・7には 1-(保)16.6園 (幼)13.0園 2-(保)6,010人・1,840世帯 (幼)7,720人・2,410世帯
- (5) 30万都市では 1-(保)12.8園 (幼)12.3園 2-(保)7,810人・2,430世帯 (幼)8,100人・2,530世帯  
3-(保)96人 (幼)226人であり  
昭55・7には 1-(保)14.0園 (幼)12.9園 2-(保)7,120人・2,250世帯 (幼)7,720人・2,450世帯
- (6) 岡山市は 1-(保)15.3園 (幼)14.5園 2-(保)6,550人・2,050世帯 (幼)6,890人・2,160世帯  
3-(保)97人 (幼)174人であり  
昭55・7には 1-(保)15.9園 (幼)14.8園 2-(保)6,270人・2,070世帯 (幼)6,740人・2,220世帯
- (7) 倉敷市は 1-(保)19.8園 (幼)17.6園 2-(保)5,040人・1,560世帯 (幼)5,680人・1,760世帯  
3-(保)106人 (幼)186人であり  
昭55・7には 1-(保)20.3園 (幼)17.8園 2-(保)4,920人・1,490世帯 (幼)5,610人・1,690世帯  
となった。

以上を総合して考えると、

- (イ) I～V都市群の人口10万人当り保育所設置数は、全国平均（約18園）よりはるかに低く（40万都市はわずか）、幼稚園についても、30万都市、40万都市、50万都市はほぼ全国平均（約13園）並みであるが、100万都市、200万都市は全国平均よりも低い。
- (ロ) 40万都市、30万都市では、人口10万人当りの保育所設置数が、幼稚園設置数を上回っているが、50万都市ではほぼ同数、100万都市では保育所設置数の方が最近逆転して増え、200万都市では、まだ幼稚園の設置数が高いものの、保育所数との差がわずかとなってきている。
- (ハ) 保育所、幼稚園とも、40万都市が最も設置率が高く、30万都市、50万都市、100万都市の順となり、200万都市が最も低く、40万都市との差は、人口10万人当り9園も開きがある。これは、県庁所在地、地方の中心都市が大都市に比べ整備水準が高いことを示している。
- (ニ) 保育所は、1園当り100人前後の園児を収容しているが、幼稚園は、2倍以上の210人～240

- 人前後の園児を収容している。
- (ホ) 岡山県は、保育所(約22園)・幼稚園(約20園)設置数とも全国平均を大きく上回り、特に幼稚園は高くなっている。
  - (ヘ) 岡山市は、保育所、幼稚園とも設置数は、50万都市平均を上回り、幼稚園設置数は全国平均を上回るが、保育所設置数は、全国平均より低く、保育所、幼稚園設置数とも岡山県平均に及ばない。
  - (ト) 倉敷市は、保育所、幼稚園設置数とも40万都市平均を上回り、さらに岡山市や、全国平均をも上回るが、岡山県平均には及ばない。
- その他、種々の観点からの分析ができると思われるが紙数の制限により割愛する。

### Ⅲ. 幼稚園、保育所の園地面積、運動場面積、園舎面積について

#### 1. 幼稚園

明治初年に開設された幼稚園について、それぞれの必要面積は次のような過程を経て、今日に至っている。<sup>8)</sup>

- (イ) 幼稚園等設置廃止規則（明治14年1月31日、文部省達第4号および第5号）
- (ロ) 幼稚園保育及設備規程（明治32年6月28日、文部省令第32号）
  - 1. 建物は、平屋造とし、保育室・遊嬉室・職員室其他須要なる諸室を備うべし。保育室の大きさは、幼児4人に就き1坪より小なるべからず。
  - 2. 遊園は、幼児1人に就き1坪より小なるべからず。
- (ハ) 幼稚園令（大正15年4月21日、勅令第74号）
  - ” 施行規則（大正15年4月22日、文部省令第17号）
    - 1. 建物は、なるべく平屋造とし、組数に应ずる保育室、遊戯室、其の他必要なる諸室を備うること。
    - 2. 保育室の大きさは、幼児5人につき1坪より小ならざること。
    - 3. 遊園は、幼児1人につきなるべく1坪以上の割合を以て設けること。
- (ニ) 学校教育法（昭和22年3月31日、法律第26号）
  - ” 施行規則（昭和22年5月23日、文部省令第11号）

幼稚園の設置基準は、別にこれを定める。

    - ① 幼稚園基準（昭和27年5月21日、文部省通達第108号）
      - 1. 幼稚園の園舎及び運動場の面積は、幼児1人につき、それぞれ2.3㎡および3㎡を下らないものとする。
      - 2. 幼稚園の園舎及び運動場の面積は、幼児1人につき、それぞれ4.7㎡および5㎡に達することが望ましい。
      - 3. 幼稚園の園舎及び運動場の面積は、1幼稚園につき、それぞれ100㎡及び170㎡を下らないものとする。
    - ② 幼稚園設置基準（昭和31年12月13日、文部省令第33号）
      - 1. 園地・園舎及び運動場の面積は、第8条第3項の規定に基づき定められるまでの間、園地についてはなお従前の例により、園舎及び運動場については別表第2および第3に定めるところによる。ただし、この省令施行の際現に存する幼稚園については、この省令施行後5年間（注．昭37・1・31まで）は、園舎及び運動場についてもなお従前の例によることができる。

別表第2 園舎の面積

学級数	1学級	2学級以上
面積	180㎡	320+100×(学級数-2)㎡

別表第3 運動場の面積

学級数	2学級以下	3学級以上
面積	330+30×(学級数-1)㎡	400+80×(学級数-3)㎡

③ 幼稚園設置基準一部改正（昭和37年1月31日，文部省令第2号）

- 上記②1.この省令施行後5年間を，この省令施行後10年間と改め，園舎及び運動場の面積については，さらに昭和42年1月31日までなお従前の例によることができる。

（注．この改正については，昭和35年に全幼稚園を対象に実態調査を行った結果，表8のように，設置基準に示す基準に到達していない幼稚園が相当数ある実情にかんがみ，やむをえない措置として行われたものである。なお，岡山県については，表9に示す。）

表8 イ.園舎の基準面積に対する実態(全国)      ロ.運動場の基準面積に対する実態(全国)

区分	総数	昭35・6・1現在						総数	昭37・2・1における状態					
		基準以下	基準以上	基準以下	基準以上	不足坪数の1幼稚園平均	比率		基準以下	基準以上	基準以下	基準以上	不足坪数の1幼稚園平均	比率
合計	5,963	4,577	1,386	3,328	2,635	41.6	55.8	5,963	1,465	4,498	1,109	4,854	40.8	18.6
国立	35	6	29	6	29	19.0	17.1	35	5	30	5	30	50.8	14.3
公立	2,045	1,442	603	1,214	831	38.7	59.4	2,045	601	1,444	524	1,521	51.4	25.6
私立	3,883	3,129	754	2,108	1,775	43.3	54.3	3,883	859	3,024	580	3,303	29.5	14.9

※の比率は，幼稚園総数に対する基準以下の幼稚園数の比率である。  
資料：全国幼稚園施設協議会編「改訂幼稚園のつくり方と設置基準の解説」（フレーベル館）245頁。

④ 幼稚園設置基準一部改正

（昭和41年12月27日，文部省令第44号）

- 上記③1.「この省令施行後10年間」を「特別の事情があるときは当分の間」に改め，園舎及び運動場については特別の事情があるとき（たとえば当該幼稚園の周辺が家屋密集地域で，基準まで到達することがきわめて困難である場合）はなお従前の例によることができる。

（注．園地面積については，設置基準第8条

第3項にかかわらず，具体的な面積はまだ規定されていないが，昭和31年頃の学校施設基準調査会幼稚園部会からの答申では，幼稚園教育上望ましい面積として，次の案を示しており，現実には多数の自治体の開発指導要綱等に採用され，大規模宅地開発等において，必要な幼稚園の最低園地面積とされている。）

最低面積	930+370(学級数-1)㎡
------	-----------------

このようにして，園地面積（具体的な面積は法定されていないため，④1.注の最低面積に不足していても違法とはならないし，現実に創立の古い幼稚園には狭い園

表9 幼稚園設置基準完全実施に関する調査（岡山県内）

（昭和36年4月現在）

事項		基準以上		基準以下	
		園数	%	園数	%
園舎	位置の適切の程度	137	73	52	27
	面積	62	33	127	67
運動場	面積	89	47	100	53

（岡山県公立幼稚園長会調査）  
資料：岡山県保育史編集委員会編「岡山県保育史」（フレーベル館）219頁。

地のものが多い), 運動場面積, 園舎面積は今日に至っているが, 昭50・11の「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果」(行政管理庁)では, ①園舎又は運動場の面積が設置基準からみて不足しているもの, 職員室又は保健室が設けられていないものなど施設・設備等の適切でない幼稚園が実地調査175園(公立87, 私立88)中に121園(69.1%), 特に私立は88園中68園(77.3%)が設置基準を下回っており, ②設置基準制定以前に設置された86園中58園(67.4%)では園舎又は運動場の面積が同基準で定められた面積を下回っている(ただし経過措置として当分の間は同基準によらないことができるとされているため違法ではない)ことが明らかになった。

次に園地の最低面積, 運動場最低面積, 園舎最低面積を学級別に計算すると表10のようになる。

表10 学級規模別園地・運動場・園舎面積 (㎡)

学級数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
園地面積	930	1,300	1,670	2,040	2,410	2,780	3,150	3,520	3,890	4,260	4,630	5,000
運動場面積	330	360	400	480	560	640	720	800	880	960	1,040	1,120
園舎面積	180	320	420	520	620	720	820	920	1,020	1,120	1,220	1,320

注. 園地面積については, 学校施設基準調査会幼稚園部会の答申案による。

表10を, 昭和55年5月1日現在の岡山市・倉敷市の幼稚園に適用した結果は表11の通りである。

この調査からみれば, 岡山市内の幼稚園の水準が低いことが知られるが, 園地や運動場が狭いための事故や災害の多発化は既に指摘されているところであり, また園舎の狭い場合も同様である。従って当分の間猶予されることになってはいるものの基準不足の園地・運動場の拡張や, 建物の整備等を早急に図る必要がある。

表11 岡山市・倉敷市幼稚園実態調査

(昭55・5・1)

	岡 山 市				倉 敷 市			
	基準以上		基準以下		基準以上		基準以下	
	園	%	園	%	園	%	園	%
園地面積	31	37.3	52	62.7	49	68.1	23	31.9
運動場面積	69	83.1	14	16.9	66	91.7	6	8.3
園舎面積	45	54.2	38	45.8	63	87.5	9	12.5

注. 1. 園地面積については学校施設基準調査会幼稚園部会の答申案によった。  
2. 算定の基礎となる学級数は, 公表数による。

## 2. 保育所

保育所における園地面積, 屋外遊戯場面積, 保育室又は遊戯室面積は, 児童福祉法(昭和22年12月12日 法律第164号)に基づく, 児童福祉施設最低基準(昭和23年12月29日厚生省令第63号)により定められており, 前述の幼稚園設置基準と比較すると表12のようになる。

保育所屋外遊戯場面積

面積	$3.3 \times (\text{幼児定員数}) \text{ m}^2$
----	---

保育所保育室または遊戯室面積

面積	$1.98 \times (\text{幼児定員数}) \text{ m}^2$
----	--

表12 イ. 幼稚園園舎・保育所保育室面積比較表

		(㎡)						
		30人	40人	60人	80人	90人	120人	150人
総面積	幼稚園	180	180	320	320	420	420	520
	保育所	59.4	79.2	118.8	158.4	178.2	237.6	297
幼児一人当り面積	幼稚園	6.0	4.5	5.3	4.0	4.6	3.5	4.4
	保育所	1.98	1.98	1.98	1.98	1.98	1.98	1.98

表12 ロ. 幼稚園運動場・保育所屋外遊戯場面積比較表

		(㎡)						
		30人	40人	60人	80人	90人	120人	150人
総面積	幼稚園	330	330	360	360	400	400	480
	保育所	99	132	198	264	297	396	495
幼児一人当り面積	幼稚園	11.0	8.2	6.0	4.5	4.4	3.3	3.2
	保育所	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3

資料: 岡田正章「日本の保育制度」(フレール館)233頁。

なお, 幼稚園は1学級の幼児数は40人以下が原則となっており, 保育所は1ヶ所定員60人以上で, 3才未満児をおおむね2割以上入所させることになっている。

児童福祉施設最低基準により、前述のように屋外遊戯場等の最低面積が定められているが、これをめぐっての裁判例がある。定員150名、敷地1,305㎡、建物鉄筋コンクリート3階建（建坪317.8㎡）の市立保育所の屋外遊戯場内に、神戸市が老人施設を建てようとしたことから、入所児童が債権者となり、「老人施設を建てることによって保育所の屋外遊戯場を狭めることは債権者らの保育環境を著しく悪化させるものであって、憲法25条、児童憲章および児童福祉法1条ないし3条に違反し許されない。また児童福祉施設最低基準の『屋外遊戯場の面積は、満2才以上の幼児1人につき3.3㎡以上であること』との規定に反する、さらにこの1人3.3㎡という基準は昭和23年に制定されたものであって、今日の児童の体位向上等の実情に照すと著しく低きに失し、それ自体が憲法25条、児童福祉法1条ないし3条に違反する。」と主張し、建設工事を禁止する仮処分を申請した。神戸地裁は、児童福祉施設最低基準の「屋外遊戯場の面積は、満2才以上の幼児1人につき3.3㎡以上であること」の解釈に当たって、「入所時満1才の幼児も1年間の保育を経過する過程において当然満2才に達するものであるから、基準面積を算定するにあたっては満1才児を含めた定員を基礎として算出すべきものと解するのが相当である」としたうえで、最低基準を下回る部分については、債権者の請求を認容した。（神戸地裁，昭和48年3月28日。『判例時報』第707号，86頁以下。「地方自治判例百選」別冊ジュリスト第71号，182頁以下。）

#### Ⅳ．宅地開発指導要綱等における幼稚園，保育所用地負担の問題について

1. 昭和42年の川西市の「宅地開発事業指導要綱」に始まり，昭和52年度末では全国で885自治体が宅地開発指導要綱を作成している。その主たる動機は，急激に増加した人口を抱えて学校・医療・水道などの公共・公益施設を整備する必要があるが，その地方公共団体の財政能力が追いつかないことにあり，その目的は，無秩序な宅地開発防止と公共施設ないし公益施設を整備促進することであり，その規制の内容は，事前協議制，同意条項，被害の補償，業者による公共施設ないし公益施設の無償提供又は費用負担，非協力者に対する抑制措置等である。<sup>11)</sup>

昭和53年3月の横浜市「宅地開発指導要綱アンケート調査」では、「指導要綱の目的は何か」という問に対し，206市町村の回答中最も多いのは，①緑地・公園用地の取得②周辺道路の整備③宅地区画の面積規制④開発内容，建築内容規制⑤学校用地の取得⑥人口抑制，開発抑制等（以下略）となっている。

この宅地開発指導要綱（以下要綱と略す）中の公共施設・公益施設の用地又は費用負担（さらに建物の負担を求めている自治体もある）は，本来，国，地方自治体の費用で整備・改修すべきとされる<sup>12)</sup> ①小中学校施設・都市計画街路 ②上下水道・汚水処理場・河川・水路などで，団地の外の住民が利用する分まで開発事業者の負担（最終的には宅地購入者の負担となる）とされ，報告によれば<sup>13)</sup>，昭和51年度には，施設の用地率は45.3%と宅地の50.3%に迫る高負担のものもあり，田園調布・成城といった高級住宅地の施設用地28.1%，宅地70.9%に比べてもはるかにその整備水準は高く，宅地原価の60%以上を占めるにいたったとされている。これに対しては，国も「行き過ぎ負担の是正」を打出しており，また，関連公共公益施設の名の下に自治体が，周辺の水準よりも程度の高い施設の整備を一方的に押しつけるべきではないという論もある<sup>14)</sup>。既に，要綱の法的性質をめぐっては，「武蔵野市宅地開発等に関する指導要綱」（昭46.10.1施行）の判決で，東京地裁は，「行政庁が国民に義務を命じ，あるいは権利自由を制限又は剥奪する権力行為を行う場合には法律の



根拠を要するのには、指導要綱は、条例や規則のように正規の法律ではなく、また法律上の根拠に基づいて制定されたものでもないから、行政上の法律関係において直接的な強制力を持つものではなく、関係事業者等に対して指導方針を明示したものに過ぎない」（『判例時報』第803号18頁以下）と市側を敗訴（のち和解が成立して解決）させており、また学説中には要綱行政に冷やかな反応を示すものが多いとされる。<sup>16)</sup>

2. 幼稚園・保育所負担について

公共公益施設については、①具体的に施設名を列挙しているもの②主要な施設のみ明記し、残りは市町村が必要と認めるものという形で事前協議によって決めるというやり方をとっているもの③単に市町村が必要と認める施設という形で、すべてを協議に任せているものと3つの類型があり、費用負担、負担の形式についても3つの類型があるといわれている。<sup>17)</sup>

要綱は、強制力がなく行政指導であるため一定の限界がある、要綱は法規ではない、小学校・消防署・役場支所等について全額を開発者負担に求めることは憲法や法律との関係で問題がおこってくるのではないかといった法的問題を離れて、政策的にみても、負担が不均一で市町村ごとにばらつきがあるという批判もあり、行政の側からも、要綱の基準が自治体によりばらばらで統一されておらず、内容についても合理性に確たる自信がないという声もあり、もう少し合理的なもの、妥当性のあるもの、全体的なコンセンサスが得られるものに仕上げていく必要があるともいわれている。<sup>18)</sup>

幼稚園・保育所についても表13のように、他の諸施設とともに、要綱等の中で用地負担（一部は建物負担も）を求められているケースが殆どであるが、その負担内容は各自治体によって異なっており表14・表15の通りである。（なお表14・表15以外の多数の市町村でも負担を求めているが、具体的な面積等が規定されていないため省略）<sup>19)</sup>

以下、本稿では、(宅地開発指導要綱を含む行政指導には)行政指導を罪悪視して不毛の論議を繰り返すだけでなく、指導の実態考察を含め、その功罪を分析するとともに、指導内容とその運用を適正化する方途を積極的に探究する建設的努力が必要であるとの意見に従って、その視点で、幼稚園・保育所負担について検討してみたい。<sup>20)</sup>

表13 幼稚園・保育所の設置基準

近隣住区数			1	2	4
戸数	50~150	500~1,000	2,000~2,500	4,000~5,000	8,000~10,000
人口	200~500 (隣保区)	2,000~4,000 (分區)	7,000~10,000 (近隣住区)	14,000~20,000 (地)	28,000~40,000 (區)
教育施設		幼稚園	小学校	中学校	高等学校
福祉施設		保育所、託児所			(社会福祉施設)
保健		診療所 (巡回)	診療所 (各科)	病院	病院 (入院施設) 保健所
保安	防火水槽 (消火栓)	警察官駐在所 (巡回)	警察官派出所 消防(救急)派出所		警察署
集会施設	集 会 場			公 民 館	
文化施設				図 書 館	
管理施設		管理事務所		市、区役所出張所	
通信施設		ポ  ス  ト 公 衆 電 話	郵便局、電話局交換所		
商業施設		日用品店舗		専門店、スーパーマーケット	
サービス		共同浴場	新聞集配所	銀 行	映 画 館 遊 樂 場

資料：岡山県開発許可制度に関する技術的基準

保育施設の設置状況と宅地開発指導要綱等

表14 各自治体宅地開発指導要綱等による幼稚園負担規定

市町村	基準	園地面積	市町村	基準	園地面積
1. 千葉市	1,000戸以上	1,650㎡	18. 三田市	1,614戸～2,134戸	3,520㎡・8学級242人～320人
2. 船橋市	500戸以上	1戸 5.3㎡	19. 稲美町	250戸～1,000戸・1,000人～4,000人・5～20ha	500～2,000㎡(19～75人・1～2学級)
3. 浦安町	1,500戸以上	1,650㎡	20. 岡山県	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	930㎡+370(学級数-1)㎡
4. 江東区	1,150戸	1,800㎡	21. 倉敷市	500戸～1,000戸	3,000㎡
5. 足立区	500戸	1,600㎡	22. 笠岡市	500戸～1,000戸	――
6. 八王子市	500戸	1,650㎡	23. 広島県	20ha以上	930㎡+370(学級数-1)㎡
7. 平塚市	――	2,640㎡(6クラス)	24. 呉市	23に同じ	23に同じ
8. 秦野市	5,000人～10,000人	――	25. 福山市	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	930㎡+370(学級数-1)㎡
9. 伊勢原市	1,000戸・4,000人	1,000㎡	26. 今治市	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	――
10. 大津市	1,000戸以上・40ha	930㎡+370(学級数-1)㎡	27. 福岡市	8,000人～10,000人	2園(1園当り2,000㎡)
11. 田辺町	900戸・3,200人	1,670㎡(120人)	28. 筑紫野市	500戸	2,500㎡
12. 吹田市	1,200戸～2,400戸	1,650㎡	29. 長崎県	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	――
13. 高槻市	1,000戸～2,000戸・4,000人～8,000人	1,320㎡	30. 大分市	1,000人～2,000人・20～40ha	2,500㎡
14. 河内長野	1,000戸～1,500戸・35ha～55ha	1,670㎡	31. 鹿児島市	250～1,000戸・1,000人～4,000人	930㎡+370(学級数-1)㎡
15. 箕面市	14に同じ	14に同じ	32. 沖縄県	2,000戸～2,500戸・7,000人～10,000人	930㎡+370(学級数-1)㎡
16. 摂津市			32に同じ	33. 沖縄県	32に同じ
17. 島本町	1,500戸・6,000人・16ha	1,320㎡	34. 浦添市	1,000戸	930㎡+370(学級数-1)㎡

資料：1～19は人口急増都市協議会編「宅地開発指導要綱集」ぎょうせい、昭和48年  
20～は荒巻、成田頼明編「宅地開発、建築指導要綱総覧―中国・四国・九州―」ぎょうせいより抜粋

表15 各自治体指導要綱等による保育所負担規定

市町村	基準	園地面積	市町村	基準	園地面積
1. 千葉市	1,000戸以上	1,650㎡	21. 倉敷市	500戸～1,000戸	3,000㎡
2. 船橋市	500戸以上	1戸 5.3㎡	22. 笠岡市	300戸～500戸	――
3. 浦安町	1,500戸以上	1,650㎡	23. 広島県	20ha以上	13㎡×定員
4. 江東区	500戸	1,350㎡	24. 呉市	23に同じ	23に同じ
5. 足立区	500戸	1,600㎡	25. 福山市	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	13㎡×定員
6. 八王子市	500戸	1,650㎡	26. 今治市	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	――
7. 立川市	500戸	1,650㎡	27. 高知市	20ha以上	宅地面積の2.5%以上
8. 平塚市	2,000人～7,000人	1,000㎡	28. 南国市	27に同じ	27に同じ
9. 伊勢原市	1,000戸・4,000人	1,000㎡	29. 土佐清水市	27に同じ	27に同じ
10. 大津市	500戸以上・20ha	1,200㎡	30. 福岡市	8,000人～10,000人	1,000㎡
11. 長岡京市	10ha～20ha	1,320㎡	31. 筑紫野市	500戸	2,500㎡
12. 田辺町	900戸・3,200人	1,670㎡	32. 春日市	1,500戸	1,500㎡
13. 吹田市	600戸～1,200戸	1,650㎡	33. 大野城市	32に同じ	32に同じ
14. 高槻市	1,000戸～2,000戸・4,000人～8,000人	1,320㎡	34. 長崎県	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	1,200㎡未満 15㎡×定員
15. 河内長野	600戸～1,200戸・20～40ha	1,670㎡	35. 長崎市	1,000戸	戸数×0.5㎡
16. 箕面市	15に同じ	15に同じ	36. 大分市	1,000戸～2,000戸・20～40ha	2,000㎡
17. 摂津市	15に同じ	15に同じ	37. 鹿児島市	250戸～1,000戸・1,000人～4,000人	――
18. 島本町	1,500戸・6,000人・16ha	1,320㎡	38. 沖縄県	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	――
19. 稲美町	250戸～1,000戸・1,000人～4,000人・5～20ha	1,000㎡	39. 沖縄県	38に同じ	38に同じ
20. 岡山県	500戸～1,000戸・2,000人～4,000人	――	40. 浦添市	300戸以上	――

資料：表14に同じ

表16 戸数別幼稚園児・要保育所児童発生数

都市分類	1世帯人員	500戸		1,000戸		1,500戸		2,000戸	
		幼稚園児	要保育所児	幼稚園児	要保育所児	幼稚園児	要保育所児	幼稚園児	要保育所児
I	昭53・4 3.16人	昭53・5・1 39.7人	昭54・4・1 21.4人	79.3人	42.7人	119.0人	64.1人	158.6人	85.4人
	昭54・4 3.14人								
II	3.08	37.3	21.3	74.5	42.5	111.8	63.8	149.1	85.1
	3.06								
III	3.12	41.3	20.2	82.7	40.5	124	60.7	165.4	81.0
	3.09								
IV	3.31	46.5	30.8	93.0	61.6	139.5	92.3	186.0	123.1
	3.31								
V	3.21	44.8	26.5	89.6	53.0	134.3	79.4	179.1	105.9
	3.19								
週山市	3.20	40.5	26.1	81.0	52.2	121.4	78.2	161.9	104.3
	3.18								
倉敷市	3.23	52.8	36.8	105.6	73.6	158.4	110.5	211.2	147.3
	3.23								

資料：表4-(ロ)(ウ)による。なお、1戸当り1世帯として算定している。都市の団地は若い夫婦が多いので、この数値を若干上方へ修正して考える必要がある。

表17 全国幼稚園1園当り園児数等

(昭54・5・1)

	学級数	園児数	園地面積	園舎面積
国立	4.5	132.4人	4,043 m <sup>2</sup>	893.6 m <sup>2</sup>
公立	3.4	104.4人	1,911 m <sup>2</sup>	486.6 m <sup>2</sup>
私立	6.3	201.3人	2,166 m <sup>2</sup>	770.7 m <sup>2</sup>
計	5.1	161.6人	2,067 m <sup>2</sup>	655.5 m <sup>2</sup>

資料：「学校教育統計総覧」(ぎょうせい) 他より作成。

表18 岡山市・倉敷市幼稚園1園当り園児数等

(昭55・5・1)

	園数	学級数	園児数	園地面積	運動場面積	園舎面積
岡山市	国・公立	69	5.2	156.5人	2,376 m <sup>2</sup>	1,025 m <sup>2</sup>
	私立	14	6.4	172.7人	2,291 m <sup>2</sup>	1,276 m <sup>2</sup>
	計	83	5.4	159.2人	2,362 m <sup>2</sup>	1,068 m <sup>2</sup>
倉敷市	公立	57	5.2	159.4人	3,237 m <sup>2</sup>	1,593 m <sup>2</sup>
	私立	15	7.1	191人	2,856 m <sup>2</sup>	1,262 m <sup>2</sup>
	計	72	5.6	166人	3,158 m <sup>2</sup>	1,524 m <sup>2</sup>

資料：岡山市・倉敷市「市政概要」他より作成

(イ) 幼稚園負担について

表14の通り、各自治体により相当のばらつきがあるが、さらに既成市街地の水準と比較してみると、表4(ト)に比べ高い水準となっている。全国平均では、①7,860人に1園②2,416世帯に1園であるが、要綱等では①500戸に1園②1,000戸に1園③1,500戸に1園④1,000人に1園⑤2,000人に1園⑥3,200人に1園⑦4,000人に1園⑧5,000人に

1園といったようになっていく。しかしこの点は、全国平均は、表17の通り 5.1クラス、162人であり、それに比べると表16の通り小規模な幼稚園となり、園児数によって学級数も調整(40人1クラスが原則)できるので、地域水準よりみて設置そのものについて過大な要求をしているとは思えない。

むしろ、園地面積のばらつきの方が検討されるべきであって、小学校・中学校の校地面積は、文部省の校地基準によってほぼ全国的に統一されているのに、幼稚園については、文部省校地基準として、 $930\text{m}^2 + 370(\text{学級数} - 1)\text{m}^2$ を採用している自治体の他、独自に面積を定めている自治体や、全く面積規定をおいていない自治体がある。

また既成市街地の既設の幼稚園の実状が、幼稚園設置基準の完全実施という点からみた場合、表8, 9, 11等のようにかなり下回っている状況にあるのに、他方にだけ、高い水準のものを要求するのはおかしいという批判も可能である。たとえば①全国平均は、5.1クラスで園地2,067m<sup>2</sup>(表17) ②岡山市平均は、5.4クラスで園地2,362m<sup>2</sup>(表18) ③倉敷市平均は、5.6クラスで園地3,158m<sup>2</sup>(表18)であり、前述の $930\text{m}^2 + 370(\text{学級数} - 1)\text{m}^2$ の規定によれば、①全国平均で、 $\Delta 713\text{m}^2$ ②岡山市平均で $\Delta 418\text{m}^2$ ③倉敷市平均は、 $+ 378\text{m}^2$ となる。

この点については、要綱に採用されている  $930\text{m}^2 + 370(\text{学級数} - 1)\text{m}^2$ の規定は、前述の学校施設基準調査会幼稚園部会の答申案であり、幼稚園設置基準に明示されていないが、幼児教育上望ましいものと専門的に判断された面積(明細についての表は略)であるので、これを遵守することが望ましい。

従って、既設幼稚園について園地・運動場・園舎の拡張・更新等といった手段による是正が望まれるのであって、既設幼稚園の水準に要綱の水準を抑えるのは妥当ではない。

ただ、要綱の中には、一律○○○m<sup>2</sup>といったように硬直的な規定もあり、地域の人口、

表19 岡山市・倉敷市保育所園地面積等

(昭55・4・1)

	保育所数	1園当り定員	1園当り園地面積	1人当り園地面積	1園当り園舎面積
岡山市	公立	44	103.6人	1,718 m <sup>2</sup>	16.6 m <sup>2</sup>
	私立	43	92.6人	1,198 m <sup>2</sup>	12.9 m <sup>2</sup>
	計	87	98.2人	1,474 m <sup>2</sup>	15.0 m <sup>2</sup>
倉敷市	公立	30	127.4人	2,227 m <sup>2</sup>	17.5 m <sup>2</sup>
	私立	52	103.5人	1,484 m <sup>2</sup>	14.3 m <sup>2</sup>
	計	82	112.2人	1,756 m <sup>2</sup>	15.7 m <sup>2</sup>

資料：岡山市・倉敷市「市政概要」他より作成  
岡山市私立保育所4園は、園地面積不明のため除外

世帯数、幼稚園児数、要保育所児童数等の関係から、前述の園地最低面積に適合していれば（たとえば、1,650㎡、1,670㎡といった一律規定は、3クラス100人前後の想定で、表10に大体一致している。）よいが、大幅に上回るものについては、合理性、妥当性に欠けるものと判断される。

(ロ) 保育所負担について

大規模宅地開発等に伴って、要求される施設の1つに保育所があり、幼稚園よりも、むしろ保育所設置の希望が多いのであるが、保育所の最低基準については、幼稚園（学級数を基準）と異なって、1人当たりが基準となっている。全国では、5,600人に1園設置されているが、岡山市で約6,600人に1園、倉敷市で約5,000人に1園設置されている。要綱等では、表15の通り、①250戸、300戸に1園、②500戸に1園、③1,000戸に1園、④1,000人に1園④2,000人に1園、⑤5haに1園、⑥20haに1園といったよにばらつきがある。地域水準よりみて、保育所設置要求が過大であるかどうかは、保育所は1園60人が原則となっているので、要保育所児童発生率(数)の把握にかかってくる。文部省は、4才児の29.1%、5才児の26.7%を要保育児童としているのに対し、厚生省は、4才児は20.5%、5才児は20.6%とし、<sup>24)</sup>昭和51年度の調査では、学齢前児童数の18.6%が要保育児童、世帯では、19.2%（商業地区22.7%、工業地区21.6%、住宅地区19.2%、農山村地区18.4%、漁村地区17.5%、団地15.5%）が要保育世帯としている。<sup>25)</sup>I～V群における資料では、表4(イ)の通り低い数値となっており、表16の通り1,000戸程度で60人前後の要保育所児童が発生することになる。

さらに、この点は、各地域の実情、年齢層、就労状況、既設の保育所の状況等を勘案して判断するしかないが、1人当たりの基準で屋外遊戯場面積等が規定されており、要綱等でも、それを採用していれば問題は少ないと思われる。また、幼稚園の場合は、設置基準不足の園があり、既設の園の園地面積等は、むしろ是正が必要で、要綱等の参考にならないとしたが、保育所については、基準不足はなく、たとえば岡山市では、表19の通り98.2人で園地1,474㎡（1人当たり15.0㎡）、倉敷市では、112.2人で園地1,756㎡であり、広島県、呉市、福山市、長崎県、河内長野市で要求されている1人13㎡～15㎡を上回っており、この水準を要綱に盛りこむことは、合理性、妥当性はあるものといえる。ただ倉敷市や筑紫野市の場合は、他の都市の1,000㎡～1,320㎡～1,500㎡～1,650㎡～2,000㎡といった規定を上回る3,000㎡、2,500㎡を要求しており、仮に1人15㎡としても200人収容となり、最低基準や既設の水準、他の都市水準より高いものといわねばならない。保育所については、児童福祉施設最低基準では1人当たりで面積が規定してあるのに対し、要綱等では、①一律規定（保育所1園当たり、イ．幼稚園と全く同じ面積を要求するもの、ロ．幼稚園より少ない面積でよいもの）、②1人当たり規定、③1戸当たり規定 等があり、それぞれ一長一短があると思われるが、最低基準や、既設水準、他都市水準よりみて過大なものは、やはり是正すべきであろう。<sup>26)</sup>

本稿では、人口30万以上の都市の保育施設の設置状況、園地・運動場・園舎面積<sup>27)</sup>について考察し、さらに、(宅地開発指導要綱の法的性質、自治体の超過負担の問題<sup>28)</sup>、等を離れて)、要綱の負担内容について、幼稚園、保育所を対象に検討したのであるが、他の施設についても、個々に検討がなされれば、適正な公共・公益施設水準が明らかになるものと思われ、費用負担の問題<sup>29)</sup>の前進もあれば、多少とも要綱についてのトラブルも減少するものと期待される。

本稿について今後なお検討すべき点の多々あることを附記するとともに、快く資料の提供、閲覧にご協力いただいた関係各位に感謝の意を表します。（昭和56年1月10日）

参 考 文 献 等

- 1) 文部省「学制百年史」198頁以下。岡田正章「日本の保育制度」フレーベル館 昭45。11頁以下。岡山県保育史編集委員会編「岡山県保育史」フレーベル館 昭39。4頁以下。なお「岡山県保育史」によれば、明治末期には全国で534園（岡山県24園）開設されており、昭和20年には全国で1,789園、178,251人（岡山県は昭和16年に92園）に達していた。
- 2) 行政管理庁「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果」（昭50.11.25）中の定義。
- 3) 岡田正章 前掲書27頁。
- 4) 乳児・幼児・児童等の年齢区分については難解なため、永井憲一「子どもの権利と教育法学」（日本法学会会編『子どもと法』有斐閣 昭55）53頁および注6「子ども白書」1980年版 57頁参照。
- 5) 注2に同じ。
- 6) 百瀬好若「新しい幼稚園経営（その4）—適正配置と適度規模—」鶴川女子短期大学紀要 昭和54年。60頁以下。日本子どもを守る会編「子ども白書」1980年版 草土文化 258頁等。全国保育団体連絡会・保育研究所編「保育白書」1980 草土文化 143頁。岡田正章外「保育研究の進歩」'80年版 医歯薬出版。昭和55年・279頁。日本経済新聞 昭和55年11月24日。「岐路に立つ幼稚園」
- 7) 実態について前掲「保育白書」167頁以下。野放しベビーホテルについても規制の声が上がっている。
- 8) 以下、全国幼稚園施設協議会編「改訂幼稚園のつくり方と設置基準の解説」（フレーベル館 昭53）229頁および文部省「学制百年史」339頁他による。
- 9) 中国短期大学保育科学生研究発表論文「こどもの事故と安全について」昭和47年。10頁以下。山陽新聞 昭和50年9月10日。同51年10月5日（夕刊）。同紙によれば、岡山市内のある公立幼稚園（10クラス 355人）は、園地面積が国の適正規模（注表10に定める10クラス4,260㎡）の半分（2,374㎡）しかなく、園児の災害状況は市内の幼稚園でも群をぬき、軽度のけがは日常茶飯事、多い日には1日6～7人にも上るといふ。
- 10) 日本学校安全会岡山県支部機関誌第3号（1980.12）による学校災害の主たる場所別発生数は下記の通りであり屋内での災害が多い。

学校災害場所別発生動向					
	昭35	昭40	昭45	昭50	昭54
幼稚園					
屋内	49	67	143	251	258
運動場	71	83	136	198	163
保育所					
屋内	30	42	161	163	174
運動場	20	94	99	130	137

- 11) 山内一夫「行政指導」弘文堂 昭和52年。78頁以下。
- 12) 行政管理庁「宅地開発に関する行政監察結果に基づく勧告」昭和43年7月。また成田頼明教授も、学校・消防署・福祉施設は行政側が負担すべきで、デベロッパ、入居者の負担は、小公園、近隣街路など生活に密着した公共施設に限るべきだと述べられている。（日本経済新聞、昭和54年5月1日。「論議呼ぶ宅地開発指導要綱。」）
- 13) 都市開発協会「宅地問題を考える」昭和53年。20頁。
- 14) 日本経済新聞 昭和54年5月1日「論議呼ぶ宅地開発指導要綱」
- 15) 山崎 巖「開発負担と地価問題」ジュリスト第690号 有斐閣 110頁以下。
- 16) 原田尚彦「地方自治体の指導行政」ジュリスト 第713号 有斐閣 89頁。
- 17) 成田頼明「開発負担について」土地住宅問題 68号 土地住宅問題研究センター 14頁。
- 18) 成田 前掲書。
- 19) 寺田和雄「関連公共公益施設整備の諸問題」土地住宅問題27号。
- 20) 志水暎子「名古屋大都市圏における宅地開発指導要綱等の住居学的研究」（山田家政短大紀要第4集）では、名古屋都市圏の各自治体要綱中、学校・幼稚園・保育所負担を定めているのは9割もあり、名古屋市役所を起点とした距離圏別、制定年度別にみても負担の有無に差はなく、ともに負担を求めている。
- 21) 原田 前掲書。
- 22) 厚生省「昭和51年度保育需要実態調査結果の概要」。ノートルダム清心女子大学家政学部生活意識問題研究会「岡山市近郊における団地居住者の生活意識に関する研究」ノートルダム清心女子大学時報第16号。
- 23) 文部省「幼稚園振興計画」昭46・8。
- 24) 厚生省「全国要保育児童等実態調査」昭42。

## 保育施設の設置状況と宅地開発指導要綱等

- 25) 厚生省「昭和51年度保育需要実態調査結果の概要」。なお表6参照。
- 26) 小笠原祐次「社会福祉施設最低基準とその現状」(ジュリスト第37号 有斐閣 306頁以下)では、児童福祉施設最低基準の実態と問題点を論じている。
- 27) 本稿では、要綱による幼稚園・保育所の用地負担しか取り上げていないが、さらにすすんで幼稚園・保育所を含む建物について、身体の不自由な者も等しく容易に利用できるようにとの観点から、高松市では「高松市建築物等に関する福祉環境整備要綱」(昭53.4.1施行)を定め、建物の構造・設備について基準を設けており、注目される場所である。
- 28) たとえば「摂津訴訟」判例時報 第972号。3頁以下。
- 29) 田中啓一「土地の経済学」(講談社 昭和53年。165頁)では、市民一人が転居することについて、生活の諸環境を維持するに必要な投資的経費を負担の基準とする、いわゆる「入市税」あるいは「入町村税」制度を中心に、国・地方自治体、開発者、需要者の間で応分の負担を明確にしていくべきであるとしている。

表4 人口規模別都市群の幼稚園・保育所関連資料

都市分類	(イ)	(ロ)	(ハ)	(ニ)	(ホ)			(ヘ)			(ト)				(チ)				(リ)				(ス)	(セ)		
	人口1,000人当り 就学前児童発生数(率)	人口1,000人当り 幼稚園児発生数(率)	人口1,000人当り 要保育所児童発生数(率)	保育所収容率	4～5才児の幼稚園就園率と保育所収容率			保育所園児年齢別収容割合 (昭53.9.1)			人口10万人当り				保育所1園当り				幼稚園1園当り				保育所 1園当り 園児数	幼稚園 1園当り 園児数		
	昭54.4.1	昭53.5.1	昭54.4.1	昭54.4.1	昭53.5.1	昭53.9.1	合計	0～2才	3才	4～5才	昭53.4.1	昭55.7.1	昭53.5.1	昭55.7.1	昭53.4.1	昭55.7.1	昭53.4.1	昭55.7.1	昭53.5.1	昭55.7.1	昭53.5.1	昭55.7.1	昭54.4.1	昭53.5.1		
I. 200万都市 (3市)	98.0 (昭53.4.1)	25.1	13.6	75.1	73.0	16.7	89.7	19.8	20.1	60.2	9.3	10.1	10.3	10.5	10,701	9,881	3,386	3,375	9,740	9,567	3,082	3,268	105.6	244.4		
II. 100万都市 (6市)	103.1 (5市)	24.2	13.9	81.7	67.3 (5市)	14.3 (4市)	81.6	28.2	21.2	50.6	11.3	12.3	11.4	11.5	8,888	8,101	2,888	2,849	8,738	8,688	2,840	3,056	95.7	211.5		
III. 50万都市 (7市)	99.3 (5市)	26.5	13.1 (6市)	87.1 (6市)	68.2 (6市)	15.2 (6市)	83.4	26.0	21.4	52.6	11.6	12.6	12.4	12.6	8,590	7,912	2,752	2,648	8,046	7,926	2,577	2,652	99.0	213.1		
IV. 40万都市 (9市)	102.3 (8市)	28.1	18.6 (8市)	84.2 (8市)	69.9 (6市)	23.5 (6市)	93.4	20.9	24.3	54.8	15.3	16.6 (8市)	13.3	13.0	6,556	6,007 (8市)	1,978	1,837 (8市)	7,532	7,719	2,272	2,405	97.3	211.8		
V. 30万都市 (15市)	109.6 (13市)	27.9	16.6	77.2	72.4	19.4 (12市)	91.8	21.3	23.5	55.1	12.8	14.0 (14市)	12.3	12.9 (14市)	7,805	7,118 (14市)	2,433	2,254 (14市)	8,102	7,724 (14市)	2,525	2,446 (14市)	96.3	226.3		
全 国		21.7						13.7	18.9	67.4	昭53 17.9	昭54 17.7	昭53 12.4	昭54 12.6	昭55 12.7	5,590			8,095	7,860		2,416	昭54.10 92.4	175.5		
岡 山 県		23.6									昭53 20.9	昭54 20.8	昭55 21.7	昭53 19.6	昭54 19.9	昭55 20.0	4,781	4,608		1,384	5,083	4,989		1,499		120.9
岡 山 市	94.1	25.3	16.4	89.8 (表7: 88.1%)	72.3	19.2	91.5	28.7	25.0	46.2	15.3	15.9	14.5	14.8	6,551	6,273	2,049	2,065	6,887	6,737	2,155	2,218	96.7	174.0		
倉 敷 市	105.8	32.7	22.8	93.9	82.5	24.3	≒100	29.1	26.3	44.7	19.8	20.3	17.6	17.8	5,040	4,924	1,562	1,485	5,679	5,608	1,760	1,691	105.9	185.9		
備 考	就学前児童数 総人口 ×1,000	幼稚園児数 総人口 ×1,000	要保育所児童数 総人口 ×1,000	保育所収容児童数 要保育所児童数	4～5才 幼稚園児数 4～5才人口	4～5才 保育園児数 4～5才人口	※4ヵ月の ずれに注意 すること				保育所数 ×10万 総人口 (55年人口は国勢調査)		幼稚園数 ×10万 総人口		総人口 保育所数		総世帯数 保育所数 (55年世帯数は国勢調査)		総人口 幼稚園数		総世帯数 幼稚園数 (55年世帯数は国勢調査)					

資料：地方行財政調査会資料第2813号、第2834号、第3023号他により作成