71. 保育施設による公園活用とパークマネジメントの可能性と課題についての一考察

—横浜市における都市公園内保育所等の設置に関する国家戦略特区を契機とした研究会活動を通して

A Study on Park Management by the Utilization for Nursery Facilities

- Through the research group activities for placing nursery facilities at parks in Yokohama city by National Strategic Special Zone

三輪律江*・木下勇**・中西正彦*

MIWA Norie*, KINOSHITA Isamu**, NAKANISHI Masahiko*

At the 12th National Strategy Special Zone Advisory Council in March 2015, deregulation of urban park law to place nursery facilities in parks was established. In Yokohama City, in 2015, we set up a research group on this matter. This research group has been studying about the beneficial relationship between the nursery facility and the park for park management. This paper reports on the process of its study taken part by the professionals from different fields and administrators from different departments in charge of child care and park management. This group collaborated for making the standards by setting up nursery facilities in parks and the necessary amendment of legal system in its procedure, based on the evidences which were found from the experiences creating child care neighborhood environments by the communication of local communities and nursery facilities. Considering two years have passed after this new national policy, we need to continue its verification and evaluation by overviewing the other cases in whole nation.

Keywords: nursery facilities, urban-parks, park management, national strategic special zone

保育施設、都市公園、パークマネジメント、国家戦略特区

1. はじめに

2015年3月第12回国家戦略特区諮問会議で都市公園法における保育所の設置が解禁されたのを皮切りに、保育等の福祉サービスの需要増加に対応するため、保育施設等の社会福祉施設について、一定の基準を満たす場合には都市公園の管理者は占用を許可できるとし、全国において計画認定・設置がされてきている^①。

2013年4月に待機児童ゼロを達成後、利用申請者が急増していた横浜市においても、保育所設置が国家戦略特区として認められる動きが決まった時点から、先陣を切ってその認定申請の検討を始め、保育行政と公園行政が関係調整と施策との読み込みを進め、保育施設が地域資源を活用している現状を理解し活かす施策づくりを目指してきた。

それは、地域コミュニティのニーズとの擦り合わせと共に、保育施設の一部を地域と共有する等といった保育施設の地域開放的観点からの検討、あわせてパークマネジメントの一端を担おうとする保育施設側のモチベーションをどのように担保させられるかの仕組みに重視した検討であり、保育施設が公園を一部占用するということへの対応、その際に地域貢献的な役割を一役担えるか否かというモデルを示すことは、地域にとってとかく迷惑施設と取られがちな保育施設が地域に受け入れられていくための一つの手段検討でもあった。

保育施設による公園活用とマネジメントの在り方についての具体的検討を実施するにあたっては、こどもの育成環境、保育学、ランドスケープ、都市計画など多分野の領域で議論することが必要という判断から、2015年4月、それぞれの分野に精通した学識者4名と保育対策、保育整備、公園管理の行政担当者による研究会を立ち上げた（研究会名「保育施設による公園活用とマネジメントの在り方研究

会」^②）。その体制の下、横浜市での既往研究^{①③}）を基に保育施設と公園、地域の関係の基本的理解の共有と共に、保育施設と公園との両者有益な関係性、保育施設による公園活用とパークマネジメントの可能性について試行を重ね、研究会が実際の公園選定および事業者選定に先進的で独自の影響を与えてきた。本稿ではそのプロセスについて報告するとともに、特区から一般制度になって、これから公園の使い方が変わっていくことが想定される中、新たなパークマネジメントの担い手となりうる保育施設の可能性とそのための課題について、速報的に言及するものである^④。

2. 保育施設と公園、地域の関係への5つの基本的理解

保育施設による公園活用とパークマネジメントの可能性を議論し推進していくにあたり、まず2015年度第一回の研究会において、既往研究①）～③）での知見を示しながら、それぞれ専門分野からの国内外の他都市での事例や、横浜市の担当課の所感も踏まえ、以下の5点について基本的理解の共有を行った。

（1）保育施設にとって必要不可欠な公園利用の実態

2007年度に横浜市の認可保育所、横浜保育室、家庭的保育福祉員全園を対象にした園外活動におけるアンケート・ヒアリング調査（以下2007年度保育施設の園外活動実態調査^{①）～③）}）において、保育施設では公園をほぼ毎日利用している実態とともに、園外活動の頻度では認可保育所で8割、横浜保育室（自治体認証型保育室）で9割が「週1回以上」、いずれかの場所へ日常的に園外活動に出かけている実態が明らかにされていた。具体的には、最もよく行く公園の利用頻度でも保育施設の半数以上は週1回以上利用していること、利用する公園の7割弱が街区公園であること、そして主たる公園と複数の公園を使い分けていることから、園

* 正会員 横浜市立大学国際総合科学部（Yokohama City University）

**正会員 千葉大学大学院園芸学研究科（Chiba University）

外活動において公園（特に街区公園）が重要な場所であること、また園外活動空間として公園だけでなく近隣の道等も周辺環境や移動経路も重視しながら活用している地域の人的・物的資源をフル活用した園外活動の様子が明らかにされている。また特に都心部では商業地域や駅前といった場所に園庭を持たない保育施設が増加しており、近年では園庭代替として特定の公園を指定することで園庭がなくても保育施設整備ができるような緩和措置もされていることから、特に園庭を持たない小規模保育室等の多くは日常的にお散歩活動を行ない地元の公園などを園庭代わりに利用するなど保育施設にとっては、地域資源として「公園」が必須アイテムになっている実情も把握されていた²⁾。

（２）保育施設が日常的に利用する公園への評価と公園に対するニーズ・近隣との関係

保育施設は単に公園を広いスペースをつかって思い切り駆け回ることや自園ではできない遊びをする場としてだけでなく、公園に辿りつくまでの経路も含め身近な施設への興味促進や地域の人々との交流といった社会教育の場とも捉えており、「広さ」「近さ」を基本要件にしながら「子どもが出ていかないような植え込み・柵がある」「バギーなどを停めるスペースがある」「人の目が行き届く」「日照条件が良い」「異なる年齢が同時に遊べる」「季節の変化が感じられる」等、それぞれの保育方針や保育のねらいによって公園を異なる視点で評価するなど、それぞれの保育のねらいを具現化できる公園を選択していた。また実際に利用している公園での実測・観察調査（晩秋）からは、公園での子どもの活動面積（公園占有率70～80%、一人あたり利用面積平均53.5 m²）の導出とともに「大声を出しても気にしなくてよい」という評価の公園の音環境等の環境特性が整理されている¹⁾。特に音環境については、背景騒音の存在や集団利用が多い特徴を持つ公園では近隣騒音の問題が生じにくいことが示唆され、保育施設へのヒアリング調査から公園利用に際して近隣騒音に地域住民と保育施設との信頼関係が影響することも指摘されていた³⁾。

（３）公園を拠点とする保育施設の地域との交流実態

保育施設にとって「公園」は、単に保育活動の場としてだけでなく、もう一つのミッションである地域への子育て支援を具現化できる場としても活用されていること、園外活動において地域の様々な物的・人的資源が園外活動に大きく寄与している実態や2.（２）で述べた音環境への潜在的ニーズが既往研究^{1)～3)}でも明らかになっていた。研究会ではそれらを鑑み、その場だけの一時的な交流ではなく公園をはじめとする地域資源の活用をきっかけとした更なる地域との繋がり構築が求められていることが指摘された。

（４）保育施設の公園管理への関わりと管理組織との関係

一方で、2007年度保育施設の園外活動実態調査では、保育施設が公園を定常利用する実態を、管理組織側が必ずしも把握しきれていない現状も明らかになっていた³⁾。それを踏まえれば、元来、地域の住民的側面が弱い保育施設は、利用者としての位置づけが曖昧であることもふまえ、保育

施設が公園を定常利用している実態とその必然性について、地域や管理組織に理解を深めることと同時に、公園を地域で共有していることの保育施設に対する意識付けとその地域と公園を共有できるしくみづくりが課題となるのは必至であるといった意見が研究会メンバーからも得られた。

（５）保育施設に対する新たなパークマネジメントの担い手としての期待の系譜

都市公園は、都市公園法に準じて、規模や用途、誘致距離などの考え方が細かく分かれており、その求められる役割も地域の様々な世代が集い憩う場、防災の拠点といったように多様化している。それに伴い愛護会に代表される公園の管理運営も住民主体へと移行の動きがある中、一方で、少子高齢化社会が進行する昨今、少子高齢化等による愛護会組織等の管理体制継続の難しさから「管理が行われない」公園の存在も否めず、遊休化による荒廃が進む公園、使われていない公園の存在が指摘されつつあり^{4) 5)}、魅力的な地域資源として周辺居住者や利用想定者に求められる住区基幹公園整備の在り方、そしてより活用されるための管理運営も含めた指針づくりが課題となっている。

2016年には、民間事業者の参入を促し老朽化が進む都市公園の再整備を加速させることも狙い、地域の特性やニーズに応じた都市公園の整備の推進として、企業やNPOなど民の力を活用し、利用者が管理運営に関わり使いやすくなるパークマネジメントという概念での動きが活発化している⁶⁾。そこで注目されるのが公園を日常利用している保育施設という存在であろう。

そもそも「公園」は不特定多数の多くの方が集う場所であり、こぞって占拠してしまえばよくは思われない一方で、裏を返せばその周辺の地域の方々と集い交流を深める格好の場所ともいえる。特に新設の保育施設は地縁組織との関係づくりにおいて「近隣住民の方ともっと交流や情報共有を深めたいけれどきっかけがない」としながら毎日公園を利用している実態も指摘されていた¹⁾²⁾。その点に対して、その公園を地域とのきっかけの場とすること、公園を地域との関係構築の入り口の場として捉えうまく活用するための発想を伝えていくメリットは想像に難くないといえる。

3. 保育施設による公園活用とマネジメントの在り方研究会の活動概要

公園を活用して保育施設を整備しようということは、単に待機児童対策としてだけでなく、俗に迷惑施設と捉えられがちな保育施設と近隣地域との両者有益な関係性について検討することになるはずである。

そこで研究会では、2.で示した実態の基本的理解を共有した上で、主に以下の3点について確認・審議し、その都度合意しながら研究会活動を進めていった。

（１）保育施設が地域資源を活用している現状を理解し活かす施策づくりのための横断的体制での推進

保育施設の社会的ニーズは高まりつつある中、保育施設の土地の確保は市有地・遊休地の活用や用途を超えた土地

の活用が進められながらも未だ喫緊の課題である。

今回の公園内に保育施設を設置することを可能とする特区認可の動きもその解決の一助を期待された動きと捉えられた。一方、保育施設は地域にとって迷惑施設と取られがちな風潮の中その設置を巡る様々な問題は社会課題となっていて、どこにどのような規模で誰が作るか、その周辺地

表1 公園と保育施設の立地・規模についての整理

	認可保育所	認可外保育所(小規模保育モデル事業)
公園内に設置	2歳児以上園庭3.3㎡/人※1が必須	2歳児以上園庭3.3㎡/人※1が望ましい
	保育所の建築面積を150㎡(延床面積300㎡・2階建て)と仮定し、都市公園内の建築率2%※2の基準に納めるためには公園面積が最低7,500㎡必要。	保育所の建築面積を35㎡(延床面積70㎡・2階建て)と仮定し、都市公園内の建築率2%※2の基準に納めるためには公園面積が最低1,750㎡必要。
	公園の大きさによっては園庭と公園の領域設定の考え方の整理が必要。	公園の大きさによっては園庭と公園の領域設定の考え方の整理が必要。
公園に隣接で設置	隣接する空き空間を保育施設として整備すれば7,500㎡未満公園でも活用可能。	隣接する空き空間を保育施設として整備すれば1,750㎡未満公園でも活用可能。
	保育所規模によっては園庭3.3㎡/人の基準を満たすために公園全体が園庭として占有利用となる可能性も有。	公園全体が園庭の占用的代替利用となる可能性有。ただし現在でも園庭の代替利用としての指定は有。

※1 児童福祉法に基づく認可保育所の屋外遊技場(園庭)の整備にあたっては「満2歳以上の幼児1人につき3.3㎡以上の専用の屋外遊技場が必要」とされている。また横浜市では横浜市民間保育所設定認可等要綱において、基準の専用面積が確保出来ない場合には、近隣の公園などで補う。または特に市長が認めた場合は基準面積の2分の1を限度にした面積の減免等が認められている。

※2 都市国家戦略特別区域法改正案に伴い示された都市公園法運用指針第2版(平成24年4月国土交通省都市局)においては、都市公園の敷地面積に対する公園施設の建築面積の許容される割合(「建築率基準」)は100分の2という従来からの基準を十分に参酌した上で地域の実情に応じて条例で定めるとしているが、現行の公園計画等との整合性に留意することが望ましいとされている。

表2 保育施設と公園、地域の関係の基本的理解を下にした公園選定のための指標整理

指標項目		指標とする根拠
I 立地行政区		
II 公園分類		
III 最寄り駅名		
IV GISを用いた読み取り・数値化		
最寄り駅との関係	1 最短経路距離	登・降園にかかる親の利便性の評価
	2 平均傾斜角	登・降園にかかる親の利便性の評価、お散歩時の周辺環境の使いこなしの想定
	3 最小(m)	登・降園時、お散歩時の混雑具合の評価
	4 最大(m)	登・降園時、お散歩時の混雑具合の評価
V 公園を中心とした圏域(半径300mおよび500m)を基準としたGISからの読み取り・数値化		
保育施設数	1 認可	公園への保育施設利用の集中具合の評価
	2 小規模・その他	
	3 住居系	
	4 商業系	公園への利用住民層の想定、お散歩時の周辺環境の使いこなしの想定
	5 工業系	
	6 市街化調整区域系	
	7 平均建物高さ	公園の周辺環境評価(過密具合)
人口・世帯構成の算出	町丁目別面積割合	人口構成、就学児構成、保育園など町丁目別に把握した統計資料に係数適応させるため
	8 圏域内仮想就学前児童数	町丁目別面積割合を計上した圏域内就学前児童数の想定
	9 圏域内仮想保育園児童数	町丁目別面積割合を計上した圏域内保育園児童数の想定
VI 公園台帳からの読み取り		
公園の基礎情報	1 提供開始年	
	2 公園面積(㎡)	
	3 広場部面積(㎡)	
	4 未就学児向け遊具の有無	利用層の確認
	5 学童向け遊具の有無	利用層の確認
	6 健康遊具の有無	利用層の確認
	7 砂場の有無	利用層の確認
	8 水飲み場の有無	利用層の確認
	9 トイレの有無	利用層の確認
	10 バーベキュー(日よけ)の有無	利用層の確認
	11 ベンチの数	利用層の確認
	12 植栽状況	
VII その他公園資料からの読み取り		
パークマネジメント組織	1 愛護会の有無	公園の住民によるマネジメント力
	2 愛護会活動年数	公園の住民によるマネジメント力
VIII 現地調査および公園台帳からの読み取り(※絞り込み後の確認作業)		
公園周辺	1 周辺建物高さ	公園の周辺環境評価(音、日影過密具合)
	2 接道状況	
公園内部	VI 公園台帳からの読み取りの確認	

絞り込みに際して特に重視・優先すべき項目

域に理解を求めていく進め方が重要な観点になっている。

保育施設は就学前児童が生活の大半を過ごす重要な場所であるため、単なる施設づくりで無い地域の中で育まれる環境づくりは大きな課題であり、単に保育施設を作る部署・運営を管理する部署だけで議論を留める問題ではない。

また具体的に保育施設をどの場所にどのような規模で設置すべきかというビジョンをつくることは、開発などによる新たな保育ニーズ数の予測、あるいは子育て世帯流入を期待して保育施設を新たに設置し誘導するといった都市経営としての側面であろう。また保育施設が地域に受け入れてもらうため、設置する前後に周辺地域に認知されていくための手続きは、コミュニティ政策のアプローチでもある。さらに人口減少で公園再編といった局面を迎えたとき、若年層の流入に向けて使われてない公園用地を保育施設整備などに転用することの検討等のまちづくり政策としても体系的に望むことも視野に入れるべきであろう。

そのため、保育施設が地域資源を活用している現状を理解し活かしていくための施策づくりに向けては、単に待機児童対策という保育行政の観点で閉じず、人口減少・少子高齢化時代の都市再編課題における都市機能複合化を見据えて、異分野の有識者・関係者と横浜市区の各関係局とも連携した形での横断的体制で、様々な観点で対峙していくことが求められる。研究会は立ち上げ当初からその点に理解した上での体制づくりを意識し呼びかけられ、メンバーの合意に基づき、こども環境学、保育学、造園学、建築・都市計画学等の学識経験者と、保育対策および公園管理の

図1 公園選定の絞り込みフロー(初回)

担当課職員も交えた横断的体制で議論が進められた。

(2) 子どもの育ちや近隣で育まれる環境づくりのための 保育施設が公園を活用する基準の明確化と手順

保育施設にとって公園は必要不可欠な場であるものの、どのような公園でも保育施設が利用できるのかといえそうではなく、既往研究³⁾からは、実際には使いづらい公園の形状や位置、設備状況の条件やそれにより数ある公園を取捨選択している様子、複数の保育園で公園を棲み分けしたり、時間を決めてシェアしているといった公園利用の実態も明らかになっていた。従って保育施設が公園内に設置（もしくは隣接にて設置）され公園を活用する基準づくりには、保育現場でのよりよい保育のために公園という場をどのように捉えて活用しているのか、加えて公園でどのような子育て支援や地域貢献が行われているのかといった視座を適用することが必要である。

そこで研究会では、まず特区計画申請の公園を具体的に検討するにあたり、①第1回の研究会において保育施設と

公園の関係について「公園規模」と「保育施設規模」、「近隣住民による公園の使われ具合」について、保育施設の種別（認可・認可外）とそれに見合った施設規模から逆算した公園規模を確認し、表1に示すような考え方で整理を行い特区計画申請の公園選定にあたっては公園内に設置する方針で進めること、を確認した。その上で、待機児童数・保育児童数の多い地区（「平成28年4月に向けた横浜市民間保育所整備の待機児童対策重点地域および整備が望ましい地域一覧」「平成27年度横浜市小規模保育事業・整備が望ましい地域一覧」を対象エリア）の駅からの距離を800m内に位置する都市公園内に設置すること等の行政側からの前提条件を確認し（図1右上端）、候補となる全公園のリスト化を進めることとした。具体的に2.の基本的理解の下絞り込みを進めるにあたって、②保育施設を利用する観点⁴⁾、地域の中で保育施設を運営しやすい観点⁵⁾、公園の利用者像の推察と公園マネジメントの観点⁶⁾の側面からの選定条件として指標を整理し（表2）、空間情報処理システム（Arc GIS）や公園台帳を用いて数値化し、設置選定公園の

表3 表2に関する評価項目を確認・整理した最終選定候補の公園概要と研究会としての見解

公園名称	公園面積 (㎡)	公園内への保育施設配置の可能性				駐車スペースの確保		利用者像		周辺状況		300m範囲内の園庭代替登録施設数(実数)		GISによる300m範囲内保育園数		特記事項、実現に向けての課題	総合的に判断した研究会としての考えと評価
		複数の場合は個別複数表記	配置可能であると考えられる箇所	その場合の既存施設の移設・撤去の有無(名称)	移設・撤去数量	造成の必要性 A:なし、ほとんどなし B:整地程度 C:切土・盛土、擁壁設置 D:不可	A:3台以上 B:1, 2台程度 C:周辺駐車場 D:不可	保育園等利用状況の有無	その他利用状況	建物用途 A:戸建て住宅地 B:マンション・アパート C:商業・業務施設 D:その他	音環境	認可	小規模	公園愛護会の有無	認可	小規模	
反町公園	24,130			1 公園管理棟	改築	A	A, C	あり	個人、団体利用多し	B, C, D	幹線道路、鉄道の騒音あり	3	1	-	3	1 使用されなくなった公園管理棟あり 区役所、屋内プール等があり利用率が非常に高い	◎
K公園	42,634	①約360㎡	1	公園管理事務所、管理ヤード・倉庫	詰所1棟、倉庫4棟	A	A	なし	詰所	B	静か(住宅地)	2	2	-	2	0	◎
		②2342㎡	1	なし	0	A		不明	ゲートボール等(H26)	A	静か(住宅地)						
O公園	5,976	①約1600㎡	1	自治会倉庫、樹木、堆肥ヤード、公園灯、水飲み	倉庫4棟、高木2本、堆肥ヤード1カ所、公園灯1基、水飲み1基	B	C, D	不明	不明	A, B, C	比較的静か(高台)	0	0	あり	0	0	○
		②約420㎡	1	遊具、野餐桌、除木	複合遊具1基、幼児用遊具1基、高木1本、野餐桌1	B		不明	不明	A, B, C							△
I公園	13,041	①620㎡ +約250㎡	2	①-1:あり ①-2:なし	①-1:複合遊具、ベンチ(プランコ) ①-2:C(築山撤去)	①-1:A ①-2:C(築山撤去)	A	不明	不明	A, B, D	静か(住宅地)	1	1	あり	1	0	◎
		②約860㎡	2	②-1:なし ②-2:あり	②-2:ベンチ、樹木	B(草地広場→整地)		あり	不明	A							△
Y公園	10,676	2,271㎡	2	なし	1:ベンチ(3) 2:ベンチ(3)	A	A, C	不明	ゲートボール	A, B	やや大きい(大通り)	1	1	あり	1	0	◎
SI公園	16,029	2,062㎡	1	なし	0	B	B	あり (主に別の広場)	プレイパーク	A, B	静か(住宅地)	4	5	あり	5	0	△
AN公園	12,503	4,509㎡	0	-	-	A	A	不明	多目的運動場	A, B, C, D	やや大きい(バス通り)	2	不明	あり	2	0	×
U公園	21,832	1,081㎡+ 852㎡+ 648㎡	1	園路線形変更、公園灯	公園灯1基	A	A	不明	ログハウス、健康道路イベント広場	A, B, C, D	やや大きい(バス通り)	2	不明	あり	3	0	◎

絞り込み要件となるリスト化された全公園のデータベースを作成した。

それを元に③指標の優先順位の違いによる複数の絞り込みパターンをフローで整理しながら繰り返し、最終的には「公園面積 5000 m²以上」「最大接道 4m 以上」「最寄り駅までの平均傾斜 4 度以下」「300m 範囲内に小規模保育が存在しない」「500m 範囲内の想定保育児童数が 11 名以上」を絞り込みの最終要件として確定し 8 公園を選定した（図 1 は初回の絞り込みパターンを表したフロー）。

その上で、④最終要件のフローに基づき絞り込まれた 8 公園を対象に、表 2 の指標項目について改めて事務局と現地にて公園内外の整備状況の確認を行い、それらを活かして地域に受け入れられるための工夫やアイディアも盛り込んだ資料（表 3）を作成、研究会にて提示し、研究会からの最終的な選定公園候補とすることを決定した。

この一連の作業プロセスについて、研究会からは実際に現地調整を入ることとなる当該部署（区のまちづくりとこども家庭支援担当）に、i）なぜこの公園が選定地となるのか、ii）どういう観点でこの公園を評価しているのか、について具体的かつ客観的な根拠となる説明資料として提示すると共に、保育施設の立地場所選定における考え方を改めて確認した。これらのプロセスを経て、行政側による現地調整が進められ、最終的には遊休施設となっていた公園管理事務所を改修活用する形で「反町公園」内での設置

写真 1 選定された反町公園の遊休施設

図 2 運営法人募集プロセスにおける研究会の役割

が決定し、2017 年 4 月開園に向けて具体的な手続きを進めることとなった（写真 1）。

（3）公園というインフラを活用できる保育事業者・設計者の選定要件についての検討

担当課によれば開設する公園が決定された後、保育施設内装整備費補助事業として、市有地貸与により選定する方法を踏襲した「横浜市民間保育所整備に係る公有地・建物貸付」の募集がかけられ、計画書による書類審査と面接により運営法人を決定するとのことであった。その計画書提出の際には応募する法人が選定した設計事務所による建物の基本設計図画も添えて提出する流れとなっており、実際に運営法人の決定は、保育需要、事業計画、組織体制、運営状況などを総合的に審査されるとのことであった。

通常では、保育施設運営事業者としての法人は、既に運営している施設の状況確認、資金や運営計画について、実績を重視しながら書類審査と面接を経て選定している。しかし今回の事業では、周辺地域への配慮や、保育施設そのものの運営プラスαの部分を検討してもらうこと、その内容を評価すること、その審査基準についても検討が必要となってくるのが想定された。

そこで反町公園内保育施設の募集手続きに入った 2016 年度の研究会では引き続きこれらの課題について議論した。具体的には、2017 年 4 月開園に向け、2016 年度 1 年間で、事業者公募から選定・計画・竣工までを進めなければならないタイトなスケジュールの中、従来の保育施設運営法人・設計者選定の要件に対して、特に重要視すべきプラスαの部分、条件という形でなくても留意事項などの形で盛り込む、あるいは面接の際に確認するなどの方法の検討が模索され、担当課との調整が行われた。

開設に向けて短期間で判断・決定をしていかなければならないというジレンマがあったものの、結果として、運営法人の募集・選定プロセスにおいて、研究会と市の担当課との速やかな意見・提案のやり取りの結果、募集要項冒頭に「本保育所は特区に基づき横浜市で初めて公園内に開設する“公園内保育所”であることを踏まえ、近隣住民や公園利用者に公園に保育所が設置される意義を理解してもらい、公園と保育所との相乗効果が発揮されて公園が活性化することにも寄与することも期待する」といった理念を提示した上で、公園内に設置されていることを活かした地域貢献・地域交流活動についての検討を求める項目、応

図 3 運営法人選定プロセスにおける研究会の役割

募にあたってその考え方や具体的アイデア等の地域貢献への具体的なアクションについての書類の作成・提出が追加された⁷⁾。これらの具体的な募集要項の内容・書式の検討に際しては、当時先行していた他都市の公園内保育施設事業者の募集要項を入手し、そこに記載されている内容、評価項目を確認しながら進められたが、結果的には横浜市独自の加筆修正作業を行ったことになる(図2)。

また研究会から応募提案に対して「①周辺環境の理解」「②周辺ステークホルダーの把握と活用への意識」「③地縁組織との関係づくりへの意識」「④具体的な地域貢献的取り組み内容と施設計画図への反映・対応」「⑤地域に配慮した人事配置措置」「⑥園児の安全安心や防災意識」の観点から意見や質問・疑問点の整理を行い、担当課経由で事業者選定の委員会に対して提出した。その後、選定された事業者との意見交換において、本研究会の目的の共有作業も行われた(図3)⁷⁾。

4. パークマネジメントの一端を担う保育施設の地域貢献的側面をサポートし評価する仕組みづくりの重要性

2007年度保育施設の園外活動実態調査^{1)~3)}からは、横浜市内の郊外のあるエリアでは高齢化により愛護会が消滅し管理が滞っていた公園を日常的に利用していた保育施設が、愛護会事務局機能を担い公園の再生と活性化に寄与するといった課題解決事例も把握されていた。この動きは、公園を利用している保育施設が子ども達の活動場所として最低限のメンテナンスに気を配ることが必須であるからこそ担える役割であり、すなわち公園を日常的に使う人が管理にも関係していくパークマネジメントの担い手として保育施設が十分に力を発揮できる可能性を秘めていて、その期待値は大きいと捉えることができた。しかし2015年度の第2回研究会以降、公園管理担当から保育施設がパークマネジメントを担い通常の保育業務との兼ね合いで負担となってしまうのは本末転倒となるため、保育施設だけでマネジメントを担う体制は避け公園の管理をすべて保育施設に任せきりにしないバランス良い管理体制が必要といった意見が出された。また学識経験者のメンバーからは保育施設がパークマネジメントの良い担い手となっていくためには、保育施設が子ども達の活動場所として公園のマネジメントの一端を担い、気を配っていることをしっかりと外部から評価し保育施設の地域貢献的役割の“見える化”の仕組みが求められるといった点も指摘された。その点において、本稿3(3)で述べた保育施設運営事業者の選定にあたって第三者(ここでは当研究会)により地域貢献的側面を評価する取り組みは、保育施設運営者が地域貢献的役割について自ら検討・発信しそれを評価する手続きとなっており、これまでの保育行政における新しい評価の仕組みづくりの第一歩であるともいえる。

5. 都市機能複合化の意義と保育施設を公園隣接設置で検討する可能性

2017年の都市公園内保育所開設に向けた検討にあたっては「公園内」に設置することを優先的に検討してきた。横浜市においては、表1に示した考え方の下で最初の段階から、特区とされても建蔽率の緩和をしない前提で進めていくこととしたため2%制限で割り戻し、公園規模が小規模保育施設でも5,000㎡以上(認可保育所では12,500㎡以上)が必要となり、結果、比較的大きめの公園が最終候補に絞られた経緯がある。

一方、研究会では、初回から、特に学識研究者を中心に社会性が高い都市機能である子育て支援施設を公園に付加しつつ、具体的なユーザー(保育園という組織・施設単位ではなく、子どもとその親、引いてはその周辺の市民)の利用に供することは、魅力的かつ効率的な施設運営への進化につながると考えられるという意見が共通しておりその理解の下で議論されていた(2(5))。また公園行政や区担当からの別候補においては、1,900~5,900㎡のいわゆる街区公園相当の小規模公園も候補リストにあがっていて、研究会事務局はこれらの公園も現地調査を行った。実際には、近隣の幼稚園の保護者のお迎え場となりそのまま子ども達の遊び場になっていたり、隣接マンション一室が公園に向かって開放的なカフェができていたりする様子も見られ、2015年度第3回の研究会にてその実態を共有した。

小さな公園は、公園という機能を残したまま園内に保育施設を設置することは厳しいが、保育施設の公園活用における考え方において、周辺の空き空間を活用した公園の再生という観点で保育施設の整備・活用に注目する効果は大きいと考えられる。例えば、都市再生特別措置法改正に伴い立地適正化計画制度を導入したことを受け具体的な計画の検討が始まってきているものの、郊外地域での必要なシビルミニマム(最低限の生活を送るための生活環境基準)としての都市機能とは何か、それをどのように峻別して実施するのか、とくに保育施設などの子育て支援のインフラ整備をどう考えるかは重要な観点である⁸⁾。その点においては、郊外部の自立的な施設運営が難しいとされる公園というインフラに、社会性が高い都市機能である子育てインフラ施設を付加しつつ、保育施設だけでなく、子どもとその保護者、ひいては近隣住民とともにその都市施設を利用し、皆でマネジメントしていくという可能性も示唆される。

6. まとめと今後の課題

横浜市は、特区を契機に、保育施設によるパークマネジメントについて早い段階で具体的な検討と導入を始めた自治体の一つである。しかも、多分野の専門家と保育対策・保育整備、公園管理の行政担当者が研究会方式で子どもの育ちや近隣で育まれる環境づくりのエビデンスを元に、設置できる公園の具体的な割り出しを試行し、保育施設を公園活用して設置する際の基準づくりを行ってきたことは、先進的で且つ独自性に富んだ事例といえよう。また近隣との関係づくりの突破口としてパークマネジメントの一端を担えるための手続き改正の提案を行い試行し、研究会の成

果や意見が実際の公園および事業者選定に考慮され影響を与えている点からも、その成果は大きい。

公園内に保育施設を設置できる規制緩和が始まって2年が経過し、全国には公園内に設置された保育施設事例が蓄積されてきた。今後、特区から一般制度になって、公園の使い方が変わっていく過程において、ここでの先進事例としての経過とそこで明らかになった課題を現時点で共有することは極めて重要であるといえる。

研究会では、他にも地域と保育施設を繋ぐコーディネーターという役割人材（「地域保育士」）の配置の必要性や、今回のような既存の遊休施設を改修という形で活用した例以外にも斜面緑地を積極的に活用した保育（例：森のようちえん⁸⁾）や複数の所管にまたがる老朽化した既存公共施設の合築など公園の個々の特性を活かした設置・運営の可能性や課題について多角的に検討・整理してきた。今後、保育施設によるパークマネジメントを、現実離れせず子どもの育ちや近隣で育まれる環境づくりの理想的な手法としていくためにも、ここでの知見を活かし、それぞれの工夫やその後の状況について俯瞰的整理を行うと同時に、従来の方法にとらわれずに公園を活用して保育施設をつくること、地域にとってプラスになっていく好事例を蓄積し、その後の評価・検証をしていくことが必要といえよう。

謝辞 本研究は2015・2016年度横浜市立大学教員地域貢献活動支援事業（協働型）『都市公園を活用した保育施設の設置に関するガイドライン作成』として実施したものである。推進にあたり、研究会メンバーである鶴見大学短期大学部教授・天野珠路氏、横浜市の関係各位に多大なご協力をいただきました。ここに記して謝意を表します。

注記

(1) 著者らの調査によれば、2015年度中に特区認定を受けたのは東京都内3カ所のみであったが、その後横浜市、福岡市、仙台市、豊中市、吹田市、西宮市でも認定を受け2017年4月1日現在の開設事例は全6カ所、同年秋以降に開設予定事例は9カ所とのことであった。

(2) 本研究会は、横浜市子ども青少年局保育対策課より2015年度横浜市立大学教員地域貢献活動支援事業（協働型）に「都市公園を活用した保育施設の設置に関するガイドライン作成」として応募提案されたことを機に立ち上げられた。この事業は応募提案があった組織からの地域課題に対し、教員及び課題提案者が指名を受けた教員と協働で調査・研究・社会実験等の活動を通じた課題解決を目指すものである。応募提案者である保育対策課が事務局となり、指名を受けた三輪と共に、研究会の役割と構成メンバーを検討し、研究会提示・説明する資料の作成、関係機関の調整を担当した。
<http://www.yokohama-cu.ac.jp/ytog/contribution/research/contribution/index.html>（最終閲覧2017.8.13）

(3) 2015年度の研究会は年4回実施した。主に初回は研究会の役割の確認と特区申請をする公園の選定の前提条件や考え方の共有、第2回は絞り込みの手法の確認とそれによる結果を目的として開催し、その後2回は特区申請後の公園と保育施設の在り方についても幅広く議論を行った。特区申請する公園が決定した後の2016年度の研究会は年3回実施した。初回は現地視察と今後の手続きの共有、その後は既に課題となっていた保育運営事業者選定等についての提案を主な議題としてメールなども用いて随時審議し、実務への反映を担当課に進言してきた。研究会で配布・検討をした資料、そこでの議論や経過、専門家や担当課からの意見を報告書としてまとめている（参考文献9）10）。

(4) 保育施設を利用する観点としては、保育ニーズとの合致具合を図る必要がある。仮にそこに保育園ができた場合どれくらい集客が見込めるかについては、公園と最寄り駅への関係、公園の接道具合についてそれぞれGIS（地理情報システム）から読み取る形で整理した。また合わせて公園を中心にした生活圏域（ここでは300mおよび500m

を想定）における仮定の就学前児童数や保育園児童数を算出することで、仮にそこに保育施設ができた場合の登園が想定される該当年齢児童数の想定をした。

(5) 地域の中で保育施設を運営しやすい観点としては、周辺居住環境を理解する必要がある。そこで公園の周辺居住環境がどうかを、主に公園を中心にした300mおよび500mを圏域として、その範囲内の用途分類による周辺住民層の想定や、仮にそこに保育施設ができた場合のお散歩時の周辺環境の使いこなし具合、周辺の類似施設の集中具合から公園利用や保育施設の過密度合いを想定することとした。

(6) 公園の利用者像の推察と公園マネジメントの観点として、公園の基礎情報としては公園開設年や広場面積だけでなく、どのような設備が整備されているか、植栽状況はどうか、といったことをまずは公園台帳において概観し確認した。さらに公園マネジメント組織としての愛護会の有無、結成年月日なども確認した。

(7) 選定事業者からは施設の対象地だけで閉じてしまうような施設整備で無く、周囲に子どもたちへの配慮が滲み出しているような公園全体での設計を考えること、そのための設えや取り組みについても具体的なアイデアが出されていた。そのため選定事業者との意見交換においては、研究会が持っていたそのための着眼点やアイデア、工夫についても踏み込んで詳細に意見交換し、理解の共有と実現に向けた検討を行った。

(8) 1970年代初頭にヨーロッパでの始まりを起源とする取り組みで、豊かな自然のもとで園舎を持たず、一日の多くを自然の中で過ごす幼児教育や保育を実践するもので、昨今日本でも様々な形態がみられるようになってきている。参考文献11）。

参考文献

- 1) 三輪律江他(2008年)：保育施設の「屋外遊戯場」としての公園の代替利用に関する研究—横浜市における保育施設を対象としたアンケート調査より—、日本都市計画学会学術研究論文集、No.43-3、pp.907-912
- 2) 田中稲子、三輪律江、松橋圭子、谷口新(2009年)：横浜市における駅前保育所の園外活動の場としての街区公園利用とその評価に関する研究、日本都市計画学会計画論文集、No.44-3、pp.373-378
- 3) 三輪律江、尾木まり、高辻千恵、谷口新、田中稲子、松橋圭子(2008年)：保育施設の「屋外遊戯場」としての公園の代替利用に関する研究—地域の住環境計画の視点による住区基幹公園活用を目指して、住宅総合研究財団研究論文集(35)、pp.131-142
- 4) 谷口新、三輪律江、藤本麻紀子、田村明弘、田中稲子(2005年)：街区公園の利用と環境条件からみた近隣住民の意識・評価—地域環境計画の視点からみた公園のユニバーサルデザイン化に関する研究—その1—、日本建築学会学術講演梗概集2005年度大会(近畿)E-2 pp.203-204、日本建築学会
- 5) 谷口新、三輪律江、藤本麻紀子、田村明弘(2006年)：街区公園のイメージと利用の差異に関する考察(守谷みずき野・美園の場合)—地域環境計画の視点からみた公園のユニバーサルデザイン化に関する研究—その2—、日本建築学会学術講演梗概集2006年度大会(神奈川)E-2 pp.399-400、日本建築学会
- 6) 国土交通省(2016年)：「新たなステージに向けた緑とオープンスペース政策の展開について(新たな時代の都市マネジメントに対応した都市公園等のあり方検討会最終とりまとめ)」
<http://www.mlit.go.jp/common/001132967.pdf>（最終閲覧2017.4.18）
- 7) 横浜市子ども青少年局子育て支援部子ども施設整備課(2016年)：「平成29年4月開所予定分内装整備費補助事業横浜市保育所整備に係る公有地・建物貸付(神奈川区反町公園内)募集要項」
http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/incubator/file/tanmachibosy_u.pdf（最終閲覧2017.8.13）
- 8) 饒庭伸、野澤千絵、中西正彦(2016年)：「立地適正化計画に注目した都市のたたみ方手法」第一生命財団委託研究報告書
- 9) 保育施設による公園活用とマネジメントの在り方研究会(2015年)：「これからの保育施設と公園マネジメントの可能性—平成27年度研究会報告書」
- 10) 保育施設による公園活用とマネジメントの在り方研究会(2016年)：「これからの保育施設と公園マネジメントの可能性—平成28年度研究会報告書」
- 11) 社本実咲(2015年)：森のようちえんの環境教育から学ぶ子供の保育空間の在り方、法政大学大学院デザイン工学研究科紀要Vol.4
http://repo.lib.hosei.ac.jp/bitstream/10114/11696/1/dgrad_4_k_shamoto.pdf（最終閲覧2017.4.18）