

# 基礎研 レポート

## 「保育所併設マンション」の建設 は進むか

～不動産からみた待機児童対策の現状と課題～

社会研究部 准主任研究員 坊美生子

(03)3512-1821 mioko\_bo@nli-research.co.jp

### 1—はじめに

認可保育施設に申し込んでも入れない待機児童は、全国で2万6,000人を超えている（2017年4月1日時点）<sup>(1)</sup>。待機児童を50人以上抱える自治体は128団体に上る。ただし、各自治体の中に均一に存在するのではなく、再開発等によって大規模マンションが建設されたり、戸建てが増えたりして、子育て世帯が急増したエリアに、局所的に発生している側面がある。その結果、同じ自治体の中でも、一部の保育所には申し込みが集中して待機児童ができ、郊外の保育所には空きが生じていることもある。待機児童の問題は、人と福祉インフラの配置のミスマッチの問題でもある。

このミスマッチを解決するため、国は2017年10月、民間の開発事業者が大規模マンションを建設する際、自治体から保育所設置を要請するよう求める通知を出した。これを受けて、保育所整備に関する事前協議を開発事業者に義務付ける条例を制定する自治体が増えている。開発事業者に待機児童解消の必要性を訴え、協力を取り付けようという狙いである。

この対策により、果たして大規模マンションに保育所設置が進むのだろうか。円滑に設置運営が進むには、どのような仕組みが必要になるのだろうか。本稿では、開発事業者等への取材を通じて保育所併設マンションの現状を報告し、普及に向けた課題を論じたい。

### 2—保育所併設マンションとは

#### 1 | マンションの住人が入れるとは限らない

国土交通省と厚生労働省は2017年10月、自治体向けの通知の中で、大規模マンションを建設する開発事業者に対し、保育施設の設置を要請するよう求めた。国が同年6月に定めた「子育て安心プラン」の中で、

(1) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）」

待機児童対策の一環として、大規模マンションでの保育施設設置推進が盛り込まれたことを受けたものである。

都市部では、自治体が認可保育所を整備しようとしても適当な用地を見つけるのは難しく、仮に見つかったとしても、地域の反対によって整備を断念したり、遅れたりするケースもある。「保育所併設マンション」は、建物の計画段階で保育所設置の確約を得ることで、用地不足の問題を乗り越えられるアイデアでもある。

始めに、「保育所併設マンション」がどのようなものか説明しておきたい。マンションの敷地内や同じ棟に保育所があると、マンションの住人の子どもが通っている、とイメージする人も多いだろう。「保育所があれば、将来子どもを持ったときに預けられる」と考えて、購入を検討する人もいるかもしれない。しかし実際は、そうとは限らない。保育所には、床面積や保育士の人数等において、国の基準を満たした認可保育所と、そうではない認可外保育所がある。認可保育所である場合、入園する児童を決定する権限は自治体にある。親からの入園申し込みを受けて、自治体が、それぞれの親の就労状況、近隣に協力できる祖父母がいないか、きょうだい認可保育所に通っているか等の状況を審査し、保育の必要度を指数化し、指数が高い子どもから順に入園させるのである。たとえ保育所と同じマンションに住んでいても、入園するためには同じ手続きを経なければならず、自治体の選考で落選すれば、通わせることはできない。したがって実際には、マンションに併設された保育所であっても、通っているのはよその子どもばかり、というケースが多い。

もし、併設されるのが認可外保育所であれば、保育所の運営事業者が、預かる子どもを決めることができるため、開発事業者があらかじめ運営事業者と「マンション住人を優先的に入所させる」と定めておけば、住人が子どもを通わせることができる確率が高い。ただし、認可外保育所は行政から整備や運営の補助金が出ないため、認可に比べると経営のハードルが高い。保育料も一般的に認可保育所より高いため、仮に住人が入居当初は子どもを通わせていたとしても、認可保育所に空きが出れば、途中で移る可能性がある。したがって、認可外は子どもの人数と保育料収入が変動しやすく、認可に比べると事業継続の見通しが難しい。

## 2 | 保育所併設マンションの仕組み

ここで、保育所併設マンションの仕組みについて説明したい。

保育所は、マンション敷地内の別の棟に整備されるケースや、マンション居住棟の1、2階に設置されるケースなどがある。同じ居住棟にあっても大抵、マンションの住人と、保育所に通う子どもたちの出入り口は分けられている。マンションは、分譲、賃貸いずれのケースもある。開発事業者は分譲や賃貸契約を結ぶ際、重要事項説明書などの中で保育所が設置されていることを説明する。

保育所部分の建物は、もとの地権者や開発事業者が所有し続けている場合もあれば、マンション管理組合に所有権を移転するケース、投資家に売却するケースなど様々である。自治体の要請に応じて設置された場合は、開発事業者が整備した後で、自治体が建物の寄付を受けることもある。そして建物の所有者が、保育所の運営事業者である社会福祉法人や株式会社等に運営を委託し、賃料を得る。

保育所の種類は様々で、定員20人以上の認可保育所の場合や、6~19人の認可小規模保育事業所の場合もある。中には認可外保育所の場合もある。不動産経済研究所によると、首都圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）で、保育施設を併設したマンションは2000年代から少しずつ建設され、2000

年から15年10月までに計84物件建てられたという<sup>(2)</sup>。

また、開発事業者に保育所整備を促す強力な方策として、一部の自治体が導入しているのが、公共施設整備のために「協力金」の支払いを求める制度である。これは、大規模マンションを建設する開発事業者に対し、自治体が保育所や小学校などの公共施設を整備する費用を支払うよう要請し、仮に開発事業者自ら整備し、自治体に提供した場合には減免する、という仕組みである。開発事業者には、多額の協力金の支払いを避けて、自ら保育所を整備しようという動機付けになる。

東京都江東区は2002年に施行した「江東区マンション等建設指導要綱」（現在は「江東区マンション等の建設に関する指導要綱」）により、世帯用住戸が30戸以上のマンションを建設する場合は、開発事業者に対し、戸数から29戸引いた数に、1戸あたり125万円の「公共施設整備協力金」を求めると定めている。また、開発事業者から協力が得られた場合は、協力金の額を減じることができる、としている。同区への取材によると、この制度によって、2016年度、自ら保育所等を整備して協力金を減免された事例は3件あったという。他にも、台東区や中央区などが類似した制度を導入している。

### 3—保育所併設マンションの事例とスキーム

次に、開発事業者等への取材をもとに、保育所併設マンションの事例について、スキームや経過をたどりたい（6ページ図表1参照）。

#### (1) 東京都江東区「ブリリアマーレ有明タワー&ガーデン」(開発事業者:東京建物)

東京都江東区では2008年12月、東京建物が1085戸の大規模分譲マンション「ブリリアマーレ有明タワー&ガーデン」を開発した。約830㎡に定員120人の認可保育所を整備し、2009年4月に開園した。床の所有者は、保育所整備を要請した江東区である。

同社はこのマンションを含めて、これまでに約10件の保育所併設マンションを開発している（他社との共同プロジェクトを含む）。開発を始めたきっかけは、同区に大規模マンション建設を計画していた2000年代に、同区から公共施設整備協力金を求められたことだという。1,000戸単位のマンションであれば、協力金として10億円以上を支払う必要があることなどから、自ら保育所を整備することにしたという。その後、同区では複数の保育所併設マンションを開発している。

江東区によると、開発事業者が協力金の代わりに保育所を整備した場合、同区が床の寄付を受けて、マンションの区分所有者となっているという。運営事業者の選定も所有者である同区が行う。固定資産税はかからず、逆に、同区がマンションの区分所有者としてマンションの管理費を支払う立場となる。そのため、マンションに居住する他の住人が、保育所の整備や維持管理にかかるコストを負担することはないという仕組みが確立している。

保育所を巡っては近年、閑静で過密した住宅地に建設計画が持ち上がると、近隣住民から「子どもの声が騒音になるのでは」という懸念や、対策を求める要望が出されることがあるが、東京建物によると、これまでのところ、そのようなトラブルが起きたという情報は無いという。

(2) 不動産経済研究所「不動産経済 マンションデータ・ニュース」（2015年12月10日）

## (2) 東京都板橋区「ブリリア大山パークフロント」(開発事業者:東京建物)

板橋区では今年10月、東京建物が保育所併設マンション「ブリリア大山パークフロント」を竣工予定である。同社は板橋区から要請を受けて認可小規模保育事業所を整備したが、板橋区には、江東区のように床を引き受ける仕組みがないため、マンション管理組合が所有者となった。管理組合が、保育所の運営事業者建物に賃料を得て、その中から、固定資産税等を支払う仕組みとなっている。運営事業者は、2016年8月に東京建物グループ内に設立された保育所運営会社「東京建物キッズ」である。

東京建物キッズにとっては、東京建物が保育所併設マンションを開発すれば、運営箇所を増やす機会になるというメリットはある。しかし、保育所運営は人件費割合が高く、大きな利益を生み出す事業ではないため、単体での利益追求は難しいという。東京建物と東京建物キッズの担当者は、今後も保育所併設マンションを増やすかどうかについては「自治体との協議によって是々非々で判断する」という立場で、「しっかりと行政側の制度設計があるか、インセンティブが設けられていればもっと増えるのではないか」としている。

## (3) 東京都台東区「ライオンズフォーシア蔵前」(開発事業者:大京)

東京都台東区では、大京が2017年11月、賃貸マンション「ライオンズフォーシア蔵前」を開発し、1階に認可小規模保育事業所を併設した。台東区は2014年12月から、条例により100戸以上のマンションを建設する事業者に対して事前に届け出ることを義務付け、区長から保育所等の整備に関する意見を事業者へ通知することを定めた。また要綱により、保育所等を整備できない場合には、区長が1戸あたり30万円の「保育所等整備協力金」を拠出するよう事業者へ要請することができる、とする制度を導入していた。同社も、保育所を整備するよう同区から要請を受け、市場調査したところ、用地周辺では待機児童が多く、認可保育所を整備しても中期的に継続できるという見込みがあったことなどから、整備を決めたという。その後、当初は共用部にする予定だった1階の約93㎡を認可小規模保育事業所に変更して詳細設計したため、建築費の上振れは無かったという。運営事業者は、同区内で認可外保育所を運営していた(株)Alpsに決定し、2018年4月、小規模保育所が開園した。正式に同区から認可が下りたのは、内装工事などがすべて終わった後だったという。

保育所の床を所有しているのは第三者の企業であり、保育所部分の固定資産税を負担している。入居者には、保育所の建設費や維持管理費などの負担は発生していないという。マンションの2階以上は住戸だが、防音対策をしている他、ワンルームが多いこともあり、保育所に対する騒音等の苦情は寄せられていないという。入居者から保育所に「入所できないのか」と問い合わせが寄せられることもあるが、認可保育所であることを説明して理解を求めているという。

大京は、現在の仕組みでは、認可がおりるのが竣工直前となるため、認可がおりる確証がないまま開発計画を進めなければならない点が課題だと指摘する。万が一、認可がおりず、認可外保育所として運営することになれば、経営が安定せずに数年で事業者が撤退し、オーナー企業にとって賃料収入がなくなる心配もある。ライオンズフォーシア蔵前の場合は、事業計画に保育所の収益性を盛り込まなくても問題がなかったため、そのまま計画を進めたというが、同社ソリューション事業部第一事業部の担当者は「投資物件の場合は、もし投資家から『認可外保育所になる可能性があるためリスクが

高い』と見なされたら、売れなくなる可能性もある。行政には、設計時から認可の担保を取れるような仕組みを考えてほしい」と述べている。

#### (4) 東京都大田区 「プラウドシティ大田六郷」(開発事業者:野村不動産)

東京都大田区では2017年3月、野村不動産が632戸の大規模分譲マンション「プラウドシティ大田六郷」を開発し、居住棟の1階に315㎡の認可保育所(定員57人)を整備した。同社は計画段階で、大田区と協定書を結んで公共施設に関する要請を受け、保育所や地域包括支援センターなどを設置したという。保育所は2017年10月から開園し、(株)ポピンズが運営している。

保育所の床は、別の棟に設置した学童保育の床とセットで、第三者の企業に売却したという。住人には、保育所の整備や維持管理にかかる費用の負担は生じておらず、この企業が固定資産税を納めている。保育所と同じ建物の2階以上は住戸だが、騒音等のクレームも入っていないという。

野村不動産は保育所以外にも、共用棟にキッズルームを設けて有料で英会話教室やワークショップ教室を開くなど、子ども向けサービスを充実させている。同社の担当者は「様々な施設やサービスを提供することで、マンションの付加価値が高められると判断した」としているが、「保育所に関しては、住人が優先的に入れる仕組みがあれば、より住人への恩恵がある」と話している。

(株)ポピンズなどによると、この保育所の場合、最寄り駅まで徒歩約10分かかることや、同じ地区に複数の認可保育所が設置されていることなどから、通っている子どもの約8割はマンションの住人が占めるという。ただし、子どもをこの保育所に通わせたいと思ってマンションを買った人が多かったため、自治体に入園希望を出したが落選したという住人もいるという。

写真1 東京都大田区に建設された保育所併設マンション「プラウドシティ大田六郷」



(資料) 筆者撮影。居住棟1階に認可保育所「ポピンズナーサリースクール西六郷」が設置されている。

右手前が専用玄関で、共用部の通路や広場に面している。

図表 1 保育所併設マンションの事例

所在地	東京都江東区	東京都板橋区	東京都台東区	東京都大田区
開発事業者	東京建物（株）	東京建物（株）	（株）大京	（株）野村不動産
マンション名	プリアマーレ有明 タワー＆ガーデン	プリア大山 パークフロント	ライオンズフォーシア蔵 前	プラウドシティ 大田六郷
分譲 / 賃貸	分譲	分譲	賃貸	分譲
竣工時期	2008年12月	2018年10月 （予定）	2017年11月	2017年3月
住居戸数	1,085戸	135戸	190戸	632戸
保育所の種類	認可保育所	認可小規模 保育事業所	認可小規模 保育事業所	認可保育所
保育所の 運営事業者	社会福祉法人 ひまわり福祉会	東京建物 キッズ（株）	（株）Alps	（株）ポピンズ
保育所の面積	約 845㎡	約 120㎡	約 93㎡	約 315㎡
開園時期	2009年4月	2019年4月 （予定）	2018年4月	2017年10月
定員	120人	19人	19人	57人
床の所有者	江東区	マンション管理組合	企業 （第三者）	企業 （第三者）

（資料）各開発事業者などへの取材を基に作成

#### 4—保育所併設マンションの課題

##### 1 | 最大の鍵は保育所の権利関係

3 でみた事例を基に、今後、保育所併設マンションを整備促進していく上で、課題となる点を整理したい。

最大のポイントとなるのが、保育所の床の所有者を誰にするかである。所有者には賃料収入がある一方で、建物の維持管理費や固定資産税等の負担、テナント維持の手間が発生する。保育所が運営される限り、運営事業者からの賃料収入が継続するが、収益性がそれほど高い事業ではないため、賃料設定が高すぎると運営事業者の経営を圧迫しかねない。万が一撤退したら賃料収入がストップし、次の運営事業者が見つかったとしても、同じ賃料で契約できる保証はない。自治体もマンション管理組合も投資家も、できればそのような負担を背負いたくない、というのが現実だろう。

国の待機児童政策として、保育所併設マンションの促進を位置づけているのであれば、その負担を民間に背負わせて、整備を要求するのは厳しいのではないだろうか。開発事業者から申し出があった場合には、自治体が建物を引き受けて維持管理責任を負い、民間への固定資産税課税を避けるなど、保育所整備に踏み出しやすいような制度設計が必要ではないだろうか。

## 2 | 将来的な保育所の用途変更

次に大きなポイントは、保育所がいつまで継続するか、という問題である。上述のように、建物の所有者にとっては、テナントが継続することが最も重要である。しかし、近年膨らみ続ける待機児童数も、やがて女性の就業率が頭打ちし、少子化がさらに進んだ時、いずれ減少に転じる。行政の要請に従って、開発事業者が新設するマンションに保育所を整備したとしても、20年後、30年後に保育所に入園を希望する子どもたちが同じだけ存在する保証はない。分譲マンションであれば、住人は20年後、30年後も住み続けるケースが多いだろうが、保育需要が縮小したときに、敷地内や同じ居住棟に設置した保育所はどのようなのだろうか。自治体は、保育需要が縮小したときの用途変更について、基準を定めておく必要がある。また、用途変更に伴って改装を行う場合に、民間所有者にその費用をすべて負担させるかどうかという点も、議論の余地があるだろう。

保育所を自治体が所有しておけば、将来的に保育需要がなくなった時、新たに必要が生じた別の公共施設に、自治体の費用を用いて速やかに転用することができるのではないだろうか。

## 3 | 自治体と開発事業者の間での早い段階からの情報共有

第三のポイントは、自治体が保育所整備を開発事業者に要請する場合、計画の初期の段階から、どのような種類や規模の保育所を必要としているかを伝えることである。詳細設計に入った後で要請したのでは、十分な面積を確保できない恐れがある。保育所を開園するためには、園庭や避難経路の確保など、独自の設備も必要となる。要請が遅れて建築費が当初の計画よりも大幅に増加すると、分譲価格に跳ね返って、住人にしわ寄せが行きかねない。

この点で、江東区などのように、あらかじめ条例や指導要綱等に保育所整備を要請するとの方針を定め、早期に協議をスタートすれば、開発事業者が用地取得段階から、保育所整備のコストや手続きを織り込んで計画を立てることができる。また、認可の見通しについても、自治体が正確に開発事業者に伝え、不安を払拭する工夫が必要である。

## 4 | 保育所の管理運営に関する行政からのサポート

第四のポイントは、「騒音」を巡るクレームなど、保育所の管理運営に関する独自の課題である。取材をした3社の場合は、これまでに保育所併設マンションに関して、目立ったクレームは出ていないということだったが、今後、国として保育所併設マンションを普及しようとするれば、閑静で過密した住宅地に立地するケースも出てくるだろう。近隣住民から、子どもを迎えに来る親同士の話し声や、子どもの歓声を「迷惑だ」と言って対応を求められる可能性はある。一義的には、保育所の運営事業者が対応する問題だが、遮音壁の設置など、建物の構造に係わる話になると、所有者の判断が必要な場合も出てくる。所有者が遠隔地に居住する投資家であったり、意思決定に時間がかかるマンション管理組合であったりすると、迅速な対応が難しいことも予想される。自治体が建物を所有しないのであれば、所有者と住民との間に入って双方の相談に応じたり、アドバイスしたりする態勢を整えておく必要があるのではないだろうか。

## 5 | 開発事業者や住人へのインセンティブ

第五のポイントは、現状では、開発事業者や住人ら、関係者には保育所を整備するメリットがほとんど無いことである。保育所が増えれば、待機児童を抱える自治体にとっては大きなメリットとなり、社会的に子育て支援を推進していく施策になる。しかし、開発事業者にも住人にもメリットがなければ、今後、普及するとは言い難い。協力金のような制度がある地域では、開発事業者が支払いを減免されることが保育所整備のメリットだと言えなくはないが、マンションの住人が使えない施設を積極的に整備する理由はない。もし保育所を設置しなければ、店舗を誘致したり、ラウンジなど住人に利便性の高い共用スペースを設けたりして、より魅力のあるマンションとして売り出すことができるだろう。

本来、認可保育所は児童福祉法で定められた児童福祉施設であり、整備する責任は自治体にある。民間にその一端を担わせるのであれば、開発事業者や住人ら、関係者に何らかのメリットになる制度設計が必要ではないだろうか。例えば、固定資産税の減免や、住人が優先的に入園できる仕組みなどがあれば、インセンティブになり、より整備が進むだろう。

### 5——終わりに～結びにかえて～

待機児童の局所的な増加は、大規模マンション建設によるファミリー世帯の急増が一因となっていることは事実である。待機児童解消を迫られる自治体が、開発事業者の協力を得て保育所の「ハコ」を確保し、効率的に整備を進めていこうという発想は意義深いと考える。しかし、民間である以上、社会貢献やCSR だけのために協力することは困難であり、何らかのインセンティブを設けることが必要ではないだろうか。

マンションは、開発事業者が地権者から用地を取得して開発し、顧客や投資家に販売する商品である。保育所を併設することで、仮に、購入を検討している層から「管理が面倒な施設」だと認識されたり、投資家から「リスクの高い商品」だと見なされたりしたら、分譲や販売のハードルが上がることになる。そうなれば、開発事業者は保育所整備を敬遠することになる。これまでに保育所併設マンションを手がけてきた開発事業者も、経営戦略に基づいて主体的に整備したと言うよりは、自治体の要請や協力金の仕組みに押されて、整備に踏み切ったというのが実情である。今後、新たに整備していくかどうかについても、積極的とは言えない。

また、保育所は単なるハコではなく、サービスを提供し続ける事業である。「作ったら終わり」ではない。開園した後に起きる可能性がある騒音や事故等の問題、将来的な需要縮小の可能性など、管理運営にかかる問題について、行政として対応を決めておく必要がある。

今のところ、保育所併設マンションを整備促進するための具体的な方法と内容は、各自治体に委ねられている。そのため、開発事業者との協議方法や建物の権利関係をどうするかなど、円滑な整備運営に向けた仕組み作りは自治体によってまちまちである。今後、国が待機児童対策の柱として保育所併設マンションを推進していこうとするならば、国が詳細なガイドラインを整備して、自治体の取り組みを後押しする必要があるのではないだろうか。