

特集

人口減少時代に見過してはならない
過疎地域¹の保育問題

研究員 福田 いずみ

目次

- | | |
|--------------|-----------------------------|
| 1. はじめに | 4. 「子どもの権利」の視点からみた
今後の課題 |
| 2. 過疎地域の保育問題 | |
| 3. 問題の背景 | 5. おわりに |

1. はじめに

近年、女性の社会進出や経済情勢の悪化による共働き世帯の増加に加え、就労形態の多様化によって保育ニーズが増加し、都市部を中心に保育所の待機児童問題が深刻化している。この待機児童問題は、第二次安倍政権の成長戦略において喫緊の課題として盛り込まれる等、多くのメディアに取り上げられることで日本全体の問題のようにも見えるが、実際は都市部²に限定された問題なのである。厚生労働省の調査³では、全国の市町村(1,741)のうち、約8割の市区町村(1,355)では、待機児童数がゼロであると報告している。

人口が集中する都市部の待機児童問題ばかりに注目が集まる一方で、人口減少が著しい過疎地域の保育の問題がクローズアップされることはほとんどない。かなり前から過疎地域では、少子化が深刻化する中、「定員割れ」によって幼稚園や保育園の統廃合が進行し、教育・保育施設が地域社会から消え、地域の子育て環境が悪化している。子育て環境の悪

化は少子化に拍車をかけ、地域社会そのものの存続に関わる重要な問題である。

本稿では、過疎地域の保育問題に焦点を当て、保育園の現状や子ども・子育て新制度(以下新制度)によって原則廃止になった「へき地保育所」から地域型保育事業への移行等、過疎地域の抱えている保育の課題について述べていく。

2. 過疎地域の保育問題

冒頭で述べたように、都市部では保育園に入所の申請をしても定員に限りがあるために入所できず、順番を待つ児童は平成28年4月時点で23,553人³。子どもが待機児童になってしまった保護者が、「1億総活躍社会」のかけ声とは裏腹に、なかなか解消しない待機児童問題を指摘した「保育園おちた」の匿名ブログが国会で取り上げられるなど社会問題化している。待機児童問題が特に深刻な東京都では、10月の都議会で保育園の増設などを盛り込んだ総額約126億円の今年度補正予算を

1 過疎地域とは、過疎地域自立促進特別措置法第2条第一項に規定する市町村の区域

2 都市部：首都圏(埼玉・千葉・東京・神奈川)、近畿圏(京都・大阪・兵庫)の7都府県(政令指定都市・中核市含む)とその他の政令指定都市・中核市*その他、待機児童に関しては、沖縄県がここに加わる。

3 厚生労働省 雇用均等・児童家庭局 保育課 「保育所等関連状況取りまとめ」(平成28年4月1日)及び「待機児童解消加速化プランの状況について」(平成28年9月2日公表)

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000135392.html>

可決し、待機児童問題の解消に取り組んでいる。

その一方で、平成26年4月1日時点で、国が過疎指定するのは797市町村（全国の46.4%）⁴。これらの過疎地域では、人口減少・少子化の影響を受け、幼稚園や保育園などの保育施設は、定員を満たすことができずに統廃合が進んでいる。

過疎地域の保育問題に詳しい文教大学の櫻井慶一教授によれば、部分過疎や市町村合併などの影響を除くと、過疎地の保育園は現在約3千ヶ所、園児数は約3万8千人と推測され、その中でも人口5千人未満の市町村では、幼稚園が無くほぼ保育園だけの地域が半数を上まわる。そのような状況の過疎地域で中心的に保育を担ってきたのは保育園であり、保育園の有無がストレートに子どもの保育を受ける権利に結びついているという。

（図表1）に示したように、厚生労働省等の調査によると全国で保育園が未設置の町村は61ヶ所あり、幼稚園・保育園ともに未設置の町村は33カ所となっている。そして、幼稚園も保育園も無い町村に小学校児童が存在するという事実は、後述するように、保育を受ける権利の保障という点からも見逃してはならない問題である。

また、（次頁図表2）の公立・私立保育園の定員規模別数の推移を見ていくと、公立の保育園では民営化をはじめとした整理統廃合などにより特に30人未満の園が減少している。そして、私立の保育園においては、ここ数年で一部の民間保育園の小規模化が急速に進んでいる傾向がみられ、統廃合等が難しい私立保育園の個別事情が背景にあると推測される。

（図表1）保育園未設置および保育園・幼稚園ともに未設置町村と小学校在籍児童数

都道府県名	保育園の無い町村の数	保育園・幼稚園ともに無い町村の数	保育園・幼稚園ともに無い町村の小学校児童数
北海道	17	8	741
福島県	2	1	33
群馬県	3	1	54
東京都	4	4	326
山梨県	3	3	86
長野県	3	3	675
京都府	1	0	—
奈良県	10	7	414
和歌山県	1	1	13
岡山県	1	0	—
高知県	2	1	16
宮崎県	2	1	154
鹿児島県	4	3	157
沖縄県	8	0	—
合計	61	33	2,669

（出所）公益社団法人全国私立保育園連盟『第59回全国私立保育園研究大会東京大会 討議資料』平成28年7月4日～6日
 総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2015』平成27年6月
 厚生労働省『社会福祉施設等調査報告書』2012年10月1日
 文部科学省『学校基本調査報告書』2013年5月1日より筆者作成

4 総務省自治行政局過疎対策室『平成26年度版「過疎対策の現況」について』平成27年12月

(図表 2) 公立・私立保育園定員規模別数推移 (各年10月1日時点)

年度	総園数	30人未満の園数	30人～120人の園数	121人以上の園数
2009年	22,898	1,192 公 (494) 私 (698)	18,160 (公、私)	3,546 公 (1,773) 私 (1,773)
2012年	23,740	1,215 公 (409) 私 (806)	18,419 (公、私)	4,106 公 (1,794) 私 (2,312)
2014年	24,095	1,212 公 (361) 私 (851)	18,756 (公、私)	4,543 公 (1,869) 私 (2,674)

(出所) (公益社団法人全国私立保育園連盟『第59回全国私立保育園研究大会東京大会 討議資料』平成28年7月4日～6日
厚生労働省『社会福祉施設等調査報告書』各年度)

(図表 3) へき地保育所と新制度の小規模保育事業の比較

	へき地保育所	小規模保育事業A型 (新制度)
定 員	10人以上が補助対象	6人～19人
設 置 者	市町村が大半 (82%)	社会福祉法人、個人、NPO法人など
対 象 年 齢	原則3歳以上	原則3歳未満
保 育 料	均一で低廉 (1万円未満が多い)	保護者の市民税額による
給 食	原則なし (調理室なし)	あり (搬入可能)
入 所 要 件	なし	あり

(出所) 日本教育新聞 平成27年7月6日 文教大学・櫻井慶一教授掲載資料より筆者作成

3. 問題の背景

前章で述べたように、人口が5千人未満の市町村では、ほぼ保育園だけの地域が半数以上あり、これまでこれらの地域で保育を担ってきたのは、定員20人から60人ほどの小規模な認可保育園と新制度により廃止された「へき地保育所」であった。

(1) へき地保育所の廃止

「へき地保育所」は、「児童福祉法第39条に規定する保育所を設置することが著しく困難である地域に設置させる」施設で、昭和36年に当時の厚生省から通達された「へき地保育所設置要綱」に基づき、高度経済成長期に農山村や離島などを中心に簡便な保育施設として普及した。新制度発足までは、市町村の単

独事業に対する国の定額直接補助金事業(200万円)を受け、主に市町村が主体となって運営してきた。

へき地保育制度廃止の要因としては、昭和45年度時点で全国に2,439ヶ所あった施設が平成26年度の調査では493ヶ所ほどに減少したことにより助成効果が薄れたことに加え、新制度による地域型保育事業として扱うには一般性に乏しいと判断された可能性等があげられる。

(2) 新制度への移行

新制度による「へき地保育所」の移行先には、地域型保育事業の1つである小規模保育事業A型があげられる(図表3)。しかし、これは都市部の待機児童問題の解消を念頭に置

いた制度であり、特に保育の需要が逼迫する3号認定（0歳から2歳児）が対象となっており、主な設置主体は市町村ではなく、社会福祉法人をはじめ、NPOや個人などである。人口減少が著しい地域などでは、3歳児以上の受入も認められてはいるものの、制度の目的が待機児童解消であるため、過疎地域の保育ニーズとのアンマッチに加え、給食室などの設備面での改善や保育料の徴収方法の変更等が移行を難しくしている。

「へき地保育所」は、制度の廃止に伴い平成26年をもって調査の対象から外れたため正式な数は明らかにされていないが、現在も北海道や秋田県、新潟県等の一部の自治体で国からの補助金に頼らずに市町村の単独事業として存続させている実態が見られる。

過疎という生活条件不利地域の実態に即して就学前の子どもたちの保育を担ってきた「へき地保育所」は、過疎地域において就労支援のみならず、地域の伝統行事などの交流を通して地域文化の伝承を行う役割も果たしており、地域における「地域福祉のセーフティネット」や「まちづくりの核」になることも期待されてきた（櫻井2011）⁵。

これらを踏まえると、対象も趣旨も違う制度に直ちに移行するのは無理な話である。保育制度改革の際に都市部には都市部の課題を、過疎地域には過疎地域の課題をもう少し丁寧に議論していく必要があったのではないかと思わざるを得ない。

4. 「子どもの権利」の視点からみた今後の課題

平成29年4月1日から新たな児童福祉法（以下、改正児童福祉法）が施行される⁶。改正児童福祉法では、「全ての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等の所要の措置を講ずる」としている。

(1) 児童福祉法の改正のポイント

今回の法改正の4つの柱は、①児童福祉法の理念の明確化、②児童虐待の発生の予防、③児童虐待発生の迅速・適格な対応、④被虐待児への自立支援となっている。特に①の理念の明確化に関しては、昭和22年の児童福祉法制定以来、初めての改正となる。この点については、平成6年にわが国が国連「子どもの権利条約」を批准した後も見直しが行われておらず、児童福祉の国際的合意事項である「子どもの権利」の理念が、日本において法的に規定されていない点を3度にわたり指摘されてきた経緯がある⁷。

改正児童福祉法では、子どもが「権利の主体であること」、「意見を尊重されること」、「最善の利益を優先されること」を示し、適切な養育を受け、健やかな成長・発達・自立等を保証されること等が明確化され、法の理念と原理は、第一章総則（第一条～第三条）

5 櫻井慶一「子ども減少地域の保育の課題－近年の動向と課題－」『保育の友』平成23年11月1日pp. 10－pp. 15

6 平成28年5月27日「児童福祉法の一部を改正する法律」（改正児童福祉法）が成立、6月3日に公布。施行期日平成29年4月1日（一部については、平成28年10月1日から施行）

7 国連子どもの権利委員会による過去3回の「報告審査」（1998年6月、2004年2月、2010年6月）で日本政府は繰り返し指摘を受けている。

に明文化している。

(2) 保育を受ける権利と今後の課題

全ての子どもの健やかな成長・発達からみた保育園のあり方と保育園の存続には、子どもの保育を受ける権利を如何に保障していくかという視点を持つことも重要である。もともと子どもが少なく幼稚園も無いような過疎地域の場合、保育園は小学校就学前に集団の中で子どもが成長することを保障する幼児教育の役割を果たしてきた。しかし、以前に比べ格差は解消されたものの、現在も過疎地域の保育基盤は非過疎地域に比べ脆弱であることに変わりはない(図表4)。

OECDの保育白書(Starting Strong II)の分析においても、乳幼児期からの教育とケアの重要性が指摘されており、今問題となっている子どもの教育格差を是正するためにも、親の就労の有無や居住地域に関係なく、全て

の子どもに対して良質な成育環境が保障されることが今後の課題であると考える。

5. おわりに

都市部が抱えている待機児童問題の解消が大きな課題であることは事実であるが、全国規模で保育問題をみていくと、子どもの数が著しく減少している地域の保育について考えていくことも重要であることがわかる。しかし、人口が集中する都市部における保育問題の解決に向けた保育制度改革の議論の影で、人口減少が重要な課題である過疎地域の保育問題については、ほとんど議論されてこなかったという。

我が国は平成17年度から既に人口減少社会である。その意味において現在過疎地域が抱えている保育の問題は、将来的に我が国全体の課題になっていく可能性のある、決して見過してはならない問題である。

(図表4) 幼児教育経験者比率

(単位：%)

区分	昭和45年度		昭和55年度		平成2年度		平成7年度	
	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国
幼児教育経験者比率	57.4	76.1	87.6	91.2	95.0	95.6	95.5	95.0
幼稚園就園率	18.3	53.8	35.4	64.4	34.9	64.0	34.2	62.8
保育所在籍率	39.1	22.4	52.2	26.8	60.1	31.5	61.3	32.2

区分	平成14年度		平成21年度		平成26年度	
	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国
幼児教育経験者比率	98.3	96.7	95.1	96.7	90.9	94.5
幼稚園就園率	34.9	59.9	32.2	56.4	32.8	54.2
保育所在籍率	63.4	36.8	62.9	40.3	58.1	40.3

(出所) 総務省自治行政局過疎対策室『平成26年度版「過疎対策の現況」について』平成27年12月より作成
 * 全国は文部科学省「学校基本調査」及び厚生労働省「社会福祉施設等調査」による。過疎地域は総務省調べ。

【謝辞】

本稿の執筆に際し、文教大学人間科学部の櫻井慶一教授には、過疎地域の保育問題に関するヒアリングをはじめ、情報提供および数々のご助言をいただきました。

また、『へき地保育の展望』の著者である明星大学教育学部の西垣美穂子先生には、ヒアリングを通して過疎地域の保育研究に関する示唆を頂きました。

未筆ながら、この場を借りてお礼申し上げます。

【参考文献】

- ・ 櫻井慶一（2006）『保育制度改革の諸問題 地方分権と保育園』新読書社
- ・ 西垣美穂子（2012）『へき地保育の展望』佛教大学研究叢書 高菅出版
- ・ 西垣美穂子（2007）「農村部における保育所実態の一考察－A市におけるヒアリング調査から」『佛教大学大学院紀要第35号』pp. 237－pp. 253
- ・ 長津詩織（2013）「へき地保育所の地域的存立過程：北海道標茶町・塘路ひしみの保育園の事例から」『北海道大学大学院教育学研究院紀要第118号』pp. 1－pp. 22
- ・ 総務省自治行政局過疎対策室『平成26年度版「過疎対策の現況」について』（概要版）平成27年12月
- ・ 公益社団法人全国私立保育園連盟／一般社団法人東京都民間保育園協会『第59回全国私立保育園研究大会東京大会 討議資料 平成28年7月4日～6日
- ・ 日本教育新聞「全国私立保育園連盟研究大会分科会から」平成27年7月6日
- ・ 厚生労働省「改正児童福祉法説明会資料」平成28年7月28日
- ・ 社会福祉法人全国社会福祉協議会、全国保育協議会『過疎地域保育所の現地調査 結果報告書』平成12年4月
- ・ 溝口謙三（1972）『教育のへき地 過疎と過密の中の子ども』NHKブックス
- ・ 郷地二三子（2004）『少子化地域における子育て支援』新読書社
- ・ 貞松 成（2014）『地域型保育 小規模保育のつくりかた 待機児童の解消に向けて』あっぷる出版社
- ・ 全国保育協議会編（2000）『保育年報 2000』社会福祉法人 全国社会福祉協議会
- ・ OECD編著（2011）『OECD保育白書 人生の始まりこそ力強く：乳幼児期からの教育とケア（ECEC）の国際比較』Starting Strong II EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE 明石書店