

農協の保育事業

～生活インフラ機能としての今日的ニーズ～

研究員 福田 いずみ

目次

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 1. はじめに | 4. 農協の事業としての新たな可能性 |
| 2. 農協立の幼稚園・保育園 | 5. おわりに |
| 3. 保育所にかかる規制緩和と民営化 | |

1. はじめに

平成27年4月1日より子ども・子育て支援の新制度が開始された。これは、制度の枠組みや財政規模からも戦後最大の制度改革といわれている。そして、その中心施策として保育サービスがあげられる。

保育サービスには、保育所、幼保連携型認定こども園を含む認定こども園、幼稚園といった特定教育・保育施設の他、特定地域型保育事業、認可外保育施設等があり、経過措置も含め、今、大きな転換期を迎えている。

「子育て」が時代とともに変貌を遂げる中、それと並行するように保育に対するニーズもまた大きく変容している。近年の保育ニーズの特徴としては、保護者の就労や家族形態の多様化に伴い、保育所を利用する保護者や子どもの状況も多様化していることや、地域子育て支援の制度化によって保育所に対する期待の幅が、就労家庭に止まらず地域の一般の子育て家庭にまで広がっていること等があげられる。

そして、都市部を中心に保育所保育を希望する親の急増によりもたらされた待機児童問題が社会問題化する一方で、過疎地における深刻な少子化による保育所の閉鎖問題等があげられる。

ところで、保育ニーズというと、一般的には少子化対策以降のことと思われがちであるが、かつて、戦後の高度経済成長による産業構造の変化が著しかった昭和30年代の後半頃、女性の就労率の増加や幼児教育に対する要望の高まりから、保育ニーズが急激に高まった時代があった。

自治体などによる保育施設が不足していた当時、「ポストの数ほど保育所を」をスローガンに、当事者である働く母親たちが中心となって全国各地で展開した「保育所づくり運動」¹は、現在の保育制度の礎を築いたともいわれている。

そして、ちょうどその頃に、農協が事業として、農協立²の幼稚園や保育園を開設している。組合員や地域住民の強い要望により

1 昭和39年11月27日の日本農業新聞において「農村にも保育所をと福井県の農協婦人部が中心となって、労評、労組婦人部、婦人会、働く婦人の会、連合青年団の関係6団体が「福井県保育所つくり推進協議会」を結成し、全国で初の「保育所を要求する婦人の大会」が開かれた」と報じている。

設立された農協立の幼稚園や保育園は、自治体に先駆けて、あるいは地域に不足している保育の供給を補う形で地域に寄与してきた。

本稿では、農協立の幼稚園・保育園のこれまでの実施状況と現状について報告するとともに、近年の制度改正および子ども・子育て支援新制度の開始に伴い、株式会社をはじめとした多様な主体による保育サービスへの関与が求められている今、農協が地域の保育事業に求められるものは何か、今日的な保育ニーズについて述べていく。

2. 農協立の幼稚園・保育園

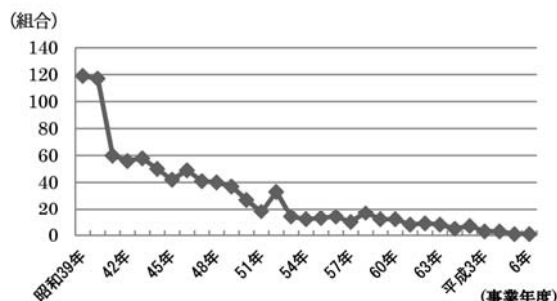
(1) 農協の託児所、保育園、幼稚園運営の推移

農林水産省の『総合農協統計表』では、昭和39事業年度から平成22事業年度までの間、農協の託児所、幼稚園、保育園の各都道府県別の実施状況を調査し報告している（平成22事業年度でこの項目に関する調査は終了）。そのうち、昭和39事業年度から平成6事業年度までの間に「その他事業 託児所」として調査された実施組合数の推移は（図表1）のとおりである。

昭和39事業年度当時は、仮設の農繁期託児所等を実施していた組合の数も含まれていたことが予想される。昭和41年以降に急激な減少がみられるのは、昭和40年に当時の厚生省が制定した「保育所保育指針」により保育のガイドラインが定められたことから、保育の実施内容によってカウントの方法が変えられた可能性が高い。

また、ここに示された実施数の実態や内容に関しては、残されている資料が少ないため、確認できた事実は限定されるものの、昭和30

（図表1）託児所等に取り組んでいた農協数の推移



（出所）農林水産省『総合農協統計表』（昭和39事業年度～平成6事業年度）「その他事業託児所」より筆者作成

* 託児所には農繁期託児所、季節保育所、幼稚園などを含む（農林水産省に筆者が確認）

年代から昭和40年代にかけて、地域に保育施設が無かったことから、当時の農協婦人部が主体となって自分たちの手で作り上げた農繁期の共同保育に関する事例が文献等³で確認できる。

その後、農協の農繁期託児所や季節保育所の中には、公立保育所設置の萌芽となったものも存在するが、昭和50年代に入り、自治体を中心に社会福祉法人や民間等による保育施設が充足されたことで、現在はそのほとんどが役割を終えている。

(2) 農協立保育園・幼稚園運営の現状

『総合農協統計表』では、平成7事業年度以降、「その他事業 託児所」の項目が「その他事業 幼稚園・保育園」に変更されている。そこに示された各都道府県別の実施状況を基に、その実態について追跡調査を行った結果が（図表2）である。

現在、昭和40年代前半を中心に農協が設立

2 幼稚園の運営主体の中の民設私立幼稚園には、学校法人立、102条園、宗教法人立、公益法人立、「農協立」、社会福祉法人立、個人立がある（文部科学省 中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会（10回）議事録配付資料より）。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/008/siryo/04031501/002/001.htm

3 全国農協婦人組織協議会（1972）『全農婦協20年史 農村婦人と農協婦人部の歩み』丸岡秀子、大島清子（1969）『現代婦人問題講座3 農村婦人』亜紀書房等。詳しい経緯等については、福田いずみ（2013）『共済総合研究』Vol. 66「農協における乳幼児支援の現状と課題」農協共済総合研究所（JA共済総合研究所）を参照。

した幼稚園は、農協合併による経営の見直しや、学校法人に移行することで受けられる補助金等が大きく影響し、全てが学校法人化され、農協の直接的な事業から離れている。

一方、保育園に関しては、社会福祉法人への経営移管という動きがあるものの、現在も農協が直営を続けている保育園がある。兵庫県の加古川市南農業協同組合が運営している「くみあい保育園」である。

なお、「くみあい保育園」の概要（図表3）および特徴等は以下のとおりである。

(3) 農協直営の保育園「くみあい保育園」

昭和43年4月、旧尾上農業協同組合が設立した「くみあい保育園」は、農家の兼業化や女性の社会進出が進行していた当時、農協管内に公立保育所がなかったという事情から、組合員や地域住民からの強い要望によって生まれた認可外保育施設⁴である。合併を経て加古川市南農業協同組合となった現在も社会福祉法人や学校法人などに移行せず、農協が直営を続けている全国で唯一の保育施設となっている。

(図表2) 農協立の幼稚園・保育園一覧

平成25年4月現在

都道府県	農協名	施設名	設立年度等
岩手県	*旧湯本農業協同組合	ゆもと幼稚園	昭和43年設立→学校法人(昭和52年)
埼玉県	いるま野農業協同組合	ふくはら幼稚園	昭和41年設立→学校法人(平成21年)
埼玉県	旧水谷農業協同組合	みずたに幼稚園	昭和41年設立→学校法人(昭和51年)
神奈川県	さがみ農業協同組合	ごしょみ幼稚園	昭和41年設立→閉園(平成25年3月)
神奈川県	相模原農業協同組合	みずほ幼稚園	昭和44年設立→学校法人(平成22年)
愛媛県	今治立花農業協同組合	立花幼稚園	昭和30年設立→学校法人(昭和49年)
兵庫県	加古川市南農業協同組合	くみあい保育園	昭和43年設立
京都府	京都丹の国農業協同組合	中筋保育園	社会福祉法人へ経営移管(平成20年)

(注)『総合農協統計表』『その他事業 幼稚園・保育園』(平成7事業年度～平成22事業年度)より実態調査し、筆者作成

*湯本農協立北・南の2つの幼稚園を開設。両園を統合、園舎を新築し昭和52年学校法人化

(図表3) くみあい保育園の概要

設立年月日	昭和43年4月1日
募集要件	組合員の家族*
クラス編成(各2クラス)	年少(3歳児) 年中(4歳児) 年長(5歳児)
園児数(平成27年6月30日現在)	年少(40名) 年中(49名) 年長(48名)
職員数	7名 園長1名 保育士6名(調理師3名・非常勤)
保育時間(平日)	午前8時30分～午後3時(迎え・午後3時45分まで)
”(土曜)	午前8時30分～午前11時30分(迎え・午後11時50分まで)
時間外保育(早朝・平日・土曜)	午前7時50分～(無料)
”(延長・平日)	午後3時45分～午後6時(1回500円)
保育料等	入園費30,000円 保育料15,000円 給食費5,650円

(出所) 加古川市南農業協同組合『くみあい保育園の概要』より抜粋

*組合員以外は、入園手続き時に組合員になっていただくことが条件。その際、一口5,000円の出資金(卒園時に返却)をお願いしている。



くみあい保育園 園舎



園庭で水遊びをする園児たち

1) 特徴

- ・ 広い園庭に一部2階建ての園舎、調理室、ホール、避難階段等を備えており、認可保育所並みの設備を擁している。
- ・ 幼稚園的な保育年齢・保育日・保育時間である。
- ・ 認可保育所は保護者が就労している等の保育の必要性が認められた子どものみが対象となるが、認可外であるため、保護者の就労状況は問われない。
- ・ 戸外での活動を中心に子どもの心と体がのびのび育つ保育を目指している。
- ・ 完全給食を実施しており、月に一度のパンの日以外は地元産の「ひのひかり」の米飯給食が提供されている（加古川市の公立保育所では3歳児以上の給食の主食は家庭から持参しなければならない）。
- ・ 近隣の組合員の畑を借りて植え付けや収穫を体験する「食農教育」を実践している。

2) 地域で「くみあい保育園」が果たす役割

「くみあい保育園」は、地域のニーズから生まれ47年の年月が経過した。現在、かつての卒園児が農協職員や「くみあい保育園」

の保育士として働くなど、着実に地域に根付いた施設となっている。

また、平成27年度の加古川市の保育所待機児童は252名で、前年度の倍以上に増加している。現在、全国の都市部において共働き化が進み、保育所不足が深刻化しているが、加古川市も例外ではない。

認可保育所は、保護者の勤務時間が長い家庭が優先されるため、勤務時間の短いパートタイマーや自営業者が待機児童を抱えやすい。「くみあい保育園」は受入対象年齢が3歳以上であるが、認可保育所が応えきれていない需要に対する待機児童の受け皿になっていることが十分考えられる。

「くみあい保育園」では、園児の数が平成25年度の104名を底に増加しており、平成27年度は137名となっている。都市部の共働き化は顕著であり、地域のニーズは今後も続くものと推測され、地域の生活インフラとして継続が強く望まれる事業である。

3. 保育所にかかる規制緩和と民営化

近年、待機児童問題の解消や多様な保育ニーズに応じて柔軟に保育サービスを提供する

4 児童福祉法第35条第3項に基づき区市町村に設置を届け出た、または同条第4項に基づき民間事業者等が都道府県知事の認可を受け設置した「認可保育所」以外の子供を預かる施設の総称。補助金等の収入源がなく、保育基準は認可保育所等よりも緩やかに定められているが、認可保育所等より劣っているというわけではない。希望者は誰でも施設に直接申し込みをすることができ、保育料は設置者が自由に設定できる。

ことを目指して、認可保育所をめぐる各種の規制緩和が実施されている。

平成12年度からは、いわゆる地域主権一括法ならびに厚生労働省通知により認可保育所の設置主体制限の撤廃が行われ、株式会社⁵をはじめ、農協や生協そしてNPO法人等も認可保育所の設置が可能となっている。さらには、公設保育所の運営委託先制限も撤廃され、指定管理者制度の導入等により公設公営保育所の民営化⁶や民間移譲は大きく進んでいる。

また、今年度から新たにスタートした子ども・子育て支援新制度では、公設の保育施設を民間に譲渡していく仕組みが含まれた（公私連携型幼保連携型認定こども園と公私連携型保育所）。これは、市町村が保育の実施の状況等に照らして、その必要性を認めたとき（待機児童が多いなど）には、市町村との協定に基づき、民間法人（保育所の場合は株式会社を含む）が市町村から必要な協力を得て保育や教育を行うことができるというものである。その際は、公立施設を無償もしくは時価よりも低い対価で貸し付けを行うことや、譲渡することができるとしている。

4. 農協の事業としての新たな可能性

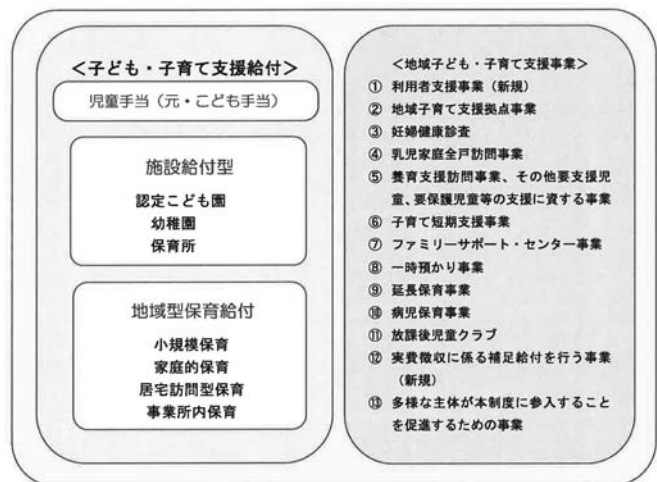
前章で述べたように、規制緩和や制度の見直し、そして新制度の開始などにより保育制度は変革の時を迎えている。そこで本章では、子ども・子育て支援新制度（図表4）の子ども・子育て支援給付の中から、認定こども園、幼稚園、保育所の3つの施設類型の他に、0歳から2歳児の受け皿として新たに公的給付

の対象となった「地域型保育事業」について述べ、農協の事業としての可能性について考えてみたい。

(1) 「地域型保育事業」

「地域型保育事業」のコンセプトは、「地域における多様な保育ニーズにきめ細かく対応できる、質が保たれた保育を提供し、子どもの成長を支援する」である。これにより、都市部の待機児童対策、児童人口減少地域の保育基盤の維持等、地域における多様な保育ニーズにきめ細かく対応すること、そして、多様な主体が地域の保育施設と連携し、様々なスペースを活用して質の高い保育を提供することを目指している。また、保育所分園やグループ型小規模保育、へき地保育所、地方単独事業等の様々な事業形態からの移行なども

（図表4）子ども・子育て支援新制度の全体像



（出所）内閣府 子ども・子育て支援新制度説明会資料等より
筆者作成

5 株式会社が参入する経緯としては、保育ニーズの高まりを背景にビジネスチャンスとして新規に会社を立ち上げるケースやこだわりの保育を実践したいという思いから参入するケース、社会貢献として取り組むケース、あるいは既存の商品やサービスの売り上げ増につなげることをねらいとした動きも多い。保育所の名称に企業名を掲げる事例も多く見られ、宣伝・広告の一翼を担っている側面もある。

6 氷見市農業協同組合では、公設公営の保育所を引き継ぐために「社会福祉法人ジェイエイ氷見みどり会」を立ち上げ、現在2つの認可保育所を運営している。

盛り込まれている。

地域型保育事業における給付（地域型保育給付）の対象となる事業は、「小規模保育事業」、「家庭的保育事業」、「事業所内保育事業」、「居宅訪問型事業」の4事業である（図表5）。これらの事業には、家庭的保育事業等の設備および運営に関する基準や、特定教育・保育施設および特定地域型保育事業の運営に関する基準において実施基準等を定めている。また、公費が投入される基準については、実施要綱や交付要綱が定められている。

この4事業の中で、筆者が農協の事業として着目したいと考える地域型保育事業は、「小規模保育事業」と「事業所内保育事業」である。

(2) 「小規模保育事業」

「小規模保育事業」は、保育を必要とする満3歳未満の乳幼児を、利用定員が6人以上19人以下の施設で保育する事業である（必要に応じて満3歳以上の幼児も保育できる）。こ

の事業は、待機児童解消加速化プランに取組む自治体を支援するために先行して実施されている。運営形態として、A型（分園型）、B型（中間型）、C型（グループ型）の3類型がある。

保育者の設置基準は、現行の保育所と同様とし、B型の場合は保育者のうち半数以上が保育士であることを条件とする。C型は家庭的保育者が要件となっている。

(3) 「事業所内保育事業」

「事業所内保育事業」は、保育を必要とする満3歳未満の乳幼児を事業主がその雇用者のために設置した施設等において保育を行う事業である（必要に応じて満3歳以上の保育も可能である）。利用定員が19人以下については小規模保育事業と、そして20人以上については保育所との整合性が図られた基準とされている。補助金申請を視野に開設する場合は、雇用者の他に地域枠としての受入を、1人以上から利用定員の3分の1ないし4分の1程

（図表5）地域型保育事業の種類

事業名	小規模保育事業	家庭的保育事業	事業所内保育事業	居宅訪問型保育事業
事業内容	少人数を対象に家庭的保育に近い雰囲気のもときめ細やかな保育を行う	家庭的な雰囲気のもと、少人数を対象にきめ細やかな保育を行う	会社の事業所の保育施設などで、従業員の子どもと地域の子どもの保育を一緒に行う（地域枠）	障がい・疾病などで個別のケアが必要な場合や、施設が無くなった地域で保育を維持する必要がある場合などに、子どもの自宅で1対1で保育を行う
事業主体	市町村、民間事業者等	市町村、民間事業者等	事業主等	市町村、民間事業者等
保育実施場所等	保育者の居宅、その他の様々なスペース	保育者の居宅、その他の多様なスペース	事業所その他の様々なスペース	保育を必要とする子どもの居宅

（出所）内閣府・文部科学省・厚生労働省『子ども・子育て支援新制度 ハンドブック 施設事業者向け』平成27年7月改訂版等より筆者作成

度以上となるよう規定する。

(4) 2つの事業の着目理由

地域型保育事業の中から先述の「小規模保育事業」と「事業所内保育事業」に着目した理由は、認可保育所を新たに設立することによって、規模によっては既存の施設を活用して取組めること、そして職員の福利厚生と地域貢献が一緒に実現できることがあげられる。特に「事業所内保育」に関しては、職員だけでなく、農産物直売所などで働くパートタイマー等の若い女性の労働力の確保といったことも視野に入れて検討してみてもどうか。

また、自治体が福祉事業等を民間にアウトソーシングする場合、地域の中で誠実に事業運営を行うことができる組織であることが非常に重要である。特に保育事業に関しては、「こどもの生活を預かる」という重要な使命があり、地域の子どものために本気で取り組むことのできる組織が望まれるため、自治体側も委託先の選定には慎重になる。実際、平成20年に関東の都市部で保育所を設置・運営していた株式会社が倒産し、突然撤退したことで約300名の園児が行先を失うというケースがあった。その意味において、地域に根ざした農協は、自治体との信頼関係が築きやすい組織といえるのではないだろうか。

本章で示したような認可が必要な事業の多くは、始める際の行政手続きが煩雑で手間がかかる。そして、いったん始めたら無責任に撤退することはできない。従来はこのような事業運営面への不安があったが、今回の制度改正によって運営費が公費で賄えるといった利点を活用することで、少なからず懸念材料等が軽減されるものと思われる。

地域の多様な保育ニーズにきめ細かく対応

することが制度的にも求められている今、積極的にその制度を活用し、地域の様々な主体が一丸となって地域の保育の質の向上を目指していくことが、今後増々求められていくであろう。

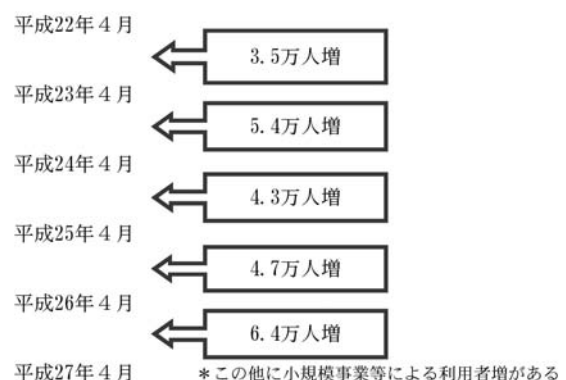
5. おわりに

厚生労働省は、保育所関連状況取りまとめ（平成27年4月1日）⁷において保育所を利用する児童の数が233万人で、前年に比べて63,845人増加したことを公表した。なお、近年の保育所利用者数の前年比の推移は、(図表6)のとおりである。

また、待機児童数は23,167人で5年ぶりの増加（前年に比べて1,796人）となっている。そして、待機児童のいる市町村の数も前年から36増加し、374市区町村となっている。

少子化が加速し、子どもの数が減少しているにもかかわらず、女性の社会進出や経済的な事情などで、結婚・出産を経ても離職しない女性が増え続けている。そのため特に低年齢（0歳～2歳）の保育ニーズは年々高まっている。しかし、こうしたニーズに対して、

(図表6) 保育所利用者数の前年比の推移



(出所) 厚生労働省 雇用均等・児童家庭局保育課「保育所関連状況取りまとめ（平成27年4月1日）」Press Release 平成27年9月29日

7 厚生労働省 平成27年9月29日公表

認可保育所などの整備が追い付いていないのが現状である。

今年度から子ども・子育て支援新制度がスタートし、現在の保育ニーズを地域で支え、細やかに対応していくためのしくみが整理され、多様な主体が力を合わせて取り組んでいく方向へと大きく舵が取られた。

子育てのニーズは、地域によって様々である。この制度は、これまでに多くのメディアに取り上げられてきた都市部の待機児童対策だけではなく、人口減少地域の保育基盤維持などの農山村地域の抱える保育の問題に対応するしくみでもあるという点に注目したい。

かつて農協は、戦後の高度経済成長の時代の地域の保育ニーズの一翼を担い、現在はひとつの役割を終えたかのように見える。しかし、新しい制度によって保育という生活インフラの担い手が地域の中に求められている今、再び地域協同組合としての力を発揮する時が来たといえるのではないか。

【謝辞】

本稿でご紹介した加古川市南農業協同組合「くみあい保育園」の調査の際は、組合長をはじめとする役員の皆様、そして、保育園を管轄する管理部の方々に多大なるご協力をいただきました。末筆ながらこの場を借りてお礼申し上げます。

【参考文献】

- ・ 全国保育団体連絡会・保育研究所 編 (2015) 『保育白書』 ひとなる書房
- ・ 松島のり子 (2015) 『「保育」の戦後史 幼稚園・保育所の普及とその地域差』 六花出版
- ・ 東敏雄編著 (1989) 『女性の仕事と生活農村史』 御茶ノ水書房
- ・ 石田正昭 (2012) 『農協は地域に何ができるか 農をつくる・地域くらしをつくる・JAをつくる』 農山漁村文化協会
- ・ 日本社会・文化研究会監修 清水浩昭編 (2004) 『日本人と少子化』 人間の科学社
- ・ 東洋大学福祉社会開発研究センター編集 (2011) 『地域におけるつながり。福祉社会の形成に向けて見守りのかたち』 中央法規
- ・ 伊藤周平 (2013) 『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』 かもがわ出版
- ・ 森田明美 (2011) 『よくわかる女性と福祉』 ミネルヴァ書房
- ・ 柏女霊峰 (2015) 『子ども家庭福祉論』 第4版 誠信書房
- ・ 働く母の会編 (2005) 『働いて輝いて 時代へつなぐ働く母たちの50年』 ドメス出版
- ・ 浦辺史 (1969) 『日本保育運動小史』 風媒出版
- ・ 西村絢子 (1984) 『母親の子育てと共同保育』 あゆみ出版
- ・ 中村強士 (2009) 『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』 新読書社
- ・ 浦辺史・宍戸健夫・村山祐一編 (1981) 『保育の歴史』 青木教育叢書
- ・ 保育研究所編 (2014) 『これでわかる！子ども・子育て支援新制度 制度理解と対応ポイント』 ちいさいなかま社
- ・ 大田原高昭 (2015) 『わたしたちのJA自己改革』 家の光協会
- ・ 加古川市南農業協同組合 『くみあい保育園の概要』
- ・ 農林水産省 (昭和39事業年度～平成22事業年度) 『総合農協統計表』
- ・ 内閣府・文部科学省・厚生労働省 『子ども・子育て支援新制度ハンドブック施設事業者向け』 平成27年7月改訂版
- ・ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 『保育所関連状況取りまとめ (平成27年4月1日)』 Press Release 平成27年9月29日
- ・ 福田いずみ (2014) 『共済総研レポート』 No.135 「子ども・子育て支援新制度の背景と目的～JAの子育て支援への新たな関与と可能性」 JA共済総合研究所
- ・ 福田いずみ (2013) 『共済総合研究』 Vol. 66 「農協の乳幼児支援の現状と課題」 農協共済総合研究所 (現・JA共済総合研究所)