

## 子ども・子育て支援新制度施行から2年 ～過疎地における保育の現状～

研究員 福田 いずみ

### 目次

1. はじめに
2. 統計データから抽出した認可保育所・幼稚園の無い市区町村
3. 過疎地域の保育の実態－山梨県南巨摩郡早川町の保育所－
4. 過疎地における保育のニーズと子ども・子育て新制度
5. おわりに

### 1. はじめに

2015年に子ども・子育て支援新制度（以下新制度）が施行され、我が国の保育制度は大きな転換期を迎えている。新制度の目的のひとつである、人口が集中する都市部の保育所待機児童の解消は、メディア等にしばしば取り上げられており、我が国の重要課題であることが周知されている。しかし、その一方で人口減少が著しい農村などの過疎地域の保育所の閉鎖等については、ほとんど取り上げられないことがない。

総務省の報告<sup>1</sup>によると、全国の市区町村の46.4%（国土の58.7%）が過疎地域に該当するとしている。これらの地域にも就学前児童のための幼稚園や保育所が設置されているが、かなり前から定員を満たすことができない等の理由によって保育施設の統廃合や閉園が進んでいる<sup>2</sup>。その結果、地域社会から就

学前の子どものための教育・保育施設が減少している。また、近隣に子どもがいないことによる都市部の子育て問題とは異なる過疎地域ならではの課題を抱えているのである。

本稿では、過疎地域の子ども・子育ての実態を把握する手がかりとして、行政データから幼稚園や認可保育所の設置が無いとされている市区町村を抽出し、その中から山梨県南巨摩郡早川町の保育の現状について報告する。そして、過疎地域の保育のニーズと新制度との関係について考えていく。

### 2. 統計データ<sup>3</sup>から抽出した認可保育所・幼稚園の無い市区町村

過疎地域の保育の状況を把握するため、『統計でみる市区町村のすがた2016』の「教育」、「福祉・社会保障」の項目から幼稚園、認可保育所の設置が無い市区町村を抽出した

1 総務省地域力創造グループ過疎対策室「平成27年度版過疎対策の現況（概要版）」平成28年10月

2 人口減少地域の保育所の統廃合等に関しては、福田いずみ「人口減少時代に見過ごしてはならない過疎地域の保育問題」『共済総研レポートNo.147』2016年10月pp2～pp7を参照されたい。

3 総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2016』平成28年6月

ところ、**図表 1** の示すとおり41の町村が該当した（認可保育所は2013年度、幼稚園は2014年度の数）。なお、その一年前のデータ（『統計でみる市区町村のすがた2015』）と比較すると、10町村増えており、増加傾向にある。

しかし、ここで問題視したいのは、幼稚園と保育所の設置数が0件となっているにも関わらず、同地域に小学校児童が存在している点である。これらの町村に居住する児童への就学前教育や保育はどのようになされているのか。このような問題意識のもと、2017年4月～5月にかけて抽出した41町村について町役場のウェブサイトなどを通じて保育施設等の運営について調査したところ、多くの町村が都道府県の認可を受けず、町村独自の取り組みとして町立保育所等を運営していた。また、新制度により事実上廃止となったへき地保育所の運営を、町村の事業としてそのまま継続しているという実態も確認された。

これらの町村が保育所を認可外保育施設として運営を続ける理由としては、設備や運営内容が認可基準に達していないことや、認可基準そのものが地域の実態になじまないといった点があげられる。なお、過疎地域の保育の現状については、**図表 1** にあげた町村の中から山梨県の早川町の事例を次の第3節において述べていく。

図表 1 保育園・幼稚園の無い町村

	都道府県	町村名	小学校児童数
1	北海道	新篠津村	155
2		赤井川村	60
3		上砂川村	121
4		雨竜町	99
5		北竜町	74
6		占冠村	46
7		剣淵町	153
8		初山別村	50
9		中頓別町	76
10		西興部町	46
11		陸別町	89
12		鶴居村	160
13	福島県	桧枝岐村	26
14	群馬県	上野村	50
15	東京都	三宅村	86
16		御蔵島村	12
17		青ヶ島村	12
18	新潟県	粟島浦村	9
19	山梨県	早川町	38
20		小菅村	23
21		丹波山村	12
22	長野県	平谷村	17
23		下條村	275
24		栄村	67
25	奈良県	山添村	130
26		曾爾村	31
27		御杖村	39
28		野迫川村	16
29		十津川村	123
30		下北山村	28
31		上北山村	7
32		川上村	23
33	和歌山県	北山村	14
34	鳥取県	江府町	115
35	高知県	奈半利町	127
36		大川村	19
37	宮崎県	西米良村	66
38		椎葉村	143
39	鹿児島県	三島村	34
40		十島村	63
41		大和村	83

（出所）総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2016』より筆者作成

\* 幼稚園の数に関しては、学校教育法第1条に規定する幼稚園。保育所に関しては、都道府県知事の許可を受けた保育所の総数であり、企業等が従業者のために開設した託児所、数人の親が共同で人を雇って託児する場合などは含まれていない。

### 3. 過疎地域の保育の実態－山梨県南巨摩郡早川町の保育所－

第2節で示した幼稚園、保育所の無い町村の中から、山梨県南巨摩郡早川町の概要と保育所の事例について報告する。

#### (1) 山梨県南巨摩郡早川町の概要

早川町は、山梨県の西端に位置し、1956年に早川流域の6つの村が合併して早川町として発足した。町の面積369.86km<sup>2</sup>のうち約



96%を山林が占めており、川沿いと山の中腹の南北25km、東西15km内に36の集落が点在している。町内にいわゆる街を持たない典型的な山間の過疎地である。昭和の合併当時に8,116人であった人口は、過疎化の進行により、2017年7月1日現在1,116人と激減している。

現在早川町では、若者世代のU・Iターンと定住推進を図るための魅力ある地域づくりと、雇用の場の確保や安心して子育てできる環境づくりを推進し、次世代に続く若者の定着を図っている。具体的施策としては、「子育て支援」、「義務教育費無償化の継続と高校進学奨学金制度の継続」、「山村留学制度による家族留学の充実・拡大と住環境の整備」、「若者の起業支援の充実」、「子育てにやさしい町づくり作戦」、「大学進学奨学金制度の創設」などに取り組んでいる。

町内の教育施設等に関しては、保育所（1カ所）、小学校（2校）、中学校（1校）があり、2017年4月1日現在の在所・在校生数は、保育所14名、小学校34名（2校合算）、中学校30名である。町の主な子育て支援事業は、図表2に示したとおりである。

図表2 早川町の子育て支援事業

	内 容
早川町小中学校教材費等無償化事業 (義務教育無償化)	早川町の児童生徒の安定した就学環境の充実に図り、未来を担う子どもたちの健全な育成と教育推進のため行う事業
学校給食費無償化事業・保育所給食費補助金交付事業	全額負担（学校教育のみ） 保育所は支払った金額の半分の補助
出生から義務教育終了までの医療費補助金交付事業	<b>通院・調剤</b> 国、県の乳幼児医療費助成制度が終了する5歳以上から中学卒業までの児童生徒 <b>入院</b> 国、県の乳幼児医療費助成制度が終了する小学校就学後から中学卒業までの児童生徒
「頑張る若人応援金」の交付事業	早川町の風土に育まれた子どもの未来を応援するため、居住年数等により5万円～20万円を支給する。

(出所) 早川町役場ホームページより筆者作成

<http://www.town.hayakawa.yamanashi.jp/town/grapple/child-care.html> (2017. 7. 5)

(2) 早川町立南保育所

かつて早川町では、2つの保育所を運営していたが、子どもの数が減少し集団保育を実施することが困難になったため、1つの保育所を休所し、現在は早川町立南保育所（以下、南保育所）が町内で唯一の保育施設となっている。なお、南保育所の概要は図表3に示したとおりである。

図表3 早川町立南保育所の概要

設 立	1987年4月1日
子どもの現員数	14名（0歳～2歳：3名、3歳：1名、4歳：6名、5歳：4名）
職 員 数	4名（正規職員2名、臨時職員2名）*早川町の職員
保 育 時 間	平常保育：8時30分～16時30分／ 延長保育8時～18時
給 食	3歳児以上は完全給食、3歳未満児はお弁当
定 員	30名

(出所)早川町保育所『保育所のしおり』等より筆者作成

南保育所は、もともと「へき地保育所」として運営されていたが、新制度<sup>4</sup>施行により制度が廃止されてからは、小規模保育事業に移行せず、地域のニーズに合った保育の供給を行うために町が独自運営を続けている。南保育所によると、保育所に入所する要件として親の就労以外にも、求職中などの他の入所要件を含め柔軟に対応しているため、今のところ地域の未就学児のほとんどが入所している。保育所を利用せずに在宅で子育てをしている家庭に対しては、育児学級などの機会を設けて保育所を通した地域子育て支援も行っているとのことである。

南保育所を利用する子どもの数はここ数年

間ずっと15人前後をキープしており、近年は町の政策による山村留学や移住者の家庭の子どもの割合が多くなっている。保育実践に関しては、子どもの数が少ないが故に行事などの際に内容が制限されるなどのデメリットこそあるが、一人ひとりの成長を丁寧に見届けることができるというメリットもあるという。

現在、南保育所は、認可外保育所として早川町が独自運営しており、給食施設やプール、体育館などの設備面での足りないところを近くにある小学校と連携して補完している。このようにして、南保育所は、地域の資源を活用しながら町内唯一の保育施設としての役割を果たしており、表面的には何の問題も無いように見えるが、何故、小規模保育事業に移行しなかったのかという点に着目すると以下の問題点が挙げられる。

新制度には、保育所に入所を希望する際の要件に親の就労の有無などの「保育の必要性の認定」があるが、その要件の中には「地域に就学前の集団保育を受ける場が他に無い」などの社会的な理由は今のところ入っていない。よって、地域に保育施設が1つしかなくても、親が就労していない（例えば、母親が専業主婦など）場合は、就学前に重要な集団保育を受ける機会を奪われるということにもなりかねない。このような新制度と過疎地域の保育ニーズの乖離は、新制度施行後も従来の保育形態を継続させている理由のひとつといえよう。

4 へき地保育所の制度は、子ども・子育て支援法第30条1の4項において離島等に適用される特例地域型保育給付費の支給対象施設として規定され、へき地保育所自体は、地域型保育給付の枠内で実施する「小規模保育事業」に制度的に吸収された。

#### 4. 過疎地における保育のニーズと子ども・子育て新制度

冒頭で述べたように、新制度は都市部の問題の解消を中心に議論されたものであり、過疎地の保育という視点に立つと多くの課題があるといえる。本稿で報告した早川町の事例からは、新制度が施行されて2年が経過した現在も新制度の小規模保育所（認可）に移行せず、制度が廃止となった「へき地保育所」を町独自の保育施設として存続させている実態が明らかになった。

へき地保育所は、戦前からあった農繁期託児所に代わって常設保育所の設置を求める地域の強い要望によって、特に農村部を中心に創設されたものである。1961年に制度が設立されたへき地保育所は、保育料が均一かつ低廉なこともあり、簡便な保育施設として急速に普及が進み、1970年代前半に設置数<sup>5</sup>がピークを迎えたが、3歳未満児や乳児保育への対応ができないことや給食設備が無く、保育士の有資格者の割合が低いなどの構造的な問題を抱えていたため、認可保育所の整備が進

んだ1970年代中期以降は量的に急減していった。そして2015年、新制度の施行に伴い制度が廃止され、小規模保育所へ移行したが、へき地保育所と小規模保育所は、図表4で示すとおり目的や主たる対象児年齢、保育料等に大きな違いがあり、必ずしも順調に移行しているわけではないことが今回の調査からも推測できる。

現在、人口が集中する都市部の待機児童問題ばかりが注目されている。しかし、我が国は既に人口減少社会であり自治体の半数が消滅可能性都市とされる中、将来の子ども・子育てという視点に立って考えると、過疎地域の子どもの問題は、都市部待機児童問題の次に来る大きな課題といえよう。その意味において、今後、地域によって異なる保育ニーズに応じた、きめ細やかな制度を実現していくためには、過疎という生活条件の不利な地域の実態に即し、54年もの間地域の子どもの就学前教育を担ってきたへき地保育所制度の意義について、今一度分析・評価し、過疎などの実態に有効と考えられる措置について検討していく必要があるのではないかと考える。

図表4 へき地保育所と新制度での小規模保育所の比較

	へき地保育所	小規模保育所（A）型
設置根拠	へき地保育所設置要綱	子ども・子育て支援法
定員	10人以上が補助対象	6人～19人
設置者	市町村が大半であるが、私営もある	社会福祉法人、企業、NPO等
対象年齢	3歳以上が原則	3歳未満児が原則
保育料	均一で低廉（1万円未満が多い）	保護者の負担する市民税額による。最高10万円程度
給食	原則なし（調理室なし）	あり（搬入も可）
保育要件	要件は不要	要件は必要

（出所）櫻井慶一『文教大学生生活研究第39集 抜刷』「過疎地域の保育所の動向と課題に関する一考察」2017年3月より抜粋

5 へき地保育所設置数1961年（340カ所）、1970年（2,439カ所）、1984年（1,839カ所）、2011年（545カ所）『社会福祉施設等調査報告』各年度より

## 5. おわりに

人口の少ない過疎地域では、保育問題に限らず生活や福祉、医療、教育、雇用全般にかかわる多くの問題が深刻であり、総合的な「地域福祉」の視点が不可欠である。既に厚生労働省を中心に多機能型福祉の構築に向けて、高齢者、障がい者、子どもの施設・事業や資格の検討が始まっており<sup>6</sup>、全年齢に対応できる多世代型の「地域包括支援センター」の設置が推進されている。

保育所は、地域存続の重要な社会的インフラのひとつである（櫻井2017）<sup>7</sup>。そして、子どもの少ない地域社会では、すべての児童の健全な発達のために集団保育の場を必要としている。保育所と高齢者福祉施設等との合築、複合化による小規模多機能型の福祉施設などは、既に地域の必要に応じて全国各地で取り組まれている。

過疎の問題は、高度経済成長との関連で生まれた社会・経済構造の根幹にかかわることであり、当然ながら過疎地の人口問題・保育問題の視点だけでは解決できない。しかし、人口減少、少子・高齢化が進む中、現在過疎地域で行われている地域福祉の実践は、いわば将来の日本を映す先進事例であるといえよう。そして、制度と実態の乖離などの過疎地域の福祉の実態を丁寧に調査していくことは、人口論的な統計データなどのマクロの視点だけではこぼれ落ちてしまう、数値の裏にある質的な情報を明らかにしていくという重要な意味を持っている。マクロとミクロの視点は共に必要であり、福祉研究に重要なミクロの視点も持ちながら、これからも農村をは

じめとする過疎地域の子ども・子育てに関する調査研究をすすめていきたいと考える。

### 【謝辞】

本稿の執筆にあたり、早川町立南保育所の所長をはじめ、保育士の方にはお忙しい中、お話を伺う機会を作ってください、大変お世話になりました。また、早川町の地域づくりに携わっている上流文化圏研究所のみなさんには突然の訪問にも関わらず早くヒアリングに応じていただきました。

末筆ながらこの場を借りてお礼申し上げます。

### 【参考文献】

- ・ 櫻井慶一『地域における保育制度の形成と展開－保育の多様化・権利との関連で－』（財）私学研修福祉会 1989
- ・ 山縣文治編 別冊 [発達] 25『社会福祉法の成立と21世紀の社会福祉』櫻井慶一「過疎地域の社会福祉制度」ミネルヴァ書房 pp. 184－193 2001
- ・ 公益社団法人 全国私立保育園連盟『第60回全国私立保育園研究大会京都府大会討議資料』櫻井慶一「第10分科会人口減少社会は限られた地域の課題なのか～新たな制度、保育の取り組み」pp. 112－116
- ・ 櫻井慶一・城戸久夫編著『「保育」の大切さを考える新制度の問題点を問う』新読書社 2015
- ・ 全国保育問題研究協議会編集委員会『季刊保育問題研究271』櫻井慶一「子ども・子育て支援新制度の歴史的意味を考える」pp. 18－28
- ・ 西垣美穂子『へき地保育の展望』佛教大学研究叢書 高菅出版 2012
- ・ 西垣美穂子 公益社団法人 全国私立保育園連盟第60回全国私立保育園研究大会京都府大会第10分科会発表資料（2017年6月8日）
- ・ 柏女霊峰『これからの子ども・子育て支援を考える－共生社会の創出をめざして－2017ミネルヴァ書房
- ・ 上滝孝治郎・白井尚・千野陽一編著『過密・過疎、へき地の教育 続・地域における国民教育の創造』民衆社 1975
- ・ 一般社団法人北海道総合研究調査会『地域人口減少白書 全国1800市区町村地域戦略策定の基礎データ 2014－2018』2014

6 厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチームにおいて、分野横断的・包括的支援のためのシステムづくりを提案しており、分野横断的な資格のあり方検討についても提言がなされている。2017年2月には、いわゆる新福祉ビジョンをさらに進める「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）が公表されている。

7 櫻井慶一『文教大学生生活研究第39集 抜刷』「過疎地域の保育所の動向と課題に関する一考察」2017