

# 過疎地域の保育問題

## —へき地保育所の今を通して—

主任研究員 福田 いずみ

### 目次

- |               |              |
|---------------|--------------|
| 1. はじめに       | 3. 過疎地域の待機児童 |
| 2. 過疎地域の保育の現状 | 4. おわりに      |

## 1. はじめに

2024年4月、「人口戦略会議」<sup>1</sup>が2020年から2050年までの30年間に全国にある1,729の自治体の約4割に当たる744の自治体の20～39歳の若年女性人口が50%以上減少する「消滅可能性自治体」であるとの予測を公表した。我が国が人口減少社会であることは既に周知のことであるが、都市部で生活していると、人口減少による日常生活の変化を実感する機会はまだ少ないように思う。しかし、都市部を少し離れると、以前に比べて活気を失った街の様子などから少子高齢化や人口減少による様々な影響を感じるが増えてきた。

筆者は2016年10月<sup>2</sup>、2017年8月<sup>3</sup>発行の本誌において人口減少の著しい農村や過疎地域における保育・子育ての問題を取り上げ、人口が集中する都市部の保育所待機児童問題がしばしばクローズアップされる一方で、取り上げられることの少ない農村や過疎地域の保育の問題について報告してきた。既に人口減少社会である我が国にとって、過疎地域が抱え

ている課題はすべての地域に共通する課題として受け止めていく必要があるのではないかと考えている。

本稿では、これまでの筆者の報告を踏まえ、制度上は消滅したものの、過疎地域での必要性から市町村などが独自に運営を続けているへき地保育所<sup>4</sup>の現状や新たな課題を通して改めて人口減少地域での保育のこれからについて考えていく。

## 2. 過疎地域の保育の現状

国の保育政策は、都市部を中心とする待機児童問題への対応を主軸として、保育の量的拡充が進められてきたが、その一方で人口減少・少子化の影響を受け、全国的に保育施設の統合や廃止が進んでいる。2024年4月1日時点の保育定員に対する充足率(図表1)は、都市部が91.6%であるのに対して過疎地域では76.2%となっている。充足率の推移(図表2)をみていくと、2020年からの4年間で都市部が2.9%、過疎地域では6.8%減少しており、特に減少幅の大きい過疎地域では公立保

1 「人口戦略会議」は、本格的な人口減少時代の到来に際し、今後どのような政策に取り組むべきなのかを議論するために発足した民間の有識者研究グループ。議長：三村明夫(日本製鉄名誉会長)、副議長：増田寛也(日本郵政社長)、メンバーは財界人や知事などの行政、大学研究者などである。

2 福田いずみ「人口減少時代に見送らなければならない過疎地域の保育問題」『共済総研レポートNo.147』(一社)JA共済総合研究所2016年10月pp.2-7

3 福田いずみ「子ども・子育て支援新制度から2年～過疎地における保育の現状～」『共済総研レポートNo.152』(一社)JA共済総合研究所2017年8月pp.90-95

4 へき地保育所の設置によれば「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、開拓地、離島等」をへき地とし、へき地学校のある地域に設置する。しかし、現時点では小学校の統廃合等により必ずしも一致しない。

(図表 1) 2024年 4 月 1 日の保育所等利用状況

	利用定員数 (A)	申込者数 (B)	利用児童数 (C)	待機児童数 (D)	定員充足率 (C/A)
都市部	1,849,415人	1,762,009人	1,693,702人	1,539人	91.6%
過疎地域	223,774人	172,654人	170,457人	73人	76.2%

(出所) 子ども家庭庁「保育所関連状況取りまとめ (令和6年4月1日)」及び「新子育て安心プラン」集計結果『概要概要資料』<https://www.cfa.go.jp/policies/hoiku/torimatome/r6>より筆者作成

(図表 2) 定員充足率の推移

	2020年 4 月 1 日	2021年 4 月 1 日	2022年 4 月 1 日	2023年 4 月 1 日	2024年 4 月 1 日
都市部	94.5%	93.0%	92.0%	91.6%	91.6%
過疎地域	83.0%	81.3%	79.5%	77.5%	76.2%

(出所) 子ども家庭庁「保育所関連状況取りまとめ (令和6年4月1日)」及び「新子育て安心プラン」集計結果『概要概要資料』<https://www.cfa.go.jp/policies/hoiku/torimatome/r6>より筆者作成

育所の整理統合や私立保育所の小規模化がさらに進行していくことが予想される。

以前から人口が5千人未満の市町村では、そもそも幼稚園の設置が無く、保育所だけの地域が半数以上あり、これらの地域で主に保育を担ってきたのは定員20名から60名ほどの小規模保育所と、2015年の子ども・子育て支援新制度 (以下、新制度) により廃止となったへき地保育所であった。本節では、制度廃止後も運営が続けられているへき地保育所の現状を中心に過疎地域の保育状況について述べていく。

### (1) へき地保育所

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認可外の保育施設である。1961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、農山漁村や離島などを中心に簡易な保育施設として普及した。へき地保育所は、制度が廃止されるま

で市町村の単独事業に対する国の定額補助金事業を受け、主に市町村が主体となって運営していた。

制度が廃止された要因としては、1970年代前半には全国に2,439カ所あったが、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年代中盤から徐々に減少していった。2014年度の調査時点では493カ所ほどに減少し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などがあげられる。

### (2) へき地保育所の移行先

へき地保育所の移行先としては、新制度による地域型保育事業の1つである小規模保育事業Aがあげられるが、都市部の待機児童問題の解消を念頭に置いた制度であることから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、主な設置主体は社会福祉法人をはじめNPO法人、個人などである。人口減少が著しい地域などでは、3歳児以上の受け入れも一部認められてはいるものの、制度の目的が待機児童の解消であるため、そもそも過疎地域の保育ニーズに馴染まないことや、小規模保育事業の条件に合わせた給食室の設置などの設備面の改善や、保育料の徴収方法を変更しなければならないことが移行を難しくしている点としてあげられる(図表3)。

### (3) へき地保育所の今

へき地保育所は制度の廃止に伴い、2014年以降、正式な統計情報を得ることは難しくなっているが、へき地保育所の現状を探るひとつの手がかりとして、へき地保育所に対する財政支援である「特例地域型保育給付」を受けて市町村が引き続き運営している施設数について調べると、2022年度202カ所<sup>5</sup>となっており、その数は年々減少傾向にある。

厚生労働省等の統計データによれば、保育所と幼稚園ともに設置の無い区町村は全国に26カ所ある。筆者が保育所と幼稚園の設置数が0カ所に該当する町村のホームページや電話照会によって保育施設の設置などについて調べてみると、町村の単独事業としてのへき地保育所(名称をへき地保育所としていない施設もあり)や子育て支援事業など様々な方法で保育ニーズの充足を行っていることが確認できた。また、町村によっては広域入所の制度により近隣市町村の保育施設を利用可能とする方策がとられていた(図表4)。

へき地保育所の運営形態は、自治体の人口動態や地理的条件、基幹産業、財政力等、様々な要因が絡みあっており、その背景も実態も多様である。へき地保育所は最も市場原理に馴染まない施設のため、担い手は市町村職員ということになるが、正規職員を複数置けない事情から非正規職員が保育を担っている現状もあり、財政面だけでなく人材確保という意味においても厳しい状況にある。筆者が訪

(図表3) へき地保育所と新制度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課題に関する一考察」2017年3月より抜粋

5 『山村振興対策百科』農林水産省2023年10月  
URL: [https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s\\_hyakka/attach/pdf/hyakka-102.pdf](https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sanson/s_hyakka/attach/pdf/hyakka-102.pdf)

問した北海道のへき地保育所は、設立当初から地元の寺院の家族等(保育士および園長(住職))が主な担い手となっており、自治体のみならず、地域の人的資源が大切な社会インフラである保育所を存続させていくための支えとなっていた。その意味で制度が廃止されても過疎地域の実情に即して柔軟に運営を続けているへき地保育所の存在は、現行の制度だけでは解決することが難しい人口減少社会における保育所運営の現実を映し出しているといえよう。

(図表4) 保育所・幼稚園未設置の町村数と状況

都道府県名	保育所・幼稚園ともに無い町村数	保育所・幼稚園ともに無い町村の保育施設設置状況
北海道	8	へき地保育所(7) 幼児センター(1)
福島	1	児童館保育
群馬県	1	へき地保育所
東京都	1	村営保育所を民間に委託
山梨県	2	村営保育所(2)
奈良県	8	村営子ども園(1) 村営保育所(4) へき地保育所(3)
高知県	1	村営保育所
宮崎県	1	へき地保育所
鹿児島県	3	へき地保育所(1) 子育て支援拠点(2)
合計	26	

(出所) 総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた2024』、厚生労働省『令和4年度社会福祉施設等調査報告書』等より筆者作成

### 3. 過疎地域の待機児童

都市部では待機児童の解消が保育政策の重要課題とされ、人口減少地域においては、少子化による保育施設の存続が課題とされてきたが、子どもの数が少ない過疎地域においても保育士不足による待機児童という新たな問題が発生しているという。

北海道の離島の保育所を調査した長津(2024)<sup>6</sup>によれば、調査を行った離島にある3つの自治体では、保育ニーズはあるものの、保育士不足により0歳児の受け入れを見送る「人口減少地域型待機児童」が発生しているという。いずれの自治体も人口減少と高齢化が進行しているが、漁業研修制度によって漁師となる若い移住者を受け入れたことで一定の出生数があり、全年齢での保育料無償化の導入などによって保育ニーズが高まっている。しかし、ニーズに応えるために保育の担い手となる人材を確保しようにも地域に保育士資格を有する人がいないことに加え、基幹産業である漁業の漁繁期には、保育所の臨時補助員として働く女性までもが必要な労働力として漁業の手伝いに出る状況にあり、地域の限られた労働力の中で保育の担い手を確保することが難しく、今回の事態に至ったという。

報告の中で長津は「少子化と定員割れが農村部から都市部へと拡大しつつあるように、「人口減少地域型待機児童」も遅かれ早かれ離島以外の小規模市町村にも拡大していくと想像される。そうであるならば、離島での課題を解決する方策を考えていくことは、日本の保育をより充実させていくために必要不可欠であろう」と指摘する。

都市部の待機児童問題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

6 長津詩織「北海道の離島における保育の現状と課題」『地域と住民』第8号(通巻42号)名寄市立大学コミュニケーション教育研究センター2024年pp. 29-36

を見ていくと、人口減少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。都市部に先行して人口減少が進行している過疎地域で起きている保育の問題は、過疎地域限定の課題として見過ごすのではなく、いずれは我が国全体の課題となっていく可能性があるという視点が今後ますます求められるであろう。

#### 4. おわりに

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高度経済成長期の農村部を中心に創設されたという歴史を持つ。農繁期の託児は、乳幼児のいる農家にとって家族総出で農作業を行う時期に安心して仕事に集中するために必要な事であった。かつて多世代家族の多かった農村では、認可保育所の入所基準である家族に保育できる人がいない「保育に欠ける児童」にあてはまらないという要因もあって認可保育所に入れない子どもの保育を担ってきたのはへき地保育所であった。

人口減少の著しい過疎地域の保育について考えることは、農業をはじめとした第一次産業に従事する若い世代の子育てを考えることにつながる。例えば、移住してきた新規就農者等にとって周囲に助けてくれる親類縁者がいない中で農業をしながらの子育てに保育所は必要であり、親が安心して働くためにも不可欠である。その意味で農村や過疎地域の保育を守っていくことが、これからの我が国の農業を守ると同時に我が国の食を守っていくことにもつながっていくのではないかと考える。

#### (脚注以外の参考文献)

- ・ 社会福祉法人全国社会福祉協議会 全国保育協議会「人口減少地域における保育課題と対応－保育所・認定こども園等自らが取り組むこと、国・自治体に求めること－」2023年1月
- ・ 全国保育問題研究協議会「第63回 全国保育問題研究集会 北海道集会」総合資料2024年6月
- ・ 長津詩織「へき地保育の制度的変遷－保育制度改革および保育研究における位置づけに着目して－」『へき地教育研究71』北海道教育大学2017年1月pp. 85－95
- ・ 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
- ・ 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. 1－22