

過疎地域の保育所の動向と課題に関する一考察

A Study on Trends and Challenges Affecting Day Nurseries in a Depopulated Area

櫻井 慶一*

Keiichi SAKURAI

要旨：わが国の少子・高齢化や過疎化、地域格差の拡大等の問題は、様々な分野で今日的な最も大きな課題の一つとなっている。過疎化はすでに70年代から急速に進行し、対応して『過疎法』等も制定されてきたが、それが国家政策として「少子化問題」と関連付けられたのはようやく94年からの『エンゼルプラン』以来のことである。少子化対策はそれ以後今日まで間断なく取り組まれてきたが、依然としてその減少には歯止めはかかっている。

本研究は「過疎地域」に立地する保育所の近年におけるその動向と現状を概観し、当該地域の保育所の存立のための政策課題を整理したものである。当該地区の保育問題は都市部の「待機児童」問題の陰に隠れて全くと言って良いほど注目されていないが、「子ども・子育て支援制度」とも関連させ、そのあり方を検討することは全ての児童に対する「保育の権利」保障という制度理念を考察するためにも必要なことと考えられる。

キーワード：過疎地域、保育所動向、平成の市町村大合併、へき地保育所、
子ども子育て支援新制度

1、はじめに

わが国で「過疎」という語句が公文書で最初に使われたのは、67（昭和42）年に閣議決定された「経済社会発展計画」であるとされている。⁽¹⁾その後、70年にはこうした地域の振興や生活の基盤整備を目的に、人口の減少率や高齢化率（若年者率）、財政力指数等々を基準に『過疎地域対策緊急措置法』が制定され、その後『同法』は10年ごとの4回にわたる延長・改定を経て、現在は『過疎地域自立促進特別措置法』（以下『過疎法』と略記する）に引き継がれている。

しかし、こうした数次にもわたる『過疎法』の制定や平成の「市町村大合併」にもかかわらず過疎化は止まらず、現在では神奈川県と大阪府を除いた45都道府県、775市町村に過疎地は拡大しており、全国の1720市町村の45.1%を占めるに至っている（表（1）参照）。状況はさらに深刻化しており、日本創成会議の2014年5月の「報告書」では、「2040年までに、全国1800の自治

* さくらい けいいち 文教大学人間科学部

体〈政令市の行政区単位のものも含む〉のうち、約半数の896自治体が消滅可能都市」であるとされ、同年9月には内閣府に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、官民をあげてその対策が進められていることは周知の通りである。ちなみに消滅の可能性がある市町村とされた896市町村のうち約7割の618市町村は現時点での過疎指定地775の中に含まれているものである。

一方この間、90年の1.57ショックを受け、少子化対策は94年からの「エンゼルプラン」（「緊急保育対策等5か年事業」）を皮切りに、「新エンゼルプラン」、「子ども・子育て応援プラン」、「子ども・子育てビジョン」など、今日まで間断なく実施されている。しかし、90年に122万人あった出生児数は、16年では100万人を割り込むなど≪総務省16年度速報値≫、依然として少子化に歯止めはかかっている。

人口減少に伴う保育問題は、今日では都市部のドーナツ化現象でも見られることであり、中山間地では全国的に広く共通する課題である。ところが、こうした過疎化（少子化）や貧困、経済格差の拡大等の問題が深刻化したこの20年間余、保育問題では大都市部の「待機児」問題はしばしばメディアで取り上げられているが、過疎地の保育問題が取り上げられることはほとんどなかった。そのため、過疎地の保育所経営に危機感を感じた当事者団体である（社）全国私立保育園連盟は、90年からは「保育総合研究委員会」でその調査・研究をスタートさせ、97年からは当該地域の関係者等による「過疎地（人口減少地域）保育サミット」をほぼ毎年度開催して、その固有の課題の解消を図るための運動を展開し、それなりの成果をあげてきた。しかし、そうした事実も報道されることはこれまで全くといってよいほどなかった。⁽²⁾ 本稿では問題の所在を限定するために、あえて『過疎法』にもとづく「過疎」指定地に限定してこの間の当該地域での保育所の動向や課題を整理しておきたい（当該地ではもちろん幼稚園等の課題もあるが、人口規模1万人未満の町村では保育所しかないところが多いこと、紙数の関係もあるので対象を保育所に限定した）。⁽³⁾

2、過疎化の現状と保育施設の推移

(1) 過疎化の現状と保育所の動向

16年時点での、過疎地域と全国（非過疎地）との市町村数や人口等の比較の概要は表（1）のようなものである。人口規模では全国の1割を下回るようになって久しいが、逆に市町村数や面積比では半分近くを占めており、しかも市町村数では、表にはないが16年4月では797市町村に拡大するなど、近年さらに急激に拡大している。

表（1） 過疎地域と非過疎地域比較（平成25年4月1日）

	過疎地	非過疎地
市町村数	775市町村（45.1%）	945市町村（54.9%）
人口	1033万人（8.1%）	1億1773万人（91.9%）
面積	216321km ² （57%）	161629km ² （43%）
高齢者比率	33.2%	22.8%
若年者比率	11.3%	15.4%
財政力比率	0.24	0.51

（出所）総務省過疎対策室編『平成26年版 過疎対策の現況』から作成。過疎地には部分過疎地も含む。

次に、この間における出生児数の全国および過疎地での推移をみると、その概要は表（2）のようなものである。表（2）から分かるように90年度では全国の出生児童数122万人に対して、過疎地児童の出生数は7万1千人であるので、その割合は、5.8%であった。しかし、99年には117万人に対して、4万9千人（4.2%）と急減した。この間、全国平均の出生児数は5万人（5%）程度の減少であるにもかかわらず、過疎地に限定しては30%も急落したのである。

表（2） 全国および過疎地の出生児数動向

年度	全国、そのうちの過疎地出生児数
90年	約122万人、 約7万1千人（実数値）
99年	約117万人、 約4万9千人（実数値）
11年	約105万人、 約4万3千人（推計値）
17年	95万人 うち、過疎地 約3.9万人（推計値、以下同じ）
22年	85万人 約3.5万人
27年	82万人 約3.4万人
32年	79万人 約3.2万人

（備考）2011年までの実績値は各年度、『過疎対策の現況』および『人口動態統計』（厚生労働省）を参照して集計した。2017年数値からは「将来出生数推移予測」（国立人口問題研究所等の24年1月の中位推計を基に筆者が作成した。しかし、実際の出生児数推移は「中位推計」をやや上回っている。

さらに、06年以後の「平成の市町村大合併」を経てからの公的な過疎地に限定した保育統計はないが（「部分過疎地」や「見なし過疎地」概念がでてくること、この間、04年の公立保育所の一般財源化等の影響もあり、保育所の整理・統廃合が急激に進んだこと等のために正確な今日的な把握はかなり難しい）、筆者は、99年の4.2%の割合を基本に、90年から99年までの10年間の出生児数の減少した12万人を単純に按分して、11年度の過疎地の出生児童数は約4.3万人、同様に17年は約3.9万人、22年は約3.5万人、32年は約3.2万人程度と推計した。当然のことであるが、少人数とはいえその保育の権利が保障されなければならないことは断るまでもないことである。

次に、この間の保育所に限定した推移を示したものが表（3）である。この表については、同表の下の（備考）欄に示したように、肝心の「過疎地」をどう規定するかその概念が必ずしも明らかでないためにその数値の理解が難しいが、それでも表からは概略であるが、この期間に、①過疎指定市町村の割合が確実に進んだこと（市町村の絶対数は06年以後の大合併により減少しているが）、②過疎地の保育所の占める割合は微増であるが、過疎地の児童の在籍数および全体に占める在籍率は低下していること、その結果、③一園あたりの在籍児童数は約71人から63人に減少していることなどが理解できる。過疎地という言葉の持つイメージからは11年調査の1ヶ所あたり平均63人という数値は意外に多いとも思われる可能性があるが、11年当時の全国の非過疎地の保育所（＝一般の保育所）の一ヶ所あたりの在籍児数はちょうど100人程度であったので、過疎地のそれは6割強程度という意味である。

さらに表にはないが補足しておくならば、過疎地の保育所については90年調査時点では0～2ヶ所の町村が全体の6割近く、1ヶ所のみが21.4%となっていた。つまり当時は、広い町村域に1～2ヶ所の保育所が文字通り地域の生活施設として必死に営まれ、その施設が廃止された場合には直ちに保育の権利が保障されない町村に転落する構造を示していた。⁽⁴⁾ また次表（4）にも関連するが、90年当時、過疎地の保育所のうち定員規模が121人以上の園はわずか4.1%しかなく、逆に30人以下の小規模園は13.2%もあった。そうした実態の中で、90年当時の過疎地の

一ヶ所あたりの単純平均在籍児童数は71.8人であったのである。大合併による整理・統廃合を経ても、なおこの間に63.2人へと当該地の保育所規模の縮小化が進行したのである。

表（3） 過疎地域での保育所の概要（90年と11年）

	90年調査（*1）	11年調査（*2）
全市町村数 (うち、過疎指定市町村数) 全市町村に対する過疎市区町村の割合	3246市町村 (1143) 35.2%	1727市町村 (776) 44.9%
全国の認可保育所数、 (在籍児童数)	22836ヶ所、 (172万人)	21751ヶ所（除く福島県内13市町村分）、(208万人)
過疎地の保育所数 全保育所に占める過疎地の保育所の割合	2925（公立2204、私立721） 12.8%（22836÷2925）	3005（公・私うちわけ不明） 13.8%（21751÷3005）
過疎地の1市町村あたり保育所数	2.6ヶ所（2925÷1143）	3.9ヶ所（3005÷776）
過疎地児童の在籍児童数、在籍率	21万人、約13%（*3）	19万人、9.1%、
過疎地域の1園あたり平均在籍人数	71.8人（21万人÷2925）	63.2人（19万人÷3005）

（備考）

（*1）90年調査は拙稿「過疎地域に置ける民間保育園実態調査」『農山村の保育所の現状 今後のあり方および振興策』全国私立保育園連盟、91年6月、3頁参照。

（*2）11年度調査の過疎地統計には、市町域に「部分過疎地」や「みなし過疎地」があるために「過疎指定」を受けている市町が157ある。その中に含まれる旧過疎指定市町村数は303である。部分過疎地等を含むために指定されている157市町の合計の保育所数は4371園、在籍児童数は399465人である。これらの数値を、表（5）を参照し、その数値から一旦除外すると、狭義の過疎地の保育所数は、6770－4371＝2399ヶ所、在籍児童数は551387－399465＝151922人となる。1ヶ所あたりでは、151922÷2399＝63.3人となる。157市町に合併された旧過疎指定町村数は303であるので、当該地域市町村の保有する保育所数を90年当時の数値を根拠に、控えめに平均2園と見積もると、2×303＝606がその保育所数になるので、11年時点では狭義の過疎地の保育所数は2399＋606＝3005ヶ所と推計できる。同様に、園児数は606×63.6人＝38541人と考え、151922人に加え、総計190463人が表（3）の数値根拠である。

（*3）90年度の過疎地児童の在籍児童数および在籍率の数値は、当時の筆者の新潟県の調査結果を元に全国調査の概要から一般の保育所の74%程度と推計した数値の合計である。

こうした人口減少の影響は、表（4）のような近年における保育所の定員規模別数動向にも反映している。表（4）は過疎地の保育所に限定した調査ではないが、この間、少子化にもかかわらず、女性就労者の増加等に伴い認可保育所数は増加し、その規模も総じて拡大した。しかし、表を詳細にみると30人から120人までの規模の保育所割合はあまり変わらず、この間、私立保育所では大規模園と小規模園に2極分解し、公立保育所では比較的規模の大きな園に集約される傾向がはっきりしている。表（4）からは、経営問題もあるため私立（民間）保育所では小規模になっても経営を続けざるを得ない様子や、公立園ではこの間の一般財源化、行財政改革による整理・統廃合等、経営の効率化を求める流れの影響もあり、急速に大規模化が進んだ（でいる）ことが示唆されている。

表（４） 公・私保育所定員規模別数推移（各年10月1日）

年度	総園数	30人未満 箇所数	30人～120人 箇所数(割合)	121人以上 箇所数
05年(平成17年)	22624	1244 公(613) 私(631)	18047 (79.8%)	3333 公(1728) 私(1605)
09年	22898	1192 公(494) 私(698)	18160 (79.3%)	3546 公(1773) 私(1773)
12年	23740	1215 公(409) 私(806)	18419 (77.6%)	4106 公(1794) 私(2312)
14年	24509	1210 公(361) 私(851)	18756 (76.5%)	4543 公(1869) 私(2674)

(出所) 各年度『社会福祉施設等調査報告』による。

(2) 過疎地の保育所の現況

11年度におけるわが国の都道府県別の認可保育所および過疎地のその概況は表（５）のようなものである。表は「部分過疎地」等を含んだものであるため、京都市のような政令市や多くの県庁所在地等も含まれるという不合理があるため、先の表（３）ではそれらの157市町から303の旧過疎指定市町村に所在する保育所を除いたもので計算したが、本表は公的統計上の扱いで統一した。そのため表（３）との間に大きく違いが生まれている。具体的には、過疎地の保育所数は表（５）では6770ヶ所と、表（３）の3005ヶ所の倍以上になっており、同様に在籍児童数は55万人と3倍近く、在籍児童数の平均も81.4人と63人の1.3倍、過疎地保育所の割合も26.5%と3倍近いものとなっている。表（５）は都道府県別の概要を見るのには良いが、その場合でも、都道府県によっては過疎地の保育所関係の数値が過大に計上されているので注意が必要である。⁽⁵⁾

表（５） 全国および過疎地の市町村数・保育所数・在籍児童数

都道府県	全市区町村数 (a)	過疎指定市町村数 (b)	過疎化率 b/a (%)	全保育所数 (在籍児童数) (c)	うち、過疎地保育所数 (在籍児童数) (d)	過疎地保育所率 d/c (%)	過疎地保育所所在籍率 d/c (%)
1 北海道	179	143	79.9	805 (64281人)	360 (22748人)	23.9%	35.4%
2 青森	40	28	70.0	447 (32577)	92 (5754)	20.6	17.7
3 岩手	34	23	67.6	321 (24963)	159 (10835)	49.5	43.4
4 宮城	35	7	20.0	224 (21034)	53 (4504)	23.7	21.4
5 秋田	25	20	80.0	241 (22579)	161 (15466)	66.8	68.4
6 山形	35	20	57.1	221 (19951)	109 (8957)	49.3	44.9
7 福島	59	27	45.8	255 (21064)	59 (3686)	26.2	17.5
8 茨城	44	4	9.1	456 (44571)	26 (2019)	5.7	4.5
9 栃木	27	3	11.1	323 (29660)	29 (2102)	9.0	7.9
10 群馬	35	14	40.0	393 (42129)	178 (15764)	45.3	37.4
11 埼玉	64	4	6.3	887 (78811)	23 (1393)	2.6	1.8
12 千葉	54	5	9.3	667 (68828)	22 (1165)	3.3	1.7
13 東京	39	6	15.4	1644 (166471)	15 (501)	0.9	0.3
14 神奈川	33	0	0.0	992 (96770)	0 (0)	0.0	0.0
15 新潟	30	14	46.7	674 (57704)	288 (22657)	42.7	39.3
16 富山	15	3	20.0	294 (28675)	114 (11926)	38.8	41.6

17	石川	19	8	42.1	344 (34180)	124 (10168)	36.0	29.7
18	福井	17	6	35.3	263 (24099)	112 (9676)	42.6	40.2
19	山梨	27	15	55.6	229 (19038)	154 (12640)	67.2	66.4
20	長野	77	37	48.1	532 (48904)	284 (25282)	53.4	51.7
21	岐阜	42	14	33.3	412 (39551)	145 (11603)	35.2	29.3
22	静岡	35	8	22.9	494 (51944)	147 (14434)	29.8	27.8
23	愛知	57	5	8.8	1143 (134999)	74 (7722)	6.5	5.7
24	三重	29	9	31.0	406 (37074)	137 (11716)	33.7	31.6
25	滋賀	19	2	10.5	234 (25269)	34 (3828)	14.5	15.1
26	京都	26	9	34.6	465 (51279)	322 (33084)	69.2	64.5
27	大阪	43	0	0.0	1148 (134386)	0 (0)	0.0	0.0
28	兵庫	41	9	22.0	804 (78254)	92 (7229)	11.4	9.2
29	奈良	39	15	38.5	188 (22283)	19 (1128)	10.1	5.1
30	和歌山	30	16	53.3	202 (18968)	73 (5179)	36.1	27.3
31	鳥取	19	12	63.2	177 (15654)	87 (7946)	49.2	50.8
32	島根	21	19	90.5	250 (18987)	250 (18987)	100	100
33	岡山	27	20	74.1	385 (39905)	241 (23727)	62.6	59.5
34	広島	23	16	69.6	575 (56298)	378 (31147)	65.7	55.3
35	山口	19	12	63.2	288 (24551)	224 (18436)	77.8	75.1
36	徳島	24	13	54.2	208 (14337)	54 (2718)	26.0	18.9
37	香川	17	8	47.1	194 (18841)	105 (10302)	54.1	54.7
38	愛媛	20	17	85.0	308 (23399)	244 (18617)	79.2	79.6
39	高知	34	28	82.4	245 (19331)	201 (15878)	82.0	82.1
40	福岡	60	19	31.7	827 (95525)	161 (14358)	19.5	15.0
41	佐賀	20	9	45.0	203 (19627)	119 (11981)	58.6	61.0
42	長崎	21	12	57.1	405 (31472)	273 (20369)	67.4	64.7
43	熊本	45	27	60.0	551 (46963)	274 (15372)	49.7	32.7
44	大分	18	16	88.9	255 (20400)	224 (17797)	87.8	87.2
45	宮崎	26	16	61.5	371 (29313)	184 (13191)	49.6	45.0
46	鹿児島	43	40	93.0	433 (34137)	308 (24991)	71.1	73.2
47	沖縄	41	18	43.9	368 (35100)	38 (2405)	10.3	6.9
	全国合計	1727	776	44.9	21751か所 (208万4136人) 平均95.8人	6770か所 (55万1388人) 平均81.4人	31.1 (平均)	26.5% (平均)

(備考)

- ①全市区町村数および過疎指定市町村数は、総務省自治行政局過疎対策室編『過疎対策の現況 平成23年度版』による。数値は2010年4月1日時点のものである。見なし過疎地、部分過疎地も含む数。
- ②全国の保育所数は2011年10月1日時点、厚生労働省『社会福祉施設等調査報告』による。政令市や中核市分も含む。福島県についてはデータなし市町村が13町村ある。
- ③過疎地域にある保育所数は、総務省統計局編『統計でみる市区町村のすがた 2014』をベースに旧過疎地指定の該当市町村について個別的に調べたものの合計数である（公・私別保育所数の市町村別単位の全国一覧の調査統計は現時点では見あたらない。また、当該地に限定した在籍児童数については、見当たらない）。
- ④島根県については、10年4月1日時点では全市町村数は表のように21市町村であったが、その後、11年10月1日まで、旧 東出雲町が松江市に、旧 斐川町が出雲市に編入合併されたため、全市町村数＝過疎地は19市町村となり、全県が形式的には、過疎地または見なし過疎地等になった。そのため、本表での11年10月1日時点での過疎地の保育所調査の保育所数及び在籍児童数は全保育所数および在籍児童数に一致して（＝100%となって）いる。

3、過疎地の保育制度の課題と今後の展望

(1) 過疎地の保育所制度と関係団体の動向

保育（所）制度に関しては、15年度からいわゆる「子ども・子育て支援新制度」が施行されて大きな転換期を迎えている。新制度の当面の大きな政策的なねらいは、給付財源の一元化を目的としたものに限定された感があるが、もともと大都市部での「待機児」解消がその目的の一つであるために、本稿のように「過疎地」の保育の振興という視点に関しては大きな課題（限界）を抱えている。

過疎地の保育制度の形成に関しては、「はじめに」でも述べたように、（社）全国私立保育園連盟が97年に鹿児島県で第1回の過疎地保育サミットを開催して以来、沖縄や北海道、本州の当該各地などを会場にほぼ毎年度開催され、16年度までに計18回の歴史を積み重ねている。その間、具体的な運動成果として実現したのものには、①20人定員の保育所（保育所定員の切り下げ）、②学童保育の定員設定規模条件の緩和、③様々な特別保育事業の最低人数要件の緩和、④事務職員等の配置基準の改定、⑤その他（通園バスの特別措置、小規模保育所の保育単価の改善、主任保育士のフリー化、15人未満の保育所の分園方式化、保育単価の10人刻みでの柔軟化）等々がある。もちろん、こうした制度改善は他の団体や関係者の働きかけもあるので、全国私立保育園連盟だけの成果ではないが、結果的にはその改善成果は「分園」制度に典型的にみられるようにむしろ大都市部の保育所にも大きな恩恵が及ぶものであった。今日的には、過疎地域や人口減少地域での高齢者施設等との複合的な「地域包括支援センター」の設置の促進策が同連盟の改善提言と結びついたものとして注目される。

しかし、こうした運動成果にもかかわらず、過疎地に最も必要と考えられる制度課題である人件費の最低保証制度（＝定員定額制度）は今日でも実現していない。また、小規模化に伴う異年齢保育（縦割り保育）の積極的な推進のための条件づくりや保育のあり方研究も進んでいない。さらに言えば、保育所規模の適正化論議は子ども・子育て支援新制度の進行に隠れてまったく手付かずの状態である。

(2) へき地保育所制度の廃止

過疎地に特有な保育所制度として長い間重要だったものに、61（昭和36）年に制度が設立され独自の発展を遂げてきた「へき地保育所」制度がある。へき地保育所は戦前の農繁期託児所などが、戦後初期からの常設の通年保育を求める地域の要望に応える形で農村部の多くに創設されたものである。その後、昭和30年代中期からは、保育料も均一かつ低廉なこともあり簡便な保育所として各地で急速に普及が進み、表（6）のように70年代前半にその設置数のピークを迎えた。しかし、一般に未満児、乳児保育への対応ができない、給食設備（調理室）がない、中には専用の保育室（部屋）等もない、保育士の有資格者の割合が低いところもあるなどの構造的な問題点をかかえていたため、認可保育所の整備が進む70年代中期以後は量的には急減した。

こうした状況下、新制度になり、突如へき地保育所はこれまでの長い歴史に幕を降ろすことになった。へき地保育所制度は、『子ども・子育て支援法』第30条の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たからである。へき地保育所は地域型保育給付の枠内で市町村の自主事業として展開される「小規模保育事業」に制度的には吸収されたのである。

表（6）へき地保育所の推移（各年度10月1日）

年度	箇所数	備考
61（昭和36）年	340	へき地保育所設置要綱で制度開始
70（昭和45）年	2439	へき地保育所数戦後最大
84（昭和59）年	1839	
02（平成14）年	1104（公営951、私営153）	
08（平成20）年	690（公営563、私営127）	
12（平成24）年	545（公営449、私営96）	
15（平成27）年	制度廃止	子ども・子育て支援新制度発足

（出所）各年度『社会福祉施設等調査報告』から作成

しかし、地域でのこの2年間の実際の展開を見ると必ずしもすべて順調に移行したわけではなさそうである。両制度には下表（7）のように、その目的や主たる対象児年齢、保育料等々に本来かなり大きな違いがあるからである。⁽⁶⁾ さらに小規模保育所への移行に伴い、原則として求められる給食サービスの実施（調理室設備の設置・改善）や保育士の配置等々の新たな課題も生ずることから、もともと国からの補助金額も低いこともあり、市町村独自の判断で保育施設として当面はそのまま存続させたところも多いのではないかと推測されるのである。⁽⁷⁾ それははともかくいずれにせよ、わが国の保育所の歴史に大きな足跡を刻んだへき地保育所制度の54年間の意義については、いわゆる「農村型保育」の典型として、正当に総括する今後の検証が必要と思われる。⁽⁸⁾

表（7）へき地保育所と新制度での小規模保育所比較

	へき地保育所	小規模保育所（A）型
設置根拠	へきち保育所設置要綱	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（82%）であるが私営もある	社会福祉法人もあるが、企業やNPO法人など多い
対象年齢	3歳児以上が原則	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）「へき地保育所」についてはこれまでの一般的な利用状況を基準に筆者作成

4、終わりに一過疎地域で望まれる保育制度改正にむけての基本視点—

筆者が過疎地の保育問題に関心を有するようになったのは、81年に新潟県の過疎化しつつあった小さな市の短期大学幼児教育科に赴任してからのことである。90年からは（社）全国私立保育園連盟で研究員も努めるようになり、各年度の過疎地保育サミット等にも深く関わり今日に至っている。

そうした立場から今後の当該地の保育制度のあり方を考えたとき、筆者は検討には次の3点の視点が前提として必要だと考えている。その第一は、過疎問題は高度経済成長問題との関連でう

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その解決はできないこと、第二には、当該地域では保育問題に限らず、経営努力を越えた、たとえば無医村問題や学校の統廃合問題等々、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こと、第三には、保育問題に限定しても制度問題だけではなく、小規模保育ゆへの保育方法の工夫や人材育成、そしていわゆる経営努力の効用と限界についても考えることが必要であることなどである。

第一の視点に関しては、子育て世帯の多くが若年層であることにかんがみ、とりわけ過疎地域は所得水準が相対的に低い家庭が多いことを考慮し、第1子からの保育料の軽減策等が拡大されることが必要と考えられる。保育所は地域存続の重要な社会的インフラの一つであることに鑑み、当該地域に一つしかないような私立保育所の場合には、その制度的な安定化のためには、「定員定額制度」の実現が望まれている。

第二の視点に関しては、多機能型福祉の構築に向けて、家族全体、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・推進が望まれている。⁽⁹⁾ そのためには保育士の現職教育の強化を通じて、「保育ソーシャルワーク」の視点で地域の多様な利用者（児童）に関わるような福祉人材の育成が急務である。また、並行して保育所と高齢者福祉施設等との合築、複合化等をさらに行いやすくするための制度改善が必要である。そうした動きは必要に応じてすでに全国各地で起こっているが、それらを制度的に後押しする財政的な支援や現職保育士の福祉（ソーシャルワーク）的視点での再教育の支援等が強く求められている。⁽¹⁰⁾

第三の視点に関しては、地域の保育実態に応じたきめ細かな制度の実現のために必要な配慮が求められていることと理解したい。たとえば少人数保育の限界を補うために他の保育所や小学校等との交流のためのバス代や交流事業費の補助金制度の創設等が必要となろう。また、少人数であるので縦割り保育をせざるを得ないが、3歳以上児ではそれにふさわしい縦割り保育制度としての保育士の受け持ち定数や施設設備の改善なども求められよう。

子どものいない（少ない）地域社会では、すべての児童が健全な発達のためには集団保育の場を必要としており、その意味では本来的に「保育を必要とする」環境にあると考えられる。新制度での今後の「保育の必要性」の認定基準にそうした社会的な基準が追加されることは当然のことである。

（注）

- （1）国土庁『平成10年度版 過疎対策の現況』平成11年9月、1頁参照
- （2）過疎地保育サミットは97年11月に、鹿児島県輝北町を舞台に、ほぼ毎年度全国の当該地を持ち回りで開催され、今年度まで18回を数えている。本稿中で触れているようにその運動成果にはそれなりに大きなものがあつたように思われる。筆者は90年度からその研究組織に関わるようになっていたが、97年度からの保育サミットについては、残念ながら連盟の発行している機関紙『保育通信』を除いてはこれまでほとんどメディアに取り上げられることはなかった。筆者の知る限り一般紙ではないが、『日本教育新聞』が2015年7月6日号で、鳥取市での大会の人口減少地域の保育問題に関する分科会での筆者の発言等を比較的大きく特集している程度である。
- （3）人口1万人未満の町村では、保育所設置のみ設置か、幼保ともに未設置の町村が全体511町村中273（53.4%）である。人口5000人未満では247市町村中186町村（75.3%）がそうした地域である（平成26年度 文部科学省『幼児教育実態調査』）。過疎地での保育行政はこれまで比較的公費補助が手厚かった保育所中心で行われてきたことは周知の通りである。

- (4) 拙稿「過疎地における民間保育園実態調査」『農山村保育所の現状 今後のあり方および振興策』（全国私立保育園連盟編、91年6月）参照。
- (5) 具体的には、群馬県や富山県、新潟県、長野県、静岡県、京都府、岡山県、広島県、鳥取県、山口県、香川県、高知県、さらに九州各県では福岡県を除く各県が、県庁所在地やそれに準ずる地方の大きな市が部分過疎地の関係で表（5）中では過疎地のその数値に反映している。その割合が過大に計上されている可能性が高い府県である。
- (6) 拙稿「人口減少地域の保育問題—これまでとこれから—」（平成27年度 全国私立保育園連盟研究大会第11分科会資料、15年6月18日）参照。「へき地保育所と小規模保育所の比較では、表（7）とほぼ同じものに福田いずみ『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』（JA共済総合研究所編、2016年10月）などがある。なお、新制度の「特例地域型保育給付費」では対象が3歳未満児中心であり、必ずしも過疎地の保育所の廃園防止にはならないことは、村井祐昭「人口減少地域の保育を考える第11回」『保育通信』2017年1月号参照。
- (7) たとえば、筆者の知る限りでは16年度では稚内市や長岡市などがそうである。新制度の全体像が明らかになったのが遅かったこともあり、545ヶ所のへき地保育所が一度に移行したとは考えにくい。また、その背景にはもともと国・県からの補助金も低かった（各200万円程度、国県あわせても総額で400万円程度の定額補助金）ので、新制度になっても地域住民の強いニーズがあるところでは、そのまま市町村の独自の判断で当面はへき地保育所を続けているのではないかと推測されるのである。
- (8) へき地保育所制度については、さしあたり拙著『現代地域保育制度の研究』相川書房、89年7月第2章、第3章を参照のこと。
- (9) 「地域共生社会」の実現や「ニッポン一億総活躍プラン」の遂行のための専門職の有効活用に加えて、キャリアパスの形成も目的としたものであるが、2021年度からは保育士や介護福祉士、看護師等に共通した養成教育内容の導入の開始が厚生労働省の改革工程表では予定されている。それは人口減少地域に求められる多世代型対応の「地域包括支援センター」の人材に関しても有効と思慮されるが、その専門性の担保に関してはそれぞれの業界からの批判もある。なお『福祉新聞』、2017年2月20日号参照。
- (10) 保育ソーシャルワークの意味やその必要性については、拙稿「「保育ソーシャルワーク」の成立とその展望—「気になる子」等への支援に関連して—」『生活科学研究 第38集』文教大学生生活科学研究所、2016年3月を参照。児童福祉施設としての保育所であることから本来的には当然の所与の機能としてそうしたものが求められている。そうしたことを意識した保育・福祉関係者の一部により、ようやく2013年度からは学会も発足し、2016年度からは現職を対象とした養成講習がスタートしたが、保育現場全体の理解、普及にはまだ時間がかかりそうである。