

研究ノート

# 小規模自治体における 子育て環境についての意識

A Study on the Consciousness of the Child-rearing in Small Municipalities

栗田克実

Katsumi KURITA

保健福祉学部 コミュニティ福祉学科

## 抄 録

本研究の目的は、都市部に近接する小規模自治体で暮らす住民の子育てに関する意識について、子育てに関する満足度とニーズを調査した結果から概観し、類似する多くの自治体における子育て支援策への示唆を得ることである。

中核市である旭川市に近接している、人口およそ8,000人の東川町A地区において調査可能であった66世帯に対して、2015年8月に調査の趣旨を説明のうえ、個別面接調査法により調査を実施した。

調査の結果、子育てに関する満足度については、子どもを持つ世帯と持たない世帯でやや異なる結果が見られた。

子どもを持たない世帯では83.3%が地域内の子育て環境に満足していると答え、住民間のつながりが強く、「自分たちの地区の子どもは、自分たちで育てていく」と考えている住民が多かった一方、現に子育てを行っている世帯では子育て環境に満足していると回答したのは60%にとどまり、学校が遠いことや社会資源の不足を指摘する声があった。

また、地域内に小学校が存在していることの重要性に言及している回答も多く見られた。このことから、地域に存在している教育機関が、その地域の社会的結合の鍵を握っているといえる。しかし、A地区にはB団地が造成されていることから、現住民と新住民の関係性を大切にしながら、子育てに対して地域の互助の再構築を図っていくことが必要である。

## I. はじめに

近年、日本社会が慢性的に抱えている大きな課題として、歯止めがかからない少子化、そして大都市圏への人口集中があげられよう。大都市圏では、人口の自然増が緩やかになってきたものの、それを地方からの人口流入（社会増）が補う構図となっており、その意味では、確かに大都市圏がそれ以外の地方から人口を吸収することで、その規模を成長させ続けているといえる。その一方で、地方都市ならびに郡部においては、深刻な人口構造の変化に直面している。つまり、若年層の人口流出と自然減を伴って過疎化をさらに進行させており、地域住民相互の関係性の希薄化が懸念される状況にある。

また、コミュニティの中における子育て家庭の孤立の問題、子育ての不安感・負担感の増加は年々深刻さを増しているように見受けられる。

子育てをめぐる諸課題は、決して「自己責任」という言葉で片付けられるものではない。口先や掛け声だけにはとどまらない、地域社会全体での支援と予防への取り組みが求められるものばかりである。しかし、共働き世帯、単親世帯の増加、そして働き方の多様化によって保育ニーズが増大してきた。その結果、特に大都市部において、保育所の待機児童あるいは「潜在的待機児童」が発生し、「保活」が求められるほどに深刻さを増している。

現在の保育制度改革の動向に対し、向平（2011）は、「都市部の保育問題に焦点を当て解決を図ろうという

ものである」と指摘している。そのうえで、「都市部における定員 60 人以上の認可保育所を対象とする議論の影で、人口減少が重要課題である過疎地域の保育問題については、ほとんど議論がなされていないのが現状である」と述べている<sup>1)</sup>。

その一方で、過疎地域においては、進行し続ける少子化の影響により幼児期の教育・保育機能の低下に直面している。特に、1970 年代中期から、過疎地域における保育所の定員割れが深刻な問題となっている<sup>2)</sup>。

これらの地域では、就学前児童のための教育・子育て支援施設が廃止され、現に就学している児童に対する学校外教育施設もほとんど存在しておらず、教育環境や子育て環境が乏しくなっていると言わざるを得ない。

人口減少による効率化と地方財政の貧困から行われてきた保育所の統廃合は、地域の労働と連動して、保護者が子育てをする場を無くし、地域住民が必要とする社会資源を喪失していく危険性があり<sup>3)</sup>、子育て環境の悪化が少子化をさらに進展させることにもなりかねない。

そして、地域に子どもがいなくなるということは、その地域の「人口学的破綻」はもちろんであるが、小学校の統廃合など地域のよりどころの消失も相まって「精神的破綻」をも導きかねないと山本 (1996) は指摘している<sup>4)</sup>。

本研究は、都市部に近接する小規模自治体で暮らす住民の子育て環境についての意識について、子育てに関する設問の回答結果を概観し、類似する多くの自治体における子育て支援策への示唆を得ることを目的とした。この地区を対象にした研究成果は、産業構造の特性や地域の成り立ちなど歴史的な背景を考慮したとしても、「超高齢化」の可能性に直面している小規模自治体においても参考になるであろう。

## Ⅱ. 調査対象地（東川町）の概況

ここで、調査対象地である東川町の概況について若干述べておきたい。同町は、旭川市に隣接し、背後に大雪山を控える位置にある。行政が多彩なアイデアを打ち出し実施した諸施策が功を奏し、隣町（東神楽町）と並び人口増を実現した。

同町は、米作に適した豊かな上川盆地の中央に位置し、しかも長年にわたり多額の補助金が投入され良好な生産条件が整備されていたという恵まれた地域であった。この生産力の高い米造りは全道でも揺るがな

い地位を占めているが、これを基盤にして新しいアイデア産業を次々に試みていくことができたのである<sup>5)</sup>。

今日では、木工業をはじめ、教育事産業（専門学校）、観光産業が町を潤し、団地や住宅に多数の人を呼び込むことができたのも「農業」という基盤があったからであるといえよう。

さらに人口増にプラスに働いたのは、基礎人口の定着であった。高齢化と跡継ぎ不在によって作付けできなくなった土地は貸し出され、「地代収入」に代った。折しも高齢化で耕作不能になった土地は規模拡大をはかる農家に集約されて行き、他方少ない年金だけで暮らすようになった老人の家計を「地代収入」が補充することになった。高齢者世帯がこの地にとどまり人口流出を止める役割を果たしたのである。これは、生産性の高い農地ゆえに借り手に事欠かなかったからである<sup>6)</sup>。つまり農業生産性の高い町村では基礎人口を維持できたことで、人口減少をくい止める効果もたらされ、人口増を下支えしたのである。

人口構造に着目すると、同町の人口は、町制施行以降でみていくと、1959 年には 10,564 人であったが、その後、1994 年には 7,000 人台を割り込んだ。

直近の人口では 8,115 人 (2015 年国勢調査) となっており、2000 年以降この 15 年程度で人口が約 6% 回復 (増加) していることから、自然減を社会増でカバーしている道内においても数少ない自治体の一つといえる。これは、1990 年代まで過疎化や少子化で人口減少が続く中、町を挙げて積極的に取り組んできた移住促進施策によって、旭川市のベッドタウンとして着実に人口を増やしてきたことに起因している。また、2015 年には、全国で初の公立日本語学校となる「東川町立東川日本語学校」が開校し、同町の交流人口の増加、それに伴う「地域および地域経済の活性化」に貢献するであろう<sup>7)</sup>。

次に人口増加率に着目してみたい。表 1 は東川町と全道における 2010-2015 年の人口増加率 (年齢 5 歳階級別のコーホート) を示したものである。

これをみると、20~24 歳、65 歳以上を除く年齢階層において人口が増加していることがわかる。特に子育て世代とされる 30 歳台とその子ども世代となる 5~9 歳までの人口流入が顕著である。なお、同町は「過疎地域自立促進特別措置法」における過疎地域の指定を受けていない数少ない自治体の一つである。

同町では、人口減少を食い止めようと、人口が 7,000 人を割り込んだ 1994 年度から、宅地開発など定住促進に向けた施策を開始させた。民間賃貸住宅建築

表1 人口移動率（2010-2015）（5歳階級コーホート）

	5～9歳	10～14歳	15～19歳	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳
東川町	19.3%	8.3%	2.0%	-24.5%	13.9%	32.8%	22.8%	10.7%
全道	0.6%	0.4%	0.8%	-9.4%	-6.3%	-0.7%	-0.2%	-0.6%
	45～49歳	50～54歳	55～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75～79歳	
東川町	3.1%	3.6%	1.4%	0.2%	-3.9%	-2.0%	-3.0%	
全道	-1.0%	-1.1%	-1.5%	-1.8%	-3.4%	-6.0%	-9.6%	

支援事業を行い、民間アパート建築には補助金を出すなど町独自の取り組みも行っている。

また、「写真甲子園」「写真文化首都」などブランドの構築により知名度アップにつながる事業を展開し、「高住民サービスに価値を置く」<sup>8)</sup>行政運営を行っている。さらに、後述するが、子育て支援策の一環として、道内で最も早く幼稚園と保育所との統合（「幼保一元化」）を2002年に実現させた。

同町が2015年に策定した地方版総合戦略「写真文化首都東川町まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、「写真の町」を軸とした「写真文化首都の創造」を基本政策の1つに掲げ、2019年度の人口の目標値は現在よりも多い8,067人と設定している。

東川町は農村地域に所在がありながら、近隣に通勤可能な人口34万人規模の中核市（旭川市）があるため、全国の小規模自治体の中でも状況がやや異なる。

まず、旭川市・東神楽町（空港所在地）など近隣自治体に雇用の場が存在することから、町内での雇用機会の創出にそれほど固執しなくてよい状況にある。人口面では、近隣から子育て世代などの流入が見られ、人口減少が緊急課題にはなっていないものと思われる。

### Ⅲ. 東川町の子育て支援施策

東川町の特徴を挙げるとき、移住政策の成功が第一にかたられることが多い。しかし、その背景には、子育て環境における他の自治体との差別化に熱心に取り組んだことも含んでおかなければならない。

同町と東神楽町の共同利用施設である「子ども発達支援センターおひさま教室」は、言葉や運動などの発達に心配がある子どもの療育を行う通所施設である。親子が専門スタッフの支援を受ける相談室を設置している。同施設では、両町の乳幼児を対象に言葉や運動面、情緒面の療育を行うほか、保護者の育児相談にに応じている。また、親子で療育を受ける負担を軽くするため、きょうだい利用できる託児室も設けているし、聴覚検査室もあり、言語聴覚士が専門機器を使っ

た検査も実施している。

「君の椅子プロジェクト」を最初に取り入れたのは同町であることも特筆されよう。新しく生まれてくる住民を大切にしていることがうかがえる。

そして、高額な費用を要する不妊治療の費用を全額助成する制度を設置し、道内に例を見ない画期的な支援施策を実施している。

同町の子どもをとりまく家庭環境は、核家族化が進行する一方で、女性の社会参画の促進や雇用機会の拡大などにより、共働き家庭が増加傾向を示すとともに、雇用の場を通勤圏内である旭川市に求める傾向がより強くなってきている。これにともない働く母親の増加が目立つようになり、保育需要も一段と高まってきた。

このような状況の中、「東川町地域子育て支援センター」が2002年に設置された。「当初は併設が予定されていた東川町幼児センターが未完成のため、町保健福祉センターに暫定的に設置された。町保健福祉センターには、町の保健福祉行政を担当する保健指導係（保健師）が常駐しており、地域子育て支援センターの指導員と保健師が同室で机を並べて仕事するという環境からスタートしている。このことが結果的に、地域子育て支援センターと保健師（保健福祉行政）の結び付きを強くし、協働体制を築いていくためによい方向に働いてきた」という<sup>9)</sup>。

1998年に政府による「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を受けて、東川町幼児センター「ももんがの家」が2002年（12月）に開設されると地域子育て支援センターが幼児センターに併設された。この幼児センターは、町内に設置されていた保育所（認可保育所2カ所＋季節保育所2カ所）と幼稚園とを統合した「幼保一元化」施設であり、また、前述の地域子育て支援センターの合築施設として開園したものである。

幼児センターでは、①幼稚園教育（3歳以上児）、②乳幼児保育（0～5歳児）、③地域子育て支援センターで実施される子育て支援事業を行っている<sup>10)</sup>。

井上ら（2008）によると、東川町の地域子育て支援

センターでは、「四元一体構造」とも言うべき、就学前の子育てに関わるあらゆる施策（教育・保育・福祉・保健）の窓口となる一方、それぞれの行政、専門職との緊密な連携によってあらゆる困難を抱えた親子をサポートする体制が整えられていた<sup>9)</sup>。

子育て支援センターの中心的な職員は、保育士が担当することが多いと言われているが、保健師が担当する母子保健事業との連携がとて深いことは東川町の特徴であるといえよう。

## IV. A地区の住民調査から

### 1. A地区の概況

A地区は東川町の北東にあり、旭川市と接している。地区の南を幹線である道道が通り、交通の便もよい。

A地区には地区の中心に東川A小学校、A地区コミュニティセンター、消防団第3分団庁舎があり、また東川養護学校、公園があって、さまざまな住民活動が行われている。

また、地区内に新興住宅団地がある。同町では1994年以降、町土地開発公社および民間の宅地分譲が行われてきた。A地区のB団地はそれ以前の1983年に16戸の造成が行われ、以後1994、1999年、2008年と4次にわたる造成が行われた。

高齢化による農業離脱が進みながらも、既存居住者と新規居住者による混住がみられる地域である。

### 2. 方法

A地区の世帯数は217世帯と推定される（本調査開始前）。このうち、調査可能であった66世帯に対して、2015年8月に調査の趣旨を説明のうえ、個別面接調査法により調査を実施した。「子どもを持つ世帯（ここでは「18歳未満の子どもが生活している世帯）」とするは10世帯、子どもを持たない世帯は56世帯から回答を得られた（うち有効回答37世帯）。

### 3. 結果

#### (1) 子育て環境満足度

「A地区の子育て環境には満足されていますか？」とたずねたところ、子どもを持つ世帯では10名（世帯）中6名（60%）が「満足している」、4名（40%）が「満足していない」と回答した。一方、子どもを持たない世帯では、37名（世帯）中31名（83.3%）が「満足している」と答えており、6名（16.7%）が「満足していない」と回答し、子どもを持つ世帯

よりも高い満足度を示した。

#### (2) 子育て環境に満足している理由

子育て環境に「満足している」と答えた者（37名）に対して、その理由を自由回答によってたずねた（表2）。

子どもを持つ世帯では、A地区が持つ自然への愛着、住民同士のつながりの強さ、安全な生活環境をうかがわせる積極的な回答がみられた。また、子どもを持たない世帯では、子どもを持つ世帯の回答と類似していることに加え、東川町の行政施策に対する積極的な満足感、小学校があることへの肯定的な評価が見られるほか、「不満がない」「現状満足」という回答も散見された。

#### (3) 子育て環境に満足していない理由（複数回答）

一方、「満足していない」と答えた者に対して、その理由をたずねた（有効回答10）。こちらは自由回答とせず、栗田ら（2015）の研究を参考に選択肢を設定した<sup>10)</sup>。

子どもを持つ世帯では「学校が遠い」が最も多かった（3名）。子どもを持たない世帯では「保育所が少ない」「遊び場が少ない」「交通事故が心配」（それぞれ2名）が目立った。

#### (4) 子育て環境を良くするために必要なことは

このことについて、A地区住民が答えた内容を表3に示した。子どもを持つ世帯では、保育施設、病児保育への対応、保育施設への移動手段の充実などが挙げられた。子どもを持たない世帯では、「現状維持」の回答が最も多かったが、医療費など経済的支援に関するニーズが挙げられた<sup>12)</sup>。

## V. 考 察

東川町では、町長が「待機児童を発生させない」ことに注力しており、現に待機児童が発生していないことは、子育て世代の満足度向上に寄与しているものと思われる。現に、子ども世代を連れて移住して事業を行っている住民もいるという。同町は、子育て支援など生活環境を充実させることで近隣からの呼び込みを図っているが、魅力的なまちづくりを行い、広くアピールすることで遠方から移住者をひきつけたケースもみられる。

面接調査の結果、子育てに関する満足度について

表2 子育て環境に満足している理由（自由回答）

子どもが いる世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちの真ん中よりも素朴な田舎でのびのびと育てることができる</li> <li>・外で遊ばせていても、皆、声をかけてくれるので安心</li> <li>・近くに公園があり、交通量が少ないので（公園のまわり）安心して遊びに行かせられる</li> <li>・近所の方が協力的、頼みやすい</li> <li>・広い公園や何かと集まりがあると皆、出席するので、子ども同士も友達になり楽しく遊んでいる</li> <li>・環境</li> </ul>
子どもが いない世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状満足（類似回答4）</li> <li>・学校側が生徒一人一人を見られている</li> <li>・東川の行政の充実</li> <li>・不満がなかったからこそその満足</li> <li>・気持ちが通じ合う。近くにいるから相談し合える</li> <li>・小学校行事をすることに、地域の人たちが一緒になって参加する</li> <li>・地域の人が面倒を見てくれる</li> <li>・自然のなかでトンボやら、かえるやらを追いかけていた</li> <li>・空気よし、水よし、学校も生徒も少ないので塾のようで良い</li> <li>・教育環境が整っている。子どもが増えている。この地域で育てたい</li> <li>・助け合いをしていた</li> <li>・スクールバスとか</li> <li>・親なしで子どもだけで遊べる環境がある</li> <li>・挨拶やしつけを学校でやっている</li> <li>・幼稚園バス、苦情・クレームがない</li> <li>・心配なく、子どもが学校に通っている</li> <li>・手当てがしっかりしている</li> <li>・待機児童がいない。医療費が中学まで無料</li> <li>・学校を見て子どもが元気。見守っていきたい</li> <li>・環境が良い、便利</li> <li>・子ども会があり、夏休みに海水浴に行ったりしていた</li> <li>・面倒を見合っていた</li> <li>・不満は特にない。田舎に住んでいてこれが当たり前</li> </ul>

表3 子育て環境を良くするために必要なことは（自由回答）

子どもが いる世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・もう少し遊具がある公園があればいいと思う</li> <li>・町内循環バス子供無料</li> <li>・保育園をもっと多くしてほしい</li> <li>・子どもが病気になった時に預けられる場所</li> <li>・バス停までの移動手段を何とかしてほしい</li> <li>・スクールバス←バスの経路が変わり、家の前にスクールバスが通らなくなった</li> <li>・比べ物にならないからわからない。友達が近くにいない</li> </ul>
子どもが いない世帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもや若い人が増えるように、幼稚園ができたことは良いこと</li> <li>・充実している</li> <li>・学童保育を充実させる</li> <li>・施設があっても利用しない</li> <li>・病院等がもう少し大きくなれば良い</li> <li>・医療費を無料にしてほしい</li> <li>・プールなど施設をもっと増やしてほしい</li> <li>・授業料、医療費の無償化</li> <li>・安い価格での保育園など</li> <li>・以前に学校給食があればよかった</li> <li>・各地区に農業に直結した保育所があったが、無くなってしまった</li> <li>・ふれあい施設</li> <li>・子育て支援の統一化。役場の職員の考え方。国や地方公共団体が見られないから、自分たちが出来ないから押し付けている。責任をとらなくていい人が言っている。人と人の助け合いは人情から。強制ではない</li> <li>・現状維持</li> <li>・難しいことかもしれないが東川の小学校を1つにまとめた方が良い</li> <li>・旭川へ行くための交通手段</li> <li>・実情をよく理解していませんが、共働き世帯のために子どもを夕方遅くまで預かる施設が必要と思います</li> <li>・今ある保育所でいい。送迎バス</li> <li>・特にない（4名）</li> <li>・わからない（4名）</li> </ul>

は、子どもを持つ世帯と持たない世帯でやや異なっていた。このことは調査の自由回答からも示唆された。つまり、子どもを持つ世帯では、生活のしやすさを満足要因に挙げた回答が見られた一方、「学校が遠い」ことや社会資源の不足を指摘する声があった。その一方、子どもを持たない世帯の意識として、住民間のつながりが強く、「自分たちの地区の子どもは、自分たちで育てていく」といった意識、つまり「向こう三軒両隣」を意識している世帯が多いことをうかがわせた。

しかし、A地区にはB団地が造成されていることから、現住民と新住民の関係性を大切にしながら、子育てに関する地域の互助の再構築を図っていくことが必要であると考えられる。

また、地域内に小学校が存在していることを肯定的に捉えている回答も見られた。

若林(1999)は「学校廃校は、学区の解体と再編を意味し、地域の解体再編成まで発展する契機となっている」と述べていることから、地域に存在している教育機関が、その地域の社会的結合の鍵を握っているともいえる<sup>13)</sup>。

近年、政府が進める政策は、大企業・大都市が優遇されがちであり、小規模自治体への配慮、過疎地域における教育・子育て支援施策への真剣さは感じられない。

高見ら(2015)は、「若年層、特に可処分所得が少ないとされる子育て世代の生活を安定させるためには、子育て支援施策の拡充に加え、正規雇用の拡大や長時間労働の解消が必要である」ことを指摘し、「人口流出の防止には、地方での雇用創出やさらなる地方への権限移譲とそれともなう地域活性化施策の推進も欠かせないのだが、こうした課題に、政府は積極的に取り組まなければならない」と述べている<sup>14)</sup>。

東川町では、住民福祉施策の中でも特に子どもの保育・教育政策に力点を置いている。そこで展開されるきめ細かな保育・子育て支援や住宅建設の補助、不妊治療費用の全額助成などが若年層の定住促進に寄与していることが考えられる。

これらの施策は小規模自治体における少子化対策の参考になるものと考えられるが、高齢化の進行が止まらないこれらの自治体が単独で取り組むには財政的な制約があることも考慮しなければならない。木下ら(2013)は、資源の少ない過疎地域では地域福祉への上乗せと横出しがますます必要であることを指摘している<sup>15)</sup>。つまり、フォーマルのみならず、インフォーマルをも含めた子育てのサポートのシステムづくりが求められるであろう。

本研究はJSPS科研費(基盤研究(B))25285156『北海道における「限界集落」の維持・再生に関する実証的研究』(研究代表者鎌田とし子)の助成を受けたものである。

## 注釈および引用文献

- 1) 向平知絵: 過疎地域における保育の実態と課題—奈良県十津川村のへき地保育所を事例に—, 現代社会研究科論集(京都女子大学大学院現代社会研究科紀要), 5, 77-94, 2011.
- 2) 野辺英俊: 保育制度の現状と課題, 調査と情報, 667, 1-11, 2010.
- 3) 西垣美穂子: 農村部における保育所実態の一考察—A市におけるヒヤリング調査から—, 佛教大学大学院紀要, 35, 237-253, 2007.
- 4) 山本努: 若者定住の可能性と困難性, 現代過疎問題の研究, 恒星社厚生閣, 175-198, 1996.
- 5) 鎌田哲宏: 東川町の人口増加の要因と社会的特性, 北海道における「限界集落」の維持・再生に関する実証的研究, 211-213, 2016.
- 6) 鎌田哲宏: 前掲書, 211-213, 2016.
- 7) 東川町「日本語教育事業概要」によると、6か月課程に9名、1年課程に6名在籍している。また、この公立学校の設置に先駆けて、旭川福祉専門学校では日本語学科を2014年に設置し、1年6ヶ月課程・1年3ヶ月課程の2課程で留学生を受け入れている。
- 8) 守屋貴司: 北海道東川町の地域活性化のための地域マネジメントに関する研究, 立命館経営学, 49-5, 169-187, 2011.
- 9) 井上大樹・河野和枝・沢村紀子・前田典子・山下由紀夫・吉岡亜希子: 子育て支援センターの機能と地域子育て協同への可能性, 北海道大学大学院教育学研究院紀要, 105, 139-144, 2008.
- 10) 同町ホームページによると、幼児センターの特徴として、①東川小学校との連携プログラム、②英語指導助手による英語教育の実施、③特別支援教育支援員を配置し、集団生活を通して全体的な発達を促す指導、④栄養士が食育指導、看護師が保健教育を行い、⑤地域の豊かな自然を生かした保育環境と調和のとれた教育保育実践を進めていると述べている。
- 11) 栗田克実・塩川幸子・浅沼大樹: 「国土交通省住宅団地型既存住宅流通促進モデル事業 西神楽住民ニーズ調査報告書」, 6-76, 2015.
- 12) ただし、東川町では「子ども医療費助成」として0~15歳(中学3年)までの医療費は全額助成されている。
- 13) 若林敬子: 学校統廃合の社会学的研究, 御茶の水書房, 70, 1999.
- 14) 高見具広・風神佐知子: JILPT資料シリーズNo.151「地域における雇用機会と就業行動」独立行政法人労働政策研究・研修機構, 2015.
- 15) 木下武徳・杉岡直人・畠山明子: 過疎地域の地域福祉資源に関する予備的考察, 北海道地域福祉研究, 17, 82-93, 2013.