

# 「すべての子ども」のための支援とは①

— 自治体が取り組む「シームレス」な子育て施策(北海道東川町) —

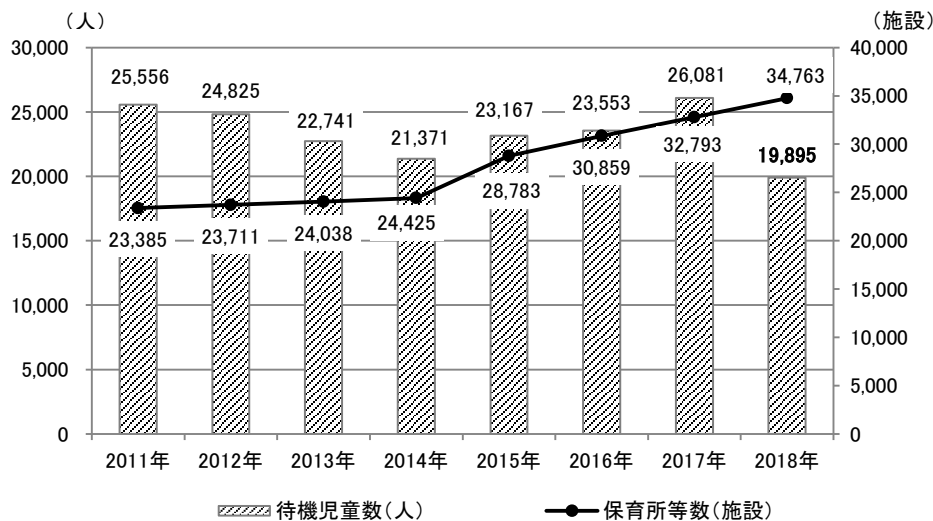
主任研究員 稲垣 円

我が国の子育てに関する社会的な支援は、様々な方面から進められてきた。しかし、そうした施策に対して「子育てしやすくなった」という前向きな評価が聞こえてくることは少ない。むしろ貧困や孤立、待機児童、不登校、適応障害、進級・進学時のギャップといった深刻な実態が、より顕在化されているようにも見える。こうした子育ての問題に対し、誰が、どのように支援することができるだろうか。本稿と次稿ではその一つの事例として、産前から子どもが18歳になるまでの「実質的な」一貫教育を目指し、実践する北海道東川町の取り組みについて解説し、地域を挙げた子育て支援について考察する。

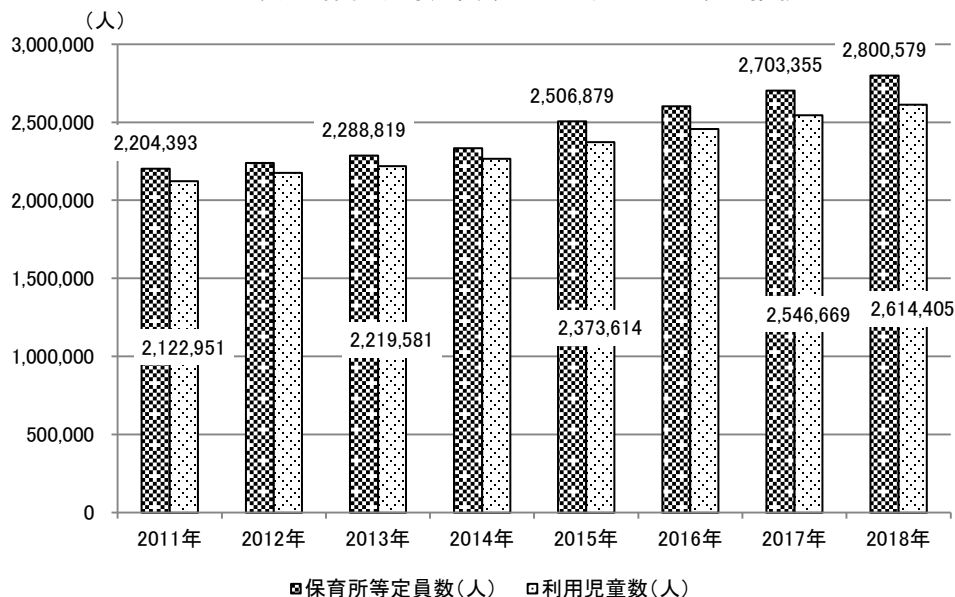
## <待機児童は減ったのか>

厚生労働省は、2018年9月7日「保育所等関連状況取りまとめ」を発表した。それによると、認可保育所への入所を希望しても入れないいわゆる「待機児童」は、前年比で6,186人減の19,895人となり、4年ぶりに減少且つ、10年ぶりに2万人を下回ったという(図表1)。これは、政府が2013年度から支援してきた「待機児童解消加速化プラン」と「子育て安心プラン」に基づく自治体の取り組みによる保育所の増設とそれに伴う利用定員数の増加が一定の効果を示した結果としている。確かに、全体としては、保育所の定員も増え、利用児童数を満たしているように見える(図表2)。しかし、別の角度から見るとまだ課題は多い。

図表1 保育所等待機児童数および保育所等数の推移



図表2 保育所等定員数および利用児童数の推移



注：保育所等数には、保育所、幼保連携型認定こども園、幼稚園型認定こども園等、特定地域型保育事業を含む  
 注：保育所等定員および利用児童数には、保育所、幼保連携型認定こども園、幼稚園型認定こども園、特定地域型保育事業における定員、利用数を含む  
 資料：厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ(平成30年4月1日)及び「待機児童解消加速化プラン」と「子育て安心プラン」集計結果」公表資料(2018年9月7日)より、筆者作成(図表1、2)

### <1・2歳児受け皿不足、地域による偏り>

保育所利用児童について年齢区分別にみたものが図表3である。全就学前児童のうち、利用児童の約6割(59.0%)が3歳以上児、残り約4割(41.0%)が低年齢児である。利用児童については、3歳以上児が多いことが分かる。一方、待機児童をみると、低年齢児(0～2歳)が9割(88.6%)に近く、そのうち1・2歳児が74.2%を占めている。女性の就業率の向上や出産後も働き続ける人が増えたことで、低年齢児の保育需要が高まっていることは想像に難くないが、需要に対する供給がまだ十分ではないことが分かる。

図表3 年齢区分別の利用児童数・待機児童数

	2018年利用児童数(%)	2018年待機児童数(%)
低年齢児(0～2歳児)	1,071,261人(41.0%)	17,626人(88.6%)
うち0歳児	149,948人(5.7%)	2,868人(14.4%)
うち1・2歳児	921,313人(35.2%)	14,748人(74.2%)
3歳以上児	1,543,144人(59.0%)	2,269人(11.4%)
全年齢児計	2,614,405人(100.0%)	19,895人(100.0%)

注：利用児童数は、全体(幼稚園型認定こども園等、地域型保育事業等を含む)  
 資料：図表1、2と同じ

では、地域別にみるとどうか。

都市部とそれ以外の地域の待機児童数をみたものが図表4である。首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（指定都市・中核市含む）とその他の指定都市・中核市の合計は13,930人で、前年比4,869人減ではあるものの（図表省略）都市部で全待機児童の7割を占めている。待機児童率でみると、都市部はその他の道県よりも0.32ポイント高く、116人に1人が待機児童になっている計算になる。全体として待機児童は減少しているが、年齢だけでなく、地域別にみてもその偏りが大きい。

図表4 都市部とそれ以外の地域の待機児童数および待機児童率

	利用児童数(%)	待機児童数(%)	待機児童率
7都府県・指定都市・中核市	1,538,805人(58.9%)	13,930人(70.0%)	0.86%
その他の道県	1,075,600人(41.1%)	5,965人(30.0%)	0.54%
全国計	2,614,405人(100.0%)	19,895人(100.0%)	0.73%

注：待機児童率=待機児童数÷申込者数、  
資料：図表1，2と同じ

### <幼保一元化は進んでいるものの…>

こうした、待機児童対策の一つとして進められているのが幼稚園と保育園機能を一体化させる「幼保一元化」だ。「幼保一元化」は、今に始まった話ではなく、終戦直後から幼稚園と保育所を一元化することについての議論と動きは続いている。近年の大きな改革としては、2001年の小泉内閣で待機児童ゼロ作戦が提起された後、2006年に構造改革特区制度の中で幼稚園と保育園の枠をそのままに、施設を一体化させる方法で「認定こども園」が推進されたことが挙げられる。2015年4月には、幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上を進める「子ども・子育て支援新制度」が始まり、認定こども園の普及も含まれている。2018年9月現在、認定こども園は、全国で6,160件設置されており（内閣府 2018年）、毎年約1,000施設ペースで増加している。

幼稚園と保育園はどちらも子どもたちが親から離れ、保育士や幼稚園教諭のもとで一定時間生活するという意味で、同じ施設のようにも見えるが、制度面や方針に違いがある。「幼稚園」は、文部科学省の管轄で「義務教育及びその後の教育の基礎を培うもの」であり、学校教育法に規定された幼稚園教育の目標を達成するために努めるとされている。多くの園は2年～3年の通園で、3歳もしくは4歳から入園し、幼稚園教諭免許を持つ者が教育する。募集が年度ごとにあるので、親がいつ入園させるかを選んで応募することができる。一方「保育園」は、厚生労働省の管轄で「保育を必要とする子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉

施設」とされている。義務教育への準備や、教育そのものを目的とした施設ではなく、仕事や就学などで「保育ができない」両親に代わって子どもを保育するための場所として位置づけられる。園によって受け入れ年齢に違いはあるものの、0～5歳で入園が可能で、保育士の資格を持つ者が保育にあたる。

幼保一元化にあたっては、これら幼稚園・保育所の持つ特性やそれぞれが行ってきた教育や保育を踏まえた、幼児教育が求められる。

今後、母親の就業率が上昇していけば、保育所機能を持つ施設のニーズがますます高まることが予想される。しかし、就業環境の整備が進まず、また就業率が上昇しても子どもの数自体が減少していけば、長期的にみると園児が確保できないことになり、施設を設置する側のメリットが見え難い、といった課題もある。本稿では解説しないが、保育士など職員の確保やそれに伴う労働環境の整備といった課題もあるだろう。子どもを預ける場という量的側面、子どもの教育・保育、職員の就業環境の整備といった質的側面、さらに親の就業や地域社会の実態を踏まえたより広い視点からも併行して議論する必要がある。

こうした中、かなり早い段階から幼稚園と保育所を併設した複合型の施設を構想し、自治体として幼保一元化を実践していた地域が北海道東川町だ。

#### <人口増加自治体-北海道東川町>

東川町は、北海道のほぼ中央、北海道の最高峰・旭岳の麓に位置する(図表5)。隣接する旭川市の市街地からは車で約25分、旭川空港からも約10分の距離にあり、豊かな自然と田園に囲まれている。夏は30度を超える日もあるほど暑く、冬は氷点下20度以下になることも珍しくはない。

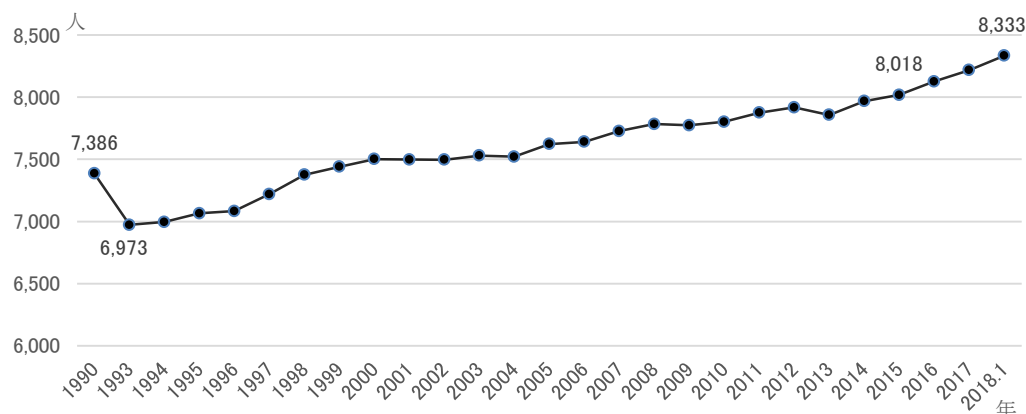
東川町は、この25年あまりの間に、道内外からの定住者により人口が約20%増加しているという(図表6)、人口減少時代において数少ない「人口増加」自治体である。これは、1985年に始まり現在まで30年以上にわたって続く「『文化』によるまちづくり」を発端とした数々のユニークな施策と地域住民を巻き込んだ取り組みの成果である。一例をあげると、全国高等学校写真選手権大会「写真甲子園」(1994年～)、「ひがしかわ株主制度」(2008年～)、手元に残る「新・婚姻届け」(2005年～)、東川町で生まれた子ども一人一人に手作りの椅子を贈る「君の椅子プロジェクト」(2006年～)、日本で唯一の「公立」の日本語学校「東川日本語学校」(2015年～)の設立等がある(東川町WEBを参照 <https://town.higashikawa.hokkaido.jp/>)。

図表5 東川町の位置



Copyright ©旅行のとも、ZenTech.

図表6 東川町の人口推移



資料：東川町データより筆者作成

### <まちを挙げた、幼保一体化施設の設立>

この東川町に、2003年に開設したのが東川幼児センター「ももんがの家」だ（以降、幼児センター）（写真）。幼児センターは、「子育て支援センター」、「幼稚園」、「保育所」の3機能が一つの施設に集約されている。東川町では、1999年ごろから常設の保育所2ヶ所、季節保育所（農繁期、漁期など保護者が多忙な時期だけ乳幼児を保育する臨時の保育所）2ヶ所の老朽化、そして共働き家庭の増加に伴い、幼稚園に対する3歳児の引き受け要望が高まっていた。そこで、町に検討委員会が設立され、幼稚園と保育園の統合施設についての検討が行われた。検討委員会には、行政、PTA、保育者といった保育所に関係する者のみならず、保育には直接関わっていない町民も交えて地区単位でも議論が重ねられた。「東川の子どもに等しく教育を受けさせたい」という共通の理念を核に、幼稚園と保育園で同一カリキュラムでの子どもの教育と家庭支援を目指し、教育保育課程の編成や指導計画の作成が進められた。

写真 東川町幼児センター「ももんがの家」（左：概観、右：プレイルーム）



写真提供：東川町

開設後は、3歳以上児の同一カリキュラム設置と合同保育の日常化、幼稚園の3才児就園、預かり保育、園行事の一本化、PTA（幼稚園）と保護者会（保育園）の一本化など、教育面・運営面の双方の一元化も進めた。さらに、構造改革特別区域法（2002年）により、現行の法律や基準によらない特別措置が認められたことから、東川町も2004年にいち早く幼保一元化特区の特区認定となり、幼保一元化施設としての稼働を始めた。具体的な保育の流れは次のようなものだ。基本保育時間は、「短時間型保育（5時間）」、「長時間型保育（11時間）」があり、保護者が必要に応じて利用することができる。保育者は、原則幼稚園教諭、保育士両方の資格保持者を配置し、一つのクラスに「短時間保育」と「長時間保育」の子どもが区別なく同居し、同じプログラムで生活する。朝8時半の登園に始まり、昼食までは一緒にとり、昼食後に短時間保育の子どもは降園の準備に入る。長時間保育の子どもはその間お昼寝の準備をして、お昼寝をする。その後、降園の18時半までをプログラムをしながら過ごす（短時間保育後も保護者の必要に応じて預かり保育が行われる）。

幼保一元化が進行したことで、2005年4月には「東川町幼児センター条例」が制定された。これにより、子どもと保護者の双方の視点に立って、「乳児から就学前までの子どもを一つの施設において継続的に育成し、一貫した乳幼児育成の環境を整備すること、さらには地域全体で子育てを支援する基盤の形成」（東川町幼児センター条例2016年改正版）が図られた。

### ＜一拠点に機能を集約させる＞

幼児センターの開設と同時に、東川町役場は母子保健の担当課である「子ども未来課」を同センター内に移転し、事務処理などスムーズに連携ができるようにした。母親は妊娠と診断された時から諸手続きを行うために「子ども未来課」のある幼児センターに必然的に通うようになる。それにより産前から幼児センターがどのような場で、子どもたちがどのようなプログラムで日常を過ごすのか、間近で見ることができる。また、同施設内に「子育て支援センター」もあるため、幼児センターに通う習慣ができていれば、産後に常駐する保健師や保育士に子育ての不安や悩みを相談するハードルも下がるだろう。保健師や役場にとっても、産前から継続して母子に接触し、状況を把握できることのメリットは大きい。

東川町は、単に幼保一元化施設をつくるだけでなく、一拠点に子育てに関わるほぼ全ての機能を集約させたことで、産前から子どもが幼児センターを卒園し就学するまで、東川町で生まれた全ての子どもと母親にアクセスし、誰も取り残すことのないしくみを構築した。さらに、卒園後に小学校、中学校、そして高等学校と子どものライフステージが変わっても、途切れることなく人の交流と情報共有ができるしくみや環境を創り上げている。

次稿では、幼児センターから小学校、中学校、高等学校までが相互に連携した教育

プログラムの実践、それを支える地域住民と行政の体制について紹介し、自治体を取り組むライフステージに沿った子育てのあり方について考察する。

(ライフデザイン研究部 いながき みつ)

**【参考文献】**

- ・ 厚生労働省, 2018, 「保育所等関連状況取りまとめ(平成30年4月1日)」.
- ・ 厚生労働省, 2018, 「保育所保育指針解説書」.
- ・ 玉村雅敏、小島敏明, 2016, 「東川スタイルー人口8000人のまちが共創する未来の価値基準」, 産学社.
- ・ 内閣府, 2018, 「子ども・子育て支援新制度 制度の概要等」,  
<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html>> (2018年10月16日アクセス).
- ・ 内閣府, 2018, 「認定こども園に関する状況について(平成30年4月1日現在)」.
- ・ 東川町, 「東川町役場ホームページ」, <<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/>> (2018年10月16日アクセス).
- ・ 東川町, 2005, 「東川町幼児センター条例」(2016年3月改正).
- ・ 東川町, 2018, 「東川町幼児センターももんがの家 視察研修用資料」.
- ・ 文部科学省, 2018, 「幼稚園教育要項解説」.