

地域の強みを生かした保育・子育て支援の構築 ～ 小規模多機能型自治や子育て環境づくりの取り組みから ～

明星大学教育学部 助教 西垣 美穂子

目 次

1. はじめに
2. 「子育て支援」を重視した市町村の取り組み
3. 小規模多機能自治という地域づくり
4. 子育て環境の充実を重視した地域づくり
5. おわりに

1. はじめに

2009年4月に国土交通省が公表した過疎集落研究会報告書では、過疎地域のうち今後10年以内に消滅または消滅の可能性のある集落は2,600カ所あるとされた¹。また、同報告書では住民が生活するうえで最も困難なことや不安に感じていることとして、病院が近くにないこと（救急医療機関が遠い）、近隣に食料や日用品を購入する場がないことが挙げられた。これは日常的に暮らす範囲内において基礎的な生活保障の確保が難しい状況にあることをあらわしている。その背景には地域全体の人口減少、高齢化の進行によって働き手が少なくなり、そのために地域を支える様々な資源を確保することが難しくなっている実態がある。

そしてこのような地域の過疎化は、1960年代以降の地方から都市部への人口移動を要因として発生した。現在もなお若者を中心として地域から東京都などの主要都市へと人口が

大幅に流出し、人口減少の要因となっている。しかし私たちが自身の生まれ育った地域で暮らすために必要なことは、安定した雇用と収入、生活を行うための資源である。それを困難にしている原因は、都市圏への移住者に問題があるのではなく、不安定就労、インフラの未整備といった移住の阻害要因にこそ問われるものであろう。

国は地方創生を打ち出し、各自治体では農業などの産業復興、地域資源の活用、移住者の促進など、それぞれの地域の特色を生かした取り組みが行われている。その取り組みの中で成功している地域の特徴は、その「強み」を発見し、地域にある人的資源と物的資源を活用しているとともに、行政と住民が何度も議論を行い協力しながら地域を作り上げていることにある。筆者は過疎地の保育問題について研究し、保育士を養成する教員という立場にある。よって本論では、地域づくりの一つの要素として私たちにとって最初の社会保障と

1 2014年に日本創生会議（座長：増田寛也元総務相）が公表した「増田リスト」では、地方自治体の半数が「消滅可能性都市」とであるとされた。

なる保育、子育て支援を中心に、小さい地域の強みを生かした小規模多機能型の保育・子育て支援のあり方について先駆的な事例を取り上げながら報告する。

2. 「子育て支援」を重視した市町村の取り組み

2014年にNTTデータ経営研究所が出した「小規模市町村における移住・定住の要因と生活状況に関する調査」²では、地域に住民が、定住するために効果的な取り組みは「子育て支援」との回答が最も多かった。これは現在、各自治体で実際に実施している施策のうち、保育園整備、保育料軽減、子どもの医療費の軽減や支援、出産祝い金などの子育て支援を充実させることによって、移住・定住につながる可能性が高いことを示している。特に人口減少の著しい小規模市町村は、地域に子育てを望む人々が住み続け、そして次世代を産み育てることが、地域の人口増につながる。地域を将来にわたって維持していくために、「子育て支援」の充実は大変重要なことと言えよう。

しかしながら国が掲げる地方創生政策は、人口減少に最も有効な対策として「投資と施策」に集中するべきであると提言しており、市町村合併で広域化した自治体では、財政基盤がぜい弱な周辺地域の切り捨てにつながるのではないかと懸念もある(田中, 2016)。このような動向に対し、小規模な自治体や市

民組織は、地域の福祉を高めていくために「小規模多機能自治」の取り組みや、子育て環境を中心とした地域づくりを実践し、小規模であっても魅力的な地域の創設を目指し始めている。

3. 小規模多機能自治という地域づくり³

現在、新たな地域づくりとして注目されているのが、「小規模多機能自治」⁴である。これは住民が行政に頼り切らず、自分たちでいろいろな機能を果たして地域づくりを行っていく方法である。例えば島根県雲南市では、「地域自主組織」が現在30組あり、住民が自分たちで考え、動き、解決し、行政はそれをサポートするという立場をとっている。1つの組織の平均人数は1,350人であり、地域の中で活動している町内会、消防団、営農組織、女性グループ、老人会、PTA、サークルなど地域にある全てのグループがメンバーとして構成されている。拠点を交流センターに置き、市からの指定管理料や、地域づくり活動交付金を主な財源として活動している。

この組織の一つである同市、海潮地区^{うしお}では子育て支援に最も力を入れている。この地区には公立幼稚園が1カ所しかないために、保育所への入所を希望するのであれば、他地区の保育所に預けざるを得ない現状がある。そのため自主組織として開始したのが幼稚園の預かり保育であった。14時ごろに終わる幼稚園の放課後事業であり、「うしおっ子ランド」

2 本調査は町村または人口4万人以下の市の居住者(20代～50代以上の男女)を対象に2014年1月27日～2014年2月6日の期間で行われた。有効回答数は1,050人である。目的として大規模な全国調査で見落とされがちな小規模市町村の住民の意識を調査することを目的としている。回答率は、1万人以上2万人未満の市30.4%、2万人以上～3万人未満の市が34.9%、3万人以上～4万人未満の市が26.4%であった。

3 小規模多機能自治とは、小規模ながらも様々な機能を持った住民自治の仕組みである。これはおおむね小学校区域の範囲で分野を横断・統合し、住民の参画と協働を行うことを意味している。特徴として、市民一人ひとりの力を発揮する仕組み、自治の原点を取り戻す仕組み、参加だけではなく参画につながる仕組み、自治体内分権の仕組み、人口減・少子高齢化にも対応する仕組みであるとしている。小規模多機能自治推進ネットワーク会議「資料2 小規模多機能自治の状況と制度上の課題」平成29年1月19日

4 『季刊地域』編集部(2015)「第7章 小規模多機能自治で地域力アップ」『総力取材 人口減少に立ち向かう市町村』田園回帰2, 農山漁村文化協会, pp. 205～221

図表 小規模多機能自治組織と自治会等の違い

小規模多機能自治組織	自治会・町内会・区
・より広域的な区域	自治会等の区域
・一人一人が中心(総合力)	世帯主が中心
・行事よりも活動が多い (課題解決志向)	活動よりも慣習的行事が多い
・スケールメリットを発揮できる	より身近なので、まとまりやすい
・常勤スタッフ体制がある	常勤スタッフ体制はない

【まとめ】

- ・どっちが大事か、ということではなく、どちらも大事。
- ・基本的に、自治会等はその区域内、小規模多機能自治組織はその区域内での活動が基本となり、一般的優先度は補完性の原則による。

資料) 島根県雲南市「小規模多機能自治による住民主体のまちづくり」(平成27年9月29日)

が開設された。その他、小学校低学年の学童保育の運営や学童保育に通っていない子どもたちを対象とした「いきいき教室」も行っている。スタッフは自主組織で雇用し、地元住民の雇用につながっている。乳児保育については、認定こども園の開設とさらには幼稚園そのものを自主組織で運営することが計画されている。

この小規模多機能自治は、行政が課題から目を背けず、住民と行政の協働で課題を先取りし、何十年も直面してきた少子高齢化問題に立ち向かう一つの術であろう。図表にあるように、これまでの自治会、町内会、区会が持っている性格とは異なる組織となっている。子育て、教育、介護といった人の営みを支える活動は、その地域に人が住む限り必要なものである。

4. 子育て環境の充実を重視した地域づくり

人口減少地域に限らず都市部においても、子どもが異世代の人々と交流する機会や地域

の高齢者の知識や経験を生かす場、保護者同士のつながりをつくる場や機会を作ることには、地域に生活しやすい環境を整えることになるだろう。また地域を住みやすくするためには、ただ単に社会資源を増やすことに留まらず、地域の環境、防災や防犯を含め、子どもたちのための住みよい町づくりを行うことが必要である。

そして都市部以上に人口減少地域ではまさに「魅力的な子育て環境」をつくるのが、子育て世帯の定住につながるのではないだろうか。

福島県矢祭町では、2005年から2014年まで「子育てサポート日本一」を掲げ、期間中人口6,000人の小さな町に470人余の子どもたちが誕生した。矢祭町には、第3子100万円、第4子150万円、第5子以上に200万円を支給する「すこやか赤ちゃん誕生祝金」がある。市町村合併を選択せず、自主独立した形で町運営を行っている矢祭町では、住民と行政が協力して子育て支援の予算を捻出してきた。また、島根県雲南市と同様、限られた地域の資

源や財源に対し行政の無駄を省く取り組みや役場でのフレックスタイム制の導入、行政職員の意識改革なども行い、行政サービスの質を落とさずに予算等の圧縮を行ってきた。その象徴ともいえるのが、住民が主体となって運営する「矢祭もったいない図書館」（2007年開館）である。町内に書籍を扱う店がコンビニしかなく、住民の図書館設置への強い要望が背景にあった。蔵書は全国からの寄贈で賄われ、有償ボランティアが図書館業務を行っている。

さらに産業振興のための企業誘致や小規模農業による生活基盤と経済基盤の整備をすすめてきた。近年では、矢祭こども園の開園（2014年）と、5つの小学校を統廃合して新たな小学校の開校（2016年）がなされた。

矢祭町のこのような取り組みは、子どもを生む安心感や雰囲気地域内で作りだし、結果として若い世代に限らず、様々な人々にとっても住みやすい地域社会に貢献しているのではないだろうか。

5. おわりに

子ども時代は、人格や身体を形成していく非常に重要な時期であり、そのために受ける社会福祉、社会保障、医療、教育は人生最初の支援となる。それは全ての子どもたちが、家庭や地域といった生まれ育つ環境に違いがある中で、なるべくその格差に影響されることなく大切な時期を育つために必須のものである。しかしながら、子どもたちは保護者の生活や経済状況、身近にある支援の有無や質によって、保育、教育、医療といったケアを受けることに格差が生じている。しかし例えば、「質の良い教育を受けさせないのは保護者の責任である」といった自己責任論で語られる傾向も強く、保護者自身も支援が必要であることを言い出すことができにくくなって

いる傾向が根強い。これは単なる金銭面のことだけではなく、人とのつながりを築く力、社会資源を利用していく力、将来を見通していく力など人生を送るために必要な力の不足もしくは、その支援が足りないことである。

特に人口減少地域は、絶対的に社会保障や専門的なケアが不足していることは否定できない。しかし一方で地域が小規模であるからこそ目や手が届く支援になりやすく、不足しているからこそ住民が持つ力で資源を作りやすいという土壌がある。今後は都市部から小規模地域へ移住する取り組みに力が入れる中で、これまで生まれ育った住民と移住者による協同した地域づくりのあり方や、その上で地域、住民に即した子育て環境の検討と制度設計が課題となるだろう。

【参考文献】

- ・片田正人「第5章 宮崎県における社会的資源と排除しないまちづくり『結い』の取り組み」志賀信夫、畠中享編著『地方都市から子どもの貧困をなくす』旬報社、2016年、pp. 111-129
- ・小田切徳美「序 田園回帰の概況と論点—何を問題とするか」小田切徳美・筒井一伸編著『田園回帰3 田園回帰の過去・現在・未来 移住者と創る新しい農山村』農山漁村文化協会、2016年、pp. 10-22
- ・『季刊地域』編集部編「戦略1 第3章魅力的な子育て環境をつくる」『田園回帰2 総力取材人口減少に立ち向かう市町村』農文協、2015年、pp. 102-114
- ・田中夏子「『小規模多機能自治』の形成過程とその意義・課題」（特集共同の視点から真の「地方創生」を問う）協同組合経営研究所『にじ 協同組合経営研究誌』653号、2016年、pp. 100-115