

北海道のへき地保育所における昼食の現況

名寄市立大学 保健福祉学部 社会保育学科 講師 長津 詩織

目次

はじめに

1. 保育所給食をめぐる近年の状況
2. へき地保育所における昼食

3. へき地保育所の昼食の実際
おわりに

はじめに

本稿の目的は、給食施設が必置ではない「へき地保育所」における昼食の現況を明らかにし、その課題と対応策を検討することである。ここでいうへき地保育所とは、市町村が運営主体となり、農村地域を中心に設置される認可外保育施設である。

保育所運営の基準となっているのは、厚生労働省が告示した「保育所保育指針」である。その第3章の2「食育の推進」にあるように、保育所において「子どもが食にかかわる体験を積み重ね」ることや「食事を楽しみ合う」ことは、保育内容の重要な柱の一つになっている。保育所で提供される給食は食育の根幹となる実践である。加えて福祉的な観点からみても、給食という制度自体が家族の状況に関わらず子どもの食を保障するために作られた側面があり、子どもの貧困という課題が解消されない現在もその重要性は変わらない(阿部2018；藤原2018)。

しかし、へき地保育所では給食施設を必置としなかった制度的背景もあって、今もなお給食の実施されていない施設が多くある。なぜ給食施設が必置にならなかったかといえ、厚生事務次官通達「へき地保育所の設置について」からも読み取れるように、へき地

では施設・設備を整えた認可保育所を設置するための財政等の条件が不十分であるが、保育ニーズを受けてまずは子どもを預かる場所をつくることを優先したからである。上記のように、保育所での食は教育的にも福祉的にも重要であるが、へき地保育所で給食が実施されていないことに焦点化した議論は今のところ見当たらない。というよりもへき地保育所に着目した研究自体がごくわずかであり、保育という領域では都市が中心になる傾向があることと、農村地域の保育の存在が見過されがちであることは、すでに指摘されているとおりである¹。

本稿では、2015年の保育制度改革以降大きな変化を迎えた認可保育所の給食と比較しながら、へき地保育所における昼食の現状と課題を提示する。特に、へき地保育所の約半数がある北海道を事例として、その実態を明らかにしていくこととする。

1. 保育所給食をめぐる近年の状況

まず、保育所における給食の一般的な状況を確認する。最も大きな変化としては、2019年10月からの幼児教育・保育の無償化に伴い、これまで保育料に含まれていた副食費(昼食のおかずおよびおやつ代)は利用者による実

1 櫻井(2017)、福田(2017)など。

費負担となったことがあげられる。その目安は2024年度で月額4,800円とされており、実際の利用者負担額は各保育所や自治体で決めることができる。なお、主食は自宅から持参、保護者が別途実費負担して保育所で用意、または主食も無償とする方法がとられている。

副食費の実費負担については、提案された時点からその妥当性に賛否があった。柏女霊峰は、「食材費を無償の範囲に含むか否かについてどのように考えるかは、保育は『福祉』なのか『教育』なのかの本質的議論であったかと思います」と述べ、「学校給食との整合性がより重視された結果、3歳以上児の食材費の実費負担が決ま」ったものの、「福祉制度として考えれば、児童養護施設などの社会的養護関係施設と同様、運営費に組み込んで応能負担とすることも考えられたはず」と主張する（柏女2019：55）。

柏女と同様に、福祉の立場からは、どちらかという副食費の実費負担を否定的に捉える意見が多いようである。土曜保育の利用頻度や子どもの食事量はそれぞれ違うけれども、副食費は全員同じ金額となることは、「すべての子どもを平等に扱うことが児童福祉の基本原則である」という基本を歪めてしまう可能性もある（近藤2021：109）。また、「保育所は、虐待の恐れがある保護者に受容的にかかわりながら、子どもへの適切なかわりを促していく役割を担っている」にも関わらず、一方で「債権者として給食費を滞納する保護者に法的に強く当たれば、ケースワークができなくなり」²、他方で「ケースワークを優先すれば、保育所が未収金を被ることになり財政が圧迫され」という矛盾を抱えることにもなるとの指摘もある（寺町2021：216）。

福祉の一つの視点として、給食には貧困世

帯で育つ子どもにとって大きな意味があることも忘れてはならないだろう。小学生以上の子どもの貧困に携わる現場では、『夏休みのあとには、痩せてくる子どもがいる』と早くから報告されている」（阿部2018：6）とのことであり、1日のなかの1食といえども子どもの栄養に大きく寄与していることがわかる。日々の食事にも苦慮するような家族では、子どもが小学生になって突然貧困になるというよりも、それ以前から貧困状態が続いている可能性が高いと想像される。実際に、北海道・札幌市でおこなわれた調査によると、2歳児または5歳児のいる家族で「家族が必要とする食料を買えなかった経験」があったと回答した人の割合は、所得が相対的貧困線の1.0倍未満である低所得層Ⅰで15.5%、1.0～1.4倍未満である低所得層Ⅱは8.4%、1.4～1.8倍未満の中間所得層Ⅰで4.3%であった（小西2024：94）。現在の保育制度では、世帯年収が360万円未満の場合は副食費が免除されることになっている。この調査における区分では、おおむね低所得層ⅠおよびⅡが免除の対象で、中間所得層Ⅰは副食費を支払うこととなる。しかし、中間所得層Ⅰの世帯の4.3%が日々の食料の購入に困難をきたしていることを鑑みると、世帯年収360万円以上であっても、一定層の世帯では副食費の負担はそれなりのものになるといえる。

個々の世帯のみならず、自治体レベルでも保育所給食に関する課題がある。「保育園を考える親の会」が毎年行っている「100都市保育力充実度チェック」によると、東京23区では副食費も主食費も無償化されている自治体が目立つ一方、それ以外の都市では目安額前後の副食費と、主食費の実費または現物負担が大半を占めている。自治体の方針や財政力等

2 ケースワークとは、生活上の課題を抱える個人や家族に対して、問題を解決できるようにはたらきかけることである。

によって副食費の位置づけが変わる点もまた、「すべての子どもを平等に扱う」という「児童福祉の原則」とは異なる動きであるように思われる。

以上は施設型給付を受けている保育所、いわゆる認可保育所の状況であるが、本稿で着目するへき地保育所にも、保育制度の変容による影響は現われてきている。

2. へき地保育所における昼食

(1) へき地保育所の現況

昼食の話題に入る前に、まずへき地保育所の全体像を概観しておきたい。へき地保育所は、1961年厚生事務次官通達「へき地保育所の設置について」に基づき設置される市町村立の認可外保育施設である。「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されることになっている³。特に第一次産業を基幹とする自治体において、中心部から離れた集落の保育と子育てを支えてきた施設であるといえる。

ところが2015年度の保育制度改革によって、へき地保育所は類似の条件で認可を得られる小規模保育事業への移行が勧奨されることとなり⁴、へき地保育制度は事実上消滅した。施設数の統計は取られなくなったため、2014年度以降の正確なへき地保育所数は不明である。そこで本稿では、代わりに特例地域型保育給付の対象施設を参照する。特例地域型保育給付とは、へき地保育所として運営し

続ける場合に給付を受けることのできる制度である。ただし、給付を受けずに運営されているへき地保育所もあることには留意が必要である。

農林水産省で毎年発行している「山村振興対策百科」によると、特例地域型保育給付の対象施設は表のように減少し、2022年度は202カ所であった。2014年度のへき地保育所数は464カ所であったことから⁵、推測の域を出ないが、全国のへき地保育所数はこの8年で半減したと想像される。

北海道内におけるへき地保育所数は、北海道で公表しているデータによると、2022年度

(表) へき地保育所数推移

	全国	北海道	北海道の 占める割合
1985年	1,630	415	25.5%
1990年	1,584	415	26.2%
1995年	1,389	360	25.9%
2000年	1,195	335	28.0%
2005年	866	284	32.8%
2010年	566	189	33.4%
2015年	371	—	—
2020年	238	138	58.0%
2022年	202	113	55.9%

(出所) 2010年までは社会福祉施設等調査

2015年以降は、全国は「山村振興対策百科」における特例地域型保育給付対象施設のみ。北海道は北海道および旭川市公表資料を参照した。

3 へき地学校のある地域に必ずへき地保育所が設置されるわけではないが、へき地保育所を設置するにはへき地学校の通学区域であることが一つの基準となる。しかし、設置後の保育所あるいは小学校の統廃合により、現時点でへき地学校とへき地保育所の区域が一致しない地域も珍しくない。

4 小規模保育事業は、従来の保育所より小規模な定員6～19名でも認可を得られる制度である。その中でも小規模保育事業B型は、へき地保育所と同じく有資格者50%で運営できることになっている。異なる点は受入年齢で、へき地保育所は原則3歳以上であるのに対し、小規模保育事業では3歳未満児を対象とした上で、地域の事情を勘案し例外的に3歳以上児の受け入れも認められている。ただし、こども家庭庁に設置されている子ども・子育て支援等分科会の議論によると、3歳以上児の受け入れを拡大する方向性も提示されている(第3回子ども・子育て支援等分科会(2023年11月21日開催)資料3)。

5 社会福祉施設等調査による。

は113カ所であった⁶。同年の全国のへき地保育所数が202カ所より少し多いと見積もっても、約半数は北海道にあるといえる。その背景として、北海道の自治体は面積が広大であり、統廃合して中心部に保育施設を集約するにも限界があるため、小さな集落でへき地保育所が運営され続けていることがあげられる。北海道の農村地域に住む子育て世帯にとって、へき地保育所はなくてはならない機関であると考えられる。

(2) 給食施設の未設置

「へき地保育所設置要綱」の「設備及び運営の基準」によると、「保育室、便所及び屋外遊戯場（その附近にあるこれにかわるべき場を含む。）その他必要な設備を設け」とあり、給食施設は必置ではない。そのため、へき地保育所の多くでは給食施設がない状態で運営されてきた。このことは、給食必須の小規模保育事業に移行するにあたっての大きなハードルになったと推察される。

なお、小規模保育事業では近隣の提携施設から給食を配送してもらうという方法も可能とされているが、へき地保育所のある地域ではそのような施設もない場合がある。具体例をあげると、へき地保育所の近くにあるへき地学校では給食を提供しているため、それを提供してもらえないかという議論は当然起こりうる。実態としては、北海道の小規模自治体の場合は自校調理よりも給食センター方式が主流であり、市街地にある給食センターからへき地学校を含む各学校へ給食が配送され

る。同様にへき地保育所にも配送することは不可能ではないが、在所児の年齢に合わせた調理やアレルギー対応等を考えると、一筋縄ではいかない課題である。仮に給食センターから保育所への配送が可能になったとしても、給食が提供されない学校の夏季・冬季休暇期間をどうするかという問題が浮上する⁷。

さて、給食施設のないへき地保育所では、昼食は子どもが自宅から弁当を持参したり、公立または民間の給食配送サービスを利用したりしてきた。へき地保育所に子どもを預ける保護者も働いていることがほとんどであるため、毎日の弁当づくりはそれなりの負担となり、課題の一つであった。しかし、へき地保育所は設備が簡素なぶん、認可保育所よりも保育料が安価であることが特徴でもある⁸。給食を実施すれば新たに給食費が必要となるし、小規模保育事業に移行すれば認可保育所と同額の保育料となる。利用者の費用負担の増加は、へき地保育所を小規模保育事業等に移行するにあたっての二つめのハードルであったと推察される。

だが、2019年に保育料が無償化されると状況が一変した。保護者の状況によって保育の必要が認められ、利用を希望するへき地保育所が給付の対象になっていれば⁹、3歳以上の保育料が無償化されたのである。同じように保育料は無料であるにも関わらず、認可保育所では自己負担ながら給食があり、へき地保育所ではないとなれば、保護者の不公平感 は当然生じることとなる。自治体独自の政策によって副食費も無償化された場合はなおさ

6 北海道「認可外保育施設一覧」に記載のへき地保育所数と、そこに含まれない旭川市のへき地保育所数を足した数。「認可外保育施設一覧」はここ数年北海道のウェブサイトに掲載されている。

7 一例として、名寄市のへき地保育所では給食センターからの配送で給食を実施している。副食費は月4,000円である。アレルギーで個別対応が必要な子どもは弁当持参、夏季・冬季休暇期間は全員が弁当持参である。

8 同じく名寄市の例では、認可保育所の利用者負担額の最高額（3号認定）は月額80,000円に対し、へき地保育所では月額10,000円である。

9 2023年度の北海道（旭川市を除く）では、へき地保育所88カ所中、67カ所が無償化の対象となっていた。

らであろう。

以上のような制度的変容によって、給食を提供するへき地保育所も増加したと思われ、2023年度のデータによると、北海道内にあるへき地保育所88カ所中44カ所で給食が実施されていた。簡単な検索によってわかる範囲の例でも、北海道東部にある浜中町のへき地保育所では2020年から¹⁰、標茶町では2021年から¹¹、新たに給食提供が始まっている。このうち標茶町では、町内の保育所で調理された給食が配送されることになったとのことである。このような体制がとれる自治体であれば給食提供が可能となるが、様々な事情から、実施の条件が整わない自治体も現実にはあると考えられる。

3. へき地保育所の昼食の実際

前節では、第一にへき地保育所において給食を実施できない背景、第二にへき地保育所で給食を実施するための課題、の二つを明らかにした。次に、筆者が調査をおこなった二つの自治体のへき地保育所における昼食の実際を示し、これらの背景と課題、解決策を具体的に検討する。

北海道内にあるA市およびB市でのインタビュー調査は2023年度におこなわれた。A市では自治体の保育行政担当者と保育所の保育士、B市ではそれらに加えてへき地保育所を運営する法人の理事長¹²に協力を得た。

(1) A市

A市には2カ所のへき地保育所がある。どちらも給食施設はなく、日常の保育では弁当

持参が基本となっている。保育活動の一環として行事食やクッキングは実施されている。例えば、保育所の畑で在所児が育てた野菜を用いて簡単な調理をする、といった取り組みである。また、A市の食材を用いて給食センターで調理される「ふるさと給食」が実施され、へき地保育所にも年数回提供されている。それでも実際には弁当持参の日が大半を占めるため、保育士によると、保護者から恒常的な給食実施の要望はあるとのことであった。

2カ所のうち1カ所の保育所では、月曜から木曜までは自宅から弁当持参、金曜のみ地域内にある飲食店に宅配弁当を頼んでいる。1食370円であり、費用は保護者から集金している。この金額だとおそらく赤字だと思うが、飲食店の経営者もかつて保育所を利用していたためか、ご厚意で続けてくれていると保育士は述べていた。また、各家族の弁当はどうしても作りやすさや子どもの好みを反映したものになるが、宅配弁当では子どもが食べたことのない食材も入っており、食の経験が広がるという点も給食提供の利点としてあげられていた。

(2) B市

B市にはへき地保育所が10カ所あり、調査を行った2023年度は3カ所が休所中であったため、運営されているのは7カ所であった。いずれの施設にも給食施設はない。昼食の方法はその保育所によって異なっており、弁当持参のほか、宅配弁当の利用や、地域の農協を通して総菜等を購入するといった対応がなされていた。A市と同様に、行事食も積極的

10 浜中町ホームページ https://www.townhamanaka.jp/digicame/digicame_2020/2021-0204-hekichihokikusyo-kyuusyoku-start.html (2024年8月5日最終閲覧)。

11 標茶町ホームページ <https://town.shibecha.hokkaido.jp/machi/2021/20210412.html> (2024年8月5日最終閲覧)。

12 公設公営だけではなく、公設民営で運営されているへき地保育所もある。委託先は法人や地域の運営協議会が多いようだが、全体像は明らかでない。

に活用されていた。

7カ所のうち1カ所のへき地保育所では、以前はB市の市街地にある弁当宅配業者に弁当の配送を頼んでいたけれども、物価やガソリン代の高騰により採算が合わないと撤退されてしまったという。保護者からは給食継続の要望があったため、苦渋の選択として、地域の農協で総菜を購入するという方法で続けることになった。保育士は「これがへき地の実態です」と述べ、子どもに様々な食の経験をさせたいが、条件的にそれが叶わないことに苦慮している様子がうかがえた。

(3) 調査地の視点から

今回調査で訪問したA市およびB市を始め、へき地保育所の昼食の風景は何度となく見学したことがある。子どもたちは持参した弁当をリュックから取り出し、お気に入りのキャラクター等が描かれた弁当箱やカトラリーを自慢げに筆者に紹介してくれる。子どもがおかずやデザートに一喜一憂したり、弁当を作ってくれた家族とのエピソードなどを語ったり、他の子どもと同じ食材を見つけて「同じだね」と喜んだりする姿は、素朴に微笑ましくもある。弁当を食べる時間もまた、子どもの生活を形づくる一つの経験となることは、筆者も実感してきたところである。

しかし、その微笑ましい光景が誰にとっても当たり前であるという想定は、注意深く避けなければならないだろう。1節でも述べたような貧困を背景とする課題もあれば、日常的には弁当を作ることができても、保護者の体調不良などの一時的な家族の事情も起こりうる。また、へき地では地域内に食料品を扱う店があるとも限らないため、たまたま食材が不足する可能性もある。子どもの食育と福祉はもちろんのこと、保護者の支援を鑑みれば、へき地においても給食が実施されるに越

したことはない。

A市およびB市の事例では、給食を実施してほしいという保護者のニーズに応えるべく、各保育所でできる範囲の最大限の努力をしていることが明らかになった。だが当然ながら、保育士が給食の問題を根本的に解決できるわけではない。運営側である自治体にも知恵を絞ることが求められるが、財政的・地理的に固有性のあるへき地では、個別の自治体での対応も難しい場合もあるかもしれない。理念や理想ではなく具体的な実態に即して、さしあたりの解決策と、根本的な解決策の両方を検討していく必要があるだろう。

一つのヒントとして、B市で取り組まれていた農協の店舗から購入するという方法がある。筆者がへき地を回るなかでも、農協運営と思われる店舗やAコープは比較的小さな集落にある様子も散見され、集落の人びとが利用しているのだろうと推察される。毎日とはいわないまでも、良心的な価格で定期的に食材や料理を提供するなど、農協ならではの支援方法があるかもしれない。へき地保育所の利用者は農協組合員であることも多いため、なんらかの形での協力関係を結べないか、検討の余地があるように思われる。

おわりに

本稿では、給食施設が必置ではないへき地保育所における昼食の状況を明らかにし、その課題と対応策を検討してきた。保育所の給食に関する近年の状況も概括しつつ、実態が公になりにくい立ち位置にあるへき地保育所で、昼食をめぐる工夫と限界を明らかにした。

保育が福祉である以上、家族の状況に関わらず栄養バランスの整った食事を食べられて、共通の食の経験ができる給食が実施されることは大きな意味をもつ。弁当もまた子

もの経験の一つではあるが、多くの人びとが想像するような弁当を用意する条件の整わない家族もある。この観点からいえば、利用日のほとんどで給食が提供される認可保育所と、認可外とはいえ市町村が設置者であるへき地保育所で給食が実施されていないこととの差は歴然である。

強調しておきたいのは、へき地保育所で給食を実施できない要因が個人や保育所、個別の自治体にあるのではなく、その端緒からの制度的条件にあることである。施設・設備を整えることよりも農村地域の保育の実施を急いだという初期の状況はともかくとして、そこから数十年の間に、へき地保育所の昼食の実態を知って改善しようとする機会がなかったことが、何よりの課題である¹³。認可保育所が「給食を有料にするか、無料にするか」で議論している今もなお、「給食を実施できるか、できないか」の日々を送るへき地保育所の存在は、現代の保育のなかでどのように位置づけるのだろうか。「すべての子どもを平等に扱う」という「児童福祉の原則」は、へき地においても成立するはずである。

（謝辞）

調査にご協力いただいた方々に感謝申し上げます。また、A市の調査に同行いただいた小島彩稀さん（名寄市立大学卒業生）からも多くの示唆を得ました。重ねてお礼申し上げます。

（文献）

- ・阿部彩，2018，「子どもの食格差を考える」阿部彩・村山伸子・可知悠子・鴈咲子編著

『子どもの貧困と食格差：お腹いっぱい食べさせたい』大月書店：1－7.

- ・藤原辰史，2018，『給食の歴史』岩波新書.
- ・福田いずみ，2017，「子ども・子育て支援新制度施行から2年：過疎地における保育の現状」『共済総研レポート』152：90－95.
- ・保育園を考える親の会，2022，『100都市保育力充実度チェック2022年度版』.
- ・柏女霊峰，2019，『混迷する保育政策を解きほぐす：量の拡充・質の確保・幼児教育の振興のゆくえ』明石書店.
- ・小林美希・後藤英一・寺町東子・濱和哲・普光院亜紀・幸田雅治，2021，「パネルディスカッション 安心して子どもを預けられる保育所の実現：子どもの立場から見た良き保育所とは」近藤幹生・幸田雅治・小林美希編著『保育の質を考える：安心して子どもを預けられる保育所の実現に向けて』明石書店：193－230.
- ・近藤幹生，2021，「保育所の課題と新たな実践：保育者の立場から考える」近藤幹生・幸田雅治・小林美希編著『保育の質を考える：安心して子どもを預けられる保育所の実現に向けて』明石書店：107－128.
- ・小西祐馬，2024，「乳幼児を育てる家族の貧困：2歳児・5歳児保護者調査の所得階層別分析」『子ども発達臨床研究』第19号（特別号）：91－104.
- ・櫻井慶一，2017，「過疎地域の保育所の動向と課題に関する一考察」『生活科学研究』39：1－10.

13 1960年代の東京の学校給食でセンター方式の拡大と批判が同時に起こっているときに、岩手県のへき地では欠食児童が課題になっていた（藤原2018：186－187）。学校給食には注目が集まり給食実施へ大きく動いた一方で、へき地保育所は60年以上変わらない状況であったことは、都市とへき地だけではなく、小学校以上の学校教育と保育所との差も感じる事実である。