

2 地方圏の子育て環境をめぐる変化と課題

一方、地方圏は大都市圏にくらべ子育て環境に恵まれた地域として認識されてきた。特に大都市圏で深刻な低出生率を背景に、若年層の地方圏から大都市圏への流出を止めるための施策が推進されている。地方圏の地域活性化や雇用機会創出を狙う「地方創生」政策の前提となった「増田レポート」では、以下のような警鐘が鳴らされている。すなわち、今後、地方圏では高齢者の減少（自然減）によって、女性労働者を吸収してきた病院や介護施設など医療・福祉部門での需要が減少する。それに対して、東京などの大都市圏では、急速な高齢化によって福祉部門での労働力需要が急増するため、雇用機会を求めて女性が移動する。しかし、大都市圏は子育てしにくい環境であり、出生率も低い。地方圏から若年女性が大都市圏へ移動すれば、日本全体の出生率がますます低下する事態にもなりかねない、というのである（増田 2014）。このレポートでは、若年女性の流出によって人口の再生産ができなくなり消滅可能性のある自治体が指摘されるなど、全国の地方自治体に大きな衝撃を与えた。このレポートには、発表後様々な反論が寄せられ、その妥当性の判断には一定の留保が必要だが、地方分散政策に強く影響力をもつレポートであったことは間違いない。ここでは、そうした地方の子育て環境もまた変化にさらされており、克服すべき課題があることを示したい。

(1) 従来の「地方の子育て環境」像とその変化

1990年代の保育需給や女性の就業継続について、大都市圏と地方圏の地域差を示した既存研究に、前田（2004）がある。前田は、1998年度の「全国子育てマップ」（厚生省委託調査）をもとに自治体別の保育状況を分類した。ここでは、待機児童に代表される保育状況（保育供給の充実度）と女性の働きやすさとして有配偶女性の就業率の各指標を用いて、大都市都心、大都市郊外、地方都市、地方（農村）の状況が分類されている。まず大都市と「地方」（非大都市圏）では、地方において有配偶女性の就業率が高く、大都市では低いことが示される。他方、保育状況では、山形市などの地方（農村部）では、保育供給量は十分ではないが同

居率の高さが有配偶女性の就業率の高さや高い出生率を支えており、金沢市や倉敷市などの「地方都市」は保育の供給が十分にある地域として示されている。また、増田（2014）も、地方圏の子育てしやすさの要因として、「三世代世帯も多く、おじいちゃん、おばあちゃんのサポートも大きい」（p.186）ことに言及している。

地方圏の恵まれた保育環境は、出生率の高さによっても示されてきた。総じて大都市の合計特殊出生率は低く、それ以外の地域では出生率が高い傾向がある。このような状況から、地方圏は、多くの就業機会を有する大都市圏に労働力を供給する「人口供給地」と考えられてきた。保育環境に恵まれた地方圏から女性が流出することで、日本全国の少子化にも拍車がかかるといった危惧は、こうした都市と地方の出生力の地域差とも通底する。

しかし、近年、「人口供給地」として機能してきた地方圏の出生力に変化が生じていることが指摘されている（松田 2013）。松田は、都道府県別および地域ブロック別にみた少子化の要因分析を通じて、1990年代以降、地方圏でも大きく出生率を下げている地域があることを示した。1990年と2010年の都道府県別合計特殊出生率では、いずれも東京圏や京阪神で値が低く、それ以外の地域で高い傾向があるものの、2010年の値では最も高い区分に含まれる地域が東北地方ではみられなくなっている。1990年から2010年の期間における合計特殊出生率の減少幅は（図9-2）、特に東北地方で大きい。松田（2013）は、合計特殊出生率と完全失業率や若年男性の非正規雇用率との間に負の相関があることを示し、特に1990年代以降の公共事業削減や製造業における雇用悪化が、東北地方などで合計特殊出生率の低下に影響した可能性を指摘する。

松田の分析は、地域スケールが都道府県別や地域ブロック別であるため、地方圏とされる地域のなかにも都市的な地域と農村的な地域が含まれており、まとめられた地域ブロック内部でも子育て世帯の生活環境が相当に異なっている実態を考慮する必要があるものの、地方圏の子育て世帯をめぐる社会経済状況の変化が出生力に影響を及ぼしている可能性を指摘した点、ひいては、待機児童数や女性就業率のみでは測れない「子育てしやすさ（しにくさ）」の地域差を多角的に捉えようとした点で

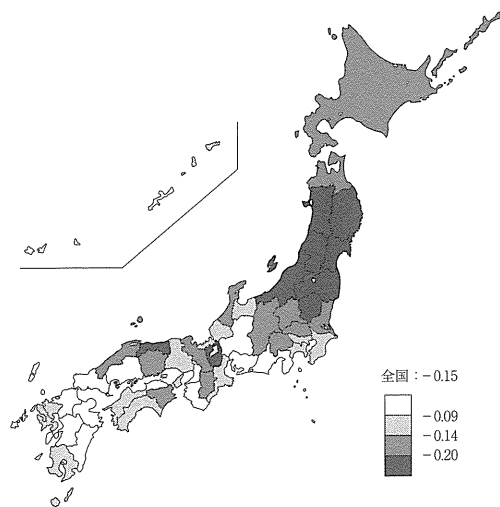


図 9-2 1990～2010 年の合計特殊出生率の減少幅
資料：松田（2013）をもとに『人口動態調査』より筆者作成。

多くの示唆を与えている。

(2) 雇用環境の悪化と多様な保育ニーズ

東京圏にくらべると、地方圏では長時間労働や長時間通勤による仕事と家庭との両立における制約が小さく、それが子育てのしやすさに結びついていることが指摘されてきた³⁾。ただし、地方圏でも雇用環境や働き方の変化が生じており、親世代の不安定就労が子どもの貧困を招いている状況も報告されている（阿部 2008 など）。たとえば、東京圏と東京圏外について就業形態別に 2004 年から 2014 年の変化をみると、東京圏以外の女性では、正規雇用や自営業等が減少し、非正規雇用が増加している（内閣府 2015：32）。

また、戸室（2013）は、1992 年から 2007 年までの貧困率およびワーキングプア（貧困就業世帯）率⁴⁾を都道府県別に算出した。この期間において、全国の貧困率は 1992 年の 9.2% から 2007 年の 14.4% へと上昇しており、特に 1997 年から 2002 年にかけての上昇幅が大きい。これを都道府県別にみると、西南日本の各県と京阪神、北海道、青森県、岩手県、

秋田県で高い水準が認められる。さらに、同じ期間のワーキングプア率は大阪府を中心とした近畿圏および山形県、秋田県、宮城県、石川県、富山県において全国値を上回る上昇がみられる。こうした地域差は、前節で挙げた松田（2013）の指摘とも符合する。

地域経済の悪化や男性を含む雇用の悪化は既婚女性の就業率を上昇させるが、女性の働き方の多様化によって質的な保育ニーズが高まる可能性がある。多くの自治体では観光を地域の産業として振興する動きがみられるが、販売・サービス職の多様な労働時間にとまなう多様な保育ニーズも生じうる。特に女性労働力が多い販売・サービス職や医療・介護職では、家事責任を担う女性は短時間でのシフト勤務によって家事や育児と仕事を両立させていることが指摘されている。たとえば、由井・加茂（2009）では、介護職で働く女性の仕事と家事・育児に関する実態調査から、介護施設で働く女性の労働時間は細分化された多様なシフト勤務によって断片化されていること、ただし、その断片化された就労時間によって、一度帰宅し家事や育児を行うといった行動が可能となっていることを示した。また、販売・サービス職で働く親の就業時間は、早朝や夜間など認可保育所の基準保育時間からははみ出す場合も少なくない。たとえば、7 章でみたように、旅館で働く客室係は早朝と夜間の労働時間が発生するため、勤務時間に対応した保育の提供が必要となる。さらに、旅館客室係以外でも、販売・サービス職や介護職などのパート勤務では、労働時間全体としては短かったとしても、早朝や夕方の時間に食い込むような就業時間をとる場合もある。

他方、地方都市のなかでも保育所不足が発生している地域がある。特に、周辺地域から若年層が流入する県庁所在都市クラス以上の都市では、局地的な保育所不足と待機児童問題が生じている。たとえば、大分市は、2014 年から 2015 年にかけて待機児童の増加数が最も大きい自治体であった。大分市では、リーマンショック以降の共働きの増加によって待機児童が恒常的に発生したこと⁵⁾、待機児童としてカウントされていなかった「求職中」の世帯を新たに含めたこと⁶⁾に加え、中心部における駅周辺の再開発によるマンション建設と子育て世帯の増加の影響で局地的な需給のミスマッチが生じている。

保育ニーズの受け皿には、保育所などの「フォーマルな（制度化された）サポート資源」と、親族やコミュニティなどの「インフォーマルなサポート資源」がある。認可保育所は一日8時間の保育を基準としており、それ以外の時間の保育は延長保育と呼ばれ、これが子育て世帯の就業継続において重要な役割を果たしている。また、基準保育が利用できている場合でも、休日保育や一時保育、病児・病後児保育など、「いざというときの保育」の利用可能性が死活問題となることがある。こうした際に、祖父母や姉妹などの親族サポートや地域コミュニティなどは大きな役割を果たしてきた。日常的な保育では保育所等を利用し祖父母をほとんど頼らないという世帯でも、「いざというとき」には親族のサポートを利用する、または頼らざるをえないという状況がある。

地方圏では、これまで、こうした「インフォーマルなサポート」が充実していると考えられてきた。しかし、同居や近居の親族による育児サポートを前提とした制度設計にはリスクがともなう。親族は、家事や育児のサポート資源になりうると同時に、育児や就業継続を阻害する要因にもなりうるからである。農山村地域では、祖父母による家事や子育ての分担がみられる一方、親の介護が必要になった場合に離職せざるをえない場合があるほか（加茂・由井 2006）、祖父母との同近居の負担や介護を理由として就業できない女性の割合の増加が地方圏（鳥取県、島根県）で高いことが報告されている（橋本・宮川 2008）。なお、地方圏では、親族以外の地域コミュニティや友人ネットワークも、育児のサポート資源として機能してきた。水垣・武田（2015）によれば、都市地域では育児サポートが親族の居住地の近さに依存し、親族の居住地が遠方である場合のサポート資源が限定される一方で、農山村地域では親族サポート以外の社会的ネットワークが蓄積されておりサポート資源の多様性が育児を支えているという。

地方圏では三世帯同居や近居をとる世帯の比率が相対的に高いが、祖父母の就労やその他の活動で日常的な支援は困難な場合もある。さらに、就業や転勤、家族への随伴移動など、転居をとともなう移動理由は多様であり、必ずしも居住地を親族の近くに選ぶことのできない世帯も少なくない。転勤等で転入し、祖父母が遠方に住んでいる子育て世帯では、地

方であっても「いざというとき」に頼れるサポート資源が限られる。同近居による親族サポートが育児において重要な役割を果たしていることは事実だが、親族サポートを所与とした制度設計は、同近居によるネガティブな効果や、親族サポートを得られない人々の困難を不可視化する側面がある（平山 2014：87）。

人口維持を図る自治体では、出身地以外の地方圏への移動（Iターン）の促進施策をとるところも少なくない。家族形成期の若年層に対しては、夫婦の出身地への回帰を促すUターンよりもIターンのほうが政策的に実行しやすいという指摘もあり、充実した子育て支援を独自に用意した縁辺部の自治体が移住先として選ばれている実態がしばしば紹介される（山下 2014）。こうした点からも、三世帯同居等の高さや親族サポートを即座に「地方圏の子育てしやすさ」と結びつけるのではなく、多様な子育て世帯の就業・生活実態と保育ニーズを念頭に置いた支援の仕組みを考えることが必要である。

(3)「待機児童がゼロ」ならばよいのか？

——地方圏における多様な保育サービスの不足

地方圏における非正規雇用の増加や貧困率の上昇と働き方の多様化、Iターン者や転勤世帯など他地域からの移住者におけるインフォーマルなサポート資源の乏しさを考えれば、多様な保育ニーズの受け皿をどのように提供していくかは、重要な論点となる。子育て支援には、保育費や教育費、医療費などの無償化といった経済的支援や、子育て世帯向けの住宅整備なども含まれるが、ここでは、フォーマルなサポートとして、認可保育所における保育サービスの実施状況を比較してみよう。

図9-3および図9-4は、全国保育協議会による2011年調査から、自治体の人口規模別にみた受け入れ開始と年齢特別保育事業の実施率を示したものである。図9-3では、生後6ヶ月未満や1歳未満での受け入れは、人口規模が小さくなるにつれて低くなる傾向がみとれる。また、特別保育事業（図9-4）をみると、特に延長保育において、人口規模と実施率が比例している。他方、一時預かりでは人口規模による大きな差はみられず、むしろ人口規模の小さい自治体において実施率が高い傾向に

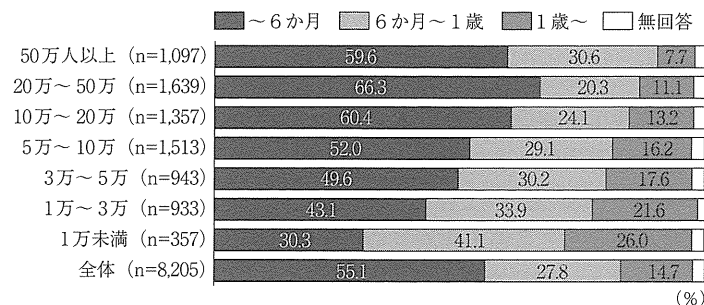


図 9-3 人口規模別にみた受け入れ開始年齢

資料：全国保育協議会（2011）より作成。

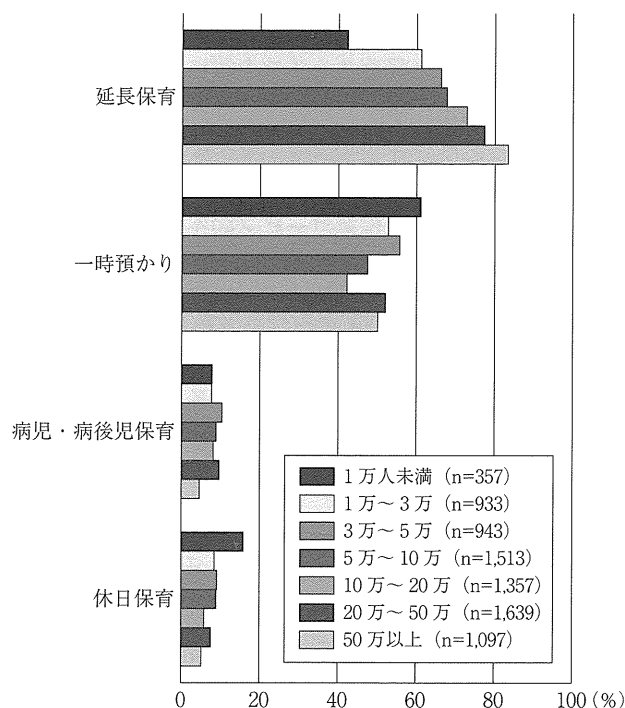


図 9-4 人口規模別にみた特別保育事業の実施状況

資料：全国保育協議会（2011）より作成。

ある。また、病児・病後児保育は人口規模にかかわらず実施率が低く、全国的に供給が不足している状況がうかがえる。日本病児保育協会が全国の働く母親に対して行った 2015 年のアンケート調査結果によれば、子どもが病気にかかった際の対応として最も多かったのは「母親（ワーキングマザー）が仕事を休む」（62.7%）で、続いて「祖父母に預ける」（24.8%）、「父親が仕事を休む」（7.8%）、「病児保育サービスを利用する」（2.8%）であった。

保育の受け入れ開始年齢や延長保育の実施率には、地域におけるニーズ量と、自治体の財政規模が影響していると考えられる。一般的に、人口規模が大きい地域ではニーズ量が多く高密度に発生する傾向があるため民間主体の参入による私営保育所が多いが、人口規模の小さい地域では公営保育所が多い。延長保育の実施率や低年齢児の受け入れ状況についても、私営保育所において高いという傾向がある。また、保育事業と自治体の財政状況では、認可保育所の保育料にも自治体財政の影響がみとれる。たとえば、橘木・浦川（2012）は 2008 年の認可保育所の自治体別保育料から、最も安い自治体（東京都渋谷区）は月額 1 万 1300 円であるのに対し、最も高い自治体（北海道夕張市）は月額 5 万 3500 円と 5 倍近くの差があること、これには保育や子育て支援に使用できる単独事業費の自治体間での差が影響していることを指摘している。同様の傾向は、1996 年のデータによって東京都および埼玉県の市区町村別保育料を比較した田中（2009）でも示されている。

(4) 地方圏に求められる子育て支援

以上を踏まえながら、地方圏の子育て支援をめぐる今後の課題について、再度、表 9-1 を参照しつつ、若干の整理をしておきたい。

まず、地方都市間でも他地域からの人口流入や地域経済の点で差が生じており、県庁所在都市などでは保育所不足がみられている。長期的な時間幅での人口減少が進むことは確かだが、それは地方圏全体で一様に進むわけではなく、一定以上の規模をもつ地方都市では、若年層や子育て世帯の局地的な増加が予想される。大分市のような大規模な駅再開発を行う場合は例外的であるにせよ、中央政府は少子高齢化や人口減少を

背景に「選択と集中」論にもとづく政策を推進しており、地方圏の自治体でも中心部や特定地域に都市機能を集中させるいわゆるコンパクトシティ政策を導入するところは少なくない。周辺地域から若年層やファミリー層の流入や人口維持がみられる都市においては、こうした局地的な保育需給のミスマッチへの対応がこれまで以上に求められる。特に、地方圏では営利企業やNPO法人など民間事業者の参入が少なく、認可保育所以外の選択肢が限られている場合が多いため、行政や地域の企業を含めた多様な地域主体によるサポート資源の構築とネットワーク化が検討されるべきである。

また、離島や中山間地域を含む地方縁辺部は、従来、親族や地域コミュニティによって豊富なインフォーマル・サポートが得られる地域としてみなされてきた。ただし、子ども数の減少や保育施設の統廃合によって、施設の遠隔化や市町村合併以前の生活圏との齟齬によって送迎への影響が生じる可能性がある。地方縁辺部におけるこうした問題は、いわゆる過疎地における保育・教育機会の地域間格差として、高度経済成長期以降長く指摘されてきた。たとえば、農繁期保育所、へき地保育所、小規模保育所の課題（森尾 2002；西島 1980）、過疎化にともなう人口流出と保育所設置運動、育児意識の普及施設としての保育所の役割、保育所以外の保育施設の選択肢の乏しさ、地方財政の恒常的逼迫、等の過疎地の特徴が指摘されてきた（西垣 2007）。さらに現在では、認可保育所（基準保育）整備の歴史を経て、保護者の働き方の変化や基準保育から漏れる保育ニーズをどのように担保していくかという論点へと移行しつつある。阿部・若林（2014）でも指摘されたように、市町村合併後の特例措置によって保育サービス水準は維持もしくは向上している自治体があるものの、特例措置終了後の影響を注視していく必要がある。多様な保育ニーズの受け皿となる子育て支援施設へのニーズは地方圏でも高く、専門性をもった担い手も求められている（阿部・若林 2015）。このように、量的需要の希薄な地域における育児支援を地域としていかに可能としていくかという論点は、地理学的研究が取り組むべき「古くて新しい問題」だといえる。

注

- 1) 朝日新聞特集ウェブサイト「待機児童問題」による。このウェブサイトでは、東京都および政令指定都市へのアンケート調査から、各自治体の待機児童定義を項目ごとに明らかにしている。朝日新聞特集ウェブサイト「待機児童問題」http://digital.asahi.com/special/taikijido/?iref=special_taikijido_redirect
- 2) 毎日新聞 2015 年 7 月 14 日付「保育園建設反対運動 目黒区民、騒音など理由に／東京」(<http://mainichi.jp/articles/20150714/ddl/k13/100/132000c>) など。
- 3) たとえば、樋口美雄は増田（2014）の対談のなかで子育てのしやすさと働き方の違いに言及し、東京圏を含む日本全体で働き方を見直す必要があることを指摘している（増田 2014：179-187）。
- 4) 貧困率は、『被保護者全国一斉調査』から算出された世帯人員別の最低生活費以下の世帯（貧困世帯）数が全世帯数に占める比率を指す。ワーキングプア（貧困就業世帯）率は、『就業構造基本調査』の「世帯の収入の種類」のうち「賃金・給料」「農業収入」「農業収入以外の事業収入」「内職収入」のそれぞれを主な収入とする世帯のうち、最低生活費以下の世帯の比率を指す。
- 5) 毎日新聞（2015 年 9 月 30 日）による。
- 6) 朝日新聞（2015 年 10 月 3 日）、大分合同新聞（2015 年 10 月 4 日）による。
- 7) 日本病児保育協会（2015）「プレスリリース共働き家庭の子育て事情」<http://sickchild-care.jp/press/8924/>

[5章]

以下をもとに分割、再構成。

久木元美琴・小泉 諒 (2013): 東京都における認可外保育所の供給格差と自治体独自事業の役割—「足立区小規模保育室」の利用実態調査を中心に—, 『日本都市学会年報』 47: 135-144.

[6章]

以下をもとに加筆・再構成。

久木元美琴・由井義通・若林芳樹 (2014): 郊外NPOによる子育て支援施設の役割と可能性—高蔵寺ニュータウンのひろば型拠点を事例として—, 『都市地理学』 9: 78-87.

[7章]

以下をもとに加筆・再構成。

久木元美琴 (2008): 高度経済成長期の川崎市における学童保育供給体制の変容, 『人文地理』 60(4): 341-358.

[8章]

以下より加筆・再構成。

久木元美琴 (2010): 地方温泉観光地における長時間保育ニーズへの対応—石川県七尾市の事例から—, 『地理学評論』 83(2): 176-191.

[9章]

1. 書き下ろし。

2. 以下をもとに加筆・再構成。

久木元美琴 (2016): 地方圏の子育て支援をめぐる変化と課題, 『地理科学』 71(3) (印刷中).

〈著者略歴〉

久木元 美琴 (くきもと・みこと)

東京大学大学院総合文化研究科修了 (学術博士)。奈良女子大学助教を経て、現在、大分大学経済学部准教授。専門は、都市社会地理学、公共サービスの地理学。

〈主な著書・論文〉

『地方行財政の地域的文脈』 (共著、古今書店、2012年)

『女性就業と生活空間』 (共著、明石書店、2012年)

『Urban Transformations: Centres, Peripheries and Systems』 (共著、Ashgate、2014年)

『インターネットと地域』 (共著、ナカニシヤ出版、2015年)

保育・子育て支援の地理学

—福祉サービス需給の「地域差」に着目して—

2016年10月1日 初版第1刷発行

著 者 久 木 元 美 琴
発行者 石 井 昭 男
発行所 株式会社明石書店
〒101-0021 東京都千代田区外神田6-9-5
電 話 03 (5818) 1171
F A X 03 (5818) 1174
振 替 00100-7-24505
http://www.akashi.co.jp
装丁 明石書店デザイン室
印刷/製本 モリモト印刷株式会社

ISBN978-4-7503-4408-9

Printed in Japan

(定価はカバーに表示してあります)

〔JCOPY〕 ((社) 出版者著作権管理機構 委託出版物)

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつと事前に、(社) 出版者著作権管理機構 (電話 03-3513-6969、FAX 03-3513-6979、e-mail: info@jcopy.or.jp) の許諾を得てください。