

平成の市町村合併と過疎関係市町村の保育所サービスの一考察

— 合併協議会の議論と新市町村建設計画の方向性を中心に —

明星大学教育学部教育学科 准教授 西 垣 美穂子

A Study of Municipal Mergers in the Heisei Era and Childcare Trends in Depopulation-Related Municipalities

— A Study of the Discussions at the Municipal Merger Councils and the Direction of the New Municipal Construction Plan. —

Mihoko NISHIGAKI

要約

本稿は、平成の市町村合併の際に合併を実施し、「保育所、保育サービス」に関わる取り組みを行なった21市町村のうち、過疎関係市町村に該当する12ヶ所を対象に、合併後の新市町村の保育について、その選択と方向性について議事録等を通して明らかにした。特に合併後の地域間の保育料及び広域化による保育所入所について選択する自治体が多く、それは過疎地指定地域の類型や合併する関係市町村間の規模によって異なることが明らかとなった。

キーワード：過疎関係市町村 合併協議会 保育所

1. 問題・目的

2021年12月に厚生労働省子ども家庭局保育課は、「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会取りまとめ」¹を提出している。その取りまとめの柱となった「資料1 人口減少地域等における保育所の在り方」では、「今後、人口減少地域の拡大が想定される中、人口減少地域等において必要な保育を確保していくための方策についてどのように考えるか。各市町村では、保育所等の統廃合・規模縮小、公立保育所の在り方の検討などの対応が必要となり得るが、地域毎に状況が異なることに留意しつつ、どのような対応が考えられるか」という2つの論点を挙げた²。さらに今後日本では生産年齢人口の増加を見込むことが難しく人口減少地域が益々拡大し、今まさに当該地域の課題が全国的な問題となるであろうことが、この文書の中でも述べられている。人口減少は限られた地域の課題ではなくなりつつある。それは都市部の人口も減少しているからである。そのため保育所定員の見直し、統廃合問題、住民の数が少なくさらに広域地域にある子育て家族への支援課題等、地域間規模の差に関わらず、国の人口が総体的に減少することで直面する内容は、共通している。

しかしながら、過疎関係市町村ではこのことは喫緊の課題であると同時に、1970年代ごろから既に向き合っている問題でもある。当該地域では、保育所について、その機能の存続か、新しい形で見直すのか、撤退するのか等、地域におけるセーフティネットとしての保育所の役割とあり方を模索し続けている。保育所の環境を整備することは地域インフラを整えることに直結し、世代の再生産や人材の育成、地域産業の発展と振興にもつながる。そのため、保育環境や子育て支援を整備することは地域の存続に大きく影響する。その実態の改善に向けて国家の政策として進めたのが平成の大合併である。

本稿では、市町村区域の大きな再編を行ったこの平成の大合併に焦点を当てることで、人口減少地域(本

稿では過疎関係市町村)がどのような保育所のあり方や整備を選んだのかを考察した。

2. 研究方法・対象

本稿では、合併を実施し「保育所、保育サービス」に関わる取り組みを行なった新21市町村のうち、過疎地域自立促進特別措置法(以下、特別措置法)に規定される過疎関係市町村に該当する12ヶ所を対象としている(図表1)。まずこの新21市町村については総務省の「市町村合併資料集」の中に掲載されている「平成11年度以降の市町村合併の実績」から検索した結果である。合わせて総務省のホームページには「合併デジタルアーカイブ」³があり、このアーカイブを利用して各市町村の合併協議会のまちづくり計画や会議録、諸々の合併に関わる資料を閲覧することができる。さらに、12ヶ所はこれらを利用して、合併に至った協議過程等を検索した。

次に、今回対象とする過疎関係市町村についてである。これは特別措置法第2条に人口要件と財政力要

図表1 「保育・保育所サービス」に関わる取り組みを行った新21市町村の一覧

	合併期日	都道府県	合併後の新市町村名	合併した市町村数	合併後の過疎地指定	合併後の総人口数(平成17年国勢調査)	0歳~4歳人口数(平成17年国勢調査)	平成12年~17年の人口増減数 平成12年~17年の人口増減率(平成17年国勢調査)	総務省による区分け	概要
1	2003年3月1日	山梨県	南部町	2町	A型	10,254	313	-609 -5.6	サービスの高度化・多様化	給食サービスの拡充
2	2003年4月1日	山梨県	南アルプス市	4町2村	C型	72,055	3,658	1,939 2.8	サービスの高度化・多様化	延長保育の実施
3	2003年4月21日	山口県	周南市	2市2町	指定地域ではない	152,387	6,613	-4,996 -3.2	サービスの高度化・多様化	子育て支援高度化
4	2003年11月15日	山梨県	富士河口湖町	1町3村	指定地域ではない	23,943	1,202	1,348 6.0	サービスの高度化・多様化	保育園料減
5	2004年4月1日	京都府	京丹後市	6町	A型	62,723	2,763	-2,855 -4.4	住民の利便性の向上	保育所の柔軟な選択が可能に
6	2004年7月1日	青森県	五戸町	1町1村	A型	20,138	634	-1,180 -5.5	サービスの高度化・多様化	保育料引下げ
7	2004年10月1日	岡山県	高梁市	4町	A型	38,799	1,166	-2,278 -5.5	住民の利便性の向上	畜場の使用料軽減等
8	2004年10月1日	岡山県	吉備中央町	2町	A型	14,040	478	-611 -4.2	サービスの高度化・多様化	就学前教育の充実
9	2004年10月1日	石川県	七尾市	1市3町	指定地域ではない	61,871	2,369	-2,092 -3.3	サービスの高度化・多様化	保育センターのサービスの充実
10	2004年12月5日	群馬県	前橋市	1市1村	指定地域ではない	318,584	14,366	-1,881 -0.6	サービスの高度化・多様化	環境負担の少ないまちづくり等の推進
11	2005年2月5日	福岡県	久留米市	1市4町	指定地域ではない	306,434	14,600	1,550 0.5	サービスの高度化・多様化	サービス水準の高度化
12	2005年3月1日	徳島県	つるぎ町	2町1村	A型	11,722	320	-1,378 -10.5	住民の利便性の向上 サービスの高度化・多様化	保育時間延長 各種料金値下げ
13	2005年3月1日	岡山県	井原市	1市2町	B型	45,104	1,737	-1,385 -3.0	住民の利便性の向上	保育所への入所可能に
14	2005年3月1日	岡山県	鏡野町	2町2村	A型	14,059	478	-1,032 -6.8	住民の利便性の向上	保育所利用の利便性向上
15	2005年3月17日	岡山県	赤磐市	4町	C型	43,913	1,812	100 0.2	住民の利便性の向上	公共施設の広域的利用等
16	2005年3月21日	福岡県	柳川町	1市2町	指定地域ではない	74,539	2,943	-3,073 -4.0	サービスの高度化・多様化	保育料値下げ
17	2005年3月26日	岡山県	岡山市	1市2町	指定地域ではない	674,746	32,574 (2010年データ)	22,067 3.4	サービスの高度化・多様化	就学前教育の充実
18	2005年3月31日	島根県	松江市	1市6町1村	C型	196,603	8,265	-2,666 -1.3	サービスの高度化・多様化	施設の利用料等が低価格に
19	2005年4月1日	福島県	須賀川市	1市1町1村	指定地域ではない	80,364	3,923	955 1.2	住民の利便性の向上	新しいサービスの享受
20	2005年4月1日	長野県	松本市	1市4村	C型	227,627	11,147	-1,406 -0.6	サービスの高度化・多様化	保育料軽減
21	2005年8月1日	岡山県	倉敷市	1市2町	指定地域ではない	469,377	23,252	8,508 1.8	住民の利便性の向上	公共施設の広域的利用

注)①合併期日、合併後の新市町村名、合併した市町村数は総務省合併アーカイブの検索システムを使用している。
 ②合併協議会だよりや合併協議会議事録から検索した。また合併後の過疎地指定については、国土交通省国土地理院の検索システムである全国都道府県別・市町村合併新図(平成15年以降)を利用して調べたものである。
 ③総務省による区分け及び概要については、総務省「市町村合併資料集」の中に掲載されている「平成11年度以降の市町村合併の実績」である。
 ④17番目の岡山県岡山市の0歳~14歳人口数については、平成17年度データがないため、平成22年のデータを使用している。

件が定められ、これに該当する自治体が「過疎市町村」に認定される。この「過疎市町村」と合併し新市町村となった際、特別措置法第2条、第33条適用の市町村となり4つに分類されている。A型は過疎市町村同士が合併することで1つの過疎市町村となる場合である(特別措置法第2条)。B型は、過疎市町村と非過疎市町村が合併し、過疎指定の要件から外れるものの、合併前の過疎市町村が人口または面積に一定の割合を占め、かつ人口要件・財政力指数も引き続き過疎地域に該当する「みなし過疎」がある(特別措置法第33条1項)。C型は、過疎市町村と非過疎市町村が合併し、市町村の一部区域に過疎地域に該当する区域がある「一部過疎」である(特別措置法第33条2項)。今回対象とする12ヶ所は、この3つのいずれかに該当する。本稿は、この中で合併後の過疎地指定(A型、B型、C型)12市町村を対象とし、「指定地域ではない」と記載している9ヶ所については除いた。

3. 時期

研究対象とする時期は、研究対象地域が合併開始から新市町村誕生までの2000年～2005年とした。過疎関係市町村に関わる法律は時限立法で、この時期は過疎地域自立促進特別措置法(2000年～2020年まで)が施行、運用されている期間である。また過疎地域の現状としては、人口減少は緩やかになったものの、若年層の流出など人口の社会減と自然減が続き、将来的に地域で人口増加を見込むことが難しいこと、地域産業については第一次産業の停滞に加え企業立地も困難な状況であった(総務省, 令和4年)。

よって特別措置法の目的とは、「第1条 この法律は、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」と定められた。これについて総務省は、「ナショナル・ミニマムとしての安全・安心な暮らしの確保という従来の延長線上の考え方に加えて、全国的な視野に立った過疎地域の新しい価値・意義を認め、豊かな自然環境や広い空間の中での多様な居住・生活様式を実現する場として整備し、交流を通じて都市と相互補完関係にある新しい生活空間を確保するとともに、美しい景観の整備、地域文化の振興や多様な地域産業の振興等により、過疎地域がそれぞれの個性を發揮して自立できる地域社会を構築することを目的」⁴とした制度であると述べている。つまり、これまでの特別措置法では、「振興」や「活性化」に主眼を置かれたが、人口減少地域が拡大する中で、過疎地域独自性の發揮と自立を促すことで、困ったら国に頼るという「甘え」を是正するためであろう。

また保育制度、少子化対策に関わる状況については、1990年の1.57ショックにより日本は少子化へと傾き、人口減少社会に対する歯止めを制度政策として打ち出すことが課題となった。合わせて不況により経済成長を維持するための対策として、保育所の存在が不可欠であることが認識され、1995年からエンゼルプランを皮切りに様々な施策や計画が打ち出された。しかし少子化の傾向に歯止めがかからず子ども数が減少しているにも関わらず共働き家庭の増加により、低年齢児保育と長時間保育へのニーズの拡大等、保育所利用のニーズは高まった。1990年代の対策では、都市部に代表される保育所の待機児童問題が解消されず、2000年からの新エンゼルプラン、2003年の少子化対策基本法、次世代育成支援対策推進法の成立とそれに基づく少子化社会対策大綱と子ども・子育て応援プランが次々に策定された。さらに、平成の大合併期間には、2000年からの社会福祉基礎構造改革が行われ、少子化対策と保育の諸制度は、保育所経営の営利企業の参入、保育所定員の超過入所の推進、公立保育所の民営化が実施された。またこの少子化問題は当然、過疎地域においても直面する課題であった。全国的には人口が減少しても、都市部では待機児童数の解消を目指し保育所の設置を進めていく政策が行われたが、過疎地のような人口減少地域においては、現員が認可保育所として認められる定員数の60人を切るために、30人の小規模保育所に切り替えるか、保育・教育施設を統廃合し、大規模化することで存続を図るようになった(西垣, 2012)。

4. 市町村合併と過疎関係市町村

(1) 合併の目的とその評価

1) 合併の目的

合併の目的について総務省は、「人口減少・少子化高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」としている⁵。この合併で行政職員や地方議員の定数の削減、行政サービスの効率化を図り、行政コストを下げること、そして地方分権推進に対する整備を行うことが期待された(中村;渡邊, 2011)。また地域福祉の視点から調査・研究を行なった川村は、国家財政の逼迫に伴う財政構造改革の断行と少子高齢化社会の到来に対する地域福祉の拡充が、市町村合併の目的であったことを述べている(川村, 2007)。つまり戦後日本は高度経済成長によって国民生活や医療、経済の水準が向上する一方、少子高齢化や人口減少地域の増加、地域間の様々な格差の広がりがあり、各市町村のニーズや現場を把握し特性に合わせた地域福祉を推進していくことが求められたからである。さらに、東京一局集中が進み、地方から都市部への急激な人口流入が起き、過密地域と過疎地域に構造的に分かれていくこととなった。また単に人口変動による格差だけではなく、一市町村数の人口規模の減少により町村の多くは学校、病院、警察、道路、店といった地域インフラを維持・整備することが困難となった。そのため市町村合併は地域の再生・活性化を目指すよりは市町村行政区の広域化によって改革を求めるものであった(櫻井, 2006)。

広域行政の1つの選択肢として市町村合併を位置付けてきた政府は、1994年11月の第24次地方制度調査会答申時に合併実施に踏み切る(森川, 2013)。これは1995年3月に合併特例法の期限が切れることがあり行われた。実際に、1999年3月31日で3,232ヶ所あった市町村数は2010年3月31日には1,727ヶ所にまで減少した。最も市町村数が減少したのは、都道府県別で見ると大分県(97.4%)であり、最も減少率が低いのは東京都、神奈川県、大阪府の0.0%であった。

この合併後、2022年4月現在、市町村は日本で1,718ヶ所である。このうち過疎関係市町村の数885市町村で、実に51%に上り、日本の過半数を超えている⁶。市町村合併を開始した1999年には全体の市町村数のうち36.3%が過疎市町村であったが、合併を実施したことにより全体の市町村数が減少したにも関わらず、年々過疎関係市町村が占める割合は増加していった。

2) 合併の評価

2001年に全国町村会が出した「市町村合併のあり方に関する意見」には、「市町村合併は単なる自治区域の再編にとどまらず、そこに暮らす住民生活に大きな影響をもたらす。したがって、合併を進めようとするのであれば何のための合併なのか、合併してどのような地方自治体を形成し、住民生活はどのようなのか、現在のまちはどう活性化するのか、といった観点からの中長期的な理念と目的を示すことが極めて重要である」⁷と述べている。つまり、市町村財政の効率化を進めることは政府自体の財政の充実を目指すことにつながるものの、市町村ごとの状況を検討せず一律の方針で進めていくことへの懸念が示された。

実際には、合併した理由として財政状況(74.5%)が最も高く、さらに合併協議会における協議内容が住民に広く開示されたことや、住民アンケートや投票を行い住民の意向を確認するといった取り組みがなされた結果であることが明らかになった⁸。つまり、合併を選択した市町村は単に政府からの意向を汲んだのではなく、各市町村において今後進むべき道について模索した結果、財政の課題は住民レベルでも課題と認識していたことによる結果だとも言えよう。

一方で、住民が「合併をすべきである」とアンケートで答えているにも関わらず合併に至っていない市町村もあり、総務省が見解を示している(総務省, 2008)。それは意見集約ができなかったこと(33.7%)、合併せずに単独で運営していく(30.8%)と全体の未合併要因の半数以上となっており、合併を行う際にど

れほど丁寧に住民を含めた協議ができるのかにも大きく影響を受けることを明らかにしている(総務省, 2008)。また合併については、財政の効率化を目指していることから市町村内の教育施設、医療施設、保育所についても統廃合を行ない、施設数を削減しつつ1施設の定員を増やすことを目的とした地域もあった。実際、日本全体では、合併を行うことで市町村数自体を減らし広域化するだけでなく、合併を行なった市町村にある公立施設の数も同様に減らすことで、広域地域からの利用を促進し効率化を図ることも目的とされていた。しかしながら、これについては公的な施設のあり様によっては必ずしも目指す結果を得ることができなかった。

(2) 各市町村の合併の選択と合併協議会の設置

1) 各市町村の合併の選択要因

合併推進の背景には、政府の地方交付税の削減を行うこと(ムチ)と合併特例債の優遇措置を行うこと(アメ)を巧みに使い分ける方針が大きく影響している。各自治体が財政基盤を拡充しなければならないと危機的に捉え、合併に向けて動く要因があった(城戸・中村, 2008)。実際には、政府が「行政改革大綱」の中で掲げた1,000ヶ所には至らなかったが、2006年で1,820ヶ所となり小規模自治体を中心に合併が進められた。そして主に合併を行なった理由として、第1に財政状況、第2に地方分権の推進、第3に少子・高齢化、第4に住民ニーズへの対応、第5に行政改革という結果にも反映されている⁹。

政府によるこのような政策方針の他に、市町村合併は「関係市町村の利害によって」決定された背景も当然存在した。これは、城戸・中村(2008)が次のように分析している。「財力が低いほうが合併相手を探すのに苦勞し、財力が高い自治体が合併相手を選択する事に対してフリーハンドがある」¹⁰こと、そのことが財政基盤の弱い小規模自治体と対立を招くことにもつながる。しかし、財力のある自治体と小規模自治体の合併はデメリットばかりではない。例として合併することにより中核市への移行や、合併特例債や過疎地域への財政補助を得られる可能性があるため¹¹、サービス水準の極端な低下がない限り、合併は住民からも支持されることもあった。

2) 合併協議会の設置

また合併は行政主導のみで取り組めるものではない。自治体間の交渉のほか、合併可否について住民との合意形成が必要となる。そこで政府は、住民と市町村議会が合併に至るための過程を踏むために合併協議会を設置し、検討と実施を行うことを政府は呼びかけていた。合併協議会(地方自治法第252条)の設置は次のいずれかで行われる。1つは、住民発議制度に基づき住民から直接、合併協議会を設置するよう請求する方法である。これに基づき関係市町村議会の議決を経て組織される法定合併協議会である。もう1つは、議会の議決を経ることなく自主的に設置する任意合併協議会がある。合併協議会が設置されると、この中で関係市町村と市町村経営のための様々な内容について協議を実施し、合併の議決へと至る。市町村自治研究会の『合併協議会の運営の手引』には、合併協議会設置から合併が実現するまでを22ヶ月の短期間で可能であるとしているが¹²、実際にはこの短期間で合併を実施することは困難であり、そのため法定協議会を設置することを勧めている(佐々木, 2004)。

合併した421市へのアンケート調査によると、この内、住民発議のあった市町村数は385ヶ所であった。さらにこの中で合併協議会を設置した自治体は85ヶ所(22.1%)、合併協議会が未設置の市町村数は300ヶ所(77.9%)である¹³。合併協議会の設置は義務ではないが、設置したにも関わらず合併に至った市町村は35ヶ所(9.1%)でしかなく、これは住民の意向と行政間のズレや、合併を行う自治体間の力関係により実施できなかったことも予想される。

(3) 合併と過疎関係市町村の保育所

合併前より過疎地に指定されていた市町村の人口そのものは減少傾向であったが、過疎関係市町村が増

加する中で当然、当該市町村の保育園数と在籍児童数が増加した(図表1)。合併より全国の市町村数が減少するにつれて、過疎関係市町村の数及び保育園数も減少している。これについては、過疎関係市町村はもともと人口も財政も脆弱な現状が要因である。合併実施により土地は大規模となるが、保育所の存続可能な条件が揃わないため、例えば公立や民間の保育所の統廃合と大規模な幼保一体化施設への移行を進めていくことで、保育の保障を行う地域もある。

図表2 過疎関係市町村における保育園数及び在籍児童数などの推移

	過疎関係市町村数	保育園数	在籍児童数	1園平均在籍児童数
1990年	1,143	2,925	126,000	57.3
		公立保育所 2,204		
		私立保育園 721		
1998年	1,231	3,062	148,500	48.5
		公立保育所 2,313		
		私立保育園 749		
2005年	823	748		
		公立保育所 581		
		私立保育園 167		

出典)西垣美穂子(2012)「へき地保育の展望」p.209より抜粋

市町村合併をメリットやデメリットで捉えた場合、小規模地域が合併し大規模な市町村になる方に、利益があるとは言えないことを、大森(2011)は指摘する。市町村合併を行う目的に、司書、医師や看護師、保育士、ケースワーカー、調理員、消防士といった専門職の配置と充実、専門部署の設置や専門職員を配置した事務処理体制の整備の確保を行うため¹⁴との指摘がある。しかし、全国町村会の調査を用いながら、実際には「必要な専門職員の確保が難しく、必要な行政サービスの提供が困難である」から合併を行うと回答したのが10%以下であったことから、大森はその目的に、「都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは妥当とはいえない」¹⁵と述べている。

しかしながら、合併により行財政改革を実施していくことから、合併後、その専門職間や一般の新規採用間での優先順位が変化することになるだろう。特に保育士など法律で配置基準が定められている場合は欠員のままにすることは困難であるため、一般の行政職員の採用数を減らすや採用を止めることにつながる(大森, 2011)。またそれだけではなく合併した市町村間で何の対策に力を入れるかが異なる場合は、保育が優先順位の上位に上がるかは未知数である(櫻井, 2006)。

さらに人員の不足や広域地域となることは、歴史を積み重ねてきたその地域独自の保育所の保育実践や地域住民との結びつきが希薄になることも懸念される。合併を選択した市町村の中には、地方分権の推進を目的とする自治体もある。各地域の個性や豊かな地域に基づく保育のあり様もまた、合併によって失われないことが課題でもある。

5. 「保育・保育所サービス」に関わる取り組みを行った新市町村の分析

「保育・保育所サービス」に関わる取り組みを行った新市町村21ヶ所については図表2の通りである。これらは全て「合併協議会」を設置している。さらに、過疎関係市町村別の合併後の保育サービスについて、合併協議会での議論等をもとに分類したのが、図表3である。

その議論の内容や議事録については、「協議会だより」等の広報誌の発行、合併協議会専用のHP作成と、インターネット上に会議資料や議事録をアップするなど、住民に協議会での討議内容を周知している。合わせて住民には合併に何を期待するのか、行政サービスへの要望等もアンケートを取り、合併協議を行う上で「市民の声を生かす」取り組みが行われていた。また、様々な事情や環境が異なり、共通点を見出すことは難しいが、保育については合併協議会では「住民の負担は低い町に合わせ、サービス水準は高い町

に合わせる」ことを目標としており、実際に財源状況や地域の広域化、人口規模によって、「保育」の何を充実させるのかが話し合われている。

新市町村12ヶ所の協議内容については次の5つに分けられる。第1に「現行のまま継続」(合併前の旧市町村の基準を新市町村において引き続き行う)、第2に「合併時に統一」(合併協議会の議論を通して新市町村として始動する前に、基準を合併市町村同士で統一する)、第3に「合併後に調整」(新市町村になってから旧市町村の状況を確認しながら基準を調整する)、第4に「新基準で実施」(新市町村の新しい基準で実施)、第5に「新しい保育サービスの実施」(合併協議会の議論を通して、新市町村で新しく行う保育サービスのこと)である。

さらに、全体を概観すると、「保育所入所」、「保育料」、「保育所定員」、「保育時間」、「職員体制」、「保育所数」、「通園バス」、「保育サービスの内容」(特別保育事業、子育て支援、休日保育、乳児保育、障害児保育、延長保育、完全給食制、保育サポーター)、「保育所の民営化」、「保育所の統廃合」をテーマに話し合われている。これらは全てではなく、A型、B型、C型によって、またA型同士であっても違いがある(図表3)。話し合われる内容については、人口減少が著しいA型が最もその項目が多く、「合併後も継続」及び「合併後に調整」する項目も多岐に渡っている。さらに新市町村としての保育サービスを、基本的には継続もしくは調整することで議論されており、「新基準で実施」や「新しい保育サービスとして実施」とする自治体はあまりない。検討を行なっているのは、新しい保育サービスへのニーズが高い地域であることや、C型の比較的財政的に豊かな自治体と合併する場合である。図表3に取り上げている保育サービスについては、合併する市町村によってバラつきがあるが、今回は最も合併協議会で取り上げられた「保育料」と広域化による「保育所入所」を中心に考察した。

(1) 合併後の保育サービスの基準から—保育料

A型は、生活圏が一体となっている等繋がり強い町村同士で市に移行し、合併で行財政基盤の強化や、共通した課題に一体的に取り組める行財政サービスの実施と質の向上を目指している。この中で、唯一「合併後も継続」とした五戸町では、合併協議を行うにあたり住民アンケートを実施した¹⁶。

図表3 過疎関係市町村別の合併後の保育サービス

都道府県名	合併後の新市町村名	合併した市町村数	合併後の過疎地指定	合併後の総人口数(平成17年国勢調査)	0歳~4歳人口数(平成17年国勢調査)	平成12年~17年の人口増減数 平成12年~17年の人口増減率 (平成17年国勢調査)	合併後も継続	合併時に統一	合併後に調整	新基準で実施	新しい保育サービスとして実施
京都府	京丹後市	6町	A型	62,723	2,763	-2,855 -4.4	保育所入所 通園バス		保育所定員 保育所数 通園バス	保育料 保育時間 職員体制	多様な育児支援体制の確立 公的支援強化の要望が多いため、新市としての計画を早期に策定する
岡山県	高梁市	4町	A型	38,799	1,166	-2,278 -5.5	公立保育所及びへき地保育所の保育内容		保育料 保育時間 保育所入所 保育所の統廃合 幼保一元化施設の設置		
岡山県	鏡野町	2町2村	A型	14,059	478	-1,032 -6.8	保育時間 休日保育、乳児保育、障害児保育、延長保育は現行通り	保育料			
岡山県	吉備中央町	2町	A型	14,040	478	-611 -4.2			保育料 幼保一元化施設の設置 通園バス 乳幼児保育短期事業 乳児保育・障害児保育・延長保育の充実、多世代交流の推進は新市に引き継ぐ		

徳島県	つるぎ町	2町1村	A型	11,722	320	-1,378 -10.5	保育時間	保育料	保育所の統廃合		
青森県	五戸町	1町1村	A型	20,138	634	-1,180 -5.5	保育料				
山梨県	南部町	2町	A型	10,254	313	-609 -5.6	保育所入所 保育時間	保育料			完全給食制
岡山県	井原市	1市2町	B型	45,104	1,737	-1,385 -3.0	保育所入所		保育料		
岡山県	赤磐市	4町	C型	43,913	1,812	100 0.2	特別保育事業	保育料			
島根県	松江市	1市6町 1村	C型	196,603	8,265	-2,666 -1.3				保育料 保育所の民営化	
長野県	松本市	1市4村	C型	227,627	11,147	-1,406 -0.6				保育施設 (子育て支援)	保育サポーター
山梨県	南アルプ ス市	4町2村	C型	72,055	3,658	1,939 2.8	保育所入所	保育サー ビスの内 容	保育所数		

この中で住む町・村の施策の「優先度が高い」ものとして「福祉施設、体制の整備充実」、「保健・医療」、「学校・幼児教育の充実」の割合が高い。また合併後の将来像についても「福祉のまち」、「教育のまち」を目指すことを希望する住民が最も多い。これを踏まえ第5回合併協議会の中で、「保育所の保育料については、五戸町の制度で統一する。五戸町は国の基準より所得階層を多くして、利用者の負担を軽減している」(合併協定項目22)¹⁷ことを継続することで決定した。

「合併時に統一」を図ることが協議で決定した南部町の「保育料については、合併時に統一を図り、サービス内容についても、現行の水準が低下しないように努める」¹⁸ことや、つるぎ町も「保育時間、保育料、保育料の減免、給食及び地域活動については、平成17年度より統一したサービスを提供できるよう合併時まで調整する」¹⁹こととし、合併協議会において保育料を月額2,700円とすることを決定している。これらは合併する市町村の間で保育料に差があるため、最も低い金額を設定している町村の住民も保育を受けることができるように段階的に上げていくこと、そして生活保護世帯とそれに準ずる世帯については減免制度の適用を取り入れている²⁰。

鏡野町では、「保育料については、国の徴収基準額の90%を目途に合併までに調整する。ただし、平成16年度の保育料については、現行のとおりとする」²¹とした。これについては、合併前の旧市町村のうち最も低い保育料に合わせている。これらの「合併時に統一」という決定には、保育サービスの減少や保育内容の質を下げることなく、新しい町村においても保育を受けることができるようにすること、もしくは保育時間や保育内容の充実を図ることで、合併の利益を享受できるからであろう。

「新基準で実施」としたのは、京丹後市である。京丹後市は6町で合併するため、保育料、保育所数、保育所利用の目的、職員体制等を「協議第1号 19-12 保育所の取扱い」として議論がなされた²²。まず保育所を「保育に欠ける」からではなく「子育て支援」として位置付け直すことから委員間での一致がなされた²³。これは、合併する町間の保育や子育て支援サービスの内容が異なるからである。さらに保育料については、第9回の委員会の中で、「従来から国・府の負担金の基礎となる、国の示した保育単価等により算出した保育所経費である支弁総額と、人件費などを含む実際の各町の保育所運営費総額には大きな開きがあり、そしてこの差額は全て市が税金によって補てんすること(現在の各町も同じ)となるが、人件費などの運営費を効率化することで市の負担を軽くし、その分を保育料に還元することは可能と考える。今後は、少子化の中でその保護者負担の軽減化を考える場合、統廃合等の合理化など運営費全般について見直しをすることが望ましい」²⁴と部会長より説明がなされている。さらにその後、開かれた合併協議会の中で、この小委員会の議論について説明・審議がなされた結果、「国の所得階層別の保育料基準額をもとに、新たな基準額表を設定する。所得税課税額の階層区分については、現行保育料の水準、近隣市との均衡等を考慮して設定する」²⁵こととなった。6町の合併は、それぞれ地域課題等が異なり、協議会開催期間中には確定した基準を出すことが難しかったものと考えられる。さらに、6町ともに過疎地指定地域であり、

今後の少子化を見込んでいることもあり、保育料の軽減を考慮し、既存の保育施設の統廃合等の効率化も視野に入れた議論であろう。

これは同様にC型の松江市についても、「新基準で実施」で決定している。松江市については、「保育所の保育料と公立幼稚園の保育料と、こういうのがございまして、それぞれ方式が異なっております」²⁶と述べている。また料金を合わせるだけでなく、「料金をいただいてどういうサービスをされているかと、サービスの内容」²⁷から議論を行うこと、さらに議案第19号にて「児童福祉関係事業の取扱いについては、子育て支援の観点から可能な限り負担を軽減し、サービスを向上させる方向で調整する」²⁸ことを前提に、「1. 保育所保育料の取扱いについては、合併年度は現行どおりとし、翌年度から別表に定める保育料徴収金額表により徴収する」²⁹ことを提案し、後に決定された。この背景には、A型の地域とは異なり、待機児童が多く財政力も高い市と小規模な町村が合併を行なったことにより、保育料³⁰の高低差を埋め、その基準を統一することが必要であった。松江市のようにC型の課題は、財政力が小規模で人口も増加が見込まれない地域との差が大きいため、施策の基準について中間を見出すことが困難な点にあるだろう。

保育料の軽減を実施したのは、B型も入れて6市町村であった。保育料の軽減を可能とするためには合併すること、または保育所の民営化を進めることで人件費の削減につながり、保育料の軽減に利用することができる。これは合併を選択した市町村が、自身の市町村よりも協定を結ぶ市町村の保育料が低額であることで、それに合わせて保育料低額を目指したのである。

(2) 合併後の保育サービスの基準から—保育所入所の広域化について

合併を行う市町村は必ず地域が広域化することから、様々な住民サービスの利用範囲が広がる。保育所入所について特に広域化、つまり入所を広く推進したのは6市町村(A型4ヶ所、B型2ヶ所)である。児童福祉法の中でも、広域入所の需要が見込まれる場合、広域入所の体制整備に市町村は努める必要があることを規定している。このことで、合併することで職場に近い保育所を選択できるといった、利用者のニーズに合わせた入所が可能となることが最大の利点である。また、合併前には他市町村の保育所を利用していたが、町域の拡大により町内の保育所の利用ができるようになること、さらに合併し新市町村となることで、保育所の利用について選択が可能となることが目指された。

B型の井原市は、合併する美星町ですでに実施していた広域入所を現行のまま引き継ぐことで、保育事業について調整を行なっている(協議第35号)。またA型の京丹後市は同様に、「合併後も継続」である。保育所を子育て支援の拠点として機能するためには、「交通の利便性」が重要であるため、通園バスを運用することで、市の全ての子育て世帯を対象とした保育所としての役割と位置付けている³¹。

終わりに—合併による人口規模の変化から

合併により人口規模が10万人以上になる市(C型)は、「保育料の軽減」や「幼保一元化施設の設置」を実施している。大きな市に周辺町村が合併することで、財政基盤の強い市の基準に合わせることができ、保育料の軽減以外に保育所入所の広域化、保育士配置の増員なども可能となる。さらに小規模町村にある公立保育所と幼稚園が統廃合し、「就学前教育の充実」を目的に新たな幼保一体化施設の創設している。このことから、運営の効率化の他に、住民ニーズの「就学前教育」に応える形をとっている。C型は、議論の中でも、大きな市と合併する安心感もあるが、今後の小規模町村の人口減少を鑑みながら、保育料を一律に増やすことや公立保育所の統廃合による効率化も検討しつつ、新市町村の存続を図る方向性を模索した。そのほか、合併により人口規模が1万人となった町村(A型)では、保育料の軽減を実施する際、その費用を保育所の民営化に踏み切り、行政の運営費の削減及び効率化を図ることが目指された。B型やC型よりもA型の方が、人口減少による現在と将来への危機感は強く、地域内に保育所をいかに存続させるのが焦点となっていた。

そして、合併を行うことで、市町村が広範囲となるため、保育所入所の広域化を図った市町村が最も多かった。合併することで人口1万人規模となり「過疎地域市町村」に指定される市町村については、過疎対策事業債を保育等の財源に充てることができる。また合併により、人口3万人～6万人規模となる市では、もともと地域に保育施設がない市町村と、保育所や幼稚園が存立する市町村とが合併する自治体もあった。ここでは、保育施設がなかった地域では新たに施設を設立しなくとも、既存の保育施設の利用と広域化を行うことで、就学前保育や教育の充実を図ることができる。さらに、すでに保育所や幼稚園が存立する地域では、新たな入所児の獲得が可能となるため、既存の施設の存続につながるという利点もある。

今後の研究課題

今後の研究課題として、合併に至る中で各市町村それぞれの「保育所の民営化」、「保育所の統廃合」の経緯と現在の保育の実際について研究する必要がある。これらを選択する中で、当該地域の保育が合併によって何が変化し、保育者の実践にどのように影響したのかを明らかにしたい。また、今回は実際に市町村合併を行なった後、保育所を利用する保護者や子どもの生活がどのように変化したのかを明らかにしていない。そのため、入所の広域化や保育料の増減等を通して、生活や労働そして遊びの変化と課題について考察したい。

さらに、平成の市町村合併を選択しなかった過疎地域市町村と、選択した過疎地域市町村の比較を通して、その決定が保育にどのような影響を与えているのかについても研究することが課題である。

参考文献

- ・大森彌『政権交代と自治の潮流－続・希望の自治体行政学－』第一法規株式会社,平成26年
- ・川村匡由『市町村合併と地域福祉－「平成の大合併」全国実態調査からみた課題』,ミネルヴァ書房,平成19年
- ・櫻井慶一『保育制度改革の諸問題 地方分権と保育園』新読書社,平成18年
- ・佐々木信夫『市町村合併』ちくま新書,平成14年
- ・中村良平・渡邊喬「岡山県の市町村合併効果に関する研究」『岡山大学経済学会雑誌』43(2),平成23年,1-27
- ・西垣美穂子『へき地保育の展望』高学出版,平成24年

註

- 1 2021年5月26日から12月20日まで子ども家庭局は「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」(座長:倉石哲也 武庫川女子大学教授)を実施した。開催目的は「子どもの数や生産年齢人口の減少、地域のつながりの希薄化等を踏まえ、地域における今後の保育所や保育士等の在り方について中期的な視点に立って検討」することであり、注1はその報告書である。厚生労働省「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会の取りまとめの公表」,令和3年12月20日
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_22843.html(閲覧日:2022年10月29日)
- 2 注1の第4回検討会(2021年10月11日開催)で「資料1」として配布された文書である。厚生労働省子ども家庭局保育課「人口減少地域等における保育所の在り方」,令和3年10月11日,pp.1-16
- 3 総務省ホームページ「合併デジタルアーカイブ」(<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/>)
- 4 総務省「5 過疎地域自立促進特別措置法」『令和2年度過疎対策の現況』,令和4年3月,p.10
- 5 総務省「はじめに」『平成の大合併について』,平成22年3月,p.1
- 6 一般社団法人全国過疎地域連盟「3『過疎市町村』の特徴は?」
<https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/18/#block268>(閲覧日:2022年10月28日)
- 7 全国町村会「1. 市町村合併の理念と目的の明確化」『市町村合併のあり方に関する意見』,平成13年5月,pp.1-2
- 8 市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』の評価・検証・分析」,平成20年6月,p.14
- 9 市町村の合併に関する研究会「5 合併した理由、合併と住民の意向との関係」『「平成の合併」の評価・検証・分析』,平成20年6月,p.14
- 10 城戸英樹・中村悦大「第二章『平成の市町村合併とその要因』」『年報行政研究 市町村合併の環境的要因と戦略的要因』,2008巻43号,平成20年,p.117
- 11 過疎地指定を受けることで、財政上の特別措置(過疎対策事業債)のほか、行政上の特別措置(教育の充実、高齢者の福祉の増進など)、金融上の特別措置(中小企業に対する資金の貸付など)、税制上の特別措置(所得税・法人税

- に係る減価償却の特例など)が講じられている。
- 12 市町村自治会研究会編『合併協議会の運営の手引 市町村合併法定協議会運営マニュアル』ぎょうせい, 平成13年9月30日
 - 13 市町村の合併に関する研究会「図表16 住民発議と合併の状況(H11.4.1~18.3.31)」『「平成の合併」の評価・検証・分析』, 平成20年6月, p.14
 - 14 畑野勇・下田雅巳・川手撰・棚橋匡・田中暁子「第2部第1章 行政体制の変化と実態」『都市調査報告16 平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所, 2013年8月, p.50
 - 15 大森彌「6都道府県が代わって事務処理する方策と全国町村会の調査結果」『政権交代と自治の潮流—続・希望の自治体行政学—』第一法規株式会社, 平成26年, p.124
 - 16 五戸地方合併協議会「みんなで語ろう郷土のみらい」『五戸地方合併協議会だより』3, 平成13年12月, pp.4-5
 - 17 五戸地方合併協議会「第5回会議会議録」, 平成14年4月24日, p.8
 - 18 南部町・富沢町合併協議会事務局「協議第29号 福祉関係事業 29-1号 保育事業の取扱い」『合併協議会だより』8, 平成14年7月12日, p.4
 - 19 美馬郡合併協議会「協議第41号 保育事業関係の取扱い」『第9回美馬郡合併協議会会議録』, 平成15年10月22日, p.44
 - 20 美馬郡合併協議会「第17回美馬郡合併協議会会議録」, 平成16年8月25日, p.11
 - 21 「協議番号24-2 保育園事業の取扱いについて」
 - 22 この京丹後市の特徴として、他の市町村では協議会として1つの会を開催し決定するが、この協議会以外に分野別に会を立ち上げて議論している。保育については、「住民・福祉・教育小委員会」(全17回)の中で話し合われている。
 - 23 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会「第4回住民・福祉・教育小委員会(議事概要)」, 平成14年7月11日, p.2
 - 24 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会「第9回住民・福祉・教育小委員会(議事概要)」, 平成14年12月11日, p.2
 - 25 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会「第8回会議録」, 平成15年2月27日, p.8
 - 26 松江・八束合併協議会「第5回会議録」, 平成15年3月28日, p.26
 - 27 松江・八束合併協議会, 前掲書, p.26
 - 28 松江・八束合併協議会「第9回会議資料」, 平成15年7月25日, ページは未掲載
 - 29 松江・八束合併協議会, 前掲書, ページは未掲載
 - 30 例として、合併前の公立幼稚園の保育料については、松江市が1ヶ月8,700円に対し、他の町村では5,500円から5,900円であった。
松江・八束合併協議会「公立幼稚園の現況(平成14年4月1日現在)」『第12回会議次第』, 平成15年10月23日, p.17
 - 31 峰山町・大宮町・網野町・丹後町・弥栄町・久美浜町合併協議会「第9回住民・福祉・教育小委員会(議事概要)」, 平成14年12月11日, p.2