

---

# 北海道内の基礎自治体における教育と 隣接領域との連携と広がり

## —パッケージ化された子ども支援システムの 可能性を探る—

酪農学園大学 安宅 仁人

---

### 1 現状認識と問題の所在

#### (1) 現状認識—進む人口減少と自治体へのインパクト—

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」(2013)によれば、2040年には全国の自治体の20%以上が、北海道内の自治体の60%以上が、それぞれ人口5,000人以下の規模に縮小すると推計されている。また、日本創成会議・人口減少問題検討分科会による、全国の自治体のうち896の自治体に消滅の可能性があるとの指摘は、社会的にも大きなインパクトを与えた。

急速な少子高齢化を伴う人口減少は、地域の生産・消費活動の縮小や社会・公共的インフラ維持の問題だけでなく、学校の配置をはじめとする自治体の教育経営の在り方にも今後より大きな影響を与える要因ともなる。

#### (2) 持続可能な社会における児童福祉・子育て支援・教育の位置づけ

人口減少に直面するこんにち、「環境・資源制約の中で長期にわたって存続しうる経済システムという意味で、『持続可能な福祉国家／福祉社会』と呼びうる社会の姿」(広井 2001: 161頁)の在り方が模索されている。その問いへの答えとして広井が示した「定常型社会」においては、持続可能なシステムを実現するうえで、医療・福祉のほか個人のライフサイクルにかかわる社会保障の役割の大きさが示されている。

それゆえ、今般の少子高齢化を伴う人口減少社会の中で、基礎自治体における教育経営を持続的に展開していくためには、これまで自治体内で個々に展開されてきた学校教育、児童福祉、子育て支援、母子保健などの子どもに関連し

た支援のシステムやサービスの在り方を見直し、子どものライフサイクルの発達・成長にあわせた支援のパッケージ化を図ることが、より重要性を増してくる。なお、本稿で用いる「子ども支援のパッケージ化」とは、子どもや若者に関わる学校教育、児童福祉、母子保健、小児医療、雇用、さらには子育て世代の住居支援といった子ども支援政策の領域横断的な連携を意味する水平的な側面と、妊娠期や就学前教育さらには小・中学校や高校教育段階といった子どもの成長・発達に伴う一貫した支援を意味する垂直的な側面とを包含した子ども支援の在り方を意味する。

以上の点を踏まえ、本報告では年少人口の維持（または減少傾向を緩やかに）するうえで、子ども支援サービスのパッケージ化が一定程度の割合で寄与し得るのではないかとの仮説に立ち、その方略と可能性について検討したい。

### (3) 本報告が検討の対象とする自治体

本報告で具体的に取り上げるのは、札幌、芽室、稚内、東川、三笠の5つの自治体である。これらの自治体を選定した理由は、札幌市は北海道内の最大の都市であること、稚内市は全体が過疎地域となった宗谷地方の中核都市である

表1 札幌市の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
市全体の人口	1,822,368	1,880,863	1,913,545
15歳未満の数	248,405	234,086	224,212
15歳未満の者が人口に占める割合	13.6%	12.4%	11.7%

表2 芽室町の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
町全体の人口	17,586	18,300	18,905
15歳未満の数	2,997	3,019	3,080
15歳未満の者が人口に占める割合	17.0%	16.5%	16.3%

表3 稚内市の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
市全体の人口	43,774	41,592	39,595
15歳未満の数	6,277	5,393	4,807
15歳未満の者が人口に占める割合	14.3%	13.0%	12.1%

表4 東川町の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
町全体の人口	7,671	7,701	7,859
15歳未満の数	1,032	1,032	1,070
15歳未満の者が人口に占める割合	13.5%	13.4%	13.6%

表5 三笠市の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
市全体の人口	13,561	11,927	10,221
15歳未満の数	1,243	975	773
15歳未満の者が人口に占める割合	9.2%	8.2%	7.6%

表6 北海道の人口と15歳未満の子どもの数・割合

	2000年	2005年	2010年
道全体の人口	5,683,062	5,627,737	5,506,419
15歳未満の数	792,352	719,057	657,312
15歳未満の者が人口に占める割合	13.9%	12.8%	11.9%

(表の作成にあたっては統計局「平成22年国勢調査 時系列データ」を使用)

こと、三笠市は旧産炭地で人口の急減に見舞われてきたこと、芽室町と東川町は人口減少が進む北海道における数少ない人口増加自治体であることに依拠している。なお、これら自治体の2000年から2010年までの人口推移と、住民人口に占める15歳未満の子どもの数と割合は表1～6のとおりである。

## 2 持続可能な自治体経営のための 子ども支援の在り方

ここでは、子ども支援サービスのパッケージ化に向けて、(1)「子どもの権利条例」に裏打ちされた子ども関連施策の総合化、(2)子ども支援サービスの水平的統合、(3)子ども支援サービスの垂直的統合、の3つの在り方について、それぞれ道内の基礎自治体の具体的な取り組みから検討する。

### (1) 「子どもの権利条例」に裏打ちされた子ども関連施策の総合化

#### (i) 札幌市子どもの権利条例と都市開発計画

札幌市では、2007年の市議会での賛成少数による否決と2008年の継続審議を経て、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」が成立した。同条例の制定後には、子どもの権利侵害に対応するために救済委員をはじめ調査員や相談員が配置され、他機関への調整も含めた具体的な救済機能を伴ったシステムが構築されている。

近年では、「道内最高層となる50階建てマンション2棟など4棟を建設する再開発事業」に対して、市の環境影響評価審議会が「日照時間減によって『児童の健康への影響が懸念される』と踏み込んだ内容を上田市長に答申」（2014年4月26日付北海道新聞：37面）するなど、都市開発計画の領域においても「子どもの利益優先を理念に掲げた市の『子どもの権利条例』への配慮」（同上：31面）がみられ、子どもの権利に関する条例が制定されたことを契機に、子どもの権利保障の理念が特定の行政領域を超えて広がりをもち始めている。

#### (ii) 芽室町子どもの権利条例と子育て支援施策

全国で平成の市町村合併が進む中、自立の道を選んだ芽室町では2004年に「男女共同参画推進条例」と「めむろまちづくり参加条例」が制定されたほか、2007年には住民自治の原則を定めた「自治基本条例」が制定されるなど、条例制定を通じたまちづくりが積極的に推進されてきた（横井ほか 2009）。

なかでも、2006年4月に制定・施行されている「芽室町子どもの権利に関する

る条例」には、子どもの4つの権利（子どもの「生きる」「育つ」「守られる」「参加する」）に加えて、子どもの成育環境の保全や、子育てに対する経済的・社会的な支援を明記した条文が盛り込まれている点で特徴がみられる。

また、芽室町は2008年に第4期芽室町総合計画を策定し、従来は3課にまたがっていた学童保育（教育委員会）、母子保健（保健福祉課）、保育所（住民生活課）を統合し、新たに「子育て支援課」を設置した。子どもの権利条例の制定を契機として、自治体内で複数領域にまたがる子ども関連支援サービスのパッケージ化を図った一例として位置づけることができる。

## **(2) 子ども支援サービスの水平的・垂直的な統合**

### **(i) 稚内市における教育委員会「こども課」の取り組み**

稚内市では、教育委員会の学童保育・児童館担当業務（生涯学習課）と、いじめ・不登校担当業務（学校教育課）とを統合し、2002年に子どもに関連した業務の全般を担当する「こども課」を教育委員会内に設置した。こども課の設置により、子どもに関する業務は教育委員会が所管することとなり、市民の利便性を向上させる総合窓口の役割、0歳から18歳までトータルに子育てを支援していく体制作り、家庭教育の充実が目指され、児童虐待防止といった関係機関との連携を必要とするケースに一定程度の役目を果たしてきた。

市はまた、2004年には特区申請により市の独自の予算による幼保一体型施設への補助を行ってきた。これらの一連の取り組みにより、地域住民からは周辺自治体の中でも子育てに力を入れている市として一定の評価が得られてきた。

### **(ii) 東川町における教育委員会「幼児センター」の取り組み**

東川町の子育て施策において最も中核的な役割を果たしているのが、既存の町内の幼稚園と4か所の保育所とを一体化して2002年に設置された「幼児センター」である。幼児センターは、「いずれ幼児センターの子どもたちが小学校に入学していく接続を見据えると、教育委員会に置くのが良いのではないか」（園長ヒアリングより）との考えから教育委員会内に設置された。実際、幼児センターが教育委員会に設置されたことから、幼・保・小・中の連携がスムーズに図られるなどのメリットが得られており、保護者アンケートでも幼児センターに対する肯定的な評価が大半を占めている。幼保一元化に伴い、現在はほぼ全ての職員が幼稚園教諭免許と保育士資格の両方を保有している。さらには保健師でもある伊藤和代園長をはじめ特別支援教育支援員や看護師も勤務し、

複数領域の専門職がセンター内で子育て支援にあたっている。

加えて、東川町では移住者への家賃補助などの住宅支援も積極的に行っており、近隣自治体の子育て世代が町内に移住する数が増加した。その結果、開園当初は180人程度であったセンターの子どもたちの数は現在は250人を超えている。また、こうした転入者の中には地元であらたに開店する者も出始め、かつてのシャッター街が徐々に活気を取り戻しつつある。

### (iii) 三笠市における移住定住促進事業における子育て支援と教育の位置づけ

#### ① 三笠市における移住定住促進と子育て支援事業の展開

ピーク時（1960年）には6万3千人余りを数えた三笠市の人口は、現在では1万人を下回るようになった。その一方で、高齢化率は42%と高い水準にある三笠市では、2011年の市長選以降、若者や子育て世代の移住・定住に関わる施策が重点的に打ち出されるようになる。

現在、三笠市は主に過疎債により調達された財源をもとに、子育て世代支援を対象に、0歳児のおむつ代の補助、保育料・幼稚園授業料実質無料、小学生全員の給食費の無料化、家賃助成や新築・中古住宅購入時の補助による市内定住の促進、中学生以下のインフルエンザ予防接種費用の補助、ブックスタート事業、さらにはこれら定住促進をPRするテレビCMの放映を実施している。

市の定住促進事業の担当者によると、2011年から2014年1月までの間にこれらの事業を活用して72世帯176人が三笠市に転入しており、社会動態の面では転出超過の状態は続いているものの、その傾向は徐々に改善しつつある。

#### ② 三笠市における小中一貫教育と三笠高校の市立移管の取り組み

教育面では三笠市は、特区申請により2005年から小中一貫教育を導入し、教科として国際科・地域科を独自に設けるなどの連携教育を進めてきた。さらに市内の小中学校の統合を契機として、2011年からはコミュニティ・スクール（学校運営協議会）制度を導入し、地域と学校の活性化を目指している。

そして近年の三笠市の教育の中でも特徴的な取り組みとしては、三笠高校の市立移管が挙げられる。2007年の北海道教育委員会による道立三笠高校の募集停止をうけ、三笠市は移住・定住促進や街づくりの観点から三笠高校を市立に移管するとともに道立時代の普通科に代えて食物調理科をあらたに開設した（市立移管の経緯については伊藤 2014を参照）。

2012年の市立移管後は全道各地から高校入学者が集まり、現在は寮生の多くが地域に根ざして生活している。また、以前の道立高校時代には見られなかつ

た市立の小中学校との連携も図られるようになってきた。

### 3 まとめ

以上のことから、子ども支援サービスのパッケージ化は、特に社会動態（転入・転出）の点で人口増加・維持機能を発揮する—あるいは人口減少のペースを緩やかにする—ことに一定程度寄与しているものと推察される。人口減少時代においては、パッケージ化された子ども施策を自治体経営の中核に据えることが、持続可能で自立かつ自律した教育経営システムの確立に寄与しうると考えられる。先の平成の大合併が進行した際にも、今回取り上げた5つの自治体すべてが自立の道を選択したことは、その一つの証左ともいえよう。

ただし、人口の増減はその自治体の子ども支援サービスの良し悪しだけでなく、産業や地理的条件などの他の環境的な要因も複合的に作用しうることを忘れてはならない。また、これらの自治体では自然動態（出生・死亡）の面で、人口減少傾向が根本的に転換してはおらず、子ども支援の在り方と人口の増減との関係については、今後さらなるエビデンスの収集を進めて実証していくことが求められる。

いずれにせよ、子どもや子育て世代の移住者獲得といった形でのパイの奪い合いに矮小化されることのないよう、従来型の日本の雇用・労働システムや家族を単位とした社会保障制度の在り方の見直しも含め、子どもの権利保障を具体化するとともに、子どもを産み育てやすい社会を構築するための多角的なアプローチを充実させていくことが必要であろう。

#### 【引用・参考文献】

- ・ 広井良典『定常型社会 新しい「豊かさ」の構想』岩波新書，2001年。
- ・ 伊藤健治「ちょっと拝見 学校訪問 三笠市立北海道三笠高等学校 夢を実現させる学校へ—「食」を中心に地域連携を進める—」『月刊高校教育』2014年5月号，学事出版，2014年。
- ・ 横井敏郎・辻村貴洋・篠原岳司ほか「現代自治体子育て・教育行政の調査研究(2)：北海道芽室町の子育て・教育行政と子どもの権利条例」『公教育システム研究』第8号，北海道大学，2009年。