

地方部における子育ての場づくりに関する一考察 ～茨城県常陸太田市の未就学児人口分布および 公共空間整備を対象として～

大森 真央¹・五十畑 弘²・永村 景子³

¹学生会員 日本大学大学院生産工学研究科土木工学専攻 (〒275-8575 千葉県習志野市泉町 1-2-1)

E-mail:cimal7004@g.nihon-u.ac.jp

²正会員 日本大学生産工学部環境安全工学科教授

³正会員 日本大学生産工学部環境安全工学科助教

国は、地方創生を掲げており地方部では、人口減少、少子高齢化、地方市街地の活性化などが課題となっている。大きな要因として都市部への若者の転出が問題となっている。この問題を打開するために地方自治体では、若者に向けた子育て政策として施策は多く行っているが、ハード整備は需要に対して十分とは必ずしも言い難いのが現状である。

本稿では、「地方部」を都市計画区域と区域外が混在する市町村と定義し、茨城県常陸太田市役所の子育てや公共空間整備に関する行政データおよび行政施策を調査対象とした。過疎地域と市街地の比較を行い、若者の転出が著しい、過疎地域の現状を把握した。具体的には、幼・保育園児を中心とした未就学児の人口分布の現状を把握するとともに、子どもの遊び場となる公園や観光地といった公共空間の整備の現状を調査した。行政と市民の対話の場をつくり、子育て環境をどのように形成、維持していくのか地方部における子育ての場づくりに関する考察を行った。

Key Words: rural area, child care, public space, hitatiota, population distribution

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

国で掲げている地方創生において、少子高齢化、人口減少、地方市街地の活性化、道路の整備など様々な課題があげられる。その中でも、問題になっていることは若者が都市部へ転出することである。雇用力の弱い市町村では、進学・就職・転勤といったライフイベントの際には都市部や周辺中心市街地などへの若者の転出が多くなる¹⁾。若者が都市部に転出することで地方創生の課題となっている少子高齢化、人口減少などに大きくかかわる事態となっている。

この現状を打開するために地方自治体では、子育て世代に向けた住居の支援や子育てのための交付金や援助などを行っている。このようにソフト面においては、多くの施策をおこなっているため対策が行われている。しかし、ハード面に関しては需要に対し十分な施策が行われているとは言い難いのが現状である。

地方を定義づけることは難しく、現状では明確に定義されてない。そのため本稿においては、『地方部』を

「都市計画区域内と区域外が混在している市町村。」と定義することにする。

都市部に比べて、地方部はインフラ整備が遅れており、あまり手を付けられていない。都市計画区域内は、都市計画法をはじめとした法的根拠をもって多くの公共空間に関する施策が行われていることは確かである。しかし、都市計画区域外に関してはインフラ整備の優先順位が低く、手付かずに等しい場合も見受けられる。都市計画区域外は、インフラ整備が不要というわけではない。そのため、都市計画区域と都市計画区域外という二つの地域に対して、事情の異なる地域の状況に応じて、別々のインフラ整備の方針を検討していく必要がある。

本研究は、このような地方部の実状に応じたハード整備のあり方を整理することを最終目標に据え、子育て環境に着目した調査及び考察を行うことを目的とする。

本稿では、「地方部」の一例として、茨城県常陸太田市を対象とする。常陸太田市は、都市計画区域と区域外から構成されている。都市計画区域外と過疎地域に指定されている地域はほぼ等しい。茨城県常陸太田市役所の子育てや公共空間整備に関する行政データおよび行政施

策を調査対象とした。過疎地域と市街地の比較を行い、若者の転出が著しい過疎地域の現状を把握した。行政と市民の対話の場をつくり、子育て環境をどのように形成、維持していくのか地方部における子育ての場づくりに関する考察を行う。

(2) 研究の位置づけおよび構成

子育て環境に着目した研究は、土木計画分野や都市計画分野において、ベビーカーや通学路など交通に関する研究が多くみられる。また、公共空間に関する研究の中で、子育てや遊び場に着目した研究は、都市公園を対象としたものが多く見られる。

子育て環境についての研究として、子育てをする上で必要なベビーカーのあり方についての研究²⁾、また、ベビーカーを使用するうえで交通をどのように改善しなければいけないのかについての研究³⁾、児童の登下校のための交通の利便性に関する研究⁴⁾、子育て世帯の交通行動に関する基礎的研究⁵⁾、児童の通園に関する交通の評価をする研究⁶⁾など子育てにおける交通に関する研究が行われている。また、都市公園など子供の遊び場に関する研究は、都市公園の選択性や利用⁸⁾や小学校と都市公園の関連性¹⁰⁾など都市計画区域内(市街地)の研究が行われている一方で、都市計画区域外(過疎地域)の子育て環境に関する研究は土木計画分野や都市計画分野ではあまり見られない。

2. 常陸太田市の概要・人口・施策

本章では、研究対象地である茨城県常陸太田市の概要・人口について述べる。また、常陸太田市少子化・人口減少対策課からの調査書回答に基づき子育てに関する施策について述べる。

(1) 研究対象地の概要

茨城県常陸太田市は、茨城県北部にあり、東京から120km圏に位置し、福島県と隣接している。市南部の平野には田畑が広がり、北部は山に囲まれ峡谷もあるなど、南北で対照的な地形を有している。平成16年に、常陸太田市、金砂郷町、水府村、里美村が合併し、現在の常陸太田市となった(図-1)。

昭和45年及び昭和55年には旧常陸太田市以外が過疎地域と指定された。合併後も過疎地域自立促進特別措置法の規定により、旧金砂郷町、旧水府村及び旧里美村の地域が継続して過疎地域の指定を受けている。

茨城県が示す都市計画によれば、常陸太田市南部の一部5,800haが都市計画区域となっており、常陸太田市、日立市で構成されている「日立都市計画区域」に含まれ



図-1 茨城県常陸太田市の位置(筆者作成)

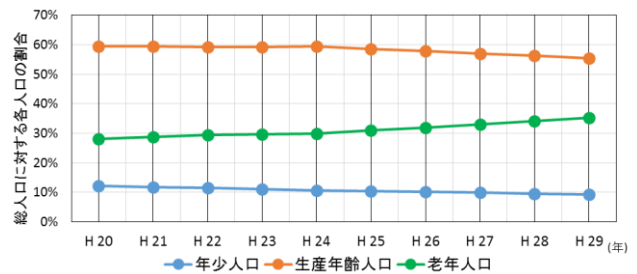


図-2 常陸太田市の人口推移(筆者作成)

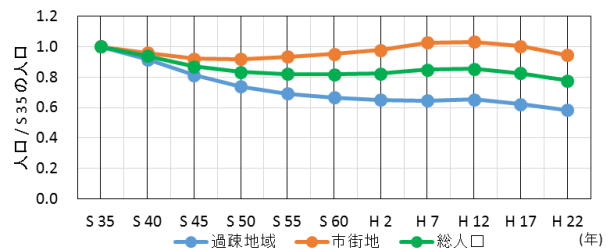


図-3 過疎地域と市街地の人口推移(筆者作成)

る。都市計画区域は、旧常陸太田市ほぼ全域が指定されているため、過疎地域と都市計画区域外はほぼ等しいと言える。常陸太田市では、平成21年3月に、常陸太田市都市計画マスタープランが策定された。平成40年のまちな姿を目標年次と位置づけを行っているため、現在は計画の折り返しに近づいているところである。

(2) 常陸太田市の人口

常陸太田市の総人口(平成29年51,264人)の内、老年人口が占める割合は、平成29年までの10年間に約7%増加し、35.2%と大きな値を示している(図-2)。これは、総務省統計局が示す全国の老年人口の25.1%(平成25年)の数値を大きく上回っており、少子高齢化が著しいことがわかる。

過疎地域と市街地の人口推移を比較すると都市計画区域内は50年間であまり大きな数値変化はないが、過疎地域は大きく人口が減少している(図-3)。過疎地域の人口減少が著しいのは、過疎地域から市街地に人が移動していることが考えられる。

表-1 保育料・給食費の自己負担例(参考文献¹¹⁾に筆者加筆)

| 保育園等 | 保育料 | 1人目 | 2人目 | 3人目 | |
|------|---------------|------|-------------------------------------|-------|------|
| | | 軽減 | 軽減 | 同時入所外 | 同時入所 |
| 保育園等 | 保育料 | 自己負担 | 軽減 3,000円/月軽減 3,000円/月軽減 自己負担 | 無料 | 無料 |
| | | 軽減 | 軽減 | 無料 | 無料 |
| 幼稚園等 | 給食費 (市立のみ) | 自己負担 | 軽減 自己負担 | 無料 | 無料 |
| | | 軽減 | 軽減 | 無料 | |

■ = 市独自制度による軽減 ■ = 国・県による軽減

(3) 常陸太田市の子育てに関する施策

子育てに関する施策は、「子育て上手常陸太田(B6版)¹¹⁾」によれば、住宅の助成を中心に、子育てに係る費用の助成など親や子どもに様々な施策を幅広く実施していることが把握できた(表-1)。常陸太田市において若者の定住が問題視されていることを重く受け止め施策を適切におこなっていることが少子化・人口減少対策課からの調査書で明らかになった。また市民によく活用されている施策が住宅に関する施策であったことから、定住促進を進める際には住宅に関する施策が重要なことだと考えられる。

施策を活用している市民が増加していると読み取れるため、今後も様子を見ながら重点的に施策を行うことが有効といえる。子育てに関する施策は充実しているといえる。

常陸太田市の人口からもわかるように過疎地域と市街地の差が年々広がっている。次の章では、未就学児に着目し調査結果を示す。

3. 常陸太田市の未就学児の人口分布

本章では常陸太田市の市街地と過疎地域の未就学児の現状について、常陸太田市子ども福祉課から提供されたデータ、調査書回答に基づき述べる。

(1) 常陸太田市全体の未就学児

常陸太田市には現在、幼稚園 10 件と保育園 9 件がある。各園の園児数の合計の比較をすると保育園児数が幼稚園児数を逆転していることが読み取れ、社会情勢として女性の社会進出が大きく関わっていることが推察される(図-4)。これは、幼稚園に預けると一定時間内に終了してしまうが、保育園に預けることで時間外保育を利用できるため保育園児数が増えていると考えられる。また、保育園児数の増加よりも幼稚園児数の減少が上回っているため、今年に関しては市内の総園児数は増加しなかった。このことから、年々園児の人数が減少してきていることがうかがえる。

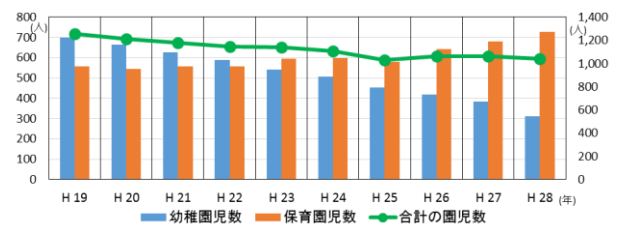


図-4 幼稚園児・保育園児の合計(筆者作成)

表-2 旧市町村別の幼稚園・保育園一覧(筆者作成)

| 旧市町村名 | 幼稚園名、保育園名 | ○…閉園、【】…開園・統合 |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 常陸太田市 | 太田進徳幼稚園、幸久幼稚園、(西小沢幼稚園)、世矢幼稚園、のぞみ幼稚園、木崎保育園、宮ノ脇保育園、愛保育園、はすみ保育園、太田あすなろ保育園、【太田さくら保育園】 | |
| 金砂郷町 | 久米幼稚園、金郷幼稚園、(群戸幼稚園)、金砂郷保育園 | |
| 水府村 | 水府幼稚園、すいふ保育園 | |
| 里美村 | (里美幼稚園)、(さとみ保育園)、【さとみこども園】 | |

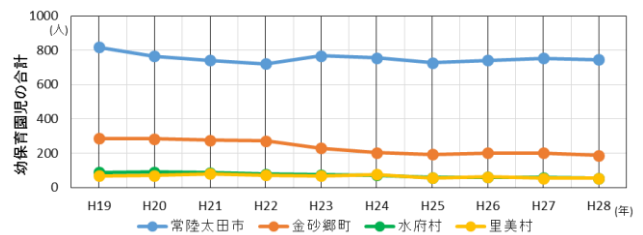


図-5 旧市町村別の幼保育園児の合計(筆者作成)

(2) 旧市町村の未就学児

旧市町村別に分けた幼稚園・保育園の一覧で幼保育園の立地をみると、市街地である旧常陸太田市の面積は、常陸太田市の 16.41%しかないにも関わらず、現在、旧常陸太田市の幼稚園(4 件)と保育園(6 件)の件数が過半数を超え立地している。また、過疎地域である金砂郷町、水府村、里美村は現在、幼稚園・保育園共に 1, 2 件ずつ立地している(表-2)。旧常陸太田市に属する幼保育園の園児数が最も高いことから、市街地に子どもが集中していると考えられる。また、待機児童はほぼいないため、元来幼稚園・保育園の件数が少ないものの充足していた。市街地に比べると、過疎地域の幼稚園のニーズが低いことがうかがえる。

どの市町村においても園児数は減少傾向にあることが明らかになった。市街地である旧常陸太田市は、園児数が多いが、その他の金砂郷町、水府村、里美村は園児数が旧常陸太田市と比べると少ないことが読み取れる(図-5)。

旧常陸太田市と常陸太田市全体は、ほぼ同じ園児数の減少率を示している。図-6 のことより、常陸太田市全体の減少率に大きく関わっていることが読み取れる。金砂郷町と水府村は減少傾向としてはほぼ同じ数値を示している。これは、過疎地域からの子どもの減少が大きく関わっていると考えられる。里美村は、平成 19 年の園

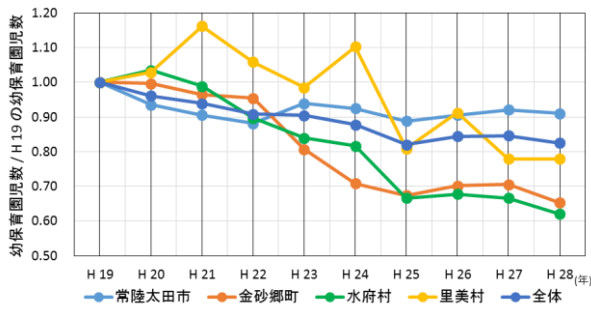


図-6 市町村別の幼保園児の推移 (筆者作成)

児の人数が少なく、また園児数自体も少ないため、数名程度の園児数の増減が減少率(増加率)には大きな値として反映されている。

(3) 常陸太田市の未就学児の現状

(1), (2)をまとめると常陸太田市では、幼稚園の件数と園児の人数は減っているが、保育園の件数と園児の人数は増えていることが読み取れた。この要因として、女性が働くようになり、預けやすい保育園が好まれるようになったことが子ども福祉課の調査書回答からもわかる。また幼保園児数の合計に関しては、市街地、過疎地域問わず減少率が緩やかになってきていることも読み取れる。これは、施策(住宅の助成など)が子育て世代の転出抑制や流入につながっているものと考えられる。さらに、過疎地域と市街地での園児数の差が大きくなっていることも読み取れる。子育て世代が過疎地域ではなく、市街地の幼稚園・保育園に預ける傾向がうかがえる。

以上より常陸太田市の未就学児の状況を見ると、子育て世代が市街地に生活の軸足を置いている様子が見てとれる。こうした状況に対し、次の章では、生活基盤整備の現状について公共空間に着目し、市街地と過疎地域での差異について、調査結果をもとに示す。

4. 常陸太田市におけるインフラ及び公共空間整備の現状

本章では、ハード整備による子育て環境の充実に関する考察に必要な情報として、インフラ整備及び公共空間整備の状況を整理する。情報整理には、インフラ整備を管轄する常陸太田市建設部の調査書回答結果とヒアリング結果を用いる。公共空間は各施設の所管課(都市計画課、スポーツ振興課、観光振興課)の調査書回答及び現地調査結果に基づき、状況を整理する。

(1) 常陸太田市建設部によるインフラ整備の現状

現時点で常陸太田市建設部では、市街地において、子育て世代の定住を促進するために、雇用の面で重要な商業地区の区画整理に力をいれていることが明らかになった(表-3)。また、住宅においても子育て世代への配慮があることが明らかになった。このことから、区画整理事業に費用をまわしており、他の事業には手が出せない状況であった。

過疎地域では、道路整備や交通安全施設整備など生活に必要な最低限のことが行われていることが明らかになった。これらことから、生活に最低限必要な道路、交通安全施設などが重要であり、費用に余裕がないことから公園などの新設はあまり見込めない。

必要最低限の事業として、山吹運動公園内の子どもの遊び場整備において、住民の意見を適切に取り入れて行った好例がヒアリング調査より明らかになった。現在、山吹運動公園は、市内はもちろん市外から、家族連れが車で訪れ利用しているとのことであった(図-7)。また金井町第二児童公園では、地域住民が相談なしに設置した遊具に対し撤去するのではなく、何度も話し合いを行い、安全面を考慮したものへと改良する措置が取られ、現在も利用されている。こうした事例から、市民の意見を取り入れ、市民のニーズをとらえ事業を行うことは、今後もより良い子どもの遊び場を提供できると考えられる。

表-3 常陸太田市建設部の現状 (筆者作成)

| | 分かったこと |
|------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 市街地 | (1)雇用の面で重要な商業地区の区画整理に力をいれている。 (2)他の事業には費用の面で行えない。 (3)都市公園を新設することはあまり見込めない。 |
| 過疎地域 | (1)道路整備や交安施設整備など生活に必要なことが行われている。 |



図-7 山吹運動公園(都市公園：筆者撮影)

表-4 常陸太田市の公共空間整備の現状(筆者作成)

| No. | 課名 | 主な内容 | 分かったこと |
|-----|---------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 都市計画課 | 都市公園の維持管理 | (1)管理行為頻度から、最低限のことは行われている。 |
| 2 | スポーツ振興課 | 運動施設の維持管理、利用者数 | (1)管理行為頻度から、最低限のことは行われている。 (2)利用者数から施設によって増加していたり、ほぼ横ばいであったりする。 |
| 3 | 観光振興課 | 観光施設の維持管理、利用者数 | (1)最低限の管理行為はどの施設においても行われている。 (2)完全に修復されていない施設もある。 (3)施設によって増減の仕方に違いがある。 |

(2) 常陸太田市の公共整備の現状

a) 都市公園

都市公園に関しては、職員の方 2 名と現地調査を行い、主要な都市公園に関しては、除草作業は年 3 回(春、お盆、10 月ごろ)に実施するとのことであった(表-4)。実際に現地を確認したところ、夏にもう一度除草作業を実施してもよいのではと思ったが、職員によると 3 回が費用の限度であるとのことであった。また、管理行為頻度から、必要最低限のことは実施していると考えられる。今回調査を行った都市公園は、子どもが遊べる遊具が適切にそろっていた。損傷がない限り、大規模な修繕は不要と考えられる。

b) スポーツ施設

スポーツ施設に関しては、施設によって委託されていたり、職員が行っていたりと様々であるが、広場となっているところも放置せずに適切に定期的に人の手がかかっていることが明らかになった(表-4)。山吹運動公園と白羽スポーツ広場の利用者数は減少していないため、今後もこのまま運営していくことが望ましいと考えられる。

c) 観光施設

観光施設に関しては、必要最低限の管理行為はどの施設においても実施していることが明らかになった(表-4)。利用者数のわかる施設に関しては、施設によって増減の仕方に違いはあったが、平成 23 年の東日本大震災による損傷や風評被害が大きく利用者数に影響を与えていることが考えられた。修繕に関しても都市公園、スポーツ施設と同様のことが考えられた。施設によっては、完全に修復されていない施設もあるので、修繕の段階でひと工夫することでよいものが作れるのではないかと考えられる。

以上をまとめると、必要最低限の公共施設管理は行われているが、市民の意見を取り入れることでより良い施設を作っているという好例もある。

5. 考察

(1) 常陸太田市の現状から見える課題

ここまで茨城県常陸太田市を対象として、行政(市役所)が保有するデータ及び情報を用いて、現状を把握した。常陸太田市の総人口に対する過疎地域の人口の割合をみると、近年は約 35%に止まっている。さらに人口推移から、減少率が高いことも明らかになった。また、幼稚園児と保育園児の園児数をみると、市街地と過疎地域の園児数の差が大きくなっていることが見て取れた。これらの状況から、居住地として過疎地域に子育て世代を誘導することは難しいと考えられる。

インフラ整備の状況について、市街地においては、雇用の充実を図るための基盤整備として、区画整理に力をいれている。一方、過疎地域では、道路整備や交通安全施設整備など必要最低限の生活基盤整備がおこなわれている状況である。なお、市街地、過疎地域のいずれにおいても、これ以上の費用を確保する余裕はなく、新たな事業は見込めない。

公共空間(遊び場)整備の既存施設の管理については、都市公園、スポーツ施設、観光施設ともに、必要最低限の管理行為が行われている。

以上をふまえると、主な事業としては市街地、過疎地域のいずれも、必要最低限の事業をおこなっている状況であり、生活の質を向上させるような、公園などの子どもの遊び場の新設は極めて難しい状況にあると推察される。

一方、必要最低限の事業を行う場合においても、住民の意見を適切に取り入れた整備を行うことで、施設の利用価値が高まり、多くの家族連れに利用される、好循環が生まれることが明らかになった。このことから、市民の意見を取り入れ、ニーズをとらえ事業を行うなどして、丁寧なプロセスで既存施設の改良を行うことで、今後もより良い子どもの遊び場を提供できると考えられる。そうした施設の価値を高めることにより、車を使って市外から訪れる利用者呼び込める可能性は、常陸太田市では既に実証済みである。

以上のことから常陸太田市における過疎地域の公共空間整備の考え方として、

- a. 公共施設の新設をしない
- b. 過疎地域の居住以外での場づくり
- c. 市民の意見を取り入れるなどの丁寧なプロセスの 3 点が課題といえる。

(2) 子育て環境に着目した地方部のあり方

上記の 3 点の課題をふまえると、子育て環境に着目した地方部で公共空間整備あり方について、費用の問題と遊び場づくりの両立を図る方向性として、以下の 2

点を提案する。

①市民と協議するなど丁寧なプロセスで既存施設の価値を高め、有効活用すること

②平日の居住や雇用の場と、休日の余暇の場の使い分けを行い、後者を支える場として過疎地域の場づくりを行う

の2点である。

①の実践として、過疎地域に点在する既存施設を子育て世代の利用者が増えるような価値を引き出し高めるような修復やリノベーションを行うことが良いと考えられる。観光施設も震災による損傷から完全に修復しておらず、今後、何らかの手が加えられると思われる。そういった機会を活かす視点が重要であり、例えば山吹運動公園内の子どもの遊び場整備に行ったような、住民の意見を取り入れながら修復案を出すような、丁寧なプロセスで事業を進めるのが良いと考えられる。また、子育て世代のみならず、その世代をサポートしてくれる上の世代や、将来、常陸太田市で子育てをする可能性のある若い世代など、多様な世代の市民と密接に事業を行っていくことも重要であると考えられる。「子育て」というテーマを介して、多様な世代の市民が繋がり、一緒にまちづくりを行っていくことで過度の費用負担を抑えるのみでなく、よりよい子育ての場の提供につながるのではないかと考えられる。

②の実践として、平日は仕事や家事を優先して、住宅の周辺にある市街地の児童公園や都市公園を利用し、休日は水戸市など市街地がひろがる茨城県南部ではなく、自然環境や田園風景の広がる過疎地域に遊びに行くことで、常陸太田市内において平日と休日の切り替えができる、豊かなライフスタイルを効率的に過ごすことができる。ひいては、常陸太田市北部の魅力を知り、過疎地域にも子育て世代を増やすことができるのではないかと考えられる。

6. おわりに

本稿は、茨城県常陸太田市を対象として子育て環境をどのように形成、維持していくのか地方部における子育ての場づくりに関する考察を行った。常陸太田市の概要・人口・子育てに関する施策について把握したうえで、常陸太田市の未就学児の人口分布の現状を明らかにした。また、常陸太田市の過疎地域の公共空間の現状を明らかにした。以上2点を明らかにしたことで、常陸太田市の子育ての過疎地域の公共空間整備における課題が3点挙げるとともに、子育て環境に着目して費用の問題と遊び

場づくりの両立を図る考え方を示した。過疎地域が生活の質向上に資する場となり、市街地だけでなく過疎地域にも子育て世代が足を運び、ひいては人口流出の抑制もできるのではないかと考えられる。

謝辞：常陸太田市土木部都市計画課を中心とした常陸太田市職員のみなさまには、調査書の回答・ヒアリング調査・現地調査と多大なご協力を頂きました。心より感謝致します。

参考文献

- 1) 後藤菜月, 平田輝満: 市町村単位の年齢構成バランスと地元定住度に関する研究—茨城を対象として—, 土木学会論文集 D3, Vol.71, No.5, pp.I_305-312, 2015.
- 2) 谷口綾子: ベビーカー連れは有料? 無料? —スウェーデン, カールスタッド市のバス運賃変更施策, 土木計画学研究・講演集 Vol.49, 2013.
- 3) 松原淳, 岩佐徳三郎ほか: 公共交通機関などにおけるベビーカー利用の対応状況について, 土木計画学研究・講演集 Vol.49.
- 4) 川原悠, 大枝良直, 大田夏海: 親子連れの混入を考慮した歩行者流動に関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.49.
- 5) 明渡隆浩, 長野博一, 藤井敬宏, 庄子美優紀: 保育園通園世帯のライフスタイルからみた交通行動に関する基礎的研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.49.
- 6) 高柳百合子, 明石達生, 谷口守: 放課後の児童を見守る生活街路の空間条件に関する—考察, 土木計画学研究・講演集 Vol.49.
- 7) 寺内義典, 有賀敏典, 青野貞康, 大森宣暁: 通園のしやすさに着目した横浜方式の保育整備の立地評価に関する研究, 土木計画学研究・講演集 Vol.49.
- 8) 蔡鴻昌, 武田重昭, 加我宏之, 増田昇: アクセシビリティから捉えた都市公園の選択性の評価に関する研究—大阪府堺市を事例として—, 都市計画論文集 Vol.49, No.3, pp.261-266, 2014.
- 9) 松浦さらら, 藤井さやか, 有田智一: 児童の遊び場としての UR 団地屋外空間の設計指針と利用実態に関する研究, 都市計画論文集 Vol.48, No.3, pp.285-290, 2013.
- 10) 安藤太地, 奥俊信, 森傑: 札幌市における小学校と都市公園の隣接パターンと利用実態の関連性, 都市計画論文集 Vol.40, pp.211-216, 2005
- 11) 常陸太田市 少子化・人口減少対策課/子ども福祉課: 子育て上手常陸太田, パンフレット (B6 版)

(2017. 4. 28 受付)