

子ども人口減少下の保育の在り方

調査部 上席主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 子ども人口減少下の保育の現状
 - (1) 保育所等の利用児童数の推移と5歳未満人口の将来推計
 - (2) 子どもからみた保育の現状
 - (3) 国の検討状況
3. 海外における子どもが少ない地域の保育
 - (1) 子どもが少ない地域における保育へのアクセスの保証
 - (2) 保育形態の多様性確保に向けた取り組み
 - (3) 質確保に向けた取り組み
4. 子ども人口減少下における保育政策の課題
5. おわりに

要 約

1. 国はこれまで、保育所の待機児童解消を最優先課題として、施設整備に力を入れてきたが、待機児童数はここ5年ほどで大幅に減少し、少なからぬ地域で施設の定員割れが問題となりつつある。そこで本稿では、今後予想される子ども人口の減少に対して、海外とりわけ人口密度が低いもとの先進的な取り組みが参考となるニュージーランドとスコットランドの事例を参照しつつ、保育政策はいかにあるべきかを検討する。
2. 今後のさらなる子ども人口の減少を考えれば、施設の統廃合や規模の縮小が不可避な状況といえる。すでに子ども人口が減少している地域では、保育士不足や保育者の質的低下、保育事業者の赤字決済、統廃合による長い登園時間など、子どもにとっての悪影響が出始めている。国も2021年に、人口減少社会における保育の在り方について検討を行ったものの、多機能化など、保育事業者の経営安定化策に重点が置かれ、すべての子どもに質の高い保育を保障するという視点が欠落している。
3. 翻って、ニュージーランドやスコットランドでは、すべての子どもに対して質の高い保育を受けられる権利を保障することが国の役割であるとの認識のもと、子ども人口の少ない地域においても、多様かつ質の高い保育を届ける工夫がみられる。
 - 一つ目は、アクセスの保証である。子どもが少ないために施設が存続できず、保育が受けられない子どもが出ないように、孤立した地域や小規模園に対する追加的補助、親による保育提供の促進、無償の通信制保育の保証などがある。
 - 二つ目は、多様な保育形態を積極的に認める動きである。異年齢集団の小規模園、家庭的保育のグループ化、自然保育、都市に住む家庭の一時的な受け入れなどが見られる。
 - 三つ目は、質確保のための制度設計である。国の評価機関による全施設の質評価と評価結果の公表、子どもに補助金をつけるという考え方に基づく施設間の補助金格差是正、保育者の処遇改善が進んでいる。この背景には、ニュージーランドでは1989年と早い時期に、スコットランドも2003年に、子どもコミッショナーと呼ばれる子どもの権利監視機関が設置され、国連の子どもの権利条約に沿って政策全般の見直しを積極的に進めてきたことがある。
4. わが国では2023年4月、子どもの最善の利益を優先して考慮することを基本理念に掲げることも基本法が施行され、12月には同法をふまえ、乳幼児期の重要性に焦点を当てた「はじめの100か月の育ちビジョン」が閣議決定された。国は、子ども人口の減少が加速するなか、改めて、すべての子どもに最善の保育を受けられる権利を保障するという方針を明確に打ち出し、海外の取り組みを参照し、アクセスの保証、多様性の確保、質の確保など、保育の在り方を早急に見直すべきである。

1. はじめに

保育所の待機児童数は、2018年から2023年の5年間に約2万人から2,000人台に急減した。待機児童が最も多かった東京都でも、5年前には5,000人を超えていた待機児童数が300人を下回り、地域によっては保育所の定員割れが問題となりつつある。幼稚園の定員充足率（在園者数／認可定員数）も、5年間に約12%ポイントも低下した。とくに地方では園児減少が加速しており、施設の存続について、事業者、保育者、保護者に不安が広がりつつある。自治体が保育施設の統廃合を進めようにも、その運営の多くを民間事業者が担っている（注1）ことから、公立中心の小中学校の統廃合と比較して困難が伴う。統廃合により保育施設がなくなった地域で、子どもが保育を受けられなくなったり、人口減少のさらなる加速も懸念される。

国も人口減少地域における保育所・保育士等の在り方について、2021年に一定の方向性を取りまとめている。もっとも、それは市町村による、統廃合や規模の縮小計画の策定、国による多機能化等の事例の収集・展開など、保育事業者の存続に重点が置かれているように見える。そのように既存の認可保育所、幼稚園などの制度の枠組み維持や事業者の存続を優先するのではなく、子ども人口減少局面においても、あるいは、子ども人口減少局面だからこそ、すべての子どもが等しく質の高い保育を受けることができる権利の保障に十分な注意が払われる必要がある。保育施設の統廃合において、悪貨が良貨を駆逐するような事態が生じてはならない。

そこで本稿では、子ども人口が少ない地域や、減少局面にある地域においても、質の高い保育の提供を保証する方策を考える。続く第2章では、地域別の保育所等利用児童数の変化や、5歳未満人口の将来推計を確認したうえで、子ども人口減少に伴う保育へのアクセスおよび質への影響、および国の検討状況を整理する。第3章では、農山村地域が多く人口密度が低いニュージーランドとスコットランドを中心に海外の取り組みを参照する。最終章では、子ども人口減少下におけるわが国の保育政策の課題について考察する。

（注1）保育所等のうち私営の割合は74%（2022年）、幼稚園数に占める私立幼稚園の割合は68%（2023年度）である。

2. 子ども人口減少下の保育の現状

(1) 保育所等の利用児童数の推移と5歳未満人口の将来推計

わが国の2022年の出生数は77万人で、5年前の95万人から19%も減少した。5年間の減少率は、最も大きい岩手県では29%、最も小さい鳥取県でも13%で、全国的に少子化が進んでいる。そこで、少子化に伴う保育所等の利用児童数の変化と、今後予測されている5歳未満人口の推移について、全国および都道府県別に確認する。

まず、2017年から2022年の5年間の保育所等利用児童数の変化は図表1の通りである。乳幼児が利用する施設には、教育のために利用する幼稚園、親の就労等で保育が必要な子どもが利用する保育所、「教育利用」と「保育利用」の両方の子どもがいる認定こども園がある。「教育利用」と「保育利用」に分けて、利用児童数の変化をみると、全国では「教育利用」は▲23.3%の減少、他方、「保育利用」は10.7%の増加、合計▲1.9%の減少であった。これを都道府県別にみると、「教育利用」の減少率は、最も小さい山梨県でも▲14.8%で、最も大きい福井県では▲51.1%であった。「保育利用」は、沖縄県で33.8%と最

も増加率が高く、次いで神奈川県26.5%、埼玉県25.9%と続くが、16県では減少しており、最も減少率が高い青森県では▲9.5%の減少であった。

(図表1) 幼稚園・保育所等の利用児童数の変化(2017～2022年)

(単位:人、変化率は%)

	教育利用			保育利用			合計		
	2017年	2022年	変化率	2017年	2022年	変化率	2017年	2022年	変化率
北海道	62,021	46,721	▲ 24.7	74,804	83,040	11.0	136,825	129,761	▲ 5.2
青森県	7,156	5,873	▲ 17.9	32,988	29,856	▲ 9.5	40,144	35,729	▲ 11.0
岩手県	9,569	6,302	▲ 34.1	28,705	28,660	▲ 0.2	38,274	34,962	▲ 8.7
宮城県	31,332	24,057	▲ 23.2	37,970	42,246	11.3	69,302	66,303	▲ 4.3
秋田県	5,583	2,949	▲ 47.2	23,430	22,016	▲ 6.0	29,013	24,965	▲ 14.0
山形県	8,900	6,062	▲ 31.9	24,272	24,798	2.2	33,172	30,860	▲ 7.0
福島県	23,484	17,875	▲ 23.9	28,490	35,800	25.7	51,974	53,675	3.3
茨城県	33,121	24,015	▲ 27.5	53,259	58,978	10.7	86,380	82,993	▲ 3.9
栃木県	25,078	17,530	▲ 30.1	35,443	40,646	14.7	60,521	58,176	▲ 3.9
群馬県	18,860	12,788	▲ 32.2	42,981	45,497	5.9	61,841	58,285	▲ 5.8
埼玉県	104,435	85,009	▲ 18.6	108,200	136,274	25.9	212,635	221,283	4.1
千葉県	83,709	66,418	▲ 20.7	91,141	109,480	20.1	174,850	175,898	0.6
東京都	159,952	124,914	▲ 21.9	232,107	285,637	23.1	392,059	410,551	4.7
神奈川県	126,326	100,550	▲ 20.4	134,809	170,586	26.5	261,135	271,136	3.8
新潟県	13,545	7,955	▲ 41.3	60,652	60,294	▲ 0.6	74,197	68,249	▲ 8.0
富山県	5,170	3,268	▲ 36.8	29,554	29,046	▲ 1.7	34,724	32,314	▲ 6.9
石川県	8,156	5,695	▲ 30.2	34,189	33,599	▲ 1.7	42,345	39,294	▲ 7.2
福井県	3,807	1,861	▲ 51.1	25,645	24,466	▲ 4.6	29,452	26,327	▲ 10.6
山梨県	5,407	4,607	▲ 14.8	20,032	18,844	▲ 5.9	25,439	23,451	▲ 7.8
長野県	11,555	9,338	▲ 19.2	50,177	47,944	▲ 4.5	61,732	57,282	▲ 7.2
岐阜県	22,376	18,134	▲ 19.0	39,559	37,789	▲ 4.5	61,935	55,923	▲ 9.7
静岡県	52,399	36,698	▲ 30.0	62,084	70,211	13.1	114,483	106,909	▲ 6.6
愛知県	91,290	74,893	▲ 18.0	150,701	162,047	7.5	241,991	236,940	▲ 2.1
三重県	17,711	12,749	▲ 28.0	38,774	39,104	0.9	56,485	51,853	▲ 8.2
滋賀県	17,425	12,795	▲ 26.6	31,646	35,890	13.4	49,071	48,685	▲ 0.8
京都府	26,457	21,060	▲ 20.4	54,266	56,179	3.5	80,723	77,239	▲ 4.3
大阪府	111,486	88,347	▲ 20.8	153,112	172,132	12.4	264,598	260,479	▲ 1.6
兵庫県	65,373	51,035	▲ 21.9	95,422	111,046	16.4	160,795	162,081	0.8
奈良県	15,779	11,361	▲ 28.0	24,033	25,210	4.9	39,812	36,571	▲ 8.1
和歌山県	7,745	5,427	▲ 29.9	19,375	20,020	3.3	27,120	25,447	▲ 6.2
鳥取県	3,418	2,385	▲ 30.2	18,013	17,088	▲ 5.1	21,431	19,473	▲ 9.1
島根県	3,688	2,418	▲ 34.4	22,481	20,811	▲ 7.4	26,169	23,229	▲ 11.2
岡山県	18,027	13,658	▲ 24.2	42,103	46,387	10.2	60,130	60,045	▲ 0.1
広島県	30,766	22,894	▲ 25.6	62,857	62,677	▲ 0.3	93,623	85,571	▲ 8.6
山口県	15,789	12,827	▲ 18.8	24,485	23,675	▲ 3.3	40,274	36,502	▲ 9.4
徳島県	6,854	4,620	▲ 32.6	15,462	16,379	5.9	22,316	20,999	▲ 5.9
香川県	12,402	8,720	▲ 29.7	20,787	22,334	7.4	33,189	31,054	▲ 6.4
愛媛県	16,639	12,348	▲ 25.8	24,886	25,390	2.0	41,525	37,738	▲ 9.1
高知県	3,575	2,297	▲ 35.7	19,492	18,869	▲ 3.2	23,067	21,166	▲ 8.2
福岡県	65,294	54,034	▲ 17.2	105,964	120,467	13.7	171,258	174,501	1.9
佐賀県	8,333	5,439	▲ 34.7	22,139	24,559	10.9	30,472	29,998	▲ 1.6
長崎県	13,053	9,444	▲ 27.6	35,804	36,810	2.8	48,857	46,254	▲ 5.3
熊本県	14,238	10,385	▲ 27.1	53,287	54,896	3.0	67,525	65,281	▲ 3.3
大分県	12,114	9,017	▲ 25.6	23,965	26,365	10.0	36,079	35,382	▲ 1.9
宮崎県	10,950	7,603	▲ 30.6	29,745	31,654	6.4	40,695	39,257	▲ 3.5
鹿児島県	19,126	14,598	▲ 23.7	40,164	39,624	▲ 1.3	59,290	54,222	▲ 8.5
沖縄県	16,893	10,676	▲ 36.8	45,452	60,837	33.8	62,345	71,513	14.7
全国	1,446,366	1,109,649	▲ 23.3	2,444,906	2,706,157	10.7	3,891,272	3,815,806	▲ 1.9

(資料) 文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」

(注) 学校基本調査は5月1日時点、社会福祉施設等調査は10月1日時点。「教育利用」は幼稚園、幼稚園型認定こども園、幼保連携型認定こども園の在園児数。「保育利用」は認可保育所、幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園、地域型保育事業所の利用児童数で、認可外保育施設は含まない。なお、幼稚園型認定こども園の「保育利用」、および保育所型認定こども園の「教育利用」の人数は統計上把握できないため、表中の「教育利用」には、幼稚園型認定こども園の保育利用者が含まれ、保育所型認定こども園の教育利用者が含まれていない。

「教育利用」と「保育利用」をあわせた利用児童数の変化を見ると、増加したのは8都県にとどまり、39道府県で減少した。最も減少率が大きいのは秋田県（▲14.0%）で、島根県（▲11.2%）、青森県（▲11.0%）と続く。これまでは子ども人口が減少しても、教育・保育をあわせた保育所等の利用児童数は、女性の就業率上昇による保育利用の増加により、ある程度保たれていたが、この5年間ではほとんどの県で減少したことが確認できる。

次に、今後、乳幼児人口がどのように推移するかについて、2023年12月に公表された国立社会保障・人口問題研究所の推計で見ると、2020年との比較で、2030年の5歳未満人口は全国では▲14.9%の減少であり、すべての都道府県で減少する（図表2）。減少率が最も大きいのは、秋田県の▲31.0%で、青森県▲30.5%、岩手県▲27.5%、高知県▲26.2%と続く。最も減少率の小さい東京都でも▲5.6%である。同様に、2050年の5歳未満人口は、全国では▲29.3%、減少率が最も大きいのは、青森県の▲58.0%で、秋田県▲57.4%、岩手県▲51.9%、福島県▲51.2%と続く。地域によっては、すでに5歳未満人口の急激な減少が始まっており、今後30年程度、さらなる減少が見込まれている。

(2) 子どもからみた保育の現状

このような子ども人口の減少により、一見すると保育の質が向上するようにも思われる。園児数が減ることで、保育者一人当たりが担当する子どもの数の減少や、保育室の一人当たり面積の増加などを通じて、保育にゆとりが生まれると考えられるためである。ところが、実際にはすでに様々な悪影響が生じている。

一つ目は、施設の統廃合によるアクセスの悪化である。認可保育所は定員20人以上と定められている。よって、子どもの数が減ると認可保育所として存続できないため、廃園や他施設との統合などが検討されることになる。2015年度から20人未満でも市町村の認可を得ることで国の給付対象となる小規模保育事業や家庭的保育事業が創設されはしたものの、対象年齢が原則3歳未満に限定されている。

認定こども園に移行すれば、20人未満の定員でも存続は可能である。しかし、定員が少ない施設では、園児が一人減ると国からの給付額が大きく減少するため、施設経営者からは経営の不安定さに対する懸念が指摘されている。定員が少ない施設では、子ども一人当たりの費用が高くなることから、給付額が高く設定されている（注2）が、それがかえって逆効果となる場合がある。すなわち、小規模の園では園児が一人減ることの経営への影響が大きく、園児数の変化で赤字（積立金等取り崩し、借入による補填）となったり、他の高齢者向け事業などを自治体から受託して補填するようなケースが出ている。例えば、新潟県私立保育園・認定こども園連盟が加盟園を対象に行った調査によれば、現在、施設経営上困っていることとして、収支の赤字が6%あった（図表3）。

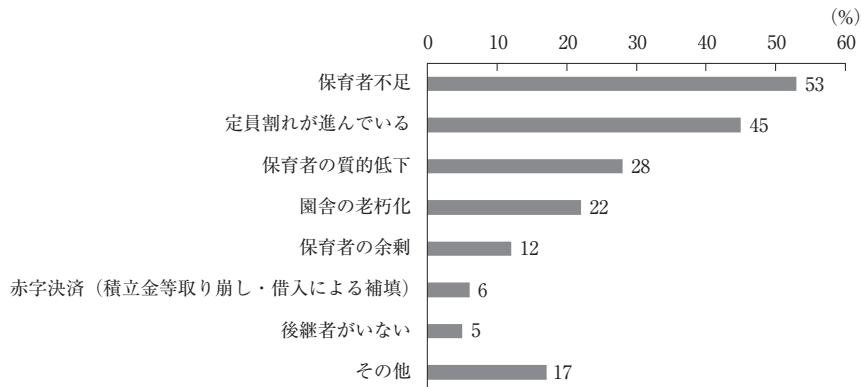
(図表2) 5歳未満人口の将来推計

(単位：人、変化率は%)

	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2020～ 2030年	2020～ 2040年	2020～ 2050年
北海道	162,611	136,369	128,403	123,655	115,913	108,210	97,518	▲ 21.0	▲ 28.7	▲ 40.0
青森県	37,699	29,389	26,205	23,777	21,144	18,623	15,845	▲ 30.5	▲ 43.9	▲ 58.0
岩手県	37,456	29,733	27,140	25,316	22,989	20,854	18,023	▲ 27.5	▲ 38.6	▲ 51.9
宮城県	79,342	68,067	64,706	62,617	59,293	55,678	50,204	▲ 18.4	▲ 25.3	▲ 36.7
秋田県	25,345	19,601	17,479	15,963	14,366	12,690	10,787	▲ 31.0	▲ 43.3	▲ 57.4
山形県	34,376	27,689	25,523	24,002	22,189	20,162	17,580	▲ 25.8	▲ 35.5	▲ 48.9
福島県	60,911	49,053	45,342	42,060	38,295	34,370	29,704	▲ 25.6	▲ 37.1	▲ 51.2
茨城県	96,627	81,516	78,371	76,480	72,786	67,813	61,775	▲ 18.9	▲ 24.7	▲ 36.1
栃木県	66,277	55,027	52,939	51,695	49,285	45,967	41,355	▲ 20.1	▲ 25.6	▲ 37.6
群馬県	65,272	55,119	53,659	52,660	49,795	45,875	41,273	▲ 17.8	▲ 23.7	▲ 36.8
埼玉県	263,712	235,934	235,451	237,028	228,665	217,222	204,668	▲ 10.7	▲ 13.3	▲ 22.4
千葉県	221,786	198,624	198,687	200,238	194,352	185,016	173,891	▲ 10.4	▲ 12.4	▲ 21.6
東京都	521,560	481,289	492,341	508,637	503,013	488,484	468,372	▲ 5.6	▲ 3.6	▲ 10.2
神奈川県	331,469	298,675	300,943	307,088	298,769	284,750	268,392	▲ 9.2	▲ 9.9	▲ 19.0
新潟県	71,184	57,906	54,162	51,508	47,904	43,927	38,970	▲ 23.9	▲ 32.7	▲ 45.3
富山県	34,262	27,728	26,774	26,125	24,861	22,891	20,522	▲ 21.9	▲ 27.4	▲ 40.1
石川県	41,046	34,833	34,241	33,867	32,473	30,536	27,983	▲ 16.6	▲ 20.9	▲ 31.8
福井県	28,141	23,282	22,242	21,366	20,168	18,758	17,067	▲ 21.0	▲ 28.3	▲ 39.4
山梨県	27,372	23,276	22,288	21,579	20,411	18,978	17,314	▲ 18.6	▲ 25.4	▲ 36.7
長野県	70,837	59,758	58,011	56,808	53,975	49,952	45,009	▲ 18.1	▲ 23.8	▲ 36.5
岐阜県	69,112	58,629	56,104	54,457	51,324	47,158	42,265	▲ 18.8	▲ 25.7	▲ 38.8
静岡県	127,062	108,353	105,052	103,233	98,594	91,844	83,040	▲ 17.3	▲ 22.4	▲ 34.6
愛知県	302,190	267,012	265,897	266,990	258,006	243,961	226,662	▲ 12.0	▲ 14.6	▲ 25.0
三重県	61,916	52,603	50,904	49,537	46,720	43,057	38,753	▲ 17.8	▲ 24.5	▲ 37.4
滋賀県	57,089	50,124	49,172	48,715	46,887	44,160	40,615	▲ 13.9	▲ 17.9	▲ 28.9
京都府	87,992	76,937	75,123	74,037	70,192	65,284	59,484	▲ 14.6	▲ 20.2	▲ 32.4
大阪府	318,339	278,644	274,681	271,268	257,351	237,800	216,622	▲ 13.7	▲ 19.2	▲ 32.0
兵庫県	198,522	169,037	164,135	161,737	154,826	144,608	132,077	▲ 17.3	▲ 22.0	▲ 33.5
奈良県	44,338	37,322	35,501	34,108	32,078	29,732	26,921	▲ 19.9	▲ 27.7	▲ 39.3
和歌山県	30,556	25,655	23,898	22,540	20,850	18,953	16,992	▲ 21.8	▲ 31.8	▲ 44.4
鳥取県	20,673	17,286	16,344	15,923	15,270	14,426	13,023	▲ 20.9	▲ 26.1	▲ 37.0
島根県	24,485	21,001	20,022	19,469	18,559	17,437	15,947	▲ 18.2	▲ 24.2	▲ 34.9
岡山県	70,524	61,151	59,397	58,458	56,071	52,544	48,222	▲ 15.8	▲ 20.5	▲ 31.6
広島県	105,516	91,064	88,922	88,339	85,107	81,053	75,057	▲ 15.7	▲ 19.3	▲ 28.9
山口県	44,530	36,998	34,988	33,825	32,055	29,678	26,582	▲ 21.4	▲ 28.0	▲ 40.3
徳島県	23,066	19,030	17,499	16,500	15,402	13,924	12,357	▲ 24.1	▲ 33.2	▲ 46.4
香川県	33,690	28,185	27,145	26,498	25,443	23,716	21,578	▲ 19.4	▲ 24.5	▲ 36.0
愛媛県	44,147	36,498	34,172	32,713	30,914	28,808	26,035	▲ 22.6	▲ 30.0	▲ 41.0
高知県	22,001	17,708	16,236	15,356	14,410	13,187	11,621	▲ 26.2	▲ 34.5	▲ 47.2
福岡県	206,466	184,098	180,086	180,204	175,659	168,671	158,795	▲ 12.8	▲ 14.9	▲ 23.1
佐賀県	32,426	27,657	26,051	25,191	24,169	22,792	21,081	▲ 19.7	▲ 25.5	▲ 35.0
長崎県	49,223	40,532	36,908	34,527	32,073	30,274	27,567	▲ 25.0	▲ 34.8	▲ 44.0
熊本県	69,296	61,189	57,984	56,383	54,429	52,367	48,775	▲ 16.3	▲ 21.5	▲ 29.6
大分県	40,370	34,383	32,730	31,877	30,767	29,177	26,982	▲ 18.9	▲ 23.8	▲ 33.2
宮崎県	41,352	35,589	33,275	32,174	30,959	29,389	27,204	▲ 19.5	▲ 25.1	▲ 34.2
鹿児島県	61,596	53,445	49,384	47,241	45,088	43,188	40,148	▲ 19.8	▲ 26.8	▲ 34.8
沖縄県	77,598	69,482	68,002	67,829	66,146	64,424	61,502	▲ 12.4	▲ 14.8	▲ 20.7
合計	4,541,360	3,952,480	3,864,519	3,831,598	3,679,995	3,472,368	3,212,159	▲ 14.9	▲ 19.0	▲ 29.3

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(令和5(2023)年推計)」

(図表3) 現在、施設経営上、困っていること (複数回答)



(資料) 新潟県私立保育園・認定こども園連盟会員アンケート「人口減少下の保育施設」報告
(注) 2023年10月調査。回答数116施設、回答率62.3%。

このため、園児数が十分に確保できない施設は廃園や統合という選択肢を検討することになる。保育施設の統廃合が進む地域では、そもそも入園できない、あるいは、入園はできても登園にかかる時間や費用が問題となる。前掲の新潟県調査によれば、登園時間が最も長い子どもの片道の登園時間が30分以上の施設が約3割で、60分以上も3%あった。園児数の減少で園バスの維持が困難な施設も見られる。さらに近年のガソリン価格の上昇は、園バスを持つ保育施設にとっても、自家用車で登園する保護者にとっても、経済的な負担となっている。

子ども人口の減少が保育にもたらす影響の二つ目として、保育の多様性が維持できず、画一化に向かう懸念である。認可外保育施設は、一般に認可保育所に比べ家計の保育料負担が重いことから敬遠され、減少に向かい、それが保育の多様性の低下となる可能性がある。これまで、認可外保育施設は、待機児童解消の重要な受け皿となってきた。認可外保育施設には、原則公的な補助はなく、保育室の面積や職員の配置などの基準が認可保育所と比べて低いことから、一般に質が悪いとみなされる傾向もあるが、実際には、その多くで子どもや家庭のニーズに応じた多様な保育が展開されてきた。例えば、少人数保育、異年齢保育、インクルーシブ保育、自然保育、夜間保育、職場での保育、外国語の使用や特色ある教育方法の保育、親の参画などである。こうした認可外保育施設が減少すれば、保育の多様性が失われる方向に向かう。

三つ目は、保育の質の維持・向上が難しくなることである。前掲の新潟県調査では、施設経営上、困っていることとして最も多かったのは「保育者不足」の53%で、「保育者の質的低下」が28%となっている(前掲図表3)。保育者の不足は、全国的な問題となっているが、子ども人口減少地域ではより一層深刻な問題である。

保育者が就職する施設を探す際、廃園のリスクが高い施設や、交通が不便で移動に時間や費用が多くかかる地域は敬遠されがちである。義務教育である学校については、1954年に制定された「へき地教育振興法」に基づき、教員に対してへき地手当が支給されているが、保育者にはそうした手当はない。むしろ、国が想定している子ども一人当たりの保育に必要な費用(公定価格)は、地価や物価の高い都市部で高く設定されている。例えば、定員91~100人の認定こども園で1、2歳児を預かる場合、国が

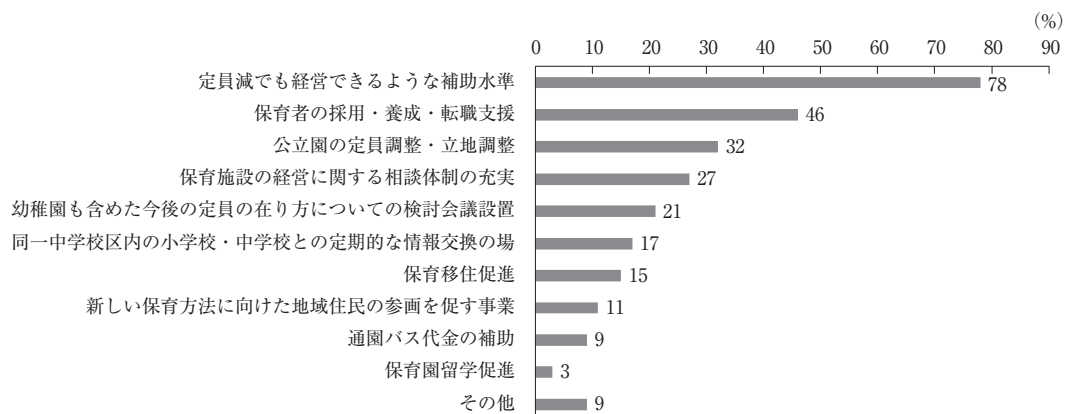
想定する子ども一人当たりの保育費用月額（公定価格）は、新潟県では10万2,170円、東京都特別区では11万7,630円と、東京都の方が高い。さらに財政力のある都市部では独自に保育者の家賃補助を行うなどの動きもある。子ども人口減少地域では、このように保育士獲得に不利な状況にあり、質の高い保育者を集められず、保育の質低下につながりやすい。

(3) 国の検討状況

では、国の検討状況はどのようになっているのであろうか。まず、保育へのアクセスについては、園児が減少している施設でも存続できるような公定価格の見直しは行われていない。全国私立保育園連盟からは、運営費の補助について、児童数に比例する単価制部分と、施設長の人件費や管理費などの基本定額部分の二階建て方式が提言されている（注3）。前掲の新潟県調査では、施設経営者の市町村への要望として、「定員減でも経営できるような補助水準」が78%と最も多くなっている（図表4）。島根県では、県独自に2015年度より、利用定員20人の小規模な民間保育所に対し、在籍児童数が利用定員を下回った場合に運営費の一部を支援する「小規模民間保育所運営対策事業」を行っている（注4）が、国としてこうした制度を他県に広げるような動きはない（注5）。幼児期の教育機会の保障についても、国において対策が検討されている様子がない。

国は保育へのアクセスの保証として、登園手段が確保されるように、園バスの購入、運転員や付き添い保育士の雇用費用などを補助する事業を行っている。しかし、市町村も財源を一部負担するため、例えば新潟県内で、この国の補助事業を活用して園バスへの補助を行っている自治体は2市（注6）のみである。

（図表4）市町村への要望（複数回答）



（資料）新潟県私立保育園・認定こども園連盟会員アンケート「人口減少下の保育施設」報告

（注）2023年10月調査。回答数116施設、回答率62.3%。

次に、保育の多様性について、国は子育て負担を軽減する目的としての一時預かりの利用促進や、医療的ケア児、障害児、外国籍の児童等の対応に係る研修の検討・推進などを挙げる一方、自然保育、親の参画、保育時間の柔軟化など、認可外保育施設が担ってきた多様な保育実践にまでは踏み込んでいない。これについても、自治体で先行する動きがあり、鳥取県では自然のフィールドを活用して保育を行う園

を“自然保育を行う園”として認証し、それに基づき運営費の補助を行う「とっとり森・里山等自然保育認証制度」を行っている。長野県にも、自然保育実施団体として認定を受けた認可外保育施設に対して、県独自に補助を行う「信州型自然保育認定団体助成事業」があるが、国がこうした補助を全国展開するような動きは見られない。

さらに、保育の質について、国は子ども人口減少地域における保育士確保や第三者評価の課題を認識しつつ、十分な対策を講じていない。保育士の確保については、そもそも国の配置基準通りの保育士数では、日常の保育は困難であり、実際はその1.8倍程度の保育士を配置しているとの指摘がある(村山[2023] p.196)。保育施設における重大事故件数の増加や、不適切な保育が多く of 施設で確認されている背景には、こうした保育士の厳しい労働環境があるとされるが、そうした根本的な問題の検討が先送りされている。

第三者評価については2015年度から公定価格において、第三者評価受審加算が設けられたが、受審は義務ではない。加えて、保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園で、第三者評価の評価方法や評価項目、評価結果の公表なども統一されていない。このため、保護者や保育者にとって、保育施設の質を確認する方法は限られ、子ども人口減少局面においては、質以外の条件（認可外保育施設である、交通が不便な地域にあるなど）で施設が選ばれ、実際は質が良い施設が閉園に追い込まれかねない状況となっている。

こうした状況をふまえれば、子ども人口減少下においても、質の高い保育へのアクセスを保証するための、より具体的な対策を急ぐ必要がある。2023年4月にこども基本法が施行され、子どもの権利条約をふまえてこども施策を推進するという方向が定まり、2023年12月には「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」が閣議決定された。もっとも、子どもの権利といっても掛け声倒れ、ビジョンといっても計画止まりである（注7）。

(注2) 例えば、青森県、秋田県、岩手県などを含む地域区分の認定こども園では、1、2歳児一人当たりの給付月額（公定価格）が、定員10人までの施設では28万6,790円、定員171人以上の施設では9万3,640円となっている。

(注3) 全国私立保育連盟予算対策会議正副議長会議編「人口減少社会の保育を議論する3つの視点－人口減少に向かう社会の中で地域と保育の関係・これからのありようを考える」（2022年）p.58。

(注4) 2022年度の実施設数は23施設。実施の概要については、益田市小規模民間保育所運営対策事業実施要綱（https://www.lg-reiki.net/masuda/reiki_honbun/m105RG00001696.html）など。

(注5) 国は施設の多機能化で経営を安定させる観点から、子どもの少ない地域の保育施設等で小規模の放課後児童の預かり事業を行う場合に手厚く補助する「小規模・多機能型放課後児童支援事業」を設けているが、国は実施施設数を公表しておらず、どの程度効果が出ているかは把握できていない。実施例としては鳥根県益田市など。

(注6) 佐渡市および五泉市。新潟県私立保育園・認定こども園連盟調べ。

(注7) はじめの100か月とは、妊娠期から小学校1年生の途中ぐらいまでの時期をさし、この時期における次の五つのビジョンが掲げられた。1) こどもの権利と尊厳を守る、2) 「安心と挑戦の循環」を通してこどものウェルビーイングを高める、3) 「こどもの誕生前」からの切れ目なく育ちを支える、4) 保護者・養育者のウェルビーイングと成長の支援・応援をする、5) こどもの育ちを支える環境や社会の厚みを増す。

3. 海外における子どもが少ない地域の保育

(1) 子どもが少ない地域における保育へのアクセスの保証

海外においても、子どもが少ない地域において保育へのアクセスをいかに保障するかが課題となっている。ニュージーランドとスコットランドを中心に、子どもが少ない地域で保育へのアクセスを保障するための取り組みを見ていきたい。

第1に、保育事業者が施設を設置するインセンティブを高めるために、国が追加の補助を行っている。ニュージーランドでは、新しい保育計画（Ministry of Education [2019]）において、質の高い保育へのアクセスは、すべての子どもの権利であるとして、公平性や格差の是正が重要視されている。そして、交通の便の悪い孤立した地域の保育施設では、職員や子どもが移動する距離が長くなったり、取引やサービスにアクセスするための追加費用が発生したりするため、格差是正の観点から、国が追加の資金を提供している。

一つは、地域の孤立度が客観的に測られたうえでの追加資金（Equity Funding）の提供である。国は2001年に、追加の資金が必要な地域を特定するために、相対的な孤立の度合いを示す地域孤立指数（Isolation Index）を導入しており、その指数に応じて保育施設に追加資金が提供される。

もう一つ、孤立した地域への追加資金を得てもなお、子どもの数が少ないために、施設を維持できる十分な補助が得られない場合に、国はさらに追加の補助（Annual Top-Up for Isolated Services（ATIS））を行っている。

第2に、親が共同で保育施設を運営したり、親が保育者となって、他の子どもと一緒に面倒をみたりする方法である。ニュージーランドでは、親が協働で施設を運営し、交替で保育者役も務めるプレイセンター（Playcentre）と呼ばれる施設が80年以上前に誕生し、現在も全国400カ所以上で運営されている。プレイセンターの全国組織（注8）は1948年に結成され、現在は親による施設運営をサポートする組織が地域ごとに置かれている。

スコットランドにも類似のしくみがある。保育事業者や保育者の確保が難しい農村地域で、親たちが自ら小規模保育施設を設置、所有し、そうした親委員会所有の複数の施設を、第三セクターの大手プロバイダーがまとめて管理するケースや、親が家庭的保育者となることで、自分の子どもの世話をしながら、一緒に世話する子どもから保育料収入を得ているケースがある（注9）。アメリカでは、農村地域において、親や地域住民から保育者を養成するプログラムの必要性が提案されている（注10）。

第3に、国の責任で保育を届ける取り組みである。ニュージーランドでは国立の通信制学校（注11）が1922年に設置され、1975年からは対象が幼稚園に通えない3、4歳児に拡大された。通信制という形態に、保育が単なる預かりではなく子どもの権利であるという発想が端的に表れている。当初は教師との手紙のやりとりやラジオ放送などで行われていたが、現在はICTを活用しオンラインでの学習方法がとられ、子どもごとに個別計画をつくって、保護者の協力のもと実施されている。利用要件は、2歳以上で、認可を受けた保育施設からの距離が6キロメートル以上、もしくは子どもの健康や発達上のニーズなどである（注12）。利用要件を満たす場合、利用料は無料で、オンライン学習に必要なソフト（Microsoft Office 365）も無償で提供されている。

第4に、子どもの少ない地域に対する国の追加的な補助がない場合に、保育施設に限られた財源のなかでやりくりする工夫が見られる。スコットランドでは、ニュージーランドのような農村地域の保育への追加の補助がないなか、移動のコストが保育へのアクセスの制約となっており、送迎サービスへの資金提供や、子ども一人当たり一時間当たりの補助額を農村地域において引き上げる必要性が指摘されている（注13）。このため、高齢者施設などと保育施設でバスを共同利用することで、コストを抑える取り組みなどが推奨されている（注14）。フランスでは、経営の安定化を図るため、観光地にある保育施設が、

長期休暇で訪れる観光客の子どもを受け入れる取り組みがある（注15）。

第5に、地域経済活性化のための支援機関が、保育施設運営についてもサポートする動きである。スコットランドでは、農村部の経済活性化のために、個人や中小事業者をサポートするGrow Bizという慈善団体があり、国がその活動を支援している。保育事業者もこの支援機関に相談することで、必要な人材の確保、その地域で必要とされる保育時間の設定、企業からの保育スペースの提供、保育施設を活用したビジネスなど、様々な連携が可能となり、地域経済活性化、保育の提供、双方のメリットを狙っている。農村部の経済活性化のためには、質の高い保育施設へのアクセスが不可欠という考え方のもと、保育事業者単独ではなく、地域の企業や支援機関が一体になって、保育提供の在り方を考える動きである。

(2) 保育形態の多様性確保に向けた取り組み

保育へのアクセスの保証のみならず、多様な保育施設から子どもや家庭の事情に合ったものを選択できることも重視されている。ニュージーランドでは、教育省が親向けに情報提供しているウェブサイト（注16）で、保育施設の選び方について解説しており、自宅からの距離や保育時間に加え、保育施設の使用言語、文化、保育理念、活動内容、グループサイズ、親の参画度合いなどが、子どもや親に合っているかを確認することが期待されている。わが国のように、認可保育所に空きがない場合の代替として、小規模保育や家庭的保育が利用されるのではなく、子どもにとって少人数と大人数のどちらがよいのか、という基準で選択される。親の参画度合いも、親は子どもと一緒に保育に参加したいのか、保育施設の運営に意見を言ったり、協力したりしたいのか、それとも子どもを預ける必要があるのかなど、子どもや親の多様性を前提に、多様な選択肢を備えるという考え方である。そして、子どもの少ない地域や子ども人口減少局面においても、保育の多様性が重視されている。

一つは、子ども人口減少局面における多様性確保の取り組みである。近年、保育施設の整備が進み、定員割れの施設が増え始めたことから、国は2023年2月より、保育施設を新設する際に国の許可を得るしくみ（Network management system）を導入した。ただし、わが国の企業主導型保育事業が、待機児童が解消されたとして新設を一切認めないとは異なり、保育の多様化に資する場合には設置に制限がかからないしくみとなっている。例えば、先住民マオリの文化に基づく施設、特別な配慮が必要な子どもを受け入れる施設などである。

もう一つは、主流でない小規模でも設置できる保育施設に国が光を当て、積極的に支援する動きである。新しい保育計画において、コミュニティによる保育施設の設置・運営に対する支援強化の方針が示されている。特定のコミュニティ、言語、文化的願望を反映するために生まれたコミュニティベースのサービスは、一般に運営に必要なガバナンスや管理の専門知識が乏しく、サポートを提供しなければサービスが持続せず、保育の選択肢を狭めることになるとして、とくに太平洋諸島の言語にもとづく保育施設の支援が重視されている。

単に子どもの人数が少ない施設は統合するという考え方ではなく、少人数が適している子どもには家庭的保育という選択肢も用意することが目指されている。このため、家庭的保育の運営が安定し持続可能なものとなるように、複数の家庭的保育者からなるグループに責任者と事務担当者を配置する制度となっている。それにより、事務負担の軽減、保育に関するサポート、研修時間の確保など、家庭的保育

者が安心して働くことができる。

スコットランドでも、非主流の保育施設の普及を目指す動きがある。一つは自然保育である。当初は園舎を持たずに森など自然のなかで過ごす活動は、保育として認められなかったが、子どもの成長発達に良い効果があることが確認され、2008年にイギリスで初めて屋外のみでの保育活動が保育施設として登録された。その後政府は、子どもにとっての自然保育の効果などについて広く伝えるガイドブック（注17）を刊行するなど、普及を図っている。農村地域では森に輸送用コンテナの園舎と駐車場を設けた自然保育園をつくり、遠方からも園児が集まるなどの動きが報告されている（注18）。

もう一つは家庭的保育で、農村地域でも展開しやすい家庭的保育（Childminder）のメリットを紹介する冊子が政府から発行されている（注19）。従来の大規模集団の保育施設を標準とするのではなく、多様な保育形態のメリットなどを周知したうえで、各家庭が選択できることが重視されている。

(3) 質確保に向けた取り組み

多様な保育施設から選択できるようにするためには、どの施設を選んでも質が確保されている必要がある。そのための取り組みとして、次の三つが注目される。

一つ目は、第三者機関による質の評価とその結果公表である。ニュージーランドでは、1990年より、国の教育評価機関（ERO, Education Review Office）がすべての保育施設の質を定期的に評価し、その結果をホームページで公表している。ERO については池本〔2016〕で詳述したが、施設の質の情報が広く公開されていることで、安心して選ぶことができ、人口減少局面においては、質の良い施設が選ばれ存続し、魅力的な保育施設があれば、農村地域でも子どもが増えていく可能性がある。

スコットランドにも、同様の保育の質評価のための第三者機関が置かれている。スコットランドの評価機関は、保育のほか、児童福祉サービス、成人向けの社会的ケアサービスなどの質を評価するケア評価機関（Care Inspectorate）である。ケア評価機関は約600人の職員で、登録されている約11,000のサービスの質を定期的に評価している。園舎を持つ保育施設だけでなく、前述の自然保育や家庭的保育もすべて評価の対象となっており、四つの評価項目について6段階で評価される。四つの評価項目は次の通りである。

- 1) 子どもからみたケア、遊び、学習
- 2) 施設的环境
- 3) 施設のマネジメント
- 4) 保育者

評価レポートは、過去のものも含め、ケア評価機関のホームページ（注20）で公開されており、地域、住所からの距離、サービスの規模、評価結果などで施設を検索すると、施設の概要と評価レポートを見ることができる。

2022年にはケア評価機関の新たな評価基準が示された（注21）。この基準は、国連の子どもの権利条約をふまえて、保育施設のあるべき姿を提示したもので、求める基準が条約のどの条文に対応しているかまで示されている。すべての保育施設において子どもの権利が守られるようにすることを、ケア評価機関の目的と位置付けている。

二つ目は、施設間の補助金格差の是正である。ニュージーランドでは、すでに1980年代に、幼稚園、保育所などの施設の種類を問わず、子ども一人一時間当たりの補助金額が設定された。スコットランドでは、新たな評価基準の設定とあわせ、補助の在り方も見直された。補助金は、子どもについてくる(Funding Follows the Child)というアプローチで、国と地方自治体の団体(COSLA)の間で、民間施設に対しても公立施設並みの補助を行うことについて合意が得られた。わが国のように、認可施設か認可外施設かで補助金に差が生じるということはない。

三つ目は、保育者に対する十分な処遇である。ニュージーランドでは、保育者の資格に応じて最低賃金が決められており、それを満たすことで追加の補助が得られるしくみがある(注22)。保育者の研修の充実にも、国は力を入れている。教育省が100年以上前から保育者・教員向けの専門誌を発行し、研修の情報も掲載していたが、現在ではウェブサイト、動画、オーディオなどでの情報提供が行われている(注23)。研修の多くがオンライン配信されているため、孤立した地域の保育者も研修が受けやすい。保育の質の確保のために、保育者が十分な賃金を得られる補助水準とすること、および保育者が十分な研修の機会にアクセスできることが重要視されている。

(注8) 現在はPlaycentre Aotearoa (<https://www.playcentre.org.nz/>) という慈善団体として登録されている。

(注9) The Scottish Government [2021] p.11.

(注10) National Advisory Committee on Rural Health and Human Services, [2023] p.14.

(注11) Te Kura (<https://www.tekura.school.nz/>)

(注12) その他、親が移動労働者で年に6カ月以上家にいない子どもなど。

(注13) The Scottish Government [2021] p.21, p.30.

(注14) Care and Learning Alliance (CALA) [2020] p.102.

(注15) Julia Palmer [1991] P.116

(注16) <https://parents.education.govt.nz/early-learning/your-child-at-ece/choosing-an-ece-service/>

(注17) Care Inspectorate [2016] . My World Outdoors: Sharing good practice in how early years services can provide play and learning wholly or partially outdoors.

(注18) The Scottish Government [2021] p.21

(注19) Care Inspectorate [2017] . My Childminding Experience: Sharing good practice in how childminding services can benefit children.

(注20) <https://www.careinspectorate.com/index.php/care-services>

(注21) Care Inspectorate, A quality framework for daycare of children, childminding and school-aged childcare, February 2022.

(注22) <https://www.education.govt.nz/early-childhood/funding-and-data/funding-handbooks/ece-funding-handbook/appendix-4/>

(注23) <https://gazette.education.govt.nz/>

4. 子ども人口減少下における保育政策の課題

これまで見てきたニュージーランドやスコットランドをはじめとした海外の取り組みは、すべての子どもに質の高い保育を受ける権利を保障することが国の役割であるとの認識の下、子ども人口の少ない地域においても、施設整備や保育の多様化の促進、質確保のための評価や保育者の処遇改善を進める動きであった。こうした取り組みを参照すれば、わが国の保育政策の課題は、まずは保育を子どもの権利と位置付けること、そのうえで、今後の子ども人口減少局面においても、すべての子どもに多様な質の高い保育を確実に届けるための制度をつくることといえる。

海外諸国が保育を子どもの権利の観点から検討しているのは、国連の子どもの権利条約に沿って子どもにかかわる政策全般の見直しを積極的に進めているためである。ニュージーランドでは1989年と早い

時期に、スコットランドでは2003年に、子どもコミッショナーと呼ばれる子どもの権利監視機関が設置されている。一方、わが国においては、子どもコミッショナー設置の動きがなく、子どもの権利を起点に政策の在り方を考える視点が希薄である。もっとも、わが国でも2023年4月、子どもの権利条約の精神に則った子ども政策の推進を基本理念に掲げるこども基本法が施行され、同年12月に閣議決定されたこども大綱において、子どもを権利の主体と明確に位置付けた。よって、今後は、わが国の保育政策も、親の就労のための受け皿整備から、子どもの権利としての保育への転換を図り、どこに住んでいようと、すべての子どもが質の高い多様な保育施設から選択できる環境整備を国として急ぐ必要がある。

具体的な制度の見直しにあたっては、アクセスの保証、多様性の確保、質の確保の三つの観点から検討が求められる。子ども人口の少ない地域の施設への補助の在り方や、小規模保育や自然保育などの非主流の保育の位置付けについて、子どもが選ぶ保育に公平に補助を行う方向での議論が必要である。とりわけ、保育施設における重大事故件数の増加や、不適切保育が広がっている実態が明らかになるなか、海外が取り組む保育の質評価機関の設置や保育者の処遇改善など、質確保に向けた対策を急ぐべきである。4、5歳児の保育士配置基準を「子ども30人に保育士1人」から「25人に1人」に75年ぶりに改善する程度では、全く不十分である。

こうした子どもの権利として質の高い保育を保障するための制度がつくられなければ、子ども人口の減少により、保育へのアクセスが制限されたり、保育が画一化したり、一層の質低下につながりかねない。

5. おわりに

コロナ禍の影響も加わり、子ども人口の減少は予想されていた以上のスピードで進んでいる。本稿で見えてきたすべての子どもに質の高い多様な保育を届ける制度づくりが、わが国では遅々として進まないなか、人口減少が加速化している地域の事業者は、なんら対策が取られないまま保育の質が低下し、保育施設がなくなり、子どもがいなくなっていく未来を心配していた。

しかし、こうした未来は必然ではなく、海外では子どもの権利を保障する保育制度に転換しつつ、あわせて保育を通じて、子ども人口減少地域の経済を活性化したり、交流人口を増やす可能性にも着目している。保育を保育だけで、その地域の子どものためだけで考えるのではなく、生活の質を上げることで企業を誘致したり、観光や仕事で親子がその地域にやってきて、保育を利用し、異文化交流が地域を活性化する可能性がある。わが国でも保育園留学というコンセプトで、都市に住む家族が一定期間地方で暮らし、保育施設に通う取り組みが人気を博しており、国はそうした従来の保育政策の範囲を超えた取り組みを後押しすることも含め、保育の在り方を早急に見直す必要がある。

(2024.3.29)

参考文献

- ・池本美香 [2016].「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.4, No.34
- ・池本美香・立岡健二郎 [2017].「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.3, No.42

-
- ・ 菊地加奈子 [2023]. 『人口減少時代における保育の多機能化～子育て支援・保育の職場環境改革～』 日本法令
 - ・ 厚生労働省 [2021]. 「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」
 - ・ 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」 文教大学 『生活科学研究』
 - ・ 全国私立保育園連盟保育総合研究委員会第4部会 [1991]. 「農山村保育所の現状－今後の在り方及び振興策」
 - ・ 全国私立保育連盟予算対策会議正副議長会議編 [2022]. 「人口減少社会の保育を議論する3つの視点－人口減少に向かう社会の中で地域と保育の関係・これからのありようを考える」
 - ・ 全国保育協議会 [2023]. 『人口減少地域における保育課題と対応－保育所・認定こども園等自らが取り組むこと、国・自治体等に求めること－』
 - ・ 長津詩織 [2017]. 「へき地保育の制度的変遷：保育制度改革および保育研究における位置づけに着目して」 北海道教育大学へき地・小規模校研究センター 『へき地教育研究』 第71号
 - ・ 日本総合研究所 [2022]. 「人口減少地域等における保育の提供に関する調査」 (厚生労働省令和3年度子ども・子育て支援推進調査研究事業)
 - ・ 村山祐一 [2023]. 『幼児教育・保育の真の「無償化」と「公定価格」改善課題－安全な保育・増える重大事故根絶を目指して』 新読書社
 - ・ 山縣文治 [2001]. 「過疎地域における保育サービスのあり方の総合的検討」 全国保育協議会 『保育年報2001』
 - ・ 有限責任監査法人トーマツ [2021]. 「人口減少地域等における保育に関するニーズや事業継続に向けた取組事例に関する調査研究報告書」 (厚生労働省令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業)
 - ・ Care and Learning Alliance (CALA) [2020]. ELC Expansion: Exploring innovative delivery models to sustain rural communities, Scotland.
 - ・ Julia Palmer [1991]. Childcare in Rural Communities: Scotland in Europe, H.M.S.O.
 - ・ Ministry of Education [2019]. Every child a taonga: Early learning action plan 2019-2029, New Zealand.
 - ・ National Advisory Committee on Rural Health and Human Services [2023]. Childcare Need and Availability in Rural Areas: Policy Brief and Recommendations to the Secretary, US.
 - ・ The Scottish Government [2021]. The challenges of rural childcare provision, innovative models and the needs of agricultural families (Social Research series).