

保育制度の変遷とこれからの保育経営に求められるもの

The transition of early childhood care and education systems, And the requirement of child care management from now

朝野 卓也

I はじめに

私事だが大学卒業後にサラリーマン生活を10年間経た後、筆者は平成2年から全く畑違いの世界である保育の仕事に携わるようになり、現在に至っている。

退職の際には前職の関係者からは、子どもが少なくなっているなかで仕事として大丈夫なのかと、気遣いの声が多くあったことは今でも鮮明に記憶に残っている。それから30年以上が過ぎ、令和の時代を迎えても、知人などから異口同音に尋ねられることは、やはり同じように少子化の中での将来的な施設運営についての懸念である。

思えば平成が始まった1989（平成元）年^{*1}は、丙午という特殊要因により過去最低であった1966（昭和41）年の合計特殊出生率^{*2}1.58を下回る1.57の年であった。そのことが翌年6月に厚生労働省が公表した人口動態調査で明らかとなったからは、「1.57ショック」という言葉が社会記号化するほど、出生率を押し上げる対策が声高に求められる契機となった。爾来国や地方公共団体からは、次々と少子化対策としての施策が打ち出されながらも少子化に歯止めが掛からないのが平成の30年間であり、それが令和になっても続いている。

^{*1} 年号については西暦表記を基本とし、必要がある場合は括弧書きで元号を併記する。

^{*2} 合計特殊出生率には、A「期間合計特殊出生率」とB「コーホート合計特殊出生率」の2つの種類がある。Aはある期間（1年間）の出生状況に着目し、その年における各年齢（15～49歳）の女性の出生率を合計したものである。またBはある世代の出生状況に着目したものであり、同一世代生まれ（コーホート）の女性の各年齢（15～49歳）の出生率を過去から積み上げたものをいう⁽¹⁾。本稿では少子化の象徴的な意味を込めてAの「期間合計特殊出生率」を使用している。

II 研究の目的

いわゆる1980年代後半からのバブル景気の直前、経営ビジネス書⁽²⁾で「会社の寿命30年説」が特集され、大きな話題になったことがある。これは現在でもビジネス界では1つの定説となっており、東京商工リサーチの調査によると、2020年に倒産した企業の平均寿命は23.3年、また帝国データバンクの2018年調査では27.16年ということで、ほぼ通説と合致している。ただ前掲書での本来の意味は、「企業は概ね30年で終焉を迎える」⁽³⁾というのではなく、「企業が繁栄のピークを謳歌できる期間は概ね30年」ということであった。

一方で親から子、孫へと引き継がれるそれぞれの期間を世代というが、この30年という年月は、偶然にも人の^{ひと}一代とも重なる。人生においては浮き沈みがあるのが世の習いだが、その人の集合体である組織、企業でも、活気が続く期間もあれば、時として勢いを失い没落してしまうこともある。

ところで法律上では、人とは自然人と法人の2種類に分けられている。私たちが日常生活で人という場合は自然人のことであり、権利能力が認められる社会的実在として人間と定義されている。他方で、その自然人の集合体にも法的人格が与えられており、これが法人である。いわゆる会社や企業というのは株式会社などの営利法人をいい、保育施設である幼稚園、保育所、認定こども園を設置しているのは、主に公益法人である学校法人や社会福祉法人といった法人である。ちなみに2000年の規制改革（経済構造の変革と創造のための行

動計画)により、株式会社も保育所などの設立が可能となっており、2018年には全国22,822か所の認可保育所のうち1753か所が株式会社による設置となっている。

これらの法人のうち、主に就学前の保育施設のみを運営する旧来からの学校法人や社会福祉法人は、成り立ちからして同族経営、家族経営という小規模法人が大半を占めており、伯母の幼稚園を引き継いだ筆者の場合も例外ではない。一般に家族経営とは、創業者とその家族が会社を所有し、経営を行うことをいうが、往々にして公私混同を招きやすく、コンプライアンスやガバナンスの低さが指摘される場所である。その一方で意思決定者が限られることから柔軟に経営の舵取りができ、状況の変化をスピーディに判断し、決断した方針を素早く実行に移すことができるという利点がある。

本稿では、平成の初めに筆者が右も左もわからぬまま飛び込んだ保育の世界で過ごしてきた期間が、本格的な少子化対策が始まってからの30年間とほぼ重なることから、地方の保育現場から定点観測した国・地方公共団体による主な少子化対策を時系列的に振り返りつつ、これからの保育のあり方についても考察を加えることを目的としている。

Ⅲ 研究の方法

1 半世紀前は人口抑制策

今でこそ少子化が国難とも表現されているが、約半世紀前には逆の世論があった。それこそ民間組織「ローマ・クラブ」が1972年に発表した『成長の限界』⁽⁴⁾では、このまま人口膨張や環境汚染が進めば100年以内に地球上の成長は限界を迎えるという内容が、世界中に衝撃を与え、高校生だった筆者も人口爆発により資源が足りなくなるといった危機感を伝える報道があったことをうろ覚えだが記憶している。

また旧厚生省の人口問題審議会からは、1974年6月に人口白書『日本人の動向』が刊行され、「静止人口をめざして」という副題が付けられていた。さらに、翌7月に実施された「第1回日本人口会議」(国立社会保障・人口問題研究所)では、増えすぎる人口を問題視し、「子どもは2人まで」⁽⁵⁾という宣言が出されている。

こうした少子化推進ともいえる動向には、第2次世界大戦直後の第1次ベビーブームといわれる1947年から1949年に生まれた団塊の世代が、この時期に年齢が20代の半ばに差し掛かり、結婚、出産ラッシュを迎えていたという背景がある。1971年には19年振りに出生数が200万人を超え、さらに1973年にはこの時期のピークとなる出生数209万1983人と合計特殊出生率2.14を記録したこともあり、1971年から1974年は第2次ベビーブームと呼ばれている。

本来少子化と高齢化は別々の社会問題であり、その原因も対策も異なる。しかしながら当時は、平均寿命の伸びにより毎年100万人以上のペースで人口が増えるという事態に、医療、年金など高齢人口に関連する社会保障費が近未来の問題とされ、それに伴い家族政策も現在とは180度異なる人口抑制に焦点が置かれていた。

これにより第2次ベビーブーム以降は、結婚持続期間15年から19年の夫婦の最終的な平均出生子ども数と見なされる完結出生児数は、ほぼ2人で推移しており、「子どもは2人まで」という宣言は、順守されたといえる。これとともに、実際は人口置換水準に過ぎなかった第2次ベビーブームの合計特殊出生率も、出生数ともども年々右肩下がりの数値を示すこととなった。

2 1・57ショック

産業革命を経た欧米諸国に比類して、第2次世界大戦後に突出した高度経済成長を遂げていた日本以外には、経済先進国と称される国はなかった。言うまでもなく経済発展には、人口と工業の両面の強化が不可欠であり⁽⁶⁾、前者がなければ後者もあり得ない。しかし、この当時アジア、アフリカ諸国の爆発的な人口増加に対して、先進国と途上国の別なく地球規模で向き合ってしまった結果、産業革命における生産性の向上を考慮しない1800年当時のトーマス・ロバート・マルサスの『人口論』の思想が色濃く出過ぎたと筆者は考える。

すなわち人は幾何学級数的に増加するが、食料は算術級数的にしか増加しないという「マルサスの罠」⁽⁷⁾と呼ばれる状態に対して、近代化により豊かになった国・地域では出生率の低下と平均寿命の伸びという人口置

換を経験することが現在では明らかになってきている。

このような子どもが減って、老人が増えるという人口の増減については、日常生活では印象論になりやすい。このため冒頭に述べたような直接子どもに関係する保育や教育では、少子化で数字が見えやすく、将来性がないといった話にはなるが、それ以上には他業種には想像力が働きのにくい。実は、前職の時だから30数年前になるが、「人口が減れば、例えば通勤の満員電車も混雑が緩和されるというプラス面もあるのでは？」と、経済学の研究者に尋ねたことがある。これに対する返答は、「混雑緩和で運賃収入が減少するのであれば、資本主義社会の鉄道会社は損益分岐点と株主を考慮しながら、電車の本数を減らさざるを得ず、結果として利用者は不便を被ることになる」という実に明確なものだった。2021年に入り、首都圏の鉄道各社がコロナ禍による利用客減少により終電時間を早めたというニュースがあったが、これは少子化とコロナ禍の利用客の減少がパラレルの類例といえる。

こうした経済に与える少子化のマイナスを広く社会に可視化したのが、1990年の1.57ショックであった。これを契機に、政府は、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」として認識し、仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた⁽⁸⁾。以下、主な取組について私見を交えながら時系列に見ていくこととする。

3 主な少子化対策

(1) エンゼルプラン

1994年12月、今後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）が、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意のもと策定された。また、エンゼルプランを実施するため、保育の量的拡大や低年齢児（0～2歳児）保育、延長保育等の多様な保育の充実、地域子育て支援センターの整備等を図るための「緊急保育対策等5か年事業」が大蔵、厚生、自治の3大臣合意により策定され、1999年度を目標年次として、整備が進められることとなった。

このようにエンゼルプランは、省庁の壁を越えた国として初めて真正面から少子化対策に取り組んだ施策であり、行政サービスとしての子育て支援が行われる契機となった。

(2) 新エンゼルプラン

その後、1999年12月、「少子化対策推進基本方針」（少子化対策推進関係閣僚会議決定）と、この方針に基づく重点施策の具体的実施計画として「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意により策定された。新エンゼルプランは、従来のエンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業を見直したもので、2000年度から2004年度までの5か年の計画であった。最終年度に達成すべき目標値の項目には、これまでの保育関係だけでなく、雇用、母子保健、相談、教育等の事業も加えた幅広い内容となった。

(3) 子ども・子育て応援プラン

続いて2003年7月には、地方公共団体及び事業主が次世代育成支援のための取組を促進するための「次世代育成支援対策推進法」と少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進する「少子化社会対策基本法」が制定された。後者に基づき、「少子化社会対策大綱」が決定され、子育て家庭が安心と喜びをもって子育てに当たることができるように社会全体で応援するとの基本的考えに立ち、少子化の流れを変えるための施策を、国を挙げて取り組むべき極めて重要なものと位置付け、「3つの視点」と「4つの重点課題」、「28の具体的行動」を提示した。そして翌年12月、これらの施策の効果的な推進を図るため、新エンゼルプランともいわれる「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）が決まり、国が地方公共団体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げた。なかでも特筆すべきは、はじめて財源の問題に言及し、検討課題として社会保障給付の見直しが必要

なことにも言及している。

(4) 子どもと家族を応援する日本

こうした少子化対策を取りながらも2005年には、1899年に日本で人口動態の統計をとり始めて以来、初めて出生数が死亡数を下回り、出生数は106万人、合計特殊出生率は1.26と、いずれも過去最低を記録するなか、子ども・子育て応援プランに基づいて2007年12月には「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が取りまとめられた。ここでは、就労と出産・子育ての二者択一構造を解決するためには、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和（ワークライフバランス）の実現」とともに、その社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」（「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する仕組みの構築）を車の両輪と捉えて、その必要性が明言化された。さらに少子化対策の財源について、コストではなく未来への投資だと打ち出したことが、子ども・子育て支援新制度に繋がった。

(5) 子ども・子育てビジョン

その後、2009年には当時の民主党への政権交代があり、2010年1月、少子化社会対策大綱（「子ども・子育てビジョン」）を決定し、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という基本的な考えのもと、これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、子ども・子育て支援施策を行っていく際の3つの大切な姿勢として、「1 生命（いのち）と育ちを大切にする」、「2 困っている声に応える」、「3 生活（くらし）を支える」を示すとともに、これらを踏まえ、「目指すべき社会への政策4本柱」と「12の主要施策」に従って、具体的な取組を進めることとした。

(6) 子ども・子育て支援新制度

これに合わせて、「子ども・子育て新システム検討会議」が発足し、新たな子育て支援の制度について検討を進め、2012年3月に決定した「子ども・子育て新システムに関する基本制度」に基づき、社会保障・税一体改革関連法案として、子ども・子育て支援法等の3法案が上程された。審議を通して、幼保一元化が幼保一体化とトーンダウンするなか、総合子ども園法の創設が認定子ども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供に関する法律）の改正となるなど、数々の修正を経て成立した。子ども・子育て支援法等に基づき、同年12月に再度政権交代した政府において子ども・子育て支援新制度の本格施行に向けた準備を進め、2014年度には、消費税引上げ（5%→8%）の財源を活用し、待機児童が多い市町村等において「保育緊急確保事業」も行いながら、2015年4月1日施行された。なお、この制度は社会保障・税一体改革の中で誕生したことから、これまでの医療、年金、介護に加え、少子化・子育て支援が社会保障制度に含まれることとなった。

(7) 幼児教育・保育の無償化

幼児教育の無償化は、2006年の経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）に、「豊かで活力ある社会の形成に向けた人材育成のため、幼稚園・保育所の教育機能を強化するとともに、幼児教育の将来の無償化について歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実させるなど幼児教育の振興を図る」と盛り込まれた。その後2014年度からは毎年度段階的な無償化が実施されてきたが、その取組を一気に加速化するものとして、2017年の総選挙で幼児教育・保育の無償化が公約となり、「幼児教育の負担軽減を図る少子化対策」と「生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性」を趣旨として、2019年10月より実施されることとなった。

これにより3歳以上の保育施設に通う幼児の保育料は無料となり、大半の保護者が歓迎するところとなったが、応能負担だった保育料が無償化されることで、その財源となる消費税の逆進性と相俟って、所得格差を助長するものとなっているのは否めない。また幼児教育の重要性を趣旨としながら、質の向上に直結する職員配置数は変わらず、その解決策でもある保育者不足への対応がなされていない財政措置となっている。保育の現

場からすると、長年にわたり要望してきた無償化が一気に実現したことは評価しつつも、職員の処遇改善を先に進めてほしかったというのが大方の意見のようであった。

そうしたなか、新型コロナウイルスの感染拡大防止のため、筆者が運営する園が位置する佐世保市をはじめ、全国の多くに自治体で休園要請が発出された。これにより大方の保育施設は休園措置を取ることになったが、園児が登園しない期間中も通常と変わらない運営費が交付されたことで、他産業のようなコロナ禍により経営が行き詰まるということもなく、思いがけない保育料無償化が施設運営の助けとなった。

4 待機児童対策

「1・57 ショック」、「少子化」という言葉がたびたび世間で取り上げられるにつれ、辞書にも掲載されるようになっていった。待機児童というのは、保育を必要とする保護者が申請をしながらも受入れ待ちで預けることのできない児童のことだが、今世紀に入った直後の2001年の取組である待機児童ゼロ作戦の名称がキャッチーであったこともあり、この待機児童という言葉も世の中に浸透していった。エンゼルプランを嚆矢とする少子化の取組以降、1997年には共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回り、より待機児童問題をより顕在化させる契機となった。

例えば、内閣府資料『令和2年度少子化対策白書』に待機児童対策として記載されている取組（「新子育て安心プラン」を除く）を拾い上げてみるだけでも、①2001年7月「待機児童ゼロ作戦」（保育所、保育ママ、幼稚園預かり保育の受け入れ児童数15万人）、②2008年2月「新待機児童ゼロ作戦」（保育所などの受け入れ児童数100万人）、③2010年11月「待機児童解消『先取り』プロジェクト」（待機児童解消に最前線で取り組む自治体の「知恵」を吸収し、実施が可能な手段を使い、2011年度からの実施を図る）、④2013年4月「待機児童解消加速化プラン（保育の受け皿50万人分）」、⑤2017年6月「子育て安心プラン」・12月「新しい経済政策パッケージ」（保育の受け皿32万人分）、⑥令和2年12月閣議決定の「新子育て安心プラン」（保育の受け皿整備14万人分）と、これだけのものがある。

このように保育の受け皿を増やしながらも、子ども預けられるところが確保できたことにより、子育て世代の女性の就労が増加することで、逃げ水のように保育施設を作っても作ってもニーズに追いつかないということが長年続いてきた。しかし、2017年4月の26,081人をピークに2019年4月では16,772人と待機児童数は減りつつある。とはいえ、希望した施設に入れられないにもかかわらず、国や自治体での待機児童のカウントに入っていない「隠れ待機児童」もあり、実態を反映しているかは疑問とされている。そのため2017年3月からは、①保護者が育児休業中、②特定の保育所を希望、③求職活動を休止中、④自治体が補助する保育サービスを利用しているケースを隠れ待機児童と定義することとなった。これによる待機児童数は、2016年3月の60,208人以外に公表がされておらず、現在でも待機児童と含めた10万人近い児童が認可保育施設を利用できていないとされている。

『保育園義務教育化』という書籍がベストセラーになり、「今回のコロナ禍で、保育所やこども園は社会的な重要なインフラだということが広く認識」（前田正子）⁽⁸⁾されたことを踏まえるなら、保育所整備というハードの必要性は認めつつも、保育ママ制度など現実に即した柔軟な対策が一層求められている。

それに加えて待機児童についての特徴は、地域での偏在が大きいことである。なかでも政令指定都市を抱える大都市圏が大半を占めており、2019年4月1日現在の全国23県では待機児童が二けた以下であり、長崎県は70人となっている。このうち待機児童が発生しやすい年度途中の10月1日現在の待機児童数が公表されている最も新しい2018年で見てみると、4月1日現在は5市町157人であり、10月1日現在は7市町229人となっている。このうち10月の人数には、筆者が居住する佐世保市の5人も含まれている。

5 保育者不足

待機児童が大きな問題となり始めた20年近く前のことだが、全日本私立幼稚園連合会九州地区会^{*1}の経営委員会において、出席者の一人から保育者^{*2}不足を危惧する声があったことがある。筆者を含めた大方の出席

委員は、少子化に伴う園児減が進行する中でそれに相矛盾するような保育者不足が生じる可能性を一笑に付したのだが、それから数年もしないうちに待機児童のいる都市部の保育者不足が社会問題化し、それが地方へも徐々に拡散していくことになった。

前項で述べたように、待機児童対策として保育の受け皿を用意するのに伴って、保育ニーズも高まっていった。そのため必要とされる保育者の絶対数も増加していき、結果として保育者の不足が年ごとに深刻になっていき、看過できない状況にまでなっていたということである。このことを傍証するものとして、全国保育団体連絡会／保育研究所編『保育白書』を見てみると、それまでも保育者の問題については「保育労働の非正規化」や「保育者の労働実態」という処遇や労務内容から論考することはあったが、「深刻な保育士不足—新システムで処遇は改善されるのか」とタイトルで、はじめて保育者不足を取り上げたのは2012年版であった。以来保育者不足に関する論文が、最新版まで毎年掲載されている。

当然ながら保育者不足は、待機児童の問題と同様に都市部の方がより逼迫しているのだが、地方においても、ここ10年で目に見えて保育者の採用が困難になってきており、待機児童の問題よりも由々しい状況となっている。筆者が役員を務めた長崎県私立幼稚園連合会では、2013年より県内の保育者養成校である大学、短大5校と年1回意見交換の場を設けている。当初は、保育実習など教育内容をテーマとするもの多かったが、回数を重ねるに従って、保育者不足が話題の中心になってきた。

そのため連合会側からは、学生の幼稚園ではなく保育所志向を問う声もあったが、過半数の幼稚園が認定こども園に移行している現状からすると、この懸念は必ずしも該当しない。また卒業生が都会に流れているのではないかとこの件についても、都市部を志向する学生がいないわけではないが、大半は長崎県内または出身地の保育施設で就職先に選んでいるのが現状であった。

そうしたなか、近年保育関係者との話で話題になるのは、福岡県などの県外養成校に行った学生が出身地に戻らず、そのまま都市部で就職してしまうため、求人をしてでも県外で学んだ学生が応募に来ないという事例の多さである。このことを裏付けるように、長崎県がまとめた「幼稚園・保育所・認定こども園の実態調査結果について」(2021年3月)によると、県内保育施設が2019年10月から2020年9月までの1年間に2020年3月卒業の新卒者を採用した27人のうち、1名だけが県外養成校出身となっている。実際のところ、新規学卒者の供給元である指定保育士養成施設の入学定員は横ばいであり、入学者数の合計は微減傾向にある⁽⁹⁾。その一方で、待機児童解消加速化プランに「保育の量拡大を支える保育士確保」として予算措置がされたことから、待機児童に悩む都市部の自治体が保育者の宿舍借り上げ支援や金銭的なインセンティブを競い合うように実施することにより、その煽りが学生の地元の保育施設に及んでいるといえる。

*¹ 筆者は全日本幼稚園連合会と保育三団体に加盟しているが、役員活動は前者のみで行ってきたため、本稿では幼稚園団体における経験に基づいて記している。

*² 本稿では、特に指定しない限り保育士ではなく、幼稚園教諭、保育士及び保育教諭を包含する保育者を使用する。

6 長崎県の保育施設

幼稚園を引き受けた当初、先輩の園長の人たちの経験則から、私立幼稚園を安定的に運営するには160人は園児が必要とアドバイスを受けたことがある。それが年月を経るにつれ150人、120人、100人…と、その基準数は下がっていった。もちろんこれは少ない園児数でも運営できるようになったということではなく、幼稚園が少子化と共働き世帯の増加という負の影響を受けていた結果にすぎない。

それを裏付けるように全国での共働き等世帯の数が、記述のように1997年に専業主婦等世帯数(男性雇用者と無業の妻からなる世帯)を上回って以降、その差は広がるばかりであり⁽¹⁰⁾、待機児童も増加の一途をたどった。こうした保育所不足と幼稚園の定員割れといった状況を背景に、次のような幼保一元化に向けての動きがあった。

・1998年3月 文部省・厚生省「幼稚園と保育所の施設の共同化等に関する指針について」共同通知

- ・2003年4月 構造改革特別区域法に基づく「幼保合築施設での幼稚園児・保育所児童と合同活動」が初めて容認
- ・2004年12月 中央教育審議会と社会保障審議会合同の検討会議「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について」骨子取りまとめ
- ・2006年3月 総合施設モデル事業評価委員会による総合施設モデル事業の最終まとめ
- ・2006年6月 「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（認定こども園法）制定

こうした流れのなか、子育て世帯の保育所志向に伴う幼稚園の園児減少傾向については、当時は幼稚園関係者だけでなく幼児教育を所管する長崎県の行政関係者も対応を模索していた。その打開策の一つとして期待したのが、総合施設構想だった。私立幼稚園を所管していた長崎県総務部学事振興課では、認定こども園の先行モデルともいえる総合施設を担当する厚労省の課長を招聘して、幼稚園、保育所向けの説明会を行った。ところが、その課長の口から「幼稚園が行う子育て支援はお遊び」という言葉が飛び出し、総合施設に期待していた幼稚園関係者と行政担当者は冷や水を浴びせられてしまい、あらためて幼稚園を所管する文科省と保育所を管轄する厚労省という国における保育の二元行政の壁の厚さを痛感させられたことがある。

その後、長崎県では機構改革が行われ、幼稚園と保育所を一元的に所管する「こども政策局」が2006年4月に創設された。また同年12月には、認定こども園法の制定を受けて「長崎県認定こども園の認定等に関する規則」が施行された。法律で予算措置がされてないなか、長崎県では独自予算も付けることで、幼稚園を中心に全国平均を上回る園が認定こども園に替わっていった。ただ予算措置が不十分だったため、認定こども園となって保育を必要とする園児を受け入れても、補助金が出ない認可外保育所に過ぎないことから、園の経営改善にはさほど結びつかなかった。

それでも既述のように2度にわたる政権交代という紆余曲折を経ながら、2012年3月に国会に提出された子ども・子育て新システム関連3法案は、法案修正を経て8月に可決・成立し、準備期間の後に2015年4月から子ども・子育て支援新制度として施行された。この法案成立後には、文科省、厚労省、内閣府の担当官による行政説明が、機会あるごとに行われた。そのうちの九州地区の設置者・園長が集う研修会において、「小規模園を救う制度である」と内閣府の担当者から望外の発言があり、会終了後に発言の根拠を確認した思い出がある。

確かに子ども・子育て支援新制度により、子ども1人当たりの保育に必要な月額費用である公定価格（給付、利用者負担）は、認定こども園、新制度移行幼稚園についても、認可保育所とともに同じ財源である施設型給付費から交付されることとなった。これにより認可定員が減っても傾斜配分により補助単価が上がることから、認定こども園となった小規模幼稚園には慈雨の救済策となった。

以下の表は、筆者が長崎県私立幼稚園連合会で2013年度まで経営委員会委員長を務めていた時に作成したものである。子ども・子育て支援新制度がスタートする2年前までの数値だが、3地区の園児の定員充足率が5～6割超のなか（この数値も決していいものではないが）、さらに厳しい3割を切る環境下にあった島原地区の幼稚園は、現在は認定こども園にならないまま休園している1園を除き、1園が幼稚園型、残りが幼保連携型認定こども園となって存続することができている。

長崎県私立幼稚園園児数資料（2013年度）

地区	園数	園児数	平均園児数	定員	定員充足率
長崎	58	5,737	98.9	10,580	54.2%
県央	18	2,250	125.0	3,640	63.3%
島原	14	638	45.6	2,250	28.4%
佐世保	35	3,503	100.1	5,815	60.2%
長崎県内計	125	12,128	97.0	22,285	54.7%
全国幼稚園総数	13,171	1,583,664	120.2	—	—
全国私立幼稚園	8,197	1,303,753	159.1	—	—
長崎県内保育所	441	31,975	72.5	—	—
同認可外保育所	126	2,985	23.7	—	—

＜地区内訳＞長崎（長崎市・西海市・長与町・時津町・五島列島・壱岐市・対馬市） 県央（諫早市・大村市・東彼3町） 島原（島原半島3市） 佐世保（佐世保市・平戸市・松浦市・北松浦郡）

IV これからの課題

1 出生率よりも出生数

ここまで本稿では、1.57ショックを象徴的に取り上げて論を進めてきたが、その翌年1990年の合計特殊出生率は1.54であり、出生数は1,221,585人だった。それが2020年の出生数は人口動態総計の速報値⁽¹¹⁾によると872,683人であり、日本における外国人や外国に於ける日本人を除いた確定では、さらに3万人程度の減少が予想されている。いずれにせよ生まれる子どもの数は、一世代である30年間で3割程度減少している。

ちなみに長崎県の1990年と直近の確定数値である2019年を比較した出生数と合計特殊出生率は、1990年（16,519人：1.70）、2019年（9,585人：1.66）となっている。いずれでも全国の平均を上回る合計特殊出生率は、30年間で0.04ポイントの減にすぎない。一方で、実際の出生数は4割以上のマイナスと、こちらは全国平均よりも1割以上少なくなってしまう。これは、高校卒業後に希望する就職先や進学先が十分ないことなどにより、県外へ出てしまう社会減が大きすぎるのが、一番の原因となっている。適齢期の男女が結婚しやすく、子どもを産み育てやすい環境づくりによって、出生率を上げる努力はもちろん必要だが、現実には率の次元を超えて親となるべき若者流失による出生数減がより深刻である。

こうしたことを踏まえると、国の目指す希望出生率1.8、人口置換水準である約2.1をはるかに超える非現実的な出生率が実現できたとしても、出生数は減少の一途をたどってしまう。そのため少子化にもかかわらず、保育者不足が発生するという現在の状況は、早晩落ち着く方向にあると予想する。

2 人口分布の地域差

ただ長崎県と国の比較からも分かるように、少子化が進む中でも47都道府県では出生数に濃淡があり、同じ県内の市町村でも多い少ないが出る。さらには基礎自治体の中においても人口動態に差が生じている。こうしたことも考慮して、例えば次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画である2020年3月に策定された筆者の地元である佐世保市の「第2期新させばっ子未来プラン」では、市内は6つのエリアに分けられ、教育・保育の量の見込みと確保方策の方向性が示されている。

筆者が運営する3つの認定こども園（幼保連携型2園、幼稚園型1園）は、その6つのうち2つのエリアに位置している。

1つは、大規模な公務員宿舎が通園圏内に存在し、住宅開発も進む安定的な人口地域である。他の2園は、いわゆる平成の大合併により佐世保市となった周辺エリアにある。なかでも人口減が著しいところにある1園は、地元の人口縮小に平仄を合わせるように園児減が止まらない。

そうしたなか2015年から子ども・子育て支援新制度が施行され、また2019年10月からは幼児教育・保育

の無償化が実施されていることにより、あらためて「保育の質」ということが問われている。厚生労働省が立ち上げた「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会」でも、2020年6月に「保育の質は、子どもが得られる経験の豊かさと、それを支える保育の実践や人的・物的環境など、多層的で多様な要素により成り立つ」と取りまとめられている。

この保育の質をいかに高めるかということは、幼児教育・保育を担う施設の存在意義を問うものと、筆者も考える。ただし前述した3園の保育内容に甲乙つけがたくても、園児がいないことにはその運営すらおぼつかない現実に直面する時、そうした保育の質の前提となる人口が消えつつあるのが少子高齢化であり、人口減少社会である。

3 幼保連携型認定こども園への収斂の可能性

これによりそう遠くない将来には、現在は人口の多い地域でも園児数に応じた数の保育施設に淘汰されていき、さらには幼稚園、保育所の認定こども園化なかでも幼保連携型認定こども園に収斂されるものと思われる。^{(8) (12)}

これが進行することにより、例えば子ども子育て・支援新制度の施設型給付において、幼児教育・保育の無償化で生じている満3歳児（いわゆる学齢計算の2歳児）の保育料が、1号認定子どもは3歳になった翌月から無償となる一方で、3号認定子どもは年度末まで有償といった矛盾は解消が期待できる。また認定こども園の保育教諭の特例制度についても時間の経過とともに解決していくだろう。

それに対して、すぐには解決できない矛盾もある。①同じ趣旨が記載されているとされながらも、幼保連携型認定こども園教育・保育要領、幼稚園教育要領、保育所保育指針という3つの告示が併存していることによる分かりにくさ、②同じ幼保連携型の認定こども園に勤めていても、学校法人は私立学校教職員共済組合、社会福祉法人は健康保険組合、厚生年金保険という社会保険の違いで異なる処遇、③行政が行う指導監査は、認可保育所と幼保連携型認定こども園に対して行われており、幼稚園、幼稚園型認定こども園は都道府県で所管する部局の検査となっており、その回数、調査方法の違いが大きい、④さらには公認会計士監査については、学校法人と社会福祉法人の間で監査対象となる補助金額や事業規模の基準が違い過ぎて、学校法人はほとんどが受けているが、社会福祉法人で受けているところは極めて少ない。などなど、同じ保育関係の施設を扱う学校法人と社会福祉法人という法人間においても、社会福祉法、学校法人会計の改正はあったが、実務上の矛盾は抱えたままである。

本来であれば、この両法人にイコールフットイングが求められている株式会社も含めて、保育に係わる法人のあり方は議論されてしかるべきと考える。

4 保育現場からの発信

(1) 5年後見直しを経て

ただこうした迂遠な課題の前に、保育現場から発信すべきことは少なくない。

これまでの保育制度改革の経緯を振り返ってみると、1.57ショックを契機としたエンゼルプランを嚆矢とする子育て支援策が繰り出されるなか、社会保障・税一体改革に関連して子ども・子育て支援法の制定、認定こども園法の改正等が行われ、消費税引き上げ分も財源とする子ども・子育て支援が実施されている。さらには新たに7,000億円に上る予算措置による幼児教育・保育の無償化が行われてきている。

もともとOECD諸国と比較した家族関係政府支出の対GDP比率が低かったからという意見もあるが、近年の保育関連の大幅な予算措置は、引き続いての待機児童対策が主であることを割り引いても、これに応え得る情報発信が保育関係者には求められる。

2015年度の子ども・子育て支援新制度の施行後から、幼稚園・保育所・認定こども園の経営実態を踏まえた適正な公定価格の在り方が課題に浮上していた。その検討材料となる経営実態調査は、内閣府により2016年度にプレ調査、5年後見直しの中間年である3年目の2017年及び最終年である5年目の2019年の2回が法定調査として実施されている。それによると収支差率は、2016年（幼稚園11.3%、保育所7.8%、認定こども園

14.2%)、2017年(幼稚園6.8%、保育所5.1%、認定こども園9.0%)、2019年(幼稚園3.8%、保育所2.0%、認定こども園4.2%)であった。

私立幼稚園にとって子ども・子育て支援新制度前までは、将来的な自己資金を前提とする園舎の立て替えなど多額な資金需要に備えるため、日本私立学校振興・共済事業団の年度刊行物『今日の私学財政』では、収支比率は15%以上が理想と解説していた。他方、社会福祉法人の認可保育所には当期末支払資金残高は、当該年度の委託費収入の合計の30%以下というルールがあった。こうした経緯も考慮して2016年調査結果の比較的高い収支比率を見ると、特に新制度初年度で収入見通しが立てにくく抑制的な運営だったこと、及び認定こども園の多くは幼稚園からの移行だったためと推察される。

しかしながら、この2016年の収支差率が明らかになると、財務省からは一般企業(中小企業2.9%、全企業4.5%)と比べ高い保育施設の公定価格の見直しに関する提起があった。一方で、この当時行われた内閣府の担当官からの行政説明では、こうした状況を踏まえた収支差率の引下げについて示唆もあった。その後の調査結果では、回を重ねるごとに処遇加算が反映されて給与が大幅に伸びており、収支差率は下がっている。

こうしたことを踏まえつつ、一方で未だ待機児童は解消されないまま、無償化への対応もあり、公定価格の算定方針としては包括払い方式も俎上に載っていたが、積み上げ方式が維持され、結論として、子ども・子育て支援新制度施行後5年後の見直しは微修正となった。

(2) 求められる説明責任

実は、経営実態踏査と同様のことは独立行政法人福祉医療機構の分析でも傾向を示しており、人件費の上昇傾向に伴い赤字法人が増えている。この赤字法人の全国的な分布状況について、都市部以外では定員を下回る利用率で赤字となる法人が増える傾向にあり、なかには3割が赤字法人という地域があるとしている⁽¹³⁾。

子育て安心プランに引き続き、新子育て安心プランの実施により2021年度から2024年度までの4年間は待機児童対策として、さらに14万人分の保育の受け皿を整備するとなっている。これで需要と供給のミスマッチがなくなることはないだろうが、少子化が進む中でいずれ多くの地域で児童数に対して保育施設が多すぎることになる。

ただⅢの「6 長崎の保育施設」でも既述したように、子ども・子育て支援新制度は小規模園の救済策となったが、大規模園でも収入減になった施設は少ないと、資料がないので筆者の主観だが、自園や近隣の園を見て感じているところである。このため、先の財務省のように公定価格単価の引き下げを図ろうと議論が起こるのは今後も十分予想され、それらに抗するためにも保育関係者からの情報発信、説明責任が必要である。

その1つとしては、保育施設は社会的なインフラであるということである。

今般のコロナ禍で保育施設が重要なインフラとより広く認識されるようになった。エッセンシャルワーカーである保育者が勤務する保育施設は、開園することにより、保護者のために存在するだけでなく、保育施設に子どもを預けて働く従業員を雇用する企業にとっても、必要欠くべからざる社会生活を支える基盤であることがより明確になったのではないか。その担保となるのが子どもの育ちであり、保育施設を利用する保護者のワークライフバランスが改善されるよう、広く社会に提言する必要があると考える。

かつて佐世保市では、前市長が商工会議所会員企業向けに社員の子どもの授業参観など学校行事の際には出席できるようにして取り計らってほしいと、手紙を出したことがある。ワークライフバランスという言葉も使われていない時代に英断であったが、ただ残念ながら1回だけの打ち上げ花火で終わってしまった。それから時代は下って2019年の佐世保市の子ども子育て会議では、市民からの要望が強いということで、病後児保育施設を4か所から5か所にするという議論があった。わが子が病気でも働かざるを得ない保護者のため、対処療法としての施設増は必須だが、本来は子どもの健全な育ちのためには病気の時には、親が気兼ねなく休めるような社会になることを訴えるのが、子どもを預かる施設の役割であると考ええる。

そのうえで2つ目として、保育の質の向上がある。

ただ保育の質とは何かと一元的に定義することができない⁽¹⁴⁾。それは、「保育の質が社会・文化における保育の機能や方向性の捉え方や価値づけに依存する相対的・多面的なもの」だからであり、2006年の教育基本法

の抜本改正やそれに伴う学校教育法の大改正に携わった経験を持つ文部科学省幼児教育課長が、いみじくも講演の中で「幼児教育は何でもあり」と述べたことがある。これについて、秋田は「保育の質とは、子どもたちが心身ともに満たされより豊かに生きていくことを支え、保育の場が準備する環境や経験のすべてである」⁽¹⁵⁾としている。

今でも筆者が接する一般の人の多くは、幼稚園などの保育施設は「秘密の花園」、「子どもと遊べて楽しいところ」であり、園にシンパシーを持ってくれている人でも多くが十年一日のごとく「三つ子の魂百まで」以上の深い発言をすることは稀である。ただいずれの人たちも立派な社会人であり、社会常識の持ち主である。つまりは園側から保育の実情を伝える努力が足りないと思える。

そこで、筆者が考える方策の一つが公開保育である。近年は保育施設においても自己評価や第三者評価が求められるようになってきている。なかでも私学においては、独自性を失わずかつ独善に陥らないためにも積極的に取り組む必要があるが、そこまで体制を整えられていない園が大半である。このような現状を踏まえ、全日本私立幼稚園の研究機関である公益財団法人全日本私立幼稚園幼児教育研究機構では、「公開保育を活用した幼児教育の質向上システム」(Early Childhood Education Quality System 通称E C E Q^{イーセック})への取組と普及を行っている。これは、普段通りの保育場面を他園の複数の保育者が見学し、公開保育の参加者とE C E Q実施園の保育者とが意見交換をしながら、自分たちだけでは分からなかった自園の良さや課題を見付けていくというものである。

筆者は一度だけE C E Qを見学したことがある。そこでは、行政が行う指導監査で用意する書類も準備することになっているが、財団が認定したE C E Qコーディネーターが、一連の取組は初めから終わりまでサポートすることで、形式的な外部監査ではなく実施園に寄り添いながら支援がなされていた。また所管する行政の担当者も自主的に出席しており、表面的ではない保育の取組を理解する機会ともなっていた。このことは、自園・他園、幼稚園・保育所・認定こども園、公立・私立、小学校、行政などといった壁を取り払うことにより、保育の実情を伝える有力な手段と思うところである。

5 法人間の統廃合

四半世紀ほど前になるが、長崎県内の幼稚園だけを運営する学校法人の理事長数名と県の担当者間で、非公式に法人の統廃合について話し合ったことがある。

後継者もないまま園児減による廃園となると、寄附行為の規定により土地、建物といった資産は県に帰属することになる。当時は高齢な創立者が健在な法人もまだ散見されたことから、自らが提供した私財を功労金のような形で残してあげるようなことはできないかということ、他の学校法人による合併の可能性を検討してみた。結論として、理論上は可能だが、その前提として法人の存廃、資産の処分といった重大事項について忌憚なく相談できる他法人を見つけることは難しいということ、これ以上議論は深まらなかった。

そして現在、さらに進む人口減少のなか、あらためて法人同士の合併は検討する必要があると思う。これからの主流になるであろう幼保連携型認定こども園は、学校法人でも社会福祉法人であっても設置することができる。ただ法律上は両法人の合併はできない。現実には施設の統廃合が目の前に迫った時、どのような方法があるのか、今からでも検討しておくべきであろう。

V 最後に

「会社の寿命30年」をキーワードに、平成に入ってからの子供化対策、子育て支援策を振り返りつつ、これからの課題を検討してみた。一代目で人心が入れ替わるように自然人で構成される法人も、内外の環境の変化にいかに対応できるかで、その存廃が決まってしまう。この30年間で、小規模な学校法人、社会福祉法人においても世襲を含む代替わりが進み、多くの法人が2代目、3代目、なかには4代目以上のオーナー経営のところもある。

現実としては人口減少が進む中では、多くの法人が淘汰、消滅は避けられないだろう。だが少なくなるとは

いえ、地域に子どもがいる限り、社会的インフラとしての保育施設は存続する必要がある。奇しくも汐見稔幸⁽⁸⁾は、子どもの主体的な遊びを中心においた平成元年の幼稚園教育要領の改訂(平成2年の保育所保育指針の改訂)は30年先を読む保育の世界の動きであったと評している。さすがこれからの30年を見通すのは遠大過ぎるかもしれないが、可能な限り目線と理想は高くに置き、より良い子どもの成長のためにあるべき保育を目指して実践と議論を積み重ねていく必要があるだろう。

参考資料

- (1) 村上芽『少子化する世界』2019年4月 日本経済新聞出版社
- (2) 日経ビジネス編「会社の寿命―盛者必衰の理―」『日経ビジネス』1984年8月24日号
- (3) 井手圭輔「『企業寿命30年説』と『老舗企業』との異同にみる企業永続の要諦」『福岡大学商学論叢』第62巻第4号 2018年2月
- (4) 「衝撃…！少子化の根本原因は、50年前の『国の政策』にあった日本の人口を減らそうとした時代が…」『週刊現代』2019年3月2日号
- (5) 荒川和久「日本で『子どもは2人まで』宣言が出ていた衝撃 1974年実施の『少子化推進』が残す深い禍根」『東洋経済ONLINE』東洋経済新報社2019年4月12日号
- (6) ポール・モランド著、渡会圭子訳『人口で語る世界史』文藝春秋 2019年8月
- (7) 赤川学『これが答えだ！少子化問題』筑摩書房 2017年2月
- (8) 「＜連続インタビュー＞平成の保育を語る①～⑰」『遊育』2019年4月8日号～2021年3月8日号
- (9) 厚生労働省審議会「保育の現場・職業の魅力向上検討会」資料「保育士の現状と主な取組」2020年8月
- (10) 大豆生田啓友・三谷大紀編『最新保育資料集2020』ミネルヴァ書房2020年4月
- (11) 「出生数過去最少87万人」『長崎新聞』2021年2月23日
- (12) 内閣府子ども・子育て本部資料「認定こども園に関する状況について(令和2年4月1日現在)」2020年12月
- (13) 「令和元年度の経営実態調査を読む」『遊育』2019年10月28日号
- (14) 厚生労働省「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会」参考資料2018年9月
- (15) 秋田喜代美「保育の質とは何か」『解説アーカイブ』2017年8月(www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/276807.html 閲覧日2021年3月)