

# 少子化社会に対する女性の社会進出の重要性

～少子化社会改善・ワークライフバランス社会へ、企業福利と保育サービスへの期待～

加地 大輔

## はじめに

2005年、日本は人口減少時代へと突入した。2005年の国勢調査で、日本の総人口は1億2777万人となり、2004年総人口と比べるとおよそ2万人の減少が見られた。「時代」というべき所以は、増えるのが当然と考えられていた人口が減るからで、人口減少は一過性のものではないからである。これから100年、200年、あるいはそれ以上にわたって人口が減り続けるのである<sup>1</sup>。

今後の日本社会を見ていく上で「女性の就労と少子化の関係がどうなるか」という視点は重要なポイントとなる。後述の生産年齢人口と従属年齢人口構成比からわかるように、少子化は日本の働き手である労働力人口を減少させる。従来の男性が主となって労働力を供給するだけでは、今後急速に進行すると見られる労働力人口減少に立ち向かえない。そこで、女性の社会進出がますます期待される。しかし、女性の社会進出と出生率は負の関係と考えられていた。加えて日本では、「夫は仕事、妻は家事」の慣行からか、女性の社会進出の整備が整っていなかった。

本論文では、第一に政府が行ってきた少子化対策とその成果をまとめる。次に、就労と出産の両立支援の重要性が認識され始め、いかにして女性の社会進出の環境整備が政府主導のもと行われてきたかを示し、第二に、政府の政策だけでは少子化社会を改善させることができない、いわば政府の限界を指摘する。そして第三に、企業福利や保育サービスを整備することで女性の社会進出と出生率の向上が期待できることをみていきたい。

## 第一節 人口減少社会と少子化社会の関係

### 1.1 人口の減少

1990年、前年1989年の合計特殊出生率が1.57になったと発表された時、少子化は日本の社会が直面する長期的な大問題とされ（いわゆる1.57ショック）、政府もこの問題に正面から取り組むことになった。その後、様々な報告書が書かれ、多くの政策が打ち出されてきたが、少子化傾向に歯止めがかからず、2005年ついに人口が減少し始めた。2006年12月に発表された国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によると、日本の人口は2005年に1億2777万人とほぼピークになり、2030年には、中位推計で1億1522万人、低位推計では1億1258万人程度まで減

---

<sup>1</sup> 松谷 (2007)、p.1.

少し、2050年には、中位推計で9515万人、低位推計では8997万人程度まで減少すると見込まれている<sup>2</sup>。

## 1.2 少子化の定義

2005年に日本が人口減少社会に転換した原因は少子化である。少子化を出生率の低下あるいは生まれてくる子供数の減少という意味で日常的に用いられることもあるが、それは必ずしも正確ではない(和田2006・阿藤2007)。本論文では少子化を「人口置換水準以下の出生率(合計特殊出生率)の長期的低下に基づく子供数の減少」と定義する。

### 合計特殊出生率と人口置換水準とは

出生率(合計特殊出生率、以下TFR)は、「女性が一生の間に生む子供の数の目安」とされる<sup>3</sup>。計算方法は、最初に対象となる15~49歳の女性の年齢別出生率を調査する。実際出産のほとんどがこの範囲内で発生するため、これを再生産年齢という。年齢別出生率は、

$$\text{年齢別出生率} = \frac{\text{その年齢の女性が生んだ子供の数}}{\text{その年齢の女性人口}}$$

で計算され、これで計算された15~49歳までの年齢別出生率を合計したものがTFRとなる。多くの世代の女性の出生行動を合計したという意味で目安とされている。つまり、各年齢別出生率の年齢パターンは再生産年齢期間中に発生する出生の確率分布とみなせるので、TFRは女性一人が生涯(再生産年齢期間中)に生む子供数の平均値と解釈できよう。

人口置換水準とは、人口規模を増やすとも減らすこともないと考えられる水準を表す<sup>4</sup>。出生性比(女性が一生のうちに生む女兒と男児の比)が安定していること、戦後日本における死亡率もきわめて低いことから、置換水準は2に近く安定していて、日本における置換水準は2.07~2.08に相当する。

## 1.3 少子化社会はいつから始まったか

それではこの人口置換水準に照らしながら改めて日本のTFRの推移を追っていきたい(図1)。第二次世界大戦後、1947~1949年の3年間はTFRがすべて4を超えるベビーブームであったが、その後1950年代全体にかけて急低下が見受けられる。1966年は丙午の年とあって、丙午に生まれた女性は不幸になるといった迷信からこの年は一時的に大きく落ち込んだ。この例外を除いて、1970年代前半までは置換水準並みの2前後を維持してきた。TFRと人口置換水準が逆転したのは厳密には1974年といわれている。1974年の人口置換水準が2.11であったのに対しTFRは2.05を記録した。ちなみに1973年は第一次石油ショックを経験し、日本経済が停滞、戦後初めてマ

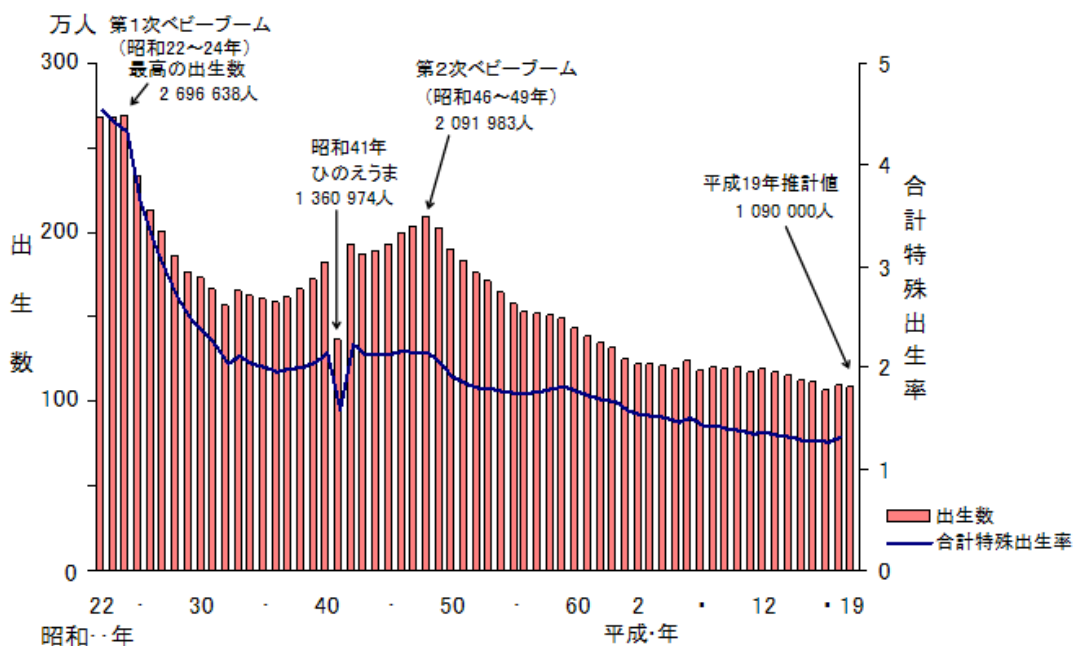
<sup>2</sup> 中位推計とは、長期合計特殊出生率を1.26と仮定した場合の人口推計を表し、低位推計とは、長期合計特殊出生率を1.06と仮定した場合の人口推計を表す。

<sup>3</sup> 加藤(2007)、p.24.

<sup>4</sup> 加藤(2007)、p.27.

イナスの経済成長を記録したのも 1974 年であった。したがって 1974 年が少子化の始まり、以後 30 年以上その域を脱することができていない。

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



(出所)「厚生労働省 平成19年人口動態統計の年間推計」

そして 2005 年の国勢調査で、日本の総人口は 1 億 2777 万人となり、2004 年総人口と比べるとおよそ 2 万人の減少が見られた。日本の人口減少はおそらく 100 年間は続くものとみられている<sup>5</sup>。理由は少子化が長期間持続すると、再生産にかかわる次世代人口そのものが縮小し、それがさらにその次の世代の出生数を減らすという人口縮小再生産過程に入るからである。つまり、出生率が置換水準を下回ってもすぐに人口が減少するわけではなく、原因事象が開始しても相当の潜伏期間を置いて結果たる人口問題が顕在化される。この性質を惰性 (momentum) とよぶ。

## 第二節 少子化社会をもたらした時代背景と派生する問題

### 2.1 何が急速な少子化をもたらしたのか

第一節では、実際に実数値と推計値を使って如何ほどの総人口が減っていくかを考察したが、本節では、少子化社会となった時代背景を捉えて、少子化社会から派生する問題点を提示してい

<sup>5</sup> 阿藤 (2007)、p.1.

きたい。

1970年代半ば以降の合計特殊出生率低下の主な要因は「晩婚化・未婚化」であるといわれている。1990年代以降は「夫婦出生率の低下」の影響が増加している。この背景には、夫婦関係そのものの変化が窺える。岩間(2007)が指摘するのは、夫婦関係が従来のように「結婚したら子供を持つ」ことを前提にした価値観が変化している、ということである。2000年代に入り、格差の拡大が関心を集めるようになった。非正規雇用の増加、二極分化などの経済状況の悪化は結果として女性の就業を促す方向に働いていると考えられる。ここから、所得の不安定により夫婦共働きをせざるを得なくなっている男女が増え、出産に踏み切れないカップルが増大したのである。

加えて、2008年9月26日に行われたシンポジウム「人口減少と日本経済—労働・年金・医療制度のゆくえ」で、「人口減少の背景と要因—少子化と未婚化」と題する報告で、津谷典子・慶応義塾大学教授は、「日本の人口減少の最大の要因は少子化であり、少子化の最大の要因は20～30歳代の結婚の減少(未婚化)」と指摘し、「未婚化の最大の要因は女性の社会経済的地位の変化にある」と主張する。女性の高学歴化と同時に25～39歳の女性の雇用労働力化が進んだことで平均初婚年齢が上昇していると説明した<sup>6</sup>。

このように1970年代から2000年代にかけて、少子化の原因が変化したことには十分注視されなければならない。

阿部(2006)は、出生率の低下を、とりわけ若い世代の出生率低下に問題があると指摘する。阿部によれば、40歳代の女性は平均して2人くらいの子供を持っているが、30歳代前半の平均子供数はTFR 1.29とほぼ同じ水準にあり、30歳未満の女性の子供が少ないことがTFRを押し下げる要因であるとしている。

ではなぜ若い世代で平均子供数が減少しているのか。それはやはり既婚女性の割合が低下しているからであり、既婚女性の子供数も少なくなっているからである。その要因を阿部は、世代ごとに特有の経済環境や社会環境に見る。

若年層、特にバブル経済崩壊後に教育機関を卒業した世代の出生率低下が甚だしく、この世代は「失われた10年」の中で学校卒業後よい仕事を見つけることがなかなか難しかった世代である。さらに、雇用形態の多様化に直面した世代でもあり、フリーター問題やニート問題に直面した世代でもある。加えて、この世代は成果主義的な賃金制度に直面し賃金の年功度も薄れており、公的年金制度の維持が将来にわたって頑健であるかどうか揺らいでおり、将来に対する希望に格差が生じつつある世代である。

実際、若い世代ほど実質所得水準が伸び悩むと同時に、非正規就業を余儀なくされており、これらの要因が出生率を低下させている。

雇用環境や所得環境を改善し、人々の将来への希望を確たるものにしなければ、まだまだ日本の少子化社会は続いてしまうのではないだろうか。

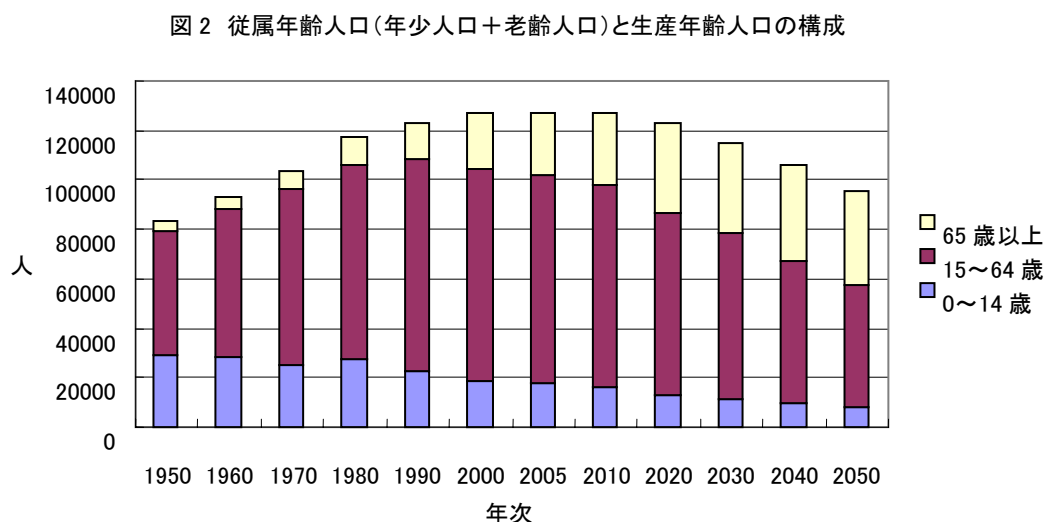
<sup>6</sup> 「少子化克服へ英知を重ねる」『日本経済新聞』2008年10月15日。

## 2.2 労働力減少の問題

少子化による人口減少は、これからの日本経済社会に多くの重大な構造問題を引き起こす可能性が高い。第一に、労働力人口が減少する。第二に、社会保障給付費の問題で、少子化により若年人口が減って高齢化が進むと若年層の負担がふくれあがり、財政難が一層深刻化する危険性がある。いかほどに労働力人口が低下するのか。

### 生産年齢人口の減少

図2は筆者が国立社会保障・人口問題研究所作成の日本の将来推計人口(平成18年12月推計)を基に作成した従属年齢人口(年少人口+高齢人口)と生産年齢人口の構成を表したものである。



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 日本の将来推計人口(2006年12月推計)より筆者作成。

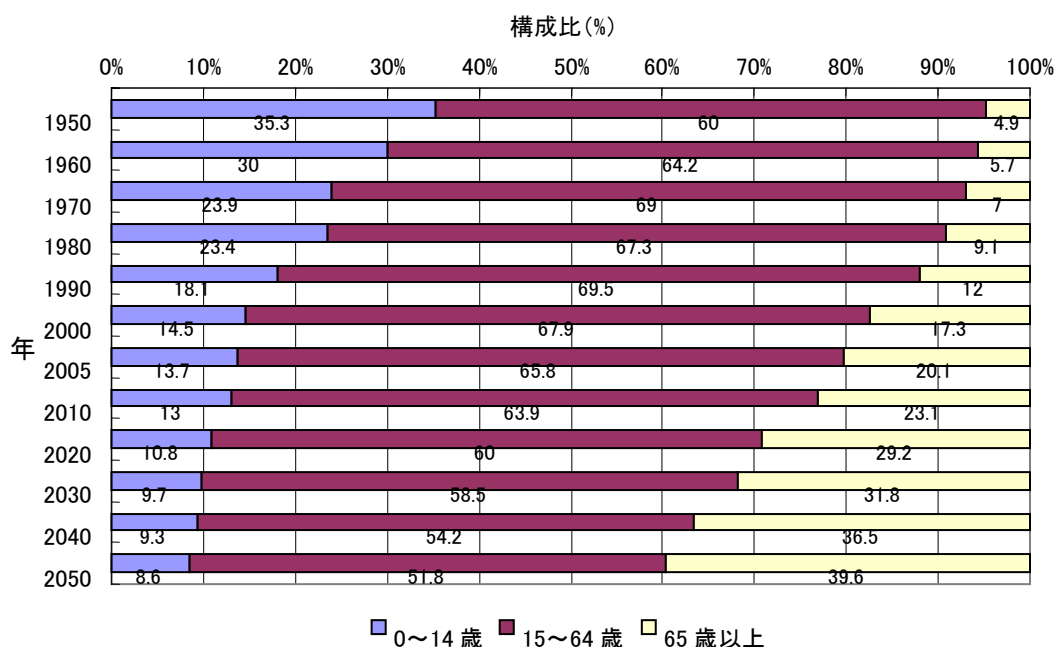
労働力人口が大きく減少に転じるのは、第一に、2000年から2020年の間に第一次ベビーブーム世代(いわゆる団塊の世代)が高齢人口に入る期間である。生産年齢人口の減少が人口にして1258万5千人(7.9%減)、従属年齢人口、とりわけ高齢人口の増加が人口にして1389万4千人(11.9%増)の変化が見られる。第二に、2020年から2040年の間に第二次ベビーブーム世代が引退する期間である。この間、生産年齢人口の減少が人口にして1630万人(5.8%減)、高齢人口の増加が人口にして262万8千人(7.3%増)の変化が見られる。

### 生産年齢人口と従属年齢人口のバランス

次に、生産年齢人口と従属年齢人口の構成比を見てみよう(図3参照)。1950年代には生産年

年齢人口対従属年齢人口の比は概ね 6:4 であり、この水準を 2000 年まで維持してきた。しかし、先ほど指摘した 2000 年から 2020 年、2020 年から 2040 年において見られる現役世代の大量退職からわかるように、構成比は年々変化していく。2000 年に同構成比が約 7:3 を維持していたが、2020 年には 6:4 となり、2040 年には 55:45 となり、ほぼ一対一の比まで近づく。これは、生産年齢人口一人に対して従属年齢人口一人を養う非常に負担の大きな関係を意味し、今後の推計値からわかるように、人口減少とともに生産年齢人口と従属年齢人口構成比もますます悪化していくのである。労働力人口が減少することに起因する問題は以下の通りである。

図 3 従属年齢人口(年少人口+高齢人口)と生産年齢人口の構成比(1950~2050年)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 日本の将来推計人口 (2006年12月推計) より筆者作成。

### 経済成長の鈍化

マクロ経済の様相を捉える場合、供給側からの視点と需要側からの視点の2つがある。労働力不足の問題は供給側からの視点で、実際には経済成長鈍化を指す。経済成長は、需要と供給が合いまって増大していく過程と捉えることができる<sup>7</sup>が、需要が供給を上回ると、物が不足している状態になり、インフレ圧力がかかる。反対に、需要が供給を下回ると、物を作っても売れない、つまりデフレ状態になる。需要と供給がバランスを保って増えていくのが望ましく、それをここでは経済成長としよう。需要は消費需要と投資需要から成り、人口減少が消費市場を減速させるのは明らかである。

供給面から考えよう。少子化は若年人口を減少させ、将来の労働力を減少させる要因になるこ

<sup>7</sup> 加藤 (2006)、p.283.

とは明らかで、これは少子化による経済成長への直接的な影響である<sup>8</sup>。厚生労働省によると、2008年の労働力人口は6600万人いるが、人口減少で2050年頃までには2100万人以上も減少し、4500万人になると予想されている。

他方、労働生産性についてみてみよう。加藤（2006）によれば、少子化を原因として労働力人口が減少すれば、これにより規模の経済が失われる。あるいは、若年労働力の減少が創造性や活力を失わせる等の理由から生産性に負の影響を及ぼす<sup>9</sup>という。

加えて、2008年9月26日に行われたシンポジウム「人口減少と日本経済—労働・年金・医療制度のゆくえ」で、「技術進歩と人口成長」をテーマに報告をした二神孝一・大阪大学教授によれば、「国内総生産（GDP）の成長率は技術進歩率と人口成長率の和によって決まる。よって、人口が減るとGDP成長率が下がる可能性がある。」と指摘している<sup>10</sup>。これより、技術進歩率の上昇分より人口成長率の減少分のほうが大きければ、少子化によって国内総生産の成長率が減少する懸念がある。

したがって、少子化が急速に進行するという事は、日本経済が中長期的に縮小していくことでもあり、さまざまな産業部門で需給ミスマッチが起きて、経済が機能不全に陥る危険性を孕んでいる。

## 2.3 社会保障財源の問題

少子化社会がもたらす、社会保障財源への影響を考察する前に、日本における社会保障制度について概略を述べることにする。

日本の社会保障制度（社会保険、公的扶助、社会手当、社会福祉、保健衛生）の中で、中核的存在となっているのが社会保険である。社会保険とは、疾病・障害・死亡・失業・労働災害・職業病・介護などの保険事故が発生した場合に、一般国民や被用者・事業主や政府・地方自治体が保険料や負担金（税金）などであらかじめ拠出した資金を財源として、現物（医療や介護といったサービス）もしくは現金による保険給付を行う社会的な制度である。

社会保険制度は、被保険者となるべき者の態様または給付の対象となる保険事故などによって、医療保険（および、老人保健制度）、年金保険、介護保険、労働保険に分けられる。

財政面から見るとほぼ賦課方式（現役世代が拠出した保険料を、そのまま同時期の保険金を受け取るべき者の財源とする方式）で運営される日本の社会保障制度では、高齢化による年金・医療などの給付の増大に対して、若年層の保険料を一方的に拡大させることは難しい。そのため、社会保険などにおいては一般財源への依存が高まり、これが政府の財政赤字を拡大させる懸念がある<sup>11</sup>。加えて、大淵（2007）は、公的年金制度に賦課方式が続けられていることに対して、賦課方式は現役世代が引退した人々の年金を支えているので、その世代間の規模のバランスが崩れ

<sup>8</sup> 加藤（2006）、p.283.

<sup>9</sup> 加藤（2006）、p.283.

<sup>10</sup> 「少子化克服へ英知を重ねる」『日本経済新聞』 2008年10月15日.

<sup>11</sup> 加藤（2006）、p.284.

れば、必然的に年金制度それ自体が破綻すると警笛をならしている。

以上見てきたように、少子化社会は第一に、総人口、とりわけ問題視されるのは労働力人口を減少させる。これは生産年齢人口と従属年齢人口の構成比を悪化させる懸念があることよりも、生産年齢人口の絶対数が減少することが問題であろう。第二に、そこから様々な問題が引き起こされる。まず、経済成長の鈍化、国力の低下から国際競争力の低下は避けられない。加えて、社会保障財政難が一層深刻化される。厚生労働省は、2004年度の社会保障給付費を86兆円計上しているが、2025年度には152兆円と、ほぼ2倍に膨らむと予測している。これに伴い、国民負担率も上昇する。国民負担率とは、国民所得に占める税と年金・医療保険など社会保障負担額の合計の割合を指す。2005年度の国民負担率は35.9%を記録していたが、2025年度には60%に達すると推測されている<sup>12</sup>。

### 第三節 政府は何をしてきたか

#### 3.1 政府の少子化対策

政府は少子化対策として、1994年「エンゼルプラン」(「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」)を発表し、子育てと仕事の両立を支援するための保育施設の充実などを推進した。

1999年12月、「新エンゼルプラン(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)」が策定される。新エンゼルプランは、働き方および保育サービス充実に加え、相談・支援体制、母子健康、教育、住宅などの総合的な実施計画となっており、各施設については2004年度の目標を具体的に定めて実施された。

これまでの少子化対策を改めて点検し、少子化の流れを変えるための実効的な対策として策定されたのが、2002年策定の「少子化対策プラスワン」である。その具体的な内容として、従来の対策に加えて、①男性を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子供の社会向上や自立の促進という4つの柱に沿った対策を総合的・計画的に推進することとしている。これを実現するために、2003年に次世代育成支援対策推進法、少子化社会対策基本法の制定、児童福祉法の改正が行われ、2004年には、児童手当法、児童福祉法、育児・介護休業法の改正が行われた。

2004年に策定された「子ども子育て応援プラン」は、2005～2009年に施行が予定されており、2004年6月に策定された「少子化社会対策大綱」を具体化するという位置づけのものである。大綱の掲げる4つの課題(①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支えあいと連帯)に沿って具体的な目標と施策を提示している。

---

<sup>12</sup> 高木(2006)、p.44.

### 3.2 政府の限界

以上述べてきたように、政府も多様な少子化対策を行ってきたが、それにも関わらず日本の少子化傾向にはなかなか歯止めがかからないのが現状である。本節では政府だけでは少子化改善への十分な効果が得られない、いわば政府の限界を提示し、第三の道のきっかけを見つけることに重点を置く。

#### 養育費と女性の機会費用のディスインセンティブ効果

子育てにかかる直接的な費用を養育費と女性に発生している機会費用とする。前述した政府の少子化対策にもあったように、この二つの要因（費用）は、少子化対策として具体的な政策ターゲットとなっている。以下では養育費と女性の機会費用が、子育てにおいてどの程度のディスインセンティブ要因となっているかを再検証し、政策的課題を検討する。

経済学的に、人が財・サービスを購入しようとする時、財・サービスを買うことで得られる限界的な効用と、一つの財・サービスを購入するにあたり失われる限界的な費用を相対的に比較し、前者が後者を上回る時に人はその財・サービスを購入すると考えられる。この視点から、子どもを持つか否かのインセンティブを研究したのが森田（2006）である。

森田（2006）は、子供を持つか持たないか、あるいは何人持つかといった選択は、子供を一人持つことの限界的な費用と限界的な効用によって決まるといふ。夫婦の出生率が低下している背景には、費用が効用に比べ相対的に上昇している背景があるというのである<sup>13</sup>。

しかしながら、子育ての費用・効用を把握することは困難な作業である。個人個人の主観的要素が含まれるのはもちろん、客観的にみても、教育費などの子供の教育に直接かかる費用から、子育てによって母親が仕事をすることができないことによる逸失所得や再就職にかかる費用等を計算しなくてはならないからだ。

#### 膨大な養育費

「出生動向基本調査」（国立社会保障・人口問題研究所）では、長年にわたり、夫婦が理想の子供数をもたない理由を調査している。いくつかの選択肢の中から、理由として最も多くあげられるのは、「子供を育てるのに費用がかかるから」、「子供の教育費にお金がかかるから」であり、これを理由としてあげる夫婦も年々増加している<sup>14</sup>。内閣府作成の2001年度「国民生活白書」によると、子供の月当たり養育費、特に教育関係費は年々増加傾向にあり、1999年では子供二人の世帯でヶ月当たり約4万4000円かかっている。消費支出に占める割合で見ても、年々家計の負担が大きくなってきており、1999年では12.6%であった。洋服費やその他の費用も含めるとこれも年々上昇しており、1999年では14.1%となっている。これら直接表れる子育て費用

<sup>13</sup> 森田（2006）、p.49.

<sup>14</sup> 森田（2006）、p.51.

だけでなく、潜在的な費用ももちろん無視できない。子供がいる世帯では、子供への支出があるために、親の消費支出が抑えられることもあろう。推計方法や使用データなどにより異なるが、子供一人当たり月に月単位で、家計の消費支出の約10~30%が子育てコストとしてかかっている<sup>15</sup>。

以上は一時点のコストであるが、子供が生まれてから成人に達するまでの総費用をみると子育てのコストは一層巨額化する。幼稚園から高等学校まですべて公立の学校に通学したとすると、子供一人当たり約510万円かかり、小学校だけ公立で、それ以外はすべて私立の場合は、約960万円かかる<sup>16</sup>。大学進学の場合は、これらの費用に大学の進学費用や、場合によっては仕送りなども必要になってくる。加えて、前述のような親の消費への影響も考慮すると子供が成人するまでの費用はさらに膨らむことになる。

このように、子育ての費用は短期的にも長期的にも大きい。そしてこのような子育て費用が出生行動に負の影響を与えている。

### 児童手当の導入と限界

子育てにかかる金銭的な費用が高いことが、子供を持ちたがらないことの背景にあるのであれば、費用を軽減すれば出生率が改善されるであろうと結論づけ、政府はこれまで、90年代に入り、児童手当の給付額や対象年齢について何回か制度変更を行ってきた。

児童手当とは、「次世代の社会を担う児童の健全な育成及び資質の向上に資すること」(児童手当法第1条)を目的としていて、

1986年 児童手当、第2子以降から、月額2500円、第3子以降は5000円、支給対象年齢、義務教育就学前まで

1992年 児童手当、第一子以降から、第1、2子は月額5000円、3子以降は一万円、支給対象年齢、3歳未満まで

2000年 児童手当の対象年齢、義務教育就学前まで

2001年 児童手当の所得制限の引き上げ

2004年 児童手当の支給対象年齢、小学校3学年終了前まで

と受給条件の変更が行われてきた。

以上の改正の結果、児童手当の給付額は、1990年度で1391億円であったのが、1993年度には1942億円、2000年度が2917億円、2005年度には約6400億円が見込まれており(財務省主計局による)、急速に規模が拡大している<sup>17</sup>。

しかしこのような児童手当給付費の拡大にも関わらず、これらの改正が出生率を改善させる効果があるわけではない。森田(2006)によると、児童手当が家計の出生行動に与える影響はきわめて小さい。理由は、所得を通じた子供数への効果自体が小さいためであることと、所得の増加が更なる養育費の増加につながるためだ。児童手当を少子化対策と位置づけるのであれば、児童手当をかなり増額しなければ効果は少ないであろう。

<sup>15</sup> 森田(2006)、p.53.

<sup>16</sup> 森田(2006)、p.53.

<sup>17</sup> 森田(2006)、p.55.

### 離職による所得の逸失 ～巨額化する機会費用～

子育て費用のもうひとつの大きな部分は、結婚、出産、子育てに伴って発生する機会費用である。子育てによって離職した場合に伴う所得や、人的資本の陳腐化、また、再就職をする場合は雇用機会が狭められるといった費用である。これは、女性の高学歴化や女性の雇用機会の拡大によって、徐々に大きくなっていく費用である。

結婚、出産、育児によってどの程度の所得が失われるのだろうか。内閣府（2003）は「賃金構造基本統計調査（2001年）」を基に、離職による所得の逸失額を算出している。大卒女子が22歳で就職し、60歳まで就業を継続した場合の総所得額は2億8560万円である。この女子が28歳で結婚・出産と同時に退職し、子供が満6歳となる34歳で再就職した場合、総所得は2億0083万円となり、約8500万円の所得を失うことになる。但し再就職がパート就業の場合、総所得は4767万円となり、約2億4000万円の逸失所得が生まれる<sup>18</sup>。したがって、子供がいても正規就業を継続することができれば、子供を持つことの機会費用は多少なりとも軽減されるということである。

### 3.3 政府の新政策

2006年6月、小泉首相（当時）が「骨太の方針」の一つとして「新しい少子化対策について」の報告書を発表した。骨太の方針とは、政府の経済財政運営の基本方針を示す文書で、小泉政権が発足した2001年にはじめて作られた。それ以後、首相が議長を務める経済財政諮問会議が毎年6月ごろ策定し、次年度の予算に反映させているものである。内容は、「子育て支援策」と「働き方の改革」に分けられ、女性の働き方の改善を図っていくことを明示した。

働き方の改革は、企業や社会における働き方の改革を推進していこうとするもので、「若年者の就労支援」「パートタイム労働者の均衡処遇の推進」「女子の継続就労・再就職支援」「企業の子育て支援策の取り組みの推進」「長時間労働の是正等の働き方の見直し」「働き方の見直しを含む官民一体子育て支援推進運動」といった内容が盛り込まれている<sup>19</sup>。働き方の改善をすることで女性の機会費用を軽減しようとしたのである。

働き方の改革を進める上で重要な役割を担うものに、育児支援策と保育サービスがある。以下では、それらが如何ほどに少子化社会へ影響を与えるか検証していく。

## 第四節 育児休業制度・企業福利とワークライフバランス

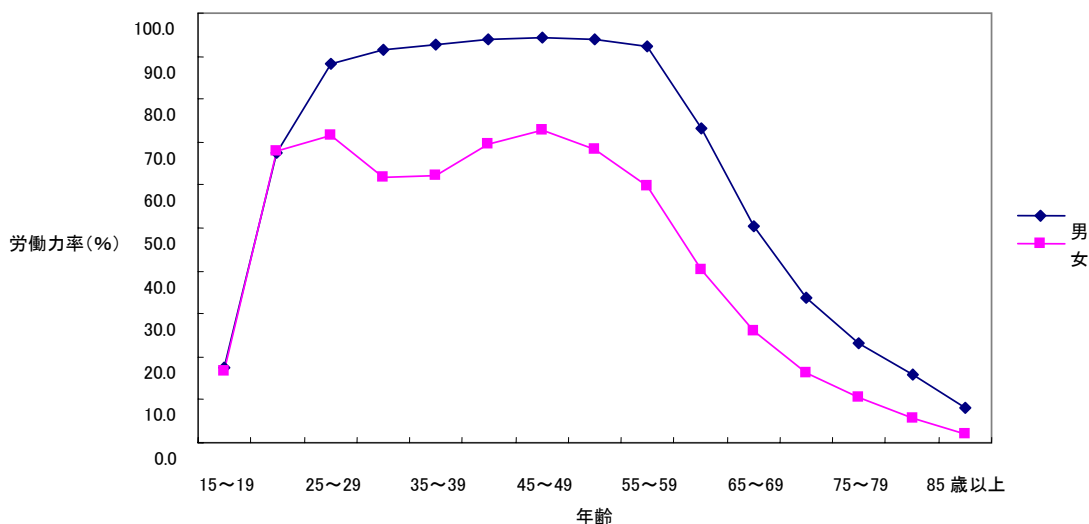
内閣府「男女共同参画社会に関する世論調査」（2004年11月）によれば、女性が職業を持つことと出産・育児の関係について、「女性は職業を持たないほうが良い」と回答した人の割合が

<sup>18</sup> 森田（2006）、p.62.

<sup>19</sup> 島田・渥美（2007）、p.22.

2.7%、「結婚するまでは職業を持つほうが良い」が6.7%、「子供を持つまでは、職業を持ったほうが良い」が10.2%、「子供ができて、ずっと職業を続けるほうが良い」(就業継続型)が40.4%、「子供ができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業を持つほうが良い」(再就職型)が34.9%であった<sup>20</sup>。就業継続型が再就職型を上回り最多数である。1992年の調査では就業継続型を選択した人は23.4%であったことを考えると、社会の意識は就労と出産・育児の両立を肯定する方向へ急速に変化している。1992年から2004年の間にその傾向は加速し、就業継続型はおよそ倍増し、再就職型と入れ替わるに至ったのである。就業継続型を希望する割合が倍増しているにもかかわらず、日本では女性労働力率を年齢階級別にプロットすると現在もおM字型を呈していることに変わりはない(図4参照)。

図4 男女年齢階層別労働力率



(出所) 総務省統計局・人口統計資料集 2008 より筆者作成。

### 労働力率とは

ここで、労働力率について説明を加えたい。労働力率とは、労働力人口の労働可能人口(15歳以上人口)に占める割合をいい、その定義式を挙げると、

$$\text{労働力率} = \text{労働力人口} / \text{労働可能人口}$$

となる。つまり、労働力率とは、働くか働かないかという選択において、働くという選択をした個人が、労働可能人口のうちどれほどいるかを示す指標ということになる<sup>21</sup>。2006年の労働可能人口は1億1020万人であり、このうち労働力人口は6657万人であるから、労働力率は60.4%となる(総務省統計局・人口統計資料集 2008)。

<sup>20</sup> 滋野 (2006)、p.81.

<sup>21</sup> 清家 (2006)、p.31.

この労働力率を性別や年齢別で見てもよい。男性についてみた場合、20代後半から50代後半までの壮年層の労働力率は100%に極めて近いところを推移する。すなわち20～24歳層の67.5%が25～29歳層で88.3%になった後は、どの年齢層でも高水準を維持し、55～59歳層の92.2%以降急速に低下し始めるということである。これは例外的な人を除いて、壮年層の男性はほぼ全員が労働供給をして労働力人口になっていることを指す。

女性についてみた場合、30代にかけて労働力率が低下する。すなわち25～29歳層の労働力率は71.6%であるが、30～34歳層では61.6%まで下がる。35～39歳層では62.3%と若干回復するが、それでもまだ25～29歳層よりも10ポイント近く低い。これが再び40～44歳層の69.5%を経て、45～49歳層の72.7%でようやく20代後半の水準まで戻る。

これを図形的にみれば、ちょうどアルファベットMの形をしていることから、女性の労働力率に関するM字型カーブ（M-shaped curve）などと呼ばれる<sup>22</sup>。

女性の労働力率がM字型になる理由は、結婚・育児期の女性が労働力人口から一時的に退出することを示す。これは就労と出産・育児の両立は容易でないことを示唆するものである。厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査」（2001年度）によると、第1子出産の1年前に「有職」であった女性の67.4%が第1子出産後に「無職」に変化しており、第1子出産によって実に3分の2の女性が労働市場から退出していることがわかる<sup>23</sup>。

#### 4.1 育児休業制度とは

1986年に男女雇用機会均等法が施行されてから、女性も雇用者としての就業機会が増加した。一方、家事・育児は女性が担うという役割分担の考え方が根強く残っていたこと、制度としての子育て支援が遅れていたことなど、就業と出産・育児の両立は女性にとって容易なことではなかった。

そこで、継続就業を望む女性が就業と出産・育児を両立できる環境を作るために、1992年4月1日より育児休業法が施行された<sup>24</sup>。育児休業制度とは、1991年法律第76号として「育児休業、介護休業等育児または家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」が出され、翌1992年4月から施行され、性別を規定せずに育児のための休業が確保できるようになった。対象は、実子・養子問わず1歳未満の子供を持つ労働者で、育児を目的として休業すること。この場合の労働者とは、日々雇用されるもの、期間を定めて雇用されるものおよび労使協定で定められた一定の労働者を除く者を意味する。育児休業期間は1年間で、原則として一人の子供につき一回の取得が認められる。事業主は労働者が育児休業の申し出を行ったこと、育児休業を取得したことを理由に解雇することはできない。育児休業中の賃金保障はないが、雇用保険から休業前の賃金の40%相当が育児休業給付として支給されている。加えて、休業期間中の社会保険料の本人負担額

<sup>22</sup> 清家（2006）、p.34.

<sup>23</sup> 滋野（2006）、p.82.

<sup>24</sup> 駿河・西本（2002）、p.371.

は免除される<sup>25</sup>。

2002年9月に厚生労働省が取りまとめた「少子化対策プラスワン」において就労と出産・育児の両立を促す企業の取り組みに対して数値目標が定められた。それは、2003年3月に閣議決定された「次世代育成支援に関する当面の取組方針」に引き継がれている。具体的な数値目標は次の通りである。育児休業取得率を男性10%、女性80%にすること、子供の看護休暇制度の普及率を25%にすること、小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率を25%にすることが定められた。

#### 4.2 育児休業制度と出生率の関係

駿河・西本(2002)、滋野(2006)によると、育児休業制度は働く女性の出生率を高める効果を持つという。駿河・西本(2002)は旧労働省「1996年度・女子雇用管理基本調査」を基に、女子雇用者数に対する出生者数比率の分析を行っている。その結果、法定された育児休業制度が整備されていることが出産確率を高めるとしている。滋野(2006)は(財)家計経済研究所「消費生活に関するパネル調査」(1993-1999)を基に、第1子出産選択と第2子出産選択それぞれに育児休業制度がどのような影響を与えるかを分析した。結果、育児休業制度によって第1子に関しては出産確率が高まり就労との両立が促進されるとしている。第2子についても、育児休業制度によって就業によるマイナス効果を緩和し、就労と出産の両立を促進する効果があるとしている。

企業が子育て支援制度を積極的に実施し、育児休業者が育児休業を取得することによって昇給や賃金における金銭的な不利益を受けないように配慮し、育児休業者が容易に職場復帰できるよう配慮することが就労と出産の両立を促す結果につながるといえる。

#### 4.3 育児支援制度と企業経営との関係

これまで、育児休業制度、育児支援策には出生率を上昇させる効果のあることを確認した。そこから、企業が従業員の育児支援を積極的に行い、就労と出産・育児の両立を容易にすれば少子化の改善につながるであろうことが予測される。したがって、少子化対策として育児支援を企業に法的に義務づける方法が考えられよう。しかし、法的に強制しても、それが企業経営にとってマイナスの影響を持つのであれば、育児休業制度や勤務時間短縮制度といった育児支援策を労働者が実質上利用するのは難しいであろう。滋野(2006)は、大阪市「少子社会における仕事に就いての調査/事業所調査」(2003年)を用いて、企業の取り組みが業績にプラスの効果を持つか検証している。この中で、育児支援につながる制度・慣行そのものは、直接的には業績に影響しないが、女性労働者の能力活用を積極的に行っていれば業績にプラスの影響を与えることが示されている。これは、育児休業制度あるいは両立支援策が企業業績の好転につながる、少なくとも企

---

<sup>25</sup> 山本(2004)、p.25.

業業績にマイナスの影響を与えていないことが示されている。

#### 4.4 企業福利の課題

森田（2006）によれば、この両立支援策が正規就労者を対象としたものになりがちだという。例えば、育児休業はパート就業者も条件を満たせば取得の対象であるが、現実にはパート就業者が育児休業を取得するのは困難である。正規就業者だけが、就業との両立に問題を抱えているわけではないことに注意を払う必要があるだろう。また、事業所の従業員規模別に、両立支援策を行える企業、行えない企業があり、企業規模別による両立支援実施格差が生じていることは十分注視すべきである。

加えて、女性労働者にとって企業の育児支援策として役に立つと思われるものと、実際に制度や慣行として行われているもの、および企業によって今後取り入れたいと考えているものにズレが生じている<sup>26</sup>、という指摘に今後配慮すべきであろう。

調査によれば、女性労働者が「子育て支援策で役に立つと思われるもの」として回答が高かったものから順に列挙すると、「子供の看護のための休暇」(51.6%)、「フレックスタイム」(50.4%)、「短時間勤務」(47.6%)であるのに対して、「子供の看護のための休暇」を導入している事業所割合は13.0%、「フレックスタイム」を導入しているのは10.9パーセント、「短時間勤務」を導入している事業所は上位ランキングに入っていなかった。今後取り入れたいと回答した事業所は、「子供の看護のための休暇」が11.3%、「フレックスタイム」が14.3%、「短時間勤務」は回答があまり得られなかった。

経済のグローバル化によりますます厳しいコスト削減が求められる中、限られた予算で最大の効果を挙げるためには、労働者のニーズを的確に把握することが求められる。

2008年9月17日付日本経済新聞は、看護職場にようやく子育て支援が導入されたという記事を載せている。記事によれば、看護職場に短時間正職員など柔軟な働きが広がっているという。看護師は夜勤や24時間の交代勤務と出産・子育ての両立は難しく、多くの者が職場を去っていた。しかし、社会の変化と深刻な看護師不足から、ようやくワークライフバランスに舵を切り始めた。子育て支援策を導入したことによって、離職率が導入前後と比べて、5%以上の改善が見られたという。短時間正職員制度に加えて、トランスファー制度も有意な効果が得られた。トランスファー制度とは、常勤から非常勤、また常勤にと希望によって勤務形態を変えられる制度である。賞与、退職金は下がるが給与は常勤時のベースが維持され福利厚生も同じである。

これらの制度が有意な効果を持ったのには、雇用側が労働者に積極的にアンケート調査を行い、労働者の意見を施策に反映させることに成功したからであろう。企業に育児支援策導入を義務づけるには、企業側の労働者への積極的姿勢が求められる。育児支援策を上からの制度としてしまうだけでは、少子化改善に大きな効果は期待できない。官民一体で少子化社会と向き合っていくことで、仕事と育児の両立ができ、少子化改善にも効果が期待できよう。

<sup>26</sup> 滋野（2006）、p.110.

## 第五節 保育サービスとワークライフバランス

育児は、人が行う仕事の中で最も長期間、しかも中断ができないものの一つに数えられる。産んだら終わりというわけにはいかず、長期間にわたる支援が期待されないならば、人々の出産にも影響するだろう。ここでは長期にわたる育児支援（主に保育サービス）の効果について保育所の役割、保育所の特別保育が出産に与える効果を、滋野（2006）、滋野・大日（1999）の先行研究を基に考察していく。

### 5.1 保育サービスとは

保育サービスとは、広義に児童福祉と同義である。児童福祉とは、人格主体として理解されながら、実際には自分たちの立場を主張し、それを守る力の弱い児童を、その保護者とともに、国、地方自治体および社会全体がその生活と発達、自己実現を保障する活動の総体のことである。加えて、児童福祉は、児童や子育ての置かれた環境を視野にいれ、児童福祉の理念に基づき、児童福祉の目的との方策を法令に基づいて制度化し、その運用ルールを示したものと及びそのルールに基づいた具体的実践行為（方法）の体系化されたものと捉えることができる。すなわち、児童福祉は、児童・子育ての環境、社会のありようを基礎とし、児童福祉の理念、制度、方法をその構成要素として成立するものとして理解することができる。具体的には、法令に基づく公的なプログラム、非営利団体等によって提供される自発的なプログラム、地域住民、友人関係等のネットワークによる相互扶助活動、企業等によるビジネス等によって構成されている。

### 5.2 児童福祉法とは

児童福祉法とは、次世代の担い手である児童一般の健全な育成及び福祉の積極的増進を基本精神とする、児童についての根本的総合的法律で、すべての児童が「心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成される」（児童福祉法第1条）ことを目指し、その名称にはじめて「福祉」すなわち「よりよく生きること」を冠した法律である。

児童福祉法は、総則、福祉の保障、事業及び施設、費用、雑則、罰則の6章から構成されており、児童福祉の理念及び原理が第1条から第3条に規定されている。児童（満18歳に満たないもの）、妊産婦、保護者等の定義のほか、児童福祉審議会、児童委員、児童相談所、福祉事務所、保健所、保育所等の福祉児童機関の役割と業務、各種在宅福祉サービス、児童福祉施設の機能およびそれらの利用に関する事項、各種サービスに要する費用の負担方法が規定されている。加えて、法を具体的に実施するため、同法に基づき児童福祉法施行令、児童福祉法施行規則、児童福祉施設最低基準といった政省令が別途定められており、さらにその他の各種通達を含め、児童福

祉法の体系が構築されている<sup>27</sup>。

### 児童福祉法改正

児童福祉法の改正は、2003年に次世代育成支援対策推進法と同時に行われた。これは、「わが国における急速な少子化の進行等を踏まえ、すべての子育て家庭における児童の養育を支援するため、市町村における子育て支援事業の実施、市町村保育計画の作成等に関する規定を整備する等の措置を講ずることにより、地域における子育て支援の強化を図る」（厚生労働省）ことをねらいとしている。改正児童福祉法においては、地域における子育て支援サービスの法定化を図り、市町村にそのコーディネイトの役割・機能を付与しているのが大きな特徴といえる。つまり、「子育て支援事業」を新たに法定化し、それを放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業のほか主務省令で定める「児童及びその保育者又はその他の者の移住において保育者の児童の養育を支援する事業」、「保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業」、「地域の児童の養育に関する各般の問題につき、保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業」の3事業を市町村に担わせるというものである。これにより、市町村を中心として子育て支援サービスの利用援助を図るとともに、地域においてソーシャルワークが展開されるためのシステム作りが目指されている<sup>28</sup>。

### 保育所の分類

一口に保育所といっても様々なものがある。児童福祉の分野では、認可保育所と1965年頃から民間の保育施設として無認可保育所(認可外保育所)ができ、乳児保育、延長保育等を中心に、公的施設である認可保育所が対応できない部分を補完してきた。

認可保育所とは国が定めた開所時間や保育士の人数などを満たし、都道府県に認可された保育所である。認可保育所は市町村から補助金を受け取れ、保護者から集める保育料は、補助金を受け取らない無認可保育所よりも一般的に安くなる。保育所の認可基準として、トイレ、調理室、医務室、園庭（近くの公園などでも可）が設置されているかどうか、2歳未満の子どもを対象とする「ほふく室」は1人3.3平方メートル以上、2歳以上を対象とする「遊戯室」は1人1.98平方メートル以上確保されているかどうか、開所時間は11時間以上であるかどうか、保育士の数は、0歳児3人につき1人、1～2歳児6人につき1人といった保育者1人当たりの受け持ち人数等がある。

無認可保育所とは、認可を受けていない保育所の総称で、認可保育所との主な違いは、①国の基準をクリアしていない②すべて民間立である③保育料はそれぞれの施設で決めている、などがあげられる。加えて、無認可保育所であっても助成を受けているものとそうでないものに分けられる。それは自治体各自が設けている認定制度の基準を満たしているかどうかに分けられ、満たしていればそれぞれの自治体から助成金を受けられる仕組みである。保育所の歴史の中で無認可

<sup>27</sup> 柏女（2004）、p.10.

<sup>28</sup> 柏女（2004）、p.14.

保育所の果たす役割は大きく、利用者にとっては仕事と子育ての両立を支援する強力な味方であったといえる。

### 5.3 保育サービス充実と出生率の関係 ～先行研究からの考察～

滋野・大日 (1999) は、国民生活基礎調査大調査年 ('86、'89、'92、'95年) の個票を用いて、児童福祉政策 (保育サービス) の女性の就業への影響を研究し、保育サービスの充実が女性の就業を促進することを明らかにした。

滋野 (2006) は、松浦・郵政研究所「女性の働き方と、子育てや家庭の暮らしに関するアンケート」を用いて、保育サービスと出生率の関係を研究し、認可・無認可によらず保育所のサービスを受けていれば、子供を持つ確率が上昇することを示した。

したがって、保育所サービスの多様化、質の上昇が出生率促進に効果があるといえよう。保育所サービスの多様化、質の充実が「エンゼルプラン」、「新エンゼルプラン」にも盛り込まれ、この10年間進められてきた。特に「延長保育 (開所時間が11時間を越えるもの)」には力が入られており、実施している保育所は全体の5割を上回っている (2003年10月1日)<sup>29</sup>という。女性の就労と出産・育児の両立を容易にし、出生率を上昇させるには、待機児童の解消はもちろんであるが、個々人のニーズにあった多様なサービスの提供、質の向上が成されることが重要であろう。

### 5.4 保育サービス運営上の問題点 ～規制緩和と保育料問題～

以上、保育サービスの充実が女性の就労・育児との関係を改善する効果を持つことをみてきた。では、保育サービス充実を推進していく上での問題点は何であろうか。

2007年8月、厚生労働省は初めて全市町村を対象に行った保育料滞納調査の調査結果を報告した。それによると2006年度の滞納額は89.7億円 (修正後83.7億円) であり、半数を超える自治体が、この5年間で滞納額の割合が増加したと回答した<sup>30</sup>。実方 (2008) はこの調査から、滞納している保護者の割合4.3%に比べ、滞納額が保護者負担額の1.7%と低いことから、保育料の低い低所得者に滞納者が多いことを主張する。

格差と貧困の広がりの中で、年収300万円未満の世帯が増加している。厚生労働省「国民生活基礎調査」によれば、子供のいる世帯の平均所得の低下は高齢者世帯より低下の割合が大きくなっている<sup>31</sup>。

保育料は前年の世帯所得を基本に算出され、当年度に収入が減少しても減額されることはない。つまり、リストラや配転、離職により母子家庭になった等から収入が大きく減少し、収入が前年度よりも大きく減額しても前年の収入に応じた保育料を払わなければならないのである。各自治

<sup>29</sup> 滋野 (2006)、p.110.

<sup>30</sup> 実方 (2008)、p.65.

<sup>31</sup> 実方 (2008)、p.68.

体には収入の減少に対する保育料の免除規定などもあるが、減免規定が周知徹底されておらず、そのことを知らない、知っていても申請をしない、減免申請のハードルが高い等、減免が認められにくいといった問題がある。

保育料設定規定は、労働者に占める非正規労働者の割合が年々増加していること、特に若年層と女性にこの割合が高くなっている状況に適していないのではないだろうか。2007年10-12月の「労働力調査」(総務省)では、非正規雇用は全体の33.7%だが、若年層(15~24歳)では48.4%と極めて高くなっていることを考慮すると、これが若年層における保育料未納にも連動しているといえよう。

### 子どもを預けられない

加えて、保育所に子供を受け入れてもらえるかどうかは、保育の必要度が考慮される。ここで、保育の必要度について説明を加えておく。1998年の児童福祉法改正により、市町村は保護者の労働、または疾病その他の政令で定める基準に従って、児童が「保育に欠ける」状態にあり、保護者から入所の申請がある場合に保育を実施すると位置づけられた。ここにいう「保育に欠ける」状態であることが、「保育の必要度あり」の状態と等しくなる。「保育に欠ける」児童の判断基準は、市町村の決定により保育所入所基準として示されるが、施行令第27条には、保育の実施は「児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育する事ができないと認められる場合に行うものとする」として、①昼間労働することを常態としていること、②妊娠中であるか又は出産後間がないこと、③疾病にかかり、もしくは負傷し、又は精神もしくは身体に障害を有していること、④同居の親族を常時介護していること、⑤震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること、⑥前各号に類する状態にあること、の6つが示されている<sup>32</sup>。

このため、短時間勤務のパート労働者よりも正規雇用者が優先され、就職活動を行うために認可保育所に子供を預けたいという無職のものは保育所を利用できないということも起こるのである。

### 財政問題

2008年6月24日、福田康夫首相(当時)は経済財政運営の基本方針(骨太方針2008)の原案をまとめた。「骨太方針2008」のポイントに、教育再生の視点から、①幼児教育の無償化を検討、②「教育進行基本計画」に基づき施策を推進することが挙げられる<sup>33</sup>。

しかし「骨太08」閣議決定において、原案の具体策が削除されていた<sup>34</sup>。理由は、公教育投資の数値を巡り政府内で対立があったという。要するに、幼児教育への公的資金援助増加は現行の財政状況では厳しいことを露呈した。

<sup>32</sup> 山本(2004)、p.32.

<sup>33</sup> 「税制改革踏み込まず」『日本経済新聞』 2008年6月24日.

<sup>34</sup> 「成長力強化に迫力不足」『日本経済新聞』 2008年6月28日.

政府の子供・家族関係への財政投入は国民的な合意形成がなされているにもかかわらず、まだ各国と比較して日本の制度は不十分だと浅井(2008)は主張する。2003年の、各国のOECD基準による子供・家族部門への社会支出の対GDP比を見ると、日本は0.75%、アメリカ0.70%、イタリア1.30%、ドイツ2.01%、イギリス2.93%、フランス3.02%、スウェーデン3.54%となっており<sup>35</sup>、数値を見ると一目瞭然である。子供の権利保障の視点を掲げて、子供・家族分野への社会支出の対GDP比を、少子化問題を克服してきたEU(欧州連合)の平均的な支出割合である2%にまで引き上げる抜本的な財政の組み換えが必要であろう。

### 待機児童問題

子どもを保育所に預けられない、もしくは保育料が高くて払えないといった理由から、待機児童が多く存在する。保育所の待機児童については、2007年4月時点で約1万7900人であり、前年同月と比較して約1900人減少しているが、まだまだ改善すべき数値である(厚生労働省)。政府はこの待機児童約1万8000人に加え、子どもが保育所に入れないために親が働かず育てているという潜在的な待機児童が100万人いると推計している。

政府は待機児童解消への取組として、待機児童ゼロ作戦のさらなる展開として、「子ども・子育て応援プラン」に基づき、保育所受け入れ児童数の拡大を図っており、待機児童数も4年連続で減少し、着実に取り組みの効果が現れてきている。これは政府が2002年度から、毎年度約5万人の受け入れ児童数の増大を図る待機児童ゼロ作戦を推進し、2004年度までの3年間で15万人以上の児童を保育所に受け入れ、さらに待機児童が50人以上いる市町村を中心に、2007年度までの3年間で集中的に受け入れ児童数の増大を推進した結果である。しかし、まだまだ国民の安心を得る結果には至っていない。

### 新制度「認定子ども園」導入へ

待機児童を解消するために政府は、保育所の規制緩和、幼保一元(体)化を目指す「認定子ども園」制度を推進している。幼保一体化とは、幼児の教育が保育所と幼稚園の二つに分かれている現行制度は維持しながらも、両者の設置基準や最低基準、保育内容、免許と資格、待遇、職員の配置、研修などをできるだけ近づけ、両者の関係を密にしようとするものである<sup>36</sup>。

規制緩和や企業参入を進める一方で、待機児童解消、幼保一元化など乳幼児の保育の拡充を求める国民の要求を受け、2006年10月、幼稚園と保育所を一体化し、保育も教育も行い、合わせて家庭で育つ子どもの子育て支援も行うという「認定子ども園」制度が施行された。保護者が働いていなくても入園でき、保育と教育を一体的に行うということで、「認定子ども園」は国民の期待を集めているが、実際には①施設の基準は、幼稚園と保育所のどちらか低いほう、又はそれ以下でよい②国の基準は参考に過ぎず、認定基準は各都道府県がそれぞれ決める③保育と教育、子育て支援を行うなど必須の機能は増えるが人も予算もつかない、と実方(2008)は指摘する。

<sup>35</sup> 浅井(2008)、p.369.

<sup>36</sup> 森上(2004)、p.49.

「認定子ども園」はこれまで保育所や幼稚園が積み上げてきた保育水準や公的保育制度を大きく揺るがすだけでなく、保育の地域間格差も大きく拡大させると懸念される。加えて注目されるのは、「認定子ども園」は保護者と施設が直接契約するので、保育料滞納を理由に施設を退所させてもよいとされ、保育を必要とする子どもが保護者の経済状況により保育を受けられなくなっても、それが容認されるという指摘である。これまで保育所では子どもの権利が最優先とされており、保育料滞納を理由にした退所などの措置はとられなかったが、「認定子ども園」制度は子どもの保育保障の根底を揺るがしかねない。今後も「認定子ども園」制度には注視していく必要があるだろう。

### 保育所の規制緩和

保育所の規制緩和とは、待機児童の解消や多様な保育ニーズに応じて機動的且つ柔軟に保育サービスを提供することを目指して、2000年頃から実施されている認可保育所を巡る各種の規制緩和を総称している。（保育所における「規制」とは、児童福祉施設最低基準に同義であり、設備の基準、職員配置、保育時間、保育の内容、保育者との連絡について等詳細な規定が設けられている。）たとえば、認可保育所の設置主体制限の撤廃、定員の弾力化、短時間勤務保育士の導入、施設内の調理室における委託調理の容認等が挙げられる<sup>37</sup>。

2008年7月6日付日本経済新聞社によると、厚生労働省は国と地方自治体が運営費の一部を補助する認可保育所について、設置基準を約60年ぶりに緩める方針を固めた、と報じた<sup>38</sup>。これは、子ども一人当たりの面積基準を撤廃し、その代わりに設ける新基準を都道府県の判断にゆだねるというものである。認可保育所は既存の面積でも受け入れ児童を増やすことが可能になり、他方、無認可保育所は認可を得て補助金を受け取りやすくなる。厚生労働省は自治体関係者や保育所経営者らが参加する有識者研究会を発足させ、2009年度からの実施を目指している。面積基準の撤廃後は「子どもが健康に育つために必要な広さを確保する」との基準にとどめ、2009年度以降は各都道府県が保育所の現状をチェックし、認可するかどうかを最終判断する方向だ。

保育所の規制緩和が進むと、従来よりも保育士一人当たり担当する児童が増え、もしくは、児童一人あたりの面積が狭まったりして、保育の質が低下しないだろうか。この視点から規制緩和には慎重に取り組む必要がある。

### むすびにかえて

日本では過去の少子化を反映して、当面避けることのできない人口減少社会を経験することになる。人口減少社会に突入すると、第一に労働力人口が減少する。これは、労働力の絶対数の減少という構造問題を含み、様々な問題を引き起こす。一例として、社会保障財源難の問題や国民

<sup>37</sup> 柏女（2004）、p.36.

<sup>38</sup> 「保育所の認可基準緩和」『日本経済新聞』2008年7月6日。

負担率の上昇は避けられない。第二に、経済成長の鈍化や国力が低下し、国際競争力が弱くなる懸念がある。世界第二位の経済大国である日本の地位が揺らいでしまうのである。経済不安や、年金・社会保障財源の不安定から国民の将来見通しが立ちにくくなっている。これは出生率にも影響を及ぼし、夫婦の経済不安定が出生に負の影響をあたえる、経済不安定と出生率の負の連鎖がもう始まっているのである。

政府は今後、どのような政策を行っていくべきか。従来の少子化対策ではあまり目覚ましい効果は上がっていないことは既にみてきた。新しい政策として就労と出産の両立支援策が進められているが、まだまだ改善点は多くある。それならば、保育料基準の見直しや保育サービスの更なる充実、官民一体となった企業福利、とりわけ育児休業制度の強化を推奨していくことが重要になってくるだろう。

財政面から少子化対策をみてみよう。政府の少子化政策に公的資金を利用したものもあったが、少子化改善へ成果が上がっているとはいえない。もし公的資金を期待できるのであれば、幼保保育料免除規定の拡大、保育料基準の見直し、地域のニーズに合った保育所増設に充てるべきであろう。

親の貧困を子どもの貧困にしてはならないし、そのためには親の就労促進のために保育サービス充実は不可欠である。なぜなら子どもを持つ親の就労環境(機会)均等化につながるからである。加えて、女性の活用・企業業績の向上にもつながる重要な政策として育児休業制度を一層普及し、官民一体となった少子化社会対策を促進していく政策運営が必要となるだろう。

## 参考文献

- 浅井春夫(2008)「子どもの貧困克服のための政策試論」浅井春夫・松本伊智郎・湯澤直美『子どもの貧困——子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店。
- 阿藤誠(2007)「人口減少と社会変動」阿藤誠・津谷典子『人口減少時代の日本社会』原書房。
- 阿部正浩(2006)「雇用と所得の環境悪化が出生行動に与える影響」樋口美雄+財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』日本評論社。
- 大沢真知子(2007)「女性の社会進出と出生率の回復」毎日新聞社人口問題調査会『超少子化時代の未来学』論創社。
- 大淵寛(2007)「人口減少社会の行方」毎日新聞社人口問題調査会『超少子化時代の未来学』論創社。
- 垣内国光(1998年)『児童福祉法「改正」と公立保育所の役割』ひとなる書房。
- 加藤久和(2006)「少子化がマクロ経済や財政・社会保障などに及ぼす影響」樋口美雄+財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』日本評論社。
- 加藤久和(2007)『最新人口減少社会の基本と仕組みがよくわかる本』秀和システム。
- 櫻井慶一(2006)『保育制度改革の諸問題—地方分権と保育園—』新読書社。

滋野由紀子（2006）就労と出産・育児の両立樋口美雄＋財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』日本評論社.

滋野由紀子・大日康史（1999）「保育政策が出産の意思決定と就業に与える影響」『季刊 社会保障研究』35 巻 2 号.

島田晴雄・渥美由喜（2007）『少子化社会への最終処方箋——政府・企業・地域・個人の連携による解決策』ダイヤモンド社.

普光院亜紀（2007 年）『変わる保育園』岩波書店.

駿河輝和・西本真弓（2002）「育児支援策が出生行動に与える影響」『季刊 社会保障研究』37 巻 4 号.

清家篤（2006）『労働経済学<やさしい経済学シリーズ>』東洋経済新報社

高木勝（2006）『「人口減少」日本 経済・金融・社会はこうなる』実業之日本社

日本保育学会編(1997)『一わが国における一保育の課題と展望』世界文化社.

保育行財政研究会（2000）『公立保育所の民営化—どこが問題か』自治体研究社.

前田正子（1999）『少子化時代の保育園』岩波書店.

松谷明彦（2007）『2020 年の日本人』日本経済新聞出版社

森上史郎・柏女霊峰（2004）『保育用語辞典』株式会社ミネルヴァ書房.

森田陽子（2006）「子育てに伴うディスインセンティブの緩和策」樋口美雄＋財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』日本評論社.

山縣文治・岸和田かおり（2000）『保育サービス再考』大阪書籍株式会社.

吉澤英子・小館静枝(2004)『児童福祉』ミネルヴァ書房.

和田光平（2006）「人口学から見たわが国の少子化」樋口美雄＋財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』日本評論社.

実方伸子（2008）「保育の場から見る子供の貧困—子どもと社会をまるごと支える」浅井春夫・松本伊智郎・

湯澤直美『子どもの貧困——子ども時代のしあわせ平等のために』明石書店.

「少子化克服へ英知を重ねる」『日本経済新聞』 2008 年 10 月 15 日

「保育所の認可基準緩和」『日本経済新聞』 2008 年 7 月 6 日

「税制改革踏み込まず」『日本経済新聞』 2008 年 6 月 24 日

「成長力強化に迫力不足」『日本経済新聞』 2008 年 6 月 28 日

厚生労働省「平成 19 年人口動態統計の年間推計」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai07/index.html>

厚生労働省「保育所の状況（平成 19 年 4 月 1 日）等について」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/09/tp0907-1.html>

厚生労働省「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）の決定について」

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4.html>

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2006 年 12 月推計）」

<http://www.ipss.go.jp/>

総務省統計局

<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm>