

シリーズ
日本経済を
考える

42

保育所の整備と女性の 労働力率・出生率

保育所の整備は女性の就業と出産・育児の両立を実現させるか*1

財務省財務総合政策研究所 研究員

山本 学

1. はじめに

人口減少社会において持続的な経済成長を実現することは、日本にとって大きな課題である。この課題に対して、「日本再興戦略改定2014 ー未来への挑戦ー」（平成26年6月24日閣議決定）では、「人口減少社会への突入を前に、女性や高齢者が働きやすく、また、意欲と能力のある若者が将来に希望が持てるような環境を作ることで、いかにして労働力人口を維持し、また労働生産性を上げていけるかどうか、日本が成長を持続していけるかどうかの鍵を握っている」との認識が示されている。こうした問題意識に対して、政府は、早期に取り組むべき施策の一つとして、昨年来、待機児童解消を目指して「待機児童解消加速化プラン」を展開し、約40万人分の保育の受け皿を新たに確保することとしている。

本稿では、保育所整備のインパクトを検証した山本・宇南山（2014）の結果を紹介しつつ、保育所整備の意義と効果を考察する。保育所は、「少子化対策」と「女性の就業支援」という2つのトレードオフの関係にある政策課題に対応できる施策である。日本では、男女雇用機会均等法の制定など女性の就業機会を広げる方向の法整備によ

り、女性の労働力率は1980年代以降に上昇してきたものの、出生率は低下傾向であった。当初はそれほど意識されなかった出生率の低下が、1990年代以降は重要な政策課題となった。その対応策として、1994年の「エンゼルプラン」*2から続く一連の政策パッケージである、「新エンゼルプラン」*3、「子ども・子育て応援プラン」*4、「子ども・子育てビジョン」*5などにおいて、両立支援策の重要な柱として保育所の整備が進められるようになったのである。

少子化対策と女性の就業支援にはトレードオフの関係が存在する一方で、両方が欠かすことのできない政策課題である。これらの課題に関連する政策は3つに分類することが出来る。第1に少子化緩和（出産・育児支援）を目標とするもの、第2に女性の就業支援を目標とするもの、第3に女性の就業と出産・育児の両立支援を目標とするものの、の3つである。

保育所の整備は、第3の類型、すなわち、女性の就業支援と少子化対策の両立支援を見込んだ施策と考えられる。第3の類型は、女性の就業と出産・育児のトレードオフの関係を緩和することができ、女性の就業支援と少子化対策という2つの

*1) 本稿の執筆にあたって、財務総合政策研究所の宇南山卓総括主任研究官から貴重なご意見をいただいた。記して感謝申し上げる。

*2) 「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（1994年、文部・厚生・労働・建設大臣合意）

*3) 「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」（1999年、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣合意）

*4) 「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」（2004年、少子化社会対策会議決定）

*5) 「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」（2010年、閣議決定）

政策目標にプラスの効果が期待できる反面、その効果は間接的であるため、どの程度効果的であるかは定量的に検証を行う必要がある。

山本・宇南山（2014）では、保育所整備の出生率と女性の労働力率への影響を検証している。その分析結果によれば、保育所の整備は出生率及び女性の労働力率を上昇させ、就業と出産・育児の両立可能性を高めていた。ただし、その結果から推定される出生行動や女性の労働力率へ与える影響は小さく、保育所整備だけで少子化を解消することは困難であることが示唆される結果であった。このことは、人口減少を食い止めるためには、働き方の見直しなどを含めた他の施策もあわせて推進していくことが重要であることを示している。

図1 男女の労働力率の推移

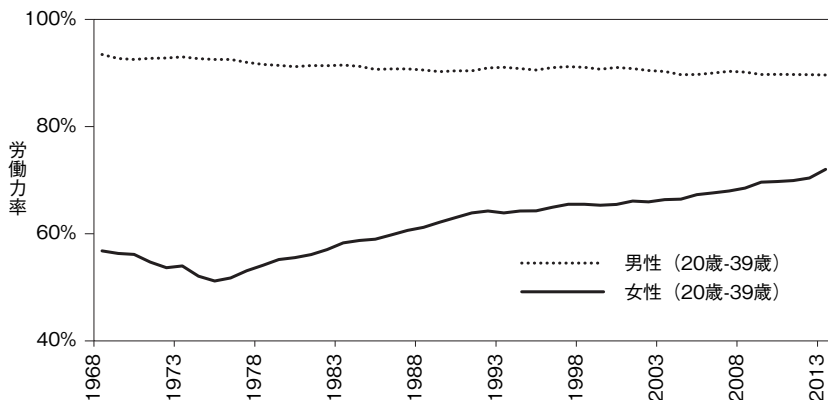
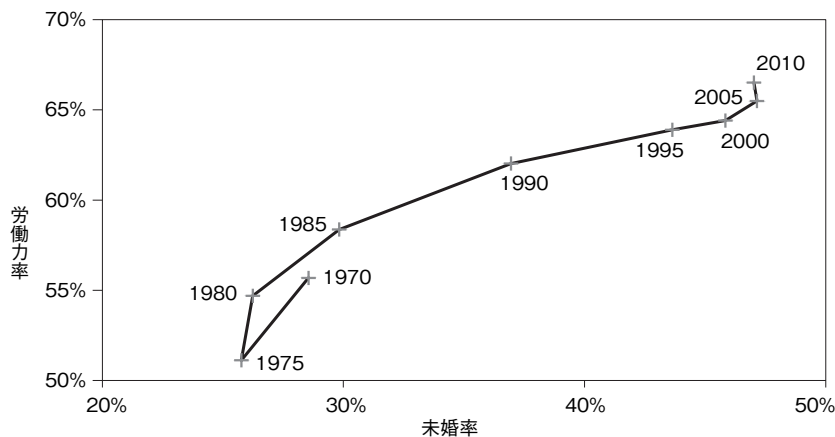


図2 女性の労働力率と未婚率の推移（20歳～39歳）



本稿の以下の構成は、次の通りである。第2節では、これまで講じられてきた女性の就業に関する法整備と少子化対策について振り返りつつ、女性の労働力率や出生率の動向を概観する。第3節では、保育所の整備が女性の労働力率と出生率に及ぼした影響についてデータを用いて検証し、保育所整備が女性の就業と出産・育児の両立可能性の向上に寄与したことを明らかにする。第4節は結論である。

2. 両立支援策の経緯と保育所

2-1. 就業支援と少子化対策が求められる背景

少子高齢化が進展し、人口減少社会に突入している。労働力人口の維持の観点から、短期的には女性の活用が、長期的には人口減少を抑える少子化対策が必須である。しかし、この両者はトレードオフの関係にある。

女性の労働力率は、1970年代半ば以降、上昇してきた。図1は男女別の20歳～39歳の労働力率の推移を示したものである。女性の労働力率は1980年代中ごろまでは60%を下回っていたが、直近の2013年では70%を上回っている。

一方で、こうした女性の社会進出は、結婚・出産をしない未婚女性の割合を増加させた。図2は縦軸に20歳～39歳の女性の労働力率、横軸に同じ年齢層の女性の未婚率の推移を示したものである。この散布図が右上がりに推移してきているこ

とから、女性の労働力率の上昇に伴って女性の未婚率も上昇してきたことが分かる。

日本では、未婚で子供を産むケースは少ないため、女性の未婚率の上昇は出生率の低下につながる。つまり、女性の社会進出が進むにつれて、少子化も進んだと考えられる。図3は、一人の女性が生涯産む子供の数の指標である合計特殊出生率の推移を示したものである。1970年ごろの合計特殊出生率は、2を上回ったところで安定的に推移していたが、70年代中ごろより低下してきた。合計特殊出生率が低下し、2を下回った水準が続くことが少子化と呼ばれる現象である。

女性の社会進出が進み、女性の未婚率が上昇し、少子化が進行してきたという事実から、女性の就業と出産・育児がトレードオフの関係にあることは明白である。しかし、データを観察しただけでは、両者の因果関係については明らかにならない。それに対し、歴史的に見れば、少子化は女性の社会進出の結果と考えられる。

1970年代に、女性の社会進出を促進するような社会の変化が起きているからである。その変化の1つが、1972年に制定された、その後の男女雇用機会均等法の前身となる「勤労婦人福祉法」(昭和47年法律第113号)である。また、1979年には第34回国連総会で「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が採択され、同条約の

批准に向けた国内法の整備がはじめられ、1985年には勤労婦人福祉法の一部改正の形で男女雇用機会均等法が制定(1986年施行)されている。これらの法整備が、女性の社会進出を促進したと考えられるのである。

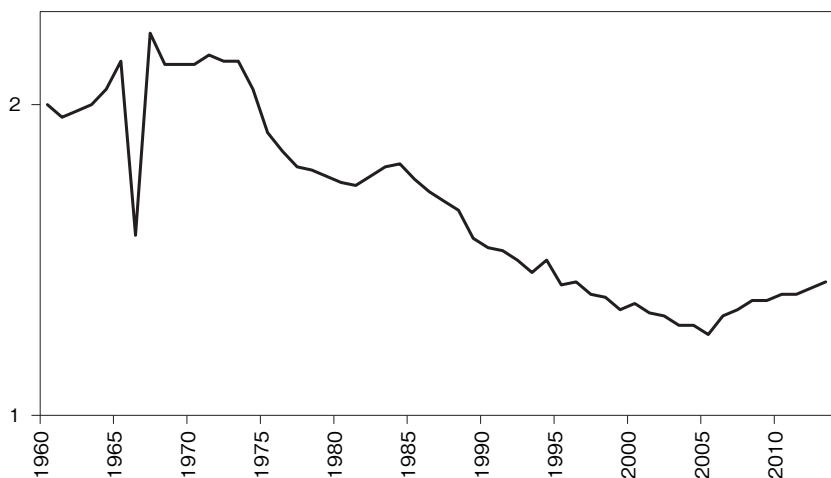
こうした法整備に当たり、女性の就業と出産・育児にトレードオフの関係があることは十分に意識されていたと考えられる。たとえば、勤労婦人福祉法では「職業生活と育児、家事その他の家庭生活との調和の促進」による「勤労婦人の福祉の増進」が目的に規定され、制定時の男女雇用機会均等法第1条の目的規定にも「職業生活と家庭生活の調和」という文言が継承された。また、同法第2条には「職業生活と家庭生活の調和」の他、「女性労働者にあつては母性を尊重されつつ、充実した職業生活を営むことができるようにすること」が理念とされており、出産・育児を行いながらも、就業できるような両立が目指されていたと言える。より直接的なものとして、1991年制定の育児休業法では、「子を養育する労働者の雇用の継続」が目的とされた。

しかし、1980年代には両立支援の具体的な政策は乏しく、女性の社会進出が進むにつれて、少子化が進んできた。言い換えれば、女性の社会進出の促進という目的に対して、少子化はそれほど重要視されなかったのである。実際、1970年代半ば

から合計特殊出生率の低下傾向が始まっていたにもかかわらず、少子化が社会問題として意識されるようになったのは1990年の1.57ショック以降である。

1.57ショックとは、1989年の合計特殊出生率が、それまでの最低記録であった1966年の1.58を初めて下回り、過去最低を記録し、センセーションを引き起こした

図3 合計特殊出生率の推移



現象である。1966年は「ひのえうま」と呼ばれる年で、その年に生まれた女の子は気性が激しく、夫を殺すという迷信が伝えられているため、多くの人が、その年に子供を産むのを避けたと言われる年である。1.57ショックは、その例外的な年をも下回ったことが多くの人に衝撃を与えたのである。

実際、1.57ショック以前には少子化が社会問題でなかったことは、新聞の報道を見ても明らかである。図4は、読売新聞と朝日新聞について、「少子化」という言葉が使われた新聞記事の数の推移を示したものである。少子化という言葉は、1990年以前には、ほぼ1度も使われておらず、1990年代の半ばになって急激に使われるようになっていく。

ただし、少子化が注目されるようになったのは、1.57ショックがきっかけではあるが、背景には高齢化があると考えられる。少子化が起こると、相対的に高齢者が増えて高齢化になるという意味で、原因と結果の関係がある。その関係を前提にすると、「少子化」に関心が高まったのは、「高齢化」への関心が高まった結果と考えることができる。

図4には、「少子化」と同様に、「高齢化」という言葉が使われた記事数も示されている。「高齢化」という言葉を使った記事は、「少子化」に関する記事が増える10年程前の1985年前後から増

加している。1985年は、年金改正によって厚生年金の基礎年金部分の支給開始年齢が引き上げられた年である。言い換えれば、賦課方式の年金制度の下では高齢化が深刻な問題となることが認識された頃である。この高齢化への関心が、高齢化の原因への関心となり、少子化を社会問題化させたのである。

労働人口維持の観点から、女性の就業支援を引き続き行うことが必要であることに加えて、少子化も社会問題になったことで、両立支援策が極めて重要な政策課題になった。女性の労働力率は依然として男性よりも20%ポイント近く低く、女性の労働力の活用はまだ促進しなければならない。一方で、社会保障の維持可能性のような高齢化の問題に対応するためには、少子化を解決することが必要とされている。しかし、すでに見たように、この2つの政策課題はトレードオフの関係にある。その両者のトレードオフの関係を緩和する女性の就業と出産・育児の両立支援こそが、現在の日本の政策課題に対応できる施策なのである。滋野・大日(1999)、駿河・西本(2002)などでも保育所整備に関して分析されている。

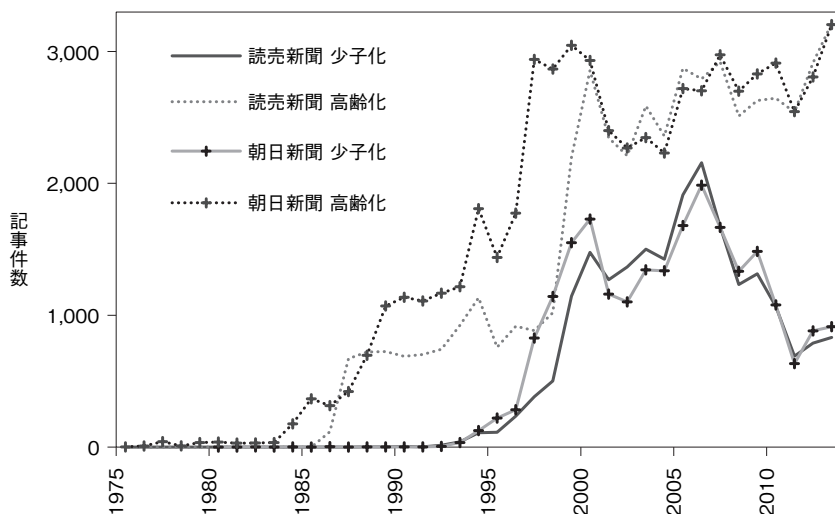
2-2. 少子化対策としての保育所

少子化対策と女性の就業支援にはトレードオフ

の関係があることから、関連する政策は3つの類型に分類することができる。第1に少子化対策のみに効果を発揮するもの、第2に女性の就業支援のみに効果を発揮するもの、第3に女性の就業と出産・育児の両立を支援するもの、の3つである。

基本的に、少子化対策は子供を作るインセンティブを増加させるものであり、トレードオフの関

図4 「少子化」「高齢化」掲載記事数の推移



係を一定とすれば、女性の就業のインセンティブを相対的に低下させる。一方、女性の就業支援は、より多くの所得を得られるなど女性の就業のインセンティブは増加させるため、出産・育児の機会費用を増加させ、出産・育児のインセンティブを相対的に低下させる。その意味では、第1と第2の種類の政策では、現在の日本の状況に対応できない。さらに、就業促進と少子化対策という2つの目標を達成するために、第1と第2の種類の政策を組み合わせると、両者の効果はキャンセルアウトし、何も変化が起きない可能性すらある。

それに対し、両立支援は、子供を持ち、就業もするコストを低下させるもので、すなわち女性の就業と出産・育児の両方の便益を落とさないものである。前節でも述べたとおり、今最も必要なのは両立支援策である。

両立支援に効果を発揮する政策としては、保育サービスの拡充、育児休業、育児退職の再就職支援などが挙げられる。保育サービスの拡充などは、女性の就業継続（あるいは再就職）も出産・育児も可能にすることから、女性の就業と出産・育児のどちらの便益も低下させないと考えられる。ただし、宇南山（2010）、（2011）では、女性の就業と出産・育児の両立の困難さを解消する唯一の方法が保育所の整備であるとしている。さらに、育児休業制度や3世代同居率の影響は小さいことまで示している。

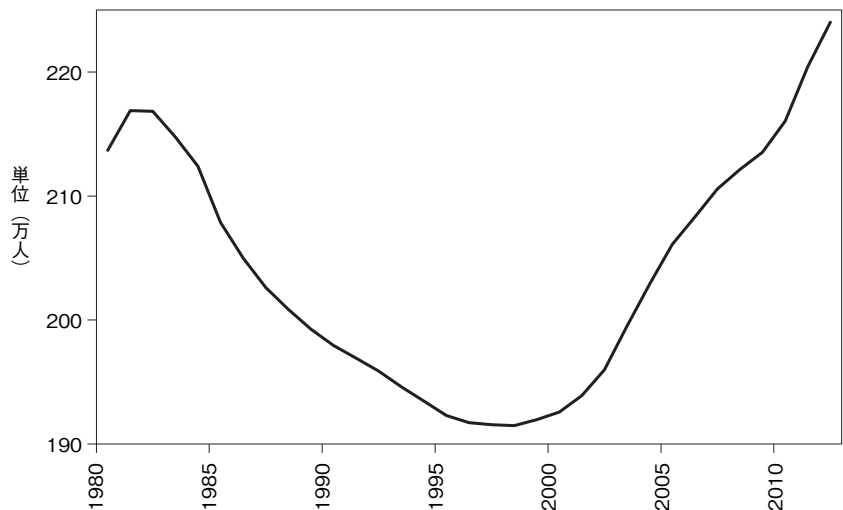
そこで、本稿でも唯一の両立支援策として、保育所の整備の影響に注目する。これまで、保育サービスの拡充は、両立支援の中心施策の一つとして、重点的に実施されてきた。1994年のエンゼルプランでは、低年齢児受け入れ枠の拡大や、延長保育の拡充を実施することを明記した。また、

1999年の新エンゼルプランでも、エンゼルプランを踏襲し、低年齢保育や延長保育の拡充を掲げた。その後も、子ども・子育て応援プラン（2004年）や、子ども・子育てビジョン（2010年）などにおいて、保育所定員の増員が掲げられた。更に、日本再興戦略では、「待機児童解消加速化プラン」を展開し、2017年度末までに約40万人の保育の受け皿を新たに確保することが明記されている。

結果として、近年では保育所の整備が進められている。図5は保育所の定員数の推移を示したものである。2000年代に入り、急激に保育所定員数が増加していることが分かる。ただし、1980年代から90年代にかけて保育所定員数は低下を続けてきたことは注目すべきである。

この節をまとめれば、次の3点に集約できる。第1に、少子高齢化問題に対処するためには、女性の就業と出産・育児の両立を促進する必要があること。第2に、両立促進策として効果が見込めるのは保育所の整備だけであるということ。第3に、実施されてきた保育所の整備には、時期的に違う動きをしており、分析への影響を考慮する必要があること。次節以降で、保育所の整備が、実際に女性の就業支援と少子化対策の両面で効果のある施策であるのかどうかを検証する。

図5 保育所の定員数の推移



3. 保育所の整備と就業・出産との両立可能性に関する実証分析

3-1. データと推計式

前節で述べたように、保育所の整備は進められてきており、前節掲載の図5を見ても保育所定員は近年増加している。保育所の整備が、女性の就業支援と少子化対策の両方に効果がある施策であるかを検証する必要がある。山本・宇南山（2014）では、保育所の整備が出生行動と女性の就業行動に与えたインパクトを計測している。ここでは、その概要を紹介する。

山本・宇南山（2014）の分析では、各都道府県別のパネルデータを用いている。女性の就業行動を表す指標として20歳～39歳の女性の労働力率をそれぞれ用いている。一方で、出生行動を表す指標としては、合計特殊出生率を用いている。合計特殊出生率の計算には20歳～39歳以外の年齢層も含まれるため、厳密には対象とする年齢層が異なるが、出産の多くが20歳～39歳に集中しており、問題は小さいと考えられる。

合計特殊出生率は、毎年、厚生労働省の「人口動態調査」で発表されており、都道府県別の数値も存在する。そこで、出生行動への影響は、データが入手できた1996～2012年の17年間について年次データで分析した。

一方、女性の就業について都道府県別に利用可能なのは、総務省が5年おきに行っている「国勢調査」のみであり、ここでは都道府県別の結果を用いて算出した。こちらは、1980年から5年おきに2010年までの7ヵ年間分を対象にしている。女性の労働力率は、20歳～39歳の女性の労働人口を分子にし、20歳～39歳女性の総数を分母にとったものであり、次のように計算できる。

$$\text{労働力率} = \frac{\text{20歳～39歳の女性労働人口}}{\text{20歳～39歳女性人口}}$$

メインの説明変数である保育所の整備状況については、保育所の定員数そのものではなく、宇南

山（2011）で望ましいと指摘されている潜在的保育所定員率を使った。ここでの潜在的保育所定員率とは、保育所定員を20歳～39歳の女性の人口で除したもの：

$$\text{潜在的保育所定員率} = \frac{\text{保育所定員}}{\text{20歳～39歳女性人口}}$$

である。これは、出産年齢にある女性1人あたりで、どの程度の保育所の利用可能性があるかを示す指標であり、実際に子供を産んだかどうかには依存しない指標である。仮に全員の女性が20歳～39歳のうち5年間保育所を利用しようとするれば、潜在的保育所定員率が25%（利用5年間/母親の年齢幅20年）程度は必要となる。

都道府県別の保育所の定員については、厚生労働省の「社会福祉施設等調査」及び「保育所関連状況報告」より入手した数値を元に算出した。二つの調査を併用するのは、2009年以降に「社会福祉施設等調査」の調査方法が変更され、時系列的な比較が困難なためである。この潜在的保育所定員率を都道府県別に計算した。潜在的保育所定員率が高い都道府県ほど保育所の整備が進んでいると考えることができる。また、都道府県別の20歳～39歳の女性の人口については、総務省の「国勢調査」及び「人口推計」より入手した数値を元に算出した。記述統計量は表1に記載している通りである。合計特殊出生率では、2001年、2003年、2005年に東京都で最低の1を記録し、2012年の沖縄県で最高の1.9を記録した。潜在的保育所定員率では、1980年の石川県で最高の0.29ポイント、1996年以降では2012年の島根県で最高の0.32ポイントを記録し、一方で1995年、1996年、1997年の神奈川県で最低の0.05ポイントを記録した。女性の労働力率では1980年の奈良県で最低の46%を記録し、1990年の山形県で最高の82%を記録した。サンプルサイズは女性の労働力率が5年おきにしか取れない影響で合計特殊出生率に比べて小さくなっている。

出生に関する推計は、合計特殊出生率を被説明

変数、潜在的保育所定員率を説明変数として分析した（(1)式）。合計特殊出生率や潜在的保育所定員率に関する都道府県ごとの差異が推定結果に影響を及ぼす可能性を排除するため、両変数について、前年度からの差分を用いたOLS分析により推計している。

就業についても全く同様に、女性の労働力率を被説明変数、潜在的保育所定員率を説明変数として分析した（(2)式）。(1)式と同様に、両変数について、前年度からの差分を用いたOLS分析により推計している。なお、都道府県ごとの対象年齢の女性人口でウエイトを付けている。これは、各都道府県のデータをその都道府県の女性人口比率で按分するためである。

すなわち、推計式は以下の通りである。

$$\begin{aligned} \Delta \text{合計特殊出生率}_{i,t} &= \text{定数項} \\ &+ \beta_1 \Delta \text{潜在的保育所定員率}_{i,t} \\ &+ (\beta_2 \text{都道府県ダミー}) \\ &+ \beta_3 \text{年ダミー} + \text{誤差項}_{i,t} \quad (1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \Delta \text{女性の労働力率}_{i,t} &= \text{定数項} \\ &+ \beta_1 \Delta \text{潜在的保育所定員率}_{i,t} \\ &+ (\beta_2 \text{都道府県ダミー}) \\ &+ \beta_3 \text{年ダミー} + \text{誤差項}_{i,t} \quad (2) \end{aligned}$$

i : 都道府県 t : 年

※()は入れる場合と入れない場合で分けて推計している

表1 記述統計量

	サンプルサイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
合計特殊出生率	799	1.33	0.15	1.00	1.90
潜在的保育所定員率	799	0.12	0.05	0.05	0.32
サンプル期間1996年～2012年までの17年分					
労働力率	329	0.66	0.07	0.46	0.82
潜在的保育所定員率	329	0.12	0.05	0.05	0.29
サンプル期間1980年～2010年までの5年おき7ヵ年分					

3-2. 推計結果

山本・宇南山 (2014) の推計結果を抜粋したものが、表2および表3である。表2は、(1)の推計結果であり、推計された計数は2～3程度になっており、統計的にも有意であることが示されている。つまり、潜在的保育所定員率が合計特殊出生率に有意に正の影響を与えていることが示されており、潜在的保育所定員率を1%高めれば、出生率が約0.02～0.03程度上がる計算になる。出生行動の地域差を考慮する都道府県ダミーの有無にかかわらず、推計結果は安定しており、かつ有意である。

一方、(2)式の推計結果は表3の通りである。女性の労働力率に対しても、潜在的保育所定員率が有意に正の影響を与えていることが示された。こちらは、潜在的保育所定員率が1%上がると、女性の労働力率が0.5%～0.6%程度上がる計算になる。表2と同様に、都道府県ダミーの有無にかかわらず結果は有意である。

以上のように、保育所の整備は、出生率及び女性の労働力率のいずれにも有意に正の影響を与えていることが説明できた。これらの結果は、保育所の整備は女性の就業と出産・育児の両立支援策であることを示していると言えよう。もっとも、潜在的保育所定員率の1%の変化に対して、合計特殊出生率は約0.02～0.03、女性の労働力率は0.5%～0.6%それぞれ変化するとの結果は、保育所整備が出生率や女性の労働力率に与える影響は

表2 推計結果（潜在的保育所定員率の上昇が合計特殊出生率に与える影響）

	△合計特殊出生率	
	①	②
△潜在的保育所定員率	2.72***	2.05***
標準誤差	0.35	0.32
ウエイト	あり	あり
都道府県ダミー	あり	なし
年ダミー	あり	あり

(注) ***は1%の有意水準でゼロと異なることを示す

表3 推定結果（潜在的保育所定員率の上昇が女性労働力率に与える影響）

	△女性の労働力率	
	①	②
△潜在的保育所定員率	0.64***	0.53***
標準誤差	0.13	0.12
ウエイト	あり	あり
都道府県ダミー	あり	なし
年ダミー	あり	あり

(注) ***は1%の有意水準でゼロと異なることを示す

限定的であることを示唆している。

ここからは、保育所の整備は女性の就業支援と少子化対策の両立支援策としての有効ではあるものの、人口を維持する水準である合計特殊出生率2.07に向けては、働き方の見直しなどを含めた他の施策もあわせて推進していくことが重要であると考えられる。

4. 結論

以上の結果より、女性の就業支援と少子化対策の両立支援策として保育所の整備は、有効であることが示された。少子高齢化社会の日本において、

女性の就業支援も少子化対策も求められている現状を考えると、保育所の整備のような両立支援策を引き続き行っていくことは重要である。ただし、人口減少を食い止めるためには、働き方の見直しなどを含めた他の施策もあわせて推進していくことが重要であると考えられる。

参考文献

- 宇南山卓（2010）「少子高齢化対策と女性の就業について—都道府県別データから分かること—」、RIETI Discussion Paper Series 10-J-004
- 宇南山卓（2011）「結婚・出産と就業の両立可能性と保育所の整備」、『日本経済研究』No.65,2011.7 pp.1-22.
- 滋野由紀子・大日康史（1999）、「保育政策の出産の意思決定と就業に与える影響」、『季刊社会保障研究』、第35巻第2号、pp.192-207.
- 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』、第37巻第4号、pp.372-380.
- 山本学・宇南山卓（2014）「保育所整備の政策効果」mimeo.