

出生率回復政策¹

～保育・幼児教育改革による育児負担改善とその標準化～

慶應義塾大学 経済学部 櫻川昌哉研究会
社会保障パート
国広竜平² 進藤文明³ 辻昌良⁴

2004年12月

¹本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、櫻川教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

²慶應義塾大学 経済学部 櫻川昌哉研究会 3年 fk020837@hc.cc.keio.ac.jp

³慶應義塾大学 経済学部 櫻川昌哉研究会 3年 fk021198@hc.cc.keio.ac.jp

⁴慶應義塾大学 経済学部 櫻川昌哉研究会 3年 fk021528@hc.cc.keio.ac.jp

要旨

日本の出生率は1.29と発表された。人口を維持するための置換水準は2.07が必要であり、現在の日本の水準はそれを大きく下回っている。日本の出生率が低下する一方で、女性の社会進出は都心部を中心に進んできている。これは女性の社会進出が進んでいるにもかかわらず、出産と両立できないからである。このことにより出産の機会費用は増大し、他方育児費用自体も増加するため益々女性は出産という行動を選択しないという状況に陥っているわけである。出産に関するリスクが未だに女性に集中している国は国際的に見ても総じて出生率の低下に悩んでおり、このリスクの分散が出生率を回復させるポイントである。女性が子供を産むことに関するリスクを女性に関わる夫・会社・国で分散し、女性の社会進出と出生率とのトレードオフを解消するための政策を我々は提言する。

提言内容としては、出産に関わるリスクを様々な事象に分散し、それが常態となることを目指す。1つが義務教育を下方へ延長することであり、その際に保育サービスをオプションとして選択することが可能にする。もう1つがその義務教育以前の年齢での保育サービスの充実であり、また、入所条件の撤廃を行う。これにより、保育士に保育を委託するという選択にためらいを感じることがないようにする。これら2つをまとめて保育所と幼稚園の一元化と称し、下方へ延長した義務教育は元来の幼稚園の施設を使用し、その義務教育における呼称を我々は仮に幼児学校と呼ぶ。3つ目は、乳児の子育てを保育士への委託することに倫理的な問題を感じる家庭を想定し、生後1年間の育児休暇を会社に対して法的に義務化する。このことで、子供との時間を十分に取りたい家庭は休暇を取ることが可能にする。

これらの内容が、我々が本論文で述べたい政策の要旨である。

目次

はじめに

第 1 章 少子高齢化について

- 第1節 少子高齢化の問題点
- 第2節 諸問題に対する政策

第 2 章 出生率低下についての検証

- 第1節 出生率の国際検証
- 第2節 出生率と女性の機会費用
- 第3節 機会費用の経済的弊害
- 第4節 リスクについて

第 3 章 保育の現状

- 第1節 幼稚園と保育所の現状
 - 第 1 項 幼稚園の現状
 - 第 2 項 保育所の現状
 - 第 3 項 入所者数
- 第2節 潜在待機児童数の試算

第 4 章 政策提言

- 第1節 政策内容
- 第2節 運営の形態
 - 第 1 項 理論的背景
 - 第 2 項 長期に供給が需要を生む
 - 第 3 項 公共事業的な側面
 - 第 4 項 民営の拡充に偏った保育所供給
- 第3節 保育所・幼稚園の理想像
- 第4節 保育所の必要数
- 第5節 幼稚園の必要数
- 第6節 出産・育児手当について

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

今年2004年春、厚生労働省が発表した日本の出生率は1.29となり、1.3を初めて下回った。このことはただのニュースでは終わらなかった。というのも、小泉首相が主導で行っていた年金改革法案は、日本の出生率が1.3を下回らないという仮定に基づいてつくられていたからである。年金改革法案は2002年に発表されている1.32を用いて作成され、その基準で労働力人口が保たれたと仮定した上でどの程度徴収と給付をすれば年金財政が保たれるのかをその改革基準にしていた。その法案を根本から覆すほどの低下を示す1.29という厚生労働省の発表が例年より遅れ、法案が通った後であったこともあり、この出生率に関する発表は選挙にまで影響を与えることになった。

政界では、年金法案に関する議論の間に未納問題が次々に露呈するという、およそ年金改革とはかけ離れた「闘論」が行われ、自民党の福田官房長官が辞任したことにより民主党の菅代表も辞任を余儀なくされるという、正に骨身を削った戦いとなった。前年2003年9月に民主党と自由党が合併し、まさに二大政党時代が到来していた中で民主党はそれまでやや固いイメージがあった岡田幹事長を代表に据え、不誠実な印象を与えつつあった自民党とは相対する誠実な政党であるというコンセプトで選挙に取り組んだ。自民党が都合の悪い1.29という数字の発表を後回しにしたり、事実上の給付減をマクロ物価スライドと名付けたりしたのに対し、あえて年金財政破綻の対策は必ず国民に負担がかかることを公言したのである。その内容はといえば、年金一元化と年金目的消費税を導入し、徴収は未納の発生のない消費税にし、給付は不公平のないよう一元化しようというもので、年金目的消費税を導入する以上、消費税はいままでよりはるかに増加するようになることも問われれば答えるようにしたのである。

民主党が提唱していた年金に関するマニフェストについて理解していた人がどれほどいたかは定かではないが、民主党の選挙対策は功を奏した。民主党のイメージ戦略以前に、事実上の徴収アップ給付ダウンがメディアによって広く知らされていた自民党政権に対する反自民の意味での民主党票が幅を広げたと言い換えることも出来るだろう。もちろん、その後民主党が提唱する年金改革は行われたわけではないし、他に年金に対するベストな改革が行われたわけでもない。年金に対する改革は春に強引に通った法案のまま放置状態であり、今はもう政府は三位一体改革や郵政民営化で手一杯といった感じである。バブル崩壊の例にもみられるように、世の成り行きを良からぬ方向へ進めたきっかけは時間と共に忘れ去られてしまう。解散総選挙がなければ次回の衆院選まで二年ほどある。このブランクの間に年金問題もうやむやになってしまうかもしれない中で、私達学生はもう一度真剣に、冷静に、論理的に社会保障について考えなければならない。そういった意味で、I S F Jの分科会に社会保障という分野があることは非常に有意義だと思う。というのも、私達学生は、今回このI S F Jで社会保障の分野で研究することで出生率の発表に端を発した社会保障の機能不全という問題を改めて考えることが出来る機会を得たのである。

ところでそもそも社会保障とは何だろうか。一般的に社会保障とは、国民の生活におけるセイフティ・ネット的な位置づけであり、救貧対策や防貧対策といった面がある。先ほどの話題の年金は医療保険や労災保険、雇用保険と共に社会保険と呼ばれ、他にも児童手当や公衆衛生、公的扶助など社会保障という枠組みに入る機能は多岐にわたる。社会保障はその存在の意義を憲法においており、日本国憲法第二十五条、第一項「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を

営む権利を有する」、第二項「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」となっている。また、社会保障制度審議会の「社会保障制度の勧告」（1950年）によると、「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法または直接公の負担において経済的保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もって、すべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」とされている。すなわち、社会保障とはその成り立ち自体は困窮対策であり、「健康で文化的な最低限度の生活」は最終的には国が保証しなければならない。国が保証するという事は、財源となるのは労働者の所得である。年金ならば年金財政があり、福祉関係や公的扶助ならば税金と、その制度により多少流れはちがえど、結局のところ労働世代が所得を生み出さなければその社会保障制度は成り立たないのである。ならば逆に言えば、少子高齢化が進む日本においては社会保障制度を成り立たせるためにはより労働世代に負担がのしかかってくることになるのである。私達が労働者となって日本を支えるころには、いわゆる団塊の世代のための負担が大きくなることになる。そうでなくても日本は世界で最も寿命が長い国の1つであり、出生率の低下は先ほど述べたとおり予想を上回るスピードである。社会保障制度にとって少子高齢化はまさにアキレス腱であると言っても過言ではないだろう。

少子高齢化は当然のことながら今に始まったわけではなく、そして今後おそらくずっと続いていく問題である。少子高齢化から逃れられない私たちにとって、少子高齢化対策はもしかしたら現在の政治家よりもよっぽど真剣に考えなければならない問題かもしれない。また、そのことを自覚しさえすれば、自分達の世代のためにどうしなければならないかを考えられるのは実は私達だけである。ISFJのFJとは「for the Future of Japan」ということであるが、正に将来を考える学生として、私達櫻川昌哉研究会の三名は、「社会保障を継続していくために本当は何が必要なのか」をテーマに政策を提言しようと思う。

第1章 少子高齢化について

少子高齢化には主に2つの問題点がある。労働力率の低下と、労働力人口の減少である。労働力率が低下すると労働者から困窮層への所得再分配制度である社会保障制度を維持できなくなる。労働力人口が減少するとGDPが減少し、国の経済規模が小さくなり国際競争力、政治的影響力、なども低下することの他、財政的な問題も生じる。

この2つの問題に対する対策がある。まず、労働力率低下に対しては、全人口の中で働く人を増やす政策や、社会保障制度の改革が挙げられるが労働者側に結局負担が行くことになる。労働力人口低下に対しては、移民政策がある。しかし、移民政策には民族間の言語・文化・風習の違いなど問題が多くある。

いずれにしてもどの政策にも問題があり、一時的な治療に過ぎない。

第1節 少子高齢化の問題点

「はじめに」において、社会保障にとって少子高齢化がアキレス腱であることについて触れた。社会保障とは困窮回避であり、その回避手段として労働者の所得が否応なく用いられる。それは困窮回避が憲法によって定められた国家の義務であり、国家の歳入は租税もしくは将来世代の税収を頼みにした国債だからである。そして税金は所得税や法人税など主に労働に関わる媒体から搾取されるからである。社会保障とはすなわち、労働者から困窮層への所得の再分配なのである。ということは一般的に、全人口に占める労働者の率（以後労働力率と呼ぶ。就業者と非自発的失業者の和を全人口で割った数値であり、自発的失業者や専業主婦はこれに含まれない。）が低まるほど、または困窮層の割合が増えるほど労働者一人にかかる負担は増大することになる。ということは、少子高齢化の典型の逆ピラミッド型の人口構成¹を考えると、全人口に占める労働力率は他の人口構成に比べて低いことになる。また、高齢者は年金所得しかないことを考えると、貯蓄を取り崩すだけなので、困窮に陥る可能性が高い。すなわち、逆ピラミッド型の人口構成では困窮者が発生する率が高くなる。また、特に年金について言えば、困窮者云々ではなく一定以上未納のない定年退職者ならば必ず年金を給付せねばならず、逆ピラミッド型そのものが労働力世代への負担を意味する。

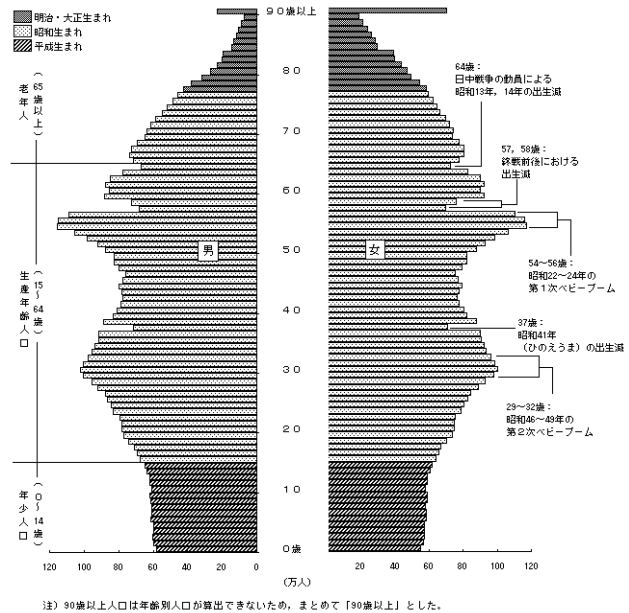
ここまでは少子高齢化の典型の逆ピラミッド型において述べてきたが、現在の日本の人口構成は少子高齢化ではあるが逆ピラミッド型ではない。つぼ型である（次項図1参照：総務省統計局より引用）。しかもむしろ深刻だとも言えるのは、いわゆる団塊の世代の存在であり、いままで労働者世代に所属していた彼らは、もうまもなく退職し非労働者に次々とシフトしていく。このことで、団塊の世代より下の世代にかかる負担は飛躍的に増大することになるだろう。

¹ 実際には高齢者層は年齢を重ねるごとに序所に自然減していくため、人口ピラミッドで綺麗な逆ピラミッドとはならない。本論文で逆ピラミッドという言葉を用いるのはイメージを伝えるためである。

このように、少子高齢化は社会保障制度に大きな問題を発生させる。しかし、問題が発生するのが社会保障制度だけならばさほど大きな問題とは言えない。社会保障制度が少子高齢化に対応できるよう変わればいいだけの話だからである。そこでこの章では、少子高齢化のその他の弊害について考えてみたいと思う。

図 1

まず少子高齢化で人口構成はどのように変化するのだろうか。人口構成は現在のつぼ型からイメージ的には逆ピラミッド型へのシフトは免れず、団塊の世代が老後の只中であろう 10 年後には、逆ピラミッド型になっている。また、現在日本の人口は 1 億 2 7 0 0 万人ほどいるが、段階の世代が 8 0 歳という寿命を迎えるピークであろう 2 0 年後の 2 0 2 5 年には 1 億 2 0 0 0 万人前後になるといわれている。2 0 年後以降はさらに急速に人口は減少していく。なぜならば、人口という数値が大きく変わるのは自然減と自然増のギャップが大ききときだからである。少子化で子供が増える値の水準はかなり低いにもかかわらず自然減の水準が大きければ人口は急激に減少していく。現在まで少子化といわれながら人口が微増してきたのは、自然減の水準が低い自然増の水準よりも低かったためである。つまり、8 0 歳という寿命のピークを過ぎれば団塊の世代は自然減する水準は格段に上がり、人口はさらに減少していくと考えられる。



このように見ると、少子高齢化のもう 1 つの問題として、人口の永続的な減少という問題があることがわかる。出生数は年々減少し、逆ピラミッド型ゆえに自然減の水準は慢性的にその出生数の水準より低いわけだから、人口の減少は避けられない。

ただし、人口が減少すること自体について経済の側面から考えてみると、実は一概に悪いこととは言い切れない可能性が出てくる。世界には様々な人口の国があり、人口は必ずしも豊かさとは比例しない。すなわち、一人当たりで見るとそれなりに豊かな国もあるわけである。GDP が同じ水準で人口が多いならば、一人当たりは貧しいとすら言える。GDP 水準を保てれば、人口の推移自体は問題ないのではないか。

では人口が減少することから発生する問題点は何だろうか。人口の減少は労働力人口に「影響を与える」と考えられる。一概に人口と労働力が比例するとは言い切れないのは、そこに労働力率がからむからである。人口が減少しても全人口の中で働く人の割合が増えれば労働力が増える可能性も残されるわけである。しかしながら、それも特別な政策などの変化がなければ劇的な変化は見込まれず、分母として人口が減少すればほぼ労働力人口の減少を引き起こす。各世代に関して労働力率一定であると仮定するならば、人口の減少は労働力の減少に直結する。人口構成から考えても、労働市場への新規参入と労働からの撤退を比べれば撤退の方が多いたちは明らかである。推計によると、労働力は 2 0 年後には 4 4 0 0 万人から 5 0 0 万人も減少する。人口が 7 0 0 万人ほどしか減少しない 2 0 年の間に、労働力は 5 0 0 万人も減少するのである。少子高齢化によって、労働力人口は永続的に減少していく危険性ははらんでいる。

労働力「率」の減少という問題は前に触れたが労働力人口の水準自体の減少は果たしてどんな問題を引き起こすのか。これはマクロ経済学の生産関数 $Y = F(K, L)$ を考えてみればわかる。Y を総生産、K を資本とし、L を労働力とすると、L の低下は長期的な Y の水準自体の減少をも

たらず。労働者が減れば、GDP の水準が低下するということである。少子高齢化により人口が減少し、労働力が減少したならば、日本の GDP 水準が下がるということである。

しかし、またしても直面する問題として、GDP 水準が下がること自体は良くないことなのだろうか。先にも話に上ったように、人口が多いことが一概に良いとは言えないように、GDP が大きければよいわけではなく、やはり国民一人あたりの GDP を判断基準にするべきだという考えがある。

確かに GDP が低くとも豊かな国は他にも沢山あるわけだが、日本は高度成長期以来、経済大国として世界にポジショニングしてきた。経済において優位性、を見出せなくなったとき、日本はどのようにポジショニングするのだろうか。日本は中東などのように資源を持った国ではない以上、国際競争力を保つために経済成長には最も固執しなければならない国であるといえる。

また、日本政府は現在莫大な国債を抱えている。公債残高は 500 兆円にも及ぶ勢いで、GDP 比でみると、161%にもものぼる。この値は莫大である。そもそも公債発行は将来世代の税収増を意味するので、ただでさえ若年世代に負担がかかる上、今後ますます高齢化が進むにつれ、福祉関係の財政支出増大は不可避となる。このような状況では、残高減少はおろか、プライマリーバランスの維持すら危ういといえる。経済大国というポジショニング以前に日本の存続に関わる問題である。そのため GDP 水準の維持向上は必須であり、それには企業の投資など他要因も欠かせないわけだが、労働力人口の維持も大事な要因なのである。人口減少による弊害は大きい。

第2節 諸問題についての対策

前節で少子高齢化の二大弊害について述べたわけであるが、これだけ問題なのだからそれらについての対策が全く語られていないわけではない。

まず、労働力人口水準低下の問題についてもっとも有力な案と考えられるのは、移民政策である。生まれないならば、既に生まれてきている人間を移入しよう、という政策である。これならば労働人口の維持は確実に可能である。しかし、これには沢山の課題がある。

1つ目は言語の問題である。日本語は他の言語に比べ多少特殊であり、理解するのが難しい。言語そのものに興味を持った人には習得しがいのある言語かもしれないが、労働目的で受け入れた移民が皆日本語に興味を示すとは限らない。言語の障壁が1つ目である。

2つ目に、日本人の問題がある。日本は島国という特性上、他人種に対して過剰に反応する。それは肌の色に限ったことではないと思われる。今までほとんど日本人のみで成り立っていた社会にどのように移民を受け入れていくのか。高齢化の中で高齢者の賛同を得られるのだろうか。

3つ目に、日本人以外の問題がある。先ほど挙げたような財政、福祉など多岐にわたる問題を抱え、単民族国家である日本に自ら移住したいという人がいるだろうか。また、アメリカは多民族国家なので移住がしやすい上、世界のビジネスはアメリカを中心に回っている。英語が出来て優れた労働者はみなアメリカに旅立つ。日本への移住を望む外国人が日本の需要に見合っただけいるのだろうか。移民問題は日本側の一方的な欲求では達成されないということが重要なポイントである。

次に労働力率の問題について見てみる。労働力率を上げるということは、前節で少し触れたように、定められた全人口の中でいかに働く人を増やすかということである。これに対しては定年の延長もしくは廃止という政策が挙げられる。これの問題点は、老齢になってまで働かななくてはならないということである。企業の側からすれば元気のない高齢者を働かせなければならないわけだし、給与もそれなりの額を支給しなければならない。また労働者の側から見ても、年金給付の引き上げで、泣く泣く働かなければならなくなった高齢者の場合、老齢になって体力が衰えている中で労働を行うことは大変苦痛なことであると考えるのが妥当である。経験と知識を生かす

と言っても、それを持ち合わせた老人がどれほどいるのだろうか。若年労働者にとってみれば昇進の障壁となる可能性も増える。経済的側面から見ても、高齢者の労働効率が低く出てしまい、思ったほどGDPが伸びない可能性もある。ほとんど誰もが望まない状況な以上、最終手段であるといえるだろう。

労働力率の問題に対してのもう1つの政策は社会保障制度自体の改革である。これが政府の行った対策である。しかし年金問題についてみてみれば、財源的に賦課方式か積み立て方式かしか選択肢はなく、団塊の世代が定年を迎える今、積み立て方式へ変更することは困難を極める。また社会保障制度の維持の政策は先の選挙戦に見るように国民の批判を一斉に浴びるため実行にはなかなか移しにくい。日本人は損得にうるさいため、自分が損をする政策には敏感に選挙で反応する。年金問題では本来は長生きに対する保険であるのに、しきりに支払いと給付を比較する。日本の建設国債が減らせないことや、金融危機当初の公的資金注入反対もこれと似た事象である。高齢化が進む中で高齢者に不利な改革を実行するのは難解である。

ここまではそれぞれの対策について問題点を見てきたが、すべての問題に共通する大きな問題点がある。それは、どれも対処療法的政策で、根治的な政策ではないということである。少子高齢化の原因である少子に関してはどれも改善することが出来ない。やはり少子高齢化には治療的政策ではなく、予防的、もしくは根治的な政策が必要である。

私達は以上のようなプロセスを経て、少子高齢化の問題に対して、根本的な改善を図るような政策を考えるという方針に至った。根本的な改善とはすなわち少子化の改善、出生率の回復ということである。もちろん出生率を回復するだけで少子高齢化の問題が即座に解決するわけではない。しかし出生率の回復がなければ、他の少子高齢化に対しての政策は短期的景気回復のために費やされた財政政策と同じ羽目になる危険がある。他の対処的政策を講じる一方、根本的政策を行っていくことが、将来の安定した日本社会を創造することにつながる。このような考えのもと、本論文では少子化の根本的改善政策として、出生率の回復の政策を提言して行く。

第2章 出生率低下についての検証

日本の出生率は1.29となったが、人口を維持するための置換水準は2.07が必要であり、現在の日本の水準は大きく下回っている。日本において出生率低下と女性の社会進出はトレードオフの関係である。しかし、欧米の先進国ではトレードオフの関係は解消している。女性社会進出は世界的な流れであり、日本がこれを解消するのは急務である。

トレードオフを解消できない原因に出産・結婚の機会費用がある。現在の日本では女性は出産後、出世の道をあきらめ退職せざるを得ない場合が多い。そのため出産という選択が困難になっている。

女性退職の経済的弊害として、有能な女性が退職して働かずそれに劣る男性が働くという状態になり労働生産性を下げ、日本の経済成長を妨げるという重要な問題をも引き起こす可能性がある。

出産・育児により女性に生じるリスクを分散させる主体として現時点では国もしくは公共機関によるものが最も大きなウェイトを占めている要素である。

第1節 出生率の国際検証

冒頭でも述べたように、日本の出生率は1.29と発表された。このとき同時に都道府県別でも発表されている。次項表1は都道府県別の合計特殊出生率である（厚生労働省より発表）。人口を維持するための置換水準は2.07が必要であり、現在の日本の水準はそれを大きく下回っている。ただし、この点に関しては先進国では程度の違いはあれ、同じような問題は抱えている。ただし、先進国でも高く保っている国もあり、少しでも高く保つことが人口減少や少子高齢化の弊害を少しでも少なくすることにつながるのだから、日本も先進国の中でも高い水準であるといわれるようにならなければならないだろう。

東京が一番全国の中で低く、日本の出生率は東京の後を追って推移していると言われている。またもう少し大きく見れば、関東圏や、近畿圏の出生率が低い。逆に地方圏の出生率はやや高い。日本の出生率は近年急激に低下してきており、それは女性の社会進出と関係があるのではないかとされている。

実際日本の出生率が低下するにつれて、女性の社会進出は進んでいる。この二つは日本において両立できていないので、いわばトレードオフの関係である。このトレードオフについては実証するまでもないだろう。近年の出生率問題について議論がなされるときには必ず上がる問題である。女性がキャリアを積む上では出産・結婚は障壁であり、女性が出産をする上では仕事は障壁となってしまうのである。しかし、欧米の先進国ではこの点に関しては、トレードオフの関係は解消し、むしろ女性の社会進出率の高い国ほど、出生率が高いという関係になっている。

表 1

都道府県	平成 15 年	平成 14 年	都道府県	平成 15 年	平成 14 年
北海道	1.2	1.22	京都	1.15	1.17
青森	1.35	1.44	大阪	1.2	1.22
岩手	1.45	1.5	兵庫	1.25	1.29
宮城	1.27	1.31	奈良	1.18	1.21
秋田	1.31	1.37	和歌山	1.32	1.35
山形	1.49	1.54	鳥取	1.53	1.51
福島	1.54	1.57	島根	1.48	1.52
茨城	1.34	1.38	岡山	1.38	1.44
栃木	1.38	1.4	広島	1.34	1.34
群馬	1.38	1.41	山口	1.36	1.41
埼玉	1.21	1.23	徳島	1.32	1.36
千葉	1.2	1.24	香川	1.42	1.46
東京	1	1.02	愛媛	1.36	1.35
神奈川	1.21	1.22	高知	1.34	1.38
新潟	1.34	1.38	福岡	1.25	1.29
富山	1.35	1.41	佐賀	1.51	1.56
石川	1.38	1.37	長崎	1.45	1.48
福井	1.48	1.51	熊本	1.48	1.5
山梨	1.37	1.39	大分	1.41	1.42
長野	1.44	1.47	宮崎	1.5	1.56
岐阜	1.36	1.38	鹿児島	1.49	1.52
静岡	1.37	1.41	沖縄	1.72	1.76
愛知	1.32	1.34			
三重	1.35	1.4	全国	1.29	1.32

2002年度	合計特殊出生率	女性労働力率
イギリス	1.63	54.5
イタリア	1.26	35.5
スウェーデン	1.65	66.6
デンマーク	1.74	73.2
ドイツ	1.32	48
フィンランド	1.76	54.8
オーストラリア	1.75	54
ポルトガル	1.44	52.1
オランダ	1.54	62.9

合計特殊出生率については、ドイツ・ポルトガルは1996年次。オーストラリアは1999年次。

女性労働力率については、デンマーク・ポルトガルは1998年次。

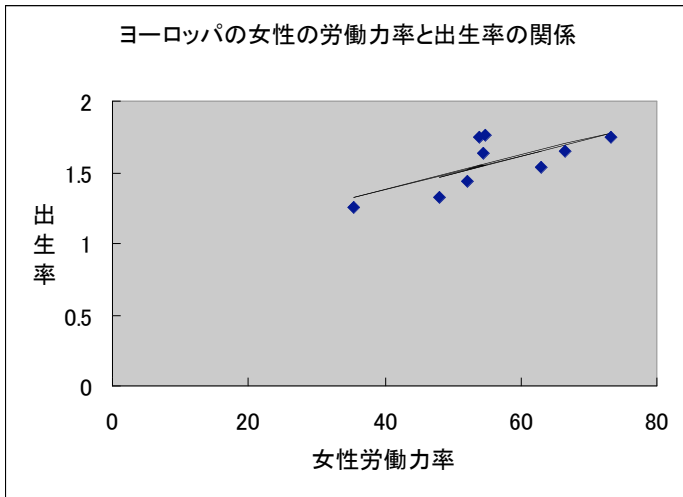


図 2

前項図 2 は主要先進国において女性の労働力率を説明変数、出生率を非説明変数として回帰した結果である。女性労働力率と出生率がヨーロッパではむしろ相関があることがわかる。

また、表 2 は 1977 年と 2002 年の北米、ヨーロッパ、オセアニアの主要国の十五歳以上の女性の経済活動率¹と出生率の比較である。

表 2

	1977	2002	上昇率
ノルウェー	20.8	59.2	284.6154
オランダ	19	53.9	283.6842
スペイン	13.4	33.7	251.4925
カナダ	28.4	59.5	209.507
オーストラリア	26.7	54.9	205.618
ベルギー	21.9	43.4	198.1735
スイス	32.1	57.6	179.4393
オーストリア	30.3	48.4	159.736
イタリア	25.4	35.8	140.9449
アメリカ	45.6	60.1	131.7982
ブルガリア	47.6	42.9	90.12605

ILO 国際労働統計年鑑より

	1977	1998	上昇率
アメリカ	1.83	2.06	112.5683
ノルウェー	1.76	1.81	102.8409
オランダ	1.59	1.63	102.5157
スイス	1.52	1.46	96.05263
カナダ	1.77	1.64	92.65537
ベルギー	1.73	1.59	91.90751
オーストラリア	2.04	1.82	89.21569
オーストリア	1.64	1.34	81.70732
ブルガリア	2.21	1.59	71.9457
イタリア	2.04	1.19	58.33333
スペイン	2.53	1.14	45.05929

UN の Demographic Yearbook より

個々の特徴についてみていくと、1977年時点では当時社会主義国であった国において女性の経済活動率が高く、それに対して資本主義国ではアメリカを除いて40%以下の低水準にある。2002年時点では旧社会主義国以外の国では女性の社会進出は大幅な上昇を示しているが、イタリアとスペインといった地中海沿岸の国々の上昇率は相対的に低めである。しかし全体的な傾向として旧来の資本主義国ではどの国でもこの二十五年間の間に顕著に女性の経済活動への進出が進んでいるということがいえる。

ヨーロッパでも60年代では女性労働力率と出生率に正の相関はなく、日本と同様、負の相関があったが、80年代以降、この関係は徐々に崩れ、今の正の相関関係にいたっている。現代の女性は高学歴化や権利の獲得により社会進出が進んでいるのが全世界的な流れであり、日本においてもこれを止めることは不可能であろう。ということは、逆に言えば、出生率の回復を図るためにはこのトレードオフの解消は急務ということになる。出生率を上げるためには、女性が社会進出しても出生率が代わりに下がらないようにする必要があるということである。

¹ 経済活動率は15歳以上人口に占める労働に携わっている人の割合

第2節 出生率と女性の機会費用

では、日本はなぜこのトレードオフを解消できないのだろうか。女性が社会進出するにつれて出生率が下がるということは、働きながら子供を生むことが困難になりつつあるということである。すなわち、仕事と出産の両立が出来ないということである。そこで、日本の女性の年代別労働力率についてみてみた。

次項図3をみると、女性が出産する年齢層で労働力率が低下している。これは女性が出産するときは職場を離れている、ということが出来る。

図3

また、出産年齢で職場を離れるだけでなく、その後労働力率が再び上昇に転じていることも注目すべき点である。この労働力率の変化は日本独特であり、M字型といわれている。

図3

また、下の図4は男女別平均所得である。20歳～24歳の年齢層までは男女の所得の伸びは同程度だが、その後男女で大きな差が見られる。男性のこの所得の伸びは年功序列制度を証明していると言え、逆に言えば、女性は年功序列制度の蚊帳の外にあるといえる。男女年齢層別の所得統計では一部の女性は男性と変わらぬ所得を得ており、性別だけによる所得の伸びに関

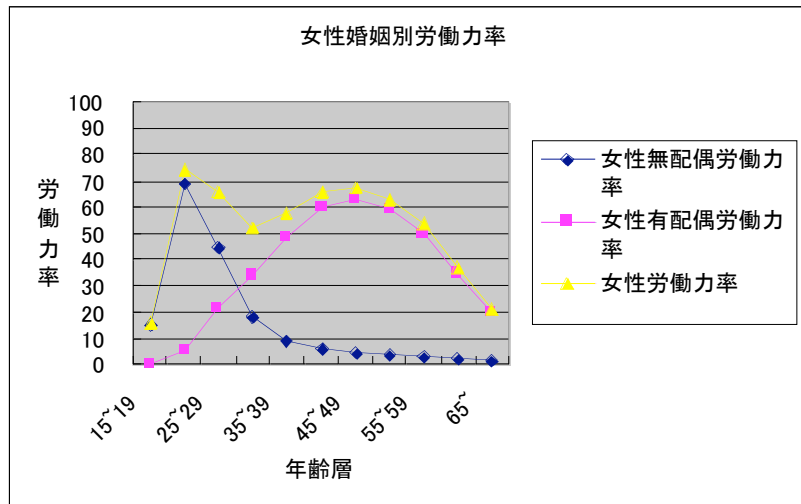
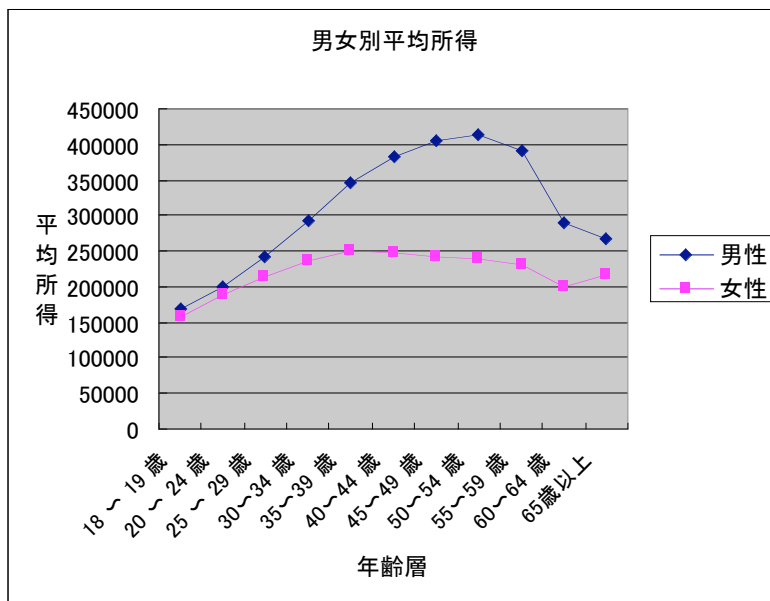


図4



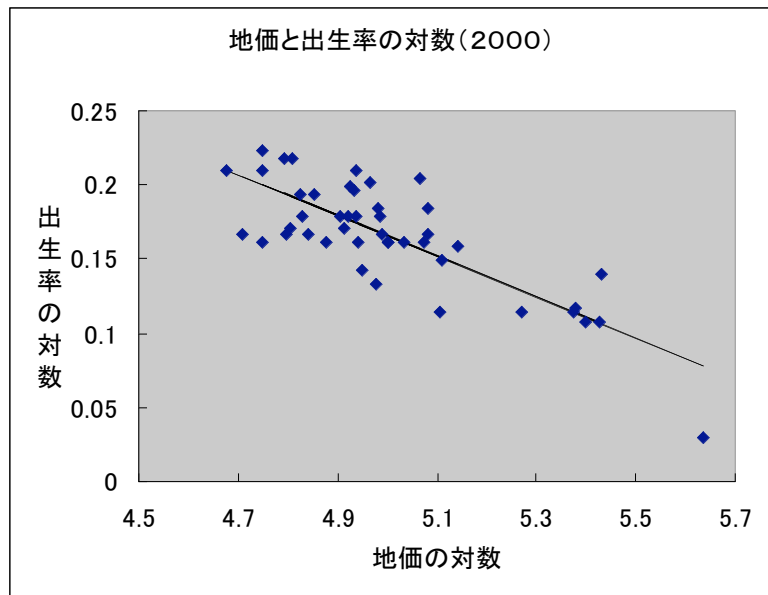
する制限がないとすると、この多くの女性の所得の停滞は、育児による退職をした後パートタイム労働にしか復帰できないことに起因していると考えられる。すなわち、女性は出産することを選択するならば、その後の出世の道をあきらめ、退職せざるを得ないということである。出産するときに、その後の所得を失っていると言い換えることができ、このことは出産の機会費用が大きいということが出来る。そう考えると、出生率の低下の一要因として

晩婚化も言われているが、これは正規雇用での労働の期間を延ばし、出産に関わる機会費用を少しでも減らそうという、女性の合理的行動によるものであるということが言えるであろう。

また、近年は特に都市部では核家族化が進行しているため、かつてのように母親が仕事に出ても子供の祖母が子育てするということはあまり期待できなくなっている。日本経済新聞(2004年11月9日)には「予定する子供の数が、希望よりも少ない夫婦にその理由を聞くと、トップにあがるのは『子育てや教育にお金がかかりすぎる』(出生動向基本調査)」とあるように子育てにかつてよりも多くの費用がかかり、やはり子供を複数育てるためにはより多くの家計所得が必要であるということもいえるようだ。しかしだからといって男性の所得増を望むのは現実的ではないので、共働きか出産人数を減らすということになるのである。これは、出産による退社が将来所得を失うという機会費用の側面と同じコインの表と裏である。機会費用という合理的行動の以前に家計の制約により、共働きをするか出産人数を抑えるしか選択肢がないのである。

図 5

また、女性の機会費用という面では、出産だけではなく婚姻にも存在している。日本の場合結婚には挙式や披露宴に多大な出費が伴う事情がある。婚姻に関する費用は法的には無料であるが、現実的には多額なのである。この婚姻という事象においても、出生率と関連がある変数を探ってみた。結婚する際には両者の協働の居住場所として持ち家、もしくはマンションを所有する。その際、地価が安ければより広い物件をより安く得ることが出来る



いえる。そこで、日本の都道府県別で、地価と出生率の関係を見てみた。それが上の図 5 である。ここでは対数を取った。これは、出生率と地価が線形の関係ではなく、反比例する関係であるという分析である (t 値は -8.837)。これをみると、やはり地価が上昇するほど出生率が減少する傾向があり、やはり結婚によって生じる費用が出生率に影響を与えているといえる。

以上見てきたように、現在の日本の晩婚化や出産への抵抗にはその背景に多額の機会費用がかかることが挙げられ、結婚及び出産に際して退職を避けられない事情、その後職場復帰したとしても多くの所得を見込むことが出来ないことが機会費用をより多くしているのではないだろうか。

第3節 機会費用の経済的弊害

前節でみたように、女性の出産を妨げているのは出産・婚姻を機に退職する際に生じる機会費用が近年高まったことであるが、出産・婚姻の際に退職せざるを得ない理由とその弊害についてこの章では考察してみたい。

しかし、その理由について検証する前に、そもそも出産の機会費用が上がった背景についてみてみたい。女性が退職する際に生じる機会費用が上昇した理由には、昔に比べ、能力や権利の面で女性が男性に近づいてきたということがある。そのことで、労働市場での女性の位置づけの変化が起きて女性が労働し続けることで得られる期待所得が増加したため、結果女性にとって退職という行動によって生じる機会費用が不可避免的に増加してしまったわけである。

能力の面では女性の高学歴化が進み、学力という尺度では男性と遜色ない能力があることが示されてきている。権利の面に関しても男女雇用機会均等法ができ、男性と同等の労働権利を得た。このような変化が生じていることは疑いようもないにも関わらず、今現在多くの女性が途中退職をしていることを考えると、これはマクロ的視点から見れば、有能な女性が働かずそれに劣る男性が働くという状態になっているということを示し、日本全体の労働生産性を下げ、日本のさらなる経済成長を妨げるという重要な問題をも引き起こしている可能性を示しているのである。それでは、能力や権利の面で女性が男性に近づきつつあるにも関わらず、有能な女性すらも退職すること余儀なくされている根本の原因はなんだろうか。それは女性の就労に障壁が存在するがゆえであると考えられる。それは潜在的な意識であったり慣習であったり、はたまた日本の制度そのものである。例えば潜在的な意識であれば、女性は労働能力に欠けているという旧来のイメージであるし、慣習であれば、女性の中途退職という今までの常識とそれを見越した上で企業が採用するとき女性の枠が少なくなってしまうことである。しかし、最たるものはやはり制度であろう。3章で見た女性の社会進出が遅れている国の特徴として福祉制度の充実度の低さも指摘できるからである。すなわち、女性が仕事をしながらでも子供を育てていくことができるという制度の整備の遅れである。先ほどみた各国比較の中で1977年時点において資本主義国だった国のなかで女性の経済活動率の上昇率が低かった国はアメリカ、イタリア、スペインである。しかしその中でもアメリカは1977年においても2002年においても比較的高水準であるがイタリア、スペインはどちらにおいても低水準である。

表3

イギリス	法廷出産給付：(母親)最初の6週間—平均給与の90% その後20週間—週100ポンド(19588円) さらに無給ながら26週間の延長可 (父親)出生から2ヶ月以内ならば2週間の有給休暇あり
ドイツ	出産手当金：産前6週間、産後8週間—平均給与の100% 育児手当：最初の6ヶ月—月600マルク その後18ヶ月—配偶者を含む所得額に応じ逓減
フランス	出産手当：産前6週間、産後10週間—平均所得の84% 養育親手当：子が3歳に達するまで(但し、3子以上のみ) —月2,765フラン 父親：子供の誕生後11日間の有給休暇 補償なしながら元の職場への復帰を約束された三年間の休業あり
イタリア	強制出産休暇：産前2ヶ月、産後3ヶ月—50万リラ(36350円)
スウェーデン	両親保険：(出産)産前産後6週間—平均給与の90% (育児)子が8歳に達するまで 最初の390日—平均給与の80% その後90日—最低1日60クローネ(916円)
日本	母性給付：産前6週間、産後8週間—平均給与の60%

総合研究開発機構 1994年と世界の社会福祉年鑑 2003より作成

上の表3はヨーロッパおよび日本の主要先進国の出産及び育児手当制度の比較であるが、出生率と女性の経済活動率の低い日本とイタリアの充実度の低さが顕著に見て取れる。これはこの二

つの国では女性が働き続ける際の負担を国が受け持ってくれる度合いが少ないということの意味し、また女性への出産及び育児の負担の集中度が高いことを意味する。出生率や女性の経済活動率が低い国々ではやはり子育てによる負担の分散の度合いが低いことが指摘できるのである。

これらの国では出産や育児の際に生じる負担が女性に集中してしまっているということであり、このことは女性が社会進出する際に出産および育児のしにくさが妨げになっていることの何よりも証拠である。出産がしにくいということは、逆に子供ができると子供を育てなければならぬので、今までのように女性が子育てのほとんどを行うのであれば、女性の労働にはかなりの障害が生じることになるといえる。現在のように男性の所得だけで複数人の子供を育てることができず、また男女の権利面での平等や学歴に代表される能力面での差が縮まったような社会では、女性の多くが退職することによって子育てに専念するというのはやはり非合理的なことであると言える。

この面について日本での大きな改善は欠かせないだろう。いずれにしても、社会進出したい女性を妨げている現状は経済的にみても人道的にみても合理性にかけると言わざるを得ない。

第4節 リスクについて

現行の慣習や制度においては子育てに関わる多くのことはまだまだ女性が行う傾向が強いことは前節で触れた。就業後の女性にとって、就業し続けることにおける最大の関門はやはり出産なのである。しかし、子育てには様々なリスクや損害が存在し、それらを女性にばかり背負わせるのは問題なのではないだろうか。男女の能力や権利の差がほぼなくなったといえる今となってはリスクも損害も女性にばかり集中させず、やはり均等に分散させねばならないのが道理である。そしてこのリスクと損害を分担すべき他の対象は、男性はもちろん女性の雇用者たる企業、そして国もその例外としてはならないだろう。

男性が負担を引き受ける例としてはスウェーデンの例がある、これは育児休暇を男性側もとるようにして両親が共に子育てをしていくというスタンスである。

それに対し企業が負担を引き受ける例はアメリカやヨーロッパの企業によくみられる企業内託児所といわれるものである。

そして現在主流なのはやはり国による補助である。国は法律の制定などで男性側や企業側にも働きかけられるという面で最も大事な主体であるといえる。

しかし一方ではこのように多くの主体にとって負担となっているものをサービスとして成り立たせているものもある。その代表は保育サービスであるが、保育サービスは若い夫婦に対し低料金でサービスを提供する必要から多額の補助金に頼らなければ必要とされているサービスを低料金で提供することができないという事情がある。つまり現代的な形態での保育所サービスはやはり公的機関による供給、もしくは補助金に頼るという意味での間接的な公共サービスであるといえる。このことから出産・育児により女性に生じる負担を分散させる主体として現時点では国もしくは公共機関によるものが最も大きなウェイトを占めている要素であるといえる。次の章ではこの保育の現状についてみてみる。

第3章 保育の現状について

現在子供が義務教育に入る就学年齢まで通うのは幼稚園と保育所を含む保育施設である。保育所は厚生労働省管轄の福祉施設で入所条件があり、家庭で保育を受けられない子供が通う。0歳から預かることが出来る場合もあり、保育料は保護者の納税額で累進的に決まる。幼稚園は文部科学省管轄で、対象は満三歳以上の子供である。

保育所の需要は高まっていて保護者が子供を保育所に預けたくても保育所がなかったり、サービスや開所時間がユーザーのニーズに合っていないかったりという状況にある。

現在待機児童数は2万人程度と算出されている。しかし、待機児童と認知されていない潜在待機児童数はもっといるのではないかと考え、私たちは潜在的な待機児童数を測定した。潜在待機児童数を、保育児童数・共働き家庭数・年間第一子児童数から求めた。潜在待機児童数は537,000人となった。

第1節 幼稚園と保育所の現状

前章で女性のリスクの分散をはかるためには、男性のみならず、企業や国もリスクを負っていかねばならないことを述べ、特に国がリスクを請け負う形として保育サービスがあることを述べた。ところで、現在子供が義務教育に入る就学年齢まで通うのは幼稚園と保育所を含む保育施設である。この節ではその幼稚園と保育所の現状について考察したいと思う。

第1項 幼稚園の現状

幼稚園とは「学校教育法による学校の一。満三歳から小学校入学までの幼児のための教育機関。心身の発達をはかり、集団生活に慣れさせることを目的とする。」(大辞泉)とされている。文部科学省の管轄となっており学校教育法に基づく学校だが義務制ではない。対象は満三歳以上の子供で、学年単位で一～三年の教育機関。一日四時間の教育を基本としている。

第2項 保育所の現状

保育所とは「児童福祉法による児童福祉施設の一。保護者が労働・疾病などのために保育できない学齢以前の乳幼児を、保護者の委託を受けて保育する施設。」(大辞泉)とされており、厚生労働省の管轄である。保護者が保育できない児童を預かることが目的なので、入所条件が設けられていて審査がある。「保育に欠ける児童」とであると認定されねば入所することもできない。例えば、専業主婦で子供の世話は出来るが、社会勉強の為に子供を保育所に入れるということは現在のところ不可能である。保育料は保護者の納める納税額によって累進的に決まる。一般的に保

育所とは認可保育所のことを言い、認可保育所とは国の設置基準を満たして保育所として認められた施設のことをいう。また基準を満たしていないが、ベビーホテル、乳児一時預かり所のような保育施設も存在する。

認可保育所は自治体から補助金を給付され、自治体ごとに保育料体系を決められており、補助金を給付されない認可外保育所と保育料は大きな開きがある。またサービスに関しても認可保育所は原則 8 時間保育を基本としており、両親が正社員であったならば労働時間と通勤時間を足したものが多くの場合 8 時間を超えてしまうため、このような人に対するサービスには向かない。

認可保育所が、働く女性で勤務・通勤時間中の子供の保育を必要としている人のニーズに応えていない状況への対策として、東京都では認証保育所制度という独自の制度を最近始めた。認証保育所制度は、従来の保育所の設置基準を緩和し設置を容易にし、かつ、1 3 時間以上の保育を義務付けるなどユーザーのニーズに対応できるように設けた制度である。認証保育所には、駅前に設置することを基本とし、大都市特有のニーズに応える A 型認証保育所と、保育室制度からの移行を基本とし、小規模の保育所からなる B 型認証保育所がある。下に認証保育所の特徴と、認可保育所の違いを載せた。

表 4

認証保育所
<ul style="list-style-type: none"> ●全施設で 0 歳児からお預かりします。 ●全施設において 1 3 時間の開所を基本とします。 ●都が設置を認証し、実施主体である区市町村とともに指導します。 ●保育所についての重要事項を随時情報提供します。 ●情報公開によりニーズにあった保育所が選べます。 ●利用者と保育所が直接利用契約できます。 ●料金は上限を決めます。 ●都独自の基準を設定し、適切な保育水準を確保します。

東京都認証保育所協会 HP より引用

表5

	認可保育所	認証保育所
定員・ 対象年齢	・認可保育所の定員は20人以上です。	・認証保育所 A 型は駅前に設置することを基本とし、大都市特有の多様なニーズに応えます。(定員20人～120人、うち0歳～2歳を1/2以上) B型は、保育室制度からの移行を中心とし、小規模で家庭的な保育を目指します。(定員6人～29人、0歳～2歳)
0歳児保育	・0歳児枠がない保育所があります。	・0歳児保育を必ず実施していただくことにより、都民のニーズに応えます。
基準面積	・0歳児・1歳児の一人当たりの基準面積が3.3m ² 必要です。	・弾力基準として0歳児・1歳児の一人当たり基準面積を2.5m ² まで緩和します。
保育料	・区市町村が徴収します。	・認証保育所が徴収します。なお、料金は認証保育所で自由に設定できます。(上限あり)
申込方法	・区市町村に申込みます。	・利用について認証保育所と保護者の間で直接契約をしていただきます。
改修経費 の補助	・株式会社を対象とする補助制度はありません。	・A 型のうち駅の改札口から徒歩5分以内のものについて、改修経費を補助します。
開所時間	・11時間を基本としています。	・すべての保育所に13時間以上の開所を義務づけています。これにより、二重保育の解消につながります。
サービス 内容の 説明	・サービス内容についての説明義務は特に定めていません。	・各認証保育所で、契約時に保護者へ「重要事項説明書」を渡し、サービスの内容や施設の概要、事業者の概要などを説明することを義務づけます。
	認可保育所	認証保育所

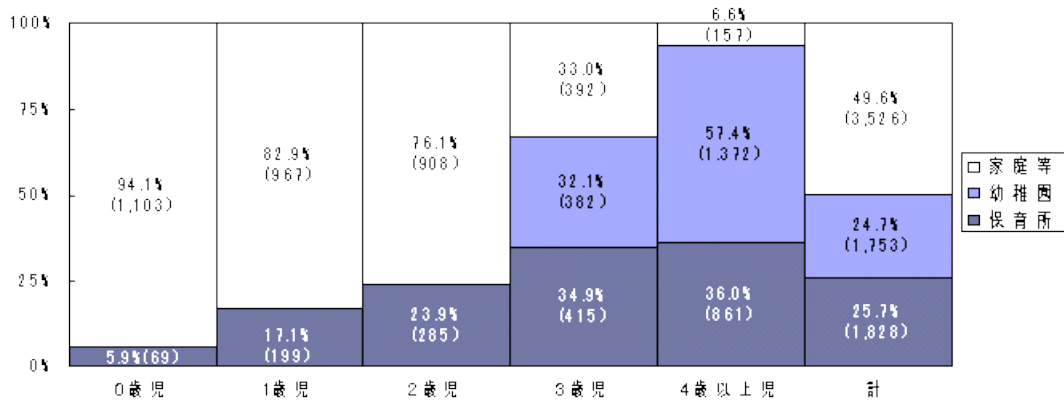
東京都ホームページ参照

http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/press_reles/2001/pr0508.htm

第3項 入所者数

実際に0歳から6歳の児童の内、どれくらいの割合の児童が保育所、幼稚園(3歳から)に通うのだろうか。下の図6にみられるように、0歳子供の内保育所に通うのは6%。1歳児では17%。2歳児が24%、3歳児では35%が保育所、32%が幼稚園、33%がその他。4歳児以上では保育所が36%、幼稚園が57%、9%がその他となっている。

図6 就学前児童の居場所



(注) ()内は児童数 単位：千人

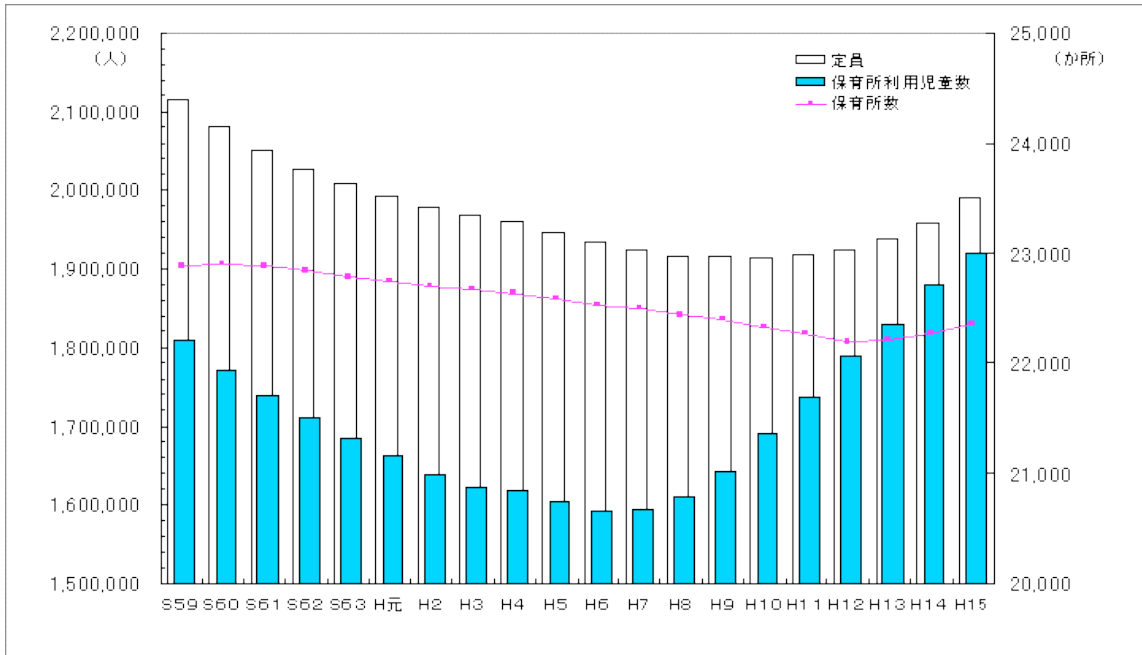
厚生労働省ホームページ参照

http://www.jil.go.jp/kisya/kkinjkatei/20011227_01_kj/20011227_01_kj_hyou2.html

図6を見ても見てわかるように、0歳～2歳の子供で保育所に入っているのは2割に満たない。3歳以上の子供も3割台である。それにも関わらず潜在待機児童数は増加している。図7は厚生労働省のデータである。保育所数は増加していないのに、待機児童数は増加している。つまり、保育所の需要が高まっていて保護者が子供を保育所に預けたくても保育所がなかったり、サービスや開所時間がユーザーのニーズに合っていないかったりといった状況にある。

また、近年東京都で幼稚園や保育所に通っている子供の数は図8のような推移となっている。

図7 保育所利用児童数等の状況



厚生労働省ホームページ参照：<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/08/h0819-3.html>

図8

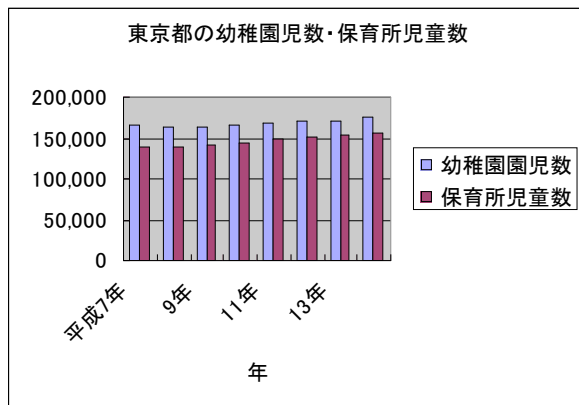


表6

	平成7年	8年	9年	10年	11年	12年	13年	14年
幼稚園園児数	165358	164185	163932	166785	168779	170867	171000	175600
保育所児童数	137940	139728	142104	144759	147761	150402	153115	156418

東京都ホームページ参照：<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/ssihyou/ss03qa3133.xls>

第2節 潜在待機児童数の試算

現在日本では出生率の改善のために保育所の拡充がさげばれている一方で、現在待機児童数は2万人程度と算出されており、この数字はさほど多いとは言えない。しかし、待機児童と認知さ

れていない潜在待機児童数はもっているのではないかと考え、私たちは潜在的な待機児童数を測定した。

表7

総務庁統計局の調べでは、95年現在、夫婦のいる一般世帯は28,685,000世帯。うち6歳未満の子供がいる世帯の総数は5,093,000世帯であり、核家族で6歳未満の子供ありという世帯のうち共働きの世帯は1,059,000世帯である。

出産順位別平均出産年齢(1995年)

第一子	第二子	第三子	第四子	第五子以降
27.76歳	30.01歳	32.16歳	33.97歳	35.75歳

国立社会保障・人口問題研究所算出

出生順位別出生率(1995年)

第一子	第二子	第三子	第四子	第五子以降
47.8%	36.1%	13.2%	2.3%	0.6%

厚生省統計情報部『人口動態統計』

そして、1,678,866

人の子供が保育所に通っている。第一子出産平均年齢が27.76で、第二子が30.01、第三子が32.16、第四子が33.97、第五子以降が35.75であり、出生総数のうち第一子の割合が47.8%、第二子が36.1%、第三子が13.2%、第四子が2.3%、第五子が0.6%である。5歳未満の子供を保育所に預けるとして、4人の子供を同時に預けるとは考えにくいので、3人まで同時に預けると仮定する。

表8

このとき
全事象は1
人以上子供
を預けてい
る世帯にな
るので、こ

共働きでかつ6歳未満の子供を持つ世帯について(1995年)

	総数	子供を預けている	子供を預けてない
世帯数	106万	(1)	(2)
児童数		168万	(3)

(1)80万
(2)26万
(3)54万

総務庁統計局『国勢調査報告』より

れが2人子供を預けている世帯と3人預けている世帯を包含する。また上の出生総数の形態が持続すると仮定すると、全子供数に対する世帯数は47.8%となる。これがおよそ802,500世帯となり、共働きで6歳未満の子供がいる世帯から共働きで6歳未満の子供がいて、かつ保育所に子供を預けている世帯数を引いたら潜在待機世帯数は256,500世帯となり、潜在待機児童数は537,000人となる。全国基準での単純な試算ではあるが、現在の保育所数がいかに少ないか、また、現在の保育制度がいかに潜在的な待機児童数を抑え付けているかが露になった。やはり国が行う保育サービスは改善を行う必要があるのである。次の章では、今までの論理展開を踏まえた上で、どのような保育サービスを目指せばよいのかについて示し、それについて説明していこうと思う。

第4章 政策提言

提言内容としては、出産に関わるリスクを様々な事象に分散し、それが常態となることを目指す。1つが義務教育を下方へ延長することであり、その際に保育サービスをオプションとして選択することが可能にする。もう1つがその義務教育以前の年齢での保育サービスの充実であり、また、入所条件の撤廃を行う。これにより、保育士に保育を委託するという選択にためらいを感じることがないようにする。これら2つをまとめて保育所と幼稚園の一元化と称し、下方へ延長した義務教育は元来の幼稚園の施設を使用し、その義務教育における呼称を我々は仮に幼児学校と呼ぶ。3つ目は、乳児の子育てを保育士への委託することに倫理的な問題を感じる家庭を想定し、生後1年間の育児休暇を会社に対して法的に義務化する。このことで、子供との時間を十分に取りたい家庭は休暇を取ることが可能にする。

これらの内容が、我々が本論文で述べたい政策の要旨である。

第1節 政策内容

我々の政策内容は以下の通り。

1. 保育所はすべて公営にし、保育所の設置基準を緩和して、保育所数を増やす。
2. 義務教育を下方へ延長する。その追加分を「幼児学校」とし、3歳から6歳まで児童が義務教育として通う。施設としては幼稚園の施設をそのまま用いて良いが、幼児学校は幼稚園の今までの機能に加え、保育を必要とする児童には幼児学校の教育の時間外に保育サービスをオプションとして設置しなければならない。また義務教育の低下に伴い、旧来の保育所は3歳までとする。このことを我々は保育所と幼稚園の一元化と呼ぶ。
3. 出産・育児手当の企業側に対する法的な義務化。

である。ポイントは「公営」、「設置基準の緩和」、「保育所を増やす」、「義務教育の延長」、「幼児学校の保育サービス」、「出産・育児手当の法的な義務化」。以下この章では、ここで挙げた政策内容について詳しく説明していく。

第2節 公営保育所の理由

第1項 公営を唱える理論的背景

近年政府事業を民間企業に委託することが政府事業のかなり広範な分野にわたって行われており、保育事業にあっても例外ではない。その背景には対GDP比16.1%といわれる財政赤字の影響があるように思われる。

それではなぜ政府が民営化を推進しているのかということだが、民営化の一つの形態として PFI 事業があげられる。PFI (Private Finance Initiative) とは有斐閣の経済辞典によると「道路・橋りょう・高齢者施設など従来は政府が一般税収など公的資金を税源に整備してきた社会資本について、その設計、資金調達、建設、運営などをできる限り民間企業にゆだねることで、社会資本の領域にも市場メカニズムを導入し効率化を意図する制度である」とある、また内閣府のパンフレットによると「従来、国や地方公共団体が自らすべて行っていた公共施設などの設計、建設、維持管理・運営等に、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用する手法のこと」とある。言い換えると本来公的機関が行っていたサービスに効率的な競争原理を導入しようという動きであると言えるであろう。

民間機関の運営の方が公的機関による運営よりも合理的であるというのはもはや自明の理であるように思われるが、事業を民営で行うことが存在する一方で公営という形態で事業を行うということが存在するということが何かしらのメリットが公営にも存在するからに他ならない。

それでは公営のメリットとはどのようなものかということだが、効率性の観点では民営に劣るのは事実であろう。ではいかなる場合に公営で事業が行われるのかであるが、よく知られているのは費用逓減産業や公共財の場合であろう。いずれの場合も市場機構が働かないのであるが、この二つには性質としてはかなりの違いがある。費用逓減産業は固定費用が膨大であるために平均費用曲線と限界費用曲線が右下がりの曲線になってしまい損益分岐点も操業停止点も存在しないため自然独占が起こるケースである。公共財の方はその財に非競争性と非排除性がある場合であり、特にこの両方を満たす場合を純公共財というが、この場合はリンダール均衡という純市場機構を通じて理論上はパレート効率的な配分が実現されることが知られている。費用逓減産業はパレート効率的な配分の不可能性、公共財はパレート効率性の成立の現実的な困難性によりミクロ経済学上は市場の失敗として扱われてしまっている。しかし世の中に存在する費用逓減産業や公共財は人々の生活に必要なことから存在しているのであって、長期的な経済を考えたときにももちろんそのような産業が成長するに越したことはないのである。

しかし、市場原理についてここで改めて考えてみると、市場原理は多くの要素を所与と置いたときに限定された合理化であるといえるのではないだろうか。つまり公共財だとか固定費用の大きな産業の初期段階においては市場原理に頼っていたら供給はできないが、必須であったり、あったら便利であったりする財というのは多く存在する。その中でも費用逓減産業などは平均費用曲線が右下がりになってしまう背景には固定費用があまりにも多いということが挙げられることを上で触れたが、裏を返せば横軸の Y が十分に上昇すれば平均費用曲線及び限界費用曲線の極小点が見えてくるのであり、それによってパレート効率的な配分が実現される可能性があるのである。

その一つの例として鉄道が挙げられる。現在は鉄道敷設当初より確実に鉄道の利用客は増えて来ており、それによって当初実現不可能であった損益分岐点の存在する点まで供給を上げることができるのである。その理由であるが、具体的な例を挙げると例えば鉄道敷設の時点では駅を建設しても需要が小さいので短期の利益を考慮しても駅を建設することはない。しかし実際は駅を建設することによってその周辺を開発し、そこで生み出された都市に人々が住むことになりその駅の周辺の人口が一定の水準を超えると平均費用の最低点が求められる水準に達するのである。この例は長期的な供給の増加に後から需要が追いついてくる現象だといえるのではないだろうか。

第2項 長期的供給による需要創出

実は前項のようなことが保育所にも言えるのではないかと考える。つまり現在は専業主婦になる女性がまだまだ多いため保育所に対するニーズは大きくない。内閣府の「平成14年度版男女共同参画白書」の女性労働力率の先進国間の各国比較で見ると日本が48.5%であり、イタリアの35.5%、スペインの39.7%、ドイツの48.0%に続き労働力率が低い、これら

の国はいずれも出生率が低い国であり、出生率の高いスウェーデンは66.6%、ノルウェーは68.5%、アメリカは59.9%、イギリスは54.5%となっているように日本の女性の労働力率は相対的に高くないといえる。また近年女性の年齢階級別労働力率の30歳代前半を谷とするM字型曲線が問題(内閣府[2003])となっているのは多くの女性が仕事をやめ、専業主婦になっている何よりもの証拠ではないか。ここで保育所を供給し、出産と仕事の両立をしやすくすれば、そのことが女性の社会進出を促進し現在より多くの女性が社会進出することにより仕事をしている間子育てをできないことから保育所に対する需要も徐々に増えてくるのであろう。需要の増加は部分的に平均費用の低下をもたらす。このことはつまり供給の増加に遅れて需要が追いつくという現象が起きることにより長期的には保育所産業において一部の投入要素において規模の経済性により価格が低下することや、ある種の生産性の向上により市場原理が成立する可能性があることを意味する。

保育所の増設が需要を生み出すとはいっても社会制度の変遷を通じて徐々に需要が増加するものであるから、現在の財政政策である建設投資のように公共投資に対して直ちに反応するわけではない。建設業界にとって民間需要と政府需要を足し合わせたものが総需要である。長年政府需要が公共投資としてかなり大きくなっていて、一方では財政支出を減らすことが増やすことに比べ困難であるという問題に直面した。これは裁量的な財政支出を許さないということであり、あたかも政府需要が長期的に高い水準で存在するかのような印象を建設業者に与えてしまったように思われる。

また、一方では保育所の供給が労働供給を生み出すという側面にも注目したい。女性が出産と仕事を両立することによって生じる新たな労働供給を保育所の雇用で一部受容することができるのだ。

第3項 公共事業的な側面

ここでフリードマン(Friedman[1957])の恒常所得仮説を応用する、この恒常所得仮説によると $C = Y^P$ という式で表されるように消費は恒常所得により決定されているということになる。またこのときある期の所得は $Y = Y^P + Y^T$ というように変動所得と恒常所得に分けられる。この考えは企業の行動にも応用できるものであると思うので今回はこれをある企業の設備投資行動に置き換えて考えてみる。つまりCを設備投資のIに置き換えてYをそれぞれ企業所得としたら、政府支出が本来的に裁量的なものであれば企業にとっては変動所得にあたるはずである。しかし上で述べた財政支出の性質から政府支出が減らないので恒常所得であるかのように企業に判断させることになる。これによりIを上昇させ、企業の規模を民間需要ベースで考えたら大きすぎるものになり、政府支出なしでは産業自体が成り立たなくなってしまうということがいえる。

公共事業投資にはこのような危険がはらんでいるのだが、保育所の供給に関してはそのような危険はない。その理由としては保育所の供給が女性の社会進出を促す効果を持っているからである。これは、現在の日本で女性が出産後働きにくいという状況を緩和することで、現在より多くの女性が社会進出をすればあるとき公共支出を抑えても建設業界で起こったようなことは起きない。この二つの違いは公共支出がその業界にとって需要になったか供給になったかという違いによる。長期に公共投資が保育所の供給面に働きかけることが、女性の行動選択の変化に働きかけるのである。

第4項 民営の拡充に偏った保育所供給

現在保育所制度は認可保育所と認可外保育施設に分けられるのだが、認可保育所は公立および私立の保育所をさすのに対し、認可外保育施設は自治体の助成施設、駅型保育所、事業所内保育所、ベビーホテルなどをさす。昨今の財政難の影響や公共サービスの非効率性への批判からの影

響か認可外保育所の諸形態のなかで現在の都市部での需要過剰を解消しようという流れが主流であるように思われる。しかしこれからはこの認可保育所というカテゴリーは現実的ではないように思われる。つまりやはり女性が働こうとしたときには現在の原則 8 時間とされている保育時間は現実的に厳しいように思われる。

また、認可保育所と認可外保育施設の最も大きな違いは助成金にある。保育という分野は労働集約的で大変費用のかかる分野であるのだが、認可保育所は様々な規制を課されると同時に多くの補助金を受けている。清水谷・野口（2004、251 ページ）は「公立保育所や私立認可保育所の保育料が非常に低く設定されているために、需要がそうした保育所に集中している。そのため、特に2000年以後株式会社の参入を認めるなど規制緩和が進んだにもかかわらず、そのメリットが利用者にきちんと還元されているとは言えない。」と指摘している。しかし、株式会社が参入しやすいようにと保育料を上げるにしても、その場合に株式会社に補助金を出さないのであれば本来安い保育量で済んでいる認可保育所に対する補助金を大幅に減らすことをしなければならなくなる。これでは若い夫婦が必要とするサービスに大変な支出が伴うことになってしまうのでなおさら出生率が低下する要因になりかねない。現在必要とされているのは低負担で確実に乳幼児に受けさせることのできるサービスであるので、競争原理の導入と民間企業による保育所供給の増加のために保育料の過度の増加を招くことになってしまう。

もちろん公的機関の政策として現在のように非効率化した公共事業を効率化するのも必要であるが、市場で件と扱われる諸制度をより合理的なものにしていくということも必要なのである。このとき順番としては後者が先で前者が後に行われるべきである。保育所であれば現在女性の社会進出が阻害されている状況では保育所を拡充し女性の社会進出がある水準まで進んでから民営の奨励による効率化を行うべきである。

民間企業が市場に参入する場合、その市場が完全競争市場であったならば代表的企業が損益分岐点を超えていないと新規参入は起きない。保育所はその性質上なかなか損益分岐点を越えるということは難しい。またサービスそのものを見たときにも、女性の社会進出の際には現在のような 8 時間を原則とした保育サービスでは足りない。住宅地からの通勤を考えると、事実上多くの正社員が一日に 8 時間以上の時間を勤務に要することは容易に伺える。これでは消費者のニーズを満たせない。このように消費者のニーズを満たさないサービスを提供した場合、需要が一向に上昇しないので、結果そのサービスは提供されないことになる。

このようなことを踏まえて現在供給が必要とされているサービスを考えたいと思う。場所としては仕事に行くときに便利な場所に保育所が設置してあるのが望ましい。つまり小さな子供を持つ女性の家から近いもしくは通勤の際の通り道にあることが望ましい。場合分けすると①住宅地の中②駅の近く③仕事場の近くという三つに分けられるであろう、しかし③に関してはフレックスタイム制などを取り入れている職場ならよいが、通常の朝 9 時から仕事が始まる場合は通勤ラッシュの時間と重なってしまうので小さい子供を職場まで連れて行くのは困難のように思われる。また職場の近くというのは大企業であれば企業内に託児所を設置することもありえる。また②についてだが、これは住宅街に設置するよりも多くの子供が集まるという観点から最も望ましい形態であると思われるが、駅前に設置することは同時にコストもかかる。のちに民間参入を考える際にも賃料の高さが足かせになってしまう可能性があるのでここには公共団体の積極的な関与が必要であるように思われる。

このように考えると、理想的なのは都市部の駅の近く、しかもほとんどの駅前に何かしらの形態で設置されており、時間にフレキシブルな対応のできる保育所の供給である。

ところで、このように具体的に立地の問題を考えても民間参入は難しい。駅前の土地は大変コストがかかるため営利目的ではこのようなサービスの供給はなかなか期待できないのである。そのため民間主体による参入の促進は女性が働き続けるのに必要なサービスを提供できるかが疑わしい。その上、実際に参入が起きるかも疑わしいといえる。また小さい子供の親が支払う保育料であるから多くの人に入所してもらおうとしたら安い保育料を設定しなければならないのであるが、現状ではそのためには多額の補助金が必要とされる。補助金を交付するのであればやは

り営利主体での運営は難しいのではないかと。というのも、補助金問題にはモラルハザードが付きまとうからである。モラルハザードを回避するような政策は難しいし、民間は合理的な選択の結果その新しい制度の欠点を見つけてしまうからである。

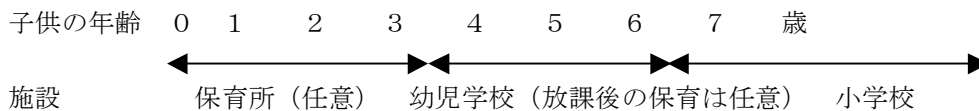
このような考察の結果、我々は公営による保育所増設を提案する。

第3節 保育所・幼稚園の一元化の詳細

前節で公営による保育所増設が望まれることを述べた。次に我々が構想する保育所・幼稚園の理想像を示したいと思う。

第1節で、「義務教育を下方へ延長する。その追加分を「幼児学校」とし、3歳から6歳まで児童が義務教育として通う。施設としては幼稚園の施設をそのまま用いて良いが、幼児学校は幼稚園の今までの機能に加え、保育を必要とする児童には幼児学校の教育の時間外に保育サービスをオプションとして設置しなければならない。」と記した。すなわち、幼児学校という義務教育を新たに3年下方に延長し、その義務教育に入るまでの3年と少しの間は旧来通りの保育所を使用する。もちろん義務教育期間の4歳以上の児童は保育所では預からなくなる。保育所は入所条件を撤廃し、4歳未満ならばどんな児童も預かれることとする。ただし、この期間は義務教育ではないので入所は任意である。幼児学校は旧来の幼稚園の施設を使用することが出来るが、義務教育の教育時間終了後も保育所的な機能を維持するために保育サービスを必ず設けなければならない。

- (ア) 一歳から三歳までは保育所の入所は任意とする。
- (イ) 保育所の入所条件は撤廃する。
- (ウ) 四歳以降は義務教育として、全ての児童が幼児学校に入るものとする。
- (エ) 幼児学校は教育機関としてだけでなく、保育所の機能も備えなければならない。



第1項 どのような保育所になるのか

働く女性の需要に応えるための改善を行う。0歳児から預かることを基本とし、一日13時間以上の開所を原則とする。また各保育所は自分の保育所のサービス内容・料金などを公開し、利用者はその情報をみて自己のニーズに合った保育所を自由に選ぶことが出来るものとする。つまり、保育所に入る入所条件はない。保育所は全て公営とし、保育料については現行の保育所の料金制度と同じく、幼児の保護者が納める所得税、地方税の額に準じて累進的に決っている。保育所の立地は、都市部では認証保育所¹の目指すものと同じく、駅前などに置くことを目標とする。

¹認証保育所とは、東京都が始めた制度で、保育所運営に企業が参入できるようにしたもので、無認可の保育所である。これまでの認可保育所と異なり、子供の受け入れ条件を撤廃し、保育時間も十三時間以上を義務づけるなど、大都市の特性に合わせた需要に応じている。また駅前に設置することを意図している。この認証保育所制度によって、往來の認可保育所の保育時間の短さや立地条件のために認可保育所に子供を預けることが出来なかった親の需要をカバーできるようになった。

第2項 どのような幼児学校になるのか

今まで保育所と幼稚園に分かれて預けられていた4歳以上の児童に関して、保育所と幼稚園を一元化し、そこに通うことを義務化した幼児学校制度をつくる。施設的には幼稚園を改装し、働く女性に対応するために教育機関としてだけでなく保育所の機能も一部兼ね備えているものにする。義務教育機関として教育を児童に行い、かつ、保育を出来る施設を持つことになる。

ここでこの幼児学校がどれくらいの時間子供を預かるのかということについてであるが、従来の幼稚園の預かり時間、すなわち4時間の教育時間以降は、保育を必要とする子供のみ預かるものとする。その際、教育費は義務教育であるので従来の幼稚園の預かり時間に関しては無料とし、その時間外で保育を必要とする児童には保育料を課す。保育料は保護者の納める納税額にしたがって累進的に決定する。機能的には幼稚園と保育所の一体化に近いものになるが、文部科学省の管轄にする。

第4節 保育所・幼児学校の必要数

表9

	平成7年	8年	9年	10年	11年	12年	13年	14年	平均
幼稚園園児数	165358	164185	163932	166785	168779	170867	171000	175600	168313.3
保育所児童数	137940	139728	142104	144759	147761	150402	153115	156418	146528.4
幼稚園数	1,244	1,229	1,213	1,193	1,182	1,165	1,150	1,128	1188
幼稚園平均定員	132.9244	133.5924	135.1459	139.803	142.791	146.667	148.6957	155.6738	141.9116
保育所数	1583	1581	1585	1585	1587	1584	1591	1611	1588.375
保育所平均定員	87.13834	88.37951	89.65552	91.3306	93.10712	94.95076	96.23821	97.09373	92.23672

東京都ホームページ、統計情報、国勢調査データより
<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/ssihyou/ss-to.htm>

まず、東京都の0歳から3歳の子供の人数を出したい。東京都の最近10年の出生数の平均を出し、その数値を3倍すれば0歳から3歳までの子供の大体の人数がわかる。平均定員は33人とする。

東京都の0歳から3歳までの子供の数を平均定員数で割れば、東京都に必要な保育所数の大体の数が求まるはずである。

東京都の平成元年から平成7年までの年間出生数の平均は100658.6である。また、平成元年から平成7年までの乳児の平均死亡数は417なのでこの数字を引く。0歳か3歳までの子供の人数の大まかな数はこの値を3倍すれば出てくる。

$$(100658.6 - 417) \times 3 \div 33 = 9112.89$$

よって東京都には約9113の認証保育所が必要になる。ただし、住宅地とオフィス街では状況は違って来るはずである。住宅の集中地、特に23区内のそれは一つの駅辺りの待機児童が多い。そのような場所では、定員を30名とせず100名を超える大規模な保育所を作る方が適切である。

このように住宅地には駅前の設置を目的とした大規模な保育所、オフィス街や、郊外には小規模の保育所を設置することが望ましいといえる。

第5節 出産・育児手当について

出産・育児手当制度についても改革が必要である。第2章・第3節で見たように、日本の出産・育児手当制度は先進国と比べてもイタリアと並び、非常に脆弱である。このことが、出産に関するリスクが女性に集中してしまっている最たる原因であったことは既に述べたことである。

では、どのような制度改革が必要なのであろうか。これまでに挙げた保育・幼稚園の一元化により保育所に0歳児から委託することを可能としており、制度上では出産後すぐに職場に復帰することが可能となっている。しかしながら、この出産後すぐに保育所に委託し職場に復帰するという制度では、子供との愛情を築く期間が全くないという点で、倫理的問題が大きく残る。もちろんそれは母体にとっても酷なことである。そこで、出産後1年間は夫婦ともに休暇を取ることが可能にするという制度とその間の所得保障も100%行うことを企業に法的に義務化する。休暇を取るかどうかは夫婦に委ねられるが、権利を労働者全員が獲得することにより、休暇を取ることに対してのためらいを撤廃する。0歳児から委託が可能にするこの意味は、休暇を取っていても保育を委託したい家庭への配慮である。そのことが保育の標準化につながればむしろ女性のリスク分散はより広がることになる。保育が標準化進めば保育需要の増加に直結するわけだから将来の保育所の民営化も早まることにつながる。

以上のような意義により、出産・育児手当制度の改革としては、出産から1年間の所得100%休暇を企業に対して法的に義務化することを挙げる。

おわりに

最後に、改めて提言内容を明記してこの論文を閉じたいと思う。

提言 保育サービスの充実

女性が働きながら子育てをしようとしたら女性が働いている間に子育てを代行する保育サービスと働きながら子育ても両立するための法的な補助制度の充実が必要である。現在もそのような制度は存在するが、出生率を回復させた主要国との比較により現行の日本の制度は甚だ不十分であるということがわかった。たとえば現行の原則 8 時間保育では実際に女性が働いている場合に一般的な正社員労働が最低 8 時間であることを考慮すると明らかに不十分である、また潜在的な待機児童数がかかり存在するという問題もある、この潜在待機児童数ですらここ数年の女性の労働力率の上昇傾向から判断すると、たとえ児童総数が減るとしても減るとは限らない。このことから少なくとも現行の認可保育所制度にある規制の多くを改定し 13 時間以上の保育サービスの提供と保育所の供給の大幅な増加が必要である。

提言 保育所と幼稚園の一元化

保育所の供給の増加と平行して、3～6 歳児に対しては保育サービスと幼児教育の機能を併設する施設を提案したい。この施設では本来幼稚園で行っていた幼児教育を義務教育とし、さらに保育サービスを同一の施設で受けられようにする。この際に幼稚園の施設を改良することによりこの施設を実現したい、一方で現在の保育所は 0～2 歳の乳幼児を専用に保育サービスを提供する施設として改装することで対応していきたい。このような制度を整備することにより母親側が出産時に退職する必要に迫られることがなく、働きながらの子育てを可能にしていくことで、子育てで生じる困難を緩和し、出生率の低下を食い止めたい。

提言 育児休暇の充実

多くの子供をかなり早い段階から保育所に預けることになる、やはり乳幼児の発育のために親が育てるべきではないかという反論が多いことと思うが、それに対しては育児休暇制度の充実で対応していく。出産後の 1 年に関しては所得保障を付けた育児休業制度と父母両方に対する元の職場への復帰を約束された休業制度を設置すべきである。この制度により、親が望み、また父親も育児に参加するならば最初の一年はかなりの時間を両親が子供と過ごせるため、保育所・幼稚園制度とこの制度の補完により母親だけに出生・育児の負担が集中せず、かなり広範にその負担を分散させることにより女性の社会進出と出生率のトレードオフの関係は解消されるといえる。

参考文献

主要参考文献（5冊）：

- ・ 清水谷諭・野口晴子（2004年）『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済新報社
- ・ 仲村優一、阿部志郎、一番ヶ瀬康子（2003年）『世界の社会福祉年鑑』旬報社
- ・ 総合研究開発機構（1994年）『わが国出生率の変動要因とその将来動向に関する研究』全国官報販売協同組合
- ・ 国立社会保障：人口問題研究所（2003年）『季刊・社会保障研究』東京：アーバン・コネクションズ
- ・ 松谷明彦（2004年）『人口減少経済の新しい公式』日本経済新聞社
- ・ 鈴木真理子（2002年）『育児保険構想：社会保障による子育て支援』東京：筒井書房
- ・ 林宜嗣（2002年）「財政学」新世社

引用文献：

- ・ 清水谷諭・野口晴子（2004年）『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済新報社
- ・ 仲村優一、阿部志郎、一番ヶ瀬康子（2003年）『世界の社会福祉年鑑』旬報社
- ・ 総合研究開発機構（1994年）『わが国出生率の変動要因とその将来動向に関する研究』全国官報販売協同組合
- ・ 林宜嗣（2002年）「財政学」新世社