

低出生率と経済政策

——出産・育児の環境条件と出生率について——

吉 田 真理子

I はじめに

近年出生率の低下が広く注目されるようになったのは、出生率の水準がかなり低下しており、もしこのまま低水準が続くか、さらに低下が進むならば、親、子、孫と世代が交代するごとに人口が減少し、人口の高齢化が深刻となり、年金、医療など高齢者負担の増大や労働人口の減少など経済全体の活力が低下するからである。

出生率に影響を及ぼす要因はさまざまであるが、直接的要因は、(1)15歳から49歳までの出産適齢期の女子人口の規模、(2)そのなかで結婚している女子人口の割合、(3)既婚女子の出生率、などである。また間接的には、所得、就業、住宅などの経済的要因が影響を及ぼしている。直接的要因のそれぞれが出生率低下に及ぼす割合を調べると、(1)の出産適齢期にある女子人口の減少によるところが43%、(2)出産適齢期の女子人口における既婚女子の割合の減少、すなわち晩婚化によるところが45%、そして(3)既婚女子の出生率、すなわち夫婦の出産意欲の減少による割合が12%となっている¹⁾。

一方、1982年に厚生省が行った第8次出産力調査によると、理想の子供は3人だが予定子供数は2人という夫婦が全体の約2割に達している。このように理想以下に子供数を抑えねばならない理由は、子供の教育・養育費の負担が大きいこと、育児の肉体的・心理的負担が大きいこと、家が狭いという住居上の理由等が挙げられている。すなわち直接的要因の(1)で述べた人口構成の変化を所与の条件とすると、経済的、肉体的および心理的

負担が出生率低下の間接的要因となって、夫婦の出産意欲の低下をもたらしているといえる。したがって出生率の向上のためには、これらの間接的諸条件の改善策が講じられなければならない。

さらに直接的要因の(2)の女子の晩婚化については、24歳の女子の未婚率は1975年の69.2%から1990年の85.0%へ、さらに25歳から29歳の未婚率も1975年の20.9%から90年には40.2%へと上昇している²⁾。すなわち20歳代の女子の未婚率の大幅な上昇が結婚適齢期の女子人口の有配偶率を低下させ、出生率の低下をもたらしている。女子の晩婚化の原因を探ると、高学歴化による平均初婚率の上昇が第一に挙げられる³⁾。しかし結婚年齢に影響を与える要因は高学歴化のみではなく、若者の経済状態、住宅状況、所得上昇の期待感など間接的要因も考慮されるべきだろう。実際、総理府の行った世論調査では、女子の晩婚化の原因は「就業女子の増加が女子の経済力を向上させたから」という回答が約7割を占め、ついで「独身の方が気楽だから」という回答が続いている。すなわち住宅、子供の教育・養育問題など結婚後の経済状態および子育ての肉体的・心理的不安感が結婚を遅らせる要因となっている。

以上の女子の急速な社会進出を背景として、本稿では就業女子の出産・育児に関わる諸条件と出生率との関連のなかから、とくに育児休業制度と保育制度について検討し、就業女子の出生率上昇の可能性について考察する。

II 女子の就業状況

女子就業者数は、1975年には1,953万人であったが、1990年には2,536万人となり、全就業者に占める割合も1975年の37.4%から90年には40.6%に上昇している⁴⁾。このように今日では、女子労働はわが国の労働供給において重要な役割を担っていることになる。このような女子の就業状況において、出生数および出生率をみると、第1次ベビーブーム期の1947年の34.3を最高に減少に転じている⁵⁾。その後1962年を境に出生率はやや上昇傾向となり、第1次ベビーブーム期に生まれたいわゆる団塊の世代が出産年齢に達した1973年前後には第2次ベビーブームが出現している。しかしその後は減少の一途をたどっている。

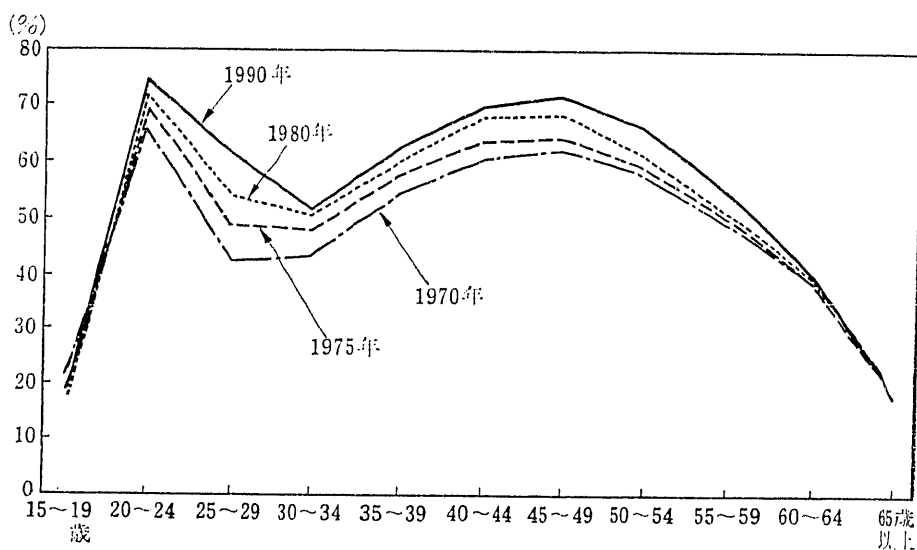
また合計特殊出生率をみると、この値も減少の一途をたどり、1989年には1.57、すなわち1人の女性が一生に産む子供の数は平均で1.57人という、いわゆる1.57ショックと呼ばれる値に達してしまっている⁶⁾。

一方、労働市場における雇用状況を概観すると、有効求人倍率（季節調整済み）は1975年から87年までは1倍以下であったが、88年以降1倍以上に転じ、90年には1.40倍に達している。また、完全

失業率は86年、87年の2.8%を境に低下し90年には2.1%とほぼ完全雇用状況に達しており、労働市場では企業の労働力不足感が強まり、女子労働者の確保安定が意識されるようになってきている⁷⁾。

労働市場のこのような状況を背景に、わが国の年齢階級別女子労働力率を調べると、図1に示すように出産・育児期の年齢階層である30～34歳層における労働力率は急激に低下し、その後再び上昇するというM字型カーブを描いている。また、1975年以降90年に至るまでに25～29歳層の労働力率の上昇割合が大きかったことが理解できる。この25～29歳層の労働力率上昇についてやや詳しく調べると、図2に示すように、(1)当該年齢層における未婚女子労働力率の上昇、(2)当該年齢層における有配偶者女子の労働力率の上昇（有配偶者労働力率上昇効果）、(3)当該年齢層において、有配偶者層に比して労働力率の高い未婚女子層の割合の上昇（晩婚化効果）という3つの効果が挙げられる。

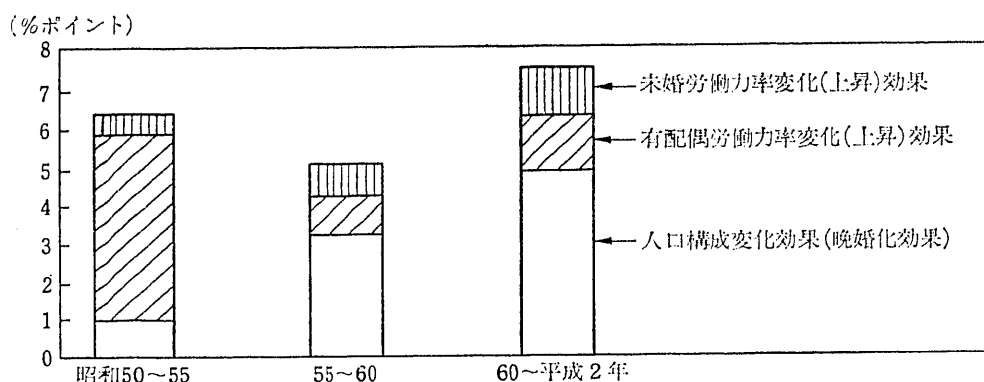
さらに、年齢階級別女子労働力率を欧米主要先進国と比較すると、図3で示すようにアメリカ、スウェーデン、フランス、ドイツ（旧西ドイツ）などでは、わが国にみられるM字型カーブがみられないことに注意すべきであろう。なおイギリスについては、統計上年齢刻みが以上の国々と異なる



(資料出所) 総務庁統計局「労働力調査」。

※ 『平成3年度労働白書』1991年、108頁から転載。

図1 年齢階級別女子労働力率の推移



(注) 1) 要因分解は,

$$\alpha = \frac{\sum N_i \alpha_i}{N}$$

$$\Delta \alpha = \underbrace{\frac{\sum \left(N_i + \frac{\Delta N_i}{2} \right) \Delta \alpha_i}{N + \Delta N}}_{\text{労働力率変化効果}} + \underbrace{\frac{\sum \Delta N_i \left(\alpha_i + \frac{\Delta \alpha_i}{2} \right) - \Delta N \cdot \alpha}{N + \Delta N}}_{\text{人口構成変化効果(晩婚化効果)}}$$

N : 25~29歳層の人口

α : 25~29歳層の労働力率

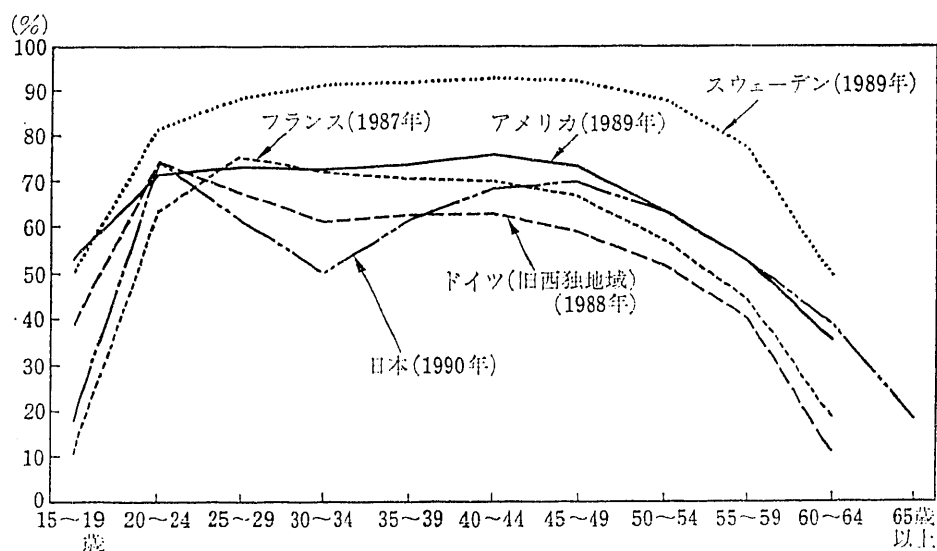
(添字 i は各配偶別を表す)

2) 人口構成変化効果(晩婚化効果)とは、有配偶女子に比べて労働力率の高い未婚女子の割合が増加したことによる配偶別の構成変化効果をいう。

(資料出所) 総務庁統計局「労働力調査」。

※ 『平成3年度労働白書』1991年, 109頁から転載。

図2 25~29歳層の女子労働力率の変化の要因分解



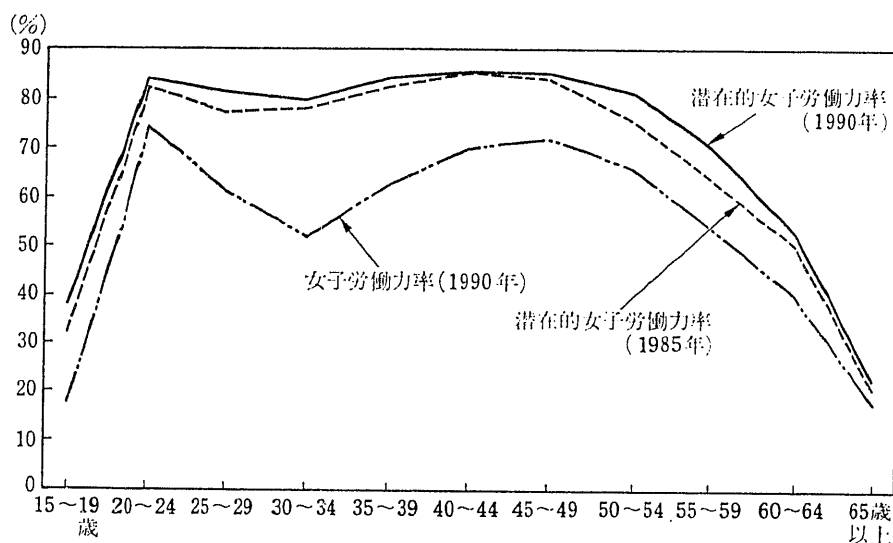
※ 『平成3年度労働白書』1991年, 111頁から転載。

図3 女子労働力率の国際比較

るため単純な比較はできないが、以前はわが国と同様にM字型曲線を描いていたが、近年は他の欧米諸国に近い形状になっている。

一方、女子の潜在的労働力率、すなわち女子の非労働人口のうち就業を希望している者の数を年

齢階級別にみると、図4に示すように、実際の労働力率にみられるM字型形状はみられない。すなわち出産・育児期で退出せざるをえない者が多く、これらの女子の多くは意識的には職場進出を希望していることが理解できる。

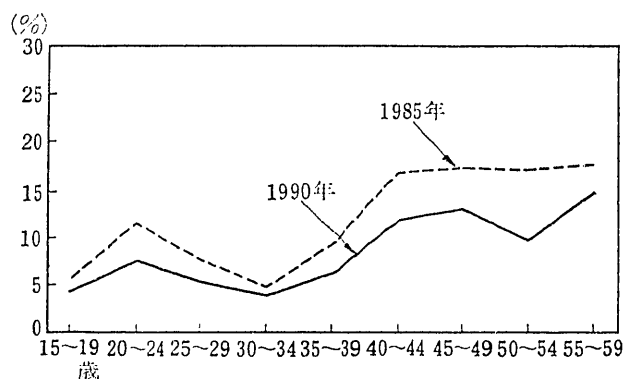


(注) 女子の年齢階級別潜在的労働力率

$$= \frac{\text{女子の労働力人口(年齢階級別)} + \text{女子の就業希望者(年齢階級別)}}{\text{女子の15歳以上人口(年齢階級別)}} \times 100$$

 (資料出所) 総務庁統計局「労働力調査」, 「労働力調査特別調査」特別集計。
 ※ 『平成3年度労働白書』1991年, 111頁から転載。

図4 女子の年齢階級別潜在的労働力率の推移



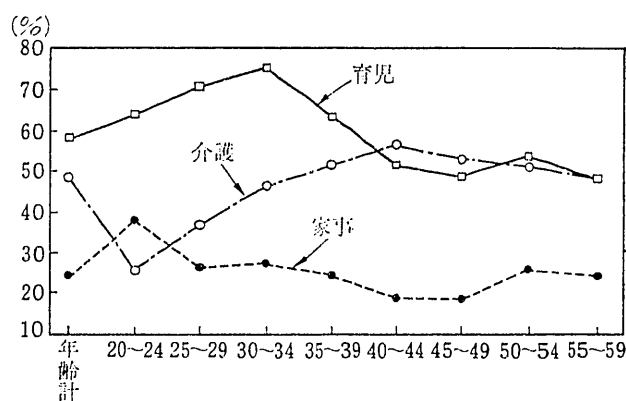
(資料出所) 総務庁統計局「労働力調査特別調査」特別集計。
 ※ 『平成3年度労働白書』1991年, 111頁から転載。

図5 女子就業希望者における「すぐ就ける」とする者の割合

さらに就業希望者のうち仕事にすぐ就けるとする者の割合は、図5に示すように1985年に比して1990年には各年齢層とも減少傾向にあり、女子の労働意欲の高まりに反し、女子の職場進出が決して容易に進められていないという状況が明らかにされている。

Ⅲ 女子の就業と出産・育児との関係

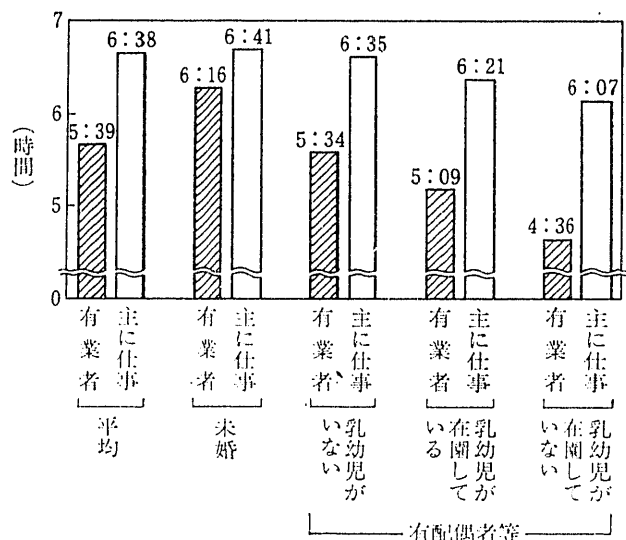
年齢階級別女子労働力率がわが国ではなぜM字



(注) 上記調査の設問は「女性が長く働き続けるのを困難にしたり、障害になると考えられるのはどのようなことですか」となっている。また、「介護」は「老人や病人の世話」となっている。
 (資料出所) 総理府「女性の就業に関する世論調査」(平成元年)。
 ※ 『平成3年度労働白書』1991年, 144頁から転載。

図6 女子の継続就業に困難な事由

型カーブを描くのかについて、さらに詳しく調べてみよう。まず1989年に総理府が行った「女性の就業に関する世論調査」によると、「現在の女性は働きやすい状況にあるとは思わない」とする女子は32.5%と約3分の1に達している。これを年齢別にみると、働きにくいと回答する者が最も多い年代層はM字型カーブの底に当たる30~34歳層の女子であり、43.8%に達している。また女子の継



(注) 週全体の1日当たり平均。

(資料出所) 総務庁統計局「社会生活基本調査」特別集計(昭和61年)。

※『平成3年度労働白書』1991年、150頁から転載。

図7 乳幼児の有無等別仕事時間

続就業に困難な理由について調べると、図6が示すように、30～34歳層については、育児を理由にする者が全体の80%近くに達しており、M字型を描く要因としては出産・育児が主たる制約条件であると結論できる。

さらに女子労働者の生活時間の実態を調べると、既婚女子労働者の63.6%が平日には家事労働を自分が担当しているとしており、女子雇用者の家事時間は週全体の1日当たり2時間46分と、男子の16分をはるかに上回っている。このような時間的制約を乳幼児がいる者といない者とで比較すると、図7が示すように、有業者のうち在園していない乳幼児がいる者は、乳幼児がいない者に比して仕事時間は約1時間短くなっている。

また女子の平日の生活時間を時間帯別にみると、主に仕事をしている者については、仕事時間は乳幼児の有無に関わりなく午前9時から午後5時までとする者が全体の8割近くに達している。しかし午後6時台に仕事をする者の割合をみると、未婚者が全体の47.5%に対して、乳幼児が在園していない者は28.3%、乳幼児が在園している者は23.6%と、6時以降に仕事をする者の割合が、乳幼児をもつ女子については少なくなっている。これらの事実からいえることは、乳幼児をもつ女子が就業を継続できるか否かには、就業時間が大き

く関わっており、育児休業、勤務時間の短縮および保育所における保育時間の延長等、就業環境の柔軟な対応措置が講じられる必要があるということである。しかもこれらの措置が早急に講じられなければ、女子就業者の時間的制約は解消されず、就業女子の出産意欲の上昇を期待することは不可能といえるだろう。

IV 育児休業制度の現状

女子労働者の長年の夢である育児休業法が1991年の第120国会で可決され、1992年4月1日から実施されている。育児休業制度の主な内容は以下のようなものである。(1)男女労働者は子が1歳に達するまでの間育児休業を申し出ることができる。(2)事業者に対しては、育児休業を理由とする当該労働者の解雇を禁じる。(3)事業主は、育児休業を取得しない者に対しては、勤務時間の短縮その他の就業しつつ子を養育することを容易にするための措置を講じなければならない等である。このようにこれまで女子教員、看護婦、保母など特定の職種の者にしか適用されなかった育児休業制度が、民間の労働者全体に男女差別なく適用されるようになったことは、確かに前進である。しかしなお多くの問題点が残されている。その内容は、(1)休業期間中の有給保障、(2)休業中の代替要員の配置、(3)休業後の現職への復帰の保障、(4)休業による昇進、賞与、年休、年金などについての不利益取り扱いの禁止、など以上の事柄についての規定がないこと、(5)30人以下の事業所には3年間適用しないこと等である。さらに問題となるのは、違反した場合の雇用主に対する罰則規定がないことである。

以上多くの点で改正の余地を残す今回の育児休業制に対し、国民がいかに対応しているかを知るにはもう少し時間が必要である。しかし上述の問題が残される限り、育児休業を申請することを躊躇する夫婦もいまだ多く存在すると推測される。出産後心おきなく育児に専念できる状況はまだ先のことといわざるを得ない。一層の法の改正と充実を目標とした社会的運動が展開される必要が

表 1 諸外国の育児休業

	育 児 休 業	
	期 間	休業中の手当
(旧)西ドイツ	両親の一方。12ヵ月間	生後6ヵ月間は月額600マルク。7ヵ月以降は未婚、収入別によって支給額が異なる。
イタリア	女子労働者は、生児が満1歳に達するまでの間、義務的休業期間が終了した後でも6ヵ月間休業できる。	収入の30%
スウェーデン	両親の一方が、生後270日までのうち180日間休業できる。	収入の90%
オーストリア	女子労働者は、産後1年が経過する日までの間、無給休暇請求権がある。	無給休暇手当あり
(旧)ソ連	子供が1歳になるまで。	平均給与の2割程度。1歳6ヵ月になるまでは無給の育児休暇を認めている。
チェコスロバキア	子供が2歳になるまで。	手当支給
ブルガリア	子供が3歳になるまで。	働く母親は6～8ヵ月は最低基本賃金。単身の母親は子供が2歳になるまで割り増し支給
(旧)東ドイツ	子供が3歳になるまで。	26週間の産休のあと、1年間の有給の育児休暇をとれる。さらに3歳まで無給の育児休暇をとることができる。
イギリス	女子労働者は出産後29週以内に現職に復帰する権利を有する。(雇用保護(統合)法)	
アメリカ	1. 連邦法規定なし 2. 州法 メイン、ミネソタ、オレゴン、ロードアイランド、ウィスコンシンおよびバーモントの6州では、男女労働者は6～13週間の育児休業の請求権を有する。	

ある。

ここで諸外国の育児休業制の現状について調べると、表1のようにまとめられる。スウェーデン、ドイツ、フランスでは男女に1年半以上の育児休業が認められている。満1歳の幼児は、多くの場合一人歩きもできず、さらに自分の意思を伝える

言葉も話すことができない。母性保護の観点に立つならば、1年間の育児休業は決して十分ではなく、わが国においても育児休業期間がさらに延長されることが望ましい。またスウェーデンでは、育児休業中の手当は収入の90%が保障されている。この点は注目に値するであろう。

ここで参考のためにスウェーデンにおける出生率の推移をみると、1970年代前半に合計特殊出生率1.89を記録して以来、長期間低出生率を維持し、とくに76年から84年の間には合計特殊出生率1.65という低水準に至っていた。しかしながら85年以降は上昇傾向に変化し、90年には合計特殊出生率2.13という高い水準に至っている。この上昇傾向にはさまざまな要因が関わっていると考えられるが、わが国の育児休業制よりはるかに充実した上記育児休業制が、大きな要因と推測される⁸⁾。一方、イギリス、アメリカにおける就業女子の出産・育児に対する対策がどのように講じられているかについては、さらに詳しく調べる必要がある。

V 保育行政の現状

育児休業制度が強化されたとしても、保育所が不要になるわけではない。なぜなら育児休業が確保されたとしてもその期間は1年間であり、その後の育児には保育所が不可欠だからである。しかしながら保育所が働く女性にとって不可欠な社会施設であるにもかかわらず、表2に示すように、現在保育所の数は全体的には減少傾向にある。保育所数で戦後一番多かったのは1984年の2万2,904ヵ所であり、これを境に保育所数は減少傾向を示し、1989年には2万2,747ヵ所となっている。この減少傾向は私営施設の増加にもかかわらず、それを相殺して余りある公立保育所の減少によっている。

公立保育所の減少傾向の原因を探ると、その源は1981年の臨時行政調査会による行政改革と、それに続く行政改革の推進にあるといえる。行政改革とは福祉の国家責任を地方自治体に転嫁し、福祉の行政事務を市町村の責任と権限に委譲しよう

表 2 保育所の状況

年 次	保 育 所 数			保育所入所定員 (人)	保育所措置人員 (人)
	総 数 (カ所)	公 営 (カ所)	私 営 (カ所)		
1975年度	18,009	11,387	6,622	1,676,720	1,561,397
80	21,960	13,275	8,685	2,128,190	1,940,793
85	22,899	13,600	9,299	2,080,451	1,770,430
89	22,747	13,425	9,322	1,992,975	1,662,424

(資料出所) 厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』。

※ 『婦人白書1991』155頁から転載。

というものである。保育行政における行政改革の背景には、保育所についての以下のような認識の変化が存在している。すなわち保育所利用者の実態は低所得層中心から所得ある階層へ移行したとして、(1)経済的には(i)所得税を納入するD階層が1962年には17%であったが、1986年には80%以上となっている。(ii)母親の就労目的が家計維持ではなく、よりよい生活、社会参加に変化している。(2)保育所入所利用目的については、(i)保育所は児童のための福祉施設ではなく、母親のための労働施設の色彩が強くなっている。(ii)子供を集団生活に慣れさせるという、子供の教育を目的とする傾向が強くなっている。(3)財政的には保育所の利用実態が変化しているにもかかわらず、大幅な公費が投入され経費の大部分が公費によってまかなわれているという認識である。以上の認識の変化を理由に、政府が明らかにした保育所に対する財政政策の基本方針については、以下の引用文がわかりやすい。すなわち「現在保育所は直接的クラウドニング・アウト効果の例に近く、民間の活力をほとんど生かしていない。……公部門は保育サービスの直接生産から事実上撤退し、むしろ多様な形で花開く私設保育所の許認可、安全面のチェックを主業務とすることになろう。ただし低所得者や特殊な保育需要を有する者には補助金を残すべきであろう。それは保育切符(金額はかならずしも一律にする必要はない)の配布で事足りると思われる」という見解である⁹⁾。この主張の趣旨を簡明に言い換えるならば、政府の保育行政への多額の負担は、むしろ民間活力による保育施設の建設等を締めだしており、民間による多様な就労形態に対応するきめ細かな保育サービス提供

を促すためには、むしろ政府支出を削るべきであるということである。

以上の基本方針をもとに国が実際に行った措置とは、保育所の運営に必要な国の定めた措置費を国庫8割負担から5割に削減し、残りの部分を都道府県と市町村がそれぞれ2割5分ずつ負担するというものである。この措置は、最終的責任をもつ市町村の負担を否応なく増加させ、この財政負担の増大は時代の趨勢に適応した多様な保育施設の増設および充実等の対応を不可能にしている。しかも財政負担の増加は既存の保育施設にも影響を及ぼし、最終的には保育所を利用する住民の負担の増大、保育料の値上げと同時に、自治体のいわば丸抱えの公立保育所や公立幼稚園の統廃合、定員削減、クラス削減、さらには保母や調理員など保育所職員の解雇、その補充の抑制、正規職員に代わるパート職員の採用など、さまざまな環境悪化を生み、保育の水準低下をもたらしている。そのうえ保育所入所の基準が厳しくなり、種々の規制を設けて入所を困難にしている。たとえば祖父母が同居しているかまたは近くに住んでいる場合には、収入を伴う労働に従事していたり、病気でないかぎりには、保育所の入所が困難となるという場合も発生している。公立保育所におけるこのような状況は、女子の社会進出に伴う就業女子の出産・育児環境の整備充実という時代の要請に、真っ向から逆らう結果であり、国の保育行政のあり方が再検討されるべき事態に至っているといえよう。

一方、民間による多様な機能をもつ保育所の設置状況をみると、まず延長保育については、1981年には全国で2000ヵ所の実施が目標とされていた

にもかかわらず、8年経過した89年度に至っても715ヵ所（約35.8%）となっている。しかも午後7時までの延長保育を実施しているところは8.8%と低水準を示している。夜間保育については、全国33ヵ所、定員990人という状況になっているが、定員10人以上のベビーホテルに限っても89年3月の時点で、440ヵ所、1万9,954人が利用しており、需要はさらにこれを上回っているという状況である。また、市と協議のうえで午後10時から午前2時までの深夜保育を実施している保育所もあるが、これに対して国は何の指導も行っていない。さらに乳児保育については、乳児3人未満での保育の開始は、政府の特別保育対策からはずれるため、予算的に保育の配置・確保が難しく、実施保育所は一向に増加していない。しかし無認可保育施設への入所児童の13.5%は乳児であり、乳児保育に対する潜在的需要は大きいといえる¹⁰⁾。

以上の現状からいえることは、保育に対する国の認識はあまりにも短絡的であり、行政改革の名の下に、単に民間活力のみを期待して国の負担の削減を実行した国の保育行政は、保育について公的責任を明記した児童福祉法に反する措置であったといわざるを得ない。就業女子の多様な要請に応える保育施設の整備・充実を早急に実施すべきときに至っていると考えられる。

VI 終わりに

以上出産・育児に関わる環境整備として、わが国の育児休業制度と保育制度の現状と問題点を考察してきた。合計特殊出生率1.53という低出生率を考えるならば、就業女子の出産・育児に関わる諸条件の改善は必須であり、母性保護の立場に立った柔軟でかつ地道な対応が不可欠と思われる。もしも就業女子にもう1人の子を出産をためらわしている経済的、肉体的かつ心理的制約が解消されるならば、夫婦の出産意欲の上昇だけでなく、出産・育児による仕事への障害を予想することで、結婚を遅らせている未婚女子の結婚を早め、結婚適齢期の女子人口に占める既婚女性の割合の回復

を期待できると考えられるからである。

若い夫婦が何人の子供をもつかの選択は正しく個人的問題であるが、その決定に社会的制約が加わることによって、理想とする選択が不可能となるような状況が存在するならば、これは個人的問題ではなく社会問題とみなされるべきである。実際、本稿で述べたように、近年の女子の社会進出はめざましく、この現象はそれ以前の女子の生活パターンを大きく変えている。この変化は、同時に就業女子の出産・育児の環境をも大きく変えていることは事実である。女子が出産・育児のみに専念する場合と、就業女子が仕事と両立させながら出産・育児を行う場合とでは女子の生活状況は異なり、後者のケースは個人的というよりはむしろ社会的な問題とみなされなければならない。なぜなら出産を決意する夫婦のどちらかを雇用している事業所が、子の正しい養育に対して明らかに不都合を及ぼすような時間的かつ肉体的・心理的制約を与えるならば、そのような状況は社会問題として、公に排除されなければならないからである。

わが国における出生率の低下は、むしろこのような状況変化を見通せずに、長い間出産・育児を個人的問題として放置してきたことの代償と考えるべきである。子供は単にその子の両親の財産だけではなく、その国の財産であり、社会全体で愛情をもって育てていかなければならない存在であることを、社会全体が改めて認識すべきである。

注

- 1) 人口問題審議会編『日本の人口・日本の社会——高齢化社会の未来図』、東洋経済新報社、1984年、参照。
- 2) 総務庁統計局『国勢調査』、参照。
- 3) 文部省『文部統計要覧』、参照。
- 4) 労働省編『平成3年度労働白書』、日本労働研究機構発行、1991年、参照。
- 5) 出生率とは人口1,000人当たりの出生数、すなわち出生数を人口で割り1,000倍した値。
- 6) 合計特殊出生率とは女子の年齢別出生率の合計であり、15歳から49歳までの女性1人が一生の間に平均何人の子供を産むかを表す値。
- 7) 労働省編『平成3年度労働白書』、日本労働研究機構発行、1991年、参照。
- 8) 大蔵省委託研究報告『財政支出の構造的変化』、

- および中田照子編著『女子労働と保育所の役割』、さくら書房、1987年、参照。
- 9) 三瓶恵子「スウェーデンの出生構造と政策対応」『季刊・社会保障研究』第27巻第2号、1991年、158-168頁。
- 10) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『1991年度版保育白書』、草土文化、1991年、参照。
- (よしだ・まりこ 大阪府立大学専任講師)