

第 12 回「公共選択学会 学生の集い」

福祉政策の再設計

～少子化の是正とワークライフバランス～

新潟大学 鷺見ゼミナール

野川貴弘

田中優気

加藤華織

江口龍道

目次

序章 問題意識	3
第1章 少子化がもたらす日本社会の悲劇	4
1-1 日本社会の変化と出生率の低下	4
1-1-1 出生率の低下と晩婚化、核家族化	4
1-1-2 出生率低下が招く問題	7
(1) 社会保障制度の崩壊	7
(2) 労働人口の減少からなる経済の縮小	7
(3) 教育格差の拡大	7
1-2 社会保障制度の現状と課題	8
1-2-1 少子化に対する政策	8
(1) 出産・育児の経済的支援	8
(2) 出産休暇・育児休暇	9
(3) 保育施設	10
1-2-2 高齢化に偏った社会保障政策	12
(1) 年金制度改革	12
(2) 後期高齢者医療制度	12
第2章 少子化の要因とワークライフバランス	14
2-1 少子化の要因	14
2-1-1 ワークライフバランスの定義	14
2-1-2 日本のワークライフバランスの崩れ	15
(1) 女性参画社会の形成	15
(2) 日本の女性の就業率と出生率のデータ	18
2-2 スウェーデンモデルへの転換	19
2-2-1 スウェーデンの政策の特徴	19
(1) 両親保険制度	19
(2) 児童保育	20
(3) 子ども手当	20
(4) 柔軟なワークライフバランスを認める土壌	21

2-2-2	日本はどのようにスウェーデンを見習うべきか	21
第3章	政策提言	23
3-1	出産・育児の経済的支援	23
(1)	充実した児童手当の支給	23
3-2	出産・育児休暇と労働慣行	25
(1)	出産休暇と育児休暇	25
(2)	日本の労働慣行の改善	26
3-3	保育施設	28
(1)	少子化対策のインセンティブ効果	28
(2)	保育施設の整備によるワークライフバランスの改善	29
終章	結論	31
	参考文献リスト	32

序章 問題意識

日本における 2008 年度の出生数は、109 万 1,156 人と前年の 108 万 9,818 人より 1,338 人増加した。合計特殊出生率（以下、出生率）に関しても、過去最低を記録した 2005 年の 1.26 から 3 年連続して増加傾向にあり、2008 年には 1.37 という数値を記録したため、少子化は改善されつつあるように思われた。しかし、国内の出生率は人口置換水準¹から依然として大きく下回る状況が続いており、このままだと日本の社会保障制度の崩壊が危惧される。

少子高齢社会がもたらす社会問題に対して、自民党政権では、年金制度改革や後期高齢者医療制度導入など、高齢者に偏った政策を導入した。しかし根本的な問題を解決するためには、自民党政権が繰り返した少子高齢社会に対する短期的な政策を行うのではなく、出生率を引き上げて少子化を食い止める長期的な政策こそが必要である。なぜなら、出生率を上げることは、人口減少の回避、年金等の社会保障の財政的維持を可能にし、世代間給付のバランスの公正、労働力維持を図るといった様々な問題解決につながっていくからである。

では、様々な問題を引き起こす少子化の要因は何であるのだろうか。我々は、その最も大きな要因を、日本社会におけるワークライフバランスの崩れにあると考えている。女性の社会進出が進む現代社会において、仕事と家庭生活の両立が困難であるために、結婚・出産を機に多くの人が仕事を中断している。また、子どもを欲しいと思っても、結婚・出産を先延ばしにするか、あきらめることになる。男性も、自らの仕事と家庭生活の両立が難しいため、結婚生活や子育てに希望が持てなくなっている。日本のワークライフバランスを見直し、改善を図っていくことで、問題解決につながるはずである。

また、福祉国家スウェーデンに着目すると、経済的支援から両立支援に軸足を置いた政策を行った結果、次第に出生率が回復傾向をみせるようになった。日本はスウェーデンがとった政策に学ぶべきである。

本論文では以上の問題意識のもと、第 1 章では少子化の現状を把握し、少子化が日本社会に対して、様々な問題を引き起こす根本的な原因となっていることを示す。第 2 章では、少子化の要因をワークライフバランスの観点から捉え、理想的なワークライフバランスを実現しているスウェーデンの政策をみていく。第 3 章では第 1 章で述べた問題点を解決するために、スウェーデンの政策を参考にしつつ、政策提言を行う。

¹ 長期的に人口が安定的に維持される水準。この水準を下回ると人口が減少することになり、人口学の世界では、この水準を相当期間下回っている状態を「少子化」と定義している。

第1章 少子化がもたらす日本社会の悲劇

本章では、少子化を取り上げる上で、要因となる出生率の低下に着目し、それが日本社会にどのような影響を与えるのかについて述べる。また、その解決策としての現行の少子化、社会保障の政策が、適当な政策であるかについて述べる。

1-1 日本社会の変化と出生率の低下

1-1-1 では、出生率の低下が社会の変化とともに進行していることを示すために、出生率が、晩婚化、核家族化と関係していることを明らかにする。さらに、1-1-2 では出生率の低下が、日本社会に招く問題として、社会保障制度の崩壊、労働人口の減少から生じる経済の縮小、教育格差の拡大といった3つの深刻な問題について取り上げ、これらの日本社会に起こりうる悲劇が、出生率の低下に起因していることを示す。

1-1-1 出生率の低下と晩婚化、核家族化

まず、日本の出生率の推移について見ていく。図1-1は1948年から2008年にかけての日本の出生率の推移について示したグラフである。

図1-1からわかるように、日本の出生率は、戦後の第1次ベビーブーム以降の急激な出生率低下時期（母体保護法²（旧優生保護法）の改正による中絶件数の増加や、避妊技術の確立などが原因とされる）を経つつ、1960年代から1970年代半ばには出生率が概ね2.0を超える安定期に入った。その後の日本の出生率は、1975年以降から継続して人口置換水準を下回るような減少傾向にあり、2005年には、1.26と過去最低の数値を記録してしまった。また、ここ数年には多少の増加に転じており、2008年には1.37となり出生率が回復していることがわかる。

しかし、この2006年から見られる出生率の回復は、決して安心できるものではない。人口水準を維持するために必要である、日本の人口置換水準2.06を下回る限り、総人口は減少していくことになり、少子化も進むことになる。

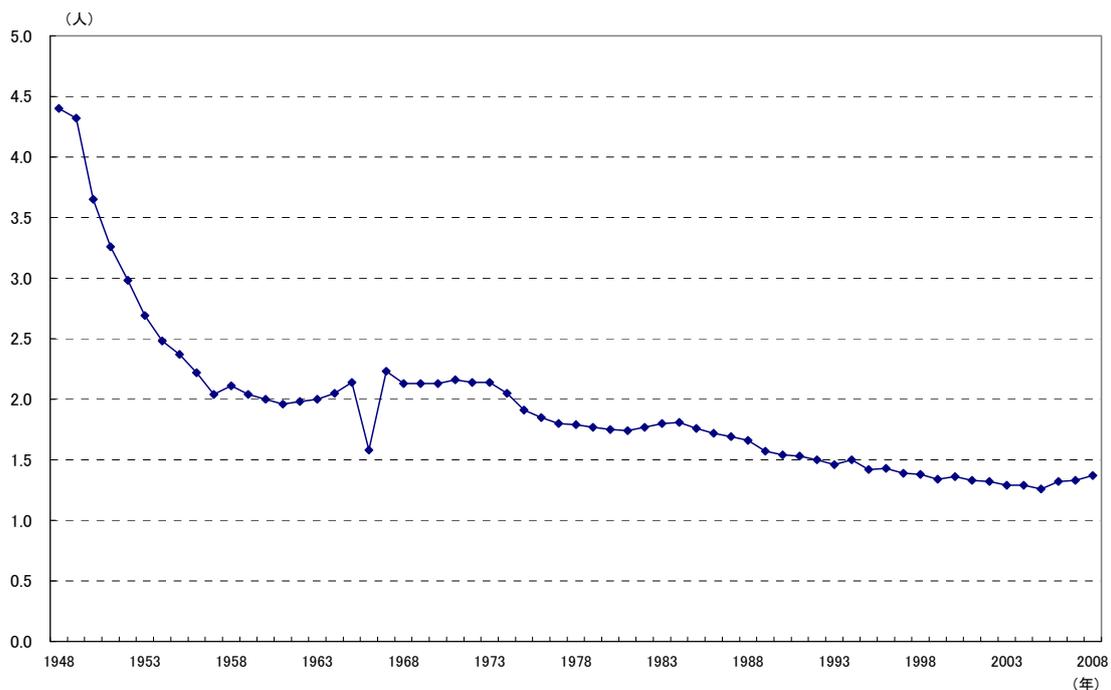
また、日本社会において、晩婚化と核家族が進んできている現状がある。晩婚化が進むということは、必然的に女性の初産年齢が高くなることになり、それだけ出産における身体的リスクも高まると考えられる。また、核家族化が進むということは、家庭に夫婦以外の養育者がいない家庭が増加していくことを差す。したがって、仮説として晩婚化と核家族化が少子化をもたらしている要因になっていると考えられる。そこで、これら2つの要因が、出生率とどのように関係しているかを示したのが、図1-2と図1-3である。

² 不妊手術及び人工妊娠中絶に関する事項を定めること等により、母性の生命健康を保護することを目的とする法律。

図 1-2 は、出生率と晩婚化との関係を表した図であり、縦軸に早婚の割合、横軸に出生率をとったものである。早婚³の割合が低下しているということは、晩婚化が進んでいるということである。早婚の割合が低い(高い)時に、出生率が低ければ(高ければ)、つまり両者に右上がりの関係があれば、晩婚化が出生率低下との間に相関関係があることを示す。また、図 1-3 は出生率と核家族化との相関関係を表した図であり、縦軸に全世帯における核家族世帯の割合、横軸に出生率をとったものである。核家族世帯の割合が高い(低い)時に、出生率が低ければ(高ければ)、つまり両者に右下がりの関係があれば、核家族化の進行が出生率低下との間に相関関係があることを示す。

2 つの図を見てわかるように、晩婚化と核家族化とが出生率の低下に無関係ではないことが分かる。よって仮説として立てた、晩婚化による出産リスクの上昇、核家族化による夫婦以外の養育者がいない家庭の増加が、出生率の低下に関係があると推測できる。

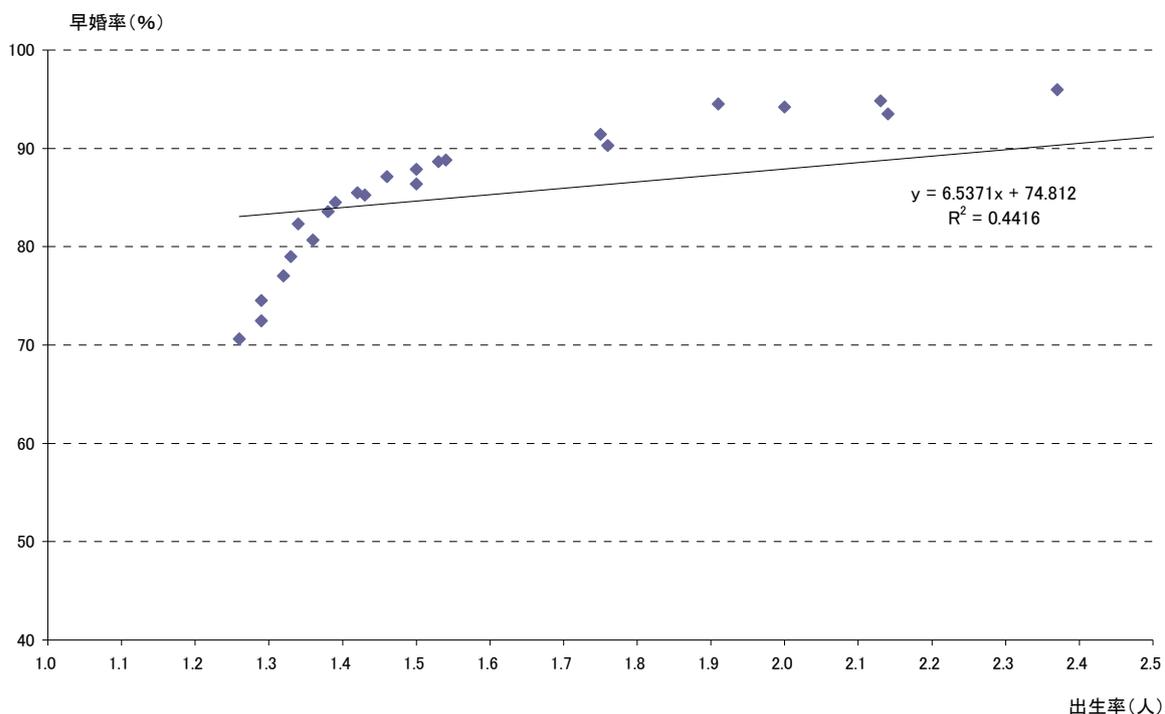
図 1-1 日本の合計特殊出生率の推移



注) 厚生労働省「人口動態統計」より作成

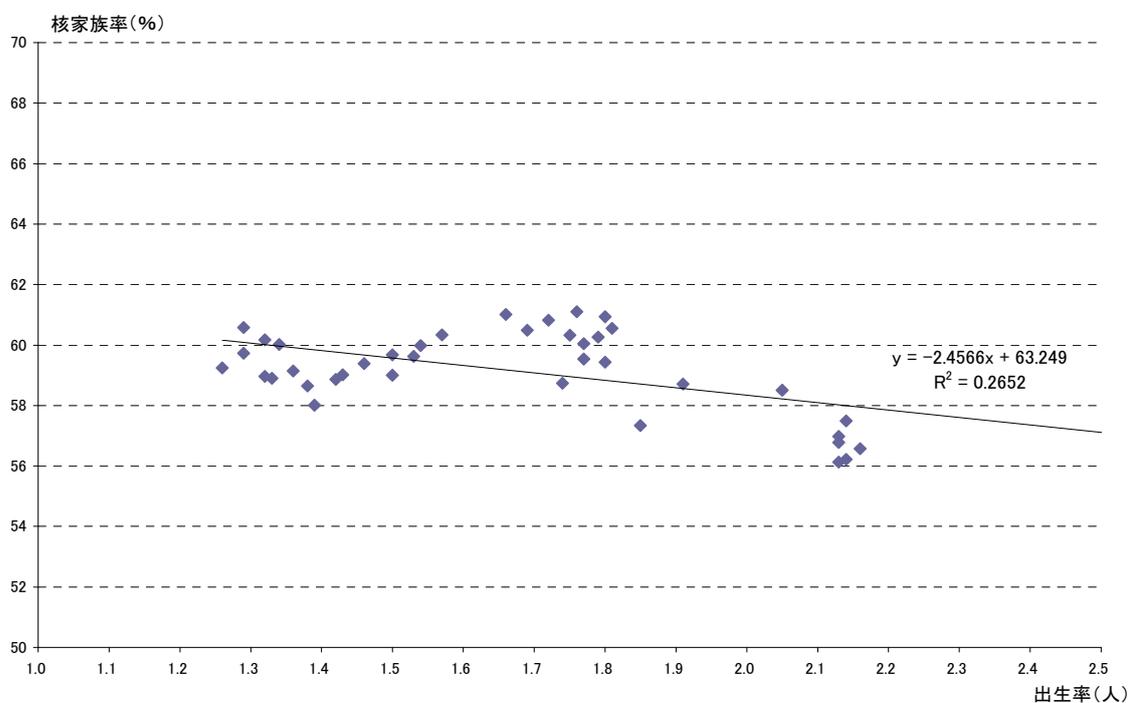
³ ここでは、早婚を 10 代と 20 代で結婚した場合と定義した。

図 1-2 出生率と晩婚化の相関



注) 厚生労働省「人口動態調査」と厚生労働省「人口動態統計」より作成

図 1-3 出生率と核家族化の相関



注) 厚生労働省「国民生活基礎調査」と厚生労働省「人口動態統計」より作成

1-1-2 出生率低下が招く問題

ここでは、1-1-1 で示した出生率の低下が、日本社会に対して招く、(1) 社会保障制度の崩壊、(2) 労働人口の減少からなる経済の縮小、(3) 教育格差の拡大の2つの重大な問題について挙げていく。

(1) 社会保障制度の崩壊

社会保障制度は、人々が安心して社会で生活を送るための基幹制度であり、社会保障制度が成り立たなければ、日本社会は崩壊してしまうと言ってもよい。社会保障制度は、高齢化率の推移によって深刻な問題をもたらす。現在の日本の制度では、65歳が年金の受給開始年齢であり、概ね仕事からの引退の時期である。身体機能が低下して、一層の介護・医療費がかかるとされる高齢者の割合が増加することで、社会保障給付は当然増えてくる。しかし、出生率の低下を解決できていない現状の日本社会では、少子化によって現役労働者の数が減少し、寿命の延びによって高齢者の数が増加してしまっている。賦課方式をとっている日本の社会保障制度にとって、出生率の低下は、社会保障給付の受給と負担のバランスを崩す極めて深刻な問題である。このまま、出生率が低下して少子化が進行してしまえば、世代間の社会保障負担額の格差が拡大し、後々には負担者が給付金を賄いきれなくなる恐れがあり、国民が安心して暮らしていくために不可欠な社会保障制度が崩壊する危険性すらある。

(2) 労働人口の減少からなる経済の縮小

出生率が低下するということは、後の日本社会を担う労働力人口が減少するということである。労働力人口が減少すれば、必然的に就労者の減少にもつながる。今でこそ就職難で就職希望者が、うまく就職できない状況に陥っているが、景気回復や団塊の世代の集団退職が起こったときに、働き手となる労働力人口が少ないと社会の変化に対応することができなくなってしまう。そうなると、日本経済は縮小し、日本が世界に取り残されてしまうのだ。先進国としての日本が世界に取り残されないためにも、出生率低下による経済の縮小は何としても防がなくてはならない。

(3) 教育格差の拡大

我々は、出生率の低下が教育格差の拡大につながっていると考えている。なぜなら、出生率が低下するということは、それだけ就学者の人口も減少していくことになるからである。このことが原因で特に地方圏では、教育市場や受験市場の縮小を招く恐れがある。具

体的には私学や進学塾などは、経営拠点を子どもが多く集まる場所に集中させたり、学校側は入学者定員を削減していく可能性もある。こうした中で、住んでいる場所の違いによって、また子どもに対して費用の面で十分にサポートできない家庭とできる家庭との違いによって、教育の格差が生じてくる。さらに、教育機会の減少によって、若者の都会に流出し、地方が過疎化していくという現象が、教育格差の拡大に拍車をかけていく。若者が都会へと流出することによって、当然地方の子どもの数が減少していくことになる。つまり、これらのことが実際に起これば、地方の教育基盤が失われてしまうのである。

1-2 社会保障制度の現状と課題

前節では、少子化の原因である出生率の低下を見ていき、少子化が長期的に進行していること、出生率の低下が様々な社会的問題を招いていることがわかった。

この節では、少子化を改善するためにこれまで日本がどのような政策を行ってきたのか、親が子どもを産み育てる上で不可欠である子育て支援策と、子どもが安心して暮らしていくために必要な社会保障政策に着目する。そして、これまでの政策が少子化の抜本的な解決策になっていないことを示す。

1-2-1 少子化に対する政策

ここでは、少子化に対する政策の中でも、親が子どもを産み育てるために必要な子育て支援策に着目し、(1) 出産・育児の経済的支援、(2) 出産休暇・育児休暇、(3) 保育施設、の3つの視点からそれぞれの特徴について詳細を述べていく。

(1) 出産・育児の経済的支援

出産の場合、健康保険法に基づく医療保険給付の一部として、健康保険（国民健康保険）から被保険者に出産育児一時金として子ども1人につき35万円が支給されている。また、児童手当として、3歳未満の場合は出生順位に関わらず月額1万円、3歳以上では、小学校修了時まで、第1子、第2子には月額5,000円、第3子以降は月額1万円が支給されている（所得制限あり）。さらに、所得税制における扶養控除によって、税負担の軽減措置がなされている。

上記のような政策が旧政権によって行われてきたが、日本の家族政策を通じた経済的支援の水準は決して高いとは言えない。これらの政策の中で、改善を要する点として、以下の3つが挙げられる。

- ① 給付水準の低さ
- ② 対象期間の短さ

③ 低所得層にメリットのない控除方式

①、②に関しては、現在の日本は小学校修了時までが支給の行われる対象としている。しかし、親の育児は、子どもが高等学校・大学を修了するまでであり、現状の給付水準、給付期間では親の経済的コストは依然として高いままである。③は、現在は扶養家族の税による控除を重視し、児童手当給付を抑えている。しかし、税による控除は高所得者にはばかり有利であり、消費税以外の税をあまり払っていない低所得層には恩恵がない。

また、児童・家族関係給付費の対GDP比に関してOECDによれば、北欧諸国では3%台、フランス、イギリスも3%前後だが、日本は0.75%である。現在、日本は欧州諸国に比べて現金給付を通じた家族政策全体の財政規模が小さいことが指摘されている。支援水準が低いということは、育児負担の軽減措置が不十分であり、親にとって子どもを持つことへの経済的不安から出産を控えてしまうという問題がなくなる。上記3つの要素の改善が必要となる。

(2) 出産休暇・育児休暇

出産後も仕事を継続する場合、産前産後の出産休暇を取得することができる。労働基準法の規定では、産前休暇は出産予定日の6週間前から、産後休暇は出産日の翌日から8週間（このうち6週間は強制休暇）となっている。上記の出産休暇中は、健康保険法に基づく医療保険給付の一部として、健康保険から出産手当金（1日につき標準報酬日額の3分の2に相当する額）が支給される。

産後休暇が終わると、引き続き育児休暇を取得することができる。休暇期間中の所得補償には、育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金がある。支給対象者は、雇用保険の一般被保険者であり、また期間雇用者であっても、一定の要件を満たす場合は受給することとなっている。育児休業期間中は、1日当たり休業開始時賃金日額の30%が給付される（育児休業基本給付金）。また、職場復帰をして6か月が経過した後に、休業開始時賃金額の20%が休暇日数分まとめて給付されることとなっている（育児休業者職場復帰給付金）。

これらの所得補償に加えて、育児休業中における健康保険料、厚生年金保険料の免除措置も行われている。なお厚生年金保険料に関しては、2004年に「子どもが3歳に達するまで」に拡充された。

日本の育児休暇の制度には柔軟性がないことが問題であり、再検討を要するだろう。日本は現在、子どもが1歳になるまでの全日連続休暇を原則としている。そのため、労働者のみならず企業にとっても、一時的であれ完全に職場を離れること、離れさせることの抵抗が強い場合が多く、育児休暇の取得率はあまり高くはない。多くの人が育児休暇を取ることに負のイメージ持つ労働慣行にも問題がある。このような労働慣行を改善し、育児休

暇制度にバリエーションを持たせて柔軟な利用を可能にすることが課題である。

(3) 保育施設

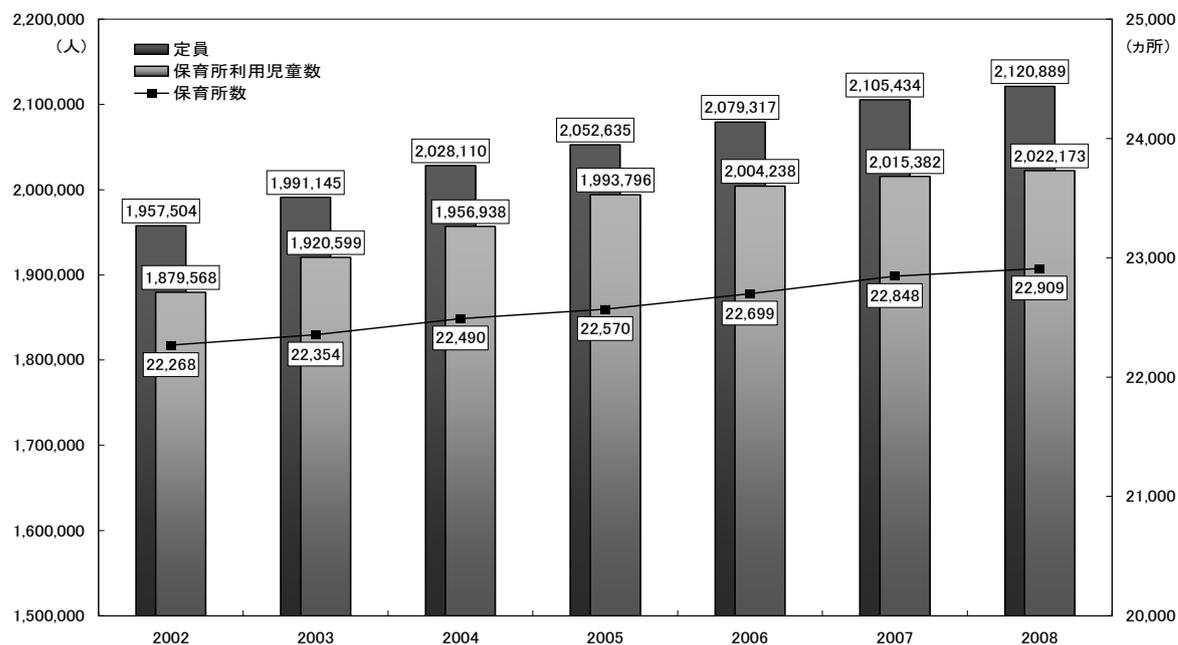
育児休業後の仕事と育児の両立生活においては、保育施設が重要な位置を占めている。保育施設は児童福祉法に規定されており、大きく分けて、地方自治体が設置あるいは認可している認可保育所と、それ以外の認可外保育施設の2種類がある。エンゼルプラン、新エンゼルプラン等によって、整備推進が行われた認可保育施設は、2009年2月時点で、全国に2万2,931施設となっている。

図1-4は、2002年4月から、2009年4月までの保育所に関するデータの推移を表したグラフである。図1-4からわかるように、年々保育所数の増加に伴い保育所の定員数も伸びていることが分かる。これらの数値だけを見れば、待機児童数も順調に減少していくと考えられるが、実際、2008年の待機児童17,926人に対して、2009年の待機児童は19,550人とその数は増加してしまっているのだ。

その要因としては、保育施設が保育利用児童の年齢層に对应しておらず、また地域によって待機児童数に差があることだと考えられる。表1-1は年齢区分別の保育所利用児童の割合を表したものであり、表1-2は都市部とそれ以外の地域の待機児童数の割合を表したものである。表1-1と表1-2からわかるように、2008年の待機児童のうち7割以上が0から2歳の低年齢児であり、全国の待機児童の約8割を都市部で占めていることがわかる。

このように、都市部を中心に、依然として認可保育所を利用できない人が多く、待機児童が解消されていない地域もある。また、働く母親の増加により、施設に対するニーズの変化への対応が求められる。例えば、親が就労していても、子どもに幼児教育を受けさせたいというニーズへの対応、親の就労の有無に関わらず、保育が必要な乳幼児をもつ全ての家庭への子育て支援の必要性が指摘されている。

図 1-4 保育所利用児童数等の状況



注) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2009) 「報道発表資料」に基づき作成

表 1-1 年齢区分別の保育所利用児童の割合

	平成 20 年利用児童数(%)	平成 20 年待機児童数(%)
低年齢児 (0~2 歳)	676590 人(33.5%)	14864 人(76.0%)
うち 0 歳児	88189(4.4%)	2404(12.3%)
うち 1,2 歳児	588401(29.1)	12460(63.7%)
3 歳以上児	1345583(66.5%)	4686(24.0%)
全年齢児計	2022173(100%)	19550(100%)

注)1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2009) 「報道発表資料」に基づき作成

注)2.()内は全年齢児計を 100%としたときの年齢別の割合

表 1-2 都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童数(%)	待機児童数(%)
7 都道府県 ⁴ ・指定都市・中核市	1023559 人(50.6%)	15187 人(77.7%)
その他の道県	998614(49.4%)	4363(22.3%)
全国計	2022173(100%)	19550(100%)

注)1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2009) 「報道発表資料」に基づき作成

注)2.()内は全国計を 100%としたときの各地域の割合

⁴ 首都圏 (埼玉・千葉・東京・神奈川)、近畿圏(京都・大阪・兵庫) の 7 都府県

1-2-2 高齢化に偏った社会保障政策

年金制度改革、後期高齢者医療制度はそれぞれ2004年、2008年に導入された。いずれも少子化の進行に連動して自動的に高齢者の給付を抑えたり、保険料負担を上げたりするものである。これら2つの政策が、子どもが安心して暮らすことができる社会保障制度を実現するものではなく、いずれも高齢化に偏った対症療法的な政策であることを示していく。

(1) 年金制度改革

年金制度改革では、①保険料水準固定方式、②マクロ経済スライドによる給付の自動調整の仕組みを導入した。

①保険料水準固定方式

保険料水準固定方式とは、保険料水準を固定した上で、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みである。具体的には、厚生年金の保険料率を2004年10月から毎年0.354%ずつ引上げ2017年度以降は18.30%とし、国民年金の保険料額を2005年4月から毎月月額280円引上げ、2017年度以降は16,900円で固定する。

②マクロ経済スライド

年金制度を支える現役世代の減少に対応し、年金額の計算をする際、賃金や物価の伸びをそのまま反映させるのではなく、年金の伸びを自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）を導入する（被保険者数の減少や平均寿命の伸びに応じ、自動的に給付の伸びを抑制する）。この手法を使って年金の給付水準を15%カットしている。

ただし、少子化の加速により、財政見通しは再び悪化しており、更なる給付カットが不可避になる。OECDによると⁵、日本の給付水準は、生涯に受け取る年金総額で見ると現時点で先進国中、中の下に位置するが、今後さらに下位に下がっていく。

(2) 後期高齢者医療制度

後期高齢者医療制度は、高齢化に伴う医療費の増大が見込まれる中で、高齢者と現役世代の負担割合を明確にし、公平化を図るという観点から、75歳以上の高齢者を対象に2008年4月1日より施行された制度である。前制度である老人保険制度は高齢世代の保険料の扱いが不明確で、現役世代の拠出金が増え続けている状況で、必要な費用が際限なく現役世代に回される仕組みであった。そこで、後期高齢者は1割の保険料を負担することとな

⁵内閣府（2008）「年次経済財政報告」より

り、現役世代の負担は4割と明確化された。

しかし、今後、後期高齢者人口の増加が見込まれる一方で、現役世代人口は減少すると見込まれる。そのため、後期高齢者の負担分については支え手が増えるが、現役世代の負担分については支え手が減っていく。したがって、現行制度のままでいけば、後期高齢者一人当たりの負担の増加割合と比較して、現役世代一人当たりの負担はより大きな割合で増加していくこととなる。

以上のことより、少子化の是正がない限り、いかなる年金方式、医療制度改革を実施しても財政は不安定になり、子どもが安心して暮らしていくことは決してできない。少子化の進行に対して受身となって、高齢化への対策に偏った政策を行うのではなく、子どもが暮らしていく上で生じる不安を取り除く政策であることが、社会保障政策には求められる。

第2章 少子化の要因とワークライフバランス

この章では、第1章で述べた少子化が引き起こす問題を踏まえた上で、なぜ少子化が起こっているのかを検証していく。さらに、先進国に共通する現象であった少子化という問題から、見事に脱却し出生率を上げることに成功した国の中でも特に、スウェーデンをモデルにして、日本でも実現可能な政策を探っていく。

2-1 少子化の要因

少子化という現象は、何が原因で起きて進行し続けているのであろうか。第1章の中では、晩婚化・核家族化は出生率に大きく関係していることを示した。少子化という大きな流れは、1つの物事のみ起因するような単純な問題では決してない。しかし、あえてその要因の主となるものを挙げるとすれば、それはワークライフバランスの崩れである。では、その少子化の根本的な原因であるワークライフバランスの崩れ自体の要因は何で、いつからバランスは崩れ始めたのであろうか。

2-1-1 ワークライフバランスの定義

ワークライフバランスとは、仕事（ワーク）と生活（ライフ）の調和のことで、内閣府では「男女がともに、人生の各段階において、仕事、家庭生活、地域生活、個人の自己啓発など、様々な活動について、自らの希望に沿った形で、バランスをとりながら展開できる状態のこと」と定義されている⁶。いま先進国では、働く時間や場所に柔軟性を持たせたり、働く女性を支援したりするような、個人が仕事と生活のバランスをとることができるようにする政策を導入することが広がりつつある。しかし、日本はというと、男性は仕事に、女性は生活のほうに偏っている場合が多く、男女ともにどちらもワークライフバランスが悪い、つまりワークライフバランスが崩れている、と言える。確かに日本は、お金の価値で見ると豊かな国であるかもしれない。しかし、ある世論調査で、日本の豊かさは公平に行き渡っているかどうか聞いたところ「公平だ」と答えた人は16%にとどまり、「公平ではない」と答えた人は72%に達した⁷。この数字からは、お金があっても自分の人生に満足していると感じている人が、日本でどれほど少ないかということを知ることができるだろう。私たち一人一人が、いわゆる豊かな国であるはずの日本の豊かさを生活の中で実感できないのは、このバランスの悪さのせいではないのだろうか。

ここでは、特に女性のワークライフバランスに着目し、仕事を女性の就業率、生活を出

⁶ 内閣府編（2007）より

⁷ 2009年9月24日「読売新聞」（読売新聞社が英BBC放送と共同実施した20カ国対象の世論調査）より。

生率というデータに置き換え、2つの関係性や、ワークライフバランスが本当に崩れているのか、さらに、それらと少子化との間にどのような関係性があるのかということを見ていく。

2-1-2 日本のワークライフバランスの崩れ

日本の女性のワークライフバランスの崩れを歴史とデータの2つの観点から示す。具体的にはまず、ワークライフバランスという考えを個人ではなく家庭内単位で使い、女性の負担の増加と少子化の関係を探っていく。次に、日本の女性の就業率と出生率のデータを用いて日本において女性のワークライフバランスが崩れているのか、いないのかを検証する。

(1) 女性参画社会の形成

少子化が始まったのは、1975年に出生率が2.0を下回ったときとされている。では、ワークライフバランスが崩れ始めたのは、いつからでそのきっかけは何だったのであろうか。ここでは女性の、ワークライフバランスという仕事への傾きを見るために、女性に対する労働条件の変化などを挙げていく。

1947年、日本は世界で最も早く「同一労働同一賃金」の原則を打ち出した。しかし、現実には正規雇用者でも男性より女性のほうが低いのが一般的であって、2000年当時でもまだ、35%と大きな差が依然として残っていた⁸。また、女子差別撤廃条約をうけて1972年に「勤労婦人福祉法」、1986年に「男女雇用機会均等法（雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律）」が施行され、その後1997年、1999年、2007年に改正が重ねられてきた⁹。これは「女性労働者が性別により差別されることなく、かつ、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」（2条）を基本理念として施行された法律であるが、その後、女性労働者の数は増し、勤続年数は延び、学歴も高くなり、管理職に就く女性も増えた¹⁰。さらに、2000年には、男女平等を推し進めるべく「男女共同参画社会基本法」も施行された¹¹。

これらの法律は、女性の社会進出を大いに促進するものであり、社会に出て働きたいと考えている女性にとって喜ばしいものであった。今まで家庭にかかっていた時間を大幅に

⁸ 中川（2006）が OECD, *society at Glance 2002* に基づいて男女平均賃金の格差を男平均賃金で割った数字。

⁹ 2007年の改正は男性差別を禁止するものであり、女性の労働条件については特に改正は行われていない。

¹⁰ 厚生労働省(2005)

¹¹ この法律には「専業主婦として子どもを産み育てていこうとする女性を蔑視している」などという反対意見もある。

背負っていた女性のかわりに、男性が仕事の時間を減らし家庭に費やす時間を作っていたならば、男性・女性ともにワークライフバランスは完璧に均等になり、夫婦全体のワークライフバランスも崩れることはなく、日本は少子化になることもなかっただろう。

現実はどうだったのか。「勤労婦人労働法」が施行された1972年は第2次ベビーブームのあおりを受け、過去最高の出生数となった（出生率は2.14）が、14年後の「男女雇用機会均等法」が施行された翌年1987年の出生率は、過去最低といわれた1966年丙午の年を割り込み、その2年後の1989年には、さらにそれを下回り、1.57ショックとなった。1997年には1.39、1999年には1.34¹²と減少幅は狭まらず、これまでにさまざまな取組みが行われているにもかかわらず、少子化に歯止めがかかっていない。

少子化のプロセスを、女性の社会進出とワークライフバランスの崩れから、以下の仮想例を用いて説明しよう。図2-1は、男女のワークライフバランスをグラフ化したものである。グラフ上の数値は、全時間を100とした場合の男女の家庭・仕事・余暇への配分割合である。①は、1960年代までのワークライフバランスを示している。女性は家庭に50、仕事に10、余暇に40、男性は家庭に10、仕事に50、余暇に40の時間を費やしているものとする。ここで、家庭内で家事・育児に必要な時間を80と定義すると、①の場合は、女性が70、男性が10、家事・育児に費やしており、80という時間が確保されている。つまり、このとき家庭は全体として子どもを育てるだけの時間を持つので、少子化は起きない。

1970年代に入って、女性の社会進出を促す法律が制定され、女性の社会進出が進んだ。このとき、もし女性が仕事を持つことによって減少した家事・育児の時間20を男性が肩代わりしていれば、②のようなグラフになるはずである。ここでは、家庭内で80という時間が確保されているので、家庭は子どもを育てるだけの時間を持つので少子化は起きない。さらに、男女ともに仕事30、家庭30であり、男性と女性のワークライフバランスはともにとれている。この②の状態は理想的な状態といえる。

しかし、現実には③のようになったと考えられる。③は、男性が仕事を犠牲にできないために、女性が仕事を持つ場合には家事の時間を減らすことができず、女性自身の余暇を犠牲にせざるをえないことで起こっているワークライフバランスの崩れを示している。さらに、家庭内で家事・育児のための時間が60となるので、80という時間が確保されず、各家庭で子どもを育てる時間の余裕がなく少子化が起こる。

上の例のように、現実には、法律に後押しされて女性が仕事に時間を費やしているにもかかわらず、男性が家庭に時間を費やすことはなかった。それは、文化的な価値観の問題ももちろんあるだろう。しかし、それにも増してさらに問題なのは、家庭にかかる時間の埋め合わせを男性が進んでできるほど、男性の働き方を柔軟にするような法律や政策の後押しが十分なものでなかったことである。その分家庭にかかる時間は女性の負担となり、余

¹² 内閣府編（2004）

暇の時間が削られ、上の例の③の状態になった。夫婦共働きでお金はあるけれども、時間に余裕のない家庭に子どもが産めるはずもなく、結果、少子化へとつながっていったと考えられる。

図 2-1 ワークライフバランス

①1960年代までのワークライフバランス



②ワークライフバランスのとれた理想的な状態



③ワークライフバランスが崩れた日本の実態



注1) 各グラフ上の数値は、全時間を 100 とした場合の家庭・仕事・余暇への配分割合である。

注2) ■ は家事・育児に必要な資源（時間）を表す。

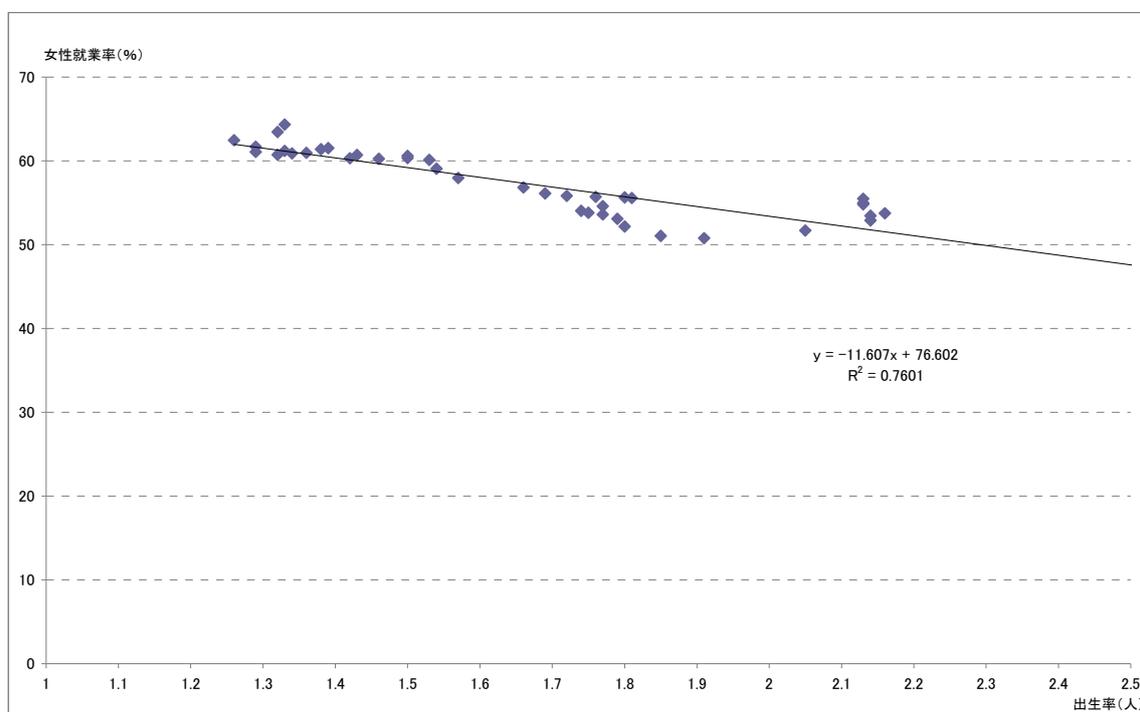
注3) 家事・育児に必要な時間量を 80 と定義した。

(2) 日本の女性の就業率と出生率のデータ

図 2-2 は縦軸に日本の女性の就業率、横軸に日本の出生率をとったものである。この図から明らかなように女性の就業率（仕事）と出生率（生活）には、強い負の相関があることがわかる。

(1) で述べてきたように、女性の就業率（仕事）と出生率（生活）の間には負の相関関係が見られるので、日本において女性のワークライフバランスが崩れていることが証明できる。

図 2-2 女性の就業率と出生率の相関図



注) 総務省統計局「労働力調査」と厚生労働省「人口動態統計」より作成

2-2 スウェーデンモデルへの転換

前節では、日本のワークライフバランスについての特徴と、そのバランスが取れていないかということを見てきた。ここでは、女性の就業率が上がるほど出生率が低下するという負の関係が見られていたが、政策によって正の関係に変えることが出来た例であるスウェーデンについて触れる。スウェーデンが具体的にどのような政策を取り、その政策がどのような成果をもたらしてきたかということを一明らかにする。そして、そのような政策がどのように日本の政策に応用、または日本の政策に組み込むことができるかということについて述べる。

2-2-1 スウェーデンの政策の特徴

スウェーデンの政策の特徴は、子育てに関する手厚い保護である。両親保険制度を軸として、児童手当、柔軟な児童保育など充実した制度設計がなされている。また、そういった制度に関連して、企業等の民間側の取り組みについても述べる。

(1) 両親保険制度

スウェーデンのワークライフバランスの中心となる制度は、1974年に創設された、両親保険制度である。この両親保険とは生まれた子どもを基本的な単位として全体の産休給付期間を定めて、その期間を母親と父親が自由に分け合うという形を取ることで、子育てが女性だけの仕事ではなく、男女の分業を明確にするという役目を負った。具体的には両親保険の給付期間は480日で、390日は給与の80%、残りの90日は最低保証金額として日当180クローナを支給するというものである。また、その給付される期間日数の分け合い方は非常に自由で、1日が最低単位ではなく、8分の1日、4分の1日、半日、4分の3日というような単位でも取得できるものである。このような柔軟な取得を認めることによって、スウェーデンの両親保険は日本で言う育児休業の際の所得を保障するだけでなく、短時間労働の際の所得補償の役割を果たすことができた。加えて政府だけでなく民間側も、約4分の1の企業では給与の90%ないしそれ以上の支給になるように給付を会社側で上乘せさせている。また、95年に政府が両親保険にパパクオーター・ママクオーター制度を導入したことによって、男性の休暇取得率が飛躍的に伸びることとなった。この制度は、給付される480日の期間のうちで、2人の保護者がいる場合に片方が消化できる育児休暇の上限を決めたものであり、パパクオーター・ママクオーター制度の恩恵により、2005年の調査によれば両親保険の取得率はなんと男女合わせて90%を超え、男性でも80%近くが両親保険を取得している。

またスウェーデンの両親保険の特徴の一つに、「スピードプレミアム」というものがある。

この制度は出産・育児を行っている両親が次の出産を迎えた場合に、その出産が先の出産から2年半を経過していないという条件をクリアすれば、両親保険の給付水準が、出産前の給与水準まで引き上げられるといったもので、過去の研究¹³によれば、導入初期は2年半ではなく1年という短い期間だったため出生率の増加には寄与しなかったものの、1980年に2年まで期間を延ばすことによって近年の2人以上の子の出生率の回復に大きな効果を上げたとされる。

他にも、一時両親給付金という仕組みがあり、12歳未満の子どもが病気になった場合、あるいは保護者が病気になった場合取得出来るもので、給与の80%を保障し、年間最大120日まで認められる。

(2) 児童保育

スウェーデンの義務教育は満7歳から始まるが、それまでの保育ケア制度はどのようになっているのだろうか。

まず、0歳児については育児休業制度が充実しているために施設保育は殆んど行われず、1歳児についてもその利用率は半分を超えない。ところが、2歳から3歳の利用率は約90%、4歳から5歳の施設の利用率はなんと95%となる。子どもが2歳になると保育施設を利用して、両親ともに働きに出ることはごく当たり前のことになっている。その証拠に、2004年に行われた調査によれば、2から2歳の子どもの持つ母親の25%がフルタイム、25%がパートタイムで働き、10%が学生で、残り40%のうち20%が両親休暇制度の休暇を取得中で、失業中の人は5%、働きに出ていない人はわずか15%であった。

また、育児休業中や失業中の場合であっても、自治体は申請があれば最低週15時間の施設利用を補償する義務が課されている。保育料は、第1子、2子、3子がそれぞれ保護者の可処分所得¹⁴の3%、2%、1%、第4子からは保育料は無料になり、かつそれぞれ1260クローナ¹⁵、840クローナ、420クローナを超えるものではない。といったものである

(3) 子ども手当

スウェーデンにおいても1948年から児童手当が導入されている。

民主党がマニフェスト「子ども手当」と同様の制度で、家計の所得水準にかかわらず一律に定額を給付する形を取っており、その金額は1人当たり1,050クローナである。ただし「子ども手当」とは違い2人以上の子どものいる世帯については金額を上乗せする多子

¹³ G.Andersson, 'childbearing Trends in Sweden 1961-1997'

¹⁴ 可処分所得とは課税前の家計所得から、支出が義務付けられている税金と社会保険料を差し引いた残りの所得

¹⁵ 本論文では1クローナ=10.66円とみなす

加算制度を取っており、2人で総額 2,200 クローナ、3人で総額 3,304 クローナとなり、子どもを多く育てるほど、貰える手当は増える。児童手当の給付は 15 歳までだが、高校生であれば児童手当と同額の学習手当を 20 歳まで受けることが出来る。

加えて、大学までの教育費用は無料であり、学生は生活費の公的支援を受けることができ、賃料の安い学生寮が多く、親が子どもの教育費で頭を悩ませる必要はない。また、他にも、子のある世帯に対する特別住宅手当や、片親世帯に対する児童扶養手当がある。

(4) 柔軟なワークライフバランスを認める土壌

スウェーデンは、子どもを持ちやすい制度を多数導入しているだけでなく、広い意味での柔軟なワークライフバランスを認める土壌を持っている。

まず、両親休暇法の一部として、子どもが 1 歳半から満 8 歳の場合に労働時間を 4 分の 1 短縮できると定められているが、全体の 4 分の 1、女性の 40%が労働時間短縮制度を利用している。有給（法定 25 日）の取得率も 70%以上取得している人が男女ともに 80%を超える。日本では有給は平均 18 日間で、消化率は 47.4%とスウェーデンより大幅に少ない。

企業側の考え方も違う。約 80%の企業がフレックスタイム制度を導入しており、また半数以上の企業がテレワーク制度を導入、半数程度の人がテレワーク環境下での仕事経験がある。また、社員が育児休業制度を利用した場合に 75%の企業が臨時契約社員を雇い、人員を補填するため、育児休業を取得した社員の仕事を残された社員で消化する必要がなく、育児休業を取りやすい。

育児休業を取得することが昇進・昇格の障壁とはならないと考える人が 85%存在し、社員のワークライフバランスが適当であることが企業の業績に対してプラスであると考えた会社が 9 割近く、逆に会社の業績に対してプラスにはならないと考える企業は皆無に近い。

2-2-2 日本はどのようにスウェーデンを見習うべきか

日本とスウェーデンでは国民性の違いから国民に受け入れられる制度や、各国の歴史や土壌は大きく異なることが考えられるが、そのような中で、どのような点において日本はスウェーデンモデルを取り入れることが出来るだろうか。

考慮しなければならないのは、次の 2 点である。第 1 に、スウェーデンにおいても日本と同じく 20 年前にはワークライフバランスへの理解があったわけではなく、女性の就業率が高まると出生率が下がるという「負の関係」にあり、それが常識であると考えられていたという点である。例えば、男性の育児休業取得率に対しても、今では男性の両親保険取得率が 80%を超えているが、初期は 3%程度の取得率しかなかった。そして、第 2 に、出産や育児の負担に対する公的支援の基盤が整備され、多くの女性が仕事と家庭を両立で

きるようになる中で、企業や社会におけるワークライフバランスへの理解が醸成されていったという点である。これらの点を踏まえた上で、日本に対して有効な政策を考えていかなければならない。

第3章 政策提言

2章では、仮想例を用いた上で、少子化の要因はワークライフバランスの崩れであり、それを是正すれば少子化が改善されるということを結論付けた。我々は理想的なワークライフバランスを実現するには、1-2で述べた3つの少子化に対する政策を改善することが最も重要である。

本章では、スウェーデンをモデルとして、日本の土壌に合った少子化対策を提言する。以下、3-1では充実した出産・育児の経済的支援の政策、3-2では仕事と育児の両立を可能にする出産・育児制度、3-3では保育料金の改善と保育設備の制度の見直しについて述べていく。

3-1 出産・育児の経済的支援

本節では、出産・育児の経済的支援の面から、両親の不安を取り除くことが出来るように、支援の水準の向上と、個人間での不平等を減らすということを考慮して、より充実した経済的支援策を提言していく。

(1) 充実した児童手当の支給

1-2で述べたように、日本は、少子高齢化社会が招く社会問題に対して、高齢者に重きを置いた偏った政策を行っているため、児童・家族関係の給付の水準は決して高くはない。実際に、日本の社会保障給付費はその約70%を高齢者関係が占め、児童・家族関係においては、OECDによると、2003年時点でスウェーデンが10%程度であるのに対して、日本はわずか4%に満たない。割合の大きな高齢者関係の給付の合理化を進め、児童・家族関係の給付の配分を引き上げることが、より質の高い経済的支援の実現を可能にする。

そして、1-2-1(1)で挙げた3つの問題、①出産・育児の経済的支援、②出産休暇・育児休暇、③保育施設を踏まえて、それらをどのように対処して改善していくのか、民主党のマニフェスト¹⁶に着目して、それぞれに関して見ていく。

①では、1人当たりの支給額は一律で月額2万6,000円が支給されることとなっている。支給額を旧政権と比較してみると、第1子に関して言えば、1年当たり25万2,000円の差があり、大幅な給付額の増加がわかる。②は、支給対象年齢を中学修了時にまで引き上げている。また、公立高校の授業料を実質無料化し、私立高校生の学費負担を軽減することとしている。スウェーデンの16歳未満、また学生の場合は20歳未満という給付対象と似通っていて、日本の給付水準の向上が言える。対象年齢を引き上げ、長期的な経済的支援を

¹⁶ 民主党の政権公約「Manifesto2009」（7月27日付け）より

することで、親が経済的に心配なく育児を行うことを可能にする。③については、相対的に高所得者に有利な扶養家族の所得控除方式から、低所得者に有利な給付手当への転換を図っている。控除方式を採用していないスウェーデンに見習い、控除方式の割合を低め、総額が同じでも低所得者層に恩恵のある児童手当の給付の充実を図っていくことは育児の経済的負担のバランスが改善されることとなり、より広範囲にわたって児童手当の恩恵が行き届くこととなる。

このように民主党のマニフェストによると、我々が見習おうとしているスウェーデンの制度に水準を近づけていることがわかる。旧政権の出産・育児支援策に対して、民主党の政策は、これら3点に関して言えば、適当な水準設定であると考えられる。

しかし、出生率を改善する上では、1人の女性が生涯に産む子どもの数を増やすことを考える必要があり、その点でのメリットとなる政策があげられていない。そこで、複数の子どもを設けることへのインセンティブとして、スピードプレミアムの要素を含んだ多子加算制度の導入を提案する。

民主党のマニフェストでは、中学校修了時まですべての子どもが一律で月額2万6,000円支給されることとなっている。しかし、複数の子どもを育てていくことは経済的なコストばかりでなく、育児の負担や、仕事の中断など、様々な面でのコストが懸念されるため、親にとって魅力的なものではない。2-2にあったスウェーデンの制度に見習って、日本でも第2子以降に関しては、ある定められた出産のスパン内に出産した場合には給付額の上乗せを行う、というスピードプレミアム付き多子加算制度を導入すべきである。具体的には、出産・育児を行っている両親が次の出産を迎えた場合に、その出産が先の出産から2年半を経過していないという条件付きで、第2子以降月額2,500円を上乗せした額の支給を行う。複数の子どもを持つことに抵抗がある親に対しての有効な手立てとなるだろう。

このように、コスト面での不安をなくさなければ、それを補うために生活における仕事の割合は偏ったままであるから、ワークライフバランスの是正のために充実した経済的支援を行うべきである。ただし、出産・育児の経済的支援を行うことは、出生率を上げるための一要素にしかすぎない。ワークライフバランスの崩れは生活における仕事と家庭の不調和、という生活環境に関する問題であり、育児、教育、労働等の環境を変える政策なくして、現在の崩れたワークライフバランスを改善することは決してできない。

3-2 出産・育児休暇と労働慣行

夫婦全体のワークライフバランスを、第2章の図2-1で示した②の理想的な状態に近づけるためには、やはり、家事・育児の時間と仕事の時間を男女とも同じレベルにする必要がある。仕事に費やす時間を減らし、家事・育児に費やす時間にまわすためには、父親・母親ともに、もっと育児休暇をとりやすい環境でなければならない。本節では、現行の制度と、労働慣行の2つの面から出産・育児休暇を考え、男性・女性のお互いにとって育児に参加しやすい社会をつくるための政策を提言する。

(1) 出産休暇と育児休暇

日本で今行われている、出産・育児休暇制度は、1-2-1(2)で触れたような状況である。出産休暇の期間は、スウェーデンも出産の前後各7週間で合計98日となり、日本の制度と、特に大きな違いはない。しかし、育児休暇には改善すべき点が多い。

まず、雇用形態が多様化している今だからこそ、正規雇用者も期間雇用者、つまり非正規雇用者でも、安心して育児に専念できるような育児休暇制度が必要である。休暇期間中の非正規雇用者は、休業開始時において同一事業主の下で、①1年以上雇用が継続しており、かつ、休業終了後同一事業主の下で労働契約が更新され、3年以上雇用が継続する見込みがあること。または、②3年以上雇用が継続しており、かつ、休業終了後同一事業主の下で労働契約が更新され、1年以上雇用が継続する見込みがあること。のどちらかの要件を満たさない限り育児休暇が認められない。しかし、3年以上の雇用や後の継続というのは、非正規雇用としては少し長いのではないだろうか。そこで、「1年以上雇用が継続しており、かつ、休業終了後同一事業主の下で労働契約が更新され、1年以上雇用が継続する見込みがあること」に条件を緩和すれば、非正規雇用者の育児休暇に対する不安もとけるであろう。

次に、男性が育児休暇を取らない理由として、現行の育児休暇では利用しにくいという問題がある。それを解消するためには、スウェーデンのような柔軟な育児休暇の取り方を認めるべきであろう。父親の休暇取得率をアップさせるために、今まで、母親ひとりが休暇を取っていた日数を、父親と母親の2人の合計日数で考えるものとする。そして、子どもが1歳になるまでの全日連続休暇となっている期間を、子どもが3歳になるまでに400日分消化できるという形に変更する。その中でも、40日分の休暇は、必ず父親・母親ともにとらなければならない。さらに、労働時間の8分の1、つまり1時間から休暇を取れるようにする。すると、1日に1時間から、自身の望む形ですべての休暇期間を消化することができる。丸1日休暇をとると思うから休暇取得に二の足を踏む男性が多いのであって、例えば1時間、家事・育児に費やす時間を増やすという考え方ならば、取得しやすいので

はないだろうか。そして、育児休業の際の所得保障は給与の 40%を支給する。現行より 10 ポイントも上がるが、今までいた労働力が 1 年間ずっといなくなるよりは、少し時間が短くても毎日出勤してもらったほうが、仕事の能率は格段によいと思われるので、企業側としても損はないだろう。

出産・育児休暇制度が父親にとっても、母親にとっても利用しやすいようになれば、夫婦全体の理想的なワークライフバランスが実現可能となる。

(2) 日本の労働慣行の改善

大きく崩れた日本のワークライフバランスを是正するために、政府はどのような政策を取るべきだろうか。

第一に、日本は諸外国に比べて非常に残業が多いことである。その残業を是正するためには、まずは俗に言う「サービス残業」や「名ばかり管理職」を厳しく取り締まる事が考えられる。ここで挙げたサービス残業、名ばかり管理職は対価を求めずに残業を行う（または強要する）ことで、2 章で挙げたワークライフバランスの理想例を大きく超えて仕事を行うことになる。そうなってはいは、女性は家事や育児などに時間を割くことができず、父親にとっても家庭を省みる事が出来ないため、そのような状態のままでは今までの出生率の回復に歯止めをかけていた事は大きく予想できるだろう。

また、出生率や結婚といった場面外でも、デメリットは考えられる。月に 80 時間以上の時間外労働は過労死や自殺のリスクを大きく高めるとされているが、それに対して、2010 年 4 月 1 日から労働基準法の一部を改正する法律が施行され、時間外労働に対しての割増が加算されるようになる。具体的には、45 時間未満の時間外労働に対しては賃金の割増が 25%と変わらないが、25 時間から 60 時間までは労使で協議の上、割増率 25%以上を決定する、60 時間以上は 50%の割増、といったものである。

しかしながら、例えばアメリカの時間外労働の平均割増率は、最初から 50%と日本の 25%を大きく上回っている¹⁷。過労死リスクの高まる直前の 60 時間以上に初めて 50%の割増を適用させるのではなく、諸外国のように会社側に時間外労働をさせることに対する大きなディスインセンティブを設定する事が必要だろう。具体的には、日本においてはそういった過労死、残業といったものの根は深いので、一律 60%程度まで時間外労働の割増率を引き上げることが考えられる。そのような諸外国に比べて高めの水準に設定しなければ、理想的なワークライフバランスは達成出来ない。

さらに、スウェーデンの場合、法律で所定外労働時間は 4 週間で 48 時間、また年間で 200 時間以上取る事は認めていない。これは被用者のみでなく、管理職も含まれる。このように法定上限時間を定めるのも一つの手である。また、大きく割増率を高める事によっ

¹⁷ アメリカ以外の例としてはベルギー、中国、韓国、タイなどが 50%、フランスは週 8 時間以上が 50%、インドネシアは 1 日 1 時間まで 50%、1 時間以上は 100%である。

て、企業側が育児休業代替要員確保等助成金を利用し、育児休業を取りやすくなるといったメリットも考えられる。

第2に、育児休業代替要員確保等助成金の拡大、見直しを行う必要がある。育児休業代替要員確保等助成金の現状については、給付される条件が3ヶ月以上の育児休業取得者と同一の所定労働時間の代替要員を確保し（正規労働者である必要はない）かつその3ヶ月以上の育児休業取得者を当該育児休業終了後に原職等に復帰させていることで、具体的な給付内容は、2000年4月1日以降、新たに就業規則等に規定した事業主の場合、条件を満たした最初の対象労働者に対して中小企業事業主に50万円、大企業事業主40万円がまず給付され、上記の対象労働者が生じた日の翌日以降3年間、2人目以降の対象労働者に対して、1人当たり最初の対象労働者とあわせて1事業者あたり年間20人を限度とするが、一人当たり中小企業事業主に15万円、大企業事業主に対しては10万円給付することとなっている。2000年4月1日以前に代替要員確保を行っている会社に対しては最初の対象労働者の50万円、40万円の給付がなく20人を限度に一律一人当たり中小、大企業それぞれ15万円、10万円給付するといったものである。

この育児休業代替要員確保等助成金を給付しているのが財団法人21世紀職業財団であり、給付は一度きりとなっているが、国が給付を管理し、月単位の給付に変え、人数の限度を撤廃する必要がある。月単位の給付体制に変えることによって、3ヶ月以上の育児休業を与えれば一律15万円ないし10万円の助成金を給付していたのを、中小企業が月3万円、大企業が2万5000円とし、育児休業を長く取れば取るほど企業側が多く助成金を貰えるといった制度を整えるようにする。また、上限を撤廃することによって、多くの人を対象とできるようにし、育児休業を取ることを当たり前とする土壌作りにも貢献することができる。

3-3 保育施設

女性の就業が進む中で、育児のサポートを行う保育施設の重要度は、今後さらに増すこととなるだろう。しかし、1-2 で述べたとおり現在の保育施設は、利用者のニーズに応えられていない現状がある。そこで本節では、保育料と、短期的・長期的の両方の視点で見た保育施設の整備の見直しを行い、個人それぞれの生活に対応した、より柔軟なサービスの提供を可能とする保育政策を述べていく。

(1) 少子化対策のインセンティブ効果

ここでは、出生率回復のために多くの子どもを持つとする両親に対してのインセンティブを設定した保育料について提言したい。

スウェーデンの保育料も、日本の保育料も、両親の所得に比例した保育料を支払う形となっている。スウェーデンの場合、保育料は原則として自治体の裁量として決められるようになっているが、2002年以降スウェーデン国内のすべての保育施設の保育料の上限は定額となった。日本の場合も保険料は保護者の所得税・住民税の課税状況、そして入所児の年齢から算定する。しかしながら、日本の保育料はスウェーデンのように国内で統一されているわけではなく、自治体の裁量で決まっているのが現状である。

では、具体的な両国の保育料の取り決めについて見てみよう。スウェーデンについては2-2 で述べたとおりである。日本の場合については、モデルケースを5歳児と3歳児の子どもを一人ずつ持ち、年収が2006年の中央値と同じである468万円で、所得税を年20万円納めている家庭と設定し、そのモデルにおいての2009年度の東京都新宿区と新潟市の保育料について2パターンを示す。保育料の総額は、新宿区では2子目以降の保育料が2分の1で2人合計が月27,100円となる。新潟市では2子目以降の保育料が4分の1で、2人合計月44,120円となる。新潟市と新宿区では1年で約20万円の保育料の格差が生まれる事となる。このような地域差が生まれる事は好ましくない。何故なら、地域によって保育所に子どもを預けやすい料金設定をしている自治体にとそうでない自治体が存在するのは、公平の観点から問題があり、子どもを育てることの障害となるからである。

また、スウェーデンも同じようなケースで考えてみるならば¹⁸、1か月の保育料は1,162クローナで、これは日本円に直すと約12,400円となり、格段に安く、スウェーデンのどの地域に住んでいても同じ保育料である。さらに、日本の保育料は2人目以降定額であるが、スウェーデンの保育料は3人目以降もっと安くなり、4人目以降は無料となる。日本の場合は子どもを同時に同じ保育所に預けている場合においてのみ2人目の子どもの保育

¹⁸ 地方税は30%,共働きとして2002年のデータを参考にする

料に優遇措置が適用されるが、1人目の子どもが小学校に入学していれば、2人目の子どもの保育料は安くない。それに対してスウェーデンの場合は上の子どもが小学校に入学していたとしても優遇措置を受けることができる。このように、保育施設の利用のしやすさと言った面では、スウェーデンは格段に日本よりも優れている。

しかし、実際のところスウェーデンの保育料設定では不十分である。3・1においてスピードプレミアムの少子化対策のインセンティブ効果について触れてきた。少子化対策に対するインセンティブ効果を保育料にも求めるには、スウェーデンモデルの保育料設定では足りないのである。なぜなら3人目の子どもが2人目の保育料よりも施設利用が安くなったとしても、2人の子どもを産むよりは、3人の子どもを産んだほうが当然保育料は多くかかるからだ。

では、どのように保育料を設定すべきか。スウェーデンの保育料合計を見てみると、子ども1人で手取りの3%、子ども2人で $3+2=5\%$ 、子ども3人で $3+2+1=6\%$ のように負担が増すが、我々の考える保育料モデルでは、ある数字Xを全国で統一し（たとえば手取りの3%とする）子どもが1人しかいない場合はそのまま保育料合計は3%、子ども2人の保育料合計が $(3+2)/2=2.5\%$ 、子ども3人の場合の保育料が $(3+2+1)/3=2\%$ 、4人の保育料が無料となり、子どもを生む事で以前支払った分が2人目以降が保育施設を利用しないとしても戻ってくる、といったように設定する。このようなモデルであれば、子どもを産めば産むほど保育料がかからなくなり、また以前支払った分のお金が戻ってくるためにインセンティブ効果が大きく期待できるだろう。しかしながら今回は例を示すために手取りの3%を保育料としたが、ある数字Xといった数字は日本の経済的状況等で適宜変えていく必要である。

(2) 保育施設の整備によるワークライフバランスの改善

崩れてしまっているワークライフバランスを正し、出生率を回復するためには、まず短期的な視野に立って、既に子どもを持っている家庭をサポートする政策を実行していくべきである。そうした上で、子どもを持つ家庭に対しては第2子以降を、子どもを持たない家庭に対しては第1子を望めるような社会実現のために、長期的な視野に立った政策を実行していくべきである。

まず、既に子どもを持っている家庭におけるワークライフバランスを改善していくために、保育施設の整備が急務である。これまでみてきたように、共働き世帯の増加や、核家族世帯の進行によって、保育対策の重要性が高まっていることが分かる。¹⁹2009年4月現在で、保育所22,909か所に対して、入所定員数は212万889人であるが、都市部を中心に、19,550人の待機児童が存在している。男女共に理想的なワークライフバランスを実現

¹⁹厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2009）より

するために、働きながら育児をしていくという面から考えると、保育施設を充実させることは必要不可欠である。そうしなければ、夫婦のどちらか、あるいは両方のワークライフバランスを崩して、仕事にかけける時間を育児にとられてしまうことになるのだ。

それでは、どのように保育施設を充実させていけばよいのだろうか。我々は、単純に保育施設の数を増やすだけでは、問題解決には至らないと考えている。1-2-1 (3) で示したように、待機児童をなくすための保育施設の整備は、低年齢児の受け入れを強化すること、都市部を中心に保育施設の数を更に増やすことが有効だと考えられる。

都市部を中心とした、低年齢児を受け入れることのできる保育施設の増加が実現することにより、待機児童問題の解決に至った場合、つぎに行うべき長期的な視野に立った政策は、保育施設の多様化である。労働形態が多様化する現代社会において、保育施設もそれに応じて柔軟に対応することができるようにならなければならない。会社の平日における日中の勤務時間に保育施設が子どもを預かってくれるのはもちろんのこと、深夜勤務や、土日出勤などの不規則な仕事に合わせた子どもの預かりに対応できるような保育施設は、両親が子どもを育てながら仕事を行っていくうえで心強い存在になる。

これらの短期的な政策と、長期的な政策を実行することができたならば、両親が育児によって仕事に時間を割かれてしまうことなく、仕事と育児の両立を図れるため、第2章の図2-1で示した②の理想的なワークライフバランスの実現が可能になる。

以上第3章では、ワークライフバランスの崩れを正すことによる、出生率の回復のための政策を提示してきた。しかし、我々が提示した政策を実行するためには、そのための財源の確保が必要不可欠である。その財源の確保のためには、現民主党政権も公言しているように、まず歳出の見直しを徹底し、無駄を最小限に省くことが必要である。そうした上で、政策の内容を考えると国民に対しても財源の負担を請う必要があるだろう。さらに、世代間の受益と負担の面から考えると、消費税の増税等による財源の確保が最も現実的である。増税に対しては、批判の声も当然多く聞かれることだろう。しかし、長期的な視野に立って福祉制度の再設計を行うには、国民に対して多少の負担は理解してもらわなければならない。

終章 結論

先に述べたように、社会保障制度の崩壊、経済の縮小、教育格差の拡大などの問題を引き起こしているのは、出生率の低下、つまり少子化である。その少子化の主要因はワークライフバランスの崩れと考え、男女両方のワークライフバランスの是正を目的とした政策を提言してきた。

少子化という日本が抱える問題は、これまでの対症療法的な政策で解決できるものではない。少子高齢化に対する短期的な政策にとどまらず、少子化の要因そのもの、つまりワークライフバランスの崩れから立ち直るために、長期的な視点で政策を考える必要がある。

また、長期的な視点で見ることと同時に考えなければならないのは、政策転換により出生率が劇的に回復したとしても、その生まれた子供が働き、年金を払うようになるには少なくとも 15 年、学部卒で 22 年もの時間がかかる事も考慮しなければならない。つまり、大貧困社会の到来まで残された時間は少ないのだ。非常に難しい課題ではあるが、今まさに、大きく出生率の回復へと動かなければならないのである。

参考文献リスト

〈参考文献〉

- 猪熊律子（2007）『社会保障のグランドデザイン』中央法規出版
- OECD 編著、井原辰雄訳（2005）『世界の社会政策の動向 - 能動的な社会政策による機会の拡大にむけて - 』明石書店
- 大沢真知子（2006）『ワークライフバランス社会へ—個人が主役の生き方』岩波書店
- 小澤徳太郎（2006）『スウェーデンに学ぶ「持続可能な社会」』朝日新聞社
- 厚生労働省(2005)「平成 17 年度版働く女性の実情」
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局(2009)
- 駒村康平（2009）『大貧困社会』角川 SSC 新書
- 荘村明彦（2009）『社会保障入門 2009』中央法規出版
- 竹崎孜（2008）『貧困にあえぐ国ニッポンと貧困をなくした国スウェーデン』、あけび書房
- 内閣府編(2007)「平成 17 年度版男女共同参画白書」
- 内閣府編(2004)「平成 16 年度版少子化社会白書」
- 中川淳（2006）『現代女性と法[改訂版]』世界思想社
- ベアテ・シロタ・ゴードン（2006）『ベアテと語る「女性の幸福」と憲法』晶文社
- 星野泉・自治体議会製作学会（2008）『スウェーデン 高い税金と豊かな生活-ワークライフバランスの国際比較-』 イマジン出版
- 丸山直美・川野辺裕幸・的場康子（2007）『出生率の回復とワークライフバランス - 少子化社会の子育て支援策 - 』中央法規出版
- 民主党の政権公約(2009)「Manigest2009」
- 山下悦子（2006）『女を幸せにしない「男女共同参画社会」』洋泉社
『読売新聞』2009年9月24日

〈参考 URL〉

- 厚生労働省（2009）「平成 18 年国民生活基礎調査」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa06/>)
- 厚生労働省（2009）「報道発表資料」
(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html>)
- 厚生労働省(2005)「人口動態調査」
(http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/data/010/2005/toukeihyou/0005626/t0124523/MG070001_001.html)
- 厚生労働省（2008）「人口動態統計」
(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001057774>)
- 厚生労働省（2006）「後期高齢者医療制度の概要」

(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshho/iryouseido01/info02d.html>)

厚生労働省 (2004) 「平成 16 年年金制度改正」

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2004/02/dl/tp0212-2a.pdf>)

スウェーデン大使館 (2009) 「基本情報」「税制」 (<http://www.sweden.or.jp>)

スウェーデン統計局 (2009) 「Finding statistics」 (<http://www.scb.se/>)

総務省統計局 (2009) 「平成 17 年国勢調査」 (<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/>)

総務省統計局 「労働力調査」

(http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo_9)

内閣府 (2009) 「平成 21 年版 少子化社会白書」

(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2009/21pdfhonpen/21honpen.html>)

内閣府 (2008) 「年次経済財政報告」 <http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08b03020.html>

内閣府経済社会総合研究所 (2009) 「スウェーデンの家族と少子化対策への含意」

(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou020/hou011.html>)

内閣府経済社会総合研究所 (2009) 「スウェーデン企業におけるワークライフバランス調査-従業員の育児休業にどう対応しているのか-」

(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou020/hou014.html>)