

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—

一橋大学経済研究所准教授、
財務省財務総合政策研究所特別研究官
宇南山 卓

前財務省財務総合政策研究所研究員
山本 学

2015年6月

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

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

宇南山卓²

山本学³

要約

本研究では都道府県パネルデータを用いて、保育所の整備状況が合計特殊出生率、及び女性の労働力率へ与える影響を計測する。人口減少社会において労働力を確保し出生率を上昇させることは、持続的な経済成長を実現するための大きな課題であり、保育所整備は有力な課題解決の手段である。本稿での分析によって、保育所の整備が女性の労働力を上昇させ、出生率も上昇させることは示されたが、保育所の整備の効果は定量的には十分には大きくないことも示された。少子化を解消し女性の労働力率を引き上げる効果には限界があり、保育所の整備だけでは少子高齢化の課題を完全に解決することは困難である。

キーワード：少子化、合計特殊出生率、結婚・出産と女性の就業とのトレードオフ、保育所整備

JEL 区分：D10,J12,J13

¹ 本稿を執筆するにあたり、財務総研研究会に参加された方達からたいへん有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。なお、本稿で示される結論は、筆者達個人の見解であり、必ずしも所属する組織の見解とは一致しない。

² 一橋大学経済研究所准教授／財務省財務総合政策研究所特別研究官

³ 前財務省財務総合政策研究所総務研究部研究員

1. はじめに

本稿では、保育所整備が女性の就業率および合計特殊出生率に与えるインパクトを計測する。保育所の整備は、直接的には育児中の女性の就業を支援する政策である。人口減少社会において労働力を確保して持続的な経済成長を実現するために、女性の労働力を活用することが大きな課題であり、保育所整備は重要な役割を持っている。しかし、保育所整備の効果は女性の就業促進だけではない。宇南山(2014)は、家計内分配のモデルを用いて、両立可能性の上昇が未婚率を低下させることを理論的に示している。すなわち、両立可能性が低ければ子供を持つことを選択しなかった女性に、結婚・出産を選択させることを通じて出生率を引上げる効果が期待できる。全体としての政策効果を適切に把握するには、この保育所整備の2つの効果を定量的に把握することが重要である。

女性の就業機会を広げることは、男女共同参画社会の実現という観点からは、最重要課題である。日本では、1970年代から法整備が進み、1986年施行の男女雇用機会均等法などで女性労働の環境は過去40年で大きく変化してきた。女性の労働力率は、1970年代末から上昇をトレンドとなり、1975年には52.8%であったが、2013年には72.3%になっている。しかし、依然として男性の労働力率の91.2%よりは低く、女性の労働力の活用の余地は残されている。

一方で、女性の就業は他の状況を一定とすると少子化をもたらす深刻化させる。子育てをしながら就業をするという仕事と家庭の両立可能性が低い社会では、女性の就業と出産は二者択一の選択肢となってしまうからである。実際、いわゆる団塊ジュニアが生まれた1970年代半ば以降、女性の労働力率の高まりとともに合計特殊出生率は低下してきた。1974年には2.05であったが2013年には1.43まで低下しており、現在では低下トレンドは収まりつつあるものの低い水準が続いている。

1980年代は女性の社会進出が大きな課題とされていたが、賦課方式の公的年金の負担等の高齢化の問題が顕在化すると、女性の労働力の活用よりも出生率の低下がより重要な政策課題となった。少子高齢化の問題を解決するには、少なくとも長期的には、少子化を解消する必要がある。1994年の「エンゼルプラン」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」、「子ども・子育て応援プラン」、「子ども・子育てビジョン」は、明示はされていないが実質的に出生率の上昇を目指した少子化対策であった。

しかし、1999年に労働人口が減少に転じ、人口減少下での労働力不足が顕在化してくると、再び女性の労働力の活用が重要な課題となってきた。現在も進められている「日本再興戦略改定2014—未来への挑戦—」（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、…（中略）…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。すなわち、女性の労働力化と少子化の解消は、トレードオフの関係にあるがともに最重要課題であ

り、同時に達成される必要がある。

女性の労働力化と少子化の解消を同時に解決するには、女性の就業と結婚・出産の両立可能性を高めることが重要である。これまでも様々な両立支援策が実施されてきたが、宇南山(2011; 2013)は、「保育所の整備」に両立可能性を高める効果があることを確認している。宇南山(2011)では、結婚・出産による離職率を両立可能性の指標とすると、1980年代から2005年までに両立可能性はほとんど変化していないが、都道府県別に見ると大きな差があり大都市部で低く日本海側各県では高いことを示した。その結果から、宇南山(2011)は、両立可能性の決定要因が存在するのであれば、その要因も両立可能性と同じ統計的性質を持つはずであるとして、保育所の整備状況・育児休業制度・3世代同居をとりあげ、統計的性質を検証した。その結果、前出の3つの中では保育所の整備状況だけが同様の性質を持っていたとして、逆算的に両立可能性の決定要因を特定している。宇南山(2013)では、2010年の国勢調査のデータまでを含め、2005年以降の保育所の整備が両立可能性を上げていることを確認しており、保育所整備の有効性を確認している。論理的には、多くの両立支援策が考えられるが、特に保育所の整備には大きな効果が期待できるとしている。

この結果を適用すれば、保育所の整備には、女性の活用と少子化対策という2つの課題を解消する効果が期待できる。しかし、宇南山(2011; 2013)で示されたことは、保育所を整備すると(結婚・出産による離職率で測った)両立可能性が上昇することである。保育所を整備を進めることは、いわば2つの課題を解消する必要条件であることだけである。保育所を整備によって、課題を解消できるほどのインパクトがあるのか、言い換えれば日本の課題解決の十分条件になるのかは示されていない。ここでは、保育所を整備が女性の労働力率・合計特殊出生率に与える影響を定量的に計測し、保育所を整備で2つの課題が解決可能かを検討した。

具体的には、宇南山(2011; 2013)で用いられた国勢調査のコホートデータを用いて、保育所を整備で女性の就業率・合計特殊出生率を回帰した。その係数によって、たとえば出生率が人口置換水準まで回復するために必要な保育所の水準などを計算した。保育所を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が、推定される出生行動や女性の労働力率へ与える影響は十分には大きくない。保育所整備だけで少子化を解消することは困難であると示唆された。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。

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、保育所を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節では、人口問題や労働力問題など日本の課題解決に向けた指針を示す。第5節は結論である。

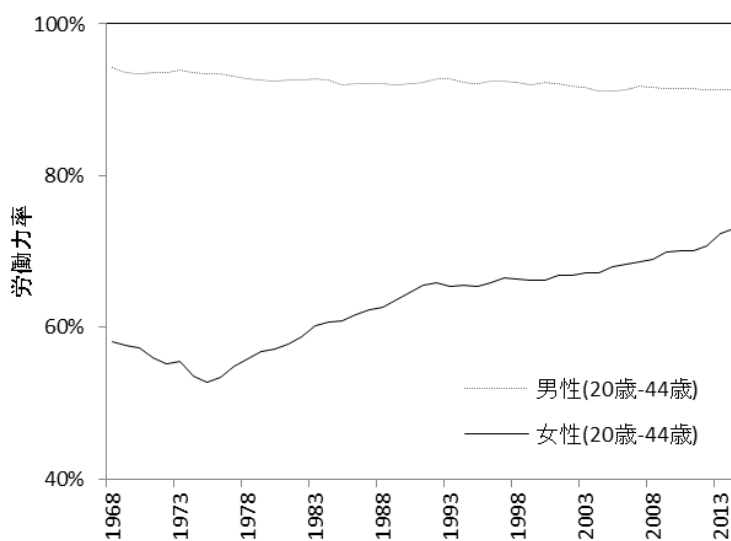
2. 少子高齢化と保育所の整備

2-1. 女性の就業促進と少子化

女性の労働力率は1970年代半ば以降、ほぼ一貫して上昇してきた。図1に、男女別の20歳～44歳の労働力率の推移を示した。女性の労働力率が1970年代末ごろには50%台であったが、2013年には70%を上回っていることを示している。これは、1970年代から進められた女性の社会進出を促進するための法整備の結果と考えられる。1972年に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)が制定された。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として1985年に男女雇用機会均等法が制定(1986年施行)されている。

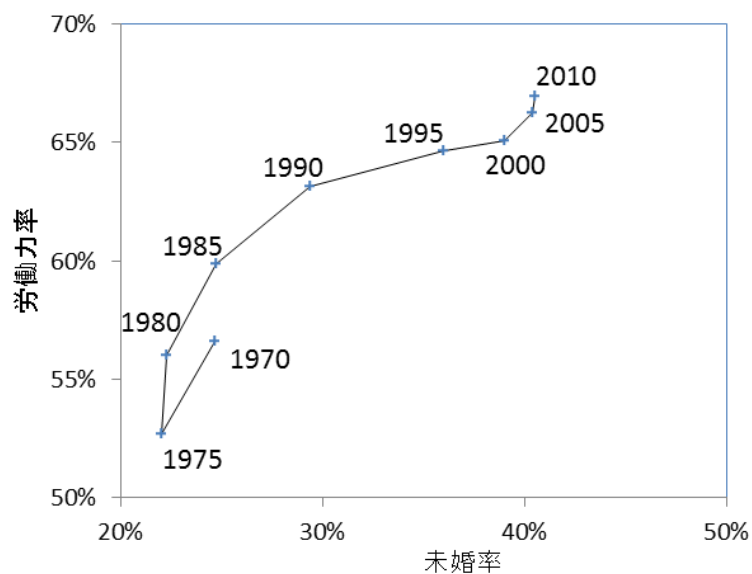
女性の労働力率は、時系列的に見れば飛躍的に上昇しているが、男性と比べれば依然として低い水準である。男性の労働力率は、緩やかに低下傾向であるが、依然として90%を超えている。20歳以上を対象としていることから、非労働力人口の多くは大学生・大学院生等であると考えられることから、学卒後はほぼ全ての男性が労働力人口となっていると考えられる。その水準と比較すれば、女性の労働力率は20%程度低く、女性の労働力の活用の余地は依然大きい。

図1 男女の労働力率の推移



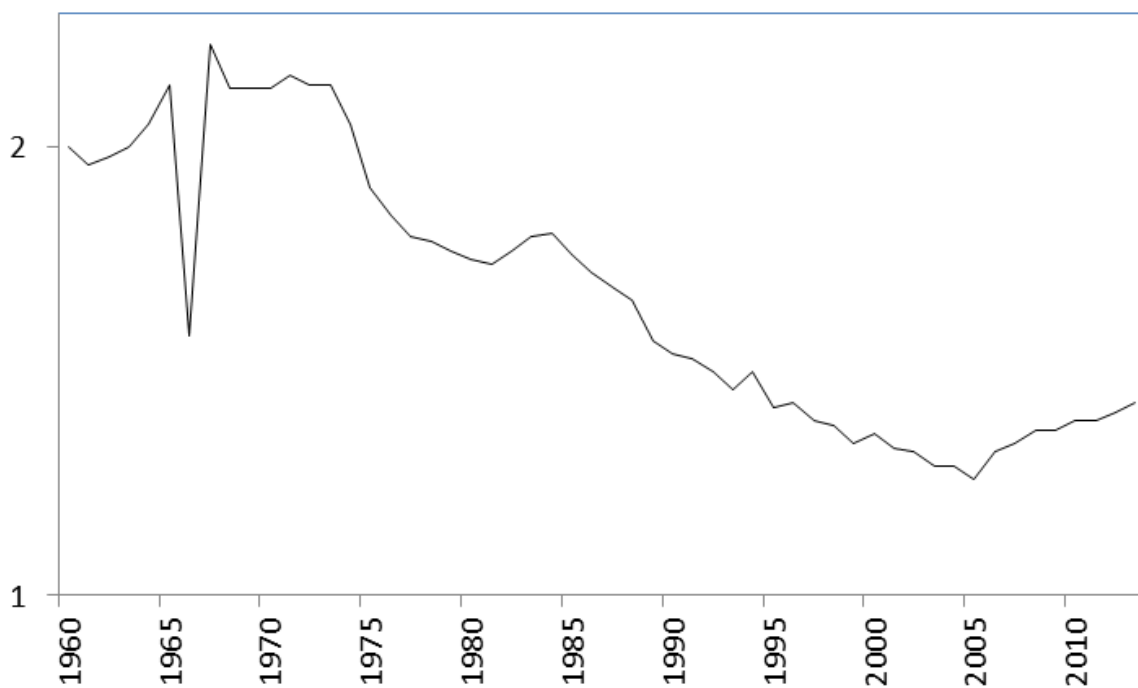
(出所)総務省「労働力調査」より筆者作成

図2 女性の労働力率と未婚率の推移(20歳～44歳)



(出所)総務省「国勢調査」より筆者作成

図3 合計特殊出生率の推移



(出所)厚生労働省「人口動態調査」より筆者作成

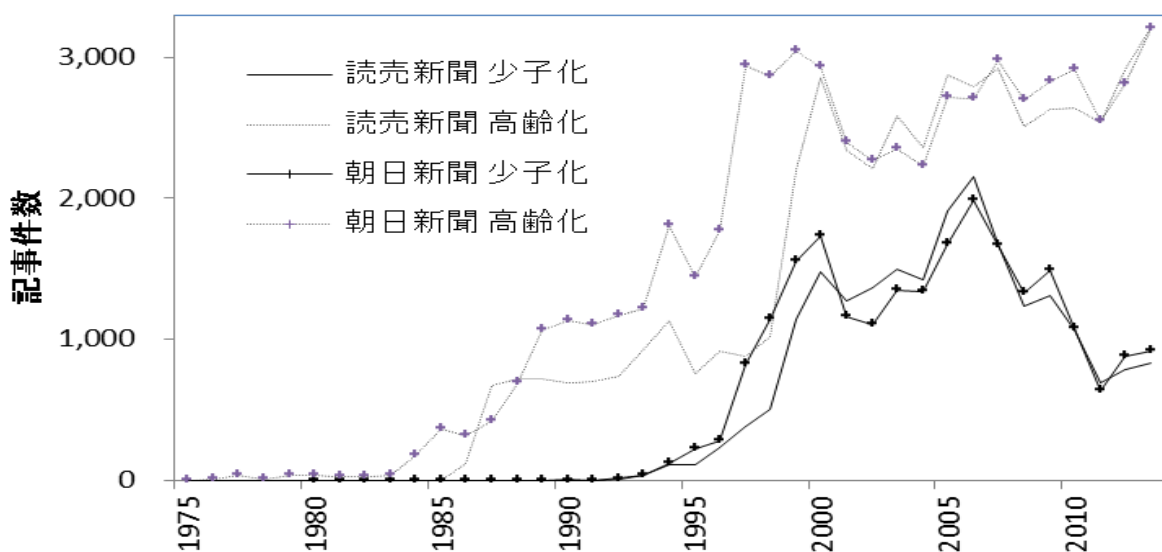
一方で、こうした女性の社会進出は、結婚・出産をしない未婚女性の割合を増加させた。図2は縦軸に20歳～44歳の女性の労働力率、横軸に同じ年齢層の女性の未婚率の推移を示したものであ

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ほぼそのまま出生率の低下をもたらす。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り、女性の労働力化が進んだ1970年代半ばに急激に低下し、2を下回った水準で推移してきたことが分かる。合計特殊出生率が人口置換水準である2.07を下回ると、長期的には高齢化が進展し人口が減少していく、いわゆる「少子化」状態となる。つまり、女性の社会進出が進むにつれて、少子化も進んだのである。

1980年代にはすでに合計特殊出生率は人口置換水準以下となっていたが、少子化は主要な政策課題として認識されていなかった。少子化は女性の社会進出の促進の副産物という程度の扱いで、それほど問題視されなかったのである。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で「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。

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を初めて下回ったために起きたセンセーションである。1966年の干支の「ひのえうま」は、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あり、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で多くの人に衝撃を与えたのである。

図4 「少子化」「高齢化」掲載記事数の推移



(出所) 「ヨミダス歴史館」「聞蔵Ⅱ」より筆者作成

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、背景には高齢化の問題がある。少子化は、高齢者の割合を増やすため、高齢化をもたらす。その高齢化が注目されたため、原因（の1つ）である少子化への関心が高まったのである。図4には、「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年は厚生年金の基礎年金部分の支給開始年齢の引き上げが決定した年であり、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時期である。この高齢化問題への関心が、少子化を社会問題化させたのである。

1990年代の半ば以降、一連の政策パッケージが実施された。すなわち、1994年の「エンゼルプラン⁴」から、ほぼ5年ごとに「新エンゼルプラン⁵」、「子ども・子育て応援プラン⁶」、「子ども・子育てビジョン⁷」と続くものであり、様々な子育て支援策が用意された。こうした政策対応によって、2006年からは合計特殊出生率が上昇に転じているが、依然として1.5を下回る深刻な少子化状態が続いている。

少子高齢化が深刻化したことで1999年に労働力人口の減少が始まり、2009年には総人口も減少するようになると、少子化対策だけでなく労働人口維持の観点から女性の就業支援の重要性が再び認識されるようになった。上でも見たように、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まだ促進しなければならない。一方で、合計特殊出生率の水準も低い水準が続いている。その意味で、現在の政策課題は女性の労働力の活用と少子化の解消の同時達成である。

2-2. 少子高齢化と両立支援策

女性の社会進出が進むと女性の未婚率が上昇し少子化が進行するのは、女性の就業と結婚・出産がトレードオフの関係にあるからである。宇南山(2014)は、家計内分配のモデルを用いることで、両立可能性が低いときに男女の賃金格差が縮小すると未婚化が発生すること、両立可能性の向上によって婚姻率が高まることを理論的に示している。すなわち、女性の労働力の活用と少子化の解消の同時達成のためには、このトレードオフ関係を解消する必要がある。

確かに、結婚と出産が別の意思決定によって成されていると考えれば、就業と結婚・出産がトレードオフの関係ではないと考えることも出来る。しかし、結婚と出産は統計上同値としてとらえることが出来るため、結婚と出産は同じ意思決定の下なされると考えても問題はない。これは出生数

⁴ 「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）

⁵ 「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）

⁶ 「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）

⁷ 「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)

に占める非嫡出子(婚外子)の割合が 2010 年の人口動態統計で 2.15%であること、婚姻期間が 15～19 年の夫婦のうち子供を持たない夫婦の割合が 2010 年の出生動向調査で 6.4%であること、婚姻後第一子誕生までの期間が 5 年以内の夫婦の割合が 2010 年の人口動態統計で 84%であるためである。そうだとすれば、女性の就業と結婚・出産のトレードオフの関係を解消することが必要であると考えるべきである。

一般的には少子化対策として実施されている児童手当や女性の就業促進策として実施されている女性の労働環境の改善を並行して実施すればよいと考えられることが多い。しかし、少子化対策と女性の就業促進は、表面上は別の政策目標ではあるが、それぞれに効果のある政策を単純に組み合わせることでは対応できない。少子化対策は子供を作るインセンティブを増加させなければならないが、トレードオフの関係を一定とすれば、相対的に女性の就業のインセンティブを低下させることになる。逆に、女性の就業支援をすれば、出産・育児の機会費用を増加させる。こうした政策を組み合わせても、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。したがって、両立支援によってトレードオフを解消することが重要である。

女性の就業を促進するための法整備を進める過程でも、結婚・出産と女性の就業とのトレードオフの問題が発生することは十分に意識されていた。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・育児をしながらでも、就業できるような両立が目指されていた。1991 年制定の育児休業法は、より直接的に、「子を養育する労働者の雇用の継続」が目的とされていた。

1990 年代に実施された一連の少子化対策の政策パッケージでも、働く女性の子育て支援として、多くの両立支援のための政策が盛り込まれた。1994 年のエンゼルプランでは、保育所での低年齢児受け入れ枠の拡大や、延長保育の拡充が明記された。1999 年の新エンゼルプランでは、保育所の拡充に加え、育児休業普及率の引き上げや短時間勤務制度の拡充等を掲げられた。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)においては、より総合的に女性の子育てを支援する取り組みがされている。男性の育児休暇の取得促進、長時間労働の抑制、年次有給休暇の取得促進、育児休業や短時間労働等の定着などに加え、保育所定員の大幅な増員も掲げられた。

2-3. 両立支援と保育所整備の政策効果

先行研究によると 2000 年代前半まで日本における女性の就業と結婚・出産の両立可能性はほとんど変化していない。永瀬(1999)は、『出生動向基本調査』を用いて、過去の就業経歴から離職率を計算し、「結婚・出産前後での就業行動を見ると、この 25 年間、驚くほど就業パター

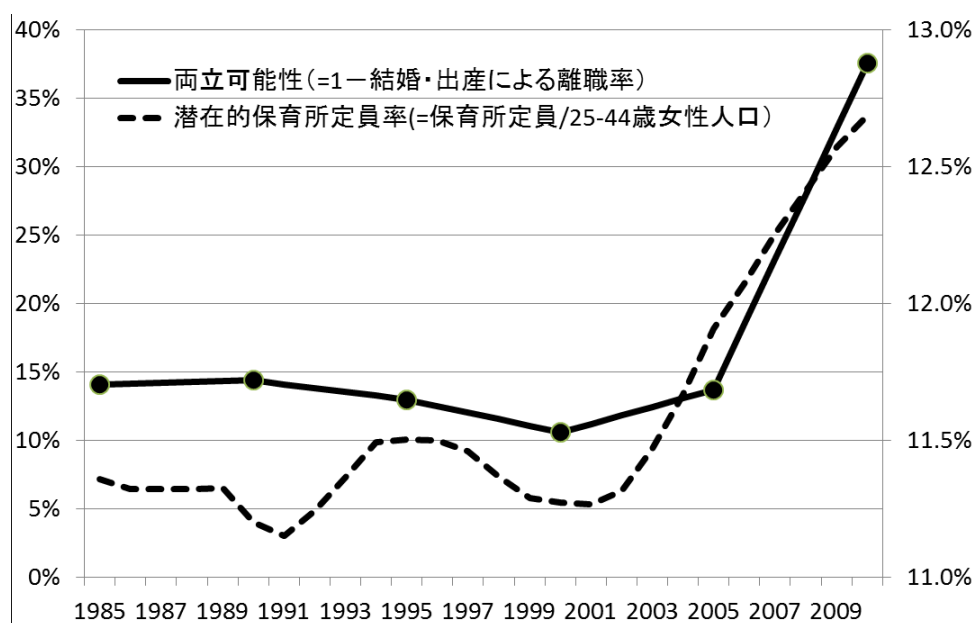
ンは変わっていない」ことを報告している。宇南山(2011)は、1980年から2005年の国勢調査をコホート分析することによって、結婚・出産による離職率が1980年頃から2005年頃までほとんど変化していないことを示した。さらに、宇南山(2011)は都道府県別にも同様の分析をすることで、両立可能性に大きな地域差があることを示している。宇南山(2014)は結婚・出産と離職の関係を規定する要因は「地域差は大きいが時点によって変化しない」性質を持つ必要があり、逆に時点を通じて大きく変化してきた要因や、地域差が小さい要因は離職率の重要な決定要因とは考えられないのであるとしている。もちろん、論理的には、地域差及び辞典を通じた変化が複合的に組み合わせられ安定的な関係を生み出したことを否定できないが、すべての都道府県で極めて安定した関係にあることを考慮するとその可能性は低いと考えられるとしている。

前節で見たように様々な政策的な配慮がされたにもよらず、2005年頃まで両立可能性が変化しなかったのは、保育所の整備が進まなかったためだと考えられる。宇南山(2011)は、結婚・出産と女性の就業の両立可能性を上げることのできる政策として効果が否定できないのは保育所の整備しか見つかっていないと指摘している。

その論理は逆算的であり、両立可能性の統計的性質、すなわち「地域差は大きいが時点によって変化しないこと」は、両立可能性の主要な決定要因にも反映されているはずというものである。しかも2005年までは潜在的に出産する可能性のある女性との比率で見れば、保育所の整備状況は時系列的にほとんど変化していないことも指摘している。ただし、保育所の整備以外の全ての施策の両立可能性を否定したものでは無い。しかし、保育所の整備以外にどのような政策が可能かは依然として明らかとなっていないことが現状である。

さらに、2010年の国勢調査まで分析を延長した宇南山(2013)では、2005年以降に保育所の整備が進み、両立可能性が高まったことを示した。その結果は、保育所の整備によってのみ両立可能性が上昇するという結果と整合的であり、しかも保育所の整備には実際に両立可能性を高める効果があることを示したものである。

図5 潜在的定員率と保育所定員率の時系列変化



(出所) 宇南山(2014)より引用

2-4. 保育所整備の政策効果

宇南山(2011; 2013)は、保育所の整備によって両立可能性が上がることは示しているが、保育所整備が最終的にどのような政策効果を持つかについては論じていない。特に、宇南山(2011)が示すように、両立可能性を達成する施策として保育所の整備のみが明らかになっているなら、それによって日本経済の課題が解消できるのかを定量的に検証することは不可欠である。

より具体的にいえば、両立可能性が上昇することで期待できる政策効果は、結婚・出産をしている女性のうち就業している女性の割合が上昇するだけでなく、結婚・出産をする女性の割合そのものが上昇することである。この2つの効果が定量的にどの程度大きいのか、すなわち日本経済の課題を解決できるほどインパクトがあるのか、を検証するのがここでの目的である。

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、ここでの目的は、保育所の整備状況が女性の労働力率と合計特殊出生率に与える影響を計測することである。保育所の整備に限らず、育児中の女性の就労支援策が女性の就業行動や出生行動に与える影響については、多くの先行研究がある(たとえば、樋口(1994)、滋野・大日(1998; 1999)、駿河・西本(2002)、四方・馬(2006)、永瀬(2007)などを参照)。ただし、先行研究の多くが事業所側の統計に基づき分析をしている。依然として多くの女性が出産の時点で労働市場から退出していることを考慮すると、雇用されている女性を分析対象とすることはサンプルセレクションバイアスが大きい。

ここでは、この問題を回避するために、都道府県パネルデータを用いる。ただし、女性の労働力率と合計では別のデータを用いる。都道府県別・年齢階級別の労働力率について都道府県別に利用可能なのは、総務省が5年おきに調査・公表している「国勢調査」のみであるため、1980年から2010年の7調査分の国勢調査を用いた。一方、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を用いる。

都道府県別の女性の労働力率については、女性の労働力率は、20歳～44歳の女性の労働人口を分子にし、20歳～44歳女性の人口の総数を分母にとったものであり、次のように計算した。

$$\text{労働力率} = \text{20歳～44歳の女性労働人口} / \text{20歳～44歳女性人口}$$

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⁸。ここでの潜在的保育所定員率とは、保育所定員を20歳～44歳の女性の人口で除したもの：

$$\text{潜在的保育所定員率} = \text{保育所定員} / \text{20歳～44歳女性人口}$$

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～44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。都道府県別の20歳～44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。

保育所の政策効果を計測した先行研究では、保育所の定員を未就学児の人口で割った「保育所定員率」を用いるものが多い(滋野・大日, 1999; Asai, Kambayashi, Yamaguchi, 2014)。しかし、未就学児の人口は出産の意思決定によって決まる内生変数であり、説明変数とするのは望ましくない。

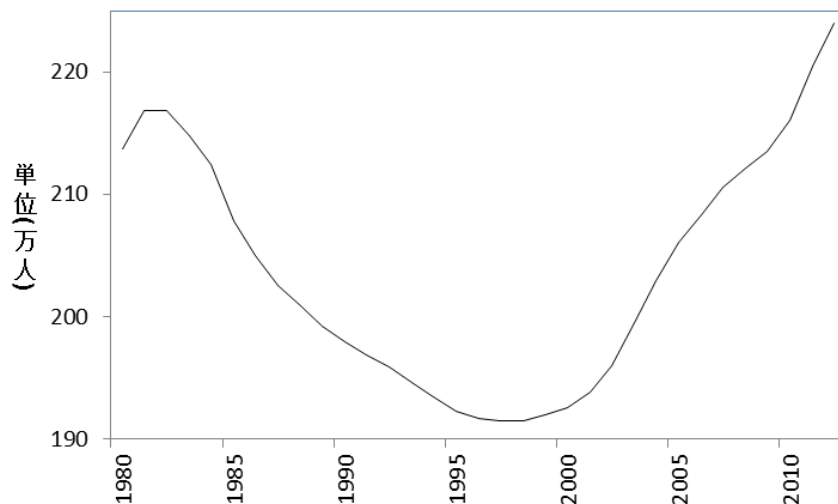
図5は保育所の定員数の推移を示したものである。2000年代に入り、急激に保育所定員数が増加していることが分かる。これまで、保育サービスの拡充は両立支援の中心施策として、重点的に実

⁸ Abe (2013)、Abe and Brunello (2014)でも類似の指標が使われている。

施されてきた。エンゼルプランや新エンゼルプランでも、低年齢保育や延長保育・休日保育の拡充を掲げられていた。それにもよらず、1980年代から1990年代にかけては、保育所定員数は低下を続けてきたのである。これは、1970年代半ばに誕生した団塊ジュニア以後、生まれてくる子供が大幅に減少したことが理由と考えられる。その意味でも、保育所定員率ではなく潜在的保育所定員率を用いる意義は大きい。

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）では、保育所定員そのものの増員が掲げられており、保育所の利用可能性は大きく改善したのである。日本再興戦略（いわゆる成長戦略）では、「待機児童解消加速化プラン」が展開されており、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とされており、今後も保育所の整備は進むと考えられる。

図6 保育所の定員数の推移



(出所) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」及び「保育所関連状況報告」より筆者作成

分析に用いた都道府県パネルデータの記述統計量は表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0.24ポイント、2012年の島根県で最高の0.25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0.04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44%を記録し、1990年の山形県で最高の81%を記録した。サンプルサイズは女性の労働力率が5年おきにしかな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。

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 | 1.42 | 0.14 | 1.00 | 1.90 |
| 潜在的保育所定員率 | 799 | 0.12 | 0.04 | 0.04 | 0.25 |
| サンプル期間1996年～2012年までの17年分 | | | | | |
| 労働力率 | 329 | 0.67 | 0.07 | 0.44 | 0.81 |
| 潜在的保育所定員率 | 329 | 0.12 | 0.04 | 0.04 | 0.24 |
| サンプル期間1980年～2010年までの5年おき7ヵ年分 | | | | | |

推計式は、合計特殊出生率・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た OLS 分析により推計している。すなわち、推計式は以下の通りである。

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

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

ただし、 i は都道府県のインデックス、 t は時点を表す。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固定的な差異（都道府県の固定効果）の影響を排除するため、両変数について、前年度からの差分を用いた。その上で、各変数に都道府県ごとに異なるトレンド（対前期差）が存在する可能性を考慮して、都道府県ダミーを入れたものと入れなかったものを推計している。全国共通の時点ごとの変動要因をコントロールするために、時点ダミーを加えている。全国共通のトレンドや「ひのえうま」のような一時的な変動要因があれば、時点ダミーで捉えていることになる。さらに、都道府県ごとの対象年齢の女性人口でウェイトを付けている。

3-2. 推計結果

合計特殊出生率に関する推計結果のうち、保育所に関する係数を抜粋したものが表 2 及び表 3 である。都道府県ダミーを入れるかどうかで多少の変化はあるが、推計された係数は 20 歳～44 歳で 2.15～3.18、20 歳～39 歳のものでも 2.04～2.71 であり、統計的にも有意である。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。潜在的保育所定員率は少数で表されており、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。

表 2 推計結果（20 歳～39 歳の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）

| 被説明変数: Δ 合計特殊出生率 | | |
|-------------------------|---------|---------|
| | ① | ② |
| Δ 潜在的保育所定員率 | 2.71*** | 2.04*** |
| 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 推計結果（20 歳～44 歳の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）

| 被説明変数: Δ 合計特殊出生率 | | |
|-------------------------|---------|---------|
| | ① | ② |
| Δ 潜在的保育所定員率 | 3.18*** | 2.15*** |
| 標準誤差 | 0.50 | 0.44 |
| 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

女性の労働力率に関する推計結果を示しているのが、表 4 及び表 5 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、都道府県ダミーの有無による影響は統計的には有意ではなく、推計結果は安定している。推計された係数は 20 歳～44 歳で 0.67～0.78、20 歳～39 歳のものでも 0.54～0.64 であり、統計的にも有意である。推計結果から、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%～0.8%程度上がる計算になる。

表 4 推定結果(20歳～39歳の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)

| 被説明変数: Δ 女性の労働力率 | | |
|-------------------------|---------|---------|
| | ① | ② |
| Δ 潜在的保育所定員率 | 0.64*** | 0.54*** |
| 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

表 5 推計結果(20歳～44歳の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)

| 被説明変数: Δ 女性の労働力率 | | |
|-------------------------|---------|---------|
| | ① | ② |
| Δ 潜在的保育所定員率 | 0.78*** | 0.67*** |
| 標準誤差 | 0.14 | 0.14 |
| 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

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おり、保育所の整備が両立可能性を引上げることで、女性の就業と出産・育児の両方を促進したことを示唆している。宇南山(2011; 2013)では、結婚・出産による離職率が保育所の整備によって下がることを示していたため、労働力率が高まることは論理的には予想できた結果である。一方で、保育所の整備が合計特殊出生率を高めたということは、宇南山(2014)が理論的に指摘したように、両立支援策が少子化解消効果もあることを示唆する。

4. 保育所整備と日本経済の課題

前節の結果を基に政策効果について定量的な試算を行う。保育所整備と合計特殊出生率に線形関係があるとして、合計特殊出生率が人口置換水準である 2.07 を達成するためには何万人分の保育所の増備が必要となるだろうか。

まずは人口置換水準である合計特殊出生率 2.07 から 2012 年の合計特殊出生率である 1.41 を減じ、少子化問題の解決に必要な合計特殊出生率の上昇分を求めると、0.66 となる。合計特殊出生率 0.66 を潜在的保育所定員率が合計特殊出生率を押し上げる寄与度(表 3 の①の結果の係数 3.18)で除すると 21%の潜在的保育所定員率の上昇が必要であることが示せる ($(\Delta \text{合計特殊出生率})0.66 / (\text{表 3 の ①の結果の係数})3.18 \approx 21\%$)。

2012 年の人口推計より 20 歳～44 歳までの全国の女性の人口が約 2,000 万人であり、これに先ほど求めた必要な潜在的保育所定員率の上昇率約 21%を乗ざると、人口置換水準である合計特殊出生率 2.07 の達成のためには約 420 万人分の追加の保育所の整備が必要となる ($(2012 \text{ 年の } 20 \text{ 歳} \sim 44 \text{ 歳までの全国の女性の人口}) \text{ 約 } 2,000 \text{ 万人} \times (\text{必要な潜在的保育所定員率の上昇率}) \text{ 約 } 21\% \approx \text{約 } 420 \text{ 万人}$)。

仮に保育所定員を 420 万人分増やせば、女性の労働力率も大きく上昇する。潜在的保育所定員率を 21%上昇させることで、女性の労働力率は 16%程度上昇することになる。2012 年の女性の労働力率が 70.7%であることから、86.7%になることが分かる。

逆に、女性の労働力率を男性並みにしようとする、どれだけの保育所定員が必要かを計算する。2012 年の女性の労働力率が 70.7%であり、男性は 91.2%である。つまり、女性の労働力率を 20.5%上昇させる必要がある。

女性の労働力率の上昇約 20%を表 5 の①の結果の係数 0.78 で除すると、約 26%の潜在的保育所定員率の上昇が必要である ($(\Delta \text{女性の就業率})20\% / (\text{表 3 の ①の結果の係数})0.78 \approx 26\%$)。これを、20-44 歳の女性の総人口約 2,000 万人を乗ずることで、女性の労働力率を男性並みにするには 520 万人の定員増が必要となることが分かる。

先ほど求めた潜在的保育所定員率の上昇率約 26%に潜在的保育所定員率が合計特殊出生率を押し上げる寄与度(表 3 の①の結果の係数 3.18)を乗じることで、就業率が男性並みの 90%を達成するくらい保育所の積み増しは、合計特殊出生率を約 0.83 押し上げる効果がある ($\Delta \text{合計特殊出生率} = (\text{潜在的保育所定員率の上昇率})26\% \times (\text{表 3 の ①の結果の係数})3.18 \approx 0.83$)。2012 年の合計特殊出生率は 1.41 であることを考えれば、先ほど示した合計特殊出生率を約 0.83 押し上げれば、合計特殊出生率は日本の人口置換水準 2.07 を上回って 2.24 になることが示せる。

結局、保育所定員を 420 万人分増やせば合計特殊出生率を人口置換水準まで高めることができ、520 万人分増やせば女性の労働力率を男性並みにすることができる。現在の全国の保育所定員が約 220 万人であることから、保育所定員数が現在の約 2～3 倍程度になれば多くの問題が解消できる計

算である。

5. 結論

本稿では、都道府県パネルデータを用いて、保育所の整備状況が合計特殊出生率と女性の労働力率へ与える影響を計測した。少子高齢化が進む日本においては、人口減少によって労働力が減り、人口の年齢構成も高齢化が進む。短期的には、現役の労働力を確保するためには、女性の労働市場への参加を促す必要がある。しかも長期的には出生率を上昇させて少子高齢化自体を解決する必要がある。この短期・長期の課題を解決するには、保育所整備による結婚・出産と女性の就業の両立を可能にしなければならない。

先行研究で両立可能性を引き上げる可能性のあることが確認できているのは、保育所の整備だけである。その意味で、保育所の整備が日本の課題解決にどの程度のインパクトを持ちうるのかを計測することには大きな意義がある。

ここでの分析によって、少なくとも定性的には保育所の整備が女性の労働力を上昇させ、出生率も上昇させる効果があることは示された。しかし、一方で定量的には、保育所の整備のみでは、少子化を解消し女性の労働力率を引き上げる効果に限界があり、少子高齢化の課題を完全に解決することは困難であることが示された。

定性的な結果については先行研究とも整合的であり、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、有効であることは確認できた。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、保育所に効果があるとしても、現状では、保育に多くの公費が投入されており、多くの公債を抱える財政状況のもとで、急速な増加が困難であるという側面がある。現状の制度を維持したままで保育所の拡大が困難であるなら、保育所制度の改革によって保育所の整備を加速する方法も検討の価値がある。たとえば、世帯所得の高い保育所利用者には相応の保育料の自己負担を求めなどの見直しをすることは重要な論点となりうる。

また、保育所の整備以外にどのような施策が有効であるかを明らかにすることも求められる。その一つとしてワークライフバランスの推進などの働き方の改革が女性の就業と結婚・出産のトレードオフを解消する施策として有効かどうかを検証していくことが必要である。

参考文献

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.

宇南山卓 (2013)「仕事と結婚の両立可能性と保育所：2010年国勢調査による検証」、RIETI Discussion Paper Series 13-J-044

- 宇南山卓 (2014) 「女性の労働市場・家計内分配と未婚化」、RIETI Discussion Paper Series 14-J-048
- 宇南山卓 (2014) 「保育所整備の政策効果：女性の活躍と少子化対策」、財務総合政策研究所「効率的政策ツールに関する研究会」報告書 pp15-34.
- 滋野由紀子・大日康史(1998)「育児休業制度の女性の結婚と就業継続への影響」『日本労働研究雑誌』No.459 pp.44-49.
- 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 卷 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 卷 4 号 pp.372-380.
- 永瀬伸子(1999)「少子化の要因：就業環境か価値観の変化か：既婚者の就業形態選択と出産時期の選択」『人口問題研究』第 55 卷 2 号 pp.1-18.
- 永瀬伸子(2007)「少子化にかかわる政策はどれだけ実行されたのか？：保育と児童育成に関する政策の課題」『フィナンシャル・レビュー』87号 pp.3-22.
- 樋口美雄 (1994) 「育児休業制度の実証分析」、社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会.
- Abe, Yukiko (2013) “Regional variations in labor force behavior of women in Japan”
Japan and the World Economy 28, 112-124.
- Abe, Yukiko and Giorgio Brunello (2014) “On the historical development of regional differences in women’s participation in Japan”, mimeo.
- Asai, Yukiko, Kambayashi, Ryo and Yamaguchi, Shintaro (2014) “Childcare Availability, Household Structure, and Maternal Employment” Available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=2462366>.