

出生行動の実証分析¹

～第2子第3子出生の決定要因～

大阪大学 山内直人ゼミ 行政分科会

織田 真美子

清水 崇将

杉山 知大

永野 満大

西垣 奏子

2009年12月

¹本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2009」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、山内直人教授（大阪大学）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、本稿にあり得る誤り、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。

要旨

近年、我が国では少子化が大きな問題となっている。合計特殊出生率は、2005年に1.26となり、戦後最低値を記録した。ここ数年は上昇傾向を見せてはいるものの、考えられる上昇要因は一時的なものばかりであり、決して楽観視はできない。また、諸外国と比較してもきわめて低い水準にある。出生率の低下は、将来の生産年齢人口の不足による日本経済の停滞、及び現行において賦課方式をとっている年金など種々の社会保障制度の崩壊を招く恐れがある。国は出生率の低下を防ぐため様々な政策に取り組んできたが、依然として少子化の根本的な解決には至っていない。

実際、子どもが欲しいと思っているにもかかわらず出産を断念している夫婦の存在が、国立社会保障・人口問題研究所の調査において指摘されている。そこで出生順位別出生数に目を向けると、第1子の出生数と比較して第2子第3子の出生数の減少率の大きさが目立つ。つまり、本当は2人や3人の子どもの出産を望んでいながら、上述のような理由から1人の子どもしか産み育てられない家庭が多くあるといえる。このことが合計特殊出生率の低下に大きく影響していると考えた。

以上のことから本稿では、第2子第3子の出生行動を促進するために、どのような環境や制度の構築が有効かということの問題意識とした。出生率に関する研究はこれまでに多くなされているが、出生順位別の出生行動の要因に着目した研究は少なく、その中でも保育サービスについて言及したものは我々の知る限り存在しない。よって本稿では、データに欠損のない14府県218市町村を対象として、金銭的な要因に加えて保育サービスの供給などの子育てを取り巻く環境が第2子第3子の出生行動に与える影響を、最小二乗法(OLS)を用いて分析した。

分析の結果、居住地域に待機児童が多く存在していて保育所利用できないかもしれないという懸念は、その時点で子どもを持たない夫婦の出生行動に影響を与えとは示されなかった一方で、すでに1人あるいは2人の子どもを持つ夫婦の出生行動を抑制していることが明らかとなった。また、住居にかかる費用に負担感を持つ夫婦ほど、出生順位に関係なく出生行動を抑制していることなどが明らかになった。

この結果を受け、本稿では2つの観点から政策提言を行った。第1に、待機児童の解消に向けて、認可保育所を増加させるために地方自治体への保育所設置基準の策定権限移譲と中央調査機関の設置、さらに低年齢児保育拡充のために家庭福祉員制度の拡充と質の確保を提言した。第2に、住居費負担の軽減を目指して、子育て世帯、新婚世帯向けの住宅支援を提言した。

目次

はじめに

第1章 現状・問題意識

- 第1節 (1. 1) 日本の合計特殊出生率
- 第2節 (1. 2) 出生率低下が引き起こす問題
 - 第1項 (1. 2. 1) 生産年齢人口の減少による経済活動の低迷
 - 第2項 (1. 2. 2) 社会保障制度における現役世代の負担増加
- 第3節 (1. 3) 保育・子育て政策の変遷
- 第4節 (1. 4) 理想子ども数と予定子ども数の乖離
- 第5節 (1. 5) 出生順位別出生数の推移
- 第6節 (1. 6) 問題意識

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

- 第1節 (2. 1) 先行研究
- 第2節 (2. 2) 本稿の位置づけ

第3章 分析

- 第1節 (3. 1) 分析手法
- 第2節 (3. 2) 変数の選定とデータ出典
- 第3節 (3. 3) 分析結果と考察

第4章 政策提言

- 第1節 (4. 1) 住居費負担の軽減に向けて
 - 第1項 (4. 1. 1) 子育て世帯、新婚世帯向けの住宅支援
 - 第2項 (4. 1. 2) 補論
- 第2節 (4. 2) 待機児童解消に向けて
 - 第1項 (4. 2. 1) 認可保育所の増加を目指して
 - 第2項 (4. 2. 2) 低年齢児保育のさらなる拡充

おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

2009年、与党となった民主党が児童手当を政策の大きな柱として挙げるなど、日本では出生率の低下が非常に大きな問題となっている。出生率が低下し生産年齢人口が減少すると、経済活動の低迷や社会保障制度の崩壊が危ぶまれる。これは、将来の日本を担う世代の生活に大きく影響するため、看過できない問題である。

また我が国では、女性の社会進出や核家族化に伴い、子育ての環境が大きく変化した。この環境の変化に加え、経済的な負担から、子どもを産みたくても産めない家庭は少なくない。つまり、本当は2人や3人の子どもを産み育てることを望みながらも、負担の大きさから、1人の子どもしか育てることができない家庭が存在すると考えられる。実際に、日本の出生順位別出生数に着目すると、第2子第3子の出生数の減少は、第1子のそれと比較して顕著であることがわかる。このように、少子化社会の我が国において、第2子第3子の出産を断念する家庭が存在することは、喫緊の課題である。

そこで本稿では、第2子第3子の出生を促す制度の確立を目指す。なお、本稿の構成は以下の通りである。

まず第1章では、日本の出生率や少子化対策などの現状を述べ、それをふまえた問題意識について述べる。第2章では、先行研究と本稿のオリジナリティを提示する。第3章では計量分析を行い、その結果から第4章で第2子第3子の出生行動を促す政策を提言する。

第1章 現状

第1節 日本の合計特殊出生率

日本で少子化が叫ばれるようになって久しい。1人の女性が生涯に産む子どもの平均数である合計特殊出生率は、2005年に戦後最低となる1.26まで落ち込んだ。しかしながら、その翌年の2006年には1.32、2007年には1.34、そして2008年には1.37となり、ここ数年は僅かながら上昇を続けている（図1）。この動向について様々な考察がなされているが、2008年の上昇については、閏年で出生数が2年ぶりに増加したことや、出産期の女性数が減ったことが、主な要因との見方がなされている¹。また2007年までの景気回復で、家計に余裕が生じたことも出産の誘因になったとみられる。ただし、これらはいずれも一時的な要因であり、少子化の流れから抜け出したとはいえない。さらに、2008年の合計特殊出生率の1.37は、人口の自然増加が期待できる2.08を大きく下回るため、楽観視できない。

また、日本の合計特殊出生率をOECD諸国と比較した場合、加盟する30カ国の2006年の平均が1.65であるのに対し、日本は1.32と大きくそれを下回る。順位に目を向けても、30カ国中26位であることから、日本の合計特殊出生率は国際的に比較しても低い水準にあるといえる（図2）。

第2節 出生率低下が引き起こす問題

出生率の低下が社会に与える深刻な影響として、以下の2点が考えられる。

第1項 生産年齢人口の減少による経済活動の低迷

出生率が低下し、生まれてくる子どもの数が減少すると、将来の生産年齢人口²が減少する恐れがある。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2006年12月推計）」によると、2005年時点で約8,442万人であった生産年齢人口は、2055年には、およそ半分の約4,595万人まで減少する見込みである。このような生産年齢人口の減少により、我が国の将来的な経済活動の低迷が予想される。

第2項 社会保障制度における現役世代の負担増加

¹ 日本経済新聞朝刊（2009年6月1日）

² 15歳から64歳までの人口。

少子高齢社会の我が国で、出生率が低下し、将来の日本を担う世代の人口が減少すると、社会保障制度の継続に支障をきたしうる。実際、国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2009)」による、1985年から2005年までの年齢別人口割合の推移をみると、年少人口¹割合が21.5%から13.7%に、生産年齢人口割合が68.1%から65.8%に低下しているのに対し、高齢人口²割合は10.3%から20.1%へと上昇している。この傾向は将来さらに加速するとみられ、2055年には年少人口割合が8.4%、生産年齢人口割合が51.1%にまで低下する一方、高齢人口割合は40.5%になると予測される(図3)。高齢人口と生産年齢人口の比率をみると、1985年には1人の高齢者に対し6.6人の生産年齢人口がいたが、2005年には高齢者1人に対し3.3人になっている。さらに2055年には、1.3人で1人の高齢者を支える計算となる(図4)。このように、出生率が低下し高齢人口割合が上昇すると、社会保障制度における若年層の経済的な負担は増大する。

第3節 保育・子育て政策の変遷

ここでは、以上の問題を回避すべく、我が国の出生率低下に対し、国がとった対応について記述する。

1989年に日本の合計特殊出生率は1.56にまで落ち込んだ。これは、一般的に出生行動を控えるとされる丙午の1966年の1.57を初めて下回ったため、「1.57ショック」と呼ばれた。これを契機として、少子化に社会の注目が集まり、国が少子化対策を講じるようになった。国は1995年に最初の具体的な計画として、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」、通称「エンゼルプラン」を提案した。これは、国、地方自治体、また企業や地域社会といった社会全体で子育てをサポートしていくことを狙いとし、今後10年間の方向性を示したものであった。そしてこれを達成するために、「緊急保育対策5か年事業」として1999年を目標に、保育所の量的拡大、多様な保育サービスの充実、地域子育て支援センターの整備が進められた。その後、1999年に「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」、通称「新エンゼルプラン」が策定された。これは、仕事と子育ての両立の負担感や、子育てそのものの負担感を緩和し、安心して子育てができるような環境整備を進めることを目的としている。近年の政策についてもこの流れを引き継いでおり、2007年の『子どもと家族を応援する日本』重点戦略³では、少子化の要因を社会の就労と子育ての二者択一的な構造に求めている。そしてワークライフバランスの実現へ向けた包括的支援を行うための「次世代育成支援策」の再構築が指針として示された。

第4節 理想子ども数と予定子ども数の乖離

前述した通り、我が国では様々な少子化対策が取られているにもかかわらず、子育てを取り巻く環境は十分整備されているとは言い難い。このことは、国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査(2005)」のアンケート結果からもわかる。これに着目すると、既婚者の理想子ども数³と予定子ども数⁴には乖離があることがわかる(図5)。これは、現在の社会において子どもが欲しくても何らかの原因で理想人数の出産を諦める人がいる

¹ 0歳から14歳までの人口。

² 65歳以上の人口。

³ すべての育児環境が整っている上で欲する子どもの数。

⁴ 経済状況、社会環境といった現状を考慮した上で求める子どもの数。

ことを意味している。また同調査によれば、「子育て、教育にお金がかかりすぎる」、「高齢出産を避けたい」、「自身の仕事に差し支える」、「育児の心理的、肉体的負担に耐えられない」といった事情が、出産を諦める主な原因となっている（図6）。つまり、本当は2人や3人の子どもを産み育てることを望みながらも、その負担の大きさから、1人の子どもしか育てることができない家庭が存在すると考えられる。

第5節 出生順位別出生数の推移

ここで実際に、1985年と2007年の出生順位別出生数を比較すると、第1子については596,902人から518,091人へと13.2%の減少に留まっているのに対し、第2子については560,763人から402,854人まで28.2%減少し、第3子については228,518人から136,173人まで40.4%減少している（図7）。すなわち、第2子第3子の出生数の減少は、第1子のそれと比較して顕著であるといえる。このように、少子化社会の我が国において、第2子第3子の出産を断念する家庭が存在することは、喫緊の課題である。

第6節 問題意識

前述の通り、少子化社会の我が国で理想人数の子どもの出産を断念せざるをえない環境は、早急に改善することが望まれる。そこで本稿では、第2子第3子を産みやすい環境と制度を設けることで、合計特殊出生率の上昇を目指す。子どもを産みやすい環境や制度を整えれば、第2子第3子の出生数は現状よりも増加し、その結果として合計特殊出生率を引き上げることができると考えた。具体的には、第2子第3子の出生行動の要因を分析することで、適切な環境と制度について検証する。

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

第1節 先行研究

出生率については、これまでに多くの研究がなされている。地方自治体の少子化対策に注目した論文に、大阪大学山内直人研究会(2005)がある。大阪、京都、兵庫の市町村データを用いて、出生率低下の要因を分析した結果、女性賃金や住居費割合、待機児童率などが出生率に負の影響を与え、地方自治体ごとの保育サービスであるショートステイ事業が出生率に正の影響を与えるということを示している。

また、日本の子育て支援策の政策コストとその効果に着目した研究には、阿部・原田(2008)がある。市区町村データを用いて、出生率決定の要因を要因変数と政策変数とを結合して分析した結果、地域の所得、子どもの養育にかかる女性の時間費用の高さや、住宅費の高さ、教育への志向の高さ、保育環境の未整備が出生率に負の影響を及ぼすことが示されている。また、児童手当は巨額の財政支出を必要とするため費用対効果が小さいとした一方で、保育所の整備は、特に都市部において児童手当の4分の1程度のコストで出生率を回復させうる、と述べている。

第2節 本稿の位置づけ

本稿の目的は、第2子第3子の出生行動の要因を分析することである。過去に第3子の出生行動について実証分析を行った研究には、明治大学加藤久和研究会(2008)がある。この研究では、都道府県データを用いた実証分析の結果、女性の労働力率が高いほど、総出生数における第3子の出生数の割合が高いということが示されている。しかし、説明変数は女性の労働力率のみで、保育サービスについては言及していない。そこで本稿では、子育てを取り巻く環境として重要な保育サービスが、第2子第3子の出生行動に与える影響を分析することをオリジナリティとした。

第3章 分析

第1節 分析手法

ここでは、第2子第3子の出生行動の要因を探ることを目的として、最小二乗法(OLS)による回帰分析を行う。分析対象は全国の市町村のうち、データに欠損のない14府県¹の218市町村とする。分析に用いる回帰モデルは下記のものである。

$$Y_i = \alpha + \sum_{k=1}^{10} \beta_i X_{ki} + \varepsilon_i$$

$$Z_i = \alpha + \sum_{k=1}^{10} \beta_i X_{ki} + \varepsilon_i$$

$$W_i = \alpha + \sum_{k=1}^{10} \beta_i X_{ki} + \varepsilon_i$$

i : サンプル数(1,2,⋯,218)

Y_i : 総出生率

Z_i : 第1子出生率

W_i : 第2子第3子出生率

X_{1i} : 女性賃金

X_{2i} : 可処分所得

X_{3i} : 住居費割合

X_{4i} : 教育費割合

X_{5i} : 婚姻率

X_{6i} : 離婚率

X_{7i} : $\log(\text{人口密度})$

X_{8i} : 核家族世帯割合

X_{9i} : 単独世帯割合

X_{10i} : 待機児童率

α : 定数項

ε_i : 誤差項

¹ 大阪府、京都府の2府と、宮城県、茨城県、神奈川県、新潟県、福井県、山梨県、静岡県、愛知県、岡山県、山口県、佐賀県、宮崎県の12県。

このモデルにおいて回帰分析を行い、「第1子出生率」を被説明変数とした場合と「第2子第3子出生率」を被説明変数とした場合とを比較し、考察を行う。

それぞれの変数については次節で詳しく説明する。

第2節 変数の選定とデータ出典

被説明変数には 2005 年度の市町村別「総出生率」、「第1子出生率」、「第2子第3子出生率」を用いる¹。2005 年度の市町村別の総人口や総出生数、出生順位別出生数は各府県の「2005 年度人口動態統計」で公開されているため、そのデータを用いた。

説明変数には、大阪大学山内直人研究会(2005)を参考に選定した「女性賃金」、「可処分所得」、「住居費割合」、「教育費割合」、「人口密度」、「待機児童率」に加え、本稿のオリジナルティとして、「婚姻率」、「離婚率」、「核家族世帯割合」、「単独世帯割合」を選定した。

「女性賃金」は、出産や育児の機会費用を表すと考えられるため選定した変数である。これは「2004 年度全国消費実態調査」に記載されている同年度のデータを用いた。ここで言う機会費用とは、女性が出産、育児を選択していなければ得られたであろう労働供給による所得のことである。よって「女性賃金」は「第2子第3子出生率」に負の影響を与えると考えられる。

「可処分所得」は、所得が出生行動に与える影響をみるために用いた。データは「2004 年度全国消費実態調査」から得た。親の所得が多いほど子どもの数も多くなると考えられてきたが、Becker の質・量モデルでは、親の所得が多い家庭においては子どもの数を増やすよりも質の高い少人数の子どもを育てようとする傾向があると指摘されている。そのため、「可処分所得」が「第2子第3子出生率」にどのような影響を与えるかは予測しがたい。

「女性賃金」、「可処分所得」は金銭表示となっているが、その金額でどれだけ財・サービスを得られるかという単位で計測すべきである。そこで、全国で物価水準が異なることから、総務省による 2004 年度の都市階級別消費者物価地域差指数を用いてこれらの変数をデフレートした。

次に、「住居費割合」、「教育費割合」については、これらの上昇が出生行動の意思決定にどのような影響を与えるかをみるために選定した説明変数であり、「2004 年度全国消費実態調査」から得た同年度の住居費、教育費を実支出で除して算出した。住宅にかかる費用の負担感が大きくなれば、更なる支出を懸念して出生行動を抑制すると予測できる。また、子どもの教育にかかる費用が大きくなればなるほど出生行動は抑制されると考えられるため、「住居費割合」「教育費割合」ともに「第2子第3子出生率」に負の影響を及ぼすと予測できる。

「婚姻率」、「離婚率」は、結婚が出生行動にもたらす影響をみるために選定した。「統計でみる市区町村のすがた 2007」に記載された 2004 年度の婚姻件数、離婚件数と、各府県の「2004 年度人口動態統計」から得た同年度総人口のデータから算出した、人口 1000 人当たりの婚姻件数、離婚件数をそれぞれ「婚姻率」、「離婚率」とした。我が国では、婚姻が出生行動の前提にあるといえる。つまりある年に結婚した人数が多いほど、翌年の第1子の出生数も多くなると考えられるため、「婚姻率」は「第1子出生率」には正の影響を与えると考えられるが、「第2子第3子出生率」にどのような影響を与えるかは予測しがたい。また、離婚して有配偶者数が減少すれば出生数は減少すると考えられるため、「離婚率」は「第2子第3子出生率」に負の影響を与えると考えられる。

¹ 出生率とは人口 1000 人に対する出生数の割合のことであり、本稿では総出生数、第1子出生数、第2子第3子出生数を総人口で除し 1000 倍することで、「総出生率」、「第1子出生率」、「第2子第3子出生率」を得た。

また、地域特性が「第2子第3子出生率」に及ぼす影響をみるための説明変数として、「人口密度」を選定した。各府県の「2004年度人口動態統計」から得たデータを使用して、同年度の「人口密度」を算出した。「人口密度」は、その地域がどれだけ都市化しているかを表した指標だと考えられる。都市化の進んだ地域は、地方部と比べて利便性の点で優れているものの、自然環境の面で劣ることから、「人口密度」が「第2子第3子出生率」にどのような影響を与えるかは予測しがたい。

夫婦が親と同居していることが出生率にどのような影響を与えるかをみるために選定した変数が「核家族世帯¹割合」、「単独世帯²割合」である。データは「平成17年国勢調査」から得た。近年の夫婦共働きの増加により、祖父母等の親類が子育てにおいて果たす役割は大きいと考えられるが、我が国では依然として核家族世帯は多い。そのうえ、三世代世帯が減少しているのに対し、高齢者等の単独世帯は増加傾向にある(図8)。よって「核家族世帯割合」や「単独世帯割合」が高いことは、子育てにおいて親類の援助を受けづらい世帯の割合が高いことを意味するため、「第2子第3子出生率」に負の影響を及ぼすと考えられる。

さらに保育サービスに関する指標として、「待機児童率」を説明変数に用いた。国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査(2005)」では、初婚の夫婦が理想の子ども数を持たない理由として、「子育て、教育にお金がかかりすぎる」、「高齢出産を避けたい」という金銭的・年齢的な理由に続き、「育児の心理的、肉体的負担に耐えられない」という理由が挙げられている。このような負担を軽減するために、保育サービスの供給は重要だと考えられる。本稿では「待機児童率」として、2004年度の待機児童³数を、同年度待機児童数と同年度保育所在所児数とを足し合わせた数で除したものを使用した。待機児童数は「i-子育てネット」から、保育所在所児数は「統計でみる市区町村のすがた2007」から得た。待機児童が発生している状況は、保育サービスの供給が需要を満たしていないことを示しているといえる。よって「待機児童率」は「第2子第3子出生率」に負の影響を与えると予測できる。

以上の説明変数は、出生行動におけるタイムラグを考慮するため、可能な限り被説明変数の前年のデータを用いた。なお、すべての変数についてその説明力をみるために標準化を行った。標準化を行う前の基本統計量は表1に示した。

第3節 分析結果と考察

分析結果(表2から表4)から、「総出生率」に対しては「婚姻率」、「核家族世帯割合」が正の影響、「住居費割合」、「離婚率」、「待機児童率」が負の影響を与えた。「第1子出生率」に対しては「婚姻率」、「核家族世帯割合」、「単独世帯割合」が正の影響、「住居費割合」、「離婚率」が負の影響を与えた。さらに、「第2子第3子出生率」に対しては「婚姻率」、「核家族世帯割合」が正の影響を与え、「住居費割合」、「離婚率」、「待機児童率」が負の影響を与えた。

以上の結果をふまえ、出生行動に影響を及ぼす要因を詳しく見ていくことにする。まず「住居費割合」は我々の予想通りすべての被説明変数に対して負の影響を与えた。これは、住居費の高さからくる負担感がさらなる支出を懸念し、出生行動を抑制したからだと考えられる。

次に、「婚姻率」はすべての被説明変数に対して正の影響を持った。つまり、前年に婚姻届を提出した件数が多い地域ほど、翌年の出生率が高いということである。ただし、婚姻届を提出した翌年に第2子第3子を出産することは稀であるため、「第2子第3子出生率」に

¹ 夫婦とその子どものみから構成される世帯。

² 世帯員が1人だけの世帯。

³ 認可保育所への入所申請をしているにも関わらず、施設の定員超過等の理由で入所できない児童。

対しても影響を与えたのは予想外の結果であった。本来ならば第2子第3子の出生数は、数年前の婚姻件数の影響を受けると考えられるが、婚姻における地域特性の存在が今回の結果に影響したと考えられる。「離婚率」については我々の予想通り、すべての被説明変数に対して負の影響を持った。この結果から、離婚によって有配偶者が減少することで、出生率が低下すると考えられる。

「核家族世帯割合」はすべての被説明変数に対して正の影響を与えた。また、「単独世帯割合」は「第1子出生率」に対して正の影響を与えた。この結果から、親類とともに生活をせずに夫婦もしくはその子どものみで住んでいる世帯が多い地域ほど、出生率が高いということになる。これは我々の予想とは逆の結果であった。親類による拘束感や緊張関係から解放され、のびのびと子育てができる環境がプラスに働いたと考えられる。

「待機児童率」は、「総出生率」と「第2子第3子出生率」に対しては負の影響を持ったが、「第1子出生率」に対しては有意な結果を得ることができなかった。このことから、待機児童の減少は第2子第3子の出生率を上げ、それが出生率全体の上昇にも貢献すると考えられる。

その他の説明変数については、どの被説明変数に対しても有意な結果を得られなかった。「女性賃金」、「可処分所得」、「教育費割合」で有意な結果を示せなかったことから、所得が増えないし教育にかかる費用が減ることによって金銭的な余裕ができて、それが出生行動の意思決定につながるということは今回の分析結果からは示せなかった。また、「人口密度」が出生率に与える影響を示せなかったのは、都市部、地方部ともに、出産や子育てにおけるメリット、デメリットがあるためだと考えられる。

ここで、有意であることが示された変数の標準化係数に着目すると、「婚姻率」の係数が非常に大きく、それに続いて「核家族世帯割合」、「離婚率」、「単独世帯割合」の係数が大きい。これらの要因に関しては国や地方自治体レベルでの施策の実施は困難だと考えられる。そこで本稿では分析結果をもとに「住居費割合」と「待機児童率」の2つの要因に焦点を当てて政策を提言する。

第4章 政策提言

第1節 住居費負担の軽減に向けて

第1項 子育て世帯、新婚世帯向けの住宅支援

分析結果より、住居にかかる費用の負担感が出生行動を抑制することが示された。そこで本稿では、子育てにおける住居費負担の軽減を目指し、各都道府県に対して子育て世帯と新婚世帯向けの公営住宅の優先入居と、子育て支援住宅の新設を提言する。

ここで、住居費の負担を軽減するために現在とられている2つの施策に注目したい。まず1つ目は、公営住宅の優先入居者に、新たに子育て世帯および新婚世帯を加えた施策である。子育て・新婚世帯は低所得であるがゆえに、狭小な住居で出産や子育てを行うことを余儀なくされる場合が多い。この施策はそのような世帯が公営住宅に入居できる機会を増やし、居住を安定させることで、出産や子育ての支援を図ることを目的としている。子育て世帯を優先入居者に設定する地方自治体は複数あるが、新婚世帯については、愛知県で2009年8月から導入されている。

2つ目は、子育て支援住宅の設置である。これは、安心して子どもを生き育てることができ環境づくりを進めるため、住宅に困窮する子育て世帯に対する良質な住宅と、子育てを支援するサービスを提供するものである。子育て支援住宅を実施している例として北海道がある。北海道の子育て支援住宅は、所得制限つきで、新規入居者を小学校就学前の子どもを持つ世帯に限定している。さらに、入居対象要件に合致する新たな世帯を継続的に受け入れるために、入居期間を子どもが中学校に就学するまでに制限している。これは、提供する子育て支援サービスが、子育てを始めた初期の一定期間を対象に居住の安定を図ることを目的としたためである¹。

このように、住居費が比較的安くて済む公営住宅に、子育て・新婚世帯が優先して入居できるようにしたり、子育て支援住宅を設置したりする政策は、住居費の負担の大きさから出産を控える家庭への大きな手助けになると考えられる。

そこで、本稿では全国の都道府県に対して前述した政策を実施するよう提言する。

第2項 補論

上述の政策により公営住宅に子育て世帯や新婚世帯といった若年世帯が多く入居すれば、近隣世帯との交流からコミュニティが生まれ、親子が気軽に打ち解けあえる環境ができると考えられる。それにより、子育て世帯の住居費の負担を軽減するだけでなく、出産や育児の心理的負担をも軽減する付随効果が期待できる。

¹ 「北海道子育て支援住宅推進方針」より。

例えば、北海道では「北海道子育て支援住宅推進方針」のもと、「北海道住生活基本計画」が2007年2月に策定され、子育て支援住宅の普及、推進がすすめられている。ここでの地方自治体による子育て支援サービスとして、入居者や地域の子育て世帯が集う集会所や広場の併設、子育てアドバイザーによる子育て相談や援助等のサービスが提供されている。また、広島県では保育所を併設した公営住宅の整備も進められている。

このように、子育て・新婚世帯の公営住宅への優先入居や子育て支援住宅の設置は、経済的な支援だけでなく、子育てを安心して行える環境の整備という役割も果たす。

第2節 待機児童解消に向けて

分析により、待機児童数の減少が第2子第3子の出生率上昇、ひいては総出生率の上昇につながることを示された。したがって本稿では、待機児童解消に向けて政策提言を行う。

待機児童は以前からも問題視されており、国や地方自治体ごとに様々な制度がとられてきた。待機児童解消に向けての国の取り組みとしては、1994年に策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」をはじめとして、1999年の「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」、2001年の「仕事と子育ての両立支援策の方針について」の一環として制定された「待機児童ゼロ作戦」、2004年の「次世代育成支援対策推進法」、2005年の「子ども・子育て応援プラン」、2008年の「新待機児童ゼロ作戦」というように、国による施策が講じられてきた。

各自治体でも国の方針を受け、取り組みがなされている。埼玉県では「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」に基づき、2007年度から5年間にわたって、毎年2000人の児童受け入れ枠の拡大を図ることを目指し、安心こども基金¹を活用した保育所の整備を行っている。また、千葉市は2008年度から「待機児童解消に向けた緊急3か年整備計画」に基づき、駅周辺地域での小規模保育所整備の推進や多様な設置運営者の参入の促進を行っている。

しかし依然として待機児童問題は解決せず、全国の認可保育所の待機児童数は2003年から2007年にかけては減少が続いたものの、その後は2年連続で増加しており、2009年4月時点では25,384人となっている(図9)。また、これは認可保育所の入所希望を市町村に申請している児童数のみであり、申請はしていないが保育所を利用したいと考えている潜在待機児童の存在も問題視されている。実際、厚生労働省のアンケート調査によると、現在は認可保育所を利用していないが、受け入れ先があれば子どもを預けたいと考えている家庭は推計で約85万世帯いるため、潜在待機児童は約85万人にのぼるといわれている。

このように待機児童が解消しない背景には、2つの問題点がある。1点目は保育所の設置基準の厳しさが認可保育所の増加を阻害している点であり、2点目は待機児童の約8割を占める低年齢児について、保育が難しく人手もかかるため、受け入れ保育所が少ない点である。したがって本稿では、この2つの問題点に対して解決策を提示する。

第1項 認可保育所の増加を目指して

保育所の設置には国によって定められた基準があり、この基準の厳しさが認可保育所を容易に増やせない原因となっている。保育所設置基準は、1948年に制定された児童福祉法に基づき、厚生労働省の省令「児童福祉施設最低基準」で規定されている。ここでは、保育所の必要とする設備や、幼児あたりの必要面積、幼児年齢別の必要な保育士人数などが定めら

¹ 国から交付された交付金を財源に、各都道府県において造成する基金。平成20年度から平成22年度までの間、「保育所等整備事業」、「家庭的保育改修等事業」、「保育の質の向上のための研修事業」を実施するために設置された。

れている。そして、この規定を満たすものでなければ国からの公的補助を受けることができず、東京都などの都市部では特にこれらの設置基準を満たすことが難しいとされている。

それを受けて東京都では、都の独自の設置基準を設け、その基準を満たす保育所を認証保育所とするなどの工夫をしている。通常の認可保育所では、0歳児保育を行わない施設があり、開所時間は11時間を基本としているのに対し、認証保育所では全施設で0歳児の受け入れを実施し、開所時間も13時間を基本とする。さらに、こうした認証保育所を増やしていくため、東京都及び市区町村は認証保育所に対して運営費の補助を行っている。だが、2009年の厚生労働省の発表によると、都市部における待機児童の発生は深刻であり、待機児童数は首都圏や近畿圏をはじめとする都市部に20,454人おり、全待機児童の80.6%を占める。都市部では保育所の面積や屋外遊戯場を十分に確保することが難しく、設置基準を満たしている認可保育所が増えにくいいため、このことが待機児童の増加につながっていると考えられる。そこで、待機児童の解消に向けて、保育所設置基準を地域の実情に合わせるために、基準策定の権限を地方自治体に委ねることが望ましい。

実際に、国は2009年10月に、認可保育所の設置基準に関する規制を緩和する方針を固め、保育所の設置基準策定の権限を地方自治体に委譲する方向で調整に入った。設置基準の緩和によって、十分な土地が確保できない場所でも保育所が設置できるようになり、民間の参入をも促すことで保育所数の拡大が期待できる。これが実現されると、待機児童の多い地域での児童受入数が増加し、待機児童の解消に貢献すると考えられる。

しかし、国のこの方針には問題点もある。地方自治体に設置基準策定の権限を委譲することは、地域ごとの保育のニーズに柔軟に対応できるという利点があるが、一方で設置基準を緩和することで、結果として保育所に児童が詰め込み状態になるなどの保育の質の低下が懸念されている。

そこで本稿では、保育の質の監視に特化した中央調査機関の設置を提言する。児童1人当たり遊戯面積や保育士数などの担保されるべき最低限の保育の質を定め、それが遵守されるよう監視を行う。また、毎年地方自治体ごとの認可保育所数と待機児童数の集計をもとに、設置基準の緩和が有効であった地方自治体の設置基準を公開する。

第2項 低年齢児保育のさらなる拡充

次に、低年齢児保育の現状を見ていく。2009年の厚生労働省の発表によると、低年齢児の待機児童数は全体の81.9%を占めており、そのうち1、2歳児の待機児童数は17,492人と特に多いことがわかる(図10)。低年齢児保育とは0歳から2歳児の保育のことで、かつては乳児保育と呼ばれていた。女性の社会進出などによって、仕事と育児の両立を望む人が増加したため、低年齢児の保育需要が増加したといわれている。国はこのニーズに答えるために、1995年度から「低年齢児保育促進事業」を開始した。「低年齢児保育促進事業」は、低年齢児保育に積極的に取り組む保育所を対象に、人件費や設備投資に対する補助を行うものである。この制度によって、保育が困難であるという理由から敬遠されがちな低年齢児の受け入れ数増加が期待された。しかし、上述した通り依然として低年齢児の保育サービスの供給は需要を満たしきれっていない。

そこで本稿では、保育所で満たしきれない低年齢児の保育需要を、家庭福祉員制度の拡充によって補うことを提言する。

家庭福祉員制度とは、一般に保育ママと呼ばれる制度であり、保護者が勤めているなどの理由で保育を要する乳幼児を、子どもの保育についての技能及び経験を有する家庭福祉員の家庭で預かり保育する事業である。この制度は、都市の保育所不足への対応、近くに保育所がない過疎地での保育の確保という役割を担っている。国は2000年に地方自治体の家庭福祉員事業に対する補助制度を導入し、2009年度の補助単価は児童1人につき月額54,300円であった。しかし保育士または看護師の資格を持つ家庭福祉員しかこの補助は受けられ

ず、2007 年度には全国で 74 の地方自治体が家庭福祉員制度を実施しているにもかかわらず、国の補助制度を利用できているのは 12 の地方自治体にとどまっている。

そこで国は 2010 年 4 月に、国からの補助を受けられる家庭福祉員の資格の緩和と、国の制度への格上げを実施することを決定した。これによって、家庭福祉員制度の普及が期待できるが、この制度には問題点も指摘されている。1 点目は、補助を受けられる資格要件の緩和によって、保育士等の資格がない家庭福祉員が増え、保育の質が低下する恐れがあるという点である。

2 点目は、家庭福祉員の孤立と保育の密室化の問題である。前者は、一般的な保育所での保育と異なり他の保育員との交流がないため、家庭福祉員が単独で育児に当たらねばならず、多大な育児ストレスを感じてしまうという問題である。後者は、家庭福祉員の自宅という閉ざされた空間で保育が行われるため透明性に欠け、トラブルなどを察知しにくい懸念があるというものである。

これらの問題を解決し、かつ低年齢児保育サービスを拡充するため、包括的に以下 2 点の提言を行う。

1 点目として、保育士または看護師の資格を有さない家庭福祉員に対する、地方自治体による定期的な研修実施の義務付けと、国内統一の研修ガイドラインの作成を提言する。現在独自に家庭福祉員を対象とした研修を行っている地方自治体もあるが、研修について統一されたガイドラインがないため、資格要件緩和によって家庭福祉員が増加すれば保育の質の低下が起こりうる。したがって、国が家庭福祉員の研修についての統一したガイドラインを策定し、研修実施を地方自治体に義務付けることで質の低下を未然に防ぐことができる。また、現職の保育士や看護師を講師として研修を定期的に関くことで、家庭福祉員同士、あるいは現職の保育士や看護師との情報交換・交流の場を設けることにもなり、家庭福祉員の孤立に対する施策としても機能する。

2 点目として、連携保育所助成制度の新設を提言する。連携保育所は、家庭福祉員との連携により保育の充実をはかることを目的とした保育所である。具体的には、保育所での行事に児童を招待したり、休暇中に代理保育を行ったり、保育相談に応じたりするなど、家庭福祉員に対して必要な支援を行う。このように連携保育所は、家庭福祉員にとって重要な役割を果たすため、これを普及することが家庭福祉員制度の拡充には不可欠である。そこで、国が連携保育所に対して助成を行うことで、家庭福祉員制度の充実を目指すことを提言する。

おわりに

我が国では出生率低下が問題視され、国や地方自治体が様々な施策を講じてきたが、少子化傾向は依然として改善されていない。本稿では、第2子第3子の出生行動に着目することで、出生率上昇を図る道を模索した。具体的には、第2子第3子の出生行動を促す要因である住居費の負担軽減、待機児童の減少に向けての政策を検討してきた。

しかしながら、計量分析にあたっては、様々なデータ上の制約を受けたことも事実である。特に待機児童の解消に向けて近年促進されてきた、延長保育や病後児保育などの多機能保育に関する市町村データが得られなかったことから、具体的な施策の効果を測ることはできなかった。この点に関しては、今後も研究を継続していく必要がある。

最後に、近い未来において、理想人数の子どもを産める社会となることを願い、本稿を締めくくる。

《先行論文》

- 大阪大学 山内直人研究会(2005)「地方自治体の行うべき少子化対策 市町村別データを用いた出生率低下の要因分析」
- 阿部 一知・原田 泰(2008)「子育て支援策の出生率に与える影響 市区町村データの分析」『会計検査研究』No.38
- 明治大学 加藤久和研究会(2008)「第3子を産める社会に ～出生率上昇に関する要因を探る～」
- 伊達雄高・清水谷諭(2004)「日本の出生率低下の要因分析：実証研究のサーベイと政策的含意の検討」ESRI Discussion Paper Series No.94
- 塩津ゆりか(2005)『子育ての機会費用と公的世代間所得移転政策』, 経済学論叢 56(4),
- 戸田 淳仁(2007)「出生率の実証分析－景気や家族政策との関係を中心に」RIETI Discussion Paper Series 07-J-007
- 七條 達弘・西本 真弓(2003)「若い世代の夫婦の子供数に影響を及ぼす要因」数理社会学会『理論と方法』第34号 pp.229-236

《参考文献》

- 全国保育団体連絡会保育研究所 (2008)『保育白書 〈2008〉』ちいさいなかま社

《データ出典》

- OECD Factbook2009 : Economic Environmental and Social
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 (2006年12月推計)」
- 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2009)」
- 国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査 (2005)」
- 平成21年版 厚生労働白書
- 結婚と出産に関する全国調査「夫婦調査について」
- 各府県「2004年度人口動態統計データ」
- 各府県「2005年度人口動態統計データ」
- 統計でみる市区町村のすがた 2007
- 平成17年国勢調査
- 平成16年度全国消費実態調査
- 平成16年度全国待機児童マップ
- i-子育てネット
- <http://www.i-kosodate.net/nursery/searchcondition.asp>
- 厚生労働省 保育所の状況について
- <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html>
- 厚生労働省 安心こども基金の概要
- http://www.mhlw.go.jp/topics/2009/02/tp0226-1/dl_10koyou/10koyoua_0068.pdf
- 児童福祉施設最低基準(昭和二十三年十二月二十九日)(厚生省令第六十三号)
- <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html>
- 家庭福祉員制度実施要綱
- http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/jigyo/hoiku.jyousei/files/kateihukusiin_jissiyoukou.pdf
- 読売新聞
- <http://www.yomiuri.co.jp/iryuu/kyousei/jiten/20090219-OYT8T00700.htm>
- 東京都福祉保健局
- http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/h_mama/renkeihoiku/index.html
- 1
- asahi.com (朝日新聞社)

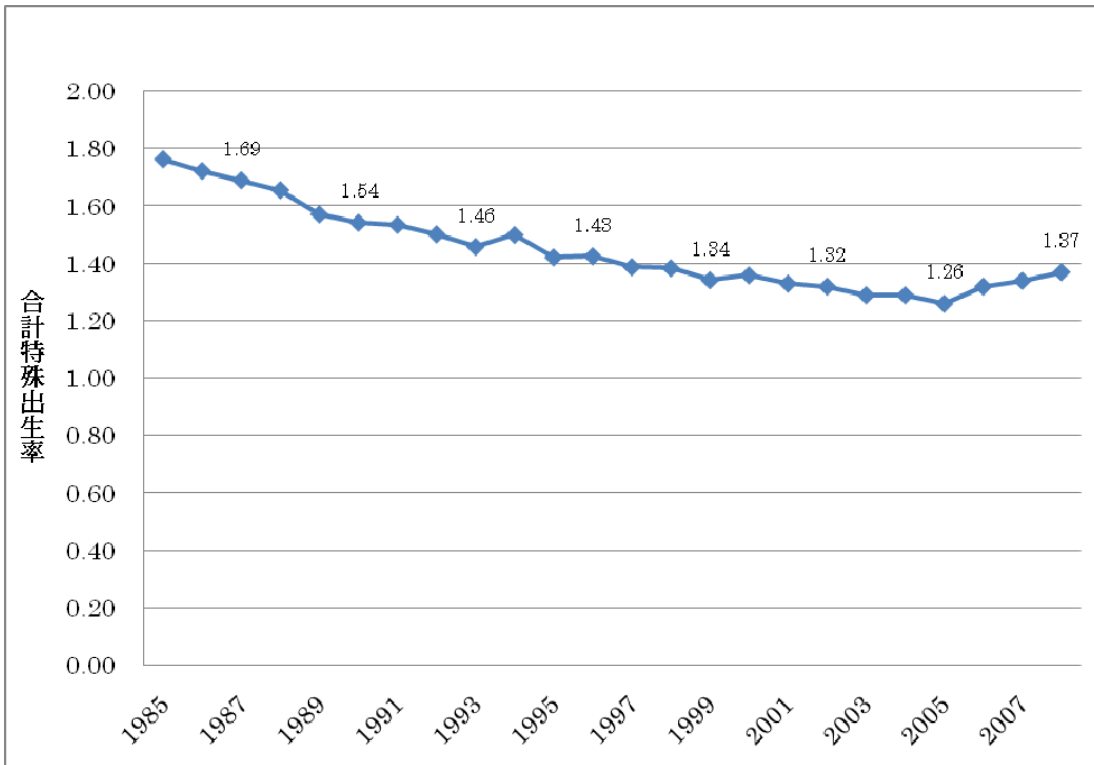
<http://www.asahi.com/edu/kosodate/news/TKY200904070336.html>

北海道子育て支援住宅推進方針

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/FFC398B5-608A-42D4-A246-73E8DD795071/0/kosodateplandata.pdf>

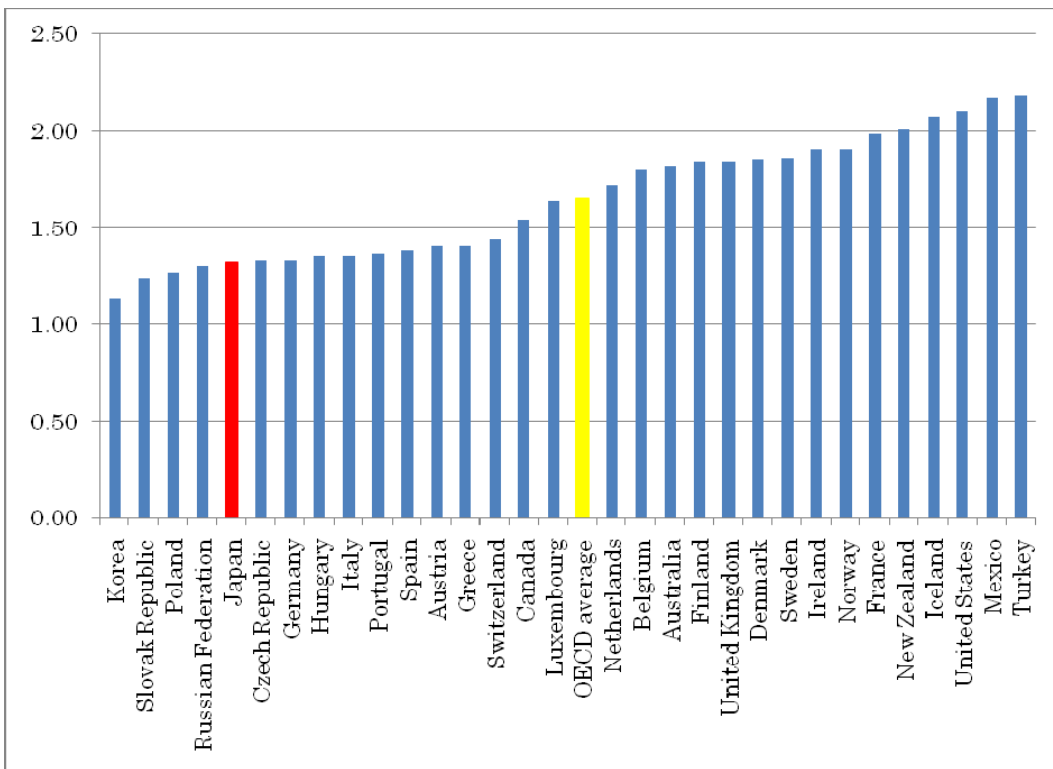
図表

(図 1) 合計特殊出生率の推移



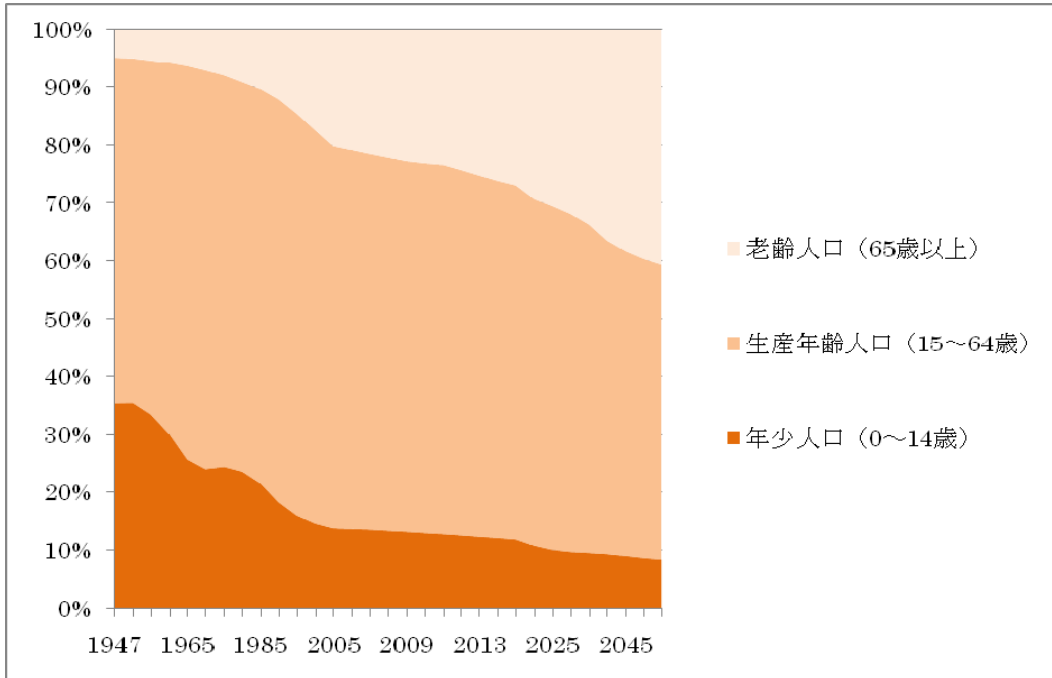
(厚生労働省 人口動態・保健統計課「人口動態統計」より作成)

(図 2) 2006 年 OECD 諸国の合計特殊出生率



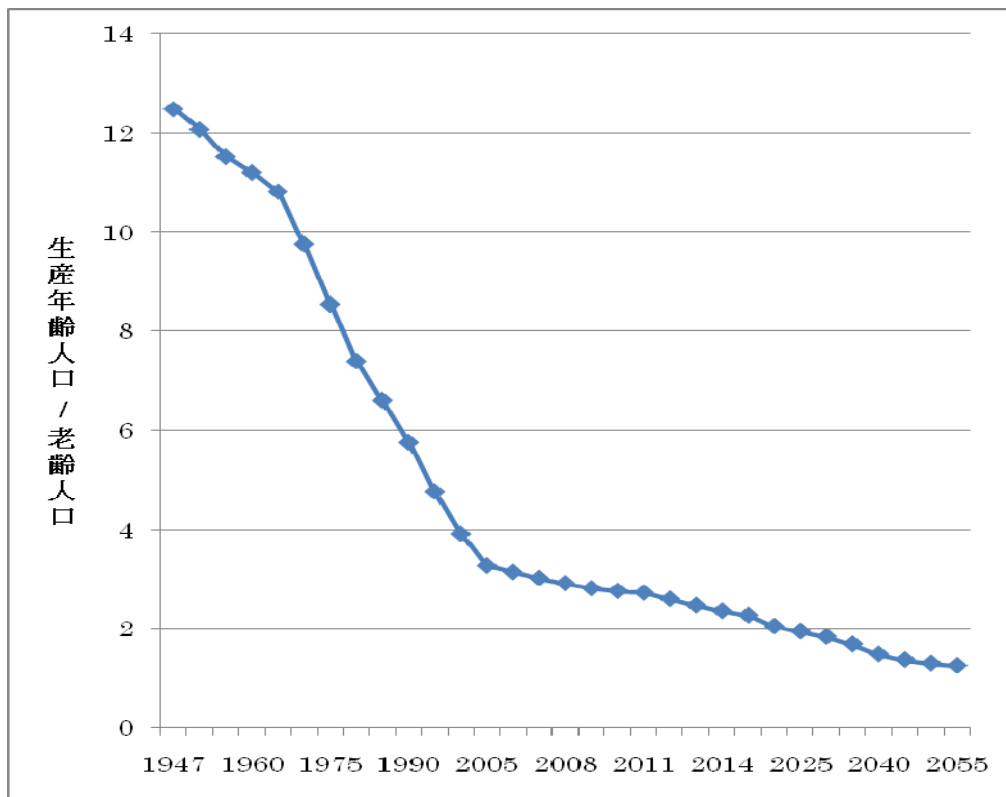
(OECD Factbook2009 : Economic Environmental and Social より作成)

(図3) 年齢(3区分)別人口割合の推移



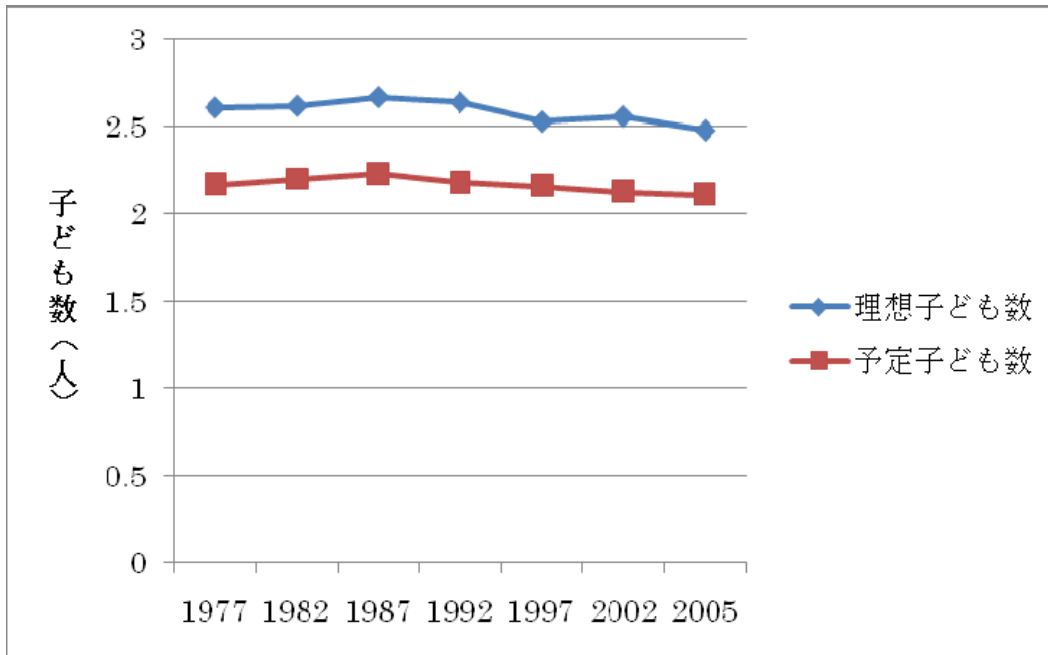
(国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2009)」より作成)

(図4) 老齢人口1人に対する生産年齢人口の比率



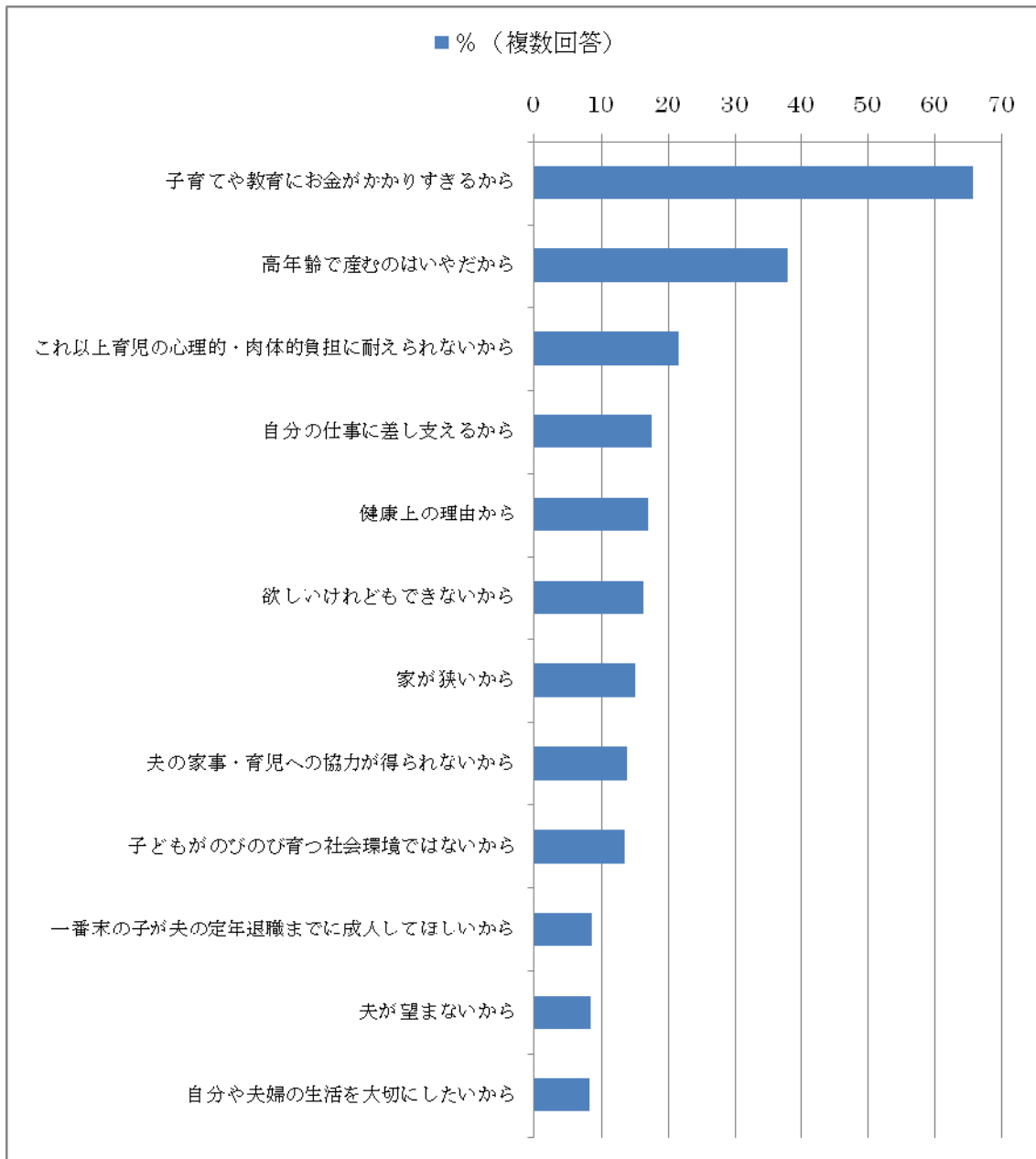
(国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2009)」より作成)

(図5) 理想子ども数と予定子ども数の推移



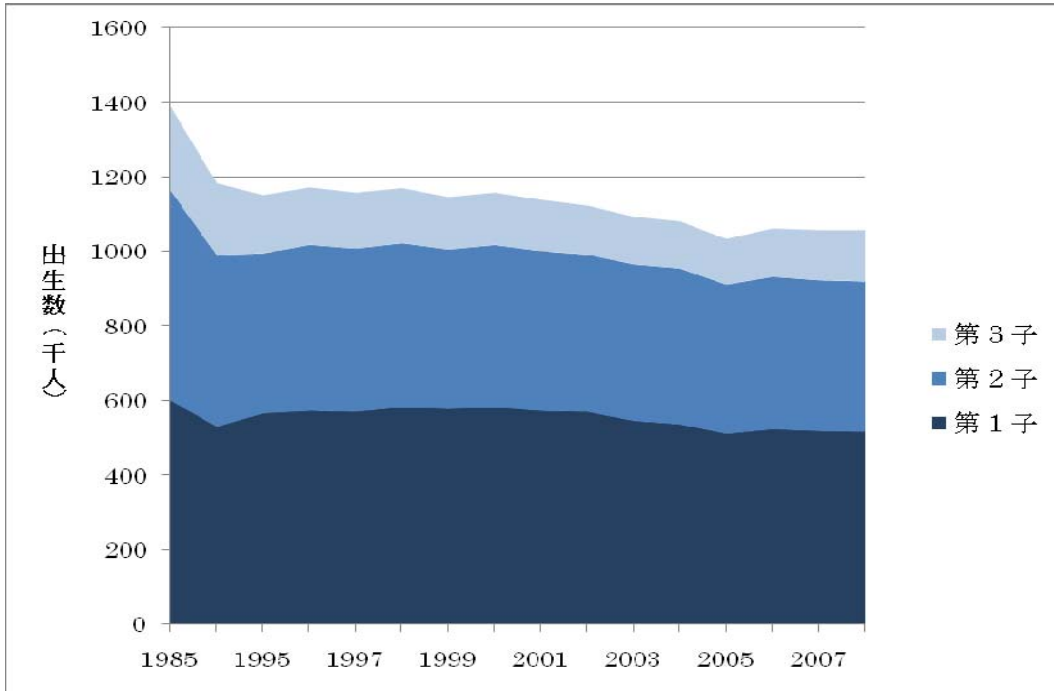
(国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査(2005)」より作成)

(図 6) 理想人数の出産を諦める理由



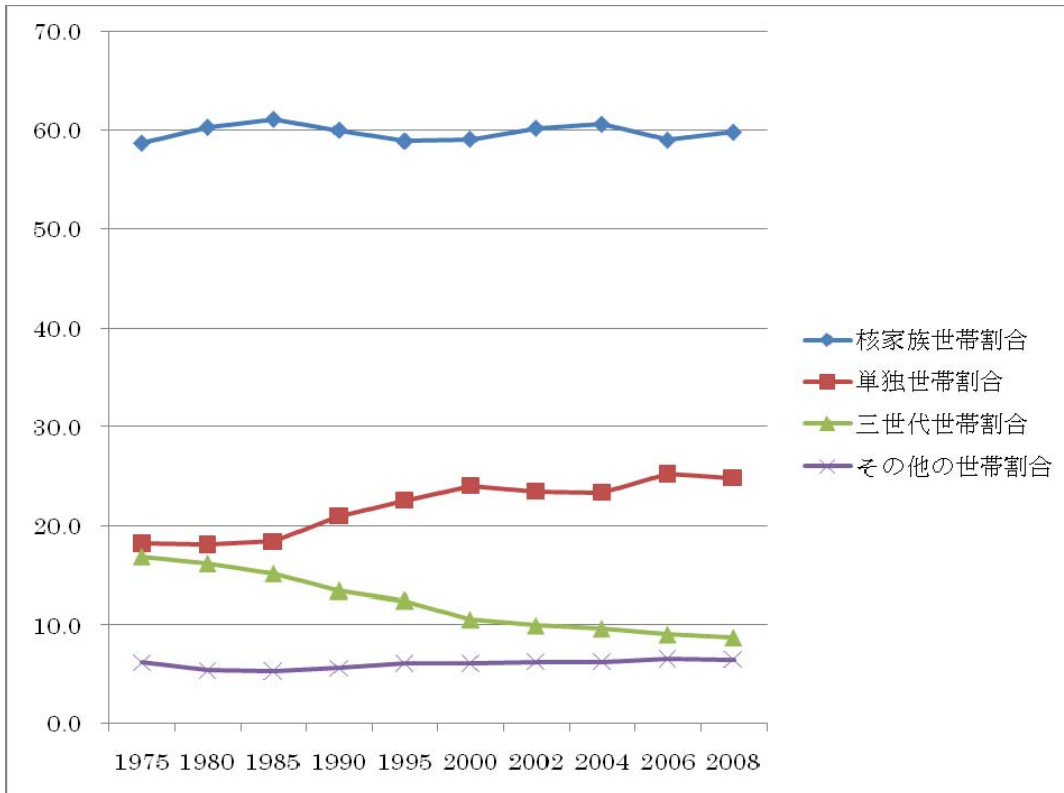
(国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査(2005)」より作成)

(図7) 出生順位別出生数の推移



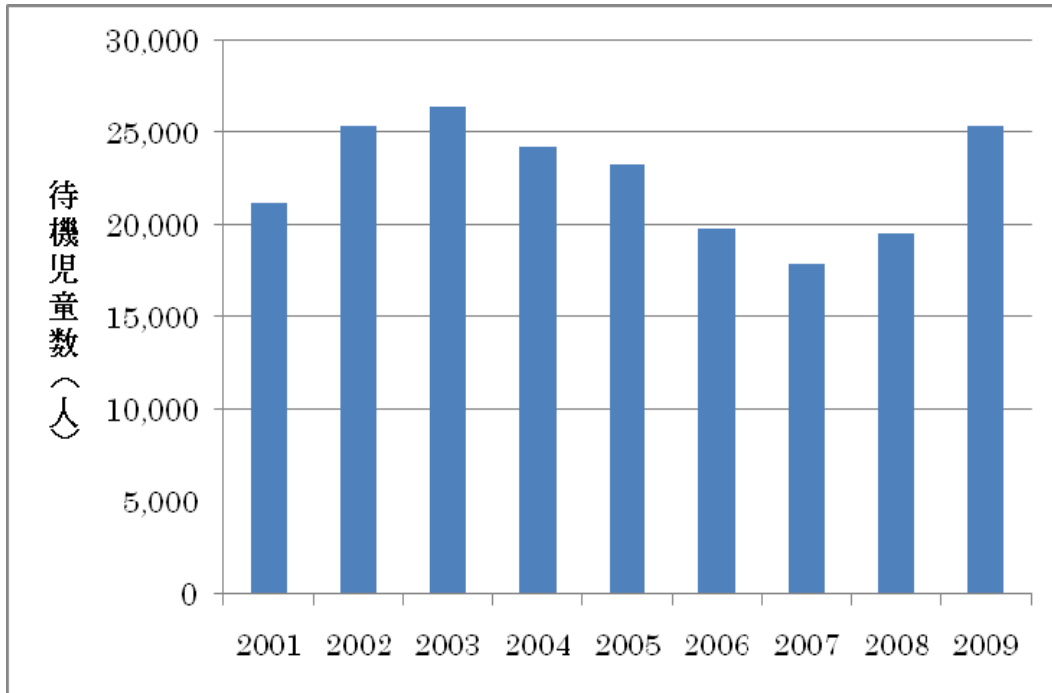
(厚生労働省 人口動態・保健統計課「平成20年人口動態調査」より作成)

(図8) 世帯構造別にみた世帯割合の推移



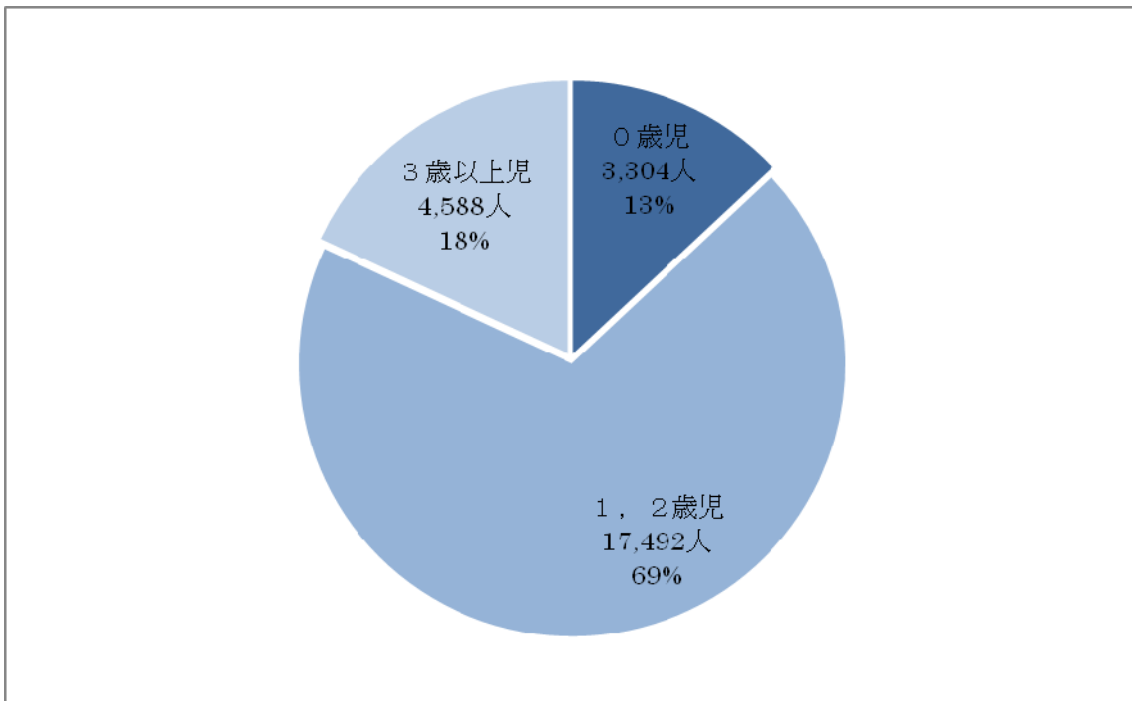
(「平成21年版厚生労働白書」より作成)

(図 9) 待機児童数の推移



(厚生労働省発表資料より作成)

(図 10) 年齢区分別の 2009 年待機児童数



(厚生労働省「保育所の状況 (平成 21 年 4 月 1 日) 等について」より作成)

(表 1) 基本統計量

	平均	中央値	最大	最小	標準偏差	尖度	歪度
総出生率	8.338314	8.4584383	11.721333	3.7882288	1.5971126	-0.077427	-0.316525
第1子出生率	3.8408221	3.9755257	6.5020168	0.9938382	0.960927	0.0945905	-0.20019
第2子第3子出生率	4.2424439	4.2843274	6.046777	2.3344285	0.7500114	-0.133688	-0.215695
女性賃金	60949.018	51993.401	173439.88	5472.0812	33587.05	0.3779925	0.881676
可処分所得	438622.7	431178.09	679958.38	282481.98	67604.268	0.3122579	0.5515744
住居費割合	0.0410044	0.0356651	0.190917	0.000269	0.0293567	5.4762303	1.7358333
教育費割合	0.0501659	0.0447415	0.1644339	0.0033895	0.0275017	1.6163603	1.0843757
婚姻率	5.383671	5.3547172	8.1862526	1.7516543	1.1222691	0.2462305	-0.175558
離婚率	2.0358438	2.0596876	3.3495737	0.563539	0.4798601	0.4363154	-0.234304
log(人口密度)	2.9537243	3.0012634	4.0739957	0.6929148	0.6250879	-0.060005	-0.424996
核家族世帯割合	60.104014	60.282273	77.865012	42.990654	6.7528103	-0.325375	-0.21987
単独世帯割合	23.944729	23.445175	42.651615	9.2566798	6.2066445	0.4242554	0.4832353
待機児童率	0.0099758	0	0.1573034	0	0.0215606	13.775318	3.3115229

(表 2) 分析結果 1 [被説明変数：総出生率]

説明変数	係数	t 値	
定数項	-1.04E-15	-2.56E-14	
女性賃金	0.059815	1.098071	
可処分所得	-0.020733	-0.399963	
住居費割合	-0.079902	-1.796168	*
教育費割合	-0.033254	-0.740654	
婚姻率	0.838063	15.00676	***
離婚率	-0.149315	-3.040894	***
log(人口密度)	-0.015391	-0.225122	
核家族世帯割合	0.237485	4.335742	***
単独世帯割合	0.056024	1.098341	
待機児童率	-0.074072	-1.704222	*
自由度修正済み決定係数	0.657032		
サンプル数	218		

***：有意水準 1% で有意

**：有意水準 5% で有意

*：有意水準 10% で有意

(表 3) 分析結果 2 [被説明変数：第 1 子出生率]

説明変数	係数	t 値	
定数項	-1.29E-16	-3.33E-15	
女性賃金	0.049403	0.951265	
可処分所得	-0.003346	-0.067713	
住居費割合	-0.073923	-1.743006	*
教育費割合	-0.042013	-0.981483	
婚姻率	0.798969	15.00621	***
離婚率	-0.17187	-3.671373	***
log(人口密度)	0.019656	0.301556	
核家族世帯割合	0.218186	4.178144	***
単独世帯割合	0.160785	3.306271	***
待機児童率	-0.025076	-0.605143	
自由度修正済み決定係数	0.68826		
サンプル数	218		

(表 4) 分析結果 3 [被説明変数：第 2 子第 3 子出生率]

説明変数	係数	t 値	
定数項	5.37E-16	1.09E-14	
女性賃金	0.029037	0.440968	
可処分所得	-0.021005	-0.335213	
住居費割合	-0.091446	-1.700544	*
教育費割合	-0.023784	-0.43822	
婚姻率	0.762538	11.29547	***
離婚率	-0.146665	-2.470918	**
log(人口密度)	-0.080235	-0.970825	
核家族世帯割合	0.271634	4.102444	***
単独世帯割合	-0.022843	-0.370461	
待機児童率	-0.109539	-2.084832	**
自由度修正済み決定係数	0.498826		
サンプル数	218		

*** : 有意水準 1% で有意

** : 有意水準 5% で有意

* : 有意水準 10% で有意