# 出生率回復国からの示唆

## ～保育サービスの充実と出生促進的な子育て家族支援が背景に～

経済調査部　近江澤 猛

（要旨）

○先進国における合計特殊出生率(Total Fertility Rate:以下、ＴＦＲ)は1960年代から低下基調が続いてきたが、ＯＥＣＤ30ヵ国平均でみると2000年代に入り緩やかに回復している。

○先進国におけるＴＦＲの低下の要因の一つとして、女性の教育水準向上と社会進出により、仕事と出産を選択する傾向が強まったことが挙げられている。これに対して、近年は仕事と出産･育児が両立できるような環境が整備されてきたことで、女性の社会進出によるＴＦＲの押し下げが緩和されていると言われている。

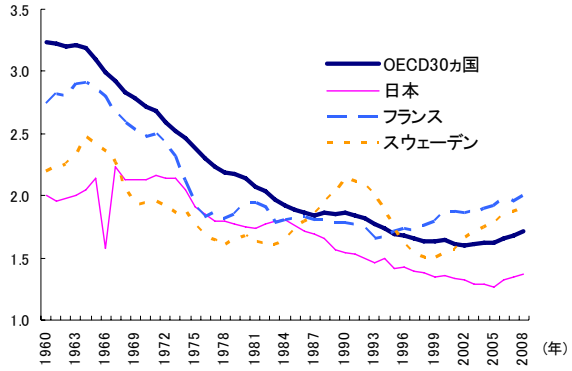
○少子化対策の成功事例として取り上げられるフランスやスウェーデンの育児休業制度、保育サービス、経済的支援策を概観すると、フランスでは第２子以降に対する支援が手厚く、ＴＦＲの回復を意識した対策が見られる。また、「認定保育ママ」制度が保育需要の７割を占めるという特徴もみられる。経済的な支援はきめ細かく、家族手当と呼ばれる第２子以降を対象にした所得制限なしの手当てを基礎としながら、低所得層への追加的な手当ても支給され、税制面でも子どもを持つ家族への配慮がみられる。スウェーデンは男女平等の考えが浸透しており、男性の育児への参加が制度的にも支援されている。休業期間中の所得保障も従前給与の８割と非常に高いのも特徴である。保育サービスも安価で充分に提供され、待機児童問題はほぼ解消されている。

○子育てをする家族向け支援策の財政規模をＧＤＰ比でみるとフランス・スウェーデンは先進国内で上位に位置する。ＴＦＲと家族向け政策の財政規模を先進国で比較すると相関関係がみられ、規模の大きもＴＦＲ回復に寄与していることが示唆される。また、フランス・スウェーデンでは先進国の中でも早くからＴＦＲの低下に対して政府が問題として認識し、対策が打たれてきた。少子化問題の性格上、対策の効果が現れるには時間を要すると考えられ、速やかに手を打つこともＴＦＲ回復において重要と言えよう。

### １．先進国の一部で見られる出生率回復

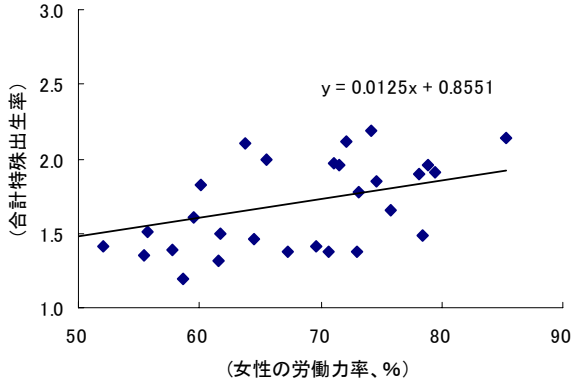
先進国におけるＴＦＲの推移を見ると、1960年代から低下が顕著となり、1980年代には多くの国で人口規模を維持するのに必要なＴＦＲ(人口置換水準)である2.1を下回るようになった。しかし、1990年代以降再び回復に転じる国もあり、2000年代に入るとＯＥＣＤ30ヵ国平均でも緩やかに回復している(資料１)。ＴＦＲが回復している国として注目されているのがフランスやスウェーデンで、直近のＴＦＲはフランスが2.00(2008年)、スウェーデンが1.91(2008年)と人口置換水準に近いところまで回復している。一方、日本1.37(2008年)やドイツ1.38(2008年)はやや改善はみられるものの低水準にあり、主要国の中でも回復度合いや水準に差が見られる。フランスやスウェーデンは少子化対策の成功事例としてたびたび取り上げられるが、その対策を概観する。

資料１　先進国のＴＦＲ推移




(出所)ＯＥＣＤ

資料２　ＯＥＣＤ各国の女性労働力率と
ＴＦＲの関係（2008 年）




(出所)ＯＥＣＤ

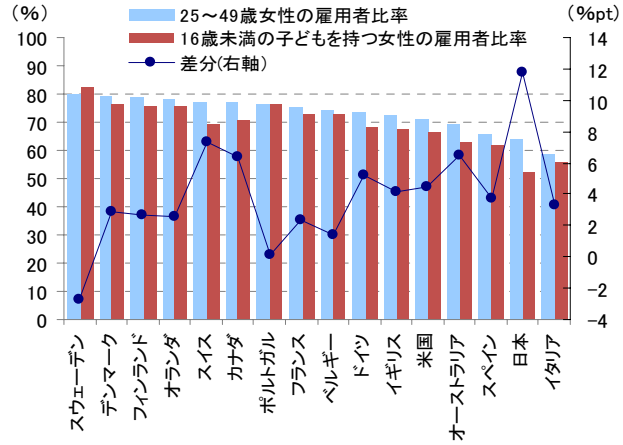
## ２．女性の労働力率とＴＦＲは正の相関関係

ＯＥＣＤの分析では、ＯＥＣＤ諸国でＴＦＲが低下してきた要因の一つに、女性の教育水準が上昇してきたことが挙げられている。教育水準が上昇したことで、社会での活躍の場が広がり労働力率の上昇につながる。そして、出産・育児と仕事のいずれかを選択せざるを得なくなった結果、ＴＦＲが低下してきたとされる。しかし、近年になってＴＦＲの反転が見られるようになってきた（資料２）。この関係については女性の社会進出が進むと共に、仕事と家庭を両立できるよう柔軟な働き方を選択できる環境が整ってきたことが、ＴＦＲの低下を緩和しているためであると言われている。事実、子どもの有無による女性の雇用者比率を主要国で比較してみると、雇用者比率の水準は北欧を中心とする欧州で比較的高く、子どもの有無による雇用者比率の差は、ＴＦＲ水準の高い北欧やフランス、オランダ、ベルギーでは小さく、ＴＦＲ水準の低いスイス、ドイツ、スペイン、イタリア、日本で相対的に大きい。その中でも日本の差分の大きさは際立っている(資料３)。

## ３．女性の労働参加を支える育児休業制度

ＴＦＲの高い国では女性の労働参加率も高いという相関関係がデータ上は確認できるが、

資料３　子どもの有無別女性の雇用者比率（2007 年）




(出所)ＯＥＣＤ
注）一部、2007 年以前のデータを使用。(スイス：2006 年、オーストラリア・日本・米国：2005 年、カナダ：2001 年、デンマーク：1999 年)

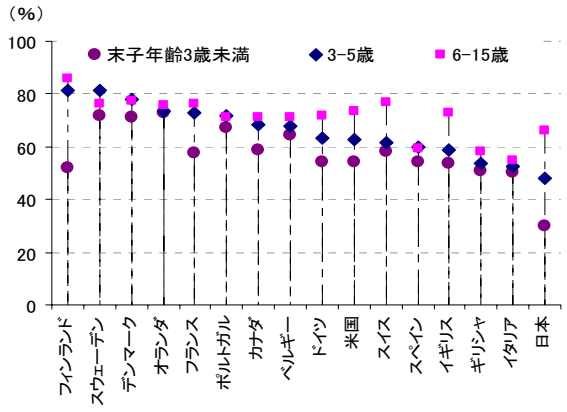
高い労働参加率を支えるためにどのような政策が採られているのか、少子化対策の成功事例とされるフランス、スウェーデンを例に見てみる。

フランスでは子供が３歳に達するまでの３年間は休職が可能で、その間、育児のために時間短縮勤務をした場合も含め手当てが支給される。支給額は第１子については６ヵ月間、第２子以降については３歳になるまで、休業または勤務時間の短縮度合いにより決定される(休職した場合で、月額約 73,000 円)。勤務時間の短縮度合いにより手当の支給額が変動する点や、第２子以降の場合の手当支給期間を優遇す

る点が特徴で、個人の柔軟な働き方を可能にするのと同時に、ＴＦＲの回復を意識した制度と言える。

スウェーデンでは子どもが８歳または小学校１学年を終了するまでの間で、最長 480 日（労働日）の休業が可能で、父親・母親がそれぞれ 240 日間の受給権を取得する。その内 60 日間を除いて休業日を父親・母親間で譲り合うことができる。休業期間中は 480 日の内、最初の 390 日は従前賃金の 80%、残り 90 日間は定額（日額約 800 円）が支給される制度となっている。さらに、スピード･プレミアムという制度があり、次の子が２年６ヵ月以内に生まれた場合に、前の子どもが生まれる前の給与を基準に給付額を決めるもので、この制度がＴＦＲの回復に寄与していると言われている。男女平等の考えが浸透しているスウェーデンならではの政策と言え、休業期間中の所得保障額の大きさも特徴である。そして、これらの制度が機能した結果、女性の高い労働参加が実現されている。一方、日本は先進国内でも末子が小さい内は雇用者比率が低く、子どもの年齢が上がるにつれて、女性の労働参加が進む様子が分かる（資料４）。

資料４　末子の年齢別女性の雇用者比率（2007 年）




（出所）ＯＥＣＤ
注）一部、2007 年以前のデータを使用。（スイス：2006 年、オーストラリア・日本・米国：2005 年、カナダ：2001 年、デンマーク：1999 年）

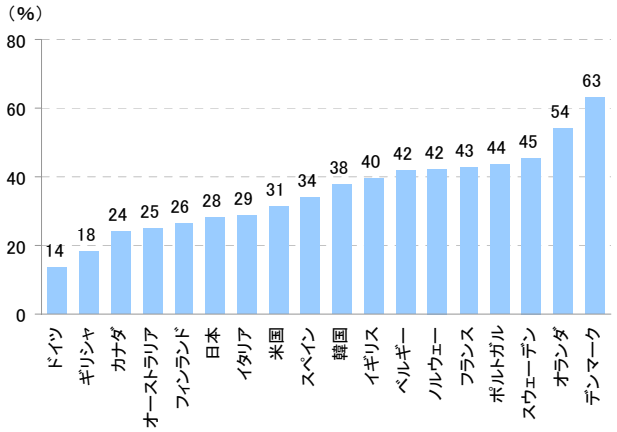
## ４．在宅型保育が主流のフランス、待機児童を解消したスウェーデン

仕事と家庭の両立支援として、育児休業制度と共に充分な育児サービスが提供されていることも重要である。フランスでは３歳児未満を対象とした保育所や一時託児所に加えて、在宅での保育サービスが発達していることが特徴である。一定の要件を備えた者が県政府に登録し、在宅保育サービスを行なう「認定保育ママ」が保育需要の７割を担っているといわれている。利用者が直接雇用し、賃金と社会保険料を負担するが、一部費用の補助と税制の優遇も受けられる。

スウェーデンでは保育所での保育が大部分を占める。1995年に法規制により、地方自治体は両親が仕事をする家庭に対し保育サービスを提供する義務を負ったため、待機児童は解消されていると言われており、保育所等に入所している児童の割合は先進国内でも高い水準にある（資料５）。

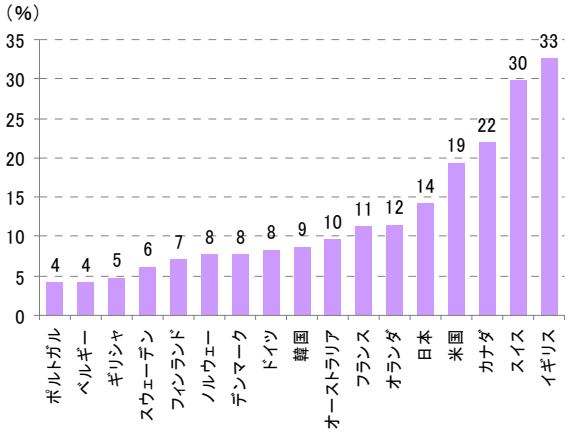
コストの面では、スウェーデンは市町村単位で大半の保育所が運営され、家庭の収入に対するコストは低い。フランスは北欧諸国などと比べると、それほど安い価格で保育サービスが提供されているわけではないようである（資料６）。

資料５　３歳未満の児童の保育サービス利用割合（2006 年）




（出所）ＯＥＣＤ

資料６　正味の保育サービス料の平均世帯収入比（2004 年）




（出所）ＯＥＣＤ
注）２人の子どもがいる共働き世帯の平均収入に対する、保育サービス費の割合。保育サービス費は減税や手当てなどを差引いた正味の金額。

## ５．多様な経済的支援で子育てをする家庭を支えるフランス

フランスの少子化対策の特徴は、子どもを持つ家庭に対する経済的な支援として、多様な給付が行なわれていることである。まず、基礎的な手当として家族手当があり、第２子以降に対して所得制限なしで20歳未満の期間、第２子は月額約16,000円、第３子以降は月額約21,000円が支給される。さらに、11～15歳の間は月額約4,600円、16～19歳の間は月額約8,200円が加算される。そして、追加的な手当として、所得制限はあるものの、３歳以上の児童を３人以上扶養している世帯に対する手当や、第１子から月額約24,000円を３歳まで支給する制度、就学児童に対して新学期が始まる９月に新学期の準備用資金を支給する制度もある。税制面でも独自の政策がとられている。子どもの数が多いほど有利となるＮ分のＮ乗方式[1]や認定保育ママを雇用した場合に支払った賃金の一部を所得から控除することができる。その他、年金額の算出に当たっても子供の数が多いほうが有利となるような年金制度も導入されている。このようにフランスでは、子どもを育てる家族に非常に手厚く、きめ細かな支援があり、さらに育児休暇と同様にＴＦＲ回復を意識した第２子以降に対する支援が厚くなっている。

スウェーデンでも所得制限なしで児童手当が支給されている。対象は第１子からで16歳未満までで、支給額は第１子、第２子が月額6,600円、第３子が月額8,300円、第４子が月額11,800円、第５子以降月額13,100円が支給されるが、税制による優遇措置はない。

これに対し、日本の児童手当は12歳までを対象とし、所得制限ありで支給月額が３歳未満は一律月額10,000円、３歳以上は第１子及び第２子が月額5,000円、第３子以降が月額10,000円となっている。単純に給付額、給付対象を比較しても、両国とも支援規模が大きいことが分かる。

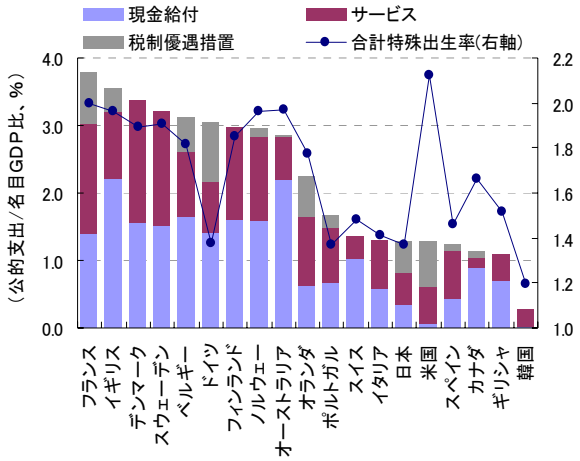
## ６．支援規模の大きさもＴＦＲ回復要因の一つ

フランス、スウェーデンの政策を個々に見るとその手厚さが分かるが、子どもをもつ家族向け支援策の財政規模をＧＤＰ比で見ても、両国が先進国内で上位に位置することがわかる。また、北欧諸国やイギリス、フランス、ベルギーなどＴＦＲの高い国では支出が大きく、日本や韓国、ポルトガル、スイス、イタリア、スペイン、ギリシャなど欧州でもＴＦＲの低い国では支出も小さいという関係がみられ、政策の規模もＴＦＲ回復に寄与していることが示唆される（資料７）。

---

[1] 家族を課税の単位と見なし、家族の所得をすべて合計した額を家族係数（大人は１、子どもは２人目までは0.5、３人目以降は１とみなして世帯全員で合計した数値）で割って、係数１当たりの課税額を求め、この課税額に再び家族係数をかけて家族全体の税額を計算する方法である。累進税率が高い場合、こうしたＮ分Ｎ乗方式を用いると、同じ所得の場合であれば、子どもをはじめ家族の数が多くなるほど、所得税負担が緩和される。

資料７　子どもを持つ家族向け公的支出/名目ＧＤＰ比とＴＦＲの関係（2005 年）

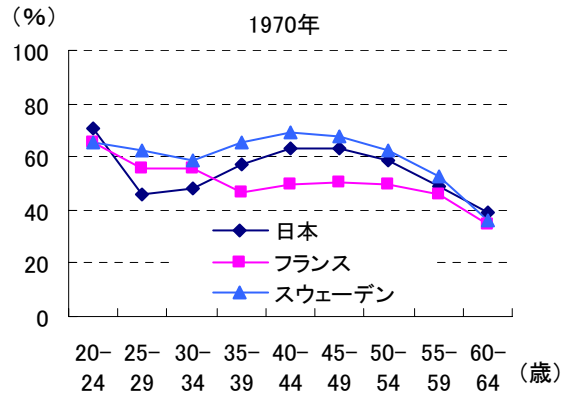


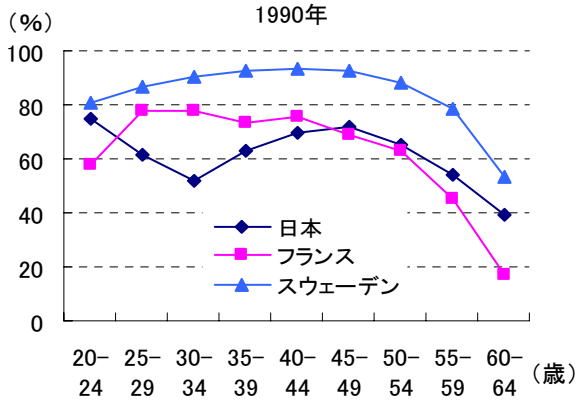

（出所）ＯＥＣＤ

## ７．早期の問題認識と対策実施も影響

以上で見てきたとおり、フランス、スウェーデンのＴＦＲ回復の背景には、独自の出産・育児と仕事の両立支援策と、子どもを持つ家族を経済的にサポートする手厚い支援と、その規模の大きさがある。しかし、政策の内容・規模だけでなく、両国では少子化対策が本格的に開始された時期が早いことも影響していると考えられる。国連が各国政府に対して行なった調査では、1976年時点でフランスでは自国のＴＦＲ水準が低いと認識し、政策方針としてＴＦＲを回復させるとしている。実際1977年には認定保育ママ制度が導入され、保育サービスの充実が図られている。スウェーデンは1986年時点でＴＦＲが低いと認識しており、ＴＦＲの回復自体を最終目標としないものの、子どもを持つ家族向けの支援を通じて結果的にＴＦＲの上昇に寄与してきたと考えられる。育児休業期間中の所得補填と両親に対して受給期間を与える両親保険制度が1974年に導入されたことをみても、早い時期から家族支援策に着手していることが分かる。日本では1997年の1.57ショックにより少子化が本格的に問題視されるようになったのと比べると大きな差である。1970年から1990年にかけてフランス・スウェーデンでは急速に女性の労働参加率が上昇しており、この時期に女性の生活スタイルが大きく変化したと考えられるが、その変化に素早く対応してきたと言える（資料８）。少子化問題の性格上、対策に即効性は期待し難く、効果が現れるには時間を要すると考えられ、速やかに手を打つこともＴＦＲ回復において重要と言えよう。

資料８　女性の年齢別労働力率推移




（出所）ＯＥＣＤ

## ８．日本でも子どもを持つ家族向けの政策支出拡大が必要

以上でフランス、スウェーデンで採られている政策を見てきたが、本格的なＴＦＲ回復が見られない日本において取り込むことが望ましいと考えられる点を挙げてみる。まず、子どもを持つ家族向けの政策規模の大きさである。資料７でみたように、政策規模とＴＦＲには正の相関関係が見られる。日本の政策はＯＥＣＤ基準で名目ＧＤＰ比1.29%と、フ

ランスの3.79%やスウェーデンの3.21%と比べて、規模が小さいことは明らかである。ＴＦＲを回復させていくためには、政策的な支出を拡大していくことが必要と言えよう。

支出の中身についてみていくと、保育サービス量の拡大と価格の引き下げが必要と考えられる。資料５、６でみたように、先進国内で日本の保育サービスの利用率は低く、保育サービスの料金は高い部類に属している。そして、保育サービス料金が高いため保育需要は抑制されており、潜在的な保育需要は既に待機児童として把握されているよりもさらに大きいと言われている。働きたいと考える女性が子どもの預け先がない、または、保育料負担が大きいという理由で就労を断念している状況で、子どもを育てる家族がさらに子どもを増やすという選択肢を採り難くなっている。スウェーデンでは待機児童はほぼ解消され、フランスでは認定保育ママが保育需要の７割を担い、不足については一時託児所などの拡充がされるなど、保育サービス量が確保されている。日本でも待機児童解消に向けた取り組みが行なわれているが、さらなるサービス供給の加速と、保育サービス料金引き下げへの取り組みが必要だろう。

また、子どもを持つ家族向けの基礎的な現金給付について、日本では2010年度から子ども手当が支給されることになっており、一人当たりの支給金額ではフランス･スウェーデンを大きく上回ることになる。ただし、両国は子どもの数が多い家族ほど子ども一人当たりの支給額が大きくなるような、出生促進的な給付体系となっている。財政悪化が深刻な日本で、限られた財源を効果的に使うという観点で、給付額にメリハリを付け、出生促進的な給付体系にすることも検討に値するのではないだろうか。

おおみさわ たけし（副主任エコノミスト）