

JILPT 資料シリーズ

No. 8 2005年11月

少子化問題の現状と政策課題

－ワーク・ライフ・バランスの普及拡大に向けて－



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

少子化問題の現状と政策課題

—ワーク・ライフ・バランスの普及拡大に向けて—

独立行政法人 **労働政策研究・研修機構**

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

我が国で少子化が本格的に注目されるようになったのは、1989年の合計特殊出生率「1.57ショック」以降である。1990年代を通して推進された「少子化対策」の重要な柱になったのが、「仕事と子育ての両立支援」であった。育児休業法の施行をはじめ、仕事と子育ての両立を支援する環境整備が集中的に行われてきた。しかし出生率は上昇の兆しをみせず、一貫して低下傾向が続いている。一連の施策が効果をあげていない理由として、少子化対策が「働く女性」の就業支援と位置付けられたことが考えられる。仕事と子育ての両立支援は、子どもをもつ男性や、これから子どもを持つとする人にとっても重要な施策である。近年の次世代育成支援対策においては、男性を含めた「働き方の見直し」が強調されている。

働き方の見直しに当たっての重要な視点は、子どもの年齢が小さいときの「育児」だけでなく、長期的な視点から行うということである。子育てにとどまらない「生活」の仕事との調和、すなわち「ワーク・ライフ・バランス」が求められる。ここでいう「生活」の中には子育てや家庭生活はもちろん、地域コミュニティでの生活や個人の趣味、学習など幅広い活動が含まれる。これまでの「ファミリー・フレンドリー施策」よりも広い施策を包含する概念として、近年国際的にも注目され、取り組みが進んでいる。

本研究では、少子化社会において求められる「働き方の見直し」の方策を考えるため、このワーク・ライフ・バランスをキーワードとして、欧米の取り組みの動向を把握することを試みた。まず第1章で、我が国及び我が国と同様に少子化を経験してきた欧米先進諸国の少子化対策を概観したうえ、それらの国の施策においてワーク・ライフ・バランスの考え方がどのように位置づけられているかを整理した。次いで、第2章において、ワーク・ライフ・バランスの取り組みが進んでいる代表的な国としてイギリス、アメリカの動向に注目するとともに、「超少子化国」としてワーク・ライフ・バランスに最近取り組むようになったドイツの動向を紹介している。

ワーク・ライフ・バランスは、少子化問題にアプローチする一つの視点である。同時に、長時間労働や「働き過ぎ」が問題となっているわが国の社会に照らして考えても、働き方の見直しという視点はやはり重要である。父親が母親とともに子育てに関わり、家族と過ごす時間がとれるような環境をつくることは、全ての労働者にとって働きやすい環境を整えることにつながる。こうした社会の実現のために、本研究が政策の一助になれば幸いである。

2005年11月

労働政策研究・研修機構

理事長 小野 旭

執筆担当者（執筆順）

武石恵美子（ニッセイ基礎研究所上席主任研究員）

序章

町田 敦子（労働政策研究・研修機構国際研究部調査員）

第1章、第2章(2-4節)、

第3章(3-1節)

横田 裕子（労働政策研究・研修機構国際研究部主任調査員） 第2章(2-1、2-2及び2

-3節)、第3章(3-2節)

目 次

序章 少子化問題におけるワーク・ライフ・バランスの視点	1
第1章 日本と欧米における「少子化対策」の特徴と課題	7
はじめに	7
1-1 我が国の「少子化問題」とは	8
1-2 先進諸国の少子化の現状と対策	14
1-3 「ワーク・ライフ・バランス」の重要性 - EU、アメリカ、イギリス、ドイツを例に -	27
第2章 ワーク・ライフ・バランス先進国の現状 - イギリス、アメリカ及びドイツを例に -	33
2-1 イギリス、アメリカ及びドイツに注目した理由	33
2-2 イギリスにおけるワーク・ライフ・バランス支援の展開	34
参考資料	54
2-3 アメリカにおけるワーク・ライフ・バランスへの取り組み	60
2-4 ドイツにおけるワーク・ライフ・バランスへの取り組み	70
第3章 まとめ及び今後の課題	
3-1 「少子化社会」における働き方の見直しの必要性	77
3-2 欧米のワーク・ライフ・バランスへの取り組みからいえること	78

序章 少子化問題におけるワーク・ライフ・バランスの視点

ニッセイ基礎研究所上席主任研究員 武石恵美子

「少子化対策」における両立支援の意義

日本で少子化が本格的に注目されるようになったのは、1989年の合計特殊出生率「1.57ショック」以降である。1990年代を通して、いわゆる「少子化対策」が推進された。この少子化対策の重要な柱になったのが、「仕事と子育ての両立支援」であった。少子化が進んできたのは、女性の労働市場への参画が進んだことそのものに原因があるのではなく、働く女性の増加に対応して仕事と子育ての両立が可能となるような就業を支援する制度や環境が不十分なためと考えられたからである。

国際的なデータにおいても、1980年代半ばまでは出生率の低下傾向は先進国に共通の傾向としてみられ、国別にみた女性の労働力率と出生率には弱い負の相関関係がみられていた。しかし、その後の出生率の動向は、国による違いが顕著になる。出生率が一定水準で維持されているアメリカ、低下傾向にあった出生率が反転し上昇傾向にあるフランスやオランダ、上下しながらも一定水準の出生率を維持している北欧諸国、さらに低下傾向から抜け出せない日本やイタリアなど、国によりその動向に特徴がみられるようになっている。1990年代以降になると、女性の労働力率と出生率が正の相関関係をみせるようになり、女性の労働力率の高い国は出生率も高いという関係が強まってきている。つまり、女性の労働市場への参画を所与として就業支援を進めれば、出生率が高まる可能性があるということである。ちなみに、日本国内で都道府県別の女性の労働力率と出生率の関連をみても、同様に正の関係が認められているのである。

こうした現状分析を踏まえ、仕事と子育ての両立支援策の充実が少子化の流れを変える重要な政策と位置づけられた。1992年には育児休業法が施行され、1994年以降5年ごとに「エンゼルプラン」が策定されるなど、職域および地域において仕事と子育ての両立を支援する環境整備が集中的に行われてきた。

90年代の少子化対策の評価

それでは、90年代の少子化対策をどう評価できるだろうか。

出生率は上昇の兆しをみせず、一貫して低下傾向が続いている。また、子どもを持つ女性の労働力率をみても、90年以降大きな変化はみられていない。たとえば、0～3歳の子を持つ母親の労働力率は1990年に29.3%であったが、2002年には32.2%にしか増えていない。これまでの少子化対策は、出生率および子どもを持つ女性の労働力率の両面からみて、十分な

効果をあげていないと総括できる（武石（2005））。

また、こうした現状を諸外国と比較してみると、わが国の水準は先進国の中では低いレベルにとどまっている。表1に示すように、総合指標はギリシャに次いで下から2番目という状況である。

これまでの一連の施策が効果をあげていない理由として、少子化対策が、「働く女性」の就業支援と位置付けられたこと、子育て支援とりわけ低年齢児の子育て支援策に集中し施策の広がりがなかったこと、が考えられよう。

仕事と子育ての両立は、子どもをもつ男性、そしてこれから子どもを持つとする人にとっても重要な施策であるにもかかわらず、従来の施策の中でこの点が明確に意識されてはこなかった。このため、2003年の「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（2003年3月14日少子化対策推進関係閣僚会議決定）以降の次世代育成支援対策においては、男性を含めた働き方の見直しが強調されているが、こうした取組方針は、90年代の少子化対策の限界を踏まえたものといえる。

育児休業制度の課題

仕事と子育ての両立支援策の中で、大きな期待を寄せられてきたのが、育児休業制度である。92年の法施行後、休業中の経済的支援の仕組みの創設・拡充、利用者の不利益取り扱いの禁止等、制度の改善が行われてきた。2005年4月からは改正法が施行になる。就業を継続しながら子育てをしようとするとき、子育てに手がかかる時期に長期休業を取得できる制度は効果的である。しかし、一方で、育児休業制度に対して、両立支援の切り札といった過大な期待がかけられすぎていないだろうか。育児休業制度の意義の大きさを否定するものではないが、仕事と子育ての両立は、当然のことながら育児休業だけで対応できるわけではない。

実際に育児休業を取得している人数を育児休業給付の初回受給者数でみると、2003年で女性は約10万人、男性は459人である。年間に生まれる子どもの数は約110万人であり、多子出産のケースや、公務や自営など給付制度の対象外の人がいるにせよ、給付金を受けて育児休業を取得した母親は生まれた子どもの1割強、男性は0.1%にも満たない状況である。特に男性の取得者数の少なさは、制度開始以来の大きな問題となっている。育児休業制度を利用しているのは主に高学歴のキャリア女性であるとの指摘もある（阿部（2002））。

制度利用者が意外に増えない理由の1つに、育児休業だけで子育ては乗り越えられないという単純な理由があるのではないだろうか。現在の育児休業法は、子が1歳に達するまでの期間を労働者の権利として認めている。それでは1歳を過ぎたらどうなるのか。子育て期に柔軟な働き方ができる制度を持つ企業はあるが、たとえば短時間勤務制度が利用できる事業所は38.5%、子どもが3歳を超えても利用できる制度がある企業は5.6%にすぎない（厚生労働省「平成14年度女性雇用管理基本調査」）。

育児休業により1歳の誕生日までを乗り切っても、その後に続く長い子育て期間に対応する施策がなければ、仕事と子育ての両立は困難である。退職コストが大きいキャリア型女性や、職場や家庭の条件に恵まれた一握りの人しか育児休業の恩恵に浴さないという状況になりかねない。育児休業制度を取得しやすい環境を整備するのは、仕事と家庭の両立を進める上では欠かせないが、育児休業制度は子育て支援策の一つのオプションなのである。女性が妊娠・出産を契機に退職しているのは、育児休業を取得しにくいからだけではない。たとえ育児休業を取得できても、その後の長期にわたる子育て期において、長時間労働、転居を伴う転勤を余儀なくされるといった状況が予想されるのであれば、子育てをしながら就業を継続するのが難しいと感じてしまってもやむをえない。育児休業を含めて、長期的な子育てを支援するという視点が重要なのである。

ファミリー・フレンドリーからワーク・ライフ・バランスへ

したがって、子どもの年齢が小さいときの「育児」だけでなく、長期にわたる「子育て」と仕事の両立という発想から、多様な働き方と組み合わせたパッケージとしての両立支援策が求められる。ただし、両立支援策を考えるときに、子育てだけを聖域にしていると、子育てをしている労働者が働きやすくなってしまっても、周囲の労働者がそのしわ寄せを受けることになります。現在制度があっても利用しにくいのは、職場で制度利用について否定的にみられるといった理由だけでなく、自分の制度利用が同僚の負荷になりかねない状況下で、労働者自身が制度取得を自制してしまうという面がある。子育てにとどまらない、仕事と「生活」の調和、すなわち、ワーク・ライフ・バランスが重要なのはこのためである。

ワーク・ライフ・バランスは、これまでの「ファミリー・フレンドリー施策」よりも広い施策を包含する。労働者の仕事と生活全般のバランスを支援するという考え方であり、「生活」の中に、子育て、家庭生活はもちろん、地域コミュニティでの生活や個人の趣味、学習など広い活動を含んだ概念で、近年注目される取組である（厚生労働省（2004）など）。アメリカで子育て支援策が従業員の生活全体を包含するワーク・ライフ・バランス施策へと展開してきたのは、子育てをしていない従業員においても仕事と生活の調和を図りたいというニーズが顕在化し、そうした従業員のニーズを軽視していくには、子育てをする従業員にとっても、ひいては企業の経営パフォーマンスにとっても問題であると考えられたからである。

ワーク・ライフ・バランスの取組を進めることは、企業にとって一定のコスト負担が求められることになる。しかし、中長期的には、従業員の働く意欲の向上や定着率の上昇などを通じて、ネットでみれば企業経営にプラスがあるといわれている（Dex, S. and Scheibl, F. (1999)、Perry-Smith, J. E. and Blum, T. C. (2000)など）。英米でワーク・ライフ・バランスの取組みが進んでいるのは、まさに企業にとってのメリットが認知されているからなのである。こうした措置を実施した企業の6割近くが、企業にとって有益だったと回答していると

いうイギリスの研究報告 (Policy Studies Institute (1996)) や、中小企業でも同様のメリットがあるとの調査レポート (Bevan, S. et al. (1999)) 等が出されている。したがって、従業員のワーク・ライフ・バランス支援策は、企業が従業員に対して一方的、恩恵的に与える施策ではなく、企業経営にとってプラスをもたらす施策といえる。つまり、「従業員福祉施策」ではなく「人的資源管理施策」なのである。

仕事と子育ての両立支援をワーク・ライフ・バランスという幅広い施策の中に位置づけることによって、両立支援策が効果をあげることに加え、子育てをしない従業員のモチベーション向上にもつながり、結果として企業のパフォーマンスにも影響すると考えられる。こうした取組により出生率が回復するかどうかはわからないが、人口が減少する社会において働く人が意欲をもって働くことのできる環境整備は、企業ひいては社会にとって重要性を増すであろう。

<参考文献>

阿部正浩 (2002) 「誰が育児休業を取得するのか - 育児休業普及の問題点」(財団法人家計経済研究所 『停滞する経済、変動する生活：消費生活に関するパネル調査 (第 9 年度)』、 pp61-76 .

厚生労働省 (2004) 『仕事と生活の調和に関する検討会議報告書』

武石恵美子 (2005) 「企業が取り組む次世代育成支援 - ワーク・ライフ・バランスの取組を提案する - 」『ニッセイ基礎研 Report』 2005 年 1 月号 , PP.18-23.

Bevan, S., Dench, S., Tamkin, P. and Cummings, J. (1999) *Family-Friendly Employment : The Business Case, Research Report RR136*, UK Department for Education and Employment.

Dex, S. and Scheibl, F. (1999) “Business Performance and Family-Friendly Policies”, *Journal of General Management*, Vol.24, No.4, pp22-37.

OECD (2001) *Employment Outlook 2001*.

Perry-Smith, J. E. and Blum, T. C. (2000) “Work - Family Human Resource Bundles and Perceived Organizational Performance,” *Academy of Management Journal*, Vol.43, No.6, pp1107-1117.

Policy Studies Institute, *Family Friendly Working Arrangements in Britain-1996*, Research Report No16., 1996.

表序-1 仕事と家庭の両立支援策及び柔軟な雇用についての国際比較

	3歳未満の 保育力 バー率	3歳以上の 未就学児 の保育力 バー率	出産休暇指 標(休暇期 間及び所得 保障)	出産・育 児休暇	企業独自 の家族休 暇制度	フレック スタイル の導入率	自発的 パートタ イム労働 者比率	総合指標	30-34歳女 性の雇用者 比率(%)	6歳未満の子ど ものいる母親 の雇用率 (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
カナダ	1.1	-1.2	-0.7	-0.8	-	-0.5	0.2	0.2	71.8	70.0 (1999)
アメリカ	1.6	-0.1	-1.4	-1.6	-0.8	2.0	-0.5	1.2	72.0	60.6 (1999)
	-0.6	-2.1	-0.7	-0.6	-2.1	-0.	0.3	-2.	52.6	33.3 (2000)
デンマーク	2.1	1.0	1.3	-0.1	-0.4	-0.3	-0.1	2.9	78.8	-
フィンランド	-0.1	-0.3	1.9	1.6	-0.6	-0.6	-1.2	-0.3	70.7	57.7 (1998)
スウェーデン	1.3	0.4	2.3	0.0	-1.9	0.6	0.2	3.3	76.7	-
ギリシャ	-1.1	-1.4	-0.7	-0.9	1.1	-0.5	-1.6	-3.4	57.1	48.4 (1999)
イタリア	-1.0	1.2	0.2	-0.5	1.2	-0.9	-0.7	-1.9	52.6	44.9 (1999)
ポルトガル	-0.7	0.1	0.8	0.9	-0.1	-0.9	-1.3	-2.2	75.7	70.2 (1999)
スペイン	-1.0	0.6	0.0	1.6	0.6	-0.8	-1.0	-2.5	49.3	41.5 (1999)
アイルランド	0.7	-0.9	-0.5	-0.9	-0.5	-0.9	-0.2	-1.1	69.1	45.5 (1997)
イギリス	0.5	-0.7	-0.7	-0.9	-0.2	0.5	1.1	1.3	69.4	61.3 (1999)
オーストリア	-1.1	-0.2	0.0	0.5	1.5	-0.6	0.3	-0.6	72.6	65.7 (1999)
ドイツ	-0.8	0.3	-0.1	1.6	1.5	0.7	0.8	1.3	68.6	51.4 (1999)
オランダ	-1.0	1.3	0.0	-0.4	0.3	1.0	2.5	2.7	71.5	62.3 (1999)
ベルギー	0.3	1.3	-0.4	-0.4	0.4	-0.1	0.2	0.2	70.8	71.8 (1999)
フランス	0.3	1.4	0.0	1.6	0.2	-0.2	-0.3	-0.1	65.6	56.8 (1999)
オーストラリア	-0.5	-0.7	-1.4	-0.7	-0.1	2.6	1.3	1.9	64.2	48.0 (2000)
30-34歳の女性 労働力率との 相関	0.59	0.20	0.36	-0.04	-0.18	0.26	0.25	0.68		

注：1) 1～7の指標は、各国のデータの平均値を0として、そこからの標準偏差を示している。

2) 「8総合指標」は、 $1 + 3 + 6 + 7 + (5の1/2)$ により算出した。

3) 「-」はデータなし。

出所：OECD (2001)