

第2章

少子化対策に関する
これまでの取組

第1節 エンゼルプランから子ども・子育て応援プランへ

1 これまでの少子化対策

(1.57ショックと少子化対策)

わが国において、政府が、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」として認識し、子育て支援の対策に取り組み始めたのは、「1.57ショック」がそのきっかけとなった1990（平成2）年以降のことである。1.57ショックとは、1990年になって、前年（1989（平成元）年）の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966（昭和41）年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの衝撃を指している。1.57ショックを契機に、厚生省（現、厚生労働省）が中心となって、仕事と子育ての両立支援など子どもを生き育てやすい環境づくりにむけての対策の検討が行われ始めた。

(エンゼルプランと新エンゼルプラン)

最初の具体的な計画が、1994（平成6）年12月、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意により策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）であった。エンゼルプランは、子育てを夫婦や家庭だけの問題にとらえるのではなく、国や地方公共団体をはじめ、企業・職場や地域社会も含めた社会全体で子育てを支援していくことをねらいとし、政府部内において、今後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた計画であった。

エンゼルプランを実施するため、保育所の量の拡大や低年齢児（0～2歳児）保育や延長保育等の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等を図るための「緊急保育

対策等5か年事業」が策定され、1999（平成11）年度を目標年次として、整備が進められることとなった。

その後、1999年12月、少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」が決定された。この基本方針では、少子化の原因として、晩婚化の進行等による未婚率の上昇、その背景として、仕事と子育ての両立の負担感の増大や子育ての負担感の増大等があると指摘した。また、少子化対策の趣旨は、仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感を緩和・除去し、安心して子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができるような社会にしようとするところとした。

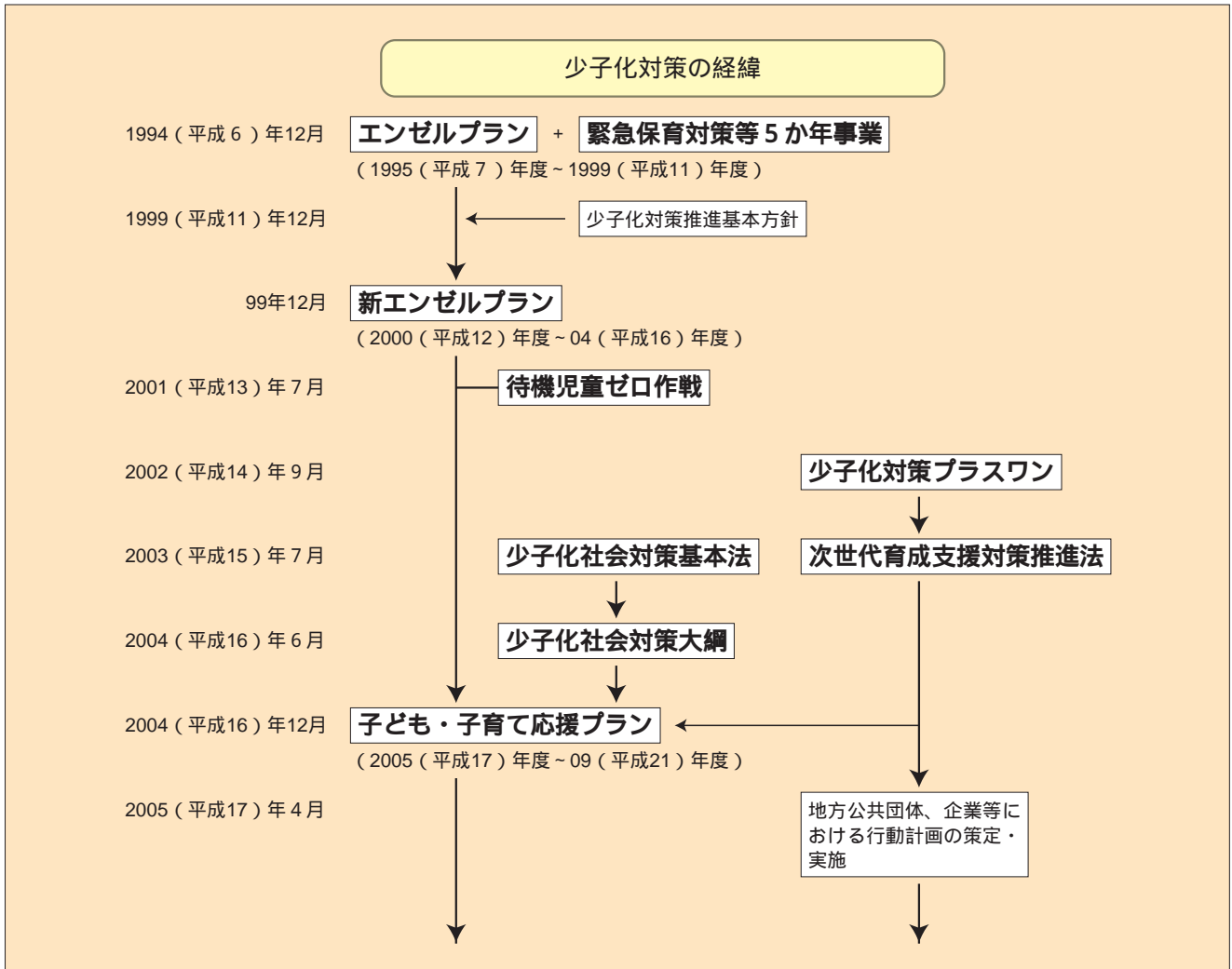
同年12月、基本方針に基づく重点施策の具体的実施計画として、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン。大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意）が策定された。新エンゼルプランは、従来のエンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業を見直したもので、2000（平成12）年度を初年度として2004（平成16）年度までの計画であった。最終年度に達成すべき目標値の項目には、これまでの保育サービス関係ばかりでなく、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加えた幅広い内容となった。

2 次世代育成支援の取組

(少子化対策プラスワン)

2002（平成14）年9月、厚生労働省において、「少子化対策プラスワン」がまとめられた。これは、従来の取組が、仕事と子育ての両立支援

第1-2-1図 少子化対策の経緯



の観点から保育に関する施策を中心としたものであったのに対し、「男性を含めた働き方の見直し」や「地域における子育て支援」なども含めて、社会全体が一体となって総合的な取組を進めていこうと提言するものであった。

2003（平成15）年3月、少子化対策プラスワンを踏まえて、少子化対策推進関係閣僚会議において、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定された。この方針では、家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援（次世代育成支援）することにより、子どもが心身ともに健やかに育つための環境を整備することを掲げた。また、地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するため、新法（次世代育成支援対策推進法）の制定

や児童福祉法の改正など一連の立法措置を講じることとした。

（次世代育成支援対策推進法）

2003（平成15）年7月、「次世代育成支援対策推進法」が制定された。これは、地方公共団体及び事業主が、次世代育成支援のための取組を促進するために、それぞれ行動計画を策定し、実施していくことをねらいとしたものであった。法律の概要は次のとおりである。

国は、地方公共団体及び事業主が行動計画を策定するに当たって拠るべき指針を策定すること。

市町村及び都道府県は、国の行動計画策定指針に即して、地域における子育て支援、親子の健康の確保、教育環境の整備、子育て家

庭に適した居住環境の確保、仕事と家庭の両立等について、目標及び目標達成のために講ずる措置の内容を記載した行動計画を策定すること。

事業主は、国の行動計画策定指針に即して、次世代育成支援対策の実施により達成しようとする目標及び目標達成のための対策等を定めた一般事業主行動計画を策定し、その旨を都道府県労働局長に届け出ること。

なお、国及び地方公共団体の機関も、行動計画策定指針に即して、目標、目標達成のために講ずる措置の内容等を記載した行動計画を策定し、公表すること。

事業主からの申請に基づき行動計画を定めた目標を達成したこと等の基準に適合する事業主を認定すること。

一般事業主の行動計画を策定した旨の届出については、301人以上の労働者を雇用する事業主は義務づけ、300人以下は努力義務とされた。地方公共団体及び事業主の行動計画策定に関する規定は、2005（平成17）年4月から施行されている。

3 少子化社会対策基本法と少子化社会対策大綱

（少子化社会対策基本法）

2003（平成15）年7月、議員立法により、「少子化社会対策基本法」が制定され、同年9月から施行された。

この法律は、わが国における急速な少子化の進展が、21世紀の国民生活に深刻かつ多大な影響をもたらすものであり、少子化の進展に歯止めをかけることが求められているとの認識に立ち、少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにするとともに、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進することを目的としたものである。

この法律に基づき、内閣府に、特別の機関として、内閣総理大臣を会長とし、全閣僚によって構成される少子化社会対策会議が設置された。

（少子化社会対策大綱）

また、同法は、少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱の策定を政府に義務付けており、それを受けて、2004（平成16）年6月、「少子化社会対策大綱」が少子化社会対策会議を経て、閣議決定された。

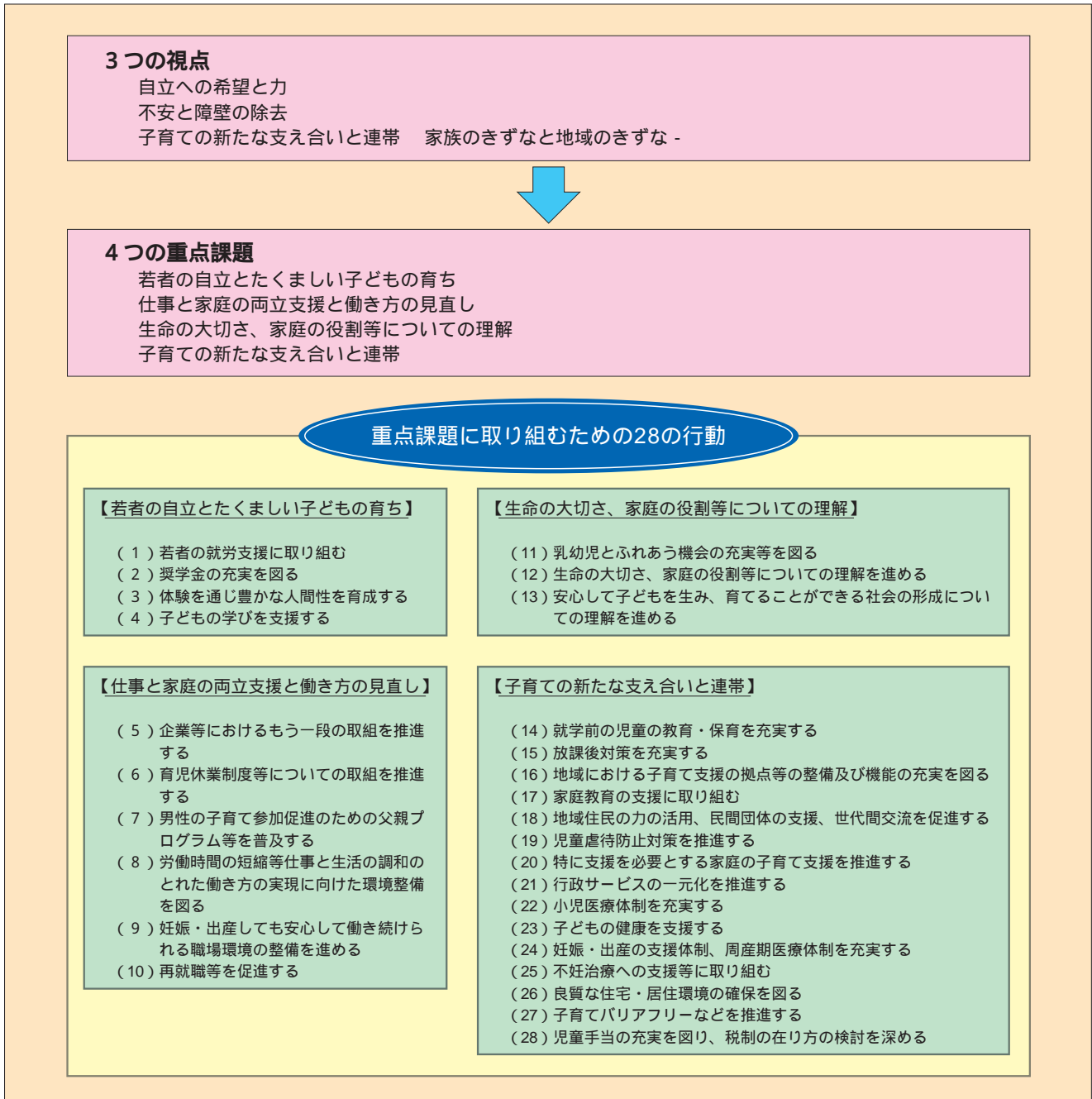
この大綱のキーワードは、「少子化の流れを変える」である。すなわち、少子化の急速な進行は、社会・経済の持続可能性を揺るがす危機的なものと真摯に受け止め、子どもが健康に育つ社会、子どもを生み、育てることに喜びを感じることのできる社会への転換を喫緊の課題とし、少子化の流れを変えるための施策に集中的に取り組むこととしている。

少子化の流れを変えるために、「3つの視点」と「4つの重点課題」、「28の具体的行動」を提示している。3つの視点とは、若者の自立が難しくなっている状況を変えていくという「自立への希望と力」、子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていくという「不安と障壁の除去」、生命を次代に伝えはぐくんでいくことや、家庭を築くことの大切さの理解を深めていくことと、子育て・親育て支援社会をつくり、地域や社会全体で変えていくという「子育ての新たな支え合いと連帯 家族のきずなと地域のきずな」である。

4つの重点課題とは、政府が特に集中的に取り組むべき課題で、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」、「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」、「子育ての新たな支え合いと連帯」の4分野である。この重点課題を受けて、当面の具体的行動として、28の施策を掲げている。

さらに、本大綱に盛り込まれた施策について、その効果的な推進を図るため、2004年中に「施策の具体的実施計画（新新エンゼルプラン）」を策定するものとされ、その結果、策定されたものが「子ども・子育て応援プラン」である。

第1-2-2図 少子化社会対策大綱の3つの視点と4つの重点課題



第2節 子ども・子育て応援プラン

1 子ども・子育て応援プラン策定の背景 (少子化の進展に歯止めがかからない背景)

2004(平成16)年度は、新エンゼルプランの最終年度であった。1995(平成7)年度からのエンゼルプランの実施以来、10年間にわたって少子化対策が講じられてきた。この間、保育サービスを中心に計画的な整備が進められてきた

ことに加え、2001(平成13)年度からは「待機児童ゼロ作戦」の推進も加わり、当初の計画目標は多くの事業でほぼ達成された。

しかしながら、少子化の進展には歯止めがかからなかった。1994(平成6)年の合計特殊出生率1.50、出生数1,238千人に対して、途中、合計特殊出生率が若干反転したり、出生数が増加