

第2章

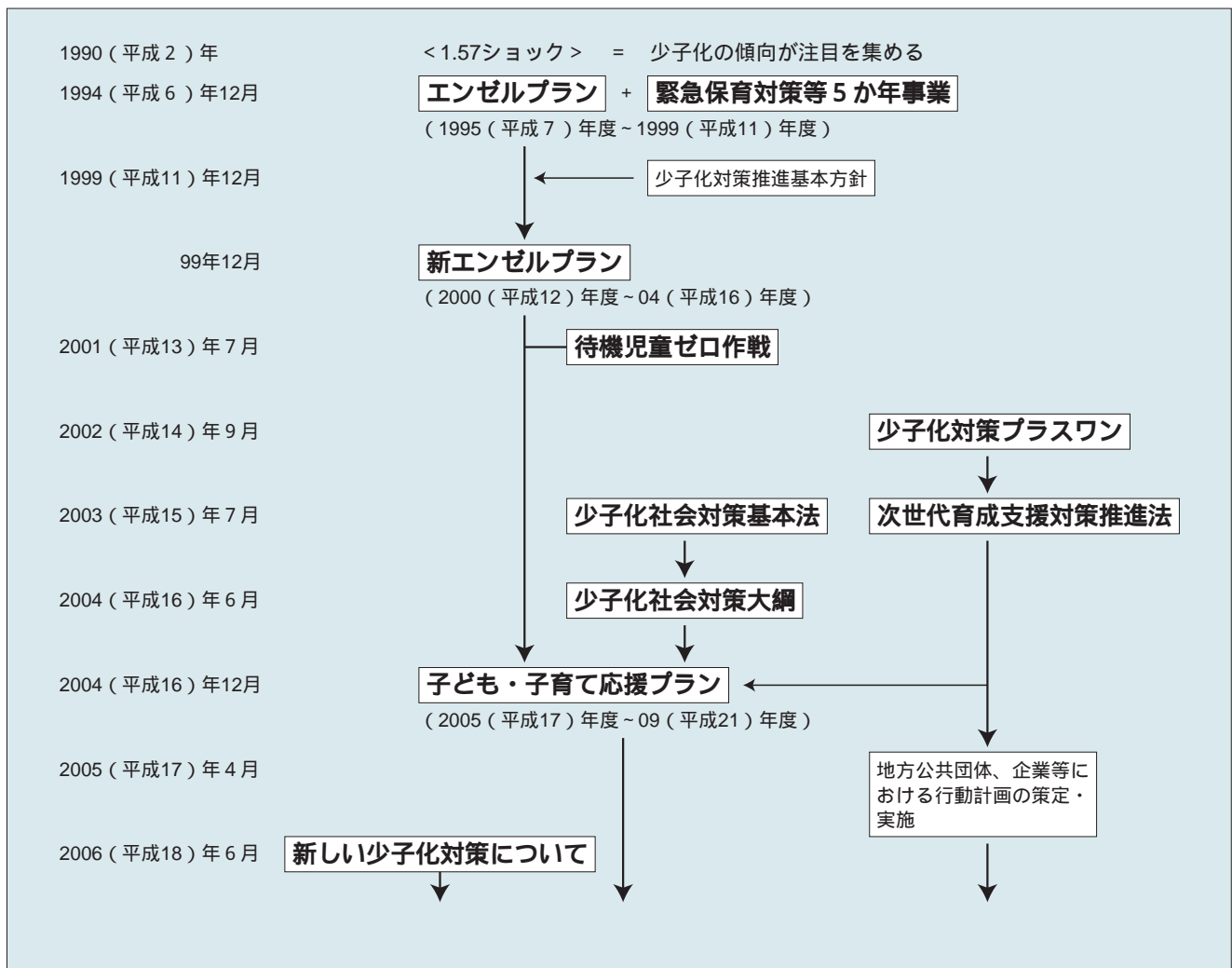
新しい少子化対策の決定

第1節 新しい少子化対策の検討

1 これまでの少子化対策
(エンゼルプランと新エンゼルプラン)
わが国においては、1990(平成2)年の
「1.57ショック」¹を契機に、政府は、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、仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。

第1-2-1図 少子化対策の経緯



1 1.57ショックとは、前年(1989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。

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、国や地方自治体をはじめ、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（平成11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、同年同月、この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だけでなく、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。

（次世代育成支援対策推進法）

2002（平成14）年9月に厚生労働省において

まとめられた「少子化対策プラスワン」を踏まえ、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するため、2003（平成15）年3月、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。その後、2003年7月、この方針に基づき、地方自治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、「次世代育成支援対策推進法」が制定された。同法は、地方自治体及び事業主が、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²。

一般事業主の行動計画を策定した旨の都道府県労働局への届出については、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。地方自治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月から施行された。

一般事業主の行動計画の策定状況をみると、2006（平成18）年9月末時点で、行動計画を策定した旨の届出が義務付けられている従業員数301人以上の企業のうち、99.7%の企業が各都道府県の労働局に対して届出を行っている。

一方、地方自治体における地域行動計画の策定状況をみると、2006年10月1日時点で、全都道府県、全市区町村で策定済みとなっている。

（少子化社会対策基本法と少子化社会対策大綱）

2003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

2 具体的には、地方公共団体及び事業主は、国が策定する行動計画策定指針に基づき、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実施しようとする対策の内容及びその実施時期等を定めた行動計画を策定することとされている。

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。

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。

大綱は、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で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。

そのためには、子育て家庭が安心と喜びをもって子育てに当たることができるよう社会全体で応援するとの基本的考えに立って、少子化の流れを変えるための施策を国をあげて取り組むべき極めて重要なものと位置づけ、「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4つの重点課題）

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あり、若者の就労支援や、子どもが自立した若者へとたくましく成長するように家庭・学校・地域等で取組を進めていく「若者の自立とたくましい子どもの育ち」、企業における子育てと仕事が両立できる職場づくりや育児休業の取得等の促進、職場優先の風土や意識を変えていく「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」、子どもの頃から生命の大切や、子どもを生み育てることの意義、家庭の大切さ等について理解を深める取組を推進する「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」、多様な地域の子育て支援策の充実や経済的支援、バリアフリー化の推進等を図る「子育ての新たな支え合いと連帯」の4分野である。

3つの視点で示された方向性を踏まえ、4つの重点課題を受けて、政府がまず着手する当面の具体的行動として、28の施策を掲げている。

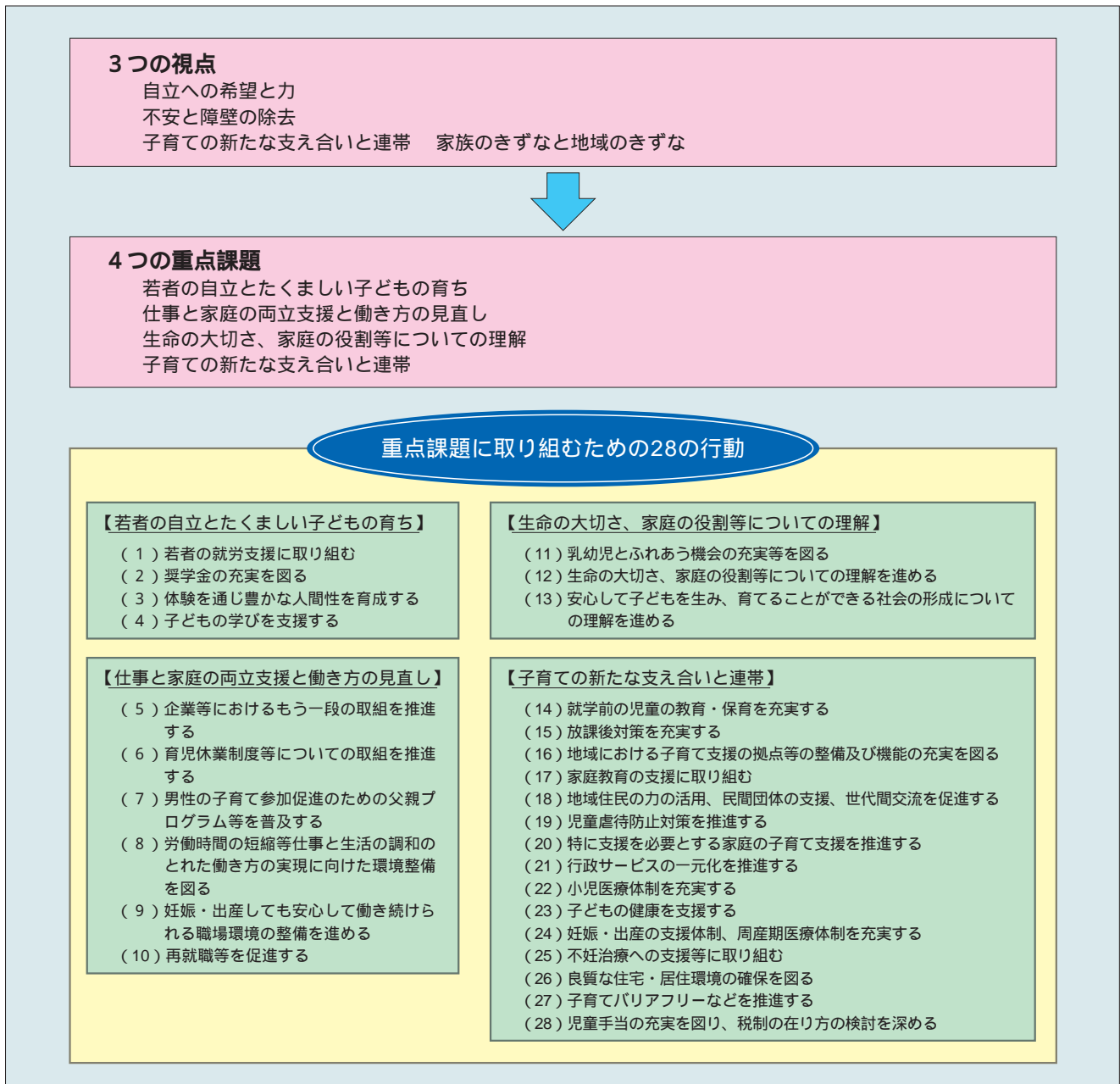
（子ども・子育て応援プラン）

少子化社会対策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12月、少子化社会対策会議において、「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」（子ども・子育て応援プラン）が決定された。

子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱の掲げる4つの重点課題に沿って、国が、地方自治体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、2005年度から2009（平成21）年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げている。施策の項目数は約130に及ぶ総合的な計画である。これまでのプラン（エンゼルプラン及び新エンゼルプラン）では、保育関係事業を中心に目標値が設定されていたが、子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱に基づき、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標値を設定している。

また、子ども・子育て応援プランでは、サービスの受け手である国民の目線も取り入れるこ

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



とによって、国民の側からみて、「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をできる社会」への転換がどのように進んでいるかわかるよう、概ね10年後を展望した「目指すべき社会」の姿を提示している。

子ども・子育て応援プランに盛り込まれた目標値については、策定当時、全国の市町村が策定作業中の次世代育成支援に関する行動計画における子育て支援サービスの集計値を基礎において設定されている。全国の市町村計画とリン

クしたものにすることにより、子ども・子育て応援プランの推進が、全国の市町村行動計画の推進を支援することにもなる。

子ども・子育て応援プランは、2005年度から実施されている。

第1-2-3図 「子ども・子育て応援プラン」の概要

【4つの重点課題】	【平成21年度までの5年間に講ずる施策と目標(例)】	【目指すべき社会の姿(概ね10年後を展望)(例)】
若者の自立とたくましい子どもの育ち	若年者試用(トライアル)雇用の積極的活用(常用雇用移行率80%を平成18年度までに達成) 日本学生支援機構奨学金事業の充実(基準を満たす希望者全員の貸与に向け努力) 学校における体験活動の充実(全国の小・中・高等学校において一定期間のまとまった体験活動の実施)	若者が意欲を持って就業し経済的にも自立[フリーター約200万人、若年失業者・無業者約100万人それぞれについて低下を示すような状況を目指す] 教育を受ける意欲と能力のある者が経済的理由で修学を断念することのないようにする 各種体験活動機会が充実し、多くの子どもが様々な体験を持つことができる
仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し	企業の行動計画の策定・実施の支援と好事例の普及(次世代法認定企業数を計画策定企業の20%以上、ファミリーフレンドリー表彰企業数を累計700企業) 個々人の生活等に配慮した労働時間の設定改善に向けた労使の自主的取組の推進、長時間にわたる時間外労働の是正(長時間にわたる時間外労働を行っている者を1割以上減少)	希望する者すべてが安心して育児休業等を取得[育児休業取得率 男性10%、女性80%、小学校修学始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率25%] 男性も家庭でしっかりと子どもに向き合う時間が持てる[育児期の男性の育児等の時間が他の先進国並みに] 働き方を見直し、多様な人材の効果的な育成活用により、労働生産性が上昇し、育児期にある男女の長時間労働が是正
生命の大切さ、家庭の役割等についての理解	保育所、児童館、保健センター等において中・高校生が乳幼児とふれあう機会を提供(すべての施設で受入を推進) 全国の中・高等学校において、子育て理解教育を推進	多くの若者が子育てに肯定的な(「子どもはかわいいよ」「子育てで自分も成長」)イメージを持てる
子育ての新たな支え合いと連帯	地域の子育て支援の拠点づくり(つどいの広場事業、地域子育て支援センター合わせて全国6,000か所での実施) 待機児童ゼロ作戦のさらなる展開(待機児童の多い市町村を中心に保育所受入児童数を215万人に拡大) 児童虐待防止ネットワークの設置(全市町村) 小児救急医療体制の推進(小児救急医療圏404地区をすべてカバー) 子育てバリアフリーの推進(建築物、公共交通機関及び公共施設等の段差解消、バリアフリーマップの作成)	全国どこでも歩いていける場所で気兼ねなく親子が集まって相談や交流ができる(子育て拠点施設がすべての中学校区に1か所以上ある) 全国どこでも保育サービスが利用できる[待機児童が50人以上いる市町村をなくす] 児童虐待で子どもが命を落とすことがない社会をつくる[児童虐待死の撲滅を目指す] 全国どこでも子どもが病気の際に適切に対応できるようになる 妊産婦や乳幼児連れの人々が安心して外出できる[不安なく外出できると感じる人の割合の増加]

2 新しい少子化対策の決定 (少子化社会対策推進会議)

前述したとおり、2005(平成17)年度からは、少子化社会対策大綱及び子ども・子育て応援プランに基づき、幅広い観点から多岐にわたる少子化対策が総合的に推進されている。しかしながら、少子化の状況をみると、2005年8月公表の「人口動態統計速報」では、2005年上半期において人口が31,034人の減少(速報値ベース)となり、半年間の人口動態において初めて出生数よりも死亡数が上回るなど、予想以上に少子化が進行していることが明らかになった。

こうした予想以上の少子化の進行に対応し、

少子化社会対策の戦略的な推進を図るため、2005年10月、少子化社会対策会議の下に、関係閣僚と有識者から構成される「少子化社会対策推進会議」(主宰：内閣官房長官、構成員：内閣官房長官、内閣府特命担当大臣(少子化・男女共同参画)、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、有識者8名)が設置され、さらにその下に、少子化担当大臣と推進会議の有識者から構成される「少子化社会対策推進専門委員会」(主宰：少子化担当大臣)が設置された。

推進会議及び専門委員会では、子ども・子育て応援プランにおいて掲げられた3つの検討課

題³（地域や家族の多様な子育て支援、働き方に関わる施策、経済的支援）を中心に議論が行われた。専門委員会では、10回の会議を重ね、2006（平成18）年5月、それまでの議論を報告書（「これからの少子化対策について」）として取りまとめ、推進会議に報告した。

報告書では、少子化対策は「時間との闘い」の局面になっているとし、少子化対策の更なる強化・拡充を図るための基本的考え方と具体的な対応策を提言している。今後の少子化対策の基本的考え方としては、子どもの視点に立った対策が必要、子育て家庭を社会全体で支援する体制が必要、ワーク・ライフ・バランスの実現や男女共同参画の推進が必要、家族政策という観点から少子化対策を推進することが必要、という4つの視点を掲げている。

具体的な対応策としては、子ども・子育て応援プランに掲げられた3つの課題を中心に、現状と今後の施策案について議論の結果をまとめている。「地域や家族の多様な子育て支援」の分野では、地域の子育て支援拠点の拡充や人材の育成、子育て支援のためのネットワークの整備、待機児童ゼロ作戦の推進等の保育サービスの拡充、放課後児童対策の充実、小児科医や産科医の確保、「働き方に関わる施策」の分野では、育児休業の取得促進等勤労者に対する子育て支援、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）に基づく働き方の実現や、女性の再就職等の支援策の推進、非正規労働者に対する処遇の改善、「経済的支援」の分野では、妊娠・出産における負担の軽減、子育て費用の負担軽減、経済的支援やサービス拡充に関する財

源について、それぞれ提言をしている。

（少子化担当大臣と地方自治体トップのブロック会合）

少子化対策の実効ある推進において都道府県及び市町村の果たす役割は極めて大きい。そこで、少子化担当大臣が直接地方ブロックに出向いて、知事などの地方自治体トップと、国や地方自治体の取組に関して政策対話を行う「少子化担当大臣と地方自治体トップのブロック会合」（大臣行脚）を行うこととし、2005年12月に熊本県で開催された九州ブロック会合を皮切りに、2006年4月の東京都で開催された東京ブロック会合まで、全国10のブロックにおいて開催された⁴。

ブロック会合では、大臣から国の少子化対策の現状と課題の説明、知事等からそれぞれの自治体の取組の説明がなされ、また、少子化対策の提言や国への要望等について、活発な意見交換が行われた。

地方自治体から国への要望としては、自治体単独では難しく、全国一律の実施が必要な対策についての方針の明確化、地方の創意工夫や努力に報いる仕組みの実施、経済的支援の拡充などであり、特に強い要望としては、次のようなものがあった。妊娠・出産期の経済的支援、周産期、乳幼児医療の充実のための制度的、財政的支援、

若い子育て世帯に対する税制や給付などの経済的支援、地域における多様な子育てサービスの充実のための財政的支援、放課後の児童対策の充実、教育費用の負担軽減、企業における子育て支援推進のための税制上の支援、育児休業の利用促進、再就職支援、若者の就

3 子ども・子育て応援プランでは、最後に検討課題として、社会保障給付の見直しと併せて、「地域や家族の多様な子育て支援、働き方に関わる施策、児童手当等の経済的支援など多岐にわたる次世代育成支援施策について、総合的かつ効率的な視点に立って、その在り方等を幅広く検討する」こととしている。

4 読売新聞社の調査（2006年8月）によると、全国47都道府県及び政令市のうち、約85%の自治体が少子化に危機感を抱いている。深刻な問題として、「社会、経済の担い手が減り、地域の活力が失われる」をあげるところが最も多く、ついで「税収が減るなどして、地域の財政がさらに悪化する」「地域に根付く伝統や技術の継承が難しくなる」となっている。

労支援、家族の敬愛、結婚の意識啓発⁵。

また、ブロック会合において、地方自治体では妊娠・出産や子育て費用の負担軽減のための取組（地方自治体が単独事業として行っている乳幼児医療費助成事業の対象拡大や独自の手当制度の創設等）や、企業における働き方の見直しのための取組（中小企業における次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定推進や先進的な企業に対する入札時の優遇措置、低利融資制度の創設等）、子育て支援拠点の拡充や人材育成のための取組（空き店舗を活用した子育て支援拠点の整備、世代間の交流事業の実施、子育て支援のボランティアの養成、NPO団体への助成、放課後の児童の居場所づくりの充実等）などの分野で、独自の事業を数多く展開していることが披露された。また、行政機関の中に、少子化対策を専門的に担当する組織を設置する動きもみられる⁶。

これらは、地方自治体が、いずれも少子化の進行に強い危機感を持ち、地方の実情に即したきめ細かな施策の展開を図ろうとしていることをうかがわせるものである。

（政府・与党協議会の検討と新しい少子化対策の決定）

以上のように、2005年秋以降、政府において少子化対策の検討が進められてきたが、与党においても、政府内の検討にとどまらず、政府・与党で連携を密にしながら、少子化社会対策を総合的かつ戦略的に推進していく必要があるとの認識が高まり、2006年3月、「少子化対策に関する政府・与党協議会」が設置され、さらにその下に、小

委員会が設置された。政府・与党協議会は、内閣官房長官と関係閣僚、与党の三役（幹事長、政調会長、総務会長等）や参議院幹部等を中心に構成された。また、小委員会は、少子化担当大臣と官房副長官が中心となって、関係府省の副大臣、与党の関係部会の会長等で構成された。

政府・与党協議会及び小委員会では、少子化社会対策推進専門委員会の報告書や少子化担当大臣と地方自治体トップとのブロック会議における議論、与党各党における報告等の内容を踏まえつつ、地域における子育て支援、仕事と家庭・育児の両立支援、経済的支援、家族や地域の役割、働き方の見直し等についての国民運動といった課題を中心に議論が行われた。

そして、2006年6月14日、小委員会において「新しい少子化対策について（案）」がまとめられ、同月20日に開催された政府・与党協議会の合意を得て、同日開催の少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」（以下、本章では「新しい少子化対策」という。）が決定された⁷。



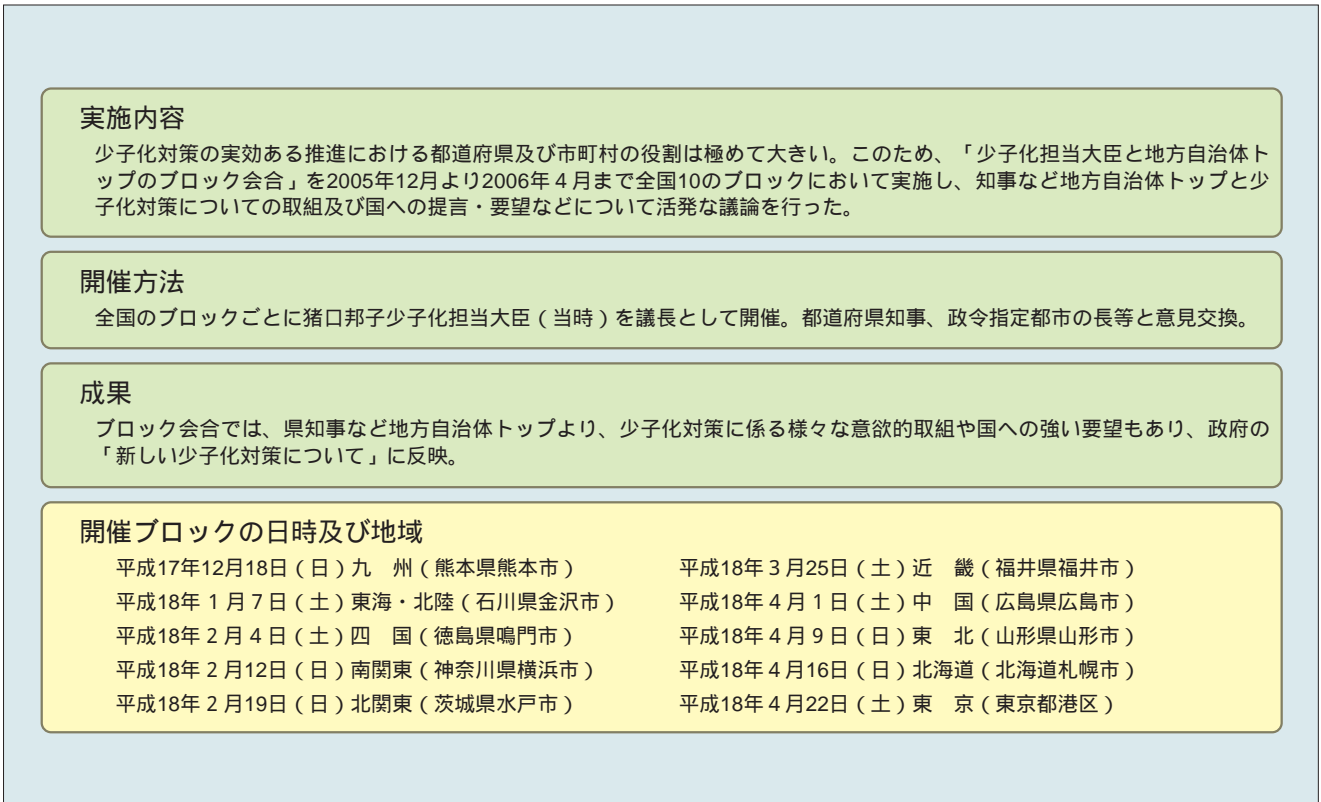
少子化社会対策会議（6月20日）の様子

5 全国知事会では、次世代育成支援対策特別委員会（委員長：潮谷義子熊本県知事）を設置し、次世代育成支援対策に関する議論を進め、本年5月、社会保障給付費における児童・家族関係給付の充実、企業における働き方の見直しの促進、子育てについてのポジティブ・キャンペーンや国民運動の展開を柱とする提言をまとめている。

6 地方自治体の独自の取組をはじめ、国への要望等、少子化担当大臣と地方自治体トップとのブロック会合に関する報告書は、内閣府ホームページで読むことができる。

7 「新しい少子化対策について」の全文は、巻末の参考資料に掲載している。

第1-2-4図 少子化担当大臣と地方自治体トップのブロック会合の実施



第1-2-5図 「新しい少子化対策について」の検討のスキーム

