

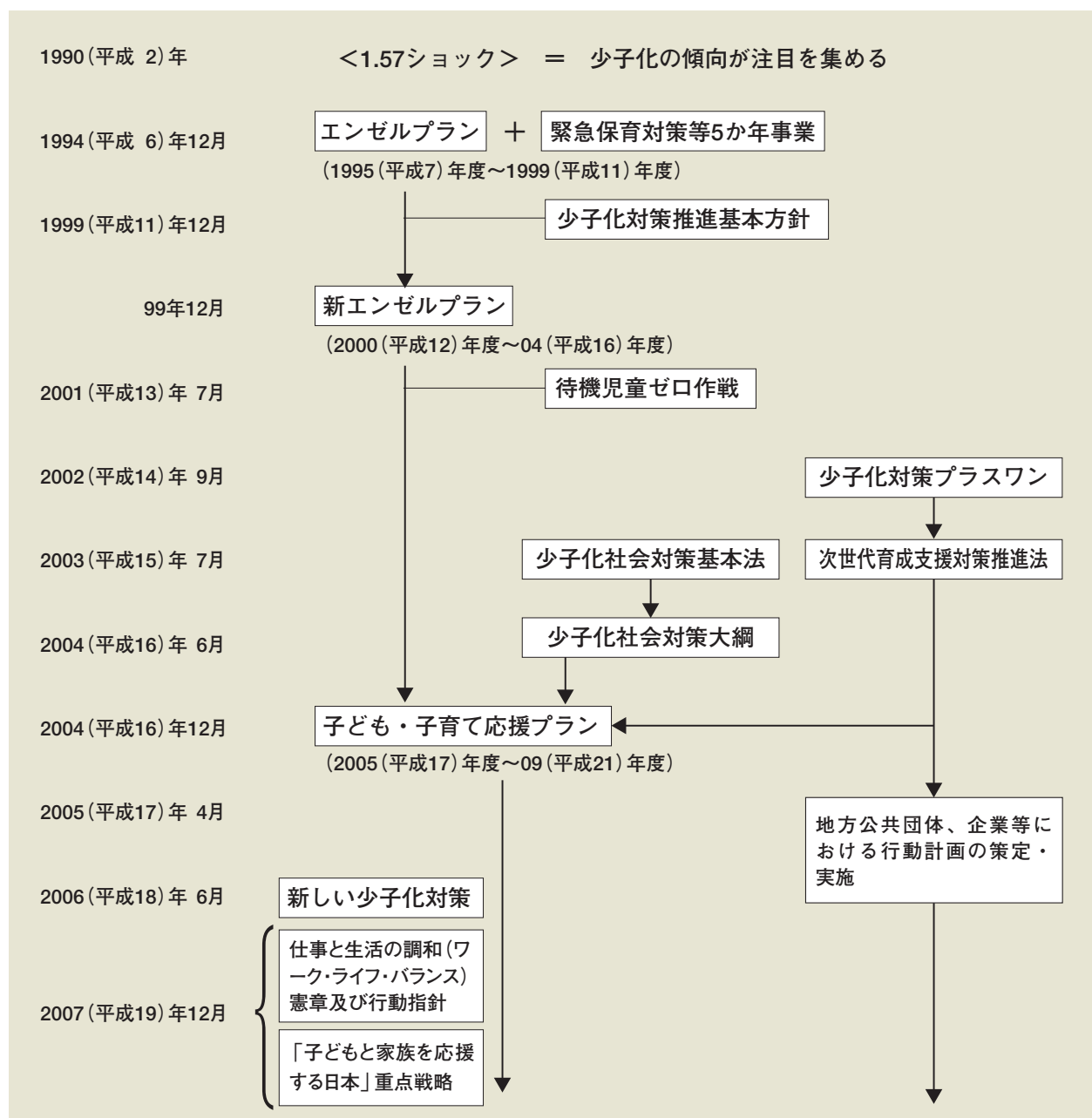
第2章 少子化対策の取組

第1節 これまでの少子化対策

1 「1.57ショック」から「新しい少子化対策」まで

- 我が国では、1990（平成2）年の「1.57ショック」を契機に、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。1994（平成6）年12月に「エンゼルプラン」を策定し、1999（平成11）年度を目標年次として保育サービスの充実が図られた。1999年12月、エンゼルプランが見直され、保育サービス関係ばかりでなく、雇用、

図 少子化対策の経緯



母子保健、相談、教育等の事業も加わった「新エンゼルプラン」が策定され、2000（平成12）年から2004（平成16）年まで推進された。

- 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」では、従来の取組が、仕事と子育ての両立支援の観点から、保育に関する施策を中心としたものであったのに対し、子育てをする家庭を全体として支える視点から、社会全体が一体となって総合的に取組を進めることとされた。その後、2003（平成15）年7月、地方自治体や事業主が次世代育成支援のための行動計画を策定・実施すること等を定めた「次世代育成支援対策推進法」が制定され、2005（平成17）年4月から施行されている。
- 2003年7月、議員立法により「少子化社会対策基本法」が成立し、2004年6月、少子化社会対策基本法に基づき、少子化に対処するための施策の指針として、「少子化社会対策大綱」が策定された。大綱では、3つの視点と4つの重点課題のもとに、28の具体的な行動を掲げ、内閣をあげて取り組むこととしている。
- 2004年12月、少子化社会対策会議において、「子ども・子育て応援プラン」が策定された。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、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、施策の項目数は約130に及ぶ総合的な計画である。国民の目線も取り入れ、おおむね10年後を展望した「目指すべき社会」の姿を提示している。目標値は、全国の市町村の行動計画とリンクしたものにすることにより、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。
- 予想以上の少子化の進行に対処し、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、2006（平成18）年6月、政府・与党の合意を得て、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」が決定され、①社会全体の意識改革と、②子どもと家族を大切にする観点からの施策の拡充という2点を重視し、40項目にわたる具体的な施策を掲げている。

2 国民の結婚や出産に関する希望と現実のかい離をめぐる分析

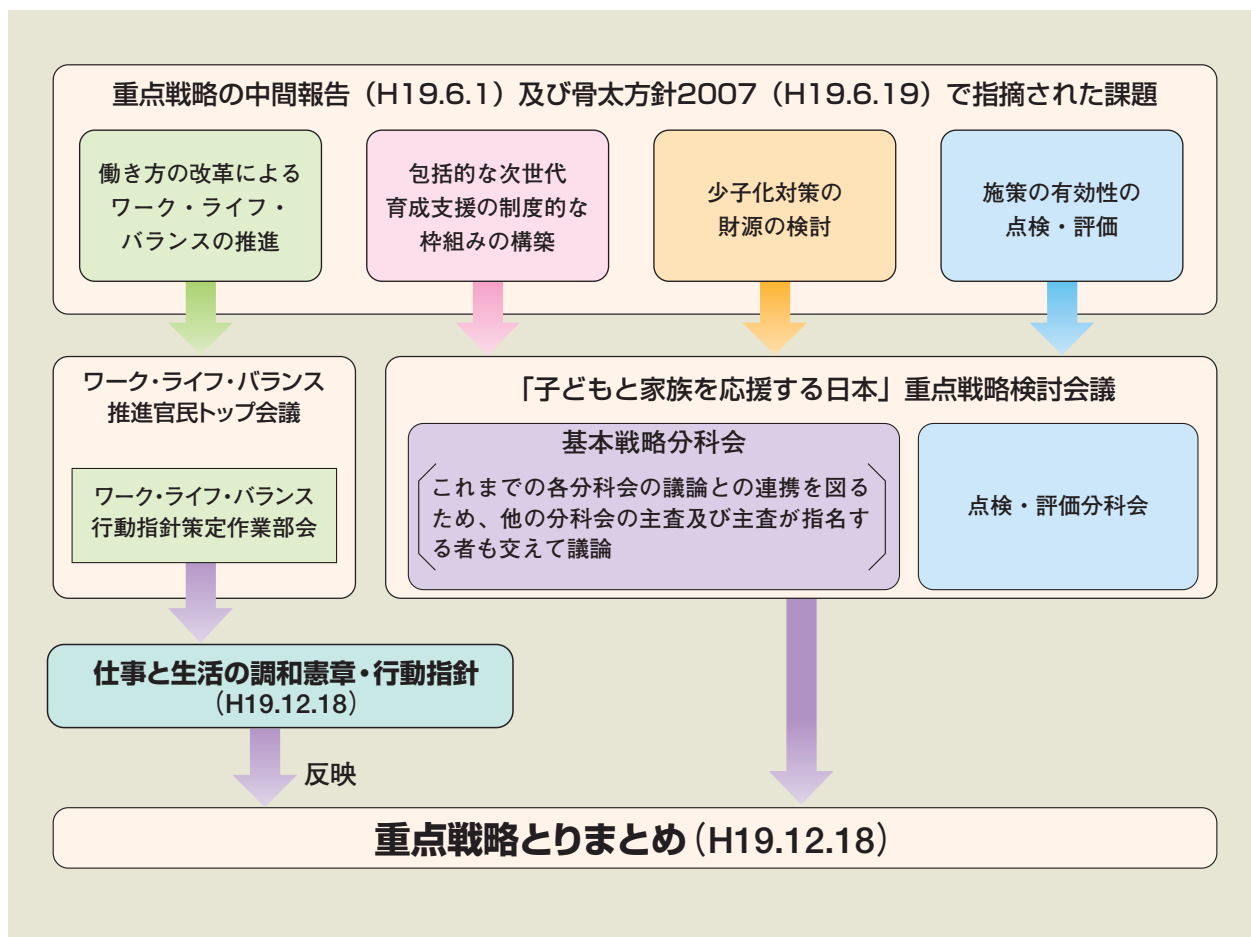
- 厚生労働省の社会保障審議会「人口構造の変化に関する特別部会」（以下「特別部会」という。）において、「出生等に対する希望を反映した人口試算」が示された。それによると、希望がすべて実現するケース（生涯未婚率10%未満、夫婦完結出生児数2.0人以上）では、2040（平成52）年時点で、合計特殊出生率は1.75まで上昇する。こうした結果を踏まえると、国民の結婚や出産・子育てに対する希望と実態とのかい離を解消することにより、少子化の流れを変えることが可能であると考えられる。
- 特別部会では、さらにこうした国民の結婚や出産・子育てに対する希望と現実のかい離に着目し、このかい離を生み出している要因を整理した。それによると、結婚では、経済的基盤、雇用・キャリアの将来の見通しや安定性、出産では、子育てしながら就業継続できる分担度合い、仕事と生活の調和の確保の度合い、特に第2子以降では、夫婦間の家事・育児の分担度合い、育児不安の度合いなどがあげられる。こうした要因を除去し、国民の希望が実現できる社会経済環境を整備することは、我が国にとって不可欠な政策課題である。

第2節 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略の概要

1 重点戦略の検討経緯

- 平成18年将来推計人口において示された少子高齢化についての一層厳しい見通しや特別部会の議論の整理等を踏まえ、2007（平成19）年2月、少子化社会対策会議の下に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が設置された。「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（以下「重点戦略」という。）は、国民の希望を実現するには何が必要であるかに焦点を当てて、4つの分科会を設けて検討が進められ、2007年6月の中間報告を経て、同年12月にとりまとめられた。
- 中間報告において最優先課題とされた働き方の改革による仕事と生活の調和の実現については、内閣官房長官を議長とし、関係閣僚、経済界・労働界、地方の代表者及び有識者で構成される「ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議」（以下「官民トップ会議」という。）において、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（以下「憲章」という。）及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」（以下「行動指針」という。）が決定され、重点戦略に反映されている。

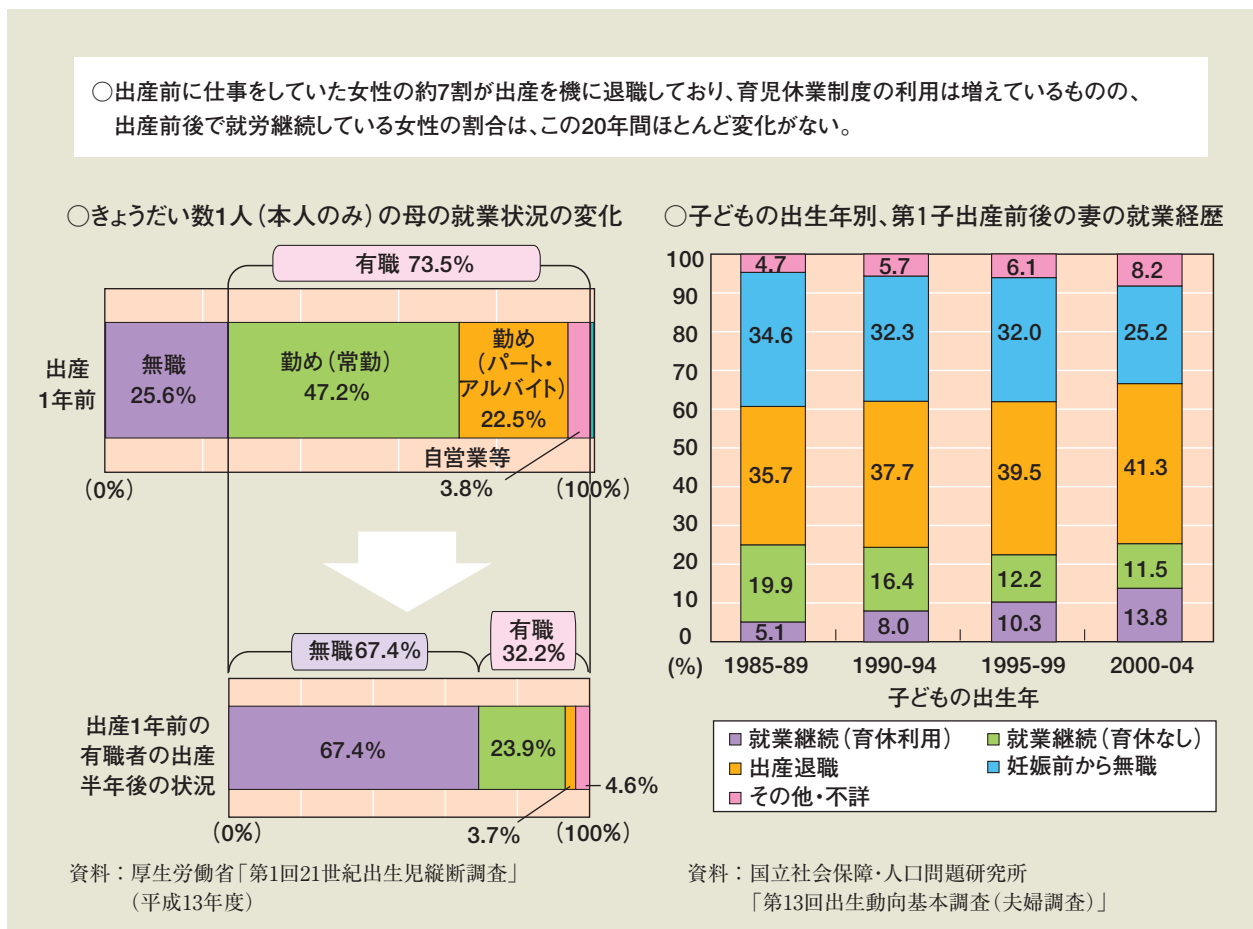
図 重点戦略と憲章・行動指針の策定に向けての検討経緯及び体制（中間報告以降）



2 重点戦略策定の視点

- 平成18年将来推計人口では、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しを示しており、我が国の経済社会に大きな影響を与えることが懸念される。労働力人口は、若者や女性、高齢者の労働市場参加が進まず、現状の労働力率のままで推移した場合、総人口の減少を上回る速度で減少する見通しである。
- 我が国経済社会が今後とも持続的に発展していくためには、①若者、女性、高齢者等の労働市場参加を実現すること、②国民の希望する結婚や出産・子育てをできる限り早く実現することの2つを同時に成し遂げることが不可欠である。
- しかしながら、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の7割が離職しており、女性をはじめ働く意欲を持つすべての人の労働市場参加を実現しつつ、国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にするためには、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消が必要であり、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」及びその社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を、「車の両輪」として同時並行的に推進していくことが必要不可欠である。

図 就業と結婚・出産・子育ての「二者択一」状況



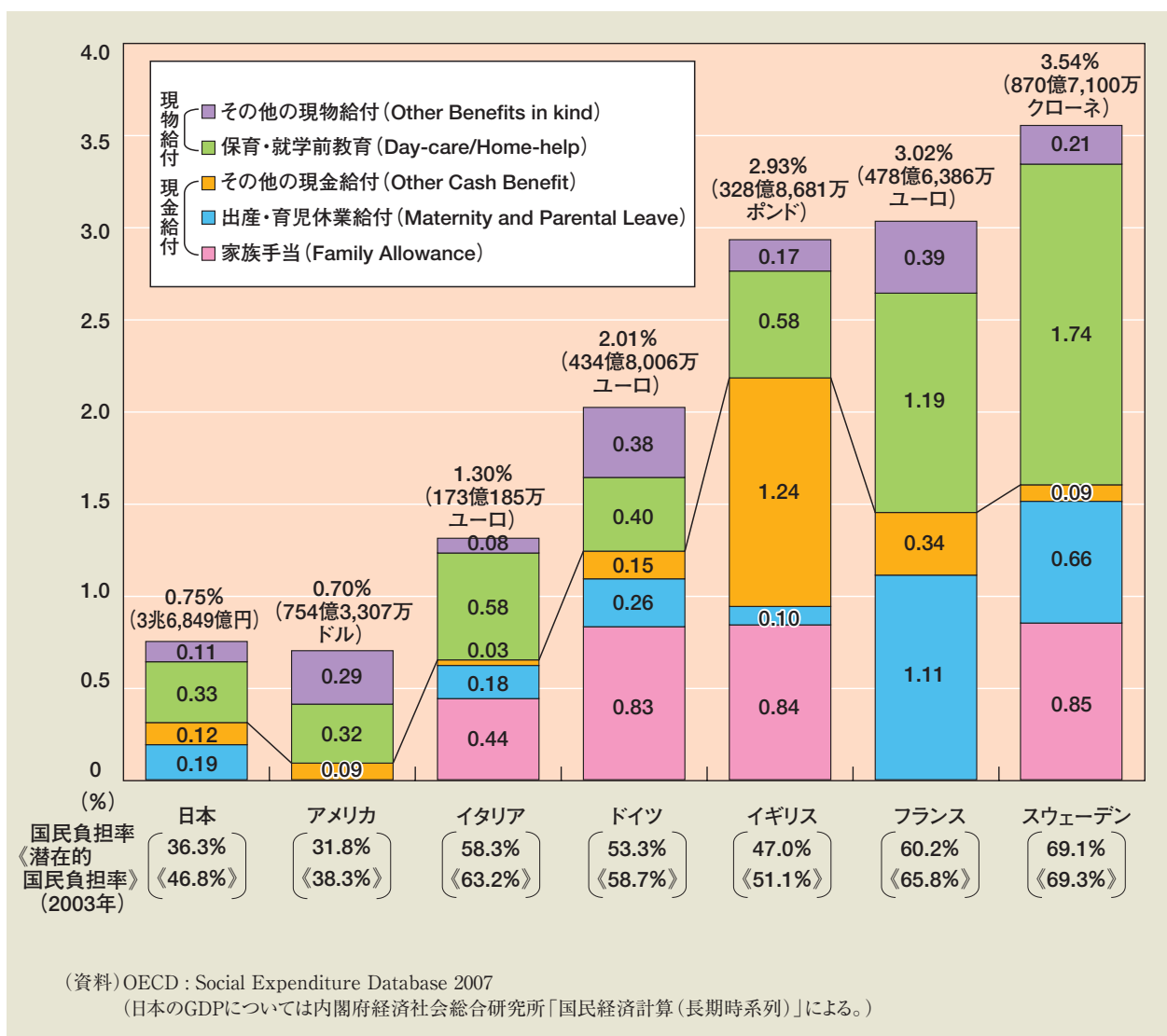
3 仕事と生活の調和の推進

- 仕事と生活の調和の推進に関しては、2007年12月、官民トップ会議において決定された憲章及び行動指針に基づき、官民一体となった取組を推進していくこととされた。

4 包括的な次世代育成支援の枠組みの構築

○ 我が国は、欧州諸国に比べて現金給付、現物給付を通じて家族政策全体の財政的な規模が小さく、家族政策を支える負担についての明確な国民的合意が形成されているとはいえない状況にある。欧州諸国の経験に照らせば、現金給付、現物給付のバランスをとった家族政策の充実が必要であるが、とりわけ現物給付の充実を図り、女性をはじめ働く意欲を持つすべての人の労働市場参加と国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にする社会的基盤を構築することが喫緊の課題である。

図 各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較（2003年）
[家族関係の給付の国民経済全体に対する割合]



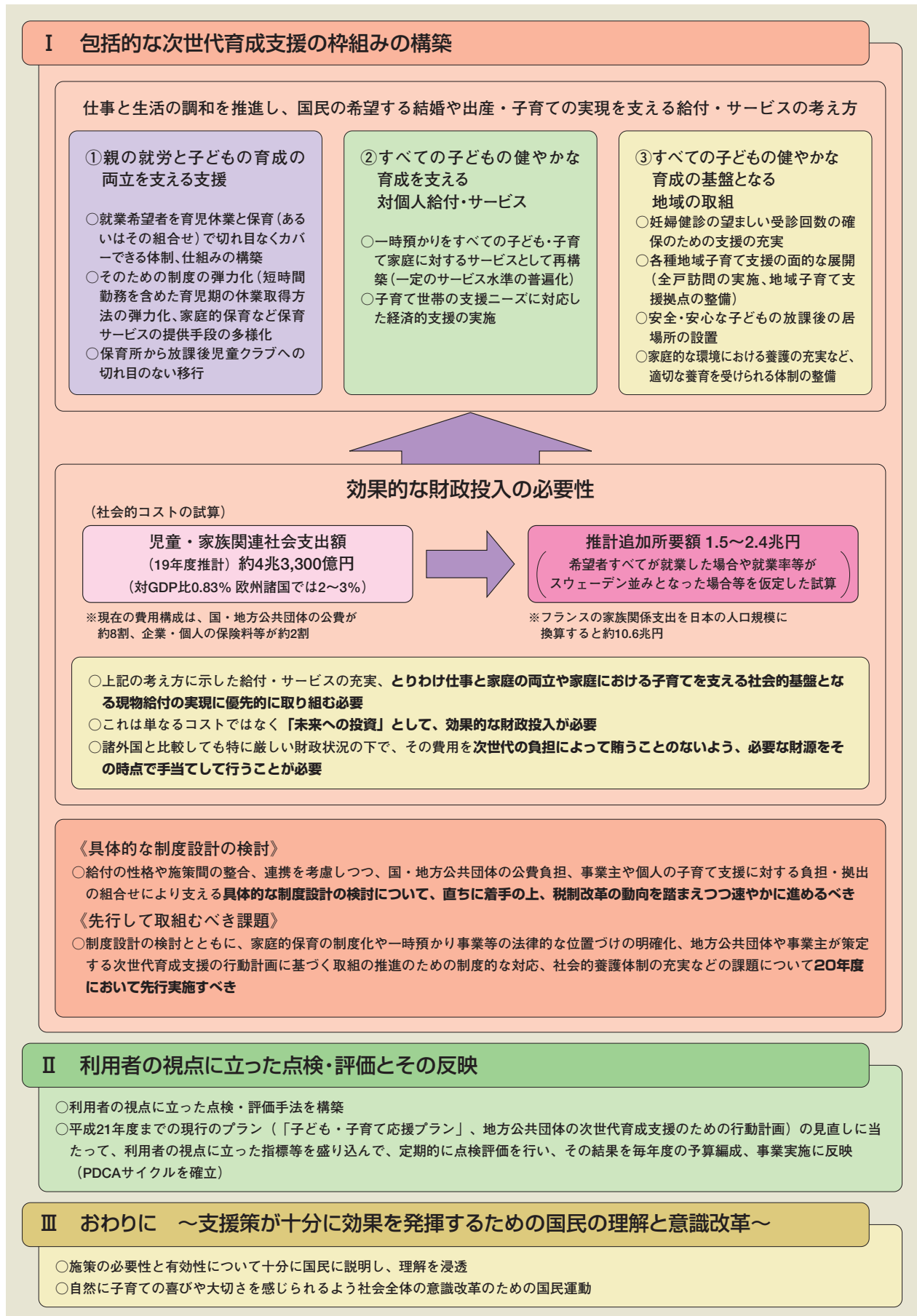
○ 仕事と生活の調和を推進し、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える社会的な基盤を構築するためには、国全体として、給付・サービスが全国どの地域でも体系的に整備され、すべての子どもや子育て家庭に普遍的に提供される枠組みを構築するとともに、それぞれの地域においては、地域の実情を踏まえて、給付・サービスの整備に積極的に取り組んでいく必要がある。

- 現在、我が国の児童・家族関係の社会支出額を2007年度予算ベースで推計すると、約4兆3,300億円（GDPの0.83%に相当）となっている。重点戦略検討会議の基本戦略分科会が、仕事と生活の調和を推進し、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えるための給付・サービスについて、推計したところ、追加的に必要となる社会的コストは1.5～2.4兆円となる。
- 次世代育成支援の社会的コストは、このコストを負担することにより、仕事と出産・子育ての両立が可能になることによる女性の労働力市場参加の実現や、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を通じた将来の労働力人口の減少の緩和により大きなベネフィットが生まれるものであり、「未来への投資」と認識すべきものである。
- 重点戦略は、仕事と生活の調和の実現と希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスを体系的かつ普遍的に提供し、必要な費用についてはこれを次世代の負担とすることなく、給付の性格や施策間の整合、連携を考慮しつつ、国、地方公共団体の公費負担、事業主や個人の子育て支援に対する負担・拠出の組合せにより支える具体的な制度設計を直ちに検討するべきであるとしている。
- 重点戦略は、現行の「子ども・子育て応援プラン」及び地方公共団体の行動計画の見直しも視野に入れ、家庭的保育の制度化や、一時預かり事業や地域子育て支援事業の法律的な位置づけの明確化などの課題について、2008（平成20）年度において先行して実施すべきであるとしている。

5 利用者の視点に立った点検・評価とその反映

- 少子化対策の推進の実効性を担保するためには、結婚や出産・子育てに対する希望の実現度、利用者の多様性、地域差、支援策相互の連携、質と量の評価、支援策の周知と利用しやすさといった視点に着目し、利用者の視点に立脚した恒常的かつ持続的な点検・評価を行うことが必要である。
- 現行プランの見直しに向け利用者の視点に立った新たな指標を導入することや、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施し、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という一連の過程に反映させる、PDCAサイクルを定着させることが重要である。
- 各種施策が効果を発揮するには、施策の着実な実施とあわせて、生命を次代に伝え育んでいくことや、家族の大切さ、家族を支える地域の力が、これから子どもを生ま育てていく若い世代や子どもたち自身に受け継がれ、自然に子育ての喜びや大切さを感じることができるよう、社会全体の意識改革のための国民運動を展開していく必要がある。

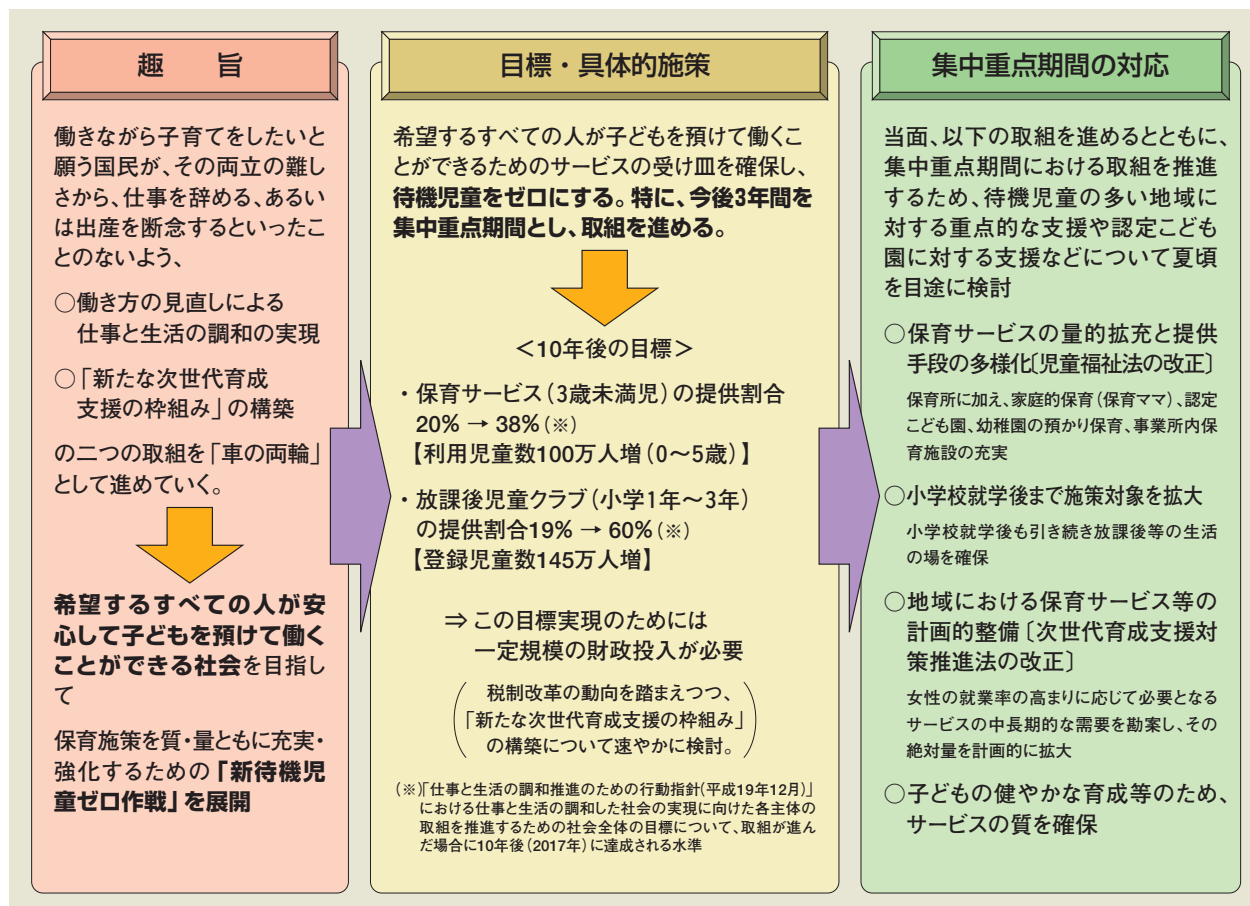
図 包括的な次世代育成支援の枠組みの構築等



6 重点戦略の具体化に向けて

- 2008年度の政府予算においては、憲章及び行動指針並びに重点戦略を反映し、働き方の改革による仕事と生活の調和の推進を図るための取組や、多様な働き方に対応した保育サービス等の子育て支援策の充実を図るとともに、差し迫った課題である産科医療確保対策の充実が盛り込まれている。
- 2007年12月、地方公共団体や労使の関係者の参画も得て、厚生労働省社会保障審議会に少子化対策特別部会が設置され、重点戦略が示した課題である具体的な制度設計の検討や、家庭的保育の制度化など2008年度に先行して実施すべきとされた課題について、検討が進められている。
- 憲章、行動指針に基づく働き方の見直しの推進など、従来の少子化対策の枠組みを超えた取組を進めていくためには、各地方公共団体において、これまで以上に保健福祉、教育、商工労働等の分野における担当部局が連携を図り、それぞれの地域における関係機関や企業などの関係者との協働体制のもとで総合的な少子化対策を進めていく必要がある。このため、2008年1月、内閣府、総務省及び厚生労働省の3府省が連名で各地方公共団体に通知を発出し、庁内体制の整備等を要請した。
- 2008年2月、希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を実現し、子どもの健やかな育成に社会全体で取り組むため、仕事と生活の調和の視点等を踏

図 新待機児童ゼロ作戦の概要



まえ、保育所等の待機児童解消をはじめとする保育施策を質・量ともに充実・強化し、推進するための「新待機児童ゼロ作戦」を展開することとした。

- 経済財政諮問会議がとりまとめる予定の経済成長戦略では、「新雇用戦略」を策定することとしており、その柱の1つとして、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消に向けた子育てサービスの充実等についても議論が行われている。
- 有識者の参加を得つつ、社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行うため、社会保障国民会議が設置された。少子化、仕事と生活の調和もテーマの1つとして位置づけられている。