

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

(エンゼルプランと新エンゼルプラン)

我が国では、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き育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。

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）であり、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。

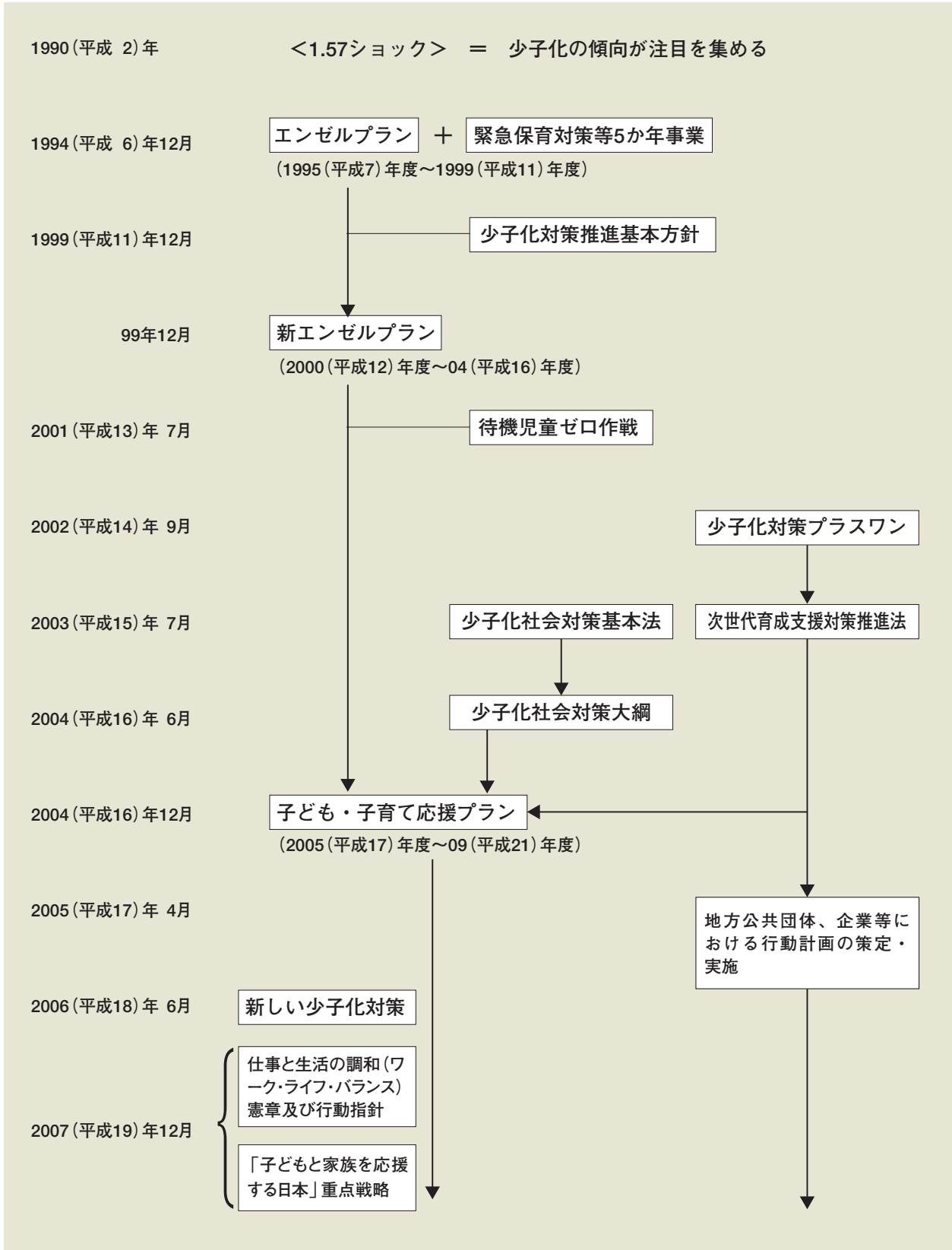
エンゼルプランを実施するため、保育所の量的拡大や低年齢児（0～2歳児）保育、延長保育等の多様な保育サービスの充実、地域子育て支援センターの整備等を図るための「緊急保育対策等5か年事業」が策定され、1999（平成11）年度を目標年次として、整備が進められることとなった。

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、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。

¹ 1990年の1.57ショックとは、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。

第1-2-1図 少子化対策の経緯



(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」では、従来の取組が、仕事と子育ての両立支援の観点から、特に保育に関する施策を中心としたものであったのに対し、子育てをする家庭の視点から見た場合、より全体として均衡のとれた取組を着実に進めていくことが必要であり、さらに、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における次世代支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」という4つの柱に沿って、社会全体が一体となって総合的な取組を進めることとされた。これを踏まえ、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月から施行されている。

また、次世代育成支援対策推進法に基づき、企業が行動計画に定めた目標を達成したことなどの一定の基準を満たした場合に認定され、認定マーク「くるみん（94ページ参照）」を使用することができる仕組みが2007（平成19）年4月から開始された。

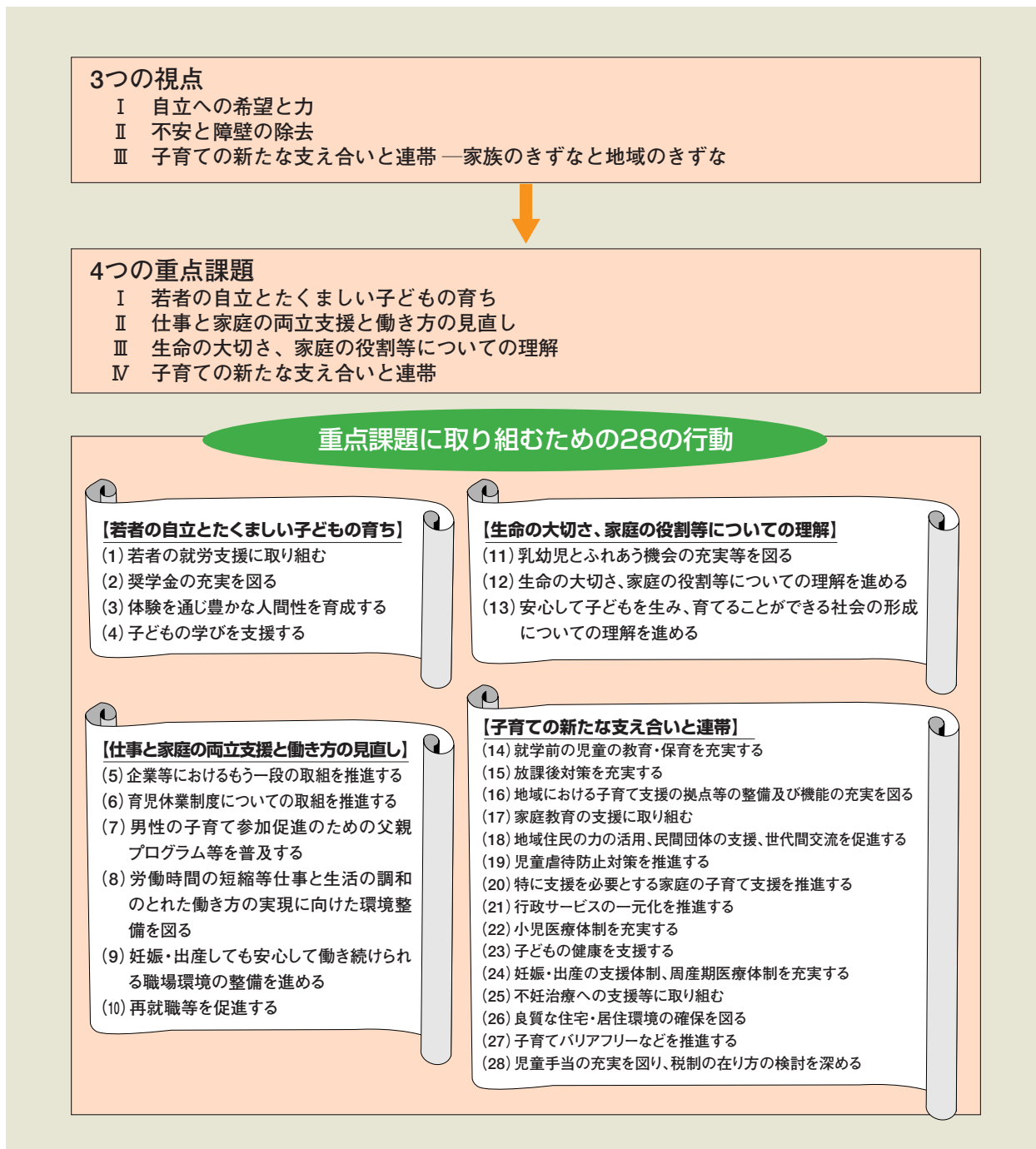
(少子化社会対策基本法と少子化社会対策大綱)

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。そして、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づけており、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。

大綱では、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、子どもを生子、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。そして、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。

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。

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

**(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、2005年度から実施されている。

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、施策の項目数は約130に及ぶ総合的な計画である。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のできる社会」への転換がどのように進んでいるかわかるよう、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。

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。

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】	【2009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(おおむね10年後を展望)(例)】
若者の自立とたくましい子どもの育ち	<ul style="list-style-type: none"> ○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2006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) 	<ul style="list-style-type: none"> ○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	<ul style="list-style-type: none"> ○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) 	<ul style="list-style-type: none"> ○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	<ul style="list-style-type: none"> ○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 	<ul style="list-style-type: none"> ○多くの若者が子育てに肯定的な(「子どもはかわいい」、「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	<ul style="list-style-type: none"> ○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) 	<ul style="list-style-type: none"> ○全国どこでも歩いていける場所で気兼ねなく親子で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 ○妊娠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]

(新しい少子化対策)

2005年、我が国は1899（明治32）年に人口動態の統計をとり始めて以来、初めて総人口が減少に転じ、出生数は106万人、合計特殊出生率は1.26と、いずれも過去最低を記録した。

こうした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」（以下「新しい少子化対策」という。）が決定された。

「新しい少子化対策」は、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、①社会全体の意識改革と、②子どもと家族を大切にす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（第1-2-4図）。

特に、家族・地域のきずなの再生や社会全体の意識改革を図るための国民運動の推進を強調していること、親が働いているかいないかにかかわらず、すべての子育て家庭を支援するという観点から、子育て支援策の強化を打ち出していること、子どもの成長に応じて子育て支援のニーズが変わっていくことに着目し、妊娠・出産から高校・大学生期に至るまで、子どもの成長に応じて、年齢進行ごとの4期に分けて子育て支援策を掲げていること、などが特徴的な点といえる。

「新しい少子化対策」は、2007年度予算等に反映された。例えば、児童手当制度における乳幼児加算の創設（2007年4月から、3歳未満児の児童に対する児童手当の月額を従来の5,000円から一律1万円に引き上げ）、生後4か月までの全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）の実施（生後4か月までの乳児がいるすべての家庭を訪問し、

子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を実施）、育児休業給付率の引き上げ（育児休業の取得促進を図るため、2007年10月から、育児休業給付の給付率を休業前賃金の40%（うち、職場復帰後10%）から50%（同20%）に暫定的に引き上げ（2009年度までの時限措置）、放課後子どもプランの推進（各市町村において、放課後子ども教室と放課後児童クラブを一体的あるいは連携して実施する「放課後子どもプラン」を2007年度に創設し、原則としてすべての小学校区で放課後の子どもの安全で健やかな活動場所を確保）などに必要な予算措置、企業が一定要件を満たす事業所内託児施設を設置した場合における税制上の優遇措置が講じられた。

第1-2-4図 新しい少子化対策の概要

