

少子化対策の取組

第1節 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

1990（平成2）年の「1.57ショック」¹を契機に、政府は、出生率の低下と子供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供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、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「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）（文部、厚生、労働、建設の4大臣合意）が策定された。また、エンゼルプランを実施するため、保育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」（大蔵、厚生、自治の3大臣合意）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、「少子化対策推進基本方針」（少子化対策推進関係閣僚会議決定）と、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）年度から2004（平成16）年度までの5か年の計画であった。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

家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子供を育成する家庭を社会全体で支援する観点から、2003（平成15）年7月、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、「次世代育成支援対策推進法」（平成15年法律第120号）が制定された。同法は、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る²。なお、次世代育成支援対策推進法は、仕事と生活の調和の更なる推進が必要であること等から、法の有効期限を更に10年間延長するとともに、新たな認定制度の導入など内容の充実を図ることとした。

- 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。
- 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、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。

少子化社会対策基本法、 少子化社会対策大綱及び 子ども・子育て応援プラン

2003（平成15）年7月、議員立法により、少子化社会において講じられる施策の基本理念を明らかにし、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ために「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）が制定され、同年9月から施行された。そして、同法に基づき、内閣府に、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の大綱の策定を政府に義務付けている。

2004（平成16）年6月、少子化社会対策基本法に基づき、「少子化社会対策大綱」（以下「大綱」という。）が少子化社会対策会議を経て、閣議決定された。

この大綱では、子供が健康に育つ社会、子供を生み、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た。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に社会全体で応援するとの基本的考えに立ち、少子化の流れを変えるための施策を、国を挙げて取り組むべき極めて重要なものと位置付け、「3つの視点」と「4つの重点課題」、「28の具体的な行動」を提示した。

2004年12月、大綱に盛り込まれた施策の効果的な推進を図るため、「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）を少子化社会対策会議において決定し、国が地方公共団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（平成17）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た。

新しい少子化対策について

2005（平成17）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、初めて出生数が死亡数を下回り、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（平成18）年6月、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」が決定された。

「新しい少子化対策について」では、「家族の日」・「家族の週間」の制定などによる家族・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とともに、親が働いているかいないかにかかわらず、全ての子育て家庭を支援するという視点を踏まえつつ、子供の成長に応じて子育て支援のニーズが変化することに着目して、妊娠・出産から高校・大学生期に至るまでの年齢進行ごとの子育て支援策を掲げた。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略

「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」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社会保障審議会の「人口構造の変化に関する特別部会」の議論の整理等を踏まえ、2007（平成19）年12月、少子化社会対策会議において「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。）が取りまとめられた。

重点戦略では、就労と出産・子育ての二者択一構造を解決するためには、「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」とともに、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」（「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する仕組みの構築）に同時並行的に取り組

んでいくことが必要不可欠であるとされた。

働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現については、2007年12月、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が政労使の代表等から構成される仕事と生活の調和推進官民トップ会議において決定された。

また、重点戦略を踏まえ、2008（平成20）年2月に、政府は、希望する全ての人々が安心して子供を預けて働くことができる社会を実現し、子供の健やかな育成に社会全体で取り組むため、保育所等の待機児童解消を始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」を発表した。

少子化社会対策基本法に基づく大綱（子ども・子育てビジョン）の策定

「新しい少子化社会対策大綱の案の作成方針について」（2008（平成20）年12月、少子化社会対策会議決定）を受け、2009（平成21）年1月、内閣府に「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」を立ち上げ、少子化対策担当大臣の下、全10回の会合、地方での懇談、大学生との公開討論会を開催し、同年6月には提言（“みんなの”少子化対策）をまとめた。

その後、2009年10月に発足した内閣府の少子化対策担当の政務三役（大臣、副大臣、大臣政務官）で構成する「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」において検討が行われ、有識者、事業者、子育て支援に携わる地方自治体の担当者等からの意見聴取や国民からの意見募集などを行い、2010（平成22）年1月、少子化社会対策基本法に基づく新たな大綱を閣議決定した。この大綱では、子ども・子育て支援施策を行っていく際の3つの大切な姿勢として、「1 生命（いのち）と育ちを大切にする」、「2 困っている声に応える」、「3 生活（くらし）を支

える」を示すとともに、これらを踏まえ、「目指すべき社会への政策4本柱」と「12の主要施策」に従って、具体的な取組を進めることとしている。

子ども・子育て支援新制度

2010（平成22）年1月の少子化社会対策大綱（「子ども・子育てビジョン」）の閣議決定に合わせて、少子化社会対策会議の下に、「子ども・子育て新システム検討会議」が発足し、新たな子育て支援の制度について検討を進め、2012（平成24）年3月には、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」を少子化社会対策会議において決定した。これに基づき、政府は、社会保障・税一体改革関連法案として、子ども・子育て支援法等の3法案を2012年通常国会（第180回国会）に提出した。国会における修正を経て成立した、子ども・子育て支援法等に基づき、政府において子ども・子育て支援新制度の本格施行に向けた準備を進め、2014（平成26）年度には、消費税引上げ（5%→8%）の財源を活用し、待機児童が多い市町村等において「保育緊急確保事業」が行われ、2015（平成27）年4月1日から同制度が実施された。

待機児童の解消に向けた取組

都市部を中心に深刻な問題となっている待機児童の解消の取組を加速化させるため、2013（平成25）年4月、新たに「待機児童解消加速化プラン」を策定し、2015（平成27）年度からの子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、待機児童解消に意欲的に取り組む地方自治体に対してはその取組を支援してきたところであり、その結果、待機児童解消に向けた「緊急集中取組期間」である2013年度及び2014（平成26）年度において、約20万人分の保育の受け皿を確保できる見込みである。今後、2015年度から2017（平成29）年度までを「取組加速期間」として位置

付け、潜在的な保育ニーズも含め、更に約20万人分の保育の受け皿確保を図り、待機児童の解消を目指すこととしている。

少子化危機突破のための緊急対策

2013（平成25）年3月から内閣府特命担当大臣（少子化対策）の下で、「少子化危機突破タスクフォース」が発足し、同年5月28日には、「『少子化危機突破』のための提案」が取りまとめられた。この提案をもとに、同年6月には、少子化社会対策会議において「少子化危機突破のための緊急対策」（以下「緊急対策」という。）を決定した。緊急対策では、これまで少子化対策として取り組んできた「子育て支援」及び「働き方改革」をより一層強化するとともに、「結婚・妊娠・出産支援」を新たな対策の柱として打ち出すことにより、これらを「3本の矢」として、結婚・妊娠・出産・育児の「切れ目ない支援」の総合的な政策の充実・強化を目指すこととされた。

また、緊急対策の内容は「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」（2013年6月14日閣議決定）及び「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（2013年6月14日閣議決定）にも盛り込まれ、政府を挙げて少子化対策に取り組むこととされた。

さらに、緊急対策を着実に実施するため、2013年8月から内閣府特命担当大臣（少子化対策）の下で、「少子化危機突破タスクフォース（第2期）」（以下「タスクフォース（第2期）」という。）が発足した。緊急対策やタスクフォース（第2期）政策推進チームの「少子化危機突破のための緊急提言」（2013年11月）において、地域の実情に応じた結婚・妊娠・出産・育児の切れ目ない支援の重要性が盛り込まれたこと、全国知事会からの強い要望も踏まえ、「好循環実現のための経済対策」（2013年12月閣議決定）において「地域における少子化対策の強化」が盛り込まれ、2013年度補正予算において「地域少子化対策強化

交付金」が創設された（30.1億円）。この交付金を活用し、地方自治体において、地域の実情に応じた結婚・妊娠・出産・育児の切れ目ない支援の先駆的な取組が行われている（コラム「地域少子化対策強化交付金を活用した取組」参照）。また、2014（平成26）年度補正予算においても同額が計上されている。

タスクフォース（第2期）が、2014年5月に、取りまとめた提言の主な内容は、2014年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」（以下「骨太方針2014」）に盛り込まれ、政府全体の方針とされた。

「選択する未来」委員会と「骨太方針2014」

人口減少・少子高齢化は、経済社会全体に大きな影響を及ぼすものであることから、2014（平成26）年1月、経済財政諮問会議の下に、「選択する未来」委員会が設置され、精力的に議論が進められ、同年5月、中間整理が取りまとめられた。さらに、同年6月に閣議決定された骨太方針2014においては、「人口急減・超高齢化」が今後の日本経済の課題の大きな項目の一つとして掲げられるとともに、「少子化対策」も重点課題の中に項目として掲げられ、取組の方針が示された。

「選択する未来」委員会においては、引き続き議論が行われ、2014年11月に報告がまとめられた。

放課後子ども総合プランの策定

保育所を利用する共働き家庭等においては、児童の小学校就学後も、その安全・安心な放課後等の居場所の確保という課題に直面している。このいわゆる「小1の壁」を打破するためには、児童が放課後等を安全・安心に過ごすことができる居場所についても整備を進めていく必要がある。加えて、次代を担

第1-2-1図 経済財政運営と改革の基本方針2014（抜粋）

「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～」
（平成26年6月24日閣議決定）（抜粋）

第1章 アベノミクスのこれまでの成果と今後の日本経済の課題

4. 日本の未来像に関わる制度・システムの改革

（「人口急減・超高齢化」の克服）

デフレ脱却・経済再生の先に、もう一つ超えなければならない高いハードルがある。現在の日本は、「人口急減・超高齢化」へ確実に向かっている。この流れを変えなければ、持続的・安定的な成長軌道に乗っていくことはできない。

人口急減・超高齢化の流れを変えることは容易でなく、流れが変わっても効果が現れるまで長期間を要する。人口急減・超高齢化の流れを変えられない場合には、経済規模が収縮し、縮小スパイラルに陥るおそれがある。そこに至っては、もはや回復は困難となろう。従来の少子化対策の枠組みにとらわれず、福祉分野以外にも、教育、社会保障、社会資本整備、地方行財政、産業振興、税制など、あらゆる分野の制度・システムを若者・子ども世代や次の世代のためになっているか、結婚しやすく子育てしやすい環境を実現する仕組みになっているかという観点から見直し、2020年を目途にトレンドを変えるために抜本的な改革・変革を推進すべき時期に来ている。

希望通りに働き、結婚、出産、子育てを実現することができる環境を整え、人々の意識が大きく変わり、2020年を目途にトレンドを変えていくことで、50年後にも1億人程度の安定的な人口構造を保持することができると見込まれる。

第2章 経済再生の進展と中長期の発展に向けた重点課題

1. 女性の活躍、教育再生を始めとする人材力の充実・発揮

(4) 少子化対策

人口急減・超高齢化に対する危機意識を共有し、少子化危機ともいべき現状を突破していかなければならない。出産・子育て支援も社会保障の柱であるという認識を共有しつつ、出生率の回復に成功した諸外国の経験も参考にしながら、結婚・妊娠・出産・育児の「切れ目のない支援」を行うため、財源を確保した上で子どもへの資源配分を大胆に拡充し、少子化対策を充実する。さらに、夫婦が希望する数の子どもを持てるよう、家庭や地域の力も視野に入れ、第三子以降の出産・育児・教育への重点的な支援など、これまでの少子化対策の延長線上にない政策を検討する。

新たな少子化社会対策の大綱を平成26年度中に策定するとともに、子ども・子育て支援新制度を平成27年4月に施行する方針の下、取り組む。また、本制度に基づく幼児教育・保育・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための財源の確保については着実に進め、消費税分以外も含め適切に対応していく。また、都市と地方のそれぞれの特性に応じた少子化対策に国と地方自治体、都道府県と市町村がそれぞれの役割に応じ連携した取組を推進するとともに、行政を始めとして、国民、企業、学校、メディアなど全ての関係者が少子化危機突破の認識を共有するための取組を進める。加えて、児童虐待防止対策を進める。

う人材の育成の観点からは、共働き家庭等の児童に限らず、全ての児童が放課後等における多様な体験・活動を行うことができるようにすることが重要であり、全ての児童を対象として総合的な放課後対策を講じる必要がある。

このような観点から、文部科学省及び厚生労働省が連携して検討を進め、2014（平成26）年7月に「放課後子ども総合プラン」を

策定した。このプランにおいては、2019（平成31）年度末までに、放課後児童クラブについて、約30万人分を新たに整備するとともに、全ての小学校区で、放課後児童クラブ及び放課後子供教室を一体的又は連携して実施し、うち一体型の放課後児童クラブ及び放課後子供教室について、1万か所以上で実施することを目指している。

地方創生の取組

人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、③地域の特性に即した地域課題の解決という3つの視点を基本として、魅力あふれる地方を創生していくことが必要である。このため、2014（平成26）年9月3日に発足した第2次安倍改造内閣において、地方創生担当大臣を新設するとともに、「まち・ひと・しごと創生本部」を発足させた。さらに、同年11月には、「まち・ひと・しごと創生法」が成立し、12月27日には、日本の人口・経済の中長期展望を示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、今後5年間の目標や施策の基本的方向、具体的施策を取りまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定した。これらを勘案し、地方自治体において、まち・ひと・しごと創生総合戦略が策定されることになる。

新たな少子化社会対策大綱の策定

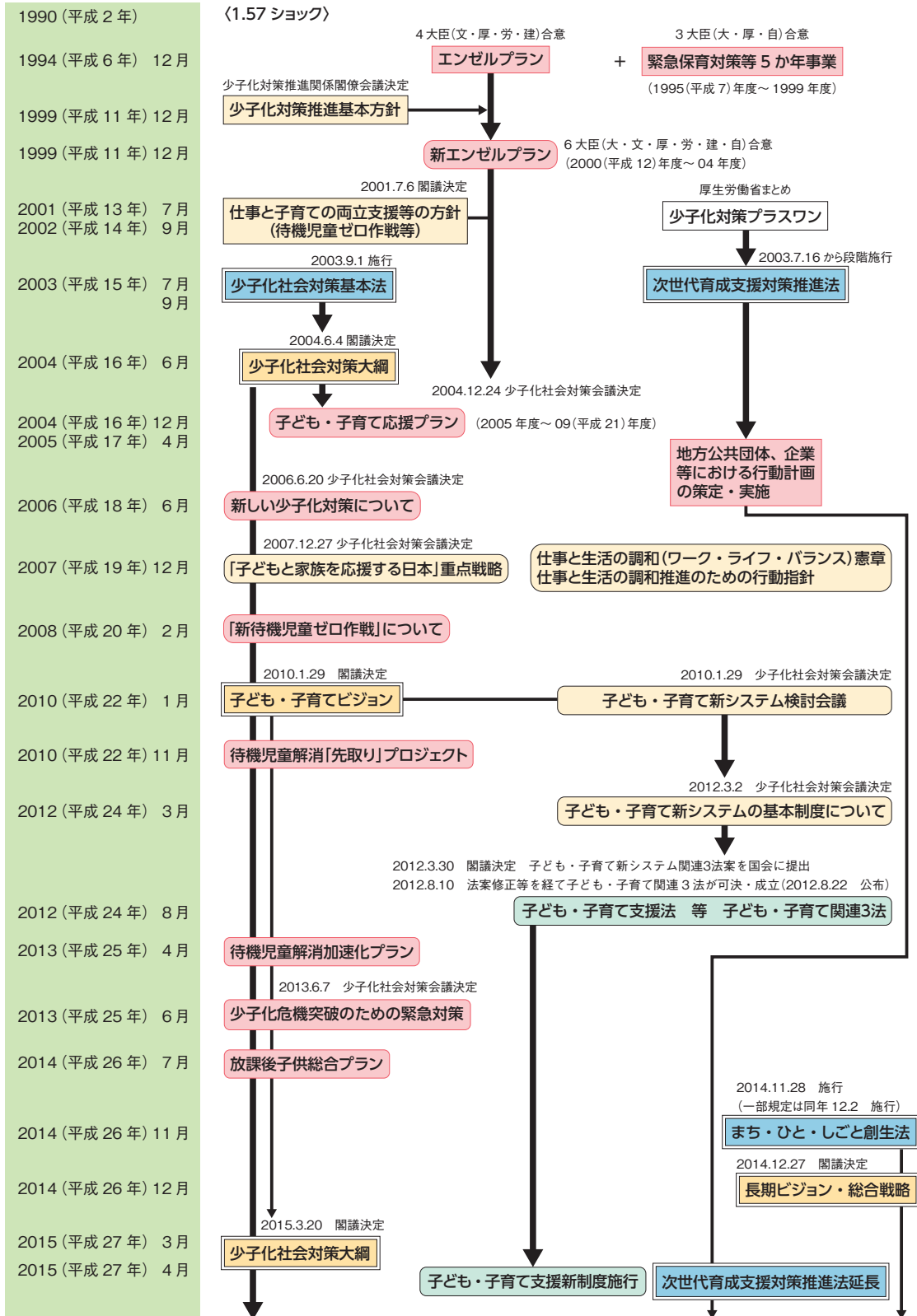
骨太方針2014において、新たな少子化社

会対策大綱を2014（平成26）年度内に策定するとされたことを受けて、内閣府特命担当大臣（少子化対策）の下、2014年11月に、有識者による「新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会」を発足させ、検討を進めた。同検討会は、2015（平成27）年3月に「提言」を取りまとめ、政府においては、この提言を真摯に受け止めて、大綱の検討を行い、少子化社会対策会議を経て同年3月20日に閣議決定を行った。

子ども・子育て本部の設置

2015（平成27）年4月の子ども・子育て支援新制度の施行に合わせて、内閣府に、内閣府特命担当大臣（少子化対策）を本部長とし、少子化対策及び子ども・子育て支援の企画立案・総合調整並びに少子化社会対策大綱の推進や子ども・子育て支援新制度の施行を行うための新たな組織である子ども・子育て本部を設置した。

第1-2-2図 これまでの取組



資料：内閣府資料