

第3節

少子化対策の新たな取組について【特集】

地方創生の取組と少子化社会対策大綱の策定

人口減少・少子高齢化への危機感

人口減少・少子高齢化に対する問題意識が深まる中、2014（平成26）年1月には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、世界経済の構造変化に加え、我が国の長期的な人口の減少・構造変化の経済社会への影響等について議論が行われた。また、2014年5月には、民間機関である「日本創成会議・人口減少問題検討分科会」が、大都市圏への人口移動が現在のペースで持続すると仮定した場合、人口の再生産を中心的に担う「20～39歳の女性人口」が2010（平成22）年から2040（平成52）年にかけて半数以下になる地方公共団体は、全体の49.8%に当たる896団体に上るとする分析結果を発表するとともに、こうした自治体を「消滅可能性がある」とした。さらに、地方自治体においては、全国知事会が、2014年7月に、少子化が国家的な危機を招く問題であることを改めて強く認識し、今この時こそ、国と地方が総力を挙げて思い切った政策を展開し、少子化対策の抜本強化に取り組むことが必要であることを広く世の中に訴えるために、「少子化非常事態宣言」を取りまとめ、内閣総理大臣にも要望を提出した。少子化の問題は、我が国の社会・経済・地域など、幅広い分野に大きな影響を与える非常に深刻な問題であり、早急な取組が求められている。

こうした状況を受け、2014年12月には、人口減少問題を克服するため、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定され、2015（平成27）年3月には、新たな少子化社会対策大綱が閣議決定されるなど、少子化に歯止めをかけるための新たな取組が進められてい

る。新たに策定した少子化社会対策大綱と地方創生は、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえることを基本的な目標とするなど、密接に関係するものであり、連携した取組を進めることとなっている。本節では、両者について概説する。

少子化社会対策大綱

大綱の検討の経緯

少子化社会対策大綱（以下「大綱」という。）は、少子化社会対策基本法に基づく総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の指針であり、これまで2004（平成16）年6月、2010（平成22）年1月に策定されてきた（2010年1月には「子ども・子育てビジョン」として策定）。

2010年1月に策定した大綱において、「おおむね5年後を目途に見直し」を行うとされており、また、骨太方針2014において、「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」とされたことを受け、2014（平成26）年11月に、内閣府特命担当大臣（少子化対策）の下、学識者、医師、地方自治体の長、企業、メディアなど少子化対策に関し優れた見識を有するもので構成される「新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会」（以下「検討会」という。）を開催した。検討会においては、7回にわたる集中的な審議を行い、幅広い関係者から意見聴取を行うとともに、広く国民から意見を聴き、2015（平成27）年3月に「少子化社会対策大綱の策定に向けた提言」を取りまとめた。この提言を真摯に受け止め、政府として、総合的な見地から検討・調整を図り、同年3月20日に新たな大綱を策定した。

新たな少子化社会対策大綱の主な特徴

【はじめに】

現在の少子化の状況は、個人・地域・企業・国家に至るまで多大な影響を及ぼすものであり、社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況にある。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」によれば、出生率の水準が変わらなければ、2060（平成72）年の我が国の人口は約8,700万人（現在の約3分の2）となり、65歳以上の高齢者の人口に占める割合は約40%に、生産年齢人口（15～64歳）と高齢者人口（65歳以上）の割合は1.3対1になると推計されている。また、「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」（2014（平成26）年7月国土交通省）によれば、人口減少がこのまま進めば、2050（平成62）年には、現在人が住んでいる居住地域の6割以上の地域で人口が半分以下に減少し、うち2割の地域では無居住化すると推計されている。加えて、人口の減少、特に生産年齢人口の減少は、経済や市場規模の縮小や経済成長率の低下につながり、企業の活動

にも大きな影響を与える。例えば、2040年代以降には人口が毎年100万人程度（1%程度以上）減少すると推計されており、生産性上昇率が低い現状のままであれば、日本経済全体でプラス成長を続けることは困難になると指摘されている。

一方で、フランスやスウェーデンは、長期にわたる継続的かつ総合的な少子化対策（家族政策）を行うことにより、一旦は低下した出生率が2.0程度までの回復に成功している（第1-1-26図参照）。少子化危機は克服できる課題である。

少子化への対応は遅くなればなるほど将来への影響がより大きくなるものであり、少子化のトレンドを変えるため、直ちに集中的に取り組む必要がある。また、少子化対策の効果があらわれるためには長い時間を要するため、長期的展望に立って、粘り強く少子化対策を進めていくことも必要である。さらに、結婚、妊娠、子供・子育てを大切にする、温かい社会を実現していく必要がある。

【基本的な考え方】

新たな少子化社会対策大綱では、次の5項目を「基本的な考え方」としている。

第1-2-11図

少子化社会対策大綱（概要）

～結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして～

基本的な考え方 ～少子化対策は新たな局面に～

- (1) 結婚や子育てしやすい環境となるよう、社会全体を見直し、これまで以上に対策を充実
- (2) 個々人が結婚や子供についての希望を実現できる社会をつくることを基本的な目標
※個々人の決定に特定の価値観を押し付けたり、プレッシャーを与えたりすることがあってはならないことに留意
- (3) 「結婚、妊娠・出産、子育ての各段階に応じた切れ目のない取組」と「地域・企業など社会全体の取組」を両輪として、きめ細かく対応
- (4) 今後5年間で「集中取組期間」と位置づけ、Ⅲで掲げる重点課題を設定し、政策を効果的かつ集中的に投入
- (5) 長期展望に立って、子供への資源配分を大胆に拡充し、継続的かつ総合的な対策を推進

資料：内閣府資料

(1) 結婚や子育てしやすい環境となるよう、社会全体を見直し、これまで以上に少子化対策の充実を図る。

- ・少子化社会は、個人にとっては、結婚や出産を希望しても、実現が困難な社会であると同時に、地域・社会の担い手の減少、現役世代の負担の増加、経済や市場の規模の縮小や経済成長率の低下など、多大な影響を及ぼす深刻な問題である。これまで少子化対策は、主に子育て支援に重点を置いて推進してきたが、こうした従来の枠組みを越えて、新たに、結婚や教育段階における支援を加え、これまで以上に少子化対策の充実を図るとともに、社会のあらゆる分野の制度・システムについて、結婚や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、見直していくことが必要である。

(2) 個々人が結婚や子供についての希望を実現できる社会をつくることを基本的な目標とする。

- ・少子化対策における基本的な目標を、個々人が希望する時期に結婚でき、かつ、希望する子供の数と生まれる子供の数との乖離をなくしていくための環境を整備し、国民が希望を実現できる社会をつくることとした。個々人の希望がかない、安全かつ安心して子供を生み育てられる環境を整備することにより、希望する子供の数も増えていくことになれば、少子化の進展に歯止めをかけることにつながる。一方で、もとより、結婚や出産は個人の決定に基づくものであり、個々人の決定に特定の価値観を押し付けたり、プレッシャーを与えたりすることがあってはならないことに留意する。

(3) 結婚、妊娠・出産、子育ての各段階に応じた切れ目のない取組と地域・企業など社会全体の取組を両輪として、きめ細かく対応する。

- ・少子化の進行は、未婚化・晩婚化の進行や

第1子出産年齢の上昇（第1-1-6、1-1-7、1-1-8、1-1-10図参照）、長時間労働、子育て中の孤立感や負担感が大きいことなど、様々な要因が複雑に絡み合っており、きめ細かい少子化対策を網羅的に推進することが重要である。結婚、妊娠・出産、子育てや、さらには、教育や仕事など、一人一人のライフステージの各段階に応じた支援を切れ目なく行うとともに、行政に加え、地域・企業など社会全体として少子化対策を進めていく必要があるとしている。

(4) 集中取組期間を設定し、政策を集中投入する。

- ・現在の少子化の状況は、我が国の社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況にある。少子化への対応が遅くなればなるほど、将来への影響がより大きくなる一方で、直ちに集中して取り組めば、少子化のトレンドを変えることができる。このため、今後5年間を「少子化対策集中取組期間」と位置付け、必要な財源を確保しつつ、政策を抜本的に充実させていくことが必要である。これまで講じてきた政策の効果検証を行うとともに、重点課題を設定し、選択と集中を行いつつ、政策を効果的かつ集中的に投入する。

(5) 長期展望に立って、継続的かつ総合的な少子化対策を推進する。

- ・フランスやスウェーデンは、子育て支援の充実や仕事との両立支援策など、長期にわたる継続的かつ総合的な少子化対策（家族政策）を行うことにより、一旦は低下した出生率が2.0程度までの回復に成功した。こうした諸外国においては、家族関係支出が対GDP比で3%程度以上であり（第1-1-29図参照）、国民負担率などの違いもあり単純に比較はできないが、こうした諸外国の取組も参考にしながら、長期的な少子化対策を行う上で必要な財源を確保しつつ、少子化対策予算の拡充を図る。特に子

第1-2-12図

少子化社会対策大綱（概要）～結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして～（つづき）

重点課題

1. 子育て支援施策を一層充実

- 「子ども・子育て支援新制度」の円滑な実施
 - ・財源を確保しつつ、「量的拡充」と「質の向上」
 - ・都市部のみならず、地域の実情に応じた子育て支援に関する施設・事業の計画的な整備
- ⇒27年4月から施行。保育の受け皿確保等による「量的拡充」と保育士等の処遇改善等による「質の向上」
- ⇒地域のニーズに応じて、利用者支援事業、地域子育て支援拠点、一時預かり、多様な保育等を充実
- ⇒今後さらに「質の向上」に努力
- 待機児童の解消
 - ・「待機児童解消加速化プラン」「保育士確保プラン」
- ⇒認定こども園、保育所、幼稚園等を整備し、新たな受け入れを大胆に増加。処遇改善や人材育成を含めた保育士の確保
- ⇒29年度末までに待機児童の解消をめざす
- 「小1の壁」の打破
 - ・「放課後子ども総合プラン」
- ⇒小3までから小6までに対象が拡大された放課後児童クラブを、31年度末までに約30万人分整備

2. 若い年齢での結婚・出産の希望の実現

- 経済的基盤の安定
 - ・若者の雇用の安定
- ⇒若者雇用対策の推進のための法整備等
- ・高齢世代から若者世代への経済的支援促進
- ⇒教育に加え、結婚・子育て資金一括贈与非課税制度創設
- ・若年者や低所得者への経済的負担の軽減
- 結婚に対する取組支援
 - ・自治体や商工会議所による結婚支援
- ⇒適切な出会いの機会の創出・後押しなど、自治体や商工会議所等による取組を支援

3. 多子世帯へ一層の配慮

- 子育て・保育・教育・住居などの負担軽減
 - ⇒幼稚園、保育所等の保育料無償化の対象拡大等の検討や保育所優先利用
- 自治体、企業、公共交通機関などによる多子世帯への配慮・優遇措置の促進
 - ⇒子供連れにお得なサービスを提供する「子育て支援バスポート事業」での多子世帯への支援の充実の促進

4. 男女の働き方改革

- 男性の意識・行動改革
 - ・長時間労働の是正
- ⇒長時間労働の抑制等のための法整備、「働き方改革」
- ・人事評価の見直しなど経営者等の意識改革
- ⇒部下の子育てを支援する上司等を評価する方策を検討
- ・男性が出産直後から育児できる休暇取得
- ⇒企業独自の休暇制度導入や育休取得促進
- 「ワークライフバランス」・「女性の活躍」
 - ・職場環境整備や多様な働き方の推進
- ⇒フレックスタイム制の弾力化、テレワークの推進
- ・女性の継続就労やキャリアアップ支援
- ⇒「女性活躍推進法案」

5. 地域の実情に即した取組強化

- 地域の「強み」を活かした取組
 - ・地域少子化対策強化交付金等により取組支援
- ・先進事例を全国展開
- 「地方創生」と連携した取組
 - ・国と地方が緊密に連携した取組

資料：内閣府資料

育て支援の充実など様々な現物給付の充実が必要であるとしている。

また、若い人々も含め、全ての世代に安心感と納得感の得られる全世代型の社会保障に転換することをめざして、子育て支援が充実するよう必要な見直しを行っていくとともに、税制の検討に当たっても、子育て支援や少子化対策の観点に配慮していくことが重要である。

【重点課題】

少子化社会対策大綱においては、5つの重点課題を設定している。

(1) 子育て支援施策を一層充実させる。

核家族化の進展、共働き家庭の増加、働き方の多様化、地域のつながりの希薄化など、子育てをめぐる環境が大きく変化する中、子育て家庭における様々なニーズに対応するとともに、一人一人の子供の健やかな育ちを実現するため、子供や子育て支援の更なる充実を図ることが最も重要である。子育て現役世代をしっかりと応援していくことは、人々の子育ての希望の実現につながるのと同時に、若い世代が結婚・出産・子育てに対して夢や希望を持つことにつながる。このため、子ども・子育て支援新制度の円滑な実施による、地域の実情と住民のニーズに基づいた幼児教

育・保育、地域の子育て支援の「量的拡充」と「質の向上」や、待機児童の解消に向けた取組などを進めることとしている。

〈具体的な施策の例〉

- ・子ども・子育て支援新制度の円滑な実施により、幼児教育・保育・子育て支援の「量的拡充」（待機児童の解消や身近な子育て支援サービスの提供）及び「質の向上」（職員の配置や処遇の改善等）を行う。その際、市町村が住民のニーズを把握し、地域の実情に応じて、利用者支援事業、地域子育て支援拠点、一時預かり、延長保育や病児保育などの多様な保育等、計画的に提供体制の整備を図る。そのために必要な1兆円超程度の財源の確保については、消費税財源から確保する0.7兆円程度を含め、適切に対応する。
- ・「待機児童解消加速化プラン」の推進により、就労希望者の潜在的な保育ニーズに対応し、保育所等の整備や地域型保育事業の活用を含め、2015（平成27）年度から2017（平成29）年度までの3年間で約20万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消を目指す。これに伴い、新たに必要となる6.9万人の保育士の確保を図るため、処遇改善や人材育成を含めた「保育士確保プラン」を推進する。
- ・「放課後子ども総合プラン」の実施により、共働き家庭等の「小1の壁」を打破するとともに、次代を担う人材を育成するため、2019（平成31）年度末までに、放課後児童クラブについて、30万人分整備し、受入児童数の拡充を図り、利用を希望するが利用できない児童の解消を目指すとともに、放課後子供教室との一体型を推進する。

(2) 若い年齢での結婚・出産の希望が実現できる環境を整備する。

初婚年齢や第1子出産年齢の上昇、若い世代での未婚率の増加が、少子化の大きな要因

である（第1-1-6、1-1-7、1-1-8、1-1-10図参照）。特に、非正規雇用労働者の未婚率が、男性で特に高い傾向にあり、30代前半では、正規雇用の未婚率が36.1%であるのに対し、非正規雇用では70.5%となっている。また、25歳から34歳までの男女について独身にとどまっている理由（国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査」。項目のうちから3つまで選択。）をみると、「適当な相手にめぐり会わない」（男性46.2%、女性51.3%）、「まだ必要性を感じない」（男性31.2%、女性30.4%）、「自由さや気楽さを失いたくない」（男性25.5%、女性31.1%）、「結婚資金が足りない」（男性30.3%、女性16.5%）などとなっている。また、同調査によれば、理想の子供数を持たない理由について、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を6割の方が挙げており、特に妻の年齢が30歳未満で83.3%、30～34歳で76.0%となっている一方、妻の年齢の上昇とともに年齢・身体的理由（高年齢で生むのは嫌だから、欲しいけれどもできないから）が高くなっている（第1-1-15図参照）。18歳から34歳の未婚者で結婚を希望する人は約9割いるが、上記の理由等により結婚の希望が実現できていないことや、特に若いうちの経済的理由や30代以降の年齢・身体的理由により理想の子供数を持たない状況にあることから、若者の経済的基盤の安定を図るとともに、結婚に対する取組の支援を行い、若い年齢での結婚・出産の希望が実現できる環境整備に取り組む。

〈具体的な施策の例〉

- ・若者の就労支援や非正規雇用対策の推進などにより若者の雇用の安定を図るとともに、結婚・子育て資金や教育資金の一括贈与に係る贈与税の非課税制度の実施による高齢世代から若者世代への経済的支援の促進や、若年者や低所得者への経済的負担の軽減などにより、若者の経済的基盤の安定を図る。（コラム「結婚・子育て資金の一

括贈与に係る贈与税の非課税措置について」参照)

- ・地方自治体、商工会議所等において様々な結婚支援の取組を行っており（コラム「地方自治体による結婚支援の取組事例」参照）、取組が充実するよう、支援を行う。

(3) 多子世帯へ一層の配慮を行い、3人以上子供が持てる環境を整備する。

夫婦の約45%が3人以上の子供を持つことを理想としている一方で、国立社会保障・人口問題研究所によれば、1955（昭和30）年生まれの女性のうち子供の数が3人以上である方が約3割であるのに対し、1975（昭和50）年生まれの女性については約15%程度（推計）と低下している。理想の子供数を持たない理由として、第3子以降に関し、71.1%が「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を理由として挙げるなど、様々な面での経済的負担が第3子以降を持っていない最大の理由となっている。3人以上の子供がいる世帯など、多子世帯への配慮については、既に幼児教育・保育に係る保育料の負担の軽減（第2子半額、第3子無償）や、児童手当の第3子以降の増額などの取組を行っているが、全ての子育て家庭を支援していく中で、3人以上子供を持ちたいとの希望を実現するための環境を整備するため、子育て、保育、教育、住居など様々な面での負担軽減の充実や、社会の全ての構成員による多子世帯への配慮の促進に取り組む。

〈具体的な施策の例〉

- ・幼稚園、保育所等の第3子以降の保育料無償化の対象拡大等に向けた検討や多子世帯又は第3子以降を対象とする保育所等の優先利用、住宅政策における多子世帯への配慮なども含め、子育て、保育、教育、住居など様々な面での負担の軽減策の充実に取り組む。
- ・子育て支援パスポート等事業の充実や公共交通機関等における負担の軽減の要請など

により、社会の様々な構成員による多子世帯への配慮を促進する。

(4) 男女の働き方改革を進める。

長時間労働などにより、男性の家事・育児への参画が少ないことが、少子化の原因の一つ（第1-1-24図、第1-1-25図参照）であり、従来の働き方に関する意識を含めた改革が必要不可欠である。また、「ワーク・ライフ・バランス」や「女性の活躍」の推進により、男女ともに希望すれば働き続けながら子育てができるなど、多様なライフスタイルが選択できる環境をつくることにより、子育てと仕事が二者択一ではなくなり、子供を持つ希望を実現できるようになるとともに、男女が共に働き続けることで若い世帯の経済的基盤が安定することなどの効果が考えられる。このため、長時間労働の是正、人事評価制度の見直しなど経営者・管理職の意識改革、休暇取得などによる男性の出産直後からの育児促進など、男性の意識・行動改革に取り組むとともに、「ワーク・ライフ・バランス」・「女性の活躍」を推進する。

〈具体的な施策の例〉

- ・長時間労働の是正、年次有給休暇の取得促進、人事評価制度の見直しなど経営者・管理職の意識改革、「イクボス」や「子育て」を尊重するような企業文化の醸成などにより働き方の改革を進める。また、男性の育児休業取得や出産直後からの休暇（育児休業に加え、子育て等を目的とした企業独自の休暇制度、年次有給休暇を含む。）の取得を促進するとともに、男性の家事・育児を促進する。
- ・両立支援制度を利用しやすい職場環境の整備、育児休業の取得等を理由とする不利益取扱いの防止、育児休業からの円滑な復帰の支援、有期契約労働者など非正規雇用の労働者に対する支援、テレワークの推進などにより、「ワーク・ライフ・バランス」を推進する。