

第2章 国における少子化対策

1 少子化対策の経緯

(1) 1990(H2)年 「1.57ショック」

1990(平成2)年の「1.57ショック」を契機に、90年代に入り、わが国でも「少子化」が注目を集めるようになってきた。この「1.57ショック」とは、1990(平成2)年6月に公表された前年の合計特殊出生率が、それまで最低だった「丙午」^{ひのえうま}の1966(昭和41)年の1.58よりも低い、戦後最低であったことを表わしている。このときから、国では少子化社会への対応を重要な政策課題と位置付け、今日まで10年以上にわたり対策を講じてきている。

(2) 1994(H6)年12月 「エンゼルプラン」策定

少子化社会対策の本格的な取り組みの第一段階として、1994(平成6)年12月に、文部、厚生、労働、建設4大臣合意により「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(以下「エンゼルプラン」という。)が策定された。1995(平成7)年から1999(平成11)年までの計画であり、特に保育サービスについては目標を年次計画化している。

この「エンゼルプラン」では、子育てを夫婦や家庭だけの問題としてとらえるのではなく、国や地方公共団体をはじめ、企業や地域社会等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ているが、このプランと併せて「緊急保育対策等5か年計画」も策定され、全体としては「子育てと仕事の両立支援などの子どもを生み育てやすい環境の整備」が中心であった。

(3) 1999(H11)年12月 「新エンゼルプラン」策定

90年代半ばになって、合計特殊出生率は回復どころか逡減していった。政府は「少子化への対応を考える有識者会議」の提言を受け、1999（平成11）年12月に「少子化対策推進基本方針」を決定した。この「基本方針」では、少子化社会について、晩婚化の進行等による未婚率の上昇を原因に、仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感の増大等が背景にあるとしている。

そこで政府は、1999（平成11）年12月、大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意により、「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」（以下「新エンゼルプラン」という。）を策定した。2000（平成12）年から2006（平成16）年までの、最終年度に達成すべき目標値を従前の保育サービスだけでなく、雇用、母子保健、相談、教育等の事業も加えた実施計画となっている。

(4) 2003(H15)年7月 「次世代育成支援対策推進法」制定

2002（平成14）年1月に公表された将来人口推計では、将来の合計特殊出生率が下方修正され、また、少子化の主たる原因について、これまでの晩婚化に加え、結婚した夫婦の出生率の低下という新たな傾向が指摘された。

2002（平成14）年9月に発表された少子化対策に対する提案「少子化対策プラスワン」では、これまでの仕事と子育ての両立支援として保育中心だった施策を転換し、子育て家庭の視点からみたバランスある取り組みを着実に進めていくことを基本的な考え方としている。そこで、少子化の流れを変えるためには、従来の取り組みにもう一段の対策を進める必要があり、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こと（次世代育成支援）を基本的な考え方に掲げた「次世代育成支援に関する当面の

取組方針」を定め、「次世代育成支援対策推進法」という立法措置が講じられた。

この法律は、2003（平成15）年7月に成立した、2015（平成27）年3月までの時限立法である。

(5) 2003(H15)年7月 「少子化社会対策基本法」制定

与・野党でも少子化対策に対する基本法制定の機運が高まり、数回の継続審査等を経て、2003（平成15）年5月に、「少子化社会対策基本法」が成立した。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し、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、2003（平成15）年9月から施行されている。特にこの法律では、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大綱を策定することを政府に義務付けている。

また、この法律によって、特別の機関として、内閣総理大臣と全閣僚によって構成される「少子化社会対策会議」が内閣府に設置されている。

(6) 2004(H16)年6月 「少子化社会対策大綱」策定

「少子化社会対策基本法」に基づき策定された「少子化社会対策大綱」は、少子化の流れを変えるための取り組みを強化・推進するための基本指針となっている。少子化の急速な進行を、社会・経済の持続性を揺るがす危機的な状態として真摯に受け止め、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。

少子化の流れを変えるための3つの視点と政府において重点的に取り組む課題4分野を設定し、総理のリーダーシップの下に、

内閣を挙げて取り組むこと、大綱に基づく施策の具体的な実施計画を策定すること、概ね5年後に見直すことなどを定めている。

(7) 2004(H16)年12月 「子ども・子育て応援プラン」策定

「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、政府は、「少子化社会対策大綱」に基づく重点施策の具体的な実施計画として、2004(平成16)年12月に「子ども・子育て応援プラン」を策定した。

これまでの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、本プランでは、若者の自立や働き方の見直しなど、幅広い分野で具体的な目標値を設定している。なお、2005(平成17)年から2009(平成21)年までの5年間に講ずる目標を掲げている。

このように、少子化対策については、幅広い観点から多岐にわたって総合的に推進されるようになったところである。

(8) 2005(H17)年上半期に、予想以上の少子化の進展が明確化

しかし、人口動態統計速報により少子化の状況を見ると、2005(平成17)年上半期には初めて、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てきた。

(9) 2006(H18)年5月 「これからの少子化対策について」とりまとめ

少子化対策の戦略的な推進を図るため、少子化社会対策会議の下に、閣僚と有識者の会議「少子化社会対策推進会議」が、またその下部の組織として「少子化社会対策推進専門委員会」が設置された。

この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(①地域や家族の多様な子育て

て支援、②働き方に関わる施策、③児童手当等の経済的支援)を中心
に検討し、報告書「これからの少子化対策について」をまとめた。

(10) 2006(H18)年6月 「新しい少子化対策について(新しい少子化対策)」決定

少子化対策については、政府内の検討にとどまらず、与党でも政府との連携のもと、推進の必要性の認識が高まり、「少子化対策に関する政府・与党協議会」が設置された。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、働き方の見直し等といった課題を中心に議論され、2006(平成18)年6月に「新しい少子化対策について(案)」がまとまり、政府・与党協議会での合意を得て、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」決定された。

図 少子化対策の経緯

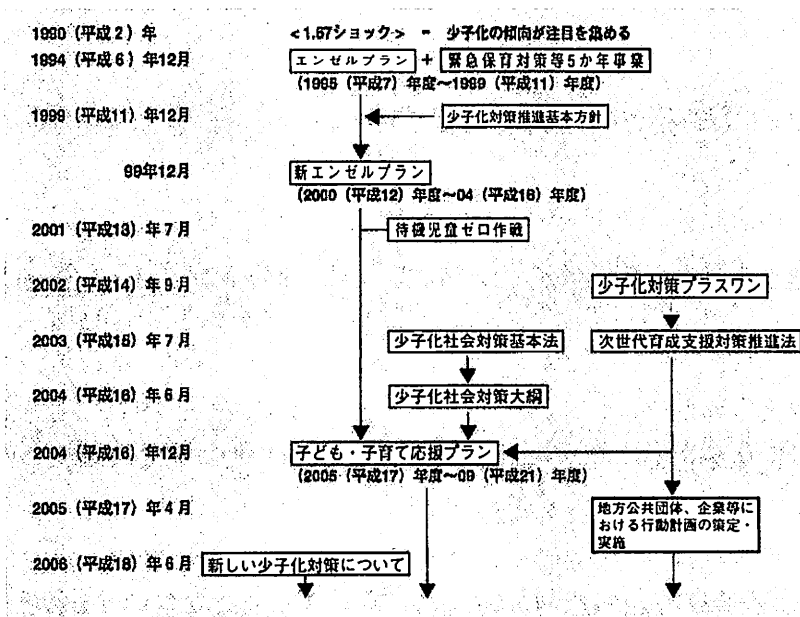
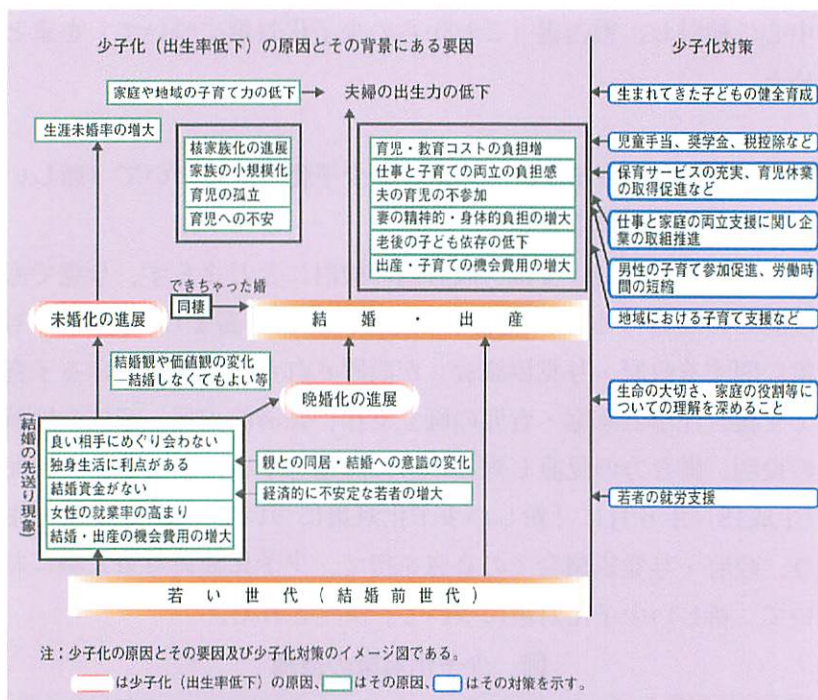


図 少子化へのフローチャート



2 「子ども・子育て応援プラン」

(1) 概要

少子化社会対策大綱の具体的実施計画として策定された「子ども・子育て応援プラン」は、大綱で掲げる「若者の自立とたくましい子どもの育ち」「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」「子育ての新たな支え合いと連帯」という4つの重点課題に沿って、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、5年間に講ずる施策内容と目標を掲げている。

また、これらの施策の実施を通じて、「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がわかるよう、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。

なお、社会全体で次世代の育成を効果的に支援していくため、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策について、総合的かつ効果的な視点に立って、そのあり方等を幅広く検討することを盛り込んだ。

(2) プランの内容

ア 若者の自立とたくましい子どもの育ち

失業率、フリーターやニートの増大といった若者の就労問題からくる経済的不安定さが「結婚できない」という未婚化現象、出生率の低下につながっていることから、職業体験を通じたキャリア教育の推進、若年者試用（トライアル）雇用の積極的活用など、若者が意欲をもって就業し、経済的にも自立できるよう、施策を盛り込んでいる。

さらに、子どもが自立した若者へと成長するよう、各種体験活動の充実と豊かな人間性などの生きる力を育むことができるよう学校教育の推進をめざしていくこととしている。

イ 仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し

結婚や出産をためらう障壁を極力取り除き、子育ての不安感や負担を軽減するため、職場優先の風土を是正する働き方を見直し、家族の時間や私的活動の時間を大切にする職場風土づくりが必要である。

そこで、企業における行動計画の策定推進、育児休業制度の定着、長時間にわたる時間外労働の是正、子育てのための年次有給休暇の取得促進など働き方の見直しや、育児等で退職し、将来就

職を希望する人に対する円滑な再就職に向けた準備支援の推進などを掲げている。

ウ 生命の大切さ、家庭の役割等についての理解

学校教育や地域社会など様々な社会とのかかわりの中で、子育ての楽しさを実感し、自らの生命を次代に伝え育んでいくことや、家族を築くことの大切さの理解を深めることが必要であることから、保育所などで中・高校生が乳幼児とふれあう機会提供を拡大することや、生命の大切さや家族の役割など子育ての理解を深めるための教育推進などを掲げている。

エ 子育ての新たな支え合いと連携

子育ては次代の担い手を育成する営みであるという観点から、安心と喜びをもって子育てすることができるよう、社会全体で子育て家庭を支援することが求められる。そこで、近隣など身近な地域社会での助け合いのネットワークの有効な機能や、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つどいの場等の整備拡大、就業形態に対応した保育サービスの充実などを掲げている。

また、医療体制の整備など周産期・乳幼児期の安全の確保、安心して外出できる配慮の行き届いた子育てバリアフリーや安心・安全の街づくりの推進を図ることとしている。

3 新しい少子化対策について

(1) 概要

これまで講じてきた従前の対策では少子化の流れを変えることができなかったことを深刻に受けとめ、出生率の低下傾向の反転

に向け、少子化の背景にある社会意識を問い直し、家族の重要性を再認識し、また若い世代の不安感の原因を総合的に対応するため、抜本的な拡充、強化、転換を図ることとした。

新しい少子化対策では、①社会全体の意識改革と、②子どもと家族を大切にすゝる観点からの施策の拡充、この2点を重視している。また、総合的、体系的、多角的に推進されるよう、①子育て家庭を社会全体で支援する、②すべての子育て家庭を支援する、③男性を含めた働き方の見直しを図る、④経済的負担の軽減を含め総合的な対策を講じる、⑤子どもの安全確保に関する抜本的な対応や特別な支援を要する子ども等への対応を図る、という5つの考え方に沿って推進することとしている。

(2) 今後の取組の方向

少子化が加速的に進めば、確実に人口減少という問題に直面する。急激な人口減少は経済産業や社会保障にとどまらず、国や社会存続基盤にも関わる問題であり、少子化対策を国における最重要課題として認識されている。

こうした人口減少の度合いを緩和し、次世代を担うために生まれてきた子どもたちが健全に成長し、子育て家庭も喜びと生きがいを感じられるよう、少子化対策を一層充実していくことが望まれる。

新しい少子化対策では、「出生率の低下傾向を反転される」という目標を掲げているが、20代、30代の層に効果的に働きかけるよう、実施に結びつく施策が極めて重要である。

そのために、社会を構成する一人ひとりが、①社会を構成する各主体が、責任と自覚を持ち、積極的に取り組むこと、②知恵と工夫を持って諸施策を強力に推進し、総力を傾注すること、こういう認識にたつて、推進していくが必要である。

(3) 新しい少子化対策の具体的内容

これらの視点や課題を踏まえ、「子ども・子育て応援プラン」を着実に推進するために、子どもの成長過程に応じた総合的な子育て支援策を講じること、働き方を改革することを主として、必要な施策を講じることとしている。

ア 子育て支援策

① 新生児・乳幼児期

妊娠中の健診費用負担軽減や不妊治療の公的助成拡大、児童手当制度における乳幼児加算の創設など、子育て中の保護者の負担軽減を図り、安心して出産できる環境整備を推進するとともに、子どもが乳幼児期にある子育て家庭を支援する。

② 未就学期

全家庭を対象とする子育て拠点施設の拡充、待機児ゼロ作戦の更なる推進、育児休業や短時間勤務の充実・普及、就学前教育における保護者負担の軽減の充実など、子育てに喜びを感じながら育児ができるように子育て家庭への支援と地域の子育てサービスの充実を図る。

③ 小学生期

全小学校区における「放課後子どもプラン」の推進や、学校・登下校時の安全対策など、放課後時間を有意義に過ごすことができるとともに、登下校時等の安全を確保する。

④ 中学生・高校生・大学生期

奨学金の充実や学生ベビーシッター等の奨励など、教育費負担の軽減を図るとともに、学生のベビーシッターを養成する。

イ 働き方の改革

若者の就労支援やパートタイム労働者の均衡処遇の推進、女性の再就職の支援等、再チャレンジが可能な仕組みの構築を推進するとともに、企業の子育て支援の推進や長時間労働の是正等、従来の働き方の改革をする。

ウ 国民運動の推進

少子化対策を講じるうえでは、生命を次代に伝え育んでいくことや家族の大切さを理解されることが重要であり、そのような社会であってこそさまざまな施策が効果を発揮する。このような社会となるよう、社会全体の意識改革に取り組むことが重要である。

- 「家族の日」や「家族の週間」の制定や家族・地域の絆に関する行事の開催など、家族・地域の絆を再生する国民運動
- マタニティマークの広報・普及、生命や家族の大切さについての理解の促進など、社会全体で子どもや生命を大切に
する運動

エ その他重要な施策

子育てを支援する税制等を検討

家族用住宅、三世代同居・近居の支援

結婚相談事業等に関する認証制度の創設 など

4 まとめ・考察

少子化社会への対応が始まってすでに10年以上の歳月が経過したが、指標のひとつである合計特殊出生率をみても、若干の上昇の兆しはみられるものの、依然として国が期待するような上昇には至っていない。

少子化対策を始めた当初は、その対策は、保育サービスを中心とした子育てと仕事の両立支援策が中心であったが、その原因が未婚化・晩婚化の進展、夫婦の出生力の低下といわれるようになってからは、生まれてきた子どもの健全育成や、男性をも含めた働き方の見直し、若者の就労支援、生命の大切さ、家族の役割等についての理解など、さまざまな角度からの支援へと転換してきた。

このように、少子化の進行に伴い、その都度要因が分析され、対策を講じてきており、その対策もさまざまな角度から総花的に展開されてきたと思うが、帝京大学池周一郎助教授によると、学術的には少子化の原因は解明していないともいわれており、この研究会で調査を進めれば進めるほど、直接的な対策が非常に難しいということを実感するようになった。

そのなかで、多くの自治体でさほど行われていない取り組みとしては、出会いの場の提供などの結婚支援策がある。結婚は極めてプライベートな問題なので、行政が関与することへの問題性を中心に慎重に議論されるべきとの指摘もあり、行政では消極的な分野であることは事実である。全国調査から、未婚者の「結婚を望んでいるのにできない理由」をみると、「適当な相手にめぐり合わない」が群を抜いている状況はあり、このことが未婚化・晩婚化の一因であることは推察できる。東京という大都市地域では住民の流動性やライフスタイルの多様化など他の地域とは異なる特徴があり、大都市の住民ニーズの把握や基礎的自治体単位での結婚支援策の問題性や効果を検証した上で、これまで取り組みの弱かった施策として検討することは、意義あることと思われる。

さまざまな角度からの施策を講じてきて、総花的に事業展開している状況にあるが、なおも合計特殊出生率に劇的な上昇がみられないのは、やはり住民の価値観の変化が大きいのではないだろうか。したがって、価値観が今後もますます多様化すれば、劇的

な出生数の増加というのも期待できないと考える。

少子化対策は、次世代を担う子どもが健やかに育つ視点での事業展開は今後も重要であるが、厳しい視点に立って将来人口推計を行うとともに、人口減少社会に見合った行政の財政基盤の確立が求められてくることは必至であり、行政にとってはその体質変革も重要であると考ええる。

参考文献・資料

- 1 「少子化社会白書平成16年度版」内閣府
- 2 「少子化社会白書平成17年度版」内閣府
- 3 「少子化社会白書平成18年度版」内閣府
- 4 「地方公共団体等における結婚支援に関する調査研究」
子ども未来財団（16.2）
- 5 「第13回出生動向基本調査」国立社会保障・人口問題研究所