

16 少子化対策

1. はじめに

日本では、1980年代まで高齢化に社会的関心が向かっており、低出生率という問題が社会的に認知され注目を集めたのは1990年代以降である。その大きなきっかけは1990年の「1.57ショック」であり、『平成4年度国民生活白書』で「少子化」という言葉が使われて以降は、出生率の低下または出生数の減少を指して「少子化」という言葉が流布・定着した。これに伴い、「産み育てやすい環境づくり」に関連する政府の政策群は「少子化対策」と称されるようになった。

「少子化対策」では、出生率が低下しているのは人々が子どもを持つことを望まなくなったのではなく、理想通りの子ども数を持たない状況が生じているためとし、この理想と現実のギャップを生み出している要因、つまり結婚・出産を妨げている要因を政策的に軽減・除去することが国民の福祉向上につながるというスタンスを取っている。よって、少子化対策の基本的目標は、「結婚・出産を希望する人が、安心して結婚・出産・子育てができる社会の構築」であり、結婚や出産を選択するかどうかは個人の自由な権利のうちにあることを前提としている。この点については、一貫して少子化対策における重要な視点とされている¹。

2. 2000年代以降の少子化対策の展開

1990年代には、1994年に最初の総合的な少子化対策となる「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、1995～99年度実施)およびその重点施策を示した「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方(緊急保育対策等5か年事業)」、1999年に「少子化対策推進基本方針」およびその具体的行動計画である「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、2000～04年度実施)が策定されたが、これらを通じて仕事と家庭の両立支援と保育サービスの拡充が少子化対策の柱として確立した。

この流れを受けて、2000年代に入ってから、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(2001年)の決定、「待機児童ゼロ作戦」の開始、「少子化対策プラスワン」(2002年)の発表など矢継ぎ早に対策を打ち出し、働き方の見直しと保育サービスの拡充を推進した。2003年には「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」(少子化対策推進関係閣僚会議決定)に基づき、少子化対策推進のバックボーンとなる「少子化社会対策基本法」と「次世代育成支援対策推進法」が成立した。

「次世代育成支援対策推進法」は2005年度から施行された10年間の時限立法で、国、

¹「少子化社会対策基本法」における附帯決議の一に「少子化に対処するための施策を推進するに当たっては、結婚又は出産に係る個人の意思及び家庭や子育てに関する国民の多様な価値観を尊重するとともに、子どもを有しない者の人格が侵害されることのないよう配慮すること。」と記されている。

地方公共団体、常用労働者 300 人以上の企業に対して「次世代育成支援行動計画」の策定と実施の義務を課した法律である。一方、「少子化社会対策基本法」は、今後の少子化対策の目的、基本的理念、施策の基本的方向、国・地方公共団体・事業主・国民の責務、全閣僚を委員とする「少子化社会対策会議」の設置、少子化に対処する施策の大綱策定を定めている。この基本法に基づき、2004 年に最初の「少子化社会対策大綱」とその具体的施策内容を示した「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン、2005～2009 年度実施）が策定された。子ども・子育て応援プランは、働き方の見直し、両立支援と保育サービス拡充に加え、若者の経済的自立支援や、家庭役割理解等に対する教育も新たに柱とした。具体的施策においても、不妊治療支援や要支援家庭対策、一時預かり事業等多様な保育サービスの推進などが加わり、結婚・妊娠・出産・子育てに関わる支援メニューが大きく広がった。

現実の出生率は、2005 年に 1.26 と過去最低を記録したが、翌年からは団塊ジュニア世代の駆け込み出産効果もあり、反転上昇を始めた。政府はさらに「新しい少子化対策」（2006 年決定、子どもの年齢別の子育て支援や働き方改革の推進等を含む内容）に続いて『子どもと家族を応援する日本 重点戦略』（2007 年）を公表し、「ワーク・ライフ・バランスの実現」と、「仕事と家庭の両立および子育てを包括的に支援する社会的基盤の構築」を車の両輪として重点的に政策展開する方向性を示した。

2007 年には仕事と生活の調和推進官民トップ会議において「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」が提示され、政労使の調印の上決定された。2005 年に施行された次世代育成支援対策推進法とも併せて、企業にも「結婚・出産・子育てしやすい環境づくり」への本格的な協力を求める体制が確立した。保育サービスについては、「新待機児童ゼロ作戦」が 2008 年に開始された。

2000 年代には、国の社会保障改革の動きが活発化する中で、少子化対策が年金・医療・介護・生活保護に加えてもう一つの柱として議論されるようになったが、これまで幾度も指摘されながら実現しなかった少子化対策の永続的な財源確保・増強という問題も本格的な議論が行われるようになった。2008 年に発表された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」では、消費増税にあたり、将来的には増税分の税収は少子化対策を含む社会保障に使うことが明記された。

2009 年には「次世代育成支援対策推進法」の改正、「育児・介護休業法」の改正も行われた。改正次世代法では、行動計画策定義務の適用範囲拡大（常用労働者 101 人以上企業へ）、行動計画の公表・周知義務化などを定めた²。改正育児・介護休業法では、男性の育児休業取得促進をねらった「パパママ育休プラス」（夫婦とも育児休業を取得すれば、通常 1

² 2017 年 3 月末までに、101 人以上の企業の 98.1%（70,373 社）が届出を行った。また、くるみんマークを取得した認定企業数は、2,695 社（うち、特例認定企業数（プラチナくるみん）は 118 社）となっている。この認定を受けるには、一般事業主行動計画の実施において一定の基準を達成し、企業からの申請を行う必要がある。

歳までのところ 1 歳 2 か月まで休業期間を延長できる制度）が導入され、さらに短時間勤務制度の措置義務化、子の看護休暇の拡充等も定められた。育児休業給付も、これに先立って改正された雇用保険法により、**2009 年度**までの時限措置だった育児休業給付の割増（休業前賃金の **50%**）が当面延長され、育児休業基本給付金・育児休業者職場復帰給付金が休業中に全額支給されることになった。

2009 年秋に自民党から民主党へ政権交代すると、政府は少子化対策として子育て家庭への現金給付も重視するようになった。この結果、所得制限なく中学生以下の子どもがいる全家庭に支給される「子ども手当」（一人当たり月 **13,000 円**）が実現した。『平成 **25 年度**社会保障費用統計』（国立社会保障・人口問題研究所）によれば、日本の社会保障における家族関係社会支出額は **2009 年**の **4 兆 5,707 億円**（対 GDP 比 **0.96%**）から **2010 年**の **6 兆 1,261 億円**（同 **1.28%**）に増加したが、この主な要因は子ども手当である。子ども手当は安定的な財源が確保できず、**2012 年**に所得制限が復活して名称も「児童手当」に戻った。しかし、これを機に日本の家族手当の額・規模は **2009 年**以前に比べ手厚くなったといえる。

2010 年には、新しい少子化社会対策大綱として「子ども・子育てビジョン」（**2010～14 年度実施**）が閣議決定され、子育ての経済的支援、若者の就労支援、保育サービスを含む地域の子育て支援、ワーク・ライフ・バランスの実現がおもな政策として掲げられた。また、新たに「子どもの貧困対策」が少子化対策に盛り込まれた。同年には、**2007 年**以降の改正育児・介護休業法、改正労基法等の法改正や経済情勢の変化を踏まえて仕事と生活の調和憲章・行動指針が改訂され、新たな合意が結ばれた。保育に関しては「待機児童解消「先取り」プロジェクト」が開始された。

また、政府は、**2000 年代**後半から懸案となっていた子育て支援制度の包括的見直しにも引き続き取り組み、最終的には **2012 年 8 月**に子ども・子育て支援法など関連 **3 法**を成立させた。「子ども・子育て支援新制度」の財源には、その完全実施に必要な **1 兆円**超は確保できなかったが、消費税率引き上げによる増収分のうち毎年約 **7,000 億円**を充てることが決まった。

「子ども・子育て支援新制度」では、保育所、幼稚園、認定こども園（学校及び児童福祉施設として新たに法的に位置づけ）に加えて、小規模保育（**0～2 歳**児対象で定員 **6～19 人**以下の保育所）、家庭的保育（保育ママ、定員 **5 人**以下の少人数保育）、居宅訪問型保育（ベビーシッター）、事業所内保育についても財政支援を行うこととした。また、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、病児保育、放課後児童クラブ等も「地域子ども・子育て支援事業」として国の財政支援を強化した。新制度の実施主体は市町村となり、住民の保育ニーズを把握したうえで事業計画を策定して、不足分が満たされるまで積極的に保育供給を増やさなくてはならないと定めた。

2012 年の民主党から自民党への再度の政権交代後も、少子化対策推進の動きは続いた。**2013 年**に少子化社会対策会議で「少子化危機突破のための緊急対策」が決定され、「子育て支援」「働き方改革」の強化とともに、これまで取組みの弱かった「結婚・妊娠・出産支援」

を充実することが大きく掲げられた。これに基づき、結婚・妊娠・出産・子育ての「切れ目ない支援」に対する地域独自の取組みを後押しする「地域少子化対策強化交付金」が創設された。2013年には、2017年度までの5年間に新たに40万人分の保育定員を確保するとした「待機児童解消加速化プラン」が開始され、2014年には産後ケアの強化を目指した「妊娠・出産包括支援モデル事業」の開始、次世代育成支援対策推進法の期限を延長する法律（2025年3月末まで）の成立も実現した。同時期、雇用保険法の一部改正により育児休業給付金の支給率が休業開始後180日間について67%に引き上げられた（それ以降は50%）。これにより、最初の半年間は、育児休業中の社会保険料免除と合わせると、休業前手取り賃金の約80%の所得保障が得られるようになった。

2014年5月には日本創成会議の『ストップ少子化・地方元気戦略』や、経済財政諮問会議の専門調査会「選択する未来」委員会中間報告において、人口減少社会のリスク（自治体の消滅、経済のマイナス成長、財政破たんリスクの高まり等）が取り上げられ、大きな社会的注目を集めた。政府はこれらを受け、地方創生と東京一極集中の是正、50年後の人口1億人程度確保をめざし、同年「まち・ひと・しごと創生法」を成立させ、「長期ビジョン」および「総合戦略」を策定した。「選択する未来」委員会の資料では、50年後に1億人程度の人口を確保するには、2030年までに合計特殊出生率が2.07（人口置き換え水準出生率）に回復する必要があるとしているため、これは事実上、政府が初めて出生率の政策目標を示したとして議論を呼んだ。このとき政府は、産み育てやすい環境づくりにより国民の結婚・出産の希望が実現した時点の出生率として「国民希望出生率1.8」を示したものの、これを政策目標として掲げたわけではないと否定した。

2015年3月には、第3次となる「少子化社会対策大綱」（2015～19年度実施）が閣議決定され、重点課題には、子育て支援（子ども・子育て支援新制度の円滑な実施、待機児童の解消と保育士の確保、放課後子ども対策）、若年層の経済的基盤の安定と結婚支援、多子世帯支援、男女の働き方改革、地域の取組みの支援と先進事例の全国展開が挙げられた。新しい点としては、結婚支援、祖父母支援の促進、結婚・妊娠・出産・子育ての情報提供、結婚・子育て支援の社会的雰囲気醸成、地域創生政策との連携が盛り込まれた。この大綱に関連し、2015年までにすでに実現したものとしては、「子ども・子育て支援新制度」の施行開始、「若者雇用促進法」（勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律）と「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」の成立、結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税非課税制度の創設、教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税制度の延長、高校の保健体育副教材における妊孕性や不妊の知識の掲載、男性の配偶者出産時の休暇取得を促進する「さんきゅうパパプロジェクト」開始等がある。

この第3次少子化社会対策大綱では、政策目標値に出生率は挙げられていないが、2015年10月に設置された一億総活躍国民会議が翌月に公表した「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」では、「希望出生率1.8」の実現を将来目標として掲げた。これに伴い、「まち・ひと・しごと総合戦略」も改訂され

た。文書において具体的な達成時期は記されていないが、総理発言等から 2020 年代半ばに出生率 1.8 を実現することが想定されているとみられる。しかし、少子化対策の評価指標として合計特殊出生率を用いることへの是非については議論が続いている。

3. 少子化対策の今後の課題

日本の少子化対策は、大きく分けて 1990 年代、2000 年代、2010 年代の 3 つの時期を経て政策内容が発展・拡充されてきた。当初は「子どもを持つ家庭、および子育て中の女性（特に働く女性）に注目した支援策」が中心の施策メニューから出発したが、少子化の要因研究が進むにつれ、徐々に日本社会全体の働き方の改革や、次世代に親となる若者への就労や結婚の支援、子どもの貧困や要支援家庭への対策など幅広い内容を持つ政策群へと発展してきた。政策展開のスタンスも、国が策定した事業を一律に進めるという形から、2000 年代後半以降は地域ごとの取組を支援する形に徐々にシフトしてきている。

今後の少子化対策の課題としては、働き方改革とワーク・ライフ・バランスの一層の重点的推進、保育・教育サービスの質量両面での一層の拡充、結婚支援や結婚・出産タイミングの若齢化支援といった新たな支援策の具体的検討、財政投入の増額、少子化対策の政策評価方法の検討などが挙げられる。また、少子化対策の展開にあたっては雇用・労働政策と男女共同参画政策との連携も重要である。これらは少子化対策となる部分を内包する幅広い一連の政策であり、少子化対策が有効に機能するための環境整備の役割を果たす側面がある。

近年は、少子高齢化・人口減少問題は最大の国難の一つとされ、少子化対策は国政における最重要課題の一つとして大きく取り上げられている。長期的にみて、人口減少は労働力不足や消費人口減少等による経済のマイナス成長と経済規模の縮小、地方自治体の消滅、社会保障制度の維持困難、財政破たんリスクの上昇など、多くの社会的損失を引き起こすと懸念されている。人口置き換え水準を下回る出生率である限り、人口は将来にわたって際限なく減少する。人口減少を食い止める根本的解決には少子化の解消が必要であり、少子化対策は今後も国の重要施策として位置づけられていくだろう。

(守泉理恵)