

「新しい少子化対策について」の新しさ

はじめに

本年 6 月 20 日、少子化対策に関する政府・与党協議会の合意を経て、全閣僚で構成される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。出生率の低下傾向の反転に向けて、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るために、新たな視点を提示するとともに、40 項目の施策を掲げている。

筆者は、少子化対策担当の初の専任大臣である猪口邦子内閣府特命担当大臣の下で、本決定の取りまとめにかかる事務局の業務を担当した。本決定は、従来の少子化対策、たとえば、エンゼルプラン等の先行する計画とははっきりと異なる特徴をもっており、わが国の少子化対策に新たな地平を開くものと確信している。しかしながら、他方で、「総花的な対策」「地域の子育て支援あるいは働き方の見直しを最優先すべき」「アナクロニズム的な内容が入り込んでいる」等の批判の声も聞こえる。

そこで、本稿では、こうした世評に答えるために、「新しい少子化対策について」（以下、「新少子化対策」という。）がもつ従来にない視点・施策を中心に説明したい。なお、この小論の意見にわたる部分は、すべて筆者の個人的な見解であることをあらかじめお断りしたい。

政府・与党の合意を得ての作成

新少子化対策の新しさの第一は、これが政府内の検討により作成されたものではなく、政府・与党の合意を得て作成されたという点である。新少子化対策は、「子ども・子育て応援プラン」（以下「応援プラン」という。）に検討課題として提示された 3 つの課題——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——の検討に端を発している。昨年（2005 年）10 月に、これらの課題を検討するために、官房長官主宰により関係閣僚と有識者からなる少子化社会対策推進会議が発足し、その下においた少子化担当大臣と有識者による少子化社会対策推進専門委員会（以下「専門委員会」という。）で細かな議論が進められることとなった。応援プランを前提にした上で新たな少子化対策の検討が始められたのであるが、応援プラン自体は、2005 年秋に厚生労働省を中心に政府部内で案を作成し、同年 12 月 24 日に少子化社会対策会議において決定されたものである。

一方、新少子化対策は、政府内の検討は、専門委員会を中心に検討が進められた。昨年 10 月から 10 回の会議を重ね、本年 5 月 15 日に報告書を取りまとめた。また、猪口邦子少子化担当大臣と県知事等地方自治体トップによる「地方自治体ブロック会合」において出された国への要望、自治体の取組等も有力な参考とされた。さらに、3 月に発足した「少子化対策に関する政府・与党協議会」及びその小委員会の存在が極めて大きかった。この政府・与党協議会は、内閣官房長官と関係閣僚、与党の 3 役

(幹事長、政調会長、総務会長) や国対委員長等を中心に構成された。

また、小委員会は、少子化担当大臣と官房副長官が中心となって、関係府省の副大臣、与党の関係部会の会長等で構成された。応援プランの作成時と異なり、少子化問題に対する世論の高まりを受けて、与党の関係部会等においても、本年4月から5月にかけていくつかの提言がまとめられ、これらの提言内容も新少子化対策の内容に反映されている。また、経済団体や地方団体から提言がまとめられたのも、今回の特徴である。

新少子化対策は、官僚が中心となって政府部内の調整によってまとめられたのではなく、こうした与党の議論や関係団体等の意見も踏まえ、政府・与党協議会における合意を得てまとめられた。その上で、新少子化対策は、全閣僚で構成される少子化社会対策会議で決定されている。いわば政府・与党が責任をもって進めていくべきものと位置づけられている。

施策の視点の新しさ

第二は、施策を立案する上での視点が新しいことである。新少子化対策では、新たな少子化対策の視点として、①社会全体の意識改革と②子どもと家族を大切にするという視点に立った施策の拡充、の2点をあげている。①の視点から、政策としては、家族や地域の絆を再生する国民運動の推進等が提案されている。具体的には「家族の日」や「家族の週間」の制定、家族・地域の絆に関する国・地方公共団体による行事の開催等である。この「家族の絆の再生」という考え方に対して「アナクロニズム的」と感じる人がいるかもしれない。

しかし、ここでいう「家族」とは戦前の家父長的な家族でないことは言うまでもない。現代社会での多様な姿の家族のあり方を前提にしている。夫婦と子どもで構成される核家族から、親と子どもが別々に住む家族、親が単身赴任の家族、一人親の家族、三世代同居家族等、家族の姿はさまざまである。児童虐待事件や親子間の殺人事件等、家庭・家族内で毎日のように不幸な事件が発生しているのを耳にすると、現代社会はかつての社会と異なり、家族の絆を強めていくことを社会で後押しする必要性が大きくなっているのではないか。家族関係が揺らいでいる中では、子育て支援策の効果は乏しく、子どもを家族が育み、家族を地域社会が支えるという社会であってこそ、子育て支援策が効果を生じるという視点が新しい。

また、家族の絆を強調することは、一方で社会的な子育て支援策を後回しにするのではないかという疑問に対しては、新少子化対策では「子育て支援は、単に親の負担を軽減することのみが目的ではなく、親子の関係を良好にし、子育ての喜びを実感できることを通じて、家族機能や家族の絆を強めることにつながる」と記述している。つまり、「家族の絆の再生」を図るためには、「家族の日」の制定等の活動はもちろんのこと、社会的な子育て支援策を充実することも必要なのである。このような視点は「アナクロニズム的」どころか、従来にない新たな考え方である。

後者の②からは、新少子化対策では、子育て家庭を社会全体で支援すること、親が働いているかいないにかかわらず、すべての子育て家庭を支援すること、特に子どもが乳幼児期にある子育て家庭を重点的に支援すること、就学期における子どもの安全確保に抜本的に取り組むことという、従来のプランでは見られなかったポイントをしばった考え方を示している。

また、施策の提示の仕方が、妊娠・出産から高校・大学生になるまで、子どもの年

齢進行別に整理している。施策の提示の仕方まで、子どもとその家族を大切にすると
いう視点に立っている。

施策そのものの新しさ

新少子化対策では、40項目の施策を提示している。「出産育児一時金の支払い手
続きの改善」は、新たな財源を要するものではなく、従来、償還払いであった一時金
の支払いを出産時に変更することで、妊産婦とその家族の負担の軽減を図ろうとする
という着想がユニークである。このほか、妊娠中の健診費用の負担軽減や子育て世帯
への家庭訪問、放課後子どもプランの推進等、新たな施策が盛り込まれている。これ
ら施策そのものの新しさの中で、最も重大なものが「児童手当制度における乳幼児加
算の創設」である。紙数の関係で本格的に論ずることは別の機会にゆずるとして、今
回の施策の中で、乳幼児加算創設が含まれたことの主な意義は、次のとおりである。

第一に、子育て家庭の育児費用負担の軽減を図るといふ、児童手当本来の目的に即
した施策となっていることである。近年、少子化対策の必要性が強調されるように
なってから、児童手当も少子化対策の中で論じられている。そのため、児童手当が出生
率向上に効果があるのかという疑問がよく聞かれる。相関関係は乏しいという研究結
果があるが、児童手当の水準にもよるだろう。しかし、そもそも児童手当と出生率と
の関係を結びつける議論はやや偏った見方であるといわざるを得ない。

わが国の児童手当制度が創設されたのは、1972（昭和47）年。合計特殊出生率は2
を超える水準にあった。「先進国に追いつけ、追い越せ」の時代にふさわしく、西欧
諸国の児童手当制度を参考に創設され、児童手当の創設をもって制度的にはヨーロッ
パ並みの社会保障制度になったと評された。児童手当の目的は、子育て家庭の生活の
安定と児童福祉の向上である。西欧的にいえば「家族政策」としての現金給付制度で
ある。今回の乳幼児加算は、乳幼児を抱える家庭では親の年齢も若く、相対的に所
得も低いという点に着目して考案されたもので、子育て家庭の経済的負担の軽減を図
るといふ児童手当本来の目的にふさわしい。第二に、児童手当の水準を引き上げる
施策となっていることである。児童手当制度は1972年の発足当時、「小さく生んで、
大きく育てる」といわれながら、財政的制約や制度本来の趣旨が理解されず、はかば
かしく発展してこなかった。2000年以降、政治的なリーダーシップにより支給対象年齢
が拡大してきているが、児童一人当たりの支給額は1992年の改定以来変動がなかつ
た。今回、16年ぶりに支給額が引き上げられれば、その意義は大きい。

「総花的」というより「重点的」

「総花的」という言葉は、一般的には批判的言辭であろう。「いろいろな施策を
掲げているけれども、大事なポイントに欠ける」といった意味合いであろうか。しか
し、そのような視点からの批判には首を傾げざるを得ない。新少子化対策は、応援プ
ランで足らざるところの検討が基本であり、より重点的な構成・施策の列挙となつて
いる。また、前述したとおり、社会全体の意識改革と国民運動という手法は、一見古
いようであるが、現代的な問題認識を踏まえてのものであり、子育て支援策の分野で
は、児童手当の乳幼児加算や放課後子どもプランなど、ターゲットを絞った新たな施
策が列挙されている。「重点的な少子化対策」と言うべき決定である。もともと、
「総花」という言葉は、広辞苑によれば「すべての関係者に利益・恩恵を与えるこ

と」とあるので、すべての子育て家庭にメリットがある対策と評して「総花的」という言葉を使うのであれば、新少子化対策のねらいと一致する。 きい。

何が優先される政策か

新少子化対策について、「総花的」と評する論者には、地域の子育て支援サービスの充実、仕事と育児の両立支援、そして経済的支援という 少子化対策の3本柱について優先づけがなされていない、経済的支援よりも前2者の分野の方が優先度が高いと考えている向きがあるかもしれない。政策手段がたくさんあるときに、政策効果や財政上の効率化という観点から、政策の優先順位付けをするという発想は一般的には正しいであろう。しかし、少子化対策の分野では、どれかひとつの政策を行えば効果が出るという性質のものではない。わが国では前述の3つの分野のすべてで政策の充実が必要である。西欧諸国の例をみても、手厚い経済的支援と保育サービスの充実、育児休業等の働き方改革の組み合わせである。団塊ジュニア世代も30代半ばに達しており、ここ5年くらいの間集中的に対策を講じていく必要があることを考えれば、3つの分野をすべて同時に充実させていくというスタンスの方が適当であろう。

政策と財源確保の関係

新少子化対策、特に児童手当の乳幼児加算について、財源が不明確であるため先行き不透明という批判もよく聞かれる。確かに、児童手当の取扱いについては「平成19年度予算編成過程で検討」ということで、現段階では財源、内容とも明確ではない。しかし、政府・与党の合意を経て、全閣僚で構成する少子化社会対策会議で決定した事項である、「財源がなければ新規施策の検討ができない」という声は政府内部でよく聞かれるが、今回は、まず政策が決まり、次いで財源の検討がなされることとなった。確かに厳しい財政事情の中では財源の問題は難しい課題であるが、政府にとって国民が必要とし、重要と判断する政策については、実現に向けて、最大限の財源確保の努力をする必要があるだろう。

出生数の回復基調を確実なものに

9月下旬に本年7月までの出生数が公表された。昨年よりも1万4600人の増加である。このまま推移すれば、合計特殊出生率も前年の1.25から上昇するであろう。こうした明るいきざしを確実なものとするためにも、新少子化対策について必要な予算を確保し、来年度からしっかりと実施に移していくことが重要である。最後に引用する新聞の投書のように、初めての専任の少子化担当大臣となった猪口大臣を中心に、全国各ブロックの大臣行脚や新少子化対策のとりまとめなど、政府の積極的な取組が評価されている。今後とも少子化対策を最重要課題として政府をあげて取り組むことが出生率の低下傾向の反転につながるであろう。

- * 本年上半期の出生数が6年ぶりに増加に転じていることについて、
 - ・ 政府の少子化対策の直接的効果というより、政府が対策に本気で取り組んだという姿勢が浸透し、子どもを産んで育てることへの希望が高まっているように感じる。
(会社員、39歳、女性)
 - ・ 結果を楽観視して少子化対策が後退するのはもってのほか。不妊治療、妊娠時の費用負担軽減などは対策が緒に就いたばかりなので、しっかりした施策をお願いしたい。小学校入学語の子育て対応も問題だ。都会でも地方でも学童保育の定員が少ないのが実情。学童保育からあぶれたため、習い事にお金をかけている親が多いことも認識してほしい。(会社員、42歳、女性)

(参考資料)

(1) 「新しい少子化対策について」の検討経緯

2005 (平成 17) 年

6月21日 「骨太方針 2005」閣議決定
(閣僚・有識者等が連携して取り組む体制を整備し、子ども・子育て応援プランに掲げられた課題の検討を進める)

- 10月28日 第1回少子化社会対策推進会議 (以下「推進会議」という。) 開催
- 10月31日 小泉内閣改造。初の専任の少子化担当大臣として猪口邦子内閣府特命担当大臣が就任
- 11月25日 第1回少子化社会対策推進専門委員会 (以下「専門委員会」という。) 開催
- 12月15日 第2回専門委員会を開催 12月18日 猪口少子化担当大臣と地方自治体トップによる第1回地方ブロック会合 (以下「地方ブロック会合」という。) を九州・熊本県で開催 (以後、2006年4月まで全国10か所で開催)

2006 (平成 18) 年

- 1月13日 第2回推進会議開催、第3回専門委員会開催
- 2月14日 第4回専門委員会開催 3月7日 第5回専門委員会開催
- 3月23日 第1回少子化対策に関する政府・与党協議会 (以下「政府・与党協議会」という。) 及び政府・与党協議会小委員会 (以下「政府・与党協小委員会」という。) を開催
- 3月29日 第6回専門委員会開催
- 4月11日 第7回専門委員会開催
- 4月22日 第10回地方ブロック会合を東京都で開催
- 4月29日 第8回専門委員会開催
自民党厚生労働部会子育て小委員会中間まとめ
公明党少子化対策検討会報告
- 5月12日 第9回専門委員会報告
- 5月15日 第10回専門委員会報告 (報告書をまとめる)
第3回推進会議開催 (専門委員会報告書を報告)
- 5月17日 第2回政府・与党協小委員会開催
- 5月18日 経済財政諮問会議において少子化対策について議論
- 6月14日 第3回政府・与党協小委員会を開催、「新しい少子化対策について (案)」がまとまる。
- 6月20日 第2回政府・与党協議会を開催、「新しい少子化対策について」合意

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」を決定
7月 7日 「基本方針 2006」閣議決定 「新しい少子化対策について」における主な少子化対策

(2) 「新しい少子化対策について」の概要

I 新たな少子化対策の推進

(1) 子育て支援策

○新生児・乳幼児期（妊娠・出産から乳幼児期まで）

①出産費用の負担軽減（出産育児一時金の支払手続きの改善や妊娠中の健診費用の軽減、不妊治療の公的助成の拡大）

②産科医療システムの充実

③児童手当制度における乳幼児加算の創設

④子育て初期家庭に対する家庭訪問

○未就学期（小学校入学前まで）

①全家庭を対象とする地域子育て支援拠点の拡充

②待機児童ゼロ作戦の更なる展開

③小児医療システムの充実

④育児休業や短時間勤務の充実・普及

○小学生期

①全小学校区における「放課後子どもプラン」の推進

②スクールバスの導入等、学校や登下校時の安全対策

○中学生・高校生・大学生期

①奨学金の充実等

(2) 働き方の改革

①パートタイム労働者の均衡処遇の推進

②企業の子育て支援の取組の推進

③長時間労働の是正等の働き方の見直し

④働き方の見直しを含む官民一体子育て支援推進運動

(3) その他の重要な施策

①子育て支援税制の検討

②地域の退職者、高齢者等の人材活用

II 国民運動の推進

(1) 家族・地域の絆を再生する国民運動

①「家族の日」や「家族の週間」の制定

②国や地方公共団体による行事の開催

(2) 社会全体で子どもや生命を大切にする運動

①マタニティマークの広報。普及

②生命や家族の大切さについての理解の促進