

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議  
各分科会における「議論の整理」及びこれを踏まえた  
「重点戦略策定に向けての基本的考え方」について  
(中間報告)

本会議は、本年2月の発足以来、「基本戦略」「働き方の改革」「地域・家族の再生」「点検・評価」の4つの分科会を設置して、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略の策定に向けた議論を進めてきた。

以下は、この重点戦略の策定に向けての基本的な考え方を中間的に整理したものである。今後、この考え方に基づいて、具体的施策についての検討を進め、税制改正等の議論も見極めつつ、平成19年末を目途に、重点戦略の全体像のとりまとめを行う予定である。

重点戦略策定に向けての基本的考え方

1 基本認識

(1) 更なる少子化の進行とその原因・背景

(人口構造の変化の動向とその影響)

「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(以下「新人口推計」という。)では、近年の少子化傾向や寿命の伸びを反映して、今後、我が国は一層少子化・高齢化が進み、2055年には、合計特殊出生率は1.26、人口は9000万人を下回り、その4割が65歳以上の高齢者、一年間に生まれる子供の数は50万人を下回る、といった姿が示されている。

このように、我が国においては、急速な少子化の進行に歯止めがかからない状況が続いており、本年1月の社会保障審議会人口構造の変化に関する特別部会の議論の整理(以下「特別部会の議論の整理」という。)では、こうした人口構造の変化が、単なる人口減少に留まらず、社会経済の状況や世帯の状況、地域社会の姿などにも大きな影響を与えることを指摘している。

※ 2055年には、50歳代以上の者の属する世帯のうち4割以上が「単身かつ無子世帯」。単身世帯は、世帯員相互のインフォーマルな支援が期待できないことから相対的に失業や疾病・災害といった社会的リスクに弱く、社会システムによる支援がより必要。経済的にも可処分所得減少の影響を受けやすい。こうした単身世帯の増大は、介護問題を始めとした支援を要する世帯の増大や負担能力の減少など、社会全体に大きな影響を及ぼす。

同様に、毎年の出生数は、2055年には50万人弱。通常地域社会において平日昼間に目にする子どもの数は少なくなり、地域社会の支え手も相当部分が高齢者になる。

### (少子化進行の原因)

このような少子化の進行について、「特別部会の議論の整理」は、

- ① 現在の急速な少子化の進行は決して国民が望んだものではなく、国民の結婚や出産・子育てに対する希望と実態との乖離が拡大していることを明らかにし、

※ 新人口推計では、1990年生まれの女性では、生涯未婚率は23.5%、夫婦完結出生児数は1.70人と仮定。一方、出生動向基本調査等によれば、未婚者の9割はいずれ結婚したいと考えており、既婚者及び結婚希望のある未婚者の希望子ども数は、男性女性とも2人以上。

また、子どもを持ちたいという国民の希望はこの30年間大きな変化はないが、出生率は今日まで低下の一途をたどっており、希望と実態の乖離が継続して拡大。

- ② さらに、既存の調査研究結果を基に、結婚・第一子出産・第二子以降出産といったライフステージごとに、「国民の結婚や出生行動に影響を及ぼしていると考えられる要素」を整理して、
  - i) 結婚には、家庭生活を送っていく上で必要な経済的基盤や雇用・キャリアの将来の見通し・安定性の影響が、
  - ii) 出産には、子育てしながら就業継続できる見通しや仕事と家庭生活の調和の確保の度合いの影響が、
  - iii) 特に第二子以降の出産には、夫婦間の家事・育児の分担度合いや育児不安の度合いの影響が、それぞれ示唆されることを明らかにした。

### (少子化進行の背景)

我が国では、子どもが欲しいと考えている女性の約6割が出産後の継続就業を希望しているにもかかわらず、現実には第1子出産の半年後に就業している女性は約3割（育児休業中の者を含む。）であるなど、就業継続と子育てとが

二者択一的となっている。

このような現在の急速な少子化の進行の背景には、

- ① 仕事と子育てとの両立が困難な「就業継続希望と結婚・出産・育児の希望との二者択一を迫られる構造」
- ② 多様な働き方の選択ができないことや非正規労働者の増大、長時間労働など、国民一人ひとりにとって自身の望む生き方の実現を困難にし、二者択一構造の原因となっている「働き方をめぐる様々な課題」が存在している。

## (2) 今後の人口構造の変化を展望した戦略的対応の必要性

急速な少子化進行の背景にある「就業継続希望と結婚・出産・子育ての希望との二者択一を迫られる構造」及び「働き方をめぐる様々な課題」については、今後の人口構造の変化と社会の持続的・安定的な発展という観点に照らして考えても重要である。

既に我が国は人口減少社会を迎えており、今後の人口減少、特に労働力人口の減少は、今後の社会経済の各面に大きな影響を及ぼすことが予想されている。新人口推計で生産年齢人口の減少率をみると、2030年以降の減少度合いが大きくなっているが、一方で、2030年頃に新たに労働力化する若者はこれから生まれる子どもたちにほかならない。2030年以降の急速な生産年齢人口の減少は、国民の結婚や出産に対する希望と現実の乖離を解消する政策努力で変えられる余地のある問題である。

その一方で、1980年代以降今日までの継続的な少子化の進行の結果、2030年までに労働力化する世代の人口は現時点でほぼ確定している。その間、我が国社会の持続的・安定的な発展を図るためには、すべての人が意欲と能力が最大限発揮できるような環境整備に直ちに着手し、若者、女性、高齢者などの労働市場への参加を促進し、労働力人口の減少の緩和を図ることも同時に必要である。

このように、今後の人口構造の変化を展望すると、我が国はこれから、

- ① 国民の希望する結婚や出産・子育ての実現により少子化の流れを変える
- ② 若者、女性、高齢者の就業参加促進を図る

という2つの要請に対して、これまでの制度・施策の効果を検証し、実効性のある制度・施策へと再構築し、戦略的に、しかも同時に応えていくことが必要となる。

### (3) ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）の実現の重要性

上記二つの戦略的な対応を並行して直ちに実施するためには、「女性の未婚者と有配偶者の労働力率の大きな差をもたらしている仕事と子育ての両立が困難な現在の構造」を、「女性が安心して結婚、出産し、男女ともに仕事も家庭も大事にしながら働き続けることができるシステム」へと変革していくこと、すなわち、「ワーク・ライフ・バランスの実現を目指した働き方の改革」が最優先の課題である。

#### (ワーク・ライフ・バランスの実現)

「ワーク・ライフ・バランスの実現」とは、個人が仕事上の責任を果たしつつ、結婚や育児をはじめとする家族形成のほか、介護やキャリア形成、地域活動への参加等、個人や多様なライフスタイルの家族がライフステージに応じた希望を実現できるようにすることであり、

- ① 国民一人一人が自らの望む生き方を手にすることができる社会の実現
- ② 労働力確保等を通じた我が国社会経済の長期的安定・持続可能性の確保の達成を同時に目指すならば、我が国社会にとって必要不可欠の改革である。

#### (ワーク・ライフ・バランスの意義)

ワーク・ライフ・バランスを実現できる環境整備のためには、企業は、労働者が仕事に投入できる時間に制約があることを前提とした業務管理や人材活用に切り替えていく必要がある。そして、その取組は、企業の生産性向上への貢献、労働者の仕事の意欲の向上や人材確保にもつながる。

労働者にとっても、仕事と生活の調和の実現により、子どもや家族と過ごす時間が増え、親が子育ての喜びを実感できるとともに、子どもの健全な育ちにつながる。

また、男女がともに子育てを行うことが可能となれば、長時間保育の減少などこれまでの保育ニーズに変化が生じるだけでなく、女性の継続就業希望も実現しやすくなる。

さらに、仕事以外の生活に活用できる時間が増えることによって、地域活動への参加の機会なども増加する。

少子化の原因となっている未婚化や晩婚化の進行の背景には様々な要因があるが、未婚の男女にとっては、様々な社会活動への参加が可能となり、様々な出会いの機会の増大にも資する。

ワーク・ライフ・コンフリクト（労働者が仕事と生活の調和を図るに当たり、希望を満たすことが出来ない葛藤）は、企業内の雇用環境や職場風土だけでなく、

家庭内の事情や取引先等企業間の関係、地域や社会サービスとの関係からも生ずる。その解消を図り、個人にとっても社会にとっても企業にとっても望ましい豊かな社会の実現の基盤となるワーク・ライフ・バランスを実現することは、個別の労使のみならず、社会全体で取り組むことが必要な課題である。

## 2 諸外国の家族政策の教訓・これまでの我が国の少子化対策の評価と課題

### (1) 近年の諸外国の家族政策の基本方向の分析・評価

(経済支援中心から「両立支援」を目指したサービス支援への転換)

1990年代以降の諸外国（特にフランス、スウェーデン、ドイツ）の家族政策は、仕事と家庭との両立支援を軸に展開している。

- ：フランスやスウェーデンでは、子育てに対する現金給付として国際的に比較しても手厚い児童（家族）手当が支給されているが、それよりもさらに大きい公的支出が保育や就学前教育に対してなされている。
- ：フランスでは近年出生率の上昇が著しいが、その家族政策は、かつては経済的支援中心だったものが、1990年代以降、保育サービスの充実を図る政策へとシフトし、その後さらに出産・子育てと就労に関して幅広い選択が出来るような環境整備、すなわち両立支援を強める方向で政策を進めてきている。
- ：ドイツでは我が国同様出生率が低位で推移しているが、その家族政策は伝統的に経済的支援を中心にしたものであった。しかしながら、近年、両立支援へと政策転換を図り、保育サービスの確保、育児休業制度の充実等を相次いで実行している。
- ：アメリカでは近年においても2.0前後の出生率が維持されているが、公的施策の範囲は低所得者など極めて限定的であり、公的支出は小さい(対GDP比0.7%程度)。背景としては、低賃金労働者が多いこと等により、市場から比較的安価で保育サービスを調達できることなどが指摘されている。

(多様な働き方の選択を可能にする社会・制度の存在)

少子化対策の成功例とされるフランスやスウェーデンでは、我が国に比べ、長時間労働は少なく、多様な働き方が可能となっていること、また、税・社会保障制度も多様な働き方に対応したものとなっていることなどが、仕事と子育ての両立をより容易なものにしていると考えられる。

(多様な働き方に対応できる柔軟なサービス提供)

フランスやスウェーデンでは、施設における保育サービスと家庭的保育の組み

合わせ等、多様な働き方や生き方に対応した柔軟なサービス提供がなされており、既婚女性の労働力率は8割程度、3歳未満児の4~5割が家庭的保育等も含めた認可保育サービスを利用している（我が国では3歳未満児の2割程度が利用。）。

#### （一定規模の家族政策関連支出の存在）

家族政策関連支出の規模は、我が国がGDP比0.75%であるのに対し、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン等では、概ねGDPの2~3%を投入している。一方で、こうした給付が可能となっている背景には、高い国民負担があることにも留意が必要である。

：近年出生率が回復しているフランスを例に、給付の規模を我が国の人口構造に機械的に当てはめると約10.6兆円（GDP比では約2%）に、我が国のGDPに機械的に当てはめると約14.9兆円に相当する。

## （2）我が国の少子化対策の課題

上記のような諸外国の家族政策の変遷やその結果に照らせば、我が国の少子化対策については以下のような課題が見えてくる。

#### （質・量両面でのサービス基盤整備の不足（特に3歳未満））

我が国では、保育サービスが得られないことにより、就業継続を希望しつつも断念している状況が見られる。これを克服する保育環境の整備が課題である。特に3歳未満児については、育児休業明けでの年度途中入所が必要な場合が多く、また、短時間勤務などの働き方の多様化に対応するためにも、多様で弾力的なサービスの仕組みの検討が必要である。

また、短時間や隔日、夜間帯や休日など、多様な就労時間・就労形態に対応した保育時間の設定や、病児・病後児の対応など、多様なニーズに合った保育サービスの提供も課題である。

なお、保育所待機児童の問題は大都市圏に顕著に見られる課題であること等、地域ごとに特有の課題があり、それに応じた対応が求められることにも留意が必要である。

#### （働き方の改革に向けた取組の弱さ）

労働者をとりまく環境変化の中で、いわゆるワーク・ライフ・コンフリクトが生じ、高まっている。

若年非正規労働者は、バブル景気崩壊後、大幅な増加が見られたが、仕事により経済的基盤を確保することが難しく、雇用やキャリアの将来を描きにくい。

正規労働者も、過密な労働が求められる中で、仕事以外でやりたいことややらなくてはならないことに十分に取り組めない状況にある。

この中で、労働者が、仕事と同じように育児を重視することを希望しても仕事を優先せざるをえない、子育てと仕事のどちらかをあきらめざるをえない、といった状況が生じている。

このように、わが国の企業における働き方は、やや図式的に言えば、「過密な労働が求められる正規労働者の働き方」か「経済的基盤の確保が難しい非正規労働者の働き方」かに二極分化し、相互の行き来が難しい構図となっている。

仕事と生活に関わるニーズが、人によっても、また個人のライフステージによっても多様化する中、こうした二極分化により、労働者にとっての希望と現実の乖離が大きくなり、若年層の結婚・出生行動に影響を及ぼしていると考えられる。

#### (施策間の整合性・連携の欠如・政策の一元性・サービスの一貫性の欠如)

少子化社会対策が一定の効果を持つためには、経済的支援だけでは限界がある。また、育児休業制度の利用は増加しているが、出産に伴い離職する割合は約7割と依然高く、両立支援策が出産前後の就業継続の増加に必ずしもつながっていない。経済的支援と、保育サービス等の地域の子育て支援サービスの充実、育児休業や短時間勤務制度など育児期の多様な働き方の選択肢の拡大といった仕事と家庭との両立支援策の双方をバランス良く組み合わせて取り組んでいくことが必要である。

同時に、この両方の施策が切れ目なく利用できる仕組みも必要である。産休・育休から保育サービスへの切れ目のない移行や、両者の整合性の確保など、経済的支援や各種サービスが一体的に提供される利用者本位の仕組みとなるよう、制度的枠組みの在り方についても検討すべきである。

これらの施策は、画一的な推進ではなく、多様で柔軟な展開が必要である。個々人の選択に対応し得る多様で柔軟な施策の在り方について、早急に結論を得るべきである。

#### (税制や年金・医療等の他の社会保障制度をも視野に入れた対策の弱さ)

一例を挙げれば、産前産後の休業期間中には労働が提供されず、多くの場合賃金が支払われていないが、事業主と労働者に社会保険料が賦課されている。これは、育児休業中の取扱いと比較しても、継続就業の環境整備の観点から問題があるとの指摘がある。

多様な働き方の選択が可能で、国民が希望する結婚や出産が可能な社会の構築

に向け、他の社会保障や税制をはじめとする幅広い分野において、総合的視野に立って、必要となる財源にも留意しつつ、制度の在り方について引き続き検討すべきである。

#### (手厚い家族政策を支える国民負担についての国民合意の不形成)

近年特に出生率が回復しているフランスやスウェーデンでは、税や社会保障負担などの国民負担率は6割以上となっており、家族政策に要する費用も、公費負担とともに、高水準の企業拠出によって賄われている。特にフランスでは、企業におけるワーク・ライフ・バランスの取組とともに、事業主が給与総額の5.4%（給付総額の約50%に相当）を家族政策の財源として拠出するなど、企業が大きな役割を果たしている。

一方、我が国の国民負担率は36%程度であり、我が国の場合、家族政策を支える負担についての明確な国民的合意が現段階で形成されているとは言いがたい状況にある。

### 3 重点戦略策定の方向性

#### (働き方の改革によるワーク・ライフ・バランスの実現)

冒頭の基本認識で述べたように、今後の人口減少社会における労働力確保の要請と、国民の希望する結婚や出産の実現による出生率回復の要請とを同時に満たす鍵は、個人が、仕事の責任を果たしつつ、家族形成やキャリア形成、地域活動への参加など個人や家族のライフステージに応じた多様な希望の実現を可能にするワーク・ライフ・バランスの実現及びそのための働き方の改革にある。

働き方の改革については、労使の自主的な取組を基本に置きつつ、政府において、制度的な枠組みの構築や基盤整備等を通じて、社会全体の取組となるような促進・支援策の実施が必要である。

また、地域によっては労働時間の短縮とともに、安定した雇用機会の創出を進めていくなど、地域によってニーズが異なることから、地域の労使団体を中心とし、それに国、地方公共団体を加えた地域において「働き方の改革」を具体的に推進する体制の構築を図り、地域の実情に応じた展開を図ることも重要である。

国民が働き方についての意識を変え、企業も行動を変えていくためには、社会全体でワーク・ライフ・バランスを達成する国民運動のみならず、関係府省や地方公共団体が一体となって、総合的かつ体系的な施策の展開を図っていく必要がある。このため、「ワーク・ライフ・バランス憲章」及び政府において「働き方の改革を推進する行動指針」を政策のパッケージとして策定することが必要であ



る。

#### (包括的な次世代育成支援の制度的枠組みの構築)

ワーク・ライフ・バランスの実現を支える子育て支援サービスの基盤整備については、すべての子どもの育ちを支え、子どもの成長を育むすべての家族を、地域全体で支え、当事者でもある親も責任を持ってそれに主体的に参画していくという基本的な理念に立って進められなければならない。

このため、様々な働き方、ライフスタイルの選択に対応した子育て支援サービスの実現を目指し、3歳未満児に対する家庭的保育（保育ママ）の充実を含めた多様で弾力的な保育の拡充、子育て家庭がその生活圏内で利用できる地域子育て支援拠点等の子育て支援サービスの面的な整備を進めるとともに、産休・育休から保育サービスへの移行等利用者本位の切れ目のない支援を提供できるよう、子育て中の利用者の適正・確実な負担を含めて国民全体で支え合う包括的な次世代育成支援の制度的な枠組みの構築を図る。

・さらに、すべての子ども、すべての家族を応援する観点に立って、児童虐待や障害、母子家庭など困難な状況にある子どもや家族に対する支援の強化を図る。

#### (税制・他の社会保障制度での対応を含めた総合的対応)

今後の人口減少社会における労働力確保の要請と、国民の希望する結婚や出産の実現による出生率回復の要請とを同時に満たす鍵となる就業継続と出産・子育てが二者択一的になっている構造の改革のためには、子育てしながら就業継続する受け皿となる社会サービス基盤の整備と、長時間労働の改善や多様な働き方が可能となる働き方の改革の双方を総合的に進めることが必要である。

・さらに、「働き方の改革」を可能にする社会的条件の整備として、税や社会保障制度をはじめ幅広い分野においても、ワーク・ライフ・コンフリクトの解消に資する働き方がより自由に選択できるような制度や運用の在り方について総合的に検討していく必要がある。

また、後述するように、実効ある対策を進めていくためには一定規模の財政投入が必要になると考えられるが、必要な財源については、税制改革や社会保障制度改革の中で総合的に検討を進め、賄っていく必要がある。

#### (地域の実情に応じた施策展開)

ワーク・ライフ・バランスを支える子育て支援サービス基盤の整備については、地方公共団体、とりわけ住民にもっとも身近な基礎自治体が、個々人の生活圏域において、子育ての当事者や地域住民の参画のもとで、それぞれの地域の実情を踏まえて施策展開していくことが求められている。

このため、基礎自治体において、このような施策展開が着実かつ持続的に進められるよう、財源の確保を含めた制度的な枠組みについて検討していくことが必要である。

#### (少子化対策への効果的な財政投入)

諸外国の家族政策関連支出の規模とわが国の状況を比較したとき、働き方・男性の育児参加などの社会状況や負担に対する国民意識が異なることに留意が必要である一方、有効な少子化対策の実施のためには、一定規模の効果的な財政投入の検討を行うことも必要ではないかと考えられる。

この場合、次世代育成支援の費用は、これを次世代の負担によって賄うことのないよう、必要な財源は現時点で手当てしなければならないものである。

個別施策の実効性の検証、現物給付と現金給付のバランスなどにも配慮した上で、わが国において実効ある家族政策を持続的に展開するための財源規模やその負担のあり方について、税制の抜本的見直しの議論と並行して国民的議論を行うべきである。

#### (施策の実効性の担保—効果的かつ計画的な施策の遂行)

今後、本年中を目途に策定される重点戦略に沿った具体的な施策の見直しを進めるとともに、その実効性を担保するため、利用者の視点に立って施策の有効性を点検・評価するための手法の開発を進めるとともに、それに基づく点検・評価結果をふまえて、数値目標の見直しや新たな数値目標の設定を含めた「子ども・子育て応援プラン」の改定や次世代育成支援対策に関する地域行動計画の見直しを進め、計画(Plan)—実施(Do)—点検・評価(Check)—施策の改善(Action)といったPDCAサイクルを定着させ、効果的かつ計画的な施策の遂行を図っていく。

## 各分科会の議論の整理

### I 基本戦略分科会の議論の整理

平成 19 年 5 月

#### 1 はじめに

昨年末に公表された「日本の将来推計人口」では、今後、我が国は一層少子化・高齢化が進行し、本格的な人口減少社会になるとの見通しが示された。こうした動向を踏まえた人口構造の変化に関する特別部会「議論の整理」においては、

- 2030 年までは、生産年齢人口は既にほぼ確定していることから、若者、女性、高齢者の就労促進により、労働力人口減少の緩和を図ることが必要
- 2030 年以降は、生産年齢人口はこれから生まれる世代であることから、効果的な少子化対策を強力かつ速やかに講じることが不可欠

であるとの指摘がなされた。さらに、2030 年までの「少子化適応戦略」と 2030 年以降を視野に入れた「少子化対抗戦略」とを同時に進めていくためには、有配偶の女性の継続就労の希望と、子どもを産み育てたいという国民の希望とがともに実現できる環境の整備（＝ワーク・ライフ・バランスの実現）が必要である旨も指摘されている。

これらを踏まえ、当基本戦略分科会では、諸外国の例等も参考に、

- ① 現在の急激な少子化の流れを変える効果的な施策は何か
- ② そうした効果的な施策について、その財政規模はどの程度か
- ③ 財政上の必要額が示された場合に、その財源の手当てはどのようにすべきかの検討を行うことをミッションとして、本年 2 月に検討を開始した。

以下は、現段階における当分科会の議論の中間的な整理である。これらについては、今後、他の分科会の検討結果も踏まえ、年末の取りまとめに向けて引き続き議論を行い、国民の合意を得ていくことが必要である。

## 2 諸外国の家族政策（少子化社会対策）の動向から見た今後の対策の方向性

### ○ 諸外国の家族政策の動向

1990年代以降の諸外国（特にフランス、スウェーデン、ドイツ）の家族政策は、仕事と家庭との両立支援を軸に展開している。

- ・ フランスやスウェーデンでは、子育てに対する現金給付として国際的に比較しても手厚い児童（家族）手当が支給されているが、それよりもさらに大きい公的支出が保育や就学前教育に対してなされている。
- ・ フランスでは近年出生率の上昇が著しいが、その家族政策は、かつては経済的支援中心だったものが、1990年代以降、保育サービスの充実を図る政策へとシフトし、その後さらに出産・子育てと就労に関して幅広い選択が出来るような環境整備、すなわち両立支援を強める方向で政策を進めてきている。
- ・ ドイツでは我が国同様出生率が低位で推移しているが、その家族政策は、伝統的に経済的支援を中心にしたものであった。しかしながら、近年、両立支援へと政策転換を図り、保育サービスの確保、育児休業制度の充実等を相次いで実行している。
- ・ アメリカでは近年においても2.0前後の出生率が維持されているが、公的施策の範囲は低所得者など極めて限定的であり、公的支出は小さい（対GDP比0.7%程度）。背景としては、低賃金労働者が多いこと等により、市場から比較的安価で保育サービスを調達できることなどが指摘されている。

### ○ 多様な働き方の選択を可能とする施策の拡充

少子化社会対策が一定の効果を持つためには、経済的支援だけでは限界がある。経済的支援と、保育サービス等の地域の子育て支援サービスの充実、育児休業や短時間勤務制度など育児期の多様な働き方の選択肢の拡大といった仕事と家庭との両立支援策の双方をバランス良く組み合わせて取り組んでいくことが必要である。

なお、我が国の現状に照らせば、子育て支援サービスは、市場での私的な調達に委ねるのではなく、公的な家族政策（少子化対策）により対応していくことが望ましい。