

# 第4章

## 人口減少社会の到来を踏まえた 少子化対策の推進

### 第1節 総合的な次世代育成支援対策の推進

#### 第4章

我が国においては、急速に少子化が進行し、2005（平成17）年の合計特殊出生率は、1.26と過去最低を更新するとともに、人口も2004（平成16）年をピークとして減少に転じ、人口減少社会が現実のものとなった。2008（平成20）年の合計特殊出生率は、前年を0.03ポイント上回る1.37と3年連続で上昇し、出生数も対前年比1千人増の約109万1千人となっているものの、いずれも依然として低い水準にある（2008年の数値は概数である）。また、2006（平成18）年末に発表された国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」によると、現在の傾向が続けば、50年後（2055（平成67）年）には我が国の人口は9千万人を割り込み、1年間に生まれる子どもの数が現在の半分以下の50万人を割り、高齢化率は40%を超えるという厳しい見通しが示されている。

政府としては、2004年12月に策定した「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」）に基づき、若者の自立や働き方の見直し、地域の子育て支援等、総合的な取組みを進めているところであるが、2008年度においては、企業を含めた地域ぐるみの子育て支援に関する取組みの普及を図るとともに、妊婦健診の公費負担の拡充、保育所等の集中的整備など、喫緊の課題について重点的な対応を図っている。また、2009（平成21）年度においても引き続き、地域子育て支援拠点や一時預かり事業の拡充、保育所の受入れ児童数の拡大等について重点的に取り組むほか、ひとり親家庭や社会的養護等への支援の拡充等を図ることとしている。

一方で、我が国の少子化の現状は、多くの国民が結婚したい、子どもを生み育てたい、結婚しても子どもを持って働きたいと希望しているにもかかわらず、その希望がかなえられず、結果として少子化が進んでしまっているものと考えられ、この国民が希望する結婚や出産を実現できる環境を整備することが重要である。

このため、政府は2007（平成19）年2月に、少子化社会対策会議の下に関係閣僚と有識者で構成される「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議を発足させた。同検討会議は、2030（平成42）年以降の若年人口の大幅な減少を視野に入れ、制度・政策・意識改革など、あらゆる観点からの効果的な対策の再構築・実行を図るべく検討を進め、同年12月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（以下「重点戦略」という。）を取りまとめ、同月、少子化社会対策会議において決定された。

重点戦略では、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消が必要であり、そのためには、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」と、「就労と子育ての両立、家庭における子育てを包括的に支援する枠組みの構築」の二つの取組みを車の両輪として同時並行的に進めることが必要不可欠とされている。

政府においては、この重点戦略の内容に沿って、働き方の見直しに係る取組みを推進するとともに、子育てを支えるサービスの大幅な拡充を図るため、希望するすべての人が子どもを預けて働くことができるための保育等のサービス基盤を確保するとともに、誰もがどこに住んでいても必要な子育て支援サービスを受けられるよう、社会保障審議会少子化対策特別部会において、必要な費用を社会全体で支えるための新しい枠組みを創るための制度設計の検討を開始し、2009年2月に新たな保育の仕組みを中心とする「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告」を取りまとめた。本報告は今後の新たな制度体系の詳細設計に向けた議論の中間的なとりまとめを行ったものであり、税制抜本改革の動向を踏まえつつ、引き続き、新たな制度体系の具体化に向け検討することとしている。

また政府は、堅固で持続可能な社会保障制度の構築と、その安定財源確保のための税制抜本改革の道筋を示すため、2008年12月に「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』」を閣議決定した<sup>1</sup>。「中期プログラム」では、少子化対策についても子育て支援の給付・サービスの強化など機能強化と効率化を図ることとされ、その確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図ることとしている。

さらに、重点戦略において示された新たな制度設計に先行して実施すべき課題について、家庭的保育事業や子育て支援事業を児童福祉法上位置づけることや、虐待を受けた子ども等に対する家庭的環境における養護の充実、仕事と生活の両立支援のための一般事業主行動計画の策定を100人超の事業主についても義務づけることなどを内容とする、児童福祉法等の一部を改正する法律案が、2008年12月に可決され、多くの改正規定が2009年4月に施行されたところである（図表4-1-1）。

<sup>1</sup> 『中期プログラム』は平成21年6月23日に一部改正されている。

図表4-1-1 児童福祉法等の一部を改正する法律（平成20年12月3日法律第85号）の概要

【趣旨】

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略等を踏まえ、家庭的保育事業等の新たな子育て支援サービスの創設、虐待を受けた子ども等に対する家庭的環境における養護の充実、仕事と生活の両立支援のための一般事業主行動計画の策定の促進など、地域や職場における次世代育成支援対策を推進するための所要の改正を行う。

【主な内容】

I 地域における次世代育成支援対策の推進

①新たな子育て支援サービスの創設（児童福祉法等の一部改正）

- 一定の質を確保しつつ、多様な主体による保育サービスの普及促進とすべての家庭における子育て支援の拡充を図るため、新たに家庭的保育事業（保育ママ）、すべての子どもを対象とした一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業（こんには赤ちゃん事業）、養育支援訪問事業及び地域子育て支援拠点事業を法律上創設し、市町村におけるサービスの実施の促進等を図る。

②困難な状況にある子どもや家族に対する支援の強化（児童福祉法等の一部改正）

- 里親制度を社会的養護の受皿として拡充するため、養子縁組を前提としない里親（養育里親）を制度化し、一定の研修を要件とするなど里親制度を見直す。
- 家庭的な環境における子どもの養育を推進するため、虐待を受けた子ども等を養育者の住居において養育する事業（ファミリーホーム）を創設。
- 児童養護施設等の内部における虐待対策の強化のため、虐待を発見した者の通告義務等を設けるほか、地域における児童虐待対策の強化を行う。

③地域における子育て支援サービスの基盤整備（次世代育成支援対策推進法の一部改正）

- 働き方の見直しも踏まえた中長期的な子育て支援サービスの基盤整備を図るため、市町村の行動計画策定に当たり参酌すべき保育サービスの量等に関する標準を国において定める等の見直しを行う。

II 職場における次世代育成支援対策の推進

仕事と家庭の両立支援の促進（次世代育成支援対策推進法の一部改正）

- 仕事と家庭の両立を支援するための雇用環境の整備等について事業主が策定する一般事業主行動計画の策定・届出の義務づけの対象範囲を従業員301人以上企業から従業員101人以上企業に拡大する。
- 一般事業主行動計画の公表・従業員への周知を計画の策定・届出義務のある企業に義務づける。

（施行期日）

- 原則として平成21年4月1日。（Iの③の行動計画策定指針の見直し等は公布の日から起算して6ヶ月を超えない範囲で政令で定める日、家庭的保育事業（保育ママ）の制度化等は平成22年4月1日、IIの一般事業主行動計画の対象範囲の拡大は平成23年4月1日）

## 第2節 地域の子育て支援の推進

少子化や核家族化の進行、地域社会の変化など、地域共同体の機能が失われていく中で、身近な地域に相談できる相手がないなど、子育てが孤立化することにより、その負担感が増大している。とりわけ、3歳未満の子どもを持つ女性の約8割は家庭で育児をしており、社会からの孤立感や疎外感を持つ者も少なくない。

このため、身近な場所に子育て親子が気軽に集まって相談や交流ができるよう、2007（平成19）年度において、地域の子育て支援拠点として、従来のつどいの広場と地域子育て支援センターを再編し、児童館の活用も図ることとして、その整備を推進している。

このような地域における子育て支援の拠点については、量的な整備と併せて、当事者自身が共に支え合い、学び合う地域子育て支援活動の原点に根ざした活動を広げていくことが重要な課題である。このような認識から、つどいの広場等に関わる実践者等による全国組織として「つどいの広場全国連絡協議会」が2004（平成16）年4月に設立され（2007年4月より「特定非営利活動法人子育てひろば全国連絡協議会」）、各種セミナー・研修の開催等の活動を行っている。

また、急な残業など変則的な保育ニーズに対応するための送迎や放課後の預かり等の相互援助活動を行うファミリー・サポート・センター事業（地域において育児の手助けが必要な人と手助けをしたい人からなる会員組織）、児童養護施設等において親の残業や出張、病気の際にその家庭の児童を預かる子育て短期支援事業、養育支援が必要な家庭に対して、訪問による養育に関する相談、指導・助言等の支援を行う養育支援訪問事業等を展開し、地域の子育て支援機能の強化を図っている。

また、2007年度から、保護者の傷病や育児に伴う心理的負担の解消等のため、緊急・一時的な保育サービスを提供する一時保育について、実施主体や職員配置等について弾力化を図り利便性の高い場所で利用しやすいサービスを提供する一時預かりのパイロット事業を実施している。

さらに、すべての乳児のいる家庭を訪問することにより、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握、相談助言等の援助を行う「乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）」を展開している。

### 第3節 児童虐待への対応など要保護児童対策等の充実

#### 1 児童虐待の現状

児童虐待への対応については、2000（平成12）年11月、「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、「児童虐待防止法」という。）が施行されたが、その後、2004（平成16）年には、児童虐待防止法及び児童福祉法の改正が行われ、制度的な対応について充実が図られてきた。しかしながら、子どもの生命が奪われるなど重大な児童虐待事件が跡を絶たず、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数も増加を続け、2007（平成19）年度には児童虐待防止法制定直前の約3.5倍に当たる4万639件となるなど、依然として、社会全体で早急に取り組むべき重要な課題となっている。

#### 2 児童虐待防止対策の取組み状況

児童虐待は、子どもの心身の発達及び人格の形成に重大な影響を与えるため、児童虐待の防止に向け、虐待の「発生子防」から「早期発見・早期対応」、さらには虐待を受けた子どもの「保護・自立支援」に至るまでの切れ目のない総合的な支援体制を整備、充実していくことが必要である。

このため、

①発生子防に関しては、すべての乳児のいる家庭を訪問することにより、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握、相談助言等の援助を行う「乳児家庭全戸訪問事業（旧生後4か月までの全戸訪問事業）」や養育支援が必要な家庭に対して、訪問による養育に関する相談、指導・助言等の支援を行う「養育支援訪問事業（旧育児支援家庭訪問事業）」の推進、子育て中の親子が相談・交流できる「地域子育て支援拠点」の整備

②早期発見・早期対応に関しては、市町村における「子どもを守る地域ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）」の設置促進及び機能強化、児童福祉司の配置の充実など児童相談所の体制強化、虐待をした親自身への再発防止対策として、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化に向けた取組みを行う親支援の推進

③保護・自立支援に関しては、児童養護施設等の小規模ケアの推進、個別対応職員や家庭支援専門相談員の配置等、ケア担当職員の質的・量的充実、里親委託の推進、身元保証人を確保するための事業などの取組みを進めている。

### 3 児童福祉法等の改正等による児童虐待防止対策及び社会的養護体制の拡充

2007（平成 19）年には、児童虐待防止法及び児童福祉法の改正が行われ、2008（平成 20）年 4 月に施行された。また、2008 年 11 月、新たな子育て支援サービスの創設、虐待を受けた子ども等に対する家庭的環境における養育の充実等の措置を講ずる「児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立した。要保護児童対策に関連する事項として、

- ①「乳児家庭全戸訪問事業」や、「養育支援訪問事業」、「地域子育て支援拠点事業」等の子育て支援サービスの法定化
- ②子どもを守る地域ネットワーク（要保護児童対策地域協議会）の機能強化
- ③養子縁組を前提とした里親と養育里親を区別し、養育里親の要件について一定の研修を修めることとする等の里親制度の見直し
- ④虐待を受けた子ども等を養育者の住居において養育する小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム事業）の創設
- ⑤児童自立生活援助事業について、対象者の利用の申込みに応じて提供することとともに、義務教育終了後の児童のほか、20 歳未満の者を支援の対象として追加する等の見直し
- ⑥児童養護施設等における虐待を発見した者の通告義務、通告があった場合の都道府県や都道府県児童福祉審議会等が講ずべき措置等施設内虐待の防止のための規定の創設

が盛り込まれており、2009（平成 21）年 4 月 1 日から施行されている。

なお、2007 年 11 月にとりまとめられた社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会の報告において、「子どもの状態や年齢に応じた適切なケアを実施できるよう現行の施設類型の在り方を見直すとともに、人員配置基準や措置費の算定基準の在り方について検討する必要がある。ただし、このような見直しを進めるためには、必要な財源の確保が不可欠であるとともに、ケアの現状を調査・分析し、その結果を十分に踏まえて検討する必要がある。」とされたことを踏まえ、施設におけるケアの実態調査を実施しているところであり、今後この調査結果等も踏まえ、その具体化に向けた検討を進めることとしている。

### 4 児童虐待防止に向けた広報啓発の取組み

2004（平成 16）年から 11 月を「児童虐待防止推進月間」と位置づけ、児童虐待問題に対する社会的関心の喚起を図るため、その期間中、関係府省庁や地方公共団体、関係団体等と連携した集中的な広報・啓発活動を実施している。2008（平成 20）年度においては、月間標語の公募・決定、全国フォーラムの開催（11 月 2 日～3 日・滋賀県大津市）、広報啓発ポスター・チラシの作成、配布及び政府公報を活用した各種媒体（テレビ、新聞、雑誌等）による広報啓発などを実施した。また、児童虐待防止の啓発を図ることを目的に、民間団体（特定非営利活動法人児童虐待防止全国ネットワーク）が中心となって実施している「オレンジリボンキャンペーン」について後援を行っている。

### 5 配偶者からの暴力の現状

配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害であり、大きな社会問題である。2007（平成 19）年度の全国の婦人相談所及び婦人相談員の受け付けた来所による相談実人員<sup>2</sup>を見ても、77,467 人（前年度 75,377 人）のうち、「夫等の暴力」を主訴とする者が 23,758 人（前年度 22,315 人）であり、相談理由の 30.7%（前年度 29.6%）を占めることから、配偶者からの暴力被害者支援の一層の取組みの強化が必要となっている。

<sup>2</sup> 相談実人員：相談者の実人員

## 6 配偶者からの暴力対策の取組み状況

配偶者からの暴力被害者に対する相談・保護等の援助については、①婦人相談所における休日・夜間電話相談事業の実施及び関係機関とのネットワークの整備、②婦人相談員等の支援職員に対する専門研修の実施、③婦人相談所一時保護所等における心理療法担当職員の配置及び夜間警備の実施、④身元保証人確保対策事業の実施、⑤法的対応機能強化事業の実施など、各種施策を講じ、配偶者からの暴力被害者に対する支援の充実を図っている。

2009（平成21）年度においては、婦人相談所が被害者を一時保護委託するための経費のうち、新たに乳幼児用の単価を設定し、ケアの充実を図るとともに、婦人保護施設における同伴児童のケアの充実を図るための指導員を配置するほか、外国人被害者支援のための専門通訳者養成研修を実施する。

## 7 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の改正

「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」については、2004（平成16）年の改正により盛り込まれた附則第3条により、施行後3年を目途として必要な見直しを行うこととされている。これを踏まえ、議員立法として、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の一部を改正する法律」が2007（平成19）年7月5日に成立し、2008（平成20）年1月11日に施行された。

改正の概要は次のとおりである。

- (1) 市町村の基本計画策定及び配偶者暴力相談支援センター設置の努力義務
- (2) 保護命令制度の拡充
  - ① 生命等に対する脅迫を受けた被害者に係る保護命令
  - ② 電話等を禁止する保護命令
  - ③ 被害者の親族等への接近禁止命令 等
- (3) 裁判所から配偶者暴力相談支援センターへの保護命令の発令に関する通知

## 第4節 母子家庭等自立支援対策の推進

母子家庭等対策については、2002（平成14）年に「母子及び寡婦福祉法」等が改正され、自立・就業に主眼を置いて、①子育て・生活支援策、②就業支援策、③養育費の確保策、④経済的支援策といった総合的な自立支援策を展開している。

さらに、「経済危機対策」（2009（平成21）年4月10日新たな経済危機対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）に基づき、平成21年度補正予算により、看護師等の経済的自立に効果的な資格取得を支援する高等技能訓練促進費の支給額の引上げ及び2011（平成23）年度末までに修学している者について支給期間の延長や職業訓練を受ける際の託児サービスの提供、在宅就業支援、母子寡婦福祉貸付金の貸付利率の引下げ及び貸付条件の緩和等の施策を講じることにより、母子家庭等の自立支援策の一層の充実を図っていくこととしている。

就労経験のない、又は就労経験の乏しい母子家庭の母や、「自立支援プログラム」における地方自治体の支援のみではなお就労が難しい児童扶養手当受給者、生活保護受給者の職業的自立を促進させるため、就職のための準備段階としての「生活講習付き職業訓練」を実施している。

## 第5節 母子保健施策の充実

### 1 「健やか親子21」の推進

21世紀の母子保健分野の国民運動計画である「健やか親子21」については、2005（平成17）年度に、「健やか親子21」推進検討会において第1回中間評価を行い、過去5年間の成果を踏まえつつ、今後重点的に取り組む方向性等を示したところである。また、2004（平成16）年12月に策定された「子ども・子育て応援プラン」においても、「健やか親子21」の趣旨を踏まえた施策内容と目標を掲げているところである。2009（平成21）年には、「健やか親子21」の評価等に関する検討会において、第2回中間評価を行い、今後とも、より積極的に施策を推進していくこととしている。

### 2 子どもの心の健康支援

様々な子どもの心の問題、児童虐待や発達障害に対応できる小児科医や精神科医の養成方法を検討するため、2005（平成17）年より2年間にわたって「子どもの心の診療医の養成に関する検討会」が開催され、2007（平成19）年3月に報告書をまとめた。報告書の内容も踏まえて、2007年度には、子どもの心の診療医の養成のための研修の実施やテキストの作成などを行ったところである。2008（平成20）年度からは、都道府県域における拠点病院を中核とし、各医療機関や保健福祉機関等と連携した支援体制の構築を図るための事業を実施するとともに、中央拠点病院の整備を行い、人材育成や都道府県拠点病院に対する技術的支援等を行っている。

### 3 妊婦健診の支援の充実

近年、出産年齢の上昇等により、健康管理がより重要となる妊婦が増加傾向にあるとともに、経済的な理由等により健康診査を受診しない妊婦も見られるところであり、母体・胎児の健康確保を図る上で妊婦健診の重要性・必要性が高まってきている。このため、公費負担の拡充を各地方自治体に促し、その充実を図ってきたところである。

さらに、平成20年度第2次補正予算において、妊婦の健康管理の充実と経済的負担の軽減を図るため、妊婦健診を必要な回数（14回程度）受けられるよう、2010（平成22）年度までの間、従来財政支援のなかった9回分について、支援の拡充を行ったところである。（公費負担回数全国平均13.96回（2009（平成21）年4月現在））

また、妊娠の早期届出（それに伴う母子健康手帳の早期交付）及び妊婦健診の適正な受診について、政府広報、リーフレットの作成・配布等を通じて広く国民に周知を図っているところである。

### 4 マタニティマークについて

マタニティマークは、妊産婦の方々への配慮を広く国民に喚起するために定めたものであり、母子健康手帳と共に妊婦に配布され、活用が図られることが効果的・効率的であると考えられることから、各市町村において、母子健康手帳と併せたマタニティマークの配布について積極的な取組みが図られるよう、2007（平成19）年度より地方財政上の措置を図ったところである。

また、2006（平成18）年度から、地方自治体におけるマタニティマークに関する取組状況の調査を実施している。マタニティマーク入り妊産婦個人用グッズを市区町村の事業として作成・購入し配布している市区町村数の推移は、2006年度199か所（10.9%）、2007年度581か所（32.1%）、2008（平成20）年度（調査時点：2008年8月末現在）746か所（41.2%）となっている。

## 5 ヒト受精胚の作成・利用に関する指針作成

2004（平成16）年7月に総合科学技術会議で取りまとめられた「ヒト胚の取扱いに関する基本的考え方」を踏まえ、文部科学省等関係府省と連携しつつ、厚生科学審議会科学技術部会を開催し、2009（平成21）年4月に報告書「生殖補助医療研究目的でのヒト受精胚の作成・利用の在り方について」を取りまとめた。本報告書を踏まえ、ヒト受精胚の作成を伴う生殖補助医療研究に関する指針の作成のための検討を進めている。

## 6 不妊治療に対する支援について

体外受精及び顕微授精は経済的負担が大きいことから、2004（平成16）年度から、次世代育成支援の一環として、配偶者間のこれらの不妊治療に要する費用の一部を助成し、経済的負担の軽減を図っている。

2006（平成18）年度から、給付期間を2年間から5年間に延長するとともに、2007（平成19）年度からは、給付回数を拡大し（治療1回につき上限額10万円、年2回まで）、所得制限を緩和（夫婦合算所得730万円まで）している。

さらに、平成21年度補正予算においては、給付額を拡大（10万円から15万円）するとともに、不妊治療に関する啓発や広報等に要する経費も計上した。