

新少子化対策研究会 報告書

平成21(2009)年6月17日

1 基本的スタンス

「新しい少子化対策について」(平成18(2006)年6月)等に基づく少子化対策の取り組みにより、平成18年から久しぶりに出生率が上昇に転じたものの、その回復の度合いは小さい。現在の20代の人口は30代の人口よりも少ないことから、少子化対策の一層の充実がなければ、出生数が少ない少子化傾向が再び加速し、人口減少に拍車がかかることが懸念される。

最近の内閣府の世論調査¹によれば、国民の83%が、出生率について我が国の将来に危機感を感じている。それにもかかわらず、政府の取り組みは、目標年次を10年後においたり、税制改革による財源確保に期待したりするなどといった悠長なもので、生活のために仕事をしたいが保育サービスを利用できない、育児・教育費用の負担が重く子どもを育てることが大変、などの差し迫った切実な問題に完全に対応しきれていない。

この世論調査では国民が特に期待する政策として、2人に1人は、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直しの促進」、「子育てにおける経済的負担の軽減」、「妊娠・出産の支援」、「子育てのための安心、安全な環境整備」、「地域における子育て支援」をあげている。このように、少子化対策は「どれかひとつ」ではなく、総合的に展開する必要がある。

また、人口が多い第2次ベビーブーム世代(1971年~74年生まれのいわゆる団塊ジュニア世代)が出産期にある時期も残り少なくなっている。少子化対策をもっとスピードアップして充実させなければ、こうした現在の30代の世代の要望にこたえることができず、少子化の流れを止めることはできない。

少子化や高齢化の進行とこれに伴う人口減少は、社会や経済の活力の基盤をゆるがす重大な問題である。次代を担う子どもたちの減少は、産業や社会保障への悪影響、地域社会の衰退等とともに、子どもたち自身の健全な成長にも暗い影を落とす。今こそ将来の日本を見据えて、国をあげて最大の政策課題として取り組まなければならない。昨夏以降のアメリカの金融危機に端を発した世界的な経済不況の状態にある今だからこそ、若い世代や子育て世帯が安心して生活し、子育てができる少子化

¹ 内閣府政府広報室「少子化対策に関する特別世論調査」(平成21年2月26日)

対策の充実が不可欠である。少子化対策の推進は、短期的には雇用創出や消費拡大、長期的には社会を支える人材確保という経済政策につながるものである。

平成20年度第2次補正予算、平成21年度予算や補正予算案において、子育て応援特別手当の実施や妊娠中の健診費用の負担軽減、安心こども基金の拡充等を図ることは評価できるものであるが、さらに、本研究会の提言を政策化することを願うものである。

本研究会は、昨年6月に「緊急提言」を取りまとめた。この中のいくつかの提言は平成21年度予算等で実現されることになったが、まだまだ不十分な点が多い。

そこで、次のスタンスのもとに、緊急かつ速やかに取り組むべき政策を提言する。

子どもを持つことが「負担」ではなく「幸せ（ハッピー）」となる仕組みをつくる。

保育所入所待機児童の解消や育児休業制度の改善など、必要な政策は「すぐに」実施する。

地方自治体からの要望にこたえ、国と地方が一体となって推進する。

妊娠・出産・育児・教育と子どもの年齢進行にあわせて切れ目のない支援策を実施する。

子どもに対する「地域間格差」を是正する。

以上の政策を展開するために、少子化対策推進体制の強化として少子化対策に係る政府組織を一元化するとともに、消費税引上げの1%相当分の財源を少子化対策にあてることを提言する。

2 柱となる政策群

(1) 保育サービスの充実

保育が必要な人は全員利用できる仕組みの創設

- ・保育が必要なすべての子育て世帯のニーズにこたえて、保育所入所待機児童はつukらない、つukらせない、ことを基本とする。毎年、必ず保育所入所の待機児童をゼロとすることを目指し、そのための緊急アピールを行う。
- ・そのためには、保育所や認定こども園の設置促進、家庭的保育事業の全国展開等による保育所待機児童の解消、認可保育所利用者と認可外保育所利用者との不公平・格差の解消等を進める。

地方自治体の保育所設置負担の軽減

- ・「安心こども基金」の有効活用を図るために、一定期間の特例措置として、認可保育所設置に要する地方自治体の負担分を事実上国が負担する。また、保育所

の設置促進を図る観点から、保育所の設置基準について都道府県において弾力的な基準設定ができるようにする。

多子世帯への支援

- ・緊急提言でも指摘したとおり、子どもが多い世帯への育児支援のために、保育園児2人目からの保育料免除（上の子が就学後1年後まで認める）や扶養控除の拡大（たとえば第2子の控除額を拡大する等）、一時保育の優先利用等の措置を講じる。また、「家族カード」の全国展開の検討を進める。

家庭的保育事業の全国展開

- ・平成20（2008）年の児童福祉法改正により家庭的保育事業（いわゆる保育ママ事業）が法律上位置づけられたが、認可保育所の補完的位置づけであり、市町村が必要性を認めなければ事業を実施することができない。そのため、その拡大は期待薄である。そこで、こうした規定をあらため、一定の要件（たとえば、保育者が保育士の資格をもっていること、自宅スペースの確保等）を満たす保育者であれば、都道府県に登録をすることにより家庭的保育事業を展開することができることとする。これにより、ニーズがあるところでは**全国どこでも家庭的保育事業を実施できるようにする**（児童福祉法の改正）。さらに、民間の家庭的保育事業について、認可外保育施設指導監督基準を適用するのではなく、新たな基準を作成してそれに基づき健全な育成を図る。

認可外保育所利用世帯に対する支援

- ・認可外保育所利用者（児童数約23万人）に対する公的補助は乏しく、高い利用者負担、不安定な事業運営と、認可保育所との格差が大きい。そこで、両者の負担の公平性を図る観点から、**認可外保育所利用者に対して一定額の支援**を行う。なお、支援の対象となる認可外保育所には、企業が設置する事業所内託児施設、東京都の認証保育所も入る。また、病児保育や障害児保育について、認可外保育所を含めて一層拡充する。

認定こども園の設置促進

- ・設置が進まない認定こども園について、**各都道府県の目標値を定めて、強力的に設置を推進する。**

放課後子どもプランの普及促進

- ・平成22（2010）年度中に、**全小学校（約2万校）における放課後子どもプランの実施**を図る。あわせて、放課後子どもプランにおいて実施される**プログラムの充実**を図る。たとえば、授業の補習や英語・音楽教育の実施、スポー

ツ活動など、多様なメニューを盛り込むこととする。また、学期中はもちろんのこと、夏休みや冬休み等の休暇中にも実施する。

(2) 妊娠・出産に対する支援策

不妊治療に対する助成の大幅拡大

- ・不妊治療を行う夫婦が増加している現状を踏まえ、特定不妊治療助成事業について、現行の1年度あたり1回10万円、2回まで(通算5年支給) 所得制限730万円まで(夫婦合算の所得ベース)となっている現状を改め、1年度あたり1回20万円、2回まで(通算5年支給)とし、所得制限を夫婦合算で1,800万円までと大幅に緩和する。
- ・また、助成事業の拡大ばかりでなく、不妊治療を行う医療機関の質や安全の確保に努める。

妊娠中の健診費用負担軽減の恒久化

- ・緊急提言で妊娠中の健診費用について全健診(14回)の無料化を提言したところ、平成20年度第2次補正予算において平成22年度までの時限措置として、公費負担の拡充が図られた。これを恒久的な制度とする必要がある。また、都道府県間において格差がある現状を改め、どの地域においても同様の負担軽減が図られるようにすべきである。

(3) 経済的支援の拡充

児童手当の乳幼児加算の大幅引上げと「誕生口座」の創設

- ・2007年度から3歳未満の第1子・第2子の児童手当が乳幼児加算として倍額(月額5千円から1万円)された。この引上げは子育て世帯から評価されたが、西欧諸国と比較をすると児童手当の支給水準はまだ低い。そこで、乳幼児加算の範囲を小学校入学前まで拡大し、子ども1人あたり月額2万円とする。さらに、この時期の所得制限は撤廃し、すべての子育て家庭に支給する。(児童手当法の改正)

また、平成22(2010)年度以降生まれてくる子どもに対しては、子ども名義の「誕生口座」を開設し、児童手当をその口座に振り込む。これにより、育児・教育費用への支援のみならず、子どもの成長を社会・家族全体で支援するという雰囲気醸成する。

奨学金制度等の大幅拡充

- ・「教育は将来の国づくり」であることから、「国費外国人留学生制度」で採用している奨学金の給与制度を日本人学生にも適用する。
- また、学費納入困難を理由に退学している高校生が増加している現状にかんがみ、学費の減免制度の拡充と相談体制を充実する。

さらに、2005年の補助金制度の見直しにより縮小された義務教育期間中の就学援助制度の内容を充実させるとともに（すなわち、国の補助制度から除外された準要保護世帯への就学援助制度を復活すること）、高校生段階にまで就学援助制度の対象範囲を拡大する。

幼児教育の無償化

- ・近年、欧米諸国や韓国では幼児教育の無償化など子どもに対する公的投資を強化している。こうした状況を踏まえ、次代を担う子どもたちの健全育成と能力向上を図る観点から、幼児教育の無償化を図る。具体的には、3歳～5歳児を対象に、幼稚園費及び保育料（認可外保育所の保育料も含む）における標準的な教育経費を無償化する。

給付付き税額控除制度の創設

- ・給付付き税額控除制度の目的を「子育て支援」として、制度の具体化を進める。たとえば、各種所得控除を見直して生みだした財源をもとに、子育て家庭に対して一定の額（たとえば、こども1人あたり最大で年間10万円、大学生の場合には最大で20万円）の税額控除を行う。非課税世帯に対しては、所得段階に応じて最大で子ども1人あたり年額10万円の給付を行う。

（4）単親家族（ひとり親家族）に対する総合的支援策の推進

- ・単親家族（ひとり親家族）の家計は一般的に苦しく、このことが子どもの成長や教育の大きな障害となっている。一般家庭との間の子ども間格差を解消する観点からも、母子家庭・父子家庭に対する総合的な支援策を講じる。

母子及び寡婦福祉法の抜本的見直し

- ・母子及び寡婦福祉法はいわゆる戦争未亡人家族対策に端を発するものであり、現代の視点からは古い法律となっているほか、父子家庭対策が欠けている。そこで、現代社会の問題に対応できるように、母子世帯や父子世帯を問わず、単親家族（ひとり親家族）支援に力点を置いた法体系に見直す。

児童扶養手当制度の拡充と父子世帯への拡大

- ・単親家族（ひとり親家族）の生活を安定化させ、子どもたちの健全育成を図るために、児童扶養手当水準の引き上げや所得制限の緩和を図るとともに、父子世帯への適用拡大を図る。

単親家族（ひとり親家族）の子どもの学習の充実

- ・単親家族（ひとり親家族）の子どもたち、両親を失った子どもたち、その他病

身の親等の子どもたちが必ず高校に就学できるように、授業料免除と学費支援を充実させる。また、大学に進学する場合には、給付制の奨学金制度を創設して大学での学習を保障する。

自立支援策の拡充

- ・単親家族（ひとり親家族）の親が経済的に自立できるように就労対策を一層充実させる。

養育費の確保

- ・離婚母子家庭の6割は、離婚した男性から養育費を受けたことがなく、受けていたとしても十分な水準ではない。そこで、離婚にあたっての養育費の取り決めの徹底と、第三者機関による養育費の徴収手続きを整備する。

（5）ワーク・ライフ・バランス（WLB）の推進

育児休業割当制（クォータ制）の創設

- ・現在、政府内で検討が進められている育児休業改善案の「パパ・ママ・プラス」よりもさらに実効性がある政策として、育児休業割当制（クォータ制）を創設する。これは、主たる育児休業取得者以外の親（たとえば父親）のみが取得できる休業を最大2か月間創設し、その間の育児休業給付金は休業前賃金の8割（現行は5割）を保障するもの。（育児介護休業法・雇用保険法の改正）

（6）子どもの間の地域間格差の解消

子ども医療費助成制度の全国統一化

- ・子どもの医療費の患者負担については、現在、ほとんどの地方自治体において、地方単独事業として独自の減免制度が実施されているが、財政力の差により、自治体間で大きな格差が生じている。そこで、子どもの医療費患者負担の地域間格差を解消するために、全国統一の制度として医療費助成制度を創設し、患者負担を大幅に軽減する。

（参考）

0歳から12歳までの子どもの患者負担総額（推計） 4,700億円

0歳から15歳までの子どもの患者負担総額（推計） 5,500億円

3 少子化対策強化のための政府組織の一元化

- ・本研究会の「緊急提言」でも提案したが、現行の政府組織では内閣府に少子化担当大臣が置かれているが、対策の実務及び予算は厚生労働省や文部科学省等の所管のままとなっており、少子化対策の推進に向けて政府組織が一体となって機能的に動いているとは言い難い現状にある。そのため、国民に対して統一的なインパクトが

ある政策を打ち出せないほか、認定こども園が進展しない等の原因ともなっている。そこで、厚生労働省と文部科学省とに分断されている**保育関係部署と幼稚園関係部署の統合も含め、少子化対策関係の政府組織の一元化を行い、少子化対策推進体制の強化を図る。**

4 消費税の1%を少子化対策拡充に

- ・消費税の1%（約2.6兆円）を少子化対策拡充のための財源にあてることにより、少子化対策の飛躍的な充実を図る。2に掲げた政策群に着目した試算については、別表のとおり。

以 上

別表

4 消費税の1%を少子化対策に

今回の提言に基づき必要な財源規模は、次のとおり。

項 目	現 状	政策の内容	追加必要経費
保育所の設置促進	施設数：約2万2千か所 利用者数：202万人	「安心こども基金」の3年間に1,500か所(15万人分)設置。 保育所1か所あたりの地方自治体負担(1億円と想定)に対して国庫補助。 待機児童をゼロにし、必要な人は全員利用を可能にする。	1,500億円 (このほかに、運営費として7,100億円が必要)
家庭的保育事業の全国展開	平成20(2008)年の児童福祉法改正により法令上の制度として位置づけ。平成21年度予算では児童5千人の利用見込み。	都道府県登録制にすることにより全国実施。年間5万人の利用を見込む。 保育ママ1人が3人の乳幼児を保育するとして新たに1万5千人分の雇用創出。	320億円(国・地方で2分の1ずつ負担)
認可外保育所利用世帯に対する支援	認可外保育所利用世帯に対する公的支援策はほとんどない。	約18万人の認可外保育所利用世帯に対して毎月2万円助成。	430億円
放課後子どもプランの普及促進	放課後児童クラブは約1万7千か所実施。放課後子ども教室は約8千か所実施。	全小学校区(約2万か所)で実施。	100億円(放課後児童クラブの追加費用。国が3分の1、地方が3分の2を負担。)
不妊治療に対する助成拡大	1年度あたり1回10万円、2回まで。通算5年。所得制限は夫婦合算で730万円。年間約6万件。	1年度あたり1回20万円、2回まで。通算5年。所得制限は夫婦合算で1,800万円。	60億円(国・地方で2分の1ずつ負担) (このほかに、所得制限緩和による助成件数増加分が必要)

児童手当の乳幼児加算の大幅拡大	3歳未満児の場合 子ども1人 月額1万円 3歳以上の場合 第1子・第2子 月額5千円、第3子以上月額 1万円	乳幼児加算の範囲を小学校入学まで拡大し、子ども1人あたり月額2万円とする。この時期の所得制限は撤廃する。子ども名義の「誕生口座」を開設し、そこに手当を振り込む。	1兆1千億円 (年額24万円の児童手当を約690万人の児童に支給すると約1兆7千億円。現行制度と比較して約1兆1千億円増。国及び地方自治体並びに事業主が負担。)
奨学金制度の大幅拡充	無償貸与または有償貸与	給付制度を創設。 一定の職場で働いた場合の返済免除制度を創設。	720億円 (年間10万人の学生に対して、毎月6万円の奨学金を給付する)
幼児教育の無償化	幼稚園で3,500億円、保育所で4,400億円が保護者負担となっている。	3歳～5歳児を対象に、幼稚園費及び保育料における標準的な教育経費を無償化。	7,900億円
児童扶養手当の拡充と父子世帯への拡大	児童扶養手当は母子世帯のみが対象となっている。	児童扶養手当水準を現行よりも10%アップするとともに、父子世帯への適用拡大を図る。	160億円(手当額を10%引き上げた場合の追加経費) (このほかに父子世帯への適用拡大に対する追加経費が必要)
育児休業制度(クォータ制)の創設	取得率が女性は80%を超えているものの、男性は1.5%。 育児休業給付金は、休業前が賃金の3割、職場復帰後2割支給	割当制(クォータ制)で取得した育児休業期間(最大2か月)の育児休業給付金を全体で8割に増額。	560億円 (10万人の男性が育児休業を取得するもの(平均月収35万円)として試算) 雇用保険特会で負担
子ども医療費助成制度の全国統一化	医療保険制度では小学校就学前の患者負担は2割、小学生以降は3割負担。ただし、ほとんどの地方自治体で独自事業としてさらに軽減している。	中学生までの医療費の患者負担を無料とする。(1割負担とする)	5,500億円(1割負担とした場合4,950億円) このうち国の負担は約3割。残りは、医療保険等で負担

年齢進行別子育て支援

(イメージ図)

