

第 1 章 計画の策定にあたって

1 計画策定の趣旨

(1) 策定の背景と目的

平成 14 年 1 月、国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口」によると、従来、少子化の主たる要因と言われてきた晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」が指摘され、現状のままでは少子化は今後一層進行すると予想されています。

急速な少子化の進行は、社会経済全体に極めて深刻な影響を与えるものであることから、国は総合的な取組みを推進するため、平成 15 年 7 月、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、育成される社会の形成に資することを目的とした「次世代育成支援対策推進法」を制定しました。

これまで、札幌市では、「札幌市子育て支援計画」（平成 8 年 7 月策定）及び「札幌市青少年育成計画」（平成 9 年 5 月策定）に基づいて子育て環境の整備や子どもの健全な育成に努めてきました。また、「健康さっぼろ 21」（平成 14 年 12 月策定）に基づき、母親と乳幼児の健康の保持増進を目指すとともに、親と子が健やかに暮らすことができる地域づくりに取り組んでいます。

しかしながら、経済の低迷、一人ひとりの価値観の変化や、それに伴うライフスタイルの変容などにより、札幌市における平成 14 年の合計特殊出生率（※）は 1.06 と、全国平均（1.32）を大きく下回っています。また、近年、子育てに対する親の不安感が高まっているという調査結果からも、次代を担う子どもと子育て家庭に対する支援策の再構築に早急に取り組む必要があります。

そこで、国の動向や札幌市の現状、さらには平成 14 年 3 月に札幌市社会福祉審議会から提出された答申「札幌市の少子化への具体的な対策について」を踏まえるとともに、既存計画との整合性も図りながら、次代を担う子どもと子育て家庭への支援策として、一人の子どもが生まれ成長する過程を総合的に支援するための「札幌市次世代育成支援対策推進行動計画」を策定しました。

※ 合計特殊出生率とは、15 歳から 49 歳までの女性の各歳ごとの出生率（出生数を人口で除したものに千を乗じた人口千人あたりの出生数の割合をいう。）を合計したものをいい、一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当するもの。

(2) 計画期間

「次世代育成支援対策推進法」は、平成 17 年度から 10 年間の集中的・計画的な取組みを促進するために制定されました。このことにより全国の市町村などにおいては、平成 17 年度を初年度とした次世代育成支援の実施に関する行動計画の策定が義務付けられました。

札幌市は行動計画の先行策定市町村として、平成 16 年度を初年度とし、平成 21 年度までの 6 年間を前期、平成 22 年度から平成 26 年度までの 5 年間を後期とする 2 期 11 年間を計画期間とします。

なお、行動計画の推進にあたっては、年度ごとに計画の実施状況を把握・点検・公表するとともに、後期計画については、前期計画に係る必要な検証を行ったうえで策定するものとします。

(3) 計画の対象

この計画は、すべての子どもとその家庭，地域，企業，行政等すべての個人及び団体が対象となります。

なお、この計画において「子ども」とは、概ね 18 歳未満としています。

2 札幌市の現状と課題

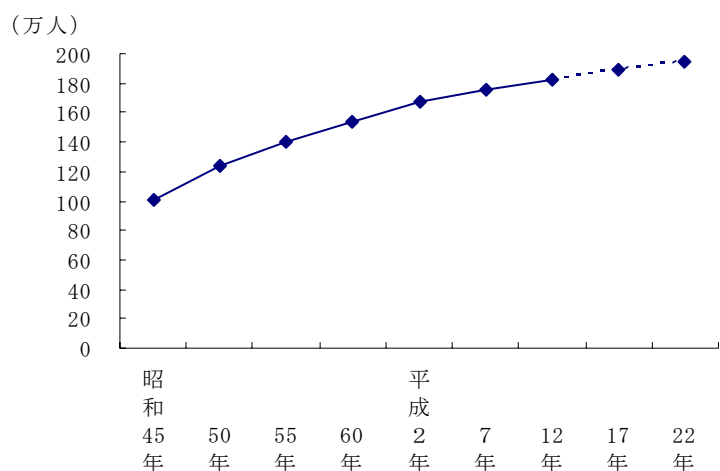
(1) 少子化の動向

① 人口の推移

札幌市の人口は、北海道開拓の拠点として創建されて以来ほぼ一貫して増加を続け、昭和45年に100万人を突破しました。その後も、人口の規模は依然拡大しているものの、出生率の低下などにより人口増加数や人口増加率の低下傾向が顕著になってきています。

平成15年10月1日現

図1 総人口の推移



〈資料〉平成12年までは国勢調査，平成17年以降は札幌市子ども育成部が推計した各年10月1日時点の推計値

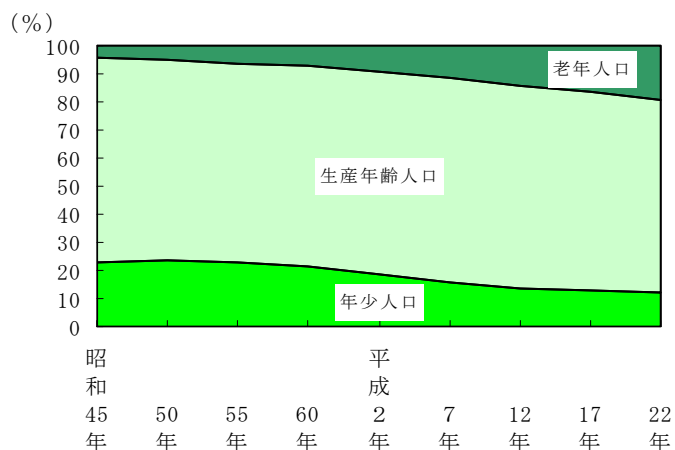
在（国勢調査ベースの人口）は1,859,035人で、今後も微増を続け、平成22年には約195万人になると推計されます。（図1）

また、年齢別（3区分）で見ると、年少人口（0～14歳）は、平成7年には273,276人と、総人口（1,757,025人）の15.6%でしたが、平成12年には248,405人と総人口の13.6%まで減少しています。

この傾向は今後も一層進行するものと考えられ、平成22年には約235千人、総人口に占める割合は、12.2%に減少するものと推計されます。

一方、65歳以上の老年人口は、平成12年は262,751人と総人口に占める割合は14.4%でしたが、今後増加傾向で推移し、平成22年には約378千人、19.6%になると推計されており、札幌市の少子高齢化が急速に進展していくことが推測されます。（図2）

図2 年齢(3区分)別人口割合の推移



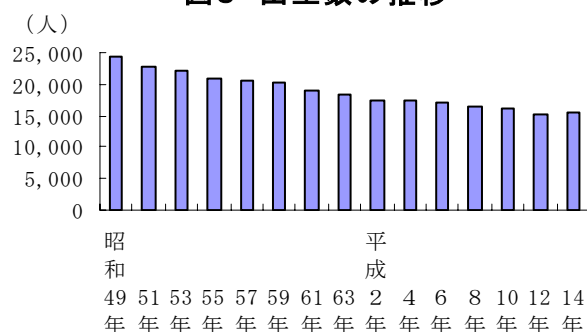
〈資料〉平成12年までは国勢調査、平成17年以降は札幌市子ども育成部が推計した各年10月1日時点の推計値

② 出生の動向

人口の規模は拡大傾向にあります。出生数は昭和49年の24,525人をピークに、その後はほぼ一貫して減少しており、平成14年には、15,575人とピーク時の6割程度となっています。（図3）

出生率（人口千対）も、昭和48年の20.6をピークに、低下傾向を続けており、平成14年には8.5となっています。（図4）

図3 出生数の推移



〈資料〉札幌市保健所「札幌市衛生年報」（平成15年）

また、現在の人口を維持するために必要とされる合計特殊出生率は概ね

2.08とされていますが、札幌市の場合、昭和40年の1.93をピークとして多少の増減はあるものの、平成14年の1.06に至るまで減少を続けており、政令指定都市中、最も低い水準となっています。（表1・図4）

このような出生の動向に対する市民意識について、「札幌市の少子化に対する認知度」を見ると、全体では7割以上の人々が「よく知っている」又は「ある程度知っている」となっており、また、いずれの年代においても3分の2以上の人々が知っています。

さらに、「少子社会に対する問題意識」について見ると、8割以上の人々が、少子化は「非常に問題である」又は「多少問題である」と考えており、「非常に問題である」とする人の割合は年代とともに高くなっています。（「札幌市 少子社会に関するアンケート調査」平成11年）

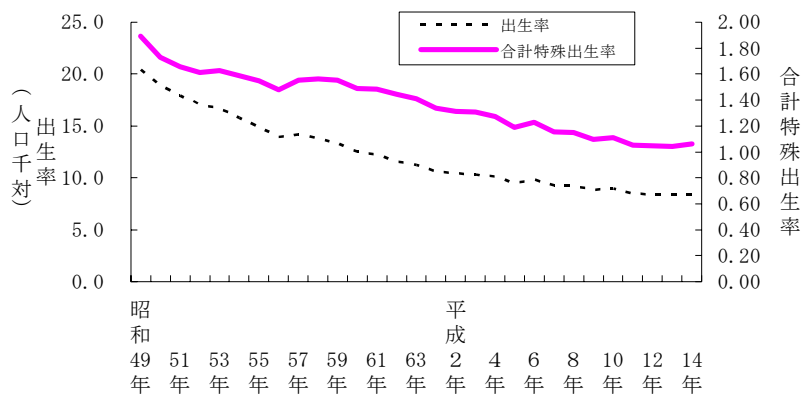
表1 政令指定都市の合計特殊出生率（平成13年）

市	合計特殊出生率
札幌市	1.04
仙台市	1.19
千葉市	1.20
横浜市	1.17
川崎市	1.29
名古屋市	1.22
京都市	1.16
大阪市	a) 1.23
神戸市	1.17
広島市	1.32
北九州市	1.36
福岡市	1.19

注：a) 平成12年10月1日現在

<資料>札幌市保健所

図4 出生率と合計特殊出生率の推移



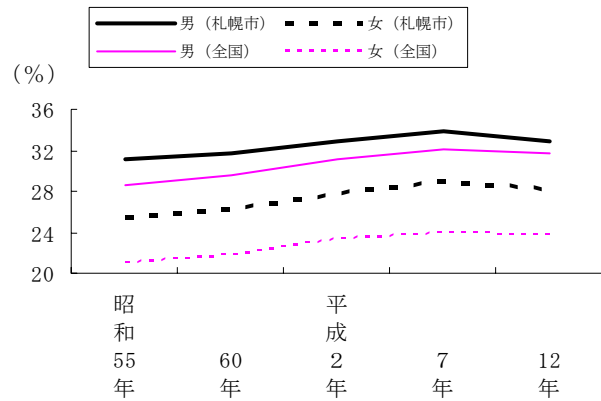
<資料>札幌市保健所「札幌市衛生年報」（平成15年）

③ 婚姻及び出産等の動向

少子化の要因の1つとされている未婚率は、平成12年には平成7年と比べて若干下回っていますが、長期的に見ると、上昇傾向にあります。

男女別に見た場合、札幌市の男性の未婚率(32.9%)は全国(31.8%)をわずかに上回る程度ですが、女性の未婚率(28.2%)については、全国平均(23.7%)より4.5ポイント上回っています。(図5)

図5 未婚率の推移(15歳以上人口)

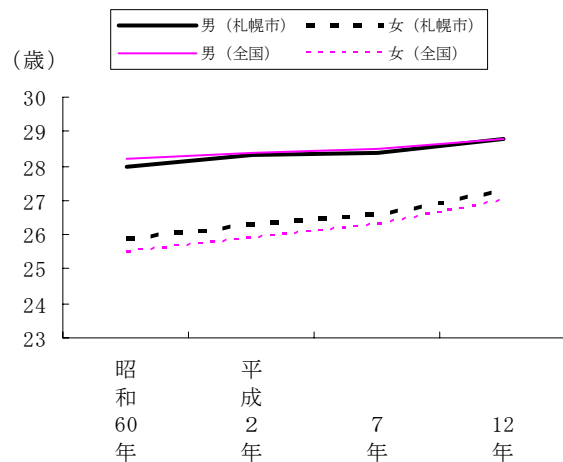


<資料>総務省統計局「国勢調査」

また、札幌市の男女別の平均初婚年齢は、平成12年には男性が28.8歳で、全国と同水準となっています。

女性の場合は、常に全国平均を0.3歳ほど上回っており、平成12年は全国の平均27.0歳に対し、札幌市27.3歳となっています。(図6)

図6 初婚年齢の推移



<資料>厚生労働省「人口動態統計」

札幌市における婚姻及び離婚の状況(人口千対)について見ると、婚姻率(6.6)は、全国(6.0)よりも高く、離婚率(2.85)も全国(2.30)を上回っています。(「人口動態調査」平成14年)

また、札幌市における有配偶出生率は、20歳から34歳まで(年齢(5歳階級)別)の各階級いずれにおいても全国平均を下回っています。(表2)

表2 母親の年齢別有配偶出生率¹⁾

	札幌市	全国
20~24歳	0.3016	0.3272
25~29歳	0.1810	0.2028
30~34歳	0.1274	0.1360

注: 1) 有配偶出生率=出生数/有配偶女性数

<資料>総務省統計局「国勢調査」(平成12年)

札幌市民の「家族や家庭に対する価値観」（「札幌市 少子社会に関するアンケート調査（若年層調査）」平成11年）については、若い世代（20歳から34歳までの男女）が、「結婚は個人の自由なので、してもしなくてもよい」（93%）、「国や自治体が支援して、社会全体で子育てを支えていく必要がある」（95%）、「子どものことも大事だが、自分自身の生活も大事にしたい」（86%）、「結婚しても、必ずしも子どもを持たなくてもよい」（76%）、「未成年の子どもがいても、事情によっては離婚もやむをえない」（76%）と答えています。（複数回答）

(2) 家族や地域の状況

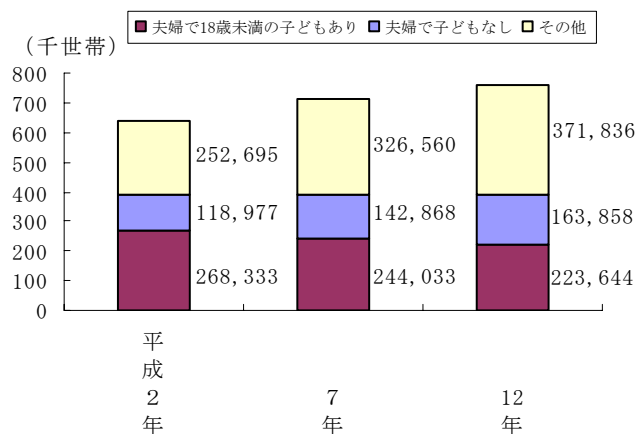
① 世帯の動向

平成2年（646,647世帯）

以降の世帯数の推移を見ると、一貫して増加しており、平成12年には781,948世帯と、平成7年の718,473世帯に比べて63,475世帯増加しています。

また、夫婦のいる世帯数の変化を見た場合、「夫婦で子どもがいない世帯」が年々増加しているのに対し、「夫婦で18歳未満の子どものいる世帯」は年々減少しています。（図7）

図7 家族類型別世帯数の推移



<資料>総務省統計局「国勢調査」

② 就業状況

就業者数の推移を見ると、平成12年の総数851,060人のうち、女性が349,761人と従業者数全体の41.1%を占めています。

平成7年と比べると女性の就業者数が15,346人（4.6%）増加しており、男性就業者数が10,099人の減少（2.0%減）となっていることと比べると、女性の就業が進んでいるといえますが、女性就業者が増加しているのは第3次産業への就業のみであり、産業の分類別で見た増加数は「サービス業」、「運輸・通信業」において高くなっています。

また、平成12年の15歳以上の女性の年齢別就業状況を見ると、15～19歳では、「通学」の割合が高いため就業者数が少ないが、20～24歳で急増したの

ち、25～29歳でピークを迎え、30歳台で「出産・育児等」の要因で落ち込み、その後、子育てが一段落した45～49歳、50～54歳で次のピークを迎えるといういわゆるM字型カーブを描いています。(図8)

夫婦ともに働いている世帯の割合は、全国、札幌市とも、子どものいる世帯の方が子どものいない世帯よりも上回っていますが、末子が6歳以下の世帯で見ると、子どものいない世帯よりも下回っています。

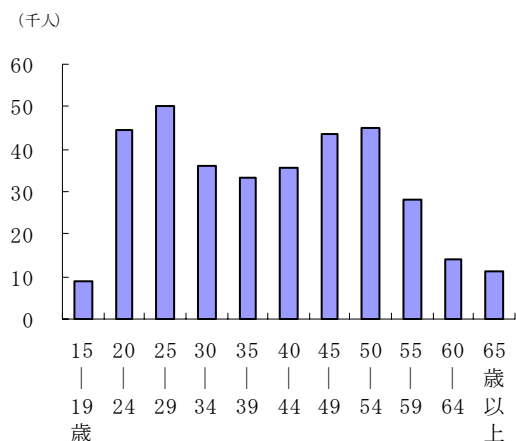
札幌市においては、いずれの世帯においても夫婦ともに働いている世帯の割合は全国よりも下回っていますが、子どもがいない世帯での差が6.4ポイントであるのに対し、子どもがいる世帯では、末子の年齢にかかわらず約11ポイントの差となっており、夫婦ともに働いている世帯の割合がより低くなっています。

子どもをもつ女性が働き続けるための職場や家庭・地域の改善すべき要素として、「子育てに対する職場の理解不足」(52.4%)とともに「職場の支援体制が不十分」(49.4%)を挙げており、「保育施設数の不足」(42.9%)を上回る結果となっています。(表3)

一方、札幌市における男性の労働時間を見ると、年間250日以上稼働が全体の53.0%で、政令指定都市(平均46.7%)中、北九州市(53.2%)に次いで高く、さらに1週間あたりの就業時間については、60時間以上の稼働が全体の21.2%で、政令指定都市(平均18.9%)中、最も高くなっています。(表4)

これらのことから、他の政令指定都市と比較した場合、札幌市では、子育て

図8 女性の年齢別就業状況



<資料>総務省統計局「国勢調査」

表3 母親が働くための改善要素 (複数回答:上位6項目)

	(%)
子育てに対する職場の理解不足	52.4
職場の支援体制が不十分	49.4
保育施設数の不足	42.9
雇用・再就職が困難な状況	38.6
育児休業が取りにくい雰囲気	32.2
働きづらい職場の雰囲気	32.2

<資料>札幌市子ども育成部「少子社会に関するアンケート調査(若年層調査)」(平成11年)

てや家事の多くを女性が負担しているという見方もできます。

表4 男性の就業状況

市	男性の年間就業日数の割合 (%)			男性の週間就業時間の割合 (%)				
	200日未満	200～249日	250日以上	19時間以下	20～29	30～42	43～59	60時間以上
札幌市	14.5	32.5	53.0	2.7	2.4	24.5	49.2	21.2
仙台市	13.7	38.6	47.7	3.1	2.5	29.3	47.3	17.8
千葉市	14.9	42.6	42.5	3.2	3.1	28.4	45.9	19.3
横浜市	13.0	44.6	42.4	2.6	2.8	26.8	49.9	18.0
川崎市	15.2	45.3	39.5	3.8	3.2	28.2	48.5	16.3
名古屋市	13.7	39.5	46.8	3.0	2.5	25.7	49.5	19.3
京都市	16.0	34.5	49.5	4.7	3.0	23.3	49.0	19.9
大阪市	17.3	35.3	47.4	3.6	2.9	22.8	51.3	19.4
神戸市	16.5	38.6	44.9	3.6	2.8	28.0	48.8	16.8
広島市	13.3	37.8	48.9	3.0	2.4	27.7	47.5	19.3
北九州市	15.2	31.6	53.2	1.6	2.9	26.9	49.1	19.5
福岡市	14.6	34.0	51.4	3.5	2.6	24.4	48.9	20.5

<資料>総務省統計局「就業構造基本調査」(平成14年)

③ 産業の状況

札幌市の産業構造の特徴としては、サービス業・商業・飲食業を主体とした第3次産業の比重が極めて高くなっており、平成13年10月現在、全事業所数に占める割合は87.3%となっています。

また、平成8年調査時点と比較すると、第3次産業全体では事業所数が減少している中において、サービス業だけが増加しています。(表5)

表5 産業(大分類)別事業所数の推移

産業(大分類)	平成8年	13年	増加数
総数	82,794	77,605	△5,189
第1次産業	47	54	7
第2次産業	11,045	9,834	△1,211
第3次産業	71,702	67,717	△3,985
うちサービス業	22,135	22,506	371

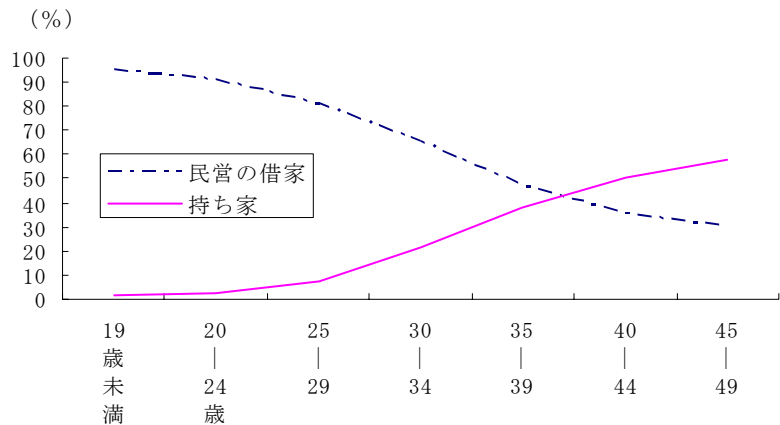
<資料>総務省統計局「事業所・企業統計調査」

④ 生活環境の状況

札幌市の住宅所有関係の割合を見ると、「持ち家」(361,897世帯)に住む世帯が全体の48.2%と最も多くなっており、次いで「民営の借家」(305,641世帯)に住む世帯が全体の40.7%となっています。(「国勢調査」平成12年)

さらに、世帯主の年齢（5歳階級）別に住宅の所有関係別の割合を見ると「持ち家」世帯については、年齢階級が高くなるにしたがってその割合が上昇し、「40～44歳」で50%を超えています。

図9 世帯主の年齢別持ち家世帯と
民営の借家世帯の割合



<資料>総務省統計局「国勢調査」（平成12年）

なお、「民営の借家」世帯の割合については、「持ち家」世帯の割合の上昇を受けて、年齢階級が高くなるにしたがってその割合が低下し、「40～44歳」で両者の割合が逆転しています。（図9）

札幌市の住宅の規模を居室別の住宅割合で見ると、「持ち家」では「5室」が最も多く、「持ち家」全体の30.6%を占めています。

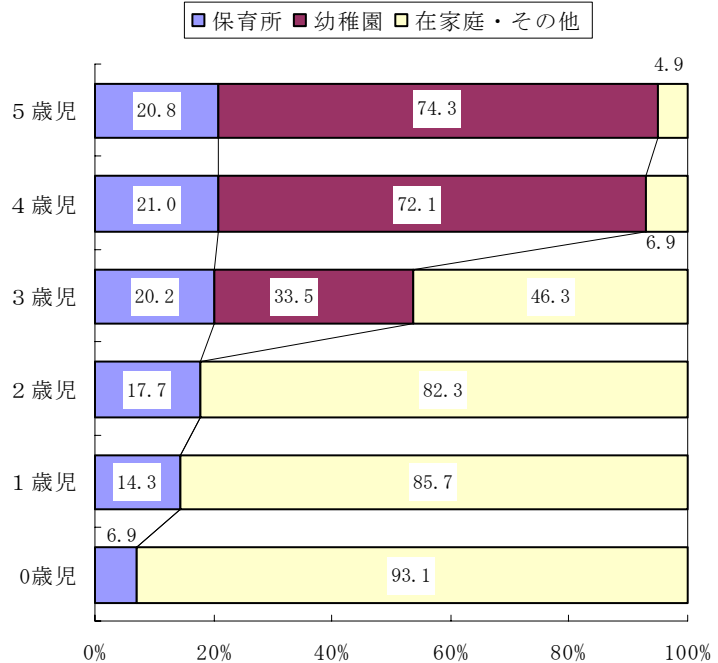
これに対して、「借家」では「3室」が借家全体の35.2%を占めて最も多く、次いで「2室」が25.3%となっており、「持ち家」に比べ居室数の少ない住宅の割合が高くなっています。

(3) 子どもの状況と子育ての実態

① 子どもの日常と健康

札幌市の就学前の子どもが日常過ごす場として、3歳未満の子どもの80%以上が家庭などで過ごしており、その後、年齢が上がるにつれて保育所又は幼稚園に通うようになり、5歳児では保育所と幼稚園をあわせると90%を超えています。(図10)

図10 札幌市の就学前児童の状況



(資料) 札幌市子育て支援部 (平成15年)

札幌市の小学校低学年(1~3年生)

の子どもは、放課後に、午後4時までは学校や公園などで過ごすことが多くなっています。午後6時以降は、90%以上の子どもは自宅に帰って保護者などと一緒に過ごしていますが、約3%が午後8時まで家で子どものみで過ごしています。(表6)

表6 放課後の日常的な子ども(小学校1~3年生)の過ごし方

	(%)			
	14~16時	16~18時	18~20時	20時以降
学校や公共施設	24.9	2.2	0.3	0.3
放課後児童クラブ や地域活動等	11.1	11.3	0.3	0.3
家で保護者等と一緒に	21.6	46.9	90.1	91.8
家で子どものみ	2.0	4.7	3.1	1.1
公園など	33.6	18.0	—	—
学習塾など	3.8	13.5	0.8	0.1
その他	2.9	3.3	2.3	6.6

<資料> 札幌市子ども育成部「札幌市次世代育成支援に関するニーズ調査」(平成15年)

札幌市の小学生，中学生，高校生が，普段の生活の中で一番楽しいと思うときは，「買い物や遊びに行くとき」(28.6%)，「学校にいるとき」(16.9%)，「習い事やスポーツをしているとき」(16.8%)という順になっています。

この割合を年齢別に見ると，年齢が高くなるにつれて「家にいるとき」や「家の外で遊んでいるとき」の割合が減少するとともに，「買い物や遊びに行くとき」や「学校にいるとき」の割合が増加しています。(「札幌市青少年基本調査」平成15年)

中学生又は高校生が「早く大人になりたい」という意識については，札幌市，全国とも，中学生と高校生の間には大きな差は見られません。

また，回答の選択肢ごとに札幌市と全国を比べた場合，「そう思う」及び「そう思わない」と答える割合については，いずれも全国に比べて札幌市は下回っており，「そう思わない」では，その差が大きくなっています。

なお，「どちらとも言えない」，「わからない」，「無回答」と答えた割合については，全国に比べて札幌市が大きく上回っています。(表7)

表7 早く大人になりたいと思うか

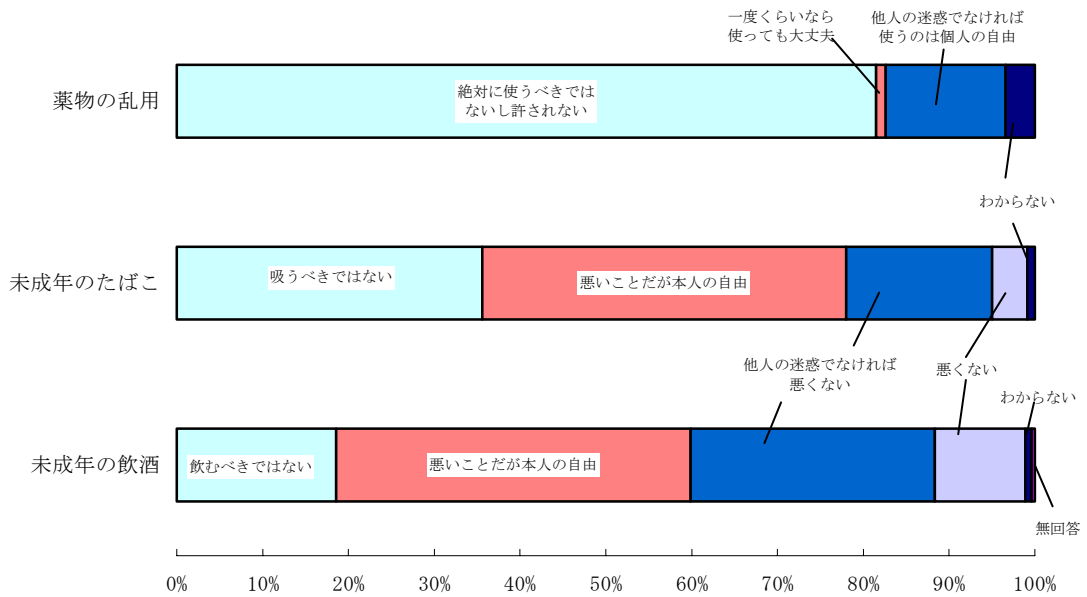
		(%)	
		札幌市 1)	全国 2)
そう思う	中学生	19.9	33.1
	高校生	19.9	34.3
そうは思わない	中学生	29.4	57.7
	高校生	31.3	56.6
どちらとも言えない， わからない，無回答	中学生	50.7	9.2
	高校生	50.3	9.1

<資料> 1) 札幌市子ども育成部 「札幌市青少年基本調査」(平成15年)

2) NHK放送文化研究所 「中学生・高校生の生活と意識調査」(平成14年)

16歳から19歳までを対象とした札幌市の市民意識調査によると，未成年の喫煙と飲酒に対して容認する人の割合は，それぞれ63.5%，80.3%にのぼるとともに，未成年者の薬物の乱用に対して肯定的な人についても15.1%となっており，子どもの健康への悪影響が懸念されます。(図11)

図11 子どもの健康

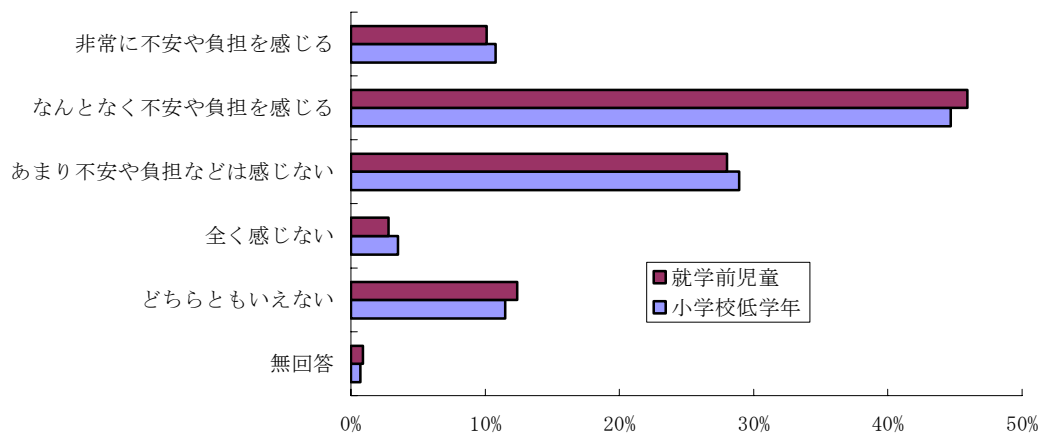


〈資料〉札幌市健康衛生部「思春期に関する市民意識調査」（平成13年）

② 子育ての実態

札幌市の就学前の子どもと小学校低学年の子どもの保護者のうちの半数以上が、子育てに関して「非常に」あるいは「なんとなく」不安や負担を感じています。（図12）

図12 子育てに関する不安・負担感

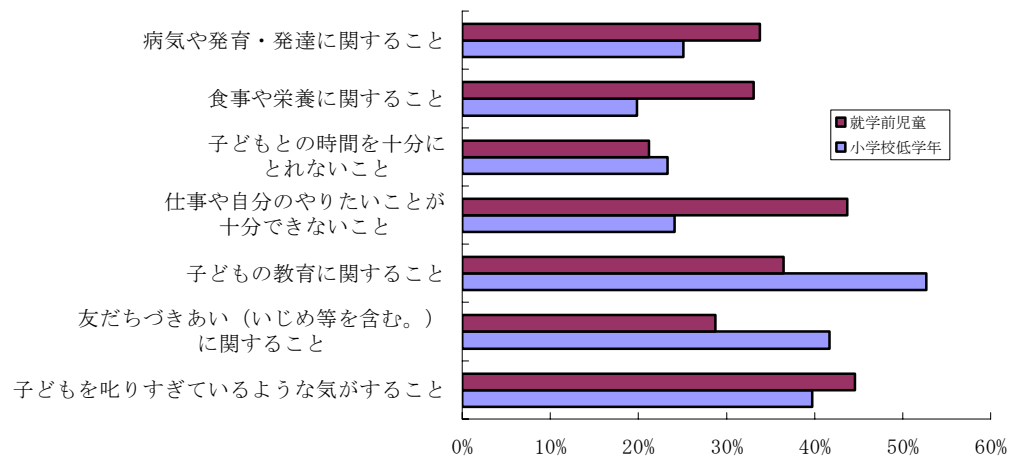


〈資料〉札幌市子ども育成部「札幌市次世代育成支援に関するニーズ調査」（平成15年）

子育てに関して、日頃悩んでいることや気になることとしては、就学前の子どもの保護者は「仕事や自分のやりたいことが十分できないこと」や「子どもを叱りすぎているような気がする」といった保護者自身に関するこ

とを挙げているのに対して、小学校低学年の子どもの保護者は「子どもの教育に関すること」や「友だちづきあい（いじめ等を含む。）に関すること」といった、子どもの成長に関する事柄を挙げています。（図13）

図13 子育てに関して、日常悩んでいること、または気になること(複数回答)



〈資料〉札幌市子ども育成部「札幌市次世代育成支援に関するニーズ調査」（平成15年）

札幌市の20歳から69歳までの市民は、子育てにより生じる問題として、「経済的負担」(53.7%)、「精神的・肉体的負担」(39.6%)、「余暇の時間がない」(36.7%) ことなどを挙げています。

なお、「経済的負担」については男女間で大きな差はありませんが、「精神的・肉体的負担」、「余暇の時間がない」、「仕事との両立」という面では、男性に比べ女性の方がより問題と感じています。（表8）

表8 子育てにより生じる問題・デメリット(複数回答)

項目	(%)		
	全体	男	女
経済的に負担が大きい	53.7	56.6	52.4
精神的・肉体的に負担が大きい	39.6	26.9	45.7
余暇の時間が持てない	36.7	25.6	42.1
仕事をするチャンスが減る	28.6	9.1	38.0
仕事に全力投球できない	26.2	8.8	34.6
行動範囲が狭まる	26.0	21.5	28.2
人と交流する機会や時間が減る	15.7	10.8	18.1

〈資料〉札幌市子ども育成部「少子社会に関するアンケート調査(市民全体調査)」(平成11年)

(4) 現状分析のまとめと基本的な課題

子どもを健やかに生み育てるためには、保健・医療・福祉の連携による母親及び乳幼児等の健康の確保・増進を図ることが求められています。

特にこれから親となる若い世代が心身ともに健全に成長するための環境づくりと、男女が共に子育てを担うことへの意識啓発を図ることが求められています。

子育て中の家庭、特に多くの女性が、子育てに対する4つの負担感（経済的負担感、精神的負担感、時間的拘束の負担感、肉体的負担感）により、不安やストレスを感じるようになってきています。

子育てと仕事の両立を志向する家庭の多くが、「子育てに対する職場の理解と支援」や「保育施設」を求めています。

すべての子育て家庭が安心して子育てできる社会に向けて、子育て家庭を地域社会全体で支えあう市民意識の醸成と子育て支援システムが求められています。

少子化をはじめとする現代社会の様々な変化により、子どもたちが「ゆとり」のない環境に置かれるとともに、子どもが本来持つべき自主性や社会性が育まれにくくなっていることが指摘されています。

子どもが調和のとれた一人の人間として、将来に向け自己を確立するには、子どもが成長する場として欠かすことのできない家庭や学校、地域社会が連携するとともに、挫折を含めた体験を成長段階に応じて豊かに積み重ねていくことが必要です。

家庭，学校，地域社会の関係が希薄化し，モラルや社会規範が低下したことにより，非行，いじめ，虐待，不登校や少年犯罪の凶悪化・低年齢化など，子どもをめぐる様々な問題が深刻化しています。

次代を担う子どもを守り，大人と同じ人間としてその利益を最大限に尊重されるよう配慮することが求められています。

子どもを安心して生み育てるための，子どもと子育て家庭に配慮した住環境の充実とともに，安全で快適に暮らせるまちづくりが求められています。