

一方、これまでの少子化対策の点検・評価は、現行の「子ども・子育て応援プラン」等に掲げられた施策が計画通り進捗しているかどうかを把握することが中心とされ、個別的な取組として、必要の都度、利用者の声を聞き、施策の参考とすることはあっても、利用者の視点に立脚した恒常的かつ持続的な点検・評価は行われてこなかった。

少子化対策の真の有効性を確かめるためには、施策を利用者の視点に立って点検・評価することが重要であり、そのための手法を構築する必要がある。

なお、ここで利用者とは親や子ども自身、家族であり、これらの者にとって施策が利用しやすい環境にあるかが重要であること、また、利用者の視点というとき、子ども自身の発達保障や親の成長という観点も含めたものであることを常に念頭に置く必要がある。

(2) PDCA サイクル²の確立

利用者の視点に立って行われた点検・評価を実際の施策の改善につなげていくためには、その結果を国や地方公共団体における施策の企画立案、実施に確実に活かすことができる仕組みが構築されていることが大前提となる。

そのためには、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施する、そして、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という行政の一連の過程の中に反映させる、といった PDCA サイクルの確立が必要である。

3 利用者の視点からみた点検・評価の現状・課題と今後のあり方

これまでの本分科会の検討や中間報告において示された他の分科会の指摘から、利用者の視点からみた施策の問題点を抽出するとともに、今後の点検・評価のあり方を検討した。その結果は、以下の通りである。

(1) 結婚や出産・子育てに対する希望の実現度

① 現状・課題

各種調査結果・研究結果をみると、出産をためらわせる要因は様々であるが、出産後も継続して働き続けることができるかどうかの見通しに対する不安もその一つである。

意識調査によると、子どもが欲しいと考えている女性の約 6 割が出産後も継続して働きたいと希望している。しかしながら、現実には、出産 1 年前に働いていた女性のうち、半年後に育児休業取得中も含めて就業を継続している女性は約 3 割となっており、出産後

2 PDCA サイクルとは、計画(Plan)－実施(Do)－点検・評価(Check)－施策の改善(Action)のサイクルのことをいう。

も継続して働きたいと希望しているにもかかわらず、その希望を実現することが難しく、就業継続と子育てとが二者択一となっている状況がみられる。

② 点検・評価のあり方

現行の「子ども・子育て応援プラン」の政策目標は、両立支援策の普及度合いや育児休業の取得率等が中心となっており、女性が希望どおりに出産後も仕事を辞めずに働き続けることができたかどうかという点に着目した政策目標が設定されていない。

また、職場でのワーク・ライフ・バランスが実現しているとはいえない現状や地域の保育や子育て支援機能が働く親のニーズに対して必ずしも十分応えきれていない現状もあって、仕事と子育ての両立が困難といった様々な事情により仕事を辞める者が多い中、子育てが一段落した段階で再び職に就きたいと考えている女性の希望がどの程度実現したかに着目することも重要である。

今後は、妊娠・出産後の継続就業率を政策目標に関わる指標として導入するなど、結婚や出産・子育ての各ステージにおいて国民の希望がどの程度実現したかという点に着目した点検・評価を行う必要がある。その際、ある特定の世代が出産、子育てなどの各ステージにおいてどのような希望を持ち、実際にどのような行動をしたかを継続的にフォローしていくという取組も重要である。

(2) 利用者の多様性

① 現状・課題

一言で利用者といっても、共働き家庭や片働き家庭、妊娠期・子育て期の家庭、母子家庭・父子家庭、あるいは虐待や障害など困難な状況にある者(家庭)というように、各種施策の対象層も多岐にわたっている。また、同じサービスの利用者であっても、中には貧困や親の病気など、家庭に困難な事情を抱えている場合もあり、対象層の違いによって施策の効果に差異があったり、施策の実施に配慮を要することも想定される。このように、各種施策の実施に当たっては、こうした様々な子育て家庭の存在を視野に入れる必要がある。

② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各施策の対象層が多岐にわたり、中には家庭に困難な事情を抱えている場合もあるなどの利用者の多様性を念頭にすべての子育て家庭に着目するといった視点が乏しい。

今後は、すべての子どもの健やかな育成を支える観点から、利用者の意向等を把握するにあたって、利用者の多様性といった観点も考慮に入れ、幅広い層の利用者の声を聞くよう努めるなど、利用者の多様性に即した、きめ細かな点検・評価を行うことが重要である。

(3) 地域差

① 現状・課題

利用者の居住地域によって、求められる支援策や政策の実現状況が異なっている。

例えば、保育所待機児童の問題は大都市圏に顕著にみられる課題である一方、地方においては保育所の定員割れが進んでいるところもみられる。また、各種の子育て支援事業については、各地方公共団体で次世代育成支援行動計画が策定され、計画的な整備が進められつつあるが、各市町村における整備状況には地域差も大きく、国全体で打ち出されている各種の支援策のメニューが、利用者の生活圏の単位では必ずしも利用可能な状態にはなっていない。

② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各施策が国全体でどこまで進捗しているかの把握が中心であり、地域差に着目するといった視点が乏しい。

今後、各地域それぞれの特徴が活かされつつ、全国のどこに住んでいても人々が安心して子どもを産み育てることができる基盤が整備されるよう、地域によるニーズの違いを前提にしつつ、利用者がそれぞれの生活圏で真に必要なサービスを受けられているかという視点に立って、点検・評価を行うことが重要である。

(4) 支援策相互の連携

① 現状・課題

妊娠・出産・子育ての各ステージに応じ、利用していた支援策から次に必要な支援策に移行する場合など、支援策相互の連携の問題点として、以下のような点が指摘されている。

《例》

- ・ 保育所の年度途中の入所が難しいため、育児休業を途中で切り上げざるを得ない。
- ・ 妊娠期の母子保健施策から出産後の訪問事業などの地域における子育て支援への連携が十分に図られていないとの指摘がある。
- ・ 産前産後の休業期間中は、多くの場合給与が支払われていないが、社会保険料が賦課されており、これは育児休業期間中の社会保険料は免除されているということから比較しても、継続就業環境整備の観点から政策の不整合があるという指摘がある。

② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各支援策ごとの進捗状況の把握が中心であり、支援策相互の連携がとれているか、行政の組織体制の連携はとれているかといった視点が乏しい。

今後は、例えば、保育所の待機児童の問題について、希望する時期より保育所の入所が遅れた児童の割合等の指標を用いるなど、利用者が出産、子育て、あるいは子どもの成長の各ステージに応じて各支援策のメニューに容易にアクセスでき、これらを切れ目なく選択することができるかといった点に着目した点検・評価を行うことが重要である。

(5) 質と量の評価

① 現状・課題

例えば、妊産婦健診については、地方財政措置による無料措置の拡充など受診機会の増加が図られているが、今後、健診の質の確保といった面にも着目する必要がある。

また、保育所等におけるサービスについては、量的な整備が年々図られているが、いまだ十分とはいえず、また、質の面においても、今後、子ども自身の発達といった面にも着目する必要がある。

さらに、実際に支援策を利用した者だけでなく、その支援策を必要としているにもかかわらず、支援策が行き渡らず、利用できない者の存在を常に念頭に置く必要がある。

② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、サービスの量的な整備状況の把握が中心であって、提供されているサービスの質を評価するといった視点が乏しい。

サービスの量が確保されているかはもちろん重要であるが、今後、サービスの質が十分に確保されているかという点にも着目する必要がある。保育所等におけるサービスについては、今後の課題として、サービスの利用者である親の視点だけでなく、子ども自身の立場、子どもの発達保障という視点に立って点検・評価することが求められている。

また、量的な評価に当たり、各種の支援策がそれぞれ対象者のどの程度の割合をカバーしているのか、どの程度不足しているのかということ把握しておく必要がある。

(6) 支援策の周知と利用しやすさ

① 現状・課題

各種支援策の周知度合いや使いやすさにかかわる問題点として以下のような指摘がなされている。

《例》

- ・ 企業への各種アンケート調査によると、以下のような結果がみられる。
- ・ 両立支援策が導入されても、それらを利用しやすい職場環境ではない。
- ・ 企業内における両立支援制度の中でも短時間勤務制度は社員にとってニーズが高

いものである一方、短時間勤務を導入していない企業に対してその理由を尋ねると、「ニーズがない」と回答する企業が多い。

- ・ 企業のトップと一般社員とでは両立支援策についての周知度合いについて認識のギャップがみられ、企業トップや管理職が認識するほど一般の社員は両立支援策に関する周知が図られているとは認識していない。
- ・ 地域子育て支援拠点については、制度的な位置づけがなされていないほか、地域ないしは事業の運営主体によっては、気軽につどい、相談・交流しやすい場になっていないなどの理由により、利用が進まないところがあるという指摘がある。

また、国の施策は地方公共団体や企業、社会福祉法人、NPO法人等の主体を通じて利用者に届くものであるが、これらの主体にとって施策の内容が明確に理解しやすいものになっていなかったり、運用しにくかったりすると、こうした施策の効果が十分に発揮されず、利用者が施策から十分なメリットが受けられないといったことが生じることになる。

② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、制度や事業の量的な整備状況の把握が中心であり、それらの支援策が周知されているか、使いやすいものになっているかといった運用面に着目するといった視点が乏しい。

今後は、支援策の量的な整備状況とあわせ、支援策を必要としている層に、支援策の存在が十分に知られているか、利用者が気軽に利用できる状態になっているか、利用してみて不便はなかったかなどといった点を把握するための指標、例えば、制度の利用率、企業内の従業員や地域の子育て支援サービスの利用者への意向調査から得られる利用者の意識・満足度等に関する指標を導入することなどにより、制度の運用面に着目した点検・評価を行うことが重要である。

また、国の施策の担い手である地方公共団体や企業、社会福祉法人、NPO法人等の主体が、施策の内容を十分理解しているか、運用しやすいものになっているかといった点にも着目した点検・評価が重要であり、これらの主体に対して、施策の運用面に関するヒアリング等を実施することも効果的であると考えられる。

4 利用者の視点に立った点検・評価の導入に向けて

以上述べてきたような点検・評価の現状・課題、今後のあり方を踏まえ、2 に述べた基本的視座に立って、以下の通り、利用者の視点に立った点検・評価の導入を図る必要がある。

(1) 利用者の視点に立った施策の再構築

① 結婚や出産・子育てに対する希望の実現という観点からの施策体系の整理

各種の施策は、結婚や出産・子育てそれぞれについて、国民の希望の実現を阻んでいる要因を取り除くことを目的として講じられるものであり、経済的基盤の確立や継続就業の見通し等に与える効果を通じ、少子化に歯止めをかけることにつながっていくと考えられる。したがって、施策の体系も、結婚や出産・子育てそれぞれの段階における希望と現実の乖離の要因に着目し、それらへの対策別に再構築する方が施策の有効性を検証するという点からはわかりやすいといえよう。

このため、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（経済的基盤、子育てしながら継続就業できる見通し、夫婦間の家事・育児分担等）³ に各種施策を対応させて施策体系を整理することなどが考えられる。

② 利用者の視点に立った点検・評価のための指標の導入

今後、プランの見直しに向け、①のような整理に沿って、3 に述べたような利用者の視点に立った新たな指標を導入することが重要である。すなわち、利用者の生活圏域の違いにも着目しつつ、各種支援策の利用率、周知の度合いや支援策相互の連携、結婚や出産・子育てという各ステージに応じた国民の希望の実現度など、利用者の視点に立って各種支援策の進捗状況を点検・評価できるような指標を盛り込むなど、少子化対策の有効性を検証する手段としてのプランの機能を充実させる必要がある。

なお、地方公共団体が調査を実施する場合、国の同種の調査を参考にすれば、全国との比較がしやすいなどのメリットがあることから、国が実施する調査に関する情報を地方公共団体に積極的に情報提供を行うことも重要である。

(2) 点検・評価手法の充実

① 既存統計の改善・工夫

利用者の視点に立った各種指標をプランの新しい目標として導入する前提として、既存統計の改善・工夫が必要である。

3 これらは、社会保障審議会人口構造の変化に関する特別部会「「出生等に対する希望を反映した人口試算」の公表に当たっての人口構造の変化に関する議論の整理」(平成 19 年 1 月 26 日)で示されている。

例えば、女性の妊娠・出産後の継続就業率や出産を機に仕事を辞めた理由などについては、子育てしながら継続就業できる見通しについての極めて重要なデータであることから、「出生動向基本調査」の活用等を図ることにより、継続的に把握していくことが必要と考えられる。また、ある特定の世代が出産や子育ての各ステージにおいてどのような希望を持ち、実際にどのような行動をしたかを追跡するパネル調査の実施・充実も有用である。

また、ワーク・ライフ・バランスの実現度を図るものとして、夫の帰宅時間や男女の家事・育児時間などは重要なデータであるが、それらについても継続的に把握する必要がある。

このほか、男女共同参画会議「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)専門調査会」において検討しているワーク・ライフ・バランス社会の実現度指標の活用も有効と考えられる。

② 利用者意向調査等の実施

「安全」、「安心」、「気軽さ」、「楽しさ」、「満足」などといった意識的なもの、あるいは感覚的な評価指標も、サービスが利用者にとって有効であったかどうかに影響する重要な要素である。具体的には、配偶者の家事・育児分担に対する満足度、地域における保育サービスや子育て支援拠点の利用しやすさや満足度などがあげられるが、こうした統計等によって把握することが難しい利用者の意識等については、グループインタビューや利用者意向調査を行うなどの方法によって把握することが考えられる。

また、企業内の両立支援策の周知度や利用しやすさなどについては、企業の従業員や管理職を対象とした意識調査で把握することなどが有効であろう。

なお、利用者意向調査等は、大規模なサンプルで網羅的な事項を調査することが望ましいが、そのような調査を毎年実施することは難しいことから、アクセス層の偏りにも留意しつつ、インターネット等によって利用者の意向を随時把握する方法なども検討に値する。さらに、大規模なサンプルによる調査では把握しきれない地域差や個別の事情などの把握にあたっては、事例研究の活用なども有効である。

なお、これらの調査は、その実施に要するコストや手間に配慮し、必要な限度において効率的に行うことが重要である。子育て支援に関する地域の諸機関が既に蓄積しているデータを有効活用することも検討されるべきであろう。

③ 点検・評価結果の施策への適切な反映、質の評価のあり方など点検・評価手法の更なる検討

2 の基本的視座でも述べた通り、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施し、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という行政の一連の過程の中に反映させる、といった PDCA サイクルの定着が重要である。点検・評価に際しては、既存のプランの点検・評価と同時に、既存のプランでは充足できていない利用ニーズを把握し、それを次のプランに反映することも重要である。

これらのサイクルが住民に開かれた形で行われることにより、情報発信や共有化が図られやすくなるとともに、点検・評価の結果がどのように改善に結びついたのかが明確になり、住民の意思が施策などに適切に反映されやすくなる。

こうした PDCA サイクルを定着させるためには、利用者の視点に立った新たな指標を導入した上で、毎年度、点検・評価できるものは、その結果を翌々年度の予算に反映し、実施に手間やコストがかかる利用者意向調査等は、プランの計画期間に実施、次のプランの策定に反映させていくなど、実行可能な形で柔軟に進めていく必要がある。また、妊産婦救急など差し迫った問題への対応にあたっては、機動的に点検・評価を行い、その結果を全国各地に情報提供していくこと等を通じて同種の事案の再発防止につなげていくとともに、恒常的かつ持続的な点検・評価の取組として PDCA サイクルの中に組み込んでいくことが重要である。

さらに、利用者の視点からみれば、サービスの質が十分に確保されているかという点も重要な要素であり、健診の質が担保されているかどうかという観点、子どもの発達保障という観点も、利用者の視点に立った点検・評価の中に取り入れていくことが重要である。また、施策への反映にあたっては、自助、共助、公助の役割分担を意識して利用者のニーズそのものを評価することが望ましい。今後、これらの手法等について専門的な見地からの検討がなされることが重要であると考えられる。

5 おわりに

利用者の視点に立った点検・評価は、それほど実施が難しくないものもあれば、かなりの検討や準備を要するものまで様々であると考えられる。既に述べた通り、こうした観点からの点検・評価は、これまで本格的に行われたことはなかったことから、まずは実施が可能なものから着手し、実際に試していく中で改善を加え、より良い方法へ漸進させていくという柔軟な姿勢が必要である。また、その導入にあたっては、進捗状況を見守る枠組みを設けて、フォローアップを行っていくことも必要である。

各種施策の実施が、結婚したい、子どもを持ちたいと希望する人たちにとっての真の手助けとなり、各人がそれぞれのライフスタイルを選択する中で自らの希望が実現できるようにするためには、利用者の視点に立って施策の実施状況を見直す不断努力が必要である。すなわち、本分科会の検討結果を踏まえて、今後、利用者の視点に立った点検・評価の手法が具体化され、これがプランに反映されるとともに、毎年度の施策の実施状況の点検・評価に活かしていくことが求められる。少子化の歯止めへの道筋も、そうした取組が重ねられることによって必ずや見出すことができるものと確信する。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議
点検・評価分科会構成員

- ◎佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授
渥美 由喜 株式会社富士通総研主任研究員
案田 陽治 日本サービス・流通労働組合連合副会長
大日向 雅美 恵泉女学園大学・大学院教授
大矢 和子 株式会社資生堂監査役
奥山 千鶴子 特定非営利活動法人びーのびーの理事長
藤本 保 大分こども病院長
前田 正子 (財)横浜市国際交流協会理事長

(注) ◎は分科会主査