

# 少子化対策に関する政策評価書

(新エンゼルプランを対象として)

(要旨)

平成16年7月

総務省

## 第1 評価の対象とした政策等

### 1 評価の対象とした政策

「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(平成11年12月19日。以下「新エンゼルプラン」という。)に掲げる政策

### 2 評価を担当した部局及びこれを実施した時期

総務省行政評価局 厚生労働担当評価監視官  
平成15年8月から16年7月

### 3 評価の観点

少子化対策について、「新エンゼルプラン」に掲げる政策が、関係行政機関の連携の下に、総体としてどのような効果を上げているかなどの総合的な観点から、一括して、全体として評価

### 4 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

- 政策評価・独立行政法人評価委員会(政策評価分科会)の審議に付し、本政策評価の全般に係る意見等を得た。
- 有識者からなる「少子化対策に関する政策評価」に係る研究会を開催し、住民アンケート調査の設計及び実施、分析手法等に関して助言を得た。
- 実際に子育てをしている母親に対して、少子化対策、子育ての負担感等について「グループインタビュー調査」を実施

### 5 評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した調査の結果(住民アンケート調査及びグループインタビュー調査を含む。)のほか、内閣府、総務省、文部科学省、厚生労働省及び国立社会

## 第2 政策効果等の把握の結果

### 1 政策効果の把握の手法

新エンゼルプランは、仕事と子育ての両立に係る負担感や子育ての負担感を緩和・除去し、21世紀の我が国を家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にしようとするものである。このことから、当省としては、今回の評価を行うに当たり、新エンゼルプランの政策効果の発現の脈絡を、新エンゼルプランに掲げられている各種施策を推進することにより、i.)国民が抱いている「仕事と子育ての両立に係る負担感」や「子育ての負担感」が緩和・除去され、ii.)持ちたい者は誰もが、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会づくりが進められ、その結果、iii.)出生数が増加し、合計特殊出生率も上昇する、というものに設定した。

また、本評価では、政策効果を把握するために、

- 1) 「仕事と子育ての両立に係る負担感や子育ての負担感の緩和・除去」という政策効果については、「子育ての負担感の緩和」
- 2) 「家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会づくり」という政策効果については、「子どもを持ちたいと思えるようになった(なる)か」(以下「出産・育児インセンティブの付与」という。)
- 3) 「出生数の増加」及び「合計特殊出生率の上昇」という政策効果については、「出生数」及び「合計特殊出生率」を指標とした。

### 2 政策効果の把握の結果

#### (1) 子育てに関する負担感の緩和・除去の状況

##### ア 仕事と子育ての両立に係る負担感の緩和・除去

総じて効果は上がっており、仕事と子育ての両立に係る負担感は緩和されてきているといえる。

##### イ 子育てそのものの負担感の緩和・除去

子育てそのものの負担感は緩和・除去されているとはいえない。子育てそのものの負担感が緩和・除去されていない主な原因は、子育てに係る経済的な負担感の増大にあるといえる。

また、専業主婦は、共働き家庭の妻に比べ、子育ての負担感が大きなものとなっていると判断される。

#### (2) 出生数・合計特殊出生率

新エンゼルプランの計画年度以前の平成11年と、最新データの15年とを比較すると、出生数は118万人から112万人(概数)へと減少し、また、合計特殊出生率は1.34から1.29(概数)へと低下している。

出生数が減少し、合計特殊出生率が低下していることについては、前述(1)のとおり、子育てに伴う経済的な負担感の増大を主な原因として、子育てそのものの負担感が緩和・除去されていないことにあると考えられる。また、専業主婦家庭における親の子育ての負担感が、共働き家庭の親に比べて大きなものとなっている。これらのことが、出産をためらう家庭の増加の要因ともなっていると推測される。

さらに、出生数の減少及び合計特殊出生率の低下の原因が、子育てそのものの負担感の増大にあることに加えて、後述(3)のとおり、政策が実施されたとしても、その効果の発現に至ることを難しくさせているもの、いわば「外部要因」の存在にもあることがうかがえる。

#### (3) 外部要因

出生数の減少及び合計特殊出生率の低下の原因として、子育てそのもの

の負担感の増大に加えて、そもそも人々が持ちたいと思う子ども数(以下「理想の子ども数」という。)の減少が挙げられる。内閣府が実施した調査結果によると、理想の子ども数の平均は、平成9年の2.40人から15年の2.22人へと、0.18人の大きな減少となっている。

上記のような、理想の子ども数の減少の背景には、子どもを持つことに対する意識の変化がある。内閣府の調査結果によると、子どもが欲しいとする理由として、「子どもがかわいいから」といったように愛情の対象として子どもを欲しいとする傾向が高まる一方で、「社会的に一人前になる」や「人間として自然」といった社会的な規範意識、又は「老後の面倒を見てもらうため」等将来の生活の必要性によるものが減少している。また、妻の年齢別に子どもが欲しい理由を分析した国立社会保障・人口問題研究所の調査結果によると、妻の年齢が若いほど、「子どもを持つことは自然」、「将来の社会の支えとなる」、「周囲に認められる」といった社会的な規範意識を挙げる者の割合が少なくなっている。

#### (4) 政策効果の発現の脈絡について

当省が行った住民アンケート調査において、新エンゼルプランのうちの21の施策について、「実際に利用等して、子育ての負担感が緩和された」者の割合と「実際に利用等して、あなたが子どもを持ちたいと思えるようになった」者との割合について、相関関係を分析した結果、高い相関関係(相関係数約0.85)にあることがわかった。

このことから、少子化対策のため、関係行政機関の連携の下、子育ての負担感を緩和・除去し、出産・育児インセンティブを付与するという、新エンゼルプランの政策効果の発現の脈絡はおおむね妥当であると考えられる。

### 3 分野及び施策間において相対的に特に充実が望まれているもの

今後どのような施策を充実させることが必要かとの観点から、新エンゼルプランに掲げられている各分野及び各施策並びにそれら以外の特に充実が望まれていると考えられるニーズ(以下、当該ニーズが分野レベルのものである場合には「新規分野ニーズ」、当該ニーズが施策レベルのものである場合には「新規施策ニーズ」という。)について、相対的に特に充実が望まれているものは何かを把握した。その結果は次のとおりである。

#### (1) 分野間において相対的に特に充実が望まれているもの

分野間では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「教育に伴う経済的負担の軽減」の分野(58.6%)が、次いで「仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備」の分野(46.1%)が特に充実が望まれていた。

また、新規分野ニーズである「教育費以外の子育てに伴う経済的負担の軽減」(36.7%)についても、その充実が特に望まれていた。

#### (2) 分野内の施策間において相対的に特に充実が望まれているもの

##### ア 「保育サービス等子育て支援サービスの充実」の分野

「保育サービス等子育て支援サービスの充実」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「需要の多い0～2歳児の保育所での受入れを拡大する取組」(低年齢児保育)(50.9%)が、次いで「通常の保育時間の前後や休日に子どもを預かるサービス」(延長・休日保育)(46.9%)、「小学校低学年の子どもが放課後に遊んで過ごせる場」(放課後児童クラブ)(42.1%)、「普段は家にいる子どもでも、親が病気で育児疲れの時に預かるサービス」(一時保育)(38.3%)が特に充実が望まれていた。

また、新規施策ニーズである「親が急病や育児疲れのときに子どもを数日間、宿泊で預かるサービス」(ショートステイ)(36.9%)についても、その充実が特に望まれていた。

##### イ 「仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備」の分野

「仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備」の分野では、子どもを

持ちたいと思えるようになるためには、「育児休業給付金額の充実」(53.1%)が、次いで「子育てのための時間が確保できる職場環境」(子育て時間の確保ができる職場)(51.8%)、「会社による職場復帰の支援」(40.6%)が特に充実が望まれていた。

#### ウ 「働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正」の分野

「働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「仕事優先ではなく、仕事と家庭を両立させる働き方のできる職場環境」(仕事優先ではなく、仕事と家庭が両立できる職場環境)(69.9%)が特に充実が望まれていた。

また、新規施策ニーズである「男性を含めた子育てに理解がある職場環境」(子育てに理解がある職場環境)(61.0%)についても、その充実が特に望まれていた。

#### エ 「母子保健医療体制の整備」の分野

「母子保健医療体制の整備」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「夜間、休日における小児専門の救急医療体制」(休日・夜間の小児救急医療)(64.3%)が、次いで「母子に関する高度な医療を提供できる病院」(母子に関する高度医療を提供できる病院)(36.7%)が特に充実が望まれていた。

また、新規施策ニーズである「身近にあり、気軽に利用できる小児科病院」(身近にあり気軽に利用できる小児科病院)(52.4%)についても、その充実が特に望まれていた。

#### オ 「地域で子どもを育てる教育環境の整備」の分野

「地域で子どもを育てる教育環境の整備」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「預かり保育や子育て相談など幼稚園による子育て支援」(幼稚園による子育て支援)(53.3%)が、次いで「学校において地域の人々と子どもが交流する場」(学校内の地域との交流の場)(38.0%)が特に充実が望まれていた。

#### カ 「子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現」の分野

「子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「自ら学び考える力や豊かな人間性を育む学校教育」(「生きる力」を育成する学校教育)(51.0%)が、次いで「校内暴力、いじめ、不登校に適切に対応する学校内の教育相談体制」(不登校等への学校内の相談体制)(44.7%)が特に充実が望まれていた。

#### キ 「教育に伴う経済的負担の軽減」の分野

「教育に伴う経済的負担の軽減」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「高校や大学への進学にかかる経済的負担の軽減」(高校、大学進学のための経済的負担)(65.5%)が特に充実が望まれていた。

#### ク 「住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援」の分野

「住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援」の分野では、子どもを持ちたいと思えるようになるためには、「安心して子どもを遊ばせることができる遊び場」(安心して遊べる遊び場)(54.3%)が、次いで「子どもが家の周りを安全に歩くことができる住宅地区の道路」(安全な住宅地区の道路)(37.7%)が特に充実が望まれていた。

### 第3 評価の結果及び意見

#### 1 評価の結果

新エンゼルプランに掲げる施策の進捗状況をみると、一部の事業について遅れがみられるものの、全体としては着実に進んでいる。

次に、新エンゼルプランについて、今回設定した政策効果のうち、第一の政策効果としての「仕事と子育ての両立に係る負担感や子育ての負担感の緩和・除去」については、「仕事と子育ての両立に係る負担感」は、いまだ十分とはいえない

いものの、総じて緩和されてきている。一方、「子育てそのものの負担感」は、必ずしも緩和されているとはいえない。その原因として、子育てに伴う経済的な負担感が増大していることが挙げられる。また、専業主婦家庭は、共働き家庭に比べ、「子育てそのものの負担感」が大きいものとなっている。

第二の政策効果としての「家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会づくり」については、「出産・育児インセンティブの付与」を指標として、新エンゼルプランのうち21の施策について、当省による住民アンケート調査により把握・分析した。その限りでは、施策によって、利用等した者のうち出産・育児インセンティブが付与された者の割合には高低がみられた。

第三の政策効果としての「出生数の増加・合計特殊出生率の上昇」については、これらの数値は、いずれも低下の一途を示している。新エンゼルプランが推進されているにもかかわらずこのような結果になっていることについては、上記のとおり、子育てに伴う経済的な負担感が増大していることや、専業主婦家庭の子育ての負担感が大きいことに加え、子どもが欲しい理由として、「社会的に一人前になる」や「人間として自然」といった社会的な規範意識を挙げる者が減少している等子どもを持つことに対する個人の意識が変化し、このことが外部要因となって影響を与えているものと考えられる。

「仕事と子育ての両立に係る負担感や子育ての負担感を緩和・除去」し、「家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会づくりを進める」という新エンゼルプランの政策効果の発現の脈絡については、当省による住民アンケート調査の結果、おおむね妥当であると考えられ、関係省が、新エンゼルプランを推進していることは適当であると認められる。

また、新エンゼルプランに掲げられている分野及び分野ごとの施策に関し、「特に充実を望む」ものはどれかということについて、当省が住民アンケート調査を行った結果、次のことが明らかになった。

- 1) 分野については、新エンゼルプランに掲げられている8分野のうち、「教育に伴う経済的負担の軽減」の分野が、次いで「仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備」の分野が相対的に特に充実が望まれている。また、新エンゼルプランに掲げられていない「教育費以外の子育てに伴う経済的負担の軽減」についても、その充実が望まれている。
- 2) 同じ分野に区分されている新エンゼルプランに掲げられている施策であっても、「特に充実を望む」との回答の割合には、第2の3(2)のアからクで示したように、相対的に高いものや低いものがある。
- 3) 新エンゼルプランに掲げられていない施策であっても、「特に充実を望む」との回答の割合が、第2の3(2)のア、ウ及びエで示したように、相対的に高いものがある。

以上のことを踏まえると、今後、少子化対策を効果的に推進していくため、平成16年中に策定することが予定されている新新エンゼルプランの策定に際しては、子育てに伴う経済的な負担感の緩和や、子育て中の専業主婦家庭の負担感の緩和に資する施策を充実するとともに、それぞれの分野内の施策について、当省のアンケート調査結果を参考として重点化を図ることが、重要である。

## 2 意見

したがって、関係省において、少子化対策を効果的に推進していくため、平成16年中に策定することが予定されている新新エンゼルプランの策定に際しては、現下の厳しい財政状況を踏まえつつ、子育てに伴う経済的な負担感の緩和や、子育て中の専業主婦家庭の負担感の緩和に資する施策を充実するとともに、それぞれの分野内の施策について、当省のアンケート調査結果を参考に重点化を図ることが、必要である。

