

少子化対策に関する政策評価

説明資料

平成 15 年度第 2 期 政策評価計画

名 称	少子化対策に関する政策評価（総合性確保評価）
目 的	<p>近年、我が国における合計特殊出生率（一人の女性が一生の間に産む子どもの数）は、低下の一途をたどり、平成 14 年には過去最低の 1.32 と人口を維持するのに必要な水準を大幅に下回っている。こうした急速な少子化は、労働力人口の減少、市場規模の縮小、現役世代への負担の増大などを通じ、経済成長へのマイナス効果や地域社会の活力の低下、子どもの社会性がはぐくまれにくくなることなど将来の我が国の社会経済に広く深刻な影響を与えることが懸念されている。</p> <p>政府は、中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として、平成 11 年 12 月に「少子化対策推進基本方針」（平成 11 年 12 月 17 日少子化対策推進関係閣僚会議決定。以下「基本方針」という。）を策定し、少子化対策を推進してきている。</p> <p>さらに、平成 15 年 3 月には、従来の少子化対策に付加するものとして、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（平成 15 年 3 月 14 日少子化対策推進関係閣僚会議決定）が策定され、また、第 156 回国会において、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年法律第 120 号）、少子化社会対策基本法（平成 15 年法律第 133 号）等が成立したところである。</p> <p>基本方針に盛り込まれた少子化対策のうち、特に重点的に取り組むことが必要な施策について、「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 日大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治 6 大臣合意。いわゆる「新エンゼルプラン」）が策定され、関係省庁の密接な連携の下に進めることとされている。</p> <p>この政策評価は、少子化対策について、新エンゼルプランに掲げる施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等の総合的な観点から、一括して、全体として評価を行い、関係行政の今後の在り方の検討に資するため実施するものである。</p>
調 査 項 目	<p>1 少子化対策に係る各種施策の現況等</p> <p>2 新エンゼルプランに係る各種施策の効果の発現状況等</p> <p>3 その他</p>
調 査 対 象 機 関	総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省
関 連 調 査 等 対 象 機 関	都道府県、都道府県教育委員会、市町村、市町村教育委員会、関係団体等
調 査 実 施 時 期	平成 15 年 8 月～
担 当 評 価 監 視 官 等	厚生労働担当評価監視官 管区行政評価局全局、四国行政評価支局、沖縄行政評価評価事務所、 行政評価事務所一部

「少子化対策に関する政策」の脈絡図

政策の背景

少子化の進行

	出生数(千人)	合計特殊出生率
昭和22年	2,679	4.54
48年	2,092	2.14
平成元年	1,247	1.57
10年	1,203	1.38
(14年)	1,154	1.32

合計特殊出生率が人口置換水準(2.08)を上回っていた最後の年

「1.57ショック」

少子化の原因：『晩婚化』

未婚率(25歳から29歳までの女性)

昭和50年	20.9%	平成7年	48.0%
		(12年)	54.0%

少子化の影響

労働力人口の減少
高齢者比率の上昇
市場規模の縮小
現役世代の負担の増大

懸念
経済成長へのマイナス効果
地域社会の活力の低下
子どもの健全な成長への悪影響

少子化対策の趣旨

(目的)

「仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感の緩和・除去」、「安心して子育てができる環境整備」

(推進体制)

職場や家庭、地域の在り方など国民生活全般に深く関連することから、関係省庁が密接な連携の下に進める。

(基本的視点)

結婚・出産は当事者の自由な選択に委ねられるべきもの

少子化対策推進基本方針

特に重点的に取り組むことが必要な分野の施策の具体的な実施計画

重点的に推進すべき少子化対策の具体的な実施計画について(新エンゼルプラン)

平成11年12月19日

大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意

【施策の目標】

- 保育サービス等子育て支援サービスの充実
 - 低年齢児の受入れ拡大
 - 多様な保育需要に応える保育サービスの推進等
- 仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備
 - 育児休業をとりやすく、職場復帰をしやすい環境の整備
 - 子育てのための時間確保の推進等子育てをしながら働き続けることのできる環境の整備等
- 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
 - 固定的な性別役割分業の是正
 - 職場優先の企業風土の是正
- 母子保健医療体制の整備
- 地域で子どもを育てる教育環境の整備
 - 体験活動等の情報提供及び機会と場の充実
 - 地域における家庭教育を支援する子育てネットワークの整備等
- 子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現
 - 平成14年度から完全学校週5日制を一斉に実施
 - 子育ての意義や喜びを学習できる環境の整備等
- 教育に伴う経済的負担の軽減
 - 育英奨学事業の拡充
 - 幼稚園就園奨励事業等の充実
- 住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援
 - ゆとりある住生活の実現
 - 仕事や社会活動をしながら子育てしやすい環境の整備等

平成11年12月17日
関係閣僚会議決定

政策の目的

仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感を緩和・除去し、安心して子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にすること

密接な連携の下に推進

保育サービス

働き方

母子保健

相談・支援体制

教育

住宅等

経済的負担感の緩和

身体的負担感の緩和

精神的負担感の緩和

安心して子育てができる環境整備
仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感の緩和・除去

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

《外部要因》

個人の価値観、経済情勢等

「少子化対策に関する政策評価」に係る研究会開催要領

総務省行政評価局
厚生労働担当評価監視官

1 開催の趣旨

総務省行政評価局（厚生労働担当評価監視官室）では、平成 15 年 8 月から「少子化対策に関する政策評価」を実施している。

この政策評価は、「少子化対策推進基本方針」（平成 11 年 12 月 17 日少子化対策推進関係閣僚会議決定）、「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 日大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治 6 大臣合意）等に基づき、関係行政機関が少子化対策として推進している各種施策が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、全体として評価を行うものであるが、評価の客観性等を確保するためには、政策の効果等に関し、第三者の知見を活用しつつ合理的な手法により把握、分析等を行う必要がある。

このため、少子化対策等について専門的な知見を有する外部有識者から意見の聴取等を行って、本政策評価に反映させ、その的確な実施に資するために標記研究会を開催するものである。

2 検討事項

少子化対策に係る政策効果の発現状況の把握方法等について
把握したデータ等の分析手法、評価の基準等について
アンケート調査の実施について
その他少子化対策に係る政策評価の手法に関することについて

3 開催方法

厚生労働担当評価監視官が主宰し、少子化対策に関する一連の評価作業が終了するまでの間、必要に応じ、随時開催するものとする。

4 参集メンバー

本研究会の参集メンバーは、別紙の外部有識者とする。

5 庶務

本研究会の庶務は、厚生労働担当評価監視官室が行う。

別紙

「少子化対策に関する政策評価」に係る研究会参集メンバー

氏名(敬称略)	専門分野等	所属(職名)及び主な履歴
おくやま ちづこ 奥山 千鶴子	子育てサークル代表 子育て経験者	<ul style="list-style-type: none"> 子育てサークル「NPO法人びーのびーの」代表 厚労省「少子化社会を考える懇談会」メンバー
かつまた ゆきこ 勝又 幸子	社会保障マクロ財政分析 社会保障費の国際比較	<ul style="list-style-type: none"> 国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第三室室長
たかぎ たけし 高木 健	政策評価・行政評価	<ul style="list-style-type: none"> 三菱総合研究所主任研究員
たなか つねまさ 田中 常雅	企業における出産・育児 への支援措置	<ul style="list-style-type: none"> 東京商工会議所少子高齢化対策特別委員会副委員長 政策評価・独立行政法人評価委員会専門委員
たなべ くにあき 田辺 国昭	行政学、公共政策、政策 評価	<ul style="list-style-type: none"> 東京大学大学院法学政治学研究科教授 政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員
たまむら まさとし 玉村 雅敏	政策分析・評価論 マーケティングリサーチ 手法	<ul style="list-style-type: none"> 千葉商科大学政策情報学部専任講師

(50音順)

「少子化対策に関する政策評価」に係る研究会における主な意見

【政策効果の把握】

出生率は地方では高いが都心では低い。この背景として、地方は祖父母や親戚などの地域のつながりがあるが、その一方で都心は、夫は仕事で帰りが遅く、親戚もおらず、子育ての支えられ感がないことが考えられる。このことから、仕事と子育ての両立支援が中心となっている新エンゼルプランに不足しているものは何かという検証と、次世代育成支援対策に活かせる指標を見つけるべきである。

新エンゼルプランが、子どもを生むインセンティブに与える効果はマージナルなものである。マージナルなものを検出するためには、それ以外の要因である外部要因も全て把握する必要がある。今までの一連の研究で出てきたそのような要因（収入、年齢、住宅の居住床面積など）をアンケート調査項目に入れて、アンケート結果を分析できるような設計にしておかなければ、政策が何に効いたのかが見えなくなる。

政策が子どもを生むインセンティブにどう働くかは別として、外部要因の洗い出しをする必要がある。

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と出生率の関係を定量的に捉えるのは難しい。しかし、新エンゼルプランが出生率の低下の歯止めにならなくても、少なくとも子育ての負担感を緩和したということであれば、それはひとつのそういう効果があったという評価になり得る。よって、新エンゼルプランの施策が、負担感の緩和に対して的外れのことを行っていないか、負担観を感じている部分に的確に対応する施策になっているかを、アンケートで把握することが大切。

【アンケート調査の設計】

アンケート調査においては、回答者が新エンゼルプランの施策の中身を把握しているかどうか、また、住んでいる自治体や身の回りに、新エンゼルプランの施策によるサービスが十分に供給されているかどうかを把握するのはとても肝心である。

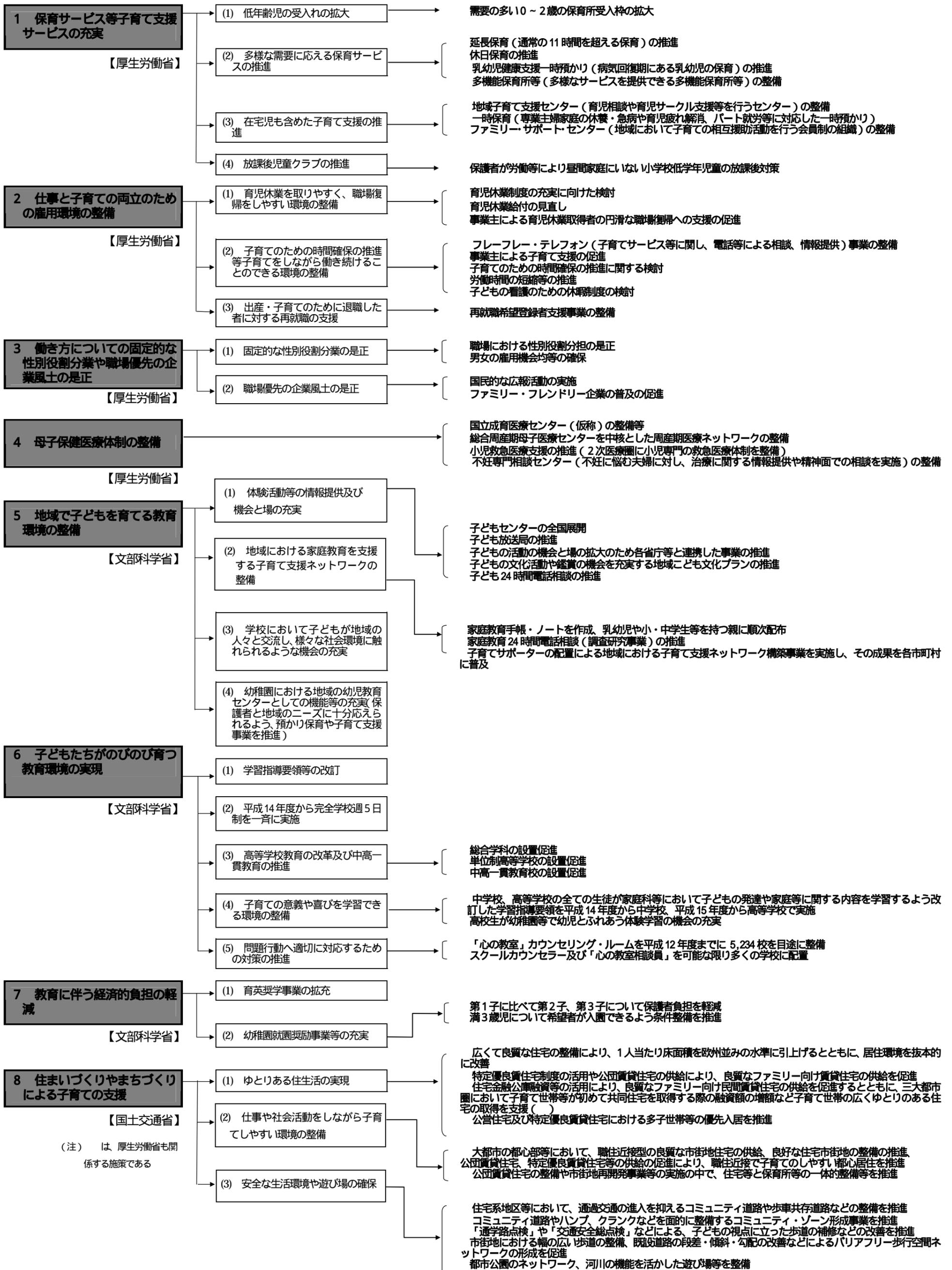
アンケート調査においては、資料「新エンゼルプランの概要」では細かすぎて回答者は何を聴かれているのか分からないので、認知できるような形で上手にまとめてほしい。

「少子化対策に関する政策評価」における評価スキーム

項 目	主な把握データ等	備考
少子化対策の推進態勢の現況		
1 我が国の少子化の現況	人口動態の年次推移	
2 我が国の少子化の今後見込み	将来の推計人口（H14年1月）	
3 関係機関における推進態勢	関係行政機関における少子化対策の体系、推進体制の現況	
4 「新エンゼルプラン」策定の背景、目的及び政策効果	「新A P」策定の背景、目的、政策効果	
「新エンゼルプラン」推進の現況と効果		
1 保育サービス等子育て支援サービスの充実	< 施策の進ちょく状況 > 延長・休日保育実施保育所数、利用児童数の推移 < 効果の発現状況 > 子どもがいる世帯の母の就業率・夫婦共働き率の推移	
2 仕事・子育ての両立のための雇用環境の整備	< 施策の進ちょく状況 > 育児休業基本給付金受給者数の推移 < 効果の発現状況 > 有業者の育児時間の推移	
3 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	< 施策の進ちょく状況 > 男女雇用機会均等月間における啓発活動等の実施状況 < 効果の発現状況 > 平均勤続年数の男女差の推移、年次有給休暇の取得率の推移	
4 母子保健医療体制の整備	< 施策の進ちょく状況 > 周産期医療ネットワークの整備都道府県数の推移 < 効果の発現状況 > 妊産婦・乳児等の死亡数、死亡率の推移	
5 地域で子どもを育てる教育環境の整備	< 施策の進ちょく状況 > 体験活動等事業実施数等の推移、家庭教育手帳・ノート配布数の推移 < 効果の発現状況 > 問題行動発生件数の推移、しつけ等に関する親の悩みの状況の推移	
6 子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現	< 施策の進ちょく状況 > 総合学科設置校数の推移、「心の教室」カウンセリングルームの整備数の推移 < 効果の発現状況 > 問題行動発生件数の推移（再掲）	

7 教育に伴う経済的負担の軽減	<施策の進ちょく状況> 育英奨学金貸与人員数の推移、幼稚園入園料・保育料の保護者負担額の推移 <効果の発現状況> 子育ての辛さに教育に伴う経済的負担を挙げる者の推移	
8 住まいづくりやまちづくりによる子育て支援	<施策の進ちょく状況> 特定優良賃貸住宅制度の活用等によるファミリー向け賃貸住宅の供給状況等 <効果の発現状況> 床面積等住居水準の推移	
9 「新エンゼルプラン」推進に伴う国の行政コストの把握	「新A P」に掲げる施策の国の予算額(H12 ~ H15)	
新エンゼルプランの効果の発現に関する状況等		
1 少子化対策として重点的に取り組むべき分野・施策の有無	新A Pに掲げる分野・施策についてのニーズの高低(濃淡)	アンケート調査
2 少子化対策として重点的に取り組むべきであった分野・施策	新A Pに掲げられていない分野・施策についてのニーズの有無・高低(濃淡)	アンケート調査
3 「新エンゼルプラン」の施策の有効性	新A Pに掲げる分野・主な施策の効果の発現状況(施策を利用して「子どもを持ちたいと思えるようになったか」どうか)	アンケート調査
4 政策効果の発現に関する外部要因	政策効果の発現に影響を及ぼす要因(外部要因)と推量される情報・データ	
地域における少子化対策に関する取組の現況		
1 市町村における先駆的な又は意欲的な少子化対策とその効果	市町村における少子化対策のうち先駆的な取組の状況・効果	自治体に対する調査
2 合計特殊出生率の高低と少子化対策の実施状況との関係	近年、合計特殊出生率が上昇(下降)している市町村の原因と少子化対策の状況	自治体に対する調査
3 自らの少子化対策について独自の評価を行っているもの	少子化対策について、独自の評価を行っている都道府県、市町村がある場合、その結果	自治体に対する調査
海外における少子化及び少子化対策の現況		
1 海外における少子化の現況及び少子化対策の現況	海外諸国における少子化及び少子化対策の現況、その効果の発現状況	

新エンゼルプランの概要



（注）新エンゼルプラン（「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画」平成11年12月19日大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意）は、「少子化対策推進基本方針」（平成11年12月17日少子化対策推進関係閣僚会議決定）に基づき策定。計画期間は平成12年度から16年度の5か年

アンケート調査の設計（案）概要

新エンゼルプランを中心とした少子化対策について

その政策効果 = 「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」

そのために実現すべき政策目的 = 「仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感の緩和・除去」

その測定指標 = 「子どもを持ちたいと思えるようになったか」

目的等

1. 特に重点的に取り組むことが必要な分野・施策についてのニーズの把握 ...

少子化対策のうち、特に重点的に取り組むことが必要な分野・施策は何であることを明らかにし、新A Pのパッケージングについての評価を行うため。

新A Pに掲げる分野・施策についてのニーズの濃淡を把握するとともに、新A Pに掲げられていない新たな分野・施策についても、適宜¹ニーズを調査する。

2. 新エンゼルプランに掲げる施策の作用度の把握 ...

新A Pに掲げる施策（のうち一部のもの）が、所期の政策効果を有効に発現したかどうかを明らかにし、新A P自体の有効性についての評価を行うため。

新A Pに掲げる施策のうち的主要なもの（事前アンケートの結果、利用者が多かった施策及び利用したい者が多かった施策、利用の結果、負担感の緩和への作用が大きかった施策）について、当該施策が実施されたことにより、「子どもを持ちたいと思えるようになった」か否か（=作用度）を把握する。

対象施策

1. については、少子化対策に係る分野・施策全体

- ・ 新A Pに掲げる分野、施策
- +
- ・ 新A Pに掲げられていない分野、施策（で、ロジックツリーやグループインタビューによってスクリーニングした分野・施策）

2. については、新A Pに掲げる施策のうちの一部（ 2. と同様）

方法・対象者

¹ ロジックツリー、グループインタビューにより抽出された分野・施策のうち、必要と判断するものについて、アンケート調査を実施

1. 規模・抽出方法

抽出数：6,000人

選挙人名簿により無作為抽出

都道府県別抽出数は、原則として、都道府県別対象者の人口数比に比例

2. 原則として全国の20代・30代(20~39歳)の男女(独身者も含む)を抽出

質問内容

1. わが国の少子化対策に対する関心、期待、評価

2. 分野間・分野内施策間の相対ニーズ

質問ごとに列記した分野・施策のうち、ニーズの高いもの(全数のうちの1/3)を選択

e.g.) 個のうち 個を選択 (順位付けは煩雑) ... 個 ÷ 3 = 個

3. 新APに掲げる施策のうちの一部の絶対的な作用度

効果が有効に発現した施策の全てを選択

4. 調査対象者の属性

個人属性

a 年齢、性別、県・市区町村

b 子ども数、理想・予定子ども数、一番上・下の子どもの年齢、

c 婚姻の有無、夫(妻)との育児の分担割合

地域・事業所属性

a 職業、一日の平均就業時間、一週間の平均就業日数

b 職場の出産・育児に関する制度の有無

c 親との同居(近隣)の有無、親との育児の分担割合、住居の広さ