

## 1.4 子育てをめぐる地域間格差と政策評価

- ① 地域間格差に関する分析の課題
- ② 「次世代育成支援対策」の政策評価システム開発へ向けて：「地域」視点の導入
- ③ 子育て費用をめぐる格差の実態分析への課題：既存調査のレビューを中心に

相馬 直子

### ① 地域間格差に関する分析の課題

#### 1. 問題意識：「都市型少子化の進行」から、「地域型少子化の進行」へ

特に 1989 年の 1.57 ショック以降、出生率の低下が問題となり、その対策が議論され、各都道府県においてもその対応策が実行されて久しい。平成 15 年現在、全国の出生率は 1.29 であり、最も低いのが東京 (1.00) である一方で、沖縄は 1.72 と最も高い (表 1)。

たしかに、過去 23 年の変化 (1980~2003 年) をみると、都市部の下げ幅が大きく、都市部における少子化の進行が、日本社会全体の少子化の進展をもたらしてきたといえる (図 1)。しかしながら、時期を区分してみると、1990 年代半ばまでの少子化と、1990 年代半ば以降の少子化は、質的に変化していることがわかる (図 2~6)。すなわち、1990 年代半ばまで、日本全国の出生率を下げているのは、都市部 (東京・神奈川・千葉・大阪・京都) であった。1990 年代半ば以降、こうした都市部の都府県は、むしろ全国の出生率を食い止める方向に転換しているのに対して、新たな地方の県が、出生率を下げている。したがって、1990 年代半ばまでが「都市型少子化の進行」であったならば、1990 年代半ば以降は、新たな、「地方型少子化の進行」の段階を迎えているともいえる。ややもすれば、出生率の数値の高低から「都市型少子化の進行」が議論の中心となりがちであるが、本格的な次世代育成支援を行っていくには、「都市型の少子化」のみならず、「地方型の少子化」の進行に関する要因特定・施策効果の測定を通じた検討が求められる。さらに、今年度は次世代育成支援に関する地方自治体の行動計画策定が義務となっており、「地域の視点」からの対策の重要性がより一層高まっており、次世代育成支援対策に関して、「地域」という視点を入れた政策評価のシステム構築は喫緊の課題である。本研究も、「地域」という視点を入れた政策評価システム構築の一環として位置づけられる。

具体的な研究課題は、出生動態や意識の「地域間格差」という視点から、2 調査の統合や他の調査とのリンケージに関して、「地域」という変数を導入した分析の可能性や分析法の開発という点にある。初年度である本年度 (2004 年度) は関連のレビューを考察し、課題を示す。そして、次年度 (2005 年度) には、実際の 2 調査のデータをもとに、出生動態や意識の「地域間格差」分析を行うためのデータセットを作成し、検討を行う。

表 1 : 平成 15 年の合計特殊出生率

	全国	1.29			
1	沖縄	1.72	26	三重	1.35
2	福島	1.54	27	青森	1.35
3	鳥取	1.53	28	富山	1.35
4	佐賀	1.51	29	茨城	1.34
5	宮崎	1.49	30	広島	1.34
6	山形	1.49	31	高知	1.34
7	鹿児島	1.49	32	新潟	1.34
8	熊本	1.48	33	愛知	1.32
9	島根	1.48	34	徳島	1.32
10	福井	1.47	35	和歌山	1.32
11	岩手	1.45	36	秋田	1.31
12	長崎	1.45	37	宮城	1.27
13	長野	1.44	38	福岡	1.25
14	香川	1.42	39	兵庫	1.25
15	滋賀	1.41	40	埼玉	1.21
16	大分	1.41	41	神奈川	1.21
17	岡山	1.38	42	千葉	1.20
18	群馬	1.38	43	大阪	1.20
19	石川	1.38	44	北海道	1.20
20	栃木	1.38	45	奈良	1.18
21	山梨	1.37	46	京都	1.15
22	静岡	1.37	47	東京	1.00
23	愛媛	1.36			
24	岐阜	1.36			
25	山口	1.36			

図2 出生率変化の割合 (1970~1980年)

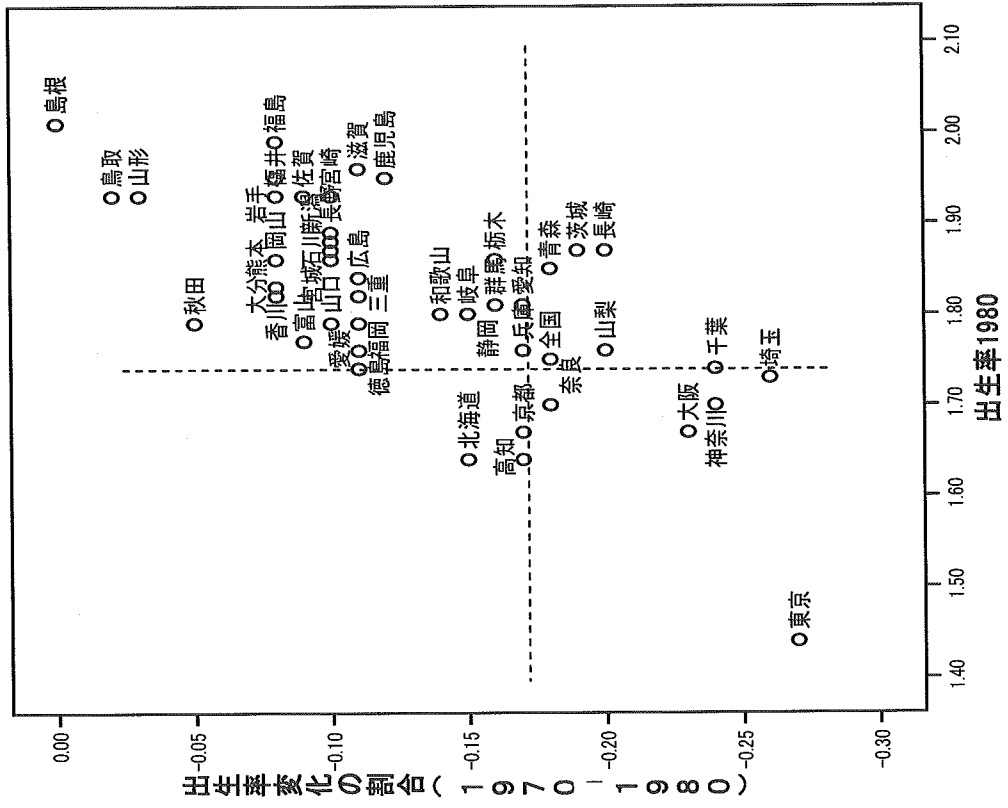
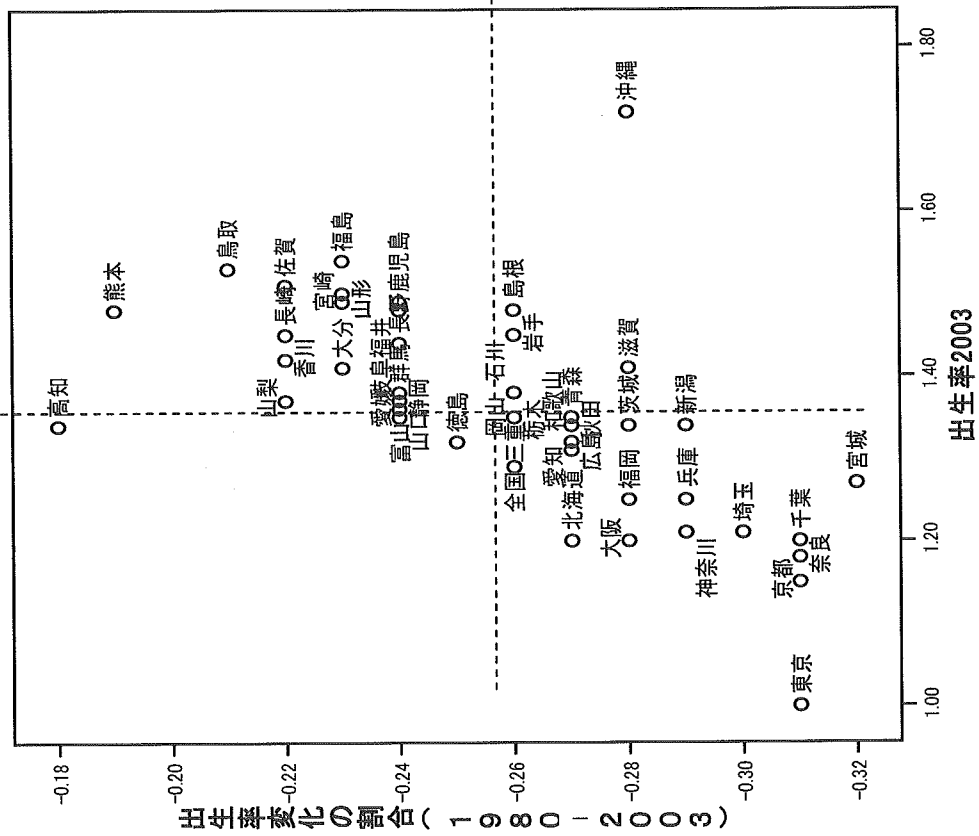


図1 出生率変化の割合 (1980~2003年)







## 2. 先行研究のレビュー

### (1) 『地域の視点から少子化を考える』（国土庁計画・調整局編 1998）

第一に、最近の地域人口の動向に関する概観から、地域の少子化の動向が今後の地域社会を考えていく上で重要な視点であること、市区町村レベルで見ると、出生力の低下や若年人口の流出等により、出生数が減少し、人口が自然限となっている地域が非常に多いことがまず指摘される。

第二に、晩婚化、晩産化は、全国的に生じているが、細かくみていくと、地域ごとの特色があること、今後の出生力の動向を占うには、それぞれの地域の特色をふまえた見直しを行う必要があることが示される。具体的には、クラスター分析を通じて、以下の4つのグループに類型化されている。

- ① 「大都市地域型グループ」・・・かつてから晩婚化、晩産化が進んでいたため、近年は晩婚化とそれに伴う晩産化が急激には進行せず、出生力がすでに低下してしまった地域。
- ② 「東北日本地域型グループ」（東北から北陸地域の県の大部分）・・・もともと晩婚度が低く生涯未婚率が低い地域であるが、晩婚化と晩産化が急激に進行している。この変化は、まだ合計出生率には片影されていないが、この傾向が続けば、いずれは①のグループと同じ傾向を示すようになり、合計出生率は低下していくと予想される。
- ③ 「非大都市地域型グループ」（中部山岳地帯、山陰、四国の九州側及び福岡県を除く九州地域及び沖縄県）・・・晩婚化、非婚化が急速に進行しているが、もともと晩産であるため、出生力の低下が生じていない地域。
- ④ 「その他地域グループ」・・・平均的初婚年齢が低く、晩婚化もそれほど進んでおらず、生涯未婚率も低くほとんど変化していない。出生についても晩産でなく、他地域ほど晩産化も進んでいないが、女子人口の高齢化等により、少子化が進んでおり、これからも出生力が低下し続けることが見込まれる地域。ただし、このグループに属する県は、北関東、愛知県から紀伊半島、瀬戸内にかけて分布しており、広島県や愛知県など、大都市を抱える県を含む、おのの共通性は見出しにくいとされている。

特に、地域ごとの固有要因に着目した晩婚化の動向と、若年層人口移動等に伴う女子人口の年齢構成の変化に注意を払う必要があること、人口移動については県間移動は沈静化してきており県内移動のウエイトが高まっていることから県内での出生動向格差が広がる可能性があることが指摘されている。また、第三に、「国勢調査」を用いて、県レベルより細かい地域区分や個人の属性等による婚姻・出生動向の違いをみた結果、結婚については都市化に伴い晩婚が生じているが、出生は都市化の影響を受けていないことが示されている。また、同じ就業女性でも、県によって結婚や出生行動に違いがあり、地域に固有の生活様式や価値観を反映している可能性や、女性にとって働きやすい地域ほど、結婚もしやすい可能性について言及されている。

第四に、県別の社会経済データを用いた重回帰分析により、婚姻・出生動向の地域格差の要因として、地域によって異なる価値観に関する説明変数を入れたところ、社会経済的

要因とともに有意となり、個人の価値観へ寛容度が高い地域ほど、結婚年齢は高いものの、非婚度が低いこと、また、女性の働きやすさが結婚行動に影響を与えていることが示された。これは上記にて第三点目の分析結果からの予想を裏付けるものとなっている。

## (2) 「地方自治体における少子化対策と出生率」(小島 2004)

本研究は、「都道府県及び市町村における少子化の実情と少子化対策についての実態調査」(参議院事務局第二特別調査室実施)の対象となった市区町村のうちで、2000年の合計特殊出生率推計値(前後3年間の平均)が利用可能な230市(および東京都内の区)について、一部、地域関連変数と人口動態関連指標をコントロールした上で、2000年の調査時点までに実施していた少子化対策が合計特殊出生率やその変化率に対してどのような影響を及ぼしている可能性があるかについて、重回帰分析とロジット分析を行っている。

その結果は以下の3点にまとめられる。第一に、2000年合計特殊出生率推計値の規定要因に関する重回帰分析結果から、有意な正の効果を持つものは「少子化対策専従部署の設置」「学童保育の充実」「公共施設での託児サービスの充実」「子育て世帯住宅の分譲」である。一方で、負の効果をもつものは、「延長・夜間保育の充実」「子育てサークルへの支援」「産後・育児後の女性の再就職支援」が示されている。

第二に、1995年合計特殊出生率推計値に対する2000年合計特殊出生率の比に対しては、「公共施設での託児サービスの充実」が有意な正の効果をもつことが明らかにされている。第三に、1990年から1995年への合計特殊出生率の変化率より、1995年から2000年の合計特殊出生率の変化率が大きいオッズについては、「公共施設での託児サービスの充実」「ファミリー層への家賃補助」が有意な正の効果をもち、「子育てサークルへの支援」が負の効果をもつとされている。

まとめとして、上記の結果が調査時点が2001年であり、合計特殊出生率も2000年に関するものであることから、逆の因果関係を示している可能性もあること、また各種の少子化対策の影響は、施策そのもの影響ではなく、その背景にある住民、役所、首長、議会等の意識や行動を反映している可能性が指摘されている。また、分析上の課題として、市区レベルの回答と都道府県レベルとのリンク可能性、都道府県の無回答の扱い、市区レベルの無回答や自由回答野テキストデータの分析についても検討の余地があることが示されている。

## (3) 『出生率の地域格差に関する研究』(こども未来財団 2004)、『出生率上昇』自治体に少子化対策を学ぶ(佐々井 2004)

本調査は、出生率上昇自治体のうち、人口1万人以上の中からさまざまな条件を考慮し、秋田県鹿角市、静岡県長泉町、愛知県日進市、兵庫県五色町、香川県白鳥町(合併を経て現在、東かがわ市)などの出生率上昇自治体を対象として、出生率上昇の背景にある社会経済状況、および子育て支援策の効果について詳細な事例調査分析を行ったものである。その結果、出生率の上昇している自治体には、他の自治体と異なるいくつかの特徴が明らかにされている。

第一に、過去 10 年間に出生率が上昇した地域では、若年既婚者層の転入と定住化が進む傾向がみられること。その背景には、就業機会の創出、定住施策の実施など自治体の積極的な取り組みも影響していることが指摘されている。

第二に、出生率上昇地域では、女性就労が進む中で、子育てと仕事のバランスが比較的保ちやすい環境にあり、自治体の実施する子育て支援諸施策がその環境を文字通り支援する形でビルトピンされている傾向がみられることが示される。

第三に、家族や地域のつながりが維持されている地域では、子育てにおいても公的な諸サービスを補う機能を果たしており、出生率も比較的高い水準で維持されていること。また、職住近接を可能としている地理的条件や柔軟な働き方を可能とする産業構造など、地理的・文化的背景も地域の子育て環境を形成する要因となっていることが論じられている。重要なのは地域それぞれのもつ社会経済的環境に合った子育て支援を行うために、住民のニーズを的確に把握することが、限られた予算内で効果的な施策を講じるために不可欠な条件であることが示唆され、子育て支援のための諸施策が、誰に利用され、どのような効果がみられたのかを、全国一律の基準ではなく、地域独自に評価をする必要性が示唆されている。

#### (4)『次世代育成支援対策推進のための調査：都道府県調査・市町村調査 報告書』（全国知事会 男女共同参画研究会 2005）

本調査は、全国知事会男女共同参画研究会（座長 千葉県知事 堂本暁子氏）による、全都道府県を対象としたものである。

調査主旨において、三位一体の改革が、政策立案における地方の自由度を高め、地域の実情で対応することが目的であり、喫緊の課題である少子化対策において、地域の創意工夫を活かした政策を発信することが意義深いとしている。その上で、各地方公共団体で策定中の「次世代育成支援対策推進法」に基づく「行動計画」策定に資するとともに、あわせて、国への要望や国民に対する啓発等を行うことを調査目的ととらえ、47 都道府県に調査を実施している。

その結果としては、第一に、「行動計画」策定と「少子化社会対策大綱」との関連に関して、大綱の「重点課題に取り組むための 28 の行動」として示されている内容を、現在策定中の「行動計画」に盛り込んでいる（盛り込む予定である）21 都道府県について、どの項目を盛り込んでいる（盛り込む予定である）かを質問したところ、保育など従来の施策群の延長に冠する項目は、100%盛り込んでいるのに対し、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」に必要な抜本的施策に関する 5 項目の反映率は、67～95%に止まっている。その 5 項目とは、「5 企業等におけるもう一段の取組を推進」「6 育児休業制度等についての取組を推進」「7 男性の子育て参加推進」「8 労働時間短縮等、仕事と生活の調和のとれた働き方の実現に向けた環境整備」「9 妊娠・出産しても働き続けられる職場環境の整備」「10 再就職等の推進」である。加えて、「28 児童手当の充実を図り、税制の在り方検討」（43%）、「奨学金の充実」（62%）といった項目はさらに低率となっている。

第二に、各施策分野での実態調査やニーズ調査等の有無についてである。企業の両立支援制度や育児休業取得率の調査、食に関する実態調査、ひとり親家庭の実態調査は半数以



上の都道府県で行われている。その一方で、育児中の女性の再就職ニーズ調査、産前産後の子育て家庭支援ニーズ調査、子育て家庭の経済的支援ニーズ調査、男性の子育て支援ニーズ調査などは、極端に実施率が低い。

また、市町村調査は、47都道府県のうち調査希望のあった28道府県内の1,910市町村を対象に実施された。結果としては、第一に、企業への働きかけを行っている市町村は約1割に満たず、人口規模・財政力別にみた場合、その実施率は最大50ポイントの差が生じている。第二に、男性の育児支援策は約半数が「特にない」状況であり、人口規模が小さければ小さいほど、その実施率は低い。第三に、特定14事業については、従来の「児童育成計画」を策定した市町村ほど実施率が高くなっている。第四に、今年度策定している「行動計画」策定のタイミング・計画内容・手法などに対して、地方への配慮を求める意見があがっており、これまでの動きが都市部中心・全国画一的な動きであるとの批判があがっている。

## <考察>

(1)の先行研究を通じては、地域間の婚姻・出生格差は、女性の就業や都市化といった要因だけでは説明できず、そこに地域文化とでもいうべき固有の格差が存在し、地域格差が生じていること、この固有要因による格差は、近年の全国的な少子化の進行の中でも大きく変化していないことが示されている。また、婚姻や出生動向を通して、県という行政区分を超えた、共通の特徴をもった地域的なまとまりが見出せること、今後の地域政策の方向として、既存の行政区分にとらわれない地域の協力と連携が必要であることが特に示唆に富むと考える。

(2)の先行研究において、少子化対策という政策変数そのものが、合計特殊出生率やその変化率に対してどのように影響を及ぼしているのかという視点で考察されており、本研究ともその問題意識を共有するものである。また、少子化対策という政策変数を、住民・役所・主張・議会等の意識や行動という変数とどのように関連付けていくかという課題も、本研究と共通している。

(3)の事例研究においては、特に、出生率上昇地域の特徴として、就業機会の創出や定住施策など、既存の少子化対策という枠を超えた、総合的な「地域政策」として政策が実行されている点が示唆に富む。また、地域独自の政策評価の必要性については、本研究も同様の視点をもつものであり、マクロな調査研究と、こうした事例研究とのリンク可能性についても検討すべき課題だと考える。

(4)の都道府県調査は、政策の有無と、その背景にあるニーズ調査・実態調査の有無をあわせて聞いている点や、現在策定中の「行動計画」の方向では、従来の少子化対策の枠を超えないのではないかという指摘が示唆に富む。また、市町村調査においては、子育て支援施策について、人口規模や財政力によってその実施率に大きな格差があることが明らかになっていることから、少子化対策に関する地域間格差に対する対応をどう考えるか、都道府県と市町村とのズレに関する考察をはじめとして、都道府県レベル・市町村レベルの政策評価システム構築の検討においても、有益なデータである。データが公開となった後、次年度の本研究においては都道府県調査と市町村調査とのリンク可能性について言及でき

るものと期待される。

### 3. 次年度への課題

次年度の課題としては、以下の点である。

第一に、「21世紀出生児縦断調査」「21世紀成年者縦断調査」に関して、地域変数を入れたデータセットを作成することである。

前者の「出生児調査」については、「届出地」（都道府県・市区町村・支所）と、住所地（外国・都道府県・市区町村・市郡コード）がある。その変数をもとに、出生行動、親の意識、家事育児の分担状況について地域間格差の実態を分析するための必要なデータ準備を行いたい。

後者の「成年者調査」については、「KEY番号（世帯情報）」（地区番号・単位区番号等）が地域変数を検討するうえで該当するものと思われるので、この変数をもとに、出生行動や意識に関する地域間格差の実態分析のためのデータ準備を、厚生労働省大臣官房統計情報部と協議しながら、行っていきたい。

第二に、いわば市民の出生行動や意識変数が中心である「出生児調査」「成年者調査」の統合、ならびに、政策変数を中心とした他調査とのリンケージについて、分析の可能性や分析法の開発を検討することで、「地域」という視点を入れた、次世代育成支援対策に関する政策評価システム構築の一助となる作業を行いたいと考えている。

### 引用文献

- 子ども未来財団（2004）『出生率の地域格差に関する研究』平成 15 年度児童環境づくり等総合調査研究事業報告（主任研究者・岩淵勝好）
- 小島宏（2004）「地方自治体における少子化対策と合計特殊出生率」厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）平成 15 年度報告書『少子化の新局面と家族・労働政策の対応に関する研究』（主任研究者 高橋重郷）、255-259.
- 国土庁計画・調整局編（1998）『地域の視点から少子化を考える：結婚と出生の地域分析』大蔵省印刷局
- 日本総合研究所（2001）『都道府県及び市町村における少子化の実情と少子化対策についての実態調査 報告書』（平成 13 年 2 月・参議院事務局委託調査）
- 佐々井司（2004）「『出生率上昇』自治体に少子化対策を学ぶ」『エコノミスト』2004.9.14、86-89.
- 全国知事会・男女共同参画研究会（2005）『次世代育成支援対策推進のための調査：都道府県調査・市町村調査 報告書』

## ②「次世代育成支援対策」の政策評価システム開発へ向けて：「地域」視点の導入

### 1. 研究の目的

2003（平成15）年「次世代育成支援対策推進法」にもとづき、2004（平成16）年度中には全地方自治体が「次世代育成支援行動計画」（「行動計画」と略）を策定することが義務づけられた。第二次ベビーブーマーが出産の年齢を迎えるのも2010年頃までであり、少子化の流れを変えるためには、この5カ年は「大変重要な時期」といわれている。

2005（平成18）年度である今年度は、この「行動計画」にもとづいた計画実施のスタートの年であり、全国で様々な取り組みがなされている。行動計画は10年計画であるが、大体の自治体は、3～5年目（2007（平成19）～2009（平成21））年度に「行動計画」の見直しを予定している。こうした「行動計画」の見直しとは、各自治体が自ら次世代育成支援に関する政策評価を行い、その政策内容を軌道修正することを意味する。

したがって、理論的には、「行動計画」策定前、「行動計画」策定後の各時点、「行動計画」終了後、それぞれの出生行動・子育て意識・制度の変化を測定しながら、「少子化の流れが変わっているのかどうか」を検証し、随時軌道修正することが、厚生労働行政の核心となろう。それを図示したのが、図1である。

これまでの少子化対策に関する政策評価では、新エンゼルプランにおける施策の進捗状況（全国データ）を説明変数として、子育て負担が軽減されたか、子育て意欲が上昇したか、結果として出生率が向上したか、という観点から政策評価を行なっている（総務省2004）。

同政策評価は、新エンゼルプランにおける施策の進捗状況として、全国データを使用している。その研究は大変意義があるものの、全国データの制約から、家事・育児分担の分業度など、家庭での子育て環境がどのように改善されたか、といった家庭環境の変数は扱われていない。また、政策の実施度は大きな地域間格差があるが（全国知事会・男女共同参画研究会2004）、政策変数が全国データとして一括されているため、地域ごとの政策変数の違いが相殺されている。「地域で子育て支援」の重要性が指摘される現在、中央政府のみならず、アクターとしての地方政府の行動はより影響が大きくなっている。したがって、地域ごとの差異を勘案した、より具体的な「次世代育成支援策」の政策評価システムの開発へ向けた検討が必要とされる。

こうした問題意識から、本研究は、今後の「行動計画」の見直しを見据えながら、子育て意識・行動・制度をめぐる地域ごとの特徴を抽出し、地域の視点を導入した、次世代育成支援政策評価のための分析システム開発を目的とする<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> そもそも評価は、対象とする課題とその結論の性質ゆえに本質においてまさに政治的であり（Patton 1997, Weiss 1993）、「誰にとっての、何のための評価なのか」を常に念頭において、その評価の政治性に留意する必要がある。



どうかを直接的に測定することの困難性を示しているように思われる。

以上みてきたように、理想の子ども数が減ってきている。そして、その背景の一つが、政策が実施されたとしても、その効果の発現に至ることが難しい人々の意識の在り方にあると考えられる。これらのことを踏まえると、新エンゼルプランの推進によって、子育ての負担感が緩和・除去されたとしても、それによる出産・育児インセンティブの付与の度合いは低下せざるを得ず、その結果、出生数の増加及び合計特殊出生率の上昇に結びついていないものと考えられる。

(総務省 2004: 25、下線は筆者による)

表 1 総務省(2004)の政策効果指標

政策効果	指標	測定指標
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	① 仕事と子育ての両立に係る負担感の除去、緩和  ※ 上記を測る直接的なデータはないため右記の代理指標を採用	① 児童のいる世帯の母の就業や夫婦の共働きが進んでいるか否か→ <u>児童のいる世帯の母の就業率、夫婦共働き率</u> ② 子育てのために離職する母親が減少しているか否か→ <u>出産・育児を理由とした離職者数(女性)の割合</u> ③ 夫の家事・育児への参画度が進んでいるか否か→ <u>妻の家事・育児時間に対する夫の家事・育児時間の割合</u>
	② 子育てそのものの負担感の緩和、除去  ※ 上記を測る直接的なデータはないため右記の代理指標を採用	「子育ての辛さ」に対する人々の意識変化(代理指標)
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	出産・育児インセンティブの付与(子どもを持ちたいと思えるようになった(なる)か)	利用した制度の割合と、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割合
③出生数の増加、合計特殊出生率の上昇	出生数、合計特殊出生率	

出典：総務省(2004)より筆者作成。

#### ◆「新エンゼルプラン」から「子ども・子育て応援プラン」へ

「エンゼルプラン」や「新エンゼルプラン」は、仕事と子育ての両立支援の観点から保育に関する施策を中心としたものであったといわれているが、「新エンゼルプラン」自体は保育サービス関係のみならず、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加えた幅広い内容であった。それに対して、「少子化対策プラスワン」(2002年9月)では、「男性を含めた働き方の見直し」「地域における子育て支援」など含めて、社会全体で総合的な取組を進めていく方向性が提示された。その後、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(2003年3月)、「次世代育成支援対策推進法」「少子化社会対策基本法」(2003年7月)、「少子化社会対策大綱」(2004年6月)、「子ども・子育て応援プラン」(2004年12月)など一連の立法措置や計画が策定されてきた。いいかえれば、「保育政策」から、保育のみならず総合的な「次世代育成支援政策」「少子化対策」への転換がはかられてきた。

「子ども・子育て応援プラン」は、「少子化社会対策大綱」の掲げる4つの重点課題に沿って策定された、2005年から2009年の5ヵ年計画である。国が地方公共団体や企業とともに取り組むべき施策について、施策内容と目標が示されている。その内容は下記に示すとおり多岐にわたっている。同プランのねらいは次の3点である<sup>2</sup>。

第一に、少子化社会対策大綱(2004年)の掲げる4つの重点課題に沿って、2010年までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標が提示されている。これまでのプラン(エンゼルプラン・新エンゼルプラン)では保育関係事業を中心に目標が設定されていたが、「子ども・子育て応援プラン」では、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標を設定している。

第二に、プランに掲げられた施策の実施を通じて、「子どもが健康に育つ社会」「子どもを生き、育てることに喜びを感じることのできる社会」への転換がどのように進んでいるのか分かるよう、10年後を展望した「目指すべき社会の姿」を提示している。この「目指すべき社会の姿」に照らして、施策の内容や効果を評価しながら、効果的に施策を展開することとなっている。

第三に、全国の市町村が策定中の次世代育成支援に関する行動計画も踏まえて目標設定することにより、全国の市町村における行動計画の推進を支援することである。地方公共団体の計画とリンクさせた形でのプラン策定は今回がはじめてとなっている。

#### ◆地方公共団体と連携した「次世代育成支援政策」評価の必要性

このように、「子ども・子育て応援プラン」は、全国の地方公共団体の策定した次世代育成支援行動計画とリンクした内容となっている。前述した総務省(2004)では、新エンゼルプランの政策評価を全国ベースで行なっていたが、現在では地方公共団体の行動計画にもとづいた、地方裁量の施策も増えている。したがって、次世代育成支援政策の評価自体も、地方公共団体の施策・状況と実質的にリンクした形での設計が求められよう。

<sup>2</sup> 以下、厚生労働省(2004)より抜粋。

#### ◆「次世代育成支援政策」を評価する困難性

社会政策として「次世代育成支援政策」をとらえるならば、次世代育成を切り口に、市民生活の安定や向上を目的とする社会政策であるといえよう。したがって、政策評価としても、＜「次世代育成支援政策」を通じて、市民生活の安定や向上がはかられたかどうか＞を最終的にはかることが必要である。ただし、「次世代育成支援」という政策を評価する上でいくつかの困難を指摘できる。

第一に、そもそも、「次世代育成支援」という制度領域とは広範にわたっており、その最終的な成果とは、個々の具体的な施策の成果を総合的にあわせたものとなり、その測定がとて難しい点である。表4には、「子ども・子育て応援プラン」の政策目的、具体的な施策内容、目標数値を示した。ここからわかるように、「次世代育成」に関わる制度領域とは、保育・幼児教育・児童養護、男女共同参画、母子保健、労働、税制等、諸制度から構成される膨大な社会領域である。換言すれば、世代・ジェンダー・階層・障害の有無・親の有無など異次元の目的をもった制度が交錯し、制度間で補完・代替・緊張関係をはらんだ制度領域である。「次世代育成支援」という制度領域は、このように複雑な領域である。したがって、それだけ、「効果」「成果」を示すのも難しいと考える。こういった「次世代育成支援政策」の性格を考えた場合、総務省(2004)のように、＜①子育ての負担感の緩和→②出産・育児インセンティブの付与→③出生数、合計特殊出生率＞といった単線的な政策効果の発現脈略を想定することは難しい。なぜなら、膨大な諸制度が出生意欲・行動に与える影響というのもそれぞれ異なるだろうからである。諸格差の是正を志向する個々の諸制度の成果を一つひとつ測定することと、「次世代育成支援政策」全体としての成果を測定することは、分けて考える必要がある。

第二に、「次世代育成支援政策」の「効果」の測定にはかなりの不確定性（後になってからしかわからない部分）がある。不平等の測定の不確定性まで考慮したうえで、政策の採否を決める必要がある（佐藤 2006）。おそらく、それを自覚した上で議論しないと、非常に素朴な議論に落ちてしまう。そして「効果」とは、その時の状況だけではなく、中長期的な視点からも考える必要がある。特に、子どもへの教育や支援の効果とは、すぐに現れるものではなく、数年後、十数年後、数十年後に現れる。母親や父親への支援の効果も同様である。したがって、早急に効果を測定するだけではなく、「何が測定できて、何が測定できないのか」という点を見極めた上での議論が必要である。

第三に、出生率の向上と平等との関係である。あくまでも仮定の話であるが、次世代行動計画の5年後、10年度、出生率が上がったとしよう。その一方で、意図せざる結果として（副アウトプットとして）、子ども家庭の階層間格差が拡大したとしたら、「次世代育成支援」はどのように評価しうるのであろうか。また、仮に、出生率が上がったとして、意図せざる結果として、出産・子育て期女性の就業率が下がったら、その際、私たちは「次世代育成支援」をどう考えればよいのか。「次世代育成支援」の政策評価は、こうした問題をつきつける。異質な目的が交差する「次世代育成支援」の「効果」について、一つひとつの政策効果の問題、それを総合した場合の政策効果の問題、分けて丁寧に議論する必要があると考える。

### 3. 「成果」を測定する方法

#### ◆ 枠組みの設定

このように「次世代育成支援政策」という制度領域の複雑性、政策効果測定の困難性をふまえて、社会政策としての「子ども・子育て応援プラン」の成果をどのような枠組みで、どのような指標で測るか、地方公共団体とリンクした政策評価システムをどのように考えるか、具体的に検討していこう。

まず、「次世代育成支援」に関する実用可能な評価システムにはどのような枠組みが考えられるだろうか。

本稿では、成果を測定するひとつの方法として、「福祉の生産」(production of welfare)モデル(Hill and Bramley 1986, Mitchell 1991=1993)を参考にする。これは、政策手段に対する福祉諸施策の関係や、政策が機能する環境、インプットと成果との結びつき等を示すうえで有用なモデルである。

「成果」をみるうえで、効率性(efficiency)と有効性(effectiveness)とを分けて考えよう。Hill and Bramley(1986)によれば、効率性(efficiency)とは、アウトプットとインプットとの関係である。より大きな効率性は、一定のインプットからのアウトプットを増大させることによって、あるいは、一定のアウトプットをもたらすに必要なインプットの量を減らすことによって生み出される。有効性(effectiveness)とは、サービスが福祉を増大させる程度のことである。

以上の定義をふまえて、「次世代育成支援」という本稿の趣旨に即していえば、次のようになる。

まず有効性は、「子どもが健康に育つ上での保育・教育・就業に関する不平等の減少」の程度、そして、「父親・母親の間での子育てコスト分担の不平等の減少(子育て負担の緩和・減少)」の程度によって測定される。それを図示したのが次頁の図2・3である。

ここでは、大沢(1996)による、「社会政策の総過程モデルのジェンダー化」の先駆的な議論を参考に、「次世代育成支援対策」の政策評価という目的に応用しながら考えてみたい。

まず、「②政策」では、「次世代育成支援対策」という社会政策が策定される<sup>3</sup>。そこでは、誰に対して(=ターゲット絞込み)、いかなる目標で(=政策目標)、いかなる手段で(=政策手段)、どのくらいの事業量、どのくらいの財源で実施されるかが決められる<sup>4</sup>。

「③インプット」とは、「次世代育成支援対策」の個々の事業を、実際に実施した予算や社会サービスの人員、行政担当者の費用である。これは、各地方公共団体での次世代育成支援に関する予算(実績=最終予算額)、子育てNPOといった市民参画の事業であればそ

<sup>3</sup> その背景には、大沢(1996)が指摘したように、すべての社会問題、諸課題が政策的応答をえるわけではなく、政策課題の「認知」という過程を通過しなければならない。それが図2・3において「①」で示した一連の領域である。

「次世代育成支援」に即していえば、例えば、すべての子ども家庭が政策対象となるのではなく、「虐待の社会問題化」を背景にして、「虐待リスク家庭の発見・予防」といった政策課題が設定され、「育児不安・ストレスの多い専業主婦層の支援ニーズ」が設定される。この領域は、それ自体として検討されるべき大きな課題であり、これまで筆者は日本や韓国の子育て支援策について議論している(相馬2004ab, 2005等)。本稿ではこの領域については立ち入らないこととする。

<sup>4</sup> ちなみに、大沢(1996)が指摘するように、課題認知と政策目標、手段、予算規模のあいだには、それぞれ不整合もありうることに注意すべきである(大沢1996:44)。



の人員や人件費等も含まれよう。

このインプットが、保育所、幼稚園、地域の児童家庭支援センター、ファミリー・サポート・センターといった社会サービス支援策や、出産・児童手当、税制等の経済的支援策といった「④支援策諸手段」を通して、「⑤アウトプット」として子ども家庭や個人に及ぶ。それは、しばしば目標外の副アウトプットを起こす（大沢 1996: 44）。支援策が世帯単位であれば、世帯内で再分配され（=⑥）、個人（子ども、父親、母親）に帰着する。

なお、Mitchell(1991=1993)が論じているように、効率性は、第一に「ターゲット効率性」を意味する。インプットが必要な人々に振り向けられているかどうか、その割合を測定することが必要となる。ターゲット効率性は、支援策の手段に大きく依存している。また、効率性の第二の意味として、インプットが不平等をどのくらい縮小しているのか、その程度（不平等減少率）によって測定することができる。

この一連の帰結として、本稿の主な問題関心はこの点なのであるが、「⑦政策成果」として、「子どもが健康に育つ上での保育・教育・就業に関する不平等が減少したか／拡大したか」「親の子育てコスト自体が減少したか／増加したか」「父親・母親の間の子育てコスト分担の不平等が減少したか／拡大したか」という点を測定することが可能となる。最終的成果とは、支援策前と支援策後の不平等の差によって測定されることになる。ニーズの水準と対比した場合のアウトプットの水準（支援策の大きさと帰着）がどの程度であったかによって、不平等の減少程度が決まってくる。

このような枠組みで政策評価を考えた際、パネル調査データはどの部分の測定に有用だろうか。「21世紀出生児縦断調査」「21世紀成年者縦断調査」とは、調査対象者である、子ども、親、成人といった個人の意識や行動の変遷を追うものである。したがって、図2でいえば、「⑦成果」の部分と大きく関連する。パネル調査が回を重ねるごとに、各ライフステージでの子育て・子育てをめぐる意識・行動・制度利用（又は認知）がどの程度変化したのかを測定できる。この部分を正確に測定することこそが、政策評価の核心となる。

図2・3のモデルで示した一連の流れについて、測定の観点は表2のようにまとめることができる。以下の表2に示したような一連の政策評価を継続的に行うなかで、「次世代育成支援」という厚生労働行政の軌道修正を随時行なっていくことが重要である。

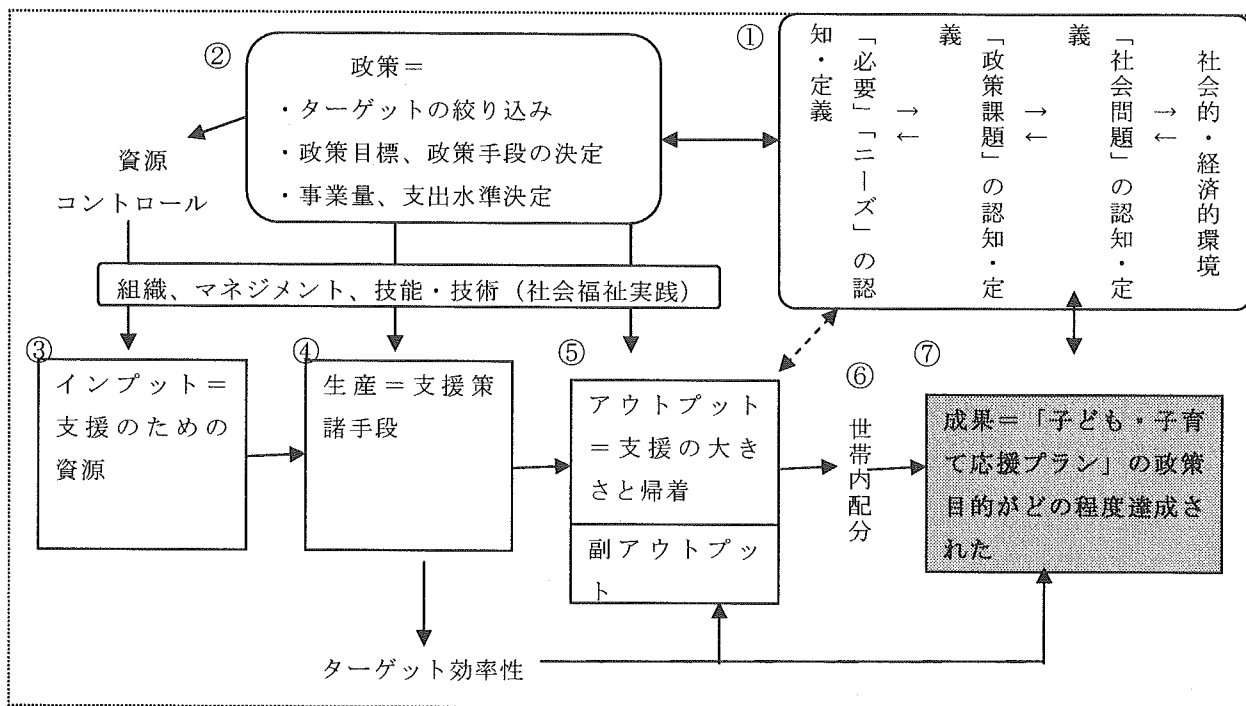


図2 「次世代育成支援対策」の政策評価枠組み  
 出典：Hill and Bramley(1986), Mitchell(1991=1993),  
 大沢(1996)をもとに筆者が作成。

表2 各領域における測定の観点

領域	測定の観点
②政策	誰に対して(=ターゲット絞込み)、いかなる目標で(=政策目標)、いかなる手段で(=政策手段)、どのくらいの事業量、どのくらいの財源で実施されるか
③インプット=支援のための資源	実際に実施した予算や社会サービスの人員、行政担当者の費用
④生産=支援策諸手段	社会サービス、現金給付、等
⑤アウトプット、副アウトプット=支援の大きさと帰着	支援がどのくらい提供されているか、インプットが必要な人々に振り向けられているかどうか(ターゲット効率性)
⑥世帯内配分	インプットが必要な人々に振り向けられているかどうか(ターゲット効率性)
⑦政策効果 *パネル調査の活用*	子ども・子育てをめぐる意識・行動・制度利用が、どのように変化したか/変化していないのか? →「子ども・子育て応援プラン」の政策目的がどの程度達成されたか?

出典：筆者が作成。

#### ◆いかなる「成果」を、どのように測定するか

まず、政策の効果とは、「子ども・子育て応援プラン」の政策目的が達成されたかどうかにかかっている。同プランは、「子どもが健康に育つ社会」「子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会」への転換を目指している。したがって、「次世代育成支援政策」がなかったような場合に比べて、①子どもが健康に育つ社会へと転換したか、②子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会へと転換したか、この2点が政策効果を測る上での大きなポイントとなる。加えて、「少子化の流れが変わったかどうか」という点も第三の大きなポイントである。なぜなら、「少子化社会対策基本法」「次世代育成支援対策推進法」「少子化社会対策大綱」以降、「日本の人口が減少に転じていくこれからの5年程度をとらえ、国を挙げて少子化の流れを変えるための各種の施策を強力に推進」（厚生労働省 2005、下線は筆者）するという政策課題の認識が示されているからである。以下、この3点についてそれぞれ考えてみよう。

#### <①子どもが健康に育つ社会へと転換したかどうか>を測るには

まず、「子どもが健康に育つ社会への転換」が示されるということは、前提となる政策課題として、今は子どもが健康に育つ社会ではない（子どもが健康に育っていない）、という認識があるといえる。政策効果の測定指標を考えるにあたっては、「子どもが健康に育っているかどうか」の具体的な根拠を明示することが必要となる。ここでは、「子ども・子育て応援プラン」に即して、以下3つの側面から指標を考えてみる。

第一に、子どもの身体的・精神的な側面から健康を測ることである。これは、「4. 子育ての新たな支え合いと連帯」の「(5)いつでも安心して小児医療、母子保健医療が受けられる体制の整備」の部分と関連している。すなわち、「子どもの病気に対し適切に対応できる体制整備」「子どもの健やかな成長の促進」「子どもの心と身体の問題への対応」という具体的施策である。そして、その具体的な目標として、「予防接種の接種率向上」「肥満児の割合を減少傾向に」「妊娠・育児中の両親の喫煙率の低下」「母乳育児の割合を増加傾向に」といった点が掲げられている（詳しくは、表4「子ども・子育て応援プラン」の政策目的等、を参照）。

第二に、保育・幼児教育、地域子育て支援策といったケア保障の程度という側面から子どもの健康を測ることである。これは、「4. 子育ての新たな支え合いと連帯」の「(1)きめ細かい地域子育て支援の展開」「(2)子育て家庭が必要なときに利用できる保育サービス等の充実」「(3)家庭教育支援の充実」「(4)特に支援を必要とする子どもとその家庭に対する支援の推進」「(6)子育てに安心、安全な住まいやまちづくり」の部分と関連している。その具体的な目標として、同プランでは施設の増設やサービス量拡大の目標値が設定されている（表4）。また、親の長時間労働が改善されなければ、子どもと向き合う時間も多くは期待できない。また、親の子育て不安は、子どもの健康な成育環境からすると問題である。したがって、親の労働時間や子育て負担度とは、子どものケア保障という観点からも重要な指標となり得るだろう。これまで、親の労働時間や子育て負担度とは、親の仕事と家庭の両立における負担軽減、親の子育てそのものの負担軽減を測る指標として用いられてきたが、同じ指標は、子どもにとって健康な成育環境であるかどうかを測る指標としても用いることができるのではないか。

第三に、子どもが健康に育つための経済的保障の程度という観点から測ることである。「子ども・子育て応援プラン」では、「4. 子育ての新たな支え合いと連帯」の最後で、「経済的負担の軽減」について項目があるが、この点に関する「目指すべき社会の姿」「目標」は明示されておらず、「具体的な施策」として、「税制のあり方について検討」と記載されるにとどまっている。ここで重要な点は、「子どもの貧困」という問題である。同プランの政策課題の認識においては、この点に関する問題意識が弱い。日本における子どもの貧困率を見た場合、この点は入れてしかるべき問題だったといえる。日本の子どもの貧困率は、国際的に見ても決して低い値ではなく、1990年から2001年にかけて10%から14%に上昇している（阿部 2005）。いうまでもなく、家庭の経済的基盤が弱体であることは、子どもが健康に育つための経済的基盤が弱いということである。そして、子どもの貧困防止には母親の就労が重要である（Esping-Andersen 2002）。したがって、子どもが健康に育つための経済的保障の程度を測るには、子どもの貧困率、子どものいる世帯の母の就業率、夫婦共働き率が指標として用いることができるのではないかと考える。

#### <②子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会へと転換したかどうか>を測るには

上記①と同様に、「②子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会への転換」が示されるということは、前提となる政策課題として、今は子どもを生み、育てることに喜びを感じることでできる社会ではない（子どもを生み、育てる人（中心的には親）が喜びを感じられない）、という認識があるといえる。ここでも、「子ども・子育て応援プラン」に即して、時間・ケア・経済的側面の以下3つの側面から指標を考えてみる。

第一に、時間的側面である。特に、同プランの「2. 仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」に関わる部分である。男性も女性も社会の中で能力を発揮しながら、子育てに力と時間をそそぐようにするために、育児期にある男女の長時間労働是正、育児休業取得の奨励、働き方の多様な選択肢の用意、男性の育児時間増加など、時間的保障の程度、時間的負担の軽減を測る指標が考えられる。

第二に、ケアの側面である。これは、同プランの「4. 子育ての新たな支え合いと連帯」に関連する。就業形態に関わらず、全国どこでも保育サービスが用意されているか、ケアの身体的・心理的負担感が軽減しているか、が指標となるだろう。

第三に、経済的側面である。前述したように、同プランでは経済的側面の記述が少ないため、指標を考える必要がある。総務省(2004)でも次の2点が指摘されている。すなわち、「子育てそのものの負担感」は、主に子育てに係る経済的な負担感が増大していることが大きく影響していること。そして、住民アンケートでも「教育に伴う経済的負担の軽減」に加えて「教育費以外の子育てに伴う経済的軽減」についても充実を望む者が多かったことである。したがって、経済的側面の指標としては、経済的負担が軽減された程度がまずは重要であろう。それとともに、①で掲げた「子どもの貧困率」も、経済的負担を測る上で重要な指標となる。

#### <③少子化の流れが変わったかどうか>を測るには

上記①②とともに、現在、「次世代育成支援対策」を推進する原動力となっている「少子