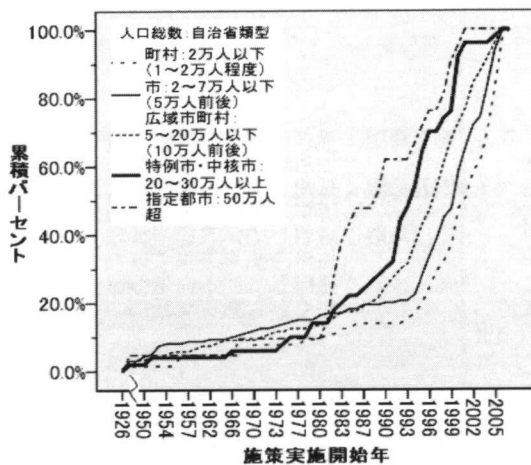
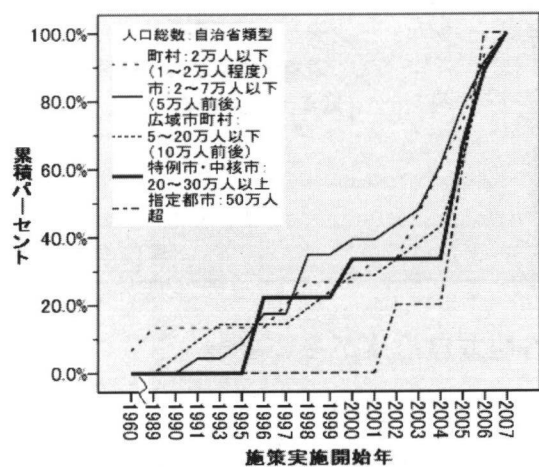


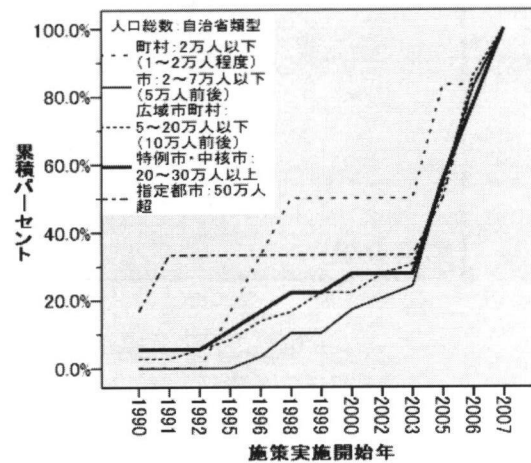
(a) 延長保育 (公立保育所)



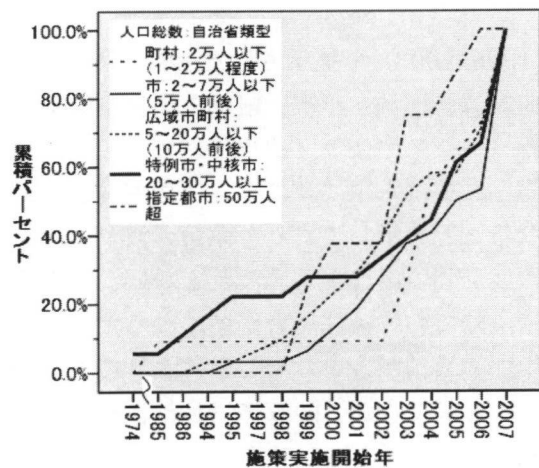
(b) 延長保育 (私立保育所)



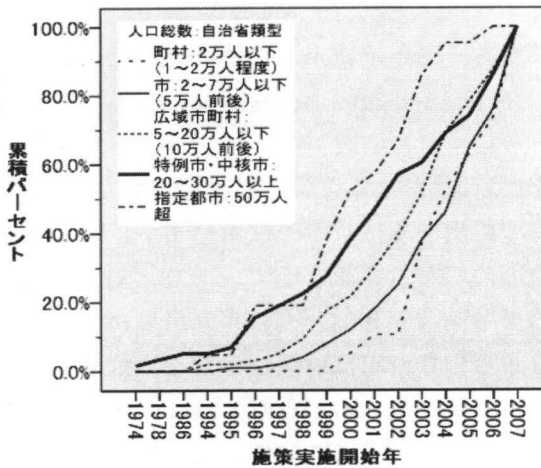
(c) 特定保育 (公立保育所)



(d) 特定保育 (私立保育所)

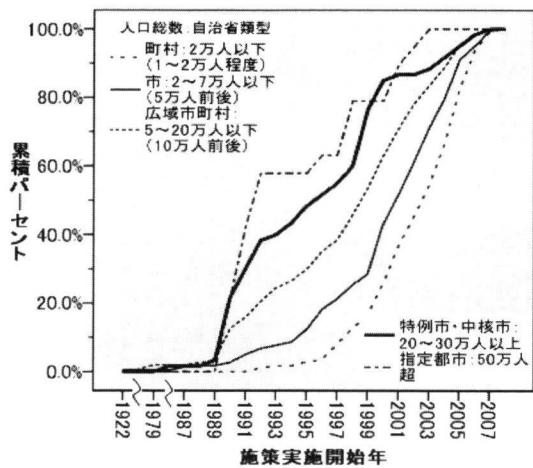


(e) 病児保育

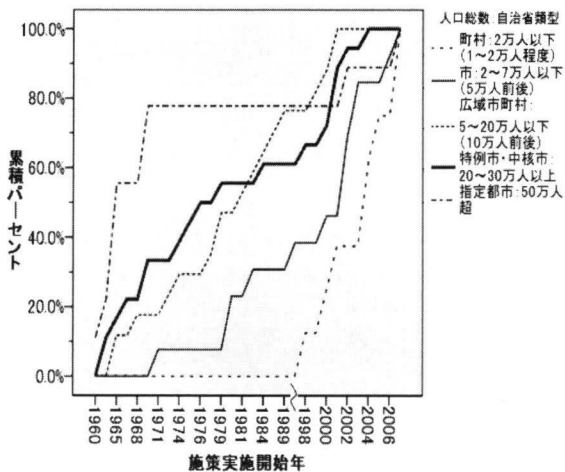


(f) 病後児保育

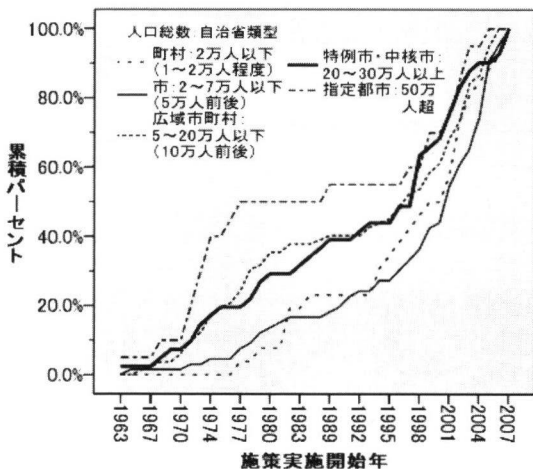
図5 人口規模別、各事業の実施累積割合



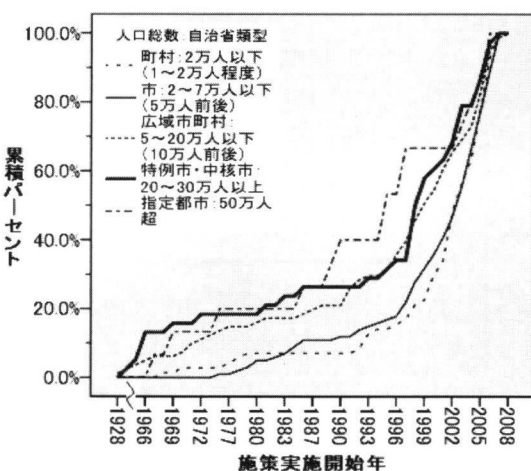
(g) 一時保育



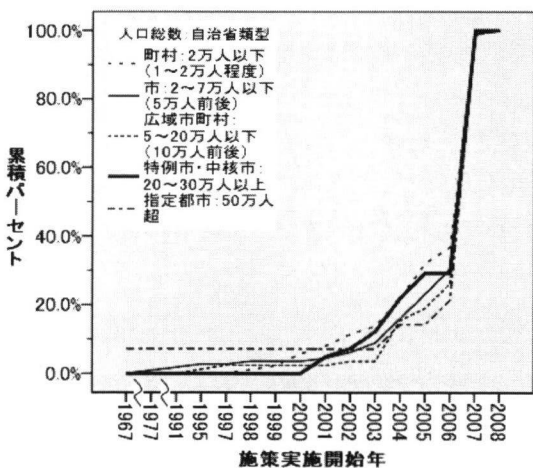
(h) 保育ママ事業



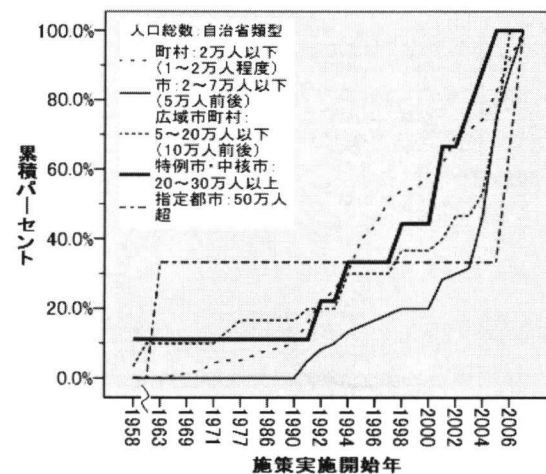
(i) 認可外保育所への補助



(j) 放課後児童健全育成事業

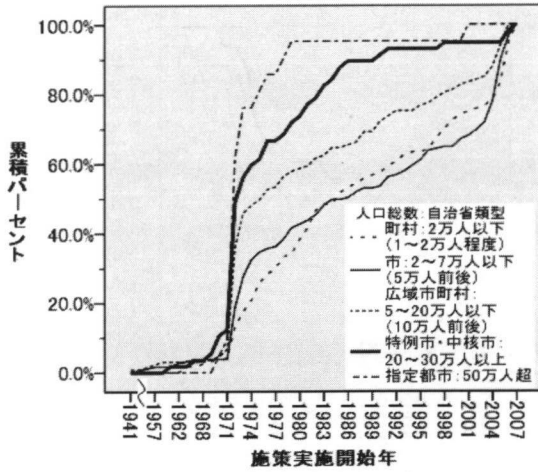


(k) 放課後子ども教室推進事業

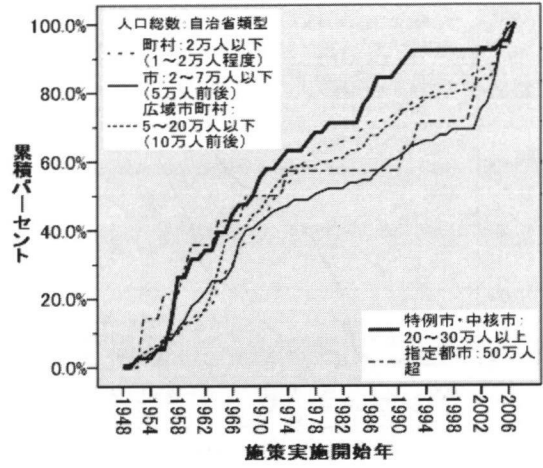


(l) 出産祝い金

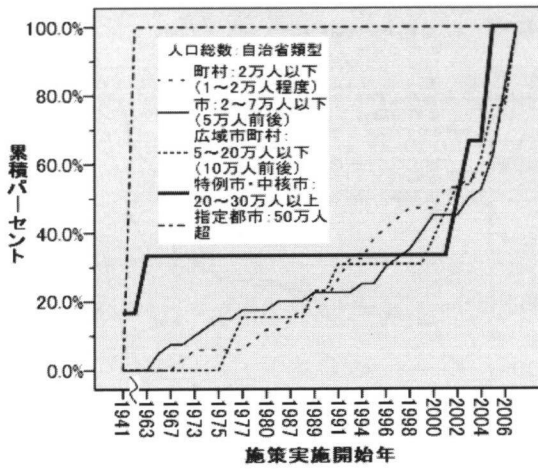
図5 人口規模別、各事業の実施累積割合 (つづき)



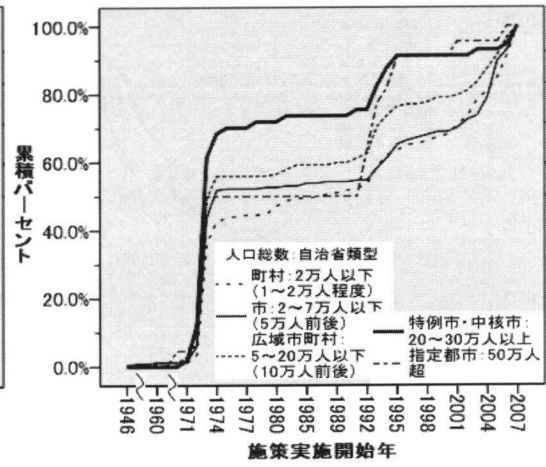
(m) 授業料等の負担軽減措置



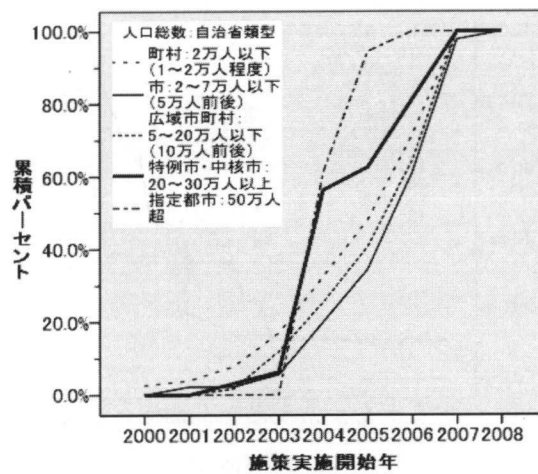
(n) 貸与奨学金事業



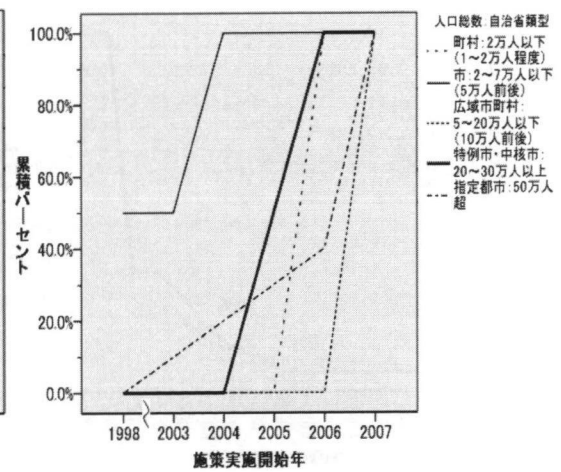
(o) お見合い事業



(p) 子どもの医療費助成

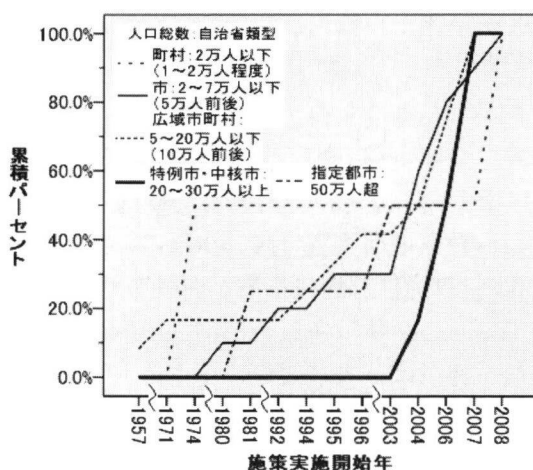


(q) 不妊治療助成事業



(r) ファミリーフレンドリー企業の認定・表彰

図5 人口規模別、各事業の実施累積割合(つづき)



(s) ファミリー・フレンドリー企業への経済的支援

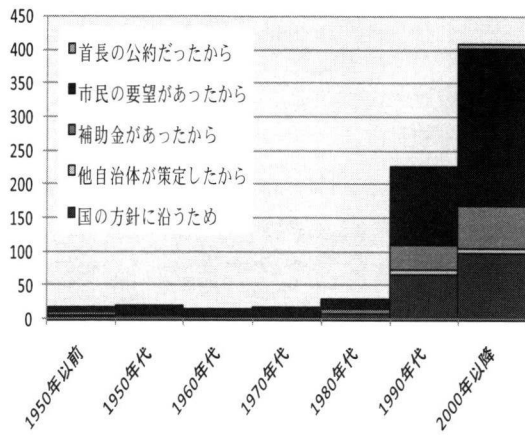
図5 人口規模別、各事業の実施累積割合 (つづき)

延長保育（公立認可保育所）の累積割合（図5-a）は全体としてはS字曲線を描いているため、水平波及の事業であると判断できる。しかし国の介入（すなわち1994年のエンゼルプラン開始）を考慮すると、1990年代以降の急激な上昇傾向は凸型分布として解釈することもでき、その意味では垂直波及の要素もみてとれる。このような水平波及と垂直波及の折衷型は、事業の目的が福祉事業から少子化対策事業へと変化してきた少子化対策全般にとってみられる特徴的の一つである。注目すべき点は、国の介入によってその事業の波及がどのような要因によって動機付けられるのかという点であり、本稿での分析課題となる。延長保育（私立認可保育所）の累積割合（図5-b）も公立保育所と同様S字曲線であるが、1980年代以降、大都市であるほど実施する割合が増えることから、都市部における私立認可保育所の利用動向を反映した結果であることいえるだろう。特定保育（公立保育所）（図5-c）、特定保育（私立保育所）（図5-d）については事業開始が1990年前後に全国的に開始されており、全体の傾向としてS字曲線を描いているものの、標本数が少ない影響を受け、人口総数ごとのばらつきが大きい（特に指定都市はこの指標に限らず、標本数が少ないため、極端な曲線を描きやすい）。観察される範囲では、公立・私立ともにS字曲線を描いている。公立では指定都市での実施は2000年代以降であることがみてとれる。逆に私立では指定都市での実施は古くから一定量が観察され、私立保育所において特定保育が実施されている傾向である。また町村においても私立での実施が多い傾向である。病児保育ならびに病後児保育については1980年代から徐々に事業が開始されはじめ、全体の傾向はS字曲線を描きつつも、人口規模によってその累積割合には差があることが見て取れる。病児保育（図5-e）では、特例市が事業を先行していたが、2000年以降は指定都市での実施が相次いでいる傾向がみられる。病後児保育（図5-f）についても同様の傾向がみられる。一時預かり（一時保育）は1990年代から急激に開始された事業である。S字曲線は人口規模によってその分布は大きく異なる（図5-g）。人口規模が大きいほど垂直波及型の累積割合を示し、人口規模が小さいほど水平波及型を示しているという明確な関係がみられる。保育ママ事業（図5-h）も人口規模によって明確な差がみられる事業の一

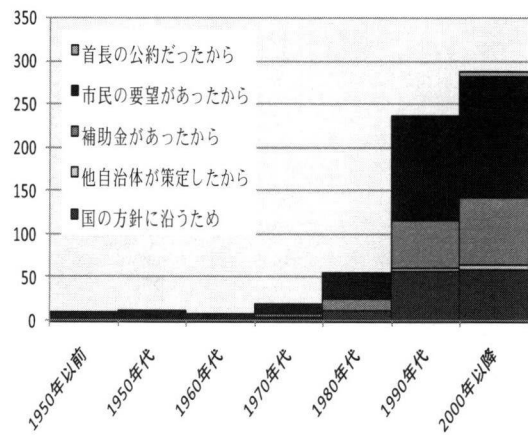
つである。事業開始は 1960 年代から都市部を中心に行われてきており、都市型の保育事業であり、その形状は垂直的であると判断できる。認可外保育所への補助（図 5-i）は 1970 年代に都市部を中心に事業が行われはじめ、1990 年代半ばから急速に全国的に広がった事業といえる。放課後児童健全育成事業（図 5-j）は、1960 年代から事業が各地へ広がっていく傾向がみられる。人口規模による差はみられるが傾向として全体が緩やかに S 字曲線を描いている。放課後子ども教室推進事業（図 5-k）は、人口規模による差がほとんどみられない事業であり、2000 年以降に急速に事業が開始されている。出産祝い金（図 5-l）は 1960 年代から開始している自治体はあるが、増加傾向は示しておらず、増加に転じたのは 1990 年代以降である。特徴は、人口規模が小さい自治体において実施する傾向が高いことである。ファミリー層の転出を防ぐ定住対策の一環であると推測できる。授業料等の負担軽減措置（図 5-m）は、1970 年代に人口規模が大きい都市部を中心に急速にはじめられた事業である。都市部ほど垂直波及、地方部ほど水平波及の傾向が見て取れる。貸与奨学金事業（図 5-n）は、1950 年代から全国的に整備されてきた事業であるといえる。分布は全国的に垂直波及を示している。授業料等の負担軽減措置ならびに貸与奨学金事業といった教育関連の施策は高学歴化に伴って教育機関の多い都市部ほど、その施策のニーズが高まったと推測される。このように、施策の事業開始は人口規模に応じたニーズに対応した形でなされることは言うまでもない。お見合い事業（図 5-o）は、指定都市では 1960 年代に 100%となり、続いて特例市・中核市で 3 割程度の実施がなされるという極端な分布と、広域市町村以下はゆるやかな S 字曲線を描いており、水平波及の傾向がみられる。子どもの医療費助成（図 5-p）は人口規模によって差がみられ、人口規模が大きいほど垂直波及型を示している。子どもの医療費助成については、1970 年代に比較的人口規模が大きい市をはじめとして事業の開始が多くなされ、1990 年代に 2 回目のピークがくるという分布の形状としての特徴がある¹⁰⁾。不妊治療助成事業（図 5-q）については、事業自体の開始が 2000 年以降となっており、近年になって急速にその必要性が認められつつある事業である。人口規模が大きいほど実施開始が早く、累積割合の形状も垂直波及を示している。ファミリー・フレンドリー企業の認定・表彰（図 5-r）および経済的支援（図 5-s）については、実施数が極端に少ないため、累積割合でみる解釈には限界があるため、ここでは解釈は行わないこととする。ただし、ワーク・ライフ・バランスの実現のためには企業を含めた取り組みが必要となるため、基礎自治体には雇用に関する事業の展開には制限が多いものの、次世代育成支援対策事業として推進する必要性の高い事業であるといえる。

図 6 は事業開始年代別の各事業の開始理由（1：国の方針に沿うため、2：他自治体が策定したから、3：補助金があったから、4：市民の要望があったから、5：首長の公約だったから、6：その他、7：わからない、複数回答可）を示している。

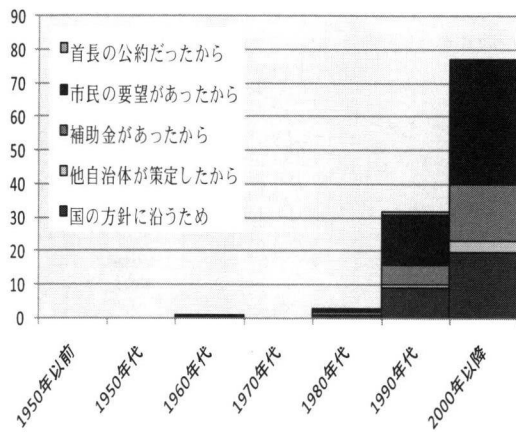
延長保育（公立認可保育所）の事業開始理由を見ると（図 6-a）、「市民の要望」による開始が最も多く、次に「国の方針」、「補助金」と続く。この傾向は 1990 年代から 2000 年代を通じて続き、実施自治体が増えるにつれて「市民の要望」の割合が増加する。少子化対策の必要性が広く認知されたのは、1989 年の「1.57 ショック」以降であるため、全体として事業開始年は 1990 年代以降が多い。そして開始理由は「国の方針」「補助金」、そして「市民の要望」が多くを占めている。延長保育（私立認可保育所）は（図 6-b）、1980 年代から事業開始が増え始め、1990 年代に多くの自治体で行われてきた。「市民の要望」が最も多く、「補助金」、「国の方針」と続く。



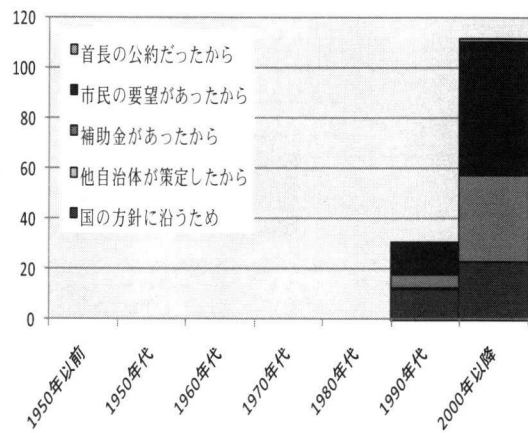
(a) 延長保育（公立保育所）



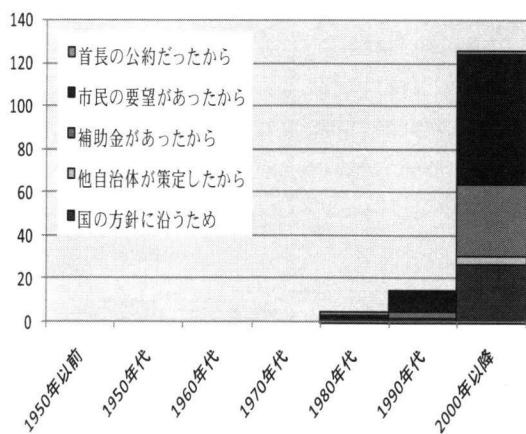
(b) 延長保育（私立保育所）



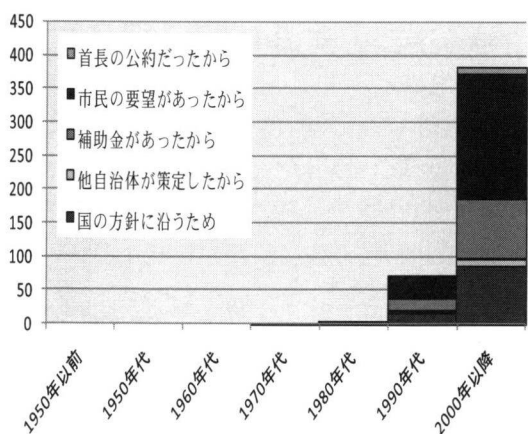
(c) 特定保育（公立保育所）



(d) 特定保育（私立保育所）

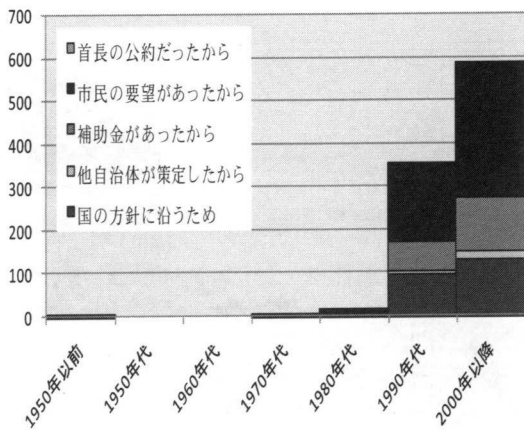


(e) 病児保育

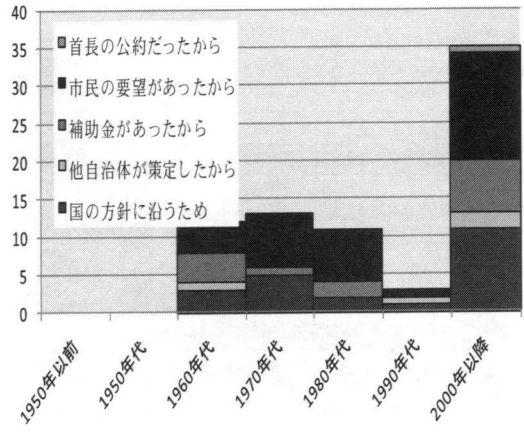


(f) 病後児保育

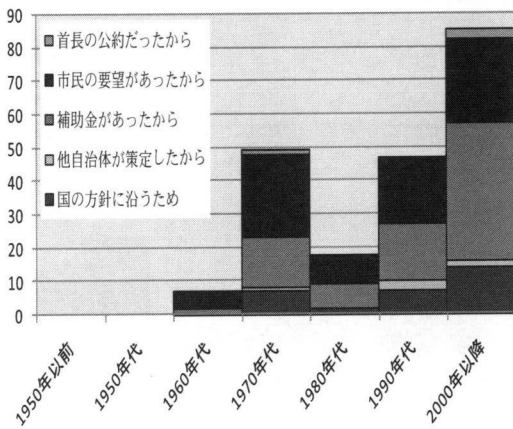
図6 事業開始年代別、各事業の開始理由



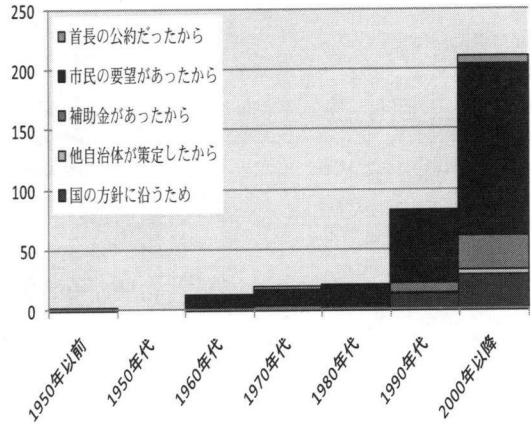
(g) 一時保育



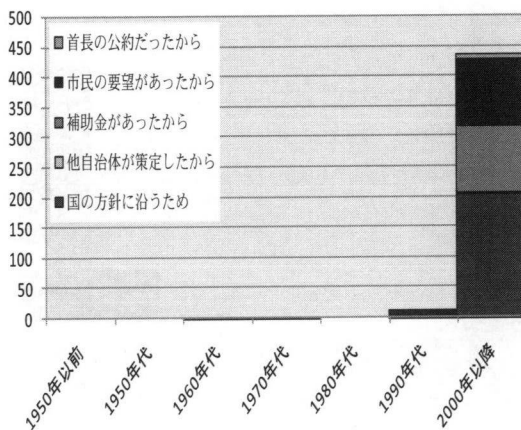
(h) 保育ママ事業



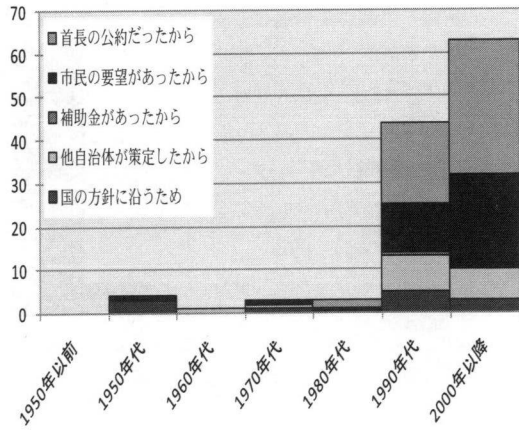
(i) 認可外保育所への補助



(j) 放課後児童健全育成事業

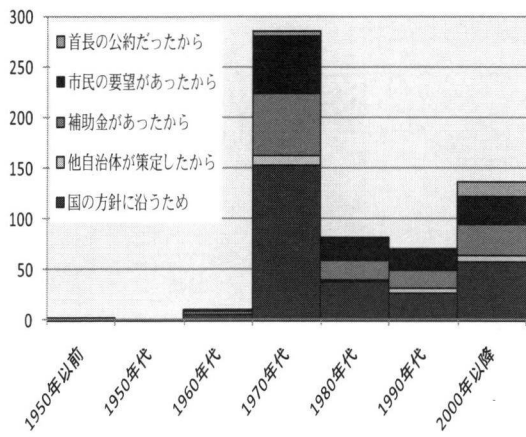


(k) 放課後子ども教室推進事業

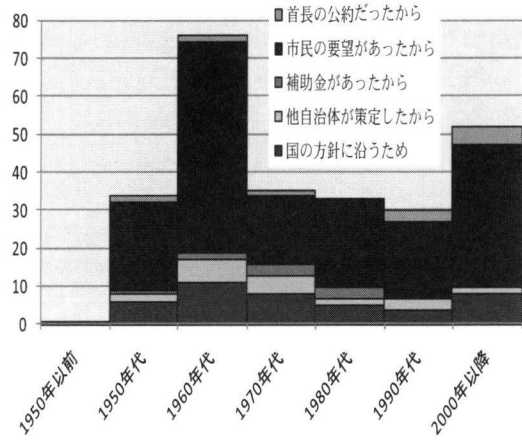


(l) 出産祝い金

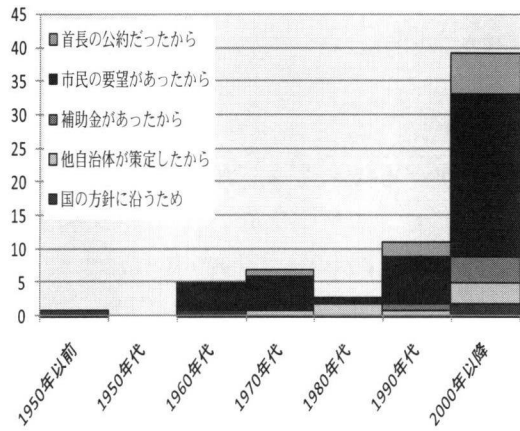
図6 事業開始年代別、各事業の開始理由 (つづき)



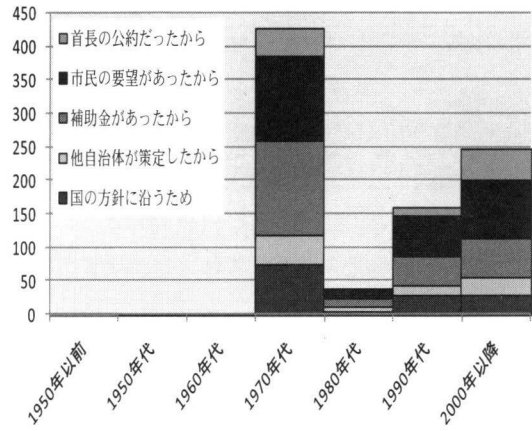
(m) 授業料等の負担軽減措置



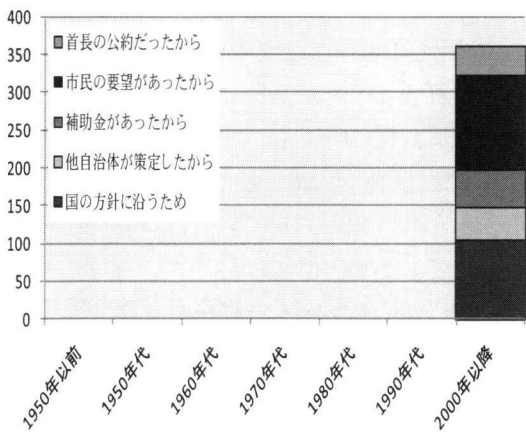
(n) 貸与奨学金事業



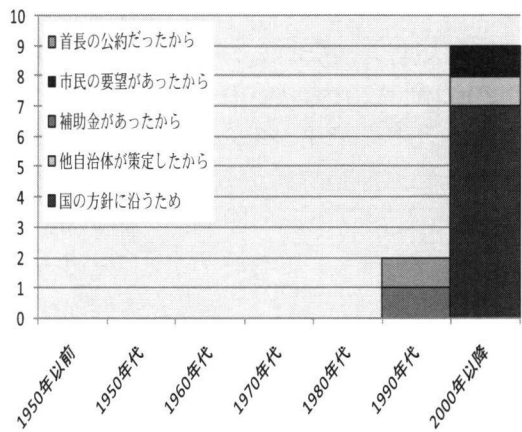
(o) お見合い事業



(p) 子どもの医療費助成

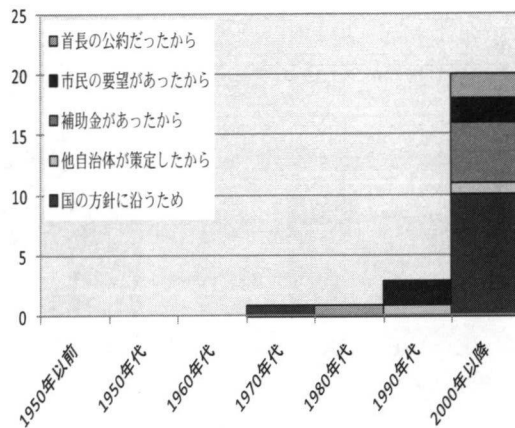


(q) 不妊治療助成事業



(r) ファミリーフレンドリー企業の認定・表彰

図6 事業開始年代別、各事業の開始理由 (つづき)



(s) ファミリー・フレンドリー企業への経済的支援

図 6 事業開始年代別、各事業の開始理由 (つづき)

特定保育は公立 (図 6-c)、私立 (図 6-d) とともに、1990 年代から増え始め、「市民の要望」に応えるものとなっている。2000 年代の公立保育所における特定保育では「他の自治体」の影響もみられる。病児保育 (図 6-e) および病後児保育 (図 6-f) は 1990 年代に少し見え始め、2000 年代に事業が開始されはじめた事業である。とりわけ病後児保育の実施数が多く、「首長の公約」や「他の自治体」要因が若干みられる。一時保育 (図 6-g) は、「市民の要望」、「国の方針」、「補助金」がほとんどを占めているものの、2000 年代では「他の自治体が策定した」という波及要因が若干みられる。保育ママ事業 (図 6-h) は、1960 年代より事業が開始され、「市民の要望」、「補助金」、「国の方針」に加え「他の自治体」要因による事業開始がみられる。その後、1980 年代まで一定数の自治体で事業が開始されたが、1990 年代には一度そのトレンドは落ち着き、2000 年代に入って多くの自治体で開始された。2000 年代では、「他の自治体」の影響がややみられること、「首長の公約」があることなど、相互参照効果がみられる。認可外保育所への補助 (図 6-i) については、1970 年代に一度事業の開始時期が多くみられ、次に 1990 年代、2000 年代と続く。1970 年代および 1990 年代は「市民の要望」、「補助金」の影響が多きく、2000 年代以降は、以上の要因に加え「国の方針」、「首長の公約」の影響が大きくなる。2000 年代において「補助金」要因が最も大きいことは、「国の方針」の増加を考えると、保育ニーズの高まりに対して認可保育所だけでは充足できない実情を示しているものと考えられる。

放課後児童健全育成事業 (図 6-j) は、1990 年代に増え始め、2000 年代に多くの自治体で開始された事業である。開始理由のほとんどは「市民の要望」となっており、小学生になった子どもを安心して預けられる施設の需要が、共働き世帯が一般的になる中で増加してきた結果であるといえる。放課後子ども教室推進事業 (図 6-k) はそのほとんどが 2000 年代に開始されている。開始理由の多くは「国の方針」となっており、文部科学省が平成 16 年度から 18 年度まで緊急 3 ヶ年計画として、「地域子ども教室推進事業」を実施してきました中で多くの自治体で事業が開始された。

出産祝い金 (図 6-l) は、1990 年代に急激に増加し、2000 年代も拡大した事業であるが、

特徴的なのは「首長の公約」の占める割合が最も多いことである。また「他の自治体」要因といった相互参照の影響もみられる。人口規模が小さい自治体で実施が早いことから、ファミリー層の転出を防ぐ、もしくはファミリー層の転入および定住を促進する事業として、子育て施策に関する首長選挙で訴える施策として活用されてきたことが推測される。

授業料等の負担軽減措置（図 6-m）は、1970 年代に事業が開始された自治体が多く、「国の方針」による要因が大きい。その後、一旦落ち着くが、2000 年代には「首長の公約」要因によってやや増加した。貸与奨学金事業（図 6-n）は、1950 年から始まり、1960 年代に一度ピークを向かえ、その後も一定数の事業開始がみられる事業であるが、その事業開始理由の多くは「市民の要望」となっている。

お見合い事業（図 6-o）は 1960 年代から大都市や市部で行われてきた事業であったが、2000 年代に入りやや増え始め、「市民の要望」の他に「首長の公約」や「他の自治体」などの要因がみられる。

子どもの医療費助成の実施開始理由は（図 6-p）、1970 年代では 3 大要因の他に、「首長の公約」および「他の自治体が策定した」という要因がみえる点に特徴がある。認可外保育所への補助は、高すぎるコストの軽減や保育サービスの民営化を促すことや子ども医療費助成のようにその有権者に与えるプラスの影響がわかりやすいという面で、首長の選挙公約として挙げられやすい。特に子ども医療費助成についてはマス・メディアに取り上げられる機会が多く、所得制限の有無や助成対象年齢の上限、入院・通院の別などで注目されやすい事業である。また東京都 23 特別行政区を中心として、事業内容が年々拡充の方向に向かっている施策の一つであり、本調査において、少子化対策としての有効度として 6 段階で聞いた設問においても平均 5.1 点と 19 施策の中で最も高い得点となっている（少子化研究会 2008）。

不妊治療助成事業（図 6-q）は、2000 年以降に急速にはじめられた事業であり、開始理由は「市民の要望」、「国の方針」が多くを占めるが、「首長の公約」、「補助金」、「他の自治体」要因が同じ程度みられる。ファミリー・フレンドリー企業の認定・表彰（図 6-r）は、1990 年代は「首長の公約」や「補助金」により、2000 年以降は「国の方針」がその多くを占める傾向にある。ワーク・ライフ・バランスの推進に則った事業展開であると考えられるが、実数は全国でもほとんど実施されていないのが現状である。経済的支援（図 6-s）では、2000 年代に「国の方針」に沿う形で増え始め、次に「補助金」の比重が多く、「首長の公約」と「市民の要望」が同程度となっている。

6. 動的相互依存モデルに基づいた推定

動的相互依存モデルに基づき、少子化対策のモデル推定を行う。本稿においては、これらの事業から延長保育（公立認可保育所）、一時預かり（一時保育）、認可外保育所への補助、子どもの医療費助成の 4 事業についての総体的な政策過程を詳細にみていきたい。

延長保育および一時預かり（一時保育）は主に共働き夫婦においてニーズが高い事業であり、仕事と家庭の両立支援事業として重要な事業である（鎌田 2008）。また、待機児童対策などの保育ニーズの高い都市部における柔軟な保育事業の一つとして、認可保育所に比べて費用の高い認可外保育所への補助は重要な事業であると考えられる。子どもの医療費助成は地方自治体の担当者にとって少子化対策としての有効度が高いと評価され（少子

化研究会 2008)、マス・メディアにおける周知度も高い事業であり、年々事業内容の改善がみられる事業である。

前節において、それぞれの事業は波及形態や事業開始時期、事業開始理由に差がみられることがわかった。これらを様々な統制変数を用いてより精密な検証を行う。

分析手法はイベント・ヒストリー分析 (event history analysis) である。イベント・ヒストリー分析はイベントの生起確率とタイミングの両方を考慮した多変量解析であり、個人の属性、状態の変化を伴うイベントを扱う分析手法である (Allison 1984)。イベントをより早いタイミングで生起させる要因の影響力を測定したり、イベントが生起するまでの時間を予測したりでき、生存分析 (survival analysis) やハザード・モデル (hazard model) とも呼ばれる。

イベント・ヒストリー分析でタイミングを分析できる理由は、時点 t におけるイベント数をそのイベントを経験する可能性があるリスク人口で除したハザード率を分析するため、時間経過を考慮した生起確率を測定することができる点にある。また、分析モデルに時間によって変化する変数をモデルに投入することができることや、イベントを経験せずにリスク期間を終えたサンプル (打ち切りデータ ; censored data) の情報をモデルに反映することができることも利点である。

分析モデルには用いるデータの種類 (パネル調査、横断調査等)、時間経過に関する情報 (時間変数が離散型か、連続型かどうか)、前提とする仮定 (ハザード率が時間経過によって変化しない=比例ハザード性、特定の分布に従うと仮定=パラメトリック・モデル) によって多くの種類がある。また対象となるイベントが繰り返しイベントであるのか、多義的イベントであるのかなどの考慮も必要となる。

本分析で用いるデータは事業開始年を用いた年単位の離散型データであり、対象期間は 1994 年から 2003 年までとする。本稿の目的は、少子化対策がどのような要因によって策定されたのかといった政策出力タイミングを明らかにすることであるため、福祉目的であった 1994 年以前の事業および明示的な数値目標を設定した 2003 年の次世代育成支援対策推進法以降の事業は、事業策定の理由が異なると考えられる。以上を考慮して、1994 年以前に 4 事業が策定されている場合、左センサー (観察期間以前にイベントは発生したため、リスク開始時が不明)、2004 年以降策定された場合、右センサー (観察期間にイベントが生じなかった) として処理している¹¹⁾。推定モデルは離散時間ロジットモデルを用い、独立変数の影響に依存しないベースライン・ハザードは一定であるという仮定のもとで推定を行う。本モデルにおいては、観察期間については 1994 年から 2003 年までと既に厳密な制限を設けているため、モデル上の時間経過に伴う独立変数の影響は考慮しないこととする。本モデルでの興味は、時間経過によるハザード率の変化ではなく、各自治体の属性の違いによるハザード率の変化にある。

使用する独立変数は表 4 の通りである。本モデルで検証すべき主題は、動的相互依存モデルに基づいた波及パターンの検証であり、「全国自治体採用数」および「準拠自治体採用数」の効果をみることによって判断する。両変数は、事業採用前年までの累積採用数を当てはめた時間依存変数である。伊藤 (2002a) では、国の介入が早い垂直波及の場合、「全国自治体採用数」の効果が強く、水平波及の場合、「準拠自治体採用数」の効果が強くなるという。これらの関係性を参照することによって、少子化対策が国の意向によって強く推進されているのか、各自治体の内生条件を考慮した柔軟的な事業展開であるのかを検証す

ることができる。また地域差として北海道から沖縄までを各地方ブロックに分類してモデルに投入することにより、地域性を考慮した事業展開がなされているのかについて検証を行う。政策効果変数として、1999年の「新エンゼルプラン」施行の効果を時間依存のダミー変数としてモデルに組み込んでいる。新エンゼルプラン策定によって保育事業の全国的な波及効果が促進されることが予想される。

表4 独立変数の概要と記述統計

係数	概要	記述統計	
		度数	割合
合併の有無	2000年以降に合併があった場合1、そうでない場合0とするダミー変数。	342	32.3 %
人口規模 (t-5)	人口規模は時間依存変数とし、1994-95年は1990年、1996-2000年は1995年、2001-2003年は2000年の数値を割り当てている。総務省が規定する人口規模の区分に分類し、政令指定都市：50万人以上、中核市：30万人以上、特例市20万人以上、広域市町村：10万人前後、市：5万人程度、町村：1～2万人程度（それ以下も含む）という基準によって区分を行った。実際の都市区分とは若干異なる部分もある。平成21年4月1日現在、政令指定都市は18市、中核市は41市、特例市は41市となっている。		従属変数によって異なる。
財政力指数 (t-5)	財政力指数は時間依存変数として、1994-95年は1990年、1996-2000年は1995年、2001-2003年は2000年の数値を割り当てている。対数化して用いる。		従属変数によって異なる。
人口動向 (2000年以降)	本調査において、2000年以降の人口動向に関する8項目の質問を行った。回答は自治体担当者の主観によるものであるが、人口指標との検証において、現実妥当性があると判断した。それらを因子分析にかけ、3つの因子に集約した因子得点を用いる。詳しくは少子化研究会 (2008)。数値は2000年以降に各数値を割り当て、2000年以前は0を割り当てている。		(中央値) 0.052 -0.224 0.005
地域環境要因 (2000年以降)	人口動向と同様の形式で、地域環境について12項目の質問を行った。質問項目は平 (2005) を参考にして作成した。因子分析を行った結果、4つの因子に集約し、得られた因子得点を用いる。詳しくは少子化研究会 (2008)。数値は2000年以降に各数値を割り当て、2000年以前は0を割り当てている。		(中央値) -0.048 -0.099 -0.128 -0.042
内生条件 (t-5)	内生条件として、以下の4つの変数を用いる。0-4歳人口数は実数による測定を行う。15歳未満人口は子どもの医療費助成のみで用いる。核家族世帯割合が高いほど保育ニーズが高いと考えられる。高齢者の親族のいる世帯割合はその逆の効果を想定している。保育所関連事業の推定には、保育所は0-4歳人口にしめる数を用いる。各指標は時間依存変数として、1994-95年は1990年、1996-2000年は1995年、2001-2003年は2000年の数値を割り当てている。		従属変数によって異なる。
市民団体・ニース	内閣府大臣官房市民活動促進課による「全国NPO法人情報の検索」より、目的が「子育て」、活動分野が「子どもの健全育成を図る活動」とした1173件を都道府県別に集計し、割り当てを行った。都道府県別の集計であること、NPO自体が保育事業や学童保育事業の代替機能を果たす可能性があるなど、効果測定としての厳密性には欠ける可能性は否めないが、そういった活動の盛り上がりが自治体に対するインセンティブになる可能性も考えられる。		(中央値) 14
波及効果	波及効果として、イベント発生1時点前における採用自治体数を、①全国と②準拠自治体に限定して測定する。準拠自治体は同規模の自治体とした。伊藤 (2002a) では、国の介入によって①と②の効果が異なることが指摘されており、垂直波及では①の効果、水平波及では②の効果が強くみられる。少子化対策は垂直波及である可能性が高いため、①の効果が強くみられる場合、いわゆる横並び競争における波及パターンであることが検証される。		従属変数によって異なる。 <図5参照>
地域差	人口指標の多くは、地域差が顕著され、その要因も歴史的・文化的側面や都市化や産業化をはじめとした近代化の影響の差も多く存在する。そのような地域の多様性に即した少子化対策がこれまでなされてきたのか、といえば必ずしもそうとは言えない。垂直波及に代表されるように、国の介入があつてはじめておこなわれる施策も少なくないため、これらの地域差は、人口指標の地域の多様性に反して、観察されないということが予想される。すなわち、人口指標には地域差が存在するにも関わらず、それらに十分に対応した政策形成がなされていないということを示すという目的で投入する。		92 8.7 % 136 12.9 % 229 21.6 % 216 20.4 % 125 11.8 % 61 5.8 % 46 4.3 % 153 14.5 %
政策効果	わが国における少子化対策はほぼ国主導によって行われてきており、大きな方針が出るたびに各自自治体が独自の事業を計画するというトレンドがある。本分析の観察期間における1999年の新エンゼルプランは各自自治体の事業拡大の推進に大きな影響をもつものと考えられる。人年データにおいて、1999年以降を1とするダミー変数。		

†: リファレンス・カテゴリ

離散時間ロジットモデルの推定結果が表5である。4つの事業を順にみていきたい。とりわけ波及効果と地域差、政策効果を中心に人口規模および財政力指数の効果をみていく。

表5 離散時間ロジットモデルにおける推定結果

事業名	延長保育 公立認可保育所		一時保育		認可外保育所への 補助		子どもの医療費助成	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
合併の有無	-.600 **	.549	-.605 **	.546	-.622 +	.537	-1.609 **	.200
人口規模 (t-5) (ref. 町村)								
市	.407	1.502	.891 **	2.438	-.182	.834	.711 *	2.035
広域市町村	1.318 **	3.736	1.205 **	3.338	.860	2.363	.426	1.532
特別市・中核市	1.292 **	3.639	.352	1.421	1.177 +	3.243	.661	1.936
指定都市	2.098 *	8.149	-1.143	.319	.184	1.201	2.559 +	12.924
財政力指数 (t-5)	.431 +	1.539	.521 *	1.684	-.178	.837	-.095	.909
人口動向 (2000年以降)								
少子高齢化・人口減少	-.058	.944	.060	1.062	-.339 *	.712	-.160	.852
若年・ファミリー層の転入	.151	1.163	.169 +	1.184	.227	1.255	-.155	.857
高齢者の転出入	-.317 *	.728	.061	1.063	-.007	.993	-.127	.881
地域環境要因 (2000年以降)								
経済環境の悪化	.017	1.017	.125	1.134	.112	1.119	.377 **	1.458
教育・医療機関の減少	-.199 +	.820	-.047	.954	.136	1.146	.195	1.215
待機児童の増加	-.146	.864	-.129	.879	.411 *	1.508	.016	1.016
居住環境の悪化	.066	1.069	-.071	.932	.183	1.201	-.092	.912
内生条件 (t-5)								
0-4歳人口数 (人)	.000	1.000	.000 *	1.000	.000	1.000		
15歳未満人口割合 (%)							.000	1.000
核家族世帯割合 (%)	.009	1.009	.031 *	1.032	.028	1.029	.004	1.004
高齢者の親族のいる世帯割合 (%)	.014	1.014	.019 +	1.019	-.010	.990	.004	1.004
0-4歳人口に占める保育所数 (カ所)	-.012	.988	.110	1.116	.152	1.164		
市民団体・ニーズ								
子育て関連NPO団体数 (都道府県)	.001	1.001	.001	1.001	-.001	.999	.004 *	1.004
波及効果								
全国自治体採用数 (t-1)	.003 *	1.003	.005 **	1.005	.020 **	1.020	.004 **	1.004
準拠自治体採用数 (t-1)	-.001	.999	-.014 **	.986	-.013	.987	-.002	.998
地域差 (ref. 関東地方)								
北海道	-.577	.562	.124	1.132	-.815	.442	-.720	.487
東北地方	.215	1.240	.417	1.517	.868	2.382	-.566	.568
中部地方	.125	1.133	.172	1.187	-.112	.894	.013	1.014
近畿地方	.185	1.204	-.014	.986	-.998 +	.369	-.987 +	.373
中国地方	-.134	.875	.023	1.023	-.524	.592	-.080	.923
四国地方	.087	1.091	.413	1.511	-1.282	.277	-.457	.633
九州地方・沖縄県	-.283	.754	-.129	.879	.050	1.051	-.191	.826
政策効果								
新エンゼルプラン施行 (1999年以降)	1.153 **	3.169	1.272 **	3.569	1.233 **	3.431	.155	1.168
定数	-5.592 **	.004	-6.942 **	.001	-7.976 **	.000	-5.753 **	.003
分析に用いたケース数		7516		7907		5603		4336
イベント数		242		315		74		98
モデル検定 (カイ2乗値)		257.771 **		280.464 **		204.838 **		162.35 **
-2 対数尤度		1881.304		2367.264		582.575		774.208
Cox-Snell R ² 乗		0.034		0.035		0.036		0.037
Nagelkerke R ² 乗		0.136		0.122		0.274		0.189

有意水準 +: p<0.10 *: p<0.05 **: p<0.01

延長保育 (公立認可保育所) は、「全国自治体採用数」がプラスの有意となっており、「準拠自治体採用数」は有意ではない。すなわち、垂直波及による波及効果であること、そして横並び競争の結果であることが示されている。地域差はなく、「新エンゼルプラン」策定

後に、それ以前よりも3倍の確率で事業開始が生じていることから国の介入による推進力の強さを示している。人口規模が大きく、財政力が豊かな自治体で実施されている傾向にある。2000年以降の人口動向については高齢者の転出入が少なく、地域環境要因は教育・医療機関の減少が生じていない自治体での実施が多い。内生条件の影響はみられない。

一時預かり（一時保育）については、延長保育と同様に垂直波及・横並び競争による事業開始という傾向を示しており、地域差はなく、政策効果による推進力が強い。人口規模は、町村に比べると市や広域市町村では差があったが、大規模な市においては差がなく、中規模の自治体における実施が多い。ただし財政力は豊かな自治体での実施が多い。2000年以降の人口動向は若年・ファミリー層の転入が多い自治体で実施が多く、内生条件の影響では、0-4歳人口が多い、核家族世帯割合が多い、高齢者の親族のいる世帯割合が多い地域において実施が多く、政策ニーズに応える対応となっている。

認可外保育所への補助については、波及パターンは垂直波及で国による介入の効果が大きいことを示しているが、地域差をみると関東地方と比べて近畿地方では実施が少ない。政策効果は前述の2事業と同様、「新エンゼルプラン」による推進力を示している。人口規模による差は明確にはみられず、財政力による差もみられない。2000年以降の人口動向では少子高齢化・人口減少が生じていない、待機児童の増加がみられる自治体において実施が多いということで、大規模自治体と町村のような小規模自治体の両極において事業が多く行われていることを示している。

最後に子どもの医療費助成については、図5の累積割合分布で参照したように1970年代において事業が開始された自治体が、人口規模が大きな自治体を中心に6~7割程度実施されており、1990年代からの第2のピークの規定要因分析という意味合いが強いため、解釈には一定の留保が必要となる。波及効果は、垂直波及パターンを示しており、1970年代以来の2回目の波及という傾向を示しているため、政策効果がないという点が特徴である。人口規模では、市および指定都市で町村に比べると実施が多い。財政力の影響がないものの、2000年以降の人口動向では高齢者の転出入が高い自治体ということで人口減少が顕著な小・中規模の自治体において事業が実施されていることが示されている。

以上みてきたように、ここで取り上げた4事業では、保育事業については1994年の「エンゼルプラン」、1999年の「新エンゼルプラン」と保育事業拡充政策の流れを受けて、全国一律の垂直波及パターンが顕著にみられた。先行研究に示されていた人口規模や財政力は、事業によって差がみられたものの、傾向としては人口規模が大きく、財政が豊かな自治体において各事業の実施が多い傾向にあることが示された。地域差は全国的にほとんどなく、全国的な画一性を示している。国の方針による1999年の「新エンゼルプラン」の影響力は大きいものであった。

おわりに

本稿では、少子対策の効果研究の一環として総体的な政策過程に着目して分析を行ってきた。少子化対策は1994年以降、国主導で保育事業を中心に行われてきており、本稿において選択した保育3事業についてもその影響を色濃くみることができた。少子化対策として注目される機会の多い子どもの医療費助成事業については、事業開始年という点でみると歴史が長く、近年の実施動向のみを対象にした観察では十分に実施動向を考察できた

とはいい難い。さらにどの事業についてもいえるが、実施内容を詳細に考慮することによって、独立変数の効果は財政力指数を中心として異なることが考えられる。図6の事業開始理由の分布において、いずれも住民のニーズの割合が高い傾向にあるものの、国による制度的な推進力や補助金の有無が、地方自治体の政策出力を規定していることを示している。人口指標や子育て環境には地域性をはじめとした多様性があるが、そのような多様性に対応した対策が実施されていないことが、少子化対策の効果が表れていないことの一つの要因ではないだろうか。より柔軟な事業を実施するだけの財政的な裏付けが必要であると考えられる。

2003年に成立した次世代育成支援対策推進法により義務付けられた各地方自治体に対する行動計画では、明示的な数値達成目標を立てさせ、事前にニーズ調査を行うことを規定するなど地方自治体に柔軟性をもった対応を求めている。2006年以降、年齢構造的な影響により出生率が回復傾向にある中で、これらの取り組みがどのような役割を果たしているのかについての検証は今後の課題としたい。現在、前期行動計画が終わりに向かい、2010年からの後期行動計画の策定期間にあたり、これらの政策過程および効果の検証には時間を要する。また経済環境の影響も無視することはできない。少子化対策の充実と出生率の上昇を安易に因果関係として結びつけることはせず、地域の多様性に考慮しながら、今後も地方自治体の取り組みに注目していきたいと考えている。

《注》

- 1) 厚生労働省「平成20年の人口動態統計（確定数）の概況」の時系列変化をみると、「父母の一方が外国人」数は1990年の1万3686人から2000年の2万2337人、2008年では2万3956人と増加傾向にある。
- 2) 総務省統計局「国勢調査報告」の性、年齢（5歳階級）、配偶関係別割合によると、25-29歳（および30-34歳）の未婚者割合は、少子化が生じる直前の1970年では男性で46.5%（11.6%）、女性は18.1%（7.2%）であったものが、1990年で男性64.4%（32.6%）、女性40.2%（13.9%）、2005年では男性71.4%（47.1%）、女性59.0%（32.0%）と急激な増加傾向にある。また、50歳時点での未婚者割合である生涯未婚率も増加傾向にあり、2005年では男性15.96%、女性7.25%と、とりわけ男性で急激な増加が生じている。
- 3) 仮に合計出生率が増加し続けたとしても、団塊ジュニア世代以降の世代の女子人口は年を追うごとに少なくなるため、出生数自体は減少傾向になることが考えられる。
- 4) 近年の次世代育成支援関連の法律制定・改正状況としては、改正育児・介護休業法（2001年：休業に係わる不利益取扱の禁止、2002年：時間外労働の制限、2005年：1歳6ヶ月までの休業、看護休暇等、2009年：パパママ育休プラス、看護休暇1人5日、短時間就業制度義務付け）、児童手当法（2001年：所得制限の緩和、2006年：支給対象年齢を小学校6年生まで拡充、所得制限の更なる緩和、2007年：乳幼児加算[3歳未満一律1万円/付き]）、出産育児一時金の時限的措置として（～2011年3月）35万円から42万円に増額（ただし、産科医療保障制度に加入している病院のみ。その他は39万円）などがある。
- 5) 伊藤（2002a）は「政策波及」を新政策（policy innovation）が、「地方自治体に順次採用され全国的に広がっていく」（p.37）現象であるとしている。「政策移転」は、政策波及を政策内容に着目して、再モデル化させたものであり、Dolowitz（2000）ではcoping（そのまま移転）、emulation（アイデアのみ採用）、mixtures（いくつかの政策の組み合わせ）、inspiration（刺激のみを受け、独自に新政策を作成）といった区分を行っている。「政策収斂」は異なる国・地方自治体、異なる政策過程にも関わらず、政策内容が似てしまうことをいう（Bennett 1991）。その他の政策過程には、「教訓導出」（lesson-drawing）という概念もあり（Rose 1993）、これは伊藤（2002a）における「相互参照」に該当する。
- 6) Walker（1969）は、新たな政策の波及進度を分析するにあたって88の政策をおよそ20州について因子分析を用いて分析を行い、先行自治体から水平的に波及していくことを実証した。これに対して、Grey（1973）は12の政策について、政策の質（内容）についての情報を考慮したモデルを作成して実証を行った結果、半数の政策にしか水平波及はみられず、Walkerの議論に対

- して批判を行った。
- 7) Berry and Berry (1990) は宝くじ (Lottery) 施策採用の分析において、地域的収斂効果の実証を行い、地域内での採用数の影響からその効果を裏付けた。Skocpol et al. (1993) は貧困状態にある母子家庭の子女の養育費についての法律 (mother's pension law) 策定の分析において、女性の市民団体の影響や予算の効果を実証した。Mintrom (1997) は住民がそれぞれの学校のプログラムを参照し、自由に学校を選択できる政策の策定状況を分析した結果、政治的要因や私学の割合、近隣の州の学校選択の有無、近隣採用数などの効果を実証した。Buckley (2002) は Berry and Berry らの政策波及モデル (宝くじの分析) に空間統計学の手法を考慮したモデルを提示し、地理加重回帰分析 (GWR : Geographically Weighted Regression) による政策波及の効果を示した。伊藤 (2002a) では、環境基本条例、環境アセスメント、福祉のまちづくり条例、情報公開条例について、政治的要因、社会経済的要因、波及要因などの変数の検証を行い、政策によって波及要因に差がみられることなどを実証した。古川・森川は行政の評価についての施策についての波及効果の実証を行っている。
 - 8) 「A から E 分野ごとに実施している施策数を合計した上で、その分野数で割った。次に、これを全分野合計した。最後に、最も充実した次世代育成支援が実施されていた自治体を 100 点とするように、その値を変換した」(p.10)
 - 9) 厚生労働科学研究費 (課題番号 H17-政策-017) 「少子化関連施策の効果と出生率の見通しに関する研究」(研究代表者：高橋重郷) における研究の一環として実施した。調査結果詳細は以下の URL より参照できる (少子化研究会 2008)。
http://www.geocities.jp/jichitai_survey/jichitai_top.htm
 - 10) 1960 年代から 1970 年代までに、日本の福祉は大幅に拡充された。1961 年の皆保険・皆年金制度の確立から 1972 年の老人医療費無料化や 1973 年の年金給付の引き上げなどにより田中角栄内閣での「福祉元年」の宣言に至り、社会保障費が占める割合が 15%を超えた時期にある。それにともない、老人医療費だけではなく乳幼児の医療費助成事業を地方自治体が人口規模の大きい自治体を中心に開始した。
 - 11) 1994 年以前から各事業開始自治体が生じているという点で、政治過程論における新しい政策研究 (イノベーション研究) とはいえない側面があるのは否めないものの、伊藤 (2002a) で提示されている国の介入による横並び競争要因の検証等、モデルの部分的な援用は可能であると判断した。

※本報告書は、明治大学政治経済学部『政経論叢』第 73 巻 3・4 号に掲載される論文に、大幅に加筆・修正したものである。

参考文献

- Allison, Paul D. 1984, *Event History Analysis: Regression for Longitudinal Event Data*, Newbury Park, California: Sage Publications.
- Bennett, C. 1991, "What is policy convergence and what cause it?", *British Journal of Political Science*, vol.21-2, pp.215-233.
- Berry, Frances S., and William D. Berry, 1990, "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis", *American Political Science Review*, 84, pp.395-415.
- Buckley, Jack, 2002, "Diffusion of Confusion? Modeling Policy Diffusion with Discrete Event History Data", *the 19th Annual Summer Political Methodology Meetings, Seattle, Discussion Paper*.
- Dolowitz, D., 2000, "Policy Transfer: a new framework of policy analysis", Dolowitz, D., R. Hulme, M. Nellis and F. O'Neill, *Policy Transfer and British Social Policy*, Open University Press.
- Ito, Shuichiro, 2001, "Shaping Policy Diffusion: Event History Analyses of Regional

- Laws in Japanese Prefectures”, *Japanese Journal of Political Science*, 2-2, pp.211-235.
- Gray, Virginia, 1973, “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *American Political Science Review*, 67, pp.1175-1185.
- Mintrom, Michael, 1997, “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, *American journal of Political Science*, 41-3, pp.738-770.
- Reed, Steven R., 1986, *Japanese Prefectures and Policymaking*, Pittsburgh University Press. (森田朗他訳, 1990, 『日本の政府間関係—都道府県の政策決定』, 木鐸社).
- Rogers, Everett M., 1995, *Diffusion of Innovations*, 4th ed. New York: Free Press.
 _____, 2003, *Diffusion of Innovations*, 5th ed. New York: Free Press.
- Rose, R., 1993, *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham House.
- Skocpol, Theda, Christopher Howard, Susan G. Lehmann, and Marjorie Abend-Wein, 1993, “Women’s Associations and the Enactment of Mother’s Pensions in the United States”, *American Political Science Review*, 87, pp.686-701.
- Walker, J. L. 1969, “The diffusion of Innovations among the American States.” *American Political Science Review*, 63, pp.880-899.
- 伊藤修一郎, 2002a, 『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』, 慶応義塾大学出版会.
- _____, 2002b, 「自治体政策過程と情報—「社会情報」の視点からの再構成の試み—」, 群馬大学社会情報学部研究論集, 第9巻, pp.83-92.
- _____, 2003, 「自治体政策過程における相互参照経路を探る—景観条例のクラスター分析—」, 公共政策研究, 3, pp.79-90.
- 少子化研究会, 2008, 「次世代育成支援対策に関する自治体調査結果報告書」, 高橋重郷編, 『少子化関連施策の効果と出生率の見通しに関する研究』, 厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業.
- 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報告書』.
- 鎌田健司, 2008, 「地方自治体の少子化対策」, 兼清弘之・安藏伸治編著, 『人口減少時代の社会保障』, 原書房, pp.153-184.
- 厚生労働省, 2009a, 「平成20年人口動態統計(確定数)の概況」, 平成21年9月3日報道発表資料.
- _____, 2009b, 「保育所の状況(平成21年4月1日)等について」, 平成21年9月7日報道発表資料.
- 平 修久, 2005, 『地域に求められる人口減少対策』, 聖学院大学出版会.
- 内閣府政策統括官(共生社会政策担当), 2005, 『地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査報告書』.
- 中野実, 1992, 『現代日本の政策過程』, 東京大学出版会.
- 西岡八郎・山内昌和・小池司朗, 2007, 「地方自治体における人口および世帯数の将来推計の実施状況と社人研推計の利用状況および人口関連施策への対応—市区町村の場

- 合一」, 『人口問題研究』, 63-4, pp.56-73.
- 藤村正之, 1999, 『福祉国家の再編成』, 東京大学出版会.
- 古川俊一, 森川はるみ, 2006, 「地方自治体における評価の波及と生成過程の分析」,
日本評価学会『日本評価研究』, 第6巻第1号, pp.133-146.
- 増田雅暢, 2008, 「これでいいのか少子化対策」, 『月刊 企業年金』5月号.
- 松田茂樹, 2007, 「市区町村の次世代育成支援の現状」, 『Life Design Report』, 7-8,
pp.4-15.
- 村松岐夫, 1988, 『地方自治』, 東京大学出版会.
- 守泉理恵, 2008, 「次世代育成支援対策」, 兼清弘之・安藏伸治編著, 『人口減少時代の社会保障』, 原書房, pp.119-151.

IV-4. 東京都 23 区を対象とした次世代育成支援対策推進法に基づく 行動計画についてのヒアリング調査

鎌田健司・関根さや花・守泉理恵

はじめに

平成 21 年度は、次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の見直し年にあたり、各自治体は後期行動計画の策定作業を行っている。そこで、本年度は、前期行動計画の達成状況・評価・政策過程、および後期行動計画における重点課題や特色ある施策と、近年の経済不況を受けて急増している待機児童問題について自治体担当者にヒアリング調査を行った。待機児童問題はおもに都市部で発生しているため、本年度は調査対象を東京都特別区（23 区）に限定し、調査を打診した。その結果、11 区に調査に応じていただくことができた。ここに、ご協力いただいた自治体担当者の皆様に感謝申し上げたい。

ヒアリング調査の構成は以下の通りである。

対 象：東京都特別区 23 区

調査時期：2010 年 2 月

調査内容：「次世代育成支援対策法に基づく行動計画についてのヒアリング調査」

- 1) 各自治体の前期行動計画の数値目標の達成状況の把握
 - ・ 前期行動計画の目標値の達成状況
 - ・ 計画を立てる上での反省点（重点課題の設定等）
 - ・ 行政評価の方法（政策過程：第三者委員会等のフロー）
- 2) 後期行動計画のめざす目標や数値目標の状況の把握
 - ・ 婚姻促進事業の有無
 - ・ 企業への働きかけの有無
 - ・ 若者の就業に関する見通しと対策
- 3) 待機児童対策（以下の項目のアンケートを実施）
 - A) 待機児童が解消されない理由
 - a) 女子の就業率の変化
 - b) マンション建設等の都市計画との関連
 - c) 人口転入・流入動向
 - B) 保育所の新設・定員増ができない理由
 - a) 財政的事情
 - b) 将来的な児童数減少を懸念
 - c) 用地取得困難
 - C) 取り組み
 - a) 新設
 - b) 定員増
 - c) 幼保預かり推奨
 - d) 分園
 - e) 保育ママ
- 4) 保育所へのアクセス

保育所と子どもの居住地の分布について検証するため、町丁・字目レベルでの年齢別人口（0～5 歳）のデータ（住民基本台帳による統計）が入手可能か打診
- 5) 高齢者の保育事業への利用
 - ・ シルバー人材センターの子育て支援への活用状況
 - ・ ファミリー・サポートセンターにおける高齢者の参加状況

このような構成のもと、本稿においては、1) 人口の動向（年齢3区分別の推移、人口増減、出生動向）、2) 後期行動計画の体系、3) 前期行動計画の達成状況と重点課題・特色ある事業、4) 前期行動計画の策定過程と評価、5) 後期行動計画の策定状況と重点課題・特色ある事業、6) 後期行動計画の策定過程、7) その他の取り組み（結婚支援事業、ワーク・ライフ・バランスおよび企業支援、シルバー人材センターを活用した保育事業の取り組み等）、8) 待機児童の動向と対策の8つの項目から取りまとめを行った。

一般に、今回の調査対象となった東京都特別区（23区）は、地方部に比べて人口が多く、経済政策や産業振興に対する比重が高くないことから、子育て分野に多くの資金を投入して手厚い対策を行うことができると考えられている。しかし、地方部にはない人口流動性の高さや、高齢化による「都心回帰」によって人口が増加傾向にあること、また、経済変動に人口の変動が敏感に反応するといった特徴があり、こうした点から都市計画に伴う人口予測は困難な状況にある。さらに地価が高く、利用できる土地が少ないことから、保育施設等の新設などの土地利用は地方部に比べると困難な度合いが高いといった状況にある。

待機児童の発生動向については、近年の経済不況によって急増しているという点において各区ではほぼ共通の動向である。その背景要因としては、育休明けの母親の増加や、新たに就業を希望する母親の増加による保育需要の増大が影響しているという見方が一般的である。もともと、東京都を中心とした都市部は核家族割合が高く、人口も多いことから、待機児童が発生しやすい条件を持っている。保育所の利用が困難であるため、母親に就労意欲があっても断念せざるを得ないケースが多く、このことが都市部の低い女子就業割合の一因となっていた。それが一連の少子化対策の中で保育サービスが充実してくると、不況による就業意欲向上の影響もあり、都市部において大きな潜在需要を喚起したと考えられる。

待機児童の発生動向については、待機児童が近年の経済不況によって急増しているという点においては各区で共通の動きであったが、その増加の背景要因や対応する手段（認可保育所の新設を中心に行うのか、民間の利用を推し進めるのか等）はそれぞれ異なることが今回の調査で明らかとなった。一般に、保育施設の新設には1～3年程度時間がかかることから、保育計画の策定にあたっては保育需要の見極めが重要だが、近年のような突発的な経済変動によって状況が一変することがある。こうしたことから、待機児童問題をはじめ保育関連の施策展開は難しい側面が多いことも分かった。将来的には、いずれの区においても就学前児童人口の減少が今後予想されているが、それに反比例するように保育需要は伸びていくという予測もあり、単純な将来の人口動向だけでは保育計画は立てられない。また、短・中期的な計画においても、単純に保育定員の増加だけを求めても問題は残る。例えば、待機児童の年齢的な偏在や、低年齢児分布の偏在による保育需要の地域的なミスマッチ、延長保育や特別保育、病後児保育等の特別の保育サービスに対する需要と供給といった問題である。それぞれの区が直面する状況に対して、利用できる既存の資源はどのようなものがあるか、そして財源の調達はどの程度できるのかといった諸要素の見極めが必要である。

現在、待機児童対策の一環として、保育所の設置基準の緩和について議論がなされているが、保育の質の低下を招くという批判もあり、規制緩和を推し進めるべきとは一概に言えない。東京都の認証保育所や保育ママの利用、さらに幼保一元化など多様な選択肢を整備する中で、地域住民の理解や協力を得つつ、地域として子育て環境の整備を充実させる