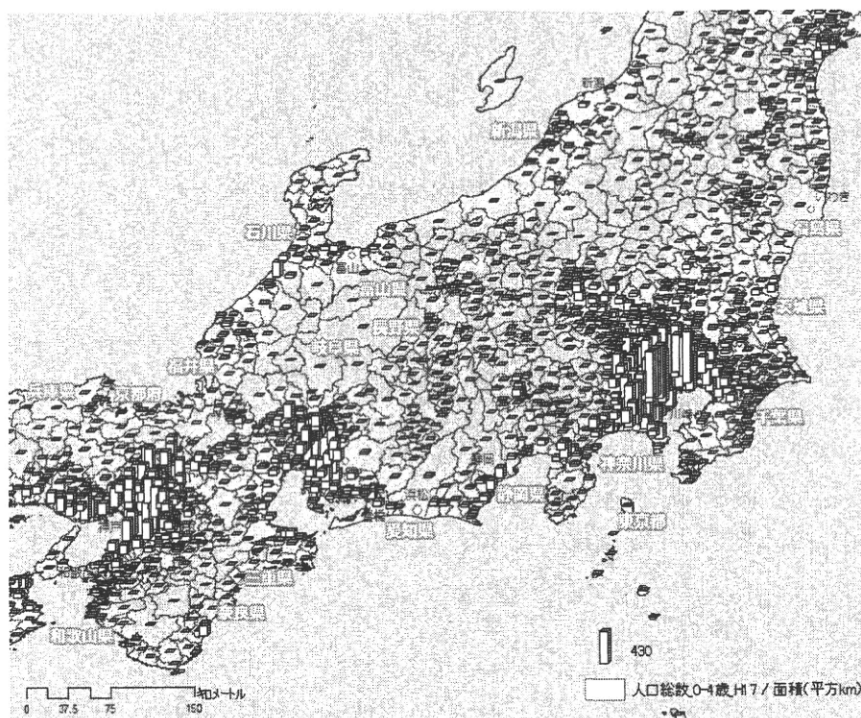


備費の在り方、運営費の在り方等についてのルール化、地域におけるNPO等による家庭的保育、小規模サービス等の取組支援の拡充等、現状の保育制度について規制緩和の方向性で検討を行っている。

これまでの結果をまとめると、地域の多様性に応じた事業展開できるための財源の確保（一般財源化・目的税の導入・交付税の増額等）、保育サービスについては、都市部においては、待機児童対策（潜在需要の把握）および多様なニーズへの対応（一時・延長・病児・病後児保育等）、地方部においては、ファミリー層の定住対策を含めた子育て環境の整備・維持が求められ、都市部においては地域社会との連携・コミュニティの再構築として学童保育や放課後児童教室等でのボランティアの活用・育成が求められ、実際に動き出している。ワーク・ライフ・バランスの観点からは企業への働きかけも重要になってきており、次世代育成マーク等による子育てに力を入れている企業の認定、入札の際の優遇等（雇政策以外での取組）が具体的な施策として考えられる。待機児童問題については、1970年代より続く少子化傾向の結果によって、全国的な傾向として人口は減少し、縮小再生産のサイクルに入ることによって子どもの数も減少していくことは間違いない。しかし、市区町村単位でみると、大都市圏（主に首都圏）への人口の流入傾向が予測されることから（国立社会保障・人口問題研究所 2007、2008）、各市区町村の対応も、人口が増加し子ども数が増加傾向にある都市部と高齢化が急速に進み出生率は高くても子ども数は少ない地方部ではその対応に大きな差が出てくることは、現状でもそうであるが、今後はそのような傾向が人口減少に伴い加速していくものと考えられる。そのような見通しからも、子育て支援についての柔軟な財政の裁量や権限の委譲が求められ、さらに市区町村内部での都市計画課と保育課との連携による保育所立地計画の策定が求められる。



（参考図）市区町村別1平方km当たりの0-4歳人口数（2005年）

参考文献

- 阿部正浩、2005、「男女共同参画・子育て支援が与える出生率への影響」、『少子化の新局面と家族・労働政策の対応に関する研究』、厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）（課題番号 H14-政策-029）平成 16 年度報告書、平成 14～16 年度総合報告書。
- 大石亜希子、2003、「母親の就業に及ぼす保育費用の影響」、『季刊・社会保障研究』、Vol.39 No.1。
- 大石亜希子、2005、「保育サービスの再配分効果と母親の就労」、国立社会保障・人口問題研究所編、『子育て世帯の社会保障』、東京大学出版会 pp.165-184。
- 加藤久和、1999、「出生・結婚及び労働参加の動学分析—構造型 VAR によるアプローチ」、阿藤誠編『家族政策および労働政策が出生率および人口に及ぼす影響に関する研究；厚生科学研究費（課題番号 H10-政策-032）平成 10 年度研究報告書』。
- 鎌田健司、守泉理恵、関根さや花、2010、「東京都 23 区に対するヒアリング調査の結果から」、高橋重郷編『家族・労働政策等の少子化対策が結婚・出生行動に及ぼす効果に関する総合的研究』厚労科研費平成 21 年度報告書、pp.313-384。
- 河端瑞樹、2009、「保育所アクセシビリティ-東京都文京区の事例研究-」、CSIS Discussion Paper No.99。
- 河端瑞樹、2010、「仕事と子育ての両立と保育所アクセシビリティに関するアンケート調査」、CSIS Discussion Paper No.102。
- 厚生労働省、2008、第 15 回社会保障審議会少子化対策特別部会資料「待機児童解消対策に関する自治体アンケート調査結果」（平成 20 年 10 月）。
- 厚生労働省、2009、「新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査」（2008 年 8 月実施）。
- 厚生労働省、「保育所の状況等について」（各年版）。
- 厚生労働省、2010、「保育所関連状況取りまとめ」（平成 22 年 4 月 1 日）。
- 国立社会保障・人口問題研究所、2006、「子育ての状況」、『出生動向基本調査』（夫婦調査結果の概要）。
- 国立社会保障・人口問題研究所、2009、『日本の世帯数の将来推計（全国推計）』（2008 年 3 月推計）、（財）厚生統計協会。
- 駒村康平、1996、「保育需要の経済分析」、『季刊・社会保障研究』、Vol.32 No.2。
- 逆井直紀、2010、「保育所の現状・制度の仕組みと課題」、全国保育団体連絡会 保育所研究所編『保育白書<2010 年版>』、ひとなる書房、pp.42-43。
- 滋野由紀子、2006、「第 3 章 就労と出産・育児の両立 企業の育児支援と保育所の出生率回復への効果」、樋口美雄＋財務省財務総合研究所編著『少子化と日本の経済社会 2 つの神話と 1 つの真実』、日本評論社。
- 周燕飛、2002、「保育士の労働市場からみた保育待機児問題」、『日本経済研究』、第 46 期、pp.131-148。
- 周燕飛、大石亜希子、2005、「待機児童問題の経済分析」、国立社会保障・人口問題研究所編、『子育て世帯の社会保障』、東京大学出版会、pp.185-208。
- 少子化研究会、2011、「次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の事業実績に関する自治体調査」（結果概要）。

- 総務省統計局、2010、「労働力調査」各年版。
- 東京都、2001-2010、「保育所等の設置状況」。
- 東京都、2000-2008、「東京都統計年鑑」、東京都総務局統計部調整課。
- 内閣府、2010、『男女共同参画白書<平成 22 年度>』（概要版）。
- 福田泰生、2000、「保育サービスの供給について一費用面からの検討を中心に」、『季刊・社会保障研究』、Vol.36 No.1。
- 保育園を考える親の会、2009、「待機児童対策に関する調査報告と提言」。
- 前田正子、2002.「『全国子育てマップ』に見る保育の現状分析」、国立社会保障・人口問題研究所編、『少子社会の子育て支援』、東京大学出版会。
- 水谷百合子、2010、「幼い子ども・家族の今 G 就学前の子どもの育つ場所」、全国保育団体連絡会 保育所研究所編『保育白書<2010 年版>』、ひとなる書房、p.19。
- 守泉理恵、2010、「日本における少子化対策の展開：1990-2010 年」、高橋重郷編『家族・労働政策等の少子化対策が結婚・出生行動に及ぼす効果に関する総合的研究』厚労科研費平成 21 年度報告書、pp.45-53。

Ⅳ－５． 地方自治体における少子化対策の政策過程（２） —次世代育成支援対策による波及効果の検証—

鎌田 健司

はじめに

2006 年より合計出生率の回復がみられ、これまで産み控えていた 30 代半ばから 40 代の女性が子どもを産んだという出産タイミングの影響（厚生労働省 2010）や出産先送りのリバウンドを伴う社会的ブームが合わさった一過的な現象（金子 2010）といった分析の他に、少子化対策が一定の効果を示したという指摘もある（増田 2008）。共働き夫婦が増加し続ける現在においては、とりわけ都市部において保育所の整備は仕事と子育ての両立のためには必要な事業であることは疑いの余地はない。ただし、少子化対策全般については、直接的な政策効果の定量的な効果測定は困難であるといえる。本稿では、そのような政策効果の検証ではなく、地方自治体の少子化対策の事業開始についての定量的な波及分析を試みることによって政策ニーズに直面する地方自治体の政策出力タイミングについて定量的な評価を行う。鎌田（2010）では、少子化対策が開始された 1994 年から 2004 年までの期間を対象に新エンゼルプラン（1999 年～）の政策効果についての検証を行い、1994 年から 2004 年までの政策出力は国が決定した方針に基づく垂直的な政策波及であることを明らかにした。本稿では、2010 年に行った調査をもとに、次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画（2005～2009 年）の政策波及効果について測定を行うことにより、波及パターンに変化が生じたかどうかについての検証を行う。

１．次世代育成対策推進法に基づく行動計画概要

2003 年に成立した次世代育成支援対策推進法は、国、地方公共団体（都道府県、市区町村）、301 人以上の一般事業主（2010 年 4 月 1 日より、101 人以上に義務、100 人以下は努力義務）に対して次世代育成に対する行動計画の策定を義務付け、地域や職場における子育て環境の整備を目標としている（図 1）。地方自治体の行動計画は市区町村と都道府県に分けられ、ニーズ調査の実施や次世代育成支援対策地域協議会を設けることによって、地域の様々な意見の聴取を規定すること等を規定している。一方、事業主については経済団体等によって構成される次世代育成支援対策推進センターによって策定支援や情報提供が行われている。

行動計画は前期と後期に分けられ、2005 年（平成 17 年）から 2009 年（平成 21 年）までを前期、2010 年（平成 22 年）から 2014 年までを後期とし、保育事業等についての具体的な数値目標を計画に盛り込ませ、その達成状況等を評価することによって実効性のある事業展開を行っている（図 2）。

次世代育成支援対策推進法以降の少子化対策の推移等については多くの調査・研究がある（西岡他 2007, 松田 2007, 鎌田 2008, 少子化研究会 2008, 守泉 2008, 2010）。

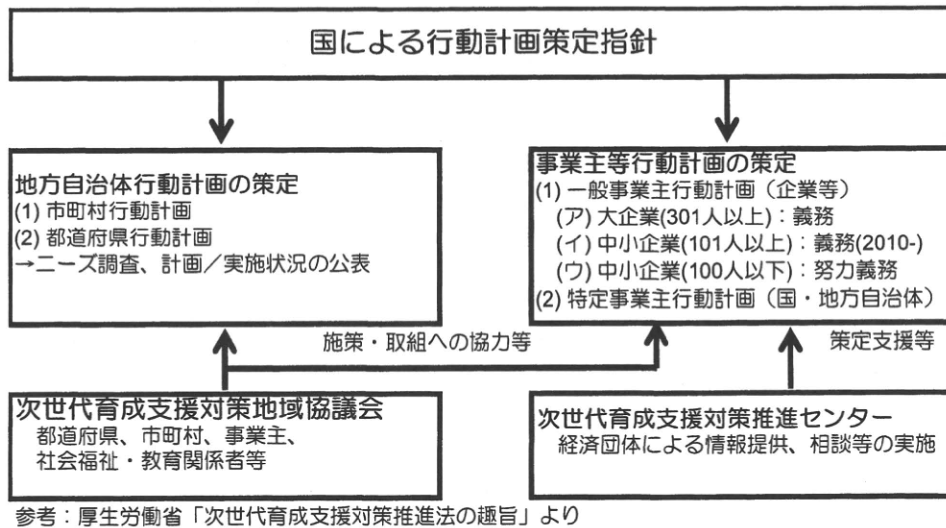


図1 次世代育成支援対策推進法の体系図

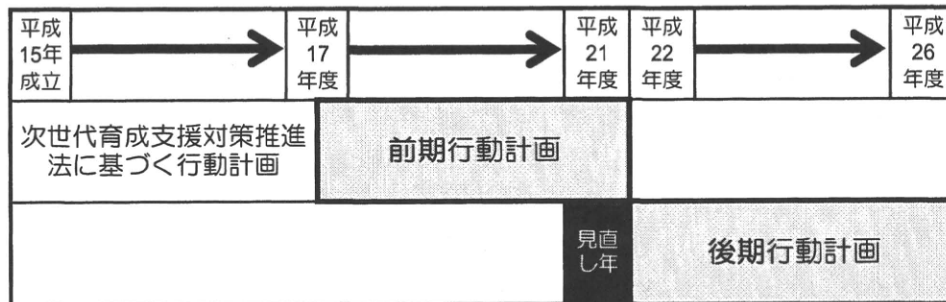


図2 次世代育成支援対策推進法に基づく前期・後期行動計画の実施状況

2. 政策過程論における理論モデル

本稿における分析モデルは伊藤（2002）の動的相互依存モデルに準拠して検証を行う。動的相互依存モデルは（1）内生条件への対応、（2）相互参照、（3）横並び競争の3つの要素によって政策出力が決定されるというメカニズムである。内生条件とは地方自治体が直面する社会経済的な環境や首長の党派制、選挙公約、財政状況といった外生的な政策出力要因であり、そこから政策ニーズが生まれ事業策定へ向けて動き出すことになる。そこで、政策出力を行う際に政策効果についての不確実性の除去のためのシステムが相互参

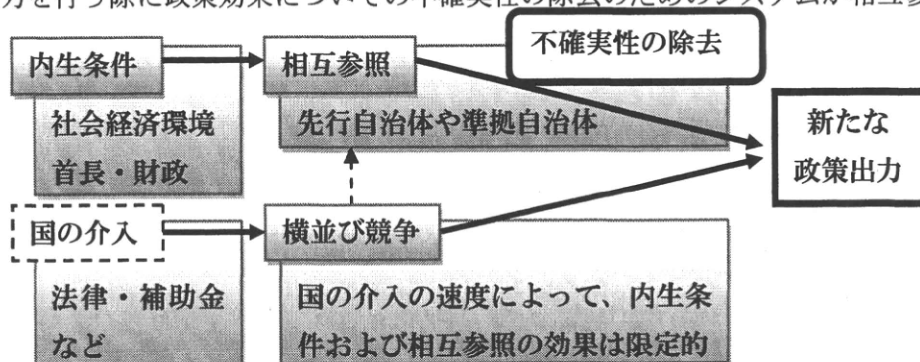


図3 動的相互依存モデル（伊藤 2002 より作成）

照であり、先行自治体や同規模の自治体で同じような事業を行っていないかをリサーチすることによって、政策出力をおこなうことによるリスクを低減させることができる。地方自治体が政策出力を決定する要因としてはもう一つのルートがあり、国が法律を定めることによって地方行政に指示が下りてくると事業を展開することで補助金が得られる場合である。このような場合には、地方自治体はそれぞれの条件のもとで一斉に政策出力に邁進することになる。これを横並び競争という。別名、垂直的な政策波及ともいい、日本においては明治期以来このような傾向が強くみられた。しかし、村松（1988）らの研究等で示されてきているように、政策や事業によっては国の垂直的な波及だけではなく、地方自治体が直面する内生条件や住民ニーズ、グローバル化にともなう新たな政策出力の方向性がみえてきており、内生条件から相互参照に至る水平的な政策波及がみられる政策もある（情報公開や環境保護に関する条例等）。

3. データと次世代育成支援対策の事業開始年の動向

使用するデータは厚生労働科学研究費補助金「家族・労働政策等の少子化対策が結婚・出生行動に及ぼす効果に関する総合的研究」（研究代表者・高橋重郷）の助成を受けて行った「次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の事業実績に関する自治体調査」（少子化研究会、2010年8月実施、配付数 1,750 市区町村、回収率 881 市区町村、回収率 50.3%、以下「自治体調査」と表記）である。

表 1 には「自治体調査」にて収集した次世代育成支援対策の事業開始年の記述統計を示した。通常保育は児童福祉法に基づいて昭和 20 年代から開始されてきており、その時期においても小数ながら延長保育や休日保育が実施されていたことがわかる。通常保育の拡大をはじめとした保育事業の拡充は 2000 年以降に半数を超えている。認定子ども園については、「認定子ども園」という名称での施設については 2006 年 10 月 1 日からとなっているが、地方自治体においては同様の機能をもった施設として回答しているところが多いため、「幼保一体型施設」の実施の有無としてとくに 2006 年以前のものを区別していない。

表 1 各事業開始年の記述統計

	度数		平均値	中央値	最頻値	標準偏差	最小値	最大値	パーセンタイル			歪度	尖度
	有効	欠損値							25	50	75		
通常保育の拡大	389	492	1982.98	2000	2004	24.084	1941	2010	1956	2000	2005	-0.324	-1.694
一時保育	493	388	2000.65	2002	2005	6.070	1961	2010	1998	2002	2005	-1.835	6.529
延長保育	418	463	1998.29	2001	2005	9.265	1944	2010	1996	2001	2005	-1.939	4.830
休日保育	217	664	2003.00	2004	2004	5.527	1943	2010	2001	2004	2006	-6.088	63.684
夜間保育	37	844	1997.05	2001	1981	9.119	1981	2008	1991	2001	2005	-0.662	-1.060
病児・病後児保育	290	591	2003.86	2005	2005	4.255	1974	2010	2002	2005	2007	-1.700	7.585
家庭的保育（保育ママ）	48	833	1990.27	2000	2009	16.977	1960	2010	1975	2000	2005	-0.337	-1.523
認定子ども園	382	499	1983.26	2001	2004	24.145	1941	2010	1956	2001	2005	-0.339	-1.689
放課後児童健全育成事業	537	344	1993.01	1998	2004	13.371	1960	2010	1985	1998	2004	-0.935	-0.457
放課後子ども教室推進事業	340	541	2005.89	2007	2007	4.218	1965	2010	2005	2007	2008	-5.755	45.331
出産祝い金	331	550	2005.85	2007	2007	4.283	1965	2010	2005	2007	2008	-5.628	43.547
不妊治療助成事業	254	627	2005.96	2006	2004	2.263	1992	2010	2004	2006	2007	-0.924	4.683
お見合い事業	78	803	2004.22	2007	2007	8.228	1967	2010	2005	2007	2008	-2.955	8.955
子育て支援に熱心な企業の認定	29	852	2006.90	2007	2007	1.988	2001	2009	2007	2007	2008	-1.370	1.849
子育て支援に熱心な企業への経済支援	11	870	2007.36	2007	2006	1.120	2006	2009	2006	2007	2008	0.155	-1.225
ファミリー向け賃貸住宅	32	849	1999.78	1998	2007	6.318	1988	2010	1994	1998	2007	0.121	-1.289
子どもの医療費助成	573	308	1991.01	1994	1973	15.361	1962	2010	1973	1994	2006	-0.173	-1.709

表 2 は表 1 の事業開始年の記述統計結果をデータとした因子分析の結果である。用いた統計量は度数、最小値、最大値、平均値、標準偏差、歪度、尖度である。因子分析の因子抽出法には最尤法、回転法には Kaiser の正規化を伴うプロマックス法（斜交回転）を用いた。抽出された因子は 2 つであり、因子 1 は採用している自治体が多い事業、因子 2 は近年急激に採用数が増えている事業と規定した。因子 1 と因子 2 を X 軸・Y 軸とした散布図が図 4 である。

表 2 事業開始年の記述統計行列を用いた因子分析結果

説明された分散の合計							
因子	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和
	合計	分散の %	累積 %	合計	分散の %	累積 %	合計
1	3.175	45.364	45.364	2.844	40.631	40.631	2.816
2	2.508	35.832	81.196	2.338	33.395	74.026	2.530
3	.739	10.555	91.751				
4	.440	6.289	98.041				
5	.092	1.314	99.355				
6	.041	.580	99.935				
7	.005	.065	100.000				

	因子行列		パターン行列		構造行列	
	1	2	1	2	1	2
度数	-.170	.486	.527	.176	.486	.054
最小値	.215	-.893	-.925	-.400	-.832	-.186
最大値	.032	.428	.384	.301	.314	.212
平均値	.867	-.498	-.843	.377	-.930	.571
標準偏差	-.803	.572	.884	-.278	.948	-.482
歪度	-.853	-.521	-.110	-1.019	.126	-.994
尖度	.802	.523	.134	.980	-.092	.949

因子抽出法: 最尤法

因子抽出法: 最尤法、回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

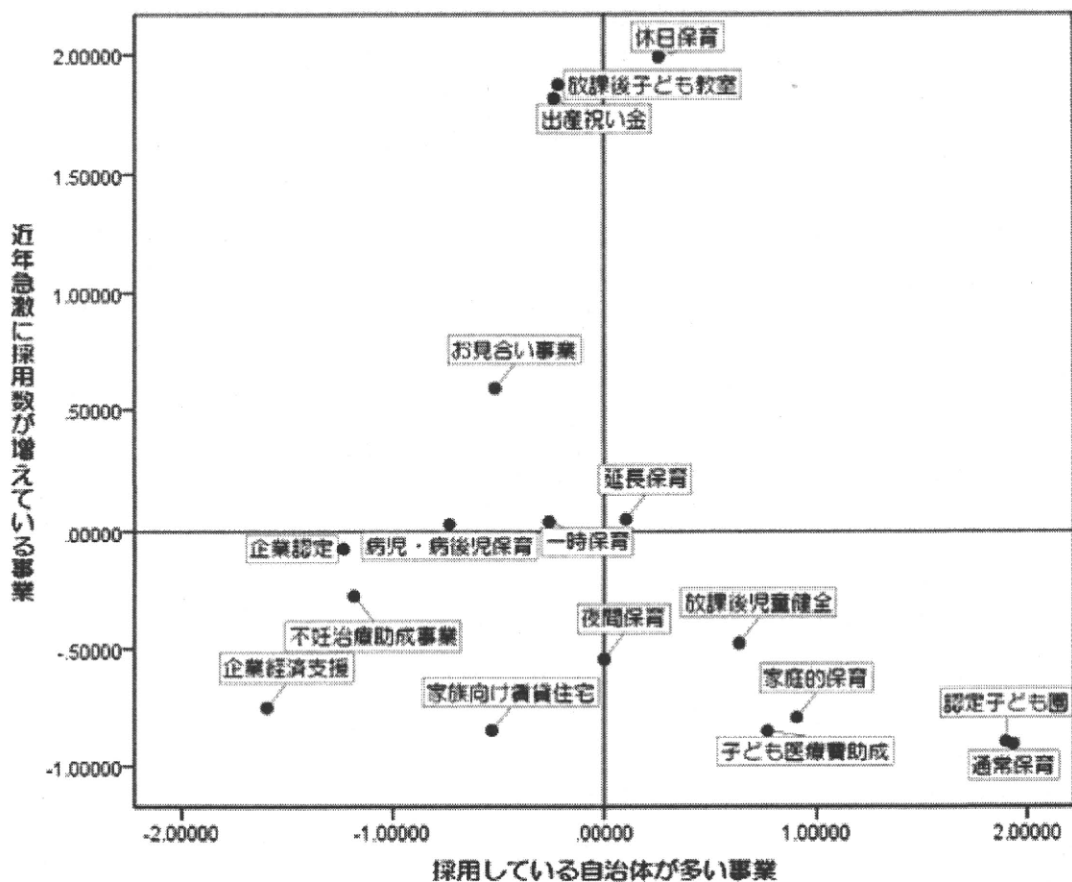


図4 因子1と因子2による散布図

図4によれば、因子1：採用している自治体が多い事業としては、通常保育の拡大、認定子ども園（幼保一体型施設）が多く、次いで家庭的保育（保育ママ）、子どもの医療費助成、放課後児童健全育成事業と続く。一方、因子2：近年急激に採用数が増えている事業としては、休日保育、放課後子ども教室、出産祝い金が多く、お見合い事業も近年増えている傾向にある。出産祝い金やお見合い事業は1990年代に少子化対策の一環として地方部を中心に実施されていたが、その効果について疑問符がつくなど一時は廃止の方向にあったが、行動計画の策定において独自の施策ということで近年採用数が復活しつつある可能性がみられる。お見合い事業については、とりわけ都市部で未婚化対策として事業化されている所もあり（東京都品川区等）、子どもをもつ親への教育である「親育ち」事業と併せて事業が組まれているところもある。保育事業として政策ニーズが高い一時保育、延長保育、病児・病後児保育については、2000年代に入り採用自治体数が増加しているものの、全体の傾向からみると今後も整備していく必要があるといえる。また、近年不妊女性が増加傾向にあり、高齢での出産に悩む女性が増えていることから、現在は主に都市部で整備されている不妊治療助成事業の全国的な展開も望まれる。

4. 政策波及パターンについてのS字型曲線

政策波及の程度を示す指標として Rogers (1995, 2003) のS字型曲線を用いて各事業の政策波及パターンを以下に示す(図5(A)～(Q))。各事業開始年別、人口規模別の地方自治体数を、左図はS字型曲線(100%累積曲線)を示し、右図は累積割合曲線を示している。以下に人口規模別で事業開始状況を示すが、事業開始にあたっては、保育ニーズに関わる核家族世帯割合や地方自治体の財政状況等の内生条件の影響を受けるため、一概に全ての地方自治体が全ての事業を整備すべきであるという見地に立っているわけではないということを明確に示した上で、事業開始年の動向を見ていきたい。

図5(A)通常保育の拡大の事業開始状況は、1940年代から水平的な波及形態を保ちつつ、1950年代は人口規模が大きい地方自治体が牽引し、1970年代は人口規模が小さい地方自治体において増加がみられた。その後、緩やかな増加トレンドを示していたが、急激に増加に転じたのは次世代育成支援対策推進法が制定された2003年頃からであり、前期行動計画による通常保育の拡大が急激に促進されたことがわかる。累積割合の水準もそれまで通常保育の拡大を行っていたのは3割の地方自治体であったのが、人口規模が大きい所では6割、中規模の地方自治体でも4割程度まで増加した。

図5(B)一時保育の事業開始状況は、人口規模が20万人以上の地方自治体においては、1950年頃から事業展開がなされており、1980年代に急激に増加し、2000年以降事業展開自治体数の割合は7割で高止まりして推移している。人口10万人以下の地方自治体で一時保育の整備が進んだのは1990年代中頃からであり、その後2000年代に入ると急速に事業開始がなされた。1万人から5万人の地方自治体においては3割後半から4割の事業開始状況であり、人口5千人未満では1割強といった事業開始状況である。

図5(C)延長保育の事業開始状況は、一時保育と同様の曲線を描いており、人口20万人以上の地方自治体において1980年代から徐々に整備が進められてきた。その他の地方自治体は1990年代中頃から事業が開始されている状況にある。人口規模別の累積割合も一時保育と同様の水準であり、全体では5割強、人口規模が大きいところでは7割、中規模で5割、小規模では1割強となっている。

図5(D)休日保育の事業開始状況は、1990年代に入ってから事業開始がなされ、人口規模が大きい所では2000年以降急速に整備が進められ、2005年以降は7割程度で一定となっている。全体の水準での整備状況は2-3割程度であり、人口規模が大きい地方自治体では6-7割となっている。

図5(E)夜間保育の事業開始状況は、全体の水準は5%程度と低く、人口規模が大きい地方自治体においても2割から3割の整備状況となっている。夜間保育はコストがかかる割にはニーズも限定的であり、利用するにも臨機応変に利用できるわけではなく、事前に登録する方式をとっている地方自治体が多いことから、整備が困難な事業のひとつである。

図5(F)病児・病後児保育の事業開始状況は、人口20万人以上の自治体では1990年代後半から整備が進んでおり、人口10万人規模の地方自治体においても5割程度の事業整備率となっている。全体の水準も4割程度となっており、ニーズの高い事業であるため、都市部を中心に事業開始がなされている。

図5(G)家庭的保育(保育ママ)の事業開始状況は、全体的に事業が行われておらず(1割弱)、人口50万人以上の都市部で4割行われている程度となっている。保育ママの確保

や利用者の利便性との観点、時間延長が可能かといった時間的な制約もあり、事業を開始・維持していくのにコストがかかるため、事業転換が進まないものと考えられる。

図5(H) 認定子ども園(幼保一体型施設)の事業開始状況は、通常保育と同様2000年代中頃から急激に増加した事業である。上述したが、「認定子ども園」という名称での幼保一体型施設は2006年からとなっているが、同様の機能をもった施設は以前から一部の施設で行われてきており、その結果が反映されているものと考えられる。

図5(I) 放課後児童健全育成事業の事業開始状況は、1960年代から都市部を中心に、保育需要を有していた家庭において「学童保育」の範疇で利用されてきた。それが放課後児童健全育成事業や放課後子ども教室推進事業のように、小学生以降の放課後の居場所の提供として整備された。事業内容は地方自治体によって異なるため、一概には言えないが、全ての学校で実施されるケースや、利用申請をすれば全ての児童が利用できる事業まで様々な形態がある。保育の待機児童と同様、都市部において高いニーズがあるため、事業の整備も都市部を中心に行われている。

図5(J) 放課後子ども教室推進事業の事業開始状況は、次世代育成支援対策の始まりと共に全国的に急速に広まった事業である。2004年から2008年までは「地域子ども教室推進事業」として実施し、2009年以降は同名で実施されている。地域のボランティア等の協力を得ながら、さまざまな学習機会の設置を行っている。

図5(K) 出産祝い金の事業開始状況は、これまで地方部を中心に少子化対策というよりは定住対策としての事業として展開されてきたが、次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定によって、2005年以降都市部で急速に事業が開始されているところに特徴がある。

図5(L) 不妊治療助成事業の事業開始状況は、2000年以降、人口50万人以上の大都市において急速に事業展開されている事業である。その他の地方自治体においても2005年以降は徐々に事業を開始する地方自治体が増えてきている。

図5(M) お見合い事業の事業開始状況は、2005年以降地方部を中心に事業開始がなされ、近年では大都市においても若干行われつつある状況にある。全体の水準としては1割程度であるが、未婚化対策としての一定の機能はあるものと考えられる。

図5(N) 子育て支援に熱心な企業の認定の事業開始状況は、10万人から20万人の人口規模の地方自治体を中心とくに2005年以降進められつつある事業である。全体の水準としては4%程度であるが、次の経済支援と含めて、ワーク・ライフ・バランスの推進とともに整備が望まれる事業の一つである。

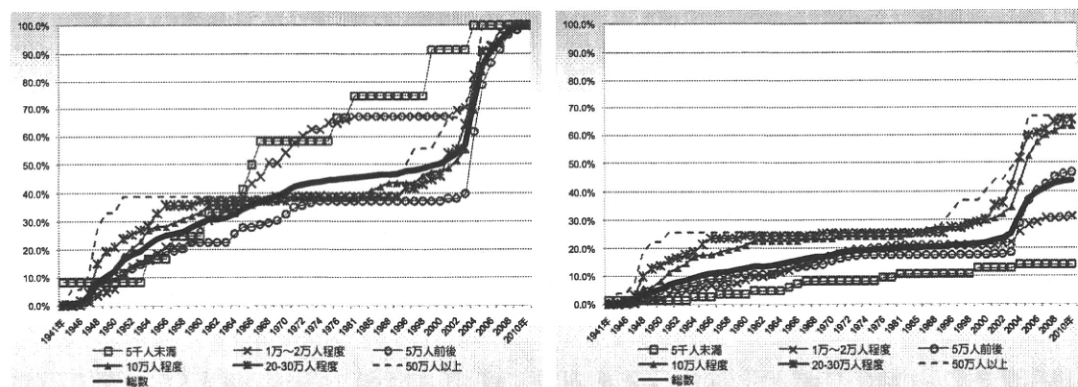


図5(A) 通常保育の拡大(左図:100%累積、右図:累積)

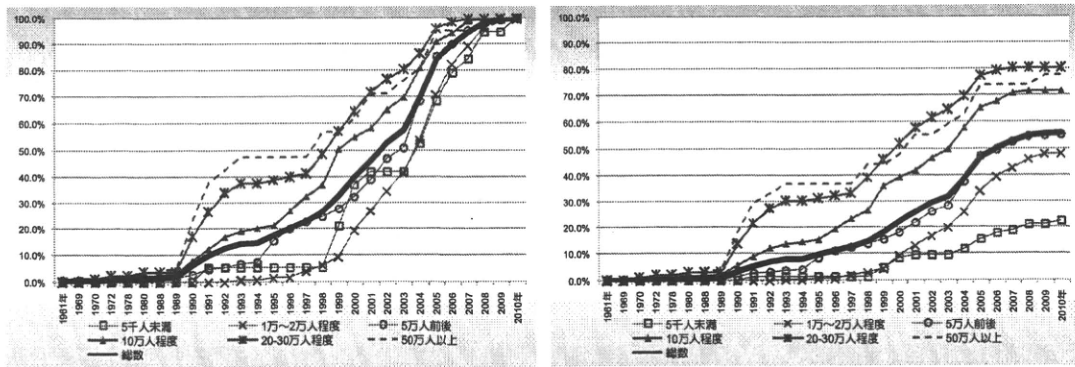


図 5 (B) 一時保育 (左図：100%累積、右図：累積)

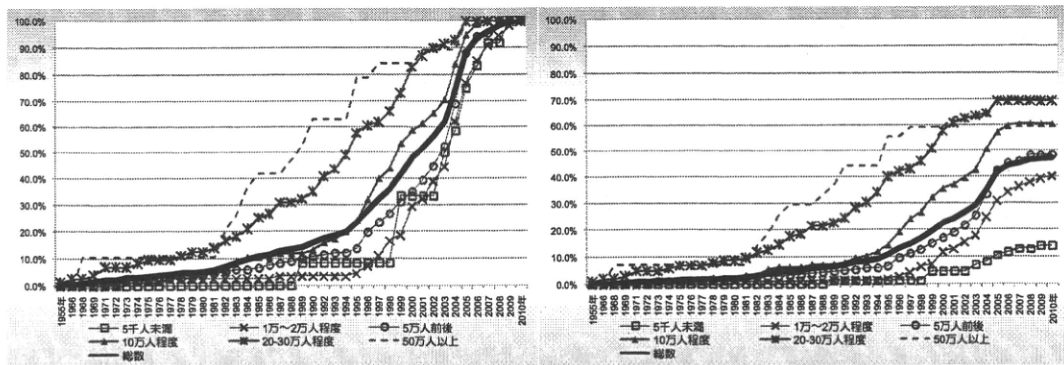


図 5 (C) 延長保育 (左図：100%累積、右図：累積)

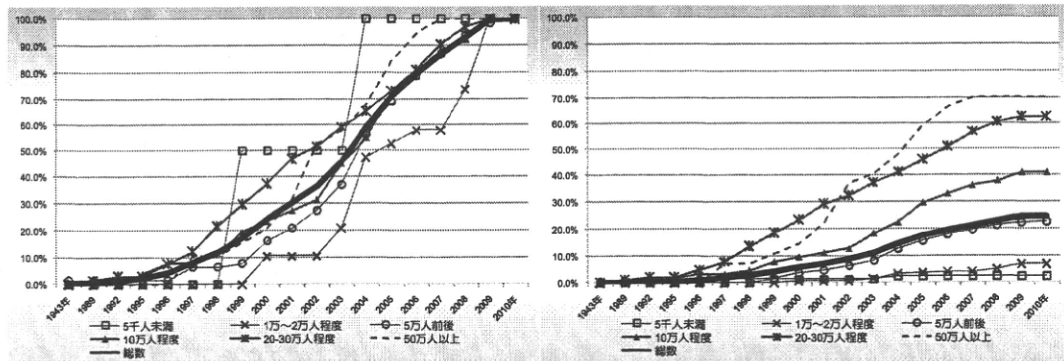


図 5 (D) 休日保育 (左図：100%累積、右図：累積)

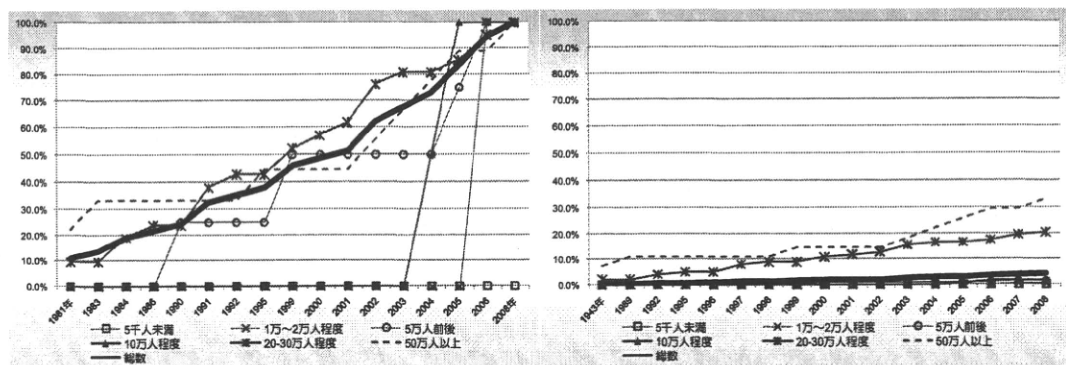


図 5 (E) 夜間保育 (左図：100%累積、右図：累積)

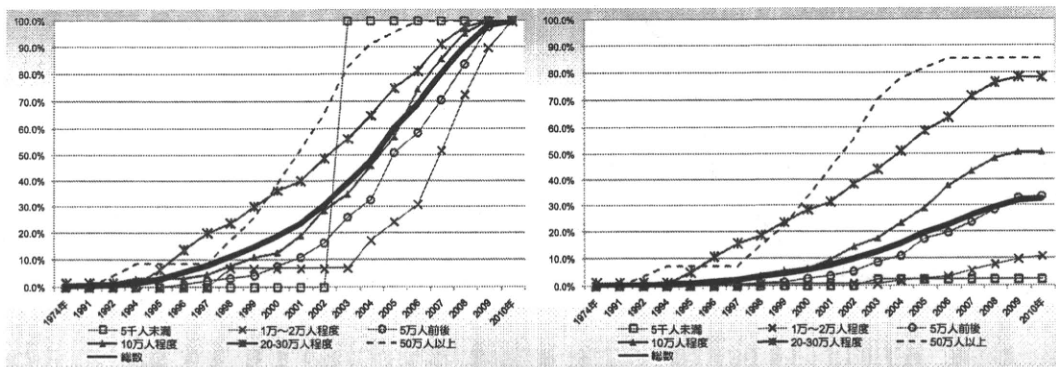


図 5 (F) 病児・病後児保育 (左図：100%累積、右図：累積)

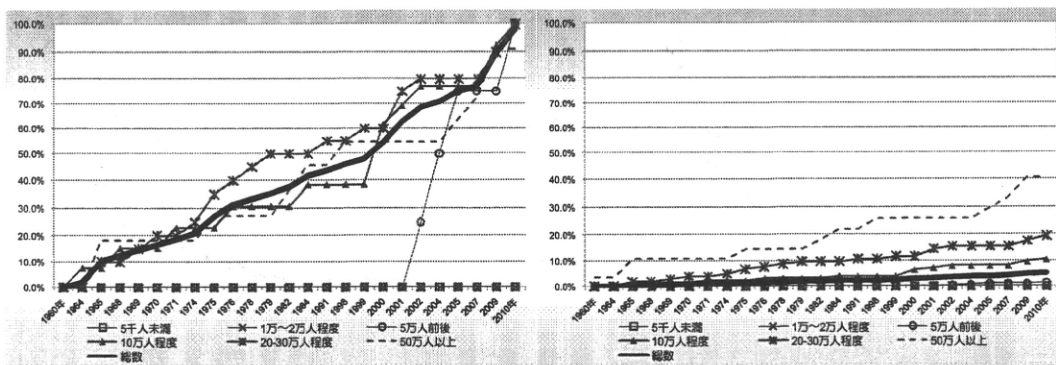


図 5 (G) 家庭の保育 (保育ママ) (左図：100%累積、右図：累積)

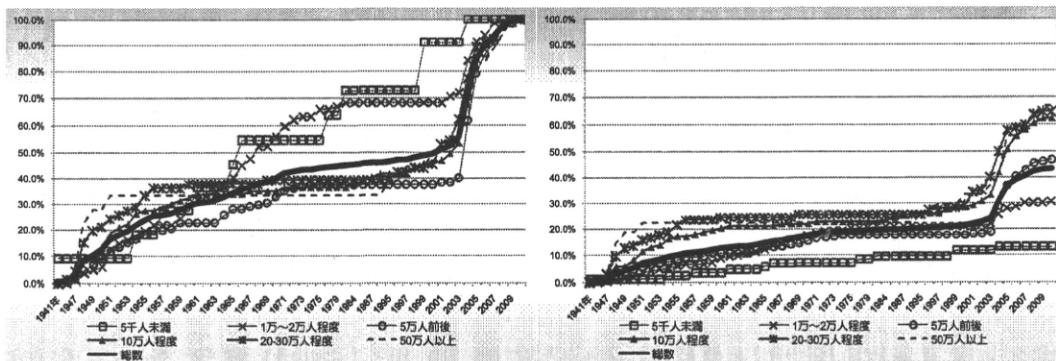


図 5 (H) 認定子ども園 (幼保一体型施設) (左図：100%累積、右図：累積)

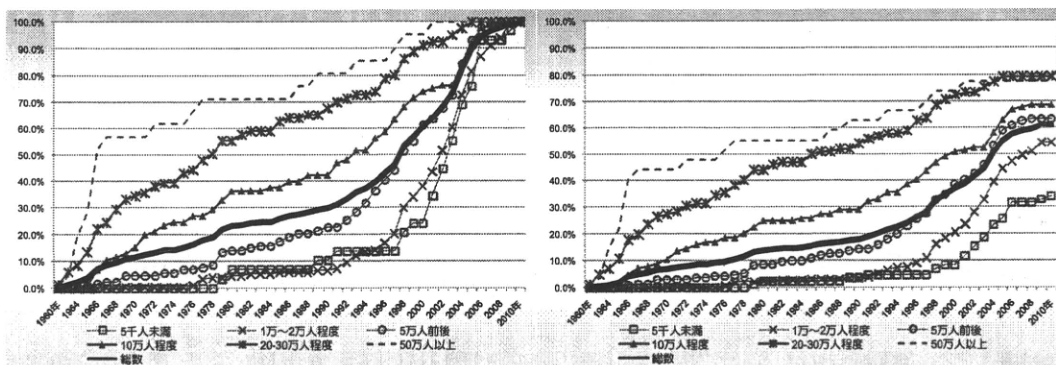


図 5 (I) 放課後児童健全育成事業 (左図：100%累積、右図：累積)

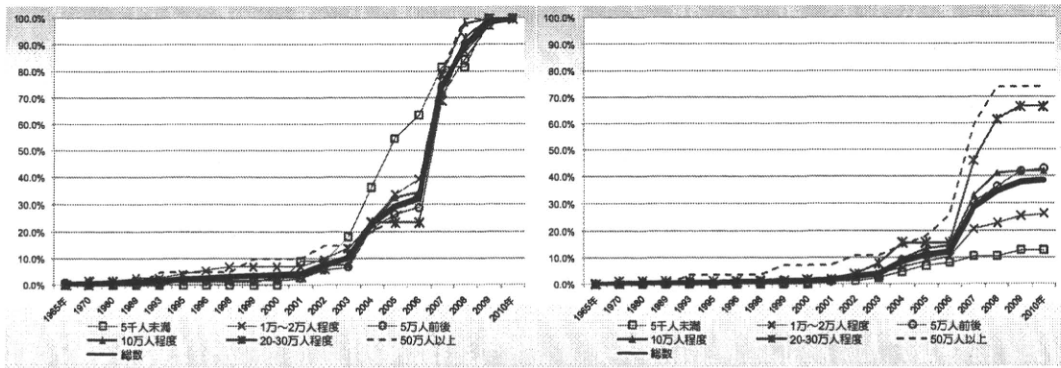


図5 (J) 放課後子ども教室推進事業 (左図：100%累積、右図：累積)

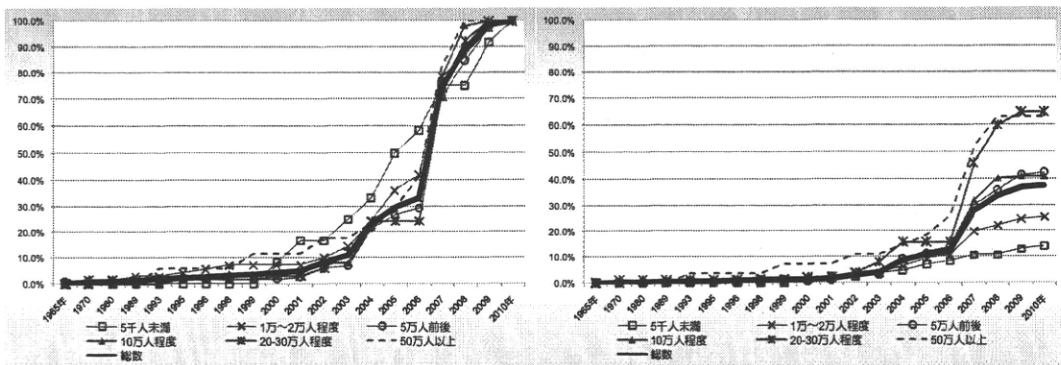


図5 (K) 出産祝い金 (左図：100%累積、右図：累積)

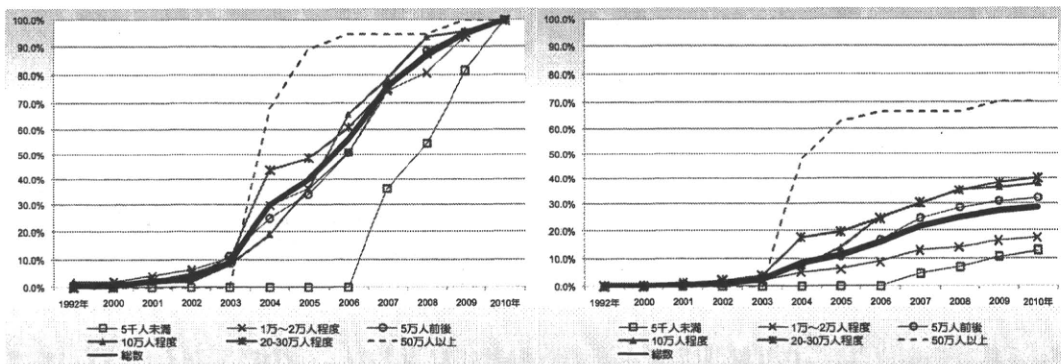


図5 (L) 不妊治療助成事業 (左図：100%累積、右図：累積)

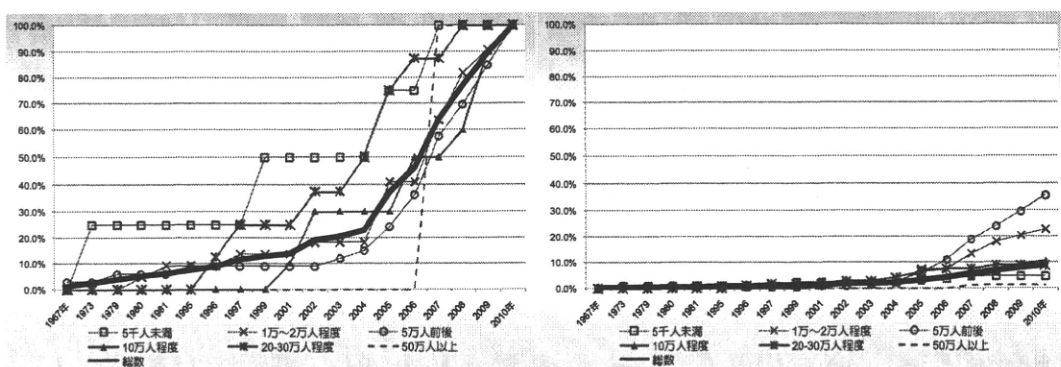


図5 (M) お見合い事業 (左図：100%累積、右図：累積)

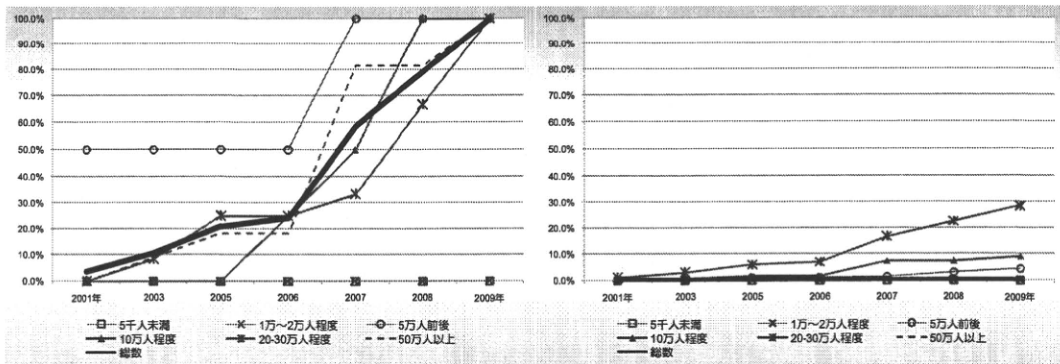


図 5 (N) 子育て支援に熱心な企業の認定 (左図：100%累積、右図：累積)

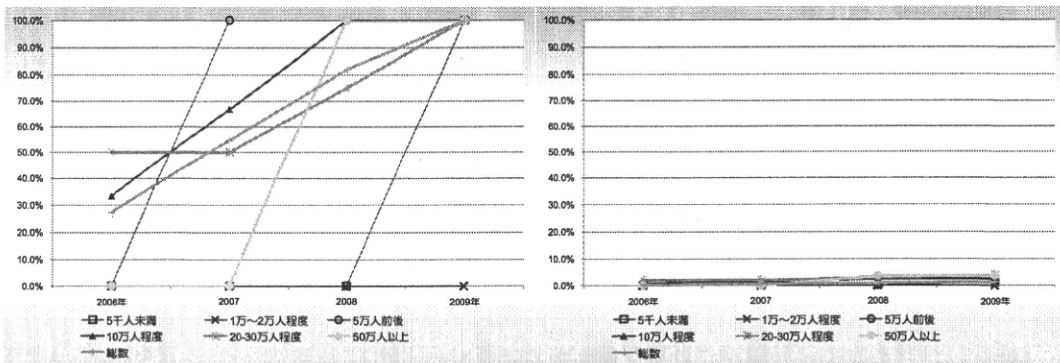


図 5 (O) 子育て支援に熱心な企業への経済支援 (左図：100%累積、右図：累積)

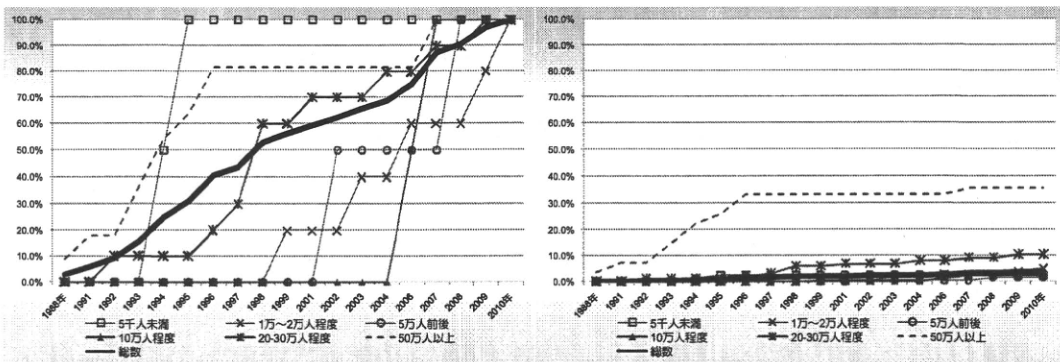


図 5 (P) ファミリー向け賃貸住宅 (左図：100%累積、右図：累積)

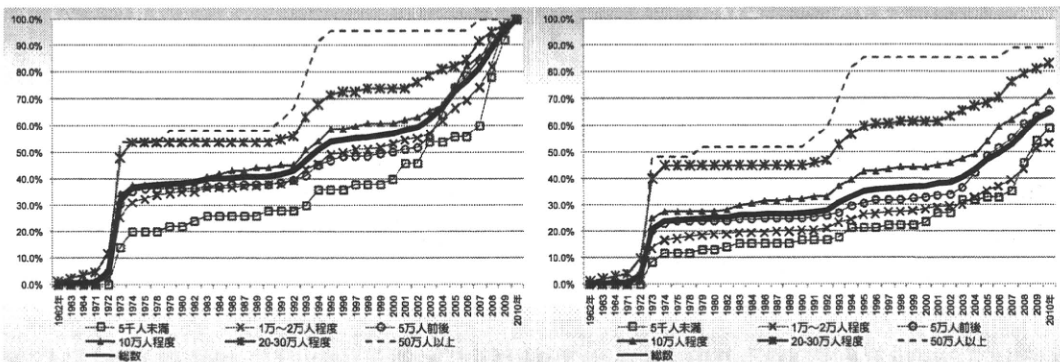


図 5 (Q) 子どもの医療費助成 (左図：100%累積、右図：累積)

図 5 (O) 子育て支援に熱心な企業への経済支援の事業開始状況は、全体でみても 1%程度であり、人口規模別にみてもそれほど差がみられない事業である。少子化の原因として労働時間の長さやそれにともなう夫の家事負担・育児参加等が指摘される。また、中小企業にとって育児休業が取得しにくい風土である等の指摘もなされているため、子育てに対する企業の支援は必要である。しかし企業は営利企業であり、子育て支援を行うためのインセンティブをどのように行政として与え得るかについては、市区町村単体では権限の範囲など担いきれない部分もある。そのため、市区町村としては企業に対する支援は間接的なものとならざるを得ない事情があるのは否めない状況にある。

図 5 (P) ファミリー向け賃貸住宅の事業開始状況は、人口 50 万人以上の地方自治体においては 1990 年代半ばから徐々に事業展開が進んでいる。2000 年前後では 20-30 万人程度の人口の地方自治体においても事業が開始され始めている。ファミリー向け賃貸住宅といっても、賃貸料の助成から保育所利用に対する優先権がある、もしくはマンションタイプである場合に保育所が併設されている等、様々なタイプがある。都市部の待機児童の増加には局所的なマンション建設に伴う転入増も影響してくるため、柔軟な対応が可能な住宅支援が必要であると考えられる。

図 5 (Q) 子どもの医療費助成の事業開始状況は、国民皆保険が達成された 1961 年以降、子どもの医療費助成事業が開始され、1970 年代に全国的に拡がった。その後徐々に増加する傾向となっており、人口規模が大きい地方自治体ほど事業が開始される方向になっている。2005 年以降は人口規模が小さな自治体でも急速に増加し、全体的な水準の底上げがなされている。他の事業についても言えることであるが、子どもの医療費助成といっても人口規模の大きい所と小さい所ではサービスの内容にかなりの差があることは周知の事実である。東京都 23 区のように中学 3 年まで全ての医療費が無料の地域もあれば、小学校 6 年生まで一部負担などかなりのサービスの差が存在する。財政支出負担も当然大きいため、ニーズが高くても財政上の理由でサービスの向上が困難であるといった状況にある。

5. 分析モデルと仮説

分析モデルは、離散時間ロジットモデルによる時間変化を考慮したロジットモデルを用いる。離散時間ロジットではベースライン・ハザードは独立変数の影響に依存しないと仮定するため一定であるという仮定のもとで推定を行う。これは、本モデルでの検証目的が、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ためである。

推定対象期間は 1994 年から 2010 年までとし、1999 年の「新エンゼルプラン」施行による政策効果と 2005 年から 2009 年までの前期行動計画の効果の違いをみる。本モデルの主目的は相互依存モデルに基づいた波及パターンの検証にあり、「全国自治体採用数」および「準拠自治体採用数」の効果を観察することにある。波及効果については、政策発生 1 時点前における採用自治体数を全国と人口規模が同程度の準拠自治体について累積値を観察年次について当てはめた。政策波及効果は、垂直波及の場合、全国自治体採用数の効果が大きくなり、水平波及であると準拠自治体採用数の効果が大きくなる。少子化対策は総じて国からの指針や法律による垂直的な波及形態が一般的であり、鎌田 (2010) においても新エンゼルプランの政策効果を測定した際には、同様の結果であった。しかし、2005 年か

らはじまった次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定には、各自治体でのニーズ調査の実施、それを基にした事業立案、数値目標の提示等、自治体が直面する問題に対処するための方策を求めており、以前の施策とは異なり、多様性が生じている可能性があるため、水平波及が観察される可能性が示唆される。政策効果については、新エンゼルプラン施行（1999-2004 年）、前期行動計画期間（2005-2009 年）をそれぞれダミー変数として投入する。分析モデルにおいて両方の変数を投入する場合は、1994-1998 年をリファレンスとしたそれぞれの政策効果をみることができる。

従属変数は、通常保育の拡大、一時保育、延長保育、子どもの医療費助成の 4 事業に焦点をあてる。それぞれは、上記調査において自治体担当者の事業としての有効度が高い事業であり、それらの政策過程を明らかにすることが有用であると考ええる。

独立変数を順にみていく（表 3）。人口規模は人口 5 千人未満（町村レベル）、1-2 万人程度（市レベル）、5 万人程度（広域市町村レベル）、10 万人程度（特例市レベル）、20-30 万人（中核市レベル）、50 万人以上（政令都市レベル）を設定し、5 万人程度を基準カテゴリとしている。次に、人口・出生率の動向については、調査において、2005 年以降の人口動向と出生率の動向について質的に質問しており、そこで「人口は増加傾向にある」を 1 とし、「ほぼ横ばいで推移している」、「減少傾向にある」を 0 としたダミー変数を作成している。出生率も同様に「出生率は上昇傾向にある」を 1、「ほぼ横ばいで推移している」、「減少傾向にある」を 0 としたダミー変数を作成している。2005 年以降は人口増加も出生率上昇も人口規模が大きい自治体で生じている傾向になっている。人口動向因子ならびに地域環境因子は因子分析の結果を因子得点（回帰法）として保存したものをを用いた。因子分析結果は以下に示す。

表3 使用変数と記述統計

	通常保育の拡大					一時保育				
	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
人口規模										
人口5千人未満	10748	0	1	0.118	0.322	10621	0	1	0.124	0.329
人口1-2万人程度	10748	0	1	0.324	0.468	10621	0	1	0.354	0.478
人口5万人程度(ref.)	10748	0	1	0.321	0.467	10621	0	1	0.319	0.466
人口10万人程度	10748	0	1	0.120	0.325	10621	0	1	0.113	0.316
人口20-30万人程度	10748	0	1	0.095	0.293	10621	0	1	0.071	0.257
人口50万人以上	10748	0	1	0.023	0.150	10621	0	1	0.020	0.139
人口・出生率の動向										
人口増加	10731	0	1	0.160	0.367	10604	0	1	0.154	0.361
出生率上昇	10303	0	1	0.107	0.309	10175	0	1	0.093	0.290
人口動向因子(因子分析)										
人口減少因子(少子高齢化・転出)	9350	-2.903	1.986	-0.006	0.912	9262	-2.903	1.986	0.023	0.907
人口増加因子(転入)	9350	-1.833	2.468	-0.080	0.847	9262	-1.833	2.895	-0.079	0.839
高齢者の移動因子	9350	-1.476	4.297	-0.018	1.025	9262	-1.476	4.297	-0.031	0.987
地域環境因子(因子分析)										
医療教育インフラの減少因子	8134	-1.096	2.823	-0.007	0.978	8081	-1.096	2.823	-0.010	0.968
経済環境の悪化因子	8134	-1.965	2.024	-0.018	0.931	8081	-1.965	2.024	-0.008	0.921
待機児童増加因子	8134	-0.843	2.631	-0.094	0.917	8081	-0.843	2.631	-0.113	0.920
都市環境コミュニティ因子	8134	-2.107	2.318	-0.030	0.856	8081	-2.107	2.318	-0.058	0.844
内生条件										
財政力指数(t-1~4)	9131	0.0	2.1	0.5	0.3	8952	0.0	2.5	0.5	0.3
自然増加率(t-1~4)	9129	-2.2	2.3	-0.1	0.5	8972	-2.2	2.3	-0.1	0.5
社会増加率(t-1~4)	8390	-5.7	13.0	-0.1	1.4	8219	-5.7	13.0	0.0	1.5
核家族世帯割合(t-1~4)	9129	26.1	78.9	56.7	8.3	8972	26.1	78.9	56.7	8.3
保育需要率(t-1~4)	9077	0.0	210.7	51.9	28.9	8914	0.0	210.7	50.8	28.8
波及効果										
全国自治体採用数(t-1)	10748	181	385	238.7	74.0	10621	72	492	243.2	145.4
準拠自治体採用数(t-1)	10748	7	126	52.3	26.7	10621	1	151	49.0	43.6
政策効果										
1994-1998年(ref. モデル1-3,1-6のみ)										
新エンゼルプラン施行	10748	0	1	0.379	0.485	10621	0	1	0.379	0.485
前期行動計画期間	10748	0	1	0.250	0.433	10621	0	1	0.212	0.409
有効なケースの数(リストごと)	5428					5376				
	延長保育					子ども医療費助成				
	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
人口規模										
人口5千人未満	10923	0	1	0.124	0.330	8679	0	1	0.118	0.323
人口1-2万人程度	10923	0	1	0.349	0.477	8679	0	1	0.360	0.480
人口5万人程度(ref.)	10923	0	1	0.321	0.467	8679	0	1	0.323	0.467
人口10万人程度	10923	0	1	0.120	0.325	8679	0	1	0.123	0.329
人口20-30万人程度	10923	0	1	0.069	0.253	8679	0	1	0.067	0.250
人口50万人以上	10923	0	1	0.016	0.127	8679	0	1	0.008	0.089
人口・出生率の動向										
人口増加	10906	0	1	0.142	0.349	8662	0	1	0.168	0.374
出生率上昇	10444	0	1	0.097	0.295	8338	0	1	0.103	0.304
人口動向因子(因子分析)										
人口減少因子(少子高齢化・転出)	9497	-2.903	1.986	0.020	0.921	7635	-2.903	1.986	-0.009	0.938
人口増加因子(転入)	9497	-1.833	2.895	-0.084	0.837	7635	-1.833	2.310	-0.107	0.846
高齢者の移動因子	9497	-1.476	4.297	-0.025	1.007	7635	-1.476	4.276	-0.086	0.991
地域環境因子(因子分析)										
医療教育インフラの減少因子	8278	-1.096	2.823	-0.039	0.959	6573	-1.096	2.823	-0.036	0.933
経済環境の悪化因子	8278	-1.965	2.024	-0.007	0.916	6573	-1.965	2.024	-0.043	0.935
待機児童増加因子	8278	-0.843	2.631	-0.140	0.890	6573	-0.843	2.631	-0.116	0.924
都市環境コミュニティ因子	8278	-2.107	2.318	-0.060	0.851	6573	-2.107	2.318	-0.053	0.867
内生条件										
財政力指数(t-1~4)	9396	0.0	2.5	0.5	0.3	7305	0.0	2.1	0.5	0.3
自然増加率(t-1~4)	9313	-2.2	2.3	-0.1	0.5	7265	-2.2	2.3	-0.1	0.5
社会増加率(t-1~4)	8507	-5.7	13.0	-0.1	1.5	6711	-5.7	13.0	-0.1	1.3
核家族世帯割合(t-1~4)	9313	26.1	78.9	56.9	8.2	7265	26.1	78.9	56.6	8.5
保育需要率(t-1~4)	9253	0.0	210.7	51.1	28.1	7219	0.0	210.7	54.1	28.2
波及効果										
全国自治体採用数(t-1)	10923	83	417	235.5	115.8	8679	294	572	374.2	79.1
準拠自治体採用数(t-1)	7109	1	132	47.4	38.1	8679	18	179	82.0	34.7
政策効果										
1994-1998年(ref. モデル1-3,1-6のみ)										
新エンゼルプラン施行	10923	0	1	0.371	0.483	8679	0	1	0.377	0.485
前期行動計画期間	10923	0	1	0.231	0.421	8679	0	1	0.252	0.434
有効なケースの数(リストごと)	3531					4403				

表4 人口動向についての因子分析結果

説明された分散の合計							
因子	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和			回転後の負荷量平方和
	合計	分散の %	累積 %	合計	分散の %	累積 %	合計
1	2.410	30.127	30.127	1.497	18.714	18.714	1.670
2	1.977	24.708	54.835	1.545	19.309	38.023	1.589
3	1.050	13.131	67.966	1.275	15.939	53.962	1.598
4	.747	9.335	77.301				
5	.591	7.384	84.685				
6	.470	5.871	90.556				
7	.411	5.141	95.698				
8	.344	4.302	100.000				

	因子行列			パターン行列			構造行列		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
未婚化・晩婚化の進展	.100	.323	.285	.441	.100	-.030	.433	.085	.116
高齢化の進展	.060	.625	.122	.608	-.202	-.027	.603	-.216	.054
独身若年層の転出	.154	.759	.362	.860	-.050	-.033	.852	-.068	.166
独身若年層の転入	.242	-.440	.647	-.013	.811	.024	-.013	.819	.308
ファミリー層の転出	.323	.333	.439	.532	.220	.140	.566	.265	.352
ファミリー層の転入	.194	-.401	.628	.012	.777	-.021	.000	.770	.257
高齢者の転出	.999	.000	-.001	-.030	-.095	1.037	.232	.272	.995
高齢者の転入	.510	-.092	.202	.023	.190	.455	.135	.351	.527

因子抽出法: 最尤法

因子抽出法: 最尤法、回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

表5 地域環境についての因子分析結果

説明された分散の合計							
因子	初期の固有値			抽出後の負荷量平方和			の負荷量平方
	合計	%	累積 %	合計	%	累積 %	合計
1	3.117	25.976	25.976	1.433	11.944	11.944	1.990
2	1.815	15.122	41.097	2.288	19.063	31.007	1.871
3	1.260	10.502	51.599	1.063	8.861	39.868	1.438
4	1.039	8.654	60.254	.685	5.710	45.578	1.840
5	.893	7.443	67.696				
6	.819	6.821	74.517				
7	.742	6.183	80.700				
8	.590	4.915	85.615				
9	.561	4.678	90.293				
10	.479	3.991	94.284				
11	.372	3.099	97.382				
12	.314	2.618	100.000				

	因子行列				パターン行列				構造行列			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
主要産業の縮小・転出	-.098	.497	.636	-.115	-.018	.811	-.025	.029	.284	.820	-.125	.355
雇用機会の減少	-.041	.496	.605	-.190	.020	.832	.055	-.069	.298	.804	-.069	.303
地価・住宅価格・家賃の上昇	.245	.191	.073	.251	.053	-.028	.150	.325	.191	.107	.245	.374
公園・遊び場の減少	.087	.377	.106	.258	.182	.044	-.025	.354	.341	.261	.082	.440
公共交通手段（電車・バス）の減	-.087	.403	.193	.131	.168	.208	-.147	.225	.320	.382	-.097	.342
高校以上の教育機関の減少	.000	.427	.020	-.001	.343	.137	-.035	.030	.401	.278	-.010	.218
産科のある医療機関の減少	.133	.631	-.160	.044	.635	-.001	.043	.056	.662	.246	.124	.327
小児科のある医療機関の減少	.114	.854	-.336	-.049	.969	-.049	.016	-.078	.921	.266	.102	.302
保育所の待機児童の増加	.999	-.001	.000	-.001	.005	.041	1.009	-.020	.116	-.097	.999	.265
学童保育の待機児童の増加	.473	.061	.005	.144	.018	-.051	.421	.169	.112	-.028	.474	.266
地域の付き合いの希薄化	.245	.255	.232	.456	-.055	.011	.091	.608	.207	.234	.244	.614
治安に対する不安の増大	.183	.274	.215	.507	-.039	-.034	.006	.668	.223	.231	.183	.639

因子抽出法: 最尤法

因子抽出法: 最尤法、回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

表6 人口規模別、各因子の平均値

平均値	人口減少因子	人口増加因子	高齢者の移動因子
5千人未満	0.212	-0.386	0.211
1万～2万人程度	0.167	-0.124	-0.021
5万人前後	-0.061	-0.063	-0.166
10万人程度	-0.246	0.159	-0.022
20-30万人程度	-0.290	0.651	0.290
50万人以上	0.010	1.329	0.626

平均値	医療教育インフラの減少因子	経済環境の悪化因子	待機児童の増加因子	都市環境コミュニティ因子
5千人未満	-0.429	0.013	-0.631	-0.601
1万～2万人程度	-0.007	0.075	-0.335	-0.101
5万人前後	-0.002	-0.020	-0.023	0.102
10万人程度	0.128	-0.077	0.318	0.198
20-30万人程度	0.061	-0.038	0.731	0.134
50万人以上	0.601	-0.048	1.066	0.389

人口動向についての因子分析の結果（表4）、3つの因子が抽出され、それぞれ因子1：人口減少因子（少子高齢化・転出）、因子2：人口増加因子（転入）、因子3：高齢者の移動因子とした。また地域環境についての因子分析の結果（表5）、4つの因子が抽出され、それぞれ因子1：医療教育インフラの減少因子、因子2：経済環境の悪化因子、因子3：待機児童増加因子、因子4：都市環境コミュニティ因子とした。人口規模別で各因子の平均値を示したのが表6である*1。人口動向因子について、人口減少因子は人口が2万人以下の地方自治体で高く、人口50万人以上でも若干みられる。人口増加因子は10万人以上の地方自治体においてみられ人口50万人以上では顕著な値となっている。高齢者の移動因子は人口5千人未満と20万以上の地方自治体においてみられ、人口50万人以上では高い値となっている。地域環境因子について、医療教育インフラの減少因子は人口10万人以上の地方自治体においてみられる傾向にある。経済環境の悪化因子は人口2万人以下でみられ、待機児童の増加因子は人口10万人以上でみられる。都市環境コミュニティ因子は人口5万人以上で正の値となっており、人口50万人以上の地方自治体で高い値となっている。以上をまとめると、人口増加や高齢者の移動は都市部で生じており、地域環境因子としては医療教育インフラの減少、待機児童の増加がみられる。一方、人口規模が小さい地方部においては、人口減少、経済環境の悪化がみられるといった結果となった。

内生条件変数には、事業展開のための財政的な体力を示す財政力指数、出生数から死亡数を引いて日本人人口で除した自然増加率、転入から転出を引いて人口で除した社会増加率、保育ニーズが高い傾向にある核家族世帯割合、0-3歳人口100人当たりの保育所入所児数を示す保育需要率を用いた。内生条件変数については、観察期間が1994年か1995年は1990年の値、1996年から2000年までは1995年、2001年から2005年までは2000年、2006年から2010年までは2005年の値を当てはめている。保育所需要率には0-3歳人口100人当たりの保育所入所児童数の数値を用いた。当該自治体において、どの程度の需要があるのかを示している。ただし、保育所需要率が低いからといって待機児童が発生しているわけではなく、むしろ保育所需要率の高い人口規模の大きな自治体において待機児童が観察されることから、符合条件は負であると考えられる。

6. 推定結果

通常保育の拡大の政治過程についての離散時間ロジットモデル推定結果が表 7 である。分析モデルは、新エンゼルプランの政策効果をみたモデル 1-1、前期行動計画期間の政策効果をみたモデル 1-2、両方の政策効果をみた上で、新エンゼルプラン以前に比べてそれぞれの政策効果がどの程度推し進められているのかをみたのがモデル 1-3 となっている。モデル 1-4 から 1-6 については、因子分析によって算出された因子得点の時間固定による推定値の効果をモデルに追加している。人口規模は、人口 5 万人程度を基準としたときに、それよりも人口規模が小さいと通常保育の拡大が行われる傾向が概ね見られる。人口 5 万人以上では多くのモデルでは正の係数をとるものの統計的には有意となっていない。ただし、政策効果を新エンゼルプラン以前と比べて推定したモデル 1-6 では、人口 50 万人以上が正の符号で統計的に有意となっており、通常保育の拡大が新エンゼルプラン以降はある程度人口規模が大きい都市から政令指定都市を含む人口規模が大きい自治体においてなされてきたことがわかる。

人口ならびに出生率の動向については、モデル 1-1 から 1-3 では人口増加がみられる自治体において通常保育の拡大が行われていることがわかる。因子分析による人口動向因子・地域環境因子の影響を統制したモデル 1-4 から 1-6 については、出生率が上昇しているところで統計的に有意となっている。ただし、近年は人口増加がみられる自治体において出生率の上昇の生じる傾向となっているため、同様の傾向を示していると言える。人口動向因子はどれも統計的に有意なものは見られなかった。地域環境因子では、待機児童増加因子が正で統計的に有意であるといった、都市部における特徴がみてとれる。内生条件では、モデルによって統計的に有意がでているものとそうでないものが混在しているが、0-3 歳人口 100 人あたりに占める保育入所児童数で示される保育所需要率は負の方向で統計的に有意となっており、これは需要が少ない自治体で通常保育の拡大が行われている、と解釈するのではなく、児童人口に比して入所児童が少ない自治体において積極的に通常保育の拡大が行われていることを示している。

波及効果については、政策効果変数の投入によって、異なる結果となっている。新エンゼルプラン施行を投入したモデルにおいては垂直波及がみられるが、前期行動計画期間を投入したモデルでは波及効果がみられなかった。これは、行動計画の策定によって垂直波及効果が緩和され、明確に水平波及にはつながないものの、垂直波及と水平波及の折衷型を示す傾向がみてとれることを意味している。政策効果については、新エンゼルプラン施行の効果については、その他の期間に比べ、2.27 から 2.83 倍のオッズ比を示している。前期行動計画ではさらに、6.78～7.21 倍と大きなオッズ比を示しており、通常保育は前期行動計画期間において急速に進められたことがわかる。

一時保育の推定結果は表 8 である。一時保育は多様な保育の中でも住民のニーズが高く、通常保育の充実とともに整備が進められてきた事業である。人口規模は人口 5 万人程度を基準とすると、人口 5 千人未満で負、一部のモデルであるものの人口 20-30 万人程度で正の符合で統計的に有意となっている。統計的に有意になっていない符合も概ねそのような傾向をみせている。人口・出生率の動向および人口動向因子については、統計的な有意はみられなかった。地域環境因子では、医療教育インフラの減少がみられない自治体、待機児童増加がみられる自治体において一時保育が早期に実施されている。内生条件は一部の