

特集：家族・労働政策と結婚・出生行動の研究（その1）

多様化する次世代育成支援対策

—前期行動計画の事業実績評価と政策波及パターンの測定—

鎌 田 健 司

本稿は少子化研究会が2010年に行った『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』を元に、前期行動計画における事業実施状況、政策の波及パターンと波及効果の検証、待機児童問題の要因、後期行動計画を中心とした今後の次世代育成事業の方向性について分析・考察を行った。

その結果、次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の策定によって、これまで画一的で垂直的であった事業展開に変化がみられ、波及パターンは水平波及の方向へと向かいつつあり、各地方自治体の内生条件や政策ニーズをもとに柔軟な対応が行われつつあることが示された。後期行動計画では、企業への積極的な働きかけや地域コミュニティとの協働による子育て環境の整備、さらに自治体独自の試みが行われつつあり、今後の動向にも注目していきたい。

I. はじめに

本稿は、2003年に成立した次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定状況から前期行動計画の実績と後期行動計画の方向性について考察を行うことを目的とする。次世代育成支援対策推進法は、国による策定指針のもとに、地方自治体（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等の整備を目標としている。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（平成26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、その達成状況を評価することによって実効性のある事業展開を意図して実施されている。

前期行動計画が2009年に終わった事を受け、少子化研究会（2010）は「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」（以下、「自治体調査」）¹⁾を実施した。「自治体調査」は2010年8月から9月にかけて市区町村を対象に実施し、配布数は全1,750市区町村（2011年4月1日現在）、回収数は881市区町村（回収数881市区町村、回収率50.3%）であった²⁾。

1) 厚生労働省厚生労働科学研究費（課題番号H20-政策一般-008）「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）、実施主体：少子化研究会。

2) 都道府県にも調査票を配付し36都道府県から回答を得たが、市区町村用に設計した調査票であったため不詳が多く、集計は行っていない。

本調査の結果を中心に、前期行動計画の実績ならびに後期行動計画の方向性について考察するとともに、地方自治体の政策出力についての数量分析を行うことによって、地方自治体がどのような動機をもって事業を展開しているのかの定量的な評価を行う。また都市部を中心として保育事業分野で喫緊の課題となっている待機児童問題の要因と課題を整理するとともに、今後の子育て支援を中心とした諸政策の展望について考察する。

II. 少子化対策の展開（1990-2010年）

1990年代以降のいわゆる「少子化対策」の展開について概観しよう（鎌田 2008, 守泉 2008, 2010）。一般的に少子化対策の必要性が認識されるようになったのは、1990年の「1.57ショック」からといわれ、「1.57ショック」とは1989年の合計出生率1.57が1966年の「ひのえうま」の迷信に基づく産み控えによって生じた、歴史的な出生変動の合計出生率の値1.58を下回ったことにより、1970年代中ごろより低下し続けてきた出生率の低下傾向に対してにわかに国民の関心が高まった社会現象である。それにより当時の厚生省（現、厚生労働省）を中心として各省庁において対策の必要性が認識されるようになった。

守泉（2010）は、1990年代半ばから現在までの「少子化対策」の政策展開を5つの時期区分で整理している。第1期（1990年～1996年）は、保育事業の拡充を中心とした少子化対策の必要性を国民に喚起した時期である。1994年には「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）が策定され、「緊急保育対策等5か年事業」として1999年を目標年度とする保育サービスの充実と地域子育て支援センターに重点を置く施策が実施された。

第2期（1997年～2001年）は、保育事業の拡充に加え雇用環境や働き方の改善を視野に入れた時期である。1999年には「少子化対策推進方針」が決定され、実施計画として、「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」（新エンゼルプラン）が策定された。新エンゼルプランでは、保育事業のほか「仕事と家庭の両立」、「子育ての負担感」の除去、雇用・教育分野での事業にも実施範囲の拡大等が行われた。

第3期（2002年～2004年）は、少子化対策関連の法整備が進んだ時期である。2002年には「少子化対策プラスワン」がまとめられ、2003年に「次世代育成支援対策推進法」が制定された。同年「少子化社会対策基本法」が施行され、保育事業だけではなく仕事と生活の調和（いわゆるワーク・ライフ・バランス）を目指す方向に移行している。2004年には「少子化社会対策大綱」が閣議決定、さらに同年「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」（子ども・子育て応援プラン）が決定され、2005年度から2009年度までの具体的な施策（130項目）の具体的内容と目標が定められた。「次世代育成支援対策推進法」では、地方自治体及び事業主への行動計画策定を義務付けている。

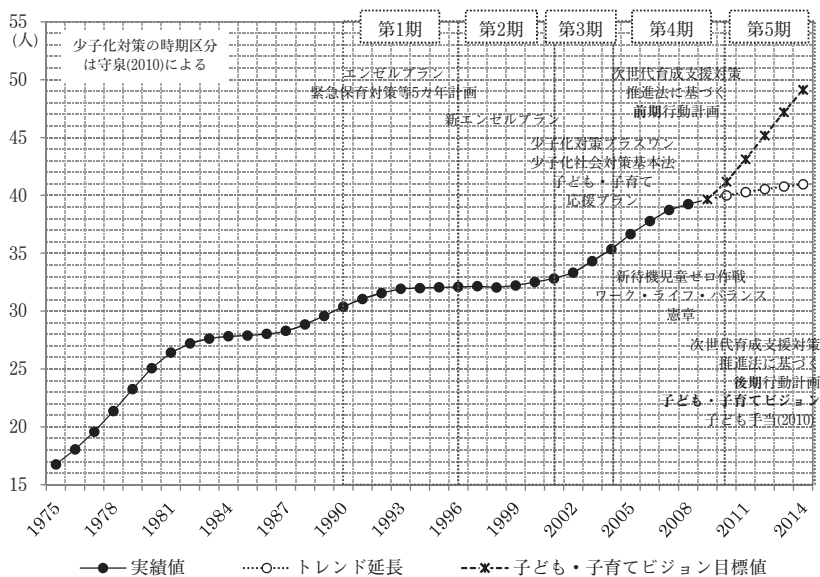
第4期（2005年～2009年）は、法律の施行に伴い、行動計画の策定など官民の両方で少子化対策に対応する体制が確立されつつある時期である。2006年には少子化担当大臣を中心として「新しい少子化対策」を策定した。2007年には「仕事と生活の調和（ワーク・ラ

イフ・バランス) 憲章」および「仕事と生活の調和推進のための行動指針」の策定が行われ、就労による経済的自立可能性、労働時間や有給休暇取得率、多様な働き方についての2017年までの数値目標を掲げている。2008年には「新待機児童ゼロ作戦」(平成20-22年度)を取りまとめ、10年後の目標値として、保育サービス(3歳未満児)の提供割合を現行の20%から38%にする等の数値目標を提示して事業展開を行っている。2009年には制度改正が相次いだ。次世代育成支援対策推進法の事業主が従業員への周知・行動計画公表届出を行う義務対象はこれまで従業員301人以上であったのが101人以上に拡大されたことや、育児・介護休業法の改正では短時間勤務制度(1日6時間)の措置義務化等が盛り込まれた。また、雇用保険法も改正され育休取得促進を目指している。

第5期(2010年以降)は、政権交代後の少子化対策が確立されつつある時期である。2010年1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、基本理念を「社会全体で子育てを支える、希望がかなえられる」社会を目標に、ワーク・ライフ・バランスの推進・女子労働力率のM字カーブの解消、「控除から給付へ」という方針のもと「子ども手当」等の施策、保育サービスについては、これまでの事業の拡充とともに「幼保一体化に向けた対策」に重点が置かれている。

さらに、現在検討されており、2013年の施行を目指している政策が「子ども・子育て新システム」である。利用者本位のサービスの包括的・一元的提供として、市町村への財源・権限の委譲、幼保一体化の実現、基礎給付(子ども手当等)、親の就労状況に応じた多様

図1 通常保育の定員数(0-4歳児童100人当たり)の推移:1975-2014年



(出所) 保育所定員数は厚生労働省「保育所の状況等について」(各年版)、分母人口は総務省統計局「人口推計」(各年4月1日人口)、2010年以降の分母人口については、国立社会保障・人口問題研究所(2006)「将来推計人口」(平成18年12月推計)の死亡中位・出生中位推計を用いた。2010年以降については、「トレンド延長」は2000年からの傾向を対数分布による時系列補外推計を行い、「子ども・子育てビジョン目標値」については、2014年の目標に向かって線形補間を行った。

な給付を保障する等の方針を立てている。

このような少子化対策の展開に伴い、通常保育の定員数（0-4歳児童100人当たり）は図1のように1990年代中頃から定員数を増加させる等の拡充策をとってきたものの、児童当たりの定員数はそれほど増えず横ばいとなっていた。それが2000年代の新エンゼルプランや前期行動計画の実施期間に入り、定員数は大幅に拡充されるに至った。現在進められている「子ども・子育てビジョン」ではより一層の定員数の拡大を行い、2014年までに3歳未満児の35%（約102万人分、現状は平成22年で約75万人）の定員拡充を目指している。

Ⅲ. 行動計画の実施状況

1. 前期行動計画における各事業の実施状況

「自治体調査」で調査した次世代育成支援対策17項目についての実施割合を図2に示している。実施割合の高い事業としては、「子どもの医療費助成」(91%)、「放課後児童健全育成事業」(85.2%)、「一時保育」(76.3%)、「延長保育」(75.9%)、「通常保育の拡大」(65.5%)が高い実施割合となっている。潜在的なニーズの高い「病児・病後児保育」は4割程度の実施となっている。保育事業では、「夜間保育」(5.6%)や「家庭的保育(保育ママ)」(6.9%)の実施率が低く、「休日保育」は3割といった水準である。「放課後子ども教室推進事業」は5割の自治体において実施されている。他方、子育てに熱心な企業への働きかけとして次世代育成マーク「くるみん」等による「企業の認定」(3.7%)、入札時における優遇等の「経済支援」(1.5%)の実施割合は低い水準となっている。また、地方部における定住対策等の目的で展開されている「ファミリー向け賃貸住宅」も4.1%と低い水準にある。

図2 次世代育成支援対策事業の実施率

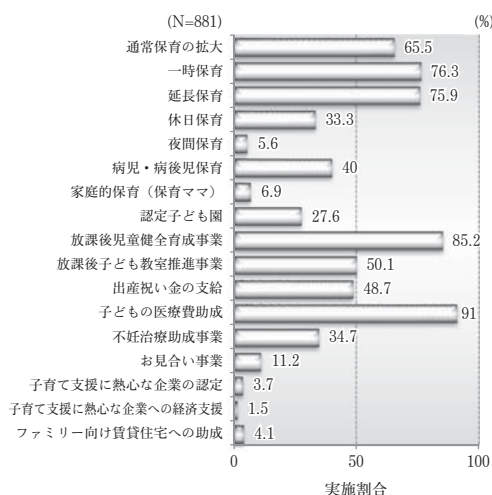
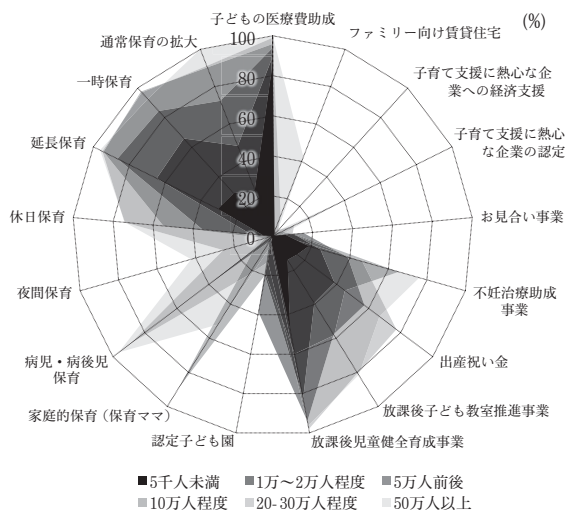


図3 人口規模別の実施率



(出所)「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」(2010)

人口規模別でみた次世代育成支援対策事業の実施状況は図3のとおりである。「通常保育の拡大」、「一時保育」、「延長保育」といった保育事業や、小学校での放課後対策である「放課後健全育成事業」、「放課後子ども教室推進事業」、経済支援である「子どもの医療費助成」といった全体の実施割合が高い事業は、人口規模が大きくなるほど実施割合が高くなる傾向がみてとれる。とりわけ、「病児・病後児保育」や「不妊治療助成事業」、「家庭的保育（保育ママ）」、「出産祝い金」は財政規模が大きく、多様なニーズが生じる人口規模が大きい自治体において実施割合が高い傾向にある。

2. 自治体担当者の各事業の主観的評価

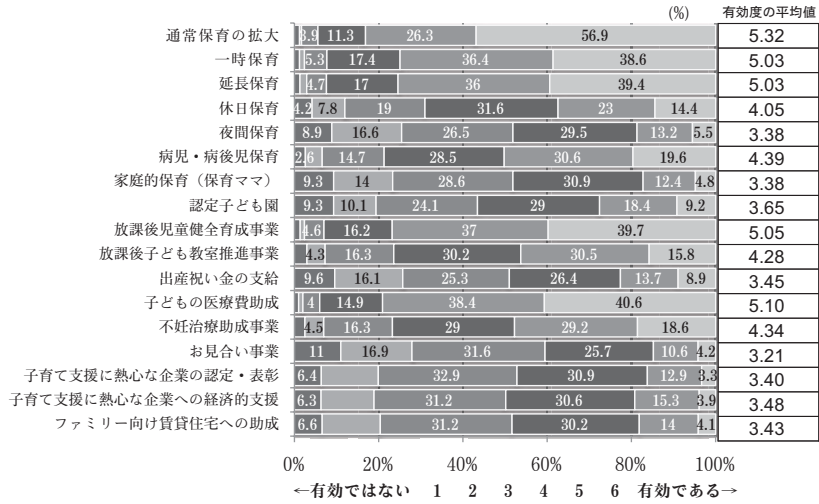
自治体担当者の主観的な評価として、各種事業の次世代育成支援対策としての有効度についてたずねたものが図4である³⁾。事業としての有効度は「有効ではない」1から「有効である」6までの6段階でたずねた。図4では6段階のそれぞれの構成割合と平均値を示している。

自治体担当者の主観的評価が最も高かったのは「通常保育の拡大」（平均5.32）であり、全国的に住民ニーズが高く、有効度が高いとして評価されている。有効度の平均値が5を上回っている他の事業としては、「子どもの医療費助成」（5.10）、「放課後児童健全育成事業」（5.05）、「一時保育（一時預かり）」（5.03）、「延長保育」（5.03）と続く。このように評価が高い事業には保育事業ならびに小学校における放課後対策、そして経済的支援としての医療費助成の評価が高い。平均点が4以上の事業には、「病児・病後児保育」（4.39）、「不妊治療助成事業」（4.34）、「休日保育」（4.05）といった、事業の実施割合は高くないが有効であると評価されている事業や、放課後対策の一環として地域住民との連携によってコミュニティの強化も見込むことができる「放課後子ども教室推進事業」（4.28）の評価が高い。

都市部において待機児童対策は喫緊の課題として挙げられている通り、自治体担当者には通常保育を中心とした保育事業一般の整備の有効性が認識されている。一方で実施割合が低いものの自治体担当者が有効であると評価している「病児・病後児保育」、「不妊治療助成事業」は、現在も採用する自治体が年々増えており、整備の必要性が認識されている。

3) 設問文言は「問33 貴自治体において、以下の施策の次世代育成支援対策としての有効度は、どの程度あるとお考えですか（現在行っていない施策は、実施した場合を想定）。回答者のお考えでけっこうですので、あてはまる番号に1つずつ○をつけてください。」として17項目の事業について回答者の主観的評価による調査を行った。6段階の評価値には特段の意味を持たせず、数値が高くなると主観的有効度が高くなるとした。6段階である理由は、ある程度の幅を持たせつつ、中間点を置かないことにより、回答分布を分散させることを意図したためである。2007年に行った自治体調査（少子化研究会 2008）においても同様の調査を行っており、住民ニーズが高く、担当者が考える事業としての有効性を示す指標として妥当性があると判断し、今回の調査でも調査を行った。ただし、自治体では一人の担当者が回答してそのまま調査票を返答することはほとんど無く、多くの場合、回答担当課（長）の決済を取っているため、ある程度の客観性をもつ指標であると考えられる。

図4 自治体担当者が評価する次世代育成支援対策としての有効度



(出所) 図2に同じ。

3. 各事業の採用進捗分布

「自治体調査」では、それぞれの事業について事業開始年をたずねている。この事業開始年を用いて記述統計を算出し（表1）、その記述統計行列を因子分析によって事業採用進捗の因子を抽出し、分布を作成した。表2は因子分析結果である。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」とした。

表1 次世代育成支援対策事業の事業開始年についての記述統計

| 事業名 | 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 | 58 | 823 | 2007.29 | 2007 | 2006 | 1.185 | 2006 | 2010 | 2006 | 2007 | 2008 | 0.581 | -0.504 |
| 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 |
| 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 |
| 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的支援 | 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 |

(資料) 図2に同じ。

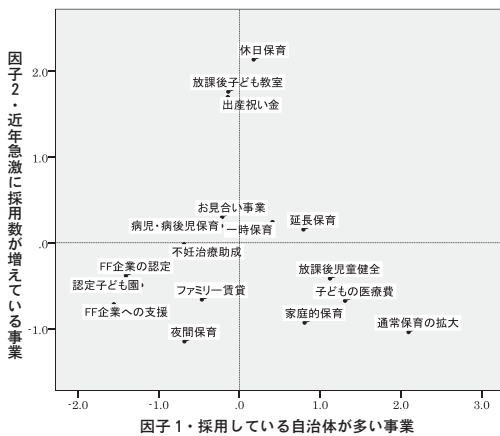
表2 事業開始年の記述統計行列を用いた因子分析結果

| 成分 | 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 % | |
| 1 | 3.031 | 43.299 | 43.299 | 3.031 | 43.299 | 43.299 | 3.028 |
| 2 | 2.519 | 35.988 | 79.287 | 2.519 | 35.988 | 79.287 | 2.519 |
| 3 | .841 | 12.019 | 91.307 | | | | |
| 4 | .462 | 6.599 | 97.906 | | | | |
| 5 | .096 | 1.367 | 99.273 | | | | |
| 6 | .045 | .641 | 99.914 | | | | |
| 7 | .006 | .086 | 100.000 | | | | |

| | 成分行列 | | パターン行列 | | 構造行列 | |
|------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 度数 | .738 | .218 | .736 | .269 | .721 | .227 |
| 最小値 | -.893 | -.323 | -.890 | -.385 | -.868 | -.334 |
| 最大値 | .507 | .372 | .504 | .407 | .480 | .378 |
| 平均値 | -.829 | .500 | -.836 | .441 | -.862 | .490 |
| 標準偏差 | .857 | -.414 | .863 | -.354 | .884 | -.404 |
| 歪度 | -.096 | -.954 | -.085 | -.960 | -.029 | -.955 |
| 尖度 | .042 | .947 | .031 | .950 | -.024 | .948 |

(資料) 図2に同じ。

図5 抽出された因子の散布図による各事業の採用分布



(資料) 図2に同じ。

因子1と因子2をX軸・Y軸とした各事業の採用進捗分布が図5である。因子1「採用している自治体が多い事業」には、「通常保育の拡大」が最も多く、次いで「子どもの医療費助成」, 「放課後児童健全育成事業」, 「家庭的保育（保育ママ）」と続く。一方、因子2：近年急激に採用数が増えている事業には、「休日保育」, 「放課後子ども教室」, 「出産祝い金」があり、「お見合い事業」も近年増加傾向にある。「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ものの、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が復活しつつある傾向がみられる。「お見合い事業」は、地方の定住化対策として実施されることが多いが、近年では都市部において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子育て等の教育を目的としたいいわゆる「親育て」事業と併せて展開されている。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継続して整備していく必要がある事業といえる。また「不妊治療助成事業」は、晩婚化・晩産化によって不妊治療

に悩む女性が増えてきており（国立社会保障・人口問題研究所 2007a）、不妊治療には保険適用外の処置も多いため金銭的負担が多いことから、晩婚化が進む都市部を中心に採用数が増えてきている⁴⁾。

IV. 地方自治体の事業策定過程

1. 政策過程モデル

政治過程論では、国・自治体レベルにおいて政策・事業がどのような要因によって策定・施行され、それがどのように他の国・自治体に波及（diffusion）・移転（transfer）・収斂（convergence）していくのかという政策過程を、数量的に分析する試みが多く行われている。政策の波及パターンの研究には、政策が徐々に全国的に広がっていく「水平波及」パターンの研究（Walker 1969, Gray 1973等）や、政策実施年を用いて波及の進度を考慮に入れてイベントヒストリー分析による研究を行う研究（Berry and Berry 1990, Skocpol et al. 1993, Mintrom 1997, Buckley 2002, 伊藤 2002, 古川・森川 2006等）、クラスター分析（伊藤 2003）、因子分析を用いた試み（Walker 1969）等がある。

わが国の政策過程論は、長らく明治期以降の官僚主導の国家運営についてのモデル、すなわち国の意向が地方の事業開始のインセンティブになるという「垂直波及」パターンによる説明が一般的であった（伊藤 2002）。しかし、村松（1988）やReed（1986）等によって、地方自治体の動向も国の政策に影響するとする「水平的競争モデル」や「相互依存モデル」といったモデルが提示され、国の補助金や権限の委譲を目的とした地方自治体間で「横並び競争」が生じるといったモデルが登場した。Reed（1986）は、地方自治体の事業展開において住民のニーズとそれに対応する自治体の首長の影響力が大きいことを指摘し、自治体の独自性に着目した。伊藤（2002）は、以上のような国主導で事業展開が全国的に波及する垂直波及と、その中で各自治体が独自の要因によって事業展開を行っていき全国的に事業が広がっていく水平波及のモデルを統合した「動的相互依存モデル」を提示している。

伊藤（2002）の「動的相互依存モデル」は「内生条件への対応」、「相互参照」、「横並び競争」の3つのメカニズムによって事業策定がなされるとする。内生条件とは、当該自治体における社会経済的な要因、財政的要因、首長の党派制・リーダーシップ等の政治的要因があり、事業策定のインセンティブになる。相互参照は、「内生条件によって始まった先行自治体による政策採用の動きを全国に波及させるメカニズム」（伊藤 2002, p.21）であり、ある事業に追従する自治体が失敗するリスク等の不確実性を減減させるために先行する自治体の動向等を参照することを意味する。参照する自治体には、ある事業を先行して実施する自治体である「先行自治体」の動向の他に、近隣で同規模の自治体を準拠集団

4) さらに近年では、妊娠はするが流産や死産を繰り返してしまうという「不育症」に対する自治体の助成事業も広がっている。2010年に岡山県真庭市が全国に先駆けて経済的補助を始め、日立市や大和市等でも事業が開始されている。不妊症ならびに不育症では、治療の一部に保険が適用されないことが多く、継続的な治療によって費用がかかるため、自治体は主に経済的補助を目的として事業を展開している。

として設定している「準拠自治体」を設定している自治体が多いという（中野 1992, 藤村 1999）。横並び競争は「政策を採用すれば便益が見込まれる状況のもとで、われ先に政策の採用に乗り出す行動」（伊藤 2002, p.28）であり、垂直波及においてみられる。1990年代中頃より行われてきたいわゆる「少子化対策」は、国主導で理念や方向性の決定が行われ、費用の負担構造は国と自治体で分割する方式や補助金による助成、基金の利用が行われてきたことから、事業の波及メカニズムは垂直波及型であり、横並び競争による政策出力メカニズムが働くと考えられる。

2. 政策波及パターン（S字型曲線）

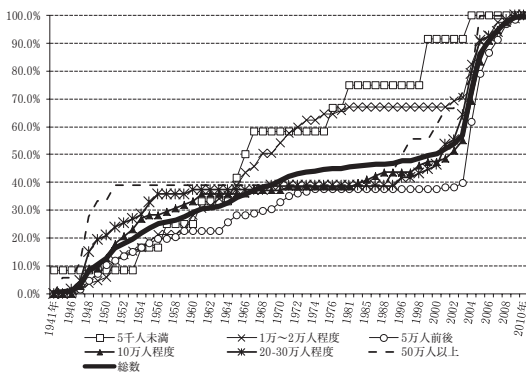
政策波及のパターンを示す指標の1つにRogers（1995, 2003）が提示した「S字型採用曲線」がある。この曲線は、横軸を年次、縦軸を累積割合としたときに、新しい事業・政策の累積割合分布はS字曲線（ロジスティック曲線またはゴンパーツ曲線に近似）を描くという経験則に基づき、波及形態としては水平波及のときに観察される。S字型採用曲線は政策の採用分布が正規分布になることを示しており、政策の波及は徐々に全国に広がる様態を示す。一方、国の介入の程度が強い場合を垂直波及といい、その場合の累積割合分布は、国の介入が早い場合、初期段階での政策採用者が多くなるため、凸型分布（指数分布に近似）となる。政策の実施年別の累積割合をみることによって、その政策が水平波及なのか垂直波及なのかを判断することができる。ここでは、「自治体調査」をもとに、「通常保育の拡大」、「一時保育」、「延長保育」、「子どもの医療費助成」についてみていく。

図6（A）は通常保育の拡大の事業開始状況を示している。そもそも「保育」は1947年に成立した児童福祉法の第24条「児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。」の要件に該当する児童の養育を公的機関が行うことから始まった。ここではその中で一般的な保育を「通常保育」とし、その定員数の拡大が始まった時期をたずねている。「通常保育の拡大」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自治体において増加し、1970年代は人口規模が小さい地方自治体においても増加がみられた。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、前期行動計画によって通常保育の保育定員の拡大が急激に促進されたことがわかる。行動計画実施以前では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、実施以降は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。続いて一時保育の事業開始状況（図6（B））では、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。延長保育の事業開始状況（図6（C））は、一時保

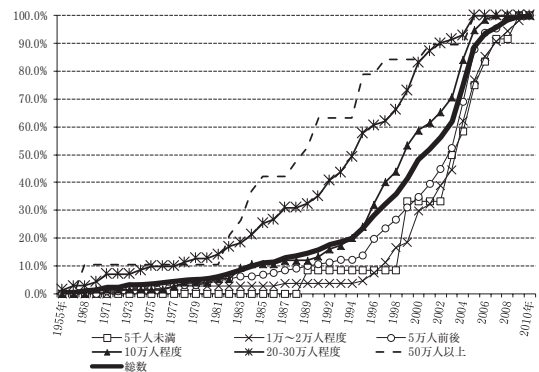
育と同様の曲線を描いており、人口20万人以上の地方自治体において1980年代から徐々に整備が進められてきた。その他の自治体では1990年代中頃から事業が開始されている状況にある。人口規模別の累積割合も一時保育と同様の水準であり、全体では5割強、人口規模が大きいところでは7割、中規模で5割、小規模では1割強となっている。子どもの医療費助成の事業開始状況（図6（D））は、国民皆保険が達成された1961年以降、子どもの医療費助成事業が開始され、1970年代に全国的に広がった。その後徐々に増加する傾向となっており、人口規模が大きい地方自治体ほど事業開始が早い傾向である。2005年以降は人口規模が小さな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。ただし、医療費助成は自治体の人口規模によって内容にかなりの差があることは注意する必要がある。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年生まで一部負担にとどまる地域もあるなどサービスにかなりの差が存在する。その背景には直接的な経済支援は財政支出負担が大きいと、ニーズが高くて人口規模の小さな自治体では財政上の理由でサービスの向上が困難であるという事情がある。

図6 人口規模別、次世代育成支援対策事業4事業の波及パターン

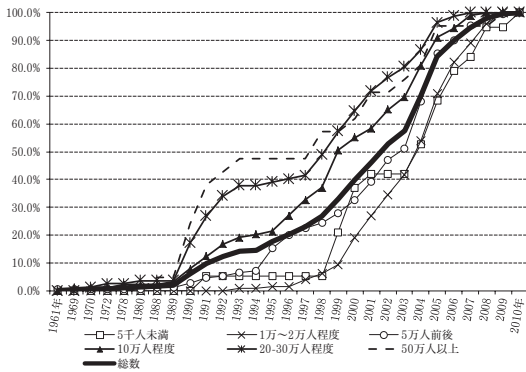
(A) 通常保育の拡大



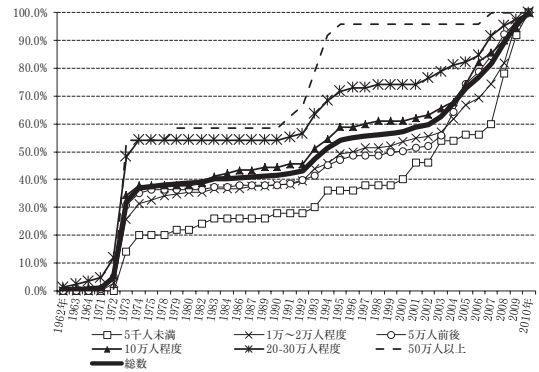
(B) 延長保育



(C) 一時保育



(D) 子どもの医療費助成



(資料) 図2に同じ。

3. 少子化対策の実施動向に関する調査研究

ここで、「少子化対策」の各事業の実施動向に関する先行研究をみていきたい。全国知事会男女共同参画研究会（2005）は、次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画策定及び各施策の実施について調査を行ったところ、人口規模や財政力の大きな都市部に事業実施が集中しており、人口規模が小さい自治体では財源不足が問題になっている現状があることから、国の指針が都市部中心で全国画一的であることを改め、地域性を活かした施策の策定を行うべきであるとの提言を行っている。内閣府政策統括官（2005）は、各市町村が独自に行っている上乗せ・単独事業について詳細に調査を行い、市町村では、都道府県による補助事業を受けての「乳幼児医療費助成」の実施割合が97.5%と高く、その他では、「認可保育所」「放課後児童健全育成事業」、「延長保育」、「障害児保育」、「一時保育」といった保育事業で実施割合が高いことを示している。独自事業としては、「保育料の減免措置」、「保育料の独自徴収基準の設定」など保育事業の経済支援についての事業が多い。市町村にとっては補助金の有無が上乗せ・独自事業に対するインセンティブを与えていることが指摘されている。西岡他（2007）では、人口規模別の人口関連施策の実施状況を調査し、小規模自治体では「出産・子育てに関する経済的支援」の実施割合が高く、大規模自治体においては「地域における子育て支援」、「仕事と子育ての両立支援」の実施割合が高いことから、都市部において独自施策が充実していることを示している。松田（2007）は次世代育成支援策の実施動向を48項目について調査を行い、「次世代育成支援度」という尺度を用いて重回帰分析を行った結果、人口規模が大きい、高齢化率が低い、地域経済の景況感がよい、失業率が低い、財政力があるといった市区町村ほど次世代育成支援が充実しており、人口規模と財政力による比重が大きく、とりわけ予算不足を問題とする市区町村が約半数であることを指摘している。少子化研究会（2008）は「次世代育成支援対策に関する自治体調査」を行い、自治体の担当者の主観的な地域環境の変化や少子化対策の有効度の評価など地域環境変化や自治体担当者の主観的評価等をきいている。保育事業全体をみると、人口および児童数が多いために多様なニーズが起きやすい都市部で手厚い傾向にあり、人口規模が大きい自治体ほど各施策の実施時期が早い傾向がみられ、事業開始理由の多くは、国の方針、補助金、市民の要望となっていることを示している。

このように、少子化対策の実施には人口規模と財政力による影響がみられ、高齢化による人口構成や地域経済の動向などによる影響も指摘されており、これらの内生条件の影響が各事業の波及パターンに影響を及ぼしているといえる。

4. イベントヒストリー分析による波及パターンの検証

本節では、伊藤（2002）の「動的相互依存モデル」をもとにイベントヒストリー分析による波及パターンの検証を行う。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、対象の属性、状態の変化を伴うイベントを扱う分析手法である（Allison 1984）。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。今回用いる離散時間ロジットモデルではベース

ライン・ハザードは共変量に依存しない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を特定することが目的となるためである。離散時間ロジットモデルは以下のように定式化される。

$$\ln\left[\frac{P_t}{(1-P_t)}\right]=a_t+b_1X_1(t)+\dots+b_kX_k(t)$$

P_t : ハザード率 a_t : 時間変数 b_k : 回帰係数

ハザード率は、 t 時点までに事業が生じていない場合の t 時点における発生確率を示し、回帰係数を指数化することによって、事業開始ハザード確率のオッズ比として示すことができる。回帰係数は共変量のリスク期間における平均的な効果を示している。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「動的相互依存モデル」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」の効果をみることで波及パターンが特定できる。これらの政策波及効果の測定には、政策発生1時点前における採用自治体数について全国と人口規模が同程度の準拠自治体の累積値を観察年次に当てはめた。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。いわゆる「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、同様の結果が得られている。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おいては、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の策定を求めており、以前の施策とは異なり、当該自治体の地域性や独自性に応じた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ことが期待される。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・カテゴリとしたそれぞれの政策効果をみる。

今回の波及パターンの推定では、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。これらの事業は「自治体調査」において回答した自治体担当者の評価が高い事業であり、かつニーズの多い事業である。これらの事業の政策波及パターンについての政策過程を明らかにする。

モデル推定に使用する共変量は表3にまとめた。人口規模、人口・出生率の動向、内生条件、波及効果、政策効果の5分野の測定を行う。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。人口・出生率の動向については、「自治体調査」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な評価をたずねており、「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

表3 離散時間ロジットモデルに使用する変数リスト

| | 通常保育の拡大 | | | | | 一時保育 | | | | |
|------------------|---------|------|-------|-------|-------|----------|------|-------|-------|-------|
| | 人年数 | 最小値 | 最大値 | 平均値 | 標準偏差 | 人年数 | 最小値 | 最大値 | 平均値 | 標準偏差 |
| 人口規模 | | | | | | | | | | |
| 人口5千人未満 | 14977 | 0 | 1 | 0.096 | 0.295 | 14977 | 0 | 1 | 0.096 | 0.295 |
| 人口1-2万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.306 | 0.461 | 14977 | 0 | 1 | 0.306 | 0.461 |
| 人口5万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.310 | 0.462 | 14977 | 0 | 1 | 0.310 | 0.462 |
| 人口10万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.141 | 0.348 | 14977 | 0 | 1 | 0.141 | 0.348 |
| 人口20-30万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.116 | 0.320 | 14977 | 0 | 1 | 0.116 | 0.320 |
| 人口50万人以上 | 14977 | 0 | 1 | 0.031 | 0.172 | 14977 | 0 | 1 | 0.031 | 0.172 |
| 人口・出生率の動向 | | | | | | | | | | |
| 人口増加 | 14960 | 0 | 1 | 0.186 | 0.389 | 14960 | 0 | 1 | 0.186 | 0.389 |
| 出生率上昇 | 14399 | 0 | 1 | 0.118 | 0.323 | 14399 | 0 | 1 | 0.118 | 0.323 |
| 内生条件 | | | | | | | | | | |
| 財政力指数(t-1~4) | 13110 | 0.0 | 2.5 | 0.6 | 0.3 | 13110 | 0.0 | 2.5 | 0.6 | 0.3 |
| 自然増加率(t-1~4) | 13156 | -2.2 | 2.3 | -0.1 | 0.5 | 13156 | -2.2 | 2.3 | -0.1 | 0.5 |
| 社会増加率(t-1~4) | 12076 | -7.6 | 13.0 | -0.1 | 1.4 | 12076 | -7.6 | 13.0 | -0.1 | 1.4 |
| 核家族世帯割合(t-1~4) | 13156 | 26.1 | 78.9 | 57.3 | 8.1 | 13156 | 26.1 | 78.9 | 57.3 | 8.1 |
| 保育需要率(t-1~4) | 13092 | 0.0 | 210.7 | 50.4 | 27.1 | 13092 | 0.0 | 210.7 | 50.4 | 27.1 |
| 波及効果 | | | | | | | | | | |
| 全国自治体採用数(t-1) | 14977 | 181 | 385 | 248.5 | 78.4 | 14977 | 72 | 492 | 280.2 | 153.5 |
| 準拠自治体採用数(t-1) | 14977 | 7 | 126 | 54.7 | 27.8 | 14977 | 1 | 151 | 59.1 | 46.0 |
| 政策効果 | | | | | | | | | | |
| 新エンゼルプラン施行 | 14977 | 0 | 1 | 0.353 | 0.478 | 14977 | 0 | 1 | 0.353 | 0.478 |
| 前期行動計画期間 | 14977 | 0 | 1 | 0.294 | 0.456 | 14977 | 0 | 1 | 0.294 | 0.456 |
| 有効なケースの数 | 11344 | | | | | 11344 | | | | |
| 子ども医療費助成 | | | | | | | | | | |
| | 延長保育 | | | | | 子ども医療費助成 | | | | |
| | 人年数 | 最小値 | 最大値 | 平均値 | 標準偏差 | 人年数 | 最小値 | 最大値 | 平均値 | 標準偏差 |
| 人口規模 | | | | | | | | | | |
| 人口5千人未満 | 14977 | 0 | 1 | 0.096 | 0.295 | 14977 | 0 | 1 | 0.096 | 0.295 |
| 人口1-2万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.306 | 0.461 | 14977 | 0 | 1 | 0.306 | 0.461 |
| 人口5万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.310 | 0.462 | 14977 | 0 | 1 | 0.310 | 0.462 |
| 人口10万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.141 | 0.348 | 14977 | 0 | 1 | 0.141 | 0.348 |
| 人口20-30万人程度 | 14977 | 0 | 1 | 0.116 | 0.320 | 14977 | 0 | 1 | 0.116 | 0.320 |
| 人口50万人以上 | 14977 | 0 | 1 | 0.031 | 0.172 | 14977 | 0 | 1 | 0.031 | 0.172 |
| 人口・出生率の動向 | | | | | | | | | | |
| 人口増加 | 14960 | 0 | 1 | 0.186 | 0.389 | 14960 | 0 | 1 | 0.186 | 0.389 |
| 出生率上昇 | 14399 | 0 | 1 | 0.118 | 0.323 | 14399 | 0 | 1 | 0.118 | 0.323 |
| 内生条件 | | | | | | | | | | |
| 財政力指数(t-1~4) | 13110 | 0.0 | 2.5 | 0.6 | 0.3 | 13110 | 0.0 | 2.5 | 0.6 | 0.3 |
| 自然増加率(t-1~4) | 13156 | -2.2 | 2.3 | -0.1 | 0.5 | 13156 | -2.2 | 2.3 | -0.1 | 0.5 |
| 社会増加率(t-1~4) | 12076 | -7.6 | 13.0 | -0.1 | 1.4 | 12076 | -7.6 | 13.0 | -0.1 | 1.4 |
| 核家族世帯割合(t-1~4) | 13156 | 26.1 | 78.9 | 57.3 | 8.1 | 13156 | 26.1 | 78.9 | 57.3 | 8.1 |
| 保育需要率(t-1~4) | 13092 | 0.0 | 210.7 | 50.4 | 27.1 | 13092 | 0.0 | 210.7 | 50.4 | 27.1 |
| 波及効果 | | | | | | | | | | |
| 全国自治体採用数(t-1) | 14977 | 83 | 417 | 257.5 | 119.2 | 14977 | 294 | 572 | 387.2 | 86.5 |
| 準拠自治体採用数(t-1) | 10387 | 1 | 132 | 54.4 | 39.0 | 14977 | 18 | 179 | 83.5 | 37.0 |
| 政策効果 | | | | | | | | | | |
| 新エンゼルプラン施行 | 14977 | 0 | 1 | 0.353 | 0.478 | 14977 | 0 | 1 | 0.353 | 0.478 |
| 前期行動計画期間 | 14977 | 0 | 1 | 0.294 | 0.456 | 14977 | 0 | 1 | 0.294 | 0.456 |
| 有効なケースの数 | 7871 | | | | | 11344 | | | | |

たダミー変数を用いる。出生率についても同様に「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る傾向になっている。内生条件には, 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年から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。これは当該自治体において, どの程度の保育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予想される。

推定結果を表4に示した。通常保育の拡大事業の推定結果をみると, 人口規模の効果は比較的に入人口規模が大きい自治体ほど事業展開がなされていることを示している。また人口・出生率の動向では人口増加が生じている自治体において通常保育拡大の確率が高い。

表4 離散時間ロジットモデルによる政策波及パターンの推定結果

| | 通常保育の拡大 | | 一時保育 | | 延長保育 | | 子どもの医療費助成 | |
|------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | B | Exp(B) | B | Exp(B) | B | Exp(B) | B | Exp(B) |
| 人口規模 | | | | | | | | |
| 人口5千人未満 | 0.095 | 1.100 | -0.672 ** | 0.511 | -0.717 ** | 0.488 | 0.042 | 1.043 |
| 人口1-2万人程度 | 0.206 ** | 1.229 | -0.393 ** | 0.675 | - | - | -0.132 + | 0.876 |
| 人口5万人程度(ref.) | - | 1.000 | - | 1.000 | - | 1.000 | - | 1.000 |
| 人口10万人程度 | 0.773 ** | 2.166 | 0.844 ** | 2.325 | 0.895 ** | 2.448 | 0.507 ** | 1.660 |
| 人口20-30万人程度 | 0.827 ** | 2.286 | 1.350 ** | 3.858 | 1.409 ** | 4.092 | 1.035 ** | 2.816 |
| 人口50万人以上 | 1.411 ** | 4.100 | 2.344 ** | 10.419 | 2.364 ** | 10.637 | 3.104 ** | 22.285 |
| 人口・出生率の動向 | | | | | | | | |
| 人口増加 | 0.113 + | 1.119 | -0.133 * | 0.875 | 0.431 ** | 1.539 | -0.592 ** | 0.553 |
| 出生率上昇 | 0.051 | 1.052 | 0.228 ** | 1.256 | -0.058 | 0.944 | -0.090 | 0.914 |
| 内生条件 | | | | | | | | |
| 財政力指数(t-1~4) | 0.341 ** | 1.407 | 0.607 ** | 1.834 | -0.131 | 0.877 | 0.401 ** | 1.494 |
| 自然増加率(t-1~4) | 0.000 | 1.000 | 0.056 | 1.058 | 0.208 * | 1.232 | 0.012 | 1.012 |
| 社会増加率(t-1~4) | 0.017 | 1.017 | 0.014 | 1.014 | -0.044 + | 0.957 | 0.017 | 1.017 |
| 核家族世帯割合(t-1~4) | 0.012 ** | 1.012 | 0.002 | 1.002 | -0.004 | 0.996 | 0.005 + | 1.005 |
| 保育需要率(t-1~4) | -0.009 ** | 0.991 | -0.002 + | 0.998 | -0.002 | 0.998 | -0.011 ** | 0.989 |
| 波及効果 | | | | | | | | |
| 全国自治体採用数(t-1) | 0.002 ** | 1.002 | 0.005 ** | 1.005 | 0.003 ** | 1.003 | 0.004 ** | 1.004 |
| 準拠自治体採用数(t-1) | 0.014 * | 1.015 | 0.007 ** | 1.007 | 0.011 ** | 1.011 | 0.005 * | 1.005 |
| 政策効果 | | | | | | | | |
| 1994-1998年(ref.) | - | 1.000 | - | 1.000 | - | 1.000 | - | 1.000 |
| 新エンゼルプラン施行 | 0.160 ** | 1.173 | 0.348 ** | 1.416 | 0.158 * | 1.171 | 0.081 | 1.085 |
| 前期中計計画期間 | 0.180 * | 1.198 | 0.067 | 1.069 | 0.076 | 1.079 | 0.028 | 1.028 |
| 定数 | -3.056 ** | 0.047 | -3.363 ** | 0.035 | -2.516 ** | 0.081 | -2.327 ** | 0.098 |
| 分析に用いたケース | 11344 | | 11344 | | 7871 | | 11344 | |
| モデル検定 (カイ2乗値) | 1129.0 ** | | 3208.9 ** | | 1784.0 ** | | 1432.8 ** | |
| -2対数尤度 | 13120.3 | | 11463.7 | | 8548.9 | | 14227.2 | |

有意水準: + 0.1 * 0.05 ** 0.01, (ref.) はリファレンス・カテゴリを示す。

内生条件では、財政力の効果が最も大きく、他には核家族世帯割合が高く、保育需要率が小さい自治体において通常保育の拡大がなされている。波及効果をみると、全国自治体採用数、準拠自治体採用数ともに正で統計的に有意となっている。新エンゼルプランの政策波及効果を検証した鎌田（2010）においては全国自治体採用数の効果が明確にみられていたのに対し、本モデルでは垂直波及効果と水平波及効果の両方がみられた。偏回帰係数をみると水平波及効果が強く、垂直波及パターンから水平波及パターンへ移行していると解釈することができる。政策効果では、新エンゼルプラン以前に比べて、新エンゼルプラン、前期行動計画期間ともに以前よりも通常保育の拡大が行われており、前期行動計画期間に生じた通常保育の拡大の効果の方が新エンゼルプラン期間よりも大きい。

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ている事業である。人口規模の効果は、通常保育の拡大よりも大きく、大規模自治体を中心に推進されている。人口・出生率の動向では、人口増加は生じていないものの出生率が上昇している自治体において採用確率が高い。内生条件では、財政力の効果が最も大きく、保育需要率が低い自治体で一時保育の採用確率が高い。波及効果は、通常保育の拡大と同様、全国自治体採用数ならびに準拠自治体採用数ともに正で統計的に有意となっている。準拠自治体採用数の効果の方が大きいことから、水平波及の効果の方がやや強いといえる。政策効果では新エンゼルプラン施行の効果が大きく、1990年代後半に重点的に整備が進んでいることがわかった。

延長保育は共働き夫婦が増加する中で、労働時間が長い日本の労働環境においてニーズの高い事業である。人口規模の効果は一時保育と同様の傾向を示しており、大規模自治体ほど採用確率が高い。人口・出生率の動向では、人口増加が生じている自治体において採用確率が高い。内生条件では、自然増加率が高く、社会増加率が低い自治体での採用確率が高い。波及効果は、全国自治体採用数、準拠自治体採用数ともに正で統計的に有意であり、準拠自治体採用数の効果が大きいことから水平波及パターンの影響が強い。政策効果では一時保育同様、新エンゼルプラン期間での採用数が多い。

子どもの医療費助成事業は、1970年代から都市部を中心に整備が進んできているため、本モデルにおける観察期間（1994-2010年）では大規模自治体における事業の採用は概ね終わっていると考えてよい。そのため、人口50万人以上のオッズ比は22.285と人口5万人程度の自治体に比べて採用確率は22倍といった数値となっている。人口・出生率の動向については、人口増加していない自治体において採用確率が高い。内生条件では、財政力が最も大きく、核家族世帯割合が高く、保育需要率が低い自治体での採用確率が高いことが示されている。波及パターンは全国自治体採用数、準拠自治体採用数ともに正で統計的に有意となっている。他の事業と同様に、準拠自治体採用数の方が若干高いことから水平波及効果が大きい。子どもの医療費助成については、既に1970年代に一つのピークが存在することから、小規模の自治体においても事業が概ね開始されつつあることを示している。実際、「自治体調査」における事業実施率は91%にも上り、計画担当者の主観による有効度評価（6段階）においても高い評価（平均5.1）となっている（図4）。

本節では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、政策波及パターンに変化が生じたか否かという点に着目して定量的な分析を行った。ここで参照した事業は、通常保育の拡大、一時保育、延長保育、子どもの医療費助成事業である。その結果、全ての事業で、全国自治体採用数と準拠自治体採用数の両方で統計的に有意になっていることから政策波及パターンの変化が確認された。とりわけ準拠自治体採用数の効果が大きいことから、波及パターンの重点が水平波及パターンへ移行しつつあることが示唆される。鎌田（2010）では1994年から2003年までの効果を測定しており、その際にはここであげた事業でも強い垂直波及効果がみられていた。今回、観察期間を拡張し、次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の効果をみると、自治体独自の取り組み、自治体の内生条件に即した、多様性のある事業展開なされつつあることが今回の波及パターンの検証で明らかとなった。

以上、政策波及パターンの分析の結果、次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の策定によって、これまで画一的で垂直的であった事業展開に変化がみられ、水平波及の方向性へと向かいつつあり、各地方自治体が直面する内生条件や政策ニーズをもとに柔軟な対応が行われつつあることが示された。「自治体調査」にあわせて行ったヒアリング調査の結果や策定された後期行動計画の内容によれば、後期行動計画ではさらに自治体独自の試みが行われつつあるため、今後も注目していく必要があると考える。

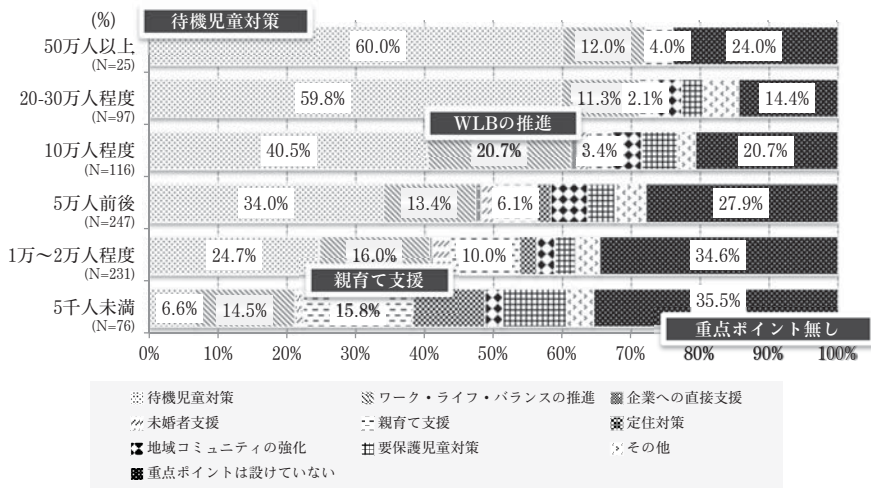
V. 後期行動計画の方向性と政策課題

次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画は2009年に前期行動計画の見直し年を迎えた。後期行動計画では前期行動計画の実施過程によって浮き彫りとなった課題や新たな問題、さらにはより中・長期的な視野に立った事業の展開等、それぞれの自治体の状況に対応した後期行動計画の策定が行われている。

2010年に実施した「自治体調査」では、後期行動計画における優先事項を3番目までたずねている。ここでは全体の傾向を示している2番目までの重点事項の構成比を図7・8に示した。後期行動計画の「重点ポイント無し」という自治体も一定数あり、これは図7の最重要ポイントの図に含めた。最優先事項をみると（図7）、全体の傾向として割合が高いのが、「待機児童対策」である。とりわけ人口規模が大きくなる程、その構成割合は増加する。次に重点ポイントとして挙げられているのが「ワーク・ライフ・バランス（WLB）の推進」である。人口5千人未満では、子どもを持った親もしくはこれから持とうとする若い夫婦を対象に子どもとの接し方や子育てについての講演や実技によるセミナーや広報を行うなどの「親育て支援」が15.8%と高い選択率を示している。なお、「重点ポイント無し」は人口規模が小さくなるに従って選択率が高くなる傾向にある。次に2番目として選択されている重点ポイントをみると（図8）、人口規模が大きい自治体では「WLBの推進」、そして虐待された児童に対する支援や児童虐待を未然に防ぐための地域協議会等の設置等を示す「要保護児童対策」が選択されている。さらに人口規模が中規模

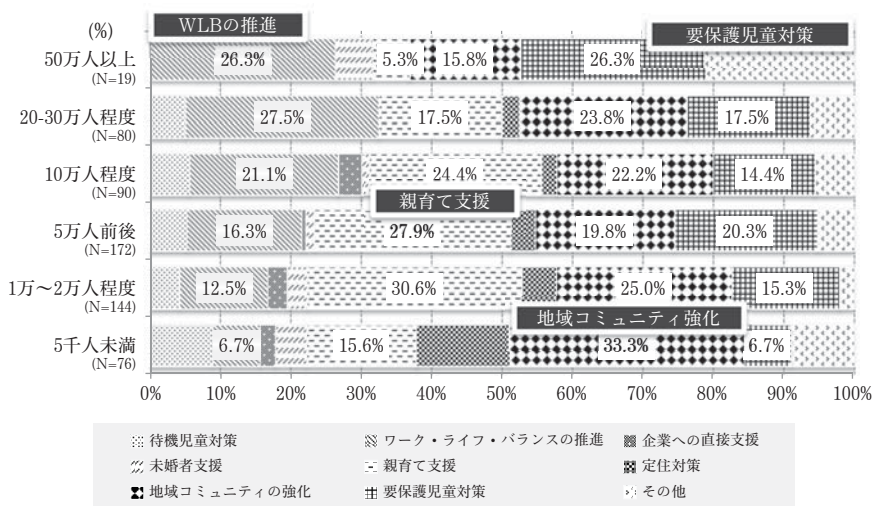
の自治体では「親育て支援」や「地域コミュニティの強化」といった点が重点ポイントとして選択されている。これらの傾向から、喫緊の課題としての待機児童対策、地域コミュニティとの協働、若者の働き方、企業への働きかけを含むワーク・ライフ・バランスの推進の3本の柱が今後の次世代育成支援対策の鍵となるであろう。その中でも、地域コミュニティとの協働は重要な施策であり、現状でも多くの取り組みが行われつつある。今後の次世代育成支援対策の推進には、通常保育の定員の更なる拡大の他に、地域社会を含めた社会全体の子育て支援、地域の多様性に対応した次世代育成支援対策が推し進められるこ

図7 後期行動計画における政策課題の最重点ポイント



(出所) 図2に同じ。

図8 後期行動計画における政策課題の重点ポイント（2番目）



(出所) 図2に同じ。

とが期待される。

ここで都市部を中心として最重点ポイントとなっている待機児童問題について各種調査をもとにみてみよう。厚生労働省第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」（2008年10月）は、同年4月1日現在で待機児童がいる市区町村370市区町村について調査を実施し、その要因（複数回答）として「女性の就業率の上昇による保育需要の増大」が全体の84.3%（312/370市区町村）を占め、次に「マンション建設等による急激な需要増に一時的に供給が追いつかない」（37.8%）、「人口増加・流入に伴う就学前児童数の急激な増加」（21.4%）としている（厚生労働省 2008）。また、保育園を考える親の会がまとめた「待機児童対策に関する調査報告と提言」（2009）では、待機児童となった児童の年齢や親の状況等について95市区に対して調査を行い、「直接待機児童」（申請児童数－入園決定児童数）の児童の年齢では1歳児が全体の41.8%、2歳児が25.1%、0歳児が15.8%となっており、0歳よりも1～2歳児の待機児童数が深刻であること、申請者の母親の状況では、求職中（69.2%）、育児休業明け（62.8%）、ひとり親世帯の申請（46.2%）となっており、一般に都市部では夫婦共にフルタイムであると入所しやすい傾向にあるため、母親が求職中であると入所がきわめて困難な状況が示されている。また、待機児童が多い自治体では、フルタイムでも半数、求職中ではほぼ決まらない状況が報告されている（保育園を考える親の会 2009）。

2010年に行った「自治体調査」では、待機児童発生要因をA) 保育需要要因、B) 保育供給要因、C) 保育サービス需給のミスマッチ要因の3つに分け、それぞれに関する具体的な項目に対し「あてはまらない」から「あてはまる」までの5段階で調査している⁵⁾。その結果（図9）、A) 保育需要要因については、「就業する母親の増加」が「ある程度あてはまる／あてはまる」を合わせた構成割合で97%に及んでいる。2008年秋のリーマン・ショック以降の経済不況に伴い、求職する母親の増加が指摘されており、現場で対応する担当者も同様の感触を得ているといえる。「ファミリー層の転入・流入増」は5割程度、「出生率の回復・乳幼児の増加」は1割強、転入と関連のある「マンション建設等の一時的増加」は5割弱、「一人親家庭の増加」は6割であった。保育所の入園基準の優先度はフルタイムで共働きもしくは一人親家庭が高いため、待機児童が毎年生じている自治体では求職する母親の入園はほぼ不可能となり、入所希望数そのまま待機児童数になってしまう。B) 供給要因としては、「新設が困難」というものが5割、「定員増が困難」というものが6割弱となった。C) 保育需給のミスマッチ要因には、1つは年齢のミスマッチであり、待機児童の多くは0-2歳（とくに1-2歳児）に集中するために、募集定員とミスマッチを生じさせるというものである。待機児童の年齢別の構成割合をみると、1-2歳児が全体の5割から7割を占めており、その構成割合は年々増加傾向にある。対して、3歳以上が占める割合は2007年以降減少傾向にあり、0歳児の占める割合が若干増加傾向に

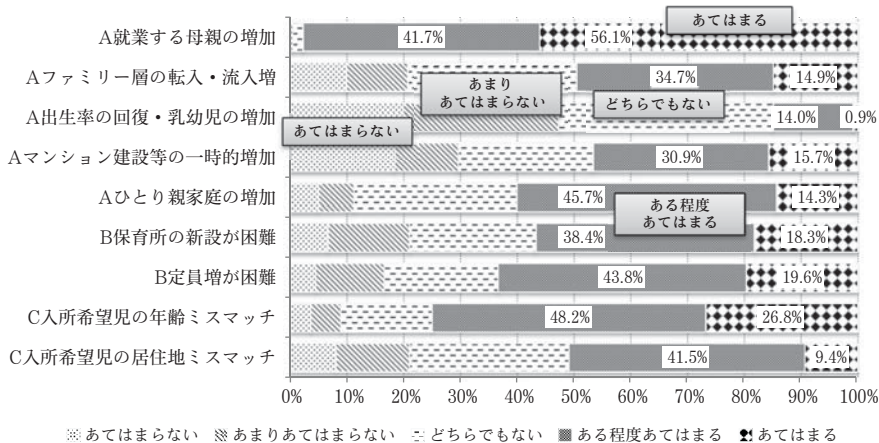
5) 待機児童の要因についての設問は「問31 待機児童の発生要因として、A) 保育の需要要因、B) 保育の供給要因、C) 需給のミスマッチ要因の3つが考えられますが、貴自治体ではいかがでしょうか。それぞれあてはまる数字に○をつけてください。」として、保育担当者の判断をもとに回答をお願いしている。

あり実数も増加している。第2のミスマッチとして、地域的ミスマッチがある。待機児童問題の大半は都市部（とりわけ首都圏）に集中しており、全国的な問題というよりも都市部に特化した問題であるといえる。待機児童が生じている市区町村数は337（19.4%）であり、「都市部の待機児童として、首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（政令指定都市・中核市含む）及びその他の政令指定都市・中核市の合計は20,939人（前年より1,168人減）で、全待機児童の81.9%（前年より2.2%減）を占める。」（厚生労働省 2011, p.5）。また、全国的にみた都市部への偏在といった地域的ミスマッチの他に、各世帯から保育所への距離といった局所的なミスマッチの存在も指摘されている（河端 2009, 2010）。このようなミスマッチ要因について、3歳以上の入所希望児に比べて1-2歳児に入所希望が集中する「入所希望児の年齢ミスマッチ」が当てはまると回答したのは7割、児童の居住地と保育所との距離が遠いために入所ができない「居住地ミスマッチ」が5割となっている。

待機児童が解消しない理由については、「財政的に困難」が7割、「用地取得が困難」が4割とコストに関する困難さがある一方、少子化の流れを受けて「将来的な児童数の減少を懸念している」担当者も5割おり、政策対応の難しさを示している。

近年の政府の政策対応では、2009年に制度改正が相次ぎ、次世代育成支援対策推進法の一般事業主の従業員への周知・行動計画公表届出の義務対象はこれまで従業員301人以上の事業主であったものが従業員101人以上へ拡大された。育児・介護休業法の改正では「パパ・ママ育休プラス」（父母ともに取得する場合、1歳2カ月までの間に、1年間育児休業を取得可能にする）、短時間勤務制度（1日6時間）の措置義務化、子の介護休暇制度の拡充等が盛り込まれた。また、雇用保険法も改正され、育児休業給付の給付率引き上げ（40%から50%）を延長し、休業中と復帰後に分けて支給している給付を統合し、全額を休業期間中に支給するといった育休取得促進を目指している。

図9 待機児童の発生要因（A：保育需要，B：保育供給，C：ミスマッチ要因）



（出所）図2に同じ。

2010年1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では基本理念を「社会全体で子育てを支える、希望がかなえられる」社会の創設として、ワーク・ライフ・バランスの推進とともに「控除から給付へ」という方針のもと「子ども手当」、「高校の実質無償化」、「生活保護の母子加算」等、保育サービス等の基盤整備として、「待機児童の解消・放課後対策」、「幼保一体化に向けた対策」、「延長保育・病児保育等の拡充」等がうたわれている。待機児童の解消では、潜在的な保育ニーズに対応するため、現状3歳未満児の24%（215万人のうち75万人）であるものを2014年には35%（241万人のうち102万人）にするという数値目標を立てている。その他の施策では、企業の取り組みの促進として「次世代認定マーク」（くるみん）の取得促進（現状652から2,000企業へ）、入札手続き等における対応（インセンティブの付与等）、地域の子育て力として地域子育て支援拠点整備、商店街の空き店舗や学校の余裕教室、幼稚園の活用、また男性の育児参加として男性育休取得率促進（現状1.23%から2017年には10%）を目指している。

さらに、現在、内閣府少子化社会対策会議のもとで議論がなされているのが2013年の施行を目指している「子ども・子育て新システム」である。平成22年1月に「子ども・子育て新システム検討会議」の発足が決定され、同年4月から平成23年11月までに全体会議を3回、意見交換会を2回、作業グループを12回、基本制度ワーキングチーム16回、こども指針（仮称）6回、幼保一体化で9回の議論を行っている。基本的な考え方としては、「子どもと子育て環境を応援する社会の実現に向けての制度構築」として、利用者本位のサービスの包括的・一元的提供、現金給付・現物給付の市町村の裁量による一体的提供、幼保一体化の実現（子ども園（仮称）の創設等を柱としている。また、「子ども・子育て会議（仮称）」として、有識者・地方自治体・労使代表者・子育て当事者・NPO等で構成し、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みを検討している。

VI. おわりに

これまで次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の実績について、政策過程における波及パターンの検証と政策課題として待機児童問題を中心に概観してきた。これらの知見をもとに、後期行動計画の実施に際して地方自治体にとってどのような事業展開が望ましいのかについて考察してみたい。

次世代育成支援対策推進法は全ての都道府県・市区町村に行動計画の策定を義務付けている。IV章の地方自治体の事業策定過程の分析からは、前期行動計画の策定・運用によって地域による次世代育成支援対策の実施パターンの多様化が生じ始めていることが確認された。このような地域に応じた多様な事業展開をより推し進めるためには、住民ニーズの適切な把握と施策を実行に移すための財源の確保が重要となる。保育事業については2008年から「安心子ども基金」によって保育所の増設等に対する補助金が得られる状況にあるものの、これは恒久的な財源ではないため、長期的な計画には結びつきにくい状況にある。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・人口の維持が求められている。また, 多くの地方自治体では地域社会との連携・コミュニティの再構築も重要な課題の1つとして認識が共有されつつあり, 一部の自治体では学童保育や放課後児童教室等でのボランティアの活用・育成が実際に動き出している。さらにワーク・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, 一般事業主の策定する行動計画の着実な実施を促すとともに, 子育てに力を入れている企業の認定(次世代育成認定マーク「くるみん」), ならびに認定に基づく入札の際の優遇等が具体的な施策として実施する自治体も出てきている。1970年代より続く少子化によって, 子どもの数が全国的に減少傾向にある中で, 大都市圏(主に首都圏)への人口の流入傾向が今後進むことが推計され(国立社会保障・人口問題研究所2007b), 人口が増加し子ども数が増加する都市部と, 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は今以上に変わってくるだろう。2010年より後期行動計画が始り, 2013年の施行を目指す「子ども・子育て新システム」はこれまでの少子化対策に抜本的な変更を迫るものあり, これからの子育て支援のスキームは大きく変わる可能性がある。したがって, 今後もそうした変化に対して調査を行うとともに, 定性的・定量的なアプローチによる分析・考察を継続していく必要があると考える。

参考文献

- Allison, Paul D. (1984) *Event History Analysis: Regression for Longitudinal Event Data*, Newbury Park, California: Sage Publications.
- 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*.
- 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.
- Gray, Virginia (1973) "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67, pp.1175-1185.
- 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」.
- 伊藤修一郎 (2002) 『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.
- 伊藤修一郎 (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.
- 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.
- 鎌田健司 (2010) 「地方自治体における少子化対策の政策過程—「次世代育成支援対策に関する自治体調査」を用いた政策出力タイミングの計量分析—」, 明治大学『政経論叢』, 第78巻, 第3・4号, pp.213-242.
- 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 (2011)「保育所関連状況取りまとめ」(平成23年4月1日).
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2007a)『わが国夫婦の結婚過程と出生力(第13回出生動向基本調査)』報告書.
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2007b)「日本の都道府県将来推計人口—平成17(2005)～47(2035)年—(平成19年5月推計)」報告書.
- 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.
- Mintrom, Michael (1997) "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American journal of Political Science*, 41-3, pp.738-770.
- 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.
- 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・出生行動に及ぼす影響に関する総合的研究』, 厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業, 平成21年度研究報告書, pp.45-53.
- 村松岐夫 (1988)『地方自治』, 東京大学出版会.
- 中野実 (1992)『現代日本の政策過程』, 東京大学出版会.
- 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』.
- 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—」,『人口問題研究』, 63-4, pp.56-73.
- 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.
- Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of Innovations*, 5th ed. New York: Free Press.
- 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.
- 少子化研究会 (2010)「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 調査結果報告書」, 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』, 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業.
- 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.
- 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』.

Diversification of Measures to Support Raising Next-Generation Children — Evaluation of the First-Term Action Plan and the Analysis of Patterns of Policy Diffusion —

Kenji KAMATA

The purposes of this paper are to evaluate the first-term action plan based on the Act on Advancement of Measures to Support Raising Next-Generation Children and to analyze diffusion and policy effects on municipal policy outputs. Finally, it outlines the directionality of measures to cope with a low birth rate in the future.

In relation to the Seminar for Consideration of a Low Birth Rate Society, an investigation called the Survey on the First-Term Action Plan Based on the Act on Advancement of Measures to Support Raising Next-Generation Children for Municipal Governments (2010) was carried out. Using the outcomes of this survey, the author analyzed: (1) the execution rate for measures by population size; (2) municipal government personnel evaluation measures; (3) creation of a map showing the degrees of progress and adoption for each measure; (4) diffusion distribution using an S-shaped adoption curve; (5) diffusion and policy effects on municipal policy outputs; (6) the basics of the problem of insufficient nursery school places for children; and (7) the directionality of the second-term action plan.

The results indicated that municipal governments need more funding and revenue authority to cope with regional diversity. Demand for childcare tends to be concentrated in urban areas, while in rural areas, settlement measures are desired. An even more important consideration is the revival of regional communities to realize cooperation among residents, low-cost childcare and stronger ties in such areas. The analysis of diffusion effects confirmed the diversity of municipal policies, and it is hoped that this trend will continue.