

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－

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2011-04-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 鎌田, 健司 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/10972

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—

鎌 田 健 司

《論文要旨》

本稿は、保育事業をはじめとした少子化対策の政策過程について計量分析を行うことにより、各地方自治体が、どのような状況にあり、どのような動機をもって事業を展開してきたのかを明らかにすることを目的とする。政治過程論における政策波及モデルから伊藤（2002a）の「動的相互依存モデル」を参照して少子化対策の波及パターンの検証を行った。対象とした少子化対策は、延長保育、一時預かり（一時保育）、認可外保育所への補助、子ども医療費助成の4事業である。

イベント・ヒストリー分析を用いて推定を行った結果、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。地域差は全国的にほとんどなく、国の方針による1999年の「新エンゼルプラン」の影響は明確であった。

分析結果からは、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として考えることができ、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。次世代育成支援対策推進本法以降の政策過程や効果については今後の課題としたい。

キーワード：少子化対策，政策出力タイミング，政策波及，動的相互依存モデル，イベント・ヒストリー分析

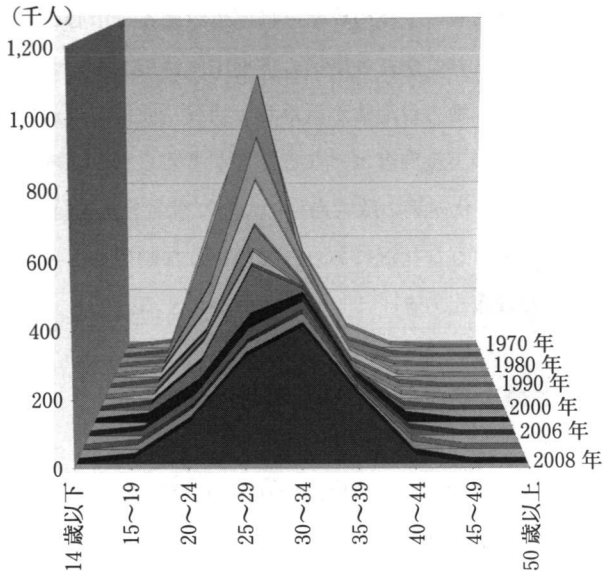
はじめに

わが国の2008年の合計出生率は1.37と2005年の1.26を底として、3年連続で上昇傾向をみせている。これには、2003年の次世代育成支援対策推進法や、2006年の少子化社会対策会議が策定した「新しい少子化対策」など近年の少子化対策による効果が見え始めたという見方もある(増田2008)。しかし、15-49歳の再生産年齢の中で年齢構成比の高い「団塊ジュニア」世代が30代後半になり、長らく不況が続いてきたことにより産み控えてきた人々が、2008年後半の世界同時金融不況以前の、若干の経済の持ち直し時期と連動して出産に踏み切ったという見方もできる。

平成20年人口動態統計(確定数)をみると(厚生労働省2009a)、近年の出生率の上昇は30代後半の第3子以上の出生が増えていることが合計出生率上昇にプラスの影響を与えている(図1および図2)。その他にも、外国人の妻または夫の場合の出生が増加傾向にあること⁽¹⁾や2008年の「うるう年」の影響なども示唆される。一方で、母親の出産年齢が20代の出生数は減少傾向にあるように、「団塊ジュニア」世代以降の世代の未婚率は増加傾向にあるため⁽²⁾、今後の出生率の動向については、「団塊ジュニア」世代の出産ピークが過ぎることや、上述の経済不況の影響など、出生率がこのまま上昇し続けるというシナリオは描きにくいといえるだろう⁽³⁾。

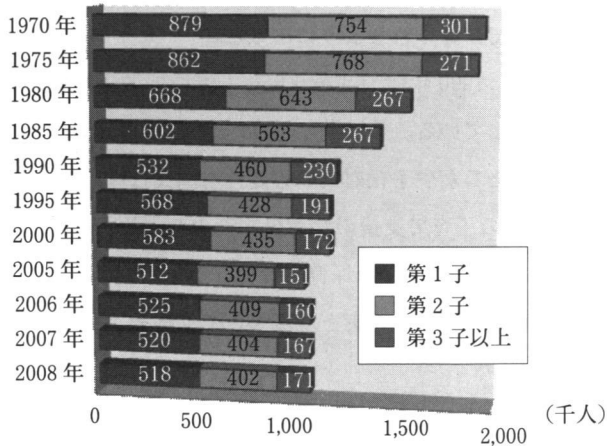
とりわけ、先般の経済不況の影響は、子どもをもつ女性の就労を増加させ、都市部における待機児童の増加として保育事業に大きな影響を与えている(厚生労働省2009b)。地方自治体の少子化対策という観点からみると、出生率が低い都市部において対応すべき児童が多いという現象が生じるため、都市部ほど待機児童の増加に対応した保育事業等の少子化対策の拡充が望まれる。

地方自治体における少子化対策の政策過程



厚生労働省 (2009) 「平成 20 年人口動態統計 (確定数) の概況」第 1 表-1 より作成

図 1 母の年齢 (5 歳階級) 別出生数



厚生労働省 (2009) 「平成 20 年人口動態統計 (確定数) の概況」第 2 表-1 より作成

図 2 出生順位別にみた出生数

このような少子化対策の全体の枠組みは厚生労働省を中心とした中央政府の意向によって決定されるが、各事業の実施主体は市区町村および特別行政区であり、それぞれの地方自治体が置かれた状況（住民のニーズの有無や財政状況）によってその実施内容は異なることが考えられる。本稿では保育事業をはじめとした少子化対策の政策過程について計量分析を行うことにより、地方自治体が、どのような状況にあり、どのような動機をもって事業を展開するのかといった政策出力タイミングを明らかにする。

1. これまでの少子化対策

1990年以降のわが国の少子化対策について簡単に概観する（鎌田2008；守泉2008）。少子化対策の必要性が認識されるようになったきっかけは、1990年の「1.57ショック」である。1989年の合計出生率が1.57であり、これは1966年の「ひのえうま」の合計出生率1.58を下回ったため、これを期に出生率低下に歯止めをかける対策の必要性が厚生省（現、厚生労働省）を中心として各方面で認識されるようになった。

守泉（2008）は、1990年代半ばから現在までの少子化対策の政策展開を4つの枠組みで整理している。第1期は1990年から1996年までであり、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期は1997年から2001年まで、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を拡大した。

第3期は2002年から2004年の間であり、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い仕事と生活の調和(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「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作成を義務付けた(一般事業主に関しては、従業員数301人以上は義務、300人以下は努力義務とされた。さらに2011年以降は従業員数101人以上300人以下の一般事業主にも義務化される)。2009年に前期行動計画の見直しが行われ、2010年より後期行動計画の策定が行われる。本法は、明示的な政策効果測定を目指している。

第4期は2005年以降現在までであるが、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、新生児・乳幼児期から小中高、大学への各種支援や就労支援、「国民運動の推進」として家族・地域の絆の再生や社会全体で子どもや生命を大切にする運動を提言している。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。関連して、

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いる。

以上のように、少子化の克服に対する国および地方自治体の取り組みは保育事業中心の子育てする母親の補助事業から若者の就労支援や自立、さらに男女を含めたワーク・ライフ・バランスの実現へとその範囲を拡大し、数値目標を設けた具体的な対策を年々充実させてきている状況にある⁽⁴⁾。

2. 政治過程論における理論モデル

政治過程論においては、政策がどのような要因によって策定・施行され、それがどのような要因によって他の国・地方自治体に波及（policy diffusion）・移転（policy transfer）・収斂（policy convergence）⁽⁵⁾していくのかという政策過程を、個別の事例で研究する分野とマクロ的に研究する分野の2つのアプローチにおいて研究を行っている。Ito（2001）は、このような政治過程論における研究のアプローチを「総体レベル（population level studies）」および「個体レベル（individual level studies）」の2種類に分け、総体レベルの研究においては政策波及等の要因分析、個体レベルの研究においては個々の地方自治体の政策過程の特定を明らかにする分析があるとしている。

政策波及の実証研究は、先行自治体をリーダーとして他の自治体に波及していくという「水平波及」を実証したWalker（1969）の研究や、政策の質によって波及パターンは異なることを示したGray（1973）の研究が草分けである⁽⁶⁾。その後、政策実施年に着目し、波及の進度を考慮に入れた分析が行われるようになり、1990年代前後以降はイベント・ヒストリー分析を用いた実証研究が政治過程論の分野では多くの成果が報告されている（例とし

て、Berry and Berry 1990; Skocpol et al. 1993; Mintrom 1997; Buckley 2002; 伊藤 2002a)⁽⁷⁾。イベント・ヒストリー分析以外には、因子分析を用いた前述の Walker (1969) やクラスター分析を用いた伊藤 (2003) 等がある。いずれの研究も、政策の波及効果を政策実施年やその時点までの政策実施数などの集計された変数をもとに実証を行っており、人口規模や政治要因、政策に対する情報伝達の過程 (伊藤 2002b) など様々な要因をモデルに組み込んだ分析がなされている。

日本は明治時代以降より継続する強固な官僚機構主導の国家運営がなされてきたこともあり、これまでの政治過程論の研究では、国の意向が地方の動向を決めるという意味で「垂直的」な政策過程モデルを用いた研究が一般的であった。しかし、村松の一連の研究において (例えば、村松 1988), 地方自治体の国に対する影響力を重視する「水平的政治競争モデル」あるいは「相互依存モデル」が提示され、地方自治体は国の意向を受けると、国の補助金や権限を得ようと自治体間で横並び競争が行われるといった地方自治体の自主性を重要視するモデルが登場した。Reed (1986) は、地方自治体の政策過程において国の意向など垂直的な影響がそれほど大きいとはいえず、住民の政策ニーズに対応した首長の政策運営の大きさを指摘している。少子化対策を対象とした政治過程論のモデル適用という点では、村松や Reed の議論は、国の意向という垂直的な影響と、住民の政策ニーズ等による水平的な影響を考慮している点で興味深いモデルといえる。伊藤 (2002a) は、以上のような総体レベルの政策波及の蓄積から、より柔軟なモデル化を試み「動的相互依存モデル」(p. 18) としてまとめている。

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つのメカニズムによって政策過程が決定付けられる。「内生条件」は、地方自治体が直面する社会・経済的な環境要因と首長の党派性やリーダーシップなどの政治的要因で構成される条件を意味し、これらが新しい政策を

生み出すインセンティブとなる。さらに、財政的な要因もこれに含まれる。「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」(p.21)であり、地方自治体が独自の政策を策定する際に、事業が失敗するリスクのような不確実性を除去するよう先行自治体やマス・メディアなどの動向を参照する動きを示す。参照する自治体としては、近隣で同規模の自治体、すなわち準拠集団 (reference group) を設けていることが多い (中野 1992; 藤村 1999)。最後の「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」(p.28)である。横並び競争は相互参照とは異なり、国の方針や法律的な裏付けを得ている場合、また多くの自治体で既に実施されている場合など不確実性が低い場合にみられるメカニズムである。国主導で方向性や策定義務がなされてきた少子化対策や次世代育成支援対策については、この横並び競争メカニズムによるインセンティブが大きいと考えられる。動的相互依存モデルをイメージ化したものが図3である。

以上の政治過程論の先行研究から、村松やReedから発展した伊藤の総体的アプローチとして動的相互依存モデルを援用したモデルを用いて実証分析を行う。

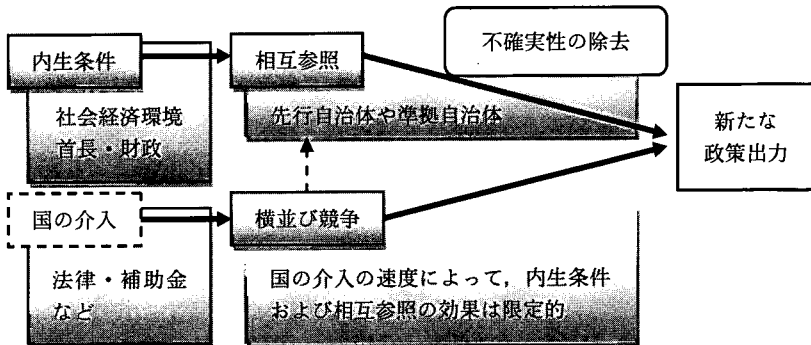


図3 動的相互依存モデル (伊藤 2002a より作成)

3. 少子化対策の実施動向に関する先行研究

少子化対策の実施動向に関する先行研究を概観する。動的相互依存モデルにおける横並び競争メカニズムにおいては、国の介入の時期によって内生条件や相互参照の影響が限定的であるとされているものの、保育事業や児童手当自体は主に福祉政策として、少子化対策が本格化する1990年代以前から行われてきているため、人口規模、財政力、住民ニーズといった内生条件の影響も無視することができない。2003年の次世代育成支援対策推進法に基づく2005年からの行動計画策定に際して、地方自治体の少子化対策実施状況についての調査・研究がいくつか行われている（全国知事会男女共同参画研究会2005；内閣府政策統括官2005；西岡他2007；松田2007；少子化研究会2008）。

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の行動計画策定及び各施策の実施について、人口規模や財政力によって実施動向に差があること、国の指針が都市部中心で全国画一的であることへの疑問から地域性を活かした施策の策定を行うべきであること、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ことなどを指摘している。とりわけ男女共同参画の視点をもった枠組みへの提言に重心が置かれている。

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っている。市町村における上乗せ事業の実施状況においては、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%と実施率が高い傾向にある。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」といった事業で実施率が高い。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く、

「妊産婦検診や乳幼児検診」, 「保育所職員の加配」, 「ひとり親過程支援」などの実施も多くなっている。市町村にとっては補助金の有無が上乘せ・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みており、人口規模の小さい地方自治体においては「出産・子育てに関する経済的支援」に力を入れている割合が高く、人口規模の大きい地方自治体においては「地域における子育て支援」, 「仕事と子育ての両立支援」を選択する割合が高いという。独自実施事業については、人口規模が大きい地方自治体と出生力の低い自治体で実施している平均項目数が高く、都市部において独自施策が充実していることが示されている。

松田(2007)は次世代育成支援策の実施動向を5分野(A:結婚・妊娠・出産支援分野[8項目], B:家庭での子育て支援[17項目], C:両立支援・保育[7項目], D:両立支援・就労支援[7項目], E:住環境整備[9項目])48項目について調査を行い、「次世代育成支援度」⁶⁾という尺度を用いて分析を行っている。この尺度を従属変数とした重回帰分析では、人口規模(総人口)が大きい、高齢化率(65歳以上比率)が低い、地域経済の景況感がよい、失業率が低い、財政力(財政力指数)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としている。

少子化研究会(2008)は筆者も参加しており、本分析で用いる「次世代育成支援対策に関する自治体調査」の結果を取りまとめている。地方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ユニークな質問項目を設置している。報告書においては、1)地方自治体の人口動向および出生率の水準の規定要因、2)次世代育成支援対策事業の実施動向、3)次世代育成支援対策事業の有効度と自治体の施策分野について各種分析を行っている⁹⁾。

項目2において少子化対策の実施動向をまとめている。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る。また、不妊治療助成やファミリー・フレンドリー企業の支援についても、大規模自治体での実施率が高い。町村や市などの自治体では、出産祝い金やお見合い事業の実施率が高いといった特徴がある。人口規模別の事業開始動向については、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にあり、事業開始理由のほとんどは、国の方針、補助金、市民の要望となっている等、本稿での研究主題の基礎分析となっている。

全体のまとめでは、それぞれの地方自治体の置かれている状況にはかなりの多様性がある。人口規模、財政状況、出生動向、地域環境、大都市圏へのアクセスなど、人口構造やその変動要因が様々ある中で、それに対応する施策も柔軟に考えることが必要であり、これからは地域性を重視した柔軟な政策対応についての継続的な政策評価・効果測定の試みを続けることが必要であると提言している。

以上のように、本調査を用いた報告書においても、少子化対策の実施に対する影響としては人口規模と財政力が最も重要であることが示され、松田(2007)のように高齢化の動向や地域経済の影響についてもその影響がみられる。本分析においては、人口規模、財政力の他に、本調査で得られる人口動向や地域環境の変化、そして波及要因として前年までに策定された累積自治体数をモデルに組み込んだ分析を行う。

4. データと少子化対策の実施動向

本稿において用いるデータは、「次世代育成支援対策に関する自治体調査」である。2007年10月1日時点の全国市町村および特別行政区を対象として、2007年11月1日(木)～2008年2月29日(金)の期間に郵送法によって

実施した。配布数は1,821票（1,798市町村，23特別行政区），回収数は1,058票（すべて有効票），回収率は58.1%となっている。調査項目は，2000年以降の人口動向，地域環境の変化，次世代育成支援対策事業の各種実施動向と実施時期・実施理由，少子化対策としての有効度，行政運営全体での優先施策分野等である。

本調査では，次世代育成支援対策事業として19項目について実施の有無，実施時期（年），実施理由について調査している。表1には，人口規模別，次世代育成支援対策事業の実施数および実施割合を示している。

表1 人口規模別，次世代育成支援対策事業の実施数および実施割合

	町村 (1~2万人) (程度)		市 (5万人) (程度)		広域市町村 (10万人) (前後)		特例市 ・ 中核市		指定都市	
	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合	度数	割合
公立認可保育所：延長保育	143	34.5	253	70.3	169	88.0	64.0	94.1	24.0	100.0
私立認可保育所：延長保育	108	26.1	263	73.1	173	90.1	67.0	98.5	24.0	100.0
公立認可保育所：特定保育	18	4.3	30	8.3	24	12.5	11.0	16.2	5.0	20.8
私立認可保育所：特定保育	12	2.9	48	13.3	42	21.9	21.0	30.9	7.0	29.2
病児保育	14	3.4	37	10.3	37	19.3	18.0	26.5	9.0	37.5
病後児保育	28	6.8	114	31.7	110	57.3	63.0	92.6	22.0	91.7
一時預かり（一時保育）	242	58.5	313	86.9	189	98.4	67.0	98.5	21.0	87.5
家庭的保育（保育ママ）事業	9	2.2	16	4.4	21	10.9	20.0	29.4	9.0	37.5
認可外保育所への補助	40	9.7	101	28.1	105	54.7	46.0	67.6	21.0	87.5
放課後児童健全育成事業への上乗せ措置	90	21.7	144	40.0	103	53.6	47.0	69.1	17.0	70.8
放課後子ども教室推進事業	104	25.1	133	36.9	91	47.4	43.0	63.2	15.0	62.5
出産祝い金の支給	179	43.2	81	22.5	35	18.2	10.0	14.7	4.0	16.7
幼稚園授業料等の負担軽減措置	188	45.4	293	81.4	180	93.8	66.0	97.1	24.0	100.0
貸与奨学金事業	186	44.9	169	46.9	108	56.3	43.0	63.2	15.0	62.5
子どもの医療費助成	379	91.5	349	96.9	189	98.4	68.0	100.0	23.0	95.8
不妊治療助成事業	90	21.7	103	28.6	66	34.4	34.0	50.0	18.0	75.0
お見合い事業	49	11.8	53	14.7	17	8.9	7.0	10.3	2.0	8.3
ファミリー・フレンドリー企業の認定・表彰	2	0.5	2	0.6	1	0.5	3.0	4.4	10.0	41.7
ファミリー・フレンドリー企業の経済的支援	2	0.5	10	2.8	13	6.8	6.0	8.8	5.0	20.8

地方自治体における少子化対策の政策過程

表2は19項目の施策実施年の記述統計を示している。それぞれの指標は、度数（採用数が多い）、最小値（採用年が古い）、最大値（採用年が最近）、平均（全体の採用年の動向）、標準偏差（採用時期のばらつきの程度）、歪度（採用時期が近年かどうか）、尖度（採用時期の集中度合い）を示しており、これらの変数を用いて因子分析を行った結果が表2および図4である。因子抽出法には主成分分析を用い、Kaiserの正規化を伴うバリマックス回転（直交回転）を用いた結果、2つの因子が抽出され、第一因子は近年になって導入された事業、第二因子は採用している地方自治体が多い事業の特徴を示している。それぞれの因子得点のゼロ地点から全体を4つの象限に区切る

表2 事業実施年の記述統計

	度 数	最小値	最大値	平均値	標準偏差	歪 度	尖 度
公立認可保育所：延長保育	504	1918	2008	1995.09	14.679	-2.230	4.646
私立認可保育所：延長保育	417	1926	2007	1993.15	14.563	-1.927	3.264
公立認可保育所：特定保育	73	1960	2007	2001.82	6.773	-3.639	19.534
私立認可保育所：特定保育	95	1990	2007	2003.27	4.588	-1.512	1.243
病児保育	100	1974	2007	2003.16	5.130	-2.853	11.686
病後児保育	295	1974	2007	2002.81	4.012	-2.560	13.415
一時預かり（一時保育）	626	1922	2008	1999.72	6.246	-4.344	44.165
家庭的保育（保育ママ）事業	65	1960	2007	1986.37	15.888	- .170	-1.580
認可外保育所への補助	235	1963	2007	1992.88	12.548	- .744	- .920
放課後児童健全育成事業への上乗せ措置	306	1928	2008	1997.58	11.312	-2.124	5.620
放課後子ども教室推進事業	338	1967	2008	2005.78	3.387	-7.008	66.917
出産祝い金の支給	239	1958	2007	1998.30	9.732	-2.107	5.198
幼稚園授業料等の負担軽減措置	516	1941	2007	1984.53	13.964	.327	-1.115
貸与奨学金事業	410	1948	2007	1978.17	17.520	.347	-1.287
子どもの医療費助成	741	1946	2007	1985.61	14.224	.309	-1.544
不妊治療助成事業	276	2000	2008	2005.37	1.528	- .745	.260
お見合い事業	94	1941	2007	1996.06	14.150	-1.690	2.605
ファミリー・フレンドリー企業の認定・表彰	16	1998	2007	2005.38	2.363	-2.247	6.028
ファミリー・フレンドリー企業の経済的支援	34	1957	2008	1999.38	12.541	-1.988	3.478

表3 因子分析における初期の固有値と成分行列

成分	初期の固有値				成分行列		回転後の成分行列	
	合計	分散の%	累積%		1	2	1	2
1	3.408	48.691	48.691	度数	-.348	.720	.162	.783
2	2.074	29.624	78.315	最小値	.477	-.783	-.097	-.912
3	.640	9.141	87.456	最大値	.419	.607	.702	.227
4	.600	8.575	96.031	平均値	.929	-.167	.636	-.697
5	.239	3.409	99.440	標準偏差	-.891	.252	-.555	.742
6	.031	.450	99.889	歪度	-.842	-.411	-.919	.186
7	.008	.111	100.000	尖度	.719	.560	.911	.007

因子抽出法：主成分分析

第1因子：近年になって導入された事業

回転法：Kaiserの正規化を伴うバリマックス法

第2因子：採用している自治体が多い事業

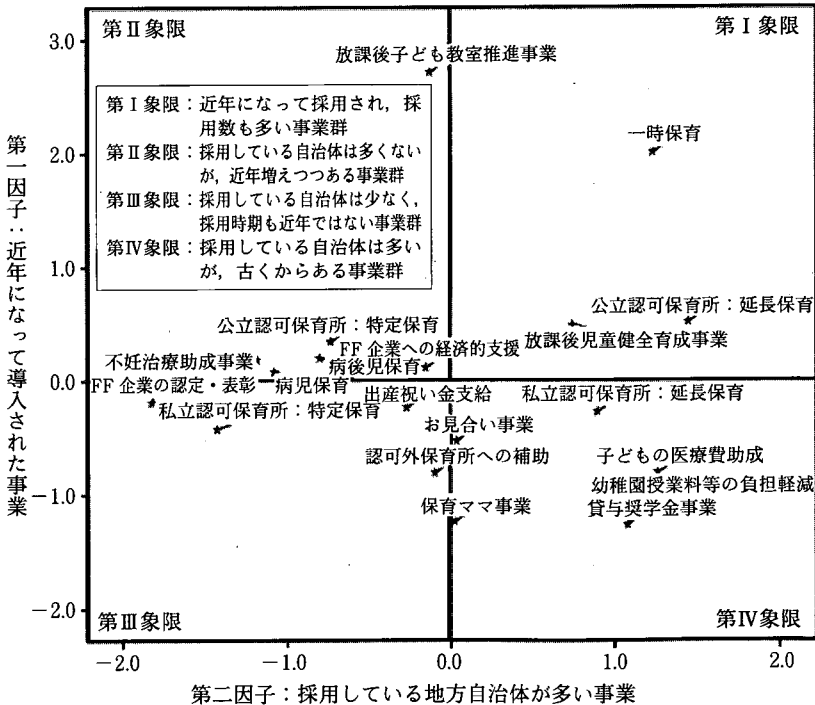


図4 因子プロットによる事業採用分布

と、第Ⅰ象限は「近年になって採用され、採用数も多い事業群」を示し、一時保育や延長保育（公立認可保育所）、放課後児童健全育成事業が該当する。第Ⅱ象限は「採用している自治体は多くないが、近年増えつつある事業群」を示し、放課後子ども教室推進事業、特定保育（公立認可保育所）、病後児保育、不妊治療助成事業等が該当する。第Ⅲ象限は「採用している自治体は少なく、採用時期も近年ではない事業群」を示し、特定保育（私立認可保育所）、出産祝い金支給、認可外保育所への補助等が該当する。第Ⅳ象限は「採用している自治体は多いが、古くからある事業群」を示し、延長保育（私立認可保育所）、子どもの医療費助成、幼稚園授業料等の負担軽減、貸与奨学金事業等が該当する。

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。

5. 政策波及パターンと事業開始理由

政策波及の程度を示す指標の1つに Rogers（1995; 2003）で提示された「S字型採用曲線」（S-shaped curve）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ツ曲線に近似）を描くという経験則であり、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。図5には本稿で分析対象とする4事業についての人口規模別の累積割合曲線を示し、図6に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）の累積割合（図5のA）は全体の分布は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（公立認可保育所）の事業開始理由を見ると（図6の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。一時預かり（一時保育）は人口規模によってその分布は大きく異なる（図5のB）。人口規

地方自治体における少子化対策の政策過程

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。事業開始理由（図6のB）は延長保育と同様、「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。認可外保育所への補助および子どもの医療費助成についても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（図5のCおよびD）。

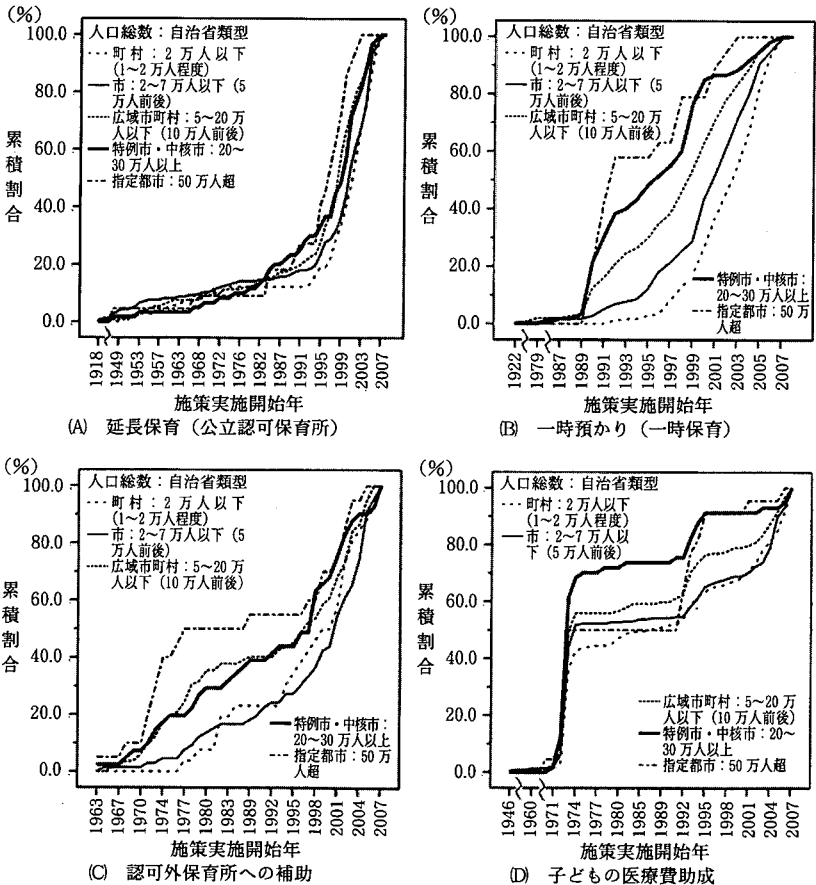


図5 人口規模別、各事業の実施累積割合

認可外保育所への補助および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⁽¹⁰⁾。認可外保育所への補助の事業開始理由分布をみると(図6のC)、1970年代の第1のピークでは「市民の要望」、「国の方針」、「補助金」の3大理由による事業開始が多くを占めているが、1990年代以降は「他の自治体が策定した」波及要因および2000年代では「首長の公約」というトップダウンによる政治要因が若干みられる。子どもの医療

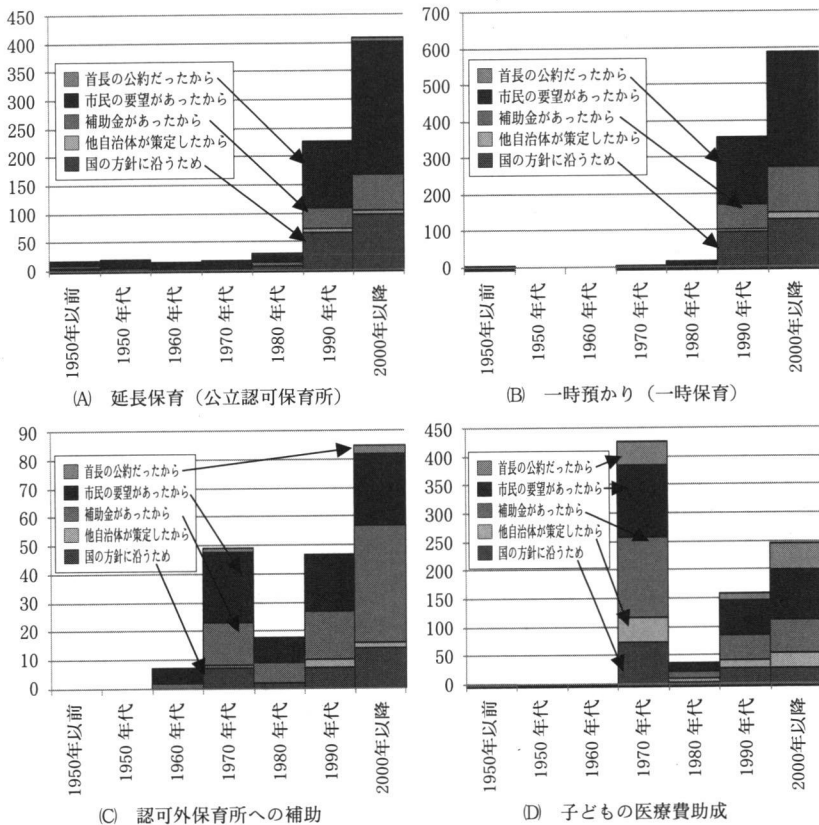


図6 事業開始年代別、各事業の開始理由

費助成の実施開始理由は（図6のD）、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）。

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4事業のモデル推定を行う。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⁽¹⁾。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を検証であり、「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。

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。

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

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) 町村 ↓ 市 広域市町村 特例市・中核市 指定都市	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。	
財力指数 (t-5)	財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) 少子高齢化・人口減少 若年・ファミリー層の転入 高齢者の転出入	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) 経済環境の悪化 教育・医療機関の減少 待機児童の増加 居住環境の悪化	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) 0-4歳人口数(人) 15歳未満人口(人) 核家族世帯割合(%) 高齢者の親族のいる世帯割合(%) 0-4歳人口に占める保育所数(カ所) 市民団体・NPO 子育て関連NPO団体数(都道府県)	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歳人口に占める数を用いる。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。	
波及効果 全国自治体採用数 (t-1) 準拠自治体採用数 (t-1)	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1,173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と、NPO自身が保育事業や学童保育事業の代替的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 全国自治体採用数 (t-1) 準拠自治体採用数 (t-1)	波及効果として、イベント発生1時間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 北海道 東北地方 関東地方 ↑ 中部地方 近畿地方 中国地方 四国地方 九州地方・沖縄県	人口指標の多くは、地域差が観測され、その要因も歴史的・文化的な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。垂直波及も代表されるように、国の介入があっても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、人口指標の地域的な多様性に反して、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ことを示すという目的で投入する。	92 136 229 216 125 61 46 153	8.7% 12.9% 21.6% 20.4% 11.8% 5.8% 4.3% 14.5%
政策効果 新エンゼルプラン施行(1999年以降)	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。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

地方自治体における少子化対策の政策過程

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	.034		.035		.036		.037	
Nagelkerke R ² 乗	.136		.122		.274		.189	

有意水準 + : $p < 0.10$ * : $p < 0.05$ ** : $p < 0.01$

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、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えない。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。

※本研究は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「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、課題番号H20-政策一般-008）の研究の助成を受けて行った。

《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」の出生数は1990年の1万3,686人から2000年の2万2,337人、2008年では2万3,956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、出生数自体は減少する可能性がある。

- (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歳未満一律一万円/月]），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（アイディアのみ採用），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）に空間統計学的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。

- (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 H 17-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についても人口規模の大きい自治体を中心に開始された。
- (11) 1994 年以前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。

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., *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——」, 『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.

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.