

子育て支援に関わる施策の取り組み実態と評価

一次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画に着目してー

福岡大学工学部社会デザイン工学科 辰巳 浩, 吉城 秀治, 堤 香代子, 永田 香織

1. はじめに

急激に少子化が進む我が国において、子育てしやすいまちづくりの実現は喫緊の課題である。そして、その実現においては施設整備等のハード的な整備とサービス等のソフト的な施策の両輪の取り組みが重要であることは論をまたない。そこで、先行研究¹⁾では基礎自治体における子育てしやすいまちの実現に資する知見を示すために、施設整備に着目した研究を展開しており、各人口規模で立地し得る子育て関連施設を明らかにしてきている。そしてその上で本稿は、基礎自治体におけるソフト面のあり方を検討していくものである。子育て支援を担う自治体は厳しい財政下にあり、効率的、効果的な子育て環境整備のための施策選択が必要な状況にある。本研究は子育て支援に関わる施策の実施状況に着目し、その取り組み状況の実態把握と各取り組みの評価を行うことを目的とする。

2. 対象とする計画書・データ収集

(1) 対象とする計画書について

子育て支援に関わる自治体の取り組みは幅広く、多くの部課にわたって取り組まれているため、実態の把握やその整理は容易ではない。そこで本研究では、自治体が策定している子育て支援に関わる計画に着目した。ここで自治体が策定している主な計画としては、子ども・子育て支援新制度に基づく「市町村子ども・子育て支援事業計画」と次世代育成支援対策推進法に基づく「市町村行動計画」が存在する。

この両者を比較すると、前者は子ども・子育て関連3法により2015年度から子ども・子育て支援事業計画の策定が義務付けられた。一方、後者は次世代育成支援対策推進法の改定により10年延長され、市町村行動計画は策定が任意化された。また、子ども・子育て支援事業計画では待機児童の解消が主目的に対して、「市町村行動計画」は表1に示すように広範囲の支援を目的とした計画といった違いが存在する。

そこで、「市町村行動計画」は策定が任意化されていることで取り組みを進めている自治体とそうでない自治体の比較が可能になること、支援に関わる取り組みを網羅的に扱うことができることの2点を鑑みて、子育て支援に関わる施策としては、特に「市町村行動計画」を分析対象とする。

(2) 使用するデータについて

全国1,741の自治体の両計画をインターネット上で収集を行ったところ、1,145の自治体で公表されていた。インターネットに公表されていなかった596の自治体には2つの計画書の策定の有無に関するアンケートを行ったところ、280の自治体から回答を得た(回収率47.0%)。そのうち77の自治体から計画書が送られてきたので、合計1,222の自治体の計画書が収集できた。

これらの計画書を読み解き、各施策の実施状況(ただし、計画における実施見込みは「実施」に含む)をデータベース化した。データベースでは国勢調査の総人口と5歳未満人口、財政力指数(2015年の地方財政状況調査)等の自治体の特性に関するデータについても収集し整理している。

表1 「市区町村行動計画」における計画項目

【地域における子育て支援】 1 住宅における支援 2 短期預かり支援 3 相談・交流支援 4 保育サービス 5 子育て支援のネットワークづくり 6 居場所づくり 7 世代交流	【0.8%】 策定なし 1.6 策定中 【2.0%】
	【79.6%】 策定あり 【97.2%】
	【18.2%】 不明
	【7.8%】 策定なし 1.6 策定中 【2.0%】
	【73.9%】 策定あり 【90.2%】
	【18.2%】 不明
	【6.4%】 策定なし 1.6 策定中 【2.0%】
【母性並びに乳児及び幼児等の健康の確保及び増進】 8 健康確保 9 食育の推進 10 思春期保健対策	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
【子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備】 11 子どもを生み育てるこの意義に関する教育・啓発の推進 12 地域社会の環境整備 13 ふれあい 14 不安定就労若年者 15 学校の教育環境 16 家庭教育 17 地域の教育力 18 有害環境対策	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
	【72.4%】 策定あり 【88.4%】
	【18.2%】 不明
	【5.8%】 策定なし 1.4 策定中 【1.7%】
	【7.1%】 策定あり 0.6 策定中 【2.0%】
	【1.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
	【1.7%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
【子育てを支援する生活環境の整備】 19 住宅 20 道路交通 21 バリアフリー	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
【職業生活と家庭生活との両立の推進】 22 ワーク・ライフ・バランス	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
【子ども等の安全の確保】 23 交通安全教育 24 被害から守る 25 被害を受けた子どもの立ち直り	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】
【きめ細かな取り組みの推進】 26 虐待防止 27 ひとり親家庭支援 28 障がい児支援	【0.6%】 策定なし 0.6 策定中 【2.0%】

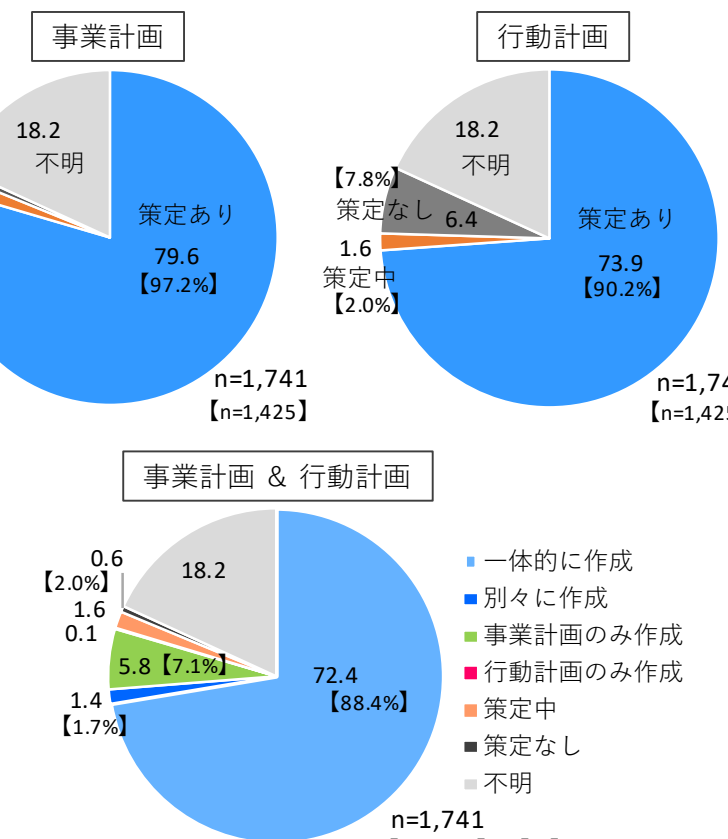


図1 事業計画と行動計画の策定状況

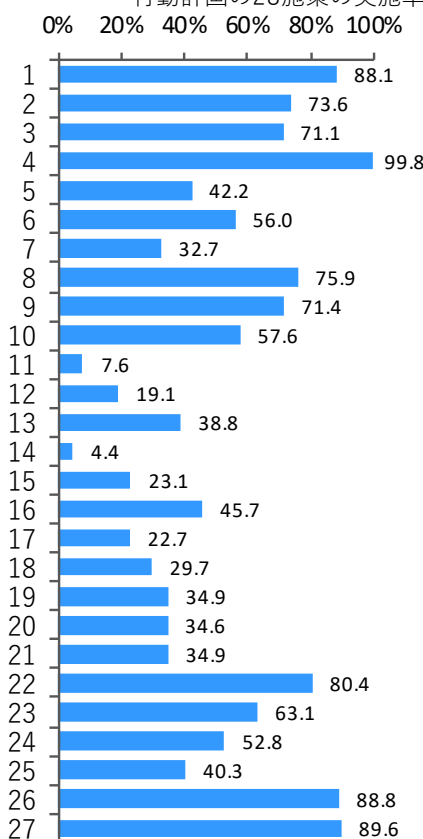


図2 行動計画の28施策の実施率

表2 全自治体の総人口と財政力指数でのグループ分け

グループ	自治体数	2015年総人口平均(人)	2015年度財政力指数平均	2015年5歳未満人口平均(人)	対2010年比	自治体名
C1	289	62,700	0.68	2,488	-9.46	古賀市,小郡市
C2	247	47,305	0.47	1,758	-10.68	中間市,みやま市
C3	218	12,684	0.22	388	-14.07	美里町,甲佐町
C4	179	105,846	0.93	4,412	-5.77	国分寺市,伊勢原市
C5	153	27,740	0.35	931	-12.20	水俣市,うきは市
C6	88	349,649	0.73	13,938	-2.80	那覇市,奈良市
C7	27	1,194,475	0.76	48,091	-5.67	北九州市,広島市
C8	21	68,357	1.37	3,211	-11.24	神栖市,長泉町
全体	1,222	98,376	0.57	-	-	-

表3 グループ別の行動計画の28施策の実施率

事業 グループ	事業																											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
C1	1.9	3.4	0.9	0.2	2.4	3.9	2.0	1.0	3.3	3.3	1.4	2.5	0.0	1.3	1.3	0.7	1.0	0.1	1.8	3.8	0.1	0.8	2.3	2.3	3.0	0.2	0.7	0.9
C2	1.4	3.4	0.5	0.2	0.7	3.4	0.1	2.7	2.2	3.1	3.7	2.8	1.3	0.8	1.2	0.9	2.8	2.7	1.3	2.2	2.0	0.2	0.7	0.2	1.4	0.3	0.7	2.5
C3	13.7	23.1	0.0	0.2	5.1	12.9	1.3	1.5	7.7	3.2	1.6	2.1	1.2	2.6	1.1	5.2	1.6	0.3	3.3	1.6	4.1	3.3	1.3	0.0	1.0	0.7	2.9	2.6
C4	3.9	10.8	0.7	0.2	0.3	2.1	0.2	2.7	7.2	10.1	2.6	1.2	2.0	0.6	3.9	1.1	0.4	0.7	5.8	7.2	2.0	2.1	6.7	0.3	2.3	2.4	2.5	1.9
C5	3.7	5.2	0.0	0.5	1.6	10.2	2.6	3.9	2.2	2.5	0.9	1.2	0.4	0.2	3.4	0.1	3.1	2.3	3.4	1.5	1.7	3.3	3.8	3.7	2.4	3.4	3.5	3.3
C6	10.8	23.0	1.1	0.2	2.1	3.9	3.9	10.0	6.5	12.2	3.1	2.5	2.4	3.2	1.5	0.9	1.1	3.6	1.5	3.6	3.0	3.7	7.4	7.6	2.8	3.3	2.1	1.5
C7	10.9	23.4	3.0	0.2	3.9	10.4	6.7	13.3	3.5	19.5	7.6	13.3	16.6	14.1	13.3	1.2	13.3	3.6	2.2	12.4	2.2	2.6	3.6	2.8	2.7	3.8	3.0	2.4
C8	1.2	2.1	3.5	0.2	1.1	3.4	3.8	14.0	12.1	24.3	2.8	1.8	0.7	1.4	1.0	2.0	3.7	1.1	11.1	3.9	6.3	0.6	5.5	6.2	2.2	12.6	3.7	1.5
全体	88.1	73.6	71.1	99.8	42.2	56.0	32.7	75.9	71.4	57.6	7.6	19.1	38.8	4.4	23.1	45.7	22.7	29.7	34.9	34.6	34.9	80.4	63.1	52.8	40.3	88.8	89.6	90.2
有意水準		**				**			*	**				**						**			*	*				

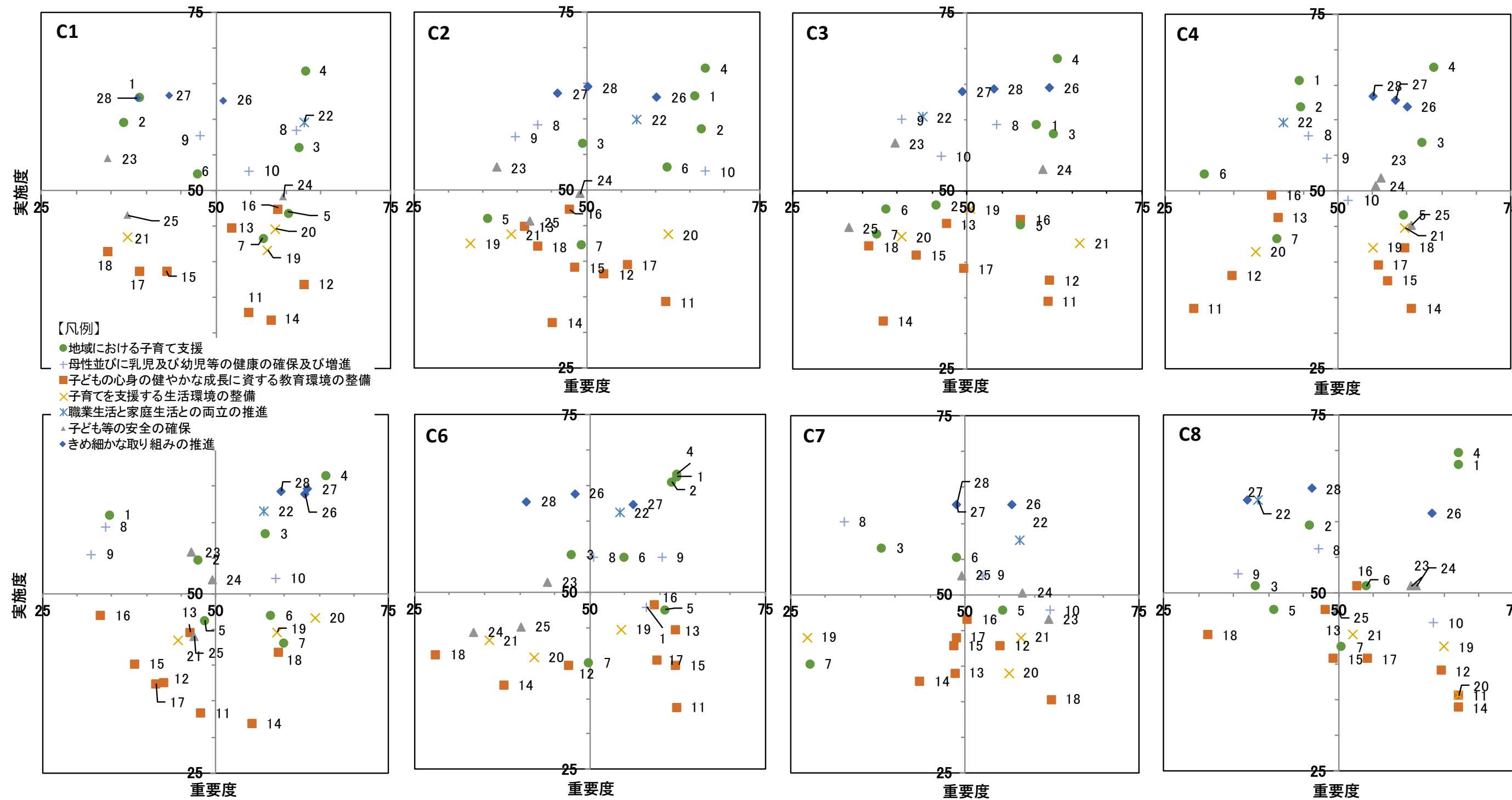


図3 グループ別行動計画の28施策の重要度と実施度

3. 分析結果

3.1 自治体における行動計画の取り組みの実態

(1) 策定状況

「市町村子ども・子育て支援事業計画」と「市町村行動計画」の策定状況を図1に示す。割合を全国の自治体ベースと不明を除いた策定状況が判明している1,425自治体の場合を示している。策定状況が判明している自治体では、策定が義務である事業計画は策定あり(1,385)と策定中(28)で99.2%を占め、策定なし(12)は0.8%に過ぎなかった。一方、任意である行動計画は策定あり(1,286)と策定中(28)で92.2%、策定なし(111)は7.8%である。また、事業計画と行動計画を一体的に作成している自治体(1,260)が88.4%、別々に作成(24)が1.7%であり、概ね両計画は一体的に策定されている。

行動計画の計画書が入手できた1,222自治体の28施策ごとの実施率を図2に示す。28施策の実施状況には全体的にばらつきがある。「1 住宅における支援」や「26 虐待防止」はほとんどの自治体で実施され、「10 思春期保健対策」や「16 家庭教育」は約5割の自治体で実施しており、「19 住宅」「20 道路交通」は3割の自治体しか実施していない。これは2014年に次世代育成支援対策推進法が改正され、行動計画の策定が任意になったため実施状況にばらつきがでたものと考えられる。

(2) 自治体のグループ分け

昨今、人口規模の大きい自治体では待機児童の解消が求められているなど、子育て支援のニーズとそれを受けて取り組んでいる支援は自治体によって大きく異なってくるのが想定される。そこでまず、自治体を人口規模と財政状況によって分類した上で取り組み状況の実態把握を行うことにした。

分類に用いたデータは2015年の国勢調査の総人口と2015年度の財政力指数で、1,222自治体をクラスター分析により8分類にした。その結果を表2に示す。なお、各グループの自治体の5歳未満人口の平均と2010年との比も併せて示す。

自治体のグループ分けは、人口規模が小さく財政も極めて厳しい状況にある自治体グループ(C3)から主に政令指定都市で構成されるグループ(C7)まで抽出できている。グループ1(C1)は人口規模6万人程度で財政力指数が全平均より少し上回る自治体で、福岡県古賀市や小郡市が該当する。グループ2(C2)は5万人程度で財政力指数は全平均に近い自治体で、福岡県中間市やみやま市が該当する。グループ3(C3)は1万人程度で人口規模も小さく財政も極めて厳しい状況にある自治体で、熊本県美里町や甲佐町が該当する。グループ4(C4)は全平均に近い10万人程度で財政力指数が0.9と高く、東京都国分寺市や神奈川県伊勢原市が該当する。グループ5(C5)は3万人程度でC3に続いて人口規模が小さく財政も厳しい自治体で、福岡県うきは市や熊本県水俣市が該当する。グループ6(C6)は30万人程度で中核市であり、財政力指数も0.7強の自治体で、那覇市や奈良市が該当する。グループ7(C7)は100万人程度で主に政令指定都市で構成されるグループである。グループ8(C8)は7万人程度の財政力指数が1.0を上回る財源が豊かな自治体で、茨城県神栖市や静岡県長泉町が該当する。

3.2 子育て支援施策の評価

グループ別に「市町村行動計画」の28施策について、各施策を実施している割合を算出した。その結果を表3に示す。実施しているとの割合が最も高かったのは「4 保育サービス」であり、次いで「28 障がい児支援」であった。反対に「14 不安定就労若年者」については最も取り組んでいる自治体は少なく、次いで「11 子どもを生み育てるこの意義に関する教育・啓発の推進」となっていた。各グループで見ると、人口規模7万人程度で財政力指数1.37のC8の施策の実施率が最も低い。これは財政に余裕がある自治体では、子育て支援を重点的に実施なくても子どもを生み育てたい環境の形成が財政で賄えていると考えられる。

次に、施策ごとグループごとの実施率を用いて、各自治体における「5歳未満の人口の増減率(2010年→2015年)」を指標として、子育て支援施策の評価を行う。ここで中澤ら²⁾も指摘するように、各施策によってどれだけ厚生の改善があったかどうかといった直接的な効果については把握することは困難である。その一方、これら支援施策によって子どもを産み育てたい環境の形成に効果があった場合、それは出生や転入の意思決定にポジティブな影響を与えるものと考えられる。ただし、例えば大都市であれば人口流入により5歳未満の人口が増加しているなど都市規模によってこの増減を生み出す背景は大きく異なっている。そのため、同一都市規模内での比較にのみ意味があるものと考え、以下では前節で分類した各グループを引き続き用いる。

各施策の評価については、各グループにおいてその施策を実施している自治体の人口増減の平均値ならびに実施していない自治体の平均値の差について統計的に検定を行い、そのP値を得た。すなわち、このP値が小さいほどその実施の有無と人口増減に大きな関連がみられるといえ、その都市規模において重要な施策と判断できる。各施策について、このP値を偏差値に換算した上で横軸にプロットし、同様に表3に基づく実施率についても偏差値に換算して縦軸にプロットした。図3にグループC1～C8の自治体を対象に分析を行った結果を示す。

例えば、C1については第一象限には「22 ワーク・ライフ・バランス」がプロットされており、多くの自治体が取り組み、かつ産み育てたい環境の形成に特に資する施策となっている。一方、「12 地域社会の環境整備」や「5 子育て支援のネットワークづくり」は第四象限にプロットされている。相対的には取り組みが十分進んでいないものの重要な施策であり、より一層の取り組みが望ましいといえよう。反対に、第三象限にプロットされている「17 自然環境の教育」「18 有害環境対策」等については取り組んでいる自治体も多くはなく、産み育てたい環境の形成に向けては大きく寄与しない施策であるといえる。

この重要度と実施率の散布図で第一象限にある施策を重要度施策の実施度50以上、第四象限ある施策を重要度施策の実施度50未満として、施策別グループ別にまとめたものを表4に示す。教育環境の整備や生活環境の整備の施策は重要度施策の実施率が50未満のグループが多く、実施率50以上は殆どない。しかし、地域における子育て支援の1～4、職業生活と家庭生活との両立の推進、きめ細かな取り組みの推進等は実施度50以上のグループが多い。

4. まとめ

本研究は、次世代育成支援対策推進法に基づく「市町村行動計画」に着目して、自治体の取り組み実態と各取り組みの評価を行った。その結果、行動計画の取り組みには各施策の実施にばらつきがあること、子育て支援施策の評価では人口規模・財政力指数によって重要な施策が異なり、子育てを支援する生活環境の整備や職業生活と家庭生活との両立の推進では、重要な施策であるが実施度が低いことが明らかになった。

参考文献

- 吉城ら：子育て関連施設立地と人口規模に関する研究，土木計画学研究・講演集，Vol.60，2019
- 中澤ら：子育て支援に関わる社会インフラの整備とサービスに関する研究，財務省財務総合政策研究所 フィナンシャル・レビュー，2015

