

大阪府各市における人口動態分析から見える 保育政策の効果

—守口市の事例を中心として—

嶋 田 裕 光

要旨

大阪府各市の合計特殊出生率の変化を有配偶率と有配偶出生率の変化に要因分解すると、守口市と他市との間に顕著な差が存在することが観察された。そこで、本研究では、地理的類似性の強い自治体が並ぶ大阪府において、その差は各市が行う保育政策の差異に起因するのではないかと仮説に立ち、国勢調査をはじめとするオープンデータを用いてその検証を行った。保育の量的制約である待機児童は多くの自治体でほぼ解消している一方、現在0～2歳児対象に絞られる保育料利用者負担についてはその差異は自治体間で依然として鮮明であり、これによって守口市の人口動態に係る関連指標の動きを整合的に説明できることが判明した。つまり、利用者にとり明快かつ経済的負担を顕著に減らす保育政策は、子育て世代の居住地選択に相当のインパクトをもたらすとのエビデンスが得られたといえる。

キーワード：

合計特殊出生率、有配偶率、守口市、0～2歳児保育料

はじめに

大阪府にある各市の行政区域はそれぞれが高密度かつ相互に隣接した形で分布している。大阪府各市の多くは大阪市のベッドタウンの性格が強く¹、それぞれの持つ都

¹ 2020年国勢調査によると大阪府の33市のうち、昼間人口比率が1を上回るのは、大阪市、泉佐野市、門真市、摂津市、東大阪市の5市のみである。これらはいずれも事業所等が多い都市であり、その他の市は機能的にはこれら市への通勤通学者を抱えるベッドタウンの性格が強いと考えられる。

市機能は類似性が高いと考えられる。また、大阪市を中心として考えても時間的・空間的距離も多様な交通手段が利用可能なため各市間で大きな差があるとはいえず、人口動態比較を行っても全国ベースで大都市圏と地方圏間に属する自治体間を比較する場合に比べ、類似性が高い結果が現れると考えるのは自然であろう。この類推によれば、例えば、合計特殊出生率をとると、各市の類似性から、それぞれの数値の水準やその変化要因に大きな差異は観測されないことになる。ところが仮にそれらに違いがあるとすれば、各市の都市機能や地理的要因以外の要因が背後にあることになり、実際にどのような要因が関わっている可能性があるのか、特にその違いは各市が行う子ども子育て関係の政策の差異や変化に密接に関わるのではないかと仮説に基づき、その検討を行うこととした。

1. 問題意識と先行研究

大阪府各市には機能的・地理的な類似性があることを前提としつつも、住民の所得水準をはじめ経済状況に格差が存在することは否定できない。そこで、各市が行う政策効果を比較するためには、政策効果を結果の水準の差ではなく時系列的な変化（差分）と各市の政策の変化同士を結びつけて測ることにより、各市に從來から付随している性質の差や各市に共通する政策の動きによる効果を取り除いて分析することができると考えられる。これは差分の差分的な考え方を適用することを意味する。

例えば、各市間の出生率の変化の差を考えてみよう。出生率に影響を及ぼす可能性のある政策としては、賃金・就業関係政策や結婚政策などが考えられるが、それらの政策効果は自治体内にとどまらずスピルオーバーしやすいものであることから、市町村といった基礎自治体単独で実施するよりも広域的な対応がそもそも望ましい。したがって広域的な政策の変化は各市の出生率の変化を等しい方向に導くと考えられる一方で、各市がそれぞれ独自で行う子育て支援策などの変化の差による効果は、各市間で異なる出生率の動きの差に結果的に現れるのではないかという考え方に立つことになる。

本研究では大阪府各市の人口動態と保育政策との因果関係を探ることとしているが、これまでの先行研究として保育政策と出生率との関係を分析したものは数多い。このテーマは、これまで労働経済学の主要イシューの一つとして盛んに取り組まれており、

保育政策と女性労働の就業及び出生との相関について理論面、実証面の双方からの研究が内外を問わず多くの蓄積がある。我が国でも以下のような例がある。

理論的研究として、例えば保育サービスと女性労働参加率や出生率との関係を導出するモデル²を様々な政策バリエーションの下で提示する安岡（2021）の研究などがある。また、実証研究としては、全国のデータを活用して保育所利用定員の増加による待機児童解消策は、女性の就業を促進することに対して有効なことを検証したもの（深井2019）や、さらに出生については結婚意思決定がそもそも絡むため間接的ではあるものの、それでもその有効性は確認できるとするもの（宇南山2010、2023）もみられる。

また、マイクロデータから構築されたモデルのシミュレーションを通じて、保育の利用料金を低廉化させる政策は、フルタイムかパートタイムかといった女性の就業形態や低廉化の対象となる保育児の年齢にも左右されるものの、女性の労働供給に一定の効果があることを確認するもの（上村等2016）がある。

さらに、保育政策との関係とは限らないが、大阪府の各市町村について出生分析を行なったものとして、出生を有配偶率、出産順位別に要因分解し、結婚政策を重視すべきか多子政策を重視すべきかなど各市が重点を置くべき政策の方向を示唆するもの（的場2019）などがみられる。

本研究は、上記に挙げたような先行研究と同様、保育政策と人口動態の関係性を探るものである。しかし、政策効果の測定について差分の差分の考え方を背景としながら、対象地域を大阪府各市に対象を絞ったところに本研究の独自性があるものと考えらる。

2. 大阪府各市の人口動態の観察

（1）全国の動きの概観

全国や地域の出生力の指標とされる合計特殊出生率は、定義として15歳から49歳の女性の年齢別出生率の合計から計算されるが、計算の分母対象となる女性は有配偶か

² 補遺1においては安岡（2021）などで提示されている簡単なモデルを用いて、本研究で取り上げている大阪府各市の出生と保育政策の関係を理論的に確認している。

未婚かを問わず全員が対象となるため合計特殊出生率の水準の高低からだけでは、その低下の要因を直ちには判断できない。これまでの多くの分析では、その低下の要因は①未婚化（または有配偶率の低下）によるものなのか、あるいは②有配偶出生率の低下によるものなのかに分解することによって、その結論として我が国の近年の少子化は未婚化の進展を主因とする指摘が多くなされている³。

そこで、大阪府各市の出生率の動きについて考察する前に、全国の動きがそもそどのような傾向にあるかまず確認しておくことにする。全国の合計特殊出生率を以下に示す手続きによって、①有配偶出生力要因（有配偶者が出産する率の変化）と②有配偶率変化要因（出産適齢期にある女性が結婚する率の変化）に分ける形で要因分解を行った⁴。

- ・ 合計特殊出生率 = Σ （15～49歳女性出生率）
= Σ （15～49歳女性有配偶率）・（同年齢区分有配偶出生率）
- ・ 合計特殊出生率（TFR）変化の分解
 - ① 有配偶出生力要因（有配偶出生率変化による要因）
= Σ （15～49歳有配偶率（基準時点））・（有配偶出生率（比較時点））
－ 合計特殊出生率（基準時点）
 - ② 有配偶率変化要因 = 比較時と基準時のTRFの変化－有配偶出生力要因（①）

上記の計算手続きを用いて、オープンデータである2010年、15年、20年の国勢調査及び対応する同年の人口動態統計から得られた数値をもとに2010年から20年にかけて全国の合計特殊出生率（TFR）の5年毎の変化を見たのが図1である。これによると、2010～15年に合計特殊出生率が上昇した要因は、有配偶率が低下要因として作用しているものの、それを上回る有配偶出生力の上昇によるものであることが分かる。つまり未婚化が進行する一方で、一旦結婚した夫婦間での出生数はやや増加してい

³ 例えば経済財政白書（2023）第2章第2節参照。

⁴ 同様の分解例としては佐々井（2005）にみられるが、本研究での分解はさらにそれを簡便化している。

たという意味になる。しかし、その後の2015～20年では、有配偶率、有配偶出生力の両要因ともに合計特殊出生率の引き下げ要因として働いていることが分かる。つまり、2010年代半以降においては、それまでの未婚化の進行が続いていることに加え、結婚した夫婦間に生まれる子供の数が減少に転じていることが出生率を引き下げたという形になっている。したがって、新たに結婚を希望しながらそれが阻まれている人々については結婚のための環境整備が重要であり続ける一方、夫婦となった子育て世代の出産や子育て支援の環境整備もますます重要となっているとの指摘を裏付ける動きになっていると言える。

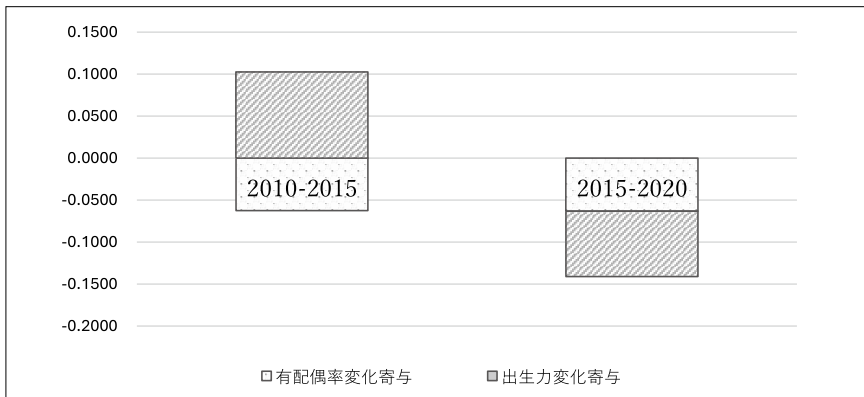


図1 合計特殊出生率変化の分解 (全国)

(出所) 国勢調査及び人口動態調査により筆者推計。以下に示す図も特記しない限り、すべて同調査をもとに筆者推計によっている。

(2) 大阪府各市の2010～15年の動き

次に大阪府各市についてみてみよう。全国を概観した場合と同様に2010年と15年の国勢調査及び同年の人口動態統計を用い、大阪府各市のそれぞれの年の合計特殊出生率の水準を算出し、2010～15年の合計特殊出生率の水準の変化を見たのが図2⁵である。これによると、和泉市、阪南市をはじめ7市のみ低下している(白丸表示)一方、その他の大半の市は上昇または変化はみられない(黒丸表示)。また、上昇している場合でもその幅はまちまちで一定の傾向は見出すことはできない。もっとも全体的な動きとしては、合計特殊出生率は上昇している傾向が強いことから、大阪府各市におい

でも前節（1）でみた全国的な動きと大きな齟齬はないことが分かる。

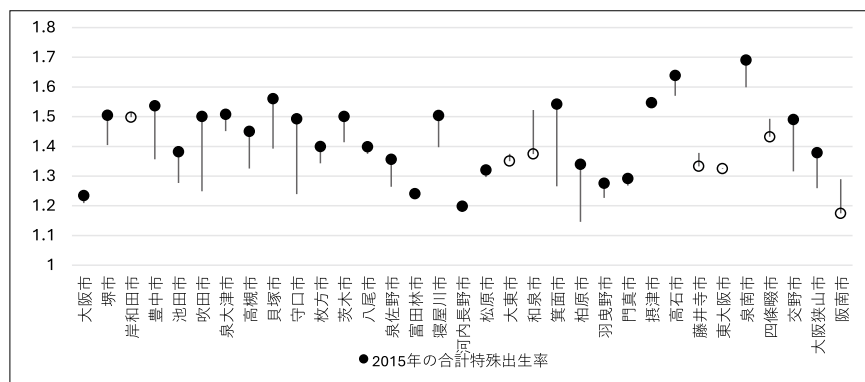


図2 合計特殊出生率水準の変化（2010年～15年）

そこで、これらの市の合計特殊出生率の動きを前節（1）の全国データの分解と同様の手続きによって要因分解した結果が図3である。これによると、豊中市、吹田市、寝屋川市の3市は有配偶率、有配偶出生力ともに同出生率の上昇に寄与していることが分かる。一方、その他のほとんどの市では有配偶率が低下方向に寄与しており、その低下を出生力の上昇によってカバーしており、こうした傾向は全国でみられる傾向と一致していると言える。

さらに、この有配偶率の動きの背景を確認するために、特に出生の中心をなすと考えられる20～39歳の有配偶女性についてその増減率を示したのが図4である。これによると、ほとんどの市で当該年齢層すべてについて有配偶女性の減少が顕著となって

⁵ 市町村別の合計特殊出生率は、厚生労働省から5年に一度、「人口動態統計特殊報告」（最近では令和6年4月に平成30年～令和4年を対象）によって公表されているが、小規模自治体の出生数の不安定性を回避するために複数年のデータをもとにベイズ推計で求められた値となっており、この数値を他の単年のデータと組み合わせで直接要因分解することは困難である。本研究では要因分解の必要性から、この公表値は用いず、2010年、15年、20年のそれぞれの国勢調査等の数値を用いて計算しているが、大阪府における町村部を除く市のみを分析対象としているため、ここで計算された合計特殊出生率と上記の公表値との差は僅差となっており、小規模自治体にみられるような出生数の不安定性はある程度回避できていると考える。

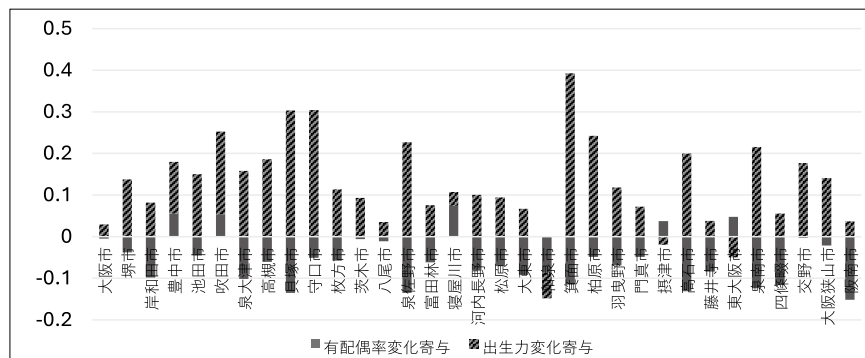


図3 合計特殊出生率の要因分解 (2010～15年)

いるのが分かる。なお、有配偶率の上昇は、①有配偶者の増加が未婚者数の増加を上回る場合、②有配偶者の減少が未婚者数の減少を下回る場合のいずれの場合でも生じる。図3における豊中市、吹田市、寝屋川市、摂津市など一部の市で見られた有配偶率の上昇は、図4からみて上記②の場合に相当する有配偶者の減少が未婚者数の減少を下回るという形でもたらされていることが同時に明らかとなっている。

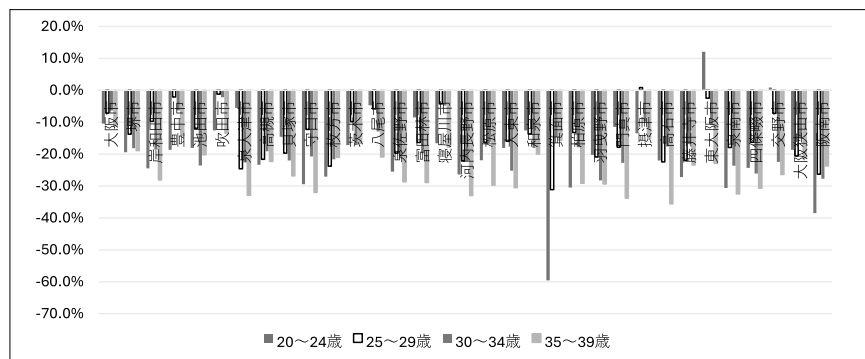


図4 有配偶女性増減率 (2010～15年)

図4に示されたような有配偶女性の増減に伴い、家族として帯同する子供の数の増減にも影響があると考えるのは自然であろう。もっとも子供の数の増減の場合は、出生による自然増と転出入による社会増減の双方の影響が含まれることになるが、特に就学前の0～5歳児の増減率に注目したのが図5である。これによると、3～5歳児

大阪府各市における人口動態分析から見える保育政策の効果（嶋田）

についての増加がみられる市が大阪市や箕面市をはじめ6市あるのに対し、0～2歳児については増加しているのは豊中市、吹田市の2市のみに限られているのが分かる。

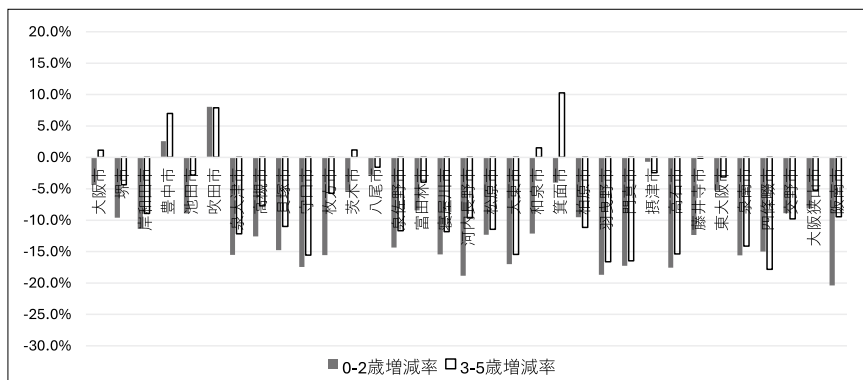


図5 0～5歳児増減率 (2010～15年)

(3) 大阪府各市の2015～20年の動き

大阪府各市の2015～20年までの合計特殊出生率の変化についてみたのが図6である。これによると、松原市など6市の上昇（黒丸表示）にとどまり、しかも上昇幅はみな微小なのに対し、その他の市は全て低下または変化なし（白丸表示）となっていることが分かる。この動きは、前節（2）で見た2015年までの5年間の動きと全く逆になっている。

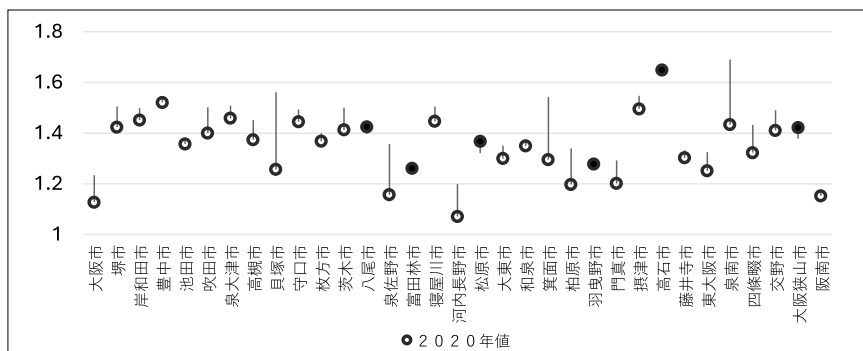


図6 合計特殊出生率の変化 (2015～20年)

ここで前節(2)と同様の手続きにより、2015～20年の合計特殊出生率を要因分解したのが図7である。これによると、有配偶率の低下が合計特殊出生率の低下に寄与する市がほとんどとなっている中、守口市のプラスの寄与が突出しているのが目立っている。一方、有配偶出生力の寄与方向はそれぞれの市の間でプラス・マイナスのばらつきが広がっている。守口市についてみると、有配偶率はプラスの引き上げに大きく寄与する一方、それを打ち消す形で有配偶出生率がマイナス要因として働いており、結果として同市での合計特殊出生率が図6にみたようにやや引き下げられていることになる。

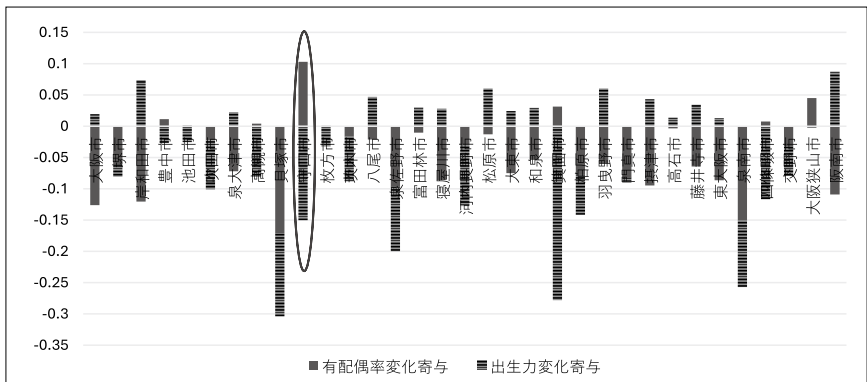


図7 合計特殊出生率（2015～20年）の要因分解

次に、有配偶率の変動の背景を確認するため、前節（２）と同様に有配偶女性の増減率をみたのが図８である。これによると、2015～20年において、ほとんどの市で（２）でみた2010年以降からさらに減少が続く中、守口市では20歳代で30%増、30～34歳までをとっても20%増近くと、幅広い年齢層にわたる有配偶女性の反転増加が

⑥ 守口市の女性年齢別純移動数(社会増減)については、有配偶、非有配偶を問わず年齢別の女性全体の移動数についても同様の傾向が確認できる。RESAS(地域経済分析システム(内閣官房))によって守口市と近隣都市とのパターンを比較すると、守口市は2015～20年、0～44歳の幅広い年齢層にわたり女性が純流入(転入超過)に転じており、特に若年女性の流入が顕著となっている。一方、近隣他市(例えば、門真市、寝屋川市)の純移動数の状況については、近年、守口市とは逆に子育て年齢層に該当する女性の純流出(転出超過)が目立つ。

顕著となっている。こうした同市の当該年齢層の増減状況が変化したのは、社会増⁶による影響が大きいと考えられる。なお、箕面市についても20～24歳の有配偶女性の増加率も目立っているが、これは同年齢層の有配偶女性の数自体が極めて限られており、反動の規模が人数上は少数であっても増加率としては大きく現れるためである。

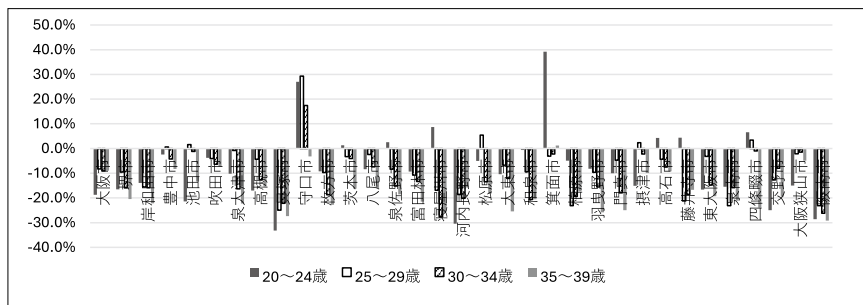


図8 有配偶女性増減率（2015～20年）

さらに前節（2）と同様に、有配偶女性が帯同すると考えられる0～5歳児の増減率についてみたのが図9である。これによると、同年齢層児が増加した市は5市のみであり、中でも守口市の増加率が突出しているのが目立つ。とりわけその幼児年齢層のうちでも0～2歳児が20%を超える極めて顕著な増加をみせており、この動きは他の市にはない特徴的な動きであることが分かる。

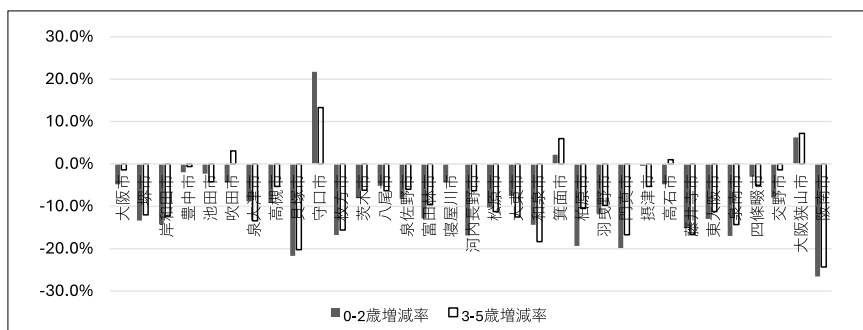


図9 0～5歳児増減率（2015～20年）

ここまでは2010年以降の有配偶女性の動きとその帯同する子供の数の動きをみたが、大阪府各市に居住する有配偶女性の出生力を比較するために、2020年における年齢別の有配偶出生率の水準について示したのが図10である。これによると、大阪臨海部の市の若年女性がやや高い傾向にあることが分かるが、前述の有配偶者数や幼児数で特異な動きを示していた守口市も含め、突出した特徴を示している市は見出せない。このことから、守口市の合計特殊出生率は、有配偶率が上昇する一方で同市に居住している有配偶女性の出生力がとりわけ高いわけでもない、つまり、換言すれば有配偶女性が大量に転入してきた割には出生数は伸びていないということを同時に意味していることになる。

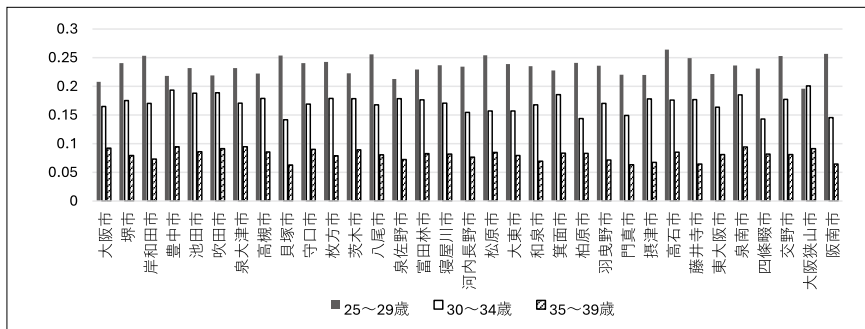


図10 有配偶出生率の水準（2020年）

(4) 家族形態の面から見た2015～20年の動き

前節（3）から、特に2015～20年に守口市において0～2歳の幼児数の増加が顕著であることが分かったが、こうした幼児がどのような家庭に属しているか家族形態の面から確認するために、0～2歳児がいる3人核家族世帯数の増減を見たのが図11である。これによると、0～2歳児がいる3人核家族世帯数はほとんどの市で減少する中、やはり守口市のみ30%増と突出して増加しており、この動きは同年齢層の幼児数の動きとほぼ完全に一致していると言える。

大阪府各市における人口動態分析から見える保育政策の効果（嶋田）

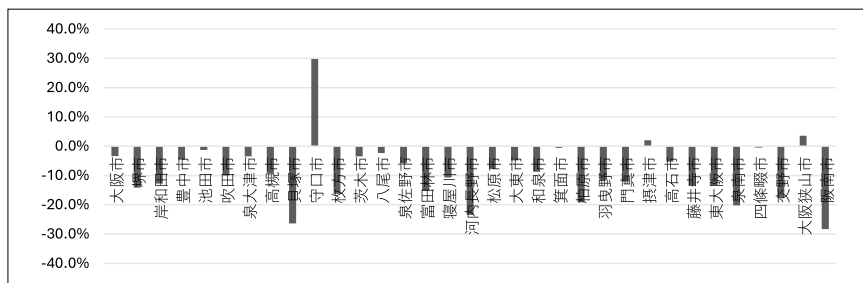


図11 3人核家族（0～2歳児がいる）世帯数増減率（2015～20年）

3人核家族の場合はその夫婦に属する子どもは第1子となることはいうまでもないが、念の為、それが同市内における出産により設けられた子であるかどうかを検証するために、出産順位の割合の変化についてみたのが図12である。これによると、第1子割合（初産ケース）が増加している市は極めて限られている（4市のみ）中にあっても、その中に守口市は含まれることが確認でき、3人核家族の場合は守口市における初産となっているケースが増えていることを示唆している。

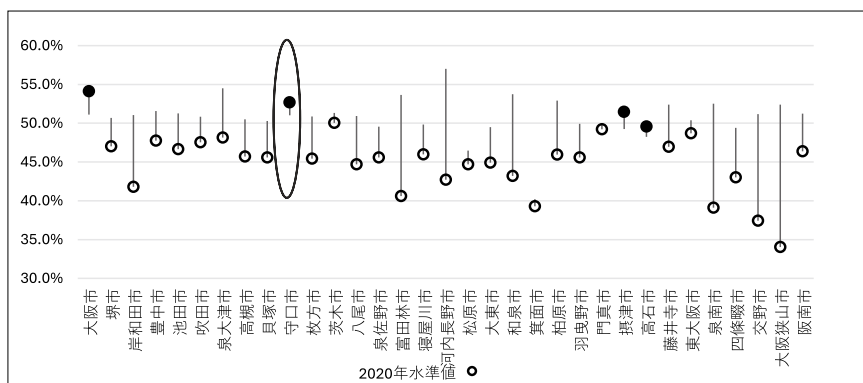


図12 第1子割合変化（2015～20年）

以上までの観察を通じて2015～20年の間に、守口市でそれまでの同市における傾向、および他市との比較において以下のような特異な動きがあると総括できる。すなわち、守口市においては、

- ① 女性有配偶率の大幅な上昇がみられること

- ② 有配偶女性の増加かつ30歳代までの女性人口の大幅な流入がみられること
- ③ 0～5歳、特に0～2歳の幼児数の増加が顕著であること
- ④ 0～2歳児がいる3人核家族世帯の増加も顕著であること
- ⑤ 有配偶出生率水準は特に高いわけではないが、出産順位は第1子割合（初産）が上昇していること

の5つの点である。

3. 人口動態と保育政策との関連の観察

(1) 守口市の0～2歳幼児がいる家庭の特徴

前章で観察した2015～20年の間に生じている大阪府各市の人口動態の特徴を、同年の国勢調査のデータに加え大阪府が取りまとめている保育所利用関係統計から家庭の就業や生活の特性面をさらに掘り下げてみる。

まず、国勢調査によって0～2歳児がいる家庭の夫婦共稼ぎ率の変化をみたのが図13である。これによると、いずれの市でもその上昇が観察されるが、なかんずく守口市では前章で見たように0～2歳児の数の増加及び同年齢児がいる核家族数、第1子割合が増加するといった現象がみられる中で夫婦の共稼ぎ率も大幅に上昇しており、2020年には大阪府下で最高水準に達しているのが分かる。

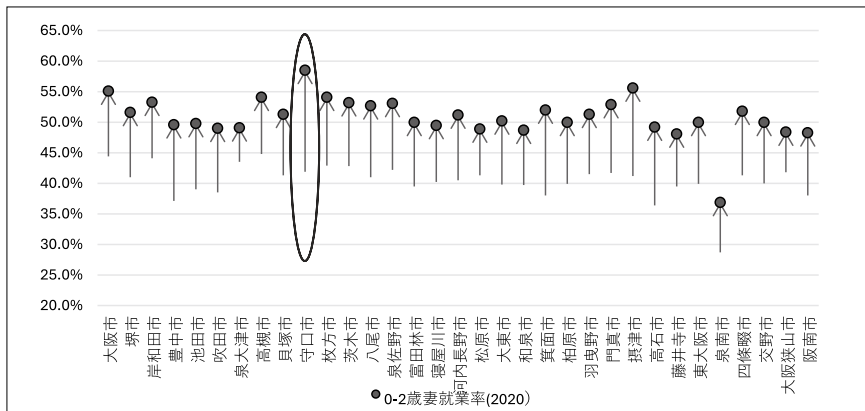


図13 0～2歳の子供のいる家庭の共稼ぎ就業率（2015～20年）

こうした就学前幼児がいる共稼ぎ世帯にとって不可欠となるのが保育所の利用であることは言うまでもないであろう。そこで、次に0～2歳保育所利用割合の変化をみたのが図14である。これによると、守口市では、上述した0～2歳児がいる夫婦の共稼ぎ率の上昇に符合する形で、同年齢児の保育所利用割合も大幅に上昇しており、2020年時点では共稼ぎ率同様に大阪府でやはり最高水準になっていることが分かる。つまり、これまでみた守口市を巡る人口動態と保育所利用は連動していることになり、その背後に守口市における保育政策との関連性をうかがわせるものがないか次に検証する。

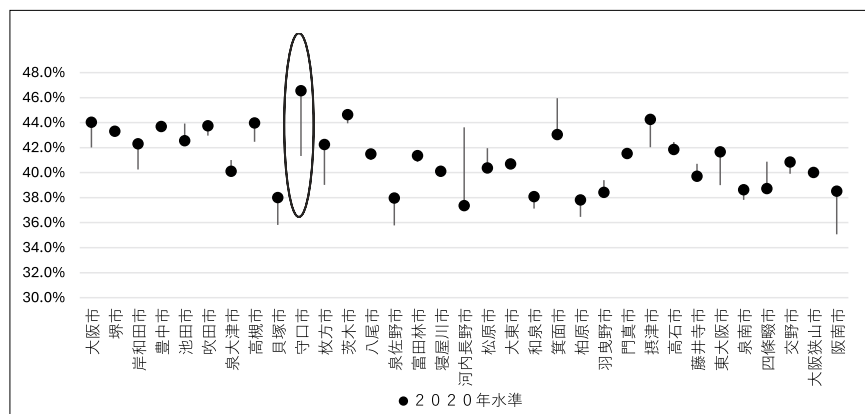


図14 0～2歳保育所利用割合の変化（2015～20年）
（出所）保育所利用関係統計（大阪府）をもとに筆者作成。

（2）保育政策の動きとの関連

前節（1）で見たように守口市に0～2歳児の保育所利用が上昇しているという現象は、その背後に同市における保育政策の動きが関係していると考えられる。この点を検証するために、まず同年齢児の保育の需給状況について確認してみる。

待機児童が最も発生しやすいのは、就学前の幼児を預ける施設が限られている年齢層にあたる0～2歳児の保育所利用についてである。前節まででみたように守口市において0～2歳児がいる核家族さらには共稼ぎ世帯が増加しているということは、保育サービス利用者の需要と保育所定員数の需給関係を示す待機児童状況が他市に比べて特に改善していることが可能性としてまず考えられる。しかし、図15で示すように

待機児童数については、大阪府各市全般にわたり改善傾向にあり守口市だけに特徴的な動きではないことが分かる。すなわち、同図において長方形が塗りつぶされている市は最終時点（2024年）において初期時点（2015年）より水準が低下した市に該当し、空白の市はその逆となっていることを示しているが、時系列的に増加している市はほとんどない。特に守口市についてみると、近年、一時的な待機児童の発生年はあるもののほとんどの年で0となっており、保育所利用の制約は潜在的にある可能性⁷は残るものの、保育所利用の需給面については他市と状況は変わらないと言える。

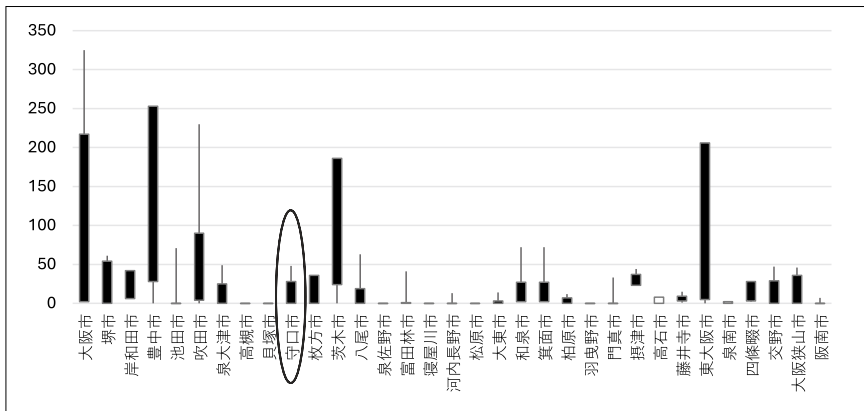


図15 待機児童数の変化（2015～24年）

（備考）上図における長方形より上に伸びる直線の端点は観察期間における最高値を表している。

（出所）保育所利用関係統計（大阪府）をもとに筆者作成。

このように保育利用需給の量的な改善状況について大阪府各市間に大きな差異がみられなくなっていることから、それ以外の差異として保育サービス利用に要する費用面が次に考えられる。

ここで、0～2歳児保育料の仕組みについて確認しておこう。保育の利用料（利用者負担）は原則として世帯の所得階層により異なり、住民税非課税世帯は無料となる

⁷ 従来通り守口市を含め各市とも保育の利用調整はあるため、他の保育所に定員の空きがありながら利用者が特定の保育所に限る利用を希望するために待機児童となる場合があり、これは潜在的待機児童と言われるが統計上は待機児童にカウントされないことに留意が必要である。

が課税所得が上昇するにつれ段階的に利用料が上がる設計となっている。国基準としてその上限が示されているが、各自治体では各々の財政状況等を勘案しながら、この国基準の7から8割水準に利用料を抑える傾向が強い。さらに第1子については全額徴収、第2子は半額徴収、第3子は無償とするのが原則とされているが、各自治体の独自政策として第2子以降を無償とするところもある。ただし、第2子、3子のカウントは、第1子が小学校に入学するまでの修学前の状況で下の子どもが保育所等を同時利用する場合にその数え方を適用するのが原則であり、第1子が小学校に入学した途端にそれまで第2子に当たる子が0～2歳であっても第1子に繰り上がり保育料が全額徴収される制度⁸となっている。例として、夫婦所得合算の世帯年収で計算される所得割課税額と0～2歳保育料（月額）との関係を国基準と八尾市について示したのが図16である。

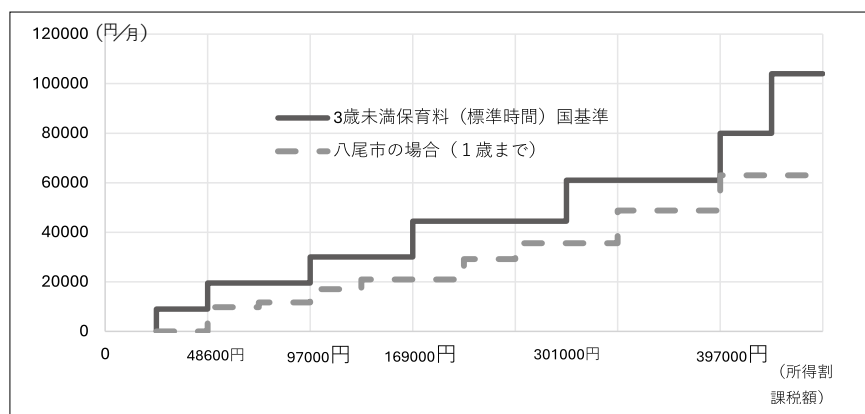


図16 0～2（1歳（八尾市の場合））歳保育料水準（国基準及び八尾市の例）
（出所）こども家庭庁、八尾市各ホームページ（2024年時点）の情報から筆者作成。

ところで大阪府各市の保育料軽減策の動きについては、3～5歳については、令和元年10月（2019）から全国一律での無償化が実施済みとなっている。一方、守口市では、他市に先駆けて、すでに2017年度から3～5歳児だけでなく0～2歳の保育料ま

⁸ 自治体によっては、出産順位のカウント面でも第1子が就学後であっても第2子をそのまま第2子とみなすような優遇措置を取っているところもある。

表1 大阪府各市における保育利用者負担軽減策

保育料軽減措置団体	措置内容	措置開始時期
守口	第1子目から所得に関わらず無償	平成29年(2017)4月
交野	多子軽減カウント(2子は有料) に年齢制限なし	令和元年(2019)10月
枚方	第2子保育料無償	令和2年(2020)4月
八尾	2歳児保育料無償	令和2年(2020)9月
堺、豊中、泉佐野、 泉南、四條畷	第2子保育料無償	令和5年(2023)4月
羽曳野	第2子保育料無償+多子軽減カウ ント年齢制限なし	令和6年(2024)4月
大阪市	第2子保育料無償+多子軽減カウ ント年齢制限なし	令和6年(2024)9月
(備考)	国基準では小学生以上の子供はカウントせず(=年齢制限あり)	
(出所)	各市ホームページより筆者作成	

でも無償化を実施している。現在(2025年時点)においても同年齢幼児の無償化を実施している自治体は大阪府内には他になく、全国的にもまだ僅少⁹という状況であり、同市は早期から極めて思い切った料金政策をとっていることになる。大阪府各市における2024時点ととられている保育利用者負担軽減策をまとめたものが表1である。

ちなみに、大阪府各市の0～2歳保育料(利用者負担)については、所得水準によって異なるため、例えば同じ所得割課税額169000円水準、すなわち平成30年住宅・土地統計調査から求めた大阪府各市の世帯年収のほぼ中央値を含む世帯年収500万円～700万円に該当する保育料(第1子対象)を比較したのが図17である。これによると、ほとんどの市で月3万円台であり、さらには4万円超の市も数多くある中であっ

⁹ 0～2歳の第1子を対象とする保育料完全無償化を実施している自治体は全国でも限られてきたが、2025年中には東京都が実施を予定しており、大阪市でも2026年中を目途に同じく実施を目指すとされている。もっとも0～2歳児保育は3～5歳児保育に比べ保育士配置基準が厳しく(0歳で3人に1人、1～2歳児で6人に1人、3歳児では15人(24年度以前は20人)に1人、4～5歳児では25人(24年度以前は30人)とされている)、0～2歳児保育に係る保育士の雇用や採用に係る費用は3～5歳児保育に係る費用の数倍にものぼるために、完全無償化に踏み切るには相当な予算措置が必要となり実施自治体が限られてきたという背景がある。しかし、守口市においては、無償化前まで同市で運営していた公設保育所を全て民間委託に切り替えることによって捻出した予算を無償化財源に充てており、さら同市の住民が市内の保育所を利用できない場合は、他市保育所の利用料も同市が負担するという破格の措置が採られている。

て、守口市のみ所得水準に関わらず無償という破格の措置が採られているのが鮮明になっている。つまり、1年間の保育所利用にかかる費用負担額に換算すると実に年間40万円から50万円前後の保育費補助が同市から利用者に提供されているのと同等の意味を持っていることになる。

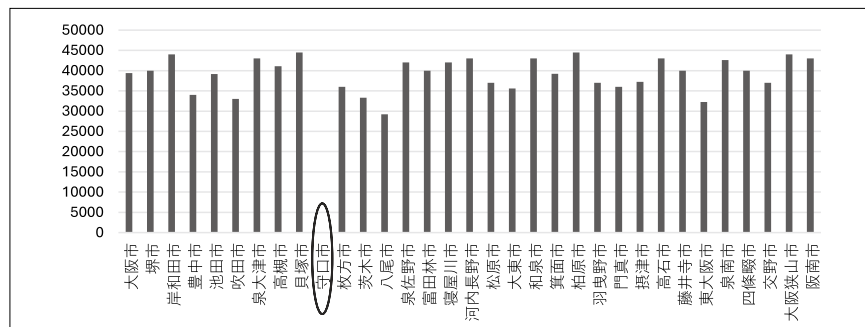


図17 所得割課税169000円世帯保育料（2024時点）（月額）（単位：円）
（出所）各市ホームページの情報に基づき筆者作成。

このような子育て関係費用を大阪府各市の財政面の観点から比較したのが図18である。これは15歳未満人口一人当たり児童福祉費の水準変化（2015～20年）をみたもののだが、上述した保育所関係費を含む同費用は、守口市が大阪府下で最高水準にあり子育て世帯に対して手厚い支援を展開していることがこの点からも確認することができる¹⁰。

以上までの観察結果をここで今一度整理すると、前章で示した2015～20年の間に守口市では他市ではみられない5つの点に集約された人口動態上の特徴があることに加え、①0～2歳児がいる夫婦の共稼ぎ率が大幅に上昇し大阪府最高となっていること、および②共稼ぎ世帯増加と附合する形で同年齢層児の保育所利用割合も上昇していることが確認できた。そして、その背景として考えられるのが守口市と他市との間に存在する保育政策の差異という点であった。守口市の待機児童は低下しており（多

¹⁰ 補遺2において示した守口市民からのアンケート結果からも、同市の子育て支援策が高く評価されていることが確認できる。

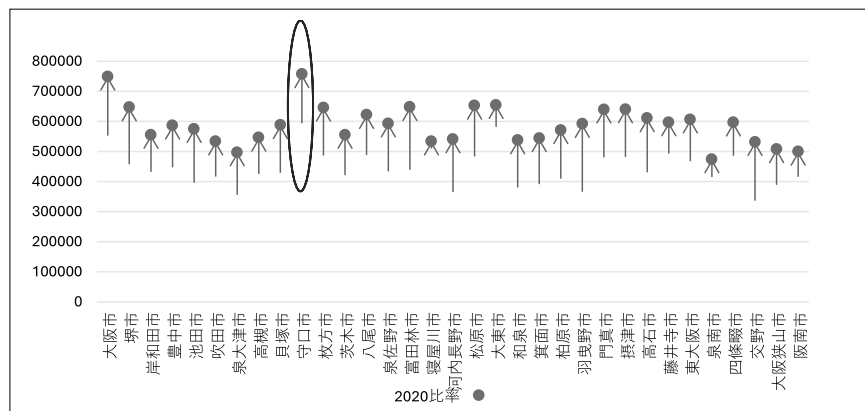


図18 児童福祉費 / 15歳未満人口 (単位: 円)

くの年でゼロ) いるが、これは大阪の他の市でも同様にみられる傾向であった。これに対し、0～2歳児保育料の利用者負担については、依然として有料としている自治体が一般的となっている中、守口市では他市に先駆け、所得水準や出産順位に関わらず同年齢層児の保育料無償化を実現しており、そのような他市ではみられない利用者負担軽減策の結果として上述のような特徴的な人口動態がもたらされているものと結論付けられる。

4. 保育政策とその効果の考察

行政の現場において証拠に基づく政策立案 (EBPM) の手法が広く取り入れられているが、前年までにみた守口市のような保育料の無償化といった政策の変化と人口動態の観察から、政策と効果間の明瞭なロジックを組み立てることが可能となる。

まず、EBPMの一般的なロジックの構成を表したのが図19である。見積もられた行政コストを予算として投入することによって対象となる事業が実施され、何らかの形でその結果が産出される。それによって期待される直接的な効果と時間が経つにつれて現れると期待される中間効果、最終効果に順次結びついていくというフローであり、こうした効果が見込まれない場合は、当初の予算段階に立ち返って事業の見直しあるいは中止が検討されることになる。

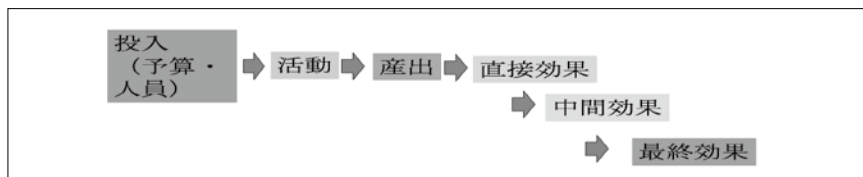


図19 一般的なロジックモデルの構成

このロジックの構成を守口市の事例に当てはめると、0～2歳の保育料完全無償化は、まず同市居住者で同年齢児がいる家庭の保育所利用を促進し（直接効果に相当）、同市に居住する女性の就業率上昇、同市外から同年齢児がいる共稼ぎ世帯の流入の増加（中間効果に相当）につながると考えられる。さらに中長期的には、就業を継続しながら新たに子育てを考える世帯の流入と、その同市内における出産へとつながり、同市の出生率が上昇（最終効果に相当）する可能性もある、というような因果関係が描かれる。それを整理したものが図20である。

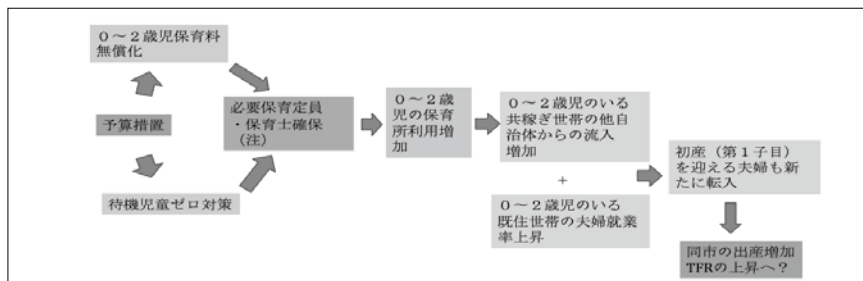


図20 守口市の事例から考えられるロジックモデル

この図20をもとに守口市における現在までの保育政策をレビューすると以下になるだろう。これまでの観察から同市では保育所利用増加とともに0～2歳児がいる共稼ぎ世帯の転入増加という中間効果まで実現できていることは明らかであり、その意味において、同市における保育無償化政策は有効であったと判定できる。ただし、同市の最終的な狙いは、若い世代の転入増加にとどまらずその定住化にあるとみられる。しかし、同市内の既住世帯の夫婦就業率の上昇やその出生率の上昇に結びつくかどうか、さらには新たに転入してきた共稼ぎ世帯がその子供が就学後もそのまま同市

に居住し続けるかどうか、などについてはまだ評価できる状況には至っていない。事実、同市の合計特殊出生率の分解において有配偶出生率がむしろ低下していることは、同政策が既住世帯の出生力上昇までには、未だはつきりとは結びついていないことを示唆していると言える。同政策が2017年度開始であるため2025年時点で9年目を迎えることから、今後実施される2025年の国勢調査などの結果をもとに前章までと同じ視点から人口動態等を追跡調査することによって、このロジックモデルに示される中長期にわたる効果の有無を引き続き検証することが必要となろう。

5. 結論及び留意点

我が国の保育政策は、量的制約を解消する待機児童対策と利用者負担軽減のための保育サービス利用料の低下の2つを柱として進められてきた。3～5歳児保育についてはすでに全自治体で無償化が措置済みとなっている一方、0～2歳児保育の利用料の条件は依然として自治体間の政策競争の対象となっている。大阪府各市における保育所を巡る環境についても、待機児童は10年前頃と比較し、現在ではどの市でもほぼ解消に向かっており、保育所整備の量的な制約状況から子育て世代の共稼ぎ率（女性就業率）や人口動態の差異を説明することは難しい。他方、保育料については、2019年（令和元年）10月から国の幼児・保育の無償化政策（3～5歳児対象）が始まり、それ以降2025年現在に至るまでは大阪府内においても各自治体における保育料軽減策の差異はもっぱら0～2歳児対象の範囲に限られることになっている。

本研究では、大阪府各市の子育て世帯や幼児の人口動態のデータと、各市間で異なっている保育料軽減策を照合させることにより、有配偶率の上昇や共稼ぎ率の上昇など方向性が一致する一連の指標の動きから、その背後にある保育政策との因果関係を裏付けるエビデンスを読みとることができた。すなわち、守口市で措置されているような0～2歳児保育について無条件かつ無償といった利用者にとって極めて明快的な政策により、①同年齢児がいる子育て世帯が当該政策を措置した自治体へ大量に流入すること、②夫婦のみの家庭が新たに出生する（すなわち第1子を設けるケース）割合も増加することが明らかになっている。この関係から、保育政策とその結果であるアウトカム間のロジックモデルが導かれ、ひいてはEBPM的な典型事例として他の自治体の政策検討の参考にもなると考えられる。

ただし、留意すべき点として、今後、大阪府の他市が守口市同様の政策に追随する動きをみせると、同市における政策優位性が薄れ、人口動態上の効果も不明瞭になる可能性がある。例えば、大阪府外ではすでに財政力に余裕のある東京都が2025年度中に0～2歳児の保育料の完全無償化を実現することを予定しており、この動きはすでに東京都と隣接する県や市からの子育て世帯を含む若い世代の人口の都への流入をさらに加速する要因になるのではないかと警戒されている。また、大阪府内においても大阪市が2024年9月から第2子は無償化したのに続き、26年度中を目途にさらに同年齢児第1子からの保育料完全無償化を目指しているとされ、仮にこれが実現するとこれまで守口市だけにみられた保育料政策上の優位性は崩れてしまうことになる。

他方、こうした子育て世代の住民の取り扱いといった各自治体間に発生する利害関係の視点を離れ、保育サービスの利用者の立場からすればその逆の見方が可能である。すなわち全国的に共稼ぎ世帯の増加傾向が現在も続いている中、保育の利用料軽減策について利用者がポジティブかつ敏感に反応している点からみて、仮に保育料完全無償化策の採用自治体が広域化しても子育て世代側からは居住地の選択肢が増えるという意味で、むしろ歓迎される動きとなることはほぼ間違いないであろう。本研究において示した守口市の事例は、今後の保育サービス環境改善の広域化のトリガーとなる事例として参考とされることを期待したい。

参考文献

- ・岩澤美帆・菅桂太・鎌田健司・余田翔平（2021）「市区町村別合計特殊出生率の推定—全国及び都道府県を標準とした間接標準化法による試み—」『人口問題研究』、第77巻第4号、316-334ページ。
- ・岩澤美帆・菅桂太・鎌田健司・余田翔平・金子隆一（2022）「出生力の地域差に対する結婚力効果と夫婦出生力効果」『人口問題研究』、第78巻第1号、78-105ページ。
- ・岩澤美帆・鈴木貴士（2024）「人口・子育て環境の地域性と出生力」『人口問題研究』、第80巻第1号、3-25ページ。
- ・上村敏之・足立泰美・金田陸幸（2016）「女性の労働供給と保育料軽減政策」『経済学論究』（関西学院大学）第69巻 第4号
- ・宇南山卓（2010）「少子高齢化対策と女性の就業について—都道府県別データから分かったこと」REITEI Discussion Paper Series, 10-J-004
- ・宇南山卓（2023）「保育所等の整備が出生率に与える影響」REITEI Discussion Paper Series, 23-J-30

- ・大阪府（2010、2015、2020）「人口動態調査の結果」（各年公表）
- ・大阪府（2010—2024）「保育所等利用児童数・待機児童数等の推移」（各年公表）
- ・佐々井司（2005）「市町村別にみた出生率の動向とその変動要因」『人口問題研究』、第61巻第3号、39-49ページ。
- ・周燕飛（2007）「保育・子育て支援制度の多様化の現状と少子化対策としての課題—東京都の取組みを例として—」『社会保障研究』、第43巻第3号、197-210ページ。
- ・総務省統計局（2011）「平成22年国勢調査 人口等基本集計結果」（平成23年公表）
- ・総務省統計局（2016）「平成27年国勢調査 人口等基本集計結果」（平成28年公表）
- ・総務省統計局（2018）「平成30年住宅・土地統計調査」（令和元年公表）
- ・総務省統計局（2021）「令和2年国勢調査 人口等基本集計結果」（令和3年公表）
- ・谷口昭彦（2023）「保育の経済学へのいざない」『環境と経営』（静岡産業大学）、第29巻第1号、39-53ページ。
- ・内閣府（2023）「令和5年度年度次経済財政報告」第2章第2節。
- ・日本総合研究所（2023）「幼児教育・保育の無償化の効果等に関する調査研究報告書（内閣府令和4年度子ども子育て支援調査研究事業）」（令和5年公表）
- ・深井太洋（2019）「保育所整備は女性の就業率や出生率を上げたのか—保育所整備の政策評価」『日本労働研究雑誌』No.707/June、4-20ページ。
- ・的場啓一（2019）「出生率に影響を与える要因に関する一考察」『大阪商業大学論集』（大阪商業大学）、第15巻第1号、451-467ページ。
- ・守口市（2020）「（仮称）第6次守口市総合基本計画」策定に関するアンケート調査結果（令和2年公表）
- ・安岡匡也（2007）「公的に供給される育児財を導入した出生率内生モデルにおける育児支援政策の考察」『社会保障研究』、第43巻第3号、261-274ページ。
- ・安岡匡也（2021）「少子高齢化社会における経済分析」関西学院大学出版会。
- ・Masaya Yasuoka (2013), "Can child-care support policies halt decreasing fertility?", International Journal of Economics and Financial Issues, vol.3,no.2,2013,pp.409-419

<補遺1>

本論では大阪府の出生と保育政策の関係を論じているが、保育料の軽減は児童手当のような現金給付策よりも就業による保育の機会費用を低減させるという意味でより出生については効果的であると同時に、保育料の高低により居住地域が選択されるという考え方が本論で展開する議論のベースとなっている。この点を理論的に確認するために安岡（2021）などで用いられているモデルを参考に一例として以下で簡単なモデルを提示する。

想定する基本的なモデルは以下の通りである。

家計効用関数： $U = \alpha \ln N + (1 - \alpha) \ln C$ （N: 子供の数、C: 消費、 $0 < \alpha < 1$ ）

ここでA政策またはA地域は、家庭内育児（育休奨励）重視型政策・地域を想定し、B政策またはB地域は、保育による就業促進型政策・地域を想定する。Wを世帯所得、zを育児

費用／人、 ϕ を育児補償パラメーターとして $0 < \phi < 1$ と置き、 ϕ が小さいほど補償率が高いことを意味するとする。

また、 p を児童手当／人、 q を保育料／人として、家計の予算制約はそれぞれ

$$A \text{ 政策または } A \text{ 地域 : } z \cdot N + C = W (1 - \phi N) + p \cdot N$$

$$B \text{ 政策または } B \text{ 地域 : } z \cdot N + C = W - q \cdot N$$

と表すことができる。

以上の設定から家計の効用最大化条件より以下が導出される。

$$A \text{ 政策または } A \text{ 地域} \cdots N^A = \alpha W / (\phi W - p + z) \text{ ①、} C^A = (1 - \alpha) W$$

$$B \text{ 政策または } B \text{ 地域} \cdots N^B = \alpha W / (q + z) \text{ ②、} C^B = (1 - \alpha) W$$

このモデルによる最適条件を満たす式から得られるインプリケーションについて説明すると、①式を p 、②式を q でそれぞれ微分し

$$\partial N^A / \partial p = \alpha W / (\phi W + z - p)^2 > 0 \quad \text{③}$$

$$\partial N^B / \partial q = - \alpha W / (q + z)^2 < 0 \quad \text{④}$$

となるので児童手当 p の上昇または保育料 q の低下に伴い、 N が上昇し家計効用が高まることが確認できる。また、 p と q のどちらがより N に効果的かは、 q の低下がより効果的であるとすると、③、④から

$$\alpha W / (q + z)^2 > \alpha W / (\phi W + z - p)^2$$

の条件が必要となる。この条件を整理すると、結局

$$q < \phi W - p$$

という条件が満たされれば、家庭外での保育重視型の政策あるいは地域が選好されることになる。一般的に一人当たり児童手当 p は最高でも 3 万円程度であり、世帯所得 W が平均的な水準であれば、保育料 (q) が低く抑えられている場合、たとえ育児手当が手厚い（ ϕ が低い）場合であっても、就業しながら保育サービスを受ける方が子供の数が増える、つまり家計効用がより高いというインプリケーションが得られる。したがって、子育てに伴う機会費用を低下させるためには、現金給付型や育児補償型政策よりも、就業を継続させる保育政策あるいはそれを重視する地域が選択されるということを示唆している。本論で取り上げてい

る大阪府各市の例では、 p は全国一律で自治体間で差異はないとみられる一方、守口市にみられるように q が低く抑えられる結果、同市に子育て世帯が流入する、つまり守口市が居住地として選好されるということにこのモデルによるインプリケーションを当てはめることができる。

＜補遺2＞

本論において説明したとおり、守口市では大阪府内の他の市ではみられない保育料軽減策をはじめとする子育て重視の政策を展開していると言えるが、これに対する同市の住民からの評価をアンケートによりみたのが図21、図22である。両図から特に子育て世代の中心となる30歳代女性からの同市の子育て支援策に対する評価がとりわけ高いことが確認できる。つまり、同世代が守口市を居住地に選択している理由として、子育て支援策の充実が重要なウエイトを占めていることがこのデータからもうかがえ、本論で展開している同世代を中心とする人口動態と何ら矛盾していないことが分かる。

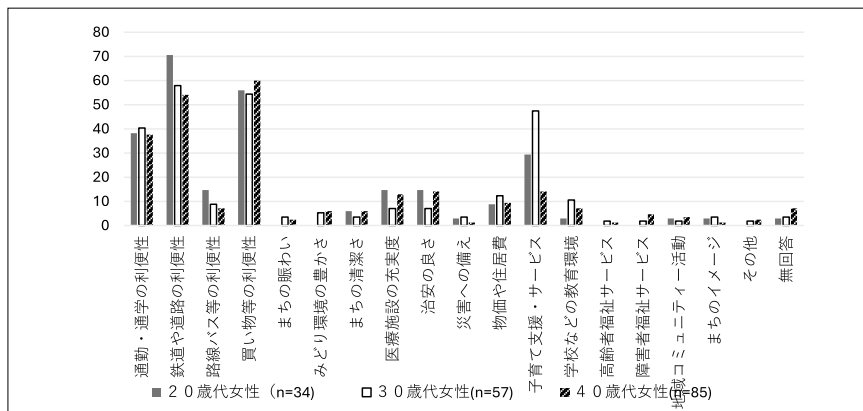


図21 守口市の魅力に関するアンケート結果（抜粋）

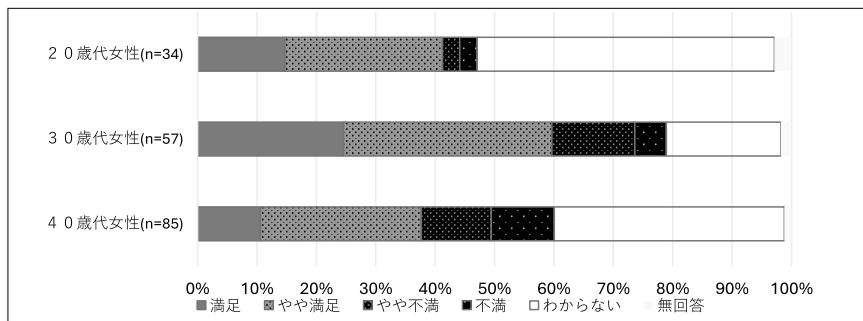


図22 子育て支援充実に関する守口市の取り組みに対する評価

