

総括

本報告書は、内閣府が所管する地域少子化対策強化交付金(平成 26 年度～平成 27 年度に実施)及び地域少子化対策重点推進交付金事業(平成 28 年度以降実施。以下「本交付金事業」という。)の成果・効果とは何かという問題に焦点を当てている。この点を表現していくためには、政府の究極の政策目的と本交付金事業との関係を明らかにしておくことが前提となる。

この総括では、本報告書の補遺として、本交付金事業の目的目標の実質性、政策特性、成果の説明の 3 点について、平成 29 年度の「地域少子化対策強化事業の効果検証・分析と事例調査企画分析委員会」での議論内容を踏まえつつまとめておく。

(1) 本交付金事業の目的目標の実質性

政府の少子化関連の各種取組は、「少子化社会対策大綱～結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして」(平成 27 年 3 月 20 日閣議決定)に示されているように、「現在の少子化の状況は、我が国の社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況にある。」という認識に基づいている。また、大綱では、「少子化危機は、克服できる課題」であるとされ、政府が掲げる当面のゴールは、「希望出生率 1.8」とされている(「ニッポン一億総活躍プラン」(平成 28 年 6 月 2 日閣議決定))。

だが、この政府が設定する「当面のゴール」と、「本交付金事業の目的」との間には隔たりがある。政府が設定する「当面のゴール」は、本交付金事業のみならず数多くの政府の取組、地方自治体での取組、そして企業や NPO などの民間での取組など、多彩な取組の総合によって達成されるものである。それでは、この「当面のゴール」と区別される「本交付金事業の目的」とは何か。それはどのように表現されるのか。

「本交付金事業の目的」は、本報告書が繰り返し述べてきたように、「結婚に対する取組」と「結婚、妊娠・出産、乳児期を中心とする子育てに温かい社会づくり・機運の醸成の取組」の 2 本である。しかしこれは取組の内容を表現するものであって、具体的な達成目標を示すものではない。また、「少子化社会対策大綱」では 77 項目もの具体的な数値目標が掲げられている。この 77 項目のうち、本交付金事業に深く関係するのはごく一部である。それではそこで掲げられた具体的な数値目標が「本交付金事業の目的」となるのだろうか。

例えば、上記のなかで結婚に関する重要指標の一例は、「結婚希望実現指標」である。これは、2010 年に 68%となっているものを、2020 年に 80%に引き上げることを目標とするものである。それでは、単純に成婚数を向上させればよいのだろうか。もちろん、この指標を追求した結果として離婚が増加するようなことがあっては意味がない。また、成婚数を向上させることだけでなく、その向こうに、子どもを生み育てることができる社会を展望しなければならない。こうした指標追求に付随する副作用への配慮を促すため、「少子化社会対策大綱」では、「効果の検証・評価やフォローアップに当たっては、自己決定権に十分配慮し、個人にプレッシャーを与えることのないよう十分留意する。」(「施策の推進体制等」(2))と書き込まれている。すなわち、具体的な数値目標を追求することだけが、本交付金事業の狙いではない可能性があるということである。

ここまでの議論を踏まえ、「本交付金事業の目的」を論じる際の留意点を 2 点、指摘する。

第 1 に、「当面のゴール」と「本交付金事業の目的」の区別が重要であるということである。ときに行政機関の外部からは、「この事業はゴールにどのように貢献しているのか」という問いが寄せられることがある。また、この説明を因果関係に基づいて説明することが求められる。もちろん、理念的にはそのような説明が望ましい。しかし、「はしがき」でも述べたように、それを容易に説明できるのは、「単一の行政機関」が「特定の事業」によって「単年度」で政策効果を生み出すという単純な図式で描き出すことができる場合である。本交付金事業はこの単純な図式に当てはまらないという難しさがある。

本交付金事業においては、「当面のゴール」と「本交付金事業の目的」との間にはいくつもの要因が介在している。本交付金事業だけを見る場合には、本事業以外の要因は本事業を取り巻く「外部要因」ということに

なる。「外部要因」の存在によって、「本交付金事業の目的」と「当面のゴール」との間には隔たりがあるということになっている。この点を理解しておくことは、「本交付金事業の目的」を説明するうえで重要な要素となる。

第2に、「本交付金事業の目的」は、具体的な数値目標として表現されていたとしても、それだけを追求すればよいというものではないということである。行政機関の外部から発せられる問いかけのなかには、「この事業は具体的な数値目標を達成することができたのか、あるいはできなかったのか」というものも含まれている。もちろん原則論として、いったん掲げた具体的な数値目標を達成することは望ましいことではある。しかし重要なのは、具体的な数値目標が社会的に実質的な意味をもっているかどうかである。具体的な数値目標は、しばしば暫定的な仮説に過ぎないものとして設定されている。このことを踏まえていけば、具体的な数値目標が社会的にみて実質的な意味をもつものであるのか、あるいはそれは事業の本質を表現するものであるのかという点は、繰り返し問い直されなければならないものといえる。

(2) 本交付金事業の政策特性

以上の論点に加え、本交付金事業には独特の政策特性があることも忘れてはならない。

それは、取組がはじまって日が浅いこと、したがって地方自治体の創意工夫を奨励することに重きを置いており、ボトムアップ型の目標設定がなされていること、さらにはこのボトムアップ型の取組によって地方自治体の体制整備の充実が目指されていること、地方自治体の体制整備を踏まえてはじめて政策効果の発現がなされるものであることなどである。順に説明しよう。第1に、ボトムアップ型の目標設定についてである。第2に、地方自治体の体制整備についてである。第3に、体制整備と政策効果の関係についてである。

第1にボトムアップ型の目標設定についてである。本交付金事業では、地方自治体の創意工夫を前提とし、各地方自治体自身が重要業績評価指標(KPI)を設定し、交付金を申請するという建て付けとなっている。他方で、この地方自治体自身の自由なKPIの設定により、指標設定がまちまちであるという状態となっており、国の側から見れば、本交付金事業の総括的な観点からの政策効果の表現が難しいという事態を招いている。

仮に国の側から見て本交付金事業の政策効果の説明を重視するのであれば、ボトムアップ型の目標設定ではなく、トップダウン型の目標を示し、それに適合する事業のみに補助金を配分するということも考えられる。例えばトップダウン型の事業の典型としては大学入試センター試験を想起することができる。大学入試センター試験では、実施しなければならないことが明確にされており、細かい情報まで大学入試センターが捕捉し管理している。

しかし、本交付金事業はそうした目標設定のあり方や方式を採用していない。なぜなら、「結婚に対する取組」や「結婚、妊娠・出産、乳児期を中心とする子育てに温かい社会づくり・機運の醸成の取組」は、地方自治体での創意工夫の結果として取組に地域差が見られるからである。その背景には、都市部と農村部で採用すべき手法が異なっていたり、地方自治体それぞれに関連する取組の差異、すなわち女性の活躍推進や地方創生、UJターンの推進などの影響もあったりする。すなわち、一律的画一的な政策管理が通用しないことが、本交付金事業の政策特性であり、この点に十分な配慮が必要であり、そうしたことも踏まえてボトムアップ型の目標設定という方法論が採用されているということをよく理解しておかなければならないのである。

第2に、地方自治体の体制整備についてである。政策効果を継続して発揮しうような社会を作り上げていくためにはどうしたらよいのだろうか。このためには、社会そのものやその中核となる地方自治体のなかに推進体制を作りだしていかなければならない。これを「体制整備」という。

少子化対策に関する体制整備は、地方自治体の内部において整備されるとともに、地域社会のなかにおいても整えられなければならないものである。また、それらは相互に作用し影響し合う関係にあることから、どちらか一方に注目するだけでは不十分なものである。

地方自治体の体制整備については、「予算」「担当部局」「各種計画」の3点が重要である。まず必要となるのが地方自治体独自の継続的な予算の確保である。また、予算を継続して獲得していくためには、担当部局の整備が不可欠となる。さらに、担当部局は継続的な予算によって、中長期的にどのような価値や目的を達

成しようとするのかを説明していかなければならない。そこでは総合計画や個別計画などの計画のあり方も問われることとなる。

しかしながら、本報告書のアンケートの結果からは、こうした地方自治体における体制整備の状況が不十分であることが浮き彫りとなっている。地方自治体の体制整備が不十分であれば、そもそも地方自治体のなかで少子化対策の優先順位を上げることは難しいということにもなる。また、継続的な取組や当該地方自治体における事業の発展可能性についても薄らいでしまいかねないということにもなる。さらには、将来の政策効果についても十分な説明ができないといった可能性も見込まれることとなる。逆に、体制整備ができていない地方自治体では、継続的な創意工夫が登場する頻度が高い。ひとつの結論としては、体制整備が遅れている地方自治体に対しては、都道府県・国ともに、補完行政としての対応が求められるということがいえるだろう。

同じように、地域社会についても、広い意味での体制整備として、地方自治体と民間企業やNPO、学校をはじめとする地域社会との継続的な連携体制が問われることとなる。この点については、本報告書では多くの課題が指摘されているところである。

第3に、「体制整備」と「政策効果」との関係についてである。この両者は、「体制整備」によってはじめて継続的な「政策効果」は生み出されていくことになるという関係にある。

行政機関の外部から強く説明を求められていくのは、「政策効果」である。本報告書でも議論の中心になっているのは「政策効果」である。ここで注意を要するのは、「政策効果」について強い説明を求められることと、本交付金事業によって「体制整備」に取り組んでいくことは、明確に区別されるべきであるということである。「政策効果」に対する説明に、事業全体が引きずられてしまうような事態は望ましいことではない。

「政策効果」と「体制整備」を区別した上で求められるのが、それらの再統合である。「政策効果」を継続的に生み出していくためには、「体制整備」が不可欠である。そうであるならば、優先しなければならないのは「政策効果」よりも「体制整備」であるということになる。これは優先順位の問題としておきたい。

(3) 本交付金事業の成果の説明

本交付金事業がはじまったのは平成26年(平成25年度補正予算)からである。その後、交付金のあり方が見直され現在に至っている。これまでの経験によって少なくとも「結婚に関する取組」及び「結婚、妊娠・出産、乳児期を中心とする子育てに温かい社会づくり・機運の醸成の取組」について、どのような事業が可能であるのかということについては概ね把握できた状態にある。これは本交付金事業の成果のひとつであるといえるだろう。

さらに、先駆的な事業を展開する地方自治体が固定的である傾向も見られる。この点についての分析は十分ではないものの、どのような条件や環境を整えば、地方自治体の創意工夫が展開していくことになるのかという点は興味深い論点である。横展開可能な事例の蓄積のなかから、その特徴を分析していくことも今後の課題のひとつとしておきたいところである。

「少子化社会対策大綱」は平成27年に策定された。その総括は、策定から5年後の平成32年に予定されている。そのときに、本交付金事業はどのような説明をすべきなのだろうか。本報告書やこれまでの蓄積を踏まえて、それを適切に表現し、次の取組やステージへと着実に繋げていくことが、関係者のこれまでの多大な努力を大事にするということにもなるだろう。

