

2022年度
まちづくりプログラム論文集

Master's Thesis

2023年3月

政策研究大学院大学

政策研究科

National Graduate Institute
for Policy Studies

概 要 目 次

神戸 雅章 (松戸市)	修士(公共政策)	自動運転社会で地域交通がどう成り立つか ～駅から2キロ圏の住宅をつなぐモビリティ～	.....	2
田島 祥太郎 (独立行政法人 住宅金融支店機構)	修士(公共経済学)	既存住宅市場で評価されている環境性能は何か -東京都のマンションを対象としたヘッドニック・アプローチによる実証分析-	.....	6
田村 幸子 (海老名市)	修士(公共政策)	ふるさと納税制度の返礼割合規制による地方自治体への影響	.....	10
中本 浩平 (和歌山県)	修士(公共政策)	建築協定の穴抜け区域が与える影響分析	.....	14
廣瀬 敦子 (独立行政法人 都市再生機構)	修士(公共政策)	子ども・若者支援の総合的な取組みに関する考察	.....	18
的場 弾 (国土交通省)	修士(公共経済学)	市街地外縁部における開発規制の導入による政策効果に関する考察	.....	22

論 文 目 次

神戸 雅章 (松戸市)	修士(公共政策)	自動運転社会で地域交通がどう成り立つか ～駅から2キロ圏の住宅をつなぐモビリティ～	..... 27
田島 祥太郎 (独立行政法人 住宅金融支店機構)	修士(公共経済学)	既存住宅市場で評価されている環境性能は何か -東京都のマンションを対象としたヘッドニック・アプローチによる実証分析-	..... 53
田村 幸子 (海老名市)	修士(公共政策)	ふるさと納税制度の返礼割合規制による地方自治体への影響	..... 81
中本 浩平 (和歌山県)	修士(公共政策)	建築協定の穴抜け区域が与える影響分析	..... 118
廣瀬 敦子 (独立行政法人 都市再生機構)	修士(公共政策)	子ども・若者支援の総合的な取組みに関する考察	..... 143
的場 弾 (国土交通省)	修士(公共経済学)	市街地外縁部における開発規制の導入による政策効果に関する考察	..... 225

概 要

第1章 はじめに

住宅街の地域交通を支えるために自治体がコミュニティバスを運行しているケースがみられる。しかし、多くの場合赤字になっており、その継続性が議論になっている。本研究においては千葉県松戸市のコミュニティバスの継続性について、費用便益分析により検証を行う。その上で自動運転となった場合についても検証を行う。また、競合する他のモビリティ(タクシー・カーシェアリング)の検証も行い、それぞれの比較検討を行う。

第2章 地域モビリティの現状

2.1 松戸市の既存交通の概要

千葉県の松戸市では1896年(明治29年)の常磐線開業により東京都と1本の鉄道でつながったこともあり、1943年(昭和18年)の市制施行時に約4万人だった人口が、2020年(令和2年)の国勢調査では498,232人にまでなった。

2.2 コミュニティバスの運行するようになった経緯

住宅地の魅力を維持し、高齢化社会でも住民が便利な交通手段を確保し、人口減少社会でも住宅街の魅力を維持し空き家を増やさないようにするために、何らかの取り組みが必要となってくる。

このため2016年(平成28年)より松戸市みんなが元気になる公共交通の検討協議会により検討が進められ、松戸市として公共交通不便地域を定義して検討を進めてきた。

その中に含まれていた中和倉地域を中心としたエリアについて、2017年(平成29年)公共交通不便地域にコミュニティバス(通称 ゆめいろバス)を運行する実証実験が進められ、2020年(令和2年)から本格運行がされている。

第3章 前提条件の整理

3.1 前提条件

基本的なデータは2018年(平成30年)の利用者アンケートと乗降客のOD表であり、これを基に分析を行う。また乗客がすべてコミュニティバスから各モビリティに移ることを前提としている。つまり乗客数は一定ということになる。さらに検証にあたってコミュニティバスの運賃は一律180円とする。

自動運転による装備費用の増加は盛り込まず、自動運転が運転手の人件費の削減をもたらすと考える。

分析手法としては、費用便益分析を用いる。

年度	項目	平成30年度(推定)												
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	
	運行回数(回)	300	30	31	30	31	31	30	31	30	31	31	29	31
	乗降客(人)	14,441	5,134	5,779	6,369	6,667	6,893	6,593	6,714	6,280	6,141	5,834	5,337	6,590
	乗降客(人)※1	72,912	5,036	5,493	5,907	6,267	7,067	6,300	6,544	6,231	6,068	5,926	5,619	6,450
	乗客(人)	147,263	10,172	11,272	12,376	12,974	13,960	12,893	13,298	12,511	12,209	11,862	10,866	13,010
	乗客(人)※2	404	339	364	409	419	430	426	417	394	383	391	420	
	広告掲載収入(円)	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	
	運賃収入(円)	18,669,961	1,347,473	1,481,113	1,521,168	1,684,001	1,790,266	1,698,415	1,670,443	1,546,826	1,547,659	1,460,853	1,409,892	1,618,928
	運行経費(円)※1	54,188,460	4,433,822	4,602,287	4,653,822	4,802,287	4,602,287	4,433,822	4,602,287	4,483,822	4,602,287	4,602,287	4,198,899	4,602,287
	収支差額(円)※2	34,7	30,3	31,7	34,4	36,2	36,6	37,4	36,3	34,7	33,6	32,4	35,4	35,1
	収支率(%)※3	39,873,525	3,272,672	3,361,762	3,272,672	3,361,762	3,361,762	3,272,672	3,361,762	3,272,672	3,361,762	3,361,762	3,054,449	3,361,762
	収支率(%)※3	47.2	41.2	43.2	46.8	49.2	52.6	51.0	48.4	47.3	46.8	44.1	48.1	47.8

表1 松戸市ゆめいろバス(中和倉コース)実証運行利用者数及び収支率(平成30年度)

3.2 時間費用の時間あたりの単価

時間費用の単価(時間価値)については, Boardman et al. (2018)に基づき、以下のように計算した。

手取り年収(年収-税-社会保険料)×1/2(非業務利用)÷年平均労働時間=時間価値

その結果、847円/時が時間価値となる。本研究においてはこの時間価値を基本に進めるものとする。なお、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出方法」に沿っても算出したが、その値は、1,531円/時であった。この時間価値による結果も参考に記す。

3.3 分析手法

今回の分析手法は費用便益分析による事とした。費用便益分析とは Boardman et al. (2018,p2)

によると社会全体のコストと便益、すなわち社会的コストと社会的便益を考慮し分析することである。

3.4 時間費用の時間あたりの単価

時間費用の単価(時間価値)については、Boardman et al. (2018)に基づき、以下のように計算した。

手取り年収(年収-税-社会保険料)×1/2(非業務利用)÷年平均労働時間=時間価値

平成 30 年当時の手取り年収を算出するにあたって平成 30 年毎月勤労統計調査地方調査年報より、税引き前の年収を得る。ここから社保を含む税引き後の年収を求め、年収は 2,766,182 円となる。同じ資料から総実労働時間は 12 か月分で 1633.2 時間となる。社会保険料と税を除く年収は 2,766,182 円。これを 1633.2 時間で割ると 1,694 円/時となる。さらに前述の Boardman et al. (2018)によれば非業務利用の時間価値の場合、年収の 50%として計算するように示している。そこで 1,694 円/時の 50%である 847 円/時が時間あたりの単価となる。本研究においてはこの単価を基本に進めるものとした。参考までに、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成 20 年価格)の算出方法」に沿っても同様に、1,531 円/時が時間価値となる。

第 4 章 費用便益分析(コミュニティバス)

4.1 モデル

コミュニティバスの便益については、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。

徒歩による到達時間-バスによる到達時間=コミュニティバスによる時間短縮便益

Boardman et al. (2018,p479-p481)では、徒歩の場合は自動車で移動する時間の 2 倍の時間費用がかかり、バスで移動した場合は 1.2 倍の時間費用がかかるとしている。その想定を用いる。

4.2 便益と費用についての整理

総便益は以下の通りとなる。

総便益=[{徒歩所要時間×(時間価値 847 円/60)×2}-{バス乗車時間×(時間価値 847 円/60)×1.2+180 円}]×各区間の乗車人数 +運賃収入の変化

総費用は平成 30 年度の実際の支出から採用する。車両費については、車両償却費込みの運行経費と車両償却費を除いた運行経費より推定している。

4.3 コミュニティバスの費用便益分析

既存のコミュニティバスについては B/C<1 で純便益(NPV)が負である。ただ、10 年間運行する前提で計算する場合 B/C はかなり 1 に近いものになる。なお、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成 20 年価格)の算出方法」を用いて算出した時間価値をとれば B/C>1 純便益(NPV)が正となる。

4.4 コミュニティバスを自動運転とした場合の費用便益分析

次にコミュニティバスが自動運転になった場合の費用便益分析について検討する。運行期間が 5 年にせよ 10 年にせよ B/C>1、純便益(NPV)が正となる。やはり人件費削減効果は大きいと考えるべきで、自動運転が普及すると地域交通に与えるインパクトは大きい。

第 5 章 費用便益分析(タクシー)

5.1 モデル

本研究においてコミュニティバスとタクシーの違いは、タクシーに関しては詳細なデータの入手が困難なので、料金=限界費用(=平均費用)と考えていることである。したがって、コミュニティバスの場合とは異なり、車両費は、限界費用(=平均費用)の中に含まれているとし、車両費を推定していない。

タクシーもコミュニティバスの便益と同じく、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。時間短縮の便益は以下のようになる。

徒歩による到達時間－タクシーによる到達時間
＝タクシーによる時間短縮便益
総便益は以下の通りとなる。

総便益＝{(徒歩時間×H30 時間価値 847 円
/60×2)－(タクシー乗車時間×H30
時間価値 847 円/60+タクシー料金)}
×各区間の乗車人数+運賃収入の変化
タクシーの総費用はOD表の各区間乗客数に想定料金をかけたものになる。

5.2 タクシーの費用便益分析

タクシーについてコミュニティバス同様に費用便益分析を実施した結果既存のタクシーについては $B/C < 1$ で純便益(NPV)が負である。

5.3 タクシーが自動運転とした場合の費用便益分析

次にタクシーがロボットタクシーなどといわれる自動運転になった場合の費用便益分析について検討する。自動運転によってタクシー運転手の人件費がかからなくなると仮定すると、タクシー料金が $(1-67.22\%) = 32.78\%$ になるという計算になる。

その結果、タクシーが自動運転となると $B/C > 1$ 、純便益(NPV)が正となる。

第6章 費用便益分析(カーシェアリング)

6.1 モデル

タクシーの代替サービスとして、カーシェアリングが考えられるので、カーシェアリングについても分析する。モデルについてはタクシーの時と同じである。ただしカーシェアの特徴として、自分で運転するので運転手の人件費を払っていないという点に違いがある。

6.2 時間費用の差

カーシェアリングもタクシーと同じく、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。時間短縮の便益は以下のようになる。

徒歩による到達時間－カーシェアリングによる到達時間＝カーシェアリングによる時間短縮便益
タクシーで述べた際のものと同じであるが、カーシェアリングもバス停の直近に駐車場があってそこから乗ると仮定する。

6.3 便益と費用についての整理

総便益は以下の通りとなる。
総便益＝{(徒歩時間×H30 時間価値 847 円
/60×2)－(カーシェアリング乗車時間
×H30 時間価値 847 円/60+カーシェア
リング料金)}×各区間の乗車人数+運
賃収入の変化

カーシェアリングの費用はOD表の各区間乗客数に想定料金をかけたものになる。この点、タイムズモビリティ株式会社が運営するタイムズカーとオリックス自動車株式会社が運営するオリックスカーシェアを代表例として参考にした。

6.4 カーシェアリングの費用便益分析

カーシェアリングについてコミュニティバスやタクシーと同様に費用便益分析を実施した結果、 $B/C > 1$ 、純便益(NPV)が正となる。本稿では、自動運転においては、人件費がなくなると考えている。カーシェアリングにおいては、利用者が運転するため、利用者とは別に、運転者の人件費が発生しない。したがって、自動運転の有無によらず結果は同じになる。

第7章 まとめ

7.1 比較表について

各モビリティに関する費用便益分析の結果を表2に示す。なお、自動運転普及時にはタクシーとカーシェアリングは同一のサービスになるものと仮定

しているが、料金体系は不明であるため、現行のタクシーの料金体系(料金①)と現行のカーシェアリングの料金体系(料金②)で計算している。

この中から自動運転で 10 年間運行した場合の B-C(純便益)を取り上げて比較すると、自動運転タクシー/カーシェアリング(料金②) 274,406,295

> 自動運転タクシー/カーシェアリング(料金①) 225,408,374

> 自動運転コミュニティバス 209,185,164 となる。

先の費用便益分析の比較と併せて考えるに、「既存のコミュニティバスは、バスの自動運転の普及とともに自動運転のコミュニティバスに置き換わり、タクシーや一般車の自動運転の普及とともにカーシェアリングの料金体系に由来する自動運転タクシー/カーシェアリングに置き換わる」ということが考えられる。

コミュニティバス				自動運転コミュニティバス				
期間別	期間別総額847円		期間別総額1531円(参考)		期間別総額847円		期間別総額1531円(参考)	
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年
便益	211,732,209	385,760,286	396,809,853	722,398,827	211,732,209	385,760,286	396,809,853	722,398,827
費用	256,216,344	407,733,402	256,216,344	407,733,402	129,334,642	176,575,121	195,874,911	297,806,653
B-C	-44,478,335	-21,973,117	140,593,509	315,225,225	82,397,567	209,185,164	200,934,939	424,512,174
B/C	0.8264	0.9461	1.5488	1.7731	1.6371	2.1847	2.0258	2.4276
初期	180円				180円			
運賃								
運賃料率								

カーシェアリング				タクシー				
期間別	期間別総額847円		期間別総額1731円(参考)		期間別総額847円		期間別総額1531円(参考)	
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年
便益	292,095,771	532,095,216	527,606,961	961,261,424	610,947,017	1,113,100,931	292,095,771	532,095,216
費用	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921
B-C	150,658,213	274,406,295	386,169,403	703,572,503	469,509,459	855,412,010	150,658,213	274,406,295
B/C	2.0649	2.0649	3.7303	3.7303	4.3196	4.3196	0.5702	0.5702
初期	220円/15分				730円			
運賃								
運賃料率								

自動運転タクシー/カーシェアリング(料金①)				自動運転タクシー/カーシェアリング(料金②)				
期間別	期間別総額847円		期間別総額1531円(参考)		期間別総額847円		期間別総額1531円(参考)	
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年
便益	292,095,771	532,095,216	527,606,961	961,261,424	292,095,771	532,095,216	527,606,961	961,261,424
費用	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921
B-C	150,658,213	274,406,295	386,169,403	703,572,503	150,658,213	274,406,295	386,169,403	703,572,503
B/C	1.7348	1.7348	3.1339	3.1339	2.0649	2.0649	3.7303	3.7303
初期	730・32.78% = 239.3円				220円/15分			
運賃								
運賃料率	90・32.78% = 29.5円				220円/15分			

表 2 各モビリティの比較表

7.2 政策提言

第一にコミュニティバスの運行について利用者の便益と自治体の負う費用について、費用便益分析を行い精査する必要がある。事前に分かる情報は少なく利用者の便益をはかる基礎情報が不足していたり、分析をすることが難しいかも知れないが費用便益分析が政策分析の判断材料の一つにはなると考えられる。第二に費用便益分析の結果、以下のようなことがわかる。①現行のコミュニティバスについてバスの自動運転(レベル4程度)が普及

期に入ったならば速やかに移行することが望ましい。②①の前後によらずタクシーやカーシェアリング自動運転(レベル4程度)が普及期に入ったならば、コミュニティバスの運行をやめてこれらのモビリティの利用を促すことが望ましい。

参考文献・参考資料

- ・安藤至大 (2021), ミクロ経済学の第一歩[新版]有斐閣
- ・神林靖 (2022), AI 時代を生きる(3) 自動運転と AI 倫理 日本工業大学研究報告 第 52 巻 第 1 号 (P106-P109)
- ・中川由賀 (2021), 自動運転移動サービスの継続的な事業化に向けた法的課題 ~安全性と採算性の両立のために~ 中京ロイヤー Vol.34 (P23-P43)
- ・村田加奈子, 鈴木浩子, 中山香映, 富田真佐子, 刑部慶太郎, 立澤教夫, 宮下まゆみ, 池田 亜由美 (2021), 地域に住む高齢者のフレイルに関連する要因の検討:横断研究 —ソーシャルキャピタルと地域参加に焦点を当てて— 昭和学士会雑誌 (2021)81 巻 5 号 (P444-P452)
- ・森川高行・姜美蘭・祖父江誠二・倉内慎也 (2002), 「旅行時間と個人属性の関数として表された交通時間価値に関する実証的研究」土木計画学研究論文集 Vol.19 no3 (P513-P520)
- ・森谷健太, 徳永幸之 (2021), 世代間差異を考慮した地域公共交通計画における社会的便益評価手法の検討 公益社団法人日本都市計画学会都市計画報告集 No.20 (P73-P78)
- ・A. E. Boardman, D. H. Greenberg, A. R. Vining, D. L. Weimer (2018), Cost-Benefit Analysis-Concepts and Practice- 5th Edition, Cambridge University Press.
- ・N・グレゴリー・マンキュー (2005), マンキュー経済学 I ミクロ編(第 2 版)東洋経済新報社

既存住宅市場で評価されている環境性能は何か

— 東京都のマンションを対象としたヘドニック・アプローチによる実証分析 —

政策研究大学院大学 まちづくりプログラム MJU22702 田島 祥太郎

1. はじめに

令和3年3月19日に閣議決定された住生活基本計画において「住宅ストックのエネルギー消費量の削減率」が成果指標に掲げられるなど、住宅の環境性能は住宅政策における重要なテーマの一つとなっている。学術研究の分野においても、住宅の環境性能に関する研究が継続して行われており、研究の対象としてはデータ取得が可能なマンションが多くなっている。

本稿では、東京都のマンションを対象に分析を行うが、最初に自治体間で制度の差異を確認しておく。図表1を見ると自治体ごとに制度の対象としている環境性能の観点が変わっていることがわかる。東京都の制度における環境性能は、「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「太陽光発電・太陽熱」「建物の長寿命化」「みどり」の5種類があり、他の自治体との比較では、「建物の長寿命化」が入っていることが特徴である。

東京都では、図表2の「東京都マンション環境性能表示制度」が2005年に導入された。2010年には、国土交通省の研究会で環境性能が新築住宅の価格に与える影響の分析がされた際に、当該制度のデータが用いられている。

足元では、新築時に制度の対象となっていた住宅が既存住宅として売買されることも多くなり、その際の価格データも蓄積してきている。そこで、本稿では、既存住宅を対象として環境性能が価格に与える影響を分析し、環境性能に優れた住宅の普及に向けた施策を検討することとする。

2. 検証する仮説

先行研究において、既存住宅市場では、買い手が手に入れることのできる情報は、住宅の規模、利便性、外観などに限られ、耐震性能、耐久性能等に係る正確な情報は得られないといった情報の非対称性に係る指摘がされている。

図表1 自治体ごとに見たマンションの環境性能

自治体	「広告時にマンションの環境性能の表示を義務付ける制度」における環境性能
東京都	「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「太陽光発電・太陽熱」「建物の長寿命化」「みどり」
横浜市	「省エネルギー性能」「健康・安心」「防災」「地域・まちづくり」「太陽光・太陽熱」「木材利用」
大阪市	「CO2削減」「みどり・ヒートアイランド対策」「建物の断熱性」「エネルギー削減」「太陽光発電設備 その他再生エネ」「自然エネルギー直接利用」
名古屋市	「温暖化対策」「自然共生」「循環型社会」
札幌市	「省エネ」「省資源」「緑化」「雪処理」
福岡市	「断熱性能」「長寿命化」「ヒートアイランド対策」「自然エネルギー利用」「再生水」「中高木植栽」 「建物緑化」「地表面緑化」「耐震性向上」

※東京都は本研究の主な分析対象である2014年度基準、その他の都市は最新の基準とした。

図表2 東京都マンション環境性能表示制度の概要

- 環境性能を3つの★でわかりやすく表示
- 対象は一定規模以上の新築の分譲マンション等
※東京都に建築物環境計画書を提出した場合は規模が小さい物件も表示可
- 建築主は広告の際に右記のラベルを表示する義務あり。
- 建築主は販売の際に右記の内容を説明する努力義務あり。
- 右記の情報は東京都のホームページに掲載



東京都の環境性能の5種類で言えば、「太陽光発電・太陽熱」は太陽光発電設備の有無、「みどり」は緑地の面積の大きさといった確認しやすい指標であるが、「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「建物の長寿命化」は、正確な情報を得ることが難しい可能性が考えられる。

また、東京都マンション環境性能表示制度の対象は新築の分譲マンション等のみであることから、既存住宅市場では取得可能な環境性能の情報が限定的となり、その結果、既存住宅市場においては、環境性能に応じた適切な評価がされていないものがあるのではないかと考えられる。

そこで、基本仮説は「既存住宅市場では、情報の非対称性等の問題により、断熱性、省エネ、長寿命化の観点で、環境性能に応じた適切な評価がされていないものがある」とし、作業仮説は「ヘドニック・アプローチによる実証分析において、東京都マンション環境性能表示制度の★の数が成約価格に有意な影響を与えていない」とした。

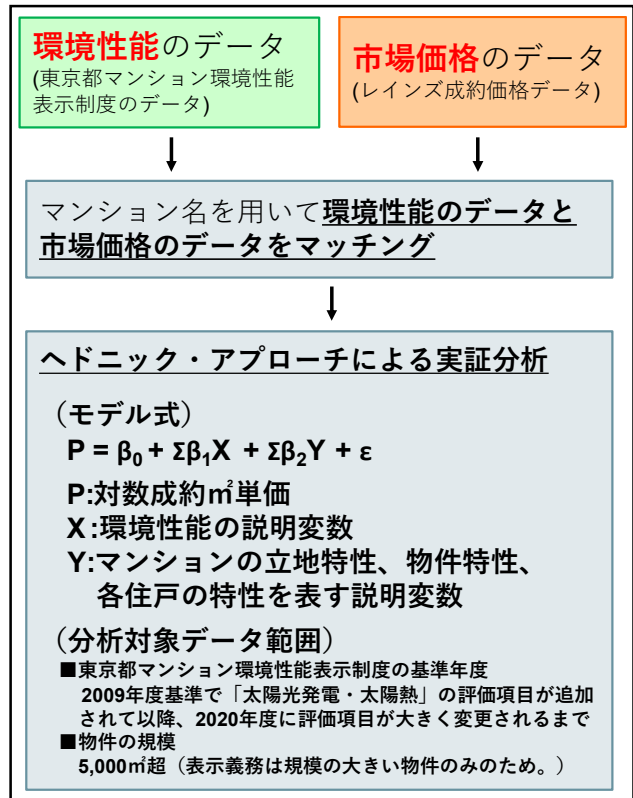
3. 利用するデータと分析手法

本稿では、先行研究の国土交通省のスキームと同様に、ヘドニック・アプローチを用いて、環境性能が価格に与える影響を分析していく。分析手法の全体像は、図表3のとおりであり、環境性能のデータと市場価格のデータをマッチングさせることがポイントとなっている。

マッチング結果は、図表4のとおりで、以降の実証分析では、この847棟、11,147件のデータを対象としている。

モデル式の環境性能の説明変数は、環境性能の★の数を連続変数として扱うのではなく、★が2の場合、★が3の場合のフラグを作成した。これは、東京都が定めた環境性能の基準が、連続変数として扱えるような等間隔の基準となっているとは限らないと考えたためである。ただし、図表5の「環境性能ごとに見た★の数のシェア」のとおり、断熱性、省エネは、★が1のデータが少ないため、★が3の場合のフラグのみを作成した。

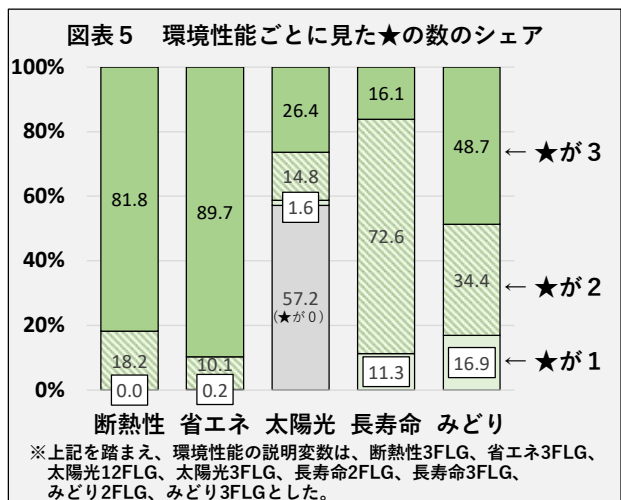
図表3 分析手法の全体像



図表4 マッチング結果 (実証分析の対象データ)

結果分類	棟数	データ件数
①成約データ有り	905棟	11,645件
(うち対象外物件を除く。)	847棟	11,147件
②成約データ無し	201棟	
③賃貸物件、未建設等	84棟	
④物件特定不可	3棟	
全データ	1,193棟	

※1 対象外物件は、「5,000㎡以下物件」及び「新築物件」
 ※2 「物件特定不可」の3棟のデータは、レインズ成約データで、同一住所のデータが存在しないことを確認済み。



太陽光は★が0の場合をベースとして★が1又は2である場合のフラグと★が3の場合のフラグを作成した。

また、モデル式のコントロール変数は、マンションの立地特性を表す説明変数として「最寄駅（分）」「主要駅（分）」「商業地域 FLG」「工業地域系 FLG」「市区町村 FLG」、物件特性を表す説明変数として「メジャー7 FLG」「タワーFLG」「敷地面積」「構造 SRC 造 FLG」「所有権以外 FLG」「築年数」「成約年度 FLG」、各住戸の特性を表す説明変数として「所在階」「角部屋 FLG」「南向き FLG」とした。

4. 実証分析結果

推計結果は、図表6のとおりとなった。

自由度調整済み決定係数は 0.883、コントロール変数の係数の符号は想定どおりで、5%の有意水準で有意となっている。

推計結果は、仮説の「東京都マンション環境性能表示制度の★の数が成約価格に有意な影響を与えていない」に反して、断熱性、省エネ、長寿命の係数は全てプラスに有意となった。これは、既存住宅市場において、断熱性、省エネ、長寿命化の観点で、概ね環境性能に応じた評価がなされていると考えられる。

次に、図表7を用いて、成約年度別及び物件の規模別の推計結果の特徴を見ていく。

成約年度別に見ると、省エネと太陽光で特徴的な動きが見られる。省エネは、特に足元の年度において、有意にプラスとなっている。これは、「環境意識の高まり」「光熱費の上昇」等を背景に、省エネへの関心が高まったことから、マンションの省エネ性能が評価されているのではないかと考えられる。一方で、対照的に、太陽光では、特に足元の年度において、有意にマイナスとなっている。これは、太陽光発電の売電価格が低下を続けていること等から、太陽光発電設備のあるマンションの評価が従来よりも低くなった可能性が考えられる。

図表6 実証分析結果(市区町村FLG以外)
被説明変数：対数成約㎡単価

説明変数	係数	t 値
断熱性3FLG	0.007 **	3.92
省エネ3FLG	0.008 **	3.53
太陽光12FLG	-0.005 **	-2.91
太陽光3FLG	-0.005 **	-2.70
長寿命2FLG	0.009 **	4.22
長寿命3FLG	0.010 **	3.08
みどり2FLG	0.002	0.99
みどり3FLG	0.001	0.51
最寄駅（分）	-0.010 **	-56.10
主要駅（分）	-0.006 **	-42.21
商業地域FLG	-0.005 *	-2.46
工業地域系FLG	-0.024 **	-14.97
メジャー7FLG	0.022 **	15.42
タワーFLG	0.015 **	6.49
敷地面積	0.000 **	11.29
構造SRC造FLG	0.048 **	8.49
所有権以外FLG	-0.061 **	-12.58
築年数	-0.006 **	-18.63
所在階	0.002 **	26.11
角部屋FLG	0.011 **	7.56
南向きFLG	0.002 *	2.00
成約2015FLG	0.035 **	8.80
成約2016FLG	0.042 **	11.32
成約2017FLG	0.055 **	15.22
成約2018FLG	0.072 **	20.42
成約2019FLG	0.085 **	24.00
成約2020FLG	0.110 **	30.47
成約2021FLG	0.150 **	40.73
成約2022FLG	0.179 **	44.47
Intercept	5.995 **	1009.27
市区町村FLG	記載省略	
N	11,147	
Adjusted R2	0.883	

** p<.01, * p<.05

物件の規模別に見ると、10,000㎡超の物件のみで推計した場合、「みどり」の係数がマイナスに有意となった。建築物の緑化は、ヒートアイランド現象の緩和、建築物の耐久性向上、緑の都市景観の形成等のメリットがあるものの、日常的な散水、定期的な清掃等を含めたメンテナンスコストも大きいという特徴がある。それらを踏まえると、

図表 7 実証分析結果（成約年度別、物件の規模別の推計結果の抜粋）

説明変数	成約年度別								10,000㎡ 超物件のみ
	2015年度以前	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	
断熱性3FLG	0.018 **	0.007	0.009	0.004	0.001	0.008	0.007	0.015 *	0.011 **
省エネ3FLG	-0.022 *	-0.005	0.001	0.011	0.011 *	0.016 **	0.016 **	0.020 *	0.003
太陽光12FLG	0.004	0.000	0.004	0.001	-0.010 *	-0.010 *	-0.007	-0.015 *	-0.011 **
太陽光3FLG	0.008	-0.013	-0.010	-0.001	0.000	-0.012 **	-0.004	-0.012 *	-0.010 **
長寿命2FLG	0.025 **	-0.001	0.007	0.012 *	0.007	0.010 *	0.005	0.004	0.017 **
長寿命3FLG	0.067 **	-0.006	-0.001	0.012	0.002	0.003	0.009	0.026 **	0.016 **
みどり2FLG	-0.004	0.006	-0.006	-0.006	0.001	0.006	0.010 *	0.000	-0.024 **
みどり3FLG	-0.004	-0.009	-0.016 *	-0.009	0.002	0.009	0.010 *	-0.008	-0.021 **
N	791	713	1,036	1,405	1,730	2,058	2,315	1,099	7,801
Adjusted R2	0.900	0.885	0.872	0.893	0.878	0.884	0.878	0.873	0.887

** p<.01, * p<.05

既存住宅の購入者は、特に規模が大きいマンションに対しては、緑地面積の割合が大きい場合に、メリットは限定的でデメリットの影響が大きいと認識している可能性が考えられる。

5. 政策提言

政策提言として、マンションの環境性能のうち、「長寿命」の観点を中心として含めている東京都の取組を他の自治体に水平展開することを挙げたい。その前提となる事項は、以下の2点である。第一に、マンションの環境性能を自治体間で比較すると、先述した主な都市においては、「長寿命」の観点を対象としているのは東京都と福岡市のみであったことである。第二に、実証分析の結果として、東京都では、「長寿命」の観点が買い手に評価されていたことである。

上記を踏まえ、買い手に評価されている環境性能を表示する取組は他の自治体においても有益と考えられることから、他の自治体においても、「長寿命」の観点を制度の対象とするよう水平展開を行うべきと考える。もしくは、国土交通省が2024年4月の導入を予定している全国統一の省エネラベルに「長寿命」の観点を追加すべきと考える。なぜなら、住宅の長寿命化は長期的な視点で見れば環境配慮の観点であることに加え、本来

は東京都のみで行うべきものではなく、全国で行うべき課題と考えられるからである。

なお、「断熱性」の観点は、国土交通省の省エネラベルにも記載される予定となっている。一方で、「太陽光」「みどり」の観点は、各自治体における日照条件、緑地の確保の条件等の違いがあるため、全国で統一したラベルの作成は難しい側面がある。ただし、「太陽光」は、国土交通省の省エネラベルに加えることも検討されている。

6. おわりに

本稿では、既存住宅市場ではマンションの環境性能が適切に評価されていないであろうという仮説に基づき、ヘドニック・アプローチによる実証分析を行ったが、結果としては、断熱性、省エネ、長寿命化の全ての観点で、環境性能に応じた買い手の評価が確認された。これは、東京都マンション環境性能表示制度が継続して運用されてきたことに加え、住宅性能表示制度が普及してきたこと等により、環境性能に対する適切な評価が一定になされていたものと考えられる。

今後は、環境性能に優れた住宅の更なる普及に向けて、制度の対象を拡大するなど、環境性能の評価をより適切に行えるような仕組みとしていくことが望ましい。

1 はじめに¹

地方で生まれ育った人が進学や就職を機に都会に移住し、納税をすると、都会の自治体は税収を得るが、自分が生まれ育った故郷の自治体には税収が入らない。ふるさと納税制度は「今は都会に住んでいても、自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか」という問題提起に端を発し、2008年に創設された。税金控除に加えて、寄附先の自治体から特産品等の返礼品を受け取れることが注目を集め、2021年度における寄附受入件数及び金額はいずれも過去最高を更新した。

ふるさと納税制度の普及につれて、自治体間の返礼品競争が問題となった。総務省は過熱する返礼品競争を抑制するため、2019年6月にふるさと納税指定制度（以下「指定制度」という。）を導入し、返礼割合の上限値を30%以下に規制した。

本研究の目的は、返礼割合規制が自治体間の返礼品競争に影響を与えたという視点から、その政策効果を評価することである。

具体的には、返礼割合規制への各自治体の対応、その対応から各自治体が得られた利益及びそこから住民税控除額を差し引いた金額の変化を全国1,741市区町村を対象に分析し、その結果に基づき、より効果的な制度運営を行うための政策提言を行う。

2 ふるさと納税制度の概要及び返礼品競争の問題点

2-1 ふるさと納税制度の概要

総務省は、ふるさと納税の意義として①納税者が自分の意思で寄附先を選択することにより、税の使い途を考えるきっかけとなること、②生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域やこれから応援したい地域の力になれること、③自治体を選んでもらうにふさわしい取組を国民に訴えることにより、自治体間の競争が進むことを掲げている。

その仕組みは、「自分の選んだ自治体に寄附（ふるさと納税）を行った場合に、寄附額のうち2,000円を越える部分について、所得税と住民税から原則として全額が控除される」というものである。

ふるさと納税制度は寄附金税制の仕組みを活用し、住民税の一部を居住自治体から寄附先自治体へ移転す

る効果があるため、寄附金の受け入れにより増収の自治体があれば、必ず減収の自治体が生じる構造となっている。

2-2 返礼品競争の問題点

ふるさと納税制度の寄附受入件数及び金額が急増した2015年度頃から自治体間の返礼品競争が問題視されるようになる。返礼品競争には、①制度意義の棄損、②租税競争による経済厚生への低下、③自治体の収入の低下という問題がある。返礼割合規制は、自治体間の返礼品競争を抑制し、これらの問題を改善する効果があると考えられる。本研究では理論モデルを用いて返礼割合規制による各自治体への影響を考察後、その効果を検証していく。

3 研究方法

3-1 分析の背景を構成する理論

3-1-1 返礼品競争の市場構造

ミクロ経済学における独占的競争市場のモデルを応用して、自治体間の返礼品競争を分析していく。

返礼割合の設定における各自治体の状況は、独占的競争市場における企業の価格設定の状況と類似している。第1に、各自治体は潜在的な寄附希望者からの寄附をめぐって、多数の自治体と競争している。第2に、各自治体の返礼品は地場産品であるからそれぞれ特質を有し、差別化されている。第3に、各自治体は各自の返礼品に対して独自に返礼割合を設定できる立場にある。表1は一般的な独占的競争市場の諸要素と本研究の理論モデルの諸要素との対応をまとめたものである。

表1 一般的な独占的競争市場と本理論モデルの諸要素との対応表

用語	本理論モデルにおける意味
財（製品）	返礼品
買い手（顧客）	寄附希望者
売り手（企業）	自治体
価格	返礼割合 = 寄附に対する各返礼品の市場価格 ÷ 各返礼品の寄附額
需要曲線	返礼割合と寄附件数（各自治体が直面する需要）の関係を表したグラフ
限界費用	自治体が返礼品量を一単位増やしたときの機会費用の増加分
収入	寄附受入金額 = 1件あたりの寄附額 × 寄附件数
利益	収入（寄附受入金額） - 経費

3-1-2 各自治体の行動

各自治体の目的を利益最大化と仮定した場合、各自治体は限界収入と限界費用が一致する寄附件数を実現

¹ 本稿は論文の要約であるため、参考文献等は論文を参照されたい。

するため、その寄附件数と需要曲線の交点で返礼割合を設定する。自治体は同質ではないため、最適な返礼割合が30%を超える自治体もあれば、30%を下回る自治体もあると仮定する。

3-1-3 返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響

このような市場で返礼割合の上限値が30%以下に規制されると、各自治体が直面する需要には以下の影響が生じると考えられる。

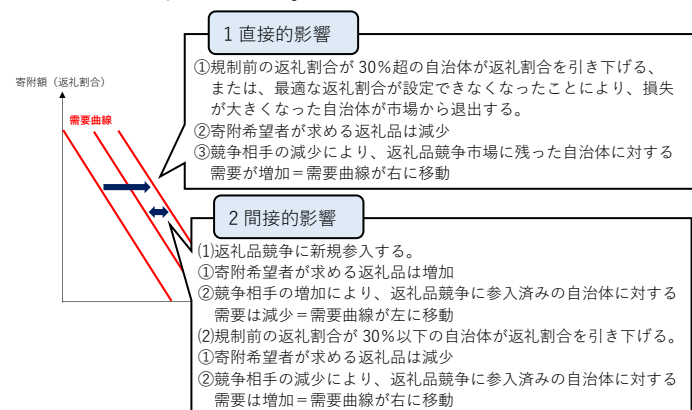


図1 各自治体の返礼品競争市場に対する需要の影響

3-1-4 需要増加による各自治体の利益への影響

次に、需要増加による各自治体の利益への影響を3つの自治体別に考える。なお、直接的影響は間接的影響よりも大きいものとし、返礼割合規制によって各自治体が直面する需要は増加する場合に着目する。

第1に、規制前の返礼割合が30%以下の自治体は、規制により需要が増加した結果、寄附件数が増えるとともに、最適な返礼割合が下がり、1件あたりの寄附額が高くなる。よって、利益は増加する。

第2に、返礼品競争に新規参入する自治体は、利益が参入に必要な固定費用を上回ったため参入していることから、利益は規制前よりも増加する。

第3に、規制前の返礼割合が30%超の自治体については、最適な返礼割合が上限値と近い場合は利益が増加するが、最適な返礼割合が上限値から大きく離れている場合、すなわち、最適な返礼割合を設定できないほど、利益は減少する。

返礼割合規制によって利益が減少する自治体は、規制前に返礼割合を30%超に設定していた一部の自治体に限られると考えられるため、多くの自治体の利益は増加することが見込まれる。

3-2 差引寄附金額への影響

最後に、住民税控除額を考慮した自治体の利益について考える。本研究では、利益から住民税控除額を差し引いた金額を差引寄附金額と呼ぶことにする。

ふるさと納税による寄附者は年々増えている。ふるさと納税制度の利用者が増加すると、各自治体が直面

する需要が増加するので寄附受入金額が増加する一方、多くの住民が居住地外自治体に寄附をするので、住民税控除額も増加する。特例控除の上限額は所得に応じて高くなるため、高所得の寄附者が多く居住する自治体ほど住民税控除額は高くなると考えられる。結果、人口が少なく、納税者1人あたりの課税対象所得が低額の自治体では、寄附受入金額の増加が住民税控除額の増加を上回るため、差引寄附金額が増加する一方、その逆の自治体では、住民税控除額の増加が寄附受入金額の増加を上回るため、差引寄附金額が減少することが見込まれる。

自治体の数で見た場合、人口が少なく納税者1人あたりの課税対象所得が低額の自治体の方がその逆の自治体よりも多いため、返礼割合規制によって、差引寄附金額が改善した自治体はそうではない自治体よりも多いことが見込まれる。

また、地方交付税の交付団体であれば、住民税控除額の75%が補填される。2022年度において、地方交付税が交付される市町村は全体の約95%にあたる1,652団体あり、この割合は毎年同程度である。よって、9割を超える自治体に住民税控除による減収分が補填されるので、地方交付税の補填も含めた最終的な収支が黒字となる自治体の増加が想定される。

3-3 仮説及び分析方法

3-3-1 仮説及び分析方法

前述の理論に基づき次のとおり仮説を立て、各項目を検証する。分析方法としては、規制前後の各項目の分布の変化を視覚化し、概観後、詳細を見ていく。

仮説1 返礼割合規制により、各自治体が直面する需要が増加

仮説2 需要増加により、増益の自治体が増加

仮説3 差引寄附金額が増す自治体が増加

3-3-2 使用データ

本研究では年度途中で指定制度が導入された2019年度を除く2017年度から2021年度のデータを使用する。分析対象である1,741市区町村の寄附受入件数、寄附受入金額及び経費は総務省「ふるさと納税制度に係る現況調査」に収録された「受入額の実績等」を、また、住民税控除額は「課税における住民税控除額の実績等」を用いる。なお、ふるさと納税の寄附金にかかる地方交付税の措置額に関するデータはないため、本研究では、総務省「普通交付税の算定結果」を用いて交付団体か否かを判断した上で、交付団体であれば住民税控除額に75%を乗じて得た金額を地方交付税による補填額とし、不交付団体であれば0円としてそれを推定する。

4 実証分析

4-1 分析1「返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響」

規制前後の各自治体の返礼割合の分布を日本地図で視覚化すると、規制後の2021年度は同程度の返礼割合が広がっていることが見てとれる。全国平均返礼割合を比較すると、規制前の2018年度は26.44%だったが、規制後の2021年度は25.04%に下がった。

規制前の2018年度に返礼割合を30%超に設定していた438団体は、規制により、30%以下に引き下げることになる。一方、規制前の2018年度に返礼割合を0%～15%以下に設定していた自治体は237団体であったが、規制後の2021年度には141団体に減少した。結果として、規制後に25%超～30%以下の返礼割合を選択した自治体が増加し、その割合は全体の6割を超えた。

寄附受入金額に関するローレンツ曲線を用いて、返礼割合規制による寄附受入金額の分布の変化を検証すると、規制前の2018年度よりも、規制後の2021年度の方が均等配分線に近づいた。また、ジニ係数を算出すると、規制前の2018年度は0.771であったが、規制後の2021年度は0.696に下がった。よって、返礼割合規制により自治体間の寄附受入金額の偏りが小さくなり、均等に近づいたことが示された。

最後に、返礼割合規制によって各自治体が直面する需要が増加したのかを検証したい。自分の自治体の需要に対する他自治体の返礼割合の影響を推定するため、寄附受入件数を被説明変数とし、他自治体の返礼割合を表す全国平均返礼割合をトリートメント変数として使用する。

表2 推定結果

被説明変数：各自治体の寄附受入件数

変数名	係数	標準誤差	p値
各自治体の返礼割合	2.912469 ***	0.128598	0
全国平均返礼割合	-25.13422 ***	0.774837	0
用途選択ダミー	0.485906 ***	0.103209	0
受入額公表ダミー	0.176618 ***	0.05771	0.002
活用状況公表ダミー	0.146766 ***	0.041133	0
事業成果報告ダミー	0.02489	0.037485	0.507
返礼品ダミー	1.527842 ***	0.116887	0
財力指数	-4.519729 ***	0.667531	0
人口(対数)	-2.499724 ***	0.526846	0
納税者1人あたりの課税対象所得(対数)	2.844549 ***	0.334574	0
定数項	29.34087 ***	5.548493	0
観測数		6,960	
決定係数		0.4143	

注1：***, **, *はそれぞれ1%、5%、10%水準で統計的に有意であることを示す。

推定結果は表2のとおりである。全国平均返礼割合の係数の推定値は1%水準でマイナスに有意であったことから、他自治体が返礼割合を上げると、自分の自治体の寄附受入件数が減少することが示された。逆を

言えば、他自治体が返礼割合を引き下げれば、自分の自治体の寄附受入件数は増加するということである。これは、理論分析が示唆するところと整合的である。

4-2 分析2「需要の変化による各自治体の利益への影響」

規制前後の各自治体の利益の分布を日本地図で視覚化し、規制後の2021年度を見ると、5億円を超える利益を得た自治体の増加が見てとれる。全国平均利益を比較すると、規制前の2018年度は約1億3,065万円だったが、規制後の2021年度は約2億5,121万円に上がった。

規制前の2018年度は利益を得られなかった(0円を含む)自治体が9団体あったが、規制後の2021年度には2団体に減少し、1,741団体中1,739団体が利益を得ている。また、その金額に着目すると、規制前の2018年度に5千万円以下の利益を得た自治体は1,068団体あったが、規制後の2021年度には684団体に減少する一方、1億円を超える利益を得た自治体は395団体から792団体に増加した。

利益に関するローレンツ曲線を用いて利益の格差を確認すると、規制前の2018年度よりも、規制後の2021年度の方が均等配分線に近づいた。また、ジニ係数を算出すると、規制前の2018年度は0.751だったが、規制後の2021年度は0.691に下がったことから、自治体間の利益の偏りは小さくなったと言える。

規制前後の自治体の利益の増減傾向を確認するため、規制前後の返礼割合により自治体を16分類し、比較した。

表3 規制前後の各グループの平均値

グループ	自治体数	返礼割合		寄附受入件数(件)		寄附受入金額(十万円)		合計経費(十万円)		利益(十万円)		
		規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	前後の差
5	718	27.39%	28.20%	9,387	27,171	1,901	5,166	972	2,475	929	2,691	1,762
14	33	3.87%	22.63%	859	8,648	504	3,580	24	1,500	480	2,081	1,601
3	12	40.23%	16.77%	6,932	14,146	2,461	3,960	1,509	1,428	953	2,533	1,580
6	155	26.74%	23.10%	7,433	19,322	1,496	3,525	732	1,530	765	1,996	1,232
1	364	38.98%	28.57%	29,887	44,188	7,188	7,765	4,350	3,741	2,839	4,025	1,186
12	12	15.80%	5.64%	621	1,221	192	1,467	56	172	136	1,295	1,159
7	55	25.93%	17.35%	3,638	11,602	568	2,025	272	675	297	1,350	1,053
13	43	3.90%	27.85%	1,235	9,572	278	1,850	41	855	237	995	759
9	91	16.58%	27.62%	3,194	13,265	695	2,334	213	1,096	483	1,239	756
8	14	25.72%	6.82%	997	1,507	349	1,082	138	201	212	882	670
10	39	15.90%	22.27%	4,850	9,676	791	1,884	343	837	449	1,047	598
11	39	15.78%	16.88%	1,001	2,847	342	835	88	272	254	564	310
16	72	1.55%	2.54%	533	925	404	743	12	68	392	675	283
15	32	3.55%	14.70%	3,987	2,549	453	847	24	207	429	641	212
2	59	37.16%	23.63%	50,099	34,560	9,934	5,331	5,277	2,347	4,658	2,985	-1,673
4	3	36.42%	3.67%	91,693	2,325	13,050	1,329	9,709	284	3,341	1,046	-2,295
合計	1,741	26.44%	25.03%	13,253	25,283	2,921	4,704	1,614	2,191	1,307	2,513	1,206

表3の数値は各グループの平均値を表しているが、各グループの利益は概ね増加したことが確認された。

グループ1の利益は増加と減少のどちらの可能性もあると予想したが、利益増加という結果であった。これについては、規制前の返礼割合が40%未満をAグループ、40%以上をBグループとして細分類し、分析し直した。結果、規制前の返礼割合が高く、規制後に最適な返礼割合をつけられないBグループの利益が減少しているため、理論分析の結果と整合的な傾向が確認

された。

グループ2及び4は予想と反して、利益が減少した。グループ2については、規制後の寄附受入件数及び金額が減少していることから、競争相手の増加等の需要の減少要因の影響が大きかったため、利益が減少したと推測される。理論分析では、直接的影響は間接的影響よりも大きく、需要は増加すると想定したが、それぞれの影響の大きさは自治体によって差異があったと考えられ、一部の自治体では、間接的影響が強く働き需要が減少した結果、利益が減った可能性がある。なお、グループ4は該当サンプル数が3と少ないため、今回の分析から含意を得ることは難しいと言える。

4-3 分析3「各自治体の差引寄附金額への影響」

規制前後の各自治体の差引寄附金額の分布を日本地図で視覚化し、規制後の2021年度を見ると、差引寄附金額が5億円を超える黒字の自治体が全国的に広がっていることが見てとれる。差引寄附金額の全国平均を比較すると、規制前は約775万円だったが、規制後は約3,771万円に増えた。

規制前の2018年度は赤字の自治体が559団体あったが、規制後の2021年度には471団体に減少した。一方、黒字の自治体は、規制前の2018年度は1,182団体あったが、規制後の2021年度には全体の約73%にあたる1,270団体に増加した。また、その金額に着目すると、規制前の2018年度に差引寄附金額が0円以上5千万円以下の自治体は694団体あったが、規制後の2021年度には494団体に減少する一方、差引寄附金額が1億円を超える自治体は296団体から605団体に増加した。

さらに、地方交付税による補填後の収支を試算すると、規制後の2021年度においては、赤字の自治体が471団体から260団体に減り、黒字の自治体が1,270団体から全体の約85%にあたる1,481団体に増えた。

4-4 分析結果のまとめ

返礼割合規制により、規制前に30%超の返礼割合を設定していた自治体が30%以下に引き下げる一方、規制後に返礼割合を0%～15%以下に設定する自治体は減少した。結果として、規制後に25%超～30%以下の返礼割合を選択した自治体が増加し、その割合は全体の6割を超えた。規制後、同程度の返礼割合の自治体が増えたことにより、寄附受入金額の分布は平準化した。これは上限値規制に伴う返礼品競争の緩和及び各自治体が直面する需要の増加によるものと考えられる。各自治体が直面する需要の増加により、増益の自治体が増加し、差引寄附金額が増す自治体も増加、さらに、地方交付税による補填後の最終収支が黒字とな

った自治体も増加した。

したがって、返礼割合規制は返礼品競争を緩和させ、黒字の自治体を増やすという傾向が観察されたことから、返礼品競争による経済厚生及び自治体収入の低下といった問題の解決に寄与したと考えられる。

5 政策提言と課題

5-1 政策提言

分析の結果、返礼割合の上限値規制によって、返礼品競争は抑制され、自治体の利益は増加したことから、返礼品競争が抱える問題の解決に向けて前進したと考えられる。現行制度の枠組みのもとで、この歩を進めるためには、返礼割合の上限値をさらに引き下げて、自治体間の返礼割合の引き上げ競争を抑制することが望ましい。

しかしながら、自治体の利益を増やすために返礼割合を引き下げると、寄附者の寄附のインセンティブを損なう可能性がある。一方、寄附を増やすために返礼割合を引き上げると、それに伴う経費の増加により自治体の利益が減少する。自治体の利益と寄附者の寄附のインセンティブは相反する関係にあり、返礼割合の上限値を設定するにあたっては、この関係を考慮する必要がある。本研究の分析結果から具体的な返礼割合の数値を述べることはできないが、返礼割合を段階的に引き下げつつ、それによる寄附者の行動の変化を測定して、適切な返礼割合を探ることが有効であると考えられる。

5-2 課題

本研究では、2019年度を除く2017年度から2021年度を分析対象としたが、この間には、ふるさと納税制度の認知度上昇に伴う利用者増加といった変化のほか、新型コロナウイルス感染症拡大に伴う巣ごもり需要の増加等の社会経済状況の変化があった。これらはふるさと納税制度の利用に大きな影響を与えたと考えられるが、本研究では返礼割合規制による影響とこれらの影響を完全に切り離すことができなかった。よって、本研究の返礼割合規制による影響は過大に推定されている可能性がある。

また、返礼割合規制による各自治体が直面する需要の変化の推定では、他自治体の返礼割合を競争相手ではない自治体を含む全国平均返礼割合とするほか、各自治体が直面している経済的及び社会的な状況を制御する各種指標を説明変数に加えていない。推定モデルを精緻化することにより、返礼割合規制が各自治体の返礼割合選択にもたらす影響への理解をさらに深められると考えられる。

第1章 はじめに

建築協定とは住宅地の良好な環境や商店街の利便を高度に維持増進することなどを目的として、土地所有者等同士が建築物の基準に関する一種の契約を締結し、その安定性・永続性を保証し、良好な環境のまちづくりを促進しようとする手法である。契約を締結し土地利用規制を設けることで、外部性のコントロールを行い、街並みの調和・美観の維持が行われている。

建築協定制度は全員合意を要件としているため、協定範囲内に合意した協定地区と不合意の地区が存在する。不合意の地区は建築協定期間隣接地（以下「穴抜け区域」という。）として定めることができる。穴抜け区域では建築協定の規制が及ばないため、住環境維持費用を自ら負担することなく、建築協定により形成される住環境の便益にフリーライドすることができる。また、穴抜け区域は建築基準や都市計画上の用途制限に適合する限り、個人が自由に住宅を建築することができるため、街並みの調和を損なう住宅が建築される等の外部不経済が発生している可能性がある。

本研究では、建築協定の穴抜け区域が及ぼす影響の効果を検証するため、横浜市における建築協定及び地価を対象として実証分析を行う。

第2章 建築協定制度の概要と横浜市の建築協定の現状

2.1 建築協定制度の背景

建築協定は1950年の建築基準法制定によって導入された制度であり、土地所有者等が建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準について協定を締結することができ、その締結に際して、公的主体である特定行政庁がこれを認可することにより、第三者効が付与される。

近年では建築協定の代わりに地区計画によって住環境保全を図る地区も増えてきている。

2.2 穴抜け区域の定義

本研究における「穴抜け区域」とは建築基準法第70条第2項に定められている「建築協定期間隣接地」を指すものとする。なお、穴抜け区域は協定に不合意であり、協定の法的拘束力が及ばない区域である。

2.3 横浜市における建築協定の策定状況

横浜市は平成29年度末日時点では全国の都市の中で策定数が最も多い。横浜市の建築協定件数の推移は図1に示すとおりで、2014年から有効建築協定数は減少傾向にある。現在は170地区（令和5年1月時点）で策定されている。協定の内容については用途規制が最も多く、次いで最低敷地面積や敷地分割の禁止、高さ規制、壁面後退規制が続いている。

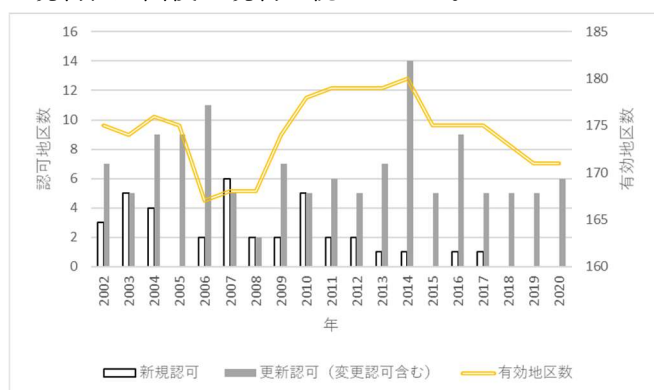


図1 横浜市建築協定件数推移

2.4 横浜市の建築協定行政

横浜市では建築協定の支援制度として、出前塾やまちづくりコーディネーター等の派遣などがある。その他、事前協議要望地区制度を設けており、横浜市や指定確認検査機関へ事前協議要望地区内における建築確認申請等の提出があったときには、横浜市から建築主等に建築協定運営委員会と事前協議を行うことを依頼している。

第3章 建築協定による土地利用規制に関する理論分析

3.1 建築協定による土地利用規制

建築協定は土地利用に規制を設けることで、街並みの調和を図る。住民は街並みの美観による便益と規制による利用価値の低減を勘案した上で、効用が最大化される規制水準を選択し、最も効率的な規制水準で外部性をコントロールしている。

金本・藤原 2016 によると小さい地域では土地利用規制による資源配分の改善の多くが地価に帰着することから、図2のように小さい地域での土地利用規制は成功すれば地価を上昇させ、失敗すれば土地利用を非効率にしまい地価を下げるとされている。

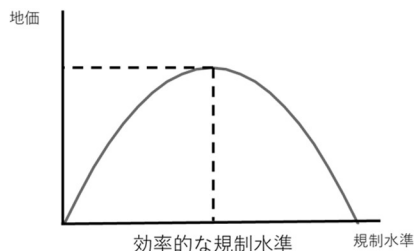


図2 規制水準と地価の関係

3.2 穴抜け区域が協定内に与える影響

建築協定により適切に外部性のコントロールがなされると、住環境の向上が図れ、外部不経済の発生を抑制できる。また、その地域内は街並みの調和・美観の維持がなされ、外部経済を発生させる可能性があり、それらは地価を引き上げる。しかし、実際の運用にあたっては、以下のような問題から必ずしも地域全体の効用最大化につながらないものと考えられる。

(1) 穴抜け区域になるインセンティブの存在

穴抜け区域の所有者は建築協定の住環境維持費用を自ら負担することなく、建築協定によって維持・形成された周囲の良好な住環境という便益にフリーライドすることができる。協定運営委員会は穴抜け区域になるインセンティブを有する住民との間で合意形成を行う必要があるため、住民の合意を得るための取引費用が大きくなると考えられる。杉浦(2012)は建築協定では全員の合意が必要とされることから、住民内の意見がまとまらない場合には、取引費用が大きいため妥協によって合意の得られる規制水準に決定される可能性があるとして指摘している。

(2) 穴抜け区域による外部不経済

穴抜け区域は建築協定の規制拘束力が及ばないため、建築基準法等の最低基準にのみ適合していれば問題ない。建築協定により、住民の効用を最大化する規制水準を満たした住宅に統一することで、地域の街並みの調和・美観の維持を図ることを目的としているが、穴抜け区域においては建築基準や都市計画上の用途制限に適合する限り個人が自由に住宅を建築することができるため、街並みの調和を損なう住宅が建築される可能性がある。

そのため、穴抜け区域が発生することにより、街並みの調和が阻害され、市場における評価が下がり、地価の下落につながる可能性が考えられる。

3.3 仮説

そこで、以下の仮説を設定し、実証分析を行う。

①建築協定の規制内容によって住民が受ける建築協定の有効性に違いがあるため、規制内容によって合意率は変化するのではないか。

②穴抜け区域内で街並みの調和が損なわれるような土地利用が行われており、穴抜け区域が増加することで、地価が下落するのではないか。

第4章 実証分析

4.1 実証分析の方法

分析対象地域は全国の中で最も策定数の多い横浜市とし、横浜市の住居系用途地域に定められる160建築協定を対象とした。地価への影響の実証分析はヘドニックアプローチによる地価関数の推定に基づいて行うこととする。

4.2 推定モデル

〈実証分析1〉建築協定の各規制が合意率に与える影響を分析するため、各建築協定の合意率を被説明変数とし、公告日からの年数や用途規制、壁面後退規制等の各規制のダミーといった建築協定の特性を説明変数とし、OLS推定にて分析する。

〈実証分析1 推定モデル〉

$$U_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot T_i + \varepsilon_i$$

U_i : 合意率

T_i : 建築協定の特性(建築協定面積、更新回数、公告日からの年月日、規制内容等)

ε_i : 誤差項

〈実証分析2〉穴抜け区域が地価に与える影響を分析するため、被説明変数は建築協定地域内及び建築協定地域外において建築協定からの距離が200m以内にある地価とし、説明変数に非合意率を加え、ヘドニックアプローチによるOLS推定にて分析する。なお、分析の方法は住環境の便益が協定の外部にもスピルオーバーするものである点と協定からの距離が大きくなるにつれ、住環境の便益の大きさに違いがある点を考慮し、協定の外周から200m以内までについて100m毎にエリアを設定し、穴抜け区域の影響を確認することとする。

〈実証分析2 推定モデル〉

$$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_i + \beta_2 \cdot Pl_i + \beta_3 \cdot Pl_i \times Z_i + \beta_4 \cdot Pl_i \times T_i + \varepsilon_i$$

$\ln Y_i$: 地価の対数(2022年横浜市内 建築協定からの距離200m以内の地価)

X_i : コントロール変数

Pl_i : 建築協定からの距離 l m 以内ダミー

(①建築協定内②協定から $0m < l m \leq 100m$ ③協定から $100m < l m \leq 200m$)

Z_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の非合意率
非合意率の計算=

{穴抜け区域数 ÷ (穴抜け区域数 + 合意区画数)}

T_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の特性

〈実証分析3〉合意率が地価に与える影響をより詳細に分析するため、google map の航空写真の穴抜け区域の位置を特定し、目視で穴抜け区域内の土地利用状況を調査する。その結果をもとにヘドニックアプローチによる OLS 分析を行う。なお、今回の調査では協定の規制内容に合わない壁面後退や高さの確認は行っていない。

〈実証分析3 推定モデル〉

$$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_i + \beta_2 \cdot Pl_i + \beta_3 \cdot Pl_i \times Z_i + \beta_4 \cdot Pl_i \times S_i + \varepsilon_i$$

$\ln Y_i$: 地価の対数(2022年横浜市 建築協定からの距離 200m 以内の地価)

X_i : コントロール変数

Pl_i : 建築協定からの距離 l m 以内ダミー

Z_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の非合意率

S_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の穴抜け区域内の調和阻害要因

4.3 使用するデータ

地価データは国土数値情報の令和4年の地価公示及び都道府県地価調査のクロス・セクション・データで横浜市における建築協定からの距離が200m以内のものである。全137地点のものを使用している。このため分析2と分析3を行った建築協定は101協定である。地価データは建築協定内にあるのは53地点、0m~100m以内にあるのは34地点、100m~200m以内にあるのは50地点である。

4.4 推定モデル1の分析結果と考察

表1より規制内容については、壁面後退規制を含む協定は合意率を上げる傾向がみられた。敷地分割規制又は最低敷地面積規制を含む協定は係数がプラスであるが、有意な結果とはならなかった。

上記の分析は合意率が高い地区で壁面後退規制が実現できている等の内生性をコントロールしたのではないため、相関関係を捉えたにすぎないという限界がある。しかし、以下のような解釈も可能であろう。

建築協定の効果を実感できない場合は規制による費用が街並みの美観の便益より大きくなるため、住民が協定を脱退する可能性があることを踏まえると、壁面後退規制は外部性のコントロールの手法として効果を実感しやすい規制であると考えられる。

また、敷地分割規制や最低敷地面積規制は街並みの美観の維持において外部性のコントロールの手法としての効果は大きいと考えられるが、合意率への影響は有意ではなかった。このことから規制による費用が高い可能性が考えられる。これは敷地分割規制や最低敷地面積規制がない場合、敷地によっては複数の住宅が建築できるが、協定に合意することで建築が制限されるため、将来的に売買を考える住民にとっては規制による費用が高くなっているためと考えられる。

表1 推定モデル1の結果

被説明変数	合意率					
	(1-1) 基本モデル			(1-2)		
	説明変数	係数	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差
期限付き協定ダミー	-0.0700967	***	0.0235667	-0.0598	***	0.0167127
更新作業回数	-0.0166586	**	0.0079641	-0.0188	***	0.0060806
公告日からの年数	-0.0002701		0.0009121			
合意区画数	-0.0000602		0.0000567			
建築協定面積	8.74E-08		1.69E-07			
住民発意型ダミー	-0.0867697	***	0.0194341	-0.0859	***	0.0175154
容積率ダミー	0.0071765		0.0371507			
建蔽率ダミー	-0.0454397		0.0433078			
用途共同住宅規制ダミー	0.0215924		0.0332728	0.0203		0.0320317
敷地分割又は最低敷地面積ダミー	0.0044694		0.0279671	0.0074		0.026867
高さ規制ダミー	-0.0031955		0.0196609			
階数規制ダミー	0.011915		0.0188188			
壁面後退規制ダミー	0.026303		0.0183587	0.0317	*	0.0167397
垣柵開放性ダミー	0.0047083		0.017627			
定数項	0.9730704	***	0.0535825	0.9539	***	0.0389249
観測数			159			159
自由度調整済み決定係数			0.3335			0.3508

※ ***, **, *はそれぞれ1%5%10%水準で統計的に有意であることを示す

4.5 推定モデル2の分析結果と考察

表2より、非合意率については、協定内では非合意率が1%上がると地価を0.4%程度下げる傾向があり、協定外では非合意率が1%上がると地価を0.7%程度下げる傾向が見られた。

表2 推定モデル2の結果

被説明変数	ln地価					
	(2-1) 基本モデル			(2-2)		
	説明変数	係数	標準誤差	係数	標準誤差	標準誤差
建築協定から0m~100m以内ダミー	0.0399		0.045646	-0.3562	**	0.1361896
建築協定から100m~200m以内ダミー	0.0022		0.039053	-0.2366	**	0.1155291
まちづくりルール内ダミー	0.4131	***	0.155501	0.2511	**	0.1570781
青葉区ダミー	0.5385	***	0.038719	0.5255	***	0.0388269
中区ダミー	0.4953	***	0.066207	0.4783	***	0.0636666
都筑区ダミー	0.3581	***	0.058661	0.4286	***	0.0600073
港北区ダミー	0.3589	***	0.05361	0.3487	***	0.0521238
戸塚区ダミー	0.1123	**	0.054012	0.116	**	0.0516061
地積面積	0.0002	*	0.000102	0.0003	**	0.0000989
ガスダミー	-0.2939		0.191344	-0.2598		0.1832661
低層住居専用地域ダミー	-0.1075	***	0.039184	-0.1033	***	0.0377628
工業地域ダミー	-0.3806	***	0.127213	-0.4083	***	0.1216451
最寄り駅からの距離(対数)	-0.2396	***	0.022937	-0.2404	***	0.0223034
横浜駅からの距離(対数)	-0.0903	**	0.035559	-0.089	**	0.0347635
建築協定内ダミー*非合意率	-0.3751	**	0.169794	-0.405	**	0.1661331
建築協定から0m~100m以内ダミー*非合意率	-0.7739	***	0.287245	-0.6105	**	0.2786802
建築協定から100m~200m以内ダミー*非合意率	-0.7405	***	0.201291	-0.6398	**	0.1963706
建築協定内ダミー*公告日からの年数				-0.0031		0.0025179
建築協定から0m~100m以内ダミー*公告日からの年数				0.0079	***	0.0025345
建築協定から100m~200m以内ダミー*公告日からの年数				0.0036	*	0.0018119
定数項	-0.37507	***	0.169794	15.04984	***	0.3736851
観測数			137			137
自由度調整済み決定係数			0.8027			0.8203

※ ***, **, *はそれぞれ1%5%10%水準で統計的に有意であることを示す

これらの結果から、穴抜け区域内では街並みの美観や調和を阻害する要因が存在するため、穴抜け区域が増加すると地価が下がる傾向にあると考えられる。また、公告日からの年数については、協定外は公告日からの経過年数が長くなるほど、地価は上昇する傾向がみられる。これは周辺への影響が時間の経過により強まっている可能性が考えられる。ただし、周辺地域の公告日以降の状況変化を考慮したものではないため、より詳しい分析が今後必要であろう。

4.6 推定モデル3の分析結果と考察

筆者が目視で google map の航空写真における穴抜け区域内の土地利用状況を調査した結果、穴抜け区域の総数は2803区域であり、敷地分割された区域は226区域で総数の約8%となった。

推定モデル3-2では穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールするため、説明変数に穴抜け区域内の敷地分割の比率を加え、分析を行う。

推定モデルの推定結果を表3に示す。建築協定から0m~100m以内の近距離の地域では敷地分割の程度がマイナスで有意であるとともに、穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールする前は有意であった非合意率の有意性が失われている。また、協定内及び協定から100m~200m以内の遠距離の地域では穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールしても非合意率は変わらず有意に負の値であった。

これらの結果から、建築協定の非合意率が近距離における周辺地域の地価に与える影響は敷地分割が要因である可能性が考えられる。敷地分割の効果は空間的ゆとりが失われる点と敷地分割を行う個人にとっては2世帯住宅の建築など敷地の利用価値を高める点がある。建築協定内では敷地分割により、協定全体としては空間的なゆとりが失われ、通風や採光への支障が生じ良好であった住環境が悪化する可能性がある。一方で、敷地分割された区域では土地の有効利用が図られている可能性があり、双方の効果により敷地分割の影響が見られなかったと考えられる。

協定から近距離の地域では土地の有効利用による便益はなく、敷地分割により協定内の良好な住環境の悪化の影響のみを受けている可能性が考えられる。

なお、敷地分割規制は地域の密度より空間的ゆとりに大きな便益を受ける効用水準の住民が住む地域では社会的効用は大きくなると考えられるが、その他の

地域において住宅需要の多い地域の供給を制限することで地価を上昇させる場合もあり、この場合は社会的総余剰が最大化しない可能性がある。そのため、空間的ゆとりのある良好な住環境に大きな便益を受ける住民が集まる地域では敷地分割規制や最低敷地面積規制を行うことが有効と考えられる。その他の地域では敷地分割規制や最低敷地面積規制以外の手法で外部性のコントロールを行うことで社会的効用を大きくする可能性が考えられる。

表3 推定モデル3の結果

説明変数	ln地価			
	推定モデル3		(3-2)	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
建築協定から0m~100m内ダミー	0.0399	0.045646	0.019	0.0455106
建築協定から100m~200m内ダミー	0.0022	0.039053	0.0009	0.0384528
まちづくりルール内ダミー	0.4131	*** 0.155501	0.4742	*** 0.1528724
青葉区ダミー	0.5385	*** 0.038719	0.5553	*** 0.038564
中区ダミー	0.4953	*** 0.066207	0.4923	*** 0.0653089
都塚区ダミー	0.3581	*** 0.058661	0.3626	*** 0.0572223
港北区ダミー	0.3589	** 0.05361	0.3711	*** 0.0536971
戸塚区ダミー	0.1123	** 0.054012	0.1079	** 0.0532827
地積面積	0.0002	* 0.000102	0.0002	** 0.0000998
ガスダミー	-0.2939	0.191344	-0.1876	0.1907325
低層住居専用地域ダミー	-0.1075	*** 0.039184	-0.1033	*** 0.0384871
工業地域ダミー	-0.3806	** 0.127213	-0.3874	*** 0.1239679
最寄り駅からの距離(対数)	-0.2396	*** 0.022937	-0.245	*** 0.022468
横浜駅からの距離(対数)	-0.0903	** 0.035559	-0.0914	** 0.0364477
建築協定内ダミー*非合意率	-0.3751	** 0.169794	-0.4097	** 0.1830717
建築協定から0m~100m以内ダミー*非合意率	-0.7739	*** 0.287245	-0.0268	0.3791093
建築協定から100m~200m以内ダミー*非合意率	-0.7405	*** 0.201291	-0.8752	*** 0.2232071
建築協定内ダミー*穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)			0.08	0.2249582
建築協定から0m~100m以内ダミー*穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)			-1.3228	*** 0.4582061
建築協定から100m~200m以内ダミー*穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)			0.339	0.3149812
定数項	14.98939	*** 0.382889	14.92197	*** 0.3863403
観測数		137		137
自由度調整済み決定係数		0.8027		0.8129

第5章まとめ

建築協定の穴抜け区域が増加することで協定内・協定外において、地価を引き下げる傾向にあることを示した。建築協定により形成された住環境の便益は協定外にも影響を与えるため、建築協定の住環境維持費用を負担せず、穴抜け区域になるインセンティブが存在する。また、穴抜け区域内の個人の自由な土地利用が外部不経済を発生させている可能性がある。しかし、個人は「建築協定の正の外部効果に与える外部不経済」を認知することが困難である。加えて認知できても外部不経済を考慮して行動するインセンティブがないことも問題である。

5.1 政策提言

①「外部性の対策」として穴抜け区域の住宅が及ぼす外部不経済の程度に応じた税の導入の検討。

②「穴抜け区域発生対策」としてヘドニックアプローチによる外部性の算出や建築協定から地区計画への移行のシステム化、運営委員会の運営コスト軽減の補助等の検討。

子ども・若者支援の総合的な取組みに関する考察

まちづくりプログラム MJU22705 廣瀬 敦子

第1章 研究の背景・目的

日本の人口は、平成20年(2008年)の128,084千人をピークとして、10年連続で減少幅が拡大している。令和3年(2021年)の出生数は81万1,622人で、令和4年(2022年)の出生数は、統計開始以来初の80万人割れの見通しである(令和4年12月時点)。一方、令和3年の65歳以上人口は、3,621万4千人で、総人口に占める割合は28.1%である。

少子化対策の取組みとして、政府は、妊婦や、未就学児を育てている家庭への伴走型相談支援を充実させ、基礎自治体も独自の子育て支援施策を充実させている。しかし、若者への取組みは手薄である。

本稿では、子ども・若者育成支援推進法に基づく施策(子ども・若者育成支援推進本部)について、先行自治体をヒアリングし、重層的支援体制整備事業(厚生労働省)の実施状況等を確認した上で、子ども・若者の複合的課題への取組みについて考察し、政策提言を行うことが目的である。

第2章 日本社会の現状と子ども・若者を取り巻く状況

(1) 子ども・若者の困難は複合的

『令和4年版 子供・若者白書』に記載の通り、子ども・若者が直面する困難は複合的であり、個別の子ども・若者を取り巻く状況によって、直面する困難も異なる。そのため、同じ状況であっても、個人の置かれている環境によって、対応策が異なる。個人の背景、それまでの生育環境によっても、影響や対策は同じではない。

(2) 目に見える困難と、目に見えない困難

子ども・若者が直面する困難の状況は、子ども・若者の数だけ存在するが、直面する困難は、「目に見える困難」と「目に見えない困難」に分けられる。同じ状況であっても、子ども・若者の背景、状況により、「目に見える困難」である場合と「目に見えない困難」である場合がある。

いじめが発覚している場合、それは「目に見える困難」である。しかし、いじめに至るまでの過程において、「もしも、それが無ければ、いじめに至らなかったかもしれない困難」(一例、ひとり親世帯→親が子どもに向き合う時間が、物理的に足りない→学用品等を揃えることができない→忘れ物が多い→教師から、学習意欲が低いと思われる→周りの子から悪目立ちをする)は、「目に見えない困難」である。「学用品等を揃えることができない」という事象も、「親に伝える時間が無い」、「親が忘れてしまう」、「金銭的に難しい」、「揃える時間が無い」等、子ども・若者の置かれている状況によって、要因が異なる。

子ども・若者もプライドがあるので、困難を隠す場合がある。令和2年の雇用者の共働き世帯は1,240万世帯、方働き世帯は571万世帯である。誰もが活躍できる「一億総活躍社会」の実現に向け、今後も共働き世帯数が増加すると思われる。保護者が家庭に不在のため、自宅に残る子ども・若者のケアをする者がいない状態は、「目に見えない困難」であり、「目に見える困難」に繋がる懸念もある。

第3章 重層的な支援体制について

(1) 重層的支援体制整備事業

重層的支援体制整備事業は、令和3年4月に施行されたものである。施行に向けて、令和2年6月に社会福祉法が改正され、市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、①相談支援(属性を伴わない相談支援、他機関協働による支援、アウトリーチ等を通じた継続的支援)、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を一体的に実施するものである。介護保険法に基づく生活支援体制整備事業では対象外となる世代についても、重層的支援体制整備事業では対象となり、地域共生社会の実現に向けた取組みを進める事業である。

(2) 地域若者サポートステーション事業

地域若者サポートステーション事業は、平成18年度より開始した厚生労働省の事業である。青少年の雇用等に関する法律に基づき、国と地方公共団体の協働による就労支援であり、地域若者サポートステーション(愛称:「サボステ」)が、全ての都道府県に設置されている。その数は全国で177か所(令和3年度現在)である。支援対象は、働くことに悩みを抱えている15~49歳までの無職の者であり、就職氷河期に学校を卒業・退学した者も含んでいる。

(3) 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)

放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)は児童福祉法第6条の3第2項に基づき、保護者が就労等により昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対し、授業の終了後等に余裕教室や児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図るものである。「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」があるが、参酌すべき基準であり、地域の実情に合わせて、市町村の条例に定めて実施するので、待機児童0にすることも可能である。

(4) 児童館

児童館は、児童福祉法第40条に基づく児童厚生施設であり、対象年齢は、同法第4条により18歳に達するまでの者である。平成23年3月に厚生労働省により児童館ガイドラインが策定され、児童福祉法改正や子どもの福祉的な課題への対応のため、平成30年10月に当該ガイドラインが改正された。児童館は、子どもが置かれている環境や状況に関わりなく、自由に来館して過ごすことができる施設であり、拠点性、多機能性、地域性の3つの特性がある。

当該ガイドラインには、中・高校生世代の受入れについても、「実際に利用可能な環境づくりに努めること」と挙げられている。

第4章 子ども・若者支援の先行事例とその特色

(1) 東京都品川区

品川区では、困難を抱えた子ども・若者に対しても、そうではない子ども・若者に対しても居場所の提供をしている。居場所には「活動(ソフト)」と、「空間

(ハード)」があり、困難を抱えた子ども・若者は、「空間(ハード)」としての居場所の他、ユースワーカーが「伴走支援(ソフト)」をする。

高齢者の介護予防・日常生活支援総合事業のように、子ども・若者支援についても、予防という観点が重要である。子ども・若者に居場所があることによって、「目に見える困難」が発生する前に、また、発生した困難が小さいうちに、適切に関係機関につなぐことができる。

(2) 東京都世田谷区

世田谷区は、子ども・若者の支援が進んでおり、児童館は、23区で唯一の公設公営である。児童館は、まるで第二の実家のように気軽に行ける関係で「緩やかな見守り」をしている。公営なので、職員は異動後も区内で勤務したり、異動後も情報を共有をして連携している。元気な(「目に見える困難」を抱えていない)若者には、たくさんの居場所が用意してあり、子ども・若者自身が選択できる。

また、引きこもり当事者(家族)支援も進んでいる。引きこもり相談窓口は、地域若者サポートステーションと連携し、きめ細やかな対応をしている。しかし、引きこもり当事者支援は、現場の担当者(専門職)が抱える対応件数も多く、担当者の支援も必要と思われる。

まちづくりセンター(区内28地区に設置)、地域包括支援センター、社会福祉協議会の三者連携による重層的支援体制整備事業における包括的相談支援も実施している。

(3) 神奈川県川崎市

川崎市は、全世代型の地域包括ケアシステムを実施している。重層的支援体制整備事業は実施していないが、当該事業が制度化される前から、全世代型の取組みを進めていた。「居場所があれば、どんな居場所でも参加できるような人は、引きこもりにはならない。引きこもりではない人でも、初めての所には参加しづらい」という考えから、引きこもり当事者が、趣味、興味、年代に合った居場所を選択できるように、様々な居場所を用意している。

福祉部局、子ども部局だけではなく市民文化局が地域包括ケアシステムの下支えをしており、まさに全世代型の取組みである。

放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)と放課後子供教室推進事業は一体型であるが、川崎市に放課後児童健全育成事業の届出をしている民間の学童クラブが20以上あり、「新・放課後子ども総合プラン」で対応できないことについては、民間が対応していると言える。

(4) 神奈川県藤沢市

藤沢市は、重層的支援体制整備事業を進めているが、当該事業が制度化される前から、当該事業の考え方にに基づき、全世代型・全対象型である藤沢型地域包括ケアシステムを推進してきた。高齢者だけではなく、世代や属性を超え、誰もが自分らしく、安心して暮らせるまちづくりのために、庁内各部局、横断的に情報共有、意見徴収を実施している。

コミュニティソーシャルワーカー(CSW、生活支援コーディネーターが兼務)は、地域のハブとなり、困難を抱えた者を関係者につなぐ役割を担う。引きこも

り当事者支援についても、当事者と担当者との1対1ではなく、地域で支える仕組みを構築している。コミュニティソーシャルワーカー(CSW)は、引きこもり当事者が地域に出る「きっかけ」も作る。藤沢市ではヤングケアラー対応については、発見するためのルートづくりに力を入れている。

また、藤沢市は、「新・放課後子ども総合プラン」による一体型ではなく、放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)を実施し、児童に「豊かな放課後」を提供している。

第5章 政策提言に向けた考察

介護予防・日常生活支援総合事業で、元気なうちから「通いの場」が重要であるように、子ども・若者支援についても、「目に見える困難」が生じる前の時期から居場所を用意し、子ども・若者自身が自らで居場所を選択し、緩やかな関係が作られていることが必要である。「目に見えない困難」のうちに、また、困難が小さいうちに、子ども・若者と関係が構築されているからこそ、第2、第3の困難が生じる前に、子ども・若者が緩やかな相談ができる。ヒアリングを実施した先行自治体では、居場所という地域資源があり、地域での緩やかな見守り関係が構築されていた。

居場所につながっている子ども・若者や、基礎自治体が把握しているひとり親家庭の子ども・若者は、「目に見えない困難」を発見してもらえる可能性が高い。しかし、居場所につながっておらず、基礎自治体がデータとして把握している家族構成と現状が異なる世帯の子ども・若者の場合、「目に見える困難」が発生しても、気付いてもらえない可能性が高い。基礎自治体が状況を実態していないので、困難に直面している状況を認識できないからである。

そのため、本稿では、基礎自治体が実態を把握しておらず、アウトリーチが届かない「事実上ひとり親」や、「新・放課後子ども総合プラン」の推進によって、放課後の居場所を失った児童等に重点を絞って政策提言を行う。

第6章 政策提言

1. 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援

(政策提言1) 離婚調停(別居)となった夫婦の個人情報について、家庭裁判所が基礎自治体に通知する制度の提案

離婚調停によって、婚姻継続(別居)となった家庭に子どもがいる場合、ひとり親であることを証明するものが無く、保育料、就学援助、税制上の優遇、その他の支援を受けることができない。戸籍上ひとり親ではないため、行政が実態を把握しておらず、困難が生じていても福祉が届かない。

保育料の決定や、就学援助の申請等については、係争中を証明(事件継続証明書等)する書類、DV避難中であることを証明する書類(配偶者に対する保護命令決定通知書の謄本)がある場合は、自治体によって、ひとり親の認定がされることもあるが、事実上ひとり親としての生活に迫られている中、書類を用意するハードルが高い。

そこで、離婚調停によって、婚姻継続(別居)となった家庭の個人情報について、家庭裁判所が、当事者が居住する基礎自治体に通知し、「ひとり親」として登

録する制度を設けることを提案する。

（政策提言 2）（政策提言 1）によって通知を受けた基礎自治体が、子どもと同居している親に「ひとり親証明」を発行することの提案

（政策提言 1）によって、通知を受けた基礎自治体が、公的文書として「ひとり親証明」を発行することを提案する。

その「ひとり親証明」によって、「事実上ひとり親」が「戸籍上ひとり親」と同じように、児童手当、児童扶養手当を初めとして、就学援助、高等学校授業料、その他、「戸籍上ひとり親」家庭の子ども・若者と同じ支援を受けられる制度構築を提案する。「ひとり親証明」が公的な書類であれば、NPO 等による食材配布、子ども食堂の支援を、「事実上ひとり親」も受けられる。

（政策提言 3）（政策提言 2）の「ひとり親証明」を発行された者が、税制上、ひとり親とみなされることの提案

合計所得金額が 500 万円未満のひとり親は、年末調整で、ひとり親控除の対象となる。（政策提言 2）の「ひとり親証明」の発行を受けた者が、税制上の手続きについても、「戸籍上ひとり親」と同等の控除を受け、「ひとり親証明」を受けた者の戸籍上の配偶者（別居親）が、配偶者控除、配偶者特別控除を受けられない制度構築を提案する。

（政策提言 4）（政策提言 1）によって通知を受けた者の戸籍上の配偶者が「相続廃除」となることの提案

民法 890 条により、被相続人の配偶者は、常に相続人となる。「事実上ひとり親」が、戸籍上の配偶者（別居親）よりも先に亡くなった場合、戸籍上の配偶者は相続人となる。

配偶者には遺留分があるので、戸籍上の配偶者（別居親）に相続させたくない場合でも、遺留分侵害額請求をされる可能性がある。つまり、「事実上ひとり親」が戸籍上の配偶者（別居親）よりも先に亡くなってしまった場合、戸籍上の配偶者（別居親）が相続することを防ぐことは難しい。戸籍上の配偶者（別居親）の相続を防ぐには、相続廃除（民法 892 条）しか方法は無い。

そこで、（政策提言 1）による通知を受けた者の戸籍上の配偶者（別居親）は、特別の手続きをしない限り「相続廃除」となる仕組みの構築を提案する。「ひとり親証明」の発行を必要とする者は、「事実上ひとり親」であり、一人で子を育てている。「事実上ひとり親」の戸籍上の配偶者（別居親）は、事実上は離婚と同じ状態である。同居していない子に対して、親としての責任や愛情を持っているのであれば、戸籍上不安定な状態を継続しないはずである。事実上は離婚でありながら、戸籍上の配偶者から相続した遺産は、戸籍上の配偶者（別居親）自らの利益となるように使ったり、処分することが考えられる。そうすると、残された「事実上ひとり親と同居していた子」の人生に負の影響を及ぼす。

離婚調停によって婚姻継続（別居）となった場合、別居親の戸籍謄本に相続廃除が記載される仕組みとなれば、そのようなケースの相続廃除が特別視されることではないので、「事実上ひとり親」が、戸籍上の配偶者（別居親）から逆恨みさ

れることは少なくなるだろう。また、相続廃除が戸籍謄本に記載された者は、離婚調停（別居）によって別居していることがわかるので、記載されたくない場合は、一方的な条件を付ける等で婚姻継続するのではなく、離婚を選択すると思われる。そうすると、政策提言 2 の「ひとり親証明」の発行の削減にもつながる。結果として、実態の伴わない戸籍を削減でき、「実態と異なる戸籍で不安定に暮らす子ども・若者」を救う方向となる。

2. 小学生の「放課後の居場所」の質の確保

（政策提言 1）「質」の確保を伴った待機児童解消の提案

「待機児童解消のための受け皿を増やす」ことは必要だが、「質」を伴った受け皿を増やすことを提案する。

「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」と「放課後子供教室」を一体型とする場合も、厚生労働省の「放課後児童クラブ運営指針」の 4 つのポイントに従い、規定した内容ごとにプログラムや細やかな対応ができるように規制を設けるべきである。

（政策提言 2）「新・放課後子ども総合プラン」は、「一体型」ではなく「参加型」とすることの提案

児童の「豊かな放課後」のために、「新・放課後子ども総合プラン」を見直すことが必要である。そして、「新・放課後子ども総合プラン」を「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」と「放課後子供教室」の「一体型」ではなく、「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」が「放課後子供教室」に参加することができる「参加型」に変更することを提案する。放課後児童健全育成事業（放課後子どもクラブ）の児童全員が、必ずしも「放課後子供教室」に参加したい訳ではない。受け皿確保のために、国が定めたプランや、条例で定めた制度に、児童が従わされているだけである。基本としては、「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」が独立して存在することを提案する。「放課後子供教室」に参加したい児童が、参加したい時に参加し、参加したくない児童には、「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」で過ごす権利を与えることが必要である。

（政策提言 3）「新・放課後子ども総合プラン」に、メタパース事業導入の提案

「新・放課後子ども総合プラン」により、子どもの放課後の「質」が低下している。

「新・放課後子ども総合プラン」によって、一体型となってしまった「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」に行けなくなってしまった児童や、行きづらいために放課後の居場所を奪われてしまった児童は、言わば「放課後児童クラブの不登校」状態である。居場所を奪われてしまった児童をそのまま社会に放り出すのではなく、メタパース事業によって、自宅で、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）に参加できる仕組み作りを提案する。

具体的には、仮想空間上に「バーチャル・放課後児童クラブ・プラットホーム」を設け、帰宅した児童は、アバターで放課後児童健全育成事業（放課後子どもクラブ）に登室する。そして、同じようにアバターで登室した他の児童や指導者と

コミュニケーションを取る。「放課後子供健全育成事業（放課後児童クラブ）」と「放課後子供教室」の「一体型」によって、定員が無くなり、すし詰め状態の狭い空間では、トラブルが多発するが、仮想空間上であれば、暴力行為や器物破損等の危険は無い。「バーチャル・放課後児童クラブ・プラットフォーム」内に、「放課後子供教室」の階層を設け、オンラインで参加したい児童は、アバターで参加する。つまり、仮想空間上の「新・放課後子ども総合プラン」ということである。アバターで参加した児童同士が、囲碁や将棋を楽しみ、アバターで、折り紙教室等の講座に参加できれば良い。仮想空間上で友達ができ、実際に登室したくなれば登室し、トラブル等で、対面での登室がつかなくなると、バーチャルで登室する仕組みができれば良い。オンラインとオフライン併用のハイブリッドな『新・放課後子ども総合プラン』では、アバターで登室する指導者は、在宅勤務が可能となり、指導者にとってもメリットがある。

3. ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業の追加

（政策提言1）ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業追加の提案

ファミリー・サポート・センター事業は、1994年に、国の補助事業として旧労働省により「仕事と育児両立支援特別援助事業」として開始されたものである。当初は、仕事を持つ親を対象とした支援であったが、現在は、子どもを持つ全ての家庭が事業の対象となっている。

このファミリー・サポート・センター事業に、web会議システムを活用して「オンライン見守り事業」を追加することを提案する。

具体的には、ZoomやTeams等のweb会議システムを活用し、依頼した時間帯に援助会員と提供会員をオンラインをつなぐことにより、同じ空間にいなくても、必要な声かけをして、緩やかに見守るものである。提供会員が、web会議システムを使って、援助会員の子に声かけをして、緩やかに見守ってくれるシステムは、勤務時間中で、家に電話をかけられない保護者にとって助かることである。移動を伴わないので、援助会員も提供会員も気楽である。

オンライン見守り事業で発生する通信料金は、双方の会員の負担とし、対面での活動ではないことから、提供会員は自宅で見守るので、料金は通常の半額程度が妥当ではないかと考える。子育て相互援助活動保障保険等の加入を必須とする。

（政策提言2）ファミリー・サポート・センター事業に、「バーチャル・見守り・プラットフォーム」設置の提案

ファミリー・サポート・センター事業の実施主体（市区町村）ごとに、仮想空間上に「バーチャル・見守り・プラットフォーム」を設けることを提案する。

危機対応や学習課題対応等で、援助会員が対応できない場合や、提供会員だけで手に負えない場合、仮想空間上に医務室や、学習指導室の階層があれば、提供会員も安心であり、援助会員の子にとっても、課題をその場で解決できるメリットがある。また、提供会員の業務管理にもつながる。緊急事態が発生した場合に

は管理者にもすぐわかるので、管理者から緊急通報をすることもできる。

4. ヤングケアラー発見のための支援施策

（政策提言1）ヤングケアラー発見のためのデータ活用の提案と、児童・生徒の定性的情報の統合の提案

基礎自治体の福祉系データと教育系データを統合した上で、双方の定性的情報も統合し、福祉系と教育系の双方が活用できるシステムを構築することを提案する。

児童・生徒が、生活状況に変化が生じていると推測できる会話をしていた場合、その情報を学校が福祉系部局と共有することにより、学校側、福祉側の双方からの支援が可能となる。

（政策提言2）学校教育法第1条に基づく学校に「学校保健師」配置の提案

学校教育法第1条に基づく学校に、「学校保健師」を配置する制度を設けることを提案する。学校保健師は、（政策提言1）によって統合された福祉系と教育系の統合データを活用して、児童・生徒に個別対応を行う。

教員が発見した定性的情報や、児童・生徒が友人との会話の中で気になった情報等を学校保健師に報告し、学校保健師が、福祉系部局と連携する。学校保健師と福祉部局は専門職同士でもあり、対応がスムーズであろう。

学校保健師は、ヤングケアラーの発見以外にも、困難を抱えた児童・生徒の発見や、支援者につなぐ役割を担う。また、地域会議等に出席して、学校で発見した課題を地域に共有し、地域に対して、緩やかに見守ってもらうことを提案する役割も担う。

第7章 結語

平成22年に施行された「子ども・若者育成支援推進法」によって、子ども・若者育成支援について法的に整えられた。しかし、子ども・若者が直面している困難が、子ども・若者の健やかな成長を妨げているケースもある。

ヒアリングを実施した先行自治体では、「複数の居場所」、「味方を増やす」、「地域で支える」ということが言われていた。「目に見えない困難」を早期に発見するためにも、子ども・若者が自分に適した居場所を選択し、緩やかに見守り、地域で支え合う仕組みが必要である。それは、重層的支援体制整備事業の目指すことのひとつだと思ふ。本稿で取り上げた事項は、子ども・若者の困難の氷山の一角であり、子ども・若者が直面する困難は複雑で多岐に渡る。まずは、「目に見えない困難」への対応が第一歩であり、その体制づくりが必要である。

1. はじめに

我が国において人口は減少局面となっており、区域区分制度創設及び区域区分当初設定時と比較して市街化圧力や開発需要は小さくなってきている。

その中で、コンパクトシティ・プラス・ネットワークを実現するため、立地適正化計画制度に基づく緩やかな誘導措置など、都市構造の再構築に向けた施策が導入されてきているが、市街地外縁部の既成市街地に対してより実効的な開発規制を導入することの妥当性の評価は必ずしも定まっていない。既に市街地が形成され、インフラが一定程度供用されている地域において開発規制等を導入することは、後追いつ的なインフラ整備の抑制、都市・農の分離といった従来の根拠によっては正当化されない。一方で、土地利用密度等の低下はインフラ効率の低下等の非効率をもたらすことも想定されることから、規制導入により社会的費用の削減等が可能となるという観点で、規制導入の政策的妥当性が評価される余地があるものと考えられる。しかし、都市のコンパクト化や集約化の実現に資する手法として市街地外縁部等における面的規制等の具体的な政策的手法を想定し、その便益・費用について定量的に分析を行い、その導入可能性について検討・考察を行っている研究はみられない。このため、本研究においては、規制導入の可能性が一定程度見込まれる具体の地域を題材として面的な開発規制を導入するケーススタディを実施し、当該規制導入の便益と費用を具体的かつ定量的に分析することで、その妥当性評価について考察を行い、政策導入のあり方の検討にあたっての示唆を与えることを目的とする。

2. 基本的な考え方

①想定する規制内容

本研究では、市街地外縁の土地利用需要が相当程度低減しており、将来的な開発需要も低調な地域において開発規制を導入することを想定する。ここで積極的に土地利用密度や居住密度を下げることで将来的に得られる果実として将来的なインフラ削減による費用削減を念頭に置いた場合、例えば市街化調整区域への編入による規制強化は、自己用住宅等としての単純建替え等が引き続き許容されることから当該規制導入のみによってもたらされる効果は限定的と考えられる。よって、本研究においては、対象とする地域における新規開発需要は僅少であるということを前提とし、①開発行為の禁止及び②建築物の新築・改築（増築を含む）の禁止というより厳しい規制を導入することを想定し、分析・検討を行う。これにより、規制導入後は建築物の老朽化等にもない将来的に順次建築物が滅失（放棄）されることを仮定し、地域の状況に応じて上下水道・道路のインフラ削減等を想定することができる。

この規制は事実上の宅地の利用停止を行うものであり、現行法制度上では当然に認められないばかりか、強烈な私権制限を伴うため現実的な規制内容とは言い難いが、開発規制という形で土地利用密度や居住密度の低下を促すことにより得られるメリットを最大限享受できる場合として想定することで、その政策効果について考察をする材料となるものと考えられる。

②推定する費用・便益項目

市街地外縁部の規制市街地において開発・建築規制の導入により変化が生じる社会的費用・便益として以下のものが想定される。

(費用項目)

- ・将来的なインフラ削減による維持管理・更新費の変化
- ・規制導入による地価下落に伴う地方公共団体の税収減
- ・一時的な密度低下により生じる外部不経済
- ・開発・建築可能な土地が減少することによる消費者全体の効用の低下

(便益項目)

- ・規制導入に伴う土地所有者等の経済的利益・損失
- ・規制導入による地価下落に伴う土地所有者の税負担減
- ・都市構造の変化による低炭素化等の便益
- ・将来的な土地利用転換による便益

このうち、本研究においては、個別の地域単位における規制導入において影響が軽微でないと考えられる項目として費用項目のうち規制導入により可能となる将来的なインフラ削減による維持管理・更新費の変化をインフラ削減シミュレーションにより推定し、便益項目のうち規制導入に伴う土地所有者等の経済的利益・損失を地価の変動分として推定する。

③ケーススタディ対象地域の選定

全国の線引き都市計画区域のうち、土地利用需要の見通し（人口減少）、分析・調査上の利便性（一定規模、関東近辺）等の観点から、桐生都市計画区域（群馬県桐生市の一部）及び加須都市計画区域（埼玉県加須市の一部）を選定した。これらの都市において、以下の条件を設定し、ケーススタディ対象地域を2地域選定した。

- ・市街化区域の外縁を含む市街地の外縁に位置
- ・過去10年程度で市街化区域内平均よりも人口減少傾向が顕著（国勢調査及び令和3年都市計画現況調査より集計）
- ・過去10年程度での取引動向（土地・戸建取引件数）が市街化区域内平均よりも低調（レインズデータ^{注1}より集計）
- ・地域内で都市計画事業等の予定がない
- ・商業系・工業系地域等を含まない
- ・数ha程度の地域かつ数十戸程度の建築物が立地する

【ケーススタディ対象地域：桐生市A地区】

桐生駅を中心とする市街地の北側に位置し、最寄り駅まで徒歩30分程度で住宅地が道路に沿って山あいこめり込む形で入り込んでいる。地区の北側では整備道路の終端があり宅地利用はされておらず、上水道・下水道・市道いずれも末端となっている。

【ケーススタディ対象地域：加須市B地区】

旧大利根町に位置し、栗橋駅を中心とする市街地の北端に位置し、最寄り駅まで徒歩20分程度。周辺の市街化調整区域側では農地が広がりつつ一定程度市街地の滲み出しが見られる。下水道は末端となるが、道路・上水道は北側を含めてネットワークを形成している。

3. 費用・便益分析の考え方

①費用分析：インフラ削減シミュレーションの考え方

将来的なインフラ削減による維持管理・更新費の変化の推定にあたりインフラ削減シミュレーションを次のとおり実施した。

開発・建築規制の導入により、将来的に建築物が順次陳腐化・滅失し、接続先の無くなる上水道、下水道、道路を削減することが可能となると想定し、行政が将来にわたり削減できるインフラ維持管理・更新費を現在価値で積み上げることで費用の減少分を評価した。

a)建築物の築年数の推定と滅失時期の設定

地域内の建築物について、過去の住宅地図及び航空写真等をもとに築年数の推定を行う。既存の建築物については全て築70年で放棄・滅失するものと設定^{注2)}する。

b)建築物の滅失による削減可能インフラ延長の推定

築70年を超過する建築物は滅失されるものと想定し、2092年まで5年ごとにネットワークの末端等において接続先の建築物が無くなるインフラ(公道・下水道・上水道)は削減が可能なのと想定し、延長を合計・算出する。

c)削減可能インフラ維持管理・更新費の算出

各年の削減可能インフラ延長と、インフラ維持管理・更新原単位(市内の総延長及び維持管理に係る財政支出より算出)より、インフラ廃止に伴い将来にわたり削減される毎年のインフラ維持管理・更新費用を算出したうえで社会的割引率(4%^{注3)})を用いて現在価値に割引して積み上げる。

②便益分析：土地所有者等の経済的損失の推定の考え方

規制導入に伴う土地の価格の下落分の推定は、築年数が70年を経過し建築物が放棄・滅失された時点以降において期待される地代収入が下落するものとし、その差分を社会的割引率(4%^{注3)})を用いて現在価値に割引して積み上げることで、規制導入に伴う土地の価格の下落と推定し、合計が地域内の経済的損失の総額と評価する。

a) 市場地価の推定

周辺地域の地価公示等のデータを用いて、地価を推定する関数を推定し、対象地域に当てはめることで、市場地価を推定する。ただし、現在空地等となっている土地については、既に開発需要が見込まれず市場価値が成立していないものとして、対象から除外する。

b)規制導入後の地価の推定

建築物滅失後は宅地利用ができなくなるため、その後将来にわたり得られる便益は農地利用等により期待される地代収入相当となるものと想定し、農地価格の実取引額をもとにした「田畑売買価格等に関する調査結果(令和3年)」(全国農業会議所)より、市街化調整区域かつ農振農用地区域外における耕作目的での売買の平均単価(群馬県:3,248円/㎡、埼玉県:2,891円/㎡)を用いた。

③シナリオの設定

規制導入に伴う土地所有者の経済的損失の評価にあたっては、規制導入を行わない場合の宅地需要と市場地価の成立状況を前提として想定する必要があるため、3つのシナリオを設定した。

【シナリオ1：評価ゼロシナリオ】

既に対象地域における宅地目的の土地利用の需要は枯渇しており、全ての土地について宅地としての地価は市場で成立しておらず、将来にわたり市場地代は成立しない。この場合、規制導入に伴う地価下落は想定されず、土地所有者の経済的損失の合計は0となる。

【シナリオ2：需要旺盛・維持シナリオ】

現在から将来わたり人口が維持される等により周辺の宅地利用の需要が喚起され続けることで、建築物が存在する全ての土地について、市場地価・地代が成立し続ける。この場合、規制導入に伴い、建物が滅失する時点以降について、本来将来にわたり得られるべき地代収入との差額に相当する経済的損失が生じる。

【シナリオ3：需要減衰シナリオ】

対象地域における将来の世帯数減に応じて宅地の需要が減少し、需要が存在する限りにおいてのみ市場地代・地価が成立している。規制導入による建物滅失時点において対象地域内に存在する住

宅量が需要を上回っている場合、供給過剰分については市場地代が成立しないため、建物が滅失することによる経済的損失は0となる。

一方、建物滅失時点において対象地域内に存在する住宅量が需要を下回っている場合、本来将来にわたり得られるべき地代収入との差額に相当する経済的損失が生じる。

対象地域における将来の世帯数減は、国土交通省国土政策局が2050年まで試算している「500mメッシュ別将来人口」と「日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)の都道府県別平均世帯人員をもとに指数回帰予測を行うことで推定した。

シナリオ3において将来にわたり地域全体で生じるインフラ維持管理・更新費と地域において支払われる地代の推移を規制導入の有無で整理すると表1、図1^{注4)}のとおりとなる。

図1で赤がけの部分は規制導入によりもたらされる費用の減少分を表しており、青がけの部分は規制導入により生じる便益の減少分を表している。本ケーススタディではこの比較衡量により、規制導入の妥当性を評価することとなる。

表1 規制の有無による地域全体の変化

	シナリオ1		シナリオ2		シナリオ3	
	規制なし	規制有り	規制なし	規制有り	規制なし	規制有り
インフラ維持管理更新費【費用項目】	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していく、2092年には0となる	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していく、2092年には0となる	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していく、2092年には0となる
支払地代【収益項目】	なし	なし	一定	建築物滅失による宅地減少に伴い減少していく、2092年には0となる	世帯数減による需要減に応じて減少	世帯数減による需要減に応じた減少と建築物滅失による宅地減少に伴い減少していく、2092年には0となる

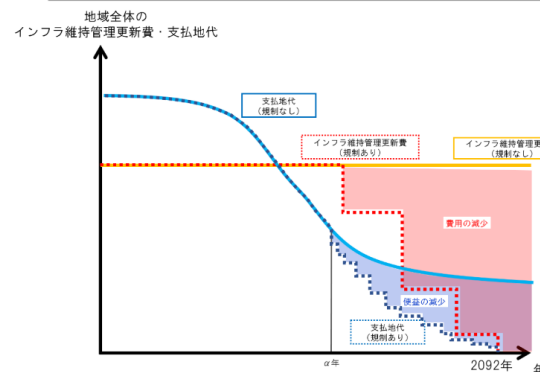


図1 シナリオ3における地域全体の規制導入による変化のイメージ

4. 費用分析：インフラ削減シミュレーション

①建築物の築年数の推定

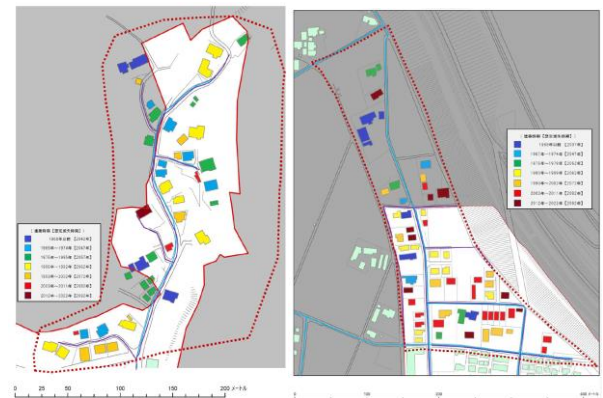


図2 推定した建築年数(左：桐生市A地区、右：加須市B地区)

地域内の建築物について、住宅地図及び航空写真等から、宅地開発の時期及び建替えの有無を確認することで、桐生市においては①

1968年以前②1969年～1974年③1975年～1985年④1986年～1993年⑤1994年～2002年⑥2003年～2011年⑦2012年～2022年の7区分で、加須市においては①1966年以前②1967年～1974年③1975年～1979年④1980年～1989年⑤1990年～2002年⑥2003年～2011年⑦2012年～2022年の7区分で建築年の推定を行った(図2)。

②インフラ維持管理・更新原単位の設定

上水道、下水道、公道(市道)の維持管理及び更新に要する費用について、各インフラについて、維持管理及び更新に係る財政支出を対象市全域の総延長(出典:桐生市:桐生市公共施設等白書(平成29年3月)、加須市:公共施設等総合管理計画・改訂版(令和4年3月))で割ることにより、単位延長(1mあたり)かつ単年度あたりのインフラ維持管理・更新原単位を表2の通り算出した。

表2 インフラ維持管理・更新原単位

	桐生市	加須市	費用出典
上水道	431円/m・年	326円/m・年	水道事業会計決算書より「配水及び給水費」
下水道	178円/m・年	155円/m・年	下水道事業決算書より「管渠費」
道路	783円/m・年	582円/m・年	市一般会計決算より「道路橋樑費」

③費用推定結果

以上より、2022年から10年ごとに削減可能インフラを抽出し、延長を算出した(表3)。桐生市A地区、加須市B地区いずれも2062年より削減可能インフラが生じる結果となった。

表3 削減可能インフラ(左:桐生市A地区、右:加須市B地区)

	(m)			(m)		
	上水道	下水道	道路	上水道	下水道	道路
2062年	77.4	111.9	152.9	0	56.5	0
2072年	22.2	69.86	73.6	0	197.5	0
2082年	150.1	303.7	168.9	99.4	29.9	0
2092年	99.1	160.5	128.9	551.9	526.3	745.2
合計	348.8	646	524.3	651.3	810.2	745.2

以上より、規制導入によりもたらされるインフラ維持管理・更新費の削減効果はそれぞれ表4のとおり推定された。

表4 インフラ削減維持管理費削減効果

	桐生市A地区	加須市B地区
上下水道削減による効果	429,687円	365,867円
下水道削減による効果	321,784円	295,275円
道路削減による効果	1,352,468円	696,309円
合計	2,103,937円	1,357,451円

5. 便益分析:土地所有者等の経済的損失の推定

①市場地価の推定

令和4年度地価公示及び都道府県地価調査の地価データ(地価公示等データ)を用いて、ケーススタディ対象地域が含まれる県内を母集団として地価を推定する関数を重回帰分析により推定し、対象地域の土地に当てはめることで、市場地価を推定した。設定した推計モデル及び変数は以下及び表5のとおり。

$$\ln Y = \beta_0 + \sum \beta_{1(i)} X_{1(i)} + \beta_2 \ln X_2 + \sum \beta_{3(i)} X_{3(i)} + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \varepsilon$$

表5 変数一覧

変数名	説明	データ出典	予想符号
【被説明変数】			
令和4年度地価 Y	円/m ²	地価公示等データ	
【説明変数】			
市町村ダミー X1(1)~X1(m)	当該市町村に位置すると1をとるダミー	地価公示等データ	市町村規模等による
最寄り駅までの距離 X2	最寄り駅までの距離(m)	地価公示等データ	(-)
最寄り駅規模ダミー X3(1)~X3(4)	最寄り駅までの1日の合計乗降客数が一定数以上の場合に1を取るダミー X3(1):50万人以上、 X3(2):10万人以上、 X3(3):1万人以上、 X3(4):5千人以上	国土数値情報 令和2年度駅別乗降客数データ	(+)
市街化区域ダミー X4	市街化区域では1を、市街化調整区域では0をとるダミー	地価公示等データ	(+)
指定容積率 X5	都市計画で定められる容積率の最高限度	地価公示等データ	(+)
前面道路幅員 X6	接道する前面道路の幅員(m)	地価公示等データ	(+)
下水道ダミー X7	公共下水道に接続している場合に1をとるダミー	地価公示等データ	(+)

推定の結果、当該市町村内のサンプル数が十分でないことと考えられる市町村ダミー以外の変数については1%水準で有意となり

自由度調整済み決定係数は群馬県については0.82、埼玉県については0.92となった。推定した係数を用いた地価関数をケーススタディ対象地域の土地に適用することで地価を求め、2022年の市場地価と推定した。

②推定した地価に基づく地価変動分の推定結果

以上より、規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額として、規制導入による地価変動分の推定を行った。

なお、シナリオ3における需要・供給の減衰シナリオのイメージは図3のとおり。桐生市A地区においては2062年に、加須市B地区においては2082年に住宅の減失により減少する地域内の供給が、世帯数より想定される需要を下回ることとなる。

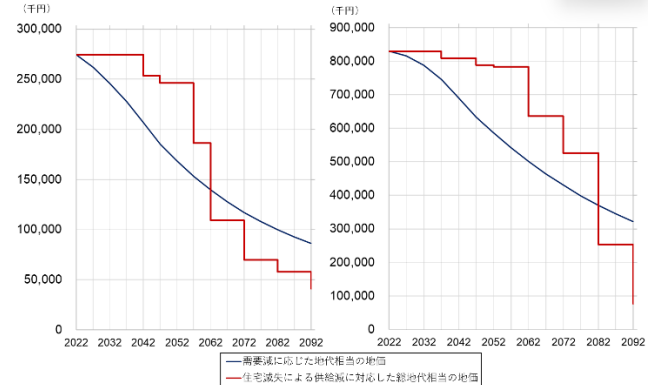


図3 需要・供給減衰シナリオイメージ(左:桐生市A地区、右:加須市B地区)

以上の考え方とデータに基づき推定した結果は表6,7のとおり。

なお、シナリオ2,3については、現在の市場地価・市場地代が維持されると仮定した場合に加えて、将来的に一定の下落率で地価が下がっていく場合についても推定を行った。

表6 規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額(桐生市A地区)

想定する将来的な市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	0千円	51,314千円	14,091千円
1%/年		33,160千円	7,787千円
2%/年		20,682千円	3,887千円
3%/年		12,074千円	1,500千円

(参考) 対象地に最も近い地価公示基準地の直近5年間の平均変動: -1.96%/年

表7 規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額(加須市B地区)

想定する将来的な市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	0千円	104,371千円	22,480千円
1%/年		62,909千円	10,605千円
2%/年		37,413千円	4,393千円
3%/年		21,561千円	1,189千円

(参考) 対象地に最も近い地価公示基準地の直近5年間の平均変動: -1.09%/年

6. 費用・便益の比較

推定した費用項目の変化(インフラ維持管理・更新費の削減)と便益項目の変化(土地所有者の経済的損失)から、想定する規制導入により期待される便益から費用を差し引いた純便益を求めると表8,9のとおりとなる。

シナリオ1では、規制導入による負の影響(土地所有者の経済的損失)が想定されず、インフラ維持・管理費削減の効果のみを享受することができ、規制導入の妥当性が支持される。

また、シナリオ2では、規制導入による負の影響が正の影響を大きく上回り、相当程度の地価下落を見込んだとしても、規制導入の妥当性は支持されない。

一方、シナリオ3では、現状トレンドと同程度の地価下落率(-1~2%/年程度)を想定しても純便益は負となるが、更に急激な地価下落(-3%/年)が見込まれる場合には、純便益は正となり、規制導

入の妥当性が支持される結果となった。

表8 規制導入により期待される純便益（桐生市A地区）

想定する将来的な市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	2,103 千円	-49,211 千円	-11,988 千円
1%/年		-31,057 千円	-5,684 千円
2%/年		-18,579 千円	-1,784 千円
3%/年		-9,971 千円	603 千円

表9 規制導入により期待される純便益（加須市B地区）

想定する将来的な市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	1,357 千円	-103,014 千円	-21,123 千円
1%/年		-61,552 千円	-9,248 千円
2%/年		-36,056 千円	-3,036 千円
3%/年		-20,204 千円	168 千円

(2) 結果の考察

①インフラ維持管理・更新費の削減効果

建替えを含めた建築行為の禁止という強力な規制を想定した場合であっても、面的な土地利用規制のみにより期待されるインフラ削減効果は現在価値に割り戻すと限定的であった。これはネットワークインフラについて接続先がすべてなくなることをもって削減とすることを前提としたため、効果の発現までに相当期間を要したことが要因と考えられる。これは平地において周囲と面的にインフラが接続されている地域においてより顕著であった

現実的に想定される規制・誘導策は地権者の権利等に配慮したより緩やかなものであり、その場合には宅地利用の退出は更に緩やかになりインフラ削減が可能となるまでに更に長期間を要すること、また、宅地利用がなされない場合でも一定程度のインフラ維持が必要となることも考えられること等から、更に効果は限定的なものとなることと考えられることに留意が必要である。なお、仮に想定したような規制を導入した場合には、土地所有者等には、宅地利用を継続するインセンティブが働くものと考えられる。

以上より、地域の状況によりケースバイケースだが面的な土地利用規制のみによるインフラ削減効果は限定的になると考えられ、より大きな効果を得るためにはインフラマネジメント等のその他の施策等を組み合わせる必要があるものと考えられる。

②規制導入による費用の変化と便益の変化との比較衡量

規制導入地域において市場地価が全く成立していない、又は、人口減に伴い需要が減衰しつつ、かなり急速に市場地価が低下していくという悲観的な前提において純便益が正となるなど、将来にわたる土地の価値をどのように想定するかにより、規制導入の妥当性の評価が分かれる形となった。地域により事情が大きく異なるうえ、実際に将来推計を含めた需要や市場性を見積もり等を正確に行うことは困難だが、仮に一定の合意形成等を図って規制導入を想定する場合には、説得力のある推定・シナリオ設定が求められる。

また、従後の空間形成については農地利用に限らず地域の特性に応じて多様な有り様（放棄等を含む）が考えられ、どのような想定を行うかにより便益の変化の評価は変動するものと考えられる。

なお、本ケーススタディにおいては、土地利用を他用途に転換するために必要となる諸費用（建物の除却や整地等）や転居に伴う移転費用等は考慮に入れていないことに留意が必要である。

7. 政策提言

①市街地外縁部における土地利用誘導により、長期的に期待される社会的便益等に関する多様な観点からの評価・量化手法等の開発

今回のケーススタディにおいては、土地利用規制導入のメリットとして将来にわたるインフラ維持管理・更新費の削減効果のみを対象として推定したが、必ずしもそのインパクトは大きくなかった。市街地外縁部等の空間の再構築による便益は、都市全体の都市構造の転換による波及効果や従後の利活用による新たな価値の創出等、多様な観点から想定しうる。政策介入の必要性を議論するにあたっては、より広い観点から評価を試みる必要があるとともに、その便益を即地的に定量化する方策を検討していくべきである。

②市街地外縁部における空間形成等に関する社会的合意の形成と、具体の検討方策に関する考え方の整理

市街地外縁部の空間利用（今回対象とした市街化区域外縁に限らず、非線引き都市計画区域や市街化調整区域内のスプロール市街地等を含む）について、積極的な誘導を行う又はある程度放置等を行う生じうるコストを分担する等の観点から、我が国全体としてどのようなシナリオが考えられるのか等について定量的な便益評価に基づいて整理を行った上で、国民的議論を喚起し社会的合意形成を図っていくべきである。

更に、地方公共団体等において、個別具体の都市、地域の将来的な空間形成について合理的な想定に基づいて戦略的に検討・議論し、地域住民等を含むステークホルダーと合意形成を図っていくにあたっての基本的な考え方等を整理することが必要である。

③都市・農地・緑地の総合的なマネジメントを含めた誘導手法や、土地所有者等に対するインセンティブのあり方に関する検討

現行の都市計画制度における土地利用規制は、土地利用需要等を背景として開発を誘導していくことが前提となっている。仮に需要縮退期における市街地外縁部の積極的な誘導が支持される場合、非都市的土地利用への転換による新たな価値の創出等も含めた総合的なマネジメント手法について検討を行うことが必要である。併せて、土地所有者等へのインセンティブのあり方について、規制導入の定量的な効果も踏まえた上での検討を行うことが必要である。

なお、本稿は筆者の個人的な見解を示したものであり、所属機関等の見解を示すものではないことを申し添える。

<謝辞>

東日本不動産流通機構、東京大学空間情報科学センターから研究に必要となる貴重な情報をご提供頂いた。ここに感謝の意を表す。なお、本研究は、東京大学CSIS共同研究（No.1216）の成果の一部であることを申し添える。

<主な参考文献>

- ・小松幸夫(2008).1997年と2005年における家屋の寿命推計.『日本建築学会計画系論文集』Vol.73 No.632.
- ・高野雄大・村木美貴(2020).持続可能な都市経営に向けた都市のコンパクト化施策のあり方に関する研究.『都市計画論文集』Vol.55 No.3.
- ・金本良嗣、藤原徹(2016)『都市経済学』(第2版) 東洋経済新報社

<補注>

- 注1) Real Estate Information Network System(不動産流通標準情報システム)に登録された不動産実取引データ。国土交通省に申請の上、不動産流通機構より提供を受けた。
- 注2) 小松(2008)によると、専用住宅の残存率は築70年で10%程度と推定されることから、規制により建替えが行えない場合は築70年で放棄・滅失するものと設定。
- 注3) 費用便益分析マニュアル(国土交通省道路局・都市局 令和4年2月)において用いられている4%を採用。
- 注4) 規制導入時のインフラ維持管理・更新費(赤色の点線)はインフラ維持管理・更新費はインフラのある部分について末端に至るまで接続先が無くなることにより削減が可能となることで低下していくため、また、支払地代(青色の点線)は個々の建築物滅失により減少するため、非連続的に減少するものと表現している。支払地代は世帯数減少に伴い減少する需要量と、建築物滅失による宅地減少に伴い減少する供給量の少ない方に従って低下し、2092年に供給は0となるため2092年に近づくにつれある時点(図中α年)以降で供給が需要を下回ると考えられる。

論 文



自動運転社会で地域交通がどう成り立つか ～駅から 2 キロ圏の住宅をつなぐモビリティ～

<要旨>

最寄り駅から住宅街まで一定の距離がある場合に、徒歩で行くのか何らかのモビリティを利用するのか選択することになる。年をとるにつれて駅までの道が辛く思えたり、通勤に便利な駅前の物件に転居するという事が起こりうる。このような事を補完するためにコミュニティバスが運行されているが、多くの場合、民間の路線バスでは営業が成り立たず運行を自治体が支えているのが実態である。このままでは高齢化により郊外の空き家が増加していく事が懸念され、労働人口の減少により路線バスにせよコミュニティバスにせよ、あるいはタクシーにせよ運転手が運行する形態のモビリティの維持が困難になる可能性がある。

これに対して将来のスマートシティで想定される自動運転技術が発達することで、これらの問題が一部でも解決に向かう可能性がある。新たな技術によって駅前だけでなく郊外の住宅地の利便性が向上すれば空き家だったところに買い手が見つかるかも知れないし、高齢化した郊外の住宅地に住む住民の外出機会が増えれば、健康増進も期待できる。そこで地域交通がどのように変容し、どういった政策をとるべきなのかを検証するものである。

本研究では千葉県松戸市で運行しているコミュニティバスの運行状況を元に、費用便益分析の手法により現在の各モビリティの状況と、今後の各モビリティの状況を精査し以下の分析を行った。

- (1) コミュニティバスや地域モビリティは採算がとれるのか
- (2) (1)で採算がとれないなら消費者余剰を含めた費用便益分析をパスするか
- (3) 自動運転などの新技術で費用便益分析の結果は変わるか
- (4) この結果から必要となる政策は何か

分析に際して既存のコミュニティバスの運行密度の変更やオンデマンド化については含めず、自動運転技術によって各モビリティの費用便益分析による結果がどう出るかに着目して研究したものである。

2022 年(令和 5 年) 2 月
政策研究大学院大学 まちづくりプログラム
MJU22701 神戸 雅章

目次

目次.....	2
第1章 はじめに.....	4
1.1 研究の背景.....	4
1.2 研究の目的.....	4
1.3 先行研究.....	5
1.4 研究の構成.....	5
第2章 地域モビリティの現状.....	5
2.1 松戸市の既存交通の概要.....	5
2.2 コミュニティバスの運行するようになった経緯.....	5
2.3 自動運転の現状.....	7
第3章 前提条件の整理.....	7
3.1 前提条件.....	7
3.2 自動運転のコスト増の可能性.....	8
3.3 自動運転によるコスト削減.....	8
3.4 問題設定.....	8
3.5 分析手法.....	9
3.6 時間費用の時間あたりの単価.....	9
第4章 費用便益分析(コミュニティバス).....	11
4.1 モデル.....	11
4.2 時間費用の差.....	12
4.3 便益と費用についての整理.....	13
4.4 コミュニティバスの費用便益分析.....	13
4.5 コミュニティバスを自動運転とした場合の費用便益分析.....	14
第5章 費用便益分析(タクシー).....	15
5.1 モデル.....	15
5.2 時間費用の差.....	16
5.3 便益と費用についての整理.....	16
5.4 タクシーの費用便益分析.....	17
5.5 タクシーを自動運転とした場合の費用便益分析.....	17
第6章 費用便益分析(カーシェアリング).....	18
6.1 モデル.....	18
6.2 時間費用の差.....	18
6.3 便益と費用についての整理.....	18
6.4 カーシェアリングの費用便益分析.....	19

第7章 各モビリティの比較	20
7.1 比較表について.....	20
7.2 比較表から言えること	21
第8章 分析対象としていない留意事項.....	22
8.1 自動運転の諸問題	22
8.2 自動運転以外による最適化	22
8.3 普及過程での変化.....	22
第9章 まとめ	23
9.1 考察	23
9.2 政策提言	23
9.3 今後の課題.....	24
謝辞.....	25
参考文献・参考資料.....	26

第1章 はじめに

1.1 研究の背景

社会の発達とともに都市に人が集まり肥大化し、鉄道や道路の発達もあって郊外に住宅街が多く造られるようになった。郊外に住み、最寄り駅まで徒歩、自転車、バス、自家用車で向かい、駅から鉄道に乗って都心に通勤・通学したり、買い物などで出かける事もある。

大都市圏では都心部の地価・家賃が高いため、郊外に住んで電車で通勤するケースが多かった。特に東京圏は戦前からこの動きがみられ高度経済成長期、バブル期を経て郊外の人口が増加していった。

一方で肥大化した住宅街には最寄り駅まで時間をかけて移動する必要がある場合もあるため、住民の高齢化が進むと家から最寄り駅までの移動が辛い場合もありえる。特に近年では駅に近いマンションの需要も大きく、既存住宅街の空き家問題¹が社会問題になっていることもあり、こうした住宅街の交通事情の課題解決は重要な意味を持つものといえる。高齢化社会や人口減少社会においては、これらの住宅街が持続可能なのかという事が懸念される。

こうした住宅街の地域交通を支えるために自治体がコミュニティバスを運行しているケースがみられる。しかし運賃で収益が賅えるなら路線バスが既に走っているはずであるから、自治体の支出によって支えられているケースが多い。

現状ではこのような状況であっても、自動運転技術が進歩するなどして運行コストが少しでも下がれば状況に改善がみられるかも知れない。また将来的にはコミュニティバス以外のモビリティが、この役目をとってかわるかも知れない。これにより地域活性化が図られるならばスマートシティの実現に一步でも近づくことができるかも知れない。

また今回は千葉県松戸市のケースで研究を行っているが、そこは大都市の中心部でも中山間地域でもない。しかし広大な郊外の住宅地をかかえる地域は東京圏だけでなく日本中に多くあり、そして多くの人口を抱えているはずである。いわばどこにでもあるような住宅街が抱える問題について、地域を絞って研究するものである。

1.2 研究の目的

本研究においては千葉県松戸市における既存のコミュニティバスの運行状況から収益性の有無を確認し費用便益分析により検証を行う。その上で自動運転となった場合のコミュニティバスについても同様の検証を行い、競合するであろう各モビリティ(タクシー・カーシェアリング)の検証も行い、それぞれの比較検討を行う。そしてこれらを分析し政策提言をするものである。従って既存のコミュニティバスの運行ルート・間隔の最適化や、集客力の向上によるものを研究対象とはしていない。

¹ 国土交通省 “空き家の現状と課題” 国土交通省 web サイト <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/content/001426966.pdf> (2023年2月11日)

1.3 先行研究

今回研究の対象とした、郊外の住宅街を走るコミュニティバスを中心として費用便益分析を行う研究は見つからない。ただ地域交通の社会的便益評価手法の研究については森谷他(2021)にて宮城県富谷市の都市・地域総合交通戦略を事例として通勤利用者を想定した時間抵抗重視グループ、高齢者を想定した移動抵抗重視グループに分けて検討することで、それぞれの視点によって評価が異なること、それぞれの特徴に応じた課題の抽出を行っている。また時間価値については森川他(2002)にて通勤目的の時間価値と休日買い物目的の時間価値についてそれぞれ性別・職業別・運転免許の有無に分けて算出している。

1.4 研究の構成

研究の構成として、第 2 章では当該研究の元になった地域モビリティの現状について論ずる。第 3 章で前提条件の整理を行っている。それをふまえて第 4 章から第 6 章にかけてコミュニティバス・タクシー・カーシェアリングの費用便益分析について述べる。さらに第 7 章では先に述べた費用便益分析の内容を一覧にして比較検討を行う。その後、第 8 章にて今回の分析対象としていない留意事項について触れる。最後に第 9 章にまとめとして考察と政策提言を述べる。

第 2 章 地域モビリティの現状

2.1 松戸市の既存交通の概要

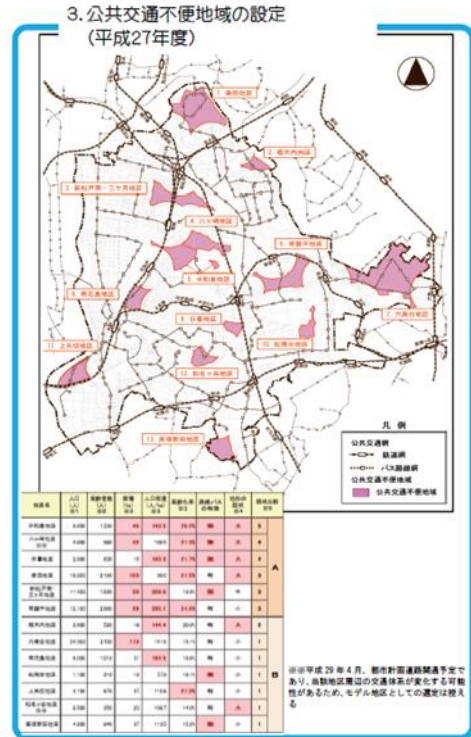
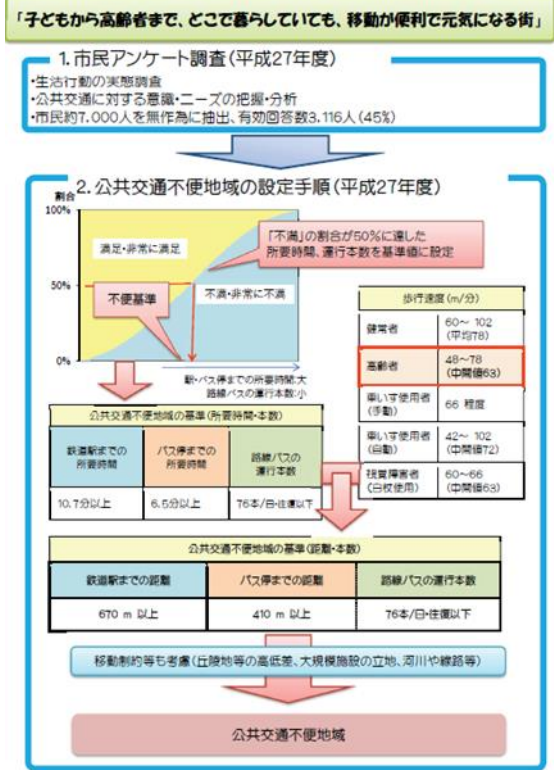
千葉県松戸市では 1896 年(明治 29 年)の常磐線開業により東京都と 1 本の鉄道でつながったこともあり、1943 年(昭和 18 年)の市制施行時に約 4 万人だった人口が、2020 年(令和 2 年)の国勢調査では 498,232 人にまでなった。これは利便性によるところが大きく、61.38 平方キロメートルの面積に対して JR 常磐線、JR 武蔵野線、新京成電鉄、東武鉄道、流鉄、北総鉄道の 6 本の鉄道と 20 駅があり、代表的な JR 松戸駅から都心部まで約 20 分である。また隣接市の駅などの利用もあるため、極めて交通便利性に恵まれた環境によるものといえる。実際に他市内の駅も含めて駅から 2 キロメートルの円を描くと多くの地域がカバーできるほどである。

2.2 コミュニティバスの運行するようになった経緯

一方で駅から少し歩けば広大な住宅街が広がっており、鉄道駅まで距離があつたりバス停までの距離があつたり、バスの運行本数が少ないような公共交通に不便を感じる地域(公共交通不便地域)が一部に存在していた。これは住宅地の魅力を維持し、高齢化社会でも住民が便利な交通手段を確保し、人口減少社会でも住宅街の魅力を維持し空き家を増やさないようにするために、何らかの取り組みが必要となってくる。

このため 2016 年(平成 28 年)から学識経験者・交通事業者・地域方々などで構成された、「松戸市みんなが元気になる公共交通の検討協議会」により検討が進められた。この中で、アンケート結果から住民が不便を感じる時間や距離を割り出し、松戸市として公共交通不便地域を定義して検討を進めてきた。

『松戸市みんなが元気になる公共交通の検討』要旨



の改廃はあるので、あくまでも当時の運行状況をもとに検証するものとしている。

また上記の地域と異なるが、コミュニティバスの他に地域が主となって運行を担うグリーンスローモビリティも存在している。市内全域で見るとコミュニティバスに限らず様々なモビリティが地域を支える選択肢となっており、幅広い視点から地域交通を選択していく必要も求められている。

2.3 自動運転の現状

自動運転について米国の SAE(自動車技術会)が基準を示しており、日本では公益社団法人の JSAE(自動車技術会)が日本語訳を発行、最も主流な自動運転レベルの定義として扱われている。これはレベル 0 からレベル 5 までの 6 段階で表されており、国内ではレベル 3 相当とされる市販車まで発売され、各地でバスの社会実験が始まっている。³一方で特定の地域や環境で完全に自動運転が可能となるレベル 4 については、2023 年(令和 5 年)4 月 1 日施行予定の改正道路交通法によって運用が整理されたところである。⁴

上記の法整備の問題もあって日本中で様々なモビリティについて、自動運転の実証実験が行われている。しかしいずれも運転手ないしはオペレーターが乗った状態で運行している。

一方で海外に目を転じるとアメリカ⁵や中国⁶ではレベル 4 相当とされる特定の地域に限って自動運転のタクシーが運行を始めている。普及や運行形態はともかく、諸条件がそろい同じルートを運行するバスのようなものであれば、日本でもレベル 4 相当のモビリティの運行が将来的に始まってもおかしくはなくなりつつある。

第 3 章 前提条件の整理

3.1 前提条件

先に述べたように基本的なデータは 2018 年(平成 30 年)の利用者アンケートと乗降客の OD 表⁷であり、これを基に分析を行う。については 1 日の乗客数などはこの調査を行った OD 表の乗客数がベースとなる。

また各モビリティを比較するにあたって、この時の乗客がすべてコミュニティバスから各モビリティに移ることを前提としている。つまり乗客数は一定ということになる。

さらに検証にあたってコミュニティバスの運賃は一律 180 円とする。現実にはシルバー割引や

³ “今さら聞けない「自動運転」のすべて～自動運転のレベルや技術、法律、業界動向などを一挙解説～” 株式会社マクニカ web サイト <https://www.macnica.co.jp/business/maas/columns/135722/> (2023 年 2 月 11 日)

⁴ “自動運転レベル 4、23 年 4 月公道走行解禁へ 無人バス想定” 日本経済新聞社 web サイト <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE262U50W2A021C2000000/> (2023 年 2 月 11 日)

⁵ 米加州で GM 系が完全自動運転商用免許、米中政策後押し 日本経済新聞社 web サイト <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC032KZ0T00C22A6000000/> (2023 年 2 月 11 日)

⁶ 百度、完全無人タクシーを 2 都市で運行 中国初 日本経済新聞社 web サイト <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM083NG0Y2A800C2000000/> (2023 年 2 月 11 日)

⁷ “松戸市ゆめいろバス(中和倉コース)沿線住民アンケートの結果について” 松戸市 web サイト https://www.city.matsudo.chiba.jp/kurashi/douro/bus_noriba-jikoku/kotu_kaigi/dainana.files/2272.pdf (2023 年 2 月 11 日)

子ども料金もあるが、OD 表では各バス停で乗り降りした人数が記録されているのみで、どこからどこまでの区間を割引運賃で乗ったのか不明であった。

3.2 自動運転のコスト増の可能性

各モビリティが自動運転に移行していくにあたって、車体にカメラや LiDAR と呼ばれるセンサーなどの装備を増設する必要があるため、新車の単価が上がる可能性がある。

しかし装備については普及していくと、サプライヤー同士の競争によるコストダウンなどもあり、完全に普及する頃にはかなり低減していく傾向にある。最終的に装備の上乗せ分が残ったとしてもわずかであれば、ディーラーでの値引きでかき消されることも考えられる。

このため自動運転による装備費用の増加は盛り込まないものとした。

3.3 自動運転によるコスト削減

完全な自動運転になれば、バスにせよタクシーにせよ運転手ではなく機械が運行を担うことになり、運転手の人件費を削減できる。もっともバスとタクシーで乗客の数が異なるため、運賃に対する人件費の割合は異なる。この点は上記の資料にあわせて 2018 年(平成 30 年)の運輸要覧の数値を参考にした。

3.4 問題設定

第一はコミュニティバスや地域モビリティは採算がとれるのか、第二に採算がとれないなら消費者余剰を含めた費用便益分析を通過できるのか、第三に自動運転などの新技術で費用便益分析の結果は変わるか、それぞれ検証しその結果から必要となる政策は何かを提言するものである。

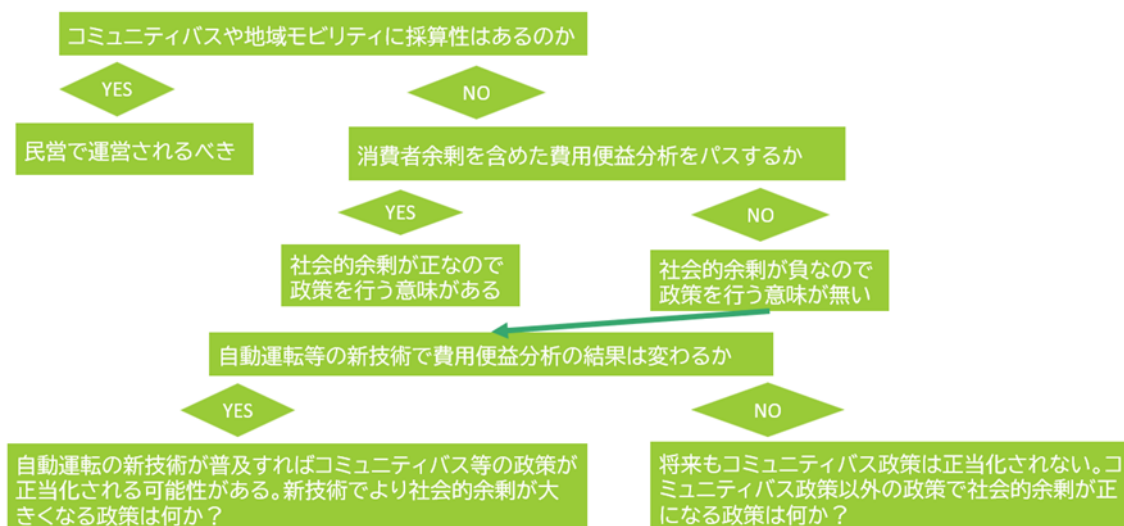


図 2 問題設定のフロー

このうち第一については2018年(平成30年)度の年間データでみるに、運賃収入と運行コストの採算がとれていないことが分かる。そもそも採算がとれるなら民間の路線バス会社が自ら運行するのであるから、自治体でコミュニティバスを手掛ける必要はない。第二以降は費用便益分析を行った後で述べることになる。

年度 月	累計	平成30年度(確定)											
		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
運行日数(日)	365	30	31	30	31	31	30	31	30	31	31	28	31
左回り(人)	74,441	5,134	5,779	6,369	6,687	6,893	6,593	6,714	6,280	6,141	5,934	5,337	6,580
右回り(人)	72,912	5,038	5,493	5,907	6,287	7,067	6,300	6,544	6,231	6,068	5,928	5,619	6,430
合計(人)	147,353	10,172	11,272	12,276	12,974	13,960	12,893	13,258	12,511	12,209	11,862	10,956	13,010
平均(人/日)	404	339	364	409	419	450	430	428	417	394	383	391	420
広告掲載収入(円)	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
運賃収入(円)	18,802,951	1,347,423	1,461,113	1,531,168	1,664,001	1,790,268	1,666,415	1,670,442	1,546,625	1,547,926	1,490,852	1,469,892	1,616,826
運行経費(円)※1	54,189,400	4,453,923	4,602,387	4,453,923	4,602,387	4,602,387	4,453,923	4,602,387	4,453,923	4,602,387	4,602,387	4,156,999	4,602,387
収支率(%)※1※3	34.7	30.3	31.7	34.4	36.2	38.9	37.4	36.3	34.7	33.6	32.4	35.4	35.1
運行経費(円)※2	39,817,525	3,272,673	3,381,762	3,272,673	3,381,762	3,381,762	3,272,673	3,381,762	3,272,673	3,381,762	3,381,762	3,054,499	3,381,762
収支率(%)※2※3	47.2	41.2	43.2	46.8	49.2	52.9	51.0	49.4	47.3	45.8	44.1	48.1	47.8

※1 車両償却費込

※2 車両償却費除

※3 収支率(%) = (運賃収入(円) + 広告掲載収入(円)) ÷ 運行経費(円) × 100

表 1 松戸市ゆめいろバス(中和倉コース)実証運行 利用者数及び収支率(平成30年度)

3.5 分析手法

一般的に様々な投資を評価する際に、支出と収入のみを考慮する傾向があるが、今回の分析手法は費用便益分析による事とした。費用便益分析とは Boardman et al. (2018,p2)によると社会全体のコストと便益、すなわち社会的コストと社会的便益を考慮し分析することである。その広義の目的は、社会的意思決定を支援し、社会的価値を高めることである。より専門的には、配分効率を向上させることである。そもそも便益は財・サービスを利用して得られる満足度を金銭換算したものである(安藤(2021, p.198))。

特にここでいう便益(B=benefit)はある政策の社会的便益(社会の全構成員に対する便益の総和)であり、費用(C=cost)はその政策の社会的コスト(社会全体のコストの総和)を表す。

この政策の総価値は、その正味の社会的便益である純便益(NSB=net social benefit)で測定される。

$$NSB = B - C$$

我が国では B/C での比較も多いが、まず純便益の大きさを比較するのが基本的な考え方と言える。

一方で私的財の市場であれば価格がシグナルとなるが、公共財の場合は単純には観察されないで、「大まかな概算でしかない」という見方もあり、政策判断を行う上での絶対性は本来ないものと解される(マンキュー(2005, p.310))。

3.6 時間費用の時間あたりの単価

時間費用の単価(時間価値)については、Boardman et al. (2018)に基づき、以下のよう

手取り年収(年収-税-社会保険料)×1/2(非業務利用)÷年平均労働時間=時間価値

平成30年当時の手取り年収を算出するにあたって平成30年毎月勤労統計調査地方調査年報⁸より第2表 産業大分類別、性別、就業形態別、常用労働者1人平均月間現金給与額(規模5人以上)TL 調査産業計「現金給与総額=294,295円/月」であり、これを12か月分として、税引き前の年収は3,531,540円となる。

ここから社保を含む税引き後の年収を求めるが、家族構成やふるさと納税の有無などによって数値が異なる。そこで年収手取り額計算ツール⁹に上記年収と介護保険料の徴収が始まる40歳を入力して、社会保険料を含む税引き後年収は2,766,182円となる。これは当該コミュニティバスの乗客は40歳以上である割合が最も大きいことから、介護保険料も含んで計算することが妥当と考えるものである。

同じく第3表 産業大分類別、性別、就業形態別、常用労働者1人平均月間出勤日数及び労働時間(規模5人以上)によると総実労働時間は136.1時間/月であるため、12か月分で1633.2時間となる。

先ほどの社会保険料を含む税引き後年収2,766,182円を、1633.2時間で割ると1,694円/時となる。

さらに当該コミュニティバスは各駅停車の駅から住宅地と病院を主に回るルートであるから、乗客の多くは通勤・通学はあっても業務利用はあまり想定できない。「時は金なり」という言葉があるが、営業先を飛び回るビジネスマンであれば、あと何軒まわれるかで契約数がかかわってくる事もありえることから極めて時間価値が高い。一方で休日に出かける時に急いでも収入が変わらないから、比較的間価値が高くないといえる。この問題について前述の Boardman et al. (2018)によれば非業務利用の間価値の場合、年収の50%として計算するように示している。

については先ほど求めた1,694円/時の50%である847円/時が時間あたりの単価となる。本研究においてはこの間価値を基本に進めるものとする。

なお、参考までに、国土交通省の「間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出方法」に沿っても算出した。非業務目的の自家用乗用車同乗者の時間当たり機会費用(円/分)は-24.94円と設定されている。そこで物価変動を消費者物価指数(CPI)のエネルギーと生鮮食品を除いた数値で平成20年と平成30年を比較し、平成20年は98.7だったところ、平成30年は101であった。つまり1.0233倍になったのであるから、

$24.94 \text{円} \times 1.0233 \times 60 \text{分} \doteq 1,531 \text{円/時}$
となる。この1,531円/時が時間価値となる。

本研究においてはBoardman et al. (2018)に基づいて計算した間価値を基本とするが、参考までに、国土交通省の「間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出

⁸ 平成30年毎月勤労統計調査地方調査年報 千葉県 <https://www.pref.chiba.lg.jp/toukei/toukeidata/kinrou-chihou/h30-nenpou/index.html> (2023年2月14日)

⁹ 年収手取り額計算ツール <https://zeimo.jp/tool/salary-annual> (2023年2月14日)

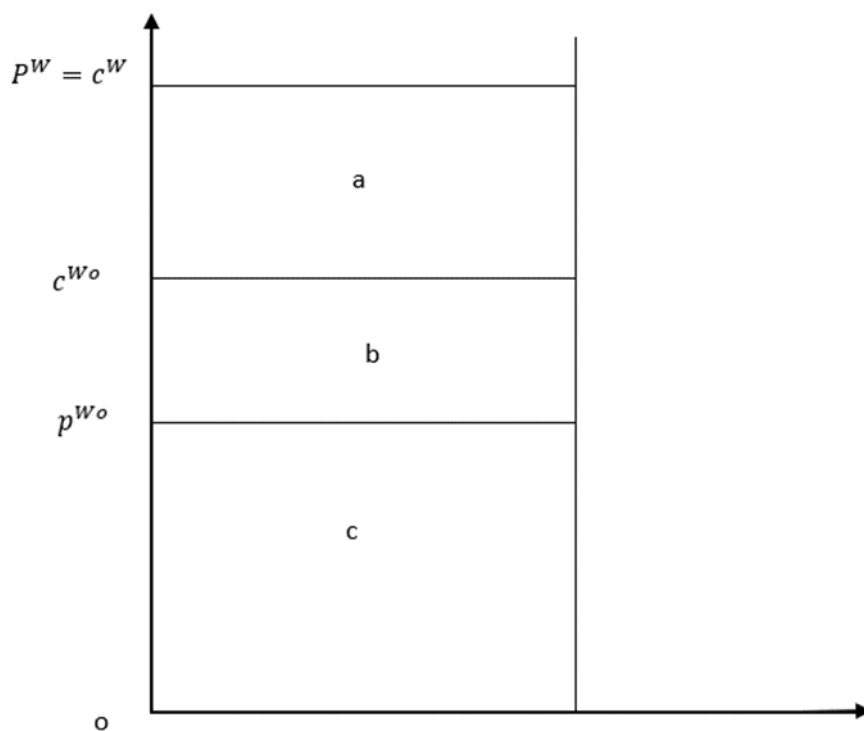
方法」に沿って計算した時間価値に基づく費用便益分析の結果も示す。

第 4 章 費用便益分析(コミュニティバス)

4.1 モデル

まずコミュニティバスが無いとしたら、どうするか。その区間は目的地まで時間をかけて歩くことになるから、比較すべき便益は徒歩の場合とコミュニティバスの時間差ということになる。次に費用について、コミュニティバスの費用は実際に 2018 年(平成 30 年)度の年間データでいくらかかったか分かるとして、便益をどうするかが問題となる。

With(政策あり) = W = コミュニティバス Without(政策なし) = W_0 = 徒歩



時間費用を含むコミュニティバスの限界費用が一般化価格よりも高い場合 P を価格、 C を費用とするとグラフのとおりとなる。この場合、乗客数が変わらず一定として、需要曲線は垂直となる。 W も W_0 も乗客数については同じであるということになる。

消費者余剰の変化 = $a+b$

生産者余剰の変化 = W の生産者余剰 - W_0 の生産者余剰

= $(c - (c+b + \text{固定費用(車両費)})) - ((a+b+c) - (a+b+c)) = -b - \text{固定費用(車両費)}$

総余剰の変化 = $a+b - b - \text{固定費用(車両費)} = a(\text{限界費用の低下分} \times \text{乗客数}) - \text{固定費用(車両費)}$

4.2 時間費用の差

コミュニティバスの便益については先ほど述べたとおり、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。最も単純化していえば以下ようになる。

徒歩による到達時間－バスによる到達時間＝コミュニティバスによる時間短縮便益

これを分析の軸にして検討するため、徒歩による到達時間は Google で検索した歩行ルートの距離を分速 80 メートルで歩いたとして算出した。バスについては当該区間の運行時間が時刻表から分かるので、その時間を採用した。すると一部の区間で歩いた方が早く到着するのにバスに乗っているケースが散見された。なぜそうまでしてバスに乗ったのか、その理由までは OD 表に載っていない。

そこで徒歩の到達時間は理論値にすぎないので、インターネット上で検索された徒歩によるルートを実際に歩いたら、到達時間が乖離するのではないかと考えた。そこで当該区間を、約 4 キログラム程度の荷物を背負って歩いてみることにした。しかし、実際に歩いてみるとほぼ理論値と同じような時間であった。

一方で起伏のある地形であるため、歩くだけでも辛さはある。OD 表の記録が取られたのと同じ晩秋にも関わらず、20～30 分くらい歩いただけで汗が出るほどで、これが猛暑の日であったり雨天であったりするなら、もっと辛いであろう。そこでもし多少の料金を払ってもバスで行けるなら、バスに乗りたい気持ちも分かるころであった。これがすべてではないにしても、消費行動につながっているとも言えるだろう。

このことから分かるように、コミュニティバスの利便性は単純に速達性ということだけでなく、楽に目的地まで届けてくれる、あるいはバスに乗っている間は雨風を防いで読書やネットサーフィンをする事ができるという点において便益があるといえる。

これをふまえて Boardman et al. (2018,p479-p481)に記載の方法で考える。ここでは移動を時間費用と考えると、徒歩の場合は自動車で移動する時間の 2 倍の時間費用がかかるとする。同様にバスで移動した場合は 1.2 倍とする。確かに徒歩は上記のとおり移動するだけで疲れる、雨天であれば濡れる、歩いている間に読書などはできないため、自動車と比べて時間費用が大きくなる。またバスにしても一般的にはバス停に定時に乗りに行く必要があるから、それにむけてスケジュール調整が必要になるため自動車、この場合はマイカーでの移動と比べて時間費用が大きくなるものである。

そもそも時間差を軸にした便益の算出について、足腰の弱った高齢者は若い人よりバス利用の便益が大きいはずだから、そこをクローズアップすべきだという趣旨の指摘もあろう。ある意味においてはその通りで、感じる便益はそれぞれ異なる。それと同様に高齢者と言えど、スポーツを欠かさず健康づくりに余念がないアクティブシニアもいれば、若くても小さい子どもを連れているケースなどもある。どこかで一般化しなければ算出は不可能である。この場合は Boardman et al. (2018)による上記方法を用いる事とした。

4.3 便益と費用についての整理

上記の内容をまとめて式を立てると総便益は以下の通りとなる。

$$\text{総便益} = [\{\text{徒歩所要時間} \times (\text{時間価値 } 847 \text{ 円}/60) \times 2\} - \{\text{バス乗車時間} \times (\text{時間価値 } 847 \text{ 円}/60) \times 1.2 + 180 \text{ 円}\}] \times \text{各区間の乗車人数} + \text{運賃収入の変化}$$

上記の 180 円はコミュニティバスの乗車料金であり、子ども料金などの割引料金もあるが 3.1 のとおり区間ごとの内訳が不明のため、すべて 180 円で計算する。

費用は平成 30 年度の実際の支出から採用する。車両費については、車両償却費込みの運行経費と車両償却費を除いた運行経費より以下のように推定している。平成 30 年度の両者の差より、1 年あたりの車両償却費を得ることができる。この 1 年あたりの車両償却費を 1 年あたりの車両費とし、これに法定償却年数 5 年をかけて車両費の総額を 71,859,375 円とした。プロジェクト期間が 5 年の場合、総費用は車両費と 5 年分の(車両費を除いた)運行経費の割引現在価値の合計である。同様に 10 年の場合、総費用は車両費と 10 年分の(車両費を除いた)割引現在価値の合計である。

4.4 コミュニティバスの費用便益分析

この表のとおり、既存のコミュニティバスについては $B/C < 1$ で純便益(NPV)が負である。では直ちにこのコミュニティバスの運行が政策として適切でないと言えるかいうと、必ずしもそうとはいえない。

第一に費用便益分析は政策を検討するうえでの一つの評価にすぎず、1 を超えないとか負であることがすべてではない。

第二に先にも述べたとおり 5 年と 10 年で見えた場合、10 年間運行する前提で計算したものと B/C はかなり 1 に近いものになる。今回は触れないが長期に運行すれば固定費が平準化できるので、その分だけ費用のトータルは安くなる。ただ車体が古いバスだと運行は可能でも、メンテナンスの費用が増大する可能性があるため、ここでは 10 年間の運行までに限定して算出している。

第三にあとで示すが国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位（平成 20 年価格）の算出方法」を用いて算出した時間価値をとれば $B/C > 1$ 純便益(NPV)が正となる。

① 平日総便益	90,597	④ 消費者余剰の変化(5年プロジェクト、以下5年) ⑨×⑩	124,676,315	⑧ 純現在価値NPV(5年)B-C ⑦-⑧	-44,478,335
② 休日総便益	38,568	⑤ 運賃収入の変化(5年) ⑥×⑩	87,055,693	⑨ ※B/C(5年) ⑦/⑩	0.8264
③ 各便益合計 ①+②	129,165	⑥ 生産者余剰の変化(5年) ⑤-⑦	-169,154,651	⑩ 純現在価値NPV(10年)B-C ⑧-⑩	-21,973,117
④ H30年度平日数	247	⑦ 便益(5年) ⑨+⑩/1.04+⑩/1.04 ² +...+⑩/1.04 ⁴	211,732,009	⑪ ※B/C(10年) ⑧/⑩	0.9461
⑤ H30年度土日祝日数	118	⑧ 消費者余剰の変化(10年プロジェクト、以下10年) ⑨×⑩	227,151,159	⑫ 年金係数(5年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁴	4.629895224
⑥ H30年度運賃収入	18,802,951	⑨ 運賃収入の変化(10年)=総供給費用の変化(10年) ⑥×⑩	158,609,127	⑬ 年金係数(10年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁹	8.435331611
⑦ H30年度平日便益 ①×④	22,377,546	⑩ 生産者余剰の変化(10年) ⑥×⑩-⑧	-249,124,275	⑭ 等価年間純便益EANB(5年) ⑧/⑫	-9,606,769
⑧ H30年度土日祝便益 ②×⑤	4,550,993	⑪ 便益(10年) ⑨+⑩/1.04+⑩/1.04 ² +...+⑩/1.04 ⁹	385,760,286	⑮ 等価年間純便益EANB(10年) ⑧/⑬	-2,604,891
⑨ H30年度便益合計 ⑦+⑧	26,928,539	⑫ 費用(5年) ⑬+⑭+⑮/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑮/1.04 ⁴	256,210,344		
⑩ 総便益 ⑨+⑥	45,731,490	⑬ 費用(10年) ⑬+⑭+⑮/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑮/1.04 ⁹	407,733,402		
⑪ H30年度運行経費(車両費含)	54,189,400				
⑫ H30年度運行経費(車両費除)	39,817,525				
⑬ 推定車両費 (⑫-⑪)×5	71,859,375				

表 2 既存のコミュニティバスの費用便益分析¹⁰

4.5 コミュニティバスを自動運転とした場合の費用便益分析

次にコミュニティバスが自動運転になった場合の費用便益分析について検討する。

④ H30年度の人件費(国交省データ)	50.57%				
⑤ H30年度の推定人件費 ①×④	27,403,580				
⑥ 自動化で人件費無の運行経費(車両費は推定車両費⑤を使うため車両費を除く) ⑫-⑤	12,413,945				
① 平日総便益	90,597	④ 消費者余剰の変化(5年プロジェクト、以下5年) ⑨×⑩	124,676,315	⑧ 純現在価値NPV(5年)B-C ⑦-⑧	82,397,367
② 休日総便益	38,568	⑤ 運賃収入の変化(5年) ⑥×⑩	87,055,693	⑨ ※B/C(5年) ⑦/⑩	1.6371
③ 各便益合計 ①+②	129,165	⑥ 生産者余剰の変化(5年) ⑤-⑦	-42,278,949	⑩ 純現在価値NPV(10年)B-C ⑧-⑩	209,185,164
④ H30年度平日数	247	⑦ 便益(5年) ⑨+⑩/1.04+⑩/1.04 ² +...+⑩/1.04 ⁴	211,732,009	⑪ ※B/C(10年) ⑧/⑩	2.1847
⑤ H30年度土日祝日数	118	⑧ 消費者余剰の変化(10年プロジェクト、以下10年) ⑨×⑩	227,151,159	⑫ 年金係数(5年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁴	4.629895224
⑥ H30年度運賃収入	18,802,951	⑨ 運賃収入の変化(10年)=総供給費用の変化(10年) ⑥×⑩	158,609,127	⑬ 年金係数(10年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁹	8.435331611
⑦ H30年度平日便益 ①×④	22,377,546	⑩ 生産者余剰の変化(10年) ⑥×⑩-⑧	-17,965,994	⑭ 等価年間純便益EANB(5年) ⑧/⑫	17,796,810
⑧ H30年度土日祝便益 ②×⑤	4,550,993	⑪ 便益(10年) ⑨+⑩/1.04+⑩/1.04 ² +...+⑩/1.04 ⁹	385,760,286	⑮ 等価年間純便益EANB(10年) ⑧/⑬	24,798,689
⑨ H30年度便益合計 ⑦+⑧	26,928,539	⑫ 費用(5年) ⑬+⑭+⑮/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑮/1.04 ⁴	129,334,642		
⑩ 総便益 ⑨+⑥	45,731,490	⑬ 費用(10年) ⑬+⑭+⑮/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑮/1.04 ⁹	176,575,121		
⑪ H30年度運行経費(車両費含)	54,189,400				
⑫ H30年度運行経費(車両費除)	39,817,525				
⑬ 推定車両費 (⑫-⑪)×5	71,859,375				

表 3 自動運転になった場合のコミュニティバスの費用便益分析

先に述べたとおり運転手の人件費だけがかからなくなるというモデルで考えているため、まず費用から人件費を控除する必要がある。平成 30 年度の旅客自動車運送事業の経営指標によると、乗合バスの運送費に占める人件費の割合は全国平均で 50.57%であった。¹¹については固定費を除く費用から $1-50.57\%=49.43\%$ をかけることで、人件費を除く費用を算出した。他は既存のコミュニティバスと同じ算出である。

結果としては運行期間が 5 年にせよ 10 年にせよ $B/C > 1$ 、純便益(NPV)が正となる。やはり

¹⁰ ⑪⑫の車両費は 4.3 で述べた車両費の算入の有無を示すものである。

¹¹ 本稿執筆時には国土交通省東北運輸局 Web サイトの運輸要覧に掲載されていたが、本稿完成時(2023 年 2 月 16 日)には、<https://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/content/000178284.pdf> にて、令和元年の数値に更新されており、平成 30 年の数値を閲覧することはできなくなっている。

人件費削減効果は大きいと考えるべきで、自動運転が普及すると地域交通に与えるインパクトは大きい。

ちなみにここでは費用便益分析について論じているので、収益が出ているかは別の概念である。

収益を運賃収入－経費とするなら

$$\textcircled{c}18,802,951 - (\textcircled{a}54,189,400 - \textcircled{b}27,403,580) = -7,982,869$$

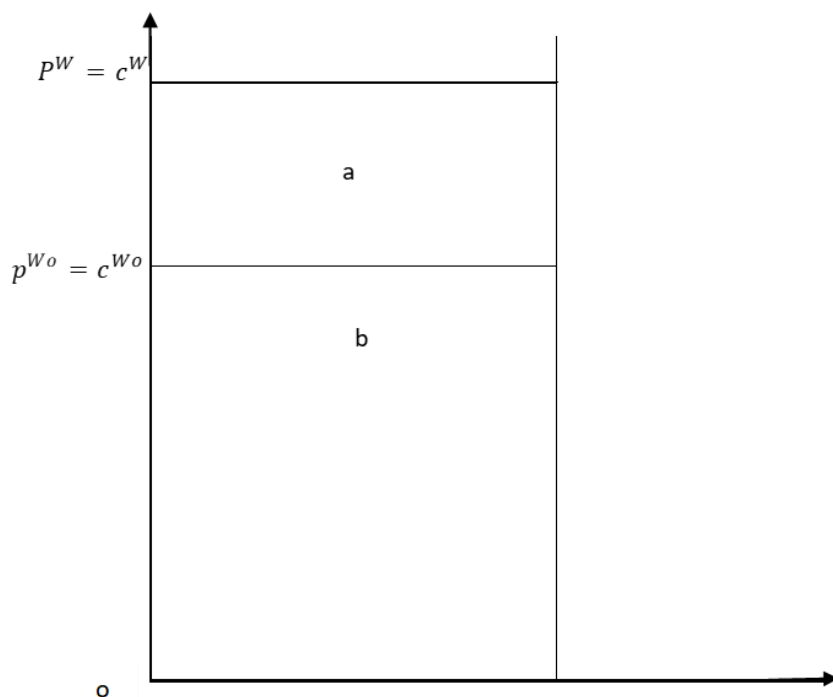
となり赤字なので収益性が出ているという事ではない。民間での参入は見込めないが、利用者の純便益は正となるので、公金を支出して運行する意義はあると言える。

第5章 費用便益分析(タクシー)

5.1 モデル

本研究においてコミュニティバスとタクシーの違いは、タクシーに関しては詳細なデータの入手が困難なので、料金＝限界費用(＝平均費用)と考えていることである。したがって、コミュニティバスの場合とは異なり、車両費は、限界費用(＝平均費用)の中に含まれているとし、車両費を推定していない。

With(政策あり) = W = タクシー Without(政策なし) = Wo = 徒歩



消費者余剰の変化 = a

生産者余剰の変化 = W の生産者余剰 - Wo の生産者余剰 = (b-b) - ((a+b) - (a+b)) = 0

総余剰の変化 = a + 0 = a (限界費用の低下分 × 乗客数 = 一般化価格の低下分 × 乗客数)

5.2 時間費用の差

タクシーもコミュニティバスの便益と同じく、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。時間短縮の便益は以下ようになる。

徒歩による到達時間－タクシーによる到達時間＝タクシーによる時間短縮便益

タクシーによる分析もほぼコミュニティバスと同様に進めた。先にも述べたとおり乗客の数は変わらず、迎車は無い前提となる。ただコミュニティバスと同じルートを通るとは限らないので、Google で検索した通行ルートの距離と時間を集計して計算の基礎とした。ただし時間帯によって最短到達時間は変わるので、コミュニティバスが運行している時間帯にあたる午前 7 時から午後 9 時 15 分まで 15 分おきに検索し、その平均値から到達時間を求めた。

またバスで移動した場合は 1.2 倍とした点について、タクシーは自家用車と同じと考えて係数をかけることはしていない。

徒歩とコミュニティバスの便益差がマイナスになる場合、コミュニティバスでは歩いた方が早い場合などはゼロとしてカウントしていたが、徒歩とタクシーの便益差がマイナスになるものはそのまま計上している。この点、コミュニティバスは実際の乗客が存在するので、何らかの便益を感じて乗車しているという理由が成り立つ。しかしタクシーの場合は試算に過ぎないため、この点において成り立たないのでそのままマイナスで計算することとしたものである。

5.3 便益と費用についての整理

上記の内容をまとめて式を立てると総便益は以下の通りとなる。

総便益 = {(徒歩時間×H30 時間価値 847 円/60×2)－(タクシー乗車時間×H30 時間価値 847 円/60+タクシー料金)}×各区間の乗車人数+運賃収入の変化

タクシーの総費用は OD 表の各区分乗客数に想定料金をかけたものになる。

乗客数×各区間の料金＝タクシーの費用

この費用も上記の方法で運行距離が分かる。その距離に対して平成 30 年当時の千葉県の初乗り料金 2 キロメートルまで 730 円、以降 289 メートルごとに 90 円を加算しタクシー料金¹²を算出した。

5.1 で述べたように、タクシーでは、料金＝限界費用(＝平均費用)と考えており、車両費は、限界費用(＝平均費用)の中に含まれているとし、車両費を別に推定していない。したがって、上記料金に車両費は含まれていると考えている。

¹² 過去のお知らせ 2021 年 12 月以前 「26 年 3 月 18 日 ・千葉県内タクシーの運賃・料金改定のお知らせ」 一般社団法人千葉県タクシー協会 web サイト <https://www.taxi-chiba.jp/pdf/20140318ryoukin.pdf> (2023 年 2 月 16 日)

5.4 タクシーの費用便益分析

タクシーについてコミュニティバス同様に費用便益分析を実施した結果は以下の表のとおりである。

① 平日総便益	-151,665	⑦ 消費者余剰の変化(5年プロジェクト、以下5年) (①+②)×③	-220,727,256	⑦ 純現在価値NPV(5年)B-C ⑦-⑧	-220,727,256
② 休日総便益	-86,552	⑧ 運賃収入の変化(5年)=総供給費用の変化(5年) ⑩×③	513,613,908	⑧ ※B/C(5年) ⑧/⑤	0.5702
③ 各便益合計 ①+②	-238,217	⑨ 生産者余剰の変化(5年) ⑩×③-⑧	0	⑨ 純現在価値NPV(10年)B-C ⑨-⑩	-402,148,971
④ 平日費用	359,800	⑩ 便益(5年) ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑯/1.04 ⁴	292,886,652	⑩ ※B/C(10年) ⑩/⑤	0.5702
⑤ 休日費用	186,980	⑪ 消費者余剰の変化(10年プロジェクト、以下10年) (①+②)×③	-402,148,971	⑪ 年金係数(5年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁴	4.629895224
⑥ 各費用合計 ④+⑤	546,780	⑫ 運賃収入の変化(10年)=総供給費用の変化(10年) ⑩×③	935,767,101	⑫ 年金係数(10年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁹	8.435331611
⑦ H30年度平日数	247	⑬ 生産者余剰の変化(10年) ⑩×③-⑫	0	⑬ 等価年間純便益EANB(5年) ⑦/⑪	-47,674,352
⑧ H30年度土日祝日数	118	⑭ 便益(10年) ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑯/1.04 ⁹	533,618,131	⑭ 等価年間純便益EANB(10年) ⑨/⑫	-47,674,352
⑨ H30年間営業日数 ⑦+⑧	365	⑮ 費用(5年) ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑯/1.04 ⁴	513,613,908		
⑩ H30年度タクシー運賃収入 ④×⑦+⑤×⑧	110,934,240	⑯ 費用(10年) ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...+⑯/1.04 ⁹	935,767,101		
⑪ H30年度平日便益 ①×⑦	-37,461,219				
⑫ H30年度土日祝便益 ②×⑧	-10,213,133				
⑬ 総便益 ⑦+⑧+⑥	63,259,888				
⑭ 平日費用合計 ④×⑦	88,870,600				
⑮ 休日費用合計 ⑤×⑧	22,063,640				
⑯ 総費用 ④+⑤	110,934,240				

表 4 既存のタクシーの費用便益分析

いずれにせよ既存のタクシーについては、 $B/C < 1$ で純便益(NPV)が負である。これはタクシー料金がより高いので、徒歩やより安価なコミュニティバスが選好されるであろうということがいえる。

5.5 タクシーを自動運転とした場合の費用便益分析

次にタクシーがロボットタクシーなどといわれる自動運転になった場合の費用便益分析について検討する。

タクシーは一般的な中型車1台で、タクシー運転手1人に対して4人しか乗せられない。この点においてコミュニティバスは定員35人で運転手を除いて34人なので、タクシーの方が人件費の比率が高いことが分かる。現実にバスの人件費の割合を参照した平成30年度の旅客自動車運送事業の経営指標によればタクシーの運送費に占める人件費の割合は全国平均で67.22%であった。従って自動運転によってタクシー運転手の人件費がかからなくなると仮定すると、単純にタクシー料金が $(1-67.22\%) = 32.78\%$ になるという計算になる。

①【自動運転】平日便益	90,193	⑦ 消費者余剰の変化(5年プロジェクト、以下5年) (①+②)×③	123,719,754	⑦ 純現在価値NPV(5年)B-C ⑦-⑤	123,719,754
②【自動運転】休日便益	37,664	⑧ 運賃収入の変化(5年)=総供給費用の変化 (5年) ⑧×③	168,362,639	⑧ ※B/C(5年) ⑧/⑤	1.7348
③ 各便益合計 ①+②	127,857	⑨ 生産者余剰の変化(5年) ⑩×③-⑤	0	⑨ 純現在価値NPV(10年)B-C ⑨-⑤	225,408,374
④【自動運転】平日費用	117,942	⑩ 便益(5年) ⑩+⑧= ⑩+⑧/1.04+⑧/1.04 ² +…+⑧/1.04 ⁴	292,082,393	⑩ ※B/C(10年) ⑩/⑤	1.7348
⑤【自動運転】休日費用	61,292	⑪ 消費者余剰の変化(10年プロジェクト、以下10年) (①+②)×③	225,408,374	⑪ 年金係数(5年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +…+1/1.04 ⁴	4.629895224
⑥ 各費用合計 ④+⑤	179,234	⑫ 運賃収入の変化(10年)=総供給費用の変化 (10年) ⑫×③	306,744,456	⑫ 年金係数(10年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +…+1/1.04 ⁹	8.435331611
⑦ H30年度平日数	247	⑬ 生産者余剰の変化(10年) ⑫×②-⑥	0	⑬ 等価年間純便益EANB(5年) ⑬/⑪	26,721,934
⑧ H30年度土日祝日数	118	⑭ 便益(10年) ⑭+⑫= ⑭+⑫/1.04+⑫/1.04 ² +…+⑫/1.04 ⁹	532,152,830	⑭ 等価年間純便益EANB(10年) ⑭/⑫	26,721,934
⑨ H30年間営業日数 ⑦+⑧	365	⑮ 費用(5年) ⑮+⑮/1.04+⑮/1.04 ² +…+⑮/1.04 ⁴	168,362,639	⑮ H30年度タクシー総費用の人員費比率 (%)	67.22
⑩ H30年度タクシー運賃収入 ④×⑦+⑤×⑧	36,364,244	⑯ 費用(10年) ⑯+⑯/1.04+⑯/1.04 ² +…+⑯/1.04 ⁹	306,744,456		
⑪ H30年度平日便益 ①×⑦	22,277,598				
⑫ H30年度土日祝便益 ②×⑧	4,444,336				
⑬ 総便益 ⑦+⑧+⑥	63,086,178				
⑭ 平日費用合計 ④×⑦	29,131,783				
⑮ 休日費用合計 ⑤×⑧	7,232,461				
⑯ 総費用 ④+⑤	36,364,244				

表 5 自動運転になった場合のタクシーの費用便益分析

その結果タクシーが自動運転となると $B/C > 1$ 、純便益(NPV)が正となる。では先ほどの自動運転のコミュニティバスと比べてどうかという事になるが、それは後述するものとする。

第 6 章 費用便益分析(カーシェアリング)

6.1 モデル

タクシーの代替サービスとして、カーシェアリングが考えられるので、カーシェアリングについても分析する。

モデルについてはタクシーの時と同じである。ただしカーシェアリングの特徴として、そもそも自分で運転するので運転手の人件費を払っていないという点において違いがある。

$$\text{With(政策あり)} = W = \text{カーシェアリング} \quad \text{Without(政策なし)} = W_0 = \text{徒歩}$$

6.2 時間費用の差

カーシェアリングもタクシーと同じく、徒歩と比べて目的地まで早く到着できるため時間短縮の便益がある。時間短縮の便益は以下ようになる。

徒歩による到達時間 - カーシェアリングによる到達時間 = カーシェアリングによる時間短縮便益

タクシーで述べた際のものと同じであるが、カーシェアリングもバス停の直近に駐車場があつてそこから乗ると仮定する。

6.3 便益と費用についての整理

上記の内容をまとめて式を立てると総便益は以下の通りとなる。

総便益 = $\{(\text{徒歩時間} \times \text{H30 時間価値 } 847 \text{ 円}/60 \times 2) - (\text{カーシェアリング乗車時間} \times \text{H30 時間価値 } 847 \text{ 円}/60 + \text{カーシェアリング料金})\} \times \text{各区間の乗車人数} + \text{運賃収入の変化}$
 カーシェアリングの費用は、OD 表の各区間乗客数に想定料金をかけたものになる。この点、タ

イムズモビリティ株式会社が運営するタイムズカー¹³と、オリックス自動車株式会社が運営するオリックスカーシェア¹⁴を代表例として参考にした。カード発行手数料や月額基本料などは別にして、都度かかる時間料金は両社とも最安値が 220 円/15 分であった。カード発行手数料は初回のみのものであり、オリックスカーシェアの場合は既に所有している PiTaPa 等をオリックスカーシェアの貸出・返却手続きに使用する場合は無料になる場合があるので計算には含まない。また月額基本料も毎月の利用料に充当できるので、この点も含まず、時間料金のみを採用することとした。また今回検証している区間の乗車時間は 15 分以下なので、最低料金の 220 円が費用の単価となる。

なお、カーシェアリングの場合は一部地域・区間を除き片道で乗り捨てができない場合が多く、可能だとしても別料金の場合が多いので、既存のサービスは必ずしもこの通りではないのだが、この点を考慮するためのデータがないため、乗り捨てに関する費用は算入していない。

従ってカーシェアリングの費用は OD 表の各区間乗客数に時間料金(220 円)をかけたものになる。

$$\text{乗客数} \times \text{時間料金}(220 \text{ 円}) = \text{カーシェアリングの費用}$$

またタクシーと同様に、カーシェアリングにおいても、価格 = 限界費用 (= 平均費用) と仮定し、車両費を別に計算することはしていない。

6.4 カーシェアリングの費用便益分析

カーシェアリングについて、コミュニティバスやタクシーと同様に費用便益分析を実施した結果は以下の表のとおりである。

① 平日総便益	109,575	① 消費者余剰の変化(5年プロジェクト、以下5年) (①+②)×③	150,613,213	⑦ 純現在価値NPV(5年)B-C ⑦-⑧	150,613,213
② 休日総便益	46,318	④ 運賃収入の変化(5年) = 総供給費用の変化(5年) ④×⑤	141,437,558	⑧ ※B/C(5年) ⑧/⑤	2,0649
③ 各便益合計 ①+②	155,893	⑥ 生産者余剰の変化(5年) ⑥×③-⑤	0	⑨ 純現在価値NPV(10年)B-C ⑨-⑩	274,406,295
④ 平日費用	98,560	⑦ 便益(5年) ⑦+⑧=	292,050,771	⑩ ※B/C(10年) ⑩/⑤	2,0649
⑤ 休日費用	52,580	⑧ ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...⑰/1.04 ⁴	274,406,295	⑪ 年金係数(5年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁴	4,629895224
⑥ 各費用合計 ④+⑤	151,140	⑨ 消費者余剰の変化(10年プロジェクト、以下10年) (①+②)×③	274,406,295	⑫ 年金係数(10年) 1+1/1.04+1/1.04 ² +...+1/1.04 ⁹	8,435331611
⑦ H30年度平日数	247	⑩ 運賃収入の変化(10年) = 総供給費用の変化(10年) ⑩×⑪	257,688,921	⑬ 等価年間純便益EANB(5年) ⑬/⑪	32,530,588
⑧ H30年度土日祝日数	118	⑪ 生産者余剰の変化(10年) ⑪×⑫-⑬	0	⑭ 等価年間純便益EANB(10年) ⑭/⑫	32,530,588
⑨ H30年間営業日数 ⑦+⑧	365	⑫ 便益(10年) ⑫+⑬=	532,095,216		
⑩ H30年度カーシェア運賃収入 ④×⑦+⑤×⑧	30,548,760	⑬ ⑬+⑭/1.04+⑮/1.04 ² +...⑰/1.04 ⁹	532,095,216		
⑪ H30年度平日便益 ①×⑦	27,065,061	⑭ 費用(5年) ⑭+⑮/1.04+⑯/1.04 ² +...⑰/1.04 ⁴	141,437,558		
⑫ H30年度土日祝便益 ②×⑧	5,465,527	⑮ 費用(10年) ⑮+⑯/1.04+⑰/1.04 ² +...⑱/1.04 ⁹	257,688,921		
⑬ 総便益 ⑦+⑧+⑨	63,079,348				
⑭ 平日費用合計 ④×⑦	24,344,320				
⑮ 休日費用合計 ⑤×⑧	6,204,440				
⑯ 総費用 ⑭+⑮	30,548,760				

表 6 カーシェアリングの費用便益分析 (既存 = 自動運転)

¹³ タイムズのカーシェア タイムズモビリティ株式会社 <https://share.timescar.jp/> (2023年2月14日)

¹⁴ オリックスカーシェア オリックス自動車株式会社 <https://www.orix-carshare.com/> (2023年2月14日)

これによると $B/C > 1$ 、純便益(NPV)が正となる。本稿では、自動運転においては、人件費がなくなると考えている。カーシェアリングにおいては、利用者が運転するため、利用者とは別に、運転者の人件費が発生しない。したがって、自動運転の有無によらず結果は同じになる。(自動運転になればバス停の直近に駐車場がなくても車の方が迎えにきてくれる事が、ここではその効果を織り込んでいない。)

第7章 各モビリティの比較

7.1 比較表について

各モビリティに関する費用便益分析の結果を表7に示す。時間価値については先の3.5で述べた Boardman et al. (2018)に基づいて計算した847円を用いているが、参考までに、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出方法」に沿って計算した時間価値に基づく費用便益分析の結果も示す。

タクシーとカーシェアリングについて現状では全く違うサービスであり、料金体系も当然異なる。しかし両者が自動運転になることで、オンデマンド化する可能性が高く、ほとんど差が無いサービスになる可能性が高いとみられる。ほとんど同様のサービスであれば最終的に一つの料金体系に集約されていくことが想定されるが、いずれに由来する料金体系が優位であるのかも踏まえて比較する必要がある。そこで最終的にはサービスとしては一緒になるものとして、現行のタクシー由来の料金体系(料金①)と現行のカーシェアリングの料金体系(料金②)と比較検討している。

なおカーシェアリングについては自分で運転することから、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出方法」を用いる場合、非業務目的の自家用乗用車ドライバーの時間当たり機会費用(円/分)である28.87円を用いるのが適切である可能性がある。この場合、物価変動を考慮すると、

$$28.87 \text{ 円} \times 1.0233 \times 60 \text{ 分} \doteq 1,773 \text{ 円/時}^{15}$$

となる。

本稿では、国土交通省の「時間価値原単位および走行経費原単位(平成20年価格)の算出方法」を用いて算出した時間価値はあくまで参考値なので、他との比較可能性も考慮し、これまで同様、1,531円/時も使用している。

¹⁵ エネルギーと生鮮食品を除いた消費者物価指数(CPI)で、平成20年と平成30年を比較すると、平成20年は98.7、平成30年は101であるので、 $101/98.7=1.0233$ 。

		コミュニティバス				自動運転コミュニティバス					
時間価値	時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値847円	時間価値1531円【参考】			
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	
便益	211,732,009	385,760,286	396,809,853	722,958,627	211,732,009	385,760,286	396,809,853	722,958,627	211,732,009	385,760,286	
費用	256,210,344	407,733,402	256,210,344	407,733,402	129,334,642	176,575,121	195,874,917	297,806,653	129,334,642	176,575,121	
B-C	-44,478,335	-21,973,117	140,599,509	315,225,225	82,397,367	209,185,164	200,934,936	425,151,974	82,397,367	209,185,164	
B/C	0.8264	0.9461	1.5488	1.7731	1.6371	2.1847	2.0258	2.4276	1.6371	2.1847	
運賃	初乗り	180円				180円					
	追加料金										

		カーシェアリング				タクシー					
時間価値	時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値1731円【参考】	時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値847円	時間価値1531円【参考】		
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	
便益	292,050,771	532,095,216	527,606,961	961,261,424	610,947,017	1,113,100,931	292,886,652	533,618,131	528,442,842	962,784,339	
費用	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	513,613,908	935,767,101	513,613,908	935,767,101	
B-C	150,613,213	274,406,295	386,169,403	703,572,503	469,509,459	855,412,010	-220,727,256	-402,148,971	14,828,934	27,017,238	
B/C	2.0649	2.0649	3.7303	3.7303	4.3196	4.3196	0.5702	0.5702	1.0289	1.0289	
運賃	初乗り	220円/15分				730円					
	追加料金	220円/15分				90円/289m					

		自動運転タクシー/カーシェアリング(料金1)				自動運転タクシー/カーシェアリング(料金2)					
時間価値	時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値847円	時間価値1531円【参考】		時間価値1731円【参考】	時間価値1531円【参考】			
事業期間	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	5年	10年	
便益	292,082,393	532,152,830	527,638,584	961,319,038	292,050,771	532,095,216	527,606,961	961,261,424	610,947,017	1,113,100,931	
費用	168,362,639	306,744,456	168,362,639	306,744,456	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	141,437,558	257,688,921	
B-C	123,719,754	225,408,374	359,275,945	654,574,582	150,613,213	274,406,295	386,169,403	703,572,503	469,509,459	855,412,010	
B/C	1.7348	1.7348	3.1339	3.1339	2.0649	2.0649	3.7303	3.7303	4.3196	4.3196	
運賃	初乗り	730×32.78%=239.3円				220円/15分					
	追加料金	90×32.78%=29.5円				220円/15分					

表 7 各モビリティの比較表

この中から自動運転で10年間運行した場合のB-C(純便益)を取り上げて比較すると、
 自動運転タクシー/カーシェアリング(料金②)274,406,295
 > 自動運転タクシー/カーシェアリング(料金①)225,408,374
 > 自動運転コミュニティバス 209,185,164
 となる。

7.2 比較表から言えること

つまり自動運転が普及した社会ではカーシェアリング由来の自動運転タクシー/カーシェアリング(料金②)のB-C(純便益)が最大となる。今回の試算は従来型のコミュニティバスに乗っていた乗客がすべて他のモビリティに移る想定であり、自動運転タクシー/カーシェアリングはいずれも自治体の運行を前提としない民間運行の料金体系となっているため、この時点において自動運転タクシー/カーシェアリング(料金②)に置き換わっても民間運行で成り立つことが考えられる。

もっとも費用便益分析ではそうなるが、タクシー/カーシェアリングは決まった箇所を決まった時間に走行するモビリティではない。対してコミュニティバスは毎日「同じ時間に同じ場所を通る」ので、3D デジタルマップを作成するのも当該コミュニティバスの路線上だけ作成すれば良い。また実験するにしても、決まったルートを中心にすればよい。こうしたことから「同じ時間に同じ場所を通る」バスはタクシーや自家用車などと比べて、レベル4程度の自動運転と相性が良い。そうすると自動運転が普及するとしたら、路線バスを含む「同じ時間に同じ場所を通る」モビリティが相対的に早く発達するものとみられる。

先の費用便益分析の比較と併せて考えるに、
「既存のコミュニティバスは、バスの自動運転の普及とともに自動運転のコミュニティバスに置き換わり、タクシーや一般車の自動運転の普及とともにカーシェアリングの料金体系に由来する自動運転タクシー/カーシェアリングに置き換わる」ということが考えられる。

第 8 章 分析対象としていない留意事項

8.1 自動運転の諸問題

2.3 で述べた通りアメリカや中国では完全自動運転によるタクシーが走っているが、日本で社会実験をしているバスはオペレーターが乗車している。このオペレーターが一部操作している状態であって、完全自動運転には遠いようにも見える。

仮に車体を輸入すればアメリカや中国と同程度の事ができるかもしれないが、法的な問題¹⁶・倫理的な問題¹⁷などの議論がなされているところであり、問題はつきない。

法的な問題については飛行機にせよインターネットにせよ、すべて法が整ってから開始した技術革新によるサービスがいくつあったであろうか。大抵の場合は最低限の規制で技術やサービスが先行し、問題が指摘され、後から判例が蓄積され法が整備されてルール化されていくのが常であろう。もちろん様々な議論や整備が必要ないとは言わないが、先に技術革新が来てしまうのであるから完全にそれらが整うまで導入できないというのも困難であろう。

8.2 自動運転以外による最適化

バスのオンデマンド化や運行ルート・サイクルの改善、停留所配置の改善、集客努力などコミュニティバスの運行改善については、自動運転によらず必要なことである。平成 30 年当時の運用では便益が十分でなかったとしても、ルートが変わった現在なら違う結果かも知れないし、自動運転となった場合にどういうルートをとるのが最適なのかも含めて検討の土台になりうる。自動運転は単純に運行費用の上でインパクトが大きいですが、真に便益に影響を与えるのは利便性によるものだからこの点の改良は自動運転とは別に大きな意味を持つのである。

8.3 普及過程での変化

本研究では単純にコミュニティバスの乗客がすべて自動運転のコミュニティバスに置き換わったり、タクシー/カーシェアリングに置き換わったりすることを前提にしている。しかし実際には自動運転のコミュニティバスと並行して、自動運転のタクシー/カーシェアリングが少しずつ広まっていく中で乗客が一部流れるといったことも考えられる。また今までは歩いていただけでも、利便性が向上したから新しいモビリティを利用したいという人が出て来るであろう。こうした利用者の動

¹⁶ 中川 (2021) を参照

¹⁷ 神林 (2022) を参照

向までは分からないところ、一部地域を対象に自動運転のカーシェアリングの普及可能性、普及した場合における交通社会の在り方、人々の自動運転シェアカーの受け入れ方・利用の在り方を予測した研究がある¹⁸。しかし他のモビリティからどう移行していくかという研究が見当たらない。

さらに当該コミュニティバスの一部の停留所は、路線バスのルートにかかっている。これが競合状態かどうかはともかく、技術革新によるモビリティ間の乗客の動向というものをシミュレーションして費用便益分析をするならば、より正確な分析ができるかもしれない。

第9章 まとめ

9.1 考察

まずは自動運転の有無によらずコミュニティバスの収益化は困難であることから、補助金無しに民間企業が算入する事は考えにくい。

次に各費用便益分析の結果の表から、既存のコミュニティバスは自動運転のコミュニティバスと置き換わることで、費用を上回る便益の増加が見込まれる。さらに自動運転が発達・普及しカーシェアリングの料金体系に由来するタクシー/カーシェアリングが自動運転になるならば、より大きい純便益が得られるものと言える。

しかもタクシー/カーシェアリングの運行は民間事業として運行しているものをベースとしているため、コミュニティバスのように自治体側の運行に対する費用負担が発生しない。

先にも述べたとおり自動運転社会は良いことばかりではないかも知れないが、スマートシティの実現だけでなく労働力不足や住宅地の高齢化など地域社会が抱える問題に対して、行政の財源によらず解決に資する可能性は大いにある。

9.2 政策提言

第一にコミュニティバスの運行について利用者の便益と自治体の負う費用について、費用便益分析を行い精査する必要がある。事前に分かる情報は少なく利用者の便益をはかる基礎情報が不足していたり、分析をすることが難しいかも知れないが費用便益分析が政策分析の判断材料の一つにはなると考えられる。

第二に費用便益分析の結果、以下のようなことが分かる。

- ① 現行のコミュニティバスについてバスの自動運転(レベル4程度)が普及期に入ったならば、速やかに移行することが望ましい。
 - ② ①の前後によらずタクシーやカーシェアリング自動運転(レベル4程度)が普及期に入ったならば、コミュニティバスの運行をやめてこれらのモビリティの利用を促すことが望ましい。
- 望ましいとしつつ、一度始めると続けて欲しいという要望もあろう。特に今回の検証でもコミュ

¹⁸ デンソーテクニカルレビューVol.21「自動運転シェアカーに関する将来需要予測とシミュレーション分析」株式会社デンソーweb サイト <https://www.denso.com/jp/ja/-/media/global/business/innovation/review/21/21-doc-paper-02-ja.pdf?la=ja-jp&rev=9efd956b5a07476a80f20448f830bfff0&hash=E4B9B775DE92FD468144D2FE28A774DC> (2023年2月13日)

ニティバスもカーシェアリングも自動運転の有無によらず料金はそれぞれ 180 円と 220 円で大きく変わらない。それでもコミュニティバスを廃して、民間のタクシーないしカーシェアリングを利用するよう促すと実質値上げだという話になりかねない。もっとも値上げ云々の問題ではなく、経済厚生上の便益が大きいという点をもとに判断すべきであろう。

第三に自動運転ではカバーできないであろう項目の対処は別途必要という事である。当該コミュニティバスはノンステップバスで障がいのある方でも比較的に利用しやすいようになっている。タクシーないしカーシェアリングに移行するにあたって、障がいのある方の利便性を損なっていないか、もし損なうなら他の代替する手段があるか検討する必要があるであろう。

9.3 今後の課題

今後の課題の一部は第 8 章の留意事項に述べた。ただ第一に直近では本年 4 月施行の道路交通法で、自動運転レベル 4 に対して管轄公安委員会の許可が明記されている。さらに公安委員会は道路管理者に意見を聴くことができる(道路交通法施行規則第九条の二十二 第二号)とされていることから、道路管理者として意見を求められた場合に上記の趣旨も踏まえて回答すべきである。

第二に技術が先行しても人々に不安は残るだろう、その不安を少しずつでも払拭し、安心して自動運転に移行しやすい環境を整備していくことも広い意味で課題となろう。

第三に郊外の現役世代に着目した既存住宅街の利便性の見直しである。自動運転社会という側面だけではあるが現在人気で価格が高騰をしている「駅前のマンション」¹⁹から、郊外の住宅地に消費者の目を向ける一つの要因にはなろう。現役世代でいえば最終バスが出た後でも安心して帰宅できるとか、駅前の塾まで子どもの送迎をしなくても済むかもしれないとか、都心で終電を失っても新たなタクシーないしはカーシェアリングで安価に帰宅できるとか、自動運転という技術が生活を変えるゲームチェンジャーになる可能性がある。自動運転で郊外の既存住宅街のデメリットがどう変わって、人気は「駅前のマンション」や「都心のマンション」にどの程度近づきうるのか検証する必要もあろう。

第四に住まうすべての人に着目した利便性の見直しである。既存住宅地に住むすべての住民が不便を感じずに外出機会が増加し、結果として街中を出歩く事で健康増進²⁰につながり経済が潤う。これにより既存住宅街に住む満足度が向上し、魅力が高まれば空き家の増加を食い止められるかも知れない。このシナリオにうまくのせられるかは、自動運転だけでなく地域交通の運用によるところが大きい。またインフラ整備やエリアマネジメント、健康づくりなど様々なまちづくり施策全体で既存住宅地の魅力を向上させていく事が不可欠である。

¹⁹ マンション高騰の先は 駅前×再開発、局所バブルの新景 日本経済新聞社 web サイト <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUB0721R0X01C22A0000000/> (2023 年 2 月 14 日)

²⁰ 村田 他(2021)を参照。

謝辞

本研究の執筆にあたり、主査の城所幸弘教授、副査の手塚広一郎教授、高橋正史教授から丁寧なご指導をいただくとともに、プログラムディレクターの金本良嗣教授をはじめとするまちづくりプログラムの教員の皆様・外部の教員の皆様から数多くの大変貴重なご意見をいただきました。この場を借りて深く感謝申し上げます。

また、本学で学ぶ機会を与えていただき研究の協力をいただいた派遣元に改めて感謝申し上げますとともに、さまざまな示唆をいただいた同期の皆様、研究を支えてくれた家族・親族に深く感謝申し上げます。なお、本研究における見解および内容に関する誤り等につきましては、全て筆者に帰するものです。また、本研究は筆者の個人的な見解を示すものであり、所属機関の見解を示すものではないことも併せて申し添えます。

参考文献・参考資料

- ・安藤至大（2021），マイクロ経済学の第一歩[新版]有斐閣
- ・神林靖（2022），AI 時代を生きる(3) 自動運転と AI 倫理 日本工業大学研究報告 第 5 2 巻 第1号 (P106-P109)
- ・中川由賀（2021），自動運転移動サービスの継続的な事業化に向けた法的課題 ～安全性と採算性の両立のために～ 中京ロイヤーVol.34 (P23-P43)
- ・村田加奈子，鈴木浩子，中山香映，富田真佐子，刑部慶太郎，立澤教夫，宮下まゆみ，池田亜由美（2021），地域に住む高齢者のフレイルに関連する要因の検討：横断研究 ―ソーシャルキャピタルと地域参加に焦点を当てて― 昭和学会雑誌（2021）81 巻 5 号 (P444-P452)
- ・森川高行・姜美蘭・祖父江誠二・倉内慎也（2002），「旅行時間と個人属性の関数として表された交通時間価値に関する実証的研究」土木計画学研究論文集 Vol.19 no3 (P513-P520)
- ・森谷健太，徳永幸之（2021），世代間差異を考慮した地域公共交通計画における社会的便益評価手法の検討 公益社団法人日本都市計画学会 都市計画報告集 No.20 (P73-P78)
- ・A. E. Boardman, D. H. Greenberg, A. R. Vining, D. L. Weimer (2018), *Cost-Benefit Analysis-Concepts and Practice- 5th Edition*, Cambridge University Press.
- ・N・グレゴリー・マンキュー（2005），マンキュー経済学 I ミクロ編(第 2 版)東洋経済新報社



既存住宅市場で評価されている環境性能は何か

－東京都のマンションを対象としたヘドニック・アプローチによる実証分析－

<要旨>

既存住宅市場では、新築住宅市場と比べて、断熱性、省エネ性といった環境性能の情報の取得が相対的に難しく、環境性能に応じた評価がされていない可能性がある。本稿では、環境性能に優れた住宅の普及に向けた施策の検討のため、東京都マンション環境性能表示制度のデータ等を利用して、ヘドニック・アプローチにより環境性能価格への影響を確認した。

実証分析の結果、断熱性、省エネ性、長寿命化の環境性能が高い場合に買い手の評価が高いことが確認された。東京都以外の主な自治体では長寿命化を制度の対象としていないため、東京都の取組の水平展開を行うことにより、買い手に評価されている長寿命化を制度の対象に加える等の制度の改善が期待される。

2023年（令和5年）2月
政策研究大学院大学 まちづくりプログラム
MJU22702 田島 祥太郎

目次

第1章 はじめに.....	3
1.1 研究の背景・目的.....	3
1.2 先行研究.....	3
1.3 本稿の位置付け.....	4
1.4 論文の構成.....	4
第2章 検証する仮説等.....	6
2.1 検証する仮説.....	6
2.2 住宅の環境性能に係る理論的補足.....	6
ア 情報の非対称性.....	6
イ 正の外部性.....	7
3.1 利用するデータ.....	9
3.2 分析手法.....	11
第4章 実証分析結果.....	17
4.1 実証分析結果の考察①.....	17
4.2 実証分析結果の考察②.....	17
4.3 ヘドニック・アプローチによる実証分析の留意点等.....	21
第5章 政策提言等.....	23
5.1 政策提言.....	23
5.2 政策に係る助言.....	23
5.3 今後の課題.....	24
ア マンションの長寿命化.....	24
イ 賃貸住宅の環境性能.....	24
第6章 おわりに.....	26
謝辞.....	26
参考文献.....	27

第1章 はじめに

1.1 研究の背景・目的

令和3年3月19日に閣議決定された住生活基本計画において「住宅ストックのエネルギー消費量の削減率」が成果指標に掲げられるなど、「住宅の環境性能」は住宅政策における重要なテーマの一つとなっている。

マンションの環境性能を広告表示の際に義務付ける制度が、2004年に名古屋市で初めて導入されて以降、主に政令指定都市等の人口の多い自治体において同様の制度の導入が進められた。東京都では2005年に運用が開始されている。

足元では、新築時に東京都マンション環境性能表示制度の対象となっていたマンションが既存住宅として売買されることも多くなり、その際の価格データが蓄積している。そこで、本稿では、東京都マンション環境性能表示制度のデータをもとに既存住宅を対象として環境性能が価格に与える影響を分析していく。併せて、東京都のマンションを対象とした既存住宅市場における環境性能の評価の実証分析結果を踏まえて、どのような施策を行えば、環境性能に優れた住宅の更なる普及につながるのかを検討することとする。

1.2 先行研究

マンションの環境性能に関する実証分析を行った先行研究としては、マンション価格を被説明変数としてヘドニック・アプローチにより環境性能のマンション価格への寄与を分析するものと、環境性能を被説明変数としてプロビット分析等により政策の効果を分析するものが多い。後者の分析の主なものとしては、榊原他（2015）、宮森（2017）が挙げられる。

ヘドニック・アプローチによる実証分析は、全国を対象とした国土交通省（2010）のほか、各地域を対象としたものがある。ヘドニック・アプローチによる実証分析では、地域ごとの特性の違いにより、例えば、東京都と横浜市では違う結果となることも考えられることから、地域を別にして分析を行うことは有用と考えられる。

横浜市を対象としたものとしては山形他（2011）、高田他（2020）、大阪市を対象としたものとしては吉田（2022）が挙げられる。ヘドニック・アプローチではなく全国を対象としてパス解析を行ったものとしては梶塚・有田（2018）が挙げられる。

東京都では、新築住宅を対象としたものとしては、吉田・清水（2010）、Shimizu（2013）、Fuerst・Shimizu（2014）、清水（2016）、既存住宅を対象としたものとしては、吉田・東京都不動産鑑定士協会（2011）、Yoshida・Sugiura（2015）が挙げられる。

また、個別の環境性能のうち、長寿命な住宅の価格への寄与を見たものとして、Suzuki・Shibata（2022）、鈴木（2022）があるほか、オフィスのグリーン価値を見たものとしては、Yoshida 他（2017）、Onishi 他（2021）、清水・大西（2023）がある。

1.3 本稿の位置付け

本稿では、既存住宅の価格データの蓄積を踏まえ、東京都マンション環境性能表示制度のデータと既存住宅の価格データをマッチングさせた上で、そのデータを用いた実証分析を行い、既存住宅市場において住宅の環境性能が買い手にどのように評価されているのかを分析する。分析の対象を東京都とした背景としては、「各自治体の中で最もデータ件数が多いと想定されること」「東京都マンション環境性能表示制度のデータはホームページで直近5年分のデータのみが掲載されているが、本稿では、研究目的で使用することを前提に2005年の制度開始以降の全件分のデータを東京都環境局より受領できたこと」が挙げられる。ただし、先行研究も同様であるが、本稿のように東京都マンション環境性能表示制度のデータを対象とした場合、東京都のマンションのうち、一定に規模が大きいマンションのみに対象が限定される点には留意が必要である。分析の対象を既存住宅とした背景としては、「既存住宅市場では特に情報の非対称性が大きいと考えられること」「新築住宅では実際に買い手が支払った価格のデータを取得することは困難であること（先行研究では主に売出価格のデータを用いて分析を行っているが、買い手の評価を確認するためには実際に買い手が支払った価格のデータを使用すべきであること）」「レインズから既存住宅の成約価格データを受領できたこと」が挙げられる。

次に、東京都のマンションを対象としてヘドニック・アプローチによる実証分析を行った先行研究と本稿との比較を行う。吉田・清水(2010)、Shimizu(2013)、Fuerst・Shimizu(2014)、清水(2016)、吉田・東京都不動産鑑定士協会(2011)、Yoshida・Sugiura(2015)では、新築住宅を対象とした場合も、既存住宅を対象とした場合も、東京都マンション環境性能表示制度の表示がある物件のみではなく、制度の表示がない物件もサンプルに含めている。これらの先行研究では、環境性能が低い物件と高い物件を比較する際、環境性能が低い物件に制度の表示がない物件を含めているため、環境性能が価格に与える影響を精緻に評価できていないものと推察される。本稿では、既存住宅のデータの蓄積を踏まえ、制度の表示がある物件のみを対象として、環境性能が価格に与える影響が有意となるかを分析していく。先行研究との比較で言えば、本稿のように東京都マンション環境性能表示制度のデータのみを用いて、分析に耐え得る多くのサンプルを確保し、環境性能が価格に与える影響を見る分析は、新築住宅、既存住宅のそれぞれの先行研究において行われていない。

以上から、本稿の新規性としては、東京都のマンションを対象とした場合に、既存住宅市場で買い手は住宅の環境性能の評価を適切に行えているかという点をより精緻に確認したことと言える。

1.4 論文の構成

本稿の構成は、次のとおりである。第2章では、検証する仮説を設定するとともに、理論的な補足を記載する。第3章では、実証分析の対象データの特徴を確認するとともに分

析手法を記載する。第4章では、仮説の検証を含めて実証分析結果の考察を行う。第5章では、実証分析結果を踏まえた政策提言を行うとともに今後の課題を整理する。第6章では、本稿のまとめを記載する。

第2章 検証する仮説等

2.1 検証する仮説

先行研究において、住宅市場では、「買い手が手に入れることのできる情報は、住宅の規模、利便性、外観などに限られ、住宅の耐震性能、耐久性能などについては、正確な情報を得ることができない」（中川(2007)79 ページ）といった「情報の非対称性」に係る指摘が見られる。東京都の環境性能の5種類で言えば、「太陽光発電・太陽熱」は太陽光発電設備の有無、「みどり」は緑地の面積の大きさといった確認しやすい指標であるが、「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「建物の長寿命化」は、正確な情報を得ることが難しい可能性が考えられる。他方で、東京都マンション環境性能表示制度の対象は新築の分譲マンション等のみであることから、既存住宅の売買の際には東京都マンション環境性能表示制度の情報を取得するケースは少なく、既存住宅市場においては、環境性能に応じた適切な評価がされていないものがあるのではないかと考えられる。

上記を踏まえると、本来は、既存住宅市場においても、環境性能に優れた住宅は、その環境性能に応じて価格が高いことが期待されるが、実際には、買い手が環境性能の情報を得ることができない等の理由から、断熱性、省エネ、長寿命化の観点の環境性能において価格に有意な影響を与えていない可能性がある。分析の方法としては、東京都マンション環境性能表示制度では、環境性能を3つの★の数で表示しており、★の数が多いと環境性能が高いことを表すため、★の数が多くなった場合に価格に有意な影響を与えているかを見ることによって、環境性能と価格の関係を見ることができる。

そこで、基本仮説は「既存住宅市場では、情報の非対称性等の問題により、断熱性、省エネ、長寿命化の観点で、環境性能に応じた適切な評価がされていないものがある」とし、作業仮説は「ヘドニック・アプローチによる実証分析において、東京都マンション環境性能表示制度の★の数が成約価格に有意な影響を与えていない」とした。

2.2 住宅の環境性能に係る理論的補足

ア 情報の非対称性

既存住宅市場における情報の非対称性の一般的な考え方は先述のとおりであるが、最近では、既存住宅のマンションの流通戸数が多くなってきており、従来よりも買い手は環境性能の情報を取得しやすくなってきていることも考えられる。一方で、住宅情報サイトで検索をした場合には、住宅性能表示制度における断熱性能等級、省エネルギー対策等級、維持管理対策等級、劣化対策等級は確認できない物件が多く、ポストに投函されるチラシでは、環境性能が表示されるかは物件によって様々である。環境性能ごとに見た情報取得のコストは図表1のとおりであるが、環境性能によっては、情報を取得するコストが足元においても高いままとなっている可能性がある。

なお、例えば、「断熱性能が高い」「省エネ性能が高い」といった情報は、少なくとも

住宅所有者は一定に情報を保有していることから、購入予定者が当該情報を仲介業者等に確認をすれば環境性能の情報を取得することが可能な場合が多い。一方で、購入予定者が仲介業者に一件ごとに環境性能の情報を確認するのは手間がかかり、情報取得のコストは高い。そのため、一般的に「既存住宅市場には情報の非対称性がある」と言われているが、厳密には「現在の既存住宅市場においては環境性能の情報取得のコストが高い」と言うべきである。

図表1 環境性能ごとに見た情報取得のコスト

環境性能	関連する住宅性能表示制度の等級	情報取得のコスト
建物の断熱性	断熱性能等級	住宅性能表示制度の情報は取得できない場合も多いが、複層ガラス等の目に見える部分でも一定に評価することが可能である。 断熱性能に関心のある買い手であれば、情報取得のコストは大きくない可能性がある。
設備の省エネ性	省エネルギー対策等級	住宅性能表示制度の情報は取得できない場合も多いが、住宅情報サイトでの「省エネ給湯器」を条件とした対象の絞り込み等で一定に評価することが可能である。 省エネ性能に関心のある買い手であれば、情報取得のコストは大きくない可能性がある。
太陽光発電・太陽熱	—	太陽光発電設備の有無を確認することは容易であり、情報取得のコストは小さい。
建物の長寿命化	維持管理対策等級及び劣化対策等級	住宅性能表示制度の情報は取得できない場合も多いが、長期優良住宅の認定制度、住宅情報サイトでの「フラット35S適合」を条件とした対象の絞り込み等により一定に評価することが可能である。 一方で、現状では長期優良住宅の認定件数は少なく、「フラット35S」は長寿命化以外の観点も含むことから、相対的に見ると、最も情報取得のコストは高いと考えられる。
みどり	—	緑地の大きさを確認することは容易であり、情報取得のコストは小さい。

※1 上記は「インターネット等から取得する情報」と「物件に足を運んで取得する情報」の区別はしていない。

※2 各種ホームページ等の情報をもとに筆者作成

イ 正の外部性

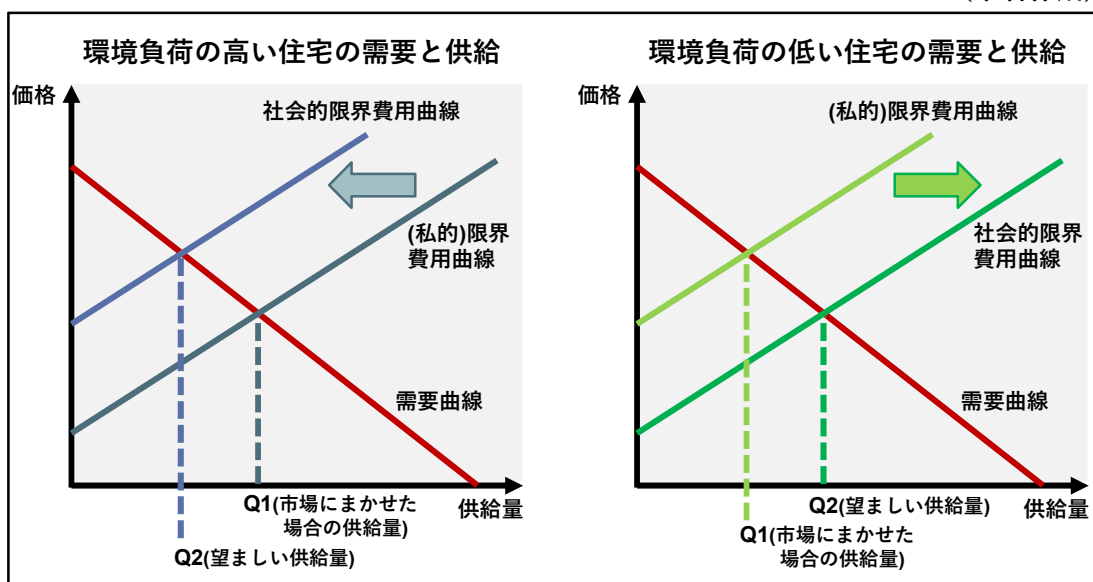
「住宅の環境性能」を経済学の観点から見た場合、特に既存住宅における「情報の非対称性」の観点が重要となるが、環境性能に優れた住宅に「正の外部性」があることも補足しておきたい。

図表2の左図のとおり、「環境負荷の高い住宅」はCO₂等の排出に係る負の外部性がある。一方で、「環境負荷の低い住宅」はCO₂等の排出を減らすことにつながる。結果として、環境性能に優れた住宅は、右図のとおり、正の外部性を持つこととなる。

なお、東京都が定義する環境性能のうち、長寿命な住宅は、断熱性、省エネ性等とは異なり、直ちにCO₂等の排出を減らす効果は無いものの、政府の住生活基本計画において「長寿命な住宅はライフサイクルで見たCO₂等の排出量が少ない」とされている。

東京都マンション環境性能表示制度の目的は、図表3のとおり、3つある。図表3の①は「情報の非対称性の軽減」による買い手側へのアプローチであるが、②と③は売り手である建築主側へのアプローチである。②は、「環境性能が差別化要因となって、環境性能に優れた住宅が売りやすい」と建築主が認識できるようにすることなどを目的としており、③は、建築主である企業が環境問題への取組の社会的評価を意識して自主的に環境への配慮に取り組むことなどを目的としていると思われる。このように、当該制度は単に「情報の非対称性の軽減」のみを目的としているのではなく、「建築主へのアプローチにより正の外部性のある財の供給を増加させる」といった目的を兼ね備えていると考えられる。

図表2 環境性能に優れた住宅の正の外部性 (筆者作成)



図表3 東京都マンション環境性能表示制度の目的

- ①新築等の（新築、増築又は改築する）建築物の環境性能に関する情報を提供し、環境に配慮した建築物を選択しやすいようにする。
- ②環境に配慮した建築物が市場で評価される仕組みをつくる。
- ③建築主の自主的な環境配慮の取組を促す。

※ 東京都環境局のホームページの情報をもとに筆者作成

第3章 利用するデータと分析手法

3.1 利用するデータ

本稿では、環境性能のデータと市場価格のデータを用いて分析する。環境性能のデータは、東京都環境局から提供を受けた「東京都マンション環境性能表示制度のデータ」、市場価格のデータは、国土交通省不動産・建設経済局及び公益財団法人東日本不動産流通機構から提供を受けた「レイズ（Real Estate Information Network System（不動産流通標準情報システム））の成約価格のデータ」を用いる。

東京都では「東京都マンション環境性能表示制度」という制度が条例で制定されている。図表4のとおり、一定規模以上の新築の分譲マンション等を建築する場合、建築主には「東京都への環境計画書の提出」及び「広告時の環境性能の表示」の義務があり、環境計画書の提出を受けた東京都は環境性能をホームページで公開することとなっている。

マンションの環境性能には全国的に統一された定義がある訳ではなく、「建築物は地域の特性に応じて環境配慮を実現すべきものである」（一般財団法人住宅・建築SDGs推進センターのホームページの「自治体によるCASBEEの活用」の記載）の考え方にに基づき、図表5のとおり、各自治体でそれぞれ環境性能が定義されている。東京都の制度における環境性能は「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「太陽光発電・太陽熱」「建物の長寿命化」「みどり」の5種類があり、他の自治体との比較では、「建物の長寿命化」が入っていることが特徴である。

図表4 東京都マンション環境性能表示制度の概要

- 環境性能を3つの★でわかりやすく表示
- 対象は一定規模以上の新築の分譲マンション等
※東京都に建築物環境計画書を提出した場合は規模が小さい物件も表示可
- 建築主は広告の際に右記のラベルを表示する義務あり。
- 建築主は販売の際に右記の内容を説明する努力義務あり。
- 右記の情報は東京都のホームページに掲載



※ 東京都環境局のホームページの情報をもとに筆者作成

図表5 自治体ごとに見たマンションの環境性能

自治体	「広告時にマンションの環境性能の表示を義務付ける制度」における環境性能
東京都	「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「太陽光発電・太陽熱」「建物の長寿命化」「みどり」
横浜市	「省エネルギー性能」「健康・安心」「防災」「地域・まちづくり」「太陽光・太陽熱」「木材利用」
大阪市	「CO2削減」「みどり・ヒートアイランド対策」「建物の断熱性」「エネルギー削減」「太陽光発電設備 その他再生エネ」「自然エネルギー直接利用」
名古屋市	「温暖化対策」「自然共生」「循環型社会」
札幌市	「省エネ」「省資源」「緑化」「雪処理」
福岡市	「断熱性能」「長寿命化」「ヒートアイランド対策」「自然エネルギー利用」「再生水」「中高木植栽」 「建物緑化」「地表面緑化」「耐震性向上」

※1 東京都は本研究の主な分析対象である2014年度基準、その他の都市は最新の基準とした。

※2 各自治体のホームページの情報をもとに筆者作成

東京都マンション環境性能表示制度には、図表6のとおり、5つの基準が存在するが、環境性能の評価項目の数、評価方法の変更内容等を踏まえ、本稿では、分析の対象を2009年度基準、2013年度基準及び2014年度基準としている。

なお、当該制度は一定規模以上の物件が対象であるが、東京都に環境計画書を提出した場合は規模の小さい物件も東京都の環境性能ラベルを用いた広告が行える。東京都環境局から受領したデータにも規模の小さい物件が含まれていたが、物件の属性を揃えるため、本稿の分析対象は5,000㎡超の物件のみとした。

図表6 東京都マンション環境性能表示制度の制度の変遷

基準	分析対象	主な変更内容等
制度開始時基準	×	<ul style="list-style-type: none"> ■当初の評価項目 「建物の断熱性」「設備の省エネ性」「建物の長寿命化」「みどり」の4項目 ■当初の表示義務の対象 10,000㎡超の物件
2009年度基準	○	<ul style="list-style-type: none"> ■評価項目 <ul style="list-style-type: none"> ・「太陽光発電・太陽熱」の項目を追加 ・「建物の長寿命化」「みどり」の評価方法の変更 ■表示義務の対象 5,000㎡超の物件に変更（2009年度基準当初からではなく、2010年10月以降分から適用）
2013年度基準	○	<ul style="list-style-type: none"> ■評価項目 「建物の長寿命化」の評価方法の変更 (変更前の基準ではS造で★3が取得できないことへの対応であるが、変更後の2013年度基準、2014年度基準においてもS造のみの物件で★3は取得されていない。)
2014年度基準	○	<ul style="list-style-type: none"> ■評価項目 「建物の断熱性」の評価方法の変更 (住宅性能表示において、熱負荷の低減の評価方法が省エネ等級から断熱等級となったことへの対応であるが、形式上の変更であり、実質的な環境性能の基準の変更ではないと考えられる。)
2020年度基準	×	<ul style="list-style-type: none"> ■評価項目 全ての評価項目の評価方法の変更 ■表示義務の対象 2,000㎡以上の物件に変更

※1 2020年度基準は既存住宅の売買のデータが少なく、5,000㎡超の物件ではレインズデータとマッチングしなかったため、分析対象外とした。

※2 東京都環境局のホームページの情報をもとに筆者作成

レインズのデータは、既存住宅のみではなく、レインズに登録がされた新築住宅のデータも含まれているが、物件の属性を揃えるため、本稿では既存住宅のみを対象とした。

環境性能の★の評価方法は、図表7のとおりであり、「建物の断熱性」及び「建物の長寿命化」は、住宅性能表示制度を用いた評価方法となっている。

図表7 環境性能の★の評価方法（2014年度基準）

環境性能	★の評価方法
建物の断熱性	住宅性能表示制度をもとに評価（断熱等級4は★3、等級3は★2、等級2は★1）
設備の省エネ性	給湯設備、床暖房、空調設備の性能をもとに評価
太陽光発電・太陽熱	太陽光発電設備等の定格出力計をもとに評価（10kW以上は★3、5kW以上10kW未満は★2、5kW未満は★1）※太陽光発電設備等の導入が無い場合は★無し
建物の長寿命化	住宅性能表示制度等をもとに評価（維持管理対策等級3を★2つ分相当、維持管理対策等級2を★1つ分相当、劣化対策等級3を★1つ分相当とした合計等により算出）
みどり	「総緑化面積」（敷地面積の20%or30%以上）、「屋上緑化面積」等をもとに評価

※ 東京都環境局のホームページの情報をもとに筆者作成

3.2 分析手法

本稿では、国土交通省（2010）のスキームと同様に、ヘドニック・アプローチを用いて、環境性能が価格に与える影響を分析していく。具体的には、マンションの環境性能、立地特性、物件特性、各住戸の特性といった説明変数を用いて、被説明変数を成約価格とした線形回帰モデルのパラメータを推定する。この推定により、マンション価格の決定要因のうち、環境性能以外の要因を除去して環境性能だけの効果を見ることとなる。不動産価格の分析の分野におけるヘドニック・アプローチの理論に関しては、金本・藤原（2016）、刈屋他（2016）、清水・唐渡（2007）に詳しい。

分析手法の全体像は、図表8のとおりであり、環境性能のデータと市場価格のデータをもとに、マンション名を用いてマッチングさせることがポイントとなっている。東京都マンション環境性能表示制度のデータではマンション名が記載されていないものも多く、住所等から個別にマンション名を特定していく必要があった。マッチング結果は、図表9のとおりで、以降の実証分析では、この847棟、11,147件のデータを対象としている。本稿におけるヘドニック・アプローチのモデル式は、次のとおりである。Yのコントロール変数は、先行研究で使用されているもののうち、取得可能なデータを使用することとしている。

■モデル式

$$\ln P = \beta_0 + \sum \beta_1 X + \sum \beta_2 Y + \varepsilon$$

P:成約㎡単価

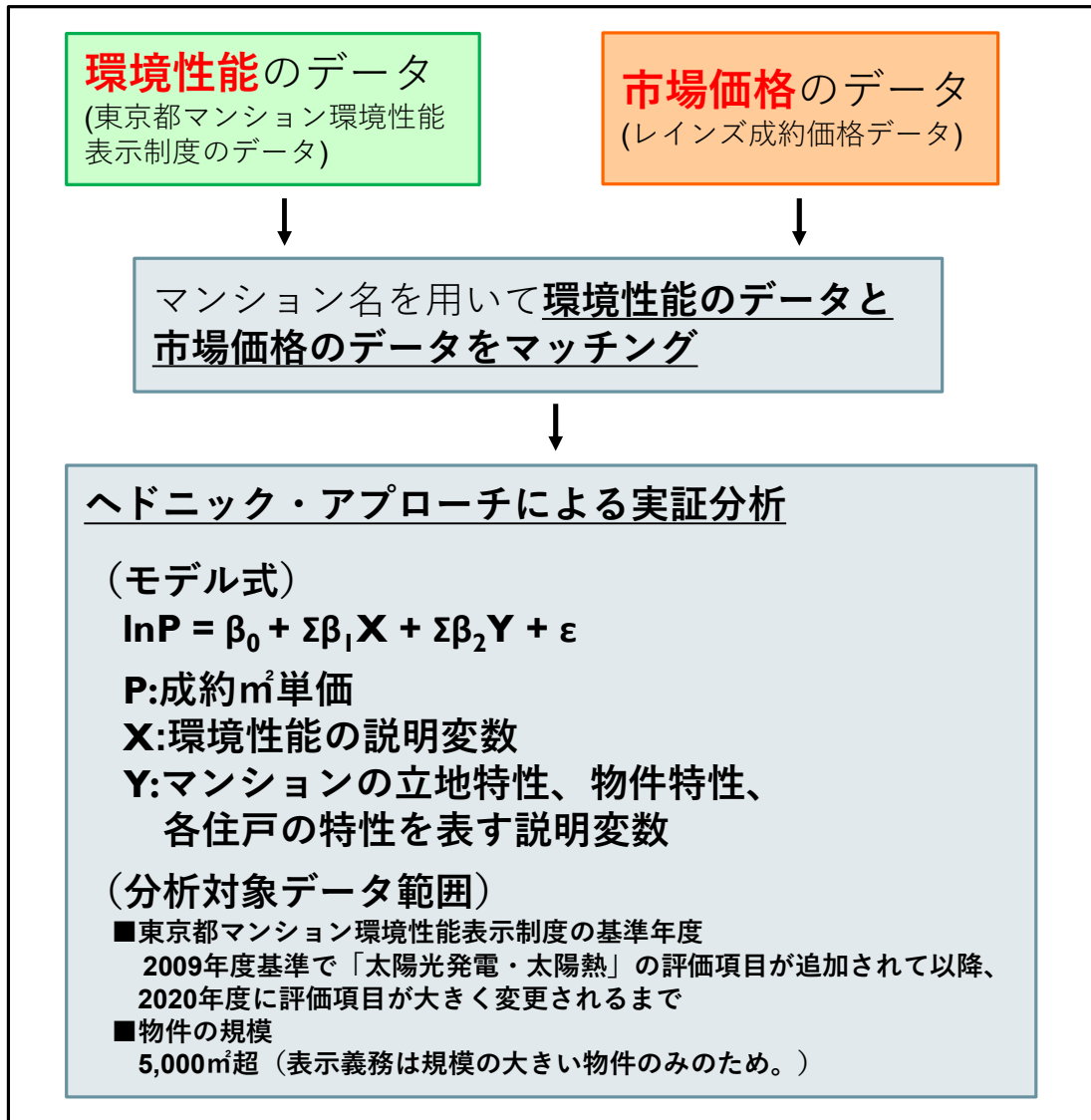
X:環境性能の説明変数

Y:マンションの立地特性、物件特性、各住戸の特性を表す説明変数

※推定に当たってはロバスト推定を使用している。

図表8 分析手法の全体像

(筆者作成)



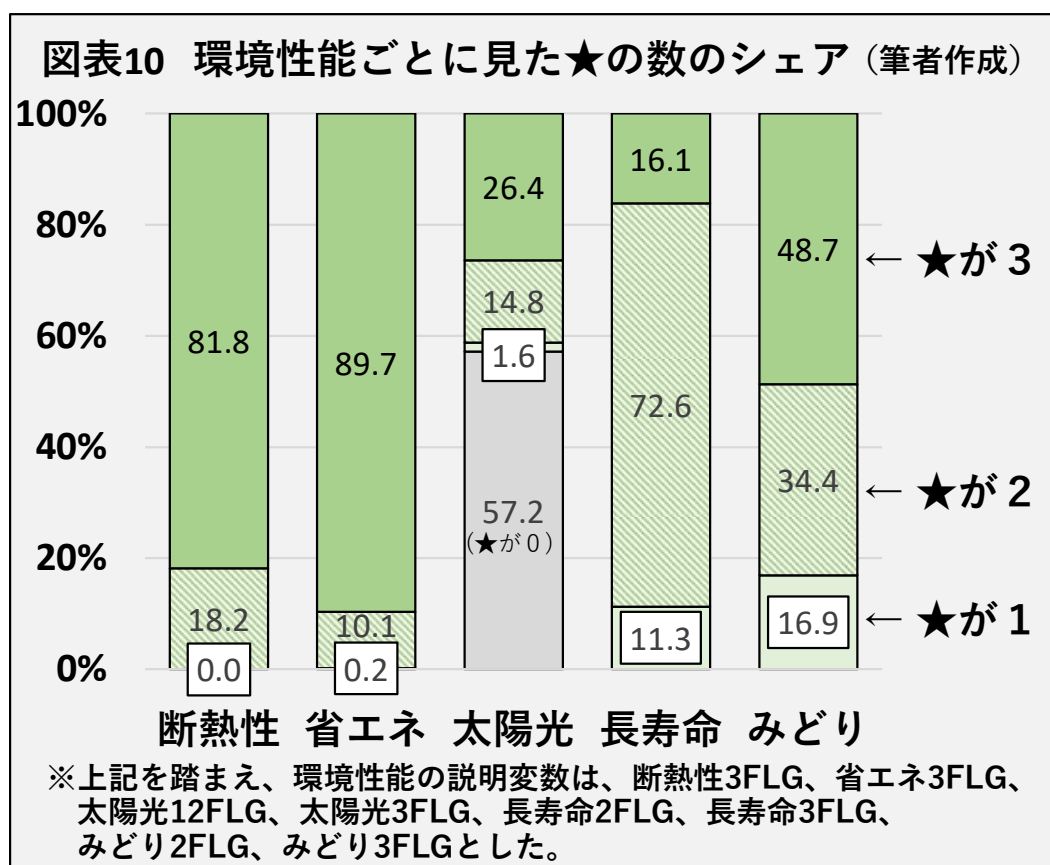
図表9 マッチング結果 (実証分析の対象データ)

結果分類	棟数	データ件数
①成約データ有り	905棟	11,645件
(うち対象外物件を除く。)	847棟	11,147件
②成約データ無し	201棟	
③賃貸物件、未建設等	84棟	
④物件特定不可	3棟	
全データ	1,193棟	

- ※1 対象外物件は、「5,000m²以下物件」及び「新築物件」
- ※2 「物件特定不可」の3棟のデータは、レインズ成約データで、同一住所のデータが存在しないことを確認済み。
- ※3 筆者作成

モデル式の環境性能の説明変数は、環境性能の★の数を連続変数として扱うのではなく、★が2の場合、★が3の場合のダミー変数としてのフラグを作成した。これは、東京都が定めた環境性能の基準が、連続変数として扱えるような等間隔の基準となっているとは限らないと考えたためである。ただし、図表10の「環境性能ごとに見た★の数のシェア」のとおり、断熱性、省エネは、★が1のデータが少ないため、★が3の場合のフラグのみを作成した。太陽光は★が0の場合をベースとして★が1又は2である場合のフラグと★が3の場合のフラグを作成した。

また、モデル式のコントロール変数は、マンションの立地特性を表す説明変数として「最寄駅(分)」「主要駅(分)」「商業地域FLG」「工業地域系FLG」「市区町村FLG」、物件特性を表す説明変数として「メジャー7FLG」「タワーFLG」「敷地面積」「構造SRC」「構造SRC」「所有権以外FLG」「築年数」「成約年度FLG」、各住戸の特性を表す説明変数として「所在階」「角部屋FLG」「南向きFLG」とした。



説明変数の係数の符号の想定は図表 11 のとおりとした。

基本統計量等は図表 12 のとおりとなった。成約年度別の 2022 年度は、マッチングを行ったレイنزのデータが 2022 年 9 月末までであることから、データ数が少なくなっている。「市区町村 FLG」は、23 区では全ての区（ベースとした江東区を除く。）を対象として作成し、23 区以外では 100 件以上のデータがあった市を対象として作成した。23 区以外の 100 件未満の市はまとめて「その他の地域」としてフラグを作成した。

対象データの地理的な分布は図表 13 のとおりで、地理的に見た場合に、特別に偏った傾向が無いことを確認している。

環境性能ごとに見た立地条件は図表 14 のとおりである。環境性能ごとに、最寄駅までの時間と、最寄駅から主要駅（東京、池袋、新宿、渋谷）までの時間を確認したが、環境性能の★の数で見ても、大きな差異は無いように窺える。立地条件の確認は、今回の説明変数では捉えきれない利便性に関わる除外変数がないかという観点で行っている。特に「みどり」の★の数が多い物件において、用地の取得が相対的に容易と思われる郊外の物件が多いのではないかと考えたことから確認を行ったが、実際には、「みどり」の★3 の物件はどちらかと言えば中心部の物件が多かった。ただし、最寄駅と主要駅までの時間は、両方のデータをコントロール変数に入れていることから、実証分析結果においては、基本的にはそれぞれの影響はコントロールされているものと考えられる。

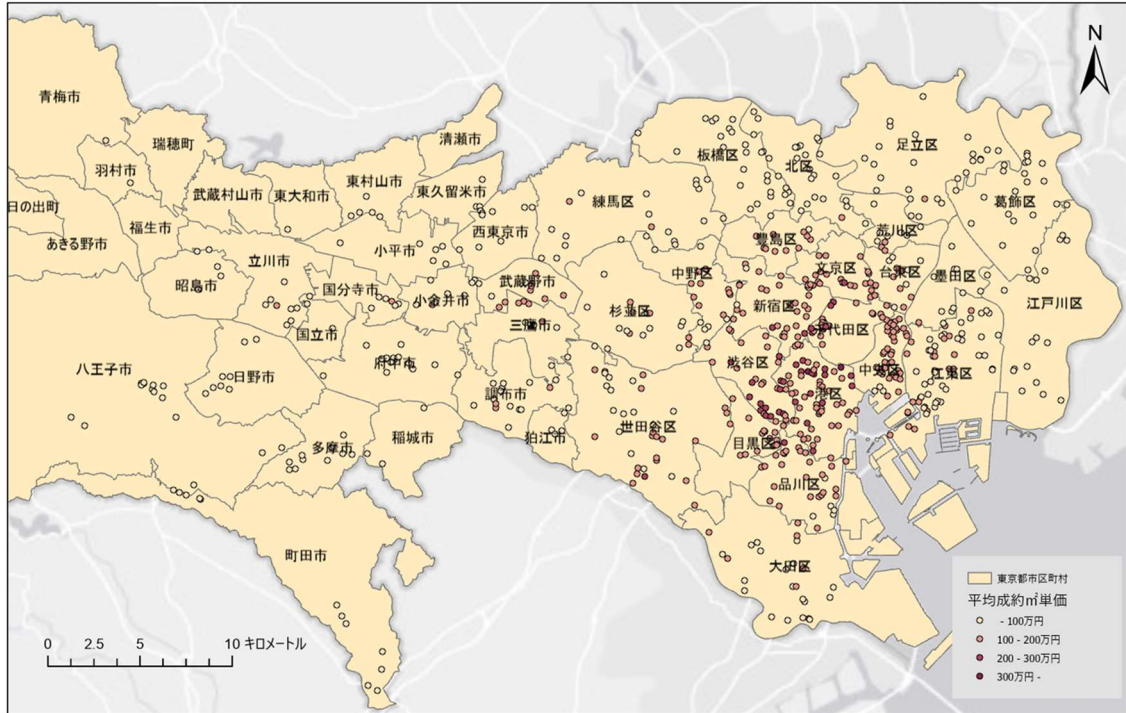
図表11 説明変数の係数の符号の想定 (筆者作成)

分類	変数	データの内容	符号の想定	符号の想定の根拠	出所
立地特性	最寄駅(分)	最寄駅までの時間	マイナス	最寄駅までの距離が遠いと利便性が低いため。	レイنز
	主要駅(分)	最寄駅から主要駅(東京、池袋、新宿、渋谷)までの時間	マイナス	主要駅までの距離が遠いと利便性が低いため。	Yahoo!路線情報
	商業地域FLG	商業地域の場合に1	マイナス	遊戯施設、風俗店が建設可能で、治安の観点でデメリットがあるため。	レイنز
	工業地域系FLG	工業地域、準工業地域の場合に1	マイナス	一定規模以上の工場が建設可能で、環境面でのデメリットの可能性があるため。	レイنز
	市区町村FLG	該当する市区町村の場合に1	—	係数の符号は、市区町村による。(最もデータの多い江東区をベースとする。)	レイنز
物件特性	メジャー7FLG	デベロッパーがメジャー7(※)の物件の場合に1	プラス	ブランド価値があるとみなされるため。	環境性能表示制度、物件のホームページ
	タワーFLG	タワーマンション(階数が20階以上の物件)の場合に1	プラス	ブランド価値があるとみなされるため。	環境性能表示制度
	敷地面積	当該物件の敷地面積	プラス	規模が大きいマンションは、共有施設の充実度が高いため。	環境性能表示制度
	構造SRC造FLG	SRC造の場合に1	プラス	耐震性能、耐火性能等で優れているため。	環境性能表示制度
	所有権以外FLG	土地権利が所有権以外の場合に1	マイナス	定期借地権等の場合に、将来のマンション解体が見込まれており、資産価値が低いため。	レイنز
	築年数	当該物件の築年数	マイナス	築年数が長くなると資産価値が低下するため。	レイنز
	成約年度FLG	該当する成約年度の場合に1	プラス	足元でマンション価格が上昇しているため。(古い年度をベースとする。)	レイنز
住戸特性	所在階	当該住戸の所在階	プラス	眺望、日当たり等の観点で階数が高い物件の人気の高いため。	レイنز
	角部屋FLG	角部屋の住戸の場合に1	プラス	生活音、日当たり等の観点で人気の高いため。	レイنز
	南向きFLG	南向きの住戸の場合に1	プラス	日当たり等の観点で人気の高いため。	レイنز

※ 住友不動産、大京、東急不動産、東京建物、野村不動産、三井不動産レジデンシャル、三菱地所レジデンスの7社

図表13 対象データの地理的な分布

(筆者作成)



図表14 環境性能ごとに見た立地条件

(筆者作成)

条件	最寄駅 (分)				主要駅 (分)				N
	平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値	
全データ	7.30	4.13	1	24	17.80	9.61	0	52	11,147
断熱性2	7.51	4.20	1	22	18.76	10.99	0	52	2,024
断熱性3	7.25	4.12	1	24	17.59	9.26	0	52	9,123
省エネ12	8.13	4.15	1	20	18.41	9.95	2	52	1,150
省エネ3	7.20	4.12	1	24	17.73	9.57	0	52	9,997
太陽光無	7.30	4.36	1	24	18.69	10.30	0	52	6,379
太陽光12	6.29	3.40	1	23	15.76	8.30	0	52	1,827
太陽光3	7.93	3.92	1	23	17.14	8.50	0	47	2,941
長寿命1	7.50	3.82	1	24	16.23	9.36	2	47	1,261
長寿命2	7.26	4.28	1	24	17.99	10.14	0	52	8,089
長寿命3	7.33	3.62	1	16	18.05	6.84	2	35	1,797
みどり1	6.98	4.49	1	23	16.45	9.96	0	52	1,886
みどり2	6.97	4.16	1	24	19.08	10.74	0	52	3,831
みどり3	7.64	3.95	1	24	17.37	8.48	0	48	5,430

第4章 実証分析結果

4.1 実証分析結果の考察①

推定結果は、図表 15 のとおりとなった。自由度調整済み決定係数は 0.883 で、コントロール変数の係数の符号は想定どおりで、5%の有意水準で有意となっている。

推定結果は、仮説の「東京都マンション環境性能表示制度の★の数が成約価格に有意な影響を与えていない」に反して、断熱性、省エネ、長寿命の係数は全てプラスに有意となった。これは、既存住宅市場において、断熱性、省エネ、長寿命化の観点で、概ね環境性能に応じた評価がなされていると考えられる。ただし、図表 16 のとおり、「長寿命★2」と「長寿命★3」を比較したところ、有意な差は確認できなかった。つまり、長寿命は、★1と★2、★1と★3ではプラスに有意な差が確認できるものの、★2と★3といった高いレベルのところでは、有意な差が確認できなかったということである。

4.2 実証分析結果の考察②

次に、図表 17 を用いて成約年度別及び物件の規模別の推定結果を見ていく。

成約年度別に見ると、省エネと太陽光で特徴的な動きが見られる。省エネは、特に 2019 年度以降の足元の年度において、有意にプラスとなっている。これは、「環境意識の高まり」「光熱費の上昇」等を背景に、省エネへの関心が高まったことから、マンションの省エネ性能が評価されているのではないかと考えられる。一方で、対照的に、太陽光では、特に 2019 年度以降の足元の年度において、有意にマイナスとなっている。これは、太陽光発電の売電価格が低下を続けていること等から、太陽光発電設備のあるマンションの評価が従来よりも低くなった可能性が考えられる。ただし、太陽光発電の固定価格買取制度の買取価格が低下しているのは、初期導入コストの低下に伴うもので、太陽光発電は従来と同様に当初 10 年で概ね釣り合いが取れるように制度設計されている。太陽光がマイナスとなったその他の要因としては、メンテナンスコスト、廃棄に係るコストが意識されてきたこと、後述する除外変数バイアスの問題等も考えられる。

物件の規模別に見ると、10,000 m²超の物件（特に規模が大きい物件）のみで推定した場合、「みどり」の係数がマイナスに有意となった。建築物の緑化は、ヒートアイランド現象の緩和、建築物の耐久性向上、緑の都市景観の形成等のメリットがあるものの、日常的な散水、定期的な掃除等を含めたメンテナンスコストも大きいという特徴がある。それらを踏まえると、既存住宅の購入者は、特に規模が大きいマンションに対しては、緑地面積の割合が大きい場合に、メリットは限定的で、デメリットの影響が大きいと認識している可能性が考えられる。一方で、5,000 m²～10,000 m²の物件の場合は、「みどり」の★の数が増えた場合に、成約価格に対して有意にプラスとなる。このような物件において緑地を増やすことは、資産価値の観点からプラスとなる可能性が考えられる。

図表15 実証分析結果

被説明変数：対数成約㎡単価

(筆者作成)

説明変数	係数	t 値	説明変数	係数	t 値
断熱性3FLG	0.007 **	3.92	千代田区FLG	0.154 **	21.18
省エネ3FLG	0.008 **	3.53	中央区FLG	0.059 **	27.02
太陽光12FLG	-0.005 **	-2.91	港区FLG	0.202 **	55.37
太陽光3FLG	-0.005 **	-2.70	新宿区FLG	0.063 **	14.68
長寿命2FLG	0.009 **	4.22	文京区FLG	0.085 **	16.92
長寿命3FLG	0.010 **	3.08	台東区FLG	0.034 **	5.86
みどり2FLG	0.002	0.99	墨田区FLG	0.000	-0.02
みどり3FLG	0.001	0.51	品川区FLG	0.062 **	20.84
最寄駅（分）	-0.010 **	-56.10	目黒区FLG	0.118 **	34.57
主要駅（分）	-0.006 **	-42.21	大田区FLG	0.048 **	15.40
商業地域FLG	-0.005 *	-2.46	世田谷区FLG	0.047 **	12.95
工業地域系FLG	-0.024 **	-14.97	渋谷区FLG	0.184 **	28.62
メジャー7FLG	0.022 **	15.42	中野区FLG	0.002	0.61
タワーFLG	0.015 **	6.49	杉並区FLG	0.016 **	4.08
敷地面積	0.000 **	11.29	豊島区FLG	-0.007	-1.37
構造SRC造FLG	0.048 **	8.49	北区FLG	-0.068 **	-17.72
所有権以外FLG	-0.061 **	-12.58	荒川区FLG	-0.073 **	-14.89
築年数	-0.006 **	-18.63	板橋区FLG	-0.086 **	-29.24
所在階	0.002 **	26.11	練馬区FLG	-0.058 **	-12.78
角部屋FLG	0.011 **	7.56	足立区FLG	-0.123 **	-30.78
南向きFLG	0.002 *	2.00	葛飾区FLG	-0.075 **	-19.41
成約2015FLG	0.035 **	8.80	江戸川区FLG	-0.054 **	-14.27
成約2016FLG	0.042 **	11.32	八王子市FLG	-0.125 **	-23.25
成約2017FLG	0.055 **	15.22	立川市FLG	-0.030 **	-4.21
成約2018FLG	0.072 **	20.42	武蔵野市FLG	0.039 **	7.69
成約2019FLG	0.085 **	24.00	府中市FLG	-0.073 **	-14.94
成約2020FLG	0.110 **	30.47	調布市FLG	-0.030 **	-9.26
成約2021FLG	0.150 **	40.73	町田市FLG	-0.122 **	-20.93
成約2022FLG	0.179 **	44.47	小平市FLG	-0.123 **	-27.64
Intercept	5.995 **	1009.27	日野市FLG	-0.145 **	-29.71
N	11,147		国分寺市FLG	-0.035 **	-7.59
Adjusted R2	0.883		多摩市FLG	-0.135 **	-28.47
			その他地域FLG	-0.081 **	-19.08

** p<.01, * p<.05

図表16 「長寿命★2」と「長寿命★3」の差の検定 (筆者作成)

図表15では、「長寿命★1」をベースとして、「長寿命★2」「長寿命★3」と比較したところ、1%の有意水準で有意な差が確認できた。ここでは、「長寿命★2」と「長寿命★3」の係数の差が0であるのを見ていくこととする。

「3.2 分析手法」に記載したモデル式は、 $\theta = \beta_2 - \beta_1$ とした場合、以下のとおり、変形することができる。

$$\ln P = \beta_1 \text{長寿命2FLG} + \beta_2 \text{長寿命3FLG} + \text{その他}$$

$$\ln P = \beta_1 \text{長寿命2FLG} + (\theta + \beta_1) \text{長寿命3FLG} + \text{その他}$$

$$\ln P = \beta_1 (\text{長寿命2FLG} + \text{長寿命3FLG}) + \theta \text{長寿命3FLG} + \text{その他}$$

上記の前提のもと、「 $H_0: \theta = 0, H_1: \theta \neq 0$ 」として推定を行ったところ、以下のとおりとなった。

変数	係数	p値
長寿命23FLG (※)	0.009	0.000
長寿命3FLG	0.002	0.601

※長寿命★2又は長寿命★3の場合に1を取る変数

長寿命3FLGの係数である θ のp値が0.601となったことから、「長寿命★2」と「長寿命★3」には有意な差が確認できなかったこととなる。
(「係数の差が0である」とは言えないという結果となった。)

(参考) 「長寿命★2」をベースとした推定

別途、「長寿命★2」をベースとして推定を行ったところ、以下の結果となった。これは、図表15及び上記の結果と整合的である。

- ・「長寿命★1」は係数が-0.009で1%の有意水準で有意であった。
- ・「長寿命★3」は有意な差が確認できなかった。

図表17 実証分析結果（成約年度別及び物件の規模別）

（筆者作成）

説明変数	全データ	うち成約年度別									うち10,000㎡ 超物件のみ
		2015年度以前	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度		
断熱性3FLG	0.007 **	0.018 **	0.007	0.009	0.004	0.001	0.008	0.007	0.015 *	0.011 **	
省エネ3FLG	0.008 **	-0.022 *	-0.005	0.001	0.011	0.011 *	0.016 **	0.016 **	0.020 *	0.003	
太陽光12FLG	-0.005 **	0.004	0.000	0.004	0.001	-0.010 *	-0.010 *	-0.007	-0.015 **	-0.011 **	
太陽光3FLG	-0.005 **	0.008	-0.013	-0.010	-0.001	0.000	-0.012 **	-0.004	-0.012 *	-0.010 **	
長寿命2FLG	0.009 **	0.025 **	-0.001	0.007	0.012 *	0.007	0.010 *	0.005	0.004	0.017 **	
長寿命3FLG	0.010 **	0.067 **	-0.006	-0.001	0.012	0.002	0.003	0.009	0.026 **	0.016 **	
みどり2FLG	0.002	-0.004	0.006	-0.006	-0.006	0.001	0.006	0.010 *	0.000	-0.024 **	
みどり3FLG	0.001	-0.004	-0.009	-0.016 *	-0.009	0.002	0.009	0.010 *	-0.008	-0.021 **	
最寄駅（分）	-0.010 **	-0.012 **	-0.010 **	-0.010 **	-0.010 **	-0.011 **	-0.010 **	-0.009 **	-0.009 **	-0.011 **	
主要駅（分）	-0.006 **	-0.005 **	-0.005 **	-0.005 **	-0.006 **	-0.006 **	-0.006 **	-0.005 **	-0.007 **	-0.006 **	
商業地域FLG	-0.005 *	-0.002	-0.003	-0.007	-0.004	0.000	-0.004	0.000	-0.018 *	-0.002	
工業地域系FLG	-0.024 **	0.001	-0.032 **	-0.030 **	-0.025 **	-0.021 **	-0.024 **	-0.033 **	-0.031 **	-0.027 **	
メジャー7FLG	0.022 **	0.016 **	0.011	0.011 *	0.028 **	0.027 **	0.026 **	0.021 **	0.015 **	0.015 **	
タワーFLG	0.015 **	0.002	-0.001	0.019 *	0.003	0.013 *	0.023 **	0.020 **	0.033 **	0.020 **	
敷地面積	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	
構造SRC造FLG	0.048 **	0.005	0.089 **	0.065 *	0.047 **	0.019	0.029 *	0.054 **	0.043 *	0.042 **	
所有権以外FLG	-0.061 **	-0.031	-0.017	-0.031	-0.065 **	-0.086 **	-0.063 **	-0.065 **	-0.071 **	-0.049 **	
築年数	-0.006 **	0.005 **	-0.008 **	-0.007 **	-0.009 **	-0.007 **	-0.007 **	-0.006 **	-0.006 **	-0.004 **	
所在階	0.002 **	0.002 **	0.003 **	0.002 **	0.002 **	0.002 **	0.002 **	0.002 **	0.002 **	0.002 **	
角部屋FLG	0.011 **	0.015 **	0.001	0.025 **	0.011 **	0.005	0.008 *	0.013 **	0.017 **	0.012 **	
南向きFLG	0.002 *	-0.002	0.007	0.011 **	0.006	0.003	-0.001	0.000	0.002	0.004 *	
成約2015FLG	0.035 **									0.034 **	
成約2016FLG	0.042 **									0.038 **	
成約2017FLG	0.055 **									0.045 **	
成約2018FLG	0.072 **									0.062 **	
成約2019FLG	0.085 **									0.074 **	
成約2020FLG	0.110 **									0.095 **	
成約2021FLG	0.150 **									0.133 **	
成約2022FLG	0.179 **									0.161 **	
千代田区FLG	0.154 **	0.185 **	0.172 **	0.200 **	0.130 **	0.156 **	0.169 **	0.128 **	0.115 **	0.182 **	
中央区FLG	0.059 **	0.054 **	0.057 **	0.061 **	0.065 **	0.066 **	0.062 **	0.050 **	0.032 **	0.053 **	
港区FLG	0.202 **	0.231 **	0.211 **	0.219 **	0.197 **	0.216 **	0.204 **	0.188 **	0.171 **	0.195 **	
新宿区FLG	0.063 **	0.097 **	0.058 **	0.086 **	0.044 **	0.071 **	0.074 **	0.060 **	0.037 **	0.039 **	
文京区FLG	0.085 **	0.110 **	0.090 **	0.122 **	0.058 **	0.073 **	0.090 **	0.091 **	0.047 **	0.108 **	
台東区FLG	0.034 **	0.040	0.062 **	0.033 *	0.011	0.055 **	0.055 **	0.010	0.009	0.084 **	
墨田区FLG	0.000	-0.016	-0.009	-0.002	0.017	0.009	0.009	0.000	-0.027 *	-0.017 **	
品川区FLG	0.062 **	0.092 **	0.098 **	0.093 **	0.087 **	0.058 **	0.058 **	0.043 **	0.025 **	0.054 **	
目黒区FLG	0.118 **	0.154 **	0.149 **	0.137 **	0.117 **	0.111 **	0.119 **	0.105 **	0.078 **	0.115 **	
大田区FLG	0.048 **	0.075 **	0.064 **	0.054 **	0.061 **	0.070 **	0.042 **	0.024 **	0.004	0.037 **	
世田谷区FLG	0.047 **	0.090 **	0.052 **	0.091 **	0.047 **	0.040 **	0.051 **	0.034 **	0.013	0.038 **	
渋谷区FLG	0.184 **	0.198 **	0.168 **	0.168 **	0.196 **	0.173 **	0.193 **	0.194 **	0.157 **	0.185 **	
中野区FLG	0.002	0.067 **	0.013	0.042 **	0.009	0.003	-0.006	-0.012	-0.044 **	-0.026 **	
杉並区FLG	0.016 **	0.052 **	-0.007	0.033 *	0.006	0.014	0.022 *	0.006	-0.002	0.011 *	
豊島区FLG	-0.007	-0.003	0.008	0.028	0.004	-0.004	0.013	-0.014	-0.030	-0.021 **	
北区FLG	-0.068 **	-0.052 *	-0.046 **	-0.050 **	-0.057 **	-0.071 **	-0.066 **	-0.077 **	-0.108 **	-0.076 **	
荒川区FLG	-0.073 **	-0.085 **	-0.080 **	-0.046 **	-0.071 **	-0.073 **	-0.072 **	-0.086 **	-0.093 **	-0.105 **	
板橋区FLG	-0.086 **	-0.110 **	-0.096 **	-0.065 **	-0.081 **	-0.088 **	-0.079 **	-0.099 **	-0.094 **	-0.088 **	
練馬区FLG	-0.058 **	-0.053 **	-0.083 **	-0.031	-0.067 **	-0.035 **	-0.055 **	-0.071 **	-0.095 **	-0.038 **	
足立区FLG	-0.123 **	-0.123 **	-0.140 **	-0.130 **	-0.110 **	-0.108 **	-0.121 **	-0.143 **	-0.153 **	-0.140 **	
葛飾区FLG	-0.075 **	-0.059 **	-0.090 **	-0.087 **	-0.062 **	-0.053 **	-0.071 **	-0.101 **	-0.097 **	-0.064 **	
江戸川区FLG	-0.054 **	-0.026	-0.042	-0.049 **	-0.043 **	-0.048 **	-0.050 **	-0.067 **	-0.102 **	-0.051 **	
八王子市FLG	-0.125 **	-0.113 **	-0.163 **	-0.136 **	-0.120 **	-0.109 **	-0.137 **	-0.148 **	-0.093 **	-0.117 **	
立川市FLG	-0.030 **	0.016	-0.074	-0.023	-0.010	-0.027	-0.050 **	-0.056 **	-0.019	-0.010	
武蔵野市FLG	0.039 **	0.086 **	0.037 *	0.041 **	0.039 **	0.039 **	0.049 **	0.061 **	-0.005	0.034 **	
府中市FLG	-0.073 **	-0.029	-0.051 *	-0.051 **	-0.054 **	-0.052 **	-0.101 **	-0.099 **	-0.100 **	-0.058 **	
調布市FLG	-0.030 **	0.008	-0.034 **	-0.037 **	-0.017 *	-0.022 *	-0.023 **	-0.048 **	-0.075 **	-0.033 **	
町田市FLG	-0.122 **	-0.116 **	-0.155 **	-0.116 **	-0.109 **	-0.120 **	-0.130 **	-0.127 **	-0.134 **	-0.125 **	
小平市FLG	-0.123 **	-0.064 **	-0.090 **	-0.113 **	-0.085 **	-0.120 **	-0.134 **	-0.151 **	-0.131 **	-0.133 **	
日野市FLG	-0.145 **	-0.116 **	-0.163 **	-0.147 **	-0.132 **	-0.131 **	-0.163 **	-0.189 **	-0.178 **	-0.152 **	
国分寺市FLG	-0.035 **	0.000	-0.038 *	-0.024	-0.017	-0.043 **	-0.050 **	-0.042 **	-0.058 **	-0.041 **	
多摩市FLG	-0.135 **	-0.111 **	-0.137 **	-0.125 **	-0.120 **	-0.123 **	-0.149 **	-0.161 **	-0.149 **	-0.136 **	
その他地域FLG	-0.081 **	-0.014	-0.063 **	-0.068 **	-0.054 **	-0.067 **	-0.090 **	-0.124 **	-0.108 **	-0.093 **	
Intercept	5.995 **	5.967 **	6.036 **	6.027 **	6.080 **	6.089 **	6.095 **	6.132 **	6.205 **	6.028 **	
N	11,147	791	713	1,036	1,405	1,730	2,058	2,315	1,099	7,801	
Adjusted R2	0.883	0.900	0.885	0.872	0.893	0.878	0.884	0.878	0.873	0.887	

** p<.01, * p<.05

4.3 ヘドニック・アプローチによる実証分析の留意点等

ここでは、ヘドニック・アプローチの概観、ヘドニック・アプローチによる実証分析の留意点等、本稿における分析結果を踏まえた改善可能な点を見ていく。

まず、ヘドニック・アプローチを概観する。ヘドニック・アプローチは、様々な分野において価格分析に用いられているが、本稿では、不動産分野を対象とした先行研究をもとに実証分析の留意点等を見ていく。本節では、近年に発刊された日本語の教科書として、金本・藤原（2016）、刈屋他（2016）、清水・唐渡（2007）を参考とした上で、必要に応じてその他の先行研究により補足して見ていくこととする。ヘドニック・アプローチでは、ある財の価格をいくつかの属性の価値の集合体とみなすことがポイントとなる。これにより、市場で売買されていないようなものでも、経済的価値を推定することが可能となる。例えば、市場で売買できる財であれば、市場での売買価格がその価値を表していることとなる。一方で、澄んだ空気といった環境条件、断熱性能といった住宅の性能は、市場では切り取って売買することができず、直接的にはその価値を把握することができない。そのような場合にヘドニック・アプローチを用いて不動産価格をいくつかの属性の価値に分解することで、分析対象の経済的価値の推定が可能となることがある。本稿で用いたヘドニック・アプローチによる分析は、マンション価格を被説明変数として、マンションの環境性能、立地特性、物件特性、住戸特性を説明変数として重回帰分析を行うことで「マンションの環境性能の価値はどの程度か」「マンションの環境性能が1単位増えた場合に、統計的に有意にプラスとなっているか」を見るものである。

ヘドニック・アプローチを用いて住宅価格の特性を分析する際の主な留意点としては、「買い手の同質性」「回帰分析の統計的推定の正確性」「マンションごとの特性を扱う場合の誤差のクラスター化」が挙げられる。

「買い手の同質性」は、買い手が同質でない場合に市場価格関数（ヘドニック価格関数）を推定すると、買い手の属性を含めて推定する付け値関数と比較して過大推定となることから留意する必要がある。例えば、所得が高い者の場合はマンションの環境性能（断熱性能等）の優先順位が高い一方で、所得が低い者の場合は優先順位が低いといったことが考えられる。買い手の所得のデータが取得できるのであれば、所得が高いグループと低いグループに分けて、それぞれ推定するといった方法により、この問題を解決することが可能であるが、先行研究でそのような分析を行っているのは Shimizu（2014）のみである。

「回帰分析の統計的推定の正確性」としては、「関数形の選択」「除外変数」「測定誤差」「同時性」「セレクションバイアス」が留意点として挙げられる。「除外変数」は、重要な属性が観察されておらず、それらが環境性能の属性と相関している場合には、環境性能の属性の推定量に不偏性も、一致性も無いという問題がある。

「マンションごとの特性を扱う場合の誤差のクラスター化」は、吉田・清水（2010）において問題が指摘されており、その対応方法としては、「クラスター化した標準誤差により検証を再度行う」「二段階の推計を行う」ことのほか、「サンプルを分割・限定しての頑

健性のチェックを行う」「推計方法の違いによる頑健性のチェックを行う」ことが挙げられている。

以上の論点を踏まえて、今後の改善可能な点を考えると、「買い手のデータを取得してグループごとに推定又は付け値関数の推定を行う」「除外変数の問題点への対応として、他に加えるべき説明変数がないかを検討する。特に地理的なデータを加えて推定することができないかを検討する」「マンションごとの特性を扱う場合の誤差のクラスター化への対応として二段階の推定を行う」等が考えられる。

第5章 政策提言等

5.1 政策提言

政策提言として、マンションの環境性能のうち、「長寿命」の観点を制度の対象として含めている東京都の取組を他の自治体に水平展開することを挙げたい。

その前提となる事項は、次の2点である。第一に、マンションの環境性能を自治体間で比較すると、先述した主な都市においては、「長寿命」の観点を対象としているのは東京都と福岡市のみであったことである。第二に、実証分析の結果として、東京都では、「長寿命」の観点が買い手に評価されていた(★1と比較して★2、★3の成約価格が有意に高い)ことである。この2点を踏まえると、東京都において買い手に評価されている「長寿命」の観点が、現在は、東京都と福岡市以外において環境性能の表示が行われていない状態となっていると指摘できる。

以上の前提を踏まえ、政策提言としては、買い手に評価されている環境性能を表示する取組は他の自治体においても有益と考えられることから、東京都、福岡市以外の自治体においても、「長寿命」の観点を制度の対象とするよう水平展開することを挙げたい。

また、単に水平展開するのではなく、国土交通省が2024年4月に導入を予定している全国統一の省エネラベルに「長寿命」の観点を追加する方法も有力である。なぜなら、「長寿命」の観点は、住宅のライフサイクルで見た場合のCO2排出量を減らすという観点で省エネであり、かつ、本来は住宅の長寿命化は各自治体で取り組む課題ではなく、全国で取り組むべき課題と考えられるからである。

5.2 政策に係る助言

上記の国土交通省の省エネラベルは、国土交通省の「建築物の販売・賃貸時の省エネ性能表示制度に関する検討会」において、主に新築住宅を対象として議論されており、既存住宅は今後検討していくこととされている。新築住宅と比較すると、既存住宅は省エネラベル導入に当たって課題となるテーマが多い。例えば、「建築時の省エネ性能が不明な物件の場合に表示の対象とするか」「省エネ給湯器等には耐用年数があるが、どのように表示するか」「長期優良住宅化リフォーム等を行った物件をどう取り扱うか」「そもそも既存住宅の省エネ性能の情報のニーズがあるか」といったことが挙げられる。

さらに、「買い手が省エネ性能の情報を取得する際にどのような形式がよいか(ラベルorラベル以外)」といった論点もある。例えば、ラベルではなく、断熱性能そのものを表す数値を記載するといった方法も考えられる。この点は、YOUTUBEで公開されていた国土交通省の検討会においても、「買い手のわかりやすさを重視すべき」との指摘もあり、一定の水準ごとのラベルの方が望ましいと考えられる。

これらの課題のうち、「そもそも既存住宅の省エネ性能の情報のニーズがあるか」は、重要な論点である。なぜなら、買い手にとって重要な情報でない場合、国土交通省がラベ

ルを作成したとしても十分な効果が期待できないからである。これまでは、既存住宅購入者の省エネ性能への評価に係るヘドニック・アプローチによる実証分析は無かったものの、本稿によって、足元では買い手の省エネ性能への評価が高まっていることがわかった。本稿の結果も踏まえれば、国土交通省における今後の検討において、既存住宅を対象とした省エネラベルにも速やかに取り組まれることが望ましいと考える。

5.3 今後の課題

ア マンションの長寿命化

本稿の実証分析では、長寿命の★2と★3は有意な差が確認できなかった。この要因としては「東京都の基準に問題がある」「買い手が情報を取得できていない」「買い手は★2の基準で満足してしまっている」「本稿の推定に問題がある」等が考えられるが、本稿の枠組みの中においては、要因の特定までは行えなかった。

国土交通省は、令和3年3月19日閣議決定の住生活基本計画の目標6「脱炭素社会に向けた住宅循環システムの構築と良質な住宅ストックの形成」において「2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、長寿命でライフサイクルCO2排出量が少ない長期優良住宅ストックやZEHストックを拡充」することを基本的な施策として掲げている。一方で、共同住宅の長期優良住宅は認定が進んでおらず、新設住宅着工数に対する長期優良住宅認定戸数の割合が1%にも満たない年度が多くなっている。マンションの「長寿命」の観点での更なる分析を行えば、上記に関連する住宅政策の検討に際して有益なものとなる可能性もある。例えば、買い手はどの程度の「長寿命」の水準を求めており、政府はどの程度の「長寿命」の水準の住宅を増やしていくべきと考えているのかということがわかれば、その乖離を埋めていく施策を検討する際の有益な基礎調査となる可能性が考えられる。そのような検討に資するものとして、本稿とは別の枠組みの研究が行われることに期待したい。

イ 賃貸住宅の環境性能

本稿に関連するテーマとして、賃貸住宅の環境性能の課題を記載する。

東京都マンション環境性能表示制度は、一定規模以上のマンションが対象であるが、これは分譲マンションに限らず、賃貸マンションも対象となっている。今回、東京都環境局から受領したデータにも賃貸マンションが対象に含まれていた。さらに、レインズから受領可能なデータは、分譲マンションの成約価格のデータに限らず、賃貸マンションの賃料データもある。

賃貸住宅の環境性能は、近年、注目されつつある。令和3年3月19日閣議決定の住生活基本計画では、「民間賃貸住宅のうち、一定の断熱性能を有し遮音対策が講じられた住宅の割合」が初めて成果指標として定められた。一方で、最低居住面積、誘導居住面積の水準は、成果指標から単なる観測・実況指標に変更となっている。これまでの住

宅政策を振り返ると、住宅ストックが世帯数を上回り、住宅の量から質に目標が転換された際、住宅の質としては、主として住宅の広さや耐震性に重きが置かれていたものと考えられる。人口が減少する時代においては、住宅の広さよりも断熱性能等の重要性が高いということであろう。現状では、この観点の先行研究は相対的には少なく、今後、更なる研究が行われることに期待したい。

第6章 おわりに

本稿では、既存住宅市場における環境性能の情報取得のコストが高いことから、既存住宅市場においては環境性能が適切に評価されていないであろうという仮説に基づき、ヘドニック・アプローチによる実証分析を行った。しかしながら、結果としては、断熱性、省エネ、長寿命化の全ての観点で、概ね東京都マンション環境性能表示制度の基準に応じて買い手が評価をしていることが確認された。これは、東京都マンション環境性能表示制度が継続して運用されてきたことに加え、住宅性能表示制度が普及してきたこと等により、環境性能を含む住宅性能が買い手にとって身近なものになり、環境性能をアピールする物件が増加したこと、住宅情報サイトにおいて環境性能が検索条件に加わったこと等が要因として考えられる。従来は、住宅の規模、利便性、外観などの目に見える情報以外の情報は取得しづらかった状況であったが、今回の実証分析結果からは、少なくとも東京都の規模の大きいマンションを対象とした場合、住宅の環境性能の情報が取得しやすくなったこと、買い手の省エネ等への意識が高まったこと等を背景として、買い手が適切に評価することが可能な市場になりつつあることが窺われる。

今後は、環境性能に優れた住宅の更なる普及に向けて、本稿の政策提言のように環境性能の表示の対象を拡大するなど、政府・自治体における制度の改善が期待される。

謝辞

本稿の執筆に当たっては、鶴田大輔先生（主査：日本大学教授）、高橋正史先生（副査：GRIPS まちづくりプログラム副ディレクター）、藤原徹先生（副査：GRIPS 非常勤講師）、金本良嗣先生（GRIPS まちづくりプログラムディレクター、東京大学名誉教授）、細江宣裕先生（GRIPS 副学長）、小野恵子先生（GRIPS 講師）、清水千弘先生（一橋大学教授）から丁寧なご指導をいただくとともに、修士論文報告会において、安藤至大先生、家田仁先生、岡本亮介先生、城所幸弘先生、塩澤一洋先生、三井康壽先生から貴重なご意見をいただきました。心から感謝申し上げます。

また、実証分析を行うための貴重なデータをご提供いただいた東京都環境局、国土交通省不動産・建設経済局、公益財団法人東日本不動産流通機構の皆さま、GRIPS 入学に際して推薦状の執筆等をしていただいた派遣元の皆さま、1年間の苦楽を共にした GRIPS の同期の皆さまには、ここに感謝の意を表します。

最後に、仕事で忙しい日々を過ごしながらも研究を暖かく見守り支え続けてくれた妻と寂しい気持ちを抱えながらも応援してくれた娘たちよ、本当にありがとう。

なお、本稿は、筆者個人の見解を示すものであり、所属機関の見解を示すものではなく、本稿の内容に関する誤りはすべて筆者個人に帰することを申し添えます。

参考文献

- 梶塚真良、有田智一（2018）「集合住宅の環境性能における消費者重視度と不動産価格の関連性に関する研究-自治体版 CASBEE の評価結果を用いた実証分析-」『日本建築学会環境系論文集』第 83 巻第 751 号 791-799
- 金本良嗣、藤原徹（2016）「都市経済学(第 2 版)<プログレッシブ経済学シリーズ>」『東洋経済新報社』
- 刈屋武昭、小林裕樹、清水千弘（2016）「賃貸・分譲住宅の価格分析法の考え方と実際 ヘドニック・アプローチと市場ビンテージ分析」『プロGRESS』
- 国土交通省土地・水資源局土地市場課（2010）「不動産投資市場における環境不動産の普及推進に向けた検討調査」
- 榊原美月、畑中宏仁、神戸麻希、杉山寛幸、鈴木創也、竹中一真、寺田日菜（2015）「環境不動産の普及に向けて～自治体版 CASBEE を用いた実証分析～」『ISFJ 日本政策学生会議 政策フォーラム 2015 発表資料』
- 清水千弘（2016）「ヘドニック・アプローチを利用した環境価値の計測」『都市住宅学』92 号 12-16
- 清水千弘、大西順一郎（2023）「不動産市場のグリーン価値：ーリニューアルを考慮した東京オフィスビルのグリーン・プレミアムの推定ー」『内閣府経済社会総合研究所：経済分析』206 号
- 清水千弘、唐渡広志（2007）「不動産市場の計量経済分析」『朝倉書店』
- 鈴木雅智（2022）「長寿命化・中古流通促進に係る住宅認証が成約価格に与える影響」『季報「住宅金融」2022 年度秋号』
- 高田秀之、吉田好邦、川久保俊、山口歩太（2020）「環境性能が集合住宅の販売価格及び中古取引価格に与える影響 CASBEE 横浜の評価結果を用いた実証分析」『日本建築学会環境系論文集』第 85 巻第 767 号 89-95
- 中川雅之（2007）「情報の非対称性問題と既存住宅流通市場」『日本不動産学会誌』第 21 巻第 2 号 79-86
- 宮森剛（2017）「環境性能表示義務はマンションの環境性能を上げるか？～広告時の性能見える化と企業の行動変容に関する実証分析～」『政策研究大学院大学まちづくりプログラム修士論文』
- 山形与志樹、村上大輔、瀬谷創、堤盛人、川口有一郎（2011）「環境性能評価が不動産価格に与える影響の時空間波及分析」『ジャレフ・ジャーナル：不動産ファイナンス・不動産経済学研究』No.5, 23-39
- 吉田二郎、清水千弘（2010）「環境配慮型建築物が不動産価格に与える影響～日本の新築マンションのケース～」『CSIS Discussion Paper』No.106
- 吉田二郎、東京都不動産鑑定士協会（2011）「不動産取引価格情報を利用した日本の環境配

- 慮型不動産の経済価値－東京のマンションによる実証－』『東京都不動産鑑定士協会：共同研究シリーズⅢ－1』
- 吉田資 (2022) 「「環境性能評価」が新築マンション価格に及ぼす影響-「CASBEE 大阪みらい」の評価結果を用いた実証分析-」『不動産研究』第 64 巻第 2 号 15-25
- Fuerst, F. & Shimizu, C. (2014), "Green luxury goods? The economics of eco-labels in the Japanese housing market," *CSIS Discussion Paper*, No.133
- Onishi, J., Deng, Y. & Shimizu, C. (2021), "Green premium in the Tokyo office rent market," *Sustainability* 2021, 13, 12227
- Shimizu, C. (2013), "Sustainable measures and economic value in green housing," *Open House International Journal*, Volume 38, Issue 3, 57-63.
- Suzuki, M. & Shibata, A. (2022), "The economic premium of housing certificates aimed at promoting long-life property and transaction of existing housing in Japan," *Journal of Cleaner Production*, Volume 366, Article 132935
- Yoshida, J., Onishi, J. & Shimizu, C. (2017), "Energy efficiency and green building markets in Japan," *Energy Efficiency and the Future of Real Estate*, CHAPTER7, Palgrave Macmillan
- Yoshida, J. & Sugiura, A. (2015), "The effects of multiple green factors on condominium prices," *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, Volume 50, 412-437

ふるさと納税制度の返礼割合規制による地方自治体への影響

〈要旨〉

地方で生まれ育った人が進学や就職を機に都会に移住し、納税をすると、都会の自治体は税収を得るが、自分が生まれ育った故郷の自治体には税収が入らない。ふるさと納税制度は「今は都会に住んでいても、自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか」という問題提起に端を発し、2008年に創設された。税金控除に加えて、寄附先の自治体から特産品等の返礼品を受け取れることが注目を集め、2021年度における寄附受入件数及び金額はいずれも過去最高を更新した。

ふるさと納税制度の普及につれて過熱化した自治体間の返礼品競争には、①制度意義の棄損、②租税競争の発生に伴う経済厚生の低下、③自治体収入の低下という問題がある。国は返礼品競争を抑制するため、2019年6月にふるさと納税指定制度を導入し、返礼割合の上限値を30%以下に規制した。

本研究では、返礼割合規制が自治体間の返礼品競争に影響を与えたという視点から、その政策効果を評価することを目的に、返礼割合規制への各自治体の対応、その対応から各自治体が得られた利益及びそこから住民税控除額を差し引いた金額の変化を全国1,741市区町村を対象に分析した。

分析により得られた結果は以下のとおりである。返礼割合規制によって、規制前に30%超の返礼割合を設定していた自治体が30%以下に引き下げ一方、規制後に返礼割合を0%~15%以下に設定する自治体は減少した。結果として、規制後に25%超~30%以下の返礼割合を選択した自治体が増加し、その割合は全体の6割を超えた。規制後、同程度の返礼割合の自治体が増えたことにより、寄附受入金額の分布は平準化した。これは上限値規制に伴う返礼品競争の緩和及び各自治体が直面する需要の増加によるものと考えられる。各自治体が直面する需要の増加により、増益の自治体が増加し、この利益から住民税控除額を差し引いた金額が増す自治体も増加、さらに、地方交付税による補填後の最終収支が黒字となった自治体も増加したことが確認された。

分析の結果、返礼割合規制は返礼品競争を緩和させ、黒字の自治体を増やすという傾向が観察された。返礼割合の上限値規制によって、返礼品競争は抑制され、自治体の利益は増加したことから、返礼品競争による経済厚生及び自治体収入の低下といった問題の解決に向けて前進したと考えられる。これを踏まえ、現行制度の枠組みのもとで、この歩を進めるために、返礼割合を段階的に引き下げつつ、それによる寄附者の行動の変化を測定して、妥当な返礼割合を探ることを提言した。

2023年（令和5年）2月
政策研究大学院大学 まちづくりプログラム
MJU22703 田村 幸子

目次

第1章	はじめに.....	1
1-1	研究の背景	1
1-2	研究目的	1
1-3	先行研究	2
1-4	論文の構成	3
第2章	ふるさと納税制度の概要と返礼品競争の問題点	3
2-1	制度創設の経緯.....	3
2-2	制度の意義	3
2-3	制度の仕組み	4
2-4	返礼品競争の発生.....	6
2-5	指定制度の導入.....	8
2-6	返礼品競争の問題.....	9
第3章	研究方法.....	10
3-1	分析の背景を構成する理論	10
3-1-1	返礼品競争の市場構造	10
3-1-2	各自治体の行動.....	11
3-1-3	返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響	12
3-1-4	需要増加による各自治体の利益への影響	13
3-2	差引寄附金額への影響	15
3-3	仮説と分析方法	16
3-3-1	仮説と分析方法	16
3-3-2	使用データ	16
第4章	実証分析.....	17
4-1	分析1「返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響」	17
4-2	分析2「需要の変化による各自治体の利益への影響」	22
4-3	分析3「各自治体の差引寄附金額への影響」	26
4-4	分析結果のまとめ.....	28
第5章	政策提言と課題	29
5-1	政策提言	29
5-2	課題.....	30
	謝辞.....	31
	参考・引用文献.....	31
	補足資料	34

第1章 はじめに

1-1 研究の背景

地方で生まれ育った人が進学や就職を機に都会に移住し、納税をすると、都会の自治体は税収を得るが、自分が生まれ育った故郷の自治体には税収が入らない¹。ふるさと納税制度は「今は都会に住んでいても、自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか²」という問題提起に端を発し、2008年に創設された³。

その仕組みは、「自分の選んだ自治体に寄附（ふるさと納税）を行った場合に、寄附額のうち2,000円を越える部分について、所得税と住民税から原則として全額が控除される⁴」というものである。税金控除に加えて、寄附先の自治体から特産品等の返礼品を受け取れることが注目を集め、2021年度における寄附受入件数は前年度比約1.3倍の約4,447万件、寄附受入金額は前年度比約1.2倍の約8,302億円⁵に上り、いずれも過去最高を更新した。

ふるさと納税制度の寄附受入件数及び金額が増大するにつれて、自治体間の返礼品競争が問題となった。総務省は過熱する返礼品競争を抑制するため、2017年4月及び2018年4月に技術的な助言として返礼割合を3割以下にすることを含む通知を地方自治体に発出し、制度の趣旨に沿った責任と良識ある対応を要請した⁶が、一部の地方自治体が要請に従わなかったことから、制度の健全な発展を図るため、2019年6月にふるさと納税指定制度（以下「指定制度」という。）を導入した⁷。指定制度では、返礼品は返礼割合を3割以下とすることなどが指定基準として設けられ、これらの基準を満たさない自治体は総務大臣の指定を受けられず、当該自治体への寄附金はふるさと納税の対象外となった⁸。

1-2 研究目的

本研究の目的は、返礼割合規制が自治体間の返礼品競争に影響を与えたという視点から、その政策効果を評価することである。自治体への寄附の集まりやすさは返礼割合によ

¹ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『よくわかる！ふるさと納税』」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/about/
(2023年2月3日閲覧)

² 総務省「ふるさと納税研究会報告書」（平成19年10月）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyo.pdf (2023年2月3日閲覧) p.1

³ 加藤(2010) p.120

⁴ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『ふるさと納税のしくみ』」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/about.html (2023年2月3日閲覧)

⁵ 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和4年度実施）」（令和4年7月29日）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20220729.pdf (2023年2月3日閲覧) p.2

⁶ 総務省「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成29年4月1日総税市第28号総務大臣通知）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307701.pdf

及び総務省「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成30年4月1日総税市第37号総務大臣通知）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180402.pdf (2023年2月3日閲覧)

⁷ 総務省自治税務局「ふるさと納税指定制度における令和元年6月1日以降の指定等について」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20190514_02.pdf (2023年2月3日閲覧) p.9

⁸ 前掲7に同じ

って左右される⁹ため、指定制度の指定基準の中でも返礼割合規制は返礼品競争に与える影響が大きいと考えられる。その規制の導入効果を検証することは、ふるさと納税制度の評価及び今後の運営にあたり有益であろう。

具体的には、指定制度が導入された2019年度を除く2017年度から2021年度のデータを用いて、返礼割合規制への各自治体の対応、その対応から各自治体が得られた利益及びそこから住民税控除額を差し引いた金額の変化を全国1,741市区町村を対象に分析する。そして、最後にその結果を踏まえて、より効果的な制度運営を行うための政策提言を行う。なお、本研究の政策提言は現行のふるさと納税制度の仕組みを前提とした返礼割合規制に関するものであり、ふるさと納税制度自体の是非の議論は他に譲るものとする。

1-3 先行研究

創設から10年以上が経過したふるさと納税制度自体はさまざまな視点から研究がなされ、返礼品競争による外部効果の研究の中で返礼割合規制に言及したものもある。

深澤（2019）は、財政力等の条件が類似する競争相手自治体の返礼割合の引き上げを受けて自らの自治体の返礼割合を引き上げる傾向が有意に認められたことから、返礼品競争が租税競争と実質的に等しい現象である¹⁰ことを示した。それを踏まえて、「国が返礼割合に上限を設定することで自治体間における事実上の租税競争（非居住者を対象とした実質負担率の引下げ競争）を抑制することができれば、そのような規制が全く行われなかった場合よりも、国内の経済厚生を高い水準に保てるであろう¹¹」と推測している。また、末松（2020）は返礼率競争が租税競争の性質を有していることを明らかにした上で、「返礼率の上限規制を導入するという国の政策は、租税競争が有する負の財政的外部効果を抑制するためにも正当化されうるだろう¹²」と評価している。ただし、これらの先行研究は指定制度導入に伴う返礼割合規制の効果を検証していない。

指定制度が導入された2019年度以降のデータを用いて、その影響を分析した先行研究としては、以下が挙げられる。

橋本・鈴木（2021）は、2019年度のデータを用いてふるさと納税制度の見直しによる影響を分析し、「新制度への移行は返礼品競争の過熱を抑制しつつ、ふるさと納税による実質的な受入額を増やすことにつながったという意味でポジティブに評価できるだろう¹³」と示した。ただし、新制度への移行は2019年6月であり、同年4月から5月までに駆け込み寄附が集中したことから、新制度移行への影響を正しく見るためには「2020年度以降の数字がわかるまで待たなければならない」と留意を促している¹⁴。また、鈴木（2021）は、新制度移行による地方財政への影響等を分析し、「ふるさと納税による収支が黒字になっている上位団体にとっては、黒字額が市税あるいは町税の数倍にのぼっており、歳入

⁹ 尾内（2016：24）は返礼品が寄附額1万円の物産品の場合、返礼率が1%上昇すると寄附件数が3%増加することを、武者（2019：54）は北海道内の市町村の場合、返礼品率が1%増加するとふるさと納税受入額が2,620万円増収することを、石丸（2022：30）は兵庫県三田市の場合、返礼割合が1%高い返礼品ほど選択される確率が0.3%増加することを明らかにしている。

¹⁰ 深澤（2019）p.74

¹¹ 深澤（2019）p.78

¹² 末松（2020）p.1

¹³ 橋本・鈴木（2021）p.153

¹⁴ 橋本・鈴木（2021）pp.151-152

において重要な役割を担っている¹⁵⁾」ことを明らかにした。ただし、新制度移行後に各自治体が設定した返礼割合と収支の関係を論じてはいない。2019年6月の指定制度導入による地方自治体への影響について定量的な評価を行っている論文は、筆者が知る限り今のところ見当たらない。

1-4 論文の構成

本論文の構成は以下のとおりである。

第1章で研究の背景及び目的を述べたのち、第2章ではふるさと納税制度の概要及び返礼品競争の問題点を説明する。続く、第3章では研究方法を解説し、第4章では実証分析を行った上でその結果を考察する。そして、最終章である第5章では本研究をまとめるとともに考察内容に基づいた政策提言を行う。

第2章 ふるさと納税制度の概要と返礼品競争の問題点

2-1 制度創設の経緯¹⁶⁾

ふるさと納税制度導入の発端は、2006年10月20日付の日本経済新聞に掲載された福井県知事・西川一誠氏による「『故郷寄付金控除』導入を」の提言とされる。同氏は、地方で育ち都市で働き、退職後は地方に戻るという「人の循環システム」を踏まえ、地方は多額のコストをかけて子どもたちを育てているにもかかわらず、そのコストを税として回収する前に子どもたちは大都市圏に流出してしまう。住民税をほとんど納めない子どもや高齢者の世代が地方で多くの行政サービスを受けて生活する一方、実際の税は、地方から移り住んだ働き盛り世代により大都市圏に支払われるというギャップが生まれていることを指摘し、この地方と都会の間にある受益と負担のギャップを解消するために、納税者が故郷の自治体などへ寄付を行った場合に、これに見合った税額を所得税と住民税から控除する制度¹⁷⁾を提案した。

翌年5月、当時の総務大臣・菅義偉氏が「今は都会に住んでいても、自分を育てくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか¹⁸⁾」と問題提起したことをきっかけに、同年6月に総務省が「ふるさと納税研究会」（以下「研究会」という。）を立ち上げ、制度創設に向けての検討が開始された。同年10月に研究会によりまとめられた「ふるさと納税研究会報告書」（以下「報告書」という。）の内容は地方税法等改正案に盛り込まれ、2008年4月30日に「地方税法等の一部を改正する法律」として成立し、ふるさと納税制度が始動した。

2-2 制度の意義

加藤（2010）によると、「ふるさと納税の構想が持ち上がった当初、同制度は、主とし

¹⁵⁾ 鈴木（2021）p.79

¹⁶⁾ ふるさと納税制度創設の経緯については、加藤（2010）及び嶋田（2019）が詳しい。

¹⁷⁾ 総務省「ふるさと納税研究会 第3回会合（平成19年7月18日開催）西川委員提出資料」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/070718_1_si6.pdf（2023年2月3日閲覧）資料3

¹⁸⁾ 前掲2に同じ

て都市と地方の税収格差是正の一環として位置づけられていた¹⁹⁾という。しかし、寄附先を納税者の意思に委ねることになった結果、都市の住民が地方に寄附することも、地方の住民が地方に又は都市に寄附することも可能になった。そのため、研究会の報告書では「『ふるさと納税』が地方団体間の税収格差の是正に資するとの期待もあるが、『ふるさと納税』については、国民が『ふるさと』の大切さを再認識することに役立つという意義が重要である²⁰⁾」と記されるに留まった。

総務省が開設した「ふるさと納税ポータルサイト」では、報告書の内容をもとに、ふるさと納税の意義として、①納税者が自分の意思で寄附先を選択することにより、税の使い途を考えるきっかけとなること、②生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域やこれから応援したい地域の力になれること、③自治体を選んでもらうにふさわしい取組を国民に訴えることにより、自治体間の競争が進むことを掲げ、納税者と自治体がお互いの成長を高める新しい関係の構築を期待している²¹⁾。

2-3 制度の仕組み

ふるさと納税制度の仕組みは、「自分の選んだ自治体に寄附（ふるさと納税）を行った場合に、寄附額のうち2,000円を越える部分について、所得税と住民税から原則として全額が控除される²²⁾」というものである。

寄附金の流れ及び控除額の計算方法を整理するため、ふるさと納税の一例として、X県A市に居住する年収700万円の独身給与所得者がY県B市に10万円を寄附した場合を示す²³⁾。この住民には国の所得税で20%の限界税率が、地方の住民税（所得割）では都道府県で4%、市町村で6%、合わせて10%の標準税率が適用される。また、X県及びA市は地方交付税交付団体と、Y県及びB市は地方交付税不交付団体とする。

第1に、X県A市の住民がY県B市に10万円を寄附する。住民は原則、寄附をした翌年に確定申告をすることにより、寄附金10万円に対し、自己負担額である2,000円を差し引いた9万8,000円が所得税及び住民税から控除されることに加え、寄附先自治体から最大3万円の返礼品を受け取ることができる。

第2に、寄附を受け入れるY県B市は最大5万円の経費²⁴⁾で10万円の寄附金を受け取れる。

第3に、国は $(10万円 - 2,000円) \times 20\% = 1万9,600円$ が減収となる。

第4に、住民税は翌年度課税のため、住民税控除額である基本分 $\{(10万円 - 2,000円) \times 10\% \}$ + 特例分 $\{(10万円 - 2,000円) \times (100\% - 10\% - 20\%) \}$ = 7万8,400円のうち、X県ではその4割にあたる3万1,360円が、A市ではその6割にあたる4万7,040円が寄附があった翌年度に減収となる。

¹⁹⁾ 加藤（2010）p.123

²⁰⁾ 前掲2 p.3

²¹⁾ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『ふるさと納税の理念』」

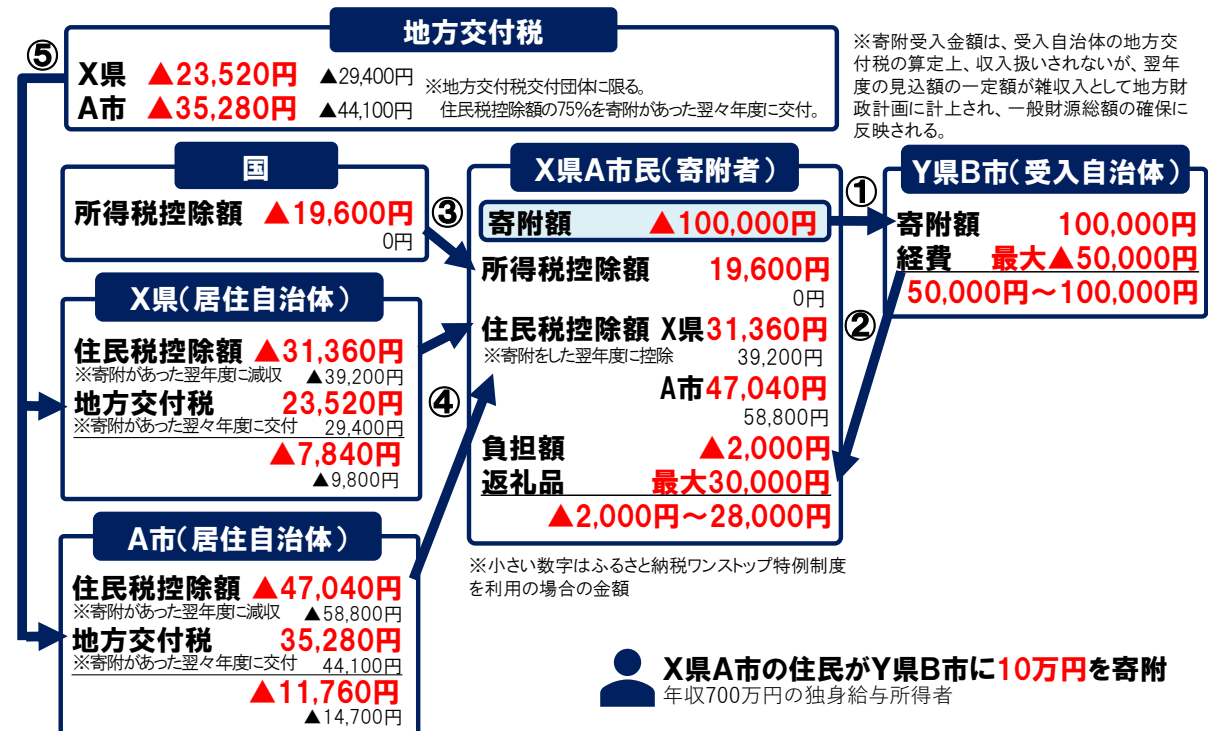
[https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/policy/\(2023年2月3日閲覧\)](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/policy/(2023年2月3日閲覧))

²²⁾ 前掲4に同じ

²³⁾ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『ふるさと納税のしくみ』」（前掲4に同じ）によると、この住民の全額控除されるふるさと納税額の年間上限額は10万8,000円である。

²⁴⁾ 指定制度の指定基準である「ふるさと納税の募集を適正に実施すること」には、経費総額を5割以下にすることが含まれる。前掲7 p.11

第5に、住民の寄附により減収となったX県及びA市には住民税控除額の75%にあたる金額が、寄附の翌々年度に地方交付税の基準財政収入額の算定で減額されることにより地方交付税として措置される。X県には2万3,520円が、A市には3万5,280円が交付されるので、住民税控除額からその交付税措置額を差し引きすると、最終的にX県は7,840円、A市は1万1,760円の減収となる。



出典：筆者作成

図1 寄附金の流れ

控除外		控除額	
適用 下限額 2,000円	所得税の控除額 (ふるさと納税額-2000円) × 所得税率	住民税の控除額(基本分) (ふるさと納税額-2000円) × 住民税率(10%)	住民税の控除額(特例分) (ふるさと納税額-2,000円) × (100%-10%(基本分)-所得税率) 住民税所得割額の2割を限度

出典：総務省「ふるさと納税ポータルサイト『ふるさと納税のしくみ』」をもとに筆者作成

図2 控除額の計算方法

地方交付税²⁵は地方自治体間の財源の不均衡を調整し、かつ、どの地域に住む国民にも一定水準の行政サービスを提供できるように財源を保障するため、国税のうち、所得税、法人税、酒税及び消費税の一定割合並びに地方法人税の全額を地方の固有財源として国が地方自治体に対して配分するものである。地方交付税には標準的な財政需要に対して交付される普通交付税とそれでは捕捉できない特別な財政需要に対して交付される特別交付税があるが、普通交付税の配分にあたっては、各自治体が標準的な水準の行政サービスを提供するために必要な経費である基準財政需要額から各自治体の標準的な収入に75%を乗

²⁵ 地方交付税については小坂（2007）pp. 41-52を参照

じて得た基準財政収入額を差し引きすることにより求められた財源不足額を補填する方法がとられている。

地方交付税の交付団体においては、住民税控除による減収分が基準財政収入額から減額され、財源不足額が増加するので、減収分の75%が地方交付税によって補填される。その結果、住民税控除額の25%にあたる額が減収となるが、不交付団体の場合は、減額された基準財政収入額が基準財政需要額を上回り財源不足額が生じないため、住民税控除額分が純粋に減収となる。

また、2015年度税制改正により、確定申告の不要な給与所得者等でふるさと納税先の自治体数が5団体以内である場合に限り、ふるさと納税を行った各自治体への申請により確定申告が不要になる「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設された²⁶。この申請を行った場合、所得税からの控除は行われず、その分を含めた控除額の全額が、翌年度の住民税から控除される²⁷ことになるので、寄附者が居住する自治体の減収額は増す。

なお、ふるさと納税を含む寄附金は基準財政収入額に算入されない²⁸ため、高額な寄附金を集めたとしても、当該自治体の地方交付税は減少せず、受け入れた寄附金額分が収入増となる。

このように、ふるさと納税制度は寄附金税制の仕組みを活用し、住民税の一部を居住自治体から寄附先自治体へ移転する効果があるため、寄附金の受け入れにより増収の自治体があれば、必ず減収の自治体が生じる構造となっている。

2-4 返礼品競争の発生

ふるさと納税制度が創設された2008年度の寄附受入件数は約5万件、寄附受入金額は約81億円²⁹だったが、それらの数値は2015年度に急増する。2008年度と2015年度のそれらを比較すると、寄附受入件数は約145.2倍の約726万件、寄附受入金額は約20.4倍の約1,653億円³⁰に増加した。この急増は2015年度の税制改正により、特例控除の限度額が1割から2割に引き上げられたこと及び申請手続きの簡素化を図るため、前述の「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設されたことによるものと考えられる³¹。

他方、この頃から自治体間の返礼品競争が問題視されるようになる³²。

2016年に総務省が公表した「ふるさと納税に関する現況調査結果」によると、ふるさと納税の受入額及び受入件数が増加した理由として、「返礼品の充実」を挙げる自治体が56.9%³³と最も多かった。これは、「平成27年度における制度拡充（ふるさと納税枠の倍

²⁶ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『制度改正について（2015年4月1日）』」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20150401.html#block02（2023年2月3日閲覧）

²⁷ 前掲26に同じ

²⁸ ふるさと納税による寄附受入金額は、受入自治体の基準財政収入額に算入されないが、翌年度の見込額の一定額が雑収入として地方財政計画に計上され、一般財源総額の確保に反映される。

²⁹ 前掲5に同じ

³⁰ 前掲5に同じ。なお、倍率は筆者が算出。

³¹ 橋本・鈴木（2021）p.148

³² 橋本・鈴木（2021）p.146

³³ 総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果」（平成28年6月14日）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20160614.pdf（2023年2月3日閲覧）p.5

増、ふるさと納税ワンストップ特例制度の創設)」を挙げた自治体の44.2%³⁴を上回っている。

また、同調査によると返礼品を送付している自治体は90.5%に上り、ふるさと納税を募集する際に工夫している取組として、61.97%の自治体が「返礼品の充実、PR」を挙げた。表1はそれらの割合の推移を示したものである。指定制度導入直前の2018年度には95.92%の自治体が返礼品を送付し、募集の際の工夫として返礼品の充実、PRに取り組む自治体は71.59%に増加した。これらの結果から、自治体が寄附を増やすために返礼品の充実を重視していることが窺える。

表1 返礼品送付の有無と募集の際に工夫している取組の割合の推移

項目	年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
返礼品を送付している		90.50%	94.19%	95.98%	95.92%
募集の際に工夫している取組	①返礼品の充実、PR	61.97%	71.76%	71.48%	71.59%
	②インターネットの活用、パンフレットの作成など広報の充実	77.75%	81.32%	84.35%	84.01%
	③過去にふるさと納税をしてくれた方への呼びかけ、同窓会や県人会などにおける呼びかけ	38.99%	43.41%	46.59%	51.68%
	④ふるさと納税の使途の明確化や選択できる事業の充実	26.91%	35.13%	36.81%	44.30%
	⑤各種イベントでのPR、呼びかけ	23.94%	31.44%	35.58%	38.04%
	⑥コンビニ納付やクレジットカード納付などの納付方法の充実	42.06%	52.35%	48.66%	53.36%

注1：小数点第3位以下を切り上げ

注2：都道府県を含む

注3：調査結果の公表年度ではなく寄附受入年度で集計

出典：総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果」（平成28年6月14日）及び各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

表2 寄附受入金額に占める各種経費の割合の推移（全団体合計）³⁵

費用	年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
返礼品の調達に係る費用		38.28%	38.36%	38.50%	35.39%
返礼品の送付に係る費用		2.58%	5.29%	6.60%	7.72%
広報に係る費用		0.86%	1.10%	1.53%	0.97%
決済等に係る費用		1.10%	1.82%	2.13%	2.19%
事務に係る費用等		5.15%	5.68%	6.76%	8.76%
合計経費		47.96%	52.22%	55.49%	55.01%

注1：小数点第3位以下を切り上げ

注2：都道府県を含む。

出典：各年度の総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果『ふるさと納税の募集や受入等に伴う経費』及び『ふるさと納税の募集に要した費用』」をもとに筆者作成

表2は返礼品競争が問題視された2015年度から指定制度導入直前の2018年度までの寄附受入金額に占める各種経費の割合の推移である。寄附受入金額に占める返礼品の調達に係る費用の割合が返礼割合を示す。返礼割合は2015年度から2017年度までは38%台

³⁴ 前掲33に同じ

³⁵ 返礼割合は、地方税法第37条の2第2項第1号及び第314条の7第2項第1号に基づき返礼品ごとに算出するものだが、本表では全体の推移を把握するため、返礼品の調達に係る費用の全国合計を寄附受入金額の全国合計で除することにより算出している。

を微増していたが、2018年度に35.39%に下がる一方、合計経費の割合は2015年度よりも約7%増大した。

表3は2016年度から2018年度のふるさと納税寄附受入金額上位5団体の返礼割合の推移である。表2で示した全団体合計の返礼割合を上回る団体が目立つ。橋本・鈴木(2021)は「返礼品の調達に係る費用の増加は、返礼割合を引き上げることで寄附金を集めようとする、返礼品競争の過熱を示したものである³⁶⁾」と指摘する。

表3 ふるさと納税寄附受入金額上位5団体の返礼割合の推移³⁷⁾

2016年度

	自治体名	寄附受入件数(件)	寄附受入金額(円)	返礼品の調達に係る費用(円)	返礼割合
1	宮崎県都城市	528,242	7,333,161,142	4,321,199,303	58.93%
2	長野県伊那市	59,084	7,204,692,803	3,360,000,000	46.64%
3	静岡県焼津市	231,244	5,121,281,170	2,188,000,000	42.73%
4	宮崎県都農町	257,268	5,008,694,641	1,854,921,237	37.04%
5	佐賀県上峰町	272,265	4,573,292,473	2,845,287,894	62.22%

2017年度

	自治体名	寄附受入件数(件)	寄附受入金額(円)	返礼品の調達に係る費用(円)	返礼割合
1	大阪府泉佐野市	862,082	13,532,509,287	6,088,400,000	45.00%
2	宮崎県都農町	430,018	7,914,818,710	2,920,615,810	36.91%
3	宮崎県都城市	523,164	7,474,219,521	3,196,295,923	42.77%
4	佐賀県みやき町	122,058	7,223,542,226	2,680,911,458	37.12%
5	佐賀県上峰町	510,453	6,672,269,729	4,017,124,686	60.21%

2018年度

	自治体名	寄附受入件数(件)	寄附受入金額(円)	返礼品の調達に係る費用(円)	返礼割合
1	大阪府泉佐野市	2,502,250	49,752,906,465	18,364,340,029	36.92%
2	静岡県小山町	296,293	25,062,972,141	12,318,250,304	49.15%
3	和歌山県高野町	141,155	19,637,066,902	9,701,356,811	49.41%
4	佐賀県みやき町	227,850	16,833,835,181	7,538,916,841	44.79%
5	宮崎県都農町	585,450	9,626,976,684	3,338,047,721	34.68%

注1：返礼割合は小数点第3位以下を切り上げ

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

2-5 指定制度の導入

返礼品競争への懸念は、ふるさと納税制度の創設段階からあった。研究会は、寄附を集めるため、地方団体が寄附者に対して特産品などの贈与を約束するなど、ふるさと納税制度の濫用を懸念していたが、直ちに法令上の規制の設定が必要とは考えず、各地方団体の良識による自制を期待していた³⁸⁾。

³⁶⁾ 橋本・鈴木(2021) p.149

³⁷⁾ 返礼割合は、地方税法第37条の2第2項第1号及び第314条の7第2項第1号に基づき返礼品ごとに算出するものだが、本表では各自治体の返礼品の調達に係る費用の合計を寄附受入金額の合計で除することにより算出している。

³⁸⁾ 前掲2 p.23

研究会の期待に反し、返礼品競争が顕在化してきたため、総務省は2015年4月に返礼品の送付について、ふるさと納税による寄附金が経済的利益の無償の供与であること、また、当該寄附金に通常の寄附金控除に加えて特例控除が適用されることを踏まえ、返礼品の価格の割合（寄附額の何%相当など）の表示並びに換金性の高いプリペイドカード等及び高額又は寄附額に対し返礼割合の高い返礼品の送付の自粛を要請した³⁹。翌年の2016年には、「換金性の高い」を「金銭類似性の高い」に言い換えた上で、商品券、電子マネー及びポイント等を具体例として追加し、また、電気・電子機器や貴金属等の資産性の高い返礼品の自粛を加えて通知を発出した⁴⁰。さらに、2017年4月及び2018年4月には技術的な助言として、返礼割合は3割以下という具体的な基準を示したより踏み込んだ通知を発出し、制度の趣旨に沿った責任と良識ある対応の徹底を要請した⁴¹。

しかしながら、一部の自治体が要請に従わなかったことから、2019年3月に地方税法が改正され、2019年6月1日から指定制度が導入された⁴²。指定制度では、①ふるさと納税の募集を適正に実施すること、②返礼品は返礼割合を3割以下とすること、③返礼品は地場産品とすることが指定基準として設けられ、これらの基準を満たした地方団体をふるさと納税の対象として総務大臣が指定し、指定を受けない地方団体への寄附金はふるさと納税の対象外となった⁴³。

2-6 返礼品競争の問題

国が返礼品競争の抑制を図った理由は、返礼品競争には次に挙げる3つの問題点があるためと考えられる。

第1に制度意義の棄損である。ふるさと納税制度の意義は、①納税者が自分の意思で寄附先を選択することにより、税の使い途を考えるきっかけとなること、②生まれ故郷はもちろん、お世話になった地域やこれから応援したい地域の力になれること、③自治体を選んでもらうにふさわしい取組を国民に訴えることにより、自治体間の競争が進むこと⁴⁴であるが、返礼品競争においては、納税者は税の使い途やふるさとへの思いではなく、よりお得な返礼品の受領を基準に寄附先を選択し、自治体は取組ではなく返礼品で競い合っている。末松(2020)は、「返礼品を目標とした寄附行動は、本来の意味での『寄附』とは言えず、納税意識・寄附意識の希薄化を招き、ふるさと納税そのものの制度趣旨を損なっている⁴⁵」と指摘する。

第2に租税競争による経済厚生の低下である。深澤(2019)は、「規模が似通った自治体の間、あるいは、税源の多寡や財政力が類似した自治体の中で、相手が返礼割合を引き上げる（引き下げる）と自らも同割合を引き上げる（引き下げる）という形での相互依存関

³⁹ 総務省「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成27年4月1日総税企第39号総務大臣通知）https://www.soumu.go.jp/main_content/000351774.pdf（2023年2月3日閲覧）pp.32-33

⁴⁰ 総務省「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成28年4月1日総税企第37号総務大臣通知）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/20160404_02.pdf（2023年2月3日閲覧）pp.32-33

⁴¹ 前掲6に同じ

⁴² 前掲7 p.8-9

⁴³ 前掲7に同じ

⁴⁴ 前掲21に同じ

⁴⁵ 末松(2020) p.2

係、換言すると、返礼品競争という形をとった事実上の租税競争が発生している可能性が大きい⁴⁶⁾」ことを、また、末松(2020)は、「ふるさと納税制度の下での返礼率設定は租税競争の性質を有しており、競争相手自治体の返礼率が高い自治体ほど返礼率も高くなり(ヤードスティック競争)、また、税控除を通じた住民税収の流出が大きい自治体ほど返礼率が高くなる(リソースフローモデル)傾向がある⁴⁷⁾」ことを明らかにし、返礼品競争が事実上の租税競争を引き起こしていることを示した。租税競争により経済厚生は低下する⁴⁸⁾とされている。各自治体が非居住者からの寄附金を募るために過大な返礼割合を設定すると、返礼品送付等の経費の増額に伴い収入は少なくなるとともに行政サービスの過少供給という外部不経済が生じ、結果として経済厚生を損なうことになる⁴⁹⁾。

第3に自治体収入の低下である。尾内(2016)は、理論分析により、返礼割合の引き上げをめぐる自治体間競争の激化が自治体収入の低下を招く⁵⁰⁾ことを示した。

指定基準のひとつである「返礼品は返礼割合を3割以下とすること」には、自治体間の返礼品競争を抑制し、これらの問題を改善する効果があると考えられる。その効果を検証する前に、次章では、理論モデルを用いて返礼割合規制が各自治体の設定する返礼割合にどのように影響し、結果的に各自治体の収入にどのような効果をもたらすのかを考察する。

第3章 研究方法

分析の背景を構成する理論、その理論から導き出した仮説及び仮説の検証方法を説明する。

3-1 分析の背景を構成する理論

3-1-1 返礼品競争の市場構造

ミクロ経済学における独占的競争市場⁵¹⁾のモデルを応用して、自治体間の返礼品競争を分析していく。

独占的競争市場とは、多数の企業が差別化された製品を販売する市場である。製品は差別化されているため、各企業はそれぞれの市場において価格設定者であるが、各企業の製品の需要は競合する他社の数や他社が設定する価格に影響を受ける。

返礼割合の設定における各自治体の状況は、独占的競争市場における企業の価格設定の状況と類似している。第1に、各自治体は潜在的な寄附希望者からの寄附をめぐって、多数の自治体と競争している。各自治体への寄附は自らの返礼割合に加えて、競合する他自治体の数や他自治体が設定する返礼割合から影響を受けている。第2に、各自治体の返礼品は地場産品であるからそれぞれ特質を有し、差別化されている。異なる自治体と同じ農産物を返礼品として扱っていたとしても、寄附希望者は必ずしもそれらが同質であるとは見做していないだろう。また、寄附希望者が特定の自治体に思い入れがある場合、返

⁴⁶⁾ 深澤(2019) p. 74

⁴⁷⁾ 末松(2020) p. 3

⁴⁸⁾ 深澤(2019) p. 54 及び p. 77

⁴⁹⁾ 租税競争に伴う経済厚生への低下の考え方については、深澤(2011) p. 60 及び末松(2020) p. 2 を参照

⁵⁰⁾ 尾内(2016) pp. 25-27

⁵¹⁾ 独占的競争市場については、N. グレゴリー・マンキュー(2013) pp. 480-504 を参照

礼割合が低くても、その自治体に寄附をする可能性がある。そのため、返礼品にかかわらず、すべての寄附希望者が最も高い返礼割合の自治体のみ寄附をするという現象は考えにくい。第3に、各自治体は各自の返礼品に対して独自に返礼割合を設定できる立場にある。

理論モデルの概要は以下のとおりである。

多数の異質な自治体が存在しており、各自治体は寄附一口あたり差別化されたひとつの返礼品を提供する。各自治体は寄附一口あたりの寄附金額を設定する。市場価格 X 円の返礼品に対して寄附一口の金額を Y 円とした場合、この自治体の返礼割合は X/Y として定義される。各自治体が設定する返礼割合に対して集まる寄附件数を各自治体が直面する需要と呼ぶ。各自治体が直面する需要曲線とは、当該自治体の返礼割合と当該自治体が直面する需要の関係を表したグラフである。需要は自らの自治体の返礼割合に対して増加する一方、他自治体の返礼割合に対して減少するものとする。これらの効果は、その他の要因を一定とした場合、潜在的な寄附希望者は返礼割合の高い自治体への寄附を好むと想定するためである。各自治体の返礼品は差別化されているので、各自治体が直面する需要曲線は右下がりとなる。各自治体は、返礼品一単位の提供にあたり、定額の固定費用がかかるものとする。表4は、一般的な独占的競争市場の諸要素と本研究の理論モデルの諸要素との対応をまとめたものである。

表4 一般的な独占的競争市場と本理論モデルの諸要素との対応表

用語	本理論モデルにおける意味
財（製品）	返礼品
買い手（顧客）	寄附希望者
売り手（企業）	自治体
価格	返礼割合 = 寄附に対する各返礼品の市場価格 ÷ 各返礼品の寄附額
需要曲線	返礼割合と寄附件数（各自治体が直面する需要）の関係を表したグラフ
限界費用	自治体が返礼品を一単位増やしたときの機会費用の増加分
収入	寄附受入金額 = 1件あたりの寄附額 × 寄附件数
利益	収入（寄附受入金額） - 経費

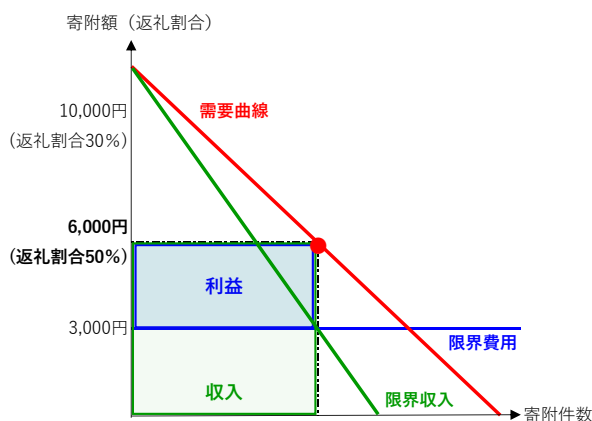
出典：筆者作成

図3は、あるひとつの自治体が直面する需要曲線と限界費用を描いたものである。横軸は寄附件数を、縦軸は一単位の返礼品（市場価格が3,000円であると想定）を受け取るために必要な寄附金額を示す。縦軸の値が大きいほど、返礼品を受け取るために高額な寄附が必要であることを表している。そのため、縦軸の値が大きいほど、この自治体が設定する返礼割合は低いと解釈できる。なお、上述のとおり、自治体は異質であるため、需要曲線の形状や限界費用はそれぞれ異なると想定される。

3-1-2 各自治体の行動

各自治体の目的を利益最大化と仮定した場合、限界収入と限界費用が一致する寄附件数を実現する必要がある。利益を最大化する返礼割合は、その寄附件数と需要曲線の交点である（図3）。自治体は同質ではないため、最適な返礼割合が30%を超える自治体もあ

れば、30%を下回る自治体もあると仮定する。



注1：返礼品の市場価格が3,000円の場合

注2：返礼品の調達に係る費用以外の経費は0円と仮定

出典：筆者作成

図3 各自治体の返礼品競争市場

3-1-3 返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響

このような市場で返礼割合の上限値が30%以下に規制されると、各自治体が直面する需要には以下の影響が生じると考えられる。

規制前の最適な返礼割合が30%超であった自治体は、規制により返礼割合を30%以下に引き下げなければならない。また、上限値規制により最適な返礼割合を設定できなくなり、利益が返礼品競争への参入に必要な固定費用⁵²を下回るようになった自治体が返礼品競争市場から退出する可能性がある。このように、一部の自治体が返礼割合を引き下げる又は返礼品競争市場から退出することは、各自治体が直面する需要を増加させることになる。結果として、各自治体の需要曲線は右に移動する。この影響を直接的影響と呼ぶことにする。

この直接的影響を受けて、他自治体が返礼割合を変更する。直接的影響を受けて生じる需要への影響を間接的影響と呼ぶことにする。間接的影響は正と負のどちらも考えられる。負の影響としては、固定費用が高く返礼品競争に不参入だった自治体が、需要増加により返礼品競争市場に新規参入することが挙げられる。市場に新たな自治体が登場すると、競争相手が増えて寄附希望者が求める返礼品は増加するため、返礼品競争市場に参入済みの自治体に対する需要は減少する可能性がある。一方、正の影響としては、規制前の返礼割合が30%以下の自治体が返礼割合を引き下げることが挙げられる。これらの自治体は返礼割合の上限値規制による直接の影響を受けないが、需要増加により最適な返礼割合が下落するため、返礼割合を引き下げる（図5）。他自治体が返礼割合を引き下げると、寄附希望者が求める返礼品は減少するため、返礼品競争市場に参入済みの自治体に対する需要は増加する可能性がある。

⁵² 返礼品競争への参入に必要な固定費用としては、ふるさと納税担当職員の人件費や返礼品等に係る情報をポータルサイトに掲載するための運営事業者に対する委託料等が考えられる。

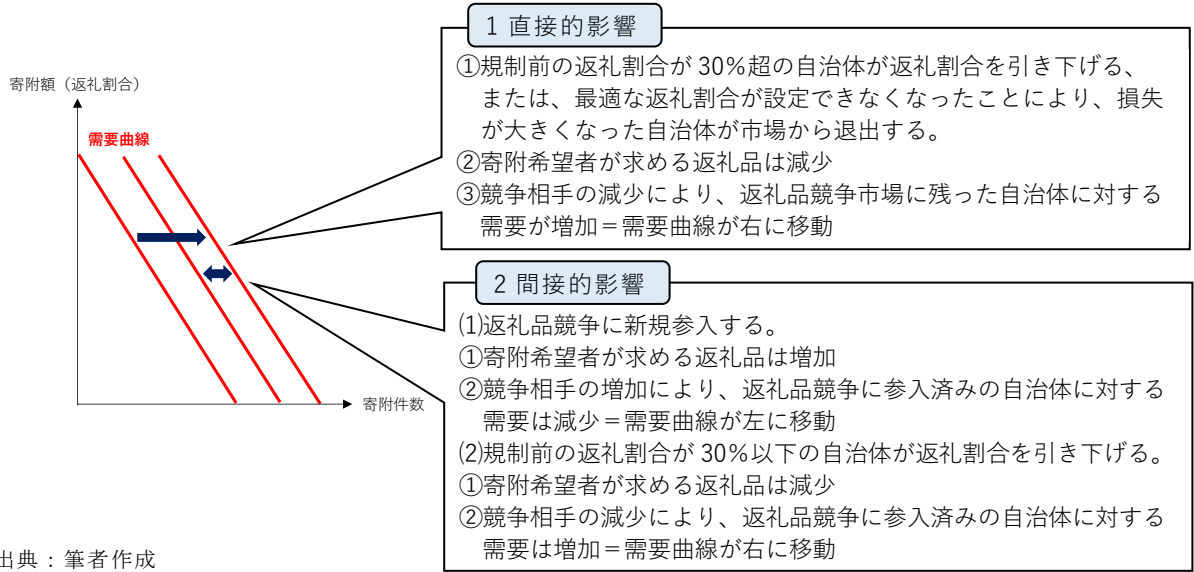
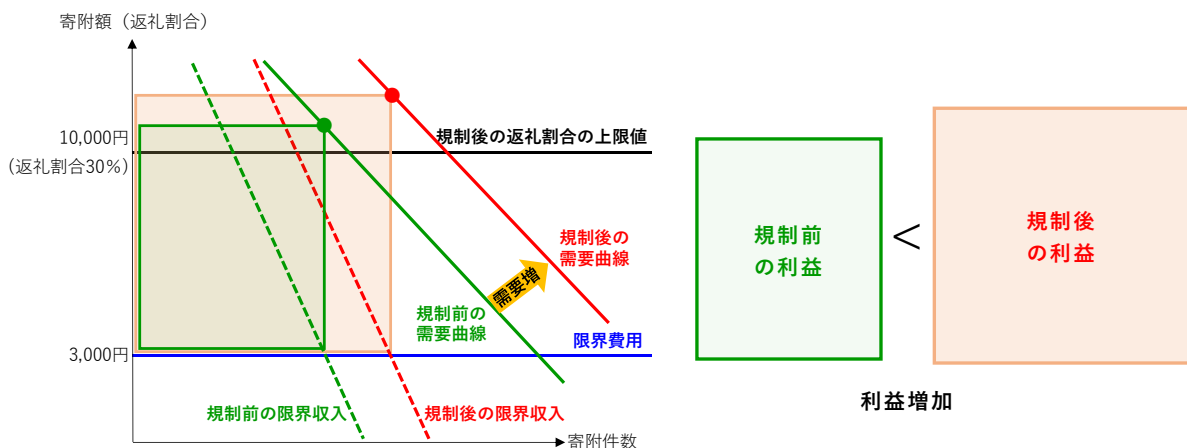


図4 各自治体の返礼品競争市場に対する需要の影響

3-1-4 需要増加による各自治体の利益への影響

次に、需要増加による各自治体の利益への影響を規制前の返礼割合が30%以下、返礼品競争に新規参入、規制前の返礼割合が30%超の3つの自治体別に考える。なお、以下では直接的影響は間接的影響よりも大きいものとし、返礼割合規制によって各自治体が直面する需要が増加する場合に着目する。

第1に、規制前の返礼割合が30%以下の自治体は、返礼割合の上限値規制による直接の影響は受けないが、規制によって需要が増加し、寄附件数が増える。これに加えて、需要増加により、最適な返礼割合は図5で示すとおり下がるため、1件あたりの寄附額が高くなる。以上のことから、返礼割合規制によって、これらの自治体の利益は増加する（図5）。



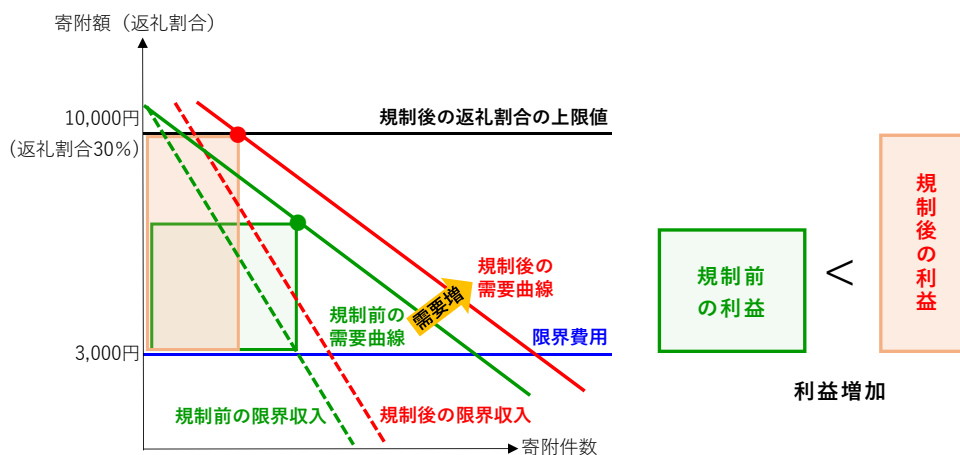
注1：返礼品の市場価格が3,000円の場合

注2：返礼品の調達に係る費用以外の経費は0円と仮定

出典：筆者作成

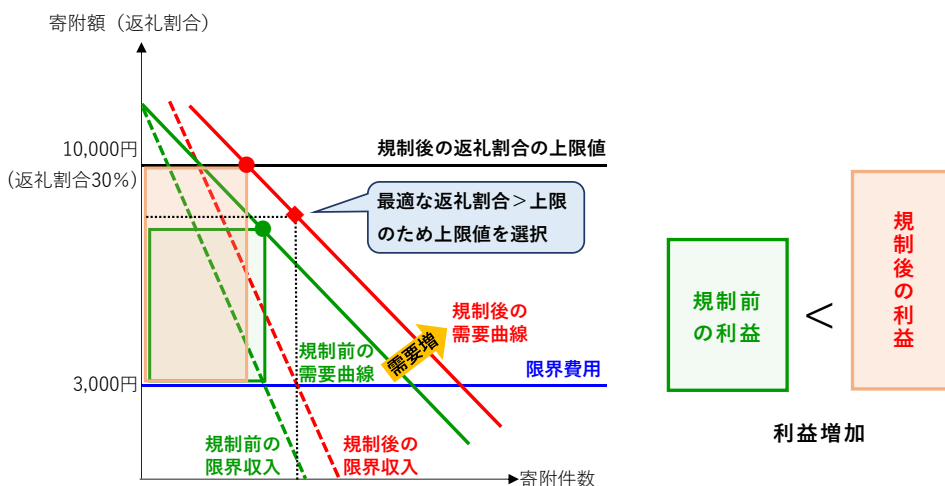
図5 規制前の返礼割合が30%以下の自治体

第2に、規制前に需要が少なく、返礼品競争への参入に必要な固定費用を上回る利益を得られなかった自治体の一部が、需要増加により返礼品競争に新たに参加するようになる。返礼品競争に新規参入する自治体は、規制後の最適な返礼割合が上限値の30%を超えようと超えまいと、正の利益を得る。なぜならば、利益が参入に必要な固定費用を上回ったことにより参入したためである。以上のことから、これらの自治体の利益は規制前よりも増加する（図6）。



注1：返礼品の市場価格が3,000円の場合
 注2：規制後の最適な返礼割合は上限値以上と仮定
 注3：返礼品の調達に係る費用以外の経費は0円と仮定
 出典：筆者作成

図6 返礼品競争に新規参入する自治体

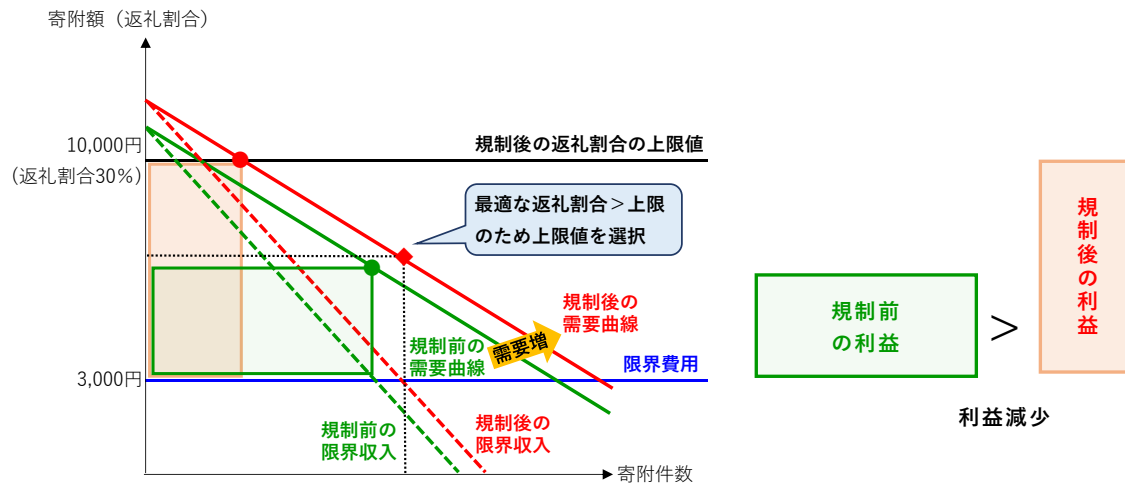


注1：返礼品の市場価格が3,000円の場合
 注2：返礼品の調達に係る費用以外の経費は0円と仮定
 出典：筆者作成

図7 規制前の返礼割合が30%超の自治体

第3に、規制前の返礼割合が30%超の自治体については、利益の増減は場合によるが、最適な返礼割合が上限値と近い場合は利益が増加する（図7）。一方、最適な返礼割合が上限値から大きく離れている場合は利益が減少する（図8）。直観的な理由は以下のようなものである。返礼割合規制により需要が増加したことで、自治体の利益は増加する可能

性があるが、上限値規制により最適な返礼割合を設定できない自治体は、最適な返礼割合を設定した場合と比較して利益が縮小する。結果として、後者の影響が大きい自治体では利益は減少することになる。最適な返礼割合が上限値を超えやすい例としては、需要曲線の弾力性が高い場合や限界費用が低い場合が考えられる。



注1：返礼品の市場価格が3,000円の場合
 注2：返礼品の調達に係る費用以外の経費は0円と仮定
 出典：筆者作成

図8 規制前の返礼割合が30%超で最適な返礼割合が上限値から大きく乖離する自治体

以上のことから、返礼割合規制によって利益が減少する自治体は、規制前に返礼割合を30%超に設定していた一部の自治体に限られると考えられる。よって、返礼割合規制により多くの自治体の利益は増加することが見込まれる。

3-2 差引寄附金額への影響

最後に、住民税控除額を考慮した自治体の利益について考える。本研究では、利益から住民税控除額を差し引いた金額を差引寄附金額と呼ぶことにする。

後述するように、ふるさと納税による寄附者は年々増えている。ふるさと納税制度の利用者が増加すると、差引寄附金額に2つの力が働くと考えられる。ひとつは、各自治体が直面する需要が増加するので寄附受入金額が増加すること、もうひとつは多くの住民が居住地外自治体に寄附をするので、住民税控除額が増加することである。特例控除の上限額は所得に応じて高くなるため、高所得の寄附者が多く居住する自治体ほど住民税控除額は高くなると考えられる。結果、人口が少なく、納税者1人あたりの課税対象所得が低額の自治体では、寄附受入金額の増加が住民税控除額の増加を上回るため、差引寄附金額が増加する一方、人口が多く、納税者1人あたりの課税対象所得が高額の自治体では、住民税控除額の増加が寄附受入金額の増加を上回るため、差引寄附金額が減少することが見込まれる。

総務省「【総計】令和4年住民基本台帳人口・世帯数、令和3年人口動態（市区町村別）」⁵³から令和4年1月1日現在の全国平均市区町村人口を求めると7万2,231人であ

⁵³ 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

る。また、総務省「令和3年度市町村税課税状況等の調」⁵⁴を用いて納税者1人あたりの課税対象所得（市町村民税）⁵⁵の全国平均を求めると299万9,200円である。平均人口を上回る市区町村は388団体、納税者1人あたりの課税対象所得の平均を上回る市区町村は680団体あり、双方ともに平均を上回る市区町村は1,741団体中316団体ある。

したがって、自治体の数で見た場合、人口が多く納税者1人あたりの課税対象所得が高額の自治体よりも、人口が少なく納税者1人あたりの課税対象所得が低額の自治体の方が多い。このため、返礼割合規制によって、差引寄附金額が改善した自治体はそうではない自治体よりも多いことが見込まれる。

また、地方交付税の交付団体であれば、住民税控除額の75%が補填される。2022年度において、地方交付税が交付される市区町村は全体の約95%にあたる1,652団体⁵⁶あり、この割合は毎年同程度である。よって、9割を超える自治体に住民税控除による減収分が補填されるので、地方交付税の補填も含めた最終的な収支が黒字となる自治体の増加が想定される。

3-3 仮説と分析方法

3-3-1 仮説と分析方法

前述の理論に基づき次のとおり仮説を立て、各項目を検証する。分析方法としては、規制前後の各項目の分布の変化を視覚化し、概観後、詳細を見ていくことにする。

仮説1 返礼割合規制により、各自治体が直面する需要が増加

分析方法1 規制前後に各自治体が設定した返礼割合及び寄附受入金額の分布の変化を分析することにより、各自治体が直面する需要の変化を検証する。また、それが返礼割合規制に起因するものなのかを回帰分析する。

仮説2 需要増加により、増益の自治体が増加

分析方法2 需要の変化による各自治体の利益及びその格差の変化を検証するとともに、各自治体の利益の増減傾向を分析する。

仮説3 差引寄附金額が増す自治体が増加

分析方法3 各自治体の差引寄附金額の変化を検証する。

3-3-2 使用データ

本研究で使用する主なデータを説明する。

本研究の分析対象は全国1,741市区町村であり、各市区町村の寄附受入件数、寄附受

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/jinkou_jinkoudoutai-setaisuu.html
(2023年2月3日閲覧)

⁵⁴ 総務省「令和3年度市町村税課税状況等の調『第11表 課税標準額段階別令和3年度分所得割額等に関する調(合計)(所得割納税義務者数・課税対象所得・課税標準額・所得割額)』」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_21.html
(2023年2月3日閲覧)

⁵⁵ 前掲54の資料に収録中の課税対象所得(市町村民税)を所得割(市町村民税)の納税者数で除して得た値

⁵⁶ 総務省「令和4年度普通交付税の再算定結果」https://www.soumu.go.jp/main_content/000850131.pdf
(2023年2月3日閲覧)

入金額及び経費は総務省「ふるさと納税制度に係る現況調査について⁵⁷⁾」に収録された「受入額の実績等」を、住民税控除額は「課税における住民税控除額の実績等」を用いる。また、ふるさと納税の寄附金にかかる地方交付税の措置額に関するデータはないため、本研究では、総務省「普通交付税の算定結果⁵⁸⁾」を用いて交付団体か否かを判断した上で、交付団体であれば住民税控除額に75%を乗じて得た金額を地方交付税による補填額とし、不交付団体であれば0円としてそれを推定する。

なお、「受入額の実績等」はt年度(t年4月1日から翌年3月31日まで)に自治体が受け入れた寄附及びそれに係る経費の決算見込状況であるが、「課税における住民税控除額の実績等」はt年中(t年1月1日から同年12月31日まで)に行われた寄附について、t+1年6月1日時点における控除の適用状況を集計したものである。これら2種類のデータにおける寄附の集計期間は一致していない。また、制度の概要で説明したとおり、ふるさと納税による寄附の年、その寄附に適用される住民税控除の年、その住民税控除額に対する地方交付税の措置の年は3年度にまたがっている。すなわち、2021年に自治体が受け入れた寄附については2022年度課税において住民税が控除され、その住民税額控除による減収分が地方交付税として補填される年は2023年度である。よって、対象期間にずれが生じてしまうが、本研究では地方交付税による補填後の最終的な収支をみるため、最新データ同士を結びつけることとする。例えば、「t年度の受入額の実績等」については、「t+1年度課税における住民税控除額の実績等」及び「t+1年度普通交付税の算定結果」を組み合わせる。

データの使用年度については、規制前後の変化を分析するため、2017年度から2021年度の「受入額の実績等」並びにそれに対応する2018年度から2022年度の「課税における住民税控除額の実績等」及び「普通交付税の算定結果」を用いる。ただし、橋本・鈴木(2021)が指摘する⁵⁹⁾とおり、指定制度による影響を正しく見るため、年度途中で指定制度が導入された2019年度の「受入額の実績等」並びにそれに対応する2020年度の「課税における住民税控除額の実績等」及び「普通交付税の算定結果」は除外する。

第4章 実証分析

4-1 分析1「返礼割合規制による各自治体が直面する需要への影響」

仮説1を検証するため、返礼割合規制による各自治体が直面する需要の変化を分析する。

図9は規制前後の各自治体の返礼割合⁶⁰⁾を日本地図で視覚化したものである。規制前の2018年度に30%を超える返礼割合を設定していた自治体は、北海道及び九州地方のほか、関東よりも北の地域では日本海側に分布しているが、関東以南の地域では太平洋側に分布

⁵⁷⁾ 総務省「ふるさと納税ポータルサイト『関連資料』」

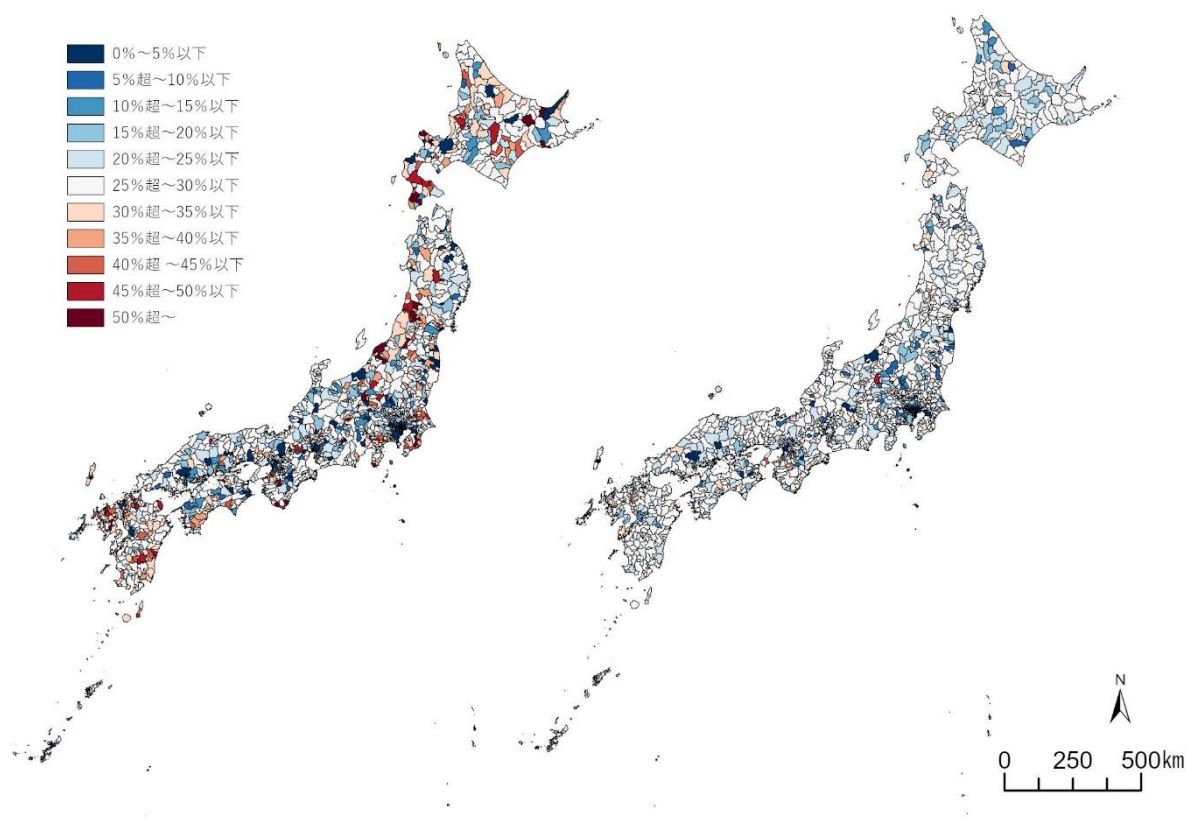
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/
(2023年2月3日閲覧)

⁵⁸⁾ 総務省「地方交付税」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html (2023年2月3日閲覧)

⁵⁹⁾ 橋本・鈴木(2021) pp.151-152

⁶⁰⁾ 返礼割合は、地方税法第37条の2第2項第1号及び第314条の7第2項第1号に基づき返礼品ごとに算出するものだが、本分析では年度ごとに各自治体の返礼品の調達に係る費用の合計を寄附受入金額の合計で除することにより算出している。

している。これらの自治体は返礼割合規制により返礼割合を30%以下に引き下げることになる。一方、規制前に0%～15%以下の返礼割合を設定していた自治体は点在しているが、規制後に返礼割合を引き上げる傾向が見受けられる。その結果、規制後の2021年度の返礼割合の分布では、同色、すなわち同程度の返礼割合が広がっている。規制前後の全国平均返礼割合を比較すると、規制前の2018年度は26.44%だったが、規制後の2021年度は25.04%に下がった。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図9 規制前後の返礼割合の分布（左：2018年度、右：2021年度）

表5 1,741市区町村の平均返礼割合の推移

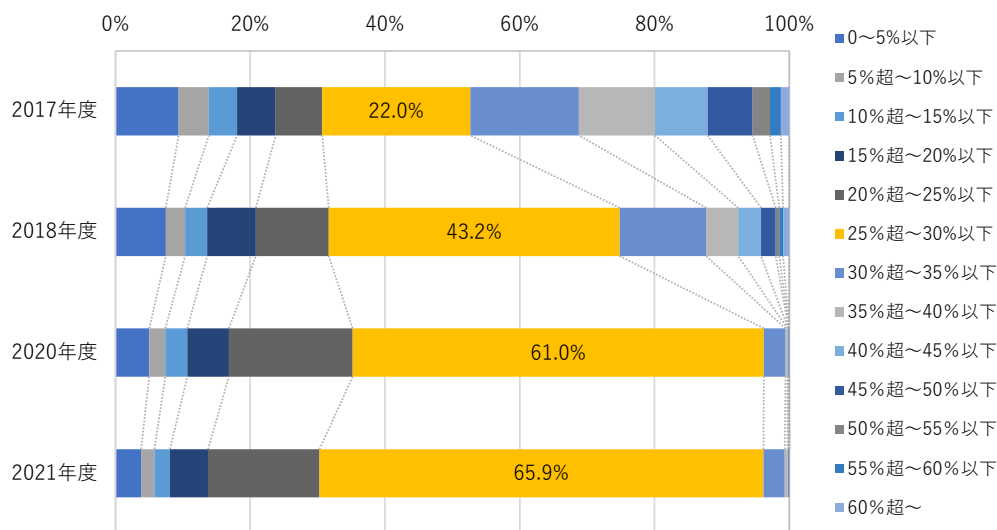
年度	規制前		規制後	
	2017年度	2018年度	2020年度	2021年度
全国平均返礼割合	28.89%	26.44%	24.35%	25.04%

注1：小数点第3位以下を切り上げ

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図10は各自治体の返礼割合の分布を示す。規制前の2018年度に返礼割合を30%超に設定していた438団体は、規制により、30%以下に引き下げることになる。一方、規制前の2018年度に返礼割合を0%～15%以下に設定していた自治体は237団体あったが、規制後の2021年度には141団体に減少した。このことから、規制後に返礼割合を引き上げて、返礼品競争に参加する自治体が増えたことが窺える。この傾向は、理論モデルが示唆するところと整合的である。結果として、規制後に25%超～30%以下の返礼割合を選

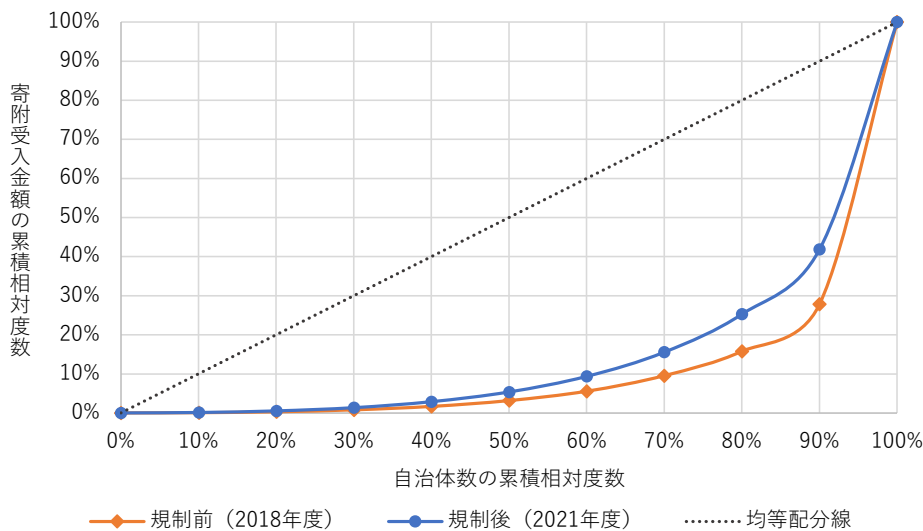
択した自治体が増加し、その割合は全体の6割を超えた。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図 10 返礼割合⁶¹の分布の構成比

次に、返礼割合規制による寄附受入金額の分布の変化を見ていきたい。規制前に返礼割合が30%超の自治体が返礼割合を引き下げることにより、各自治体が直面する需要の増加が見込める一方、返礼割合を引き下げた自治体の寄附受入件数は減少する可能性もある。他方、返礼品競争に新規参入した自治体の寄附受入金額は増加することが想定される。結果として、規制により寄附受入金額の上位を占めていた自治体が金額を減らし、寄附受入金額の下位にいた自治体が金額を増やすことで、寄附受入金額の分布はより均等に近づいたと予想できる。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図 11 寄附受入金額に関するローレンツ曲線

⁶¹ 指定制度導入後の2020年度及び2021年度に返礼割合が30%を超える自治体があるが、総務省によると、これは返礼品の送付を翌年度とした寄附など寄附の受け入れと返礼品調達の時期のずれから生じるものであり、指定基準は満たしているという。なお、30%を超過した場合は指定を取り消されることになる。集計表は巻末に補足資料として添付。

寄附受入金額の分布の変化を検証するために、寄附受入金額に関するローレンツ曲線及びジニ係数を用いて分析を行う。寄附先の分布の偏りを確認すると、図 11 に示すとおり、規制前の 2018 年度よりも、規制後の 2021 年度の方が均等配分線に近づいている。また、ジニ係数を算出すると、規制前の 2018 年度は 0.771 であったが、規制後の 2021 年度は 0.696⁶²に下がった。よって、返礼割合規制により自治体間の寄附受入金額の偏りが小さくなり、均等に近づいたことが示された。

最後に、返礼割合規制によって各自治体が直面する需要が増加したのかを検証したい。自分の自治体の需要に対する他自治体の返礼割合の影響を推定するため、寄附受入件数を被説明変数とし、他自治体の返礼割合を表す全国平均返礼割合をトリートメント変数として使用する。また、コントロール変数として、各自治体のふるさと納税制度の取組状況を表す返礼割合や返礼品送付の有無、寄附金の使途選択が可能か否か及び実績額等の公表の有無のほか、自治体の特徴を示す財政力指数、人口及び納税者 1 人あたりの課税対象所得を用いる。分析には、2019 年度を除く 2017 年度から 2021 年度のデータを使用し、データは最新年度同士を結びつけることとする。例えば、2021 年度の寄附受入件数等には、2021 年度の財政力指数、2022 年 1 月 1 日時点の人口及び 2021 年度の納税者 1 人あたりの課税対象所得を組み合わせる。使用変数、データの内容・加工方法及び出典は表 6、基本統計量は表 7 のとおりである。なお、分析方法は各自治体で有する観測できない特性の影響を除去するため固定効果モデルを採用する。

表 6 変数一覧

変数名	内容・加工方法	出典	
各自治体の寄附受入件数（対数）	各自治体の寄附受入件数の対数値	総務省 ふるさと納税制度に係る現況調査結果 受入額の実績等	
$\beta 1$ 各自治体の平均返礼割合	返礼品の調達に係る費用の合計を寄附金受入額の合計で除して得た値（小数点第5位以下を切り上げ）		
$\beta 2$ 全国平均返礼割合	各自治体の平均返礼割合の平均（小数点第5位以下を切り上げ）		
$\beta 3$ 使途選択ダミー	寄附金の使途を選択できる場合は 1 を、できない場合は 0 を設定		
$\beta 4$ 受入額公表ダミー	受入額実績を公表している場合は 1 を、していない場合は 0 を設定		
$\beta 5$ 活用状況公表ダミー	寄附金の活用状況を公表している場合は 1 を、していない場合は 0 を設定		
$\beta 6$ 事業成果報告ダミー	寄附者に寄附金充当事業の成果等を報告している場合は 1 を、していない場合は 0 を設定		
$\beta 7$ 返礼品ダミー	返礼品を提供している場合は 1 を、していない場合は 0 を設定		
$\beta 8$ 財政力指数	地方公共団体の財政力を示す指数		総務省 地方公共団体の主要財政指標一覧
$\beta 9$ 人口（対数）	住民基本台帳に基づく人口の対数値		e-stat 住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数
$\beta 10$ 納税者1人あたりの課税対象所得（対数）	市町村民税の課税対象所得を市町村民税の所得割の納税者数で除して得た値の対数値	総務省 課税標準額段階別所得割額等に関する調	

⁶² 小数点第 4 位を四捨五入

表 7 基本統計量

変数名	観測数	平均	標準偏差	最小	最大
各自治体の寄附受入件数（対数）	6,964	7.92605	2.1833	0	14.7327
各自治体の返礼割合	6,964	0.261759	0.117355	0	3.407
全国平均返礼割合	6,964	0.2618	0.017365	0.2435	0.2889
使途選択ダミー	6,961	0.962936	0.188931	0	1
受入額公表ダミー	6,964	0.912981	0.281883	0	1
活用状況公表ダミー	6,964	0.743682	0.436631	0	1
事業成果報告ダミー	6,964	0.358415	0.479569	0	1
返礼品ダミー	6,961	0.972992	0.162117	0	1
財政力指数	6,964	0.50798	0.285549	0.06	2.21
人口（対数）	6,964	10.05428	1.513963	5.068904	15.13991
納税者1人あたりの課税対象所得（対数）	6,964	3.374872	0.153653	2.995732	4.779123

分析に先立ち、推定式を次のとおり設定するとともに、予想される結果を提示する。

推定式

各自治体の寄附受入件数 = β_0 （定数項） + β_1 各自治体の平均返礼割合 it + β_2 全国平均返礼割合 it + β_3 使途選択ダミー it + β_4 受入額公表ダミー it + β_5 活用状況公表ダミー it + β_6 事業成果報告ダミー it + β_7 返礼品ダミー it + β_8 財政力指数 it + β_9 人口（対数） it + β_{10} 納税者1人あたりの課税対象所得（対数） it + γ_i + ε_{it}

予想される結果

他自治体の返礼割合が引き上がると自分の自治体の寄附受入件数が減少する。

表 8 推定結果

被説明変数：各自治体の寄附受入件数

変数名	係数	標準誤差	p値
各自治体の返礼割合	2.912469 ***	0.128598	0
全国平均返礼割合	-25.13422 ***	0.774837	0
使途選択ダミー	0.485906 ***	0.103209	0
受入額公表ダミー	0.176618 ***	0.05771	0.002
活用状況公表ダミー	0.146766 ***	0.041133	0
事業成果報告ダミー	0.02489	0.037485	0.507
返礼品ダミー	1.527842 ***	0.116887	0
財政力指数	-4.519729 ***	0.667531	0
人口（対数）	-2.499724 ***	0.526846	0
納税者1人あたりの課税対象所得（対数）	2.844549 ***	0.334574	0
定数項	29.34087 ***	5.548493	0
観測数	6,960		
決定係数	0.4143		

注1：***, **, *はそれぞれ1%、5%、10%水準で統計的に有意であることを示す。

推定結果は表8のとおりである。他自治体の返礼割合を表す全国平均返礼割合の係数の推定値は1%水準でマイナスに有意であったことから、他自治体が返礼割合を上げると、

自分の自治体の寄附受入件数が減少することが示された。逆を言えば、他自治体が返礼割合を引き下げれば、自分の自治体の寄附受入件数は増加するということである。これは、理論分析が示唆するところと整合的である。

ただし、図 12 に示すように、時間の経過とともにふるさと納税制度の利用者は増加しており、推定結果がその影響を受けている可能性がある。先に示したとおり、規制前後の 1,741 市区町村の平均返礼割合は下がっている（表 5）が、ふるさと納税制度の寄附受入件数は年々増加しており、規制前の 2018 年度は約 2,322 万 4,000 件だったが、規制後の 2021 年度には約 4,447 万 3,000 件に増加している。そのため、全国平均返礼割合の係数の推定値には、ふるさと納税制度の利用者増加による需要増加の影響が含まれており、他自治体の返礼割合の引き下げによる需要増加の影響が過大に推定されている可能性があることに留意が必要である。また、本分析では簡略化のため、他自治体の返礼割合を競争相手ではない自治体を含む全国平均返礼割合とした。その他、各自治体が直面している経済的及び社会的な状況を制御する各種指標を説明変数に加えていないため、分析手法について改良の余地がある。



出典：総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和 4 年度実施）」p. 2

図 12 ふるさと納税の受入額及び受入件数の推移（全国計）

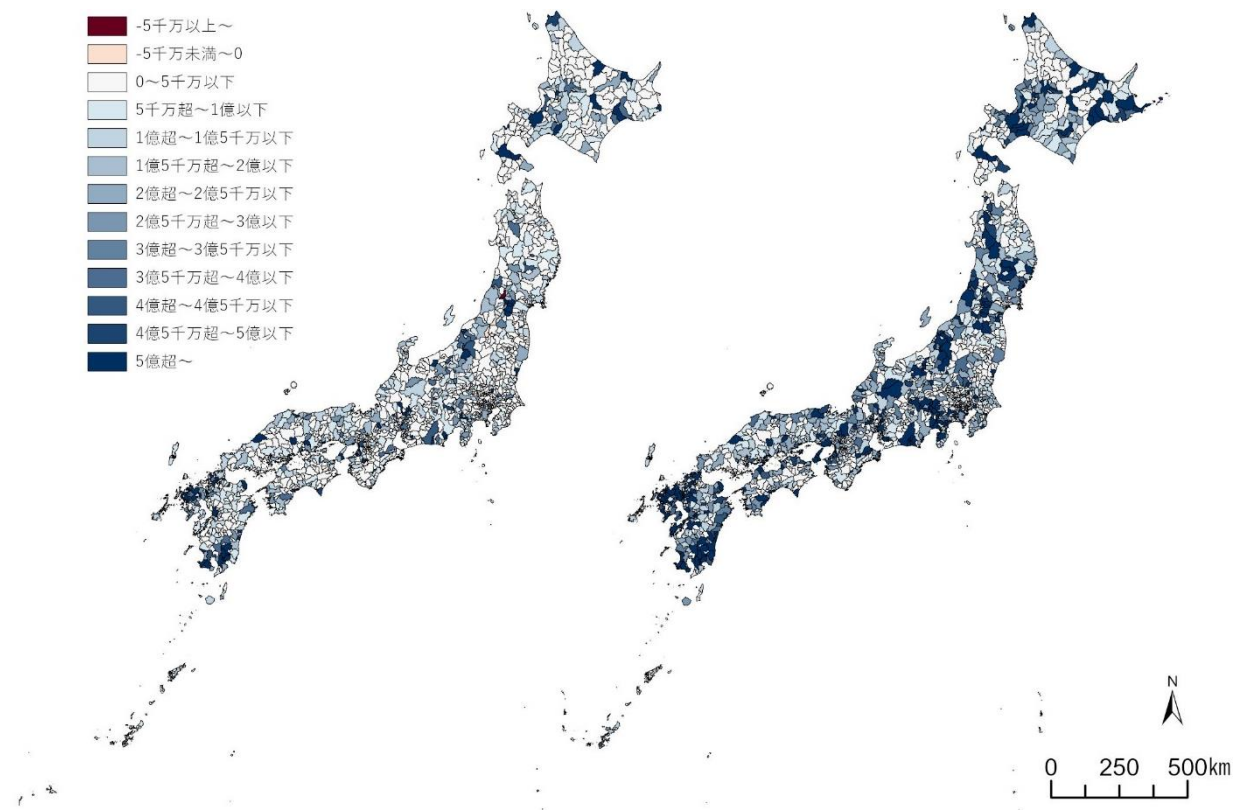
以上の分析結果をまとめる。返礼割合の規制後、各自治体が設定する返礼割合の分散は縮小し、寄附受入金額の分布はより均等になったことが確認された。これは各自治体が直面する需要が増加したことによるものと考えられる。ただし、この需要増加には、規制による返礼割合の分散の縮小に加えて、ふるさと納税制度の利用者増加による影響も含まれる。

4-2 分析 2「需要の変化による各自治体の利益への影響」

では、各自治体が直面する需要の増加により、寄附受入金額から経費を差し引いた利益はどのように変化したのだろうか。仮説 2 を検証するため、返礼割合規制による各自治体の利益の変化を分析する。

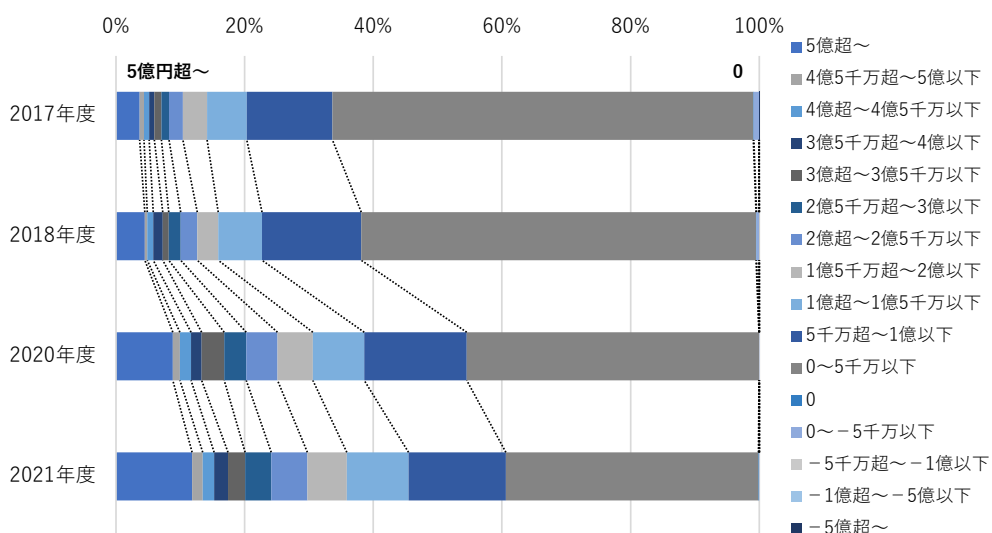
図 13 は規制前後の各自治体の利益を日本地図で視覚化したものである。規制前の 2018 年度に 5 億円を超える利益を得ていた自治体はまばらだったが、規制後の 2021 年度の地図を見ると増えていることが見てとれる。一方、規制前に利益を得られなかった自治体は

九州地方を除く各地域に点在していたが、規制後は少なくなっている。規制前後の全国平均利益を比較すると、規制前は約1億3,065万円だったが、規制後は約2億5,121万円⁶³に上がった。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図13 規制前後の利益の分布（左：2018年度、右：2021年度）



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

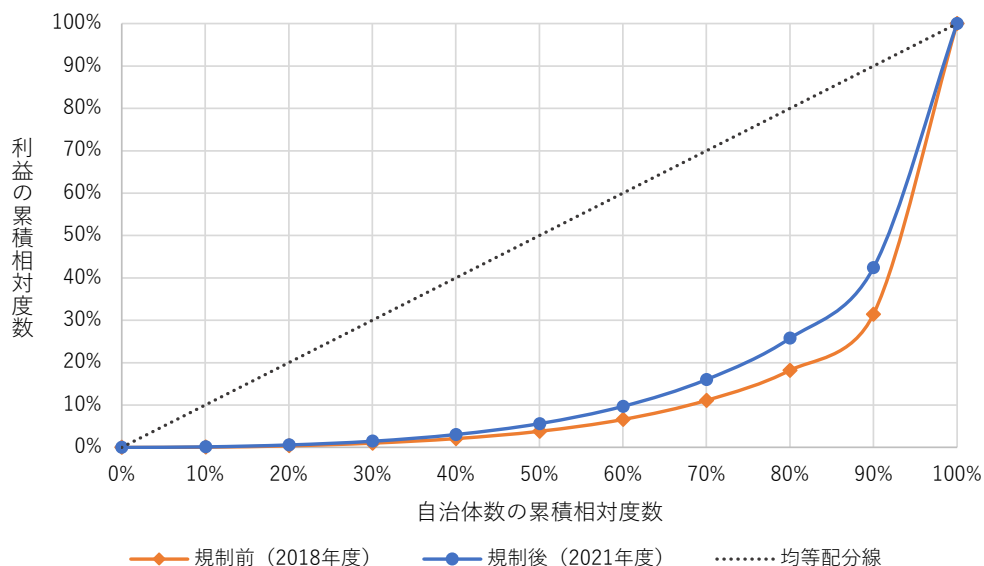
図14 利益の分布の構成比⁶⁴

⁶³ 千円以下切り捨て

⁶⁴ 集計表は巻末に補足資料として添付

図 14 は各自治体の利益の分布を示す。規制前の 2018 年度は利益を得られなかった（0 円を含む）自治体が 9 団体あったが、規制後の 2021 年度には 2 団体に減少し、1,741 団体中 1,739 団体が利益を得ている。また、その金額に着目すると、規制前の 2018 年度に 5 千万円以下の利益を得た自治体は 1,068 団体あったが、規制後の 2021 年度には 684 団体に減少する一方、1 億円を超える利益を得た自治体は 395 団体から 792 団体に増加した。なお、利益増加の背景には、指定制度の導入により、経費総額が 5 割以下に規制された影響もあると考えられる。

利益に関するローレンツ曲線を用いて利益の格差を確認すると、図 15 に示すとおり、規制前の 2018 年度よりも、規制後の 2021 年度の方が均等配分線に近づいている。また、ジニ係数を算出すると、規制前の 2018 年度は 0.751 だったが、規制後の 2021 年度は 0.691⁶⁵に下がったことから、自治体間での利益の偏りは小さくなったと言える。したがって、返礼割合規制は寄附受入金額の分布を平準化させただけでなく、利益の分布の平準化も進めたと言えよう。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

図 15 利益に関するローレンツ曲線

規制前後の自治体の利益の増減傾向を確認するため、表 9 のとおり、規制前後の返礼割合により自治体を 16 分類し、比較する。理論分析では、返礼割合規制によって需要が増加すると想定したため、利益が減少する可能性があるのは、最適な返礼割合が上限値の 30% から大きく乖離する自治体（図 8）のみである。これに該当する自治体は、規制前の返礼割合が 30% を超過しており、規制後に上限値の 30% に近い返礼割合を設定している自治体である。この自治体は表 9 のグループ 1 が該当する。グループ 1 の利益は増加と減少のどちらの可能性もあり、その他のグループは利益が増加と予想できる。

⁶⁵ 小数点第 4 位を四捨五入

表 9 分類方法

グループ	規制前	規制後	予想	グループ	規制前	規制後	予想
1	30%超	25%以上	利益増加・利益減少	9	10%以上～20%未満	25%以上	利益増加
2		20%以上～25%未満		10		20%以上～25%未満	
3		10%以上～20%未満		11		10%以上～20%未満	
4		10%未満		12		10%未満	
5	20%以上～30%以下	25%以上	利益増加	13	0%～10%未満	25%以上	利益増加
6		20%以上～25%未満		14		20%以上～25%未満	
7		10%以上～20%未満		15		10%以上～20%未満	
8		10%未満		16		10%未満	

結果は表 10 のとおりである。表の数値は各グループの平均値を表しているが、各グループの利益は概ね増加したことが確認された。

表 10 規制前後の各グループの平均値

グループ	自治体数	返礼割合		寄附受入件数 (件)		寄附受入金額 (十万円)		合計経費 (十万円)		利益 (十万円)		
		規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	前後の差
5	718	27.39%	28.20%	9,387	27,171	1,901	5,166	972	2,475	929	2,691	1,762
14	33	3.87%	22.63%	859	8,648	504	3,580	24	1,500	480	2,081	1,601
3	12	40.23%	16.77%	6,932	14,146	2,461	3,960	1,509	1,428	953	2,533	1,580
6	155	26.74%	23.10%	7,433	19,322	1,496	3,525	732	1,530	765	1,996	1,232
1	364	38.98%	28.57%	29,887	44,188	7,188	7,765	4,350	3,741	2,839	4,025	1,186
12	12	15.80%	5.64%	621	1,221	192	1,467	56	172	136	1,295	1,159
7	55	25.93%	17.35%	3,638	11,602	568	2,025	272	675	297	1,350	1,053
13	43	3.90%	27.85%	1,235	9,572	278	1,850	41	855	237	995	759
9	91	16.58%	27.62%	3,194	13,265	695	2,334	213	1,096	483	1,239	756
8	14	25.72%	6.82%	997	1,507	349	1,082	138	201	212	882	670
10	39	15.90%	22.27%	4,850	9,676	791	1,884	343	837	449	1,047	598
11	39	15.78%	16.88%	1,001	2,847	342	835	88	272	254	564	310
16	72	1.55%	2.54%	533	925	404	743	12	68	392	675	283
15	32	3.55%	14.70%	3,987	2,549	453	847	24	207	429	641	212
2	59	37.16%	23.63%	50,099	34,560	9,934	5,331	5,277	2,347	4,658	2,985	-1,673
4	3	36.42%	3.67%	91,693	2,325	13,050	1,329	9,709	284	3,341	1,046	-2,295
合計	1,741	26.44%	25.03%	13,253	25,283	2,921	4,704	1,614	2,191	1,307	2,513	1,206

注 1：利益が大きい順に掲載

注 2：返礼割合は小数点第 3 位を、その他は小数点以下を四捨五入

グループ 1 の利益は増加と減少のどちらの可能性もあると予想したが、利益増加という結果であった。これについては、規制前の返礼割合が 40%未満を A グループ、40%以上を B グループとして細分類し、分析し直した。結果、規制前の返礼割合が高く、規制後に最適な返礼割合をつけられない B グループの利益が減少しているため、理論分析の結果と整合的な傾向が確認された。

表 11 グループ 1 再分析結果

細分類	自治体数	返礼割合		寄附受入件数 (件)		寄附受入金額 (十万円)		合計経費 (十万円)		利益 (十万円)		
		規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	規制前	規制後	前後の差
A	253	33.40%	28.45%	22,128	44,018	4,640	7,768	2,612	3,753	2,028	4,016	1,988
B	111	51.71%	28.84%	47,571	44,574	12,996	7,759	8,310	3,715	4,686	4,045	-642
合計	364	38.98%	28.57%	29,887	44,188	7,188	7,765	4,350	3,741	2,839	4,025	1,186

注 1：返礼割合は小数点第 3 位を、その他は小数点以下を四捨五入

グループ 2 及び 4 は予想と反して、利益が減少した。

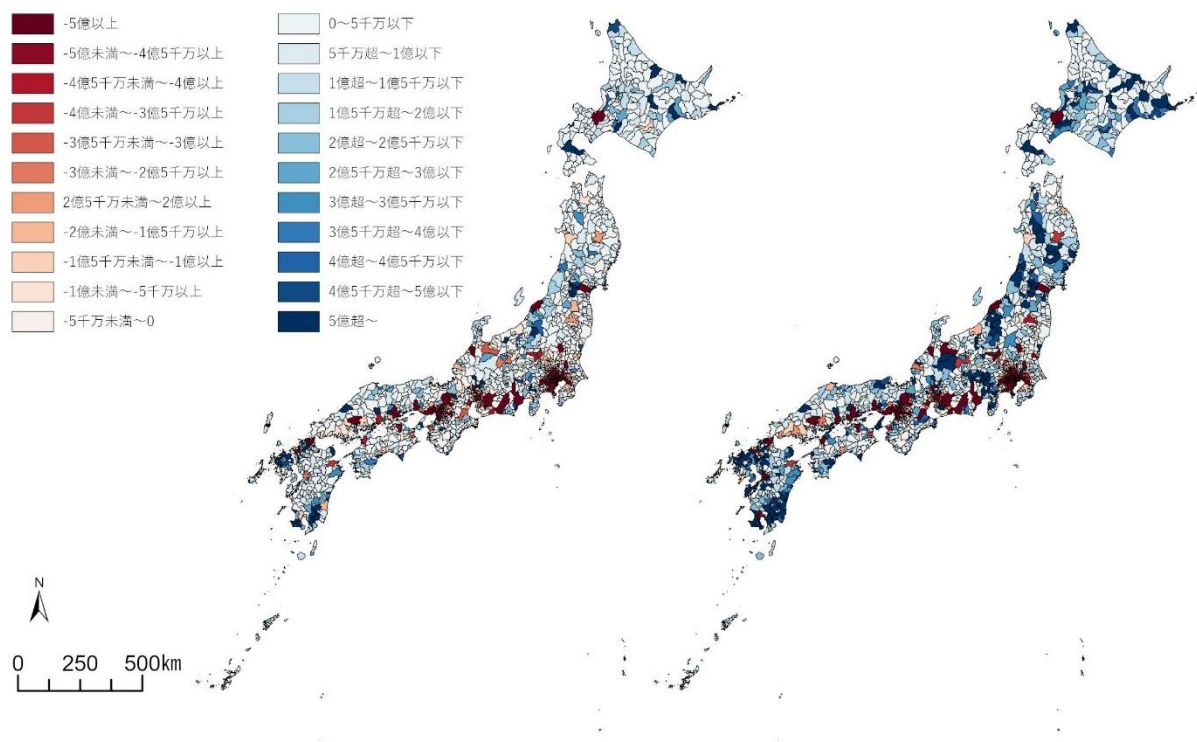
グループ 2 は規制後の返礼割合を上限値に設定していない、すなわち、最適な返礼割合を設定しているにもかかわらず、利益が減少した。寄附受入件数及び金額に着目してみると、グループ 4 を除く他のグループは規制前後でその両方又は一方が増加しているにもかかわらず、グループ 2 はいずれも減少している。グループ 2 の利益が減少した理由は、競争相手の増加等の需要の減少要因の影響が大きかったためと推測される。理論分析では、すべての自治体にとって直接的影響は間接的影響よりも大きく、需要は増加すると想定した。しかし、それぞれの影響の大きさは自治体によって差異があったと考えられ、一部の自治体では、間接的影響が強く働き需要が減少した結果、利益が減った可能性がある。

なお、グループ 4 は該当サンプル数が 3 と少ないため、今回の分析から含意を得ることは難しいと言える。

以上の分析により、一部の自治体では理論分析に反して返礼割合規制により利益が減少したが、各自治体の利益は規制によって概ね増加したことが確認された。

4-3 分析 3 「各自治体の差引寄附金額への影響」

では、利益から住民税控除額を差し引いた差引寄附金額はどのように変化したのだろうか。仮説 3 を検証するため、各自治体の差引寄附金額の変化を分析する。



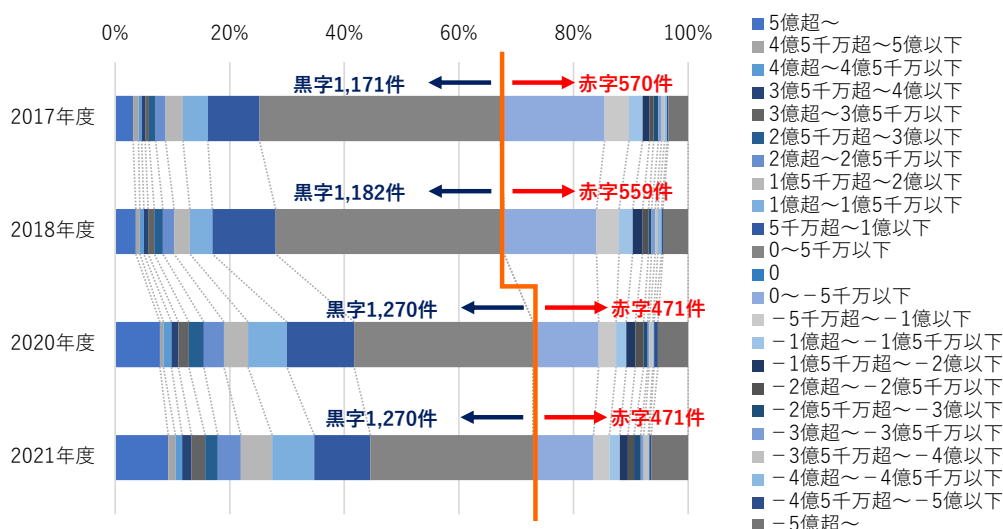
出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について」をもとに筆者作成

図 16 規制前後の差引寄附金額の分布（左：2018 年度、右：2021 年度）

図 16 は規制前後の各自治体の差引寄附金額を日本地図で視覚化したものである。規制前後において、差引寄附金額が-5 億円を超える赤字の自治体は、東京圏、大阪圏、名古屋圏を含む太平洋ベルトに連続的に分布している。一方、規制前の 2018 年度に差引寄附

金額が5億円を超える黒字の自治体は北海道及び九州地方を中心に分布していたが、規制後の2021年度は全国的に広がっていることが見てとれる。規制前後の差引寄附金額の全国平均を比較すると、規制前は約775万円だったが、規制後は約3,771万円⁶⁶に増えた。

図17は各自治体の差引寄附金額の分布を示す。規制前の2018年度は赤字の自治体が559団体あったが、規制後の2021年度には471団体に減少した。一方、黒字の自治体は、規制前の2018年度は1,182団体あったが、規制後の2021年度には全体の約73%にあたる1,270団体に増加した。また、その金額に着目すると、規制前の2018年度に差引寄附金額が0円以上5千万円以下の自治体は694団体あったが、規制後の2021年度には494団体に減少する一方、差引寄附金額が1億円を超える自治体は296団体から605団体に増加した。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について」をもとに筆者作成

図17 差引寄附金額の分布の構成比⁶⁷

赤字と黒字の自治体の特徴に着目すると、規制後の2021年度に赤字の自治体の平均人口は18万3,792人、納税者1人あたりの平均課税対象所得は343万6,000円、平均寄附受入金額は1億5,118万円及び平均住民税控除額は6億8,815万円であった。同様に、黒字の自治体のそれらを求めると、平均人口は3万994人、納税者1人あたりの平均課税対象所得は282万8,000円、平均寄附受入金額は5億8,866万円及び平均住民税控除額は3,747万円であった。よって、人口が多く、納税者1人あたりの課税対象所得が高額の自治体では、住民税控除額の増加が寄附受入金額の増加を上回るため、差引寄附金額が減少する一方、人口が少なく、納税者1人あたりの課税対象所得が低額の自治体では、寄附受入金額の増加が住民税控除額の増加を上回るため、差引寄附金額が増加するという予想と整合的な傾向が確認された。

⁶⁶ 千円以下切り捨て

⁶⁷ 集計表は巻末に補足資料として添付

表 12 2021 年度における差引寄附金額が赤字・黒字自治体の各種平均値

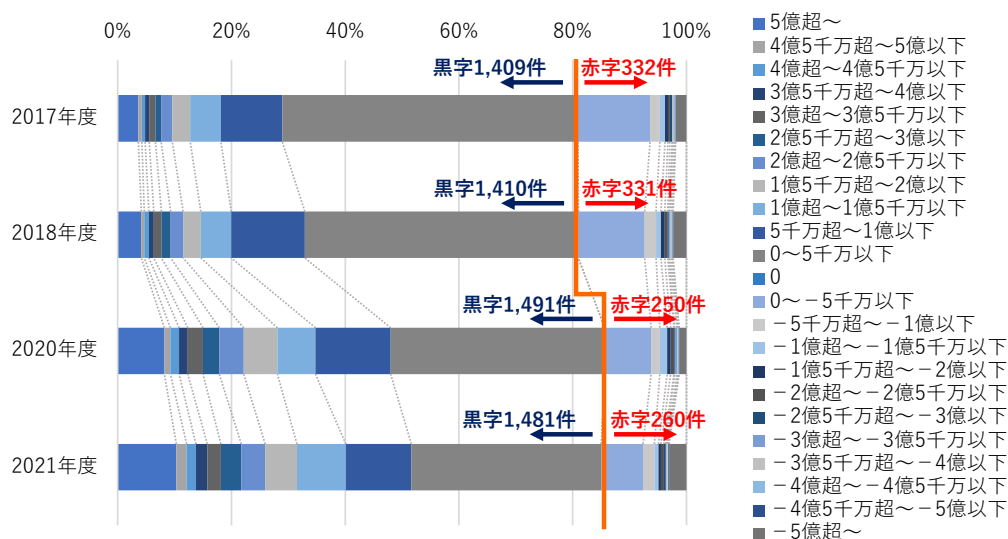
	自治体数	平均人口（人）	納税者1人あたりの 平均課税対象所得（円）	平均寄附受入金額（円）	平均住民税控除額（円）
赤字	471	183,792	3,436,000	151,180,000	688,150,000
黒字	1,270	30,994	2,828,000	588,660,000	37,470,000
全国平均		72,331	2,992,000	470,300,000	213,500,000

注1：人口は小数点以下を切り上げ、金額は千円以下を切り上げ

出典：筆者作成

さらに、地方交付税による補填後の収支を試算する。住民税控除額の75%は地方交付税として補填され、2022年度において約95%の自治体が交付団体であることから、赤字の自治体が減少し、黒字の自治体が増加することが予測できる。規制後の2021年度においては、赤字の自治体が471団体から260団体に減り、黒字の自治体が1,270団体から全体の約85%にあたる1,481団体に増えた。

以上の分析により、規制後、差引寄附金額が増す自治体が増加し、また、地方交付税による補填後の最終収支が黒字となる自治体が増加したことが確認された。



出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について」等をもとに筆者作成

図 18 地方交付税による補填後の収支の分布⁶⁸

4-4 分析結果のまとめ

以上の分析結果をまとめ、結果から導き出された結論を述べる。

本研究では、ミクロ経済学における独占的競争市場のモデルを応用して返礼品競争を理論分析した上で、①返礼割合規制により、各自治体が直面する需要が増加、②需要増加により、増益の自治体が増加、③差引寄附金額が増す自治体が増加という仮説を設定し、検証をした。

返礼割合規制により、規制前に30%超の返礼割合を設定していた自治体が30%以下に引き下げる一方、規制後に返礼割合を0%~15%以下に設定する自治体は減少した。結果

⁶⁸ 集計表は巻末に補足資料として添付

として、規制後に25%超～30%以下の返礼割合を選択した自治体が増加し、その割合は全体の6割を超えた。規制後、同程度の返礼割合の自治体が増えたことにより、寄附受入金額の分布は平準化した。これは上限値規制に伴う返礼品競争の緩和及び各自治体が直面する需要の増加によるものと考えられる。ただし、この需要増加には返礼割合規制に伴う他自治体の返礼割合の引き下げに加えて、ふるさと納税制度の利用者増加の影響が含まれる。各自治体が直面する需要の増加により、増益の自治体が増加し、この利益から住民税控除額を差し引いた金額が増す自治体も増加、さらに、地方交付税による補填後の最終収支が黒字となった自治体も増加したことが確認された。

したがって、返礼割合規制は返礼品競争を緩和させ、黒字の自治体を増やすという傾向が観察されたことから、返礼品競争による経済厚生及び自治体収入の低下といった問題の解決に寄与したと考えられる。

第5章 政策提言と課題

5-1 政策提言

分析結果から得られた考察内容に基づき政策提言をする。

本研究の分析では、返礼割合規制は返礼品競争を緩和させ、黒字の自治体を増やすという傾向が観察された。返礼割合の上限値規制によって、返礼品競争は抑制され、自治体の利益は増加したことから、返礼品競争による経済厚生及び自治体収入の低下といった問題の解決に向けて前進したと考えられる。現行制度の枠組みのもとで、この歩を進めるためには、返礼割合の上限値をさらに引き下げて、自治体間の返礼割合の引き上げ競争を抑制することが望ましい。

しかしながら、返礼割合の引き下げは寄附者の寄附のインセンティブを損なう可能性がある。有識者の中には「返礼品がなければ、制度がここまで定着し、活用されることは無かったと思われる⁶⁹⁾」と言う者もいる。返礼品の魅力が低下した場合、寄附者が大きく減少する可能性がある。

ふるさと納税制度における寄附者にとっての費用と便益は以下のように考えられる。寄附者の費用としては、自己負担額の2,000円並びに寄附先の検索、寄附金の支払い及び税金控除を受けるための手続きといった手間が挙げられ、寄附者の便益としては返礼品が挙げられる。近年、各自治体の返礼品を検索できるインターネットサイトの登場、クレジットカード決済が可能となったこと及び確定申告不要で税金控除が受けられるふるさと納税ワンストップ特例制度の創設により、寄附者の手間の費用は抑えられていると考えられる。よって、自己負担額の2,000円に見合う程度の返礼割合まで上限値を引き下げたとしても合理的な寄附者は寄附を行う可能性はある。ただし、返礼割合の引き下げにより、以前と比較して寄附が魅力的でなくなった又は損したと考える人は寄附をしなくなる可能性もある。

自治体の利益を増やすために返礼割合の上限値を引き下げると、寄附者の寄附のインセンティブが損なわれる。一方、寄附を増やすために返礼割合の上限値を引き上げると、

⁶⁹⁾ 総務省「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」(平成29年4月1日)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307702.pdf (2023年2月3日閲覧)

それに伴う経費の増加により自治体の利益が減少する。自治体の利益と寄附者の寄附のインセンティブは相反する関係にあり、返礼割合の上限値を設定するにあたっては、この関係を考慮する必要がある。本研究の分析結果からは具体的な返礼割合の数値を述べることはできないが、返礼割合を段階的に引き下げつつ、それによる寄附者の行動の変化を測定して、妥当な返礼割合を探ることが有効であると考えられる。

5-2 課題

最後に本研究の課題をまとめることでむすびとしたい。

本研究では、2019年度を除く2017年度から2021年度を分析対象としたが、この間には、ふるさと納税制度の認知度上昇に伴う利用者増加といった変化のほか、新型コロナウイルス感染症拡大に伴う巣ごもり需要の増加等の社会経済状況の変化があった。これらはふるさと納税制度の利用に大きな影響を与えたと考えられるが、本研究では返礼割合規制による影響とこれらの影響を完全に切り離すことができなかった。よって、本研究の返礼割合規制による影響は過大に推定されている可能性がある。

また、返礼割合規制による各自治体が直面する需要の変化を推定する際の推定モデルにも改良の余地がある。本研究の推定では、他自治体の返礼割合を競争相手ではない自治体を含む全国平均返礼割合とするほか、各自治体が直面している経済的及び社会的な状況を制御する各種指標を説明変数に加えていない。推定モデルを精緻化することにより、返礼割合規制が各自治体の返礼割合選択にもたらす影響への理解をさらに深められると考えられる。

謝辞

本稿の執筆にあたり、主査・副査の先生方から懇切丁寧にご指導をいただくとともに、まちづくりプログラムをはじめとする教員の皆様から大変貴重なご意見をいただきました。心より感謝申し上げます。

また、本学にて研究の機会を与えてくださった派遣元、貴重な社会人学生としての一年間を共に過ごし、切磋琢磨した同期の皆様に深く感謝申し上げます。

最後に、学生生活を支えてくれた家族に感謝の意を表したいと思います。

なお、本研究における見解及び内容の誤り等についてはすべて筆者に帰属します。本研究は筆者の個人的な見解を示したものであり、所属機関の見解を示すものではないことを申し添えます。

参考・引用文献

- ・石丸拓実（2022）「ふるさと納税制度における返礼割合が寄附行動に与える影響について～兵庫県三田市の個票データでの条件付きロジット分析～」『KGPS review : Kwansei Gakuin policy studies review』29号 pp.17-38
- ・伊藤敏安（2022）「ふるさと納税は地方交付税をどれほど毀損しているか？」『修道法学』44巻2号 広島修道大学ひろしま未来協創センター pp.31-51
- ・尾内速斗（2016）「ふるさと納税制度の意義と実態の乖離について」政策研究大学院大学修士論文
- ・加藤慶一（2010）「ふるさと納税の現状と課題—九州における現地調査を踏まえて—」『レファレンス』2010年2月号 国立国会図書館調査及び立法考査局 pp.119-130
- ・小坂紀一郎（2007）『一番やさしい自治体財政の本〈第1次改訂版〉』学陽書房
- ・嶋田暁文（2019）「『ふるさと納税』再考—その問題点と制度見直しを踏まえて—」『地方自治ふくおか』No.69 一般財団法人福岡県地方自治センター pp.95-111
- ・末松智之（2020）「ふるさと納税の返礼率競争の分析」『ディスカッションペーパー』2020年3月/20A-04（通巻340号）財務総合政策研究所
- ・鈴木善充（2021）「望ましい『ふるさと納税』の在り方」『都市問題』2021年4月号 後藤・安田記念東京都市研究所 pp.71-81
- ・須山聡（2020）「ふるさと納税にみる所得再配分機能と地域振興」『駒澤地理』No.56 駒澤大学文学部地理学教室・駒澤大学総合教育研究部自然科学部門 pp.1-21
- ・橋本恭之・鈴木善充（2021）「ふるさと納税制度の見直しの影響について」『關西大學經濟論集』第70巻4号 pp.557-571
- ・深澤映司（2011）「地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果」『レファレンス』2011年8月号 国立国会図書館調査及び立法考査局 p3, pp.55-72
- ・深澤映司（2019）「ふるさと納税を背景とした諸現象の本質」『レファレンス』818号 国立国会図書館調査 pp.53-79
- ・武者加苗（2019）「北海道内市町村におけるふるさと納税受入額の決定要因分析」『札幌大学総合研究』第11号（2019年3月） pp.49-57
- ・N. グレゴリー・マンキュー（著）足立英之ほか（訳）（2013）『マンキュー経済学 I ミクロ編〔第3版〕』東洋経済新報社

参考・引用サイト

- ・総務省「ふるさと納税ポータルサイト」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/080430_2_kojin.html (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「ふるさと納税研究会報告書」(平成19年10月)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyo.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和4年度実施)」(令和4年7月29日)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20220729.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」(平成29年4月1日総税市第28号総務大臣通知)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307701.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」(平成30年4月1日総税市第37号総務大臣通知)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20180402.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省自治税務局「ふるさと納税指定制度における令和元年6月1日以降の指定等について」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20190514_02.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「ふるさと納税研究会 第3回会合(平成19年7月18日開催)西川委員提出資料」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/pdf/070718_1_si6.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果」(平成28年6月14日)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/report20160614.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」(平成27年4月1日総税企第39号総務大臣通知)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000351774.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」(平成28年4月1日総税企第37号総務大臣通知)
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/20160404_02.pdf (2023年2月3日閲覧)
- ・総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/daityo/jinkou_jinkoud

outai-setaisuu.html (2023年2月3日閲覧)

- ・総務省「令和3年度市町村税課税状況等の調『第11表 課税標準額段階別令和3年度分所得割額等に関する調(合計)(所得割納税義務者数・課税対象所得・課税標準額・所得割額)』」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_21.html (2023年2月3日閲覧)

- ・総務省「令和4年度普通交付税の再算定結果」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000850131.pdf (2023年2月3日閲覧)

- ・総務省「地方交付税」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html (2023年2月3日閲覧)

- ・総務省「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」(平成29年4月1日)

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/file/11307702.pdf (2023年2月3日閲覧)

補足資料

表 13 返礼割合の分布

単位：件

返礼割合 \ 年度	規制前		規制後	
	2017年度	2018年度	2020年度	2021年度
0～5%以下	163	130	87	66
5%超～10%以下	78	50	42	35
10%超～15%以下	73	57	57	40
15%超～20%以下	100	126	107	98
20%超～25%以下	120	188	320	288
25%超～30%以下	383	752	1,062	1,147
30%超～35%以下	280	223	56	55
35%超～40%以下	197	83	5	8
40%超～45%以下	136	59	2	2
45%超～50%以下	116	38	1	1
50%超～55%以下	45	9	1	1
55%超～60%以下	28	10	1	0
60%超～	22	16	0	0
合計	1,741	1,741	1,741	1,741

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

表 14 利益の分布

単位：件

利益額 \ 年度	規制前		規制後	
	2017年度	2018年度	2020年度	2021年度
5億超～	64	78	154	206
4億5千万超～5億以下	12	7	19	29
4億超～4億5千万以下	14	16	30	31
3億5千万超～4億以下	14	26	29	37
3億超～3億5千万以下	19	16	61	47
2億5千万超～3億以下	21	32	60	70
2億超～2億5千万以下	37	45	84	98
1億5千万超～2億以下	66	57	96	107
1億超～1億5千万以下	107	118	139	167
5千万超～1億以下	232	269	277	263
0～5千万以下	1,139	1,068	791	684
0	1	2	0	1
0～-5千万以下	14	6	1	1
-5千万超～-1億以下	0	1	0	0
-1億超～-5億以下	0	0	0	0
-5億超～	1	0	0	0
合計	1,741	1,741	1,741	1,741

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」をもとに筆者作成

表 15 差引寄附金額の分布

単位：件

差引寄附金額 年度	規制前		規制後	
	2017年度	2018年度	2020年度	2021年度
5億超～	55	63	136	161
4億5千万超～5億以下	16	12	11	22
4億超～4億5千万以下	10	12	24	21
3億5千万超～4億以下	10	13	21	28
3億超～3億5千万以下	12	19	32	42
2億5千万超～3億以下	20	26	46	38
2億超～2億5千万以下	30	34	61	70
1億5千万超～2億以下	53	48	73	95
1億超～1億5千万以下	76	69	118	128
5千万超～1億以下	157	192	204	171
0～5千万以下	732	694	544	494
0	0	0	0	0
0～5千万以下	316	281	199	184
-5千万超～-1億以下	74	68	53	48
-1億超～-1億5千万以下	42	42	31	32
-1億5千万超～-2億以下	21	30	28	24
-2億超～-2億5千万以下	12	18	25	19
-2億5千万超～-3億以下	15	9	12	20
-3億超～-3億5千万以下	10	11	5	9
-3億5千万超～-4億以下	9	8	11	14
-4億超～-4億5千万以下	7	12	4	3
-4億5千万超～-5億以下	4	4	11	6
-5億超～	60	76	92	112
合計	1,741	1,741	1,741	1,741

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」等をもとに筆者作成

表 16 地方交付税措置後の収支の分布

単位：件

地方交付税措置後の収支 年度	規制前		規制後	
	2017年度	2018年度	2020年度	2021年度
5億超～	63	72	143	179
4億5千万超～5億以下	11	9	18	32
4億超～4億5千万以下	10	14	27	28
3億5千万超～4億以下	12	15	26	35
3億超～3億5千万以下	19	24	47	42
2億5千万超～3億以下	18	28	50	62
2億超～2億5千万以下	34	38	75	73
1億5千万超～2億以下	55	54	103	98
1億超～1億5千万以下	94	93	116	149
5千万超～1億以下	188	226	231	201
0～5千万以下	905	837	655	582
0	0	0	0	0
0～5千万以下	221	203	142	127
-5千万超～-1億以下	30	35	27	35
-1億超～-1億5千万以下	16	15	22	13
-1億5千万超～-2億以下	9	12	11	7
-2億超～-2億5千万以下	6	9	10	9
-2億5千万超～-3億以下	6	3	3	6
-3億超～-3億5千万以下	2	4	6	3
-3億5千万超～-4億以下	4	4	3	3
-4億超～-4億5千万以下	4	4	3	2
-4億5千万超～-5億以下	1	2	1	2
-5億超～	33	40	22	53
合計	1,741	1,741	1,741	1,741

出典：各年度の総務省「ふるさと納税に関する現況調査について『受入額の実績等』」等をもとに筆者作成

建築協定における穴抜け区域が与える影響分析

〈要 旨〉

建築協定制度では地域住民間の契約により土地利用規制を設けることで街並みの調和・美観の維持が行われている。建築協定は全員合意を要件としていることから、建築協定の範囲内において不合意の地区が存在し、不合意の地区を建築協定区域隣接地として定めることができる。建築協定区域隣接地（以下「穴抜け区域」という）では建築協定の規制が及ばないため、住環境維持費用を自ら負担することなく、建築協定により形成される住環境の便益にフリーライドすることができる。また、穴抜け区域では建築基準や都市計画上の用途制限に適合する限り、個人が自由に住宅を建築することができるため、街並みの調和を損なう住宅が建築される等の外部不経済が発生している可能性がある。

本稿では建築協定の穴抜け区域が当該地域及びその周辺の地価にどのような影響を及ぼしているかについて、横浜市の住居系用途地域の区域にある建築協定を対象に実証分析を行い、穴抜け区域が増加することで建築協定の内外で地価が下がる可能性があることを示した。また、穴抜け区域が協定区域内、周辺地域に及ぼす影響をより詳細に分析するために穴抜け区域内の土地利用の調査を行い、建築協定の非合意率が近距離の周辺地域の地価に与える影響の要因は敷地分割である可能性を示した。

これらの結果から、税の導入や外部性の算出や地区計画への移行、建築協定運営委員会の運営コストの削減を行うこと等を提言した。

令和5年2月

政策研究大学院大学 まちづくりプログラム

MJU 2 2 7 0 4 中本 浩平

第1章	はじめに.....	1
第2章	建築協定制度の概要と横浜市の建築協定の現状.....	2
2.1	建築協定制度の背景.....	2
2.2	建築協定の機能.....	3
2.3	穴抜け区域の定義.....	3
2.4	建築協定の認可手続.....	4
2.5	建築協定の運営方法.....	4
2.6	横浜市の建築協定の策定状況.....	4
2.7	横浜市の建築協定行政.....	6
第3章	建築協定による土地利用規制に関する理論分析.....	8
3.1	建築協定による土地利用規制.....	8
3.2	穴抜け区域が協定内に与える影響.....	8
3.3	仮説.....	9
第4章	実証分析.....	9
4.1	実証分析の方法.....	9
4.2	推定モデル.....	10
4.3	使用するデータ.....	11
4.4	推定モデル1の分析結果と考察.....	14
4.5	推定モデル2の分析結果と考察.....	15
4.6	推定モデル3の分析結果と考察.....	16
第5章	政策提言と課題.....	18
5.1	政策提言.....	19
5.2	今後の課題.....	22

第1章 はじめに

建築協定制度は、住宅地としての環境や商店街としての利便を高度に維持増進することなどを目的として、土地所有者等同士が建築物の基準（建築基準法による最低基準を超えた高度な基準）に関する一種の契約を締結するときに、公的主体（特定行政庁）がこれを認可することにより、契約に通常の契約には発生しない第三者効を付与して、その安定性・永続性を保証し、住民発意による良好な環境のまちづくりを促進しようとする制度¹である。

建築協定により土地利用規制を設けることで外部性のコントロールを行い、街並みの調和・美観の維持が行われている。長谷川(2005)²によると「建築協定・地区計画によって良好な住環境が維持・保全されるのは、両制度によって、都市コミュニティに「公共」の空間が生み出されるからである。〔中略〕ここでいう「公共空間」とは、基本的に、都市コミュニティ内部の成員によって形成され共有され、誰か1人に排他的に帰属しない空間である。その空間は、地域のコミュニティの全成員の活動(建物の規模や位置、高さを周囲と調和させる、といった努力や負担)を通じて生み出されるが、応益負担を担うことなく環境にフリーライドする者が増えるならば、維持できなくなるという性質をもっている。同時に、景観の価値も全成員に享受されており、1人の成員に排他的に帰属するものではない。」としている。つまり、長谷川(2005)は外部性を与え合う都市空間を公共空間としてとらえ、その外部性をコントロールする手段として建築協定をとらえている。

このように良好な住環境は公共空間を生み出す全成員によって作り出されると指摘される一方、建築協定制度は全員合意を要件としているため、協定の範囲内に合意している協定地区と不合意の地区が存在する。不合意の地区は建築協定区域隣接地（以下「穴抜け区域」という。）として定めることができる。穴抜け区域では建築協定の規制が及ばないため、住環境維持費用を自ら負担することなく、建築協定により形成される住環境の便益にフリーライドすることができる。また、穴抜け区域では建築基準や都市計画上の用途制限に適合する限り、個人が自由に住宅を建築することができるため、街並みの調和を損なう住宅が建築される等の外部不経済が発生している可能性がある。

そこで本稿では、建築協定の穴抜け区域に着目し、横浜市の住居系用途地域の区域を対象に建築協定の特性が協定の合意率にどのような影響を及ぼすのか、また、穴抜け区域数の増加が地価にどのような影響を与えるのかについて、経済学的な理論分析および実証分析を行い、効率性の観点からより社会的に望ましい政策を考察、提言することを目的とする。

本稿の構成はつぎのとおりである。まず第2章で建築協定の制度及び本研究の対象とし

¹ 国交省 HP 「建築協定」

https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000002.html

² 長谷川貴陽史(2005)『都市コミュニティと法—建築協定・地区計画による公共空間の形成—』東京大学出版社

た横浜市の建築協定の状況について説明し、第3章で理論分析を試みる。第4章では理論分析を踏まえた仮説を検証するための実証分析を行い、その結果を踏まえ、第5章でまとめとして政策提言と今後の課題について整理している。

なお、建築協定を扱った先行研究として、土地利用規制における詳細な上乗せ規制については、杉浦(2012)³は、横浜市を対象として、住民発意による土地利用規制がかけられた地区内はおおむね地価が上昇するものの、合意形成などの取引費用の存在や規制による土地利用の硬直化によって地価が下がる可能性があること、谷下雅義ほか(2012)⁴は、横浜市を対象に建築協定や地区計画等による土地利用規制が戸建て住宅価格に与える影響について計測し、敷地に対する規制（敷地分割禁止規制・最低敷地面積規制）は中規模以上の建築協定区域の住宅価格を引き上げる可能性があることを示している。

建築協定の穴抜け区域における土地利用については、鈴木佐代ほか(2011)⁵においては、横浜市の建築協定区域と非協定区域に着目し、敷地分割が制限されている協定区域では敷地分割が発生しないが、非協定区域や協定区域の周辺敷地、協定の穴抜け敷地において更新住宅の敷地分割が発生することを示している。

このように建築協定制度による土地利用規制が地価や住宅価格を引き上げる効果が認められることが指摘される一方、建築協定の穴抜け区域では敷地分割等が発生し街並みの調和を阻害する可能性があるが、穴抜け区域が地価に与える影響について実証分析した研究はこれまで把握している中では見られない。

第2章 建築協定制度の概要と横浜市の建築協定の現状

本章では建築協定制度の背景および機能、本研究の穴抜け区域の定義、建築協定の認可手続きや運営方法、横浜市の建築協定の現状について概観する。

2.1 建築協定制度の背景

建築協定制度は1950年の建築基準法制定によって導入されたものであり、戦前の市街地建築物法には存在しなかった。その後、1961年に協定の基準に建築物の用途が加えられ、1976年に一人協定制度が導入され、1995年に建築協定区域隣接地制度が導入されている。現在の建築協定は建築基準法第69条に基づき、土地所有者等が建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準について協定を締結することができ、その締結

³ 杉浦美奈(2012)「住民発意による土地利用規制が及ぼす影響の分析」『平成23年度政策研究大学院大学まちづくりプログラム論文集』

⁴ 谷下雅義、長谷川貴陽史、清水千弘(2012)「地区計画・建築協定の規制が戸建住宅価格に及ぼす影響」『都市住宅学』76号

⁵ 鈴木佐代、石渡瑞枝、沖田富美子(2011)「世代交代期の郊外戸建住宅地における敷地の変容と居住者移動」『日本建築学会計画系論文集』76,431-437

に際して、公的主体である特定行政庁がこれを認可することにより、通常の契約には発生しない第三者効が付与される。

この建築協定の制度について長谷川(2005)によると、建築協定制度は英米の土地利用制限約款(Restrictive Covenant, Deed Restriction)に類似しているが、異なっている点としては、建築物以外についても規制できる点、不動産登記(public land record)と連携している点、住宅所有者団体や市民クラブは公共の目的(for common purpose)であれば、個人の土地への立入・調査権限を有する点があると指摘している。

また、金本・藤原(2016)⁶によると住民の間の契約を土地利用規制の代わりに用いているアメリカのテキサス州ヒューストンでは、公共当局が違反者を訴える手助けや代行を行って、契約の遵守を促進する役割を果たしているとしている。

2.2 建築協定の機能

日本の土地利用規制は地域地区制による一般規制手法が採用されている。長谷川(2005)は既存住宅地の住環境を維持するという観点から見ると、建築協定は都市計画制度の持つ欠点を部分的に補う機能を有しており、それは既存の用途地域の規制を上乗せや外壁後退距離制限、階数・高さ制限等が可能になり土地利用規制の詳細性の欠如を補完している点、地権者相互の契約により、地区の特性に見合った街区レベルでの規制を実現することができる点や土地所有者自身による主体的な住環境形成が図られており、都市計画決定における住民参加の欠如を補う点であるとしている。

2.3 穴抜け区域の定義

本研究における「穴抜け区域」とは建築基準法第70条第2項⁷に定められている建築協定区域隣接地のことを指すものとする。穴抜け区域は協定に不合意な区画であるため、協定の法的拘束力が及ばない。

また、「建築協定区域隣接地」は建築協定加入者が、将来的に建築協定区域の一部となることを希望する土地であり、建築協定区域隣接地の指定をすることで、土地所有者が合意書

⁶ 金本良嗣、藤原徹(2016)『都市経済学(第2版)』東洋経済新報社

⁷ 建築基準法第七十条

前条の規定による建築協定を締結しようとする土地の所有者等は、協定の目的となつて土地の区域(以下「建築協定区域」という。)、建築物に関する基準、協定の有効期間及び協定違反があつた場合の措置を定めた建築協定書を作成し、その代表者によつて、これを特定行政庁に提出し、その認可を受けなければならない。

建築基準法第七十条第2項

前項の建築協定書においては、同項に規定するもののほか、前条の条例で定める区域内の土地のうち、建築協定区域に隣接した土地であつて、建築協定区域の一部とすることにより建築物の利用の増進及び土地の環境の改善に資するものとして建築協定区域の土地となることを当該建築協定区域内の土地の所有者等が希望するもの(以下「建築協定区域隣接地」という。)を定めることができる。

(建築協定書)と建築協定加入届を市町村に提出すれば、建築協定認可の後であっても建築協定区域の一部とすることができる。通常、建築協定認可後に建築協定に加入する場合、区域の変更をすることになるため、協定加入者全員の合意書をとった上で、新たに認可を受けなければならないが、この建築協定区域隣接地の指定をしておくことで、上記の手続を行うだけで後から任意に建築協定に加入することができる。⁸

2.4 建築協定の認可手続

認可手続きフローは図1のとおりである。

建築協定の認可手続きは土地所有者等の代表者が作成した協定書を特定行政庁に提出することによって開始される。建築協定書を20日間以上縦覧することや縦覧期間の満了後、公聴会によって公述人から意見聴取を行った上で認可公告しなければならない。

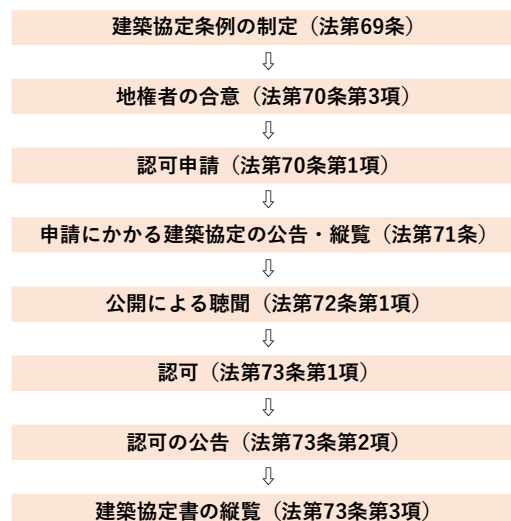


図1 建築協定認可手続きフロー⁹

2.5 建築協定の運営方法

建築協定の運営については、住民の主体的・自発的な取り組みが必要となる。通常は建築協定の運営を円滑にし、より実効性のあるものとするため、区域内の住民による「建築協定運営委員会」を設け、建築計画の審査、建築工事中・完了後の物件のチェック、違反があった場合の措置、啓発活動、建築協定の更新作業等を行っている。

また協定内において違反が発見されると違反者に対して運営委員会からは是正の指示がなされ、従わない場合には協定契約書の記載に則り、訴訟等による是正がなされる。

2.6 横浜市の建築協定の策定状況

横浜市においては、昭和32年に「福富町通建築協定」(中区)が全国で2番目の建築協定¹⁰として認可されて始まり、横浜市の建築協定件数の推移は図2に示すとおりで、2014年から有効建築協定数は減少傾向にある。横浜市は平成29年度末日時点では全国の都市の中

⁸ 横浜市都市整備局地域まちづくり部地域まちづくり課「いちからつくる建築協定～新規締結へのガイドブック～」平成26年5月改訂

⁹ 国交省 HP 「建築協定」
https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000002.html

¹⁰ 横浜市 HP 「建築協定とは」
<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/plan-rule/kyotei/kaisetsu.html>

で策定数が最も多く（図3）、現在は170地区（令和5年1月時点）¹¹で策定されている。

横浜市の建築協定の内容については図4に示すとおりで、用途規制が最も多く、次いで最低敷地面積・敷地分割の禁止、高さ規制、壁面後退規制が続いている。

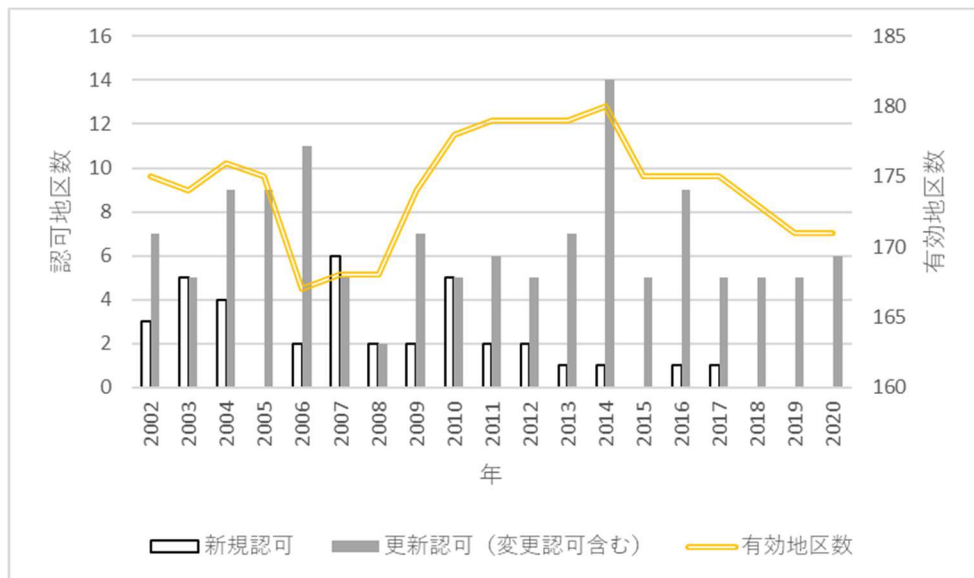


図2 横浜市建築協定件数の推移¹²

都道府県	有効建築協定数	H29年度認可件数	都道府県	有効建築協定数	H29年度認可件数	政令市	有効建築協定数	H29年度認可件数
青森県	2	0	京都府	48	0	札幌市	5	0
秋田県	11	0	大阪府	273	10	仙台市	6	0
福島県	121	0	兵庫県	50	0	さいたま市	13	1
茨城県	143	1	奈良県	10	0	千葉市	21	3
栃木県	14	0	和歌山県	17	1	川崎市	14	1
群馬県	15	0	島根県	12	1	横浜市	174	4
埼玉県	141	7	広島県	10	0	相模原市	34	0
千葉県	43	1	山口県	11	0	新潟市	10	0
東京都	72	2	愛媛県	9	0	浜松市	32	0
神奈川県	141	1	高知県	5	0	名古屋市	44	5
新潟県	10	0	福岡県	51	3	京都市	64	7
富山県	31	4	佐賀県	2	0	大阪市	11	0
石川県	4	1	長崎県	25	0	堺市	55	0
山梨県	15	0	熊本県	36	0	神戸市	135	6
長野県	39	0	大分県	29	0	広島市	23	0
岐阜県	10	0	宮崎県	9	0	北九州市	19	0
静岡県	97	0	鹿児島県	1	0	福岡市	85	1
愛知県	38	1	沖縄県	23	0	熊本市	28	0
三重県	10	1	都道府県計	1626	36	政令市計	773	28
滋賀県	48	2						

図3 平成29年度末日 有効建築協定数・認可件数¹³

¹¹ 横浜市 HP「地域まちづくりの推進 建築協定」から筆者調査

<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/plan-rule/kyotei/ken-kyoutei.html>

¹² 横浜市建築協定連絡協議会 HP 年度別総会資料より筆者作成

¹³ 国交省「平成22年度末日～平成29年度末日における有効建築協定数（特定行政庁別）」及び「平成20年度～平成29年度における建築協定認可一覧（特定行政庁別）」を参考に筆者作成

長谷川(2005)によれば、近年では建築協定の代わりに地区計画によって住環境保全を図る地区も増えてきている。これらの理由として、建築協定には住民運営による財源不足や穴抜け区域への対応に弱点があること、1998年の建築基準法の改正によって建築確認の民間開放がなされ、

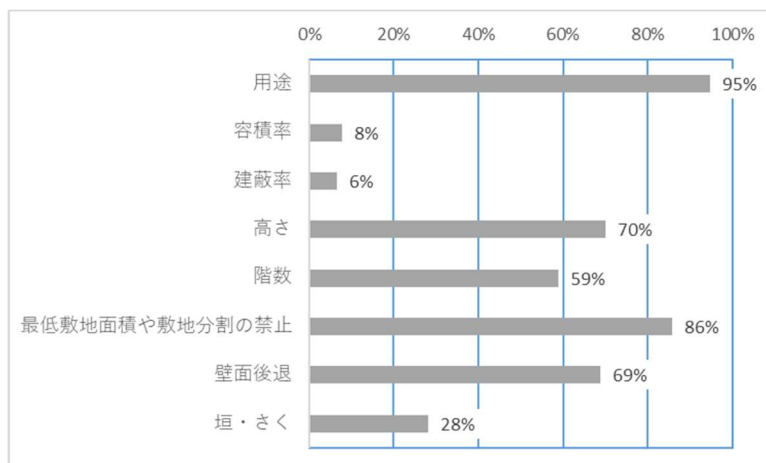


図4 横浜市の建築協定の規制内容¹⁴

今後には行政指導に依存した建築協定の運用が不可能となることが挙げられている。横浜市においても、建築協定から地区計画に移行した地区は現在 12 地区¹⁵ある。

2.7 横浜市の建築協定行政

横浜市における住民発意型建築協定が成立するまでの手続きの流れを図5に示す。横浜市では建築協定の支援制度として、以下の支援¹⁶を行っている。

- ①出前塾：横浜市職員を地域に呼び、まちづくり制度等に関する説明を受けることができる。
- ②まちづくりコーディネーター及びまちづくり支援団体の派遣：まちづくりに関する専門家を勉強会などの場に呼びアドバイス等を受けることができる。
- ③地権者リストの作成：地区内の土地所有者の情報を横浜市が作成し提供する。
- ④地域まちづくり活動の助成：更新作業に必要な経費の一部を助成する。助成対象はまちづくりニュース・アンケート等の印刷費、勉強会等の実施に必要な会場使用料、事務連絡の通信費・郵送費等である。

また横浜市では図6のように平成19年2月から事前協議要望地区制度を設けている。事前協議要望地区は建築協定区域及び建築協定区域隣接地等における建築行為について、運営委員会と建築主等との事前協議を徹底するために、各運営委員会の意向に基づいて事前協議を要望する地区を明確にするものである。横浜市の web ページ等でその旨を広報すると共に、横浜市や指定確認検査機関へ事前協議要望地区内における建築確認申請等の提出があったときには、横浜市から建築主等に建築協定運営委員会と事前協議を行うことを依頼している。¹⁷

¹⁴ 横浜市都市整備局の HP 情報により筆者が作成

<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/toshiseibi/plan-rule/kyotei/kubetsu/>

¹⁵ 横浜市都市整備局地域まちづくり部地域まちづくり課ヒアリング 令和4年11月29日

¹⁶ 横浜市建築協定連絡協議会、横浜市都市整備局「建築協定更新マニュアル」平成25年4月改訂

¹⁷ 横浜市建築協定連絡協議会「建築協定運営委員会の手引き」令和4年7月改訂

住民の発意などによる場合

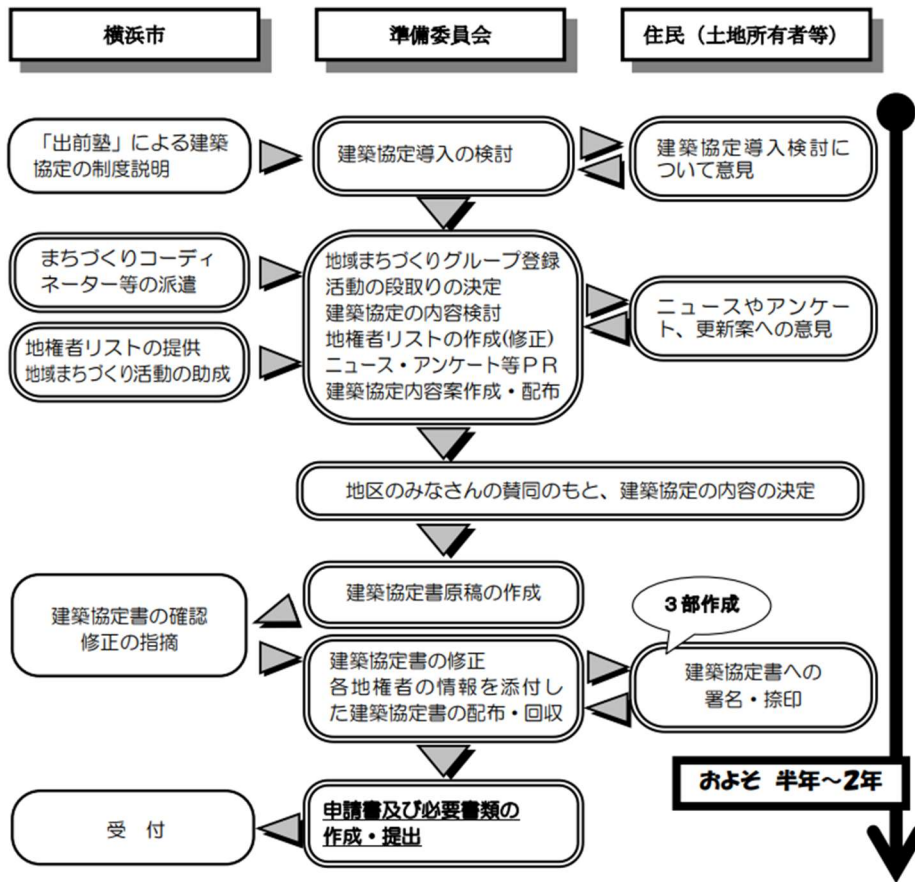


図5 横浜市の建築協定成立までの手続きの流れ¹⁸

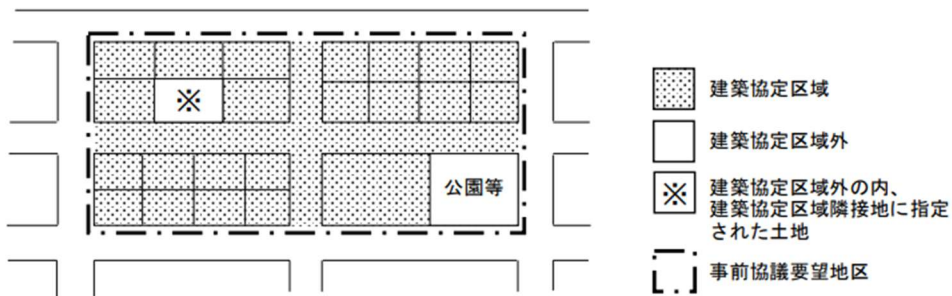


図6 事前協議要望地区の例¹⁹

¹⁸ 横浜市都市整備局地域まちづくり部地域まちづくり課「いちからつくる建築協定～新規締結へのガイドブック～」平成26年5月改訂

¹⁹ 横浜市建築協定連絡協議会「建築協定運営委員会の手引き」令和4年7月改訂

第3章 建築協定による土地利用規制に関する理論分析

3.1 建築協定による土地利用規制

建築協定は土地利用に規制を設けることで、外部性のコントロールを行い、街並みの調和を図る。住民は街並みの美観と規制による利用価値の低減を勘案した上で、効用が最大化される規制水準を選択し、最も効率的に外部性をコントロールしている。

金本・藤原(2016)によると小さい地域では土地利用規制による資源配分の改善の多くが地価に帰着し、土地利用規制は成功すれば地価を上昇させ、失敗すれば土地利用を非効率にしまい地価を下げるとされている。このことは図7のように表すことができる。

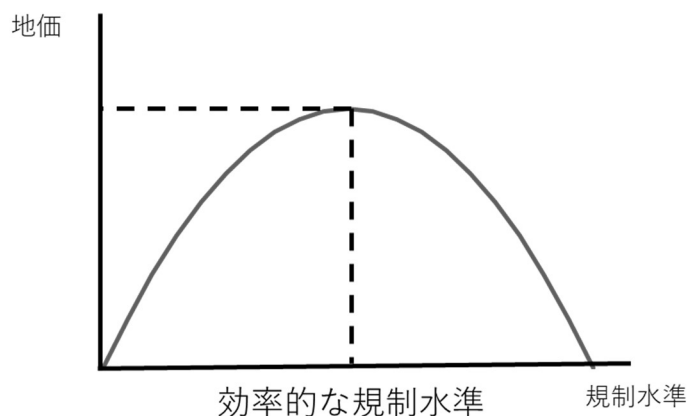


図7 規制水準と地価の関係

3.2 穴抜け区域が協定内に与える影響

上述のとおり、建築協定により適切に外部性のコントロールがなされると、住環境の向上が図れ、外部不経済の発生を抑制できる。また、その地域内は街並みの調和・美観の維持がなされ、外部経済を発生させる可能性があり、それらは地価を引き上げる。しかし、実際の運用にあたっては、以下のような問題から必ずしも地域全体の効用最大化につながらないものと考えられる。

(1) 穴抜け区域になるインセンティブの存在

穴抜け区域の所有者は建築協定の住環境維持費用を自ら負担することなく、建築協定によって維持・形成された周囲の良好な住環境という便益にフリーライドすることができる。協定運営委員会は穴抜け区域になるインセンティブを有する住民との間で合意形成を行う必要があるため、住民の合意を得るための取引費用は大きくなると考えられる。杉浦(2012)は建築協定では全員の合意が必要とされることから、住民内の意見がまとまらない場合には、取引費用が大きいため妥協によって合意の得られる規制水準に決定される可能性がある」と指摘している。

(2) 穴抜け区域による外部不経済

穴抜け区域は建築協定の規制拘束力が及ばないため、建築基準法等の最低基準にのみ適合していれば問題ない。建築協定により、住民の効用を最大化する規制水準を満たした住宅に統一することで、地域の街並みの調和・美観の維持を図ることを目的としているが、穴抜け区域においては建築基準や都市計画上の用途制限に適合する限り、個人が自由に住宅を建築することができるため、街並みの調和を損なう住宅が建築される可能性がある。

そのため、穴抜け区域が発生することにより、街並みの調和が阻害され、市場における評価が下がり、地価の下落につながる可能性があると考えられる。

3.3 仮説

本来は建築協定により、街並みの調和が図られ、良好な住環境が確保されることにより、地域の価値が高まり、地価が上がる可能性がある。しかし穴抜け区域の所有者は協定の規制を受けることなく、個人の効用を最大化する土地利用を行うため、街並みの調和を損なう建物が建築される可能性がある。そこで、以下の仮説を設定し、実証分析を行うこととする。

- ①建築協定の規制内容によって住民が受ける建築協定の有効性に違いがあるため、規制内容によって合意率は変化するのではないか。
- ②穴抜け区域内で街並みの調和が損なわれるような土地利用が行われており、穴抜け区域が増加することで、地価が下落するのではないか。

第4章 実証分析

本章では、建築協定の規制内容が建築協定の合意率に与える影響と建築協定の穴抜け区域が地価に与える影響について、仮説を導いた前章の理論分析を検証するための実証分析の方法について述べる。

4.1 実証分析の方法

分析対象地域は全国の中で最も策定数の多い横浜市とし、横浜市の住居系用途地域に定められる160建築協定を対象とした。地価への影響の実証分析にあたっては、金本・藤原(2016)では資本化仮説に基づくと、いくつかの条件の下では環境改善の便益は地価の上昇に反映されるとしていることから、ヘドニックアプローチによる地価関数の推定に基づいて行うこととする。

4.2 推定モデル

〈分析1〉

建築協定の各規制が合意率に与える影響を分析するため、各建築協定の合意率を被説明変数とし、公告日からの年数や用途規制、壁面後退規制等の各規制のダミーといった建築協定の特性を説明変数とし、OLS 推定にて分析する。実証分析1の推定モデルは下記のとおりである。

実証分析1 推定モデル1

$$U_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot T_i + \varepsilon_i$$

U_i : 合意率 {合意区画数 ÷ (穴抜け区域数 + 合意区画数)}

T_i : 建築協定の特性(建築協定面積、更新回数、公告日からの年月日、規制内容等)

ε_i : 誤差項

〈分析2〉

穴抜け区域が地価に与える影響を分析するため、被説明変数は建築協定地域内及び建築協定地域外において建築協定からの距離が 200m 以内にある地価とし、説明変数に非合意率を加え、ヘドニックアプローチによる OLS 推定にて分析する。

またこれ以降の分析では、「合意率」ではなく「非合意率」を説明変数として採用している。つまり周辺に与える外部不経済を検出する分析2と分析3においては、協定によるコントロールが及ばない穴抜け区域の相対的な大きさ、つまり非合意率が地価に与える影響を示した方が、直感的に理解しやすい説明が可能となるためである。なお、分析の方法は住環境の便益が協定内だけでなく、外部にスピルオーバーするものである点と、協定からの距離が大きくなるにつれ、スピルオーバーする便益の大きさに違いがある点を考慮し、協定の外周から 200m以内までについて 100m 毎にエリアを設定し、穴抜け区域の影響を確認することとした。(図8) 実証分析2の推定モデルは下記のとおりである。

実証分析2 推定モデル2

$$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_i + \beta_2 \cdot Pl_i + \beta_3 \cdot Pl_i \times Z_i + \beta_4 \cdot Pl_i \times T_i + \varepsilon_i$$

$\ln Y_i$: 地価の対数(2022年横浜市内 建築協定からの距離 200m 以内の地価)

X_i : コントロール変数

Pl_i : 建築協定からの距離 lm 以内ダミー

(①建築協定内 ②協定から $0m < lm \leq 100m$ ③協定から $100m < lm \leq 200m$)

Z_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の非合意率

非合意率 = {穴抜け区域数 ÷ (穴抜け区域数 + 合意区画数)}

T_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の特性

(建築協定面積、更新回数、公告日からの年月日、規制内容等)

ε_i : 誤差項

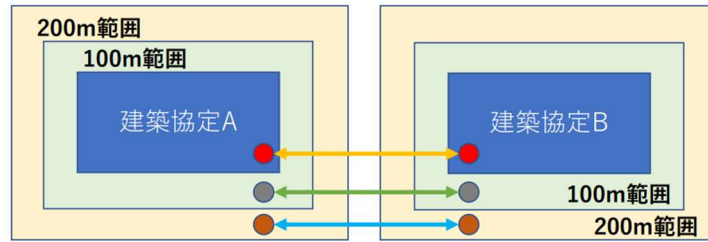


図8 分析イメージ図

〈分析3〉

穴抜け区域が地価に与える影響をより詳細に分析するため、穴抜け区域内の土地利用の状況を調査する。地価への影響は穴抜け区域が発生し、穴抜け区域内に街並みの調和を阻害する要因があり、その要因により地価が下落するというメカニズムであると考えられる。そのため、その街並みの調和を阻害する要因の分析を目的とする。鈴木ら(2011)で示されている穴抜け区域内の敷地分割発生をその主要因と想定し、筆者が横浜市都市整備局ホームページに記載のある穴抜け区域の位置情報から google map の航空写真の穴抜け区域の位置を特定し、目視で航空写真における穴抜け区域内の土地利用状況の調査を行う。その後、結果をもとにヘドニックアプローチによる OLS 分析を行う。なお、今回の調査では協定の規制内容に合わない壁面後退や高さの確認は行っていない。

実証分析3 推定モデル3

$$\ln Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot X_i + \beta_2 \cdot Pl_i + \beta_3 \cdot Pl_i \times Z_i + \beta_4 \cdot Pl_i \times S_i + \varepsilon_i$$

$\ln Y_i$: 地価の対数(2022年横浜市内 建築協定からの距離 200m 以内の地価)

X_i : コントロール変数

Pl_i : 建築協定からの距離 l m 以内ダミー

(①建築協定内 ②協定から $0m < l \leq 100m$ ③協定から $100m < l \leq 200m$)

Z_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の非合意率

非合意率 = {穴抜け区域数 ÷ (穴抜け区域数 + 合意区画数)}

S_i : 地価のポイントから最も近い建築協定の穴抜け区域内の調和阻害要因

ε_i : 誤差項

4.3 使用するデータ

分析対象は横浜市の住居系用途地域に定められる 160 建築協定を対象としている。地価データは国土数値情報の令和4年の地価公示及び都道府県地価調査のクロス・セクション・データで建築協定からの距離が 200m 以内のものである。全 137 地点のものを使用している。このため分析2と分析3を行った建築協定は 101 協定である。地価データは建築協定内にあるのは 53 地点、0m~100m 以内にあるのは 34 地点、100m~200m 以内にあるのは 50 地点である。

使用するデータは表1のとおりとする。また、各基本統計量を表2、表3に示す。

表1 変数の説明

変数	説明	出典・作成方法	使用した分析		
			分析1	分析2	分析3
地価(m ² /円)(対数)	2022年公示地価・都道府県調査価格の対数	A		○	○
建築協定ダミー	建築協定の区域内であるかどうかを表すダミー変数	B			
建築協定0m～100m以内ダミー	建築協定の区域から100m以内であるかどうかを表すダミー変数	B		○	○
建築協定100m～200m以内ダミー	建築協定の区域から200m以内であるかどうかを表すダミー変数	B		○	○
建築協定・合意率	建築協定範囲内の全区域数に占める合意区域数の割合を表す変数	C	○		
建築協定・非合意率	建築協定範囲内の全区域数に占める穴抜け区域数の割合を表す変数	C		○	○
建築協定・穴抜け区域内の敷地分割率	建築協定の穴抜け区域数に占める敷地分割区域数の割合を表す変数	D,E			○
建築協定・公告日からの年数	建築協定公告日からの年数を表す変数	C	○	○	
建築協定・協定面積(m ²)	建築協定の面積を表す変数	C	○		
建築協定・合意区域数	建築協定の参加区域数を表す変数	C	○		
建築協定・期限付き協定ダミー	建築協定が永年ではなく、期限付きであるときに1を取るダミー変数	C	○		
建築協定・更新回数	協定締結から現在までに協定を更新した回数	C	○		
建築協定・住民発意型ダミー	建築協定が住民発意型であるときに1を取るダミー変数	F	○		
建築協定・用途(共同住宅)規制ダミー	建築協定内容に共同住宅の用途規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・容積率規制ダミー	建築協定内容に容積率規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・建蔽率規制ダミー	建築協定内容に建蔽率規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・敷地分割又は最低敷地面積ダミー	建築協定内容に敷地分割規制又は最低敷地面積規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・高さ規制ダミー	建築協定内容に高さ規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・階数規制ダミー	建築協定内容に階数規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・壁面後退規制ダミー	建築協定内容に壁面後退規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
建築協定・塀規制ダミー	建築協定内容に塀に関する規制を含むときに1を取るダミー変数	D	○		
まちづくりルール内ダミー	公示地価ポイントがまちづくりルール内にあることを表すダミー変数	A		○	○
青葉区ダミー	公示地価ポイントが青葉区にあることを表すダミー変数	A		○	○
中区ダミー	公示地価ポイントが中区にあることを表すダミー変数	A		○	○
都筑区ダミー	公示地価ポイントが都筑区にあることを表すダミー変数	A		○	○
港北区ダミー	公示地価ポイントが港北区にあることを表すダミー変数	A		○	○
戸塚区ダミー	公示地価ポイントが戸塚区にあることを表すダミー変数	A		○	○
地積面積(m ²)	公示地価ポイントの地積を用いた	A		○	○
ガスダミー	公示地価ポイントに都市ガスが通っている場合に1を取るダミー変数	A		○	○
用途地域(低層住居専用地域)ダミー	用途地域が低層住居専用地域である場合に1を取るダミー変数	A		○	○
用途地域(工業地)ダミー	用途地域が工業系である場合に1を取るダミー変数	A		○	○
最寄り駅までの距離(対数)	公示地価ポイントの最寄り駅からの距離の対数を表す変数	A		○	○
横浜駅までの距離(対数)	公示地価ポイントから西区の横浜駅までの距離の対数を表す変数	A		○	○
	A: 2022年(令和4年)地価公示価格・都道府県調査価格				
	B: 横浜市都市整備局ホームページデータを基にArcGISにより作成(図9)				
	C: 横浜市まちづくり協議会ホームページより作成				
	D: 横浜市都市整備局ホームページより作成				
	E: google mapデータを基に調査				
	F: 横浜市役所より情報提供				

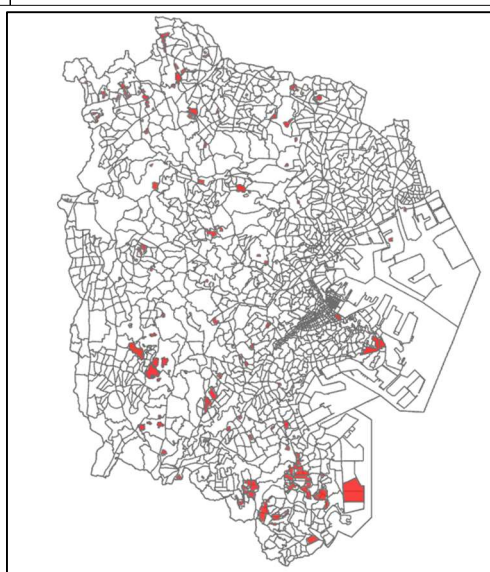


図9 建築協定位置図 データ

表2 基本統計量 実証分析1

変数	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
合意率	159	0.92105	0.11212	0.51515	1
期限付き協定ダミー	159	0.55975	0.49799	0	1
更新作業回数	159	1.31447	1.33188	0	5
公告日からの年数	159	32.8554	11.7897	1	52
建築協定面積	159	37938.6	70591.9	1132.97	675055
合意区画数	159	159.352	208.825	3	1205
住民発意型ダミー	159	0.25786	0.43884	0	1
用途規制ダミー	159	0.9434	0.23181	0	1
容積率ダミー	159	0.08176	0.27487	0	1
建蔽率ダミー	159	0.06289	0.24354	0	1
敷地分割又は最低敷地面積ダミー	159	0.90566	0.29322	0	1
高さダミー	159	0.74843	0.43529	0	1
階数規制ダミー	159	0.62893	0.48462	0	1
壁面後退ダミー	159	0.68553	0.46577	0	1
塀規制ダミー	159	0.28931	0.45487	0	1

表3 基本統計量 実証分析2・3

変数	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
地価(㎡/円)(対数)	137	12.2765	0.32766	11.4109	13.1577
建築協定ダミー	137	0.38686	0.48882	0	1
建築協定0m~100m以内ダミー	137	0.24818	0.43354	0	1
建築協定100m~200m以内ダミー	137	0.36496	0.48319	0	1
建築協定ダミー・非合意率	137	0.03908	0.09014	0	0.48077
建築協定ダミー・穴抜け区域内の敷地分割率	137	0.02142	0.06968	0	0.57143
建築協定ダミー・公告日からの年数	137	14.1898	18.6254	0	51
建築協定0m~100m以内ダミー・非合意率	137	0.02165	0.06128	0	0.31327
建築協定0m~100m以内ダミー・穴抜け区域内の敷地分割率	137	0.00849	0.04142	0	0.34375
建築協定0m~100m以内ダミー・公告日からの年数	137	8.49635	15.7835	0	51
建築協定100m~200m以内ダミー・非合意率	137	0.02777	0.07634	0	0.48077
建築協定100m~200m以内ダミー・穴抜け区域内の敷地分割率	137	0.0107	0.04781	0	0.40909
建築協定100m~200m以内ダミー・公告日からの年数	137	11.7445	17.1614	0	51
まちづくりルール内ダミー	137	0.0073	0.08544	0	1
青葉区ダミー	137	0.20438	0.40473	0	1
中区ダミー	137	0.05109	0.221	0	1
都筑区ダミー	137	0.05839	0.23535	0	1
港北区ダミー	137	0.07299	0.26108	0	1
戸塚区ダミー	137	0.06569	0.24865	0	1
地積面積(㎡)	137	218.365	165.822	92	1463
ガスダミー	137	0.9927	0.08544	0	1
低層住居専用地域ダミー	137	0.82482	0.38152	0	1
用途地域(工業地)ダミー	137	0.0219	0.14689	0	1
最寄り駅までの距離(対数)	137	7.07375	0.61452	4.38203	8.31874
横浜駅までの距離(対数)	137	9.12283	0.44161	7.39051	9.67909

4.4 推定モデル1の分析結果と考察

建築協定の特性が合意率に与える影響について推定モデルの推定結果を表4に示す。

表4 推定モデル1の結果

被説明変数	合意率					
	推定モデル1			合意率		
説明変数	(1-1) 基本モデル			(1-2)		
	係数		標準誤差	係数		標準誤差
期限付き協定ダミー	-0.0700967	***	0.0235667	-0.0598	***	0.0167127
更新作業回数	-0.0166586	**	0.0079641	-0.0188	***	0.0060806
公告日からの年数	-0.0002701		0.0009121			
合意区画数	-0.0000602		0.0000567			
建築協定面積	8.74E-08		1.69E-07			
住民発意型ダミー	-0.0867697	***	0.0194341	-0.0859	***	0.0175154
容積率ダミー	0.0071765		0.0371507			
建蔽率ダミー	-0.0454397		0.0433078			
用途共同住宅規制ダミー	0.0215924		0.0332728	0.0203		0.0320317
敷地分割又は最低敷地面積ダミー	0.0044694		0.0279671	0.0074		0.026867
高さ規制ダミー	-0.0031955		0.0196609			
階数規制ダミー	0.011915		0.0188188			
壁面後退規制ダミー	0.026303		0.0183587	0.0317	*	0.0167397
垣柵開放性ダミー	0.0047083		0.017627			
定数項	0.9730704	***	0.0535825	0.9539	***	0.0389249
観測数			159			159
自由度調整済み決定係数			0.3335			0.3508

※ ***, **, *はそれぞれ1%,5%,10%水準で統計的に有意であることを示す

規制内容については、壁面後退規制を含む協定は合意率を上げる傾向がみられた。敷地分割規制又は最低敷地面積規制を含む協定は係数がプラスであるが、有意な結果とはならなかった。

上記の分析は合意率が高い地区で壁面後退規制が実現できている等の内生性をコントロールしたものではないため、相関関係を捉えたにすぎないという限界がある。しかし、以下のような解釈も可能であろう。

建築協定の効果を実感できない場合は規制による費用が街並みの美観の便益より大きくなるため、住民が協定を脱退する可能性があることを踏まえると、壁面後退規制は外部性のコントロールの手法として効果を実感しやすい規制である可能性が考えられる。

また、敷地分割規制や最低敷地面積規制は街並みの美観の維持において、外部性のコントロールの手法としての効果は大きいと考えられるが、合意率への影響は有意ではなかった。このことから規制による費用が高い可能性が考えられる。これは敷地分割規制や最低敷地面積規制がない場合、敷地によっては複数の住宅を建築できるが、協定に合意することによ

り、建築が制限され不動産としての価値が下がる可能性があるため、将来的に売買を考える住民にとっては規制による費用が高くなるためと考えられる。

他の説明変数については期限付き協定ダミー及び更新作業回数は10%以下の水準で有意に負の値となった。これは建築協定の更新時に協定から脱退する住民が多いため、更新回数が多いほど合意率は低くなり、建築協定制度と整合的な結果となっている。

また、住民発意型協定は一人協定型の協定より合意率が低くなる傾向がある。一人協定型協定は新規開発等でデベロッパーがあらかじめ建築協定を定め、それに合意することを入居の条件としており、基本的に合意率100%となるため住民発意型協定より合意率が高くなると考えられる。

4.5 推定モデル2の分析結果と考察

穴抜け区域の増加が地価に及ぼす影響について推定モデルの推定結果を表5に示す。

表5 推定モデル2の結果

被説明変数	ln地価					
	(2-1) 基本モデル			(2-2)		
推定モデル2 説明変数	係数	標準誤差	係数	標準誤差		
建築協定から0m~100m内ダミー	0.0399	0.045646	-0.3562	**	0.1361896	
建築協定から100m~200m内ダミー	0.0022	0.039053	-0.2366	**	0.1155291	
まちづくりルール内ダミー	0.4131	***	0.155501	0.2511	0.1570781	
青葉区ダミー	0.5385	***	0.038719	0.5255	***	0.0388269
中区ダミー	0.4953	***	0.066207	0.4783	***	0.0636666
都筑区ダミー	0.3581	***	0.058661	0.4286	***	0.0600073
港北区ダミー	0.3589	***	0.05361	0.3487	***	0.0521238
戸塚区ダミー	0.1123	**	0.054012	0.116	**	0.0516061
地積面積	0.0002	*	0.000102	0.0003	**	0.0000989
ガスダミー	-0.2939		0.191344	-0.2598		0.1832661
低層住居専用地域ダミー	-0.1075	***	0.039184	-0.1033	***	0.0377628
工業地域ダミー	-0.3806	***	0.127213	-0.4083	***	0.1216451
最寄り駅からの距離(対数)	-0.2396	***	0.022937	-0.2404	***	0.0223034
横浜駅からの距離(対数)	-0.0903	**	0.035559	-0.089	**	0.0347635
建築協定内ダミー*非合意率	-0.3751	**	0.169794	-0.405	**	0.1661331
建築協定から0m~100m以内ダミー*非合意率	-0.7739	***	0.287245	-0.6105	**	0.2786802
建築協定から100m~200m以内ダミー*非合意率	-0.7405	***	0.201291	-0.6398	***	0.1963706
建築協定内ダミー*公告日からの年数				-0.0031		0.0025179
建築協定から0m~100m以内ダミー*公告日からの年数				0.0079	***	0.0025345
建築協定から100m~200m以内ダミー*公告日からの年数				0.0036	*	0.0018119
定数項	-0.37507	***	0.169794	15.04984	***	0.3736851
観測数			137			137
自由度調整済み決定係数			0.8027			0.8203

※ ***, **, *はそれぞれ1%5%,10%水準で統計的に有意であることを示す

非合意率については、協定内では非合意率が1%上がると地価を0.4%程度下げる傾向があり、協定外では非合意率が1%上がると地価を0.7%程度下げる傾向が見られた。

これらの結果から、穴抜け区域内では街並みの調和を阻害する要因が存在するため、穴抜け区域が増加すると地価が下がる傾向にあると考えられる。

また、推定モデル2-2から公告日からの年数については、協定外は公告日からの経過年数が長くなるほど、地価は上昇する傾向がみられる。これは周辺への影響が時間の経過により強まっている可能性が考えられる。この推定結果自体は建築協定の外部性が、周辺地域に影響を与えるのに一定の時間がかかることのようにも受け取れるが、周辺地域の公告日以降の状況変化を考慮したものではないため、より詳しい分析が今後必要であろう。

4.6 推定モデル3の分析結果と考察

筆者が google map の航空写真の穴抜け区域の位置を特定し、目視で航空写真における穴抜け区域内の土地利用状況を調査した結果を図10に示す。今回対象としたすべての建築協定の穴抜け区域の総数は2803区域であった。敷地分割された区域は226区域で総数の約8%となった。

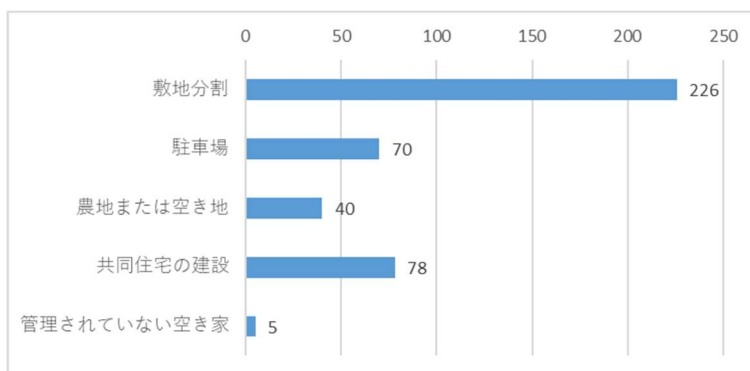


図10 穴抜け区域内状況調査の結果²⁰

分析3の説明にあるように、穴抜け区域の存在が建築協定内の街並み等に影響を与えている要因として、敷地分割が起こっていることを挙げた。また図10のように実際に穴抜け区域においては敷地分割が一定程度生じていることも確認できた。このため、推定モデル3-2では穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールするため、説明変数に穴抜け区域内の敷地分割の比率を加え、分析を行う。

穴抜け区域の敷地分割が地価に与える影響について推定モデルの推定結果を表6に示す。建築協定から0m~100m以内の近距離の地域では敷地分割の程度がマイナスで有意であるととも、穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールする前は有意であった非合意

²⁰ 筆者が google map の航空写真と横浜市都市整備局 HP「認可された建築協定区域図」の情報を基に調査

率の有意性が失われている。また、協定内及び協定から 100m～200m 以内の遠距離の地域では穴抜け区域内の敷地分割の程度をコントロールしても非合意率は変わらず有意に負の値であった。

これらの結果から、建築協定の非合意率が近距離における周辺地域の地価に与える影響は敷地分割が要因である可能性が考えられる。敷地分割の効果は大きく 2 点あり、地域の空間的ゆとりが失われる点と敷地分割を行う個人にとっては 2 世帯住宅の建築など敷地の利用価値を高める点である。建築協定内では敷地分割により、協定全体としては空間的なゆとりが失われ、通風や採光への支障が生じ良好であった住環境が悪化する可能性がある。一方で、敷地分割された区域では土地の有効利用が図られている可能性があり、双方の効果により敷地分割の影響が見られなかったと考えられる。

協定から近距離の地域では土地の有効利用による便益はなく、敷地分割により協定内の良好な住環境が悪化したことの影響のみを受けている可能性が考えられる。

表 6 推定モデル 3 の結果

被説明変数	ln地価					
	(3-1) 基本モデル			(3-2)		
推定モデル 3 説明変数	係数	標準誤差	係数	標準誤差		
建築協定から0m～100m内ダミー	0.0399	0.045646	0.019		0.0455106	
建築協定から100m～200m内ダミー	0.0022	0.039053	0.0009		0.0384528	
まちづくりルール内ダミー	0.4131	***	0.155501	0.4742	***	0.1528724
青葉区ダミー	0.5385	***	0.038719	0.5553	***	0.038564
中区ダミー	0.4953	***	0.066207	0.4923	***	0.0653089
都筑区ダミー	0.3581	***	0.058661	0.3626	***	0.0572223
港北区ダミー	0.3589	***	0.05361	0.3711	***	0.0536971
戸塚区ダミー	0.1123	**	0.054012	0.1079	**	0.0532827
地積面積	0.0002	*	0.000102	0.0002	**	0.0000998
ガスダミー	-0.2939		0.191344	-0.1876		0.1907325
低層住居専用地域ダミー	-0.1075	***	0.039184	-0.1033	***	0.0384871
工業地域ダミー	-0.3806	***	0.127213	-0.3874	***	0.1239679
最寄り駅からの距離(対数)	-0.2396	***	0.022937	-0.245	***	0.022468
横浜駅からの距離(対数)	-0.0903	**	0.035559	-0.0914	**	0.0364477
建築協定内ダミー*非合意率	-0.3751	**	0.169794	-0.4097	**	0.1830717
建築協定から0m～100m以内ダミー*非合意率	-0.7739	***	0.287245	-0.0268		0.3791093
建築協定から100m～200m以内ダミー*非合意率	-0.7405	***	0.201291	-0.8752	***	0.2232071
建築協定内ダミー*穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)				0.08		0.2249582
建築協定から0m～100m以内ダミー*穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)				-1.3228	***	0.4582061
建築協定から100m～200m以内ダミー・穴抜け区域内の敷地分割率(敷地分割区域数÷穴抜け区域数)				0.339		0.3149812
定数項	14.98939	***	0.382889	14.92197	***	0.3863403
観測数			137			137
自由度調整済み決定係数			0.8027			0.8129

※ ***, **, *はそれぞれ1%5%,10%水準で統計的に有意であることを示す

なお、敷地分割規制は地域の密度より空間的ゆとりに大きな便益を受ける効用水準の住民が住む地域では社会的効用は大きくなると考えられるが、その他の地域においては住宅需要の多い地域の供給を制限することで地価を上昇させる場合もあり、この場合は社会的総余剰が最大化しない可能性がある。そのため、空間的ゆとりのある良好な住環境に大きな便益を受ける住民が集まる地域では敷地分割規制や最低敷地面積規制を行うことが有効と考えられる。一方その他の地域では敷地分割規制や最低敷地面積規制以外の手法で外部性のコントロールを行うことで社会的効用を大きくする可能性が考えられる。

また、協定内および協定から遠距離の地域における非合意率が地価に与える影響は敷地分割以外の要因が作用している。本研究ではその要因の分析は行っていないが以下の要因が想定される。

建築協定内においては、穴抜け区域内の協定の規制に合わない壁面後退や高さの住宅が建築されることにより街並みの調和を阻害している可能性がある。また、協定から遠距離の地域では合意率の低下により、協定内のブランド的価値が失われているため、広域な地域への影響を小さくする可能性や、高さ規制等のより広域的な景観に影響を及ぼす規制の有無などが影響を与えていることが考えられる。

第5章 政策提言と課題

本研究では建築協定の穴抜け区域が地価に及ぼす影響を分析した。建築協定の穴抜け区域が増加することで協定内・協定外において、地価を引き下げることが示した。穴抜け区域が協定区域内、周辺地域に及ぼす影響をより詳細に検討するために穴抜け区域内の状況調査を行った。その結果敷地分割が最も多く観察された。敷地分割の効果は街並みの空間的ゆとりを失う点もあるが、一方では個人にとって2世帯住宅などの利用価値が増加される点がある。協定内においては双方の効果が存在するが、協定から近距離の地域では空間的ゆとりが失われた効果のみが反映され、協定内の敷地分割により地価が引き下げられている可能性があることを示した。しかし、この結果は単なる相関関係を示しており、因果関係を推定できていないわけではないことに留意する必要がある。

一方で穴抜け区域内になることが正当化されることも考えられる。それは穴抜け区域になり、建築基準や都市計画上の用途制限に適合した上で個人の自由な土地利用によって得られる私的便益が建築協定の正の外部効果に与える外部不経済より大きい場合である。

しかし、住民が受ける正の外部効果は全体に及ぼす外部性の一部である。そのため、穴抜け区域になる住民は全体に与える外部不経済と私的便益を比較することが難しいことに加えて、特定の区域に対して建築協定が定める規制に同意するインセンティブを地権者が持つことが困難な状況にあることが問題であろう。

5.1 政策提言

建築協定により形成された住環境の便益は協定外にも影響を与えるため、建築協定の住環境維持費用を負担せず、住環境の便益を受益できる穴抜け区域になるインセンティブが存在する。また、穴抜け区域内の個人の自由な土地利用が外部不経済を発生させている可能性がある。しかし、個人は「建築協定の正の外部効果に与える外部不経済」を認知することが困難であり、認知できても外部不経済を考慮して行動するインセンティブがないため、街並みの調和を損なう建物が建築されてしまう。

これらを踏まえて、「外部性の対策」と「穴抜け区域発生対策」という観点から政策提言を行う。

【①外部性の対策】

実証分析結果から穴抜け区域に街並みの調和を阻害する住宅が建築されると、外部不経済により建築協定が有している正の外部性の効果が小さくなると考えられる。しかし、建築協定制度では穴抜け区域の住民は外部不経済を考慮して行動するインセンティブはない。金本・藤原(2016)によると本来、この近隣外部性のファーストベストの最適解は外部不経済の程度に応じたピグー税を導入することによって達成できる。その他の外部不経済に対する対策としては当事者間の交渉にまかせるといった方法があるとしており、穴抜け区域の住民に対して、外部不経済の程度に応じたピグー税や対価の支払いを課すことで外部不経済の軽減になると考えられる。しかし、制度化には美観といった近隣外部性は人によってその価値の評価が異なることや、制度をはじめめるにあたっての行政のコストが大きく現実的ではない。また当事者間の交渉には隣人同士の関係性や設計時点での入居前の住民との交渉は容易ではないため交渉費用が大きいといった課題も考えられる。

【②便益算出プロセスの追加】

実証分析結果から、穴抜け区域は協定内外に外部不経済を及ぼす可能性があることが示された。穴抜け区域になる個人は穴抜け区域内に街並みの美観を損なう住宅が建築されることで生じる外部不経済の影響の内、個人が受ける一部の影響しか認知できないため、個人の私的便益と個人が受ける外部不経済の一部を比較している。よって、穴抜け区域になる個人が私的便益と協定が形成する正の外部性全体に与える影響と比較するために、自治体がヘドニックアプローチ等による実証分析に対する技術的支援を行い、その分析結果を住民や利害関係者で情報共有することを検討する。情報共有を行うことで、建築協定が形成されることによる外部経済や穴抜け区域が発生することによる外部不経済を住民が認知できるようになると考えられる。

一方、上述にもあるように外部不経済を認知できる場合でも、外部不経済を考慮して行動するインセンティブがないため、穴抜け区域の発生抑制への効果はあまり期待できない。しかし、正の外部性の存在に裏打ちされた建築協定に関して、事前調査、協定の締結にかかる

費用も含めたピグー補助金を与えることで、建築協定を継続させることや穴抜け区域を減らすことにインセンティブをもつ可能性があると考えられる。

【③建築協定に加入するインセンティブ】

建築協定制度では全員合意を要件としているため、協定を締結した際に規制を受けるのは合意した区画のみであり、穴抜け区域では住環境維持費用を負担することなく、協定により形成された住環境の便益を享受できる。そのため、合意区域の住民は穴抜け区域になるインセンティブがある。建築協定により街並みの美観が維持されることで協定内外に正の外部性が生じていることを踏まえると、協定を長期的に維持するために補助を行うことは正当化される。方法としては合意区域に対して建築協定により形成される住環境の正の外部性に応じた額を補助又は税の軽減が考えられる。個人は穴抜け区域になるか決定するとき補助や税の軽減による便益と規制を受けないことによる私的便益を比較するため、適切な額に設定されることで穴抜け発生を抑制できると考えられる。

一方、制度化については各建築協定によって正の外部性が異なる点や行政コストが大きく、時間もかかるといった課題が考えられる。

【④地区計画等による土地利用規制への移行】

建築協定制度では穴抜け区域内に街並みの調和を阻害する要因が存在する場合においても、運営委員会や自治体は法的に対応することはできない。そのため、範囲指定により穴抜け区域が発生せず、特定行政庁による是正指導等が可能となるため強制力が強く、かつ永続的な規制が可能となる地区計画等への移行をシステム化することが考えられる。また、地区計画では建築確認申請と連動して違反を是正できるため、街並みの美観の維持においても大きな役割を果たす。ただし、課題として乃村(2021)²¹によると範囲指定により一部の住民からの反発による合意形成の難しさや策定時の規制による土地利用の硬直化により、社会的に望ましい状態と策定時の規制に乖離が生じ、最適な土地利用転換が図られない可能性等が考えられると指摘している。その他、地区計画のように自治体による運営においては地域住民の効用水準を正確に把握できないことや、街並みの美観の便益を受ける当事者である地域住民のほう効用を最大化するインセンティブが大きいことから地価を最大化する水準に規制値が設定されない可能性もあると考えられる。

【⑤建築協定の規制内容の調整】

分析1より建築協定の規制内容が合意率に影響を及ぼす可能性が示された。また、分析3より敷地分割規制や最低敷地面積規制は住民の効用水準により社会的効用が最大化されな

²¹ 乃村悠太(2021)「地区計画が地区内地域に与える影響分析—地下鉄延伸予定地域(練馬区)を事例として—」『令和2年度政策研究大学院大学まちづくりプログラム論文集』

い可能性もあることが分かった。そのため、住民の属性や地域性に最適な規制内容となっているかを定期的に見直すべきと考える。杉浦(2012)によると住宅需要の多い地域において供給制限されることにより地価が上昇しており、結果として社会的効用を最大化されていない可能性も考えられると指摘しているため、見直し過程においては住宅市場動向の調査を行う必要がある。

【⑥建築協定運営委員会の運営コストの軽減】

経済学において個人は自己の効用を最大化する行動を行うため、穴抜け区域になることによる私的便益がある以上、穴抜け区域の発生を抑制するためには建築協定に合意することで、その私的便益以上の便益が必要である。しかし、実際は穴抜け区域になる住民の中には建築協定の主旨や効果を理解していないために穴抜け区域となる事例も見受けられる。そのような事例には建築協定運営委員会の活動による建築協定の啓発や交渉が穴抜け区域発生抑制に重要となる。長谷川(2005)によると運営委員会は穴抜け区域に対しても極力、建築協定の内容を遵守するように交渉や協議が行われており、乾(2011)²²によると事前届け出制度等の建築協定運営委員会による建築主との是正協議は協定内の違反発生抑制に効果が期待できると指摘している。また、協定の更新時には運営委員会は穴抜け区域の住民に対して協定の理解と合意を働きかけ、協定から脱退したい住民には引き続き合意してもらうため交渉を行っており、協定の維持に大きく貢献している。

しかし長谷川(2005)によると住民の高齢化が進む住宅地では地域コミュニティのために活動する人材がいなくなり、運営委員会のなり手不足が問題となっていると指摘している。

運営委員会の活動により穴抜け区域の発生抑制や街並みの美観が維持されていた協定も少なくないと考えられる。運営委員会の活動を継続させることは協定の街並みの美観を維持していくことにつながるため、自治体が運営委員会の活動を補助することは非常に重要である。そこで運営委員会の運営コストを軽減するための対策について考察を行う。

【⑥-1 自治体による協定違反者の訴訟の手助け】

協定違反者への発生した場合、運営委員会は建築主に対して是正を要求する。それでも建築主が是正を行わない場合は建築協定書に則り運営委員会が民事訴訟に踏み切ることになる。しかし、長谷川(2005)によると運営委員会で訴訟費用の積み立てを行っている地区はほとんどない。実際に裁判を提起する場合には裁判費用を自治会町内会から借り受けることになるとしている。また、運営委員会は民事訴訟に関する知識がなく、委員会も交代するため訴訟を行うための労力は大きい。そういった金銭的資源の準備や訴訟を行うことの労力を踏まえると自治体は訴訟対応機能を有していることや、違反者への訴訟件数自体も多い

²² 乾康代(2011)「建築協定地区における協定違反の発生実態と発生抑制の課題—茨城県の2地区を事例に—」都市計画論文集 46,529-534

ものではないため、建築協定違反者の是正訴訟の代行や手助けを行う制度の作成が検討されるべきである。

一方で、制度をはじめるとの自治体コストは大きい。また、運営委員会が訴訟による是正を行う場合は訴訟にかかるコストが多いため、訴訟に至る前に話し合い等による是正を行うインセンティブがある。しかし自治体が訴訟を代行する制度になる場合は、運営委員会は訴訟による是正のコストが小さいため、訴訟による是正件数は増加する可能性がある。訴訟件数が増えることで、さらにコストが大きくなるといった課題も考えられる。

【⑥-2 住民の合意形成コストの削減】

住宅の外観パース等は建築主が視的に確認することができるため、合意形成に有効だといわれる。建築協定の合意形成においても街並みの美観を視的に認知させることは合意形成コストの削減に有効であると考えられる。そこで、自治体は協定運営委員会が3DCADや国交省が進める PLATEAU(プラトー)等の活用し、地域が求める景観のパースを自分たちで作成することができるように専門家の派遣を行うことが考えられる。活用することで穴抜け区域内の住宅が及ぼす外部不経済をシミュレーションし、外部性を視的に認知にされることで、穴抜け区域の発生抑制につながると考えられる。また、一人協定の建築協定の場合は開発業者が売買する際に事前に3Dモデル等を作成しておくことで一人協定から合意型協定に移行した後も円滑に協定を運営することができると考えられる。

5.2 今後の課題

本研究の分析では建築協定の穴抜け区域が地価に与える影響について実証分析を行うことで、穴抜け区域内では地価を下落させる要因が存在する可能性を示した。その要因を分析するにあたり、敷地分割に着目し、敷地分割が街並みの美観を阻害する効果を確認した。しかし、より詳細に要因を分析するためには、穴抜け区域内における協定の規制に合わない壁面後退や高さ等の住宅が街並みの美観に及ぼす効果についてヘッドニックアプローチ等による地価への影響の分析を行うことが考えられる。また、建築協定の規制内容については、広域なエリアにおいて穴抜け区域内の状況を分析することで、穴抜け区域に建築される住宅の一般的な傾向を把握することができ、街並みの調和・美観の維持を行う上で必要となる規制内容を分析することが可能となる。

また、建築協定から地区計画に移行して、より確実に住環境保全を実現しようとする地区が増えているが事例はまだ数少ない。今後は移行する地区が増加すると考えられるため、地区計画に移行することによる地価への影響を分析し、移行に際して必要な措置や自治体支援を検討することが必要と考えられる。

謝辞

本稿の執筆にあたり、主査・副査の先生方から丁寧かつ熱心なご指導をいただいたほか、まちづくりプログラム教員の皆様から丁寧な指導を頂くとともに、大変貴重なご意見を頂きましたこと心より感謝申し上げます。さらにご多忙な業務の中、建築協定に関する情報を提供していただいた神戸市建築住宅局建築指導部建築安全課、横浜市都市整備局地域まちづくり部地域まちづくり課の職員の方々にも深く感謝申し上げます。なお、本研究は東京大学 CSIS 共同研究(No. 1215)の成果の一部であることを申し添えます。

最後に本学での研究の機会を与えて頂いた派遣元、1年間励まし合いサポートいただきました同期の皆様には改めて感謝申し上げます。

なお、本稿における見解及び内容に関する誤り等については、全て筆者に帰属いたします。また、本稿における考察や提言は筆者の個人的な見解を示したものであり。所属機関の見解を示すものではないことを申し添えます。

参考文献

- ・乾康代(2011)「建築協定地区における協定違反の発生実態と発生抑制の課題—茨城県の2地区を事例に一」都市計画論文集 46,529-534
- ・金本良嗣、藤原徹(2016)『都市経済学 (第2版)』東洋経済新報社
- ・杉浦美奈(2012)「住民発意による土地利用規制が及ぼす影響の分析」『平成 23 年度政策研究大学院大学まちづくりプログラム論文集』
- ・鈴木佐代、石渡瑞枝、沖田富美子(2011)「世代交代期の郊外戸建住宅地における敷地の変容と居住者移動」『日本建築学会計画系論文集』76,431-437
- ・谷下雅義、長谷川貴陽史、清水千弘(2012)「地区計画・建築協定の規制が戸建住宅価格に及ぼす影響」『都市住宅学』76号
- ・乃村悠太(2021)「地区計画が地区内地域に与える影響分析—地下鉄延伸予定地域(練馬区)を事例として—」『令和2年度政策研究大学院大学まちづくりプログラム論文集』
- ・長谷川貴陽史(2005)『都市コミュニティと法—建築協定・地区計画による公共空間の形成—』東京大学出版社
- ・横浜市建築協定連絡協議会「建築協定運営委員会の手引き」令和4年7月改訂
- ・横浜市建築協定連絡協議会、横浜市都市整備局「建築協定更新マニュアル」平成25年4月改訂
- ・横浜市都市整備局地域まちづくり部地域まちづくり課「いちからつくる建築協定～新規締結へのガイドブック～」平成26年5月改訂



子ども・若者支援の総合的な取組みに関する考察

<要旨>

日本の人口は、平成 20 年（2008 年）の 128,084 千人をピークとして、10 年連続で減少幅が拡大している。令和 3 年（2021 年）の出生数は 81 万 1,622 人で、令和 4 年（2022 年）の出生率は、統計開始以来初の 80 万人を割る見通しである（令和 4 年 12 月時点）。

少子化対策の取組みとして、政府は、妊婦や、未就学児を育てている家庭への伴走型相談支援を充実させ、地方自治体も独自の子育て支援施策を充実させている。しかし、若者への取組みは手薄である。平成 25 年（2013 年）に施行された子ども・若者育成支援推進法によって、子供・若者育成支援について法的に整えられ、10 年目を迎えるが、現在の若者が置かれている状況が、同法の目的達成に向けて進んでいるとは言い難い状況でもある。

子ども・若者が直面する困難は複合的であり、個別の子ども・若者を取り巻く状況によって、直面する困難も異なる。そのため、表面的な状況は同じであっても、個人の置かれている環境によって、対応策が異なる。個人の背景や、それまでの生育環境によっても、影響や対策策は同じではない。子ども・若者が直面する困難は、「目に見える困難」と「目に見えない困難」に分けられる。そして、地域の緩やかな見守りにより、「目に見えない困難」のうちに対応すれば、「目に見える困難」の発生を防ぐことや、困難を小さくすることができる。

本論文では、子ども・若者育成支援推進法に基づく施策（子ども・若者育成支援推進本部）について、先行自治体をヒアリングし、重層的支援体制整備事業（厚生労働省）の実施状況等を確認した上で、子ども・若者の複合的課題への取組みについて考察し、以下の 4 点について提言した。

1. 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援
2. 小学生の「放課後の居場所」の質の確保
3. ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業の追加
4. ヤングケアラー発見のための支援施策

2023 年 2 月

政策研究大学院大学 まちづくりプログラム

MJU22705 廣瀬 敦子

目次

第1章 研究の背景・目的	1
1. 研究の背景	1
2. 研究の目的と手法	3
3. 論文の構成	4
第2章 日本社会の現状と子ども・若者を取り巻く状況	5
1. 日本社会の状況	5
1.1 人口	5
1.2 政策	5
2. 子ども・若者が直面する状況	5
3. 子ども・若者の直面する困難	6
3.1 子ども・若者の困難は複合的	6
3.2 「目に見える困難」と、「目に見えない困難」	6
3.3 実態が把握されている困難と、把握されていない困難	7
3.4 事実上ひとり親家庭	7
第3章 重層的な支援体制について	9
1. 若者支援の沿革	9
2. 重層的な支援体制について	9
2.1 重層的支援体制整備事業	9
2.2 地域若者サポートステーション事業	11
2.3 新・放課後子ども総合プラン	12
2.4 児童館	15
第4章 子ども・若者支援の先行事例とその特色	17
1. 東京都品川区	17
1.1 品川区の組織	17
1.2 品川区 こども・若者計画(第1期)	17
1.3 品川区 第3期 地域福祉計画	18
1.4 児童センター	18
1.5 すまいるスクール	19
1.6 ヒアリング結果	19
1.7 小括	21
2. 東京都世田谷区	22
2.1 世田谷区の組織	22
2.2 世田谷区子ども条例	22
2.3 世田谷区 子ども計画(第2期)	23
2.4 児童館	23
2.5 ヒアリング結果	23

2. 6 小括.....	29
3. 神奈川県川崎市.....	30
3. 1 川崎市の組織.....	30
3. 2 第2期 川崎市子ども・若者の未来応援プラン	30
3. 3 こども文化センター(児童館)	31
3. 4 子育て支援・わくわくプラザ事業	31
3. 5 ヒアリング結果	32
3. 6 小括.....	35
4. 神奈川県藤沢市.....	37
4. 1 藤沢市の組織.....	37
4. 2 藤沢市子ども共育(ともいく)計画.....	37
4. 3 藤沢市子どもの居場所づくり推進計画.....	37
4. 4 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ事業).....	38
4. 5 ヒアリング結果	38
4. 6 小括.....	42
第5章 政策提言に向けた考察.....	44
1. 政策提言に向けた考察	44
1. 1 地域に必要なこと.....	44
1. 2 「目に見えない困難」への対応が必要.....	44
2. 政策提言に向けて.....	44
2. 1 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援.....	45
2. 2 小学生の「放課後の居場所」の質の確保.....	45
2. 3 ファミリー・サポート・センター事業にオンライン事業の追加	45
2. 4 ヤングケアラー発見のための支援施策	45
第6章 政策提言	46
1. 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援.....	46
(現状1) 事実上ひとり親の存在	46
(現状2) 事実上ひとり親は、児童手当が受給できない.....	46
(現状3) 事実上ひとり親は、サービスや税制上の控除を受けられない.....	47
(政策提言1) 離婚調停によって婚姻継続(別居)となった夫婦の個人情報について、家庭裁判所が基礎自治体に通知する制度の提案	48
(政策提言2) (政策提言1)によって通知を受けた基礎自治体が、子どもと同居している親に「ひとり親証明」を発行することの提案.....	49
(政策提言3) (政策提言2)の「ひとり親証明」を発行された者が、税制上、ひとり親とみなされることの提案	49
(政策提言4) (政策提言1)によって通知を受けた者の戸籍上の配偶者が「相続廃除」となることの提案.....	49
2. 小学生の「放課後の居場所」の質の確保	51

(現状) 新・放課後子ども総合プラン	51
(政策提言1) 「質」の確保を伴った待機児童解消の提案	53
(政策提言2) 新・放課後子ども総合プランは、「一体型」ではなく「参加型」とすることの提案	54
(政策提言3) 新・放課後子ども総合プランに、メタバース事業導入の提案	56
3. ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業の追加.....	58
(現状) ファミリー・サポート・センター事業	58
(政策提言1) ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業追加の提案.....	59
(政策提言2) ファミリー・サポート・センター事業に「バーチャル・見守り・プラットフォーム」設置の提案.....	60
4. ヤングケアラー発見のための支援施策.....	61
(現状1) ヤングケアラー.....	61
(現状2) デジタル社会の実現に向けた重点計画.....	64
(現状3) データ統合の意義.....	64
(政策提言1) ヤングケアラー発見のためのデータ活用の提案と、児童・生徒の定性的情報の統合の提案.....	65
(政策提言2) 学校教育法第1条に基づく学校に「学校保健師」配置の提案.....	66
第7章 結語	67
参考文献及びインターネット情報.....	68

第1章 研究の背景・目的

1. 研究の背景

日本の人口は、2021年10月1日現在、125,502千人である¹。2008年の128,084千人をピークに達したが、現在は10年連続で減少幅が拡大している。令和3年の出生数は81万1,622人で、出生率（人口千対）は6.6である²。一方、65歳以上人口は、3,621万4千人で、総人口に占める割合は28.9%である³。国際比較で見ると、2018年、日本の65歳以上人口の割合（28.1%）は、世界第1位である。

先進諸国の高齢化率を見ると、1980年代までは日本は下位、1990年代は、ほぼ中位だったが、2005年には最も高い水準となり、今後も高水準を維持していくことが見込まれている⁴。

1990年の1.57ショック（1989年の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの衝撃⁵）を契機として、仕事と子育ての両立支援等、子どもを産み育てやすい環境づくりの検討が行われ、以降、1994年のエンゼルプランによって、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」最初の具体的な計画が作られた。この計画のねらいは、子育てを夫婦や家庭だけの問題と捉えるのではなく、国や地方公共団体を初め、企業・職場や地域社会も含めた社会全体で子育て支援していくことであった。そして、2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」に従い、「希望出生率1.8⁶」に向けた取組

¹ 総務省統計局 HP 人口推計（2021年（令和3年）10月1日現在）結果の要約

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.html>

² 厚生労働省 HP 令和3年（2021）人口動態統計（確定数）の概況

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/index.html>

結果の概要

https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/dl/02_kek.pdf

³ 総務省統計局 HP 高齢者の人口

<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1291.html>

⁴ 内閣府 HP 令和2年版高齢社会白書（全体版）2.高齢化の国際的傾向

https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1_1_2.html2

⁵ 内閣府 HP 平成22年版子ども・子育て白書 第1節 これまでの議論の経緯（「1.57ショックから「子ども・子育てビジョン」まで」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2010/22webhonpen/html/b1_s3_1.html

⁶ 内閣府 HP 平成28年版少子化社会対策白書 第2節 少子化対策の取組（第2節） 「希望出生率1.8」の実現

を進めてきたが、2022年度の合計特殊出生率は1.27程度である。

2000年代前半、若者の自立をめぐる問題の深刻化や、児童虐待、いじめ、青少年による重大事件、有害情報の氾濫等、子どもや若者をめぐる状況は厳しい状態が続いていた⁷。2013年に施行された「子ども・若者育成支援推進法」によって、子供・若者育成支援について法的に整えられ、10年目を迎えるが、現在の若者が置かれている状況と照らし合わせてみると、同法の目的達成に向けて進んでいるとは言い難い状況でもある。

同法第1条には、「子ども・若者が時代の社会を担い、健やかな成長が我が国社会の発展の基礎をなすものである」、「こども・若者をめぐる環境が悪化し、社会子生活を円滑に営む上で困難を有する子ども・若者の問題が深刻な状況にある」と明記されているが、現在もなお、多くの子ども・若者が困難を抱えている。例えば、平成28年度に東京都が実施した「子供の生活時間実態調査」では、1980—84年生まれの母親のうち、15歳時点で暮らし向きが苦しかった割合は、それ以前に生まれた母親のうち、15歳時点で暮らし向きが苦しかった割合よりも、現在も生活困難度が高い⁸。生活困難層の中では、朝食を1人で食べる子供、睡眠時間が少ない子供、身体を動かす遊びや習い事の少ない子供は、そうでない子供に比べて自己肯定感が低い傾向にある⁹。

また、放課後児童健全育成事業¹⁰（放課後児童クラブ）（厚生労働省）の量的拡充を図るため、当該事業と放課後子ども教室推進事業¹¹（放課後子供教室）（文部科学省）を連携した「放課後子ども総合プラン」を平成26年7月に策定し、「新・放課後子ども総合プラン¹²」を平成30年9月に策定した。放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の受け皿

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2016/28webhonpen/html/b1_s2-2.html

⁷ 内閣府 HP 令和4年版 子供・若者白書（全体版）第1章 第1節 「子ども・若者育成支援推進法」の成立・施行

https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r04honpen/pdf/s1_1.pdf

⁸ 首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター（平成30年3月）「東京都受託事業「子供の生活実態調査」詳細分析報告書〈概要版〉」1頁

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/syoushi/oshirase/jittaityousabunseki.files/gaiyouban.pdf>

⁹ 首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター（平成30年3月）「東京都受託事業「子供の生活実態調査」詳細分析報告書〈概要版〉」4頁

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/syoushi/oshirase/jittaityousabunseki.files/gaiyouban.pdf>

¹⁰ 厚生労働省 HP 放課後児童健全育成事業について

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html

¹¹ 文部科学省 HP 放課後子ども教室推進事業

https://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100102/011.htm

¹² 文部科学省 HP 新・放課後子ども総合プラン

<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/shin-houkago.html>

整備を目的として進めて来たが、児童福祉法（第6条の3第2項）に基づく放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と、全児童を対象とした「地域の子ども達と大人の積極的な参画・交流による地域コミュニティの実現を図る事業」である放課後子ども教室推進事業では、事業の目的が異なるため、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）としての質が低下している¹³。新・放課後子ども総合プランによって大規模化した放課後児童クラブでは、子ども達が「騒々しく落ち着けない」、「ささいなことでケンカになる」、「気のあう数人の子どもだけで過ごす」こと等が起こる。また、指導員の目が全体にいき届かないため、子どもの声に耳をかたむけられず、適切に子どもにかかわることが困難となり、「遊びや活動を制限せざるを得ない」「事故やけがが増える」こと等も生じ、子ども達に深刻な影響を与えている¹⁴。放課後児童クラブは、親が不在な家庭の児童の居場所であり、くつろぎの場でもある。一方、放課後子供教室は、地域の人々の参画を得て、子ども達とともに勉強・スポーツ等の活動をする全児童対象であり、目的が異なる。両事業が一体化することにより、放課後児童クラブの受け皿は増えるが、くつろぎの場ではなくなっている。放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の受け皿確保を目的の異なる事業と一体化することによって達成しようとしている実情について、国民がきちんと理解していないまま進めていることは問題である。

このような状況で小学校時代を過ごした子ども・若者が、これからの時代の社会を担うのであるが、彼らは、自分達が育った背景から、日本社会の将来についてどのように考えているのだろうか。手遅れにならないように、子ども・若者支援の取組みを考える必要がある。

2. 研究の目的と手法

子ども・若者が置かれている状況の改善に向けて、子ども・若者育成支援推進法第2条の基本理念に基づき、他者とともに次代の社会を担うことができるようになることを目指すこと、子ども・若者の最善の利益を考慮すること、良好な家庭環境で生活すること、困難を有する者に対しては、その困難の内容及び程度に応じ、必要な支援を行うことができる社会を目指す必要がある。また、出生率は今後も低下すると思われるが、これから先、子どもを産み育てる世代となる子ども・若者への適正な支援をしなければ、合計特殊出生率は更に低下することが想像できる。

¹³ 猿渡智衛（2021）「教育福祉事業としての新・放課後子ども総合プランのあり方に関する一考察～鎌倉市「放課後かまくらっ子」事業を事例として～」『青少年教育振興機構青少年教育研究センター紀要 / 国立青少年教育振興機構青少年教育研究センター 編 (9)』40-49

<http://www.niye.go.jp/kanri/upload/editor/150/File/04ronbun1.pdf>

¹⁴ 全国学童保育連絡協議会（2020年12月9日）「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果について」6頁

<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/pressrelease20201209.R1.pdf>

少子化対策の取組みとして、政府は、妊婦や未就学児を育てている家庭への伴走型相談支援を充実させている。もちろん、それも必要なことだが、子ども・若者への取組みは手薄であり、子ども・若者育成支援推進法第9条に基づく子ども・若者計画を策定していない自治体も多く、令和4年1月時点で、子ども・若者計画を策定している自治体は、都道府県44、指定都市16、他の市区町村77である¹⁵。

政府が、少子化対策を最重要課題として取り組むのであれば、これから先、子どもを産み育てる世代となる子ども・若者への適正な施策実施が必要である。子ども・若者育成支援推進法第3条には、国の責務として、同法第4条には、地方公共団体の責務として、子ども・若者育成支援施策を策定し、及び実施する責務を有することが明記されている。

子ども・若者を取り巻く環境はそれぞれ異なり、ゆえに彼らが抱える課題も異なる。その困難は、経済的な困窮、いじめ、不登校、引きこもり、障害、虐待等、非常に多岐にわたるものであり、また、いくつかの困難が複合的にあらわれ、その困難をさらに複雑なものとしているケースもみられる¹⁶。

本研究では、子ども・若者支援の総合的な取組みについて、子ども・若者育成支援推進法第9条に基づく子ども・若者計画等を策定している東京都品川区、世田谷区その他、全世帯型の地域包括ケアシステムを実施し、高齢者だけではなく、子ども・若者も対象としている神奈川県川崎市、重層的支援体制整備事業を実施している神奈川県藤沢市にヒアリングを行い、子ども・若者支援の取組みがどのようになっているかを分析する。

子ども・若者の困難は、「目に見える困難」と「目に見えない困難」に分けられる。本論文は、子ども・若者育成支援推進法に基づく施策（子ども・若者育成支援推進本部）と重層的支援体制整備事業（厚生労働省）から、子ども・若者の複合的課題への取組みについて考察し、政策提言をすることが目的である。

3. 論文の構成

本露文では、第2章において、現在の日本社会の現状と、子ども・若者を取り巻く状況について確認し、子ども・若者を取り巻く状況と、子ども・若者が直面する困難について述べる。第3章では重層的な支援体制について、第4章では子ども・若者支援の先行事例として、4自治体の状況を述べる。第5章では政策提言に向けた考察を行い、第6章で政策提言を行う。第7章は結語とする。

¹⁵ 子供・若者育成支援推進施策の総合的推進（令和4年5月時点）10頁

https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/law_r04.pdf

¹⁶ 内閣府 HP「平成29年版 子供・若者白書（全体版）」第3章 困難を有する子供・若者やその家族の支援（第1節）

https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h29honpen/s3_1.html

第2章 日本社会の現状と子ども・若者を取り巻く状況

1. 日本社会の状況

1.1 人口

日本の人口は2008年に1億2,808万人をピークとして、2021年10月には1億2,550万人となり、10年連続で減少幅が拡大している。2021年の出生数は81万1,622人¹⁷（出生率（人口千対）6.6）であるが、65歳以上人口は、2021年10月1日現在、3,621万4千人¹⁸（総人口に占める割合28.9%）で過去最高である。

※ 国際比較で見ると、2018年の日本の65歳以上人口の割合（28.1%）は世界第1位。先進諸国の高齢化率を見ると、1980年代までは日本は下位、1990年代はほぼ中位だったが、2005年に最も高い水準となり、今後の高水準を維持していくことが見込まれている。

1.2 政策

1990年の1.57ショックを契機として、1994年の「エンゼルプラン」等、仕事と子育ての両立支援等、子どもを産み育てやすい環境づくりの検討が行われてきた。2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」に従い、「希望出生率1.8」を目指した取り組みを進めているが、出生率は下がり続けている。

放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の受け皿整備として、放課後子供教室と一体化した「放課後子ども総合プラン」、「新・放課後子ども総合プラン」を進められてきたが、その結果、放課後児童クラブとしての質の低下を招いている。

2. 子ども・若者が直面する状況

子ども・若者を取り巻く環境はそれぞれ異なり、ゆえに子ども・若者が抱える困難な状況もそれぞれ異なる。その困難は、経済的な困窮、いじめ、不登校、引きこもり、障害、虐待、その他、非常に多岐に渡るものである。また、いくつかの困難が複合的にあられ、その困難をさらに複雑なものとしているケースもみられる¹⁹。こうした困難を抱えた子ども・若者に対しては、個々の状況に応じたきめ細かな支援が必要である。生まれ育った環境等によって、子どもや若者の未来が左右されることのないよう、関係機関の連携が強く

¹⁷ 厚生労働省 HP 令和3年（2021）人口動態統計（確定数）の概況

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/index.html>

結果の概要 https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/dl/02_kek.pdf

¹⁸ 総務省統計局 HP 人口推計（2021年（令和3年）10月1日現在）結果の要約

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.html>

¹⁹ 内閣府 HP 「令和4年度 子供・若者白書」第3章 困難を有する子供・若者やその家族の支援 第1節 子供・若者の抱える課題の複合性・複雑性を踏まえた重層的な支援の充実

https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r04honpen/s3_1.html

求められている²⁰。

3. 子ども・若者の直面する困難

3.1 子ども・若者の困難は複合的

平成 29 年版 子供・若者白書に記載の通り、子ども・若者が直面する困難は複合的であり、子ども・若者を取り巻く個別状況によって異なる。同じ状況であっても、それぞれの子ども・若者が置かれている環境によって、対応策が異なる。それぞれの子ども・若者の生育環境によっても、影響や対応策は同じではない。例えば、子ども・若者が「不登校」である場合、目に見える状況は「不登校」だが、その背景や原因により、対応策は異なる。通学先、居住地、家族構成、学校側の配慮、家庭の理解、当事者である子ども・若者に対して保護者が関わるができる物理的時間等によって、子ども・若者が置かれている状況は全く異なる。

3.2 「目に見える困難」と、「目に見えない困難」

子ども・若者が直面する困難の状況は、子ども・若者の数だけ存在するが、子ども・若者が直面する困難は、「目に見える困難」と「目に見えない困難」に分けられる。

子ども・若者の課題に対応するために、「発達障害者支援法」、「いじめ防止対策推進法」、「自作対策基本法」、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」、「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」等の特別法が設けられているが、法律で解決できる困難は、「目に見える困難」である。解決できる法律や支援施策があったとしても、表面化していない困難は「目に見えない困難」であり、アウトリーチは届かない。

いじめが発覚している場合、それは「目に見える困難」である。しかし、いじめに至るまでの過程、もしも、それが無ければいじめに至らなかったかもしれない困難（一例、シングル世帯→親が子どもに向き合う時間が物理的に足りない→学用品等を揃えることができない→忘れ物が多い→教師から、学習意欲が低いと思われる→周りの子から悪目立ちする等）は、「目に見えない困難」である。

ヤングケアラーについても同様に、「ヤングケアラー」と認識されると「目に見える困難」だが、子ども・若者にもプライドがあり、ヤングケアラーである事実や貧困である事実を他人に知られたくない等の理由から、子ども・若者自身が隠している場合は「目に見えない困難」である。ヤングケアラーのため、通学に支障を来すようになった場合、「目に見える困難」は不登校だが、不登校の原因となったヤングケアラーであることは「目

²⁰ 内閣府 HP「平成 30 年度 子供・若者白書」第 3 章 困難を有する子供・若者やその家族の支援 第 1 節 子供・若者の抱える課題の複合性・複雑性を踏まえた重層的な支援の充実（内閣府）

https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h30honpen/s3_1.html

見えない困難」である。ヤングケアラーであることがわかり、支援に結び付いたとしても、その他の「目に見えない困難」が水面下に残っている可能性もある。

若者無業者、引きこもりについて、どこにも相談できず、支援先も無い場合、或いは、相談しても、全容を伝えず、一部事項しか相談していない場合には、「困難のレベルが低い」と判断されて、支援対象にならないケースもある。すると、それは「目に見えない困難」として存在し続け、第 2、第 3 の困難を引き起こすことがある。引きこもりが原因となって、生活が破綻した場合、引きこもり始めた時に対応していれば、次の困難である生活破綻を防ぐことができたかもしれない。

3.3 実態が把握されている困難と、把握されていない困難

母子家庭・父子家庭、生活保護、不登校、障害等は「目に見える困難」であることが多く、基礎自治体や学校が実態を把握しているのでアウトリーチが届きやすい。しかし、母子家庭・父子家庭でも収入が高く、児童扶養手当を受給していない場合や、事情によって離婚届が出せない場合等の事実上ひとり親家庭は、基礎自治体の実態を把握できないため、「目に見えない困難」のうちに対応することが難しい。

令和 3 年にデジタル庁が発足し、「支援が行き届いていない、又は届きにくい子ども・家庭に配慮して対策を推進する。」として、令和 3 年 11 月 16 日に開催された「デジタル臨時行政調査会（第 1 回）」において、岸田内閣総理大臣が「貧困や虐待等から保護を要する子ども達を見守るため、牧島デジタル大臣を中心に、子ども達の生活に関わる、関係機関の様々な情報を集約するデジタル基盤を整備します。」と発言した。しかし、基礎自治体の実態を把握していない子ども・若者は、データに含まれていないので、デジタル基盤を整備しても、困難に対してアウトリーチは届かない。データに搭載されている子ども・若者への支援は、デジタル基盤の整備により進むと思われる。課題となるのは、困難な状況でありながらデータに搭載されていない子ども・若者をデータに搭載し、アウトリーチ活動を行う方法である。

3.4 事実上ひとり親家庭

母子家庭・父子家庭への支援は充実しつつあるが、離婚調停により、「別居」として婚姻継続した場合、事実上、母子家庭・父子家庭であっても、戸籍上は婚姻継続しているため、母子家庭・父子家庭としての支援を受けることができない。令和 2 年度、婚姻関係事件数—終局区分別²¹では、調停成立総数 29,646 件内、調停離婚 20,516 件、協議離婚届出 268 件、婚姻継続（別居）8,182 件、婚姻継続（同居）680 件であり、27.6%が離婚成立せずに別居しており、母子家庭・父子家庭の支援を受けられずにいる。この外数には、調停取下げの内、「話が合いが付かない」1,023 件ある。このような家庭の子ども達は、母子家

²¹ 裁判所 HP 婚姻関係事件数—終局区分別

<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/248/012248.pdf>

庭・父子家庭でありながら、その実態が認められておらず、事実婚と逆の「事実上ひとり親家庭」として、支援を受けられずに生活している。「事実上ひとり親家庭」は、金銭給付を受けられないだけでなく、税制上の「ひとり親控除」も受けることができず、苦しんでいる。

「事実上ひとり親家庭」は、基礎自治体の実態を把握していないので、デジタル化が進んでも、アウトリーチ活動の対象外である。基礎自治体がノーマーク状態のこども・若者の発見に努めても、「事実上ひとり親家庭」の子ども・若者は、ノーマークのままである。「目に見える困難」が発生する前に、困難を解消する取組みをするためにも、困難な状況に陥りやすい「事実上ひとり親家庭」の子ども・若者の実態把握は急務である。

第3章 重層的な支援体制について

1. 若者支援の沿革

2003年に青少年育成推進本部が発足し、2008年に青少年育成施策大綱が決定されたが、若者支援に係る法律的なバックアップ体制が整ったのは、子ども・若者育成支援推進法が施行された2010年である。同法第9条には、子ども・若者計画の作成（努力義務）が明記されており、同法が施行された2010年に、子ども・若者育成支援推進本部が設置され、第1次の大綱である子ども・若者ビジョン（子ども・若者育成支援推進本部決定）が策定され、取組みが進んだ。

子ども・若者育成支援推進本部は、2016年に第2次の大綱、2021年に第3次の大綱として子供・若者育成支援推進大綱を決定した。

2. 重層的な支援体制について

2.1 重層的支援体制整備事業

重層的支援体制整備事業は、社会福祉法の改正によって、令和3年4月に創設された事業である。地域共生社会の実現に向けた具体的な手法であり、市町村が取り組む任意事業である。

市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、相談支援（属性を伴わない相談支援、他機関協働による支援、アウトリーチ等を通じた継続的支援）、参加支援、地域づくりに向けた支援を一体的に実施することを目的としており、令和2年6月に社会福祉法が改正されて、事業として位置付けられたものである。

令和3年度は、重層的支援体制整備事業交付金の交付、移行準備事業による補助の実施、都道府県が行う後方支援に対する補助、従事予定者を対象とした人材育成事業の実施等が行われた。

（1）重層的支援体制整備事業における各事業の概要²²

包括的相談支援事業	・属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める ・支援機関のネットワークで対応する ・複雑化・複合化した課題については適切に多機関協働事業につなぐ (社会福祉法第106条の4第2項第1号)
参加支援事業	・社会とのつながりを作るための支援を行う ・利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューを作る

²² 厚生労働省 HP 地域共生社会のポータルサイト 重層的支援体制整備事業における各事業の概要
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/jigyuu/>

	<ul style="list-style-type: none"> ・本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う (社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 2 号)
地域づくり事業	<ul style="list-style-type: none"> ・世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する ・交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートする ・地域のプラットフォームの形成や地域における活動の活性化を図る (社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 3 号)
アウトリーチ等を通じた継続的支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・支援が行き届いていない人に支援を届ける ・会議や関係機関とのネットワークの中から潜在的な相談者を見つける ・本人との信頼関係の構築に向けた視点に力点を置く。 (社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 4 号)
他機関協働	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する ・重層的支援体制整備事業の中核を担う役割を果たす ・支援関係機関の役割分担を図る (社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 5 号)

(2) 重層的支援体制整備事業の財政措置について²³

重層的支援体制整備事業として一体的に実施する事業				
	事業名	社会福祉法の事業根拠	負担割合	社会福祉法の支出根拠
相談支援	介護 地域包括支援センターの運営(介護保険法第115条の45第2項第1～3号)	第106条の4第2項第1号イ	国 38.5 / 100 都道府県 19.25 / 100 市町村 19.25 / 100 一号保険料 23 / 100	第106条の8第3号 第106条の9第2号 第106条の10(※)
	障害 障害者相談支援事業(障害者総合支援法第77条第1項第3号)	第106条の4第2項第1号ロ	国 50 / 100 以内 都道府県 25 / 100 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	子ども 利用者支援事業(子ども・子育て支援法第59条第1号)	第106条の4第2項第1号ハ	国 1 / 3 以内 都道府県 1 / 3 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	困窮 自立相談支援事業(生活困窮者自立支援法第3条第2項)	第106条の4第2項第1号ニ	国 3 / 4	第106条の8第4号
参加支援	新規 参加支援 ※地域資源と対象者との間を取り持つ機能を強化し、既存制度では対応できない課題のニーズに対応。	第106条の4第2項第2号	予算の範囲内交付 (R3年度に向けて今後予算要求)	第106条の8第5号 第106条の9第3号(今後調整)
地域づくり	介護 一般介護予防事業(介護保険法第115条の45第1項第2号)のうち厚生労働大臣が定めるもの(※) ※ 通いの場(一般介護予防活動支援事業)を想定	第106条の4第2項第3号イ	国 25 / 100 都道府県 12.5 / 100 市町村 12.5 / 100 一号保険料 23 / 100 二号保険料 27 / 100	第106条の8第1号・第2号 第106条の9第1号 第106条の10(※) 第106条の10(※)
	介護 生活支援体制整備事業(介護保険法第115条第2項5号)	第106条の4第2項第3号ロ	国 38.5 / 100 都道府県 19.25 / 100 市町村 19.25 / 100 一号保険料 23 / 100	第106条の8第3号 第106条の9第2号 第106条の10(※)
	障害 地域活動支援センター事業(障害者総合支援法第77条第1項9号)	第106条の4第2項第3号ハ	国 50 / 100 以内 都道府県 25 / 100 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	子ども 地域子育て支援拠点事業(子ども・子育て支援法第59条第9号)	第106条の4第2項第3号ニ	国 1 / 3 以内 都道府県 1 / 3 以内	第106条の8第5号 第106条の9第3号
	困窮 生活困窮者の共助の基盤づくり事業	第106条の4第2項第3号柱書	国 1 / 2 以内	第106条の8第5号
新規	アウトリーチ等を通じた継続的支援 多機関協働 支援プラン作成 ※支援プラン作成は、多機関協働と一体的に実施	第106条の4第2項第4号 第106条の4第2項第5号 第106条の4第2項第6号	予算の範囲内交付 (R3年度に向けて今後予算要求)	第106条の8第5号 第106条の9第3号(今後調整)

(3) 重層的支援体制整備事業の内、子育て支援に係ると想定される事業

相談支援	利用者支援事業(子ども・子育て支援法第59条第1号) <ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法の事業根拠:社会福祉法第106条の4第2項第1号ハ →子ども・子育て支援給付を受け、及び地域子ども・子育て支援事業～
------	---

²³ 重層的支援体制整備事業の財政措置について 2頁

<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000649817.pdf>

	「地域子ども・子育て支援事業」の対象は乳幼児のため、小学生～高校生は対象外
地域づくり	地域子育て支援拠点事業（子ども・子育て支援法 第 59 条 第 9 号） ・社会福祉法の事業根拠：社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 3 号 ハ →この法律で、地域子育て支援拠点事業とは、厚生労働省令で定めるところにより、乳児又は幼児及びその保護者が相互の交流を行う場所を開設し、子育てについての相談、情報の提供、助言その他の援助を行う事業をいう。（小学生～高校生は対象外）
新規	アウトリーチ等を通じた継続的支援 ・社会福祉法の事業根拠：社会福祉法 第 106 条の 4 第 2 項 第 4 号 →地域社会からの孤立が長期にわたる者その他の継続的な支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、訪問により状況を把握した上で相談に応じ～ (登校している児童・生徒は、発信しなければ地域社会から孤立しているとは思われない)

2.2 地域若者サポートステーション事業

地域若者サポートステーション事業は、平成 18 年度より開始した厚生労働省の事業である。ニート等の若者の職業的自立を支援するもので²⁴、「青少年の雇用等に関する法律」第 23 条、第 24 条に基づき、国と地方公共団体の協働による就労支援である。具体的には、厚生労働省が委託した全国の若者支援の実績やノウハウがある民間団体等が運営しており、全ての都道府県に設置されている。

支援対象は 15～49 歳で、就労しておらず、家事も通学もしていない者のうち、就労の意思はあるものの様々な課題を抱えている者である。49 歳以下という年齢設定は、若者無業者（15～34 歳で、就労しておらず、家事も通学もしていない者）に加えて、就職氷河期に学校を卒業・退学し、働くことに悩みを抱えた無職の者も対象とするためである。

地域若者サポートステーション（愛称：「サポステ」）は、令和 3 年度現在、全国 177 か所設置されており^{25 26}、就労に向けた支援を行っている²⁷。就労に向けて、コミュニケーション講座、ビジネスマナー講座、集中訓練プログラム、パソコン講座、ジョブトレ（就業体験）、就活セミナー（面接・履歴書指導等）等の支援の他、中退者、進路未決定卒業生へのアウトリーチ型相談を実施している²⁸。

²⁴ 厚生労働省 地域若者サポートステーション事業 平成 22 年 3 月 19 日 報道発表資料

<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000004v8c.html>

²⁵ 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP 数字で見るサポステ！

<https://saposute-net.mhlw.go.jp/results.html>

²⁶ 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP 全国のサポステ！

<https://saposute-net.mhlw.go.jp/station.html>

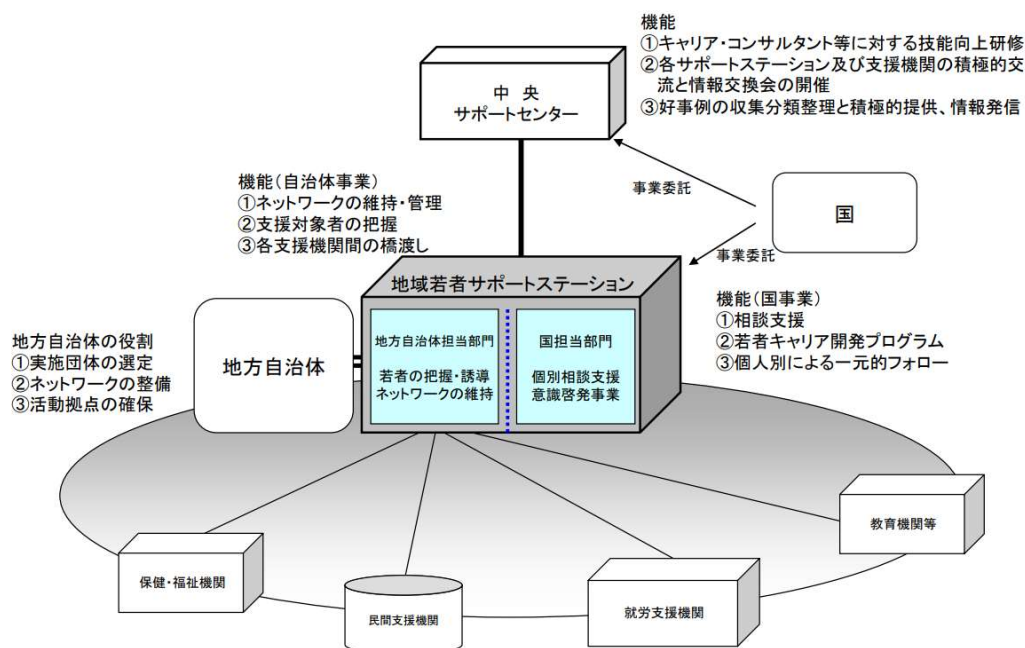
²⁷ 厚生労働省 HP 地域若者サポートステーション

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html

²⁸ 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP サポステは、若者の職業的自立を、教育機関の皆様と共に、継続的に支援する施設です。

<https://saposute-net.mhlw.go.jp/educational.html>

地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業 (「地域若者サポートステーション事業」概念図)



29

2.3 新・放課後子ども総合プラン

2.3.1 事業の背景

放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）は、児童福祉法第6条の3第2項の規定に基づき、小学校に就学している児童であって、その保護者が就労等により昼間家庭にいない者に対し、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業である³⁰。保育園等と同じ厚生労働省の所管である。

放課後子ども教室推進事業は、地域子ども教室推進事業をベースとしたもので、様々な体験・交流活動等に加えて、家庭の経済力等に関わらず、学ぶ意欲のある子ども達に学習機会を提供する取組を充実することを目指したものである³¹。

文部科学省の所管である地域子ども教室推進事業は、平成16年度から3年間、緊急かつ

²⁹ 厚生労働省 HP 地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業（「地域若者サポートステーション事業」概念図）

<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/04/dl/h0414-4b.pdf>

³⁰ 厚生労働省 HP 放課後児童健全育成事業について

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html

³¹ 文部科学省 HP (1) 地域子ども教室推進事業 (2) 放課後子ども教室推進事業

https://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100102/011.htm

計画的な取組みとして実施されたものである³²。地域の大人の協力を得て、学校等を活用し、緊急かつ計画的に子ども達の活動拠点（居場所）を確保して、放課後や週末等における様々な体験活動や地域住民との交流活動等を国が支援する事業である⁵⁰。

平成 18 年 5 月、少子化担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣が、総合的な放課後対策事業として放課後子どもプランの創設を合意し、平成 19 年度から、総合的な放課後対策として、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子ども教室推進事業が連携した放課後子どもプランが実施された。放課後子どもプランは、放課後等の子ども達の安全で健やかな活動場所の確保を図ることを目的として、文部科学省、厚生労働省の連携の下で始まったが、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の質の悪化につながった。その後、平成 27 年に、放課後子ども総合プラン、平成 30 年に新・放課後子ども総合プランが策定され、令和 2 年には、新・放課後子ども総合プランを一層推進するように、文部科学省・厚生労働省の連名で事務連絡³³が出ている³⁴。

新・放課後子ども総合プランの数的目標は、2018 年度から 2021 年度末で、放課後児童の受け皿を 25 万人増やすこと、2022 年から 2023 年度末で、更に 5 万人の受け皿を増やすこと、女性（25～44 歳）就業率を 2023 年度末に 80%（H28、72.7%）に増やすことである³⁵。短期間に、これだけの数字的目標を難易度が高いと思われるが、全ての小学校区で、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子ども教室事業を一体的に、又は連携して実施することにより、達成を可能にしようとしている。

2. 3. 2 放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実態

放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）は、児童福祉法第 6 条の 3 第 2 項の規定に基づき、小学校に就学している児童であって、その保護者が就労等により昼間家庭にいない者に、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業である。「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準³⁶」によって、「専用区画の面積は、児童 1 人につきおおむね 1.65 平方メートル以上でなければならない。」等の設置基準がある。職員についても、「放課後児童健全育

³² 地域子ども教室推進事業普及委員会（平成 18 年 3 月）「「地域子ども教室推進事業」実施状況調査報告書」 本調査の趣旨

https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/houkoku_all.pdf

³³ 「新・放課後子ども総合プラン」の一層の推進について（依頼） 令和 2 年 3 月 31 日事務連絡 文部科学省総合教育政策局地域学習推進課・厚生労働省子ども家庭局子育て支援課

<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/jimurennhoukagokodomopuran.pdf>

³⁴ 文部科学省 HP 「新・放課後子ども総合プラン」の一層の推進について（令和 2 年 3 月 31 日）

<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/shin-houkago.html>

³⁵ 新・放課後子ども総合プラン（2018（平成 20 年）9 月 14 日公表） 放課後児童クラブの受け皿整備

<https://www.mhlw.go.jp/content/shinnplan.pdf>

³⁶ 放課後児童兼是育成事業の設備及び運営に関する基準（平成 26 年 4 月 30 日）

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82ab4022&dataType=0&pageNo=1

成事業者は、放課後児童健全育成事業所ごとに、放課後児童支援員を置かなければならない。」、「放課後児童支援員の数は、支援の単位ごとに2人以上とする。」等の基準がある。ところが、この基準は「参酌すべき基準」であり、市町村が条例で定めて実施すれば、従わなくても罰則は無い。

放課後子ども教室³⁷は、全児童対象で、文部科学省の事業である。地域の人々の参画を得て、子ども達とともに勉強・スポーツ等の活動をする全児童対象であり、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）とは目的が異なる。しかし、新・放課後子ども総合プランにより、国は、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子ども教室の一体的整備を進めている。「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」は「参酌すべき基準」である上に、一体型整備であれば、放課後子ども教室として実施している時間帯は参酌する必要も無いので、全員受け入れ可能となるため、待機児童0を達成することができる。

東京都の「放課後児童健全育成事業（学童クラブ事業）実施状況」を見ると、待機児童数0の市区が多数ある³⁸。放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）は、利用者は、保護者の就労証明や勤務時間証明を添付して申請するが、一体型整備であれば、全児童対象の放課後子供教室でもあるので、保護者の勤務時間が短くても登録できるため、待機児童数は0となる。

2.3.3 新・放課後子ども総合プランの課題

児童福祉法第6条の三第二項②によると、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）では、適切な遊び及び生活の場を与えなければならないが、新・放課後子ども総合プランによる一体的整備のため、定員を設けておらず、待機児童0となっている市町村では、すし詰め状態となり、職員の目が行き届かない場合がある。「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」第一条で「参酌すべき基準」としているのに、基準に満たなくても、地域の実情に合わせて条例で定めれば良いので、すし詰め状態から改善しなくても違法とはならない。「友達関係も複雑になり、緊張感や疲労度を強く感じて、学童保育に帰ってくる児童もいる³⁹」が、全児童対象の大規模化した一体的整備では、児童が困難な状況にあっても見過ごされてしまう懸念がある。「学童保育の安全に関する調査研

³⁷ 東京都福祉保健局 HP 放課後児童健全育成事業（学童クラブ）と放課後子供教室について

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/kodomo_plan.html

³⁸ 東京都 放課後児童健全育成事業（学童クラブ事業）実施状況（令和4年5月1日現在）

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/ichiran.files/R040501gakudoujoukyou.pdf

³⁹ 全国学童保育連絡協議会（2022年11月17日）「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果について」 4頁

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82ab4022&dataType=0&pageNo=1

究⁴⁰」では、「ケガ・事故の防止や対応の問題と感ずること」の上位に、「施設の狭さ」59.6%、「児童の過密・大規模化」48.5%、「指導員の人数不足」45.5%、「子供に目が行き届かない」40.4%が上がっている⁴¹。新・放課後子ども総合プランで進めようとしていることは、児童にとって環境悪化であり、子ども・若者育成支援推進法第3条の国の責務を果たしていないことになる。

2.4 児童館

児童館は、児童福祉法第40条に基づく児童厚生施設であり、対象年齢は、同法第4条により18歳に達するまでの者である。平成23年3月に、厚生労働省により児童館ガイドラインが策定されたが、児童福祉法改正や子どもの福祉的な課題への対応等から、平成30年10月にガイドラインが改正された。⁴²

児童福祉法第1条（児童を健全に育成する義務）に、すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならないと規定されている。児童館は児童福祉法の理念に則り、子どもの心身の健やかな成長、発展及びその自立が図られることを地域社会の中で具現化する児童福祉施設である。18歳未満の全ての子どもを対象としており、子どもが置かれている環境や状況に関わりなく、自由に来館して過ごすことができる児童福祉施設である。

児童館の特性として、次の3点が挙げられる。

- ① 拠点性：地域における子どものための拠点（館）
- ② 多機能性：子どもが自由に時間を過ごし遊ぶ中で、子どものあらゆる課題に直接関与することができる。子どもと一緒に考え、対応するとともに、必要に応じて関係機関に橋渡しをすることができる。
- ③ 地域性：児童館は、地域の住民と、子どもに関わる関係機関等と連携して、地域における子どもの健全育成の環境づくりを進めることができる。

乳幼児親子の伴走支援、小学生の居場所や放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施等、小学生以下の子どもへの支援はもちろんのこと、「児童館のあり方に関する検討ワーキンググループとりまとめ（R4.12.20）」では、中高生世代に向けた支援について、SNS等を活用した相談支援、交流の場の提供や、児童館内におけるWi-Fi等のネットワー

⁴⁰ 独立行政法人国民生活センター（2009年3月5日）「学童保育の安全に関する調査研究〈概要〉—求められる放課後の安全な生活空間、格差の解消、保健への加入—」 7頁

https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0901-4c_0007.pdf

⁴¹ 独立行政法人国民生活センター（2009年3月5日）「学童保育の安全に関する調査研究〈概要〉—求められる放課後の安全な生活空間、格差の解消、保健への加入—」 7頁

https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0901-4c_0007.pdf

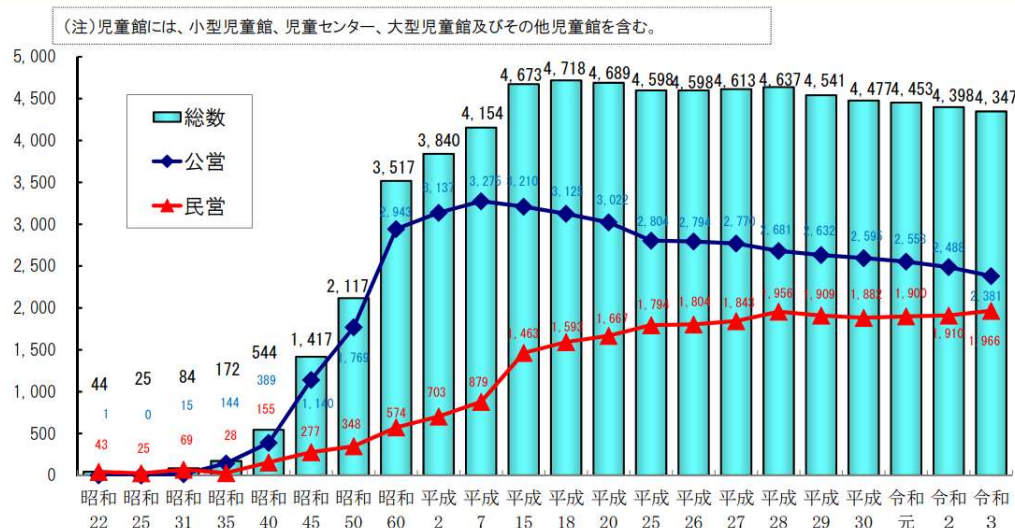
⁴² 厚生労働省（平成30年10月1日）「児童館ガイドラインの改正について（通知）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000361016.pdf>

ク環境の整備、開館時間の延長等の検討の必要性が挙げられている⁴³。先行事例としてヒアリングを実施した自治体では、中高生世代に対する取組みが進んでいる。世田谷区のように公設公営の児童館がある一方、板橋区のように「児童館」でありながら、乳幼児中心の施設とする方向に舵を切り⁴⁴、「小学生が利用できる部屋は、各児童館で1部屋を指定しています。」「小学生の利用は、自習や本読みなどの静的なあそびの利用となります。」「部屋の広さに応じて児童館ごとに小学生が利用できる定員を設けてあります。」としている自治体もあり⁴⁵、児童館の運営方針は自治体による差が大きい。ちなみに、児童福祉法第4条では、満18歳に満たない者を児童と定義し、乳児：満1歳に満たない者、幼児：満1歳から、小学校就学の始期に達するまでの者、少年：小学校就学の始期から、満18歳に達するまでの者としている。

児童館数(公営・民営別)の推移

- 児童館は、昭和40年代から50年代にかけて、高度経済成長がもたらした子どもの事故の多発やいわゆる「かぎっ子」の増加等により急激に増加した。
- その後上昇カーブは緩やかになり、平成18年をピークに、ここ数年はほぼ横ばいで推移している。
- 公営・民営別では、公営が平成7年をピークに減少に転じているものの、民営は最近でも徐々に増えている傾向にある。



※ 社会福祉施設等調査より(各年10月1日現在の数値)

46

⁴³ 「社会保障審議会児童部会 放課後児童対策に関する専門委員会 児童館のあり方に関する検討ワーキンググループ とりまとめ」(令和4年12月20日) 5頁

<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/001023583.pdf>

⁴⁴ 板橋区 児童館あり方検討報告書(最終報告)の概要について

https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/010/692/attach_72629_5.pdf

⁴⁵ 板橋区 HP 小学生利用のご案内

<https://www.city.itabashi.tokyo.jp/kosodate/asobiba/jidoukan/1031694.html>

⁴⁶ 厚生労働省 HP 児童館数(公営・民営別)の推移

<https://www.mhlw.go.jp/content/jidoukan202212.pdf>

第4章 子ども・若者支援の先行事例とその特色

1. 東京都品川区

東京都品川区は、東京都主催「若者応援プロジェクト」(YouTube) に出演しており、若者への取組みが進んでいることから、ヒアリングを実施した。

【ヒアリング先】

令和4年12月2日、品川区 子ども未来部 子ども育成課

令和4年12月2日、品川区 子ども若者応援フリースペース

1.1 品川区の組織⁴⁷

品川区は、子ども・若者(青少年)に関する業務については、『こども未来部』の所掌としている。品川区では、高齢者だけではなく、子どもや障害者等すべての区民一人ひとりが地域で生きがいをもって暮らしていける「地域共生社会」の実現に向けて、「地域包括ケアシステム」の構築をさらに進めている。他部とも連携しているが、子ども・若者についての部署が独立しているため、区民にとっては、ワンストップサービスでわかりやすい。

1.2 品川区 こども・若者計画(第1期)

「品川区子ども・若者計画⁴⁸」は、子ども・若者育成支援推進法第9条に基づくもので、計画期間は、平成30年度～令和4年度の5ヶ年である。令和5年度からの第2期計画に向けて、令和4年12月のヒアリング時点では、パブリックコメント中であった。

子ども・若者が地域社会の様々な活動に参加し、心身ともに充実して他者とともに成長していくことを期待し、「支援する側」、「支援される側」という一方的な関係によらない、子ども・若者とすべての人々が互いに尊重し合い、ともに支え合い生きていく地域社会の実現を目指していくことを理念としている。

政策の推進の視点は、発達段階に応じた切れ目ない支援、学校・家庭・地域が一体となった相互連携、世代を超えてともに支え合い、学び続けられる社会の実現の3点である。

計画対象は0歳から30歳未満の子ども・若者だが、施策によっては40歳未満のポスト青年期も対象とする。

⁴⁷ 品川区 HP 品川区の組織

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-soshikitoshigoto/index.html>

⁴⁸ 品川区 HP 品川区子ども・若者計画

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-seisyonen/20180605185929.html>

1.3 品川区 第3期 地域福祉計画

「品川区 第3期 地域福祉計画⁴⁹」の計画期間は、2019年度から2023年度の5年間である。区の上位計画である「品川区基本構想⁵⁰」、「品川区長期基本計画⁵¹」のもとに、高齢、障害、子ども・子育ての各分野の個別計画を横断的につなぎ、各計画を推進する上で、共通して必要になる基本的な考え方を示すものである。

品川区では、これまで、高齢者が、たとえ心身の状態が悪化した場合でも、できる限り住み慣れた自宅での生活を継続するため、「地域包括ケアシステム⁵²（地域における医療や介護、介護予防、住まいおよび生活支援を包括的に提供するしくみ）」の構築を進めてきたが、第3期からは、高齢者だけでなく、子どもや障害者等すべての区民一人ひとりが地域で生きがいを持って暮らしていける「地域共生社会⁵³」の実現に向けて、区民・関係機関・区との連携強化等により、「地域包括ケアシステム」の構築を更に進めていく。

1.4 児童センター⁵⁴

品川区内には、25館の児童センターがあり、9館の児童センターでは、ティーンズプラザ事業（午後6時から7時の利用）を実施している。6館の児童センターでは、サンデー子育てサポート事業（日曜・休日開館）を実施している。

ティーンズプラザ事業は、学童クラブが全児童対応の「すまいるスクール」として、学校に移った後の空きスペースを使用して、中高校生対応として整備したもの。乳幼児や保護者がいる中で、各館では、中高生がのびのび自由に過ごせるような工夫をしている。

⁴⁹ 品川区 HP 第3期品川区地域福祉計画を策定しました

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kenkou/kenkou-chiikifukushi/chiikifukushikeikaku/2019chiikifukushi.html>

⁵⁰ 品川区 HP 品川区基本構想

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-siryu/kuseizyoho-siryu-zaisei/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan-kihonkousou/index.html>

⁵¹ 品川区 HP 品川区長期基本計画

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-siryu/kuseizyoho-siryu-zaisei/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan/cho-keisakutei/index.html>

⁵² 厚生労働省 HP 地域包括ケアシステム

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/

⁵³ 厚生労働省 HP 地域共生社会のポータルサイト 地域共生社会とは

<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaportal/#tiikikyosei>

⁵⁴ 品川区 HP 児童センターの案内

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-zidoucenter/hpg000000850.html>

1.5 すまいるスクール⁵⁵

すまいるスクールは、国の施策である「新・放課後子ども総合プラン」として「放課後児童クラブ」と「放課後子供教室」を一体的に運営する、品川区の「全児童放課後等対策事業」である。平成13年に小学校1校で試験的にスタートし、現在は区立小学校全てに「すまいるスクール」を設置している。

1.6 ヒアリング結果

1.6.1 第2期 品川区 子ども・若者計画

(ヒアリング時点は第2期計画のパブリックコメント期間中⁵⁶だが) 第2期計画の特徴は、学生の声を入れたことである。

重点課題は「①様々な体験活動の充実」、「②生きづらさをもつ子ども・若者への支援」、「③環境格差への対応、均等な教育機会の確保」としている。②はひきこもり、③は子どもプロジェクトを考えている。

1.6.2 行政とNPOの関係

地域で活動しているNPOは、地域に愛着を持ってきている。品川区では、行政が理念を作り、NPOが実行部隊として地域で活動するモデルを構築している。NPOには、それぞれ強みや、得意とする分野があるので、連合した組織として、一般社団法人化すると、それぞれの強みが活かされる。

品川区の伴走支援については、連合組織化したNPOが対応している。

1.6.3 伴走型支援

子ども・若者の課題は複合的なので、当事者と行政が1対1の関係では、支援につなげることが難しい場合がある。社会福祉士やユースワーカーが、行政に対して、本人の特性等を伝えると課題の解決が進みやすい。これまでは、窓口による『解決型』だったが、これからは、支援者と一緒に悩みを解決する伴走型を目指す。

1.6.4 居場所

品川区 第3期 地域福祉計画の「引きこもり等困難を有する子ども・若者への居場所づく

⁵⁵ 品川区 HP すまいるスクールについて

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-smileschool/aboutsmile/index.html>

⁵⁶ 品川区 HP 2022-03 「第2期品川区子ども・若者計画(素案)に対する意見募集

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-zyouhoukoukai/kuseizyoho-zyouhoukoukai-pabukome/20221021104241.html>

り」として、生きづらさを抱える子ども・若者や、その家族に寄り添った伴走型の支援を実施している。当事者本人にとって、居場所があった方が良く、社会福祉士やユースワーカーが、居場所につなぐ。

居場所について、年齢による軸で説明すると、6～30歳は、青少年育成分野となる「子ども若者応援フリースペース⁵⁷」の対象となる。ここには、ユースワーカーがおり、地域で、草の根的に活動しているNPOの連合組織（一般社団法人化）が対応する。NPOには、それぞれ得意分野があり、地域に愛着を持って、活動している。

30～40歳（就職氷河期世代である50歳未満も含む）は、社会福祉協議会・ボランティアセンター内にある『エール品川』で対応する。ここでは、8050問題、生活支援等が中心となる。

1.6.5 マクロの問題とミクロの問題

子ども・若者の課題について、「街」という大きな単位で捉えた場合、「個人（家族）」と「公」をつなぐのが、「中間領域」である。「中間領域」は、「個人」と「公」をつなぐパイプ役であり、これまでは自治会や地域の組織が担ってきた。しかし、この中間領域が、今は無くなりつつあり、個人が孤立しており、最も大きな問題が孤立・孤独である。

そこで、子ども・若者の課題を「個人（家族）」として捉えた場合、社会福祉士やユースワーカーが、「個人（家族）」と「公」をつなぐ役割を担う。

1.6.6 子どもの課題

今の社会は、目的があることを重視しがちである。学校での活動や、家庭での「習い事」も目的がある活動だ。行政改革では無駄なことを削るが、未来を支えること、子ども・若者の育ちを支える地域の活動には、必要なものもある。

1.6.7 ジュニア・リーダー教室⁵⁸

昭和44年に開講したジュニア・リーダー教室の運営は、品川区青少年委員会に委託しており、子ども育成課が事務局である。小学校4年生から高校3年生までの児童・生徒を対象に、体験学習活動を行うものである。他市他区でも、同様の活動がある。青少年委員制度は、東京都において、昭和28年に発足した後、昭和40年に区市町村に移管されたものである。他府県でも、同様の活動がある。

困難を抱えていない子ども・若者に対して、居場所となる活動を用意している。ジュニ

⁵⁷ 品川区 HP 子ども若者応援フリースペース

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-kateisoudan/hpg000028817.html>

⁵⁸ 品川区 HP ジュニア・リーダー教室

<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-seisyonen/kodomo-seisyonen-leader/index.html>

ア・リーダー教室以外にも青少年の活動は多々ある。

1.7 小括

品川区では、困難を抱えた子ども・若者にも、「目に見える困難」が発生していない子ども・若者にも、居場所を用意するように努めている。居場所には、児童センター等の「施設（ハード）」と、ジュニア・リーダー教室等の「事業（ソフト）」があり、ハードとソフトの両方が必要である。児童センターには、中高生向けの「ティーンズプラザ」も用意している。一方で、困難を抱えた子ども・若者には、「子ども若者応援フリースペース」を設置し、ユースワーカーが伴走支援をしている。

高齢者の介護予防・日常生活支援総合事業⁵⁹のように、子ども・若者についても「目に見える困難」が発生する前に居場所を用意し、困難な状況になっても居場所があることは、先行的な取組みであると言える。

一方で、「新・放課後子ども総合プラン」として放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室が一体的に運営されている「すまいるスクール」には課題が残る。大規模な放課後児童クラブでは、指導者が適切に児童と関わるのが困難になる。少人数で過ごしたい児童は、すまいるスクールから、足が遠退く懸念がある。そして、足が遠退いた児童の居場所は無い。児童は、放っておいたら仲良く遊べるというものではない。

大人が条例等で定めた居場所が、児童に適しているとは限らない。品川区に限らないが、放課後児童クラブと放課後子供教室の一体化によって、放課後児童クラブに行きづらくなり、居場所を失った繊細な児童の居場所が必要である。とは言え、平時から、子ども・若者に居場所があることは、品川区の評価すべき事項である。

⁵⁹ 厚生労働省 HP 総合事業（介護予防・日常生活支援総合事業）

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000192992.html>

2. 東京都世田谷区

1989年に国際連合で「子どもの権利条約⁶⁰」が採択され、1994年に日本も批准した。世田谷区では、この条例に基づき、平成13年に「世田谷区子ども条例⁶¹」を制定している。「世田谷版ネウボラ⁶²」（妊娠期から就学前までの切れ目のない支援）の取組みを進め、「子どもを生き育てやすいまち」を目指している。また、世田谷区の児童館は、23区で唯一の公設公営である。

他区から、「世田谷区は、マクロ的に拠点を整備し、拠点ではミクロな対応をしている」と聞いており、若者への取組みが進んでいることから、ヒアリングを実施した。

【ヒアリング先】

令和4年12月8日、世田谷区 子ども・若者部 子ども・若者支援課（若者支援担当）

令和4年12月8日、世田谷区 子ども若者部 児童課（児童育成担当）

令和4年12月10日、せたがや若者サポートステーション

令和4年12月1日、世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」

2.1 世田谷区の組織

世田谷区は、子ども・若者に関して「子ども・若者部」として独立している⁶³。若者に関する職務についても、「子ども・若者支援課」として、課の名称にも「若者」という言葉が入っており、子ども・若者支援課は、若者に関する業務が主である。

2.2 世田谷区子ども条例

世田谷区では、平成13年に「世田谷子ども条例」を制定し、その後も、こどもの人権の尊重と確保の取組みを進めるため、平成24年度に条例を改正している。

全ての子どもが周りの大人に守られ、勉強したり遊んだり、自由に意見を言ったり、自由に表現できるような、子主が一人の人間として大切にされるために必要なことが「子どもの権利」で、全ての子どもは、この権利を持っている。

⁶⁰ ユニセフ HP 「子どもの権利条約」とは

https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html

⁶¹ 世田谷区 HP 世田谷区子ども条例

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00145128.html>

⁶² 世田谷区 HP 世田谷版ネウボラ（妊娠期から就学前までの切れ目のない支援）

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/001/001/d00152962.html>

⁶³ 世田谷区 HP 子ども・教育・若者支援

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/index.html>

2.3 世田谷区 子ども計画(第2期)⁶⁴

世田谷区では、子ども・子育てに係る総合的な施策を推進するため、平成27年度から令和6年度までの10年間を計画期間として、「世田谷区 子ども計画(第2期)」を定めている。計画の目指すべき姿は、「子どもがいきいきわくわく育つまち」である。令和2年度から令和6年度までの5年間は『世田谷区 子ども計画(第2期) 後期計画⁶⁵』を策定している。

後期計画は、基本コンセプトとして、「子ども主体」を掲げ、「つなぐ・つながる」、「参加と協働」、「地域の子育て力」を3つの視点として施策や・取組みを組み立てている。また、基本コンセプトである「こども主体」を基に、「①こどもが地域の中で自ら生きる力を育むことを支えます」、「②妊娠期から地域の中で子育てを楽しめるよう子育て家庭を支えます」、「③基盤の整備と質の確保・向上により子どもと子育て家庭を支えます」、「④緊急対応の着実な運用により子どもの命と権利を守り、その後の地域生活を支えます」の4つの政策を重点的に進めている。

2.4 児童館⁶⁶

世田谷区内には25の児童館があり、中高生が自分達でイベントを企画できる「Teensプロジェクト」を実施している。また、平成27年度から、世田谷、北沢、玉川、砧、烏山の各地域の1館を「中高生支援館(プレスポ)⁶⁷」に位置付け、中高生支援館は開館時間を延長して中高生優先の時間を設け、中高生向け設備を充実させている。

中高生世代の行動範囲は、自宅周辺だけではなく、目的に応じて広がっている。児童館の設備は各館で状況が異なるが、バンド練習機材、ピアノ、ダンススペース、バスケットボール、ビリヤード、卓球台の設備がある。

2.5 ヒアリング結果

2.5.1 世田谷区の若者支援の取組みが進んでいる理由

世田谷区内には、大学や高校が多いので学生が多い。ゆえに、世田谷区内に居住している学生、世田谷区内に通学している学生も多い。地方都市に比べ、子どもの数が多いこと

⁶⁴ 世田谷区 HP 世田谷区子ども計画(第2期)(平成27年度～平成36年度)

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00138606.html>

⁶⁵ 世田谷区 HP 世田谷区 子ども計画(第2期) 後期計画(令和2年度～令和6年度)

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00180244.html>

⁶⁶ 世田谷区 HP 世田谷区の児童館について

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/002/003/d00005686.html>

⁶⁷ 世田谷区 HP 中高生世代も児童館へ行ってみよう!

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/006/001/002/d00127008.html>

もあり、若者支援の取組みが進んでいる。区長が若者の取組みをバックアップする方針でもある。

2.5.2 若者の居場所について

今の若者世代は忙しく、居場所についても、塾、部活、アルバイト等の様々な選択肢がある。公的な居場所については、強制ではなく、利用できる時、利用したい時に利用してもらえば良い。若者にも優先順位があるので、その中で、必要なものを選んで使ってもらえば良い。

若者のたくさんある選択肢の一つとして、世田谷区の若者支援事業がある。

2.5.3 世田谷区の児童館の特徴

○公設公営

世田谷区の児童館は、23区で唯一の公設公営である。区内の25児童館、全てが公設公営である。公設公営のメリットとして、子どもに関わった職員は、人事異動があっても、区内のどこかにいるということが挙げられる。そのため、職員同士もつながりがあり、異動後も情報共有できるので、一人一人の子どもの育ちを支えることができる。

○敷居が低い第二の実家

児童館は地域と子どもと職員のつなぎの場である。児童館は敷居が低く、第二の実家のように、フラッと来ることができる場所である。幼少期から18歳まで、どの年代でも構えないで来られる居場所である。

職員は、一人一人と丁寧に交わり、地域皆で支える仕組みがあり、児童館は、地域のつなぎの場所である。同じ年代で交流できるように、しかし、その年代だけで完結しないような仕組みを用意している。

○いつでも戻って来ることができる場所

小さい時に児童館に遊びに来ていた子ども達が、大きくなって、児童館の全体的な行事を手伝いに来てくれる。家庭を持ち、子どもを産み、今度は保護者として、児童館を利用してくれる。いつも戻って来ることができる場所である。

○中高生の取組みに対する世間の関心度

中高生に対する取組みは、10年前より進んでいる。各児童館で、地域ごとの懇談会等を開催する等、中高生に対する取組みに力を入れている。

○緩やかな見守りの場所

自分から「相談に来ました」と言う人は、あまりいない。相談というのは、親しくなってからでなければできない。何気なく発する言葉に相談事がある。若者自身も「相談がある」と自覚していることは少ない。

児童館では、相談のハードルを低くしている。相談する前に、職員との関係が構築されているから相談できる。中高生に限らず、乳幼児親子も同様に支援するようにしている。

児童館は、全ての地域住民に寄り添った場所であり、地域の中で、子が育つことを支援している。

○中高生自身の声を活かせる取組み

サマーキャンプの開催等、中高生が同時に関わる場も提供している。兄弟姉妹の数が少ない今、年少者にとって、中高生の姿は「このようなお兄さん、お姉さんになりたい」というモデルになる。

○中高生は、区の財産

地域にとって、児童館で活動する中高生は、いざという時に「動ける力」となる。例えば、火起こし体験等で活動してくれる中高生は、災害時には、地域としての助け合いの力となる。防災教育は若者のためにも、地域のためにも重要である。

2.5.4 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」⁶⁸:現場の状況(担当者より)

○引きこもり相談の対応状況

職員一人あたりの相談業務の対応は、次の通りである。

世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」：30～40件の相談を抱えている。

ぷらっとホーム世田谷⁶⁹：70件以上の相談を抱えている。

○引きこもり相談者の状況

引きこもりについては、メディア等で報道されているような画一的なものではなく、それぞれ個別で複雑である。世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」は、令和4年4月の開設当初は、引きこもり当事者本人からの相談は6割くらいであったが、12月時点では半々くらいになっているように感じる。最近では、地域包括支援センターや、ケアマネージャー等、引きこもり当事者に関わっている関係者からの相談も多い。

引きこもり相談を受けている世帯は100世帯くらいである。引きこもり当事者本人と、その親の両方が相談に来ている場合もあるので、人数としては130人くらいになるかもしれない。ひきこもり相談窓口「リンク」は、令和4年度開設のため、4月から12月までの間に、新規相談として対応している数(概数)である。

月によって異なり、一定ではないが、1ヶ月に20人程度の相談があるように感じる。世田谷引きこもり相談窓口「リンク」は、令和4年4月に開設したばかりなので、今の時点では終結は無い。

⁶⁸ 世田谷区 HP 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/fukushi/003/002/d00196766.html>

⁶⁹ 世田谷区社会福祉協議会 HP ぷらっとホーム世田谷(世田谷区生活困窮者自立相談センター)

<https://www.setagayashakyo.or.jp/service/puratto>

世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」が入っている世田谷若者総合支援センター⁷⁰には、メルクマーレせたがや⁷¹と、ぷらっとホーム世田谷も入っているが、そちらの方では、終結したケースもある。本人の課題が解決して、本人が終結を望めば、終結となる。

引きこもり相談の窓口に来る当事者は、男性の方が多いように感じる。引きこもり当事者の年齢については、20代と40～50代が多いように思う。令和4年4月に開設したばかりなので、まだ集計は出しておらず、対応者としての感覚である。また、何十年も引きこもっている人もいれば、引きこもり期間が1年未満の人もおり、相談内容も様々である。

引きこもり相談の全てについて、親面談、子面談を行っている⁷²。引きこもり当事者本人の年齢によっては、家計の相談、相続の相談の他、居場所の支援も行う⁷³。

○住宅問題（引きこもり当事者や生活困窮者の個人的な課題として）

引きこもり当事者は働いていないので、単独で家を借りる際の審査が下りない。引きこもりから、外に出る第一歩として、一人暮らしをしようとしても、住宅を探すことが困難である。

引きこもり当事者に限らず、生活困窮の窓口に来る人に対しての住宅支援も大変困難である。世田谷区は地価が高いため、家賃が高額となる。固定費である家賃を下げたら、少しは生活が楽になるのだが、生活困窮者は、まとまった金額となる転居費用を捻出することができず、生活困窮者が、更に追い詰められてしまうケースもある。

○住宅問題（社会的な課題として）

社会状況の変化により、家族のあり方等が変化している。いろいろな支援制度はあるが、支援を受けたくても、支援の対象外となってしまう、引きこもっている人もいる。

引きこもりの人が第一歩を踏み出そうとしても、単独で家を借りられない等、自立できない社会である。どのような支援制度にも対象外となる人がおり、社会状況に合わせた制度改善が必要である。

居住支援課題については、国土交通省と厚生労働省が協力しているが⁷⁴、現場担当者から見ると、うまく協力できていない部分があるように感じる。未婚率の高さ、非正規雇用

⁷⁰ 世田谷区 HP 世田谷若者総合支援センター

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/006/005/d00134402.html>

⁷¹ メルクマーレせたがや HP

<https://3cha.tokyo/>

⁷² 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長（令和元年6月14日付け社援地発0614第1号）「ひきこもりの状態にある方やその家族から相談があった際の自立相談支援機関における対応について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000518569.pdf>

⁷³ 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長（令和元年6月14日付け社援地発0614第2号）「ひきこもり地域支援センターによる生活困窮者自立支援制度の自立支援相談機関への積極的な支援について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000518570.pdf>

⁷⁴ 厚生労働省・国土交通省「居住に課題を抱える人（住宅確保用配慮者）に対する居住支援について」

<https://www.mlit.go.jp/common/001224518.pdf>

率の高さ、親族との絆の薄さ等、課題を抱える若者に対して、どのようにすれば住まいの保障を得られるのか、どのようなあり方が有効なのか、総合的に考える必要がある。

引きこもり当事者を含む生活困窮者に対して、住まいを確保する必要がある一方で、土地や家屋を保有するオーナーの財産についても守る必要がある。どうすれば、オーナーも安心し、生活困窮者や引きこもり当事者が自立できるのか、両者ともうまくいく方法を考える必要がある。都営住宅等の公的な住宅は、まず、引きこもり当事者等の支援と連携できれば良い。社会保障の仕組みを考える際は、引きこもり当事者や生活困窮者のことを考慮する必要がある。

○複合的課題・社会の仕組み

引きこもりには、複合的な課題がある。引きこもる要因となった課題の一つひとつに対応し、引きこもったために生じてしまった課題についても、一つひとつ丁寧に対応しなければならない。社会状況が悪いから引きこもる訳ではないが、引きこもりを長引かせない社会にする必要がある。引きこもりに限らず、偏見や差別、「こうあるべき」ということを強要しない社会であれば、引きこもりが長引くことを防ぐことができると思われる。

2.5.5 せたがや若者サポートステーション⁷⁵:現場の状況(担当者より)

○地域若者サポートステーション⁷⁶

地域若者サポートステーションは、厚生労働省の事業で、自治体と連携して進めるものである。自治体と連携し、自治体から場所の提供を受けたり、国の補助金以外に、自治体から予算を付けてもらったりしている。

○せたがや若者サポートステーションの経緯

せたがや若者サポートステーションは、平成21年に池尻大橋に開設し、令和4年4月、現在の場所（三軒茶屋）に移転した。移転と合わせて、世田谷区は世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」を解説し、年齢制限を撤廃した。

池尻大橋では、廃校後の学校を活用した「ものづくり学校」内にあり、教室に企業が入居していたので、お仕事講和、体験、スタートアップ等の依頼がしやすかった。いろいろな仕事を見ることもできた。現在の場所（三軒茶屋）は、メルクマールせたがやとも連携している。

○相談者の状況

せたがや若者サポートステーションの相談対象年齢は、15～49歳である。少し前までは、相談対象年齢を39歳以下としていたが、氷河期世代を対象とすることになり、49歳以下となった。毎月の新規相談は、十数人程度で、利用者の6～7割は世田谷区民である。場

⁷⁵ 東京都若者支援ポータルサイト せたがや若者サポートステーション

<https://www.wakapota.metro.tokyo.lg.jp/org/190/>

⁷⁶ 厚生労働省 HP 地域若者サポートステーション

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html

所的にも、地元の人が使いやすいのだと思われる。まず、親が先に見学に来るケースもある。保健所やメルクマールセタがや等、他の連携期間からの紹介で来所するケースもある。また、メルクマールセタがや、ぷらっとホーム世田谷で対応した後、就労支援を受けるために、セタがや若者サポートステーションに来る人もいる。障害者手帳を持っていない人が多いが、ボーダーラインの人が多い。

○制度的な課題（就労実績）

地域若者サポートステーションは、元々は、厚生労働省の地域における若者自立支援ネットワーク整備事業⁷⁷で、地域で若者を支えるためのネットワークづくりの事業だった。地域若者サポートステーションは厚生労働省委託の支援機関⁷⁸で、事業についての根拠法が無い。地域で若者を支えることは必要で意義のある事業だが、地域若者サポートステーション事業の存続のためには、実績を上げることが求められている。目に見える実績は就労実績なので、週20時間以上の職場への就労実績を上げる必要があり、就職斡旋が中心となっている部分もある。そのため、本来の若者支援の在り方と若干離れてしまったことは否めない。とは言え、地域若者サポートステーション事業の存続のためにも、就労実績は必要であり、企業との連携等も進めている。

○制度的な課題

地域若者サポートステーションの支援対象は、無職で家事や通学をしていない15～49歳なので、支援が必要でも、通学や勤務していると支援対象ではない。学生や職業がある者は、退学、退職しないと支援対象にはならないので、支援を受けることができずに漏れてしまう人がいる。そのため、支援対象は限られた人なので、本当に支援を必要としている人に支援が届かない場合もある。

○課題（職員の業務量等）

セタがや若者サポートステーション職員は、キャリアコンサルタントなので、本来は、発達障害の専門職ではない。障害者手帳は所有していないがボーダーラインの人も多く、発達障害の専門職ではないが、職員が対応している。本来業務である若者支援の他、企業に理解を得たり、企業の新規開拓をしたり、スタッフが全ての対応をするのは、かなり大変である。

○その他

「無職で、家事や通学をしていないが、働きたい人」が支援対象なので、所属があるため、支援できない人もいる。本音を言うと、仕事や学校を辞める前に、相談機関に相談に来たら救えるケースもあるのだが、基本的には所属が無い人が対象なので、救えない。都立高校の場合、中途退学すると思われる生徒を事前に学校側が紹介してくれるケースがあ

⁷⁷ 地域における若者自立支援ネットワーク整備事業

<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/03/dl/h0327-2a.pdf>

⁷⁸ 地域若者サポートステーション HP サポステとは

<https://saposute-net.mhlw.go.jp/about.html>

る。そのように、教員と連携が取れている場合は、退学後早いうちに支援することができる。

現在は、地域や社会とのつながりが希薄なので、せたがや若者サポートステーションを求めて、ゆるくつながっておきたいと考えている人もいる。地域や社会に、ゆるいつながりが必要ということだろう。

2.6 小括

世田谷区は、元気な（「目に見える困難」が発生していない）子ども・若者の支援も、困難を抱えている子ども・若者の支援も進んでいる。

児童館は、23区で唯一の公設公営で、職員が誇りを持っていることが伺えた。「第二の実家」、「緩やかな見守り」等、「いつでも帰って来てね」と人間関係を大切にしていることが、担当者の言葉に滲み出ていた。元気な（「目に見える困難」が発生していない）若者に対して、たくさんの居場所を用意し、若者が、自分に合ったものがあれば選択するというスタンスなので、若者にとっても強制感が無く、利用しやすい。

引きこもり当事者支援については、大変な現場だと感じた。関係機関と連携して支援しているが、専門職は多くの引きこもり当事者（家族）を担当しており、負担が重いように感じた。担当者を支援する仕組みが必要であろう。

まちづくりセンター（区内28地区に設置）、地域包括支援センター、社会福祉協議会の三者連携によって、重層的支援体制整備事業における包括的相談支援を実施しており⁷⁹、先行的な取組みが進んでいる。

⁷⁹ 東京都社会福祉協議会 福祉実践事例ポータルサイト （社福）世田谷区社会福祉協議会世田谷区社協
における重層的支援体制整備事業の取組み—地区ごとの包括的相談支援「福祉の相談窓口」と引きこ
もり支援に特化した他機関協働事業—

<http://fukushi-portal.tokyo/archives/613/>

3. 神奈川県川崎市

神奈川県川崎市は、全世代型の地域保活ケアシステムを目指している。平成 26 年に「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン⁸⁰」を策定し、高齢者をはじめ、障害者、子育て中の親等に加え、現時点では他者からのケアを必要としない人々も含めた全ての地域住民を対象として、誰もが、住み慣れた地域や自ら望む場で、安心して暮らし続けることができる地域の実現を目指している。

全世代型の地域包括ケアシステムは、まさに重層的支援体制整備事業の考え方であるが、国の事業が始まる前から、この考え方で進めていることが先行的であり、川崎市の特色だと言える。

【ヒアリング先】

令和 4 年 12 月 9 日、川崎市 こども未来局 企画課

令和 4 年 12 月 9 日、川崎市 健康福祉局 地域包括ケア推進室 ケアシステム担当

令和 4 年 12 月 27 日、川崎市 福祉局 総合リハビリテーション推進センター

総務・評定係 総務担当、南部地域支援室

3.1 川崎市の組織

川崎市は、「こども未来局⁸¹」があり、子ども関係の部局である子育て支援部、保育事業部、こども支援部、児童家庭支援・虐待対策室、こども家庭センターが属している。子ども関連は、この局内で対応ができるようになっている。こどもみらい局のメイン対象は 18 歳までだが、健康福祉局とも連携している。

地域包括ケアシステムは、健康福祉局地域包括ケア推進室が所管している。域包括ケアシステムは、市民文化局コミュニティ推進部での活動とも関係しており、複合的に進めている。

3.2 第 2 期 川崎市子ども・若者の未来応援プラン⁸²

第 2 期 川崎市子ども・若者の未来応援プランは、上位計画である川崎市総合計画⁸³、川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョンの下に位置し、第 6 期川崎市地域福祉計画⁸⁴、か

⁸⁰ 川崎市 HP 川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョンの策定について

<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000076904.html>

⁸¹ 川崎市 HP こども未来局

https://www.city.kawasaki.jp/450/soshiki_list.html

⁸² 川崎市 HP 「第 2 期 川崎市子ども・若者の未来応援プラン」を策定しました

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000138656.html>

⁸³ 川崎市 HP 川崎市総合計画 第 3 期実施計画について

<https://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000138364.html>

⁸⁴ 川崎市 HP 第 6 期川崎市地域福祉計画

わさきノーマライゼーションプラン⁸⁵、川崎市 DV 防止・被害者支援基本計画⁸⁶、かわさき教育プラン⁸⁷、川崎市子どもの権利に関する行動計画⁸⁸と連携して、とりまとめられたものである。

計画期間は令和 4 年度から令和 7 年度までの 4 年間だが、子ども・子育て支援事業計画等は、子ども・子育て支援法で定めた計画期間が令和 2 年度から令和 6 年度までの 5 年間のため、令和 6 年度の関連内容は、今後見直しを行うものである。

当該プランでは、「子ども・若者」を 0 歳から概ね 30 歳未満と定義しているが、施策によっては、ポスト青少年である 40 歳未満を対象としている。

当該プランでは、子ども、若者については、以下のように定義している。

- ・子ども：乳幼児期、学童期及び思春期の者
- ・若者：思春期、青年期の者。施策によって 40 歳未満までのポスト青年期の者も対象
- ・子ども・若者（青少年）：乳幼児期から青年期までの者

3.3 こども文化センター⁸⁹(児童館)

こども文化センターは、いわゆる児童館のことで、児童福祉法第 40 条に定められた児童厚生施設で、対象は 18 歳未満の者である。中学校区に 1 ヶ所設置されており、全ての館で 21 時（月～金）まで開館している。18 時以降の利用は中学生を想定している。

放課後、一度帰宅した後での来館が原則だが、小学校から直接来館することができる「ASCL（アスクール）⁹⁰」という活動を実施している。放課後の小学生にとっては、わくわくプラザ以外の居場所として活用されている。

3.4 子育て支援・わくわくプラザ事業⁹¹

川崎市では、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室の一体化

<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000129452.html>

⁸⁵ 川崎市 HP 第 5 次かわさきノーマライゼーションプラン

<https://www.city.kawasaki.jp/kurashi/category/23-2-28-0-0-0-0-0-0-0.html>

⁸⁶ 川崎市 HP 第 3 期川崎市 DV 防止・被害者支援基本計画

<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000116346.html>

⁸⁷ 川崎市教育委員会 HP かわさき教育プラン

<https://www.city.kawasaki.jp/880/category/11-2-0-0-0-0-0-0-0-0.html>

⁸⁸ 川崎市 HP 第 6 次川崎市子どもの権利に関する行動計画

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000118006.html>

⁸⁹ 川崎市 HP こども文化センター

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031756.html>

⁹⁰ 川崎市 HP ASCL（アスクール）

<http://www3.kawasaki-shiminkatsudo.or.jp/seishonen/jigyo/kobun/1646095167725.html>

⁹¹ 川崎市 HP 子育て支援・わくわくプラザ事業

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031763.html>

事業を進めている。時間で区切っており、「わくわくプラザ」が放課後子供教室で、「子育て支援・わくわくプラザ⁹²⁾」が放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）となる。「わくわくプラザ」は、午後 6 時までで保護者の就労に関係無く参加可能で、保護者の就労等により、午後 6 時までのお迎えが難しい児童が、「子育て支援・わくわくプラザ」として午後 6 時から 7 時まで利用できる。新・放課後子ども総合プランに基づく一体化事業であり、午後 6 時まででは全児童対象となっている。

一体化事業ではない放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）は、民間が実施している⁹³⁾。令和 4 年 4 月時点で、20 以上の放課後児童クラブがある。

3. 5 ヒアリング結果

3. 5. 1 わくわくプラザ

保護者が就労している家庭では、民間の放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）を利用していることが多く、わくわくプラザが民間の放課後児童クラブのお迎えステーションになっているケースが多い。民間の放課後児童クラブのお迎えが来るまで、わくわくプラザで待機する等の利用の仕方も多い。

3. 5. 2 こども文化センター

こども文化センターは、誰もが行ける地域の居場所として、間口が広い。平成 18 年度から指定管理者制度を導入し、8 割の児童館は、財団法人かわさき市民活動センターの指定管理となっている。同じ指定管理者でも、内容は同じではなく、館長によって実施プログラムに特色があり、地域独自の取組みを実施している。

3. 5. 3 こども食堂

子ども食堂は、貧困対策として、川崎市では民間が進めている。

3. 5. 4 地域包括ケアシステム

川崎市の地域包括ケアシステムは、全世代型である。地域共生社会を目指しており、誰でも参加できることが特色である。重層的支援体制整備事業のモデル実施はしていないが、全世代型の地域包括ケアシステムは、重層的支援体制整備事業の考え方は同じである。

人口が少ない都市では、「あそこの A さん」、「そこの B さん」のために、オーダーメイドの事業を実施できるのかもしれないが、大都市では、対象者が多過ぎるので、いくつか

⁹²⁾ 子育て支援・わくわくプラザ リーフレット

<https://www.city.kawasaki.jp/450/cmsfiles/contents/0000031/31763/R05kosienwaku.pdf>

⁹³⁾ 川崎市 HP 民間・学童保育（放課後児童クラブ）の一覧について

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031865.html>

の支援事業の中から、適したものを選んでもらうことになる。(そうは言っても、川崎市では、十分に個別対応となっている)

重層的支援体制整備事業の「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業⁹⁴」の「会議や関係機関とのネットワークの中から潜在的な相談者を見付ける」は、都市部においては、全ての「潜在的な相談者」を見つけることは難しい。地域居住者の全員が「あそこの A さん」と顔がわかる関係でなければ、都市部において重層的支援体制整備事業を実施することは難しいと思われる。

3.5.5 川崎市ひきこもり地域支援センター⁹⁵

川崎市ひきこもり地域支援センターは、令和 3 年度に開設し、NPO 法人に委託している。一般的に、障害者手帳を持っている場合、高齢者の場合でなければ、福祉の窓口対応につながらない。川崎市では、全世代対応のひきこもり窓口を実現した。

3.5.6 地域みまもり支援センター(福祉事務所・保健所支所)

各区に地域みまもり支援センターを設置しており、生活支援コーディネーターを配置している。地域支援機能、地域づくり、高齢者だけではなく、全世代対象。児童虐待の相談も受ける。

3.5.7 いこいの家⁹⁶

老人いこいの家⁹⁷は、昭和 40 年の旧厚生省社会局通知⁹⁸及び川崎市老人いこいの家条例による施設で、市内に 48 か所設置されている。老人いこいの家が重層的支援体制整備事業の仕様を満たしているか不明だが、地区担当の保健師が参加の場につなぐ取組みをしている。また、65 歳以上のを対象として、介護予防・健康づくりとして、いこい元気広場事業⁹⁹を実施している。

⁹⁴ 厚生路同省「重層的支援体制整備事業におけるアウトリーチ等を通じた継続的支援事業について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000945274.pdf>

⁹⁵ 特定非営利法人メンタルケア協議会 HP 川崎市ひきこもり地域支援センター

<https://npo-jam.jp/komorin/>

⁹⁶ 川崎市 HP いこいの家

<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000022758.html>

⁹⁷ 川崎市 健康福祉委員会資料(令和元年 5 月 31 日)

[https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000107/107043/010531_2\(2\).pdf](https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000107/107043/010531_2(2).pdf)

⁹⁸ 厚生省社会局長通知(昭和 40 年 4 月 5 日付け)老人憩の家の設置運営について

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta4230&dataType=1&pageNo=1

⁹⁹ 川崎市 HP いこい元気広場事業

<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000074866.html>

3. 5. 8 支援、見守り

「支援を受ける人」だけではなく、支援活動や居場所を継続するには、「活動したい人」や「支援をしたい人」の支援も必要である。支援を受ける人と提供する人をつなぐことも大切である。市民文化局の「まちの広場」が、地域包括ケアシステムの下支えをしている。緩やかな見守りが必要である。

3. 5. 9 居場所に必要なこと

○誰でも参加できる居場所が必要

居場所は必要だが、「あればいい」というものではない。高齢者ばかりの居場所に、若い引きこもりの人は入れないし、女性高齢者ばかりの居場所に、男性高齢者が入るのも難しい。様々なタイプの居場所が必要である。

○共通点があると、参加しやすい

かわさき若者会議¹⁰⁰（高校生、大学生、行政が参加）のメンバーですら、「趣味が同じ人がいると、参加のハードルが下がる」と言っている。発言出来る人でも、そのように感じるので、引きこもりの人が参加する居場所には、共通点が必要である。共通点は、居場所に参加するきっかけとなる。

例えば、趣味が同じ、出身地が同じ等、自分と関連性があれば、新しい場に入るハードルが下がるので、居場所もそのようなことを考慮する必要がある。初めての居場所に、すぐに参加できるような人は、引きこもり当事者にはならない。

○たくさん居場所があり、選択できると良い

地域に、いろいろな居場所（地域カフェ、趣味の集まり、サロン、サークル活動）があり、元気な人も、引きこもりの人も、自分で選択して参加できることが良い。

若いうち、元気なうちは、「まちのひろば¹⁰¹」で活動し、年老いてくると、「まちのひろば」で、ゆるやかに見守ってもらえるな関係を築けることが良い。

3. 5. 10 その他

○制度のハザマは難しい

例えば、「高齢者」、「障害者」等、何らかの制度に該当しなければ、支援が難しい場合がある。支援制度はいろいろあるが、どれも支援対象外になってしまう場合もあり、現実的に困難を抱えていても対応できないことがある。制度を活用しての支援が難しい場合は、インフォーマルサポートに頼るしかないケースもある。マンパワーが必要なので、支援も効率的に行いながら、地域資源を掘り起こして活用していく必要がある。

¹⁰⁰ 公益財団法人かわさき市民活動センターHP かわさき若者会議 地域貢献へ基盤育て

<http://www2.kawasaki-shiminkatsudo.or.jp/volunt/8518/>

¹⁰¹ 川崎市 HP 「まちのひろば WA プロジェクト」を実施します！

<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000109755.html>

○公的な居場所づくりについて

こども文化センター（児童館）の対象は18歳以下、大人の居場所は就労支援やリハビリ併設の通所等となる。そうすると、18歳を超えた年齢で、障害が無く、所属の無い引きこもり当事者を居場所や支援につなぐことは難しい場合がある。

まず、相談が第一歩で、その後、関係機関に共有し、地域での居場所を考える。農福連携¹⁰²や、地域カフェ¹⁰³等、方法はいろいろあるが、誰でも参加しやすい居場所の体制づくりも検討課題である。

○コミュニティ施策や市民自治が、地域包括ケアを下支え

市民文化局のコミュニティ施策や市民自治が、地域包括ケアシステムの下支えをしている。住民が主体的に作り上げていく活動は、趣味や興味の関係を構築しており、自然な流れで、誰かの居場所、何かの居場所になっている。年代が若い人でも参加できる活動に、若い時から参加していると、年を取った時には、ゆるやかに見守ってもらう側になる。そのようにして、地域社会の中に、地域包括ケアシステムが構築されている。

3.6 小括

川崎市は、国の制度ができる前から全世代型の地域包括ケアシステムに取り組んでいることが先行的であり、市民文化局の事業が、自然な流れで、地域包括ケアの下支えをしていることも好ましい取組みである。地域包括ケア担当者が、「どんな居場所でも参加できるような人は、引きこもりにならない。だから、居場所があれば、どこでも良いということではない。」と話しておられたが、まさにその通りである。引きこもり当事者に限らず、全世代の市民が、それぞれの趣味、興味、年代に合った居場所を選択できる仕組みは大切で、どこの市でも共通するものと思われる。福祉部局、こども部局だけではなく、市民文化局が地域包括ケアシステムを下支えしており、全世代型の取組みは、市全体として取り組むべきものであり、川崎市ではそれを実践している。

川崎市の放課後の児童の居場所は、民間の放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）はあるが、公的な事業としては、新・放課後こども総合プランに基づき、放課後児童健全育成事業（学童クラブ）と放課後子供教室が一体化したものの他に、こども文化センターのASCL（アスクール）がある。川崎市に放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の届出を出している民間団体が、令和4年4月時点で20以上ある¹⁰⁴ということは、新・

¹⁰² 農林水産省 HP 農福連携の推進

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/noufuku/index.html>

¹⁰³ 川崎市 HP 認知症のひととみんながつながるカフェ（認知症カフェ、地域カフェとは）

<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000086200.html>

¹⁰⁴ 川崎市 HP 民間・学童保育（放課後児童クラブ）の一覧

<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031865.html>

放課後子ども総合プランが需要と合っていないことを示すものでもあり、行政が対応できない需要に対して民間が対応していると考えられる。

猿渡（2021）は「両事業の一体化事業によって、最も懸念されることは、学童保育の質の低下という問題である。一体化する場合であっても学童保育機能は残すべきであり、そのための学童保育児童の区分は設けるべきであるとまとめている。この研究では、施設・設備面での分析にも重点が置かれており、専用室の設備としてキッチンや冷蔵庫などだけでなく、個人名付きランドセル置き場などを設置することが需要であり、それにより、学童保育事業が自分の居場所として安心することができるとしている。」と述べている¹⁰⁵。

新・放課後子ども総合プランによる一体型の場合は、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）のように毎日登室して長時間過ごす児童と、全児童対象の放課後子供教室のように不特定多数の児童が同じ扱いとなってしまう。生活の一部として、毎日登室しているのに、個人として決まったランドセル置き場が無い、個人名ではなく番号で管理されている場合には、自分の居場所として安心して過ごせない児童もいる。

しかし、国は、受け皿確保のために一体化を推進しており、新・放課後子ども総合プランに掲げる国全体の目標（2023年度末）として、「全ての小学校区で、両事業を一体的又は連携して実施し、うち小学校区で一体型として1万箇所以上で実施することを目指す¹⁰⁶」としている。川崎市で、民間の放課後児童クラブが多数設置されているということは、新・放課後子ども総合プランが放課後児童クラブの質の低下につながっていることを示しているとも言える。ところが、国の新・放課後子ども総合プランに係る調査報告書等は、一体型を評価しているものばかりである¹⁰⁷。

¹⁰⁵ 猿渡智衛（2021）「教育福祉事業としての新・放課後子ども総合プランのあり方に関する一考察～鎌倉市「放課後かまくらっ子」事業を事例として～」『青少年教育振興機構青少年教育研究センター紀要 / 国立青少年教育振興機構青少年教育研究センター 編(9)』40-49、 3頁

<http://www.niye.go.jp/kanri/upload/editor/150/File/04ronbun1.pdf>

¹⁰⁶ 厚生労働省「新・放課後子ども総合プラン」における「一体型」の推進について 2頁

<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000993892.pdf>

¹⁰⁷ 厚生労働省 令和3年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「放課後地黄クラブと放課後子供教室の一体型実施における連携に関する調査研究報告書」2022年3月みずほりサーチ&テクノロジーズ株式会社

https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r03kosodate2021_0101.pdf

藤沢市では、平成29年3月に、藤沢市青少年問題協議会¹¹²から、就学児童を対象とした地域人材を活用した「『豊かな』放課後」の居場所づくりのあり方について、「子どもたちの豊かな放課後を支援する～地域の大人が地域の子どもたちを育てる～」と題した提言書が出されている¹¹³。そして、国では、平成30年に「新・放課後子ども総合プラン」が策定された。そのような流れを踏みながら、藤沢市における「子どもの居場所づくり」について体系化したものが「藤沢市子どもの居場所づくり推進計画」である。尚、藤沢市では、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）を推進している。

4.4 放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ事業)

藤沢市では、「放課後子供教室」との一体型ではなく、単独の「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）」を実施している。一体型ではないので、点数順の審査があるが、定員があるので、放課後児童クラブとしての質を確保していると言える。令和4年4月1日現在で74クラブの運営が行われている。運営は、公益財団法人藤沢市みらい創造財団、社会福祉法人等に協定締結の上、委託している。

4.5 ヒアリング結果

4.5.1 重層的支援体制整備事業への位置付け¹¹⁴

○重層的支援体制整備事業の実施について

令和2年6月に社会福祉法が改正され、令和3年4月に重層的支援体制整備事業が創設されたが、藤沢市では、その5、6年前から、藤沢型の地域包括ケアシステム¹¹⁵として、子どもから高齢者、障害者、生活困窮者等、全ての人を対象とした取組みを進めていた。藤沢型の地域包括ケアの取組みは、福祉部だけで実施するものではなく、庁内全体で進める必要があることから、この取組みを始めた頃から、職員研修を通じて庁内周知を図って来た。3年目、6年目等の節目の研修で、全職員に対して、地域共生社会推進室の職員が説明を実施してきた。地域共生社会推進室の職員が他部署へ異動後は、異動先でも周知し、庁内理解に努めてきた。時間が必要だったが、今では庁内に地域包括ケアが浸透している。

¹¹² 藤沢市 HP 藤沢市青少年問題協議会

<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/seisho/kenko/kosodate/kekaku/kyogikai/index.html>

¹¹³ 藤沢市（2020年（令和2年）3月）「藤沢市子どもの居場所づくり推進計画」1頁

https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/seisho/documents/ibasyodukurisuishinkeikaku_1.pdf

¹¹⁴ 藤沢市における重層的支援体制整備事業の本格実施及び事業実施計画の策定について

令和5年2月藤沢市議会定例会 厚生環境常任委員会 資料1

https://shigikai.city.fujisawa.kanagawa.jp/voices/GikaiDoc/attach/Nittei/Nt344_j02-01.pdf

¹¹⁵ 藤沢市 HP 藤沢型地域包括ケアシステム～支え合いの地域づくりに向けて～

https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/fujisawagata/fujisawagata_care.html

重層的支援体制整備事業については、藤沢市が先行しており、国の政策追い付いてきたような感じである。藤沢市として先行的に進めていた取組みだが、国で考える各事業の内容¹¹⁶が、藤沢型の地域包括ケアのどれに該当するかを確認して、国の事業としての重層的支援体制整備事業を実施した。

○重層的支援体制整備事業の実施にあたって

重層的支援体制整備事業は、福祉部だけで実施できるものではなく、庁内連携する必要があり、更に、庁内だけではなく地域住民と同じ目標を進めるためにも、重層的支援会議¹¹⁷を実施して、地域と連携している。地域連携は、地域包括支援センターだけでなく、金融機関、交通機関、バス事業者等との連携も必要である。そして、13 行政区それぞれの生活支援体制を整え、集まる会議、考える会議を実施してきた。庁内、庁外、地域に味方を増やして、進めて来た。アナログではあるが、庁内においても、地域においても、顔の見える対面会議を実施している。会議の負担は多いが、顔が見える会議によって関係が構築されてきた。

○コミュニティソーシャルワーカー（CSW）¹¹⁸

コミュニティソーシャルワーカー（CSW）は、藤沢市から社会福祉協議会に委託されており、支え合いの地域づくりのお手伝いをするための専門職である。生活支援コーディネーターも兼務しており、社会福祉協議会の職員が担っている。

コミュニティソーシャルワーカーは、どのような相談でも受け、地域のハブとなってくれないでくれるキーパーソンである。藤沢型の地域包括ケアシステムの特徴でもあり、地域や関係者を巻き込み、地域包括ケアシステムを進める藤沢市にとっては、庁外の味方とも言える。

4. 5. 2 同じような会議体はあるが、敢えて会議を実施する体制¹¹⁹

藤沢型の地域包括ケアを進めるために、庁内 6 関係課で構成する専門部会を年 2 回実施している。また、庁内では、ボランティア、ヤングケアラー、ゴミ屋敷、緑等、テーマ別の分科会を実施している。更に、福祉部以外の庁内他部門の筆頭課（各部の総務課）の課

¹¹⁶ 厚生労働省社会・援護局長（社援発 0331 第 4 号、令和 3 年 3 月 31 日）「重層的支援体制整備事業に係る自治体事務マニュアルの策定について（通知）」

<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaportal/kitei/pdf/tuuchi-sya0331-3.pdf>

¹¹⁷ 藤沢市重層的支援会議設置要綱

<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/documents/jyuusouyoukou.pdf>

¹¹⁸ 藤沢市社会福祉協議会 HP コミュニティソーシャルワーカー（CSW）とは

<http://www.fujisawa-shakyo.jp/bufujisawa/csw.html>

¹¹⁹ 藤沢市 HP 藤沢型地域包括ケアシステム～支え合いの地域づくりに向けて～ 3. 推進に向けた検討体制

https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/fujisawagata/fujisawagata_care.html#F3-examination

長レベルで庁内検討会議も実施している。このように、部内、課内で共有する会議を多く設けている。会議の参加人数が多くなると発言が減るため、各課ごとに、1対1の意見交換も実施している。

庁外では、大学、社会福祉協議会、地域団体と委員会等を開催している。藤沢型の地域包括ケアシステムを進めるための検討会によって、外部交流や意見交換を進めている。

4.5.3 支援を必要とする人と、支援をする人について

藤沢型の地域包括ケアの取組みでは、全ての人が対象だが、支援が必要とされる人で多い例は、ひきこもり当事者や、複合的な課題を抱えている人が挙げられる。複合的な課題に対しては、どこまで寄り添うことができるかが重要であり、寄り添うことによって、第2、第3の困りごとが発生することを防ぐことができる。

特別な人が支援するのではなく、地域で近くに住んでいる人、例えば自治会、町内会、民生委員等が支援している。また、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）は、どんなことでも相談にも対応するし、地域の縁側事業にも関わっているため、必要な所と連携する役割を持っている。

4.5.4 地域の縁側事業¹²⁰

藤沢市で実施する地域の縁側事業は、介護保険法に基づく一般介護予防事業¹²¹に含まれる地域介護予防活動支援事業である。「地域の縁側」は誰でも気軽に行ける居場所¹²²で、「いつも来ているメンバー」がいるので安心して行くことができるものである。コミュニティソーシャルワーカー（CSW）は地域の縁側に来て、必要な「お節介」（支援）をする。

地域の縁側には、「基本型」、「特定型」、「基幹型」の3つのパターンがある。基本型は、対象が特定ではなく、高齢者、障害者、青少年、子ども達、誰もが気軽に立ち寄れる居場所である。特定型は、利用対象を限定しており、高齢者の居場所、子育てサロン、障害児者交流サロン等、該当者が自由に交流できる居場所である。基幹型は、高齢者の相談支援、介護予防や孤立予防、生きがいつくり、多世代交流等の促進等、ある目的を推進するための居場所で、対象者が立ち寄れる居場所である。基幹型には、地域ささえあいセンター¹²³があり、生活支援コーディネーターが常駐している。地域の縁側は、どの型であっても、支援が必要な場合は適切な機関につないでいる。

¹²⁰ 藤沢市 HP 地域の縁側事業

<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/jiti-s2/kurashi/shimin/chiiki/chiikinoengawa/chiikinoengawahongata.html>

¹²¹ 藤沢市一般介護予防事業実施要綱

<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kourei-s/yobou/documents/3jisshiyokou.pdf>

¹²² 藤沢市社会福祉協議会 HP 藤沢市福祉情報 Web サイト 地域の縁側の一覧

https://chiiki-kaigo.casio.jp/fujisawashakyo/info_services?category_id=1410

¹²³ 藤沢市 HP 地域ささえあいセンター

https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/kenko/fukushi/kore/sekatsu/sasaesai_c.html

4. 5. 5 引きこもり当事者支援

引きこもり当事者支援では、つながり方が難しい。訪問しても、門前払いに合うケースもあり、その場合は、それ以上の介入が難しくなる。しかし、引きこもり当事者や、その家族が、つながりたいと思った時や、何かあった時のためにも、訪問の痕跡を残している。引きこもり当事者がいることを家族が隠す場合もあるが、他の問題や、新たな問題等が発生した場合に、それ以前の訪問歴があれば、つながることができるケースもある。また、一度は門前払いに合ってしまったとしても、それをきっかけとして、後日、これまでの溜まっていた不安の相談に来るケースもある。ただ、引きこもりは、SOS の発信が無いと見つけられないので、引きこもり自体を家族が隠している場合は、支援が難しい。引きこもり支援については、「支援者」という関係ではなく、「家族会」等としてつながる。藤沢市では、家族会に力を入れている。

引きこもり当事者に限らず、人間は、「理由」が無いと動けないものである。そのため、引きこもり当事者も、「理由」が無いと、地域に出るきっかけが無い。そこで、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）は、地域に出る「きっかけ」を作り、引きこもり当事者が活躍できる「理由」を用意して、引きこもり当事者が、地域に出やすい環境を整える。例えば、絵が上手な人が引きこもり当事者には、イベントのポスターのイラスト作成を依頼している。単にイラストを描くだけではなく、業務として発注する場合もある。重層的支援体制整備事業の参加支援として、たくさんの居場所があるので、居場所図書館で絵本の読み聞かせをお願いすることもある。ソーシャルコミュニティワーカー（CSW）は、「きっかけ」をたくさん用意しているので、引きこもり当事者それぞれに合わせた場づくりをして、引きこもり当事者が活躍できる「理由」を上手に用意している。

「きっかけ」は地域に出るために重要で、それによって、社会とのつながりを取り戻すことができる。そのため、ソーシャルコミュニティワーカー（CSW）は、引きこもり当事者が、何に関心を持っているか、どんな「きっかけ」であれば関わりがあることができるのか、寄り添って考えて、丁寧に対応している。

引きこもり当事者が若い場合は、現状としては引きこもっていても、社会につながりやすい。引きこもり当事者の年代が上がって来ると、社会参加が難しくなるケースが多い。8050 問題の子ども世代に該当する引きこもり中高年者は、その人に対する自立支援策があっても、「きっかけ」を見つけることが難しく、社会に出られないケースも多い。

4. 5. 6 ヤングケアラー支援

ヤングケアラーは以前から存在していたが、「ヤングケアラー」という言葉が認識されたことが大きな一歩である。

藤沢市では、ヤングケアラーを発見するためのルートづくりを開始しており、学校の先

生に、「ヤングケアラーを見たことがあるか」というアンケート調査を実施¹²⁴した。また、市内で活躍している社会福祉士にも、同様のアンケートを実施した。ヤングケアラーを見たことがある場合、「どのような場面でヤングケアラーを見たことがあるか」というデータを集め、「ヤングケアラーを発見できるルート」を見つけていく。

ヤングケアラーへの対応は、個別状況によって異なり、対応が難しい。ケアラーと、ケアしている相手が共依存関係の場合は、ケアラーとケアしている相手を引き離すことが正しいのかどうかは、答えが出ない。引き離すことがケアラーにとって良かった場合もあるが、共依存関係にあるヤングケアラーを引き離してしまった結果、自殺未遂が起きたことがある。ケースごとに、ヤングケアラー対応の最適解は異なる。現時点では、ヤングケアラーの担当課は決まっていないが、重層的支援体制整備事業がハブになることも考えられる。

4.5.7 子どもへの支援

子どもの困難の背景には、精神障害、発達障害、生活困窮等、別の困難があり、その困難についても、同時に考えていく必要がある。子ども食堂で、「みんなで、ご飯を食べるのは久しぶり」と言う子もいるが、その子の背景には、まだ他の困難も存在していると思われる。

4.5.8 その他

地域社会において、「つらくなったら言ってよ」と言える関係を構築することが必要であり、アウトリーチできる「お節介」が必要である。誰もが、いつも、伴走的支援をし合える関係があれば良い。そのためには、たくさんの住民に、理解してもらうことが必要だ。

支え合いの地域づくりのためには、巻き込み人口を増やして、味方を増やすことが必要である。藤沢型地域包括ケアシステムについて、これからも、もっとたくさんの人に理解してもらわなければならない。

4.6 小括

藤沢市は、国の事業が始まる前から、重層的支援体制整備事業の考え方で、藤沢型地域包括ケアシステムの取組みを進めているので、庁内全てが福祉を理解しているという状態になっている。基礎自治体の業務は、基盤整備事業も市民サービスも、全て市民と関わる業務なので、どの職種で職員でも福祉についての知識があるということは、市民にとって安心できることであり、これまでの福祉部の取組みの成果であろう。

ヒアリングをさせて頂いた担当職員の方が「味方を増やす」という表現を使っておられ

¹²⁴ 「藤沢市ケアを担う子ども（ヤングケアラー）についての調査〈教員調査〉報告書」（2017年6月）一般社団法人日本ケアラー連盟ヤングケアラープロジェクト

<https://www.manabinoba.com/interview/uploads/yc-research2017%40hujisawa.pdf>

たが、福祉の理解者が多ければ、市民の困りごとや心配ごと等は、福祉につながりやすいと思われる。

担当職員の方が、まるでコミュニティソーシャルワーカー（CSW）のように現場のことを説明してくださり、「これが現場と情報共有ができているということなのだろう」と感じた。藤沢市では、引きこもり当事者支援についても、多くのメニューがあり、他の自治体の参考になる先進事例と言える。ヤングケアラー支援の在り方¹²⁵について、調査結果等がとても参考になる。

¹²⁵ 藤沢市地域共生社会推進室（2021年12月20日）「藤沢型地域包括ケア」における取組検討資料「ケアを担う子どもたち～ヤングケアラー支援の在り方を考える～」

<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/documents/20211221kengisisatu.pdf>

第5章 政策提言に向けた考察

1. 政策提言に向けた考察

1.1 地域に必要なこと

介護予防では、元気なうちから通いの場が重要であるように、子ども・若者支援についても、「目に見える困難」が生じる前の状態から、様々な居場所を用意し、子ども・若者自身が自らで居場所を選択し、緩やかな関係が作られていることが必要である。「目に見える困難」が生じる前に、緩やかに相談ができる関係性が構築できていると、第2、第3の困難の発生を防ぐことができる。

1.2 「目に見えない困難」への対応が必要

「目に見える困難」が生じる前に、また、困難が小さいうちに、緩やかな相談をして、第2、第3の困難を防ぐためには、居場所という地域資源があり、地域での緩やかな関係が構築されていることが必要である。そして、若者自身が自らで居場所を選択し、強制感が無く、緩やかな関係が作られていることも大切である。ヒアリングを実施した先行事例では、居場所という地域資源があり、地域での緩やかな関係が構築されていた。

居場所につながっている子ども・若者や、行政が把握しているひとり親家庭の子ども・若者等は、「目に見えない困難」が発生しても、発見してもらえる可能性が高い。しかし、居場所にもつながっておらず、基礎自治体が、実態をデータとして把握していない世帯の子ども・若者は、「目に見える困難」が発生しても、気付いてもらえないことが懸念される。

2. 政策提言に向けて

ヒアリングを実施した先行事例でも、小学生の放課後の居場所については、藤沢市以外は、新・放課後子ども総合プランに基づいた放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室の一体化事業を実施していた。新・放課後子ども総合プランで育った児童が、今後、子を産み育てる世代となり、社会の中心となっていくが、その時に、新・放課後子ども総合プランの影響がわかるであろう。

放課後児童対応の受け皿確保のための数合わせによる一体化事業が、『豊かな放課後』を提供することが難しいのであれば、一体化事業が実施されている場所以外で、『豊かな放課後』を提供する必要がある。

そして、新・放課後子ども総合プランに基づく一体化事業のために、質が低下して登室できなくなり、「放課後の居場所」を失ってしまい、尚且つ、保護者が不在の家庭の児童が、保護者の不在中もスムーズに過ごせる仕組みづくりが必要である。

また、「一億総活躍プラン」の推進等により、保護者が家庭に不在となり、家庭内の家事、育児、介護を引き受けなければならなくなったヤングケアラーを支援するために、

『ヤングケアラー発見のための仕組みづくり』も必要である。これは「見えない困難」であるが、『見えない困難』を発見するためには、基礎自治体が把握しているデータの他に、学校での会話等の定性的な情報の把握も必要である。

母子家庭・父子家庭は、支援体制が充実しつつあるが、離婚前・別居世帯（事実上ひとり親家庭）では、母子家庭・父子家庭が受給できる支援以前に、両親揃った家庭が受給している支援すら届いていないことがある。母子家庭・父子家庭は「目に見える困難」だが、事実上ひとり親家庭は、「目に見えない困難」である。基礎自治体の実態を把握していないので、アウトリーチは届かない。

以上のことから、基礎自治体実態を把握しておらず、アウトリーチが届かない可能性のある事実上ひとり親家庭や、新・放課後子ども総合プランの推進によって、放課後の居場所を失ってしまった児童等に重点を絞り、次の4項目について、第6章で政策提言をする。

2.1 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援

（政策提言1）離婚調停によって婚姻継続（別居）となった夫婦の個人情報について、家庭裁判所が基礎自治体に通知する制度の提案

（政策提言2）（政策提言1）によって通知を受けた基礎自治体が、子どもと同居している親に「ひとり親証明」を発行することの提案

（政策提言3）（政策提言2）の「ひとり親証明」を発行された者が、税制上、ひとり親とみなされることの提案

（政策提言4）（政策提言1）によって通知を受けた者の戸籍上の配偶者が「相続廃除」となることの提案

2.2 小学生の「放課後の居場所」の質の確保

（政策提言1）「質」の確保を伴った待機児童解消の提案

（政策提言2）新・放課後子ども総合プランは、「一体型」ではなく「参加型」とすることの提案

（政策提言3）新・放課後子ども総合プランに、メタバース事業導入の提案

2.3 ファミリー・サポート・センター事業にオンライン事業の追加

（政策提言1）ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業追加の提案

（政策提言2）ファミリー・サポート・センター事業に「バーチャル・見守り・プラットフォーム」設置の提案

2.4 ヤングケアラー発見のための支援施策

（政策提言1）ヤングケアラー発見のためのデータ活用の提案と、児童・生徒の定性的情報の統合の提案

（政策提言2）学校教育法第1条に基づく学校に「学校保健師」配置の提案

第6章 政策提言

1. 離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援

(現状1) 事実上ひとり親の存在

令和2年の離婚は、193,253組、離婚率（人口千対）は、1.57である¹²⁶。離婚は、協議離婚と裁判離婚（調停離婚、審判離婚、和解離婚、判決離婚）に分けられる。日本の離婚は調停前置のため、離婚訴訟を提起する前に調停が行われなければならない。

令和2年の離婚調停総数は29,646件、その内、婚姻継続（別居）が8,182件である。また、調停取下げの内、「話し合いがつかない」が1,023件である¹²⁷。調停成立（別居）とは、養育費、その他条件に双方が合意できず、離婚調停がまとまらず、別居という形の審判である。離婚を希望して調停で争ったが合意できない、裁判前と言う状態だ。裁判を起こすには弁護士費用等が必要であり、離婚調停がまとまらない場合でも、全ての人が裁判に移行する訳ではない。結果として、実態が把握されていない「事実上ひとり親」（本稿では、そのように定義。「別居中・離婚前の状態」）のまま、支援の手も無く、留め置かれてしまう。

別居期間（別居したときから離婚届の届出までの期間）については、令和2年の協議離婚は82.8%が別居期間1年未満だが、裁判離婚では別居期間1年未満の割合が56.8%まで減る¹²⁸。また、2020年1月のNPOアンケート（有効回答数262件）では、別居期間1～4年未満が46.9%、4～7年未満10.3%、7～11年未満4.6%、11年以上が1.1%である¹²⁹。つまり、長期に及ぶ事実上ひとり親が存在しているということである。

(現状2) 事実上ひとり親は、児童手当が受給できない

別居中だが離婚前の状態にあり、子どもがいる家庭（本論では、「事実上ひとり親家庭」という。）で、同居親の収入が別居親より少ない場合、両親が揃っている家庭ですら受給している児童手当について、手続きをしなければ受給することができない。その理由とし

¹²⁶ 厚生労働省 HP 離婚件数・離婚率の年次推移—昭和25年～令和2年—

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/toukei.pdf>

¹²⁷ 裁判所 HP 婚姻関係事件数—終局区分別

<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/248/012248.pdf>

¹²⁸ 厚生労働省「令和4年度「離婚に関する統計」の概況 人口動態特殊報告」令和4年8月24日報道発表資料 18頁

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/gaikyo.pdf>

¹²⁹ 別居中・離婚前のひとり親家庭実態調査プロジェクトチーム（2020年11月11日）「ノーセーフティネットひとり親家庭を救え！ 別居中・離婚前のひとり親家庭アンケート調査報告書」 9頁

<https://www.moj.go.jp/content/001336063.pdf>

て、児童手当は、「両親が離婚協議中（離婚している場合も含む。）のため別居していて、生計を同じくしていないときは、児童と同居している人に手当が支給されます¹³⁰」と設定されているからである。事実上ひとり親は、単身赴任等で別居している場合と区別がつかないため、その事実を確認できる書類（離婚協議申し入れにかかる内容証明郵便の謄本、調停期日呼出状の写し、家庭裁判所における事件係属証明書、調定不成立証明書等）を市区町村へ提出し、児童手当の認定請求を行わなければ、児童手当を受給することはできない。児童手当を受給できていない場合は、「令和3年度子育て世帯への臨時給付金（18歳以下10万円給付）」も受給できていない。本来、アウトリーチが一番必要な立場の者であるのに、事実上ひとり親であることを基礎自治体が把握していないので、両親が揃った家庭を受給できる給付金ですら、受給できない。離婚調停を申し立てることもなく、DV等から逃げるために別居している場合は、手続き書類も無い。夫婦間の世帯分離は認められていないので、別居親が住民票を残したまま出て行った場合、世帯分離もすることができず、同居親の収入が、別居親よりも低い場合、事実上ひとり親であることを認められるハードルは更に高くなる。

収入によって、ひとり親を受給できる児童扶養手当について、配偶者からの暴力（DV）被害者も平成24年から支給要件に加わったが、支給要件は「父又は母が裁判所からのDV保護命令を受けた子ども」である¹³¹。DVを受けながら、そこまで行動を起こせる事実上ひとり親は多くない。「父又は母が1年以上遺棄している子ども」も児童扶養手当の支給要件だが、別居親が住民票を異動しないで出て行った場合は遺棄されていることの証明ができない。

（現状3）事実上ひとり親は、サービスや税制上の控除を受けられない

ひとり親家庭に向けた給付金や貸付けは充実してきているが¹³²、事実上ひとり親家庭は受給できない。更に、年末調整の際の所得税や住民税のひとり親控除も受けることはできない¹³³。離婚協議中で別居していても、その年の12月31日に婚姻関係にあり、扶養して

¹³⁰ 内閣府 HP 児童手当 Q&A（配偶者と別居されている場合の取扱いについて） A1

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/ippan2.html>

¹³¹ 厚生労働省 HP 児童扶養手当について 平成24年8月から、児童扶養手当の支給要件に、配偶者からの暴力（DV）で「裁判所からの保護命令」が出された場合が加まりました。

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/osirase/100526-1.html>

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/osirase/dl/120802-1a.pdf>

¹³² 東京都福祉保健局 HP シングルママ・シングルパパくらし応援ナビ Tokyo お金に関すること

<https://www.single-ouen-navi.metro.tokyo.lg.jp/support-information/benefits-allowances/>

¹³³ 国税庁 HP No.1171 ひとり親控除 ひとり親控除の対象となる人の範囲

<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1171.htm>

いれば、配偶者控除¹³⁴、配偶者特別控除¹³⁵を受けられる。納税義務者が、離婚を前提に別居して、扶養していない場合でも、税制上の扶養を外すことは、ほぼ無い。事実上ひとり親の収入が低い、又は収入が無くて苦しんでいても、別居親は税制上の控除を受けられる。

(政策提言1) 離婚調停によって婚姻継続(別居)となった夫婦の個人情報について、家庭裁判所が基礎自治体に通知する制度の提案

離婚調停によって、婚姻継続(別居)となった家庭に子どもがいる場合、ひとり親の証明が無く、保育料、就学援助、税制上の優遇、その他の支援を受けることができない。戸籍上ひとり親ではないので、基礎自治体も実態を把握しておらず、アウトリーチが届かない。

保育料の決定や就学援助の申請等は、係争中を証明(事件継続証明書等)する書類、DV 避難中であることを証明する書類(配偶者に対する保護命令決定通知書の謄本)がある場合は、自治体によって、ひとり親の認定がされる場合があるが、書類を用意するハードルが高い。離婚調停が終了すると家庭裁判所との縁が切れてしまい、事実上一人だけで就労・家事・育児をしている場合は、生活を維持するのが精一杯で、手続きまで手が回らない可能性も高い。

離婚調停によって、婚姻継続(別居)となった事実上ひとり親は、基礎自治体の実態を把握していないので、アウトリーチが届かず、それが一番の問題である。戸籍上ひとり親ではないので、生活に困窮していても、手続きのハードルが高いことや、戸籍上ひとり親ではないので、ひとり親に入る情報が入らないこと等から、支援を求めることをあきらめている場合もある。ある程度収入があり、ひとり親控除を受けられない層は、仕事に追われて、日常生活が不安定な場合がある。その不安定な状況を回避するために、社会福祉協議会のひとり親対象の家事援助¹³⁶を受けようとしても、戸籍上ひとり親ではないので、対象外となる。

そこで、離婚調停によって、婚姻継続(別居)となった家庭の個人情報について、家庭裁判所が、当事者の基礎自治体に通知し、「ひとり親」として登録する制度を設けることを提案する。

¹³⁴ 国税庁 HP NO.1191 配偶者控除

<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1191.htm>

¹³⁵ 国税庁 HP No.1195 配偶者特別控除

<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1195.htm>

¹³⁶ とうきょう福祉ナビゲーション HP 介助・家事援助サービス実施団体(東京都23区)

https://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/controller?actionID=gh&cmd=kai_list&SVC_KB=3&GPH_KB=0&TNI_KB=0

(政策提言2) (政策提言1)によって通知を受けた基礎自治体が、子どもと同居している親に「ひとり親証明」を発行することの提案

前述提案(政策提言1)によって、通知を受けた基礎自治体が、公的文書として「ひとり親証明」を発行することを提案する。

その「ひとり親証明」によって、事実上ひとり親が、戸籍上ひとり親と同じように、児童手当、児童扶養手当を初めとして、就学援助、高等学校授業料、その他、子ども・若者に関する支援を受けられる制度構築を提案する。「ひとり親証明」が公的な書類であれば、NPO等による食材配布、子ども食堂の支援を、事実上ひとり親も受けられることになる。

(政策提言3) (政策提言2)の「ひとり親証明」を発行された者が、税制上、ひとり親とみなされることの提案

合計所得金額が500万円未満のひとり親は、年末調整で、ひとり親控除¹³⁷の対象となる。

(政策提言2)の「ひとり親証明」の発行を受けた者が、税制上の手続きについても、戸籍上ひとり親と同等の控除を受け、「ひとり親証明」を受けた者の戸籍上の配偶者は、配偶者控除、配偶者特別控除を受けられない制度構築を提案する。「ひとり親証明」を受けた者の戸籍上の配偶者は、マイナンバーで管理する仕組みとすれば良い。

(政策提言4) (政策提言1)によって通知を受けた者の戸籍上の配偶者が「相続廃除」となることの提案

民法890条により、被相続人の配偶者は、常に相続人となる。事実上ひとり親が、別居親(戸籍上の配偶者)よりも先に亡くなった場合、別居親(戸籍上の配偶者)が相続人となる。事実上ひとり親が、自身の親等から相続、或いは自ら貯蓄によって財産を築いていた場合、事実上ひとり親の財産の二分の一は別居親(戸籍上の配偶者)が相続する。配偶者には遺留分があるので、遺産を渡したくない場合でも、遺留分侵害額請求をされる可能性がある。事実上ひとり親の親(事実上ひとり親の子からすると祖父母)が、孫の学費に充てたいと思った遺産であったとしても、事実上ひとり親が別居親(戸籍上の配偶者)よりも先に亡くなってしまった場合、別居親(戸籍上の配偶者)が相続することを防ぐことは難しい。

別居親(戸籍上の配偶者)の相続を防ぐには、相続廃除(民法892条)しか方法は無い。相続廃除の申立ては、被相続人本人のみが手続きできる権利だが、家庭裁判所に申し立てをしても審判で認められなければならない。相続廃除の要件は、「被相続人に対して虐待

¹³⁷ 国税庁 HP ひとり親控除の対象となる人の範囲 合計所得金額が500万円以下であること

<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1171.htm>

をし、若しくはこれに重大な侮辱を加えた」(民法 892 条)と明記されているが、家庭裁判所で相続廃除が許容される割合は低い。令和 2 年「推定相続人の廃除及びその取消し」は、受理総数 310 件、うち既決件数 185 件、そのうち認容(廃除が認められたもの) 43 件という少なさである¹³⁸¹³⁹。事実上ひとり親にとっては、児童手当の受給ですらハードルが高いのに、ここまでのことができる者は限られていると思われる。また、仮に、事実上ひとり親が申し立てた別居親(戸籍上の配偶者)の相続廃除が認容されたとしても、戸籍謄本に記載されるので、新たな火種となって、事実上ひとり親が別居親(戸籍上配偶者)から、新たな被害を受ける危険性もある。

そのような懸念事項や危険性を未然に防ぐために、(政策提言 1)による通知を受けた者の戸籍上の配偶者は、特別の手続きをしない限り「相続廃除」となる仕組みの構築を提案する。「ひとり親証明」の発行を必要とする者は、事実上ひとり親であり、一人で子を育てている。事実上ひとり親の戸籍上の配偶者(別居親)は、事実上離婚と同じ状態であるため、事実上ひとり親が亡き後、その遺産を相続することは、残された子のためにも防ぐ必要がある。別居親(事実上ひとり親の戸籍上の配偶者)が、同居していない子に対して、親としての責任や愛情を持っているのであれば、戸籍上不安定な状態を継続しないはずである。事実上離婚の状態でありながら、戸籍上の配偶者(事実上ひとり親)から相続した遺産は、別居親自らのために使用、処分する可能性があり、残された「事実上ひとり親と同居していた子」の人生に負の影響を及ぼす。

相続廃除は戸籍謄本に記載されるので、現状の制度では相続廃除とすると逆恨みされる懸念がある。しかし、「離婚調停によって、婚姻継続(別居)となったが、子と別居している者」は、戸籍謄本に相続廃除が記載されることが「通常の仕組み」となれば、特別視されることではなくなり、戸籍謄本を見れば、事実上離婚の状態であることもわかる。「通常の仕組み」になると、事実上ひとり親が、別居親(戸籍上の配偶者)から逆恨みされることは少なくなるだろう。

また、相続廃除が戸籍謄本に記載された者は、離婚調停によって婚姻継続(別居)の別居親であることがわかるので、相続廃除を記載されたくない場合は、一方的な条件を付けて、婚姻継続するのではなく離婚を選択すると思われる。そうすると、政策提言 2 の「ひとり親証明」の発行を削減することにもつながり、実態の伴った戸籍が増えることになる。「実態と異なる戸籍で不安定に暮らす子ども・若者」の削減になり、事実上ひとり親と、その家庭で育つ子ども・若者の心の安定につながり、そのような家庭が将来に希望を持つこともできるだろう。

¹³⁸ 裁判所 HP 家事 令和 2 年度 3 家事審判事件の受理、既済、未済手続別事件別件数 全家庭裁判所
https://www.courts.go.jp/app/sihotokei_jp/list?page=1&filter%5Btype%5D=1&filter%5ByYear%5D=2020&filter%5ByCategory%5D=3

¹³⁹ 第 3 表 家事審判事件の受理、既済、未済、手続別事件別件数—全家庭裁判所 推定相続人の廃除及びその取消
<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/237/012237.pdf>

2. 小学生の「放課後の居場所」の質の確保

(現状) 新・放課後子ども総合プラン

新・放課後子ども総合プランに掲げる国全体の目標（2023年度末まで）の4つの目標は、以下の4つである。

- ① 放課後児童クラブについて、2021年度末までに約25万人分を整備し、待機児童解消を目指し、その後も女性就業率の上昇を踏まえ2023年度末までに計約30万人分の受け皿を整備（約122万人⇒約152万人）
- ② 全ての小学校区で、両事業を一体的に又は連携して実施し、うち小学校内で一体型として1万箇所以上で実施することを目指す。
- ③ 両事業を新たに整備等する場合には、学校施設を徹底的に活用することとし、新たに開設する放課後児童クラブの約80%を小学校内で実施することを目指す。
- ④ 子どもの主体性を尊重し、子どもの健全な育成を図る放課後児童クラブの役割を徹底し、子どもの自主性、社会性等のより一層の向上を図る。

①、②の課題については前述したが、③、④にも課題が残る。学校内であれば移動に伴う事故の危険は減るが、学校での集団活動が疲れてしまう子にとっては辛い場所となる。週案行動が苦手だが、校庭で遊びたい児童にとっては、放課後子供教室のプログラムでなければ校庭で遊べない等の弊害が生じる。少数派の児童を阻害することになりかねない。

「自主性を尊重」とは美しい言葉だが、放置になりかねない。大規模な場合、指導者の手が足りず、児童一人ひとりの管理ができない。また、指導者が日替わりで変わることもあり、児童の顔と名前が一致していない場合もあり、小学校1年生から「自主性」という言葉で放置される危険性がある。放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）は子どもを預かるだけで良いものではない。子どもの健全な育成を図るには、ケアが必要であるし、大規模ではケアが行き届かない。「全ての児童の安全・安心な居場所を確保するために」とうたっているが、全児童対象の新・放課後子ども総合プランでは、学校に居場所が無い児童や、学校でいじめに合っている児童の保護者が、共働き、又はひとり親の場合は、放課後も全児童対象の事業で過ごさなければならず、つらい状況であり、居場所が無くなってしまふ。

新・放課後子ども総合プランによって、居場所を無くした児童の放課後は過酷である。居場所が無いので、街を徘徊して、万引き等の犯罪行為に手を染める危険性もあるし、被害者になる場合もある。居場所が無いと、保護者が仕事を継続できない等の事態に陥る可能性もある。集団に馴染めない児童や、学校でいじめに合っている児童に居場所は無く、自信喪失から精神障害、自死に至る危険性もある。

放課後児童健全育成事業（学童クラブ）と放課後子供教室について
（東京都福祉保健局 HP より）¹⁴⁰

	放課後児童健全育成事業 （学童クラブ）	放課後子供教室
目的	保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、授業の終了後に児童厚生施設等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業	全ての子供を対象として、放課後や週末等に小学校等を活用して、安全・安心な子供の活動拠点（居場所）を設け、地域の人々の協力を得て、子供たちに学習、スポーツ・文化活動、地域住民との交流の機会を提供することにより、子供たちが地域社会の中で、心豊かに健やかに育まれる環境づくりの推進を図る。
根拠	児童福祉法第6条の3第2項 放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準	東京都放課後子供教室推進事業実施要綱
制度開始	昭和38年度 都補助開始 （法制化は平成10年）	平成19年度 （「地域子ども教室事業」平成16年度～18年度）
対象	保護者が労働等により昼間家庭にいない、小学校に就学している児童	地域の子供全般 （主に小学生）
開設日数	年間250日以上を基本とする	教室により異なる
開設時間	区市町村により異なる	教室により異なる
設置場所	児童館、小学校（校庭・余裕教室）等	基本的に小学校・中学校等の学校施設
職員等	放課後児童支援員を2人以上配置 （うち1名を除き、補助員に代えることも可）	地域住民のボランティアなど（コーディネーター、協働活動支援員、協働活動サポーターほか）
利用料金	育成料・おやつ代等 （クラブにより異なる）	基本的に無料 （保険料等、実費は別）
家庭との連絡 （出欠確認）	出欠席は「連絡帳」や保護者との連絡により、確認する	参加・不参加は、基本的に自由である。 出欠席の確認は区市町村により異なる。

¹⁴⁰ 東京都福祉保健局 HP 放課後児童健全育成事業（学童クラブ）と放課後子供教室について

https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/kodomo_plan.html

設置箇所数	1,950 クラブ (令和3年5月1日現在)	1,270 教室 (都立特別支援学校6教室を含む) (令和2年度)
所管部署	(国) 厚生労働省子ども家庭局子育て支援課	(国) 文部科学省総合教育政策局 地域学習推進課 地域学校協働活動推進室
	(都) 福祉保健局少子社会対策部家庭支援課子育て事業担当	(都) 教育庁地域教育支援部生涯学習課地域支援担当
ホームページ	学童クラブ事業について (東京都福祉保健局)	東京都放課後子供教室について (東京都教育庁)

(政策提言1) 「質」の確保を伴った待機児童解消の提案

「待機児童解消のための受け皿を増やす」ことは必要だが、質を伴った受け皿を増やすことを提案する。

放課後児童クラブは、放課後の児童が、ただ過ごすだけの「場所」ではない。健全に育成されるためには、適正な指導員の人数、面積、プログラムが必要である。「徹底的に空き教室を活用する」と謳っているが、受け皿を増やすために「徹底的に活用する」のではなく、それが児童の健全育成にふさわしいか検討した上で活用することを提案する。

厚生労働省は、「放課後児童クラブ運営指針¹⁴¹⁾」の4つのポイントを次のように挙げている。

- ① 放課後児童クラブの特性である「子どもの健全な育成と遊び及び生活の支援」を「育成支援」と定義し、その育成支援の基本的な考え方等を第1章の総則に新たに記載
- ② 児童期の発達の特徴を3つの時期区分ごとに整理するとともに、子どもの発達過程を踏まえて集団の中での子ども同士の関わりを大切にして育成支援を行う際の配慮すべき事項等を第2章に新たに記載
- ③ 放課後児童クラブにおける「育成支援」の具体的な内容を子どもの立場に立った観点から網羅的に記載するとともに、障害のある子どもや特に配慮を必要とする子どもへの対応については、より具体的な受入れに当たっての考え方や留意すべき点なども加味して、第3章に新たに記載
- ④ 運営主体が留意すべき点として、子どもや保護者の人権への配慮、個人情報や守秘義務の遵守及び事業内容の向上に関する事など、放課後児童クラブの社会的

¹⁴¹⁾ 放課後児童クラブ運営指針

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikanyouka/0000080763.pdf>

責任と職場倫理等について、第7章に新たに記載

ポイント②の3つの時期区分は、おおむね6歳～8歳（低学年）、9歳～10歳（中学年）、11歳～12歳（高学年）である。このポイントに従い、規定した内容ごとにプログラムや細やかな対応ができるように、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室を一体型とする場合にも、規制を設けることも提案する。

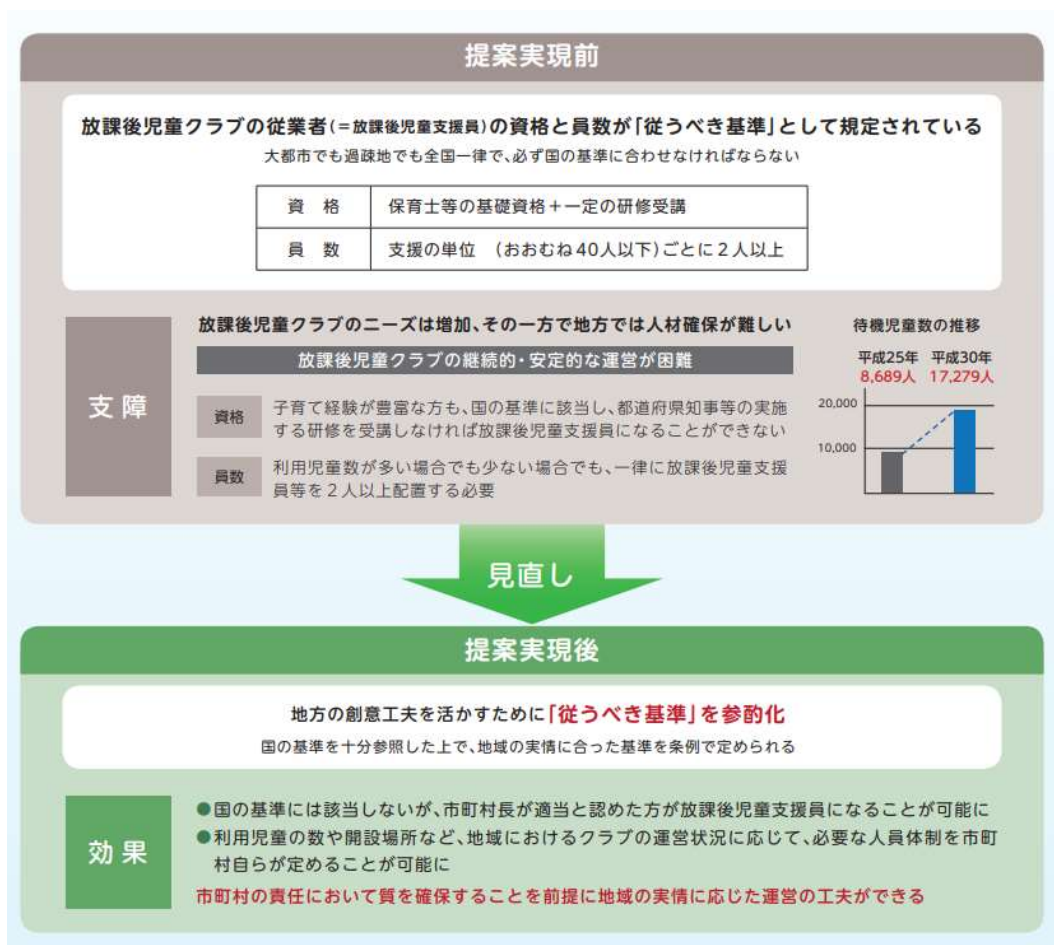
（政策提言2）新・放課後子ども総合プランは、「一体型」ではなく「参加型」とすることの提案

現状の放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）と放課後子供教室の一体型の新・放課後子ども総合プランでは、質の低下を規制する方法は無い。受け皿を増やすために、児童福祉法に基づく規制が努力義務になってしまっていること、一体型なので、規制の緩い放課後子供教室が基準になってしまっているから、規制が無くなっている。国の政策に従い、今後益々一体型が増えるため、質の低下は止めることができないと思うが、児童福祉法が努力義務から義務に改善されたとしても、一体型が抜け道になってしまうだろう。

余談だが、平成27年にできた運営基準が、令和2年に「従うべき基準」という努力義務になったことは、平成29年に「地方分権改革・提案募集方式」によって提案されたものであり¹⁴²、国が目標とした受け皿を確保できないことによる。これは、国が挙げた目標に無理があるということの現れであり、そのために、児童が犠牲になっているとも言える。

¹⁴² 『地方分権改革・提案方式ハンドブック（令和4年版）』第4章「これまでの地方分権改革・提案方式について」 36頁

https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kensyu/doc/hb_r5_chapter04.pdf



(『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック(令和5年版)¹⁴³』第4章「これまでの地方分権改革・提案方式について」より)

そこで、児童の健全育成のために、一体型ではなく、新・放課後子ども総合プランを見直す必要があると考える。そして、新・放課後子ども総合プランを放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)と放課後子供教室の「一体型」ではなく、放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の「希望する児童」が放課後子供教室に参加することができる「参加型」にすることを提案する。放課後児童健全育成事業(放課後こどもクラブ)の児童が、必ずしも放課後子供教室に参加したい訳ではない。現状は、国が定めた制度に児童が従わされているだけである。両親が就労している児童や母子家庭・父子家庭の児童は、放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)に在籍し、放課後子供教室に参加したいと思った児童のみが、参加したいと思った時だけ放課後子供教室に参加し、参加したくない児童には、放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)で過ごす権利を与えることを提案する。

¹⁴³ 内閣府 HP 地方分権改革・提案募集方式ハンドブック(令和5年版)

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/handbook.html>

そうしなければ、新・放課後子ども総合プランによる一体型によって、放課後の居場所が無くなった児童は、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）・放課後子供教室から去ることになる。そうすると、その児童は待機児童ではなくなるので、待機児童数は減るが、単に、放課後の児童の居場所を奪っただけである。居場所が無くなった児童は、街を徘徊してトラブルに巻き込まれること、犯罪に巻き込まれること、行方不明になること等が懸念される。放課後の児童を社会に放り出すことは危険であるが、保護者の目が行き届かない中、「家に一人でいるように」ということも困難である。家が「溜まり場」になってしまい、盗難等が発生する可能性もある。

（政策提言3） 新・放課後子ども総合プランに、メタバース事業導入の提案

新・放課後子ども総合プランにより、子どもの放課後の質が低下しており、前述の提案と合わせて、新・放課後子ども総合プランにメタバース事業を導入することを提案する。不登校については、令和4年6月、文部科学省初等中等教育局児童生徒課長から「「不登校に関する調査研究協力者会議報告書～今後の不登校児童 生徒への学習機会と支援の在り方について～」について（通知）¹⁴⁴」が出ている。その中で、「ICTやオンラインの特性等を活かした学習支援や体験活動、家庭訪問等を含めたアウトリーチ型支援を一括して行うような「不登校児童生徒支援センター」（仮称）を設置することも有効な手段の一つとして考えられることから、選択肢の一つとして御検討ください」とオンラインの活用が推奨されている。既に、埼玉県戸田市では、誰一人取り残されない教育の実現を目指して「戸田型オルタナティブ・プラン¹⁴⁵」として、メタバースを活用した不登校支援を実施している¹⁴⁶。

新・放課後子ども総合プランによって、一体型となってしまった放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）・放課後子供教室に行けなくなってしまった児童、放課後の居場所を奪われてしまった児童は、言わば「放課後児童クラブの不登校」の状態である。その

¹⁴⁴ 「「不登校に関する調査研究協力者会議報告書～今後の不登校児童生徒への学習機会と支援のあり方について～」について（通知）」（令和4年6月10日）文部科学省初等中等教育局児童生徒課長

https://www.mext.go.jp/content/20220610-mxt_jidou02-000023324-01.pdf

¹⁴⁵ ～誰一人取り残されない教育の実現を目指して～「戸田型オルタナティブ・プラン」を推進しています！（広報戸田市 2022年9月号）

<https://www.city.toda.saitama.jp/koho-toda/220901/pdf/P.005.pdf>

¹⁴⁶ デジタル庁（令和4年12月20日）「こどもに関する各種データの連携による支援実証事業の実証経過報告及び実証事業ガイドラインの改定について」

https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6d086e58-ce68-4d89-b514-067765a80d73/da38886f/20221220_meeting_children_outline_01.pdf

まま社会に放り出すのではなく、メタバース事業によって、家庭で、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）・放課後子供教室に参加できる仕組み作りを提案する。

戸田型オルタナティブ・プランや、東京都がシステム提供して新宿区で運用開始したバーチャル学校¹⁴⁷のように、仮想空間上に「バーチャル・放課後児童クラブ・プラットフォーム」を設けることを提案する。帰宅した児童は、アバターで放課後児童クラブに登室し、同じようにアバターで登室した他の児童や指導者とコミュニケーションを取る。すし詰め状態の狭い空間では問題が多発するが、対面ではないので、暴力行為や器物破損等の危険は無い。「バーチャル・放課後児童クラブ・プラットフォーム」内に、「放課後子供教室」の階層があり、オンラインで参加したい児童は、アバターで参加する。つまり、仮想空間上の新・放課後子ども総合プランである。アバターで参加した児童同士が、囲碁や将棋の対戦をして、アバターで、折り紙教室等の講座に参加できれば良い。仮想空間上で友達ができ、対面での活動のきっかけにもなる。実際に登室したくなれば登室し、つらくなった時や、居場所が無くなったと感じたら、バーチャルで登室する。ハイブリッドな新・放課後子ども総合プランでは、アバターで登室する指導者は在宅勤務が可能となり、指導者にとってもメリットがある。

¹⁴⁷ 東京都教育委員会 HP 仮想空間を活用した新たな児童・生徒支援を開始します「バーチャル・ラーニング・プラットフォーム」について

https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/press/press_release/2022/release20221202_01.html

3. ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業の追加

(現状) ファミリー・サポート・センター事業

ファミリー・サポート・センター事業は 1994 年、国の補助事業として旧労働省により「仕事と育児両立支援特別援助事業」として開始されたものである。当初は、仕事を持つ親を対象とした仕事と家庭の両立のための子育て支援であったが、現在は、子どもを持つ全ての家庭が事業の対象となっている¹⁴⁸。2015 年度から、地域子育て支援事業として、実施されている。

ファミリー・サポート・センター事業は、国庫補助事業であり、実施主体は、市区町村である。国 1/3、都道府県 1/3、市区町村 1/3 の負担割合である¹⁴⁹。

ファミリー・サポート・センターは、子育てを地域で相互援助する組織であり、市区町村単位で実施している。依頼会員（育児の援助を受けたい会員）と提供会員（育児の援助を行いたい会員）をファミリー・サポート・センターがつなぎ、援助の依頼と援助の提供を行っている。報酬については、市区町村で定めている。現在は、小学 6 年生までが対象である。

相互援助活動の内容は、以下に述べる子どもの預かりの活動である。

ア 保育施設の保育開始前や保育終了後の子どもの預かり

イ 保育施設等までの送迎

ウ 放課後児童クラブ終了後の子どもの預かり

エ 学校の放課後の子どもの預かり

オ 冠婚葬祭や他の子どもの学校行事の際の子どもの預かり

カ 買い物等外出の際の子どもの預かり

令和 2 年の子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）実施要綱の一部改正¹⁵⁰により、やむをえない場合は、複数の子を一人の援助会員が預かることができるようになった¹⁵¹。自治体によっては、兄弟姉妹 2 人を預ける場合は 2 人目が半額のところもある。これまでは、兄弟姉妹を同時に預けたい場合でも、2 人の提供会員に対して

¹⁴⁸ 鈴木順子（2020）「ファミリー・サポート・センターの役割に関する一考察—習い事との関連に着目して—」『家庭教育研究（25）研究ノート』

<http://hesoj.com/activity/pdf/25-4.pdf>

¹⁴⁹ 子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）

<https://www.mhlw.go.jp/content/001050431.pdf>

¹⁵⁰ 厚生労働省子ども家庭局長（子発 0327 第 6 号、令和 2 年 3 月 27 日）「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）の実施について」の一部改正について

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/r020327/shien_kosodate.pdf

¹⁵¹ 厚生労働省子ども家庭局長（令和 2 年 3 月 27 日）「「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）の実施について」の一部改正について」 11 頁

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/r020327/shien_kosodate.pdf

同時に依頼する必要がある、提供会員が同時に 2 人見つからなければ、2 人とも預けられないという課題があったので、随分使いやすい制度となった。

(政策提言1) ファミリー・サポート・センター事業にオンライン見守り事業追加の提案

ファミリー・サポート・センター事業は、援助会員と提供会員の相互援助による子どもの預かりの活動である。令和 2 年版厚生労働白書では、2019 年の共働き世帯は 1,245 万世帯、男性雇用者と無業の妻からなる世帯は 582 万世帯である¹⁵²。子どもが小学生になると親が帰宅できない場合や、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）に、子どもの居場所が無い場合には、子どもが家で留守番をせざるを得ない状況となる。とは言え、小学生の児童が一人で家にいると、寂しさもあり、街を徘徊する危険や、不審者が家に来てしまうこともある。親が不在の時間を埋めるために、子どもに習い事をさせる場合でも、一人では時間通りに習い事にいけるか心配な場合もある。そのために、声かけや、見守りが必要だが、毎日、援助会員か提供会員のどちらかの家で預かりをするというほどのことでもない。Zoom、Teams 等の web 会議サービスを活用し、依頼した時間帯に援助会員と提供会員をオンラインをつなぐことにより、同じ空間にいなくても、緩やかに見守る「オンライン見守り事業」をファミリー・サポート・センター事業に追加することを提案する。

令和 5 年 1 月、内閣官房子ども家庭庁設立準備室長が「NPO 法人と連携したこどもの居場所づくり支援モデル偉業の実施について」通知を出しており¹⁵³、「オンライン上において、居場所の提供及び支援の実施（全国展開しているオンライン居場所の検討のため）」を対象事業としている。

家は、児童・生徒にとって一番の居場所である。GIGA スクール構想によって、児童・生徒の 1 人 1 台端末環境の整備も進んでおり、児童・生徒は端末を使いこなすことができる。悪用されないために、対面での関係が築けていることが前庭となるが、Zoom や Teams 等の web 会議サービスを用いて、提供会員が援助会員（子ども）に対して、声かけ、傾聴、危険な行為に対する注意をすることにより、保護者が不在であっても、見守りをできることは児童の健全な育成につながる。

¹⁵² 共働き等世帯数の年次推移

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.mhlw.go.jp%2Fwp%2Fhaku%2Fkousei%2F19%2Fbackdata%2Fxls%2F02-01-03.xls&wdOrigin=BROWSELINK>

¹⁵³ 内閣官房 HP NPO と連携したこどもの居場所づくり支援モデル事業について

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/npo_renkei/index.html

内閣官房子ども家庭庁設立準備室長（令和 5 年 1 月 27 日）「NPO 等と連携したこどもの居場所づくり支援モデル事業の実施について」

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/npo_renkei/jissi_youkou.pdf

オンライン見守り事業は、通信料金は会員の負担とし、対面での活動ではないことから、提供会員は自宅で家事をしながら見守ることができるので、料金は通常の半額程度が妥当ではないかと考える。子育て相互援助活動保障保険¹⁵⁴等の加入を必須とする。

(政策提言2) ファミリー・サポート・センター事業に「バーチャル・見守りプラットフォーム」設置の提案

提供会員と援助会員の1対1の関係の支援の他、将来的に、ファミリー・サポート・センター事業にメタバースを導入することを提案する。具体的には、オンライン見守り事業への参加が多くなり、実施主体、提要会員、援助会員の三者がオンライン事業の実施に慣れた後、実施主体（市区町村）ごとに、仮想空間上に「バーチャル・見守り・プラットフォーム」を設けることを提案する。危機対応や学習課題対応等で、援助会員の対応が答えられない場合や、提供会員だけで手に負えない場合、仮想空間上に医務室や、学習指導室の階層があれば、援助会員も安心であり、援助会員の子ども達も、課題をその場で解決できる。提供会員の業務管理にもつながる。

東京都教育委員会は、支援が必要な子ども達の居場所・学びの場として、市区町村に提供する取組みを開始する¹⁵⁵。まずは、令和4年度は、東京都教育委員会は新宿区と協定締結をしてデモ運用を行う。実施主体ごとのオンライン事業への取組み経験と、デモ運用の活用結果を活かすことにより、区市町村のファミリー・サポート・センター事業にも導入できるだろう。

¹⁵⁴ 一般財団法人女性労働協会 HP ファミリー・サポート・センター事業などの子育て支援事業向けの保険 子育て相互援助活動補償保険

<https://www.jaaww.or.jp/sonpo/child-rearing/>

¹⁵⁵ 東京都教育委員会 HP 仮想空間を活用した新たな児童・生徒支援を開始します「バーチャル・ラーニング・プラットフォーム」について（令和4年12月2日 教育長）

https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/press/press_release/2022/release20221202_01.html

4. ヤングケアラー発見のための支援施策

(現状1) ヤングケアラー

ヤングケアラーとは、本来大人が担うと想定されている家事や家族の世話等を日常的に行っている子どものことであり、責任や負担の重さにより、学業や人間関係等に影響が出てしまうことがある¹⁵⁶。一般社団法人日本ケアラー連盟は、「家族にケアを要する人がいる場合に、大人が担うようなケア責任を引き受け、家事や家族の世話、介護、感情面のサポート等を行っている、18歳未満の子どものこと」とヤングケアラーを定義している¹⁵⁷。

ヤングケアラーであること自体が悪いことではなく、そのケアの責任や負担の重さにより、日常生活に影響・支障が出てしまうことが問題である¹⁵⁸。子どもが家事や家族の世話をすることは、ごく普通のことではあるが、ヤングケアラーは、本来なら享受できたはずの「子どものとしての時間」と引き換えに家事や家族の世話をしていることがあり、それが問題である¹⁵⁹。

誰もが活躍できる一億総活躍社会の実現に向けて政府を挙げて取り組んでいる現在、これまでなら、家庭内で大人ができたであろう家事や家族の世話等が、大人よりも長く家庭にいた子ども・若者が引き受けなければならないのは、致し方の無いことと言える。アベノミクス第二ステージの第三の矢「安心につながる社会保障」の一つに「介護離職ゼロ」があるが、経済上の負担の問題から、家にいる子どもに皺寄せが行く。同じく、第三の矢の一つである「生涯現役社会の構築」をすると、祖父母が近居であっても、祖父母にも仕事があり、子どもが家庭に放置される時間が長くなる。

加えて、新・放課後子ども総合プランにより、放課後児童健全育成事業（学童クラブ）の質が低下して、学童クラブに登室できずに児童が家庭に放置されると、兄姉が弟妹の世話をしなければ生活は成り立たなくなることが懸念される。在宅ワークが進んでも、在宅ワークができない職種もあるし、在宅ワークは仕事なので、保護者が在宅ワークをしながら、子どもの世話をすることは難しい。家庭による格差が大きく、一部の家庭でヤングケアラーが発生するのは必然である。

令和3年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「他機関連携によるヤングケアラーへの支援の在り方に関する調査研究」においても、子どもがケアを担う背景について、「子

¹⁵⁶ 厚生労働省 HP ヤングケアラーについて

<https://www.mhlw.go.jp/stf/young-carer.html>

¹⁵⁷ 一般社団法人日本ケアラー連盟 HP ヤングケアラーとは

<https://carersjapan.com/about-carer/young-carer/>

¹⁵⁸ 品川区議会（令和4年12月23日）「令和4年文教員会会議録」 20頁

<https://gikai.city.shinagawa.tokyo.jp/wp-content/themes/shinagawakugikai/pdf/2022.12.23bu.pdf>

¹⁵⁹ 厚生労働省 HP こどもがこどもでいられる街に。～みんなでヤングケアラーを支える社会を目指して～

<https://www.mhlw.go.jp/young-carer/>

どもがケアを担う背景には、家庭の経済状況の変化、共働き世帯の増加、少子高齢化、地域のつながりの希薄化等からくる地域力の低下、子どもの貧困といった様々な要因」があることが冒頭ページに記載されている¹⁶⁰。

ケアラー支援に関する条例は、令和4年12月26日時点で、以下の自治体で制定されている¹⁶¹。

- ・都道府県：埼玉県、茨城県、北海道、長崎県、鳥取県
- ・市町：北海道栗山町、三重県名張市、岡山県総社市、北海道浦河町、岡山県備前市、栃木県那須町、埼玉県入間市、福島県白河市
- ・政令市：さいたま市

今後も、ケアラー支援に関する条例の制定は増えると思われる。条例に従い、ケアラー支援の推進計画を立て、行政の責務として施策を実施し、ケアラーの支援をし、ケアラー支援の人材育成に努めることは当然である。ただ、その前に、ケアラーをどうやって発見するかが課題である。

令和元年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「ヤングケアラーへの早期対応に関する研究 報告書」にも、「<子どもや家庭の価値観により発見が困難> 家庭内の問題は表出しにくいので、実態把握が難しい。子どもにヤングケアラーの自覚がなかったり、家庭の問題を話してはいけないという思いがある。」と、ヤングケアラー早期発見が困難な理由が書かれている¹⁶²。また、この調査では「要保護児童対策地域連絡会におけるヤングケアラーの実態把握調査」(アンケート調査)を実施しているが、前述の通り、子どもがケアを担う背景には、家庭の経済状況の変化、共働き世帯の増加、少子高齢化、地域のつながりの希薄化等からくる地域力の低下、子どもの貧困といった様々な要因がある。要保護児童対策地域連絡会¹⁶³の調査だけでは足りない。

親の収入と子どもの学力には相関関係があることは、先行研究がある¹⁶⁴。また、親

¹⁶⁰ 令和3年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「多機関連携によるヤングケアラーへの支援の在り方に関する調査研究」 多機能・多職種連携によるヤングケアラー支援マニュアル～ケアを担う子どもを地域で支えるために～

<https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/hc/hc-young-carer.html>

¹⁶¹ 一般社団法人地方自治研究機構 HP ケアラー支援に関する条例

http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/023_carersupport.htm

¹⁶² 令和元年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「ヤングケアラーへの早期対応に関する研究 報告書」(令和2年3月) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 12頁

https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2020/04/koukai_200427_10_1.pdf

¹⁶³ 厚生労働省 HP 第1章 要保護児童対策地域連絡協議会とは

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05-01.html>

¹⁶⁴ 窪田康平(2013)「親の所得が子どもの教育水準に与える影響」『季刊家計経済研究 2013 WINTER No.97』

http://kakeiken.org/journal/jjrhe/97/097_06.pdf

卯月由佳・末富芳(2016)「世帯所得と小中学生の学力・学習時間—教育支出と教育費負担感の媒介効果

の離婚等による貧困等が再生産されることについても、先行研究がある¹⁶⁵。高等学校の偏差値とヤングケアラーの存在割合についても、「学校別でみた場合には、ヤングケアラーの存在割合には、顕著な差が認められた」、「高校を偏差値に基づいて分類した場合、偏差値ランクの低いグループの高校では、存在割合が高い傾向が認められた」という結果が出ている¹⁶⁶。

濱島淑恵・宮川雅充（2017）から、公立小・中学校や、偏差値ランクの低いグループの高等学校に在籍する児童・生徒には対しては、ヤングケアラーの存在に注意することが想定される。しかし、ここで気を付けたいことがある。それは、偏差値が低くないグループの高等学校に在籍している生徒にも、ヤングケアラーがいない訳ではないことと、親の所得が高いことは、親の勤務時間が長く、親が不在の時間が長いため。姉兄が弟妹の世話等のケアをする必要が生じることと、「偏差値の高い学校にもヤングケアラーが存在していることだ。また、濱島・宮川の先行研究では、「回答者自身がケアをしていると回答していたが、幼いきょうだい以外にケアする家族がいない者」53名をデータから除外している。幼い弟妹の保育園や学童保育お迎え等は、時間が決まったことであり、友達と談笑しながら帰りたいともできない。部活が終わったら、急いで帰らないといけない等、本来なら享受できるはずの「楽しい高校生活」を享受できていない可能性がある。

課題集中校やチャレンジスクール等の生徒は、本人自身にも課題が多い場合があり、その背景に家庭環境の問題があることも見受けられる。そのため、教員が地域若者サポートステーションとつながっている場合があり、どうしても退学しそうな生徒に地域若者サポートステーションを紹介する等、学校との関係が切れても、社会とのつながり先を示してくれるケースもある。

一方で、難関大学進学率が高い高校等に在籍している生徒等の場合、世間的には、家庭に問題が無いのが普通である。本人にもプライドがあり、自らの家庭環境を他者に知られることは恥だと考えているケースもあるだろう。自分のおかれている生活環境から抜け出すために、家庭内のトラブルは外に出さない可能性もある。偏差値が低くないグループの高等学校に進学する程の学力があるので、いろいろなパターンを想定しながら上手に隠していることも考えられる。一生懸命、家庭内のトラブルを隠していても、隠しきれずにトラブルが表に出た時には、取り返しがつかない大問題の場合がある。8050問題の引きこもりの例なので、高校生のヤングケアラーのケースとは異なるが、2019年の元農水事務次官

の検討一』『NIER Discussion Paper Series No.002』

<https://core.ac.uk/download/pdf/229321554.pdf>

¹⁶⁵ 吉武理大（2020）「親の離婚と子どものライフコースにおける格差—貧困の再生産の視点から」『慶応義塾大学大学院社会学研究科博士学位論文』

https://researchmap.jp/r.yoshitake/published_papers/27644921

¹⁶⁶ 濱島淑恵・宮川雅充（2017）「高校におけるヤングケアラーの存在割合に関する一考察」『日本社会福祉学会 第65回秋季大会』

<https://www.jssw.jp/conf/65/pdf/C06-03.pdf>

長男殺害事件も、アウトリーチが届いていれば防げていたことかもしれない。

前述の通り、ヤングケアラーは様々な要因がある。ステレオタイプの見方をせずに、どんな家庭であっても、ヤングケアラーが発生しているかもしれないという意識でいた方が良いでしょう。

（現状2） デジタル社会の実現に向けた重点計画

令和3年12月に閣議決定され、令和4年6月に一部改訂された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」で、「各地方公共団体において、貧困、虐待、不登校、いじめといった困難の類型にとらわれず、教育・保育・福祉・医療等のデータを分野を越えて連携させ、真に支援が必要な子どもや家庭に対するニーズに応じたプッシュ型の支援に活用する際の課題等を検証する実証事業を実施する。そのうえで、当該実証事業を踏まえ、関係府省が一体となって検討する」とされた¹⁶⁷。実証実験では、埼玉県戸田市、東京都昭島市、石川県加賀市、愛知県（あいち小児保健医療総合センター）、兵庫県尼崎市、広島県・府中町、福岡県福岡市の7団体が採択されている。

採択団体である兵庫県尼崎市は、「子どもに関する各種データの連携による支援実証事業」において、新統合システムでAIによるリスク判定とプッシュ型支援を行う。この新統合システムは、既存の福祉系システム（住民記録システム、保健衛生システム、税務総合システム、生活保護システム、障害福祉総合システム、子ども・子育て支援制度システム、学齢簿管理等システム、児童扶養手当システム）のデータと、既存の教育系システム（公務支援システム、保健管理システム、学校・児童・生徒の情報システム）のデータをそれぞれ提供して構築したものである。

（現状3） データ統合の意義

福祉系システムと教育系システムのデータを統合することは、生徒・児童の背景となる家庭状況等と学校での情報を合わせて確認できるため、困難の生じる恐れがあることを事前に回避したり、困難が生じていることを早期に発見することに効果的と言える。

例えば、勉強がよくでき、クラス内でも明るく過ごしている児童・生徒が、実は家庭の問題を抱えていても、学校の様子だけでは「問題の無い児童・生徒」であり、学校は支援が必要だと思わない。また、家庭は良好で、乳幼児健診等でも問題が発見されなかった児童・生徒だが、学校生活でトラブルを抱えている児童・生徒の場合、学校から家庭への連絡はあるが、福祉関連部局からのアクションは無い。保護者からアクションを起こせば福祉関連部局につながるが、つながるまでに時間を要する。保護者がアクションを起こさな

¹⁶⁷ 「実証事業ガイドライン（子どもに関する各種データの連携に係る留意点等）」子どもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会（令和4年12月20日一部改訂）

https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/information/field_ref_resources/e91b13a9-fcee-4144-b90d-7d0a5c47c5f0/2f9dd9b9/20221221_news_children_outline_01.pdf

ければ、福祉部局にはつながらない。そのような点から、福祉系システムと教育系システムのデータを統合・共有することにより、片側だけでは見えなかった課題を発見できるので、ヤングケアラーの早期発見にもつながる。

ただ、データの統合・共有だけでは、見えない事項がある。例えば、突然、ケアラーになる等の事態の急変等だ。母子家庭・父子家庭等は、平時は問題無く過ごしていても、それは、問題無く過ごすために努力しているケースがある。よって、「保護者がケガをした」、「子どもの誰かが入院した」等の事態が発生すると、突然、ヤングケアラーになる。このような事態急変については、児童・生徒が学校で、何気なく話した会話から発見できる場合もある。そのような定性的な情報が福祉部局に共有できれば、困難が大きくなる前に、アウトリーチにつながる。

例えば、学校だけでは、「年度初めに、児童・生徒の保険証が変わった」ということは、単なる記録でしかないが、その裏で、子どもの生活環境が大きく変わっていたりする。その情報を福祉部局の専門職が知ると、学校側にアドバイスして、困難が発生しないように緩やかに見守ることもできる。「子ども医療証の保護者変更があった」ということが学校に共有されれば、学校でアクションを起こせるかもしれない。「いつも、放課後児童教室（学童保育）にお迎えに行く、中学生の優しい兄姉」がいる家庭は、毎晩、弟妹だけと夕食を取っている家庭かもしれない。その「中学生の優しい兄姉」が学業優秀や、スポーツ万能だったりすると、困難を抱えている家庭とは誰も思わず、「立派な兄姉」と言われ、周囲の認識とズレが発生していることもある。毎日、放課後児童教室（学童保育）に弟妹をお迎えに行っている情報が福祉部局に伝わると、支援対象に加えられるかもしれない。父子家庭・母子家庭の保護者は、病気になっても、ケガをしても、子どもの世話があるので入院できない。例えば、母子家庭・父子家庭の児童・生徒が「親が骨折した」と会話していたら、その児童・生徒はケアラーになっている可能性が高い。このような情報は、学校は聞き流さずに、福祉部局に共有すべき事項である。民生・児童委員等の然るべき支援者につなぐ等、早期であれば、困難が重なる前に解決できる可能性がある。ただ、どんなに、福祉系と教育系がデータ共有しても、現状では、事実上ひとり親（離婚前・別居家庭）は見え、定性的情報しかない。

（政策提言1） ヤングケアラー発見のためのデータ活用の提案と、児童・生徒の定性的情報の統合の提案

尼崎市の実証事業のように、基礎自治体の福祉系データと教育系のデータを統合することに加えて、双方の定性的情報も統合し、福祉系と教育系の双方が活用できるシステムを構築することを提案する。

児童・生徒が、生活に変化が生じていると思われる会話をしていた場合、教員はそれを福祉系部局と共有することにより、学校側、福祉側の双方からのアウトリーチが可能となる。

(政策提言2) 学校教育法第1条に基づく学校に「学校保健師」配置の提案

学校保健安全法第7条に基づき、学校には保健室が設置され、同法第9条に「養護教諭その他の職員は、相互に連携して、健康相談又は児童生徒等の健康状態の日常的な観察により、児童生徒等の心身の状況を把握し、健康上の問題があると認めるときは、遅滞なく、当該児童生徒等に対して必要な指導を行うとともに、必要に応じ、その保護者に対して必要な助言を行うものとする。」と定めている。平成27年10月から平成28年9月末までの1年間の保健室登校は、小学校32.4%、中学校36.5%、高等学校36.8%となっているが¹⁶⁸、教員不足でもあり、教員と養護教諭だけで、ヤングケアラーを発見することは困難である。

そこで、学校教育法第1条に基づく学校に、「学校保健師」を配置する制度を設けることを提案する。学校保健師は、(政策提言1)で提案する福祉系と教育系の統合データを使い、生徒に個別対応を行う。教員は、発見した定性的情報や、児童・生徒が友人との会話の中で気になった情報等を学校保健師に報告し、学校保健師が福祉系部局と連携すると、専門職同士でもあり、対応がスムーズである。

学校保健師は、ヤングケアラーの早期発見以外にも、「目に見えない困難」を抱えた児童・生徒の発見や、「目に見える困難」を抱えた児童・生徒を発見して支援者につなぐ役割を担う。学校保健師は地域会議に出席して、学校で発見した課題を地域で共有し、地域に対して、見守ってもらうことを提案する役割も担う。

¹⁶⁸ 保健室利用状況に関する調査報告書 平成28年度調査結果 H30年2月発行 公益財団法人日本学校保健協会

https://www.gakkohoken.jp/book/ebook/ebook_H290080/index_h5.html#16

第7章 結語

平成22年に施行された子ども・若者育成支援推進法によって、子ども・若者育成支援について法的に整えられた。同法総則には、この法律の目的とすることが掲げられているが、施行から10年目となる現在の若者が置かれている状況と照らし合わせてみると、目的に向けて進んでいるとは言えない状況でもある。同法第1条には、「子ども・若者が時代の社会を担い、健やかな成長が我が国社会の発展の基礎をなすものである」と明記されているが、子ども・若者が直面している困難が、子ども・若者の健やかな成長を妨げているケースもある。「目に見える困難」は、重層的支援体制整備事業等でアウトリーチが届く可能性もあるが、「目に見えない困難」は、まず、目に見えるようにしなければ、アウトリーチが届かない。

基礎自治体の実態を把握していない困難は、まずは、基礎自治体の実態を把握してもらう必要がある。そのような意味もあって、第6章1には、「離婚調停で離婚が成立しない夫婦の経過観察と支援」を入れた。世の中の多くの人は、そのような夫婦が存在していることを知らずに過ごしているかもしれない。基礎自治体の実態を把握していない事実上ひとり親に、戸籍上ひとり親と同等の支援が届けば良いのだが、それには、基礎自治体が家庭裁判所と同じ情報を持つ必要があるが、ハードルは高いだろう。相続問題については、事実上ひとり親自身も気付いていないかもしれないが、事実上ひとり親の子ども・若者が、同居親（事実上ひとり親）の死後に困らないような対策は必要である。

小学生の放課後の居場所については、新・放課後子ども総合プランによって、悪化したと言える。放課後児童健全育成事業（児童クラブ）を独立して継続するべきだと思うが、国の方針としては、受け皿確保のために一体型にしていく流れである。それであれば、発想を変えて、新・放課後子ども総合プランにメタバース事業を導入し、家で過ごせる仕組みがあれば、子どもが穏やかに過ごすことができる。今の小学生は1人1台タブレットが支給されているので、簡単に使いこなせるだろう。

ファミリー・センター・サポート事業にオンライン見守り事業を導入すれば、提供会員、援助会員共に助かると考える。提供会員は自宅にいながら見守りができ、援助会員にとっては、web会議システムを用いて、オンラインで声かけ見守りしてくれる人がいれば、保護者も安心して就労ができる。合理的な単価設定と、保険加入と、信頼できる仕組みがあれば、導入のハードルは高くないだろう。

ヤングケアラーは、家庭内のことなので、目に見えない困難でもあり、発見が難しい。福祉系統と教育系のデータを統合し、定性的情報も加え、学校保健師が管理する。そして、学校保健師が、困難を抱える児童・生徒に対応して、その情報を福祉系部局に共有すれば、専門職同士でスムーズな対応ができると思われる。児童だけではなく、心を病む教員も多いので、学校保健師配置は、ヤングケアラー発見以外にも、学校にとって有益であろう。

先行自治体では、「複数の居場所」、「味方を増やす」、「地域で支える」という言葉が使

われていた。複数の居場所を提供して、子ども・若者が自分自身に合った居場所を選択することにより、地域では緩やかな見守りができる。その結果として、「目に見えない困難」が発生している子ども・若者を早期に発見でき、地域で支えることにより、子ども・若者は、第2、第3の困難の発生を防止することができるであろう。子ども・若者育成支援推進法に基づく施策（子ども・若者育成支援推進本部）だけでなく、自治体では庁内の担当者、庁外の支援者が、分野を超えて連携することにより、様々な方面から広範囲にアウトリーチが届くようになる。そのようにして、子ども・若者の複合的課題に取り組むことは重層的支援体制整備事業の目指すことのひとつだと思う。

子ども・若者を取り巻く環境はそれぞれ異なり、抱える困難は非常に多岐に渡る。いくつかの困難が複合的にあらわれ、その困難をさらに複雑なものとしているケースもある。本研究で取り上げた事項は氷山の一角であり、子ども・若者が直面する困難は尽きない。課題は多いが、まずは、「目に見えない困難」を発見して対応することが第一歩であり、その体制づくりが必要である。

謝辞

本論文の執筆にあたり、主査・副査の先生方をはじめ、まちづくりプログラムの先生方、公共政策プログラム医療政策コースの先生、データサイエンスセンターの先生からご指導を頂くとともに、貴重なご意見を頂きましたことに心より感謝申し上げます。ヒアリング先の提案や、執筆が行き詰まった時の助言等、本当にありがとうございました。

また、業務が多忙にも関わらず、ヒアリング調査にご協力を頂きました自治体の担当職員の皆様に深くお礼申し上げます。

更に、本学での研究の機会を与えてくださった派遣元、社会人学生として一年間共に過ごし、つらい時に励ましてくださった同期の皆様にお礼申し上げます。最後に、研究生活を応援してくれた娘、息子達にも感謝したいと思います。

なお、本稿は、個人的な見解を示すものであり、内容の誤り等については、全て筆者に帰するものです。本稿における考察や提言は、筆者の個人的な見解を示したものであり、筆者の所属機関の見解を示すものではありません。

参考文献及びインターネット情報

¹ 総務省統計局 HP 人口推計（2021年（令和3年）10月1日現在）結果の要約

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.html>

² 厚生労働省 HP 令和3年（2021）人口動態統計（確定数）の概況

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/index.html>

結果の概要

https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/dl/02_kek.pdf

³ 総務省統計局 HP 高齢者の人口

- <https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1291.html>
- 4 内閣府 HP 令和 2 年版高齢社会白書（全体版）2.高齢化の国際的傾向
https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1_1_2.html2
- 5 内閣府 HP 平成 22 年版 子ども・子育て白書 第 1 節 これまでの議論の経緯（「1.57 ショックから
「子ども・子育てビジョン」まで）
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2010/22webhonpen/html/b1_s3_1.html
- 6 内閣府 HP 平成 28 年版 少子化社会対策白書 第 2 節 少子化対策の取組（第 2 節） 「希望出生率
1.8」の実現
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2016/28webhonpen/html/b1_s2-2.html
- 7 内閣府 HP 令和 4 年版 子供・若者白書（全体版）第 1 章 第 1 節 「子ども・若者育成支援推進法」
の成立・施行
https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r04honpen/pdf/s1_1.pdf
- 8 首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター（平成 30 年 3 月）「東京都受託事業「子供の生活実態調
査」詳細分析報告書<概要版>」1 頁
<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/syoushi/oshirase/jittaityousabunseki.files/gaiyouban.pdf>
- 9 首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター（平成 30 年 3 月）「東京都受託事業「子供の生活実態調
査」詳細分析報告書<概要版>」4 頁
<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/joho/soshiki/syoushi/syoushi/oshirase/jittaityousabunseki.files/gaiyouban.pdf>
- 10 厚生労働省 HP 放課後児童健全育成事業について
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html
- 11 文部科学省 HP 放課後子ども教室推進事業
https://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100102/011.htm
- 12 文部科学省 HP 新・放課後子ども総合プラン
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/shin-houkago.html>
- 13 猿渡智衛（2021）「教育福祉事業としての新・放課後子ども総合プランのあり方に関する一考察～鎌倉
市「放課後かまくらっ子」事業を事例として～」『青少年教育振興機構青少年教育研究センター紀要 /
国立青少年教育振興機構青少年教育研究センター 編 (9)』40-49
<http://www.niye.go.jp/kanri/upload/editor/150/File/04ronbun1.pdf>
- 14 全国学童保育連絡協議会（2020 年 12 月 9 日）「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果に
ついて」6 頁
<http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/pressrelease20201209.R1.pdf>
- 15 子供・若者育成支援推進施策の総合的推進（令和 4 年 5 月時点）10 頁
https://www8.cao.go.jp/youth/suisin/pdf/law_r04.pdf
- 16 内閣府 HP「平成 29 年版 子供・若者白書（全体版）」第 3 章 困難を有する子供・若者やその家族の
支援（第 1 節）
https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h29honpen/s3_1.html
- 17 厚生労働省 HP 令和 3 年（2021）人口動態統計（確定数）の概況
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/index.html>

- 結果の概要 https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/dl/02_kek.pdf
- 18 総務省統計局 HP 人口推計（2021年（令和3年）10月1日現在）結果の要約
<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.html>
- 19 内閣府 HP「令和4年度 子供・若者白書」第3章 困難を有する子供・若者やその家族の支援 第1節 子供・若者の抱える課題の複合性・複雑性を踏まえた重層的な支援の充実
https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r04honpen/s3_1.html
- 20 内閣府 HP「平成30年度 子供・若者白書」第3章 困難を有する子供・若者やその家族の支援 第1節 子供・若者の抱える課題の複合性・複雑性を踏まえた重層的な支援の充実（内閣府）
https://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h30honpen/s3_1.html
- 21 裁判所 HP 婚姻関係事件数一終局区分別
<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/248/012248.pdf>
- 22 厚生労働省 HP 地域共生社会のポータルサイト 重層的支援体制整備事業における各事業の概要
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/jigyou/>
- 23 重層的支援体制整備事業の財政措置について 2頁
<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000649817.pdf>
- 24 厚生労働省 地域若者サポートステーション事業 平成22年3月19日 報道発表資料
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000004v8c.html>
- 25 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP 数字で見るサポステ！
<https://saposute-net.mhlw.go.jp/results.html>
- 26 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP 全国のサポステ！
<https://saposute-net.mhlw.go.jp/station.html>
- 27 厚生労働省 HP 地域若者サポートステーション
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html
- 28 厚生労働省 地域若者サポートステーション HP サポステは、若者の職業的自立を、教育機関の皆様と共に、継続的に支援する施設です。
<https://saposute-net.mhlw.go.jp/educational.html>
- 29 厚生労働省 HP 地域における若者自立支援ネットワーク整備モデル事業（「地域若者サポートステーション事業」概念図）
<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/04/dl/h0414-4b.pdf>
- 30 厚生労働省 HP 放課後児童健全育成事業について
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html
- 31 文部科学省 HP （1）地域子ども教室推進事業 （2）放課後子ども教室推進事業
https://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100102/011.htm
- 32 地域子ども教室推進事業普及委員会（平成18年3月）「「地域子ども教室推進事業」実施状況調査報告書」 本調査の趣旨
https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/houkoku_all.pdf
- 33 「新・放課後子ども総合プラン」の一層の推進について（依頼） 令和2年3月31日事務連絡 文部科学省総合教育政策局地域学習推進課・厚生労働省子ども家庭局子育て支援課
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/jimurennhoukagokodomopuran.pdf>
- 34 文部科学省 HP 「新・放課後子ども総合プラン」の一層の推進について（令和2年3月31日）
<https://manabi-mirai.mext.go.jp/torikumi/hourei-plan/plan/shin-houkago.html>
- 35 新・放課後子ども総合プラン（2018（平成20年）9月14日公表） 放課後児童クラブの受け皿整備

- <https://www.mhlw.go.jp/content/shinnplan.pdf>
- 36 放課後児童兼是育成事業の設備及び運営に関する基準（平成 26 年 4 月 30 日）
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82ab4022&dataType=0&pageNo=1
- 37 東京都福祉保健局 HP 放課後児童健全育成事業（学童クラブ）と放課後子供教室について
https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/kodomo_plan.html
- 38 東京都 放課後児童健全育成事業（学童クラブ事業）実施状況（令和 4 年 5 月 1 日現在）
https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/ichiran.files/R040501gakudoujoukyou.pdf
- 39 全国学童保育連絡協議会（2022 年 11 月 17 日）「学童保育（放課後児童クラブ）の実施状況調査結果について」 4 頁
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=82ab4022&dataType=0&pageNo=1
- 40 独立行政法人国民生活センター（2009 年 3 月 5 日）「学童保育の安全に関する調査研究<概要>—求められる放課後の安全な生活空間、格差の解消、保健への加入—」 7 頁
https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0901-4c_0007.pdf
- 41 独立行政法人国民生活センター（2009 年 3 月 5 日）「学童保育の安全に関する調査研究<概要>—求められる放課後の安全な生活空間、格差の解消、保健への加入—」 7 頁
https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0901-4c_0007.pdf
- 42 厚生労働省（平成 30 年 10 月 1 日）「児童館ガイドラインの改正について（通知）」
<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/000361016.pdf>
- 43 「社会保障審議会児童部会 放課後児童対策に関する専門委員会 児童館のあり方に関する検討ワーキンググループ とりまとめ」（令和 4 年 12 月 20 日） 5 頁
<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/001023583.pdf>
- 44 板橋区 児童館あり方検討報告書（最終報告）の概要について
https://www.city.itabashi.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/692/attach_72629_5.pdf
- 45 板橋区 HP 小学生利用のご案内
<https://www.city.itabashi.tokyo.jp/kosodate/asobiba/jidoukan/1031694.html>
- 46 厚生労働省 HP 児童館数（公営・民営別）の推移
<https://www.mhlw.go.jp/content/jidoukan202212.pdf>
- 47 品川区 HP 品川区の組織
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-soshikitoshigoto/index.html>
- 48 品川区 HP 品川区子ども・若者計画
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-seisyonen/20180605185929.html>
- 49 品川区 HP 第 3 期品川区地域福祉計画を策定しました
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kenkou/kenkou-chiikifukushi/chiiikifukushikeikaku/2019chiikifukushi.html>
- 50 品川区 HP 品川区基本構想
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-siryu/kuseizyoho-siryu-zaisei/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan-kihonkousou/index.html>
- 51 品川区 HP 品川区長期基本計画
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-siryu/kuseizyoho-siryu-zaisei/kuseizyoho-siryu-zaisei-plan/cho-keisakutei/index.html>
- 52 厚生労働省 HP 地域包括ケアシステム

- https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/
- 53 厚生労働省 HP 地域共生社会のポータルサイト 地域共生社会とは
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaportal/#tiikikyosei>
- 54 品川区 HP 児童センターの案内
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-zidoucenter/hpg00000850.html>
- 55 品川区 HP すまいるスクールについて
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-smileschool/aboutsmile/index.html>
- 56 品川区 HP 2022-03「第2期品川区子ども・若者計画（素案）に対する意見募集
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kuseizyoho/kuseizyoho-zyouhoukoukai/kuseizyoho-zyouhoukoukai-pabukome/20221021104241.html>
- 57 品川区 HP 子ども若者応援フリースペース
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-kateisoudan/hpg000028817.html>
- 58 品川区 HP ジュニア・リーダー教室
<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/PC/kodomo/kodomo-seisyonen/kodomo-seisyonen-leader/index.html>
- 59 厚生労働省 HP 総合事業（介護予防・日常生活支援総合事業）
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000192992.html>
- 60 ユニセフ HP 「子どもの権利条約」とは
https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html
- 61 世田谷区 HP 世田谷区子ども条例
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00145128.html>
- 62 世田谷区 HP 世田谷版ネウボラ（妊娠期から就学前までの切れ目のない支援）
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/001/001/d00152962.html>
- 63 世田谷区 HP 子ども・教育・若者支援
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/index.html>
- 64 世田谷区 HP 世田谷区子ども計画（第2期）（平成27年度～平成36年度）
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00138606.html>
- 65 世田谷区 HP 世田谷区子ども計画（第2期）後期計画（令和2年度～令和6年度）
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/010/d00180244.html>
- 66 世田谷区 HP 世田谷区の児童館について
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/002/003/d00005686.html>
- 67 世田谷区 HP 中高生世代も児童館へ行ってみよう！
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/006/001/002/d00127008.html>
- 68 世田谷区 HP 世田谷ひきこもり相談窓口「リンク」
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/fukushi/003/002/d00196766.html>
- 69 世田谷区社会福祉協議会 HP ふらっとホーム世田谷（世田谷区生活困窮者自立相談センター）
<https://www.setagayashakyo.or.jp/service/puratto>
- 70 世田谷区 HP 世田谷若者総合支援センター
<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/006/005/d00134402.html>
- 71 メルクマーレせたがや HP
<https://3cha.tokyo/>
- 72 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長（令和元年6月14日付け社援地発0614第1号）「ひきこもりの状態にある方やその家族から相談があった際の自立相談支援機関における対応について」

- <https://www.mhlw.go.jp/content/000518569.pdf>
- 73 厚生労働省社会・援護局地域福祉課長（令和元年6月14日付け社援地発0614第2号）「ひきこもり地域支援センターによる生活困窮者自立支援制度の自立支援相談機関への積極的な支援について」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000518570.pdf>
- 74 厚生労働省・国土交通省「居住に課題を抱える人（住宅確保用配慮者）に対する居住支援について」
<https://www.mlit.go.jp/common/001224518.pdf>
- 75 東京都若者支援ポータルサイト せたがや若者サポートステーション
<https://www.wakapota.metro.tokyo.lg.jp/org/190/>
- 76 厚生労働省 HP 地域若者サポートステーション
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html
- 77 地域における若者自立支援ネットワーク整備事業
<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/03/dl/h0327-2a.pdf>
- 78 地域若者サポートステーション HP サポステとは
<https://saposute-net.mhlw.go.jp/about.html>
- 79 東京都社会福祉協議会 福祉実践事例ポータルサイト（社福）世田谷区社会福祉協議会世田谷区社協における重層的支援体制整備事業の取組み—地区ごとの包括的相談支援「福祉の相談窓口」とひきこもり支援に特化した他機関協働事業—
<http://fukushi-portal.tokyo/archives/613/>
- 80 川崎市 HP 川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョンの策定について
<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000076904.html>
- 81 川崎市 HP こども未来局
https://www.city.kawasaki.jp/450/soshiki_list.html
- 82 川崎市 HP 「第2期川崎市子ども・若者の未来応援プラン」を策定しました
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000138656.html>
- 83 川崎市 HP 川崎市総合計画 第3期実施計画について
<https://www.city.kawasaki.jp/170/page/0000138364.html>
- 84 川崎市 HP 第6期川崎市地域福祉計画
<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000129452.html>
- 85 川崎市 HP 第5次かわさきノーマライゼーションプラン
<https://www.city.kawasaki.jp/kurashi/category/23-2-28-0-0-0-0-0-0-0.html>
- 86 川崎市 HP 第3期川崎市DV防止・被害者支援基本計画
<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000116346.html>
- 87 川崎市教育委員会 HP かわさき教育プラン
<https://www.city.kawasaki.jp/880/category/11-2-0-0-0-0-0-0-0.html>
- 88 川崎市 HP 第6次川崎市子どもの権利に関する行動計画
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000118006.html>
- 89 川崎市 HP こども文化センター
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031756.html>
- 90 川崎市 HP ASCL（アスクール）
<http://www3.kawasaki-shiminkatsudo.or.jp/seishonen/jigyo/kobun/1646095167725.html>
- 91 川崎市 HP 子育て支援・わくわくプラザ事業
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031763.html>
- 92 子育て支援・わくわくプラザ リーフレット

- <https://www.city.kawasaki.jp/450/cmsfiles/contents/0000031/31763/R05kosienwaku.pdf>
- 93 川崎市 HP 民間・学童保育（放課後児童クラブ）の一覧について
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031865.html>
- 94 厚生路同省「重層的支援体制整備事業におけるアウトリーチ等を通じた継続的支援事業について」
<https://www.mhlw.go.jp/content/000945274.pdf>
- 95 特定非営利法人メンタルケア協議会 HP 川崎市ひきこもり地域支援センター
<https://npo-jam.jp/komorin/>
- 96 公益財団法人かわさき市民活動センターHP かわさき若者会議 地域貢献へ基盤育て
<http://www2.kawasaki-shiminkatsudo.or.jp/volunt/8518/>
- 97 川崎市 HP 「まちのひろばWAプロジェクト」を実施します！
<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000109755.html>
- 98 農林水産省 HP 農福連携の推進
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/noufuku/index.html>
- 99 川崎市 HP 認知症のひととみんながつながるカフェ（認知症カフェ、地域カフェとは）
<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000086200.html>
- 100 川崎市 HP いこいの家
<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000022758.html>
- 101 川崎市 健康福祉委員会資料（令和元年5月31日）
[https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000107/107043/010531_2\(2\).pdf](https://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000107/107043/010531_2(2).pdf)
- 102 厚生省社会局長通知（昭和40年4月5日付け）老人憩の家の設置運営について
https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta4230&dataType=1&pageNo=1
- 103 川崎市 HP いこい元気広場事業
<https://www.city.kawasaki.jp/350/page/0000074866.html>
- 104 川崎市 HP 民間・学童保育（放課後児童クラブ）の一覧
<https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000031865.html>
- 105 猿渡智衛（2021）「教育福祉事業としての新・放課後子ども総合プランのあり方に関する一考察～鎌倉市「放課後かまくらっ子」事業を事例として～」『青少年教育振興機構青少年教育研究センター紀要 / 国立青少年教育振興機構青少年教育研究センター 編 (9)』40-49、 3頁
<http://www.niye.go.jp/kanri/upload/editor/150/File/04ronbun1.pdf>
- 106 厚生労働省「新・放課後子ども総合プラン」における「一体型」の推進について 2頁
<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000993892.pdf>
- 107 厚生労働省 令和3年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「放課後地黄クラブと放課後子供教室の一体型実施における連携に関する調査研究報告書」2022年3月みずほりサーチ&テクノロジーズ株式会社
https://www.mizuho-rt.co.jp/case/research/pdf/r03kosodate2021_0101.pdf
- 108 藤沢市 HP 各課ご案内（組織図）
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/shise/gaiyo/soshiki/soshikizu/index.html>
- 109 藤沢市 HP 藤沢市子ども共育（ともいく）計画
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kodomo-se/keikaku/kodomotosodatecyousa.html>
- 110 藤沢市子どもと子育て家庭の生活実態調査の進め方について
[20180809kodomo-kosodate-kaigi2-shiryou2.pdf \(city.fujisawa.kanagawa.jp\)](https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/20180809kodomo-kosodate-kaigi2-shiryou2.pdf)
- 111 藤沢市 HP 藤沢市子どもの居場所づくり推進計画
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/seisho/publiccomment.html>

- 112 藤沢市 HP 藤沢市青少年問題協議会
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/seisho/kenko/kosodate/kekaku/kyogikai/index.html>
- 113 藤沢市 (2020 年 (令和 2 年) 3 月)「藤沢市子どもの居場所づくり推進計画」1 頁
https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/seisho/documents/ibasyodukurisuishinkeikaku_1.pdf
- 114 藤沢市における重層的支援体制整備事業の本格実施及び事業実施計画の策定について
 令和 5 年 2 月藤沢市議会定例会 厚生環境常任委員会 資料 1
https://shigikai.city.fujisawa.kanagawa.jp/voices/GikaiDoc/attach/Nittei/Nt344_j02-01.pdf
- 115 藤沢市 HP 藤沢型地域包括ケアシステム～支え合いの地域づくりに向けて～
https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/fujisawagata/fujisawagata_care.html
- 116 厚生労働省社会・援護局長 (社援発 0331 第 4 号、令和 3 年 3 月 31 日)「重層的支援体制整備事業に係る自治体事務マニュアルの策定について (通知)」
<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/kitei/pdf/tuuchi-sya0331-3.pdf>
- 117 藤沢市重層的支援会議設置要綱
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/documents/jyuusouyoukou.pdf>
- 118 藤沢市社会福祉協議会 HP コミュニティソーシャルワーカー (CSW) とは
<http://www.fujisawa-shakyo.jp/bufujisawa/csw.html>
- 119 藤沢市 HP 藤沢型地域包括ケアシステム～支え合いの地域づくりに向けて～ 3. 推進に向けた検討体制
https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/fujisawagata/fujisawagata_care.html#F3-examination
- 120 藤沢市 HP 地域の縁側事業
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/jiti-s2/kurashi/shimin/chiiki/chiikinoengawa/chiikinoengawahongata.html>
- 121 藤沢市一般介護予防事業実施要綱
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kourei-s/yobou/documents/3jisshiyoukou.pdf>
- 122 藤沢市社会福祉協議会 HP 藤沢市福祉情報 Web サイト 地域の縁側の一覧
https://chiiki-kaigo.casio.jp/fujisawashakyo/info_services?category_id=1410
- 123 藤沢市 HP 地域ささえあいセンター
https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/kenko/fukushi/kore/sekatsu/sasaeai_c.html
- 124 「藤沢市ケアを担う子ども (ヤングケアラー) についての調査≪教員調査≫報告書」(2017 年 6 月) 一般社団法人日本ケアラー連盟ヤングケアラープロジェクト
<https://www.manabinoba.com/interview/uploads/yc-research2017%40hujisawa.pdf>
- 125 藤沢市地域共生社会推進室 (2021 年 12 月 20 日)「藤沢型地域包括ケア」における取組検討資料「ケアを担う子どもたち～ヤングケアラー支援の在り方を考える～」
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/koreifu/documents/20211221kengisisatu.pdf>
- 126 厚生労働省 HP 離婚件数・離婚率の年次推移—昭和 25 年～令和 2 年—
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/toukei.pdf>
- 127 裁判所 HP 婚姻関係事件数—終局区分別
<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/248/012248.pdf>
- 128 厚生労働省「令和 4 年度「離婚に関する統計」の概況 人口動態特殊報告」令和 4 年 8 月 24 日報道発表資料 18 頁
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/gaikyo.pdf>
- 129 別居中・離婚前のひとり親家庭実態調査プロジェクトチーム (2020 年 11 月 11 日)「ノーセーフティ ネットひとり親家庭を救え! 別居中・離婚前のひとり親家庭アンケート調査報告書」 9 頁

- <https://www.moj.go.jp/content/001336063.pdf>
- 130 内閣府 HP 児童手当 Q&A (配偶者と別居されている場合の取扱いについて) A1
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouateate/ippan2.html>
- 131 厚生労働省 HP 児童扶養手当について 平成 24 年 8 月から、児童扶養手当の支給要件に、配偶者からの暴力 (DV) で「裁判所からの保護命令」が出された場合が加まりました。
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/osirase/100526-1.html>
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/osirase/dl/120802-1a.pdf>
- 132 東京都福祉保健局 HP シングルママ・シングルパパくらし応援ナビ Tokyo お金に関すること
<https://www.single-ouen-navi.metro.tokyo.lg.jp/support-information/benefits-allowances/>
- 133 国税庁 HP No.1171 ひとり親控除 ひとり親控除の対象となる人の範囲
<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1171.htm>
- 134 国税庁 HP NO.1191 配偶者控除
<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1191.htm>
- 135 国税庁 HP No.1195 配偶者特別控除
<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1195.htm>
- 136 とうきょう福祉ナビゲーション HP 介助・家事援助サービス実施団体 (東京都 23 区)
https://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/controller?actionID=gh&cmd=kai_list&SVC_KB=3&GPH_KB=0&TNI_KB=0
- 137 国税庁 HP ひとり親控除の対象となる人の範囲 合計所得金額が 500 万円以下であること
<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/shotoku/1171.htm>
- 138 裁判所 HP 家事 令和 2 年度 3 家事審判事件の受理、既済、未済手続別事件別件数 全家庭裁判所
https://www.courts.go.jp/app/sihotokei_jp/list?page=1&filter%5Btype%5D=1&filter%5BByYear%5D=2020&filter%5BByCategory%5D=3
- 139 第 3 表 家事審判事件の受理、既済、未済、手続別事件別件数—全家庭裁判所 推定相続人の廃除及びその取消
<https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/237/012237.pdf>
- 140 東京都福祉保健局 HP 放課後児童健全育成事業 (学童クラブ) と放課後子供教室について
https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/gakudou_jidoukan/kodomo_plan.html
- 141 放課後児童クラブ運営指針
<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11906000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Ikuseikankyoku/0000080763.pdf>
- 142 『地方分権改革・提案方式ハンドブック (令和 4 年版)』第 4 章「これまでの地方分権改革・提案方式について」 36 頁
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kensyu/doc/hb_r5_chapter04.pdf
- 143 内閣府 HP 地方分権改革・提案募集方式ハンドブック (令和 5 年版)
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/handbook.html>
- 144 「「不登校に関する調査研究協力者会議報告書～今後の不登校児童生徒への学習機会と支援のあり方について～」について (通知)」(令和 4 年 6 月 10 日) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課長
https://www.mext.go.jp/content/20220610-mxt_jidou02-000023324-01.pdf
- 145 ～誰一人取り残されない教育の実現を目指して～「戸田型オルタナティブ・プラン」を推進しています! (広報戸田市 2022 年 9 月号)
<https://www.city.toda.saitama.jp/koho-toda/220901/pdf/P.005.pdf>
- 146 デジタル庁 (令和 4 年 12 月 20 日)「こどもに関する各種データの連携による支援実証事業の実証経

- 過報告及び実証事業ガイドラインの改定について」
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6d086e58-ce68-4d89-b514-067765a80d73/da38886f/20221220_meeting_children_outline_01.pdf
- 147 東京都教育委員会 HP 仮想空間を活用した新たな児童・生徒支援を開始します「バーチャル・ラーニング・プラットフォーム」について
https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/press/press_release/2022/release20221202_01.html
- 148 鈴木順子（2020）「ファミリー・サポート・センターの役割に関する一考察―習い事との関連に着目して―」『家庭教育研究（25）研究ノート』
<http://hesoj.com/activity/pdf/25-4.pdf>
- 149 子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）
<https://www.mhlw.go.jp/content/001050431.pdf>
- 150 厚生労働省子ども家庭局長（子発 0327 第 6 号、令和 2 年 3 月 27 日）「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）の実施について」の一部改正について
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/r020327/shien_kosodate.pdf
- 151 厚生労働省子ども家庭局長（令和 2 年 3 月 27 日）「「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）の実施について」の一部改正について」 11 頁
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/r020327/shien_kosodate.pdf
- 152 共働き等世帯数の年次推移
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.mhlw.go.jp%2Fwp%2Fhakusyosyo%2Fkousei%2F19%2Fbackdata%2Fxls%2F02-01-01-03.xls&wdOrigin=BROWSELINK>
- 153 内閣官房 HP NPO と連携したこどもの居場所づくり支援モデル事業について
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/npo_renkei/index.html
- 内閣官房子ども家庭庁設立準備室長（令和 5 年 1 月 27 日）「NPO 等と連携したこどもの居場所づくり支援モデル事業の実施について」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_suishin/npo_renkei/jissi_youkou.pdf
- 154 一般財団法人女性労働協会 HP ファミリー・サポート・センター事業などの子育て支援事業向けの保険 子育て相互援助活動補償保険
<https://www.jaaww.or.jp/sonpo/child-rearing/>
- 155 東京都教育委員会 HP 仮想空間を活用した新たな児童・生徒支援を開始します「バーチャル・ラーニング・プラットフォーム」について（令和 4 年 12 月 2 日 教育長）
https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/press/press_release/2022/release20221202_01.html
- 156 厚生労働省 HP ヤングケアラーについて
<https://www.mhlw.go.jp/stf/young-carer.html>
- 157 一般社団法人日本ケアラー連盟 HP ヤングケアラーとは
<https://carersjapan.com/about-carer/young-carer/>
- 158 品川区議会（令和 4 年 12 月 23 日）「令和 4 年文教委員会会議録」 20 頁
<https://gikai.city.shinagawa.tokyo.jp/wp-content/themes/shinagawakugikai/pdf/2022.12.23bu.pdf>
- 159 厚生労働省 HP こどもがこどもでいられる街に。 ～みんなでヤングケアラーを支える社会を目指して～
<https://www.mhlw.go.jp/young-carer/>
- 160 令和 3 年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「多機関連携によるヤングケアラーへの支援の在り方に関する調査研究」 多機能・多職種連携によるヤングケアラー支援マニュアル～ケアを担う子どもを地域で支えるために～

- <https://www2.deloitte.com/jp/ja/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/hc/hc-young-carer.html>
- 161 一般社団法人地方自治研究機構 HP ケアラー支援に関する条例
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/023_carersupport.htm
- 162 令和元年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業「ヤングケアラーへの早期対応に関する研究 報告書」(令和2年3月) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 12頁
https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2020/04/koukai_200427_10_1.pdf
- 163 厚生労働省 HP 第1章 要保護児童対策地域連絡協議会とは
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv11/05-01.html>
- 164 窪田康平 (2013)「親の所得が子どもの教育水準に与える影響」『季刊家計経済研究 2013 WINTER No.97』
http://kakeiken.org/journal/jjrhe/97/097_06.pdf
- 卯月由佳・未富芳 (2016)「世帯所得と小中学生の学力・学習時間—教育支出と教育費負担感の媒介効果の検討—」『NIER Discussion Paper Series No.002』
<https://core.ac.uk/download/pdf/229321554.pdf>
- 165 吉武理大 (2020)「親の離婚と子どものライフコースにおける格差—貧困の再生産の視点から」『慶応義塾大学大学院社会学研究科博士学位論文』
https://researchmap.jp/r.yoshitake/published_papers/27644921
- 166 濱島淑恵・宮川雅充 (2017)「高校におけるヤングケアラーの存在割合に関する一考察」『日本社会福祉学会 第65回秋季大会』
<https://www.jssw.jp/conf/65/pdf/C06-03.pdf>
- 167 「実証事業ガイドライン (こどもに関する各種データの連携に係る留意点等)」こどもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会 (令和4年12月20日一部改訂)
https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/information/field_ref_resources/e91b13a9-fcee-4144-b90d-7d0a5c47c5f0/2f9dd9b9/20221221_news_children_outline_01.pdf
- 168 保健室利用状況に関する調査報告書 平成28年度調査結果 H30年2月発行 公益財団法人日本学校保健協会
https://www.gakkohoken.jp/book/ebook/ebook_H290080/index_h5.html#16

市街地外縁部における開発規制の導入による 政策効果に関する考察

<要旨>

今日我が国は人口減少局面となっており、市街地外縁部を含めた都市空間の再構築に関する検討が急務となっている。我が国の都市計画制度においては、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、市街化を促進させる市街化区域と、市街化を抑制させる市街化調整区域に都市計画区域を区分する区域区分制度等の土地利用規制制度が存在しており、これらの規制は、人口増に伴う都市化・成長拡大が著しい高度成長以降におけるスプロールの防止による後追的なインフラ整備の抑制及び用途混在による外部不経済の抑制という観点で正当化されてきた。一方、人口減少に伴い市街化圧力や開発需要が小さくなってきている今日において、市街地外縁部の既成市街地等における空間形成を積極的に誘導する規制導入等に関する合理性についての評価は必ずしも定まっていない。

そこで本研究では、市街地外縁部の具体の地域を対象とし、開発行為等を制限する規制を導入するケーススタディを実施し、規制導入による将来的なインフラ維持・更新費用の削減効果と土地所有者の経済的損失を推定し、比較衡量を行うことで規制導入の合理性について評価を行った。

その結果、建替えを含めた建築行為の禁止という強力な規制を想定した場合であっても、面的な土地利用規制のみにより期待されるインフラ削減効果は必ずしも大きくなく、また、規制導入による影響は対象とする地域の土地の市場性や将来にわたる需要動向等の見積もりにより大きく左右されることが示唆され、本ケーススタディにおいては需要について相当に悲観的なシナリオを想定する場合のみ規制導入の合理性が支持されるという結果となった。

これらの結果を踏まえた上で、市街地外縁部における土地利用規制等による空間形成に関して、社会的便益等に関する評価・定量化手法等の開発やそれに基づいた空間形成のあり方に関する社会的合意形成、具体的な誘導手法やインセンティブのあり方に関する検討等に関する提言を行った。

2023年（令和5年）3月
政策研究大学院 まちづくりプログラム
MJU22706 的場 弾

目次

第1章	はじめに	- 1 -
1.1	研究の背景・目的	- 1 -
1.2	先行研究	- 1 -
1.3	論文の構成	- 2 -
第2章	市街地外縁部の土地利用規制に関する経緯と現状	- 3 -
2.1	高度成長と新都市計画法の制定	- 3 -
2.2	人口減少・高齢化の進展と立地適正化計画制度の創設	- 3 -
2.3	市街地外縁部における土地利用に対する政府介入の合理性	- 3 -
第3章	分析の基本的な考え方	- 6 -
3.1	想定する規制内容の設定	- 6 -
3.2	費用・便益項目の整理	- 7 -
3.3	ケーススタディ対象地域の選定	- 9 -
第4章	費用・便益分析の考え方	- 18 -
4.1	費用分析：インフラ削減シミュレーションの考え方	- 18 -
4.2	便益分析：土地所有者等の経済的損失の推定の考え方	- 19 -
4.3	シナリオの設定	- 22 -
4.4	規制導入の有無による費用と便益の関係	- 24 -
第5章	費用項目の推定	- 28 -
5.1	利用データ	- 28 -
5.2	インフラ削減シミュレーション結果	- 31 -
第6章	便益項目の推定	- 35 -
6.1	地価関数の推定	- 35 -
6.2	推定した地価に基づく地価変動分の推定結果	- 42 -
第7章	費用と便益の比較	- 44 -
7.1	結果の概要	- 44 -
7.2	結果の考察	- 45 -
第8章	政策提言	- 47 -

謝辞

参考文献

第1章 はじめに

1.1 研究の背景・目的

我が国の都市計画制度においては、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図ることを目的として、市街化を促進させる市街化区域と市街化を抑制させる市街化調整区域に都市計画区域を区分する区域区分制度が存在する。区域区分制度は都市化と成長拡大が著しい時代において、奔放な土地利用と無秩序な市街地の拡大の防止による①後追的なインフラ（道路・上下水道等）整備の抑制による公共サービスの効率性の低下の防止及び、②都市的土地利用と農的土地利用の混在による外部不経済の抑制を目的としており、法制定以降一定の効果を発揮してきたものと考えられている。

一方、今日においては、人口は減少局面となっており、区域区分制度創設及び区域区分当初設定時と比較して市街化圧力や開発需要は小さくなってきている。

その中で、コンパクト・プラス・ネットワークを実現するため、立地適正化計画制度に基づく居住誘導区域・都市機能誘導区域の設定による強制力を伴わない緩やかな誘導措置など、都市構造の再構築に向けた施策が導入されてきているが、市街地外縁部の既成市街地に対してより実効的な開発規制を導入することの政策的妥当性の評価は必ずしも定まっていない。既に一定程度市街地が形成され、インフラが供用されている地域に改めて実効的な開発規制を導入することは、前述の理由（後追的なインフラ整備の抑制、都市・農の分離）によっては正当化されないと考えられる。

一方、市街地外縁部の土地利用が徐々に低密化することにより地域におけるインフラの効率性の低下や都市活動の非効率化等が想定されることから、開発規制の導入は、市街地外縁部における新規開発や建築物の更新等の制限により社会的費用の削減が可能となるという観点で正当化される余地があるものと考えられる。

よって、市街地外縁部の既成市街地に対する開発規制の導入については、①当該開発規制の導入により将来的に期待されるインフラ維持管理・更新費の削減等の便益と②規制導入により生じる費用（開発抑制による死荷重等）を比較衡量してその妥当性の評価を試みる必要がある。また、市街地外縁部は、市街地の形成過程や都市の特性等に応じてその態様は様々であり、一概に開発規制の導入の妥当性が定まるものではなく、その評価は個別具体的に行う必要があるものと考えられる。

これらを踏まえ、本研究においては、具体の市街地外縁部の既成市街地を取り上げ、一定の開発規制を導入することにより期待される便益と、規制導入により生じるコストを定量的に推定し、比較衡量するケーススタディを通じて、規制導入の合理性の評価について考察を行い、政策的介入のあり方の検討にあたっての示唆を得ることを目的とする。

1.2 先行研究

人口減少が進展し、広い地域で土地利用密度が低下していくことが想定される中で、市

街地外縁部等における土地利用や空間形成の誘導・再構築を図るための政策的介入についてその妥当性を含めて検討を進めていくためには、様々なアプローチに基づく政策的手法について、その導入による費用と便益に関する定量的な分析に基づく議論を行っていくことが必要である。

これまで、人口減少に対応した都市構造の転換というマクロ的な観点から、市街地の外縁を縮退させることを含め都市全体をコンパクト化・集約化させることによる便益に関する研究は複数なされてきている。森本(2011)は全市的なメッシュ人口推計により、市民税・固定資産税・都市施設(都市拠点施設等)の変化及び交通シミュレーションによるCO₂削減効果の推計を実施しており、和田・大野(2011)は、長岡市を対象に、都市をコンパクト化することによるCO₂削減効果の推定を行っている。更に、高野(2020)は、都市のコンパクト化による地方自治体財政負担軽減効果を、全市的なモデルをもとに評価・分析している。

一方、都市のコンパクト化や集約化を実現する手法として市街地外縁部等における面的規制等の具体的な政策的手法を想定し、その導入による便益と併せて費用について定量的に分析を行ったうえで、その導入可能性について検討・考察を行っている研究はみられない。

そのため、本研究においては、規制導入の必要性が一定程度見込まれる具体の地域を題材とし、面的な土地利用規制による開発規制を行うケーススタディを実施することにより、当該規制導入の便益と費用を具体的かつ定量的に分析し、その妥当性評価について考察を行い、政策的介入のあり方の検討にあたっての示唆を与えることを目的とする。

1.3 論文の構成

本稿の構成は次のとおりである。第2章では、市街地外縁部における土地利用規制に関する過去の経緯と、政府介入の合理性についての整理を行う。第3章では、本研究における分析の基本的な考え方とケーススタディの方法・対象地域の設定について整理を行う。第4章では、ケーススタディにおける費用・便益分析の考え方について整理を行う。第5章では、ケーススタディのうち、費用項目の変化についての推定過程及び結果について説明する。第6章では、ケーススタディのうち、便益項目の変化の推定過程及び結果について説明する。第7章では、前章までの結果をもとに、規制導入による便益と費用の比較と考察を行う。第8章では、前章までの結果を踏まえ、市街地外縁部における土地利用誘導施策等に関する政策提言を行う。

第2章 市街地外縁部の土地利用規制に関する経緯と現状

2.1 高度成長と新都市計画法の制定

1960年代の高度経済成長に伴う急激な市街化進行とともに、土地利用の混乱、都市施設の未整備、生活環境の悪化等の都市問題が激化した。これを背景に都市の土地利用計画の制度を確立すること等を狙いとして1968年に都市計画法が全面改正され、無秩序な市街化の防止のため区域区分制度がその規制内容を担保する開発許可制度とともに導入された。区域区分制度は、都市計画区域を一定期間内に積極的に市街化を促進すべき市街化区域と市街化を抑制すべき市街化調整区域とに分け段階的な市街地形成を図るもので、1970年代以降、原則として人口10万人以上の市を含む都市計画区域において、順次区域区分の都市計画決定がなされた。区域区分制度の基本的な性質としては（実際には開発許可制度の運用等の如何に左右されるところではあるが）市街化調整区域における一般的な開発は原則禁止されるものであることから、当初の区域区分指定に際しては土地所有者の拒絶反応を誘い、市街化区域は一部に集团的農地も含む形で広大に設定された（水口,1997）。

区域区分制度と開発許可制度は制度創設以来、一定程度弾力的な運用が可能となるよう制度や運用の合理化がなされてきており、市街化調整区域内での開発許可等についても弾力的な運用が可能とされてきた。市街化調整区域に関する都市計画が決定された際既に宅地であった土地として確認を受けたもの等について許可不要とする既存宅地制度（2000年都市計画法改正で廃止）や市街化区域に隣接・近接する一定の地域のうち、地方公共団体が一定の区域と要件を条例により設定し、それに適応するものについて許可対象とするいわゆる3411条例制度等があり、地方公共団体の裁量により市街化調整区域における立地基準を一部緩和することが可能となっている。これらにより、一定程度市街化調整区域においても市街化が進行し、市街地の外縁が必ずしも明らかでない都市空間が形成されてきた。

2.2 人口減少・高齢化の進展と立地適正化計画制度の創設

一方、近年の人口減少・高齢化の急速な進行に起因する様々な課題が顕在化してきたことに伴い、2000年代前半より、郊外部の開発圧力の規制的手法によるコントロールを基に、拡散した市街地をコンパクト化して都市の持続性を確保する「集約型都市構造化」の実現に向けた転換が図られてきており、その中でも中心的な役割を担うものとして2014年の都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画制度が創設された。立地適正化計画制度は、都市機能を集約する都市機能誘導区域と居住を誘導し人口密度を維持する居住誘導区域を設定し、誘導区域外の一定の新規開発に係る届出・勧告制度と、誘導区域における立地に対する税制・財政上のインセンティブ措置等により都市機能や居住の立地の誘導を行うものだが、緩やかに誘導を図るという制度の特性上、その効果については限定的にならざるを得ないという指摘もある（浅見,2017）。

2.3 市街地外縁部における土地利用に対する政府介入の合理性

区域区分制度等による土地利用規制により、市街地外縁部における開發行爲や建築行爲

を政府が制限し、市街化を抑制することは、人口増加等による開発需要を背景に市街地の拡大圧力が旺盛な局面においては土地を有効に利用し社会経済的公正を最大化するため、以下の観点から合理性が評価される。

まず第1に、都市インフラの後追いの整備の防止の観点である。道路や下水道、水道等の都市インフラは不特定多数が使用して受益するものであり、私的な企業や個人によっては社会的に最適な水準まで整備・供給されることは通常考えられないため、公的主体による供給が必要となる。一方、我が国では土地所有者に対して本来的に土地の利用や開発の自由が与えられており、都市インフラが整備されていなくとも自由に建築等がなされることが考えられるが、十分な都市インフラを伴わない市街地開発は都市環境の悪化や混雑等をもたらす社会経済的厚生を低下させる負の外部性を有すると考えられる。そのため、これを未然に防止するため、市街地の拡大にあたっては、先行的に都市基盤を整備する計画を整え、その後民間の開発を可能にしていくことが必要となる。

第2に、個々の土地利用が相互に近隣の土地利用者の利益や効用に影響を及ぼし合う外部性の観点である。我が国においては一般に市街地の中心から離れ、都市活動の利便性が低い郊外に遠く農地が広がるが、自由な土地利用に任せると市街地の外縁部において都市的土地利用と農的土地利用が近接・混在することが想定される。これにより、農地所有者が良好な営農環境が阻害される等の負の外部性を受けること等が考えられる。

当事者間の権利関係が明確であり、交渉費用がかからなければ当事者間の交渉によってこれらの外部不経済は内部化される（コースの定理）が、実際には交渉費用は生じ、また、当事者関係も必ずしも限定的かつ明らかでないため、コースの定理のみによる解決は期待できない。また、ピグー税・ピグー補助金の導入により負の外部性を内部化することによる解決が考えられるが、外部不経済はそこで行われる活動の態様によって様々であり、それらを個別に把握し定量化のうえでの確に課税や補助金の交付を行うことは行政コストを要し、また、特に土地需要が旺盛で取引が活発で市街地の態様が刻々と変化する局面においては、その扱うべき件数は膨大と考えられるため現実的でない。

これらの理由により、社会経済的厚生を最大化しながら土地を有効に利用するため、公共の利益の観点から、私的な企業や個人の土地利用の自由を制限する必要性が認められてきたものと考えられる。

一方、今日は人口減少局面となり市街地が拡大期から市街化の成熟期とも呼べる局面を迎えており、新規の開発需要は抑制的となっていくことが想定される。既に一定程度市街化が進行し、インフラは整備され、用途混在が生じている地域において、新たに開発行為や建築行為に対する規制の導入や強化を行うことは、上記のような合理性の観点からは必ずしも評価されない。

しかしながら、市街地外縁部の市街地が徐々に低密化していくことを放置することにより地域におけるインフラの維持管理効率が低下することや行政サービス等の効率性の低下、都市全体の諸活動の効率性の低下等が生じることが想定される。このことから、市街地外

縁部における新規開発や建築物の更新等を抑制する規制の導入等が、長期的に当該地域の土地利用密度を下げ、積極的に市街地を縮退させることで、インフラの廃止等による費用削減や効率的な都市経営が可能となるという観点から、その導入が指示される余地があるか検証を行う必要がある。

第3章 分析の基本的な考え方

本研究においては規制導入の必要性が一定程度見込まれる市街地外縁部の具体の地域において、開発規制等を行う土地利用規制を導入することで積極的に土地利用密度を低下させるケーススタディを実施し、規制導入の便益と費用について地域の実情や現状を十分に踏まえ具体的かつ定量的に推定・比較衡量を行うことで、規制導入の妥当性に関する考察を行う。ケーススタディは、考察における観点を広く持ちより多くの示唆を得ることを目的に、特徴の異なる複数の地区について行うこととする。

以下、本章では、本研究で想定する規制内容や費用・便益項目について等の基本的事項について整理を行うとともに、市街地外縁部において開発規制を導入することによる費用及び便益を比較衡量するケーススタディについて、その方法とケーススタディ対象地域の設定について説明する。

3.1 想定する規制内容の設定

まず、ケーススタディにおいて想定する規制の内容について設定する。

既成市街地において開発行為や建築行為を規制することにより将来的な土地利用密度を積極的に低下させることを想定する場合、現行の法制度の枠に囚われずに検討すると非常に多様な規制内容やインセンティブのあり方が想定されるが、現行の都市計画制度を前提とした場合にまず想定されるのは市街化区域を市街化調整区域に編入することによる規制強化（逆線引き）である。市街化区域から市街化調整区域に編入することにより、（開発許可権者の立地基準の運用によるところも大きい）開発行為等は原則として認められず、また、開発行為を伴わない建築行為も建築許可が必要となる。ただし、都市計画法第34条の立地基準に適合するものであれば開発許可等を受けることができ、例えば土地所有者等において必要性が存在する限りは、自己用住宅等の建替えは許容されることとなる（開発許可制度運用指針を参考に行われる開発審査会許可）。

この場合において、市街化区域から市街化調整区域への編入による規制強化の効果は、外的な需要による新規開発行為等の抑制に限定されるということとなる（単純建替えや自己用住宅の建築等は引き続き許容される）。この点において、仮に対象地域において旺盛な新規開発需要等が引き続き想定される場合には、無秩序な市街地の拡散を防止するという観点から効果が期待できる。

一方、本研究においては、人口減少等を背景に土地利用需要が相当程度低減しており、将来的な開発行為等の需要も極めて低調な地域を想定する。ここにおいて、積極的に土地利用密度や居住密度を下げることにより将来的に得られる果実として将来的なインフラ削減による費用削減を念頭に置いた場合（3.2にて整理）、市街化調整区域への編入による規制強化では、自己用住宅等としての単純建替え等が引き続き許容されることから、当該規制導入のみによってもたらされる効果は限定的と考えられる。すなわち、建物の更新が土地所有者等の一定の必要性に従い行われることで、低密度ながらも宅地利用が継続される

ことが想定され、当該規制強化の結果としてのインフラ削減による費用削減という効果は長期的に得難いものと考えられる。

よって、本研究においては、対象とする地域における新規開発需要は僅少であるということ为前提に、より実効的な規制を導入することを想定し、分析・検討を行うこととする。具体的に想定する規制内容は以下のとおり、新規開発行為・建築行為等の制限に加えて、自己用住宅等を含めたすべての建築物の建替えも認めないものとする規制導入を想定する。

- ・区域内において、開発行為はしてはならない。
- ・区域内において、いかなる用途の建築物であっても新築、改築（増築を含む）をしてはならない。

これにより、積極的に居住の退出と宅地利用の廃止を促すことで、規制導入後は建築物の老朽化等に伴い、将来的に順次建築物が滅失（放棄）されていくことが想定され、上下水道・道路のインフラ削減等を想定することができる。

これは事実上の宅地の利用停止を行うものであり、現行法制度上では当然に認められないばかりか、強烈な私権制限を伴うため現実的な規制内容とは言い難いが、開発規制という形で土地利用密度や居住密度の低下を促すことにより得られるメリットを最大限享受できる場合として想定することで、その政策効果について考察をする材料となるものと考えられる。

3.2 費用・便益項目の整理

分析にあたり、市街地外縁部の一定程度都市的土地利用がなされている地域において、開発行為・建築行為に関する規制を導入することにより変化することが想定される社会的費用の項目と社会的便益の項目を列挙し、本研究のケーススタディにおける分析において考慮する事項を整理する。

① 費用項目

- ・将来的なインフラ削減による維持管理・更新費の変化

規制導入により、長期的に区域内の土地利用密度が低下し、建築物の滅失・放棄が進行すると、土地の利用の態様等に応じながら、上水道、下水道、道路等のインフラの整備水準を下げる、ないしは削減することが可能となる。これにより、行政が負担するインフラ維持管理・更新費は低下するものと見込まれ、費用に対して負のインパクトが生じる。本研究のケーススタディにおいては、インフラ削減シミュレーションを実施することで推定する。

- ・規制導入による地価下落に伴う地方公共団体の税収減

後段の便益項目で記述するとおり、規制導入により土地の価格が下落することにより、

土地所有者等が負担する固定資産税等の地方公共団体の税収が減少することが考えられる。しかし、これは政府から土地所有者等への所得移転であり社会全体としての収支はゼロとなるため、本研究におけるケーススタディでは考慮しない。

- ・一時的な密度低下により生じる外部不経済

規制が導入されることにより、中・長期的に居住密度等が低下することで、空き家や空き地が増加し、周辺への外部不経済を生じる可能性がある。また、居住密度が低下することにより、面的に提供される行政サービス等やインフラ維持管理の効率が低下することも想定される。

しかし、これらは、土地利用密度が一定の水準に低下するまでの過渡期に小規模に生じる費用であり、全体としては軽微と想定されること、また、網羅的に定量化することは容易でないことから、本研究におけるケーススタディでは考慮しない。

- ・開発・建築可能な土地が減少することによる消費者全体の効用の低下

規制が導入されることにより、新規での開発や建築に際し選択が可能となる市場の土地が減少することとなり、仮に当該土地について市場での代替性が確保されない場合には消費者の効用が低下することが考えられる。

しかし、本研究におけるケーススタディでは特殊な需要等が存在する地区を想定するものではないため、対象地域における土地等は代替性が確保されているものと仮定し、本分析上は考慮しない。

② 便益項目

- ・規制導入に伴う土地所有者等の経済的利益（損失）

規制導入により、土地の利用形態や建築が制限されることで、将来にわたり当該土地から得られることが期待される利益が減少することとなり、土地所有者等の経済的利益が損なわれる。土地の価値が将来にわたり当該土地が生み出す利潤の総和であると想定するのであれば、この利益の減少は、規制導入に伴う土地の価格の下落分として現れるものと想定される。

本研究におけるケーススタディでは、ある時点以降において当該土地から期待される地代収入が減少することを想定し、それを現在価値に割り戻して積み上げることで、規制導入による土地の価格の下落分として推定する。

- ・規制導入による地価下落に伴う土地所有者の税負担減

規制導入により土地の価格が下落することにより、土地所有者等が負担する固定資産税等の税が減少することが考えられる。しかし、これは政府から土地所有者等への所得移転であり社会全体としての収支はゼロとなるため、本研究におけるケーススタディで

は考慮しない。

- ・都市構造の変化による低炭素化等の便益

市街地外縁部の空間利用が変化すること等による都市構造の変化により、都市全体における居住や諸施設の立地密度の上昇や立地の適正化と都市活動の効率化等により、行政サービスを含む多様な生活サービス等の効率の向上や自動車交通量削減等による CO2 削減その他の多様な便益が生じることが想定される。

しかし、本研究におけるケーススタディで対象とする程度の規模での土地利用の変化による影響は軽微と考えられること、推定にあたっては都市全体のネットワークや都市活動について検討を行う必要があることから、本分析上は考慮しない。

- ・将来的な土地利用転換による便益

規制導入により、土地の利用形態や建築が制限されることで当該土地における都市的土地利用が制限されたとしても、非都市的土地利用により土地から便益を得ることは可能である。例えば何らかの用途の空地や緑地、農地、林地といった形で、周辺環境等に応じながら、当該土地から便益が得られることも想定される。

本研究におけるケーススタディにおいては、従後の土地から得られる便益として、最大限期待されるものとして、農地利用による地代収入相当を仮定し、土地所有者等の経済的利益の変化の推定において考慮する。

3.3 ケーススタディ対象地域の選定

全国の都市計画区域のうち、一定程度市街地の外縁について積極的に土地利用規制がなされてきたと考えられる線引き都市計画区域を対象として、本研究において想定する開発需要の低さ、分析・調査上の合理性及び分析対象都市のバリエーションの観点から、令和3年都市計画現況調査（国土交通省）等をもとに、以下のとおり基準を設定し、該当するものを抽出した。

- ・2015年～2021年で市街化区域内人口が5%以上減少している

本研究においては人口減少等を背景に土地利用需要が相当程度低減している市街地の外縁部への規制導入を想定することから、2015年の国勢調査時点から直近の2021年で市街化区域内人口が一定程度減少している都市計画区域を対象とする。

- ・一定程度の広さの市街化区域を有する（市街化区域面積が1,000ha以上）

地価を推定する作業等において当該市町村内の地価公示の標準地等を一定数確保するため、また、市街化区域外縁部における対象地域の選定に際し選択肢を確保するため、一定程度の広さの市街化区域を有する都市計画区域を対象とする。

- ・ 関東地方周辺の都道府県に位置する

情報収集上の便宜の観点から、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、静岡県、山梨県に含まれる都市計画区域に対象を限定する。

- ・ 市街化区域内人口密度が 30 人/ha 【以上・以下】

複数地域でのケーススタディ対象を行うにあたり、特色の異なる地域を対象とするため、市街地の人口密度が異なる水準の都市計画区域を選定する。

以上より、桐生都市計画区域（群馬県桐生市の一部）及び加須都市計画区域（埼玉県加須市の一部）をケーススタディ対象都市と設定した。

○桐生都市計画区域（群馬県桐生市の一部）

- ・ S48 区域区分決定、H27 最終変更
- ・ 市街化区域面積 3,034ha 市街化調整区域面積 10,713ha
- ・ 市街化区域内人口 87.2 千人（2021 年 3 月末）[100.0 千人(2015 年 3 月時点)]
- ・ 市街化区域内人口密度 28.7（人/ha）

○加須都市計画区域（埼玉県加須市の一部）

- ・ S45 区域区分決定、R2 最終変更
- ・ 市街化区域面積 1,404ha 市街化調整区域面積 9,843ha
- ・ 市街化区域内人口 51.3 千人（2021 年 3 月末）[54.1 千人(2015 年 3 月時点)]
- ・ 市街化区域内人口密度 36.5（人/ha）

これらの都市のうち、以下の条件を設定し、ケーススタディ対象地域として選定した。なお、本条件設定にあたっては市街地外縁部の土地利用規制の見直しに係る実際の運用に即した妥当性の高い条件とするため、京都府舞鶴市都市計画制度 区域区分の見直し基準（平成 29 年 3 月）を参考とした¹。

¹ 京都府舞鶴市では、都市機能集約型の都市構造 コンパクトシティ への転換を前提とした将来像の実現等に向け、市で独自に区域区分の見直し基準を作成・策定し、適正な市街化区域規模への見直しに向けた取り組みを進めている。区域区分の見直し基準は、①土地利用の可能性②基盤整備の予定③都市計画上の都合④将来の人口・産業への影響からなり、舞鶴市は基準に基づき優先的に市街化調整区域への編入を検討する候補地を「市街化調整区域 編入検討候補地」として平成 29 年 6 月に公表し合意形成等が整った地域について逆線引きを実施している。本研究において、実際に土地利用規制の見直しが行われる地域として具体的に想定されうる地域を対象とするため、当該基準を参考として対象地域選定を行った。

- ・市街化区域の外縁を含む市街地の外縁に位置
- ・過去 10 年程度での市街化区域内平均よりも人口減少傾向が顕著（国勢調査 人口等基本集計 町丁・字等編及び令和 3 年都市計画現況調査より集計）
- ・過去 10 年程度での取引動向（土地・戸建取引件数）が市街化区域内平均よりも低調（レインズデータより集計²）
- ・地域内で都市計画事業等の予定がない
- ・商業系・工業系地域等を含まない
- ・数 ha 程度の地域かつ数十戸程度の建築物が立地する規模

このうち、桐生都市計画区域の 2010 年から 2020 年までの人口増減分布と土地・戸建取引件数はそれぞれ図 1、図 2 のとおり。それぞれ、市街化区域内の平均は 88.3%、0.12 件/ha。

また、加須都市計画区域の 2010 年から 2020 年までの人口増減分布とはそれぞれ図 3、図 4 のとおり。それぞれ、市街化区域内の平均は 95.0%、0.34 件/ha。

²国土交通大臣が指定した不動産流通標準情報システムに登録された不動産取引に関する実取引データ。国土交通省に申請の上、不動産流通機構より提供を受けて使用した。

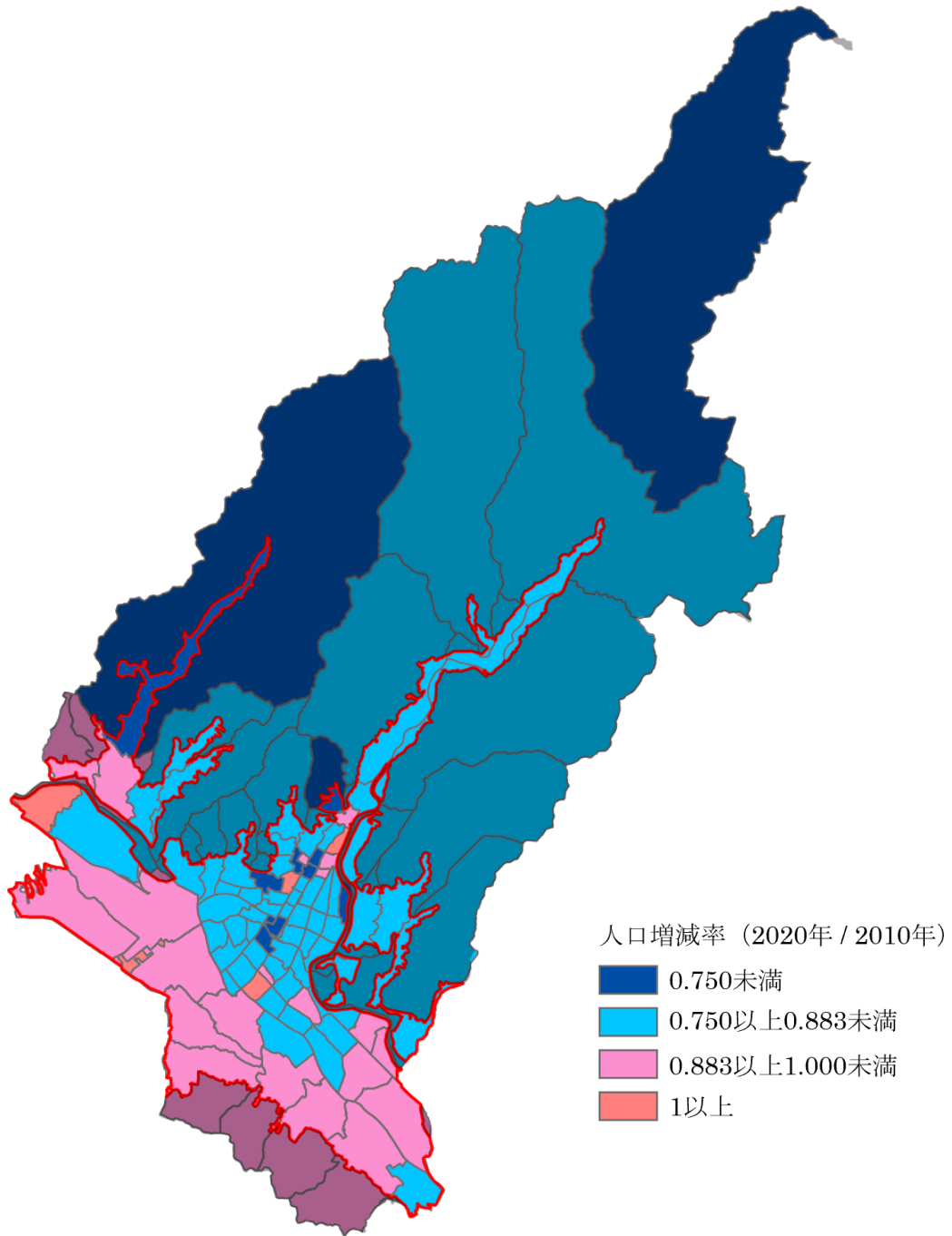


図1 桐生都市計画区域内の人口増減分布（2020年 / 2010年）

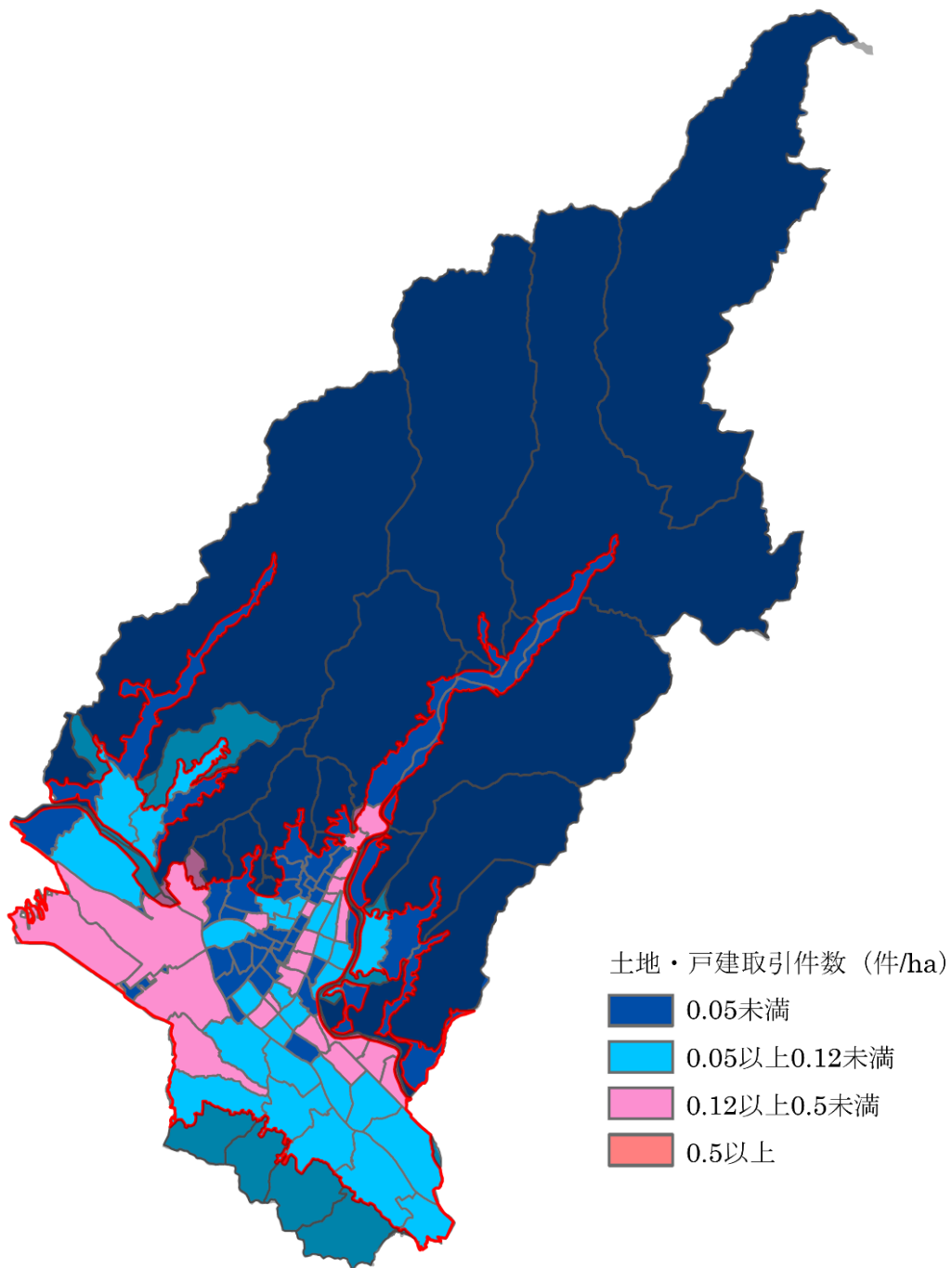


図 2 桐生都市計画区域内の土地・戸建て取引 分布 (2012年~2021年)

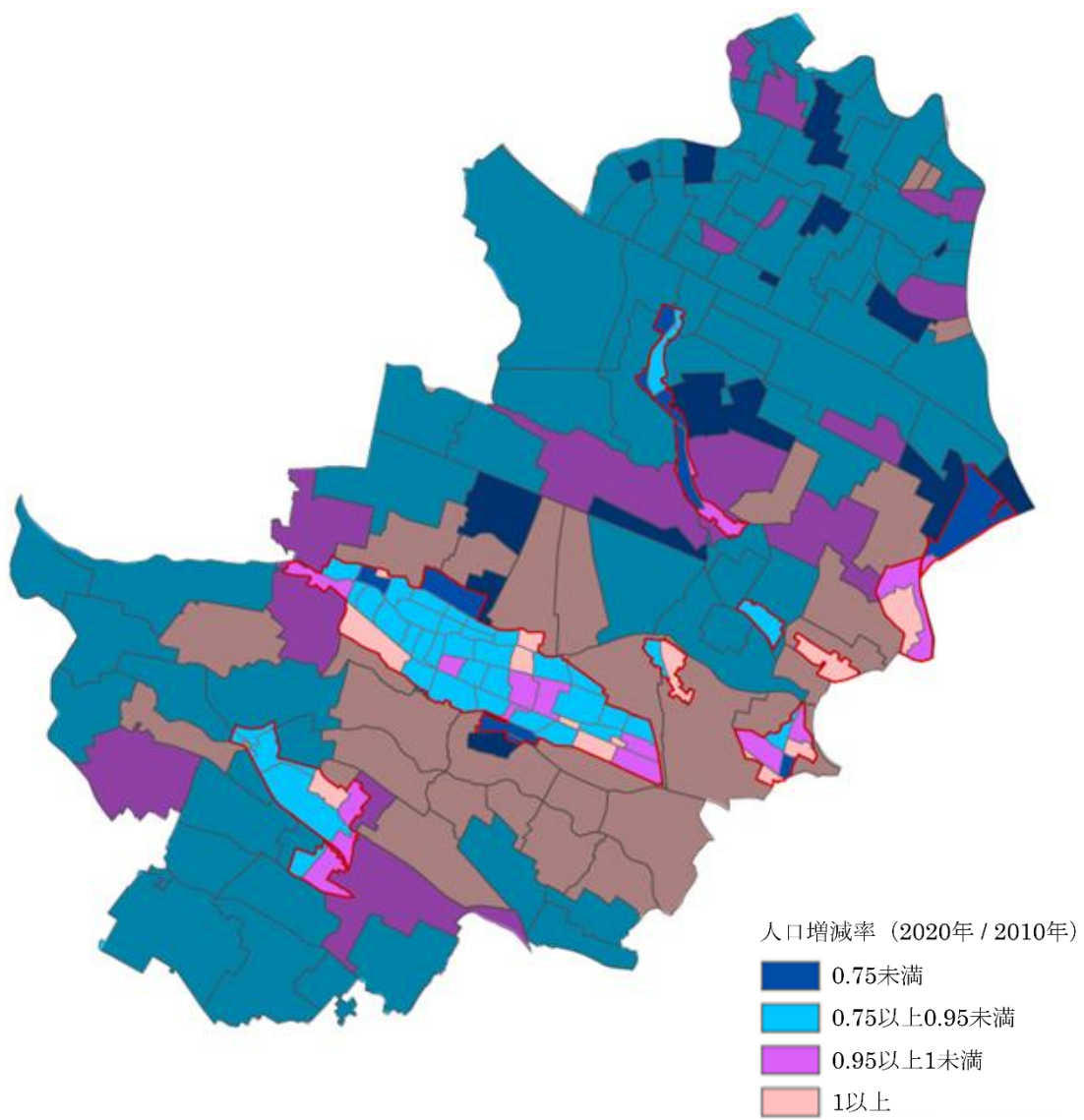


図3 加須都市計画区域内の人口増減分布（2020年 / 2010年）

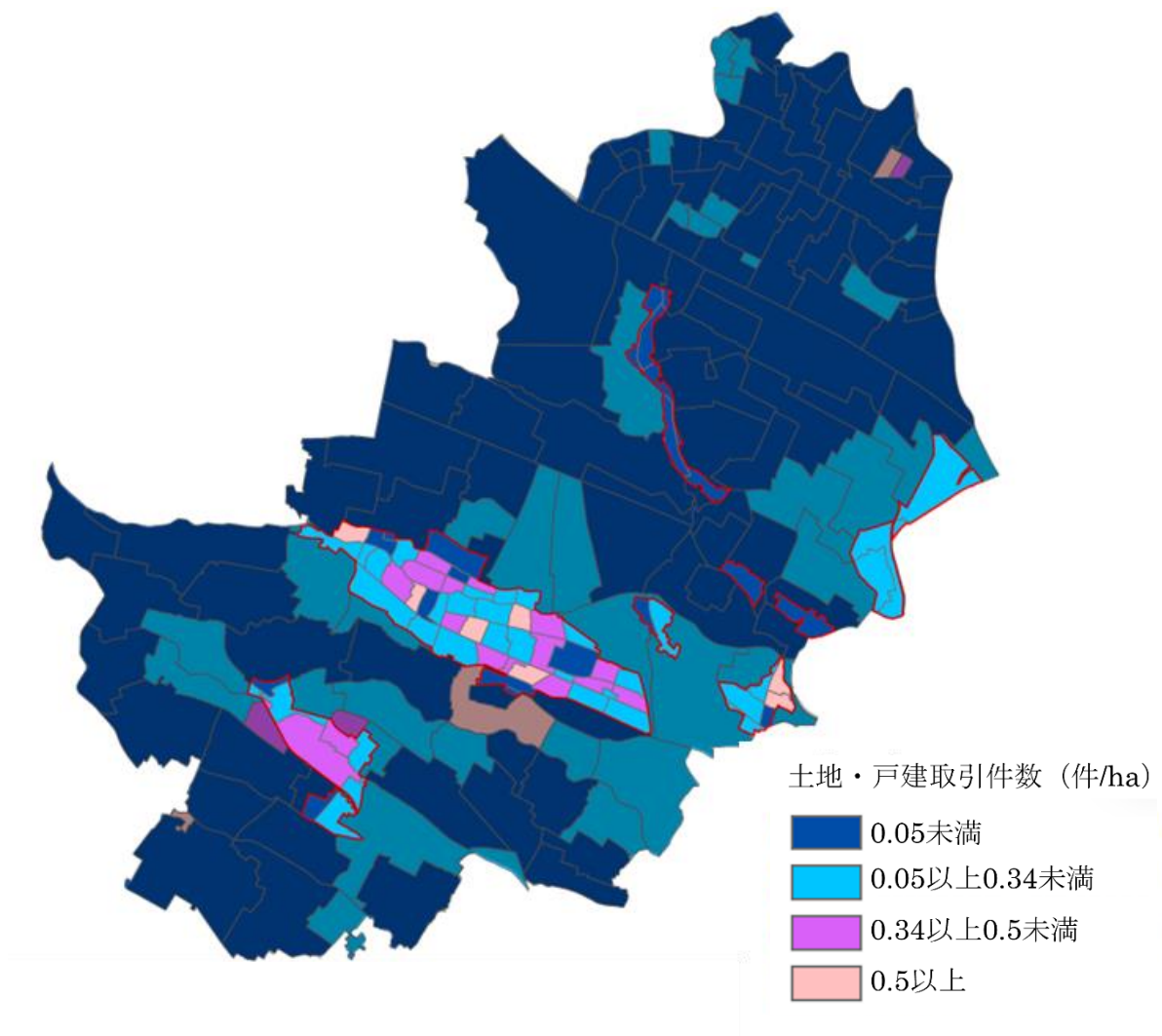


図 4 加須都市計画区域内の土地・戸建て取引 分布（2012 年~2021 年）

以上から、桐生都市計画区域については A 地区、加須都市計画区域については B 地区を選定した。それぞれの地域の特性と建築物の立地状況、既存インフラの敷設状況は以下及び図 5、図 6 のとおり。

① 桐生市 A 地区

桐生駅を中心とする市街地の北側に位置し、最寄り駅までは徒歩 30 分程度で市街地から連続する住宅地が道路に沿って山あいにより込む形で入り込んでいる。地区の北側では整備道路の終端があり、宅地利用はされていない。上水道・下水道・市道いずれについても、ネットワークの末端となっている。

② 加須市 B 地区

旧大利根町に位置し、利根川の西側、栗橋駅を中心とする市街地の北端に位置し、最寄

り駅までは徒歩20分程度。周辺の市街化調整区域では農地が広がりつつ、一定程度市街地の滲み出しが見られる。インフラのうち下水道は末端（北端）となるが、道路・上水道については北側を含めてネットワークを形成している。

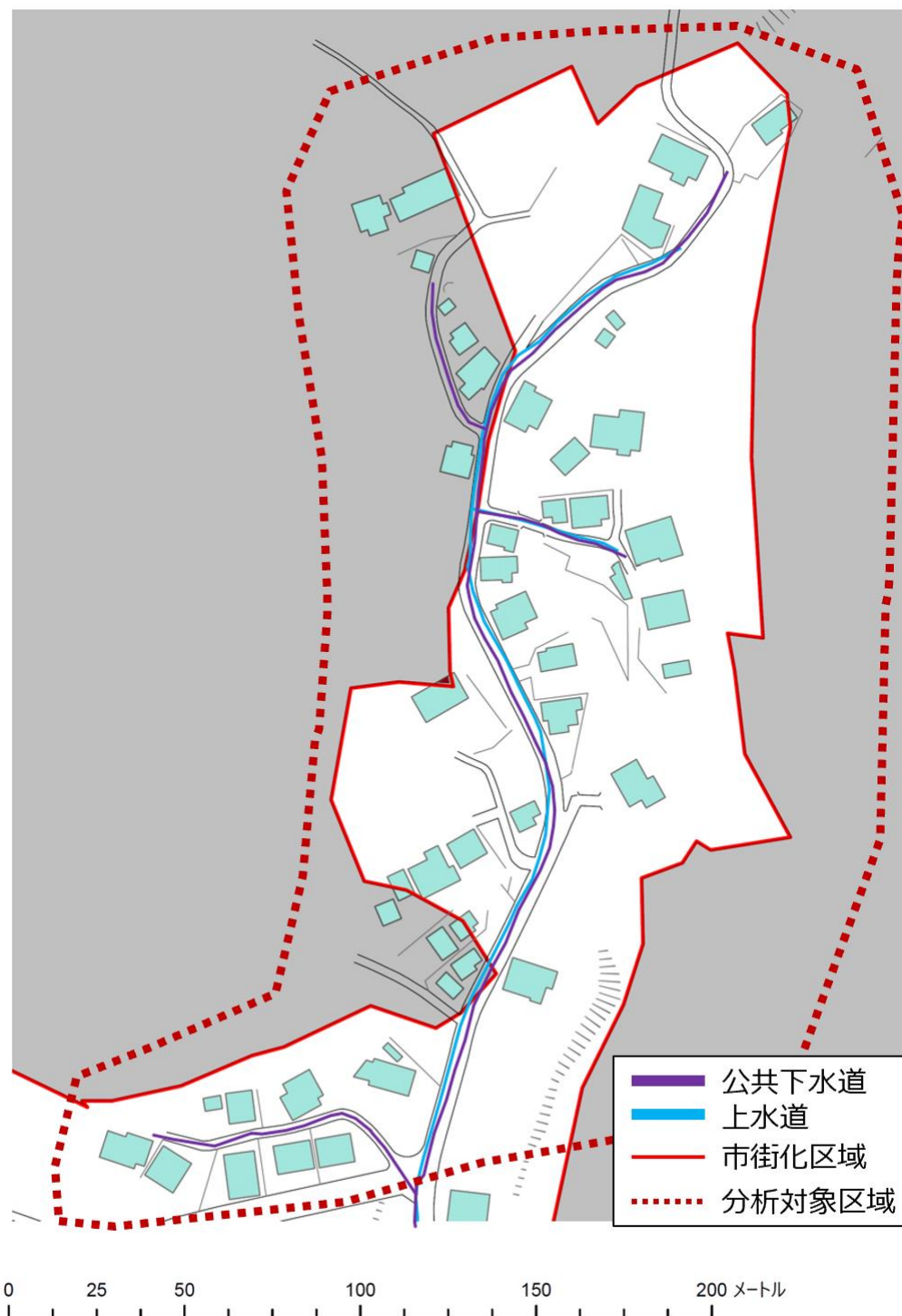


図5 桐生市A地区（ゼンリン住宅地図より作成）

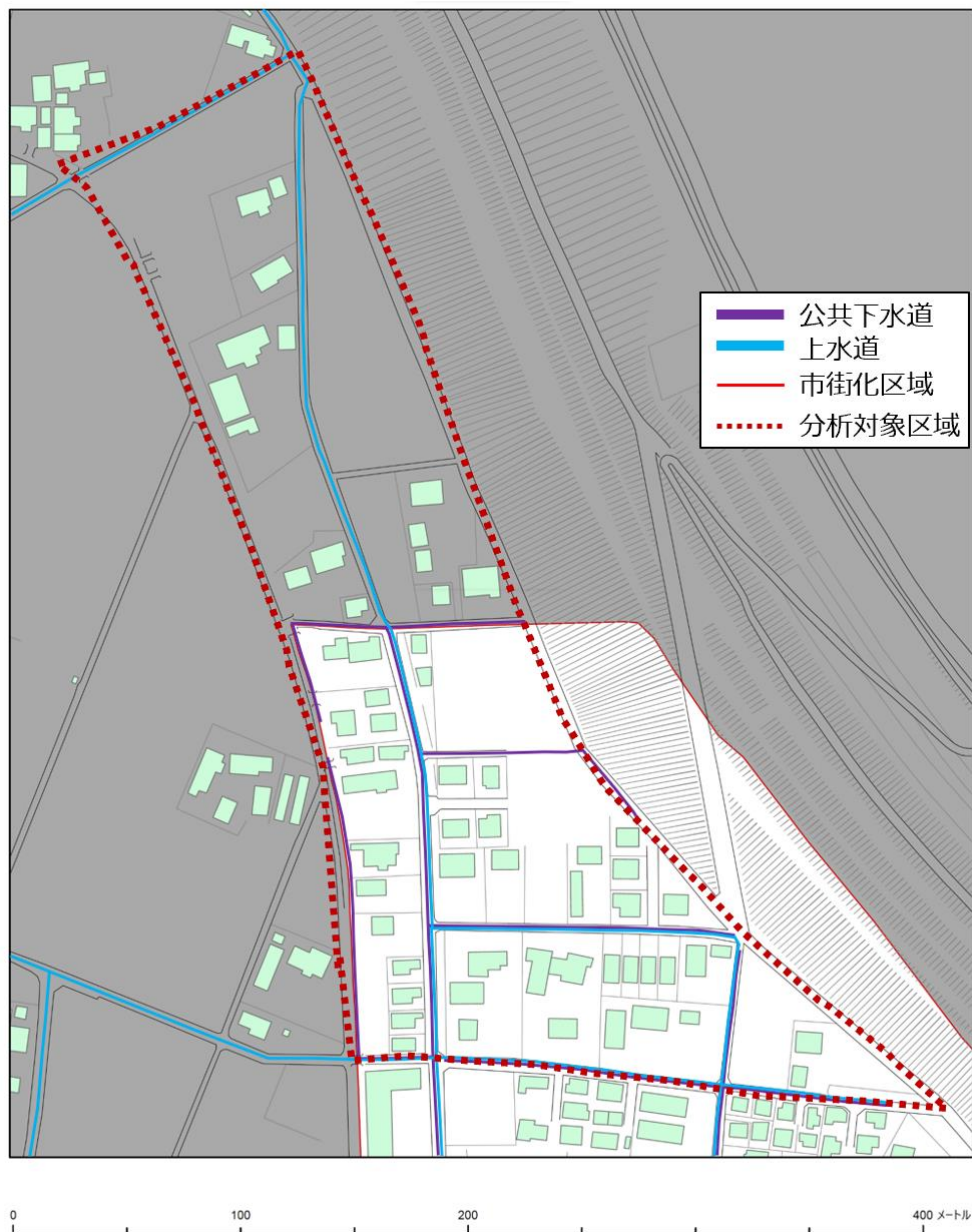


図 6 加須市 B 地区（ゼンリン住宅地図より作成）

以下、本章で選定したケーススタディ対象地域において、整理を行った内容の規制導入を行うことにより生じると想定される費用項目及び便益項目の変化について分析・考察等を行う。

第4章 費用・便益分析の考え方

本章では、ケーススタディにおける費用・便益分析の考え方について整理を行う。

4.1 費用分析：インフラ削減シミュレーションの考え方

3.2 において整理したとおり、本研究のケーススタディにおいては、費用項目として将来的なインフラ削減による維持管理・更新費の変化を対象に分析を行うこととし、ケーススタディ対象地域におけるインフラ削減シミュレーションを実施することでこれを推定する。

対象地域において、新規の開発行為や建築行為、全ての建築物の建替えを認めないものとする規制（3.1 参照）を導入することにより、将来的に区域内の建築物が順次陳腐化し、建物の放棄・滅失が進行することで居住密度が低下し、その土地利用の態様等に応じながら上水道、下水道、道路を順次削減することが可能となるものと想定する。これにより、行政が将来にわたり負担するインフラ維持管理・更新費が低下することが見込まれ、それらの削減分を積み上げることで費用の減少分を現在価値で評価できるものと考え、インフラ削減シミュレーションを実施した。

なお、規制が導入されない場合について、対象地域において居住世帯減が見込まれる場合にあっても、地域全体に虫食い状に残っていくことが想定されることから、世帯数減に伴うインフラ削減はなされないものと想定して分析を実施した。

具体的には、いくつかの仮定を置きつつ以下のとおりシミュレーションを実施した。

① 建築物の築年数の推定と滅失時期の設定

対象地域内の建築物について、過去の住宅地図及び航空写真等をもとに築年数の推定を行う。また、小松（2008）によると、専用住宅の残存率は築 70 年で 10%程度と推定されることから、既存の建築物については全て木造の専用住宅と仮定したうえで、規制により建替えが行えない場合は築 70 年で放棄・滅失するものと設定する。

② 建築物の滅失と、削減可能インフラ延長の推定

2022 年を起点として 5 年ごとに滅失時期を超過する建築物をプロットし、当該建築物は当該年において滅失（放棄）されるものと想定する。そのうえで、各時点において、ネットワークの末端において接続先の建築物がなくなる等のインフラ（公道・下水道・上水道）は削減が可能となるものと想定し、削減可能インフラとして延長を合計し、算出する。この操作を全ての建築物が築 70 年を超過する 2092 年まで行う。

③ 削減可能となるインフラ維持管理・更新費の算出と現在価値での積み上げ

各年において不要となるインフラの延長と、市全域のインフラ総延長及び当該インフラの維持管理に係る財政支出より算出した単位延長あたりのインフラ維持管理・更新原

単位より、インフラ廃止に伴い将来にわたり削減される毎年のインフラ維持管理・更新費用を算出したうえで社会的割引率を用いて現在価値に割戻し積み上げる。

なお、現在価値算出にあたっての社会的割引率は、費用便益分析マニュアル（国土交通省道路局・都市局 令和4年2月）において用いられている4%を採用する。

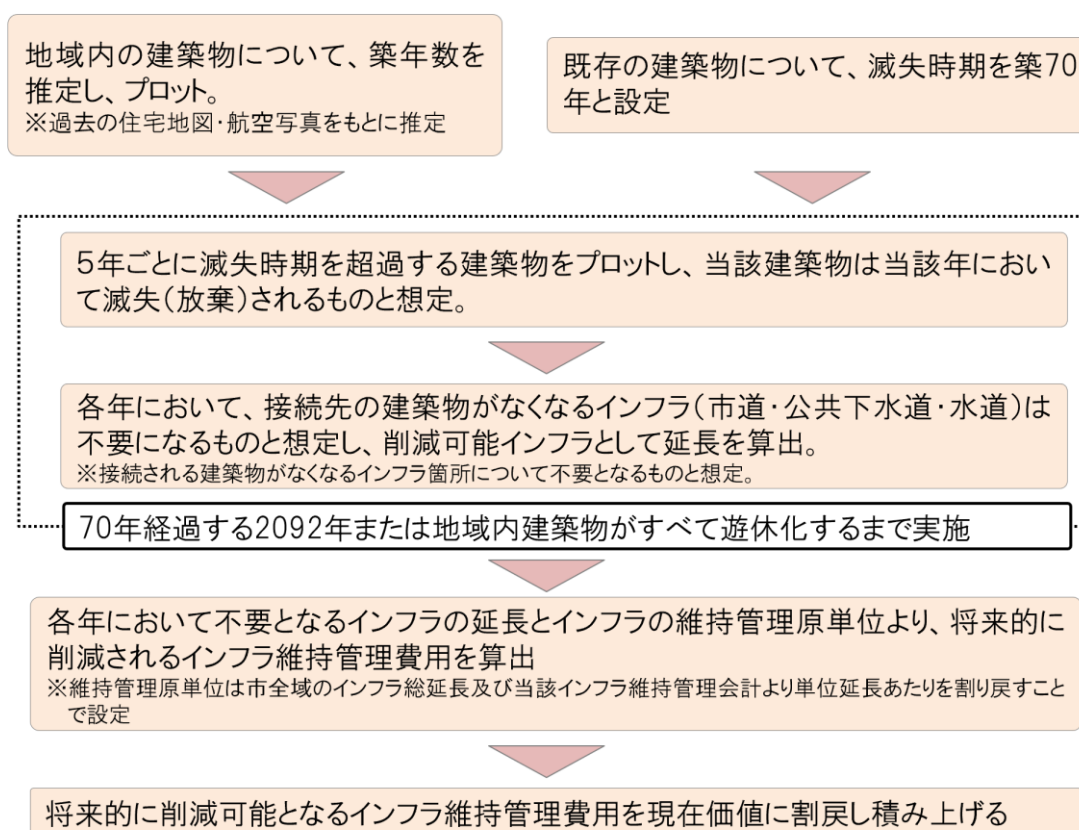


図7 インフラ削減シミュレーションの実施フロー

4.2 便益分析：土地所有者等の経済的損失の推定の考え方

3.2 において整理したとおり、本研究のケーススタディにおいては、便益項目の変化として、規制導入に伴う土地所有者等の経済的利益（損失）を対象に分析を行うこととし、土地の利用形態や建築が制限されることで、将来にわたり当該土地から得ることが期待される利益が減少することによる土地所有者等の損失の推定を試みる。土地の価値は将来にわたり当該土地が生み出す利潤の総和であり、規制導入により生じる当該利潤の減少の現在価値は、規制導入に伴う土地の価格の下落分として現れるものと想定する。

なお、将来にわたり当該土地から得ることが期待される利益の減少分を推定するにあたっては、規制導入を行わなかった場合に土地に関して将来にわたり存在する需要の水準や市場地価の成立状況等を想定する必要があるため、本ケーススタディにおいては複数のシナリオを設定し、分析を行った。

4.2.1 基本的な考え方

規制導入に伴う土地の価格の下落分の推定にあたっては、築年数が70年を経過し建物が滅失・放棄されると想定する時点以降において、当該土地から期待される地代収入が宅地利用目的の地代から下落するものと想定し、その下落分を現在価値に割り戻して積み上げることで推定する。具体的には、既存の建築物滅失後は当該土地においては宅地利用ができなくなるため、当該土地から将来にわたり得られうる便益は農地利用等により期待される地代収入相当となるものと想定し、その下落分を現在価値に割り戻したものの総和をとることで、規制導入に伴う土地の価格の下落分として推定し、合計したものが対象地域内の土地所有者の経済的損失の総額と評価する。

なお、現在価値割戻しに用いる社会的割引率は4.1において費用分析について設定したものと同様に4%と設定する。

【参考：規制導入による地価下落の推定の考え方】

ある土地について、 tx 期までは宅地利用に対応する地代相当の便益、 $tx+1$ 期以降は農地利用に対応する地代相当の便益が期待されるものとして、現在価値に積み上げて算出する。

P_1 ：当該土地において宅地利用を行う場合に相当する土地の市場価格

P_2 ：当該土地において農地利用を行う場合に相当する土地の市場価格

P_x ：規制導入後の地価

r_1 ：市場地代（宅地利用）

r_2 ：市場地代（農地利用）

i ：社会的割引率

としたとき、土地の価値は将来にわたり当該土地から得られる地代の総和であると想定すると、

$$P_1 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{r_1}{(1+i)^t} \qquad P_2 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{r_2}{(1+i)^t}$$

と表すことができ、規制導入後の地価については、

$$P_x = \sum_{t=1}^{tx} \frac{r_1}{(1+i)^t} + \sum_{t=tx+1}^{\infty} \frac{r_2}{(1+i)^t} = P_1 - \frac{P_1 - P_2}{(1+i)^{tx}}$$

と整理することができる。

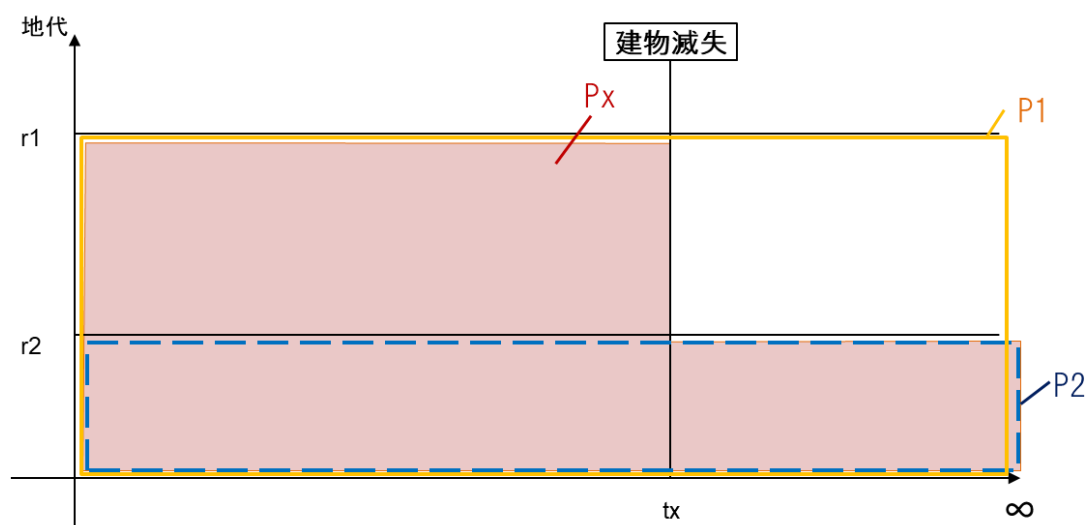


図 8 規制導入による地価下落の考え方イメージ

4.2.2 規制導入前の地価の推定

規制導入に伴う土地の価格の変化を推定するにあたっては、対象地域の土地の現在の価格に関するデータを整理する必要があるが、実データは存在しないため、周辺地域の地価データより、地価を算出する地価関数を推定することで市場地価が成立すると仮定した場合の市場地価を推定する。具体的には、令和 4 年度地価公示及び都道府県地価調査の地価データを用いて、ケーススタディ対象地域が含まれる県内を母集団として地価を推定する関数を推定し、対象地域の土地に当てはめることで、市場地価を推定する。ただし、対象地域において 2022 年時点で空地・農地となっている土地については、既に開発需要が見込まれず市場価値が成立していないものとして、対象から除外した。また、将来にわたり現在の市場地価が維持されるとは限らないことから、推定した地価から一定の下落率で地価が低下していくケースも想定する。

4.2.3 規制導入後・建築物滅失後の地価の想定

規制導入後に建築物が滅失した後は当該土地においては宅地利用ができなくなるため、その後将来にわたり得られうる便益は土地利用転換等を想定して農地利用等により期待される地代収入相当となるものと想定し、農地価格の実取引額をもとに土地の単価を想定した。農地価格については取引データや地価公示データが整っていないため、「田畑売買価格等に関する調査結果（令和 3 年）」（全国農業会議所）より、各県における、市街化調整区域かつ農振農用地区域外における耕作目的での売買の平均単価（群馬県：3,248 円/㎡、埼玉県：2,891 円/㎡）を用いた。

4.3 シナリオの設定

規制導入に伴う土地所有者の経済的損失の評価にあたっては、規制導入を行わない場合の宅地需要と市場地価の成立状況を前提として想定する必要がある。本ケーススタディにおいては、3つの仮説によるシナリオを設定し、分析を行った。

① シナリオ1：評価ゼロシナリオ

- ・既に、ケーススタディ対象地域における宅地目的の土地利用の需要は枯渇しており、全ての土地について、宅地としての市場地価は成立しておらず、将来にわたり市場地代は成立しないものとする。
- ・居住者は存在するものの、主観的価値や退出に要する費用等により残存しているものであり、退出後は農地相当の価格でも宅地としては買い手がつかないものとする。
- ・この場合、規制導入に伴う地価下落は想定されず、土地所有者の経済的損失の合計は0となる。

② シナリオ2：需要旺盛・維持シナリオ

- ・現在、ケーススタディ対象地域の全ての宅地について市場地価が成立しており、更に外的・内的要因等により今後も人口が維持される等により周辺の宅地利用の需要が喚起され続けることで、現在建築物が存在するすべての土地について、市場地価・地代が成立し続けるものとする。
- ・規制導入に伴い、建物が滅失する時点以降について、本来将来にわたり得られるべき地代収入（宅地としての市場地代と農地地代の差分）に相当する経済的損失が生じることとなる。

③ シナリオ3：需要減衰シナリオ

- ・ケーススタディ対象地域内における世帯数減に伴う居住需要減少に応じて宅地の需要が減少し、居住需要が存在する限りにおいてのみ地代・地価が評価され、市場地価が成立しているものとする。
- ・規制導入により建物が滅失する時点において対象地域内に存在する住宅のストックによる供給が需要を上回っている場合、供給が過剰となっている宅地については市場地代が成立しないため、建物が滅失することによる経済的損失は0とみなす。
- ・規制導入により建物が滅失する時点において対象地域内に存在する住宅のストックによる供給が需要を下回っている場合、得られなくなる地代収入（宅地としての市場地代と農地地代の差分）に相当する経済的損失が生じるものとみなす。
- ・ケーススタディ対象地域内における居住需要に応じた宅地の需要については、対象地域における将来世帯数の推移と比例関係にあるものと想定する。

【ケーススタディ対象地域における将来世帯数の減少率の推定】

国土交通省国土政策局が平成 27 年国勢調査を基準として 2050 年まで試算している「500m メッシュ別将来人口」と「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）の都道府県別平均世帯人員をもとに回帰予測を行うことで、ケーススタディ対象地域における 2092 年までの世帯数の減少率を推定した。

具体的な処理は以下のとおり。

① 2050 年までの世帯数の推定

対象地域の 2020 年～2050 年の将来人口について、国土交通省国土政策局の「500m メッシュ別将来人口」をもとに、対象地域が含まれるメッシュの人口を面積按分することで算出する。そのうえで、「日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）」の都道府県別平均世帯人員（2040 年以降は 2040 年の値を適用）を用いて、世帯数を推定する。

② 2092 年までの世帯数の推定

2050 年以降についても世帯数は漸減し、かつ 2090 年時点においても一定程度需要が存在するものと想定し、2035 年～2050 年の値をもとに、指数近似の回帰分析により推定した。

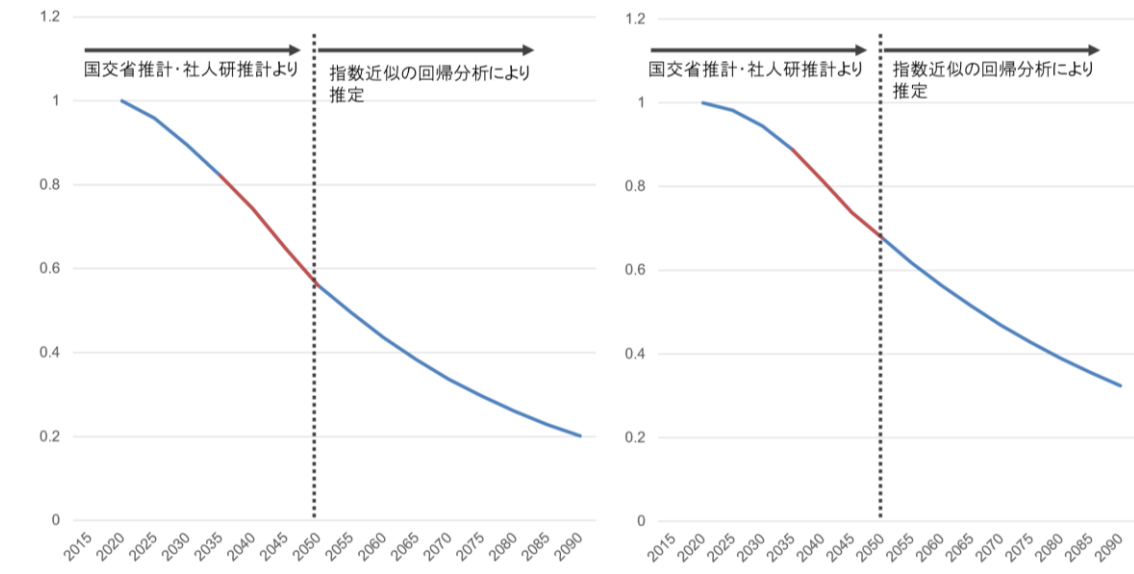


図 9 将来世帯数の減少率（2022 年人口：1）

（左：桐生市 A 地区、右：加須市 B 地区）

4.4 規制導入の有無による費用と便益の関係

前節までに整理した考え方にに基づき、規制導入の有無により、将来にわたり地域全体で生じるインフラ維持管理・更新費と地域において支払われる地代の推移を整理すると以下のとおりとなる。

表 1 規制の有無による地域全体での変化

	シナリオ1 (評価ゼロ)		シナリオ2 (需要旺盛・維持)		シナリオ3 (需要減衰)	
	規制導入 なし	規制導入 有り	規制導入 なし	規制導入 有り	規制導入 なし	規制導入 有り
インフラ 維持管理 更新費 【費用項目】	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していき、2092年には0となる	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していき、2092年には0となる	一定	建築物の滅失によるインフラ削減に伴い低下していき、2092年には0となる
支払地代 【便益項目】	なし	なし	一定	建築物滅失による宅地減少に伴い減少していき、2092年には0となる	世帯数減による需要減に応じて減少	世帯数減による需要減に応じた減少と建築物滅失による宅地減少に伴い減少していき、2092年には0となる

ここにおいて、規制を導入することによる費用の変化としては、インフラ維持管理・更新費の減少分という形で現れ、いずれのシナリオについても同様の内容となる。

一方、規制を導入することによる便益の変化は規制導入に伴い減少する将来の支払地代相当となり、規制導入による地価下落という形で現れる。

シナリオ1ではそもそも現状においても地代評価がされないため変動はない。

シナリオ2では需要維持されると想定するため規制導入がない場合は支払い地代も一定となり、規制導入による建築物滅失に伴い減少する建築物供給に相当した地代相当が下落分となる。

シナリオ3では、規制導入がない場合であってもトレンドに従い世帯数は減少していくため、それに応じて支払地代も減少していく。更に規制が導入されることにより、建築物滅失に伴い建築物供給が減少し、2092年には0となる。シナリオ3の場合についてのイメージは図10のとおり。

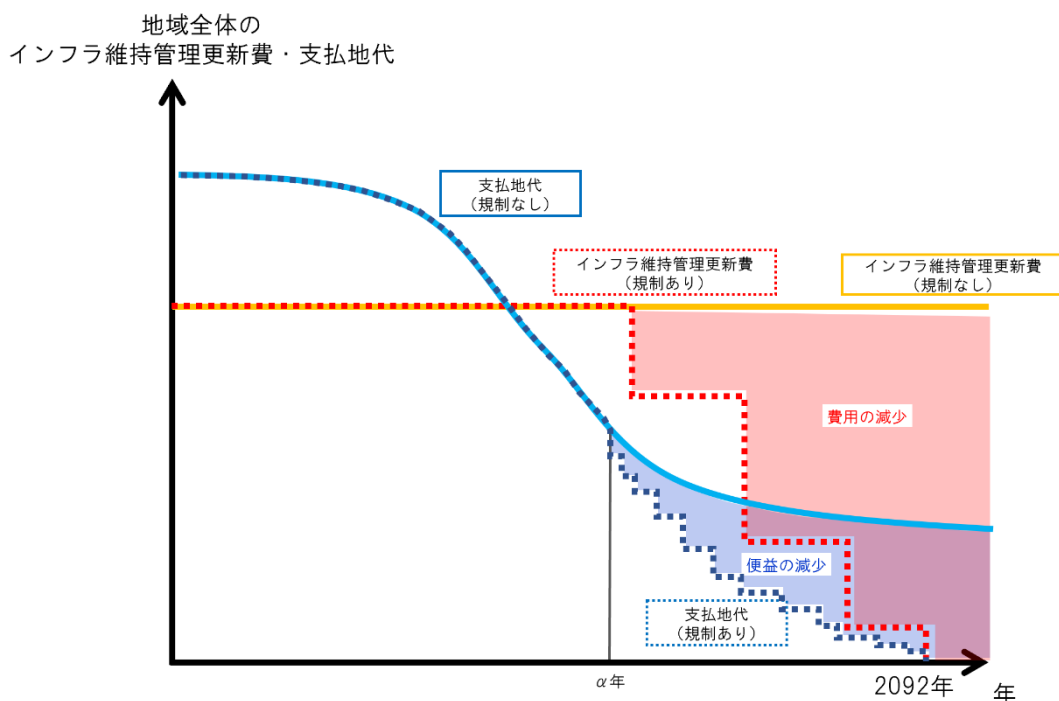


図 10 シナリオ 3 における地域全体の規制導入による変化のイメージ

図 10 において、規制の導入が無い場合の地域全体でのインフラ維持管理・更新費を黄色の実線、支払い地代を水色の実線で示している。規制の導入が無い場合、世帯数減に伴うインフラ削減はなされないものと想定するためインフラ維持管理・更新費は一定となり、支払地代は世帯数減少に伴う需要減に従い低下する。

一方、規制の導入がある場合の地域全体でのインフラ維持管理・更新費を赤色の点線、支払地代を青色の点線で示している。インフラ維持管理・更新費は規制導入によりインフラのある部分について末端に至るまで接続する建物が無くなることにより削減が可能となることで低下していくため、不連続的に減少していくものと表現している。支払地代は世帯数減少に伴い減少する需要量と、建築物滅失による宅地減少に伴い減少する供給量の少ない方に従い低下する（前者が少ない場合は建築物に余剰が出るため、需要に相当する地代のみが市場で成立し、支払われる。後者が少ない場合は供給量が限定されるため、供給される戸数に限り地代が支払われる）。2092年に供給は0となるため2092年に近づくにつれある時点（図中α年）以降で供給が需要を下回ると考えられる。なお、供給の減少は個々の建築物滅失によるものなので不連続的に減少するものと表現している。

このとき、赤がけの部分は規制導入によりもたらされる費用の減少分を表しており、青がけの部分は規制導入により生じる便益の減少分を表している。この比較衡量により、規制導入の妥当性を評価することとなる。

なお、具体の分析にあたっては上記の考え方にしたがって整理を行っていくが、規制導

入による効果を別の観点から理解するため、これらを1世帯当たりで整理すると以下の通りとなる。なお、シナリオ1についてもシナリオ3と同様にトレンド推定に沿った形で世帯数は減少していくものと想定している。

表2 規制の有無による世帯あたりでの変化

	シナリオ1 (評価ゼロ)		シナリオ2 (需要旺盛・維持)		シナリオ3 (需要減衰)	
	規制導入 なし	規制導入 有り	規制導入 なし	規制導入 有り	規制導入 なし	規制導入 有り
インフラ 維持管理 更新費 【費用項目】	世帯減に伴い増加	世帯減に伴い増加しつつ、建築物の滅失によるインフラ削減により低下していく	一定	建築物の滅失による世帯減とインフラ削減により上下しつつ低下していき、2092年に0となる	世帯減に伴い増加	世帯減に伴い増加しつつ、建築物の滅失によるインフラ削減により低下していき2092年に0となる
支払地代 【便益項目】	なし	なし	一定	一定	一定	一定

世帯あたりの支払い地代は（後述する地価の変動が無い限り）不変であると想定するため、いずれのシナリオにおいても支払地代は変わらない。

一方、インフラ維持管理・更新費については、シナリオ2では一定だが、シナリオ1と3において世帯が減少するに伴い1世帯あたりの費用は高くなっていく。規制導入により、いずれについてもインフラ維持管理・更新費の総額が減少していくため、1世帯あたりの費用も縮小していくこととなる。シナリオ3の場合についてのイメージは図11のとおりとなる。

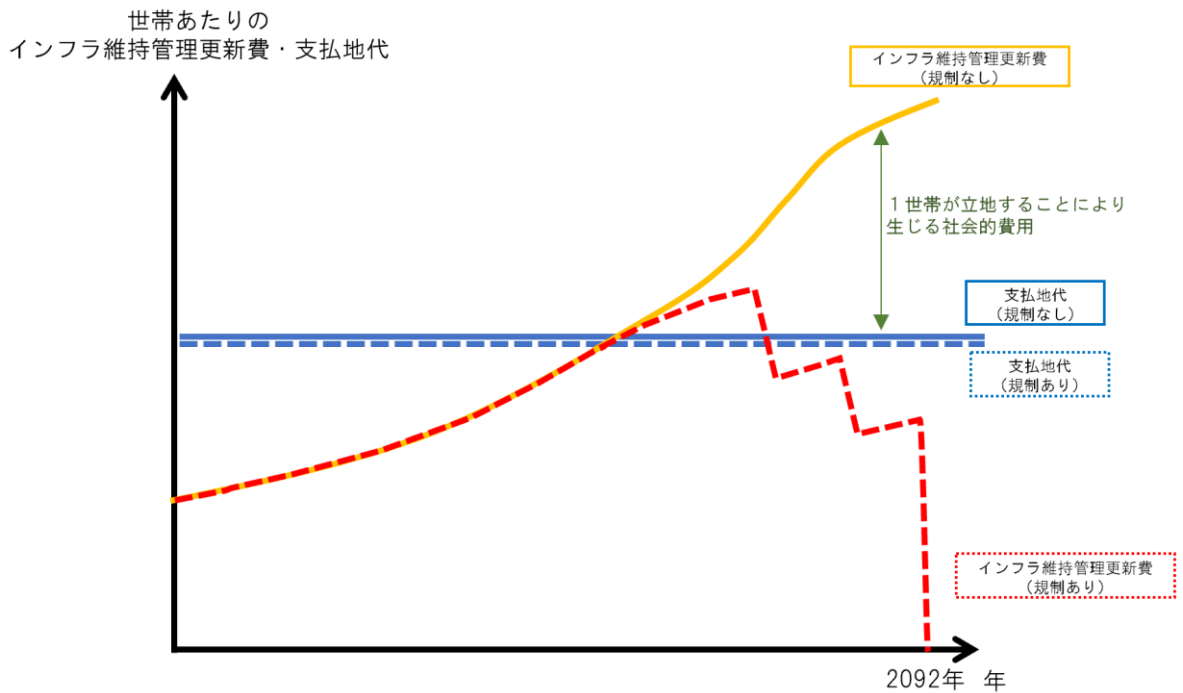


図 11 シナリオ 3 における 1 世帯あたりの規制導入による変化のイメージ

図 11 シナリオ 3 における 1 世帯あたりの規制導入による変化のイメージ図 11 において、規制の導入が無い場合の世帯あたりのインフラ維持管理・更新費を黄色の実線、支払い地代を水色の実線で示している。規制の導入が無い場合、世帯数減に伴うインフラ削減はなされないものと想定するため世帯あたりのインフラ維持管理・更新費は分母の世帯数が減少するにつれて上昇していくが、世帯あたりの支払地代は一定となる。

一方、規制の導入がある場合の世帯あたりのインフラ維持管理・更新費を赤色の点線、支払地代を青色の点線で示している。インフラ維持管理・更新費は世帯数減に伴い上昇していくが、規制導入によりインフラのある部分について末端に至るまで接続する建物が無くなることにより削減が可能となることで低下していくため、不連続的に減少していくものと表現している。支払地代は規制がない場合と同様に一定となる。

ここで、図中緑矢印にあたる、規制がない場合の世帯あたりのインフラ維持管理・更新費と支払地代の差額は、世帯が対象地域で都市的土地利用を行うに当たっての土地の利用への付け値をインフラ維持管理・更新費が上回っている金額を示しており、規制を導入しない場合に 1 世帯あたりに発生しつづける社会的費用とみなすことができる。

よって、本ケーススタディにおける分析は、規制導入を行うことで、世帯あたりのインフラ維持管理更新費を縮小させることによる当該社会的費用の削減分と、世帯減による地代収入の総額の将来にわたる減少分の現在価値における比較衡量を行っているものとも考えることもできる。

なお、以上の整理において市場地価は一定としているが、将来的に市場地価が低下して

いく場合にはその背後で支払地代が低下していることとなる。

第5章 費用項目の推定

本章では、ケーススタディのうち、4.1 で整理した考え方にに基づき、費用項目の変化についての推定過程及び結果について説明する。

5.1 利用データ

① 建築物の築年数の推定

現在存在する建築物について、住宅地図及び国土地理院が公開している航空写真を用いて当初空地又は農地から宅地として開発された時期を確認したうえで、住宅地図（特に2003年以降で建築物の形状が詳細に記載されているもの）及び航空写真から、以下で設定した年代区分内に明らかに建築物の形態等が変わっているものは当該期間内に建替えや開発がなされたものとみなして当該年代区分の直近年を建築年と推定し、当初開発から変化がない建築物については当該開発のあった年代区分の直近年を建築年と推定した。なお、推定した建築年について、現地で各建築物について目視確認を行うことで、大きな乖離がないことを確認した。住宅地図刊行以前については航空写真の整備・公開状況、住宅地図刊行以降については建物の形態等を反映した住宅地図の取得可能性の観点から、桐生市においては、①1968年以前②1969年～1974年③1975年～1985年④1986年～1993年⑤1994年～2002年⑥2003年～2011年⑦2012年～2022年の7区分で、加須市においては、①1966年以前②1967年～1974年③1975年～1979年④1980年～1989年⑤1990年～2002年⑥2003年～2011年⑦2012年～2022年の7区分で各建築物について推定を行った。

※利用資料

- ・ゼンリン住宅地図（桐生市）
（2022年、2013年、2003年、1994年、1986年）、
- ・ゼンリン住宅地図（加須市、大利根町）
（2022年、2013年、2003年、1991年、1981年）、
- ・日興商事出版部 桐生市住宅地図（1976年）
- ・国土地理院 地図・空中写真閲覧サービス
（2010年、1994年、1990年、1986年、1980年、1975年、1969年、1967年）

以上の方法により、推定した築年数はそれぞれ図12、図13に図示のとおり。

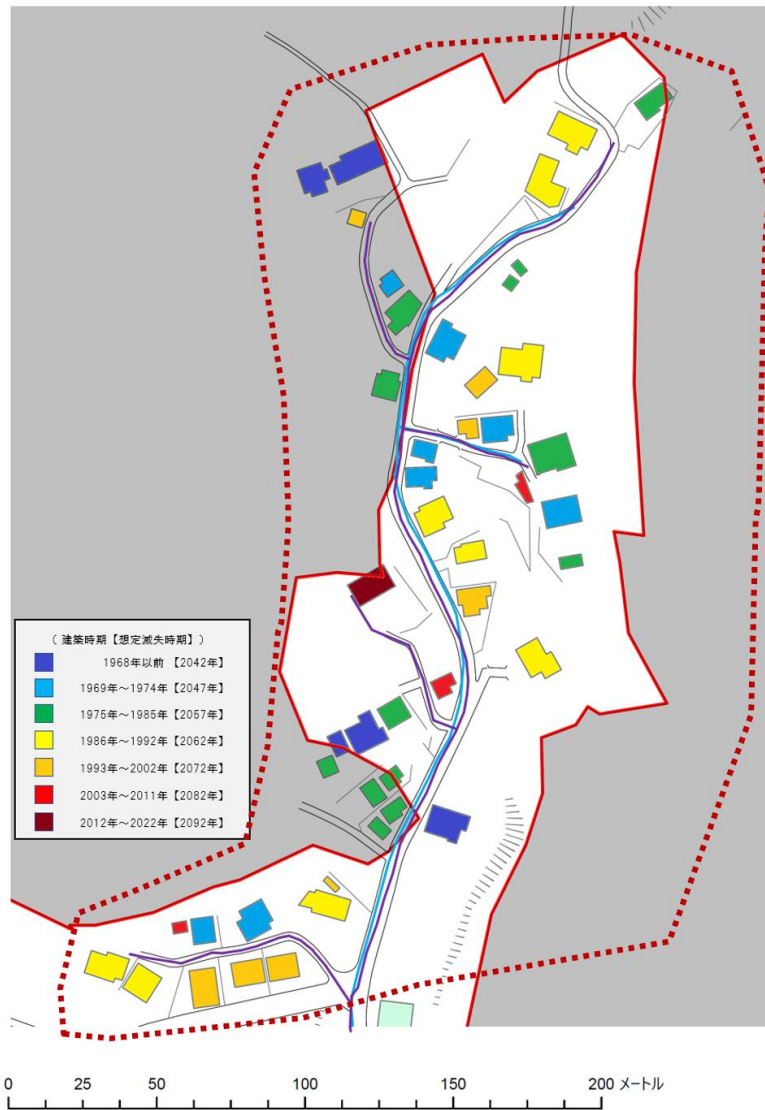


図 12 推定した建築年数 (桐生市 A 地区)

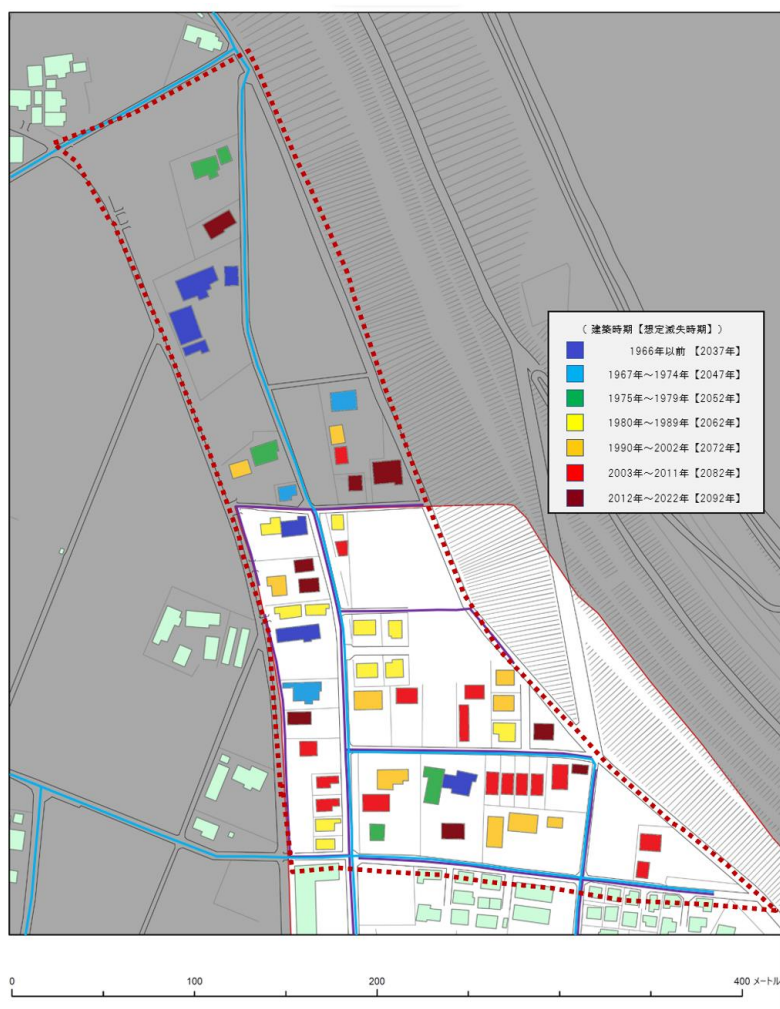


図 13 推定した建築年数（加須市 B 地区）

② インフラ維持管理・更新原単位の設定

上水道、下水道、公道（市道）の維持管理及び更新に要する費用について、各インフラについて、維持管理及び更新に係る財政支出を対象市全域の総延長で割ることにより、単位延長（1メートルあたり）かつ単年度あたりのインフラ維持管理・更新原単位を算出した。用いたデータの出典と算出した原単位は以下のとおり。

【桐生市】

上水道費用：令和3年度桐生市水道事業会計決算書のうち「配水及び給水費」

上水道延長：桐生市公共施設等白書（平成29年3月）

上水道原単位：431円/m・年

下水道費用：令和3年度桐生市市下水道事業会計決算書のうち「管渠費」

下水道延長：桐生市公共施設等白書（平成29年3月）

下水道原単位：178 円/m・年

道路費用：令和3年度加須市一般会計決算のうち「道路橋梁費」

道路延長：桐生市公共施設等白書（平成29年3月）

道路原単位：783 円/m・年

【加須市】

上水道費用：令和3年度加須市水道事業決算書のうち「配水及び給水費」

上水道延長：加須市公共施設等総合管理計画・改訂版(令和4年3月)

上水道原単位：326 円/m・年

下水道費用：令和3年度加須市下水道事業決算書のうち「管渠費」

下水道延長：加須市公共施設等総合管理計画・改訂版(令和4年3月)

下水道原単位：155 円/m・年

道路費用：令和2年度加須市一般会計決算「道路橋梁費」

道路延長：加須市公共施設等総合管理計画・改訂版(令和4年3月)

道路原単位：582 円/m・年

5.2 インフラ削減シミュレーション結果

以上に基づき、2022年から10年ごとに削減可能インフラをプロットし、延長を算出した。桐生市A地区（図14、図15、表3）、加須市B地区（図16、図17、表4）いずれも2062年より削減可能インフラが生じる結果となった。

【桐生市 A 地区】

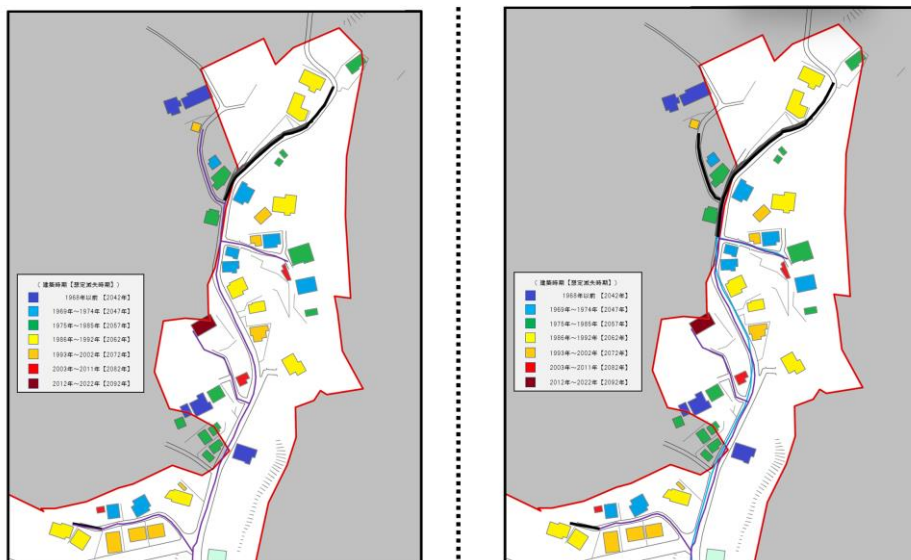


図 14 削減可能インフラ (左 : 2062 年時点、右 : 2072 年時点)

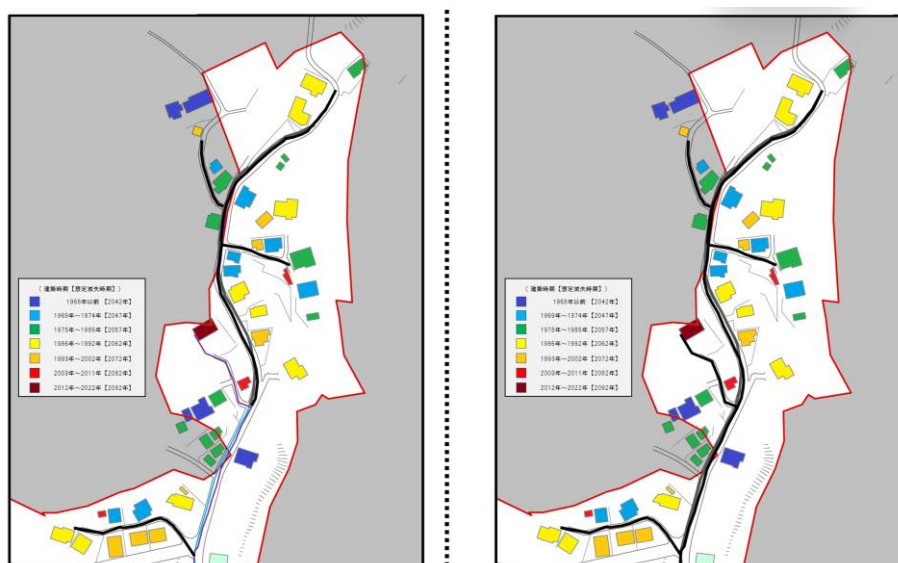


図 15 削減可能インフラ (左 : 2082 年時点、右 : 2092 年時点)

表 3 桐生市 A 地区 削減可能インフラ

	(m)		
	上水道	下水道	道路
2062 年	77.4	111.9	152.9
2072 年	22.2	69.86	73.6
2082 年	150.1	303.7	168.9
2092 年	99.1	160.5	128.9
合計	348.8	646	524.3

【加須市 B 地区】

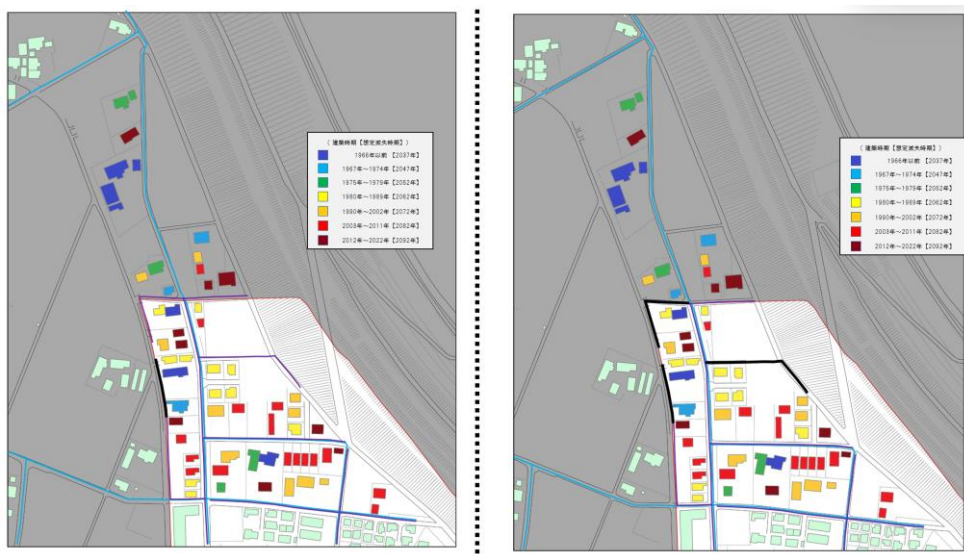


図 16 削減可能インフラ (左 : 2062 年時点、右 : 2072 年時点)

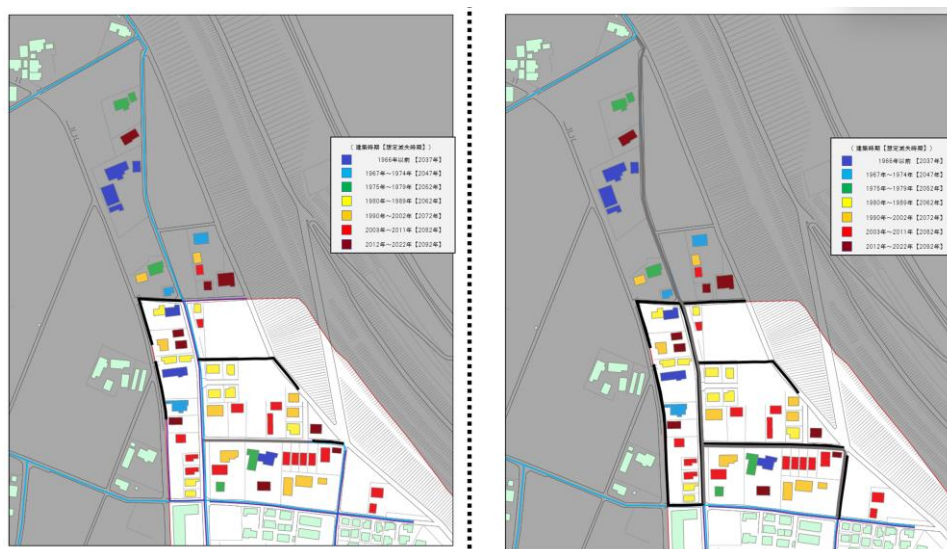


図 17 削減可能インフラ (左 : 2082 年時点、右 : 2092 年時点)

表 4 加須市 B 地区 削減可能インフラ

	(m)		
	上水道	下水道	道路
2062 年	0	56.5	0
2072 年	0	197.5	0
2082 年	99.4	29.9	0
2092 年	551.9	526.3	745.2
合計	651.3	810.2	745.2

以上より、各年において不要となるインフラの延長とインフラ維持管理・更新原単位より、インフラ廃止に伴い将来にわたり削減される各年のインフラ維持管理・更新費用を算出し、社会的割引率を用いて現在価値に割戻して積み上げることにより、規制導入によりもたらされるインフラ維持管理・更新費の削減効果をそれぞれ表 5、表 6 のとおり推定した。

表 5 インフラ削減維持管理費削減効果（桐生市 A 地区地区）

上水道削減による効果	429,687 円
下水道削減による効果	321,784 円
道路削減による効果	1,352,468 円
合計	2,103,937 円

表 6 インフラ削減維持管理費削減効果（加須市 B 地区）

上水道削減による効果	365,867 円
下水道削減による効果	295,275 円
道路削減による効果	696,309 円
合計	1,357,451 円

第6章 便益項目の推定

本章では、ケーススタディのうち 4.2 で整理した考え方にに基づき、便益項目の変化の推定過程及び結果について説明する。

6.1 地価関数の推定

6.1.1 設定した推定モデルと利用データ

令和 4 年度地価公示及び都道府県地価調査の地価データ（地価公示等データ）を用いて、ケーススタディ対象地域が含まれる県内を母集団として地価を推定する関数を重回帰分析により推定し、対象地域の土地に当てはめることで、市場地価を推定する。

地価公示等データのうち、線引き都市計画区域内かつ住宅地のみ（用途：商業地、工業地等のもは除外）を対象とした。また、都道府県地価調査について地価公示と重複している基準地のデータは除外した。設定した推計モデル式及び変数、各変数の基本統計量は以下及び表 7、表 8、表 9 のとおり。

$$\ln Y = \beta_0 + \sum \beta_{1(i)} X_{1(i)} + \beta_2 \ln X_2 + \sum \beta_{3(i)} X_{3(i)} + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \varepsilon$$

表 7 変数一覧

変数名	説明	データ出典	予想符号
【被説明変数】			
令和 4 年度地価 Y	円/m ²	地価公示等データ	
【説明変数】			
市町村ダミー X1(1)～ X1(n)	当該市町村に位置すると 1 をとるダミー	地価公示等データ	市町村規模等による
最寄り駅までの距離 X2	最寄り鉄道駅までの距離(m)	地価公示等データ	(－)
最寄り駅規模ダミー X3(1)～ X3(4)	最寄り鉄道駅の 1 日の合計乗降客数が一定数以上の場合に 1 を取るダミー X3(1)：50 万人以上、 X3(2)：10 万人以上、 X3(3)：1 万人以上、 X3(4)：5 千人以上	国土数値情報 令和 2 年度駅別乗降客数データ	(＋)
市街化区域ダミー X4	市街化区域では 1 を、市街化調整区域では 0 をとるダミー	地価公示等データ	(＋)
指定容積率 X5	都市計画で定められる容積率の最高限度	地価公示等データ	(＋)
前面道路幅員 X6	接道する前面道路の幅員(m)	地価公示等データ	(＋)
下水道ダミー X7	公共下水道に接続している場合に 1 をとるダミー	地価公示等データ	(＋)

※説明変数の寄与に関する整理と予想される符号

「市町村ダミー」については市町村の規模や業務機能や都市機能の集積状況、ブランド力等により差が生じるものであり、係数の符号は定まらないものと考えられる。

「最寄り駅までの距離」は大きくなるほど土地の利便性が低下するため係数は負となるものと予想される。「最寄り駅規模ダミー」については、一定規模以上の駅であれば土地の利便性や魅力が向上するため係数は正となるものと予想される。

「市街化区域ダミー」、「指定容積率」、「前面道路幅員」はいずれも土地利用に係る規制に関するもので、市街化区域内であること、指定容積率が高いこと、前面道路幅員が十分確保されていることにより土地の利用可能性は高まるため、いずれも符号は正となるものと予想される。

また、公共下水道に接続していない場合は宅地利用等を行う際に追加投資等が必要となることが想定されることから、「下水道ダミー」の符号は正となるものと予想される。

表 8 基本統計量 (群馬県)

変数	平均	標準誤差	最小	最大	観測数
ln地価	10.5490	0.02527	9.315	11.951	327
伊勢崎ダミー	0.1162	0.01775	0	1	327
館林ダミー	0.0795	0.01498	0	1	327
玉村ダミー	0.0183	0.00743	0	1	327
桐生ダミー	0.0917	0.01599	0	1	327
高崎ダミー	0.2018	0.02223	0	1	327
千代田ダミー	0.0153	0.00680	0	1	327
前橋ダミー	0.1865	0.02157	0	1	327
太田ダミー	0.1590	0.02025	0	1	327
大泉ダミー	0.0398	0.01082	0	1	327
藤岡ダミー	0.0367	0.01041	0	1	327
板倉ダミー	0.0183	0.00743	0	1	327
明和ダミー	0.0183	0.00743	0	1	327
ln 最寄り駅までの距離	7.4899	0.04212	4.605	8.987	327
最寄り駅規模1万人以上ダミー	0.2202	0.02295	0	1	327
最寄り駅規模5千人以上ダミー	0.2294	0.02328	0	1	327
市街化区域ダミー	0.8685	0.01872	0	1	327
指定容積率	182.1407	2.56343	80	400	327
前面道路幅員	56.9878	0.87339	35	220	327
下水道ダミー	0.7584	0.02371	0	1	327

表 9 基本統計量 (埼玉県)

変数	平均	標準誤差	最小	最大	観測数
ln地価	11.5146	0.02008	9.083	13.825	1525
さいたまダミー	0.1593	0.00938	0	1	1525
ふじみ野ダミー	0.0111	0.00269	0	1	1525
伊奈ダミー	0.0059	0.00196	0	1	1525
羽生ダミー	0.0131	0.00291	0	1	1525
越生ダミー	0.0033	0.00146	0	1	1525
越谷ダミー	0.0361	0.00478	0	1	1525
桶川ダミー	0.0125	0.00284	0	1	1525
加須ダミー	0.0216	0.00373	0	1	1525
滑川ダミー	0.0059	0.00196	0	1	1525
吉見ダミー	0.0059	0.00196	0	1	1525
吉川ダミー	0.0072	0.00217	0	1	1525
久喜ダミー	0.0282	0.00424	0	1	1525
宮代ダミー	0.0085	0.00235	0	1	1525
狭山ダミー	0.0223	0.00378	0	1	1525
熊谷ダミー	0.0308	0.00443	0	1	1525
戸田ダミー	0.0144	0.00305	0	1	1525
幸手ダミー	0.0066	0.00207	0	1	1525
行田ダミー	0.0170	0.00332	0	1	1525
鴻巣ダミー	0.0223	0.00378	0	1	1525
坂戸ダミー	0.0131	0.00291	0	1	1525
三郷ダミー	0.0197	0.00356	0	1	1525
三芳ダミー	0.0059	0.00196	0	1	1525
志木ダミー	0.0079	0.00226	0	1	1525
春日部ダミー	0.0328	0.00456	0	1	1525
所沢ダミー	0.0472	0.00543	0	1	1525
小川ダミー	0.0085	0.00235	0	1	1525
松伏ダミー	0.0052	0.00185	0	1	1525
上尾ダミー	0.0308	0.00443	0	1	1525
新座ダミー	0.0190	0.00350	0	1	1525
深谷ダミー	0.0216	0.00373	0	1	1525

変数	平均	標準誤差	最小	最大	観測数
杉戸ダミー	0.0052	0.00185	0	1	1525
川越ダミー	0.0472	0.00543	0	1	1525
川口ダミー	0.0833	0.00708	0	1	1525
川島ダミー	0.0039	0.00160	0	1	1525
草加ダミー	0.0308	0.00443	0	1	1525
朝霞ダミー	0.0164	0.00325	0	1	1525
鶴ヶ島ダミー	0.0026	0.00131	0	1	1525
鶴ヶ島ダミー	0.0079	0.00226	0	1	1525
東松山ダミー	0.0151	0.00312	0	1	1525
日高ダミー	0.0085	0.00235	0	1	1525
入間ダミー	0.0230	0.00384	0	1	1525
白岡ダミー	0.0072	0.00217	0	1	1525
八潮ダミー	0.0125	0.00284	0	1	1525
鳩山ダミー	0.0046	0.00173	0	1	1525
飯能ダミー	0.0138	0.00299	0	1	1525
富士見ダミー	0.0144	0.00305	0	1	1525
北本ダミー	0.0118	0.00277	0	1	1525
本庄ダミー	0.0111	0.00269	0	1	1525
毛呂山ダミー	0.0072	0.00217	0	1	1525
嵐山ダミー	0.0046	0.00173	0	1	1525
蓮田ダミー	0.0098	0.00253	0	1	1525
和光ダミー	0.0092	0.00244	0	1	1525
ln 最寄り駅までの距離	7.1599	0.01804	4.605	9.306	1525
最寄り駅規模50万人以上ダミー	0.0170	0.00332	0	1	1525
最寄り駅規模10万人以上ダミー	0.0669	0.00640	0	1	1525
最寄り駅規模1万人以上ダミー	0.7941	0.01036	0	1	1525
最寄り駅規模5千人以上ダミー	0.0557	0.00588	0	1	1525
市街化区域ダミー	0.9089	0.00737	0	1	1525
指定容積率	171.1475	1.27354	80	400	1525
前面道路幅員	53.1725	0.32618	0	160	1525
下水道ダミー	0.8184	0.00988	0	1	1525

6.1.2 推定結果

以上より、重回帰分析により地価関数を推定した結果は以下の通り。

表 10 回帰分析結果（群馬県）

被説明変数：ln(地価（円/㎡））				
説明変数	係数		標準誤差	P値
伊勢崎ダミー	0.3036573 ***		0.0892345	0.000755
館林ダミー	0.2157132 *		0.0917481	0.019348
玉村ダミー	0.498341 ***		0.1205358	0.000000
桐生ダミー	-0.0078302		0.0940638	0.933713
高崎ダミー	0.7429238 ***		0.0872113	0.000000
千代田ダミー	0.03362		0.1238818	0.786275
前橋ダミー	0.6597176 ***		0.0892771	0.000000
太田ダミー	0.3545353 ***		0.0881083	0.000072
大泉ダミー	0.2283867 *		0.09991	0.022940
藤岡ダミー	0.3230471 **		0.0984767	0.001156
板倉ダミー	-0.0313805		0.1183516	0.791075
明和ダミー	-0.0064348		0.1130396	0.954642
最寄り駅までの距離	-0.1170465 ***		0.0174792	0.000000
最寄り駅規模50万人以上ダミー	-	-	-	-
最寄り駅規模10万人以上ダミー	-	-	-	-
最寄り駅規模1万人以上ダミー	0.3284809 **		0.0327893	0.000000
最寄り駅規模5千人以上ダミー	0.175957 ***		0.0324599	0.000000
市街化区域ダミー	0.4421727 **		0.0386739	0.000000
指定容積率	0.000676 **		0.0002554	0.008546
前面道路幅員	0.0028583 ***		0.0007112	0.000074
下水道ダミー	0.1262181 ***		0.0334766	0.000196
定数項	10.1361992 ***		0.1663095	0.000000
サンプル数				327
自由度調整済決定係数				0.8193

表 11 回帰分析結果 (埼玉県)

被説明変数：ln(地価 (円/㎡))			
説明変数	係数	標準誤差	P値
さいたまダミー	0.2411201 **	0.0759189	0.001524
ふじみ野ダミー	0.1812712 *	0.0920748	0.049172
伊奈ダミー	-0.6418094 ***	0.1090798	0.000000
羽生ダミー	-1.8583249 ***	0.0909419	0.000000
越生ダミー	-1.2732615 ***	0.1285642	0.000000
越谷ダミー	-0.584287 ***	0.080208	0.000000
桶川ダミー	-0.7941897 ***	0.0905178	0.000000
加須ダミー	-1.5773087 ***	0.084491	0.000000
滑川ダミー	-1.0584346 ***	0.1085225	0.000000
吉見ダミー	-1.4611922 ***	0.1060785	0.000000
吉川ダミー	-0.6826909 ***	0.1003642	0.000000
久喜ダミー	-1.2220701 ***	0.0820301	0.000000
宮代ダミー	-1.2422904 ***	0.0975546	0.000000
狭山ダミー	-0.6503549 ***	0.0837198	0.000000
熊谷ダミー	-1.2317867 ***	0.0818989	0.000000
戸田ダミー	-0.0046416	0.0880022	0.957943
幸手ダミー	-1.3937752 ***	0.1030107	0.000000
行田ダミー	-1.4361923 ***	0.0902246	0.000000
鴻巣ダミー	-1.1711609 ***	0.0838302	0.000000
坂戸ダミー	-0.9239508 ***	0.0897344	0.000000
三郷ダミー	-0.6071381 ***	0.0848709	0.000000
三芳ダミー	-0.2413586 *	0.1054323	0.022208
志木ダミー	-0.0256617	0.0983085	0.794104
春日部ダミー	1.000323 ***	0.0808338	0.000000
所沢ダミー	-0.3002212 ***	0.0792196	0.000157
小川ダミー	-1.5725632 ***	0.1017135	0.000000
松伏ダミー	-0.7263998 ***	0.1094312	0.000000
上尾ダミー	-0.5684119 ***	0.0816214	0.000000
新座ダミー	-0.0639781	0.0854428	0.454108
深谷ダミー	-1.3527821 ***	0.0848157	0.000000
杉戸ダミー	-1.2174319 ***	0.1087076	0.000000

説明変数	係数	標準誤差	P値
川越ダミー	-0.5529119 ***	0.079264	0.000000
川口ダミー	-0.1151155	0.0770732	0.135500
川島ダミー	-1.2839569 ***	0.1226433	0.000000
草加ダミー	-0.5406863 ***	0.081182	0.000000
朝霞ダミー	-0.0743758	0.0872071	0.393874
鶴ヶ島ダミー	0.9220206 ***	0.1339067	0.000000
鶴ヶ島ダミー	0.9218986 ***	0.0983251	0.000000
東松山ダミー	1.1533539 ***	0.0879725	0.000000
日高ダミー	-1.0296564 ***	0.1000673	0.000000
入間ダミー	-0.6539372 ***	0.0837965	0.000000
白岡ダミー	-1.0400567 ***	0.100122	0.000000
八潮ダミー	-0.4975158 ***	0.0903652	0.000000
鳩山ダミー	-1.1952825 ***	0.1140119	0.000000
飯能ダミー	-0.8456352 ***	0.0892811	0.000000
富士見ダミー	0.1928053 *	0.0883399	0.029228
北本ダミー	-0.9003757 ***	0.0913251	0.000000
本庄ダミー	-1.4581076 ***	0.0920727	0.000000
毛呂山ダミー	1.3182857 ***	0.1044762	0.000000
嵐山ダミー	-1.4435539 ***	0.1168304	0.000000
蓮田ダミー	-0.8426726 ***	0.0943147	0.000000
和光ダミー	-0.1207516	0.0971556	0.214116
最寄り駅までの距離	-0.290564 ***	0.0102499	0.000000
最寄り駅規模50万人以上ダミー	0.669161 ***	0.0570351	0.000000
最寄り駅規模10万人以上ダミー	0.695244 ***	0.0411719	0.000000
最寄り駅規模1万人以上ダミー	0.419387 ***	0.032432	0.000000
最寄り駅規模5千人以上ダミー	0.216478 ***	0.0392097	0.000000
市街化区域ダミー	0.850094 ***	0.0270199	0.000000
指定容積率	0.001068 ***	0.0001282	0.000000
前面道路幅員	0.004135 ***	0.0004761	0.000000
下水道ダミー	0.152681 ***	0.0214549	0.000000
定数項	12.547072 ***	0.1217074	0.000000
サンプル数			1525
自由度調整済決定係数			0.9194

***, **, *はそれぞれ 0.1%, 1%, 5%水準で統計的に有意であることを示す。

市町村ダミーについては当該市町村内のサンプル数が十分でないことが原因と考えられるものについては有意でないものがあるが、その他の変数については1%水準で有意となっており、符号についても想定した通りの結果となっている。自由度調整済み決定係数も

群馬県については0.82、埼玉県については0.92となっており、一定程度の精度を有し妥当性が高いものとなっていると考えられる。

6.1.3 ケーススタディ対象地域の市場地価の推定

以上の重回帰分析で推定した係数を設定した推定モデルと利用データ 6.1.1 で設定した推計モデル式に当てはめることで群馬県・埼玉県それぞれについて線引き都市計画区域内の地価を推定する関数を求めた。

桐生市 A 地区については群馬県の関数を、加須市 B 地区については埼玉県の関数を用いてケーススタディ対象地域の土地の地価を算出し、これを2022年の市場地価と推定した。

6.2 推定した地価に基づく地価変動分の推定結果

4.2 で整理した考え方にに基づき、前節で求めた地価及び5.1で推定した建築物の築年数から、規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額として、規制導入による地価変動分の推定を行った。

なお、4.3 で設定したシナリオのうち、シナリオ3における世帯数減による需要の減衰と規制導入に伴う住宅減失による供給減の関係のイメージは図18のとおりとなる。桐生市 A 地区においては2062年に、加須市においては2082年に住宅の減失により減少する地域内の供給が、当該時点の世帯数から想定される需要を下回ることとなる。

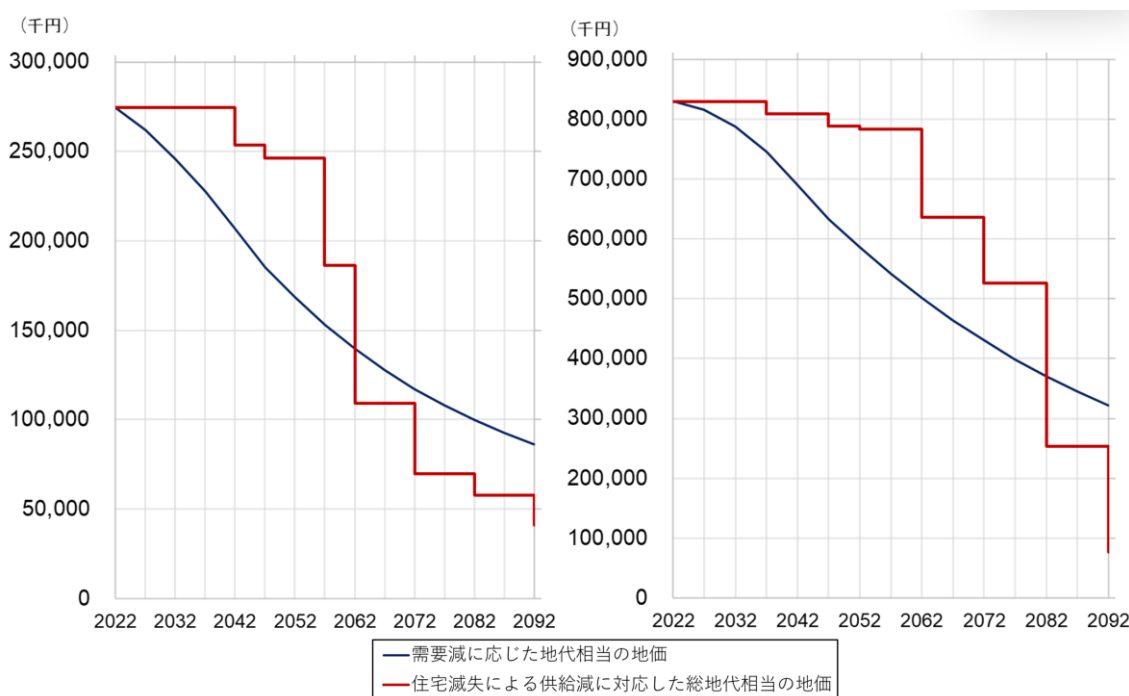


図18 需要減衰シナリオイメージ (左：桐生市 A 地区、右：加須市 B 地区)

以上の考え方とデータに基づき推定した結果は表 12 表 13 のとおり。
 なお、シナリオ 2, 3 については、現在の市場地価・市場地代が維持されると仮定した場合に加えて、将来的に一定の下落率で地価が下がっていく場合についても推定を行った。

表 12 規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額（桐生市 A 地区）

想定する将来的な 市場地価下落率	シナリオ 1	シナリオ 2	シナリオ 3
0%/年	0 千円	51,314 千円	14,091 千円
1%/年		33,160 千円	7,787 千円
2%/年		20,682 千円	3,887 千円
3%/年		12,074 千円	1,500 千円

(参考) 対象地域に最も近い地価公示標準地の直近 5 年間の平均変動 : -1.96%/年

表 13 規制導入に伴う土地所有者の経済的損失額（加須市 B 地区）

想定する将来的な 市場地価下落率	シナリオ 1	シナリオ 2	シナリオ 3
0%/年	0 千円	104,371 千円	22,480 千円
1%/年		62,909 千円	10,605 千円
2%/年		37,413 千円	4,393 千円
3%/年		21,561 千円	1,189 千円

(参考) 対象地域に最も近い地価公示標準地の直近 5 年間の平均変動 : -1.09%/年

第7章 費用と便益の比較

7.1 結果の概要

第4章で推定した費用項目の変化（インフラ維持管理・更新費の削減）と第6章で推定した便益項目の変化（土地所有者の経済的損失）から、想定する規制導入により期待される便益から費用を差し引き、取りまとめると表14、表15のとおりとなる。

表14 規制導入により期待される純便益（桐生市A地区）

想定する将来的な 市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	2,103千円	-49,211千円	-11,988千円
1%/年		-31,057千円	-5,684千円
2%/年		-18,579千円	-1,784千円
3%/年		-9,971千円	603千円

表15 規制導入により期待される純便益（加須市B地区）

想定する将来的な 市場地価下落率	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3
0%/年	1,357千円	-103,014千円	-21,123千円
1%/年		-61,552千円	-9,248千円
2%/年		-36,056千円	-3,036千円
3%/年		-20,204千円	168千円

宅地目的の土地利用の需要は枯渇しており、全ての土地について市場地価が成立しないとするシナリオ1については、規制導入による負の影響（土地所有者の経済的損失）が想定されず、インフラ維持・管理費削減の効果のみを享受することができることから、規制導入の妥当性が支持される。

また、旺盛な宅地需要が喚起・維持され、将来にわたり市場地価・地代が成立し続けるものとするシナリオ2では、規制導入による負の影響が正の影響を大きく上回り、相当程度の地価下落を見込んだとしても、規制導入の妥当性は支持されない。

一方、人口減・世帯数減に応じて宅地の需要が減少し、需要が存在する限りにおいてのみ市場地代・地価が評価されると想定したシナリオ3では、現状トレンドと同程度の地価下落率（-1～2%/年程度）を想定しても純便益は負となるが、更に急激な地価下落（-3%/年）が見込まれる場合には、純便益は正となり、規制導入の妥当性が支持される結果とな

った。

7.2 結果の考察

① 規制導入による費用の変化（インフラ維持管理・更新費の削減）

本ケーススタディにおいては建替えを含む建築行為の禁止という厳しい私権の制限を伴う強い規制の導入を想定したが、将来的なインフラ削減による効果は現在価値に割り戻すと限定的であった。これは、ネットワークインフラについて接続先が全て無くなることをもって削減可能とすることを前提としたため、居住密度が低下したとしても効果の発現までに相当期間を要することとなったことが要因と考えられる。

また、この傾向は山間部等でネットワークインフラが末端となる地域（桐生市 A 地区）に比べ、平地において周囲と面的にインフラが接続されている地域（加須市 B 地区）においてより顕著であった。これは、末端から順次インフラが削減可能となる場合に比べ、ネットワーク経路全体で接続先が無くなることを想定する場合は削減可能時期がより後ろ倒しになることによるものと考えられる。（なお、実際にはどのような規模・順序でインフラを削減することが可能となるかは施設の態様や技術的要素等により個別具体的に変わってくるものと考えられるが、本研究においてはこのような事情は考慮されていないことに留意が必要である。）

本ケーススタディにおいては建築物の滅失時期は 70 年と一律に設定したが、仮に想定したような規制を導入した場合には、土地所有者等には必要性が存在する限りより長く宅地利用を継続するインセンティブが働くことから、建築物の放棄・滅失までにはより長期間を要することが考えられる。また、我が国の法体系において現実的に想定される規制・誘導策は地権者の権利等に十分配慮したうえでより緩やかなものと考えられ、その場合には宅地利用の退出は更に緩やかになりインフラ削減が可能となるのは更に後ろ倒しになることから、効果はより限定的になるものと想定される。

なお、現実には地域内で宅地利用がなされないとした場合であっても、その他の用途での土地利用がされる場合等において一定程度のインフラ維持が必要となる可能性もあり、その場合は更に効果は限定的なものとなることも考えられる。

これらのことから、地域の状況によりケースバイケースとなるが、面的な土地利用規制のみによるインフラ削減効果は限定的になることが考えられ、インフラ削減においてより大きなメリットを得るためにはインフラマネジメント等のその他の施策等を組み合わせる必要があるものと考えられる。

② 規制導入による費用の変化と便益の変化との比較衡量

規制導入地域において市場地価が全く成立していない場合又は人口減に伴い需要が減衰しつつ、かなり急速に市場地価が低下していく場合という悲観的な前提においてのみ純便益が正となるなど、地域の現在から将来にわたる価値をどのように想定するかによ

り、規制導入の妥当性の評価が分かれる形となった。これらについては対象とする地域の事情により大きく様相が異なるうえ、実際に将来推計を含めた需要や土地の市場性を見積もり等を正確に行うことは困難だが、仮に一定の合意形成等を図った上で規制導入を想定する場合には、説得力のある想定やシナリオ設定が求められるものと考えられる。

また、従後の空間形成については農地利用に限らず地域の特性に応じて多様な有り様（放棄等を含む）が考えられ、どのような想定を行うかにより便益の変化の評価は変動するものと考えられる。

なお、本ケーススタディの費用・便益分析においては、土地利用を宅地から農地等に転換するにあたって必要となる諸費用（建物の除却や整地等）や転居に要する移転費用等は考慮に入れていないことにも留意が必要である。

第8章 政策提言

本稿では、人口減少局面にある市街地外縁部における開発・建築規制の妥当性の評価について考察を行うため、具体の市街地において極めて強い規制導入を行うケーススタディを実施し、規制導入によりもたらされる将来的なインフラ削減効果と土地所有者等の経済的損失を比較衡量する分析・検討を行った。その結果、建替えを含めた建築行為の禁止という強力な規制を想定した場合であっても、面的な土地利用規制のみにより期待されるインフラ削減効果は必ずしも大きくないこと、また、規制導入による影響は対象とする地域の土地の市場性や将来にわたる需要動向等の見積もりにより大きく左右されることが示唆され、本ケーススタディにおいては需要について相当に悲観的なシナリオを想定する場合のみ規制導入の合理性が支持されるという結果となった。本ケーススタディでは多くの仮定やシナリオ設定のもとに将来の地域像や需要の状況等を想定しつつ分析を試行したが、仮に具体の政策介入等の検討を行っていくにあたっては、地域の将来像の具体的なビジョンに基づく便益の評価や、より精緻で説得力のある形での規制導入効果等についての定量的な分析等が求められるものと考えられる。

以上を踏まえ、次のとおり政策提言を行う。

政策1：市街地外縁部における土地利用誘導により、長期的に期待される社会的便益等に関する多様な観点からの評価・定量化手法等の開発

今回のケーススタディにおいては、規制導入のメリットとしては将来にわたるインフラ維持管理・更新費の削減効果のみを対象として効果を推定したが、必ずしもそのインパクトは大きなものではなかった。一方、市街地外縁部の空間の再構築による便益については、コンパクトシティ施策等の文脈でも挙げられているとおり、都市全体の都市構造の転換による波及効果や従後の利活用による新たな価値の創出等、多様な観点から想定しうる。政策介入の必要性を議論するにあたっては、より広い観点から評価を試みる必要があるとともに、その便益を即地的に定量化する方策を検討し、都市計画の主体たる地方公共団体の実務レベルで実践・活用できるような整理を具体的に行っていくべきである。

政策2：市街地外縁部における空間形成や土地利用のあり方に関する長期的な便益等を踏まえた上での社会的合意の形成と、具体の都市における検討方策に関する考え方の整理

前段の定量化・評価を前提としたうえで、市街地外縁部の空間利用（今回対象とした市街化区域外縁に限らず、非線引き都市計画区域や市街化調整区域内のスプロール市街地等を含む）について、政策的関与を行いながら積極的に誘導していく又はある程度放置等をしつつ生じうるコストを社会として負担する等の観点から、我が国全体としてどのような幅のシナリオが考えられるのか等について整理を行った上で、国民的議論を喚起し社会的合意形成を図っていくべきである。

更に、地方公共団体等において、個別具体の都市、地域の将来的な空間形成について合

理的な想定に基づいて戦略的に検討・議論し、地域住民等を含むステークホルダーと合意形成を図っていくにあたっての基本的な考え方等を整理し、示していくことが必要である。

政策3：都市・農地・緑地の総合的なマネジメントを含めた誘導手法や、公平性の観点も踏まえた土地所有者等に対するインセンティブのあり方に関する検討

現行の都市計画制度における土地利用規制は、土地利用需要等を背景として開発を誘導していくことが前提となっている。仮に需要縮退期における市街地外縁部の積極的な誘導が支持される場合、非都市的土地利用への転換による新たな価値の創出等も含めた総合的なマネジメント手法について検討を行うことが必要である。併せて、土地所有者等へのインセンティブのあり方について、規制導入の定量的な効果も踏まえた上での検討を行うことが必要である。

併せて、積極的な政策介入による空間形成を行わない場合にも、将来的に生じる費用（空地・荒地の維持管理や防災等）についても定量的に把握し、都市全体での費用負担のあり方について検討を行うことが必要である。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、まちづくりプログラムの各教員より丁寧な指導を頂くとともに、貴重なご意見を頂きましたこと、心より御礼申し上げます。

また、ご多忙中にも関わらず、桐生市、加須市の皆様からは貴重な資料の提供をいただきました。ここに感謝申し上げます。

さらに、政策研究大学院大学にて、研修の機会を与えて頂いた派遣元、1年間互いに励まし合ったまちづくりプログラムコースの同期の皆様には感謝申し上げます。

最後に、温かく見守り常に励ましてくれた家族に、感謝いたします。

また、本研究は東京大学空間情報科学研究センター（CSIS）との共同研究（No.1216）の成果の一部であることを申し添えます。

なお、本稿における見解及び内容に関する誤り等については、全て筆者に帰します。また、本稿における考察や提言は筆者の個人的な見解を示したものであり、所属機関の見解を示すものではないことを申し添えます。

参考文献

- ・森本章倫. (2011). 都市のコンパクト化が財政及び環境に与える影響に関する研究. 『都市計画論文集』 46(3) 739-744.
- ・和田夏子・大野秀敏. (2011). 都市のコンパクト化のCO2排出量評価：長岡市を事例とした都市のコンパクト化の評価に関する研究 その1. 『日本建築学会環境系論文集』 668,

935-941.

- ・高野雄大・村木美貴. (2020). 持続可能な都市経営に向けた都市のコンパクト化施策のあり方に関する研究. 『都市計画論文集』 Vol.55 No.3.
- ・水口俊典. (1997). 「土地利用計画とまちづくり 規制・誘導から計画協議へ」. 学芸出版社.
- ・浅見泰司. (2017). 人口減少下のインフラ管理とコンパクトシティ化. 『都市住宅学』 2017年 2017 巻 96 号 p. 41-44.
- ・浅見泰司. (2012). 都市計画からみた不動産学への期待：根拠に基づく計画に向けて. 『日本不動産学会誌』 第 26 巻第 1 号・2012.6.
- ・福井秀夫. (2022). 行政訴訟による憲法的価値の確保 法治国原理・法と経済学に基づく行政法理論. 日本評論社.
- ・明石達生. (2009). 人口減少時代の都市計画. 『住宅総合研究財団研究論文集』 No.36.2009 年版
- ・小松幸夫. (2008). 1997 年と 2005 年における家屋の寿命推計」. 『日本建築学会計画系論文集』 Vol.73 No.632.
- ・金本良嗣、藤原徹 (2016) 「都市経済学」(第 2 版) 東洋経済新報社
- ・橋本和則.(2010) 区域区分(線引き)廃止が地価に与えた影響と土地利用変化に関する分析 ～香川中央広域都市計画区域をケーススタディーとして～.政策研究大学院大学 まちづくりプログラム修士論文
- ・舞鶴市「都市計画制度見直しについて」
<https://www.city.maizuru.kyoto.jp/0000002430.html> (2022/10/11 閲覧)
- ・国土交通省道路局・都市局 (2022) 「費用便益分析マニュアル」