

令和元（2019）年9月13日（金） 大会二日目

10:45～12:15

セッションC2

地域 23301 教室

座長 山中英生（徳島大学）

中村匡克（高崎経済大学）

[C2-1](#) ふるさと納税の受入先自治体の住民の満足度に関する分析

○西村慶友

大阪大学大学院国際公共政策研究科 株式会社サイネックス

[C2-2](#) 都道府県議会の政策議論にみる「持続可能な開発」のローカライズの現状

○畑正夫

兵庫県立大学

[C2-3](#) 自治体による子どもの貧困支援策と地域特性との関係性に関する研究

○高橋遼太郎 川島宏一

筑波大学システム情報工学研究科

ふるさと納税の受入先住民の満足度に関する分析

Analysis on satisfaction of residents of the local government accepting hometown tax payment

西村慶友（大阪大学大学院国際公共政策研究科／株式会社サイネックス）

1. はじめに

2017年に総額3,600億円に達したふるさと納税。自治体はふるさと納税を募集するにあたり、返礼品送付、プロモーション、民間事業者への業務代行等に税金を使用している。昨今、数百億円もの寄付金を集める自治体も登場しており、魅力的な返礼品の有無による地域間格差も問題となっている。

ふるさと納税はその申し込みの際、寄付者は返礼品を選択し、寄付金の使途を選択する。この際に選ばれた使途の通りに自治体は寄付金を活用することになる。自治体は集まった寄付金の活用実績についての報告に努めてはいるが、まだまだ十分と言える状況ではない。これは寄付者に対しても住民に対しても同様である。特に、寄付を受け入れる自治体の住民は居住自治体の制度の活用について満足しているのかどうか不透明である。制度本来の意味に目を向けると、ふるさと納税制度の本来の趣旨にはお得という利己的なメリットではなく利他的な意味合いを多分に含んでいる。そのような意義を知っていることによる満足度への影響を考察する。また、その満足度に影響を及ぼす別の視点として、ふるさと納税を実施することによる居住自治体の税収減、及び地方交付税による補填といった詳しい仕組みを知っていることがどのように影響を及ぼすのかも検討したい。

上記の検討課題について、本稿では、インターネット調査による個票データ（2018年にふるさと納税を実施した経験者と過去に経験のない未経験者を合わせて500回答）を用いて実証分析を試みた。

2. 先行研究

ふるさと納税に関する先行研究では、橋本・鈴木(2016)が北海道、神奈川県、愛知県、大阪府、福岡県内の状況を調査し、明確な寄付先を提示した自治体は返礼品を提供せずとも、寄付を集めることに成功している点を指摘している。尾内(2016)は全国の自治体への寄付データを用いたパネル分析を行い、返礼品の充実した自治体が寄付を集め、ふるさとの窮状を応援するような寄付はみられない点を明らかにした。また、西村・石村・赤井(2017)は全国の自治体へのアンケートにより取得した個人の寄付データを分析し、大規模な自治体においては特典還元率の高い自治体に寄付が集まり利己的要因での寄付が行われ、小規模な自治体においては疲弊した地域を応援する利他的要因での寄付が行われていることを確認している。

以上のように、ふるさと納税を行う自治体の動向や個人のインセンティブについての研究は複数存在するものの、自治体におけるふるさと納税制度活用の住民の満足度について個票データを用いた実証分析は存在しない。

行政サービスの満足度に関する先行研究では、P.E. Mouritzen(1989)が人口規模の多い都市の方が少ない都市に比べて、政策対応能力や税収などの点で満足度が高い点を報告している。国内の研究では、野田(2013)がインターネットリサーチによるアンケート調査により、地域の状況や個人属性が満足度(サービス全般・学校教育・防災対策・高齢者福祉・医療や保健体制)に及ぼす影響を調査している。その結果、政府規模は満足度に関係なく、「期待と比べたサービスの質」が最も高い影響を及ぼすことを明らかにした。また、行政サービスを認識している人ほど満足を感じる点も報告している。

3. 制度の意義と変遷

ふるさと納税制度は、2008年4月に公布された「地方税法等の一部を改正する法律」により実施された。制度の創設にあたっては、様々な議論が行われており、その内容は「ふるさと納税研究会報告書」(総務省, 2007)にまとめられている。注目すべきは下記の3つの意義であろう。(カッコ内は筆者による追記)

- ①納税者の選択(税を自分のことと考える)
- ②「ふるさと」の大切さ(ふるさとの恩に感謝)
- ③自治意識の進化(自治体間競争の刺激)

その後、2度の制度改正が行われ、2011年度の改正により適用下限額が5,000円から2,000円となり、2015年度の改正により個人住民税所得割の2割が控除されることとなった。この結果、実質2,000円の負担で済む寄付金額は制度創設時に比べて約2倍となっている。制度の変遷について下記に示す。

表1 ふるさと納税制度の変遷 出典：筆者作成

| 年 | 適用下限額 | 所得税の控除額 | 個人住民税の控除額 | |
|-------|--------|----------------------|---------------------------|---------------|
| | | | (基本分) | (特例分) |
| 2008年 | 5,000円 | (ふるさと納税額－適用下限額)×所得税率 | (ふるさと納税額－適用下限額)×住民税率(10%) | 住民税所得割額の1割を限度 |
| 2011年 | 2,000円 | | | |
| 2015年 | 2,000円 | | | 住民税所得割額の2割を限度 |

4. ふるさと納税の実施

ふるさと納税を実施する際、欲しい返礼品から選択するケース、寄付したい自治体から選択するケース、支援したい使い道から選択するケースなどがある。実際はポータルサイトに掲載された返礼品リストから選び始める場合が多いが、どのような方法で申し込んだとしても、必ず寄付者の意思で「寄付金の使い道」を選択することになる。

また、ふるさと納税は自治体間競争による「寄付の取り合い」であり、寄付者が居住している自治体の住民税は確定申告もしくはワンストップ特例制度の適用により減少する。しかし、税収減になった自治体は国からの地方交付税による補填がなされる(不交付団体を除く)。結果、減少した税収の75%が国から補填されるが、この事実についての認知度は高くない。

5. 仮説

本項では受け入れ先自治体の住民におけるふるさと納税制度の満足度を検討するために下記の4つの仮説を設定した。

仮説1：選択できる使途が居住自治体の課題（ニーズ）に合致している自治体の住民の満足度は高い。

仮説2：居住自治体で選択できるふるさと納税の使途を知っている自治体の住民の満足度は高い。

仮説3：ふるさと納税制度の意義を知っている住民の満足度は高い。

仮説4：ふるさと納税制度の制度・仕組みを知っている住民の満足度は高い。

6. 分析モデル・推定方法

本稿では、居住自治体の制度活用への満足度について分析するために「ふるさと納税により、居住している自治体の暮らしがよくなった」という質問について、「はい」を選択したら1、「いいえ」を選択したら0とする被説明変数を使用したロジット分析を実施する。分析に際しては、福重(2010)等に基づき、次のモデルを想定する。被説明変数である SA^* は潜在変数であり、上記の質問に「はい」を選択したら1、それ以外であれば0の値をとる変数であるのでロジットモデルにより推定する。

$$SA^* = \alpha_0 + \alpha_1 X_i + \alpha_2 V_i + u_i$$

$$\begin{cases} SA^*=1 & \text{if } SA^* > 0 \\ SA^*=0 & \text{if } SA^* \leq 0 \end{cases}$$

X_i 、 V_i はそれぞれ、選択できる使途の課題（ニーズ）との合致、ふるさと納税の意義・本来の仕組みの知識、その他のコントロール変数をあらわすベクトルであり、 α_0 、 α_1 、 α_2 は推定の対象となるパラメータ、 u_i は誤差項である。

7. 推定結果

仮説とそれに対応したアンケート質問、そして推定の結果について下記に示す。なお、右列の「有」は2018年度におけるふるさと納税経験者、「無」は過去にふるさと納税の経験がない未経験者であることを示す。それぞれから250人分の回答（合計500回答）を取得し、分析を試みた。

表2 仮説と対応するアンケート 出典：筆者作成

| 仮説 | 対応する質問 | 有 | 無 |
|--|--|---|---|
| ① 選択できる使途が居住自治体の課題（ニーズ）に合致している自治体の住民の満足度は高い。 | あなたが居住している自治体のふるさと納税で選択できる「使途」は地域が抱える課題（ニーズ）と合致していると思いますか。 | + | + |
| ② 居住自治体で選択できるふるさと納税の使途を知っている自治体の住民の満足度は高い。 | あなたが居住している自治体のふるさと納税で選択できる「使途」はご存知ですか。 | + | |

| | | | |
|-----------------------------------|--|---|---|
| ③ ふるさと納税制度の意義を知っている住民の満足度は高い。 | 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、自分の意思で寄付できる制度 | + | |
| | 納税者が寄付先を選択し、その使われ方を考えるきっかけとなる制度 | - | |
| ④ ふるさと納税制度の制度・仕組みを知っている住民の満足度は高い。 | 住民がふるさと納税を実施することにより、居住自治体の税収が減少する制度 | | |
| | ふるさと納税により減少した税収は国からの地方交付税により 75%が補填される制度 | + | + |

以下、上記の結果の解釈を行う。表中の「+」は正に有意、「-」は負に有意であったこと示す。

まず、仮説1について、自治体の課題（ニーズ）と選択できる使途が合致していると思う住民の満足度は、ふるさと納税の経験の有無にかかわらず高かった。ふるさと納税を実施する際に寄付者が必ず選ぶことになる「使途」が自治体の課題を解決するものであれば、直感的にも満足度と直結するものと解釈できよう。

仮説2について、ふるさと納税経験者において、居住自治体で選択できるふるさと納税の使途を知っていることが満足度の上昇につながることを確認できた。ふるさと納税の使途は寄付金の利用用途であり、これも直感的に満足度に直結するものと解釈できる。また、「サービスの認識度」が満足度を上昇させるという野田(2013)とも合致する。

仮説3について、ふるさと納税制度の意義を知っていることが満足度に影響することは確認できた。しかし、総務省が掲げる意義を知っていることが全て正の影響を与える訳ではないことも明らかになった。「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、自分の意思で寄付できる制度」については、ふるさと納税の経験者で有意となったが、「納税者が寄付先を選択し、その使われ方を考えるきっかけとなる制度」については負の効果が見られた。前者については問いそのものが自らふるさとや居住自治体の収入増と結びつけられる内容であり、逆に後者は居住自治体「以外」への流出が想起されることから、それぞれ正と負の効果が見られたと考えられる。

仮説4について、ふるさと納税制度の制度・仕組みについて知っていることが満足度に影響することが確認できた。しかし、仮説に対応する変数全てが有意とはならなかった。まず、「住民がふるさと納税を実施することにより、居住自治体の税収が減少する制度」について、経験・未経験共に有意とはならなかった。居住自治体の税収が減少する制度と知っているかどうかと満足度は関係がなかったという結果となった。なお、アンケートでは 45.6%が知っていると回答しており、満足度にかかわらずその意義について知っている人が多かったということでもある。

一方、「ふるさと納税により減少した税収は国からの地方交付税により 75%が補填される制度」を知っていることは、ふるさと納税の経験の有無にかかわらず、満足度に対して正の効果が見られた。地方交付税の存在は自治体にとってのふるさと納税の負の側面（＝税収減）をカバーするものであり、かつ、自らのふるさと納税の実行への心理的ハードルの減少も手伝って、暮らしに対するポジティブなイメージが想起されよう。

8. インプリケーション

本稿で得られた分析結果から、自治体及び国（総務省）に対して、下記のインプリケーションを示したい。まず、制度を運営する自治体に対しては住民の参加意識を高めるためにも、使途選定の際に、住民の意見に耳を傾け、地域の課題を解決するための制度活用を行いたい。また、ふるさと納税の使い道についての情報公開を積極的に行うべきであろう。ふるさと納税の経験者にとっては満足度の上昇につながるし、また、ふるさと納税の経験がない住民に対しても「知るための機会」を多く作るなどの努力が求められよう。一方、制度を設計する国は、ふるさと納税制度の意義を理解してもらうための情報発信を積極的に行うべきであ

ろう。

総論として、ふるさと納税制度そのものの課題は多いが、制度の理解・周知・地域の課題（ニーズ）とのマッチ等により住民満足度は高くなる。なりふり構わず金額を集めるよりも、自治体のニーズにあった用途の選定をすることやそれを告知することの方が住民満足度を高めることが明らかになった。

9. 参考文献（主要なものを抜粋して記載）

西村慶友・石村知子・赤井伸郎(2017)「ふるさと納税（寄付）のインセンティブに関する分析～個別自治体の寄付受け入れデータによる実証分析～」『「地方創生」と地方における自治体の役割（日本地方財政学会研究叢書 第24号）』, pp. 150-178.

野田遊(2013) 『市民満足度の研究』 日本評論社

橋本恭之・鈴木善充(2016)「ふるさと納税制度の現状と課題」. 『会計検査研究』第54号, pp. 13-38.

福重元嗣. (2010). 『家計による社会的活動の計量分析』 ミネルヴァ書房.

都道府県議会の政策議論にみる「持続可能な開発」のローカライズの現状

Present Status of Localization of “Sustainable Development” through Policy Discussions in Prefectural Assemblies.

○畑正夫（兵庫県立大学地域創造機構）

1. 研究目的と課題の背景

人口減少社会のもとで、複雑に絡み合う地域課題を解決し持続可能な地域づくりを進めるためには、住民の代表である議会と執行機関である行政とがこれまで以上に熟議を重ね、質の高い実効性のある政策を企画・実施し、適切な評価のもとに取組を進めることが重要である。本報告は、議会と行政とが議会本会議や委員会の場で行った質疑応答の記録（会議録）をもとに持続可能な開発を巡る熟議の状況を明らかにすることを目的とする。

自治体は地域住民の判断と責任のもとに地域の実情に沿った施策や事業を用い、自主的かつ総合的に豊かな地域づくりを進める役割を担っている。そのため、選挙で選ばれた議員により構成される議会は、意思決定及び政策の企画立案・実施を担う執行機関である行政と協力し合い、時には牽制しながら、車の両輪のように活動する。本会議や委員会の場はそうした機能を発揮する場である。本報告では、そこでの熟議を対象とする。

現在、国内では深刻さを増す人口減少社会の課題への取組が進められている。また、地域は世界と多様な形でつながっており、否応なしにグローバルガバナンスからの制約を受けている。自治体は国内課題への対応に加え、世界とのつながりを踏まえた地域経営を行うことが求められている。

「地球規模で考えて地域で活動しよう」という言葉の通り、環境、経済、社会の各側面での取組が、これまで以上に必要とされていることは否定できない。

地域開発では、開発によるさまざまな弊害に関心が寄せられてきた。1980年代には環境との関係に関心が高まり、ブルントラント委員会報告(1987年)、地球サミット(1992年)などを経て、地球環境問題を軸にした取組へと広がる。また、途上国の貧困や飢餓、教育などの諸課題に対応する「国連ミレニアム開発目標(MDGs)」(2000年)から先進国も含めた「持続可能な開発のための2030アジェンダ・SDGs」(2015年)へと続き、統合的な取組へと深化してきた。

翻って、わが国の自治体にとって「開発」は、戦後復興期、国土総合開発法の施行以来、一貫して重要な課題とされてきた「地域開発」の文脈のなかでとらえることができる。特に経済開発が重要な役割を果たしたが、過剰とも言える重点化が環境破壊や地域間格差などの社会的弊害を生んできた。グローバルガバナンスが社会変革を求める段階に至った現在、国内外の環境変化を踏まえた地域課題への取組への転換が求められていることに留意する必要がある。

こうしたことを反映し、国は「持続可能な開発目標推進本部」を設置し、地方との関係では地方創生政策に「持続可能な開発」の取組を位置づけるとともに(2017年～)、「持続可能な開発のための2030アジェンダ・SDGs」のローカライズとする。現在、自治体は地方創生のなかで国が先導するモデル都市や事業の枠組みのなかで取組に着手した段階であり、今後、自主的・総合的な新たな地域開発を展開する必要性に迫られる。

こうした現状を踏まえて、議会という熟議の場で行われている持続可能な開発に関する議論の現状を分析することは意義深いものと考えた。

2. 分析方法

全国の都道府県議会事務局がインターネット上で公表している議会会議録(本会議、委員会の本文)を対象にして、各府県が提供する検索機能を用いて「持続可能な開発」または「SDGs」をキーワードにして検索を行った。検索条件に該当した会議録本文とその質問答弁に関する前後の発言を

熟読し、どのような主旨で質問答弁を行っているのか、その内容の分析を質的に行った。その上で、①議論の傾向内容の時期的な推移について、②キーワードが具体的な質疑応答の中でどのように扱われているかの二つの視点から分析を行った。

検索により得られたデータは都道府県ごとにテキストデータとして整理し、データベースを構築した。なお、インターネット上に公表されている会議録の対象期間には制約とばらつきがある。議事録を発信するという取組の普及速度に依存しているが、検索したところ概ね 1990 年代当初からの会議録は揃っており、地球環境への関心が高まり世界的な議論が始まった当初の会議録から平成 31 年 2 月議会までの期間をカバーしており、一定の分析を可能にするものであると考えている。

3. 結果

対象とした議事録は自治体によって検索可能な期間にばらつきがあるが、概ね 1990 年代前半からの 2019 年 2 月議会までを対象とすることができた。都道府県の議会議事録の検索結果から「持続可能な開発」又は「持続可能な開発目標 (SDGs)」を用いた質疑・応答がなされており、議論の傾向は質問者・自治体により差異がみられた。以下、1) 議論の傾向の経時的推移、2) 質疑応答でのキーワードの扱われ方・議論の深まりの二つの視点からその概略について分析を行う。

1) 議論の経時的推移

過去 30 年弱の期間は概ね 3 つの段階に分類することができた。第 1 段階は地球サミットなどの国際的な動きを受け、国内取組への反映が議論された段階である。国の環境基本計画の策定に対応した自治体の基本計画や、環境教育が話題にされた 1990 年代後半の時期が中心である。第 2 段階は国連「持続可能な開発のためのアジェンダ 2030」や「持続可能な開発目標 (SDGs)」に関心が寄せられた 2015 年以降の時期である。取組の必要性の認識などが主に行政側に問われた時期である。第 3 段階は政府が自治体に SDGs のローカライズを具体的に要請した時期以降である。都道府県ごとに議論の段階は異なっており、全体で見るとこれらの段階が必ずしもリニアに区分されるものとしては認められない。

第 1 段階では、「持続可能な開発」は地球環境サミットでの決議を踏まえ、グローバルな要請のもとで環境保全への対応を探り、その方向性を模索するローカライズに関心が寄せられ、環境に焦点が当てられたフェーズとも言える。環境基本計画の策定・実施やアジェンダ 21 の実現のためのローカライズなどがわずかに議題の対象とされている。その後、教育の重要性に関心が寄せられ、持続可能な開発の実現のための「持続可能な開発のための教育」(Education for Sustainable Development; ESD)、学校教育における環境教育、ユネスコスクールの普及状況などに議論が及んでいる。

第 2 段階では、国連での持続可能な開発のための 2030 アジェンダ・SDGs の採択を契機として、「持続可能な開発」そのものの議論よりも、「持続可能な開発目標」をキーワードとした質疑応答が始まる。2030 アジェンダ・SDGs に関する基本的な認識や具体的な政策・事業との関係性を問うものなどが見られる。特に、地方創生の取組が SDGs のローカライズとして政府 SDGs 推進本部が位置づけ、環境未来都市などのモデル事業が具体的に予算化されると、そうした事業の採択に関する関心が高まっている。地方創生というローカルガバナンスとの接点が具体的に模索されているものの、統合的なアプローチへの関心は見られない。

第 3 段階は、アジェンダ 2030・SDGs を中核にした持続可能な開発の実現に向けた議論が展開される段階である。SDGs が掲げる 17 の目標の多様性を踏まえて、環境政策に留まらない地域課題や政策領域と持続可能な開発とを関連づけた具体的な議論が行われている。その帰結として、地方創生での取組をはじめ、地域づくりの指針となる自治体総合計画との接点のとりえ方や、2030 アジェンダのローカライズを目指す SDGs ビジョンの策定やプロセス、推進体制のあり方についての質疑応答が行われるものなどが見受けられた。地域開発の文脈のなかで「持続可能な開発」を統合的にとらえようとする兆しが見られる。

2) 質疑応答でのキーワードの扱われ方

経時的な推移を総体としてみると、上述のような自分ごと化の経路を辿っているが、こうした議論を議会と行政との間で深めるための熟議について、質疑応答のなかでの検索したキーワードの扱われ方のなかで特徴的なものを抽出して概観する。会議録の中から次の6つのカテゴリーに分類した。

- **話題・枕詞型**：質問を構成する上での話題や枕詞、修飾語などに用いられるもの
- **認識確認・概括的な要望型**：行政側の認識を確認するものや、認識の確認をもとに新たな動きへの対応を求めるもの
- **質問内容補強型**：これまでの政策や課題の必要性や質問者の考えを補強するための素材として用いるもの
- **政策・計画体系問い直し型**：政策や計画などの体系の見直しを求めるもの
- **長期的な地域展望志向型**：長期的な政策展開への位置づけを問うもの
- **グローバルイシュー適応型**：グローバルガバナンスとの接合的にある課題やプロジェクトへの取組のなかでその必要性を問うもの

などが見受けられる。以下、それらの例について具体的な質疑応答の傾向について述べる。

(話題型・枕詞型)

質問の総論として、持続可能な開発やSDGsを引き合いに出し質問を構成する。これまでの取組と新たな取組みの組み合わせは難しい。複数の質問項目の前段階で地球サミットの趣旨が開催されたことや、そこで議論された持続可能な開発の意味への言及やSDGsの成り立ちについて、質問者が自身の理解を説明した上で、従来型の環境問題の質問へと展開していくものである。あるいは個別の質問のなかでも同様に枕詞として活用して、持続可能な開発やSDGsの内容に踏み込まないものである。こうした質問には行政も知事や担当部局の責任者が答弁をしても、従来どおりの個別政策や事業への回答に留まる傾向が見られる。

(認識確認型・概括的な要望型)

質問を行う上での話題や枕詞にとどまらず、持続可能な開発やSDGsの内容や構成などを詳しく説明し、内容に踏み込んだ上で、そうした「新たな動き」に対して行政、特に首長を名宛て人にして、対応のあり方を問うものである。自治体の政策の基調とどのように整合するのかが問われることが多く、その多くが認識を確認するためのものである。したがって、掲げられた理念の大切さについて相互に確認をした上で、質問者が「大切なことだからしっかり取り組んで欲しい」とか、「これまで以上に頑張ってもらいたい」といった概括的な要望をしたところで質疑応答が終わる傾向が見られる。

(質問内容補強型)

個別事業とSDGsを関連づけてとらえ、その意義を説明し質疑応答を通して課題提起するものである。個別事業の具体的な取り扱いが主たる質疑内容となるため、持続可能な開発やSDGsが政策のベースに定着していない段階では、話題として上がっても質問者も答弁者も従来型の議論に終始してしまう傾向が見られる。例えば、ある議員は食品ロスの取り組みの説明にSDGsでの動きをとりあげるが、続いて行った子供の貧困についての質問ではSDGsには全く触れないといった例が見られる。取組の重要性は議会、行政の間で共有できるが、断片化された範疇に留まり、統合的な政策基盤の形成には至っていないことが見て取れる。

(政策・計画体系問い直し型)

持続可能な開発を環境側面だけでなく、社会、経済の側面からとらえる2030アジェンダ・SDGsをもとに、従来の環境基本計画への対応を中心に構成していた計画体系の再編の必要性を問うもの、地域づくり全般を対象とする総合計画に反映することを求めるものなどについて、質疑応答がなされている。政策や計画体系の問い直しを通して、住民の参画の意義をSDGs17「パートナーシップ」と関連づけることや、総合計画の柱立てとの関係性などに議論が及んでいる。ただ、質問者と答弁

者の間で統合的な視点の共有が十分になされていないために、質問者と答弁者との間にすれ違いが見られるものもあった。

(長期的な地域展望志向型)

政策・計画体系間直し型を一步進めるもので、政策の基調となる総合計画や環境基本計画の中で新たな位置づけを明確することを求めるものがある。長期にわたる大きな展開を求めることになるため、行政側は SDGs に掲げられるものの多く-例えば子どもの貧困対策や環境保全など-がこれまでから実施してきた政策であることを述べ、自治体の従来の政策と「軌を一にするものである」との答弁や、「今後とも国や経済界、地元市町村の動向を注視していく」といった様子見のものなどが見られた。新たな変化を長期にわたり展開していくことに行政側が抵抗感を示していることが窺える。

(グローバルイシュー適応型)

平和、ツーリズムなどの国際的な共通価値の枠組み、国連機関などの認証を伴う取組、会議・イベントの誘致など、グローバルガバナンスと直接に結びつくプロジェクト型の取組の機能強化に関するものに見られる。そもそもグローバルな課題や仕組みに依拠して枠組みが形成されているため、普遍的な価値の実現を前提とした取組が求められる枠組みのなかで、行動することが求められる。プロジェクトの持続と質的向上を図るために欠かせないだけでなく、直接的な結びつきの経験はローカライズの実装に貢献することが期待される。そこでは、国の指針や制度とのつながりは希薄となり自律的な取組を進めるための議論の不可欠となる。

4. 考察

概ね30年の間に持続可能な開発、SDGsについての議会と行政による「自分事化」のプロセスは、環境政策から幅広い地域開発の文脈でとらえることができる段階に進もうとしている。ただ、その進行は緩慢で、都道府県間のバラツキが大きいことが質疑応答の中で浮かび上がってきた。

時間的な推移で分類した段階でみると、現在多くの都道府県は第2段階にあると考えることができる。環境だけでなく社会課題全体を対象にして、持続可能性を問う第3段階に議論が成熟していくことが待たれる状況にある。具体的な質疑応答の内容を見ても、持続可能な開発に関する議論は、2030アジェンダが「私たちの世界を変革する」(transforming our world)を標題にするように、変革に向けた大きなビジョンを描き、その実現のための行動変容を必要とすることに十分に対応できているとは言いがたい。持続可能な開発は2030アジェンダ・SDGsのローカライズやそのための熟議においても、その差異が隘路となることが危惧される。

こうしたなかで、内閣府は地方創生の取組のなかで、持続可能な開発目標の位置づけを明確にして、またSDGs未来都市やモデル事業などの従来のプロジェクト型の政策的誘導、官民連携の呼びかけ、金融スキームの活用などにより全国の自治体への普及を図ろうとしている。それがローカライズを誘導するものだとすれば、議会と行政の熟議を見る限り、広域自治体である都道府県においても、こうした段階に進む十分な準備性があるとは考えにくく、理念無き取組になってしまうようにする工夫が必要になると考える。そこにこそ、自治体における議会と行政が行う熟議の真価が問われるものと考ええる。

今回の報告では、インターネット上で公開されたデータを対象にした限定的なキーワードによる分析であるため、持続可能な開発そのものをとらえる研究としては限界がある。今後、対象期間の焦点化、または拡大を図ることや、関係者へのインタビューなど、キーワード検索に頼らない分析などの検討も必要になると考える。詳細については全国大会で報告させていただきたい。

(以上)

自治体による子どもの貧困支援策と地域特性との関係性に関する研究

A Relationship between Local Government Policy of Child Poverty and Regional Characteristic

○高橋遼太郎（筑波大学大学院システム情報工学研究科博士前期課程）
川島宏一（筑波大学システム情報系）

1. 研究の背景

「子どもの貧困」という問題が現在社会的に注目を集めている。新聞記事や Web ニュースなどにも「子どもの貧困」について取り上げた記事が数多くみられる。近年、貧困である子どもの割合は増加している。厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると子どもの相対的貧困率は年々増加傾向にあり、2012 年度には 16.1%に上った。^[1]「子どもの貧困」状態にあるほど、虐待を受けている傾向や非行を行う傾向が強く、また大学進学率や将来の生活水準に影響を及ぼることが分かっている。^[2]

多くの支援が行われている一方でその実施状況には自治体間によって積極的に取り組んでいる自治体そうでない自治体が存在することがわかっている。貧困な子どもが多いような、本来はより充実した支援が行われているべき地域で支援が十分に組み込まれておらず、支援が必要な人に十分な支援が届かない現状が存在しうる。

2. 研究の目的

そこで本研究では、自治体による子どもの貧困支援策とその地域の貧困の度合いと関係を明らかにすることによって、貧困世帯の多寡といった、それぞれの地域における貧困の実情に対応した支援が自治体によって取り組まれているかどうかの分析・整理するものである。その分析・整理を通して、より支援が必要な人に支援を届けるためにどうあるべきか検討する一助とする。

3. 既往研究の整理

3. 1. 就学援助制度の自治体間運用格差についての研究^[3]

就学援助制度の運用格差は自治体財政力指数や納税者一人当たりの平均所得など地域の豊かさとの統計的な関係性が弱い一方で、人口一人当たりの生活保護費、母子世帯比率、就学援助制度の周知方法の影響が強く、福祉制度の運用に積極的な自治体では就学援助制度の運用にも積極的であると指摘している。

3. 2. 子どもの貧困対策事業の有用性について^[4]

居場所事業を利用した子どもたちの中で、自分に自信があると回答する子どもが増加し、生活習慣が改善、学習意欲の向上、学習時間の増加、大学への進学希望の増加といった効果がみられた。

3. 3. 組織間連携に着目した地方自治体による子どもの貧困対策の取り組み実態—大都市基礎自治体を対象として—^[5]

先行して子どもの貧困対策に取り組む東京 23 区の自治体においては貧困対策を進めていくうえで、庁内外の様々な関連機関と連携し、多様な支援を実施していることが示されている。

4. 本研究の位置づけ

子どもの貧困支援の実施状況は自治体によって異なるが、貧困世帯の多寡といった、それぞれの

地域における貧困の実情に対応した支援が自治体によって取り組まれているかどうかの分析・整理は未だ実施されていない。そこで本研究は、全国の1299自治体の実施する子どもの貧困支援策を収集・整理している「子供の貧困対策 子供の未来応援プロジェクト」(内閣府)のデータを用いて、全国の自治体における支援策の実施の特徴・傾向を明らかにするとともに、支援策と地域特性の関係について分析を行う。自治体による支援と貧困の現状の関係を分析することで、より支援が必要な人に支援を届けるためにどうあるべきか検討する一助とする。

5. 子どもの貧困支援の実施パターンによる自治体の類型化

本研究では内閣府の提供するWebサイト、「子供の貧困対策 子供の未来応援プロジェクト」に登録された情報を使用した。この登録された情報をもとに、全国で一律に実施されている施策を取り除き、その後、独自に支援情報小区分を設定した。支援情報小区分の設定に当たっては、実施数が少ないものまで細かく設定していくと、次に行う数量化Ⅲ類において実施数の少ない支援策が高いカテゴリスコアとなってしまうといった問題が生じたため、支援を登録している自治体1299のうちの5%以上が実施しているもののみを対象として設定を行った。各自治体が実施する支援の類型化を行う。まず各自治体の20の支援の実施状況の実施有無について集計を行い、その表を用いて数量化Ⅲ類をおこなった。数量化Ⅲ類を通して自治体ごとの支援の実施パターンの類似性を明らかにする。

表3. 第1軸の各支援のカテゴリ

| 支援情報小区分 | 度数 | 第1軸 |
|-------------------|-----|-------|
| 貸与型奨学金(大) | 142 | 3.44 |
| 貸与型奨学金(高) | 161 | 3.01 |
| 出産時の手当、育児用品の助成 | 78 | 2.44 |
| 学校の費用(貸付以外)(小) | 66 | 1.98 |
| 子ども医療費 | 111 | 1.60 |
| ひとり親家庭医療費 | 419 | 0.67 |
| 住宅の支援 | 66 | -0.11 |
| 幼稚園・保育園の利用料の減免 | 540 | -0.14 |
| ひとり親手当 | 149 | -0.21 |
| 放課後の居場所(小) | 443 | -0.21 |
| 子どもの相談 | 382 | -0.36 |
| 親の就労・自立支援 | 357 | -0.46 |
| 一時保育 | 512 | -0.50 |
| 子育てに関する相談・情報提供・交流 | 446 | -0.50 |
| 家事等の支援 | 316 | -0.53 |
| 放課後の居場所(中) | 78 | -0.56 |
| 学習支援(中) | 339 | -0.57 |
| 学習支援(小) | 223 | -0.58 |
| ひとり親の相談・情報提供・交流 | 249 | -0.62 |
| 学習支援(高) | 109 | -0.71 |

表1. 各子どもの貧困支援の実施

| 支援情報小区分 | 自治体 | 実施率(%) |
|---------------------|-----|--------|
| 1 幼稚園・保育園の利用料の減免 | 540 | 41.6 |
| 2 一時保育 | 512 | 39.4 |
| 3 子育てに関する相談・情報提供・交流 | 446 | 34.3 |
| 4 放課後の居場所(小) | 443 | 34.1 |
| 5 ひとり親家庭医療費 | 419 | 32.3 |
| 6 子どもの相談 | 382 | 29.4 |
| 7 親の就労・自立支援 | 357 | 27.5 |
| 8 学習支援(中) | 339 | 26.1 |
| 9 家事等の支援 | 316 | 24.3 |
| 10 ひとり親の相談・情報提供・交流 | 249 | 19.2 |
| 11 学習支援(小) | 223 | 17.2 |
| 12 貸与型奨学金(高) | 161 | 12.4 |
| 13 ひとり親手当 | 149 | 11.5 |
| 14 貸与型奨学金(大) | 142 | 10.9 |
| 15 子ども医療費 | 111 | 8.5 |
| 16 学習支援(高) | 109 | 8.4 |
| 17 放課後の居場所(中) | 78 | 6.0 |
| 18 出産時の手当、育児用品の助成 | 78 | 6.0 |
| 19 学校の費用(貸付以外)(小) | 66 | 5.1 |
| 20 住宅の支援 | 66 | 5.1 |

表2. 数量化Ⅲ類の固有値、相関係数、寄与率、累積寄与率

| | 固有値 | 相関係数 | 寄与率 | 累積寄与率 |
|-----|-------|-------|-------|-------|
| 第1軸 | 0.346 | 0.588 | 10.6% | 10.6% |
| 第2軸 | 0.305 | 0.552 | 9.3% | 19.9% |

表4. 第2軸の各支援のカテゴリ

| 支援情報小区分 | 度数 | 第2軸 |
|-------------------|-----|-------|
| 貸与型奨学金(大) | 142 | 2.40 |
| 貸与型奨学金(高) | 161 | 2.13 |
| 学習支援(小) | 223 | 0.70 |
| 学習支援(高) | 109 | 0.64 |
| 学習支援(中) | 339 | 0.57 |
| 子どもの相談 | 382 | 0.38 |
| 親の就労・自立支援 | 357 | 0.25 |
| 一時保育 | 512 | 0.12 |
| 子育てに関する相談・情報提供・交流 | 446 | 0.10 |
| 住宅の支援 | 66 | 0.07 |
| 放課後の居場所(小) | 443 | 0.02 |
| ひとり親の相談・情報提供・交流 | 249 | 0.01 |
| 幼稚園・保育園の利用料の減免 | 540 | -0.02 |
| 家事等の支援 | 316 | -0.05 |
| ひとり親手当 | 149 | -0.08 |
| 放課後の居場所(中) | 78 | -0.25 |
| 学校の費用(貸付以外)(小) | 66 | -1.15 |
| ひとり親家庭医療費 | 419 | -1.70 |
| 子ども医療費 | 111 | -3.02 |
| 出産時の手当、育児用品の助成 | 78 | -3.50 |

数量化Ⅲ類によって得られた各軸の固有値、相関係数、寄与率、累積寄与率を表2に示す。相関係数は各軸とも0.5以上でありこれらは説明力が高い軸であると考えられる。

第1軸を横軸、第2軸を縦軸とした散布図を図1に示す。

この図においては、実施の傾向の似た支援策が近い位置に、そうでないものが遠い位置に配置されるようになっている。図1から、経済的支援は散布図の位置がばらついているため実施の傾向が支援策によって異なることがわかる一方、人的支援はどの支援も近くに位置するため比較的实施の傾向が近いことがわかる。経済的支援については大きく、奨学金と医療費・出産時の手当・育児用品の助成・学校の費用の助成の2つのグループに分けることができる。

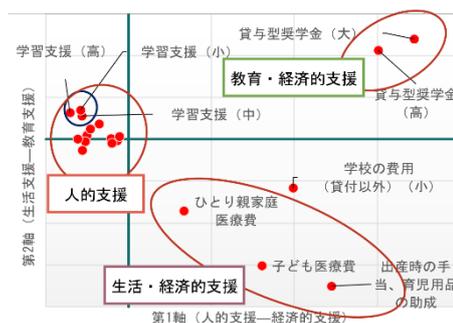


図1. 各カテゴリースコアの

ここで得られたカテゴリースコアをもとにクラスタ分析を行ったところ、A バランス型、B 人的支援中心型、C 経済的支援中心型、D 医療の経済的支援中心型、E 出産時の支援・医療の経済的支援特化型、F 奨学金特化型の6つのクラスタに分けることができた。

表5. 各クラスタごとの支援の実施率

| 支援の種類 | A | | B | | C | | D | | E | | F | | 全体 | |
|-------------------|--------|-----|--------|-----|--------------------|----|--------|----|--------------------|----|--------|----|--------|-----|
| | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 | 実施率(%) | 度数 |
| 幼稚園・保育園の利用料の減免 | 60.6 | 135 | 49.8 | 352 | 42.7 | 41 | 12.6 | 12 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 41.6 | 540 |
| 一時保育 | 48.2 | 107 | 52.3 | 370 | 31.3 | 30 | 5.3 | 5 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 39.4 | 512 |
| 子育てに関する相談・情報提供・交流 | 45.5 | 101 | 44.8 | 317 | 22.9 | 22 | 6.3 | 6 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 34.3 | 446 |
| 放課後の居場所(小) | 45.5 | 101 | 41.9 | 296 | 38.8 | 37 | 9.5 | 9 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 34.1 | 443 |
| ひとり親家庭医療費 | 89.2 | 198 | 15.3 | 108 | 33.3 | 32 | 85.3 | 81 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 32.3 | 419 |
| 子どもの相談 | 33.3 | 74 | 39.2 | 277 | 31.3 | 30 | 1.1 | 1 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 29.4 | 382 |
| 親の就労・自立支援 | 35.1 | 78 | 38.2 | 256 | 20.8 | 20 | 3.2 | 3 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 27.5 | 357 |
| 学習支援(中) | 27.0 | 60 | 37.1 | 262 | 17.7 | 17 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 26.1 | 339 |
| 家事等の支援 | 37.8 | 84 | 31.3 | 221 | 9.4 | 9 | 2.1 | 2 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 24.3 | 316 |
| ひとり親の相談・情報提供・交流 | 26.1 | 58 | 25.7 | 182 | 8.3 | 8 | 1.1 | 1 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 19.2 | 249 |
| 学習支援(小) | 16.7 | 37 | 25.2 | 178 | 8.3 | 8 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 17.2 | 223 |
| 貸与型奨学金(高) | 11.3 | 25 | 5.1 | 36 | 94.8 | 91 | 1.1 | 1 | 0.0 | 0 | 100.0 | 8 | 12.4 | 161 |
| ひとり親手当 | 18.9 | 42 | 13.4 | 95 | 10.4 | 10 | 2.1 | 2 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 11.5 | 149 |
| 貸与型奨学金(大) | 9.0 | 20 | 3.0 | 21 | 95.8 | 92 | 1.1 | 1 | 0.0 | 0 | 100.0 | 8 | 10.9 | 142 |
| 子ども医療費 | 29.7 | 66 | 0.4 | 3 | 11.5 | 11 | 25.3 | 24 | 43.8 | 7 | 0.0 | 0 | 8.5 | 111 |
| 学習支援(高) | 8.1 | 18 | 12.4 | 88 | 3.1 | 3 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 8.4 | 109 |
| 出産時の手当・育児用品の助成 | 18.9 | 42 | 0.0 | 0 | 6.3 | 6 | 18.9 | 18 | 75.0 | 12 | 0.0 | 0 | 6.0 | 78 |
| 放課後の居場所(中) | 9.9 | 22 | 7.5 | 53 | 2.1 | 2 | 1.1 | 1 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 6.0 | 78 |
| 住宅の支援 | 8.6 | 19 | 6.2 | 44 | 3.1 | 3 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 5.1 | 66 |
| 学校の費用(貸付以外)(小) | 15.3 | 34 | 1.1 | 8 | 12.5 | 12 | 11.6 | 11 | 6.3 | 1 | 0.0 | 0 | 5.1 | 66 |
| | | | | | 全体の平均より高い (1%有意水準) | | | | 全体の平均より低い (1%有意水準) | | | | | |

6. 自治体規模の指標と支援実施類型の関係

前項で分類した支援のクラスタをもとに、各自治体の地域特性と支援策との関係性を統計的に分析することによって、自治体における子どもの貧困支援策の特性を探っていく。支援の実施類型ごとの自治体規模の各指標の平均値を表6に示す。Bの支援は大きな規模の自治体で、C、D、E、Fとなるにつれて小さな規模の自治体でおこなわれている傾向がみられる。規模の大きな自治体ほど、充実した支援を行っている傾向がみられる。

表6. 自治体規模の指標と支援実施類型の

| 支援実施類型 | 度数 | 財政力指数 | 第3次産業従事率 | 人口 | 密度 |
|--------|------|-------|----------|--------|--------|
| A | 222 | 54.4 | 62.7 | 108595 | 1210.6 |
| B | 707 | 60.4 | 62.9 | 108660 | 1660.7 |
| C | 96 | 47.4 | 60.4 | 58127 | 656.9 |
| D | 95 | 41.2 | 59.7 | 22115 | 331.4 |
| E | 16 | 33.2 | 57.6 | 33259 | 1434.4 |
| F | 8 | 27.3 | 59.3 | 14432 | 42.8 |
| 全体 | 1143 | 55.9 | 62.3 | 95571 | 1365.2 |

7. 自治体の貧困度合いと支援実施類型の関係

支援の実施類型ごとの自治体の貧困の各指標の平均値を表7に示す。支援が比較的充実しているといえるBの類型の支援では貧困の度合いが低く、支援が比較的充実していないC、D、E、Fの類型では貧困の度合いが低くなっており、支援が充実している地域ほど貧困ではないということがこの表からわかる。

自治体の財政力指数、第3次産業従事率、人口、密度といった基礎的な特性や失業率、一人当たり課税対象所得、要保護・準要保護児童生徒の割合、ひとり親率といった貧困の度合いがどちらも影響していることが分かった。自治体の貧困の度合いと子どもの貧困支援策の純粋な関係をみるために、自治体の基礎的なデータをクラスタ分析によって分類したうえで貧困の度合いと子どもの貧困支援策との関係の分析を行う。クラスタ分析を行ったところ、大規模、中規模（地方部）、中規模（都市部）、小規模、農村部の自治体の5つのクラスタにわけることができた。

大規模、中規模の自治体においては、バランス型、人的支援中心型の支援に偏っており、小規模の自治体においてはそのような傾向は見られず、また、大～小規模の自治体では貧困の指標によって支援の度合いに差はなかった。 $(p=0.189)$ （大規模）, 0.836 （中規模（地方部））, 0.251 （中規模（都市部））, 0.471 （小規模）

一方、農村部の自治体では、貧困の指標が高く、支援の需要が高いと考えられる自治体ほどDの支援実施類型が多くなった一方で、全体で大きな偏りは見られなかった。 $(p=0.068)$

8. 結論

① 自治体の支援の実施状況

・自治体の支援は「生活支援—教育支援」、「経済的支援—人的支援」の2つの軸によって実施傾向が分けられる。

・人的支援中心型の支援を展開する自治体が、702/1299と大半を占める。

② 自治体の地域特性と支援の関係

・支援の状況は自治体の人口や都市化の傾向や産業構造など関係しており、規模の大きい自治体ほど支援が充実している傾向がある。

・支援の実施状況は自治体の貧困世帯の度合いとはほとんど関係がなく、小規模で、かつ貧困の指標が大きく支援の必要性が高いと考えられる自治体、医療の経済的支援を主として実施している自治体が多くなる傾向がある。

本研究を通して、自治体の子どもの貧困支援策について、その自治体ごとの実施状況を比較すると、貧困な自治体ほど支援を実施されている傾向はみられないことが分かった。貧困な子どもが多い、より手厚い支援が行われているべき地域では充実した支援がなされておらず、規模の大きい自治体でのみより充実した支援が行われており、我が国全体をみたときに子どもの貧困支援は格差を是正する制度として、現状のままでは不十分であると考えられる。

参考文献

- [1] 厚生労働省, “国民生活基礎調査の概況,” 2013.
- [2] 阿部彩, “「豊かさ」と「貧しさ」: 相対的貧困と子ども,” 2012.
- [3] 末富芳, 子どもの貧困対策と教育支援—より良い政策・連携・協働のために, 明石書店, 2017.
- [4] 沖縄県, “平成29年度沖縄子供の貧困緊急対策事業アンケート調査結果報告,” .
- [5] 大原光代, “組織間連携に着目した地方自治体による子どもの貧困対策の取り組み実態—大都市基礎自治体を対象として—,” 2018.
- [6] 鷹咲子, “未納問題から考える学校給食～子どもの食のセーフティネット～,” 参議院, 2011.

表7. 自治体の貧困の指標と支援実施類型

| 支援実施 類型 | 度数 | ひとり親率 (%) | 失業率(%) | 要保護・ 準要保護率(%) | 所得 |
|------------|------|--------------|--------|------------------|------|
| A | 222 | 27.79 | 4.33 | 10.960 | 2857 |
| B | 707 | 26.54 | 4.24 | 11.150 | 2979 |
| C | 96 | 29.51 | 4.13 | 10.110 | 2749 |
| D | 94 | 29.94 | 4.24 | 10.920 | 2698 |
| E | 16 | 30.49 | 3.94 | 8.990 | 2740 |
| F | 8 | 31.89 | 3.65 | 10.780 | 2616 |
| 全体 | 1143 | 27.4 | 4.24 | 10.970 | 2907 |

