

自治研 かんがわ

2011 **12** No.131
(通算 195号)

CONTENTS

巻頭言「変数の増加」

自治体再生のために—福島からの報告—

福島大学 行政政策学類教授 今井 照 1

「被災地支援に参加して—その内容と課題について」報告概要

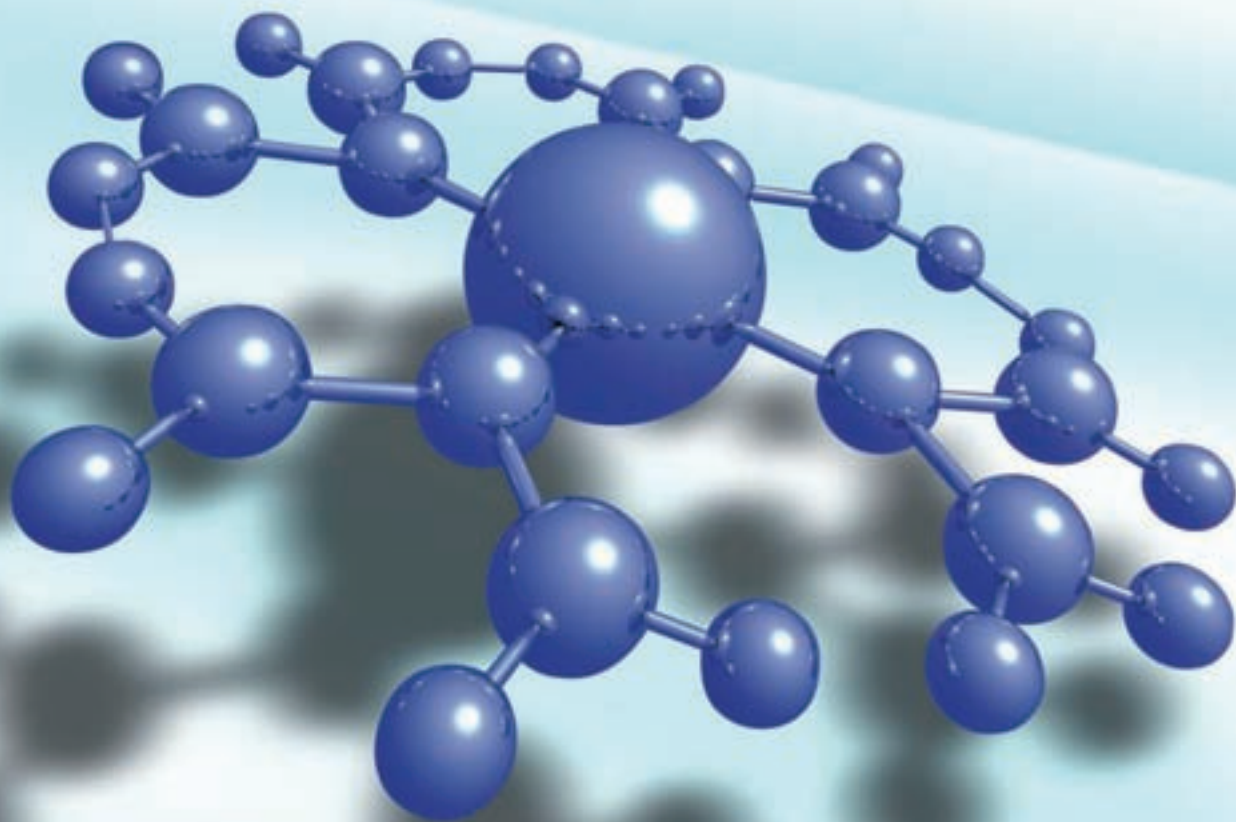
編集部 13

NPO法人への寄附促進に向け、 個人住民税の控除対象寄附金を拡大

編集部 14

国分寺市が「公共調達基本条例案」を提案

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター 事務局長 勝島 行正 21



公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

変数の増加

柏木 教一（連合神奈川事務局長／神奈川県地方自治研究センター副理事長）

昔を思い出して頂いて、
多変数関数

複数の変数によって値が返される関数を多変数関数（multivariable function）と言う。これは複数の数の集合たちの直積集合から数の集合への写像であると解釈される。ベクトルの集合を定義域とする独立変数をもつ関数と理解できる。n 個の変数で決まる関数であれば、n 変数関数とも呼ばれ

$$y = F(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

のように書かれる。

例えば

$$y = 5 * (x_1) + 3 * (x_2)$$

は二変数関数である。値を返す要因が複数存在するわけである。

多価関数

一つの入力に複数の出力を返すような対応規則を関数の仲間として捉えるとき多価関数（multi-valued function）と言う。常に n 個の出力を得る関数は n 価であるという。

例えば正の実数にその平方根を与える操作は正と負の二つ値を持つので、二価関数である。（二乗して 5 になる数は $\pm\sqrt{5}$ ）多価関数に対し、普通の一つの値しか返さない関数は一価関数となる。

ご案内の通り、文化現象や社会現象を数量的、数学的に記述し、解析するためにいろいろな関数が用いられるわけだが、とかく意図的に変数を理想の形でとどめたり、独立変数化したり、現象の最適化に演繹したり。

現代社会を取り巻く状況は 20 世紀後半から大きく変化した。特にグローバル化は顕著な変化である。現象という変数を捕捉するうちに変数そのものが変化する。変数の個数が爆発的に増加する。独立変数が干渉しあうようになる。変数の対象がいつの間にか変数化するなどである。ましてや多価関数に変化する。

国内を見ても、少子化、産業・雇用、社会保障、税制、震災対応、領土問題等課題は山積みである。2012 年は国際政治でもセレクションイヤー。変化が干渉し合い変数を大きく動かす。独立事象が連動事象に変わる可能性がある。

人知はこの関数を制御できるのか、民主主義の今までの手法でこの変化に対応できうるのか、今はやりのスピード感というニーズに対応し制御はできないまでも暴走させないでおくために新たな手法を構築すべき時が訪れているのではないだろうか。

そういえばアッカーマン関数というのがあることをおもいだした。アッカーマン関数とは、有限回計算回可能関数を合成して得られる関数ではあるが、与える数が大きくなると爆発的に計算量が大きくなるという特徴がある。計算できるのだから、値を返すことは理解されているのに、値に到達することが容易でないものがある。

東日本大震災のなかで自治体と市民の再生を考える交流学習会（2011年10月11日）

自治体再生のために

—福島からの報告—

福島大学行政政策学類教授 今井 照

2011年10月11日、神奈川県地方自治研究センターと横浜地方自治研究センターの共催で交流学習会「自治体再生のために—現場・福島からの報告」が神奈川県地域労働文化会館で開催された。今井照福島大学教授より「自治体再生のために—福島からの報告」というテーマで講演いただいた。以下は、当日の報告内容をもとに編集部で原稿を作成し、今井氏が加筆・修正したものである。

はじめに

私は災害研究をやってきたわけではなく、技術者でもないのに、津波や地震、原発に詳しいわけではない。たまたま13年前の1999年に今の大学に仕事を心得、福島に関わりを持ちはじめ、そこで今回の震災やその後の原発災害を経験した。タイトルは「福島からの報告」となっているが、私が体験したり、見聞した範囲の中での福島についてお話ししたいと思う。もちろん、いろいろな人にお話をお伺いしてなるべく実態をつかもうとは思っているが、一局面、一断面としての福島であることをはじめにご理解いただきたい。

最初に今一番感じていることを話しておく。資料につけた新聞記事（『朝日新聞』2011年10月9日）の見出しが「引き裂かれる福島」となっている。これは私がそこで書いている解説文のキーワードでもある。

「引き裂かれる福島」というのは、福島の内部での、昔流の言葉でいえば「分断」、たとえば同じ敷地の仮設住宅でも仕様が違



講演中の今井教授

とか、仮設住宅に比べると、みなし仮設の借り上げアパートにはなかなか支援が届かないとか、そういうひとつひとつの細かい違いの積み重ねが、避難者相互の心理的な軋轢を生みだしているということがひとつだ。しかしそれ以上に日本の中から福島が引き裂かれている、というような感覚を最近強く感じるようになってきたということである。

たとえば、福島で作った花火が打ち上げられないとか、福島の鉄工所で製作された橋げたを使った工事が大阪で中止になっているとか、福島が日本の中で棚の上に挙げられているのではないかと感じるようになった。

福島ナンバーのクルマは中古車で売れな

いとか、県外に出ると傷つけられるとか、だからわざわざ首都圏の親戚の住所を借りて、県外のナンバープレートでクルマを買ったとか、そういう話が日常的に交わされている。だんだんそれが進行してくると、そのうち福島から出てくるときに身体チェックされるのではないかというような強迫観念すら覚える。こうして、福島がしだいに日本の中から分け隔てられているのではないかと感じている。

実際に、朝日新聞社と共同で実施した避難者への聞き取り調査からもそういう意識は明らかになっている。1次調査は、震災3か月後の6月に実施し、さらに震災6か月後の9月に2次調査を実施した。水害や地震などの自然災害であれば、発災直後がいちばんひどい状態で、時間がたてばたつほどしだいに落ち着いてくるというのが一般的だ。今回も、単に地震だけの災害であったら、震災から3か月後から6か月後という期間はだんだん気持ち落ち着いてくる時期だと思う。一種のあきらめもあるが、現実を直視して立て直していこうという気持ちになっていくはずだ。

しかし、調査の結果は全く逆で3か月目から6か月目の間にどんどん心情がとがっていく、どんどん荒くなっていく。日が経つにつれてますます荒れてくるという福島の心情、このあたりをどうやって皆さんに伝えることができるのかが、いまの私自身の立場に課せられた課題でもあり、きわめて難しいところである。

1. 報道されない福島の災害

(1) 地震と津波による被害

福島は原発災害に焦点が当てられるが、地震も津波も被害がある。これらについてはほとんど報道されていない。

地震によって須賀川ではダムが決壊し、民

家が流され犠牲者が出ている。中島村というところでは、世帯比で7割の建物が損壊している。これらのことは県内でもほとんど報道されていない。おそらく地震だけでいえば、東北の中でも福島の須賀川周辺地域の被害がもっとも大きいと思う。

郡山市、須賀川市、国見町、川俣町の4つの役場は、地震により庁舎が損壊して使えない。それくらい地震の被害も大きかった。後述するが、その他に、原発の避難によって庁舎を移転しているところは双葉郡8町村と飯館村で、福島県内では13市町村が現時点で庁舎が使えない状況にあり、また復旧の見込みも立っていない。

津波も福島県の沿岸部、とりわけ宮城県に連なる新地町、相馬市、南相馬市あたりでは、三陸の方の津波とは比べようのない広い面積が津波でやられている。集落も被害はあるが、多くは水田地帯なので、フラットな土地に津波がかなり奥深くまで入っている。場所によっては海岸線から4kmほどのところに船が乗り上げている。

宮城県南部も似たような状況だが、土地の利用形態が住宅、流通とか製造業であれば、ある程度の復旧は可能だ。しかし、水田や畑だと、津波が運んできた土そのものからすべて入れ替えなくてはならない。上流から海まで連なる用水設備や水田からの排水システムも破壊されている。これを復旧させるとしたら天文学的なコストがかかる。もちろん、今年は水田に稲を植えることができなかった。既に瓦礫は片付けられているが、水田だったところには全く手が付けられていない。

もし担い手たちにそれなりの意欲があればまた違う展開もあるかもしれないが、そもそも農業漁業の担い手たちは高齢化しており、この先の生き方やコスト負担を含めて考えると、復旧するのはたぶん相当無理だと思う。このまま個々人に委ねたままであれば絶

2 自治体再生のために

望的といっいいいかもしれない。もちろん南相馬市の小高区から南側の沿岸は警戒区域になっていて、未だに被害の状況すらわかっていない。どの建物が壊れたのか、という調査すら行われていない。

(2) 写真による被害の説明

① 震災翌日の写真

船のあるのが海から4kmくらい離れた国道6号線沿い。地震直後に出勤した救急車が津波にのまれている(隊員は無事)。震災6か月目の9月中旬にも同じところに行ったが、海から4km離れた水田の中に点々と船が打ち上げられているという状況は、全く変わっていない。盗難か売却かわからないが、船のエンジンなどがなくなっているだけだ。がれきは撤去されているが、こういう大きなものや水田は、現状でもほとんど手をつけられていない。



震災翌日の相馬市内(津波に飲まれた救急車)



震災6か月後の原町火力発電所
(津波で破壊されたまま)

② 原町の火力発電所

東北は海沿いに火力発電所があるが、太平洋側の火力発電所は全部津波でやられているので、電力需要がひっ迫している。原町の火力発電所は建物はもちろん、港湾施設も破壊され、海には石炭を運んできた大きな運搬船が座礁している。この船の撤去だけでも数年はかかる。今の予定では2013年、2年後をめざして復旧するという事になっているが、少なくともいまはほとんど手をつけられていない。



震災6か月後の南相馬市内
(震災直後と変わっていない)



ガソリン不足で集配ができないとして
封鎖されているポスト

③震災直後の生活

当時の生活の一端だが、郵便ポストの張り紙にガソリン不足で収集できないと書いてある。3月20日前後に撮った写真だが、郵便を出したければ本局まで持ってきなさいという張り紙である。福島市は東京23区よりも広い面積で、本局が一つ真中であって、もう一つ松川というはずれに集配局があるが、23区全体で2箇所ぐらいの郵便局に郵便物を出したければ持ってこいという。

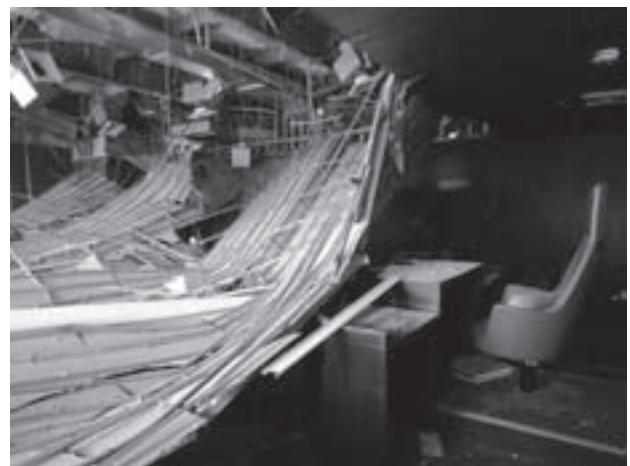
福島市内は一部を除いて、地震の被害もそれほどではなく、もちろん内陸なので津波があったわけではないが、ガソリンをはじめ、食料などの生活物資はほとんどなくなった。コンビニやファミレスなど、全国チェーンの店舗は流通が止まったので営業再開まで1か月以上も時間がかかった。わずかに、地元の商店や食堂が限りある商品や資材で開いていたにすぎない。そういう状況が3週間程度、3月末まで続いた。私のような単身赴任生活の場合、大学の中で仲間に融通してもらったり、支援物資からいただいたりして、この間を過ごした。

④国見町役場

4 自治体再生のために

国見町役場は地震で損壊した。敷地に液状化が起こり、建物自体が水に浮いているようにふわふわ動いた。事務スペースの天井は全部落ち、天井にあった空調設備も落ちている。3月11日は確定申告締め切り間近の時期だったので、町民の人も結構会議室にいっぱいいた。床に書類が落ち、ロッカーも倒れこんだので、その上を踏み歩いて外に避難したという。

これは三階にある議事堂で、議長席が右側に見える。もし開会していたら、議長だけは助かったかもしれないが、その前に並んでいる町長をはじめとした課長職や議員はかなりやられていたと思う。幸いなことに議会がたまたま開いていなかったもので、けがをした人はいなかった。



国見町議会議場（議長席だけが残った）

⑤国見町役場の仮役場

いまは役所が使えないので、近くにある文化センターで執務をしている。左側にあるのが舞台上、ホールにロッカーを並べて執務していて、今日もまだこの状態が続いている。庁舎を立て直すか、補修するかという方針がコストや立地の問題で決まらないので、これがいまでも続いている。舞台袖に庁舎からサー

バーを持ちこんで、この中にLANを引いている。たまたま詳しい職員がいたので、LANを引くのもサーバーを持ってくるのも職員が自分たちの知識でやった。

文化センターホールにおかれた
国見町役場の仮役場
(県内で13市町村が同様の状態)



2. 原発災害の特徴

(1) 目に見えない不安との戦い

原発災害の一番の特徴は、見えないということ、われわれの前にあるのは数字だけなので不安との闘い、メンタルな闘いである。

地震とか津波で建物が壊れたのは大変なことだが、目に見えるので、あきらめるか、頑張るかという選択はあるものの、何とか対応の考え方はある。しかし、原発災害の場合は目に見えない。一種の情報災害ともいえるので、この闘いをどう理解してもらうのがなかなか難しい。

原発災害によって、地域の外に避難している人が最低でも10万人いる。県外避難者もますます増加している。それ以外に福島で暮らしている200万人の人たちもこの闘いに巻き込まれている。生涯にわたって、あるいは子どもを含めて世代を超えて、この不安との闘いは続く。もちろん私たちも巻き込まれている。

安全だというと災害を理解してもらえないし、危険だと言ったら、福島は棚の上に乗せられてしまう。どちらにしても行き場のな

い二律背反の闘いで、これが一番伝えにくいところである。

(2) 原発災害による避難の特徴

津波や地震の災害は、いままで住んでいたところのできるだけ近くに避難する。仮設住宅や避難所もほとんどが同一市町村の中にある。しかし、原発災害の場合は自分の住んでいた市町村に避難所や仮設住宅があるのではなく、他の市町村、自分が住んでいた以外の地域に避難所があり、仮設住宅がある。100km離れているのは普通だ。

そこに至る過程も、地震や津波であれば、1回か2回で避難所もしくは仮設住宅に着いたが、原発の場合原発の状況悪化に応じて何回も避難をしている。避難を重ねて行った末に、当面の落ち着きどころを見つけなければならない。今までの自然災害でこういう避難の形態はなかった。初めての経験なので、それに伴う問題点もたくさん生じている。

それから、子育て世代を中心にさらに遠方に避難をする人たちが多数いる。後でデータを示すが、県外避難者は今も増えている。この2ヶ月間ぐらいで1万人以上の人が、新し

く県外に避難している。県外への転出者、転出手続きを取って県外に出る人ももちろん増えている。

福島県は、都道府県で言うと北海道、岩手に次いで3番目に広い。面積でいうと、関東地方にあてはめると埼玉・東京・神奈川・千葉をあわせたくらい。太平洋側から会津の方に役所を移しているが、関東地方でいえば千葉県の沿岸から埼玉県の内陸部くらいに避難しているのと同じだ。そのくらいのスケール感で見てほしい。もともと廃藩置県直後は3つの県に分かれていたぐらい。間に山脈があって文化圏も違うが、県外に行くよりは県内という人も多く、会津の方に避難した人も多数いる。

避難者の動きをみると、地震とか津波の場合には数日後にピークが来て、避難所の人数はそのあとどんどん減っていく。しかし福島県の場合は、避難している人の大多数が原発による避難なので数はほとんど減らない。

4月からは、2次避難所となる旅館やホテルに移っていくが、それを足すと避難者の数はほとんど変わらない。そもそも帰るところがないので避難者数は変わらない。6月になると仮設住宅への入居が本格化する。仮設住宅への入居は法制度上、避難ではないので避難者数としては減っていく。しかし、仮設住宅での生活は実質的には避難と変わらない。実質的には、避難者の数は4月から変わっていないと言っても過言でない。

町が避難指示をして町の役場と一緒に避難する、いわゆる「集団避難」をしてきた人たちは、現時点でいえばせいぜい1~2割ぐらいしかいない。あとの大部分の人たちは、個々で避難している。

(3) 県外への避難者数

双葉郡8町村は住民の把握はほとんど完璧にできている。4月の早い時期に99.7~8%

の割合で、自分たちの町の住民がどこにいるかということ把握できていた。残りの零コンマ何%は、そもそも生活実態がないと思われる人たちである。

ところがそれ以外の地域では、たとえば福島市に住んでいて原発の状況が悪化したので九州に行くという人たちがいると、そもそもそれを把握するしくみになっていないので把握できていない。統計はいろいろと出ているが、重複や漏れが生じている。

住民票の転出転入手続きをとった人たちは、昨年と比べるとはるかに高い数値で転出超過になっている。また全国の都道府県から寄せられている県外避難者の数は、6月30日の時点で約45,000人、9月の初めの時点では約56,000人となり、震災から半年たっているにもかかわらず、今もおお県外避難者が増えているという状況にある。県外避難者は全国すべての都道府県に行っている。

(4) 原発避難者の聞き取り調査

冒頭で触れた調査の記事は、10月9日の朝日新聞に掲載されたものだが、6月24日の朝日新聞に掲載された第1次調査も、同じ人たちを対象に調査している。第1次調査は、400人ぐらいを対象に避難所等で聞き取りを行った。第2次調査では、それと同じ人に電話をして今回も調査に協力いただけないかということ話を聞いた。回答いただいた人数は287人で、同じ対象に聞き取りをしている。

1次調査と2次調査の結果を合わせて概略を報告したい。

まず原発災害の場合、前述のように、転々と避難するという特徴がある。1次調査の結果、3か月目の時点では一番多い人で12カ所目、平均3.3カ所目となっている。6か月目の調査では大部分の人がさらに動いていたので、プラス1、2カ所が加わる。

避難している場所と年代をみると、県外に

避難している人の一番多い層は 30 歳代で、子育て世代が県外に行っている。

避難する際に参考としたことは、半数ぐらいが役所の指示だった。今回の原発災害の特徴といえるが、親族・知人の勧めというのも 4 分の 1 ぐらいある。

双葉郡の 8 町村は町村から避難指示があったが、南相馬市などその周辺地域の人たちを含め、首都圏などにいる人から原発の状況からそこは危ないぞと言われて避難した人も少なくない。

あのときはネット上で様々な情報が流れていたが、双葉郡 8 町村にいる人たちは、ほぼ電源が来ていない状態だった。テレビが映っているのは非常用電源で動いている役所の 1 台、あとはワンセグとかカーラジオが情報源だった。首都圏などでは、刻一刻とテレビを見ながら情報が入るが、当事者はなかなか情報が得られていない。しかし、首都圏などからいろいろな電話がかかってきた。携帯電話はつながりにくかったが、たまにつながる携帯電話で「そうとう危険だぞ。早く逃げろ」と言われて逃げたという人が 4 分の 1 くらいいる。

地域に戻りたいかという設問では、1 次調査から 2 次調査、3 か月目から 6 か月目に至る過程で、最初に「戻りたい」と言った人のうち、2 回目も「戻りたい」と言った人は半分くらいしかいない。「できれば戻りたい」にだんだん変っていく。非常に困難な状況だということで、3 か月目から 6 か月目に心情が変化している。

これからの不安についてみると、3 か月目の調査も、6 か月目も傾向は同じで、収入面と放射能だった。

仕事に復帰するめどでは、半分くらいの人に戻る目途がない。双葉郡 8 町村は、実質的に東電の街なので、東電関連企業の就職先が多かった。東電本体に勤めていた人はたぶん

まだ給料が支払われていると思うが、関連して出入りしていた人たちは仕事がなくなっている可能性が高い。

原発関連の仕事を経験したことあるかという質問では、原発立地の 4 町では、ほぼ半分以上の人が「ある」と答えている。

原発利用の賛否について、朝日新聞はこの質問項目を 30 年くらい続けてずっと調査している。最近、しばらくしてこなかったが、事故が起きてから 3 回くらい質問している。全国世論調査と同じ質問をした。

全国世論調査は、6 月時点でこれからも原発利用することについて賛成 37%、反対 42%で、9 月は賛成 34%、反対 45%とほぼ動かない数字になっている。原発賛成は多少減っているが、それでも世論は 6 月以降そんなに変わっていないことが分かる。

一方、原発災害避難者についてみると、6 月時点で賛成 25.6%、反対 70.3%。それが 9 月時点だと賛成が減って 18.8%、反対 78.4%となる。3 か月目から 6 か月目に行くにあたって、ますます反対が増えているという状況にある。

全国世論調査の数字は 3 か月目から止まっているが、原発災害で避難している人の意識は、ますますとがってきている。特に 1 次調査で賛成といった人たちのうち、半分近くが反対に回っているというのは、さすがに 6 か月を過ぎて、もういい加減にしてほしい、原発の災害とはこういうものかとだんだん肌身にしみて来ているのだと思う。

先ほど「引き裂かれている感覚」といったように、全国では一定安定しているところに、当事者の方はますます意識が荒れてきているというか、感情が高ぶってきていることが分かる。この調査では同じ人に時期を改めて聞いているのでこの変化がよくわかる。

震災対応の評価について、東海村の JCO 臨海事故の時の調査があるので、同じ質問を

した。

市町村に対しては、「まあまあ評価する」も含めると 5 割を超えている。一番身近で、職員も被災して、情報もない中でできる限りのことをしているということを避難者の人は評価している。県になると少し下がって、国になると東電よりも低い。東電はこんな状況だけれども、原発の中に入って命かけて頑張っている人がいるということが多少評価を増やしている。

統計的にあまり意味がないので新聞等で公表はしていないが、避難者の市町村ごとの評価もわかる。これは相当に差がある。評価が高いのは川内村や葛尾村で、他の市町村から避難している住民にもうらやましがられている。特に何かしてくれるわけではない。何か特別のサービスをしているわけではないが、よく来てくれる。避難所あちらこちら散らばっていたが、そういうところに役所の職員がよく来てくれる。村長もよく来てくれる。要は寄り添っている。そういうことをしていないところは評価が低い。

非常に単純なことだが、来てくれるということが避難している人たちにとってどれだけ支えになるかということである。来てくれる、話を聞いてくれるということについて高く評価されている。そのため当然ながら、小規模町村の方が評価は高い。川内村は、面積が広いが、人口は 3000 人くらいなので、大抵の人が村長と話したことがあるくらいの規模。逆に、横浜市のようなところは市長が回ることは不可能なので、職員がどれだけ回れるかということだろう。

3. 原発災害と自治体の対応

(1) 役所の移転

双葉郡 8 町村と飯館村は、原発災害に伴って自分の自治体でない地域に役所を置いて

いる。

全般的に双葉郡 8 町村の地震と津波への対応は、ほぼ事前の計画どおりうまくいった。たとえば、楡葉町は津波のハザードマップを住民参加で作っている。集落ごとにどこに避難するかみんなで議論して決めて、それも作ったのが 1～2 年前だった。一部に混乱がなかったわけではないが、地震についてはほぼ事前の防災計画どおり、津波はハザードマップのとおり動いた。

問題は原発で、原発災害は想定されておらず、計画に書かれていなかった。4 町 2 村には原発災害対策計画はあるが、近くの学校に逃げるレベルの計画だった。もともと国がそういうことを言っていなかったという問題がある。

地震が起きた夜に、「原子力非常事態宣言」が出された。翌日の朝、10 キロ圏内の屋内退避ということがあって、この時点では、浪江町役場には自衛隊も来ていない。さすがの自衛隊もこの辺までは来なかった。浪江町は原発立地の隣町で、少し離れているが放射線量は高い。町にある非常用電源で映っているテレビ 1 台で情報を入手し、そこで独自の判断をした。

まずは、原発から一番遠いところにある津島支所に役所ごと避難しようと、住民に避難を呼び掛けて人口 2 万 1 千人のところ、8000 人ぐらいの人が一緒に避難した。ところが、津島支所でも更に原発の状況が悪化したということで、そこからさらに移ろうと、乏しい情報の中で役所が独自に判断した。

避難指示というのは市町村長の権限で、テレビで官房長官が避難指示を出したというのは、正確には市町村長に避難指示をするように指示を出したということだ。それはたまたまテレビを見ていたからそれがわかったので、実際にペーパーが町役場にきたというわけではない。それぞれの町村では政府の指

示にもかかわらず、独自に判断をしている。たとえば、双葉郡 8 町村は、いずれも政府の指示した範囲よりも広い範囲に避難指示を出している。政府は同心円状に出したが、双葉郡 8 町村の場合はほとんど市町村単位、一部は集落単位で避難指示を出した。

今回の教訓としてあるのは、独自に決断する能力が役所になければならないことだ。乏しい情報の中で間違えるかもしれないが、独自に決断しなければならない環境に置かれる。日頃から県や国の指示待ち行政をやっていたのでは対応できない。最終的に埼玉県に避難した双葉町は、いま町民の人たちからバッシングを受けている。その判断は後で見たら間違いかもしれない。しかしその時は、最善の判断をして埼玉がいいと決断されたので、それ自体はなかなか批判できるようなものでないと思う。もし原発がもっとひどい状況になっていたら、埼玉に行ったのは非常に優れた判断だったということになるかもしれない。それは結果を見てしか言えない話だが、いずれにしろ現場で独自の判断をする覚悟をしておかなければならない。この時点では国や県はほとんど頼りにならない。

浪江町の仮役場は福島県の施設のホールにある。ここもすべて自分たちで探し、交渉して移転した。県の施設であるにもかかわらず（だからこそ?）、県はあっせんしてくれない。もちろん国もあっせんしてくれないので、自分たちの知り合いとか、コネクションの中で施設を探して避難をしている。福島県の施設だが、たとえば会議をやるということで会議室を使う場合は、お金を払わなくてはいけない。それくらいシビアな条件に置かれている。

楢葉町の特徴は、楢葉町と避難先の会津美里町とが姉妹都市で、災害時応援協定を結んでいたことにある。これが有効に機能した。非常に実質的な姉妹都市で、毎年 1 回交流イ

ベントを開催し、町民ぐるみの交流を 10 年以上続けてきた。この仮設住宅に朝日の調査とは別に今月ゼミ生と一緒に調査に入った。会津美里町と楢葉町は 100km ぐらい離れているが、会津美里町のことを前から知っていたかと聞くと大多数の人が前から知っていたという。だから、ここにいることについてはそれほど不自然ではないと回答している。もちろんそういう人が残っていたということもあるが、これは災害協定がうまく機能した例である。

(2) バーチャル自治体の可能性

問題は土地がない自治体が生まれている現状をこれからどうするかということになる。いくつかの市町村は時間をかければ戻る可能性がある。ところが、誰も言っていないが、いくつかの市町村はおそらく 20 年～30 年、50 年というレベルで戻れない可能性がある。その時に自治体はどうなるのか。このことは震災直後から心配している。

総務省的に考えれば合併という話が出てくるだろう。たとえば、いわき市が南にあって、北に南相馬市があるので、そこに含めておけばとりあえず町村が丸ごとないという状態は解消されるので、既存の法体系、法制度が機能できるということになる。

しかし、私はそれでいいのかとっていて、土地はないけれど自治体があるという制度があってもいいのではないかと考えている。これはかなり突飛な発想で、ふつうに勉強している人にはとても受け入れられないと思うが、こういう事態というのはそれくらいの発想でもいいのではないか。こういう状態で町村をなくしてはならない。自治体をなくしてはならないと思う。

一方で、避難している人たちは違う土地に住んでいるという問題もある。少なくとも 10 万人以上の人たちは、前の自治体ではない、

避難先の自治体で生活している。避難先の自治体で生活をしていけば、避難先の自治体との関係が当然出てくる。サービスの問題はもちろそうだが、たとえば選挙の問題、これから長期間になればまちづくりの問題とか、避難元の自治体との関係を維持しながら、避難先で新しい関係をつくっていかないといけない。

だから私は、2つに属することであってもいいのではないかと主張している。これは非常に困難な道であるが、単純に言って住民登録を二重にできるとすればいいのではないかと思う。少なくともそういうふう新しい関係と元々の関係の2つを維持していくというあり方を追求すべきじゃないかと思っている。

最近の政治学のことばでいえば「シティズンシップの多重性」という考えから説明することもできるが、私がよく使うのは、元々、村は人の集まりだったということである。村が土地の塊になったのは明治期以降で、江戸時代は建物に地番がついていた。それが明治期になると土地に地番が付けられるようになり、どこの自治体にも属していない土地をなくしていった。それは富国強兵の集権体制を作っていくために重要な役割を果たした。それ以前は村というのは人の塊だったので、たとえば誰かが離れたところで新田開発すれば、その新田はもともと住んでいた村の新田になり、飛び地が発生した。そういうふうには人の集合体として自治体を考えれば、二重の住民登録というやり方も不可能ではないのではないか。アメリカでは自治体に属していない土地はいくらでもある。むしろ市町村に属していない土地の方が多い。そういう発想もありうるのではないか。

(3) 自治体の教訓

先ほどの川内村や葛尾村の例もそうだが、

今まで培ってきたものが結果として出ている。これは自治体に限らず、いろんな局面でもいわれることだが、今までできていないところは震災対応でもうまくできていない。正直に言えば、市町村によってあまり対応がうまくいっていないところもある。私が見る限り、それは結局これまで住民とそういう関係を作ってきていなかったところだと思う。評価が高いところは、今までも住民と一っしょに町づくりや村づくりをやってきた。現場で判断できるかできないかということが、住民からの評価の基準になっている。

それから、自治体間のネットワークがとりわけ震災直後は機能した。初動時は国も県も全く頼りにならない。初動時に救援物資を持ってきてくれたのは他の市町村だけといっても過言でない。

友好都市からのダイレクトな支援の例でいえば、相馬市は千葉県流山市と友好都市だが、流山市は震災の翌日に救援物資を相馬市に届けている。毛布や食料、水など、高速道路が使えない、国道も渋滞している中、おそらく10時間くらいかかっているはずだが、それだけ時間をかけても震災の翌日に緊急物資を持ってきている。相馬市の人たちは本当にありがたがっていた。

南相馬市には、富山県南砺市から職員が派遣で来ている。南砺市がなぜ支援するのか。南砺市のホームページによれば、天明の飢饉の時に南相馬市に移住して、その時にお世話になった。今から200年前の話だが、それで今回は我々が支援するのだと書いてある。理屈は何でもいいが、要するにダイレクトな自治体の支援が、震災直後1週間くらい有効だった。どこに聞いてもそういう話だ。

逆に、そういうところが来なかった自治体もある。そういう自治体は今になって悔やんでいる。たとえば、海外しか姉妹都市のない自治体は、さすがに海外から翌日には救援物

資が届かない。適度な距離のところには姉妹都市が必要であり、また実質的に市民ぐるみで交流することが必要だ。相馬市役所では、市長室の前の壁一面に避難物資を持ってきてくれたところを貼り出している。この人たちの気持ちを忘れないようにしようと思っている。

4. 「急がない」復興を

冒頭にも話したように、東日本大震災で議論しましょう、シンポジウムやりましょうということでそこに参加すると、どうしても私は違和感を覚える。岩手とか宮城の津波や地震の復旧・復興という問題と原発問題が絡む復旧・復興というのは、軸がぶれてしまう。しかしだからといって、福島は別ですねと言われるとそれも嫌だ。大震災で復旧・復興と一括りにされるとストーンと来ないが、福島だけ別に議論しましょうと、福島だけ別の箱に入れられるのも悔しい。非常に扱いにくい。

特に福島がカタカナ書きになった時、福島の人たちはものすごいショックを受けていた。つまり、日本の中で福島というところは別ですよという話である。サッカーのベルギーリーグで活躍している川島選手というゴールキーパーが試合中に相手サポーターから「カワシマ、フクシマ」というコールを受

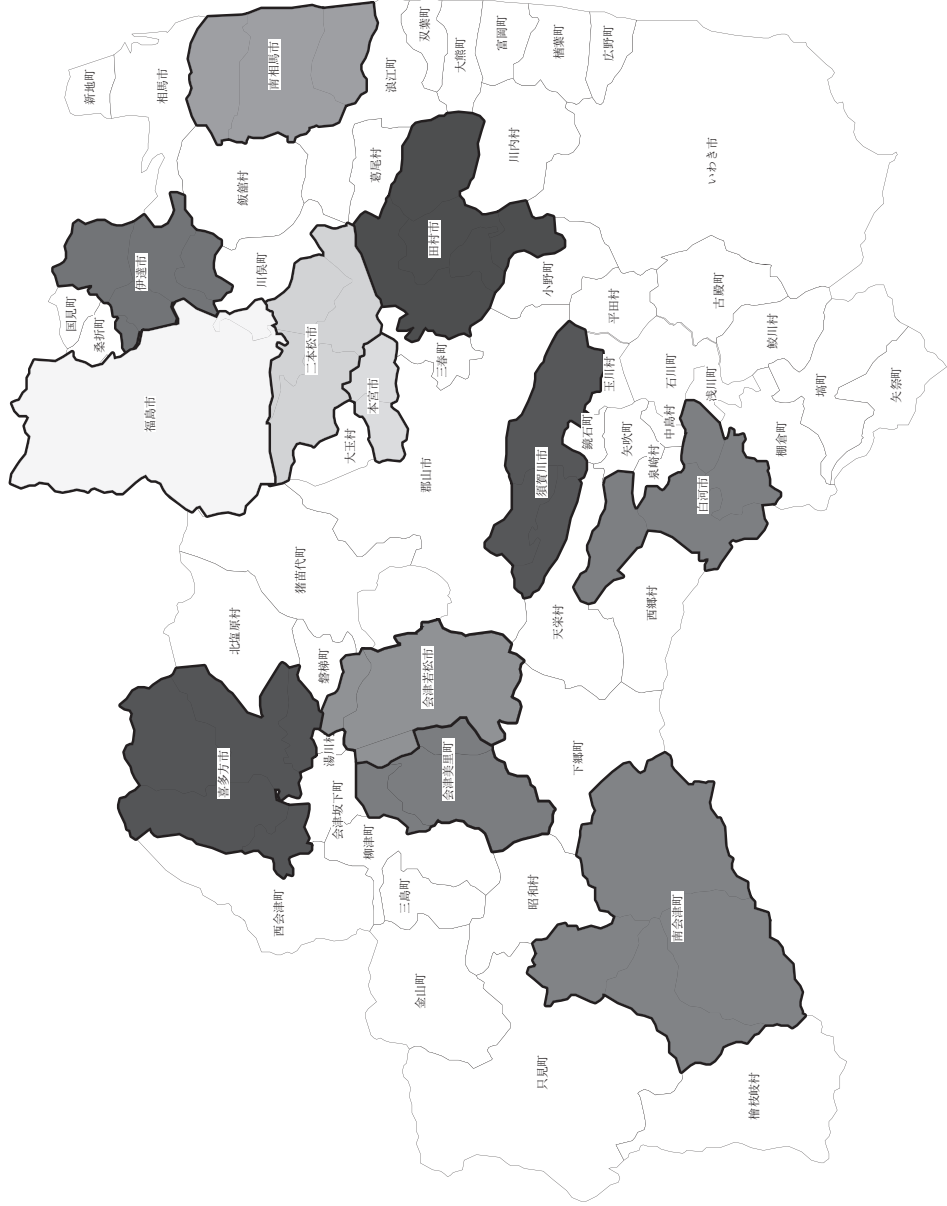
けた。その時に「フクシマ」という言葉が侮辱の言葉になったということを知り、私は非常にショックを受けた。私のようにたまたま福島で仕事をしている人間がそう思うのだから、福島で生まれ育った人たちはカタカナ書きの「フクシマ」になったことに、かなり衝撃を受けていると思う。

さまざまな復旧・復興のかたちがありうる。今のように3次補正ありきの話になっていると、ムダな公共事業三昧になる。福島の場合は津波の被害もひどく、水田地帯の被害をはじめ、ほとんど復旧の見込みが立っていない。漁港のところもほとんど復旧していない。震災から6カ月後に回った時、3カ月後と状況はほとんど変わっていなかった。非常に難しい状態にある。地域ごとに地域の実情に合わせて長い目で考えてほしい。それが「急がない復興」というスローガンである。

「急がない復興」と言ったら、「政府の対応が遅い、もっと急げと言っているではないか」と叱られたことがあるが、急いで復興できるところはもちろんやっても構わない。地域の合意が取れたところは急いで復興してもいいと思うが、岩手・宮城も含めてそういうところはまだ少ない。かなり規範的に復興計画が先行している状況が多いと思う。公共事業ではなく、生活再建を中心とした「急がない復興」を考えてほしい。

市町村数
59市町村(13市31町15村)

合併期日	新市町村名	構成市町村
16.11.1	会津若松市	会津若松市、北会津村
17.3.1	田村市	滝根町、大越町、都路村、常葉町、船引町
17.4.1	須賀川市	須賀川市、長沼町、岩瀬村
17.10.1	会津美里町	会津高田町、会津本郷町、新鶴村
17.11.1	会津若松市	会津若松市、河東町
17.11.7	白河市	白河市、表郷村、大信村、東村
17.12.1	二本松市	二本松市、安達町、岩代町、東和町
18.1.1	南相馬市	原町市、鹿島町、小高町
18.1.1	伊達市	伊達町、梁川町、保原町、靈山町、月館町
18.1.4	喜多方市	喜多方市、熱塩加納村、塩川町、山都町、高郷村
18.3.20	南会津町	田島町、鉨岩村、伊南村、南郷村
19.1.1	本宮市	本宮町、白沢村
20.7.1	福島市	福島市、鏡野町



【参考資料：福島県の市町村地図】

※出所：福島県ホームページ「福島県内の市町村合併の状況」をもとに編集部で加工

「被災地支援に参加して—その内容と課題について」 報告概要

編集部

2011年10月11日、神奈川県地方自治研究センターと横浜地方自治研究センターの共催で開催された交流学習会「自治体再生のために—現場・福島からの報告」では、今井照教授の講演に続き、被災地支援に参加した和田宣行自治労横浜組織部長と二階堂健男横浜水道労組執行委員長から、それぞれの取り組みについて報告が行われた。以下は、その報告概要である。

●自治労復興支援活動

—福島県第11グループ活動報告

報告者：和田宣行（自治労横浜組織部長）

- ・ 従事期間：2011年6月18日～26日
(8泊9日)
- ・ 従事先：浪江町役場二本松事務所
(浪江町臨時町役場)
- ・ 従事業務：浪江町の仮設住宅関連事務
- ・ 日曜～土曜の7日間毎日勤務（日勤）
- ・ 勤務時間は8時30分～17時15分
- ・ 宿舎（福島市内）から電車通勤

福島第一原発の事故で避難・屋内退避圏内となった浪江町は、役場機能が二本松市内の県男女共生センター内に移転しており、自治労ボランティアは移転先の臨時役場で、仮設住宅の入居者選定や支援物資・家電製品の搬入、説明会開催などの事務作業に携わった。

浪江町職員は土日返上で復興業務に携わっている。慣れない土地で慣れない作業は大変だったが、住民からの「御苦労さま」のひと言が励みになった。

●水道事業の被害状況と

産別全水道の取り組み

報告者：二階堂健男

(横浜水道労組執行委員長)

横浜市水道局では地震発生直後に対策本部を設置、未明には東北地方に向け調査隊、給水隊・復旧隊を出動させた。労働組合も産別全水道に設置した対策本部からの情報に基づき、福島原発事故発生直後には緊急3役団交を申し入れ、被災地への支援・救援体制、派遣される職員の被ばく対策、フォロー体制等について協議を進めてきた。

浄水場が被害に遭い水質検査体制が懸念される宮城県南三陸町、岩手県大船渡市内の水質検査を厚生労働省、業界団体とともに支援する取り組みを始めている。また、原発事故の風評被害で救援物資が滞っていた地域に災害支援物資を輸送する取り組みを義援金活動とともに進めてきた。

被災した自治体の水道は8月12日現在、3県合わせて4.6万戸で断水被害が生じている状況であるが、津波による被害を受けた沿岸部を除いてほぼ復旧したと報告されている。

NPO 法人への寄附促進に向け、 個人住民税の控除対象寄附金を拡大

—県は条例提案、川崎市は考え方の中間取りまとめを公表—

編集部

2011（平成 23）年度税制改正により地方税法が一部改正（2011 年 6 月 30 日）され、認定 NPO 法人以外の NPO 法人に対する寄附金についても、都道府県又は市町村が独自に要件を定め、個人住民税の控除対象寄附金として条例で指定することが可能となった。新たな制度は 2012（平成 24）年度の個人住民税から適用される。条例による指定は自治体の任意であるが、神奈川県ではすでに昨年度から NPO 法人に対する寄附促進のしくみづくりの検討を進めてきており、11 月 28 日に条例案を県議会に提案した。川崎市でも 11 月下旬に考え方の中間取りまとめを公表し、市民との意見交換会の開催や意見公募を実施している。さらに横須賀市や茅ヶ崎市等でも来年度の制度化を見据えた検討をすすめており、条例指定の検討は来年度に向けて広がりを見せそうである。

そこで本号では、制度や考え方が明らかになった県と川崎市における条例指定の基準や考え方を先行事例として紹介しつつ、条例指定の仕組みと密接な関わりを有する認定 NPO 法人制度の改正についても概略をレポートする。

1. 個人住民税控除対象寄附金の拡大

個人住民税（10%：うち県民税分 4%、市町村民税分 6%）の税額控除の対象となる寄附金については、これまでも都道府県・市区町村が条例で指定することができた。ただし、その対象については、独立行政法人や公益社団法人・公益財団法人、社会福祉法人等の特定公益増進法人に対する寄附金と特定公益信託への支出金銭等に限られ、NPO 法人については国税庁長官が認定した NPO 法人への寄附金のみが対象とされていた（地方税法第 37 条の 2 第 1 項第 3 号、同法 314 条の 7 第 1 項第 3 号）。

2010 年 12 月に閣議決定された「平成 23 年度税制改正大綱」で新たに「市民公益税制」の考え方が示され、地域で活動する特定

非営利活動法人（NPO 法人）を支援するために個人住民税の控除対象となる寄附金が拡大された（改正地方税法第 37 条の 2 第 1 項第 4 号、同法 314 条の 7 第 1 項第 4 号）。これにより NPO 法人への寄附金も条例指定の対象に含まれることになった（※資料参照）。

地方税法における規定は、特定非営利活動法人の行う特定非営利活動に関連する寄附金のうち「住民の福祉の増進に寄与する寄附金として当該道府県（市町村）の条例で定めるもの」とされ、具体的な指定の基準や手続き等は自治体の裁量で定めることとなるが、同法第 37 条の 2 第 3 項（県）及び第 314 条の 7 第 3 項（市町村）では「当該条例においては控除対象となる NPO 法人の名称と主たる事務所の所在地を明らかにしなければならないこと」が規定されており、条例には個別に指

定された NPO 法人の名称等が明記される。

県内ですでに条例指定の対応を明らかにしている県や川崎市の要件については後に詳述するが、制度改正の趣旨にある NPO 法人への寄附促進という観点からみると、やや自己抑制的に要件が設定されている印象は否めない。その背景には、同時期に行われた認定 NPO 法人制度の改正、具体的には条例による個別指定が認定 NPO 法人となるための要件の一つを自動的に満たす形になっている、という点がある。そこで以下では、認定 NPO 法人制度の改正についても簡単に整理しておく。

2. 認定 NPO 法人制度の運用実態と 2011 年改正のポイント

(1) 従前の認定要件と要件緩和の背景

2011 年 6 月に特定非営利活動促進法（通称：NPO 法。以下「NPO 法」と表記。）が改正され、これまで租税特別措置法により規定されていた認定 NPO 法人の制度が、要件緩和とともに NPO 法に含まれ、2012 年 4 月 1 日から施行されることとなった。

NPO 法の施行（1998 年 12 月 1 日）から約 3 年遅れて 2001 年に制度化された認定 NPO 法人制度は、NPO 法人のうち租税特別措置法や政令の定める要件を満たし、国税庁長官が認定した法人のみが寄附に対する税制上の優遇措置を得られるしくみである。

認定 NPO 法人となる要件の一つには、広く市民からの支援を受けているかどうかを判断するための基準としてパブリック・サポート・テスト（PST）があり、具体的には、経常収入金額に占める寄附金収入等の割合が基準値（本則は 3 分の 1、当面の要件緩和策として 5 分の 1 で運用されてきた）を超えるという要件を満たす必要があった。

このほか、総事業費に占める特定非営利活動の割合が 80%以上で、寄附金収入の 70%

以上を特定非営利活動に充当している、などの事業活動内容に関する要件や、運営組織や経理に関するものなど 7 項目について厳格な要件が規定されてきたこともあり、認定基準を満たす NPO 法人は全国的にみても限られていた。たとえば、2011 年 1 月現在で県内の認定 NPO 法人は 11 法人で、全国的に見ても約 4 万ある NPO 法人のうち、認定 NPO 法人は 193 件にとどまるという数字が示されている（神奈川県議会「平成 23 年 3 月 1 日県民企業常任委員会」会議録の NPO 協働推進課長答弁より）。

こうした運用実態については、制度開始当初から NPO 法人サイドの指摘を受け、税制改正の折に要件緩和は実施されてきたものの、認定 NPO 法人の増加につながるような抜本的な問題解消には至っていなかった。今回のような大幅な制度改正に至る契機は、民主党政権発足当初に内閣府に設置された「新しい公共円卓会議」で、NPO 法人等への寄附促進のしくみづくりが検討課題として取り上げられたことにある。同会議の継承機関として設置された「新しい公共推進会議」において、政府の税制調査会から提案された「市民公益税制」の中身が検討され、本年 6 月の制度改正へと道筋がつけられていった。

(2) 寄附者に対する税制上の優遇措置

現在、認定 NPO 法人に対し寄附を行った個人及び法人は、次のような税制上の優遇措置を受けられるしくみとなっている。

【個人の場合】

●所得税の寄附金控除

※所得控除か税額控除のいずれかを選択
〈所得控除の場合〉

寄附金額－2000 円を所得金額から控除
〈税額控除の場合〉

(寄附金額－2000 円)×40%を税額控除

●相続財産の寄附をする場合

相続または遺贈により財産を取得し相続財産を寄附する場合は、相続税の課税対象から除外

●住民税の寄附金控除

- ・寄附者の住所地の都道府県条例で指定された認定 NPO 法人

{(寄附金額－5000 円)×4%}を道府県民税（都税含む）から税額控除

- ・寄附者の住所地の市区町村条例で指定された認定 NPO 法人

{(寄附金額－5000 円)×6%}を市町村民税（特別区の区民税含む）から税額控除

※2012 年度から控除適用下限額（上記下線部分）は 2000 円に引き下げ

【法人の場合】

●別枠の損金算入限度額

一般の寄附金に係る損金算入限度額と別枠で損金算入限度枠が設けられ、法人税は課税対象外となる（地方税も同様の取扱いがある）

（3）認定 NPO 法人制度の主な改正点

- 認定 NPO 法人の認定は所轄庁である都道府県知事（主たる事務所が一の指定都市の区域内のみに所在する NPO 法人については指定都市の長）が行う（2011 年 4 月から：現行は国税庁長官が認定）
- パブリック・サポート・テスト（PST）基準が拡大され、既述の相対値基準以外に以下 2 つの選択肢を新設
 - ・絶対値基準：3000 円以上の寄附者の数が実績判定期間中の各年度平均で 100 人以上あること
 - ・条例個別指定：都道府県及び市町村による個別の条例指定を受けていること（※下記(4)で詳述）
- 仮認定制度が導入され、設立から 5 年を経過しない NPO 法人についても要件を満

たせば 3 年間の仮認定を受けられる

※税制改正により PST の要件は、2011 年度から適用

（4）条例指定と認定 NPO 法人制度の連動

改正後の認定 NPO 法人制度では、NPO 法人の事務所が所在する地域の都道府県及び市町村から、個人住民税の控除対象として条例により個別指定を受けた法人であることが、PST 適合基準の一つとされた。

つまり新制度は、住民税法が定める「条例で個別指定を受けた NPO 法人」は、当該地域の住民がその法人に寄附をした場合に住民税の控除対象となると同時に、NPO 法の規定により認定 NPO 法人となる要件の一つに設定された PST 基準を自動的に満たす、というしくみである。条例指定が所得税等の寄附金控除にも影響を及ぼすために、自治体が独自の指定基準や手続きを設定する際に、より慎重な対応となる側面があるともいえよう。

3. 県の条例指定基準や手続き

県が議会に提案した「地方税法第 37 条の 2 第 1 項第 4 号の規定により控除対象となる寄附金を受け入れる特定非営利活動法人を指定するための基準、手続き等を定める条例案」については、条例提案直前の 10 月 15 日から 11 月 13 日まで「NPO 法人に対する寄附促進の仕組みに関する条例素案」が公表され、意見募集が行われた。条例素案の主な内容は以下のとおりである。

（1）指定の申し出と縦覧

- ・NPO 法人が指定を受けるためには、①指定の基準に適合する旨を説明する書類、②欠格事由に該当しない旨を説明する書類、③寄附金を充当する予定の事業の内容を記載した書類を添付して知事に申出書を提出

- ・知事は、申出書の提出があった場合には、その旨を公告し、申出書と添付された指定の基準に適合する旨を説明する書類を1ヵ月間縦覧に供する

(2) 主な指定の基準

知事は、以下の基準に適合する時は指定に関し、必要な手続きを行う

①公益要件

次のいずれにも該当し、地域社会から支持を受けている活動であることを示す実績が認められるとともに、今後の継続が見込まれること。ただし、市町村が条例で指定した寄附金に係る事業で、知事が認めたものはこれらに該当するものとする。

- a.不特定かつ多数の県民の利益に資するもの
- b.地域課題の解決に資するもの

②運営要件

- ・運営組織及び経理の適正性

役員総数に占める役員・親族、特定の法人の占める割合が3分の1以下 等

- ・事業活動内容の適正性

宗教活動、政治活動等を行っていない

- ・情報公開

事業報告書や役員名簿・定款等の閲覧、インターネットでの公表など

③欠格事由

役員暴力団構成員がいる、国税・地方税の滞納処分執行等

(3) 指定に関するその他の事項

①市町村からの意見聴取

知事は NPO 法人から申し出があった時はその活動が及ぶ市町村長に対し指定について意見を求めるものとする

②指定の更新

更新の手続きは5年ごとに行う

③第三者機関への諮問

知事は「指定又は指定の取り消しをしようとする時その他指定に関して必要があると認めるときは第三者機関の意見を聴く」としており、第三者機関が指定の審査・答申するしくみを予定している。

4. 川崎市の中間取りまとめ

川崎市では、市長の協議機関である川崎市市民活動推進委員会の小委員会で検討をすすめて、「条例指定により寄付金控除の対象とする NPO 法人の考え方等に関する中間取りまとめ」として、指定基準や具体的な要件の考え方を示している。

(1) 条例指定にあたっての基本的な考え方

条例指定の要件設定に当たっては、基本的な考え方として「地域に根ざした活動を行う NPO 法人を幅広く指定することが適当」としている。ただし、個人住民税の控除対象になることや条例指定によって認定 NPO 法人の PST 要件を満たすことから、「幅広く指定する」とはいつても「行政や企業にはない公共サービスの提供主体」として活動をおこなっていることも考慮すべき、として税制上の優遇措置との関係で一定の制約の必要性にも言及している。

(2) 制度設計にあたって留意すべき事項

制度設計にあたっては、①「相互支援」の促進、②指定基準の明確化、③指定事務の効率化、④神奈川県等との連携という4つの留意事項を挙げている。

特に①「相互支援」の促進では、条例指定制度の導入により「市民同士の『相互支援』が促進されることが望ましい」として市民間の相互支援という視点を提起し、市民の寄附による法人への間接的な支援を促進するためには「法人が更なる情報公開に努め、寄附を

集めるための取組を進められるような制度を構築することが必要である」と法人の自助努力を助長させるしくみであることにも言及している。

また、④神奈川県等との連携に関して、本来は県と市が個別の判断と責任で条例指定した法人に寄付金控除による税の優遇を与えるべきとしながらも、多くの NPO が県と市の双方に条例指定を申請することを想定して、柔軟に対応できるような制度とすることが望ましいという考え方が示されている。

（３）指定基準の基本的な考え方

指定基準の検討については、以下５つの視点が提起される。

- ①指定法人に求められる公益性と運営面での健全性
- ②認定要件との関係性、認定要件の一部準用
- ③公益要件の考え方
- ④運営要件の考え方
- ⑤事業規模や状況等に応じた特例措置として、「緩和特例」や「厳格化特例」という考え方

（４）具体的な要件の考え方

①「公益要件」の具体的な基準

公益要件の観点から、条例指定の対象となる法人を「不特定多数の市民の利益に資する一定の公益性のある活動をしている法人」とし、その判断基準として「市内における活動実績の有無」を挙げている。

また客観的な判断基準設定の必要性に言及し、「地域における支持」を得ていることを数値化した基準を具体的に示している。

その上で、２つの基準の取り扱いが次のように記される。

a.市内における公益的活動の実績

市内における公益的活動の実績については、申請者は事業報告書等の他、法人の活動を客観的に証明できる任意の書類を提出し、数値

基準は設けずに総合的に判断する

b.地域における支持

客観的（数値）基準によって判断する。具体的な数値基準は、一定金額以上の寄附や会費を負担している川崎市民の人数で定めることが考えられる

②「運営要件」の具体的な基準

運営要件の具体的な基準については、認定 NPO 法人の要件の中から条例指定する法人に必要と考えられる要件を選択するとし、認定要件と同一に扱うものや認定要件の一部を指定要件とするものを列挙して、一表に整理している。

（５）他の自治体との連携

市域を超えて広域的な活動を行っている法人が申請してくる可能性を考慮し、神奈川県との連携だけでなく、近隣自治体との連携にも言及されているのは特徴的である。その際、法人と市の事務負担を軽減するために「運営要件」に限って、他の自治体でも共通する審査を省略することを検討すべきとの考え方が示されている。

（６）「公益要件」の審査

運営要件の審査は予備審査として行政が行い、公益要件の審査は本審査として第三者委員会が行うしくみが示されている。学識経験者や中間支援組織等構成員で構成された第三者委員会が合議制（原則として全会一致制）で審査すること、審査委員会は非公開とすることなど、具体的な運営方法にも言及している。また、予備審査前に一定期間の縦覧を行い、市民意見が寄せられた場合には参考情報として審査委員会に報告するという手続きも含まれている。

（７）実績判定期間と指定の有効期間

実績判定は原則 2 年間、指定の有効期間は 5

年間で更新制とし、更新時には要件を緩和するというやり方が示される。

5. 今後の予定と運用の見通し

(1) 先行自治体の実施スケジュール

- ・ 県は条例案を議会に提案しており、12月に会期が終了する第3回定例会で可決すれば、2012年2月1日度から条例施行の予定。
- ・ 川崎市では、11月に実施された市民からの意見公募を踏まえて年内に委員会としての考え方を取りまとめた上で、市が来年度の条例化を目指した作業に入る予定。
- ・ 横須賀市は10月31日の市民協働審議会で、県の基準に準じた形で指定の基準や手続きを定めること、2012年4月からの施行を予定し検討に入っていることを報告。

(2) 制度運用にあたって

ここまで、NPO法人への寄附税制拡大という観点から、地方税法と認定NPO法人制度の改正を中心にみてきたが、2011年6月の特定非営利活動法人法（NPO法）改正では、法人認証に関する条項にも変更が加えられており、NPO法人制度の運用も2012年4月から大きく変わる点がある。

一つは分権改革に伴う認証事務の権限移譲である。これまで内閣府が担っていた、複数の都道府県に事務所を有する法人の認証事務が都道府県に移譲される。また、指定都市の区域にのみ事務所を置く法人の認証も都道府県の事務から指定都市の事務となるが、県内では2010年度から事務処理特例で政令市が担当しているため、実質的には法改正の影響はほとんどない。

もう一つは、特定非営利活動の活動分野の

追加である。法施行時（1998年）の12分野から2001年に5分野が追加され17分野となっていたが、2011年4月から新たに①観光の振興を図る活動、②農山漁村または中山間地域の振興を図る活動、③19の分野に準ずる活動として都道府県や政令指定都市の条例で定める活動、という3つの分野が加わり20分野に拡大される。

このように県と指定都市はNPO法人の所轄庁として今後、法人認証事務、認定NPO法人の事務等、NPO法人制度全般の運用の要となる。それだけに多面的な視点は重要で、市町村は県の条例指定に準じた対応でなく、独自の基準で条例指定を行う必要があるのではないか。法人の事務負担軽減という視点も必要だが、県と市町村との間で条例指定の基準が異なることは、寄附金控除によるNPO活動の促進に対する政策判断の相違である。NPOとの協働を掲げる市町村であればなおさら、地域運営の観点から市民による寄附促進の制度を積極的に活用すべきだろう。

また議会の役割も重要となる。条例指定による寄附金控除については、法人を個別明記した条例を議決するという役割が都道府県及び市町村議会に加わる。先行の自治体では、長の諮問機関として公益要件を審査する第三者機関の設置を予定しているが、特に執行部の諮問機関が条例提案前に示した審査結果が、議会の条例審査でどのように取り扱われていくのか、議会のチェック機能にも注目すべきだろう。

寄附という行為は市民個人の選択だが、その前提となる仕組みづくりは県と市町村の対応に委ねられている。住民税の寄附金控除の対象拡大は、住民税に対する納税者の関心を喚起する契機でもある。NPO法人への寄附促進に向けた制度に対し、市民の意見がどのように示され、反映されていくのか。今後の各自治体の動向を注視していきたい。

個人住民税の控除対象寄附金の拡大

寄附金の区分		所得税	個人住民税
1	国に対する寄附金	○	×
2	地方団体に対する寄附金	○	○ (ふるさと寄附金)
3	公益社団法人、公益財団法人などに対する寄附金で一定の要件を満たすものとして指定したもの	○	○ (※)
4	① 独立行政法人	○	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 都道府県・市区町村が 条例で指定すれば ○ </div>
	② 試験研究、病院事業の経営、社会福祉事業の経営及び介護老人保健施設の設置及び管理を主たる目的とする地方独立行政法人	○	
	③ 自動車安全運転センター、日本司法支援センター、日本私立学校振興・共済事業団、日本赤十字社	○	
	④ 公益社団法人・公益財団法人(旧民法34条により設立された法人で科学技術の研究などを行う特定の法人等を含む(平成25年11月までの経過措置))	○	
	⑤ 私立学校法人で、学校の設置若しくは学校及び専修学校、若しくは各種学校の設置を主たる目的とする法人	○	
	⑥ 社会福祉法人	○	
	⑦ 更生保護法人	○	
5	一定の要件を満たす特定公益信託に対し支出した金銭	○	○
6	特定地域雇用等促進法人に対する寄附金(平成25年11月までの経過措置)	○	○
7	① 国税庁長官が認定したNPO法人	○	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 拡大対象 </div>
	② ①以外のNPO法人のうち都道府県・市区町村が条例で指定したもの	×	
	③ ①及び②以外のNPO法人	×	
8	政党等に対する政治活動に関する寄附金	○	×

(※)住所地の共同募金会及び日赤支部に対する寄附金

出所：総務省ホームページ

国分寺市が「公共調達基本条例案」を提案

－札幌市は来年2月議会に提案の意向－

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター
事務局長 勝島 行正

本誌2011年10月号で、公契約条例をめぐる全国の動向について報告したが、その後、相模原市、多摩市が市議会に条例案の提案を行い、東京都国分寺市（星野信夫市長）でも「公共調達条例案」を本年12月議会に提案した。また、札幌市（上田文雄市長）は、「(仮称)公契約条例素案」についてパブリックコメントを11月22日から実施しており、市長は、2012年2月議会での条例提案をめざしている。さらに山形市においても条例制定を掲げた市長が三選を果たした。本号では、国分寺市と札幌市の動向について報告する。

（1）国分寺市が「公共調達基本条例案」を提案

国分寺市の星野信夫市長は、2011年12月議会において「国分寺市公共調達条例案（以下条例案）」を提案した。国分寺市は、2010年8月にパブリックコメントを実施し、同年12月議会で川崎市と並んで条例が提案されるものと期待されていたが、市政の諸般の事情から提案に至らなかった。その後、条例提案の動きが見えなかったために、その行方が全国から注目されていたが、今回、提案に至った。

条例案の名称は「国分寺市公共調達条例」とあるが、前号で紹介した高知市の「公共調達基本条例」とは異なり、第14条で「規定により算出した額（最低額）以上の賃金を支払わなければならない」といった「労働条項」を含む、いわゆる「公契約条例」である。

1. 条例案提案に至る経過

条例案提案に至るまでの経過について、自治労東京都本部の市川正人氏によれば、「国分寺で公契約条例に関する議論が始まるきっかけとなったのは、2006年1月に起きた、市の清掃収集業務の業務委託をめぐる業者トラブルであった。この業者は競争入札によって市の清掃収集業務の業務委託を落札したが、あまりに安い金額で請け負ったため、給料が払えず労働者が逃げ出してしまふなど業務体制が混乱状態になり、最終的には委託業務そのものを市に返上してしまったのである。

この事件を受け、国分寺市職労は翌2月の春闘要求で公契約条例を作るよう市に対して求めたところ、検討委員会という形で庁内議論がスタートすることになった。検討委員の中には労働者の代表として市職労の役員も参加するなど、その後も先駆的に議論を進めてきた。2010年8月にパブリッ

クコメントを終え、12月には『国分寺市公共調達条例(素案)』という形で内容が確定し、条例審査会も通過した。しかし12月議会の直前で突然ブレーキがかかってしまった(2011年7月21日自治研神奈川集会「公正労働分科会」報告)」というものである。以下、その骨子を報告する。

2. 条例案の構成

条例案の構成は、第1条目的、第2条定義、第3条基本理念、第4条市の責務、第5条事業者等の責務、第6条調達における協働、第7条雇用の促進等、第8条調達手続における考慮事項、第9条価格の適正化、第10条提示価格の適正化、第11条価格のみによらない相手方の選定、第12条総合評価等による公共調達の実施、第13条法令の遵守、第14条公共調達に係る契約等の内容、第15条適用範囲、第16条調査等、第17条履行状況の把握等、第18条完了時の検査、第19条評価、第20条公共調達委員会の設置等、第21条委員会の会議等、第22条是正措置及び制裁、第23条意見聴取、第24条損害賠償、第25条譲渡等への勘案、第26条委任、附則からなっている。

3. 条例案の骨子

○目的(第1条)

この条例は、国分寺市が広範な事務事業を実施するに当たって、契約自由の原則の下で外部から多種多様なもの及びサービスを調達していることに鑑み、その調達の基本的なあり方を明確にすることにより、実施主体である市と調達の担い手である事業者がともに社会的責任を自覚し、もって市政及び地域社会の発展に寄与することを目的とする。

○基本理念(第3条)

- 1 公正性、透明性及び競争性が確保さ

れること

- 2 調達品における良好な品質が確保されること

- 3 良好な市民サービスが確保されること

- 4 調達における適正な手続きが確保されること

- 5 良好な調達実績を有する事業者及び地域社会の発展に寄与する事業者を適正に評価すること

○雇用の促進等(第7条)

事業者は、障害者の雇用の促進等に関する法律、高年齢者等の安定等に関する法律、その他関係法令に基づき、障害者、高年齢者その他の就労困難者に対する雇用の促進を図るとともに、子育てを支援し、男女平等を実現するための方策を推進することにより、社会的価値の向上*に努めるものとする。

*社会的価値とは「適正な賃金および労働条件の確保、環境への配慮、障害者雇用、男女の雇用の機会均等その他の社会的に尊重されるべき価値をいう(第2条定義10号)」

○法令の遵守(第13条)

市及び事業者は、公共調達について関係法令及びこの条例を遵守し、労働条件及び賃金水準を適正に確保しなければならない。

- 2 市及び受注者は、関係法令等のほか、公益通報者保護法及び国分寺市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例に定めるところに従い、公益通報に対し適切に対処するとともに、下請負者等に対し、公益通報制度の周知を図るものとする。

○公共調達に係る契約等の内容(第14条)

- 第1項 市は、公共調達に係る契約等においては、次に掲げる事項を定めなければならない。

1 受注者及び下請負者等は、公共調達に係る業務に従事する労働者に対し、次項の規定により算出した額（最低額）以上の賃金を支払わなければならない。

－以下略－

第2項 市は公共調達の種類に応じ、最低額を定める。

（工事請負）公共工事設計労務単価

（業務委託・指定管理者）業務の種別及び内容に応じて、当該業務の標準的な賃金と認められる規則で定める額

※国や都において定期的に実施される賃金統計調査（厚生労働省にあっては賃金構造基本統計調査）により示される産業別の賃金を勘案し、決定する。

○適用範囲（第15条）

工事請負 予定価格 9000 万円以上

業務委託 予定価格 1000 万円以上

指定管理 指定管理費 1000 万円以上

○公共調達委員会（第20条）

第2項 委員会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について審議し、その結果を市長に答申するほか、市長に建議することができる。

1 公共調達の重要事項

－2号以下略－

※重要事項とは

- ・市が定める最低額の算定基準
- ・適用範囲の考え方
- ・評価項目とその基準の考え方
- ・その他制度運営していく中での基準となる点

第3項 委員会は、委員5人以内をもって組織し、市長が委嘱する。

1 公募市民 2人以内

2 識見を有する者 3人以内

（2）札幌市「公契約条例素案」がパブコメに

札幌市は、11月22日から12月21日の日程で、「（仮称）公契約条例素案（以下「条例素案」）」についてパブリックコメントを募集した。

対象となる工事は、昨年度実績で工事が22%、同じく業務委託は71%となる。また、報酬下限額（賃金額）については、工事が設計労務単価、業務委託は国交省の建築保全業務労務単価、指定管理者は市の現業職初任給（月額13万8800円）を基準としている（北海道新聞2011年11月22日）。

なお、12月6日の市議会本会議における代表質問では、自民党と民主党では賛否がまったく分かれている。特に自民党議員の「公契約条例が違憲、違法」との質問に、市長が答弁で「違法性を否定し、制定へ強い意欲を示した」との報道がある（北海道新聞2011年12月7日）。

上田文雄市長は、パブリックコメントや市議会や関係団体等の意見を受けて、2012年2月議会に提案したい意向であるが、建設業協会が反対の意見を表明していることなどから、今後の行方が注目される。

条例素案の要点は以下のとおりである。

1. 条例の目的と公契約

○目的

市が発注する工事、業務委託等について、市及び市の契約の相手方となる事業者の責務を明らかにし、公契約に係る基本的な事項を定めることにより、従事する労働者の適正な労働環境の確保を図り、それを通じて事業の品質を確保し、もって、誰もが安心して働き、暮らすことができる地域社会の実現に寄与すること。

○公契約

この条例において「公契約」とは、市が当事者となる次に掲げる契約。

- ・工事に係る請負契約その他の請負契約
- ・清掃、警備等に係る委託契約

※施設清掃、施設警備、設備運転監視

2. 市及び公契約の相手方等の責務について

—略—

3. 公契約のうち、労働者に一定額以上の作業報酬額が支払われるべきものの範囲

○予定価格 5 億円以上（プラント工事 2 億円以上）の工事

○予定価格 1000 万円以上の業務委託契約のうち一定の業務に該当する契約

4. 労働者の範囲

○工事請負契約

公共工事設計労務単価に掲げる 51 職種に係る作業に従事する者で次に掲げる者

- ・労働基準法第 9 条に規定する労働者
- ・いわゆる「一人親方」

○業務委託契約

労働基準法第 9 条に規定する労働者で、当該業務委託契約に従事する者

5. 設定する作業報酬下限額

○工事請負契約

公共工事設計労務単価

○業務委託契約

建築保全業務労務単価

6. 条例の実効性の確保

- (1) 賃金等に関する報告書の提出
- (2) 労働者からの申出

7. 指定管理者

○指定管理者と締結する協定については、一定額以上の作業報酬を労働者に支払わなければならない事を定め、指定管理者に雇用される労働者を対象とする。

○設定する作業報酬下限額については、市の現業職員の初任給を基準とし、生活保護基準その他の事情を勘案し、学識経験者などからなる審議会の意見を聞いた上で決定する。

○指定管理者が発注する施設の管理に係る業務委託のうち、一定の業務については、作業報酬下限額を設定する。

8. 審議会

○委員は、学識経験者、労働者及び使用者の関係者

○委員の構成人数は 7 人以内とし、任期は 2 年。

編集後記

防衛施設庁前沖縄防衛局長による沖縄県民を愚弄するようなオフレコ発言は、防衛大臣に対する問責決議にまで問題を広げた。1996年実施の「米軍基地整理・縮小と日米地位協定の見直しを求める県民投票」の背景にあった沖縄県民の憤りを知る由もなかったのは、中央の政治においてそれがすでに「過去」の問題として、葬り去られていたためであろう。

思い起こせば、原子力発電所建設の可否を巡り全国初の住民投票が巻町で実施されたのも1996年だった。同じ年に産業廃棄物処理場建設をめぐる住民投票を行った御嵩町の町長襲撃事件も今年時効を迎えている。2011年は、15年前の地方自治の現場課題が改めて提起され、中央の政治から忘却された問題に学ぶべきことを考えさせられる年となった。

(谷本有美子)

2011年12月20日

自治研かながわ月報第131号 (2011年12月号, 通算195号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。