

政策創造市民研究員レポート

『指定NPO法人(特定非営利活動法人)の 市民税控除の仕組みづくりに関する提言』

平成24年4月17日

鎌倉市政策創造市民研究員

岩田 薫

政策創造市民研究員レポート

『指定NPO法人（特定非営利活動法人）の市民税控除の仕組みづくりに関する提言』

平成24年4月17日

鎌倉市政策創造市民研究員

岩田 薫

1、国の税制大綱改正の動き

NPO法人いわゆる特定非営利活動法人に寄附した者が税制優遇を受けるためには、これまでの制度では法人の認証を受けたあとさらに税制優遇NPO法人であることを国に認定してもらう必要があった。この認定の窓口は国税庁であり、認定されるためにはPST要件（パブリックサポートテスト＝NPO法人の総収入等に占める寄附金等の割合が一定以上あることなど9つの認定要件がある）をクリアする必要があった。これはかなり高いハードルと言え、今までに4万2000もあるNPO法人のうち認定されたNPO法人は全体の0.5%の243法人にすぎないという現実があった。

これを平成23年度の税制改正で緩和する処置がとられた。主な改正点は3つである。

- ①所得税の税額控除制度（寄附金から2000円を引いたのこりの額×40%を所得税額から控除）の導入。
- ②PST認定要件の緩和（3000円の寄附者を100人集めればよいとする制度創設）。
- ③自治体が条例で指定したNPO法人に関して住民税を控除する制度の創設（都道府県民税で4%、市町村民税で6%それぞれ控除できる）。

さらにNPO法の改正で次の3点の項目も本年4月1日から施行されることになった。

- ①認定機関を国税庁から都道府県ならびに政令市に移管（認証事務も都道府県に移管）。
- ②認定するNPOの活動分野に観光など3分野を追加。
- ③PSTを免除する仮認定制度の導入（有効期間3年）。

こうした改正により、NPOへの寄附金に対する税額控除の仕組みは大幅に緩和されることになったと言える。昨年の東日本大震災を通してNPOなど市民の力がいかに行政の隙間をうめるのに必要かが実感されたが、NPOへの寄附を増やし活動し易い環境を作ろうという流れは国と地方公共団体とで、今大きなうねりとなっている。

2、神奈川県条例指定の動き

国の税制改正とNPO法改正の流れをいち早くキャッチし、新たな条例指定の動きを見せたのが神奈川県である。全国に先駆け、「NPO法人に対する寄附促進の仕組みづくりに関する検討委員会」を平成22年12月に設置し、本レポートの作成人である岩田は公募委員に委嘱された。学識者を入れた4名で委員会はスタートした。

同委員会では、何度かの協議を経て、平成23年6月には鎌倉市をはじめ県内各地で地域別懇談会を開催し県民の意見を吸い上げ、中間報告書をまとめるに至った。そして9月には知事に最終報告書を提出。これを受け、12月の県議会に「地方税法第37条の2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、手続等を定める条例案」を提出し、本会議で全会一致で議決を得るに至った。

同条例の仕組みは以下のとおりである。

- ①NPO法人が県に「指定NPO法人」になることを申し出る。
- ②有識者やNPO関係者からなる第三者機関（神奈川県指定特定非営利活動法人審査会）が指定の審査を実施する。
- ③指定が決まったNPO法人の名を記載した条例案を県議会に提出し、承認を得る。

神奈川県では、この制度に合わせ、指定NPO法人になるための要件を定めた。それは以下の10の要件に合致していることとされている。

- （1）県内で活動する特定非営利活動法人であること。
- （2）不特定かつ多数の県民の利益にかなない、事業が地域の課題の解決に資するといった公益要件に該当していること。
- （3）事業の実績があること。
- （4）運営組織、経理が適切であること。
- （5）事業活動の内容が適正であること。
- （6）情報の公開を適切に行っていること。
- （7）事業報告書等を所管庁に提出していること。
- （8）法令違反等がないこと。
- （9）設立の日から1年を超える期間が経過し、少なくとも2つの事業年度を終えていること。

このうち（6）に関しては、小規模法人に対してインターネットによる書類の公開を免

除するなど一定の配慮をしている。また、指定NPO法人が認定NPO法人になりたい場合は、共通する審査事項も多いため、申請の事前相談を同時に行うなど便宜をはかっている。しかも、指定後概ね1～2カ月程度で認定する形をとっているのが特徴だ。

神奈川県指定NPO制度は全国で一番早く条例が成立するなど、先頭を走っている。県議会の条例成立を受け、すでに2月1日から申請の受付がスタートした。指定の申し出のち、縦覧期間が1カ月、審査期間が1カ月半、さらに県議会の条例手続きに2カ月～3カ月かかるので、平成24年2月末までに申請の申し出があった団体の指定は7月中旬、4月末までの申し出は10月中旬、7月末までの申し出は12月下旬の指定となる。ここまでに間に合えば、平成24年1月1日以降の寄附金が控除の対象となる。それ以降の指定は、平成25年1月1日以降の寄附金が控除対象となる。

神奈川県の指定制度の良いところは、基本的にPST要件を免除してNPO法人が指定を受けやすくしているところにある。しかし、スタートした2月中に県に申請したNPOは8団体しかなく、まだまだPR不足の感が否めない。鎌倉市をはじめこの制度の説明会を開いたのは県内3か所でしかない。もっと制度の周知をはかるべきと考える。

3、全国の状況について

平成23年10月時点で、認定NPO法人に対して、国の所得税だけでなく都道府県民税も控除するとの条項を都道府県税条例に盛り込んだ都道府県は34自治体にのぼっている。鎌倉市も市民税での控除を12月市議会の条例改正で盛り込んだ。以上は地方税法でいうところの3号指定条例の現況である。

一方、自治体が認定NPO法人とは別に個別に控除できるNPOを指定するという形をとる4号指定条例の方は神奈川県が前述のように先頭を切ったものの、まだ自治体で新たに条例化した例は少ない。三重県や刈谷市が制定に向けて動いているのみである。

どのようなNPOを寄附金の控除の対象にするかは、独自に条例でうたうことができる制度だけに、この4号指定条例は大きな可能性を秘めていると言える。

当然、自治体の要件を満たしていれば、PST要件はクリアできるわけで、その点、自治体が地域の状況に応じた基準を設け個別指定を行うことができる4号指定の条例は地方主権の考えを反映したものと言える。つまり、地域独自の基準＝ローカル・スタンダードを積極的に広めることになり、地域の新しい公共を担うNPO団体の育成にもつながる。

ここで重要なのは、指定の公益要件である。

神奈川県では条例制定後に、NPO協働推進課が「指定NPO制度の概要」と題した小冊子を作り、「指定NPO法人になるための要件とは？」とうたった項目を設け、次のように要件を説明している。これは前出の県の検討委員会での議論を踏まえ、一定の指定要件として定めたものである。

「不特定かつ多数の県民の利益に資するもの」

「特定非営利活動に係る事業が地域の課題の解決に資するもの」

県民の利益をどうとらえるかは、重要である。私は県の検討委員会委員として、「県が条例で指定するとはいえ、県にとって都合のよいNPOへの寄附だけが控除の対象になってはまずい。県を批判したり行政の事務をチェックしたりする活動をしている団体も入れるべきだ」と発言した。

たとえば予算のチェック等をしているオンブズマン的な団体は、県にとって批判的に立場にある団体といえるが、無駄な予算や不必要な予算の支出について検討する活動をしているのだから、広い意味でその活動は県民益につながっているといえる。こうした団体も寄附金控除の対象にいれるべきという指摘をしたのである。神奈川県ではこうした意見を踏まえ、「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審査基準」を設け、「公益要件2」として、「行政との協働」「行政等からの助成」「行政等からの表彰」「その他行政等から支持を受けている実績」を掲げ、さらに証明する資料として「行政への監査請求が認められたことを表す監査報告等」を入れる内容になっている。

前出の検討委員会では平成23年6月に出した中間報告書の中で、対象となるNPO法人の範囲に関して、以下のような指摘もしている。

「寄附により控除される個人住民税は、広く県民から徴収される税目であることから、例えば、広域で活動をしているNPO法人を県の指定の対象とし、活動範囲が1市町村に留まる場合は除外するという考え方がある」

「しかしながら、かつて認定NPO法人制度の中で広域性の要件が存在したが、地域密着型のNPO法人が認定を受けやすくなるように、NPO法人等からの働きかけにより撤廃された経緯もあり、広域性でフィルタリングをかけることは、NPO法人への支援の考え方にそぐわないとの考え方もある」

「そのため、対象となるNPO法人を考えるに当たっては、県域で広域的に活動するNP

〇法人はもとより、活動が1市町村域に留まる法人であっても、市町村が支援の必要性を認める場合は、対象を含めて考えることが適当である」

まさに、地方主権の考え方がここに反映されている。県のみならず市町村が条例を作って控除対象のNPO法人を指定する意義もそこにある。つまり地域密着型の活動をしている団体も条例で寄附金控除の対象に指定できるということである。

4、鎌倉市の条例についての提案

これまで述べたように市町村が独自に条例を制定し、寄附金控除の対象となるNPO法人を指定した場合、寄附者は市町村民税で6%の控除をうけることが可能となる。せっかく制度ができたのに、これを使わないことは何とももったいない話といえる。

私は鎌倉市にも独自の条例を是非制定してもらいたいと考えている。

そこで私なりに、鎌倉市の条例の案を提案することとしたい。

◎「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、手続等を定める条例」

①基本的には神奈川県と同条例が下敷きになろう。神奈川県の条例の第1条（目的）第2条（定義）はそのまま流用できる。

②第3条（指定の申出）は1項の条文中「知事」を「市長」に変える。1項（4）は「県内」とあるのを「市内」と変える。同条3ならびに4で「知事」とあるのを「市長」と変更する。

③第4条1項「知事」とあるのをやはり「市長」と変える。（1）は「県内」を「市内」と改める。（2）イは削除する。（5）の「県内の事務所」を、「市内の事務所」と改める。（10）の「知事」を「市長」に変える。同条2の「知事」を「市長」に改め、「神奈川県指定特定非営利活動法人審査会」とあるのを「鎌倉市指定特定非営利活動法人審査会」と改める。同条3の「知事」も「市長」と変更する。

④第6条（欠格事由）の1項「知事」を「市長」と変える。

⑤第7条（指定の通知等）の1項「知事」を「市長」に変える。同条2の「知事」も「市長」に変更する。

- ⑥第10条（役員の変更等の届出及び事業報告書等の閲覧等）の第10条の1項「知事」を「市長」に変える。
- ⑦第11条（事業の内容等に関する変更の届出等）の1項「知事」を「市長」に変える。同条2、3、4、5の条文中「知事」を「市長」と改める。
- ⑧第12条文中「県内の事務所」とあるのをいずれも「市内の事務所」と改める。
- ⑨第13条、第14条、第15条、第16条、第17条、第18条ならびに第19条、第20条、第21条、第22条の各条文中「知事」とあるのをいずれも「市長」と改める。
- ⑩附則の1（施行期日）は、鎌倉市の条例制定の日程に合わせ、平成24年6月以降とする。3（附属機関の設置に関する条例の一部改正）については、「（昭和28年神奈川県条例5号）」の部分ならびに県条例の「別表知事の項……に加える」の一文を削除し、囲みの中に「鎌倉市指定特定非営利活動法人審査会」の文字を新たに入れ、条例（平成23年神奈川県条例第 号）とあるのを条例（平成24年鎌倉市条例第 号）と改める。4項の「知事」は「市長」と変更する。

◎「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、手続等を定める条例施行規則」

- ①これも神奈川県制定の施行規則をそのまま市の施行規則の下敷きにすればよいと考えるが、同規則の第2条（縦覧の場所等）の1項「県民局県民活動部……」とあるのを「鎌倉市地域のつながり推進課」と改める。
- ②第10条（審査会の結果に係る市町村長への通知等）の条文は削除する。したがって以下11条からは条例番号が繰り上がる。
- ③現行第12条、第13条の「知事」は「市長」に変える。
- ④第14条3の条文は削除する。同様に第15条3の条文も削除する。同条4の「知事」は「市長」に変える。第19条1、2の「知事」も「市長」に変える。
- ⑤第20条1、2項の「NPO協働推進課」はいずれも「鎌倉市地域のつながり推進課」に改める。
- ⑥第21条「知事」を「市長」と変える。
- ⑦第25条は削除する。したがって以下現行26条から番号が繰り上がる。
- ⑧現行第26条1項「知事」を「市長」に変える。

⑨附則の施行年月日は鎌倉市の条例制定の時期に合わせ、平成24年6月以降とする。

◎「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審査基準」

①こちらも神奈川県の審査基準を下敷きとすればよいが、「判断基準」の「公益要件」の表にある「県民の利益に資するもの」の「県民」を「市民」と改め、同様に本文中の「県民」の表記もすべて「市民」と変える。

②表記中「知事」とあるのをすべて「市長」と改める。

以上、神奈川県の条例、施行規則、審査基準をそのまま市に置き換えた条例案、施行規則、審査基準を提案したが、鎌倉においては審査会の機能を鎌倉市市民活動センターの指定管理者である「特定非営利活動法人 鎌倉市市民活動センター運営会議」に委ねることも検討してよいと考える。市内のNPO団体について一番活動内容を把握している組織だからである。

なお、神奈川県で指定されたNPO法人は鎌倉市でも無条件に指定し、反対に鎌倉市で指定したNPO法人は神奈川県でも指定するという形をとることが理想である。

また、鎌倉市で指定されたNPO法人は、当然ながら認定の際のPST要件は免除されることとしたい。認定事務は国税庁から都道府県に移管された（本年4月1日から）が、鎌倉市で条例指定されたNPO法人に関しても、県指定のNPO法人同様に、認定の審査期間をできうるかぎり短く、申請書類も重なるものが多いので簡素にするような仕組みを構築することを働きかけたい。

5、自治基本条例、市民活動推進条例との関係について

鎌倉市ではまだ自治基本条例も制定されておらず、また市民活動推進条例もない。これらは市と市民団体の立場ならびに責務を定めた憲法ともいえるものであり、できるだけ早く制定されることを市民としてのぞむ次第である。

これらの条例がないため、鎌倉市において市民団体の役割や活動の位置付け、基本理念等があいまいなままとなっている。

これまで述べた寄附税制の仕組みを条例で市が定めるならば、セットでこれらの条例を議会に提出し、審議してもらうことが地方自治の精神に合致しているといえる。しかしながら、自治基本条例に関しては、市民の検討会が長く検討したにもかかわらず、その後動きがない状態になっている。

従って、これらの条例制定が当面難しければ、市独自の「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、手続等を定める条例」ならびに「同施行規則」、「同審査基準」を先に定めることを提案したい。

鎌倉市が神奈川県各市町村の先頭を切って条例制定化に向けて、真摯にこの提案を検討することを願う次第である。

添付資料

（１）「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、手続等を定める条例」（神奈川県平成２３年１２月県議会全会一致で可決）

（２）「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、手続等を定める条例施行規則」（神奈川県平成２４年２月１日施行）

（３）「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審査基準」（神奈川県平成２４年２月１日より運用）

（４）「ＮＰＯ法人に対する寄附促進の仕組みづくりに関する中間報告書」（神奈川県ＮＰＯ法人に対する寄附促進の仕組みづくりに関する検討委員会、平成２３年６月提出、参考資料・平成２３年税制改正大綱（抜粋）、地方税法等の一部を改正する法律案（第１７回国会提出法案＝抜粋）、認定ＮＰＯ法人制度の要件（要旨）を添付）

（５）「ＮＰＯ法人への寄附促進の仕組みづくりに関する検討委員会の設置を求める陳情」（平成２３年１１月３０日鎌倉市議会提出、継続審査扱い）

鎌倉市におけるオフィス立地に関して

平成 24 年 3 月 31 日
政策創造市民研究員
宇賀 亮介

第一章 郊外の将来的な方向性

鎌倉は固有の歴史文化を持った独自性のある都市であるが、一方で首都圏における郊外都市の一つでもある。この章では首都圏の郊外都市が共通に持つ問題点と今後のあり方について考える。

1. 首都圏における郊外都市の位置付けの変遷

昭和 62 年政府によって策定された第四次全国総合開発計画（四全総）においては東京都心周辺地域に求められる機能として業務、研究開発の諸機能の受け入れ、先端技術産業等工業の展開の場、食料供給基地、レクリエーションの場としての発展が期待されていた。あくまで郊外に対しては日本の中核である首都圏が高次に機能することを補完する役割が求められ、各郊外都市への機能分散が図られていたのである。

しかし、平成 20 年に策定された国土形成計画（全国計画）においては拡大を続ける都心を補完する機能としての郊外都市ではなく、少子高齢化・人口減少を念頭に置いた低成長経済下における都市の持続性に焦点をあてた地域運営方針を示唆するという方向に大きく変化している。

つまり四全総から 20 年が経った時点では、もはや国策レベルでの地域への機能分散や誘致に基づいた地域づくりではなく、各地域の固有資産を活用しながら個別解を生み出しつつ広域的な地域連携や交流を図って持続的な発展を遂げなければならないということに大きく変化している。

2. これからの地域づくりのキーワードは暮らしやすさの実現

ここでは暮らしやすさに関しての定義として、多世代が官民による多様な生活サービスを享受できる環境を指すこととする。

鎌倉市においては人口減少（2035 年予測では 2010 年度比で 16%減^{※1}）と高齢化率の上昇（2035 年予測では 2010 年度比で 122%^{※1}）を見るだけにおいても、全国の他の都市と同様に現在よりも暮らしやすさが低下する可能性は十分に高いと考えられる。

この暮らしやすさを担保する生活サービスが持続的に供給されるために必要なことは大きく捉えたと下記の 2 点であると考えられる。

- ・多世代による有効需要の創出
- ・第三の公の出現

※1 鎌倉市「鎌倉市の人口および世帯数の将来推計」平成 17 年 2 月

3. 有効需要の創出

地域において質の高い官民による生活サービスの供給が成立するためには多世代による有効需要が存在し続け、地域経済が持続的に循環しなければならない。生活サービスに対する有効需要の源泉は一般的には「定住人口」だと考えられている。したがって「定住人口」を増やす方策を考えなければならないことになる。

しかしながら人口減少社会を迎えている中で定住人口を増やし続けることは容易ではないため、観光旅行やビジネス、イベントなどによって生まれる「交流人口」、都心や海外の住民が別の地域にも拠点を持つ「二地域居住人口」といった多様な人口形態の増加を積極的に図ることで地域全体の有効需要を創出していく方策を考えていくべきである。

4. 第三の公の出現

少子高齢化・人口減少、財政難といった理由によって社会生活上のサービスの持続性が徐々に困難になる一方、さらにそのサービスの質や内容が複雑高度化していく傾向が強まっている。

したがって今後は自治体などの公共セクターに代わり、社会サービスを提供する新たな担い手としての個人や NPO、企業、教育機関など民間を主体とした「第三の公」の役割が期待されている。

一方で地域固有の文化や歴史、自然環境といった資産を活用しながら地域の細かなニーズに応じた

サービスを供給するためには、地域の事情を精通理解している自治会やPTAといった地縁型コミュニティや地域の人間が主体となった組織でなければならない。

一方で都心で働く勤労者のための住宅地として発展してきた郊外都市においては住む場所と働く場所が離れたライフスタイルがベースとなってきたことやコミュニティの中心が会社を中心とした職縁であったことなどから地域コミュニティが醸成されにくい構造であった。

しかし終身雇用の崩壊や非正規社員の増加などによる職縁力の低下、ボランティア活動の多様化や参加機会の増加、ワークライフバランスを重視する傾向といったような個人や企業、社会の価値観の変化により、かつてよりも現代においては積極的に地域や社会に関わりやすい状況にあり、またその機運も強まってきていると考えられる。

このように「第三の公」の担い手を生み出すためには多世代に渡った地域コミュニティを醸成していくことが不可欠である。したがって今後の都市経営においては「第三の公」の担い手を作り出すことが政策上重要なポイントになると考えられる。

第二章 多様なオフィス立地の動向

第一章で述べた郊外都市の今後を考える上で重要な二つのキーワードである「有効需要の創出」と「第三の公の出現」を実現していくための具体的な方策の一つとして鎌倉へのオフィス立地の促進に関して事例を通じ、この章では述べていく。

1. 都心でなくても成立するオフィス環境の出現

オフィスの郊外立地に関しては1980年代には都心の過密化や地価の高騰により新都心として位置づけられた大宮、幕張、横浜などへオフィスの立地が積極的に押し進められた。これらのエリアでは海岸部の埋め立て工事や区画整理事業、再開発事業によって生み出された大規模な敷地に大型高層ビルを建設し、大企業や官公庁などが中心となって入居した。

一方で昨今においては東京都心にオフィスを立地させることに必ずしもこだわらない企業や就業者が出現しはじめている。これにはいくつかのタイプがあるため類型化しつつここに紹介する。

a. 創造的なオフィス環境の実現

都心から離れた郊外や地方都市の方がオフィス賃料に関しては当然安くなるため企業側にとって固定費の削減効果が高い。しかし最近の一部の企業では固定費を単に削減するという観点ではなく、同額の賃料支出で地方や郊外に広いオフィスを構えることが就労環境の改善につながり社員の労働生産性の向上に結び付くこと、同時に社員の住居費用も安く、都心に比べて通勤時間が少なく通勤ラッシュによる疲労の軽減も実現され結果的に仕事の生産性も向上するなどのメリットを重視している点である。

一方で都心からオフィスが離れることにより発生すると思われるデメリットとしてはクライアントに対するサービスや交流頻度の低下が懸念されるが、インターネットや高速通信、スカイプなどの低コストである情報技術の発展によって以前よりも大幅に都心と郊外や地方との情報格差が解消されているため、さほど問題になっていない。

このように職住を含めた総合的な就労環境の改善効果によって生み出される社員の創造性や能率性を重要視する企業ほど今後は都心におけるオフィス立地に拘らなくなってくる可能性が高いであろう。さらにクライアントが海外の場合においては直接海外とつながるため、ますます都心のオフィスに構えることのメリットは減少していくだろう。

b. オフィスとコーポレートアイデンティティ

オフィスが立地する場所や環境が企業にもたらす様々な影響を企業のブランド価値の向上やコーポレートアイデンティティの構築にうまく活用している企業も多い。

そもそも地名が生み出すブランドイメージは永年に渡って形成されてきているため容易には崩れにくく、企業が所在地と土地のイメージを掛け合わせてブランドイメージを向上させるのは賢明な方策であろう。こういった事例は鎌倉市内の企業にもありその事例を記載しておく。

「パタゴニア日本支社」(鎌倉市小町 1-13-12)

パタゴニアは登山家でもあるイヴオン・シィナード氏によって創業され米国カリフォルニア州ベンチュラを本社とする世界的なアウトドア衣料メーカーである。社の行動指針においては「質」「誠実さ」「環境主義」「既成概念にとらわれない」ことを標榜し、また実際に様々な環境保護への支援取り組み活動なども行っている。

このような社のコアバリューを実現するための一環として自らがアウトドアを実践しないと良い製品づくりができないという創業者の理念の基、社員のアウトドア活動を積極的に推奨している。実際に日本支社においても米国本社と同様に平日勤務時間中の好きな時間にサーフィンなどのアウトドア活動を行うことが許されている。またこういった経営スタイルや理念に共感する人も多く人材の確保に困ることもなく低い離職率も実現している。

以上のように企業のコアバリューが実際の社員のライフスタイルによって実現されることで良い製品が開発されていくという好循環を実現するために鎌倉というロケーションは重要な役割を果たしていると考えられる。

「鎌倉投信」(鎌倉市雪ノ下 4-5-9)

「いい会社をふやしましょう」をコンセプトに主に個人投資家向け投資信託商品を販売、運用するために平成 20 年に設立された企業である。企業の信条としては以下の 3 つの「わ」を掲げている。

「和」日本の普遍的な価値を感じることができる場

「話」会話や言葉に溢れ、夢や希望を分かち合う場

「輪」人が集い、言葉が、集い夢が集いそしてその輪が広がる場

以上のような「わ」を育む場＝企業として鎌倉の築 80 年の木造家屋を本社屋として使用している。また投資信託商品を公募直販型で広告を使わずに本社屋や都心のセミナー会場で直接個人に販売するスタイルを取っている。さらに年に 1 度は鎌倉市内の寺社などを利用して投資先企業の社長による顧客向け座談会なども開催している。

ともすれば個人が不安や不信を抱きやすい投資信託といった金融商品を販売するのにあたり、投資先を「これからの日本に本当に必要とされる会社」に絞り込み実際に安定した利回りを実現している点、さらには鎌倉や古い日本家屋が持つ歴史性や貴賓的なイメージとを掛け合わせた結果、国内投資信託商品として高い人気を誇っている。

投資ファンドというように圧倒的に東京都心に立地するケースが多い金融ビジネスにおいてロケーションをうまく活用した事例であろう。また米国ではブティック型の投資ファンドや金融機関が郊外や地方に立地するケースが多い。実際に投資ファンドのように金融業の一部は完全に情報産業であるため、必ずしも都心に立地する必然性は少なくなっており、地方や郊外で企業所在地の特性をうまく活用し、差別化やブランディングを実現していくケースが今後増えていく可能性があるだろう。

c. 企業の在宅勤務

テレワークとは「情報通信技術を活用した場所や時間にとらわれない柔軟な働き方」^{*1}をいい、時間的な要素も含め従来と比べて自由な働き方を実現する勤務形態である。

平成 21 年末時点で国内においてテレワークを既に導入している企業は 19%^{*2}である。ただこの調査におけるテレワークの多くは情報端末を持って社外で活動するモバイルワークが最も多いと思われ、在宅勤務はごく少数であると考えられる。さらに現在、在宅勤務を導入している企業の大半は週 1 日程度の実施が多くフルタイムでの在宅勤務はかなり少数であると考えられる。

一方で在宅勤務は現在まで業務効率の改善やオフィスコストの軽減といったような理由での導入が図られてきたが、今後は以下のような理由で増加傾向にあると考えられる。

- ・東日本大震災以降、BCP(事業継続計画)のうえでも在宅勤務実施環境の整備が急務と判断する企業の増加
- ・オフィス電力消費量削減効果

以上は在宅勤務導入による企業側のメリットであるが一方で裁量労働制社員の増加や子育てや介護ニーズといった家庭と仕事の両立といった被雇用者側のメリットも重視されてくるだろう。

実際に市内在住のフルタイムの在宅勤務者に対するヒアリング調査では、社内で在宅勤務制度を活用できるがゆえに通常では通勤時間が長すぎて居住地の候補外であった鎌倉を選択する人がいた事例からも分かるように、今後は在宅勤務の導入が増加した場合、居住地選択が会社との距離ではなく個人のライフスタイルによって選択する傾向が強まっていくと思われる。したがって都心までのアクセスが比較的容易で自然が豊富でブランドイメージの高い鎌倉が在宅勤務者の居住地候補の上位にあがる可能性も高いだろう。

※1 社団法人日本テレワーク協会の定義による

※2 「情報白書 平成 22 年」総務省

d. フリーランスの在宅勤務

現在、最も在宅勤務を実践しやすいワークスタイルは一人ないしは数人で運営される個人事業主や小規模な企業である。彼らは組織に属さずに個人の能力や人的ネットワークを活用する一方でモバイル技術の進化もあり、場所を問わず働くことが可能である。またある程度の交通利便性が確保される場所であれば、オフィス環境よりも子育てや趣味の実現など居住環境の方を重視する傾向がある。

山と海があって環境がよく、都心からの交通利便性もよく、ブランドイメージが高い鎌倉市内には現状においてもこのようなフリーランスが既に相当数居住している。実際に今回の研究レポート作成のために市内の小規模事業者十数人にヒアリングしたところ、以下のような共通した傾向が存在した。

- ① 大半の人が起業を契機に鎌倉及び湘南エリア外から移住してきた人であること
- ② 職住一体又は市内において職住近接型であること
- ③ 現在のワークライフスタイルに対する満足度が高く永住志向であること
- ④ 鎌倉に対する愛着が非常に深く、本業以外にも鎌倉に貢献できる活動を望んでいること
- ⑤ 一般的なイメージとは違いサーフィンといったマリンスポーツが趣味の人は少ないが、個々人で鎌倉における楽しみを見出していること
- ⑥ 地域における人とのつながりをとても大切にしていること
- ⑦ クライアントや商圈は市内ではなく都心又は全国が対象であること

以上のような傾向、特に永住志向で地域貢献活動を望んでいる点～フリーランスはサラリーマンと違って転勤の心配がないため自ずと地域志向性が強くなる～をふまえると第一章で述べた「第三の公」の担い手としてこれらの人々は筆頭にあらがってくると思われる。

次にこのようなフリーランスや小規模事業者を地域発展のために有効に活用した事例をここで紹介する。

(事例 1) 三鷹市のSOHOを活用した街づくり

全国的に 1990 年代後半から主に行政の主導によってベンチャー向けインキュベーション施設が作られた。首都圏の郊外において実現された事例として代表的なものとしては「SOHOCITY みたか」が挙げられる。

施設を整備するに至った背景は、1988～98 年の間に 320 あった工場の内 80 が市外に転出、3500 人の雇用が喪失したため、SOHOの集積によって産業振興と財政基盤の安定を図り、高環境・高福祉の情報都市づくりを目指すことを目的として 98 年に駅前に「SOHOパイロットオフィス」を開設し、

中心市街地に現在では8つのSOHOオフィスとコミュニティビジネスサロンを設置している。

もともとその制度の中心となっている運営者である株式会社まちづくり三鷹は98年に制定された「中心市街地活性化法」に基づき、三鷹市のTMOとして設立された経緯があったために起業支援だけではなく駐輪場やレンタサイクルの整備、電子商店街の運営支援、キャラクターの商品開発など中心市街地の活性化に積極的に寄与する活動を行っている点が特徴である。

また「SOHCITY みたか」がノウハウや入居者サービスを提供した民間オーナー建設による職住一体型のSOHO型マンションの建設も実施され、入居率100%も実現されている。

さらに三鷹市外在住通勤者でも応募可能な「ビジネスプランコンテスト」や三鷹SOHO事業者の技術や製品・サービスを展示紹介する「SOHOフェスタ」といったイベント、さらにはソーシャルビジネスの起業支援を目的とした「みたか身の丈企業塾」や「みたかソーシャル&コミュニティビジネスプラン・コンペティション」を継続的に実施することで交流人口の増加と第三の公の担い手づくりの両方を同時に実現している成功事例といえるだろう。

（事例2）東京のサテライトオフィスを進出する徳島県神山町

徳島市から車で50分ほどの山間部の人口6500人の町である。地元のNPO法人グリーンバレーが2008年から空家再生を開始、当初はIターンの受け入れでのスタートであったが現在では東京のIT企業6社が進出し活動拠点や本社、コールセンターとして空家を再生し利用している。このような企業以外にもパン屋、ウェブ技術者、映像作家、アーティストなど70名が移住してきている。

また単に移住者数を増やすという方針ではないため先着順ではなく少子高齢化に直面し町に雇用場の限定されているため、手に職があり町が必要とする人材を逆指名するという手法を取っている。都会で働く技術者、技能を持つ移住者、地域住民が交流することで新規事業やサービスを生み出すことを目標にしている。グリーンバレーはそういった部分が円滑に進むように地域への橋渡し役や空家の斡旋などを行っている。

このように人を内外から集め循環・交流させて継続的に新しいコトを生み出す場を作ることができれば、新しい働き方やビジネスチャンス等を常に求め続ける都会の企業を地方の僻地でも十分に誘因、活用することができる成功事例である。

第三章 鎌倉市におけるオフィス立地の方策

第三章では鎌倉市においてオフィスの立地を誘導する具体的なアイデアを例示する。

a. 現況

今回の研究調査で市内の不動産仲介業者2社にヒアリングしたところ、現状、市外からのオフィス需要が旺盛であることが分かった。しかし市内においては現状、オフィス物件数がかなり少ないため需要があってもオフィスを殆ど仲介できない状態である。

建築基準法上の用途地域において、事務所用途での建物が建設不可能なものは第一種及び第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域でその他の用途地域では建設可能である。別図の紫線枠は概ね鎌倉駅周辺部で風致地区ではない範囲であるが、この範囲内でオフィスが建設可能な用途地域の面積は約126ha、建設不可能な用途地域は約118haである。

建物現況調査データがないため推測ではあるが、このオフィス建設可能な用途地域内における商業地域では主に店舗・飲食店などの商業用途、近隣商業地域では商業+住宅、第一種住居地域では殆どが住宅用途に利用されており、オフィス利用は殆どないと考えられる。

b. 用途の複合化

現在の都市計画では住宅・業務・商業・工業の4つに関してゾーニングすることが基本的な考え方

になっている。良好な住環境を維持するためにある程度の用途純化は必要だと考えられるが、アメリカの都市学者であるジェーン・ジェイコブスが1961年に著した「大都市の死と生」の中で述べているように自由な経済活動を前提とした都市の活力は多様性によって維持され、様々な用途が混在することが必要であると述べている。東京の丸の内・大手町地区が積極的に商業施設を誘致し、過去十年で街区のイメージを一新し、街に賑わいを作り出すことでオフィスビル街としての競争力を向上させているのはその一例である。一方で用途純化を徹底させた郊外ニュータウンの一部住宅地では少子高齢化によって衰退しているのも一例である。

少子高齢化と人口減少が進んでいき、すでに全国的に空家率が上昇し住宅重要が減少する中においては、第一章で述べたように定住人口ではなく交流人口を増やすことが地域の活性化にとって必要なため、このように用途の複合化を念頭に置いた都市計画が重要になると考えられる。

一方で小規模商業資本による沿道型店舗といった商業用途の立地による街の賑わい創出という手法は今後ますます経営的に実現が困難になると考えられる。その理由としては物流や情報のグローバル化によって消費財のデフレ化傾向が続くため大規模商業資本でなければ小売り業の成立が難しくなっていることや、ネットによる通信販売の伸展傾向が今後も強く続いているためである。

1999年における全国の通信販売総額は2.27兆円、2008年では4.14兆円であった。10年間で約2兆円も増加している。渋谷エリアの小売り販売額が年間4383億円（「東京の小売業」東京都H14年）であることを考えると、1999～2008年の10年間で渋谷エリアの約5倍の小売り販売額が通販に流れた計算になる。この統計データから言って街から小売商業店舗が消えつつあるのが現在の日本の都市で起きている現状である。

したがって今後の都市計画では住宅や商業店舗に頼らない街の賑わいの創出を考えていく必要があると考えられる。

d. エリア別の将来像

この項ではオフィス立地をメインとした用途の複合化を念頭に置いてエリアの将来像に関して提案していく。

○由比ガ浜大通り（別図Aのオレンジ色の範囲）

下馬交差点から長谷観音前交差点までを繋ぎ、ほぼ江ノ電と並行に展開する沿道商業型のエリアである。用途地域は近隣商業地域で指定容積率は300%、中層建物が建設可能である。

現状では地元の人を利用する日用品店舗や外来者向けの雑貨や飲食店などが点在している。しかし長谷駅から大仏をつなぐ長谷通りの観光客の通行量に対して、長谷観音前交差点から大通りへ流れる人は非常に少ない。これは大通り及びその後背地に特に観光スポットがないことと、沿道商業店舗に連続性がないことがその主な理由だと考えられる。

一方で鎌倉駅から比較的近く江ノ電駅からは徒歩圏であり、海や神社仏閣も近く、鎌倉らしい地域特性と利便性を兼ね備えたエリアであり、また指定容積率を充足していない2階以下の建物も多いため開発余地が比較的大きなエリアなためオフィスの立地ニーズを満たすことが可能なエリアだと考えられる。

また建物の現況においては新耐震基準施行以前の低層建物が多いと同時に建ぺい率が高く密集しているため防災上の問題も多いエリアである。

以上のような現況を踏まえてこのエリアの再生に関してオフィス用途を中心として計画されるならば交流人口の増加による既存商業店舗に対する消費需要の増加や防災力のアップにつなげていくことが可能になると思われる。

このエリアは震災時の想定津波高さが14mを超える可能性があり、新しいオフィスビルの高さを4階以上にしよう誘導することで近隣への屋上避難施設として活用できる可能もある。

○由比ガ浜2丁目、材木座5丁目、長谷2丁目（別図Bのブルー色の範囲）

このエリア内では下馬交差点から滑川交差点までの若宮大路沿道が第二種住居地域、材木座商店街が近隣商業地域、その他は第一種住居地域であり、指定容積率は200%である。

このエリアの現況は日用品店舗や飲食店が点在する他は殆どが住宅である。また古いお屋敷のような住宅は敷地の規模が大きいため、取り壊されるたびに敷地が分割されて住宅が建ち緑も減るため、かつての鎌倉らしい景観や風格が失われていく一方のエリアでもあるが、海が近く神社仏閣も点在し、鎌倉駅周辺の中心市街地からの利便性もありオフィス立地にとって魅力的なエリアである。

第一種住居地域では3,000㎡以下の事務所や商業施設が建設可能であるため、比較的小さなスケールの商業・業務施設と住宅の複合化による街の形成が法規上可能な用途地域である。例えば大きなお屋敷跡地を分割せずに使用するためには現在の住宅事情を考慮すると面積的に過大で高額になってしまい需要が限定されてしまい宅地分割が発生するが、オフィス用途で使用する分には面積的に過大ではないため、宅地分割をしなくても済む可能性が高い。このエリアでオフィスを新築する場合、景観地区としてオフィス用途の建物を新築する場合には住宅よりも厳しい緑化や景観基準を設けることで景観保全や住宅地としての環境保全を計りながら、住宅・業務・商業が複合化した活気のある新しい都市景観を作り出すことは可能であると考ええる。

またこのエリアも高い津波が想定される場所であるため、地区の一時避難場所として新築されるオフィスの一部を中層建物として立地誘導していくことも考えられるだろう。

○七里ガ浜東、笛田、梶原などの分譲住宅地

市内には昭和40～50年代に開発分譲された戸建住宅団地が多い。これらのエリアの大半の用途地域は第一種低層住居専用地域であり、2階に住むことを前提とした「兼用住宅」で床面積50㎡以下でしかオフィス使用できない。

一方でこれらのエリアでは第一次取得者層の多くが後期高齢者であり、高齢化率が上昇している。また一部のエリアでは宅地分割を禁止する協定の存在や、交通や買い物などの生活利便性が悪く、将来的に次の世代への住み変わりが進みにくく衰退していく可能性が高い。

こういったエリアに関しては交通利便性が悪い点と用途地域上の問題から企業の在宅勤務者や小規模なSOHO事業者によるオフィス型兼用住宅という選択肢に絞られると考えられる。

第二章で述べたように企業による在宅勤務制度は今後増加する傾向にあるため、在宅勤務型ワークスタイルを企業などと連携し支援する仕組みを提供していくことで人口増加を図ることも可能であろう。一方でこれらのエリアでは専門知識や技能を有した高学歴である主婦やリタイア組も比較的多いため、こういった人々による在宅起業やNPO活動も同時に支援することでエリアの多様性と活気を生み出していくことが可能であると考えられる。こういった住宅地における在宅ビジネス活動を支援する施設やプログラムとしては以下のようなものが考えられる。

（図書館分館、公民館、自治会館の再生）

地域の図書館分館に在宅ビジネス活動を支援する機能を付加することや、自治会館や公民館のスペースの一部を小会議室として個人でも利用しやすくすることやコワーキングスペースやシェアオフィスとして活用することなどが考えられる。

（地域の幼稚園と保育園）

共働き夫婦による在宅勤務の場合でも依然として保育所へ子供を預ける必要性は残る。一方で近年中に幼保一元化が実現される公算が高いため、在宅勤務者による地域の幼稚園や保育園への一時保育の需要が高まるであろう。

（税制面での支援）

今後特に高齢化や空家率が高まり衰退していく可能性が高いエリアでは起業や事業所を移転してくる人に対しては創業支援として一定期間の固定資産税の減免措置など積極的に移住を促進することで

地域の活性化を図ることも可能であろう。

○沿岸部の企業や大学所有の保養施設

沿岸部には企業や大学が所有する保養施設が多く立地している。全国的に昨今の企業における経費削減や遊休施設処分の風潮とレジャーの多様化によって利用率は減少方向であると考えられる。このような傾向と相俟って企業が自社の保養施設に対して追加投資する意欲が低いいため施設の老朽化も進んでいる。

このように遊休化している施設を企業から借り、ベンチャー企業のインキュベーションオフィスやシェアオフィスなどに積極的に活用することで地域の活性化が図られると考える。

第四章 おわりに

～21 世紀の都市計画はピープル&ライフスタイルデザインすること～

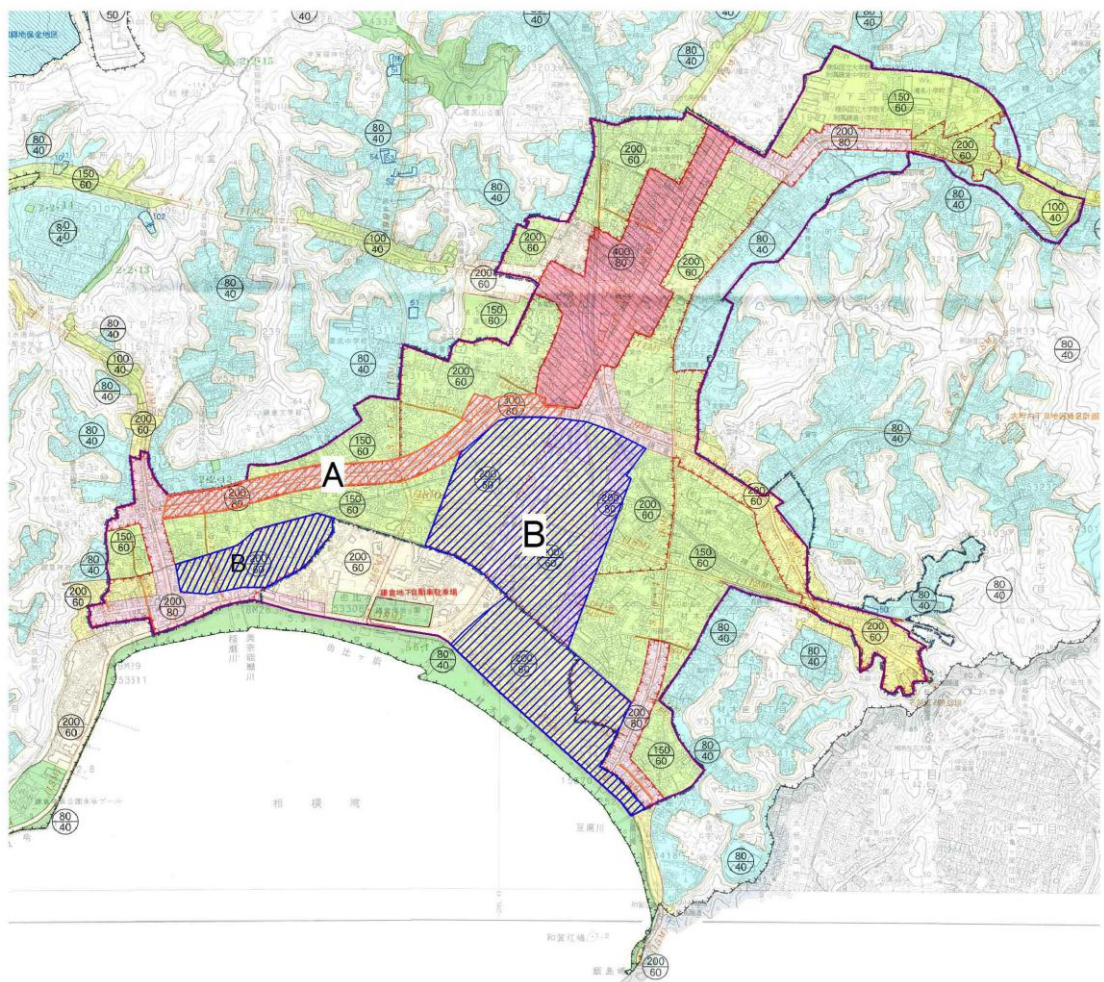
鎌倉は多くの歴史資産を持ち、海と緑に囲まれ、湘南エリアの中心地として首都圏の中では最も恵まれた立地の都市の一つであることは間違いのないであろう。

したがって鎌倉は都市政策上において、より高次の段階へと昇っていけるポテンシャルがあり、国内だけでなく世界でも注目を集められる都市になる可能性が大いにあると考えられる。

例えば世界遺産登録に関して言えば、仮に鎌倉が世界遺産に登録されても単に現状のように日帰りが大半の観光客数が一時的に増え、土産物屋や飲食店の売り上げが一時的に増えるだけでは鎌倉の都市の質は向上しないであろう。観光をもっと広い視点で捉えて鎌倉が持つポテンシャルを有効活用した新しい多様なツーリズムの発掘やプロモーション、情報発信、企業立地など裾野の広い観光関連ビジネスや交流の創出に向けて、多様な主体が積極的に参加・交流を図り相乗効果的に地域が成長していくヴィジョンを示していくことが必要である。

21 世紀において繁栄する都市の条件は個人が生活や仕事、ボランティア活動の上で各自の価値観に基づいてどれだけ自己実現を図れる場であるかどうか重要なキーワードになるであろう。したがって鎌倉の場合は優れた都市資産を活かしながら豊かなライフスタイルを実践することが可能なフィールドを国内外の人々に提供していくことである。すなわち 21 世紀の都市政策は建築や土木といったハードデザインだけでなく人々の生き方を支援するピープルデザインを実践していく必要がある。

かつての鎌倉は京の都に対して「武士」という新しい生き方を描き実践した都市である。このように 21 世紀のピープルデザインを世界に発信していくことは鎌倉の歴史的文脈にも沿うものであると考える。



調査研究テーマ

：「鎌倉市独自の地域包括ケアシステムの
構築のために
～鎌倉市内の特別養護老人ホームが果
たすべき役割～」

平成 24 年 3 月 30 日
政策創造市民研究員
成田 慎一

0、はじめに

高齢者福祉を取り巻く環境は日を追うごとに厳しくなっており、将来の人口減少に伴う 50 年後の超高齢社会の姿や財源のない年金の暗い未来像などがマスコミより連日報道されている。私たちにとっては決して他人事ではいけないはずなのに、「誰にまかせていいか？ どうしたらよいか？」と手をこまねくだけで有効な策を出せずにいる。あと 30 年経ちいざ自分達にふりかかってきて大騒ぎしても後の祭りであるのだが・・・

そこで、自分の育った街であり、住んでいる街であり、働いている街である「鎌倉市」が「どうなっていくのか？ どうなってほしいか？」という危機意識のもとに、介護保険制度が導入されて 12 年経過した中、どの様に鎌倉市の福祉が変わってきたかについて制度の外側からではなく、実際に働いている内側から述べることで新しい見方も出来るのではないかと考えて今回応募した次第である。

鎌倉市の財源がバラ色で何をするのにも打ち出の小槌の様に叶うのであれば何も悩むことはないのかもしれないが、東日本大震災後のショックから立ち上がろうという現状においては日本政府や民間企業を頼るのではなく、地元である鎌倉市の地域福祉を担う推進役を明確にするべきである。平成 24 年度から地域包括ケアシステムが施行されます地域がクローズアップされてくるが、早急に地域でネットワークや連帯を築いていくことは難しいと考える。介護保険導入後から地域の推進役として適任なのは社会福祉法人であり、そこが運営している特別養護老人ホームであると考えます。

既に市内においても 9 施設あり、その建設においては多額の補助金も出ているにもかかわらず、地域に密着してなかなかその機能が十分生かせていないのではないかと感じている。一度満床になってしまうとどの施設においても待機者が 300 人超をかかえて膠着状態になり、入りたいのに入れない敷居の高い施設となってしまっている。自治会や近所の方に話をする機会があっても「どうせすぐ入れないのでしょう！」と言われてしまうことも多く、施設側と住民側との間に温度差があるのは身を持って感じている。それだけでは特別養護老人ホームの機能が全く理解されていないばかりでなく、あくまでも入所機能だけに注目されているだけでお互いが平行線であるだけで何も変わらない。

一方、現場で働く側としては、どの施設においても法律で定められた基準人員ぎりぎり働いているためなかなか地域に出ていくまでのゆとりがないということが挙げられる。だからと言ってそれを言い訳にはいけないと思うし、地域の意見を職員一人一人がしっかり受け止めて行く必要があり、決して入所者だけとの狭い世界だけにしてはならないと思う。

そういった現状を打破していくことで、特別養護老人ホームが新たな地域の連携やネットワークが構築をして地域包括ケアシステムの推進に一役も二役もかかっていかなければならないと考える。

これから鎌倉市とのヒヤリングや他市との比較や社会福祉法人の役割に対する有識者の意見を交えながら具体的な役割について述べていきたい。

1、介護保険の流れと鎌倉市の現状について

- ・介護保険導入の経緯：高齢化の進展に伴い、要介護高齢者の増加・介護期間の長期化など介護ニーズの増大。
⇔核家族化の進行・介護する家族の高齢化など家族をめぐる状況の変化。



高齢者の介護を社会全体で支え合う仕組み（介護保険）を創設

- ①自立支援②利用者本位③社会保険方式
- ・平成 18 年度の制度改正
 - ①制度の持続可能性
 - ②明るく活力ある超高齢社会の構築
 - ③社会保障の総合化
- ：予防重視型システムへの転換（地域支援事業・新予防給付）、新たなサービス体

系の確立（地域包括センター・地域密着型サービス）

・現状と課題

1) 要介護（要支援）認定者数の推移

全国 218万人（2000年4月末）→ 469万人（2009年4月末）2.2倍
鎌倉市 3,625人（H12年度）→7,614人（H21年度）2.1倍

2) サービス受給者数の推移

全国 149万人（2000年4月末）→ 384万人（2009年4月末）2.6倍
*施設 60%増、居宅 187%増
鎌倉市 26,450人（H12年度）→69,457人（H21年度）2.6倍
*施設 55%増、居宅 221%増

3) 総費用の伸び

全国 3.6兆円（H12年度実績）→ 7.7兆円（H21年度実績）2.1倍
鎌倉市 40億円（H12年度）→ 97億円（H21年度）2.4倍
*施設 22億円→34億円、居宅 18億円→58億円

：認定者数や受給者数においてはほぼ同様の伸びとなっているが、今後もこの伸びは続いていくと試算されている。合わせて総費用の伸びも比例して伸びており、鎌倉市は全国よりも伸びがやや大きい。共通して言えることは、受給者数や総費用の内訳から施設より居宅の伸びのほう大きいことである。これは要介護度別認定者の軽度者の割合が大きいことも要因であるが、施設の整備がなかなか進んでいないことも挙げられると考える。そこで鎌倉市内の介護保険施設の整備状況について見ていきたいと思う。

4) 介護保険施設の整備量

介護老人福祉施設 663床（H23年度）
介護老人保健施設 460床（H23年度）
介護療養型医療施設 63床（H23年度）

*鎌倉市の認定者介護度③1,030人④1,047人⑤886人（H21年度）

：神奈川県における入所の指針から考えると、入所するためには最低でも介護度③以上でないと優先度は上がってこない。実際、鎌倉市には約3,000人くらいの要介護③以上の認定者がいる。しかし、特別養護老人ホームにおいては2割強の定員しかなく、あとは上記の2施設や有料老人ホームに頼るしかない現状である。市内の施設だけでは対応できないため、市外の施設や病院において待機している現状が伺える。実際に自分が勤務している法人の待機者状況について見ていきたいと思う。

・特別養護老人ホームふれあいの泉の待機者人数の状況（H19年4月開所、定員64人）

H18年～ 61人（介護度別人数：①15人②15人③14人④7人⑤10人）
H19年～ 36人（介護度別人数：①6人②8人③5人④8人⑤7人 不明2人）
H20年～ 50人（介護度別人数：①4人②6人③16人④16人⑤6人 不明2人）
H21年～ 36人（介護度別人数：①2人②1人③16人④10人⑤7人）
H22年～ 50人（介護度別人数：①3人②8人③11人④14人⑤13人 不明1人）
H23年～ 76人（介護度別人数：①6人②14人③19人④20人⑤17人）
H24年～ 16人（介護度別人数：①1人②5人③4人④2人⑤4人）
合計 325人（介護度別合計：①37人②57人③85人④77人⑤64人 不明5人）

：現在（H24年3月16日現在）まで申し込みが継続しているのは325人である。申し込み年ごとに待機者をまとめてみたが、毎年申し込みが増えているとは必ずしも言えないことがわかる。既にお亡くなりになっている方やどこかへ入所や入院してしまっている方も含まれて

いると考えられるため、H18 年～21 年あたりの人数はぐっと減ってくると思われる。この待機者状況については年 2 回鎌倉市にも報告することになっており、鎌倉市からも該当者の変更についての情報も入るようになったためこの 2 年くらいに関しては待機者の情報についてもタイムリーにカウント出来ていると考えられる。平成 22 年～の待機者数の傾向としては介護度③以上の申し込みの割合が増えていることであり、ここに該当する方が「入りたくても入れない」待機者に相当すると考える。約 100 人の待機者数になるが、複数の特別養護老人ホームをかけもちで申し込んでいる場合も多いため、空きが出た施設からの連絡を待っているのが現状であると考え。それまでは在宅または病院・施設で介護をつないでいると考える。

・特別養護老人ホームふれあいの泉の待機者の待機場所について

H18 年～ 61 人（在宅 29 人 HP13 人老健 12 人 GH5 人有料 2 人）

H19 年～ 36 人（在宅 21 人 HP7 人老健 5 人 GH1 人有料 1 人 CH1 人）

H20 年～ 50 人（在宅 32 人老健 8 人 HP6 人有料 3 人 GH1 人）

H21 年～ 36 人（在宅 28 人老健 3 人 HP3 人有料 2 人）

H22 年～ 50 人（在宅 36 人老健 7 人 HP3 人 GH2 人有料 2 人）

H23 年～ 76 人（在宅 53 人老健 9 人 HP7 人 GH5 人有料 1 人 CH1 人）

H24 年～ 16 人（在宅 13 人 HP2 人 GH1 人）

*HP（病院）、老健（老人保健施設）、GH（グループホーム）、
有料（有料老人ホーム）、CH（ケアハウス）

H22 年度新規入所者数 19 人

：この 3 年くらいを見てわかるように 7 割近くの方が在宅で待機をしており、残りの 2～3 割の方が病院や施設で待機されている。傾向としては市内の病院や老健での待機が半数以上だが、隣接する横浜市で待機している方が多いのも特徴である。また、先に要介護③以上の方が 100 人位になると述べたが、老健・HP・GH へ入院・入所している方が 36 人（H22 年からの合計数）であることを考えると、実際すぐに施設へ入所したいという方の割合は待機者全体の 1 割程度になると思われる。これは鎌倉市の担当者からのヒアリングでも同様な結果を聞いているので、この該当する方への出来るだけ早急かつ円滑な入所が出来る様にしていくことが大切であると考え。合わせて平成 22 年度の新規入所者を挙げておいた。これに関しては「いつ頃空きが出ますか？」とよく問い合わせがあるのだが、入所者の健康状況を予測することは困難であり年度によってばらつきがあるのが事実である。そういった中で待機者数とバランスをとっていくことは困難でますます増えていくというのが現状である。施設側としてはそういった中においてスムーズに入退所が出来る様に準備をしているが、なかなか待機者側にとってはスムーズに入所出来ていないのが現状である。

・特別養護老人ホームふれあいの泉の入所者の介護度と地域性について（H24.3.16 現在）

入所者数 64 名（要介護①2 人②3 人③10 人④30 人⑤19 人 平均介護度 3.95）

入所者住所（今泉台 11 人・今泉 4 人・岩瀬 1 人・大船 10 人・台 3 人・山ノ内 1 人、
その他鎌倉市 32 人・他市 2 人）

：約 9 割以上の方が介護度③以上であり、重度の方を受け入れていることがわかる。入所者の住所であるが、鎌倉市からの入所を優先しているだけでなく、立地する今泉と隣接する今泉台・岩瀬で 16 人、大船地域でみると合計 30 人の方を受け入れている。これは定員のほぼ半数にあたり、地域のニーズをとらえているということも出来ると思う。

(まとめ)

以上より、自施設の現状を交えて特別養護老人ホームの実態についてみてきたが、現状としては施設側としてもすぐに待機者に対して動ける状態ではなく、待機者側のニーズに対してなかなかタイムリーに対応出来ていない現状がある。同時に入れ替わりも多くはなく新規入所は狭き門であるため、待機者側にとって在宅サービスの様に選択することが出来ないという課題がある。実際、「近くにあってもすぐに頼れない」という待機者側からのご意見を耳にすることが多く、「特別養護老人ホームに入るためには待って当たり前」という様な風潮になってしまっており、近くにあるのにますます遠い存在になってしまっている部分もあると思う。しかし、入所者の重度者の割合や地域特性をみると、地域におけるニーズへ対応しているのも事実である。その点をしっかり情報として近隣自治会などに対して流していくことも大切である。今後の課題としては配置医との連携による看取りの充実を行うことで病院への入退院を減らしていくことや家族の実情を正確に反映していく入所の基準の見直しをしていくことや老健・病院との連携強化により市内特養間での受け入れの円滑化を行っていくことが必要だと考える。そうすることにより、ますます鎌倉市民にとって頼りのある施設に変わっていただけでなく、地域にとっての福祉の拠点になっていくと考える。以下、今後の改正を視野に入れながら、入所機能だけではなく今後の特養のあり方について述べていきたい。

2、平成 24 年度の制度改正について

- ①医療と介護の連携強化等
- ②介護人材の確保とサービスの向上
- ③高齢者の住まいの整備等
- ④認知症対策の推進
- ⑤保険者による主体的な取組の推進
- ⑥保険料の上昇の緩和

→地域包括ケアシステムとは（日常生活圏域：30 分で駆けつけられる圏域において）医療との連携強化・介護サービスの充実強化・予防の推進・多様な生活支援サービスの確保や権利擁護・高齢期になっても住み続けることができる高齢者住まいの整備。

地域包括ケアを実現するためには上記 5 つの視点での取組が包括的・継続的に行われていくことが重要である

(まとめ)

地域包括支援センターを中心とした体制については平成 18 年より導入されており相談窓口として機能してきているため、引き続きその役割はすぐ対応できると考えられる。しかし、施設サービスが必要になった時には現状受け皿が少なく、待機者が選択することは困難でどこか空いている施設に入るしかないというのが現状であることは先に述べた通りである。しかし、地域包括ケアシステムの考え方を推進していくためには、その地域にある特養の施設介護の機能をもっと発揮出来る様にしていくことが大切である。施設への問い合わせに対して「満床です」と回答していただくだけではなく、他施設の情報を提供したり、早い段階からの申し込みをすすめたり、申し込み後のフォロー体制を強化し緊急度や優先度をタイムリーに把握していける様な体制にしたり、地元自治会との情報連絡を密にしたり、市独自の特別ショートステイ事業も実現されていく中で緊急ショートステイを積極的に受け入れていくことで、地域にとってはセーフティネットとしての役割を担っていることを明確にしていくことが大切であると考えます。

3、これからの特別養護老人ホームのありかた

第 68 回全国老人福祉施設大会（高知大会）主催：全国老人福祉施設協議会
大会宣言より（H23 年 11 月）

- 1) 利用者の重度化、認知症の多様化、高齢者の尊厳と安心を約束するため「科学的介護」の創造に努める。
 - ・医療・看護機能の充実を図り、原因疾患に対応した認知症ケアの確立、自立を重んじた「日中おむつゼロ」や胃瘻ゼロによる「経口摂取」の実現、リハビリ機能の強化、看取りケアの実施等を推進する
 - ・おむつゼロ・骨折ゼロ・拘束ゼロ・褥瘡ゼロ・胃瘻ゼロを目指す。
- 2) 低所得高齢者の福祉と介護をまもる。
 - ・「利用者負担軽減制度」を全ての社会福祉法人で実施する。
 - ・低所得高齢者の福祉をまもるために「養護復権」をはかる。
- 3) 高齢者福祉・介護の専門性を生かし、地域の福祉・介護力向上の中核を担う。
 - ・介護保険・老人福祉制度に基づく高品質サービスの開発実施に努める。
 - ・地域実態、ニーズに即した福祉的援助を推進する。

（まとめ）

現在の高齢者福祉をめぐる課題は多岐にわたっており、一つの機関だけで解決することは困難である。しかし、特別養護老人ホームには医療・介護・栄養・リハビリという全ての役割が整っており、それぞれが一つのチームとして連携がとれているのが最大の特徴である。だからこそ、「最後の砦」として利用者や家族から期待されているのである。

しかし、待機者が全国において 40 万人いると報道されると、なかなか頼りたくても頼りにならないという雰囲気になっているのも現実である。

そういった閉塞感の中で活路があると感じたのが平成 23 年 11 月に開催された大会の主旨である。これからの取り組むべき方向性が示されているだけでなく、最先端の介護が実践されている機関としての使命が宣言されている。認知症ケアだけでなく医療ケアに対しても積極的に取り組んでおり、この 4 月からは吸引や胃瘻といった医療行為を介護職員が行えるようになっていく予定である。

特に 3) の地域への貢献という部分は地域包括ケアシステムを進展させていく上での拠点となる自覚を持っていることがわかる。実際、施設内に限らず施設外への研修も積極的であり、人材育成やスキルアップという土壌がしっかり出来ている。

そのため専門職養成の学校からの実習生や研修生の受け入れも積極的であり、風通しが良いのも大きな特徴である。また、「集団ケア」から「個別ケア」へという流れも浸透してきており、ユニット型というハードの良さも徐々に利用者や家族へ理解されてきている。

神奈川県からの実地指導だけでなく、情報公表制度や外部機関からの評価を受けることが義務となっている。より透明性が求められているだけでなく、利用者・家族にとっては選ぶ基準としても活用されている。そういった総合機能を持ち、日々成長しているのが特別養護老人ホームである。

4、トップセミナー「ヒューマンサービスにおける人材育成・定着システムへの展望」

より（H24 年 2 月 15 日） 講師：田島 誠一氏

- 1) 社会福祉法人の目指すべき姿
 - ①規模の拡大・法人間連携による生産性向上
 - ②質の高い多様なサービスの提供・研究開発の促進、
新たなビジネスモデルの創出

- ③不採算地域における安定的な事業の継続
- ④問題法人の退出・新陳代謝が促され、高い公共性・公益性を維持
→経営（マネジメント）力の強化が求められる

2) 社会福祉法人の使命

- ①ケアなど直接的なサービスの提供
- ②後継者の育成（若い人材）、教育・研究の推進
- ③地域における福祉マインドの醸成
- ④事業継続による地域経済への寄与

（まとめ）

3とも重複する部分もあるが特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人においても変わらなければならない現状がよく表れている。特に経営力と使命の両面を実現していくことはなかなか難しいことである。しかし、この両面を目指していかないとますます特別養護老人ホームの機能は活かされないままになってしまう。今こそ大きな変革が必要な時期であるという危機感をもって先頭に立っていかねばならないと考える。

5、提言－鎌倉市の特養が取り組むこと

1) 介護ボランティアの育成

：鎌倉市では認知症サポーター・地域サポーター・生活支援サポーターといったボランティアの育成が進んできているが、介護に関する実践的なサポーターを育成する機関はない。鎌倉市社会福祉協議会が育成している傾聴ボランティアについては一部施設との連携もとれているが、あくまでもコミュニケーションに限定された実践である。地域の特養において専門職から学ぶことで、特養でのボランティアとして活かしていくだけでなく、自宅での介護や地域での援助まで広げ、特養との継続した連携をとっていくことは双方にとって有意義なことである。費用をかけずに一定の期間を実践することで、鎌倉市独自に認定証をもらえるような仕組みにすると更に受けてみたいという意識も高まると思う。

2) 市内在勤者への研修

：3年前より鎌倉市独自に認知症研修が行われており、引き続き継続していくことは意義があるが、更にそこから発展した研修も企画して欲しいと思う。修了した職員の実践発表や困難事例に関する複数事業所での取り組みや在宅から施設入所となった経過報告など在宅と施設に勤務する職員が市内での取り組みを共有できる研修を企画していくことでより現場での実践と事業所間での連携の強化に活かされてくると考える。また、リハビリについても介護予防の視点だけでなく重度化への防止の視点を入れた研修が必要である。特に、リハビリの考え方を理解し実際のケアへ応用する技術はなかなか浸透していない部分である。リハビリ職からの技術指導からケアプランへの反映、そして一つ一つのケアへの実践による効果の確認までの流れをチームで行っていくという内容が必要であると考え。こういった鎌倉市の事業者が連携をとりながらスキルアップしていくことは利用者側からの信頼の厚みにもつながってくると考える。

3) 市内特養のネットワークの構築

：在宅サービスにおいては在宅介護事業者連絡会議があり、今年度で2回目の介護フェアなどを実施しているが、施設間においては施設長レベルの会議だけで横の連携は市内での研修開催くらいである。施設において現場のことを一番理解しているのが生活相談員であり、鎌倉市は年2回の待機者の状況を確認するだけでなく、連絡会議を設けて施設内での入退所

の状況や看取りケアの実態や待機者の施設間での情報交換など行っていくことも必要だと考える。そういった会議での報告を市民へ発信することで特養の最新の情報を理解してもらうことにつながると考える。

4) 市内医療機関との連携の強化

: 看取りを行っている施設も徐々に増えてきているとのことだが、施設側がいくら行いたいと考えても 100%協力する医療機関がいなければ無理である。一つの医療機関だけでは医師の勤務形態に左右されてしまうため、複数の医療機関を協力医療機関とすることでフォロー出来ると考える。しかし、この看取りについては施設と医療機関との温度差があるため、鎌倉市としてバックアップしていくことが求められる。在宅から施設、そして地域へという流れにおいては医療機関とのタイアップが鍵となっており、鎌倉市独自の「看取りケア推進体制」を築き、利用者・家族にとって入所から看取りまで安心してまかせられる施設となるように協力して欲しいと考える。

5) 災害時の高齢者や障害者を守る拠点

: 鎌倉市とのヒアリングにおいて 2 次的避難所として協定を結んでいるとのことであるが、まだ地震や津波を想定されていないとのことである。早急に詰めていくことが必要であり、今回の東日本大震災の教訓からも高齢者や障害者を避難させてケアしていく機能を整備しておくことが必要である。更に、国からは定員を超えての受け入れがまだ明確になっていないとのことであるが、災害になればそんなことは言っていられないので鎌倉市独自に考えて災害時の各施設での対応についても想定し動ける様にしていくことが必要である。特に食料の備蓄についてはその地域の要介護者の人数×3 日分を蓄えておくことも必要である。施設での保管はスペース的に難しいので近隣の小・中学校の空き教室等に備蓄しておき、災害時に施設へ届けるということも一つのやり方である。また、災害後の仮設住宅等が整備されるまでは高齢者や障害者をしっかり支えていく拠点としてしばらくの間継続出来る様に支援体制を築いておくことも必要である。鎌倉市と各施設間との災害時の情報連絡網を作成し、タイムリーに情報が届くようにしていかなないと迅速に動けないことにもなるので早急に整備しておき、鎌倉市と施設と一緒に防災訓練を行っていくことも検討しておくことが必要だと考える。

6) 福祉教育の推進機関としての役割

: 近隣の保育園・幼稚園・小学校との交流を通じて、子供達へ高齢者への思いやりの心をもってもらえるようにするだけでなく、老人ホームに対する理解を養っていく。中学校における体験学習では職業としての介護に接してもらい、将来の職業観につながるきっかけを生み出していく。更に、高校生や大学生においてはボランティアの形態で夏休みなどの短期間や不定期での活動を通じて、自分の就きたい仕事として明確にしていく。既に地域のつながりや社会福祉協議会を通じて行われており、こういった一貫した福祉教育の場として特別養護老人ホームは機能していると考ええる。普段より子供・生徒達を受け入れており、ノウハウもしっかり持っているため、今後はより多く受け入れを行っていける様に関連する教育機関との連携を深めていき、マニュアルの整備を通じてどの施設においても受け入れが円滑に出来る様にしておくことも必要である。双方の交流が盛んになればなるほど、福祉が魅力のある仕事として認められることにもつながっていくと考える。現在はゆとり教育の見直しで教育の現場においてそういった時間を確保しておくことが難しくなっているということも聞いたが、小さい時からのこういった体験は大人になってから活かされてくることなので、その時間の確保は守って欲しいと考える。「鎌倉市らしい福祉・ボランティア観」の育成の場として是非特別養護老人ホームを活用して欲しいと考える。

7) 福祉従事者の育成・確保の場

：現在も各施設においてホームヘルパー2 級や社会福祉士や看護師の実習を積極的に受け入れてはいるものの、介護福祉士の養成校からの介護福祉士の実習は少なくなっている。学生の減少に伴う養成校の廃止などが主な原因であるが、この状態の改善を期待することは現状困難である。そこで、福祉現場の特色である様々な家庭状況や勤務形態を希望する従事者のニーズに叶うため、地域での雇用を更に促進していくことが大切であると考え。来年度からは鎌倉市からも資格取得に対して助成金を出していくとのことであるが、更なるバックアップをしていくために市内特別養護老人ホームの職員が連携してホームヘルパー2 級講座を開講したり、市内で福祉職を希望する方への合同説明会を開催したりすることでより地域で働きたいという方を増やしていけるのではないかと考える。福祉の仕事のイメージアップのためにもつながり、継続して取り組んでいくことが必要であると考え。また、子育て支援として市内福祉従業者に対する保育園を共同で整備していくことで若い世代の離職や子育て期間でのブランクの解消にもつながるため、是非検討して頂きたいと考えている。また、市内の保育園とのパイプを緊密にしていくことで、育児休暇後の速やかな復職が出来る様にしていくことも必要であると考え。

8) 地域における介護教室の展開

：今までは鎌倉市や地域包括支援センターが主催して開催されることが多かったが、これからはそういった受け身的な発想ではなく、特別養護老人ホームの持っている総合的なケア機能を地域へ還元していくことが必要であると考え。地域の町内会と連携し公民館や町内会館に出張して、シリーズものの講座や個別に介護技術や専門知識の相談会を開催していくことで地域からも信頼される施設としての役割を果たしていくことにもなると考える。また、普段からのこうした連携から孤独死や虐待への防止にまでつながっていくこともあると考え。

9) 24 時間 365 日体制の利点

現在も特別ショートステイなどにおいて緊急の対応を行っているのは特別養護老人ホームであり、その果している役割は重要である。実際地域包括支援センターや居宅介護支援事業所は電話での対応となるため、直接施設に相談したほうがスムーズに行くことは多い。今後もこの体制を明確にして地域に対して頼れる施設としての存在を伝えることも大切である。

10) 低所得者への対応

なぜ特別養護老人ホームに待機者が多いかの一番の理由は費用である。入居金もなく利用者の国民年金でまかなえることで、家族にとっても負担がないためである。今後の財政的には家族に負担がない現状を維持することは難しいと考えられるが、独居や生活保護の利用者を守っていく役割は維持していかなければならない。その拠点になるのもやはり特別養護老人ホームであると考え。

6、総括―鎌倉市独自の地域包括ケアシステムを構築していくために

：施設～在宅～地域へという流れが平成 24 年度より地域包括ケアシステムという形で整備されていくことになった。その考え方が明確になったことで、鎌倉市・鎌倉市社会福祉協議会との連携をとりながら、各地域で特別養護老人ホームが推進役としての機能を発揮していくことがより求められていくと考える。しかし、鎌倉市の地域的課題から全ての地域に特別養護老人ホームが整備されているわけではない。今後は全ての地域に特別養護老人ホームを建設していくことが必要ではあるが、現状は近隣の地域の施設がカバーしていくことで対応していくしかないと考え。今までも特別養護老人ホームは地域の拠り所と

して様々なニーズに応えてきていたが、これからは受け身ではなく自ら地域へ出向いて行くことを展開していく必要があると考える。特に、近隣の町内会とのパイプは欠かせなく、困った時に頼れる施設になっていくためには常日頃からの情報の交換や介護の指導などを積極的に行っていくことが必要である。また、積極的な学生やボランティアの受け入れを継続することで、地域への開放となり福祉がより身近なものとなるばかりでなく、福祉職を志す人材を生み出す場としても期待出来ると考える。特に、地域での雇用は施設にとっても地域にとってもメリットがある。また、昨年の中日本大震災後の被災地からの報告などから、災害時の福祉の拠点になるのは特別養護老人ホームであり、復興中の現在においてもその役割を継続して担っているということである。ここ鎌倉市においてもいつ地震が起こっても大丈夫な様に今からしっかり整備をしておくことが必要である。これらを実践していくために鎌倉市と特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人が引き続き連携して鎌倉市独自の地域包括ケアシステムを構築していかなければならないと考える。

7、おわりに

今回この調査を行って明らかになったことは特別養護老人ホームの入所機能以外の機能が発揮されていないことであった。ちょうど2年前に鎌倉市内で働いていた時に地元の自治会に出向いて介護教室を開催したことは大変意義があったが、その後茅ヶ崎市へ転勤となり後任に引き継がれず終わってしまったことは今でも悔いが残っている。しかし、地域包括ケアシステムの導入が決まり、今こそ特別養護老人ホームの機能を地域へ活かしていくことがとても重要であることを再認識することが出来た。そのためには鎌倉市との連携は欠かせず、ここで挙げさせて頂いた提言だけでは足りないということも自覚している。今後も引き続き鎌倉市らしい制度となる様に、その足りない部分や新しい考えを提言することが出来る様に努力していきたい。

最後になりますが、この貴重な場を与えて下さった鎌倉市には大変感謝しております。

8、ヒアリング・参考文献

- 1) 平成 23 年 12 月 28 日：鎌倉市職員からヒアリング
- 2) 平成 24 年 3 月 16 日：特別養護老人ホームふれあいの泉からヒアリング
- 3) 鎌倉市高齢者保健福祉計画（平成 24 年度～平成 26 年度）閲覧用
- 4) JS 月刊老施協 12vol.485
- 5) 高齢者暮らし・あんしん大船ガイド（2011 年 3 月作成）
- 6) 平成 23 年度神奈川県介護支援専門員専門研修更新研修 33 時間研修資料
- 7) 社会福祉法人麗寿会平成 22 年度事業報告書
- 8) トップセミナー資料（2012 年 2 月 15 日）

「鎌倉市における共通番号制度導入・活用に向けた考察
～行政サービスの質向上と行財政改革を中心に～」

鎌倉市政策創造市民研究員

村井 知光

- I はじめに
- II 共通番号制度の理念および目的
- III 共通番号制度の活用によって期待される効果
- IV 共通番号制度の課題
- V 諸外国における活用状況
- VI 我が国における活用の可能性
- VII 行財政改革に向けたプラットフォームとしての可能性
- VIII おわりに

I はじめに

我が国が直面している未曾有の少子高齢化、労働人口の減少という課題は巨額の累積債務残高と相俟って、私たちのより身近で国民生活の基盤である自治体に対しても財政面を中心に大きな影響を及ぼしつつある。

今年度末には 1085 兆円を超えると予測される我が国の累積債務残高、50 年後には 3 分の 2 にまで減る総人口、その内約 4 割を 65 歳以上の高齢者が占めるという超高齢化社会の到来。このような悲観的な現実、未来予測が大きく横たわる前で、鎌倉市においても他の自治体と同様、もはや右肩上がりの楽観的な財政状態を見込むことは困難であり、従来の延長上にあるような行政運営の継続は困難となるであろうことが予想される。

今後、鎌倉市において、縮小する財政を背景に、行政サービスの質低下を防ぎつつも同時にコスト改善の両立を実現していくことが愁眉の課題としてよりクローズアップされていくものと思われる。このような困難が予想される未来に向けた鎌倉市のあるべき自治体の姿とはどのようなものであろうか。

私は自治体における行政サービスの品質維持・向上およびコスト改善という課題解決に向けた一つの戦略として、国によって構築・導入が予定されている、いわゆる共通番号制度を行財政改革のプラットフォームとして最大限に活用していくべきと考える。共通番号制度は後述するが、その特質として電子化およびワンストップサービス化との親和性が非常に高いことから、市民に向けた利便性あるきめ細やかなサービスの実現とともに抜本的なコストおよび組織改革をも実現することが可能である。

この共通番号制度については、国家による個人情報の一元管理への懸念、個人のプライバシー侵害、セキュリティ等に対する危惧が大きいとして導入に慎重な考えもいまだ非常に根強い状況である。そのなかで、政局の影響を受ける可能性を孕みつつも 2015 年度の本格運用スタートを目標として構築・導入に向けた議論が続けられている。

共通番号制度に関してネガティブとされる側面については、我々が最も懸念している個人情報に関する取り扱いを中心に大いに議論されるべきである。と同時に先駆けて、同制度の実質的な運用者となる自治体として、国による本格的な制度構築・導入前から自治体独自の視座をもって同制度運用スタート後の方向性、留意点等につき研究を進めるべきである。介護・福祉をはじめとする我々の生活と密接に関連する行政は、その多くが地方自治体において実施されている。鎌倉市として国から制度導入が降りてくるのを座して待つのではなく、能動的に同制度の行政サービスへの活用までを視野に入れた検討を進めることには大いに意義があるものとする。

以下、共通番号制度の行財政改革におけるプラットフォームとしての側面にフォーカスし、鎌倉市における抜本的な行財政改革の可能性および方向性について検討をする。

II 共通番号制度の理念および目的

政府・与党社会保障改革券党本部は社会保障と税の共通番号についてまとめた「社会保障・税番号大綱」（以下、番号大綱とする）を 2011 年 6 月 30 日に公表し、我が国における共通番号制度の設計・運用に関する指針を取りまとめている。この番号大綱によれば、「番号制度は、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を提供することにより、国民が公平・公正さを実感し、国民の負担が軽減され、国民の利便性が向上し、国民の権利がより確実に守られるように、主権者たる国民の視点に立って、以下のような社会を実現することを理念」として設計・運用されるものである。

- ・より公平・公正な社会の実現
- ・社会保障がきめ細やかかつ的確に行われる社会の実現
- ・行政に過誤や無駄のない社会の実現
- ・国民にとって利便性の高い社会の実現
- ・国民の権利を守り、自己情報をコントロールできる社会の実現

本論文はとくに上記理念の「行政に過誤や無駄のない社会の実現」に着目し、共通番号制度につき有効な行財政改革のプラットフォームとしての可能性を検討するものである。

また、共通番号制度は「国民が国や地方公共団体等のサービスを利用するための必要不可欠な手段となるという、いわば国民と国・地方公共団体等との間の新しい信頼関係を築く絆となるものであり、その前提として 国や地方公共団体等が国民一人ひとりの情報をよりの確に把握するための仕組み」とされる。その目的は「正確な本人確認を前提に番号を活用して所得等の情報を把握し、それらの情報を社会保障や税の分野で効果的に活用するとともに、IT 化を通じ効率的かつ安全に情報提携を行える仕組みを国・地方で連携し協力しながら整備することにより、国民生活を支える社会基盤を構築」することにある。

III 共通番号制度の活用によって期待される効果

番号大綱によれば、本共通番号制度の活用によって、「所得情報の正確性を向上させることができ、それをベンチマークとして、社会保障制度や税制において、国民一人ひとりの所得・自己負担等の状況に応じたよりきめ細やかな制度設計が可能となり、ひいてはより適切な所得の再分配を行うことができるようになる。

また、低所得者対策として、医療・介護等に係る自己負担を抑制するための制度を導入することも可能となる。その結果、真に手を差し伸べるべき者に対する社会保障の充実や、負担・分担の公正性の確保、各種行政事務の効率化が実現できる。

さらに、IT 化された情報連携システムの範囲をより拡大した場合には、自らの利用する医療・介護等の社会保障サービスに関する情報の入手・活用が可能になるとともに、様々な手続の簡素化やオンライン閲覧等行政の電子化にもつながるものであることから、国民の利便性の更なる向上も実現できる。

また、個人の匿名性を確保した上で 診療情報等の二次利用を行えば、医療統計データの効率的な収集が可能となり、医学の向上にも資する」等、多様な共通番号制度活用による効果を挙げている。行財政改革の視点からは、共通番号制度が行財政の電子化と高い親和性を有する点に注目することができる。

IV 共通番号制度の課題

共通番号制度においては、国民が公平・公正さを実感し、国民の負担が軽減され、利便性が向上し、権利利益がより確実に守られることを目的として、個人情報がある効に活用されることが必要となる。一方、個人情報の有用性の高まりに伴って、個人情報の種類や情報の流通量が増加し、情報の漏えい・濫用の危険性も同時に高まることとなる。共通番号制度に対し、我々が抱く懸念は、個人情報の取り扱い、セキュリティーを中心に次の3点にまとめられる。

(1) 国家管理への懸念

国家により個人の様々な個人情報が「番号」をキーに名寄せ・突合されて一元管理されるのではないかといた懸念

(2) 個人情報の追跡・突合に対する懸念 「番号」を用いた個人情報の追跡・名寄せ・突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏えいするのではないかといた懸念。また、集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかといた懸念

(3) 財産その他の被害への懸念 「番号」や個人情報の不正利用又は改ざん等により財産その他の被害を負うのではないかといた懸念

上記のような懸念は世に完璧なシステムというものがあ得ない以上、我々から払拭されることはなく、また個人情報の取り扱いを中心として共通番号制度の設計・運用において常に絶え間なく留意されなければならない最重要課題でもある。

V 諸外国における活用状況について

共通番号制度は、既に諸外国の多くで導入されているものである。例えば、古くから教会が住民管理をしていた歴史的経緯等から幅広い行政分野で単一の番号を利用しているスウェーデン、安全保障上の要請から導入した韓国、戸籍や住民登録制度が無かったために社会保障番号を導入したアメリカ、国家による一元管理を回避するため情報技術を駆使したモデルを採用するオーストリア、近年納税者番号を導入したものの他分野での利用や情報連携に慎重なドイツ等がある。

とくに自治体行政において共通番号制度活用参考となるのは、スウェーデン、韓国のようなすべての住民を対象とした住民登録番号型の共通番号制度を利用している国々の事例である。

例えば、スウェーデンにおいては、登録番号が税・保険料の徴収、手当の支給、医療受診などに欠かせないものとなっているが、役所等での行政改革も進み、日本では多くの行政機関、民間機関に向けた面倒な手続きが要求される引越し等の際も、Web上の住所変更サイト一カ所で手続きを行うことによって民間も含めた必要な機関すべてに対する住所変更を行うことが可能となっている。

また、韓国においてはすべての行政機関が住民登録番号をオンライン上で日常的に使用しており、教育・就職・運転免許証・パスポート・選挙・統計調査・社会保険適用など広く国民の生活に浸透している。

そして、エストニアのような共通番号とともにIC化された国民IDカードが普及している国もある。この国民IDカードは運転免許証・健康保険証・EU内限定のパスポートの代替として利用できるほか、インターネット投票を行うことが可能である。また、出産時に病院が出生届を行政に送付すると、母親が何もしなくても児童手当や出産給付金が銀行口座に振り込まれるというワンストップサービスの例もある。

以上のように、導入の背景や事情、制度の詳細は異なるが、共通番号制度はすでに多くの諸外国にて整備導入され、各国の自治体においてユニークかつ効率的な行政サービスのプラットフォームとして活用されている。なかでも、多くの国で目立つのが行政サービスのワンストップ化事例である。つまり、共通番号制度の導入・運用は行政サービスの提供主体たる行政組織の抜本的な合理化、再構築を伴うことが必至であり、市民本位の利便性あるサービスを提供することが可能な自治体組織創りを

後押しするものといえる。

VI 我が国における活用の可能性

我が国においては、将来的には幅広い分野での利用も目指しつつも、当面は主に社会保障と税分野を中心とした制度構築が行われており、以下の制度の実現、利便性やサービスの質の向上、行政事務の効率化等を実現することが想定されている。

(1) よりきめ細やかな社会保障給付の実現

社会保障の給付や負担の状況に関する情報を、国・地方公共団体等相互で、正確かつ効率的にやり取りすることで、個人や世帯の状況に応じたきめ細やかな社会保障給付の実現が可能になる。

(2) 所得把握の精度の向上等の実現に関するもの

法令又は条例に基づき税務当局が行う国税・地方税の賦課・徴収に関する事務(申告書の処理、調査等)に「番号」及び法人等に付番する番号等を活用する。このことにより、例えば、税務当局が取得する各種所得情報や扶養情報について効率的に名寄せ・突合することが可能となり、より正確な所得把握に資する。

(3) 災害時の活用に関するもの

防災福祉の観点から、以下のような取組に活用可能とされる。

① 災害時要援護者リストの作成及び更新

要介護認定や障害等級等の情報等、分野横断的に要援護者の情報を集約できるとともに、各種個人情報に変更等が生じた場合にも迅速なリストの更新が可能となる。また、他市町村からの転入者が要援護者であった場合、市町村を越えての情報のやり取りが容易になる。さらに本人同意の下、服薬情報等もリストに掲載し、医療機関等とも連携を図ることができれば、仮に震災等の災害が起きたときにも、避難所等への効率的な医薬品配給や医療の提供に寄与する。

② 災害時の本人確認

被災住民が避難所等で自己の氏名、住所、生年月日及び性別という基本 4 情報および「番号」を告知することにより、迅速に避難者リストの作成が可能になる。さらに、地方公共団体の独自の取組として、本人の同意を前提に、顔写真データを地方公共団体が保有する仕組みを設けることも考えられる。

③ 医療情報の活用

災害に伴いかかりつけの病院が被災し、個々人の医療情報が滅失する可能性がある。このため災害時における特段の措置として、保険者が保有するレセプト情報を医療機関等が「番号」を基に確認できるようにすれば、継続的、効果的な医療支援を行うことができる。

④ 生活再建への効果的な支援

被災者生活再建支援金等の申請に当たって、必要な証明書等の添付書類が不要になるなど支援金等の迅速・適正な支給が可能になる。また、援助対象者を長期にわたって把握することが可能になることから、被災地市町村から転出した場合にも、必要な支援を継続して行うことが可能になる。さらに、震災等の異常事態発生時には、金融機関から被災者への預金の払戻し等を「番号」を活用してスムーズに行うことも可能とする。

(4) 自己の情報の入手や必要なお知らせ等の情報の提供に関するもの

国民が、社会保障・税に関する自分の情報や、利用するサービスに関する情報を自宅のパソコン等から容易に閲覧可能となり、必要なサービスを受けやすくなるなど国民の利便が高まる。

(5) 事務・手続の簡素化、負担軽減に関するもの

国・地方公共団体等間で、申請等に必要な情報を適時にやり取りすることで、事務・手続の簡素化が図られ、国民及び国・地方公共団体等の負担が軽減され、利便性が高まる。

(6)医療・介護等のサービスの質の向上等に資するもの

とくに医療・介護等のサービスの充実や質の向上は、国民生活の充実に直結するものであることから、下記のようにできる限り多くの場面で活用することができるよう広く検討されている。

① 転居した場合であっても、継続的に健診情報・予防接種履歴が確認できるようになる。

② 行政機関において、乳幼児健診履歴等について継続的に把握できるようになり、児童虐待等の早期発見に資する。

③ 難病等の医学研究等において、継続的で正しいデータの蓄積が可能となる。

④ 地域がん登録等において患者の予後の追跡が容易となる。

⑤ 介護保険の被保険者が市町村を異動した場合において異動元での認定状況、介護情報の閲覧が可能となる。

⑥ 医療機関と行政機関等との情報連携を進めることにより、各種行政手続等において本人に求めている診断書の添付が不要となる。

⑦ 保険証機能を券面に「番号」を記載した1枚のICカードに一元化し、ICカードの提示により、年金手帳、医療保険証、介護保険証等を提示したものとみなすことで、利用者の利便性の向上を図ることができる。

VII 行財政改革に向けたプラットフォームとしての可能性

以上のように、共通番号制度は次世代の自治体行政プラットフォームとして鎌倉市が従来以上の高品質かつ効率的なサービスを市民へ提供することを可能とすると共に、その電子化およびワンストップ化等との親和性から抜本的な行財政改革をも可能とする大きな契機をもたらすものと考えられる。

そもそも、共通番号制度はそのメリットの筆頭に行政サービスのWeb対応、ワンストップ化事例が挙げられるように、本制度導入の際には従来の行政組織の抜本的な再構築を伴うことが必至である。共通番号制度の導入・活用に向けては行財政改革の視点から本番号制度の特性を活かし、下記の三点を考慮していくべきと考える。

(1) すべての行政手続のWeb対応を原則として検討

共通番号制度が導入される事業領域に関わらず、市民本位の利便性が高く簡易なWebでの対応を原則とする。自宅や職場からインターネットを経由し、実質的にすべての行政手続対応が24時間可能となることを目標として検討すべきである。

(2) ワンストップサービス化の検討

行政窓口だけではなく、関連するすべてのサービスを網羅する形で集約化をはかり、原則としてワンストップで行政サービスを提供することが可能な体制、仕組み作りを検討する。業務改革、組織横断的な類似業務・事業を整理すると共に、この市民に対するワンストップの窓口を起点として最も効率的なサービス提供主体としての行政組織を再構築すべきである。

(3) ゼロベースでの抜本的な再構築

すでにある組織、予算を前提とせず、市民本位の行政サービス主体を念頭に、ゼロベースで新しい組織をデザイン、構築することを原則とする。また、鎌倉市の人的・物的含めた経営資源を有効活用するという選択と集中の観点から、本番号制度の導入・活用、事業化においては常にアウトソーシングの可能性を検討していくべきである。

VIII おわりに

世界最大級の累積債務残高、超高齢化社会の到来、労働生産人口の激減等。我々の子どもたちの未来や社会創造を担う現役世代として誰かの所為にしたり、これら難題解決のために思考を停止し、問題から目を逸らすことはあまりにも無責任である。官民間わず、個人でも可能な範囲で地域、社会の改革に取り組んでいこうという意識がますます重要になってくるものとする。本拙稿が市民、行政

ともに知恵を絞って次世代の鎌倉市創りに向かう際の一助になれば幸いである。

<参考文献>

- ・ IT 戦略会議「IT 基本戦略」(2000 年 11 月 27 日)
- ・ IT 戦略本部「新たな情報通信技術戦略」(2010 年 5 月 11 日)
- ・ IT 戦略本部「新たな情報通信技術戦略 工程表」(2010 年 6 月 22 日)
- ・ 五十嵐敬喜「少子・高齢化社会のまちづくりとガバナンス」『Governance 2011 年 4 月号』
- ・ 国際公共政策研究センター「共通番号制度の早期実現に向けて～国民本位の社会基盤づくり～」(2010 年 7 月 1 日)
- ・ 政府税制調査会海外視察調査報告(2009 年)
- ・ 政府税制調査会海外視察調査報告(2010 年)
- ・ 租税訴訟学会「韓国の納税者権利救済制度の実情視察報告書」(2010 年)
- ・ 内閣官房国家戦略室 社会保障・税に関わる番号に関する実務検討会「第 3 回配布資料」
- ・ 内閣官房国家戦略室 社会保障・税に関わる番号に関する実務検討会「社会保障・税番号大綱」(2012 年 6 月 28 日)