

寄付を通じた市民参加型の地方自治に向けて

～「寄付による投票条例」の試み～

パブリックコンサルティング事業部 地域マネジメント戦略室 研究員 鈴木 紘平

はじめに

全国の地方自治体において、「寄付による投票条例」を導入して寄付を募り、必要な事業の財源に充てる動きが広がっている。「寄付による投票条例」とは地方自治体がまちづくりのために複数の事業や施策メニューを提示し、それに対して地方自治体内外から寄付金を募り、メニューの実現を図る条例である。寄付者が寄付先として自治体のみならず、事業や施策も選択できる点が特徴である。選挙時に有権者が「票」で政治家、政党に投票するように、複数提示されたメニューの中から寄付者が寄付行為で希望するメニューに投票できるため「寄付による投票」と名付けられている¹。

「寄付による投票条例」は非営利型株式会社「寄付市場協会」の提唱で、長野県泰阜村が「ふるさと思いやり基金条例」の名称で2004年6月に導入し、現在では32の地方自治体（2009年1月現在）に広がっている（図表1参照）。これまでも財政力の弱い自治体が寄付金を募り、必要な事業の財源に充てることがあったが、予め用途を明確にした事業や施策を寄付の対象とし、寄付金の使い方に寄付者の意見を反映させることで、自治体への寄付を活発化させる狙いで導入されている。導入している自治体は人口10,000人未満が中心であるが、神奈川県大和市のように人口20万人を超す自治体も導入している。

「寄付による投票条例」は、これまでに総額約2億4,000万円（2007年12月末現在）の寄付金を集め、地方自治体の新たな資金調達手段として成果を挙げている²。また、「寄付による投票条例」は市民が支援をしたい事業や施策のメニューを直接選択し、寄付を通じて実現を図

る仕組みで、市民参加型の地域づくり、ひいては市民参加による新たな地方自治のあり方を示すものとして興味深い。本稿は長野県王滝村と北海道羅臼町の事例を取り上げ、「寄付による投票条例」について考察を行う。

図表1 「寄付による投票条例」を導入している
地方自治体（2009年1月現在）

北海道夕張市、松前町、福島町、長万部町、ニセコ町、沼田町、中頓別町、新得町、本別町、羅臼町／岩手県葛巻町、田野畑村／秋田県小坂町／栃木県益子町／神奈川県大和市／長野県根羽村、泰阜村、王滝村／三重県志摩市／滋賀県高島市／奈良県天川村／和歌山県高野町、湯浅町、上富田町／岡山県新庄村／徳島県三好市／香川県さぬき市／福岡県八女市／熊本県上天草市、小国町／大分県九重町／鹿児島県与論町

資料)寄付市場協会提供資料

1. 寄付による投票条例について

①寄付による投票条例の概要

「寄付による投票条例」では、寄付者が提示された複数の事業や施策メニューの中から支援をしたいメニューを選択して寄付を行うが、メニューには例えば、地域の学校、病院、文化施設等の改修、保全などの具体的な事業、自然環境の保護、地域福祉の向上等、施策分野一般等が含まれる（図表2参照）。メニューの指定がない場合は、自治体が用途を定めることができる。メニュー数を2、3に限定して寄付を募る自治体もあれば、神奈川県大和市のように18のメニューを示すところもみられる。

メニューは予め条例に記入されている。メニュー案は行政内部や行政と市民との対話の中で検討され、地方議会での承認を経て最終的に決定される。メニューを変更する場合は、条例の改正が必要となる。集められた寄付金は条例で設置した寄付基金で管理・運用され、集まり状況に応じて、適宜、事業や施策実施のために使われる。場合によっては、一般財源と併用して活用される。

「寄付による投票条例」では地域の居住者、非居住者、個人、法人を問わずに誰でも寄付が可能である。実際には、地域の居住者のほか、地域外の居住者でその地域を

本稿の執筆にあたり寄付市場協会会長渡辺清氏、長野県王滝村再建推進室長栗空敏之氏、北海道羅臼町総務部総務企画財政課企画振興係長飯島東氏にインタビューを行った。本稿は3氏へのインタビュー内容を参考にしているが、内容に関しては筆者個人の責任に帰する。また寄付市場協会会長の渡辺清氏からは本稿に関して有益なコメントを頂いた。この場を借りて感謝を申し上げたい。

¹ 寄付市場協会会長渡辺清氏インタビュー 2007年10月25日

² 寄付市場協会提供資料より

故郷とする人々、同窓会、観光客など、その地域から恩恵を受け、地域の応援をしたいと思う人々からの寄付がみられる。寄付者は個人の場合であれば一定額を所得控除、企業の場合は損金算入できる。

図表2「寄付による投票条例」の事業、施策メニューの例

- 【北海道羅臼町】
1. 知床の自然保護・保全に関する事業
 2. 医療・保健・福祉のまちづくり推進に関する事業
 3. 北方領土返還運動に関する事業
- 【長野県王滝村】
1. 木曾御嶽山の環境整備に関する事業
 2. 森林整備及び水源涵養に関する事業
 3. 自然エネルギーの利用促進に関する事業
 4. 教育の推進並びに文化の保全及び育成に関する事業
- 【神奈川県大和市】
1. 地域コミュニティに関する事業
 2. 大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例に基づく市民活動の推進に関する事業
 3. 学校教育の充実に関する事業
 4. 奨学金給付に関する事業
 5. 青少年の健全育成に関する事業
 6. 防災の推進、消防体制の充実に関する事業
 7. 農業振興に関する事業
 8. 保健福祉の充実に関する事業
 9. 国際化推進に関する事業
 10. 生涯学習の振興に関する事業
 11. 図書資料の整備に関する事業
 12. スポーツ振興に関する事業
 13. 文化会館の建設に関する事業
 14. 市民文化の創造と振興に関する事業
 15. 循環型社会の形成に関する事業
 16. 自然環境の保全、緑化の推進に関する事業
 17. 景観形成の推進に関する事業
 18. その他目的達成のために市長が必要と認める事業

資料)各地方自治体HPより

②寄付による投票条例の実績

2007年度10月時点での実績を見てみると、導入自治体数は27、寄付総額は105,731,855円、寄付総件数2,098件、寄付者総数は1,544人となっている。1自治体あたりへの平均寄付額は3,915,995円であるが、北海道夕張市63,616,760円(2007年11月末現在)、北海道羅臼町44,368,441円(2007年12月末現在)、岐阜県泰阜村22,583,531円(2007年12月末現在)のように多くの寄付金を集める自治体もみられる。

寄付者に占める地域の居住者、非居住者の割合は地域によって異なる。例えば、長野県王滝村は寄付総件数が304件、寄付者総数が258人(2006年度)であるが、うち村外からの寄付総件数は295件(全体の97.0%)、寄付者総数は249人(96.5%)であり、村内の寄付総件数はわずか8件(2.6%)、寄付者総数は8人(3.1%)であった(これ以外に匿名の寄付1件がみられる)。王滝村の人口は約1,000人であるため、その約2.5割にあたる村外の人々から寄付が行われていることになる。その一方、北海道羅臼町は2005年度-2006年度の寄付総件数が144

件、寄付者総数が134人であるが、このうち町内からの寄付総件数は87件(60.4%)、寄付者総数は81人(56.3%)、町外からの寄付総件数は57件(39.6%)、寄付者総数は53人(36.8%)であり、町内からの寄付比率が高い。

図表3「寄付による投票条例」の実績(2007年度10月時点)

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	総計
自治体数(公布ベース)	6	9	9	3	27
自治体数(施行ベース)	4	5	10	8	27
寄付総額(円)	11,068,207	37,608,097	57,055,551	-	105,731,855
寄付件数(件)	363	749	986	-	2,098
寄付者数(人)	233	521	788	-	1,544
平均寄付額(1自治体あたり:円)	2,767,052	4,178,677	3,002,924	-	3,915,995
平均寄付額(1件当たり:円)	30,491	50,211	57,866	-	50,396
平均寄付額(1人当たり:円)	47,099	72,184	72,406	-	68,479

資料)寄付市場協会提供資料

「寄付による投票条例」は、自治体が寄付を募る際に地域づくりに必要な複数の事業や施策のメニューを提示することが特徴で、寄付者は支援するメニューを選択し、寄付をすることが可能である。つまり、寄付先として地方自治体のみならず、支援をしたい事業や施策を選択することができる。これまでも自治体が特定目的のために寄付を募ることはあったが単独の目的が多く、「寄付による投票条例」は寄付の対象となる複数のメニューを同時に提示し、寄付者にメニューの選択性を与えている点の特徴である。

市民参加という点から見た場合の特徴は、「寄付による投票条例」は市民が地域で実現したい事業や施策という公共サービスを直接選択し、寄付金を原資として直接、その実現を目指すことができる仕組みであるという点である。代表制民主主義の下では、税金を原資とする公共サービスの提供は、住民から選ばれた首長と議会の判断に基づいて提供されるが、その配分方法は必ずしも納税者が満足できるものではない場合もあり、また納税者が希望する公共サービスを直接選択することも難しい。しかし、「寄付による投票条例」は、市民が支援をしたい公共サービスを直接選択し、税金の替りに寄付を原資として市民自らが直接、実現を目指す制度である。寄付を行うことで、所得控除を受けられることから、その分の税金も減少する。また、既存のメニューに満足できない場合は、新たに提案が可能である。このように、「寄付による投票条例」は市民参加型の地域づくりのツールであり、直接民主主義の一つのあり方、市民参加による新たな地方自治のあり方として興味深い。

地域の自治に参加する人の範囲を拡大させた点も、市

民参加という点での条例のもう一つの特徴である。その地域を故郷とする人々、観光等で頻繁に地域を訪れる人々など、地域外の人々が地域の自治に関わる仕組みはこれまでに十分に整備されていない。「寄付による投票条例」は、地域の居住者であるか否かを問わず、誰でも寄付を通じて支援をしたいメニューを選択し、地域づくりに参加可能な仕組みである。以下では、このような視点も考慮し、長野県王滝村、北海道羅臼町の取り組みをみていきたい。

2 長野県王滝村 王滝村むらづくり寄付条例

①王滝村の概要

長野県王滝村は長野県の南西部、岐阜県との県境の御嶽山の麓に位置する人口 1,000 人余りの村で、村内には牧尾ダム・三浦ダム等を有し、中京、関西地域の水資源、電力源として多くの人々の生活と深い関係をもっている。御嶽山は古くから御嶽信仰の対象の霊峰で、毎年全国から約 35 万人の訪問者を迎え、村内の「おんたけスキー場」（現「おんたけ 2240」）は平成 5 年に中京圏を中心に年間 66 万人が利用客を記録するなど、地域外から多くの訪問客を迎えている。

②寄付による投票条例導入の背景と概要

多くの訪問客を毎年迎える王滝村であるが、村営で開設されたスキー場の債務で村の財政は厳しく、実質公債費比率は 33.3%（H17 年度決算、全国ワースト 3 位）であり、御嶽山への歩道整備、森林整備など必要な事業のために十分な財源を確保できない状況であった。2004 年に周辺市町村との合併が検討されたが、最終的に自立での村運営が選択された。このような中、2004 年 6 月に県内泰阜村による「寄付による投票条例」導入を契機に、財源確保の手段として王滝村庁内で同条例の導入が検討され、村民との対話を経て、2006 年 9 月に「王滝村むらづくり寄付条例」が制定された。

事業、施策メニューは王滝村から御嶽山山頂までの道路・登山道等の環境整備を行う「1. 木曽御嶽山の環境整備に関する事業」、木曽川流域の貴重な水源地の森林の間伐、保育、林道整備等を行う「2. 森林整備及び水源涵養に関する事業」、間伐材利用など自然エネルギー利用を推進する「3. 自然エネルギーの利用促進に関する事業」、かつて王滝村の森林から伐採したヒノキ等を運搬した地域文化の象徴、森林鉄道の復活・保存事業や村内と都市部小学生の交流事業等を行う「4. 教育の推進並び

に文化の保全及び育成に関する事業」の 4 つとした。王滝村には村を故郷とする人々、御嶽信仰の信者、木曽川下流域の人々、スキー場などの観光客等、地域外で村とつながりが深い人々が多く、これらの人々を寄付者と想定して条例を導入した。

③王滝村むらづくり寄付条例の実績及び導入効果

2007 年 12 月末時点で寄付総件数 449 件、寄付総額 13,758,894 円であり、条例導入当初の想定以上の寄付が集まっていると言う³。メニュー別の寄付金総額は「1.」が 3,810,279 円（27.7%）、寄付件数は「2.」が 179 件（39.9%）で最も割合が高い。「1.」は寄付金額が最も多いが、「2.」が最も多くの寄付件数を集めている（図表 4 参照）。寄付者内訳をみると、地域外からが寄付総件数の 97.0%、寄付者総数の 96.5%で、9 割以上が地域外の寄付が占めていることが特徴である。

図表 4 「王滝村むらづくり寄付条例」メニュー別寄付実績
（2007 年 12 月末時点）

	寄付金額	割合	寄付件数	割合
1. 木曽御嶽山の環境整備に関する事業	3,810,279	27.7%	129	28.7%
2. 森林整備及び水源涵養に関する事業	3,274,570	23.8%	179	39.9%
3. 自然エネルギーの利用促進に関する事業	437,000	3.2%	19	4.2%
4. 教育の推進並びに文化の保全及び育成に関する事業	1,307,000	9.5%	25	5.6%
指定なし	4,930,045	35.8%	97	21.6%
合計	13,758,894	100.0%	449	100.0%

資料）王滝村提供資料

王滝村の事例では、条例の導入により村外の居住者が寄付を通じて地域づくりに対する意見を示し、地域づくりに参加するようになった点が重要である。条例の導入以前から、逼迫する村の財政状況を心配し、村に関係が深い人々から村に貢献をしたいという希望が多数、村役場に届けられていた。しかし、こうした気持ちを持つが具体的な貢献方法が分からず、実際の行動には結びつくことができなかった人が多かったと言う。条例の導入はこうした人々に村づくりに参加するきっかけを提供し、想定以上の寄付額に結びついたのである⁴。図表 4 に示す寄付結果はこうした地域外に住む人々たちのニーズを反映している。今後は PR を積極的に行い、継続的な寄付を集めることが課題であると言う⁵。一度寄付を行った寄付者をリピーターとし、新規寄付者の開拓が重要である。

³ 王滝村再建推進室室長 栗空敏之氏インタビュー 2007 年 12 月 3 日

⁴ 同上

⁵ 同上

3. 北海道羅臼町 知床・羅臼まちづくり寄付条例

①羅臼町の概要

北海道羅臼町は北海道東北端に位置する人口約 6,300 人（2007 年）の漁師町で、2005 年に世界遺産登録の知床半島を有する自然豊かな地域である。近年は、漁獲量激減に伴う人口流出により高齢化が急速に進み、また地方経済の疲弊から厳しい財政状況が続いている。町で唯一の医療機関である羅臼町立病院は約 6 億円の不良債務を抱え、医師・看護師不足、施設老朽化など医療体制の維持に支障が生じている。2004 年には中標津町との合併が検討されたが不調に終わり、2005 年 12 月に「自立プラン」を策定し、自立での町政運営に取り組んでいる。

②寄付による投票条例導入の背景と概要

「自立プラン」を住民と協働で策定する中で、「寄付による投票条例」により寄付金を集め、病院改修をはじめとした事業の財源に充てるという案が検討され、2005 年 6 月に「知床・羅臼まちづくり寄付条例」が制定された。寄付による投票条例形式を選択したのは、予め用途を明確にした特定の事業や施策を寄付の対象とし、寄付金の使い方に寄付者の意見を反映させることで、自治体への寄付者の寄付行為を促すためである⁶。寄付対象メニューは、庁内や住民との話し合いを経て、知床の自然保護・保全を目的とした「1. 知床の自然保護・保全事業」、老朽化した羅臼町立病院の改修を行う「2. 病院改修事業」、羅臼町に近い北方領土返還の世論喚起、啓発事業等を行う「3. 北方領土返還運動事業」の 3 つに設定した。寄付者を事前に想定せず、幅広く寄付を募る予定で条例を導入した⁷。

③知床・羅臼まちづくり寄付条例による寄付実績

2005-2006 年度間の寄付総額は 38,908,441 円、総寄付件数は 144 件である。メニュー別の寄付金の状況は、「2. 病院改修事業」が寄付総額 30,901,173 円（全体の 79.4%）、寄付件数 84 件（全体の 58.3%）、「1. 知床の自然保護・保全事業」が寄付総額 4,128,268 円（10.6%）、寄付件数 49 件（34.0%）となっており、寄付金額、寄付件数ともに「2.」に集中している（図表 5 参照）。

王滝村とは異なり羅臼町は、町内からの寄付が総寄付件数の 60.4%、寄付総額の 76.0%と高い割合を占めている。

⁶ 羅臼町総務部総務企画財政課企画振興係 長飯島東氏インタビュー 2007 年 12 月 5 日

⁷ 同上

政策メニュー	寄付金額	割合	寄付件数	割合
知床の自然保護・保全事業	4,128,268	10.6%	49	34.0%
病院改修事業	30,901,173	79.4%	84	58.3%
北方領土返還運動事業	3,859,000	9.9%	9	6.3%
指定なし	20,000	0.1%	2	1.4%
合計	38,908,441	100.0%	144	100.0%

資料) 羅臼町提供資料より価値総合研究所作成

ることが特徴である。町内からの大半の寄付は「2. 病院改修事業」に対して行われているが、この理由として、羅臼町の医療状況については町民間で強い危機感が共有されていることがある。羅臼町立病院は町内唯一の医療機関であるが、施設は築 45 年で老朽化が進み、看護師不足などに伴う病院の機能低下で町民に対する十分な医療サービスが提供できていない状況であった。しかし、財政状況の苦しい羅臼町には病院整備のゆとりがなく、こうした状況への町民の危機意識が寄付に繋がった。特に、条例導入をきっかけに従来は多くはなかった個人寄付者の数が増加した⁸。今後の課題は町外への PR である。町内では十分に浸透しているため、今後は町外に対していかにお金をかけずに PR するかが課題であると言う⁹。

4. 最後に

本稿では市民参加という点に着目し、「寄付による投票条例」をみていった。「寄付による投票条例」は、市民が支援をしたいメニューを直接選択し、寄付を通じてその実現を図る仕組みで、市民参加型の地域づくりのツールである。王滝村の事例からは、条例の導入により、村外の多数の人々が村づくりに積極的に参加するようになったこと、羅臼町の事例からは、病院改修という町民ニーズの高いメニューの設定が新たな寄付者を喚起し、多額の寄付が集まりつつあることが分かる。現在は、行政が主体となって条例を導入し、それに対して市民が賛同、協力している状況であるが、今後は市民が主体となってメニューの提案を行うなど、市民自身が条例を積極的に活用していく方向が期待できる。条例の導入後、王滝村は約 1 年半弱、羅臼町は約 2 年半を経過するのみで、市民参加型の地域づくり、市民参加による新たな地方自治のあり方という点から条例の効果を見るには今後の時間の経過と更なるデータの検証が必要と思われるが、従来にはない形で人々が地域に関わり始めていることは確かである。今後の動向に注目をしていきたい。

⁸ 同上

⁹ 同上