

千葉県市川市「市民活動団体支援制度」の論 点整理——成立過程を手がかりに——

中山, 正義

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies / 大学院紀要 = Bulletin of
graduate studies

(巻 / Volume)

72

(開始ページ / Start Page)

205

(終了ページ / End Page)

218

(発行年 / Year)

2014-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009958>

千葉県市川市「市民活動団体支援制度」の論点整理 —成立過程を手がかりに—

公共政策研究科 公共政策学専攻

博士後期課程3年 中山正義

1. はじめに

鳩山政権が打ち出した「新しい公共」の取り組みは、従来の「官」主導による公共形成から「民」が主役となる公共形成への転換をめざしたものであった。政権奪還を果たした安倍政権のもとで「新しい公共」の取り組みはやや足踏み状態の感は否めないが、もはやこの潮流が変わることはないように思われる。また、「民」が主役となる公共形成、新しい公共への取り組みは、地方自治体の方が国に先行して試行していたのが実態であると思われる。とりわけ2000年に施行された地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）以降、その動きが顕著になっている。各自治体にとって市民との協働による新しい公共への取り組みは、自治体に共通する政策課題であるといつてよい。2000年以降、さまざまな政策が各自治体で展開されてきている中で、筆者が着目しているのが、NPOや市民活動への財政支援として、これまでの補助金とは異なる方法が用いられている点である。千葉県我孫子市などのNPO法人の法人市民税の均等割減免措置、千葉県市川市「市民活動団体支援制度」（2005年度より実施）、愛知県高浜市「高浜市まちづくりパートナーズ基金」（2005年度より実施）、群馬県太田市「1%まちづくり事業」（2006年度より実施）など。なかでも市川市の市民活動団体支援制度は、個人市民税の1%（前年度の個人市民税額の1%に相当する額）を納税者¹⁾自身が選んだNPO法人やボランティアグループ等といった市民活動団体²⁾が実施する事業への支援金（補助金）に指定できる制度であり、「納税者投票」³⁾とも称される。この制度のヒントになったものは、1996年にハンガリーで成立した「所得税1%法（特定部分の個人所得税の使途に関する法律）」（通称・パーセント法）である⁴⁾。日本版「パーセント法」ともいえる同制度は、各自治体に類似の制度も含め波及している。岩手県奥州市（2008年度より実施）、愛知県一宮市（2008年度より実施）、大分県大分市（2008年度より実施）、北海道恵庭市（2008年度より実施）、熊本県宇城市（2008年度より実施）、千葉県八千代市（2009年度より実施）、大阪府和泉市（2010年度より実施）、奈良県生駒市（2011年度より実施）、佐賀県佐賀市（2011年度より実施）など⁵⁾。実施自治体では市民との協働や納税者の権利意識の向上等をねらいに、市民活動団体の活動に対して公的資金を用い支援している。市民活動団体支援制度は、「市民（納税者）が市民（活動団体）を支える環境を行政がつくるといふ新しい形の『協働』といえる」⁶⁾、また、「地方自治への住民参加と自治体の財政規律の二つを確

1) 条例では「本市に住所を有し、かつ、支援したい市民活動団体の選択をしようとする年度の前年度に課税された本市の個人市民税でその納期が到来しているものを完納している者」としている。（「市川市条例第43号市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」より）。

2) 市川市では「ボランティア活動を行う団体、特定非営利活動法人その他の非営利活動を行う団体であって、福祉、環境、文化、スポーツ、青少年育成その他の社会貢献に係る分野の活動をしているもの」と定義（前出「市川市条例第43号」より）していたが、2012年に「宗教的活動」や「政治的活動」を主たる目的としないこと等の一部改正が行われた。詳しくは市川市ウェブサイトを参照のこと。

3) 青柳龍司（2006）を参照されたい。

4) 納税者が所得税の1%（ないしは2%）相当額を個人の選択でNPO等の公益団体（機関）に使途を指定（資金提供）できるようにした。詳しくは茶野（2005）や松下・茶野（2006）を参照されたい。

5) これらは市民活動団体の支援という点では共通しているものの、非納税者の参加や支援事業選択の方法等が異なるものも含まれる。

6) 樺嶋秀吉（2005）「市川市『1%条例』は「地域づくりを変えるか。」『世界』（2005年8月号、岩波書店、152ページ）。

立しようという、具体的な試み」⁷⁾ といったように新しい公共を切り開くツールとして期待されている。同制度は、松下・茶野（2006:8）によれば、「市民が支払った税金の数パーセントを自分が指定するNPO（自治体）が行う事業に使えるように指示・指定できる条例」であり、税金の「使途指定条例」でもあり、「市民投票条例」のひとつであるとし、「パーセント条例」と定義している⁸⁾。しかし、パーセント条例に対して、否定的な意見もあり、その評価は定まっていない⁹⁾。

本論文では、評価が定まっていない「市民活動団体支援制度」について、市川市での成立過程を手がかりに同制度の論点というべきものを抽出・整理することを目的とする。

2. 市民活動団体支援制度導入の背景・経過

多くの自治体がそうであるように地方分権のもとで改革が叫ばれる中で、思うように改革は進まない。こうした現状を打破しようと1997年12月に市川市長に就任した民間出身の千葉光行¹⁰⁾は、「変革と挑戦」を掲げ、「市民の目線」による行政改革に着手した。市長に就任するや否や矢継ぎ早に改革に着手していった。とりわけ、民間経験のある千葉にとっては、当時の職員のスピード感覚、コスト意識へのギャップを痛感した。そのため行財政改革プランとして財政健全化緊急3カ年計画を策定し、即時断行していった。その結果、職員数は、1998年4月に4,073人であったものが2005年4月には3,569人となった。また、係制の廃止、部付け人事等、先駆的に取り組んでいった。職員採用にあたって全国に先駆けて、年齢制限・学歴制限を撤廃している。さらに、IT化への取り組みも早く、電子決済システムによるペーパーレス化等を推し進めた。千葉は革新市長として全国に先駆けて行政改革を推し進めていった。また、千葉が掲げた市政運営のキーワードに「地域」がある。それは、「自らの地域はそこに住む人と一緒になって考え、創っていく—その原点が市民参加であり、市民活動である」¹¹⁾ という考えからである。そして「組織は時代に合ったアメーバのように柔軟に対応」¹²⁾ するために組織改革を断行し、全体で3部13課を削減させ、市民生活部にボランティア支援課を設置した。ボランティア支援課¹³⁾ は、当時、全国的に珍しかった。同課では、2000年度にボランティア・市民活動推進委員会を設置し、市民の目線・側からの提案を募った。その結果、「まちの縁側」という構想が提案され、誰でもが気軽に立ち寄れる縁側的なサロンとして「ボランティア・市民活動センター」が設けられた。

地域コミュニティ再生の鍵として市民活動を早くから意識していた千葉は、2002年10月27日に放映されたNHKスペシャル（変革の世紀シリーズ第5回「社会を変える新たな主役」）の中で紹介されたハンガリーの「パーセント法」のことを知ることになり、パーセント法を市川市で実現できないかと考えた。千葉は「単なる非営利団体への支援だけではなく、税金の使い道を納税者が選ぶというようなところが、この制度のもう一つのポイントであるということです。自分の納めた税がどういう形で使われたのかというのは見えにくいのですが、このような形で意思表示をしていただければ、これは確実に自分の税の一部がそちらに行くわけです。」¹⁴⁾

7) 本間義人（2007）『地域再生の条件』（岩波書店、160-161ページ）。

8) 「1パーセント（％）条例」「1パーセント（％）支援制度」とも呼ばれるが、本論文では、制度としてあっても条例化していない自治体も含めて総称して「パーセント条例」を用いる。なお、パーセント条例を松下・茶野（2006）は、①NPO型（市川市、足立区）②行政型（志木市、小田原市）に分け、寄付による投票条例も類似制度としているが、本論文では寄付による投票条例は含めない。

9) 税金版の「直接民主主義」（朝日新聞2004年9月17日夕刊）と評価する向きもあれば、自治体の予算権限が首長にあり、議決権が議会にある中で「予算の使い道を単純に市民にゆだねていいのか」（読売新聞2004年9月17日朝刊）、首長・議会の権限・権利の放棄・侵害、非納税者の排除といった否定的な意見もあり、制度への評価は二分している。積極的な評価として松下・茶野（2006）、否定的な意見として神野（2005）を参照されたい。

10) 市川市で歯科医院を経営する民間人であり、市川市会議員を一期、千葉県会議員を二期務めた後、市長選に立候補した。市長を三期務めた後、2009年に退任した。

11) 千葉光行（2005）『1％の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（ぎょうせい、8ページ）。

12) 千葉光行（2007）『「日本一」がいっぱい 地方自治体が変わる』（東峰書房、26ページ）。

13) 同課は、たびたび名称変更し2011年度からボランティア・NPO課になった。

14) 前掲『1％の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（32ページ）。

とNPOの支援ばかりではなく、納税者の市政への関心を高める方法としても着目した。そして、各課から集めた職員で企画審議会¹⁵⁾を立ち上げた。しばらく足踏み状態が続いていたが、2003年5月に千葉は、市川市のドイツの姉妹都市を訪問した後、ハンガリーに立ち寄り関係者とコンタクトをとった。帰国後、審議会に再度、指示を出し実施目標年を2005年と定めた。

2004年に入ると市民活動団体支援制度のテストケースともいえる、市民活動団体への公募型の補助金制度を設けた。これまで市川市はNPOに直接、財政的な支援を行っていなかったこともあり、市側は「市民が納めた税の一部を指定できる制度と組み合わせることを前提」¹⁶⁾にしたものであった。具体的には、事業費の1/2、限度額10万円を公募によって選ばれたNPOに補助するというものであった。希望するNPOには、公開の場でプレゼンテーションをしてもらい、審査員（専門家と市川市民）6人¹⁷⁾が審査にあたった。その結果、21団体が採択された（補助金額合計約200万円）。また、市民活動団体からの反応もよく、市側にとっては市民活動団体支援制度の設立に向けて手応えを感じるものとなった。なお、NPOへの期待を千葉は、中国新聞（2004年9月12日付朝刊）のインタビューの中で、「地域コミュニティ再生の鍵になる市民活動の活性化。財政が厳しい今、行政にできることは限られている。従来のように『あれもやってほしい、これもやってほしい』ではだめだ。」「核家族化が進み『隣は何をする人ぞ』という社会になってしまった。住民同士の触れ合いを取り戻すためにも、NPOなどの仕事にかかる期待は大きい。」とのべている。

一方、制度の具体化に向けた作業状況として、審議会を発展的に解消し検討チームを発足させた。検討チームは、総務部審議監を中心に税制課長、市民税課長、納税課長、ボランティア・NPO活動推進課長、企画部次長、企画政策課長で構成された。その中で、市民税は目的税ではなく「普通税」であること、市長の予算編成権や議会の議決権については、納税者が選択した結果を重視し、市長が補助金として決定し交付するので、問題はないという方向が確認された。この時点の問題は、むしろ市民からの「投票」の方法であった。当時、日本にはなじみのない「電子投票」も検討されたが、決定打が出ず模索状態であった。

なお、千葉は制度化にあたっての三原則として、①正確であること②事務費がかかりすぎないこと③市民が容易に参加できることを職員に提示した。さらに制度の参加者を増やす意味から、「固定資産税」の納税者も対象にできないか、指示を出した。

2004年6月には制度の実施を前提とした上で、関係部署の次長を中心に検討チームが再編・強化されていた。この時点で検討されていた課題をまとめるとつぎのようになる（図表1）。

図表1 市民活動団体支援制度の検討過程における主な課題

課 題 項 目	内 容
①財源税目	個人市民税のみにするのか。固定資産税との併用。法人市民税の扱い
②財源税率	税目に対する税率を1%にするのか、0.5%にするのか
③権利対象者	非課税者 ¹⁸⁾ の扱いをどうするのか
④団体対象経費	市民活動団体への事業費補助にするのか、運営費補助にするのか
⑤二重補助金	市から他の補助金をもらっている団体の扱いをどうするのか
⑥個人情報	税情報を利用することで個人情報保護条例との関係をどうするのか
⑦実施に向けて	実施にあたって条例が必要なのか。要綱や規則をどうするのか

出所：前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』をもとに作成

15) 市役所職員による内部プロジェクトチームであり、各部の次長クラスで構成され、市長からの構想・提案を議論し形にして所管に引き継ぐことを目的にしたものであった。

16) 前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（35ページ）。

17) 公募によって選出された市川市民3人の他、千葉商科大学教授・岡崎哲郎、市民活動を支える制度をつくる会「シーズ」事務局長・松原明、中央労働金庫・山口郁子。

18) 市川市は非納税者ではなく「非課税者」（個人市民税の対象でないことから）というとらえ方をしているが、「課税者」であっても完納していない場合、市民活動団体支援制度への参加の権利が付与されないために筆者は「非納税者」というとらえ方をしている。

検討チームでは、個別課題のクリアをめざして引き続き議論が重ねられていった。その結果、つぎのような方向で固まった。

- ①財源税目について、当時・総務部審議監であった杉山公一によれば、「高齢者の中には固定資産税は納めているが市民税は非課税という市民もいる。そのような方も参加の機会をもてるという点ではいいのだが、固定資産税の場合、市外に居住している納税者も多く、また、共有名義や、納税者がなくなって相続登記が済んでいないといった複雑なケースも多い。そこで、最も基本的な税である住民税に限る」¹⁹⁾ ことになった。
- ②財源が固まったこともあり、税率は1%になった。
- ③制度の課題として非納税者の参加を認識しつつも、制度のねらいを納税者の意識高揚に重きを置いたために、結果的には権利対象者は「納税者本人」のみとなった²⁰⁾。
- ④ハンガリーの制度を参考にしたものの、運営経費に対する補助金は成果が見えにくく他自治体でも事業経費にシフトしていく中で、市民にアピールする際には具体的な事業が必要とのことから、「事業経費」補助に落ち着いた。
- ⑤補助金の二重交付を回避するために市から他の補助金を交付されている団体へは応募できないようにした。
- ⑥足立区・案²¹⁾のように納税者に直接アンケートを送付するのではなく、広報紙に封筒を刷り込み、納税者から発送してもらう方法をとることになった。その際に納税通知書のコピーを同封させる案で固まる（実際には、納税通知番号を記載してもらうことになった）。
- ⑦支援金の性質が補助金であるために実施にあたって条例は必須ではないが、審査機関である「市民活動団体支援制度審査会」を地方自治法上の付属機関として設置し、「市民活動団体支援基金」の設置のために条例化に着手した。また、「万一、支援金の使途に不適正なものがあつた場合に返還を命じる場合には条例化しておくことが効果的」²²⁾ という判断もあった。

8月にはパブリックコメントが実施された。9人30件からの回答にとどまったが、「納税額に比例して支援できるとすると、肝心の弱者の声が反映できません」といったコメントが寄せられている²³⁾。これを見ると実施前から納税者のみに権利を付与することに対する疑問の声があがっていたのである。

19) 杉山公一（2005）「納税額の1%をNPO支援に―市川市の『納税者が選ぶ市民活動団体支援制度』―」『東京税務レポート』（東京税務協会、第466号、2005年10月、39ページ）。

20) 検討段階では、納税額1%のうち0.9%を選択した団体の支援にあて、残りの0.1%をプールし、それに団体の支援者数／参加者総数（非課税者も参加）をかけて比例配分をさせる案も出された。しかし、①制度が複雑になる、②制度そのものが税の使途指定の性格を持っている、③納税者でも少額納税者がいる。例えば、個人市民税均等割の場合、3,000円の1%は30円になる。そうすると、仮に非課税者一人あたりの指定額が30円を超えた場合、納税者の理解が得られるのか、といった点から最終的には市長の判断で納税者限定になった。前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援～』（137-138ページ）。結果的に非納税者の扱いについては、制度スタート後も大きな課題となった。当時の企画部長・岡本博美は制度の課題としてまっさきに、「専業主婦などは、納税者と共に生計を立て、ある意味で生活に密着した活動に一番近いところにいる。このような人達がなんらかの形で制度に参加できることを考えられなにかという点」をあげている。岡本博美（2005）「税を市民活動に配分する 市川市の納税額1%支援制度」『季刊まちづくり』（学芸出版社、9号、2005年12月1日、28ページ）。

21) 中山（2012）を参照されたい。

22) 前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（63ページ）。

23) 前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（192-197ページ）。

3. 市川市議会議での審議過程

2004 年 9 月議会、議会ではじめて市民活動団体支援制度に関する一般質問（質疑）が出された。それは、つぎの通りである（図表 2）。なお、9 月議会ではまだ上程されていないので、事前情報をもとにした議員からの一般質問である。

図表 2 市川市 2004 年 9 月議会における市民活動団体支援制度に関する質問要旨と答弁要旨

○質問要旨	●答弁要旨
○市長の予算編成権の侵害ではないか (A) ※参考：地方自治法第 149 条「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。2. 予算を調製し、及びこれを執行すること。」	●制度は補助金制度のひとつであり、その用途を市民（納税者）に求めるものであるが、その金額を予算として計上するのは市長の権限であり、市民（納税者）に予算編成権の一部を移譲するものではない。
○市民税という普通税に目的税的な要素が入ることに法制上問題はないか (A) ※参考：地方税法第 5 条第 2 項「市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする」「一 市町村民税」	●普通税の目的税化については、単純に個人市民税の 1 %を市民活動団体への補助金として支出することを義務づけるものではなく、補助金額算定の際に意見として反映していく政策的ルールであり、地方税法第 5 条第 2 項に違反していない。また、総務省自治税局に判断を仰いだところ、問題がないという回答だった。
○用途を特定した寄付行為であれば議会の議決が必要ではないか (A) ※参考：地方自治法第 96 条「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」「九 負担附きの寄附又は贈与を受けること。」	●納税者が納税額の 1 %を団体に寄付する制度ではないので、地方自治法第 96 条に規定された議会の議決を必要とする負担付きの寄付に該当しない。
○個人市民税の 1 %という不確実な財源にしたことでこれまでの助成実績を下回る可能性もあるわけであり、市民との協働をどのように考えているのか (T)	●導入を検討している制度では、「市民活動の活性化」と「納税者意識の高揚」をねらいとし、団体の財政的な支援にとどまらずさまざまな効果が期待できる。また、制度設立と同時に「市民が市民活動を支えるという構図」ができあがるきっかけになることを期待している。
○制度は市民の意向を反映するものであるが、税金の市民への再分配という形を抜け出していない。本来あるべき市民が N P O を支える構造をつくるために杉並区のように寄付・基金方式を検討できないか (T)	●杉並方式は N P O 支援に係わる税制優遇を認めようとし、ない国に対するささやかな抵抗である。市民からの寄付の受け皿があることは重要なので、制度の中に市民活動支援基金を設置する。現段階では団体への補助額のオーバー分を受け入れることを予定しているが、市民からの寄付の受け皿にもしていき

	い。その際に杉並方式を検討することはやぶさかではない。
--	-----------------------------

出所：市川市『平成 16 年 9 月 市川市議会定例会会議録』をもとに作成

※ A：荒木詩郎議員 T：高橋亮平議員 答弁要旨：本島彰企画部長（当時）

9 月議会の段階では、①首長の予算編成権、②普通税である市民税の目的税化、③議会の議決（寄付行為であれば）、④市民との協働、⑤寄付金の受け皿づくり、といったポイントが焦点となった。

2004 年 12 月 8 日、「議案第 41 号市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例の制定について」が議会に上程された。上程にあたっての提案理由として、企画部長・本島彰（当時）は「本案は、納税者が選択する市民活動団体に対し、納税額の 1 % に相当する支援金を交付する制度を設けることにより、市民の税に対する意識を高めるとともに、市民活動団体への支援により活動を促進し、もって市民の福祉の増進に資することを目的として条例を制定するものでございます。」²⁴⁾ とのべている。

主な質問（質疑）と答弁をまとめたものが、つぎの通りである（図表 3）。

図表 3 市川市 2004 年 12 月議会における市民活動団体支援制度に関する主な質問と答弁の要旨整理表

質問要旨	答弁要旨
○導入の経過・目的 ①条例、制度の提案に至った経過について	●答弁要旨 ①行政がすべての行政需要に対応するには限界がある。これからは、地域づくりに市民力の発揮が重要であり、そのために市民活動を活性化させる手段として「市民が市民を支えるような仕組み」が必要になった。
②パブリックコメント（市民の理解度・周知度）の有効性について	②寄せられた数の多少で判断するわけではない。こういう制度があるということを知らせる意味でも有効であった。
③NPO 支援よりも納税意欲向上の方に重きを置いているのか。市民の納税意欲を高めることと市民活動団体への支援は結びつかないのではないか。	③市民が税そのものに関心を持つことが市民活動を活性化していくことにつながる。具体的には、納税者が税金の使途に対して（市民活動に）意思表示できる。それは「行政と市民との協働の時代にあって、市民活動が多くの市民に理解され、地域に根づいて、さらに活性化し、行政の単体ではないような事業を市民の力で展開してもらいたいという期待」からである。
○制度の運営について ①支援対象団体である市民活動団体の「非営利」をどのようにとらえているのか。	●答弁要旨 ①団体が事業を行って出た収益を構成員・役員に還元する場合は「営利」になるが、それをさらに事業にあてるとのことなら「非営利」になる。
②団体によっては活動を地道にやっているが、プレゼンやパフォーマンスが苦手というところもある。プレゼンやパフォーマンスがうまい団体に支援が偏らないか。	②団体によって得手、不得手があり、市側が広報等で積極的に市民へ周知していく。

24) 市川市『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』（5 ページ）より。

③支援額（事業費の1／2、限度額 10 万円）に妥当性はあるのか。	③今回の制度では上限を定めておらず、事業経費の1／2を上限にしている。それは団体の自立性を高め、NPOの自立を促すためである。 ※前身の制度では1／2自己負担、上限支出 10 万円で規定されていた。
④市で（他の補助金同様に）会計監査をきちんとやるべきではないか。	④条例によって会計報告等の公開が義務づけられており、市民に対してのアカウンタビリティが果たされる。また、審査会には税理士、公認会計士も入ることによって公平性、透明性が担保されていくので問題ない。
⑤想定しない活用のされ方、不正等に対する対策はどうなっているのか。	⑤市民活動団体は行政のパートナーという考えから、不正に対しては交付金の返還・取り消しは条例でうたっているが、罰則規定はそぐわないのでうたっていない。
⑥条例の宗教的活動・政治的活動をどう解釈すべきか。	⑥条例と憲法 89 条の関係は、「公の支配」の解釈の問題がある。公の支配に属するを緩やかに解釈すれば、公金が「不当に利用されないようにする程度の監督で足りる」という解釈が有力になりつつあり、公金の不当利用を監督する権限を市が有しているので「公の支配下にあるという解釈が成り立つ」
⑦議員等公職にある人間は参加の対象から除外したらどうか。	⑦団体の個人が宗教活動や政治活動を行っている場合、権利を制限するものではない。
○制度そのものへの疑問点 ①なぜ、参加を納税者に限定しているのか。 納税者でなければ政治参加できないことは、民主主義に反するのではないか。	●答弁要旨 ①納税者意識を高めるという目的から納税者に限定している。また、「本制度の中での納税者による選択を政治的な参加の権利」としてとらえていない。「市民活動の支援を市民がするための制度」である。
②市長の予算編成権、議会の議決権を侵害するものではないか。また、法的な問題はないのか。	②予算の範囲内で納税者の意向を尊重して決めるものであり、納税者が予算を決めるわけではない。つまり、納税者の選択結果にもとづき、「予算の範囲内で市長が決定」するため問題ではない。また、議会で議決した予算の範囲内で、予算科目の執行を行うにすぎないので、議会の議決権を侵害するものではない。なお、総務省、千葉県に条例を見せたところ問題はないという見解であった。
③なぜ、個人市民税の納入者を対象にしているのか。	③税目を個人市民税に限定したのは「最も市民に直結している」からである。固定資産税の場合、市外在住者や共有名義等で複雑になり混乱を招くことが予想されるので見送った。
④参加する権利のある人間は、住民税の完納者であるが、受けとる方（団体）は滞納者も含まれることもある。そのことは問題ではないか。	④納税者の納付状況は個人情報であり、納付状況により受益団体を判別することは個人情報特定される恐れがあるので、問題である。

出所：前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』をもとに作成

※質問要旨：各議員からの質問（質疑）をまとめたもの 答弁要旨：本島彰企画部長（当時）

続いて行われた総務委員会では、本会議からの申し送りも含めると、つぎのようなやりとりが行われた（図表4）。

図表4 市川市 2004 年 12 月議会・総務委員会における市民活動団体支援制度に関する申し送り・質問要旨と答弁要旨整理表

○申し送り・質問要旨	●答弁要旨（市担当部課長）
○本会議からの申し送り① 「補助金ならば交付額の上限を設けるべきではないか」	●上限を設けると団体からの提案が消極的なものになってしまい、結果的に市民の選択の幅が狭まる。そのため市民の意向が反映されない。
○本会議からの申し送り② 「交付資格団体に宗教活動、または政治活動していない団体とすることには問題があるのではないか」	●基本的にはNPO法に準じているが、「一般を対象にボランティア等の公益的活動を行う市民活動団体の活動理念が政治的、宗教的なものであったとしても、それを根拠にその団体を除外」しない。「広く公共の福祉に供するものであれば、団体の不適格要件には当たらない」
○本会議からの申し送り③ 「支援対象団体を選択する者を納税者に限るべきではないと思うがどうか」	●「法的に定義がない非課税者を定義することが難しく」、実務的に「非課税者の場合は、本人確認の手続が複雑になり、確認できない問題もある」。さらに「すべての市民まで対象を広げた場合は、当初の目的の1つである納税意欲を高めるという本制度の目的まで失われる」。なお、将来、参加者の門戸も広げていきたい。
○導入の拙速さ 「課題が山積しているのに、こんなに慌てて条例を制定するのか」「ハンガリーの制度を参考にするのはよいが、歴史や文化が違う」「たった9人、30件のパブリックコメントなど、準備不足のままスタートすべきではない。」「16年度の支援金見直し検討を行ったのか。」	●ハンガリーの制度はヒントにすぎない。すでに実施にあたっての下準備はできている。また、平成16年度の支援金制度の発展形である。行政が一方的に支援するのではなく、市民が市民活動を支えるのが本来の姿である。
○制度の運営について ①返還された不用額はどこに計上されるか。次年度も使用できるのか。 ②現在、受けている補助金を返還することで支援対象団体になれるのか。	●答弁要旨 ①いったん諸収入の雑入で受けて、補正予算で補助金に計上して支出していく（基金に繰り入れる）。 ②運営補助については団体が選択しなければならないが、事業補助なら重複受益は可。また、運営補助を受益している場合でも、実行委員会で事業を実施する場合は可能である。
③審査員の構成員をどのように選出するのか。	③平成16年度の支援金制度の審査会に準じる形となる。
④納税者の選択数・支援団体の採択数が変動する中で安定化させる策はあるのか。	④将来的には、基金の使い方を工夫することで対応したい。
⑤支援対象団体から納税者への過度のPRを招かないか。	⑤過度なPR合戦にならないように周知を徹底する。
⑥制度の悪用の防止策はあるのか。	⑥不正な手段があった場合でも条例で取り消しできるようになっている。
○制度そのものの疑問点 ①支援対象団体が増加した場合、その中からひとつ選ばせることは市民への押しつけにならないか。	●答弁要旨 ①市民が選択しやすいように支援団体のPRについては市がバックアップする。

②税の１％の用途をこの制度だけに限定することは市民の権利を奪うことにならないのか。他の選択肢を付加しないと納税意欲の低下にもつながるのではないか。	②市民活動団体だけではなく、納税意欲の高揚を目的にした他の選択肢もあった方がよいと考えている。
③他の補助金が財政健全化計画のもとでカットされているのにこの制度は対象にならないのか。	③補助金であっても必要に応じて増額・新設を行う。

出所：前掲『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発!市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』（69-77 ページ）をもとに作成

そして、委員会の採決は6対4という僅差で可決され、議案は本会議へ送られることになった。本会議では、委員会報告の後、反対討論・賛成討論が行われた（図表5）。

図表5 市川市 2004 年 12 月議会における市民活動団体支援制度に関する反対討論と賛成討論の要旨

○反対討論要旨	●賛成討論要旨
○岩井清郎議員 ・「日本で初めての条例だけに、試行に際し、本当に問題点が十分解決されているのか、議会もともに確認し合う必要があるのではないかと、それには時間が必要になる」「パブリックコメントは、その成果を十分に得られたか、本年度から実施されたNPO・ボランティア支援金制度の検証が十分に終わっていると言えるのか、申請団体が支援を受ける団体として問題がないか十分な審査ができるのか、納税者に過度な働きかけを本当に禁止できるのか、必要とする団体に必要な資金が交付される保証のない制度で、本当に支援が可能なのか」 ・「納める税金の一部の用途を納税者が選べる制度である」「なぜ、市民活動団体、または基金しか選べないのか」「市民の思いは（市民活動以外でも）いろいろある」（市民が）「選べる項目が納得できるだけの項目がなければ、平等な権利を与えたことにはならない」「視点を変えると、市民活動団体、その基金を選びたくない人にとっては、選択権を放棄させられることになる」「権利は平等であるべきである」	●五関貞議員 ・「市民の手による活動は、行政の手が届きにくい市民の多様化したニーズに効果的、かつ機能的にこたえることができるものとして、今後ますます重要な役割を果たすもの」「本制度をここで施行することは時宜にかなう選択」 ・「納税意欲の向上は、単に滞納が減るという次元のことではなく、納税者が税の使われ方、すなわち市政への関心を高めていくこと」「税を給与から天引きされるサラリーマンが多い本市では、税に対する関心が低く、その意味で、このような納税者が税の使い道に希望を出せる制度は有効である」 ・しかし、「前例のない全国初の条例ということで、詳細についてはまだまだ検討しなければならない問題は多々ある」
○谷藤利子議員 ・「住民負担増や福祉サービス切り捨ての行財政改革を、一方では徹底して行っているもとで、全国初の新しい市民活動支援のあり方だと」いえるのか。 ・「市民活動の支援、促進というなら、名実ともに非営利で公益的な活動をしている団体に公平に支援する方法をもっと真剣に検討する必要がある」	

・宗教的活動・政治的活動、過度の広報活動を条例で禁止しているが、「解釈に幅があり過ぎ、抜け道がいっぱいある」	
--	--

出所：前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』をもとに作成

「議案第 41 号 市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例」は、賛成多数で 2004 年 12 月 8 日に可決された。しかし、議員からの条例に対する質問（質疑）は、この制度の根幹にかかわるものと思われる。反対討論を行った谷藤議員は、制度実施後も同制度について、①単純に税金の使い道について市民に選択権を付与すること、②日常的にボランティア活動に取り組んでいる高齢者や女性の非納税者が参加できないこと、③地域の有力者（富裕層）にお願いすれば多くの資金を獲得できること、④市民がほんとうに望んでいるものへ税金をだせなくなること等、まだまだ課題が多い制度あることを指摘している²⁵⁾。

なお、9 月定例議会、12 月定例議会（委員会を含む）での質問（質疑）を取りまとめるとつぎの通りになる（図表 6）。9 月の時点で制度そのものへの質問が多かったが、12 月では制度の運営の方へ質問がシフトしている。

図表 6 市川市・市民活動団体支援制度に関する議会での質問項目取りまとめ表

質問要旨	9 月	1 2 月	委員会
○導入の経過・目的等			
①条例・制度提案の拙速さ		○	○
②市民への周知・理解度の問題		○	○
③N P O 支援と納税意欲向上の整合性		○	
○制度の運営等			
①支援対象団体の「非営利」性		○	
②支援団体の周知方法と偏在性		○	○
③支援（交付）額の妥当性		○	○
④受益団体の資格（補助金との関係）			○
⑤審査員の構成と選出方法			○
⑥受益団体の会計監査		○	
⑦会計処理（返金の処理）			○
⑧不正等の対策		○	○
⑨団体の宗教的活動・政治的活動の解釈		○	
⑩公職にある人間の参加対象からの除外		○	
⑪受益団体の選択の問題			○
○制度そのものへの疑問等			
①参加を納税者のみに限定		○	○
②市長の予算編成権、議会の議決権の侵害	○	○	
③寄付行為であれば議会の議決必要	○		
④対象税目が個人市民税のみであること		○	

25) 谷藤議員への筆者の聞き取りによる（2009 年 1 月 21 日実施）。

⑤ 普通税の目的税化	○		
⑥ 受益 団体の滞納者問題		○	
⑦ 納税者の選好という財源の不確実性	○		○
⑧ 別（寄付・基金方式）の制度の検討	○		
⑨ 市民団体のみを支援すること			○
⑩ 財政健全化計画のもとでの歳出増			○

出所：前掲『平成 16 年 9 月 市川市議会定例会会議録』、『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』をもとに作成

4. まとめにかえて

市民活動団体支援制度の論点整理にあたって、ポイントになると思われる条例導入時の市側の説明をまとめればつぎの通りになる。

- ①財源対象が個人住民税である点については、固定資産税も遡上にのせて検討はしたが市外在住の納税者も多く「最も市民に直結している市民税」のみを対象とした。
- ②いままでの補助金でない点については、「支援金や補助金になりますと、どうしても交付する側と交付を受ける側とに力関係のようなものが生じがちでありまして、交付する側が上になってしまう問題を何とか対等にできないのか」²⁶⁾ということが課題をクリアするためのものである。
- ③また、「コストをかけずに、しかも簡便な方法で全市民が参加できる方法」²⁷⁾を模索した。
- ④市長の提案権や議会の議決権との関係は、「予算の範囲内でどの団体にどのくらい補助をしていくのかを、納税者の意見を尊重して決めていこうとするもの」であり、「市長の提案権や議会の議決権を侵すものではない」²⁸⁾
- ⑤さらに憲法 89 条との関係では、宗教上の組織や団体については条例で対象外とし、公の支配については、公金が不当に利用されないように監督の権限を市が担保しているので、公の支配に属している ²⁹⁾。

また、各議員からの制度に対する疑問や反対意見を要約するとつぎの通りである ³⁰⁾。

- ①市民に十分に浸透しているとはいえず拙速である。
- ②市民活動団体と基金しか選択できなければ、それ以外の選択権は放棄させられていると同じことである。納税者の選択権の公平性に欠ける。つまり、納税者に税金の使途に選択権を付与するなら、福祉に使ってほしい、公園の造園に使ってほしい、といった要望を放棄させることになる。
- ③行財政改革を推し進め福祉サービスを切り捨て市民の負担を増やしている中で、新しい制度で税金の使途について納税者の声に耳を傾ける、ということがおかしい。むしろ、幅広く市民の声を聞くことの方が先決ではないか。
- ④広く広報したにもかかわらず、パブリックコメントがわずか 9 人からということは、「市民合意」を得たとはいえない。
- ⑤市民活動の支援・促進ということなら、公平に支援する方法が必要ではないか。なぜなら、地道に活動している団体よりも広報がうまい団体の方が補助金を多く獲得してしまうことは問題である。

26) 前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』（7 ページ）より。
27) 前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』（7 ページ）より。
28) 前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』（7 ページ）より。
29) 前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』（7 ページ）より。
30) 前掲『平成 16 年 12 月 市川市議会定例会会議録』よりまとめた。

⑥支援対象が条例に明記されている宗教的活動や政治的活動の制限、過度な広報の制限は団体自体の活動を規制してしまう恐れがある。また、こうした制限は解釈に幅があり、抜け道ができる。

以上のことを踏まえて、市民活動団体支援制度の成立過程を通してその論点を整理すればつぎの通りである(図表7)。

図表7 市民活動団体支援制度に対する主要論点

論 点 項 目	内 容
①平等性・公平性	・参加可能者の制限（納税者のみに限定） ・市民団体のみを支援すること ・受益団体に滞納者が含まれる場合もある ・憲法 14 条「法の下での平等」に反しないか
②納税者への権限付与	・市長の予算編成権の侵害 ・議会の議決権の侵害 ・財政民主主義との整合性
③財政の硬直化・歳出増	・予算使途の限定・固定化（普通税の目的税化） ・対象税目が個人市民税のみであること ・財政健全化計画のもとでの歳出増を招くこと
④市民活動団体の財源としての不安定性	・納税者の選好という財源の不確実性・不安定性 ・活動よりも PR にすぐれた団体に多く集まらないかという懸念
⑤コスト・費用対効果	・費用対効果の問題
⑥不正防止・説明責任	・不正防止策の問題 ・説明責任をどう担保させるか
⑦憲法上の問題	・憲法 14 条 同上 ・憲法 89 条 受益団体は「公の支配に属する」としてよいのか、属することに問題はないのか

こうした論点に対する制度肯定者と否定者の意見や、市川市側の市長や実際の制度の運用等については、稿を改めて論じることにした。

引用・参考文献

・青柳龍司（2006）「納税者投票制度―千葉県市川市の事例―」『流通科学大学論集―経済・経営情報編―』第13巻第3号、流通科学大学。

・青柳龍司・于洋（2008）「納税者投票制度とその経済的評価―千葉県市川市の『1%支援制度』―」『城西現

代政策研究』第2巻第1号、城西大学現代政策学部。

- ・岡本博美（2005）「税を市民活動に配分する 市川市の納税額1%支援制度」『季刊まちづくり』9号、2005年12月1日、学芸出版社。
- ・石田祐（2005）「NPOと寄付税制—所得控除方式とハンガリー1%方式を照らし合わせて—」日本NPO学会第7回年次大会発表資料。
- ・市川市（2004）『平成16年9月 市川市議会定例会会議録』市川市。
- ・市川市（2005）『平成16年12月 市川市議会定例会会議録』市川市。
- ・市川市1%支援制度記録チーム（2009）『新・1%の向こうに見えるまちづくり 市川市市民活動団体支援制度の5年間』ぎょうせい。
- ・鹿島吉夫（2009）「1%のまちづくり 市川市の市民活動団体支援制度とは」『すまいろん』（90号）新住宅普及会。
- ・樺嶋秀吉（2005）「市川市『1%条例』は、地域づくりを変えるか、」『世界』2005年8月号、岩波書店。
- ・斉藤永幸（2008）「市川市1%条例はどんな未来を呼び寄せるのか」『非営利法人』通巻761号2008年7月、全国公益法人協会。
- ・神野直彦（2005）「『市民税1%支援制度』は市民の政治参加を制限し民主主義を後退させる」『日本の論点2006』文藝春秋。
- ・杉山公一（2005）「納税額の1%をNPO支援に—市川市の『納税者が選ぶ市民活動団体支援制度』—」『東京税務レポート』第466号、2005年10月、東京税務協会。
- ・設楽聡（2009）「地域福祉の政策的課題と福祉コミュニティの形成」2008年度熊本大学大学院社会文化科学研究科博士学位論文。
- ・茶野順子（2005）「パーセント法の提起する市民社会のありかた 市民活動支援の新たなしくみをどう捉えるか」『月刊自治研』通巻552号、2005年9月号、自治労中央本部。
- ・千葉光行（2005）「『市民税1%支援制度』は地域への関心を高める新しい自治のありかただ」『日本の論点2006』文藝春秋。
- ・千葉光行（2005）『1%の向こうに見えるまちづくり～市川市発！市民が選ぶ市民活動団体支援制度～』ぎょうせい。
- ・千葉光行（2005）「『市民税1%支援制度』は地域への関心を高める新しい自治のありかただ」『日本の論点2006』文藝春秋。
- ・千葉光行（2007）「『日本一』がいっぱい 地方自治体が変わる』東峰書房。
- ・寺沢和博他（2011）「政策法務研究室 1%支援制度～市民、市民活動団体、行政による協働のまちづくり～」『議員NAVI』23巻、第一法規。
- ・パトリツィア・ミシェフカス（2005）「中欧諸国におけるパーセント法の起源と過程—ハンガリーとポーランドの場合—」『応用社会学研究』通巻47号、立教大学。
- ・福岡靖子（2006）「ハンガリーの『1%法』に関する一考察」『ΣγN（ボランティア人間科学紀要）』第7巻、大阪大学大学院人間科学研究科。
- ・松下啓一（1998）『自治体NPO政策協働と支援の基本ルール[NPO条例]の提案』ぎょうせい。
- ・松下啓一・茶野順子（2006）『新しい公共を拓くパーセント条例』慈学社。
- ・松原明（2005）「市川市1%条例は日本の寄附文化を変えるか」『非営利法人』通巻726号2005年8月、全国公益法人協会。
- ・水越伸・NHKスペシャル「変革の世紀」プロジェクト（2002）『NHKスペシャル変革の世紀Ⅰ 市民・組織・英知』日本放送出版協会。
- ・水越伸・NHKスペシャル「変革の世紀」プロジェクト（2003）『NHKスペシャル変革の世紀Ⅱ インターネット時代を生きる』日本放送出版協会。
- ・中山正義（2010）「日本版『タックス・チェックオフ制度』に関する研究—地方税における『使途選択納税制度』を踏まえて—」立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科提出修士論文。

- ・ 中山正義（2012）「 地方自治体におけるパーセント条例の検討過程に関する考察—東京都足立区の事例を中心に—」『法政大学大学院紀要』第 68 号、法政大学大学院。
- ・ 本間義人（2007）『地域再生の条件』岩波書店。
- ・ 横川剛毅（2005）「市民活動団体支援制度研究～障害関係団体への効果と啓発への有用性～」『和泉短期大学研究紀要』第 26 号、和泉短期大学。

参考 URL

- ・ 市川市ウェブサイト www.city.ichikawa.lg.jp/pla06/1111000025.html

法政大学大学院紀要第 68 号訂正について

法政大学大学院紀要第 68 号（2012 年 3 月発行）に誤りがございましたので、以下のとおり訂正願います。

71 頁

（誤）

「所得税 1% 法（特定部分の個人所得の使途に関する法律）」

↓

（正）

「所得税 1% 法（特定部分の個人所得税の使途に関する法律）」