



パーセント法基礎講座

日本で初めての「1%条例」(千葉県市川市の事例)

報告者：樺嶋秀吉 ジャーナリスト

プロフィール：

1957年札幌市生まれ。早稲田大学法学部卒。毎日新聞社で記者9年（山形支局、政治部）、冬樹社で単行本編集者1年余を経てフリーランスのジャーナリストとなる。1997年より2年間、埼玉県鶴ヶ島市の行政改革監視委員会（審議会）の委員。2003年4月、住民の政治参加を進める特定非営利活動法人（NPO法人）コラボを設立、代表理事に就任。著書に『知事の仕事』（朝日選書）、『「税金ムダ喰い」のカラクリ』（光文社）など。

目 次

まえがき	1
第1章 目的と背景.....	2
(1) 制度の概略	2
(2) 納税者意識を高める.....	2
(3) 「市川都民」に市制への関心を	3
(4) 市民活動の活性化.....	3
(5) 団塊世代を地域に迎え入れる	4
第2章 制度設計.....	6
(1) 庁内検討の第1段階.....	6
(2) 庁内検討の第2段階.....	6
(3) 庁内検討の第3段階.....	7
(4) 制度の根幹部分	8
(5) 市民・団体の意向を調査.....	9
(6) 議会.....	10
(7) 届出方法の修正・追加.....	11
第3章 運用	12
(1) 応募説明会と受付.....	12
(2) 審査会.....	12
(3) 81団体が通過	13
(4) 「価値観に触れない」という原則.....	14
(5) 申請団体の PR	14
(6) シンポジウムには200人参加	15
(7) 目標は「2万人」	16
(8) 低調だった届出	16
(9) 届出が少なかった理由	17
(10) 申請団体の状況	17
(11) 実績報告までのフォローアップ	21

第4章 課題	22
(1) 市民の反応	22
(2) 非課税者の参加	22
(3) 制度の根幹に関わる問題	23
(4) 審査基準	23
(5) 見直しを求める審査会	24
(6) アカウンタビリティの問題	25
(7) PR 方法のスキルアップ	26
(8) 団体対象アンケート	26
(9) 結び	27

資料／表

資料1 2005年度申請金額とアンケート回答比較

資料2 市川市「1%条例」導入の流れ

表1 分野ごとの届出金額別団体数

表2 分野ごとの充足度別団体数

表3 届出金額上位団体

表4 不足額上位

表5 届出倍率上位

表6 一人当たり届出金額上位

まえがき

中欧の国ハンガリーで 1996 年に成立したパーセント法は、納税者が所得税の 1%相当額について、自らの選択した非営利組織等に用途を指定できるという画期的な法律でした。その後スロバキア、リトアニア、ポーランド、ルーマニアにおいて、主に非営利セクター側からのアドボカシー努力により、同様のパーセント法が制定されるにいたりしました。

このパーセント法が日本でも実現できたらよいのに、と考えていた矢先、千葉県市川市が、2004 年 12 月にハンガリーのパーセント法に参考にした「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」（通称 1%条例）と呼ばれる条例を設立しました。同市以外にもパーセント法に類する法令に関心を抱いていた自治体はあったわけですが、1%条例を制定しえたのは、いまのところ市川市のみです。同市では、第 1 回目の試みとして 2005 年 4 月から 5 月にかけて納税者からの選択届け出を呼びかけ、6266 人の納税者が、81 の市民活動団体等に住民税の 1%相当、総計 1341 万 8960 円の支援をすることを表明しました。

この市川市の動向は、多くの行政関係者や非営利セクターの注目するところとなりました。笹川平和財団中欧基金では、ハンガリーや他の中欧諸国でのパーセント法実施の経験を周辺国に伝えるための事業を行っておりますが、日本においても、市川市の経験をありのまま記録し、他の自治体や非営利セクターの方々をはじめ、関心を持つ市民のかたがたに伝えることはとても重要と考えました。本報告書は、市川市の 1%条例に関心を抱く方々、特にこれから自分たちの市町村でも市民活動を支援するための 1%条例を導入したいと考えるかたがたを想定し、できるだけ詳しい事実を記録に残すことを心がけました。

当基金の意を汲んで、市川市の歩んできた道のりを網羅的かつわかりやすくまとめてくださったフリージャーナリストの権嶋秀吉さんに深く感謝いたします。また、市川市では、準備時間の不足や初めての経験ならではの試練に直面した経緯を、ありのままの奮戦記としてこの報告書を公開することに同意していただきました。市川市の懐の深さと寛容なお志には感謝の念にたえません。

本書が市川市の 1%条例の歩みを検証し、今後自分たちの県や市町村に類似の制度を設立したい、と考えている方のお役にたてば幸いです。

笹川平和財団 笹川中欧基金室
室長代行 茶野順子

千葉県市川市の「1%条例」報告書（報告者＝ジャーナリスト・樺嶋秀吉）

第1章 目的と背景

（1）制度の概略

通称「1%条例」と呼ばれる市川市の「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」（以下、条例）は2004年の12月定例会で成立した。個人市民税の納税者（前年1月1日に市川市に居住し、前年度の個人市民税を納税していることが条件）が支援したい団体を一つ選択すると、市はその税額の1%相当額を支援金として団体へ交付するという市民活動団体支援制度だ。

団体へ交付される支援金の上限は事業費の2分の1で、用途は事業遂行に直接かかる経費（講師料、会場使用料、設営費用、チラシなどの印刷費など）に限られる。団体の維持・運営などにかかる費用（人件費、食料費、事務所家賃、光熱費など）には使えない。また、補助金として交付するため、支援対象事業は単年度となる。

具体的な手順は次のとおり。

- ・まず、支援金を希望する団体は、事業内容や交付申請額を明記した申請書類を市に提出。事業が定められた要件を満たしていると審査会が認めると、市の広報紙やホームページなどで公表される。
- ・納税者は、市役所の窓口を訪れるか、郵送、電話、インターネットにより、自分が支援したい団体を1つ選択して届け出る。
- ・市は、その届出結果を集計し、各団体ごとに納税者の人数、その税額の1%分の合計額などを公表。団体は、交付申請額に比べて届出金額が多かった場合は事業の「規模拡大」、逆に少なかった場合は「規模縮小」または「取り下げ」の事業計画変更をすることができる。
- ・団体は事業終了後、実績報告書に収支決算書を添付して提出し、審査会が審査する。
- ・また市民活動団体支援基金を設置し、納税者は特定の団体を選ばずにこの基金への積み立てを選択することもできる。団体への届出金額が交付申請額より多かった場合も、その超えた部分は基金に入れられる。

（2）納税者意識を高める

条例は、この制度の目的として、「市民の納税に対する意欲を高める」と「市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資する」の2つをあげている（第1条）。

1つめの目的は、条文上は「市民の納税に対する意欲を高める」となっているが、その意図するところは「納税者意識の高揚」である。千葉光行市長は市の広報紙『広報いちかわ』（2005年2月5日号）の中で次のように述べている。

「この制度は、納税者が税の一部の使い道について、意思表示ができる制度でもあります。それは『自らの地域は、そこに住む人々が自らつくる』という、市民主体の地域づくりの実感にもつながっていくのではないかと思います」

また、制度を記者発表して間もない2004年8月には、筆者のインタビューに「自分で（税の）使い道を選択することによって、市民の意識が高まるだろうという考え方が底辺にあります」（ニューズレター「コラボ」2004年9月号）と答えている。市長がそもそもこの制度をつくろうと考えたきっかけは、2002年10月に放送された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」）でハンガリーのパーセント法が紹介されたことだった。市長は「このことを番組で知ったとき、税金の使い道を自分たちで決められるということが非常に新鮮に私の頭の中に飛び込んできたのです」（同）

と語っている。

後述するように、市川市は市民活動が盛んだが、市民の市政に対する関心は必ずしも高くない。政治への関心度を測るバロメーターといわれる選挙の投票率を見ても、千葉市長が再選を果たした2001年11月の市長選挙は25.22%と低迷した。有権者の4人に1人しか投票しないというのは、選挙離れが進んでいる都市部の中でもかなり低いほうだ。また、2005年3月の千葉県知事選挙では36.20%を記録したが、これは県平均(43.28%)はもちろん、市部の平均(42.42%)をも大きく下回り、県内78市町村中のワースト2だった。

(3) 「市川都民」に市政への関心を

市政や県政に対する市川市民の関心が低くなる遠因は、その地理的条件にある。江戸川を隔てて東京都に隣接する同市は、都心から20キロメートル圏内にあり、JR総武線・京葉線、京葉道路など、都心部と県内各地を結ぶ広域交通網が集中する。文教・住宅都市として発展してきたため、都心へ通うサラリーマン層のベッドタウンとしての側面を持ち、そこに住むサラリーマン層の人たちは「市川都民」と呼ばれる。

市の人口は2004年10月1日現在で46万4873人で、県内では政令指定都市の千葉市、それに船橋市、松戸市に次いで4番目に多い。このうち個人住民税(市民税・県民税)の納税者は約22万人だが、その8割が源泉徴収される給与所得者、つまりサラリーマンやOLたちである。同市の世帯数は20万6963(千葉市、船橋市について県内3番目に多い)なので、1世帯に平均1人以上の給与所得者がいる計算だ。

しかも、自営業者の場合は毎年6月に納税通知書が市から郵送されるために納税額を容易に知ることができるが、給与所得者の場合は給料から自動的に天引きされるために知らない人が多い。納税通知書(報告者注:給与所得者は税額通知書だが、便宜上、納税通知書に以下統一)は6月の給料明細書と一緒に雇用主から渡されるが、その金額欄まで見る人は少ない。

この制度が目的としている「納税者意識の高揚」とは、こうしたサラリーマン層にまず自分の納税額を知ってもらい、その次に、その税金の用途にも関心を向けてもらうことで、市政への参加意識を持ってもらうことだ。この制度では、支援したい市民活動団体を選択して市へ届け出る際に納税通知書に記載された番号が必要になるところがミソなのである。制度設計を担当した小川隆啓・前総務部審議監(2005年4月より教育委員会教育総務部長)は、その意図を次のように語る。

「自分が納めている市民税がいくらかなのか。これを分かっている人がなかなかいない。納税通知書を引き張り出した機会に、『意外と納めているんだな』と分かるはず。税金の用途を自分で指示できるというのは市民参加の一つの形ではないか。税金の使い途に関心を持てば、市政への関心も高まるはず」

納税番号通知書を届出の際に使うのは本人認証という意味もあるが、まず自分の納税額を知ることが「納税者意識の高揚」の第一歩となるという認識だ。

ちなみに、市川市の個人市民税額は約300億円なので、納税者の約22万人で割ると1人平均で約13万6400円だ。この制度で納税者が市民活動団体を選択して支援できる金額の平均は、その1%の約1364円となる。

(4) 市民活動の活性化

2つめの目的である「市民活動団体の活動の支援及び促進を図り、もって市民の福祉の増進に資する」は、少子高齢化が進み、住民の要望が多様化していく中で、市川市に限らず全国の自治体に要請されてい

る。

まず、市民活動の活性化が必要とされる時代背景がある。高齢者介護や子育て支援、地域防災、循環型社会の構築など、行政だけでは解決し得ない課題や問題が山積している。また、行政の画一的なサービスでは、生活様式や価値観の多様化に応じて多様化する住民要望にきめ細かく応えきれなくなってきた。NPOや住民、民間企業と行政の協働によって、「民」でも「官」でもない「公」の空間を築いて、新たな行政サービスを進めることが自治体に求められているのである。

また、地域コミュニティの復活も視野に入れなければならない。住民同士の関係が希薄になり、地域コミュニティが崩壊していくと、社会的なモラルが失われるようになる。阪神淡路大震災の時も、地域コミュニティがあるところとないところでは救援・救護活動が違っていたと報告されている。NPO・ボランティア団体による市民活動が活性化してくれば、市民同士のつながりができ、地域コミュニティの再生が期待できる。

ただし、「経費節約のためにNPO・ボランティア団体を支援するわけではない。行政だけでは手が回りかねるものがたくさんあるため、このままでは市民ニーズに的確に応えられない。『自らの地域は自らでつくりたい』ということがまずある。必ずしも行政のスリム化とか、経費削減とかのために市民活動団体を支援するというわけではない」（前出の小川氏）。

実際、市川市は地方交付税の不交付団体である。政府が進める「三位一体改革」（補助金の削減、税源の移譲、地方交付税制度の改革）によって財政状況が悪化する自治体が多い中では、比較的、自由度の高い財政運営をしている。その理由は、歳入のうち市税（市民税、固定資産税、都市計画税、市たばこ税、軽自動車税など）収入が多く、それに住民票交付などの手数料や公民館の使用料などを加えた自主財源の比率が高いからだ。一方、国や県からの補助金や借金である市債などを依存財源というが、この依存財源に比べて自主財源が多いほど財政基盤は安定し、主体的な行政運営ができるようになる。同市の2005年度当初予算は一般会計が約1080億円だが、このうち歳入全体に占める市税の割合は63%で、自主財源は72%にもものぼっている。

このように、財政的な自由度が比較的大きい一方で、前述したように市民の政治参加意識が都市部の中でもとりわけ低いことが、市川市でこの制度が導入されるに至った一番のポイントと言える。制度導入に際して、財政面でのゆとりがそのハードルを低くし、他方、政治意識面での劣等感が背中を押したとみることができるからだ。

（5）団塊世代を地域に迎え入れる

もう一つ、市川市が特段考慮したものに、団塊世代のリタイアがある。サラリーマン層が多い同市では、2007年から定年退職が始まる団塊世代をどのように地域へ受け入れるかは重要な課題だ。技能があり、お金にそれほど困っていない団塊世代は、「高度で安価な労働力」として労働市場を荒らす心配がある一方、その技能を有効利用することができれば、地域活性化のための貴重な人的資源となる。

「団塊世代の人たちは『今まで培ってきた能力や経験を地域の中で生かしたい』というニーズが高いが、実際に地域の中に受け皿がどれだけあるか。現役時代は会社の縁が強いが、仕事の縁はそこで終わってしまう。とくに男性の場合は、地域にすんなり入るのは難しいだろう。そのときに、『ここにこういう市民活動がある』と分かれば、社会参加の手助けになる。そのための『場と機会』を今から増やしておく必要がある」（前出の小川氏）というわけだ。

大前提として、前述したように市川市では以前から市民活動が盛んに行われてきたという事情がある。市のボランティア・NPO活動推進課が把握しているだけでも、市内で活動するNPO・ボランティア団

体は270にのぼり、このうち特定非営利活動法人（NPO法人）は87を数える（2005年5月末現在）。市内に主たる事務所を構えているNPO法人は66団体、従たる事務所が21団体だ。この数は県内でもトップクラスだ。

また、市川市は1999年度に「ボランティア支援課」を立ち上げたが、役所の中に担当課を作ったのは県内で一番早かった（2003年度に現在の「ボランティア・NPO活動推進課」に課名変更）。さらに同年度内に「ボランティア・市民活動推進懇話会」、翌2000年度に「ボランティア・市民活動推進検討委員会」を設置し、そこから受けた提言をもとに市民活動推進のための拠点や仕組みを整備する「まちの縁側構想」を推進してきた。

このように、市川市ではこれまでに市と市民が協働で市民活動を推し進めてきたからこそ、今日のような団体数の多さと活発な活動状況になったといえる。しかし、NPO・ボランティア団体に共通して指摘できることだが、市民活動をする人は自分たちの活動領域以外にはあまり目が向いていないことが少なくない。財政状況のような自治体運営全体に関わることには必ずしも関心を持っておらず、そのことが政治参加意識を高められない原因となっている。市民活動への積極的な参加をとおして、市政への関心を高めることが望ましく、その点ではこの制度の目的である「市民活動の活性化」と「納税者意識＝政治参加意識の高揚」は一体のものと言えそうだ。

第2章 制度設計

※本文中に登場する（*1～*22）はフローチャートの同番号に対応する

（1）庁内検討の第1段階（*1）

市民活動団体を支援するための制度づくりは、千葉市長のトップダウンという形で始まった。指示があったのは2003年10月で、市長がNHKスペシャルでハンガリーのパーセント法を知ってから、およそ1年が過ぎていた。

じつは、市長は番組放送直後に「これを市川市でできないか」と思い、職員に「検討をしてくれないか」と持ちかけたが、「『それはちょっとマズイのではないですか』なんて反対意見がありました。『そんな余計なことは、しないほうがいいですよ』という意見もあって、すぐには動いてくれなかった」（前出の市長インタビュー）ために、このときはいったん流れている。

市長は2003年6月、パートナーシティとなる南ドイツの都市を訪れた後、ハンガリーへ立ち寄り、パーセント法の実情を視察した。そして、10月になって改めて制度づくりを指示したのである。この指示の受け皿となったのが、8人の部次長クラスで構成している企画審議会（毎週木曜日開催）だった。これは所管が決まっていない課題を受けて検討、立案するための庁内会議で、このときも市長を入れずに支援制度について何回か話し合った。

だが、このときも「そんなのできっこない」という意見が大勢だった。NPO・ボランティア団体を財政的に支援することに異論はなかったが、個人市民税の1%分を納税者の意思によって補助するという制度が、予算の編成から執行、決算へ至る流れの中で果たして実現可能なか疑問だったのだ。結局、所管課のボランティア・NPO活動推進課がハンガリーの資料を翻訳する作業などを続けたが、企画審議会での検討は止まった。

（2）庁内検討の第2段階（*2）

本格的に検討を始めたのは、市長から早く検討を進めるよう要請があった2004年2月からだ。当時、総務部審議監だった杉山公一・企画部長（同年4月より企画部次長、2005年4月より企画部長）が主宰する形で、財政部の税制課、市民税課、納税課、市民生活部のボランティア・NPO活動推進課など関係課の課長を招集し、それに企画部も加わって検討を始めた（その後、情報システム部の情報システム課長、地域情報推進課長、総務部法務課長も加わる）。

制度を設計するにあたって、3つの原則をまず立てた。（1）余計な事務費をかけずにやる＝コストの問題、（2）納税者の参加を増やすため、団体の選択は手間のかからない方法にする＝簡易性の問題、（3）補助金なので、1人が2回届け出たり、他の人の名前を使うというような不正が起きないシステムにする＝正確性の問題——である。

だが、この3つの原則を維持しながら、多くの納税者が参加できる制度をつくることは困難だった。杉山氏が主宰する庁内検討グループはかなり頻繁に打合せをしたが、「やはり難しいので、市長に戻そうかと思った」（杉山氏）ほどだった。例えば、（2）の簡易性と（3）の正確性を実現するためには、公的個人認証を使ったインターネットでの届出方法が有効だが、「システム開発に何億円もかかる」ことが情報システム課の試算で明らかになり、（1）のコストの問題をクリアできなくなった——といった具合だ。

後述するように、納税者の選択に基づいて個人市民税の一部を支出することの法的問題はクリアされていたが、この届出手段が見つからないために検討作業は難航した。そこで、とりあえず2004年度は公募型の支援制度を先行してやってみるようになった。「ただし、この公募型の制度は1%の制度がで

できれば発展解消するという前提だった。その時点では、1%の制度がその後すぐにできるとは思っておらず、『将来的に、つなげていこう』ぐらいの感じだった」（杉山氏）という。

ちなみに、1%の制度が記者発表された後、一部の市議会議員から「なぜ6月定例会市議会で、公募型制度から1%制度への移行を検討していることを明かさなかったのか」と指摘されたが、「1%の制度は簡単にはできないのではないかと、という感じだったので、庁内での検討は隠密裏に進めていた」（杉山氏）のだった。

2004年4月に始まった公募型の制度は「ボランティア・NPO活動支援金制度」という名称で、第3者機関の審査会が市内のNPOやボランティア団体の提案する活動計画を審査し、事業経費の2分の1を限度に最大10万円の事業助成をするというものだった（*3）。書類審査やプレゼンテーション（公開の場で1団体が5分程度）などがあるため、「上限10万円という支援額に比べて、審査の手続きが大変だ。あまり応募がないのではないかと予想していたが、実際には33団体から応募があった。その中から最終的に21団体が選ばれ、支援総額は197万8000円（1団体当たりの支援額は5万7000円～10万円）になった。

（3）庁内検討第3段階（*4）

公募型制度における団体の反応が予想外によかったことから、市内の多くの団体が支援を強く期待していると感じ取った庁内検討グループは「早く1%の制度をやろう」と、5月から集中的に検討作業を進めるようになった。もっとも、この公募型制度での好結果を一番喜んでいたのは市長自身で、「募集に対して手を挙げる方々がどのくらいいるのか、審査する方法はいいか、選考に落ちた団体からクレームはつかないか——こういったことを知るために、いわば実験的にやってみただけです。そうしたところ、何の問題もなくスムーズにいったので、これなら先に進めると判断」（前出の市長インタビュー）して、最終的なゴーサインを出した。

その後、2005年度導入に向けた検討が急ピッチで進められたが、やはり問題は納税者が団体を選択して届け出る際の方法だった。将来、インターネットでの届出ができるようになるまでは、納税者に窓口まで来てもらうという案が有力だったが、やはり多くの人に参加してもらうための簡易性という点が引っかかり、庁内検討グループの中で最終的な合意に至らなかった。

次第に公募型制度を立ち上げる前と同じような閉塞状況になりかけたが、6月になって、突然、市の広報紙に届出用の封筒を刷り込むというアイデアが提案され、一気に制度の設計が前進した。納税者が市の広報紙やPR用パンフレットから「選択届出書」を切り取って、その内側に選択した団体の番号や名前、住所を記入したうえで封筒の形に糊づけし、その中に本人確認のための納税通知書のコピーを入れて投函するという方法である。

制度の周知を徹底させるという点からは、約22万人いる納税者全員に選択届出書を同封した案内を郵送することが望ましいが、それでは千万円単位の事務経費がかかってしまい、原則（1）のコストの問題に突き当たる。市の広報紙と窓口を併用した届出方法ならば、納税者に対する周知努力が必要になるものの、新たなコストの発生を極力抑えることができる。

6月半ばには、検討の場が、課長クラスだった庁内検討グループから次長クラスへと移った。メンバーは企画部次長になっていた杉山氏と、この年の4月に同氏の後任の総務部審議監になっていた小川氏、それに財政部次長、市民生活部次長、情報システム部参事、ここで最終的に固めた制度案を7月20日ごろにマスメディアへFAXとメールで概要を流し、23日に千葉市長が正式に記者発表した（*5）。

(4) 制度の根幹部分

制度設計において、届出方法以外に重要なポイントとなったのは次のような点だった。

<1%>

支援額を個人市民税の「1%」としたことに、とくに根拠はなかった。手本にしたハンガリーのパーセント法が所得税の1%だったので、それを参考にした。NPO・ボランティア団体が必要としている支援額から逆算して1%という数字を弾き出したわけではなく、その意味では科学的な根拠は全くない。なんとなく覚えがいいので、感覚的に1%ということになった。

また、条例上は「支援金の額」（第10条）について「納税者の前年度の個人市民税額の1パーセントに相当する額を合計した額（その額が支援対象事業に要する経費の額の2分の1に相当する額を超えるときは、当該2分の1に相当する額）を限度として、予算の範囲内において市長が定める額とする」となっている。

1%に「相当する額」としているのは、予想以上に大勢の納税者が届け出ると、予算に組んであった支援金総額を届出金額がオーバーする可能性があるからだ。予算の範囲でしか出せないため、例えば、予算では支援金を3000万円しか組んでいないのに、届出の1%合計が6000万円になったときは、率を1%から0.5%に下げることによって予算の枠内に納めることもありえる。

<補助金>

名称は「支援金」となっているが、予算上は補助金として計上する。具体的には、支援金を盛り込んだ新年度予算案を毎年、2月定例会市議会に提案し、議会の議決を得ることになる。納税者が実際に団体を選択して届け出るのは5月になるため、予算案に計上する額はそれを見込んだものとなる。査定などであらかじめ額が確定できる、一般的な団体補助金額とは大違いだ。

制度初年度となった2005年度は、予算に支援金として3000万円（市民活動団体支援基金には1000万円）が計上された。市川市の個人市民税額は約300億円なので、その1%は約3億円となる。3000万円というのは、約22万人いる納税者のうち1割が届け出ると見込んだ結果だった。実際、応募してきた83団体の交付申請額合計は約2925万円で、予算額に非常に近い金額であった。

<条例化>

この制度は条例化しなくても、補助金交付要綱という形で実施することは可能だった。実際、2004年度の公募型制度（ボランティア・NPO活動支援金制度）は条例でなく、要綱で実施した。1%の制度を敢えて条例化したのは、納税者（市民）に参加してもらう以上、公正さ・透明性を最大限に確保しなければならず、そのためには条例がふさわしいと判断したからだ。支援申請のあった団体は適格か、納税者の選択した結果どおりに支援金が出ているか、申請どおりに団体の事業が行われたか——こうした点を審査会で厳しくチェックしてもらうためにも、執行部から独立した審査会として条例の中で位置づけなければならなかった。敢えて条例を作ったということにもこの制度の特色がある。

<税情報>

個人の納税額や、完納しているかといった納税状況の確認は、税担当部門の職員だけが行うことにした。「税の情報は税で」という基本方針である。納税者からの届出をもとにリストを作成するところまではボランティア・NPO活動推進課でやり、そのリストを税の担当者へ渡すのである。そして税担当部門で照

合した結果だけをボランティア・NPO活動推進課へ返し、団体ごとの届出合計金額などを公表するようにした。

「選択届出書」には「私の個人市民税額の納税状況について市長が確認することを承諾します」という一文が刷り込まれ、氏名欄で自署を求めているが、これは支援額を決めることが税情報の目的外使用に当たるためだ。

(5) 市民・団体の意向を調査

制度案を記者発表した後、市は12月定例市議会に条例案を提出するための準備に入ったが、その間、7～8月に市内のNPO・ボランティア団体の活動実態を知るためのアンケート調査を行い（*6）、また制度案をよりよくするために8月23日～9月22日までの1か月間、市民から広くパブリックコメントを求めた（*7）。

アンケートは253団体へ送られ、139団体から有効回答を得た。このうち5年以上活動を続けている団体は7割以上の100にのぼり、また会員数では、「51人以上」の47団体を含めて、半数以上が「31人以上」のメンバーで構成される比較的規模の大きな団体であることが分かった。

年間の活動経費が50万円以下の団体が79と半数以上を占める一方、「101～200万円」「200万円以上」もそれぞれ19、22団体あった。主な活動資金源はメンバーの会費で、不足分を寄附金で補っているところが55団体、また、国や県市からの助成金で補っている団体も58あった。市からの財政支援については、およそ4分の3に当たる101団体が「必要である」と回答し、恒常的な支援が必要とされていることが分かった。

パブリックコメントには9人から合計30件の意見や提案が寄せられた。数は多くなかったが、このパブリックコメントによって、次の2点について重要な変更が行われた。

<変更申請について>

・パブリックコメント

「支援金額が当初の申請額を下回った場合には申請の取り下げや内容変更ができるとされているが、上回った場合には基金に繰り入れることになっている。これでは、その団体を支援しようとした人々の意思が生かされないのではないか。内容の拡大を認めることはできないか」

・市の対応

「支援額が申請額を上回った場合にも変更申請を認め、審査会の審査により可とされれば、変更を認めることにいたします」

<納税通知書のコピー同封について>

・パブリックコメント

「税金の納付書のコピーを送るというのは面倒ですし、もう無くしてしまっている人も多いのではないのでしょうか」

・市の対応

「納税通知書のコピーは本人認証と、税に対する認識を高めていただくために考えましたが、そのためにコピーすることはご指摘のように煩雑ですので、通知書の記載事項の一部（納税通知書番号）を転記していただくことに変更いたします」

さらに、「選択届出書」への記載が納税通知書番号だけでよくなったことにより、SSL (Secure Socket Layer) による暗号化を行えばインターネットによる届出も可能ということになった。

(6) 議会

パブリックコメントによる変更などを採り入れた条例案が12月8日開会の12月定例会市議会に提案された(*8)。本会議では賛成多数(賛成の会派:公明党、緑風会第2、緑風会第1、市川市民会議連合、三番瀬、反対の会派:共産党、賛否が分かれた会派:市友会、市民の会・市民活動ネット、フォーラム市川)で可決、成立したが、それに先だって行われた常任委員会の採決は賛成6人、反対4人という僅差だった。

議会での審議では主に次の3点が問題となった。(「いちかわ市議会だより」2005年2月2日号より)

<時期尚早論>

・議会

「ボランティア・NPO活動支援金制度が2004年度に制定されて1年も経過しておらず、結果報告も出ていない。また、この制度に対するパブリックコメントがたった9人、30件しか寄せられておらず、市民への周知が不十分である。2006年度もしくは2007年度の施行として、細かいところを詰めるべきではないか」

・市

「パブリックコメントは広報1面を使い、市民の意見を聞いた。30件しか寄せられなかったが、内容を謙虚に伺い、検討を行った。細部については、これから要綱などを定め、詰めていく。また、少子高齢化社会を迎え、行政のスリム化を図らねばならず、行政が行えなくなった分野を市民活動団体に委ねる必要がある。市民活動団体を早急に支援し、支援対象団体を2005年度から街づくりのパートナーにしたい、条例を提案した」

<なぜNPO・ボランティア団体だけ>

・議会

「今回の条例は支援金の交付先を市民活動団体に限定するものだが、これでは市民の選択の権利を奪うことになり、納税意欲も湧かなくなる。市民活動団体以外の選択肢も加えるべきではないか」

・市

「今後は納税意識の高揚を目的に、市民活動団体に限定せず、他の選択肢も考えていきたい」

<予算提案権と議決権>

・議会

「市民税の1%の用途を納税者が決めることは、市長の提案権と議会の議決権を侵すものではないか」

・市

「この条例は予算の範囲内で、どの団体にどのくらいの補助をしていくかを、納税者の意見を尊重し決定していくものである。また、予算化する時点で補助金の目的は明示されており、議決した予算の目的や額を逸脱して執行しない限り、市長の提案権や議会の議決権を侵すものではないと考える」

条例案の審議は、同じ会派内で賛否が分かれるという微妙な成り行きとなったが、結局、市側の熱意を議会側も最終的に汲み取ったようだ。議会の慎重論は主に、「制度そのものには反対ではないけれども、この時期にやるのは早い」というものだったが、この点に関して前出の小川氏は「確かにそうかも知れないが、2年後ならいいという根拠も見つからない。やはりやってみて、問題があれば条例改正をするのがいいのではないか。この条例は、やりながら見直しをする必要があると感じている。ある議員から『これは市民が育てる条例なんだよね』と言われたのが非常に印象に残った」と語っている。

(7) 届出方法の修正・追加

12月定例会市議会における常任委員会の段階で、届出方法がさらに修正された。委員からの「納税通知書をなくした人はどうするのか」という指摘を受けて、納税通知書番号が分からない人は本人と確認できる書類（運転免許証、健康保険証、パスポート、住民基本台帳カード）を窓口で提示するか、郵送の場合はそのコピーを同封してもよいことになった。「納税通知書番号を書いてもらうことの、もう一つの目的が（納税通知書に記載されている税額を知って）納税意識を高めることなので、できれば納税通知書を使ってもらいたかった」（前出の杉山氏）が、より多くの納税者が参加できるようにと修正に踏み切った。

また、電話による届出は12月定例会市議会では指摘されなかったが、その後、市長の要望により加えることが決まり、最終的に届出方法は郵送、窓口、インターネット、電話の4種類となった。

電話による届出は、市の広報紙などで「身体の障害などで郵送・窓口・インターネットの届出ができない方は、納税通知書の番号が分からない場合でも、本人確認させていただいたうえで、届出をすることができます」と説明しているように、体が不自由なために市役所や郵便ポストへ行くことが困難で、インターネットも利用できない人を想定したものだだったが、障害者に限定するわけにはいかないので、誰でもできるようにになった。

ただ実際には、後述するように電話による届出件数は4種類の届出方法の中では一番少なかった。電話口では選択した団体や個人情報と言にくいことと、市役所の開庁時間との関係で利用できる時間帯が限定されていたためと思われる。

第3章 運用

(1) 応募説明会と受付

2004年12月22日に閉会した市議会で条例が成立すると、それまで制度設計の中心的な役割を担ってきた企画部から、実際に制度を運用する市民生活部のボランティア・NPO活動推進課へと主導権が移った。条例の施行日(2005年4月1日)がおおよそ3か月後に迫っていたため、同課を中心に準備は入念に、かつ急ピッチで進められた。

まず、年明け早々の1月15日に応募説明会が開かれ、130団体が参加した(*9)。12月議会が閉会した3日後に市の広報紙に案内を掲載しただけだったが、雨模様の天気にもかかわらず、会場は満席となり、参加者の中には制度を勉強するために市外から来た団体もあった。市では応募希望団体のために、制度の説明や申請書の雛形などをまとめた「団体応募要領」を用意し、当日、会場で配布した。

応募の受付はボランティア・NPO活動推進課の窓口のみで行われ、この説明会が終わった2日後の1月17日から翌2月4日まで続いた(*10)。応募の際に団体が提出する申請書類は、事業概要や事業費総額、交付申請額を記した「市民活動団体支援金交付申請書」、団体の連絡先、事業内容・実績などを記した「団体概要調査」、申請事業の目的や対象者、スケジュールなどを記した「申請事業計画書」、申請事業の収入支出項目・金額・説明を記した「申請事業収支予算書」、それに「会則(規約)あるいは定款等の写し」と「団体の事業報告書、収支決算書の写し(最新のもの)」だ。このほか、市の広報特集号に掲載する団体PR用の原稿(縦8センチ×横11.5センチの大きさ)も同時に提出を求められた。

応募受付の期間中、市は広報紙などを使った周知をしなかったが、ボランティア・NPO活動推進課では、2004年度の「ボランティア・NPO活動支援金制度」へ参加した団体や、市が把握している団体に直接案内を送って参加を呼びかけた。

応募の出足は鈍く、締切を2日後に控えた2月2日の段階で20団体しかなかった。「とりあえずは、ボランティア・NPO活動支援金制度のときの応募団体数である33は上回りたいと思っていたので、かなり心配した」(同課の寺沢和博副主幹)が、3日に22団体、4日に41団体が応募し、最終的に83団体にもものぼった。

ちなみに、「ボランティア・NPO活動支援金制度」に応募した33団体のうち9団体が今回の制度に応募しなかったが、このうち8つは「ボランティア・NPO活動支援金制度」のときの審査に落ちた団体だった。

(2) 審査会(*11)

応募団体の受付が閉め切られると、その申請事業がこの制度にふさわしいかどうかを市長の諮問に応じて調査審議するための「市川市市民活動団体支援制度審査会」が2月7日に始まった。この審査会は非常勤の委員7人で組織し、このうち4人は学識経験者、3人が公募市民という構成になっている。任期は1年間だが、再任できる。2月7日の第1回会合で委員に委嘱されたのは次の人たちだった。

会長 松原明・シーズ=市民活動を支える制度をつくる会事務局長
副会長 山口郁子・中央労働金庫営業推進部NPO推進次長
李明伍・和洋女子大学人文学部国際社会学科助教授
長野明・千葉県税理士会市川支部税理士
河合陽子氏(公募市民)

山岡和宏氏（公募市民）
日下部貢一氏（公募市民）

委員の中から互選で会長に選ばれた松原氏と、副会長に選ばれた山口氏は、2004年度の「ボランティア・NPO活動支援金制度」の審査会（委員6人）でも会長、副会長を務めており、公募市民の3委員のうち2人も前制度で公募委員だったので、審査会の運営自体は比較的円滑に行われたようだ。ちなみに、公募市民の募集は1月15～31日に市の広報紙やホームページを通じて行われ、15人の応募者の中から書類選考によって3人が選ばれた。

審査会の役割は大きく分けて3つある。

(1) 応募団体の事業について、条例が定める「交付資格団体」（第3条）と「交付を受けることができる事業」（第4条）のそれぞれ要件を満たしているか審査を行い、納税者の選択対象となる支援対象団体を選考する。

(2) 納税者の選択結果により、団体が当初の計画を変更（交付申請金額の増額および減額）があった場合、その内容を審査する。

(3) 事業終了後に提出される団体の実績報告書が支援金交付決定の内容に適合しているか審査する。

いずれも書類上での審査が原則で、審査委員による団体関係者への直接の聞き取り調査はない。書類では分からない疑問点については、審査会の事務局であるボランティア・NPO活動推進課の職員が代わって団体へ聞き取り調査をし、その結果を審査委員に報告することになっている。

(3) 81団体が通過

2月7日に行われた1回目の会合では、個別の団体についての具体的な審査は行われず、どのような基準で審査を進めるかについて意見を交換して2時間程度で終了した。審査委員は、この場で事務局から渡された83団体分の申請書類をそれぞれ持ち帰り、第2回会合が開かれる3月3日までの約1か月間、メーリングリストで互いに意見を交換したり、団体に対する調査を事務局職員へ依頼した。このメーリングリスト方式は、「ボランティア・NPO活動支援金制度」の審査会でも松原会長の発案で行われており、このとき有効に機能したので、今回の審査会でも使われることになった。

3月3日に行われた2回目の会合では、こうしたメーリングリストでの協議や調査・報告を下敷きにして、83団体すべてを一日がかりで一気に審査した。結果は、2団体を除く81団体の事業が支援対象事業に選ばれた。

その団体の内訳をNPO法人の17種類に即して分類すると、「保健・医療・福祉の増進」、「子どもの健全育成」がそれぞれ24団体、「学術・文化・芸術・スポーツの振興」が10団体、「まちづくりの推進」が9団体、「社会教育の推進」が4団体、「環境の保全」が3団体、「経済活動の活性化」が2団体、そして「人権の擁護・平和の推進」、「男女共同参画社会の形成」、「情報化社会の発展」、「国際協力」、「団体の運営、活動の連絡・助言・援助」が各1団体となる。

83分の81というのは97.6%の「合格率」だが、このような結果になった原因は、「最終的に団体の事業を選択するのは一人ひとりの納税者」であるという制度の特殊性にある。この点について、他の自治体や民間財団でもNPO助成金・補助金の審査をしている松原会長は次のように述べている。

「基本的に他の助成金・補助金とは全く違う審査方法だった。他の審査では予算額が決まっているので、合計額で帳尻を合わせないといけない。例えば1000万円の予算額で上限が100万円だと、ミニマムで10団体となる。それに対して、ふつう2～3倍、大きな民間財団だと10倍ぐらいの応募がある。そ

の場合の審査は、基本的に審査項目に対してプラス効果の高いものを上から取っていく。そして予算額に達したときに審査を終了する。ところが、市川市の場合は、団体の申請額が予算よりも小さかったから、全部の事業を選んで構わないという状況だった。審査会の役割を委員で議論したところ、『市民（納税者）が選択権を十分に行使できるようにバックアップする』という結論になった。そのバックアップとは、『市民の選択肢を狭めない』、なおかつ、『市民が誤って選ばないように、変な団体はリストに載せない』ということだった

（４）「価値観には触れない」という原則

しかし、制度に適さない団体の事業だけを除外するというのは、実際には困難な作業だった。ある団体の事業を落としたり、それと類似した団体の事業をなぜ落とさないかという疑問に全て答えていかなければいけないからだ。「８３ある団体の事業のうち、『これはおかしい』というのが結構あったが、『これを落とすと、これも落とすでしょ。そうするとこれも落とすでしょ』という話になっていく。『それじゃあ、やっぱり、これは落とせない』となっていく」（松原会長）。

そして結局、後述するように審査基準が具体的でなかったために、委員の間では「価値観には触れない」という大原則が申し合わされた。例えば、福祉はいいけれどもスポーツはダメとか、あるいは同じ少年スポーツの中でも野球はいいけれどもゴルフはダメとか、また事業によって営利性が生じるか生じないか、といったような個人の価値観によって判断が異なる事項は除外理由の対象にしなかったということだ。

最終的に審査会が落とした２団体の理由は、「事業計画に比べて継続的な活動の実績が認められない」、「事業計画ではどのような活動をしようとしているのか明確でない」というものだった。

この審査結果について松原会長は、「『最後は市民に任せる』という腹さえ括れば、後は落とすべきところだけ落とすことになったので、その後の審査はスムーズだった。落とした２団体の事業についても、委員の中には『落とさずに全部通す』『一つだけ落とす』という意見もあったが、多数決では決めずに合議制でやり、最終的に私がまとめた」と語っている。

また、８３団体のうち８１団体の事業が審査を通過したことについて、市川市民でもあり、また中央労働金庫でNPOに対する融資を開発してきた山口副会長は、次のような辛口のコメントを語っている。

「非常にたくさんの応募に対しては『これも市民活動ですか？』というようなものが多々あった。私の基準だけなら、少なくとも３分の１はなくなっただろう。基本的には、民間の財源と公的財源との違いだと思っている。助成金は未来への投資だと思っているので、融資では恐くて貸せないが、『このお金でやっごらん』とかなり思い切って出せる。ただ、それは私たちの組織のお金でやっていることだ。ところが、この制度は公金なので、税金を払っている人の顔がちらつく。少なくとも不安材料をたくさん持っている団体を棚の上に載せてはいけないと思っていた」

多様な市民活動における線引きの難しさ、さらに、「少しでも多くの団体に支援を受けるチャンスを持たせたい」という気持ちと「公金を使うことの是非」の判断との間に生まれるジレンマを審査委員たちは感じていたようだ。

なお、２回目の審査会で落とされた団体のうちの１つは、その後、事業報告書を最新の内容に更新して出し直すことが認められた。審査委員はメーリングリストで最終的な意見確認をしたが、結論は変わらなかった。

（５）申請団体のPR（＊１２）

審査会を通過した８１団体の事業は４月９日付の市の広報紙で正式に発表され、この日から納税者の届

出が始まった。団体紹介の特集号となったこの広報紙はタブロイド判16ページで、切り取って貼り合わせればそのまま投函できる郵送用の「選択届出書」も刷り込んであった。発行部数は通常より2000部多い18万5000部で、新聞朝刊への折り込みのほか、駅の広報スタンドや各種公共施設に置かれた。

また、団体自身によるPR活動として、ケーブルテレビとミニFM放送を使ったプレゼンテーションや、市内3会場（4月10日＝男女共同参画センター7階、16日＝アクス本八幡2階職員研修室、23日＝行徳文化ホール）での公開プレゼンテーションが行われ、ケーブルテレビ・ミニFM放送には79団体、会場での公開プレゼンテーションには73団体が参加した。

このうちケーブルテレビでは、CATVテレビ市川の番組「マイタウンいちかわ」が4月9日から3週間にわたって、1団体当たり30秒間のPRが流れる特集を放送した。ミニFMでは、市川エフエム放送の番組「エコーいちかわ」が11日から特集を組み、ケーブルテレビ用に収録したものの音声だけを流した。

その収録は、各団体が参加しやすいように3月最後の金～日曜日（25、26、27日）に、ボランティア・NPO活動推進課のあるアクス本八幡2階の職員研修室を使って行われた。「各団体のメンバーは事前に控室で練習するなど、真剣に取り組んでいた。慣れていないので、1回で終わるところもあれば、2回、3回と撮り直すところもあった」（前出の寺沢氏）という。

なお、ケーブルテレビで放送された映像と、団体が提出した申請書は市のホームページからも見ることができるようにした（映像は届出期間中のみ）。

一方、会場での公開プレゼンテーションは、1団体の持ち時間が5分間と長く、納税者（市民）に直接訴える機会となった。登場順の調整はくじ引き抽選が原則だったが、会場選びは各団体の活動地域を考慮して希望に沿うようにした。

（6）シンポジウムには200人参加（*13）

4月23日に行われた3回目の公開プレゼンテーションだけは午前中でほぼ終わり、引き続き午後からは市主催のシンポジウム「“市民”が支える市民活動へ！—1%の種が100%の実を結ぶ—」が催されて約200人の市民らが参加した。

第1部は、市の杉山企画部長による制度概要の説明に続いて、大西隆・東京大学工学部都市工学科教授が「1%支援制度の先に見える地域（まち）づくり」と題して基調講演をした。第2部では、牧野昌子・NPO法人ちば市民活動・市民事業サポートセンタークラブ代表理事のコーディネートによるパネルディスカッション「1%支援制度に期待するもの」が行われ、大西教授のほか、審査会の松原会長、ハンガリーなどのパーセント法に詳しい茶野順子・笹川平和財団笹川中欧基金事業室長代行、それに小川教育総務部長がパネリストとして出席した。

各団体が独自にPR活動を行うことも、制度の趣旨から大いに奨励された。ただし、条例は「納税者の支援を得るために、過度な広報活動又は不正若しくは不当な行為をしてはならない」（第8条）としており、その具体的な行為として「団体応募要領」の中では「納税者に対して、自宅や職場などに電話をかけたり訪問して、選択をお願いし迷惑をかける」「止めてある自転車のカゴなどに団体PR用のビラ、チラシを入れる」「選択してもらうことを条件に、納税者と不正な約束をする」「納税者へ団体選択を強要するような文書や電子メールを送る」などが挙げられている。

こうした行為があった場合は、「活動に必要な支援金を取り消される」こともあると警告しているが、今回は該当するようなケースはなかった。「団体が支援を求めるあまりにPRが過度になることが心配された。個人商店から『たまにしか来ない客が何度もお願いに来て、商売にならない』といった程度の苦情

はいくつかあったが、大きなものはなかった」（前出の寺沢氏）という。

（7）目標は「2万人」

市が届出の目標とした納税者の数は2万人だった。とくに根拠はなかったが、初めての制度なので、初回は約22万人いる納税者の1割ぐらいが参加すれば、次年度へ弾みがつくと考えたようだ。しかし、明確な目標として設定されたことはなく、具体的な数字がマスメディアに登場するのは、2004年9月12日付の中国新聞に掲載された千葉市長のインタビュー記事ぐらいだ。

この中で市長は「初めてのことで予測は難しい。支援先を指定するのは納税者全体の1割か2割だと思う。スタート段階では、それで成功」と語っていた。この「1割」がいつのまにか目標として独り歩きし、2005年度予算編成の際に3000万円（支援金総額）という数字になったようだ。

しかし、期間中の序盤から中盤にかけて届出の出足は悪く、1日平均100件ぐらいにとどまった。「最初は『まだ始まったばかりだから』『団体が自分たちでPRに動けば増えてくるだろう』と職員同士で言っていたが、待てども待てども届かないので『このままではダメだ』と新たに駅頭でPRすることになった」（前出の寺沢副主幹）。

駅頭でのPR活動は、市内の主要5駅でボランティア・NPO活動推進課の職員と団体が一緒になって行った。JRの本八幡駅（4月22日＝金曜日）、市川駅（25日＝月曜日）、東京メトロの行徳駅（26日＝火曜日）、南行徳駅（27日＝水曜日）、妙典駅（28日＝木曜日）である（*14）。

それ以外にも、市内の公立小学校・中学校・養護学校・保育園・幼稚園のすべての児童・生徒・園児を通じてPR用チラシを配布したり、公民館や図書館など公共施設を始めとして駅や商業施設など人の多く集まる所にポスター掲示をした。また、バス車内にもPR用チラシを掲示し、自治会にも回覧での周知を依頼した。さらに、市民生活部の他の課の職員を動員し、市内企業約60社にPR用パンフレットを持参して協力要請までした。

（8）低調だった届出（*15）

届出件数は黄金週間あたりから増え始めたが、4月9日から5月10日までの期間中に集まったのは結局、6266人だった。このうち届出が無効となった709人（納税通知書番号未記入または該当のない者、本人確認できない者、非課税者、未納者、2004年1月2日以降の転入または課税申告なしなど課税の対象になっていない者など）を除いた有効な届出は5557人（郵送＝3797人、窓口《市役所、行徳支所、大柏出張所、南行徳市民センター、情報プラザの5か所》＝976人、インターネット＝610人、電話＝174人）で、目標とした2万人の28%、また納税者全体でみるとわずかに約2.5%という低調な届出状況だった。

5557人分の届出金額（個人市民税1%分の合計）は総額で1341万8960円で、このうち団体を選択したのは5049人（1242万7815円）、基金を選択したのは508人（99万1145円）だった。団体別にみた届出金額の最高は82万5908円、最少は1万503円で、1団体当たりの平均額は15万3430円となった。

また2団体以上ある分野について1団体当たりの平均額を見てみると、「保健・医療・福祉の増進」が18万6544円と最も高額で、納税者（市民）の関心が高いことが窺えた。以下、「まちづくりの推進」の17万972円、「子どもの健全育成」の15万611円、「経済活動の活性化」の12万5950円、「学術・文化・芸術・スポーツの振興」の10万3774円、「環境の保全」の10万2629円と続く。ただし、団体分野別に届出金額の分布を示した<表1>から分かるように、「保健・医療・福祉の増進」

が比較的偏りが無いのに比べて、「まちづくりの推進」と「子どもの健全育成」は、それぞれ突出して高額な支援金を得ている団体があるために平均額が引き上げられていることが分かる。

申請金額に占める届出金額の割合（充足度）を団体分野ごとの一覧表にしたのが<表2>だが、届出金額が申請金額を上回った団体（充足度100%以上）は、「子どもの健全育成」（24団体）では、81団体中で最高の届出金額だった少年野球団体を含めて5団体しかなかった。「保健・医療・福祉の増進」（24団体）が13団体だったのとは対照的な結果といえる。

（9）届出が少なかった理由

こうした届出結果から推測すると、初年度ということもあり、届け出た納税者はもともとNPO・ボランティア活動に関心のある人や、団体のPR活動によって掘り起こされた周辺の人たちにとどまったようだ。そのことは各団体の届出金額にも反映されており、会員などのメンバーが多い団体に比較的集中する傾向が現れた。選挙に例えると、低投票率の中で組織票を持った政党・候補者が相対的に浮上したようなものだ。届出が少なかったことについて、市の大谷英世・市民生活部長は次のように分析している。

「本人確認が前提条件だったので、届出に当たってその煩雑さが、市民にとっては馴染みのない初めての制度であるということと相まって、見込みより少なくなったのではないかと。また、周知徹底を図りきれなかったことも理由の一つ。市民活動団体の活動が市民の日常生活の中で実感を得られる形で十分に浸透しているとまで言い切れないという事情もあると考えている」（6月定例市議会における答弁より）

ちなみに、電話による届出は本人確認が難しいため、途中から電話でいったん受理した後、名前を自署した届出用紙を後日、郵送してもらうことにした。このため、電話届出だけは締切を5月16日まで延長した。また、正確な記録はないが、事務処理に当たった職員の印象では、納税通知書番号の代わりに運転免許証などのコピーを送ってきた者がかなり多かったという。

また、「なりすまし」のような不正な届出については、「家人が代筆するようなことはあったかも知れないが、当初心配されていたようなものはなかった」（前出の寺沢氏）という。

この届出結果を受けて、81団体のうち17団体が事業規模拡大により、また1団体が事業規模はそのままでも交付申請額を増額変更、また逆に17団体が事業規模を縮小して交付申請額を減額変更した（*16）。届出金額が少なかったために事業を取り下げた団体はなかった。支援金は総事業費の「2分の1」が上限のため、事業規模を拡大した団体は支援金の増額分に見合うだけの自前の財源を新たに調達しなければならなかった。

変更申請の結果、団体への交付決定額の総額は1124万4952円に減り、団体の交付申請額を超えた分と、もともと市民活動団体支援基金を選択した分の合計217万4008円が基金へ積み立てられることになった。

なお、予算措置としては、余った支援金1875万5000円を当初予算の3000万円から減額補正し、同時に基金のほうは当初予算で積み立てた1000万円に237万6000円（指定寄附金の20万1000円を含む）を増額補正することになり、そのための補正予算案が9月議会に提案された（*17）。

（10）申請団体の状況

変更申請の手続きを終えて、6月21日付で正式な交付決定額が各団体へ通知された（*18）。届出金額が多かった事業、交付申請額と交付決定額との差額（不足額）が大きかった事業、交付申請額に対する届出金額の倍率が高かった事業、納税者1人当たりの届出金額が多かった事業をリストアップしてみた（表3～6）。

<届出金額の上位>=表3

81団体の中で届出金額、交付決定額ともに最高だったのは「市川ジュニアBリーグ」（分野=子どもの健全育成）の「小学校低学年児童を対象とした野球ゲームの開催事業」だ。1993年3月の設立（事務局5人）で、小学校4年生以下の低学年児童を対象に、試合をとおして野球の楽しさや仲間と集う喜びを体験させている。2004年度はリーグ戦に34チームが参加した。

当初の申請では事業費総額64万円・交付申請額32万円だったが、414人から82万5908円の届出を受けた結果、柏井少年広場にある球場整備（4つのグラウンドに給水・散水設備、発電機の設置）を新たに加えて、事業費総額136万円・交付申請額68万円に変更申請した。これまでは給水設備がなかったため、好天時はグラウンド全体が激しい砂塵に襲われ、たびたび試合が中断したという。事業規模の拡大に伴い、当初は1チーム1万円だった年間参加費を、2万円に増やす（34チームで68万円）ことにした。

篠崎善治事務局長の話

「このグラウンドは市川市が地主から土地を借りている。4つのグラウンドのうち市が施設を整備したのは2つだけだ。あとの2つは、『自分たちのことは自分でやろう』という主義で、市の補助などは受けずに外野・バックネットの設置などすべて自分たちで整備してきた。市からはこれまで1円ももらっていない。自分たちでお金を出し合った手作りだ。ネットは近くのゴルフ練習場からもらってきたりしている。これまでも大きな出費はあったが、そのつど会費を臨時徴収して対処してきた。ここは市街化調整区域なので電気も来ていない。ようやく今回、増額分で4つのグラウンドすべてのマウンドの後ろに給水栓を付けることができた。水を使えるようになることが子どもたちの長い間の要望だったが、この制度のおかげでようやく実現できた。今回は、『1チーム10人お願いします』と各チームに呼びかけた。監督、コーチ、選手の親だけで600人ぐらいいる。414人も支援してくれたということは、私たちの活動に対して、それだけ感謝と期待をしてくれているということだと思う」

<不足額の上位>=表4

「社団法人市川青年会議所」（分野=子どもの健全育成）は、創立40周年の記念事業として、主に市内の小学生から大学生を対象に募集した出演者による市民ミュージカル「家族～ある夏の出来事～」を8月7日に市川市文化会館大ホールで上演した。その事業費総額1277万7000円のうち400万円を交付申請したが、届出金額は104人からの45万7717円にとどまったため、不足分（354万2283円）は企業などからの協賛収入（変更前の予算では100万円）やチケット販売収入（大人3000円、中学生まで1500円。変更前の予算では535万円）の増額で補う。事業費そのものも、脚本を新しくしたため、約1900万円に増えたという。

田中幸太郎・40周年記念事業委員会委員長の話

「こちらも、他の人たちに支援をお願いする力が足りなかったが、制度自体が1回目ということで市民にまだ知れわたっていないように感じた。また、マニュアル（団体応募要領）をよく飲み込んでいなかったために、1%の対象となる税額には県民税も含まれると勘違いをしてしまった。次年度以降については、まだ市川青年会議所として意見をまとめたわけではないが、私自身はこの制度は青年会議所にあまり適していないように感じ、もっと小さな団体にどんどん利用してもらえばいいと思っている。そして、そういう団体に対して青年会議所としても独自の支援制度をつくってコミットしながら、一緒に事業をしていけるようになればいいと考えている。今回、市の制度に参加してみて、そういうアイデアが新たに生まれて

きた」

不足額が2番目に多かった「NPO法人・青少年地域ネット21」（分野＝まちづくりの推進）は、2004年度の「ボランティア・NPO活動支援金制度」で「子供たちの夏まつり『ハッピー・サマー・メモリーズ』の開催事業」により上限の10万円を得た実績のある団体だ。しかし、今回の「とどけ小学生の気持ち！誰でも乗れる共有自転車フレンドシップ号運営事業」（放置・撤去された自転車に小学生が創作ペイントを施した後、誰でも乗れる共有自転車として再利用する）では、交付申請額に対する届出金額の割合が約3%と極端に低く、200万円を超える不足額が出た。

三宮美道事務局長の話

「（2005年）4月で丸3年を経過したので、支援がなければやらないという事業ではない。そもそもNPO法人とボランティアサークルを同列に扱うことが理解できない。東京都杉並区はNPO法人だけにボランティア基金を設定しているが、私もそういう制度のほうが望ましいと思っている。都内と比べると、市川市はまだ『NPO法人ってなんだろう』というぐらいで、成熟度がない。制度に参加することには意義はあると思うが、NPO法人としては効果をあまり期待していない。ボランティアの底上げ制度ではないだろうか」

実際、今回の届出結果を見るかぎり、NPO法人は苦戦した。25あったNPO法人のうち、届出金額が申請額に達したのはわずかに3団体だけだった。

また、「元気！市川会」（分野＝まちづくりの推進）は「市川駅・市川真間駅周辺の街の魅力向上事業」として防犯カメラ3台の設置・保守点検に135万円を申請（事業費総額は270万円）したが、24万7732円しか交付されない。

なお、不足額が生じた団体の中には、事業規模を縮小して減額変更をしていないところが少なくない。この点について、審査会の山口副会長は「審査会として『変更届を出しなさい』と言えないし、増減変更の幅についても、いくらまでとか、何割までという決まりがない。例えば、100万円の交付申請に対して5万円しか集まらなかったら、申請を取り下げてもらい、基金に繰り入れるというような決まりがない。逆に10万円の交付申請に50万円集まった場合、事業総額でみると、20万円の仕事をしようとしていた人が100万円の仕事をしなければならなくなる。増やすにしても、プラス10～20%の範囲なら分かるが、2倍、3倍の額にするには、少なくとも体力に見合わない事業をしなくてはいけないという強制力が働く。審査会は変更申請された書類しか見ていないので、『もう出されてしまったものを、ダメと言えるのか』と迷った。結局、数字だけの説明で『ああそうですか。すごいんですね、振れ幅が。じゃあ、どうぞ』となってしまった」と問題点を指摘している。

<届出倍率の上位>=表5

交付申請額に対して届出金額が多かった「市川手をつなぐ親の会」（分野＝保健・医療・福祉の増進）の「知的障害理解のためのポスター作成と啓発事業」は、10万円の交付申請額（変更前）に対して3倍以上の届出金額が集まったが、変更申請の増額幅を5万円に抑えた。事業の内容は、障害者が生まれ育った市川市で暮らしていくために、「知的障害とは」というポスターを作成したり、市民と知的障害者・家族を結ぶセミナーの開催をするというものだ。交付申請額を5万円増額（総事業費は10万円増額）したことによって、「災害要支援者と防災に関するシンポジウム」の開催や、各地域や学校で開催している出前講座で配布するパンフレットの作成を新たに行う。

この団体は1953年2月に設立され、会員は780人いる。すでに地域作業所の運営に対して市から年間9000万円以上の補助金（作業所で働く人の人件費）をもらっており、今回は、啓発ポスターを作りたいと思っていたところにちょうどこの制度が出てきたので申請したという。

田上昌宏代表の話

「市民の方々から多くの支援を受けたので、その気持ちに答えたいと思い、増額申請した。支援額と同額をこちらでも準備しなければいけないので、私たちの手持ちのお金では5万円の増額に応じることしかできなかった。親の会では、会員から年間1万2000円（月額1000円）を預かり、そのうち会の運営に4000～5000円ぐらいをあて、あとは事業費として積み立てている。その中から当初、10万円をこの制度の事業に使うつもりだった。啓発ポスターを作成するという事業だったので、そんなに大きな額でなくてもできると見込んでいた。『他の補助金を増額すればいいじゃないか』と仰る方もいるが、この制度は目的が小さなことからできる。ふつうの予算だと、『10万円の補助金をください』というのは逆に難しい。障害者が日中活動する場を作るには足りないが、そんなに高額ではないけれども補助金をもらえると助かるという事業にはありがたい。今回のポスター作成がまさにそれだった」

<1人当たり届出金額の上位>=表6

市が2004年7月に制度案を発表したとき、市長の予算提案権との関係など、いくつかの疑問点がマスメディアから指摘されたが、その中に「高額納税者がこの制度を悪用し、結び付きの深い特定団体だけが利益を得るといった懸念もある」（7月24日付産経新聞）というものがあつた。

この観点から気になったのは、平均的な納税者の1%額である約1364円に比べて、「門前納税貯蓄組合」（分野＝経済活動の活性化）の「納税のための啓発事業」が1万1716円と高額すぎることだ。納税貯蓄組合は、納税に対する意識が低くて滞納が増えた戦後の混乱期に、期限内完納を目的として全国各地に誕生した。しかし、納税手段の多様化や組合員の高齢化、自治体からの報奨金の廃止などで、近年、解散するところが増えている。制度を悪用するという意図はもちろんだらうが、日常活動をとおして高額納税者を知りうる団体がこのように突出した金額を得ていることには他団体との公平性において疑問を感じざるを得ない。

<その他>

また、表には出ていないが、今回の制度を利用することで事業対象を会員から市民へと広げた団体もある。「心のふれあいボランティア『フレンズ』」（分野＝保健・医療・福祉の増進）だ。高齢化や核家族化により地域社会との関わりが希薄になっていく中、高齢者、障害者、介護している親族を対象に「心のふれあい」の時を持つことを目的に1996年7月に設立された。会員は60歳代を中心に約80人いる。市内の高齢者施設や病院でお年寄りや患者、その家族の話し相手になることが主な活動だ。

申請した事業内容は、「医療と心」「高齢者の心とからだ」「自分発見」「楽しく老いる」をテーマにして4回（5、7、10、2月）、研修講演会を開催するというもの。これまでも年に1回ぐらい、訪問先の病院の医師や看護部長、老人施設の職員などを招いて会員向けの研修会をしてきたが、一般の市民を対象にした研修講演会は初めてだ。講師への謝礼も、今回は1回につき4万円の予算を組めたが、これまではもっと少額だったという。事業費総額30万円で、15万円の交付申請をしたところ、18万4528円の届出金額があり、満額交付となった。

山崎文代代表の話

「名前や活動を知ってもらいたい機会なので参加した。私たちの活動は収入を見込めるようなものではな

い。活動の幅を広げることができたのは、今回の支援制度のおかげと思っている」

制度に対する評価は、届出結果によって各団体まちまちだが、届出金額が予想を大きく下回った団体でも、「もっと小さな団体にどんどん利用してもらえばいい」（市川青年会議所）、「ボランティアの底上げ制度」（NPO法人・青少年地域ネット21）と一定の役割を認めている。また、届出結果がよかった団体にも、「活動の幅を広げることができたのは、今回の支援制度のおかげ」（心のふれあいボランティア「フレンズ」）、「高額ではないけれども補助金をもらえると助かるという事業にはありがたい」（市川手をつなぐ親の会）と、制度の趣旨を理解して、上手に使いこなそうという姿勢が見受けられた。

（11）実績報告までのフォローアップ（*19）

市から6月21日に正式な交付決定額の通知を受けた団体は、概算払で支援金を受け取った（*20）。そして申請どおりに事業が終わった後は、速やかに事業の成果を記載した「実績報告書」に「収支決算書」など必要書類を添付のうえ市に提出して審査会の審査を受ける。審査会によって事業計画どおりに行われたと認められると、最後に支援金額の確定、精算（概算払の場合）をして終わりとなる（*21）。

条例が「事業が支援金の交付決定の内容及びこれに付した条件に従って遂行されていないと認めるときは、（略）当該支援決定事業を遂行すべきことを指示することができる」（第14条）としていることから、ボランティア・NPO活動推進課では支援金の交付決定後もフォローアップを続けており、8月末の時点で、すでに約20団体の事業現場（行事会場など）に五十嵐盛春課長以下6人の職員が手分けして行っている（*20）。

しかし、限られた職員だけでフォローするのは容易ではなさそうだ。次年度以降、団体数が増えた場合には、現行体制では対応しきれなくなる事態も予想される。五十嵐課長は「ボランティア・NPO活動推進課だけでなく、庁内全体で手分けして団体のところへ行くという案も庁内では出ているが、事情を知らない職員がいきなり行っても無理があるので、実際には難しいだろう。職員の意識を市民活動へ向けるという点ではいいが、団体のイベントなどは土・日曜日がほとんどなので、現実にはどれだけ職員の理解が得られるか」と語っている。市全体としては、定年退職の欠員分をすべて補充していない状況なので、現状の課員を維持できるだけでもいいほうかもしれない。

一方で、「団体のほうも、支援をお願いして得たお金なので、今までの行政からの補助とは違うということをよく理解していて、いい意味での緊張感を持って事業を進めているように見受けられる」（五十嵐課長）という。収支決算書には領収書の添付を義務づけているので、使途不明金の発生など不明朗な会計が問題になることはなさそうだ。

また、団体の実績報告書提出はほとんどが年度末になるとみられることから、審査会もそれに合わせて開く予定にしている（*22）。ただし、審査委員の任期は条例で「1年」（第20条6項）となっているため、現在の委員の任期は実績報告書が出揃う前の2006年2月で切れる。条例では「再任されることができる」（同7項）ため、継続性の点から有識者枠の4人は引き続き委員を務める可能性が高い。公募枠については再募集することになり、市民委員は交代することもありえる。

第4章 課題

(1) 市民の反応

初年度の結果について千葉市長は「今回の支援の届出件数が6千件という数は、初回としてはまずまずと思っていますが、知らないでできなかったという方が多数いたことは残念でなりません。PRの仕方は反省材料であると思います。ただ、届出の件数とは別に、今回、市民に支援を呼びかける過程で、市民活動団体がいろいろなPRの機会をもてたこと、活動がオープンになり、その輪が大きく広がっていくきっかけ作りができた、という点では、大きな成果を上げられたのではないかと思います」（『広報いちかわ』2005年6月4日号）と、概ね肯定的な評価をしている。

一方、2005年1月17日に団体の応募受付を始めてから、5月23日に納税者の届出結果を公表するまでの間に、44人の市民から電話、電子メール、手紙、窓口で49件の意見や感想が市へ寄せられた。制度に関する主なものをまとめると次のようになる。

・制度全般（13件）

「自分の税金について考えるよい機会。今後も続けて」

「1%分、税金を少なくしてくれたほうがよい」

「納税者だけでなく市民全員が参加できる制度にしてほしい」

「高校生ぐらいまで参加できるようにしたらどうか」

・届出方法（15件）

「郵送はもっとしっかりした封筒に」

「個人情報郵送するのは不安」

「納税通知書番号が分からない。簡単な方法はないか」

「窓口が少ない。出前届出の窓口を数多くつくったらどうか」

・制度のPR（13件）

「よい制度なので、今一層のPRを」

「すごくよいシステムだと思ったが、知らなかった」

「制度の周知が不足している」

「ゴールデンウィークをはさんだ1か月という届出期間は短い」

また、団体関係者からは次のような意見が寄せられた。

「私たちは納税していない人へサービスを提供している。また会員の中にも納税していない人がいるので、そういう人も参加できる制度に改めてほしい」

「届出の結果にとらわれることなく、市民活動をより多くの市民に知ってもらいよい機会となったのは画期的なことで、私たちの活動に参加したいという声が寄せられています」「会員数が多い団体ほど支援が得られるのではないか。不公平ではないか」

(2) 非課税者の参加

市民や団体からの意見・要望の中で注目されるのは、「専業主婦など個人市民税を納めていない人も含めた全市民が参加できる制度にしてほしい」というものだ。実際、東京都足立区では、納税者全員を対象にした意向調査をもとに区民税の1%（約3億円）をNPO法人などとの協働事業にあてることを検討していたが、非課税者の扱いをめぐる行き詰まっている。

市川市の制度についても、東京大学の神野直彦教授（財政学）は「納税額の多い人は希望するNPOに

多額の支援ができるが、非課税の低所得層はそうした権利がないことになる」との立場から反対をしており、次のような意見を発表している。

「地方税はあくまでも市民の共同意志決定に基づく強制負担である。従って、その使用については地方税を納税している市民にせよ、地方税を納税していない市民にせよ、すべての市民に平等の権限が付与されなければならない。

仮に、納税している市民にのみ、その権利が付与されるのであれば、それは制限選挙にも通じる民主主義の否定である。ところが、旧社会主義国で生じている『公』と『私』の混乱現象を模倣して、寄付するNPOを指定して、自己の納税の一部を使用できる権利を、地方税の納税者に認める動きがある。もちろん、こうした動きは民主主義を蹂躪し、市民参加政治をも否定しようとする策動にほかならない」（『税務経理』2005年3月4日号より）

市の制度設計の段階でも、「非課税者の参加」については検討されたが、「非課税者も納税者になることがある。専業主婦でも、夫と話し合っ団体を選擇することで意思を反映できる」として、制度の実施を優先した。また、条例案が審議された2004年の12月定例市議会においても、非課税者の問題はあまり議論されておらず、市側の「納税者の意識を高めることが制度の目的の一つ」という説明に対して強い異論はなかった。

（3）制度の根幹に関わる問題

だが、「非課税者の参加」は制度論として重要なうえ、現実問題として団体関係者や市民からも要望が出てきていることから、市長は今後の制度改善について「この制度についてしっかりとした検証を行っていきたいと思います。とくに、非課税者の声もなんらかの方法で反映することはできないか、ということについては、早速、検討に入りました。これらの作業を通じ、来年は、いっそうよい制度にバージョンアップしてまいります」（前出の広報紙より）との意思を表明した。

この市長の意向については6月定例市議会でも取り上げられたが、説明を求められた大谷英世市民生活部長は「制度を市民に浸透させ、定着を図ることがまず大切と判断している。制度を継続させることがさらに大事と考えている。そのためには、誰にでも分かりやすいシンプルな制度にすること、そして、より多くの市民が参加できる制度とすること。そのためにはどのような内容にしていけばいいのか。こういう検証の観点から検討を重ね、よりよい内容の制度とする必要があると考えている。内容によっては条例の改正が必要な場合も出てくると考えている」と答弁するにとどまった。

「シンプルな制度」と「より多くの市民が参加できる制度」という2つの目標は必ずしも一致するものではない。非課税者も参加できるようにすると、制度が現在よりも複雑になることは避けられない。具体的には、世帯収入を合算して家族で（〇歳以上などの条件を付けて）配分するか、市民活動団体支援基金を非課税者のための原資とする方法が考えられる。財産形成に専業主婦の寄与分が認められていることや、一定年齢に達した者には平等に参政権が与えられている現状を考えれば、前者が理想的だ。だが、現行の1%部分はそのまま続けて、2階部分を上積みするような形となる後者のほうが実務上は現実的であろう。ただし、どちらの場合も届出件数は数倍になり、届出手続きも煩雑になることは間違いない。

いずれにしても、非課税者の問題は「納税額の1%の用途を納税者が決める」という制度の根幹に関わることなので、制度設計時と同様に関係部署による検討が進められている。

（4）審査基準

6月定例市議会では、審査会による調査審議のあり方も取り上げられた。議員からは「（支援を受けた

団体の) 全部がボランティア活動と言えるのか。会費で運営すればいいところもあるのではないかと」の質問が出された。

大谷市民生活部長は「参加資格の制限は最小限度に留めている。活動団体の参加の間口は広げることにして、団体活動に対する判断は、行政ではなく、地域で生活している市民の物差しで考え、評価してもらうこととしている。そうすることで市民活動が様々な市民に理解され、参加してもらえる一つのきっかけになると考えている」と答弁し、さらに「これまで会員のみを対象として会費によって事業を行っていた団体が、この制度への参加をきっかけとして市民活動を理解し、会員だけでなく広く開かれた団体として広く市民を対象にサービスを実施していこうというケースもある」と付け加えた。先に紹介した「心のふれあいボランティア『フレンズ』」のようなケースだ。

ただし、「制度の周知が進むと次年度以降は申請団体が増えることが予想されるので、参加資格の審査マニュアルを作成すべきではないか」との議員の指摘には、「(今年度の) 事業の実施状況や結果を見ていくとともに、様々な方の意見を聞きながら、審査会の意見も伺いながら、マニュアルも視野に入れて制度として改善すべきものは改善」(大谷部長)する姿勢を示した。

じつは、審査基準については、より具体的な内容とするようにとの要望が審査会側からすでに出ている。前述のとおり、今回は審査基準が具体的でなかったために、価値観に触れる部分はすべて素通りとなり、その結果、83の応募団体のうち81団体の事業が審査を通過して納税者(市民)の前に提示された。

審査基準については条例にも施行規則にも明確な定めがない。「団体応募要領」の中に次の7項目が列記してあるだけだ。

- ・団体から提出された書類について
 - (1) 対象となる団体であるか。(報告者注: 条例第3条の「交付資格団体」かどうか)
 - (2) 対象となる事業であるか。(報告者注: 条例第4条の「交付を受けることができる事業」かどうか)
 - (3) 対象経費であるか。(報告者注: 事業遂行のための直接経費であるかどうか)
- ・事業計画、事業収支については、
 - (4) 市川市民の利益に寄与するか。
 - (5) 計画に具体性があり、実現できるか。
 - (6) 事業を実施することにより、見込んでいる成果や効果が得られるか。
 - (7) 計画した事業が、次年度以降も継続でき、かつ、広がっていくことが可能か。

(5) 見直しを求める審査会

審査会の松原会長は、制度自体については、「市民さえ支持すればいいので、継続的にやっている通常の事業であってもお金を集められる。行政の補助金も、助成財団も、公募型はアピール度の高いものへ行きやすいので、どんどん新規事業を組まなければいけないという地獄に陥る。1%条例は、ふだんいい活動をしているところへ支援が行く」と、基本的にはプラスの評価をしているが、審査基準については次のように否定的な見解を述べている。

「基準を見直してほしいと市には言った。条例に書かれている『団体を構成する者のみを対象とするものでない』、『営利を目的としない』というだけでは分からない。また『社会貢献に関わる分野』といっても、どんなものでも理屈を付ければ関わる。トヨタ自動車だって、エコカーをつくることは社会貢献になる。また『1事業年度以上継続的に活動をしていること』とあるが、1年に1回、ゴミ掃除とかを2年ぐらいやっただけでも『継続的』というのか。定義がないので大激論になった。審査基準は不十分であるというのが審査員全員の意見だった。また『対象経費』についても、『事業遂行のために直接要する経費』と

『団体の維持・運営等に要する経費』がどこからどこまでか区別がつかない。しかも適正な金額かどうかも分からない。書類を信じるしかない。経費の査定を審査会は完全にできなかったし、そもそも審査会の機能として入っていない。審査会としては最終的に『条例は改正してほしい』、審査基準についても『全面的に見直してほしい。これでは真っ当な審査は難しい』と注文を付けた」

さらに、市民活動の範囲や定義に関して松原会長は「今の形では、例えば町内会が街灯を取り替えたいという申請もOKになる。それを阻止する理由は何もない。テニスサークルが、自分たちのテニスの道具を買いたいというのも基本的にOKになる。そういうのが増えてきていいのか悪いのか、ということが問題になってきて、結局のところ、審査会の能力を超えている。税金をどういうところへ流していくのかという政策的な決定がはっきりしていない。この制度は何を目指すのかをきちんと検討して、審査基準を再設計したほうがいい」と問題点を指摘する一方、「初めからガチガチの審査体制にして現場に合わないものにしてしまうよりは、広く受け入れて、広げながら問題点を是正していくほうがいい」と、市への理解と期待も示している。

これに対して、ボランティア・NPO活動推進課の五十嵐盛春課長は「まずは制度を定着させることが大切だと考えている。審査基準を検証するための期間も必要だろう。2回、3回とやってくると、何か見えてくるのではないかな。団体の中には次年度は応募しないところも出てくるし、逆に次年度から応募するところもあるだろう。この制度が自分たちの団体に合っているかどうかという点からの淘汰が、団体側でもすでに始まっている」と語っており、審査基準がすぐに見直されるかどうかは微妙だ。

(6) アカウンタビリティの問題

審査会の山口副会長も制度そのものに対しては、「自治体に風穴を開けたという意味では非常に画期的であり、評価している。市民参加型の資金循環の仕組みが他の自治体にもできていけばいい」と、松原会長と同様にプラスの評価をしているが、制度を発展させていくための課題として、納税者（市民）に対するアカウンタビリティ（説明責任）の問題を指摘している。

「『納税者（市民）に選んでもらう』のはとても正しい判断だが、その団体のこれまでの活動実績や、これからやろうとする事業内容や実現可能性、さらに市民にとってのメリット、公益性はどこにあるか——という点について市民にどこまでアカウンタビリティが果たせていたか疑問だ。この制度では、市民がどの団体を応援するかについて、かなり自由度が高い。関心を持っている人は自分で情報を探したと思うが、全員がケーブルテレビを見ているわけではないから、納税者にどれだけ情報が行きわたった上での選択届出だったのか疑問だ。納税者が本当に納得して資金を拠出するために、必要な情報が提供されることが重要だ」

市の広報紙や制度PR用のパンフレットに記載された団体の事業説明は、イラスト（縦8センチ×横11.5センチの大きさ）や最大50文字程度の事業名だけだ。納税者（市民）が詳しい事業内容を知りたいと思ったら、団体が提出した事業計画や収支予算書などの申請書類を見なければならない。

81団体分の申請書類はファイル化され、市のホームページに掲載されていたので、インターネットを利用できる人なら誰でもダウンロードして閲覧することが可能だった。しかし、そのファイルの形式はPDFという、専用の閲覧ソフト（無料）が必要なもので、ふつうにウェブサイトを開くようには簡単に見ることはできない。

申請書一式はボランティア・NPO活動推進課に備えつけてあり、開庁時は誰でも閲覧することができた。だが、同課のあるアクス本八幡は都営新宿線の本八幡駅出口には近いものの、本庁舎からは徒歩で数分の距離があり、何かの用事で来庁した人が「ついでに見ていく」というわけにはいかない。実際、「申

請書類を閲覧に訪れた人はほとんどなく、電話での問い合わせが数件あっただけだった」（同課の寺沢和博副主幹）という。

（7）PR方法のスキルアップ

納税者（市民）に対するアカウントビリティは、一義的には団体側が負うべきだ。一般的に、公益を図る市民活動をしている団体は、自分たちの活動の意義を住民に理解してもらうための努力を日常的にしなければならないが、納税者（市民）に選んでもらうことによって支援金の交付を受けようとする団体には、その努力が一層求められる。

市の広報紙に掲載された団体PR用のイラストには、団体名を書いただけで、事業名も説明もないものがあつた。「子どもの健全育成」分野の団体だったが、結果は、15万円の交付申請に対して2万2500円の届出金額にとどまった。また、障害者とのキャンプ活動を事業とした「保健・医療・福祉の増進」分野の団体は、団体名と事業名のみで、あとはキャンプ場で遊ぶ子どもたちの絵だけという図柄で、40万円の交付申請に対して10万2485円の届出金額だった。もし、事業の内容を伝える工夫と努力をもう少ししていれば、違う結果になっていたものと思われる。

制度設計に携わった小川・教育総務部長は、制度が狙いとした「納税者意識の高揚」と「市民活動の活性化」という2つの目的のほか、に、「やっていくうちに、プラス1の目的が見えてきた」と語っている。すなわち、プレゼンテーションなどを通じて、NPOやボランティア団体の活動が市民に広く知ってもらえるようになったということである。「市内にはNPO・ボランティア団体が約270あるが、この制度が始まるまでは、どういう団体か市民はほとんど知らなかったのではないかと思う。この制度をきっかけに、情報発信の機会が増えるという期待がある。単なる事業の発表ではなくて、団体相互の情報交流も生まれた」（小川氏）。

この「3つめの目的」を実現していくために、団体は納税者（市民）に活動を正確に理解してもらうためのスキルを身につけ、さらに磨きをかけていかなければならない。各団体のスキルアップが進み、中間支援組織的なNPOが市に代わってプレゼンテーション部分を運営するというのが一つの将来像として期待される。納税者（市民）側は、団体が発信した情報をしっかり受けとめて選択に生かすことが、そうした団体側の努力に応えることになる。

（8）団体対象アンケート

市では、81団体を対象に郵送によるアンケート調査を7月に実施した。回収した72団体（9月9日現在）について、主な質問に対する回答を集計したところ、次のような結果になった（選択肢は回答数の多い順、丸カッコ内は構成比）。

問「制度について、現在、どのように感じているか」

- ・改善すべき点は改善してよりよい制度にしていくべきである＝60団体（83.3%）
- ・よい制度であり、現在の内容を変えずに続けるべきである＝11団体（15.3%）
- ・よい制度とは言えない。やめるべきである＝1団体（1.4%）
- ・この制度を知らなかった＝0団体（0%）
- ・よく分からない＝0団体（0%）
- ・その他＝0団体（0%）

問「制度については、税金を納めている人しか参加(届出)できないので、不公平だという意見がある。このことについてどう思うか」

- ・税金を納めていない人も、制度に参加できるようにすべき＝33団体(46.5%)
- ・制度に参加できる人は、当然、税金を納めている人に限るべき＝27団体(38.0%)
- ・どちらとも言えない＝9団体(12.7%)
- ・その他＝2団体(2.8%)

問「来年も引き続き実施した場合に、あなたの団体はこの制度に応募しようと思っているか」

- ・応募する＝58団体(81.7%)
- ・今の時点では、応募するとも、応募しないとも答えられない＝13団体(18.3%)
- ・応募しない＝0団体(0%)
- ・その他＝0団体(0%)

問「『応募する』と回答した団体は、来年度実施する事業は総額どのくらいのイメージか」

- ・10万円以上30万円未満＝17団体(28.8%)
- ・50万円以上100万円未満＝16団体(27.1%)
- ・30万円以上50万円未満＝9団体(15.3%)
- ・今の時点では分からない＝7団体(11.9%)
- ・10万円未満＝6団体(10.2%)
- ・100万円以上200万円未満＝3団体(5.1%)
- ・200万円以上＝1団体(1.7%)

このアンケート集計結果を見ると、制度の継続をほとんどの団体が望んでおり、制度の改善では半数近くが「非納税者の参加」を求めていることが分かる。また、次年度の参加については13団体が回答を保留しているが、これは今年度事業がまだ終了しておらず、団体としての正式な意思決定ができていないためと思われる。ほとんどの団体が制度を評価していることから、大半の団体が次年度も参加するとみられ、新たに応募する団体を加えると今年度の応募団体数(83)を超えると予想される。

また来年度の事業総額イメージについては、「今の時点ではわからない」と回答した団体を除いた52団体のそれと、今年度の81団体の申請額(変更前)とを比較したところ、全体的に縮小傾向にあることが分かった<グラフ>。「10万円未満」「10万円以上30万円未満」の少額申請が半数近くにまで増え、一方、30万円以上の申請では、「50万円以上100万円未満」が若干増えているものの、ほかの金額帯は軒並み減っている。今年度の届出結果を見て、団体が自発的に引き締めようとしている姿勢が窺える。

(9) 結び

初年度となった今回の届出結果を選挙に例えると、低投票率の中で組織票をもった政党・候補者が相対的に高い得票率を獲得したようなもの——と先に述べたが、次回以降、投票率が上がって浮動票が増えれば、今回は十分な支援金を得られなかった団体も高得票が期待できる。その意味では、この制度が本来の目的を達成できるかどうかは、どれだけ多くの納税者(市民)が参加するかにかかっている。低投票率の選挙が制度の問題以前に有権者の問題であるのと同様、届出人数の多寡は納税者を含む市民側の問題だか

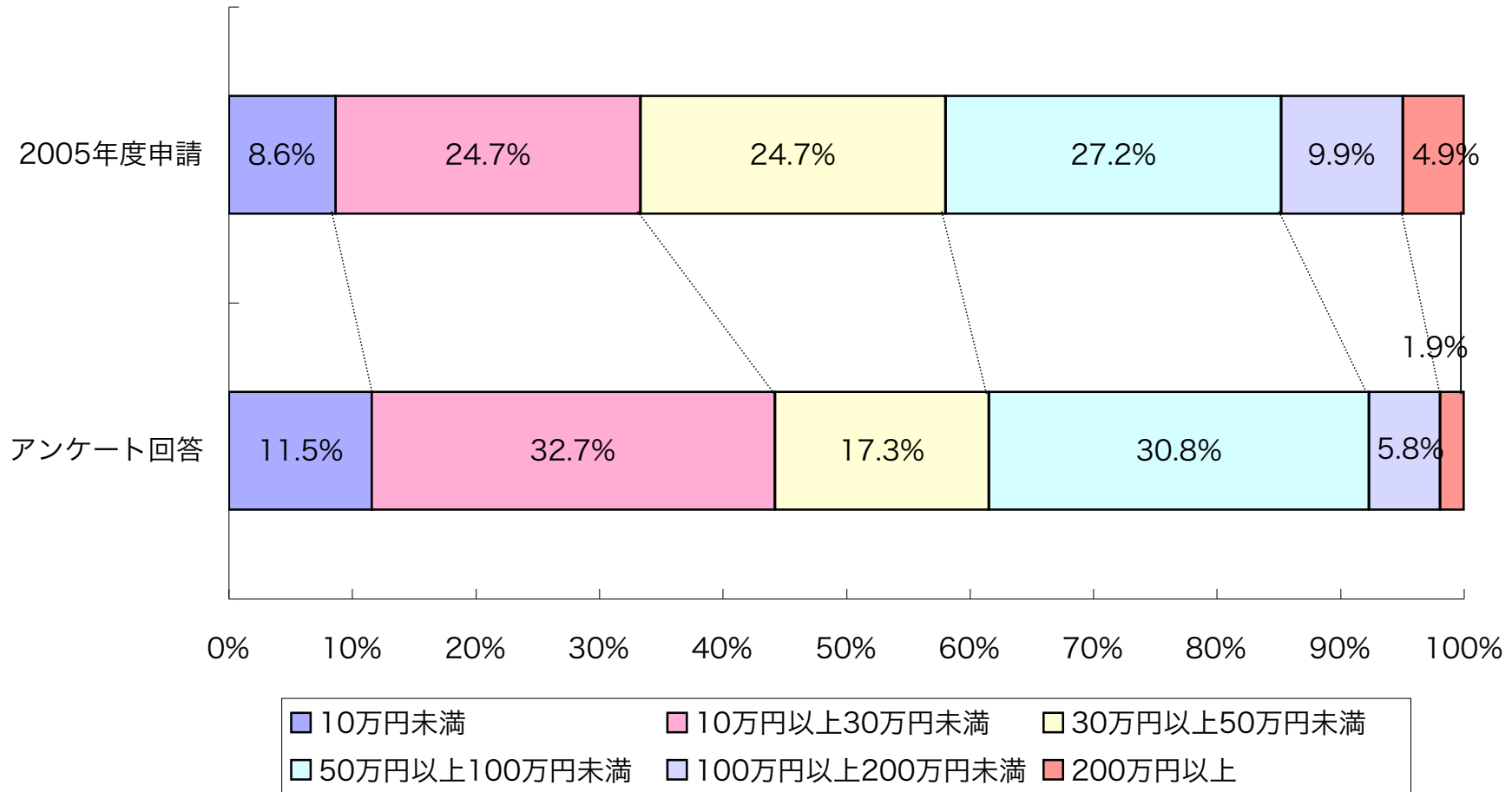
らだ。この制度を生かすも殺すも市民したいということだ。

市川市民は、住民本位の地域をつくるための優れたツール（道具）を行政からもらった。補助金が行政の判断によって交付されていたときは、団体は役所や補助金審査会に向かって事業の説明をしていたが、これからは納税者（市民）に向かって説明をしなければ支援は得られなくなった。団体同士が切磋琢磨することをとおして、少子高齢化社会の中で求められているサービスにもより敏感になることだろう。サラリーマンは自分が払っている税金の額を知ることによって、市の財政状況に見合った公共サービスのありべき姿や地域の将来像を考えるようになるはずだ。

ふつう「協働」というと、住民と行政が手を携えるイメージだが、この制度は市民（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う新しい形の「協働」と見ることができ、全国の自治体に広まることが期待される。

資料 1

2005年度申請金額（変更前）とアンケート回答（来年度の事業総額イメージ）比較



資料 2

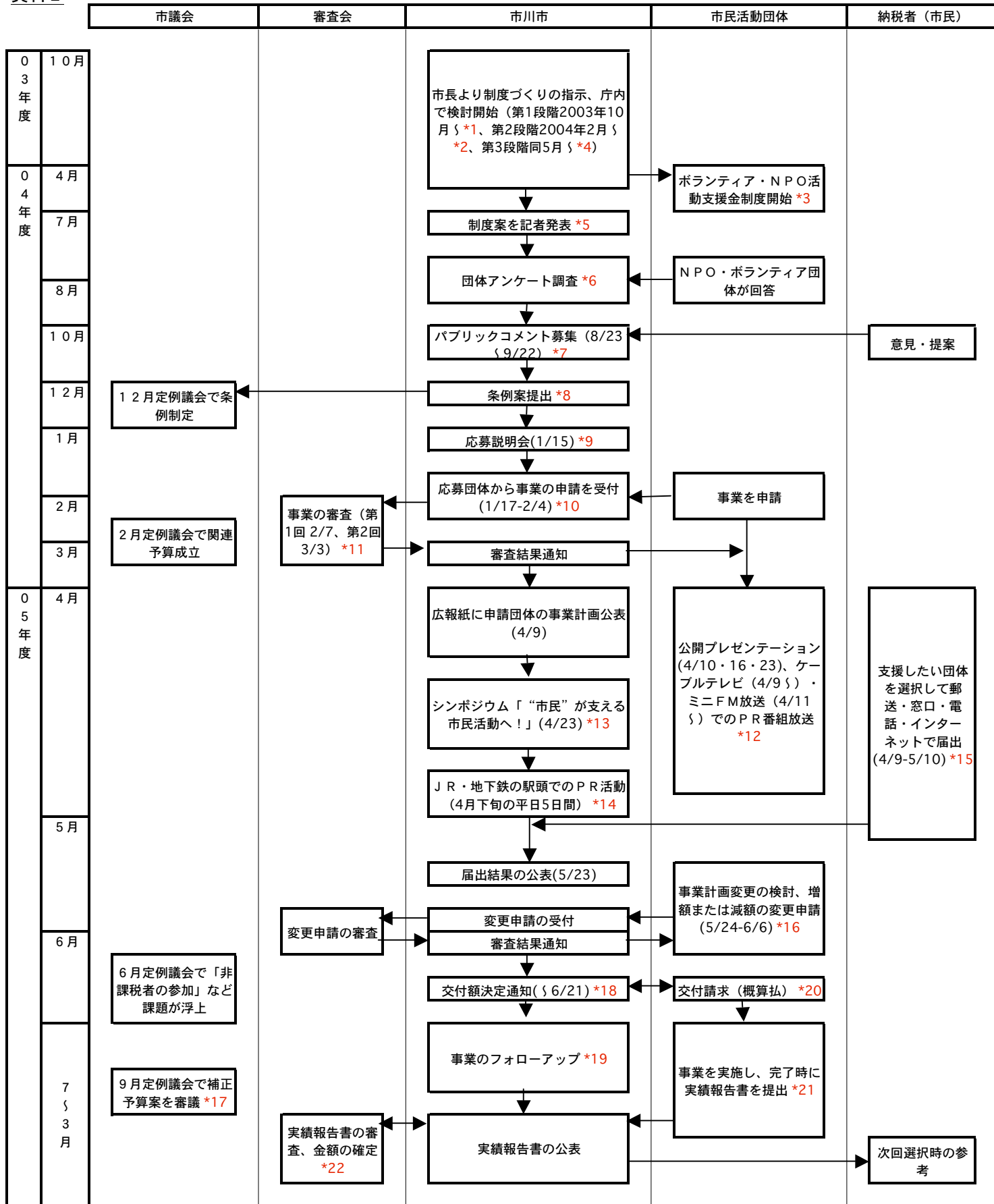


表1＝分野ごとの届出金額別団体数

	保健・医療・福祉の増進	子どもの健全育成	学術・文化・芸術・スポーツの振興	まちづくりの推進	社会教育の推進	環境の保全	経済活動の活性化	人権の擁護・平和の推進	男女共同参画社会の形成	情報化社会の発展	国際協力	団体の運営、活動の連絡・助言・援助	総計
10万円未満	9	15	5	3	4	1	1						38
10万円以上	6	4	5	4		2	1		1	1	1	1	26
20万円以上	1	1		1									3
30万円以上	7	1						1					9
40万円以上		2		1									3
50万円以上	1												1
80万円以上		1											1
総計	24	24	10	9	4	3	2	1	1	1	1	1	81

表2＝分野ごとの充足度別団体数

充足度（届出金額÷申請金額）	保健・医療・福祉の増進	子どもの健全育成	学術・文化・芸術・スポーツの振興	まちづくりの推進	社会教育の推進	環境の保全	経済活動の活性化	人権の擁護・平和の推進	男女共同参画社会の形成	情報化社会の発展	国際協力	団体の運営、活動の連絡・助言・援助	総計
50%未満	4	13	5	6	3	1				1		1	34
50%以上100%未満	7	6	4	1	1		2		1		1		23
100%以上150%未満	2	1		1				1					5
150%以上200%未満	4	1	1			1							7
200%以上250%未満	4												4
250%以上300%未満		2				1							3
300%以上350%未満	1												1
350%以上400%未満	1												1
400%以上450%未満	1												1
450%以上500%未満		1											1
500以上				1									1
総計	24	24	10	9	4	3	2	1	1	1	1	1	81

表3＝届出金額上位

団体番号	団体名	団体種類	交付申請額 (円)＝変更後	届出人数 (人)	届出金額 (円)	交付決定額 (円)	1人当たりの届出金額 (円)	変更前申請金額 (円)
29	市川ジュニアBリーグ	子ども	680,000	414	825,908	680,000	1,995	320,000
48	すがの会	保健医療	550,000	195	581,648	550,000	2,983	150,000
75	稲荷木イーグルス	子ども	364,000	103	492,552	364,000	4,782	100,000
35	社団法人 市川青年会議所	子ども	4,000,000	104	457,717	457,717	4,401	4,000,000
79	市川三番瀬クリーンアップ大作戦 実行委員会	まちづくり	336,000	135	446,920	336,000	3,311	336,000

表4＝不足額上位

団体番号	団体名	団体種類	交付申請額 (円)	届出人数 (人)	届出金額 (円)	交付決定額 (円)	届出倍率(届出金額 ÷申請金額)	不足額(円)
35	社団法人 市川青年会議所	子ども	4,000,000	104	457,717	457,717	0.11	3,542,283
7	特定非営利活動法人 青少年地域 ネット21	まちづくり	2,150,000	36	61,775	61,775	0.03	2,088,225
45	元気!市川会	まちづくり	1,350,000	103	247,732	247,732	0.18	1,102,268
69	特定非営利活動法人 クラブマル	子ども	1,104,000	23	24,836	24,836	0.02	1,079,164
71	国分川鯉のぼり実行委員会	まちづくり	750,000	46	63,250	63,250	0.08	686,750

表5＝届出倍率上位

団体番号	団体名	団体種類	交付申請額 (円)＝変更後	届出人数 (人)	届出金額 (円)	交付決定額 (円)	届出倍率(届出金額 ÷申請金額)	変更前申請金額 (円)
3	生涯大学校市川校友会	まちづくり	30,000	103	196,685	30,000	6.56	15,000
20	寺子屋ミニデイサービスの会	保健医療	25,000	43	56,750	25,000	2.27	25,000
23	市川手をつなぐ親の会	保健医療	150,000	170	324,709	150,000	2.16	100,000
38	手の会	保健医療	200,000	118	357,942	200,000	1.78	150,000
54	かすみ草	保健医療	60,000	50	102,859	60,000	1.71	60,000

表6＝1人当たり届出金額上位

団体番号	団体名	団体種類	交付申請額 (円)＝変更後	届出人数 (人)	届出金額 (円)	交付決定額 (円)	届出倍率(届出金額 ÷申請金額)	1人当たりの届出金額 (円)
1	門前納税貯蓄組合	経済活動	200,000	13	152,305	152,305	0.76	11,716
61	特定非営利活動法人 いちかわラ イフネットワーククラブ	情報化	195,572	38	195,572	195,572	1.00	5,147
75	稲荷木イーグルス	子ども	364,000	103	492,552	364,000	1.35	4,782
35	社団法人 市川青年会議所	子ども	4,000,000	104	457,717	457,717	1.14	4,401
46	特定非営利活動法人 いちかわ市 民文化ネットワーク	学術文化	146,781	34	146,781	146,781	1.00	4,317