

千葉県市川市における1%支援制度の評価と分析

—住民税制と寄付課税—

青 柳 龍 司*
栗 林 隆**

1. はじめに

近年、「ふるさと納税」制度や各地方公共団体における寄付条例の制定など興味深い施策が実施され注目を集めている。特に、東日本大震災の発生を受け、震災復興などを目的とした「ふるさと納税」の急増は顕著であるという⁽¹⁾。平成20年4月より施行された「ふるさと納税」では、個人住民税所得割額の約1割を限度として、2,000円を超える寄附金について⁽²⁾、所得税と併せて税額控除される。

実は、これと類似した納税者自身が税金の用途を特定できる制度がすでに千葉県市川市で導入されている。それが、平成17年4月より施行された「1%支援制度」⁽³⁾であり、納税者が支援したいNPOなどを選び、個人住民税の1%相当額の用途をそのNPOに対して交付できる制度となっている。

ただし、「ふるさと納税」とは異なる点もいくつかある。1つは、「ふるさと納税」が効果の有無は別として、全国的な再分配を意図しているのに対し、「1%支援制度」の効果は地域内(市内)のみにとどまる。また、寄付としての位置づけや金額自体も両者は異なっている。以上のように新しい制度ではあるが、「1%支援制度」は、寄付税制をはじめとした所得税制(住民税制)、納税者投票および予算制度の観点からなど、いくつかの視点から検討することができる。

筆者らは、同制度の開始時期より市の政策担当者やNPO関係者からヒアリングを重ね、同市議会での議論や意見も聴取した。また、きわめて限定的ではあるが納税者(投票者)に関するデータも入手することができた。

* 流通科学大学総合政策学部 Ryuji_Aoyagi@red.umds.ac.jp

** 千葉商科大学商経学部 takashik@cuc.ac.jp

本稿の作成に当たって、千葉県市川市役所の複数の部課の担当者には、資料の提供のみならず、インタビュー、データ処理などをお願いし、快くお引き受け頂いた。ここに、研究成果を発表することで感謝の意を表したいと思う。もちろん、本文中のありうべき誤りは筆者らの責任であり、意見表明部分は筆者達の個人的見解に基づくものである。

- (1) 東日本大震災で被災した東北3県(岩手、宮城、福島)では、平成23年度のふるさと納税の受付金額(速報値)は約8億8,900万円となり、前年度の24倍であるという(『日本経済新聞』平成24年4月18日夕刊)。
- (2) 所得税については平成21(2009)年分まで寄附金の5,000円を超える部分、個人住民税については平成22(2010)年分まで寄附金の5,000円を超える部分が対象である。
- (3) 正式名称は、「市川市納税者等が選択する市民活動団体への支援に関する条例」という。以下、特に断らない限り「1%支援制度」と称する。

本稿では、市川市の「1%支援制度」について、上記の観点から評価し、筆者らが得たデータを分析することで、その特徴や課題を検討していく。本稿では、主に以下の点を取り上げる。

1つ目は、市民と行政の双方の視点から同制度の仕組みについて説明し、既存の行財政制度の枠組みを乗り越えるための工夫やそれらにまつわる議論を紹介する。

2つ目は、主に平成17年度～22年度のデータを使用しながら、投票者の属性や課税所得額（納税額）の傾向などを明らかにする。また、NPO団体の特徴などにも言及する。

3つ目は、「1%支援制度」の課題と今後の方向性についてである。同様の制度は他の地方公共団体にも広がりを見せているものの、実際に導入した団体は少ない。同制度が抱える問題や課題について言及する。

2. 「1%支援制度」の導入経緯とその仕組み

（1）納税者・団体側からみた「1%支援制度」

市川市では平成16年12月議会において「1%支援制度」が可決され、翌17年度（平成17年4月）より条例が施行された⁽⁴⁾。平成25年4月現在、制度は9年目を迎えようとしている。この間、平成19年度に若干の制度変更がなされた。具体的には、平成19年度よりe-モニターやエコポカードによる「地域ポイント制度」⁽⁵⁾によって非納税者にも投票の機会を設けたことである。また、納税者の選択（指定）できる団体数が、それまでの1団体から3団体になったこと、および支援を受けるNPO団体側が支援金申請額を変更する場合は、減額のみとなったことである。

後述する分析結果や課題と関係するため、拙稿[2010]と重複する部分もあるが「1%支援制度」の仕組みについて説明する。納税者と支援を受ける団体の両者の側から、制度の流れを概観しておこう。

最初に、支援金を受けることのできる対象団体は、NPO・ボランティア団体などで、市内に事務所があり主に市内で活動している団体である。支援を要請する団体は事業の活動計画を提案し、審査の後、支援対象団体が市民に公表される。対象となる事業は、公益性を満たすもの、つまり福祉、環境、文化、青少年育成など、営利を目的としないものに限定される。助成される金額は、当該団体を選択（投票）した納税者の個人市民税額の1%に相当する額を合計した金額である。ただし、提案した事業に掛かる事業経費（講師料、会場使用料、設営費用、チラシなどの印刷費など）の2分の1を上限としており、団体の維持・運営などにかかる運営費用（人件費、事務所家賃、食料費や電話代など）は補助対象から外れている。また、当該年度の未使用分は、市民活動団体支援基金（以下、基金と略す）へ積み立てられる。このため、団体が翌年度以降に自動的に受け取れるわけではない。具体例を示せば、当該団体に投票した納税者が100人存在し、その市民税合計額が

(4) 市川市の「1%支援制度」は、ハンガリーをはじめ東欧諸国で実施されている「パーセント法」を参考にしている。「パーセント法」や東欧諸国の事例はVajda-Kuti[2000]、ミシェフスカ[2005]、松下・茶野[2006]に詳しい。

(5) ボランティア活動を行ったり、市政のモニターとなりアンケートに回答するとポイントを付与され、そのポイントを1%支援制度の団体に「寄付」できる制度のことである。

1,000万円だったとしよう。その場合、市民税合計額の1%分である10万円が補助金として団体に支給されるのである。もし、団体の提案した事業規模が20万円であり、上限金額の1/2である10万円を希望していれば、支給額と希望額が一致することになる。

次に、支援する納税者の側であるが、前年度分の個人市民税を納付（完納）していることが投票条件となる。条件を満たした納税者は、支援したい団体を3つまで選択（平成18年度までは1つを選択）し、団体名と納税通知書番号を投票用紙（広報に添付された返信封筒）に記載し市に郵送する⁽⁶⁾。それにより、納税額の1%相当を市から当該団体に補助金という形で助成する。また、支援する団体が無い場合は、基金への積み立てを選択できる。

市側は、団体への支援金を総務費の項目で予め予算化しておく。毎年度、ほぼ3,000万円を当初予算として計上している。市の予算というマクロレベルで見た場合、実際に市が予め組んだ予算と市民の支援額合計が異なるのが一般的である。予算の方が支援額を上回る時は、予算を返上して減額補正するか基金の方に積み立てられ、予算が下回った時は、市が補正予算を組んで増額するか、あるいは予算内に収まるように支援額を調整するかのいずれかの方法がとられる。もし、支援額が予算内に収まるように調整されれば、支援金は個人市民税の1%相当額ではなくなる。もっとも、過去の実績では、当初予算の方が投票者の市民税額を上回っており減額補正されている。

また、団体の予算というミクロレベルで見た場合、通常、団体が希望した支援額と納税者の投票による支援の合計額は一致しない。この場合は、有識者を含む審査会に諮り、事業規模の縮小、あるいは事業の取り下げができることとなっている。たとえば、20万円の事業規模に対して上限（2分の1）の10万円の支援を希望している団体があり、納税者から5万円の支援しか集まらなかったとする。この場合、団体が不足分（5万円）を自前で調達して原案通り事業を実施するか、あるいは事業規模を縮小して事業を実施するかいずれかを選択する。

一方、納税者の支援金額合計が団体の支援希望額を上回った場合は、事業規模の拡大は認められず、超過分は自動的に基金へ積み立てられることになる。

以上が制度全体の説明と団体側および納税者（投票者）側から見た運営実態である。市側はこれまでに何度もパブリックコメントや市民へのアンケート調査を実施しており、さらなる改善には前向きなようである。ただし、制度全体に関わることや投票率自体については課題も残っており、それらについては後述する。

（2）行政側からみた「1%支援制度」

次に、主に行政の視点から「1%支援制度」の導入の経緯や論点をまとめておきたい。

行政側の導入動機としては、市内で活動するNPO団体の育成・ネットワーク化、および市民の地域への関心を高め、延いては納税者意識を喚起、涵養するといったことが挙げられている。実際、市川市の人口の約25%は東京都区部に通勤、通学しており、居住地への帰属意識が希薄である。そのため、地域で活動するNPO団体などへの投票を通じて、市民の地元意識を高め、地域に根ざした各種団体への自発的支援を促すことを目的として

(6) この他に、窓口受付、インターネット、電話を通じた投票も可能となっている。

いる。

議会での議論は、平成16年9月議会で一般質問が行われ、同年12月議会で条例案が提案された。議案審議において8人が質問し、4時間に及ぶ総務委員会を経て、本会議で採決され可決した。議会での主要な論点と質疑を列举すると下記の4点にまとめられる。

- ①市長の予算提案・執行権、議会の議決権を侵害しないか。また、関連諸法令との整合性について。
- ②普通税を目的税化することの問題点、寄付を税額控除としない理由は何か。
- ③条例における「納税意欲を高める」、「市民活動の支援及び促進」の目的は適切か。
- ④市民の意思反映において、納税の有無を判断基準とすること、および税目の適格性について。

①は、政治、行政制度の根幹の問題であり、活発な質疑が行われた。議員の質問に対する所管担当部長の答弁は、「予算計上の範囲内で、どの団体にどのくらいの補助をするかを納税者の意見を尊重して決めるもので、議決した予算の目的や額を逸脱しないから、市長の提案権や議会の議決権を侵すものではない」とし、歳入の一部の用途に関して住民に意見を求めるだけであり、その制度を市長が担保し、補助金という予算科目の中で執行するだけだから、なんら制約、拘束は受けないと主張する。また、総務省や千葉県市町村課も法的には問題はないという見解であった。

②は、結果的には、普通税である個人市民税の1%を目的税化するという効果は見込まれるが、本制度の骨子は、あくまでも「住民の意見を参考に補助金を交付すること」にあり、1%の用途を目的税として徴税するわけではないので、地方税法第5条第2項に抵触しない。したがって、制度上は個人市民税を普通税として徴収するだけであるから寄付控除という概念も発生しない。このように、補助金交付に住民の意見を反映する手法として、「個人市民税の1%枠」を利用しただけであるが、市民にとっては制度とその結果としての実際の効果の乖離が複雑で分かりづらいかも知れない。

③の「納税意欲を高める」という表現は、議会における「市民がより多くの納税をするようになるのか」という質疑に代表されるように、若干の誤解を招いている。たとえば「納税意識」という言葉を用いた方がより適切であったろう。租税は、市川市が財政民主主義を担保にした税制により強制的に市民から徴収するものであるから、市民に納税意識を促すことは大切だが、市がより多くの税を払うように働きかける趣旨ではない。また、「市民活動の支援および促進」は市と市民の協働体制に一石を投じる試みと評価できよう。

④は、補助金の原資は租税であり、地方税の課税根拠を利益説に依拠すれば、租税と補助金はリンクするから妥当だと考える。市の基幹税は市民税と固定資産税からなるが、今回の制度対象となった税目は、条例による「納税意欲を高める」、「市民活動の支援および促進」の目的から個人市民税のみである。固定資産税の納税義務者は市外在住者が多く、かつ共有物件が多数存在するので、多くの議論を経て排除したことは妥当であろう。法人市民税に関しては、その課税根拠を法人擬制説に求めれば、課税根拠が無く、法人を通じて自然人が負担することになるので、やはり排除したことは妥当である。また、租税を負担しないフリー・ライダーに補助金の意思反映を認める必要は脆弱であるし、そもそも本

制度は納税者の選択を政治的な参加権利とは考えていない。本人の意思次第で市民団体への援助は自らの参加など他の方法でいくらでも行うことが可能であり、個人市民税を負担しない市民の参加の道をすべて閉ざしているわけではない。

市が「1%支援制度」を条例化するに当たっては、以上のように様々な論点が提示され、市議会や一般市民を説得するためにあらゆる角度から検討が加えられたことは想像に難くない。以上の論点の中には、財政制度や租税法の観点から見てきわめて興味深い問題が含まれているといえよう。

3. 「1%支援制度」の分析

ここでは、総務省および市川市が公開しているデータと筆者らが入手した市川市のデータに基づき、投票者（納税者）の属性や団体の支援獲得状況について分析する。ただし、市川市から提供いただいたデータに関しては、個票データではなく、個々人の投票行動はもちろん、所得額や納税額は全く特定化されていない。そのため、以下で分析するデータはおおまかなカテゴリーや分類に従ったものであり、概算または筆者ら独自の推計も含まれている。また、市側とのやり取りの中で、納税者や投票者のオリジナルデータをそのまま提示することはできないため、グラフや図などに加工してある。

最初に、「1%支援制度」の全体像を示すデータとして応募団体数と支援金総額の数値、および団体の分類を提示する（表1～2）。これまで「1%支援制度」に応募した団体数は毎年80～130団体あまりであり、応募団体の特徴として、保健、医療および福祉分野の団体や学術・スポーツ振興の団体が多い。実際、支援金額を多く集める団体には、知的障害児療育、介護予防・子育て支援、ホームレス支援団体、少年野球チームなどが目立っている。団体ごとの有効投票人数には、かなりのバラつきがあり、平成22年度では、最高が823人、最低は8人であった。さらに、団体が受け取る支援決定額（交付決定額）の最高額は62万4,794円、最低額は8,231円で、1団体あたりの獲得した平均支援金額は11万970円である（数値はいずれも平成22年度）。支援金の平均額はいずれの年度もほぼ同様の傾向が見られる。

次に、投票者（納税者）の投票行動と属性に関して分析しよう。「1%支援制度」に参加した参加率、いわゆる投票率は表3のとおりである。直近のデータでは、届出総数は1万人に達している。また、有効届出人数（有効投票人数）も5,557人（平成17年度）、6,344

表1 応募団体数と支援金総額

（単位：団体、円）

	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
支援団体数	96	81	103	128	136
支援金確定額	11,646,974円	9,633,423円	13,276,280円	15,845,790円	15,092,016円
支援金平均額	121,322円	118,931円	128,895円	123,795円	110,970円

出典：市川市資料より作成

表2 平成23年度の支援対象団体の分野別分類

(単位：％)

団体分類	団体数	団体分類	団体数
保健・医療・福祉の推進	24.8%	国際協力	0.8%
学術・文化・芸術・スポーツ振興	20.6%	男女共同参画社会の形成	0.8%
子どもの健全育成	17.5%	国際協力	0.8%
まちづくりの推進	11.1%	情報化社会の発展	0.8%
環境の保全	10.3%	職業能力の開発など	0.8%
社会教育の推進	6.3%	地域安全	0.8%
人権の擁護・平和の推進	2.4%		

出典：市川市資料より作成

表3 届出総数と有効届出人数、および投票率

(単位：人，％)

	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
届出総数 (a)	6,266人	6,996人	5,633人	9,256人	10,164人
有効届出人数 ※	5,557人	6,344人	5,136人	8,278人	9,110人
個人市民税納税義務者数 (b)	223,136人	234,033人	238,117人	242,239人	244,154人
投票率 (a)/(b)	2.8%	3.0%	2.4%	3.8%	4.2%
市川市総人口 (参考)	464,993人	466,096人	468,356人	470,149人	473,055人

出典：市川市資料より作成 ※投票率は届出総数の値を用いたが、このうち非課税者や記載ミスなどにより無効票がかなりの数ある。

人（18年度）、5,136人（19年度）、8,278人（20年度）9,110人（21年度）8,893人（22年度）となっており、振幅はあるものの上昇傾向にある。

市川市の全人口（各年1月1日現在）はおおよそ47万人あまりで、うち個人市民税の納税義務者は23～24万人あまりである。（このうち、市民税均等割のみの負担者は毎年6,000人前後いるが、それ以外の者は全て均等割と所得割の両方を納める義務がある（市川市市税概要）。肝心の投票率は、概して振るわず、届出ベースで計算しても例年2～4％程度である。

有効届出金額と支援金額総計の推移は表4である。前述したように、平成19年度より「地域ポイント制度」が開始されたが、同制度によるポイント金額は全体の中で僅かなことから、以下の分析では明示的に取り扱っていない。有効届出金額は各個人の個人市民税1％分を合計したものであり、これらを有効届出人数で除すと、1人当たりの平均支援金額および平均納税額が求められる（表5および図1）。

表4 有効届出人数と金額

(単位：人、円)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度
有効届出人数	5,557人	6,344人	5,136人
有効届出金額	13,418,960円	15,190,785円	13,927,870円
地域ポイントでの届出金額	—	—	42,131円
支援金額総計	13,418,960円	15,190,785円	13,970,001円
	平成20年度	平成21年度	平成22年度
有効届出人数	8,278人	9,110人	8,893人
有効届出金額	19,322,365円	21,331,214円	19,445,065円
地域ポイントでの届出金額	111,327円	132,509円	163,299円
支援金額総計	19,433,692円	21,463,723円	19,608,364円

出典：市川市資料より作成

表5 投票者の平均納税額と市民全体の平均納税額

(単位：円)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度
投票者の平均納税額	241,478円	239,451円	271,181円
うち最高額	14,300,800円	15,177,500円	20,337,200円
うち最低額	100円	1,500円	1,000円
個人市民税の平均納税額	137,212円	141,150円	156,837円
	平成20年度	平成21年度	平成22年度
投票者の平均納税額	233,418円	234,177円	218,655円
最高額	18,494,200円	12,585,800円	N.A
最低額	2,000円	2,900円	N.A
個人市民税の平均納税額	158,686円	155,296円	N.A

出所：市川市資料より作成

投票者の1人当たり平均支援金額は2,187円（平成22年度）であり、平均納税額としては約21万8,655円となる。他の年度についても、投票者の平均納税額は24万円前後となろう。周知のとおり「三位一体の改革」によって、平成19年より市民税所得割は一律6%となったが、ここでは税源移譲の効果の有無についてははっきりしたことは分からない。

いずれにしても、各年度の市民税平均納税額約14～15万円程度に対して、投票者の平均納税額は約23～27万円であり、8～10万円程度高い。投票者には高額納税者、延いては高

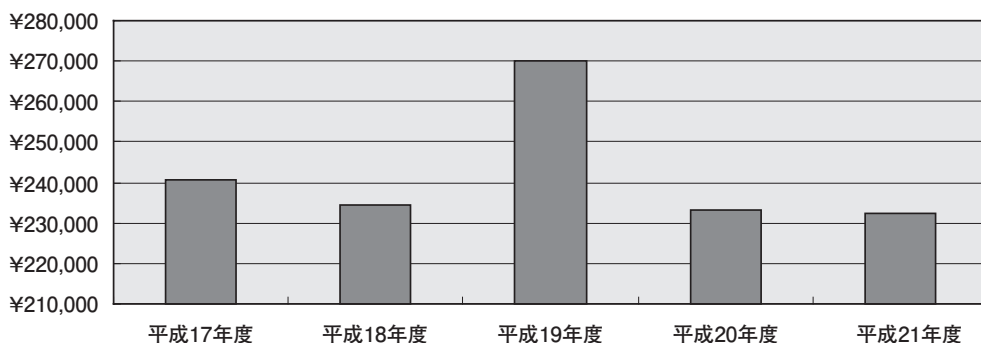


図1 1人あたり納税額 (H17~21年度)

所得者が多く、彼らは他の所得階層以上に同制度に関心があり投票率も高いと想像される。この点については、以下でさらに議論する。

筆者らのもともとの関心は、「投票者」の実像、たとえば性別、年代、各所得階層ごとの投票行動の差異を探ること、また課税状況によって行動が変化するのかといったことにあるが、個人情報などの問題から限定されたデータしか入手できなかった。限られたデータではあるが、投票者の実像について可能な限り明らかにしたい。

ここからは市川市から提供いただいたデータを主に使用し、納税者（投票者）の属性について検討してみる。

第一に、投票者の性別であるが、男女比は概ね7:3である。男女比は若干ながら縮まる傾向にあるが、いずれの年度でも大きな変化は見られない（図2）。これは、そもそも専業主婦である女性やパートなどに従事している女性は非納税者となっており、投票する資格を持たないためであろう。そのため、女性の投票率はいずれの年度も30%程度に留まっている。

第二に、年代別の投票者数であるが、すべての年度で40歳代の投票者が一番多い。また、ほぼ毎年度40-60歳代で全体の60%以上を占めていることがわかる。さらに、30歳代および70歳代でもそれぞれ毎年度15%ほどの割合を占めている。これらから、定職に就いていると思われる年代はもちろん、退職後の年金収入者であっても市民税を納税しているならば制度参加していることが窺える⁽⁷⁾。

第三に、課税総所得金額別の内訳人数（比率）について提示し、いくつかの仮説を提示したい。今回われわれは投票者の所得を推計するのに最も有効であろうと思われる総所得金額別の内訳人数を入手したが、個票データではないため、各個人の扶養人数や所得区分は全く分からない。そのため、給与収入など推計することはせず、得られたデータから類推できることのみを記する。

最初に、平成21年度の市川市全納税者の総所得金額の金額別の比率（%）と投票者の総所得金額の金額別比率（%）を提示する（図5）。ここでは、所得税（国税）のブラケット毎の6段階（平成19年より適用）に区分してある。所得税であれば限界税率が異なるが、

(7) 平成22年度の投票の前提となる前年度（21年）の市民税納税額は、さらにその前年（20年）の実績に基づいている。これに従えば、平成20年度では、65歳以上の者は年金収入245万円以下が非課税である。それ以上は課税対象となる。

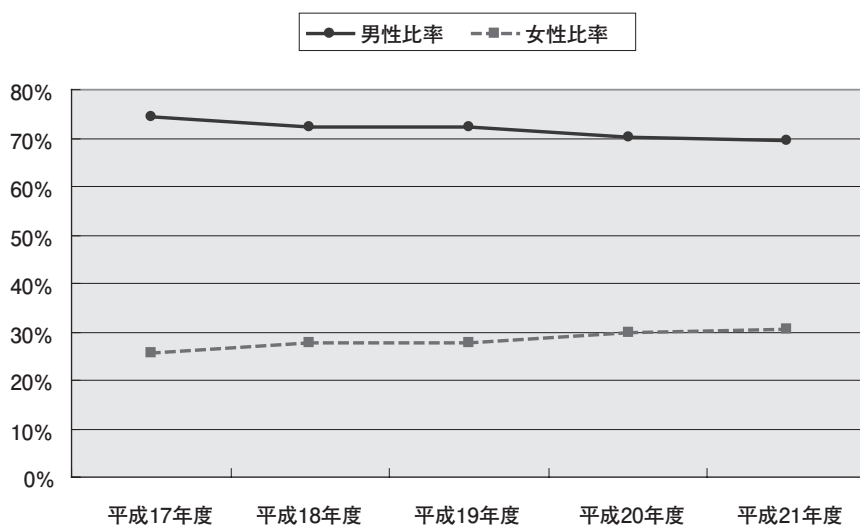


図2 「1%支援制度」男女別比率の推移

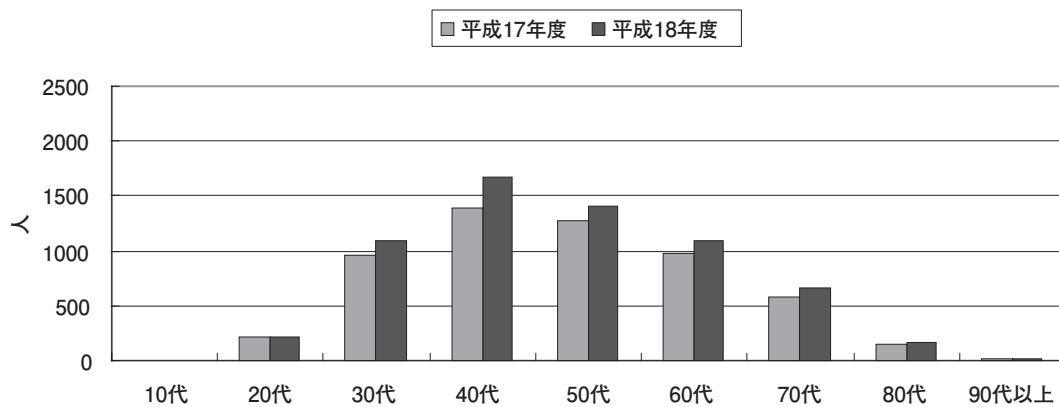


図3 「1%支援制度」投票者の年代別人数 (H17・H18年度)

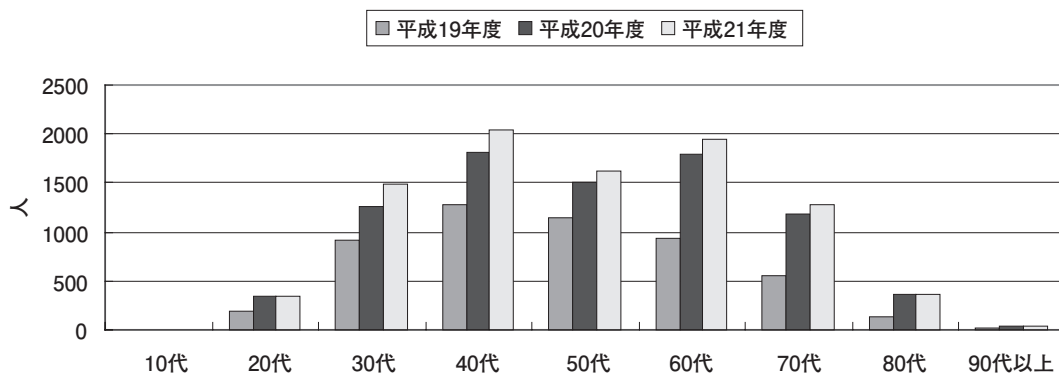


図4 「1%支援制度」投票者の年代別人数 (H19~21年度)

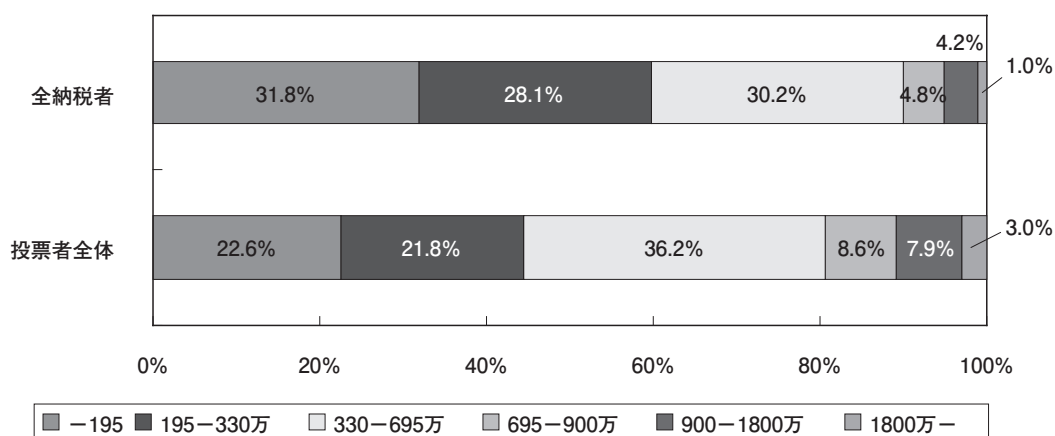


図5 総所得金額（全納税者 vs 投票者）

個人市民税の場合は一律6%であり、総所得金額を課税標準として所得割額を算出することになる⁽⁸⁾。

以上によれば、全納税者の総所得の金額別比率によれば、「195万円以下」が31.8%と最も大きな割合を占め、以下「330万円超-695万円以下」(30.2%)、「195万円超-330万円以下」(28.1%)と続く。投票者全体の総所得金額では、「330万円超-695万円以下」(36.2%)が最も大きな割合を占め、以下「195万円以下」(22.6%)、「195万円超-330万円以下」(21.8%)と続く。全納税者と投票者全体を比較すれば、後者では「330万円超-695万円以下」のブラケットより高い所得階層でのウエイトが相対的に大きくなっている。特に、「900万円超-1,800万円以下」では投票者全体での比率は全納税者の約2倍、1,800万円超では約3倍となっている。

次に、投票者の課税総所得の金額別比率について、実際は「投票者全体」に加えて、内訳として「給与のみの者」に分類されているデータを得た。結果として「給与のみの者以外」に該当する投票者のデータも得られたことになる。以下はその内訳である(図6)。「給与のみの者」というカテゴリーに入る給与所得者であれば、「330万円超-695万円以下」(44.7%)が一番のボリュームゾーンであり、全体の半数近くに該当する。給与収入で考えれば、所得控除額や税額控除額にも依るが、おおよそ600万円から965万円に相当するであろう。

さらに、「給与のみの者以外」について考えると、これらのものは、たとえば不動産所得からのみ収入を得ている者や、給与所得に加えて不動産所得の両方の収入を得ている者が該当する。延べ人数のデータしか得られなかったが、給与以外の所得源泉としては、不動産所得と雑所得が大半を占めており、事業所得はゼロであった。そのため、給与所得以外の所得源泉を持つ者（「給与のみの者以外」）は、不動産経営などを営む比較的富裕な階層や雑所得として年金収入を得ている高齢者が多いと想像される。実際、「給与のみの者以外」のグラフでは、「195万円超-330万円以下」が28.6%と最も多いことや、「900万円

(8) 実際には税額控除が適用されるケースがあるので、正確には税額控除前所得割額である。

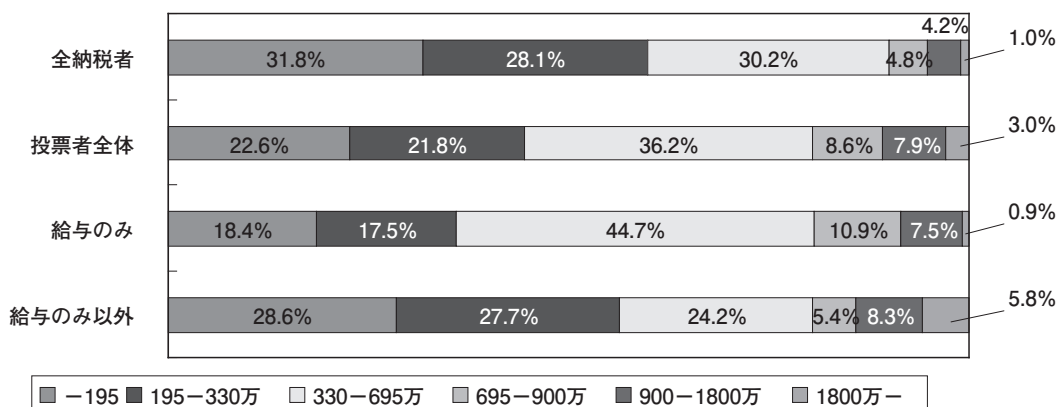


図6 総所得金額（全納税者 vs 投票者－給与のみ－給与のみ以外）

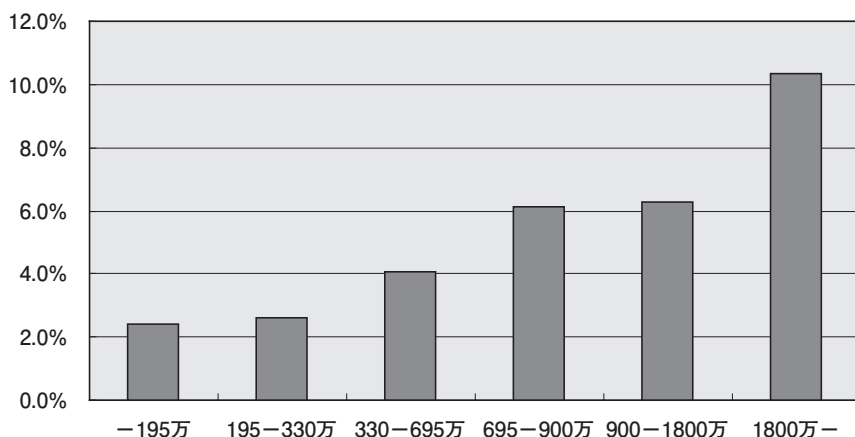


図7 総所得別投票率（H21年度）

超-1,800万円」と「1,800万円超」のいわゆる富裕層の割合がそれぞれ8.3%、5.8%と「給与のみの者」の比率と比べて大きいことが分かる。いわば、「給与のみの者以外」の層は、比較的少ない年金収入（雑所得）を得ている、あるいは高齢なため所得割が軽課されているような年金世帯と不動産収入など副収入のある高所得世帯の対照的な世帯が多いと推認される。

ここで、平成21年分についての全納税者の課税所得別人数と投票者のその人数のデータから、課税所得別の投票率が得られる（図7）。これはほぼ所得別の投票率と見ることができる。予想したように、課税総所得金額が高くなればなるほど、投票率も高いことがわかる。課税総所得金額330万円以下では、全体の投票率とほぼ大差ないのに対して、330万円超からは段階的に投票率が上昇していく。特に注目すべきは「1,800万円超」のブラケットで10%超の投票率があることである。毎年度の平均投票率が2～4%あまりであることを考慮すると、これは極めて特徴的な現象である。

日本ファンドレイジング協会編『寄付白書2011』では、個人所得別のデータにおいて、

1,000万円までは寄付を行った人の割合は30%台であるが、1,400万円以上では36%台に上昇すること、平均寄付額も1,400万円以上では顕著に高いことが示されている。課税総所得の金額に置き換えると、ちょうど900万円超付近に該当すると思われるが、上記の事実はこれらとも合致するであろう。

これらの事実から、課税所得の高い富裕層は税の使途に非常に敏感であり、同制度にきわめて高い関心を寄せていることがわかる。一方で、投票先については一切分からないが、前述したように支援金額を多く集める団体には、保健・医療・介護など地域福祉の分野で活動するNPO団体が多い。高所得者層は必ずしも社会福祉のような弱者救済型の政策に反対しているわけではないとも考えられる。

4. 「1%支援制度」の評価と課題

これまで「1%支援制度」にまつわる論点や内在する問題点について触れるとともに、納税者やNPO団体などの属性について分析してきた。これらを踏まえ、制度全体の評価と課題を整理しておきたい。

1つ目は、納税者の属性についてである。投票者の男女別割合は、男性約70%に対して女性約30%であり、高所得者ほど投票率が高かった。男性が圧倒的に多いのは、専業主婦あるいはパートやアルバイトに従事している女性は非納税者となっていることが多いためである。そのため、課税最低限以下の所得の人は投票する資格を持たない。この点については非納税者から批判が多く、それらの批判を受けて、平成19年度より市は「地域ポイント制度」を通じて非納税者にも投票の機会を設けたことは前述したとおりである。しかしながら、2でも述べたように租税を負担しないフリー・ライダーに補助金の意思決定を認める必要性は薄いと言わざるを得ない。地方自治における受益者負担の原則に照らすと、個人住民税の均等割分を全住民に負担させ、市民全員が納税者となる方が抜本的な解決法である。その上で、市民税の均等割を支払えない真の社会的弱者に対しては、給付の面で救済する方が望ましいと考えられる。さらに、この点については地方税一般についても該当することであり、「ふるさと納税」でも問題となるであろう。また、投票者の所得額については、高額所得者ほど投票率が高く、制度参加に熱心な傾向が見られた。このことは、一票の「重み」が異なり、財政民主主義に反するのではないかと指摘もある。ただし、これらの事実は制度設計そのものの帰結であること、また同制度を政治参加の場と捉えていないこと、および「1%」という限定的な金額であることから、甘受できるものとする。もっとも、制度の周知を一層図り投票率の上昇を目指すべきであることは言をまたない。

2つ目として、1つ目と関係するが、市民の納税意識に関する点である。地方税は、地域住民が行政から受ける公共サービス（便益）の対価として租税（費用）を負担すると考える利益説に租税配分原則を依拠すべきであると考えられる学説が有力である。しかし、市川市の典型的なサラリーマンは、前述したように地域への帰属意識が低く、市を活性化する取り組みの障壁となっている。財政学のノンアフェクション原則によれば、特定の税収と特定の支出を結びつける目的税は財政硬直化を招き、非効率になるから望ましくない。ところが、労働の対価として収める個人市民税が具体的に何に使われているのか特定でき

ないことが、市民の納税意識に影を落としているのは事実であろう。さらに、多くのサラリーマンは特別徴収によって源泉徴収されているから、納税意識は希薄である。そこで、「1%支援制度」は個人市民税の源泉徴収票を見る機会を促し、わずか1%ではあるが、実質的に具体的用途を自ら決めることによって、納税意識に寄与すると考えられる。

3つ目として、コストの問題がある。これまでも納税意識を促すために広報を行っているが、制度導入による税務行政費用および納税協力費用を最小にすることが肝要である。前者の所管は「ボランティア・NPO課」であり、団体の審査会の事務局や、支援団体の事業活動をネットで公開したりしている。市は、納税者からの選択、届出を受けて、所管と税部門などの関係部門がリンクすることにより、既存の仕組みを効率的に利用している。とりわけ、IT化、ネット社会が定着したことが、コスト軽減に寄与している。後者は、市民が選択、届出に要する機会費用であるが、具体的には、郵送・窓口・電話・インターネットの各方法で、支援団体又は基金の選択、納税番号等、住所・氏名・生年月日・電話番号を書くのみであり、コストは低いと思われる。

4つ目として、地方分権と地域福祉という視点から「1%支援制度」を見ることができると。戦後、中央集権体制で経済復興を遂げたわが国は、より豊かな個人生活をスローガンに福祉に向かって舵を切ってきた。その手法の一つが地方分権である。全国画一的な政策では、地域住民の細かいニーズに対応できないから、地方政府が財政の資源配分機能を担おうという訳である。「1%支援制度」は、福祉の一環として、市民団体の活動を支援して促進しようとの取り組みである。財政状況が厳しい中で、「1%支援制度」の活用はもっと注目されても良いだろう。

最後に、市川市が標榜している行政と市民の「協働」による町づくりの視点がある。緊縮予算を背景に、行政による公共サービスの見直しが急務である。バブル期を背景に、肥大化したサービスを、(1) 公共財に代表されるように、行政が租税を用いて行う事業、(2) 準公共財などのように、行政と民間どちらでも供給可能な事業、(3) 市場経済に基づいて民間が行う事業、に区分する必要がある。財政力指数が高く、地方交付税不交付団体の市川市などは、(2) はむろんのこと、一部は(3) までも事業として行っている。今後、(3) に関しては、全事業を民間に移管すべきであり、(2) に関しても市民の暮らし向きに有用で継続する必要性が高いものには、コスト削減の観点からも、市民活動を活性化し、行政と市民の協働による町づくりが強く求められる。「1%支援制度」は、その一環として位置付けられよう。

5. むすび

全国に先駆けて千葉県市川市が導入した「1%支援制度」は、低投票率や非納税者の取り扱いなどさまざまな課題を抱えているが、税制や行財政制度の観点からはきわめて興味深い施策である。全国的な広がりには十分ではないものの、市川市とほぼ同様の仕組みを備えた制度は各地で施行されている⁽⁹⁾。また、納税者を前提とせず、予算の用途を各地域や

(9) 市川市とほぼ同様の制度設計となっている施策として、岩手県奥州市、大分県大分市、千葉県八千代市の「1%条例」がある。

コミュニティで決める施策は全国でも増えつつある⁽¹⁰⁾。

各地方公共団体の財政状況が厳しい中、行政の役割や機能を改めて再定義する必要があるだろう。地域福祉で活動するNPO団体などを巻き込んだ形で、「1%支援制度」を活用していくことも今後一層重要となるかもしれない。また、寄付税制の観点から見れば、寄付文化が根付いていない環境の下では、行政が介在する形でのNPO支援はやむを得ない側面がある。

このように「1%支援制度」は、実験的な性格を有しており、制度をより良くするための課題は多い。その上で、筆者らは、納税者の投票率向上に資するささやかな提案や納税者行動の分析を今後おこなっていききたい。

本稿は、第20回日本地方財政学会（立命館大学・衣笠キャンパス，平成24年5月20日）における報告が基となっている。同学会において、討論者である野村容康先生（獨協大学）はじめ大変多くの方々から貴重なご指摘，コメントを頂戴した。ここに改めて謝意を表したいと思う。

<参考文献・資料>

- Vajda, A. and Kuti, E. [2000], "Citizens' Votes for Nonprofit Activities," In Harsanyi, L.(ed.), 1%: Forint Votes For Civil Society Organizations Studies, Research Project on Nonprofit Organizations, Budapest, pp.156-220.
- 青柳龍司 [2010], 「寄付税制と「1%支援制度」」千葉商科大学経済研究所『CUC [View & Vision]』No.29, 3月号, 39-43頁。
- 千葉光行 [2005], 『1%の向こうに見えるまちづくり』ぎょうせい。
- 日本ファンディング協会編 [2012], 『寄付白書2011 GIVIMG JAPAN 2011』日本経団連出版。
- 野村容康・深江敬志・望月正光 [2010], 「個人所得税の再分配効果—市町村民税所得割を中心として—」, 日本地方財政学会編『地域経済再生と公・民の役割』105-123頁, 勁草書房。
- パトリツィア・ミシェフスカ [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』No.47, 185-193頁。
- 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。

(10) 大阪府池田市や大阪狭山市などでは、個人市民税の「1%」について、地域のコミュニティ推進協議会などに予算編成権を与えている。

〔抄 録〕

本稿では、千葉県市川市の「1%支援制度」について、第一に、所得税制や行財政制度の観点から評価した。第二に、公表されている市の資料に加えて、筆者らが独自に得たデータを分析することで投票者の投票行動や団体の特性について概観した。

最初に、市独自の取り組みである「1%支援制度」について、市長の予算提案権や議会の議決権など既存の行財政制度の枠組みに照らして、論点を整理した。

次に、データを分析した結果、投票した納税者の属性については、男性が圧倒的に多いこと、また高所得者ほど投票率が高かったことを確認した。所得別では、課税総所得金額330万円超から段階的に投票率が上昇し、「1800万円超」のブラケットでは10%超の投票率があった。

また、所得源泉別に見ると、給与所得者では、課税総所得金額「330万円超－695万円以下」の所得層の投票者が最も多くを占めていた。給与所得以外の所得源泉を持つ者では、不動産経営などを営む富裕層と年金収入のみの高齢者層が多いことが推認された。