

日本のNPO政策過程に対する新制度論的考察：政策フィードバック（Policy Feedback）と制度発展

著者	権 妍李
発行年	2019
学位授与大学	筑波大学 (University of Tsukuba)
学位授与年度	2018
報告番号	12102乙第2900号
URL	http://hdl.handle.net/2241/00156526

氏名	権 妍李
学位の種類	博士（国際日本研究）
学位記番号	博 乙 第 2900 号
学位授与年月日	平成 31年 2月 28日
学位授与の要件	学位規則第4条第2項該当
審査研究科	人文社会科学研究科
学位論文題目	日本のNPO政策過程に対する新制度論的考察 —政策フィードバック（Policy Feedback）と制度発展—
主査	筑波大学 准教授 博士（国際政治経済学） 明石 純一
副査	筑波大学 准教授 博士（国際政治経済学） 大友 貴史
副査	筑波大学 教授 博士（法学） 近藤 康史
副査	東海大学 教授 博士（法学） 辻中 豊

論文の要旨

本論文は、日本におけるNPO政策の展開を、実証的な手法により明らかにすることを目的として執筆されたものである。本研究の背景と目的は、以下のようにまとめられる。戦後の「55年体制」のもとで、市民団体の政治的働きかけは、野党を通じた限定的なものに留まっていた。その意味で1998年のNPO法の成立は、日本の市民社会にとっての無視できない転換点とも思われた。ただしそれに続く制度改正によっても、有効な政策効果が現れたとはいえず、また、行政改革の一環として行われた公益法人制度改革のなかで、NPO法人も統廃合される可能性すらあった。しかしNPO法人は、結果としてこの改革に巻き込まれることなく、その後の民主党政権期にはNPOに有利な改正がなされた。NPO法の制定は、結果として、政策過程にアクセスできる政治的主体としてのポジションを市民団体に与える契機となり、以降数回の改正を経て、2011年のNPO法改正によりはじめて有効な制度たりえるに至ったと考えられるのである。とはいえ、市民団体にとって有利とはいえない新自由主義的な政策基調のもとで、NPO政策が漸進的に発展をみせてきた経緯は必ずしも自明ではない。本論文は、市民団体の組織化やネットワーク化のインセンティブを促したNPO政策のフィードバック効果に注目し、上の過程の解明を目指すものである。

本論文は、以下に示す章と対応する内容によって構成されている。まず、序論の役割を果たす第一章では、既述の問題背景と研究目的に加えて、先行研究を参照しつつ、本研究の位置づけと意義が述べられている。また、本研究が依拠する文献資料として、政府関係資料、衆参会議録、新聞・雑誌記事等を挙げている。さらに、NPO政策分野の専門アドボカシー団体である「シーズ」（「市民活動を支える制度をつくる会」）の活動家とのインタビューや、「シーズ」の月例会への参加による参与観察の結果を用いている。

第2章では、本論文が依拠する理論及び分析枠組の説明をおこなっている。特に、新制度論の概念の1つであるポール・ピアソンの「政策フィードバック」を、本研究で採用することを述べている。同章では、政策フ

ィードバックに影響を受ける政治アクターや効果の種類について類型的に整理され、本研究に応用することの妥当性が説明されている。

第3章と第4章では、NPO法の制定以前の関連する政治制度や市民運動の様相を概観している。具体的に第3章では、「55年体制」においては、政権党と利益団体の強固なネットワークに比して、政治経済的資源が乏しかった市民団体の状況を述べている。第4章では、1980年代の中曽根政権期に行われた新自由主義改革と市民活動の登場に関してまとめている。さらに、市民団体による市民活動への制度的整備のための動きが現れたものの、この時期においても、NPOの活動を活性化させるような本格的な改革は進まなかったという点が論じられている。

第5章、第6章、第7章では、NPO法の制定が議論され始め、特別税制措置も内容に含むNPO政策が展開された時期の政策過程が分析されている。特に第5章では、既存の公益法人制度のあり方に対して問題意識を持つ市民団体、政府機関、政治家が組織化されずにいた1990年代の初めの状況に加えて、NPO法の立法過程のなかで緩やかな連合体が形成され、妥協を重ねながらも、NPO法とNPO優遇税制の制定へ至った1995年から1998年の政策過程が明らかにされている。また同章では、「NPO税・法人制度改革連絡会」というネットワークの形成が「NPO議員連盟」の創設へとつながり、NPO優遇税制の制定に影響を及ぼした局面が考察されている。

第6章では、自民党政権下で進む構造改革により影響を受けるNPO法人制度の複数の改正の背景が確認されている。具体的には、1998年のNPO法と2001年の優遇税制の制定以降における認証及び認定NPO法人数の伸び悩みが、制度運用上の問題点として市民団体から指摘されることで、「NPO税・法人制度改革連絡会」と「NPO議員連盟」を中心としたネットワークが、NPO法やNPO優遇税制の改正のための運動を開始し、制度の変更をもたらした点が述べられている。また同章では、公益法人制度改革の一環としてのNPO法人の統廃合という政府の試みに対しても、市民団体が他の社会団体と連携、抗議運動を活発化させ、NPO法人制度が新しい法人制度の枠組みの外に特別法として存置されるに至った過程が描かれている。

第7章では、「新しい公共」を政策理念として掲げた民主党鳩山政権におけるNPO政策の展開が分析されている。具体的には、政権党の座にあった民主党内部における政策理念上の分裂、連立の解消、東日本大震災等による政権の基盤の脆弱化のなかで、NPO法の改正、NPO優遇税制の改正、新寄付税制の創設等に至った経緯が述べられている。つまり上記第5、6、7各章では、NPO政策分野での政府の方針や決定に対する市民団体を含む政策ネットワークの応答が、同政策の形成、展開、転換に作用していることが明らかにされている。

第8章では、NPO法の成立から始まるNPO政策の持続的発展の諸局面を辿りながら、これまでの議論が総括されている。つまり、市民団体から政府への働きかけを可能とし、市民団体に不利にならない政策展開を可能としたネットワークがこの章ではあらためて析出されている。加えて、NPO政策の方向性に影響を及ぼした市民団体「シーズ」の果たした役割も、この章において集中的に議論されている。

結論部の第9章では、本論文のまとめとして、過去の公共政策としての旧公益法人制度、そして、NPO政策に対する自民党政権の弱いイニシアティブが、市民団体の組織化と政策ネットワークの形成を促し、NPO政策の方向性と内容にフィードバックをもたらしてきた経時的展開があらためて通観されている。その過程においては、NPO活動の活性化を促したい議員連盟をはじめとして、各政党組織、内閣府や厚労省、環境省等の各省庁、市民団体といったプレイヤー間に相互作用が生じ、政策ネットワークとして制度化され、維持されてきた点を、日本のNPO政策の展開にとっては不可欠な要素として再確認し、本論文を締めくくっている。

審査の要旨

1 批評

本論文は、戦後日本において支配的な公共政策のパラダイムや政治経済制度の1990年代以降の変化のなかで、市民団体の組織化と政策ネットワークの形成が進み、NPO政策が逐次的に変化していった過程を明らかにすることを目的として書かれたものである。新自由主義的な政策基調、すなわち市民社会にとっては構造的な制約が課されると考えられるなかで、市民団体が望む制度へと漸進的に変化していった様相を政治学的に明らかにする試みは、それ自体に学術的な意義が認められる。というのも、日本のNPO法の成立やその後の動向を取り上げた学術的考察には一定の蓄積があるが、当該分野の政策・法制度の展開を、その経時的な変化や変化の背景にある諸要因に注目し、俯瞰的かつ実証的に明らかにしようという試みは、これまで十分になされてきたとは言い難い。本書には、「55年体制」と1980年代の行政改革といったNPO政策の前史の整理、検討のうえで、1998年のNPO法成立から2011年の法改正に至るまでの動向を分析の対象に含めたという点において、既存の研究にはみられない長期的な視野が備わっている。

また、NPO制度改革において重要な役割を果たした運動組織「シーズ」への注目は、本研究の大きな特徴である。自らその組織の月例会に参加し一次資料を入手し、さらに、中心人物へのインタビューなどを通じて、NPO政策の軌跡を、政策立案者の立場からだけではなく、アドボカシー団体の視点より掘り起こすことに成功している。そしてその考察を通じて、NPO制度改革において同団体が行使しえた影響力には無視できないことが解明されている。同組織より直に得た情報には資料的価値が認められ、本研究に高い独創性をもたらしていると判断できる。

一方で、本論文には次の問題点があげられる。本論文は新制度論を採用し、「政策フィードバック」という分析概念を用いて当該政策の発展の経路の分析を試みているが、上の理論的土台を重んじるあまり、例えば、2009年に生じた政権交代といった政治的機会構造の変化をNPO政策の展開の背景として綿密に検討しきれていない。また、本論文では、NPO政策の形成過程に対するアクセスを促す市民団体の制度化やネットワークの組織化が進んだ背景として政治的リソースやインセンティブが指摘されるが、それらの存在と政策フィードバックの発生の具体的関係については、詳細なデータや確固たる根拠を必ずしも提示できていない箇所が散見される。政策過程の分析において推論の余地が残ることは致し方ないとしてもなお、本論文には、追加的な検証作業により実証の精度に改善の余地が残されていることを指摘しておきたい。

ただし上記の課題は、本研究の価値を損なうほどの致命的な不備とまではいえない。総じて、本研究の主たる学術的貢献は、同分野のこれまでの分析に比べ、NPO政策の形成過程を長期的な視野で捉え、「政策フィードバック」という概念を援用しつつ、一貫して上の分析視点より同政策の発展とその政治的なメカニズムを明らかにした点に認められる。本論文の研究成果を土台とし、NPO政策に関して、さらに質の高い理論研究ならびに実証分析が本論文の筆者により遂行されることを期待したい。

2 最終試験

平成30年12月14日、人文社会科学研究所学位論文審査委員会において、審査委員全員出席のもと、本論文について著者に説明を求めた後、関連事項について質疑応答を行った。審議の結果、なお、学力の確認は、著者が「人文社会科学研究所論文審査等実施細則」第10条(1)に該当することから免除し、審査委員全員一致で合格と判定された。

3 結論

上記の論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士(国際日本研究)の学位を受けるに十分

な資格を有するものと認める。