

NPO 政策と政策ネットワーク

権 妍李

- I. 問題提起
- II. 分析枠組み：政策ネットワークと政策変化
- III. NPO 政策の形成と変化
- IV. 自民政権における政策ネットワーク
- V. 民主党政権における政策ネットワーク
- VI. 終わり：NPO 政策における政策ネットワークと政策変化

I. 問題提起

福祉国家以降、国家役割の縮小、経済・社会構造の変化、分権化により、市民社会の役割が拡大されつつある。90年代以降、NPO、NGO など市民社会を中心とした社会経済的役割が要求され、NPO、NGO など市民社会に関わる法制度、各種の施策・政策が新しく展開されてきた。特に本研究では NPO 政策に注目し、55年体制には存在しなかった政策がいかに形成され、展開されてきたのかに関して議論することを目的とする。55年体制下の政策過程では自民党、官僚と財界・業界を中心とした産業政策における政策ネットワークが中心的であった。野党を経由しないと政策過程に直接的にアクセスすることができなかった市民団体が、ポスト55年体制においては政策過程に直接的にアクセスすることができ、政策過程に影響力を行使することができるようになった。NPO 政策過程は、市民団体と政党、政府との間に NPO 政策を中心とする相互作用を通して新たな関係性が形成され、緩やかな政策ネットワークが形成されていく事例である。

政治改革を中心に勢力化された新政治勢力とリベラル市民運動が合流する中で、連立を組まないで政権に復帰することができなくなった自民党は以前とは違う政策的転換をせずには得られなくなった。村山政権を皮切りに、橋本政権から、小泉政

権、そして民主党政権に至るまで、NPO 政策が形成され、展開されていく過程で、NPO 政策に影響を与えようとする市民団体と政治勢力、関係省庁間には新しい関係性が形成され、変化されてきた。

ところが、90年代以降日本において、NPO 政策の形成、展開、変化の過程は新自由主義的改革を推進するにもかかわらず、NPO 政策が限定的に漸進的にしか変化してこなかったことに関して疑問を持たせる。小さな政府を追求しつつ、市民社会の役割、公共性に関する議論が広く展開されてきている中で、NPO 政策は市民活動を促進するために施行されているが、NPO 政策の形成、変化の過程、政策の方向性などは政権ごとに少し違う様相を表している。

市民社会の活動のための制度環境の整備、NPO 活動の活性化のために、橋本政権、森政権では、NPO 法の制定、税制優遇制度の創設など NPO 活動に関する政策が設定された。小泉政権、福田政権、麻生政権では、NPO 法と税制優遇制度を施行しながら発見された政策的問題を中心に部分的修正を加えてきた。政策の漸進的变化を通して政策結果に影響を与えようとしたが、大きな成果をもたらすことはできなかった。NPO 法が制定されてから NPO の財政的基盤の弱さ、認定 NPO 数の伸び率の低迷などに関して NPO 制度が問題として指摘されてきた。NPO 政策が NPO 活性化には繋がらなかったのである。

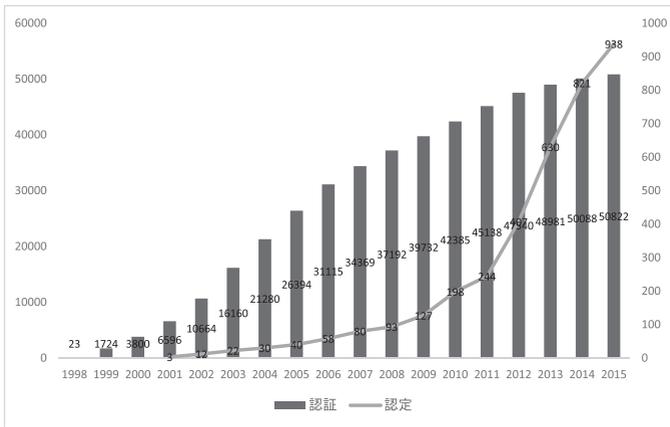
[表 1] NPO 法・税制優遇措置の制定・改正過程

年度	NPO 法制定・改正	NPO 法人税制優遇措置の制定・改正
1998年 3 月	NPO 法成立	
2001年 1 月16日		認定 NPO 法人制度創設 (平成13年度税制改正)
2002年 1 月17日		第 1 回認定 NPO 法人制度改正 (平成14年度税制改正)
2003年 1 月17日	第 1 回 NPO 法改正 (2002.12.11 成立)	第 2 回認定 NPO 法人制度改正 (平成15年度税制改正)
2005年 1 月17日		第 3 回認定 NPO 法人制度改正 (平成17年度税制改正)
2006年 1 月17日		第 4 回認定 NPO 法人制度改正 (平成18年度税制改正)
2006年 6 月 2 日	第 2 回 NPO 法改正	
2008年 1 月11日		第 5 回認定 NPO 法人制度改正 (平成20年度税制改正)
2009年 1 月23日		第 6 回認定 NPO 法人制度改正 (平成21年度税制改正)
2009年12月22日		第 7 回認定 NPO 法人制度改正 (平成22年度税制改正)
2011年 6 月15日	第 3 回 NPO 法改正	第 8 回認定 NPO 法人制度改正 (特定非営利活動促進法改正)
2011年 6 月22日 (2011年 6 月30日施行)		新寄付税制創設 (平成24年度税制改正の一部)

出所：内閣府 NPO ホームページ、財務省税制改正大綱を参考に著者作成。

大きな政策的転換は、民主党政権に入ってから可能になった。民主党政権になって、市民社会の活動に関する政策目標の優先順位が変わり、政策結果において有意義な変化をもたらすことができた。

[表1] のように、1998年 NPO 法、2001年 NPO 優遇税制が制定されてから、NPO 政策が施行される中で、NPO 優遇税制は 8 回の改正、NPO 法は 3 回の改正が行われてきた。(2011年民主党政権までの集計)



[図1] 認証 NPO 数・認定 NPO 数の推移

出所：内閣府 NPO ホームページを参考に著者作成、検索日：2016年 4月10日

[図1] のように、認証 NPO 数は緩慢に増加しつつあったが、認定 NPO 数の伸び率は低迷し認証 NPO の 1 % も満たない状態であった。認定 NPO 数がドラスティックに変わったのは民主党政権に入ってから優遇税制改正が行われてからである。

90年代以降の日本において NPO 政策は、財政的危機に瀕した自民党保守政権の戦略と市民活動の組織化を促進しようとする市民運動側の戦略が落ち合うところでもある。(高島2001：高田2003：松原2004) また、NPO 政策は政治的党派性において小さな政府時代における新自由主義とニューレフトの間の市民社会に対する理念の違いを表す政策でもある。それで NPO 政策の形成、展開、変化の過程はこのような脈絡で形成される関係性がいかに政策に影響を与え、政策を規定するのかを見せてくれる。

本研究では NPO 政策を中心に形成されてきた政策ネットワークに注目する。一

一般的に政策ネットワークの性格は政策の変化を規定する。政治的党派性によって市民社会の役割に関する理念に違いが存在し、その中で形成される政策ネットワークが政策変化を規定する。NPO 政策過程で形成されてきた市民団体と政党、政府との間の政策ネットワークが政策変化を規定してきたということが本論文の主旨である。

先行研究で NPO 法、NPO 税制優遇措置の制定過程に関する研究、NPO 税制優遇制度の改正過程に関する研究が見かけられるが、個別立法過程に関してミクロレベルでの過程追跡的研究が中心的である。NPO 法制定、税制優遇措置の制定過程に関する研究は市民団体を中心とした立法ロビイングや議員立法に関する事例研究として位置付けられる。（谷1999 a,b：Pekkanen2000：山岡2001：小島2003：柏木2008：原田・成2011：原田2015）このような分析はポスト55年体制における政策過程への市民団体の参加を中心とする多元主義的アプローチとして意義がある。

一方、NPO 法制度が制定されてから日本の NPO 活動に関する研究では、NPO 政策が NPO 活動の活性化に繋がっていないことに関する議論も共存するのが見かけられる。（田中2006・2008：市村2008：Ogawa2009）特に新自由主義・構造改革とともに市民社会、NPO に対する政策が展開される中で、そのような政策が市民社会、NPO に与える両義的影響を指摘する議論が中心的である。（渋谷2004：毎熊2005：山崎2006：仁平2005：井上2006：佐藤2006b：渡戸2007：Ogawa2009）

そこで、本研究では NPO 政策過程を市民団体の政策過程への参加という多元主義的観点から意義を評価しつつ、政治アクターの行動を規定し政策結果に影響を与える政策ネットワークに焦点を当てることにより、政治アクターと構造を繋げる制度に対する議論が重視されてこなかった既存の先行研究の議論を補完するところから本研究の意義を求めたい。

以下の節では、このような問題意識に基づいて NPO 政策の変化と政策ネットワークの関係を中心に議論する。NPO 政策を中心とした政策ネットワークの形成と変化がいかに NPO 政策の変化と関連するのかに関して議論する。

II. 分析枠組み：政策ネットワークと政策変化

政権交代による NPO 政策の質的变化への影響を視野に入れた研究を行うために、

ピーターホール（Peter A. Hall）の第三次にわたる政策変化の概念に着目したい。¹ホールは、ある政策パラダイムが他の政策パラダイムに完全に变化するまでの過程を三つの段階に区別し、第一次的变化は政策手段の具体的な設定の調整が行われることを指し、第二次的变化はそのような政策手段の変更が行われる段階であるとする。第三次的变化は政策目標の全面的変化が現れる段階を指している。ここで重要なのは、第一次的变化と第二次的变化は単純な政策手段の変化を指していて、全体政策目標の変化としての第三次的变化を前者と区別することである。政策実験を通じた政策失敗が政策パラダイムの変化において重要な役割を果たし、その際、政策を巡る権力の所在に重大な変化が先行すると指摘されている。つまり政策の質的变化には、重大な制度変化が先行する。

本論文で特に注目する制度は政策ネットワークである。政策ネットワークは官民アクターが相互作用する制度的仕組みである。その関係様式と係る政策ネットワークの性格は政策変化を規定する。基本法の制定により政策が形成されると、政策フィードバックが行われる中で政策ネットワークが形成され、制度化される。そのネットワークを通して参加者間には共有された理解が形成される。その政策ネットワークによって、政策発展は特定経路にロックイン（lock-in）される。このような構図の中で政策変化は政策ネットワーク構造の変化によってもたらされる。²

新自由主義と参加民主主義はそれぞれ「小さな政府」と「民主的政府」という個別の政策目標を生み出す個別の政策パラダイムである。二つのイデオロギー的考え方（ideological framework）は対立する概念ではなく二者択一ということでもない。ただプライオリティに関しては根本的な相違があり、政策によっては異なる立場に帰結することがある。³前者は、経済的合理性、効率性を重視し、後者は政治参加の拡大を重視する。新自由主義は改革に適合したNPOのような団体、政府領域の補助的役割をする団体の発達を促進する。改革に符合し、福祉国家の膨張をけん制し、市場の効率性を阻害しない団体の発達を促進する。⁴ところが、参加民主主

1 Peter A. Hall, 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, vol.25, No.3, pp.275-296.

2 Coleman, Skogstad and Atkinson, 1996, "Paradigm Shift and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture," *Journal of Public Policy*, vol.16, No.3, pp.273-301.

風間規男. 2013. 「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14-2、1-14頁。

3 中野晃一. 2002. 「行政改革：余波か三次的变化か？」『流動期の日本政治』、146-148頁。

4 Subir Sinha, 2005, "Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities," *Neoliberalism: A Critical Reader*, p.166.

義を主張する立場からは、市民社会の活性化を主張し、単なる自律化ではなく、政治との新たな関係の確立、政治的機能、政策形成メカニズムの多元化をもたらすことを方向性としている。⁵

NPO 政策の変化が政権交代によって行われたこともこのような脈絡で理解することができる。自民政権期には、NPO 政策（法人制度・税制）は基底的政策であるにも関わらず、「行政改革」推進のための派生的政策として扱われてきた。それで、経済的効率性・合理性を中心とした行政改革を推進するために採択された他の派生的政策との間で対立したり、抑制的になったりすることが起きた。⁶

民主党政権による「新しい公共」への政策目標の変化により、NPO 政策は基底的政策として扱われるようになった。市民参加を中心とした「自立と共生」の「新しい公共」で NPO 政策は、主要な政策課題として扱われた。第三次変化がもたらされた。

こうした変化は、政党政治の変化に伴う権力の所在の変化によることである。⁷特に、政権首脳部や党指導部の変化に伴った政策ネットワークの変化は、下位政策レベルの官僚—政治家—団体の政策ネットワークでの政策変化より根本的である。⁸また NPO 等の市民団体の役割や影響力もその政策ネットワーク内における関係様式によって規定される。

自民政権期における NPO 政策の変化は政策手段の具体的設定、政策手段の変更という第一次・第二次的変化に止まっていた。民主党政権になってこそ政策目標の変化を伴った第三次的変化が起きたといえる。

本研究は日本政治において、政官関係の変化、市民団体と政治家との関係の変化、そして新しい政—官—市民団体の緩い政策ネットワークの形成に関する事例として意義がある。

5 小野耕二, 2000. 「現代における政治の変容」『転換期の政治変容』, 181-183頁。

6 初谷勇, 2001. 『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会, 91-94頁。NPO 政策は基底的政策と派生的政策の2種類に区別される。基底的政策は法人政策で、法人制度（法制、税制等）をどのように創設し運営していくかに係る政策である。国家装置を形成する政策の一環として捉えるので基底的政策として分類される。また、派生的政策としての NPO 政策は基底的政策のようなマクロな公共政策の実現のために、立法の仕方を決めることや NPO に財や人材、情報を配分することによって育成、支援する政策などを想定する。

7 Peter A. Hall, *ibid.*, p.280.

8 中野前掲書、137-154頁。

Ⅲ. NPO 政策の形成と変化

自民党政権から民主党政権にかけて、NPO 政策（NPO 法、認定 NPO 制度）の変化に関して概観する。自民党政権において NPO 政策の変化は第一次、第二次の変化に止まり、民主党政権に入って、第三次の変化が起きた。

1. 自民党政権期 NPO 政策の形成と展開

自民党政権期には NPO 活性化に対する立場は保持しつつ、政策への反映においては、留保的立場であった。NPO 政策は活動の様子を見ながら漸進的な展開を見せていた。

（1）NPO 法制定・改正

① NPO 法成立（1998年3月）

NPO 法の目的は特定非営利活動促進法第 1 章第 1 条によると、公益増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設け、ボランティア活動をはじめとする市民が行う社会貢献活動として公益の増進に寄与することである。NPO 法人の事業目的に該当する分野は保健・医療・福祉の増進活動、社会教育の推進、まちづくりの推進、学術・文化・芸術・スポーツの振興、環境の保全、災害救援活動、地域安全、人権・平和の推進、国際協力などの12項目に限定される。該当分野の団体が営利を目的とせず、宗教及び政治上の主義を推進せず、特定の公職の候補者又は政党を推薦・支持せず、10人以上の社員を持つことなどの要件を満たす場合、必要書類を所轄庁に提出し、設立の認証による法人の設立が可能になる。法人格取得が以前の公益法人制度に比べ簡易になったことでその意義が評価されたが、活動分野の限定、税制優遇と繋がっていないこと等で限界が指摘されていた。

②第 1 回 NPO 法改正（2002年12月）

改正法は自民党 NPO 特別委員会や NPO 議員連盟を中心に検討が行われ、2002年12月第155回臨時国会で改正された。改正法の改正点は10項目からなっているが、主要な改正点は、活動分野の種類が追加され12分野から17分野になったこと（情報化社会の発展、科学技術振興、経済活動の活性化、職業能力の開発支援、消費者保護活動など）、設立の認証の申請手続きの簡素化、暴力団排除のための措置の強化、などである。

③第2回 NPO 法改正（2006年6月）

公益法人制度関連3法の公布による民法改正に伴い、関連法としてNPO法が改正されるとともに、社員総会における社員の表決権の行使方法として電磁的表決が可能になった。⁹

（2）認定NPO法人制度制定・改正

①認定NPO法人制度成立（2001年3月）

租税特別措置法の改正法として成立した認定NPO法人制度は、市民活動組織の育成、活性化のために、一定の要件の充足などにより国税庁長官の認定を受けることで認定NPO法人になり、認定NPO法人に対して寄付した個人や法人に対して税制上の優遇を与える制度である。

認定NPO法人になるための認定基準にはいくつかの要件が設定されている。情報公開、活動対象、事業内容の適切性、運営組織及び経理の適切性、事業報告書の提出、不正行為規準、設立後の経過期間、パブリック・サポート・テスト（以下、PST）という市民からの支援の広範性の度合いを判断する基準等で構成されている。

認定NPO法人制度が制定されてからNPO等の市民団体側からは制度の厳しさや日本のNPOの実情に合わない等、問題点が指摘されてきた。PSTは総収入金額に占める寄付金及び助成金の額（寄付金総額）が1/3以上であることを定めている算定式であるが、一者からの寄付金・助成金の限度に関する規定、役員・社員からの寄付金の不算入規定、国・地方公共団体からの補助金の不算入規定、寄付者の親族関係者からの寄付の不算入規定、等の内容で構成されていた。PST要件以外にも、活動の広域性要件、単年度主義、申請書類の複雑さ、役員・社員の親族要件規定、共益活動の排除の規定、認定有効期間の短さ、提出書類の複雑さ、認定のための審査期間の不明瞭、認定更新制度の未導入等が問題点として指摘されていた。PST等の厳しい要件は小規模で財政的基盤が弱い、新生NPOが多い日本のNPOの実情に合わないなどと批判されてきた。

②第1回認定NPO法人制度の改正（2002年1月）

PST要件の中で一か所、役員及び社員等からの寄付金を原則的に寄付金総額に参入できないという規定が削除される、小幅の修正の措置が取られた。

9 <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2494>、2006年6月8日掲載。

③第2回認定 NPO 法人制度の改正（2003年1月）

PST 要件の一部緩和措置が取られた。PST 算定式で1/3規準を、1/5に引き下げる特例措置が取られた。（2006年3月までの特例）また、一者からの寄付金及び助成金の合計額の2%限度規定を5%に引き上げる。寄付最低金額を3000円未満から1000円未満に引き下げる。国・地方自治体及び国際機関からの委託事業費・補助金は総収入金額に含めない。

他に、活動範囲と関連して複数の市区町村に及ぶこととする広域性要件を廃止し、200万円以下の海外送金は事後届け出とすることにした。

また、事業収入から収益事業以外の事業のために支出した金額に対して、その部分を寄付金の額として認めるみなし寄付金を導入し、寄付金の損金算入限度額を所得金額の20%とする。

④第3回認定 NPO 法人制度の改正（2005年1月）

PST 要件算定において単年度による計算が緩和された。総収入金額等に占める受入寄付金額等の割合が単年度で1/5であり2事業年度連続規定を単年度1/10以上である状態限りで、2事業年度の平均が1/5以上であることに改正された。また法人全体活動の共益的活動も単年度規準50%以上禁止から2事業年度の平均で緩和された。

また、共益的活動に係る制限要件も緩和され会員等の範囲から単なる顧客は除外することになった。運営組織の適正性要件も緩和され3親等以内の血族・姻族とした。認定 NPO 法人の申請書の添付書類及び各事業年度の報告書類の簡素化を図ることを決めた。

⑤第4回認定 NPO 法人制度の改正（2006年1月）

認定 NPO 法人の認定要件と関連しては、PST 算定式の1/5規準（総収入金額のうち寄付金総額の占める割合）の特例措置を2年延長することにした。算定式と関連して、役員又は社員以外の寄付者からの寄付金は親族関係を有する場合でも同一者とはみなさない。また特定公益増進法人及び認定 NPO 法人からの寄付金は受入寄付金総額の50%まで PST の分子に参入できることになる。社員からの会費も、共益的活動部分を除外して PST の分子に参入できる。国等の行政機関からの補助金も PST の分子と分母に選択的に算入できる。

社員数が100人以上の場合、社員に占める特定親族の制限の要件を適用しない。また、役員・社員及びその親族関係等でない寄付者や従業員の名簿等の書類は公開

されなくなる。小規模法人（2事業年度の収入平均が800万円未満等）は、簡易PSTを選択できることになり、申請負担が軽減される。

⑥第5回認定NPO法人制度の改正（2008年1月）

認定NPO法人の認定要件を緩和する3つの措置が取られた。PST算定式と関連しては、総収入金額に占める寄付金及び助成金の額（寄付金総額）を1/3から1/5に引き下げる特例措置を3年延長し、認定の有効期間及び実績判定期間を2年から5年に延長した。実績判定期間の延長に合わせて、各事業年度規準（1/10）を廃止する。また、受入寄付金総額から控除する一者あたり寄付金規限度額を寄付金総額の5%から10%に引き上げる。一定の独立行政法人等からの補助金、委託費をPSTの分母から差し引く。小規模法人の特例措置に関してPST算定式の割合を1/3から1/5に引き下げた上、適用期限を3年延長する。社員からの寄付とその親族からの寄付を同一ものとみなさないことにした。また、社員の親族及び特定の法人に係る要件を廃止した。

⑦第6回認定NPO法人制度の改正（2009年1月）

PST実績判定期間（原則5年）の特例措置として初回又は二回目の認定申請を行う団体は、平成21年度（2009年4月から2010年3月まで）限りで実績判定期間を2年でも可能とする措置が取られた。

（3）公益法人制度改革とNPO法人の「発展的解消」の試み（2001年12月～2004年12月）

政府税制調査会が2001年12月14日「平成14年度の税制改正に関する答申」の中でNPO法人の税制上の措置に関して、公益法人制度改革の流れの中で新しい「非営利法人制度」の変革の中に発展的に解消する可能性を言及した。2002年8月には政府の行政改革推進本部が「公益法人制度の抜本的改革に向けて」と題する報告書を発表し、NPO法人を含めた公益法人制度の見直しの議論が本格化した。2003年になると公益法人（社団法人・財団法人）と中間法人、NPO法人の3法人を一本化するという方針が出された。2004年には公益法人改革に関する政府の基本枠組みに対し反対意見が続出し、公益法人制度改革との切り離しを要望するNPO関係者の活動が展開された。2004年10月29日に公益法人制度改革にNPO法人は含まないという方針が固まった。¹⁰ 2004年12月24日公益法人改革の方針が閣議決定された。「今

10 <http://www.npweb.jp/modules.news1/article.php?storyid=1878>, 2004年11月1日掲載。

後の行政改革の方針」で新制度である非営利法人制度では NPO 法人制度については、閣議決定で存置する方針を確認した。中間法人制度は廃止されることに決まった。¹¹2006年3月10日、公益法人制度改革関連3法案が閣議決定され国会に提出された。2008年12月1日公益法人制度改革3法が施行された。¹²

2. 民主党政権期 NPO 政策の変化

民主党政権は「新しい公共」という政策目標を掲げ、新しい公共の担い手として NPO や市民、企業の参加を促した。民主党政権は官僚制を改革し政治主導で政策決定を行うことを謳い、NPO や市民団体側の意見を大幅に受け入れる形で NPO 政策に変化をもたらした。

（1）第3回 NPO 法改正（2011年6月15日）

2011年6月15日第3回 NPO 法の改正が行われ、活動分野が3つ（観光振興、農産漁村及び中山間地域の振興、都道府県・政令市の条例で定める活動）追加され、20の活動分野に増加した。所轄庁の変更が行われ、内閣府の認証事務をなくし、認証は主たる事務所の都道府県・政令市に移管する。解散公告回数を削減し、届け出事項を追加するなど認証の柔軟化・簡素化を行った。NPO 法人会計基準を採用し、財政情報の公開で NPO 法人に対する信頼性向上のための措置が取られた。

（2）認定 NPO 法人制度の改正

①第7回認定 NPO 法人制度の改正（2009年12月22日）

平成22年度税制改正大綱を閣議決定し公表した。¹³ 初回の認定を受けようとする NPO 法人の PST などの実績判定期間（原則5年）の特例措置の適用期間を1年延長した。認定 NPO 法人の申請書の添付書類及び各事業年度の報告書類等について簡素化・明確化した。認定 NPO 法人の認定申請の標準処理期間（6月）を設定し、国税庁のホームページで公表する。各都道府県所在地にある税務署に相談窓口を設け、事前相談体制を充実する。所得税の寄付金控除の適用下減額を現行5千円から2千円に引き下げる。

②第8回認定 NPO 法人制度の改正（2011年6月15日）

「仮認定制度」を導入し、設立から年数が浅い団体は事後チェックとした。また、

11 http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php_storyid=1980, 2004年12月24日掲載。

12 http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php_storyid=2425, 2006年3月22日掲載。
http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php_storyid=3078, 2008年12月3日掲載。

13 <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3226>, 2009年12月22日掲載。

PST への寄付者絶対数規準の導入で、事業収入が多い団体もパスできるようにした。みなし寄付金制度を社会福祉法人並みとし、利益の50%か200万円に拡充することで、収益事業による活動資金確保を支援することができるようになった。認定機関を国税庁から都道府県・政令市へ移管する措置が取られた。インターネットを通じた情報開始を進めることにした。

また今まで認定 NPO 法人制度の制定・改正は租税特別措置法の改正という税法で行われてきたが、今回からは NPO 法に盛り込まれるようになった。

（3）新寄付税制創設（2011年6月22日）

2011年6月22日成立した新寄付税制は、税金の分配における主権を市民に与えるという点でその意義が評価された。新寄付税制には、所得税の寄付金控除制度に税額控除方式の導入、新しい PST（絶対値規準：3千円以上の寄付者が100人以上）の創設で認定 NPO 法人の認定要件の緩和、特例措置であった初回実績判定期間2年、PST 総収入金額にしめる寄付金及び助成金の額（寄付金総額）を1/3から1/5に引き下げる、などの実績判定期間や小規模法人の特例を本則化し、画期的な改正を実現した。

都道府県や市区町村が条例で指定した NPO 法人への寄付金を個人住民税の寄付金税額控除の対象とし、地域レベルにおいて活動する NPO 法人を支援する措置が取られた。また、信託を活用した寄付促進税制として「日本版プラント・ギビング信託」が導入された。

IV. 自民政権における政策ネットワーク

1. 自民政権の政策目標と NPO 政策体制

自民政権期には、「官から民へ」、官民パートナーシップなどのスローガンのもとに NPO や市民の公益活動に対する諸制度が施行されてきた。¹⁴ 自民政権において NPO は、行政改革の推進、無党派選挙対策、経済状況に伴う雇用対策と関連して政策的に位置付けられてきた。

橋本政権、小渕政権、森政権期には、「小さな政府」に対する政策目標はあったが、実際に政策を推進するには、政策的立場が明確ではなかった。橋本政権、小渕政権、

14 田中弥生. 2011. 『市民社会政策論』明石書店、246頁。

森政権では行政改革のための政策手段が取られた。民主党という野党の存在、行政改革など新自由主義的改革が要求され、政策的競争が展開される中で、NPO に対する必要性を認識する段階であったといえる。自民党の中で NPO の必要性を主張したのは、連立維持派の加藤紘一等の NPO に理解を持っていた政治家によってであった。

小泉政権に入っては、構造改革や行政改革など新自由主義的改革が以前より強く推進されるようになった。「小さな政府」を志向し、行政改革、構造改革における NPO の活用、活性化が議論されてきた。NPO 政策は行政改革、構造改革というマクロレベルの政策目標の下で政策手段として位置付けられ、政策変化の幅は限定的であった。

NPO は行政改革の中で新しい公共の担い手、民営化などの規制緩和の中で新しい経済主体として位置付けられてきた。また、構造改革による失業問題等に対応するために、NPO を雇用創出対策の一つとして位置付ける施策が施行された。このような政策的位置づけは、市民社会の活性化という独立的政策目標というより、政府の行政改革の目標の下で、政策手段としての変化に止まっていた。

安倍政権、福田政権、麻生政権には、以前の政権である小泉政権の構造改革による社会経済的副作用に対する対応に主眼をおいた政策が取られた。NPO に対しても、構造改革の副産物に対する社会統合策として政策を取り、政策目標というより政策手段レベルで扱われてきた。

経済財政諮問会議

橋本行革による2001年1月中央省庁再編によって設置された経済財政諮問会議は、従来大蔵省（財務省）を主とした予算編成などを政治主導型に移行することが目的であった。「官から民へ」という規制改革の流れの中で、小泉政権では経済財政諮問会議を通して閣僚の他、民間有識者の参加の下、マクロ経済政策や予算編成の大枠などを決めていた。「小さな政府」の実現のために構造改革と経済財政政策を中心に展望を示す中で NPO と関連しては、NPO を新しい経済社会システムの担い手として位置づけ、官民役割分担とともに経済活性化のために NPO 活動の促進を政策課題として取り上げていた。¹⁵ 「小さな政府」を推進するために構造改革が

15 経済財政諮問会議。「構造改革と経済財政の中期展望」2002年1月18日決定。

経済財政諮問会議。「経済活性化戦略中間整理」2002年5月13日発表。

経済財政諮問会議。「経済活性化戦略」2002年6月3日決定。

経済財政諮問会議。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」2002年6月21日。

以前の政権よりも全面的に展開され始めた小泉政権では、構造改革による社会経済的問題に対応するため景気対策・雇用対策などの観点から NPO 政策が議論された。NPO を緊急雇用対策の委託先として指定するなど雇用拡大のための政策がその一例である。

自民党税制調査会－財務省（二元体制）

政府の予算編成・税制改正の過程は、自民党ベースと政府ベースの二元体制で行われてきた。政府ベースでは、財務省と各省庁という構図と自民党ベースでは、党税調と各部会・委員会という構図で構成される。党税調は自律性が高く、財務省の主税局は党税調と協力し、その意向を政府税調の審議に反映してきた。¹⁶

NPO 優遇税制も、自民党税制調査会－財務省による二元体制で行われてきた。自民党所属の NPO 関連委員会が要望書を出すと、自民党税制調査会がヒヤリングを通して、要望を受け入れる。まとめられた要望書をもとに与党の税調と財務省が改正案の検討に反映するパターンで税制改正が行われてきた。¹⁷

財務省は日本政府の財政赤字問題が続く中で NPO 優遇税制に関して厳しい態度を取ってきた。¹⁸ NPO に税制優遇を与えることは、「財政民主主義」の観点から衡平性を重視する立場と管轄省として権限の縮小ともかかわる問題とが絡んでいる。NPO 優遇税制に関する財務省（大蔵省）の立場は、政策担当省として財政にコントロールを保持することを組織的政策理念とすることを考えると、NPO への優遇税制は単に寄付税制を受ける対象の間口を広げるだけでなく、富の再分配の方法を変える可能性を持ち、権限の一部を失うことを意味した。（加藤淳子1997）また NPO という組織に対する認識において、政府からは「新しい公共の担い手」として議論していたとしても、NPO の公益性判断をめぐる問題など実態がわからない組織として扱われ、他の組織との衡平性という理由で、「財政民主主義に反する」と NPO 税制優遇に渋っていた。¹⁹ 日本の NPO や市民社会の実情が、地域レベルを活動範囲とし、事業型 NPO が増えている中で、財務省が認識していた NPO は「慈善団体」として発展していくことを想定していたという点で食い違いがあった。²⁰

16 上川竜之進。2014。「民主党政権における予算編成・税制改正：民主党の与党化と自民党化」『民主党政権の挑戦と挫折』、123頁。

17 <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2921>, 2007年11月27日掲載。

18 五十嵐文彦。2002。「社会を変える NPO 税制」『民主』no.3 64頁。財務省（大蔵省）は財政難を解決するために増税を目指していた。

19 <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3161>, 2009年07月24日掲載。

20 松原明。2002。「ビジョンのある NPO 税制の創設を」『民主』no.3、67頁。

内閣府・他省庁

内閣府は NPO 法、認定 NPO 制度など NPO 活動のための制度環境の整備を行ってきた。内閣府所属の首相諮問機関である国民生活審議会は、NPO 法が制定されてから、NPO 問題を扱う総合企画部会を設けて NPO に対する政策的対応を議論してきた。

他にも、経産省や厚労省、外務省、農水省、国交省など NPO の役割が重視される政策的脈絡によって個別的政策が発表、展開されてきた。²¹ 経産省・独立行政法人経済産業研究所は公共サービスの民間開放推進の中間とりまとめの中で、公共サービスの民間開放にあたって、「新しい公共の担い手」として NPO を位置付けていた。²² 経済産業省は NPO やソーシャルビジネスの基盤整備事業を展開している。厚労省は介護サービス事業、農水省・環境省・国交省は自然再生事業等と関連して、他府省も自省の施策と関連して実行手段として NPO に補助、委託などを実施してきた。²³

自民党 NPO 関連組織

自民党組織「組織運動本部」の中で6つの局があって、その中の1つである団体総局には15関係団体委員会がある。その中に NPO/NGO に関わる委員会が所属している。NPO 関連組織は、「NPO に関する特別委員会」（加藤紘一委員長、設立当時）、「NPO/NGO 関係団体委員会」（熊代昭彦委員長、設立当時）「国際的 NGO に関する小委員会」（塩崎恭久委員長、設立当時）がある。

「NPO に関する特別委員会」は、各省庁、NPO 団体の要望を受け、税制改正案を整理、認定要件緩和など NPO 政策を議論する場として政務調査会の下に設置された。（1999年11月25日）主に各省庁、NPO 団体と対話と議論の場として NPO 団体の要望を受け、自民党税制調査会に対して認定要件の緩和などを政策的に働きかけてきた。²⁴

「国際的 NGO に関する小委員会」は政務調査会の外交調査会の下に設置され、

21 経済産業省諮問機関産業構造審議会 NPO 部会、「中間とりまとめ「新しい公共」の実現にむけて」2002年5月14日発表。

22 経産省・独立行政法人経済産業研究所、「日本版 PPP の実現に向けて～市場メカニズムを活用した経済再生を目指して」2002年5月22日発表。

23 田中2011前掲書、271頁。シーズ。【NPOWEB ニュース】

<http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=158>, 2002年10月4日掲載。

24 「自由民主党の基本方針平成22年綱領」<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/chart/img/chart.gif>, 2011年1月25日検索。

国会議員、NGO 関係者、外務省、内閣府等が出席し、会議するために設置された。NPO 法、認定 NPO 制度と関連して政策的要望を提出するなど「特別委員会」と類似の役割をした。

「NPO/NGO 関係団体委員会」は、NPO/NGO との連携を強化するために2004年1月16日党大会で党則を改正し、設置した。NPO/NGO に所属する個人に対して、支持層を広げることが目的である。選挙目的が強いが、NPO 関係者との意見交流、情報交換のためのタウンミーティングやシンポジウムの開催などを通して、自民党の政策に反映させる活動を行っていた。²⁵

2. NPO 議員連盟²⁶

NPO 議員連盟は1998年 NPO 法が制定された翌年である1999年発足し、当時議員連盟に参加を届け出た国会議員が204名で5党1会派の超党派議員で構成されていた。発足当時、会長は自民党元幹事長の加藤紘一であった。NPO 議員連盟は NPO 法人の公益活動の強化のために税法上の優遇措置の拡充等 NPO 活動の環境整備を目的としていた。NPO 議員連盟は NPO 側の意見を政府各省庁や自民党執行部に伝えることで政策に影響を与える形で活動してきた。NPO 議員連盟内で議論された政策内容は各議員を通して各党内での NPO 政策の議論の活性化にも影響を与えてきた。NPO 議員連盟は NPO 法改正や NPO 税制の制定・改正に影響を与えてきた。²⁷特に税制改正と関連して自民党税制調査会に直接アクセスすることが難しい市民団体にとって NPO 議員連盟はアクセスルートとして重要な役割を担ってきた。

2000年秋頃から2001年春にかけて（森政権に対する加藤紘一の乱）の政治的状況により、認定 NPO 制度の設計と関連して、NPO への理解を持つ自民党内の保守系有力政治家である加藤紘一議員が自民党内で責任を果たすことができなかつたということが2001年 NPO 優遇税制の制度設計に影響を与えた要因として指摘された。²⁸

25 http://www.jimin.jp/jimin/daily/05_06/17/170617b.shtml, 2011年1月25日検索。

http://www.jimin.jp/jimin/daily/04_02/19/16029c.shtml

http://www.jimin.jp/jimin/daily/04_03/160330d.shtml

26 議員連盟は特定業界の利益を最大化するには単独では大きな影響力を持ちえない場合、与野党の議員が団結し作られる組織である。政治・行政上、比較的弱い立場に置かれている業種の団体や未組織の利益を擁護するために結成されているのが大半であって、業界団体の側の立場に立つのが一般的である。中野実, 1993, 『日本の政治力学』, 160-162頁。

27 シーズ, 『NPOWEB ニュース』 <http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=680>, 1999年8月6日掲載。

28 「シーズ」松原氏とのインタビューによる。2011年2月18日。

3. 市民団体「シーズ（市民活動を支える制度をつくる会、以下、シーズ）」、「NPO/NGO 税・法人制度改革連絡会（以下、NPO/NGO 連絡会）」

市民運動側から NPO セクター確立運動が始まったのは1980年代後半くらいからであるが、制度創設運動として展開されたのは1993年くらいからである。シーズは1994年11月結成された。²⁹1995年阪神淡路大震災が起こる前、NPO 法制度と関連していくつかの市民グループや研究グループが存在し活動してきたが、法制度制定と関連して政府レベルで本格的に議論され始めたところからはシーズが中心的な役割を担ってきた。(山岡1996；高田1998a；1998b；2003)

NPO 法が成立されてからは NPO 法の施行に伴い NPO 側の立場を政府や政党に伝達する市民側のアクセスルートとして役割を担ってきた。NPO 優遇税制を制定する際は市民団体側の意見を収斂するために市民団体を組織化し、収斂された要望をもとに政策決定に影響を与えるためには政治家を組織化した。³⁰その間でシーズは政府や政党に対して市民団体側の意見を伝えるロビー活動を展開してきた。官僚に対しては NPO 活動の実態調査を通して数値に基づいた調査結果を提示し、政治家に対しては署名運動を通して世論を直接的に伝える活動を展開した。また、NPO 側の要望を収斂し各政党に伝え、マニフェストとして採用するよう働きかけてきた。

NPO 優遇税制改正時には、自民党 NPO 特別委員会を通して要望書を提出し交渉をしてきた。その際は内閣府と自民党 NPO 特別委員会の役員とシーズの間で三者会議を行い、要望事項を決めて提出する過程を繰り返してきた。また、自民党税調と財務省の協議に対しては、議論のバックアップのためにシーズが直接参加し説明を行ってきた。自民党税調は全議員参加の多数決で決めるので、シーズは自民党各議員に要望書の内容を繰り返し説明する役割も担ってきた。³¹

NPO 政策に影響を与えるために市民団体を組織化したのが「NPO/NGO 税・法人制度改革連絡会」である。「NPO/NGO 連絡会」は1999年6月発足し41団体（2009年現在）で構成されるネットワークで、総会、世話団体会、幹事会、協同会議などに4回の会合を通して意思決定をしてきた。「連絡会」は全国的に地元・地域レ

29 松原明. 2004. 「NPO セクター確立運動の現状と課題」『生活経済政策』、17頁。

30 シーズは NPO 議員連盟の組織化を促し、実質的事務局として役割を担うなど NPO とかわる法制度の制定・改正と関連して政策形成に戦略的に影響を与えてきた。「シーズ」松原氏とのインタビューによる。2011年2月18日。

31 「シーズ」松原氏とのインタビューによる。2011年2月18日。

ベルで学習会を行い、国会議員にアプローチしていく方式で全国運動を担当していた。「NPO/NGO 連絡会」はNPO側から政策的要望を受け入れ、制度が実際に運用される現場で把握された政策的需要をもとに、政党や政府に対して制度改善の政策的働きかけをしてきた。シーズは「連絡会」の意思に基づいて中央レベルで政府や政党に対してロビー活動を展開する方式で動いてきた。³²

4. 分析

自民党政権期には数回に及ぶ政策変更が行われたが、「構造改革」を推進する自民党執行部や個別政策過程における以前の政策慣行（自民党税調－財務省関係）により、NPO政策は政策手段の変化に留まり、漸進的変化を繰り返してきた。自民党による、政治主導で改革を展開しようとしたが、官僚による関与を完全に排除することはできなかった。制度的に自民党税調と財務省の主計局の連携は依然として強かった。

市民団体と政府との間に政策議論のための場が定例化するようになった。NPO法が制定されてからNPO議員連盟の形成、各政党のNPO局・委員会の設立、そしてNPO法・優遇税制のための市民団体のネットワークが整備された。このような組織的体制を通して、NPO政策を施行する中で問題点を議論する場を設けるようになった。シーズ市民連合団体は、ロビイングという活動方式を通して、政府と各政党に直接的に政策的働きかけを展開してきた。

しかし自民党政権におけるNPO政策は行政改革・構造改革の下で行われたので、つまりNPO政策が派生的政策として扱われてきたので、行政改革・構造改革を推進するための他の派生的政策からの干渉や衝突などの影響を受けながら展開されてきた。³³公益法人改革を主に担当した行政改革推進本部と市民団体との衝突（「さわやか福祉財団」堀田氏の抗議を始め、市民団体側の抗議活動）が自民党政権において現れた政策的特性を見せてくれる事例である。³⁴この過程は自民党行政改革推

32 「新寄付税制&NPO法改正を求める2・15緊急院内集会」配布資料より。2011年2月15日、「シーズ」松原氏とのインタビューによる。2011年2月18日。

33 佐藤岩夫（2006）の研究は、行政改革とNPO活動の促進が政策的に必ずしも一致するのではないということを指摘している。佐藤岩夫2006「国家・社会関係：市民セクターの発展と民間非営利法制」『失われた10年を超えてⅡ』、107-141頁。

34 山岸・菅原・浜辺（2003）では、公益法人改革と関連したNPO制度の統合・廃止の試み（発展的解消）に関する市民団体の抗議活動を盛り込んでいる。山岸・菅原・浜辺、2003。『NPO・公益法人改革の罫』第一書林。

進本部公益法人委員会、「自民党 NPO/NGO 関係団体委員会」や NPO 団体のネットワーク、NPO 議員連盟などを通して調整されていった。（辻2008：88；加藤2008：58）

自民政権期において NPO 政策に対して市民団体は政府、各政党と関係を形成し維持してきながら一定の役割を果たしつつ、政治的影響力を発揮するにはネットワークの構造に規定されて限定的であったといえる。結果的に NPO 政策の変化は第一次・第二次の変化に留まっていた。

V. 民主党政権における政策ネットワーク

1. 民主党政権の政策目標と NPO 政策体制

政権交代による与党執行部の変化に伴う政策ネットワークの変化で政策変化が行われた。自民党の構造改革へ反対し、政権交代を成し遂げた民主党政権が掲げた政策理念は「新しい公共」であった。「新しい公共」を掲げ、市民主権の実現、官僚依存システムの改革という観点から、NPO 等の市民活動の一層の拡大のための環境整備、制度整備を進めることを目標とした。³⁵

民主党政権の「新しい公共」が自民政権の「官から民へ」とは決定的に違うところは、民主党政権は政策目標の中で、市民参加や国民の自立を第一義に掲げている点であり、自民政権は行政改革という目標の下で、NPO の役割や必要性に関して議論してきたということである。³⁶ 民主党は「小さな政府」時代の社会民主主義勢力に共通するように経済自由主義も採択しているので、³⁷小泉政権と同じく政府予算や財政危機に対する懸念と行財政改革の必要性から「政府のスリム化」を主張しつつ、「新しい公共」をともにビジョンとしてかかげ市民参加による自立と共生を強調したのである。

民主党政権の政権交代による政策目標の変化は、NPO 政策の大きな変化をもたらした。鳩山政権は首相直属機関として「新しい公共円卓会議」を作り、政府税調の一元化を通して政治主導で市民公益税制（新寄付税制）を創設することを可能にした。菅政権では、「新成長戦略」を政策目標として掲げて、その中で鳩山政権が

35 山口二郎。2012。『政権交代とは何だったのか』岩波新書、4-5頁。

36 田中2011前掲書、249頁。

37 村松・伊藤・辻中2001、176頁。

掲げた「新しい公共」方針を引き継いでいた。社会的企業等を育成する中で、NPO等の役割を強調した。民主党政権期では、NPOを政策目標の中で位置付けたので、NPO政策において第三次的変化が起きたといえる。

鳩山政権総理直属機関「新しい公共円卓会議」

新寄付税制を政治主導で実現できるようにしたのは、新しい公共円卓会議の設置による。³⁸鳩山首相は超党派NPO議員連盟の中心メンバーであり、NPOに対して理解を持っている政治家である。鳩山政権に入って、総理直属機関として「新しい公共円卓会議」が作られた。

「新しい公共円卓会議」は、首相が自ら議長を務め、様々な市民活動家が政策形成論議に参加した。³⁹円卓会議を通して鳩山首相は「新しい公共」という理念の実現のために、認定NPOの要件緩和や寄付税制の創設などを直接指示し、NPOへの税制優遇に慎重な態度で一貫してきた財務省も賛同するようになった。⁴⁰

菅政権では、「新しい公共推進会議」という後続会議体として維持され、野田政権期にも維持された。2010年12月16日発表された税制改正大綱には認定NPO制度の抜本的改革が行われたが、これを採択した「新しい公共推進会議」には学者及びNPO関係者20人が参加しNPO側の意見を最大限に反映して改正が行われた。特に「シーズ」や「NPO/NGO連絡会」とかかわる市民団体及び学者が「新しい公共推進会議」に参加し認定NPO法改正の主導的役割を果たした。⁴¹

また、菅政権からは民主党内に政策調査会が設置され、政策調査会内の組織として「新しい公共調査会」が設けられ、鳩山元首相を会長とし市民公益税制や認定NPO制度改正などに関して継続的に提言を行ってきた。野田政権では「新しい公共推進会議」という名称で受け継がれ、鳩山元首相が議長に就任し、民主党内における議論の活性化を図るとともに政府の「新しい公共推進会議」と連携し新しい公共に係る政策課題に取り組んできた。

38 山口二郎編。2014。『民主党政権とは何だったのか』岩波書店、81頁。

39 山口前掲書、5頁。

40 山口前掲書、81-84頁。

41 筆者の集計によると、会議体には経営者、フリーランサー、NPO/NGO等市民団体や学界関係者など多様な構成員が参加していたが、市民団体や学界関係者数は鳩山政権では総人数19人の中5人、菅政権では20人の中13人、野田政権では11人の中8人で、菅政権期から民主党政権後半になるにつれ、市民団体や学界関係者が増えてきたことが分かった。内閣府 HP www.cao.go.jp

政府税調一元化

民主党政権は、自民党政権における政府税制調査会と与党（自民党）税制調査会という二元体制によって行われてきたことを統合して、政府税制調査会を設置することを2009年9月に閣議決定し、税制改正については、新政府税調が一元的に検討することにした。2009年10月新政府税調が発足し、2009年12月22日に平成22年度税制改正大綱を発表し、第7回目の認定NPO法人制度の改正を行った。また、この税制改正大綱の中に市民公益税制の議論のために市民公益税制PTを設置することを決定した内容が盛り込まれた。

政府税調は、全体会合を公開することによって政策決定を透明化し、各業界の要望も各府省政策会議の場で受け付けるようにした。政府税調には、納税環境整備、雇用促進税制、税制特別措置、市民公益税制の4つのテーマに対して与党議員によるプロジェクトチーム（以下、PT）が設置された。⁴²

「市民公益税制」PTの目的は、「市民・事業者・行政が協働して課題を解決していく新しい公共を確立するため、市民が担う公益活動を資金面で支える寄付税制等を検討する」とされていた。⁴³ 市民公益税制PTは、座長の渡辺周総務副大臣外5名（峰崎直樹、大島敦、松井孝治、小川淳也、古本伸一郎）で構成され、大島内閣府副大臣はNPO法人税制改正を担当したことや、松井孝治内閣官房副長官は「新しい公共円卓会議」のメンバーとして参加するなどNPOに理解を持っていた政治家が参加した。「市民公益税制」PTは主要な検討課題として寄付税制、公益活動を担う法人に係る税制などを取り上げ、「新しい公共円卓会議（新しい公共推進会議）」と連携して検討を行い、2011年新寄付税制の制定という結果をもたらした。

2. NPO 議員連盟

NPO議員連盟は政権交代により民主党政権に入って、機能できなくなった。小沢一郎幹事長の下で鳩山政権では超党派の議員連盟は廃止という方針が出された。しかし、政治状況の変化により、鳩山政権が2010年6月に退陣し、夏の参院選で民主党の敗北により衆参ねじれ状態が出現した。民主党の幹事長が小沢一郎から枝野幸男、さらに岡田克也に変わったことでNPO議連が再結成された。NPO議員連盟

42 上川前掲書、119-169頁。

43 「市民公益税制」PTは、2009年12月22日平成22年度税制改正大綱に基づき、政府の税制調査会の中に設置された会議体で、2010年2月2日初会合を開催した。<http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3244>、2010年2月8日掲載。

は衆参ねじれの国会の状況で野党との関係においてパイブになって、NPO 政策を推進するのに協力が得られた。代表には自民党の加藤紘一、幹事長には無所属の辻元清美、事務局長は中谷元、事務局次長は民主党の岸本周平が就任し、鳩山氏はNPO 議員連盟の顧問となった。⁴⁴ 再結成されたNPO 議員連盟を中心に、2011年6月NPO 法の改正が議員立法で行われた。

3. 「シーズ」、[NPO/NGO 税・法人制度改革連絡会]

シーズは民主党への政権交代前から民主党との政策議論のための政策討論会を開催するなど⁴⁵NPO に係る政策に関して民主党と政策意見交換の機会を設けてきた。民主党政権はNPO に対して政策的共感を形成してきたので、シーズにとっては政策要望事項を具体化するには政治的機会は開放的になったといえる。また、シーズは長年の活動を通して構築されてきた政策ネットワークを通して影響力を発揮することができた。NPO 政策を推進するにおいて、NPO 議員連盟を通して各党の政策的協力を得てきた市民団体側は、一時期NPO 議員連盟の廃止で躓いたが、民主党首脳部の交替でNPO 議員連盟が再開し、NPO 法改正に取り組むことができた。民主党政権になって導入された仮認定制度（設立5年未満のNPO 法人が、寄付税制が適用される認定を受けられる制度）の政策アイデアは市民団体（シーズの松原氏）からの要望を受け入れて制定された。⁴⁶ 民主党政権期におけるNPO 政策はシーズや市民団体関係者が要望してきた内容をほぼ受け入れる形で決定された。

また、この時期に至ってシーズはNPO 法・優遇税制に係るNPO 政策において市民団体の代表性を持つようになった。ロビー活動を通してNPO セクターと政治・行政を繋ぐ役割を自任しながら相互作用する過程で構築してきた政策ネットワークを通して政府のNPO 政策担当者や政党関係者の間ではNPO 政策を担当する市民団体としてシーズが知られていた。⁴⁷ シーズの松原氏は野田政権期には「新しい公共

44 秋山訓子. 2011. 「市民が政治を開くとき：NPO法改正の本質は何か（下）」『世界』12月号、53頁。

45 2009年7月14日、「市民パワーと民主党の懇談会」、民主党本部。

46 秋山前掲記事、53頁。

47 団体の政治的影響力を説明する概念の中で「相互作用正統化仮説」がある。政策エリートへのアクセス、とりわけ政策エリートとの相互作用が多いほど、接触活動が盛んになるほど、政策エリートの受容するところになるほど、団体の正統性も高まり、その結果影響力も大きくなるという仮説である。村松・伊藤・辻中. 1986. 『戦後日本の圧力団体』221-222頁。

推進会議」の構成メンバーとして参加した。

4. 分析

民主党政権期における NPO 政策は、政権党執行部の変化により根本的政策変化をもたらした。二元体制であった税制政策過程を変更し一元化することによって政治リーダーシップによる政策変化をもたらすことができるようになった。政策目標が変わり、NPO 政策において抜本的变化をもたらした。

民主党政権首脳部による政策目標が構造改革に対するニューレフトからの対案として掲げられた「新しい公共」であったので、市民参加が主要な目標として掲げられた。NPO 政策、とりわけ、市民参加の基本となる NPO に対する優遇税制と NPO 法の改正はそのような政策目標の下で行われたのである。自民政権に比べて政策目標自体が変化したので、つまり、基底的政策として NPO 政策が扱われたので、以前政権に比べて抜本的な変化が可能になったのである。NPO 政策において第三次的变化が起きたのである。

特に、民主党政権において NPO 政策が成功的であったのは、市民団体を中心とした政策ネットワークの存在によるところが大きい。民主党がマニフェストに掲げたほかの政策が予算上の問題や政治の問題で縮小されるか失敗する中で NPO 政策が特に成功事例として挙げられるのは、市民団体が追求した政策理念と民主党政権内部に政策理念を同じくするアクターが繋がっていたからである。

菅政権以降は、鳩山政権が重視した「新しい公共」が市民参加の拡大という脈絡で議論されるより、経済政策をより重視する自民政権期の政策と類似の脈絡で議論されていた。福祉による経済成長を強調する「第三の道」を追求するため、「新成長戦略実現会議」を新設したが、これは自民政権期の「経済財政諮問会議」の性格と類似性があった。⁴⁸NPO 制度以外の分野では、社会的企業や雇用の受け皿として NPO の育成、行政委託及び予算措置などが行われた。⁴⁹

48 田中秀明. 2013. 「経済と財政：変革への挑戦と挫折」『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社刊、113-115頁。

49 田中2011前掲書、248頁。このような変化には別途の研究が要求されるが、グローバル経済危機や東日本大震災などの外的環境変化で民主党内部では政治主導の過度な官僚排除に対する反省から官僚との関係修復へ動いたことが政策基調に変化をもたらしたとみられる。塩崎。2013. 56-59頁。

Ⅵ．終わり：NPO 政策における政策ネットワークと政策変化

本稿では、NPO 政策において政治家 - 官僚 - 市民団体の間に形成されてきた政策ネットワークの存在に注目した。それは、90年代以降新自由主義的経済体制に伴い小さな政府を志向しながらなぜ NPO 政策の発展が限定的であったのか、なぜ民主党政権になって定着するようになったのかに関して議論するためであった。

政府、政党、市民団体間に存在する市民社会の役割に関する理念の違いは、政策ネットワークを通して妥協的政策結果を作り出してきた。元来非自民党的政策である NPO 政策に対して、ニューレフト政党の基盤が弱い中で、市民社会の役割をどう規定するかに関する問題提起は回避されてきたゆえである。

政策ネットワークの性格は政策の変化を規定する。政策ネットワークは政治アクターの相互作用を規定する関係性を表す。自民党政権における NPO 政策ネットワークは、「新しい公共」という同じスローガンを掲げたにも拘わらず「行政改革」、「構造改革」の下で限定的政策変化を導いた。

民主党政権に入っては市民参加を根幹とした「新しい公共」の下で抜本的な変化をもたらした。NPO 法のカテゴリは NPO 法成立時より多様化し、より社会経済的状況を反映するようになった。また、日本の市民社会において財政的基盤が弱い上、寄付制度の不十分な整備、事業型 NPO が多い上で使いにくかった認定 NPO 法人制度が日本 NPO の実情に合わせて改正された。

NPO 政策における市民団体の政治的影響力も政策ネットワークの性格に規定されてきたということも併せて記すべきである。90年代以降日本の公共政策において NPO の必要性に関する与野党の共通分母が持つ正当性は市民団体にとっては大きな政治的リソースであるにもかかわらず、自民党政権期に限定的であったということは理念の相違を持つ政策ネットワークに原因があったと思われる。

NPO 政策は社会領域内で未組織の任意団体で存在してきた市民団体が社会的活動を展開するにつれ、組織的財政的規模の拡大の必要性に応じて組織化されていく中で展開されてきた過程でもある。一度法的主体になり政策が形成されると政治的に勢力化し政策に影響を与える政治的主体になる。⁵⁰NPO 政策過程は、55年体制に

50 辻中豊. 1998. 92頁

において野党を通してしか政治的働きかけができなかった市民団体が政治的主体として政策過程にアクセスする中で、市民主導政策ネットワークが形成され、制度化されていくことが考察できるという点で政治学的意義がある。

なお、本稿ではNPO 政策における政策ネットワークに注目して考察したが、NPO 制度の変化が市民活動の社会的基盤や環境的側面にどのような影響を与えてきたのか等に関しては不十分な検討にとどまっている。これらの点は今後の課題として次の機会に論じたいと思う。

〈参考文献〉

- 秋山訓子. 2011. 「市民が政治を開くとき：NPO 法改正の本質は何か(上)(下)」『世界』11、12月号.
- 五十嵐文彦. 2002. 「社会を変える NPO 税制」『民主』no. 3、62-64頁.
- 市村浩一郎. 2008. 『日本の NPO はなぜ不幸なのか』ダイヤモンド社.
- 伊藤光利・宮本太郎. 2014. 『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済評論社.
- 井上千一. 2006. 「非営利組織に関する一考察：小さな政府と非営利組織の関係を中心として」『大阪人間科学大学紀要』5、69-77頁.
- 小野耕二. 2000. 『転換期の政治変容』日本評論社.
- 風間規男. 2013. 「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14-2、1-14頁.
- 柏木宏. 2008. 『NPO と政治：アドボカシーと社会変革の新たな担い手のために』明石書房.
- 加藤淳子. 1997. 『税制改革と官僚制』東京大学出版会.
- 加藤秀樹. 2008. 「公益法人制度改革：改革の実行は私たちの手で」『都市問題』第99巻・第12号、54-61頁.
- 上川竜之進. 2014. 「民主党政権における予算編成・税制改正：民主党の与党化と自民党化」『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済新聞社、119-169頁.
- 小島寛光. 2003. 『政策形成と NPO 法：問題、政策、そして政治』有斐閣.
- 佐藤岩夫. 2006a. 「国家・社会関係：市民セクターの発展と民間非営利法制」『失われた10年を超えてⅡ』東京大学出版会、107-141頁.
- 佐藤岩夫. 2006b. 「NPO の発展と新しい公共圏：その両義的展開をめぐって」『法

- の科学』37号、144-151頁.
- 塩崎彰久. 2013. 「政治主導：挫折した五策」『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社刊、49-86頁.
- 渋谷望. 2004. 「<参加>への封じ込めとしてのNPO：市民活動と新自由主義」『都市問題』95巻8号、35-47頁.
- 高田昭彦. 1998a. 「現代市民社会における市民運動の変容：ネットワークの導入から「市民活動」・NPOへ」『現代市民社会とアイデンティティ』梓出版社、160-185頁.
- 高田昭彦. 1998b. 「市民運動から市民活動へ、そしてNPOへ」『アジア太平洋研究』16、95-116頁.
- 高田昭彦. 2003. 「市民運動の新しい展開：市民運動からNPO・市民活動へ」『都市問題』第94巻第8号、69-84頁.
- 高島通敏. 2001. 「市民社会問題：日本における文脈」『思想』5月、No. 924、4-23頁.
- 田中秀明. 2013. 「経済と財政：変革への挑戦と挫折」『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社刊、87-124頁.
- 田中弥生. 2006. 『NPOが自立する日』日本評論社.
- 田中弥生. 2008. 『NPO新時代：市民性創造のために』明石書店.
- 田中弥生. 2011. 『市民社会政策論』明石書店.
- 谷勝宏. 1999a. 「議員立法の有効性の事例研究：NPO法の立法過程を通して（1）」『名城法学』48（4）、59-111頁.
- 谷勝宏. 1999b. 「議員立法の有効性の事例研究：NPO法案の立法過程を通して（2）」『名城法学』49（1）、55-132頁.
- 辻陽明. 2008. 「公益法人制度改革：民間活動は萎縮・天下りは温存の可能性」『都市問題』第99巻・第12号、83-93頁.
- 辻中豊. 1998. 「成熟型市民社会とNPO・NGO市民活動団体」『NIRA研究報告書』no.980114、87-115頁.
- 辻中豊. 1999. 「NPO・NGOの時代と地球ネットワーク型政治過程の登場」『NIRA政策研究』12、38-44頁.
- 中野晃一. 2002. 「行政改革：余波か三次的变化か？」『流動期の日本政治』東京大学出版会、137-154頁.
- 中野実. 1993. 『日本の政治力学』日本放送出版協会、160-162頁.

- 仁平典宏. 2005. 「ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する」『社会学論評』56(2)、485-499頁.
- 初谷勇. 2001. 『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会.
- 原田峻・成元哲. 2011. 「NPO 法制定・改正をめぐる運動と政治」『中京大学現代社会学部紀要』5-2、83-108頁.
- 原田峻. 2015. 「NPO 法改正・新寄付税制の政治過程：唱道連合と政策志向的学習の変遷に着目して」『JANPORA』vol15.1、1-12頁.
- 村松・伊藤・辻中. 1986. 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社.
- 村松・伊藤・辻中. 2001. 『日本の政治』有斐閣 S シリーズ.
- 松原明. 2002. 「ビジョンのある NPO 税制の創設を」『民主』no.3、65-68頁.
- 松原明. 2004. 「NPO セクター確立運動の現状と課題」生活経済政策研究所『生活経済政策』89(505)、16-22頁.
- 毎熊浩一. 2005. 「協働幻想論：NPO 政策の批判的実践的規準」『島大法学』49巻2号、111-158頁.
- 山岡義典. 1996. 「市民活動団体への法人格付与制度創設に関する最近の動きと市民団体の対応」『日本福祉大学経済論集』95-107頁.
- 山岡義典. 2001. 「立法過程への市民参加：NPO 法」『市民立法入門』ぎょうせい、208-231頁
- 山岸・菅原・浜辺. 2003. 『NPO・公益法人改革の罫』第一書林.
- 山口二郎. 2012. 『政権交代とは何だったのか』岩波新書.
- 山口二郎編. 2014. 『民主党政権とは何だったのか』岩波書店.
- 山崎由希子. 2006. 「日本における NPO の評価をめぐる問題：期待と現実の乖離」『立教経済学研究』3号、179-209頁.
- 渡戸一郎. 2007. 「動員される市民活動？：ネオリベラリズム批判を超えて」『年報社会学論集』20、25-36頁.
- Coleman, Skogstad and Atkinson, 1996, "Paradigm Shift and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture." *Journal of Public Policy*, vol.16, No.3, pp.273-301.
- Ogawa Akihiro, 2009, *The Failure of Civil Society?: The third sector and the state in contemporary Japan*, SUNY.
- Peter A. Hall, 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, vol.25, No.3, pp.275-296.

Robert Pekkanen, 2000, "Japan's New Politics: The Case of the NPO Law." *Journal of Japanese Studies*, vol.26, no.1, pp.111-148.

Subir Sinha, 2005, "Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities." *Neoliberalism: A Critical Reader*, pp.163-169.

内閣府 HP www.cao.go.jp

内閣府 NPO HP <http://www.npo-homepage.go.jp/index.html>

財務省 HP http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/

自民党 HP <http://www.jimin.jp/top.html>

民主党 HP <http://www.dpj.or.jp>

シーズ HP <http://www.npoweb.jp>

(筑波大学大学院人文社会科学研究科国際日本研究専攻)