

筑波大学博士（国際日本研究） 学位請求論文

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—

権 妍李

2018 年度

目 次

図表一覧

| | |
|---------------------------------------|----|
| 第 1 章 序論 | 1 |
| 第 1 節 問題提起及び研究目的 | 1 |
| 第 2 節 研究対象 | 5 |
| 1. NPO 政策 | 5 |
| 2. 「福祉国家」以降の政府と NPO との関係 | 9 |
| 第 3 節 先行研究の検討及び本研究の意義 | 12 |
| 第 4 節 研究方法及び論文の構成 | 15 |
| 第 2 章 分析枠組み | 18 |
| 第 1 節 公共政策と市民社会 | 18 |
| 第 2 節 新制度論的アプローチと NPO 政策 | 19 |
| 第 3 節 政策フィードバック (Policy Feedback) | 21 |
| 第 4 節 NPO 政策がもたらしたフィードバック | 25 |
| 第 5 節 本章のまとめ | 30 |
| 第 3 章 「自民党保守政権」下、利益誘導政治の制度化と市民運動の非制度化 | 32 |
| 第 1 節 戦後の政治・行政制度と社会動員の制度化 | 32 |
| 1. 発展志向型国家と公共政策 | 33 |
| 2. 少ない行政リソースと最大動員システム | 34 |
| 3. 高度経済成長期における公益法人システム | 35 |
| 4. 選挙制度 (中選挙区制・単記非移譲式) と利益団体 | 35 |
| 第 2 節 自民党保守政権と利益団体の発達 | 38 |
| 1. 利益団体の発達 | 38 |
| 2. 利益誘導政治の制度化 | 39 |
| 第 3 節 社会党と労組 | 42 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. 社会党の労組依存 | 42 |
| 2. 社会経済的变化に対する社会党の硬直性 | 43 |
| 第4節 1970年代経済危機と市民運動の「非制度化」 | 46 |
| 1. 社会経済的变化への地方レベルにおける対応 | 46 |
| 2. 経済危機によるリソースの縮小と市民運動の萎縮 | 48 |
| 第5節 本章のまとめ | 49 |
| 第4章 「予防的」新自由主義改革と市民活動への転換 | 51 |
| 第1節 1980年代「行革」と民営化 | 51 |
| 1. 行政改革と民営化 | 51 |
| 2. 福祉縮小とボランティアの活用 | 53 |
| 3. 改革からの後退 | 54 |
| 第2節 自民党新保守政権と利益誘導政治の持続 | 56 |
| 1. 利益誘導政治の持続 | 56 |
| 2. 官製公益法人の増加 | 58 |
| 第3節 民営化と社会党の左派労組(官公労)の瓦解 | 59 |
| 第4節 新保守主義化の中での市民活動への転換 | 61 |
| 第5節 本章のまとめ | 63 |
| 第5章 分岐点：連立政権期の「行政改革」とNPO政策の形成 | 65 |
| 第1節 1990年代政治経済制度の変化：政治改革勢力と市民運動の合流 | 65 |
| 1. 経済危機と政府の行政・財政能力の危機 | 65 |
| 2. 政治改革勢力と政治制度の変化 | 67 |
| 3. NPO/NGO等の市民活動の台頭 | 68 |
| 第2節 自民党の政権復帰と「行政改革」の中のNPO政策 | 70 |
| 1. 新しい選挙制度の導入と自民党の連携戦略の変化 | 71 |
| 2. 自民党政権の新自由主義改革とNPOに対する政策的立場 | 73 |
| 第3節 NPO法制定 | 74 |
| 1. 法案作成を官主導から政治主導へ | 76 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 2. 連立政権の与党 3 党案の調整 | 77 |
| 3. 与党 3 党と民主党の調整 | 82 |
| 4. 拒否権プレイヤーとしての大蔵省、参議院自民党 | 84 |
| 5. 市民団体内部の意見の収斂 | 85 |
| 6. NPO 法の成立（1998 年 3 月） | 87 |
| 第 4 節 NPO 優遇税制制定 | 88 |
| 1. 政府の政策的立場 | 89 |
| 2. 市民団体と NPO 議員連盟のネットワーク化 | 90 |
| 3. 拒否権プレイヤーとしての大蔵省 | 96 |
| 4. 自民党税制調査会と NPO 特別委員会 | 99 |
| 5. 認定 NPO 法人制度の成立（2001 年 3 月） | 102 |
| 第 5 節 本章のまとめ | 104 |
| 第 6 章 自民党政権の「構造改革」と NPO 政策の漸進的展開 | 107 |
| 第 1 節 自民党政権の「構造改革」と NPO 政策 | 107 |
| 1. 小泉政権の構造改革と NPO 政策 | 107 |
| 2. 雇用対策としての NPO | 110 |
| 3. 政権交代前夜(安倍・福田・麻生政権)における NPO 政策 | 111 |
| 第 2 節 NPO 優遇税制改正(第 1 回~第 6 回) | 112 |
| 1. 第 1 回認定 NPO 法人制度の改正（2002 年 1 月） | 112 |
| 2. 第 2 回認定 NPO 法人制度の改正（2003 年 1 月） | 121 |
| 3. 第 3 回認定 NPO 法人制度の改正（2005 年 1 月） | 129 |
| (1) 平成 16 年度税制改正は先送りへ(2003 年) | 129 |
| (2) 市民団体・政党の働きかけ(2004 年) | 131 |
| (3) 政府内の議論(2004 年) | 134 |
| (4) 第 3 回認定 NPO 法人制度の改正(平成 17 年度税制改正) | 136 |
| 4. 第 4 回認定 NPO 法人制度の改正（2006 年 1 月） | 137 |
| (1) 市民団体・政党の働きかけ(2005 年) | 137 |
| (2) 政府内の議論（2005 年） | 139 |

| | |
|---|-----|
| (3) 政策結果 | 141 |
| 5. 第5回認定NPO法人制度の改正（2008年1月） | 142 |
| (1) 平成19年度税制改正大綱における認定要件の緩和（2006年） | 142 |
| (2) 認定要件緩和のための働きかけ（2007年） | 143 |
| (3) 平成20年度税制改正における認定要件の緩和（2007年） | 145 |
| 6. 第6回認定NPO法人制度の改正（2009年1月） | 146 |
| 第3節 第1回NPO法改正（2002年12月） | 148 |
| 第4節 公益法人制度改革とNPO法人の存置 | 151 |
| 1. 公益法人制度改革議論の中のNPO法人 | 151 |
| 2. 政府に対する市民団体・政党の働きかけ | 154 |
| 3. NPO法人の存置決定と公益法人制度改革関連3法の決定 | 162 |
| 第5節 本章のまとめ | 164 |
| 第7章 民主党政権の「第三の道」とNPO政策の転換 | 168 |
| 第1節 民主党政権の「新しい公共」とNPO政策 | 168 |
| 1. 民主党への政権交代 | 168 |
| 2. 民主党の組織と基本政策 | 169 |
| (1) 民主党の組織 | 169 |
| (2) 民主党の基本政策 | 170 |
| 3. 民主党政権の「新しい公共」とNPO政策 | 172 |
| (1) 政権交代前夜の民主党とNPO | 172 |
| (2) 鳩山政権と「新しい公共」 | 176 |
| (3) 菅政権と「新成長戦略」 | 178 |
| 第2節 第7回認定NPO法人制度の改正 | 180 |
| 第3節 NPO法(第2回)・優遇税制(第8回)改正と新寄付税制創設 | 183 |
| 1. 「新しい公共円卓会議」と「市民公益税制PT」の連合における議論 | 183 |
| 2. 「新しい公共推進会議」と「市民公益税制PT」の連合における議論 | 187 |
| 3. 「シーズ」・「NPO/NGO連絡会」の働きかけとNPO議員連盟との連携 | 192 |
| 4. 第2回NPO法・第8回認定NPO法人制度の改正と新寄付税制の創設（2011年 | |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 6 月) | 196 |
| 第 4 節 本章のまとめ | 200 |
| 第 8 章 制度発展：NPO 政策のフィードバックとしての政策ネットワーク | 203 |
| 第 1 節 自社さ連立政権期における市民団体－政党の緩やかな連携の形成 | 203 |
| 1. 自民党連立政権の政策決定方式 | 203 |
| (1) 連立政権の政策決定の仕組み | 203 |
| (2) 自民党の復権と省庁関係の復調 | 205 |
| (3) 行政改革会議(1997) | 205 |
| 2. 政治改革勢力と市民団体間の緩やかな連携 | 206 |
| 3. NPO セクター確立運動：市民活動の普遍化と制度的基盤の拡充の必要性 | 207 |
| 第 2 節 自民党政権期における政策ネットワーク | 208 |
| 1. 自民党政権の NPO 政策体制 | 208 |
| (1) 経済財政諮問会議 | 208 |
| (2) 自民党税制調査会－財務省(二元体制) | 209 |
| (3) 内閣府・他省庁 | 210 |
| (4) 自民党 NPO 関連組織 | 211 |
| 2. NPO 議員連盟 | 212 |
| 3. 市民団体「シーズ」、「NPO/NGO 連絡会」 | 214 |
| 第 3 節 民主党政権期における政策ネットワーク | 217 |
| 1. 民主党政権の NPO 政策体制 | 217 |
| (1) 総理直属機関「新しい公共円卓会議／新しい公共推進会議」 | 217 |
| (2) 政府税調一元化 | 218 |
| 2. NPO 議員連盟 | 219 |
| 3. 市民団体「シーズ」、「NPO/NGO 連絡会」 | 220 |
| 第 4 節 NPO 政策のフィードバックとしての市民団体の組織化 | 222 |
| 1. NPO 政策に対する市民団体の組織化 | 222 |
| 2. 市民団体のネットワーク化 | 224 |
| 3. 市民団体の政策決定過程へのアクセス | 225 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第5節 本章のまとめ | 229 |
| 第9章 結論 | 231 |
| 第1節 自民党政権の弱い政策イニシアティブと市民団体の組織化 | 231 |
| 第2節 政策ネットワークと NPO 政策 | 233 |
| 第3節 本研究の含意及び今後の課題 | 237 |
| 付録 | 241 |
| 参考文献 | 247 |

図表一覧

| | | |
|---------|--|-------|
| [表 1-1] | NPO 法・税制優遇措置の制定・改正過程 | 2 |
| [図 1-1] | 認証 NPO 数・認定 NPO 数の推移 | 4 |
| [表 1-2] | 公益法人と NPO 法人の税制比較 | 8 |
| | | |
| [表 2-1] | 政策フィードバックの構成要素 | 23 |
| | | |
| [表 6-1] | 認定 NPO 法人制度に係る要件 | 113 |
| [表 6-2] | 日本版 PST の要件 | 114 |
| | | |
| [表 7-1] | 自民党と民主党の NPO 政策の比較 | 175 |
| | | |
| [表 8-1] | シーズの収入内訳 | 224 |
| [図 8-1] | 自民党政権期の NPO 優遇税制改正過程 (2001-2009 年) | 226 |
| [図 8-2] | 民主党政権期の NPO 優遇税制改正・新寄付税制制定過程 (2009-2011 年) | 228 |
| | | ----- |
| | | 228 |

第1章 序論

第1節 問題提起及び研究目的

1990年代初頭、政府でも市場でもない非営利領域の拡大と活性化が、世界中で広く注目されるようになった。サラモンは、この世界的現象を「アソシエーション革命(a global associational revolution)」と呼び、19世紀後半の国民国家システムの台頭に匹敵する現象であり、今後の国家と市民社会の関係に変化をもたらすものとして意義づけた(Salamon1994)¹。

福祉国家の発展が行き詰まり、社会福祉の拡充に伴う負担、経済活動の活力の低下により政府は政府活動の効率化と民間の経済活動の活性化、市民社会の活性化を促した。1980年代英米では、新自由主義を掲げ、従来の政府主導型福祉国家に欠けていた効率性の問題を解決するために、民営化を始めとした一連の改革を行うとともに、NPO、地域共同体、ボランティアリズムなどの市民社会との協働が促された。

日本では1990年代初めにバブル景気の崩壊を経験し、長期景気低迷の時代を迎え、政治経済体制の大きな転換が要求された。経済成長率の低下とともに、財政赤字が増加する状況で、少子高齢化社会の到来により福祉財政は危機に処し、小さな政府への構造転換は政策上の大きな課題となった。財政規模の縮小とともに福祉需要を満たすために、福祉の供給源の多様化が必要になった。そこで期待されたのが、NPO/NGO等の市民社会である。

新自由主義改革を推進する政治的立場は、経済合理的観点から行政改革、構造改革に符合する場合に限って、NPOやボランティア活動等、非営利活動を推進する選好をもつ。そのため、その目的に合致しない場合には、NPO活動の活性化のために税制支援や予算配分等において、必ずしもNPOに好意的であるとは限らない。

橋本政権をはじめとして自民政権は、1990年代以来経済成長率の鈍化、財政赤字の急増に伴い、新自由主義的な改革を志向するようになった。とりわけ、小泉政権は、英米のよ

¹ 市民社会のアソシエーション革命は2つの革命（経済成長とコミュニケーション革命）、3つの失敗（市場、政府、ボランティア部門の失敗）、4つの危機（福祉国家、開発、環境、社会主義の危機）、3つの圧力（上からの圧力、下からの圧力、外からの圧力）が主要な原因として生じたと指摘されている(Salamon 1994, 109-116)。

うな小さな政府を志向する新自由主義改革を本格的に展開した。行政改革、財政改革、民営化など改革路線を徹底させた小泉政権の構造改革は有権者の支持を受け、改革競争において野党との差はなくなっていた。

小さな政府を実現するための構造改革が本格的に展開される中で、自民党は主に介護保険制度の実施、行政改革の補助的組織、雇用対策のための受け入れ先など、サービスを提供する機関として NPO を位置付けてきた。新自由主義論者は、必ずしも NPO 政策を政権の主要な目標として位置付けておらず、あくまでも経済的合理性の枠組みの中で扱ってきた。

NPO 政策は自社さ連立政権期に起きた阪神・淡路大震災を契機に、市民活動を促進するために始められた法制度や税制をめぐる政策議論から形成された。1998 年の特定非営利活動促進法（以下、NPO 法）の制定以来、2001 年の認定 NPO 法人制度の制定、2003 年の NPO 法改正、2002 年、2003 年の認定 NPO 法人制度の改正、2005 年、2006 年、2008 年、2009 年の認定 NPO 法人制度の改正が行われた。以上のように NPO 法人制度の制定・改正過程は 1990 年代以降、自民党政権が新自由主義改革を本格的に推進しようとした時期に行われた。

[表 1-1] 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) |
| 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2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

行政改革の一環として行われた公益法人制度改革過程では、課税強化の方針から改革の議論が展開されていた。公益法人制度の問題を是正するために、既存制度の統廃合による新しい非営利法人制度の創設が議論され、その発展的解消の対象として、NPO 法人制度が含まれた。しかし最終的に、NPO 法人制度は新しい非営利法人制度の中に組み込まれず、民法の特別法として存置されるようになった。

民主党政権では、小泉政権の構造改革への代案を提示する「第三の道」としての政策路線を標榜しつつ、新自由主義的政策路線も排除しない政策選択を行ってきた。また、民主党内におけるグループ間の路線の対立、社民党の連立与党からの離脱、衆参ねじれ国会、世界金融危機、東日本大震災及び原発事故への対応、与野党による内閣不信任案の提出等の政治状況の中で、一貫した政策推進は有利な条件ではなかった。ところが、NPO 法、NPO 優遇税制の分野においては、自民政権に比べ大胆な改正が行われるようになった。2010 年の認定 NPO 法人制度の改正、2011 年の NPO 法改正、認定 NPO 法人制度の改正、新寄付税制の創設が行われた。

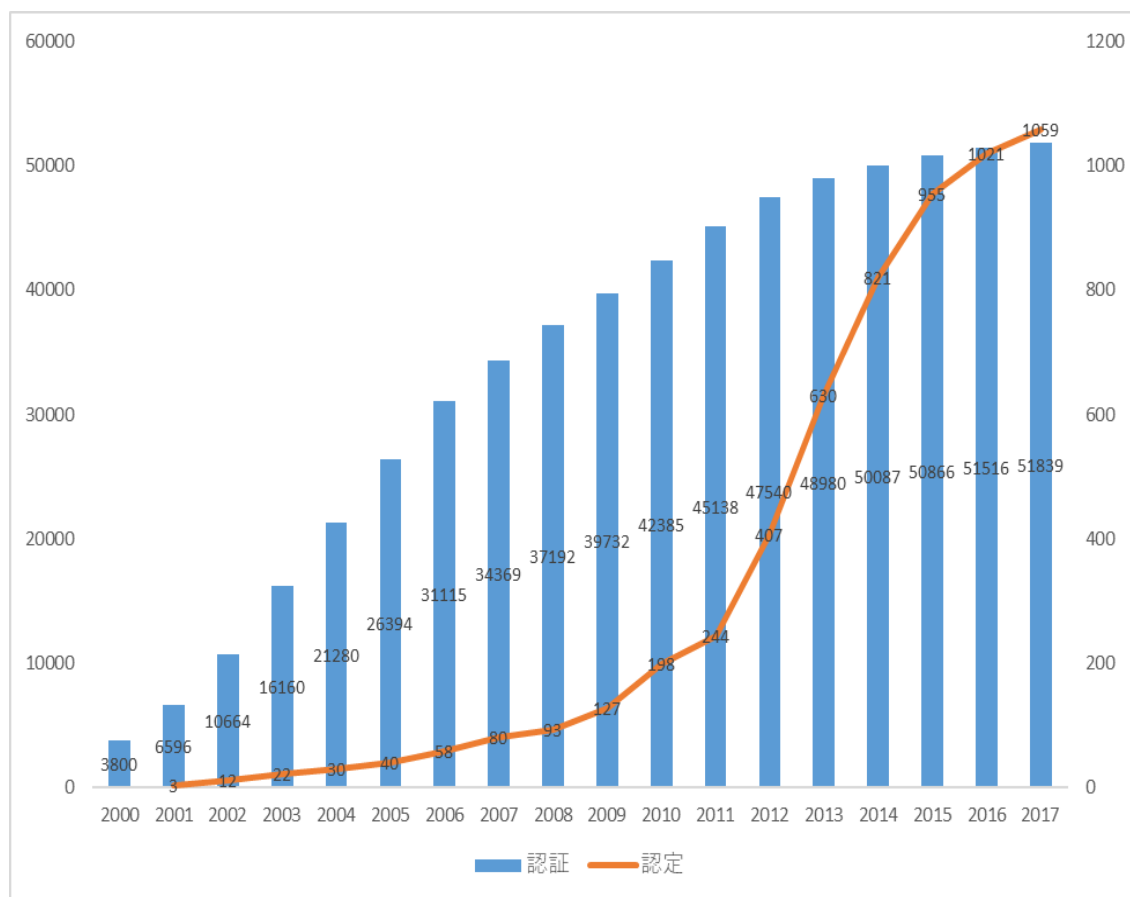
その結果、1998 年に NPO 法、2001 年に NPO 優遇税制が制定されてから、2011 年の民主党政権に至るまでの間、NPO 法は 2 回、NPO 優遇税制は 8 回もの改正が行われた [表 1-1]。

NPO 法の制定後、NPO 法人の認証数は徐々に増加する傾向にあった。ところが、NPO 法人に対して税制上の優遇を与える認定 NPO 制度が制定されてから、認定 NPO 法人の数はそれほど増加しなかった。[図 1-1]でみられるように、2001 年から 2009 年にかけて NPO の認証数は緩慢に増加したが、認定 NPO 数の伸び率は低迷し、認証された NPO の 1%にも満たない状態に止まっていた。認定 NPO 法人制度ができた 2001 年には 2 団体しか認定されておらず、2009 年半ばまで認定 NPO 法人の数は 100 を超えることはなかった。民主党政権に入ってから、認定 NPO の数は改善されるようになった。1 年間でほぼ 2 倍に増加し、2016 年には 1000 を超えた。

民主党政権の NPO 法人制度の大胆な改正の前まで、自民政権期における NPO 法人制度の数回に及ぶ改正は何を意味するのか。日本に新自由主義改革が本格的に展開され始めた 1990 年代から市民団体の制度的基盤を整備するために NPO 法人制度が形成され始めた。必ずしも、市民団体側が希望する市民社会の活性化に繋がる NPO 法人制度の形成に好意的

ではない時期に、NPO 政策が形成され、展開されてきたのである。

〔図 1-1〕 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、2018 年 4 月 5 日最終アクセス。

注：認証法人数及び認定法人数は、各年度末の法人数を示す。2017 年の数値は 2017 年 2 月末までの合計である。

〔表 1-1〕と〔図 1-1〕から読み取れる、NPO 法人制度の数回の改正とその政策効果の弱さは何を意味するのか。自民党政権は NPO を重視しているのに、NPO がそれに追いついていない状態を表しているのか。あるいは、自民党政権の優遇税制の数回の改正は選挙のための見せかけで、改正の中身は大したものではなかったということを意味するのか。しかし、改革を推進するために、NPO を置き去りにしていたことを表す証拠とはいえない。行政改

革の一環として行われた公益法人制度改革で NPO 法人は結局、独自のカタゴリーで維持されるようになったからである。そうであるならば、このような NPO 政策上の変化は、市民団体の政治的影響力が強くなったからなのか、あるいは政治制度の配置の変化により市民団体が政策過程にアクセスすることが容易になったからなのか。

本研究は、新自由主義改革が展開される中で、NPO 政策に漸進的变化をもたらしたメカニズムとは何であったのかを明らかにすることを目的とする。仮説として、NPO 政策の形成を前後にして市民団体と政治改革勢力及び各政党の政治家、関係省庁間に政策ネットワークが形成され、持続的に NPO 政策に影響を与えてきた、と設定する。このような結果をもたらしたメカニズムを説明するために「政策フィードバック(Policy Feedback)」モデルを用いる。「政策フィードバック」は、公共政策が市民団体の組織化、政策ネットワークの形成にインセンティブを与え、政治過程に変化をもたらし、その後の政策過程に影響を与える現象を説明する概念である。「政策フィードバック」モデルを用いて NPO 政策を契機にして市民団体を中心に政策ネットワークが形成され、それがいかに政策発達をもたらしたのかを明らかにする。

第 2 節 研究対象

1. NPO 政策

NPO 政策は中央政府や地方自治体等の政府領域だけでなく、民間セクターにおいても民間企業によるフィランソロピー等、多岐にわたって展開されてきた(初谷 2001)。ここでは本研究が対象とする NPO 政策の範囲を限定し、それがなぜ問題になるのかを論ずることにする。NPO 政策の定義と範囲、日本の公益法人制度の中で問題になる NPO 法制・税制の様相に関して整理し、研究対象として扱うことの意義を中心に述べる。

初谷の定義によると、公共政策としての 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。法人制度は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。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

配分することにより育成、支援する政策などを指す（初谷 2001, 90-94）²。本研究における NPO 政策は、NPO 法制、税制など NPO 法人制度に係る基底的政策に関することである。ただし、政府の方針の中で派生的政策として NPO を重視する時期があり、その部分に関しては政策方針として言及することに止める。

日本において「結社の自由」は憲法で保障されるが、「法人格の付与」は立法政策の問題として扱われてきた。NPO 法人制度の不備から団体の設立、運営の持続等の問題が生じてきたことから考えると、決して日本において「結社する自由」が保障されてきたとは言えない（大村 2003, 54-55）³。団体に権利義務の根幹になる法人格を誰がどのように与えるかは、「国の政策の問題」であり政治の領域の問題である。民法の公益法人制度に非営利法人の一般法が設けられておらず、公益法人以外の部分に対して特別法に基づくシステムが形成されたのは、法律の制定当時の政治的背景など、政治的要因が作用したとされている（雨宮 2003, 34-36）。

民法制定当時、日本は近代化への道を積極的に進めていた。当時の国策として「営利会社」は殖産奨励のために有益であるため、自由に積極的に推進するように「準則主義⁴」を採択したのである。一方、民間の公益団体については、国の許可・監督制にし、「公益」の認定を国が行うようにした⁵。また、公益法人は、悪用されるのを防止する目的で、国家の保護及び監督が必要とされていた。富国強兵が主要な目的であったため、公益活動は国が中心に行い、民間の公益活動は国の補完的な役割に限定するという時代背景や認識が一般的であった（雨宮 1996；雨宮・磯部・江崎他 1997；雨宮 1999；雨宮 2003）。

1896 年公布された民法 34 条には「公益法人の設立」について、「祭祀、宗教、慈善、学

² 権妍李. 2017. 「NPO 政策と政策ネットワーク」『筑波法制』第 69 号、18 頁を参照。

³ 憲法における「結社の自由」の意味の解釈を、法人格取得の問題という「結社からの自由」も含め解釈されるべきであることに関する議論は、井上(2006a,2007a,2007b)を参照されたい。

⁴ 法人格の付与と関連しては 4 方法がある。①許可主義、②認可主義、③認証主義、④準則主義である。①許可主義は、「法律の定める条件を具備しても設立許可が主務官庁の自由裁量に任せられている」ものである。②認可主義は、「法律の定める要件を具備し所轄庁に申請すれば、必ず認可しなければならない」ものである。③認証主義は、「法律の定める要件を充足していることを確認し、所轄庁の「認証」行為が必要となる」ものである。④準則主義は、「法律の定める要件を備え、一定の手続きによって公示をしたときに法人の設立が認められる」もので、主務官庁の関与なしに当然に法人になれる。それぞれの法律によって法人格の付与の方法が異なってくるのは、「法律が制定されたときの政治的背景等の要素が入っていた」とみられる（雨宮 2003, 36）。

⁵ 一部の税の優遇と公益法人格の取得が連動している理由からである（雨宮 1996, 35）。

術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」と公益法人に関する規定を定めている。民法の公益法人は設立要件として上に例示されている「公益性」が要求される。公益法人の「許可基準」で提示されている「公益」は、「広く社会全般の利益、または不特定多数の者の利益のことをいう。個人的利益や特定のグループの利益を意味する「私益」の反対概念である」と定義されている（雨宮 2003, 38）。つまり、「営利性」に対する対概念としての「非営利性」ではなく、「非営利」で、かつ「主務官庁」⁶が判定する「公益性」が求められたのである。主務官庁制の許可制を取る公益法人は、設立要件として要求される「公益性」が行政の恣意的な判断で解釈されやすかったのである（西尾・村松 1995, 87-88；雨宮 2003, 37-38）。

このように、民法は営利法人への対概念として、非営利かつ公益性のあるものとして「公益法人」を設定しており、「非営利一般」に関わる法人を設定したのではない。それゆえ、非営利ではあるが、積極的に公益を目的としない団体や、非営利でかつ公益を目的としている団体でも主務官庁の許可が得られない団体は、他にそれらの団体に法人格を与える特別法がないと法人化できない仕組みになっていた。民法上の社団法人や財団法人に該当しない、宗教法人や生協法人、社会福祉法人、学校法人、労働組合、農協などのその他の非営利法人については、それぞれ個別の分野ごとに所管の官庁が「特別法」を定めていた。こうした特別法は既に 180 を超えている。また、それでも法人格を取得できない「権利能力なき団体」も多数存在してきた。このような非営利法人制度の不統一は、日本の「民法の構造上の欠陥」として指摘されてきた（雨宮 1996, 32-35）。

一方、法人税法上、公益法人と学校法人、社会福祉法人、宗教法人等は、それぞれの本来の事業については非課税の特典を受ける収益事業を行う場合は、法律に列举されている 33 業種については普通の株式会社等の法人より軽減された税率を適用される（表 1-2 を参照）。具体的には、普通法人は 30% に対して、公益法人は 22% である。また、公益法人内部での収益事業から公益事業への利益移転が行われる場合、20% まで「みなし寄付金」として扱うことができる。また、公益法人の内の一部は「特定公益増進法人」の認定を受けることで、寄付金に対する所得控除や損金算入の税制優遇措置を受けることができる。行政省庁は、公益法人に対する許可・監督と税制優遇措置などの手段を行使し、行政から見て有益な団体は

⁶ 主務官庁とは、設立しようとする公益法人の目的事業を所管する各府省大臣である（雨宮 1996, 34）。

公益法人として特権化し、行政サービスを補完する主体として活用してきた（谷 2003, 250）。

公益法人制度の一般的非営利活動に対する法人制度の不備に対して問題を認識した市民団体側の働きかけで 1998 年民法の特別法として NPO 法が制定された。NPO 法人の場合、1998 年の NPO 法の制定により「認証制」で法人格が取得できるようになった。しかし税制の場合、収益事業の法人税は原則課税(22%)となっており「みなし寄付金（法人の収益事業から公益事業への利益移転に対する優遇税制）」制度、寄附金に対する優遇税制等は、1998 年 NPO 法成立時には不備であった（山内 2004, 134-161）。

〔表 1-2〕 公益法人と NPO 法人の税制比較

| 税目 | 詳細 | 公益法人 | | 特定非営利活動法人 |
|---------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| | | | うち特定公益増進法人 | |
| 法人税 | 収益事業所得 | 軽減税率(22%)で課税 | 軽減税率(22%)で課税 | 普通法人なみ課税(22-30%) |
| | 非収益事業所得 | 非課税 | 非課税 | 非課税 |
| 所得税 | 利子・配当所得 | 非課税 | 非課税 | 課税(15%) |
| みなし寄付金 | 収益事業部門から非収益事業部門への資産の振り替え寄付支出 | 所得の20%まで寄付金とみなす | 所得の20%まで寄付金とみなす | 寄付金とみなさない |
| 寄付支出 | 法人税 | 収益事業所得の20%まで損金算入可 | 収益事業所得の20%まで損金算入可 | 収益事業所得の2.5%まで損金算入可 |
| 寄付者の所得税 | 個人寄付受け入れ | 所得控除なし | 1万円を超える部分につき、年間所得の25%まで所得控除可 | 所得控除なし |
| 寄付者の法人税 | 法人寄付受入 | 限度額(資本等の0.125%+所得の1.25%)まで損金算入可 | 左の限度額に加え、これと同額を別枠で損金算入可 | 限度額(資本等の0.125%+所得の1.25%)まで損金算入可 |

出所：山内直人 2000「NPO 支援税制の問題点と改革の方向性」『税務弘報』48 巻 8 号、9 頁をもとに著者整理作成。

NPO の財政の資金源の中で、自主財源である会費、寄付金、NPO 活動に係る事業からの収入は、NPO にとって望ましい資金源であるとされる（伊佐 2008、94-96）⁷。この事業収

⁷ NPO の資金源を概観すると、会費、寄付金、NPO 活動に係る事業からの収入、その他の事業

入、寄付金に係る資金は、政府の課税政策に影響を受ける。特に資金不足に悩む市民団体にとって、寄付税制優遇措置は資金拡大に不可欠な要素である（雨宮 2002, 43）。

NPO 法制・税制は NPO/NGO 等の市民団体の活動の根幹になる制度として、市民団体の発達に重要な影響を与える政策領域である。法人制度は、政治的決定によって影響される性質の政策である。明治 29 年の民法制定以来、100 余年にわたり公益法人制度は抜本的な見直しが行われなかった。既存の公益法人制度が規定していた公益性の範囲、主務官庁の権限などは時代的变化を反映せず、運用されてきた。NPO 法人制度の形成と変化の過程が研究対象とされるのは、公益法人制度の問題点が認識され、NPO 法人制度が成立し、定着していく過程を通して、その政治的背景や政治的動力を観察できる事例研究として重要な意味を持つからである。

2. 「福祉国家」以降の政府と NPO との関係

NPO 政策を研究対象にする際、政府と非営利団体の関係を考察することは重要である。政府と NPO との関係性は政策を媒介にして形成される⁸。その関係性は経済合理的な選択により形成される領域でもあり、政治的選択により形成される領域でもある⁹。政府と NPO との関係性は、政策の性格や政治制度の編成に加え、景気変動等の経済的状況に規定される（Smith and Lipsky 1993, 3-19）。特に政府の財政政策は市民活動の成功、持続の可能性に影響を与える制度的要因でもある（サラモン 1999, 87）。

本研究では、政府と NPO の関係性を推論するために、政権の政策目標を主な対象とする。政党や政治運動、政治プロジェクトごとに追求するコミュニティやアソシエーションに対する概念や価値は異なり、その促進を目標とする公共政策も違ってくる（リトル 2010）。

戦後の福祉国家において、NPO は政府の財政援助の下で制度化された。そこで求められたのは、社会福祉政策を中心としたパートナーシップやサービス提供を行うという補完的な役割であった（柏木 2000, 41, 46, サラモン 1999, 24-27, 金川 2008, 72-73）。ところが、1970 年代の石油危機をきっかけとした財政危機、低成長による高度経済成長の終焉は

からの収入、助成金、補助金、借入金、利息収入など大きく 8 つに分けられる。

⁸ 政府と NPO が相互作用する政策領域は、サービス供給、プログラムの実行、政策提言、公的/私的パートナーシップが行われる公共政策分野である（Lowry 1995, 107-116）。

⁹ 政府と NPO の相互作用の関係性は補完的(supplementary)、相補的(complementary)、敵対的(adversarial)関係という 3 つの類型に分類される（ヤング 2007, 26-60）。

福祉国家の変容をもたらし、市民社会の役割に対する立場にも変化をもたらした。新自由主義は国家の競争力と市場の効率性、公共性を重視し、ボランティア団体、慈善団体、福祉供給団体や民間の NGO などの市民団体の活動を選好する(Cohen and Rogers1995,14-15)。つまり、ポスト福祉国家においては、経済合理的観点から福祉サービスの供給と関連して、民間非営利セクターのサービス供給機能が重視される(石田 2003, 377)。また新自由主義は政治的には、「国家と市民社会との境界線を引き直し」、「国家機能の限定」を志向する。限定された国家権威の領域を保護し、政治制度に負担を加えない。また市民社会の基礎に関しては「非政治的、非条件依存적」にし、その独立性を回復することを志向する(小野 2000, 30, 182)。

1980 年代のアメリカやイギリスにおける新保守主義政権の NPO に対する政策がその代表的な事例である。小さな政府を掲げたレーガン政権期は、歳出削減を行い、政府の社会的サービス提供を縮小した。このことで、NPO の活動空間は広がったが、一方で NPO への財政的支援や補助金等の予算の削減、NPO に寛容的であった寄付税制に対するインセンティブの縮小、税制上の優遇を削減するなどの措置が取られた。その結果、医療分野以外の多くの NPO に対する予算が削減された。

また、政治的アドボカシー活動を厳しく制限する措置も取られた(サラモン 1999, サラモン 2007)。サッチャー政権は、福祉国家を縮小するために、ボランティアセクターや「能動的市民参加」を奨励した(サラモン 2007, 268)。政府とボランティアセクターとの関係は、コスト削減という目標の下、経済活性化を優先する関係性が形成され、契約による公共サービスの外注化が進められた。NPM 改革の中で、契約文化を中心としてサービスエージェントとしての色彩が強まったのである(金川 2008, 72-83)。

他方で、1970 年代半ば以降、福祉国家体制への批判として「新しい社会運動」が左から現れた。この政治運動は、従来の運動とは異なり、富の分配や職業的利益の追求ではなく、生活の質や自己決定権の尊重を求める運動を展開した(渡辺 2005b, 117)。また、1990 年代には古い左派でもなく、新しい右派でもない「第三の道」のスローガンを掲げた「新しい左派」が現れた。

新しい社会運動の政治は、代議制や官僚制などの既存の政治制度により限定されてきた市民社会に関わる制度を「政治化」し、それを通して規制されない形での「市民社会の再構成」を目指すものであった(小野 2000, 30)。それゆえ、新しい社会運動は、「旧来型の左

翼や福祉国家を支える政治勢力が有していた発想を批判し、参加民主主義と、諸個人・諸集団の自律性を強調する」のである（小野 2000, 157-158）。この文脈において、「市民社会の活性化」はたんなる自律化ではなく、「政治との新たな関係の樹立」、「新しい社会運動の政治機能」を意味した。また新しい社会運動の政策決定過程への「媒介」としての機能、ひいては「政治的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た（小野 2000, 181-183）。

1990 年代中期以降のイギリスでは、長期的パートナーシップ関係が開発され、特に 1997 年労働党政権になってからは、経済的価値だけでなく社会的価値も含む目標の下で、公私関係の枠組みの見直しが行われた。旧来の社会民主主義と新自由主義を超克し、「第三の道」を政治理念として掲げたブレア労働党政権は、社会的排除を除去し、「社会的包摂」の考え方を新たな福祉政策の基軸とし、「責任と義務」を重視する観点を採用した。また「アクティブな市民社会(active citizenship)」を構築することを重要な課題の 1 つとして捉え、政府と市場と社会がネットワークで相互作用し問題を解決することを政策目標としていた（金川 2008, 47-54）。

1998 年 11 月には、政府とボランティアセクターとの間に互いの行動原理を規定した協定である「コンパクト」が導入された¹⁰。2006 年にはチャリティ法が改正され、チャリティ目的の現代化、公益性テストの導入、チャリティ法人の新設、特別審判所の設置など、ボランティア組織が能力を発揮できるように制度的整備が行われた。また、労働党政権は社会的包摂政策を展開する中で政策実施だけでなく、政策形成においても参加型で行い、特に政策形成にボランティアセクターが参加する方式を採用した（金川 2008, 72-118）。

以上の議論を要約すると、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もつ個別の政策パラダイムであるといえる。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、つまり政府領域の補助的役割をする団体を選好する。そのため、改革の目的に合致し、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(Sinha2005,166)。参加民主主義を主張する立場からは、市民社会の活性化を主張し、

¹⁰ 「コンパクト」は「ボランティアセクターの役割と独立性を積極的に評価し」、「互いの行動原理を規定する」合意文書である。法的拘束力はないが、ボランティア活動とコミュニティ活動に対する基本哲学を盛り込んでいた（金川 2008, 78, 86）。

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、政策形成過程の多元化をもたらすことを方向性とする（小野 2000, 181-183）¹¹。

福祉国家以降の英米の各政権による NPO 政策は、市民社会に対する政府の政策的立場によって変わってきた。政府の政治的志向によって、政府が非営利セクターとパートナーシップを形成する、アドボカシー活動をする団体に対し税制上の規制を課す、政策決定過程への参加を促進するなどの対応がとられてきた。また、非営利団体に対する政治的イニシアティブや政権の政策理念等が、NPO 政策に重要な役割を果たしてきたのである（Clemens2006,214-215）。

以上のような英米の事例に照らし合わせても、日本の NPO 政策の展開は注視に値するといえるだろう。本研究は、福祉国家以降の日本政治において、新自由主義改革が政権の主要な政策目標になった時期に行われた NPO 政策の政治的性格に焦点をあてている。政府が NPO に対して如何なる政策目標を設定し、どのような政策効果をもたらされたのか、また、NPO・市民団体と関係性に如何なる影響が与えられてきたのかという問いを軸に、本研究では議論を展開していく。

第 3 節 先行研究の検討及び本研究の意義

日本の市民社会はアドボカシーが弱い、政治的影響力が弱いといわれる。しかし、1990 年代以降、市民社会の変化は日本政治の本質、国家の力に対する社会アクターとの関係、社会アクターの役割に関する既存の議論や認識の再考を促している。1990 年代以降、NPO/NGO などの市民団体を取り巻く政治的環境は変化しつつあり、「イシュー関連政治領域」で市民団体による政策過程への働き掛けが多数見かけられる。国際開発 NGO に関する Reimann(2001)の研究や、消費者団体に関する Maclachlan(2002)の研究、NPO 法制定過程に関する Pekkanen(2002)の研究、動物管理法改正、自然エネルギー促進法立法事例に関する尾野(2002)の研究等、既存の政策過程から排除されていた市民団体の政策過程への働き掛けやアドボカシーの事例が観察されている。

¹¹ 権 2017 前掲論文、17-18 頁を参照。

既存の日本型多元主義は、1980 年代に官僚主導の政策決定モデルに対する対抗概念として提示された。「パターン化された多元主義」として概念定義された限定的な意味での多元主義モデル（村松・クラウド 1987）であった。それに対して、1990 年代以降の市民団体による政策過程への働きかけや、アドボカシーの事例は、欧米の民主主義諸国並みの一般的多元主義の傾向を示し始めている。そのため、既存の政策決定過程に関する研究が、産業政策における経済団体の役割に焦点を当てていたのに対して、政策形成過程における「新しい」市民団体と「古い」経済利益団体との影響力の比較を行うなど、政策過程における市民団体の政治的活動に注目する研究が行われている¹²。

このような研究の傾向は、NPO 政策過程と関連した先行研究からも確認される。既存の NPO 政策過程に関する研究は、個別の立法過程に関するミクロレベルでの過程追跡的研究が中心である。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、このような研究は市民団体の立法ロビイングやアドボカシー、議員立法に関する事例研究として意義づけられてきた（谷 1999 a,b; Pekkanen 2000；小島 2003；柏木 2008；原田・成 2011；原田 2015）。

特に 1998 年の NPO 法の制定過程に関する、Pekkanen(2000)の研究、小島(2003)の研究、谷(1999)の研究は、1990 年代の連立政権という政治的機会構造(Political Opportunity)に注目して NPO 法制定を成功事例として分析している。柏木(2008)は、NPO 優遇税制の改正過程に注目し、市民団体と NPO 議員連盟による政治的アドボカシーの事例として記述している。また、原田・成(2011)は NPO 法制定・改正過程を市民運動の政策過程へのアクセスという観点から分析している。原田(2015)は民主党政権期における NPO 法・税制の改正過程に焦点を当て分析している。このような先行研究は、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 法制度が制定されたあとの 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るのかに関して問題提起をする研究が見られる（田中 2006・2008；市村 2008；Ogawa 2009）。特に、新自由主義・構造改革とともに市民社会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に与える両義的影響を指摘する議論が

¹² 辻中とペッカネン は JIGS データを用いて経済団体と市民団体の比較研究を行った (Tsujinaka and Pekkanen 2007, 419-437)。

多い¹³。具体的には、新自由主義の展開により市民社会が活性化し始めていることを評価しつつ、市民社会が下支えになって新自由主義が展開していることを指摘している（渋谷 2004；毎熊 2005；山崎 2006；仁平 2005；井上 2006；佐藤 2006b；渡戸 2007；Ogawa2009）。

また、NPO や市民活動に対する政府の政策的立場と関連して、Sato (2005)と勝田(2009)は、1990 年代以降 NPO を中心とした日本の市民社会における変化を自発と動員(*autonomy and mobilization*)、参加と動員の観点から分析している。両者は日本の市民社会の変化に対して、政府の財政的危機をボランティアや NPO などの市民社会の動員を通して解決しようとする日本政府の試みであるとみると同時に、社会的問題への市民社会の自発的参加であるという視点から接近している。結局、両者は今日展開されている日本市民社会における変化の本質を把握するために、自発と動員、つまり政府の行動と市民社会の行動を同時に考察することを提案している。

このような既存の研究は、NPO 法制定・改正、NPO 優遇税制制定・改正に関して成功事例を中心に検討を行ったものであるが、あくまでミクロレベルにおける分析であり、部分的な分析にとどまっている。また、マクロレベルで国家—市民社会を二項対立の構図に設定し、対抗の論理で説明し、その下位レベルにおける相互作用を見逃してしまう恐れがある。また、研究対象に対し詳細に記述してはいるが、分析対象が一時点に限られているため、長期的な政策基調や政策決定のメカニズムに関する分析は行われていない。

要するに、長い時間軸の中で持続している新自由主義改革という政府の政策基調に関しては、所与の条件として見過ごし、NPO 政策に与える重要な変数として注意を払っていない。新自由主義改革という政策基調の下で、NPO 政策が政治過程にもたらした変化がその後の政策過程に持続的に影響を与えるメカニズムを射程に入れての十分な考察が進められていないのである。1990 年代以降の日本政治においては、新自由主義改革に対する政治的要求が強まった。その中で、NPO 政策は漸進的变化を続けてきた。元々非自民的政策として性格づけられた NPO 政策が新自由主義改革という構造的制約の中でいかに市民団体が要求する制度に変わってきたのかに関しての政治学的考察は行われなかったのである。1990 年代の連立政権期という政治的機会構造が崩れたその後の時期にも政策が変化し続けてきたことに関して、一貫した政治学的説明は行われなかった。このような既存の研究の間

¹³ 権 2017 前掲論文、16 頁を参照。

題点に対して、本研究では、NPO 政策がもたらした市民団体の組織化、政策ネットワークの形成に注目して、その隙間を埋める学問的作業を進める。

そこで本研究では、政治経済制度の変化とともに台頭した政策課題としての NPO 政策がもたらす機会とインセンティブが政策ネットワークに与える影響を中心に分析を行う。分析対象として立法に成功した事例だけではなく、政府の政策方針の推進の修正・阻止の事例も含めた一連の政策過程を分析する。それにより、公共政策がもたらしたインセンティブがネットワークの形成に影響を与え、その後の政策決定に影響を与え続けたことを明らかにする。このような政治学的アプローチを通して、公共利益集団としての市民団体が、いかに NPO 政策の発達に影響を与えることができたのかを明らかにする。

第 4 節 研究方法及び論文の構成

本研究では 1990 年代を起点として、政治経済制度の変化により公共政策としての NPO 政策が変化していく過程を中心に議論する。具体的には、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が 1990 年代以降変化し、NPO 政策に変化をもたらし、市民団体の組織化、政策ネットワークの形成に繋がる過程を分析する。考察する対象は 1990 年代連立政権期から民主党政権期の NPO 法と NPO 優遇税制に限定する。この期間について、NPO 制度の制定から定着までの過程を逐次的に分析し、その過程で形成された政治アクターの関係性に注目する。また、複数の制度と過程が作り出す複合的效果を分析するために中位の制度レベル(meso-institutional level)に着目する。

資料としては、政府政策資料、衆参会議録、政党の HP を用いる。また、政党 NPO 関係者とのインタビュー、NPO 制度に関連する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」の月例会への参加を通じた参与観察も行った。さらに、「シーズ」の HP の『NPOWEB』に公開されている資料、団体が発行している冊子やニュースレター、二次資料としての文献、新聞・雑誌記事なども利用する。

本研究の章構成は以下の通りである。第 2 章では、本論文が依拠する分析枠組みとして、歴史的制度論の概念の 1 つである「政策フィードバック」の概念を検討し、なぜ本研究が

「政策フィードバック」に基づいて考察するのが妥当であるかを述べる。

第3章と第4章では、NPO法の制定以前の政治制度と市民運動、団体の様相を概観する。具体的には、第3章では、55年体制において利益を中心に形成された政権党と利益団体のネットワークの中で、市民団体がいかに排除され、政治経済的資源に脆弱な状態であったのかに関して論ずる。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論ずる。既存の政治行政制度が持続する中で、本格的な改革は進まねず、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時期であったことを述べる。

第5章、第6章、第7章では、NPO法の制定が議論され始め、法制、税制等のNPO政策が展開された時期の政策過程を分析する。第5章では、分岐点として自社さ連立政権に注目する。1990年代の初めの時期には、既存の公益法人制度に対する問題意識を持つ市民団体、政府機関、一部の政治家が組織化されずに散在していた。しかし、1995年から1998年までのNPO法の立法過程を通して緩やかな連合が形成され、妥協しながらも、NPO法の制定とNPO優遇税制の制定を導いていく過程を論ずる。また、NPO法の優遇税制の制定のために市民団体が「NPO税・法人制度改革連絡会」というネットワークを組織化し、「NPO議員連盟」創設を後押しし、NPO優遇税制の制定に影響を与える過程に関して論ずる。

第6章では、構造改革が行われる中で、NPO法、NPO優遇税制、公益法人制度改革と関連して市民団体を中心としたネットワークがいかに対応してきたかに関して論ずる。1998年のNPO法、2001年の優遇税制の制定以降、認証NPO数、認定NPO数の伸び悩み、制度の運用上の問題点が指摘された。その中で、「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を通して、NPO法の改正、NPO優遇税制の改正のための運動が展開され、制度の改正という結果をもたらした。また、2001年から2006年の間、小泉政権による構造改革の中で、既存の公益法人制度の改革が行われた。新しい法人制度の制定を目標に既存のNPO法人を統合しようとした政府の試みに対し、市民団体が抗議活動のために他の社会団体と連携し対応し、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ようになる過程を論ずる。

第7章は、「新しい公共」を政策理念として掲げた鳩山政権におけるNPO政策を分析する。具体的には、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

って政権の基盤がぜい弱化していく中で、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を論ずる。第 5、6、7 章では NPO 政策の形成、展開、転換の過程に関する記述を通して、NPO 政策に対する政府の政策方針や決定に対して市民団体と関連政策ネットワークがいかに対応してきたのかを中心に説明する。

第 8 章では、NPO 法、NPO 優遇税制等の形成、展開、転換の過程を通して構築されてきた政策ネットワークを析出することにより、NPO 政策の持続的発展をもたらした制度としての政策ネットワークの存在を明らかにする¹⁴。

第 9 章では結論を述べる。過去の公共政策として旧公益法人制度、NPO 政策に対する自民党政権の弱い政策イニシアティブが、市民団体の組織化、政策ネットワーク化に影響を与え、NPO 政策において一定の発展経路を形成してきたことに関して論ずる。

¹⁴ 同章は、権(2017)の議論と部分的に重複がある。

第2章 分析枠組み

第1節 公共政策と市民社会

国家は公共政策を通して市民社会の活動を促進することも、規制することもできる。団体結成と活動の自由の保障は国家の団体に対する政策方針や態度と関わる問題である。制度としての「公共政策は包括的で法的拘束力のある制約」を政治アクターの行動に加えることを通して影響を与える（ピアソン 2010, 43）。公共政策は、「市民社会を構成している個人や社会組織の相互作用を司るルールを中心」であり、そのルールを通して政治アクターの「ある行動に対する報酬と制裁を決める」（ピアソン 2010, 217）。

国家は法制度（法的地位）、行政制度、財政制度（補助金、歳出等の予算措置）、税制度（税制優遇措置）等と関連する公共政策を通して団体世界を直接・間接的に規制したり、促進したりする（辻中 1986a, 43）。国家は規制強化、行政指導、警察活動で団体に抑圧的な態度を取ったり、政治体制の変更、憲法規定や各種の立法化や改革政策を通して団体の形成を促進したりする（辻中・崔 2002, 270）。また、国家は過去に制定した法律、裁判所の判決、「結社の自由」に対する態度等を通して団体の形成に決定的な影響を与える¹。

このように公共政策を通して団体が国家と関係を形成することは、団体活動に「正当性」を付与するという側面で重要な意味を持つ。利益集団の場合、その組織間関係において国家との特殊な関係を発展させるようになり、いわば、国家-社会関係の中で「公的地位」を獲得する。桐谷はこの「公的地位」を、「当該集団が、国家以外の他の環境では決して与えられない特殊な資源を、直接的にせよ間接的にせよ、獲得していること」で、「当該集団が正統な強制力に依拠できる能力のこと」とであると定義している（桐谷 2002, 50）。

こうして、公共政策は社会集団を合法化し強化することもできるし、新しい集団を助成することも、また団体の形成を抑制することもできる。公共政策の形成後、特定の利益集団が形成及び突出し、新しい利益が発生することもある。例えば、アメリカの退役軍人の会

¹ 労働組合法や協同組合法といった法律をどの時点でどのような内容で制定するか、さらに消費者団体やさまざまな社会的ボランティア団体等にどの程度どのような形で補助金を出すか、等に関して、国家の態度は決定的に重要な役割を担ってきた（辻中 1988a, 56）。

(veteran group)やアメリカ退職者協会(AARP)の形成の由来がそれにあたる²。

第2節 新制度論的アプローチとNPO政策

国家と社会関係の動態を観察対象とする新制度論では、政治アクターの行動様式が制度によって規定されることに注目する。制度は「社会におけるゲームのルール」であり、「人々の相互作用を形づくる」人為的制約である（ノース 2006, 3）と定義される。政治アクターの関係を規定する構造としての制度は、行為を構造化する公式・非公式のルールや手続きのことであり、国家構造、国家と社会を繋げる政策ネットワークといったものもこの中に含まれる(Thelen and Steinmo 1992, 2-6)。新制度論は、制度を国家と社会の連結の方式として把握し、このような制度が政治アクターの行為を制約する方式に関心を持つ。

新制度論にはいくつかの流れがあり、合理的選択制度論と歴史的制度論が代表的である。合理的選択制度論は基本的にアクターの合理性を前提とし、フォーマルな制度への限定を通じて明確な因果関係を導くことができる。合理的選択制度論は個人の選好を形成し、個人の行動をチャンネル化し制約するメカニズムとしての制度の重要性に焦点を当てている。（ピータース 2007, 75-77；新川他 2004, 17-20）。

国家主義論を修正した歴史的制度論では、国家をアクターとして理解するというより、一定の運用様式を補完するあらゆる組織や規則の全体構造としてとらえ、このような総体的な構造（制度）が社会勢力の行動様式を支配すると主張する。従来の国家主義論が国家の自律的意思形成能力に重点を置き、国家の強力さを理解したのに対して、歴史的制度論は国家の強力さを国家と社会をつなぐ制度的構造の制約性から測ろうとした。歴史的制度論では、制度が持つ抵抗力を経路依存性(path dependence)という概念で説明する。決定的分岐点における結果は、「フィードバックメカニズム」を触発し、将来の特定パターンの再現を強化

² スコチポルは南北戦争に参戦した軍人のために年金制度を創設する運動のなかで退役軍人に関わる団体(Veteran Group)が登場したことを明らかにした(Skocpol 1992; Pempel 1998, 26)。また、アメリカ退職者協会(AARP)は、政府の医療保障が不十分であったことから、個人に選択的誘因を提供して団体への加入を促して作られた団体である。同協会はアメリカで高齢者と関連したロビー活動をする強力な組織として発展した(Pierson 1993, 600-601)。正式名称は American Association of Retired Persons が 1998 年まで用いられ、1999 年からは改組が行われ AARP になった。 <http://www.aarp.org>

する。つまり、歴史的に形成された制度的特性によって社会現象が現れると説明する。一旦特定経路に動き出すと、最初は代替可能であった選択肢も取り戻すことができなくなる。

合理的選択制度論と歴史的制度論は、新制度論として制度が資源の分配において重要な役割を果たし、政治アクターが直面するインセンティブ、選択肢、制約を構造化するという点では共通点を持っているアプローチである。

しかし、両者は収斂できない差異も持っている。合理的選択制度論は、集合行為問題に均衡の解答を与えるゲームルールに焦点を当てる傾向があるのに対して³、歴史的制度論は権力とリソースの不均衡を厳密に調べ、制度を不均衡のアクター間の争いの産物として捉える。また、合理的選択制度論は、一時期の一定のルールに焦点を当てる。これに対して、歴史的制度論は、メゾレベル、マクロレベルの分析を行い、より広い文脈における複数の制度間の相互作用を検討し、変化を触発するアクターによる意図しなかった結果をもたらす過程まで分析する。歴史的制度論は、特に複数の制度とその相互作用の過程を注意深く観察する(Pierson and Skocpol 2002, 705-706)。また、歴史的制度論は長い因果連鎖の過程を注意深く観察し、拡張された時間を通して重要な政治的結果が現れることに関心を注ぐ。重要な社会的条件は変化が遅いので、時間的射程(time horizon)を短くした研究は因果関係に無関心になる。そのため、合理的選択制度論は、その分析レベルをミクロからメゾ／マクロレベルに移る必要がある、長い時間的射程を持つ現象を分析するときに、相当な問題に直面するようになる。

日本の NPO 政策を論じるにあたって、本稿では国家と社会の関係を中心に議論する新制度論を採用し分析を行う。旧制度論から行動論、国家論、そして新制度論に至る理論的系譜を考えると、制度だけを分析することも、また政治アクターの行動だけを分析することも部分的であると言える。政策結果を説明する際、旧制度論、行動論では説明できない制度とアクターの関係に焦点を当てて説明することによって、制度がアクターの行動を規定し、これが政策結果に影響を与える方式に対して論じることができる。

このことから、本稿ではより適切で現実に適合的な分析アプローチとして、新制度論を理論的枠組みとして用いた分析を試みる。特に、欧米では福祉国家以降、1970 年代から多元

³ 政治的に影響力を行使するには集合行為が必要であるが、潜在的集団が組織化し活動するには、合理的諸個人による「ただ乗り」問題を乗り越えなければならない。オルソン(Olson 1996, 1965)は、選択的誘因という制度的措置を通して潜在的集団内の合理的個人が集団志向的に行為するように動機づけられ、集合行為問題が解決されると主張する。

主義（利益集団自由主義）批判が起こり、新制度論、あるいは政治経済学を用いて比較の観点から研究が行われるようになった。このことを考えると、NPO 政策が論じられる日本の政治経済的文脈においても、新制度論がより適切なアプローチである（初谷 2001, 66-67；石田 1992, 201-202）といえる。新制度論的アプローチが基本的に問題にするのは、相対的に安定的で日常化した「配列（公式の政治制度）」が政治的行動を構造化する方式に関することである（Pierson 1994, 31）。福祉国家以降の状況で NPO 等の非営利セクターが重視される政策が採用されてきたことから、政策が一定の構造の中で展開されてきたことを想定することができる。

ピアソン等の新制度論者が重視する制度変数は、後にも記すが、公式の政治制度の構造（配列）、政府の政策立案能力等である。政府の公式的制度は個別的選択を特定の方に誘導し、政治的結果を生み出すのに一定の影響力を行使するということである。もう一つの変数として、政府の能力、つまりある政策を実行するのに必要な官僚の能力、財政資源等が、決定的要因である。官僚の特定の行政能力について言えば、専門知識、制度的資源等は、ある政策の実現において重要な役割を果たす。また、新制度論は、政策立案過程において官僚の役割は何であり、自律的であるのか、また政府の財政能力と租税構造はどのようになっているのかを問題としている（ピアソン 2006, 85-100）。

55 年体制において日本の非営利セクターは政府の統制下にあり、非営利セクターとして把握されている領域の活動が、政府セクターに包絡されて一体化し、その意思決定と資源は政府の統制下に置かれていた（初谷 2001, 62-63）。しかし、1990 年代以降、公式的政治制度の変化、政府の政策立案能力の変化は既存の「公益」の概念を再考し、包括的な公益の概念を包含した政策を進めることを促した。

第 3 節 政策フィードバック(Policy Feedback)

ピアソンは福祉国家の発達を説明する 3 つの核心的な変数として、①公式的制度の構造が社会過程に与える影響、②政策の施行に必要な政府の行政能力、③過去の政策選択が現在の政治過程に影響を与えるメカニズムである「政策フィードバック(Policy Feedback)」を挙げる（ピアソン 2006, 85-100）。また、ピアソンは福祉国家の縮減過程を議論するためにも、

この3つの変数に注目した。具体的には、過去に形成された公共政策を1つの制度として捉え、過去の政策の選択が現在の政治過程に影響を与えるという観点から、なぜ福祉国家で一律的に福祉の縮減が観察できなかったのかに関して議論した（ピアソン 2006）。

ピアソンの「政策フィードバック」は、「新しい政策が新しい政治をつくる」と主張したシャットシュナイダーの洞察の有効性を強調する。既存の政治学では政治過程の結果物として扱われてきた公共政策を、政治過程に影響を与える原因として捉えなおすことを提案した。「政策フィードバック」は、公共政策を独立変数とし、過去の政策選択が政治過程に影響を与えるメカニズムに注目し政治現象を分析する⁴。ピアソンの議論によると、一連の政策のあり方は政治アクターにインセンティブと資源を与える。公共政策は包括的な法的拘束力のある制約を政治アクターの行動に加えるので、公式的な制度とともに制度として扱うことは重要である(Pierson and Skocpol 2002)。政策は「法律」に基づき、「国家の強制力」に支えられ、「何を行う必要があるか、何を行ってはいけないのかについてのシグナル」をアクターに与える。また、政策は公式的な制度に比べれば簡単に変更できるとはいえ、政治に重大な制約として働き、長期にわたって存続する（ピアソン 2010, 43-44）。

ピアソンは、公共政策を「構造」(structures of public policy)として捉え、過去の政策選択からもたらされる政策フィードバックが現在の政治的闘争(political struggles)にいかなる影響を与えるかを論証しようとした。また、以前の政策が新しい組織的支持基盤を発展させ、このような支持基盤の変化が政策の発達の力学に影響を与えると主張した。「政策フィードバック」には二種類のメカニズムがある。①リソースとインセンティブ効果(resource and incentive effects)を創出するメカニズムと、②解釈効果(interpretive effects)に影響を与えるメカニズムである [表 2-1]。

上記のうちリソース・インセンティブ効果とは、政策構造が、利益団体、官僚、政治家、有権者個人に物質的リソースを割り当て、組織化の機会を提供するといった影響を与えることを指す。上記の効果に関連して、各々のアクターが受ける影響を具体的にみると、まず、

⁴ 政策フィードバック(Policy Feedback)に関しては、以下の論文を参考にした。Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change" *World Politics*. Vol.45, No.4:595-628. Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York: Cambridge University Press. ポール・ピアソン、朴シゾン訳 2006『福祉国家は解体されるのか：レーガン、サッチャー、縮小の政治』成均館大学出版部：73-126. Pierson, Paul. 2006. "Public Policies as Institutions" Shapiro, Ian. ed. *Rethinking Political Institutions: The Arts of State*. New York University Press:114-131.

政府エリート(government elites)は行政能力に影響を受ける。過去の政策は、現在の政府の行政能力に影響を与え、それはそれ以降の政策の実行能力に作用する。政策の実行可能性は、官僚が保有する専門知識、制度的資源、官僚の政策的野望、高い教育を受け経験が豊富な公務員、行政組織、行政技術、財政的能力に規定される。

また政策フィードバックは、社会集団に対して、組織の形成と活動に影響を与えるリソースとインセンティブ効果をもたらす。つまり公共政策は、利権(spoil)、利益団体の形成のための機会、活動を容易にする資金の提供、政策決定過程へのアクセス可能性に影響を与える。

さらに政策フィードバックは、有権者に対してはロックイン (lock-in／固着化) 効果を与える。既存の政策は、有権者個人がその政策に適応するように誘導し、有権者個人は、政府の政策的措置に順応するようになる。この過程を通して、共通の社会的・経済的利害関係者の精巧なネットワークが作り出されると、他の政策代案を採用する費用が高くなり、既存の政策は効果的に固着されるのである。

[表 2-1] 政策フィードバックの構成要素

| | フィードバックメカニズムにより影響を受けるアクター | | |
|----------------|---------------------------|--|---------------|
| メカニズムの種類 | 政府エリート | 利益団体 | 大衆 |
| リソース・インセンティブ効果 | 行政能力 | 利権、 団体を組織する機会、 資金、 政策決定過程へのアクセス | ロックイン効果 |
| 解釈効果 | 政策学習 | 政策学習、 可視性、 追跡可能性 | 可視性、 追跡可能性 |

出所：Pierson,Paul.1993. “When Effect Becomes Cause.” *World Politics* 45,4: 626.

解釈効果は、政策の特性が主要な政治的アクターの「社会的・政治的学習」の過程に影響を与える認知的次元の効果を指す。公共政策は、政治アクターの認知次元に影響を与え、官僚や政治家、社会アクターが複雑な現実を理解するのに役に立つ情報を提供する。過去の公共政策から学習した成功・失敗の教訓は、政治アクターが新しいアジェンダを設定し対策を設計するとき、影響を与え、反映される。また、有権者に対しては、政策が提供する情報を通して、政府の活動に対する有権者個人の認知能力に影響を与える。政策の特定情報は、有権者個人に対して、その政策が提示する情報的内容が有権者個人の利益に影響を与える決定なのか否か等の判断のもとになる。政策設計は、有権者が、その政策の因果関係に対して認知し、政治的反応を決定する際、影響を与える。政策に関する情報は、政策の因果関係の鎖(causal chain)の長さを再構成し、政策決定と政策結果との間の関係が複雑になればなるほど、有権者の反発を招く可能性は低くなる。つまり、政策設計は、有権者の政策に対する因果関係の可視性(visibility)に作用する。また、政策設計は、有権者が政策結果を具体的な政策決定者と関連付けて認知する、経路の追跡可能性(traceability)に影響を及ぼす。

上記の政策フィードバックのメカニズムにおいて、ピアソンが特に説明力があると強調したのは、「利益団体／公共利益団体」の形成や活動に対するリソース・インセンティブ効果についてである(Pierson1994,47)。特に政策は、集合行為のための土台を提供し、集合行為の問題を克服するためのリソースとインセンティブを提供するからである。政策は、組織が存在すべき理由などのインセンティブ、個人的アクターが集合行動を起こすことができる組織的インフラ、重要情報、補助金を含める資源などを与える。また、政府の不十分な政策的措置等もそれに対する反作用として集団の形成に影響を与える。政府の不十分な法や政策決定に対する反作用や対抗動員として特定の集団が形成される。政策を推進しようとする政府の政策的意志が弱い場合も、特定の集団の形成にインセンティブを与える。

つまり政策構造は、政治的企業家に政策の隙間(niches for political entrepreneurs)を提供し、政治的企業家がこのようなインセンティブの利点を取り、潜在的集団が集合行為の問題を克服するように初期費用を提供し、調整の問題を処理する。要するに、公共政策の構造は組織に存在すべき理由を提供するのである。以上のように政策は「利益団体／公共利益団体」にこのようなインセンティブを提供し、団体の形成、組織構造、政治的目標の設定に影響を与える。

また、公共政策は、「利益団体／公共利益団体」に政治的リソース（資源）にアクセスで

きる機会を与える。政策過程にアクセスする可能性を高め、その団体の活動がより順調に行われるようにリソースを提供する。つまり公共政策は、特定団体に政策決定者へのアクセスの機会を増やし、その団体の立場を強化する方向で働くといえる。コーポラティズムの研究で多く見られるように、複雑な社会・経済問題を効率的に処理するために、政府は社会アクターを直接政策決定過程に参加させ、政策を採用する。現在の政策への団体の承認と政策決定過程への団体のアクセス機会の交換により、政府は効率性を高めることができることに加え、団体にとっては、政策情報に関する政府の団体への依存によって、団体の選好が政策に反映されやすくなる。このような過程により、政策過程における団体の立場は強化されるのである。また利益団体の指導者は、政治リーダーの政治的責任を喚起させることで政治的影響力を発揮し、その過程を政治的に活性化させうる(Pierson1993,598-603,613-615 ; Pierson1994,39-41)。

第4節 NPO 政策がもたらすフィードバック

ピアソンの「政策フィードバック」の概念は、福祉政策の研究から構築された知見であり、政府エリート、利益団体、大衆に対して明確な物質的リソースやインセンティブ効果、解釈効果をもたらすことを想定している。NPO 政策は、利益団体のように明確な物質的利権や資金を追求する政策分野ではない。そのため、ピアソンの「政策フィードバック」の概念を全て採用せず、利益団体／公共利益団体にもたらされる「リソース・インセンティブ効果」を中心に分析を行う。

「政策フィードバック」モデルを日本の NPO 政策の発展過程を説明するために当てはめることは、過去の公共政策がリソースとインセンティブを作り出し、特定団体の形成、ネットワークの形成を促し、政策変化（発展）を導くメカニズムと関連して説明力がある。一連の NPO 政策の政策過程（NPO 法制定、NPO 優遇税制制定、公益法人制度改革過程および NPO 法・優遇税制改正過程に至るまで）は、市民団体が、既存の公益法人制度の一般的非営利活動に対する制度的欠陥を問題として認識し、既存の制度に変更を加えるために組織化し、持続的に対応してきた過程である。「政策フィードバック」モデルは、NPO 政策の不備を契機に組織化した市民団体が政策過程に持続的にアクセスし、NPO 政策に一定の変化

をもたらしたメカニズムを明らかにするのに適している。

ピアソンは、公共政策が団体の形成と活動に与えるフィードバック効果を研究するために、以下のような問いを立てる必要性を指摘する。第一に、公共政策は特定の団体と連動するのか、しないのか。第二に、団体にとって、集合行為問題を克服するためのインセンティブは何であったのか、また政府の政策がこのようなインセンティブを作り出したのか否か。要するに、政策が作り出すリソースとインセンティブがいかに利益団体に影響を与えたのか。特に、利益団体／公共利益団体に対する政策フィードバックは、団体の活動がまだ組織化されていないイシュー領域で決定的になる。経路依存性は、機関や組織の決定的瞬間に対して焦点を当てることが重要で、社会集団に対する政策の影響は、それが小さな効果であっても、団体に最初の利点を与えれば自己強化されていく。つまり、利益団体に対する公共政策の影響を研究する際には、政策の特定の性格が利益団体の形成と活動の特定のパターンを促進するということを明らかにすべきである。

そこで、本研究では、NPO 政策のフィードバックにより市民団体にもたらされる「リソース・インセンティブ効果」を 3 つの側面から分析する。第一に、団体を組織する機会・インセンティブ、第二に、ネットワークを形成するインセンティブ、第三に、政策決定過程にアクセスする機会である。

55 年体制の自民党政権下では、公益法人制度の欠陥に対して異議申し立てをするために市民団体が組織化し、政策過程にアクセスするインセンティブは乏しかった。90 年代に入り、市民活動や非営利活動が社会的にも政治的にも注目された。このことで市民団体は制度の欠陥に気づき、組織化した。つまり、過去の公共政策としての旧公益法人制度が持っていた制度的欠陥は、政治的企業家に集合行為の問題を克服し、組織化されていなかった市民団体を組織化することができる適所を提供したのである。第一の側面と関連させると、旧公益法人制度は、市民団体に対して、NPO 政策（法・税制度）の形成、変更のために組織化するインセンティブを与えた、ということができる。

第二の側面としては、NPO 政策が、この政策に共通の関心を持つ政治アクター間のネットワークを形成し、政策に関わる情報を中心にコミュニケーションを行いながら、持続的に関係を維持するインセンティブをもたらした点を指摘できる。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り、本研究では、政府の NPO 政策が政策過程にもたらしたフィードバックとして、市民団体・政治家・政府の官僚に至る政策ネットワークの

形成に注目している。政策決定者は多様な集団と連携を形成し、発展させ、情報の共有のために定期的に連絡を取り合うのであり、ネットワークは、同じ政策領域で活動するアクター間のコミュニケーションを活性化する(Berry and Wilcox 2007,163-169)。

また政策ネットワークはその関係様式と性格により、NPO 等の市民団体の役割や影響力、政策過程へのアクセス方法を規定し、政策変化を規定する(Berry and Wilcox 2007,159-161)。基本法の制定により政策が形成されると、政策のフィードバック効果により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 (Coleman,Skogstad and Atkinson1996 ; 風間 2013) ⁵。

この政策ネットワークによって、政策は特定経路に正のフィードバックを形成し、発展する。ピアソンは、政策発展を説明するために「政策フィードバック」の効果としてネットワークの形成による政策の「ロックイン効果」の重要性を強調する。政策が作り出したネットワークは、他の代替可能な政策を選択する費用を高め、現在の政策経路から離脱することを困難にする。政府の政策に順応するようになった政治アクターにとって、新しい政策は混乱をもたらすものとして扱われ、これによって以前行われた政策決定を効果的に固着し、政策展開の特定の経路を作り出すのである。特に、本研究では、NPO 政策の漸進的で持続的発展がいかにか可能であったのかを説明するために、政策ネットワークによる「ロックイン効果」に注目する。

第三の側面としてあげられるのは、NPO 政策が、政策の形成、変更のために市民団体が政策決定者にアクセスする可能性を高め、その市民団体の立場を強化する効果をもたらした点である。政府は市民団体が提供する情報に依存するようになり、その団体を通して提供される政策的選好が政策決定に反映され、その過程を通して団体の能力は強化される。また、NPO 政策は市民団体に、認証された NPO 数、認定された NPO 数という具体的数値を通して、官僚や政治家等の政策決定者の責任を追及し、プレッシャーをかけるリソースを提供した。NPO 政策が提供するリソースは、政策過程において市民団体が持続的に影響力を行使することを容易にした。

上記のように政策ネットワークによる政策変化については、ホール(Peter A. Hall)の政策変化に関する概念に当てはめることで、NPO 政策が制度として定着するまでの過程を議論

⁵ 権 2017 前掲論文、17 頁を参照。

することができる。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変化するまでの過程を 3 つの段階に区別した(Hall1993,275-296)⁶。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おり、第三次的变化は全体の政策目標の変化として前者と区別されることである。政策実験を通してもたらされ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。つまり政策の質的变化(第三次的变化)には、重大な制度変化が先行する⁷。

上の概念を援用し、日本の自民党連立政権期から民主党政権期までの NPO 政策の発達段階を整理してみよう。まず、連立政権期には、NPO 法制、NPO 優遇税制が制定され、NPO 政策の基本的な設定は行われたものの、まだ制度として安定したものではなかった。その後、自民党政権へ復帰し、行政改革や構造改革が行われる中で NPO 法の改正、NPO 優遇税制の改正が行われた。しかし、認定 NPO 数には大した変化が見られなかった。自民党政権期には数回に及ぶ政策変更が行われた。しかし、「構造改革」を推進する自民党執行部の考え方や旧来の政策慣行(自民党税調－財務省関係)の影響を受け、NPO 政策の変化は部分的な修正を繰り返し、政策手段の変化に留まっていた。つまり、自民党政権期に行われた NPO 政策の変化は、ホールのパラダイム転換の段階に基づくと、第一次・第二次的变化に留まっていたといえる。

これに対して、民主党政権は「新しい公共」という政権方針の下で、NPO に関わる政策目標を全面的に変化させた。市民団体側が要求した政策要望がほぼ受け入れる形で NPO 法の改正、NPO 優遇税制の改正、新寄付税制の創設が行われた。民主党政権における NPO 政策の転換により、認定 NPO 数は増加し、2017 年 2 月末には 1000 団体を超えた。つまり、民主党政権のもとで、第三次的变化が生じたといえる。

ホールのパラダイム転換にもとづく説明でも示せるように、日本における NPO 政策の変化は、政権ごとに違う様相をみせている。自民党政権期には、NPO 政策(法人制度・税制)は「行政改革」推進のための派生的政策として扱われてきた。それゆえ、経済的効率性・合

⁶ 権 2017 前掲論文、17-18 頁を参照。

⁷ 権 2017 前掲論文、17 頁を参照。

理性を中心とした行政改革を推進するために採用された他の派生的政策との間で対立し、副次的に取り扱われた。民主党政権期には「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」をうたう「新しい公共」という政策目標の下で、NPO 政策は主要な政策課題として扱われ、いわゆる第三次的変化がもたらされたのである。

ここであらためてまとめると、政権交代による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、下位政策レベルの政策ネットワークの変化と比べてより根本的な政策変化をもたらすと言える（中野 2002, 137-154）。政策ネットワークを用いた政策変化の説明は、ホールのパラダイム転換モデルに対しても補完的である。

本研究では、NPO 政策の変化をピアソンの「政策フィードバック」の概念を用いて分析する。具体的には、政府の政策がもたらした市民団体の組織化、政策過程へのアクセス、その過程で形成された政策ネットワークに注目して議論を行う。組織化した市民団体が持続的に政策過程にアクセスし、漸進的に政策変化に影響を与え、特定経路に沿った政策発展をもたらしたことを明らかにする。その過程で政策ネットワークが広がり、強化され、NPO 政策が経路依存的に発達してきたことを論ずる。

本研究において「政策フィードバック」モデルを適用する際、各章の内容は次のように位置づけられる。第 3 と第 4 章ではピアソンの「政策フィードバック」モデルが想定する「過去の公共政策」として、55 年体制の公共政策の基調および政治経済制度等の公式的な制度の「構造的特性」に関する説明を行う。第 3 章では、55 年体制において市民団体が制度化することができなかった点について、政治経済制度という構造的要因が作り出すインセンティブから説明する。あわせて、構造的制約条件の下でいかに市民団体が存在してきたのが論じられる。また、第 4 章では 1980 年代に新自由主義が政策理念として導入されるが、改革が本格的に進まない中で、市民運動の性格が変化してきたことについて述べる。1990 年代以降に本格化する新自由主義改革が、市民団体の制度化の時期と重なり合うことの意味を浮き彫りにするための議論である。

第 5 章では、市民団体が組織化を始める分岐点を分析する。すなわちそれは、過去の公共政策のフィードバックを受け、市民団体が組織化し、NPO 政策に関わるようになる過程である。第 6 章では、NPO 政策のフィードバックを受け、形成されたネットワークを通して NPO 政策が漸進的に発展していく過程を分析する。第 7 章では、自民政権の NPO 政策

のフィードバックを受け、民主党政権において市民団体が政策過程にアクセスし、またネットワークの動員により、NPO 政策の大幅な改正がなされる過程を分析する。第 8 章では、NPO 政策のフィードバックを受け形成された政策ネットワークの構造や、市民団体が組織化し段階的に政策に影響を与えていく過程に関して分析を加える。

第 5 節 本章のまとめ

国家は公共政策を通して市民社会の形成に影響を与える。公共政策は包括的で法的拘束力のある制度的手段を通して団体の形成を促進することも規制することもできる。公共政策を媒介に形成された団体には「正当性」が付与され、該当団体は正統な強制力に依拠した能力としての「公的地位」を獲得するようになる。

国家と社会関係の動態的現象を観察対象とする新制度論的アプローチは、制度が政治アクターの行為を規定する方式に関心を持つ。新制度論の代表的な分析アプローチとして、合理的選択制度論は、制度が形成する個人の選好、個人の行動の戦略という面で制度の重要性を認識する一方、歴史的制度論は制度が持つ抵抗力としての経路依存性に注目する。また、合理的選択制度論が一時期の一定のルールに焦点を当てる反面、歴史的制度論は複数の制度間の相互作用の中で、意図しなかった結果をもたらす、比較的長い時間的射程を分析対象とする。

本研究で採用する分析アプローチとして、ピアソンの「政策フィードバック」モデルは、公共政策を独立変数とし、過去の政策選択が新しい政治過程を形成するメカニズムに分析の焦点を当てる。ピアソンの「フィードバック」メカニズムによると、公共政策は、「利益団体」、「政策エリート」、「大衆」に対して、「リソースとインセンティブ」効果の面で影響を与えるか「解釈効果」効果の面で影響を与える。「利益団体」に対しては、集合行為の問題を克服できる「リソースとインセンティブ」、「政策過程へのアクセス可能性」等を与える。

「政府エリート」に対しては、行政能力や政策学習効果に影響を与える。「大衆や個人」に対しては、政策へのロックイン効果と政策の因果的連鎖の構成能力に影響を与える。ピアソンのこのような新制度論的アプローチは、制度の規定性だけでなく政治アクターの政治的インセンティブと戦略も重視する観点を取るという点で、合理的選択制度論と歴史的制度

論の知見を合わせ持った合成物であるといえる。

本研究では、福祉国家以降の政治経済的構造の変化の中で、NPO 政策が整備されていく過程を論ずるために、新制度論からのアプローチを採用し、日本の政治経済的文脈の中で NPO 政策が変化してきた構造的要因を明らかにする。特に、「政策フィードバック」モデルが想定するメカニズムの中で、「利益／公共利益団体」に対する「リソース・インセンティブ効果」に着目する。新自由主義改革が本格的に展開し、必ずしも NPO 活動に好意的ではない状況で、NPO 政策は一定の方向に発展してきた。これを説明するために、政策ネットワークの形成が、以降の政策展開に影響を与えてきたという仮説を立てる。NPO 政策のあり方が、市民団体の組織化のインセンティブ、政策決定過程へのアクセスの機会、官僚-政治家との政策ネットワーク形成のインセンティブに影響を与え、以降の政策変化を規定したと仮定する。最終的に、NPO 政策が発展経路に乗っていくメカニズムを解明するために、ピアソンの「政策フィードバック」モデルを用いた分析を通して、新しい政策ネットワークの形成及び役割を導き出す。以下の章では、本研究の問題提起に対して上記の分析枠組みに基づいた仮説を中心に検証していく。

第3章 「自民党保守政権」における利益誘導政治の制度化と市民運動の非制度化

第1節 戦後の政治・行政制度と社会動員の制度化

ピアソンは、新制度論的観点から福祉国家発達のパターンを説明するために、3つの制度的変数を検討した(Pierson1994)。3つの制度的要因は、本研究の分析枠組みを述べた前章の第3節でも触れたように、「公式的な制度の構造（配列）」、「政府の政策立案能力（行政的・財政的制約）」、「政策フィードバック」である。新制度論は、政治制度の構造が社会過程に影響を与え、個別的選択を特定の方法に誘導し、政治的結果に影響を与える方式に関心を持つ。また、政府の行政的・財政的制約が政策立案能力や政策発達に影響を与える点や、過去の政策選択が現在の政治過程に影響を与える点も重要視する。

また、ピアソンは社会領域の発達を説明するために、「配列」との関係で、政治空間(political space)や社会容量(social capacities)といった概念を提示した（ピアソン 2010, 92）。そのうち、政治空間に関しては、特定の組織形態が発展する政治的・経済的文脈とは何か、また、その文脈が正のフィードバックを促進するのか阻害するのかという問いに重点が置かれる。社会容量に関しては、社会的営みで利用できる資源として、「物質的、技術的、組織的、理念的資源」の役割に着目する（ピアソン 2010, 96）。

本章では、55年体制において、利益団体は発達しながらも市民団体については制度化に至らなかったことを説明するために、上記の変数を踏まえ、新制度論的観点から分析を行う。55年体制において、市民団体の制度化に抑制的に作用した制度的変数として、公共政策の基調、政治・行政システムを中心に検討する。つまり、公共政策の基調、政治・行政システム等の制度が利益団体の発達にインセンティブを与え、市民団体の発達にはインセンティブを与えていなかったことを示す。また、制度の構造的制約の中で市民団体がいかに対応してきたかを論ずる。

日本の政治経済体制が発展志向型国家として経済発展を公共政策の基調としてきた55年体制において、政治制度としての中選挙区制度と、行政制度の最大動員システムは、一定の成果を上げてきた。また、55年体制における政策形成過程は、政官業の三角同盟モデルにより説明される。自民党一党優位政権のもとで自民党－官僚－財界（業界）による政策決定

過程が定着したのである（加茂 1993, 16-17）。自民党政治家、官僚、利益団体の間の依存関係は、お互いの利害を媒介とした。政治家と官僚の間には、起案した法案や予算案の通過、人事権、利益団体の陳情、官僚の影響下の企業からの政治資金の募金があった。官僚と業界の間には、補助金、箇所づけ¹、許認可、行政指導に関する裁量行政、有利な法改正（立法）、天下り先の提供があった。政治家と利益団体（業界）との間には、政治資金と票、官僚への影響力の行使において政治家の仲介を利用した許認可、法改正等を中心に相互依存関係が形成されてきた（竜田 1994, 71-80）。政官業の政策形成のネットワークに属してなかった市民団体は、政治・経済的リソースの獲得において相対的に不利な立場に置かれていたのである。

1. 発展志向型国家と公共政策

戦後日本の自民党政権の公共政策の基調は、経済産業の発展を中心とした発展志向型国家であった。「土建国家」（石川・カーティス 1983）もしくは「建設国家」（Woodall 1996）であり続けてきた戦後の日本で、特に田中の日本列島改造論等の土建型政治、公共事業ばらまき依存型政治がその後の自民党支配の中軸から消えることはなかった（清水 2003, 298）。

発展志向型国家として日本は強い国家として分類されるのが一般的であるが、実は行政組織・規模は大きくなく、社会領域のいろんな形の団体を利用し、行政の役割を分担してきた（村松 1994）。主に産業政策を中心に日本の利益団体は官僚制への統合が発達し、利益団体と官僚制の密接な関係が形成された。政府と社会集団の間には無数の特殊法人、認可法人、財団法人、社団法人が設立され、主務官庁と団体は届け出、補助金、行政指導を中心とした関係が形成されてきた。官僚制と社会領域はこのようなグレーゾーン(gray zone)の団体を通じて、人、情報、物、金などを中心に交換関係を形成し、その関係を維持してきた（辻中 1988a, 105-106）。

経済発展と成長に支配的価値を置いた「発展志向型国家」は、経済成長の成果を分配する政策対応において他の先進諸国とは違う様相をみせた。他の先進諸国は「福祉国家」を志向し、福祉政策によって対応してきた。これに対して、日本においては、公共事業等の「土建

¹ 「道路やダムなどの公共事業に予算や補助金を割り当てることを指す。自治体や業界団体の関心が高く、与党の有力政治家や族議員が「箇所づけ」に影響力を発揮し、利益誘導してきた経緯がある」。『時事用語事典』<https://imidas.jp/hotkeyword/detail/C-00-404-10-02-H010.html>. (2018 年 7 月 16 日最終アクセス)。

国家」を通して行ってきた(Estevez-abe2008)。官僚制と社会領域との間に形成されたこのような関係は、社会領域においてそれに対応する利益団体の発達を促進した。

2. 少ない行政リソースと最大動員システム

日本の行政は公務員数、予算、法的権限など、与えられたリソースが少なかった。そのため、国家目標の達成のために、人的リソース、資金、制度などのリソースを能率的に最大限に利用しようとする動機を持っていた。最大動員のための具体的手段の1つとして、国家と社会の間の境界領域のグレーゾーンに数多くの行政支援組織を作って、業界とのネットワークを作るなどの体制整備を行った。このことを通して、日本の行政は少ないリソースを調達してきた(村松 1994, 4-36; 真淵 2009, 116-129)。

公法上の外郭団体として特殊法人、認可法人、民法上の外郭団体として公益法人の一部、また事業者団体としての業界団体がそれにあたる。権限、財政、人員、情報の各資源において行政省庁に一定の基盤をもつが、法人格の性質によってその結びつきに強弱があった。

特殊法人、認可法人は行政省庁と密接な関係にあり、公的性格が強いのに比べ、公益法人は民間よりで業界団体と区別がつけにくいものもあった。また、事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする事業者の連合体である業界団体は、ほぼすべての政策過程で行政省庁を補佐してきた。業界団体は政策形成過程においては政治家、政党と結びつき、利益集団としての機能も強化してきた(西尾・村松 1995, 78-96)。

ところが、特殊法人と公社公団は公共目的で特定の事業を行うために存在し、行政府からある程度独立した企業体であるとはいえ、事業計画、人事、財政、指揮系統のすべてが所管省庁の支配下にあった。役員は、監督官庁の官僚の出向ポストであり、OBの天下りポストになる。事業計画や予算計画は所管省庁のみならず、多くは大蔵省の統制を受けていた。資金を管理する大蔵省の発言力は大きかった(村松 1994, 94)。

官僚は業界団体を通じて行政的意図を貫徹するために、団体との間にネットワークを形成して、直接の権限がなくても機能を発揮する行政指導を利用した。行政指導は広く行われ、行政と関係団体をつなぐ重要な導管であった。行政は行政指導を通して行政と団体間に密接な連絡関係の成立を通して業界に干渉的に作用してきたし、利害を吸収することもあった(村松 1994, 30, 138-139)。

これら準行政機関の中には、政府の行うべき機能を、行政機関を代行して、行政機関の手

足となって活動したものが数多くあった（真淵 2009, 116）。また、行政による業界団体の組織化は、業界が相互に意思疎通を図るに便利な仕組みを作る上で、媒介的な役割を果たしてきた。経済行政、福祉行政において設置されたこのような団体は、種々のサービスを提供するなど、協力が求められてきた（村松 1994, 128）。

3. 高度経済成長期における公益法人システム

人員、予算、法的権限などにおいて、限定されたリソースを持っていた日本の行政省庁が行政に対する過剰な業務量をこなしてきたのは、公益法人などを行政執行の手足として利用する動員システムを取ってきたからである²。省庁の管轄下に数多く設立された公益法人の動員による行政の執行が可能であったからである。北沢(2001)によると、公益法人の内、全体の七割強が高度経済成長期に入った 1966 年以降に設立されたといわれる³。

公益法人格を持つ外郭団体は、専門性の高い、比較的ルーティンな行政活動の代行や民間への情報提供、民間からの情報収集、公的承認の付与、技術開発・研究開発などの機能を行い、財政・人事・業務と係わって主務官庁と密接に結びついてきた。また、業界団体は行政省庁の行政指導のために利用され、業界団体が業界活動と密接な行政活動を代替し、行政への協力関係の維持のために機能してきた（西尾・村松 1995, 83-94）。

このような経緯で、公益法人には公益法人格をもつ行政の外郭団体と民間の業界団体も含められるようになり、公益法人は制度的特性と官民の相互浸透の深さから準行政機能と準民間機能が融合された形で機能してきたことが観察される（西尾・村松 1995, 83）。

4. 選挙制度（中選挙区制・単記非移譲式（以下、SNTV））と利益団体

選挙制度は政治家にとって社会集団との関係を規定する重要な政治制度で、団体の発達にもインセンティブを提供する。SNTV は、政治家にとって票と資金の交換関係を制度化することができる確実な団体を必要とした。それゆえ「中選挙区制度」下では、利益を媒介

² 村松岐夫は、日本の省庁が持つ公務員数、予算、法的権限等のリソース（行政が目的を達成するために利用できる諸要因ないし材料）は、欧米と比較した場合、相対的に少なく、この少ないリソースで、省庁が「広い管轄」の行政をカバーすることが可能になったのは、日本の行政がリソースを最大限に利用しようとする「最大動員システム」をとったからだと指摘している（村松 1994, 21-36）。

³ 1999 年総理府の調査によると、2 万 6354 法人の内、社団法人が 1 万 2872、社団法人が 1 万 3482 で、その内 7 割強が 1966 年以降に設立された（北沢 2001, 14）。

に政党－利益団体の関係が形成された。利益団体との関係の制度化が促進され、一方で新社会運動団体等との関係においては制度化のインセンティブが弱くなる側面があった。

衆議院の選挙制度である中選挙区制度は、選挙区定数が 2-6 で、いずれにおいても有権者は 1 票のみを投じる形をとっていた。同一政党の他候補者へ票を移譲することは許されない SNTV 下では、議会で過半数を目指す政党や、選挙区に 2 人以上の候補者をたてる政党は、できるだけ多くの議席を確保するために、候補者間で票割りをする（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 23）。与党は幅広く多数の有権者に訴求するよりも、むしろ集中的に利益を得る少数の支持者を開拓する動機をもつようになる（佐藤 2010, 105）⁴。

それゆえに、SNTV は個人投票を促す傾向があり、組織化された票の重要性を強調する。候補者は幅広いアピールをするより、特定グループをターゲットとした選挙戦略を図る。個別化された利益を財貨の分配を通して支持を集めようとする。また、選挙では組織化された票が重要になるため、組織化された強力な支持基盤が必要になる（Scheiner 2006, 74-79, 134）。

中選挙区制で互いに競争しなければならない自民党の政治家は、票を増やすため特定の利益団体と緊密な関係を維持した。利益団体は同じ選挙区で立候補する複数の自民党候補の中で、一人だけを応援することが一般的であった。このような過程で、利益団体間の政策要求競争が自民党内に反映されていった。

この過程で、自民党の政治家は再選の可能性を広げるために、利益団体との間で票との交換に私的財を提供する⁵。自民党は選挙で支持を獲得するために、党・派閥・個人の資金で細かい私的利益を提供すると同時に、政府の資源を使い、有権者のうち特定集団の支持を得ようとした。規制、予算、租税政策の特定分野に対する影響力を行使し、他の分野に影響力を持つ別の自民党候補者との差別化を図る。結局、自らの選挙基盤を守るために、「外部性の大きく、透明性の高い公共財より、選別的に利益提供を行うことが容易で、外部性の小さな政策体系」を採用してきたのである（ローゼンブルース・斎藤・山田 2011, 31; McCubbins and Rosenbluth 1995, 35-55）。

⁴ マイアーソンによる買票モデルによると、選挙区定数が増加すればするほど、現職議員は特定の少数派集団に集中的な便益をもたらす動機を持つようになる（Meyerson 1993；佐藤 2010, 105）。

⁵ 誰かに自分のために何かをしてもらいたいときに、その人に私的財を与える方が公共財を与えるよりも効果的である。誰か別の人に費用を負担させ、私的財を受け取らせた方が誰もが便益を受ける公共財の費用を負担するよりましである（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 21）。

見返りを求めて自民党に献金する企業は、中位投票者の犠牲のもとに特別な政策的配慮を受ける。献金する生産者は、予算、税制、経済的規制などで有利な扱いを受けようとする。また、利益誘導に基づく個人的忠誠心に依存するため、自民党は中位投票者の選好とは異なる、業界寄りの政策を採用する。このような過程の中で、一般有権者、いわゆる消費者や納税者の利益は歪曲され、生産者を優遇する政策になる。特に、農民や中小企業経営者の忠誠を獲得してきた自民党の一連の利益誘導手法は、若くて教育を受けたホワイト・カラー労働者の支持を獲得できなかった（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 28-29, 37-38）。

「個別投票追求を促す選挙制度のもとでは、多くの議員が競って個別主義的(particularistic)政策サービスに従事する」ので、公共性は損なわれることになる（建林 2004, 45-46）。「莫大な選挙費用、政府予算資源の配分、規制による利権の分配を必要とした自民党の利益誘導の選挙戦略は、公的資源を私的な使用にまわす」結果になった。つまり、私的財の供給に依存し、公共財の供給を減らすことになった。「中位投票者の観点からみると、有権者全体に公共財の過少供給を生じさせた」と評価される（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 22, 37）。

SNTV 下の政治家は、私的利益を提供することで「候補者本位の投票」を発展させて、新人の争点や公共財に関する挑戦から自分を隔離した。 이슈ーに基づいた政治より、分配の政治と確立された利益団体の選好を奨励し、日本社会の多様性を政治に反映することはできなくなった（McCubbin and Rosenbluth 1995, 35-48; ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 49 ; Reimann 2001, 37）。

以上の通り、選挙制度は自民党の政策上の誘因を形成してきた（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 49）。中選挙区制の下で、自民党は選挙で勝利するために、特化された有権者が必要であり、利益団体はそのような機能を果たした。自民党は利益団体に特化されたりソースを提供し、このような関係が利益団体の発達を説明する。

その反面、政治的 이슈ーに基づいた政党の競争を奨励せず、新社会運動団体等が政治的に組織化することを難しくし、新社会運動団体の発達の遅れを説明する。つまり、イシューを中心とした新社会運動の制度化には制約として作用した。集合行動の問題を解決することができなかったからである。

要するに、SNTV 下では、個人投票が発達し特定利益を中心とした支持基盤を確立することが要求される。その際、便益が当事者に限定される私的財が選好される。反面、公共財

は便益が普遍的に拡散される。新社会運動団体は便益が当事者に限定されず、普遍的に拡散されるので、結果として利益団体が新社会運動団体より選好される。つまり、SNTV は、政治家に利益団体への選好を作り出し、その結果として利益団体の発達には促進的に作用し、新社会運動団体には抑制的に作用したといえる。

第 2 節 自民党政権と利益団体の発達

1. 利益団体の発達

戦後日本の発展志向型国家は経済産業の発展を主要政策目標とし、生産性の政治が展開されてきた(Johnson1982)。戦後形成された団体世界においても、同様の傾向が確認される(村松・伊藤・辻中 1986)。1945 年から 1948 年にかけて、財界を形成する主要な経済団体が結成されていたが、戦後直後に財界をリードしたのは、経済同友会、日本経営者連盟等であった(村松・伊藤・辻中 2001, 241)。特に日経連は、労使対立の状況に立ち向かい、「労働運動の沈静化」と「経営権の確立」に中心的な役割をするなど、「財界の労務部」としての役割を担ってきた(五十嵐 1998, 22)⁶。

一方、業界団体や中小企業等の組織化は、法制の整備や行政側の政策方針によって影響されてきた。辻中によると、1950 年代後半以降、通産省を中心とする経済官庁が、日本の産業強化と自由化に対抗するために行った行政指導は、数多くの業界団体の形成をもたらした。業界団体は任意団体として発足し、数年後には社団法人に化した(辻中 1988a,56-57)。

また、中小企業や協同組合の結成、組織化も法整備によって促進された。戦前の工業組合法(1925 年)、工業組合中央会法(1932 年)、戦後の中小企業団体会法(1957 年)、環境衛生組合法(1957 年)、商店街振興会法(1962 年)などの法律の制定がその例にあたる。中小企業が組織化するための制度的基盤となったのである(由井 1964 ; 辻中 1988a,57)。

農業団体は、戦前には、地主団体、農民組合(小作)、産業組合(自作中心)、農事会・農会(農政組織)と階級的に分裂していた。戦後、農地改革の一環として自作農創出政策を行われた。これを受けて、1950 年代の農村は、組織的には農協、財政的には補助金を通じて、

⁶ 経団連、日経連、経済同友会、日商(日本商工会議所)を財界 4 団体として挙げられるが、これに関西経済連合会(関経連)を加えて「財界 5 団体」と呼ぶこともある(五十嵐 1998, 22)。

保守の堅牢な地盤と化した（カルダー1989，200-207）。

政府の政策方針は、労働組合や市民団体の発達に重要な影響を与えた。1946年から49年にかけて、労働組合が数多く結成された。これは1947年の労働組合法の成立及び占領軍の指導に基づいてなされた日本政府の労働組合に好意的な政策の結果である（辻中 1988a, 56）。しかし、1950年前後を境に、逆コースの中で左翼労働運動が徹底的に弾圧された。これを受けて、労働の組織化、労農提携の発展の動きは消えていった（新川 1993，63）。1957年-1967年には工業化への対応とその反作用で、反公害団体、消費者団体が設立された。高度経済成長に当たる1967年-1977年には、民間を中心とした労働戦線統一運動や市民・住民運動など「参加の噴出」がみられた。しかし、これらは組織として統合されず、制度化に失敗した（村松・伊藤・辻中 1986，85）。

業界団体から市民団体まで多様な内容の利益団体が形成され活動していたが、制度化したほとんど全てが「官庁のクライアント組織」であるという点が共通点として指摘される。1960年代中葉以降の消費者団体の爆発的な増加も、消費者団体を担当する経済企画庁、各地方自治体の消費者担当部局、革新自治体の各部局が、団体の育成に努めてきた結果であると評価される（辻中 1988a，57）。また、業界団体、農業、中小企業、福祉団体等の団体は、補助金等の政策受益を媒介に自民党と関係を保つようになった（村松・伊藤・辻中 1986，85）。

2. 利益誘導政治の制度化

自民党は団体に便益を供与し、支持基盤を拡大する政治手法を採用した。1960年安保を契機に、安保に関しては非政治化戦略をとり、経済主義的政治を確立し始めた。1950年代後半から進行していたイデオロギー過程の政治は、1960年代に入って池田首相による「所得倍増論」の提唱以来、後退していった。イデオロギー政治の代わりに利益誘導政治が政治戦略の中心として確立した（五百旗頭 1998，101-102）。

自民党は支持基盤の安定的確保のために、各種の政策や補助金を通して分配政治を続けてきた。戦後の財政構造は利益団体に開かれた構造を持つようになった。1960年代以降、日本の財政は行政補助金など再分配に力点を置いた構造に転換した（辻中 1986a，97）。

55年体制において、団体は政党とは、票と利益の交換という慣行で繋がっていた。団体は選挙の際には機関決定、組織決定という慣行で対応した。地方組織が脆弱な自民党にとっ

て、政党より候補者志向の投票の比重が大きかったので、個人集票組織として農林漁業団体、同業組合、商店会、遺族会、宗教団体などの機能集団が重要な役割を担ってきた（村松・伊藤・辻中 2001, 149-150）。特に 1960 年代、高度経済成長の時期は、大企業、中小企業、農業団体などが発達した。自民党は社会経済的基盤を大企業、中小企業などの経済団体、組織化された農業同盟に依存してきた（Pempel1998, 63,65）。

経済団体は、戦後の資本主義体制下、高度経済成長が開始される中で、有利な立場で組織的体制を整え、政治に直接介入しながら、保守政権を支える体制を維持してきた。旧財閥系の大企業は経団連を中心に組織化を強化し、国民政治協会の設立で政治活動を合理化する等の組織整備を通して政治的影響力を増してきた。業界団体は「経済界の直接的利益活動主体」として、族議員、課レベルの官庁とともに「鉄の三角形」を構成し、「相互浸透」的な産業政策過程を形成してきた（村松・伊藤・辻中 2001, 242）。

1960 年代、農協は保守主義者のために一番重要な組織であった（Pempel1998,96-97）。自民党政権は、関係する法的基盤を整備し、補助金を与えることで農協からの支持を獲得した。農業従事者が都市勤労者との所得格差に対して是正を要求したのに対応して、「農業基本法（1961 年）」が制定された。農業補助金などの農業予算を通して、農村を安定支持基盤としてきた。特に保守政権の危機時には、予算額が急増した（カルダー1989, 180-214）。また、農協も 1960 年代の農業近代化や土地構造改善事業（補助金）等の政策的受益を受けながら、自民党の後援会組織の形成に協力するなど戦略的に対応した。自民党へ系列化していった農協はネットワーク化し、公共事業や補助金の圧力団体として機能し続けてきた（村松・伊藤・辻中 2001, 248-249）。

中小企業団体は補助金や、各種の法律、低利融資制度を通して受益を受け、自民党の大きな票田になっていった。国民金融公庫（1949 年）、中小企業金融公庫（1953 年）、環境衛生金融公庫（1967 年）、マル軽融資（1973 年）など低利融資制度を通して受益を与え、受益集団の自民党への系列化を促したといわれる（村松・伊藤・辻中 2001, 250）。中小企業に対する政策も、保守政権の危機時に助成が拡大されてきた（カルダー1989, 276-294）。特に、財政支出面で手厚い保護が行われてきた。「国民金融公庫、中小企業金融公庫、商工組合中央金庫、環境衛生金融公庫などの中小企業向けの金融機関を通じた低利の融資」が行われた。中小企業政策は、主に都市における保守政権に対する安定支持基盤の形成に貢献した（カルダー1989, 258-265）。

また、自民党は、公共事業に対して投資を行った。自営業者、小規模流通業、農業を保護する制度的補完を通して、雇用を拡大し、有効需要を創出しようとしたのである。公共事業は景気を振興する効果と雇用を創出する効果をもち、政治的に非常に重要な部分であった。また、建設業界からの大規模な献金は、自民党の直接的な利益とも関係があった。自民党の議員は、自分の選挙区に政府が発注する工事を誘致する方法で、政府からの補助金を分配した。これで業界に利益を誘導すると同時に、大規模な雇用効果を創出することによって、支持率の下落や景気不況、失業などの問題を解決しようとした(Woodall1996)。1970年代以降の公共事業政策は、人口の多い都市圏より、人口の少ない農村や地方都市等の地方圏で多く配分される傾向があった。便益は明確に都市より地方に集中し、自民党の支持集団の組織化に効果的であった。こうして自民党が公共事業政策を利用して支持基盤を形成することは容易であった(村松・伊藤・辻中 2001, 126-127)。

以上のような広範囲の利益分配政策は、戦後日本の保守政治を特徴づける。戦後の保守政権の危機回避のために、拡大され、定着してきた(カルダー1989, 12-13)。経済情勢、自民党政権の存続と関わる不安定性、政治家個人の基盤の脆さなどは自民党にとって危機感を募らせた。また、安保闘争、三池争議の時代など革新側から絶え間ない攻撃、保守陣営内部の対立や中選挙区制に端を発する選挙基盤の脆さで、自民党は危機感に駆り立てられたのである。これらの要因は、自民党の利益誘導政策志向を強める原因となった(カルダー1989, 27)。

自民党と利益団体の関係は特に利益団体が提供できる資源の量によって制度化されていた。55年体制において市民は、様々な利益や要求のために多様な利益団体を結成し、その実現を目指してきた。自民党は脆弱な政党の組織的基盤を補完するために、利益団体が提供する資源に依存してきた。岡沢は、利益団体が提供できる資源の量によって「政権への距離」が決定され、系列化されていったと評価した。集票力と政治資金調達力等の資源を基準に利益が系列化され、補助金行政、許・認可権等を通して利益が配分された。資源調達能力において政権党が魅力を感じない利益は、一党優位体制下で制度化した「利益を配分するメカニズム」を通して利益を実現することができなかったといえる(岡沢 1996, 16)。

第3節 社会党と労組

社会党と労働組合の組織的關係は 1950 年代に確立していた。社会党は、社会経済的条件の変化にもかかわらず、硬直的な態度を取ってきた。そのため、比較的に革新系政党に近かった市民運動は、限定的にしか代表されなかった。遅れてきた政治アクターとしての市民運動は、不利な条件下に置かれていた。

1. 社会党の労組依存

社会党は 1960 年には左傾化し、反体制的抵抗政党として体制を固めていった。高度経済成長が続き、大衆社会化が進行していたにも関わらず、社会党は現実政党化を拒否し、抵抗政党であり続けた。社会党の「抵抗政党化」は、「党内抗争でイデオロギー左派の勝利」によって決定づけられた（新川 1999, 51）。

社会党は、集票能力、人材確保、資金源等の面で、組織的に支持母体である総評に依存してきた。総評の集票能力は、社会党に対する影響力の行使の根源であった。5 万人程度の脆弱な党組織を持っていた社会党が、選挙時に総評の集票能力により 1200 万票以上を獲得してきたことは社会党が総評の影響力に頼ってきたことを意味する。社会党の人材確保においても、全通、日教組、自治労などの総評の中核労組出身が社会党議員の多くを占めていた（新川 1999, 72）。社会党は組織労働から影響を受けて存立してきたのである。

社会党が労組依存体質になった原因は、選挙制度から説明することができる。中選挙区制度は自民党の長期執権を可能にさせたことに加え、社会党の議席獲得にも効果があり、組織労働への依存を固着化させた。中選挙区制では 1 議席獲得のための必要得票率が、小選挙区に比べ著しく低くなり、「社会党は相対得票率 20%程度で 100 を超える議席を獲得し、野党第 1 党の地位を確保できた」（新川 1999, 77）。中選挙区制度のこのような特性により、社会党の組織労働への依存は、総評の集票能力が低下していったときにも続いた。SNTV 下で、選挙区ごとに個人化された選挙運動に必要な資金の確保のためには、日本社会党は総評に頼るしかなかった。総評が階級闘争的「政治主義」に傾いていく中で、社会党は戦闘的公共セクターの労働者の狭い支持だけを得るようになった（Kitschelt 1994, 292-294）。

1960 年代から 1970 年代にかけて、総評と関連がある日本社会党の活動家の大多数は、社会民主的な穏健化に反対をした。また、リバタリアン新左翼の流入、そして環境主義者の

流入にも反対をした。1970年代には、日本社会党が選挙区当たり1人以上の候補を輩出する比率が減少したことが社会党の議席数の実質的減少につながる結果になった⁷。社会党を労組依存体質にさせた選挙制度は候補者を立てなくなると、社会党が消滅する原因になった(Kitschelt 1994, 292-294)。

2. 社会経済的変化に対する社会党の硬直性

社会党は、安保闘争を通じて護憲・反戦平和の党としてのイメージを定着させた。高度経済成長期に社会党は抵抗政党として純化し、反自民党の象徴となった。社会党は包括政党化した自民党によっては代表されない利益としての、反戦平和や開発反対等を代表する路線を選択したのである(新川 1999, 122)。

総評は1950年代、労働組合だけでなく民主化を求める国民的大衆運動の中核であった。総評あるいは社会党が大衆をひきつけたのは、その社会主義的イデオロギーではなく、「革新国民運動」の基盤でもあった平和、民主主義にあった(高島 1994, 173)。社会党は大衆闘争において党独自の大衆動員力を欠いていたが、総評の主導によって大衆動員に成功した。1960年安保闘争において、党員5万人(1960年当時)の大衆的基盤の脆弱な社会党を導いたのは、ナショナルセンターである総評であった(原 2000, 161-162)。

社会党の護憲平和主義は総評だけでなく、主婦、青年、進歩派知識人といった広範な層の支持を受けた(新川 1999, 59, 61)。また、組織労働者の中でも、ホワイト・カラー労働者も社会党を支持した。これは社会党政権下で予想される経済的利益への期待ではなく、憲法改正問題、教育、治安、労働立法等の分野において、社会党が非経済的配慮に重要な役割を果たしてきた面があったからである。いずれも、自民党政権が提供できない政策争点であった(綿貫 1976, 197)。

安保闘争の際に生まれた無党派層の運動の流れは静かに拡大し、そうした運動組織と政党(社会党、共産党)との間に距離が生まれてきた。「ベ平連」(「ベトナムに平和を!市民連合」(1965-1974))や住民運動などが無党派運動の典型であった。特に、1960年代後半から1970年代はじめにかけては、全国各地で産業を原因とする公害に抗議し補償を求める住民運動が生じ、1970年代前後からはマスメディアが大々的に取り上げ、公害問題は人々の関

⁷ 日本社会党が1人以上の候補を輩出した選挙区は1950年代80%から1970年代には20%に落ちた。

心を急速に集めるようになった（片桐 2000, 105 ; 田中 2000, 134）。

1960 年代後半から 1970 年代の初期には、高度成長に伴う様々な社会的矛盾が噴出したが、総評はこのような新たな問題に対する対応能力に欠けていた。総評は、過密や過疎に伴う環境問題、公害問題、ベトナム戦争問題等に対する総評の対応は住民運動や市民運動の立場とは必ずしも一致していなかった。住民運動や市民運動は総評や労働運動の方針や指導と関係なく、自主的に組織され、運動を展開した。基地問題では現地の住民団体と共闘した総評系組合も、企業の論理が問われる環境問題では、住民運動と対立した。また、ベトナム平和の問題でベ平連などの市民運動は広範な市民層を巻き込み、素早い行動を展開したのに対して、総評の対応に鈍さと遅れを見せていた（高畠 1994, 175）。

総評が新たな社会問題への対応において必ずしも住民・市民運動と一致する立場を取れなかったのは、その「組織のあり方」に起因する部分が多かった。1950 年代に総評が採択した「中央集権的な組織方針」と「組合幹部の社会党への入党」によって形成された「総評・社会党ブロック」に原因がある。「総評・社会党ブロック」は「革新国民運動の成功」、「社会党の伸長」に寄与した部分があるが、経済成長による多様化した社会問題への対応には硬直化し始めた（高畠 1994, 175）。大衆参加の時代が始まったにも関わらず、総評の「機関決定方式」は維持され、密室で幹部が影響力を発揮する組織として見られた。さらに「総評・社会党ブロック」は、労組の幹部に「年功序列的に議員の座という天下り先を提供する」方法としてみなされた（高畠 1994, 176）。

社会党内で政党路線をめぐる論争においても左派優位の構造が決定的影響を与えた。「階級政党か大衆政党か」という論争が、政党内の左右の対立構図で繰り返されてきたが、これは「社会主義政党が抱える普遍的ディレンマ」であった（新川 1999, 55）⁸。政党の路線闘争において問題であったのは、日本社会党の政党組織において左派優位の構造が、大衆的支持基盤を拡大することを遅滞させることに繋がったということである⁹。

左派主導の社会党は、党の中核レベルでは社会主義革命をめざす路線論争を展開し、綱領

⁸ 「労働者の政党であるという核を重視する方向を目指せば、党としてのアイデンティティは守れるが、大衆的支持を得るのは難しい。逆に大衆的支持を得るために包括政党化を目指す、今度は党の性格が曖昧になりかねなかった」のである（新川 1999, 55）。

⁹ 左派は社会党が近代労働階級（プロレタリアート）中心の「階級政党」と主張し、右派は社会党が労働者、農民の党ではなく「ひろく勤労大衆または働くものの政党」すなわち「真の国民政党」と唱えた（原 2000, 63・64）。

を規定してきた。社会党は社会経済的变化に伴う労働者、国民一般の暮らし向き、その意識の変化に対する社会党の路線を巡る党内派閥闘争を繰り返してきた。護憲平和主義と現実主義との対立、階級政党と社会民主主義的国民党との対立等の路線の選択をめぐって、社会党の左派と右派は対立した。結局、マルクス主義、護憲平和主義を護持した、左派路線が社会党を主導することになり、以降の社会党の衰退の原因になった（新川 1999, 65, 69）。

1970 年代後半以降、日本社会が低成長経済の時期を乗り越え、経済大国に成長し、豊かな消費者社会が深化していくにつれ、総評の運動は現実的に危機的状況に処するようになった。総評系労働組合等の闘争は中間層大衆には生産性を阻害するものとして認識され、彼らの関心から離れていった。総評の社会的影響力は衰退していった（高畠 1994, 178）。

市民団体は社会党を経由して政策的要求を伝達してきたが、政策的立場において社会党は市民団体と必ずしも同じ立場ではなかった。高度経済成長時代の工業化は、環境汚染や公害などの社会問題を引き起こした。しかし、汚染防止や公害病患者への賠償等の社会問題は、企業の活力を弱め、職を奪うことになりかねないという危惧から、経営側に同調していた労組は公害反対運動に抵抗しがちであった。そのため、社会党は産業汚染反対を党の綱領の主要項目に掲げることはなかった（カーティス 1987, 32）。総評・社会党ブロックは、若者や女性等の新しい活動家に対しても同様の態度であった（高畠 1994, 177）。

日本社会党の組織内では、1960 年代と 1970 年代を通して、ヨーロッパタイプの大衆政党を形成する必要が繰り返し主張されてきた。しかし、最終的にそのような政党を作るのに失敗した。政党の会員数は 10 万を超えず、選挙は専ら労組に組織的に依存し、選挙区では弱い流動的支援に依存してきた（Watanuki2001,138-149）。重化学工業化の進展に伴う地方農村から超大都市への大規模な人口移動が続いている中で、社会党に有利に作用するはずであった社会変動に対応できなかった結果であった。経済的に膨張しはじめた時期には、都市地域とホワイト・カラー労働者からの支援を得ることができた。しかし、1970 年代末には大都市からの支援が減るようになり、農村と公共セクターの労働組合である総評の支援で支えられる小さな政党になった（Kitschelt1994,292-294）。

第4節 1970年代「経済危機」と市民運動の非制度化

1. 社会経済的変化への地方レベルにおける対応

1960年代半ば以降、産業中心の高度成長の副作用として、都市部での人口過密化による生活環境問題の悪化、都市的生活様式の破綻、環境・都市問題の深刻化等の問題が生じていた。これに対し、新たな福祉要求が登場し、その解決を目指す市民・住民運動が噴出した（中道 2000, 167）¹⁰。1960年代から70年代にかけて、革新系政党はこれらの不満を政策課題として積極的に取り上げ、革新自治体を誕生させた¹¹。大都市、地方中核都市などの地方自治体レベルで社共の共闘の形で全国の100あまりの自治体において、革新市長、知事を誕生させることに成功した。既存の「中央と直結した地方自治」という慣行に対し、「住民に直結した地方自治」を政策基調として掲げ、対抗する構図で、革新自治体は都市部を中心に増加し始めた（中道 2000, 167；高島 1989, 35）¹²。

「革新自治体の急速な広がり」は、地方レベルの選挙で敗北し1970年代一貫して議席が減少していた自民党にも影響を与えた。自民党は環境、福祉問題の解決を与党としての政策課題として受け入れ、1970年代初頭に「環境庁の設置」、「福祉制度の大幅な拡大」を行う等、環境問題と福祉政策において「抜本的改正」が実現された（大嶽 1999, 19-20）。自民党の政策的対応により1960年代後半から高度経済成長がもたらした公害問題や環境問題等の争点は、保守と革新を分かち対立軸として作用することはなくなった（久米・川出・古城 2003, 15）。

革新自治体は、最初は従来型の社共両党および総評などの両党支持労組・民主団体間の自立型共闘から始め、「市民本位の民主自治体づくり」を目指す政策協定に基づいた市民と革新政党の選挙共闘=連合の形成により増大していった（中道 2000, 167）。

¹⁰ 1960年代後半から1970年代にわたって、各地で続発した住民運動は1972年時点で約三千の住民運動団体があったと知られている（栗原 1988, 500）。

¹¹ 学生紛争や公害問題等の新たな社会問題に対して、企業別組合等の右派勢力が積極的に対応しない中で、社会党の左派勢力は党勢拡大のために、そうした問題に乗じた側面があった。左派勢力の路線は革新自治体運動と合致した部分があり、1975年ぐらいまでは成功していたと評価される（大嶽 1997, 355-356）。

¹² 「1963年統一地方選挙では、横浜、京都、大阪等の12都市で革新市長が誕生し、その後大都市圏都市や地方中心都市に広がり、73年には全国643都市のうち132都市に達した。都府県でも、75年に10都府県で革新知事が誕生し、革新都政下の人口は全人口の39%に達した」。「革新市長会のメンバーは、77年に120人余りを数えるまでになった」（中道 2000, 167；高島 1989, 35）。

最初に革新政党間に連合の形成ができたのは、国家権力の獲得のための政治闘争の性格というより、「体制側の上からの地域支配機能」を自治体の民主的改造を通した地域民主主義、自治体改革論へ転換することを目指していたからである。中央集権体制の自治体行政統制に対抗して、地方政府の長のポストを取ることで中央対地方という対抗関係への置換を試みたのである。そのため、地域民主主義・自治体改革論を基盤にした社共共闘は、生活・福祉優先の「福祉」連合の形成に民社・公明党まで誘引し、革新自治体の増大を図った（中道 2000, 168）。

しかし、革新自治体レベルにおけるこのような政治的連合は、中央レベルでの社会党の政権戦略の変化による社共両党の対立、二度のオイルショックがもたらした財政悪化に起因する保守政党の行財政改革連合の形成により崩壊し始めた。1979 年の統一地方選が社共連合の革新自治体の凋落に決定的であった。財政危機を契機に自民党は財政再編と行政改革を政治的課題として掲げ、「大きな自治体」を批判し、「小さな自治体」連合として自社公民連合を形成した（中道 2000, 168）。

こうして福祉等の再分配政策を政策基調としていた革新自治体は、税収不足に適切に対処できず、大幅な赤字を抱えるようになった。このような財政状態は「中央政府からの介入」を招き、「住民の信頼を失い」結果をもたらした。1970 年代後半から革新自治体は退潮期を迎えるようになった（飯尾 1993, 26）。

革新自治体は公害問題への取り組みの経験（公害防止の上乗せ規制など）を蓄積してきたが、これは中央レベルの社会主義政党の政策志向の変化へと必ずしも結びついていなかった。革新自治体は高度経済成長の結果、発生した環境・都市破壊に対する市民意識に照応して支持を得ることができた。しかし、社会党はこれを中央レベルの政治の場では対応せず、社会党の左派は「むしろ敵視する態度を取った」のである（高畠 1989, 35）。

市民・住民運動の噴出を地方レベルで吸収し一時期成功した革新自治体運動が、中央レベルの政治の場にまで影響を与えることができなかったのは、社会党等の社会主義政党が体制内化した労働運動へ依存していたことによる。産業別に編成され、個別の固有の利害関係をもつ労働組合組織との関係が政策選択に硬直的に働いたといえる（田中 2000, 130）。

2. 経済危機によるリソースの縮小と市民運動の萎縮

1960 年安保闘争は、基本的には体制変革を目指す闘争として位置づけられていた。しかし、安保闘争はストライキと街頭デモなどの物理的手段によってのみでは体制変革は不可能であることを鮮明に自覚せしめた。以降、反体制運動のあり方に根本的な反省が迫られるようになった。こうして草の根からの民主主義の再構築の課題が提起され、上からの権力獲得ではなく、下からの民主主義を再構築することが認識されるようになった（西尾 1979, 9）。

公害問題・環境問題が全国に広がるなどの社会状況に触発されて、革新自治体運動や、反公害の住民運動、被害者運動、消費者運動等、生活の質を問う運動が全国に広がった。しかし、この時期の市民運動は 1970 年代に訪れた二度のオイルショックで自粛を要求する社会的雰囲気により、よく組織されず、制度化するには至らなかった（帯刀・北川 2004, 21）。

不況が深刻化し長期化する中で、失業率は 1960 年代以降はじめて 2% 台に上がった。これを受けて、民間企業は「企業一家」の意識を先行させた。労働運動は石油ショック直後の「狂乱物価」時代の賃上げ闘争及び「スト権スト」を除いて、全体として沈滞に向かった（高畠 1977, 358-359）。経済資源面から生存を脅かされた労働組合は賃上げの半減を受け入れるなど、労使協調路線をとった。

1970 年代の高度経済成長期からその後の低成長時代への移行のなかで、運動をめぐる社会環境は一変され、市民運動が革新主義と結びつく流れは、止まるようになった（五百旗頭 1998, 106）。オイルショックによる財政危機は、市民運動や革新自治体が利用する政治的経済的リソースを縮小し、運動の正当性を確保することはできなくなった（村松・伊藤・辻中 2001, 252-253）。財政危機に対する保守政権の経済再生策の下で、住民運動・市民運動は地域エゴイズムとして認識され、官僚や産業側の「公共の福祉」という論理と対立されていた。また、運動の性格は基本的に思想的土台や認識の深まりがない「抵抗型」、「阻止型」運動が中心的であった。市民運動の性格が、福祉施策を求める「要求型のものとり性」を持っていたことで、運動の正当性を確保することは容易ではなかったのである（栗原 1988, 501-502；篠原 1977, 104-105）。

急速な産業化による環境問題や社会問題から触発された住民・市民運動が革新自治体と結合され、地方レベルから正当性を確保していく過程の中で、革新政党間の確執やオイルショックによる経済危機等は市民運動の制度化の機会を逃す結果になった。国政レベルでの

政策過程からいうと、住民・市民運動や社会運動は、常に影響を及ぼすような「影響力システム」を構成するまでには制度化されなかったと評価される（中野 1992, 130）。主に、1960年代末から 1970 年代初期にかけて、公害規制をめぐる住民・市民運動が高まり、公害防止条例の制定のように地方政府の政策転換に寄与し、公害規制・環境保護政策の促進に大きな影響を及ぼしてきたが、それは主として地方政治のレベルでの影響であった。その後続いた国の政策転換は地方レベルの政策転換に促されたもので、国政レベルの政策過程に直接影響力を行使することには至らなかったといえる。

自民党と官僚機関と繋がっていた利害集団や社会部門は執権層と定期的で持続的な関係を持つことができた。一方、自民党政権の利益誘導政治に系列化されておらず、保守的利益集団に反する集団や執権層と同盟関係を結ばなかった市民運動勢力が組織を結成し、それらを運営することは難しかった時期であったといえる(Pempel1998,65-66)¹³。

第 5 節 本章のまとめ

55 年体制において政治と社会集団は、利益を媒介に結びついていた。政党支持基盤が弱かった自民党は選挙制度を通して利益誘導を図り、リソースが少なかった行政は社会動員を通して行政システムを補完してきた。このような政治・行政システムは高度経済成長期を通して社会のあらゆる団体と利益を中心としたネットワークを形成してきた。

自民党長期執権下で、利益団体の多くは保守政党、官僚組織と正式な関係を形成してきたが、労働組合、学生組織、平和団体などの市民団体は例外的であった(Pempel1998,77)。市民・政治団体は、自民党への直接的ルートを持たず、社会党を経由した政治的ルートを通して政治過程に働き掛けてきた。戦後日本において、市民・政治団体と労働団体は「自民党との距離」が遠かった（伊藤・村松・辻中 1986, 180-181）。

この時期の市民運動は反体制的性格が強かった。自民党は市民団体を反自民党的団体と

¹³ 西欧の場合、二度のオイルショック以降、比較的長い期間にわたって「激動の時代」を迎えた。1970 年代後半から移民や外国人をめぐるサブカルチャー擁護運動、平和運動、反核平和運動、反原子力運動の活性化等が 1980 年代までに続いて行われた。1975 年から 1990 年の間は「異議申し立て運動」が飛躍的に増大して、「高度成長以降は閉塞した時代とはほど遠い」時代であったと評価される（篠原 2004, 42-43）。

みなしていた。市民団体は社会党を通して政策過程にアクセスしたが、社会党―総評の連合は「新しい政治」に関する政策的要望を伝達するに限界として作用した。

急激な経済成長は、副産物として福祉・環境問題を生じさせ、解決を求める住民運動・市民運動を触発させた。このような住民運動・市民運動の政策的要求を吸収した革新自治体は、1960年代後半から1970年代半ばまでは地方レベルにおいて成功を収めていた。革新自治体の勢いは、中央レベルにおける福祉・環境政策の基調にも影響を与えた。しかし、社会党の路線転換による社共共闘の崩壊、オイルショックによる財政的危機がもたらした保守政党を中心とした行財政改革路線の登場により、革新自治体運動は批判され、持続することができなくなった。

高度経済成長期における政治空間、社会経済的容量は、新しい社会運動として市民団体が成長し、制度化するには限界的であった。経済成長を重視する発展志向型公共政策下で、パイを大きくすることが重視された。利益誘導的側面から政党と団体の関係が形成される中で、政治体制内に新しい社会運動が受け入れられる政治経済的空間は狭かった。利益団体への偏向を作り出す選挙制度、行政の社会動員システムの中で、市民運動が利用可能な政治的・経済的資源は乏しかった。つまり、55年体制における政治・行政システムは、市民団体の制度化に対して構造的にインセンティブを抑制するものであり、市民団体の発達を阻害するという結果をもたらしたのであった。

第4章 「予防的」新自由主義改革と市民活動への転換

第1節 1980年代「行革」と民営化

1. 行政改革と民営化

新自由主義改革の導入は、二度のオイルショック後の日本経済の危機脱出のために1965年度から発行を続けていた赤字国債の累積問題が契機であった。巨大な財政赤字を抱えることになった大平内閣は、財政危機の克服のために1979年秋、「一般消費税の導入による増税」を提案した。しかし、財界、実業界の反発により、行政改革による政府財政の削減を図るという「増税なき財政再建」を改革路線の基調として採用した（大嶽 1997, 29-30）。

鈴木内閣の下で1981年3月、経団連名誉会長の土光敏夫を会長に第二次臨調が発足した。増税なき財政再建のスローガンの下、行政領域の見直しの視点から行政改革の項目を検討していた。同年7月の第一次答申（緊急答申）を始め、1982年2月の第2次答申（許認可等の整理合理化）、1982年7月の第3次答申（基本答申）、1983年2月の第4次答申（行革推進体制の在り方）、1983年3月の第5次答申（最終答申）まで、5次にわたり答申した。

土光臨調の第一次答申は、高度成長期以来膨大化した行政の役割の見直しを重要な課題として提示し、行政サービスの水準と負担の在り方について基本的に見直すことが必要であると提示した。行革の緊急の改革方策として、支出削減と財政再建に関して具体的な方策を提示し、支出と収入に関する一般的方策の提示、補助金の整理合理化、社会福祉分野の支出の合理化（老人医療無料制度の廃止）の実施を勧告した。また、行政の合理化・効率化の推進を提示し、中央と地方の行政機能の合理化・効率化、特殊法人の合理化・効率化、地方公共団体の合理化・効率化（公務員定数抑制と給与抑制）、許認可等の整理合理化、公共事業費の抑制等の方策を提示した¹。

1982年7月に臨調から提出された第3次答申は、財政状況が第一次答申の時より危機的状況で行政環境がさらに厳しくなっているにも関わらず、第一次答申が十分に実施されて

¹ 臨時行政調査会 1981年7月10日「行政改革に関する第一次答申」www.ipss.go.jp（2018年3月19日、最終アクセス）。

いないことを指摘し、「増税なき財政再建」の原則を引き続き堅持する姿勢を示していた。

「活力ある福祉社会の建設」を目標として掲げて、行政の役割と財政の在り方、行政サービスの在り方を見直すこと、社会福祉における公私の連携が十分ではないことを指摘した。また高齢化に伴う社会保障制度の負担の問題を解決し、効率化・体系化を図るために、ボランティア活動などの民間の力の活用、年金制度改革、中央—地方行政機能分担の合理化、地方公共団体の財政合理化・効率化等を提示した²。

鈴木政権下では、官僚や族議員等からの強い抵抗により臨調から提出された答申通り具体化することは困難であった。行財政改革が行き詰まる中、中曽根政権が成立した。首相のリーダーシップの間隙を埋めて行政改革の中心的原動力になったのは、臨時行政改革推進審議会の設置であった。行革審が設置され、その後の行政改革を進めた。この時期から国鉄等の三公社の民営化、規制緩和への取り組みが本格化していった（小野 2006, 156-157）と評価されている。

鈴木内閣、中曽根内閣において、財政再建のための予算抑制に加えて、行政改革が行われた。3 公社（国鉄、電電公社、専売公社）の民営化や特殊法人の見直し、健康保険法・国民年金法の抜本的改正という形での福祉制度の再編、金融や土地利用等の規制緩和等の試みが行われた（大嶽 1997, 28）。特に 1982-1987 の中曽根内閣は、政府の規模を縮小し、政府の仕事を民間領域に移転する新自由主義的イデオロギーの適用を促進した³。

1980 年代、第二臨調の答申を中心に行政改革の具体的な方策として行われた民営化は、行政規模の縮小、行政機能の合理化・効率化の議論の中で推進された。国営企業が市場経済を基盤とした民間領域へ移転することが主に行われ、市場経済として「民」の役割が強調されていた。社会福祉領域におけるボランティアの活用が部分的に言及されたが、「民」の領域に対するまとまった概念定義もなかったし、行政領域に対する「民」の領域の再編までには至らなかった。

² 臨時行政調査会 1982 年 7 月 30 日「行政改革に関する第三次答申」www.ipss.go.jp（2018 年 3 月 19 日、最終アクセス）。

³ 1982 年 12 月から 1987 年 11 月まで続いた中曽根内閣では 3 公社の民営化が行われ、1984 年 8 月、専売公社、12 月電電公社の民営化を定めた法案が成立し、1986 年 11 月には国鉄の分割民営化法案が成立することになった。

2. 福祉縮小とボランティアの活用

国際的流れからみると、1970年代末頃から戦後継続的に維持された政府の過大な支出に対する反省が本格化され、小さな政府論に基づいた政策が国際的に流行した。しかし、日本において福祉国家としての政策が実現されたのは、1973年「福祉元年」であり、その福祉政策が維持されたのは1983年中曽根による予防的新自由主義が政策基調として採択されるまでであった。オイルショック後のスタグフレーションを克服した後は、ラディカルに新自由主義政策を遂行する国内経済的必然性はほとんどなかった（粕谷 1989, 409）。

「福祉国家」化の動きは1980年代以降からストップしたといえる（的場 2012, 143）。1982年8月老人保健法改正、1984年7月雇用保険法改正、1984年8月健康保険法等改正、1985年4月国民年金法一部改正、1985年5月補助金等整理合理化の臨時特例に関する法律が制定され、福祉サービスへの国家の役割の縮小が行われた（的場 2012, 149）。

財政赤字の削減の目標の下で、社会保障費の抑制が行われ、その代わりに選別主義と「相互扶助」の活用が進められた（仁平 2011, 314-315）。自民党、経済審議会、社会経済国民会議が提示した「日本型福祉社会」論では公的サービスを補完するために「ボランティア」活動の推進を、民間の力を活用する方策として位置付けていた⁴。

ボランティアを中心とした「相互扶助」は、臨調の政策の基本線として「行政改革の答申」の中で重要な民間の活用の対象として位置付けられていた。1982年「行政改革に関する第三次答申（基本方針）」を始め、1985年「行政改革の推進方策に関する答申」の中では、民間活力の発揮・推進のための方策として、「地域・社会集団の連帯を助長するボランティア、公益組織活動などの促進」などを挙げていた⁵。「臨時行政改革推進審議会・民間活力推進方策研究会」は「民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方」の中で、福祉の行き過ぎは民間の活力を損なうため、「社会集団部門において互助・連帯原理に基づく活動が十分行われるよう、社会公益のためのボランティア活動、寄付、民間公益組織活動の活性化等を進め、必要な条件整備を図る必要がある」とした⁶。「ボランティア」は行政改革の理念の中で民間

⁴ 社会経済国民会議 1980年1月15日『社会福祉政策の新理念:福祉の日常生活化をめざして』、閣議決定 1979年8月10日『「新経済社会7カ年計画」について』 www.ipss.go.jp (2018年9月5日、最終アクセス)。

⁵ 臨時行政改革推進審議会 1985年7月22日『行政改革の推進方策に関する答申』 www.ipss.go.jp (2018年3月19日、最終アクセス)。

⁶ 臨時行政改革推進審議会・民間活力推進方策研究会 1985年2月12日『民間活力の発揮推進のための行政改革の在り方』 www.ipss.go.jp (2018年9月5日、最終アクセス)。

活力を推進するための社会集団部門の 1 つとして取り上げられた。つまり、新自由主義改革の流れの中で「ボランティア」を位置付け、福祉抑制のために市民社会の自発的活動を育成しようとしていたと評価される（仁平 2011, 316-317）。

3. 改革からの後退

英米の新自由主義的改革基調は、経済低成長時期における自民党政治の再編に手掛かりを提供した。日本型「新保守主義」は、中曽根政権の「戦後政治の総決算」により具体化されていった（小野 2006, 149）。歳出の削減に関して第二臨調が大きな役割を担ったことは事実である。しかし、中曽根政権が推進した行財政改革と民営化等の試みは英米並みの新自由主義改革として評価されない（渡辺 2007；粕谷 1989；宮本 2008）。民営化の改革範囲が「公的部門と私的部門との関係の総体的な見直し」という問題設定というより、「三公社（国鉄、電電、専売）の経営改善問題」と設定されることで改革範囲が狭められた。このことで「日本政治全体の改革を志向したものではなかった」と評価される（飯尾 1993, 288-289）。

福祉国家批判という点で欧米の新自由主義と共通点はあったが、徹底した市場主義改革には至らず、改革から後退してしまった理由は次の通りである。つまり、日本は英米並みに資本の蓄積体制に危機がなかったことと、1980 年代半ばからの景気回復によって急進的改革の必要性が後退したこと、既存の官僚や族議員等の改革反対勢力によって改革が実現しにくかったことである。

渡辺(2007)は財界主導の第二臨調により改革が開始されたが、景気回復と成長による税収増によって財政赤字が解消されたことで改革が失速されたと評価する。そのため、中曽根政権の新自由主義は日本の新自由主義改革の始期ではなく、「早熟的な新自由主義改革の試み」であったと主張する（渡辺 2007, 296-297）。また、的場(2012)も 1980 年代の中曽根政権による改革が「先行的で予防的な性格の改革」であったと主張する。日本経済は個別企業レベルでの「労働生産性の向上と国際競争力の強化の戦略」により 1980 年代にはすでに立ち直っていたと評価する。これにより、ヨーロッパのように停滞する経済状況の打開策としての新自由主義の追求が必要ではなかったと分析する（的場 2012, 165）。

1980 年代半ばからは景気回復によりバブル経済の最盛期を迎え、財政的危機も一応克服しえた時期であった。行政改革は「国鉄や電電の民営化で一定の成果」を納めた（大嶽 1999, 56）。また日本経済は 1985 年のプラザ合意後の円高を克服し、内需拡大による成長を実現

した。赤字公債の発行ゼロという目標も達成され、1980年代末までには、「行革の最大の課題であった財政赤字の削減に成功した」（大嶽 1997, 11-13）。財政危機に対する意識の減退は、福祉政策にも変化をもたらし、「福祉充実路線」が模索されはじめた。健康保険と年金制度が統合され、「ゴールドプラン」の導入で福祉の充実を図った時期であった（大嶽 1999, 57）。こうした状況で、財政に対する危機意識は衰退していき、改革の必要性も薄れていったといえる。第二臨調による行政改革は、欧米のように解雇、倒産という痛みを伴うような合理化を伴わずに済んだ（大嶽 1999, 55-56）と評価される。

上記のような理由で、1986年になると、赤字国債依存の財政体質は改まらず続いていた。「民活」法案として「特措法⁷」が制定され、公共事業費を民間会社に優遇措置する措置がとられた。法案は「行革法案のパターン」で可決された（飯尾 1993, 112-113）。また、1988年になると予算額が増加し、緊縮財政の時代は終わり、好景気で税収の自然増収で財政再建が見込まれていた（飯尾 1993, 181）。

また、官僚や族議員等の改革反対勢力により、改革が未完に終わってしまった側面もあった。1980年代は保守復調の時代であり、自民党は勢力を安定させていた。1986年の衆参同日選挙は、自民党勢力の安定を見せてくれる。行革・民営化を推進した中曽根をはじめとする首脳部等の権力基盤は拡大していき、自民党の権力構造には大きな変化はなかった。自民党内で族議員の交替が行われ、利権を巡る政治家と関連企業との関係を組み替えたが、派閥構造には大きな影響を与えることはなかった。むしろ1980年代になって自民党の派閥の制度化は顕著になった（飯尾 1993, 281-284, 292）。

中曽根内閣は、「田中曽根」政権といわれるほど、内閣や党執行部は「田中派との同盟」によって成り立った政権であった（宮本 2008, 121）。地方など「周辺部に対する利益誘導型政治」によって政治的安定を保っていた自民党にとって、新自由主義改革の遂行のために自ら政治的基盤を直撃するような改革の強行は望まれる選択肢ではなかった（渡辺 2007, 308）。

⁷ 例えば、「東京湾横断道路建設に関する特別措置法」、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」等がそれである（飯尾 1993, 112）。

第2節 自民党新保守政権と利益誘導政治の持続

1. 利益誘導政治の持続

日本における新自由主義改革は、自民党一党政権が行ってきた利益誘導政治と、官僚機構の介入主義体制で形成されてきた支配政党と官僚機構の癒着を対象にすることであった（渡辺 2007）。しかし、1980 年代中曽根政権が実施した行財政改革は、そのような関係に変化をもたらすことはできなかった。

その理由は、第一、有権者に新自由主義改革に対する理解が足りなく、政権側に改革を貫く意志が弱かったためである。中曽根政権が遂行した臨調行革路線は、社会保障の切り捨て・貧富の差の拡大等の様々な問題を抱えてきたが、所得税の重税感と自営業者等との不平等感・行政の非効率性に対する都市のホワイト・カラー労働者が有していた一定の不満感にアピールする側面があった。中曽根政権は、既得権益の擁護者としての官公労への批判、保護されてきたセクターである小店主、農民への依存度を小さくし、農業補助金の削減、地元自営業者への予算の削減等を通して都市の新中間層や民間のブルーカラーの労働者の支持を獲得するという戦略で行政改革を推進してきた（大嶽 1999, 50-51）。1986 年の衆参同日選挙の自民圧勝は、新保守主義的路線が中曽根政権による「55 年体制の再編」として受け止められた側面があった。民社党や公明党等の野党側も、既存の利権構造への批判から第二臨調による行政改革を積極的に支持し、社会党の権力基盤への重大な影響を与えた（小野 2006）。

しかし、新自由主義改革の経済政策は有権者に広く理解されておらず、社会経済的に消費者・納税者の利益よりは「生産者の利益」が優先的に受け入れられた。税制改革の争点として登場した消費税の納税に対する理解は得られておらず、まだ終身雇用制が広く行われている状況で、「解雇や倒産が非常に高いコストとして受け止められる」からであった（大嶽 1999, 55）。

中曽根政権は、旧来の支持基盤を手放し、都市の新しい中間層に支持基盤を移動させる意図はなかった。この時期、野党第一党たる社会党は大都市での支持を弱め、農村部での支持に大きく依存していた。そのため、「米の自由化や大店法の改正などの都市の新中間層に利益のある政策に反対する立場をとる」ようになってきた。自民党が都市型政策を取ることで、農民や小店主等の集票基盤が社会党支持に回ることが予想される中で、旧来の支持層を失

わないようにする配慮が行政改革の路線を中途半端にさせたといえる(大嶽 1999, 54-55)。
結局、中曽根政権は伝統的支持層の利益も維持しながら都市消費者の利益にも対応し、支持
基盤の拡張に努めてきたといえる。

第二、赤字財政再建のための歳出削減という行政改革の方針は、長年にかけて形成されて
きた政官財からなる「鉄の三角形」を解体することができなかった。1970 年代後半の経済
危機の克服過程で発生した財政赤字の解決と 1980 年度以来国債依存率の増加により、国債
残高が 70 兆円に達し財政赤字は膨張する一方であった。赤字財政再建の手段として、行政
改革が歳出削減の目標を掲げ、大蔵省の主導で予算の徹底した抑制が図れた。

しかし、政官業の諸団体間の利益誘導連合は、改革に対し抵抗姿勢で対応した。族議員は
第二臨調の方針に対して抵抗し、族議員の影響力が強い分野は削減対象から外された。ある
いは、予算の名目的な組み替え、一次的繰り延べ等の手段を駆使して削減を回避し、税の自
然増収・自然増税、大型間接税の導入で、財政危機が回復された。この過程で利益誘導型政
治は温存されてきた(粕谷 1989, 407)。予算の削減・抑制が図れたとしても、田中派によ
る調整が行われ、族議員間のバランスに配慮する形で予算の「一律削減」の方式が取られた
(大嶽 1997, 361, 368-369)。

第三、市場経済の活性化のために行われた民営化は、新しい利権の機会を創出し、改革の
方針とは違う結果をもたらした。国鉄・電電公社の民営化は、巨大な利権の再配分の機会を
もたらし、それと関係のある族議員も利権の再分配に再編された。また、緊縮財政の下、「民
間活力の活用」という名のもとで「第三セクター方式」により計画・実施された公共事業も、
「新たな利権政治の温床」と化していった。特に 1980 年代中期以降、プラザ合意後の緊縮
財政から「景気浮揚」への転換が図られ、景気の好転とともに莫大な政治資金が投入される
など、民営化、民間活力の活用は新たな腐敗の温床になる側面があったのである(大嶽 1997,
440-441)。

行財政改革の基本趣旨からいうと、歳出の一律削減ではなく、従来型のバラマキを大胆に
整理すると同時に、社会的趨勢を考慮し高齢化社会の基盤整備等の将来のために必要とさ
れる分野に予算を配分するなどの改革を行うべきであった(仁平 2011, 314-315; 武川 1999)。
実際には、そこまで至らず、政治腐敗を加速する側面があったといえる。

2. 官製公益法人の増加

第二臨調による行財政改革、民営化の方針は、既存の政府権限の縮小、介入主義的官僚体制の改革を通して行政の範囲を縮小し、民間領域の活性化させることであった。しかし、改革の結果、官製公益法人は増え、行政領域は縮小されず、「大きな政府」は持続された。

高度成長期において、行政を補完する代替機能は、政府からの出資を受けた特殊法人や認可法人によって担われてきた。しかし、低成長への移行に伴う財政赤字の累積の結果、1980年代には、臨調による行政改革が実施され、特殊法人の相当数の廃止と、認可法人の設立の制限が行われるようになった。1983年3月に第二臨時行政調査会（土光臨調）が答申した最終報告では、行政事務の簡素化を図る狙いから、試験・検査・検定・登録・講習・資格認定等の行政機能を民間に移譲することを勧める一方、問題の多い特殊法人・認可法人の新設を制限した。

その結果、行政省庁は、行革の制約を逃れるために、特別法律がいる特殊法人を作るより特殊法人や認可法人に代わる機関として、自らが主務官庁となって裁量で手軽に作れる民法公益法人を設立した。省庁の行政機能を代替する役割を担わせたのである（猪瀬 1997, 323-325；北沢 2001, 6-7）。

「行政委託型法人」は、1983年以降数が急増した。行政機能を代行させるための「指定法人（行政事務の委託、特定の事業や公共事務を行政から指定されて行う公益法人）」の数は、1983年以降の10年間行われた指定件数は、以前の10年間に比べて、年平均25.4件から33.6件へと跳ね上がった。その上、官僚OBが常勤役員の四割近くを占めていた。土光臨調を契機に、公益法人の新設が進んだと評価される（北沢 2001, 7）。

また1980年代はバブル景気で都市開発とリゾート開発がブームになった時期であった。この時期急増した公共施設の管理を第三セクターに委託するようになると、施設を管理・運営する都道府県所管の財団法人の数も急増した。このような経緯で、公益法人は2万6千法人以上を数えるほど乱造された（北沢 2001, 7-8）。これらの多くの官製公益法人は、検査・検定業務や補助金の配分などの行政代行的業務を省庁から請け負い、国庫からの補助金を受け、人間的にも、関係省庁の出身者を法人の役員として受け入れてきた（林・入山 1997, 50, 189）。

行政各省庁は、所管の公益法人に対して、補助金と省庁出身者を資源として投入し、行政執行の手足として活用する手法をとったのである。一方、こうした公益法人には、予算獲得

や所管省庁への口利きを通じて、政権党である自民党の支持団体に組み込まれていった団体も少なくなかった。その典型は、個別業界毎に細分化された業界団体である。所管省庁、業界団体、自民党政治家の間には、政策執行や予算をめぐる利益共同体が形成され、行政のサブシステムを形成する面も合わせ持つようになった。こうした強固なサブシステムの形成により、三者は既得権として現行の公益法人制度を擁護し、その制度改革の障害ともなってきた（森田 1996, 140）。

各省庁は公益法人制度を利用して政府の「行政周辺法人」を増やし、あいまいな形で「政府の範囲」が膨大化し、結局「大きな政府」をもたらす結果になった。「主務官庁制」という公益法人の個別的設立許可と指導監督の権限が与えられた各省庁は、その権限で公益法人を設立し「見えない政府」を拡大させ、「官の既得権と権益を保護する規制」を増やす結果をもたらした。公益法人を統合的に監督する公的機関もなく、民間法人ゆえに「行政監察」の対象外に置かれていたので、その活動状況の不透明さや国の補助金・委託費の無駄遣いが問題として指摘された（北沢 2001, 8-9）。

第3節 「民営化」と社会党の左派労組（官公労）の瓦解

戦後の西欧諸国における強力な労働運動を前提とした福祉国家とは違う様相を展開してきた日本において、新自由主義改革の敵は労働組合ではなかった。発展志向型国家として位置付けられる日本における新自由主義改革は、自民党政権の利益誘導型政治、官僚機構の介入主義体制に対する、反自民党、反官僚主義的な性格が強いものであった（渡辺 2007）。

しかし、臨調による民営化における右派労組と左派労組への対応は異なっていた。中曽根政権による三大国営企業の民営化過程を通して、官公労は、既得権益の擁護者であり、民間に寄生する集団として批判された。その結果、左派労働運動の中核が解体された。これは社会党の組織基盤の弱体化、平和運動・平和勢力の組織基盤にも壊滅的打撃を与える結果になった。

同盟は第二臨調に対し積極的に参加し友好的な態度を取った。特定産業の利益代表というより、サラリーマン層、消費者、納税者の利益代表組織として国民からの支持を得ようとしたのである（大嶽 1997, 332-333）。民営化を通して経営側と協力した全電通等は、「組織

防衛」を果たし、安定的な勢力を保つことができた（飯尾 1993, 260, 282）。オイルショックを転換点として、右派労働は経済的な社会変動へ対応をし、社会協調、政策協調の路線を採択し積極的に政策参加に取り組んできたのである。また、中曽根政権は右派労組との関係再編を通して、危機の回復、支持基盤の拡大、新政策ビジョンへの協力を獲得してきたのである（辻中 1987, 47-71）。

一方、国鉄改革前に「最強の労働組合」であった国労は、第二臨調の改革路線に対して対決の姿勢を取り原則を貫いてきたが、その間にだんだん弱体化し、「組織崩壊」に至った（飯尾 1993, 260-261）。民営化に対する社会党の対応様相は、徹底的反対というより妥協的なものであった。三公社民営化に対する社会党と労働組合は「妥協的な姿勢」で対応してきたと評価される。特に専売公社の民営化に当たって、社会党は国会では反対の立場を表明した。しかし、民営化法案が採択された後には、付帯決議を要請するなど消極的な反対の態度を取ってきた。また、社会党も全電通と国労も電電公社民営化、国鉄民営化に際しては、民営化の時代的流れを認め、「有利な条件を獲得しようという条件闘争」的姿勢を取った（的場 2012, 150-152）と評価される。

民社党と公明党等の他の野党は、中曽根政権による新自由主義路線の追求に基本的に世論の動向に注意を払いながら反対の姿勢はとらず、この路線に同調してきた。民社党と公明党は社会保障制度の改革法案へ賛成し、雇用保険法の改正による失業保険給付の引き下げの共同提案には社会党も参加した。また、労働組合も福祉政策の中心が国家から個別企業にすでに移動していた状況で、「福祉国家」の解体に関わる改革法案に強い反対はしなかった（的場 2012, 151）。

中曽根政権の新自由主義路線に対して野党や労働組合が反対できなかったのは、第二臨調の活動に対する世論とメディアの圧倒的な支持の論調とともに、鉄建公団汚職など国鉄の不祥事、公務員・官僚の不祥事、公務労働の非効率性に対する世論の反感等で、「公務員バッシング」が影響した。自民党政権により新自由主義が支配的イデオロギーになりつつある状況で、これに対抗することはできず、従うしかなかった（的場 2012, 151-152）と評価される。

この時期の社会党は、既存の路線を捨て、新しい綱領を採択することで、社会経済的变化に対応しようと試みた。しかし、党内左派によるイデオロギー的硬直性は、西欧的社民主義への移行を遅らせる結果をもたらした。1986年に社民党は守旧的「道」を取り下げ、時代

認識を反映した新綱領「新宣言」を採択した。階級史観脱却の「ニュー社会党」を標榜したのである。具体的には、福祉国家の承認、複数政党制、政権交代のできる議会民主主義、市場の有効性、価値観の多様化、市民運動の自主性への尊重などが盛り込まれていた。右派的国民党政論を提示し、政権政党を目指し、西欧的社民主義への一方を踏み出そうとしたのである。しかし、党内左派の協会派は、「社会民主主義を唱えるのを躊躇し、付帯決議を通して左派色を温存させる」のに固執したのである（高島 1989, 40 ; 原 2000, 197-198）。

社会党は、1980 年代の民営化によって空洞化しつつある「労働組合への依存体質」を変えられなかった。ヨーロッパの社会民主党とは違い、イデオロギー的硬直性を捉えなおすインセンティブと能力を欠如していた社会党は、「集票システムを再構築する手段」を持たないまま労組との連携は緩くなっていった（的場 2012, 124 ; 高島 1994, 170）。

第 4 節 新保守主義化の中での「市民活動」への転換

1960, 70 年代に政党闘争で振り回されて以来、市民団体は政治とは距離をおくようになった。1980 年代になると労組の利益団体化に対する、反感が生じるようになった。市民派による社民的エリート・左翼・リベラルに対する反感が、「ネオ・リベラリズムと結合」し、「保守主義と連携」を持つようになる（大嶽 1999, 28-29）。

石油ショック(1973)以降の不況で行財政が圧迫され、経済優先志向が復活したことに伴い、市民運動を取り巻く状況が厳しくなり、活動は停滞した。市民運動が沈静化しつつある中で、運動の様式は以前のような政治的活動から、社会的活動へと変化する移行期の様相を示した。市民運動団体といえない少人数の自分達のためのグループ活動が増加し、組織外の社会に働きかける傾向の活動も現れた。「福祉」や「市民生活」（コミュニティ推進協議会、ふるさとをつくる会等）の分野で活動する団体が結成されるなど、市民による「公共的」分野への取り組みが始まった時期であった（中島 1985）。

1980 年代前半の市民運動の状況は、全体として沈静していた。運動の方向性において新たな認識の枠組みも発見できず、運動相互は自分たちが同じ方向を目指している意識も希薄であった（高田 1998, 163 ; 高田 2003, 75）。1980 年代の社会全体の新保守主義的潮流の中で、市民運動をそれらに適応させるための圧力が加えられる中で、運動を成功させるた

めの有効な戦略は「脱政治化」することであった（青木・中道 1991, 246）。好景気にも関わらず新保守主義が政治的に主流になる中で、市民団体が使える政治的資源は乏しかった。

ところが、1985 年前後から運動の新しい概念である「ネットワーキング」が導入され、市民運動から「市民活動」に転換する前段階として、制度の必要性を認識させる契機になった。生活全体でオールタナティブな生き方を追求・提案し、相互にネットワークを形成し、現状を変革していく実践的戦略であった。市民運動が体制との対決姿勢であったならば、ネットワーキングはオールタナティブの実現を目的とするので、体制側とも柔軟に協力できる部分では協力する姿勢を取る。相手とは対等な関係であればパートナーシップも組み、従来の「対決型市民運動」とは異なるこのような市民運動について、運動の担い手自身は「市民活動」と呼ぶようになった（高田 1998, 167-8）。この「ネットワーキング」という運動方式は、日本の各地に草の根の生活提案型市民運動の団体を誕生させた。しかし、異種類の運動間のネットワークが拡散し、新しい団体が生まれても、市民運動全体としては既存の諸勢力に対峙する力は生まれてこなかったし、活発なイベントや集会の後に運動の持続性は保たれなかった（高田 2003, 75-76）。

日本の一部の市民運動団体は、1988 年実施されたアメリカの市民運動の視察で NPO（民間非営利組織）を発見し、NPO という市民運動方式をアメリカから学習し、安定した市民活動のための制度的基盤を日本に紹介するようになった（山岸 2000, 10-16）。1984 年には神奈川の生活クラブ生協の組合員 4 万数千世代の基盤として、「神奈川ネットワーク運動」という政治団体が組織され、鎌倉、川崎などの市・町議会に 6 人の議員を送り込んだ。他にも、生活協同組合、ワーカーズコレクティブ、産直運動、地域医療、高齢者ケア、フリー・スクール、有機農法の野菜を扱う八百屋、反原発の会等、各地に点在しながらネットワーキングで様々な活動体が重層的に連係するスタイルの運動が展開され始めた（栗原 1988, 506-507）。

1980 年代、世界的に保守政党全盛時代に、福祉国家としての規模を縮小し、小さな政府を目指すべく、非営利団体や市民活動に注目し始めていた。日本においても、中曽根政権が福祉政策の縮小とともに、ボランティアの活用等を模索していたが、市民活動の活性化等のための政策の形で具体化されることはなかった。

制度として公益法人は、政治・行政へのアクセスルートを保持していたが、市民運動、市民活動を行う市民団体は、政治へのアクセスルートには限界があった。その意味で、1980

年代までの市民団体には、政治へのルートの面でいうと、「二重構造」になっていたといえる⁸。公益法人は政治活動に関する制限はなかった。55 年体制下では、公益法人システムでは自民党型政官業癒着選挙が行われてきた⁹。これに比べ市民団体は、社会党、共産党等の野党を経由しないと政治過程へアクセスすることができなかった。つまり、1980 年代には、市民団体は公益法人システム下で自民党への直接ルートをもっていなかった。この文脈で、1980 年代までの政治過程は二重構造をなしていたといえる。市民団体は政治過程で政権党と繋がらなかったがゆえに、制度化に遅れたのである¹⁰。

経済危機を契機に停滞していた市民運動は、1980 年代に景気が回復し、新保守主義化が進行する中で、脱政治化に向かった。運動として繋がっておらず、告発型の運動から代案提示型の「市民活動」、「NPO 活動」への移行を模索した時期であった。国内政治においては、制度的環境を整うための準備期であったといえる¹¹。

55 年体制における政党と市民社会の関係は、政治制度と政党システム、政官財（業）に埋め込まれていた利益という規範が主流の時代であった。政官財によって形成された拒否点が緩む前には、新しい規範としての市民的公共性が政策的に採択されることはなかった。

第 5 節 本章のまとめ

欧米で展開された新自由主義は、日本の公共政策における政策基調にも影響を与えた。第二臨調の答申を受けて、国営企業は民営化され、政府の仕事を縮小する作業が進められた。政府の民営化方針において、「民」の対象は市場経済の活性化のために中心的役割をする大

⁸ シーズ(C's)の松原氏は、既存の公益法人体制の下では、市民団体は政治へのルートが欠けていたという意味で日本の市民社会は「二重構造」になっていたという話をした。

⁹ 151 回参議院本会議で、櫻井充民主党議員の発言から、NPO 法人の政治活動禁止に比べ、公益法人は政治的活動に制限がないことが対比されて指摘された。2001 年 3 月 9 日。

¹⁰ NPO 制度とともに情報公開法が 1980 年代から市民団体によって推進されたが、結局実を結んだのは 2000 年である。市民団体は以前と同様に、社会党を経由して情報公開法の立法を推進してきた。しかし、社会党の指導部の秘密主義、非公開性、自民党との密室政治など、「情報公開」に関する法にも関わらず、社会党の非公開性により挫折し、地方自治体レベルにおいて運動を展開して 2000 年に立法された。「まちポット」の辻利夫氏とのインタビューによる。2011 年 12 月 19 日。

¹¹ 1980 年代は、国際的にみても国際社会における日本政府の政治的役割などが要求されるようになり、国際的 NGO 活動も開始された時期であった。

企業を意味したといえる。福祉削減・福祉抑制のために、地域、家族、ボランティア等の自助組織の育成・活用が議論され始めたが、こういった議論は、市民社会や市民団体の活性化というより、官主導で行われた福祉団体やボランティア団体などを活用する「上」からの政策的議論にとどまっていた。政府の民営化の方針の中で、公的部門と私的部門との関係の見直しという全体の構造改革は視野に入っておらず、狭い範囲で部分的改革にとどまっていたといえる。

1980年代には行革や民営化等、公共政策基調に変化は見られたものの、本来改革すべきであった自民党基盤への改革までには至らなかった。これは、既存の政治的関係の持続を許容した政治行政制度が働いた側面があった。選挙制度の持続、公益法人制度を通した行政リソースの動員システムの膨張は、依然として自民党の利益誘導ネットワークを温存させた。景気回復によって改革は不徹底のまま終わり、自民党が主導する政治・行政システムは持続し、既存の自民党基盤を強化する結果になった。制度変化を伴わない改革が、集合行為過程における自己強化メカニズムとして作用したといえる。

民営化は社会党の支持基盤である官公労等の左派労組の基盤を形骸化させ、社会党の弱体化に繋がった。民営化による官公労等の社会党基盤への影響は、既存の平和運動等の市民運動の存立にも影響を与え、関係の見直しの必要性が要求された時期でもあった。

市民運動についていえば、1980年代前半は総じて運動自体が不活発で、1980年代半ばからは、新しい運動様式が模索され始めた。ネットワーキングを経験した市民運動が、生活提案型市民活動を持続するためにNPOという新しい制度に気づき始めた時期でもあった。民営化が行われた時期ではあったが、構造的変化を伴った改革は行われず、政治的にも社会党等の既存の野党と市民運動との関係において新しい方向性がまだ見えない時期であった。

結局のところ、1980年代には行財政改革は徹底的に行われず、公共領域への市民の自発的参加に対する行政側のインセンティブに変化は起こらなかった。また、市民団体の制度化に制約として作用した政治制度にも変化はなく、市民団体との関係形成に対する政治家のインセンティブにも、根本的变化は起こらなかった。

第5章 分岐点:連立政権期の「行政改革」とNPO政策の形成

第1節 1990年代の政治経済制度の変化:政治改革勢力と市民運動の合流

1990年代には、政府の行政能力、財政能力が社会問題への対応に追いつけず、既存の公共政策の構造上の問題点が浮き彫りになる。政治改革勢力、市民運動勢力は政治改革、行政改革のために連携するようになる。非自民連立政権が誕生したが、長く続かず、自民党が自社さと連立し、政権へ復帰した。一方、社会党は脆弱化し、民主党が結成された。改革を要求する政治勢力との政策競争の中で、自民党は行政改革へ着手し、同時に市民活動の基盤整備に必要な法制度の制定過程が進行していく。このような一連の過程は、分散していた市民団体を組織化し、政治改革勢力との新たな連合形成の機会に影響を与える。NPO政策を中心とした、今まではなかった新しいネットワークの始まりであり、政策変化の新しい経路が形成される分岐点である。

1. 経済危機と政府の行政・財政能力の危機

1990年代は行政システムの転換が要求される時代であった。1992年のバブル崩壊、株価、地価の暴落を始めとする長期景気沈滞、財政赤字問題、住専問題に対する大蔵省の不適切な対応、少子高齢化社会の到来等は、政府の統治・行政能力の限界をあらわにした。

金融業を中心に、企業の倒産が相次ぎ、日本政府は莫大な公的資金を注いだ、財政収支は持続的に悪くなった。1994年にGDP対比-2.2%であった財政収支は、2000年に-8.0%まで増加した。西欧も経済不況と莫大な社会保障の支出を経験したが、それでも政府の財政収支は1999年でEU15か国平均-0.7%であった。これに比べると、日本政府の財政状態の深刻さが理解できる(IMF2001,5)。日本政府の負債規模も急速に増加し、1999年の総負債はGDP対比125.4%で、ドイツ61.1%、イギリス44.8%、アメリカ62.4%であり、OECDの中で最高値を記録していた(IMF2000,44)。

このような1990年代の公債の増加は、公共事業関係費の増加、少子高齢化による社会保障にかかわる支出の増加が主要な原因として指摘されている(木下2005, 101-126)。特にバブル崩壊後の不況から脱却するため試みられた「巨大な財政支出と減税という景気刺激

策」が財政赤字を増加させた要因でもあった。「公共事業の拡大」は国債依存度を拡大させ、景気低迷と相まって「1997年までの国債の累積債務残高は巨大なもの」になった(大嶽 1997, 14)。

「民間経済の失速」と「超高齢化社会の到来」に伴い、「社会福祉システム」は崩壊の危機に直面した。1980年前半期まで非効率、低生産性部門の農業、零細企業等を支えてきた、大企業部門の福祉システムは、1990年代に大企業が収益低下で危機に直面すると、機能不全に陥った。このような社会経済的状況を受けて、「財政赤字解消のための福祉の見直し」が政策課題として再び浮かび上がったのである(大嶽 1997, 14-15)。

グローバルな競争環境に置かれた大企業等の財界は、もはやそのような財政支出による税負担をグローバル競争においてマイナスになる要因として認識し、既存の産業構造の再編を要望した。地場産業や農業部門等の弱小産を保護するための官僚機構の介入主義体制も、グローバル競争において成長の足かせになるとみなされた。外国企業の国内産業への参入の自由化も不可避になっている状況で、再編されるべき課題になったのである。グローバル競争の下で、戦後日本の経済成長と発展の源とされた「日本的経営」、「日本的雇用」も有効性を失い、企業支配構造、企業親和的労働運動等も、一層の効率化のために再編成が求められるようになった(渡辺 2007, 302-304)。

日本企業は、効率性を見直しと競争力の強化のために根本的構造改革に取り組むようになった。日本的経営方式である、終身雇用と年功序列の賃金慣行の解体であった。大量の解雇と非正規採用および変形労働時間制などを内容とした労働の柔軟化が急速に導入された。日本企業の従業員における非正規職の割合は、1984年の15.3%から1994年20.3%に漸進的に増加し、2004年には31.4%までに急速に増加した¹。

長期にわたる不況のなかで、1990年代に入って日本の失業率は大幅に上昇した。これは、自民党が自営階層の保護政策および公共事業の投資政策を放棄したことや、日本的労使関係の解体などが重なった結果でもある。1980年代まで2%に止まった日本の失業率は、1990年代半ばには3%を上回り、2000年4.7%、そして2003年5.3%に至った²。特に、自営業と建設業の分野での雇用の減縮が明らかになった。1999年から2003年の間に、自営業者

¹ 厚生労働省「非正規雇用の現状と課題」www.mhlw.go.jp (2017年5月30日最終アクセス)。

² 総務省統計局「労働力調査長期時系列データ」www.stat.go.jp (2017年5月30日最終アクセス)。

が 1110 万人から 950 万人に 160 万人が減少し、建設業分野の就業者は、544 万人から 493 万人に 51 万人が減少した³。

つまり、1990 年代以降、グローバル経済の競争体制に全面的に露出されるようになり、戦後の政治経済システムの根本的な再編成が求められるようになった。新自由主義改革を通じた、弱小産業部門保護的な統合のあり方の再編に伴う、既存の権力構造の再編も不可避になった。

2. 政治改革勢力と政治制度の変化⁴

1988 年のリクルート贈収賄事件、1992 年の佐川急便事件など、金権スキャンダルが相次いだ。このような政治腐敗に対して、自民党政権ははっきりとしない態度をとった。このような対応への不満は、与野党の若手改革派議員の新党ブームなどの政界再編を生じさせ、結果的に政治改革を導いた。政治改革により新しい選挙制度と政党交付金制度等が導入され、政治アクターにおけるゲームのルールに変化をもたらした。

1993 年 7 月の衆議院議員選挙で、細川を首相とした 8 党派の連立政権が成立し、55 年体制下の自民党一党優位体制は終焉することになった。自民党から改革を志向する若手議員グループが離党し、自民党は分裂した。また、新党ブームが相次ぎ、自民党政権では滞っていた選挙制度、政治資金、腐敗防止などを中心に政治改革が行われた（小野 2006, 165）。

政界再編を主導し、政治改革を掲げていた勢力は、自民党の中で選挙地盤との繋がりが相対的に弱く、中堅議員に比べ相対的に後援会組織が制度化されておらず、浮動票に依存する度合いが大きい若手議員であった。若手議員を中心に自民党執行部を批判し、改革を要求する動きがあった（大嶽 1995, 7-17）。これは既存の政治システムに深く拘束されることなく、選挙区で支持基盤が確立されておらず、当選回数の少ない政治的に脆弱な立場の政治家たちによる、政治改革へのコミットメントであった（河野 1995, 30-39）。

自民党を分裂させ、「政界再編」の引き金を引いた指導者たちには、自民党を野党に追いやってでも実現したい政策目標の 1 つが新自由主義改革の加速であった。細川連立政権は、新自由主義政策を通して自民党等の保守勢力の従来の支持基盤に打撃を与え、「都市型」政

³ 総務省統計局「平成 17 年労働力調査年報」www.stat.go.jp (2017 年 5 月 30 日最終アクセス)。

⁴ 政治改革四法は、1994 年成立した、小選挙区比例代表並立制と政党交付金の導入を柱とする。政治改革のための法律群である、公職選挙法の一部を改正する法律、衆議院議員選挙区画定審議会設置法、政治資金規正法の一部を改正する法律、政党助成法の総称である。

治を追求した。米の輸入自由化の部分開放、大店法の廃止、消費税の引き上げ等、歴代自民党政権と異なる果敢な改革を行おうとした（宇治 2004, 35）。政界再編によって政党政治の政策上・イデオロギー上の枠組みが「新自由主義」へと転換した。この中で、日本経済と政権にとって、新自由主義改革は死活的に重要性を持つ、実施すべき最重要の政策として位置づけられ、体系的・持続的に追求されるようになった。

細川首相と河野自民党総裁は、「小選挙区比例代表並立制」および「政党交付金」の導入、「政治資金規正強化」を柱とする政治改革案に合意し、本格的な政治改革を断行した。特に、選挙制度改革の主たる目的は、「候補者個人間の競争」をあおる既存の選挙運動から、「政党・政策本位」の選挙運動を奨励するためであった。また「定数格差の是正」で、「都市部有権者を代表する議員」を増大させることが目的であった（斎藤 2010, 182）。

細川政権には「旧来の政官関係の打破」と「新しい社会利益の政策過程への参加」を選好する日本新党、新党さきがけ等の新政治勢力が政権に参加した。また、細川首相自身が「政治改革」と「行政改革」に関心を抱いていたこともあり、細川政権期には情報公開、地方分権、規制緩和等に関する政策的検討が開始された（樋渡・三浦 2002, 9）。しかし、細川政権期には、行政・財政改革等の新自由主義的政策が本格的に展開されずに幕を閉じたが、選挙制度改革等の政治改革を通して新自由主義的改革を推進するための制度的準備は整われたといえる（大嶽 1999, 68-70）。

3. NPO/NGO 等の市民活動の台頭

1990年代は「失われた10年」と否定的に評価されてきたが、政策過程においては「新しい勢力の政治参加」が促された時期である（樋渡・三浦 2002, 3）。国内的には政党政治の機能不全による代議民主主義制度の欠点を補うために、市民の政治参加が促進される方法が模索された時期であった。また、既存の行政システムでは市民の多様化したニーズに対応すべき課題が多くなり、行政の政策だけでは解決できない問題が多くなったことが市民活動を必要とした。福祉領域の高齢者介護問題、環境領域のリサイクル問題、他にも既存の生産システムで生産できない多様化した消費者のニーズを巡る生活の質の問題等が生じた。市民の意識、生活に係る問題の多様化は、市民の社会、政治への参加意識を高めてきた。また、国際的には、難民の問題、地球温暖化等の環境問題、国際的人権保障、核兵器の廃絶等、国益を超えた共通の利益が認識され始めた。

市民運動は 1970 年代に退潮し、かわって 1980 年代後半からは市民活動が活性化し始めた。この動きが 1990 年代になって政治側からも注目を浴びるようになった。これは、既存の政党システムの弛緩と選挙制度改革によるインセンティブの変化、政治改革勢力の新しい政策志向性等に起因する。

55 年体制後半から、政党と団体との結束力は弛緩され始めた。1993 年以降、政界再編の中で自民党は分裂し、東西冷戦の崩壊により社会党は路線転換し、社会党支持者は縮小した。これらの政治的要因によって、弛緩は加速した（内田 2004, 171）。1993 年衆議院選挙での自民党の没落は、社会党の支持に繋がらず、社会党の組織的硬直性により、「市民との絆」を結ぼうとした試みは失敗に終わった。日本社会党は 1996 年 1 月 19 日に第 64 回定期大会を開催し、党名を「社会民主党」に変更した。「市民の政党」としてアピールし、「市民運動を党や議員に繋げてネットワーク化し、支持を広げよう」としたのである。このような取り組みにも関わらず、支持基盤は脆弱化した（中井 2002, 192）。東京の近郊の「生活者ネットワーク」のような無党派の女性や市民活動が選挙に進出した結果、社会党候補を追い落としたことは、社会党が支持拡大に失敗した一例として挙げられる（高島 1994, 304-305）。また社会党は労組依存から脱却せず、地方分権推進、非営利団体活動、原発建設や長良川河口堰の運用などの環境問題において、「市民への感受性」に欠けていた（新川 1999, 201-205）。

以上の通り、革新勢力は少数派となり消滅した。日本社会が「総保守化」する中で、新自由主義的改革志向が総論的に賛成されていた。改革勢力は、「社会民主主義」と「保守的現実主義」に分立していた。二つの改革勢力は、それぞれ異なる内容の改革を目指していた。ただし、中央政府と地方政府間の権力分権化と社会経済的規制緩和については態度が共通していた。もっとも、これにも小さな観点の違いが存在していた。権力分散化と関連して、市民運動勢力は参加による自律的な市民民主主義の実践を目標とした。一方、「保守的改革勢力」は中央政府の対外的リーダーシップの強化を目標としていた。また、規制緩和の問題に関連して、「社会民主主義的勢力」は内外価格の解消、生活の質的向上と官僚便宜主義の除去など分配の論理を追求した。一方、保守改革勢力の目標は生産性と効率性の増大のための成長論理を盛り込んでいた（李 1996, 63）。政治改革を巡って形成された改革グループの背後には、市民運動、住民運動、「社会的経済」等の社会的セクター、平和運動やジェンダー等の「新しい社会運動」等、「保守政治の枠組みでは政治的代弁者を持たなかった社会的

マイノリティの存在」があった（五十嵐 1998, 90）。

両改革勢力にとって市民社会、NPO/NGO 等は、分権化と規制緩和において共通に理解を持つ組織であった。NGO や NPO といった組織が増えてきた上、政党の側も新しい組織を自分たちの陣営に組み込もうとする動きも表れ始めた⁵。また、選挙制度の変化は政治過程における市民社会の存在感を浮かび上がらせた。選挙制度の変化により、都市有権者や無党派層へ政策的に訴える必要が生じた。また、NGO や非営利団体の支持も必要となった。さらに、財政赤字による構造改革の中で、市民や NPO 等市民社会への政府の立場が変化し、認識の変化が起きた。

1994 年選挙制度の変化は、政党において NPO や市民団体に選挙協力メカニズムとして関心を増大させる契機になった（Kawato and Pekkanen 2011, 196）。政党にとって小選挙区制で勝つためには、これまでとは違った種類の団体が有利になる。このような制度変化に伴い、無党派層は新しい支持基盤として魅力的になった。特に、無党派層と政治的性向が似通っているとみられる市民団体、NPO へアピールするようになったのは、保守、革新を問わずにであった。小選挙区制は、既存の社会集団との関係におけるインセンティブを変え、政治家と利益団体との連携を弱体化させた。小選挙区制で政権党は「公共財」を中心に有権者に訴えるようになり、イデオロギー的には「中位投票者」が志向するところに収斂するようになる（斎藤 2010, 105）。

第 2 節 自民党の政権復帰と「行政改革」の中の NPO 政策

自社さ連立政権は、自民党と社会党という、かつて行革への反対勢力が作った政権であり、第二臨調が厳しい批判を浴びせた自民党の主流派と社会党によって作られた政権でもあった。新進党により行革が政策課題として再び取り上げられ、特に特殊法人改革が新たな課題として前面に打ち出された。しかし、村山内閣は、自社両党の消極的態度で、特殊法人改革は実質的改革には至らず、法人数を統廃合で減らす「数合わせ」に終わった。行革は政策課題として再び登場するようになった。このような状況で、1996 年の選挙は、与野党が「行

⁵ 『朝日新聞』 1995 年 7 月 14 日。

革を中心に競い合う」ようになったという点で注目に値する(大嶽 1997, 20-21; 北沢 2001, 2-4) からである。

橋本政権期には「行政改革」が再び政策目標として掲げられた。1997 年 1 月の施政方針演説では、内閣の課題として 6 つの改革を掲げた。具体的には「財政構造改革」、「教育改革」、「社会保障構造改革」、「経済構造改革」、「金融システム改革」、「行政改革」、等である⁶。このような 6 つの改革課題は新自由主義的理念に基づき、「小さい政府、規制緩和、民営化、福祉における個人の自律」などを内容とするものであった(大嶽 1997, 11)。

特に橋本行革にとって中核的な課題の 1 つとなったのは、「規制緩和による民間の再活性化」であった(大嶽 1997, 19)。また、橋本政権は行政改革の推進のために、NPO に対する必要性を認識していた。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 に理解を持つ政治家であった。

しかし、1990 年代の日本政治における新自由主義的政策路線は、実質的には定着されなかったと評価される(大嶽 1999, 85)。特に、小渕政権、森政権期では、新自由主義の立場からの「構造改革」は提起されずに、景気対策として高度経済成長時代に取りれた政府財政の出動によるバラマキという手法がとられた。小渕政権は「大きな政府」志向で批判された。自自公政権になって、ますますばらまきのようになっていくとの批判もあった⁷。

1. 新しい選挙制度の導入と自民党の連携戦略の変化

新しい選挙制度は自民党に影響を与え、社会集団との既存の連携関係を見直し、都市部有権者や無党派層への新しい戦略を立てるのにインセンティブを与えた(Pekkanen 2000)。選挙制度の変化は、政治家に支持基盤の拡大のため、特殊利益に限定するより公益的立場を政策的に採用するインセンティブを与える。つまり、小選挙区制の導入で、利益誘導の必要性は以前より低くなる。小選挙区制で「政党は各選挙区に一人の候補者を立てればよく、候補者は自党の候補者と争うための個人的組織を作る必要性が低下する」からである(ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 22-23)。新選挙制度の下で、自民党は党の綱領に基づいて、他の政党と競争するようになる。自民党の候補者は支持団体に対して私的利益の提供よ

⁶ 「第 140 回国会における橋本内閣総理大臣施政方針演説」1997 年 1 月 20 日、www.kantei.go.jp (2018 年 7 月 20 日最終アクセス)。

⁷ 『朝日新聞』1999 年 12 月 30 日。

り、多数の有権者に対して政策的争点でアピールする方が好まれる（ラムザイヤー・ローゼンブルース 1993, 204）。つまり小選挙区比例代表制への変化は個人投票ではなく、政策選挙、政党選挙をもたらす。特定利益ではなく集合的利益、公共的利益が重視される。小選挙区比例代表並立制の導入によるインセンティブ構造の変化によって、中選挙区制では制度化されることが少なかった新しい社会運動の制度化が進む。

新しい選挙制度のもとでは、中選挙区制度とは異なり、新しい支持基盤、支持グループの存在が必要となる。具体的には、小選挙区制のもとで、小政党は新しい指示基盤の確立において不利になる。そのため、小政党は比例代表を通して議席を確保することを狙う。このような状況で、NPO は新しい選挙制度において必要とされる新しい支持基盤としての魅力を持つ。NPO は以前の市民運動とは違うグループとして認識されていた。

政治改革以降、政治家たちは公共事業志向より政策志向を強めてきた。「地元利益志向」は徐々に薄れていき、各政党は選挙時にマニフェストを競うようになる等、「政策志向」が現れてきた（品田 2006, 106）。久米は、1987 年と 2002 年の議員調査データを用いて、「改革志向議員」の様相を比較分析した。久米によると、市民団体を支持団体とする議員が「小さな政府」をめざす改革を肯定する特徴（たとえば、所得の再分配、地域格差是正、政府の経済への消極的介入）を持っている。政党別にみても、自民党議員の間で「市民団体を支持団体とする議員」が増えており、また民主党の方が社会党より増えていることが明らかになった（久米 2006, 270-275）。全体的に従来の利益団体とは異なる、市民団体等を支持団体として持つ議員が増加していることが分かる。

1993 年自民党の分裂、1994 年以降の一連の政治改革（政治資金規正法の改正、選挙区改正など）が行われてから、議員の行動規範は変化した。村松によると、議員行動の決定基準は、「所属政党の方針」に基づく行動は減少しており、「自分の信念」や「国民の利益」に基づく行動は増加している（村松 2010, 130-133）。「自分の信念」志向の拡大の中で、「政治家の意識、規範、価値前提において、「公共性」が重要性を持ち始めた」ようである（村松 2010, 140）。村松はこのような傾向から、「政治家・官僚と社会・団体との間のルール・規範群の土台となる利益構造に変化が生じている」ことを指摘している（村松 2010, 160）。

2. 自民党政権の新自由主義改革と NPO に対する政策的立場

自民党は「1995 年 1 月の「運動方針」、同年 3 月の「新宣言」で、「小さな政府」「規制緩和」「行政機構の見直し」を標榜した。実際に、「1995 年 3 月には「規制緩和推進 5 か年計画」を策定し、規制緩和の対象を 11 分野 1064 項目に広げる」など新自由主義改革を推進するための体制を整えていた。1996 年の衆議院選挙公約の中でも、「中央省庁再編・財政再建計画・消費税 5%引き上げ・法人税引き下げ」が主張されていた。自民党は新自由主義改革を推進する「改革の党」として変貌していた（的場 2012, 162-163）。

自民党政権は行政能力の変化に対応するために、新自由主義的改革を推進した。その中で NPO は新しい公共の担い手として位置付けられた。自民党政権期には、「官から民へ」、「官民パートナーシップ」などの方針が掲げられ、NPO や市民の公益活動に対する政策が施行されるようになった（田中 2011, 246）⁸。特に、1990 年代に財政的に破綻する状況に置かれていたので、自民党政権は地方自治体や非営利団体に関心を示し、環境問題、福祉サービスにおいて権限と責任の委譲を通して対応しようとしてきたのである（高畠 2001, 17）。

1990 年代は経済成長が停滞する一方で、社会保障給付費は増加し、ボランティア、NPO を振興するための政策が、福祉拡充に寄与する形で行われはじめた。特に、高齢者福祉を中心に社会保障の拡充が行われ、その文脈でボランティア活動の推進が「厚生省等を中心に社会保障領域の政策」として提示された（仁平 2011, 363）。1998 年に経済企画庁は「「アンペイドワーク」の経済価値の試算を行う」など、「大量の介護需要が増大する高齢社会の到来を前提に」、ボランティア、NPO、市民活動などを個別の省庁を超えて、政府レベルで活性化させようとする試みがあった（仁平 2011, 367）。

要するに、自民党政権において NPO は選挙制度の変化や無党派層への選挙対策、行政改革の推進、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といえる。

⁸ 権 2017 前掲論文、24 頁を参照。

第3節 NPO 法制定⁹

制度として欠陥を持った公共政策は、それへの反作用として、市民団体の組織化にインセンティブを与える。過去の公共政策としての旧公益法人制度は、政治的企業家に団体を形成する適所を提供した。つまり、旧公益法人制度はフィードバックをもたらし、1990年代以降、その欠陥を認識し新しい制度を作ろうとした市民団体に組織化のインセンティブを与えたのであった。そして、組織化した市民団体はNPO法の制定過程に関わるようになった。

日本において、多くの市民団体は法人格を持たないまま任意団体として活動してきた。法人格がないことによって、市民団体は多くの問題を抱えてきた。団体として外部との関係においての問題、市民団体内部における問題、また組織としての持続性を担保することにおいても問題があった。具体的には、外部との関係においては、金融機関との関係、税務署との関係において、団体として契約主体になれない、資産が個人名義になり、個人の責任になる問題など、団体として責任や信用が得にくく、契約や資産の所有が行いにくかった。団体としての活動が成立しにくいという問題を抱えてきたのである。団体内部においては、責任体制の問題、スタッフ・会員の地位の安定性の問題、会計内容の曖昧さ、事業における経営マインドの不足などの問題が指摘されてきた。また、このような内外の問題は、団体として永続性を保ちにくく社会的認知も得られにくかった。このような問題は、市民団体が組織として成長することを妨げる原因として指摘されてきた。

市民団体が任意団体として活動するしかなかった原因は、既存の公益法人制度に、市民団体が利用するのに不利な多くの制度的ハードルが存在していたからである。既存の公益法人制度で市民団体に対応した法人格は、社団法人、財団法人であるが、これらの法人格を得るには、いくつかの問題があった。第一に、法人格の取得に主務官庁の許可が必要であった。第二に、法人の業務が主務官庁によって監督、コントロールされ、市民団体の自発性が損なわれるおそれがあった。第三に、許可制を取っていたので、官庁や地方自治体によって、法人設立の基準にばらつきがあった。そのほかにも、巨額の基本財産が求められ、申請の手続き期間が不明確であった。また、法人格の取得と事業への課税の軽減措置がセットになっており、より法人格の取得が難しくなっていた点などを取り上げることができる。

⁹ NPO 法制定過程と関連しては、その過程に係った団体である「シーズ」の冊子、シーズ 2008『解説・NPO 法案：その経緯と争点』を主に参考し、引用した。

時代的背景の変化は、市民活動に対する関心を高めた。代議制民主主義の欠陥は市民の社会参加を促進した。また、行政の政策だけでは解決できない環境、福祉分野の問題が拡大したこと、生活の質を問題にする消費者ニーズが多様化したこと、難民や人権保障等のグローバルな問題に覚醒したことは市民活動への参加に関心を喚起させた。

このような変化に伴い市民活動と関連する法制度の問題が浮き彫りになり、1990年代以降は、公益法人制度の問題に対して対応するために市民団体や大学・研究所の研究グループが現れ始めた。また1994年には日本新党、社会党が各々、NPO法の制定、NGO支援のための法・税制度的枠組みを政策課題として取り上げていた。政府レベルにおいても、多様な行政需要が増大している中で、行政機関やその代行・補完的な役割に限定されてきた既存の公益法人だけでは、社会に必要なサービスの供給をまかないきれないと考えられていた。経済企画庁は、国民生活審議会(1992-1994)の部会報告書の中で、民間非営利団体の法人格の付与の簡素化、税制優遇措置の必要性に言及した。他にも厚生省、通産省、環境庁、外務省等も、民間非営利セクターやNPO法の研究が始められた。

このように、市民団体、政党、政府が、市民活動に対する法制度の必要性を認識し、制度に対する構想を抱えていた。このような状況の中で、阪神淡路大震災が発生した。1995年1月17日朝、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.2の地震が起き、兵庫県南部を中心に甚大な被害をもたらした。震災を機に、ボランティアや市民公益活動に対する法的枠組みの整備に必要性を言及してきた政府の対応を始めとして、NPO法制度の整備を巡る政治過程が本格化し始めた。

NPO法制定の過程は、以下の4つの政策段階に区切ることができる。第一は官僚と政治家との主導権の争い、第二は与党三党の調整の問題、第三は与党三党と民主党の調整、第四は大蔵省、参議院自民党との調整である。市民団体は、最初は法案に対して多様な意見を提示し、個別に分かれていたが、段階を重ねるごとに、内部の意見を調整し、まとまった行動をとった。統一してまとめた要望に基づき、NPO法は成立するようになった。

NPO法案を巡る基本的争点は与党3党、野党の間に分かれていた。経済企画庁等の官僚の立場から大いに影響され「行政補完型」の市民活動を中心とした自民党の案、市民団体側の立場を支持する社会党・さきがけと民主党の「市民団体の自立」を重視する案、国際系NGOの一部とPAN等の芸術系の団体が支持した「新進党案」を中心に争点が分かれていた。具体的争点項目は、対象とする「市民活動の定義及び範囲」と「民法34条との関係」、

「法人設立の方法」、「法人設立の要件」、「法人運営の規則」、「官庁の関与の度合い」、「法人の名称」、「寄付金の優遇措置の可否」などである。特に新しい法人制度を民法 33 条の特別法で制定する方向で議論される中で、民法 34 条との関係が市民活動の定義や範囲を巡る議論の時に重要な影響を与えた¹⁰。

1. 法案作成を官主導から政治主導へ

1995 年 1 月 17 日に発生した阪神淡路大震災を契機として、市民団体の活動に対する法人格の問題が政策上の課題として本格的に浮上した。これを受けて、経済企画庁を中心に「関係省庁連絡会議」が設置され、政府提案の立法作業を進め始めた。この連絡会議は、「ボランティアや市民公益団体が行う公益活動の支援を行うため、ボランティアや市民公益団体に関する制度等の諸問題についての検討を行う」と設置の目的を定めていた。阪神・淡路大震災を契機に震災対策として法案作成の議論は始まったが、支援活動をするボランティアや市民団体への支援を直接的な目的とはしていなかった。言い換えれば、連絡会議の事務局である経済企画庁の意図は、震災地で活動するボランティアや市民団体への直接的支援より、法的枠組みを制度化することにあつたといえる。そのため、連絡会議の最初の会合では会議の目的を「震災対策から切り離す」ことを強調していた。

経済企画庁が 1995 年 11 月、18 省庁連絡会議の中間報告としてまとめた政府提案の NPO 法の要旨は、「民法の特別法の形式」、「ボランティア活動を中心とする社団」、「公益増進活動」、「都道府県の認可」、「法人格付与と優遇税制措置の分離」などを骨子とする内容であった。ここで「ボランティア」は、「人々の自由意思に基づく、原則的に無報酬の社会に寄与する活動」と定義された。

これに対して、与党 3 党側からも 1995 年 2 月中旬には NPO プロジェクト・チームを結成し、6 月には NPO 制度の改善のために議員立法で、民法の特別法として NPO 法を制定

¹⁰ NPO 法の制定を民法 34 条の改正による「一般法」にするか、あるいは民法 34 条を改正せず、民法 33 条（法人法定主義）の下、「特別法」として新しい法人制度を作るかに関して、NPO 法制定の最初の段階から議論されてきた。新たな法人制度の創設を考えるに当たって、民法を改正する方が望ましいという意見があったが、当時、民法 34 条を改正することは相当の検討期間等を要することが予想された。特別法として非営利法人制度を創設した方が、制度の必要性に対して機動的に対応することができるし、実現可能性が高くて現実的であると考えられた。NPO 法制定時には政府、与野党、市民団体ともに民法を改正せず、特別法を制定して対応することを選択した。そこで、NPO 法の制定時には、特別法にする場合、民法 34 条とのすみ分け、差別化をどうすべきかという問題から NPO の定義、活動範囲の議論が影響された。

する旨の中間報告を発表した。NPO 法の検討作業が、「官対政」の対決構図の下で別々行われる中で、市民団体側は官主導による民間非営利セクターの再編に危機感を募らせ、団体を組織化し、反対運動を展開した。1995 年 2・3 月にかけて、「シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」、「市民公益活動の基盤整備を考える会」、「NPO 研究フォーラム」等は、政府や政党に NPO 法に関する申し入れを行い、緊急提言を発表した。4 月には「NGO 活動推進セクター」、「NPO 推進フォーラム」等が上のグループに加えて、全国的な連絡組織である「市民活動の制度に関する連絡会」を結成した。「市民活動の制度に関する連絡会」は結成時のスローガンとして「ストップ！18 省庁連絡会」を掲げた。各市民グループは経済企画庁や各政党にロビー活動を展開した。「シーズ」は 10 月に「市民活動推進法・試案」を発表し、市民サイドの法案を提示した。

政府主導の法案づくりに反対していた市民団体はロビー活動を活発化させた結果、与党 3 党の与党 NPO プロジェクト・チームを動かすことに成功した。与党 3 党のプロジェクト・チームは新しい法案作成は「議員立法」ですするという旨を官房長官に申し入れ、経済企画庁の動きを止めた。このことで政府提案の立法作業は中断し、以降の議論は与党 3 党を中心として行われるようになった。

2. 連立政権の与党 3 党案の調整

それ以降、与党 3 党によるプロジェクト・チームが NPO 法案作成の主導権を握るようになった。しかし、自民党、社会党、新党さきがけがそれぞれ作成した試案には隔たりが大きく、与党合意案をまとめることは容易ではなかった。大きな争点は、新しい法人制度における「行政監督の範囲」であった。自民党は行政監督の必要性を主張し、社会党・さきがけは市民活動の原則自由・自治を主張する立場で分かれていた。また、自民党は、都道府県知事が市民活動法人の設立を「認可」し、毎年市民活動法人から活動状況の報告を受け、必要がある場合には調査を行うべきであると主張した。また、場合によっては業務停止命令を出し、認可を取り消し解散できるようにすべきであるとした。これに対して、社会党は、都道府県が市民活動法人の設立要件を確認するだけで、基本的に「届出」で法人が設立できるべきであると主張した。解散に関しては、裁判所が判断することであるとした。さきがけの試案は、公証人の「認証」を得て登記所に「届出」を行えば、市民活動法人の設立ができるというものであった。市民活動法人の監督に関しては、市民活動推進委員会という第三者機関を設け

て行い、解散命令は裁判所の所管とされて、行政の監督は直接には行えないことになっていた。特に、自民党案は経済企画庁の試案から影響を受けていた。具体的には、市民活動法人の対象となる団体と「ボランティア活動」などを中心とした「公益性」を持つ活動を行う団体とすることを提案し、「政治活動」を主たる目的とする団体は除外するという要件も追加していた。

与党3党の合意は足踏みとなった。また、経企庁が自民党の法案に影響を与えるなど、行政側の動きが露骨的になっている状況で、市民団体側は、1995年11月中旬-12月中旬の間、「シーズ・市民活動の制度に関する連絡会」と「経団連・社会貢献部」が連携し、ロビー活動を展開した。与党プロジェクト・チームに市民団体側の要望を伝え、与党議員を招いてシンポジウムを開催した。市民団体は、与党が合意に達するように働きかけた。与党プロジェクト・チームでは、11月中旬から12月中旬にかけて、「公益性」、「ボランティア」、「認証方法」、「認証の取消し」を巡り、何度も合意案が作られては破棄されることが繰り返された。行政側の論理を踏まえた自民党と、市民側の意見を踏まえたさきがけが左右に位置し、社会党が調整を進める形であった。しかし、同時に臨時国会でオウム真理教事件に端を発した宗教法人法の改正が議題になる中で、宗教法人に対する監督の徹底が要求されていた。この中で、行政による監督がそれよりゆるやかな法人制度は許されないという意見が自民党にはあった。このような状況で、社会党とさきがけは自民党の動きを止められることが出来ず、受け入れるしかなかった。社会党とさきがけは、自民党の意見を受け入れざるを得なかったのは、3つの理由があった。第一、連立政権を維持するためにもプロジェクト・チームをつぶすわけにはいかなかったこと、第二、もしつぶされると政府立法で法案提出が行われる可能性があったこと、第三、新進党がすでに法案を提出している状況であったからである。それで社会党案を試案のベースにしつつ、自民党主導で議論が進んでいった。

「公益」、「ボランティア」、「認証の取消し」の理解は未解決のまま、12月14日に「市民活動促進法案の骨子試案」がプロジェクト・チームによって合意された¹¹。それで、1996年2月1日のプロジェクト・チームの会合では、これらの未解決された項目に対する理解の仕方に関する確認文書作成の作業が進められ、「与党NPOプロジェクト確認事項」が交わされた。これで与党プロジェクトの第一次合意案が成立した¹²。「確認事項」には、①「公益」

¹¹ 1995年12月14日「市民活動促進法案（仮称）・骨子試案」（シーズ2008，83-86）。

¹² 1996年2月1日「与党NPOプロジェクト確認事項」（シーズ2008，87）。

について、市民団体の定款の目的が法律案の定義に該当し、要件を充足する限り、自動的に認証されるようにし、それ以上の「公益性」は必要としない、とされた。②「ボランティア活動」について、市民活動の定義には「ボランティア」だけでなく、市民の自由な社会参加活動も含めるものとし、それ以外の市民活動も認めた。③「認証の取消し」に関してその基準を明確にし、行政庁の処分が裁量で行われることはできないようにした。この3点を中心とした解釈が盛り込まれた。この「確認事項」に基づき、「骨子試案」を法案づくりの土台とすることを正式に確認した。与党3党は3月中に国会に法案の提出ができるように努力することで意見の一致を見た。

「シーズ」は1995年12月14日になされた与党プロジェクト合意の「骨子試案」に対して要望書を作成し、与党NPOプロジェクト、自民党、社民党、新党さきがけなどに申し入れを行った。「シーズ」は、与党プロジェクト・チームの「骨子試案」の中で、①主務官庁を設けず、所轄庁を都道府県にしたこと、②設立手続きを「認可」にしなかったこと、③設立要件として財産規模の要件を設けなかったこと、④情報開示制度の導入を決めたこと、⑤市民活動の定義について分野、無償性、地域、規模等による制限を付けなかったこと、を支持すると表明した。また、修正を要求する点として、①定義、基本理念で「公益増進」を削除すること、②「市民活動」の列举項目を拡大するか、例示に止めること、③法人の認証を「準則主義」にすること、④「認証の書類」から事業計画書を削除すること、⑤認証の「取消し」、「解散命令」は裁判所の関与に定めること、⑥「政治活動」の制限は特定政党、特定候補者等の支持する団体に限定すること、⑦「税の優遇」に係る「公益性」の判断は第三者機関にすること、などを挙げて検討事項として要望した¹³。

しかし、1996年1月に橋本政権になってからは、自民党内でNPO法案を巡り意見がまとまらなくなった。自民党がプロジェクトの座長になってからは、プロジェクトは動かなくなった。「社さに利するような法案をつくるのか」、「市民団体は反自民団体」、「自民党は基本的には官僚性善説を信じている」と発言する自民党議員もあり、さきがけや社民ベースで提示された議論には乗れないという状況であった。ようやく自民党が4月3日に社民、さきがけに提示した自民党修正案は、多くの点で以前の合意より後退した内容であった。

その内容は、「公益性を要件とすること」、「通常要する費用を上回る対価を受けて行うも

¹³ 1996年2月6日「市民活動促進法案（仮称）についての要望書」（シーズ2008，88-89）。

の含まない活動に限定すること」、「政治活動を制限すること」、「広域で活動する団体の所轄庁を中央官庁にすること」、「いつでも立入検査ができること」等、以前の3党の合意から大きく外れた内容になっていた。これに対し、社民、さきがけは反発し、自民党の修正案に乗らない方針を明確にした。与党プロジェクトが動けなくなり、6月4日からは与党政策調整会議が議論を引き取ることになった。

このような状況で、「市民活動の制度に関する連絡会・有志」は与党3党、新進党、共産党等の各党に要望書を提出した。「連絡会・有志」は、①「準則主義」により法人格を付与すること、②法人の不正行為に対する「監視」は、特定の行政庁による仕組みにしないこと、③「法人設立と税制優遇を分離して」法人設立の間口を広げること、等を中心に要望を行った¹⁴。6月11日、与党政策調査会議に各政党からの試案が提出された。しかし、介護保険法案等、大きな法案が積み残されている中で、NPO法案は調整には入れない状況が続いた。結局、調整に十分な時間が取れず、今国会提出を正式に断念し秋に向けて調整を続けることになった。

状況が変わったのは9月に入って、総選挙を控えて結成された民主党が「市民活動重視」の政策を打ち出してからである。当時、鳩山由紀夫議員はテレビの討論番組で、望ましいNPO法案が旧与党3党の枠組みでは実現できなかったことも民主党結成の一因であると述べた。自民党は総選挙を前に、9月に入ってさきがけの要求を取り入れるようにした。「公益性」、「政治活動の制限」について、自民党はさきがけ、社民党に大幅に譲歩した。そして介護保険制度の実施と関連しては、保険料で提供できるサービスを想定して、法案の対象とする「団体の定義」を「活動に通常要する費用を上回る対価を受けて行うものを含まないもの」に限定した。従来「廉価性」を重視していた自民党は、これに関しても譲歩し「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与すること」とし、「開かれた社会貢献活動」という表現に改めた。最終的に9月19日、「市民活動促進法案に関する合意事項」が与党政策調整会議で確認され、それに沿って「市民活動促進法案の要旨」が示されたことで、与党の第二次合意案が合意された¹⁵。

「合意事項」には、①「公益の増進」を目的に入れて、定義からは削除する、②市民活動

¹⁴ 1996年6月10日「市民活動等への法人格付与に関する法案についての要望」(シーズ2008, 94-95)。

¹⁵ 1996年9月19日「与党3党政策調整会議合意事項」(シーズ2008, 96-97)、1996年9月19日「市民活動促進法案(仮称)の要旨」(シーズ2008, 98-100)。

の定義にはボランティア活動だけでなく、「市民に開かれた自由な社会貢献活動」を含める、③政治活動禁止規定を緩和する、④所轄庁は都道府県とする、また 2 つ以上の地域で活動する場合は、経済企画庁が所轄庁となる、⑤税制上の扱いは「人格なき社団」並みとする、などの事項が含まれていた。

このような与党政策調査会議の合意事項が発表されると、さきがけは記者会見を行い、9 月 19 日に発表された合意事項がさきがけの主張を全面的に取り入れた形で合意に達したと発表した。さきがけが主張してきた、①「公益性」、「低廉性」、②政策提言活動は政治活動として制限しない、③所轄庁の一元化、④認証の取消しなどの所轄庁の裁量の排除、等が合意に含まれた¹⁶。

1996 年 11 月中旬から、与党の NPO 法の議論は非公式的な作業会議を通して行われ、11 月 27 日、熊代議員から与党案の原型になる「市民活動促進法案・熊代試案」が提示された。熊代試案によると、「市民活動」は次のように定義されていた。すなわち、「ボランティア活動をはじめとする市民に開かれた自由な社会貢献活動」として定義し、11 項目の活動分野を列挙しその中に該当する事業を目的としたものであるとした。また、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」を市民活動の定義として提示した。

11 月 29 日に臨時国会が始まり、12 月上旬に 3 党は法案を提出することに合意した。12 月 16 日に与党責任者会議で法案が了承され、国会に「市民活動促進法案（仮称）」が衆議院に提出されたが、12 月 18 日で臨時国会が終わり、継続審議となった。与党 3 党が合意した「市民活動促進法案」は、既存の公益法人制度に比べ、法人格付与の要件と手続きが明確化している点で改善されたと評価された。法人格取得の方法を「認証制」にしたこと、「法人格取得の要件」として 10 人以上の会員がいること、認証に必要な書類を法律で定めたこと、所轄庁の判断を低めようとしたこと、申請から 4 か月以内に認証・不認証を決定するようにしていること、「公益性」の文言を削除し官庁の主観的な判断が回避されたこと、等が改善されたことである。「シーズ」は一定程度評価しつつ、問題点も指摘した。活動範囲を 11 分野に限定列挙していること、社員名簿の閲覧が義務付けられていること、行政の監督・介入が多い内容（立入検査、改善命令、認証の取消し等）、寄附金の免税に関する制度が検討されていないこと、等に関しては問題点として指摘した。

¹⁶ 1996 年 9 月 19 日「与党 3 党合意事項に関するさきがけの記者会見」（シーズ 2008, 101）。

3. 与党 3 党と民主党の調整

1997 年 1 月 20 日に通常国会が始まり、与党 3 党の「市民活動促進法案」が衆議院の内閣委員会に付託されていたが、すぐに審議が始められなかった。1996 年秋の総選挙後の時点で、自民党は衆議院で過半数をわずかに下回っていたので、社さの閣外協力で過半数を維持している状況であった。

民主党の側は与党 3 党との連携を持ち、一定の政策実現を果たしたいという意向があった。そこで民主党は 1997 年 2 月 5 日に、「シーズ」、「市民活動制度連絡会」、「PAN」、「連合市民ボランティアネットワーク」、「日本青年会議所」に対して、公開の意見交換会を開催した。民主党は与党案（市民活動促進法案）に対して市民団体の意見を取り入れて修正を加え、2 月 6 日「市民活動促進法案に対する民主党の考え方」を決定した¹⁷。

民主党は 2 月 14 日、与党 3 党との政策協議時にこれを提示し、協議に入った。3 月初旬に始められた協議において、市民活動促進法案で特に問題が多かった市民活動の定義の部分の改正に対して与党 3 党は了承した。しかし、他の懸案の事項、例えば、11 の活動分野以外の市民活動の扱いに関する部分や会員向けのサービスだけをする団体をどう扱うか、宗教・政治活動の制限はどの程度にするか、等について調整ができなかった。

このような状態で、1997 年 3 月下旬から 4 月中旬にかけて、政局は緊迫していた。沖縄米軍基地用地問題を巡る特措法の改正について、自社さ重視派と保保連合派が対立していたことによる。これで自民党と社会党との間に距離が生まれ、自社さ間の交渉はうまくいかなかった。臓器移植法案の審議も各政党が時間を取られる原因になった。また、この時期には NPO 法案に関心を持つ市民団体が増えてきて、2 月から 3 月にかけては、市民団体関係者の意見もまとまらない状態であった。このため、社民党と民主党の調整がつかなかったことも NPO 法案の協議を遅らせる一因でもあった。

5 月 22 日、与党と民主党との間で「市民活動促進法案」に関する修正協議について、担当者レベルで「確認書」が作成され、サインされた¹⁸。修正合意された 9 項目は、①社員の無報酬性の要件及びこれに係る社員名簿の提出及び閲覧規定の削除、②外国人については、住民票に代わる証明手段の追加、③認証の際、経済企画庁長官が所管大臣に意見を求める規

¹⁷ 1997 年 2 月 6 日「市民活動促進法案に対する民主党の考え方」（シーズ 2008, 105-109）。

¹⁸ 1997 年 5 月 22 日「与党 3 党と民主党の合意：確認書」（シーズ 2008, 110）。

定の削除、④認証又は不認証の決定までの期間を「公告期間を含めて3月以内」に変更、⑤認証又は不認証の決定の際の「書面による通知規定」の追加、⑥会計簿に記帳する際の「複式簿記の原則」を「正規の簿記の原則」に変更、⑦立入検査の際の書面の扱いを提示だけでなく、「要求があれば交付」するように変更、⑧所轄庁に対する申出の条項の削除、⑨活動分野の「地球環境の保全」の「地球」の削除、及び「前各号に掲げる活動を行う団体の活動その他の運営に関する連絡、助言又は援助の活動」の追加である。与党3党と民主党の間で「市民活動促進法案」の9項目が修正された上で、「確認書」が合意された。9項目の修正とともに、「確認書」で合意されたのは、「この通用国会で法案の成立を図ること」と、「法案の成立後は市民活動法人の活動の実態等を踏まえて、税制等を含めた見直しを法律施行の2年以内に検討して結論を得る」ことに關してであった。

以上の通り、与党3党と民主党の間で修正協議ができたのは、2月から4月にかけて分散していた市民団体側の意見が一定程度にまとまり、社民党と民主党の決断を後押ししたと考えられる。2月から4月の間に、「シーズ」、「市民活動制度連絡会・東京の有志」などの市民団体は10項目の要望事項をまとめ、集めた署名とともに与党3党に提出した。「PAN」は2月13日に国会請願運動を行った。「連合・市民ボランティアネットワーク」、「連合（労組）」は4月15日に共同で「NPO法案の修正に関する緊急提案」という要望書を提出した。

「NGO活動推進センター」は、4月18日に寄付金税制優遇制度の検討を求める「市民活動促進法案」に関する緊急提案を提出した。他にも「日本青年会議所」、民間シンクタンク「構想日本」等の団体が要望書を各党に提出した。

また東京と大阪でNPO法をめぐる集会が開かれた。2月12日、「PAN」が「NPO法実現のための芸術・文化の集い」を開催した。3月29日には「大阪NPOセンター」主催で「大詰めを迎えた市民活動促進法案」というシンポジウムが各政党のNPO担当議員を招いて行われた。「シーズ」、「市民活動制度連絡会・東京」は共同で4月3日と5日、各政党の担当者、各市民団体のメンバーを招いてシンポジウムを行った。他にも「NGO活動推進センター」、「日本青年会議所」等がそれぞれ別個に担当議員を招いて懇談会を開催した。

このように市民団体の政党への働きかけが活発化し、市民団体側の意見は「法人制度に重きをおくグループ」と「税制優遇措置を重視するグループ」に分かれていった。「シーズ」、「市民活動制度連絡会」、福祉団体などは法人制度からスタートすることに重きを置き、「PAN」や国際協力NGOの一部等は税制優遇措置がなければ意味がないと主張した。この

ような状況で「シーズ」、「市民活動制度連絡会」が主催したシンポジウムでは、修正点を確定し、この国会で成立するように意見をまとめることが提案された。

「市民活動制度連絡会・有志」は「緊急アピール」を出し、5月22日の与党3党と民主党の修正合意を支持し、高く評価するという意見を表明した。追加の要望要件として、①互助型の市民活動を除外するものではないこと、②寄附金控除等の税制優遇制度の実現について本格的に取り組むこと、等を要望した¹⁹。こうして、1997年6月5日与党3党が民主党との合意に基づいた修正案を提出し、6月6日「市民活動促進法案」が衆議院本会議を通過した²⁰。同日、法案は参議院に送られたが、会期末まで2週間に迫っている状態であったため、「市民活動促進法案」は後回しにされた。

4. 拒否権プレイヤー²¹としての大蔵省、参議院自民党

NPO 法制定の議論は「法人格制度」の制定とともに「寄付金の優遇税制」の議論がセットになっていた。1996年12月14日に与党3党のプロジェクト・チームが作成した「骨子試案」では、「法人格制度」と「寄付金控除等の税制優遇措置」を法案としてともに提出することを方針として政党間に合意されたことが確認できる。しかし、1997年6月4日以降の議論からは、税制度が議論されることはなくなった。そして1997年9月19日、与党3党政策調整会議が合意した「法案の要旨」では、「税制優遇規定」がなくなった。「優遇税制規定」は、1997年6月の初旬の時点で、自民党内の党内部会責任者の検討により削られた。また、社民党とさきがけもこの時点では、税制優遇制度を強く主張することはなくなった。

新進党が「法人制度」の制定とともに「税制優遇措置」を盛り込んだ法案を1996年作成し提出したが、新進黨案は大蔵省を中心とした官僚たちの抵抗にぶつかり、与党の反対で廃案になった²²。結局、NPO 法人に対する優遇税制に関しては、NPO 法成立後、税制の見直

¹⁹ 1997年5月25日「市民活動制度連絡会有志による緊急アピール」(シーズ2008, 119)。

²⁰ 1997年6月6日「市民活動促進法案の主要条文」(シーズ2008, 111-118)。

²¹ 「拒否権プレイヤー(veto player)」とは、公共政策の現状を変更するために「同意を得る必要がある政治アクター(意思決定者)」である(Tsebelis2002;ツェベリス2007)。要するに、現状の変更を拒否する政治アクターである。それが制度である場合、「拒否点」と呼ぶ。詳細は、ツェベリス(2002)、真柄(2004)、真柄・井戸(2007)を参照されたい。

²² NPO への税制優遇措置を盛り込んだ新進黨の法人税制改正案は与党3党の反対で一度も質問されずに廃案になった経緯がある。この法案の作成に主力した新進黨(当時)の河村議員は大蔵省幹部から次のような言葉を聞いたという。「税金はすべて税務署に出してもらい、私たちが分配する。木に竹を継ぐようなことはできない。」『朝日新聞』1996年7月19日、『読売新聞』1996年11月13日。

しを検討する方向で議論されるようになった。しかし、新進党は、税制の見直しに関して「附則修正」を要求したが、自民党執行部の反対に直面し、最終的には 1997 年 6 月の修正議決法案において、「附帯決議」という形で与野党間の合意に決着がつけられた²³。

与党 3 党、新進党の中には、市民活動団体に対して「法人格」の付与とともに「優遇税制」の制定を同時に実現し、法制度的枠組みを整備しようとした構想があった。しかし、「法人制度」と「優遇税制」を同時に提出することは、法律体系と行政慣行上の問題で実現可能性が低いと判断された。それで、政党関係者や市民団体は、強引に推し進めると法人格を付与する制度自体すら危うくなると判断し、法人制度と税制を分離し、法人制度を優先的に制定するという現実的選択をした。

1997 年 9 月 29 日から第 141 回臨時国会が始まり、法案が衆議院から参議院に送られたが、自民党の参議院議員は法案成立のために動こうとしなかった。自民党の衆議院議員に対して、自民党の参議院議員は独自色を強めていた。自民党の参議院議員に対して、経団連は NPO 法案の成立を促す声明²⁴を発表し、影響を与えた。その結果、10 月末頃から、与党 3 党の参議院政策担当者レベルで協議が進み始めたが、結局、法律名称を「特定非営利活動促進法案」に変更して成立させることに合意された。1997 年 12 月 2 日、法律名称、法律表現の一部修正、暴力団の排除の追加、認証手続きの縦覧期間の延長等の 4 項目について合意し、修正が行われた²⁵。この過程を経て、法案の名称が「特定非営利活動促進法」に改められた。また、法案において「市民活動」という文言のすべてが「非営利活動」に言い換えられ、法律の目的にのみ「市民」の文言が残された。

5. 市民団体内部の意見の収斂

立法化の作業が本格化するにつれて、市民活動に対する行政側と市民団体側の見解の違いが明確になってきた。行政サイドが NPO 法の制定を通して NPO や市民活動に対して達

²³ 税制措置は税制問題に対して絶対的権限を持っていた「自民党税制調査会」と「大蔵省」の事前審査と決定を経ることになっていたもので、「附則」になると「自民党税調と大蔵省の法体系の考え方」に係る問題になり、法的拘束力が生じることになる。それで「附帯決議」にすることになったといわれる（谷 2003, 301-305）。

²⁴ 経済団体連合会社会貢献推進委員会 1997 年 10 月 29 日。「市民活動促進法案の今臨時国会におけるすみやかな成立を望む」（シーズ 2008, 122）。声明書では、「市民活動促進法案」が企業の社会貢献活動の幅を広げることを可能にし、また自己責任原則に基づく市民社会作りの第一歩となるとし、NPO 法案の速やかな成立を求めている。

²⁵ 1997 年 12 月 2 日「市民活動促進法案の修正点」（シーズ 2008, 126）。

成しようとした目標は、財政危機や福祉分野におけるコスト削減・マンパワーの確保であった。つまり、新たなボランティア団体や市民活動団体を行政側が利用しやすい形で整備することであった。これに対して市民団体側は、行政主導ではなく、市民のニーズをより継続的・専門的に政治や社会に反映し、社会参加のルートを作り市民活動を強化するための法制度の整備の機会にしようとしたのである。

そこで NPO 法の立法過程が進むにつれ、多様な分野で活動していた市民団体は法案に対して各自の立場からの要望事項をもって、シンポジウム、講演会、懇談会、全国的キャンペーンなどを実施した。法案に対する要望は概ね、3 つのグループに分かれていた。「連合・さわやか福祉財団系」は「内容はともかくまず法人制度」を主張し、「シーズ・市民活動制度連絡会系」は「まず法人制度からだが、内容が一定程度のものでなければ乗れない」としていた。また、「PAN（芸術文化振興連絡協議会）系」の運動団体（親子劇場、子ども劇場）、国際協力 NGO の一部は「法人制度も重要だが、税制優遇措置がなければ問題だ」として、それぞれの主張に違いが明確化していた。

3 つのグループに分かれていた市民運動団体間に協力の流れができはじめたのは、1997 年 9 月頃からである。この時期になり、3 つのグループはお互いの主張の違いを認めながら、「①与党案を軸に NPO 法案の法人制度部分の早期成立を目指す、②その過程で税制優遇措置への道筋を担保させることを目指す」との路線で協力して運動を展開することを決めたのである。こうして、連合（労組）がこの運動を支持する形で、10 月からは東京、福岡、大阪の各都市で、与党 3 党、新進党、共産党等の 3 法案の担当者を招いて「市民公聴会」を開催した。また、連合は民主党を中心に各党へ NPO 法案を早期に成立させるよう働きかけを強めていった。

市民運動団体側の結束は、12 月に平成会が NPO 法案の審議をボイコットし、法案の成立が不透明になったことで、一層強まった。「シーズ・市民活動制度連絡会・東京」は 12 月 5 日、緊急集会を開催し、平成会の審議ボイコットを批判し、要望書を作成し、署名を集めて参議院各党の国対委員長に提出した。「PAN」は 12 月 26 日、NPO 法案の早期成立を提案する要望書を提出した。「シーズ」の意見と折衷した内容になっていた。この要望書には 2821 団体が賛同し、署名した。運動を始めて以来最多数の署名であった。1998 年 2 月 5

日、要望書は各党に提出された²⁶。

6. NPO 法の成立（1998 年 3 月）

1998 年 1 月 12 日、第 142 回通常国会が始まり、NPO 法案は参議院組織の変更により労働・社会政策委員会で担当されるようになった。1 月 22 日、同委員会で NPO 法案の趣旨の説明が行われ、審議が始まった。2 月上旬には自民党と公明党、他の各党との修正協議を経て、2 月 26 日に参議院労働・社会政策委員会で、「市民活動促進法案」の共同修正案である「特定非営利活動促進法案」が提出された。3 月 3 日、「特定非営利活動促進法」は参議院労働社会政策委員会において、全会一致で可決された。翌日 4 日には参議院本会議において、全会一致で可決された。これが衆議院に送付され、内閣委員会（3 月 17 日）、本会議（3 月 19 日）でそれぞれ可決され、NPO 法が成立した（12 月 1 日施行）。

NPO 法の目的及び法が対象とする活動は、「特定非営利活動促進法の第 1 章第 1 条」によると、「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の特定非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に寄与すること」である。また、NPO 法の定義に関わる第 2 条の別表には、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、12 の事業分野が限定列举されている。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の推進・支持・反対を主たる目的とせず、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などの要件を満たす場合、必要書類を所轄庁に提出し、認証により法人の設立が可能になる。

衆参の「附帯決議」においては、（今回は優遇税制が含められなかったことと関連して）「特定非営利法人の活動の実態等を踏まえて、税制を含め、その見直しについて、法律の施行の日から起算して 2 年以内に検討し、結論を得る」ものとされた。また、民法との関係で（今回は民法 34 条の特別法として成立されたことと関連して）、「民法 34 条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後、総合的に検討を加える」ものとした。

²⁶ しかし、NPO 法の早期成立にすべての市民団体が賛成したわけではなかった。例えば、日本消費者連盟等がつくる「破防法・組織的犯罪対策法に反対する市民連絡会」、全国市民オンブズマン協議会、新宗連等の宗教団体は、個別的な箇所でも NPO 法案の修正を要求していた（シーズ 2008, 60）。1998 年 2 月 5 日「NPO 法案に関する緊急提案」（シーズ 2008, 127）。

「シーズ」は、3月19日のNPO法の成立に際して声明書を発表した。NPO法が、①主務官庁制を採用せず書面審査による認証としたこと、②情報公開で法人の活動評価を行うことにしたこと、③10名の正会員の要件で法人化できることとし、公益法人とは違い、要件を容易にしたこと、を評価した。一方、①認証制や解散等に関して所轄庁の恣意的判断が作用する余地があること、②寄付に対する税制優遇措置がまだ具体的な道筋がないことに関しては憂慮されると言及した²⁷。

以前の公益法人制度に比べ、市民活動団体が行政官庁の裁量によることなく、法人格を取得することが簡易になったことは高く評価された。これにより、行政や企業と連携し事業を行ったり、市民のニーズを代表して専門的な政策的・社会的提案を行ったり、サービスや商品の開発・提供を行ったりすることもできるようになった。このような広範な市民活動のための制度が、ついに成立した。しかし、NPO法の運用における行政官庁の恣意的判断の排除、税制優遇措置等の課題が政治的課題として残されたまま、NPO法は政治的妥協により不十分な制度としてスタートするようになった。

第4節 NPO 優遇税制制定

小渕、森政権期は、橋本政権から受け継いで行政改革の政策的立場を維持しつつ、財政的赤字に対して財政出動を行うなど、以前の政治に戻ったような印象があった。2000年から「構造改革」の推進に関する政策や改革を推進するための方針が出されはじめた。自民党政権は、NPOに対して「構造改革」の推進の流れの中で対応する立場を取った。具体的には、NPO法など、国内法の環境整備を通してNPOを育てる方策をとり、公共サービスのレベルを維持するために、NPOを活用する方針を打ち出した。

NPO優遇税制は、優遇税制がNPOにとってなぜ重要なのか、NPOをどう定義するか、NPOの公益性を誰が判断するかという3つの側面を中心に議論された。特に、税制は自民党の税制調査会と大蔵省が中心になり決定してきた政策分野であったので、利害関係者が多い分野である。また、関係省庁として大蔵省にとっては税制に対する分配権限の移譲と関

²⁷ 1998年3月19日「シーズ声明、NPO法成立、その意義と今後の課題」（シーズ2008，128-129）。

わる問題であるので、議論に難航が予想される分野であった。

1998年に税制抜きに制定されたNPO法は、法人制度として不十分な制度であった。これが政策フィードバックをもたらし、市民団体にさらなる組織化のインセンティブを与えた。つまり、NPO法の問題点を改善し優遇税制の制定を進めるために、市民団体側はネットワークを組織するようになった。ネットワークは、NPO法の成立を推進した市民団体を中心に構成された。法人制度改革と税制改革のために自主的調査研究と情報交換を行い、政策に影響を与えようとしたのである。

1. 政府の政策的立場

橋本政権期の首相の諮問機関である「経済審議会・経済主体役割部会」は、1998年6月9日、経済構造改革に関する報告書をまとめた。この報告書では、経済社会システムの担い手としてNPOを取り上げた。「NPOを企業や政府から独立した第三のセクターとして認知すべきだ」とし、NPOに広く税制上の優遇を認めるなどの支援策を提案した²⁸。

橋本政権を受け継いだ小渕政権も、NPOに対する税制上の優遇措置を言及した。1999年2月4日、宮澤大蔵大臣は衆議院本会議でNPO法人への寄付金に関して、税制優遇措置を講じる方針を表明した。その際、大蔵大臣は「指定される団体の実態を見極め、寄付の公平性が担保される仕組みを考えて、減税措置をしていきたい」と述べた。1999年4月27日、大蔵大臣の発言を受けて、経済企画庁は「国民生活審議会総合企画部会」の中にNPO制度委員会を設置し、NPO法の見直しの内容を検討・答申することを課題とした。

1999年7月24日、自民党、自由党と連立政権を組むにあたって、公明党は基本政策の中で「NPOの財政基盤の強化」というテーマを掲げ、NPOの税制優遇措置の実現を求めていくことを打ち出した。小渕内閣の「21世紀日本の構想懇談会」は、非営利民間セクターに注目してNPO制度に関する構想を発表した。NPO法人の税制を言及し、中立公正で民主的な第三者機関を通してNPO法人が寄付免税の優遇資格を取得するようにし、資金と人材不足で足場が弱いNPO活動を支えるとした。また、NPOへの寄付金について、税制上の優遇措置を法制化できるように対策を講ずるべきであるとの意思を表明した（21世紀日

²⁸ シーズ 1998年6月10日「経済審議会部会がNPOに税制優遇を認める支援策を提言」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=776>（2018年3月9日最終アクセス）。

本の構想懇談会 2000, 48-49, 84)。

政府税制調査会は「平成 12 年度の税制改正に関する答申」を公表し「その実態を見極めたいと、公益性の基準やそれを確保するための仕組みなど広範な観点から検討していくことが必要」とした。国民生活審議会でも、NPO 法改正、税制優遇の問題が検討された。経済企画庁の運営する国民生活審議会は、総合企画部会を開いて、NPO 法の見直しに関する中間報告を決定、発表した。また NPO に関し、税制の優遇措置を設けることが重要であることも述べていた²⁹。しかし、1999 年 12 月の時点では、NPO 法が施行されて一年ということで、NPO を支援する税制の実現には時期尚早という見解が支配的であった。

2. 市民団体と NPO 議員連盟のネットワーク化

団体運営において資金は欠かせない。非営利団体は補助金や委託金、寄附金を主要な活動資源とする。特に財政的に脆弱な NPO にとって、税制面の整備は不可欠な制度的措置である。税制面の整備がなければ、補助金に頼らざるを得ない。NPO 法が税制優遇措置のないまま制定された時、寄附金控除等の制度的措置がないと、補助金頼りの第二の公益法人になる危険性があると危惧された（山内 2000, 6-13；新潮社 1998, 62-64）。その意味で、NPO への税制面の優遇制度の整備は、NPO が自律的に活動できる健全な財政基盤の確立に欠かせない。NPO 法付則では、施行後 3 年以内、衆議院、参議院ともに附帯決議では施行後 2 年以内に、税制優遇を含めた法改正を行うことを規定していた。つまり、これらの規定から、2000 年 11 月末までに法改正を検討し、必要ならば 2001 年 11 月末までに改正措置を行うことになっていた。

市民団体側は、1998 年制定された NPO 法の制度的欠陥を改革するために、1999 年 6 月 8 日「NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会（以降、NPO/NGO 連絡会）」を結成した。NPO 法制定過程に関わった市民団体を中心に、各分野の連合組織が合計 28 団体も参加していた³⁰。そして 1999 年 8 月、超党派の「NPO 議員連盟」（共産党を除く国会議員 204

²⁹ シーズ 2000 年 7 月 22 日「経済企画庁国民生活審議会中間報告の要旨」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=595> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³⁰ 結成当時の「NPO/NGO 連絡会」の世話団体は、主に NPO 法制定過程に関わった団体で、NGO 活動推進センター(JANIC)、NPO 事業サポートセンター、大阪ボランティア協会、芸術文化振興連絡会議(PAN)、シーズ、子ども劇場全国センター、日本 NPO センター、連合・市民ボランティア局等である。

名)を結成させた。自社さ政権において NPO 法の制定に関わった議員を中心に構成された。こうして市民団体は、市民団体内部の組織化、NPO に友好的な議員の組織化を中心にネットワークを形成し、政策決定過程へのアクセスルートを確保し、制度化した。

特定非営利活動促進法の制定の際と同じように、優遇税制の立法化に際しては、市民団体がまず「政策案」を作成した。それをたたき台として、「NPO 議員連盟」、各政党、国会、政府に対して論点として提示していった。市民団体側は、学習会、NPO 法人の実態調査から始め、提案書を作成した。具体的には、「さわやか財団」、「シーズ」、「日本 NPO センター」は、NPO 法人申請団体調査を実施し、NPO 法人に申請した団体の実態や NPO 法申請に関わる法の運用状況を把握しようとした。その内容をもとに、「NPO/NGO 連絡会」は 1999 年 10 月 15 日、「特定非営利活動法人の優遇税制に関する提案」を発表した。「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」が作成した「特定非営利活動法人の優遇税制に関する提案」では主に 4 点の提案をしていた。第一は、寄付者に対する課税の軽減措置、第二は、NPO 法人への課税の軽減措置、第三は、NPO 法人の収益事業収入の一部の寄付金扱い（みなし寄付金）に対する措置、第四は、これらの税制上の優遇を受けられる NPO 法人の認定要件の透明な基準を設けることである。

第一と関連しては、個人の寄付に対しては所得控除制度、法人の寄付に対しては損金算入制度、不動産の寄付に対してはみなし譲渡課税の不適用、第二と関連しては NPO 法人の法人税、法人事業税等の軽減措置を上げていた。第四と関連しては、優遇措置の認定機関と認定の要件の設置と関連して議論されていた。「NPO/NGO 連絡会」は 1999 年 10 月小渕第二次改造内閣が発足されてから、NPO の税の優遇措置についての提案書を各党に提出した。

「NPO 議員連盟」は、全国で市民を交えたフォーラムを開催し、各党の NPO 支援税制案を発表した。1999 年 10 月 19 日、第 2 回目の「NPO 議員連盟」総会では、経済企画庁、大蔵省、「シーズ」、日本青年会議所からヒアリングが行われ、今後の議員連盟の進め方が話し合われた。ここでは、10 月 15 日に各党の事務局・関係議員に提出された「NPO・NGO の優遇税制に関する提案」の背景や提案の内容説明が「シーズ」の松原によって行われた。また、「NPO 議員連盟」は「税制改正に向けて提言し、自民党税調や政府税調に NPO 税制の検討に向けて働きかけていく」方針を発表した³¹。

³¹ シーズ 1999 年 10 月 20 日「NPO 議員連盟第 2 回総会開かれる」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=668>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

「自民党 NPO 特別委員会」は 1999 年 11 月 25 日、「平成 12 年度の税制改正」に向け、党の税制調査会に提出する要望内容を決定した。NPO と関わる税制の優遇措置は「2 段階方式で導入する」ことでまとめられ、先に 2000 年度中に個人の少額寄附金控除制度を導入し、その他の税制に関しては 2000 年度の検討事項として順次に扱うことが案として提示された³²。

「NPO 議員連盟」からは、NPO 法施行 1 周年の 1999 年 12 月 1 日に NPO 支援税制に関する提言（第一次案）が出された。この提言は「豊かな活力ある日本社会を構築するためには、民間の自主性や創意工夫が必要である。税の控除等により、より多くの資源を NPO に委ねた方がより公益が実現できるというおおらかな楽観主義の哲学の確立が必要だ」とした。これを基礎として、NPO 支援税制としての寄附金控除とみなし寄付制度の導入などが提案された。自民党は「NPO 議員連盟」で発表された提言をもとに 12 月 16 日までの党税調で、NPO 税制についての議論を行うことにした。また、民主党もこの提言等をもとに今年中に NPO 税制の方向性をまとめた³³。

NPO 法が制定されてから、NPO 側は「議員連盟」や自民党の「NPO 特別委員会」の設置を通して政策的要望を伝えてきた。選挙制度の変化、無党派層の増加は自民党にとって対策を立てる必要があったし、NPO はそのために重要な政策対象であったのである。自民党の中では、都市での支持拡大のため、NPO と手を結ぶべきだと唱える議員も出始めた³⁴。自民党内に、「NPO 特別委員会」ができ、党税調に税優遇の要望を出すなどの動きがあった³⁵。また「NPO/NGO 対策委員会」がつくられ、選挙対策として個別の NPO 団体を対象に活動することを目的としていた。

また、自民党は、緊急雇用創出対策として NPO を 1 つの受け入れ先として位置づけていた。雇用・産業競争力対策の中で、非営利への次事業委託などを掲げていた。1999 年 5 月 27 日、自民党の「臨時経済再生・産業競争力検討チーム（座長・池田行彦政調会長）」が雇用対策の方針として発表した「雇用対策について」では、NPO の活用に関して言及されて

³² シーズ 1999 年 11 月 26 日「自民党 NPO 委員会、個人寄付に所得控除を」
<http://www.npweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=664>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³³ シーズ 1999 年 12 月 3 日「NPO 議員連盟、提言を発表」
<http://www.npweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=662>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³⁴ 『朝日新聞』1999 年 6 月 28 日。

³⁵ 『朝日新聞』1999 年 11 月 30 日。

いた。「国、地方公共団体による雇用、就業の場の創出」という自民党の雇用対策と関連して、NPO の活用を位置付けていた³⁶。

自民党「NPO 特別委員会」は 1999 年 12 月 1 日、自民党税調に NPO の税制改正要望案を提出した。12 月 2 日、税調が開かれたが、「長期的検討課題」とする意見が多数であった。その後も熊代議員を中心として、自民党税調内で検討を続けていたが、「土俵際辛くも残す」と、熊代議員はその厳しさを表現した³⁷。

大蔵省の税制一課長が 1999 年 12 月 14 日、衆議院の自民党国対委員長室を訪れ、国対副委員長の熊代昭彦代議士に「NPO の実態がまだわかりません。今年は検討事項として書かせていただきたい」と伝えた。熊代は「党税調のことを役人に言われる筋合いはない」と突っぱねた。しかし、党税調の答申作りには、控除など税制の根幹にかかわる部分に過敏な大蔵官僚たちも加わっており、結局 NPO への優遇税制の導入は見送られた。答申には「活動の実態を見極め、行政との関係に配慮しつつ、公益法人等とのバランス、公益性を担保するための仕組み等、幅広い観点からの検討を行う」と付記された³⁸。

熊代議員は、1999 年公益活動に寄与したと認められる NPO に寄付した個人や法人に対し、一定の所得控除などを認めるよう党の税制調査会（党税調）に要望した。しかし、答申作成に大蔵省官庁が関与する党税調では、答申案に「（優遇税制について）幅広い観点からの検討を行う」とされただけであった。熊代は「役所が詰めてきたものを選択するだけではだめだ。政治の主導性が絵にかいたもちになってしまう」と反論し、2000 年の改正大綱には優遇税制を盛り込むと意欲をみせた³⁹。自民党税制調査会は 1999 年 12 月 16 日に平成 12 年度の税制改正の大綱をまとめたが、自民党 NPO 特別委員会が求めていた「NPO 支援税制」は「検討課題」とされ、2000 年度に持ち越されることになった⁴⁰。

一方、民主党も 1998 年第 18 回参議院通常選挙の公約の中で、介護体制の充実のために

³⁶ シーズ 1999 年 5 月 28 日「自民党、雇用対策に NPO 活用？」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?sotoryid=696> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³⁷ シーズ 1999 年 12 月 10 日「ハードルが高い？自民党税調」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=659> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³⁸ 『朝日新聞』2000 年 1 月 14 日。

³⁹ 『朝日新聞』2000 年 3 月 16 日。熊代氏は岡山 2 区が選挙区で、主な選挙公約の中で、ボランティア活動が活発になる環境づくりや、行革の断行、地方分権、福祉の充実のための児童手当の大幅増額などを取り上げている。同新聞記事。

⁴⁰ シーズ 1999 年 12 月 16 日「自民党税調で NPO 税制は、検討事項に」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=656> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

NPO 活動支援を取り上げた⁴¹。1999 年 12 月 28 日、民主党 NPO 委員会が取りまとめた「NPO 税制・支援措置（素案）」をホームページ上で公開し、パブリック・コメントの募集を開始した⁴²。また、2000 年 6 月の総選挙を控えて、自民、公明、民主、社民の 4 党の選挙公約の中に「NPO 支援税制」が盛り込まれた⁴³。

市民団体側は 2000 年に入って、税制優遇措置の制定のために運動を展開していった。NPO 法人の実態調査とそれに基づいた情報をもとに要望書を作成し、各政党と「NPO 議員連盟」へ提出した。2000 年 5 月 24 日にシーズが発表した「NPO 法人の実態及びその事業に関する調査結果」によると、NPO 法人の 57%が NPO 法に不満であると答え、原因として優遇税制がないことを 8 割以上が挙げていた。

「NPO/NGO 連絡会」は、2000 年 9 月から 11 月にかけて「NPO 支援税制創設のための全国キャンペーン」と学習会を 15 都市で行った。11 月 30 日には、「NPO/NGO 連絡会」が主催し、NPO/NGO 支援税制をつくる決起集会を開催した。公明党の山本保、共産党の吉川春子、自民党の熊代昭彦、保守党の小池百合子、民主党の江田五月、社民党の辻元清美等が出席した。他にも「NPO 促進税制に関する有識者会議」が 11 月 10 日、記者会見を行い、「NPO 活動を促進するための税制実現に向けての提言：新しい世紀に『新しい公共』を創造するために」を発表した。この提言は宮沢大蔵大臣及び堺屋経済企画庁長官に提出された⁴⁴。NGO 活動推進センター(JANIC)の「国際協力 NGO 支援税制推進委員会」は、国際協力を行う市民活動団体 110 団体へのアンケートに基づき、「特定非営利活動法人に対する税制優遇措置に関する要望書」を大蔵省、経済企画庁、外務省、各政党に提出した。

市民団体の中では、経済企画庁や大蔵省が NPO 税制に対して後ろ向きに対応することに不満を感じ、新聞媒体を通して公開書簡を発表する団体もあった。2000 年 5 月 29 日さわやか福祉財団理事長の堀田氏は神奈川新聞のコラム欄で、経済企画庁の国民生活審議会の

⁴¹ 『朝日新聞』1999 年 7 月 8 日。

⁴² シーズ 2000 年 1 月 11 日「民主党が NPO 支援税制で意見募集」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/prints.php?storyid=652> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴³ シーズ 2000 年 6 月 9 日「解説：各党の公約をチェックする」
<http://www.npoweb.jp/modules/new1/print.php?storyid=613> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁴ シーズ 2000 年 11 月 14 日「NPO 促進税制有識者会議が提言発表」、
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=545> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

下の「NPO 制度委員会」が NPO 法の認証制度、優遇税制に関して行った議論の仕方に対して問題提起をした。

「NPO 議員連盟」総会は 2000 年 8 月 8 日に、第 3 回目の総会を開催した。この総会には、自民党、民主党、社民党、公明党、自由党、保守党、21 世紀クラブ、無所属の会、無所属等の議員と NPO 関係者が参加した。この総会では、主に NPO 支援税制についての討議が行われ、NPO 支援税制を議員立法ですることと、地域でフォーラムを開催し、NPO の声を集約することが決議された⁴⁵。また、民主党 NPO 委員会が 2000 年 8 月 8 日に開かれ、民主党議員と NPO 関係者の公開勉強会・報告が行われた。この場では、NPO 支援税制に関する民主党の案が説明された。また、日本 NPO センター事務局長の山岡義典による「NPO・市民活動のいま」という講演が行われた。そして、NPO 委員会副委員長の金田誠一議員から、民主党の NPO 支援税制の案が説明された⁴⁶。また 8 月 23 日の委員会では、NPO 自立支援税制の第二次案を取りまとめた。これは 1999 年 12 月実施した PC 募集を踏まえ、当初の素案を加筆修正したものである⁴⁷。

2000 年 8 月 9 日に開かれた自民党「NPO 特別委員会」では、前日の「NPO 議員連盟」総会で決定された、議員立法による NPO 支援税制が確認された。このため、加藤紘一委員長は、「NPO 議員連盟」が主催するシンポジウムへ自民党議員の参加を呼び掛けた⁴⁸。8 月 30 日に行われた自民党の「NPO 特別委員会」では、平成 13 年度に向けた「予算・税制要望」の中で、NPO 法人に関わる「予算要求や税制改正要望」と関連して各省庁によるヒアリングが行われた。会合では、「NPO 法人の税制優遇措置」に関する「認定機関の設置」と関連して、「明確で客観的な基準が設けられるという前提であれば税務当局にしてもいい」という方向で意見が交換された。また、会合では NPO 優遇税制の創設のために、秋に予定

⁴⁵ シーズ 2000 年 8 月 9 日「NPO 議員連盟第三回総会・報告」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=582> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁶ シーズ 2000 年 8 月 9 日「民主党・NPO 委員会、公開勉強会・報告」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=583> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁷ シーズ 2000 年 9 月 6 日「民主党の NPO 支援税制 2 事案まとまる」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=571> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁸ シーズ 2000 年 8 月 9 日「自民党の NPO 委員会開催」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=584> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

されている自民党税制調査会に対し、積極的に働きかけていくことが決議された⁴⁹。

「NPO 議員連盟」は 2000 年 10 月 25 日に「NPO 議員連盟・地方フォーラム in 宮城」を行い、各政党の参加議員から NPO 支援税制に関する案が発表された。民主党、無所属の会、社民党などの案が発表された。

3. 拒否権プレイヤーとしての大蔵省

NPO に対して税制優遇措置をとるということは、納税の義務を免除することを意味する。つまり、税金として納め、国家がその使途を決めるのではなく、NPO 法人自身がその使途をより有意義かつ効率的に決めることができるのである（塩澤 2002, 131-138）。しかし、大蔵省は NPO 法人に税制優遇を与えることに関して、大蔵省の権限と係る問題として認識し、立場を異にしていた。政策担当者として大蔵省は、財政に対するコントロールを保持することを組織的政策理念とする（加藤 1997, 299）。NPO への優遇税制は、単に寄付控除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も持ち、省庁にとっては権限の一部を失うことを意味する。また、日本の予防行政の特性上、大蔵省は業者が何をしようとしているのか、どういう状態になっているのかを予め知る必要があった。逆に業者側は行政の円滑化のために大蔵省が考えていることを知る必要があるのが慣行であった（村松 1994, 133）。

寄付金に対する優遇税制は、NPO 法を作成する過程では、自民党政調会、自民党税制調査会、大蔵省（財務省）などの頑固な反対にあい、税の優遇措置に慎重論が強まり、最終的には導入が見送られた経緯があった⁵⁰。NPO 法が制定されてから、自民党の中では「NPO 特別委員会」ができ、党税調に税優遇の要望を出すなどの動きが出始めた⁵¹。しかし、大蔵省は「NPO の実態も分からないのに、答えが出る話ではない（幹部）」と否定的な態度を堅持した。NPO の税制優遇に対する大蔵省の立場は頑固で、抵抗的な姿勢であった⁵²。

1999 年の自民党の税制改正大綱の中では、NPO に対する税制上の措置について、公益法

⁴⁹ シーズ 2000 年 9 月 7 日「自民党 NPO 委員会で省庁ヒアリング実施」
<http://www.npweb.jp/modules/new1/print.php?storyid=569>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵⁰ 『朝日新聞』1999 年 6 月 11 日。

⁵¹ 『朝日新聞』1999 年 11 月 30 日。

⁵² 『朝日新聞』1999 年 11 月 30 日、1999 年 12 月 1 日。

人等とのバランス、公益性を担保するための仕組み等、幅広い観点からの検討を行うなど NPO 税制優遇を検討事項として盛り込んでいた⁵³。2000 年 2 月 17 日の衆議院予算委員会では、宮澤喜一大蔵大臣が介護保険の実施に関連して、NPO への優遇税制の導入に前向きな答弁をした（松並 2008, 172）。経済企画庁は超党派の「NPO 議員連盟（会長=加藤紘一・元自民党幹事長）」の要請を受け、「NPO 法人に対する税制上の優遇措置」を要望した。経済企画庁は日常的に活動が複数の都道府県にまたがる NPO の認証事務を担当するなど、NPO と関連が深かった。ただし、NPO 活動が多岐にわたり、実態が把握しにくいことから、税制で優遇する NPO の認定は、事前に「相当の公益性を有する NPO 法人を適切に選んで」と細かく条件を付していた。特に NPO 法人そのものの「収益事業」に対する国税の法人税や所得税、地方税の法人住民税などの軽減措置は、他の公益法人に対する認可制度や税制との関係や整合性が公益性の面から直接問われるだけに、税務当局は現状では難しいとの判断をしていた⁵⁴。

2000 年 5 月 16 日、経済企画庁の担当者は、自民党「NPO 特別委員会」で、NPO 法人に対する税制支援を求める議員に対して、NPO の現状は「玉石混交であり、疑問のある NPO もたくさんある」と説明した⁵⁵。2000 年 5 月 23 日の日本経済新聞では、大蔵省が NPO 法人への優遇税制に躊躇している姿勢が報道された。大蔵省主税局の幹部が「非営利組織にも特定の営利企業と密接にかかわっている団体がある」「NPO が課税逃れの温床になるのを防止しなければならない」との立場を表明した。また、非営利目的の法人という概念が法人税法と合わなくなり、混乱が生じていたことも影響していた。つまり、NPO の公益性の規準が不透明であるということで、大蔵省は慎重な立場を堅持していたのである⁵⁶。

2000 年 7 月 14 日に公表された政府税制調査会の中間報告では、法人税の軽減について否定的な見解が示された。大蔵省もまた消極的な態度であった。NPO 法人に対する税制の見直しは、「その実態を見極めた上で、広範な観点から検討する」などと言及していた。2000 年 8 月 8 日には、宮澤喜一大蔵大臣が参議院予算委員会の答弁で寄付金控除の検討を表明した⁵⁷。NPO 法人に対する税制優遇措置をめぐり、個人や企業の寄付については所得控除

⁵³ 『朝日新聞』1999 年 12 月 17 日。

⁵⁴ 『朝日新聞』2000 年 11 月 11 日。

⁵⁵ 『日本経済新聞』2000 年 5 月 23 日。

⁵⁶ 『日本経済新聞』2000 年 5 月 23 日。

⁵⁷ 『朝日新聞』2000 年 11 月 11 日。

などを受ける優遇措置が盛り込まれるものの、「収益事業」での法人税の優遇は来年度の税制改正では見送られる公算が大きくなっていた。大蔵省や国税庁等は、税の公平性の観点から、現状では活動そのものの優遇は難しいとみていた。

大蔵省は「NPO に対する法人課税の優遇措置について、社会への貢献度など、公益性を基準に個別判断する方針を固めた」と報じた⁵⁸。それ以降、大蔵省は、個人が NPO に寄付をした場合、一定額について課税所得からの控除を認める方向で検討に入った。国税庁は「公益性が高い」と判断した NPO についてだけ所得控除ができるようにし、また NPO に対する課税の中で、NPO 側が要望している法人税の減免は認めない方針を固めた⁵⁹。政府税制調査会は、2000 年 7 月 14 日、「わが国税制の現状と課題～21 世紀に向けた国民の参加と選択」を発表し、21 世紀初めにおける税制のあり方を展望した⁶⁰。この中期答申の中で、非営利活動の重要性を言及し、支援措置として NPO 法人の優遇税制を取り上げていた。しかし、その公益性の基準や仕組みなどのあり方については、実態を見極めた上での検討事項とし、具体的な言及を避け、慎重な姿勢を崩していなかった。

経済企画庁は 2000 年 8 月 30 日、平成 13 年度の税制改正を控えて、NPO 法人への税制上の優遇措置の創設に関する要望事項を発表した。NPO 法人の税制上の優遇措置の新設に対して、経企庁の要望は、「①一定の要件を満たす NPO 法人を「適格 NPO 法人」とすること、②適格 NPO 法人に対して収益事業の課税の軽減措置やみなし寄付金制度等の導入、③その法人に寄附した寄付者への税制上の優遇措置の設置」等が主要な内容であった⁶¹。

大蔵省は経企庁の要望を受けて、NPO 法人に対する優遇税制の具体的検討に入った。こうして政府レベルでは、経済企画庁が大蔵省に税制優遇措置の実現に向け働きかけた。政治レベルでは、「NPO 議員連盟」や各党の NPO 委員会の議論等を経て、自民党「NPO 特別委員会」を始めとする与党 NPO 委員会が与党税制調査会に働きかけを行った。こうれを受け、優遇税制の実現の可否やその具体的内容について検討作業が始められ、最終的には 12

⁵⁸ 『日本経済新聞』2000 年 7 月 20 日夕刊。

⁵⁹ 『日本経済新聞』2000 年 8 月 9 日。『日本経済新聞』2000 年 9 月 17 日。

⁶⁰ シーズ 2000 年 7 月 14 日「政府税調中期答申、NPO 税制に慎重姿勢」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=600> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁶¹ シーズ 2000 年 8 月 30 日「経企庁が大蔵省に NPO 優遇税制を要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=573> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

月中旬の与党税制調査会での税制改正大綱の決定により、NPO 優遇税制の創設が決定された⁶²。

4. 自民党税制調査会と NPO 特別委員会

業界団体や地方の実力者などを支持基盤とし長く与党の座にある自民党にとって、役所が税を一手に集め、業界と連携した族議員の力によって、再配分するという既存のシステムが、たとえ一部とはいえ崩れることは受け入れられなかった。自民党内にはもともと、市民活動や NPO への拒否反応も存在してきた⁶³。しかし、元厚生省局長の熊代議員は、小渕派所属であり「保守本流」を自認しつつも、NPO 法の制定で与党のまとめ役を務め、「NPO 議員連盟」でも事務局長を務めた。自民党税調の検討会は、省庁や業界団体の要請を背景に、族議員たちが改正を主張する場であったが、1999 年末の検討会では、熊代議員が NPO 法人への税制優遇を認めるよう発言し、制度の新設を促した⁶⁴。熊代議員は市民や NPO の活動が広がり、「官」の役割は限定されたものになる時代が来ると予測し、「NPO が活動しやすい環境を整えるのが政治家の仕事」であると考えた⁶⁵。熊代議員は、NPO 法や優遇税制は、官が持つ力の 1 つを民に移すことにつながるが、自由な競争が社会を発展させる原動力になるという合理主義に基づいた考え方を示していた⁶⁶。また、自民党の加藤紘一元幹事長も、NPO 法人が活動しやすくなるよう、優遇税制の導入など NPO 法の見直しに取り組む考えを表明していた。

2000 年 11 月 16 日、自民党の「非営利組織に関する特別委員会」が開催され、NPO に関する来年度税制改正要望について討議が行われた。委員会には加藤紘一委員長、熊代昭彦事務局長、額賀福志朗委員長代理ほか、20 名を超える議員が出席した。また、公益法人税制対策委員会（堀内生太郎委員長：（財）安田火災記念財団顧問）が出席し、ヒアリングを行った。また、「平成 13 年度税制改正要望（案）」について討議が行われた。大蔵省の立場

⁶² シーズ 2000 年 8 月 30 日「経企庁が大蔵省に NPO 優遇税制を要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=573>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶³ 『朝日新聞』2000 年 1 月 14 日。

⁶⁴ 『朝日新聞』2000 年 1 月 14 日。熊代は「党の先見性を示さねばならない。税制優遇を認めないのは、NPO への猜疑心に満ちている」と発言した。それに対し中野正志は「党が市民活動を応援していることを見せるべきだ」と応援演説もした。

⁶⁵ 『朝日新聞』2000 年 1 月 14 日。

⁶⁶ 『朝日新聞』2000 年 3 月 16 日。

は、NPO の収益事業に関する課税の軽減は難しいというものであった⁶⁷。委員会は、17 日に、「平成 13 年度税制改正要望事項」を自民党税制調査会に提出した。自民党 NPO 特別委員会の他、外交部会、文教部会、社会部会、労働部会、商工部会、通信部会、環境部会、都市問題対策協議会の共同要望という形を取った。

2000 年 11 月 30 日に行われた自民党の税制調査会の会合では、「NPO 優遇税制」の具体的な内容を巡り協議が行われた。会合に参加した議員の中では NPO 法人に対して税制を支援する措置を導入することに肯定的な意見が多数であった。しかし、税制支援措置の具体的な制度の導入と関連しては意見が必ずしも一致するわけではなかった。税制支援制度の基本として、「一定の要件を満たした NPO 法人に対して、寄附金の一定限度額まで個人や法人の課税金額から控除できる措置」を 2001 年度から導入することに対しては賛成多数であった。また、「相続財産を寄付した個人への寄附分の相続税の非課税などを認める」ことに關しても肯定的であった。しかし、「NPO 法人の収益事業への課税の軽減」や「みなし寄附金控除制度」の導入に関しては、積極的に肯定する意見は少数であった⁶⁸。同日の税制調査会では、NPO 法人の税制優遇措置として、特定公益増進法人への寄付が所得税の計算から控除される方式と同じような制度を導入することが決定された。この制度は従来から存在しており、日本赤十字などに適用されてきた。この決定が、2001 年 1 月 16 日の政府税制調査会での決定に繋がった（松並 2008, 173）。

2000 年 12 月 1 日、「NPO 議員連盟」は NPO 支援税制に関する提言を発表した⁶⁹。自民党税制調査会は、2000 年 12 月 7 日、NPO 税制に関する 2 回目の検討会議を行った。検討会議では、NPO 税制を作るべきだという意見がほとんどを占めた。寄附金税制の創出を中心に意見が出て、収益事業の課税の軽減を求める声も出たが、実現は難しいと判断された⁷⁰。

⁶⁷ シーズ 2000 年 11 月 17 日「自民党 NPO 特委が税制要望を提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=543>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。奥山茂彦衆議院議員の質問に対する答えとして経済企画庁からの回答で確認された。

⁶⁸ シーズ 2000 年 12 月 1 日「自民党税調で NPO 優遇税制を求める声相次ぐ、しかしまだ決着せず」、<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=536>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶⁹ シーズ 2000 年 12 月 3 日「NPO 支援税制に関する提言（第一次）」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=663>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁰ シーズ 2000 年 12 月 7 日「自民党税調、NPO 税制創設支持の声相次ぐ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=534>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

2000 年 12 月 13 日に発表された自民党の大綱をベースにして、これを修正・補充して 12 月 14 日に与党 3 党の大綱「平成 13 年度税制改正大綱」が発表された⁷¹。2000 年 12 月 16 日行われた自民党の「NPO 特別委員会」の会合では、NPO 法人の税制と関連する「2001 年度税制改正要望」に対して討議を行った。質疑応答の中で、大蔵省の立場が「NPO の収益事業に関する課税の軽減は難しい」ということが確認された。これに対して参加していた奥谷通衆議院議員は、「寄付だけでなく優遇税制全体を要望する」ことを主張し、大蔵省の見解とは立場が異なっていた。加藤委員長は「提出された多くの要望から 3-5 項目だけでも導入するように努力する」と討議をまとめた（小島 2003, 214）。この討議を受けて、自民党の「NPO 特別委員会」は 2000 年 12 月 17 日、『平成 13 年度税制改正要望事項』を自民党税制調査会に提出した。

自民党の税制調査会及び与党 3 党の税制協議会は、2000 年 12 月 12 日、NPO 法人に係る税制上の措置を決定した。自民党税制調査会は 12 月 13 日、「平成 13 年度税制改正大綱」を決定し発表した。また、14 日には与党 3 党の税制協議会ではその内容の一部変更が加えられ、与党 3 党の税制大綱として発表された⁷²。政府は 2001 年 1 月 16 日、NPO 支援税制を含む「平成 13 年度税制改正の要綱」を閣議決定した。その中に盛り込まれた NPO 支援税制の内容は、ほとんど 2000 年決定された与党 3 党の税制改正大綱と同じものとなっていた⁷³。

加藤紘一元自民党幹事長が 2000 年 11 月 12 日、森内閣に立ち向かう姿勢を打ち出したが、敗れてしまう政治的事件が起きた。「NPO 議連」や自民党「NPO 特別委員会」と自民党の税制調査会との交渉が行われる時期のことであった。NPO 議員連盟会長であった加藤紘一は、この事件により自民党税調へ影響力を行使することが難しくなった⁷⁴。寄付優遇税制の条件が厳しすぎるため、免税措置を受けられる NPO がごくわずかになると見込まれて

⁷¹ シーズ 2000 年 12 月 18 日「どう違う？自民党大綱と与党大綱」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=526>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷² シーズ 2000 年 12 月 14 日「与党三党の税制改正大綱発表される」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=527>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷³ シーズ 2001 年 1 月 16 日「政府が来年度の税制改正要綱を決定」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=859>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁴ 『朝日新聞』2000 年 11 月 12 日。

いたにも関わらず、参議院の審議中に与野党議員間の政策論争がほとんど見られなかったのも、加藤政局による影響もあった⁷⁵。

2000 年秋頃から 2001 年の春にかけて生じたこのような政治的状況（森政権に対する加藤紘一の乱）により、認定 NPO 制度の設計と関連して、加藤紘一議員は自民党内で有力者として最後まで責任を果たすことができなかった。このことも、議員立法を貫くこともできず、制度設計に影響を与えた要因として指摘される⁷⁶。2001 年 3 月 22 日、加藤紘一衆議院議員は、森内閣不信任決議案の採決に際して欠席したことにより、自民党の党紀委員会の処分を受け、自民党の NPO 特別委員会の委員長からも解任された⁷⁷。

5. 認定 NPO 法人制度の成立（2001 年 3 月）

NPO 支援税制を含む「租税特別措置法等改正案」の審議が、2001 年 2 月 27 日から衆議院の財務金融委員会で行われた⁷⁸。NPO 支援税制を含む「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が 2001 年 3 月 2 日の衆議院財務金融委員会で、賛成多数で可決された。同日、衆議院本会議で可決され、参議院に送付された⁷⁹。2001 年 3 月 27 日、参議院財政金融委員会で、NPO 支援税制を含む「租税特別措置法改正案」が可決された⁸⁰。この際、附帯決議を採択し、「特定非営利活動法人に対する寄附金税制について、非営利活動を促進するという趣旨等を十分踏まえ、認定基準を定める他、特定非営利活動法人に対する税制について、その実態等にかんがみ、引き続き検討すること」とした。2001 年 3 月 28 日、参議院本会議で、NPO 支援税制を含む「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が賛成多数で可

⁷⁵ 『朝日新聞』2001 年 3 月 19 日。

⁷⁶ シーズ、松原氏とのインタビューによる、2011 年 2 月 18 日。

⁷⁷ シーズ 2001 年 3 月 22 日「加藤議員、自民党 NPO 特委委員長を解任される」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=833>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁸ シーズ 2001 年 2 月 27 日「衆院財務金融委員会で NPO 税制の質疑」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=841>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁹ シーズ 2001 年 3 月 5 日「NPO 支援税制、衆議院で可決」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=839>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁸⁰ シーズ 2001 年 3 月 27 日「NPO 税制、参議院財政金融委員会で可決」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=831>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

決された。これにより、寄付者に対する NPO 支援税制が成立した⁸¹。

「NPO 議員連盟」は当初 NPO 支援税制を議員立法で推進しようとしたが、結果的に財務省の影響を受けた閣法で成立した。NPO や市民団体側は、NPO 支援税制の創設に関して運動の結果として大きな進展であると歓迎はしたが、税制の具体的中身に対しては、実効性がないと評価した。NPO 側からは「認定要件が厳しい上に分かりにくく、NPO 支援税制とはかたちばかりで中身がない」との批判が出ていた。また、多くの事業型 NPO が望んでいた「みなし寄付」制度が含められなかったことも NPO 側から低評価された理由であった（山本・雨宮・新川 2002, 44-47）。つまり、NPO 支援税制は自民党税制調査会が毎年行う租税特別措置法の見直しの対象として、自民党政権下の通常の政策過程を通じたことで、NPO 支援税制の導入は早まった。しかし、同時に、市民団体や NPO 側が望んでいた優遇税制より限定され、使いにくい厳しい内容になっていた（松並 2008, 176）。

「租税特別措置法等の一部を改正する法律」と、その施行細目を規定する「租税特別措置法施行令の一部を改正する政令」が 2001 年 3 月 30 日公布された。2001 年 10 月 1 日から施行されることになり、一定の要件を備えた認定 NPO 法人に寄付した場合、寄附金控除ができるようになった⁸²。

「平成 13 年度税制改正の要綱」では、NPO 法人のうち、一定の要件を満たすと、国税庁長官の認定を受けたものを認定 NPO 法人とされている。認定 NPO 法人の活動を支援するために、個人、法人が認定 NPO 法人に対して寄付をした場合、寄付者に税制優遇措置という特例措置を講じるとされている。具体的には、①個人が寄付をした場合、当該寄付に係る支出金は、特定寄付金とみなして寄付金控除の適用を認める、②法人が寄付をした場合、一般の寄付金の損金限度額の計算は、特定公益増進法人に対する寄付金と合わせて行うものとする。さらに、③相続財産を認定 NPO 法人に寄付した場合、その者又はその者の親族等の相続税等が不当に減少する結果となると認められる場合を除き、当該寄付に係る財産の価額をその者の相続税の課税価格の計算の基礎に算入しないなどである⁸³。

⁸¹ シーズ 2001 年 3 月 28 日「NPO 支援税制、成立」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=829>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁸² シーズ 2001 年 4 月 10 日「NPO 支援税制、法律と政令が公布される」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=513>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁸³ 財務省 2001「平成 13 年度税制改正の要綱」www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

認定 NPO 法人になるための認定基準には厳しい要件が設定された。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）の要件が細かく決められた。PST は、市民からの支援の広範性の度合いを判断する基準を指す。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⁸⁴。

PST 等の厳しい要件は小規模で財政的基盤が弱く、新しい NPO が多い日本の NPO の実情に合わないという制度の施行前から批判されていた。つまり、認定 NPO 法人制度が制定されてまだ施行されていない段階から、NPO 等の市民団体側からは認定要件の厳しさや日本の NPO の実情に合わないなど問題点が指摘されていた。特に認定機関の恣意的判断を防止するために設けられた PST が厳しすぎて、この要件をクリアできる NPO 法人はほとんどないと見込まれた。

第 5 節 本章のまとめ

1990 年代は、55 年体制において政治システムの周辺に存在してきた政治的敗者であった市民団体が、政治的組織化し、政策過程へアクセスし、政治舞台の中心に立つようになった分岐点であった。55 年体制において政府の統制下に置かれていた非営利セクターの活動に係る制度は限界を露呈し、1990 年代の政治経済制度の変化に伴い、新しい制度の整備の必要性が浮上するようになった。

市民団体の制度的組織化に対する法的基盤を提供することができなかった既存の民法の

ス）。

⁸⁴ 権 2017 前掲論文、20 頁を参照。

公益法人制度は、市民団体に団体を組織するための適所を提供した。つまり、過去の公共政策としての旧公益法人制度は、フィードバックをもたらし、市民団体に組織化のインセンティブを与えた。制度的欠陥を持っていた公益法人制度は、NPO 制度に関わる市民団体に対して、集合行為問題を克服し、組織化するインセンティブをもたらししたのである。具体的には、「シーズ」等の市民団体が形成される契機にもなった。

市民団体は、社会的に安定的で持続的な活動を行うことを運動の重要な目標とし、NPO 法の制定のために組織化し始めた。55 年体制において、政策決定過程への市民団体のアクセスは、野党ルートに限定されており、市民団体に法人格を付与する法律の制定は困難であった。自民党一党優位政権の崩壊と連立政権時代への突入は、自民党に他政党との連立維持のインセンティブを与えた。また、そのリベラル勢力の支持基盤である市民団体との関係も考慮しなければならない条件を付与した。1990 年代初めから経済危機の長期化、財政赤字問題、高齢化による福祉サービスの供給問題等、行政側が抱えていた行財政能力上の問題は、非営利活動や市民活動と連携するインセンティブを与えた。また政界再編を通じた政治改革の結果、小選挙区比例代表並立制への制度変更は政治家に市民団体と連携を形成するインセンティブを与えたのである。

NPO 法の制定のために組織化した市民団体は、法の制定過程の重要な段階において決定的役割を果たした。市民団体は法案作成の主導権を争う過程では、官僚による閣法ではなく、政治家による議員立法として法案を作成するように働きかけた。また、市民団体は与党 3 党間で統合的な試案の作成ができず、合意が棚上げされるようになった時にも、与党 3 党へ要望書を提出し、署名運動を通して 3 党の協力を促した。自民党税制調査会、大蔵省の反対、参議院自民党の反対等、政治的、政策的手続き上の問題で、法案の作成と優遇税制の作成を同時に進行することができなかつたときも、市民団体は分かれていた内部意見を集約し、優先順位を決定することによって、NPO 法への単一化を図り、NPO 法の成立への可能性を高めた。

しかし、成立した NPO 法は、大蔵省の拒否権の行使により、優遇税制等の肝心の制度が脱落し、限定的で不十分な内容に止まっていた。ただし市民団体にとって、NPO の制度的基盤を整備するための制度としては不十分な NPO 法の制定は、運動の目標を改めて設定し組織化する契機になった。実際にも、市民団体は、NPO 政策に関わる政治アクターとネットワークを形成し始めた。つまり、公共政策としての NPO 法が、フィードバックをもたら

し、市民団体に組織化とネットワーク形成のインセンティブを与えたのである。

市民団体は NPO 政策に対して組織を整備し、ネットワークを形成して対応するようになった。NPO 法制定の過程に関与した各政党の政治家、市民団体は NPO 法制定以降、NPO 優遇税制の制定過程に組織的に政治的働きかけを行うようになった。民法の公益法人制度の欠陥に対して問題提起をした市民団体は、NPO 法制定前は個別の組織で分散して対応していたが、NPO 法制定後の市民団体は「NPO/NGO 連絡会」を組織し、「シーズ」とともに、中央―地方レベルにおける運動を展開するようになった。また自社さ政権期に NPO 法制定過程に関わった各政党の政治家は「NPO 議員連盟」を組織し NPO 優遇税制の制定過程に対応した。

NPO 優遇税制の制定過程は、NPO 法が施行されて 1 年が経った時期から活性化した。結果的に、優遇税制の内容は市民団体にとってハードルの高い内容になった。これには自民党政権の通常の税制改正による閣法の形で成立したことに起因する。以前から NPO 法人に税制優遇措置を付与することに拒否権プレイヤーとして働いた自民税調と大蔵省（財務省）は、NPO に対して管理主義的態度をとっていた。こうした体制とともに、特に大蔵省官僚の消極的な対応が、この制度設計に影響を与えた。また、NPO 法施行の期間が短ったことに加え、加藤政局による影響が「NPO 議員連盟」を通した議員立法を挫折させたことも原因として指摘される。しかし、優遇税制の制定過程では、NPO、市民団体側が提案した要望の内容を政策議論のベースとして行われ、市民団体の最初の組織的対応がある程度影響を与えた。

NPO 政策に関わる市民団体の組織化の分岐点として 1990 年代をあらためて要約するならば、過去の公共政策としての旧公益法人制度により、市民活動に関する法制度の整備を運動目標とする市民団体の組織化が促され、政策過程にも関わり始めた。また、1998 年制定された NPO 法は、市民団体のさらなる組織化とネットワークの形成をもたらした。いずれも、政策フィードバックによりもたらされた結果である。

第6章 自民党政権の「構造改革」とNPO政策の漸進的展開

第1節 自民党政権の構造改革とNPO政策

1. 小泉政権の構造改革とNPO政策

小泉政権は新自由主義的な政策指向を政権目標の中核にもつ政権であった。「小さな政府を目指す」、「民間にできることは民間に任せる」というキャッチフレーズを掲げ、新中間層から支持調達を行ってきた（大嶽 2003, 123）。また、改革を強行するために、党執行部との事前調整や省庁との調整などの手続きが必要であった「既存のボトムアップ型の政策決定システム」から、「一部の執行部に政策決定の権限を与える」ことに変え、「官邸主導」「首相主導」を実現しようとした（渡辺 2007, 318）。経済財政諮問会議は民間人を登用し、道路公団改革、郵政民営化などを推進した。予算の権限は経済財政諮問会議に移転された。小泉政権は、森内閣の政策を正面から批判しており、政策面で加藤紘一や民主党などの「財政再建路線」と近かった（大嶽 2003, 79）と評価される。

小泉政権は「小さな政府」を志向し、官民の役割分担の見直し、膨大化し非効率になった公的部門の縮小を目指した。その一環として、行政改革、構造改革の枠内で公益法人制度改革が議論され、推進された。特に、1980年代の新自由主義的政策として3公社の民営化を通して左派労働組合の問題が一応の解決をみたために、1990年代の改革は、自民党的利権政治、官僚による浪費が中心的ターゲットとなった。したがって、アメリカやイギリスの新保守主義政権と比べると、左翼への対決の姿勢は弱かった。小泉政権が民主党と改革を課題として共闘あるいは競争したのは、このような流れで理解される。

小泉政権は官僚・公務員の既得権擁護の姿勢を批判した。特に、郵政事業は、「財政投融資によって生き延びている特殊法人とそのポストへの天下り」という問題を抱えていたもので、「郵政事業の民営化を財政の巨大な無駄をなくす」ために欠かせない政権目標として掲げていた（大嶽 2003, 124）。また、政治改革を目指した小沢一郎等の政治家たちは、「利益の政治からの脱却」、「田中角栄的政治からの脱却」を目指した（大嶽 2003, 130）。それゆえ、不況期にもかかわらず財政支出は厳しく抑制された。

2000年代からの構造改革によって、社会保障抑制・削減が進められた。2002年以降、社

社会保障給付費の対国民所得比は抑制された。基本的に 2000 年代に入ってから社会保障等の福祉政策における政府の政策路線は、構造改革、規制改革にあった。「聖域なき構造改革なくして真の景気改革なし」という立場から、「民営化・規制改革プログラム」として福祉に競争原理の導入、自助と自律を基本とした社会保障制度の改革などが一貫して説かれてきた。経済と調和した社会保障制度を実現するために、「市場化テスト・NPM」の導入、「官製市場の民間開放促進」、地方歳出の抑制、社会保障の伸びの抑制等が有識者会議や政府の政策文書で言及されてきた¹。

小泉政権期には、政府の社会保障の削減・抑制の文脈で、NPO が多く取り上げられた。「NPO・企業など多様な事業者の参入・競争等を通じた利用者の選択の拡大」が進められており、透明で健全な NPO 組織の構築が、市場を作動させるための必要条件であると、NPO の意義を位置付けていた。社会福祉の領域において「規制改革=競争とイノベーション」が要求される中で、社会福祉制度は契約を中心とした制度へ移行していた。その移行先の 1 つとして、NPO が位置づけられていた。2000 年から開始した介護保険も、福祉領域において多様な主体の参入を認めた制度である（仁平 2011, 402-403）。

NPO 政策は構造改革が本格化する 2000 年代からは、社会保障抑制の文脈、つまり新自由主義的脈絡で議論され始めた。新自由主義は、政府の財政支出の削減・抑制、福祉国家からの脱却を基本戦略とする。2002 年以降、社会保障給付費の対国民所得比は抑制された。2000 年、「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」は、『21 世紀に向けての社会保障』を公表した。この中で、「高福祉・高負担」が否定され、低コストの介護・福祉システムに向けて、NPO、企業等の多様な事業者の参入・競争等を通じた利用者の選択の拡大が提示された。ボランティアや NPO は、社会保障を補完する役割を期待されていた。この中で、NPO 組織を透明で健全な形で構築することが、経済合理的に市場を作動させるための必要条件であると提言された（仁平 2011, 371-373, 402-403）²。

NPO は行政改革、民営化などの規制緩和の中で新しい公共の担い手、新しい経済主体と

¹ 閣議決定 2005 年 6 月 21 日『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005』。規制改革・民間開放推進会議 2004 年 8 月 3 日「中間とりまとめ：官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』」。閣議決定 2002 年 1 月 25 日『構造改革と経済財政の中期展望』。閣議決定 2001 年 6 月 26 日『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』。www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

² 首相官邸 2000「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」www.kantei.go.jp/jp/syakaiho/index.html（2018 年 5 月 1 日最終アクセス）。

して位置付けられた。行政改革推進本部、財務省を中心とした政策体制が力を発揮し、NPO 政策の展開において大きな影響を与えた時期であった。特に小泉政権は「官から民へ」「中央から地方へ」というキャッチフレーズを掲げた。ここで「民」とは、市場経済などにおける企業、地域における国民、NPO、ボランティア等を指す。政府の規模を縮小し、経済効率性を重視する観点の中で民間の役割が強調された。

政府の経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎首相）が 2001 年 6 月 26 日発表した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」いわゆる「骨太の方針 2001」で、NPO に関する小泉政権の政策的立場が確認できる³。構造改革のために社会保障制度改革を推進し、少子高齢化の時代を迎え、必要となる介護や子育てなどの福祉サービスの提供を支援するために、地域住民や NPO、ボランティア等の幅広い参加による、共助社会を築き上げることを課題として提示した。

また、政府の経済財政諮問会議が 2006 年 6 月 26 日発表した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（素案）」いわゆる「骨太の方針 2006」の素案の中でも NPO に対する小泉政権の政策的方針が確認できる⁴。「基本方針 2006」の第 2 章にあたる「成長力・競争力を強化する取組」では、規制改革を通じて公正で透明な市場を確立し、市場活力の維持と向上を図るとともに、民間活力を引き出す必要性を強調した。その具体的方策として「民の力を引き出す制度とルール改革」の中で、「公を支えるシステム改革」として消費者団体や公益法人制度と NPO 等の活動の促進のために取り組んでいくべきである言及した。NPO 活動の促進と関連しては、「多様化する社会のニーズや課題にきめ細かく対応し得る NPO 活動の将来像を見極めつつ、様々な分野における NPO の活動促進を図るための取り組みを着実に実施する。特定非営利活動法人については、公益法人制度改革も踏まえつつ、制度の見直しについて検討し、平成 19 年夏を目途に結論を得る」と、NPO 制度の改正の可能性に関して言及した。また、第 4 章では「安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」を掲げ、生活におけるリスクへの対処のために「官民」を挙げての協力関係の構築が重

³ 閣議決定 2001 年 6 月 26 日「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ka.html（2018 年 3 月 5 日最終アクセス）。

⁴ 内閣府 2006 年 6 月 26 日「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2006/0626/item3.pdf（2018 年 3 月 5 日最終アクセス）。

要であると指摘した。「国民、地域、企業、NPO、ボランティア等と協力しつつ、災害への備えを実践する国民運動を広く展開しながら、防災・減災対策を戦略的・重点的に進める」ことを提示し、NPOを官民協力の対象として言及した。このような方針は、経済成長の結果を有効に活用し、個人や地域の生活におけるリスクへの対処と豊かな生活に向けた環境整備を推進することを目的とした。

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。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1つとして位置付ける施策が施行された。NPO政策は、市民社会の活性化という独立的政策目標というよりは、行政改革の目標を実現するための政策手段として位置付けられた⁵。

2. 雇用対策としてのNPO

小泉政権の新自由主義的な労働市場政策は、2002年を起点に本格化し、非正規雇用に対する規制緩和が急速に進行した。労働者派遣法の改正、裁量労働制の拡大実施、パートタイム労働指針の改正等で、非正規雇用に対する規制をさらに緩和した。2000年代初め、企業リストラ・大量解雇が進められた（ウ・イ 2011, 158）。

その結果、従業員500人以上の大企業における正規職の労働者数は、1999年806万人から2007年693万人まで減少した。1990年代初め、全体労働者の20%に過ぎなかった非正規労働者は、2008年には30%半ばに迫り、女性と青年層では50%を超えた。失業率も、1980年代には2-3%であったが、1990年代半ばから上昇しはじめ、2000年代に入ってから5%を超える状況が生じた⁶。

このような状況の中で、政府はNPO（社会的企業）を雇用と社会保障サービス供給のための選択肢として政策の中で言及し始めた（宮本 2009, 138-164）。1999年から始まった厚生省の「緊急雇用対策事業」、2001年6月の小泉内閣の構造改革プログラムである「今後の経済再生運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、地方自治活性化のために「介護保険、まちづくり、リサイクル等の社会事業」を担当するNPOの支援強化を図るな

⁵ 権 2017 前掲論文、25 頁を参照。

⁶ 総務省統計局「労働力調査長期時系列データ」www.stat.go.jp（2018 年 5 月 1 日最終アクセス）。

ど、公共サービス領域における NPO の役割を位置付けていた（井上 2002, 3-7）⁷。

小泉政権は「基本方針 2003（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003）」の中で、530 万人雇用創出プログラムを提案し、「雇用創出型の構造改革」としてサービス分野を中心とした新たな雇用の創出を図った。具体的には、個人向け・家庭向けサービス、企業・団体向けサービス、社会人向け教育サービス、住宅関連サービス、子育て関連サービス、高齢者ケアサービス、医療・医療情報サービス、環境サービスなどの分野における雇用の創出を提案した。その中で、公的サービスの外部委託、中高年の失業者向け雇用の受け入れ先、高齢者ケアと関連する共助型サービスの提供などに関連して、NPO やボランティアを活用する方針を明らかにした⁸。構造改革の中で、政府は、経済対策としての役割を事業採算が合わず民間企業が参入できない分野や、行政領域が財政難で委託しようとする分野における「補完」的役割を NPO に期待していたといえる（井上 2006, 74-75）。

3. 政権交代前夜（安倍・福田・麻生政権）における NPO 政策

小泉政権下で構造改革が進展し、大企業の競争力強化による景気回復が実現した。しかし、その結果、既存社会の安定性は崩れ、社会統合は破たんした。安倍政権、福田政権、麻生政権期は、小泉構造改革による社会経済的問題点が明確になった時期であった。1999 年から労働者派遣法が 3 度にわたり改正され、非正規雇用者が増大した。2000 年代に格差や雇用問題がクローズアップされ、2000 年代後半に至っては「貧困」の問題が告発された（仁平 2011, 371）。「格差社会」「ワーキングプア」という言葉が普及し、犯罪の増加、家族の崩壊などが社会問題化した。

こうした社会統合の破たんに対処すべく、小泉政権期から新保守主義が台頭した（渡辺 2007, 318）。安倍政権、福田政権、麻生政権期には、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。新自由主義改革の副産物に対して、安倍政権は新保守主義的立場から対応をし、コミュニティが解体されていくことに対して、

⁷ 閣議決定 2001 年 6 月 26 日「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」。政府は雇用失業情勢が厳しくなると雇用対策に取り組むために、政府内に緊急雇用対策本部を設置し、「緊急雇用対策」を決定してきた。厚生労働省 www.mmhlw.go.jp（2018 年 5 月 1 日最終アクセス）。

⁸ 経済財政諮問会議 2003「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」、「530 万雇用創出プログラム概要」www.kantei.go.jp（2018 年 5 月 1 日最終アクセス）。

伝統的家族や規範、ナショナリズムの再建で補おうとした（宮本 2008, 178）。福田政権、麻生政権は小さな政府にこだわらないという政策的立場を宣言した。NPO に対しては、構造改革の副産物に対応するための社会統合策の中で扱い、政策目標というより政策手段レベルに止まっていた。

第 2 節 NPO 優遇税制改正(第 1 回-6 回)

1998 年 NPO 法の制定に続き 2001 年に制定された NPO 優遇税制は実効性の少ない内容の制度であった。2001 年に NPO 優遇税制を制定することで解散する予定であった時限的組織であった市民団体は、制度の内容が不十分で、実効性のある内容に達していないことを認識し、それに対する反作用として政府の NPO 政策に対する働きかけを持続することを決定した。要するに、NPO 政策のフィードバックを受け、市民団体はさらなる組織化を図るようになった。以降、市民団体は持続的に認定 NPO 法人制度の改正過程と NPO 法の改正過程に関わるようになった。

1. 第 1 回認定 NPO 法人制度の改正（2002 年 1 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、活性化を目的とする。NPO 法人のうち、一定の要件を満たすことで、国税庁長官の認定を受け、認定 NPO 法人になる。この認定 NPO 法人に対して寄付した個人や法人は、税制上の優遇が与えられる。「租税特別措置法等の一部を改正する法律」が定めている寄付者に対する税制優遇措置は次の通りである。

具体的には、①「個人が認定 NPO 法人に対して寄付をした場合、当該寄付に係る支出金は、特定寄付金とみなして寄付金控除の適用を認める」（雨宮の解説によると、所得の 25% を限度とし、1 万円を引いた額を控除できる）。②「法人が支出した認定 NPO 法人に対する寄附金について、当該損金算入限度額の範囲内で損金算入を認める」（雨宮の解説によると、一般寄付枠とは別に $\{(\text{資本金} \times 0.25\% + \text{当期所得} \times 2.5\%) \times 0.5\}$ まで損金算入できる）。

[表 6-1] 認定 NPO 法人制度に係る要件

| 区分 | 要件の内容 | |
|-----|-------------------------|--|
| 要件 | 基本的事項 | <p>1.情報公開(法人が提出した一定書類を国税庁が公開、法人側にも情報公開の義務)</p> <p>2.事業内容の適正性(宗教、政治活動を行わない、寄附金の70%以上を特定非営利活動に支出する等)</p> <p>3.運営組織の適正性(役員等に占める親族等の割合が3分の1以下であること等)</p> <p>4.経理の適正性(外部監査、または青色申告法人と同等の記帳及び帳簿書類の保存)</p> <p>5.相当な業績の持続可能性(全ての要件を過去2年間、満たしていること。)</p> <p>6.申請時に、認証した所轄庁から証明を受けていること</p> <p>7.法令に違反する事実、偽りその他不正の行為、公益に反する事実がないこと</p> |
| | 活動実態に着目した要件 (日本版PST) | <p>1.総収入金額のうちに占める寄付金及び助成金の額(寄付金総額)の割合が3分の1以上であること。(PST算定式の規定、詳細は省略)</p> <p>(1)1者からの寄附金及び助成金は、寄附金総額の2%を超えて寄附金の額に算入できない。また、1者につき3000円以上の寄付金に限る。</p> <p>(2)役員や社員(以下役員等という)からの寄付は、寄付金総額に参入できないとされていた。</p> <p>2.次のいずれかに該当するものであること(広域性規定、詳細は省略)</p> <p>(1)寄付金、受益者、特定非営利活動実績のいずれかに一市区町村を超える地域的広がり(20%以上)があること。</p> <p>3.事業活動の相当部分(100分の50以上)が次のような活動でないこと(公益団体の排除規定、詳細は省略)</p> <p>(1)事業活動の相当部分(50%以上)が会員に対する財、サービスの提供を行う活動などでないこと。</p> |
| その他 | 認定機関 | <p>1.認定機関は国税庁長官とする</p> <p>2.国税庁長官は、認定(その取り消しを含む)に関する事務の実施について必要な調査ができるものとする</p> |
| | 有効期間 | 認定の有効期間は、認定を受けた日から2年間とする |
| | 取消し | <p>1.国税庁長官は、次の場合は認定を取り消すものとする</p> <p>2.認定の取消しを受けた法人は取り消しの日後2年間は再申請が行えないものとする</p> |
| | その他 | <p>1.国税庁長官は、認定若しくは認定の取消しのときは、その旨を申請をした法人に通知するものとする</p> <p>2.国税庁長官は、認定をしたとき、公示した事項に変更があったとき、認定を取り消したときは認定法人の名称及び所在地を公示するものとする。</p> <p>3.認定を受けようとする法人は、申請時に所要の事項を記載した書類等を事務所の所在地又は納税地の所轄税務署長を経由して、国務庁長官に提出しなければならない。</p> |

出所：閣議決定『平成 13 年度税制改正の要綱』2001 年 1 月 16 日、著者整理作成。

〔表 6-2〕 日本版 PST の要件

| 活動実態 | 具体的要件 |
|---|---|
| PST算定式の規定：総収入金額のうちに占める寄付金及び助成金の額の割合が3分の1以上であること | <p>1. 総収入金額には、臨時的収入、借入金収入、前期繰越利益等は含めない。</p> <p>2. 寄付金総額には、一者から受け入れた寄付金及び助成金のうち、寄附金等の合計額の100分の2を超える部分の金額は含めない。</p> <p>3. 寄付金総額には、役員もしくは社員又はこれら親族等の特殊関係者(役員等)からの寄付金は含めない。ただし、寄附金等の合計額に占める役員等からの寄付金の割合及び寄付者総数に占める寄付をした役員等の数の割合がいずれも100分の50を超えない場合の社員の寄付金については、この限りでない。</p> <p>4. 総収入金額及び寄付金総額には、次のものは含めない。(1)国・地方公共団体からの補助金、(2)法律又は政令に基づき、国・地方公共団体の支出を得て行われる事業を行う場合の当該国・地方公共団体の支出額。</p> <p>5. 寄付金総額には、一者につき年間3000円未満の寄付金等は含めない。</p> <p>6. 寄付者の親族等の特殊関係者は、当該寄付者とみなす</p> |
| 広域性規定 | <p>イ.複数の市区町村の者から寄付金を受け入れていること。</p> <p>ロ.特定非営利活動が複数の市区町村で行われていること。</p> <p>ハ.特定非営利活動により直接、財又は役務の提供を受ける者が複数の市区町村にわたること。1. 同一市区町村の者からの寄付金、同一市区町村内の活動及び受益者については、いずれも100分の80以下であること。2. 隣接する市区町村がない場合はこの限りでない。</p> |
| 共益団体の排除規定：事業活動の相当部分(100分の50以上)が次のような活動でないこと | <p>イ.会員等に対する財又は役務の提供活動。ただし、対価を得ないで行われる会員等に対する財又は役務の提供活動を除く。1. この場合の会員等には、社員や会員であるのと同様に財又は役務の提供を受ける者を含む。2. 認定法人に対する会員等の対価の支払いで、少額の負担分や交通費等程度の実費負担分は、対価に含まない。</p> <p>ロ.会員相互の交流、連絡、意見交換等その対象が会員等である活動。この場合の会員等には、社員や会員であるのと同様に該当交流、連絡、意見交換等に参観する者を含む。</p> <p>ハ.会員、特定の団体の構成員、特定の職域の者、特定の区域の者等その便益の及ぶ者の範囲が特定の範囲である活動</p> <p>ニ.意匠、商標等の特定の物又は特定の物に着目した事業を行う活動</p> <p>ホ.特定の者に対し、その者の意に反した作為又は不作為を求める活動</p> |

出所：閣議決定『平成 13 年度税制改正の要綱』2001 年 1 月 16 日、著者整理作成。

さらに、③「相続又は遺贈により財産を取得した者が認定 NPO 法人に対して相続財産等の寄付をした場合、当該寄付に係る財産の価額をその者の相続税の課税価格の計算の基礎に算入しない」（雨宮の解説によると、寄付した分を相続税の課税対象から差し引くことができる）⁹。雨宮によると、③は特定公益増進法人よりも優遇となる措置であると評価される（雨宮 2002, 47）。

〔表 6-1〕、〔表 6-2〕は認定 NPO 法人になるための要件を整理したものである。認定 NPO 法人の認定要件は、高い公益性があるかどうかを、限定的な活動分野から国が判断するのではなく、多くのものから寄付によって支えられているかどうかをチェックしているところに特徴がある。高い公益性を求めるのは、公益法人のうち寄付税制優遇団体である特定公益増進法人を認定する時と同じである。

認定 NPO 法人になるための要件は、特定公益増進法人の要件とは異なる基準を取り入れた。このことは大きな進展であるが、さまざまな条件がつけられ、この要件をクリアする NPO 法人は、ほとんどないと見込まれた¹⁰。認定要件のうち、問題になったのは活動実績に関わる要件であった。総収入金額のうち、寄付金、助成金の占める割合は 3 分の 1 以上が必要となる（PST 算定式）。ただし、分子に入れる寄付金、助成金の額は、1 件当たり寄付金総額の 2%しかカウントできないことになっていた¹¹。個人や企業の寄付も助成金も同じに扱っているのが問題であった。助成金を多くもらって活動している NPO 法人や、事業収入で活動している NPO 法人は認定 NPO 法人になりにくくなっていた。また、会員へのサービスの提供が 50%をこえてはならないという要件は、会員へのサービスを主として行う福祉系の NPO 法人の多くを排除することにつながった。さらに問題になるのは、地域の広域性要件である。つまり、1 つの市区町村だけで活動し、寄付を集める NPO 法人は、認定されないということである。多くの NPO 法人が地域に根差して活動している。だからこそ効果的で特徴あるものになっていることを認めないことにつながると指摘された（雨宮

⁹ 財務省 2001「平成 13 年度税制改正の要綱」www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁰ 実際 2002 年 5 月 17 日までに認定を受けた NPO は 5 件しかなかった。

¹¹ アメリカのパブリックサポートテストでは、2%の頭打ちは助成金には適用されない。つまり、助成金は全額、分母、分子ともに入れることができる。財団法人などからの助成金は、公正な選考委員会を経て、決定されるものであり、個人や企業の寄付とは異なるものと扱われている（雨宮 2002, 50）。

2002, 49-50)。

大蔵省が NPO への税制優遇に慎重な立場を崩してなかったのは、認定 NPO 法人制度の認定基準の厳しさからも明らかになった。団体が一般から広く支持されているのかを要件とするこの制度をクリアできる団体は、制度施行後も数少ない水準にしか至っていなかった。

認定 NPO 法人制度は施行される前から、NPO 等の市民団体、NPO 議員連盟等の関係の政治家から問題点が指摘された。民主党の鳩山代表は、2001 年 2 月 5 日、国会衆院本会議で政府の NPO 支援税制案が「羊頭狗肉にすぎない」と批判した。NPO 支援税制が定めている認定 NPO 法人になるための要件が厳しすぎるという、多くの NPO 関係者からの不満の声を反映した発言であった¹²。民主党は、2001 年 2 月 22 日、ネクスト・キャビネットで、NPO 支援税制の対案の内容を決定し、その対案を提出することを発表した¹³。また、3 月 21 日には、民主党、自由党、共産党、社民党の野党 4 党が、政府の NPO 支援税制への対案を参議院に提出した。これは、政府の認定 NPO 法人への認定要件の厳格さに共同で対抗するものであった¹⁴。4 月 5 日、自民党の NPO 特別委員会でも、NPO 支援税制の認定要件についての問題点が議論され、熊代委員長代理は「改良していく余地がある」と発言した¹⁵。

政府側は、優遇措置の対象となる法人は、それにふさわしい公益性を有するものでないといけないため、認定要件や運用方式において厳しい基準をクリアすることを要求した。2001 年 3 月 8 日、予算委員会で NPO 支援税制に関する質疑応答が行われた。江田議員はこの制度の要件が厳しくて、1%もクリアできないという状況を説明し、政府の委員に質問した。これに対して、政府側は NPO の 50%はクリアできるという予測を出していた¹⁶。

認定 NPO 法人制度は 2001 年 10 月 1 日から施行されることになっていた。しかし、認

¹² シーズ 2001 年 2 月 5 日「民主・鳩山氏、政府 NPO 税制は羊頭狗肉」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=855>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹³ シーズ 2001 年 2 月 23 日「民主党が NPO 支援税制対案」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=843>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹⁴ シーズ 2001 年 3 月 21 日「野党 4 党、NPO 支援税制対案、参議院に提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=834>(2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

¹⁵ シーズ 2001 年 4 月 5 日「自民党が NPO 法改正案を今国会提出で検討」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=517>(2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹⁶ 参議院 2001『第 151 回参議院予算委員会会議録』第 6 号。

定基準があまりにも厳しく、認定の資格を取得できる団体の数が予測できない中で、認定 NPO 制度が施行される前から、制度の見直しの議論が市民団体と政党を中心に広がった。

政党側は持続的にこの問題をアジェンダとして取り上げ、市民団体側との意見交換を行った。また、具体的な見直しのための作業を行った。2001 年 5 月 23 日、自民党の「NPO に関する特別委員会」が開催され、「シーズ」、「さわやか福祉財団」、「日本 NPO センター」など 14 団体が参加した。自民党からは加藤紘一議員、熊代照彦議員等の 10 名の議員、内閣府担当者等 30 名が参加した。NPO 団体から NPO 支援税法などに関するヒアリングが行われ、NPO 法制・税制の見直しが議論された。自民党から要綱案が配られ、それをもとに、NPO 団体から意見聴取が行われた¹⁷。2001 年 6 月 20 日、自民党外交部会「国際的 NGO に関する小委員会」（塩崎恭久委員長）が「NGO に対する税制措置等について」をテーマとする委員会を開催し、NPO 支援税制に関する国際協力 NGO からのヒアリングを行った。国会議員 30 名ほど、外務省や内閣府等 70 名ほどが出席した。NPO/NGO 関係者は「シーズ」、「日本国際ボランティアセンター」、「国境なき医師団日本」等 9 団体が参加した¹⁸。2001 年 6 月 26 日、自民党外交部会「国際的 NGO に関する小委員会」では、政府の NGO 支援策や ODA 政策等の全般的テーマでヒアリングが行われた。「シーズ」も参加し、NPO 支援税制の要件の緩和を要望した¹⁹。

2001 年 9 月 6 日、自民党 NPO 特別委員会の会合で、加藤紘一は認定要件に対する NPO 側から批判を受け、年末の税調に対して追加要求を出す用意があると述べた。自民党税調に対して認定要件の緩和を要求していくことを決定した²⁰。2001 年 9 月 18 日、自民党 NPO 特別委員会（加藤紘一）の会合が開かれ、加藤紘一委員長、熊代照彦委員長代理等国会議員 8 名、内閣府、法務省等が出席した。NPO 法の改正案の方針を決め、臨時国会に提出する

¹⁷ シーズ 2001 年 5 月 30 日「自民党で NPO 税制の見直しが議論に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=471>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁸ シーズ 2001 年 6 月 20 日「自民外交部会でも NPO 税制が問題に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=452>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁹ シーズ 2001 年 6 月 26 日「自民党外交部会で税制の議論が続く」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=447>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁰ シーズ 2001 年 9 月 7 日「自民党 NPO 特委、認定要件の緩和を検討」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=399>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

ことを承認した。また、来年度税制改正に向け、認定 NPO 制度の要件緩和を党税調に要求していくことを確認した。自民党 NPO 特別委員会は、今後 NPO 法の改正、認定要件の緩和等の内容を NPO からのヒアリングを通して決めていく方針を確認した²¹。

「NPO/NGO 連絡会」は、2001 年 9 月 28 日、税制度と法人制度の改正に向けた決起集会を開催した。NPO 法人制度の改正、NPO 支援税制の改正に関する要望書を採択し各政党に提出した。要望書は、認定 NPO 制度が成立する前の、1999 年 10 月 15 日、2000 年 11 月 30 日に作成された内容に基づいていた。

「NPO 支援税制の改善に関する要望」では、1.みなし寄付金制度の導入、2.認定 NPO 法人の要件の再検討、3.認定 NPO 法人の認定機関と更新手続きの再検討、4.地方税における税制優遇措置、5.認定手続きの透明性の確保及び第三者機関の設置等を要望した。具体的な要望事項として、年間 300 万円以下の小規模な売り上げの団体の収益事業は非課税にすること、認定の有効期間の延長と認定審査期間の明確化、認定に更新の仕組みの導入、地方税の寄付控除の措置、を要望した。また、認定要件に関しては、日本版 PST の計算式の修正、広域性の要件の撤廃、共益団体等の排除の規定の緩和、役員・社員の親族要件等の緩和、宗教・政治活動の制限の緩和、海外の送金に関する届けの緩和、情報公開の内容の緩和、事業年度の単年度主義の撤廃、所轄庁の証明書の撤廃、法人の規模による認定要件の難易度の設定、申請書類の簡素化、を要望した²²。

「NPO/NGO 連絡会」は、2001 年 10 月 4 日、NPO 支援税制改正に向けた要望書を各政党の担当議員に提出した。また 11 月には、NPO 支援税制に関する要望に対し、全国の NPO 法人 2077 団体の代表者から賛同の署名を集めた。11 月 21 日には記者会見を行い、要望書の内容と署名集めの結果を発表し、各政党に提出した²³。

このような市民団体と与野党からの要望に加え、各省庁からも財務省に対して、制度の見直しを促す内容の要望案が提出された。8 月 29 日、内閣府は来年度の税制改正に向けて財

²¹ シーズ 2001 年 9 月 18 日「自民党 NPO 特委、認定要件の緩和を」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=394> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

²² シーズ 2001 年 10 月 5 日「NPO 制度連絡会、各党に要望書提出」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=384> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

²³ シーズ 2001 年 11 月 22 日「2 千法人から税制改善へ署名集まる」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=354> (2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

務省に出す要望の内容を決定した。NPO と関連する内容としては、NPO 等のボランティアの活動促進のために認定 NPO 法人に対する寄付金の損金算入枠を公益法人並みに拡充すること、みなし寄附金制度の創設を内容とする要望を提出することを決定した²⁴。他にも厚生労働省、環境省が財務省に対して平成 14 年度の予算要望の中で NPO 法人に関する税制改正要望を提出した²⁵。

2001 年 10 月 1 日に認定 NPO 法人制度がスタートした。しかし、制度が施行される前から予想されていた通り、認定要件の厳しさから実際の申請件数も少なく、認定される団体の数も少数にとどまっていた²⁶。それは、手続きが煩雑なうえ、要件が厳格で、使い勝手が悪いことが原因として指摘された。認定 NPO は、十分な情報公開と、事業内容や運営が適正であることが要求された。このため、寄附金や助成金の割合が一定以上あり、活動が複数の市町村にまたがること等が要件となっていた。問題は、このハードルが極めて高いことであつた。特に、寄附金や助成金などを合わせた寄付金総額が、年間の総収入の 3 分の 1 以上が必要であるとしている点は批判が強かった。これは総収入の中で事業収入が増える分野の活動（例えば、福祉分野の介護サービスのような事業活動）には不利な制度になっていた²⁷。

財務省が認定 NPO 法人の租税の減免と関連して重視した基準は、公益性であつた。NPO 法人の公益性に対して財務省は、認定 NPO 制度が閣議決定される前の段階から頑固な態度を堅持していた。財務省は、寄付金の優遇措置は公的サービスの財源である租税の減免を伴うので、相当の公益性が必要であるという基準を満たさないといけないと主張した。財務省の見解は、認定 NPO 制度における認定要件の基準を設定するために内閣府が 2000 年 9 月に実施した実態調査の結果を根拠にしていた。その内閣府の調査結果は、一部の NPO から回答であつたので、全体的な実態は不明瞭であつた。また、NPO 活動が高齢者への福祉サービスから会員相互だけの親睦を図る団体、趣味や娯楽の活動を行う団体に至るまで多

²⁴ シーズ 2001 年 8 月 29 日「内閣府がみなし寄付金制度創設を要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=408>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁵ シーズ 2001 年 9 月 7 日「各省の税制改正要望出そろふ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=400>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁶ 『朝日新聞』2001 年 10 月 25 日。

²⁷ 『朝日新聞』2001 年 12 月 11 日。

様であったので、公益性を客観的に担保する規程が必要であるという方針を示した²⁸。

認定 NPO 制度が施行された日である 10 月 1 日に、衆議院本会議では、北橋健治議員（民主党）が新しい NPO 支援税制の認定基準の厳しさを質問した。これに対し、小泉首相は「税制上の優遇措置、租税の減免にはふさわしい公益性を有する必要があることから、そのような要件を満たしている NPO 法人がその対象であり、積極的な活用を期待する」と言及した²⁹。また、11 月 28 日の参議院本会議では、山本孝史参議院議員が認定 NPO 法人になるための認定要件について質問をした。これに対して、塩川財務大臣は、「要件は、対象となる法人が税制上の優遇措置を受け入れるのにふさわしい公益性を有するものであることを担保するために設定したものであり、適切なものである」という認識を示した³⁰。

政府のこのような認識の下で次年度の税制改正の準備が行われる中で、制度改正のために、政党関係者、NPO 議員連盟等は、自民党税制調査会に対して働きかけを行った。11 月 20 日、自民党の NPO 特別委員会は会合を開き、認定 NPO 法人制度に関する各省庁や NPO 団体からの要望を受け、平成 14 年度税制改正に向けて自民党税制調査会に認定要件の緩和を要望することを決めた。熊代委員長代理は、認定 NPO 法人の要件がアメリカに比べ厳しすぎると指摘し、アメリカ並みにしたいという意向を述べた。また、加藤委員長は、NPO 法人の 10%ぐらいが認定を受けられるよう、役所の論理に従うより、来年度から使えるように改正に向けて政治的に動いていくという意向を示した³¹。

11 月 28 日には、衆議院議員会館第 1 会議室にて、第 5 回 NPO 議員連盟総会が開かれ、NPO 議員連盟として「平成 14 年度 NPO 関連税制改正要望事項」についての検討を行い、NPO からの意見を聴取した。「シーズ」の松原は支援税制の認定要件の緩和について、「NPO/NGO 連絡会」が要望した内容が NPO 議連の案に多く受け入れられたことを言及し、複雑になっている認定要件の改正を要望した³²。民主党税制調査会も 12 月 13 日、「2002

²⁸ 衆議院 2001『第 151 回衆議院 財務金融委員会議録』第 4 号。参議院 2001『第 151 回参議院財務金融委員会議録』第 5 号。

²⁹ 衆議院 2001『第 153 回衆議院会議録』第 2 号。

³⁰ 参議院 2001『第 153 回参議院会議録』第 14 号。

³¹ シーズ 2001 年 11 月 21 日「自民党 NPO 特委、認定要件緩和を」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=355>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³² シーズ 2001 年 11 月 28 日「NPO 法改正は来年に、NPO 議連」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=349>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

年度税制改正についての考え方」を公表し、市民公益を育成、促進するために NPO 支援税制を抜本的に見直し、拡充するべきであると提言した³³。

12 月 14 日政府税制調査会は、「平成 14 年度の税制改正に関する答申」をまとめた。その中で、認定 NPO 法人の実態を踏まえ、非営利法人に関する税制全体のあり方の中で検討すると明示した³⁴。これにより租税特別措置法施行規則が改正され、2002 年 3 月 31 日の官報号外で公示された。税制改正で改正されたのは、NPO 支援税制の認定要件である PST 要件の中の一か所である。「分子の「受け入れ寄付金額等」から役員及び社員等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た。

2. 第 2 回認定 NPO 法人制度の改正（2003 年 1 月）

NPO 支援税制の認定要件の一部が改正されて、2002 年 4 月 1 日施行されたが、小幅の修正措置に終わっていたので、市民団体と政党側は次の改正のための働きかけを準備した。

野党 4 党は閣法で成立したことで、NPO 税制支援の認定基準が厳しく、多くの NPO が認定を受けられない状況になったことに対応して、議員立法で 2 本の法案（国税・地方税）を作成した。2002 年 3 月 5 日、民主党、共産党、自由党、社民党の野党 4 党の共同で、「NPO 支援税制」の改正法案が衆議院に提出された。野党 4 党が 2001 年に参議院に提出した法案をもとにして作成されたもので、租税特別措置法から現行の NPO 支援税制の部分を削除し、新しい NPO 支援税制を独立した法律で定めるということが特徴的である。法案は、認定要件の緩和、第三者機関の設置、個人住民税の寄付金控除の優遇措置のための自治体条例の制定等を主な内容としていた³⁵。

政府側は、構造改革の中で新しい公共の担い手の 1 つとして NPO を位置付けつつ、認定制度に関しては NPO 活動の実績の様子を見ながら、実態が把握されるとそれに合わせて認定していくという考え方を示していた。2002 年 3 月 18 日の参議院予算委員会で、江田五

³³ シーズ 2001 年 12 月 17 日「民主党、NPO 税制の抜本的見直しを」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=340>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁴ 政府税制調査会 2001『平成 14 年度の税制改正に関する答申』www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁵ シーズ 2002 年 3 月 5 日「野党 4 党が NPO 支援税制対案を提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=169>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

月議員が NPO 支援税制の認定要件が厳しいことを指定したのに対して、塩川財務大臣は「3、4 年の活動実績を分かった上で、それに合わせて認定していく」という認識を示した。また小泉首相は、「よく実態を見ていい NPO は育成していく必要がある」と答えた³⁶。

政府の経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎首相）は、5 月 13 日「経済活性化戦略中間整理」を発表し、NPO 税制の認定要件の見直しを求めた³⁷。経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎首相）は、5 月 21 日、税制改革の中間とりまとめとしての性格を持つ「平成の税制改革」を公表した。その中では、グローバル化の中で日本経済の競争力の強化のために税制改革を行い、その中でも多様化するライフスタイルのために「寄付や NPO 法人、公益法人に対する税制を見直す」ことが提案された³⁸。6 月 3 日、経済財政諮問会議（議長・小泉純一郎首相）は、「経済活性化戦略」を取りまとめ、NPO 税制について「NPO 活動促進のための、現行 NPO 税制の認定要件の見直しを検討する」ことを求めた³⁹。6 月 14 日、政府税制調査会は「あるべき税制の構築に向けた基本方針」を首相に答申した。寄附金税制については、「各制度間の整合性を図りつつ新たな公益活動の担い手としての NPO 法人等の円滑な活動に資するよう見直すこと」とした⁴⁰。

政府は 6 月 25 日、経済財政諮問会議の答申に基づき、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」を閣議決定した。経済活性化戦略のための 6 つの戦略の中で 1 つとして、「人間力戦略」で高齢者、女性、若者等が社会を支える制度の整備を提示し、多様化・弾力化する働き方に応じて NPO の役割の拡大を期待するとした。NPO を働き方の 1 つとして位置づけ「NPO 活動促進のための、現行 NPO 税制の認定要件の見直しを検討する」とした⁴¹。

民間の企業経営者、学識経験者で構成する「税制改革研究会」は、5 月 19 日、「活力ある日本経済を目指して」とする提言を発表し、寄附金税制の拡充を求めた。画一的で非効率な国や地方自治体の公的サービスを拡充するために、民間の資金を公的社会貢献に誘導する

³⁶ 参議院 2002『第 154 回参議院予算委員会会議録』第 14 号。

³⁷ 内閣府 2002『経済活性化戦略中間整理とりまとめに当たって』www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁸ 経済財政諮問会議 2002『平成の税制改革』www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁹ 経済財政諮問会議 2002『経済活性化戦略』www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁰ 内閣府税制調査会 2002『あるべき税制の構築に向けた基本方針』www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴¹ 経済財政諮問会議 2002『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002』www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

制度として、寄付金控除の拡充が必要であると提言した⁴²。

「NPO/NGO 連絡会」は、6 月 2 日、担当省庁の内閣府に対して、2001 年 10 月 1 日から施行された NPO 支援税制の改正を求めて申し入れを行い、要望書を渡した。認定要件の緩和、みなし寄付金制度の実現、認定 NPO 法人の認定期間と更新手続きの再検討、地方税における優遇措置の実現を中心とする内容であった⁴³。6 月 28 日には、厚生労働省に「NPO 支援税制の改善に関する要望書」を提出し、8 月末に行われる予定の財務省への税制要望に、連絡会からの要望を反映するように求めた⁴⁴。

一方、「シーズ」は、6 月 26 日から NPO 法人の実態調査を開始した。2001 年 10 月から施行されていた NPO 支援税制の認定要件が複雑で厳しすぎるため、ほとんどの NPO が認定の申請さえできない状況にあった。この状況を改善するために、NPO 側は政府に対して認定要件の緩和と収益事業に対する法人税の軽減措置を求めている。しかし、政府側は NPO 法人の実態を把握することが先決課題であると回答した。政府が NPO 支援税制の改正のために NPO 実態を踏まえて検討を行うと表明したので、市民団体は改正のために実態調査を行い、データを収集し、内閣府、財務省等に提示することが不可欠となった⁴⁵。

7 月 31 日開かれた自民党の「国際的 NGO に関する小委員会」の会合では、NPO 税制について NGO/NPO 側からヒアリングが行われ、認定要件の緩和が議論された。「シーズ」の松原は、認定 NPO 法人の現状を説明し、認定要件の厳しさが議論された。参加していた自民党議員は、「今国会は NGO 問題で大臣の首がとんだりした国会だった。NGO 問題こそが外務省改革の最大の課題だ。NPO 支援税制の問題も、外務省改革の最大課題だ」と述べ、現行の NPO 支援制度を批判した⁴⁶。

⁴² シーズ 2002 年 5 月 20 日「寄付金税制拡充を、日経の諮問提言」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=232>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴³ シーズ 2002 年 6 月 21 日「連絡会、内閣府に税制改正申し入れ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=200>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁴ シーズ 2002 年 6 月 28 日「連絡会、厚労省に申し入れ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=141>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁵ シーズ 2002 年 6 月 26 日「シーズ、NPO 法人実態調査開始」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=196>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁶ シーズ 2002 年 8 月 1 日「自民党 NGO 委、要件緩和で議論」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=85>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

7月31日、野党4党が共同提案していた「NPO 支援税制法案」は継続審議となった。8月22日、民主党は「税制改革の基本構想／新たな社会の構築に向けて」を党の組織であるNCで取りまとめ、「NPO 税制及び寄附金税制の拡充と公益法人課税の見直し」を提案した。

「NPO/NGO 連絡会」は、認定 NPO 法人制度の改善のために11月に各政党や NPO 議員連盟に提出することを予定し、これに向けて9月30日から10月15日まで、全国の7314法人に対して、署名運動を開始した⁴⁷。10月29日には全国17か所でキャンペーンを開始した。11月15日、「認定 NPO 法人制度の改善に関する要望書」に対して、全国3036法人の代表者・役職者から署名を集めた⁴⁸。また、兵庫県では、兵庫県内の約40団体でつくる「ひょうご市民活動協議会」等が、制度の改善を求める決起集会を開催した。認定 NPO 法人制度をめぐり、政府・与党が2003年度の税制改正に向けて見直し作業を始めたことを受けたものである⁴⁹。「NPO/NGO 連絡会」は、11月18日に「認定 NPO 法人制度改正決起集会-政府、国会議員に実現の要請行動を」を開催した。与野党の7人の NPO 担当議員、350人の NPO 関係者が参加し制度改正の必要性が確認された。NPO 側から、NPO を担当する国会議員へ、制度改正の要望書と賛同署名名簿が手渡された。熊代昭彦議員は認定 NPO 法人制度の改善すべきところを列挙し、「いい NPO が大きく育つための、無用な行政の干渉を受けない制度づくりを目指したい」と述べ、行政・官僚制との対決の姿勢を見せる発言もした⁵⁰。

「シーズ」は10月29日、「NPO/NGO 連絡会」との協力で実施した「NPO 支援税制改正のための NPO 法人実態調査」の結果を公表した。6月から8月にかけて実態したものである。調査結果によると、「①現行の支援税制で問題とされている日本版 PST（寄付収入が

ス)

⁴⁷ シーズ 2002 年 10 月 3 日「NPO 税制改正の署名開始」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=157> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁸ シーズ 2002 年 11 月 15 日「NPO 連絡会、内閣府に申し入れ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=818> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁹ 『朝日新聞』2002 年 11 月 15 日。シーズ 2002 年 11 月 21 日「認定 NPO 法人制度の改善を求める決起集会」http://www.npoweb.jp/modules/event/index.php?content_id=40 (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁵⁰ シーズ 2002 年 11 月 20 日「連絡会、制度改正に向けて国会行動」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=821> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

総収入金額等の 1/3 以上であることとする要件) は、96.6%の NPO 法人がパスできない、②「広域性の要件 (NPO 活動が複数の市区町村で行われることを求める要件)」をパスできない法人は、回答法人の 33.3%となり、そのうち 4 分の 3 は「保険・医療・福祉」分野の法人となっている、③会員等を対象とした活動を半分以上行くと認定を受けられない「公益性の排除の要件」を適用すると 21.0%の法人がパスできない、④一定金額以上の寄付者名簿が税務署で閲覧され、海外送金等の際に事前届出が義務化されることや、認定の有効期間が 2 年間と短いこと等から、たとえ要件を全て満たす法人でも、実際の申請となると割合はさらに減少する、⑤現行の支援税制で問題とされている日本版 PST の算定式で、1/3 規定の右辺を 1/3 から 1/10 に変えても、93.5%の NPO 法人はパスできない」ということが判明した⁵¹。

このような結果を基に、「シーズ」は 2002 年 12 月の税制改正で日本版 PST の抜本的な改正を求めていくことにした。また「NPO/NGO 連絡会」は平成 15 年度の税制改革大綱が決定される 12 月中旬に向けて全国キャンペーンを開始した⁵²。

11 月 7 日、自民党の「国際的 NGO に関する小委員会」が開催され、国会議員、外務省と内閣府の担当者、「シーズ」等の NPO/NGO 関係者が参加し、認定 NPO 法人制度に関する討議を行った。塩崎議員は、認定 NPO 法人制度に対する NPO 担当省庁の考え方の転換を呼び掛けた。塩崎議員は、「税制改正に対する担当省庁の考えが、認定 NPO の数が少しでも増えればいいという程度の議論にとどまっている」ことを指摘した。それを「なぜ NPO 法人へ税の恩典を与えるのかという哲学から議論していくべきである」と述べた。「シーズ」の松原は、「シーズ」が行った NPO 法人実態調査結果をもとに認定 NPO 法人制度の現状と問題点について報告し、制度の抜本的見直しを訴えた。会合で行われた議論をもとに、認定要件の緩和、みなし寄付金制度の創設を内容とする、「平成 15 年度 NPO 法人に関する税制改正要望」が採択された⁵³。

⁵¹ シーズ 2002 年 11 月 5 日「NPO 法人実態調査の結果公共」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=523> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁵² シーズ 2002 年 10 月 30 日「連絡会、全国キャンペーン開始」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=327> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁵³ シーズ 2002 年 11 月 7 日「自民党 NGO 小委、税制要望採択」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=697> (2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

11 月 15 日、自民党の外交部会は、外交部会として党税調に提出する来年度の税制改正要望として、11 月 7 日に決定した「国際的 NGO に関する小委員会」からの認定 NPO 法人に関する「要望案」を一部修正し採択した⁵⁴。11 月 19 日に開催された自民党の「NPO に関する特別委員会」では、NPO 特別委員会が税制調に提出する NPO 支援税制の改正の要望事項の最終調整が行われた⁵⁵。

民主党は、11 月 8 日、「民主党経済再生プラン」を発表し、NPO 支援で雇用創出、寄附金税制の抜本的改革、NPO の活動範囲拡大、NPO への公共事業の拡大などを提案した。11 月 25 日、内閣部門・税制調査会合同会議を開き、平成 15 年度税制改正要望についてヒアリングを行った。NPO 法改正案の今国会での成立に向けて引き続き努力することを確認した⁵⁶。

公明党 NPO プロジェクト・チームは、11 月 22 日、与党税制協議会に提出する NPO 税制の要望事項を協議し、11 月 25 日の与党 3 党の税制協議会に提案する税制改正要望をまとめた。公明党の要望書は「みなし寄附金制度の創設」や「日本版パブリックサポートテストの計算式の修正」等の認定要件の改正を求める内容で、「NPO/NGO 連絡会」の要望を大きく取り入れたものとなっていた⁵⁷。

財務省は、9 月 24 日、「平成 15 年度税制改正要望事項」の一覧を公表した。NPO 税制に関しては、内閣府の他、外務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省等の計 8 省が改正を要望した。8 省の要望事項の中で、環境省は環境保全活動を行う NPO 法人や自然再生事業を行う NPO 法人を対象とする認定 NPO 法人の要件緩和、厚生労働省は介護サービス事業を行う NPO 法人を対象とする税制上の支援を求めている。府省ごとに対象とする活動分野は異なるが、認定要件の緩和とみなし寄付金制度の創設

⁵⁴ シーズ 2002 年 11 月 15 日「自民外交部会、税制要望決める」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=817> (2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

⁵⁵ シーズ 2002 年 11 月 21 日「自民 NPO 委、改正要望提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=824> (2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

⁵⁶ シーズ 2002 年 11 月 11 日「民主党、NPO 支援で雇用創出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=812> (2018 年 7 月 18 日最終アクセス)。

⁵⁷ シーズ 2002 年 11 月 22 日「公明党、税制改正要望を協議」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=826> (2018 年 3 月 19 日最終アクセス)。

に関する内容においては共通していた⁵⁸。

認定 NPO 法人制度と関連して、政府は既存の方針を堅持しつつ制度の検討に前向きな態度を示していた。10 月 22 日に開催された国会の参議院の本会議で、民主党の千葉景子議員が、非営利団体の活動の促進のために野党 4 党が提出した NPO 支援税制法案の成立を促した。これに対して、小泉首相は「NPO 法人に対する支援税制については NPO 法人の実態を見極めた上で、平成 15 年度の税制改正の中で検討したい」と答えた。また同日開催された衆議院本会議では、小池百合子議員が雇用対策に関して質疑した。これに対して、小泉首相は雇用創出につながる税制に関して言及し、NPO を活用する環境整備は経済社会の活性化の観点から重要な政策課題であるとの認識を示し、平成 15 年度税改正の中で検討していくことを表明した。同質疑に対し、塩川財務大臣は経済政策としての税制に関して言及し、NPO の特例税制の認定条件の厳格さは把握しているという認識を示した⁵⁹。

また 11 月 5 日行われた参議院内閣委員会では、民主党の岡崎トミコ議員から竹中経済財政金融担当大臣への質疑が行われた。岡崎トミコ議員は、認定 NPO 法人の数が 10 月 29 日にやっと 9 つになったことを NPO 支援税制の現状として提示しながら、NPO 支援税制の改正をどのような認識の下で実施しているのかを質疑した。竹中平蔵経済財政・金融担当大臣は、「認定 NPO 法人の認定要件は、創設の段階から改善、改良していく段階に入った」という認識を示し、経済財政諮問会議の基本的税制改革の方針の中で財政当局に認定 NPO 法人制度の改善の要望を粘り強く行っていくと答えた⁶⁰。

政府税制調査会は、11 月 19 日、15 年度税制改正答申の最終案をとりまとめ、小泉首相に提出した。今回の答申は、構造改革の一環として税制改革が検討される中で、経済・社会の活性化の実現のためにあるべき税制の構築に向けた措置に重点が置かれた。NPO 法人と関連しては、法人税の寄附税制の見直しの項目で、「NPO 法人などによる公益活動の展開に資する観点から、NPO 法人の実態を踏まえつつ認定 NPO 法人の認定要件を見直すべきである」と指針が示された⁶¹。

⁵⁸ シーズ 2002 年 10 月 4 日「8 省庁が NPO 税制改正を要望」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=158> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁵⁹ 参議院 2002『第 155 回参議院会議録』第 2 号、衆議院 2002『第 155 回衆議院会議録』第 3 号。

⁶⁰ 参議院 2002『第 155 回参議院内閣委員会会議録』第 2 号。

⁶¹ 税制調査会 2002「第 37 回総会議事録」平成 14 年 11 月 19 日、www.cao.go.jp (2018 年 3 月

与党 3 党は、12 月 13 日、与党税制協議会を開き、2003 年度の NPO 法人に係る税制改正の内容を決定した。日本版 PST の 3 分の 1 の基準を、5 分の 1 に引き下げるほか、広域性要件を撤廃する内容であった。また、みなし寄附金制度の導入が決定された⁶²。

財務省は 12 月 19 日、「平成 15 年度税制改正の大綱」を発表した⁶³。2003 年 1 月 10 日、「特定非営利活動促進法施行後規則の一部を改正する内閣府令」が公布された。1 月 17 日、政府は「平成 15 年度税制改正の要綱」を閣議決定した⁶⁴。3 月 28 日、「所得税法等の一部を改正する法律案」が平成 15 年度予算案とともに参議院会議で賛成多数で可決成立した。4 月 1 日から施行される「所得税法等の一部を改正する法律案」には、所得税法以外にも、法人税法や租税特別措置法の改正法案も含まれていた。租税特別措置法の改正法として、認定 NPO 法人へのみなし寄附金制度の導入が行われた⁶⁵。

3 月 31 日、改正 NPO 支援税制に関する法令が公布された（改正認定 NPO 法人制度成立）。「みなし寄附金制度」に関しては、「所得税法等の一部を改正する法律」にその創設が規定され、導入されることになった。「認定要件の緩和」は、政令と省令においてそれぞれ改正が公布された⁶⁶。

2003 年度の改正内容は次の通りである。まず、認定 NPO 法人制度の認定要件である、PST 要件の一部の緩和措置が取られた。PST 算定式で 1/3 基準を、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限度規定を 2%から 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。さ

9 日最終アクセス)。

⁶² シーズ 2002 年 12 月 13 日「与党税制改正大綱決定」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=886>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶³ シーズ 2002 年 12 月 24 日「財務省、税制改正大綱発表」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=896>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁶⁴ シーズ 2003 年 1 月 21 日「NPO 税制改正、閣議決定」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=916>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁶⁵ シーズ 2003 年 3 月 31 日「改正認定 NPO 法人制度成立」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=886>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

⁶⁶ シーズ 2003 年 4 月 3 日「改正支援税制、法令公布」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1015>（2018 年 7 月 18 日最終アクセス）。

らに、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た。また、200万円以下の海外送金は事後届け出とすることにした。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%とした。

2003年度税制改正で認定NPO制度に進展があったのは、市民団体側が実態調査を通して集めたデータをもとに政府を説得し、認定基準の改正の必要性を納得させたのが直接的な原因として挙げられる。また政治的要因としては、野党4党がNPO支援税制の改正法案を国会に提出し、積極的に対応していたので、与党である自民党も何らかの対応が必要であったことも影響を与えた。自民党の税制調査会も以前とは異なり、無党派層を支持層に取り組むためにNPOに関わる政策は重要であるという認識をもっていた。自民党は与党の仕事として税に関わる政策は無党派層に向けてアピールできる有効な手段であると判断していた⁶⁷。

3. 第3回認定NPO法人制度の改正（2005年1月）

（1）平成16年度税制改正は先送りへ（2003年）

「NPO/NGO連絡会」は2003年4月25日開催された総会で、認定NPO法人制度の改正後の状況をチェックしていくことを活動方針として確認した。2003年4月1日から施行された改正認定NPO法人制度の運用をチェックし、その効果を見定め、2003年の年末に向けて必要時には運動を展開していくことが確認された⁶⁸。

政府税制調査会は6月17日首相に提出した、税制改正の方向性を示す中期答申の中で、NPO法人に関して「透明性を確保しつつ活動が円滑に行われるよう、寄附金税制も含め適正な課税のあり方を検討していく」と触れていた⁶⁹。

自民党内では選挙と関連して、NPO支援制度に関する政策的関心が目立つようになった。9月8日の自民党総裁選では、2人の候補が「NPO支援制度の充実を」と訴えた。10月7

⁶⁷ 『朝日新聞』2003年2月22日。

⁶⁸ シーズ 2003年4月25日「連絡会、公益法人改革対応強化へ」

http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php_storyid=1040（2018年3月9日最終アクセス）。

⁶⁹ シーズ 2003年6月18日「税調答申、NPOに期待」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=1104>, 関連URL：

<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/tosin/150617.htm>（2018年3月9日最終アクセス）。

日自民党政務調査会は『解説・自民党重点施策 2004』を公表し、NPO に関して税制優遇措置が適用される認定 NPO 法人になるための要件の緩和を進めていくと表明した。自民党は総選挙に向け、10 月 14 日に「小泉改革宣言～自民党政権公約 2003」を発表した。公約の中では「NPO が活躍する経済社会の実現」として、NPO を積極活用するとしていた。

「シーズ」は 2003 年 4 月から改正された認定 NPO 法人制度の国税庁の運用の状況をチェックし、モニタリングした。その結果、認定 NPO 法人の申請件数は 4 月 3 件、6 月 2 件、7 月 0 件、8 月 2 件、9 月 3 件、10 月 3 件、11 月 0 件、12 月 4 件であった。また、1 万を超える NPO 法人の中で認定 NPO 法人は、6 月 24 日で 14 件、11 月末で 19 件となっていた。全体 NPO 法人の中で 0.1%程度の割合であった。

「NPO/NGO 連絡会」は 11 月 14 日、来年度の税制改正に向けて各政党や政府に提出する「平成 16 年度に向けた NPO 法人制度に係る改正に関する要望書」をとりまとめた。「認定 NPO 法人制度の改善」、「公益法人制度改革との切り離し」の 2 点を要望した。

11 月 27 日に開催された自民党の「国際的 NGO に関する小委員会」で、来年度の税制改正要望に関して国際協力 NPO などからヒアリングが行われ、「シーズ」等の 13 の団体が参加し認定要件の緩和等を要望した。12 月 2 日、自民党の「NPO 特別委員会」が「平成 16 年度 NPO 関係税制改正重点要望事項」をとりまとめ、自民党税制調査会に提出した。認定 NPO 法人制度の改正に関しては、「NPO/NGO 連絡会」の要望をほぼ受け入れる内容となっていた。

しかし、自民党、公明党の両党が 12 月 17 日の与党税制協議会で決定した「平成 16 年度税制改正大綱」では、NPO 側が要望していた認定要件緩和に関する内容は採択せず、引き続きの検討事項として触れられるだけであった。NPO 特別委員会が要望した認定要件緩和に関する項目は、「社員の会費を寄附金扱いする」、「独立行政法人や特殊法人からの委託事業費等を国等からの資金との扱いと同じくする」、「社員の親族等の規制を緩和する」、「認定要件の計算を単年度での計算から、2 事業年度での計算に変更する」という 4 点であった。最終的には「独立行政法人や特殊法人からの委託事業費などを国等からの資金との扱いと同じくする」に絞られて要望された。しかし、結果的に採用されなかった⁷⁰。

⁷⁰ シーズ 2003 年 12 月 18 日「NPO 税制改正は見送り」

<http://www.npoweb.jp/modules.news1/print.php?storyid=1451> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

2003 年 11 月末には NPO 法人の数が 1 万 4199 法人に達し、NPO 法人は飛躍的に増加していた。しかし、認定 NPO 法人の数はそれほど伸びず、0.1%程度にとどまっていた。また、NPO 法人と関連して新しい問題が出現し、暴力団関係者による犯罪行為、NPO 法人を名乗る団体による消費者被害等、NPO 法を悪用・濫用する事件が発生する等、NPO 法人への信用問題が発生した。内閣府は 12 月 18 日、「NPO 法の運用方針」の改定を発表し、「自主的な市民への説明要請」を盛り込む等、NPO 法人の法律運用基準の改正で対応を強化した。

特に 2003 年 1 月末頃からは政府が 2002 年から進めていた公益法人制度改革の原案が公開され、認定 NPO 法人制度で税制優遇を求めて活動していた NPO 側に大きな不安と懸念を抱かせた。行政改革の中で非営利法人に原則課税の方針が掲げられていたので、その影響が NPO 法人に及ぶかもしれない状況であった。

(2) 市民団体・政党の働きかけ (2004 年)

政府は 2004 年に入ってから、多様な政策分野における NPO の活動について言及し、政策方針の中で NPO との連携を推進していくことを公表した。3 月 19 日、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」を閣議決定し、これまで「官製市場」とされていた教育分野等で NPO 等の民間参入を積極的に進めていく方針を打ち出した。また、5 月 21 日に公開された平成 16 年度国民生活白書の中では、「人とのつながりが変える暮らしと地域」と題し、小泉政権の「官から民へ」という政策目標の中で NPO 活動を新たな公共の担い手、地域社会の担い手として位置づけるという内容が盛り込まれた。「男女共同参画会議影響調査専門委員会」は、7 月 21 日に「ライフスタイルの選択と雇用・就業に関する制度・慣行についての報告」を取りまとめ、公開した⁷¹。報告書では NPO を女性の雇用の受け皿と位置付け、その現状と課題に関して言及した。

認定 NPO 法人数が低調な状況であることにに関して、竹中平蔵経済財政担当大臣は 2004 年 3 月 18 日に、2003 年の認定制度の改正で「2 事業年度」の準備が必要になったので、その準備期間を含めて見守っていく予定であるとの認識を示した。また 2004 年には認定 NPO 法人に関する実態調査を行い、その上での対応を考えていくという見解を示した⁷²。

⁷¹ 男女共同参画社会の形成に影響を及ぼす政府の施策などに関する報告書である。

⁷² 参議院 2004『第 159 回参議院内閣委員会会議録』第 3 号。

自民党は 2004 年に入ってから、NPO/NGO 等の市民団体との交流を深めるための党組織新設や交流会の開催を行い、選挙公約に NPO と関連する内容を盛り込むなど、NPO からの支持拡大のための方針を採択した。自民党は 2004 年 1 月 16 日、組織本部の団体総局のもとに「NPO/NGO 関係団体委員会」を設置し、委員長に熊代議員が就任した。NPO/NGO との連携を強化することで、自民党への理解と関心を高め、支持層を広げることを目的とした。また、6 月 2 日には、党改革に関する中間提言を取りまとめた。これまで関係の薄かった団体との関係を強化するために、NPO とのタウンミーティングの開催により交流を深め、政策対話と連携を通じて、地域社会や国際社会に貢献することを提言した。また 6 月 11 日に発表された自民党基本理念委員会の答申、新綱領案にも NPO との交流が掲げられた。6 月 24 日に公開された自民党の参議院選挙の公約では、雇用の創出・維持・確保の項目で「NPO が活躍する経済社会の実現」を設け、NPO からの意見・要望を反映できる体制の強化を掲げた。9 月 4 日、10 月 21 日には、NPO/NGO との関係強化の一環として、NPO/NGO と政策対話と意見交換の機会を設けるためにタウンミーティングを開催した。参加した団体から意見や質問を聴取した自民党議員は税制優遇制度の確立、NPO/NGO 基盤整備づくりを約束するなど、交流の機会を設けた⁷³。

自民党の「NPO/NGO 関係団体委員会」は、9 月 8 日、NPO 法人の実態調査の結果を公表した。実態調査は、5 月から 7 月にかけて、NPO 法人の税制改正のための基礎資料として使うために実施された。調査結果によると、調査対象の 85%が、PST が問題であると回答し、現在の認定要件のうち、日本版 PST と公益性排除（会員等対象の活動が半分未満の場合）要件を緩和し、認定有効期間の伸長等の規定を改正することで、現在認定の 10 倍の法人が認定を受けられると見込まれていた⁷⁴。

「NPO/NGO 連絡会」は、10 月 4 日、税制改正のための署名運動を開始した。過去の署名運動では一部の認定要件が改正されたが、十分な効果をもったとは言えないことに対して問題意識を持ち、作成した要望書に NPO 法人からの署名を添えて政党と政府に提出する

⁷³ シーズ 2004 年 10 月 27 日「自民党、NGO タウンミーティングを開催」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1868>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁴ シーズ 2004 年 9 月 8 日「自民調査、85%が PST が問題」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1789>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

ことが目的であった。要望事項は、認定要件を抜本的に改善すること、認定有効期間の延長と更新手続きを導入すること、地方税においても税制優遇措置を実現すること、みなし寄付金の損金算入枠の拡大をすること、寄付金控除枠を拡大すること、等であった⁷⁵。また 10 月 16 日からは認定 NPO 法人制度改正のための全国キャンペーンを開始し、制度の問題点を共有し、改善するために世論を喚起する活動を展開した⁷⁶。

公明党の浜四浸敏子代表は 10 月 15 日、参議院本会議で行われた小泉首相の所信表明演説に対して、認定 NPO 法人の要件緩和はまだ不十分であると指摘した。これに対して小泉は、NPO を「行政でもない企業でもない第三の主体として国民の要望に応える組織で、経済社会において大きな役割をはたすことが期待されている組織である」と位置付けた。また、「NPO 税制の活用増進、情報提供の充実等、環境整備に引き続き務めている」と述べた⁷⁷。

「NPO/NGO 連絡会」は 10 月 28 日、平成 17 年度税制改正に向け、各政党や政府に提出する要望項目を決定した。認定要件の緩和と関連して、PST の計算式の改正、認定要件の単年度主義の撤廃、共益的な活動の制限に係る要件の緩和、役員・社員の親族要件等の緩和を主要項目として要望した。また、申請書類・報告書類の改善・緩和と関連しては、寄付者名簿等の公開措置の緩和、申請書類・報告書類の簡素化、所轄庁の証明書の撤廃を要望した。さらに認定の有効期間の延長及び更新制度の導入、みなし寄付金制度の控除枠の拡大、寄付金控除枠の拡大、審査期間の明確化、地方税における寄付金控除制度の適用、等を要望した⁷⁸。

「NPO/NGO 連絡会」は、11 月 17 日、決起集会を開催し、NPO 支援税制の改正の必要性を訴えた。「認定 NPO 法人制度改正を求める東京決起集会」には、NPO 関係者 180 人、与野党 NPO 担当議員 5 人が参加し、NPO 関係者から「認定 NPO 法人制度の改善に関する要望書」と賛同署名が国会議員へ手渡された。参加した熊代昭彦（自民）、若井康彦（民主）、山本保（公明）、吉川春子（日本共産）、福島みずほ（社会民主）議員からは、各党の

⁷⁵ シーズ 2004 年 10 月 6 日「NPO 連絡会、税制改正の署名開始」

<http://www.npoweb.jp/modules.news1/print.php?storyid=1831>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁶ シーズ 2004 年 10 月 13 日「NPO 連絡会、全国キャンペーン開始」

<http://www.npoweb.jp/modules.news1/print.php?storyid=1842>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁷ 参議院 2004『第 161 回参議院会議録』第 3 号。

⁷⁸ シーズ 2004 年 11 月 9 日「NPO 連絡会、税制改正要望の詳細決定」

<http://www.npoweb.jp/modules.news1/article.php?storyid=1894>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

NPO 施策が発表され、認定 NPO 法人制度改正への決意が表明された⁷⁹。

自民党は 11 月 25 日、「NPO に関する特別委員会」を開催し、来年度の税制改正要望に関して NPO からヒアリングを受けた。自民党の加藤議員、熊代議員等 27 名の国会議員や秘書、内閣府の担当者も参加し、NPO 側からは「シーズ」、「アビリティクラブ助け合い」、「ピースウィンズ・ジャパン」等の 9 団体が参加した。NPO 側から、PST の要件緩和や単年度主義の撤廃、共益的な活動の制限に関わる要件の緩和等、認定 NPO 法人制度の要件緩和に関わる要望が出された。NPO 側のヒアリングを受けた NPO 特委は認定 NPO 法人制度の認定要件緩和等を盛り込んだ「平成 17 年度税制改正要望事項」を決定し自民党税制調査会に提出した⁸⁰。

(3) 政府内の議論 (2004 年)

8 月末には内閣府、総務省、外務省、厚生労働省、国土交通省等の 5 省が財務省に平成 17 年度の税制改正の要望事項として、NPO に関連する税制改正要望を提出した。このうち、内閣府、外務省、厚生労働省等が、本来事業収入を PST 算定式の分母から全額控除する、共益的活動の制限の緩和等を要望するなど、認定 NPO 法人の認定要件の緩和について要望を提出した⁸¹。

10 月 26 日、衆議院の財務金融委員会で行われた、熊代議員の質疑に対する谷垣財務大臣の応答の中で、来年度の認定 NPO 法人制度の改正は留保するという見解が示された。熊代昭彦衆議院議員は認証を受けた NPO が 1 万 8 千を超え毎月 500 法人が誕生しているが、NPO 法人の中認定法人が 25 法人と非常に低い比率であるということを指摘し、認定 NPO 法人制度が十分活用されていないことが説明された。政府は景気対策で財政が厳しくなっている中で、民間の経済を活かして NPO 活動を支援し活性化することが重要であると述べた。また、アメリカのパブリック・サポート(PST)の制度の実例を紹介し、アメリカのよう

⁷⁹ シーズ 2004 年 11 月 18 日「5 議員が参加して認定制度改正の集会開催」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1907> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁸⁰ シーズ 2004 年 11 月 26 日「自民党、税制改正要望決定」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1919> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁸¹ シーズ 2004 年 9 月 1 日「認定 NPO 法人の要件緩和へ政府動く」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1775> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

に設立後 4 年間は厳しい PST を課さず PST の資格を付与し、4 年後に厳格なテストを課すという「仮免許制度」の導入を検討して現在の PST の緩和措置を提案した。

これに対し谷垣財務大臣は、認定 NPO 法人制度の PST は「NPO 法人が広く一般から寄付金を受け入れている」ことを示す公益性を図る客観的な手法として設けられたものであり、租税減免のための要件として妥当であるという認識を示した。また、「仮免許制度」の導入は要件を緩めることであるので、それが適当な措置なのかは疑問を感じていると答弁した。また平成 15 年税制改正で大幅に要件が緩和されたのでそれを利用することを提案し、来年度のさらなる PST 要件の緩和については否定的な見解を示した⁸²。

同日開催された政府の税制調査会（石弘光会長）の第 18 回総会での出口正之委員と佐藤第 2 課長との質疑応答からも、来年度の認定 NPO 法人制度の改正に対する財務省の立場がうかがえる。総会で法人課税などに関して議論される中で、出口正之委員（国立民族学博物館教授）は、国の財政赤字の中で公共的ニーズを満たすために非営利セクターの役割が非常に重要であるとの認識を示した。これと関連して、NPO 法人への寄付金税制を活性化するという観点から、来年度税制改正でどこまで踏み込んでいるのかを質問した。

これに対して、佐藤税制第 2 課長（財務省）は「認証数が 1 万 8 千ある中で認定 NPO 法人は 25 法人になっている。NPO 法人制度も、認定 NPO 法人制度もまだ若い制度であって、平成 13 年 10 月認定 NPO 法人制度が発足してから 14 年、15 年に二度の認定要件緩和を行っており、当面はこの制度の定着と活用を見守っていく段階であり、今後も重要な検討課題として位置付けている」と説明した。つまり、現段階で認定要件緩和はまだ想定されていないという見解を示した⁸³。

一方、内閣府が 2004 年 7 月に NPO 法人を対象に実施したアンケート調査の結果が 11 月 10 日に公表され、NPO 法人の認定 NPO 法人制度の利用状況が明らかになった。「NPO 法人の実態及び認定 NPO 法人制度の利用状況に関する調査」では、3242 の NPO 法人を対象に調査し、その調査対象の 51.1%が認定 NPO 法人化を希望しているが、PST に係る要件、設立後 2 事業年度以上経過する必要があるという要件など、認定要件を満たしていないこと等を理由に、申請準備が進んでいないと回答した。内閣府はこの調査結果を踏まえ、

⁸² 衆議院 2004 年 10 月 26 日『第 161 回衆議院財務金融委員会会議録』第 2 号。

⁸³ 税制調査会 2004 年 10 月 26 日『平成 16 年税制調査会第 18 回総会議事録』
www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

認定 NPO 法人制度の活用を促進するために、①日本における NPO 法人に対する寄付文化の醸成、②認定 NPO 法人制度に関する普及啓発、③NPO 法人に対する申請手続きの支援や会計処理に対する環境整備、④PST 等の認定要件など、制度面における見直しの検討を取り組むべき検討課題として言及した⁸⁴。

政府税制調査会（石弘光会長）は 11 月 25 日、「平成 17 年度の税制改正に関する答申」を小泉首相に提出した。NPO に関しては、「少子・高齢化が進行し社会の多様化が進む中、公益法人や NPO 法人等による民間非営利活動は、一層その重要性を増してくるものと考えられる。このため、引き続き、透明性を確保しつつ民間非営利活動が円滑に行われるよう、寄附金税制を含め適正な課税のあり方を検討していくべきである」とした⁸⁵。

（4）第 3 回認定 NPO 法人制度の改正（平成 17 年度税制改正）

与党税制協議会は 12 月 15 日、「平成 17 年度税制改正大綱」を決定し、2005 年度の税制改正の内容が明らかになった。認定 NPO 法人制度に関連しては、認定要件の一部緩和が決定された⁸⁶。財務省はこの「平成 17 年度税制改正大綱」を受け、12 月 19 日に「平成 17 年度税制改正の大綱」を発表した⁸⁷。

今回の税制改正で緩和された要件は以下の通りである。認定 NPO 法人制度と関連しては、「①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 であることの要件が直前 2 事業年度の平均により算定する」ことに緩和し、「ただし各事業年度の割合は 1/10 以上である場合に限る」。また、「②法人全体活動の共益的活動を 100 分の 50 未満であることの要件も直前 2 事業年度の平均で算定する」ことに緩和された。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し、特定公益増進法人又は認定 NPO 法人が参加する事業は共益的活動の範囲から除外する」ことにした。「③運営組織の適正性要

⁸⁴ 内閣府 NPO ホームページ、「NPO 法人の実態及び認定 NPO 法人制度の利用状況に関する調査」<https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/h16a-2-all.pdf>（2018 年 3 月 6 日最終アクセス）。

⁸⁵ 税制調査会 2004 年 11 月 25 日『平成 17 年度の税制改正に関する答申』www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁸⁶ シーズ 2004 年 12 月 15 日「NPO 税制、認定要件の一部緩和決定」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1947>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁸⁷ 財務省 2004 年 12 月 19 日『平成 17 年度税制改正の大綱』www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

件も緩和され配偶者及び3親等以内の親族に限定する」ことにした。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。また、「④寄付金控除の控除対象限度額を総所得金額等の100分の30相当額（現行100分の25）に引き上げる」ことにした。

今回の税制改正大綱では一部緩和が決定されたが、要件緩和の核心的な部分はほとんど先送りされ、改正は小幅で実効性が薄いものであった。改正の最大の焦点とされた日本版PSTは、ほとんど変更されず、「シーズ」等NPO側からは、「実効性が期待できない」と不十分な改正であると評価された⁸⁸。

4. 第4回認定NPO法人制度の改正（2006年1月）

（1）市民団体・政党の働きかけ（2005年）

2005年度の税制改正が行われ、認定NPO制度の一部が緩和されたが、その内容が実効性の少ないものであったので、市民団体はまた認定要件緩和のために働きかけを行った。

自民党は2005年1月18日開催された定期党大会で、NPOとの関係強化の方針をさらに明確化した。2005年の運動方針の中にNPO/NGOとの政策対話の推進、信頼関係の構築が盛り込まれていた。党改革のために民意を反映する措置と関連して、NPO/NGOとの連携、無党派対策を含めた支持基盤の拡大などが言及された。また党組織の確立のためにはNPO/NGOとの政策対話を通じての関係強化や信頼関係の構築が必要であると言及し、既存の業界団体とは別の各種の団体との関係を確立することを党の活動として掲げた⁸⁹。

「NPO/NGO連絡会」は、10月26日、平成18年度税制改正に向けた認定NPO法人制度の要望事項を決定し発表した。現在2万3千のNPO法人の0.15%だけが認定を受けてほとんどのNPO法人は認定を受けられない状況が続いていることに関して、実効性のある制度に改正するよう政党、政府に向けて要望書を作成した。

要望事項は、「①日本版PSTの算定式の改正」、「②認定要件・申請報告書の簡素化」、「③

⁸⁸ シーズ 2004年12月15日「NPO税制、認定要件の一部緩和決定」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=1947>（2018年3月9日最終アクセス）。

⁸⁹ シーズ 2005年1月26日「自民運動方針、NPOと信頼構築」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2005>（2018年3月9日最終アクセス）。

寄附者名簿等の公開措置の緩和」、「④運営組織及び経理の適正性に係る要件の明確化」、「⑤共益的な活動の制限に係る要件の明確化」、「⑥役員・社員の親族要件等の緩和」、「⑦認定有効期間の延長と更新手続きを導入すること」、「⑧みなし寄付金の損金算入枠の拡大をすること」、「⑨寄付金控除枠を拡大するなど寄付者のメリットを拡充すること」、「⑩地方税においても税制優遇措置を実現すること」等であった⁹⁰。

2005 年 10 月 26 日に開催された自民党の「NPO 特別委員会」には、NPO 支援税制の改正問題と関連して、NPO 側からヒアリングを行うために、NPO 側 13 団体と自民党の加藤議員、西村議員など 12 名が参加した。「NPO/NGO 連絡会」が出席し、認定 NPO 法人制度の問題点として、「社員からの会費規定」、「民間団体からの助成金規定」、「国・自治体等からの補助金・委託金規定」、「事業収入等の取り扱い規定」等と関わる PST の要件緩和を求めた。それを取りまとめた要望書を手渡し、来年度の税制改正を要望した。自民党の加藤議員は、PST の要件に対する雰囲気が変わっていることに言及し、政府等の機関や国際機関からの補助金・助成金に対する規制緩和、小さな団体の認定要件の簡素化などができるように努力するという意向を示した⁹¹。

「NPO/NGO 連絡会」は 11 月 16 日、認定 NPO 法人制度の改正を求めて、内閣府に申し入れを行い、2005 年年末に行われる税制改正作業に認定要件の抜本的緩和を要望した。連絡会の山岡義典から、内閣府の田口義明国民生活局長に手渡された要望書の主な内容は、以下の通りである。その内容は、①会員からの会費・行政からの補助金を受けて活動する団体、地域で介護事業をする団体等の認定要件を緩和すること、②地域の小規模の NPO 法人の申請書類の簡素化、簡易な認定要件の適用、③社員名簿 20 万円以上の寄附者名簿、従業員の給与等の公開規定の廃止、④個人寄付者の寄付金控除枠の拡大、法人の損金算入限度額の引き上げ等の 4 点である。「シーズ」の松原は、要望と関連して、「2 万 3 千法人中わずか 37 法人しか認定を受けていないのは制度として失格」と評価し、「過去 3 回の要件緩和は効果がなかった所以今回は効果のある改正を期待し、1000 法人は認定を受けられるようにし

⁹⁰ シーズ 2005 年 10 月 31 日「連絡会、認定改正要望とりまとめ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=2310> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁹¹ シーズ 2005 年 11 月 7 日「自民党、税制改正でヒアリング」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=2314> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

たい」と述べた⁹²。

(2) 政府内の議論 (2005 年)

政府税制調査会（首相の諮問機関）は、2005 年 1 月 25 日、2005 年度の最初の総会を開き、2006 年度税制改正に向けた議論を開始した。石弘光会長は、総会後に記者会見を行い、2005 年の年末までの議論で NPO 法人や公益法人の課税問題や寄附金税制の見直しについて検討していくことになるかと語った⁹³。

政府税制調査会（首相の諮問機関）は、4 月 15 日、「基礎問題小委員会」と「非営利法人課税ワーキング・グループ」の合同会議を開催し、新しい非営利法人制度に関する税制検討を始めた。以前は「非営利法人課税ワーキング・グループ」で検討されてきたが、2003 年 3 月以来初めての会合からは「基礎問題小委員会」との合同で検討を進めることとなった。6 月 21 日までに 2006 年度税制改正のための方向をまとめるのを予定にしていた⁹⁴。

4 月 22 日開催された政府税制調査会の第 34 回基礎問題小委員会と第 2 回非営利法人課税 WG 合同会議では、「寄付税制のあり方」について議論された。認定 NPO 法人制度に関しては、PST の算定式が寄付金収入の割合に着目する方式で、NPO 活動の多様性を反映できず、NPO 活動の実態にそぐわないのではないかという意見が出され、認定 NPO 法人の要件緩和の必要性が議論された⁹⁵。

5 月 20 日の政府税制調査会の会合では、「新しい非営利法人制度の税制に対する基本方針」が提示された。新しい非営利法人の税制の基本的骨格は「課税強化と寄付税制の拡充」であった。「収益事業に対しては課税」「寄付者に対しては寄附金控除の優遇の充実」という基本的方向性をもとに議論が行われた。NPO 法人の寄附金税制については「設立の段階で無条件に寄付金優遇法人とすることを認め、事後的にそれにふさわしいものであるかを

⁹² シーズ 2005 年 11 月 18 日「連絡会、内閣府に認定要件緩和申し入れ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2324>（2018 年 3 月 19 日最終アクセス）。

⁹³ 税制調査会 2005 年 1 月 25 日「総会（第 24 回）・基礎問題小委員会（第 28 回）合同会議後の石会長記者会見の模様」www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁹⁴ シーズ 2005 年 4 月 20 日「政府税調、非営利法人税制の検討開始」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=2123>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁹⁵ 税制調査会 2005 年 4 月 22 日『税制調査会第 34 回基礎問題小委員会・第 2 回非営利法人課税 WG 合同会議議事録』www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

チェックする方法について検討する」「多様化する NPO 活動に合わせて PST のあり方も活動実態に即したものと見直す」などが意見として提出された⁹⁶。

政府税制調査会の「基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキング・グループ」は 6 月 17 日、6 回目の会合で、新たな非営利法人の課税及び寄付金税制のあり方等に関して審議された議論の概要をまとめ、その基本的方向性を提示した。6 月 17 日発表された「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」では、新たな非営利法人制度において、「公益性を有する非営利法人」に対し基本的には非課税とし、寄附金税制の優遇も拡大することが言及された。また認定 NPO 法人制度の現状に関しても言及し、認定要件を NPO 法人の活動実態を踏まえて見直す必要があると指摘した。公益性のある非営利法人に対する寄付税制優遇の拡大を明示しつつ、「公益性を有する非営利法人」の収益事業の課税範囲の拡大の必要性も触れていた。また、「人格のない社団等」についても実態に合わせて課税する方向で検討する必要があると言及し、収益事業からの所得に対する課税拡大の方針もともに提示していた⁹⁷。

内閣府は 8 月 29 日、財務省に提出する翌年度の予算要望及び税制改正要望を、外務省、厚生労働省、経済産業省、環境省などの 4 省と共同要望し、平成 18 年度に向けた認定 NPO 法人制度改正手続きを始めた。これは、NPO の所管省庁として NPO 税制改正と関連して毎年の恒例である。財務省に提出された「平成 18 年度税制改正要望」には、認定 NPO 法人制度に関して、PST 等の認定要件の緩和や申請手続きの負担軽減、閲覧情報範囲の見直しなどの要望が盛り込まれていた⁹⁸。

平成 18 年度に向けた与党税制改正大綱の決定のために 11 月 28 日、総会を開催した自民党税制調査会は、11 月 29 日、自民党 NPO 特別委員会から認定 NPO 法人制度の改正項目についてヒアリングを行い、認定要件緩和のための自民党内における議論を本格化させた。

⁹⁶ 税制調査会 2005 年 5 月 20 日『第 36 回基礎問題小委員会・第 3 回非営利法人課税 WG 合同会議』『これまでに出了された主な意見』www.cao.go.jp, シーズ 2005 年 5 月 24 日「税調、課税は強化、寄付は拡充の方針」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2157> (2018 年 7 月 20 日最終アクセス)。

⁹⁷ 基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキング・グループ 2005 年 6 月「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」、税制調査会 www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/170617.pdf (2018 年 3 月 6 日最終アクセス)。

⁹⁸ シーズ 2005 年 9 月 2 日「内閣府、NPO 税制改正を要望」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2256> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

「NPO 特別委員会」が提出した改正要望は、「NPO/NGO 連絡会」の要望を反映した内容となっていた。PST 算定式の要件緩和（算定式の基準値の 1/3 から 1/5 への引き下げ、社員からの会費の PST 分子への算入、認定 NPO 法人・公益法人などからの助成金の分子への算入等）、申請書類の簡素化、小規模団体への特例措置、寄付者名簿等の公開措置の緩和が焦点となっていた⁹⁹。

(3) 政策結果

自民党は 12 月 15 日、平成 18 年度税制改正大綱を決定した。認定 NPO 法人制度に関しては、パブリックサポートテスト(PST)の要件が緩和されるなど、一定の改正が行われた。与党の「平成 18 年度税制改正大綱」の決定を受けて、財務省は 12 月 19 日、「平成 18 年度税制改正の大綱」を発表した。2006 年 4 月 1 日から施行された。

改正された認定 NPO 法人の項目は以下の通りである。(1)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。①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、②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 の分子に算入できることになる。③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。④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。(2)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。(3)閲覧対象となる書類について、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。(4)小規模法人（2 事業年度の収入平均が 800 万円未満等）は、平成 18 年 4 月 1 日から平成 20 年 3 月 31 日までの間の申請について、簡易 PST を選択できるようになり、申請負担が軽減される¹⁰⁰。

「シーズ」の松原事務局長は、今回の改正について効果が不透明であるといいつつ、「まだ書類の簡素化など、運用面で政府と協議していく作業は残っている。緩和を実現した点もあるが、かえって分かりにくくなった点もある。ただ、きちんと理解できれば、認定を受け

⁹⁹ シーズ 2005 年 11 月 30 日「自民税調、NPO 税制検討始まる」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=2335> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹⁰⁰ 財務省 2005「平成 18 年度税制改正の大綱」2005 年 12 月 19 日 www.mof.go.jp (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

やすくなったことは間違いない。NPO 側の 1 年の運動の成果でもある」と評価した¹⁰¹。

5. 第 5 回認定 NPO 法人制度の改正（2008 年 1 月）

（1）平成 19 年度税制改正大綱における認定要件緩和（2006 年）

政府の経済財政諮問会議が公表した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」の中、「公を支えるシステム改革」では、NPO 等の活動促進のための取り組みを実施すべきであるとし、NPO 法の改正も言及された。また、「安全・安心で柔軟かつ多様な社会の実現」のために、「官」と NPO 等の「民」の連携が重要であると指摘し、特に防災・減災対策で協力する方針を示した¹⁰²。

安倍首相は 9 月 29 日に行われた所信表明演説で、「活力に満ちたオープンな経済社会の構築」という章で、NPO に関し言及し、「NPO など「公」の担い手を支援し、官と民との新たなパートナーシップを確立します」と述べた¹⁰³。

2006 年 4 月から要件が緩和された認定 NPO 法人制度が実施され、認定申請数が 4 月 2 件、5 月 3 件、6 月 3 件、7 月 5 件、8 月 7 件、9 月 13 件、10 月 9 件、11 月 2 件、12 月 7 件で、12 月末の時点で認定 NPO 法人数は 85 件になった。緩和された認定要件を実施し、認定 NPO 法人の状況を見守る年として位置付けられたため、認定 NPO 制度に関しては、新たな改正の運動をせず様子を静観した。また、2007 年末に公益法人制度に関連して NPO 税制の見直しが予定されていたので、認定 NPO 法人に限った改正は見送られた。

12 月 14 日、与党の平成 19 年度税制改正大綱が発表された。今回の改正では、2007 年の年末に公益法人制度改革に関連して NPO 税制の見直しが予定されていたので、NPO 法人に限定した税制改正は行われず、国税の寄付金控除の限度額の引き上げが行われた。これにより、認定 NPO 法人等への個人の寄付金控除の対象限度額を、現行の総所得金額等の 30%から 40%に引き上げることが決定された。大綱の中で検討事項として、認定 NPO 法人

¹⁰¹ シーズ 2005 年 12 月 29 日「財務省、税制改正の大綱を発表」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=2360>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁰² 経済財政諮問会議 2006 年 7 月 7 日「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」
www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁰³ 首相官邸 2006 年 9 月 29 日「第 165 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」
www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

制度に関して「所要の検討を行う」ことが触れられた¹⁰⁴。

2007 年 3 月 23 日、参議院本会議で「所得税法等の一部を改正する法律案」の附帯決議が可決、成立した。附帯決議では、NPO 法人への寄付金税制について、「社会的に重要性を増している非営利活動をさらに促進するという趣旨等にかんがみ、特定非営利活動法人に対する寄付金税制の在り方については、その実態等を十分踏まえ、引き続き検討すること」とされた¹⁰⁵。

(2) 認定要件緩和のための働きかけ（2007 年）

自民党は 6 月 5 日、参院選の政権公約「155 重点政策」を発表し、その中で認定 NPO 法人制度の要件緩和の検討と NPO の情報公開制度の整備を公約として掲げた。政府は 6 月 19 日、安倍内閣として初の「経済財政改革の基本方針 2007」を閣議決定した。その中には「税制改革の基本哲学」が述べられていた。税体系の抜本的改革における「実現すべき 6 つの柱」の 1 つとして、「多様なライフスタイルや経済活動の確保」のために、「効率的な政府を目指す中で、公の分野における国民や企業の多様な活動の展開を促すよう、寄付金税制等のあり方を検討する」ことが盛り込まれた。また「持続的で安心できる社会の実現」のために、多様なライフスタイルを支える環境整備の必要性を指摘し、NPO、社会的企業家、自治体等コミュニティ活動を行う主体などの「公」の担い手の活動やネットワーク化を促進する環境整備を進めるべきであるとした¹⁰⁶。

認定が伸びないことを問題視して、内閣府は来年度の税制改正で、認定要件の緩和を財務省に要望した。内閣府、外務省、環境省の 3 省は 8 月 31 日、平成 20 年度の税制改正の要望事項として、認定 NPO 法人制度の要件緩和を求める税制改正要望を財務省に提出した。要望書では、PST の算定式の基準値 1/3 を 1/5 に引き上げる時限措置の延長、申請書類の簡素化及び認定の適用期間（現行 2 年間）の延長などが盛り込まれていた。

¹⁰⁴ シーズ 2006 年 12 月 22 日「与党税制大綱、寄附金控除枠を 40%に拡大」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2670>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）

¹⁰⁵ 参議院 2007 年 3 月 22 日「第 166 回国会附帯決議一覧、財政金融委員会」
http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/166/futai_ind.html（2018 年 3 月 24 日最終アクセス）。参議院 2007 年 3 月 23 日『第 166 回国会参議院本会議』。

¹⁰⁶ 2007 年 6 月 19 日「経済財政改革の基本方針 2007 について」www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

認定 NPO 法人数をモニタリングした「シーズ」の集計によると、2007 年度の認定申請数は 4 月 2 件、5 月 2 件、6 月 5 件、7 月 8 件、8 月 5 件、10 月 8 件、11 月 5 件で、11 月末は認定 NPO 数が 128 件であった。

「NPO/NGO 連絡会」は 11 月 5 日、認定 NPO 数が伸びないことと認定要件の煩雑さ等の問題点を改善するために、来年度の税制改正に向けて「認定 NPO 法人制度の改正に関する要望書」を取りまとめた。

要望事項は、「①NPO 法人の 50%（現行 0.2%）は認定が受けられるように、改正の数値目標を明確にすること、②日本版 PST の要件を大幅に緩和すること、③事業型 NPO 法人も認定が受けやすくなるように要件を改正すること、④「親族等や特定の法人の従業員等の社員に占める割合に関する要件」を除外し、個人情報保護の観点から、社員名簿等の公開をしないようにすること、⑤認定申請書類については、必要最低限の書式を法律で定め、申請の事務手続きを簡素化すること、⑥認定手続きにおいては、米国の「仮認定」の制度を設け、申請後、一定の期間（例えば 5 年）を経てから本認定する仕組みとすること、⑦特定公益増進法人でもある社会福祉法人などと同等に、認定に有効期限を設けないこと、⑧みなし寄付金制度の控除限度額を所得金額の 50%（現行 20%）若しくは 200 万円のいずれか大きい額に引き上げること、⑨法人寄付金の損金算入限度額を所得の 5%までに引き上げるなど、寄付者のメリットを飛躍的に拡大すること、⑩地方税においても、認定 NPO 法人に寄付をした場合、国税と連動して寄付金控除できるようにすること、その場合、10 万円の適用下限額は撤廃するか、所得税並み（5 千円）に減額すること」等の 10 項目である¹⁰⁷。

11 月 14 日に開催された自民党の「NPO 特別委員会」では、来年度の NPO 関連の予算要望・税制改正要望と NPO 団体からのヒアリングが行われた。自民党側からは三原朝彦委員長、西村康稔事務局長、加藤紘一顧問等の議員が参加し、政府側は内閣府等の 11 省庁、NPO 側は「シーズ」、「日本 NPO センター」等 4 団体が参加した。認定要件の緩和、NPO 法の改正、市川市の 1%条令のような市民活動の充実のための制度を検討することが決められた。NPO 側からは、「シーズ」の松原が「NPO/NGO 連絡会」の要望書の説明や NPO の現状について意見表明を行った。来年度の税制改正に関して議論が行われ、認定 NPO 法人

¹⁰⁷ シーズ 2007 年 11 月 7 日「NPO 連絡会、税制の改正要望まとめる」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2912>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

制度の要件緩和などを目指して活動していくことが確認された¹⁰⁸。

自民党の「NPO 特別委員会」は 11 月 27 日開かれた税制調査会に対して、認定 NPO 法人制度の要件緩和と寄付税制の優遇措置の拡大を要望した要望事項を提出した。「NPO 特別委員会」が税制調査会に対して提出した要望事項には、認定 NPO 法人制度に係る特例措置と関連して、①認定要件の緩和、②申請手続きの負担軽減・簡素化、③閲覧情報範囲の見直し等を要望し、寄付税制の優遇措置の拡大と関連しては、①みなし寄付金制度の控除枠の拡大、②国税における寄付控除枠の拡大、③地方税における寄付金控除制度の適用等、を中心に 24 項目の改正を要望していた¹⁰⁹。

(3) 平成 20 年度税制改正における認定要件緩和（2007 年）

与党は 12 月 13 日、「平成 20 年度与党税制改正大綱」を決定した。今回の税制改正大綱は、公益非営利分野や寄付金税制において大きな改革となる措置が取られた。公益法人税制の大改正、認定 NPO 法人制度の改正、「ふるさと納税制」の創設等の措置が同時に行われた¹¹⁰。2008 年 4 月 3 日、衆議院は平成 20 年度の税制関連法案を再可決した。改正認定 NPO 法人制度を含む「所得税法等の一部を改正する法律案」も再可決され、成立した。同日、公布、施行された。

今回の税制改正で、認定 NPO 法人の認定要件を緩和する措置が大きく 3 つ取られた。第一は、認定 NPO 法人制度の認定要件の改善が行われた。具体的には、①PST 算定式と関連して、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。②受入寄付金総額から控除する一者あたり寄付金規準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。③小規模法人の特例措

¹⁰⁸ シーズ 2007 年 11 月 15 日「自民党、NPO 特委開かれる」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2916>（2018 年 3 月 19 日最終アクセス）。

¹⁰⁹ シーズ 2007 年 11 月 27 日「自民党 NPO 特委の要望出る」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2921>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹¹⁰ シーズ 2007 年 12 月 14 日「認定要件の緩和実現、期間が 5 年に」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2929>（2018 年 3 月 22 日最終アクセス）。

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¹¹¹。第二は、特定公益法人等に係る寄付金の損金算入限度額について、所得基準を所得の金額の 5%（現行 2.5%）相当額とした。第三は、個人住民税の寄付金税制について、寄付金控除の控除対象限度額を総所得金額等の 30%（現行 25%）に引き上げるなどの措置が取られた¹¹²。

NPO 側から評価されたことは、認定の有効期間を 5 年に延長したことと PST の実績判断期間も 5 年の合算、1/5 以上にしたこと、企業からの損金算入限度額も拡大したことである。「シーズ」の松原は、「長年にわたっての懸案が、大きく片付いてきた。認定申請も楽になり、認定後も安心して活動できるようになり、大きな成果であると思う」と述べた。ただ、事業型 NPO の扱い、地方税の詳細などではまだ課題は残っていると評価した¹¹³。

6. 第 6 回認定 NPO 法人制度の改正（2009 年 1 月）

NPO 議員連盟の拡大世話人会が、2008 年 4 月 16 日に開催され、国会議員 10 名と NPO 関係者 30 名が参加した。認定 NPO 法人制度の改正要望、NPO 法の改正要望、行政と NPO の関わり方について意見交換を行った。認定制度のさらなる要件緩和、事務手続きの簡略化の必要性を確認し、また NPO の経営基盤の強化と関連する制度として、個人市民税の一部を NPO 活動への助成金とする制度の導入が提案された。意見交換会を受けて NPO 議員連盟は、NPO 法の関連法の改正への取り組みを本格化することを確認した¹¹⁴。

「NPO/NGO 連絡会」は、NPO 法人制度は 5 度の改正によって要件が緩和されてきたが、複雑さや煩雑さがましていることを指摘した。3 万 6 千ある NPO 法人のわずか 0.25% だけが認定を受け、他のほとんどの団体は認定が受けられない状況が続くなど、まだ実効性のある制度になっているとは言えないと評価した。

¹¹¹ 権 2017 前掲論文、22 頁を参照。

¹¹² 財務省 2007 年 12 月 19 日「平成 20 年度税制改正の大綱」www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹¹³ シーズ 2007 年 12 月 14 日「認定要件の緩和実現、期間が 5 年に」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2929>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹¹⁴ シーズ 2008 年 4 月 18 日「NPO 議連、関連法改正に動く」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2978>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

「NPO/NGO 連絡会」は実効性のある認定要件の緩和のために、各政党に提出する NPO 法人制度の税制改正に関する要望書をまとめた。11 月 14 日に公開された連絡会の要望書によると、要望事項は大きく 3 つある。すなわち、「緊急改正要望」では、①初回及び 2 回申請の実績判定期間を選択制で、2 年でも可能とする措置の実施、②審査機関の短縮による申請団体の負担減の実施、が盛り込まれた。「認定 NPO 法人制度の全般的な改正要望」では、①NPO 法人の 50%は認定が受けられるように、改正の数値目標を明確にすること、②認定要件の一層の緩和、③認定申請書類の煩雑さを改善し、簡素化を図ること、④審査体制を充実し、認定手続きの迅速化を図ること、⑤税制優遇措置の一層の充実を図ること、が盛り込まれた。「NPO 法人への税制支援措置の拡充」と関連しては、①1%支援制度など市民が支援しやすい制度の創設、②小規模法人に対する法人税の免税点制度と簡易申告制度の創設、などが盛り込まれていた¹¹⁵。

与党は 12 月 12 日、平成 21 年度の税制改正大綱を決定し、12 月 19 日、政府は「平成 21 年度税制改正の大綱」を決定・発表した。政府は、2009 年 1 月 23 日の臨時国会で「平成 21 年度税制改正の要綱」と「税制改正関連法案」を決定し、国会へ提出した。

今回の税制改正の中で認定 NPO 法人制度に関わる部分は、特例措置として実績判定期間を短縮することにしたことである。「平成 20 年度税制改正における認定要件などの実績判定期間の延長に伴う経過的措置として、初回又は 2 回目の認定を受けようとする NPO 法人が平成 22 年 3 月 31 日までに申請を行う場合、PST の実績判定期間を 2 年（原則 5 年）とすることができる」特例を設ける改正が行われた¹¹⁶。

今回の税制改正は初回または 2 回目の認定を受けようとする NPO 法人に対して、2009 年 4 月から 2010 年 3 月まで申請を行う場合、パブリックサポートテスト等の実績判定期間を 2 年とすることを可能にした。この措置で、NPO 法人は初回及び 2 回目の認定申請の実績判定期間を、2 年か 5 年（最長）かのどちらかを選択することが可能になる。

今回の特例に関して市民団体は、NPO 側が要望した内容が実現したと評価した。「シーズ」の松原は、「今回の改正は認定 NPO 法人制度にとって大きな前進であり運動の大きな

¹¹⁵ シーズ 2008 年 11 月 20 日「認定 NPO 法改正要望書、各党に提出予定」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3073>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹¹⁶ 財務省 2008 年 12 月 19 日「平成 21 年度税制改正の大綱」www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

成果である」と評価した¹¹⁷。

第3節 第1回 NPO 法の改正（2002 年 12 月）

「NPO/NGO 連絡会」は NPO 法の問題点を整理し、2000 年 11 月 30 日の決起集会で NPO 法の改正の必要性を訴える要望書を発表した。具体的には、(1)活動分野に新規項目として、①情報の伝達・普及を図る活動、②科学技術及び学術の推進を図る活動、③産業・雇用の進行及び起業の促進を図る活動、④消費者の保護を図る活動、の追加、(2)認証申請書類及び再認証の申請書類や手続きの簡素化、(3)認証までの期間の短縮、(4)認証審査期間中の提出書類の補正手続きの規定、(5)定款に関する絶対的記載事項の明記、(6)予算主義に係る条項の撤廃、(7)情報公開の実効性の確保、(8)認証制度から届出制度への移行、(9)法人名称の変更などを中心に制度の改正を要望した¹¹⁸。

NPO 法改正に関する議論は、2001 年 4 月から 5 月にかけて、自民党の NPO 特別委員会、NPO 議員連盟を中心に検討が始められた。2001 年 4 月 5 日行われた自民党の「非営利組織(NPO)に関する特別委員会」で、「NPO 法の改正に関する要綱(案)」が提出された。要綱案の主な内容は、12 の活動分野の追加、NPO 法人申請時の書類の簡素化、暴力団の排除規定の明文化、変更申請の際の書類の提出等であった。NPO 法の改正のために、非営利組織(NPO)に関する特別委員会は、NPO 団体から NPO 法改正と関連した意見聴取のためのヒアリングを行い、団体からの要望を受け入れた¹¹⁹。2001 年 5 月 23 に行われたヒアリングには、「シーズ」、「さわやか福祉財団」、「市民互助団体全国協議会」、「日本国際ボランティアセンター」、「国際協力 NGO センター」、「日本ナショナルトラスト協会」、「日本 NPO センター」等の 14 団体が参加し、意見を出した。NPO 団体側は、「特定非営利活動法人」

¹¹⁷ シーズ 2008 年 12 月 12 日「実績判定期間、初回 2 年の特例が実現」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3079> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹¹⁸ シーズ 2001 年 10 月 5 日「NPO 制度連絡会、各党に要望書提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=384> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹¹⁹ シーズ 2001 年 4 月 5 日「自民党が NPO 法改正案を今国会提出で検討」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=517> (2018 年 7 月 18 日最終アクセス)。

という名称を変更すること、法人格申請を認証から届出制度へ変更すること、縦覧期間の短縮、無駄な提出書類の簡略化等を提言した¹²⁰。しかし、2001年5月から6月は、議員連盟の加藤紘一議員が、役職停止という党の処分を受けていたことと、市民団体からも、もっと議論を重ねた上で進めたいという意見があったので、今国会への提出を断念し、秋の臨時国会に提出することにした¹²¹。

「NPO/NGO 連絡会」は9月から11月にかけて、税制度と法人制度の改正に向けた決起集会を開催し、「NPO 法人制度の改正に関する要望」という要望書と署名を集め、各政党やNPO 議員連盟に提出した¹²²。

自民党 NPO 特別委員会は、NPO 法の改正案の要綱を2001年9月中の臨時国会に提出する予定として、要綱案を承認した¹²³。11月20日の自民党 NPO 特別委員会の会合で、NPO 法改正の要綱案を検討したが、11月28日の第5回NPO 議員連盟総会では2002年1月通常国会に提出する方向で調整が行われた。この日のNPO 議員連盟総会に集まったNPO 団体からは、NPO 議員連盟の改正案に対して賛成の意見が得られた¹²⁴。NPO 議員連盟の2002年2月19日の会議では予算主義条項の削除が、2月27日の会議ではNPO 法改正について5分野を追加するなどの要綱案がまとめられた¹²⁵。

¹²⁰ シーズ2001年5月30日「自民党でNPO 税制の見直しが議論に」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=471> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²¹ シーズ2001年5月18日「自民党、NPO 法改正は秋の臨時国会で」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=484> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²² シーズ2001年10月5日「NPO 制度連絡会、各党に要望書提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=384> (2018年7月18日最終アクセス)。シーズ2001年11月22日「2千法人から税制改善へ署名集まる」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=354> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²³ シーズ2001年9月18日「自民党 NPO 特委「認定要件の緩和を」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=394> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²⁴ シーズ2001年11月21日「自民党 NPO 特委、認定要件緩和を」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=355> (2018年7月18日最終アクセス)。シーズ2001年11月28日「NPO 法改正は来年に (NPO 議連)」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=345> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²⁵ シーズ2002年2月20日「議連、今国会での法改正を確認」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=299> (2018年7月18日最終アクセス)。シーズ2002年3月4日「NPO 議連事務局、5分野追加の方針」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=171> (2018年7月18日最終アクセス)。

しかし、3月18日、自民党の加藤紘一議員が自民党を離党することになり、3月26日にはNPO議員連盟の会長を辞任することになった¹²⁶。3月下旬から4月下旬にかけて起こった政治疑惑などで、加藤紘一議員、辻元清美議員が議員辞職し、これによりNPO法の改正作業が一時期中断された。5月になり、NPO議員連盟の会長に額賀福志郎議員が就任し、議論が再開されるようになった。5月9日のNPO議員連盟の幹事会で「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律案・概要」の最終調整が行われた。改正法の主要な改正点は以下の10項目である。活動分野の追加（5分野の追加：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）、設立認証申請の場合の申請書類の簡素化、「その他事業」の明確化、定款への記載事項の追加、暴力団等の排除の実効性の確保、役員任期の伸長、事業の追加を伴う定款変更申請の場合の申請書類の追加、予算規定の削除、虚偽報告、検査忌避等に対する罰則規定の新設、課税の特例である¹²⁷。

6月の衆議院の内閣委員会で「個人情報保護法案」が審議されたが、与野党が対立し審議は進まなかった。このことからNPO法改正案が内閣委員会での議題にできる可能性は明確ではなかった¹²⁸。

結局、NPO法改正案は、12月の第155回臨時国会に提出することとなり、12月4日、衆議院内閣委員会の全会一致で可決された¹²⁹。12月6日衆議院本会議で可決、12月10日に参議院内閣委員会で可決、12月11日に参議院本会議で可決された。2002年12月18日に公布され、2003年5月に施行されることになった。

セス)。

¹²⁶ シーズ 2002年3月25日「自民党NPO特委、委員長不在に」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=280> (2018年7月18日最終アクセス)。シーズ 2002年3月27日「加藤氏、NPO議連会長を辞任」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=278> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²⁷ シーズ 2002年5月10日「議連、NPO法改正案提出へ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=241> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²⁸ シーズ 2002年6月6日「NPO法改正は不透明な情勢」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=216> (2018年7月18日最終アクセス)。

¹²⁹ 衆議院 2002『第155回衆議院内閣委員会議録』第11号。

第4節 公益法人制度改革とNPO法人の存置(2001年-2006年)

NPO政策のフィードバックを受け、組織化された市民団体は、今度は対抗動員として他の社会団体と連帯し、公益法人制度改革に対応するようになった。また、NPO法人の新しい非営利法人制度への統廃合を阻止するために、形成されていた政策ネットワークも働きかけるようになった。

1. 公益法人制度改革議論の中のNPO法人

中央省庁改革、特殊法人改革、政府系金融機関統廃合などに続き、公益法人制度改革は行政改革を推進する自民党政権においては主要な改革の1つであった。小泉政権の発足に伴い、従来の公益法人制度を抜本的に見直し、一般的非営利法人制度を創設する議論が進んだ。

従来の公益法人制度は、制度の運用において大きく2つの問題を抱えていた。第一は、公益法人が主務官庁制を取っていたので、その設立許可と指導監督において「人的、組織的繋がりによる構造的弊害を多く抱えていた」ことである。公益法人の設立許可が、「公益性」という基準が不明確な主務官庁の裁量で判断されていたので、「行政機関の一部を代行する団体が公益法人化し、行政の膨大化及び天下り等公益法人と監督官庁との癒着」などの問題が生じていたのである。また、「営利法人に類似した団体が公益法人になり、税制優遇制度を利用して税金逃れを図ったこと」や「業界団体や公務員の互助団体等の団体が監督官庁の許可を得て公益法人になる」など、不適切な運用が行われてきたのである。公益法人の第二の問題は、民法には「公益法人」以外の「非営利・非公益」型の法人に法人格を付与する制度が欠如しており、「民間の非営利組織が法人格を取得することが困難な制度になっていた」のである(佐藤 2006, 110-113; 北沢 2001, 5-10)。それで一般の民間非営利団体に対する法人格付与の入り口の広い制度を作り、客観的法人設立の要件を定め、関係省庁等の官僚の影響力を排除する制度の創設が必要であった。

公益法人制度と関連して上記の問題が指摘される中で、2000年10月6日、労働省所管の財団法人KSD(中小企業経営者福祉事業団)をめぐる汚職事件が起きた。「公益法人を利用した典型的な犯罪」で、経営の実態が外部に非公開されていたことと監督官庁であった労働省の「監視・監督の機能不全」、公益法人の自民党議員への利益供与や選挙支援、公益法人を利用した事業の拡張による理事長の利益の私物化など、「財団を隠れ蓑」にした公益法

人の犯罪が放置された事件であった（北沢 2001, 42-46）。公益法人と自民党政治家、関係官庁との癒着が暴露され、公益法人制度改革の必要性が求められる直接的な契機となった。

2000 年 12 月 1 日に閣議決定された『行政改革大綱』の中では、行政改革の重要課題として、「行政組織・制度の抜本改革」、「地方分権」、「規制改革」、「行政事務の電子化」等の 4 つの課題が上げられた。「行政組織・制度の抜本的改革」と関連して、公益法人に対する行政の関与の在り方で、公益法人に対する委託、補助金等の見直し・適正化等が指摘されていた¹³⁰。政府税制調査会は、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、「公益法人等の見直しの議論や認定 NPO 法人の実態等を踏まえ、非営利法人に関する税制全体のあり方の中で検討する必要がある」とした¹³¹。

2002 年 3 月 28 日、内閣は公益法人制度の抜本的改革を行う旨の閣議決定を行った。その中で、公益法人の諸問題に適切に対処する観点から、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行うことを決定し、2005 年末を目途に必要な措置を講じることを決定した¹³²。この抜本的改革は、全公益法人を対象としていたことから、NPO も対象になるということを意味していた。公益法人に関する課税上の優遇措置の見直しや法制上の設立規準の見直しなどが改革の柱とされていたため、NPO 法人の課税にも影響を与えると予想されていた。

4 月には内閣官房行政改革推進事務局（行革事務局）に、行政委託型公益法人等改革推進室（内閣官房推進室）が設置された。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、非営利法人制度の改革に関する構想を明らかにした。公益法人制度の見直しとともに新しい制度の創設において、NPO 法及び中間法人法等の制度を整備することが明記された。特に、「現行の NPO 法は、民法の特別法として独特な存在」であると位置づけ、そのため、「新たな基本的制度の中に発展的に解消され

¹³⁰閣議決定 2000 年 12 月 1 日『行政改革大綱』www.gyousei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹³¹ 税制調査会 2001 年 12 月 14 日『平成 14 年度の税制改正に関する答申』www.cao.go.jp/zeicho/tosin/131214a02.html（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹³²行政改革推進本部決定 2002 年 3 月 28 日「公益法人制度の抜本的改革に向けた取り組みについて」www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

る可能性が高い」とし、NPO 法人を含めた公益法人制度の見直しの議論を本格化させた¹³³。

政府は 11 月に、民間の有識者 10 人からなる「公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会（有識者懇談会）」を立ち上げ、公益法人制度の抜本的改革に向けて制度的検討を始めた。有識者懇談会は、「内閣官房推進室を取り仕切る総務省官僚の主導のもと」で開催され、「現行の公益法人、NPO 法人・中間法人などを一本化し、新たな「非営利法人」制度の創設を議論する」ことを案件としていた（山岸・菅原・浜辺 2003, 44）¹³⁴。

2003 年 1 月末頃、政府の行革推進事務局が推進していた公益法人制度の概要が明らかになった。行革推進事務局が、改革の基本的方向性として公開した「公益法人制度改革大綱」では、法人制度では公益法人と中間法人を一本化し、現行の NPO 法人については新しい非営利法人制度の中で発展的に解消される可能性が高いとされた。税制優遇措置については、原則課税で、社会貢献性を有する非営利法人に一定の優遇措置を講ずるとされた。中間法人と NPO 法人の統合という行革事務局の改革案に対して「シーズ」は、設立に基金を必要とする中間法人制度を新しい制度の基本とする場合、基金が不必要な NPO 法人制度と統合することになると、NPO 法の後退になると指摘した¹³⁵。

財務省と政府税制調査会の「非営利法人課税ワーキング・グループ」は、新しい非営利法人の税制について、原則的に「法人の稼得した「利益」に対して法人税を課すという原則課税方式」をとる方向で検討を進めていた。ただし、一定の要件を満たす「非営利法人」については非課税とするという、2 段階方式が検討されていた。この一定の要件とは、「残余財産の帰属を国等とする」、「事業活動が、公益性・公共性（社会貢献性）を有している」、「実質的な利益分配を行わない」、「過大な内部留保を行わない」、「運営組織・事業活動が適正である」、「経理が適正である」、「情報公開」、「租税回避を目的とするものではないこと」等である。また、「非課税となった非営利法人に関しても、企業と競合する事業は収益事業として課税される」ことになる。現行の公益法人や NPO 法人においては「収益事業に該当せず、

¹³³ 首相官邸行政改革推進本部 2002 年 8 月 2 日「公益法人制度の抜本的改革に向けて」
www.kantei.go.jp/jp/koizumipphoto/2002/08/02gyoukaku.html (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹³⁴ 内閣官房行政改革推進室「公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会について」
www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/kondankai/contents-kondankai.html (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹³⁵ シーズ 2003 年 1 月 31 日「公益法人を非営利法人に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=930> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

非課税対象である会費や寄付金・助成金・補助金」も、新設される制度では原則課税方式を取ることで「収益」として課税対象となる¹³⁶。

以上の通り、政府内において公益法人制度の見直しと、新しい非営利法人制度の検討作業とは2つに分離されて、議論されてきた。法人制度は「行政改革推進事務局」に設置された「公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会」で、税制は政府税制調査会に設置された「非営利法人課税ワーキング・グループ」で、具体的検討が行われた。その結果、法人制度は公益法人・NPO 法人・中間法人を一つにまとめた一般的な非営利法人制度の創設とともに、公益性の一定の要件を満たすものには税制等の優遇を与えるという、「2 階建て方式」を取る方針が発表された。この方針に基づいて、税制については、一般非営利法人は「原則課税」となり、その中で公益性のあるものについては非課税とすることになった。これまでの公益法人は非収益事業に対して「原則非課税」にしていたのが、「原則課税」になり、従来の課税政策を転換させた提案であった¹³⁷。

2. 政府に対する市民団体・政党の働きかけ

公益法人、中間法人、NPO 法人を一本化し、課税強化方針の下で、公益法人等の非収益事業を「原則非課税」から「原則課税」へ転換する方針が出されると、NPO 法人界、公益法人界は強く反発した。

2003 年 2 月 7 日開催された、第 3 回非営利法人課税 WG で進行していた「非営利法人原則課税」という議論が、政府の税制調査会委員 10 名の中で民間団体出身の委員である「さわやか福祉財団」の堀田力により外部に知らせ、公論化された（山岸・菅原・浜辺 2003, 90-98）。WG の中で NPO 側の視点に立った堀田は、新しい非営利法人に関する財務省の基本方針に強く反発し、2 月 12 日には独自の対案を作成し、財務省に提出した¹³⁸。財務省

¹³⁶ 税制調査会 2003 年 2 月 7 日「第 3 回非営利法人課税ワーキング・グループ議事録」www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。シーズ 2003 年 2 月 14 日「新法人は原則課税、一部非課税」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=943>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹³⁷ シーズ 2003 年 2 月 14 日「新法人は原則課税、一部非課税」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=943>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹³⁸ シーズ 2003 年 2 月 17 日「堀田氏が反原則課税に支援求む」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=952>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

の基本方針は、現行の法人制度から新しい非営利法人制度を創設するにあたって、公益法人、中間法人、NPO 法人を一括りにする制度設計であった。そのため、現行では原則非課税である公益法人と NPO 法人が新しい制度のもとでは課税されることが予測されていた¹³⁹。

2 月 21 日に開催された第 4 回非営利法人課税 WG の会合では、堀田委員と、課税強化の方向で公益法人改革を主張する猪瀬直樹委員との間で意見対立が起きた。堀田委員は「良い法人も含めて一括りに原則課税というのはおかしい」という見解を提示し一般非営利法人の法人税の原則非課税を主張した。財務省の「非営利法人は原則課税」という方針と堀田委員の「原則非課税」という対案の対立で、結論は得られず協議は決裂した¹⁴⁰。

この事件をきっかけに、政府案の骨子が外部に知られるようになり、2003 年 2 月頃からは、民間団体や NPO 関係者の抗議活動が展開され始めた。2003 年 2 月から 3 月にかけて、全国各地で民間団体・NPO 関係者が主催する政府案反対のシンポジウムが開催され、これらの関係者から、自民党をはじめとする各政党に対する働きかけが活発化した。「公益法人オンブズマン」は、小泉首相ならびに全閣僚、NPO 議連の各議員に閣議決定ストップの要請文書を送信し、閣議決定ストップへの賛同を呼び掛ける活動を展開した（山岸・菅原・浜辺 2003, 93 ; 佐藤 2006a, 128）。

全国の NPO 支援組織等がつくる「NPO サポート連絡会」は、2003 年 2 月 6 日、「公益事業も原則課税という考え方は社会的な活動に深刻な影響を及ぼす」として、政府が 3 月をめどに進めている改革大綱の策定を急がず、議論の時間を十分確保するよう、石原行革担当相宛に文書で申し入れた。申し入れの中で、公益法人や NPO 法人を一本化して原則課税するという政府の方針について、「後向きの対策の域を出ておらず、非営利法人、公益法人など全体の見取り図が示されていない」と批判した¹⁴¹。

「シーズ」は、2003 年 2 月 28 日、財務省・政府税制調査会と行政改革推進事務局に対して「公益法人制度改革に対する意見書」を提出した。政府が推進している公益法人制度改革の内容と進め方に関する問題点を指摘し、条件が整わない限り NPO 法人を新しい非営利

¹³⁹ 税制調査会 2003 年 2 月 7 日「第 3 回非営利法人課税ワーキング・グループ議事録」
www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁴⁰ シーズ 2003 年 2 月 21 日「堀田氏 vs 財務省、決着つかず」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=957>,

税制調査会 2003 年 2 月 21 日「第 4 回非営利法人課税ワーキング・グループ議事録」
www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁴¹ 『朝日新聞』2003 年 2 月 8 日。

法人の中にも含めないように要望した。「シーズ」が政府の改革案に反対した理由は、制度の趣旨が違う 3 つの法人を一本化しようとする点、改革の進め方が悪い公益法人の規制・排除に主眼が置かれていた点、民間の非営利活動、市民活動の発展という視点が欠如している点、民間活動の設計に政府の行政改革推進事務局と税制調査会という、いわゆる縦割り行政で法人制度と税制を個別に議論している点、非営利法人を原則課税としている点、改革の議論を非公開で市民参加のプロセスが欠如している点、等である¹⁴²。3月5日には、「公益法人制度改革を検証する」と題する緊急報告会が行われ、政府の公益法人制度改革に反対する意見が多く寄せられた¹⁴³。

また、「NPO/NGO 連絡会」は3月10日、世話人会を開き、「公益法人制度改革に対する申し入れ書」を石弘光政府税制調査会と石原伸晃行政改革担当大臣に提出した。申し入れた事項は、「一般法である公益法人制度改革を優先的に改革し、特別法である NPO 法人や中間法人等は公益法人制度の改革が終わってから制度体系の中で整合性を図るべきであり、現時点では含めるべきでない」とした。また、「悪質な法人を排除することを主眼にして審議されているが、その悪質な部分の多くは政府が関与する公益法人であり、民間団体の NPO 法人と混同してはならない。制度の構築に当たっては、広範な市民の意見が反映されるよう、公開と参加を基本的な手法とするべきである。政府の行政改革推進事務局と税制調査会とで、法人制度と税制度をバラバラに議論していることを一体化して議論し全体構想のあり方を考えるべきである」と主張した¹⁴⁴。

「公益法人協会」も3月27日、多様な分野の公益法人及びその関連団体等の17団体と共同で、公益法人制度改革と関連して「公益組織のための新しい制度を作る緊急アピール」を発表した。アピール文では、「①一部の問題法人のため、規制が強化されるような改正には反対する、②目的と事業が根本的に異なり、組織としての規律にも大きな差異があり、残余財産の帰属先も異なる中間法人と公益法人、NPO 法人の一本化に反対する、③原則課税

¹⁴² シーズ 2003 年 2 月 28 日「シーズ、公益法人改革で意見書」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=965> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹⁴³ シーズ 2003 年 3 月 12 日「公益法人改革に反対の声続々」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=965> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

¹⁴⁴ シーズ 2003 年 3 月 11 日「連絡会世話人会、政府に申し入れ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=978> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

に反対する、④寄付金税制の充実を求める」等を主張した¹⁴⁵。

3月6日、予定されていた行政改革推進事務局の「公益法人制度の抜本的改革に関する懇談会」が突然延期され、3月11日に予定されていた政府税制調査会の非営利法人課税ワーキング・グループの会合も急遽中止された。自民党の行政改革推進本部の公益法人委員会で、行革事務局の素案の中でNPO法人を含めるか否かというNPO法人の扱いと関連して意見がまとまらず、再検討することになったからである¹⁴⁶。

自民党の行政改革推進本部公益法人委員会は、2003年3月10日、政府の行政改革推進事務局に対して当面はNPO法人を公益法人制度改革の対象から除外するよう申し入れを行った。「NPO法人については非営利法人として最初から一括りとすることはせず、新たな非営利法人制度の動向を見据えた段階で、発展的に解消する可能性が高いとの位置づけをすることが適当である」とした。2003年3月11日、自民党の申し入れを受けた政府税制非営利法人課税WGは予定していた第6回会合を延期し、石原行革担当相はNPOの除外を容認すると表明した（山岸・菅原・浜辺 2003, 93-94）。市民団体はこの申し入れで、NPO法人について当面は（改革）対象外になり、一時的除外となるが、まだ確定的なものではないと判断した¹⁴⁷。

NPO議員連盟・与党会議は、3月13日、公益法人制度改革に関してNPO側に対するヒアリングを行い、NPO法人と意見交換を行った。NPO側には、「さわやか福祉財団」の堀田、「大阪ボランティア協会」の早瀬、「NPO事業サポートセンター」の山根、「日本NPOセンター」の山岡、「シーズ」の松原等が参加した。市民団体側は、非公開で法制度と税制がバラバラに議論されているのが問題であると指摘し、国会議員と市民側の協力で作られたNPO法の観点を含めて総合的に議論する必要があると政府案を批判した。ヒアリングに参加した熊代議員は、「とりあえずNPOは別にして公益法人の制度の改革を行う。その出来具合を見て、よいものだったらNPO法人もそこに統合する。あまりよくない場合は、別

¹⁴⁵ 公益法人協会、http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2003/03/post_99.html（2017年11月30日最終アクセス）。

¹⁴⁶ シーズ 2003年3月10日「明日の税調WG、中止に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=977>（2018年3月9日最終アクセス）。

¹⁴⁷ シーズ 2003年3月11日「自民委、政府にNPO除外を」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=980>（2018年3月9日最終アクセス）。

にしておくことも検討する」と回答した¹⁴⁸。

また、政府税制調査会の石弘光会長も、3月14日の記者会見で、性格が異なる3法人に非営利という形で税を仕組むのは問題という趣旨の発言をし、今回の公益法人制度改革からNPOを外すべきであるという見解を表明した¹⁴⁹。これで、3月に予定されていた閣議決定による「公益法人制度等改革大綱」は決定されず、先送りにされた。

「公益法人協会」は、4月17日、「公益法人制度改革緊急報告会」と題する集会を開催し、公益法人関係者と「シーズ」の松原等のNPO側の関係者が参加した。「公益法人協会」とNPO側からは、政府の改革方向性に関する声明や運動の報告が行われ、「公益法人協会」とNPO法人が連携し、政府の公益法人制度改革に協力し対応していくことに関して意見交換が行われた¹⁵⁰。

「NPO/NGO 連絡会」は4月25日の総会で、2003年度の運動方針の中で政府の公益法人制度改革の動向に対応していくことが確認された。総会では、公益法人制度改革への対応を中心に議論が行われた。公益法人制度の改正がNPO法にも直接的に影響を与えると判断され、政府の動きに対応し、NPO側の要望を政府に働きかけていくことが決議された¹⁵¹。

自民党は、5月28日、行政改革推進本部の総会で、「公益法人制度の抜本的改革に向けての意見集約」を決定し、与党3党はこれを受け、30日の与党行財政改革推進協議会で最終文を決定した。中間法人、NPO法人は改革から除外することにはなっているが、「非営利法人制度の設計に当たっては、現行の中間法人制度・NPO法人制度との法制上の関係を整理する」と表現しており、この文章だけでは制度改革から完全に外されたとは言えない状態であった¹⁵²。

¹⁴⁸ シーズ 2003年3月18日「法人改革で与党NPOヒアリング」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=990>（2018年3月9日最終アクセス）。

¹⁴⁹ シーズ 2003年3月24日「税調会長、3法人一本化は問題」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1002>（2018年3月9日最終アクセス）。

¹⁵⁰ シーズ 2003年4月18日「公益法人改革、与党協議が混迷」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1031>（2018年3月9日最終アクセス）。

¹⁵¹ シーズ 2003年4月25日「連絡会、公益法人改革対応強化へ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1040>（2018年3月9日最終アクセス）。

¹⁵² シーズ 2003年5月30日「与党、公益法人改革で意見書」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1084>（2018年3月19日最終アクセス）。

政府は、6月27日、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」を閣議決定し、新しい非営利法人制度の方向性を提示した。一般的非営利法人制度を創設し、「法人格を一定の優遇措置と分離し、公益性の有無に関わらず新たに非営利法人制度を創設する」とした。また公益性を有する法人に関しては、「その優遇措置と関連して、特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系との整合性に留意しながら引き続き検討する」とした。また既存の法人制度間の関係に関しては、「現行の公益法人制度の問題点を踏まえ検討を行い、現行の中間法人制度・NPO法人制度との法制上の関係を整理する」こととした¹⁵³。この決定で、中間法人、NPO法人はいったん改革から外されることになったが、制度改革から完全に外されることになったわけではなかった。

「NPO/NGO 連絡会」は、11月11日開催された世話団体会で、来年度の税制改正作業に向けて各政党や政府に提出する予定の要望書を取りまとめた。「平成16年度に向けたNPO法人制度に係る改正に関する要望書」の中では、認定NPO法人制度の改善とともに、公益法人制度改革とNPO法人制度を切り離すことが要望として盛り込まれていた¹⁵⁴。

11月28日開催された、公益法人制度改革に関する有識者会議の初会合では、今後の会議の進め方に関する方針が確認された。会議資料、議事録概要、議事録等の原則を公開することにし、会議の後は必ず記者会見を行うことを決定した。また、会議に参加した委員からは、NPO法人に関する議論ではNPO関係者の意見を聞く必要がある、法人の活動の多様性を踏まえた議論が必要であるなどの意見が出された¹⁵⁵。

「公益法人協会」は2004年3月29日、「公益法人制度改革問題連絡会」を発足させた。これは、財団法人、社団法人を中心にした27団体から構成されるネットワーク組織で、「シーズ」も参加していた。公益法人制度連絡会は「市民社会の発展の観点から、政府の公益法人制度改革の経緯・現状・問題点を理解・把握し、世論喚起と社会的提言を主導する」こと

セス)。

¹⁵³ 内閣府 2003年6月27日「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」www.cao.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁵⁴ シーズ 2003年11月20日「連絡会、税制改正要望強まる」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1412> (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁵⁵ シーズ 2003年12月4日「有識者会議、来年3月論点整理」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1433> (2018年3月9日最終アクセス)。

を目的に組織された。「連絡会」の発足で、「全国対話集会」のための体制を構えた¹⁵⁶。

「公益法人制度改革に関する有識者会議」は2004年3月31日、「議論の中間整理」を発表し、公益法人制度を廃止し、「公益性の有無に関わらず、登記により設立できる非営利法人制度」を創設することとした。その中で、公益性のある法人については民法や非営利法人法等の法人制度で規定するか、税法等で規定するかについて、検討を進めるとした。また、新しい非営利法人制度と中間法人制度の法制上の関係はさらに検討するとし、NPO法人制度との法制上の関係も同時に整理することとした¹⁵⁷。

「公益法人制度改革問題連絡会」は4月27日、第1回全国対話集会を開催し、公益法人・NPO法人関係者等が参加する中で、政府の有識者会議の「議論の中間整理」に対する3項目のアピールを発表し、行政改革推進事務局へ提出した。アピールでは、「公益性を取り扱う仕組みについて民法で規定し、公益性の判断主体を中立で第三者的な機関とすること」、「公益性の判断に際して「活動実績」を設立の段階で要件としないこと」、「残余財産を分配できる法人とそうでない法人とは完全に分離すること」などを考慮して公益法人制度の改革の方向性を検討することを要望した¹⁵⁸。

7月7日行われた第11回の「非営利法人ワーキング・グループ」会合で、新しい法人制度の1階部分の制度が公開され、その中に中間法人制度を統合する方針が明言された¹⁵⁹。7月15日開催された第16回の「公益法人制度改革に関する有識者会議」会合では、創設される非営利法人制度の概要と論点が提示された。1階部分には「非営利法人」が、2階部分には「公益性のある非営利法人」という2階建ての構造になっていることが示された。中間法人は1階部分に統合する方針で検討するとした¹⁶⁰。

¹⁵⁶ 公益法人協会 2004年3月29日 www.kohokyo.or.jp/non-profit/seidokaikaku/index01.html (2018年3月9日最終アクセス)。シーズ 2004年3月30日「公益法人制度連絡会がスタート」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1584> (2018年7月20日最終アクセス)。

¹⁵⁷ 公益法人制度改革に関する有識者会議、2004年3月31日「議論の中間整理」
www.gyokaku.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁵⁸ 公益法人協会 2004年4月28日 <http://www.kohokyo.or.jp/non-profit/seidokaikaku/index01.html> (2017年11月30日最終アクセス)。

¹⁵⁹ 非営利法人ワーキング・グループ、2004年7月7日「非営利法人（仮称）制度の創設に関する試案（その1）」www.gyokaku.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁶⁰ 公益法人制度改革に関する有識者会議、2004年7月15日「全体的討議用メモ」
www.gyokaku.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

2004年10月29日に開催された第23回有識者会議で、NPO法人に関しては、創設される新法人制度にはNPO法人を含めないという方針が固まった。NPO法人制度は、新制度に必ずしも包含される関係にないことと、社会的要請が乏しいことが理由として挙げられた¹⁶¹。

第26回政府有識者会議の会合を終えた2004年11月19日には、新たな非営利法人制度の創設に関する報告書がまとめられ、村上誠一郎行革担当大臣に提出された。有識者会議からこの報告書を受けた政府は、12月下旬に閣議決定し、2006年通常国会に関連法案を提出することを発表した¹⁶²。

報告書には現行の公益法人制度を廃止し、一般的非営利法人制度と公益性を取り扱う法人制度という「2階建て方式」の新しい非営利法人制度の基本的あり方が盛り込まれていた。公益性の判断は、主務官庁から独立かつ中立的に判断を行える民間有識者からなる合議制の委員会を設置して行うことにする。また、中間法人制度は、新しい非営利法人制度の「一般的な社団形態の非営利法人制度に法制上包含される関係となることから、独自の存在意義を失うことになるので、廃止する」ことになった。NPO法人制度と関連しては、「現行民法の公益法人制度の改革により当然には影響するものではないし、抜本的見直しの社会的要請も乏しいため、引き続き存置されるものと考えられる」と結論づけた¹⁶³。

自民党の「NPO/NGO 関係団体委員会」は、11月25日、NPOとの意見交換会を実施し、公益法人制度改革に関するNPO側の意見を聴取した。自民党は改革の対象にNPOを含めない方針を明確にした。NPO側はNPO法人制度の存続、NPO法人側の意見を聞く場の継続的設置、NPO法人に関わる公益法人税制の改善を要望した¹⁶⁴。

¹⁶¹ シーズ 2004年11月1日「公益法人改革、NPO法人は除外」

www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1878 (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁶² シーズ 2004年11月20日「有識者会議が最終報告、NPOは切り離し」

www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1911 (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁶³ 公益法人制度改革に関する有識者会議「公益法人制度改革に関する有識者会議報告書」

2004年11月19日、www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/yushiki/h161119houkoku.html (2018年3月9日最終アクセス)。

¹⁶⁴ シーズ 2004年11月27日「自民、公益法人改革でNPOと意見交換」

<http://www.npweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=1920> (2018年3月9日最終アクセス)。

3. NPO 法人の存置決定と公益法人制度改革関連 3 法の決定

2004 年 12 月 24 日公益法人改革の方針が閣議決定された。『今後の行政改革の方針』の「公益法人制度改革の基本的枠組み」では、新制度である非営利法人制度において、NPO 法人制度が引き続き存置される方針を確認した。中間法人制度は廃止されることに決定された¹⁶⁵。

政府税制調査会（首相の諮問機関）は 2004 年 12 月 25 日午後、2005 年度の税制改正答申を小泉純一郎首相に提出した。公益法人制度改革に対応する税制改正については、「新たな非営利法人制度に関する法案の具体的な内容を踏まえて、改めて検討を行う」として先送りされた。

政府税制調査会では、2005 年 4 月 15 日から、基礎問題小委員会と非営利法人課税ワーキング・グループの合同会議を開催し、公益法人改革後に創設される新しい非営利法人制度に関する税制の検討を行った。6 月 17 日には、「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」が発表された。中間法人制度は廃止され、特別法によって設立された NPO 法人制度は引き続き存置するとした。民法 34 条法人と中間法人に代えて「新たな非営利法人」を制度化するものとし、「特別法に基づく公益法人等（学校法人、社会福祉法人、宗教法人、NPO 法人等）」の課税上の取り扱いは現行と同様の取り扱いとするとした¹⁶⁶。

当初は、これを受けて 2005 年度秋の政府税制調査会の議論で、さらに具体的検討が進められると予測されていた。しかし、公益法人制度改革の法案の準備作業がまだ十分進んでいないこともあり、11 月 25 日に提出された税制改正答申では、「当調査会としては、新たな非営利法人制度に関する法案の具体的な内容を踏まえ、改めて税制の具体化に向けた検討を行うこととしたい」と述べ、検討を 2006 年以降に先送りすることとした¹⁶⁷。

政府は 2006 年 3 月 10 日、公益法人制度改革関連法案を閣議決定し、国会に提出した。約 2 万 6 千ある現行の公益法人については、法律施行後は「特別民法法人」として存続し、

¹⁶⁵ 閣議決定 2004 年 12 月 24 日「今後の行政改革の方針」www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁶⁶ 税制調査会「非営利法人課税ワーキング・グループ、議事録・提出資料」www.cao.go.jp（2017 年 10 月 20 日最終アクセス）。

¹⁶⁷ 税制調査会 2005 年 11 月 25 日「平成 18 年度の税制改正に関する答申」www.cao.go.jp（2017 年 10 月 20 日最終アクセス）。

施行日から5年以内に、一般社団法人、一般財団法人への許可申請、公益社団法人、公益財団法人の認定申請を行い、新制度への移行を図るものとした¹⁶⁸。

公益法人制度改革関連3法案を含む行政改革関連5法案は、2006年4月20日に衆院本会議で可決され、2006年4月24日に参議院で審議入りした¹⁶⁹。同日参院本会議で、小泉純一郎首相と中馬弘毅行革担当相ら関係閣僚が出席して、5法案について趣旨説明と質疑が行われた。本会議に引き続き、参院行政改革特別委員会でも提案理由の説明を実施、参院での審議に入った¹⁷⁰。

5月12日に開かれた参議院「行政改革に関する特別委員会」で、公明党の風間和議員は公益法人改革でNPO法人について残したのはどのような意図によるのかを質問した。これに対して、山口泰明内閣府副大臣は「ボランティア活動等を盛んにするための基盤として引き続き見守り、はぐくむことが適当と判断して、今回の対象とはしなかった」と答弁した。また「見守る」ことはどの程度までを意味するのかについて聞かれ、「認可法人も2万6千を数えており、定着しつつあるので、そういった意味で見守る」と答弁した¹⁷¹。

公益法人制度改革3法案を含む「行政改革関連5法案」が5月26日、参議院本会議で賛成多数で可決、成立した。公益法人制度改革関連3法案の成立により、「一般社団法人、一般財団法人、公益認定社団法人、公益認定財団法人」が既存の社団法人、財団法人を代替するようになる¹⁷²。6月2日、公益法人制度改革関連3法が公布された。2008年12月1日公益法人制度改革3法が施行されることになった¹⁷³。

行政改革の一環として行われた公益法人制度改革は、当初は古い公益法人制度が抱えていた問題が取り上げられ、問題のある公益法人を規制する観点から改革の議論が行われた。

¹⁶⁸ 国会に提出された公益法人制度改革関連法案は、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案、公益法人及び公益財団法人の認定等に関する法律案、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案である。

¹⁶⁹ 衆議院2006年4月20日『第164回衆議院会議録』第25号。参議院で審議入りした「行政改革関連5法案」とは、行政改革の方向性と目標を定めた「行政改革推進法案」、官民が受注を競い合う市場化テストの手続き等を定めた「公共サービス改革法案」に加えて、公益法人制度改革に関連する「公益法人認定法案」、「公益法人認定法等整備法案」、「一般社団・財団法人法案」からなる。

¹⁷⁰ 参議院2006年4月24日『第164回参議院会議録』第19号。参議院2006年4月24日『第164回参議院行政改革に関する特別委員会会議録』第2号。

¹⁷¹ 参議院2006年5月12日『第164回参議院行政改革に関する特別委員会会議録』。

¹⁷² 参議院2006年5月26日『第164回参議院本会議会議録』第28号（その1）。

¹⁷³ 行政改革推進本部 www.gyokaku.go.jp/about/koueki.html

その中で中間法人と NPO 法人などが、一本化する方向で議論が進められた。3 法人一本化と非営利法人の法人税の原則課税という方向で改革議論が展開されていたのである。公益法人改革に NPO 法人を含めようとした試みは、同時に進行していた NPO 法・優遇税制などの政策を通じた市民活動の活性化という方向性とはずれていた。公益性の判断、課税上の取り扱いと関連して、NPO をどう定義するかの問題を巡り、政府の行政改革推進事務局、政府税制調査会という政府内の分離された組織で行われたのである。

以上の通り、NPO は公益法人制度改革の中に取り入れられ、統合の対象とされ、「発展的解消」がなされようとしていた。公益法人制度改革の対象に NPO 法人を入れるのは、政府の方針であったことが 1998 年の NPO 法制定時の附帯決議の項目からも確認できる。「民法第 34 条の公益法人制度を含め営利を目的としない法人制度について、今後総合的に検討を加えるものとする」という事項が附帯決議に書かれていた。また、NPO 法人が公益法人と活動分野が重なるところが多い、制度運営の年数が浅い、また営利活動をする NPO 法人が現れているなどの理由で、公益法人と一括りにされていたのである。そこで、行政改革を推進していた政府が、行政の効率化・スリム化の観点から、旧公益法人制度と制度的整合性を考慮して対応した結果であった。

しかし、NPO 法の制定を契機に組織化された市民団体は、集会の開催と声明の発表、公益法人の組織である公益法人協会との連携、自民党の NPO 関連委員会との意見交換を通して、政治的働きかけを強化した。その結果、NPO 法人は公益法人制度改革から分離され、制度として存続することができるようになった。2001 年から 2006 年にかけて行われた公益法人制度改革議論の末、NPO 法人制度を存置することが決定されたのは、NPO 法制定を契機にネットワーク化した市民団体が組織的に対応し、自民党の特別委員会や NPO 議員連盟等の NPO 関連政党組織が政治的に対応し導き出された結果であるといえる。

第 5 節 本章のまとめ

1998 年、2001 年制定された NPO 法、認定 NPO 法人制度はその制度の内容が限定的で実効性の少ないものであった。このような NPO 政策の内容は、市民団体のさらなる組織化、そして政策ネットワークの形成に影響を与えた。特に「シーズ」は、NPO 法と認定 NPO 法

人制度が成立したことで、NPO 制度に関わる活動を終え、解散する予定であった。しかし、2001 年制定された認定 NPO 法人制度の要件の厳しさは、団体の活動方針を変えた。具体的には、制度の改善のために持続的に運動を展開するという活動方向へと転換された。これにより「シーズ」等の市民団体は、改めて組織を整備し、運動を持続することになった。これらは、2001 年の認定 NPO 法人制度がもたらした政策フィードバックと理解できよう。

上に述べたように、市民団体は 1998 年の NPO 法制定を契機として、組織化し、ネットワークを形成した。「シーズ」や「NPO/NGO 連絡会」等の市民団体は、2001 年の認定 NPO 法人制度の制定過程に関わり影響を与えた。市民団体は、自民党の NPO 関連委員会、NPO 議員連盟、NPO に関わる政策を推進する政府の各省庁とネットワークを形成するインセンティブが与えられていたと考えられる。

自民党の NPO に対する組織的体制の変化により、市民団体は自民党政権の通常の税制改正過程にアクセスすることが容易になった。自民党は選挙制度改革を受け、無党派対策として NPO/NGO との交流や関係強化に方針を決め、自民党内に NPO/NGO に関わる組織を新たに設置し、自民党議員と NPO/NGO 関係団体との意見交換の機会を設けてきた。「シーズ」や「NPO/NGO 連絡会」は、自民党の「NPO 特別委員会」、「NPO/NGO 関係団体委員会」、「国際的 NGO に関する小委員会」等の委員会におけるヒアリングを通して NPO 政策に関する要望を提出した。「NPO 特別委員会」は市民団体からの要望をまとめて自民党税調に提出することで、毎年の税制改正に影響を与えてきた。

「NPO 議員連盟」も市民団体が自民党政権の政策決定過程にアクセスするにあたり、重要な役割を果たした。「NPO 議員連盟」は、政府と NPO 等の市民団体側の間で、政策要望の伝達ルートとして役割を果たした。「NPO 議員連盟」は認定 NPO 法人制度の改正のために自民党税調に要望書を提出し、1 回目の NPO 法改正過程において市民団体の要望をもとに主導的に法改正に関わってきたし、公益法人制度改革時に NPO 法人側に立ち、自民党に対して NPO 法人の要望を提出し、その採択のために働きかけてきた。

小泉政権は、経済活性化と構造改革、行政改革の推進に積極的であった。そのため、NPO 等の市民活動において必ずしも好機ではなかったといえる。構造改革が加速化する中で、官僚制による過度な規制や無駄をなくし、競争力が弱い部分を徹底的に改革し、市場自由化を加速するための規制撤廃が行われた時期であった。競争力強化と効率性向上のために、官の領域の公共サービスが民間に開放され、以前の非効率を正すための改革プログラムが導入

された。福祉供給主体の多様化、地域活性化、治安、女性・老人の雇用問題等で、NPO 等の市民活動や民間の役割は、経済社会の中の新しい公共の担い手として重視された。

2001 年に制定された認定 NPO 法人制度は、当初から欠陥を持っていた。認定 NPO 法人制度は厳しい認定要件が設定されていたので、認定 NPO 制度に申請する法人はわずかに止まっていた。その上で、認定 NPO 法人の数が NPO 法人の 1%にも満たない状況が続いていた。行政側は NPO 活動の実態が明確でないという理由で認定要件の緩和を拒否していた。大蔵省(財務省)の官僚は NPO による公益的な活動の定義が定かでないという理由で、要件の緩和を拒否し、消極的な態度で臨んでいた。このような状況の中で、「シーズ」等の市民団体は、政策ネットワークを通して、NPO 政策の漸進的変化をもたらした。

自民党政権期に、全部で 6 回の認定 NPO 法人制度の改正が行われ、改正措置は小幅の修正の積み重ねの連続で、改正の程度には濃淡があった。1 回目には小幅な修正で、PST 算定式の分子部分に当たる役員・社員の規定の一か所が緩和された。2 回目は特例措置の導入で、1 回目よりは大幅な改正が行われた。特例措置として PST 規準の 1/3 を 1/5 に引き下げた。また、広域性要件の撤廃、みなし寄附金制度の導入等が行われた。3 回目は重要な部分はほとんど先送りされ、小幅の修正にとどまり、認定要件をパスするには実効性がないものであった。4 回目は認定要件の緩和で、認定されやすくなった側面があった。PST の特例措置の延長、寄附金の親族規定の緩和、小規模法人の簡易 PST 制度の時限的設置等が行われた。5 回目は特例の延長、認定有効期間の延長、実績判定期間措置の延長等の措置が行われ、認定申請が容易になった側面があった。6 回目は初回又は 2 回目の認定時の実績判定期間の短縮等の特例が認められ、以前より前進した部分があったと評価された。

また、公益法人制度改革過程においても、NPO 法・優遇税制の改正のために組織化した市民団体は、他の社会団体との連携、既存の政策ネットワークを通して新しい非営利法人制度への NPO 法人の統合の試みを阻止することができた。行政改革の一環として推進されていた公益法人制度改革の過程は、NPO 法人を改革の対象としていたので、NPO 制度化を推進する市民団体側には危機的な時期であった。行政改革推進本部の下で、行政改革が推進され、具体的には、公務員制度改革、規制改革、競争の導入による公共サービスの改革、公益法人制度改革、政策評価の推進などが総合的に推進されていた。

公益法人制度改革の議論のなかで、最終的には NPO 法人制度は引き続き存置されることに決定された。市民団体が公益法人協会等の社会・市民団体と連携して抗議運動を展開し、

自民党の特別委員会や NPO 議員連盟等の NPO 関連政党組織へ働きかける等、既存の政策ネットワークを通して政府方針に反対する意志を表明し、政策の方針に影響を与えることができたからである。

政府は NPO 側からの抗議集会や異議申し入れなどの政治的要求に直面し、改革の方向性の変更を余儀なくされた。かつて新しい非営利法人制度へ中間法人制度を統合するという議論があった際には、一時的反発はあったが、最終的には統合されていった。これとは対照的に、NPO 法人が存置されることになったのは、政府として無理やり NPO 法人を統合する場合に支払うべき政治的、社会的コストが、以前とは違って考慮しなければならないほど高くなってきたためである。

公益法人制度改革の過程を通して、新しい非営利法人制度（一般社団・財団、公益社団・財団）が整備されるに伴い、寄付金に対する課税緩和措置等、行政改革の中で政府の法人制度に対する政策方針が明確に整理された。NPO 法人に対する支援税制に対しても、NPO 法人を育成する方向へ次第に動いていった。

このようにして NPO 法人制度は、経路依存的に持続するようになった。以前の公共政策のフィードバックを受けて組織化された市民団体と政策ネットワークを通して、NPO 政策はその発達経路にロックインされたのである。上の状況のもとで、NPO 政策は、構造改革や行政改革等必ずしも NPO に有利ではない政策環境においても、現在の政策経路から離脱することなく漸進的に発達することができた、ともいえよう。

しかし、自民党政権期における NPO 政策、特に認定 NPO 法人制度の改正の幅が限定的であったのは、税制改正が自民党政権下の通常の税制改正過程を通して行われたことによる。自民税調と財務省の二元体制は、NPO 法人に対する税制優遇を緩和することに対して実質上、拒否権プレイヤーとして働いたといえる。自民税調と財務省の政策的立場は市民団体の政策要望と距離が遠かったため、改正過程は漸進的になるしかなかったのである。

第7章 民主党政権の「第三の道」とNPO政策の転換

第1節 民主党政権の「新しい公共」とNPO政策

1. 民主党への政権交代

2009年8月30日、民主党は衆議院議員総選挙で480議席の中で308議席を獲得し、政権交代を実現した。自民政権期に形成された官僚中心主義と利益誘導政治からの脱却を目標として掲げた。また、民主党は小泉構造改革に伴う貧困や格差問題による社会の疲弊化等を問題と認識し、国民生活を重視する「生活第一」路線を具現化することを表明した（山口2012, 33-52）。

小泉政権期において、民主党は「構造改革」を掲げる小泉自民党との間で政策の差別化が難しかったので、政策的対立軸が形成されることはなかった。自民党と民主党の間で、新自由主義的改革をめぐる論争が展開されたが、2005年の郵政総選挙では自民党の支持が頂点に達した。この頃から、経済格差や貧困等が社会問題化した。2000年から2006年の間に、自民党支持者と民主党支持者の間で格差是正策への支持のギャップは拡大を見せ、党派性による格差是正策への態度の違いが明確になるにつれ、格差問題は争点として浮上した。民主党指導部はこの新たな亀裂を利用するために、党の再編を行った（樋渡2011, 108）。

民主党は2006年から政策路線の転換を図り、「国民の生活が第一」というキャッチフレーズで2007年の参議院選挙を勝利に導いた（宮本・山口2015, 92-95）。格差問題、不平等の問題は、2007年には有権者にとって主要な政策争点として認識され、政治論争の主要な対象になっていた¹。2007年7月の参議院選挙の際、民主党は自公政権の構造改革が格差拡大をもたらし、国民生活が不安にさらされていることを批判し、子ども手当の創設や農家戸別所得補償制度の導入等を提示した。

民主党はこの格差問題という新たな争点を利用し、路線を新自由主義的改革から労働市場の安定、社会保障の充実へと変更した。同時に、民主党は伝統的な改革のイメージを維持し、国民新党などとの連立を通じて、反小泉の自民党保守派をとりこむことに成功した（樋

¹ 『日本経済新聞』2007年7月12日。

渡 2011, 112)。また、2008 年のアメリカ発の経済危機の発生は、大量の失業者を生み出し、貧困や格差の問題を表面化させた。

2. 民主党の組織と基本政策

(1) 民主党の組織

民主党は非自民党の国会議員の連合で出発した政党として、自民党政権による利益誘導政治に対する厳しい批判者であることを標榜した。民主党は、最初は政権戦略として既成政党との連携を重視する政党連合路線を構想していた。しかし、徐々に「議員の個人参加を原則とするネットワーク型政党」として、「無党派層との連携を目指す自立路線」に転換した（大嶽 1999, 111 ; 上神・堤 2011, 5）。

実質的には、民主党の結成には新しい選挙制度の導入が影響していた。1994 年に衆議院選挙に導入された小選挙区比例代表並立制は、少数政党には不利な側面があり、社会党や新党さきがけの国会議員が選挙で生き残るために作られた。このような政党結成の由来から、民主党は選挙に当選するための「選挙互助会的性格」を持っていると評価される。「選挙互助会」のような性格は、新進党解党後に「新党友愛」や「国民の声」など多くの政党と合併したことでさらに強まった。様々な政党の出身者が小選挙区で勝ち抜くために集まり、寄り合い所帯的議員政党の色彩を強くした（薬師寺 2014, 223-224）。

民主党は、党員数がわずか 4・5 万人であり、社会的に強固な基盤を欠いていた。このような党組織の脆弱さを補完したのは、組合員数 680 万人を擁する労働組合の連合であった。多数の議員が連合参加の労働組合に支えられ、参議院選挙の比例代表では、連合傘下の労働組合の組織内候補が 10 人近く当選してきた（薬師寺 2014, 224）。

多様な政党の連合から始まったため、民主党には革新から保守まで多様なイデオロギー的主張をもつ議員が所属することになった。このような幅広い理念的スペクトラムの中で、各グループ間のバランスの維持によって党が運営されてきたといえる。多様な党派の議員を包含した政党である民主党は、理念の共有を前提としていない。そのため、政党のイデオロギー的性格は、合流した議員のイデオロギーによって変わってきた。民主党は欧米諸国の左派政権の復活を政権構想のモデルとみなしていた点で「左」の結集・再編という特徴が強かったが、保守系議員を含むことによって「民主中道」と自己規定していたといえる。

民主党は日本社会の特定の階層やグループなどの組織基盤を欠いており、特定のイデオ

ロギーを追求したこともなかった。そのため、無党派層や NPO/NGO 等の市民団体、市民社会を中心とした普遍的価値を主張し、政党の基盤として位置付けた。

(2) 民主党の基本政策²

民主党は改革を主導する政党として、「友愛」の精神と「市民リベラリズム」を政党理念として掲げた。政官業癒着の利権政治、国家中心型社会から行政の質的改革、民主導の政治への転換、自立した個人を基盤とする「市民中心型社会」への転換を図ることを標榜した。民主党は市民中心型社会への転換を進めるために、志のある新しい政治集団と変革を求める市民政治と連携し、市民参加の機会を拡大する新しい政治システムへの転換を図ることを基本政策の中で触れていた。

民主党は、新党さきがけの鳩山由紀夫が 1996 年に無党派層を狙った純粋な第三党を作るという方針をもとに創設された。民主党は 1996 年 9 月の結党時に公表した基本理念と基本政策の中では、「自民政党政治」への反対と自民政党政治への代案として「市民主体による自立と共生の下からの民主主義」、「多極分散・水平協同型の市民中心社会」を目指していた。自民政権期に形成されてきた政官業の利権中心政治、官僚主導の国家中心型社会から脱却し、「市民中心型社会への転換」を提唱し、「国家」という概念に対比して「市民社会」を強調し自らを「市民の党」として規定してきたのである³。

民主党の結党の中枢を担った鳩山由紀夫、菅直人、その他の元社会党議員らは、自民党の腐敗だけでなく、社会党（社民党）の改革意思のなさも問題としていた。そのため、イデオロギー的に社民リベラルとも距離を取っていた。また、新進党の新保守主義とも距離を置き、特定集団を支持基盤とすることも躊躇していた。

民主党は自民党との対立軸として「保守対リベラル」を示し、強調してきた。一般的に「保守主義」とは小さな政府を志向し、国防や治安などを除外した領域で市場や民間企業に権限を委譲する市場主義の立場を取る。一方「リベラル」とは、市場は万能ではないという立場から出発する。失業率を改善し、景気を向上させるためには、市場に対する政府の介入が不可欠であり、福祉の向上のためにはそれにふさわしい負担をしなければならないという考

² 「民主党の基本政策」に関する記述は、注記しない限り、五十嵐ふみひこ 1996『これが民主党だ』からの引用である。

³ 民主党設立委員会「民主党の基本理念」1996 年 9 月 17 日。

え方に基づいている。しかし、実際に保守主義が主張する市場万能主義で健全な中間層が構造改革や失業の危機に晒されるといって、社民的政策を取り、一方的に経済的負担を国民に強いることはできない。このような状況で、与党の立場として民主党に要求されるのは、保守主義と社民主義の限界を克服できる「第三の道」である。

鳩山が主張したリベラルは、社会的弱者に配慮することに偏らず、政府に依存せず、国民個人が主体性を発揮する社会を実現するという意味を内包する。その意味で、小さな政府を理想とする主張と親和性がある。そして福祉政策では、国民に対して負担をある程度求めることを意味した。菅直人のリベラルは、自立した市民の自由な政治参加を基本とする政治を目指す。市民的自由・人権・環境の尊重などでアメリカの民主党の政策、ヨーロッパの社民政党の政策を合わせたものを想定していた⁴。

結局、民主党の政策理念が、社会民主主義的なのか、新自由主義的なのかに関しては議論が存在するが、基本的には小さな政府時代における社会民主主義政党内に見られる理念的志向が混在していたとみられる（村松・伊藤・辻中 2001, 176）。混在的政策内容が選挙に際しては、取り巻く社会経済的状况、政治的環境に応じて使い分けられてきた側面があった（上神・堤 2011, 252）。

民主党は、中央集権的行政システムからネットワーク型民主導のシステムに変えることを提案した。中央集権型政治行政システムを、地域主権を基本とする制度に変革し、地域に暮らす市民が政治、行政に参画する市民中心社会を形成することであった。また、大蔵省の改革、公共事業等の整理・縮小による財政硬直化の緩和、各種の特殊法人の改革による補助金の整理・縮小を提案した。従来の課税政策が特定業界等を保護し不公平に執行されてきたことを、公正な税制へ改革するとした。さらに、社会の自立的発展力の向上のための「共生型市場経済」の確立、つまり、市民中心社会の基盤を構築し、経済成長至上主義を克服して生活の質や環境との調和をとることを提案した。

また、既存の社会保障制度の構造改革を行い、市民協同による福祉活動の活性化を支援し高齢化社会への対策を立てることを提案した。菅直人は福祉の充実を図るために、福祉分野での新たな産業と雇用の創出を期待し、経済の活性化にも繋げることを目指していた。

民主党は市民中心社会への転換を図るために、政治への市民参画の機会を拡大させてい

⁴ 民主党の他の議員は小さな政府、効率的政府、賢明な優先順位で選択された公共政策をリベラルの概念として定義していた。

く手段として NPO 等の市民セクターを重視し、情報公開で市民の政治意識を高めるとした。特に、市民中心型社会への転換のために、最重要課題としてされたのが、市民活動の活性化を促すことであった。市民事業の自由を認め、これを保証する NPO 法の確立、寄付金税制等の支援制度の拡充などに取り組むことを課題としていた。

1998 年 4 月 27 日に発足した新民主党は、基本政策の中で市民社会や NPO と関わる政策に言及した。まず、「官と民」の項目では、「政治・国民主導によって簡素でわかりやすいルールを策定し、官僚の基本的役割を事前調整から事後チェックへとシフトさせ、企業セクターや市民セクターなどの「民」が「官」から自立し社会の中心として活動する仕組みに変える」ことを表明した。さらに「社会保障」の項目では、「育児・介護支援制度については、介護財源のあり方も再検討しつつ、NPO 活動の支援などサービス提供を含めた体制の充実を図る」ことに言及した。「国民生活」という項目では社会保障、雇用・労働、男女共同参画、人権、環境等の小項目とともに、NPO に関しても小項目を設けた。政策上、NPO（非営利団体）は自立する市民からなる共生社会の新しい重要な基盤であり、税制の整備などを通じて支援を行うべき対象であると位置づけていた⁵。

民主党は結党時の基本理念と基本政策を通して、一貫して「国家」に対比する概念として「市民中心社会」を提唱してきたし、その中で NPO 法・税制に関する政策は、重要な政策として掲げてきたことがわかる。このような政策的な基本方針は、2003 年以降の選挙時に作成されたマニフェストにも掲載されてきた。

3. 民主党政権の「新しい公共」⁶と NPO 政策

(1) 政権交代前夜の民主党と NPO

政権交代前夜である 2009 年 7 月 14 日、8 月の衆議院選挙を控え民主党と NPO 等市民

⁵ 民主党政策アーカイブス「基本政策」

http://archive.dpj.or.jp/policy/rinen_seisaku/seisaku.html（2017 年 5 月 18 日最終アクセス）。

⁶ 2009 年の総選挙を前にした党のマニフェストには「新しい公共」が強調されていない。しかし、「新しい公共」の概念が前面に出されたのは、鳩山内閣で官房副長官を務めた松井孝治氏が鳩山氏のスピーチの草稿づくり、総選挙勝利の立場表明スピーチ、内閣発足後の「基本方針」、「所信表明演説」等を担当してからである。新しい公共を政策として実現するために「円卓会議」の設置も提案した。因みに、松井氏は 1997 年自民党橋本政権時に、行政改革会議の事務局にいて報告書を担当した。そこに「国民が公を担う」という概念を盛り込んだが、当時この理念は目に見える形にはなれなかったといわれる（山口編 2014, 81-82；秋山 2011b, 49-51）。

団体との意見交換会が民主党の本部で行われた。「市民パワーと民主党の懇談会」は、NPO 等の市民団体からの意見を民主党の政策マニフェストへ反映させるために行われたのであった⁷。選挙を前にして民主党側から政策説明を行い、これを受け NPO からは政策提言を行った。NPO 側は、「NPO 法人事業サポートセンター」、「シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」、「市民フォーラム 21・NPO センター」、「日本 NPO センター」の 4 団体が主催者になり、政策提言を行った。

懇談会では、民主党側から民主党の政策基本方針と政策課題、NPO に対する基本政策や税制面に対する優遇措置に関して説明された。また、NPO 側からは福祉、介護、子育て、環境、ODA 政策と国際協力、NPO 政策等について、民主党への政策提言、要望が行われた。また、移民政策や在日外国人政策、少数派差別の禁止、電波の民間開放、憲法 9 条、科学技術者の援助など、それぞれの現場からの意見が出された。NPO 側からの意見の中には、既存の民主党の政策マニフェストには盛り込まれていない内容も多く含まれており、民主党と意見が異なる NPO からの政策提言も行われた⁸。

選挙を控えた民主党は、市民団体側の現場の要求や意見、専門分野の知識を直接受け入れることができるルートとして、NPO 等の市民団体との懇談会を重視していた。民主党は結成されてから「市民政策議員懇談会」を設置し、NPO 等の活動を政策的に支援する活動に努力してきた⁹。また、政権交代後も NPO との政策議論を定期的に行っていくことを表明した。懇談会で民主党は、政権交代に関する意志を NPO 団体のリーダーたちに強くアピールした。

民主党は 2009 年 8 月の総選挙に向け、マニフェスト「民主党政策集 INDEX2009」を公

⁷ 2009 年 7 月 14 日「市民パワーと民主党の懇談会」。シーズ 2009 年 7 月 24 日「民主党、NPO と政策議論の場を定期的に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3161>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁸ 例えば、多文化家庭への支援、移民の受け入れへの提言、外国人問題へのもっと踏み込んだ政策、女性の人権問題、市民団体の公営放送のチャンネルの必要性、生物多様性条約や科学技術分野に従事する人たちのワーキングプア問題、障害者・人種の差別・マイノリティの差別の禁止等に関する問題等、既存の政策では盛り込まれていない細分化された、現場の知識に詳しい NPO からの政策提言であった。聴衆の中では、憲法 9 条の改正に反対する声に対して、民主党側からは憲法の中で時代遅れのものが多いということを指摘することに止めて、それ以上の言及はしなかった。

⁹ 民主党ニュース「市民政策議員懇談会を設置」1998 年 12 月 8 日。
<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=8196>（2018 年 6 月 18 日最終アクセス）。

表した。その中の「市民が公益を担う社会を実現する」という政策項目では、市民が公益を担う社会を実現し、非営利セクターの活動を支援するための具体策として、認定 NPO 制度を見直し・手続きの簡素化と寄付税制の拡充、認定審査期間の短縮、国際協力における NGO との連携の強化等が公約として掲げられた¹⁰。

1996 年に民主党は既存の政党が国家を中心とした政策を実施してきたのに対して、市民中心型社会の追求が最終的目標であると表明した。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提示した政策理念は「新しい公共」であった。市民主権の実現、官僚依存システムからの脱却という観点から、NPO 等の市民活動が重視され、一層の拡大のための環境整備、制度整備を進めることが目標とされた（山口 2012, 4-5）。

民主党政権の「新しい公共」が、自民党政権の「官から民へ」とは決定的に異なるのは、民主党政権が政策目標の中で、市民参加や国民の自立を第一義に掲げていたのに対して、自民党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（田中 2011, 249）。民主党は「小さな政府」時代の社会民主主義勢力と同じように、経済自由主義も採択していた（村松・伊藤・辻中 2001, 176）。そのため、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掲げ市民参加による自立と共生を強調した¹¹。

民主党政権と自民党政権の NPO や市民活動に関する立場の違いは各々の政治家の発言からも確認することができる。NPO 議員連盟に所属して重要な役割を果たしてきた自民党の加藤紘一と社民党（当時）の辻元清美のインタビュー内容は、それぞれ NPO に対する政策的立場の違いを明らかにしている。

自民党の加藤紘一元幹事長は、NPO 法人が活動しやすくなるよう、今後、優遇税制の導入など NPO 法の見直しに取り組む考えを述べつつ、「失業率が高まり、NPO による雇用吸収が言われているが、まだ離陸直前である。しかし、受け皿としての可能性はある」と話した。これに対し、社民党の辻元清美政審会長は「NPO は自発的に社会を豊かにしていく活動である。今は国の政策立案にも参画できる可能性が広がってきた」と述べ、自民党と社民

¹⁰ シーズ 2009 年 7 月 31 日「民主党、認定 NPO 法人制度改正を公約に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3164>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹¹ 権 2017 前掲論文、31 頁を参照。

党の間で NPO に対して微妙に異なる期待や見解を持っていることが確認される¹²。

〔表 7-1〕自民党と民主党の NPO 政策の比較

| 自民党 | 民主党 |
|---|---|
| 自民党は、町内会・自治会・消防団など地縁団体を支援する「コミュニティ活動基本法」の制定と併せて、NPO などの育成・支援を公約。「重点政策 2009」では防犯・防災や就労支援分野での NPO・ボランティアの支援などを記載 | 民主党は、認定 NPO 法人制度の改正や寄付税制の拡充、国際協力 NGO との連携強化などを公約。「民主政策集 INDEX2009」では寄付税制や NPO バンク、ホームレス自立支援、生物多様性保全などの分野について NPO・NGO への支援や連携を記載。 |
| 地域で活動する団体や NPO 法人の育成・支援誰もが参加しやすい社会活動・NPO 法人等ボランティア組織の育成・支援を行う。弱体化した地域の絆を再生するため、「コミュニティ活動基本法」を速やかに制定し、町内会や自治会、消防団などの地域に根ざした活動を行う団体を支援する。 | 地域主権：市民が公益を担う社会を実現する 【政策目的】 ・市民が公益を担う社会を実現する。 ・特定非営利活動法人をはじめとする非営利セクター（NPO セクター）の活動を支援する。 【具体策】 ・認定 NPO 法人制度を見直し、寄付税制を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査期間の短縮などを行う。 ・国際協力において NGO の果たす積極的な役割を評価し、連携を強化する。 【所要額】100 億円程度 |
| — | 外交：核兵器廃絶の先頭に立ち、テロの脅威を除去する。 ・テロとその温床を除去するため、NGO とも連携しつつ、経済的支援、統治機構の強化、人道復興支援活動等の実施を検討し、「貧困の根絶」と「国家の再建」に役割を果たす。 |

出所：2009 年衆議院選挙マニフェストから著者整理作成。

¹² 『朝日新聞』2001 年 12 月 16 日。

〔表 7-1〕にまとめた自民党と民主党が掲げた 2009 年のマニフェストにおいても NPO 政策の違いが確認される。

(2) 鳩山政権と「新しい公共」

2009 年 8 月 30 日、第 45 回衆議院議員総選挙で民主党が 308 議席を獲得し、政権交代を実現した。民主党は参議院においては過半数の議席を有してなかったため、社民党と国民新党と連立政権を樹立し安定した政権運営を図った。政府・与党の意思決定の一元化、事務次官会議の廃止、行政刷新会議、国家戦略室の設置等の組織改編を行った。

自民政権下では行政改革の流れの中で漸進的に変化してきた NPO 政策は、鳩山政権の「新しい公共」の表明で政権の主要な政策課題になった。2009 年の総選挙のマニフェストで取り上げていた NPO 法人の優遇税制の改正は、政権交代直後には「新しい公共」推進のための目玉政策の一つとして掲げられ、新寄付税制もその中で言及された。

鳩山首相は、10 月 26 日の第 173 回国会の衆参両院本会議で所信表明演説を行い、「新しい公共」という概念を提示し、「人を支えるという役割を、官と言われる人たちが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観」であると述べた。また、「地域の絆や新しい公共」という項目で、市民や NPO、ボランティアに関して言及し、市民と NPO が公共を担う社会として「新しい公共」の概念を定義した。2009 年 10 月 30 日の代表質問の中で、鳩山首相は民間の NPO にも公益を担ってもらうために、NPO 支援税制（認定 NPO 法人制度）の拡充を行うと明言した¹³。

鳩山由紀夫首相は 2010 年 1 月 29 日施政方針演説でも、「新しい公共」に言及し、肥大化した「官」をスリムにし、企業や政治だけではなく市民、NPO などが主体になり、官が独占してきた「公」の領域を開放し、「新たな担い手」として市民社会がその役割を果たすことを強調した¹⁴。鳩山首相の所信表明演説、施政方針演説から読み取れる NPO 政策の方向

¹³ 「第 173 回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説」2009 年 10 月 26 日、www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁴ 「第 174 回国会における鳩山内閣総理大臣施政方針演説」2010 年 1 月 29 日、www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

性は「自発的参加」による公共性の担い手としての市民、NPO の位置付けにあったと評価される（田中 2011, 303）。

鳩山政権は「新しい公共」を政策として具体化するために、首相直属機関として「新しい公共円卓会議」を設置し、政治主導で市民公益税制（新寄付税制）を創設するために政府税調を一元化する等、新しい公共の基盤形成のための制度的整備を行った。「新しい公共円卓会議」は市民、企業、行政等が「新しい公共」の考え方に基づいて新しい社会システムを実現させる制度や政策のあり方を議論することを目的とした。2010 年 1 月 27 日に第 1 回の会合が開かれ、社会的課題の解決のために NPO や社会的企業の取り組み、企業 CSR による NPO との連携・支援等の事例が紹介された。また、新しい公共を促進するための社会制度等の環境整備のために、「バウチャー等による NPO／社会企業活動の促進」、「法人制度や税制のあり方」、「規制のあり方」等について議論された。特に NPO と関連しては、資金不足の問題が取り上げられ、財政基盤強化のために企業との協働や行政の支援、寄附金制度の整備の必要性に関して議論された¹⁵。

「新しい公共円卓会議」は鳩山首相の主催の下、8 回にわたって行われ、「新しい公共」の考え方、法人制度・税制度のあり方に関する基本的な方向性が提示され、NPO 法人制度の税制に関する議論が中心に行われた。6 月には鳩山首相辞任とほぼ同時に「新しい公共宣言」が発表され、その中で新寄付税制が言及された。「新しい公共円卓会議」の報告をまとめる形で公表された「新しい公共宣言」で NPO 法人制度と関連して発表された内容は、認定 NPO 法人制度への「仮認定制度の導入」、「寄付税制拡充」等が盛り込まれた。

「新しい公共円卓会議」を通して行われた新しい公共関連政策の中で、「寄付税制の整備」等は「市民の自発的参加」を促す政策として評価された。これ以外の部分では「社会的企業の育成」や「金融制度の整備」を通じた「収益性や事業性」を政策の中心的方向性として目指している部分もあり、批判の声もあった（田中 2011, 303）。「シーズ」は、「新しい公共円卓会議」を通して議論された内容に関して、「全般的に政策の執行段階への参加が中心で、政策の企画・立案段階への市民、NPO の参加は重視されていない」と評価した。その原因として円卓会議の委員が「社会的企業家」に偏って構成されていたことが指摘された¹⁶。

¹⁵ 「第 1 回新しい公共円卓会議」2010 年 1 月 27 日、
www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/shiryoku.html（2018 年 7 月 20 日最終アクセス）。

¹⁶ シーズ 2010 年 6 月 14 日「新しい公共宣言公表、鳩山首相が署名」
<http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3297>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

(3) 菅政権と「新成長戦略」

鳩山首相が 2010 年 6 月 4 日、普天間基地移転問題と、政治とカネの問題を理由に総辞職し、6 月 8 日には菅内閣が発足した。菅政権に入って政策の基本方向性は「国民の生活が第一」から「経済成長と財政再建」へと修正された。2008 年秋のリーマン・ショックによる経済の停滞と財政赤字の拡大を自民党政権から引き継いでいた状況で、2010 年ギリシャの財政破綻を目撃した菅政権は、財政健全化のために消費税率引き上げを試みざるを得なかった。

菅首相は、2010 年 6 月 11 日の所信表明演説において、雇用、障がい者や高齢者等の福祉、人権擁護、自殺対策の分野で「様々な関係機関や社会資源を結び付け、支え合いのネットワークから誰一人として排除されることのない社会」、「一人ひとりを包摂する社会」の実現を目指すと表明した。「新しい公共の取り組みも、こうした活動の可能性を支援するもの」、「新しい公共の考え方の下、すべての国民に居場所と出番が確保され、市民や企業、NPO など様々な主体が「公」に参画する社会を再構築することが重要な課題である」と述べ、鳩山内閣からの政策を受け継いでいることを言及した¹⁷。

菅政権は「新成長戦略」を 2010 年 6 月 18 日に閣議決定した。「新成長戦略」は、田中角栄の「公共事業依存型成長戦略」でも、小泉政権の「新自由主義成長戦略」でもなく、環境、医療、観光分野での需要創出による成長戦略である。「強い経済、強い財政、強い社会保障」の実現を戦略として、「第三の道」を提示したものである¹⁸。「新成長戦略」は公共事業や行き過ぎた市場原理主義に基づく経済政策ではなく、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活安全網の充実を図ることで雇用を創出し、経済成長の礎とする「第三の道」を打ち出した。具体的には、7つの戦略分野として、グリーンイノベーション、ライフ・イノベーション、アジア経済、観光・地域、科学・技術・情報通信、雇用・人材、金融等の施策が提示された（塩崎 2013, 113-114）。

「新成長戦略」では社会的企業等を育成する中で、NPO 等の役割を強調した。財政的に

セス）。

¹⁷ 「第 174 回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」2010 年 6 月 11 日（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁸ 首相官邸「新成長戦略」<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/>（2016 年 8 月 12 日最終アクセス）。

圧迫を加える公共投資に基づいた土建国家の経済構造から抜け出すために、成熟した経済にふさわしい産業構造への転換が要求された。その具体案として、福祉産業を中心とした雇用創出が重要な代案として浮上してきた。また、増税、福祉の強化、雇用の増大などを通して、構造改革の副作用を防ごうとした。

菅政権は新しい公共の理念を新成長戦略に反映し、2012年までの補正予算案の根拠とした。国民すべてが労働市場や多様な社会活動に参加できる社会を実現し、成長力を高めることを目標に新しい公共を支援すると明らかにしつつ、2020年まで個人寄付の総額を1,000億円に引き上げることを目標として提示した¹⁹。

2010年10月22日、菅首相、枝野官房長官、玄葉「新しい公共」担当相（民主党政調会長を兼務）などの政府メンバーと20名の民間委員（NPO・NGO・企業・協同組合などのメンバー）による「新しい公共推進会議」の設置が決定された。第1回会議が10月27日に開催された。検討課題は、①「新しい公共」と行政の連携、②行政と市民セクターなどとの公契約や協約のあり方、③行政と市民セクターなどとの相互交流の促進、④「新しい公共」の活動基盤整備、⑤住民同士の支え合いのネットワークづくりへの支援等である。11月11日の第2回の「新しい公共推進会議」では、「新しい公共宣言」の具体案としてNPOが事業を通して社会の公共サービスの提供に寄与する方法が示された。その制度的整備のために税額控除方式の導入、認定NPO法人の認定時の公益性支援テスト(PST)基準の修正など具体的提案が行われた²⁰。

菅政権期に「新しい公共推進会議」を通して議論された「新しい公共」の政策的方向性は、市民やNPO等の政策の企画・立案段階への参加というより、政策の実行段階への参加が以前の政権より強まってきたと評価される。ソーシャルビジネス、社会的企業の育成、事業型NPOの活動の促進、公共領域の事業の民間への移転等に焦点が当てられ、「参加」を促すというより「事業性」がより強調されたといえる。

¹⁹ 内閣府「新しい公共推進会議」<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>（2018年3月9日最終アクセス）。

²⁰ 内閣総「新しい公共推進会議」<http://www5.cao.go.jp/npc/shiryou/shiryou.html>（2018年3月9日最終アクセス）。

第2節 第7回認定 NPO 法人制度の改正

自民党政権期に NPO 法、NPO 優遇税制の改正が数回行われ、市民団体の要望事項の一部が受け入れられたが、政策結果として実際認定 NPO 法人は伸び悩む状態が続いていた。これを受け、市民団体は民主党政権に入っても制度改正のための運動を展開し続けた。

「NPO/NGO 連絡会」は、2009 年 10 月 1 日、認定 NPO 法人制度改革や寄付税制拡充を盛り込んだ「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」を公開した。要望書は、政府や各政党に提出するためのものであった。要望書では、認定 NPO 法人制度施行から 8 年になるが 2009 年現在、認定を受けた NPO 法人がわずか 107 法人で、3 万 8 千の NPO 法人のわずか 0.28%であるという状況を指摘した。また、内閣府の調査では 3 万 8 千の NPO 法人の 8 割が認定 NPO 法人制度を認知し、約半数が認定 NPO 法人となることを希望しているが、多くの団体が認定要件を満たせないなどの理由で、利用が進んでいないことを制度改革要望の理由として言及した。要望書では、「①NPO 法人の 50%は認定が受けられるような制度へ、数値目標を示して抜本的な改革を行うこと」、「②初回申請における実績判定期間の特例（2010 年 3 月終了）を恒久化すること」、「③認定要件の緩和と申請書類の明確化を行い、書類審査のみを原則とするなど認定手続きの簡素化を進めること」、「④審査期間を原則 4 か月以内に短縮し、審査体制を一層強化すること」、「⑤事業型 NPO 法人等も認定を受けられるように PST の構造を変えること」、「⑥みなし寄付金制度の控除限度額を、学校法人・社会福祉法人・更生保護法人並みの所得金額の 50%へ引き上げること」、「⑦所得税の寄付金控除制度において税額控除方式を創設し、所得控除方式との選択制とすること」、「⑧受取利子・配当等の源泉税は、公益社団・財団法人と同様に非課税とすること」、「⑨寄付金控除において繰り越し控除制度を導入し、年末調整での適用を認めるなど寄付者の利便性を向上させること」、「⑩地方税において、国税と連動して寄付金控除できるようにする」など、寄付優遇税制を大幅に改善することを提案していた²¹。

10 月 23 日、内閣府が主催した NPO 法人の税制改正に関するヒアリングに、「NPO/NGO 連絡会」の世話団体として「シーズ」が出席し、内閣府の大島敦副大臣と泉健太政務官への

²¹ シーズ 2009 年 10 月 7 日「NPONGO 連絡会、税制改正要望書を提出へ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3193>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

認定 NPO 法人制度の概要や問題点を説明した²²。また、「NPO/NGO 連絡会」は、10 月 27-29 日に与党国会議員へ要望書の伝達やロビー活動の実施を通して、与党議員の理解と協力を求めた²³。

内閣府は、10 月 19 日から 23 日まで、税制改正要望の公募を実施した。「NPO/NGO 連絡会」から提出された要望書や同団体からのヒアリングを通して要望された項目を、平成 22 年度の税制改正要望として採択し、10 月末に新政府税制調査会に提出した。内閣府が提出した税制改正要望には、認定 NPO 法人制度と関連して、実績判定期間の特例措置の延長や認定要件の緩和、申請書類の明確化等の認定手続きの簡素化、審査期間の短縮や審査体制の一層強化、みなし寄付金の制度の控除限度額の引き上げ等が盛り込まれた。内閣府が提出した要望項目は、「シーズ」が認定申請を準備・検討中の団体を中心に緊急アンケート調査を実施して強いニーズがあった項目を緊急要望したものであった。内閣府の要望書に対して「シーズ」は「NPO/NGO 連絡会」が要望していた内容が大幅盛り込まれたと評価した²⁴。

政府は 11 月 18 日、第 9 回の政府税制調査会で「市民公益税制（寄付税制）」と認定 NPO 法人の認定手続きの見直しの必要性を論点として取り上げた。市民公益税制の取り組みについては、市民活動団体に対する納税者の市民税額の一部を支援金として交付する制度が模索された。その例として、ハンガリーや千葉県市川市における取組が紹介された。認定 NPO 法人制度と関連しては、認定要件や税制上の優遇措置において考慮すべき項目や、認定手続きの円滑・迅速化・適正化の観点から見直しの必要性が取り上げられた²⁵。

政府は 12 月 8 日、金融危機の影響を受け日本の経済・雇用状況が厳しくなったことに対応するための経済対策として、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を閣議決定した。

²² シーズ 2009 年 10 月 26 日「内閣府、NPO 法人税制改正でヒアリング実施」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3201>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²³ シーズ 2009 年 10 月 30 日「連絡会、与党議員へ税制改正要望を説明」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3203>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁴ シーズ 2009 年 11 月 4 日「内閣府、要件緩和や簡素化、特例延長を要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3205>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁵ 「平成 21 年度第 9 回税制調査会」2009 年 11 月 18 日 www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。シーズ 2009 年 11 月 18 日「政府税調、市民公益税制を議論」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3211>（2018 年 3 月 22 日最終アクセス）。

この経済対策の中には NPO や社会的企業を支援するために、「新しい公共推進プロジェクト（仮称）」を立ち上げ、法人制度や税制を含め社会的企業の支援のための法制を検討する方針が盛り込まれた。鳩山首相は所信表明演説等の中で、財政支出に頼らず既存の制度や規制を改革し、経済成長や福祉の充実を目指すという方針を表明してきた。緊急雇用・経済対策として生活関連サービス分野における雇用を創造するなどの「地域社会雇用創造」、社会的企業などのスタートアップを支援する「地域社会雇用創造事業」の創設等のプログラムを設け、NPO や社会起業家を通して地域社会における雇用を創造することを支援する方針を打ち出した²⁶。また、NPO 等の法人制度と寄付金税制を含め、社会的企業の法制度を検討するために、NPO・企業・学者による対話・協働の場として「新しい公共を実現する円卓会議の開催」を提案した²⁷。

政府は 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²⁸。今回の税制改正大綱の中で、認定 NPO 法人制度の実績判定期間の特例延長、2 回目以降の認定は原則書類審査化、申請・報告書類の明確化と削減、審査期間の短縮（6 か月）、相談・審査体制の強化（各都道府県所在地にある税務署に相談窓口の設置）、寄附金控除制度と関連しては寄附金控除適用下限額の引き下げ（5000 円から 2000 円）など、NPO と関連した項目が取り上げられた。また、今後の寄付税制や NPO 法人・公益法人制度の検討体制として、市民公益税制 PT の設置を検討することも盛り込まれた。

今回の改正に盛り込まれた項目は、NPO/NGO 連絡会が内閣府に要望していた項目であり、これが受け入れられた形であった。特に、実績判定期間の特例延長等の措置は、認定申請において効果が大いとい「シーズ」等の市民団体から評価された²⁹。

²⁶ 民主党政権は、平成 21 年度補正予算措置を通して「地域社会雇用創造事業」に参加する起業希望者 800 人、社会的企業分野で活動する NPO へのインターンやボランティア等 1 万 2000 人の人件費を補助した（田中 2012、257-258）。

²⁷ 首相官邸 2009 年 12 月 8 日「明日の安心と成長のための緊急経済対策」
<https://www.kantei.go.jp/jp/.../1208kinkyuukeizaitaisaku.pdf>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁸ 財務省 2009「平成 22 年税制改正大綱」www.mof.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁹ シーズ 2009 年 12 月 23 日「特例延長・手続簡素化などが実現へ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3226>（2018 年 3 月 22 日最終アクセス）。

第3節 NPO法(第2回)・NPO優遇税制(第8回)改正と新寄付税制創設

1. 「新しい公共円卓会議」と「市民公益税制PT」の連合における議論

2010年1月から2月にかけて、「新しい公共」円卓会議、「市民公益税制PT」が発足した。1月27日、内閣府に「新しい公共」円卓会議を設置し、初会合を開催した。経営者、学者、NPO/NGO関係者等の19名の委員と鳩山総理、菅副総理、平野官房長官、仙谷「新しい公共」担当相等10名の政府関係者が出席した。金子郁容慶應義塾大学教授が座長として選ばれた。「新しい公共」促進のための法制度、社会制度の提案を行い、その中でNPOや社会企業活動の促進のための法人制度、税制の在り方を議論することが提案された³⁰。

民主党は1月28日、『『新しい公共』をめざした市民と民主党の政策形成プロジェクト』の第1回意見交換会を開催した。国会議員とNPO/NGO関係者が参加し、NPO関連制度・税制、NPOバンク、中間支援組織について、意見交換が行われた。民主党企業団体委員会委員長の細野豪志議員は、行政とNPOが対等なパートナーシップをもって「新しい公共」を育てていくことを提案した。NPOとの関係構築において、行政側に残っているNPOに対する「下請け」の認識を払拭するためであった。

「シーズ」の事務局長の松原は、NPO法の改正と関連しては、法律名・法人名称の変更、認証機関の短縮、インターネット公開の強化、個人情報保護、不適正な法人への対応強化が必要であるとし、議員立法による改正を要望した。認定NPO法人制度に関連しては、PSTの抜本的改正やみなし寄付金制度の拡充、数値目標の設定、一層の書類削減・手続簡素化の必要性等を説明した。また寄付税制について年末調整の対象化、繰り越し控除の導入、税額控除方式の導入を提案した。北海道NPOバンク事業組合の理事の北村美恵子は、市民活動を支援する非営利金融システムの構築を提案した³¹。

政府は2月2日、税制調査会の「市民公益税制PT」の初会合を開催し、「新しい公共」の実現に向け、市民が担う公益活動を資金面で支援するために必要な税制上の課題の検討

³⁰ 内閣府 2010年1月27日「第1回新しい公共円卓会議議事録」
www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n1kai/.../100127_minutes.pdf (2018年3月9日最終アクセス)。

³¹ シーズ 2010年2月3日「民主党、NPOと定期的な意見交換で政策形成」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3242> (2018年3月9日最終アクセス)。

を始めた。寄附税制や認定 NPO 法人のみなし寄付金制度拡充等、NPO 法人、公益法人等の公益活動を担う法人の税制のあり方を議論し、4 月末まで結果を取りまとめていくことが確認された。また、市民公益税制の議論は松井孝治内閣官房副長官の参加で「新しい公共円卓会議」での検討状況を踏まえつつ連携して行うことが確認された³²。

政府税制調査会の市民公益税制 PT は 2 月 24 日、第 4 回会合を開催した。有識者ヒアリングには、「シーズ」の松原事務局長と内閣府公益認定等委員会の雨宮孝子が参加した。「シーズ」の松原は、NPO 法人や認定 NPO 法人の現状と課題を報告し、NPO の自立発展を支援する税制が必要であることを訴え、効果のある改正を要望した。認定 NPO 法人制度の抜本改正に向けて、「①数値目標の設定で NPO への支援を実効性のあるものに改正する」、「②事業型 NPO も認定取得ができるように PST を変更する」、「③「仮認定制度」や初回の要件緩和・実績判定期間短縮で NPO のスタートアップを支援する」、「④みなし寄付金を所得金額の 20%から 50%まで拡充する」、「⑤寄付者が使いやすい寄付税制を実現する」、「⑥公益活動要件などを改正する」ことを提案した³³。

「新しい公共」円卓会議の第 2 回会合が 3 月 2 日、開催された。「税制のあり方について」が主要議題とされた。認定 NPO 法人制度・寄付税制などについて、金子郁容座長が、「仮認定」制度や事業型 NPO 向け PST の導入、寄付金の控除での税額控除方式創設、優遇税制対象を幅広く認めて事後チェックを強化する方針などを提案した。金子座長が提案したこれらの事項は、市民公益税制 PT における「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」の要望に沿った内容になっていた³⁴。

「新しい公共」円卓会議の第 3 回会合が 3 月 16 日、開催された。「新しい公共を支える資金のあり方」がテーマとして議論され、税制面の支援だけでなく資金的支援策や政府と NPO セクターとの関係性等に関する提案が行われた。鳩山首相が出席し、寄付金控除の「税

³² シーズ 2010 年 2 月 8 日「市民公益税制プロジェクト・チームが発足」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3244> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。「新しい公共円卓会議」の政府出席者と「市民公益税制 PT」への政府出席者には、松井孝治内閣官房副長官、大島敦内閣府副大臣、峰崎直樹財務副大臣が両方参加しており、2 つの会議体における議論の連携が窺われる。

³³ シーズ 2010 年 2 月 24 日「事業型 NPO も支援へ、制度の抜本改正を提案」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3251> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

³⁴ シーズ 2010 年 3 月 8 日「新しい公共円卓会議、NPO・寄付税制を議論」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3256> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

額控除」化を提案し、市民公益税制 PT の古本財務政務官に 3 月中に議論のまとめを提出するように提案するなど、積極的に対応した。認定 NPO 法人制度・寄付税制の他にも、NPO バンクなど金融制度の提案、国と NPO セクターの協定（コンパクト）の提案、新しい公共の多様な主体と政府との関係性の再整理等に関して提言が行われた³⁵。

「市民公益税制 PT」は、4 月 8 日、「平成 22 年度第 1 回税制調査会」に中間報告を提出し、了承された。この中間報告は「市民公益税制 PT」が寄付税制や公益活動を担う法人に係る税制等について 10 回にわたる検討と議論を重ねた成果であった。「市民公益税制 PT」の中間報告書には、「①認定 NPO 法人への寄付の所得税の税額控除方式の導入」、「②PST 等の認定要件の見直し」、「③「仮認定」制度の導入」、「④事後チェック・ペナルティ型の制度への移行」、「⑤認定 NPO 法人のみなし寄付金の控除額の限度割合の引き上げを検討」、「⑥地方団体等が認定事務を行う仕組みなど認定機関のあり方についての検討」、「⑦地方団体による NPO 法人支援の整備」、「⑧個人住民税の税額控除対象団体の範囲拡大」、「⑨個人住民税の寄附金控除下減額を 5 千円から 2 千円に引き下げ」などの内容が含まれた。「仮認定制度」、「認定基準見直し」、「税額控除導入」を中心とする大胆な方針が発表されたのがポイントである³⁶。

「市民公益税制 PT」の中間報告書には、「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」が要望していた内容がほとんど盛り込まれた。「シーズ」は、「仮認定制度、認定基準見直し、税額控除導入」等を高く評価し「今回の大胆な方針決定を歓迎する。今後の具体的制度設計が今回の方針に基づいた実効性のある制度設計を求める」という歓迎の声明を発表した³⁷。

「新しい公共」円卓会議第 5 回会議が 4 月 9 日に開催され、4 月 8 日に政府税制調査会に提出された市民公益税制 PT の中間報告書を基に議論が行われた。会合では中間報告書の内容が高く評価された。また、中間報告書の内容の中でまだ所得税の税額控除の導入に関する割合が未定であったことに対して、会議に参加していた鳩山首相は所得税額の 25%まで

³⁵ シーズ 2010 年 3 月 24 日「新しい公共円卓会議、資金面の支援を議論」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3262>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁶ 内閣府 2010「平成 22 年度第 1 回税制調査会・市民公益税制 PT 中間報告書」www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁷ シーズ 2010 年 4 月 9 日「市民公益税制 PT 中間報告を歓迎」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3269>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

寄付金の税額控除を可能にするように具体的な数字を提示した。鳩山首相は、このような内容を 2011 年 1 月には制度として適用されるように迅速に対応するよう指示し、最終的な制度設計の内容に影響を与えた³⁸。

5 月 14 日、「新しい公共」円卓会議第 7 回会合が開催され、これまでの会議を通して議論されてきた「新しい公共宣言（案）」をたたき台として、結論を出すための議論が行われた。会合では「新しい公共」を「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」として定義し、「国民、市民団体、地域組織、企業、政府等が一定のルールと役割を持って当事者として参加し、協働する」ところであると説明した。「新しい公共」を実現するには、公共への政府の関わり方、政府と国民の関係のあり方を大胆に見直し、制度改革や運用方法の見直しを通じて、政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開き、「国民が決める社会」を作ることが重要であると言及した。

具体的な政策として、認定 NPO 法人制度の見直しと税制改革の推進とともに、総理からの指示（円卓会議における税額控除に関する割合、時期、範囲など）を踏まえて検討を進めることが示された。また、「特区」を活用した社会イノベーションの促進、政府－企業－NPO の共同による社会的活動の推進、政府と市民セクターとの業務実施における関係再編及び業務委託や公共事業の仕組みの創設、公的年金の社会的責任投資などが挙げられた³⁹。

「新しい公共」円卓会議の第 8 回会合が 6 月 4 日開催され、円卓会議を通して得られた結論として「新しい公共宣言」が鳩山首相の署名及び新しい公共円卓会議に参加した構成員の賛同を得、発表された。「新しい公共宣言」には、「新しい公共」円卓会議で行われた提案をもとに、国民・企業・政府が「新しい公共」を作るための役割や期待する点に関して言及された。国民に対しては、当事者として社会貢献活動への自発的参加を、企業に対しては、本業の社会性の向上及び利潤の社会への還流を通じた社会貢献活動を、政府に対しては、新しい公共の基盤を支えるための財源の適切な配分や規制改革などの制度整備を要求した。「新しい公共」のための政府の対応には、市民公益税制 PT の中間報告に掲載された内容、認定 NPO 法人制度の見直しや寄付税制拡充などの税制改革の推進、寄付金税額控除に関する鳩山総理からの具体的な指示（税額控除の割合、時期、対象範囲）を踏まえた検討を行うこと

³⁸ 内閣府 2010 年 4 月 9 日「第 5 回新しい公共円卓会議議事録」www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³⁹ 内閣府 2010 年 5 月 14 日「第 7 回新しい公共円卓会議・新しい公共宣言要点（案）」www5.cao.go.jp/entaku/shiryuu/22n7kai/22n7kai.html（2018 年 3 月 8 日最終アクセス）。

が明記された⁴⁰。

2. 「新しい公共推進会議」と「市民公益税制 PT」の連合における議論

鳩山内閣は 6 月 4 日、米軍普天間基地移転の問題で社民党の連立与党の離脱を招いたことと政治とカネの問題に責任を取り、総辞職した。6 月 8 日、菅政権が発足し、首相官邸や内閣官房、内閣府を中心に閣僚の変更が行われた。税制調査会の会長に野田佳彦財務大臣が就任し、NPO・寄付税制と関連して市民公益税制 PT に、松井孝治官房副長官の後任に古川・福山官房副長官が加わるようになった。

NPO 議員連盟は 6 月 10 日、参議院議員会館第一会議室で総会を開催し、会合には 20 名の国会議員と秘書、政府関係者が出席した。民主党政権における「新しい公共」と関連した政府の政策動向として、市民公益税制 PT、新しい公共円卓会議の概要が説明された。加藤議員からは、市民公益税制 PT 中間報告に「仮認定制度」が盛り込まれたことが評価された。NPO 議員連盟は、民主党政権の政策動向に合わせ、参院選を控えて議員連盟として体制を整え、NPO 法改正に取り組んでいくことを確認した⁴¹。

「NPO/NGO 連絡会」は 6 月 14 日、平成 23 年度税制改正に向けて、NPO 法人制度の税制改正に関する要望書を内閣府に提出した。要望書は、2010 年 4 月発表された政府税制調査会の市民公益税制 PT の中間報告と新しい公共円卓会議の「新しい公共」宣言などを踏まえて取りまとめた内容であった。要望書には、寄付税制改正の実現を中心に、寄附金控除制度の税額控除方式の導入、年末調整での寄付金控除適用が盛り込まれていた。また、認定 NPO 法人制度の抜本的改正と関連して、事業型 NPO 法人の認定要件の緩和、仮認定制度の導入、認定 NPO 法人の情報公開強化、実績判定期間の特例の本則化、みなし寄付金制度の控除限度額の引き上げ、認定主体の地方団体への移管、認定 NPO 法人制度の規定の特定非営利活動促進法への移行等が盛り込まれた⁴²。「NPO/NGO 連絡会」は、6 月から 7 月に

⁴⁰ 内閣府 2010 年 6 月 4 日「第 8 回新しい公共円卓会議」

www5.cao.go.jp/entaku/shiryou/22n8kai/22n8kai.html (2018 年 3 月 8 日最終アクセス)。

⁴¹ シーズ 2010 年 6 月 11 日「NPO 議連、NPO 法改正に向けて再始動へ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3296> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴² シーズ 2010 年 6 月 23 日「連絡会、内閣府へ税制改正要望書を提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3301> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

かけて NPO 法・税制改正に関する地域学習会を開催した。市民公益税制 PT の中間報告、「新しい公共」宣言、新成長戦略など政府の動向を報告し、地域の NPO との意見交換会を行った⁴³。

政府は 6 月 18 日、「新成長戦略：「元気な日本」復活のシナリオ」を閣議決定し、公表した。この「新成長戦略」では、田中の公共事業中心の経済政策を「第一の道」、小泉の供給サイドに偏った生産性重視の経済政策を「第二の道」と定義し、「第三の道」を提案した。「第三の道」は、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網の充実を図ることを通じて雇用を創出し、経済成長の基礎とすることであると定義された。

新成長戦略は、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の実現のための基本方針と実行計画を提示した。具体的には、環境・エネルギー分野における雇用創出、医療・介護等の健康分野における雇用創出、FTAAP 構築を通じたアジア経済戦略、観光・地域活性化、IT 等科学・技術・情報通信、「新しい公共」の領域における若者・女性・高齢者の雇用促進、成長企業への金融調達等が提示された。その中で、「新しい公共」は国家戦略プロジェクトの 1 つとして位置付けられた。NPO を新しい成長に向けた主体として位置づけ、NPO を支える制度の見直し等を提言し、平成 23 年度税制改正で認定 NPO 法人制度の改正や寄付税制拡充の実現を明記した⁴⁴。

6 月下旬、7 月 11 日の参議院選に向けた選挙公約が発表された。民主党、自民党、公明党、社民党、日本共産党等の各政党の公約には、NPO 法改正、支援税制や寄付税制、ボランティア、社会貢献活動等に関する政策が盛り込まれた⁴⁵。

内閣府・環境省・外務省は 8 月末、平成 23 年度税制改正に向けた共同要望として、認定 NPO 法人制度や寄付税制の抜本的改正を政府税制調査会に提出した。内閣府等の共同要望には、寄付金税額控除方式の導入や「仮認定制度」の導入、新しい PST の導入が盛り込まれていた⁴⁶。これは、「NPO/NGO 連絡会」の要望を反映する形で盛り込まれたものである。

⁴³ シーズ 2010 年 7 月 7 日「連絡会、全国 9 か所で地域学習会を開催」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3309> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁴ 閣議決定 2010 年 6 月 18 日「新成長戦略：元気な日本復活のシナリオ」

www.kantei.go.jp (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁵ シーズ 2010 年 6 月 30 日「参院選公約、ほぼ全党が NPO 関連政策を記載」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3305> (2018 年 3 月 9 日最終アクセス)。

⁴⁶ シーズ 2010 年 9 月 24 日「連絡会、税制改正湿原へ署名活動開始」

「NPO/NGO 連絡会」は 8 月 25 日から 9 月 16 日にかけて、民主党政調調査会の内閣部門会議（衆参内閣委員会）、政調税制改正 PT、企業団体対策委員会の国会議員 48 名に対して、認定 NPO 法人制度の概要や問題点を説明した。市民公益税制 PT の中間報告の内容を実現させるためのロビー活動を展開したのである⁴⁷。また、「NPO/NGO 連絡会」は 9 月から 10 月にかけて、優遇税制改正のための署名活動を行った。連絡会は「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」への賛同を求める署名活動を、中間支援団体を対象に実施した⁴⁸。

菅政権発足後復活した、民主党政調の内閣部門会議が 10 月 12 日開催され、平成 23 年度税制改正に関するヒアリングが行われ、国会議員、省庁関係者、市民団体等 70 名が参加した。市民団体からは、「NPO/NPO 税・法制度改革連絡会」と「シーズ」が参加し、寄付税制の拡充、新 PST や仮認定制度の導入、情報公開の強化、認定事務の地方移管、認定 NPO 法人制度租特法から NPO 法への移行等の背景や理念を説明した。また、認定 NPO 法人制度や寄付税制の抜本改正を要望する要望書を提出し全国から寄せられた税制改正賛同署名も提出した⁴⁹。

民主党は 10 月 12 日に開催された政調の内閣部門会議で NPO からのヒアリングを通して提出された要望事項を、10 月 19 日に「平成 23 年度税制改正に関する重点要望」として発表した。重点要望には、寄附金の税額控除方式の導入、認定 NPO 法人制度の認定基準の見直し等が盛り込まれた⁵⁰。

「新しい公共推進会議」が 10 月 27 日、初会合を開催した。鳩山政権の「新しい公共円卓会議」の後継の会議として、円卓会議がまとめた提案や政府側の取り組みを継続する目的であった。会議では基本的に市民公益税制（NPO 寄付税制）改正について発言が行われた。

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3343>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁷ シーズ 2010 年 9 月 22 日「民主党内閣部門会議の議員らに税改要望」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3342>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁸ シーズ 2010 年 9 月 24 日「連絡会、税制改正実現へ署名活動開始」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3343>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴⁹ シーズ 2010 年 10 月 13 日「連絡会、民主党内閣部会ヒアリングで要望」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3351>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵⁰ シーズ 2010 年 10 月 22 日「内閣部門会議、重点要望に NPO・寄付税制」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3355>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

また今後の日程では、政府と市民セクターとの関わり方に関するコンパクトや非営利の金融等について議論することが提案された⁵¹。

民主党政調査会の新しい公共調査会は 11 月 9 日、役員会を開き、平成 23 年度税制改正に向け市民公益税制に関するヒアリングを行った。国会議員、省庁関係者、「シーズ」等 30 名が参加し、認定 NPO 法人制度の改正と関連した意見交換が行われた。新 PST の規準として提示された「3000 円以上の寄付者が 100 名以上」という数値設定、「認定事務・機関の地方移管」、「認定 NPO 法人制度の根拠法の移行」等が要望され、主要な論点として議論された⁵²。

政府の「新しい公共」推進会議は 11 月 11 日、「政府の取り組みに関する新しい公共推進会議からの提案」をまとめ、11 月 12 日に発表した。この「提案」は、税制や予算など政府の新しい公共に関する取り組みに対して推進会議がまとめたものである。「提案」には NPO 制度と関連して、税額控除方式導入や認定 NPO 法人の PST 規準の見直し、情報開示の徹底、地域主導の税制の仕組み、地方団体が決定する仕組みの導入（「仮認定」制度や事後チェック）等、寄付税制見直しの早期実現を求める内容が盛り込まれていた⁵³。

民主党政調査会の新しい公共調査会は、11 月 12 日、「市民公益税制に係る重点事項」をまとめ、発表した。これは、11 月 9 日に実施した税制改正に関するヒアリングの結果や議員間の議論を受けたものである。この重点事項では、「シーズ」・「NPO/NGO 連絡会」が要望した内容が盛り込まれた。具体的には、新しい PST の具体的基準値、現行 PST 基準値の特例恒久化、仮認定制度の導入、情報開示の促進・事後チェック・ペナルティの充実、認定事務の地方移管、日本版ブランド・ギビング信託の創設、寄付金控除の年末調整対象化などの論点について方向性が示された⁵⁴。これらの内容は「新しい公共推進会議」の提案ともほぼ同じ内容になっていた。

⁵¹ 内閣府 2010 「第 1 回新しい公共推進会議議事録」 www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵² シーズ 2010 年 11 月 12 日「新しい公共調査会、税制改正ヒアリング開催」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3365>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵³ 第 2 回新しい公共推進会議 2010 年 11 月 11 日「政府の取り組みに対する新しい公共推進会議からの提案」 www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵⁴ シーズ 2010 年 11 月 12 日「新しい公共調査会、税制改正ヒアリング開催」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3365>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

政府税制調査会は11月16日、全体会合を開催し、平成23年度税制改正要望に対する財務省・総務省の査定原案を公開した。認定NPO法人制度と関連しては、0次査定で、「主要項目として議論する」との判定の結果が出された。認定NPO法人制度は市民公益税制PTで検討が進んでいる中で、2009年から同様の判定を受けた⁵⁵。

政府税制調査会の市民公益税制PTから12月1日、報告書が発表された。「認定NPO法人制度の抜本的改正」と「寄付税制の大幅拡充」等の具体的な改正内容が盛り込まれた。報告書の概要は、「①所得税の税額控除制度の導入」、「②新PST判定基準の採用、仮認定制度の導入等の認定NPO法人制度の見直し」、「③個人住民税の寄付金税額控除、個人住民税の控除対象寄附金の適用下減額の引き下げ」で、地域において活動するNPO法人等の支援に関することである。「シーズ」は「税額控除導入」、「仮認定制度」、「新しい認定基準」などを盛り込んだ報告書を、「寄付文化の醸成や認定NPO法人数の大幅な拡大が期待できる」画期的な内容であると高く評価した。一方、「行政の監督の強化」に関しては、健全な活動を阻害する可能性があり、問題点であると指摘した⁵⁶。

NPO議員連盟の総会が12月1日、参議院第一議員会館大会議室で開催された。国会議員、政府関係者、NPO関係者が参加し来年度の税制改正に向け、議員連盟から政府へ提出する提言が合意された。NPO側からは「シーズ」の松原が参加し、NPOの現状に関する説明が行われた。松原は、「連絡会」がまとめた「NPO法の改正要望書」と「税制改正の賛同署名」を紹介し、NPO法・税制改正の要望の採択を訴えた。NPO議員連盟は、平成23年度税制改正に向けて政府に提出する「提言の素案」を発表した。NPO議員連盟の提言は、次の通りである。「①認定NPO法人に対する寄付について、現在の所得控除方式に加え、税額控除方式を導入し、選択制とすること」、「②認定NPO法人の認定要件を緩和すること」、「③NPO法人の情報公開で市民の寄附先の選択を容易にすること」、「④認定NPO法人の認定主体を国税庁から、主たる事務所がある都道府県知事に移管すること」、「⑤認定NPO法人が収益事業から収益事業以外に支出した場合には、社会福祉法人と同様に、収益

⁵⁵ シーズ 2010年11月17日「政府税調、査定原案を発表」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3368> (2018年3月9日最終アクセス)。

⁵⁶ シーズ 2010年12月2日「市民公益税制PT報告書を歓迎」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3375> (2018年3月9日最終アクセス)。

事業の所得の 50%までを損金算入できるようにすること」、「⑥日本版ブランド・ギビング制度の導入、寄附金への年末調整制度の適用や地方自治体における 1%支援制度の採用を促進する措置を検討すること」等である⁵⁷。

12 月 8 日、「新しい公共推進会議」の下に「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会」が設けられ、初会合が開催された。この専門調査会では、「①「新しい公共」と行政の関係のあり方（日本版コンパクトのたたき台）」、「②新しい公共を支える法人制度のあり方」、「③NPO 等の活動基盤整備を通じた透明性・信頼性向上の仕組みのあり方」を議論することが主な課題とされた。参加者は、「シーズ」の松原明等の NPO 関係者、学識経験者、行政職員、専門家等 10 名から構成された⁵⁸。

政府は 12 月 16 日、「平成 23 年度税制改正大綱」を閣議決定し、公表した。NPO 制度については、「市民公益税制」という項目が設けられ、国税と地方税における制度の改正、新しい措置の導入が明記された。国税については、「①所得税の税額控除制度の導入（認定 NPO 法人への 2000 円以上の寄付金の場合、所得控除との選択により、所得税額の 25%相当額を限度に控除等）」、「②認定 NPO 法人制度の見直し（寄付金 3000 円以上年平均 100 人以上規準の導入、PST 算定式の特例を廃止し寄付金の割合を 1/3 規定から 1/5 規定にする等）」、地方税については、「①個人住民税の控除対象寄付金の拡大」、「②都道府県及び市区町村による NPO 法人等支援」、「③個人住民税の寄付金税額控除の適用下限額の引き下げ（現行 5 千円から 2 千円に）」等の措置が取られた⁵⁹。

3. 「シーズ」・「NPO/NGO 連絡会」の働きかけと NPO 議員連盟との連携

税制改正を実現するためには、関連法案の国会成立が必要となる。しかし、ねじれ国会下の与野党対立や 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災の発災による危機的状況で、順調には進まなかった。2010 年 5 月の社民党の連立与党離脱、2010 年 7 月の参院選の民主党の敗北による衆参「ねじれ」状態等の理由により、国会では、税制改革の論議等国政運営に自民党

⁵⁷ シーズ 2010 年 12 月 3 日「NPO 議連再結成、政府に税制改正を提言へ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3376>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵⁸ 内閣府 2010 年 12 月 8 日「第 1 回政府と市民セクター等の公契約等のあり方等に関する専門委員会会議録」 www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁵⁹ 閣議決定 2010 年 12 月 16 日「平成 23 年度税制改正大綱」 www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

等の野党との協議が難しい状態が続いていた⁶⁰。この時期に「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」は、ロビー活動を展開した。期限が迫っていた特例措置等について税制改正法案から分離し、成立させる方法を考え出した。この案について、「NPO 議員連盟」を通して与野党議員を説得し、法案成立に賛成するよう働きかけた。その結果、NPO 法改正、新寄付税制創設まで成立させた。

政府は、2011 年 1 月 25 日と 1 月 28 日に、予算関連法案として税制改正法案を国会へ提出した。まず、1 月 25 日に提出された「所得税法等の一部を改正する法律案」には、認定 NPO 法人等への寄付金税額控除の導入や特定寄付信託制度（日本版ブランド・ギビング信託）の創設、認定取り消し時の課税の導入、等が盛り込まれた。次に、1 月 28 日に提出された「地方税法等の一部を改正する法律案」には、個人住民税の寄付金控除足切り金額の引き下げ（5 千円から 2 千円）、自治体独自の NPO 法人条例指定制度の創設等が盛り込まれた。

他に、「年 3 千円以上の寄附者が年平均 100 名以上」という新 PST 判定基準（絶対値規準）や各種特例の本則化（初回申請の実績判定期間 2 年に）等は、施行令・施行規則事項なので、今回の法律案には盛り込まれなかった⁶¹。

しかし、1 月末に認定 NPO 法人・寄付税制改正を盛り込んだ税制改正関連法案が国会へ提出された。予算は優先的に成立したが、認定 NPO・寄付税制改正を盛り込んだ税制改正関連法案は、ねじれ国会下での与野党対立の影響で、成立が難航していた。3 月になっても税制改正法案の審議は進まず、成立の見通しも立たない状況が続いていた。また、3 月 11 日、マグニチュード 9.0 の東日本大震災が発生した。地震による津波、未曾有の原子力発電所事故等が連発した。これに伴い、政局は、甚大な被害を被った東北地方を中心とした復旧、復興支援・対策を中心に動いた。現地での救出活動や救援物資郵送、義援金集め、災害ボランティアのコーディネート、被災者のサポート等で活動する NPO を支援する等の対策が国会で議論され始めた。

⁶⁰ 朝日新聞、2010 年 7 月 12 日。2010 年 7 月 11 日行われた参議院選挙で民主党は改選 121 議席のうち 44 議席獲得、自民 51 議席で、自民党に敗北した。選挙後、与党である民主党と国民新党の参議院における議席数は 109 と過半数議席の 121 に及ばない状態になった。

⁶¹ シーズ 2011 年 1 月 31 日「政府、税制改正法案を国会へ提出」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3405>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

税制改正の中には、平成 22 年度末である 3 月 31 日に期限切れとなる認定 NPO 法人制度の 3 つの特例延長等の減税措置も含まれていたが、これに対する対応がないと、国民生活に悪影響を及ぼすことが懸念されていた。施行令・施行規則レベルで期限切れとなる、重要な特例措置は、「①実績判定期間の特例（2 年でも可）」、「②PST 基準値の特例（1/3 を 1/5 に引き下げ）」、「③小規模法人の PST 特例（親族合算不要・匿名寄付算入可等）」、等であった。この特例措置は、平成 23 年度税制改正大綱では、本則化することが予定されていた。しかし、税制改正法案の成立が見通せない中で、続きの法的手当てがないと 3 月末で特例措置が終わってしまうことになっていた。

「NPO/NGO 連絡会」は、3 月 23 日、「つなぎ法案」の成立を求め、政府や NPO 議員連盟の所属議員へ緊急要望書を提出した。これは、平成 22 年度末に期限切れとなる認定 NPO 法人制度の 3 点の特例で、暫定的にでも延長の措置がないと国民生活に悪影響を及ぼすと判断したためである。「認定 NPO 法人制度に関する緊急要望書」には、2 年選択可能の実績判定期間の特例、PST 基準値の 1/3 から 1/5 への引き下げの特例、小規模法人の PST 特例が盛り込まれた⁶²。

「NPO/NGO 連絡会」の緊急要望を受けて、政府は租税特別措置法施行令を改正した。認定 NPO 法人制度の中で期限切れとなる 3 特例措置を、6 月 30 日申請分まで適用延長することにした。「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案」等のいわゆる「つなぎ法案」が議員立法で成立し、暫定的に 3 か月間延長されることとなった。これは、3 月 31 日の官報で公布された。4 月 1 日から施行されることになった⁶³。

また、3 月 11 日に発生した大震災による被害に対し、「NPO/NGO 連絡会」は支援措置が必要と判断し、「東日本大震災の救援・復興支援に向けた NPO 法・税制等に関する緊急要望書」をまとめ、4 月 1 日政府や NPO 議連参加議員へ要望活動を開始した⁶⁴。各政党も 3 月末から 4 月にかけて、復興へ寄付税制や NPO/ NGO/ ボランティアの活動促進を提言し

⁶² シーズ 2011 年 3 月 25 日「連絡会、認定 NPO の 3 特例延長を緊急要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3432>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶³ シーズ 2011 年 4 月 1 日「認定 NPO、3 特例が 3 か月間延長に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3435>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶⁴ シーズ 2011 年 4 月 4 日「東日本大震災、連絡会、復興支援へ緊急要望」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3438>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

た⁶⁵。

政府は4月8日、「新しい公共」推進会議の第5回会合を開催し、「新しい公共の観点から震災対応のあり方について」をテーマに意見交換を行った。3月11日に発生した東日本大震災による被災者の支援・復興のために、各委員から提言や要望が提出され、震災対応の取り組みとして復興に向けた市民支援の仕組みが議論された。具体的には、震災関連の寄付税制拡充、ボランティアコーディネートの強化等が提案された。民主党政調の岸本周平からは、震災関連寄付の個人の寄付金控除上限額の引き上げ、被災者支援の認定NPO法人の税額控除方式の導入などが提案された。また、認定NPOの認定の在り方を変えるNPO法の改正について、与野党全会派一致でできるように動いていることについても報告された⁶⁶。

政府税制調査会は4月13日、平成23年度の第1回会合を開催した。東日本大震災を受け、被災者支援・復興税制について議論し、NPO法人やボランティア団体への義援金や活動支援金の寄付促進に向け、大幅に寄付税制を拡充することを決めた。寄付金控除上限額の倍増や税額控除方式の導入等が、この中に含まれた⁶⁷。

政府は4月19日、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案」と「地方税法の一部を改正する法律案」を国会へ提出した。被災者支援税制としての対応であった。4月27日、参議院本会議にて、全会一致で成立した⁶⁸。

また、東日本大震災の支援に関する制度を議論するために、4月22日「新しい公共推進会議」の下に、「震災支援制度等ワーキング・グループ」が設置され、初会合が開催された。

「WG」には「シーズ」の松原が主査として参加し、他のNPO関連団体、教授、弁護士等6名で構成された。「新しい公共」の担い手による被災者・避難者への支援活動に関する制

⁶⁵ シーズ 2011年4月11日「東日本大震災、各党、復興へ寄付税制等を提言」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3442> (2018年3月9日最終アクセス)。

⁶⁶ 内閣府 2011年4月8日「第5回新しい公共推進会議議事録：東日本大震災によせて」。

www5.cao.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3443>。

⁶⁷ 内閣府 2011年4月13日「平成23年度第1回税制調査会議事録」www5.cao.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

⁶⁸ 財務省 2011「第177回国会における財務省関連法律：東日本大震災の被災者等に係る国財関係法律の臨時特例に関する法律」4月19日提出、4月27日成立、www.mof.go.jp (2018年3月9日最終アクセス)。

度のあり方等について検討を行うことを目的とした⁶⁹。

NPO 議員連盟は 5 月 25 日、「今国会で新寄付税制&NPO 法改正の実現を！5・25 緊急院内集会」を開催し、NPO 法改正案の要綱案を発表した。NPO 活動の増加、情報通信技術の発達、個人情報保護の必要性、機動的法人運営に対する要望などから、「NPO/NGO 連絡会」は NPO 法の抜本的改正を求めた。また、認定事務の地方移管や「仮認定制度」の導入などについて、従来の租税特別措置法の改正ではなく、NPO 法へ盛り込むことに意見が合意された。この流れを受け、NPO 議員連盟は NPO 法改正案の準備を開始した。

「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」は、通常国会会期末が 6 月 22 日で迫っていたことで、国会会期内に法案成立を要望した。NPO 法改正案の主要な内容には、NPO 法人制度の改正と認定 NPO 法人制度の改正が盛り込まれていた。NPO 法改正については、活動分野の追加、認証事務の地方への移管、認証制度の柔軟化・簡素化を行うことが提案されていた。また、認定 NPO 法人制度については、認定 NPO 法人制度を NPO 法に盛り込むこと、認定機関を地方へ移管すること、「仮認定制度」を導入するなどが提案されていた⁷⁰。

各党内では NPO 議員連盟の議員が中心となって、NPO 法改正のための党内手続きが進められた。5 月 31 日、「特定非営利活動促進法改正案」について、民主党・自民党・公明党・みんなの党・日本共産党・社民党・国民新党・たちあがれ日本等の各党内で、議員立法による制定が了承された。しかし、内閣不信任案の動向によっては総辞職・解散総選挙もあり得る状況であったので、いつ提出できるかは不透明であった⁷¹。

4. 第 2 回 NPO 法・第 8 回認定 NPO 法人制度改正と新寄付税制創設（2011 年 6 月）

東日本大震災への民主党政権の対応の遅れ、4 月統一地方選挙での民主党の敗北等を受けて、菅内閣退陣の要求が野党だけでなく、民主党内からも野党からも生じるようになっていた。このような状況で、6 月 1 日、自民、公明、たちあがれ日本の野党 3 党は内閣不信任案

⁶⁹ 内閣府 2011 年 4 月 22 日「第 1 回震災支援制度等ワーキング・グループ」www5.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷⁰ シーズ 2011 年 5 月 26 日「5・25 緊急集会、NPO 法改正案が公表」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3465>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁷¹ シーズ 2011 年 5 月 31 日「NPO 法改正案、各党の了承手続きが完了」<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3468>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

を提出したが、6月2日、衆議院本会議において否決された⁷²。この一連の騒動を受け、6月3日に提出予定であったNPO法改正案は再調整され、6月7日に提出された⁷³。

6月7日、衆議院内閣委員会の理事懇談会が開催され、NPO議員連盟が中心となって議員立法により「特定非営利活動促進法改正案」を6月8日内閣委員会に提出・採決することが合意された⁷⁴。6月8日、衆議院内閣委員会が開催され、NPO議員連盟が中心となって、「特定非営利活動促進法改正案」が委員長提出の形で提案され、全会一致で可決された⁷⁵。6月9日、衆議院本会議で、特定非営利活動促進法改正案が全会一致で可決された⁷⁶。6月14日、参議院内閣委員会で、全会一致で原案通り可決された⁷⁷。6月15日、参議院本会議で、全会一致で可決・成立した。これをもって、NPO法の第2回目の改正が行われた⁷⁸。

第2回NPO法の改正により、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、活動分野は20まで増加した。所轄庁の変更も行われ、内閣府の認証事務をなくし、認証事務は主たる事務所の都道府県・政令市に移管することとなった。また、解散公告の回数を削減し、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⁷⁹。

NPO法改正と同日に行われた、認定NPO法人制度改正では「仮認定制度」が導入され、設立から年数が浅い団体は、PSTが免除されることとなった。また、認定機関を国税庁から都道府県・政令市へ移管することとなった。インターネットを通じた情報開示を進めることになる。また、従来まで認定NPO法人制度の制定・改正は、租税特別措置法の改正とい

⁷² 衆議院 2011「第177回衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録」第3号、6月1日、衆議院 2011「第177回衆議院本会議会議録」第25号、6月2日。

⁷³ シーズ 2011年6月7日「NPO法改正案、8日に国会提出へ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3472>（2018年3月9日最終アクセス）。

⁷⁴ シーズ 2011年6月7日「NPO法改正案、8日に国会提出へ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3472>（2018年3月9日最終アクセス）。

⁷⁵ 衆議院 2011「第177回衆議院内閣委員会会議録」第13号。

⁷⁶ 衆議院 2011「第177回衆議院本会議会議録」第26号。

⁷⁷ 参議院 2011「第177回参議院内閣委員会会議録」第8号。

⁷⁸ 参議院 2011「第177回参議院本会議会議録」第22号。

⁷⁹ 権 2017 前掲論文、23頁を参照。

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。

また、ねじれ国会下の与野党対立や東日本大震災の影響を受けて、平成 23 年度税制改正法案が 2010 年度末を迎えても成立しなかった。そのため、政府は平成 23 年度税制改正法案の中から、民主党・自民党・公明党の合意をベースに、与野党間で合意できる改正項目を抜き出して新たに税制改正法案を提出した。これは、「つなぎ法案」による租税特別措置の延長期間の終了が 6 月末に迫っていたことを受けた措置でもあった。

6 月 10 日、政府は、2011 年 3 月の「つなぎ法案」で 3 か月適用が延長された認定 NPO 法人制度の 3 つの特例を、平成 23 年度税制改正法案から分離し、新たに 2 つの法案として国会へ提出した。「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」と「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律案」である。これらの法案には、認定 NPO 法人等への寄付金税額控除の導入、特定寄付信託制度（日本版ブランド・ギビング信託）の創設、自治体独自の条例指定制度の創設、寄附金税額控除の適用下減額の引き下げ等が盛り込まれた⁸⁰。

6 月 10 日に提出された両法案（「新寄付税制（寄付金税額控除等）」）は、6 月 16 日に衆議院本会議で賛成多数で可決され、衆議院を通過した⁸¹。6 月 22 日、参議院本会議にて両法案が可決・成立された。6 月 30 日、寄付金税額控除方式導入等新しい寄付税制が盛り込まれた平成 23 年度税制改正の分離法関連法令が公布・施行された⁸²。

第 8 回目の認定 NPO 法人制度は、新寄付税制の創設を含む画期的な改正であった。これにより、個人寄付者の所得税の寄付金控除制度に税額控除方式が導入され、新しい PST（絶対値規準：3 千円以上の寄付者が 100 人以上）制度が創設されることで、認定 NPO 法人の認定要件が緩和された。また、特例措置であった初回の実績判定期間 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たことで、画期的な改正が実現された。他に、都道府県や市区町村が条例で指定した NPO 法人への寄付金について、個人住民税の寄付金税額控

⁸⁰ シーズ 2011 年 6 月 13 日「分離法案が国会提出、寄附金税額控除実現へ」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3475>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁸¹ 衆議院 2011「第 177 回衆議院本会議会議録」第 29 号、6 月 16 日。

⁸² 参議院 2011「第 177 回参議院本会議会議録」第 25 号、6 月 22 日。

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「日本版ブランド・ギビング信託」が導入された⁸³。

新寄付税制の施行で、認定 NPO 法人に対する寄付は、2011 年 1 月 1 日からの「税額控除」の遡及適用が可能となった。寄付金に関する地方の個人住民税税額控除は遡及適用し 2011 年 1 月 1 日以降の寄付金に対して 2000 円から適用が可能になる。これは以前の適用下減額が 5000 円から 2000 円に引き下げられたものである。これによって、低額の寄附でも寄付金控除制度を利用できるようになった。NPO 法人の新 PST (3 千円以上の寄附者 100 人以上) での認定申請は 2011 年 6 月 30 日から可能となった。新 PST (絶対値規準) は、現行の PST 規準 (収入に占める寄付金額の割合を 1/5 以上とする相対値規準) との選択制となる。認定 NPO 法人の初回申請の実績判定期間は、2011 年 6 月 30 日から 2 年にすることになった。現行では原則 5 年か 2 年となっているものを 2 年に短縮したものである。また、小規模法人に対する PST の特例が本則化され、一定の要件下で、親族合算計算が不要になり、匿名寄付・1000 円未満の寄附も寄付金として算入することができるようになった。

自治体から寄付優遇税制対象として条例にて指定を受けた NPO 法人に対しては、認定申請の際、PST 要件が免除される。また、公益活動要件の中で、地域限定に分類される活動は除外して計算される。また、従来、都道府県や市区町村で条例指定された認定 NPO 法人への寄付金に限定して、個人住民税の寄附金税額控除の対象としたものが、一般の NPO 法人にまで対象が広がった。

また、日本版ブランド・ギビング信託制度が導入され、「認定 NPO 法人や公益社団・財団法人への寄附を主たる目的とした特定寄付信託について、信託財産から生じる利子所得について所得税・個人住民税が非課税」になる⁸⁴。

以上のように新寄付税制の導入は、寄付促進効果をもたらすことが期待される措置である。NPO 法人や公益社団・財団法人への寄附を促進するための優遇税制として、寄付を受ける側と寄付をする側両方において寄付行為に対するアクセスを容易にした。長期的には、寄付促進を通して「新しい公共」としての民間の役割の活性化を目標とした措置である。

⁸³ 権 2017 前掲論文、24 頁を参照。

⁸⁴ シーズ 2011 年 6 月 30 日「新寄付税制施行、新 PST 申請可能に」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3487> (2018 年 3 月 20 日)。

第4節 本章のまとめ

自民党政権期を通して、漸進的かつ限定的に改正されてきた NPO 政策は制度として実効性が少ないものとして評価された。市民団体は民主党政権に入ってから活動を持続した。市民団体は政策過程に直接参加し、市民団体側の政策要求が政策決定に反映されるように働きかけた。すなわち自民党政権期の NPO 政策がフィードバックをもたらし、市民団体に民主党政権期の政策過程へアクセスすることができるインセンティブを与えたといえる。

民主党政権は、政治主導による政策決定を主要な政権目標にしてきた。そのため、民主党政権下における NPO 法の改正、NPO 優遇税制の改正は制度的に有利な条件下にあったといえる。民主党政権に入ってから税制改正過程が制度的に一元化され、税制改正過程の透明性が確保され、よりオープンな手続きで決定されるようになった。特に民主党政権の「新しい公共」という政権理念と「新しい公共」に関わる会議体は、中心的な議論の場を提供した。「新しい公共円卓会議」、「新しい公共推進会議」、政府税調の「市民公益税制 PT」、民主党税調の内閣部門会議、新しい公共調査会を通して議論された政策内容は、政府税制調査会の税制改正の査定原案の決定に反映され、最終税制改正に盛り込まれた。

NPO 関連の市民活動家が会議体へ直接参加し、大臣、官房長官に意見を話す機会を設けたことは、以前の政権と比べて政策決定過程へのアクセスの仕方において画期的なことであった。具体的には、「新しい公共円卓会議」、「新しい公共推進会議」、「新しい公共推進会議」下に設けられた「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門委員会」、「震災支援制度等ワーキング・グループ」には、「シーズ」の松原明が委員として参加し、「新しい公共推進会議」には「NPO/NGO 連絡会」所属団体である「大阪ボランティア協会」の早瀬昇が委員として参加した。以前の政権まで、市民団体は NPO 法制定、NPO 優遇税制制定・改正時にロビー活動を主として行ったが、民主党政権に入っては政権内部の政策決定過程に深く入り込んだ議論の場において要望を直接伝達することが可能となった。

しかし、民主党政権の政権運営は順調ではなく、党内路線対立、与野党対立で国会運営は難問を抱えていた。米軍普天間飛行場問題で社民党が連立から離脱したことは民主党の政権運営に打撃を与えた。また 2010 年 7 月の参議院選挙で敗北した民主党は、衆参ねじれ国会に直面し、税制改正等と関連して国会運営は厳しい状況に置かれていた。また、2011 年

3月11日の東日本大震災の発生・原発事故等の震災対応の遅れから内閣不信任案が提出された。この騒動で一時的に国政運営が中断したこともあった。

こうした民主党政権期において NPO 法改正と新寄付税制創設ができたのは、「シーズ」や「NPO/NGO 連絡会」等の市民団体と NPO 議員連盟による働きかけが功を奏したところが大きかった。社民党の連立与党からの離脱、2010年7月参院選の敗北等による「ねじれ国会」の状況で、民主党は自民党、公明党の協力がなければ税制改正、法案成立ができない状況であった。このような状況で活動を再開した NPO 議員連盟は「NPO/NGO 連絡会」の要望を受け、期限切れの特例措置を「つなぎ法案」で繋げ、認定 NPO 法人制度の特例が維持できるようにした。また、議員立法による NPO 法改正と認定 NPO 法人制度の改正、新寄付税制の創設に至るまでの過程においても重要な役割を果たした。

また、ある意味で「東日本大震災」の発災は、震災対策でボランティア活動を支援することや寄付金への税制優遇を積極的に議論する機会を与えた。そのため、ねじれ国会下において市民団体が NPO 法改正、優遇税制改正を主張するのに有利に作用した側面もあった。

1998年の NPO 法成立以来、市民団体、NPO 議員連盟、各省庁間のネットワークが形成され、税制改正や法改正の際に、与野党間の合意を導くのに有効に機能した。民主党政権期には、政府会議体へ市民団体が直接参加した。ねじれ国会の難しい状況の中では、NPO 議員連盟が重要な役割を果たし、NPO 法・税制の大胆な改正を成功させた。

7回目の認定 NPO 法人制度の改正時には、特例措置の延長、再認定の書類審査化、申請・報告書類の削減などを明確化、認定申請処理期間の6か月に設定、都道府県相談窓口の設置、所得税控除適用下限額の5千円から2千円への引き下げ等の措置が取られた。

また2回目の NPO 法の改正、8回目の認定 NPO 法人制度の改正、新しい寄付税制の創設が行われた。NPO 法改正、認定 NPO 法人制度の改正と関連しては、活動分野の追加、認証事務の都道府県・政令市への移管、認証事務の簡素化・柔軟化、認定 NPO 法人の財政情報の公開等で信頼性向上のための措置が取られた。また、仮認定制度が導入され、設立が浅い団体の認定が取りやすくなった。さらに、認定機関の都道府県・政令市への移管、認定 NPO 法人制度の NPO 法への移行等の措置が取られた。また、新寄付税制の創設で、PST の絶対値規準の導入、初回実績判定期間2年の本則化、PST の相対値規準の1/5規定の本則化、小規模法人への特例の本則化、地方における NPO 法人への寄附金の個人住民税の寄附金税額控除の対象化、日本版ブランド・ギビング信託等の措置が取られた。

民主党政権に入って、市民団体が政策提言を通して要望してきた法改正・税制改正の内容がほぼ実現した。認定 NPO 法人になるための要件が容易になり、また NPO 法人へ寄付する側にも少額を寄付しても控除できる制度が整備されるようになった。民主党政権に入って、NPO 優遇税制と関連した制度の大幅な改正が可能になったのは、民主党政権の政策的立場と市民団体の政策的要望が近似していたことによる。先述の政策フィードバックに加えて、制度的には、税制改正過程が政府税調一元化に変更されたため、財務省の拒否権の行使ができなくなった点にも留意する必要があるだろう。

第 8 章 制度発展:NPO 政策のフィードバックとしての政策ネットワーク

既存の公益法人制度の不備に問題意識を持つ市民団体が出現し、NPO 法の制定過程に影響を与えた。NPO 法は制定されたが、NPO 法人の種類の限定、優遇税制の不備等、多くの問題を抱えていた。NPO 法の制定後、市民団体はさらにネットワークを形成し、組織化していった。政府も、財政危機や多様化する社会問題などの政策課題へ対応するために、NPO やボランティアの必要性に気が付き始めた。また、政治制度の変化により普遍的価値へのコミットとして「市民」を重視する政治家も現れ始めた。このような政治アクターのインセンティブの変化により、NPO 政策を巡る政策ネットワークが形成されはじめた。市民団体を中心としたネットワークのさらなる制度化は、NPO 政策のフィードバックの帰結ともいえるよう。

第 1 節 自社さ連立政権期における市民団体一政党の緩やかな連携の形成

1. 自民党連立政権の政策決定方式

(1) 連立政権の政策決定の仕組み

政治改革関連法案の審議を契機として、政界再編が始まり、非自民連立政権が誕生することによって、自民党単独政権による 55 年体制は崩壊した。社会党・さきがけとの連立を組むことで、自民党は弱 1 年ぶりに政権に復帰することができたが、政策決定の方式は選挙制度の変化、連立政権という政治力学等の政治環境の変化により、自民党単独政権時代のそれとは同じようには作動しなかった（小島 2003, 66-67）。

NPO 法の制定過程は連立政権期の政策決定方式を見せている。NPO 法の立法作業は、現業部門を持たない調整官庁である経済企画庁が主導した関係省庁連絡会議の議論をもとに政府提出の閣法で進める予定であった。しかし与党、市民団体の反対により与党 3 党のプロジェクト・チームの主導による議員立法で制定することに変更された（谷 2003, 254-256）。

議員立法で制定することになった NPO 法案の議論は、与党 3 党の NPO プロジェクト・チームにおいて法案の検討が始められた。連立政権において、プロジェクト・チームは、与党政策調査会の下部機関として、省庁別調整会議と同列に位置付けられていた。PT はある

プロジェクトに関して企画から実施までを行うために、関係部門の職員が集まってチームを編成する方式である。横の情報流通と合意の形成を重視した組織の運用の在り方と言われる。与党の NPO プロジェクトには、各党の内閣部会や NPO 担当部会のメンバーが参加し、連立与党間の横の調整と合意形成を図るためのアドホックな組織として機能した。自社さの与党 3 党は、与党 NPO プロジェクト・チームに各党の代表をメンバーとして送り、プロジェクトでの合意案を各党の議決機関に持ち帰り、党の了解を得た上で、さらにプロジェクトと政策調整会議で 3 党間の合意を詰める手続きを取ってきた（谷 2003, 325-326）。1996 年の第 41 回総選挙以降、社さの議席数が減じ、閣外協力が中心となった。これに伴い、NPO プロジェクト・チームは非公式の作業部会の編成に代替されることになった（谷 2003, 259-260, 277-278）。

連立政権を形成する過程において基本政策についての協議と合意が行われるようになったことは、公共政策についての合意形成を公開の手続き・場所で行うという方向に変化したことを意味する。連立与党間での合意形成が困難に直面した際には、連立政権の枠組み維持を大義名分として、「3 党合意」に NPO 法案を盛り込むなど、いわば「連立の縛り」を用いることで打開する方法を取るなど、自民党単独政権時代にはなかった論理を働かせてきた（野中 1998, 57）。

また、連立の「縛り」という意味で、自民党政調会長、幹事長という役職者は、連立与党間の統合、総合調整の機能を果たした。連立の枠組みにおいてのみならず、自民党においても重要な影響力行使の権限を与えられた（野中 1998, 58）。自民党政務調査会長の加藤紘一が NPO 法の制定において重要な役割を果たしたことはこのような制度的文脈からでも理解できる。

連立政治の状況は、NPO 法の制定に決定的な機会を提供した。自民党内が自社さ連立維持派と保保との連立推進派に分かれていた状況（特措法改正案）で、民主党は与党 3 党と政策協議において対立している立場であった。それにも関わらず、民主党案に親近性があった社さは民主党の力を利用して、自民党に法案の譲歩を迫る構図が形成された（谷 2003, 288-293 ; 小島 2003, 150）。

(2) 自民党の復権と省庁関係の復調

村山政権期からは、連立与党間にボトムアップ型の政策調整が行われた。橋本政権期に入っては、野党時代に軋轢があった自民党議員と官僚との関係が修復された。また橋本政権期には部会、政務調査会、総務会で政府・省庁と協議するという政府・与党一体の決定手法に回復した。これは自民党単独政権時代に培ったものである（市民がつくる政策調査会編 2007, 20-25, 36）。

自民党単独政権期に慣行として行われた「事前審査制度」が完全に復活した。事前審査制度は、政権与党の特権化、官僚主導の容認、与党の政策立案機能の低下、野党に対する情報の非公開（あるいは遅れた開始・説明）、与党の討議拘束による案件成立の保障、国会審議の形骸化等の弊害が指摘されてきた（市民がつくる政策調査会編 2007, 60；草野 1999, 195-200）。事前審査制度は、自民党単独政権期に政官業の癒着や官主導の許す温床として指摘されてきた慣行であった。連立政権期にもこれを踏襲する形で政策決定の仕組みが形成されていった（市民がつくる政策調査会編 2007, 56）。

連立政権期には、「現実的政策」、「実現可能な政策」という名の下で、結局は「官僚主導」の政策決定をもたらした。このような決定のあり方は、自民党単独政権期と比べて変わらなかった部分である。特に、省庁の政策担当者は「法律体系、財政状況、行政の継続等の条件のもとで、その政策がいかに整合性のとれたものであるか」を確かめたがる。これらの条件に符合しないと「現実的」でないとされ、選択権が政府と省庁側に戻る形になっていたのである。政府と省庁が許容できる政策・施策の範囲の内にあるという前提でないと「現実的」でないと扱われた。各党固有の理念や基本政策も現実的政策との対比で論じられ、結局は政府・省庁に選択権が戻り、官僚主導になった。それゆえ、政権交代により新政権が目指した政策や改革も、停滞する結果になってしまった（市民がつくる政策調査会編 2007, 57-58）。

(3) 行政改革会議（1997）

省庁再編、官邸主導、政治主導が打ち出される中、新しい統治機構が模索された。「国民が公を担う」という概念が行政改革会議の報告に盛り込まれた。1997年12月3日に出された最終報告の中では、「行政改革の理念と目標」では『『公共性の空間』は、決して中央の官の独占物ではないということを改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない』とうたわれていた。NPOと関わる理念が書かれており、官、民、公の関係についても

問題意識は提示された。しかし、この理念は目に見える形では実現されなかった(秋山 2011b, 50-51)。

2. 政治改革勢力と市民団体間の緩やかな連携

1990年代以降、自民党の政党政治は不安定になり、単独で政権を維持することができなくなった。NPO法の制定は、このような「市民」に対する自民党内の拒否点が弱まった時期に行われた。自社さ連立政権の時は、NPO法案の成立において政治的バランスの維持および妥協の成立に重要な契機を提供した。自民党内は自社さ連立維持派と保・保連合派に分かれていた。この時、自民党内には市民セクターを疑問視するグループからの異論に対して、閣外協力による社さ両党との連立維持という政治的バランスで対抗した。また、非自民勢力の力不足に対しては自民党内の市民セクター重視派が力を貸す関係が形成された(辻元 1998, 185)。

NPO法案を議論する過程で、従来市民団体とかかわりがなかった自民党内には、市民団体に対応する党内組織がなかった。そのため、省庁別に分割された政務調査会の各部会が個別事案に対応していたが、NPO法案に対しては自民党のプロジェクトメンバーの政策裁量に任せられていた。社会党(社民党)、さきがけの場合は、党内に市民団体に対応するための「市民公益活動特別委員会」、「NGO支援検討部会」等の組織ができていた。このような違いは、NPO法案を議論する過程で、自民党は経企庁からの法案を、社会党、さきがけは市民団体側の法案をもとに議論するという違いをもたらした(谷 2003, 260)。与党NPOプロジェクト・チームで議論された内容が、自民党の政調会では潰されることが多かった。これは、NPOプロジェクト・チームで対応した自民党議員は若手議員であって、自民党内では政策を決定する実権がなかったことによる。

自民党税調や大蔵省は、この時期には行政改革と関連してNPOや市民活動に対して行政的支援をする政策的立場を明確に表明しておらず、NPOを反自民党的組織としてみなしていた。政党と市民団体間には、NPO法案を中心に緩やかな連合が形成された。一定の水準に満たした法人制度の制定を求めている「シーズ・NPO/NGO連絡会」、福祉団体は、基本的に修正された与党案を支持し、民主党と連携しながら法制度の整備を支持していた。一方、「PAN(芸術文化振興連絡会議)」等の芸術系団体、国際協力NGOの一部は、新進党の法案内容にあたる、税制優遇措置を入れたNPO法制定を主張し、税制優遇措置のないNPO

法案は意味がないと主張した。つまり、市民団体の間で意見の対立が生まれた（谷 2003, 283）。このような市民団体側の意見の違いは、1997 年 10 月以降の市民団体間の緊急集会やシンポジウムを通して収斂し、まとまった¹。1997 年 6 月に新進党の修正案が否決され、廃案となり、また 1997 年末に新進党が解散したことの影響も大きかった。

3. NPO セクター確立運動：市民活動の普遍化と制度的基盤の拡充の必要性

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 年頃からである。1980 年代後半から日本への NPO 制度の導入を模索していた市民運動団体は、アメリカで実態調査を行った。これをきっかけに、NPO、アドボカシーといった概念の導入を行った。1988 年に訪米団（山岸秀雄等）がアメリカのグラス・ルーツ、ネットワーキングの調査を通して、アメリカの NPO システムは法的な根拠を持ち、税制上の優遇を得ることのできる法人格を持った組織であることを発見した。また、アドボカシー型市民活動の存在を知ることになり、行政に対して批判、要求する形で行われてきた旧来の日本の市民活動とは異なる、市民による政策提言型の運動スタイルであった。この運動スタイルを日本に導入するために、シンポジウムや出版等の活動を行った（山岸編 2000, 12-13）。

1980 年代半ばから、市民運動は市民活動へと変化した。1990 年代の初めからは、NPO セクター確立運動が本格的に展開された（山岡 1996；高田 1998a；高田 1998b；高田 2003；高田 2004；高田 2001；松原 2004）。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研究・調査活動を行ってきた。具体的には、地域調査計画研究所、奈良まちづくりセンター、日本ネットワークーズ会議、大阪大学の「NPO 研究フォーラム」、NIRA の「市民公益活動基盤整備に関する調査研究プロジェクト」グループ、東京ランポの「市民活動推進法研究会」、自由人権協会の「NGO への寄付金税制に関する研究会」、環境 NGO の市民フォーラム 2001 の「NGO 活動推進委員会」等である（高田 1998, 100-109）。

以降、東京ランポ、自由人権協会、市民フォーラム 2001 等の研究会を母体とし、21 の市民団体が集まって連合プロジェクトとして「シーズ」が 1994 年 11 月 5 日に結成された（松原 2004, 17；高田 1998, 107-108）。当初の設立目的は、市民団体が簡易に法人格を取得

¹ 2011 年 7 月 15 日、「NPO 法制定記録プロジェクト・座談会」シーズの松原氏の発言から。

できる制度の創設、市民活動に対する寄付税制等の整備、市民活動の情報公開制度の創設であった（佐藤 2010, 31）。

NPO 法制定の議論が始まってからは、1995 年 4 月に「市民活動の制度に関する連絡会」が結成された。「シーズ」とともに議会の動きへの対応に中心的な役割を担い、以降、日弁連、生活クラブ生協、労働組合、芸術団体等の多様な市民活動団体、グループが活動に加わるようになった（山岡 1996；高田 1998a；1998b；2003）。

旧公益法人制度は、市民団体に政策の隙間を提供し、このことは、市民団体が集合行為問題を克服し組織化するインセンティブになったともいえる。実際にも「シーズ」を中心とした市民団体は、NPO 法の成立過程に関わり、NPO 法の成立に影響を与えた。しかし、制定された NPO 法に税制優遇措置が盛り込まれなかったことで、「シーズ」は市民団体のネットワークを組織し、NPO 優遇税制の実現のために活動した。要するに、1998 年に制定された NPO 法がフィードバックをもたらし、それに対する反作用として、市民団体の組織化にインセンティブを与えたといえる。

第 2 節 自民党政権期における政策ネットワーク

1. 自民党政権の NPO 政策体制

(1) 経済財政諮問会議

経済財政諮問会議は、橋本行革により中央省庁再編によって 2001 年 1 月に設置された機関である。経済財政政策に関して内閣総理大臣がリーダーシップを発揮することを目的としている。同会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般や財政運営の基本方針、予算編成の基本方針、その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査と審議を行った。これは、従来の大蔵省（財務省）を中心とした予算編成の過程を、政治主導型に移行することが目的であった。小泉政権では、経済財政諮問会議を通して、マクロ経済政策や予算編成の大枠などを決めていた。同会議には、閣僚の他、民間有識者も参加していた。

同会議は、「小さな政府」の実現を目的とし、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、新しい経済社会システムの担い手として位置づけられた。官民で役割分担をし、経済活性化を実現するために NPO 活動の促進を図るべきであると主張

された²。小泉政権では、「小さな政府」を推進するために構造改革が以前の政権よりも全面的に展開され始めた。このような構造改革によって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。

(2) 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、財務省と各省庁によって構成される。自民党ベースでは、党税調と各部会・委員会によって構成される。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（上川 2014, 123）。

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アリングを行い、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を検討し、それを反映させるパターンで税制改正が行われてきた³。

財務省は、日本政府の財政赤字が解消されない中で、NPO 優遇税制に関して厳しい態度を取ってきた（五十嵐 2002, 64）⁴。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が絡んでいた。財務省（大蔵省）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。それを考えると、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 1997）。

政府方針の中で NPO は「新しい公共の担い手」として議論されていた。このような環境においても、財務省（大蔵省）は NPO の公益性判断をめぐる問題で、NPO を実態がわか

² 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。www.kantei.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

³ シーズ 2007 年 11 月 27 日「自民党 NPO 特委の要望出る」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2921>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁴ 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。

らない組織として扱った。また、他の組織との衡平性という観点から、「財政民主主義に反する」として NPO 税制優遇を渋った。日本の NPO や市民社会の組織は、地域レベルを活動範囲とし、事業型が中心である。財務省は、NPO が「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、NPO の実情とは食い違いがあった（松原 2002, 67）。

小泉は首相主導による「官邸内与党調整型」手法を通し、首相の権限を強化しようとした。小泉は、与党が長期にわたって持っていた特権、慣行化してきた政府・省庁による立案制度である「事前審査制」を廃止しようとした。予算編成作業においても、財務省案を首相官邸と自民党政務調査会・総務会と調整した上、閣議決定する「概算要求基準等」ではじまる編成作業の流れを変えた。財務省と与党の権限を縮小し、官邸の権限を強化しようとしたのである（市民がつくる政策調査会 2007, 42-44）。

しかし、2002 年 3 月の「事前審査制」を廃止しようとした試みは、自民党の多くの議員の強い反発で棚上げされた（市民がつくる政策調査会 2007, 44）。マクロレベルにおける改革では小泉の手法が通じたが、ミクロレベルの個別政策レベルにおいて、改革はそれほど進まなかったのが現実であった（上川 2014, 121-123）。

(3) 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、国交省等では NPO の役割が重視される政策的文脈において、個別的政策が発表、展開されてきた⁵。具体的には、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おいて、NPO を「新しい公共の担い手」として位置付けた⁶。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た。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、政策実行の手段として

⁵ 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。www.meti.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁶ 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。www.rieti.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

NPO に補助、委託などを実施してきた（田中 2011, 271）⁷。

（4）自民党 NPO 関連組織

自民党は無党派への対策として NPO や NPO 政策へ対応した側面があった。政党の方針は、政党の政策を決定するとき判断のもとになる政党の綱領から確認することができる。特に、選挙と関連してどのような政策をとり、連携を組むのかに注目する必要がある。

自民党「組織運動本部」の中には 6 つの局があり、その中の 1 つである団体総局には 15 の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、税制改正案の整理、認定要件の緩和など、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）。「特別委員会」は、主に各省庁や NPO 団体との対話と議論の場として機能した。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治的に働きかけてきた⁸。「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た。国会議員、NGO 関係者、外務省、内閣府等が出席し、議論するために設置された。

「小委員会」は、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」と類似の役割を果たした。「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 日の党大会で党則を改正し、設置された。NPO/NGO に所属する個人に対して、自民党への理解と関心を高め、支持層を広げることが目的である。

「関係団体委員会」は、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実施し、市民の意見を自民党の政策に反映させる活動を行っていた。初代の委員長に熊代昭彦衆議院議員が就任した。熊代議員は、

⁷ シーズ 2002 年 10 月 4 日「8 省庁が NPO 税制改正を要望」
<http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=158>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

⁸ 「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 日最終アクセス）。

NPO 特別委員会でも事務局長を務めていた⁹。

自民党の部会に NPO が出席するということは、55 年体制においてはあり得ないことであった。無党派層が増加したことや、NPO はかつての大衆運動や住民運動に比べてイデオロギー性が少ないことなどが、自民党の市民団体・NPO に対する警戒感を弱めた要因である（尾野 2002, 1084）。自民党は 2005 年 11 月 22 日の「立党 50 年記念党大会」で決定された「新理念・新綱領」の中で、「ボランティア活動を促進し、NGO/NPO 諸団体をはじめ、あらゆる団体との交流を深める」ことを表明した。

自民党の基本方針を盛り込んでいる新理念・新綱領の中で、NPO/NGO に関して言及し始めたのは 2005 年からである。具体的には、「生きがいとうるおいのある生活を」には、「私たちは、ボランティア活動や身近なスポーツ・芸術の振興、高齢者や障害者の社会参加を促進し、生きがいとうるおいのある生活をめざします。そのため、NGO/NPO の諸団体をはじめ、あらゆる団体との交流を深め、また、まじめに働く人たちの声を大切にします」と書かれていた¹⁰。

2. NPO 議員連盟¹¹

NPO 議員連盟は、1998 年 NPO 法が制定された翌年である 1999 年 8 月に発足した。当時議員連盟に参加を届け出た国会議員は 234 名で、NPO 法ができた頃、自社さ政権の中核にいた議員が中心で、5 党 1 会派の超党派議員で構成された¹²。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ために活動してきた。

⁹ シーズ 2004 年 1 月 23 日「自民、NPO からの支持拡大へ」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1497>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁰ 「自由民主党の基本方針平成 22 年綱領」<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/houshin/index.html>（2011 年 1 月 25 日最終アクセス）。

¹¹ 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 1993, 160-162）。

¹² 議連は超党派で作られたが、自民党の反対で共産党は除かれる。NPO 議員連盟には自民党の中では加藤派の議員や山崎拓等が入り、民主党の鳩山由紀夫、社民党の土井たか子、辻元清美等、リベラル系の議員が入っていた。

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 政策の叩き台になり議論の活性化に影響を与えてきた。NPO 議員連盟は、NPO 法改正や NPO 優遇税制の制定・改正に影響を与えてきた¹³。特に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 議員連盟は政策過程へのアクセスルートとして重要な役割を担ってきた。

NPO 議員連盟の結成の意義に関しては、1998 年の NPO 法制定時に決定された附帯決議の政治的・法的意義を理解する必要がある。1998 年の NPO 法の制定時には優遇税制措置を含む税制の検討が、議員立法の妥協的措置として、附則ではなく「附帯決議」になった。

法的に附則ではなく「附帯決議」になったということは、「法律を執行する省庁に対して法的拘束力を持たない」ということを意味した。つまり、省庁の税制見直しの検討は「法律上担保されておらず、省庁の執行に影響を及ぼす政治的インパクト効果に過ぎない」性格のものであった（谷 2003, 327）。税制改正のような「高度の立法技術や政策立案能力が要求される政策分野は、執行側の省庁からの協力がなければ、国会単独で立法化することは難しくなる」。しかも、NPO 法人への税制優遇措置の付与は、「税体系の制度変更を伴う法改正」が必要であった。また「民法公益法人や特別法による公益法人、その内の特定公益増進法人等の税制とのバランスを保ちながら、多様な公益法人からなる各種関連団体やその所管省庁、大蔵省との利害調整を行う」必要があった（谷 2003, 327-328）。

上記のような理由から、NPO 法案の附帯決議に明記された税制優遇措置を実現するためには、「利害関係の当事者である省庁に代わって、政治が主導権を取る」必要があった。政治が主体的に活動をするためには、「国会の常任委員会の中に法案作成のための小委員会を設置して、個別事項の法改正を検討する」必要があった。あるいは、「関連する委員会を包括する特別委員会、もしくは超党派のプロジェクト・チームを設置して、関係する省庁や団体の利害調整を行う」必要があった。このような措置を通して、「合意形成を図るための主体的な活動を早期に開始する」ことが求められた（谷 2003, 328）のである。

政治的・法的な必要性により、NPO 議員連盟が形成された。NPO 法の成立後、ほぼ全ての政党に NPO・市民関連委員会あるいはそれを役務とする議員を担当させるなどの体制が

¹³ シーズ 1999 年 8 月 6 日「NPO 議員連盟発足」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=680>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

整えられた。具体的には、共産党は 2000 年 1 月 27 日付けで党内に NPO 対策委員会を設置した。この委員会の目的は、NPO への優遇税制の推進に限定されていた¹⁴。公明党は 1999 年 7 月、公明党の大会で公表された基本政策の中で、「NPO の財政基盤の強化」を謳った。また、公明党は 2000 年 2 月に NPOPT を設置した。民主党は NPO 委員会を設置した。社民党は 2000 年 2 月 29 日、党内組織として NPO 活動促進プロジェクト・チームを設置することを決定した¹⁵。NPO 議員連盟は 2003 年の NPO 法改正を議員立法で成功させた。

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

NPO 法の成立、NPO 優遇税制の成立後にも、「シーズ」を中心とした市民団体の組織的活動は継続された。1998 年、2001 年成立された NPO 法、税制は実効性の乏しい、不十分な内容であったが、妥協的に制定された経緯があった。2001 年認定 NPO 法人制度の施行後、NPO 法人の財政的基盤の弱さ、認定 NPO 法人数の伸び悩みで、制度の改善が要求された。「シーズ」は当初、時限的プロジェクトとして発足したが（佐藤 2010, 31）、団体を解散せず、NPO 制度の改善のために持続的に運動を展開するという方向に活動目標を変更した。要するに、認定 NPO 法人制度がフィードバックをもたらし、市民団体の組織化にインセンティブを与えたといえる。

「シーズ」を中心とした市民団体のネットワーク型運動は、NPO 側の立場を政府や政党に伝達する、中心的役割を担ってきた。1999 年 6 月 NPO 制度改革のために、「シーズ」、「日本 NPO センター」等全国 28 の市民団体が連携して「NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会」を発足させた。2009 年には 41 団体で構成されるネットワークになり、総会、世話団体会、幹事会、協同会議など年に 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・地域レベルで学習会を行い、公開的な場で議論された内容をもとに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きた。「NPO/NGO 連絡会」は、

¹⁴ シーズ 2000 年 2 月 8 日「共産党も NPO 委員会設置」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=651>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

¹⁵ シーズ 2000 年 2 月 29 日「社民党も NPO プロジェクト結成」
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=646>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

NPO 側から政策的要望を受け入れ、制度が運用される現場で集約された政策的要求をもとに、政党や政府に対して制度改善の政治的働きかけを行ってきた。「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してきた¹⁶。「シーズ」は NPO 優遇税制を制定する際は、市民団体側の意見を集約し、政策決定に影響を与えるために NPO 議員連盟の創設を後押しした¹⁷。「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ために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、選挙時には NPO 側の要望を集約して各政党に伝え、マニフェストとして採用するように働きかけてきた。

「シーズ」は 2002 年から 2008 年の間の NPO 優遇税制の改正時には、自民党「NPO 特別委員会」を通して要望書を提出し、交渉を行ってきた。その際、内閣府と自民党 NPO 特別委員会の役員と「シーズ」との間で三者会議を行い、要望事項を決めて提出するという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、「シーズ」が直接参加し、議論をバックアップしてきた。自民党税調は全議員参加の多数決で決める。その中で、「シーズ」は自民党各議員を相手に要望書の内容を個別に説明し、説得する役割を担ってきた¹⁸。

自民党政権期において市民団体の政策過程へのアプローチは自民党内の NPO 関連委員会と NPO 議員連盟、そして「シーズ」によるロビイング活動により可能であった。自民党政権期には行政改革、構造改革が行われる中で、必ずしも NPO に対して好意的ではない政策的立場が存在していた。理論的には 55 年体制下に比べて、ポスト 55 年体制下では政治家が政策に関与し、官僚の役割は以前に比べて後に退けられることになった。しかし、小泉政権期の経済・財政政策過程に関する上川(2010)の研究からも伺えるように、予算編成や税制と係る政策においては族議員、官僚が依然として重要な役割をしていた。自民党は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

¹⁶ 「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。

¹⁷ 「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。

¹⁸ 「シーズ」松原氏とのインタビューによる。2011 年 2 月 18 日。

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維持された。

その中で、市民団体は各省庁、各政党と関係を形成し、維持するなど、ネットワークを通して政治的影響力を行使し、一定の政策的結果を獲得してきた。市民団体は、NPO 議員連盟、自民党内の「NPO/NGO 関係団体委員会」、「国際的 NGO に関する小委員会」、「NPO に関する特別委員会」を通して、NPO 法改正・NPO 優遇税制改正過程にアクセスすることができた。「シーズ」は、ロビイングという活動方式を通して、政府と各政党に働きかけを展開してきた。また「シーズ」等の市民団体は NPO 優遇税制の改正と関連して、内閣府、NPO 特別委員会との間で、NPO 政策の施行における問題点を議論するための場を定例化してきた。

また、「シーズ」を中心とした市民団体のネットワークは、公益法人制度改革の際に、そのネットワークを動員して他の社会団体と連帯し、抗議運動を展開し、NPO 法人の統合の動きを阻止した。「シーズ」等の市民団体は行政改革の一環として行われていた公益法人制度改革に NPO 法人が巻き込まれることに反対していたからである。NPO 政策のフィードバックを受け、組織化された市民団体が、対抗動員を通して政府の計画に反対し、行政改革方針に影響を与えたのである。

自民党政権における NPO 政策は、行政改革・構造改革の影響を受けながら展開されてきた¹⁹。公益法人制度は 1980 年代からその問題点が指摘されてきた。公益法人制度改革は、小泉政権に入って行政改革の一環として、制度全体の抜本的改革が行われる予定であった。そのため、特別法として成立した NPO 法人がその改革の一部として組み込まれることは政府側の政策方針からは当然の手続きであった。しかし、市民団体は抗議運動を展開し、NPO 法人を含めた公益法人制度改革の過程は阻止され、NPO 法人は特別法の規定によって存置されるようになった。「自民党行政改革推進本部公益法人委員会」、「自民党 NPO/NGO 関係団体委員会」や NPO 議員連盟など、NPO 法と優遇税制の制定を契機に強化された市民団体のネットワーク、NPO 団体と公益法人協会等の連携等を通して、その流れは止められた(辻 2008, 88 ; 加藤 2008, 58)。

¹⁹ 佐藤(2006a)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 2006a, 107-141)。

第3節 民主党政権期における政策ネットワーク

1. 民主党政権の NPO 政策体制

(1) 総理直属機関「新しい公共円卓会議／新しい公共推進会議」

新しい公共円卓会議の設置によって、新寄付税制が政治主導で実現できるようになった（山口編 2014, 81）。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た。鳩山政権では、総理直属機関として「新しい公共円卓会議」が設けられ、「新しい公共円卓会議」では首相が自ら議長を務め、様々な市民活動家が政策形成過程に参加するようになった（山口 2012, 5）。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た。これを受けて、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（山口編 2014, 81-84）。

菅政権は円卓会議を受け継いだ「新しい公共推進会議」という後続の会議体を設置した。菅政権の「新しい公共」と関連しては、玄葉光一郎が内閣府特命担当大臣、大島敦が内閣府副大臣、泉健太が内閣府大臣政務官を担当するようになった。また、菅首相は「与党議員が政策立案や法案作成に関わる」ことを可能にさせるために、民主党内に「政策調査会」を復活させた。「政策調査会」は鳩山内閣期には廃止されていた。玄葉内閣府特命担当大臣が民主党の政調会長を兼務することで、「政府と与党の政策決定の一元化」を保ちながら政策調整を担うことになった²⁰。

2010 年 12 月 16 日に発表された税制改正大綱では、認定 NPO 制度の抜本的改革が行われた。これを採択した「新しい公共推進会議」には、学者および 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および学者が「新しい公共推進会議」に参加し、認定 NPO 制度の改正にあたって主導的な役割を果たした²¹。

²⁰ シーズ 2010 年 6 月 21 日「菅内閣発足、所信表明で NPO 等の言及減少」
<http://www.npweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=3300>（2018 年 7 月 20 日最終アクセス）。

²¹ 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

菅政権で民主党の政策調査会内の組織として設けられた「新しい公共調査会」は、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が行われた。これは、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た。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、新しい公共に関わる政策課題に取り組んできた。

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文脈ではなく、経済政策をより重視した文脈で議論されるようになった。これは、自民党の政策と類似しているといえる。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、これもまた、自民党政権期の「経済財政諮問会議」の性格と類似性があった（田中 2013, 113-115）。NPO 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等が行われた（田中 2011, 248）。

（2）政府税調一元化

既に述べた通り、自民党政権では税制改正が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。民主党政権はこれを統合して新政府税制調査会を設置することを 2009 年 9 月 29 日に閣議決定した。新政府税調を設置し、税制改正過程を「一元化」することにした。また税制改正プロセスを透明化する方針に基づき、税調での議論は公開されることになった²²。2009 年 10 月に新政府税調が発足した。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。この税制改正大綱には、市民公益税制の議論のために、市民公益税制 PT の設置を決定するという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ことにした。政府税調には、納税環境整備、雇用促進税制、税制特別措置、市民公益税制という 4 つのテーマに対して与党議員によるプロジェクトチ

www.cao.go.jp（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²² シーズ 2009 年 9 月 30 日「新政府税調発足、税制改正議論が再スタート」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=3190>。シーズ 2009 年 11 月 18 日「政府税調、市民公益税制（寄付税制）を議論」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=3211>（2018 年 7 月 20 日最終アクセス）。

ーム（以下、PT）が設置された（上川 2014, 119-169）。

「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」ことである²³。「市民公益税制 PT」は、座長の渡辺周総務副大臣他 5 名（峰崎直樹、大島敦、松井孝治、小川淳也、古本伸一郎）で構成された。大島内閣府副大臣は NPO 法人税制改正を担当し、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、彼らは NPO に理解を持つ政治家であった。菅政権以降からは、政府税制調査会や政府税制調査会内の市民公益税制 PT も変更された。政府税制調査会の会長には、野田佳彦財務大臣が就任し、NPO・寄付税制を議論する市民公益税制 PT の活動は、約半年間にわたって中断された。再開後、「市民公益税制 PT」の構成員は、座長の鈴木総務副大臣、逢坂総務大臣政務官、五十嵐財務副大臣、尾立財務政務官の 4 人になった。逢坂は、内閣府の市民活動の促進も担当することになり、兼務することになった。

「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関わ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 年の新寄付税制の制定という結果をもたらした²⁴。

2. NPO 議員連盟

NPO 議員連盟は、民主党政権下で、一時期休止状態にあった。鳩山政権下で、小沢一郎幹事長が、2009 年 11 月、国民・自治体・各種団体からの陳情要望を幹事長室に窓口を一元化する方針を発表し、超党派の議員連盟は廃止された。しかし、政治状況の変化により、鳩山政権は 2010 年 6 月に退陣した。さらに、夏の参院選で民主党の敗北により、民主党は衆参ねじれ状態に直面していた。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 議連は再開した。

²³ 「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。

シーズ 2010 年 2 月 8 日「市民公益税制プロジェクトチームが発足」

<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3244>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

²⁴ 財務省の主税局長である古谷一之氏が寄付税制の導入を受け入れたのは、「新しい公共円卓会議」という総理直属機関で責任をもって議論することになったからであるとみられる（山口編 2014、82）。

NPO 議員連盟は、衆参ねじれ国会の状況で野党との関係においてパイプ役割を担い、NPO 法の改正、優遇税制の改正において自民党・公明党等の野党の協力を得るのに中心的な役割を果たした。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、鳩山は NPO 議員連盟の顧問となった（秋山 2011b, 53）。活動を再開した NPO 議員連盟を中心に、2011 年 6 月の第 2 回 NPO 法改正、第 8 回認定 NPO 法人制度改正が議員立法で行われた。

3. 市民団体「シーズ」、「NPO/NGO 連絡会」

自民党政権期に行われた NPO 政策の不十分な内容に対する反作用として、その改正のために活動してきた「シーズ」等の市民団体は、民主党政権に入っても NPO 政策の改善のために持続的に活動し続けた。民主党政権の「新しい公共」会議体が設置されてからは、委員として直接参加し、政策決定過程にアクセスすることが容易になった。

「シーズ」は政権交代前から民主党と政策討論会を開催する等²⁵、NPO に関わる政策と関連して民主党と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」にとっては要望事項を具体化するための政治的機会は開放的になったといえる。「シーズ」は長年の活動を通して構築してきた政策ネットワークを通して、政策に影響を与えてきた。NPO 政策と関連して、NPO 議員連盟を通して各党の政策的協力を得てきた。そのため、衆参ねじれ国会の状況でも NPO 議員連盟を通して NPO 法の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）の政策アイディアは、「シーズ」の要望を受け入れた形で制定された（秋山 2011b, 53）。

市民団体は民主党政権期に入ってから、政府組織に委員として直接参加し、政策決定過程に関わってきた。「NPO/NGO 連絡会」所属の団体が「新しい公共推進会議」の委員として参加し、「シーズ」からも「新しい公共推進会議」下に設置された「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門委員会」、「震災支援制度等ワーキング・グループ」等に委員として参加した。野田政権期には「新しい公共推進会議」の構成メンバーとして参加した。

²⁵ 「市民パワーと民主党の懇談会」、民主党本部、2009 年 7 月 14 日。

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、この時期には、「シーズ」が NPO 法・優遇税制に関わる NPO 政策において、市民団体の代表性を持つようになった。「シーズ」はロビー活動を通して NPO セクターと政治・行政を繋ぐ役割を果たしながら、その過程で構築してきたネットワークを通して、影響力を行使することができた²⁶。

民主党政権期における NPO 政策は、政権党執行部の変化、政策基調の変化、政府組織の変化により、以前とは違う方式で決定された。民主党政権は、自民党政権が二元体制で行ってきた税制改正過程を一元化することによって政治主導による政策転換をもたらした。「新しい公共」を中心とした市民参加が政策目標の主要な部分となり、NPO 法、認定 NPO 法人制度、市民公益税制等の NPO 政策において抜本的な変化をもたらした。「新しい公共」会議体への市民団体、大学教授等の参加によって、NPO 側の立場から発言や申し入れができるようになった。自民党政権に比べ、政策目標が変化し、NPO 政策が基底的政策として扱われたので、抜本的な改革が可能であったといえる。

しかし、菅政権では「生活第一」の理念が後退し、経済界の意見に寄り添った自民党流の政治に回帰していった側面もあった（山口 2012, 51）。財政破綻への危機意識、衆参ねじれ国会、東日本大震災等で国政運営の基盤は緩んでいった。この中で、市民団体は NPO 議員連盟とのネットワークを通して、市民団体が長年要望してきた NPO 法の改正、認定 NPO 法人制度の大幅な改正、新寄付税制の創設を実現した。民主党がマニフェストに掲げた他の政策が、予算上の問題や政治的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たのは、市民団体が追求した政策要望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。

²⁶ 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, 221-222）。

第4節 NPO 政策のフィードバックとしての市民団体の組織化

公共政策は私的アクターの「政治的企業家」としての行動を促す一定の構造を提供する。公共政策は「政治的企業家（political entrepreneur：アントレプレナー）」が解決困難な集合行為問題を解決し、連合の構築と革新的論点の形成ができるリソースとインセンティブを提供する。こうして「政治的企業家」は社会的ネットワークを股にかけ、熟練した社会的行動をとり、複合的な活動ができるようになる（ピアソン 2010, 179-180 ; Pierson1993, 598-603）。

1. NPO 政策に対する市民団体の組織化

旧公益法人制度は、市民団体が活動する適所を提供し、組織化のインセンティブを与えた。1998 年 NPO 法の制定のために活動を開始した市民団体は、NPO 法の成立以降も、制度として不備な点が多い NPO 法を改正するために団体を解散せず組織を整え活動を続けるようになった。NPO 法、NPO 優遇税制は自民党政権期を通して市民団体の働きかけにより漸進的に改善してきたが、制度の改善の効果は NPO の現状に大した影響を与えず、微々たるものであった。自民党政権期の NPO 政策の効果は大きくなかったことで関連する市民団体の活動は段々強化されていった。法人制度として欠陥があった NPO 法は、フィードバックをもたらし、市民団体に組織化のインセンティブを与えた。市民団体は組織を整え、政策決定過程に持続的に影響を及ぼすようになったのである。

従来、市民団体は、特定の既成政党と連携して運動を展開してきた。いわゆる体制選択的活動であった。特に、既存の公益法人システムにおいて、公益法人は政治活動に関する制限がなかった²⁷。市民団体は社会党、共産党等の野党を経由し、政治過程に間接的に影響を与えてきた。既存の公益法人は政治へのルートが存在していたが、市民団体の場合、政治へのルートは存在しなかった。この意味で NPO 法の制定以前は政治過程へのルートの面から「二重構造」になっていたといえる²⁸。

1990 年代からは活動戦略において現実主義化し、政党と距離を置く中で活動の性格を変

²⁷ 151 回参議院本会議で、櫻井充民主党議員の発言から、NPO 法人の政治活動禁止に比べ、公益法人は政治的活動に制限がないことが対比されて指摘された。2001 年 3 月 9 日。

²⁸ 「シーズ」の松原氏は、既存の公益法人体制の下では、市民団体は政治へのルートが欠けていたという意味で日本の市民社会は「二重構造」になっていたと話した。

え、ロビイングやアドボカシー等の戦略的活動を通して政策志向的な活動方式を採択するようになった（辻中・坂本・山本 2012；勝田 2008）²⁹。NPO という組織は、市民活動が組織を持ち、事業をし、自助・協働する活動を行う。各活動分野の政策において当事者性を直接に政策過程に注入する活動を行う。NPO 活動により、市民運動としての党派性は弱まり、希薄化していると指摘される中で（勝田 2008, 117）、関連する政策過程に働きかけをする NPO が現れた。特定政党の支持は止揚し、政策提言を行い、政策過程にアクセスするなど、現実主義化した市民団体の活動は、政治的なリスクは減らしつつ、市民団体が志向する政策を実現する可能性は高めた。

「シーズ」は NPO 法の制定のために設立され、以降の NPO 制度の改正のために活動を持続してきた。自民党政権の NPO 政策が NPO の組織的基盤の整備に効果が乏しかったのは「シーズ」が一時的活動で解散することなく、組織として持続すべきインセンティブ（誘因）を与えたといえる。

「シーズ」は右派にも左派にも運動への参加を促し、NPO 法という共通の認識の土台を通して、市民団体から支持を集めてきた。「シーズ」は運動としてイデオロギー性を捨て、超党派議員を対象に運動目標を実現させるためにロビイング活動を展開してきた。「シーズ」は政府の各省庁の NPO 関連関係者や、自民党等の各政党の NPO 関連担当者から信頼性を獲得してきた。NPO 法人制度と関連して、ロビイング団体として知名度が高かった。優遇税制の改正過程に財務省の関係者から「シーズ」に制度の具体的な内容に関して意見を聴取することもあったという³⁰。

「シーズ」は 1994 年設立されてから、政府の NPO 政策を改善するために持続的に働きかけながら組織的基盤を整備してきた。団体の財政規模を通してその組織的基盤を把握することができる。[表 8-1] を見ると、「シーズ」の財政的内訳は会費、事業収入、募金、その他等の収入構成であり、行政の委託金や補助金に頼ることなく、比較的に自立的に運営されていることがわかる。「シーズ」が設立された 1994 年の収入の合計を見ると 250 万円程度で小さな予算規模で始めたことがわかる。収入規模は年を重ねるほど増加し、1998 年に 2400 万円程度になり、活動 4 年目で 10 倍くらいに増えた。NPO 政策過程に持続的に影響

²⁹ かつて生活クラブ運動を行ってきた活動家は、1990 年代に入ってから、社会党との関係をきちんと整理し政治状況の変化の中で運動の主体性を確立していくために厳しくチェックしながら、運動を位置付けていく必要があるとした（岩根 1993, 146-158）。

³⁰ 「シーズ」の松原氏とのインタビューによる。2011 年 2 月 18 日。

を与えてきた期間は、財政規模が増加する傾向にあった。2001 年以降の平均収入は 4500 万円程度である。2006 年・2007 年にかけて NPO を対象に調査した「J-JIGS2-NPO」調査結果によると、調査対象の 5 割程度の NPO の年間収入総額は 500 万円未満の小規模であった（辻中・坂本・山本 2012, 87-88）。それに比べると、[シーズ]の場合、NPO としては比較的に大きな予算規模であると言える。

[表 8-1] 「シーズ」の収入内訳

(単位:円)

| 年度 | 会費 入会金 | 団体の 事業収入 | 行政の委託 業務手数料 | 国や自治体 の補助金 | 募金補助金 | その他 | 合計 |
|------|-----------|-------------|----------------|---------------|------------|-----------|------------|
| 1994 | 2,070,000 | 271,100 | | | | 190,763 | 2,531,863 |
| 1995 | 2,895,000 | 2,186,860 | | | 387,000 | 723,111 | 6,191,971 |
| 1996 | 3,577,190 | 2,677,383 | 2,060,000 | | 475,166 | 1,292,596 | 10,082,335 |
| 1997 | 3,618,460 | 7,218,065 | | | 1,285,895 | 773,547 | 12,895,967 |
| 1998 | 4,169,460 | 19,198,748 | | | 495,912 | 771,689 | 24,635,809 |
| 1999 | 4,150,930 | 14,077,805 | 1,750,000 | 8,065,000 | 372,830 | 518,307 | 28,934,872 |
| 2000 | 3,453,910 | 8,709,846 | 3,863,521 | 7,350,000 | 5,955,750 | 143,812 | 29,476,839 |
| 2001 | 4,958,290 | 12,010,506 | | 5,000,000 | 12,274,099 | 5,401,306 | 39,644,201 |
| 2002 | 3,513,590 | 11,534,032 | 8,000,000 | 4,669,000 | 6,672,585 | 1,198,358 | 35,587,565 |
| 2003 | 4,579,990 | 10,895,164 | 20,000,000 | | 8,441,006 | 1,740,208 | 45,656,368 |
| 2004 | 4,700,033 | 9,640,046 | 23,418,190 | | 5,923,523 | 2,763,969 | 46,445,761 |
| 2005 | 5,715,000 | 8,705,506 | | | 22,839,077 | 4,516,035 | 41,775,618 |
| 2006 | 4,380,000 | 14,500,312 | 2,775,672 | | 30,665,423 | 3,194,357 | 55,515,764 |
| 2007 | 4,380,000 | 21,520,309 | 14,334,889 | | 14,035,460 | 1,496,779 | 55,767,437 |
| 2008 | 3,050,000 | 7,346,693 | | | 15,571,248 | 194,052 | 26,161,993 |
| 2009 | 4,467,900 | 13,567,451 | | | 22,233,412 | 468,335 | 40,737,098 |
| 2010 | 5,120,000 | 17,645,754 | | | 41,983,575 | 1,816,884 | 66,566,213 |

出所：シーズ総会議案書の各年号より著者整理作成

2. 市民団体のネットワーク化

NPO 活動に関わる市民団体は政府の NPO 政策の欠陥に対応するためにネットワークを形成した。市民団体は NPO 法の制定、NPO 優遇税制の制定から数次に及ぶ改正過程を通

して、政府の政策決定を受け、それに対応する運動目標を立て、次回の政策決定に影響を与える方式を取り、制度が改善されるまでにその運動を続けてきた。

「NPO/NGO 連絡会」は、NPO 法人制度に関する法制度・税制度を検討し改革することを目的とした運動体で、1999 年 6 月 8 日に発足した。発足時は、全国の 28 の NPO/NGO 支援団体が参加し、2010 年 6 月で 39 団体が参加し活動している³¹。「NPO/NGO 連絡会」は、年に 1 回 5 月に総会を開き、運動方針を決定する。他にも世話団体会、幹事会、両方の協同会議が開催されるなど、全部合わせると年 4 回会合を行う。

「NPO/NGO 連絡会」の意思決定に基づき、「シーズ」は政府や政党にロビー活動を行ってきた。役割分担として「NPO/NGO 連絡会」は、全国的に地元・地域レ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、全国的運動を担当した。「シーズ」は連絡会の意思に基づき、中央レベルでロビー活動を展開する方式で動いた³²。「NPO/NGO 連絡会」は 2001 年の NPO 優遇税制の制定を始め、以降の優遇税制の改正過程、NPO 法の改正過程に関わってきた。2001 年 10 月 1 日から施行された、認定 NPO 法人制度の認定要件を緩和するために、NPO 側の要望をもとに要望書を作成し、署名を集め、各政党や内閣府等の省庁に改正を要求する運動を展開してきた³³。

公益法人制度改革と関連しては、対抗動員として「シーズ」、「NPO/NGO 連絡会」は「公益法人協会」等の社会団体と連携して改革への統合を反対し、NPO 法人の存続のために抗議運動を展開した。具体的には、ネットワーク化した市民団体は、NPO 政策に関する各省庁、各政党の政治家ともネットワークを形成し、定期的に交流する機会を設け、NPO 法人の法制度、税制度に関わる情報を交換し、共有する過程を通して関係を形成・維持してきた。

3. 市民団体の政策決定過程へのアクセス

1998 年の NPO 法の制定を始め、2001 年の NPO 優遇税制の制定以来、市民団体は持続

³¹ シーズ 2010 年 6 月 23 日「連絡会、内閣府へ税制改正要望書を提出」
<http://www.npowed.jp/modules/news1/article.php?storyid=3301> (2018 年 7 月 20 日最終アクセス)。

³² 「シーズ」、松原氏とのインタビューによる。2011 年 2 月 18 日。

³³ 「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。

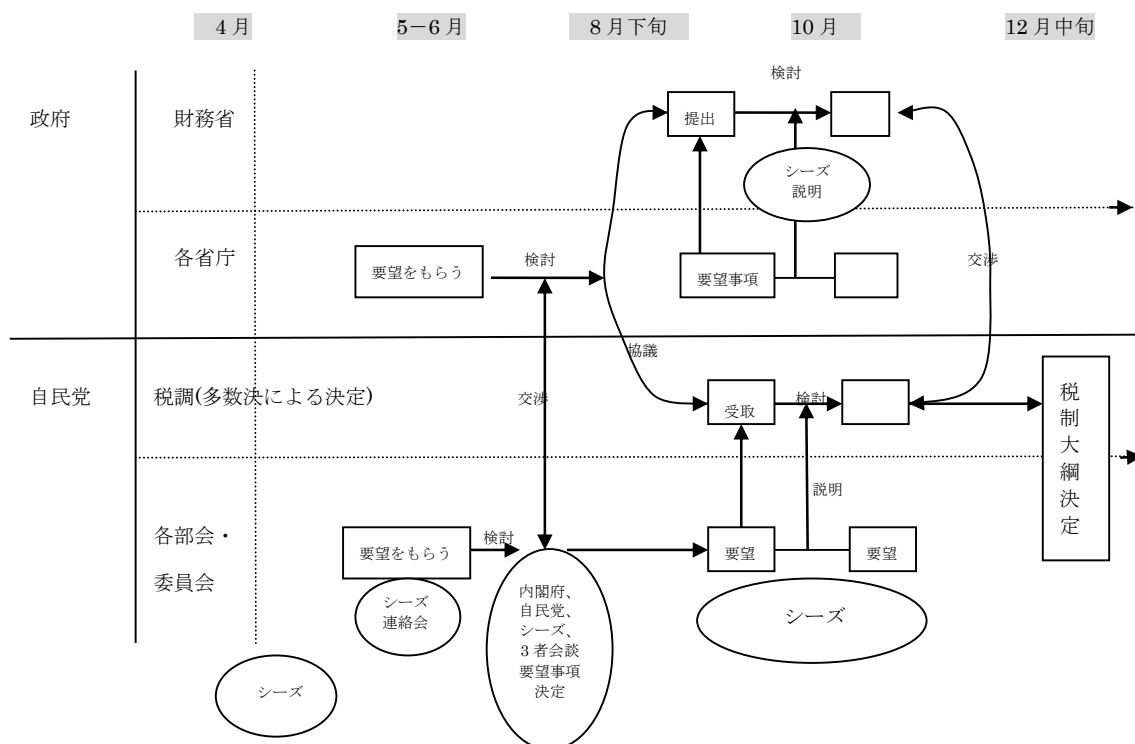
的に政策過程にアクセスし、制度改正に影響を与えてきた。つまり「シーズ」、「NPO/NGO 連絡会」等の市民団体は、NPO 政策のフィードバックにより、影響を受け、政策過程にアクセスするインセンティブを与えられたといえる。

〔図 8-1〕と〔図 8-2〕は、自民党政権期と民主党政権期における NPO 優遇税制改正過程を図に表したものである。両図の主な違いは、NPO 優遇税制改正の過程における政府組織体系と政府内組織への「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」のアクセス方式にある。

市民団体の政策過程へのアクセスの仕方は政権ごとに異なるが、大きく分けると自民党政権期と民主党政権期における政府組織の様相に従い、違ってくると言えるだろう。自民党政権期には、市民団体は「税制」と関連して自民党税制調査会へ影響を与えるために自民党の政策調査会のもとに設けられていた「NPO 特別委員会」を通して政策要望を伝達してきた。

「NPO 法」と関わって各政党の協力を求める場合には、「NPO 議員連盟」を通して政府に政策提言を行ってきた。

〔図 8-1〕 自民党政権期の NPO 優遇税制改正過程（2001-2009 年）



出典：「シーズ」、松原氏とのインタビューによる。2011 年 2 月 18 日。

また、「シーズ」は税制改正が行われる期間には、自民党税調と政府の財務省の協議の場に参加し、ヒアリングを行うなどの接し方を取ってきた。つまり、外部からのロビイングという形で、政府各省庁、自民党 NPO 委員会との会合に市民団体の政策的要求を持ちこみ、政策案に反映するよう働きかける方法を取ってきたのである。[図 8-1] は自民党の税調と政府の財務省の二元体制下で行われる税制改正過程に、「シーズ」が外部からのロビイングという形でアクセスしていたことを表している。

一方、民主党政権期には、市民団体は政府の政策過程により深く入り込んでアクセスするようになった。鳩山政権から菅政権、野田政権で設置された「新しい公共」とそれに関連した会議体には、NPO 関連の市民団体や大学教授等が委員として参加した。特に、「NPO/NGO 連絡会」に所属する団体の代表や「シーズ」の松原らが「新しい公共」とそれに関連する会議に委員として参加した。民主党政権期に税制改正過程は、政府税制調査会を中心に一元化された。「市民公益税制 PT」を設置し、NPO 関連税制を専門的に検討するようにした。「新しい公共」とそれに関連する会議と「市民公益税制 PT」の構成員が重なっており、このような人的構成員の重複は政府の政策方針と一致した視点で政策議論を進めることを可能にした。

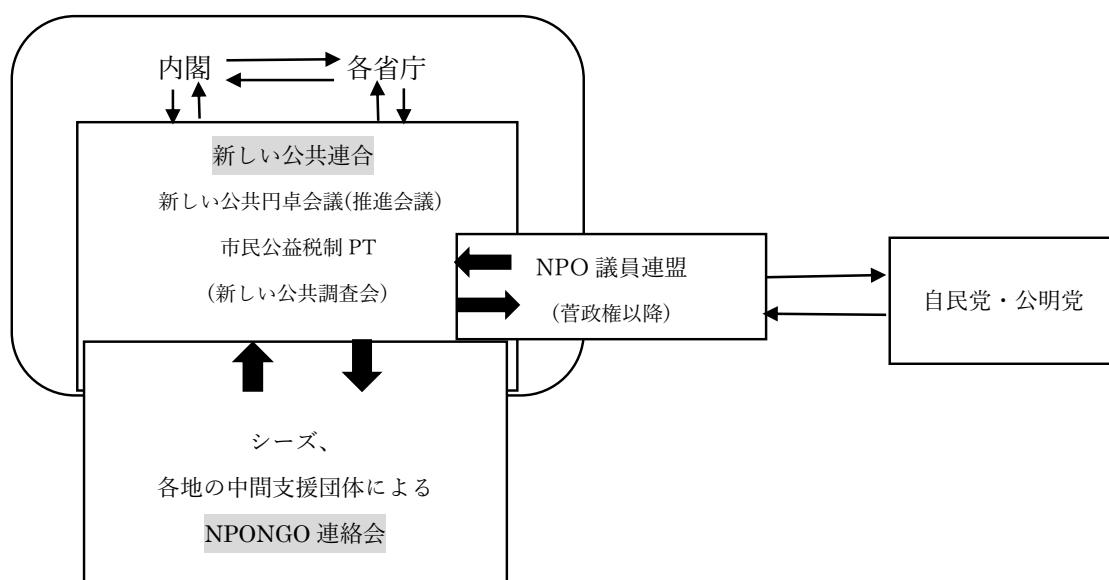
[図 8-2] は民主党政権期の NPO 優遇税制改正過程における市民団体のアクセスの仕方を表したものである。市民団体は政策過程に直接アクセスし、アジェンダ設定から政策決定に至るまでの過程に市民団体の政策要望を伝達し、実現することが容易になった。

「NPO/NGO 連絡会」と「新しい公共」とそれに関連する会議の構成員の重複で、市民団体の政策要望に近い形で政策決定を行うことができた。菅政権から再開された「NPO 議員連盟」と「新しい公共」とそれに関連する会議の中の構成員の重複も、NPO 優遇税制と新寄付税制の創設に重要な影響を与えた。

「シーズ」や「NPO/NGO 連絡会」が NPO 政策過程に持続的にアクセスし政策に影響を与えることができたのは、各省庁との関わりの中で、NPO 制度の運用と関連して必要な情報を提供し、共有する過程を通して「シーズ」や関連団体の立場が強化された側面があった。特に、NPO 政策過程において「シーズ」の活動が成功したのは、「シーズ」の松原氏が政治的企業家 (political entrepreneur : アントレプレナー) として重要な役割を果たしたことに

もよる。各政党と市民団体、NPO を繋げ、NPO の現状をモニタリングしながら、適切に政策課題を提案し、流動的政局の流れを汲んで、適切にロビー活動を展開したことが功を奏した。「シーズ」が採用したロビイング戦術は、官僚や政治家等の政治アクターが動くルールを把握した上で、構造的に断絶されている諸政治アクターを繋げたことであって、その役割に徹したことである。

〔図 8-2〕 民主党政権期の NPO 優遇税制改正・新寄付税制制定過程（2009-2011 年）



※ 太い矢印は人的構成員の交流を含む。

※ 細い矢印は政策情報の交流を指す。

出典：著者作成

まず NPO 制度の受益者である市民活動団体をネットワーク化し、そこから「代表性」を獲得した。また「シーズ」は NPO に関わる政治家の組織体制を整備し、横の繋がりが少ない政治家を個別に訪問し、そこから得られる情報をもとに共通の土台をつくることで、彼らのつなぎ役を果たした。官僚にもアクセスし、対話の機会を設け、連絡を取り合う中で信頼関係を構築するとともに、霞が関の官僚の世界に存在するルールを学習した。地道で緻密な戦

略に基づいたロビイング活動が、立法から行政の領域まで跨って行われた（秋山 2011b, 49-56）。

断絶している集団間には情報の流れが滞るものである。「シーズ」のロビイング戦術は、こうした集団間の情報の繋がりを媒介・調整し、円滑にしたことであり、その点において重要な役割を果たしたとみられる。断絶している集団同士を繋げる媒介としての役割は、政策ネットワークの核として有用であった。ネットワークを生かして情報の流れを円滑にし、政治アクターの間を繋げる媒介者としてのその役割は、シーズが市民団体として政策形成過程で影響力を行使するのに利用できる資源であったといえよう（浅野 2007, 25-34）。

「シーズ」は、1998 年 NPO 法の制定から 2011 年 NPO 法・税制改正過程に至るまでの過程を通して、その立場が強化されてきた。既存の公共政策としての旧公益法人制度は、市民団体が政策過程にアクセスすることをより容易にするリソースを提供した。特に、NPO や市民活動に対する政策上の定義が定かでない状況で、活動現場を熟知していた団体側が提供する専門知識と収集されたデータは、政府の市民団体への依存性を高め、市民団体の政策決定過程へのアクセスを容易にしたのである。この過程を通じて、政策決定過程での「シーズ」の能力も強化されてきたといえる。

第 5 節 本章のまとめ

過去の公共政策として、旧公益法人制度は、非営利一般に対する法人制度を備えていなかった。このような旧公益法人制度は、フィードバックをもたらし、市民団体の組織化にインセンティブを与えた。また、1998 年成立した NPO 法は、優遇税制を備えておらず、このような NPO 法の制度的特性は、市民団体にネットワーク形成のインセンティブを与えた。2001 年制定された優遇税制も、認定のための要件が厳しく設定されていたために、制度としての実効性が見込まれない状況であった。認定 NPO 法人制度のこのような特性は、市民団体が解散することなく、さらに組織化を進めるインセンティブをもたらした。市民団体は、NPO 政策がある程度の政策効果を生み出すまで、制度改革のために働きかけを続けるようになったのである。

自社さ連立政権期、リベラルな市民運動と連携を持っていた社会党（社民党）、さきがけの連立政権への参加により、市民団体側は NPO 法の制定過程にアクセスすることができた。自社さ 3 党の政策調査会下に設置された連立政権 PT を通して NPO 法制定の議論が行われた。自民党内に NPO 関連委員会は存在せず、NPO に対してアドホックな政策対応をし、官僚側の政策見解を反映しがちであった。市民団体は社会党（社民党）、さきがけ、民主党を通して、政策要望を反映することができた。自民党が政権に復帰してからは、行政改革、構造改革が本格的に行われた。経済財政諮問会議の「官から民へ」の規制改革の流れの中で、自民党税調－財務省の二元体制による通常の税制改正過程を通して NPO 優遇税制の改正が行われた。市民団体は、内閣府等の各省庁、自民党内の NPO 関連委員会、NPO 議員連盟を通して政策提言を行ってきた。民主党政権期には首相の諮問機関である「新しい公共」会議体の設置、政府税調の一元化、市民公益税制 PT の設置を通して市民団体は直接 NPO 政策の要望を反映することができた。

自民党政権期の NPO 政策はフィードバックをもたらし、市民団体の組織化、ネットワークの形成、政策決定過程へのアクセスにインセンティブを与えた。市民団体は、NPO 法の制定時には、いくつかのグループに分かれていた。NPO 法の制定後は、「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」を中心にネットワークを形成し、NPO 法・税制改正と関連する活動を展開してきた。市民団体は各政党組織、NPO 議員連盟、政府の各省庁とネットワークを形成し、定期的に政策に関わる情報を交換し、共有する関係を維持し NPO 政策過程に関わってきた。自民党政権期には、ロビイング活動を中心に政策過程にアクセスし、影響を与えてきた。民主党政権期には、政府の会議体に直接参加し、政策要望を直接伝え、政策として実現できるようにした。特に「シーズ」によるロビイング活動は、市民団体と政府、政党を繋げ、集団間の情報の繋がりを円滑にする中心的役割を果たした。

つまり NPO 政策のフィードバックを受け、形成された政策ネットワークは、NPO 政策が他の新しい改革の中に巻き込まれることなく、形成された経路から離脱せず持続的に発達するよう固着させた効果をもたらしたと考えられるだろう。

第9章 結論

1990年代以降、NGO/NPO等の市民社会の台頭と市民の参加意識の向上により、市民活動を活性化するための法制度の整備が行われ始めた。また、福祉国家以降、経済社会構造の変化に伴い、新自由主義改革の展開の中で国家役割の縮小が目指され、民の領域の社会経済的役割が要求され始めた。NPO/NGO等の活動に関わる法制度や各種の政策はこのような流れがぶつかり合うところで整備されるようになった。1998年NPO法が制定され、2001年NPO優遇税制が制定された。これで市民活動の根幹となる制度の整備が行われたようにみえた。

しかし以降も、NPO法・NPO優遇税制の部分的改正が続いた。また構造改革の一環として行われた公益法人制度改革の中で、NPO法人制度は統廃合されずに存置されるようになった。民主党政権のもとでは、NPO法・NPO優遇税制に大幅な改正が行われ、NPO法人制度は以前より改善され、定着するようになった。

本研究では、日本政治において政治的影響力が弱いと評価される市民団体が、必ずしも市民活動に好意的ではない政治経済的状况の下で、いかにNPO政策に影響を与え、制度を改善してきたのかに関して明らかにしようとした。特に、1998年のNPO法制定から2011年のNPO法・認定NPO法人制度の改正、新寄付税制の創設までのNPO政策過程を通して、NPO政策の漸進的、持続的変化が可能になったメカニズムを明らかにすることに主眼を置いた。具体的には、旧公益法人制度、1998年のNPO法、2001年のNPO優遇税制のフィードバックを受け、組織化しネットワークを形成した市民団体が、政策過程に持続的に影響を与え、NPO政策の発達経路が形成されたことについて分析を試みたのである。

第1節 自民党政権の弱い政策イニシアティブと市民団体の組織化

新自由主義は市民社会の再生を通じた経済機能の活性化を重視する。市場の効率性を阻害しない範囲内で、NGO、NPO、ボランティア、慈善活動等の活動、特に改革に符合し、政府領域の補助的役割を果たす団体を選好する。その中心には、効率性と経済的合理性という考え方があ

1990年代政治改革以降、改革推進勢力は市民社会を活性化させる法制度の導入を模索してきた。自社さ連立政権を通して政権に復帰した自民党政権は、橋本政権から行政改革を推進するなど、新自由主義改革に取り組み始めた。新自由主義改革に本腰を入れた小泉政権は構造改革を通して日本経済の効率性と競争力を高めるシステムへの転換を推進した。自民党は行政改革、社会経済改革の中で、既存の公益法人制度改革とともにNPOを新たな公共の担い手として位置づけ、行財政の補完的役割として市民活動の活性化に政策的関心を持ち始めた。

1994年から2000年までの連立政権期は、市民団体が組織化し、現実主義的活動を展開し始めた分岐点といえる。1994年から1998年までの自社さ連立政権期に、市民活動支援法が政策アジェンダーとして提起された。市民団体は社会党（社民党）、さきがけ、民主党との連携を通して、NPO法制定過程において重要な決定に影響を与えた。具体的には、議員立法によるNPO法案の作成、与党3党の法案への市民団体の要望の反映、NPO法案作成における法人制度と優遇税制との分離決定などに影響を与えた。

市民団体は、法案の内容に対していくつかのグループに分かれ、各々違う立場を堅持してきた。しかし、法案の議論が終盤に至った時期からは、法案の早期成立のために意見を収斂させ、NPO法の成立を後押しする役割を果たした。「シーズ」等の市民団体は、NPO法が既存の公益法人とは違い、主務官庁制度を採用せず準則主義による認証の方法を取ることで法人になるための要件が容易になったことを評価しながらも、寄付に対する税制優遇措置が後回しになったことを問題点として指摘した。そこで市民団体は、NPO法成立後、NPO優遇税制の制定に向けて再び組織化しネットワークを形成した。要するに、NPO法の制定はフィードバックをもたらし、市民団体に組織化とネットワーク形成のインセンティブを与えたのである。

「シーズ」は、1994年に「市民団体が簡易に法人格を取得できる制度の創設」、「市民活動に対する寄付税制等の整備」を目的に結成された時限的団体であった。1995年から1998年の間、NPO法の制定過程に関わりながら、NPO制度と関連して市民団体の中で中心的な役割を担い始めた。NPO法の制定時には、経団連と連合（労組）等の社会団体の支持を得て、連携することで、NPO法の早期成立に影響を与えた。NPO法は優遇税制措置と分離して制定されたため、以降、市民団体は「NPO/NGO税・法人制度改革連絡会」を組織し、「シーズ」とともに中央と地方においてNPO優遇税制の制定過程に取り組み始めた。2001年

の NPO 優遇税制の制定後、「シーズ」は時限的組織として解散する予定であった。

しかし、認定 NPO 法人制度は、認定 NPO 法人になるための要件、特に PST 規定が厳しすぎて、財政基盤が弱くて活動年数が浅い、地域の小規模の日本の NPO 法人の実情に合わず、使えるものではなかった。このような NPO 優遇税制の制度的欠陥により、NPO 法人の認定数は伸び悩んだ。

自民党の税調、大蔵省（財務省）は NPO 優遇税制の制定において否定的な立場であったので、完成された制度は認定要件が厳しい内容になっていた。NPO 法の成立も、NPO 優遇税制の成立も確かに日本の市民社会において重要な制度として評価される部分があったが、現状を変えるほどのインパクトのあるものではなかった。NPO 法の制定、NPO 優遇税制の制定で一見、NPO 活動のために制度が整備されたように見えたが、実際その法の中身においてはまだ制度として実効性のあるものとは言えない状態であった。

このように自民党政権期に制定された認定 NPO 法人制度は、再びフィードバックをもたらし、市民団体に組織化のインセンティブを与えたといえるだろう。そこで、2001 年の NPO 優遇税制の制定で解散する予定であった市民団体は、解散せず活動を持続することに変更した。実効性のない制度を改善し、日本の NPO の状況に沿った形での制度改正を行うために働きかけ続けることに運動方針を決定した。市民団体は自民党政権の NPO 政策に対する弱い政策対応への反作用として組織化し持続的活動を展開したのである。

第 2 節 政策ネットワークと NPO 政策

過去の公共政策として旧公益法人制度は、NPO・市民団体に組織化のインセンティブを与えた。同様に、1998 年に制定された NPO 法は、組織化されていた「シーズ」等の市民団体に体制を整えてネットワークを形成するインセンティブを与えた。「シーズ」は税制改正のために毎年行われる自民党の通常の税制改正過程にアクセスし、認定 NPO 法人になるための認定要件の緩和を要望した。政府の内閣府や各省庁の関係者、自民党の NPO 委員会、NPO 議員連盟にアクセスし、NPO 側の要望が採択されるように政策提言活動を展開してきた。

自民党政権期には、行政改革・構造改革を推進する政策目標と市民活動の役割に対する理

解に対して、政府の各省庁と市民団体との間に観点の相違が存在した。経済諮問会議では、財政赤字の解消や構造改革の推進に NPO を新たな社会経済主体として位置付け、各省庁では新しい政策課題の協力パートナーとして関連施策を発表した。行政改革を推進する主務官庁は、NPO や市民活動に対して、行政サービスを補助するものという認識にとどまっていた。その意味では、NPO 政策は行政改革の流れの中に巻き込まれやすかった側面があった。また、大蔵省（財務省）は NPO に対する優遇税制を巡る政策決定過程において、市民団体に対し管理主義的態度を取っていた。税制優遇措置に関してもその対象を慈善型活動に限定する等、政府の方針より後ろ向きで市民団体に警戒的な態度を崩さなかった。

また、政府の公益法人制度改革の中で NPO 法人制度は廃止される可能性が高まったときもあった。税制優遇措置の改正運動を展開していた「シーズ」と「NPO/NGO 連絡会」は NPO 法人の存置のために抗議運動を展開した。「公益法人協会」、「公益法人制度改革問題連絡会」、「公益法人オンブズマン」等と連携する形で政府に対し抗議活動を展開し、NPO 法人は公益法人制度改革の統合計画から外されるようになった。

自民党政権期における優遇税制の改正措置が依然として NPO の現状を変えるほど実効性がなかったため、市民団体は民主党政権に入ってから持続的に制度改革のための活動を展開した。民主党政権期には、市民参加に主眼を置いた「新しい公共」という政策基調の下で、新しい会議体が設置された。これに伴い、政府の諮問機関への市民団体の直接的参加（「新しい公共円卓会議」、「新しい公共推進会議」、「市民公益税制 PT」への市民団体の参加）を通して、政策決定過程にアクセスすることができるようになった。

市民団体に対する政治家のインセンティブに影響を与える選挙制度改革は、NPO 政策と関連して、市民団体が自民党の議員を始め、各政党の議員と持続的関係を形成するのに影響を与えた。自社さ連立政権期に NPO 法が制定する前の段階では、自民党内の組織には NPO/NGO に対応する委員会が存在しなかった。NPO 法制定後、自民党内に NPO 関連委員会が設置され、NPO/市民団体の政策過程へのアクセスができるようになった。

また、NPO 議員連盟の創設も市民団体が NPO 政策過程において重要なアクセスポイントとして役割を果たした。NPO 政策過程における NPO 議員連盟の役割は二点ほど挙げることができる。第一点目は、政治的立場が異なる与野党が NPO 政策に対しては対立争点を作らず、共有された政策要望を土台に対応してきた点である。NPO 政策をめぐっては、自民党と民主党、社民党等の与野党の間に NPO の役割や NPO 政策の方向性において微妙な違

いがあった。しかし、超党派議員で構成される NPO 議員連盟により、対立的争点になることなく、NPO 政策は友好的に扱われてきた。市民団体の要望は NPO 議員連盟を通して共有され、政策方針として決定され、各政党に受け入れられたので、NPO 政策の政策過程に一貫した政策提言ができたといえる。

第二点目は、政策環境が安定性を欠如していた時期にも、市民団体は NPO 議員連盟を通して要望事項を政策過程へ伝達し、それを実現させることができたということである。1990 年代連立政権期は、1980 年代に本格的に進まなかった新自由主義改革に対する政治的要求が強まった時期であった。自民党政権に対して問題提起をし、政治改革を主導した政治勢力と市民活動の推進勢力が連携し、NPO 制度の制度化に取り組み始めたのもこのような時代的背景からであった。新自由主義改革が本格的に展開された小泉政権期は、効率性と経済合理性の観点から行財政改革が行われ、既存の公益法人制度も原則課税の方針で制度改革がなされていた。このような政治経済的状况は、必ずしも市民活動の活性化のための NPO 法人制度の制度化を望む市民団体の要望とは一致するものではなかった。

比較的に市民社会に対して政策的立場に近い民主党政権になってからは、NPO 政策の改善に対する期待は以前より高まっていた。しかし、民主党政権は多様な政策志向のグループで構成されており、一枚岩ではなかった。NPO 政策に対する鳩山政権と菅政権の政策基調は少し違う方向性を含んでいた。世界的金融不安の兆候等による財政の危機的状況の発生、国会の衆参ねじれの状態、東日本大震災の発生などで、安定的な政権運営は困難な状況であった。それでもなお 1990 年代から 2011 年にかけて NPO 政策が漸進的かつ持続的に変化してきたのは、超党派の与野党の議員で構成された NPO 議員連盟を通して、市民団体が政策要望を提言することができたことによる。

市民団体のロビー活動や改正運動による NPO 優遇税制の改正の結果は、制度施行の 1-2 年間は、微々たるものであった。2002 年から 2004 年の間は、小泉政権の行政改革の一環として公益法人制度改革が議論されていた。NPO 法人の制度統合が試みられた時期であった。そのため、認定 NPO 法人に対する税制優遇措置は後退されると見込まれた時期であった。認定 NPO 法人の認定基準が、市民団体が要望する内容を反映した形で改正されたのは 2005 年・2006 年の時期からであった。それ以来、少しずつ認定要件は緩和される方向で税制改正が行われた。ただし、自民党政権期における市民団体の税制改正要望は、NPO 法人の認定率にそれほど大きな影響を与えるものではなかった。

2009 年、民主党政権への政権交代によって、NPO 政策は転換の時期を迎えた。市民団体が要望してきた内容がほぼ政府税制調査会の原案に受け入れられる形で改正が行われた。認定 NPO 法人数も以前の政権より伸びる方向へ動き始めた。

市民団体の運動の結果、自民政権期に NPO 優遇税制の改正が 6 回、NPO 法改正が 1 回行われた。PST 規準の一部の緩和、PST 特例措置の導入及び延長、みなし寄附金制度の導入、小規模法人のための時限的措置等の、認定基準を巡る部分的改正措置が行われた。行政改革の一環として実施された公益法人制度改革の際、NPO 法人は特別法による法人として持続的に存置されるようになった。市民団体の抗議運動が政府の行政改革の方針に影響を与え、NPO 法人を公益法人制度改革から分離したのである。旧公益法人制度改革過程が、市民団体による政治的働きかけの影響を受けた結果、新しく制定された公益法人制度は、制度的に NPO 法人制度と並立するようになった。NPO 法人制度が、認証により法人格を取得し、認定により認定 NPO 法人になる「2 階建て」形式の制度であるとするならば、新公益法人制度は登記により一般社団・財団法人になり、認定により公益社団・財団法人になる「2 階建て」形式の制度になっている。結局、似て非なる制度が並立するようになった¹。

民主党政権期には NPO 法改正、認定 NPO 制度の改正、新寄付税制の創設という結果を導き出すことができた。NPO 法改正により NPO 法人の活動分野の拡充、認証事務の地方への移管、認証事務の簡素化・柔軟化、仮認定制度の導入、認定 NPO 法人制度の NPO 法への移管、PST の絶対値規準の導入、日本版ブランド・ギビング信託制度の導入が決定された。

本研究を通じて、再三検討、分析、確認を試みてきたのは、NPO 政策のフィードバックを受け、形成された政策ネットワークが、NPO 政策が発達の経路から離脱することを遮断し、一定の政策経路を形成するようにした固着化(lock-in)効果をもたらした、という点である。また、自民政権期の NPO に対する税制優遇措置の認定基準の緩和において、実質上、

¹ 公益法人制度の制定で、旧公益法人制度の欠陥が是正されたことで、論理的には、NPO 法は存在理由が失われることになる。NPO 法の制定の背景は、旧公益法人制度の欠陥を是正するために生まれたからである。新公益法人制度と NPO 法人制度は、1 階部分に法人格の取得と 2 階部分に寄付税制の優遇措置法人になる 2 階建ての制度になっているので、構造的にはほぼ同じであるといえる。NPO 法の制定過程に関わってきた「シーズ」の松原(2008)は、両制度の存在意義は制度が作られた背景から区別できると指摘する。NPO 法は、行政の権限を制限しながら市民社会の自立性を促進するものとして、市民の自律的活動を志向する制度として意義があり、新公益法人制度は、行政改革の観点から行政の仕事を補完する役割が期待されると説明される。

拒否権プレイヤーとして働いた自民税と財務省による二元体制は、認定 NPO 法人制度の改正の幅に抑制的に作用した。民主党政権期には、政府税調が一元化されたことで、財務省は拒否権を行使することができなくなり、認定 NPO 法人制度の改正が大幅に行われたといえる。

第 3 節 本研究の含意及び今後の課題

本研究では、NPO 政策の漸進的変化のメカニズムについて、歴史的制度論の 1 つの概念であるピアソンの「政策フィードバック」という分析枠組みを用いて議論した。その意義は、重要な公共政策としての NPO 政策の採用が、新しい政治過程を形成し、政策発展に影響を与えるメカニズムを明らかにしたことにある。

先行研究では、主にミクロレベルの政策過程に注目した研究が行われてきた。これらの研究は、時間的射程が限定的であり、制度的要因による一貫した説明を欠いていた。具体的には、NPO 政策の変化に対して、新自由主義改革を推進する自民党政権が NPO を雇用の受け入れ先とするために生じたものであると評価する批判的な研究から、逆に市民社会の勝利であると評価する研究まで存在する。一方で、1998 年の NPO 法制定が日本の国家と市民社会の関係を変える転機となると称える評価も存在する。しかし、以降の NPO の現状に関する研究では、量的増加はあるが、団体の財政的基盤が整備されていないことを指摘し、質的成長に関して問題提起をしていた。

自民党政権は各種の政策方針を通して NPO を「公共の新たな担い手」として重要性を強調してきた。しかし、NPO 優遇税制の制定・改正過程を見る限り、必ずしも積極的ではなかったことが分かる。自民党の通常の税制改正過程を通して行われた NPO 優遇税制の制定・改正過程では、自民党税調と財務省（大蔵省）は NPO 優遇税制の拒否権プレイヤーとして働き、優遇税制の中身は限定的で消極的な内容になっていた。

しかし、小泉政権が本格的に構造改革を推進し、新しい非営利法人制度の創設のために、既存の公益法人制度とともに NPO 法人の統廃合が議論されて、一時期危機的状況が発生したが、NPO 法人は改革に巻き込まれず、結局除外されることになった。以来、認定 NPO 法人になるための認定要件は少しずつ緩和されるようになった。

本研究では、国家と市民社会の関係の転換点になると評価された 1998 年 NPO 法制定以降にもなぜ法の改正は続き、必ずしも税制優遇に好意的ではない政策環境において、持続的に改正が行われ、法人制度として NPO 法人が存続できるようになったのかに関する一貫した説明を試みた。

本研究の意義は、日本における NPO 政策の展開を構造あるいは構造的側面に注目して説明した点にある。ここでいう構造的側面とは、旧公益法人制度、NPO 法・優遇税制等の公共政策が提供し、市民団体の組織化、ネットワーク化のインセンティブが作り出されるメカニズムのことである。また、これは NPO 政策全般が、政府の各省庁、各政党の組織的体制の整備にインセンティブを与えるメカニズムでもある。55 年体制において、市民団体は野党を通してでしか政治的働きかけができなかった。しかしながら、NPO 法の制定を前後にして、市民団体は政治的主体として組織化し、政策過程にアクセスする中で、市民主導の政策ネットワークを形成した。NPO 政策がフィードバック効果をもたらした結果である。

1998 年に制定された NPO 法は、以降数回の改正過程を経て、2011 年に行われた改正によってはじめて、制度として定着できるようになった。また、新自由主義改革が展開される中で、NPO 法人が公益法人制度改革の中に巻き込まれず、制度として経路依存的に持続することができるようになったのも、以前に形成されたネットワークを通して政府に働きかけた結果である。

ただし、これは NPO 団体の政策受益団体化としての現象を指すものではない。55 年体制において制度化の機会がなく、組織的基盤が弱い市民団体に対して、政府の政策的対応が不十分であったことに対する働きかけであった。つまり、NPO 政策に対する自民党政権の消極的対応がもたらした反作用ないし対抗動員として組織化された市民団体が、政策に継続的に影響を与えてきたことを指すのである。制度的要因だけでは持続的変化を説明することができず、市民団体の影響力の行使だけでは政策結果を説明することができない状況で、ピアソンの「政策フィードバック」モデルを用いて NPO 政策の変化を分析したことは、日本の政策過程の理解において、多元主義的立場を補完し、新制度論的立場との間の隙間を埋め合わせ、連結する試みでもあったといえる。

本研究では、NPO 政策の発展過程を、ピアソンの「政策フィードバック」という概念を用いて分析を行ったことで、NPO 政策が漸進的に発展してきたメカニズムを明らかにした。結局のところ、NPO 政策における政策ネットワークは、NPO を活性化させることに誘因を

持つ NPO 議員連盟をはじめとして、各政党組織体制、内閣府や厚労省、環境省等の各省庁、市民団体が相互作用しながら制度化され、維持されてきたといえる。

なお本研究では、一次資料として市民団体が発行する冊子、ニュースレター、ウェブ記事、政策要望、声明書、市民団体の担当者とのインタビュー、政府の政策報告書、会議録、議事録等の一次資料を用いて分析した。さらに、新聞や雑誌記事、二次資料を通して足りない部分を補完した。政策の流れを把握するために、一次的資料として市民団体の活動記録を主に参考した。しかし、記録として公開されていない部分に関してはより踏み込んだ内容の記述ができず、限界もあったことも記しておきたい。

上記に加えて、今後の研究課題を 4 点ほど述べる。1 点目の研究課題として、他国の NPO 政策との比較研究である。具体的には、市民社会の台頭により各国の制度や政策が整備される過程に目を向け、過去の公共政策が形作る政治過程の特性や、それが以降の NPO 政策の変化に与える影響を中心に分析を行うことが課題となる。ピアソンのモデルを用いて、各国の NPO 政策の発達に作用する制度的要因を抽出し、本研究の知見と比較することで、現状を説明する有用な観点を提供することができるだろう。

2 点目に、本研究で対象にした期間以降の政策展開に関する研究が要求される。民主党政権期に抜本的改正が行われた認定 NPO 制度は、2012 年 12 月に自民党政権になってから再び制度見直しの対象とされた。政府税制調査会は、経済状況に合わせて NPO 法人に対する減税措置を再び見直す方針を示したのである。2014 年 4 月・6 月の間に、認定 NPO 制度のみなし寄付金制度に関して廃止・縮小等の見直しが試みられた²。結局、この試みは NPO、市民団体の異議申し立てによって阻止された。自民党は政権に復帰し、民主党は党勢をそがれた。このような政治状況の中で、NPO 政策の様相と政策ネットワークの作用を明らかにすることは、今後の課題としたい。

3 点目に、本研究が、中央レベルにおける政策展開を中心に議論を行っている点に関してである。NPO 政策は、各省庁の支援策・施策だけでなく、地方自治体ごとに支援策・施策・条令が存在する。このような地方における政策展開については、本研究では検討することができなかった。

² シーズ 2014 年 5 月 27 日「川田議員、参院で認定 NPO のみなし寄附堅持を訴える」、2014 年 6 月 3 日「『どうする？NPO 法・税制改正』を開催」
<http://www.npoweb.jp/topics/news/institution/>（2018 年 3 月 9 日最終アクセス）。

4 点目に、本研究は NPO 政策をめぐる政策過程を分析対象としたが、政策のもつ NPO への影響や NPO の現状に関して、多様な側面から研究課題が残っている。これらの問題に関する検討も求められるが、NPO の活動が幅広い分野に及んでいるだけに、関連資料やその内容を体系的に整理し、意味ある議論を提示するには地道な努力を必要とする。政策が NPO の成長・発展にどのような影響を与えてきたのかに関しては、本研究では限定的にし、か扱っていないことを記し、今後の課題としたい。

付録

1. NPO 議員連盟名簿

| 1999 年 8 月 5 日設立時の発起人名簿（カッコの中は当時の所属） |
|---|
| <p>顧問：村上正邦（自由民主）、鳩山由紀夫（民主）、坂口力（公明・改革）、野田毅（自由）、土井たか子（社民）、椎名素夫（参議院の会）</p> <p>会長：加藤紘一（自由民主）</p> <p>副会長：山崎拓（自由民主）、岡崎トミ子（民主）、太田明宏（公明・改革）、中井合（自由）、田英夫（社民）、水野誠一（参議院の会）</p> <p>常任幹事：大島理森（自民）、河村たかし（民主）、倉田栄喜（公明・改革）、江崎鐵磨（自由）、清水澄子（社民）、堂本暁子（参議院の会）</p> <p>幹事：太田誠一、加納時男、小杉隆、斉藤斗志二、野田聖子、野村信孝、松谷蒼一郎、御法川英文、谷津義男（以上・自民）、石毛えい子、竹村泰子、梁瀬進（以上・民主）、上田勇、前田正、山本保（以上・公明・改革）、戸田邦司、阿曾田清、泉信也、小池百合子、西川太一郎（以上・自由）、深田肇、保坂展人、大脇雅子、福島瑞穂（以上・社民）</p> <p>事務局長：熊代昭彦（自民）</p> <p>事務局次長：山本一太（自民）、金田誠一（民主）、富田茂之（公明・改革）、鶴保庸介（自由）、辻元清美（社民）、岩本荘太（参議院の会）</p> |
| 2010 年 12 月 1 日再結成時の発起人名簿（カッコの中は当時の所属） |
| <p>顧問：鳩山由紀夫（民主・無所属クラブ）、福田康夫（自民・無所属の会）</p> <p>共同代表：加藤紘一（自民・無所属の会）、江田五月（民主・新録風会）</p> <p>副代表：枝野幸男（民主・無所属クラブ）、額賀福志郎（自民・無所属の会）、斉藤鉄夫（公明）、浅尾慶一郎（みんな）、笠井亮（共産）、照屋寛徳（社民・市民連合）、亀井静香（国民新・新党日本）、与謝野馨（たちあがれ日本）</p> <p>幹事長：辻元清美（民主党・無所属クラブ）</p> <p>幹事：細野豪志（民主・無所属クラブ）、鶴保庸介（自民）、富田茂之（公明）、山内康一（みんな）、塩川鉄也（共産）、服部良一（社民・市民連合）、亀井亜紀子（国民新）、園田博之（たちあがれ日本）</p> <p>事務局長：中谷元（自民・無所属の会）</p> <p>事務局次長：岸本周平（民主・無所属クラブ）、谷合正明（公明）</p> |

出所：<http://www.npoweb.jp>

2. 「NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会」参加団体（2010 年 4 月現在）

NPO 推進北海道会議（北海道）
あおもり NPO サポートセンター（青森県）
せんだい・みやぎ NPO センター（宮城県）
杜の伝言板ゆるる（宮城県）
茨城 NPO センター・コモンズ（茨城県）
群馬 NPO 協議会（群馬県）
さいたま NPO センター（埼玉県）
NPO 会計税務専門家ネットワーク（東京都）
NPO 事業サポートセンター（東京都）
国際協力 NGO センター（東京都）
子ども NPO・子ども劇場全国センター（東京都）
さわやか福祉財団（東京都）
シーズ・市民活動を支える制度をつくる会（東京都）
チャイルドライン支援センター（東京都）
日本 NPO センター（東京都）
日本国際ボランティアセンター（東京都）
まちづくり情報センターかながわ（神奈川県）
アクションポート横浜（神奈川県）
くびき野 NPO サポートセンター（新潟県）
長野県 NPO センター（長野県）
ぎふ NPO センター（岐阜県）
浜松 NPO ネットワークセンター（静岡県）
パートナーシップ・サポートセンター（愛知県）
市民フォーラム 21・NPO センター（愛知県）
大阪 NPO センター（大阪府）
大阪ボランティア協会（大阪府）
関西国際交流団体協議会（大阪府）
アート NPO リンク（京都府）
市民活動センター神戸（兵庫県）
宝塚 NPO センター（兵庫県）
奈良 NPO センター（奈良県）
大和まほろば NPO センター（奈良県）
岡山 NPO センター（岡山県）
ひろしま NPO センター（広島県）
NPO 高知市民会議（高知県）
NPO ふくおか（福岡県）
ふくおか NPO センター（福岡県）
佐賀県 CSO 推進機構（佐賀県）
NPO くまもと（熊本県）

注：計 39 団体（北から／50 音順）

出所：2011 年 5 月 25 日「今国会で新寄付税制&NPO 法改正の実現を！5・25 緊急院内集会」の「NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会」の配布資料。

3. 新しい公共会議体構成員

鳩山政権期

| 「新しい公共円卓会議」 (2010年1月27日-2010年6月4日) | |
|---------------------------------------|---|
| 秋山 | をね (株) インテグレックス代表取締役社長 |
| 市村 | 良三 長野県小布施町長 |
| 井上 | 英之 慶応義塾大学総合政策学部専任講師 |
| 大西 | 健丞 公益社団法人 Civic Force 代表理事 |
| 小城 | 武彦 丸善(株) 代表取締役社長 |
| 小栗 | 泉 日本テレビ報道局記者 |
| 海津 | 歩 (株) スワン代表取締役社長 |
| 金子 | 郁容 慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 |
| 金田 | 晃一 武田薬品工業(株) コーポレート・コミュニケーション部シニア・マネジャー |
| 佐野 | 章二 ビッグイシュー日本代表 |
| 島田 | 京子 日本女子大学共同教職大学院設備準備室室長 |
| 谷口 | 奈保子 NPO 法人ぱれっと創始者・理事長 |
| 寺脇 | 研 京都造形芸術大学芸術学部教授 |
| 新浪 | 剛史 株式会社ローソン代表取締役社長 |
| 福嶋 | 浩彦 前我孫子社長 |
| 福原 | 義春 株式会社資生堂名誉会長 |
| 堀 | 久美子 USB証券会社コミュニティフェアーズマネージャー |
| 横石 | 知二 (株) いろどり代表取締役社長 |
| 渡邊 | 奈々 写真家 |

| 「新しい公共推進会議」 (2010 年 10 月 27 日-2011 年 7 月 20 日) | |
|---|--|
| 秋山 | をね (株) インテグレックス代表取締役社長 |
| 浅岡 | 美穂 気候ネットワーク代表・弁護士 |
| 小澤 | 浩子 東京都赤羽消防団副団員 |
| 加藤 | 好一 生活クラブ事業連合生活協同組合連合会会長 |
| 金子 | 郁容 慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 |
| 兼間 | 道子 特定非営利活動法人日本ケアシステム協会会長、 新しい公共をつくる市民キャビネット共同代表 |
| 北城 | 恪太郎 日本アイ・ビー・エム株式会社最高顧問 |
| 黒田 | かをり CSO ネットワーク共同事業責任者 |
| 佐野 | 章二 ビッグイシュー日本代表 |
| 白井 | 智子 特定非営利活動法人トイボックス代表理事 |
| 高橋 | 公 特定非営利活動法人ふるさと回帰支援センター専務理事・事務局長 |
| 坪郷 | 實 早稲田大学社会科学総合学術院教授 |
| 寺脇 | 研 京都造形芸術大学芸術学部教授 |
| 中竹 | 竜二 財団法人ラグビーフットボール協会コーチングディレクター |
| 新浪 | 剛史 株式会社ローソン代表取締役社長 CEO |
| 西田 | 厚聰 株式会社東芝取締役会長 |
| 早瀬 | 昇 社会福祉法人大阪ボランティア協会常務理事、 特定非営利活動法人日本 NPO センター副代表理事 |
| 藤岡 | 喜美子 特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター事務局長、 一般社団法人日本サードセクター経営者協会執行理事兼事務局長 |
| 向田 | 映子 女性・市民コミュニティバンク理事長 |
| 山口 | 誠史 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター(JANIC)事務局長・理事 |

「新しい公共推進会議」下「政府と市民セクター等の公契約等のあり方等に関する専門調査会」
(2010 年 12 月 8 日・2011 年 7 月 6 日)

市原 兼久 愛知県県民生活部社会活動推進課主査
 稲継 裕昭 早稲田大学大学院公共経営研究科教授
 井上 英之 慶応義塾大学大学院メディア・政策科特別招聘准教授
 岩永 幸三 佐賀県監査委員事務局副監査官
 駒崎 弘樹 特定非営利活動法人 フローレンス代表理事
 塚本 一郎 明治大学経営学部公共経営学科教授
 濱口 博史 弁護士
 松原 明 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会副代表理事
 横石 知二 株式会社いろどり代表取締役社長
 吉田 純夫 市民討議会推進ネットワーク代表、NPO 法人みたか市民協働ネットワーク
 理事

「新しい公共推進会議」下の「震災支援制度等ワーキング・グループ」構成員
(2011 年 4 月 22 日・2011 年 6 月 14 日)

黒田 かをり CSO ネットワーク共同事業責任者
 坪郷 實 早稲田大学社会科学総合学院教授
 濱口 博史 弁護士
 早瀬 昇 社会福祉法人大阪ボランティア協会常務理事、
 特定非営利活動法人日本 NPO センター副代表理事
 松原 明 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会副代表理事
 山口 誠史 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター(JANIC)事務局長・理事

野田政権期

| | |
|---|--|
| 「新しい公共推進会議」 (2012 年 1 月 12 日-2012 年 10 月 16 日) | |
| 太田達男 | 公益財団法人公益法人協会理事長 |
| 小澤 浩子 | 東京都赤羽消防団副団長 |
| 金子 郁容 | 慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科教授 |
| 北城恪太郎 | 日本アイ・ビーエム株式会社最高顧問 |
| 黒田かをり | 一般財団法人 CSO ネットワーク事務局長・理事 |
| 納谷 廣実 | 明治大学学長 |
| 新浪 剛史 | 株式会社ローソン代表取締役社長 CEO |
| 早瀬 昇 | 社会福祉法人大阪ボランティア協会常務理事、 特定非営利活動法人日本 NPO センター副代表理事 |
| 藤岡 喜美子 | 特定非営利活動法人市民フォーラム 21・NPO センター事務局長、 公益社団法人日本サードセクター経営者協会執行理事兼事務局長 |
| 松原 明 | 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会副代表理事 |
| 山田 秀昭 | 社会福祉法人全国社会福祉協議会理事・事務局長 |

出所：平成 22 年 1 月 25 日、平成 22 年 10 月 22 日、平成 24 年 1 月 12 日「内閣府資料」

参考文献

日本語文献

政府刊行物及び関連資料

- 衆議院 1995「第 134 回国会 衆議院本会議会議録」19 号。
- 衆議院 1996「第 136 回国会 衆議院内閣委員会会議録」9 号。
- 衆議院 1997「第 140 回国会 衆議院内閣委員会会議録」6 号、7 号、8 号、9 号、地方公聴会 1 号、中央公聴会 1 号、10 号、11 号、
- 衆議院 1997「第 140 回国会 衆議院本会議会議録」43 号。
- 衆議院 1998「第 143 回国会 衆議院予算委員会会議録」4 号。
- 参議院 1997「第 141 回国会 参議院内閣委員会会議録」5 号。
- 参議院 1998「第 142 回国会 参議院労働・社会政策委員会会議録」1 号、2 号、3 号、4 号、5 号、6 号、7 号
- 参議院 1998「第 142 回国会 参議院本会議会議録」11 号。
- 衆議院 1998「第 142 回国会 衆議院内閣委員会会議録」4 号。
- 衆議院 1998「第 142 回国会 衆議院本会議会議録」19 号。
- 参議院 1999「第 146 回国会 参議院労働・社会政策委員会会議録」3 号。
- 参議院 2000「第 150 回国会 参議院財政金融委員会会議録」3 号。
- 衆議院 2001「第 151 回国会 衆議院本会議会議録」5 号、9-1 号。
- 衆議院 2001「第 151 回国会 衆議院財政金融委員会会議録」4 号、6 号、7 号。
- 衆議院 2001「第 151 回国会 衆議院総務委員会会議録」5 号。
- 参議院 2001「第 151 回国会 参議院総務委員会会議録」4 号。
- 参議院 2001「第 151 回国会 参議院予算委員会会議録」6 号。
- 参議院 2001「第 151 回国会 参議院本会議会議録」8 号、131 号。
- 参議院 2001「第 151 回国会 参議院財政金融委員会会議録」4 号、5 号。
- 参議院 2001「第 151 回国会 参議院行政監視委員会会議録」3 号。
- 衆議院 2001「第 151 回国会 衆議院法務委員会会議録」13 号。

| | |
|--------------------|---|
| 衆議院 2001「第 153 回国会 | 衆議院会議録」2 号。 |
| 参議院 2001「第 153 回国会 | 参議院会議録」14 号。 |
| 参議院 2002「第 154 回国会 | 参議院内閣委員会会議録」9 号。 |
| 参議院 2002「第 154 回国会 | 参議院財政金融委員会会議録」4 号。 |
| 衆議院 2002「第 154 回国会 | 衆議院本会議会議録」16 号。 |
| 参議院 2002「第 154 回国会 | 参議院内閣委員会会議録」11 号。 |
| 参議院 2002「第 154 回国会 | 参議院予算委員会会議録」14 号。 |
| 衆議院 2002「第 155 回国会 | 衆議院内閣委員会会議録」11 号。 |
| 参議院 2002「第 155 回国会 | 参議院会議録」2 号。 |
| 参議院 2002「第 155 回国会 | 参議院内閣委員会会議録」2 号。 |
| 参議院 2003「第 156 回国会 | 参議院財政金融委員会会議録」5 号。 |
| 参議院 2003「第 156 回国会 | 参議院国民生活・経済に関する調査会会議録」5 号。 |
| 参議院 2004「第 159 回国会 | 参議院内閣委員会会議録」3 号。 |
| 衆議院 2004「第 161 回国会 | 衆議院財政金融委員会会議録」2 号、13 号。 |
| 参議院 2004「第 161 回国会 | 参議院本会議会議録」3 号。 |
| 衆議院 2005「第 162 回国会 | 衆議院本会議会議録」6 号。 |
| 衆議院 2005「第 162 回国会 | 衆議院財政金融委員会会議録」4 号、6 号。 |
| 衆議院 2005「第 162 回国会 | 衆議院予算委員会第 3 分科会議録」2 号。 |
| 参議院 2005「第 162 回国会 | 参議院財政金融委員会会議録」3-1 号、6 号。 |
| 衆議院 2005「第 162 回国会 | 衆議院内閣委員会会議録」4 号。 |
| 衆議院 2006「第 164 回国会 | 衆議院本会議会議録」16、25 号。 |
| 参議院 2006「第 164 回国会 | 参議院財政金融委員会会議録」10 号。 |
| 衆議院 2006「第 164 回国会 | 衆議院行政改革に関する特別委員会会議録」4 号、5 号、8 号、12 号。 |
| 参議院 2006「第 164 回国会 | 参議院行政改革に関する特別委員会会議録」2 号、7 号、9-1 号、10 号、12 号。 |
| 参議院 2006「第 164 回国会 | 参議院本会議会議録」19 号。 |
| 参議院 2007「第 166 回国会 | 参議院財政金融委員会会議録」6 号。 |
| 参議院 2007「第 168 回国会 | 参議院国民・生活に関する調査会会議録」2 号。 |

参議院 2007「第 168 回国会 参議院少子高齢化・共生社会に関する調査会会議録」3 号。

衆議院 2008「第 169 回国会 衆議院内閣委員会会議録」21 号。

衆議院 2009「第 171 回国会 衆議院内閣委員会会議録」4 号。

参議院 2009「第 171 回国会 参議院財政金融委員会会議録」21 号。

参議院 2009「第 173 回国会 参議院内閣委員会会議録」2 号。

衆議院 2011「第 177 回国会 衆議院本会議会議録」4、25、26、29 号。

衆議院 2011「第 177 回国会 衆議院内閣委員会会議録」13 号。

参議院 2011「第 177 回国会 参議院内閣委員会会議録」8 号、9 号。

衆議院 2011「第 177 回国会 衆議院財政金融委員会会議録」22 号。

参議院 2011「第 177 回国会 参議院本会議会議録」22、25 号。

衆議院 2011「第 177 回国会 衆議院総務委員会会議録」21 号。

参議院 2011「第 177 回国会 参議院総務委員会会議録」19 号。

衆議院 2011「第 177 回国会 衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録」3 号。

税制調査会 1999「税制調査会総会議事録」第 32 回。

税制調査会 2000「税制調査会総会議事録」第 49 回、第 5 回、第 6 回、第 7 回。

税制調査会 2001「税制調査会総会議事録」第 12 回、第 20 回、第 21 回、第 22 回。

税制調査会 2002「税制調査会総会議事録」第 33 回、第 34 回、第 36 回、第 37 回。

税制調査会 2003「税制調査会総会議事録」第 39 回。

税制調査会 2004「税制調査会総会議事録」第 18 回、第 19 回、第 22 回。

税制調査会 2005「税制調査会総会議事録」第 24 回総会・第 28 回基礎問題小委員会合同会議、第 42 回基礎問題小委員会、第 6 回非営利法人課税 WG 合同会議。

税制調査会 2006「税制調査会会議事録」第 46 回総会・第 55 回基礎問題小委員会合同会議。

税制調査会 2002「非営利法人課税ワーキング・グループ議事録」第 1 回、第 2 回

税制調査会 2003「非営利法人課税ワーキング・グループ議事録」第 3 回、第 4 回、第 6 回

税制調査会 2005「第 33 回基礎問題小委員会・第 1 回非営利法人課税 WG 合同会議」

税制調査会 2005「第 34 回基礎問題小委員会・第 2 回非営利法人課税 WG 合同会議」

税制調査会 2005「第 36 回基礎問題小委員会・第 3 回非営利法人課税 WG 合同会議」

税制調査会 2005「第 38 回基礎問題小委員会・第 4 回非営利法人課税 WG 合同会議」

税制調査会 2005「第 40 回基礎問題小委員会・第 5 回非営利法人課税 WG 合同会議」

税制調査会 2005「税制調査会第 31 回総会・第 42 回基礎問題小委員会・第 6 回非営利法人
課税 WG 合同会議」

財務省 2001「平成 13 年度税制改正の要綱」

政府税制調査会 2001「平成 14 年度の税制改正に関する答申」

内閣府 2002「経済活性化戦略中間整理とりまとめに当たって」

経済財政諮問会議 2002「平成の税制改革」

経済財政諮問会議 2002「経済活性化戦略」

経済財政諮問会議 2002「構造改革と経済財政の中間展望」

経済財政諮問会議 2002「経済活性化戦略中間整理」

経済財政諮問会議 2002「経済活性化戦略」

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

経済産業省諮問機関産業構造審議会 NPO 部会 2002「中間とりまとめ『新しい公共』の実
現にむけて」

経産省・独立行政法人経済産業研究所 2002「日本版 PPP の実現に向けて」

内閣府税制調査会 2002「あるべき税制の構築に向けた基本方針」

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

閣議決定 2000「行政改革大綱」

行政改革推進本部 2002「公益法人制度の抜本的改革に向けた取り組みについて」

行政改革推進室 2002「公益法人制度の抜本的改革に向けて」

内閣府 2003「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」

公益法人制度改革に関する有識者会議 2004「議論の中間整理」

公益法人制度改革に関する有識者会議 2004「全体的討議用メモ」

非営利法人ワーキング・グループ 2004「非営利法人（仮称）制度の創設に関する試案（そ
の 1）」

閣議決定 2004「今後の行政改革の方針」

政府税制調査会 2004「平成 17 年度の税制改正に関する答申」

政府税制調査会 2005「平成 18 年度の税制改正に関する答申」

財務省 2004「平成 17 年度税制改正の大綱」

財務省 2005「平成 18 年度税制改正の大綱」

経済財政諮問会議 2006「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」
首相官邸 2006「第 165 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」
首相官邸 2007「経済財政改革の基本方針 2007 について」
財務省 2007「平成 20 年度税制改正の大綱」
財務省 2008「平成 21 年度税制改正の大綱」
首相官邸 2009「第 173 回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説」
首相官邸 2010「第 174 回国会における鳩山総理大臣施政方針演説」
首相官邸 2010「第 174 回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」
財務省 2009「平成 22 年度税制改正大綱」
内閣府 2010「新しい公共円卓会議議事録」第 1 回、第 5 回、第 7 回、第 8 回
内閣府 2010「平成 22 年度第 1 回税制調査会・市民公益税制 PT 中間報告書」
閣議決定 2010「新成長戦略：元気な日本復活のシナリオ」
内閣府 2010「新しい公共推進会議議事録」第 1 回、第 2 回
内閣府 2010「政府と市民セクター等の公契約等にかた等に関する専門委員会会議録」
第 1 回
閣議決定 2010「平成 23 年度税制改正大綱」
内閣府 2011「新しい公共推進会議議事録」第 5 回。
内閣府 2011「平成 23 年度第 1 回税制調査会議事録」

新聞・年鑑・名簿

『朝日新聞』

『日経新聞』

公益財団法人矢野恒太記念会編集・発行『日本国勢図会』各年号

(財)日本統計協会『統計でみる日本』各年号

IMF. 2000. “Japan: Economic and Policy Developments.” *Country Report*. No. 00/143.

IMF. 2001. “Japan: Economic and Policy Developments.” *Country Report*. No.01/221.

単行本及び論文

会田富士郎. 2005. 「NPO 法人の税制」『つくば国際大学研究紀要』No.11、1-10 頁.

- 間場寿一．2000．「政治的争点と社会的勢力の展開」『講座社会学 9 政治』東京大学出版会．
- 青木康容・中道實．1991．『現代日本政治の社会学』昭和堂．
- 赤塚和俊．2006．「公益法人・非営利法人課税」『税務弘報』54(3)、32-37 頁．
- 秋山訓子．2011a．「市民が政治を開くとき：NPO 法改正の本質は何か（上）」『世界』11 月号．
- ．2011b．「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．
- 浅野昌彦．2007．「政策形成過程における NPO 参加の意義の考察：政策実施過程から政策形成過程へ」『The Nonprofit Review』Vol.7 No.1、25-34 頁．
- 足立幸男．1994．『公共政策学入門：民主主義と政策』有斐閣．
- ・森脇俊雅．2003．『公共政策学』ミネルヴァ書房．
- 阿部昌樹．2007．「NPO と市民社会—特定非営利活動促進法の社会的インパクト」棚瀬孝雄『市民社会と法』ミネルヴァ書房．
- 雨宮孝子．1996．「NPO、NGO はなぜ法人になりにくいのか」『法学セミナー』No.497、32-35 頁．
- ・磯部力他．1997．「NPO 法の検討：市民活動団体の法人化について」『ジュリスト』No.1105、4-38 頁．
- ．1998．「特定非営利活動促進法の概要」『軍事問題資料』12、12-17 頁．
- ．1999．「NPO 国から自立した自由な活動を」『法学セミナー』No.529、64-67 頁．
- ．2000．「NPO 法その運用の実際と見直しのポイントは何か」『法学セミナー』No.542、60-63 頁．
- ．2003．「非営利法人の立法論」『NBL』no767、34-63 頁．
- ．2007．「非営利法人における公益性の認定」『ジュリスト』No.1328、12-19 頁．
- 飯尾潤．1993．『民営化の政治過程：臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会．
- ．2007．『日本の統治構造：官僚内閣制から議員内閣制へ』中公新書．
- ．2008．『政局から政策へ：日本政治の成熟と転換』NTT 出版．
- 五百旗頭真・入江昭・大田弘子・山本正・吉田真一・和田勉．1998．『官から民へのパワーシフト：誰のための公益か』TBS ブリタニカ．
- 岩田陽子．2004．「NPO 税制の概要と課題」『レファレンス』54(5)、64-74 頁．

- 五十嵐仁. 1998. 『政党政治と労働組合運動』 御茶の水書房.
- . 2007. 「労働政治の構造変化と労働組合の対応」『大原社会問題研究所雑誌』No.580、31-43 頁.
- 五十嵐文彦. 2002. 「社会を変える NPO 税制」『Discussion Journal 民主』No.3、62-64 頁.
- 伊佐淳. 2008. 『NPO を考える』 創成社.
- 石川真澄. 2004. 『戦後政治史』 岩波書店.
- 石田徹. 2003. 「福祉政策をめぐる国家・社会像」『公共政策学』ミネルヴァ書房.
- イーストン、デヴィッド. 1968. 『政治分析の基礎』 みすず書房.
- 石村耕治. 1997. 「欧米主要国の NPO 法制と税制」『ジュリスト』No.1105、39-49 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.
- 伊藤裕夫. 1997. 「NPO の実態と期待との狭間:欧米ならびに日本の動向から」『都市問題』88 巻 4 号、5-21 頁.
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝. 2005. 『政治過程論』 有斐閣アルマ.
- . 宮本太郎. 2015. 『民主党政権の挑戦と挫折』 日本経済評論社.
- 井上千一. 2002. 「構造改革下の非営利組織の役割」『大阪人間科学大学紀要』1、1-9 頁.
- . 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.
- 井上武史. 2006a. 「憲法秩序における結社の自由 1」『法学論叢』159(6)、28-47 頁.
- . 2007a. 「憲法秩序における結社の自由 2」『法学論叢』161(1)、68-92 頁.
- . 2007b. 「憲法秩序における結社の自由 3」『法学論叢』161(3)、55-71 頁.
- 猪口孝. 1983. 『現代日本政治経済の構図:政府と市場』 東洋経済新報社.
- . 1989. 『族議員の研究』 日本経済新聞社.
- 猪瀬直樹. 1997. 「公益法人の蜜の味」『文藝春秋』1 月号、292-325 頁.
- 今田忠編. 2006. 『日本の NPO 史—NPO の歴史を読む、現在・過去・未来』 ぎょうせい.
- 入山映. 2004. 『市民社会論:NGO・NPO を超えて』 明石書店.
- 岩井奉信. 2004. 『立法過程』 東京大学出版会.
- 岩崎正洋・田中信弘・佐川泰弘. 2003. 『政策とガバナンス』 東海大学出版会.
- 岩根邦雄. 1993. 『新しい社会運動の四半世紀:生活クラブ・代理人運動』 協同図書サービス.
- 上神貴佳・堤英敬. 2011. 『民主党の組織と政策:結党から政権交代まで』 東洋経済新報社.

- 後房雄. 2001. 「自治体の NPO 支援を考える」『都市問題』第 92 巻第 9 号、25-40 頁.
- . 2008. 「社会的存在感のある NPO セクター確立への課題」『生活経済政策』No.143、8-12 頁.
- . 2009. 『政権交代への軌跡』花伝社.
- . 2009. 『NPO は公共サービスを担えるか：次の 10 年への課題と戦略』法律文化社.
- 宇治敏彦. 2004. 「政界の再編と連立の模索」『現代日本政党史録 5』第一法規.
- 内田満. 2004. 「日本の政治過程と圧力団体、NGO」ジュソンス編『政治過程における NGO：韓国と日本の比較』ハンヤン大学出版部.
- 内山融. 2007. 『小泉政権：パトスの首相は何を変えたのか』中公新書.
- 宇仁宏幸. 2008. 「小泉構造改革と所得格差拡大」『生活経済政策』No.138、28-32 頁.
- 梅澤昇平. 2000. 『野党の政策過程』芦書房.
- 大嶽秀夫. 1994. 『自由主義的改革の時代』中央公論社.
- . 1995. 「自民党若手改革派と小沢グループ」『レヴュアサン』17、7-29 頁.
- . 1996. 『戦後日本のイデオロギー対立』三一書房.
- . 1997. 『「行革」の発想』TBS ブリタニカ.
- . 1999. 『高度成長期の政治学』東京大学出版会.
- . 1999. 『日本政治の対立軸：93 年以降の政界再編の中で』中公新書.
- 大村敦志. 2003. 「『結社の自由』の民法学的再検討・序説」『NBL』no.767、54-63 頁.
- 岡沢憲英. 1994. 『政党』東京大学出版会.
- . 1996. 「政党政治システムの変容」日本政治学会『55 年体制の崩壊』岩波書店.
- 岡本三彦. 2002. 「政策過程への市民参加」『地方財務』No.583、30-38 頁.
- 小倉利丸・金井淑子・東一邦. 2004. 「討論：抵抗・自立か参加・介入か：NGO・NPO と市民運動に問われるもの」『季刊ピープルズ・プラン』28 号、30-46 頁.
- 小田切康彦・新川達郎. 2007. 「行政との協働が NPO へ及ぼす影響」『同志社政策科学研究』9 巻 1 号、37-50 頁.
- 小野耕二. 2000. 『転換期の政治変容』日本評論社.
- . 2006. 『日本政治の転換点』青木書店.
- 尾野嘉邦. 2002. 「NPO と政策過程：公共利益集団とイシューネットワーク」国家学会雑誌 115 巻 9・10 号、1056-1116 頁.

- オルソン、マンサー. 1996.『集合行為論』ミネルヴァ書房. Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- 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.
- 粕谷信次. 1989.「日本における新保守主義の位相」『新保守主義の経済社会政策』法政大学出版局.
- 加藤秀治朗・岩渕美克編. 2007.『政治社会学：S.M.リプセット・S.ロッキン「クリヴィジ構造、政党制、有権者の連携関係」』一藝社.
- 加藤淳子. 1997.『税制改革と官僚制』東京大学出版会.
- 加藤秀樹. 2000.「NPO を日本に根づかせる税制&法改正の着眼点」『SAPIO』12.6、89-91 頁.
- . 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.
- 賀来健輔・丸山仁編. 2005.『政治変容のパーспекティブ：ニューポリティクスの政治学Ⅱ』ミネルヴァ書房.
- 勝田美穂. 2008.「市民運動史のなかの「NPO 活動」：公共事業をめぐる対立から調和への変容」法政大学大学院紀要 60 号、103-119 頁.
- . 2009.「政治的階層としての「市民」、「NPO」：統治関係と動員の観点から」『日本地域政策研究』7 号、25-32 頁.
- カーティス、ジェラルド／石川真澄. 1983.『土建国家ニッポン』光文社.
- . 1987.『日本型政治の本質：自民党支配の民主主義』TBS ブリタニカ.
- . 2001.『永田町政治の興亡』新潮社.
- 金川幸司. 2008.『協働型ガバナンスと NPO』晃洋書房.
- 兼平裕子. 2005.「非営利法人制度改革と NPO 法人・宗教法人」『税法学』553、51-68 頁.
- 蒲島郁夫. 2004.『戦後政治の軌跡：自民党システムの形成と変容』岩波新書.
- 上川龍之進. 2010.『小泉改革の政治学：小泉純一郎は本当に強い首相だったのか』東洋経済新報社.
- . 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：その経験から何を学ぶか』日本経済新聞社.
- カルダー、ケント E.1989.『自民党長期政権の研究』文藝春秋.
- 川上忠雄・増田寿男編. 1989.『新保守主義の経済社会政策』法政大学出版局.
- 川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子. 2011.『現代の政党と選挙』有斐閣.
- 北沢栄. 2001.『公益法人：隠された官の聖域』岩波新書.
- 北村亘. 2008.「中央地方関係から見た日本の財政赤字」『年報政治学』59(2)、11-36 頁.
- ギデنز、アンソニー. 1999.『第三の道：効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社.
- 木下康司編. 2005.『平成 17 年度版図説：日本の財政』東洋経済新報社.
- 木原勝彬. 1992.「市民公益活動基本法の制定運動をおこそう：国際社会で信頼される国づくりをめざして」『新都市』46(4)、46-50 頁.
- 桐谷仁. 2002.『国家・コーポラティズム・社会運動：制度と集合行動の比較政治学』東信堂.
- 草野厚. 1999.『連立政権：日本の政治 1993～』文芸春秋.
- 久保亘・原田総一郎. 1995.『いま、民主リベラル』社会新報ブックレット 28：日本社会党機関紙局.
- 久保文明. 1997.『現代アメリカ政治と公共利益』東京大学出版会.
- 久米郁男. 1998.『日本型労使関係の成功：戦後和解の政治経済学』有斐閣.
- ・川出良枝・古城佳子外 2 人. 2003.『政治学』有斐閣.
- . 2005.『労働政治：戦後政治のなかの労働組合』中公新書.
- . 2006.「利益団体政治の変容」『日本政治変動の 30 年』東洋経済新報社.
- . 2013.『原因を推論する』有斐閣.
- 熊代昭彦. 2003.『新日本の NPO 法：特定非営利活動促進法の意義と解説』ぎょうせい.
- 蔵研也. 2007.『リバタリアン宣言』朝日新書.
- 栗原彬. 1988.「民衆理性の存在証明：市民運動・住民運動・ネットワークの精神史」『戦後日本の精神史』岩波書店.
- ・五十嵐暁朗編. 2009.『高島通敏 3 現代日本の選挙』岩波書店.
- ・五十嵐暁朗編. 2009.『高島通敏集 4 現代政治の構造転換』岩波書店.
- 権妍李・辻中豊. 2011.「NPO の政治活動：政権交代前夜におけるロビイングと影響力」『ボランティアリズム研究』ボランティアリズム研究所編、66-76 頁.

- . 2017. 「NPO 政策と政策ネットワーク」『筑波法政』第 69 号、13-40 頁.
- 河野勝. 1995. 「93 年の政治変動：もう 1 つの解釈」『レヴァイアサン』17、30-51 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.
- 小林良彰. 2012. 『政権交代：民主党政権とは何であったのか』中央公論新社刊.
- ・任赫伯. 2006. 『市民社会における政治過程の日韓比較』慶応義塾大学出版会.
- 近藤康史. 2001. 『左派の挑戦：理論的刷新からニューレイバーへ』木鐸社.
- . 2012. 「日本社会党の政党組織形成に関する制度論的分析」『国際公共政策論集』29、25-45 頁.
- . 2013. 「社会民主主義政党の路線転換についての比較研究」『国際公共政策論集』31、1-23 頁.
- 迫田英典. 2010. 『平成 22 年度版図説：日本の財政』東洋経済新報社.
- 斎藤淳. 2010. 『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房.
- 佐伯啓思. 2000. 『「市民」とは誰か』PHP 新書.
- 酒井朋子. 2001. 「非営利法人への寄付金税制に関する一考察」『企業経営研究』4、11-23 頁.
- 佐々木毅. 1993. 『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫.
- 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」東京大学社会科学研究所編『失われた 10 年を超えて[Ⅱ]：小泉改革への時代』東京大学出版会.
- . 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.
- 佐藤草平. 2010. 「市民活動法人を訪ねて(38)NPO 法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」『とうきょうの自治』76、30-32 頁.
- 佐藤俊一. 1997. 『戦後日本の地域政治：終焉から新たな始まりへ』敬文堂.
- 佐藤英明. 1997. 「いわゆるボランティア団体法人をめぐる課税関係」『ジュリスト』no.1105、30-37 頁.
- 佐藤慶幸. 2002. 『NPO と市民社会：アソシエーション論の可能性』有斐閣.
- サラモン、L.M.・アンハイヤー、H.K.1996. 『台頭する非営利セクター：12 カ国の規模・構成・制度・資金原の現状と展望』ダイヤモンド社.
- . 1999. 『NPO 最前線：岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店.

- . 2007. 『NPO と公共サービス』 ミネルヴァ書房.
- 塩澤修平. 2002. 「NPO 税制をめぐる多元性と効率性」『国際税制研究』No.8、131-138 頁.
- 塩田庄兵衛. 1986. 『戦後日本の社会運動』 労働旬報社.
- 品田裕. 2006. 「国会議員の社会的支持基盤とのつながり」『日本政治変動の 30 年』 東洋経済新報社、95-118 頁.
- 篠田徹. 1996. 「再び、ニワトリからアヒルへ? : 55 年体制の崩壊と連合」『年報政治学』、129-149 頁.
- 渋谷雅英・山本正・河野武司. 2006. 『政治改革とシヴィル・ソサエティ』 慶応義塾大学出版会.
- 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.
- 清水幹夫. 2003. 「政権交代なき政治と金脈スキャンダル」『現代日本政党史録 3』第一法規.
- 清水久員. 2005. 「NPO 法人税制の見直し」『税理』 48(4)、96-102 頁.
- 白鳥浩. 2009. 『都市対地方の日本政治』 芦書房.
- 市民がつくる政策調査会編. 2007. 『検証連立政権：転形期の政策決定システム』 生活社.
- 市民立法機構編. 2001. 『市民立法入門：市民・議員のための立法講座』 ぎょうせい.
- シーズ・市民活動を支える制度をつくる会. 2008. 『改訂第三版 解説・NPO 法案：その経緯と争点』 C's ブックレットシリーズ No.2.
- . 2011 「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.
- 篠原一. 1977. 『市民参加』 岩波書店.
- . 2004. 『市民の政治学』 岩波新書.
- スコッチボル、シーダ. 2007. 『失われた民主主義』 慶応義塾大学出版会.
- 新川敏光. 1993. 『日本型福祉の政治経済学』 三一書房.
- . 1999. 『戦後日本政治と社会民主主義：社会党・総評ブロックの興亡』 法律文化社.
- 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子. 2004. 『比較政治経済学』 有斐閣アルマ.
- 神野直彦・澤井安男. 2004. 『ソーシャル・ガバナンス』 東洋経済新報社.
- 季武嘉也・武田知己編. 2011. 『日本政党史』 吉川弘文館.
- 須田春海. 1993. 『社会新報ブックレット 13. 政策提案型市民運動のすすめ』 日本社会党機

関紙局.

曾根泰教. 2008. 『日本ガバナンス：改革と先送りの政治と経済』 東京：東信党.

——・大山耕輔. 2008. 『日本の民主主義：変わる政治・変わる政治学』 慶応義塾大学出版会.

Schwartz, Frank J., 三輪 博樹訳. 2002. 「シビル・ソサエティとは何か」『レヴァイアサン』 31 号、26-37 頁.

商事法務研究会. 2003. 「「結社の自由」の民法学的再検討・序説」『NBL』 767、54-63 頁.

———. 2003. 「非営利法人の立法論」『NBL』 767、34-42 頁.

ダール、ロバート・A. 1999. 『現代政治分析』 岩波書店.

———. 河村望、高橋和宏訳. 2006. 『統治するのはだれか』 行人社.

高見裕一. 1986. 「ネットワークキングは連帯にあらず」『世界』 488、52-55 頁.

高田昭彦. 1998. 「市民運動から市民活動へ、そして NPO へ：NPO 法案を生み出した市民運動の新しい展開」 成蹊大学アジア太平洋研究センター. 『アジア太平洋研究』 no.16、95-116 頁.

———. 1998. 「現代市民社会における市民運動の変容：ネットワークキングの導入から市民運動・NPO へ」 青井和夫・高橋徹・庄司興吉編『現代日本社会とアイデンティティ』 梓出版社.

———. 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.

———. 2004. 「市民・NPO による「公的空間」の創造：NPO の新しい展開」『都市問題』 95 巻 8 号、3-33 頁.

田口晃. 2008. 「NPO・NGO：非営利市民活動と 21 世紀の政治・政治学」『政治学のエッセンシャルズ』 北海道大学出版会.

高島通敏. 1977. 「大衆運動の多様化と変質」『年報政治学』 日本政治学会編岩波書店刊、323-359 頁.

———. 1989. 『社会党：万年野党から抜け出せるか』 岩波書店.

———. 1993. 『生活者の政治学』 三一新書.

———. 1994. 『日本政治の構造転換』 三一書房.

——・安田常雄. 1997. 『無党派層を考える』 世織書房.

- . 1997. 『地方の王国』 岩波書店.
- . 2001. 「市民社会問題：日本における文脈」『思想』5月、No. 924、4-23頁.
- . 2003. 『現代市民政治論』 世織書房.
- 竹中治堅. 2006. 『首相支配：日本政治の変貌』 中公新書.
- 橘木俊詔. 2006. 『格差社会』 岩波新書.
- 建林正彦. 2004. 『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』 有斐閣.
- 田中愛治. 1997. 「「政党支持なし」層の意識構造：政党支持概念再検討の試論」『レヴェイアサン』20春、101-129頁.
- . 1997. 「「政党支持なし」層の意識構造：政党支持概念再検討の試論」『レヴェイアサン』20春、101-129頁.
- 田中尚輝. 2008. 「NPO と非営利協同」『生活経済政策』No.143、13-16頁.
- 田中秀明. 2013. 「経済と財政」『民主党政権 失敗の検証』 中公新書.
- 田中弥生. 2006. 『NPO が自立する日』 日本評論社.
- . 2008. 『NPO 新時代：市民性創造のために』 明石書店.
- . 2011. 『市民社会政策論：3・11 後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』 明石書店.
- 田中滋. 2000. 「政治的争点と社会的勢力の展開」間場寿一『講座社会学9 政治』 東京大学出版会.
- 谷勝宏. 1995. 「利益集団・社会階層の政党の政策形成・立法行動への影響」『現代日本の立法過程：一党優位制議会の実証研究』 信山社.
- . 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.
- . 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.
- . 1999c. 「NPO 法の立法過程の検証：国会における制度・慣習と与野党の政党間調整過程」日本法社会学会編『構造変容と法社会学(2)』第51号、有斐閣、192-198頁.
- . 2003. 「内部発信・動員型議員立法：NPO 法の立法過程」『議員立法の実証研究』 信山社.

- 帯刀治、北川隆吉編著. 2004a. 「市民運動の変化と制度・政策要求」『社会運動研究入門』文化書房博文社.
- . 2004b. 「市民運動の現在：NPO・市民活動による社会構築」『社会運動研究入門』文化書房博文社.
- ツェベリス、ジョージ. 2002. 「拒否権プレーヤーと制度分析」『レヴァイアサン』30、138-177 頁.
- 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子. 2004. 『NPO と新しい社会デザイン』同文館出版.
- 辻清明. 1969. 『日本官僚制の研究』東京大学出版会.
- 辻中豊. 1981. 「利益集団の分析枠組み：新段階の諸アプローチを中心に」『阪大法学』第116・117号、389-431 頁.
- . 1986a. 「利益団体の視角からみた戦前・戦後・現在：日本の政治過程配置の連続・断絶・変容」『阪大論集』14 巻 1 号、41-132 頁.
- . 1986b. 「現代日本政治のコーポラティズム化：労働と保守政権の二つの戦略の交錯」『講座政治学Ⅲ「政治過程」』三嶺書房.
- . 1987. 「労働界の再編と 86 年体制の意味：労組・自民・政府 3 者関係 1975～87 年」『レヴァイアサン』第 1 号、47-72 頁.
- . 1988a. 『利益集団』東京大学出版会.
- . 1988b. 「福祉社会の模索と日本の福祉団体の現在」『年報政治学』岩波書店刊、163-178 頁.
- . 1996. 「日本における利益集団システムと今後の展望・課題：利益集団と政党の関係を考えるために」『筑波法政』20 号、89-131 頁.
- . 1997. 「日本の政治体制のベクトルの転換：コーポラティズムから多元主義化へ」『レヴァイアサン』20 号、130-150 頁.
- . 1998. 「次の時代を担う日本の新しい組織とグループ：成熟型市民社会と NPO・NGO・市民活動団体」『NIRA 政策研究報告書』No.980114、87-115 頁.
- . 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』vol.12、38-44 頁.
- 編. 2002. 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社.
- . 2002. 「世界政治学の文脈における市民社会、NGO 研究」『レヴァイアサン』31 号

8-37 頁.

- . 2003. 「政党と利益団体・圧力団体」『現代日本政治史録 3 : 55 年体制前期の政党政治』第一法規.
- . 2006. 「2 大政党制の圧力団体的基礎」『日本政治変動の 30 年』東洋経済新報社.
- 、森裕城編著. 2009. 『現代社会集団の政治機能』木鐸社.
- ・森裕城. 2009. 「21 世紀日本における利益団体の存立・行動様式」『レヴァイアサン』45 号、11-43 頁.
- ・坂本治也・山本英弘編著. 2012. 『現代日本の NPO 政治：市民社会の新局面』木鐸社.
- 辻康夫. 2008. 「市民社会：社交の領域の政治的意味」『政治学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会、183-191 頁.
- 辻元清美. 1998. 『永田町航海記』第三書館.
- . 2008. 「NPO と市民社会」『世界と議会』520 号、18-24 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.
- 常岡靖夫. 1998. 「NPO 法は民主主義の発展にどう貢献するか」『前衛』5、111-121 頁.
- 坪郷實. 1988. 「福祉国家のゆらぎと新しい社会運動・社会的自助グループ運動・ネットワークキング」『年報政治学』、107-124 頁.
- 土田和博. 2008. 「新自由主義的構造改革に対抗する社会経済構想：国家・市場・市民社会をめぐって」『法の科学：民主主義科学者協会法律部会機関紙「年報」』、8-20 頁.
- 鳥居喜代和. 1998. 「NPO 法と結社の自由」『法学セミナー』No.523、10-13 頁.
- 中井歩. 2002. 「『市民の政党』試論：現代日本の政党再編と社会民主党を中心に」『大阪樟蔭女子大学人間科学研究紀要』1、179-194 頁.
- 中島あかね. 1985. 「1970 年代後半以降の我が国の市民運動について」『関西大学法学論集』350-403 頁.
- 中島孝一. 2001. 「認定 NPO 法人税制の創設」『月刊政治と経済』27(9)、36-39 頁.
- 中野晃一. 2002. 「行政改革：余波か三次的変化か？」『流動期の日本政治』東京大学出版会.
- 中野実. 1986. 『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社.
- . 1992. 『現代日本の政策過程』東京大学出版会.

- . 1993. 『日本の政治力学』 日本放送出版協会.
- . 1996. 「政策再編期の立法過程-変化と連続」『レヴァイアサン』 18、71-95 頁.
- . 1997. 『現代国家と集団の理論』 早稲田大学出版部.
- 中村昭雄. 2011. 『新版日本政治の政策過程』 芦書房.
- 中道實. 2000. 「地域社会における政策決定過程」『講座社会学 9 政治』 東京大学出版会.
- 中邨章・竹下譲編著. 1984. 『日本の政策過程：自民党・野党・官僚』 梓出版社.
- 「21 世紀日本の構想」 懇談会・河合隼雄監修 2000 『日本のフロンティアは日本の中にある』 講談社.
- 西尾勝・村松岐夫. 1995. 『講座行政学 4 卷：政策と管理』 有斐閣.
- . 2002. 『行政学』 有斐閣.
- 仁平典宏. 2005. 「ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する」『社会学論評』 56(2)、485-499 頁.
- . 2011. 『ボランティアの誕生と終焉：贈与のパラドックスの知識社会学』 名古屋大学出版会.
- 日本再建イニシアティブ. 2013. 『民主党政権失敗の検証：日本政治は何を活かすか』 中央公論新社刊.
- 日本ファンドレイジング協会. 2011. 『寄付白書 2010』 日本経団連出版.
- 日本経済新聞社編. 1983. 『自民党政調会』 日本経済新聞社.
- ノース、ダグラス・C. 2006. 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房.
- 野田昌吾. 2010. 「政治—市民関係の変容と政党の課題」『DIO』 7.8、4-7 頁.
- 野中尚人. 1998. 「先祖返り？：連立政権時代における政策過程の変容」『レヴァイアサン』 夏臨時増刊、37-67 頁.
- ハーヴェイ、デヴィッド. 2009. 『新自由主義：その歴史的展開と現在』 作品社.
- 朴喆熙. 2000. 『代議士のつくられ方：小選挙区の選挙戦略』 文春新書.
- . 2006. 「社会集団構成の動態的發展と政治的連携に関する日韓比較」 小林良彰・任赫伯編 『市民社会における政治過程の日韓比較』 慶応義塾大学出版会.
- 橋本晃和. 1995. 『新・無党派層の正体』 東洋経済新報社.
- . 2004. 『無党派層の研究』 中央公論新社.
- 初谷勇. 2001. 『NPO 政策の理論と展望』 大阪大学出版会.

- 服部崇. 2002. 「NPO による雇用創出：緊急地域雇用特別交付金制度の活用実態」『The Nonprofit Review』 vol.2、No.1、47-56 頁.
- 林知己夫・入山映. 1997. 『公益法人の実像』ダイヤモンド社.
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子. 2010. 『NPO 再構築への道：パートナーシップを支える仕組み』勁草書房.
- 原田峻・高木竜輔・松谷満他. 2011. 「政権交代と社会運動：問題関心の表明と論点整理の試み」『中京大学現代社会学部紀要』 5(2)、109-141 頁.
- ・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.
- ・高木竜輔・松谷満他. 2012. 「政権交代と社会運動をめぐるイシュー・アテンション：民主党政権前後を事例として」『茨城大学人文学部紀要』 13、131-162 頁.
- . 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.
- 原彬久. 2000. 『戦後史のなかの日本社会党』中公新書.
- 早川誠. 2008. 「結社と民主政治：アソシエーションから政治は生まれるのか」『年報政治学』 (1)、61-81 頁.
- 早野透. 2003. 『日本政治の決算：角栄 vs 小泉』講談社現代新書.
- ピーターズ、B.ガイ. 2007. 『新制度論』芦書房.
- 広瀬道貞. 1993. 『補助金と政権党』朝日文庫.
- 樋渡展洋. 1991. 『戦後日本の市場と政治』東京大学出版会.
- . 1995. 「55 年体制の「終焉」と戦後国家」『レヴアエアサン』 16、121-144 頁.
- ・三浦まり. 2002. 『流動期の日本政治「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会.
- 編. 2011. 『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会.
- 藤原隆信. 2009. 「NPO の理論と現実：二極化する NPO セクター」『京都経済短期大学論集』 16 巻増刊号、67-88 頁.
- ペッカネン、ロバート. 2000. 「法、国家、市民社会」『レヴアエアサン』 秋、73-108 頁..
- . 2008. 『日本における市民社会の二重構造』木鐸社.
- ベリー、ジェフリーM. 2009. 『新しいリベラリズム：台頭する市民運動パワー』ミネルヴ

- ア書房.
- ペンペル、T・J／恒川恵市. 1984. 「労働なきコーポラティズム：日本の奇妙な姿」シュミッター・レームブッフ編『現代コーポラティズムⅠ：団体統合主義の政治とその理論』木鐸社.
- . 村松岐夫、森本哲郎. 1994. 「一党優位制の形成と崩壊」『レヴァイアサン』13 冬、11-35 頁.
- 堀江湛. 1997. 『現代の政治学Ⅰ：日本の選挙と政党政治』北樹出版.
- ボリス、E.T.／スタンリー、C.E. 2007. 『NPO と政府』ミネルヴァ書房.
- 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.
- 真柄秀子. 2004. 「拒否権プレイヤーと政策決定」『比較政治経済学』有斐閣アルマ、249 - 274 頁.
- . 井戸正伸編. 2007. 『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部.
- 松井真理子. 2006. 「自治体における新しい公共をめぐる NPO の現状と課題」『法の科学』37、152-157 頁.
- . 2008. 「今日の自治体レベルにおける NPO の現状と課題」『世界と議会』520 巻、25-29 頁.
- 松下圭一. 1988. 「市民参加とその歴史的可能性」『昭和後期の争点と政治』木鐸社.
- 松原明. 1997. 「NPO を支える制度とは」『都市問題』第 88 巻第 4 号、69-78 頁.
- . 2001. 「インタビューNPO 支援税制創設の意義と骨格」『月刊ばんぼう』235、52-55 頁.
- . 2002. 「社会を変える NPO 税制」『Discussion Journal 民主』No.3、62-64 頁.
- . 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.
- . 2006. 「問われる政府の寄付金政策：寄付金の優遇税制と NPO 認定基準のあり方」月刊自治研 48 号、13-16 頁.
- . 2008. 「NPO 法の原点からみた新公益法人制度」『都市問題』99(12)、94-102 頁.
- . 2009. 「自治体と市民活動の接点に浮かぶ論点」『月刊地方自治職員研修』42(2)、14-16 頁.

- . 2010. 「市民運動と公的機関の関係：日韓の事例から」『参加システム』67、6頁。
- 的場敏博. 1990. 『戦後の政党システム：持続と変化』有斐閣。
- . 2003. 『現代政党システムの変容』有斐閣。
- . 2012. 『戦後日本政党政治史論』ミネルヴァ書房。
- 真淵勝. 1994. 『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。
- . 2009. 『行政学』有斐閣。
- ・北山俊哉. 2008. 「政界再編時の政策過程」真淵勝・北山俊哉. 『政界再編時の政策過程』慈学社出版。
- 松並潤. 2008. 「NPO法の制定過程」真淵勝・北山俊哉『政界再編時の政策過程』慈学社出版。
- 三浦まり. 2015. 『私たちの声を議会へ』岩波現代全書。
- ・宮本太郎. 2014. 「民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索」『民主党政権の挑戦と挫折：その経験から何を学ぶか』日本経済評論社。
- 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一. 1985. 『日本政治の座標』有斐閣選書R。
- . 1995. 『日本の政治と選挙』東京大学出版会。
- 三谷晋. 2000. 「特定非営利活動法人の税制上の優遇措置に関する立法政策的考察：米国NPO制度を参考にして」『大学院研究年報』第29号、13-24頁。
- 宮本太郎. 2008. 『福祉政治：日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
- . 2008. 「福祉政治：戦後日本の福祉・生産レジーム」『政治学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会。
- 宮脇淳. 2008. 「財政と政治：議論の二極分化とテクノクラシーの限界」『政治学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会。
- 村上泰亮. 1987. 『新中間大衆の時代：戦後日本の解剖学』中公文庫。
- 村川一郎. 1989. 『自民党の政策決定システム』教育社。
- 村松岐夫. 1981. 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- . 1994. 『日本の行政』中公新書。
- ・伊藤光利・辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。
- ・伊藤光利・辻中豊. 2001. 『日本の政治』有斐閣Sシリーズ。
- ／クラウドス、エリス. 1987. 「保守本流と戦後日本におけるパターン化された多元主

- 義の発展」『現代日本の政治経済第1巻：国内情勢の展開』総合研究開発機構。
- ・久米郁男．2006．『日本政治変動の30年』東洋経済新報社．
- ．2010．『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社．
- 森正．2006．「日本における市民社会－政党関係の再構築の試み：マニフェスト導入の意義と課題」『市民社会における政治過程の日韓構造』慶応義塾大学出版会．
- 森田朗．1996．『現代の行政』放送大学教育振興会．
- 森裕城．2001．『日本社会党の研究』木鐸社．
- 森脇俊雅．2003．「公共選択としての公共政策論」『公共政策学』ミネルヴァ書房．
- 薬師寺克行．2014．『現代日本政治史』有斐閣．
- 山岸秀雄編．2000．『アメリカのNPO：日本社会へのメッセージ』第一書林．
- ・菅原敏夫・浜辺哲也．2003．『NPO・公益法人改革の罨』第一書林．
- 山口二郎．1999．『現代日本の政治変動』放送大学教育振興会．
- ・石川真澄編．2003．『日本社会党：戦後革新の思想と行動』日本経済評論社．
- ・宮本太郎・小川有美編．2005．『市民社会民主主義への挑戦：ポスト第3の道のヨーロッパ政治』日本経済評論社．
- ．2007．「戦後政治における平等の終焉と今後の対立軸」『年報政治学2006－Ⅱ政治学の新潮流』木鐸社、202-225頁．
- ．2007．『内閣制度』東京大学出版会．
- ．2007．『ポスト戦後政治の対抗軸』岩波書店．
- ．2009．『政権交代論』岩波書店．
- ．2012．『政権交代とは何だったのか』岩波新書．
- 編．2014．『民主党政権とは何だったのか』岩波書店．
- 山口定．2005．『市民社会論』有斐閣．
- 山内直人．2000．「NPO支援税制の問題点と改革の方向性」『税務弘報』Vol.48、No.8、6-13頁．
- ．2001．「NPO新税制・寄付促進効果に疑問」『日本経済研究センター会報』870、22-25頁．
- ．2004．『NPO入門』日本経済新聞出版社．
- 編．2004．『現代日本のNPO：現状・政策・課題』全国勤労者福祉振興協会．

- 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」 日本福祉大学経済学会『日本福祉大学経済論集』第 13 号、95-104 頁.
- . 2001. 「立法過程への市民参加：NPO 法」『市民立法入門』ぎょうせい.
- . 2002. 「市民運動の系譜と NPO の役割」『マルシェノルド：地域経済レポート』第 8 号、1-8 頁.
- . 2005. 「NPO の意味と課題」山岡義典編『NPO 基礎講座[新版]』ぎょうせい.
- . 2007. 「特定非営利活動促進法と公益法人制度改革関連 3 法の立法過程：特に立法への市民参加の視点から」小島武司編『日本法制の改革：立法と実務の最前線』中央大学出版部.
- 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.
- 山本啓・雨宮考子・新川達郎編. 2002. 『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房.
- 矢澤修次郎編. 2003. 『講座社会学 15：社会運動』東京大学出版会.
- 八代尚宏著. 2011. 『新自由主義の復権』中公新書.
- ヤング、デニス R. 2007. 「相補か、補完か、敵対か」、ボリス、E.T.、スタンリー、C.E. 編著『NPO と政府』26-60 頁.
- 湯浅誠. 2010. 「社会運動と政権：いま問われているのは誰か」『世界』6、33-47 頁.
- 吉田徹. 2008. 「団体政治とクリーヴィッジ：世紀の利益媒介システムの形成と崩壊」『政治学のエッセンシャルズ』北海道大学出版会.
- 読売新聞政治部. 2003. 『法律はこうして生まれた』中公新書ラクレ.
- 羅一慶. 2008. 『日本の市民社会における NPO と市民参加』慶応義塾大学出版会.
- ラムザイヤー、M.・ローゼンブルース、F. 著、加藤寛監訳. 1993. 『日本政治の経済学：政権政党の合理的選択』弘文堂.
- リトル、エイドリアン. 2010. 『コミュニティの政治学』日本経済評論社.
- 龍田恵喜二. 1994. 『日本政治変動論：うねりを起こす政治的中間層』北樹出版.
- . 1999. 『日本政治過程論：役割・役者連関モデル』北樹出版.
- ローゼンブルース、フランセス／斎藤淳・山田恭平. 2011. 「選挙制度と政党戦略」『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会、27-43 頁.
- 渡戸一郎. 2007. 「動員される市民活動？：ネオリベリズム批判を超えて」『年報社会学論

集』20、25-36 頁.

綿貫譲治. 1967. 『日本の政治社会』東京大学出版会.

———. 1976. 『日本政治の分析視角』中公叢書.

渡辺治. 2005a. 『構造改革政治の時代：小泉政権論』花伝社.

——外. 2009. 『新自由主義か新福祉国家か：民主党政権下の日本の行方』旬報社.

渡辺元. 2008. 「NPO 法の経緯と意義を振り返り、NPO の「いま」と「これから」を考える」『21 世紀社会デザイン研究』No.7、29-38 頁.

渡辺博明. 2005b. 「ポスト福祉国家の福祉と政治」『政治変容のパースペクティブ』ミネルヴァ書房.

1998. 「「税制措置」なき NPO 法の落とし穴」『Foresight』新潮社、62-64 頁.

英語文献

Amenomori, Takayoshi. 1997. “Japan.” in Salamon and Anheier. *Defining the Nonprofit Sector: A cross national analysis*. Manchester University Press.

Arestis, Philip and Sawyer, Malcolm. 2005. “Neoliberalism and the Third Way.” in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston ed. *Neoliberalism: A critical Reader*. Pluto Press.

Ashlord, Douglas E. edit. 1992. *History and Context in Comparative Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Berry, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People*. Princeton: Princeton University Press.

———. and Wilcox, Clyde. 2007. *The Interest Group Society*. Pearson.

Boris and Steuerle ed. 1999. *Nonprofit & Government: Collaboration and Conflict*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Boris, Elizabeth T. and Krehely, Jeff. 2002. “Civic Participation and Advocacy.” in Salamon, Lester M. ed. *The State of Nonprofit America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Broadbent, Jeffrey. 1998. *Environmental Politics in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Brody, Evelyn. 2006. "The Legal Framework for Nonprofit Organizations." in Powell and Steinberg ed. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New haven & London: Yale University Press.
- Bullock, Robert. 2003. "Redefining the Conservative Coalition: Agriculture and Small Business in 1990s Japan." in Frank J. Schwartz Susan J. Pharr ed. *The State of Civil Society in Japan*.
- Child, Curtis D., Grønbjerg, Kirsten A. 2007. "Nonprofit Advocacy Organizations: Their Characteristics and Activities." *Social Science Quarterly*. Volume.88. No.1. pp.259-281.
- Clemens, Elisabeth S. 2006. "The Constitution of Citizens: Political Theories of Nonprofit Organizations." in Powell and Steinberg ed. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New haven & London: Yale University Press.
- Coleman, William D., Skogstad, Grace D. and Atkinson, Michael M. "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture." *Journal of Public Policy*. Vol.16. No.3. pp.272-301.
- Cohen, Joshua. And Rogers, Joel. 1995. "Secondary Associations and Democratic Governance." *Associations and Democracy: The real Utopia Project*. Vol. 1. Verso.
- Cowhey, Peter F. and McCubbins, Matthew D. 1995. *Structure and Policy in Japan and the United States*. Cambridge University Press.
- Curtis, Gerald L. 1998. *The Logic of Japanese Politics*. Columbia University Press.
- . 1988. *The Japanese Way of Politics*. Columbia University Press.
- Krauss, Ellis S. and Pekkanen, Robert. 2004. "Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of the LDP?" *Journal of Japanese Studies*. Vol.30. No.1. pp.1-34.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in postwar Japan*. Cambridge.
- Evans, Rueshemeyer & Skocpol edit. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garon, Sheldon. and Mochizuki, Mike. 1993. "Negotiating Social Contracts." in Gordon, Andrew. *Postwar Japan as History*. University of California Press.

- . 1997. *Molding Japanese Mind*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. 1992. "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s." in Sven Steinmo Kathleen Thelen and Frank Longstreth edit. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*. 25(3). pp.275-296.
- Hay, Colin. 2001. "The Crisis of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain." In Campbell and Pedersen eds. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , Lister, Michael and March, David ed. 2006. *The State: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.
- Hori, Harumi. 2006. *The Changing Japanese Political System*. Routledge.
- Hyde, Sarah. 2006. "The end-game of socialism: From the JSP to the DPJ." *The Left in the Shaping of Japanese democracy*. Routledge.
- Imada, Makoto. 2003. "The voluntary response to the Hanshin Awaji earthquake: a trigger for the development of the voluntary and non-profit sector in Japan." in The voluntary and non-profit sector in contemporary Japan: the challenge of change. S.Osborne. ed. London and New York: Routledge Curzon.
- Itoh, Makoto. 2005. "Assessing Neoliberalism in Japan." in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston ed. *Neoliberalism: A critical Reader*. Pluto Press. pp.244-250.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kabashima, Ikuo and Steel, Gill. 2010. *Changing Politics in Japan*. New York: Cornell University Press.
- Kawashima, Nobuko. 2001. "The Emerging Nonprofit Sector in Japan: Recent Changes and Prospects." *The Nonprofit Review*. Vol.1. No.1. pp.5-14.
- Kawato, Yuko and Pekkanen, Robert. 2008. "Civil Society and Democracy: Reforming

- Nonprofit Organization Law.” in Sherry L. Martin and Gill Steel, eds. *Democratic Reform in Japan: Assessing the Impact*. Boulder. Lynne Rienner.
- Kitschelt, Herbert P. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2000. “Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities.” *Comparative Political Studies*. Vol.33. No.6/7. pp.845-879.
- . 2007. “Citizen-Politician linkages: an introduction.” in Kitschelt, Herbert P. and Wilkinson, Steven I. ed. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge.
- Krauss, Ellis S., Pekkanen, Robert J. 2011. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as historical Institutions*. NY: Cornell University Press.
- Lowry, Robert C. 1995. “Nonprofit Organizations and Public Policy.” *Policy Studies Review*. 14:1/2. pp.107-116.
- MacGregor, Susanne. 2005. “The Welfare State and Neoliberalism.” in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston ed. *Neoliberalism: A critical Reader*. Pluto Press.
- MacLachlan, Patricia L. 2002. *Consumer Politics in Postwar Japan*. New York: Columbia University Press.
- Mahoney, James and Rueschemeyer, Dietrich. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge.
- Marsh, David and Rhodes, R. A. W. ed. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mason, Robert J. 1999. “Whither Japan's Environmental Movement? An Assessment of Problems and Prospects at the National Level.” *Pacific Affairs*. Vol.72. No.2. pp.187-207.
- McAdam, Doug. McCarthy, John D., Zald, Mayer N. 1988. “Social Movements.” Smelser, Neil J. ed. *Handbook of Sociology*. Sage publications.
- Moore, Louella. 2001. “Legitimation Issues in the State-Nonprofit Relationship.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol.30. pp.707-719.
- Murakami, Yasusuke. 1982. “The age of New Middle Politics: The Case of Japan.”

- Journal of Japanese Studies*. Vol.8. No.1. pp.29-72.
- Muramatsu, Michio and Krauss, Ellis. 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." in Yasumoto and Yasuba eds. *The Political Economy of Japan*. Stanford University Press.
- . 1990. "The Dominant Party and Social Coalition in Japan." *Uncommon Democracies: The one-party dominant Regimes*. Ithaca: Cornell Univ.
- Nakano, Koichi. 2006. "Democratic government and the left." in *The Left in the shaping of Japanese democracy*. Routledge.
- Ogawa, Akihiro 2009. *The Failure of Civil Society?: The third sector and the state in contemporary Japan*. SUNY Press.
- Okimoto, Daniel I.1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Osborne, Stephen P. 2003. "The voluntary and non-profit sector in contemporary Japan: Emerging roles and organizational challenge in a changing society." In Osborne, Stephen P. eds. *Voluntary and Nonprofit Sector in Japan*. Routledge Curzon.
- Patterson, Dennis. 1994. "Electoral Influence and Economic Policy: Political Origins of Financial aid to Small Business in Japan." *Comparative Political Studies*. Vol.27. No.3. pp.425-447.
- Pekkanen, Robert. 2000. "Japan`s New Politics: The Case of the NPO Law." *Journal of Japanese Studies*. Vol.26. No.1. pp.111-148.
- . 2002. *Japan's Dual Civil Society Without Advocates*. Harvard University Dissertation.
- . 2003. "The politics of regulating the non-profit sector." in Stephen P.Osborne eds. *Voluntary and Nonprofit Sector in Japan*. Routledge Curzon.
- and Simon, Karla. 2003. "The legal framework for voluntary and non-profit activity." in Stephen P. Osborne eds. *Voluntary and Nonprofit Sector in Japan*. Routledge Curzon. pp.76-101.
- . 2004. "Japan: Social Capital without Advocacy." in Muthiah Alagappa

- Civil Society and Political Change in Asia*. Stanford University Press.
- . 2004. “After the Developmental State: Civil Society in Japan.” *Journal of East Asian Studies*. Vol.4. pp.363-388.
- Pempel, T.J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. N.Y. and London: Cornell University Press.
- Pierson, Paul.1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.” *World Politics*. Vol.45. No.4. pp.595-628.
- .1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan,Thatcher,and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press. ポール・ピアソン、朴シゾン訳 2006『福祉国家は解体されるのか：レーガン、サッチャー、そして縮小の政治』成均館大学出版部.
- .and skocpol, theda. 2002. “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” in Ira Katznelson edit. *Political Science: The State of the Discipline*. American Political Science Association.
- .2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press. ポール・ピアソン、粕谷祐子訳 2010『ポロティクス・イン・タイム：歴史、制度、社会分析』勁草書房.
- .2006. “Public Policies as Institutions.” in Shapiro, Ian. edt. *Rethinking Political Institutions: The Arts of State*. New York University Press.
- Poguntke, Thomas. 1993. *Alternative Politics: The German Green Party*. Edinburgh.
- Reed, Steven R. 2009. *Political Change in Japan*. APARC.
- . 2003. *Japanese Electoral Politics*. Routledge Curzon.
- Reimann, Kim DoHyang. 2001. *Late Developers in Global Civil Society: Domestic Barriers, International Socialization and the emergence of international NGOs in Japan*. Harvard University.
- Saad-Filho, Alfredo and Johnston, Deborah edt. 2005. *Neoliberalism: A critical Reader*. Pluto Press.
- Salamon, Lester M. 1994. “The Rise of the Nonprofit Sector.” *Foreign Affairs*. Vol.73. No.4. pp. 109-122.
- Sato, Iwao. 2005. “Autonomy and Mobilization: Two Faces of Japan's Civil Society.”

- Journal of social science*. 56(5/6). pp.197-210. Tokyo Univ.
- Schoppa, Leonard J. 2006. "Neoliberal economic policy preferences of the New Left: Home-grown or an Anglo-American import?" in *The Left in the Shaping of Japanese democracy*. Routledge.
- . 2011. *The Evolution of Japan's Party System: Politics and Policy in an Era of Institutional Change*. Univ. of Toronto Press.
- Scheiner, Ethan. 2006. *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, Frank J. and Pharr, Susan J. 2003. *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. and Fiorina, Morris P. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington DC: Brookings Institution Press and Russell sage Foundation.
- Smith, Steven Rathgeb. and Lipsky, Michael. 1993. *Nonprofit for Hire*. Cambridge: Harvard University Press.
- . and Grønbjerg, Kirsten A. 2006. "Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations." in Powell and Steinberg ed. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. New haven & London: Yale University Press.
- Steinmo, Sven., Thelen, Kathleen. and Longstrech, Frank. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge.
- Sinha, Subir. 2005. "Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities." in Alfredo Saad-Filho and Deborah Johnston ed. *Neoliberalism: A critical Reader*. Pluto Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political institutions work*. ジョージ・ツェベリス、ムン・ウジン訳 2009『拒否権行使者：政治制度はいかに作動するのか』フマニタス.
- Tsujinaka, Yutaka. 2003. "From Developmentalism to Maturity: Japan's Civil Society Organizations in Comparative Perspective." in *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge University Press.

- . and Pekkanen, Robert. 2007. “Civil Society and Interest Groups in Contemporary Japan.” *Pacific Affairs*. Vol.80. No.3. pp.419-437.
- .2010. “Civil Society & Social Capital in Japan.” in Helmut K. Anheier and Stefan Toepler. *International Encyclopedia of Civil Society*.
- Watanuki, Joji. 2001. “Japan: from emerging to stable system?” in Lauri and Stein ed. *Party System and Voter Alignments Revisited*. Routledge.
- Woodall, Brian. 1996. *Japan under construction: corruption, politics and public works*. Berkeley, Calif: University of California Press.
- Weisbrod, Burton A. 1988. *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Young, Dennis R. 2000. “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. No.29. pp.149-172.
- “Political Opportunities” pp.55-134, Doug McAdam, David A. Snow. 2010. *Reading on Social Movements: Origins, Dynamic and Outcomes*. Oxford University Press.
- “Resource and Organization.” in McAdam, Doug, Snow, David A. 2010. *Reading on Social Movements: Origins, Dynamic and Outcomes*. Oxford University Press.

韓国語文献

- 権妍李. 2003. 『日本の NPO 活動と市民社会に関する一考察：1998 年 NPO 法制定を中心に』 梨花女子大学大学院地域研究協同課程、修士論文.
- コ・ギョンミン. 2005. 『現代政治過程の動学』 インガンサラン.
- ラセル J. ・ダルトン. 1995. 『新しい社会運動の挑戦』 ハンウルアカデミ.
- ムン・ウジン. 2009. 『拒否権行使者:政治制度はいかに作動するのか』フマニタス. (Tsebelis George, *Veto players: how political institutions work*)
- バク・サンピル. 2008. 『NGO と政府そして政策』 ハンウルアカデミ.
- ジョン・ジンソン. 2001. 『現代日本の社会運動論』 ナナム出版社.
- ウ・ジュンヒ、イ・デジン. 2011. 「小泉政権期日本の労働連携福祉(workfare)」『国家戦

略』17、4. 137-171 頁.

イ・ミョンウ編. 1998. 『日本の NGO 活動研究』 世宗研究所.

イ・スクジョン. 1996. 「日本政界改編の社会的基盤」『日本の政策再編と政策変化』

イ・ジュギョン. 2014. 『自民党政権の政策変更メカニズム：一般有権者と支持層対応の二つの力学』 アヨン出版部.

T.J・ペンペル. 1998. 『現代日本の体制移行』 ウリュ文化社.

その他

『朝日新聞』

『読売新聞』

『日本経済新聞』

『市民活動を支える制度をつくる会 C's ニュースレター』 1994 年-1998 年

『シーズ=市民活動を支える制度をつくる会総会議案書』 1997-2010 年各年度

ウェブサイト

「国会会議録検索システム」 <http://kokkai.ndl.go.jp/>

「首相官邸」 <http://www.kantei.go.jp/>

「政府税制調査会」 www.cao.go.jp

「内閣府 NPO ホームページ」 <http://www.npo-homepage.go.jp/index.html>

「財務省」 <http://www.mof.go.jp/>

「厚生労働省」 www.mhlw.go.jp

「総務省統計局」 www.stat.go.jp

「国立社会保障・人口問題研究所」 www.ipss.go.jp

「自由民主党」 <http://www.jimin.jp/top.html>

「民主党」 <http://www.dpj.or.jp>

「公明党」 <http://www.komei.or.jp>

「社民党」 <http://www5.sdp.or.jp>

「共産党」 http://jcp.or.jp/i/index_i.html

「シーズ」 <http://www.npoweb.jp>

「公益法人協会」 www.kohokyo.or.jp

「日本経済団体連合会」 <http://www.keidanren.or.jp>

OECD <http://www.oecd-ilibrary.org>

IMF <http://www.imf.org>

参与観察

2009年7月14日、「市民パワーと民主党の懇談会」、民主党本部

2009年10月31日、「環境NPOのエンパワーメント」東京都南部労政会館第6会議室、
「環境文明」

2009年11月27日、「どうなる?新政権下のNPO税制改正」、国立オリンピック記念青少年
総合センターセンター棟研修室、「シーズ」

2010年2月12日「新しい公共はNPOに何を期待しているのか」、「シーズ」

2010年2月24日、「ズバリこう変わる!!認定NPO法人制度と寄付税制」東京ボランティア
市民活動センターA・B会議室、「シーズ」

2010年3月19日、「新しい公共はNPOに何を期待しているのか?」、「シーズ」

2010年5月11日、「市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告を読む」、研究社英語セ
ンタービル会議室、「シーズ」

2010年7月30日、「NPO税制はどう変わるのか!」、かながわ県民活動サポートセンター
会議室1501号室

2010年8月27日、「NGO/NPOの政策提言力や協働の力を強くしよう!」、環境パートナ
シップオフィス(EPO)会議室

2010年11月11日、「キーパーソンが語る!NPO税制改革」文京シビックセンター、「C's」

2011年2月15日、「新寄付税制&NPO法改正を求める2・15緊急院内集会」衆議院第二
議員会館多目的会議室、「シーズ」

2011年5月25日、「今国会で新寄付税制&NPO法改正の実現を!5・25緊急院内集会」、衆
議院第一議員会館大会議室、「シーズ」

インタビュー

2009 年 10 月 26 日、鈴木歩、シーズ、コミュニケーションディレクター

2011 年 2 月 18 日、松原明、シーズ・市民活動を支える制度をつくる会、ASK ビールの 4
階の会議室、午後 6 時-7 時 30 分

2011 年 8 月、12 月 7 日、辻利夫、まちポット

2011 年 11 月 2 日、社民党、服部良一議員、衆議院議員第 1 会館

2011 年 11 月 4 日、公明党、谷合正明議員、参議院議員会館

2011 年 11 月 7 日、日本共産党、塩川鉄也議員、衆議院議員第 2 会館

謝辞

博士論文の執筆に際し、辻中先生にご指導をいただきました。心から感謝申し上げます。市民社会研究の碩学である辻中先生の下で研究生活を過ごしたことは光栄であり、日本政治について学ぶことが多かった貴重な時間でした。研究に詰まったとき、丁寧に指導していただき、大いに学恩を受けました。金曜のオフィスアワーは一生忘れられません。

また、最終的に主査を務めていただいた明石先生は、論文の添削指導を適切にしてくださいました。感謝申し上げます。お忙しい日程の中で、数回のメールのやり取りを通して有益なアドバイスをくださり、前より論文が改善されたと思います。

副査を務めていただいた大友先生と近藤先生にも感謝申し上げます。研究に対して適切な教示をくださり、研究者として一段と成長できる機会になりました。

また、筑波大学大学院の国際日本研究専攻の同期生とスタッフの皆さんにも感謝申し上げます。人生の大切な時期に、緑豊かな美しい筑波大学で留学し、成長できる貴重な時間を過ごしたことはかけがえのない経験でした。

また、本論文の執筆のために訪問した市民団体「シーズ」の親切なスタッフの皆さん、インタビューに応じてくださった松原氏、「まちポット」の辻氏にもこの場を借りてお礼申し上げます。

また、日本研究に興味を持ち始めた最初の出発点であった鮮文大学の李キョン先生、水野真理先生、安ヨンジュ先生、崔佑吉先生、梨花女子大学大学院の崔恩鳳先生、鄭美愛先生、朴仁京先輩にも感謝申し上げます。

最後に、長年の留學生活、学業を支えてくださり最後の瞬間まで励ましてくださった両親と姉、兄、弟にも感謝申し上げます。

2018 年 12 月吉日