



Title	NP0法立法過程における参加者の行動
Author(s)	小島, 廣光
Citation	経済學研究, 51(4), 1-95
Issue Date	2002-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/32242
Type	departmental bulletin paper
File Information	51(4)_P1-95.pdf



NPO 法立法過程における参加者の行動

小 島 廣 光

目 次

I 序	1 議員・国会
II 議論の開始から阪神・淡路大震災の発生前まで (第1期 1898. 7—1994. 12)	2 市民団体
1 市民団体	VI 参議院での修正と特定非営利活動促進法の成立まで (第5期 '97. 7—'98. 3)
2 政府	1 政府
3 議員・国会	2 議員・国会
III 阪神・淡路大震災後から与党案の第1次合意まで (第2期 '95. 1—'95. 12)	3 市民団体
1 政府	VII 特定非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立まで (第6期 '98. 3—2001. 3)
2 議員・国会	1 市民団体
3 市民団体	2 政府
IV 与党案第1次合意の破棄から第2次合意まで (第3期 '96. 1—'96. 9)	3 議員・国会
1 議員・国会	VIII 結び
2 市民団体	1 NPO法制定の基本的争点
V 与党案第2次合意から民主党との調整を経て衆議院通過まで (第4期 '96. 10—'97. 6)	2 立法過程の特徴
	3 要約

I 序

本研究は、我が国のNPO法の立法過程を「政策の窓モデル」にもとづいて詳細に分析することにより、①本法律の特徴である市民に広く開かれた立法過程のあり方の提示、および②本法律の見直すべき問題点と有効な活用方法の解明を目指したものである。

このため前稿では、「政策の窓モデル」の紹介・検討および評価を試みた¹⁾。本稿では、立法過

程における主要な参加者の行動を聴取調査と各種資料の参照をもとに詳細に説明する。これら参加者の行動は、次稿では前稿の「政策の窓モデル」を改訂したモデルにもとづいて分析される。

我が国でも、非営利組織の活動を支援するための法的枠組を整備すべきであるという声は、80年代の後半から徐々に大きくなっていった。こうした中、95年1月17日の阪神・淡

みている。小島(2001)。「問題・政策・政治の流れと政策の窓—NPO法の立法過程の分析に向けて」、『経済学研究』(北海道大学), 51(3):31-84, J. W. Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (N. Y., Harper-Collins College Publishers, 1995).

1) 筆者は、NPO法の立法過程を分析するための枠組であるキングダンの「政策の窓モデル」の検討を試

路大震災の際の非営利組織やボランティアの活動が多くの人々から注目された。政府や政党は、非営利組織に対する法人格付与と優遇税制の課題に真剣に取り組み始めた。

しかし、非営利組織についての十分な理解が存在しなかったために、非営利組織のための立法は難航を極めた。非営利組織が社会にどれほどの価値を生むかについての認識が、不十分な人々も多かった。このため、優遇税制の部分は棚上げにし、法人格付与制度だけを先行させることにより、98年3月19日、議員立法により「特定非営利活動促進法」が成立した²⁾。

一方、棚上げにされた優遇税制の部分に関しては、種々の議論を経て、2001年3月28日、政府立法により(NPOの優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律」が成立した。本研究では、これら2つの法律を「NPO法」と総称する。このNPO法は、今後、我が

国の非営利組織とボランティア活動に大きな影響を与えていくものと思われる。

以下本稿では、NPO法の全立法過程を次の6期に区分し、①政府(内閣・省庁)、②議員・国会、③市民団体の3つの参加者の各期における行動をそれぞれ詳述する³⁾。

(第1期) 議論の開始から阪神・淡路大震災の発生前まで(1898.7—1994.12)

(第2期) 阪神・淡路大震災後から与党案の第1次合意まで('95.1—'95.12)

(第3期) 与党案第1次合意の破棄から第2次合意まで('96.1—'96.9)

(第4期) 与党案第2次合意から民主党との調整を経て衆議院通過まで('96.10—'97.6)

(第5期) 参議院での修正と特定非営利活動促進法の成立まで('97.7—'98.3)

(第6期) 特定非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立まで('98.3—2001.3)⁴⁾

Ⅱ 議論の開始から阪神・淡路大震災の発生前まで

年表1 第1期 1898.7—1994.12⁵⁾

年	月日	政府(内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1898	7月16日	民法が施行される。		
1948	11月10日	法務庁(現在の法務省)が「幻の民法改正法案」をまとめる。		
'62	9月	政府の行政調査会で中間法人制度の創設が指摘される。		

2) 松原(2001).『NPO 優遇税制がよくわかる本』, シーズ(以下C'sと略記), p.6.

3) 公共政策の形成における参加者の区分に関しては、小島(2001).

4) 民法制定(1898年7月16日)以降から特定非営利活動促進法の公布(1998年3月25日)までを5つの期間に区分することに関しては、松原明C's事務局長の98年7月10日の「北大ボランティア研究会」での講演と、その際の筆者の質問に対する回答によっている(以下本稿では、松原氏の講演と筆者の質問に対する回答の内容を「松原氏の講演・回答」と略記する)。これら5つの期間に「特定

非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立(第6期 '98.3—2001.3)」の1期を加え、全立法過程を6つの期間に区分した。

5) 以下の年表1-年表6の作成に際しては、①C'sのHP(<http://www.npweb.gr.jp/0001/act.html>), ②C's, pp.77-82, ③準備委員会報告書, 資料pp.1-9, ④谷勝宏(1999), pp.62-63, ⑤初谷勇(2001).『NPO政策の理論と展開』, 大阪大学出版会, pp.446-453, ⑥堀田力・雨宮孝子編(1998).『NPO法コンメンタール—特定非営利活動促進法の逐条解説』, 日本評論社, pp.323-324, ⑦『朝日新聞』, 『毎日新聞』, 『読売新聞』, 『日本経済新聞』等の日刊紙にもとづいている。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1971	9月	法務大臣の諮問機関である法制審議会で中間法人制度の創設が検討事項になる。		
'85	9月10日	①総務庁が「公益法人の指導監督等に関する行政監察結果に基づく勧告」を発表する。 ②法務省はこれを受け、中間法人制度創設に向けた基礎調査を開始する。		
	10月29日			公益法人協会が「公益法人及び公益信託に関する基本法要綱案」をまとめる。
'90	4月			「パブリック・メディア・センター」（米国のNPO）との交流会がもたれる。
'91	7月18日			ドラッカー著『非営利組織の経営』の訳書が出版される。
	11月5日	宮澤内閣（自民党単独）が発足する（92年12月12日まで）。	第122回臨時国会が召集される（12月21日まで）。	
'92	4月13日			NGO広場「日本のNPO、その発展条件を考える—USA・欧州NPOの調査報告と意見交換会」が開かれる。
	6月	総務庁が「公益法人制度の整備についての勧告」を発表する。		
	12月12日	宮澤内閣（改造内閣、自民党単独）が発足する（93年8月9日まで）。		
'93	3月			NPO研究フォーラムがスタートする。
	4月			C'sの前身となる市民活動推進法研究会がスタートする。
	6月		日本新党が東京都議会議員選挙に際し「非営利法人基本条例」の制定を唱える。	
	18日		①宮澤内閣不信任案が衆議院本会議で可決され、衆議院が解散される。②改革フォーラム21（羽田派）が自民党を離党する。③武村正義ら10人が自民党を離党する。	
	21日		新党さきがけが10名の議員で結成される。	
	22日		新政党が結成される。	
	7月18日		第40回総選挙で自民党が過半数を割る。社会党は惨敗し、新党3党は躍進する。	
	19日		さきがけが日本新党と衆議院統一会派結成に合意する。	
	8月5日		第127回特別国会が召集される（8月28日まで）。	
	9日	細川内閣（非自民、非共産の7党1会派による連立）が発足する（94年4月28日まで）。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1993	9月			自由人権協会が「NGO税制の改善に関する研究会」を設置する。
	17日		第128回臨時国会が召集される（94年1月29日まで）。	
'94	1月31日		第129回通常国会が召集される（6月29日まで）。	
	2月			①ニッセイ基礎研究所が「市民活動に対する支援実態に関する調査」を発行する。②住信基礎研究所が「市民活動の発展を目指した助成のあり方に関する研究」を発表する。
	3月26日			NIRA報告書「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（研究代表者：木原勝彬）が出版される。
	4月8日	細川内閣が総辞職する。		
	15日		①新党みらいが結成される。②さきがけが閣外協力を決定する。	
	18日		①自由党が結成される。②離党・新党結成が相次ぐ。	
	23日			シンポジウム「市民活動を支える制度を考える」が開かれる。東京ランプが「市民活動推進法」要項を、自由人権協会が「公益寄付金税制の改善に関する提言」骨子を、それぞれ発表する。
	26日		社会党が統一会派「改新」騒動で連立政権を離脱する。	
	28日	羽田内閣（非自民、非共産の6党1会派の連立）が発足する（94年6月30日まで）。		
	6月7日		日本新党がNPO制度導入の可能性を衆議院委員会で質問する。	
	11日		日本新党が「1994年度重点政策」の中でNPOについて言及する。	
	22日		製造物責任(PL)法が成立する。	
	25日	羽田内閣が総辞職する。		
	30日	村山連立内閣（自社さ連立）が発足する（96年1月11日まで）。		
	7月1日	国民生活審議会が報告書「自覚と責任ある社会へ」の中で、法人格をとりやすい中間法人制度の創設を提唱する。		
	18日		第130回臨時国会が召集される（7月22日まで）。	

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1994	8月1日		日本新党のNPO議員立法タスクフォース (以下「タスクフォース」と略記) が第1回ミーティングを行う。	
	9月14日		タスクフォースが第1回勉強会を行う。	
	21日		タスクフォースが第2回勉強会を行う。	
	30日		第131回臨時国会が召集される (12月9日まで)。	
	10月5日		タスクフォースが第3回勉強会を行う。	
	14日		さきがけがNPS (ノンプロフィットセクター) 研究会を発足させる。この第1回NPS研究会で市民団体・有識者よりヒヤリングを行う。	
	19日		タスクフォースが第4回勉強会を行う。	
	20日		第2回NPS研究会が開催される。	
	27日		第3回NPS研究会が開催される。	
	29日		タスクフォースが第5回勉強会を行う。	
	30日			『読売』社説「さらに広がれボランティア」が掲載される。
	11月2日		第4回NPS研究会が開催される。	
	5日			市民活動を支える制度をつくる会「C's」が結成される。
	10日		第5回NPS研究会が開催される。	
	15日			『朝日』社説「善意が根づく社会にするには」が掲載される。
	17日		NPO法に関する与党3党協議が開始される。	
	29日	経済企画庁の第14次国民生活審議会が報告書「個人の自立と社会参加」を発表する。		
	12月5日		社会党が有志で「NPO推進のための作業委員会」を発足させる。	
	6日		社会党が「95年宣言」草案を発表する。	
	9日		民社党、日本新党、新生党などが解党する。	
	10日		非自民8党派が合流し、新進党が結成される (海部俊樹党首)。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1994	12月12日		さきがけが「NPS研究会報告書」を発表する。	
	14日		さきがけが「NPS支援問題検討プロジェクト」を発足させる。	
	16日			在日米国大使館メンバーが日本のNPO制度の改善を要望する「大磯レポート」を発表する。
	27日			NIRA「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方」の研究を開始する（研究代表者：木原勝彬）。

1 市民団体

明治以降、我が国では、営利活動はもっぱら営利企業が担ってきた。営利企業は、政府の産業報国の方針にもとづき、保護されるとともに自由な活動を保証されてきた。営利企業とその中で働く国民は、営利活動により利益を生み出しその一部を税金として納め、その見返りとして公共サービスの大半を国・地方自治体から受け取ってきた。

一方、非営利活動は、国・地方自治体が認める枠組の中で設立された公益法人（財団法人・社団法人だけでなく、特別法にもとづく社会福祉法人・学校法人等も含む）がもっぱら担ってきた。具体的には、1898年7月16日に施行された民法第34条で「公益法人の設立に所轄官庁の許可を必要とする」ことが規定された。この民法および特別法にもとづく公益法人は、税制を含む種々の特典を享受してきた。しかし同時に、公益法人はいずれも、国・地方自治体による許認可・監督を受け、その自由な活動は制約されてきた。国・地方自治体は、これら許認可・監督や税制等の手段により、行政活動を補完するものとして公益法人を活用してきた⁶⁾。

第2次大戦後に整備された自治会、町内会、

社会教育団体等の公的な社会奉仕組織も、国・地方自治体の公共サービスを補完するものとして制度化されてきた。

非営利ではあるが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ても国・地方自治体の許認可が得られない団体は、法人格を取得できず、任意団体として活動せざるを得なかった。行政に批判的な住民運動・消費者運動・市民運動等は、その目的が達成されると解散した。その結果、長い間、多くの非営利活動は社会的に認知されず、その成長はごく限られたものに過ぎなかった。まれに大きく成長した活動を担う非営利組織も、上述の公益法人や公的社会奉仕組織と同様に、国・地方自治体の公共サービスを補完するものとして、行政活動の中に組み込まれてきた⁷⁾。

しかし、このような状況は、70年代の後半を境に、大きく転換し始めた。この頃から続々生まれてきたフリースクール、ナショナル・トラスト、町並み保存、国際協力、自立生活センター等の草の根の非営利組織は、自らを公共サービスの提供主体であると位置付けた。この点で、これらの非営利組織は、それ以前の非営利

6) NPO・ボランティア研究会編（1998）。『NPOとボランティアの実務』、新日本法規、p.20。

7) 谷勝宏（1999）。『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)、pp.64-65。

組織と大きく異なり、80年代、90年代に大きく成長した。

80年代、90年代になると、さらに社会の高齢化にともなう老人介護サービス・給食サービスへのニーズ、環境問題・農業問題が惹起する安全な食品に対するニーズ等は、益々大きくなり、これらのニーズを満たす組織の数、規模および多様性は増大した⁸⁾。

このように非営利組織の重要性が増すなかで、非営利組織は次の2つの大きな壁に直面した。第1の壁は、非営利組織が法人格を取得することが困難なことである。このため、非営利組織は、①団体として契約主体になれず、金融機関の口座が開けず、国・地方自治体等の事業を受託できない、②資産が個人名義になり、相続税の問題に加え、相続の際に種々のトラブルが生じやすい、③ナショナル・トラストのような資産を持つ活動が困難となる、④法人格が要件とされる寄付や助成が受けられない、⑤永続組織としての社会的認知が得にくい、等の問題に苦しんできた。

第2の壁は、優遇税制の措置がないことである。非営利組織の活動を支えるのは、非営利組織自らの事業収入や個人・企業からの寄付である。しかし従来の税制では、非営利組織の収益に対しては課税され、個人・企業からの寄付に対しては原則として税控除の対象にはならない。このため非営利組織は、資金難に陥りがちであった⁹⁾。

このような状況のなかで、90年前後に、①有償ボランティア、②市民事業、③ワーカーズコレクティブ、④NPO・NGOの4つの概念が、海外から紹介されるとともに、一部は実践されるようになった。このうち、特に④のNPO・NGOは、国・地方自治体も営利企業も提供できない公共サービスを提供する第3の独立した担い

手であることが理解されるに至った。アムネスティ・インターナショナル、グリーンピース、アースデイ、国境なき医師団、英国のナショナル・トラスト等の海外の活動団体の実態も報告されるようになった。

80年代の半ば頃から、多くの非営利組織が、海外のNGOと交流するようになった。また同じ頃より、英国や米国のNPO・NGOを調査するために、研究者や多くの非営利組織のメンバーが出掛けて行った。さらに、リオでの「地球サミット（環境会議）」(92年)、ウィーンでの「人権会議」(93年)、カイロでの「人口会議」(94年)、北京での「女性会議」(95年)等の一連の国際会議において、いずれもNGOフォーラムが併設された。これらフォーラムに出席した我が国のNGOのメンバー達は、海外のNGOと我が国のNGOの組織能力の差、さらにはその組織能力の差を生み出している日本の市民公益制度の遅れを思い知らされて帰国した¹⁰⁾。

さきがけの参議院議員であった堂本暁子氏は、この点に関して次のように述べている。

「1972年にスウェーデンで開かれた「国連人間環境会議」以後、地球温暖化や生物多様性の破壊など地球規模の環境危機に不安を抱く市民が、世界各地で同時多発的に行動を起こし、NGO活動が国際的なうねりとなった。1992年にリオ・デジャネイロで開催された「地球サミット」には、世界各国から多くのNGOが参加した。日本とて例外ではなく、産業公害から都市・生活型の公害へと環境の状況が変容するなかで、市民団体の活動も多様化し、筆者らの「地球環境・女性連絡会」をはじめ地球環境保全やエコロジーをテーマに掲げる数多くのNGOが、リオでの地球サミットに参加した。しかし、日本のNGOは人的、組織的、経済的にも力が

8) NPO・ボランティア研究会編(1998). pp.20-21.

9) NPO・ボランティア研究会編(1998). pp.22-23.

10) 松原氏の講演・回答。例えば、アーバン・インスティテュートの上野真城子氏は、アメリカのNPOや税制について紹介を行ってきた。

弱く、欧米はもとよりアジア、アフリカ、南米など途上国の NGO と互角に展開できなかった。その主な原因の 1 つが、環境 NGO のほとんどが法人格をもたず、社会的基盤のもろさから、組織として成熟していなかったためである¹¹⁾。

このような状況のなかで、非営利組織は、新しい社会システムを構成する不可欠のものとして認識されるとともに、我が国でも NPO 法を実際に制定しようとする機運が盛り上がってきた。93 年と 94 年には、新しい立法を検討する非営利組織のメンバーや研究者で構成される研究会がいくつもスタートした。

例えば、大阪大学の本間正明教授が主宰する「NPO 研究フォーラム¹²⁾」、NIRA の委託を受けた「市民公益活動の基盤整備に関する研究プ

ロジェクト」グループ、非営利組織の 1 つである東京ランボの中に設けられた「市民活動推進法研究会」、自由人権協会の中に設けられた「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 の中に設けられた「NGO 活動推進委員会」、米国大使館のメンバー等が参加した「大磯研究会」等が上げられる。さらに、94 年 11 月 5 日、東京ランボ、自由人権協会、市民フォーラム 2001 の各研究会等を母胎にして、市民の側から NPO 法の立法を目指す市民団体「シーズ=市民活動を支える制度をつくる会」が結成された¹³⁾。C's は当初、ネットワークの拡充とマスコミへのアピールを中心に活動した¹⁴⁾。

この C's の事務局長になった松原明氏が NPO 法の検討を始めた契機は、自らが属している非営利組織が、財源不足から、専門性のある人材の採用やネットワークの拡充が困難であることを体験してきたことにある¹⁵⁾。

2 政府

一般に、NPO 法の立法化の動きは、95 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災の発生後に活発化したといわれる。しかし実際には、上述の市民団体だけでなく、政府においても、それよりも

11) 堂本 (2000)。「NPO 法の立法過程—環境 NPO の視点から」、鳥越皓之編『環境ボランティア：NPO の社会学』、新曜社、pp.165-166。

12) NPO 研究フォーラム(NPO Research Forum of Japan)は、85 年に発足した「公益法人税制研究会」を母体として 93 年 3 月に会員制の組織として活動を開始した。当フォーラムは、NPO やフィランソロピーに関する諸問題の調査研究を目的とするグループで、NPO の研究者、実務家、政策担当者などを会員とする研究所と学会の性格を併せ持つ柔軟な組織である。日本 NPO 学会は、当フォーラムを母体の 1 つとして誕生した。また、99 年 4 月からは、大阪大学国際公共政策研究科との連携・交流も強化している。震災直後の「NPO の制度改革に関する緊急提言」の公表(95 年)をはじめ、常に政策指向の強い研究成果を世に問い続けている。当フォーラムは、現在、以下のような事業を行っている。
a) 国内研究交流事業：原則として 4～7 月と 9～11 月の毎月 1 回 14 時～17 時に例会を開催し、会員やゲストスピーカーの研究成果の報告に基づき意見交換を行う。軽井沢、京都など各地で不定期の公開研究集会を開催する。
b) 国際研究交流事業：ISTR(International Society for Third-Sector Research)など国際学会に積極的に参加し、国際研究交流を進める(当フォーラムは ISTR の団体会員になっている)。
c) 調査研究事業：会員有志により研究プロジェクトチームを組織し、共同研究を行う。NPO 研究フォーラムの HP(<http://ehrich.shinshu-u.ac.jp/tateiwa/0n/nkf0.htm>)によっている。

13) NPO・ボランティア研究会編(1998).pp.23-24.

14) C's は、94 年 11 月 5 日、以下の 3 つの制度を実現するという目標を掲げて、24 の市民団体により設立された。現在、約 120 の市民団体による連合プロジェクトとして活動している。①法人制度：市民団体が簡易に法人格を取得できる制度(NPO 法)の創設、②優遇税制：市民活動に対する寄付金への減税などの NPO 税制の整備、③情報公開：誰でもが簡単に市民活動の情報にアクセスできる NPO 情報公開制度の創設。C's が掲げた 3 つの目標のうち、①の法人制度と③の情報公開制度という 2 つの目標は既に達成された。C's は、次の達成すべき目標として、②の不十分ながら実現された税制優遇措置を、より使いやすくすることを上げている。C's の HP(<http://www.npoweb.gr.jp/>)によっている。

15) 松原氏の講演・回答。

かなり以前から準備は進んでいた¹⁶⁾。

85年9月10日、総務庁は「公益法人の指導監督に関する行政監察結果にもとづく勧告」として、法務省に対して非営利団体に対する法人格付与の途を拓くことを検討するよう要請した。これを受けて法務省は、中間法人制度創設に向けた基礎調査を開始した。92年、その結果を受けて、総務庁は再度、「公益法人制度の整備についての勧告」を行っている¹⁷⁾。

94年7月1日、国民生活審議会総合政策部会市民意識と社会参加活動委員会が、報告書『自覚と責任ある社会へ』の中で、法人格をとりやすい中間法人制度の創設を提唱した。同じ94年の11月29日、経済企画庁第14次国民生活審議会総合生活部会報告書『個人の自治と社会参加』の中で、米国のNPO制度について言及し、我が国の非営利組織への法人格付与と税制優遇措置を提言した。

これら2つの提言の趣旨は同じであり、政府が多元的社会におけるNPO活動の重要性を認識していたことを意味する。さらに厚生省、通産省、環境庁、外務省等の省庁においても、NPO法の研究が開始されていた¹⁸⁾。

3 議員・国会

89年にスタートした政治改革関連法案の審議を契機に、政界再編が始まり、いわゆる55年体制が93年6月18日に崩壊した。この崩壊にともない、細川内閣（日本新党を中心とする7党1会派）、羽田内閣（新生党を中心とする6党1会派）、村山内閣（社会党、自民党、さきがけの3党）が次々と誕生した。こ

の55年体制の崩壊と連立政権の誕生は、与党と市民団体との関係を変化させた。

自民党は、社会党・さきがけとの連立・連携を維持するために、リベラル勢力の基盤である市民団体への目配りを必要とするようになった。さらに、小選挙区制の導入は、既存の公益団体との間の既得権を確保し一定割合の支持層を形成すれば十分であった自民党に対して、相対多数を獲得するためにNPOを新しい支持基盤に組み込む必要を認識させた¹⁹⁾。こうした政治環境の変化により、国会における立法過程も、自民党単独政権時代のそれとは大きく異なるものになった。

(1) 日本新党議員

93年6月、日本新党は、東京都議会議員選挙に際して「非営利法人基本条例」の制定を唱えた。この中で、①民間・非営利・独立の3要素をもった市民団体の重要性と、市民団体を支援する公的仕組の不十分性を指摘するとともに、②定義を満たした市民団体への優遇税制の制度化を提唱した。また日本新党は、非営利組織を活性化させる法整備の必要性に関して、他の8政党を対象に調査を試みた²⁰⁾。

94年6月7日、第129回衆議院予算委員会で、日本新党の河村たかし議員は、①米国におけるNPOの広がり、②我が国における大蔵省の財政の一元管理に対する批判、③我が国における非営利セクターの構築の必要性に言及した。この河村たかし衆議院議員は、その後、日本新党さらには新進党において、NPO法制定の中心議員の1人になった²¹⁾。

94年6月11日、日本新党は、「1994年度重

16) シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会(1998)。

『解説・NPO法案—その経緯と争点』(第三版), C's.
なお、このブックレットは事務局長の松原明氏が執筆したものである。C's, p.2.

17) NPO・ボランティア研究会編(1998), pp.23-24.

18) C's, p.3.

19) 谷勝宏, 前掲論文, p.60.

20) 日本新党「東京政策とその方向性及びアンケート」。
松原氏の講演・回答。

21) 第129回国会衆議院予算委員会第2分科会議事録
第1号。

点政策」のなかで、非営利組織の容易な法人格取得と活動を支える寄付金税制の改正を提言した²²⁾。

94年7月28日、日本新党はNPO議員立法タスクフォースを結成した(部会長は河村たかし議員、事務局長は党スタッフの市村浩一郎氏)。参加者は、阿部昭吾、石井紘基、江田五月、鮫島宗昭、武山百合子、山田宏、山本孝等の各議員であった²³⁾。以後、5回の勉強会が次のテーマと日程で開かれた。第1回「社会構造とNPO—政治の役割」(9月14日)、第2回「日本における公益法人制度の限界と新セクター創造」(9月21日)、第3回「税制とNPO」(10月5日)、「NPOをめぐる諸外国の実状—日米を中心に」(10月19日)、第5回「大蔵省とNPO関連諸制度」(10月29日)²⁴⁾。

このうち第5回の講師は、当時の大蔵省主税局総務課長であった。全5回の講師は、それぞれ、後に河村議員の法案作成に協力することになった。また10月29日の第5回の勉強会当時、日本新党としての「民間非営利公益活動推進法案概要」と「非営利法人基本法(仮称)」の概要ができており、法案の骨格がある程度できつつあった²⁵⁾。

94年10月6日、松岡満寿男日本新党代表幹事は、第131回臨時国会で、「市民公益活動を活発化させる手段として、民間でありながら、利益を求めず、公益活動を行う組織を育成していくことが突破口になり、そのために寄付金税制や法人格取得の在り方、情報公開などの制度を早急に整えるべきである」と主張した²⁶⁾。

(2) さきがけ議員

93年6月18日、自民党を離党した議員により結成された新党さきがけ(以下「さきがけ」と略記)は、94年6月30日に成立した自民党・社会党・さきがけによる連立政権の与党の1つとして、NPO法問題の検討を開始した。

94年10月14日、さきがけ中心の超党派の私的勉強会である「NPS(Non Profit Sector)研究会」が設置された(事務局長は梁瀬進議員)。NPS研究会は、その後2カ月の間に5回開催され、12月12日、市民団体や有識者に対するヒアリングをもとに報告書を作成した。この報告書は、当時の自民党政務調査会長であった加藤紘一議員にも提出され、自民党のこの問題への取り組みが要請された。

阪神・淡路大震災が発生する前の95年1月、政務調査会のもとに「NGO支援検討部会」が設置された。このNGO支援検討部会は、94年12月に与党3党でNPOに関するプロジェクトの設置が合意されていたので、その受け皿としてさきがけにおいて設置されたのである。武村正義議員の推薦により、部会長には、社会党からさきがけに移籍して間もない堂本暁子議員が就任した。NGO支援検討部会はすぐに法案の検討に入った²⁷⁾。

22) 日本新党「第1回全国代表者会議報告書」。
23) 「NPO議員立法タスクフォース第1回ミーティング議事録」。
24) NPO議員立法タスクフォース〈シリーズ勉強会〉。
25) 「非営利法人基本法(仮称)」の「概要」によっている。
26) 『毎日新聞』(1994/10/7 朝刊)。
27) 新党さきがけ(1995)、『さきがけの市民活動法人法』(「さきがけの政策ブックレットNo2」)。公共政策研究会発足準備委員会、NPO法に関する政治・政策評価プロジェクト(1999)、『政策提言書「NPO法に関する研究報告書」』(以下本稿では、この報告書を「準備委員会報告書」と略記する)。当プロジェクトは、阪神・淡路コミュニティ基金の助成を受け、公共政策研究会発足準備委員会(略称:IRAST)の発足準備事業として開始された政策研究チームである。研究期間は、98年11月3日から2000年3月31日である。関西・関東の16名の院生・学部生がこのプロジェクトに参加した。準備委員会報告書、p.32.99年6月5日、筆者は、このプロジェクトの中核メンバーである黒澤善行、小林達也、日俣彰弘氏に対して聴取調査を試みた。2001年11月15日、筆者は黒澤氏に対して再度の聴取調査を行った。

(3) 与党 3 党議員

NPO 法が国会で議論されるきっかけとしては、次の 3 つが上げられる。

第 1 に、国の財政状況が逼迫し、福祉サービスの提供が困難となり、行政改革の必要性が唱えられていた。

第 2 に、当時の政治状況である。94 年 6 月 29 日、自民党・社会党・さきがけによる村山連立内閣が発足した。当時、この連立内閣は「野合」と批判されており、連立与党 3 党で政策的な一致を具体的に見せる必要に迫られていた。自民党の加藤紘一政務調査会長は、この政策的な一致をアピールする方法の 1 つとして、NPO 法の立法を考えた²⁸⁾。すなわち、与党 3 党をくっつける接着剤として NPO 法の立法を

捉えた。NPO 法の立法は、社会党もさきがけも関心を持っており、「小さな政府」を目指す加藤政務調査会長の主張にも適っていた。

第 3 に、前回の参議院選挙では、無党派層の票が選挙結果に大きな影響を及ぼした。したがって、自民党、社会党、さきがけの 3 与党は、いずれもこの無党派層の取り込みに躍りになっていた。その際、NPO 法の立法は有効であると考えられた²⁹⁾。

94 年 12 月、加藤政務調査会長は、NPO 対策の充実を図るためのプロジェクトチームを検討するよう政務調査会の衛藤成一社会部長に指示した³⁰⁾。この指示には、①さきがけの NPS 研究会に加藤政務調査会長自身が参加していた、②NPS 研究会の報告書を受け取るとともに、NPO 問題への取り組みを要請されていた、③上述の連立政権に対する野合批判を回避する意向を持っていたこと等が、影響していたと考えられる。

社会党にも当時、次のような反省があった。「昔の社会党はウイングを労働者、市民、サラリーマンまで括げていた。気が付いたら、知らぬ間に、労働者しかいなくなってしまうていた。もう一度ウイングを駆け直したい。そこで市民団体を巻き込むために、NPO 法に注目した³¹⁾」。

この与党 3 党の動きについて、さきがけの議員であった堂本暁子氏は次のように述べている。「3 党の意図するところは本質的に違っていた。自民党は介護などの分野でボランティア的な性格の強い NPO を期待し、社民党（この当時は社会党）は平和、環境運動の市民団体などから直接に要望されて、さきがけは官僚支配

28) 「この 10 年、加藤紘一、山崎拓、小泉純一郎の「YKK」は政治的な立場は違っても不思議に呼応し合う「競争の共存」(山崎) 関係を保ってきた。「同期でグループをつくろうよ」、「それなら三塚派も加えよう」。1990 年暮れ、加藤と山崎の電話のやり取りから YKK の関係は始まった。ともに 72 年に初当選。宮沢派のプリンス (加藤)、渡辺派の参謀格 (山崎)、三塚派の一言居士 (小泉) と色合いは違っても、それぞれの派閥で中堅・若手のリーダー的存在であった。当時の海部政権を牛耳っていたのは、竹下派をバックにした幹事長の小沢一郎。「竹下派支配」への反発と「世代交代」。YKK は共通の利害を背景に、手を組んだ。3 人が注目されるようになったのは 91 年の自民党総裁選だ。海部俊樹の続投を狙う竹下派に対抗して、宮沢、渡辺、三塚の「三派連合」を形成。宮沢喜一を首相に押し上げる原動力になった。自民党が野党時代の 94 年には派閥横断の「グループ・新世紀」を旗揚げ。「反小沢」を掲げ、自社さ政権への足がかりを築いた。もっとも、政治的な立場が常に同じだったわけではない。95 年の総裁選では、加藤と山崎は橋本龍太郎を担ぎ、小泉はこれに挑んだ。98 年、小泉は再び挑戦するが、この時も加藤、山崎は小沢を押した。99 年の総裁選で加藤と山崎がそろって立候補すると、今度は小泉が「森と行動をとる」と小沢支持に回った。総裁選後、加藤、山崎は非主流派に転じる。そして主流派が担ぐ森政権の発足。この間、3 人の立場は様変わりした。そろって派閥の会長に就き、政権に手が届く位置を占めた。小沢派 (旧竹下派) に昔の力はなく、敵が心を燃やし

た小沢は政権を去った。YKK を結び付けていた「反竹下派」や「世代交代」という旗印はすっかり色あせた」。『朝日新聞』(2000/5/7 朝刊)。

29) 松原氏の講演・回答。

30) 熊代昭彦編著 (1998)。『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、p.13。

31) 松原氏の講演・回答。

から市民が主役になる社会への変革の要として NPO 法を位置付けていた。名称についても、さきがけは国連で使用されている NGO を主張したが、残る 2 党は NPO を使うことを主張し、結果的に NPO が日本では通称として使用されるようになった³²⁾」。

95 年 1 月 12 日、与党プロジェクト事務局会議が与党 3 党の政務調査会のスタッフを集めて行われたが、1 月 17 日の阪神・淡路大震災により、以後、開かれなくなった。

Ⅲ 阪神・淡路大震災後から与党案の第 1 次合意まで

年表 2 第 2 期 '95. 1—'95.12

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1995	1 月		さきがけが「NGO 支援検討部会」（座長：堂本暁子）を設置し、法案の検討を開始する。	
	12 日		与党 NPO プロジェクト事務局会議が開かれるが、震災のため、以後、開かれなくなる。	
	16 日			『毎日』社説「NPO「草の根組織」の法人化を」が掲載される。
	17 日			阪神・淡路大震災が発生する。
	20 日		第 132 回通常国会が召集される（6 月 18 日まで）。主な案件は 95 年度予算案である。信組問題での証人喚問や戦後 50 年決議で紛糾する。	「兵庫県南部地震・被災地の人々を応援する市民の会」（略称：NPO 応援団）が発足する。
	21 日			国際シンポジウム「新しい私が新しい社会をつくる」（講演：サラモン教授他）が開かれる（豊中）。
	23 日			笹川平和財団と日本国際交流センターが「ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較研究プロジェクト」を開催する。
	24 日		ジョンズ・ホプキンス大学のサラモン教授と加藤紘一政務調査会長（自民党）が比較研究プロジェクトの成果報告と意見交換を行う。	
	27 日	五十嵐広三官房長官が衆議院予算委員会でボランティア支援立法の用意があることを表明する。	加藤紘一政務調査会長が衆議院予算委員会で、NPO に対する法人格付与と税制優遇措置に関する政府内での取りまとめの提案をする。	

32) 堂本（2000）. pp.166-167.

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1995	2月3日	五十嵐広三内閣官房長官の指示にもとづき「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」(座長:坂本導聡国民生活局長,事務局:経済企画庁,18省庁の担当者で構成)が設置される。		
	8日			C'sが「ボランティア支援立法措置に関する要望書」を首相に提出する。
	15日		①与党政策調整会議内にNPOプロジェクトチーム(自民6名,社会4名,さ2名の衆・参議院議員)が結成され,第1回研究会が開催される。熊代昭彦(自民)が座長に就く。②自民党NPOプロジェクトチーム(座長:熊代昭彦)もスタートする。	
	16日		社会党が「市民公益活動特別委員会」を設置し,初会合を開く。	
	23日		自民党のNPOプロジェクトが6つの市民団体からヒアリングを行う。	
	24日			NPO研究フォーラムが「NPO制度改革に関する緊急提言」を発表する。
	28日		与党プロジェクトチームが第1回ヒアリング(5団体)を開催する。	
	3月1日			市民公益活動の基盤整備を考える会(NIRA調査研究関係者)が各党,首相に要望書を提出する。
	3日		新進党の「明日の内閣」で「ボランティア基本法案」をとりまとめる。	
	8日		新進党が「ボランティア基本法案」を国会に提出する(6月18日,審議未了のまま廃案)。	
	9日		①新進党NPOパートナーズが結成され,骨子案の作成が開始される。②「平成7年度さきがけ政策大綱」にNGO支援案が盛り込まれる。	
	14日	環境庁が「法人格の取得方策など環境NGOの支援に関する研究会」を発足させる。		
	15日			C'sの法案検討委員会が「市民活動を推進する2つの法律に関する提言 ^案 」を発表する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1995	3月16日		与党プロジェクトチームが経済企画庁国民生活局長（18省庁連絡会議の座長）よりヒアリングを行う。	
	17日			自由人権協会が「公益法人寄付金税制の改革に関する提言」を大蔵大臣に提出する。
	20日			地下鉄サリン事件が発生する。
	22日			オウム真理教が強制捜査される。
	31日	経済企画庁が「社会参加活動推進システムについての調査研究」をまとめる。		
	4月		五島議員が与党NPOプロジェクトチームの座長になる。	
	14日		与党NPOプロジェクトチームが山本正氏からヒアリングを行う。	
	15日			各種市民団体が「市民活動の制度に関する連絡会」（以下、連絡会）を結成する。
	26日	関係省庁連絡会議が法人制度について民間3団体(NPO研究フォーラム・C's・考える会)にヒアリングを行う。		
	5月		社会党が「55年宣言」の中でNPO・NGO等との連帯を唱える。	NPO推進北海道会議が北海道で発足する。
	13日			C'sが「シンポジウム：政治は市民活動推進のために何をなすべきか」を開催し、各政党より国会議員が出席する。
	15日		地方分権推進法が成立する。	
	19日		新進党が衆議院法制局に初期案である「民間非営利公益活動に対する法人格の付与に関する法律案要綱」を提出する。	
	24日			全社協が「ボランティア活動支援に関する提言」を発表する。
	30日		新進党NPOパートナーズが衆議院法制局に修正案である「新・法律案要綱」を提出する。	
	6月		与党NPOプロジェクトチームの座長が堂本議員に代わる。	
	5日		新進党NPOパートナーズが衆議院法制局に「法律案大綱」と「税制改正大綱」を提出する。	

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1995	6月8日		新進党NPOパートナーズが新進党政策審議会正・副会長から党内調整のためのヒアリングを受ける。	
	9日		戦後50年の国会決議が採択される。	
	12日	関係省庁連絡会議 (第4回) が開かれる。		
	13日		新進党NPOパートナーズが党内向けの説明会を開く。	
	15日		新進党NPOパートナーズが石井耕治・雨宮孝子・松原明の3氏を招き、衆議院法制局で説明会を開く。	
	23日		新進党NPOパートナーズが新進党政策審議会事務局に対し法案の説明を行う。	
	24日			連絡会等の団体が「公開フォーラム：市民活動の制度を考える」(大阪)を開催し、考える会が「民法改正案」を発表する。
	27日		新進党NPOパートナーズが「法人格付与法案」と「税制改正案」(骨子)を発表する。	
	28日		与党3党NPOプロジェクトチームが第2回ヒアリング(7団体)を行うとともに、NPO法案に関する合意内容を発表する。	
	30日		与党3党が与党3党合意の検証に立ち、「新たに付け加えるべき当面の重点政策」に「非政府組織・非営利団体への法人格付与法の早期制定」を唱える。	
	7月			JNCが「ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究」を発行する。
	1日			大阪青年会議所が「21世紀地球市民社会フォーラム」を開催する。
	4日		与党3党NPOプロジェクトチームが6市民団体と意見交換会を行う。	
	18日			阪神・淡路復興委員会が村山首相に「意見書」を提出し、NGO・NPOへの期待を示す。
	23日		第17回参議院選挙で新進党は進出するが、与党3党は不振に終わる。	
	24日		与党党首会談で合意した5項目の中の1つにNPO支援立法が入る。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1995	8月4日		①第133回臨時国会が召集される（8月8日まで）。②河村議員がC's月例フォーラムで新進黨案を説明する。	
	7日		与党NPOプロジェクトチームにおいて自民党は「対象団体は非営利かつ公共性を持つもので、政治・宗教団体は除外する」と主張する。	
	8日	村山内閣（改造内閣、自社さ連立）が発足する（96年1月11日まで）。		
	21日			C'sが「市民活動推進法（試案）」を発表する。
	31日		新進黨NPOパートナーズが公益法人協会に対し新進黨案の説明と意見交換を行う。	
	9月5日		自民党が「市民活動促進法案要綱（熊代試案）」を与党プロジェクトチームに提出する。	
	8日		新進黨NPOパートナーズが東京商工会議所に対し新進黨案の説明と意見交換を行う。	
	18日			『毎日』社説「ボランティア震災直後の熱意はどこに」が掲載される。
	21日		新進黨NPOパートナーズが、西岡武夫幹事長と会合をもつ。	
	26日		社会党が「市民活動団体に対する法人格の付与に関する法律案（大綱案）」を、さきがけが「市民活動法人法案（堂本試案）」を、それぞれ与党プロジェクトチームに提出する。	
	27日	関係省庁連絡会議に「中間報告案」が提出される。		
	29日		第135回臨時国会が召集される（12月15日まで）。日米地位協定見直しや景気対策等の課題山積の中で召集され、宗教法人法改正をめぐり与党側と新進黨が対立する。	
	10月13日		新進黨NPOパートナーズが国税庁と経済企画庁に対し新進黨案の説明と意見交換を行う。その後、衆議院法制局プロジェクトチームと協議する。	連絡会が「法人格付与法案についての要望」を4党関係者に提出する。
	14日			明治学院大立法研究会が市民活動支援法のシンポジウムを開催する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1995	10月16日			①C's等の市民グループが経済企画庁に対し「官主導の非営利セクターの再編に反対する」を申し入れる。②C'sが「市民活動推進法・試案（3版）」を発表し、経済企画庁にも提出する。
	17日		新進党NPOパートナーズが経団連に対し、新進黨案の説明と意見交換を行う。	芸術文化振興連絡会議(PAN)がフォーラムを開催する。
	20日		①新進黨NPOパートナーズが、衆議院法制局プロジェクトチームと協議し、法案を完成させる。②与党税調で公益法人課税強化案が浮上する。	
	31日		さきがけが「さきがけの市民活動法人法案」をブックレットとして発表する。	
	11月2日			C'sが緊急フォーラム「『市民活動の制度』の争点を問う」を開く。
	4日			NPO推進フォーラム・JPRNが「日米NPO市民会議」(カルフォルニア州)を開催する。
	7日		①新進黨が「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を臨時国会に提出する。②新進黨の座り込みで国会が空転する。	NGO活動推進センター等が、新進黨案に不満を表明する。
	8日	経済企画庁が、「関係省庁連絡会議・中間報告」を野坂浩賢官房長官に提出するとともに、「1996年1月の通常国会に法案提出」を発表する。	①与党プロジェクトチームが経済企画庁案に反発し（自民・さきがけは反対、社会党は中立）、野坂浩賢官房長官に経済企画庁・中間報告の公式発表の見送りを要請する。②この結果、関係省庁連絡会議の活動は以後停止する。	
	10日	経済企画庁は「中間報告」の発表の当面見送りを決定・通知する。		
	中旬	経済企画庁が、自民党に与党プロジェクトチームの壊滅、および自民党案を経済企画庁案（中間報告）に書き換えるよう圧力をかけるが、ともに失敗する（12月中旬にかけて）。		
	13日		新進黨NPOパートナーズが、笹川平和財団に対し、新進黨案の説明と意見交換を行う。	
	14日		与党プロジェクトチームで、自民党が合意事項に反することを主張したために、熊代議員と五島議員が衝突する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1995	11月17日		与党プロジェクトで新しい3党の合意案（五島調整案）が提示される。自民党は五島調整案に対して反発する。	
	21日		与党政策調整会議に対し、与党プロジェクトチームは五島調整案を口頭で中間報告する。	
	22日			JNC会議等が、「市民活動の法制度に関する国際フォーラム」を開催する(23日,25日)。
	26日			『朝日』社説「市民が活動しやすい法案を」が掲載される。
	12月5日			C'sが「緊急フォーラム」を開催する。
	8日		①河村議員が衆議院本会議で新進黨案の提案理由と趣旨を説明し、質疑が行われた後、内閣委員会に付託されるが、会期末であったため審議されなかった。②改正宗教法人法が成立する。	
	9日			実行委員会・連絡会が「NPOフォーラムin仙台」を開催する。
	14日		与党プロジェクトチームの上部組織である与党政策担当者会議(与党政策調整会議)は、プロジェクトチーム提出の「市民活動促進法(案)・骨子試案」で合意する。ただし、さきがけより、合意内容に関して確認文書「与党NPO確認事項」が提出され、その扱いが問題となる。	
	15日		①内閣委員会は新進黨案の継続審議を決定する。②堂本議員が与党NPOプロジェクトチームの責任座長になる(96年2月15日まで)。③与党政策調整会議での3党の合意案と確認文書が最終調整出来ず、持ち越しとなる。	日弁連が「市民活動団体に関する法制度についての提言」を発表する。
	16日			連絡会が「緊急討論会」(東京)を開催する。
	19日		①住専処理法案が国会に提出される。②新進黨NPOパートナーズが、村井仁新進黨税制会長と会合する。	

1 政府

① 大震災の発生と18省庁連絡会議の発足

95年1月17日、6,200名余の犠牲者を出し

た阪神・淡路大震災が発生した。この震災は戦後最大の災害であった。その被害は、予想を超えた激震であったことにもよるが、人災の面が

なかった訳ではない。危機管理を担うべき国・地方自治体が機能不全に陥り、市民の生命と財産を守ることができず、被害は増幅された。

しかし、この大震災では、それを補完するように、企業、生協、NGO、NPO、市民団体、全国から駆けつけた延べ140万人近いボランティアが、被災地のあらゆる分野で活躍した。この中には、後に与党NPOプロジェクトチームのメンバーとなる議員や公務員も含まれていた。従来、注目されることの少なかったNGO、NPO、市民団体、ボランティアが突如注目を浴び、「ボランティア元年」、「ボランティア革命」という言葉で象徴されるように、ボランティアは一躍社会現象となった。こうした状況の中、NGO、NPO、市民団体、ボランティアの活動を支援すべきであるという声が急速に高まっていった³³⁾。

政府は1月の終わりに、震災対策として「復興緊急立法検討チーム」、「災害即応のための危機管理体制検討チーム」、「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」（事務局は経済企画庁、座長は経済企画庁の坂本導聡国民生活局長）の3つのチームないし会議を部内に発足させた。このうち3つ目の「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」（以下「省庁連絡会議」と略記）の設置動機は、阪神・淡路で必死に活動しているボランティアや市民団体に対する支援策の検討であると、マスコミによって大きく報道された³⁴⁾。

NPO法の制定は、①現民法の枠内での法人

格付与、②優遇税制、③地方分権の3つの問題に関係すると考えられた。したがって、省庁連絡会議は、当初、経済企画庁を中心に法務省、大蔵省、自治省の4省庁から構成される予定であった。これが18省庁に増えたのは、当時運輸大臣だった橋本龍太郎議員の指示によったとされる³⁵⁾。

2月3日の第1回会合では、連絡会議の目的に関して「震災対策は切り離す」ことが強調され、次のことが決定された。「ボランティアや市民公益団体の実態を把握した上で、主として次の事項について検討する。①市民公益団体の法人格取得について、②ボランティアや市民公益団体の公益性を担保する法的枠組について」。

この①と②の検討項目の内容は、正にNPO法の内容である。また、連絡会議の事務局である経済企画庁の担当者は、この連絡会議が設置された直後に、次の年の通常国会において上述の①と②を中心とした特別立法を目指すことを表明した。

以前からNPOの法人格付与の簡略化と優遇税制の必要性を提唱していた経済企画庁は、阪神・淡路大震災をNPO法制定の千載一遇の好機と捉え、NPO法制定に関して、他の省庁・政党・市民団体に対して主導権を確保しようとした。当初、政府の震災対策を検討すると考えられた連絡会議の目的は、震災対策の検討では全くなかったのである³⁶⁾。

事務局を担う経済企画庁は、「3段階ロケット」と呼ばれる次のような方式でのNPO支援構想をもっていた。第1段階では、NPOに準

33) C's, pp.3-5, 松原氏の講演・回答。

34) 取りまとめ役に経済企画庁が選ばれたのは、同庁に国民生活局があるからであり、NPO活動は国民生活の重要な一環であるとの理由からである。熊代, p.18, C's, p.4.「これまでは各省庁がそれぞれにボランティアの問題を考えていた。縦割りでない支援システムづくりが必要だ」。事務局を務める経済企画庁国民生活政策課の吉岡伸彦・生活文化室長は、従来の枠にとらわれない取り組みを強調した。http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/fukkou/fukkou4/5.htm.

35) 「連絡会議の参加は実に18省庁に上る。厚生、文部、大蔵省はもちろん、郵政省は国際ボランティア貯金、運輸省は観光ボランティア、建設省は河川清掃や公園管理…と、どんどん膨らんだ」。http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/fukkou/fukkou4/5.htm. 筆者による黒澤善行氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p.58, 坂本導聡氏への聴取調査」によっている。

36) C's, p.5.

則主義による法人格が付与される。この段階のNPOは税制優遇は受けられない。第2段階では、NPOは既存の公益法人なみの税制優遇を受ける。第3段階では、NPOは寄付金控除を受ける。当然のことながら、第1段階から第2段階へ、さらに第3段階に進むにしたがって、NPOを審査する基準は厳しくなり、NPOの活動報告の内容も、より詳細になると想定されていた³⁷⁾。

② 大蔵省と自治省の対立

しかし、省庁連絡会議における省庁間の調整は容易ではなかった。省庁連絡会議において、経済企画庁案のうちで当初から各省庁に受け入れられていたのは、(1)法人格付与の範囲を拡張することと、(2)法人格付与は民法第34条の特別法によること、の2点のみであった。NPOに対する法人格付与の範囲を拡張するには、欧米のように一般法として制定することも1つの方法と考えられた。しかし一般法として制定するには、時間がかかり過ぎるため、民法第34条の特別法として制定することが選択された。なお法務省も、特別法の制定には異存はなかったようである³⁸⁾。

(3)所轄庁と(4)税制優遇に関しては、省庁間で意見は分かれた。このうち(3)の所轄庁については、経済企画庁は、NPOの地域性を考慮して都道府県に窓口を置くよう主張した。自治省は、この事務を都道府県の団体委任事務にすべきであると主張した。95年には地方分権推進法が制定されたり、地方分権委員会が発足していた。自治省はイニシアティブを発揮して地方分権を推進してきた立場から、団体委任事務を強く主張した。都道府県が法人格付与の権限を持つことは、米国の各州が法人格付与の権限を持つのを参考にしたものである。これに関しては、法務省は最初、難色を示したが、すぐに妥

協したようである。

一方、大蔵省は、団体委任事務として都道府県に任せることには、次の理由から望ましくないと強く反対した。①国税である法人税の軽減等の許可の権限を都道府県が持つことになる。②都道府県によって許可の基準が一樣でなくなる。③優遇税制により歳入が減少する。すなわち、大蔵省は、国税庁を通して全ての国税を独占的に集め、予算計画にもとづき独占的に配分する方式が崩れることを恐れたのである。しかし大蔵省も次のように妥協した。①機関委任事務とするならば、税制優遇を含めてもよい。②団体委任事務であっても、税制優遇の対象が地方税であれば構わない。

この大蔵省の妥協案の提示により、自治省は苦しい状況に追い込まれた。自治省としては、地方分権を推進する立場から、団体委任事務を譲ることはできなかった。また、大蔵省の妥協案のような地方税のみの優遇税制は、自治省の権限の縮小につながることになる。そこで自治省は明確な回答を避け続けた。これ以後も、大蔵省と自治省の主張は平行線をたどることになった³⁹⁾。

3月16日、省庁連絡会議の坂本局長が、与党NPOプロジェクトチームにおいて、省庁連絡会議の考え方を質問された。しかしこの質問に対して、坂本局長は「連絡会議には18もの省庁が入っており、それぞれタテ割の議論を持ち込んで、結論がなかなか出せないの、対外的にものが言えなかった⁴⁰⁾」。

4月26日、省庁連絡会議は、NPO研究フォーラム、C's、市民公益活動の基盤を考える会の3つの市民団体に対して、現行の法人制度についてヒアリングを行った⁴¹⁾。

10月16日、C'sから経済企画庁に対して次

37) 熊代, pp.29-30.

38) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p.59, 吉岡衆議院法制局課長への聴取調査」.

39) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, pp.59-60, 坂本氏への聴取調査」.

40) 熊代, p.18.

41) 松原氏の講演・回答.

のような申し入れがあった。①NPO にとって税制優遇措置は後でよく、まずは法人格が必要である。②設立手続等は準則主義にすべきである。省庁連絡会議は、一般法ではなく民法の特別法を想定し、認可主義を考えていた。このため、省庁連絡会議としては、C's の申し入れは受け容れられるものではなかった⁴²⁾。

省庁連絡会議として中間報告を提出すべき時期になっても、自治省の明確な回答は提示されなかった。最終報告の時期も迫っていた。このため坂本局長は、省庁連絡会議の内容を熊代与党 NPO プロジェクトチーム座長に伝えた。省庁連絡会議と与党 NPO プロジェクトチームは、この時、初めて、実質的な意見交換を行ったのである。したがって、後述するそれ以前の熊代案は、省庁連絡会議の影響を全く受けない自民党独自の案であったことになる。

省庁連絡会議は、できるだけ早期に中間報告案の発表を望んだ。これに対して、野坂浩賢官房長官は次のように指示した。「政府としては、与党 NPO プロジェクトチームの案と比較して良い方を採用したいので、プロジェクトチームの案ができるまで、公表を差し控えるべきである」。しかし、与党 NPO プロジェクトチームでは、与党 3 党の意見が大きく分かれ、いつ骨子ができるのか全く分からない状況であった⁴³⁾。

③ 経済企画庁「中間報告」の見送り

11 月 8 日、経済企画庁は、省庁連絡会議の中間報告を野坂官房長官に提出した。中間報告の内容は、2 月以来議論されてきた内容をまとめたものであり、次の 4 点に要約される。①現在の民法の公益法人制度を変更せず、新しい特別法をつくる。②対象団体は「市民活動団体」とし、その範囲を「ボランティア活動を主

に行う社団であり、営利を目的とせず、かつ公益の増進に資するもの」に限定する。③法人格付与は、都道府県知事の認可により、その事務は団体委任事務とする。④税制の優遇措置は法人格付与と切り離す。

経済企画庁は、中間報告の内容をもとに政府提案の立法作業を進め、次の年の第 132 回通常国会に提出する意向であった⁴⁴⁾。

しかし、同じ 11 月 8 日、与党プロジェクトチームは一斉にこれに激しく反発した。その理由は次の 2 点であった。①与党プロジェクトチームが議員立法の作業を進めることで合意している中、経済企画庁は政府提案の立法作業を進めようとしている。②中間報告の内容は、税制の優遇措置を法人格付与と切り離すものであり、与党プロジェクトチームの提示しようとしている案と同一であった。

経済企画庁の立法作業を阻止するために、与党プロジェクトチームの 3 党の座長(自民党：熊代昭彦議員、社会党：五島正規議員、さきがけ：堂本暁子議員)は、直接、首相官邸に出向き、野坂官房長官に面会した。その際「NPO 法は議員立法でやる」旨を野坂官房長官に申し入れた。野坂官房長官は、この申し入れを受け容れ、経済企画庁の中間報告をお蔵入りにさせた⁴⁵⁾。

堂本暁子議員は、後に、この中間報告の内容およびその取扱に関して、次のように述べている。「その内容は「ボランティア活動を主に行い、かつ公益の増進に資する」市民団体に、簡易な手続きによって法人格を取得させるという「ミニ公益法人」的なものであった。中間報告が意図する「ミニ公益法人」的なものは、市民団体や議員が希望する NPO 法人とは本質的に違っており、行政府の立法府への挑戦とすら受け取られた。NPO プロジェクトのメンバーは、「議員立法」でない限り、市民が主体の立法は

42) 松原氏の講演・回答。

43) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5 と 2001/11/15 実施)および「準備委員会報告書、p.60, 坂本氏への聴取調査」。

44) C's, pp.6-7.

45) C's, p.7.

不可能であるとの観点から、時の野坂官房長官に「NPO法は市民の代表である議員によって立法化されるべきである」と申し入れた。官房長官もこれを了承したので、この日まで立法院と行政府の二本建てで進んできた立法作業は一本化された⁴⁶⁾。

経済企画庁は、すんなりと引き下がった訳では決してない。NPO法についての方針を、法人格付与法案の立法から、税制の問題に限定してイニシアティブをとることに方向転換した。同じ11月8日、経済企画庁は「法人格については、追って議員立法でやればよいが、税制論議の指定席は先行して確保しておきたい。税制論議の場所取りのためだから、10日の与党商工調整会議において、経済企画庁が要望することを了承して欲しい」という旨の内容を各党に申し入れた。同時に、経済企画庁は、橋本龍太郎・竹下登等の与党プロジェクトチーム以外の自民党議員に対して、税制優遇の法案作成を働きかけ始めた⁴⁷⁾。

しかし、特にC'sの考えに依拠していたさきがけは、経済企画庁による税制優遇の法案作成の働きかけに対して、次の2つの理由から危機感を持った。①経済企画庁が優遇税制のイニシアティブをとる場合、対象団体のハードルも高くなる可能性がある。②議員立法で法人格付与のハードルを低くしても、高い方に合わせざるを得なくなる恐れがある⁴⁸⁾。

11月10日、経済企画庁の働きかけに応じた自民党の逢沢一郎議員は、与党商工調整会議で税制優遇の法案を提起した。経済企画庁の官僚がその説明を試みようとしたが、さきがけの水野誠一議員が反発し、説明を許さなかった。

それでも経済企画庁は諦めず、問題を与党税制調査会に預けた。この与党税制調査会でも、責任座長であるさきがけの五十嵐文彦議員によって突っぱねられた。

結局、11月10日、与党案との比較もされないうまま、野坂官房長官の命令で、経済企画庁は中間報告発表の見送りを決定・通知せざるを得なくなった。これにより、省庁連絡会議は休止状態になった。

しかもこの頃、経済企画庁の国民生活局長が坂本導聡氏から井出亜夫氏（井出正一さきがけ元代表の弟）へ交代し、さらに参議院選挙後の内閣改造で、さきがけ枠の宮崎勇氏が長官に就任したことにより、経済企画庁の働きかけはなくなった。一連の経済企画庁の働きかけ以後、経済企画庁の官僚は、与党プロジェクトチームの会合に出席できなくなった⁴⁹⁾。

これ以降、公式には、各省庁はNPO法の立法過程には関与しなくなる。このNPO法に直接関連のある経済企画庁、法務省、大蔵省、自治省等は、与党NPOプロジェクトチーム等からの質問があった場合に回答するのみになった。しかし非公式には、経済企画庁は自民党にさまざまな働きかけを試み、それが効を奏し、「中間報告」の内容は、後に提出される熊代試案さらには与党3党案に取り込まれていった⁵⁰⁾。

阪神・淡路大震災直後の速やかな経済企画庁の行動は、坂本局長の個人的な動機に負うところが大きかったといわれる。官僚にとって、在任中にイニシアティブを発揮して重要な法律を制定することは、大変名誉なことであるとされる。坂本局長は、PL法（製造物責任法）の制定に際してイニシアティブを発揮した官僚であった。彼は、国民生活審議会の作成したボランティア支援のための法人格付与の簡略化と優遇

46) 堂本（2000），p.167.

47) C's, p.9, 松原氏の講演・回答。梁瀬進議員のHP (<http://www.coara.or.jp/~genjin/index.htm/>).

48) 筆者による黒澤氏への聴取調査（1999/6/5と2001/11/15実施）および「準備委員会報告書，p.37，堂本暁子議員秘書の山本美和氏への聴取調査」。

49) 筆者による黒澤氏への聴取調査（1999/6/5と2001/11/15実施）および「準備委員会報告書，p.37，山本氏への聴取調査」。

50) C's, pp.8-9.

税制措置案を暖めており、NPO 法の制定に意欲を持っていたといわれる。

坂本局長は、自らの幅広い人脈によって各省庁間の意見の相違の解消に努力した。この意見の相違の解消すなわち地均しがあったために、「特定非営利活動促進法」が成立したのである。彼の努力がもしなかったならば、与党 3 党案さえも成立しなかったといわれる⁵¹⁾。

2 議員・国会

(1) 新進党議員

① ボランティア基本法の国会提出

94 年末、日本新党は解党し、12 月 10 日、新進党が結成された。この新進党の結成に、日本新党の NPO 議員立法タスクフォースの中心メンバーであった河村たかし議員等も参加した。このため、結党宣言の最重要課題の 1 つとして「民間非営利公益セクターの創造」が継承された。

95 年 3 月 3 日、新進党は、政策準備委員会（明日の内閣）で「ボランティア基本法案」をまとめ、3 月 8 日、参議院先議で第 132 回通常国会に議員提出した。この法案の内容は、ボランティア活動への参加者の自主性を重んじながらも、国・地方自治体がボランティア活動を支援するよう規定したものであり、NPO に必ずしも重きを置いたものではなかった（上述の河村議員も、この法案には関与していなかった）。しかし、この法案の提出は、ボランティア活動の基盤整備を目指した我が国で最初のものであった。なおこの法案は、その後、廃案に至った⁵²⁾。

新進党も、政府の省庁連絡会議の発足には驚くとともに、「NPO 法はわれわれのお株を奪うものである」と反発した⁵³⁾。3 月 9 日、NPO 議員立法専門委員会（NPO パートナーズ）を結成した。座長には河村たかし議員が就き、他の参加者は笹山登生、鮫島宗明、鳩山邦夫、広中和歌子、前田武志、松沢成文、山田宏、山本孝史等の議員であり、事務局長は党スタッフの市村浩一郎氏であった。以後、新進党の NPO 法案に関する活動は、この NPO パートナーズが担うことになった。

その後の 3 月、4 月の 2 カ月間、NPO パートナーズは、上述の日本新党時代に作成された「民間非営利公益活動推進法案概要」と「非営利法人基本法（仮称）」をもとに、新進党の NPO 法案の骨子の作成を精力的に進めた。その骨子の作成に際しては、石村耕二朝日大学教授、本間正明大阪大学教授、大蔵主税局総務課長等の官僚、市民団体の関係者からヒアリングを行った⁵⁴⁾。

② 新進黨案の作成と国会提出

5 月 19 日の朝日新聞は「5 月 18 日に、新進党が『民間非営利公益活動法人格付与法案』をまとめた」との記事を掲載した⁵⁵⁾。しかし、新進黨の作業は記事のように進捗していなかった。そこで驚いた河村議員と市村事務局長は、衆議院法制局の臼井主幹を訪ね、初期案で

たとと残念がった。法案は、国や自治体がボランティア活動の基盤整備に努めるとし、ボランティア団体の法人格取得や税制上の優遇措置、保険の助成などは「必要な措置を講ずる」との表現にとどめた。各論は具体的に示さなかった。与党議員は「新進黨案は理念だけで、具体性に欠ける。実効が大事だ」と批判。http://www.kobe-np.co.jp/sinsai/fukkou/fukkou4/5.htm

51) 松原氏の講演・回答。

52) 『読売新聞』（1995/3/3 朝刊）。「参院委員会で趣旨説明は行われたが、審議には入らないまま、法案づくりの中心になった広中和歌子参院議員は「与党も賛成できる内容だったと思う。野党に手柄を立てさせたくないという政治的駆け引きで通らなかった」

53) 河村たかし氏への聴取調査（2001/11/15 実施）および市村浩一郎氏への聴取調査（1999/6/4 実施）。

54) 筆者による黒澤氏への聴取調査（1999/6/5 と 2001/11/15 実施）および「準備委員会報告書、p.66」。

55) 『朝日新聞』（1995/5/19 朝刊）。

ある「民間非営利公益活動に対する法人格の付与に関する法律案要綱」を提出し、立案を依頼した。衆議院法制局は、この立案の依頼に対して、9名からなるプロジェクトチームを編成し対応した⁵⁶⁾。

NPOパートナーズと衆議院法制局は、第132回通常国会に新進党法案の提出を目指し、その後、全部で9回の協議を行った。主な協議事項は、①民法改正か特別法の制定か、②特別法の制定の場合には、民法第34条との棲み分けのために、法人格付与団体の活動目的・要件をいかに規定するか等であった⁵⁷⁾。

同時に、河村議員と市村氏の2人は、種々の団体・個人との間で意見交換を行い、その結果に関して衆議院法制局プロジェクトチームと即日、協議している。すなわち6月6日、河村議員と市村氏は、C's法案検討委員会などの市民団体と意見交換を行った。6月8日、党政策審議会の正副会長のヒアリングを受けた。6月21日、河村議員、市村氏、鮫島宗明議員、石村耕治朝日大学教授、雨宮孝子松蔭女子短大教授、松原明C's事務局長、生活クラブ生協林和孝氏、東京ランブ辻利夫氏の9人は、衆議院法制局に出向いた。6月23日、河村議員と市村氏は、新進党政策審議会事務局に対して法案の説明を行った⁵⁸⁾。

6月27日、NPOパートナーズは記者会見を行い、「市民公益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する法案（骨子）」と「市民公

益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する税制改正案（骨子）」を発表した。その際、衆議院法制局の同意のもと臨時国会に2つの法案を提出する予定であることも明らかにした。明らかにされた法案の内容は次のようなものであった。①民法改正が困難なため特別法を制定する、②都道府県知事が形式要件のみで認可し法人格を付与する、③法人格を取得する市民公益法人の基本基金は100万円以上とする、④都道府県知事の監督権を認める。その際、課税所得の範囲、法人税率、寄付金控除および寄付金の損金算入等について説明が加えられた⁵⁹⁾。

8月4日以降、NPOパートナーズは、法案作成・提出に向けて衆議院法制局プロジェクトチームと13回の協議を重ねた。なおこの協議の重点は税制改革に置かれていた。

また同時に、5月と6月の頃と同様に、河村たかし議員と市村氏の2人は、党内外への説明を試みるとともに、その結果について衆議院法制局プロジェクトチームと即日、協議した。すなわち8月23日、25日および9月25日に本間正明教授、8月31日、9月12日に公益法人協会、9月8日に東京商工会議所、9月21日に西岡武夫幹事長、9月26日にアムネスティ・インターナショナル・ジャパン、10月13日に国税庁と経済企画庁、10月17日に経団連、11月13日に笹川平和財団と、それぞれ意見交換を行っている⁶⁰⁾。

なお、この間の8月25日、日本経済新聞が一面トップで政府の「ボランティア活動促進法案」（仮称）の骨子を報道したことに、河村議員は次の4点のコメントを発表した。

①新進党案は多くの賛同者を得た。②政府案が新進党案を参照しながら、それに言及していない。③政府案（政府立法）を新進党案（議院立

56) メンバーは、白井主幹、浅野課長、鈴木課長、他6名であった。その分担は、白井主幹、鈴木課長が法人格班、浅野課長と他2名は税制班であった。筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書、p.67」。

57) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書、p.67、市村浩一郎氏への聴取調査」。

58) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書、p.67、市村浩一郎氏への聴取調査」。

59) 「記者会見経過」(1995/6/27)。

60) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書、p.68、市村浩一郎氏への聴取調査」。

法)よりも大きく扱う新聞の姿勢は遺憾である。④政府案の法人格取得要件はあいまいである⁶¹⁾。

10月3日、中野寛新進党政策審議会長は、衆議院本会議の代表質問の中で、NPO法案を臨時国会に提出する予定であることを発表した⁶²⁾。

11月7日、新進党の最高意思決定機関である「明日の内閣」は、「市民公益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する法律案」の国会提出を承認した。即日、NPOパートナーズのメンバーは、この法案を衆議院事務局事務総長に提出した。新進黨案の国会提出は、全ての政党のなかで、最も早いNPO法案の提出であった⁶³⁾。

この新進黨案の作成段階で、連絡会等の市民団体は、NPOパートナーズに種々の提案を試みたが、必ずしも受け容れられなかった。したがって、これ以降、新進黨と市民団体との関係は必ずしも協調的ではなくなった⁶⁴⁾。

12月8日、河村議員が衆議院本会議で新進黨案の提案理由を説明し、質疑が行われた。その後、内閣委員会に付託されたが、会期末であったために審議されることなく、継続審議になった。この新進黨案については、与党3党は当初「審議に入らず廃案にする」予定であった。しかし与党が当時提出していた「公職選挙法改正案」等も審議するという条件で、審議に入ったとされる⁶⁵⁾。

(2) 与党 3 党議員

① 与党 NPO プロジェクトチームの発足

与党3党は、震災が起きる以前の94年11月に既に相互に意見を摺り合わせ、与党NPOプロジェクトチームの発足を決めていた⁶⁶⁾。

震災後の95年2月15日、与党NPOプロジェクトチームの第1回会合が開催された。この会合では、①設置の趣旨、②名称、③委員配分(自6, 社4, さきがけ2)、④座長、⑤会合ペース等が決定された。委員は以下の通りであった。自民党は熊代昭彦(加藤紘一が会長である政務調査会の厚生部会担当議員)、衛藤成一、逢沢一郎、野田聖子、塩谷立、南野千恵子、社会党は五島正規、秋葉忠利、峰崎直樹、清水澄子、さきがけは堂本暁子、高見裕一の各議員であった。第1回会合から95年11月の経済企画庁の「中間報告」までは、この与党プロジェクトチームの会合に経済企画庁の官僚がオブザーバーとして参加していた。彼らの参加は、与党プロジェクトチームの動きを把握するためであったと考えられている。

与党プロジェクトチームは、2月28日、5つの市民団体に、4月14日、1つの市民団体にそれぞれヒヤリングを行った⁶⁷⁾。

3月16日、与党NPOプロジェクトチームは、2月3日に発足した関係省庁連絡会議の座長である経済企画庁の坂本国民生活局長に対してヒヤリングを行った。政府の項でも簡単に述べたが発足間もない時期のために、坂本局長は答えることが出来ず、今後の日程等を説明するにとどまった。このため与党NPOプロジェクトチームのメンバーは、NPO法は政府立法ではなく、議員立法で制定すべきであるとの決意を固めた⁶⁸⁾。

6月に輪番で座長になったさきがけの堂本

61) 政府の「ボランティア活動推進法案」(仮称)の骨子についてのコメント。

62) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p.68」。

63) 同上

64) 松原氏の講演・回答。

65) C's, p.10.

66) C's, p.3. 松原氏の講演・回答。

67) 熊代, p.17.

68) 熊代, p.18.

議員は、ヒアリングの結果をもとに合意点を増やす作業に入った。6月28日、与党NPOプロジェクトチームは記者会見を行い、これまでの経緯、法案の論点、今後の予定等について述べるとともに、チーム内で5月中に合意されていた次の3点を明らかにした。①立法の形式として、民法34条の特別法を議員立法で行う。②法人の設立は主務官庁による許可制度ではなく、準則主義にする（この時期、自民党は準則主義に関しても合意していた）。③法人に活動状況、財務状況などの開示を義務づける。この法案の提出に関しては、早ければ第135回臨時国会に、遅くとも第136回通常国会には間に合わせたい旨を表明した⁶⁹⁾。

② 与党3党間の意見対立

8月7日、与党NPOプロジェクトチームの会合において、自民党は初めて「対象団体は、非営利かつ公共性を持つもので、政治・宗教団体は除外する」との主張を行った。この主張は、95年3月20日に起きた地下鉄サリン事件に始まる一連のオウム事件を契機とする宗教法人法の改正問題に大きく影響されたものである。自民党内には「オウムのような団体の宗教法人格の取得は、今後厳格にすべきである。NPOの法人格取得を簡易なものにすることは、宗教法人法改正の方向と整合的でない」とする主張が底流にあった⁷⁰⁾。

9月5日、与党NPOプロジェクトチームの会合で、自民党の熊代昭彦委員は、社会党とさきがけに何の前触れもなく突然に「市民活動促進法」（熊代試案）を提出した。この熊代試案は法案に近い形をとっていた。社会党とさきがけは、細かい点がプロジェクトチーム内で詰められていない時期に、熊代試案がいきなり法案に近いかたちで提出されたことに驚いた。同時に、両党は熊代試案の内容にも反発した。

社会党とさきがけは、この熊代試案をもとに

議論するつもりはなく、熊代試案に対抗する両党独自の案の作成を急ぐことになった⁷¹⁾。

9月26日、こうして作成された社会党試案とさきがけの堂本試案が、プロジェクトチームの会合に提出された。この段階で与党3党の各案が出揃い、与党3党案の1本化のための議論が進められた。しかし11月の初めになっても、与党プロジェクトチームは、3党の合意案をまとめ上げることができないでいた⁷²⁾。

3党案の相違点は次の通りであった(表1)。

①法律の対象：自民党は非営利かつ公共性を追

表1 与党NPOプロジェクトチームにおける3党の主張

	自民党	社会党 さきがけ
公益性	「公益の増進」を市民活動の「定義」の中に置く。	「公益の増進」を法律の一般的な目的規定として置く。
「市民活動」の範囲	ボランティア活動を中心とする。	ボランティア活動だけではなく、その他の活動も含む。
政治活動	政治上の施策の推進を主たる目的とする市民活動は法律の対象外とする。	右の規定を置くことに反対。機関決定によって政党や候補者を支援しないことで十分。
調査及び監査	(1)所轄庁は、法令等に違反し、もしくは運営に適正を欠くとき、改善命令を出すことができる。 (2)所轄庁は、法令もしくは改善命令に従わない場合、認証を取り消すことができる。	(1)所轄庁は、法令等に違反し、その結果、運営に適正を欠くとき、改善命令を出すことができる。 (2)所轄庁は、改善命令に従わない場合、認証を取り消すことができる。
所轄庁	主たる事務所の所在する都道府県、2以上の都道府県に事務所を設置するものは当該事業の所轄大臣とする。	主たる事務所の所在する都道府県とする。
所轄庁の事務の性格	団体委任事務と国の直轄事務とする。	団体委任事務とする。

出所：C's, p. 19.

71) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p. 16, 五島正規議員への聴取調査」。

72) C's, p. 7.

69) C's, p. 5.

70) C's, p. 10.

求する活動を対象とする。社会党は非営利かつ社会的利益を追求する活動を対象とする。さきがけは一定の要件を満たした民間の非営利団体を対象とし、公共性は問わない。②行政の関与：自民党は所轄官庁を都道府県知事とし、国の所轄官庁を経済企画庁等に一元化する。社会党は所轄庁を都道府県とし団体委任事務とする。さきがけは所轄庁・主務官庁を一切置かない。③解散：自民党は都道府県知事が命令する。社会党は都道府県の請求にもとづき裁判所が命令する。さきがけは裁判所が命令する。④英国のチャリティ委員会に相当する市民活動推進委員会：さきがけは設置するが、自民党と社会党は設置しない⁷³⁾。

11月8日、経済企画庁案がお蔵入りになって以降、上述のように、経済企画庁は、与党プロジェクトチーム以外の自民党議員に働きかけた。この頃、橋本龍太郎自民党幹事長は、さきがけの担当議員に対する電話による説得を試みたりした。プロジェクトチームを越えたレベルでの政治折衝が始まったことは、誰の目にも明らかになった⁷⁴⁾。

それが効を奏したのか、自民党案は9月の熊代試案から経済企画庁案により近い内容になった。変化した主張は以下の通りであった。①対象となる団体を「ボランティア活動などを中心とした」「公益性」をもつ活動を行う団体とする。②これら団体は都道府県の「認証」により法人格を取得できる。③法人格と切り離し、税制の優遇措置を与える。

さきがけは、自民党案が熊代試案から経済企画庁案にすり変わったというよりも、より厳しい内容になったと捉えていた。その結果、さきがけは自民党に強く反発した。

当時の自民党内では、上述のオウム事件の影響で、公益法人全体に厳しい姿勢を示していた。さきがけが自民党案に合意できなければ、

経済企画庁案を進めることもやむを得ないという強気の姿勢であった。この自民党の強気の姿勢に、社会党とさきがけは苦境に立たされた⁷⁵⁾。

この時期の3党間の関係は、次の通りであった。経済企画庁の立場をとる自民党と市民団体の立場をとるさきがけが、両極であった。社会党は、自民党とさきがけの両者を調整する立場にあった⁷⁶⁾。社会党の責任座長である五島正規議員は、次の理由から自民党とさきがけとの間の調整を試みた。①連立政権の維持のためにプロジェクトチームをつぶせない。②プロジェクトチームがつぶれると、経済企画庁が政府立法を進めるだろう。③新進黨案が既に国会に提出されており、与党も何らかの対案を出さざるを得ない。④取りまとめに失敗した場合、問題が数年以上後戻りすることになる⁷⁷⁾。

11月16日、与党プロジェクトチームで、熊代議員がこれまでの合意に反する発言をし、五島座長と衝突した。さきがけの堂本議員も、各党の主張で同意できる点とできない点を洗い出し、調整に努力した。11月17日、五島座長は新しい調整案を提示した。与党3党は、この五島調整案に基本的に合意した⁷⁸⁾。

しかし、11月21日、自民党は熊代修正案を提示した。この熊代修正案には「ボランティア」、「公共性」、「行政処分」、「立入検査」、「認証の取り消し」の語句が入っていた。これらの語句の挿入は合意内容に反するものであり、五島座長と熊代議員は激しく衝突した。結局、同日、与党プロジェクトチーム内で合意した五島調整案が、与党政策調整会議において口頭で報告された。この「与党案中間報告」がなされた

75) C's, p. 10.

76) 同上

77) 同上、『社会新報』(1996/6/14).

78) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書」, p. 17, 五島正規議員への聴取調査」.

73) C's, pp. 7-8.

74) C's, p. 9.

以降も、依然として意見はまとまらず、調整は難航した⁷⁹⁾。

③ 第 1 次与党合意案の成立

12月の初め、自民党は次の2つの提案を行った。①設立に際しては、都道府県は定款認証ではなく、法人認証とする。②団体の定義に「ボランティア」と「公共性」を入れる。

さきがけはこの提案に反対した。しかし責任座長の社会党の五島議員は、与党案をまとめるために、この提案を受け容れる方向で調整を試みた。その結果、12月12日、上記の自民党案を盛り込んだ法案の骨子試案が、与党政策調整会議に報告された。

以前から市民団体の窓口であったさきがけは、この2点を含む骨子案に反対した。さきがけは、骨子案を内容とするNPO法は、市民活動の健全な発展を阻害する可能性が大きく、却ってない方が良く考えた。そこで、さきがけは、与党プロジェクトチームから降りることにした。しかし、さきがけの菅直人政務調査会長は、降りることを思い留まるよう説得し、その時点までの合意事項を確認し、与党政策調整会議の場で協議を試みた。協議の結果、3党は合意をみた。

結局、12月14日、「市民活動促進法案(仮称)の骨子試案」が合意された。その際、「公益」、「ボランティア」、「認証の取り消し」に関する理解が異なっていた。そこで、理解の違いを埋める作業を進め、96年2月1日のプロジェクトチームで「与党NPOプロジェクト確認事項」を取り交わすことが決まった。これが与党プロジェクトチームの第1次合意である⁸⁰⁾。

以上のように、11月中旬から12月中旬までの1カ月、プロジェクトチームでは、3党の合意案が作成されては破棄されることが繰り返

された。プロジェクトチームで合意された案を自民党に持ち帰り、党内論議にかけると了承が得られないのである。その理由としては、自民党のプロジェクトチームの議員は、1年生議員が多く、党内を代表できるメンバーではなかったことが上げられる。このため11月には、経済企画庁の働きかけを受けた議員により、与党プロジェクトチーム自体が、潰されそうになるという局面すらあった⁸¹⁾。

堂本議員は後に、この当時の争点について次のように述べている。「議員立法に決まっても、行政がNPO法人を選別・コントロールし、さらに小規模に押さえ込もうとする圧力は強く、その典型的なものが法人の定義に「公益性」と「無報酬」を入れることであった。95年11月20日にNPOプロジェクトの担当座長だった社会党が示した市民活動の性格は「非営利性、自主性、社会参加等」であったが、自民党はこれを「非営利性、自主性、社会参加等の公益性」と修正するように要求した。その結果、「公益性」という文言を使うべきでないと主張する社会・さきがけ両党との間で大激論になった。が、C'sをはじめ市民サイドからのサポートも強く、自民党が主張する「公益性」を定義に用いる代わりに、「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与すること」という表現で合意をみたのである。

第2の争点は、NPO活動に参加するスタッフの報酬についてであった。自民党は、NPO活動に参加するスタッフの報酬を「ボランティア」、つまり可能な限り無報酬(無償)に近いものにすべきだと主張した。ちょうど厚生省をはじめ行政側は、介護保険の実施を目前に控え、「低廉性」、つまり安い労働力を供給する組織としてNPO法人を想定していたのである。のみならず、従来の34条の「公益法人」と「低廉性」で区別する意図もあった。96年4月、

79) 梁瀬進議員のHP(<http://www.coara.or.jp/~genjin/index.htm/>).

80) C's, p. 10.

81) C's, p. 10

自民党はNPO法の条文の定義に「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」と、「低廉性」を明確に書き込んだ。

しかし、わが国の（環境）NPOが直面してきた限界の1つは、スタッフに給与を支払い、社会保障を担保するなど、労働権を保証できなかったために、人材を確保できなかったことにある。「NPOを拡大強化するためには、財政的基礎ならびに専従スタッフの生活や労働の保障は不可欠」だとして主張してゆずらないさきがけは、自民党と真っ向から対立し、話し合いがつかなかった。ここは、さきがけにとっての正念場で、妥協することはできなかった。最終的には、(96年9月19日の第2次合意の中で) さきがけの主張が通り、「無報酬性」は撤回され、逆に、活動を発展させるための収益事業も認めることになった⁸²⁾。

3 市民団体

① 市民活動の制度に関する連絡会の発足

政府の項でも述べたように、95年1月27日、五十嵐官房長官が衆議院予算委員会で、ボランティア支援立法の用意があることを表明した。この発言にもとづき「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」が設置された。そこで、C'sの活動は、省庁連絡会議の事務局である経済企画庁の動きに対応することに重点を置くことになった。それと並行して、議員や各政党への働きかけを強めることが最大のテーマとなった⁸³⁾。

NPO法に関して、従来からロビー活動を展開してきた市民団体は、省庁連絡会議の突然の発足に驚いた。政府が、省庁連絡会議を発足させることは、市民団体にとって想定外のことであった。C's, NIRA 調査研究グループ, NPO フォーラム等の市民団体は、何度か会合を持っ

てきたが、全然意見が異なっていた。NIRA 調査研究グループとNPOフォーラムは民法改正を主張していたのに対して、C'sは特別法の制定を主張していた⁸⁴⁾。

2月8日、C'sは「ボランティア支援立法措置に関する要望書」を村山富市首相に提出した。要望書は、①法人設立を準則主義にする、②主務官庁の監督なし、③寄付金課税を特定公益増進法人並みにする、等の8項目からなっていた。C'sの松原明事務局長は、その後、坂本経済企画庁国民生活局長を訪問し、ボランティア支援立法に関して開かれた検討を要望した⁸⁵⁾。2月24日、NPO研究フォーラムが、「NPO制度改革に関する緊急提言」を発表した。3月1日、市民活動の基盤整備を考える会(NIRA 調査研究グループ)が、村山首相や各政党にNPOに関して要望を行った。3月15日、C'sの法案検討委員会は、「市民活動を推進する2つの法律に関する提言(案)」を発表した⁸⁶⁾。さらに3月17日、自由人権協会が「公益法人寄付金税制に関する提言」を大蔵大臣に提出した。

この当時、政府の省庁連絡会議と与党NPOプロジェクトチームとは、全く独立にNPO法を検討していた。しかし、新進党や与党3党が、民法の特別法としてNPO法を制定する提案を始めたことにより、「政党—経済企画庁の対立の構図」が明らかになった⁸⁷⁾。

4月15日、NPO研究フォーラム、C's, NGO活動推進センター、NPO推進フォーラム等の市民団体が、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」(以下「連絡会」と略記)を結成した。連絡会結成の際のスローガンの第1は「ストップ! 18省庁連絡会議」であり、政府主導によるNPO法の立法に市民団

84) 松原氏の講演・回答。

85) C's, p. 6.

86) 同上

87) 同上

82) 堂本(2000), pp. 168-169.

83) 松原氏の講演・回答。

体が危機感を募らせていたことが分かる。

上記のように、NPO法の制定については、市民団体の間でも意見は異なっていたが、政府による特別法が制定された場合には、極めて遺憾な結果を招来するという点で一致していた。経済企画庁という共通の敵が出現してきたことで、市民団体は一気に纏まったのである⁸⁸⁾。

4月26日、政府の関係省庁連絡会議は、法人制度に関して、NPO研究フォーラム、C's、「市民活動の基盤整備を考える会」の3つの市民団体からヒアリングを行った。その際、省庁連絡会議と3市民団体との間で意見は全く異なっていた。この時点で、3市民団体の参加者は、NPO法の制定を政府に任せておけないとの認識で一致した。これら市民団体のうち、運動のノウハウを持っていたのはC'sのみであり、以後、C'sがNPO法制定に向けた運動の中核を担うことになった。すなわち、C'sがロビー活動の段取りを付け、これに他の市民団体が参加した。こうした運動を進める過程で、民法改正か特別法かという市民団体間の主張の対立は、次の理由から解消した。すなわち、経済企画庁も与党プロジェクトチームも特別法を想定しており、これらに対抗するためには、市民団体もより良い特別法を提案せざるを得なくなった⁸⁹⁾。

② 市民活動推進法・試案の発表

5月13日、C'sは「シンポジウム：政治は市民活動推進のために何をなすべきか」を開催し、各政党の議員を招いた。出席した熊代昭彦（自民党）、峰崎直樹（社会党）、堂本暁子（さきがけ）、河村たかし（新進党）、岩佐恵美（共産党）の5議員とNPO法制定に関する意見交換が行われた。C'sは、このシンポジウムの他にも、NPO法に関する公開の「月例フォーラム」を96年の2月まで毎月開催し、与野党

の議員との意見交換を行った⁹⁰⁾。

6月27日、新進党は「法人格付与法案」と「税制改正法案」（骨子）を発表した。それに先だって、C'sは、NPOパートナーズとの懇談会を開き、新進黨案に対して多くの要望を試みた。しかし要望は聞き容れられないまま、骨子は発表された。

8月4日のC'sの月例フォーラムで、河村たかし議員により新進黨案が説明された。しかし、その内容はC'sにとって支持できるものではなかった。C'sと新進黨のビジョンの相違が、明確に認識された出来事であったとされる。C'sはその後も何度も修正の要望を試みたが、新進黨案にはほとんど活かされなかった。したがって、以後、C'sは与党NPOプロジェクトチームに期待せざるを得なくなった⁹¹⁾。

8月21日、C'sは「市民活動推進法・試案（1版）」を発表し、これにもとづく市民活動推進法案の作成に入った。試案の内容は、①私的自治の原則、②主務官庁を設けない、③準則主義の原則、④法人税は「人格なき社団」としての取扱い等である。

10月16日、C's等の市民団体は、経済企画庁に対し「官主導の非営利セクターの再編に反対する」旨の申し入れを行った。その際、C'sは「市民活動推進法・試案（3版）」に盛り込まれた「法人制度と税法上の優遇措置を制度的に切り離す」ことを主張した⁹²⁾。

11月7日、新進黨の「市民公益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する法律案」が衆議院事務局に提出された。しかし法案の内容は、以前から市民団体が修正を要望していた点のうち、会員の上限の規定が削除されたのみであった。特に「地域主義」の規定が削除されていなかったために、全国的な活動を展開してい

88) 松原氏の講演・回答、C's, p. 6.

89) 松原氏の講演・回答。

90) 「シーズのご案内 '95」。

91) 松原氏の講演・回答。

92) C's, p. 78.

る市民団体や、海外で開発支援活動を行っている NGO は一斉に反発した⁹³⁾。

Ⅳ 与党案第1次合意の破棄から第2次合意まで

年表3 第3期 '96. 1—'96. 9

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1996	1月		自民党行政改革推進本部規制緩和委員会で公益法人問題が取り上げられる。	
	5日	村山内閣が退陣を表明する。	自民党、社会党、さきがけの与党が連立政権維持を確認する。	
	8日		与党3党が新たな政策合意に達し、法人格付与法に関して「議員立法により次期通常国会での成立を目指す」ことが確認される。	
	9日			C'sが「NPO法に関する緊急会議」(東京)を開催する。
	10日			NIRA報告書「ボランティア等の支援方策に関する総合的研究」(研究代表者:川井健)が出版される(関係省庁連絡会議・中間報告と同趣旨の内容といわれる)。
	11日	第1次橋本内閣(自社さ連立)が発足する(96年11月7日まで)。	①第135回臨時国会が召集される(1月13日まで)。②3党連立は維持される。③新進黨案が内閣委員会に付託される。	
	12日		内閣委員会が新進黨案の継続審査を決定する。	
	19日		社会党は党名を社民党に変更する。	

93) C's, p.6. 新進黨案が結果的に立法化に至らなかった理由について、公共政策研究会発足準備委員会(NPO法に関する政治・政策評価プロジェクト)は、次のように解釈している。「新進黨案は、大学教授や国会スタッフ、官僚といった識者や専門家中心の政策立案、ヒアリング実施が目立っており、その限られた関係者による立案と政策情報を法案完成まで極力非公開という姿勢が、新進黨の政策情報の不透明さや市民団体との情報格差を引き起こしていたことは事実である」。「新進黨 NPO 議員立法専門委員会が(当該法案の)ニーズと問題環境の現状を的確に把握し、それらの情報を基にした情報戦略、つまり政策形成において政策プロモーションが十分でなかったことがあげられるだろう」。さらに「ボ

ランティアや福祉活動等の NPO 活動をいかに推進、あるいは救済支援するための法律をつくるか」という現場救済策を推進する市民団体のミッションとの相違が、様々な局面で見受けられる」。「新進黨 NPO 議員立法専門委員会は、①日本新党タスクフォース時代から NPO 法について十分検討し、法案を先駆けて作成してきたという自信と、②政策立案者として包括的かつ永続的な法案作りをしなければならず、一部の市民団体の意見のみを前提に作成できないとする政策立案者側の論理があったからである」。筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, pp. 74-75」。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	1月22日		①第136回通常国会が召集される（6月19日まで）（96年度予算成立，住専問題，薬害エイズ，TBS問題等）．②新進黨案が内閣委員会に付託される．	
	24日			市民フォーラム21が「市民活動のサポートセンターを語る」を開催する．
	2月1日		与党プロジェクトチームが，「市民活動法案」（骨子）に関して，さきがけから提出された確認文書「与党NPO確認事項」を含め合意する．	
	5日			自由人権協会が「市民活動団体法人化に伴う税制上の支援措置について」を与野党の各プロジェクトチームに提出する．
	6日			C'sが「市民活動促進法案についての要望書」を与党3党プロジェクトチームに提出する．
	7日			明治生命・JYVAが「新しい市民活動の法制度の動向と市民団体の役割」を議論する．
	8日		与党プロジェクトチームで，さきがけ案「市民活動促進法案（仮称）」が提示される．	
	10日			神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会等が「市民活動法人法案」を発表する．
	15日		熊代議員が与党プロジェクトチームの責任座長になり，第3回ヒアリングを6団体に対し実施する．	
	20日		新進黨が税制調査会・NPO税制勉強会を開催する．	
	24日			市民セクター支援研究会が「第1回公開研究フォーラム；市民活動促進法制度と自治体の役割・課題」を開催する．
	3月2日		与党行政改革プロジェクトチームが公益法人問題を取り上げる．	連絡会が「公開フォーラム；NPO法案とこれからの市民社会」を開催（大阪）する．
	4日		住専問題による新進黨の座り込みで国会が空転する．	
	5日			連合・市民ボランティアネットワークが「NPO法制化をめざす緊急集会」を開催する．
	6日			PANが「非営利法人制度実現のための芸術文化の集い」を開催する．翌日国会請願を行う．

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	3月9日			①連絡会が「NPOフォーラムinひろしま」を開催する。 ②C'sが「市民が変わる、日本が変わる」を開催する。
	23日			連絡会主催の「公開討論；じっくり話し合おうNPO法制」（東京）が開催される。
	4月		新進党がNPO法税制改革法案のあらましを発表する。	
	3日		自民党は与党プロジェクトチームに「市民活動促進法」骨子案（熊代試案）に対する修正案を提出する。これは熊代試案と2月1日の合意を大幅に後退させるものである。	
	11日		与党プロジェクトチームが開かれる（以降、開かれなくなる）。社民党、さきがけが自民修正案に反発し、取りまとめが暗礁に乗り上げる。	
	24日		①住専問題と加藤紘一氏の喚問をめぐる国会が空転する。 ②新進党が「NPO法に関わる意見交換会」（東京）を開催する。	
	5月10日			連絡会主催の勉強会「共産党はこう考える」（東京）が開催される。
	24日		与党政策調整会議は、第136回通常国会へのNPO法案提出を一旦断念することを発表する。	NIRA報告書（研究代表者：木原勝彬）で民法改正（2案）と非営利法人要綱が発表される。
	27日			『日経』社説は連立与党のNPO法案に対する在り方を強く批判する。
	31日		新進党は「法人税法等の一部を改正する法案」を国会に提出する。	
	6月1日		新進党NPOパートナーズが、党内調整のために党三役と会談する。	
	4日		①加藤紘一自民政務調査会長がヤミ献金問題により衆議院委員会に参考人として呼ばれ、現金授受を否定する。②与党政策調整会議が、与党NPOプロジェクトチームに現在の議論の状況報告を求める。→与党NPOプロジェクトチームは「議論経過」を作成する。→五島社民党責任座長が「社民党試案」を提示する。→与党NPOプロジェクトチームでの合意を見ないまま、与党政策調整会議に検討状況が報告され、同会議3党座長（与謝野馨自民政務調査会長代理など）の預かりとなる。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	6月6日	政府が介護保険制度案大綱を老人保健福祉審議会などに諮問する。	自民党が「市民活動促進法案」を発表する。②新進党が「法人格付与法案」と「税制改正法案」を国会に提出する。	
	7日		住専処理法案が衆議院を通過する。	
	10日		さきがけが堂本試案の修正案を作成する。	
	11日		①共産党が「非営利法人法要綱」を発表する。②与党3党の各最終案が与党政策調整会議に提出され、事実上、議論・調整がプロジェクトチームから与党政策調整会議に移る。	
	12日			緊急フォーラム「NPO法案を審議しよう！」が開かれる。
	13日		衆議院内閣委員会で新進党の「法人格付与法案」の審議が始まる。	
	18日	大蔵省の幹部が「税金はすべて税務署に出してもらい、大蔵省が配分する。木に竹を接ぐようなことはできない」とし、税制優遇措置を含む新進黨案に反対する。	①衆議院大蔵委員会と地方行政委員会で、新進党の「税制改正法案」の継続審議を否決し、同法案は廃案になる。②与党プロジェクトチームは、秋に向けて調整を続けることにし、第136回通常国会へのNPO法案提出を正式に断念する。③住専処理法案が国会を通過する。	
	19日		①第136回通常国会が閉じる。②次の第137回臨時国会で衆議院解散が確実になる。	
	7月3日		①与党行政改革プロジェクトチームが「公益法人運営等に関する提言」を取りまとめ、政府に提出する。②NPO法に関する議論は与党政策調整会議で7月に数回のみ開催されるが、9月まで全く進展せず、他の問題がクローズアップされる。	
	16日	閣議において官房長官が「公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議」の開催等を表明する。		
	8月		民主党結成の準備段階で「市民活動重視」の政策が打ち出される。	C'sが「アカウントビリティ研究会」と「会費・寄付金集め研究会」をスタートさせる。
	9月	「公益法人の設立許可及び指導監督基準」が閣議決定される。		東京都が調査報告書「行政と民間団体(NPO)」を発表する。
	17日		民主党設立委員会が発足する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	9月18日		①与党政策調整会議（山崎拓、伊藤茂、渡海紀三郎）において「市民活動促進法案に関する同意事項」が交わされる（座長合意、6項目→11項目等）。それに沿った「市民活動促進法案（仮称）の要旨」が提示される。②さきがけが党の主張が採り入れられたとして「NPO法案の合意」を発表する。	
	19日		衆議院選を前にした与党政策担当者会議（与党政策調整会議）で、漸く「市民活動促進法案にかんする合意事項」がまとまる。	
	20日	公益法人等指導監督連絡会議で決定していた従来の基準を整理・強化した「公益法人の設立許可及び指導監督基準」、および公益法人による行政代行的行為等の透明化を図るための「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」が閣議決定される。		
	25日		衆議院政治倫理審査会においても、加藤幹事がヤミ献金疑惑を否定する。	
	27日		①第137回臨時国会召集と同時に衆議院が解散する。②これにより新進党の「法人格法律案」は廃案になる。	
	28日		民主党が結成され、NPO法の制定を唱える。	NPOサポートセンター連絡会が発足する。

1 議員・国会

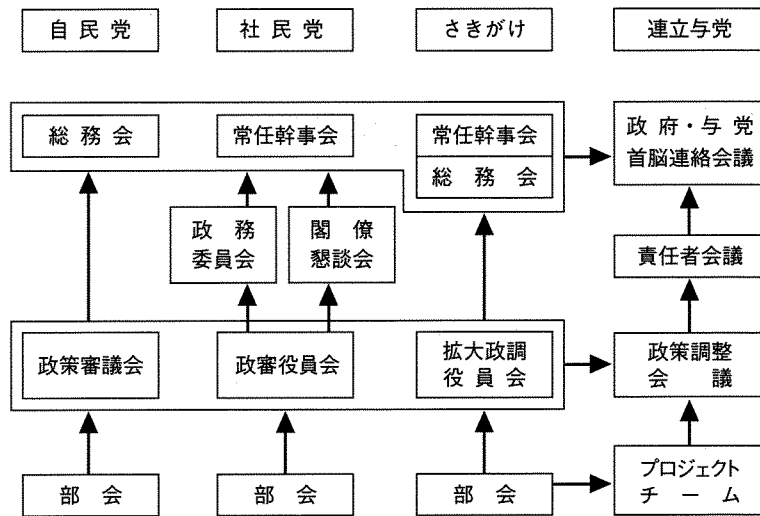
96年が明けると政治状況は一変した。まず1月5日、村山富市首相が突然退陣を表明した。1月8日、自民党、社会党（1月11日、日本社会党は党名を社会民主党に変更）、さきがけの与党3党は、連立政権の維持を確認し、「新しい政権に向けての3党合意」を作成した。この3党合意の中で「市民活動促進法に関しては、議員立法により次期通常国会での成立を目指す」ことが明記された。1月8日、橋本龍太郎内閣が発足した⁹⁴⁾。

与党政策調整会議は、プロジェクトチームの

上位機関に当たり、行き詰まったプロジェクトチームを調整する重要な機関である（図1）。しかしこの時期、与党政策調整会議は、住専処理問題と加藤紘一氏喚問問題のために、全く機能しなくなっていた。与党3党を束ねていた加藤紘一自民政務調査会長が、「共和からのヤミ献金」問題で逃げ回り、政治の表舞台に出られなくなり、統率力を欠く状況が続いた。このため自民党内での内部調整が困難になると同時に、与党間の調整も不可能になってしまった。

国会審議も住専処理問題に集中していた。この住専問題と加藤氏喚問問題をめぐって国会は空転を続けた（3月4日、4月24日）。しかし

94) C's, p. 11.



出所：Cs, p.17.

図1 連立与党の意思決定システム

5月末には、住専処理法案が衆議院を通過した。また6月4日、衆議院委員会に加藤氏は参考人として喚問され、疑惑を否定した。

この時点でようやく、与党政策調整会議の関心は、積み残されていた他の重要法案に移っていった。これら重要法案としては、NPO法案、介護保健法、民法改正案、独占禁止法改正案、国会等移転法改正案、サッカーくじ法案、新民事訴訟法案などが上げられる⁹⁵⁾。

9月13日、民主党の設立委員会が発足した。

9月25日、衆議院政治倫理審査会でも、加藤自民党幹事長がヤミ献金疑惑を自ら否定した。

9月27日、第137回臨時国会が召集されると同時に、衆議院は解散した。

なお、この時期、非営利組織を育成しようとするNPO法の制定努力とは、全く正反対の動きがみられた。7月3日、与党行政改革プロジェクトチームが「公益法人運営等に関する提

言」を取りまとめ、政府に提出した。さらに、9月20日、公益法人等指導監督会議で決定していた従来の基準を整理・強化した「公益法人の設立許可及び指導監督基準」、および公益法人の行政代行的行為等の透明性を図るための「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」が閣議決定された。

(1) 与党3党議員

① 立ち往生した与党案

2月1日、与党プロジェクトチームにおいて「市民活動促進法案(仮称)」骨子が確認文書を含め正式に合意され、95年末の混乱は一応収拾された。

2月8日、堂本暁子さきがけ責任座長が、与党プロジェクトチームに「市民活動促進法案(仮称)」(堂本試案)を提示するとともに、この法案の国会提出日を3月15日とした。

この「市民活動促進法案(仮称)」(堂本試案)の内容は、95年9月26日にさきがけが提示した「市民活動法人法案」(堂本試案)の内容とは全く異なっていた。その内容は、あくまでも2月1日の3党合意に則した内容であっ

95) Cs, p.17, 松原氏の講演・回答。

た。この新しい「市民活動促進法案（仮称）」の場合にも「NPO 法人の政治活動の制限をどの程度行うか」に関して、3 党間で争点になっていた⁹⁶⁾。

2 月 15 日、責任座長が、さきがけの堂本曉子議員から自民党の熊代昭彦議員に交代した。先の 2 月 8 日の堂本試案に対して自民党が修正案を提出し、調整がなされるはずであった。しかし熊代議員が座長になると、プロジェクトチームが動かなくなってしまった。原因は自民党内での意見対立であった。

自民党内には「なぜ社民党やさきがけを利するような法律をつくるのか」、「市民団体は反市民団体である」という主張があった。また「自民党は官僚性善説を信じている」と発言する議員もあり、「官庁に監督させるのが良い法律である」という文化があった⁹⁷⁾。

さらに、同時に税制優遇法案も提出することに慎重論が強まった。宗教法人の特権を利用したオウム真理教の例もあったからである。したがって、社民党やさきがけの主張を受け容れるべきではないということになった⁹⁸⁾。

一方、国会では、上述のように、前年の 12 月 19 日に提出された住専処理法案が、大きくクローズアップされた。3 月 4 日、新進党が国会で座り込みを始めると、審議は停止してしまった。このため、国会全体の審議日程は大幅に遅れ、3 月 15 日に与党案を国会に提出するというプロジェクトチームの目標も、達成困難になった⁹⁹⁾。

与党プロジェクトチームの作業は大幅に遅れていた。4 月 3 日になってようやく、自民党修正案が提出された。しかし自民党修正案の内容は、以下のように 2 月 1 日の骨子試案の合意を大きく後退させるものであった。すなわ

ち、①合意骨子に比して、公益性の要件を二重に課している。②通常要する費用を上回る対価を受けて行う活動を含まない。③政治活動を制限している。④広域で活動する団体の所轄庁は中央官庁とする。⑤何時でも立ち入り検査できる¹⁰⁰⁾。

② 社さの反発とプロジェクトチーム方式の行き詰まり

これに対して、社民党とさきがけは、自民党案には同意できない旨を明確にした。特に社民党は、4 月 11 日の与党プロジェクトチームにおいて「市民活動促進法案（仮称）に対する社会民主党の基本的な考え方」を文書で発表するとともに、関係団体にも送付し、社民党の立場を明らかにした。自民党もこれ以上の修正はできないことを伝えた。これを契機に、従来のようにプロジェクトチームにおいて、自民党の熊代試案をベースに与党 3 党の主張を調整しながら法案を作成する方式は、機能しなくなった¹⁰¹⁾。

5 月 24 日、プロジェクトチームにおける合意を見ないまま、与党政策調整会議において解決策が探られた。しかし解決策は見つからず「NPO 法案の今国会提出を断念する」と発表した。

これに対して、同じ日の日本経済新聞、朝日新聞等は、与党 3 党による NPO 法案提出断念を大きく取り上げ、与党 3 党を批判した。日本経済新聞は 5 月 27 日の社説でも「NPO 法案で露呈した政治の無責任」との見出しで、与党 3 党の姿勢を激しく批判した。

与党政策調整会議は、世論の批判に直面し、プロジェクトチームに対して議論の状況報告を求めた。6 月 4 日の午前中、プロジェクトチームは会合を開き、報告書「与党 NPO プロジェクトの議論経過」を作成し、五島正規社民党責任座長が、与党政策調整会議に提出することになった。なおこの会合で、五島座長が社民党

96) C's, p. 11.

97) 同上

98) 『東京読売』（1996/6/8 朝刊）。

99) C's, p. 11.

100) C's, p. 12.

101) C's, pp. 12-15, p. 17.

試案を提示した¹⁰²⁾。

③ 通常国会終盤の顛末

6月4日の午後、与党プロジェクトチームから報告書を受け取った与党政策調整会議は、この議論を引き取ることを決定した。同時に、与党プロジェクトチームに対し、6月11日に3党の試案を提出するように求めた。

この要請にもとづき、自民党は再度、党内各部会の責任者会議を開き、党としての市民活動促進法案（試案）をまとめ直し、6月6日、発表した。さきがけは、先の堂本試案の修正案を作成し、6月10日、発表した。

6月11日、3党の試案が与党政策調整会議に提出された。これにより連立与党における議論の場は、完全にプロジェクトチームから与党政策調整会議に移ることになった。しかし、この時期の与党政策調整会議は、介護保険法案等の重要な法案を積み残しており、NPO法案の調整を開始できる状況になかった。最終的に「秋に向けて調整を続ける」ことにし、第136回通常国会への法案の提出を正式に断念することになった¹⁰³⁾。

④ 第2次与党合意案の成立

96年6月19日、第136回通常国会が閉じた。NPO法に関する議論は、通常国会終了後、与党政策調整会議において、もっぱら自民党とさきがけの間で、自民党案をベースに交渉が続けられた。しかし政界では、秋に開会する第137回臨時国会の冒頭での衆議院解散が確実視されていたことから、夏季の与党政策調整会議はほとんど進展しなかった。また大蔵省解体、介護保険法案、沖縄米軍基地問題等が、与党政策調整会議において大いに議論されていたために、NPO法案に関する議論は7月に数回行われたのみで、9月まで全く進展しなかった。

環境が大きく変化したのは、民主党が結成さ

れることになった9月の初め頃になってからである。この民主党の結成は、与党3党の間のパワーバランスに微妙な影響を及ぼした。

民主党は、8月の結成準備段階で「市民活動重視」の政策を発表するとともに、NPO法案制定をその基本政策の1つとした。当時、さきがけから民主党の結成に参加した鳩山由紀夫議員は「自民党、社民党、さきがけの与党3党の枠組では、望ましいNPO法案ができなかったことも民主党結成の一因である」と述べている。

自民党は次の2つの理由から、さきがけの要求を順次受け容れるようになった。①近づく総選挙を前に、野党に有利な争点を残したくない。②総選挙後の連立政権のために実績を作っておきたい。

さきがけも、民主党結成に参加した前さきがけ議員の協力を得て、自らの意見を自民党に対して強く主張できるようになった¹⁰⁴⁾。

与党政策調整会議において、与謝野馨自民党政務調査会長代理が自らの責任で、渡海紀三郎さきがけ政務調査会長と積極的に内容の詰め作業を進め、合意していった。まず、これまで溝の埋まらなかった「公共性」や「政治活動の制限」に関して、自民党は社民党とさきがけに大幅に譲歩し、合意した。最後まで残った問題は、①市民活動を定義する際の「公益性」の問題と、②活動団体を定義する際の「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」とする「低廉性」の問題であった。

①の公益性の問題は、「公益の増進に寄与することを目的とする」を「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与する」ことに修正し、合意された。

②の「低廉性」の問題に自民党がこだわったのは、次のような理由からである。自民党は、民法第34条の公益法人とNPOとの区別の必

102) C's, p. 17.

103) C's, p. 20.

104) C's, p. 22.

要性を主張していた。この自民党がNPO法に賛成するようになったのは、当時議論されていた介護保険法との関係からであるといわれている。介護保険制度が実施された場合、保険料で実際に提供されるサービスは、低廉なものでしかあり得ない。その低廉なサービスをNPOに提供させようと考えていたのである。この「低廉性」の問題も、さきがけの議員が何度も交渉し「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」を「開かれた社会貢献活動」に修正し、合意された。開かれた社会貢献活動とは、①有給役員の数に役員総数の1/3以下、②有給職員の数に常勤職員総数の1/2以下、③会員資格制限の禁止を指すとされる。

9月18日、与党政策調整会議（自民座長は山崎拓、社民座長は伊藤茂、さきがけ座長は渡海紀三郎の各議員）において、「市民活動促進法案（NPO法案）に関する合意事項」が確認され、同時にそれにもとづいて「市民活動促進法案（仮称）の要旨」が提示された。これが第2次与党合意案の成立である。

この第2次与党合意案の内容は以下の通りである。①「公益の増進」の文言を目的の項に入れ、定義の項から外す。②市民活動を「ボランティアをはじめとする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」と定義する。③市民活動法人の政治活動を「政治上の主義の推進を主たる目的としない」ことに修正する。④所轄庁は都道府県知事とし、都道府県の事務は団体委任事務とする。⑤税制優遇措置は別の法律で定める。

第2次与党合意案は、総合的に判断すると自民党の大幅な譲歩と捉えられ、さきがけと社民党が玉虫色ながら成果を勝ち取ったといえる。9月19日、したがって、さきがけは「わが党の主張をほぼ全面的に取り容れる形で、与党案の合意に達した」と勝利宣言を行った¹⁰⁵⁾。

⑤ 骨子試案と政策調整会議合意の違い

95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」と、96年9月19日に与党政策調整会議が合意した「法案の要旨(案)」との構成および内容の相違は次の通りである。

まず構成の第1の相違は、税制優遇の規定が「骨子試案」には含まれていたが、「法案の要旨(案)」では削除されていることである。97年6月4日の与党政策調整会議では、「市民活動促進法案と税制優遇措置の法案は同時に提出する」としていたが、それ以降、税制案が議論されることはなかった。このため「法案の要旨(案)」には盛り込まれなかったのである。

その理由として、次の4点が上げられる。

①与党3党の間で税制優遇法案の内容について、全く合意ができなかった。省庁連絡会議の中間報告を内容とする自民党案に対して、社民党とさきがけが反発していた。②6月初旬の自民党内の部会責任者会において、自民党案を再度まとめた際に削られた。③それ以降の与党政策調整会議においては、法人制度の議論に終始してしまった。④社民党とさきがけは税制優遇制度を強く主張しなかった。ただし、「法案の要旨(案)」には盛り込まれなかったことは、与党3党間で税制優遇措置に関する検討が終わったことを決して意味するものではなかった。与党プロジェクトチームは、第1段階で法人制度の整備を、第2段階で税制優遇制度の段階的整備を考えていた。

構成の第2の相違は、「国および地方公共団体の助成等」が「骨子試案」には含まれていたが、「法案の要旨(案)」では削られていたことである。

構成の第3の相違は、「骨子試案」にあった「基本理念」が消え、その内容は「法案の要旨(案)」における市民活動の定義や市民活動法人の要件に盛り込まれていることである。

内容に関する相違は次の5つであった。

① 対象となる団体の定義と基本理念について

105) C's, pp.22-23.

て：「骨子試案」では「市民の自主的な社会参加活動」，「公益の増進に資するもの」であった。「法案の要旨(案)」では「市民に開かれた自由な社会貢献活動であって」，「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」である。

- ② 対象とする団体の範囲が15項目から11項目に減った。
- ③ 政治活動の制限について：「骨子試案」では政策提言が禁止される方向であったが，「法案の要旨(案)」では政策提言は可能であるという表現に改められた。
- ④ 法人の所轄庁について：「骨子試案」では都道府県だけであったが，「法案の要旨(案)」では都道府県と経済企画庁になった。
- ⑤ 認証の取り消しについて：「骨子試案」ではなかったのに，「法案の要旨(案)」では改善命令を前提としない取り消しが設けられた¹⁰⁶⁾。

(2) 野党議員

95年11月7日，新進党は第134回臨時国会に「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を提出した。12月8日，衆議院本会議で提案の趣旨説明が行われ，内閣委員会に付託された。しかし会期末のため，審議されないまま，国会は閉会した¹⁰⁷⁾。

96年に入ると，新進黨案に対する支持を獲得するための活動が，以下のように精力的に展開された。1月8日，芸術団体や親子劇場等の芸術鑑賞団体のネットワークであるPAN(芸団協)に対して説明を，2月6日，経団連社会貢献部に対して説明を，3月6日，PANの集会に参加し説明をそれぞれ行った。また党内でも，前年の12月19日，村井仁党税制会長や野田毅「明日の内閣」大蔵担当などの党幹部にも説明を試みた。2月20日，党全体・議員

を巻き込み，賛同を得るために「税制調査会・NPO税制勉強会」を開催した。

それらと並行して，税制改正案を修正するために，衆議院法制局や市村耕治朝日大学教授との協議を進めた。これらの結果をもとに，4月，新進黨は「NPO法税制改革法案のあらまし」を発表した。この「あらまし」は，単に新しい「市民公益法人」に寄付金控除などの資格を簡易に付与しようとするだけのものではない。既存の公益法人に関しても，同様の優遇資格を簡易に受けられるようにしようとするものである。したがって「特定公益増進法人」制度の全面的改正を意図したものである。具体的には，①市民公益法人は民法公益法人なみの課税扱いをする，②都道府県知事が特定公益増進法人の認定を行う，③特定公益増進法人の認定要件は抜本的に改革する，④寄付金控除率を改正する，等である。

4月24日，党内調整のために「NPO法に関わる意見交換会」を開催した。説明は，地域基盤，法人格，認証などの法案の骨格に関して試みられた。

6月1日，河村議員が党内調整のために党3役との会談を，6月2日，党政策審議会での会合をそれぞれ持った。6月6日，新進黨は「NPOに関わる税制についての報告会」を開催している。河村議員らは，NPO法案の国会提出を党として一致して進めるために，さまざまな努力を試みた。

その少し前の5月31日，新進黨は「あらまし」をもとに，改正の整理法である「法人税法の一部を改正する法律案」と「地方税法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

6月6日，新進黨は「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を提出するとともに，上記の2つの整理法を第136回通常国会に再提出した。

しかし6月13日，新進黨の法人格付与法案は審議されず持ち越しとなった。また6月18日，2つの整理法案が衆議院大蔵委員会で趣

106) C's, pp. 24-25.

107) C's, p. 11.

旨説明がなされた。その際、新進党からそれら法案の継続審議の要請がなされた。与党 3 党はこれを受け付けず、1 回の質疑もしないまま継続審議の採決を行い、多数決で否決した。

この継続審議の否決は、明らかに、自らの NPO 法案をまとめきれずにいた与党 3 党が、新進黨案を中心に審議されるのを回避するために行ったものである¹⁰⁸⁾。

新進黨案の作成に力を注いだ河村たかし議員は、現行税制に固執する大蔵省の根回しにつぶされたと批判した。彼は、大蔵省の幹部から新進黨案の廃案直後に「税金はすべて税務署に納めてもらい、大蔵省が配分する。木に竹を接ぐようなことはできない」といわれた¹⁰⁹⁾。

6 月 11 日、以上述べた与党や新進黨の動きとは独立に、日本共産党は「非営利法人要綱」を発表した。

NPO 法案にとって大きな山場となるはずであった第 136 回通常国会は、NPO 法案について何ら議論することなく、6 月 19 日、閉会した。そして、次の 9 月 27 日開会予定の第 137 回臨時国会は、冒頭で解散し、衆議院選挙に突入することが確実になった¹¹⁰⁾。

2 市民団体

この時期になると、多くの市民団体が NPO 法の議論に参加するようになり、主張も次第に分かれるようになった¹¹¹⁾。

まず 95 年 12 月 15 日、日本弁護士連合会が「市民活動団体に関する法制度改革に関する提言」を発表した。C's は、96 年 2 月 5 日、新進黨の NPO パートナーズに、2 月 6 日、与党 3 党のプロジェクトチームに、それぞれ

「市民活動促進法案についての要望書」を提出した。2 月 10 日、神奈川ワーカーズコレクティブ連合会等が「神奈川発 市民による市民のための『市民活動法人法』案」を発表した。これらの提言や法案はいずれも、①準則主義による市民団体への法人格付与、②官庁による市民団体の監督は不要の 2 点では一致していた。

一方、3 月 5 日、与党案の合意が進まないことに危機感を持った連合・市民ボランティアネットワークは「NPO 法制化を目指す緊急集会」を開催し、「内容は 2 の次で、まずは立法を」と訴えた。3 月 6 日、PAN は集会を開催し、独自の立場から「文化・芸術団体に非営利法人制度と税制優遇を」と訴えた。

3 月 9 日、連絡会や C's は、行政による監督のない NPO 法の実現に向けてフォーラムやシンポジウムの開催やロビー活動を行った¹¹²⁾。

6 月 10 日、上述の政党の動きに対応して、市民活動の制度に関する連絡会・有志 77 名は、与党 3 党、新進黨、共産党の各党に対して「市民活動団体等への法人格付与に関する法案(NPO 法案)についての要望書」を提出した。この要望書の内容は、次の 3 点からなっている。①新しい制度は要件を満たす団体であれば、準則主義によって幅広く法人格を付与すべきである。②法人の不正行為に対する監視は、情報公開に基づく社会全体の責任とし、特定の行政庁による監督責任が発生するような仕組みにはしないことが重要である。③法人設立と税制優遇とは切り離して考えることが重要である。

さらに 6 月 12 日、緊急フォーラム「NPO 法案を審議しよう」が開催された。

108) 『毎日新聞』(1996/6/22 朝刊)。

109) 『大阪読売』(1996/11/13 朝刊)。鶴飼孝造(1999)。

「震災から NPO へ」、岩崎信彦他編著、『阪神・淡路大震災の社会学第 2 巻避難生活の社会』、昭和堂、p. 360。

110) C's, p. 22。

111) C's, p. 11。

112) C's, pp. 36-38。

V 与党案第2次合意から民主党との調整を経て衆議院通過まで

年表4 第4期 '96.10—'97.6

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	10月20日		①初の小選挙区比例代表並列制による第41回衆議院選で、自民党は239議席を獲得し第1党に復帰したが、過半数の250議席を割った。新進党は156議席と伸び悩み、民主党は52議席を獲得する。社民党（15議席）とさきがけ（2議席）は議席を激減させ、閣外協力へと方針を転換する。②熊代議員が与党政策調整会議の協議結果を受け取る。	
	26日		自社さ3党の政策協議が開始される。	
	30日		自社さ3党の政策協議が終了し、3党主催会談で「新しい政権に向けての3党政策合意」を確認する。	
	31日		3党の政策合意の中に「NPO法案と介護保険法案を次期通常国会に提出し、成立を図る」ことが盛り込まれる。	
	11月7日	第2次橋本内閣（改造内閣、自民単独だが社民・さきがけは閣外協力）が発足する（97年9月8日まで）。	第138回特別国会が召集される（11月12日まで）。	
	中旬		与党NPOプロジェクトチームの崩壊によって、与党責任者会議（熊代、辻本、渡海）により議論が開始され、非公式会議になる。臨時国会にNPO法案を提出することに合意する。	
	21日		社民党が市民団体とNPO法案について意見を交換する。	大阪NPOセンターが発足する。
	22日			日本NPOセンターが発足する。
	28日		与党NPO協議〈1〉で自民党案（熊代試案）が提出される。	
	29日	政府は介護保険法案を衆議院に提出する。	①第139回臨時国会が召集される（12月18日まで）。②新進党の法人格付与法案・税政改正法案が衆議院に再提出される。③社民党辻本議員が衆議院法制局と打ち合わせ、辻本試案づくりを始める。	
	12月2日		社民党が電話により市民団体の実態を調査する。	
	3日		与党NPO協議〈2〉で辻本試案が提出される。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1996	12月5日		①与党NPO協議〈3〉で解散時の市民法人への委譲と「5人以下」項目の削除に合意する。→辻本試案が提出される。②C'sのシンポジウムで民主党金田議員が、与党と修正協議の用意があることを表明する。	
	6日		社民党の政審全体会議で与党NPO協議の経過が報告される。	市民団体が伊藤幹事長（社民党）へ申し入れる。
	9日		①自民党総務会で熊代議員が報告する。熊代議員に5項目の申し入れがなされる。自民党より公開聴聞は努力規定として了解、書面提示も了解される。ただし、立入検査時の関係者の同意規定は不可との返事がなされる。②与党政調調整会議で担当議員（熊代、辻本、渡海）より経過報告がなされる。	
	11日		3党事務局レベル会議で各党事務局、経済企画庁、法制局が細部について検討する。	NPOに関する市民集会が開催される。
	12日		①与党政調調整会議で、NPO法案の臨時国会提出の方針が固まる。②与党NPO協議〈4〉で総理府令をチェックし、法制局の案を検討し、所轄庁への社員名簿提出問題を検討する。③民主党が「第1次民主党の考え方」を作成する。	
	13日		①与党事務局レベル会議、各党事務局、法制局が細部について検討する。②社民党政審全体会議で、与党NPO協議の経過が報告される。	市民団体が社員名簿の項目に関して反発の声を上げる。
	16日		①与党NPO協議〈5〉（与党責任者会議）で社員名簿提出については留保、市民団体からの意見聴取を条件に法案が了承される。②熊代、小川、河村、武村議員が「市民活動促進法案」を第139回臨時国会に提出するが、審議されなかった。③社民党と民主党が初の顔合せをする。	
	17日		与党NPOプロジェクトチームが記者会見をする。	JCが公開緊急討論会を開く。
	18日		①第139回臨時国会が閉じる。②新進黨案と与党案は継続審議になる。	
	26日		羽田「太陽党」が旗揚げをする。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1997	1月			JCが「地球市民活動推進法（試案）」を発表する。
	2日			①日本海で遭難したロシア船籍のナホトカ号から重油が流出する。②多数のボランティアが、流出重油の除去作業に活躍する。
	16日			NPO討論会で第1次アンケート用紙が配布される。
	17日		社民党辻本議員と民主党金田議員が意見交換をする。	連絡会がシンポジウム「徹底検討！市民活動促進法案」を開く。
	20日		第140回通常国会が召集される（6月18日まで）。	
	29日		社民党がNPO法案に関するアンケート用紙を約300の市民団体に送付する。	
	2月3日		与党3党が、民主党、新進党パートナーズ、太陽党に対して与党案をベースにした協議を呼び掛ける。	
	5日		①民主党が5市民団体に対して公開の意見交換会を開く「第1次民主党の考え方 ^(案) 」が提示される。②新進党と民主党が市民団体向けのヒアリングを開催する。③新進党は2月から3月にかけて民主党や社民党に対して多数派工作をする。	
	6日		民主党政調において「第1次民主党の考え方」が決定される。	
	11日			構想日本が「公活動促進法案」を発表する。
	12日			PANが「NPO法実現のための芸術・文化の集い」を開催する。
	13日			PANが国会誓願運動を行う。
	14日		与党NPO協議 ⁽⁶⁾ が開かれる。与党3党に「第1次民主党の考え方」が示され、政策協議が開始される。その際、与党と民主党との協議の場の設置と同時に、新進党との協議の場の設置も決定される。	
	15日			NPO法案に関するテレビ討論会（朝日ニュースター）が放映される。
	21日		社民党がNPO勉強会を開く。	
	26日		与党と新進党とのNPO協議 ⁽¹⁾ で与党案が説明され、新進党が与党案の問題点を指摘する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1997	3月初旬		1 回目の与党3 党と民主党との協議において、与党案の一部を修正することを与党3 党が了承する。	
	5 日		与党NPO 協議〈7〉で「第1 次民主党の考え方」に対する回答を協議する。与党と民主党とのNPO 協議〈1〉でその協議結果を民主党に口頭回答する。	
	7 日		与党と新進党とのNPO 協議〈2〉で新進黨案が説明される。	
	11 日		自民党熊代議員と新進黨河村議員との交渉が決裂する。	
	13 日		社 民 党NPO プロジェクト〈1〉で「第1 次民主党の考え方」に対する回答が報告される。	
	14 日		①共産党が「非営利団体に対する法人格の付与等に関する法律案」を国会に提出する。 ②新進黨が自らのNPO 法案の修正案を作成する。	
	19 日		与 党NPO 協議〈8〉で知事会と意見交換をする。	
	下旬		社民・民主両党幹部が「新進黨案の方が与党案よりも良い」と市民側が訴えるならば、社民・民主両党も考え直す可能性がある」と示唆した。	
	24 日		社 民 党NPO プロジェクト〈2〉が開かれる。	
	26 日		①駐留軍用地特別措置法の改正に関して、政局は「自社さ」連立重視派と保保連合に分かれる（3 月下旬から4 月中旬）。②与 党と民主党とのNPO 協議〈2〉で、民主党が「第2 次民主党の考え方」を提示する。	
	27 日		①与 党と新進黨とのNPO 協議〈3〉が開かれる。協議はその後開かれなかった。②社民党が市民団体と意見交換をする。	
	29 日			大阪NPO センターが各党の担当議員を招きシンポジウムを開催する。市民活動促進法案は、まだ議論不足であるという意見と、修正させて成立させるべきであるという意見とに分かれる（自民・さきがけは欠席）。
	4 月2 日		社民党が市民団体と意見交換をする。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1997	4月3日		与党NPO協議〈9〉が開かれる。	C'sが市民活動制度連絡会と共同で連続シンポジウムを開催する（3日東京、5日大阪）。
	11日		与党NPO協議〈10〉で「第2次民主党の考え方」に対する回答を協議する。	
	15日			PAN・連合（本部）・市民ボランティアネットワーク・連合（労組）等が与党3党と新進党に要望書を提出する。
	16日		与党NPO協議が「第2次民主党の考え方」に対する回答を金田事務所に送付する。	
	17日			①JCが民法改正と寄付金優遇税制の検討を求める要望書を提出する。②NGO活動推進センターが「市民活動促進法案に関する緊急提案」を提出する。
	18日		社民党が市民団体からヒアリングを行う。	
	19日		自民党が、社民党とさきがけの合意がとれないまま、民主党に文書で回答する。	
	23日		社民党が市民団体からヒアリングを行う。	
	25日		自民党熊代議員と民主党金田議員がNPO法の今後の取り扱いについて協議する。	
	5月7日		社民党内意見交換会において、今国会でのNPO法案の成立を目指すことで合意する。	
	8日		健康保険法改正案が衆議院を通過する。	
	12日		社民党が市民団体からヒアリングを行う。	
	13日		①与党NPO協議〈11〉で民主党への対応を協議する。②社民党が党内意見交換会を行う。	
	14日		与党と民主党とのNPO協議〈3〉で民主党へ回答する。	
	16日		与党と民主党とのNPO協議〈4〉で「民主党は合意の方向にある」との返答がなされる。	
	20日		与党政務調査会で国会運営方針が決定される。	
	21日		与党と民主党とのNPO協議〈5〉で共同修正案について合意する。市民団体に対してその経過が報告される。	
	22日		与党と民主党とのNPO協議〈6〉で「市民活動促進法案」の共同修正（9項目など）に合意する。	

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1997	5月23日		与党と民主党とのNPO協議<7>で委員会答弁を打ち合わせる。	
	26日		①新進党が内閣委員会で法案の審議入りを拒否し、第140回通常国会での成立を阻止する作戦をとる。②内閣委員会理事懇談会が新進党のボイコットにより決裂する。	
	27日		①与党と民主党とのNPO協議<8>で提案理由等を打ち合わせる。②社民党NPOプロジェクト<3>が開かれる。	
	28日		衆議院内閣委員会で与党案と共産党案が審議入りしたが、新進党は欠席する。	
	29日		衆議院内閣委員会で新進党案が審議入りし、30日も審議される。	
	30日		内閣委員会で審議が行われる。	
	6月			①市民団体のリーダー700名からの「NPO法案の今国会成立を」の署名が国会に寄せられる。②朝日・日経・読売が社説でNPO法案の早期成立を要望する。
	2日		大阪で地方公聴会が開催される。	
	3日		東京で地方公聴会が開催される。	
	4日		①新進党が法案の附則をめぐり審議を拒否し、衆議院内閣委員会は空転する。→委員会終了。②与党政策調整会議で市民活動促進法案と税制優遇措置法案の同時提出を決定する(結局はできず)。→与党3党と新進党が附則に「優遇税制の見直し」を付け加えることで合意する。→委員会休憩中に熊代議員らが自民党税制調査会長に呼ばれ、合意の取り消しを指示され、合意は破綻する。	
	5日		①衆議院内閣委員会で「市民活動促進に対する付帯決議」が行われる。②与党3党と民主党の共同修正案と新進党修正案が提出される。→「市民活動促進法案」が対象活動分野の拡大等の修正を加えて衆議院内閣委員会で賛成多数で可決される(新進党・共産党は反対)。③一方、新進党案と共産党案は否決される。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1997	6月6日		衆議院本会議で与党修正案「市民活動促進法案」が賛成多数で可決され、参議院に送付される。	
	9日		社民党内意見交換会で、参議院対応について検討される。	
	17日		①震災被災者支援法案が衆議院大蔵委員会で廃案になる。 ②臓器移植法案が成立する。	
	18日		①他の重要法案の審議が優先され、市民活動促進法案の審議は後回しにされ、継続審議になる。②第140回通常国会が閉じる。	

1 議員・国会

96年9月27日、第137回臨時国会召集と同時に衆議院が解散され、総選挙に突入した。これにともない、新進党が提出していた「市民公益活動を行う団体に対する法人格の付与等に関する法律案」は廃案になった¹¹³⁾。

この同じ日、民主党が結成された。民主党は自らを「市民の党」と宣言した。党の基本政策として、行政セクター・企業セクター・市民セクターのバランスのとれた「しなやかな市民社会」の構築を提唱し、NPO法の制定を最重要課題の1つとして位置付けた。この市民重視の姿勢は、無党派層の支持獲得に照準を合わせたものである。与党NPOプロジェクトチームの社民党担当者であった五島議員も、民主党に移籍した¹¹⁴⁾。

10月20日、初の小選挙区比例代表並立制による第41回衆議院選挙が行われた。この選挙の結果、自民党は第1党になった。しかし、過半数を下回り、社民党とさきがけの閣外協力を受け、辛うじて過半数を維持することができた。民主党は52議席を獲得し、野党第1党になった。社民党は議席を15に激減させた。さ

きがけの場合、井出正一代表、田中秀征元経済企画庁長官、渡海紀三郎政務調査会長など有力議員が相次いで落選したため、選挙前の9議席が2議席に激減した。特に渡海紀三郎政務調査会長は、与党政策調整会議でのNPO協議のために、地元入りが遅れ、落選したといわれた。井出代表は、選挙敗北の責任をとって辞任した。この空席になった代表の代わりに、党首格の議員団座長が設けられた。10月22日、堂本暁子参議院議員がこのポストに就いた¹¹⁵⁾。

自民党の執行部は、社民党とさきがけとの協力関係を維持するとともに、民主党、太陽党、21世紀等の政党の協力を得たい意向を持った。民主党等も、与党と連携し自らの政策を実現したい意向を持った。この両者の意向が合い、民主党から与党3党に対して、NPO法案の政策協議が持ちかけられた¹¹⁶⁾。

(1) 与党3党議員・民主党議員

① 民主党プロジェクトチームと与党責任者会議の発足

新たに発足した民主党のプロジェクトチーム

113) C's, p. 26.

114) C's, p. 22.

115) 筆者による黒澤氏への聴取調査（1999/6/5と2001/11/15実施）および「準備委員会報告書、p. 43、山本氏への聴取調査」。

116) C's, p. 32.

の座長には金田誠一議員が就き、メンバーは枝野幸男、川内博史、近藤昭一、古川元久、伊藤忠治、石毛えい子、北村哲男、玄葉光一郎、佐藤謙一郎、末松義親、中桐伸五、肥田美代子、渡辺周、小林守、山花貞夫、藤田幸久、峰崎直樹の各議員であった。C's、日本青年会議所、経団連等の市民団体が、この民主党のプロジェクトチームに協力した¹¹⁷⁾。

民主党がNPO法案に関わったのは詰めの段階であった。プロジェクトチーム座長の金田議員は次のように述べている。「民主党は独自案を作ろうと思えばできたが、衆議院で50人という状況を考えて、より現実的な法案、すなわち与党案の修正に動いた」。民主党の場合、既に与党案というある程度の枠組が存在した。そこで民主党は、与党内で交された合意の中に、民主党の主張を受け容れさせ、法案成立を図るのが得策と判断した。

上述のように、8月の結成準備段階で、民主党は「市民活動重視」の政策を発表するとともに、NPO法制定をその基本政策の1つとした。市民団体や労働組合を支持母体とする民主党は、総選挙の最中でも「市民」を強調し、NPO法案の作成に積極的であった¹¹⁸⁾。

96年10月26日から30日にわたり、自民党、社民党、さきがけの3党政策協議が持たれた。この3党協議において、「第2次橋本政権発足に当たっての3党の新たな政策合意」が提出され、最終日の30日、3党首会談において確認された。社民党とさきがけは閣外協力という形で与党に止まった。さきがけは3党協議において、NPO法案の選挙前の9月19日の「法案の要旨案」に則した早急な立法化を主張した。その結果、政策合意の懸案合意事項に「3党でとりまとめた合意事項にしたがい、議員立法として次期国会に提出し、成立を図る」ことが盛り込まれた。C'sの松原明

氏によれば、もしも民主党が発足していなかったならば、この与党3党の合意は存在しなかった¹¹⁹⁾。

この3党合意により、多くのプロジェクトチームが解散されるなかで、NPO法案を担当する与党NPOプロジェクトチームは存続することになった。なお、新しいプロジェクトチームにおいては、座長制は廃止された。

新しい与党NPOプロジェクトチームの社民党の担当者には、辻本清美議員が就いた。辻本議員は、学生時代に市民団体「ピースボート」を設立し、C'sにも参加してきた活動家であった。彼女は、直前の総選挙では、NPO法制定と情報公開法制定を公約に運動を進め当選した。上述のように、総選挙により社民党は、議員数が15の小政党に転落していた。このため辻本議員は1年生議員であるにもかかわらず、党の政策審議会の副会長に就き、与党政策調整会議にもオブザーバーとして参加し、NPO問題について党から一任されていた。この辻本議員の参加により、与党プロジェクトチームは、従来は堂本議員を中心に動いていたのが、これ以後、辻本議員を中心に動くようになった¹²⁰⁾。

一方、さきがけの場合、NPO問題の担当は、堂本議員から渡海紀三郎前議員に引き継がれた。さきがけの担当者の交替は、堂本議員が議員団座長に就いたためである。しかし、渡海前議員は、次の選挙準備のために地元に戻ることが多く、堂本議員が協議に代理出席することが多く、実際には渡海・堂本両氏が担当した¹²¹⁾。

総選挙後、与党3党間でNPO法案の立案を進めるためのスケジュールの作成に際して、今後は民主党と修正協議を行うことでは話し

119) 松原氏の講演・回答。

120) 同上

121) C's, p. 27, 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p. 43, 山本美和氏への聴取調査」。

117) C's, p. 26.

118) 「第1次民主党の考え方」(1996/12/12)。

が纏まっていた。裏話であるが、11月頃、菅直人議員がNPO法案の担当者になる際、「与党案の修正案を作る」ことになっていたという¹²²⁾。

11月中旬、与党のNPO法案の協議は、上述のように、もはやプロジェクトチーム方式によっては機能しなくなっていた。このため、自民党の熊代昭彦議員、社民党の辻本清美議員、さきがけの渡海紀三郎顧問の3名で構成される「与党NPO協議」(非公式な組織であり「与党責任者会議」とも呼ばれた)は、NPO法案の細部を検討し、次の第139回臨時国会に与党案を提出することで合意した¹²³⁾。

② 臨時国会の攻防

11月29日、第139回臨時国会が開かれた。臨時国会の会期は1カ月にも満たない短いものであった。新進党は、この臨時国会の冒頭に「法人格付与法案」と「税政改正法案」を再提出した¹²⁴⁾。これら2法案は、9月27日、第137回臨時国会が召集と同時に衆議院が解散し、廃案になっていたものである。

臨時国会開会の前日の11月28日、総選挙後初の第1回与党NPO協議が開かれた。与党NPO協議は、その後、12月中旬までに全部で5回と、精力的に開催された。なおこの与党NPO協議は、97年5月までに全部で11回開かれた(付録:表4)。

第1回の与党NPO協議で、「市民活動促進法案」(熊代試案)が提示された。この熊代試案は、最初の与党案の原型となったものである。この熊代試案では、①有給社員の1/3条項、②定義の問題、③社員名簿の提出、④政令で定める書類の種類、⑤政治活動の制限、⑥残余財産の帰属先、⑦行政による立入検査や認証の取消、等の法文上の問題が議論されていた。

熊代試案の内容以上に議論になったのは、与

党案を臨時国会に提出するか否かの問題であった。提出するか否かにより、議論の範囲をどこまで拡げるのか、あるいは、まとめる方向で調整するのか否かが全く異なってくるからである。

国会提出に一番熱心だったのは自民党である。特に執行部が積極的であった。さきがけの方針も、早急な法案の提出であった。さきがけは、議員数が激減した反面、党首格の議員団座長に就いた堂本議員が担当者であるために、彼女の発言権が非常に強くなり、NPO法成立に影響を及ぼすことができた。この堂本議員を中心としたさきがけの場合、次のような判断があった。①総選挙前の合意で、自民党から最大限の譲歩を引き出している。②現在の状況を逃すと、またボランティア法案に戻ってしまうか、あるいは法律制定の動き自体が頓挫しかねない。③自民、社民、さきがけの連立政権が何時までもつか分からない。④したがって、法案提出のタイミングはこの時しかない。

与党案を臨時国会に提出するか否かの判断に影響を及ぼしたもう1つの要因は、民主党の存在である。自民党の加藤紘一執行部は、自民、社民、さきがけの連立政権の基盤を強化するために、民主党との政策協議に乗り気であった。自民党とさきがけが描いていた基本戦略は次のようなものであった。「臨時国会で与党3党案を提出しておき、民主党との修正を経て、通常国会で成立を図る」¹²⁵⁾。

一方、社民党は最後まで提出するか否かを迷っていた。先の総選挙で当選し新たに社民党のNPO担当になった辻本議員にとって、熊代試案は問題点が多過ぎた。そこで、12月3日の第2回与党NPO協議で、辻本議員は「辻本試案(第1次案)」を提出した。辻本試案は、行政の監督規定をより限定しようとする理想案であり、9月19日、与党政策調整会議が合意

122) 松原氏の講演・回答。

123) 『さきがけ通信』第22号(1996/12/15)。

124) C's, p. 28.

125) C's, pp. 28-29.

した「法案の要旨(案)」から大きく外れる内容であった。

さきがけは、与党プロジェクトチームの話し合いの中で、現実的な妥協をしつつ、自民党から最大限の妥協を引き出したのが「法案の要旨(案)」であると考えていた。したがって、時計の針を逆に戻して、自民党とさきがけが延々と行ってきた議論を蒸し返し、法案自体を頓挫させることはできないと考えた。結局、社民党も12月の初旬には、政局を判断し譲歩した¹²⁶⁾。この結果、与党NPO協議における以後の法案作成は、熊代試案をもとに進められることになった。

12月3日の与党NPO協議(与党責任者会議)では、「市民活動法人が解散した際の残余財産の帰属先に市民活動法人を含めない」規定や「検査項目」等が、社民党とさきがけによって批判された。また「有給役員は5人以下」の規定の削除も合意されなかった。辻本議員は、これらの項目を含めて全部で5項目の申入れを自民党に対して行った。

12月5日の第3回与党NPO協議では、「残余財産の帰属先に市民活動法人を含める」規定への変更と「有給役員は5人以下」の規定の削除が、それぞれ合意された。

12月6日、C'sのシンポジウムにおいて、民主党の金田議員は、与党3党との修正協議を行う用意があることを表明した。

12月9日、辻本議員は自民党本部に出向き、熊代議員に5項目の申し入れを行った。これに対して、自民党総務会は次のように回答した。「公聴会開催」は努力規定とし、「書面提示」も可とするが、「立ち入りの際には関係者の同意を得ること」の項目は了解できない。

12月9日の与党政策調整会議では、担当議

員から経過報告がなされた後、辻本議員が「立ち入りの項目はまだ工夫の余地があるのではないか」と発言した。これに関して、及川一男会長は、「同意を得るよう努めなければならない」という努力規定に変えてはどうか」と提案した。結局、この問題は3座長預かりとなった。

12月10日、前日の話し合いを受けて、3座長会議が開催され、討議の結果、次のような2方針が決まった。①立ち入り検査の際の関係者の同意は規定に含めない。②現時点で与党内で合意されたNPO法案を臨時国会に提出する。

12月11日、前日の方針を辻本議員から知らされた民主党NPO法案担当の金田議員は、C'sのシンポジウムで「民主党は与党3党の議論の経緯を尊重し、かつ問題点に関する政策協議を求める」ことを表明した。

同じ12月11日、3党事務局レベル会議が開催され、各党事務局・経済企画庁・衆議院法制局は、与党案を細部にわたって協議した。

12月12日、与党政策調整会議で、NPO法案の臨時国会提出の方針が固まった。これを受けて、第4回与党NPO協議では、①総理府令のチェック、②法制局の提案の検討、③所轄庁への社員名簿提出問題の検討が行われた。

同じ12月12日、民主党は「市民活動促進法案に対する民主党の考え方(第1次)」を作成した。内容は、非営利団体一般を対象としたNPO法案の立法化を図り、①準則主義による法人格取得、②税制優遇措置と法人格取得手続の分離、③法律による行政裁量の最小化、④情報公開の徹底、の4原則を掲げたものである。民主党は、9月18日に与党3党で合意された「法案の要旨(案)」に基本的には賛成しつつ、その内容をこれら4原則に近づけるべきであると主張した。民主党は以上の主張を実現すべく、以後、与党3党と積極的に協議を進めた。

12月13日、3党事務局レベル会議において、各党事務局・衆議院法制局は細部について

126) C's, p.29. 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p.44, 山本氏への聴取調査」。

検討した。同日の社民党政策調整会議の全体会議で、この間の経過報告がなされた。

12月14日、与党責任者会議で骨子試案が作成された。

12月16日、第5回与党NPO協議において、「社員名簿提出」については留保されたが、市民団体の意見聴取を条件に、法案は了承された¹²⁷⁾。

同じ12月16日、こうして作成された「市民活動促進法案」は、第139回臨時国会に熊代昭彦、小川元、河村建夫、辻本清美、武村正義の5議員により提出された。

翌日の12月17日、与党3党による共同記者会見が行われた。

しかし、第139回臨時国会は12月18日が会期末であり、「市民活動促進法案」を実質的に審議する時間はなかった。このため、臨時国会の冒頭に提出されたが、未審議の新進党提出の2法案とともに、継続審議になった¹²⁸⁾。

③ 市民活動促進法案

この法案作成作業において、各党間および衆議院法制局の間で調整・変更になった項目がいくつもある。例えば、衆議院法制局は「他の公益法人との違いを明確にすべきである」と主張したのに対して、熊代試案は「1/3条項」¹²⁹⁾で対応した。次に自民党は「ボランティア」という文言を定義に入れることを主張したが、社民党とさきがけの反対で、目的の例示に盛り込まれることになった。また渡海紀三郎前議員が強く主張して、法文上にある総理府令などの委任規定を可能な限り法文上に書き出すことになった。

97年1月17日、辻本議員と民主党の金田議員は意見交換を行った。上述のように、辻本議員と金田議員はかなり緊密な意見交換を行

い、次のようにしてNPO法案の修正を実現した。まず金田議員に修正要求を出してもらった。次にそれをもとに、辻本議員が「民主党も要求していることでもあり、修正しましょう」と提案し、与党NPOプロジェクトチームで修正する¹³⁰⁾。

④ 民主党と与党3党との協議

97年1月20日、第140回通常国会が招集された。しかし、与党3党の「市民活動促進法案」と新進党の2法案は、衆議院内閣委員会に付託されたが、すぐに審議が開始された訳ではない¹³¹⁾。

2月3日、与党三党は、民主党、新進党パートナーズ、太陽党(96年12月26日、結党、党首は羽田孜議員)に対して、与党案をベースとした協議を呼び掛けた。

2月5日、この呼び掛けに応じて民主党は、修正案「市民活動促進法案に対する民主党の考え方(第1次)」(案)(以下「第1次民主党の考え方」と略記)を提示した。内容は、96年12月12日に作成したものと同じである。同じ2月5日、民主党は、C's、市民活動連絡会、PAN、連合市民ボランティアネットワーク、日本青年会議所、NPO推進フォーラムの6つの市民団体を招き、公開の意見交換会を開催した。この意見交換会では、市民活動法人の設立・運営に疑義を持った場合には、所轄庁に何人も申し出て監督するように求めることができる、いわゆる「チクリ条項」に対する市民団体の反発が大きかった。交換会での意見は、民主党の第1回目の修正要望案である「第1次民主党の考え方」に取り容れられた。

2月6日、民主党政調調査会は、金田議員が提出した上記の「第1次民主党の考え方」を決定した¹³²⁾。

127) 『さきがけ通信』第22号(1996/12/15)。

128) C's, pp. 29-30.

129) 市民活動法人の場合、社員の1/3以下しか報酬を受け取ってはいけないという条項を指す。

130) 松原氏の講演・回答。

131) C's, p. 32.

132) C'sのHP(<http://www.npoweb.gr.jp/>)によっている。

⑤ 政策協議が遅れていた理由

2月14日、民主党がこの「第1次民主党の考え方」を与党NPO協議に提出し、政策協議が開始されることになった。この時点で自民党は、「2月から3月にかけて協議を進め、4月頃には成案を得て、通常国会後半で法律を制定する」というビジョンを描いていた。しかし実際には、与党3党と民主党との修正協議は、後述する種々の理由から、順調には進まず、大幅に遅れることになった。なお同じ2月14日、与党NPO協議では、新進党とも政策協議を行うことが決定された。

2月26日、与党と新進党の第1回NPO協議が持たれ、与党案が説明され、新進党が与党案の問題点を指摘した¹³³⁾。3月7日の第2回のNPO協議では、新進黨案が説明された。

3月11日の協議では、自民党の熊代議員と新進黨の河村議員との交渉が決裂した。それ以後、与党と新進黨のNPO協議は開かれることはなかった。

3月5日、第7回与党NPO協議(与党責任者会議)は、「第1次民主党の考え方」に対する回答を検討した。検討の結果、①有給社員1/3条項、②社員名簿の提出、③所轄庁への申し出条項(チクリ条項)、④複式簿記に限定する条項等を削除し、活動定義の追加・拡大に関して合意した。同日、与党3党と民主党の第1回NPO協議がもたれた。その場で、与党3党の合意事項が口頭で伝えられた。

3月26日、与党3党と民主党とのNPO協議で、与党の3月5日の回答に対して、民主党は第2回目の修正要望案である「第2次民主党の考え方」を提出した。その内容は、①行政の恣意性をいかに排除するか、②11項目以外の市民活動をどうするか、③事故被害者の支援、④行政の監視や消費者保護をどうするか、⑤会員制サービスをどうするか、⑥宗教・政治

活動の制限の定義、⑦認証時の書類の量と会計手続きの簡素化、⑧認証時の経済企画庁と他省庁との相談の排除、⑨行政による解散命令の件、⑩寄付優遇税制および民法改正の附則への盛り込みの9項目であった¹³⁴⁾。

3月29日、民主党、社民党と共産党のNPO担当者は、大阪NPOセンター主催のシンポジウム「大詰めを迎えた市民活動促進法案」に出席した。なお、自民党とさきがけの担当者は参加しなかった。この時期、東京の日本NPOセンターは、「与党案に批判的であっても、今回を逃がしたら日の目を見ないのではないか。与党案に不満であっても成立させよう」という立場をとっていた。一方、この大阪のシンポジウムに参加した市民団体の大方の意見は、「このままの与党案であれば、ない方が良い。急ぐ必要はない」というものであった。しかし、民主党の修正案を支持する意見が多く出され、金田議員は確かな手応えをつかんだ。民主党は、既に3月26日に第2回目の修正要望案である「第2次民主党の考え方」を提出していたので、このシンポジウムで金田議員は、「ボールは今、与党の手にあって、カギを握るのは民主党の態度如何である」と発言した¹³⁵⁾。

4月11日、第10回与党NPO協議において、「第2次民主党の考え方」への回答が協議された。

4月16日、「第2次民主党の考え方」に対する回答が金田議員の事務所へ送付された。

4月19日、自民党は、第2回目の修正要望案「第2次民主党の考え方」(3月26日)に対する回答を文書で民主党に対して発送した。この回答は、自民党が社民党とさきがけとの合意を得ぬまま行った。与党3党間で修正

133) C's, pp.34-35.

134) C's, pp.34-36.「第2次民主党の考え方」(1997/3/26).

135) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書, p.51」.

をめぐる調整が難航し、遅々として進まなかったからである。

4月25日、熊代議員と金田議員は、NPO法の今後の取り扱いについて協議した。

以上のように与党3党と民主党の協議は、迅速に進まなかった。ほぼ3週間に1度の割合で協議が持たれたに過ぎず、ボールが行って戻ってくるのに6週間もかかるという遅さであった。この与党3党と民主党の協議が遅れた理由として、次の4点が上げられる。

第1に、3月から4月にかけて起きた沖縄米軍基地用地問題をめぐる駐留軍用地特別措置法改正に関する政局の影響を受けた。その際、自民党内では、「自社さ」連立重視派と保連合派の2つに分かれて対立した。NPO法案は、自民党内の自社さ連立の枠組のなかで進められてきたので、この影響を直接受けた。さらに自民党と社民党との間の距離も以前よりは広がり、自社さの交渉が順調に進まなくなっていった。

第2に、このNPO協議は、政治的には与党3党対民主党という枠組みで進められているようにみえたが、実際は、自民党対「社・さ・民主」という枠組みで行われていた。市民団体と意見を交換しながら法案の作成を行ってきた社・さ・民主党側は、次のような複雑で厳しい駆け引きを行った。まず、民主党が与党3党に対して外部から影響力を行使する。社民党とさきがけは、この民主党の影響力を利用して、与党内で自民党に影響を及ぼす。したがって、与党3党内でも意見の調整は容易ではなかった。上述のように、4月19日、自民党は、社さの合意を得ぬまま民主党に対し文書で回答した。この自民党の行動は、与党内での修正をめぐる駆け引きが行われていた結果である。

第3に、臓器移植法案の審議の影響を受けた。民主党のNPO法案担当者である金田議員は、臓器移植法案の金田案の発案者であった。自民党の担当者である熊代議員は厚生省出身議員であり、厚生委員会の委員であった。彼らは

臓器移植法案の審議に時間をとられた。

第4に、与党案が実際に国会に提出され、法案成立の可能性が高まったために、関心を持つ市民団体が増加した。2月から3月にかけて、市民団体の意見がまとまらなくなった。さらに、マスメディアや市民団体が、与党案を厳しく批判していた。このため、社民党と民主党は、調整を終結すべき点が自らもよく認識できなかった¹³⁶⁾。

⑥ 与党3党と民主党との修正合意

5月の連休が明けると、事態は急変した。5月7日、与党3党は、NPO法案の通常国会での成立を目指すことで合意した。このNPO法案と同じように、与党3党と民主党の枠組で行われていた健康保険法改正案の修正協議で、与党3党は民主党の主張を入れた修正案を策定した。しかし衆議院通過直前、民主党が態度を豹変させ反対に回った。したがって与党3党単独で、健康保険法改正案の修正案を提出し、5月8日の衆議院本会議で、修正案を通過させた。

与党3党は、この民主党の行動に対して態度を硬化させた。NPO法案の4党協議も打ち切るべきであるとの声も高まった。したがって、民主党との協議での修正合意内容に則した修正案を、与党3党単独で提出する方向に傾きかけた。市民団体の多くも、与党案の修正による法案の成立を支持していた。そこで、民主党に与党案修正による法案成立の方向での妥結を要望した。その結果、民主党も急遽、党内の意見を取りまとめ、5月半ばから協議は急速に進展した。

5月13日、第11回与党NPO協議で、民主党への回答が協議された。

翌5月14日、与党と民主党の第3回NPO協議で、民主党に対して回答が行われた。

5月16日、民主党はこの回答を受けて、条

136) C's, pp.34-36.

文の修正、付帯決議を行う項目等を整理し、合意することにした。

5月21日、与党と民主党の第5回NPO協議で、共同修正案が合意された。同時に、市民団体に対して経過が報告された。

5月22日、与党と民主党の第6回NPO協議で、市民活動促進法案の共同修正(9項目等)の確認書が調印された。その際、民主党は、政策責任者レベルでの合意文書を希望した。しかし先の健康保険法改正の問題が影響し、担当者レベルでの調印になった。

修正が合意された9項目は、①社員の無報酬性の要件・社員名簿の提出および閲覧規定の削除、②外国人の証明手段の変更、③認証時の所管大臣への意見を求める規定の削除、④認証・不認証の決定期間の変更、⑤同決定時の書面による通知規定の追加、⑥複式簿記に限定しない会計帳簿の作成、⑦立入検査時の書面を「要求があれば公布」に変更、⑧「チクリ条項」の削除、⑨活動分野に関する「地球環境」の保全の「地球」の削除と、アドボカシー活動の追加、であった¹³⁷⁾。

この4党合意では、民主党が要求していた準則主義および税制優遇措置は、「2年以内に結論を出す」という付帯決議に止まった。民主党の金田議員は、この合意に踏み切った理由として次の3点を上げている。(1)自民党の現状から、これ以上の前進は期待できない。(2)今後、準則主義や優遇税制を実現するにも、今回の市民活動促進法が制定されていた方が有利である。(3)我が国のNPOは、運動の中で準則主義や優遇税制を実現する潜在能力を有している¹³⁸⁾。

⑦ 衆議院での市民活動促進法の成立

通常国会の会期末は6月18日であり、5

月22日の修正合意後の日数は、1カ月に満たなかった。したがって、法案成立に向けた努力が、市民団体の後押しを受けながら試みられた。5月23日、与党3党と民主党は、委員会答弁の打合せを行った。次いで5月27日、提案理由等の打合せと最終的詰めの作業を行った。この作業の過程で、自民党のスタッフが、民主党の答弁準備にかなり協力する場面がみられた。

5月28日、衆議院内閣委員会は、市民活動促進法案の審議に入った。この審議は6月5日まで続いた。この審議の中で、民主党の金田議員は一貫して、市民活動促進法案が非営利法人一般法および優遇税制を制定するためのベースキャンプであることを強調した。しかし現状では、民法の改正や税制優遇措置は困難であるとの見解を述べた。

審議では、市民活動法人の活動内容が制限されないように、具体的な個々の活動について担保をとっていく質問や答弁が試みられた。

6月5日、与党3党と民主党の共同修正案が、内閣委員会に提出され、同日、可決された。

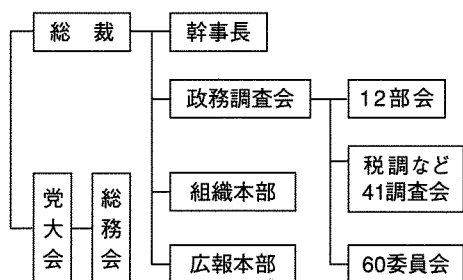
翌6月6日、衆議院本会議で市民活動促進法案は賛成多数で可決され、参議院に送付された。以後、市民活動促進法案は、成立に向かって進んで行くことになる¹³⁹⁾。

6月4日、法案の修正をめぐり、与党3党と市民活動促進法案の廃案を目指してきた新進党との間の「幻の合意」が、日の目を見る寸前に消えた。その時点で既に、民主党と修正合意していた与党3党は、新進党が求めていた公聴会開催を受け入れたことで、採決に持ち込めると考えた。その際、新進党は、ボランティア団体に対する寄付金への課税控除を念頭に、優遇税制の検討を法案に明記することも要求していた。与党3党の理事はこの点でも譲歩し、

137) C's, pp.38-39.

138) 筆者による黒澤氏への聴取調査(1999/6/5と2001/11/15実施)および「準備委員会報告書、p.51」。

139) C's, pp.39-41. 松原氏の講演・回答。



注) 自民党の組織内の位置付けでは、税調は政務調査会の一組織。

出所:『日本経済新聞』(2001/11/21朝刊)。

図2 自民党の組織図

附則に追加することで一旦は合意した。しかし、これを知った自民党税制調査会長は、「税制改正に余地を残すのは問題である」と猛反発し、内閣委員会の理事間合意を覆してしまった。税制問題に関する自民党税制調査会の事前審査と決定は絶対的であり、自民党の政策責任者である政務調査会長でも口を出しにくい「聖域」とされる(図2)。この結果、与野党理事の面目は丸つぶれになった。新進党の中野寛政国対委員長は、自民党の村岡兼造国対委員長に「無節操だ」と抗議したが、届かなかった。

6月17日、阪神・淡路大震災被災者に対する個人補償を盛り込んだ支援法案が、参議院で継続審議に、衆議院では廃案になった。衆議院では、自ら法案を提出し継続審議を求める新進党等と、これに反対する与党3党が対立した。決着は、衆議院大蔵委員会の採決に持ち込まれ、20対19の1票差で廃案が決まった。社民党は震災の被災者支援に積極的な立場をとってきたにもかかわらず、反対に回った¹⁴⁰⁾。

新聞報道によれば、NPO法案と震災被災者支援法案をめぐる国会審議には、「自社さ」連立重視派と保保連合派との確執が濃い影を落としていた。NPO法案の審議では、最終場面で自民党内の「自社さ」連立重視派が、新進党に

ひじ鉄を食わせ、民主党を抱き込んで合意した修正案を守り抜いた。被災者支援法案では、やはり「自社さ」連立重視派主導の自民党執行部が、社民党を巧みに操り、保保連合派の動きを封じ込めた¹⁴¹⁾。

(2) 野党議員

① 新進党の与党・民主党への働きかけ

第4期(与党案第2次合意から民主党との調整を経て衆議院通過まで)の後半、新進党と共産党も活発に動いた。特に新進党は、社民党と民主党に対して多数派工作を試みた。新進党は、まず民主党に対してNPO法案に関する政策協議を打診した。民主党は、与党3党との政策協議と並行して、新進党とも政策協議を進めることを決定した。

97年2月5日、新進党は市民団体に対してヒヤリングを行った。対象団体は、C's, PAN, 市民連合ボランティアネットワーク, 日本青年会議所, NPO推進フォーラムの5つであった。同日の午後、民主党もこの5市民団体にヒヤリングを行っている。新進党は、従来、新進党案の修正に前向きではなかった。しかし、この時期の政治状況の変化のなかで、市民団体からの新進党案の修正に対しても、前向きの姿勢をみせ始めた。

新進党と与党3党はいずれも、NPO法案をめぐる民主党を自らの陣営に引き入れようと動き始めた。新進党の河村議員は、2月から3月にかけて活発に行動した。新進党は当初、新進党、民主党、社民党、共産党の非自民4党によるNPO法案の共同提案を目指した。そこで、与党3党案に関して市民団体の強い批判に晒されていた社民党をまず最初に、民主党を次に、それぞれ説得しようとした。

3月の下旬には、説得が奏功したためか、社民党と民主党の幹部議員が、次の趣旨の発言

140)『毎日大阪新聞』(1997/6/20朝刊)。

141) 松原氏の講演・回答。

をするようになった。すなわち、「新進黨案の方が与党案よりも良いと市民側が訴えるならば、社民、民主両党も考え直す可能性もある」。

3月14日、さらに新進黨は、市民団体が強く批判する新進黨案の4箇所を修正するとし、次のような修正要綱を作成した。①「社員の1/2」条文を削除する。②設立を認可から認証に変更する。③設立・監督の機関委任事務を団体委任事務に変更する。④社員名簿の提出を不要とする。新進黨はこの修正要綱をもって、複数の市民団体やマスメディアに対して積極的な働き掛けを試みた。

しかし最終的に、C's等の主要な市民団体が、「新進黨案の方が与党3党案より良いので、非自民の共同提案にせよ」という要望をするには至らず、新進黨の構想は実現しなかった。

4月以降、新進黨は、第140回通常国会において与党法案すなわち「市民活動促進法案」の審議入りを阻止し、廃案を目指すことに方針を転換した。

② 共産党案の提出

共産党は、3月14日、独自の法案である「非営利団体に対する法人格付与等に関する法律案」を第140回通常国会に提出した。この法案は、民法の公益法人との棲み分けを無理に行うのではなく、非営利一般の法人制度について定めた点に特徴があった。この共産党案は、従来から市民団体が制定を求めてきた内容に最も近い法案であった。具体的には、①対象とする団体の要件は「非営利であること」のみである。②設立は準則主義による。③理事が3人、監事が1人以上の場合には、登記だけで法人格が取得できる。

新進黨案や与党案は、民法との棲み分けを前提としたために、種々の問題点を内包していた。共産党案は、この問題点を含んでいないという点で優れていた。しかし、民法第34条の公益法人の規定を残したまま、この共産党案を現実に制定することが可能か否かは不明であつ

た¹⁴²⁾。

2 市民団体

① 市民団体と社民党の意見交換

96年11月21日、社民党と市民団体はNPO法案について意見交換を行った。上述のように、辻本議員が市民団体である「ピースボート」の活動家でもあることから、以後、社民党は市民団体と緊密な関係を展開した。

11月22日、日本NPOサポートセンターが発足した。

12月2日、社民党は市民団体を対象とする電話アンケートを実施した。

12月5日、市民団体と社民党との間の意見交換の場において、「法案を提出し公開すべきだ」という意見が多数出され、「検査の項目」等にも批判が出た。

12月5日、C'sのシンポジウムにおいて、民主党の金田議員が与党3党との修正協議を行う用意があることを表明した。

12月6日、市民団体はNPO法案について、社民党の伊藤茂幹事長に申し入れを行った。

12月11日、NPOに関する市民集会が開催された。

12月16日、第5回与党NPO協議では「市民活動促進法案」が了承され、同日、衆議院に提出された。市民団体にとってこの与党案は種々の問題点を含んでいたために、市民団体やマスメディアは与党案を強く批判した。C'sは「与党案は市民活動管理法案である」とし、批判キャンペーンを展開した。

12月17日、日本青年会議所(JC)は、NPO法案について緊急公開討論会を開催した。

97年1月16日、社民党はNPO討論会で第1次アンケート調査用紙を配布した。

1月17日、市民活動制度連絡会はシンポジウム「徹底検討！市民活動促進法案」を開催した。

142) C's, p. 36.

1月29日、社民党は約300の市民団体を対象にNPO法案に関するアンケート調査用紙を送付した(締切日:2月15日)。

3月27日、市民団体と社民党は意見交換を行った。

4月18日、社民党は市民団体に対してヒアリングを行った。

さらに4月23日と5月12日の両日、社民党主催で市民団体とのヒアリングが行われた。

② 税制優遇をめぐる市民団体間の意見対立

97年の2月から4月にかけて、市民団体の間で、税制優遇措置に関する意見が大きく2つに分かれた。「市民活動促進法案」には、この税制優遇措置は盛り込まれていなかったからである。

C's, 市民活動連絡会, 種々の福祉団体は、「まず法人制度を制定すべきである。税制優遇措置は第2段階で制定すればよい」と主張した。一方、PAN, 国際協力のNGOの一部の団体は、「法人制度に税制優遇制度を同時にセットしておかなければ、結局、税制優遇制度は実現不可能である」と主張した。2つのグループの主張は激しく衝突した。

3月29日の大阪NPOセンターのシンポジウムでは、「市民活動促進法案を修正して成立させるべきである」という主張と、「まだ議論不足である」という主張に2分された。

他方、4月3日のC'sと市民活動制度連絡会(東京)の連続シンポジウムでは、4人のパネラー(与野党のNPO法担当議員)はいずれも、「市民活動促進法案に対する不満は大きい、今後の運動の展望も踏まえた上で、修正してこの国会で成立させるべきである」旨の発言をした。

5月21日の与党と民主党のNPO協議では、「市民活動促進法案」の共同修正(9項目)が合意され、その経過報告が市民団体に対して行われた。その際、C'sは「最終的には7割程度の満足ではあるが、修正協議はこれ以上進展しない」と考え、与党・民主党案に対し明確

な支持を表明した。

C'sは、上記の活動以外に、市民にNPO法の必要性を訴えるために、全国各地で種々の公開フォーラムや討論会への出席、ハンドブックの発行などを試みた。

③ 市民団体の各政党への働きかけ

97年2月5日、C'sと市民活動制度連絡会(東京)は、与党3党に対して10項目の要望書を多数の署名とともに提出した。同じ2月5日、新進党に対しても同様の要望書を提出した。

2月11日、民間のシンクタンク「構想日本」は公活動促進法案を発表した。

2月13日、PANは国会誓願運動を行った。

4月15日、PAN, 連合(本部)・市民ボランティアネットワーク, 連合(労組)等は、与党3党と新進党に対して、要望書「NPO法案の修正に関する緊急提案」を提出した。

4月18日、NGO活動推進センターは国際協力団体として、寄付金優遇税制度の検討を求める要望書『「市民活動促進法案」に関する緊急提言』を提出した。

同じ4月18日、日本青年会議所は各党に対して、民法改正や寄付金税制の優遇措置を将来検討するよう要望書を提出した。

これら以外にも、さまざまな市民団体や個人が、各政党に対して種々の要望書を提出した。東京や大阪では、NPO法に関する集会がいくつも開催された。例えば、2月12日、PANは「NPO法実現のための芸術・文化の集い」を開いた。上記のように、3月29日、大阪NPOセンターは「大詰めを迎えた市民活動促進法案」というテーマで、シンポジウムを開いた。シンポジウムには、社民党、新進党、民主党、共産党のNPO法担当議員が招かれた。

4月3日と5日、C'sと市民活動制度連絡会(東京)は共同で、連続シンポジウムを開いた。このうち3日のシンポジウムには、上述のように、社民党、新進党、民主党、共産党のNPO法担当議員が招かれた。一方、5日の

シンポジウムには、全国各地の市民団体の関係者一、日本青年会議所等は、独自に各党のNPO者が参加した。さらに、NGO 活動推進センター法担当議員を招き、懇談会を開催した¹⁴³⁾。

VI 参議院での修正と特定非営利活動促進法の成立まで

年表 5 第 5 期 '97. 7—'98. 3

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1997	7 月 —10 月			市民活動制度連絡会が、NPO 法成立の全国キャンペーンを展開する。
	8 月			東京都が「東京都ボランティア・非営利団体の活動促進に関する懇談会報告」を発行する。
	9 月11日	第 2 次橋本内閣 (改造内閣、自民単独だが、社民・さきがけは閣外協力)が発足する (98 年 7 月30日まで)。		
	19 日		与党 3 党政調会議で「法案要旨案」が合意される。	
	29 日		①第141回臨時国会が召集される (12月12日まで)。②佐藤孝行氏入閣・辞任問題、泉井石油商喚問問題で、国会は冒頭から空転する。	
	10月13日		共産党が「非営利法人特例法案」を参議院に提出する。	
	14 日			連合等が主催する市民公聴会が、東京 (福岡、大阪) で開催され、3 法案の担当者が出席する。
	29 日			経団連が NPO 法案の早期成立を求める声明を発表し、橋本首相・参議院自民党幹部に成立を働きかける。
	30 日		参議院自民党が社民・さきがけに対し、法案の名称を「特定非営利活動促進法案」に変更することを打診する。	
	11月18日			①市民団体のリーダー1,400 名からの「NPO 法案の今国会成立を」の署名が、国会に寄せられる。②朝日・日経・読売が社説で NPO 法案の早期成立を要望する。

143) C's, pp. 36-38, および C's の HP (<http://www.npoweb.gr.jp/>) によっている。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1997	11月28日		①参議院自民党が社・さに「市民活動促進法案」に関する4項目の修正案を提示するが、社・さはこれまでの合意に反するとし、反発する。②参議院与党3党の国会対策委員、政策担当者、自民執行部を交えた協議が行われる（12月1日も）。	
	12月1日		加藤幹事長と村岡官房長官が会談し、NPO法等の第141回臨時国会での成立に全力を尽くすことを確認する。	地球温暖化防止京都会議が開催される。7日には京都議定書が採択される。
	2日		参議院与党3党が国対レベルで修正内容に合意する。	
	4日		預金保険法改正の審議優先の立場から、NPO法案の次期通常国会冒頭での処理が与野党の国会対策委員会で合意される。	
	5日		平成会・太陽党有志議員が「市民公益活動法人法案」を参議院に提出する。	C'sと市民活動制度連絡会・東京が緊急集会を開き、平成会のNPO審議のボイコットを批判する。
	8日		参議院内閣委員会で3法案（与党3党と民主党の修正案、新進黨案、共産党案）の趣旨説明がなされる。翌9日からの質疑入りに合意する。	C'sと市民活動制度連絡会の要望書が、参議院各党の国対委員長に提出される。
	9日		①介護保険法が抜き打ち採決で成立する。②預金保険法改正案の審議のあおりで、参議院内閣委員会の審議が会期末まで行われなくなる。	
	11日			日経新聞がNPO法案のたなざらしを批判する。
	12日		第141回臨時国会が閉じ、3法案とも継続審議になる。	
	22日			橋本高知県知事らがNPO支援を宣言する。
	26日			PAN等が中心となりNPO法早期成立への要望の署名活動を開始する。
	27日		新進黨が解党を正式に決定する。	
'98	1月1日		新進黨が6党に分裂し、自由党、国民の声、新党友愛、新党平和、黎明クラブ、改革クラブが発足する。	
	7日		①民主党、新党友愛、国民の声、太陽党、フロムファイブ、民主改革連合の6党が、統一会派「民友連」を結成する。②NPO法案に関する民友連の方針は1つにまとまらず、一方、自由党はNPO法制定を基本方針とする。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1998	1月12日		第142回通常国会が召集され（6月18日まで）、NPO法案は労働・社会政策委員会へ付託される。	
	22日		参議院労働・社会政策委員会でNPO3法案の趣旨説明が行われる。	
	27日		参議院労働・社会政策委員会で、3法案に対する質疑が開始される（2月5日まで）が、午後からストップする。	
	29日		参議院労働・社会政策委員会で参考人質疑（6人）が行われる。	
	2月3日		参議院労働・社会政策委員会で「市民活動促進法案」の修正協議が行われる（5日）。	
	5日		①参議院労働・社会政策委員会での審議がこの日で一旦中断する。②自民党が公明党に、後にすべての政党に修正要望の提出を要請する。	各分野2,821市民団体が「NPO法案に関する緊急提案」を各党に申し入れる。これ以前に、主要な呼びかけ人は共同で各党や主要な議員に早期成立のロビー活動を試みる。
	10日		参議院労働・社会政策委員会理事懇談会を舞台に、各会派による「市民活動促進法案」の修正協議が始まる（10日、12日、17日、19日、24日）。	
	18日	橋本首相がNPO法案の早期成立を国会に要請する。	衆議院の代表質問で加藤自民党幹事長がNPOの重要性を指摘する。	
	24日		参議院労働・社会政策委員会理事懇談会における修正協議が終了する。	
	26日		①参議院労働・社会政策委員会理事懇談会における審議が再開され、終了する。②自民党、社民党、さきがけ、民友連、公明の5会派の議員が「市民活動促進法案に対する修正案」を共同提案する。法案名が「特定非営利活動促進法案」に変更される。	
	3月3日		参議院労働・社会政策委員会で、2月26日提出の共同修正案および与党3党案（衆議院送付案）を全会一致で修正・議決する。	
	4日		①参議院本会議で、委員長報告どおり、与党3党案（衆議院送付案）を賛成多数で修正・議決し、衆議院に回付する。②共産党案、旧平成会、太陽党案は、国会終了時に廃案になる。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1998	3月17日		衆議院内閣委員会で、参議院修正部分について質疑後、「特定非営利活動促進法案」が全会一致で可決される。	
	19日		衆議院本会議で、委員長報告どおり、「特定非営利活動促進法案」が全会一致で可決される。	C'sとPANが声明を発表する。

1 政府

97年6月18日、「市民活動促進法案」が衆議院を通過した。この衆議院通過は、政府とりわけ経済企画庁と全国の都道府県に大きな影響を及ぼした。「市民活動促進法」の成立により都道府県が迫られる対応としては、次のようなものがあつた。

市民活動促進法案では、市民活動法人の認証、情報公開、監督に関する手続きを都道府県の団体委任事務としていた（なお、複数の都道府県に事務所を置く法人の場合は経済企画庁）。団体委任事務とは、都道府県等の地方公共団体に対して国等から法令によって委任された事務のことである。団体委任事務の場合、任せる側である国等の指揮監督は受けずに、地方公共団体が自らの事務として処理することになる。この点が機関委任事務との大きな違いである。機関委任事務ではなく団体委任事務であることは、各都道府県がこの手続きを定める条例を自ら作成しなければならないことを意味していた。しかも、法律の公布後1年以内に施行されることになっていた。市民活動促進法案が97年秋の臨時国会で成立すれば、法律の施行は、98年の遅くとも10月1日か11月1日になる。6月1日か7月1日の可能性もあつた。6月1日の場合には、各都道府県は、98年3月の議会で条例を成立させる必要があつた。そのためには、遅くとも97年12月頃までには、条例案を作成しなければならなかった。

7月11日、経済企画庁は、都道府県の担当者を集めて、市民活動促進法案に関する説明会を開催した。説明会では次の3点が確認され

た。①認証事務等は団体委任事務であり、各都道府県・経済企画庁がそれぞれの責任で対応する必要がある。②経済企画庁は各都道府県を指導する立場にはない。③法律の施行の時期は1年もない可能性がある。

経済企画庁によるモデル条例の作成を期待していた都道府県の担当者は、この説明にかなり慌てたようである。このため、説明会直後から、都道府県担当者同士の勉強会、C'sや日本NPOセンターへの問い合わせ等が急増し、一部の都道府県では、条例づくりの検討が開始された¹⁴⁴⁾。

2 議員・国会

① 動かない参議院内閣委員会

97年9月11日、第2次橋本改造内閣（自民党単独であるが、社民党とさきがけは閣外協力）が発足した。9月29日、第141回臨時国会が開かれた。会期末は12月12日であり、会期は2カ月半であつた。しかし、佐藤孝行議員の入閣・辞任問題や泉井石油商の喚問問題などで、臨時国会は波乱含みのスタートとなり、冒頭から空転した。

市民活動促進法案の審議入りは、当初は早い時期が期待された。しかし、参議院内閣委員会は、まる2カ月間全く審議を行わず、最終的な審議入りは11月末になってからであつた。審議入りが遅れたのは次のような理由からである。

1) 佐藤孝行議員の第2次橋本内閣への入閣

144) C's, pp. 48-50.

問題以来、ほとんどの法案の審議が遅れるか、審議入りしていない状況にあった。その影響を受け、市民活動促進法案も審議入りに至らなかった。

- 2) 与党自民党は、法案処理の優先順位を、第1位に財政構造改革法案、第2位に介護保険法案としていた。これら2法案の処理が終るまでは、与野党対立の要因は可能なかぎり減らしておこうとした。このため市民活動促進法案は後回しにされた。
- 3) 参議院自民党と衆議院自民党が対立していた。近年、参議院自民党は衆議院自民党に対して独自色を強めており、衆議院自民党が一方的に送付してくる法案を無条件で通すような状況にはなかった。したがって、与党3党の政策調整会議、参議院社民党、さきがけ、自民党執行部等が、参議院自民党に対して法案成立を働きかけたが、参議院自民党は審議に入ろうとしなかった。村上正邦参議院議員は、参議院自民党幹事長であり、反執行部の立場をとる議員の中心人物であった。
- 4) 平成会（参議院の新進党と公明党による会派）は、自らの法案提出の意向を表明しながら、法案提出を遅らしていた。一方、NPO法案を担当していた新進党議員は、「今無理につくる必要はない。今回は廃案で、2年かけていいものをつくろう」と主張していた。

このような状況にあった10月13日、共産党は「非営利法人特例法」を参議院に提出した¹⁴⁵⁾。

② 参議院与党の修正協議

10月の末頃から、与党3党の参議院政策担当者は、市民団体、連合、経団連等の働きかけを受けて、法律の名称を「市民活動促進法案」から「特定非営利活動促進法案」に変更し、法律の成立を図る方向で協議を進めていた（ある

テレビは、これで合意が成立したと報道した）。

しかし、本格的な交渉が始まったのは、11月28日、参議院自民党国会対策委員会が、社民党とさきがけに対し、4項目からなる修正案を提示してからであった。その4項目は、①法人の名称等の変更、②認証基準の修正、③委任の総理府への一元化、④縦覧期間の延長であった。この4項目の修正問題に関しては、社民党とさきがけは、これまでの与党3党間の合意を踏み外すものとして強く反発した。

11月28日と12月1日の両日、参議院与党3党の国会対策委員会で、各党の政策担当者や自民党執行部は、断続的に協議を続けた。この局面の打開に動いたのは、社民党の辻本議員と自民党の加藤幹事長であった。「辻本議員は、反対派の村上正邦参議院自民党幹事長の説得に直接出向き、「市民活動」の文言のすべてを「非営利活動」に言い換えながら、一番重要な箇所である法律の目的部分の「市民に開かれた自由な社会貢献活動」の「市民」の文言を残して、「市民が行う自由な社会貢献活動」とすることを認めさせた¹⁴⁶⁾」。

一方、自民党の加藤幹事長は、12月1日、村岡兼造内閣官房長官と会談し、介護保険法、預金保険法改正案と並んで、NPO法案の臨時国会での成立に全力を尽くすことを確認した¹⁴⁷⁾。加藤幹事長はまた、社民党とさきがけ両党のNPO法案担当者への根回しと、参議院自民党への説得に努めた。こうした自民党執行部

146) 『朝日新聞』(1997/12/16 朝刊)、『毎日新聞』(1998/3/4 朝刊)。辻本議員は「NPO法案で連立与党内の妥協が成立したのは、自民党内の市民セクター疑問視派を中心とした異論に対して、閣外協力の社さ両党との連立維持という求心力で対抗し、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ことによって、そのバランスの上でようやく可能になった」としている。辻本清美(1998)、『辻本清美の永田町航海記』、第三書館、p. 185。

147) C's, p. 54.

145) C's, pp. 51-52.

の積極的な働きかけを受けて、参議院自民党の反対派も柔軟な姿勢に転じた¹⁴⁸⁾。

12月2日、与党3党は、今臨時国会での成立を優先する立場からそれぞれ妥協し、次の4点からなる修正に合意した。

- 1) 法律名称を「特定非営利活動促進法案」に、法人名称を「特定非営利活動法人」にそれぞれ変更する。
- 2) 法律の第1条にある「市民に開かれた自由な社会貢献活動」という表現を「市民が行う自由な社会貢献活動」に変更する。
- 3) 認証の基準に「暴力団もしくはその統制の下にある団体ではない」という1号を加える。
- 4) 認証手続きの際の公告・縦覧の期間を1カ月間から2カ月間に延長し、認証にかかる期間を全体で4カ月とする。

12月3日、与党3党は、この合意にもとづき、参議院内閣委員会理事懇談会を緊急に開催することを決定し、4日からの審議入りを目指した。参議院自民党は、早速、平成会や民主党などの他の政党との日程調整に入った¹⁴⁹⁾。

③ 平成会の抵抗と預金保険法改正案

この時点で、「特定非営利活動促進法案」の成立の可能性は高くなったようにみえたが、実際には周りの状況は悪化していた。

平成会は与党3党の動きに強く反発した。平成会は、「臨時国会では、NPO法案は審議し

ないことになっていた」と主張して、12月3日、4日の内閣委員会理事懇談会を欠席する戦術をとったため、4日の審議入りは不可能になった。

平成会が5日、平成会・太陽党案を提出することと、一時は、5日審議入りという案も検討されたようである。

しかし、12月4日、預金保険法案改正案が、臨時国会終盤の争点として急浮上してきた。野党は、預金保険法案改正案の成立に対して徹底抗戦を申し合わせた。特定非営利活動促進法案の今臨時国会での成立を目指す与党3党は、厳しい対応を余儀なくされた。

同じ12月4日、与野党幹事長会談において、自民党は、預金保険法案改正案の審議を優先する立場から、サッカーくじ法案の「継続審議」や、特定非営利活動促進法案の「慎重審議」を提案した。このため、与党3党の幹事長会談・国会対策委員会談では、「特定非営利活動促進法案は、次期通常国会の冒頭で処理するので、預金保険法改正案を優先する」ことに対する理解が求められた。この点は、与野党国会対策委員会の協議でも合意された。

12月5日、与党の前日の提案を受け、参議院平成会も一時軟化した。この5日、平成会・太陽党は「市民公益活動法人法案」を参議院に提出した。これを受けて、参議院内閣委員会理事会は、8日に与党3党案、共産党案、平成会・太陽党案の3法案の提案理由の説明を行い、8日、9日、11日に審議し、最終的に採決に至るか否かは、その過程で決めることに決定した。

12月8日、予定通り参議院内閣委員会が開催され、3法案の趣旨説明がなされた。しかし、その後の預金保険法案改正案の強行採決をめぐり、与野党の対立は激化した。このため、9日と11日の参議院内閣委員会の審議は、結局、行われなかった。

最終的に12月12日の第141回臨時国会最終日の午後4時から、参議院内閣委員会が開催

148) 『朝日新聞』(1997/12/16朝刊)。「自民党執行部は、自民党内の連立解消・政権喪失に対する議員の危機意識を利用することを梃子に、小選挙区実施後、現職議員の自立によって脆弱化した執行部の党内指導力を確保する手段としてきた。NPO法案に対する参議院自民党に対して、自民党執行部が説得につとめ、妥協案で成立に目途をつけたのは、省庁再編論議の最終段階で積み残されていた大蔵省の財政・金融部門の分離問題で、与党からの離脱をちらつかせていた新党さきがけを引き止めるための必死の策であったとされる」『朝日新聞』(1997/12/3朝刊)。

149) C's, pp.53-54.

され、3 法案の継続審議が決議された¹⁵⁰⁾。

④ 新進党の解党と民友連の結成

97 年の年末、政界は、新進党の突然の解党により大きく揺れた。12 月 27 日、新進党の両院議員総会は、党首選挙をめぐる路線対立から解党を決定した。この解党により、新進党議員は、98 年 1 月 5 日までに自らの新しい党への所属を決定する必要に迫られた。新聞報道等によれば、小沢一郎党首は、新進党を解党して議員 100 名規模の新党すなわち自由党を再結成し、自民党の反主流派と組んで、政権交代を議論していたとされる。

98 年の正月明けには、新進党は、自由党、新党平和、黎明クラブ (旧公明党)、新党友愛 (旧民社党)、国民の声、太陽党、フロムファイブ、民主改革連合等の政党に分裂していた。自由党は、結党時に、衆議院議員と参議院議員合わせてわずか 54 名の少数政党になっていた。

政局の流動化は、新進党の分裂だけでは終わらず、新たにできた政党と他の政党との合併を生み出した。上述のように、各議員は、1 月 12 日から始まる通常国会のために、早急に国会内の会派を決定しなければならなかったからである。さらに、通常国会が閉会となる 98 年 7 月には、参議院選挙が予定されていた。このため各議員は、選挙に備えて有利になる基盤を獲得しようとしていた。

民主党と連合は、この政局の流動化に対応して大きく動いた。民主党は、流動化を党勢拡大のチャンスとして捉え、新進党の分裂の中で生まれた小さな政党に対して統一会派結成を呼び掛けた。一方、連合は流動化を、旧総評系 (社民党) と旧友愛会系 (民社党) に分裂している自らの労働運動を、統合できる絶好のチャンスとして捉えた。

1 月 7 日、民主党、新党友愛、国民の声、

太陽党、フロムファイブ、民主改革連合の 6 党は、政策担当者会議を開き、統一会派結成に向け基本政策をまとめることを決定した。

しかし、まとまった基本政策「統一会派結成宣言」では、「継続審議となっている NPO 法案については、過去の経緯を踏まえ、各党の判断を尊重する。また、税制問題等を含む市民活動促進のためのさらなる制度の整備について検討を始める」とされた。すなわち、NPO 法案については、6 党の間の意見調整ができず、各党はバラバラに対応することになった。バラバラの対応となった理由は、民主党が市民活動促進法案の早期成立を主張し、一方、国民の声等が旧新進党・平成会案にもとづく与野党対決を主張し、両者の間の意見の差が埋まらなかったことにあった。したがって、統一会派が NPO 法案に対していかなる対応をとるかは不透明のままであった。

1 月 1 日に結党された自由党は、「NPO 法の制定」を基本政策の 1 つとした。

1 月 12 日、第 142 回通常国会が開会した。民主党を含む 6 党は、統一会派「民友連」として国会内の会派届を提出した¹⁵¹⁾。

⑤ 法案成立にとってのプラス要因とマイナス要因

政局の流動化によって、NPO 法案の成立の見通しは誰にも立たなかった。成立にとってプラスの 2 つの要因と、マイナスの 5 つの要因が複雑に絡み合っていた。

まず、プラスの第 1 の要因は、97 年 12 月 4 日の与党 3 党と平成会との間で「NPO 法案は通常国会冒頭で処理する」という合意がなされていたことである。

プラスの第 2 の要因は、継続審議になっていたのが参議院であったことである。衆議院が予算審議をしている間、参議院は NPO 法案を十分審議することができた。

150) C's, p. 55.

151) C's, pp. 55-57.

他方、マイナスの第1の要因は、第142回通常国会での課題が非常に多いことであった。96年の北海道拓殖銀行の破綻や97年の山一証券倒産による金融不安から、景気の先行きに対して不安が広がっていた。このため通常国会開会早々に、97年度補正予算案、預金保険法再改正案、金融システム安定化法案等が、矢継ぎ早に、審議されることが予定されていた。その後、98年度予算案、証券取引法改正案、保険業法改正案、等の審議が日程に上っていた。さらに省庁再編基本法案、情報公開法案等も、3月頃には国会に提出されることになっていた。このように通常国会は、極めてタイトなスケジュールが予想された。

マイナスの第2の要因は、参議院の委員会構成が変わったことである。先の97年後半の第141回臨時国会では、NPO法案は参議院の内閣委員会で審議されてきた。しかし98年から参議院の仕組が変更され、内閣委員会は総務委員会になった。また、労働問題・社会政策問題・ボランティア問題担当の委員会として、新たに労働・社会政策委員会が設けられた。NPO法案は、この労働・社会政策委員会で審議されることになった。その結果、参議院議員の各委員会への所属が第141回臨時国会の場合とは異なり、審議も一からやり直しとなった。このことは、市民団体にとってロビー活動を最初からやり直さなければならないことを意味していた。

マイナスの第3の要因は、自民党、社民党、さきがけの与党3党体制が、限界に達しつつあると考えられていたことである。まず1月には、財政と金融の分離問題で、さきがけが与党から離脱する可能性があった。さらに、7月には参議院選挙が予定されていた。したがって、与党3党体制は4月から5月頃には崩れると考えられていた。

マイナスの第4の要因は、新たな統一会派「民友連」の方針が決まっていなかったことである。

マイナスの第5の要因は、7月に参議院選挙があるため、参議院でNPO法案が継続審議になれば、慣行により廃案になることであった。すなわち、いずれかの議院で選挙があれば、他の議院での継続法案は廃案になる。

以上のように、NPO法案は、多くのマイナス要因に直面していた。

国会のスケジュールを熟知しているある官僚OBは、この時期、「98年度予算案が成立する3月末までに成立しなければ、NPO法案は苦しくなる」と言っていたそうである。NPO法案は、成立か廃案かの崖っぷちに立たされていた¹⁵²⁾。

⑥ NPO法案の審議開始

98年1月12日に開会された第142回通常国会は、衆議院での97年度補正予算の審議から始まった。衆議院で補正予算が審議されている間、参議院では、新しい党・会派の国会対策委員が各委員会の法案審議の在り方を話し合った。その結果、先の第141回臨時国会において与党3党と平成会の間で「NPO法案は通常国会冒頭で処理する」という合意がなされていたことから、3つのNPO法案は早期に審議に入るようになった。

この通常国会の時点では、従来からNPO法案にかかわってきた野党議員はいくつもの党・会派にバラバラに所属していた。例えば、新進党案のまとめ役であった河村たかし議員は自由党に、平成会・太陽党案の平成会側の中心であった山本保議員は公明党に、平成会・太陽党案の太陽党側の中心であった北澤俊美議員は民友連に、それぞれ所属を変えていた。

山本保・北澤俊美議員らが議員個人として提案した平成会・太陽党案は、与党3党案、新進党案、共産党案とともに審議されることになった。もともと、平成会・太陽党案を提出した議員には、以前のように与党3党案の審議を止

152) C's, pp. 57-58.

めたり、自らの法案を強く主張するだけの力はなくなっていた。

民友連は、6 党の国会対策委員のレベルでは NPO 法案に関して統一した対応をしないことにしていたが、NPO 法案の審議を進めることには積極的であった。

労働・社会政策委員会の理事懇談会は、第 142 回通常国会における NPO 法案の参議院審議で重要な役割を担うことになった。なお、労働・社会政策委員会の委員長は鹿熊安正（自民党）であり、理事は海老原義彦（自民党）、狩野安（自民党）、笹野貞子（民友連）、大脇雅子（社民党）、吉川春子（共産党）、オブザーバーは山本保（公明党）、都築譲（自由党）、堂本暁子（さきがけ）の各議員であった。この理事懇談会では、与党 3 党と民友連が積極的に審議入りを主張した。一方、公明党、自由党、共産党の 3 野党は、審議入りに難色を示した。最終的に多数決で審議入りが決定された。

1 月 22 日、労働・社会政策委員会では、3 つの NPO 法案の趣旨説明が再度行われた¹⁵³⁾。

⑦ 委員会質疑の焦点

1 月 27 日、参議院労働・社会政策委員会の質疑が開始された。与党 3 党が当初決めたスケジュールは次の通りであった。27 日は 1 日質疑、29 日は参考人質疑、2 月 3 日は質疑、5 日は質疑と修正案提出、10 日か 12 日は採決というものであった。

しかし、大蔵省の汚職事件とそれへの政府の対応をめぐり、1 月 27 日の参議院審議は、午前中だけで終了してしまった。その結果、29 日は参考人質疑、2 月 3 日は 29 日の残った後半部分の質疑、2 月 5 日は 1 日審議が、それぞれ行われた。

1 月 27 日、3 法案に関する質疑が行われた。29 日の 6 人の参考人の意見陳述は、いずれも「与党 3 党の市民活動促進法案をいかに修

正し、早期に成立させるか」に焦点が合わせられていた。6 人の参考人は、山岡義典（日本 NPO センター事務局長）、福島瑞穂（C's の副代表）、江見俊太郎（PAN 議長）、若原泰之（経団連 1% クラブ会長）、秋尾晃正（日本民際交流センター代表）、伊藤裕夫（電通総研研究主幹）の各氏であった。このうち、山岡、江見、秋尾の 3 氏は緊急提案の要望書の呼びかけ人であった。若原氏は積極的な推進派であった。したがって、参考人の多数は、与党 3 党案を軸に早期成立を図るべきであると主張した。参考人の意見陳述は「NPO 法案は、与党 3 党案を軸に修正し成立させるべきである」という認識を、質問した議員に強く抱かせた。一般の市民団体の間でも、NPO 法案の早期成立を求める声が支配的になった。

少し後になるが、2 月 18 日の衆議院代表質問で、加藤自民党幹事長は NPO の重要性を指摘した。橋本首相も、「現在、国会で審議中の NPO 法案は極めて重要である。法案をできるだけ早く立法府から行政府に渡してほしい」と述べた。

新進党・平成会も前年の年末に解党し、野党には与党案に反対する力はないことが明らかになっていった。これまで与党案に反対してきた公明党も、7 月の参議院選挙等を考慮し、この時点で与党案に反対することは得策ではないと判断したようである。

2 月 3 日から始まった参議院労働・社会政策委員会の審議では、与党案の「市民活動促進法案」の修正に焦点が合わせられた。議論の対象になったのは、①第 2 条の「定義」の部分、②行政の監督のあり方、③税制優遇措置の 3 つであった¹⁵⁴⁾。

⑧ 最後の修正協議

2 月 5 日、参議院労働・社会政策委員会審議が行われた後、審議は、突然、開かれなくな

153) C's, pp. 58-59.

154) C's, pp. 61-69.

った。実は 2 月に入った頃から、政局の変化を受けて、参議院自民党と公明党の間で「市民活動促進法案」の修正協議が、水面下で行われていたのである。

政局の変化とは、自民党とくに参議院自民党は与党 3 党（自民党、社民党、さきがけ）の間の関係がゆらいでいたことから、次の連携相手として公明党に接触し始めていたことを指している。提携相手として接触された公明党も、与党案の修正・成立を考えており、参議院自民党も協議がし易かったといわれる。

2 月 5 日、自民党は公明党に対して修正要望案の提出を求め、公明党の山本保議員は 3 点からなる修正要望案を提出した。これに対して、社民党、さきがけや他の政党の労働・社会政策委員会の理事は、自民党が公明党とだけ修正協議することを批判した。この批判を受けて、自民党は全ての政党と修正協議をすることを表明し、各党に対して、2 月 9 日までに修正要望事項を提出するように求めた。

与党 3 党は、97 年 12 月 2 日に 3 党で合意した修正案を提出することとした。民友連、共産党、自由党もそれぞれ修正要望事項を提出した。公明党は先の修正内容をより具体化したものを提出した。2 月 10 日、各党の修正要望事項が出揃った。

2 月 10 日、参議院労働・社会政策委員会の理事懇談会は、委員会を構成する全ての政党が参加した修正協議を開始した。修正協議は、10 日、12 日、17 日、19 日、24 日と合計 5 日間、11 時間余りにわたって行われた。この結果、9 項目の修正案がまとめられた。修正案の内容は、①法人等の修正（法律の題名の変更）、②定義部分の変更、③団体委任事務の明確化、④設立の認証にかかわる申請書の添付書類に関する修正、⑤縦覧期間の延長、⑥認証基準の修正、⑦経済企画庁長官による情報の提供、⑧報告および検査に関する修正、⑨別表に掲げる活動に関する修正、の 9 項目にわたった。

2 月 26 日、与党 3 党、民友連、公明党の

5 会派の議員は、再開された労働・社会政策委員会に「市民活動促進法案」の共同修正案「特定非営利活動促進法案」を提案した。当日、共同修正案に関する質疑が行われ、全ての委員会質疑が終了した¹⁵⁵⁾。

⑨ 全会一致への努力

98 年 2 月 26 日、参議院労働・社会政策委員会の審議は終了し、採決は 3 月 3 日と決定された。「特定非営利活動促進法案」が委員会で可決されることは、その時点で既に確実視されていた。次の焦点は、野党である自由党と共産党の賛否がいかになるかであった。自由党と共産党は、採決の前日まで態度が決まらなかったようである。

労働・社会政策委員会の理事懇談会での協議の結果である修正案は、各党にとって不満が残るものであった。しかし修正協議のプロセスは、各党にとって概ね満足すべきものであったといわれる。国会で与野党による法案の修正が行われる場合、委員会の現場で行われず、与野党の国会対策委員会という委員会の議員の目に見えない所で行われるのが一般的であるという。今回の「特定非営利活動促進法案」の場合でも、確かに、与党 3 党の国会対策委員長レベルでの修正協議（第 141 回臨時国会：97 年 12 月 2 日）や、自民党と公明党の国会対策委員長レベルでの水面下での修正協議が行われたことは事実である。しかし同時に、委員会の理事懇談会という公式の現場の機関において、各党が等しく法案の問題点を協議し合い、各法案の提出の趣旨や問題点・修正の可能性を率直に議論し合ったことの意義は大きいといえる。

その結果、「市民活動促進法案」を修正し、内容で確認する必要があることを委員会の審議で確認することを約束し、さらに法案の 1 条 1 条の意味も吟味し合うことが可能であった。国会の審議が形骸化している現状におい

155) C's, pp. 69-70.

て、「特定非営利活動促進法案」の審議は画期的であったとされる。

審議に参加した自民党の狩野安議員は、「(審議の経過は)議員立法の神髄を究めたもの」と評価した。共産党の吉川春子議員も、「問題は残ったが、議員同士で主張すべきことは全てぶつけ合った。何故変えられないかという理由をきちんと説明された。共産党もきちんと修正協議に参加できた。異例ともいえる審議であり、議員立法のあり方、二院政の下での参議院の役割について、一つの教訓を残した」と高く評価した。

このような審議経過を経て、修正案には民友連(旧民主党を含む)と公明党が名を連ねることになった。自由党(旧新進党)と共産党は、前年の第140回通常国会の衆議院では「市民活動促進法案」に反対した。しかし、以上のような立法過程および諸団体の法律の早期成立の要望を考慮し、今回は法案に賛成した。

3月3日に行われた委員会審議では、狩野安(自民党)、竹村泰子(民友連)、山本保(公明党)、大脇雅子(社民党)、吉川春子(共産党)、都築譲(自由党)、堂本暁子(さきがけ)の7名の議員が賛成討論を行った。

かくして参議院労働・社会政策委員会は、全会一致で「特定非営利活動促進法案」を可決した。衆議院では厳しく対決していた法案が、各党の相互に抑制を保った修正協議により、全会一致で可決された。

画期的な修正協議と全会一致の可決になった理由として、多くの市民団体からの早期成立の働きかけがあったことが上げられる。3月3日、旧新進党NPOパートナーズの中心メンバーであった河村たかし衆議院議員(自由党)と山本保議員(公明党)は、反対から賛成に回る理由の1つとして次のように市民の要望を上げている。「法人格を待つ市民の強い声があり、これ以上法案の成立を遅らせる訳にいかない。不十分だが、権力的な運営をさせないための修正を勝ち取ったことから、現状では速やかな成

立を選択することとした¹⁵⁶⁾」。

⑩ 特定非営利活動促進法の成立

3月4日、参議院本会議が開催され、「特定非営利活動促進法案」が採決された。採決の結果は、出席議員総数219名、賛成217名、反対2名のほぼ全会一致であり、法案は参議院を通過した。共産党案と旧平成会・太陽党案は、いずれも採決をすることなく棚上げにされ、第142回通常国会終了時に廃案となった。

同じ3月4日、「特定非営利活動促進法案」は衆議院に回付された。衆議院では再び内閣委員会に付託された。

3月17日、法案は内閣委員会で審議され、全会一致で可決された。

3月19日、法案は衆議院本会議で採決され、全会一致で可決され、「特定非営利活動促進法」は成立した¹⁵⁷⁾。

3 市民団体

① 意見の相違の克服と連合の市民公聴会

上述のように、97年の夏から秋にかけて、市民活動促進法の成立を求める市民団体の運動は、全国的な展開をみせた。市民団体は、秋の臨時国会を市民活動促進法成立の正念場と捉えていた。この理由として、もし秋の第141回臨時国会の機会を逸すると、政治状況は流動化し、自民党、社民党、さきがけの与党3党の枠組が崩れるのではないかという判断があったことが上げられる。枠組が崩れた場合には、ようやく衆議院を通過した法案が無に帰してしまう可能性があった。

C'sや日本NPOセンターで構成される市民活動制度連絡会は、7月から10月にかけて、地元の団体と協力して「地元から議員に働きかけ」というテーマにもとづいて、市民活動促進法の成立を求める集会を開催した(静岡、名古屋、大阪、千葉、広島、札幌、松山、福岡、神

156) C's, pp. 72-74.

157) C's, p. 74.

奈川、岡山等)。各集会では、「市民活動促進法成立を求める署名」が集められた。

この時期、市民活動促進法案が衆議院を通過したことや、C'sが与党案成立に向けて運動を開始したことにより、従来、調整が困難であった市民団体間の協力が本格化した。

市民団体は、意見の相違により次の3つに大別された。

第1の連合・さわやか福祉財団系の市民団体は、「内容はともかくまず法人制度を」と主張していた。

第2のC'sや市民活動制度連絡会系の市民団体は、「まず法人制度であるが、法人制度の内容が一定以上でない場合には賛成できない」と主張していた。市民団体が法人格を取得すれば、財産管理に個人名を使うことから生ずる相続時のトラブル等がなくなるからである。福祉団体は、介護保険法の成立で公的介護サービスを提供する「指定居宅サービス事業者」になるために、その要件としての法人格の取得を求めている。

第3のPAN（芸術文化振興連絡協議会）系の市民団体は、「法人制度も重要であるが、税制優遇措置が認められないNPO法は問題である」と主張していた。規模が比較的大きい劇団や文化団体等は、寄付する人の所得税減税などの資金面での支援を求めており、優遇税制実現のためには、より強い担保をとるべきだとの意見が支配的であった。国際協力を行うNGOは、難民救済などの活動にかなりの費用がかかるため、資金的支援を重視していた。

これら3つに大別される市民団体は、9月に何度も会合を持ち、お互いの主張の相違を認めながらも、(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、ことの2点で協力することになった。

市民団体の間には、分裂したままでは政党に対する影響力は小さく、何の成果もあげることができないという危機感があったものと考えら

れる。

97年10月14日、連合は3法案の担当者を招き「市民公聴会」（東京、福岡、大阪）を開催した。この公聴会は、上記の3つに大別される市民団体の運動を連合がバックアップしたものである。さらに連合は、民主党を中心に各政党に対し市民活動促進法の早期成立を働きかけた。臨時国会の焦点は、市民活動促進法の成立・不成立に移っていった¹⁵⁸⁾。

② 経団連の参入と市民団体のロビー活動

参議院が市民活動促進法の審議に一向に入らないことに不満を持ったのは、市民団体だけではなく。10月29日、経団連・社会貢献推進委員会は「市民活動促進法案（NPO法案）の今臨時国会におけるすみやかな成立を望む」との声明を発表した。同時に、豊田章一郎経団連会長は、橋本首相にNPO法案の成立を働きかけた。さらに、経団連・社会貢献委員会や若原経団連1%クラブ会長が、参議院自民党幹部に直接法案成立を働きかけた。

経団連がNPO法の成立を求めたのは次のような理由からであった。①市民団体を中心とするNPOは、企業の社会貢献活動の重要なパートナーであり、企業の社会貢献活動の幅を広げる。②市民団体が法人格を取得し、社会的認知を高めていくことは、自己責任原則にもとづく市民社会づくりの第一歩となる。

経団連は、94年から社会貢献推進委員会・社会貢献基盤専門部会において、NPO法案の検討と、各党のNPO法担当議員からの情報収集を進めてきた。経団連は、NPO法成立を目指す当事者ではなく、あくまでも応援団として行動する方針を堅持してきた。この時点で働き掛けを開始したのは、①市民団体とマスコミがいずれも「市民活動促進法の早期成立」で一本化した、②9月の自民党の役員改選で、加藤紘一執行部（加藤紘一幹事長、山崎拓政務調査

158) C's, pp. 50-51.

会長、野中広務幹事長代理等)が再選され、政局の流れがみえてきた、③参議院自民党が審議になかなか入らない、ことにあった。

以上の経団連の積極的な働きかけは、参議院自民党に大きな影響を及ぼしたようである。ある参議院自民党の幹部は「数年前なら、経団連がこのような問題で積極的に動くなど思いも付かなかった」という感想を述べたと言われる¹⁵⁹⁾。

11月18日、市民団体の代表らは、各党に対し約1,400名の緊急署名とともに、早期の審議入り・法案成立を求める要望書を提出した¹⁶⁰⁾。

12月3日の夜、C'sと市民活動制度連絡会・東京は、臨時国会の参議院内閣委員会の審議状況に対応して、東京・飯田橋で緊急集会の開催を決定した。

12月5日の集会には130人が集まり、会場は熱気に包まれた。集会では、NPO法案の審議をボイコットする平成会に対し多くの批判が集中した。主催者からは、「「特定非営利活動促進法案は次期通常国会の冒頭で処理するので、預金保険法改正案を優先する」という12月4日の国対委員長合意を再考し、今国会でのNPO法案の成立を要望します」という要望書が提出された。全国のサポートセンターの代表者や集会参加者がこの要望書に署名し、12月8日、参議院の各党の国会対策委員長に提出された。

12月11日の日本経済新聞の社説『納得できないNPO法案のたなざらし』は、上記の市民団体の雰囲気と正確に伝えたものである¹⁶¹⁾。

12月12日、再び、NPO法案は継続審議になった。

③ 市民団体の輪の拡がり

NPO法案が崖っぷちに立っているという認識は、これまでロビー活動を中心に担ってきた市民団体の間の相互連携を一層強めることに

なった。

12月26日、PANが中心となって、要望書『「NPO法案」に関する緊急提案』の署名活動が開始された。この要望書は、税制に関する修正を主張しつつも法案の成立を重視するPANと、法案の早期成立を主張するC's等との両者の主張を取り入れた要望書になっていた。要望書には、これまでで最多の2,821の市民団体が賛同の署名をした(98年2月5日、この署名簿は与野党に提出された)。

98年2月5日以前にも、主要な呼びかけ人は共同で、この署名簿を持って各党の重要な議員を訪ね、「早期成立」に重点を置いたロビー活動を行った。特に新しく成立した民友連の議員、共産党・公明党の本部に対して、強力な働きかけが行われた。1月下旬から2月上旬には、数回の熱心な働きかけの結果、民友連の議員、共産党の担当議員、公明党本部は、積極的かどうかは別として、早期成立の方向へ方針を転換していった。

もちろん、全ての市民団体が早期成立に賛成していた訳ではない。特に、参議院与党3党の修正協議の結果、法人の認証要件として「暴力団または暴力団の統制下にある団体でないこと」という項目が入ったことが問題とされた。この項目に関して、日本消費者連盟、全国市民オンブズマン協議会等から修正要求が出された。

98年3月19日、C'sは声明「NPO法成立—その意義と今後の課題」を発表した。PANも声明を発表するとともに「この法案の成立を率直に歓迎したい」と述べた¹⁶²⁾。

159) C's, pp. 52-53.

160) 『東京読売』(1997/12/19朝刊)。

161) 『日本経済新聞』(1997/12/11朝刊)。

162) C's, pp. 59-60.

Ⅶ 特定非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立まで

年表 6 第 6 期 '98. 3—2001. 3

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1998	3月25日	「特定非営利活動促進法」が公布される。		
	28日			北海道NPOサポートセンターが設立される。
	4月27日		民主、民政、新党友愛、民主改革連合が合流して、新「民主党」が発足する。	
	5月14日		民主党が基本政策にNPO優遇税制の整備を唱える。	
	6月1日		自社と連立を解消する。	
	18日		第142回通常国会が閉会する。	
	24日	「特定非営利活動促進法施行規則」（平成10年総理府令第43号）等が公布される。		
	7月12日		第18回参議院選で、自民党が惨敗し、民主党と共産党が躍進する。	
	30日	小渕内閣（自民単独内閣、社民とさきがけは参議院選前に閣外協力から政権離脱）が発足する（99年1月14日まで）。		
	8月12日	「組合等登記令の一部を改正する政令」が公布される。		
	10月20日		新党さきがけが解党する。	
	11月12日			C'sがNPO法施行記念フォーラムを開催する。
	19日		自民党と自由党が連立政権で合意する。	
	27日		第144回臨時国会が召集される（12月14日まで）。	
	28日	法務大臣が、中間法人を民法上の存在として明記し、公益法人整理を容易にする民法改正を事務局に指示する。		
	12月1日	「特定非営利活動促進法」が施行される。		
	19日			日本ボランティア学会設立総会が開かれる。
	24日	小渕首相の諮問機関である経済戦略会議が中間報告の中で、寄付金に対する免税措置の大幅拡大に言及する。		
'99	1月			JICAがNGOに業務委託を行う。
	14日	小渕内閣（第1次改造内閣、自自連立）が発足する（99年10月5日まで）。		
	2月5日	衆議院本会議で宮澤蔵相がNPOへの税制優遇措置に言及する。		

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体
1999	2月13日			国際ボランティア学会設立総会が開かれる。
	25日			北海道でNPO法人第1号(ふらの演劇工房)が認証される。
	3月20日			日本NPO学会設立総会および第1回年次大会が開かれる。
	4月12日			日経連会長・日商会頭が労働大臣にNPO税制優遇の必要性を伝える。
	27日	経済企画庁の国民生活審議会がNPO税制等をテーマにスタートする。		
	5月8日		情報公開法が国会で成立する。	
	21日			経団連が「わが国産業の競争力強化に向けた第一次提言」でNPOの社会的基盤の強化に言及する。
	27日		自民党臨時経済再生・産業競争力検討チームが「雇用対策(素案)」でNPOの活用に言及する。	
	6月7日	経済企画庁が初のNPO不認証を決定する。		
	8日			全国28市民団体による「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」が発足する。
	11日	政府が「緊急雇用対策・産業競争力強化対策」を決定し、NPO関連施策を盛り込む。		
	7月8日		中央省庁改革関連法・地方分権一括法が国会で成立する。	
	24日		公明党が基本政策にNPOの優遇税制を唱える。	
	8月6日		NPOのための優遇税制を目指す超党派の「NPO議員連盟」(会長:加藤紘一)が発足する。参加議員は238名である。	
	25日			C'sが「NPO法人申請団体への法律運用状況に関する調査結果」を発表する。
	9月3日	法務省法人制度研究会が中間法人制度創設の報告書をまとめる。		
	10日		自民党と公明党が、連立政権樹立にあたり「NPOの寄付金に関する税制改正」を早急に検討することで合意する。	
	18日			NPOフォーラム'99東北会議が開催される。
	10月4日		自自公3党代表が3党による連立政権樹立で合意する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
1999	10月5日	小渕内閣（第2次改造内閣，自公連立）が発足する（2000年4月5日まで）。		
	8日			東京都条例第99号「特定非営利活動促進法施行条例」が公布される。
	10日			ソウルでNGO世界大会が開催される。
	16日			NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会は「特定非営利活動法人の優遇税制に関する提案」を公表する。
	19日		NPO議員連盟第2回総会が開かれる。参加議員は234名である。	
	11月5日		①民主党が「特定公益増進法人の認定及び寄付の実態に関する予備的調査」の結果を公表する。②民主党が「NPO税制」検討ワーキング・グループを設置する。	
	25日		自民党が「非営利組織(NPO)に関する特別委員会」（以下「NPO特別委員会」と略記）を設置し、「個人寄付に所得控除」を主張する。	
	12月1日		①NPO議員連盟によるNPO優遇税制に関する提言（第1次案）が発表される。②民主党が「NPO法施行1周年」のコメントを発表する。	①NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会が、NPO法施行1周年記念シンポジウムを開く。②NPO法人認証が1,000件を超す。
	10日		自民党税制調査会が、税制改正大綱の中で、NPO優遇税制について検討することを表明する。	
	14日		中央省庁等改革関係法施行法が成立する。	
	16日		自民党税制調査会でNPO税制は「検討事項」として次年度に持ち越される。	
	17日	政府税制調査会は「平成12年度の税制改正に関する答申」で、NPO優遇税制は今後の検討課題であると位置づける。		
2000	1月11日		民主党がNPO優遇税制で意見を募集する。	
	27日		共産党がNPO対策委員会を設置する。	
	2月16日			NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会は、全国から集めた「NPO法人に対する税制優遇措置創設を求める要望書」を各政党、NPO議員連盟に提出する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2000	2月29日		社民党がNPO活動促進プロジェクトチームを結成する。	
	3月	法制審議会による「中間法人（仮称）制度創設に関する要綱」（中間試案）が発表される。		
	27日			東京・近畿労働金庫が、NPO向け融資を4月3日からスタートすることを発表する。
	4月1日	地方分権一括法が施行される。	自自公3党主会談で、自由党の連立離脱が決定される。	①介護保険サービスが全国一斉にスタートする。②C'sが「NPO法成立2周年のNPO法人の現状」を報告するとともに、「NPO法人に対する市町村住民税の減免措置の実現」を要求する。
	2日	①小淵首相が入院する。②後継に森自民幹事長が決まる。		
	5日	第1次森内閣（自公保連立）が発足する（2000年7月4日まで）。		
	19日			介護保険事業のNPO法人等が、厚生・大蔵大臣にNPO法人の『指定居宅サービス事業』課税について要望する。
	24日	経済企画庁が「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」を発行する。		
	5月16日		自民党都市問題対策協議会が、NPOへの優遇税制を唱える。	
	22日		自公保与党3党の共通の公約に、NPOへの寄付金制度が盛り込まれる。	
	23日			日経新聞がNPO税制に対する経済企画庁や大蔵省の後ろ向きの姿勢を報道する。
	25日		公明党の選挙公約にもNPO優遇税制が盛り込まれる。	C'sが「NPO法人の現状と事業のあり方」の調査結果を発表する。
	26日		「社会福祉事業法改正案」が参議院国民福祉委員会で可決される。	
	29日			堀田力氏が、経済企画庁国民生活局長の中間報告作成時のNPO税制への後ろ向きの姿勢を、新聞紙上で批判する。
	6月1日		社民党の選挙公約にNPO税制優遇措置の実現等のNPO支援が盛り込まれる。	
	2日		自民党の選挙公約にNPO優遇税制が盛り込まれる。	
	7日	自治省が自治体の国際協力でNGOの支援強化を表明する。		NPO法人認証が2,000件を超える。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2000	6月8日		民主党の公約にもNPO優遇税制が入る。	山口県がNPOへの融資制度を始める。
	13日		第42回衆議院総選挙で自民、公明、保守の連立与党3党は後退し、民主、自由、社民の野党は議席を増やす。	
	21日			北海道市長会がNPO優遇税制で大蔵省に申し入れる。
	22日	経済企画庁国民生活審議会の総合企画部会が、NPO法の見直しに向けた「中間報告」（要旨）を発表する。		
	7月1日			NPOフォーラム2000中国・四国大会が開催される。
	4日	第2次森内閣（自公保連立）が発足する（2000年12月5日まで）。		
	13日		自民党NPO特別委員会の委員長に加藤紘一議員が就任する。	
	14日	政府税制調査会が中間答申「わが国税制の現状と課題」を発表するが、NPO税制には慎重姿勢である。		
	21日			日経新聞がNPO税制の基準に「公益性」を主張する。
	8月2日		NPO議員連盟が再び活発な活動を開始する。	
	4日	自治省が「市民活動団体と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告」を発表する。	民主党のNPO委員会も動き出す。	
	7日	参議院予算委員会で宮澤蔵相が「NPO優遇税制のモデルケースをつくりたい」旨の答弁をする。		
	8日	参議院予算委員会で宮澤蔵相が「寄付金控除」の検討を表明する。	NPO議員連盟第3回総会が開かれる。参加議員は236名である。	
	9日		①自民党のNPO特別委員会が開催される。②民主党のNPO委員会が公開勉強会を開き、報告を行う。	
	11日	①宮澤蔵相が臨時国会でNPO寄付税制に言及するが、介護保険事業への非課税には否定的な姿勢をとる。②大蔵省はNPO寄付への所得控除の検討に入ることを発表する。		
	16日	自治省がNPOに関する報告書を作成する。		
	24日			NPO法人の申請数が3,000を超える。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2000	8月30日	経済企画庁が大蔵省にNPO優遇税制を要望する。		
	31日	各省庁のNPO税制に関する要望が出揃う。		
	9月6日		民主党のNPO優遇税制2次案がまとまる。	
	7日		自民党NPO特別委員会が省庁ヒヤリングを実施する。	
	9日			きょうとNPOセンターが、「NPO優遇税制確立に向けて緊急集会」を開催する。以後、各地で開催される（21日東京、24日福岡）。
	12日		民主党のNPO委員長に江田五月議員になる。	
	13日			経団連がNPO優遇税制を提言する。
	14日			NPOふくおか等が、「特定非営利活動法人の税制支援措置を求める意見書」採択を求める要請を申し入れる。
	21日			NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会が、NPO優遇税制創設のための東京集会を開催する。
	22日			「奉仕活動の義務化」を考える緊急教育フォーラム（「奉仕活動の義務化」を考える会主催）が開催される。
	28日	森首相が参議院本会議での質問に「NPO法人に対する税制措置を検討していく」旨の答弁をする。	民主党がNPO法人の介護保険非課税を提言する。	北九州・福岡市議会でNPO税制の意見書を採択する（28日、29日）。
	29日	参議院予算委員会で宮澤蔵相が事務当局に対し「来年度からのNPO税制の実施を検討するよう指示した」旨の答弁をする。		
	10月13日		NPO議員連盟が「地方フォーラム」の開催を決定する。	
	19日		社民党市民活動促進プロジェクトチームが「NPO活動の発展のために（第2次案）」を発表する。	
	20日		NPO議員連盟が記者会見を行う。	
	23日			NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会のNPO優遇税制創設のための全国キャンペーンが本格化する。
	25日		①民主党が「民主党のNPO優遇税制・支援措置」を発表する。②NPO議員連盟が地方フォーラム（仙台市）を開催する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2000	10月27日			NPO優遇税制創設のための全国キャンペーン（札幌市）が開催される。
	29日			NPO優遇税制創設のための全国キャンペーン（長岡市）が開催される。
	31日		無所属の会，社民党，民主党のNPO優遇税制案が出る。	
	11月1日		NPO議員連盟・地方フォーラム（草津市）が開催される。	
	6日			優遇税制創設のための全国キャンペーン（名古屋市）が開催される。
	8日		NPO議員連盟・地方フォーラム（熊本市）が開催される。	
	10日	経済企画庁が平成12年度国民生活白書「ボランティアが深める好縁」を発表し，NPOの役割，NPOの課題，NPO支援の必要性に言及する。		①NPO促進税制有識者会議が「NPO活動を促進するための税制実現に向けての提言」を発表する。②優遇税制創設のための全国キャンペーン（横浜市）が開催される。
	11日			優遇税制創設のための全国キャンペーン（神戸市）が開催される。
	12日			優遇税制創設のための全国キャンペーン（金沢市，新潟市）が開催される。
	14日			NPO促進税制有識者会議が提言を発表する。
	16日			阪神NPOサミットが税制で要望書を提出する。
	17日		自民党NPO特別委員会が「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する。	
	18日			①ボランティア国際年シンポジウムinかながわ（経済企画庁・神奈川県共催）が開かれる。②優遇税制創設のための全国キャンペーン（水戸市）が開催される。
	20日		国会で内閣不信任案が否決される。「加藤政局」で混乱する。	優遇税制創設のための全国キャンペーン（大阪市）が開催される。
	21日		NPO議員連盟・地方フォーラムin東京が開催される。	
	24日			優遇税制創設のための全国キャンペーン（仙台市）が開催される。
	25日			①C'sが，NPO税制支援措置応援企画『寄付YES！99人委員会』からの提言を発表する。②優遇税制創設のための全国キャンペーン（広島市）が開催される。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2000	11月29日	宮澤蔵相が衆議院大蔵委員会で「平成13年度から寄付金に関するNPO税制を実施したい」旨の答弁をする。		
	30日			NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会が、東京でNPO法施行2周年記念・NPO優遇税制をつくる1000人決起集会を開催する。
	12月1日	政府・与党は公益法人改革を一つの柱として位置付ける行政改革大綱を発表する。		
	5日	第2次森内閣（改造内閣、自公保連立）が発足する（2001年4月26日まで）。		
	6日		公明党が「平成13年度税制改正重点項目」（中間報告）を発表する。	
	8日		民主党が「2001年度税制改正について」、および「NPO活動の促進のための税制改正要綱骨子」を発表する。	
	13日	政府税制調査会は、NPO税制創設を明示した「平成13年度の税制改正に関する答申」を森首相に提出する。	自民党税制調査会が「2001年度税制改正大綱」を決定し、NPO優遇税制を2001年10月1日から施行となる。	
	14日		与党3党（自民党・公明党・保守党）の税制改正大綱の中でNPO優遇税制の具体案を発表する（自民党の税制改正大綱を一部変更）。	
	26日		①共産党がNPO優遇税制の大綱を発表する。②民主党も税制要綱骨子を発表する。	
'01	1月6日	中央省庁が1府12省庁に再編される。		
	16日	平成13年度税制改正要綱（NPO優遇税制を含む）が閣議決定される。		
	23日		与党3党は、行政改革推進協議会で問題の多い公益法人の見直作業に入る旨を発表する。	
	29日	政府はKSD事件に関連して、公益法人の見直対象を拡大する方向で検討に入る。		
	31日		第151回通常国会が開会する（6月29日まで）。	
	2月5日		民主党鳩山議員「政府NPO税制は羊頭狗肉」と批判する。	
	6日	政府が（NPO優遇税制を含む）「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出する。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2001	2月8日		民主党が、NPO優遇税制に関する政府案への対案提出を予定している旨を表明する。	
	9日		参議院代表質問でもNPO税制が議論される。	
	16日		国会でNPO優遇税制が審議される。	
	20日	「共同法人」の法案要綱が公表される。		
	21日			日本NPOセンターが「所轄庁アンケート」の結果を公表する。
	22日		NPO税制が2月27日から審議入りの方向になる。	
	23日		民主党・共産党・社民党の野党3党が、NPO優遇税制に関する政府案への対案を衆議院に提出する。	
	3月1日		衆議院財政金融委員会でNPO税制の審議が継続される。	
	5日		NPO優遇税制に関する政府案が衆議院で可決される。	
	6日		民主党がNPO税制で地方公聴会を開く。	
	8日		①参議院予算委員会で江田五月議員がNPO優遇税制に関して質問をする。②宮澤財務大臣が「極端に厳しい場合はNPO税制の認定要件緩和」と発言する。	
	11日		民主党は大阪で「NPO政策フォーラム」を開催する。	
	15日		参議院財政金融委員会での審議が来週になる見通しとなる。	
	19日			NPO法成立後、3年が経過する。
	21日		民主・自由・共産・社民の野党4党は共同で「NPO優遇税制」の政府案への対案を参議院に提出する。	
	22日		加藤紘一議員が自民党NPO特別委員会の委員長を解任される。	
	27日		参議院財政金融委員会で(NPO税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決される。	
	28日		参議院で(NPO優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決・成立する。参議院財政金融委員会で付帯決議がなされる。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2001	3月30日	（NPO優遇税制を含む）「租税特別措置法等の一部を改正する法律」とNPO優遇税制の政令（「租税特別措置法施行令の改正」）が公布される。		
	4月5日		自民党がNPO法改正案を今国会提出で検討する旨を発表する。	
	6日		自民党が参議院選挙重点公約の一つとして「NPO活動の活性化」を取り上げることを決定する。	
	11日		民主党が参議院選挙重点公約の一つとして「NPO優遇税制の拡充」を取り上げることを決定する。	
	16日	公益法人への行政委託見直しの方向性が出される。		
	17日	国民生活審議会が最終報告をHPで公開する。		経済同友会が「認定規定の再構築」を提言する。
	18日		自民党総裁選で2候補が所見で「NPO支援」を表明する。	
	19日			証券団体協議会議が「さらなる税制優遇」を要請する。
	26日	小泉内閣（自公保連立）が発足する。		
	5月8日	小泉首相が所信表明演説でNPOに言及する。	民主党がNPO法改正に向けてヒヤリングを行う。	
	18日	内閣府が「市民活動モデル調査」の結果を発表する。	自民党は、NPO法改正は秋の臨時国会で行うことを表明する。	
	21日			経団連が、NPO法の12分野に「産業振興」の追加を提言する。
	22日			NPO法人が全国で4,000を超える。
	24日	文部科学省が「科学技術とNPOの関係調査」を公表する。		
	29日	①関東経済産業局にNPO活動推進室が誕生する。②国土交通省が緑地保全の委託先にNPOを追加する。		
	30日		自民党でNPO税制の見直しが議論になる。	
	6月1日	内閣府が、6月7日の熊本を皮切りに、全国13ヶ所で、非営利組織NPO優遇税制説明会を開催する旨の発表を行う。		
	6日	厚生労働省が勤労者マルチライフ支援事業を開始する。		
	7日		共産党が参議院選公約に「NPO支援」を決定する。	
	11日		社民党が参議院選公約に「NPO支援」を決定する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体
2001	6月13日		中間法人法が成立する。	
	18日	首相の諮問機関である経済財政諮問会議の基本方針にもNPO支援が盛り込まれる。		
	19日	政府の調査会である男女共同参画会議が、新設保育園は企業・NPO等の民営で行うことを基本とする旨の発表を行う。	加藤紘一議員が自民党NPO特別委員会委員長に復帰する。	
	20日		自民党外交部会でもNPO税制が問題になる。	NPO法人申請数が累計5,000を突破する。
	26日		自民党外交部会で税制の議論が続く。	
	27日	政府雇用対策に「NPOの育成」が盛り込まれる。		
	28日	NPO優遇税制の財務省令が公布される。		
	7月5日	国土交通省がNPO等との連携を重視した街づくりを諮問する。		
	10月1日	(NPO優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律」が施行される。		

1 市民団体

① 続々と誕生する NPO 法人

98年3月25日、「特定非営利活動促進法」は官報で公布され、平成10年法律第7号となった。6月24日、この特定非営利活動促進法の施行規則（平成10年総理府令第43号）が公布された。98年12月1日、特定非営利活動促進法が施行された。

この特定非営利活動促進法の制定に際しては、「付帯決議」で施行後2年以内に見直しの成案を得て、「附則」で施行後3年以内に必要な措置をとることが規定されていた。98年12月1日が法律の施行日であることから、2000年11月30日までにその見直しの成案を得て、2001年11月30日までに必要な措置をとらなければならないことになる。そこで本節では、98年3月25日の法律公布以後、どのような見直しの検討と、それにもとづく必要な措置がとられたかに関して、①市民団体、②議員・国会、③政府の3つ参加者の行動を詳述することにより明らかにする。

98年12月1日、特定非営利活動促進法が

施行された。99年2月23日、NPO法人の第1号として北海道で「ふらの演劇工房」が認証された。法施行以来、2001年11月30日までの3年間に、約6,000のNPO法人が全国で誕生し、現在でも続々と増加している。これらNPO法人は、社会的ニーズの充足と、市民の社会参加の実現に積極的に取り組み始めた¹⁶³⁾。

このNPO法の施行と時を同じくして、日本ボランティア学会（98年12月19日）、国際ボランティア学会（99年2月13日）、日本NPO学会（99年3月20日）等が設立され、NPOに関する研究とNPO活動の裾野を拡大しようとする動きがスタートした。

99年4月12日、経団連会長・日商會頭は、労働大臣にNPO優遇税制の必要性を伝えた。また5月21日、経団連は「わが国産業の競争力強化に向けた第一次提言」において、「市民社会の発展にはNPOの存立基盤の強化が必要

163) 内閣府のHP (<http://www.5.cao.go.jp/j-j/npo/history.txt>) によっている。

である」ことを主張した¹⁶⁴⁾。

2000年3月27日、東京労働金庫と近畿労働金庫が、金融機関として最初に特定非営利活動法人向けの融資を、4月からスタートさせることを発表した。

以上の一連の動きは、我が国でも特定非営利活動促進法、およびそれにもとづいて設立される特定非営利活動法人が、次第に認知され始めたことを意味している。

② NPO/NGO に関する税・法人制度改革連絡会の発足

99年6月11日、C's・日本NPOサポートセンター等の全国の28の市民団体がいち早く、「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」(以下「連絡会」と略記する)を結成した。以後、この連絡会が、NPOの優遇税制の立法化のためのロビー活動を中心となって推進することになった。

99年10月16日、連絡会は、新たに創設すべき優遇税制の内容を「特定非営利活動法人の優遇税制に関する提案」として公表した。2000年2月16日、連絡会は、全国から集めた署名要望書を各政党と後述するNPO議院連盟に提出した。さらに連絡会は、2000年9月末から11月末をキャンペーン期間とし、全国16都市で集会・勉強会を開催した。その最終仕上げとして、11月30日に東京で決起集会を開催した。翌日の12月1日のNPO法施行2周年記念日には、全国から集まった約1000名の関係者が、各政党やNPO議員連盟等へのロビー活動を試みた¹⁶⁵⁾。

山岡義典氏は、この間の経緯を次のように述べている。「松原さんや僕(山岡)なんかが関わって昨年6月、「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」をつくりました。そのとき、

基本的な要望をまとめたのですが、さらにネットワークの基盤ができた中で1つの具体的な提案を行った。「特定非営利活動法人の優遇税制に関する提案」がそれです。99年10月16日に発表しました。これは、松原さんが原案をつくって、みんなで議論してつくったものです。割合早い時点で共通のものとして出したわけです。それがもとになって、NPO議員連盟の案もできているし、経済企画庁の案もベシクにはこれをもとにしている。やはり一つの軸を提示しえたのは大きかったと思っています。

基本的なものはここに全部盛り込んだつもりです。要するに、第1に、個人寄付について所得控除制度を設ける、第2に、法人寄付について別枠で損金算入制度を設ける、そして第3に、NPO法人が収益事業所得を公益事業に支出した場合のみなし寄付制度を設ける、そのほか、不動産を寄付した時ののみなし譲渡課税の不適用等のこともあるけれども、これは改正しなくても、従来の制度の適用で可能ということですから、新たに制度化するのは基本的には以上の3点です。

しかも、それを、非常に透明なやり方で一定の要件を満たしたNPO法人を認定して、それに対して適用させようということです。これは、従来の特定公益増進法人制度とはまったく違う枠組でつくらなければいけない、ということを使い続けている。その基本のところをしっかりとやったのは、よかったのではないかな。それがずっとベースになって動いている¹⁶⁶⁾」。

この市民団体の動きは、特定非営利活動促進法の制定の際の成功した運動の進め方を、優遇税制の立法化にも適用しようとしたものといえる。すなわち、市民団体がまず「政策案」を作成し、それを議員・国会および政府に対して提

164) 『日本経済新聞』(2000/5/23朝刊)。

165) C'sのHP(<http://www.npoweb.gr.jp/>)によっている。

166) 『公益法人』2000年、29(12), p.8, 座談会「NPO法施行2周年にあたって」。

表 2 NPO に関する課税

〈法人税〉

法人税法上の収益事業（33 業種）により生じた所得に限り法人税を課税→税率 30%（800 万円までは 22%）。

- 「公益法人等」の場合、税率が 22% で NPO よりも低い。
- 介護サービスは「医療保健業」と認定、課税対象に。
- 「社会福祉法人」の行う事業は「医療保健業」から除外されているために、NPO と異なり介護サービスも非課税に。

〈個人寄付控除〉

- ①国または地方公共団体に対する寄付金。
- ②公益法人等に対する寄付金に対する一定の要件を満たすもの。
- ③特定公益増進法人に対する寄付金。
この 3 つについて一定限度額を総所得から控除できるが、NPO は対象外である。

出所：『日本経済新聞』（2000/5/23 朝刊）。

示した。

2000 年 4 月 6 日、大蔵省は、NPO による介護サービスを課税対象とする方針を決めた。介護サービスは、法人税法上の課税対象となる「医療保健業」に当たるとというのが大蔵省の見解である。4 月 19 日、全国の 285 の NPO・市民団体は、この方針に反対し、宮澤蔵相宛に緊急要請書を提出した¹⁶⁷⁾。

表 2 は、優遇税制が未整備のこの当時の NPO に関する課税の仕組を整理したものである。

2 政府

① 連立内閣の継続

NPO 法の立法過程の第 6 期（特定非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立まで）に発足した内閣の変遷は次の通りである。

- ・97年 9 月 8 日 第 2 次橋本内閣（改造内閣、自民単独であるが、社さは閣外協力）

- ・98年 7 月 30 日 小渕内閣（自民単独、社さは参議院選前に離脱）
- ・99年 1 月 14 日 小渕内閣（第 1 次改造内閣、自自連立）
- ・99年 10 月 5 日 小渕内閣（第 2 次改造内閣、自自公連立）
- ・00年 4 月 5 日 第 1 次森内閣（自公保連立）
- ・00年 7 月 4 日 第 2 次森内閣（自公保連立）
- ・00年 12 月 5 日 第 2 次森内閣（改造内閣、自公保連立）

第 6 期に発足した 7 つの内閣のうち、98 年 7 月 30 日に発足した小渕内閣が、約 6 カ月のあいだ自民単独政権であった以外は、全て連立内閣である。これら連立内閣は、4 年間に目まぐるしく交替した。

② 経済企画庁・大蔵省の消極的対応

98 年 3 月 19 日に NPO 法が成立した約 8 ヶ月後の 98 年 12 月 1 日、NPO 法が施行された。

98 年 12 月 24 日、小渕首相の諮問機関である経済戦略会議は、中間報告の中で、NPO への寄付金に対する免税措置の大幅な拡大に言及した。

99 年 2 月 4 日、宮澤蔵相は、衆議院本会議で、NPO 法で指定される NPO への寄付金に関して、税制優遇措置を講じる方針を初めて表明した。その際、蔵相は「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¹⁶⁸⁾。

こうした蔵相の発言を受けて、経済企画庁は 99 年 4 月 27 日、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た。委員会の課題は、NPO 法の見直しの内容を検討・答申することであった。

しかし経済企画庁は、制度改正にあまり乗り

167)『日本経済新聞』（2000/5/23 朝刊）。

168)『毎日新聞』（1995/2/5 朝刊）。

気ではなかった。例えば、この審議会の委員の一人である堀田力氏は、中間報告作成時の経済企画庁国民生活局長のNPO税制への後ろ向きの姿勢を、5月29日付けの神奈川新聞の紙上で批判した¹⁶⁹⁾。このような経済企画庁や大蔵省のNPO税制に対する後ろ向きの姿勢は、自民党のNPO特別委員会でも、議員の間からも批判や不満の声が出ていた。例えば、2000年5月16日の自民党NPO特別委員会で、NPOに対する税制支援を求める議員に対して、経済企画庁の担当者は、NPOの現状を次のように説明した。「NPOは玉石混交。正直言って疑問のあるNPOもたくさんある」。

日本経済新聞も5月23日付けの紙面で「視界不良のNPO税制」というタイトルで、経済企画庁と大蔵省の後ろ向きの姿勢を報道している¹⁷⁰⁾。

6月22日、このような状況の中で、国民生活局総合企画部会のNPO制度委員会は、NPO法の見直しに向けた中間報告を発表した。8月30日、経済企画庁は、この中間報告を受けて、大蔵省に対する2001年度予算の概算要求の中で、NPO法人に関する税制優遇措置を要望した。

この時期の大蔵省はNPO優遇税制に二の足を踏んでいた。大蔵省主税局の幹部は「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」、「都道府県や経済企画庁が法人格を認めた後、事業活動を監視する仕組みがない」、「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」との立場を表明していた。ただ「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、混乱が生じているのも事実であった¹⁷¹⁾。

以上のように、政府のNPO優遇税制に対す

る対応は、極めて消極的であった。このため、上述のように、優遇税制の立法化は、特定非営利活動促進法の制定の場合と同様に、議員・国会主導で進められていくことになった。

3 議員・国会

① NPO議員連盟の発足

国会議員も、市民団体と同様に積極的に行動した。99年6月8日の市民団体による連絡会とはほぼ同じ8月5日、共産党を除く5党1会派238名の議員による「NPO議員連盟」の設立総会が開かれた。会長には加藤紘一自民党幹事長が選出された。各党からは、鳩山由起夫（民主党）、坂口力（公明党）、中井洽（自由党）、土井たか子（社民党）、堂本暁子（参議院の会）、山崎拓（自民党）等の議員が出席した。

この時の総会の決定に関して、松原明氏は次のような重要な指摘を行っている。「NPO議員連盟では、8月の総会で、税制についても議員立法という方向性を打ち出しました。NPO法（特定非営利活動促進法）のときは、市民と議員とが協力して立案作業を行った。それは非常に新しい立法の進め方という評価を受けましたが、今後もそれを引き継いで、市民側と議員連盟とで協力し合っていこうと。その一つとして、地方フォーラムがあります。なるべく多くの意見を聞いて、それを議員連盟の最終的な提案に反映していこうという試みが今なされているところです（実際に、2000年10月から11月にかけて仙台市、草津市、熊本市、東京の4カ所で公開フォーラムを開催し、市民団体との活発な意見交換が行われた）。

つまり、実態を見つつ、やはり実態に合わせて議員が考えていく。税法に関しても、従来のように官が決めるのではなくて、市民の代表である政治が、市民の価値観に基づいて決めていく。その中で、市民の価値観に基づいた基準が採用されていく。非常にシンボリックな動きになっている。そこを貫き通せば、新しい価値観に基づいた制度がでてくるのではないかと。大

169)『神奈川新聞』（1999/5/29朝刊）。

170)『日本経済新聞』（2000/5/23朝刊）。

171) 同上

いに期待しています¹⁷²⁾」。

99年12月1日、NPO議員連盟は「認定NPO法人制度の創設」を提言として発表した¹⁷³⁾。

② 各政党によるNPO委員会の設置

自民党、民主党、公明党、共産党、社民党などの政党は、それぞれNPO委員会を設け、主に優遇税制について要望や提言の作成作業を進めた。民主党は98年3月、公明党は98年8月、それぞれ基本政策でNPO優遇税制を唱えた。

98年9月10日、自民党と公明党が連立政権樹立にあたり、NPOの寄付金に関する税制改正を早急に検討することで合意した。

98年11月5日、民主党は、特定公益増進法人制度の検討を発表し、2000年9月6日、NPO優遇税制2次案をまとめた。

99年11月25日、自民党のNPO特別委員会は、次年度の税制改正に向け、NPOに対する税の優遇措置についての要望案をまとめた。NPOに寄付した個人や企業に対し、所得控除や損金算入を認めるよう求める内容で、11月末に党税制調査会に要望を出した¹⁷⁴⁾。

99年12月10日、これを受けて、自民党の税制調査会が、次年度の大綱でNPO優遇税制を検討項目として議題にあげる等、一定の前進を見せた。

2000年1月27日、共産党がNPO委員会を、2月29日、社民党がNPOプロジェクトをそれぞれ設置した。2000年6月の総選挙に向けて、自公保の与党3党、民主党、社民党等は、いずれもNPOの優遇税制を公約に取り上げた。

③ 出揃った優遇税制案

99年10月16日、上述のように、市民団体では、「NPO/NGOに関する税・法人制度連絡会」が優遇税制の提案を発表した。国会では、NPO議員連盟(99年12月3日)や自民党(99年11月16日)、民主党等が優遇税制案を提示した。省庁では、経済企画庁が大蔵省に対して、次年度予算の概算要求の中でNPO法人に関する税制優遇措置を要望した(2000年8月30日)。これにより、NPO優遇税制に関して、基本的提案が出揃った。これら主張の争点は次の4点に整理される。

1) NPO優遇税制の仕組み

NPO法人が法人格取得後さらに一定の要件を満たした場合に、優遇税制措置が受けられる2段階論が主流である。一定の要件を満たしたNPO法人の名称は、連絡会では「適用特定非営利活動法人」、NPO議連や政党では「認定特定非営利活動法人」、経済企画庁では「適格特定非営利活動法人」と、それぞれ呼ばれている。

2) 優遇税制措置の認定機関

優遇税制を受けられるNPO法人の認定をどの機関がするかに関しては、①所轄庁、②国税庁(税務署)、③第三者機関の3つがあげられる。連絡会は、①の公正取引委員会のような行政委員会を提案している。自民党は、②の国税庁、NPO議連は未定、経済企画庁や大蔵省はどちらかというと②の国税庁を想定している。①の所轄庁という意見は、所轄庁自体からも反対が強い。

3) 認定の要件

認定の要件に関しては、どの提案も「できるだけ客観的で認定機関の恣意的な判断や行政の価値観が入らないもの」という点では一致している。しかし、そのレベルに関してはいずれも明確ではない。認定の要件としては次の5点が議論されている。①法人の活動実績または一定の法人としての活動期間、②収入面のテスト、③支出面のテスト、④組織運営・情報公開の要件、⑤その他。

172) 『公益法人』2000年、29(12), p.9, 座談会「NPO法施行2周年にあたって」の松原明氏の発言。

173) C'sが作成・提供しているNPOWEBによっている。『日本経済新聞』(1999/8/6朝刊)。

174) 『朝日新聞』(1999/11/26朝刊)。

4) 優遇税制の内容

優遇税制の内容に関して、争点になっていたのは次の3点である。大蔵省は、寄付者の課税軽減には一定の理解を示しているが、NPO法人への課税軽減に関しては、否定的な態度であると伝えられた。

i) どの税金を軽減するか(税目)

- ・寄付者への課税(個人、法人の国税・住民税、相続税、みなし譲渡課税)
- ・NPO法人への課税(法人税、住民税、事業税、固定資産税等)

ii) どの程度軽減するか(税率など)

- ・軽減税率、みなし寄付金控除

iii) どういう方法で軽減するか(手続きなど)

- ・所得控除、税額控除、年末調整など¹⁷⁵⁾

④ 政府案・野党案の国会提出

毎年、税制は11月から12月にかけて議論される。12月の自民党の税制調査会にかかり、翌年1月の予算国会に提案される。したがって、2000年後半は、法改正の山場となることが予想されていた¹⁷⁶⁾。

12月6日、公明党が「平成13年度税制改正重点項目」(中間報告)を発表した。

12月13日、自民党税制調査会が「2001年度税制改正大綱」を決定し、NPO優遇税制を2001年10月1日から施行するとした。

12月14日、与党3党(自民党・公明党・保守党)が税制改正大綱を決定し、その中でNPO優遇税制の具体案を発表した。なお、その具体案の作成に際して、自民党の税制改正大綱の内容が一部変更された。

12月16日、自民党のNPO特別委員会が開催された。その際の様子は以下の通りであった。「自民党のNPO特別委員会は、16日(木)に委員会を開催し、NPOに関する来年度税制改

正要望について討議した。委員会には、加藤紘一委員長、熊代昭彦事務局長、額賀福志郎委員長代理ほか、20名を超える議員が出席。熊代事務局長、加藤会長の挨拶の後、公益法人税制対策委員会からのヒアリングの後、「来年度税制改正要望案」について討議が行われた。参加した奥山茂彦衆議院議員から、「大蔵省は収益事業に関する課税の軽減は難しいと言っていると聞いているが本当か」と質問が出たのに対し、大蔵省と交渉に当たっている経済企画庁からは、「そもそも論からどうかといわれて、厳しい」と回答。奥谷通衆議院議員からは、「神戸でNPOの集会に出た。NPOの役割は重要になってきている。寄付だけでなく、優遇税制全体をセットで要望していくべきだ」となどという意見が出された。最後に加藤会長が、「今年はなんとしても芽を出していきたい。今の(特別委員会)の要望は、かなり多くを出しているが、3~5項目はなんとか芽を出していきたい。委員会としてがんばっていく」とまとめた。

翌12月17日、自民党のNPO特別委員会は、この討議を受けて「平成13年度税制改正要望事項」を自民党のNPO特別委員会のほか、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して、自民党税制調査会に提出した。自民党の税制調査会とNPO特別委員会の折衝は、来週21日あたりからスタートする予定だという¹⁷⁷⁾。

この2000年12月の一連の動きを、自民党の熊代議員は次のように述べている。「一昨年の党税調では、ほぼ孤立無援でしたが、今年は、自民党NPO特別委員会の議員をはじめ党内並びに与党内の理解も深まり、我々が積み重ねてきた構想の下、経済企画庁と大蔵省の担当職員も、献身的な働きをしてくれました。何晩も徹

175) 松原明(2000).『NPOマネジメント』, 9(10), p. 14, 「法・政策 Update」.

176) 松原明(2000).『NPOマネジメント』, 7(6), p. 12, 「法・政策 Update」.

177) 小坂雄二(2000). [NPO-NET.720]. NPO特別委員会とフォーラム(11月19日).

夜で頑張ってくれた彼らに深く感謝したいと思っています。C'sの松原事務局長をはじめNPOの人達、加藤紘一会長をはじめNPO議連の人達の与党議員に対する働きかけも極めて大きかったと思います。私個人としては「1人の力では何も出来ない。しかし、1人の熱意が多くの人を動かす」という思いがあります¹⁷⁸⁾」。

2000年12月26日、日本共産党国会議員団・NPO対策委員会がNPO優遇税制とNPO法改正の大綱を、民主党が税制要綱骨子を、それぞれ発表した。

2001年1月16日、前年の12月14日に提出された与党3党の「税制改正大綱」を受けて、政府の「税制改正の要綱」が閣議決定された。

2月6日、政府は、(NPO優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

上述のように、当初、NPO議員連盟や市民団体は、NPO優遇税制の立法化も、特定非営利活動促進法制定の場合と同様、議員立法で進めるという方針であった。しかしこの方針は堅持されなかった。新聞報道等によれば、この原因として、直前の11月20日前後の「加藤政局」の混乱により、加藤紘一自民党NPO特別委員会委員長長の党内での発言力が急激に低下したことが上げられる。

2月23日、民主党、共産党、社民党の野党3党が、NPO優遇税制に関する政府案への対案を衆議院に提出した。この野党案は、「特定非営利活動の促進のための法人税等の一部を改正する法律案」(国税)と「特定非営利活動の促進のための地方税等の一部を改正する法律案」(地方税)の2本立てであった。

野党案の主な内容は次の通りであった。一定

の認定を受けたものを認定NPO法人として、税制優遇の対象にしている点は政府案と同じであった。しかし、①税制支援策が、寄付金控除制度、相続財産の寄付の非課税、みなし寄付金制度、収益事業への軽減税率、地方税における寄付金控除等と多くの点で政府案と異なっていた。また、②認定NPO法人を認定するためのパブリックサポートテストがより簡易なものになっていること、および③認定機関が第三者機関になっていることも異なっていた。

⑤ NPO優遇税制の成立

3月8日、江田五月議員が参議院予算委員会で政府案に関する質問を行った。この答弁の中で、麻生経済財政政策担当大臣は、認定NPO法人の認定要件に関して、「パブリック・サポート・テストは、半分くらいの団体が、クリアできるのではないか」という見通しを示した。一方、宮澤財務大臣は、施行後の認定基準の見直しの可能性に言及した。

3月21日、民主党、自由党、共産党、社民党は、共同で「NPO優遇税制」の政府案への対案を参議院に提出した。これは、民主党、共産党、社民党の3党が、2月23日、衆議院に提出した法案と内容は全く同じものであった。衆議院の法案が採決されず、棚上げにされたことから、参議院に提出して審議にかけようとするものであった。自由党は、衆議院では共同提案に乗らなかった。しかし、参議院では自由党も乗り、野党の足並みが揃った。同じ3月21日、野党4党は野党案の参議院提出について記者会見を行った。

3月27日、この政府「改正案」と野党4党の共同提案による野党「改正案」が、それぞれ参議院財政金融委員会では審議された。審議は1日で終了し、採決が行われ、政府案が賛成多数で可決された。同時に「特定非営利活動を支援する税制については、非営利活動を促進するという趣旨にしたがって認定基準を定めるとともに、その実態等に鑑み、引き続き検討する」という趣旨の付帯決議がなされた。なお、野党

178) 熊代昭彦氏の2000年12月13日のHPによっている。(http://www2u.biglobe.ne.jp/~AKICHAN/NPO.htm).

表 3 NPO 法案の審議経過

国会回次 (会期)	提出会派 (提出日)	134 臨時 (95.9.29 ~12.15)	135 臨時 (96.1.11 ~1.13)	136 臨時 (96.1.22 ~6.19)	137 臨時 (96.9.27)	139 臨時 (96.11.29 ~12.18)	140 通常 (97.1.20 ~6.18)	141 臨時 (97.9.29 ~12.12)	142 臨時 (98.1.12 ~6.18)	151 通常 (2001.1.31 ~6.29)
新進黨案 A (95.11.7)	衆	継続審査	継続審査	継続審査	審査未了					
新進黨案 B (96.11.29)	衆					継続審査	否決 97.6.6			
与党案 (96.12.16)	衆					継続審査	可決 97.6.6		可決・成立 98.3.19	
	参						継続審査	継続審査	修正可決 98.3.14	
共産党案 A (97.3.14)	衆						否決 97.6.6			
共産党案 B (97.10.13)	参							継続審査	審査未了	
平成会案 (97.12.5)	参							継続審査	審査未了	
(優遇税制) 政府案 (2001.2.26)	衆									可決・成立 2001.3.5
	参									可決・成立 2001.3.28

出所:西川, p.152 に追加.

案の採決は行われなかった。

3 月 28 日, (NPO 優遇税制を含む)「租税特別措置法の一部を改正する法律案」が, 第 151 回通常国会で賛成多数で可決・成立し, 2001 年 10 月 1 日から NPO の優遇税制が施行されることになった。

特定非営利活動促進法の成立時の付帯決議にある「施行後 2 年以内」に成案を得ることに遅れたが, 附則にある「施行後 3 年以内に必要な措置をとる」は早く達成されたことになる。

3 月 30 日, この(NPO 優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律」とその政令「租税特別措置法施行令の改正」が公布された¹⁷⁹⁾。

表 3 は, 阪神・淡路大震災後に国会に提出された 7 つの NPO 法案の審議経過を整理し

たものである¹⁸⁰⁾。

⑥ 成立した優遇税制の内容

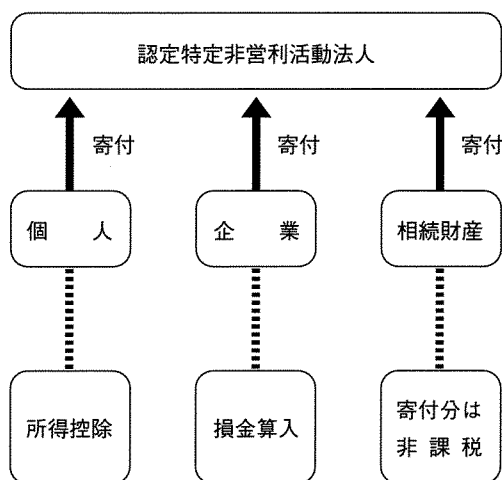
2001 年 3 月 28 日に成立し, 10 月 1 日に施行された NPO 優遇税制の内容は次の通りである。

1) 個人の寄付金の課税所得からの控除

個人が認定 NPO 法人に寄付をした場合, 年間所得の 25% マイナス 1 万円が寄付金額マイナス 1 万円のいずれか少ない額を課税所得か

180) 西川伸一 (2000). 「立法の中核: 知られざる官庁・内閣法制局」, 五月書房, p.152. 各党の NPO 法案の題名と提出者は次の通りである. ①新進黨 A 案「市民公益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する法律案」, 河村たかし他 5 名, ②新進黨 B 案「市民公益活動を行う団体に対する法人格付与等に関する法律案」と「税制改正法律案」, 河村たかし他 4 名, ③与党案「市民活動促進法案」→成立した法律の題名は「特定非営利活動促進法」, 熊代昭彦 (自民) 他 4 名, ④共産党 A 案「非営利団体に対する法人格の付与等に関する法律案」, 木暮日出夫他 2 名, ⑤共産党 B 案「非営利法人特例法」, 笠井亮他 2 名, ⑥平成会案, 山本保他 3 名.

179) C's の HP (<http://www.npoweb.gr.jp/0001/act.html>) によっている.



出所：『日本経済新聞』（2001/10/31/朝刊）

図3 認定特定非営利活動法人への寄付と税

ら控除することができ、その額に見合う所得税が免除される。

2) 法人における寄付金の損金算入

法人が認定NPO法人に寄付した場合、法人は一般の損金算入枠とは別枠で（特定公益増進法人への寄付と併せ）資本金の0.125% プラス年間所得の1.25% までの寄付金を損金算入でき、その額に見合う法人税が免除される。

3) 寄贈した相続財産の非課税

相続または遺贈によって得た財産を認定NPO法人に寄付をした場合、その財産は課税の対象から除外される。

4) 国税長官による認定

認定NPO法人となるためには、国税庁長官の認定が必要である¹⁸¹⁾。

図3は、上記の1), 2), 3)を図示したものである。

⑦ 優遇税制の評価すべき点と問題点

今回成立したNPO優遇税制は、①認定NPO法人になるための認定要件が明確に示され、行政の自由裁量の余地が少ない、②不認定等の場合にはその理由が通知されること、等の点で評価される。

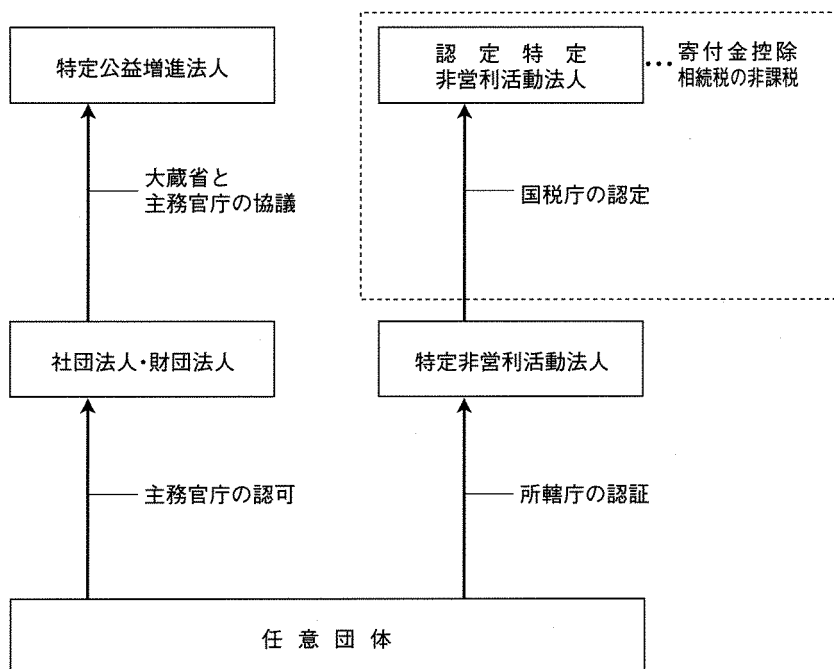
しかし、この優遇税制は、上記の評価すべき点を上回る非常に多くの問題点を抱えている。これら問題点のうち最大の問題点は、次の2点である。

第1に、認定要件のハードルが高いたくだけでなく、認定要件がNPO法人の成長を妨げる内容を含んでいることである。具体的には、①認定要件として、NPO法人の総収入額に占める寄付金や助成金の割合が3分の1以上である。②NPO法人の役員や社員の寄付総額が2分の1を超えると算入しない。③この寄付金や助成金には、1件でその総額の2%を超える額を算入しない。④1人について3,000円以上に限る。⑤寄付金を複数の市区町村から受け入れ、活動も複数の市区町村で20%以上でなければならない。⑥事業活動の50%以上が会員相互のものでないことが必要である。これら6つのうち、①、②、③、④、⑤は、日本型パブリック・サポート・テストの要件であり、排除条項となっている。特に国・地方自治体等から多額の助成金を受けたり、社員から多くの寄付を受け取れば、上記の認定要件①と②に抵触することになる。したがって、認定を希望するNPOは、助成金の申請や社員への寄付の依頼が不可能になる。

第2に、認定NPO法人への課税の軽減措置が見送られていることである。具体的には、NPOが強く求めていた収益事業に対する「みなし寄付金」制度や、NPO法人への課税（法人税、住民税、事業税、固定資産税等）の軽減措置が、「実態等を見極めた上で早期に検討する」とされ、見送られていることである。

このため現状では、認定NPO法人になることのできるNPOは極めて限られることにな

181) 内閣府のHP(<http://www.5.cao.go.jp/j-j/npo/history.txt>)によっている。



注) 波線の長方形は、(NPO優遇税制を含む)「租税特別措置法等の一部を改正する法律」で新たに追加された制度を指す。

出所：「シーズ・ニュースレター」, No.33に一部加筆

図4 特定公益増進法人と認定特定非営利活動法人の優遇税制の仕組みの比較

る¹⁸²⁾。

図4は、従来からの「特定公益増進法人」と今回成立した優遇税制における「認定特定非営利活動法人」に関する優遇税制の仕組みを比較したものである。

なお、新聞報道等によれば、財務省は今回のNPO優遇税制の制定は失敗であると捉えている。

Ⅷ 結び

1 NPO 法制定の基本的争点

NPO法の制定において、何が主要な争点であったのか。この点に関して、松原明氏は次のように述べている。「与党3党の間で何が基本的な争点であったのか。新聞等では、ボランティアや市民活動を行政の監督下に置こうとする自民党と、それに反発している行政に批判的な市民運動との対立という図式で報道されることが少なくなかった。また、高齢化社会にともなって福祉サービスを民間に担わせようとする自民党と、支持母体である市民運動を強化したい社民党・さきがけとの対立として捉える向きもあった。

確かに、自民党は、新しい法人の性格づけに「ボランティア」や「公共性」を求めた。また、政治活動への制限も入れようとした。また設立の認可と設立の取り消しに関しても、行政庁のコントロールが大きいにしようとした。ま

182) 山岡義典 (2001). 「問題提起：非営利・公益法人制度をとりまく新しい動き」, 中村陽一+日本NPOセンター編『日本のNPO 2001』, 日本評論社：2-26.
松原明 (2001), 前掲書, pp.74-77.

た、廉価性によって対象団体を定義しようとした。

それに対し、社民党とさきがけ、とりわけ、さきがけは、新しい法人の方向づけから「ボランティア」や「公共性」・「廉価性」を入れないようにし、また、行政庁の関与の範囲を極めて小さくしようとした。

一方で、18省庁連絡会議の経過を受ける形とはいえ、当初、税制優遇措置を強く押したのは自民党だったし、その点でいえば、さきがけは、税制優遇措置をはじめから切り離して議論することにこだわっていた。国や地方公共団体の市民活動法人への助成義務を、法案に盛り込んだのも、当初、自民党であった。

社民党とさきがけの違いでいえば、社民党は「小さな政府と大きな地方自治体」という考えのもと、市民活動団体が都道府県などと関係を強めていくことに積極的であった。それに対して、さきがけは、どのような行政でも、市民活動法人には基本的に関与すべきではないと主張した。

つまり、自民党は、市民活動やボランティア活動を、政府の活動を補完するものと考えていたわけである。だから、規制と保護をという発想になる。一方、社民党は、地方分権において、地方自治体のサービスを補完するものとして市民活動を捉えていた。ただし、補完といっても自民党との違いは、行政を批判する方法で補完していくことも認めていた点であろう。さきがけは、どちらとも違い、市民活動団体のサービスは公共的ではあるが、政府とは違うものとして捉えていた。それゆえに、まず自立の基盤としての法人制度を、という議論になったわけだ。

問われていたのは、公共サービスのあり方とその中での市民活動団体の位置だったのである。公共サービスは今までと同じように政府主体のもとで一元化され、政府が責任をもって管理・提供していくべきなのか、それとも多角化させていくべきなのか。多角化するとすれば、

どういう仕方ですか。中央政府と地方政府という2元化でいくのか、それとも政府と民間非営利セクターという2元化でいくのか。

そのような21世紀の日本の社会づくりの本質にかかわる問題が争点だったのである¹⁸³⁾。

この松原氏の指摘は、極めて当を得たものといえる。

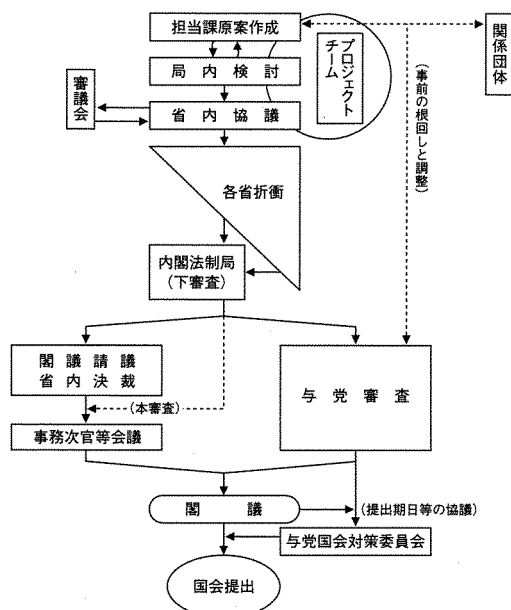
2 立法過程の特徴

NPO法の立法過程は、我が国の公共政策形成の数多くの事例の中でも、非常に興味ある事例である。このNPO法の立法過程の特徴に関して、立法過程に直接・間接に参加した議員、市民団体のメンバーあるいは研究者は、それぞれ次のように評価している。

「我が国では、内閣提出の法律案であれ、議員提出の法律案であれ、事前に政党内で調整され、法律の内容を具体的に審査し、党議拘束を掛けた上で国会に提出するという慣行が支配的であった(図5と図6)¹⁸⁴⁾。自民党が単独で与党であるという状況が戦後長く続いたために、上記の過程は、法案の内容を大きく規定しているにもかかわらず、閉鎖的であり、不透明であった。本稿で取り上げたNPO法案の場合には、与党がいずれの期間も連立政権であったことから、関与する政党、政治家の数が増えた。このため、その過程の透明性は高まり、立法過程における多くの情報が外部に漏れた。NPO法の立法過程で、政治家同士が議論を戦わせたという意見があるが、議論はあくまで政党内部あるいは政党間においてなされたのであり、国会という公式の「場」ではないという意味では、

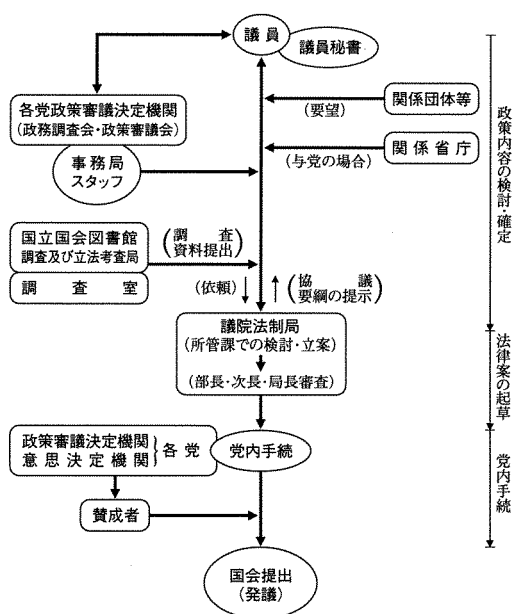
183) C's, pp. 25-26.

184) 政府立法に関しては、川崎政司(1998)、「内閣提出法律案の立案過程(3)」、『国会月報』、5月号:48-51. 議員立法に関しては、川崎政司(1999)、「議員提出法律案の立法過程(2)」、『国会月報』、9月号:44-47.



出所：川崎（1998），p.51.

図5 内閣提出法律案の立案過程



出所：川崎（1999），p.47.

図6 議員提出法律案の立案の流れ

従来とは異ならない。各政党が、国会という公式の「場」に各自の法案を持ち寄り、審議して一つの法案を完成するという本来の進め方とは大きく異なっていた。もちろん今回のNPO法の場合、法案作成に実際に取り組んだ政治家同士が、与野党が激しく対立している国会において、法案の細部についてまで議論し、重要な妥協も試みている。したがって、与野党間での議論に関しては、透明度が高く、極めて特異な立法過程の事例といえる¹⁸⁵⁾」（堂本暁子氏）。

「NPO法が特に市民団体を対象とする法案であったために、市民団体が立法過程において大きな役割を果たした。市民団体のメンバーは、人的ネットワークや情報のネットワークを活かし、法案の作成・審議に非常に深く関与した。この点は、従来「絶対反対」だけを唱えてきた市民団体のイメージを大きく変えるものと

なった¹⁸⁶⁾」（松原明氏）。

「NPO法の特徴は次の7つである。①議員立法、②省庁間調整の排除、③団体委任事務、④情報公開、⑤認証、⑥対象団体の範囲、⑦税制優遇の仕組み。このうち、①について限定して、述べることにする。私は、この法律は、社会の根幹に関わる法律だと思っています。従来から、議員立法はたくさんありましたが、このような法律を議員立法でつくったという前例はありません。実質的に、民法改正と同じだけの効果をもっていると思います。

議員の背後で市民団体が提言や発言をし、活動も展開して進めてきた立法過程でした。そして、産業界もこれに呼応して協力してくれました。市民の力で議員を動かし、それに議員が応えてがんばってつくった法律は、日本の立法史の中で初めてのものですから、すごい体験をし

185) 堂本，前掲書，pp.164-174.

186) C's, p.3.

たということですから¹⁸⁷⁾」(山岡義典氏)。

「98年の第142回通常国会で、ようやく成立をみたNPO法は、新進党が95年11月7日に提出した議員立法がきっかけとなっている。これは政府立法でなく、与党提出の議員立法をもとに、与野党の修正協議を取りこむかたちで成立した。ちなみに、NPO法の立法過程は、議員立法のなかでも「初めてのケース」といわれるほど、与党案をたたき台に与野党議員が実質的な議論をして、法律の中身を詰めていった。提出者や現場の委員会の理事に、政策判断についてのかかなりフリーハンドが与えられていたために、衆参の委員会での質疑は、活発で内容の充実したものになった。政府立法の場合、与党審査をパスし内閣法制局が審査した「完璧な」法案が、国会にあがってくる。そこで、与野党議員は採決要員、野党議員は議論よりもスケジュール闘争でポイントを稼ごうとしてきた。委員会質疑が低調となったゆえんである。その点で、NPO法の立法過程はずいぶん異なる。各議員が、当事者意識をもって審議に臨んだのである。議員立法は、国会審議を活性化させる可能性を秘めている。また、委員会という公開の場で「台本なしの真剣勝負」が繰り広げられたことは、政策がつくられるプロセスの透明性が高かった証拠である¹⁸⁸⁾」(西川伸一氏)。

このNPO法の立法・審議過程に関しては、別の論者によって、次のような評価すべき点と問題点が指摘されている。

まず評価すべき点として、次の4点が上げられている。「第1に、NPO法では、議題設定、内容形式、意思決定のすべての過程において、政党の側が、法律の対象者である市民団体との間で、意見の交換や政策の調整を行い、市民に開かれた立法過程を実現した点である。第

2に、NPO法案は、連立与党案、新進党案、共産党案の3つが並立して、委員会の議題となり、複数の選択肢を示すことによって、市民団体の側に、政策案を選択する機会を与えたことである。第3に、政府立法の法案審議においては、与野党の対立度が高まるにつれて、野党が抵抗戦術を採り、結果的に、国会の審議機能が低下するという問題点があったの対して、NPO法案の国会審議では、量的にも、その内容においても、充実した審議が行われた点である。第4に、NPO法案の立法・審議過程では、官僚主導の政府立法における起草者の意思に代わって、国会議員自身の立法者の意思を明確にした点である¹⁸⁹⁾」。

一方、問題点として、次の4点が上げられている。「第1に、先行して提出された新進党案が、与党案の提出まで事実上、店晒しにされた点である。

第2に、衆参両院で、法案の実質的な内容の修正が行われたが、理事会での修正協議は、非公開とされ、また、修正案の審議も簡略化されたため、政党間の協議で、修正に至った経過や過程の説明が十分でなかった点である。

第3に、NPO法案が議員立法であったにもかかわらず、政府提出法案と同様に、政党の規律が強く、議員(委員)の行動が政党の決定に拘束された点である。

第4に、議員立法の補佐機構としての議院法制局の「権威」が、政党の立法意思よりも優先した点である。NPO法案の法制化作業では、衆議院法制局が、法制作業を担当し、議員の立法補佐機関としての役割を果たした。また、政党や議員が、議院法制局というリソースを効果的に活用することで、政党の主導性を確保した点は評価することができる。しかし、衆議院法制局が、民法の公益法人制度等の法体系の整合

187) 山岡(1999), pp.157-168.執筆当時、山岡義典氏は日本NPOセンターの常務理事・事務局長であった。

188) 西川伸一(1999), 前掲書, pp.150-152.

189) 谷勝宏(1999).「議員立法の有効性の事例研究—NPO法の立法過程を通して(2)」,『名城法学』,49(1), pp.112-117.

性の観点から、NPO 法を民法の特別法に位置付け、民法との棲み分けを図ることを求めるなど、NPO 法の根幹部分を決定付けることになった点である¹⁹⁰⁾」(谷勝宏氏)。

3 要約

上述の松原氏の指摘にもあるように、NPO 法制定の争点は、21 世紀の我が国における望ましい公共サービスの提供のあり方にあった。その解答は、市民に広く開かれた立法過程を通じて、我々の前に示されたのである。

本稿では、NPO 法の立法過程を 6 期に区分し、主要な参加者である①政府(内閣・省庁)、②議員・国会、③市民団体の各期におけるそれぞれの行動を詳述してきた。

最後に、全 6 期の特徴を示せば、それぞれ次のようになる。

第 1 期(議論の開始から阪神・淡路大震災の発生前まで 1898. 7—1994. 12)

各参加者が独立に、我が国の非営利制度の不備と変革の必要性を認識し、変革のための行動のスタートを一斉に切ろうとしていた。

第 2 期(阪神・淡路震災後から与党案の第 1 次合意まで '95. 1—'95. 12)

震災を機に、ほとんど全ての参加者が一気に登場しスタートした。当初、これら乱立した各参加者間の調整は必ずしもうまく進展しなかったが、次第にうまく調整されるようになった¹⁹¹⁾。

第 3 期(与党案第 1 次合意の破棄から第 2 次合意まで '96. 1—'96. 9)

村山内閣退陣と民主党結成にともなう与党 3 党間のパワーバランスが変化の中で、参加者とくに与党 3 党の間で一定の合意がなされた。

第 4 期(与党案第 2 次合意から民主党との

調整を経て衆議院通過まで '96. 10—'97. 6)

各参加者間の極めて複雑な駆け引きが展開される中で、法人格付与法案が衆議院を通過した。

第 5 期(参議院での修正と特定非営利活動促進法の成立まで '97. 7—'98. 3)

最終局面での新進党の反対という先行き不透明な時機は存在したが、法人格付与法案の衆議院の通過という現実を受けて、各参加者がゴールに向けてひた走った。

第 6 期(特定非営利活動促進法の公布から優遇税制の成立まで '98. 3—2001. 3)

特定非営利活動促進法の制定が NPO 優遇税制の制定に波及した。NPO 優遇税制の制定に際して、各参加者は、特定非営利活動促進法の制定の際と同一の行動を展開した。

これら参加者の行動は、前稿の「政策の窓モデル」を改訂したモデルにもとづいて、次稿において詳細に分析される。

(付記) 本稿は、平成 11 年度—平成 13 年度日本学術振興会科学研究費補助金、基盤研究 B (課題番号 11430021) にもとづく研究成果の一部である。

190) 谷勝宏 (1999), pp. 119-128.

191) 松原氏の講演・回答。