



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	寄付税制およびNP0法の改正過程：改訂・政策の窓モデルにもとづく分析に向けて
Author(s)	小島, 広光; 平本, 健太
Citation	経済學研究, 67(1), 29-107
Issue Date	2017-06-13
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/66753
Type	departmental bulletin paper
File Information	5ES_67(1)_029.pdf



寄付税制および NPO 法の改正過程

—改訂・政策の窓モデルにもとづく分析に向けて—

小 島 廣 光 ・ 平 本 健 太

目 次

I 序

II 本事例研究のデータ収集と事例作成

III 鳩山内閣発足から「新しい公共」宣言の公表まで（第4期：2009年8月～2010年6月）

1. 政府（内閣・省庁）
2. 議員・国会
3. 市民団体

IV 菅内閣発足から「寄付税制および NPO 法改正」まで（第5期：2010年6月～2011年6月）

1. 政府（内閣・省庁）
2. 議員・国会
3. 市民団体

V 結び

1. 今回の改正内容の画期的な点
2. 事例の暫定的な分析
3. 今回の改正過程の特徴

登場人物一覧

参考文献

I 序

本研究は、わが国において NPO 法成立後の 10 年間に「公益法人制度改革」と「寄付税制および NPO 法の改正」の 2 つの改革が、「なぜ」そして「どのように」して展開されたのかを事例研究によって解明することを目的としている。

わが国でも、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、1980 年代の後半から徐々に大きくなっていった。

こうした中、1998 年 3 月に「特定非営利活動促進法」が、そして 2001 年 3 月に（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」がそれぞれ成立した（以下これら 2 つの法律を「NPO 法」と総称することがある）。

その後、2006 年 5 月に「公益法人制度改革 3 法」が、そして 2008 年 4 月に「新公益法人税制」（2008 年度税制改正）が、それぞれ成立した（以下「公益法人制度改革 3 法」と「新公益法人税制」の成立過程を「公益法人制度改革過程」と総称することがある）。さらに 2011 年 6 月に「寄付税制および NPO 法」が改正された。

本研究では、この「公益法人制度改革過程」と「寄付税制および NPO 法の改正過程」の全過程（以下これら 2 つの過程を「非営利法人制度改革過程」と総称することがある）が、改訂・政策の窓モデルにもとづいて詳細に分析される。

まず前稿では、「非営利法人制度改革過程」のうちの「公益法人制度改革過程」の事例を改訂・政策の窓モデルにもとづいて詳細に分析するための準備作業を行った。具体的には、①参加者への聴取調査の結果の 1 次資料、②「特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」（シーズ）が運営するニュースおよび情報サイトの NPOWEB、政府税制調査会議事録、公益法人協会報告書、書籍等の 2 次資料が編集され、濃密な事例が作成された。

本稿では、「非営利法人制度改革過程」のうちの「寄付税制および NPO 法の改正過程」の事例を改訂・政策の窓モデルにもとづいて詳細に分析するための準備作業を行う。具体的には、

シーズのNPOWEBの直接引用を中心にして、さらに①参加者への聴取調査結果（1次資料）、②政府税制調査会議事録、「新しい公共」円卓会議議事録、政府税制調査市民公益税制プロジェクト・チーム（PT）議事録・報告書、書籍等の2次資料が編集され、濃密な事例が作成される。

なお次稿では、「非営利法人制度改革過程」に関して作成された2つの濃密な事例が、改訂・政策の窓モデルにもとづいて詳細に分析される（図1）。

Ⅱ 本事例研究のデータ収集と事例作成

本研究は、非営利法人制度改革過程の事例研究である。事例研究は、特定の現象が「なぜ」そして「どのように」生じるのかを問うための研究方法であり、単一あるいは複数の事例を狭く深く考察する点に特徴がある。この事例研究に際しては、特定の明確な概念と理論的枠組にもとづく分析によってはじめて、分析結果から理論構築を行うことが可能であるとわれわれは考えている。本事例研究においても、特定の明確な概念や理論的枠組にもとづいて分析が行われる。本事例研究で採用される理論的枠組は、小島（2003）においてNPO法の立法過程を分析するために導出された改訂・政策の窓モデルである。

本事例研究のデータは、改訂・政策の窓モデルにもとづいて収集され、記述・分析・解釈さ

れる。収集されたデータは、時系列分析の特殊型である「年代記分析」によって分析・解釈される。年代記分析は、事象を年代順に並べることによって、事象間の相互関係を経時的に記述・分析し、因果関係を確定する方法である。年代記分析は、統計学的手法にもとづく時系列分析と異なり、多くの異なったタイプの変数を同時に扱う。したがって、1つの独立変数や従属変数に限定されることはない。

本事例研究では、非営利法人制度改革過程の全過程を5期に区分し、各期における多くの異なったタイプの変数、すなわち「非営利法人制度改革過程における参加者の行動とその相互関係」が、次の4つの手続きによって記述・分析・解釈される。

第1に、各期に関して、年代記分析の出発点となる年表が作成される。年表は、①政府（内閣・省庁）、②議員・国会、③市民団体という異なる種類の3つの参加者ごとの行動を経時的に整理したものである。したがって年表から、特定の参加者が「いつ」そして「なに」をしていたかを見出すことができる。

第2に、各期の年表に即して、上述の3つの主要な各参加者が展開した具体的な行動とその相互関係が、経時的に詳細に記述される。こうして作成された濃密な事例が、本研究の分析の対象である。

第3に、改訂・政策の窓モデルにもとづいて「各期における参加者の行動とその相互関係」が詳細に分析される。分析に際しては、説明を

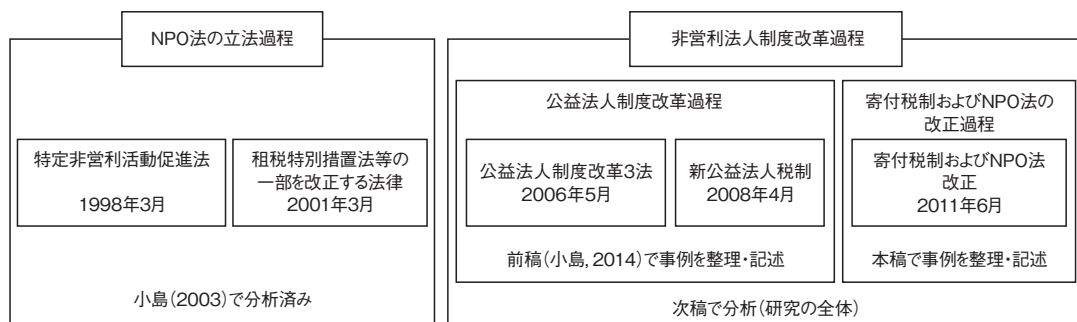


図1 本稿の位置づけと研究の全体

より明確にするために、改訂・政策の窓モデルの 14 の構成要素が次の 5 グループに区分される。すなわち、①参加者と政策形成の場、②問題の流れ、③政策の流れ、④政治の流れ、⑤問題・政策・政治の 3 つの結び付きである。

第 4 に、第 1 期から第 5 期までの各期の分析結果をもとに、非営利法人制度改革過程の「全 5 期における参加者の行動とその相互関係」が、いかに変化したかが解明される。具体的には、以下の 2 つのステップを経て、参加者の行動とその相互関係の変化を分析する。①各期の分析結果を整理・統合した全期間の「表 1 改訂・政策の窓モデルの分析表」を作成する。②この表 1 の各行および全行の観察を試み、分析結果を命題として整理する。

以上の説明からも明らかのように、本事例研究において、第 1 の手続きで作成された年表に即して、第 2 の手続きである濃密な事例を作成するためには、極めて多くの異なったタイプの変数とその膨大なデータが必要になる。

そこで非営利法人制度改革に関しては、さまざまな 1 次資料と 2 次資料が収集された。これらのうち、シーズの NPOWEB には、非営利法人制度改革に関する主要な出来事が網羅的に掲載され、日々更新されている。記事のほとんど全てを執筆したシーズの松原明によれば、NPOWEB は、立法に関するデータ・情報を政

府・国会関係者だけが独占するのではなく、全ての市民（国民）が共有できるようにすることを意図して設けられものであり、市民（国民）に広く開かれた立法のための重要な政策形成の場の 1 つである。

したがって、NPOWEB は、本研究の問い「非営利法人制度改革は、なぜ・どのようにして展開されたのか」に関して、市民（国民）に広く開かれた膨大かつ詳細なデータを提供している。NPOWEB には、本研究の具体的な問いである①非営利法人制度改革の参加者は、なぜ・どのように特定化されたのか、②政策形成の場は、なぜ・どのように設定・活用されたのか、③さまざまな問題は、なぜ・どのように認識・定義されたのか、④複数の多様な政策案は、なぜ・どのように生成・特定化されたのか、⑤政策の窓が開いた際に政策は、なぜ・どのように決定・正当化されたのか等に関する、貴重なデータが含まれているのである。

Ⅲ節とⅣ節においては、この NPOWEB の直接引用を中心にして、さらに①参加者への聴取調査結果（1 次資料）、②政府税制調査会議事録、「新しい公共」円卓会議議事録、政府税制調査会市民公益税制 PT 議事録・報告書、書籍等の 2 次資料が編集され、非営利法人制度改革の第 4 期と第 5 期にあたる「寄付税制および NPO 法の改正過程」の濃密な事例が作成される。

表 1 改訂・政策の窓モデルにもとづく分析表

		第 1 期	第 2 期	第 3 期	第 4 期	第 5 期
政策アクティビスト						
参加者						
政策形成の場						
	アジェンダ					
問題の流れ	問題					
	問題の窓					
政策の流れ	諸政策					
	政策案					
政治の流れ	政治の窓					
	政治					
	政治状況					
政策の窓が開いた際の問題・政策・政治の 3 つの結び付き（政策の決定・正当化）						

Ⅲ 鳩山内閣発足から「新しい公共」宣言の公表まで（第 4 期：2009 年 8 月～2010 年 6 月）

1. 政府（内閣・省庁）

(1) 「寄付税制および NPO 法」改正前史

本研究の分析対象である「寄付税制および NPO 法」改正は、民主党による政権交代によって実現した。そこではじめに、改正される以前の寄付税制および NPO 法について簡単に述べることにする。

わが国でも、1898 年の民法施行以来、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の声は、常に存在してきた。こうしたなか、1995年1月、不幸にも多数の犠牲者を出した阪神・淡路大震災が発生した。この大震災において活躍するNPOとボランティアが、多くの市民（国民）によって注目された。

このような社会の変化に対応して、政府や政党も、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市民（国民）の間に広く定着していなかったために、NPO法の立法は難航を極めた。そこで、優遇税制の部分を棚上げにし、法人格付与制度だけを先行することが図られ、1998年3月、「特定非営利活動促進法」が議員立法により成立した。棚上げにされた優遇税制の部分は、種々の議論を経て、2001年3月、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」として成立した¹⁾。

この（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」の内容は、次の通りであった。

(1) 個人の寄付金の課税所得からの控除

個人が認定NPO法人に寄付した場合、①「年間所得の25% - 1万円」、②「寄付額 - 1万円」のいずれか少ない額を選択し、課税所得か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0.125%」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法人に寄付した場合、その財産は課

税の対象から除外される。

(4) 国税庁長官による認定

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²⁾。

しかし、NPO法人が認定NPO法人になるための要件は厳しかった。税制優遇を受けられる認定NPO法人の数は、制度創設から約1年後の時点で、NPO法人約8700のうちの僅か8つに過ぎなかった。この結果を受けて、シーズやNPO / NGOに関する税・法人制度改革連絡会³⁾（以下「連絡会」と略記される）は、認定NPO法人の要件の緩和を要望し続けた。しかし9年間に、8回にわたって漸次的に緩和されたに過ぎなかった⁴⁾。

また、優遇の規模に関しても、課税所得から寄付金額を差し引く所得控除に止まり、後に詳述する、納めた税金から寄付金額を差し引く税額控除は遂に実現しなかった。

以上のように、認定NPO法人の要件緩和が漸次的にしか行われず、さらに税額控除ではなく所得控除の優遇に止まった理由として、次の2点があげられる。

第1に、2001年から2009年までは自公保連立もしくは自公連立の政権下にあり、NPO優遇税制改正の機運が、税制改正に大きな影響力をもっていた自民党税制調査会には、全く存在しなかったことがあげられる⁵⁾。

第2に、財務省や国税庁は、歳入の確保を優先するとともに、優遇税制を悪用した脱税を恐れたことがあげられる⁶⁾。寄付金の税額控除を認めることは、その分だけ予算の配分権を国民

2) *Ibid.*, 216-217 頁。

3) NPO / NGOに関する税・法人制度改革連絡会とは、1999年6月8日に設立された全国36のNPO支援センターの全国ネットワークである。NPO法改正や認定NPO法人制度の改正について、NPO側の意見をまとめ、各地での制度改革の運動を展開してきた。シーズは一貫して、連絡会の世話団体の1つを務めてきた。NPOWEB (2011/6/16)。

4) 馬場 (2013), 23-29 頁。

5) 原田・成 (2011), 97 頁。

6) 山口 (2012), 110 頁。

1) 小島 (2003), i-ii 頁。

年表 1 第4期 2009年8月～2010年6月

鳩山内閣発足から「新しい公共」宣言の公表まで

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2009	3月29日			NPO 法人会計基準策定プロジェクトが発足する。
	6月15日			連絡会が次期総選挙でのマニフェストに向けた「特定非営利活動法人(NPO 法人)制度に関する要望書」をまとめる。
	6月16日			連絡会が上記「要望書」を民主党へ提出する（以後、社民党（18日）、公明党（19日）、共産党（26日）、国民新党（26日）、自民党（29日）、新党日本（30日）へ提出）。
	7月14日		民主党が「市民パワーと民主党の懇談会」を開催する。	
	7月15日	内閣府が認定 NPO 法制度に関する調査結果を公表する。		
	7月21日		衆議院が解散する（第 45 回総選挙は 8 月 18 日公示、8 月 30 日投開票）	
	7月29日		民主党が政権政策 manifesto2009 を発表する。	
	7月30日			連絡会が上記「要望書」を政府へ提出する。
	8月14日		民主党、社民党、国民新党が「3 党共通政策」をまとめる。	
	8月30日		民主党が第 45 回衆院選において、総議席の 3 分の 2 に迫る 308 議席を獲得する。	
	9月16日	鳩山内閣（民主党・社民党・国民新党連立）が発足し、鳩山首相が「基本方針」を発表する。		
	9月29日	政府が新政府税制調査会の設置を閣議決定する。		
	9月30日			一般社団・財団法人の設立件数が新公益法人制度施行後の 1 年間で 2,952 件となる。
	10月1日			連絡会が新政権向けに「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」をまとめる。
	10月2日			シーズと連絡会が「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」を内閣府に提出する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	10月5日			シーズと連絡会が「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」を総務省、経産省、民主党、社民党、国民新党、自民党に提出する。
	10月8日	新政府税制調査会が初会合を開催する。		
	10月19日	内閣府が2010年度のNPO法人税制に限定した要望を一般から公募する（～23日）。		
	10月21日			連絡会が寄付税制の拡充などを求める要望書を内閣府に提出する（経産省と総務省にも同様の要望書を提出）。
	10月23日	内閣府が連絡会に対してNPO法人税制改正に関するヒアリングを実施する。		
	10月26日	鳩山首相が第173臨時国会の所信表明で「新しい公共」に言及し、代表質問に応じてNPO支援税制（認定NPO法人制度）の拡充を明言する。		
	10月27日			連絡会やシーズが27日から29日にかけて、民主党を中心とする議員99名に税制改正要望を説明する。
	10月29日	内閣府政策会議で内閣府の税制改正要望が議論になる。		
	10月30日	鳩山首相が参院代表質問に応じてNPO支援税制に言及する。		
	10月31日	内閣府が2010年度税制改正要望を政府税制調査会に提出する。		
	11月6日	第7回政府税制調査会が開かれる。		
	11月11日	財務省・総務省合同政策会議が税制改正をテーマに開かれる。		
	11月16日	財務省・総務省が税制改正要望を検討し、各省に査定原案（0次査定）を示す。		
	11月17日	政府が内閣府への地域主権戦略会議の設置を閣議決定する。		
	11月18日	①内閣府が2010年度税制改正要望を政府税制調査会に提出する。②第9回政府税制調査会で「市民公益税制」が取り上げられる。		
	11月26日		民主党において「議連のあり方」を示す方針が決定される。	

	12月8日	①政府が「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を閣議決定し、NPO や社会的企業の支援を打ち出す。②政府税制調査会が市民公益税制について議論する。		
	12月14日	第1回地域主権戦略会議が開かれる。		
	12月15日	①政府が地方分権改革推進計画を閣議決定する。②政府が普天間飛行場移設先決定の先送りの方針を発表する。		
	12月16日		民主党が「2010 年度予算重要要点」を政府税制調査会に提出する。	
	12月17日		民主党・社民党・国民新党の与党3党が「2010 年度国家予算与党三党重点要望」を政府税制調査会に提出する。	
	12月21日			公益法人協会が新公益法人制度の審査事務の簡素化などを要望する。
	12月22日	政府が2010 年度税制改正大綱を閣議決定する。		新公益法人制度施行1年が経過するも、旧公益法人からの移行が全く進んでいないことが判明する。
	12月24日		政治資金規正法違反容疑で、鳩山元秘書が在宅起訴される。	
	12月30日	政府が「新成長戦略」を閣議決定する。		
2010	1月15日		小沢一郎民主党元代表の元秘書らが政治資金規正法違反容疑で逮捕される。	
	1月27日	第1回「新しい公共」円卓会議が発足する。		
	1月28日	①政府が政府税制調査会の下に市民公益税制プロジェクト・チーム(PT)を発足させる。②「新しい公共」円卓会議が発足したPTに税制改革で5点を要望する。	民主党が「『新しい公共』を目指した市民と民主党の政策形成プロジェクト」の第1回 NPO との意見交換会を開催する(以後月1回程度開催)。	
	1月29日	鳩山首相が第174 通常国会の施政方針演説で「新しい公共」を再強調し、5月末までに具体策をまとめる意向を示す。		
	2月2日	第1回市民公益税制 PT が開かれる。		
	2月10日	第2回市民公益税制 PT が開かれる。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	2月14日	菅財務相が消費税を含む税制改正論議を政府税制調査会で始める考えを表明する。		
	2月17日	第3回市民公益税制PTが開かれる。		
	2月24日	第4回市民公益税制PTが開かれる。		シーズの松原明が左記の第4回市民公益税制PTで要望を行う。
	2月25日	鳩山首相が仙石担当相と渡辺周総務副大臣にNPO支援策作りを急ぐよう指示する。		
	2月26日	鳩山首相が記者会見で税制優遇拡充策の整備に取り組むと述べるとともに、「税額控除も有力な提案である」と語る。		
	3月2日	第2回「新しい公共」円卓会議が開かれる。		
	3月3日	①第5回市民公益税制PTが開かれる。②第2回地域主権戦略会議が開かれる。		
	3月10日	第6回市民公益税制PTが開かれる。		
	3月16日	第3回「新しい公共」円卓会議が開かれる。		2008年度の企業の寄付金支出額は約5千億円であることが判明する（国税庁調査）。
	3月17日	第7回市民公益税制PTが開かれる。		日本税理士連合会が答申を発表する。
	3月19日			シーズの公開イベントが開かれる。
	3月23日			公法協と公益法人税制委員会が市民公益税制PTに対して寄付税制拡充を要望する。
	3月24日	第8回市民公益税制PTが開かれる。	①2010年度予算が国会で成立する。②「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律案（租特透明化法）」が国会で成立する。	
	3月25日	第4回「新しい公共」円卓会議が開かれる。		
	3月26日	第9回市民公益税制PTが開かれる。		
	3月31日	①第10回市民公益税制PTが開かれる。②第3回地域主権戦略会議が開かれる。		
	4月7日	認定NPO法人制度の7回目の改正が施行される。		

4月8日	2010年度第1回の政府税制調査会で、市民公益税制PTが中間報告書を報告・公表する。		①公法協が寄付信託などを市民公益税制PTに要望する。②NPO法人会計基準策定プロジェクトの最終案が発表される。
4月9日	第5回「新しい公共」円卓会議が開かれ、鳩山首相が寄付金の50%税額控除を提案する。		シーズが市民公益税制PTの中間報告を歓迎する旨の声明を発表する。
4月13日			日本経団連が「市民公益税制整備」を提言する。
4月14日			「NPOに寄付で貢献」は11%にとどまるとの調査結果が公表される（内閣府の国民生活選好度調査）。
4月22日		鳩山首相の偽装献金問題で元秘書が有罪判決を受ける。	
4月25日	鳩山首相が「NPO税制拡充を参院選の争点にしたい」と語る。		
4月28日	第6回「新しい公共」円卓会議が開かれる。		日本税理士連合会が所得控除／税額控除の答申を発表する。
5月7日			4月の一般社団・財団法人の新設数が626件と過去最高となる。
5月11日		みんなの党が参院選挙に向けた成長戦略原案に寄付金の全額税額控除を盛り込む。	シーズが「NPO法人税制・寄付税制フォーラム『市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告』を読む」を開催する。
5月12日			シーズと連絡会がNPO法・税制改正を参院選挙公約に盛り込むよう要望する書類を各党に提出する（～5月末）。
5月14日	第7回「新しい公共」円卓会議が開かれる。	自民党が参院選挙に向けマニフェスト原案でNPO法・税制改正を盛り込む。	
5月28日	鳩山内閣が普天間の辺野古移設を閣議決定する。社民党が30日に連立を離脱する。		
5月31日	内閣府が各省庁に先駆けて2011年度税制改正要望を公募する。		全国のNPO法人が40,000を突破する（内閣府集計）。
6月2日	鳩山首相が普天間基地移転問題の迷走や「政治とカネ」問題で辞任を表明する。		
6月4日	①第8回「新しい公共」円卓会議が開かれ「新しい公共」宣言を公表する。②鳩山内閣が総辞職する。	①民主党代表選が行われ菅直人が選出される。②菅直人が衆参両院の指名選挙で首相に選出される。	

に与えることを意味していた⁷⁾。財務省にとっては、徴税と予算配分は権力の源泉であったのである⁸⁾。

(2) 鳩山内閣の発足

2009年8月30日、第45回衆議院議員総選挙が行われ、民主党が単独過半数(241議席)を大幅に上回る308議席を獲得し、政権交代を確実にした⁹⁾。これより以前の8月14日、民主党、社民党、国民新党の3党は、総選挙の公約にあたる「3党共通政策」をまとめていた¹⁰⁾。3党は、総選挙の結果を受けて、9月9日、党首会談を開き、10項目の政策分野に関して意見をすり合わせ、連立政権の樹立を合意した¹¹⁾。連立政権の樹立は、民主党が参議院において過半数の議席を有しておらず、安定した政権運営のためには、社民党と国民新党との連立が不可欠であったためである¹²⁾。

9月16日、民主党代表の鳩山由紀夫が特別国会の首相指名選挙において首相に選ばれた。同日夜、民主党、社民党、国民新党の3党による連立内閣が正式に発足した。初閣議では「本当の民主権の実現」と「内容のともなった地域主権」を政策の2つの大きな柱とするなどとした内閣の基本方針が決められた。続く閣僚懇談会では、政府・与党の意思決定を一元化することや事務次官会議の廃止などが決められた¹³⁾。9月18日、行政刷新会議と国家戦略室の設

置も閣議決定された¹⁴⁾。組閣直後の世論調査では、内閣支持率は71%であり、歴代2位の高さであった¹⁵⁾。

以上の民主党への政権交代の「寄付税制とNPO法」改正に対する影響に関して、NPO議員連盟に所属する自民党の中谷元議員は、次のように述べている。

(自民党が野党になったことでNPO法改正は)むしろやりやすかったね。税の問題で一番うるさいのは財務省や国税(庁)なんですけど、民主党が与党となって、そこが了解したり¹⁶⁾。

「寄付税制とNPO法」改正過程を取材した秋山訓子も次のように述べている。

この(NPO法)改正は、民主党政権だから実現した。今回の大改正の中心となった、NPO議員連盟の会長、自民党の加藤紘一氏ですら「政権交代の成果」と認めるほどだ¹⁷⁾。

(3) 「新しい公益」

鳩山内閣が提示した考え方の1つに「新しい公共」がある。この「新しい公共」は、「寄付税制およびNPO法」改正に密接に関連している。そこで「新しい公共」とはいかなるものかを簡単に説明する。

遡ること2001年1月7日、鳩山由起夫は、あるべき官と民の関係について次のように語っている。「官依存から脱却し、民を主体とした社会、政治をしなければ。市民の主体的な役割が求められる時代です。政治はさりげなく自立を支援し、『自らの責任で、国や地域社会を動かす』という気概をもったNPOの役割が大きくなります¹⁸⁾」。

2009年7月29日、発表された民主党の衆院選向けマニフェスト(Manifesto2009)では、

7) 山口(2012), 110-111頁。

8) *Ibid.*, 110頁。

9) 『朝日新聞』(2009/8/31朝刊)。

10) 同上紙(2009/8/14夕刊)。

11) 同上紙(2009/9/10夕刊)。

12) 同上紙(2009/8/15朝刊)。

13) 『朝日新聞』(2009/9/17朝刊)。「2009年衆院選マニフェストは、『政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下に一元化へ』と宣言していた。『政府に大臣、副大臣、政務官(以上、政務三役)、大臣補佐官などの国会議員100人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する』というものである」。日本再建イニシアティブ(2013), 202頁。

14) 『朝日新聞』(2009/9/18夕刊)。

15) 同上紙(2009/9/18朝刊)。

16) 原田(2015), 5頁。

17) 秋山(2011a), 54頁。

18) 『朝日新聞』(2001/1/7朝刊), 鳩山由紀夫と加藤紘一とのNPOをテーマとする紙上対談。

NPOについて次のように述べられていた。「(政策目的) ○市民が公益を担う社会を実現する。○特定非営利活動法人をはじめとする非営利セクター(NPOセクター)の活動を支援する。(具体策) ○認定NPO制度を見直し、寄付税制を拡充するとともに、認定手続きの簡素化・審査期間の短縮などを行う¹⁹⁾」。なお、「新しい公共」の考え方は、このマニフェストには一切盛り込まれていなかった。

8月30日、民主党代表の鳩山由起夫は、衆院選での大勝利を受けて発表した「国民のさらなる勝利に向けて」のスピーチのなかで、「この政権交代の勝利者は国民である」と述べた²⁰⁾。

9月16日、鳩山は、内閣発足当日に閣僚および国民向けに発表した「基本方針」のなかで、「国民一人ひとりが豊かさを実感できる国民主権」、「地域の住民による行政を実現する地域主権」、「国民一人ひとりに『居場所』と『出番』のある社会の構築」を目指すとして述べた²¹⁾。

10月26日、鳩山は、第173回通常国会の所信表明演説のなかで次のように述べた。「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です。」「『新しい公共』とは、人を支える役割を『官』と言われる人だけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという価値観です。」「国民生活の現場において政治ができることは、市民やNPOが活発な活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制(中略)を取り払うことだけかもしれない。しかし、そうやって市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、21世紀の

政治の役割だと私は考えています²²⁾。」「新しい公共」の考え方は、この所信表明演説において明確に示されたのである。

2010年1月29日、鳩山は、第174通常国会の施政方針演説のなかでも次のように述べた。「人を支えること、人の役に立つことは、それ自体が喜びとなり、生きがいともなります。こうした人々の力を、私たちは「新しい公共」とよび、この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した「官」をスリムにすることにつなげていきたい。一昨日、「新しい公共」円卓会議の初会合を開催しました。この会合を通じて、「新しい公共」の考え方をより多くの方と共有するための対話を深めます。こうした活動を担う組織のあり方や活動を支援するための寄付税制の拡充を含め、これまで「官」が独占してきた領域を「公(おおやけ)」に開き、「新しい公共」の担い手を拡充する社会制度のあり方について、5月を目途に具体的な提案をまとめます²³⁾」。

鳩山内閣で政務担当の筆頭官房副長官を務めた松井孝治参院議員は、上述の鳩山の「国民のさらなる勝利に向けて」(2009年8月30日)、「基本方針」(9月16日)、「国会所信表明演説」(10月26日)および「国会施政方針演説」(2010年1月29日)の草稿づくりをそれぞれ担当した。

松井は、遡ること1997年12月3日当時、行政改革会議の事務局にあり、行政改革会議の最終報告書の作成を担当した。この最終報告書のなかで、彼は、「『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではないことを改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない」という「国民が公を担う」とい考え方を提示した。この点に関して、彼は、「私のなかでは、公共というものをとらえなおしたいという問題意識

19) 民主党の政権政策 Manifesto2009。https://www.dpj.or.jp/article/manifesto2009 (2016/4/1 確認)。

20) 平田・松井(2011)、122-125頁。

21) Ibid.,126-132頁。

22) Ibid.,133-149頁。

23) Ibid.,150-168頁。

がずっとありました。それが政策として形になったのが、(行政改革会議の最終報告書における) 公共政策の担い手の再編である統治機構の改革であり、そして鳩山政権では『新しい公共』だったのです²⁴⁾と述べている。

「鳩山内閣の新しい公共」政策の提唱に實質に関わった松井孝治は、次のように具体的に述べている。

(鳩山内閣で) やりたかったのは統治機構の改革。官僚や議員が公共の基準をつくる中央集権のメカニズムを変えたかった。「新しい公共」に踏み出さして寄付税制を実現できたのは成果だが、自分の問題意識は永田町では広まらなかったし、世論としても広まらなかった。(中略) (一政界に入る前から、首相の演説作りに携わってきました)「世の中を動かしたということでは鳩山由紀夫元首相の演説で打ち出した「新しい公共」の概念だ。マニフェスト(政権公約)にはなく、鳩山演説で初めて世に出した²⁵⁾ (中略)。

「新しい」公共のシンボルが何かを鳩山さんと話していたのは、「寄付税制だと思いますよ」と。基本的に国や役所の仕事は、人々から徴収した税金を配分することで、配分権は政治家や官僚が持っているけど、陳情政治や補助金政治が行き過ぎていると思うのは、陳情した人が配分をもらえるというゲームになっている。(中略)それではないという形として、僕がずっとやりたかったのは、寄付金に対する税額控除をする。どこに資源を配分するかを官僚に委ねず、自分が引き金を引ける。自分が5万円を納めるから、政府にその分をマッチングしてくれ、という制度を作りたかった。その対象を、「新しい公共」の担い手にしようじゃないか、と²⁶⁾。

2011年6月に実現した税制改正²⁷⁾により、個人が認定NPO法人、公益財団法人・公益社団法人、学校法人、社会福祉法人、厚生保護法人等に寄付金を支出した場合、一定の条件の下で

所得税や住民税が軽減されることになった²⁸⁾。

所得税の軽減に関しては、①所得控除と②税額控除のいずれかが選択可能になった²⁹⁾。このうち①の所得控除とは、個人が寄付金を支出した場合に個人所得税の所得控除を受ける仕組みを指す。所得控除額 = (寄付金額 - 2000円) である³⁰⁾。②の税額控除とは、所得控除後の課税金額に税率を乗じて算出した税額から寄付金額を差し引く仕組みを指す³¹⁾。税額控除額 = ((寄付金額 - 2000円) × 40%) である³²⁾。ただし税額控除額は所得税額の25%が限度である³³⁾。

住民税の軽減に関しては、税額控除のみが適用可能である³⁴⁾。寄付先の認定NPO法人が都道府県または市町村から条例指定された場合には、寄付する個人は税額控除を受けられる³⁵⁾。税額控除額 = ((寄付金額 - 2000円) × 4%, 5% または 10%) である³⁶⁾。

所得税は累進課税である。このため、所得金額を減額する所得控除の場合、高額所得者は低額所得者よりも減額される税額が大きくなるという問題点がある³⁷⁾。他方、算出税額から一定金額を控除する税額控除の場合、高額所得者であろうと低額所得者であろうと一律に一定金額の税負担を軽減することになる。この点において、税額控除の方が所得控除よりも一般的には応能負担原則に適っている³⁸⁾。

(4) 内閣府による財務省への要望

自公政権から民主党政権への交代前後の内閣府の動き、および政権交代後に新たに発足した政府税制調査会の概要を述べることにする。

7月15日、内閣府は認定NPO法人制度に関する調査結果を公表した³⁹⁾。それによれば、「認定要件を満たせない」等の理由から、認定取得を希望しながら申請準備していない法人が5割に上り、認定制度を改善する必要性が明らかに

24) 秋山 (2011a), 51 頁。

25) 『日本経済新聞』(2013/7/14 朝刊)。

26) 原田 (2015), 5 頁。

27) 税制改正とは、「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」と「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律案」の国会成立を指している。

28)~30) 細見 (2012), 49 頁。

31)~37) *Ibid.*, 243 頁。

38) 三木 (2015), 182 頁。

39) NPOWEB (2009/9/14)。

なった⁴⁰⁾。

例年、国の予算編成の仕組みは次の通りであった。8月末までに、各省庁が、翌年度の予算要望（概算要求）および税制改正要望を財務省に提出する⁴¹⁾。9月～12月までに、各省庁と財務省との間で調整が行われ、翌年度の予算や税制改正が決定される⁴²⁾。2010年度予算編成に関しては、8月末に衆議院総選挙が想定された。しかし、作業は例年通り進められた⁴³⁾。

8月末、内閣府は、財務省に対して「2010年度税制改正要望」を提出した⁴⁴⁾。この要望書のなかで「認定NPO法人が十分に活躍するための財政基盤を強化し、法人の数の拡大に寄与するため、税の優遇措置の拡充を要望する」とし、特に、認定NPO法人のみなし寄付金拡充を求めた⁴⁵⁾。なお、のみなし寄付金とは、認定NPO法人が収益事業から得た利益を非収益事業に使用した場合に、これを寄付金とみなし、一定の範囲（現行は20%）で損金（法人税上の経費）にできる制度である⁴⁶⁾。

(5) 新政府税制調査会の発足

9月29日、政府は、新しい政府税制調査会の設置を閣議決定した。この閣議決定により、2010年度税制改正に向けた議論が再スタートした⁴⁷⁾。

自民党政権下での税制改正の議論は複線的で複雑であった⁴⁸⁾。内閣府内の政府税制調査会と与党税制調査会の2つが存在したからである⁴⁹⁾。政府税制調査会は、有識者らで構成され、中長期的な税制の議論を担当した⁵⁰⁾。他方、与党自民党内の税制調査会の各部会は、各省庁や業界関係者などからの要望を受けながら議論を行った⁵¹⁾。そしてインナーと呼ばれていた幹部が、実質的な改正内容に関して最終的な意思決定を行ってきた⁵²⁾。このため、税制改正の過程は不透明であり、外部の者には分かりづらかった⁵³⁾。

今回の新しい政府税制調査会（新政府税調）は、従来の政府税制調査会と民主党税制調査会を統合する形で、内閣府内に設置された⁵⁴⁾。新政府税調メンバーは、財務省と総務省の大臣・副大臣・政務官、各省庁の副大臣など国会議員で構成された⁵⁵⁾。藤井裕久財務大臣が会長に、原口一博総務大臣と菅直人国家戦略担当大臣が会長代行にそれぞれ就任した⁵⁶⁾。

図2に示されるように、新政府税調の下には、納税環境整備、雇用促進税制等、租税特別措置等、市民公益税制の4つのテーマに関して、与党議員からなるプロジェクト・チーム（PT）が設置された。また学識者・専門家による「専門委員会」は、新政府税調に助言・報告を行うこととされた⁵⁷⁾。新政府税調での議論は、原則として公開で行われることになった⁵⁸⁾。

新政府税調の初会合は10月8日に開催され、以後、週2回のペースで議論が進められることになった⁵⁹⁾。

(6) 鳩山首相の所信表明

10月26日、鳩山首相は、第173回通常国会の衆参両院本会議において所信表明演説を行った⁶⁰⁾。演説では「これまでの官僚依存の仕組みを排し、政治主導・国民主導の新しい政治」への転換を強調した⁶¹⁾。具体的には、政府・与党の意思決定一元化、大臣・副大臣・大臣政務官の政務三役による政策決定、事務次官会議の廃止、閣僚委員会での徹底的議論などをあげた⁶²⁾。演説全体では、「NPO」「市民」「ボランティア」の3つが、それぞれ4回も登場した⁶³⁾。上述のように、「新しい公共」部分では「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です」と述べた⁶⁴⁾。

30日の参議院本会議での代表質問において、円より子参院議員が「NPOへの税制面での支援」について質問した⁶⁵⁾。これに対する答弁で、鳩山は「認定NPOの寄付税制、これはまだ貧

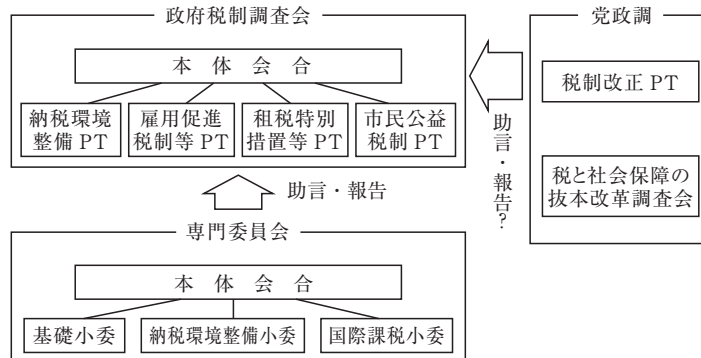
40) NPOWEB (2009/9/14)。

41)~56) *Ibid.*, (2009/9/16)。

57) 山口 (2012), 107 頁。

58), 59) *Ibid.*, (2009/9/30)。

60)~65) NPOWEB (2009/11/11)。



出典：峰崎直樹・三木義一『納税者権利憲章で税制が変わる！』ぎょうせい、2011年より。
出所：山口（2012）、108頁。

図2 民主党政権下の税制調査会

弱なものだという認識は私も感じておりまして、これをもっと積極的に拡充していく、こういう税制面での支援を私どもとして実現してまいりたい」とNPO支援税制（認定NPO法人制度）の積極的な拡充に言及した⁶⁶⁾。

(7) 内閣府による2010年度税制改正の再要望

10月末、内閣府は、2010年度税制改正要望を政府税制調査会に提出した⁶⁷⁾。新政権下で初となる税制改正要望のとりまとめに際しては、各省庁が「税制改正要望の公募」を実施した⁶⁸⁾。内閣府の場合、10月19日から23日まで、NPO法人税制に限定した要望を公募した⁶⁹⁾。後に詳述するように、10月21日、この公募に対して、連絡会は、①認定NPO法人制度の特例の恒久化、要件緩和および審査期間短縮、②みなし寄付金制度の拡充、③寄付税制の拡充などを求める要望書を提出した（経済産業省と総務省にも同様の要望を提出）⁷⁰⁾。公募期間終了後、内閣府は、連絡会に対して、大島敦副大臣と泉健太政務官が出席してヒアリングを行った⁷¹⁾。

10月29日、内閣府政策会議が開催され、税制改正要望が活発に議論された⁷²⁾。この内閣府政策会議での議論も受けて、10月末の内閣府

の税制改正要望は大きく前進した⁷³⁾。すなわち、8月末の税制改正要望の場合、要望内容は「みなし寄付金制度の拡充」だけであった⁷⁴⁾。他方、今回の税制改正要望の場合、①認定NPO法人制度の実績判定期間の特例措置延長、認定手続きの簡素化、および審査期間の短縮、②寄付税制の拡充が盛り込まれたからである⁷⁵⁾。

(8) 鳩山内閣の地域主権改革

後述するように「寄付税制およびNPO法の改正」にともない、(1) NPO法人の全ての認証権限の都道府県・政令指定都市への全面的移譲、(2) 認定NPO法人の認定権限の国税庁から都道府県・政令指定都市への委譲が実現された。この2つの権限委譲は、民主党政権が推進した政策の1つである「地域主権改革」と密接に関連していた。そこでまず、民主党政権のうちの鳩山内閣時の地域主権改革とは、いかなるものであったかを検討する。

民主党は、1998年4月27日の結党以来、基本理念として「地方分権」を掲げてきた。この結党時に採択された基本理念（1998年綱領）においては、「中央集権的な政府を『市民へ、市場へ、地方へ』との視点で分権社会を構築し、共同参画社会をめざす⁷⁶⁾」ことが謳われていた。

66) NPOWEB（2009/11/11）。
67)~75) Ibid., (2009/11/4)。

76) https://www.dpj.or.jp/about/dpj/principles_1998 (2016/4/1 確認)。

2009年7月29日、民主党は、衆議院選挙向けマニフェスト（Manifest2009）を発表し、そのなかで「地域主権の確立」を掲げた。この政策目的は、(1) 明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へ転換し、(2) 中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改めることであった。そのための具体策として、①国と地方の協議の場の法律にもとづく設置、②国から地方への「ひもつき補助金」の廃止や「一括交付金」化があげられた⁷⁷⁾。

鳩山首相は、就任直後から繰り返し、地域主権改革にかける政治的熱意を表明してきた。まず9月16日の政権交代当日の「基本方針」では、「国民一人ひとりが豊かさを実感できる本当の国民主権」と「地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負う地域主権」の2つを政策の柱とした⁷⁸⁾。

10月26日の第173回通常国会の所信表明演説では、「『人間のための経済』を実現するために、私は、地域のことは地域に住む住民が決める、活気に満ちた地域社会をつくるための『地域主権』改革を断行します⁷⁹⁾」と述べた。その後の12月15日に閣議決定された「地方分権改革推進計画」には、「地域主権の確立は、鳩山内閣の『1丁目1番地』である重要課題であり、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である⁸⁰⁾」と記載された。

上記の所信表明演説より約20日後の11月17日、政府は、内閣府への地域主権戦略会議

の設置を閣議決定した。地域主権戦略会議は、地域主権に向けた施策を検討・実施するとともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施することも目指していた⁸¹⁾。地域主権戦略会議では、鳩山が議長を、地域主権推進担当大臣を兼ねる原口一博総務大臣が副議長をそれぞれ務めた⁸²⁾。その他に財務大臣、国家戦略担当大臣、行政刷新担当大臣、内閣官房長官の4名が政府関係者であった。さらに、自治体首長や学識経験者ら7名を加え、計13名が参加した⁸³⁾。

(9) 政府税調における市民公益税制（寄付税制）の議論

10月8日、政府税制調査会の初会合が開催された⁸⁴⁾。鳩山首相は「『納税者視点』を明確にし、納税者の立場に立って『公平・透明・納得』の原則の下、税制全般を見直さなければならない」として⁸⁵⁾、具体的には、「マニフェストに掲げられた税制改正項目の検討」や「租税特別措置のゼロベースの見直し」など7点を諮問した⁸⁶⁾。その後、新政府税制調査会は、11月18日までに9回の全体会合を開催した⁸⁷⁾。

10月末に各省庁は税制改正要望を提出した。上述のように、内閣府は、NPO法人税制改正（認定NPO法人制度改正）に関しては、①実績判定期間の特例措置延長、②認定手続きの簡素化、③審査期間の短縮、④みなし寄付金制度の拡充などを要望した⁸⁸⁾。この税制改正要望の提出を受けて、政府税制調査会は、各省庁へのヒアリングを実施した⁸⁹⁾。

11月6日の第7回政府税制調査会では、内閣府の大島敦副大臣と泉健太財務官が、要望事項を説明した⁹⁰⁾。加藤公一法務副大臣や阿部知子社民党政策審議会長も、認定NPO法人制度改正に積極的に取り組むべきであると発言し⁹¹⁾。また、文部科学省ヒアリングでは、中川正春副大臣が、寄付税制の拡充や「寄付税制プロ

77) <https://www.dpj.or.jp/article/manifesto2009/> (2016/4/1 確認)。

78) 平田・松井 (2011), 126-132 頁, 126 頁。

79) *Ibid.*, 133-149 頁, 143-144 頁。

80) 「地方分権改革推進計画について」(2009/12/15, 閣議決定)。www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/091215keikakutou01.pdf (2016/6/29 確認)。

81)~83) NPOWEB (2010/4/23)。

84)~91) *Ibid.*, (2009/11/18)。

ジェクト・チーム (PT)」の設置を提案した⁹²⁾。

財務省と総務省は、ヒアリングの結果を参考にしながら、税制改正要望を検討し、査定した⁹³⁾。

11月16日、2010年度予算に関して初となる税制改正要望の財務省と総務省による査定原案(0次査定)が各省庁へ示された⁹⁴⁾。内閣府が要望したNPO法人税制改正4項目は、全て「一:『主要事項』の中で取り上げるもの」と判断された⁹⁵⁾。これを受けて、2010年度予算の税調検討項目に「市民公益税制(寄付税制)」が盛り込まれ、主要事項として議論されることとなった⁹⁶⁾。

11月18日の第9回政府税制調査会では、会合の最後に「市民公益税制(寄付税制)」が取り上げられた。その際、税調メンバーからは、制度の改正・改善に積極的な発言が相次いだ⁹⁷⁾。財務省の古本伸一郎政務官は、特に認定NPO法人の認定手続きの見直しの必要性を述べた⁹⁸⁾。総務省の小川淳也政務官は、2010年度税制改正での地方税における寄付税制の大幅な拡充を説明した⁹⁹⁾。両政務官の説明の後、財務省の加藤は「認定NPO法人を広く認定することや手続きを改善すること」について発言した¹⁰⁰⁾。続いて、内閣府の大島は、再度要望事

項について強調した¹⁰¹⁾。さらに、文部科学省の中川も「寄付税制において、大胆な改正を行うためのプロジェクト・チームの設置」を要望した¹⁰²⁾。

(10) 財務省による寄付税制(税額控除)への理解の深まり

鳩山内閣が成立した後の10月から2010年3月末までの間に、財務省は「寄付税制およびNPO法の改正」に向けて大幅に舵を切ったといわれる。

当時内閣官房副長官であった松井孝治は、この時のことを次のように述べている。

(松井)「そうですね。今年の、この12月というところに明記するわけにいかないけれども、その次には必ずやりますよ」と。「きちんと議論をしてやって頂ければ、それは分かりました」というのは、もう秋ぐらいから。そこは「今の官房副長官補かな。古谷一之(当時、財務省主税局長)さんは、やはり官邸の意向というのを受けて、「それはきちんと詰めて頂ければ、我が方としては大丈夫です」という感触でしたから。12月末なのか、ある程度判断したものが、もう少し早くて、それで更に詳細をこのPTとかで詰めてということで、年明けなのかは別として。9月というのは違いますが、9月はまだそんな議論をしていませんが、10月から3月ぐらいまでのどこかで完全に腹をくくって頂いたと。どこか。それがどこだったかは、僕も正確には覚えていませんが。年内にはある程度、腹をくくって頂いていたのではないかと¹⁰³⁾。

シーズの松原明も、この時のことを次のように述べている。

2010年度税制改正大綱においては、認定NPO法人に対しての寄付税制の優遇については、あまり大きくは変わらなかった。しかしその際、財務省と内閣府のいずれの担当者も私に「来年が本玉ですから。来年ももっとでかいのがありますから、今年はこれぐらい」と述べていた。すなわち、9月に民主党政権ができ11月にはもう既に、彼らは私に「来年が本玉ですから。今年は3ヶ月しかなく間に合わない。来年には本命やりますから。ちゃんとその仕込みもしていますから大丈夫ですよ。だから今年はこれで我慢して下さい」といった¹⁰⁴⁾。

(11) 2010年度税制改正大綱の決定

12月22日、政府は「2010年度税制改正大綱」

92), 93) NPOWEB (2009/11/18)。

94) 0次査定では、各要望項目に対して、次の9つの判断がなされた。

A: 認める(法案の提出等を前提とするものを含む)。B: 要望内容(要件等)の見直しが適切に出来れば、認められる。C: 要望内容の抜本的見直しができなければ、認められない。D: 認められない。E: 要望内容や要望の前提となる制度等が未確定であるもの。F: 要望府省が、要望を取り下げたもの。G: 2011年度以降の検討課題とするもの。P: 判断を保留するもの。一: 「主要事項」の中で取り上げるもの等。

Ibid.。

95) *Ibid.*。

96) 市民公益税制という概念は、「民主党のマニフェスト(政権公約)にある『市民が公益を担う社会を実現する』ための税制を指すもの」と考えられる。*Ibid.*。

97)~102) *Ibid.*。

103) 松井孝治への筆者らによる聴取調査(2016/9/5)。

104) 松原明への筆者らによる聴取調査(2013/1/23)。

を閣議決定し、公表した¹⁰⁵⁾。この2010年度税制改正大綱には、NPOに関連する事項として、(1) 認定NPO法人制度の改正、(2) 寄付金控除制度の改正、(3) 市民公益税制プロジェクト・チーム(PT)の設置の3つが盛り込まれていた¹⁰⁶⁾。

(1)の認定NPO法人制度の改正に関しては、認定要件の緩和とみなし寄付金制度の拡充は盛り込まれなかった。しかし、内閣府が要望していたかなりの項目が盛り込まれていた¹⁰⁷⁾。具体的には、①実績判定期間の特例延長、②再認定の原則書類審査化、③申請・報告書類の明確化と削減、④審査期間の短縮、⑤相談・審査体制の強化の5つである¹⁰⁸⁾。

(2)の寄付金控除制度に関しては、所得税における寄付金控除制度の適用下限額(足切り金額)が5000円から2000円に引き下げられ、低額の寄付でも寄付金控除制度の利用が可能になる¹⁰⁹⁾。

(3)の市民公益税制プロジェクト・チーム(PT)の設置とは、みなし寄付金制度の拡充、寄付税制や公益活動を担う法人(NPO法人や公益法人など)の税制を専門的・総合的観点から検討し、2010年4月末までを目途に結論を出すプロジェクト・チーム(PT)を政府税制調査会の下に設けることを指していた¹¹⁰⁾。

(12)「新しい公共」円卓会議と市民公益税制PTの発足

2010年の年が明けると、政府による2つの新たな政策形成の場である「新しい公共」円卓会議と市民公益税制PTがスタートした。

1月27日、政府は、内閣府内に「新しい公共」円卓会議を設置し、初会合を開いた¹¹¹⁾。「新しい公共」円卓会議は、上述の鳩山首相の所信表明演説を受ける形で、「新しい公共」について議論するための場として設置された¹¹²⁾。その目的は、「『新しい公共』という考え方やその展

望を市民、企業、行政などに広く浸透させるとともに、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度・政策の在り方などについて議論を行うこと」であった¹¹³⁾。

「新しい公共」円卓会議は、金子郁容、福原義春、谷口奈保子、大西健丞らの経営者、研究者、NPO関係者など19名で構成され¹¹⁴⁾、鳩山、菅直人副総理、平野博文官房長官、仙石由人「新しい公共」担当相も出席した。会合は全部で8回開催され、6月4日の第8回会合において「新しい公共」宣言が公表された¹¹⁵⁾。

当時内閣官房副長官であった松井孝治は、この「新しい公共」円卓会議の設置に関して次のように述べている。

これは10月ですね。総理のところで主税局長なんかも入って、税制の議論をするところがあって。そこで、その頃には何らかの総理直属でやろうというようなことは、少し腹は固めていたのですが。税制大綱を年末に出す時に、「寄付税制はどうなるのですか」みたいな話が、主税局長を含めて総理レクチャーで出て。総理とか僕なんかが、「寄付税制、思い切ってやりたいのですけど」というふうに申し上げたら、当時の主税局長が古谷一之さんでしたが、「それは分かりましたが、ちょっと今年の税制大綱でいうと、今からだと、やや大変です。できれば来年度のものにのせさせて頂くというのはどうでしょうか」という話も出て。

「ではちょうどいいから」。そうやって総理が直轄する審議会をつくって、そこの1つの目玉として議論をして。「その代わり、(中略)来年度の早いタイミングで、夏前とかそういう早いタイミングで、それを実質的に決められるようにしたいですよ。だからその前に何らかの会議体でも動かして、きちんと議論をするようにしますから」と。総理の所信表明演説は10月で、そこである程度新しい綱領を書き込んで。そのあたりから具体的に円卓会議という新しいスタイルで、総理が直属で。(中略)

最終的には、総理の施政方針演説ですね。2010年の1月29日に施政方針演説で、それを話し、実質的には同じタイミングでスタートした。円卓会議自体はですね。第1回は1月27日ですから。施政方針演説が1月29日ですね。そのちょうど直前に第1回を開いたと¹¹⁶⁾。

上述のように、2010年12月22日に閣議決

105)~110) NPOWEB(2009/12/23)。

111)~115) *Ibid.*, (2010/1/29)。

116) 松井孝治への筆者らによる聴取調査(2011/9/5)。

定された 2010 年度税制改正大綱では、市民公益税制 PT の設置が盛り込まれた。市民公益税制 PT の目的は、「新しい公共」円卓会議とも連携しつつ、寄付税制や公益活動を担う法人（NPO 法人や公益法人など）の税制を、4 月末を目途に専門的・総合的観点から検討することであった¹¹⁷⁾。1 月 28 日、政府は、政府税制調査会の下に市民公益税制プロジェクト・チーム（PT）を発足させた。

PT の 6 名のメンバーは、渡辺周総務副大臣（座長）、峰崎直樹財務副大臣、大島敦内閣府副大臣、「新しい公共」円卓会議のメンバーでもある松井、小川淳也総務大臣政務官、古本伸一郎財務大臣政務官であり、全員が国会議員であった¹¹⁸⁾。座長の判断により、他の政府税制調査会のメンバーも参加可能であった¹¹⁹⁾。

事務局は財務省ではなく、座長の属する総務省が担当することになった¹²⁰⁾。毎回の会議は、総務省で開催され、会議は非公開とされた。

2 月 2 日、PT の初会合が開催された。上述のように、4 月末を目途に成果を得ることとされていた。したがって、実質的な議論の時間は 3 ヶ月ほどしかなく、毎週 1 回のペースで精力的に開催されることになった¹²¹⁾。

松井は、市民公益税制 PT の設置に関して次のように述べている。

これは、最初 10 月に政府税調でも議論をした。政府税調って、民主党は党税調を廃止しましたから。「政府税調でも議論をして、そのプロセスを踏んで」という話は、古屋一之主税局長からもありましたから、政府税調で議論するのだろうなと思いました。政府税調の方で議論をしておられる中で、そういう PT をつくるとい話が出てきて。「まさにこの話は大きい玉だからということで、政府税調サイドでそういうものをつくりますよ」と。

当時、渡辺周さんが総務副大臣で、峰崎さんが財務副大臣で、そこの座敷で議論をすると。一応、政権中枢の提案とはいえ、そこで一応議論を、政府税調として議論をして、きち

んと透明にやらなければいけないからということで、僕なんかも政府を代表して入っている。もともと政府与党一元ですから、この PT はシンプルです¹²²⁾。

PT の流れは表 2 に示す通りであった。

2 月 2 日の第 1 回会合では、上記メンバーの顔合わせが行われるとともに、今後の進め方が検討された¹²³⁾。

2 月 10 日の第 2 回会合では、財務省、総務省、内閣府の各事務方が、①現行制度（認定 NPO 法人・新公益法人など）と②寄付額や経済規模などをメンバーに説明した¹²⁴⁾。

2 月 17 日の第 3 回会合では、有識者ヒアリングが開始された。山内直人大阪大学教授（日本 NPO 学会会長）は、「新しい公共」を推進する政策としての税制再設計（税から寄付へ）として、「寄付控除対象団体の増加」、「税額控除方式への切り替え」、「年末調整化・繰越控除」などを提案した¹²⁵⁾。

2 月 24 日の第 4 回会合では、2 人の有識者からのヒアリングが行われた¹²⁶⁾。PT メンバーのうち、渡辺（座長）、大島、古本の 3 名が出席した¹²⁷⁾。

松原明シーズ事務局長は、認定 NPO 法人制度へのインパクトのある抜本改正に向けて、数値目標の設定、事業型 NPO の認定取得、寄付金税額控除方式の導入などを要望した¹²⁸⁾（なお、松原の要望は後に詳述される）。

雨宮孝子内閣府公益認定等委員会委員は、諸外国の寄付税制、特にアメリカとイギリスの公益性判断、アメリカのパブリックチャリティ資格認定におけるパブリック・サポート・テスト（PST）などの説明を行った¹²⁹⁾。

3 月 3 日の第 5 回会合では、「新しい公共」円卓会議の金子座長と福島浩彦委員が出席し、PT メンバーらと意見交換を行った。その際、認定 NPO 法人制度の仮認定や寄付金税額控除

117) 市民公益税制 PT『市民公益税制 PT 報告書』（2010/12/1）、1 頁。

118)~121) NPOWEB(2010/2/8)。

122) 松井孝治への筆者らによる聴取調査(2016/9/5)。

123)~125) NPOWEB(2010/2/8)。

126)~129) *Ibid.*, (2010/2/24)。

などが議論された¹³⁰⁾。

3月10日の第6回会合では、東富彦 NEC・CSR 推進部社会貢献室長と斎藤仁日本経済団体連合政治社会本部長からヒアリングが行われた。

3月17日の第7回会合では、田中弥生大学評価・学位授与機構准教授、石井宏明難民支援協会事務局長代行からヒアリングが行われた。

3月24日の第8回会合では、論点に関する主な意見が提出された（課題等の整理①）。

3月26日の第9回会合では、論点に関する主な意見が提出された（課題等の整理②）。

3月31日の第10回会合では、取りまとめの方向性等が示された¹³¹⁾。

以上のように、政府による2つの新たな政策形成の場がスタートし、活発な議論が展開され

た。

2月25日、鳩山は、渡辺と仙石由人「新しい公共」担当相のそれぞれに対して、NPO 支援策作りを急ぐよう指示した¹³²⁾。このうち渡辺は、「『力強くやれ』と発破をかけられた。かなり加速させるのではないかと、議論前倒しもありうるとの見解を示した¹³³⁾。他方、千石由人「新しい公共」担当相は、「個人の寄付がなかなか進まないのが悩み。欧米のキリスト教会を中核とした寄付文化みたいのがないのがね」と嘆いた¹³⁴⁾。

翌2月26日、鳩山は自ら、記者会見で「税制優遇拡充策の整備に取り組む」と述べるとともに、「税額控除も有力な提案だ」と語った¹³⁵⁾。

(13) 「新しい公共」円卓会議における NPO・寄付税制の議論

3月2日、「新しい公共」円卓会議の第2回会合が開催された。この会合の主要議題は「税制のあり方について」であった¹³⁶⁾。このため、市民公益税制 PT の渡辺周座長と峰崎直樹財務副大臣も出席した¹³⁷⁾。金子郁容座長は「『新しい公共』の担い手を育てるための税制の考え方」として「間口は広く、事後チェックをしっかりとやる」方向性を提示した¹³⁸⁾。

鳩山首相は、「ぜひ税額控除を実現したい。さがけ時代からずっと私は言い続けてきたが、役所の壁を破れぬまま、今日を迎えてしまっている。この問題にしっかりと穴を開けたい。ぜひ速く結論を出してほしい」と述べ、特に寄付金の税額控除方式創設に強い意欲を示した¹³⁹⁾。

今回の「新しい公共」円卓会議での議論を受けて、上述のように、翌3月3日の市民公益税制 PT において、金子座長と福嶋浩彦委員が出席して、メンバーらと意見交換を行った¹⁴⁰⁾。その際、認定 NPO 法人制度の仮認定と寄付金税額控除などが、引き続き議論された¹⁴¹⁾。

(14) 鳩山首相による「新しい公共」円卓会議での税額控除実現への指示

表 2 市民公益税制プロジェクト・チームの審議経過

第1回	平成 22 年 2 月 2 日	今後の進め方
第2回	平成 22 年 2 月 10 日	市民公益税制に関する現行制度（国税、地方税） 諸外国の民間非営利部門の経済規模等 市民公益税制にかかる課題 市民公益税制に関する諸外国の制度 市民公益税制に関する民主党案
第3回	平成 22 年 2 月 17 日	有識者等ヒアリング① （山内直人大阪大学教授）
第4回	平成 22 年 2 月 24 日	有識者等ヒアリング② （雨宮孝子公益認定等委員会委員、 松原明特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会常務理事・事務局長）
第5回	平成 22 年 3 月 3 日	「新しい公共」円卓会議のメンバーとの意見交換
第6回	平成 22 年 3 月 10 日	有識者等ヒアリング③ （東富彦 NEC CSR 推進部社会貢献室長、 斎藤仁日本経済団体連合会政治社会本部長）
第7回	平成 22 年 3 月 17 日	有識者等ヒアリング④ （田中弥生（独）大学評価・学位授与機構准教授、 石井宏明認定 NPO 法人難民支援協会事務局長代行）
第8回	平成 22 年 3 月 24 日	論点に関する主な意見 課題等の整理①
第9回	平成 22 年 3 月 26 日	論点に関する主な意見 課題等の整理②
第10回	平成 22 年 3 月 31 日	取りまとめの方向性 等

出所：市民公益税制 PT「市民公益税制 PT 中間報告書」（2010 年 4 月 8 日）2 頁。

130) Ibid., (2010/3/8)。

131) 市民公益税制 PT『市民公益税制 PT 中間報告書』（2010/4/8）、2 頁。

132)~135)『朝日新聞』（2010/2/27 朝刊）。

136)~141) NPOWEB(2010/3/8)。

3月16日、「新しい公共」円卓会議の第3回会合が開催された¹⁴²⁾。前回の議論を受けて、今回のテーマは「新しい公共を支える資金のあり方」であった¹⁴³⁾。

鳩山首相は、市民公益税制 PT メンバーの古本財務大臣政務官に対して、次のように指示した。「居場所と出番が中心になってはいけない。いかに政府が、それとなくサポートするか。その中で、血流と言うものを活性化させるのが、『寄付税制』だ。今日は古本政務官が来ているので、ぜひともお願いしたい。できれば今月中に結論を出して、来月に結果を発表してほしい。これまでは税制は時間がかかると言われていて、前政権だったらそうかもしれないが、私達の政権ではスピーディーにこの問題について取り組みたい。繰り返すが、早急に結論を出してもらいたい¹⁴⁴⁾」。

これに対して、古本は「財務省としても検討している。だが、赤い羽根もそうだが、税額控除を受けられるから、寄付をするわけではないのではないか。具体的にどこまでやれるか、議論していかなくてはいけない¹⁴⁵⁾」と述べた。

さらに鳩山は、「税制・金融のあり方について、私どもは市民公益税制 PT を立ち上げて、議論してもらっている。特に『税額控除』を中心に考えて、NPO 活動を活性化させるための血流を実現したい。政府がドンとお金を出すのではなく、税額控除が適当ではないか。政府とNPOはある意味で対等の関係にして行くべき。そうした発想の転換がこの国において必要とされている¹⁴⁶⁾」と、寄付税制における税額控除実現を再度強調し、強いこだわりを見せた¹⁴⁷⁾。

加えて、鳩山は「今月中に市民公益税制 PT において、結論を出すよう指示を出したところだ。言いつばなし・聞きつばなしの円卓会議では意味がない、スピード感のある政府になりたい¹⁴⁸⁾」とも述べ、当初4月末を予定していた市民公益税制 PT のとりまとめは、3月中を目

途に早急に行うよう指示した¹⁴⁹⁾。

(15) NPO 法人認証権限の政令指定都市への委譲

上述のように、2009年11月17日に、政府は、内閣府への地域主権戦略会議の設置を閣議決定した¹⁵⁰⁾。この地域主権戦略会議の会合は、12月14日(第1回)、2010年3月3日(第2回)、3月31日(第3回)にそれぞれ開催された¹⁵¹⁾。

この第3回会合では、関連省庁に対して求めている「義務付け・枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲に関する各府省回答状況について」が報告された¹⁵²⁾。

今回、関連省庁に回答を求めている基礎自治体への権限移譲項目は、2008年5月28日に地方分権改革推進委員会が発表した「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」において勧告されている74項目他が対象であった¹⁵³⁾。この第1次勧告では、特定非営利活動促進法(NPO法)の「法人設立の認証」等の8つの権限について、政令指定都市への移譲が盛り込まれていた¹⁵⁴⁾。「政令指定都市まで権限移譲」との勧告内容に対して、NPO法を所管する内閣府の回答が注目されていた¹⁵⁵⁾。

今回公表された資料によれば、内閣府は、勧告通りの移譲を回答した。すなわち、特定非営利活動法人(NPO法人)の「法人設立の認証」権限等は、政令指定都市に移譲されるべきと回答したのである¹⁵⁶⁾。

NPO 法人に関しては、市民公益税制 PT の中間報告においても「認定」事務の地方移管が検討されており、この地域主権戦略会議での内閣府の回答と併せて、制度が大きく動くことになった¹⁵⁷⁾。

なお、鳩山内閣発足以来、中央省庁は、義務付け・枠付けの見直しや一括交付金化に対して激しく抵抗し続けた¹⁵⁸⁾。後述されるように、6月2日、鳩山首相は、具体的にいかなる決断を下すのか不明のまま退陣を表明した。地域主権

142)~150) *Ibid.*, (2010/3/24)。

151)~157) *Ibid.*, (2010/4/23)。

158) 北村 (2014), 110 頁, 逢坂 (2012), 82-92 頁。

改革のすべての課題は、菅直人内閣にそのまま引き継がれた¹⁵⁹⁾。

(16) 市民公益税制 PT 中間報告書の公表

上述のように、市民公益税制 PT は、全部で 10 回の会合を持ち、「新しい公共」に係る税制面の課題について、①現行制度の検討、②有識者からのヒアリング、③円卓会議メンバーとの意見交換等を行った。その結果にもとづいて、「市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告書」をとりまとめた。

2010 年 4 月 8 日に開催された 2010 年度第 1 回の政府税制調査会は、この市民公益税制 PT から提出された中間報告書を了承した¹⁶⁰⁾。了承された中間報告書の概要は、図 3 の通りである。

市民公益税制 PT で中心的な役割を果たした渡辺周座長は、8 日、政府税制調査会終了後の記者会見で、「NPO は行政の下請け的な役割ではなく、成熟しなくてはいけない。ある程度寄付でまかなえるようになれば、補助金よりも独立してやっていくのが理想だ」と、改革の意義を語った¹⁶¹⁾。

(17) 鳩山首相による円卓会議における寄付金 50%税額控除の提案

4 月 9 日、「新しい公共」円卓会議の第 5 回会合が開催された¹⁶²⁾。上述のように、円卓会議会合の前日の 4 月 8 日、2010 年度第 1 回の政府税制調査会において「市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告書」が提出され、了承された¹⁶³⁾。この中間報告書の了承を受けて、この円卓会議の第 5 回会合では、まず、渡辺周 PT 座長が市民公益税制 PT 中間報告について説明を行った¹⁶⁴⁾。参加した委員は、中間報告

の内容を高く評価した¹⁶⁵⁾。

中間報告を受けて、鳩山首相は、全体を「大変大きな進歩」と評価した¹⁶⁶⁾。導入される予定の寄付金税額控除制度に関しては、「市民の草の根の寄付に対して、政府も同じ割合でマッチングするということ、1 対 1 というのがいいのではないかと考えている」、「所得税額の 4 分の 1 まで、25% までそれを可能にするというのが、一つの方向かなと考えている」と発言した¹⁶⁷⁾。「税額控除率 50% で控除限度額が所得税額の 25%」という具体的数字に踏み込んだ提案を行ったのである¹⁶⁸⁾。

鳩山は、さらに次の 4 点について指示を行った。(1) 認定 NPO 法人以外の社会福祉法人、学校法人、公益財団法人・社団法人への税額控除適用についても検討する¹⁶⁹⁾。(2) 税額控除制度導入の時期については、2011 年 1 月からの適用を可能にするようスピード感を持って取り組む¹⁷⁰⁾。(3) NPO 側には、税額控除導入で、これまで以上に活動の内容や透明性が問われるとして、質の向上をはかる¹⁷¹⁾。(4) 全体的な

168) 税額控除に関する鳩山首相の実際の発言は次の通りである。「特に税額控除に関して、これは市民の皆さん、NPO の皆さん方とも相談をしながら、最終的に結論を出してまいりたいと考えておりまして、自分自身の思いとすれば、市民のある意味での草の根の寄付に対して政府も同じ割合でマッチングするというようなことで、1 対 1 というのがいいのではないかと考えております。市民に対して全部政府が面倒を見るというのも、最初考えなかったわけではないのですが、それは必ずしも市民の皆さんの草の根の寄付の思いというものが伝わらない。むしろ、市民 1 に対して政府も 1 でマッチングをするというようなフィフティ・フィフティがよからうという判断がありまして、そのように是非していただきたいと、私の方からあえて具体的にそのことを申し上げてまいりたいと思います。所得税額のどのぐらいまでというものがひとつあると思いますが、4 分の 1 まで、25% までそれを可能にするというのが一つの方向かなと、そのように思っておりまして、これも迅速さが必要だ」。Ibid.。

169)~171) Ibid.。

159) 北村 (2014), 110 頁。その後、2011 年 4 月 28 日、地域主権改革第 1 次一括法案が、2011 年 8 月 26 日、地域主権改革第 2 次一括法案が、それぞれ国会で成立した。

160) <http://www5.cao.go.jp/seisakukaigi/shiryoku/0024-100413/pdf/item09.pdf> (2016/4/1 確認)。

161) 『朝日新聞』(2010/4/9 朝刊)。

162)~167) NPOWEB (2010/4/21)。

市民公益税制PT中間報告書の概要	
平成22年1月に政府税制調査会の下に設けられた市民公益税制PTが、同年4月に中間報告を行ったもの。	
1. 所得税の税額控除制度の導入 ・現在、個人が認定NPO法人等に寄附を行った場合、「寄附金額(所得の40%(限度)－2千円)を所得から控除できる(所得控除制度)。 →税額控除方式を導入し、所得控除との選択制とする。その際、寄附金額の一定割合を控除できることとする(所得税額の一定割合までを限度)。	3. 地域において活動するNPO法人等の支援(個人住民税) Q寄附対象団体の拡大 ・国税庁長官の認定を受けたNPO法人への寄附金については、都道府県又は市区町村が条例に基づき指定することにより、個人住民税の寄附金税額控除を行うことができる。 →個人住民税の寄附金税額控除について、都道府県及び市区町村が国税庁長官の認定を受けていないNPO法人への寄附金を条例に基づき指定することにより、個人住民税の寄附金税額控除を行うことができる制度を創設。 Q地方団体によるNPO法人支援(ふるさと寄附金の活用) ・「ふるさと寄附金」を活用したNPO法人等への支援については、各地方団体が自主的に取り組んでいるところ。 →個人住民税の控除対象寄附金の取扱いを明らかにすることを通じて寄附しやすい環境を整備する(この場合、所得税も同様の扱いとする。)
2. 認定NPO法人の認定基準(PST等)の見直し ・事業収入が多い法人でもPSTをクリアしやすくするため、PSTに一定額以上の寄付者の絶対数で判定する基準を導入。 ※PST(パブリック・サポート・テスト) 認定NPO法人の認定要件の1つ。経常収入に占める寄附金等の割合が1/5以上であること。 $\frac{\text{寄附金、国の補助金等、会費}}{\text{寄附金、国の補助金等、会費、事業収入}} \geq \frac{1}{5}$	4. 今後の進め方 ・平成23年度税制改正における実現に向けて、具体的な制度設計を進める。

出典：政府税制調査会市民公益税制 PT 中間報告書（2010/4/8）から文化庁作成。

図3 市民公益税制PT 中間報告書の概要

制度設計についても、市民やNPOの意見も聞きながら迅速に進める¹⁷²⁾。

4月25日、鳩山は、講演で「NPO税制拡充を参院選の争点にしたい」と語った¹⁷³⁾。

(18) 内閣府による2011年度税制改正要望の公募

5月21日、内閣府は、2011年度税制改正に関する要望の公募を開始した¹⁷⁴⁾。上述のように、2010年度に関する内閣府による税制改正要望の公募は、「特定非営利活動法人に係る税制改正要望」に限定されていた¹⁷⁵⁾。他方、

2011年度に関しては、NPO法人だけでなく、内閣府が所管する公益法人や科学技術など全分野の税制が対象であった¹⁷⁶⁾。公募の締切は6月14日であり¹⁷⁷⁾、寄せられた要望は、後述されるように、8月末に提出される政府税制調査会への税制改正要望に活用された¹⁷⁸⁾。

(19) 鳩山内閣の総辞職

鳩山首相は、6月2日に開催された民主党の両院議員総会において、辞任する意向を表明した¹⁷⁹⁾。①米軍普天間飛行場の移設問題で社民党の連立離脱を招いたこと、②政治とカネの問題で民主党に迷惑をかけたことを辞任の理由としてあげた¹⁸⁰⁾。その際、鳩山は、小沢一郎幹事長にも辞任を促して了解を得たことを明らかにした。鳩山内閣は、約9カ月で幕を閉じることになったのである¹⁸¹⁾。

6月4日、後述するように、民主党代表選が行われ、菅直人が新代表に選ばれた¹⁸²⁾。菅は同日の衆参両院の本会議で、首相に指名された

172) NPOWEB (2010/4/21)。

173) 「4月に入って『総理のトップダウン』を目の当たりにした。鳩山由紀夫首相が打ち出した『認定を受けた特定非営利活動法人(NPO法人)に個人が寄附をすると、寄附金額の半額相当を所得税から差し引く』という方針だ。税制改正の議論は秋以降に本格化するのが恒例だが、NPO税制の拡充は、制度設計の詳細まで指示する思い入れの深さ。25日には『参院選の争点にしたい』と語った。普天間飛行場の移設問題とは対照的な決断の速さに驚いた」。『朝日新聞』(2010/4/29 朝刊)。

174)~178) NPOWEB(2010/5/24)。

179)~182) 『朝日新聞』(2010/6/4 夕刊)。

¹⁸³⁾。彼は同日、亀井静香国民新党代表と国会内で会談し、連立の継続で一致した¹⁸⁴⁾。

(20) 「新しい公共」宣言公表と鳩山首相の署名

6月4日、「新しい公共」円卓会議の第8回会合が開催された¹⁸⁵⁾。上述のように、前々日の2日、鳩山首相が突然辞任を表明し、「新しい公共」円卓会議の行方が不安視されていた¹⁸⁶⁾。しかし、内閣総辞職直前の当日午前8時半から第8回会合が開催され、円卓会議の報告となる「新しい公共」宣言がまとめられた¹⁸⁷⁾。鳩山は、他の閣僚らとともに宣言への署名を行い、直後の閣議において総辞職した。宣言への署名が首相としての最後の仕事になる結果となった¹⁸⁸⁾。鳩山の「新しい公共」に対する強い意気込みとこだわりが感じられた¹⁸⁹⁾。

宣言の内容は、「はじめに」・「『新しい公共』と日本の将来ビジョン」・「『新しい公共』を作るために」が本体であり、「『新しい公共』の具体的なイメージ」が最後に添付されていた¹⁹⁰⁾。

「『新しい公共』を作るために」では、国民・企業・政府に対して、それぞれ役割や期待する点に言及されている¹⁹¹⁾。国民に対しては、「『新しい公共』の主役は、一人ひとりの国民である」であるとして、身近な社会貢献活動への自発的な参加を促している¹⁹²⁾。企業に対しては、本業の社会性を向上させることや寄付による利潤の社会への還元などを促している¹⁹³⁾。政府に対しては、「新しい公共」の基盤を支える制度整備については、具体的な内容にまで踏み込む形で「税額控除の導入、認定NPOの『仮認定』とPST基準の見直し、みなし寄付限度額の引き上げ等を可能にする税制改革を速やかに進めることを期待する」と制度改正に言及している¹⁹⁴⁾。さらに寄付金税額控除については、「特に、円卓会議における総理からの指示（税額控除の

割合、実施時期、税額控除の対象法人）を踏まえて検討を進めることを強く期待するものである」と訴えている¹⁹⁵⁾。

最後に、今回の円卓会議の後継組織を今後設立する必要性にも触れられている¹⁹⁶⁾。

2. 議員・国会

(1) NPOと民主党による政策討論会の開催

2009年7月14日、民主党は、「市民パワーと民主党の懇談会」を開催した¹⁹⁷⁾。この懇談会は、衆議院選挙が近づき政治や政策に対して関心が高まるなかで、公共の担い手であるNPO・市民活動団体と民主党とが政策論議を行い、市民の「知恵」と「想い」を政策に結び付ける場として開催された¹⁹⁸⁾。NPO関係者を中心にして約350人が懇談会に出席し¹⁹⁹⁾、①民主党の政策担当議員によるNPOと政党との協働による政策提言・実現の説明、②NPOからの政策提言、③参加者との意見交換などが行われた²⁰⁰⁾。民主党はこれを機に、定期的にNPOとの政策議論を続けていくことを表明した²⁰¹⁾。

(2) 民主党衆院選マニフェストへの認定NPO法人制度改正の掲載

7月29日、民主党は、総選挙に向けたマニフェスト「民主政策集 INDEX2009」を発表した²⁰²⁾。そのなかで、市民が公益を担う社会の実現と、非営利セクター活動の支援が政策目的に掲げられた²⁰³⁾。具体策として、①認定NPO法人制度の改正、②寄付税制の拡充、③国際協力NGOとの連携強化などがあげられていた²⁰⁴⁾。

(3) 超党派NPO議員連盟の活動休止

民主党は、上述のように、8月30日の総選挙で政権交代を果たし、鳩山由紀夫が首相に、

196) *Ibid.*。第8回「新しい公共」円卓会議資料「『新しい公共』宣言」（2010/6/4）。この会合に出席した菅副総理は、「この場の活動を次につなげる機会があれば、全力を挙げたい」と述べた。

197)~201) NPOWEB(2009/7/14)。

202)~204) *Ibid.*(2009/7/31)。

183), 184) 同上紙(2010/6/5朝刊)。

185)~195) NPOWEB(2010/6/14)。

小沢一郎が幹事長にそれぞれ就任した。この民主党において、11月26日、超党派の国会議員でつくるさまざまな議員連盟の実態が調査され、「議連のあり方」を示す方針が決定された²⁰⁵⁾。方針によれば、「基本的に超党派の議連は認めず、民主党議員のみの議連に再編する」および「やむを得ず超党派議連が存続する場合は、主要役員を民主党議員が占める」必要があった²⁰⁶⁾。これは、小沢の考えにもとづく方針の決定であり、議連を党の影響下に置き、党内から族議員が生まれることを防ぎ、自民党議員が議連を通じ影響力を温存する事態を防ぐ狙いもあるとされた²⁰⁷⁾。

「議連のあり方」は、超党派のNPO議員連盟にも適用されることになった。ただし、民主党連立政権発足後、NPO議員連盟は事実上、活動を休止していた²⁰⁸⁾。

(4) 与党3党による新政府税調への「2010年度予算重点要望」提出

上述のように、2009年10月以降の政府税制調査会では、各省庁から提出された税制改正要望や租税特別措置の見直しなどについて議論が行われてきた²⁰⁹⁾。

議論終盤の12月16日、民主党から「2010年度予算重要要点」が提出され²¹⁰⁾、翌17日、民主党、社民党、国民新党の与党3党から「2010年度国家予算与党三党重点要望」がそれぞれ提出された²¹¹⁾。これらは、与党としての税制改正と予算編成の重点を打ち出すものであり、従来の与党税制改正大綱に類似したものといえた²¹²⁾。

政府税制調査会での議論は膠着していた²¹³⁾。こうした状況での上述の与党側の要望は、結果として税制改正をほぼ決定付けるものとなり、大綱とりまとめを加速した²¹⁴⁾。当初12月11

日に予定されていた2010年度税制改正大綱の発表は、2度の延期を経て、12月22日に行われた²¹⁵⁾。

なお上述のように、2010年度税制改正大綱には、NPOに関連する事項として、(1)認定NPO法人制度の改正、(2)寄付金控除制度の改正、(3)市民公益税制PTの設置の3つが盛り込まれた²¹⁶⁾。

(5) 「市民パワーと民主党の懇談会」の開催

民主党は、上述のように、2009年7月14日に「市民パワーと民主党の懇談会」を開催した。その際、NPOとの定期的な政策議論の場を持つていくことを表明していた²¹⁷⁾。

これを受けて、2010年1月28日、民主党は「『新しい公共』をめざした市民と民主党の政策形成プロジェクト」の第1回意見交換会を開催した²¹⁸⁾。テーマは「NPOを巡る制度・税制のあり方について」であり、国会議員約30人やNPO関係者ら100名超が参加し²¹⁹⁾、4名のNPO関係者が登壇した²²⁰⁾。このうち、シーズの松原明は、①NPO法の改正、②認定NPO法人制度の抜本的な改正、③寄付税制の拡充の3点を説明・提案した²²¹⁾。

(6) 与野党による参院選向けマニフェストの発表

2010年5月の中旬から6月下旬にかけて、ほぼ全党が、7月に実施が見込まれていた参院選向けマニフェストを発表した。それらマニフェストには、「寄付税制」、「NPO法改正」、「ボランティア」、「社会貢献活動」などに関連する政策が記載されていた。以下、みんなの党、自民党、民主党、公明党および共産党のマニフェストを紹介する。

5月11日、みんなの党は、参議院選挙マニフェストの柱となる「みんなの党の成長戦略(原案)」を発表するとともに、広く意見の募集を開始した²²²⁾。NPOや寄付に関連する項目に関しては、

205), 206) 『朝日新聞』(2009/11/26 夕刊)。

207) 同上紙(2009/11/19 朝刊)。

208) 松原明への筆者らによる聴取調査(2013/1/23)。

209)~216) NPOWEB(2009/12/23)。

217) *Ibid.*(2009/7/14)。

218)~222) *Ibid.*(2010/2/3)。

寄付金の「全額税額控除」など寄付税制拡充によるNPO活動活性化が記載されていた²²³⁾。また、寄付税制の拡充により、1,500兆円にのぼるといわれている個人金融資産を活用することも記載されていた²²⁴⁾。

5月14日、自民党は、「参議院選挙公約マニフェスト（原案）」を発表するとともに、意見募集を開始した²²⁵⁾。この原案は、「頑張る人が報われる社会へ」などの10の柱で構成されていた²²⁶⁾。このうち、NPOと寄付に関連する項目に関しては、①NPO法の改正、②認定NPO法人制度の簡素化・大幅な拡充、③生活困窮者支援や地域社会維持のためのNPOとの連携や活用が記載されていた²²⁷⁾。

6月17日、民主党は、「民主党の政権政策Manifesto2010」を発表した。冒頭の菅代表のメッセージでNPO支援が触れられたほか、具体的項目で途上国支援でのNGOとの連携が記載されていた。NPO税制の見直しに関しては、「2010年度税制改正でNPOなどに関する寄付金税制の適用範囲を拡大するとともに、2011年度改正では税額控除方式を導入する方針を決定しました。民主党政権がこれまで取り組んできたことを報告します」とされていた²²⁸⁾。

同じ6月17日、公明党は、「マニフェスト2010 参院選重点政策」を発表した。NPO支援に関しては、「NPO法を改正し、NPOなどの非営利セクターに対する支援税制の認定要件緩和、寄付金控除制度を充実させます」とされていた。他にも、社会福祉等の分野でのNPO・NGO・社会的企業への支援や連携が記載されていた²²⁹⁾。

6月18日、共産党は「参院選公約」を発表した。NPOに関しては、①NPO法の改正、②認定NPO法人制度の大幅な改善、③NPOに対す

る補助・助成の拡充、④活動場所の提供、⑤広報の支援などが記載されていた²³⁰⁾。

3. 市民団体

(1) 各党衆院選マニフェストへのNPO法・税制改正の掲載要望

2009年6月15日、連絡会は「特定非営利活動法人（NPO法人）制度に関する要望書」をまとめた。この要望書は、来たる総選挙に向けた各党のマニフェスト作成に対して、NPO側の要望を伝えるものであった²³¹⁾。衆議院では、解散による任期満了前の選挙、または任期満了（9月10日）に伴う選挙が予想されていた。このため、連絡会はこの時期に要望書を作成したのである²³²⁾。

具体的な要望事項は、次の2点であり、計11項目にのぼった。

(1) 市民の自発性に基づき活動するNPOの社会貢献活動を支援し、より信頼性の高い制度にするため、特定非営利活動促進法（NPO法）の改正を行うこと。

①法律の名称を「市民活動促進法」へ、法人の名称を「市民活動法人」へ変更する。②NPO法人の認証期間（現行4ヶ月以内）を2ヶ月に変更し、補正を可能にする。③運営に関する各種手続きを簡素化・迅速化する。④NPO法人のインターネット上の情報公開を強化すると共に、公開時の個人情報保護を行う²³³⁾。

(2) 支え合い・助け合いの地域コミュニティ活動や国際援助活動などを活性化するため、認定NPO法人制度の大幅な改正と寄付税制の大幅な拡充を行うこと。

①認定NPO法人数の数値目標（全NPO法人の50%）を設定する。②パブリック・サポート・テストなど現行の認定要件のより一層の緩和を行う。③国税庁・国税局による審査体制を

223), 224) Ibid.(2010/5/12)。

225)~227) Ibid.(2010/5/19)。

228) <https://www.dpj.or.jp/article/manifesto2010> (2016/11/21 確認)。

229) <http://www.komei.or.jp/campaign/sanin10/manifest/> (2016/11/21 確認)。

230) http://www.jcp.or.jp/seisaku/2010_1/2010_sanin_kouyaku.html (2016/11/21 確認)。

231)~233) NPOWEB(2009/6/15)。

充実させると共に、現在の長期間にわたる審査期間（平均 8 カ月／最長 2 年）の短縮のため、審査期間を 4 ヶ月以内と限定する。④申請団体に負担を強いる現在の再認定制度ではなく、更新制度を導入する。⑤みなし寄付金制度における控除限度額を所得金額の 50%へ引き上げ、みなし譲渡所得を非課税にするなど税制優遇措置のより一層の拡充を行う。⑥寄付者に対して、本年の寄付金控除で控除し切れなかった部分について、翌年への繰越を認める制度（繰越制度）の導入など寄付金控除の大幅な拡充を行う。⑦認定を受けていない小規模の NPO 法人に対する法人税の免税点制度（一定の収支規模までは収益事業を行っていても免税とする制度）などを創設して、小規模法人の活動を支援する²³⁴⁾。

連絡会は、この要望書を 6 月 30 日までに、民主党 (16 日)、社民党 (18 日)、公明党 (19 日)、共産党 (26 日)、国民新党 (26 日)、自民党 (29 日)、新党日本 (30 日) の所属国会議員を通じて、各党へ提出した²³⁵⁾。連絡会は、要望書提出後も、要望事項がマニフェストに盛り込まれるよう働きかけを継続した²³⁶⁾。

連絡会とシーズが、各政党に対してオフィシャルなかたちで選挙前の公約への掲載を依頼したのは、今回が初めてであった²³⁷⁾。その結果、上述のように、ほぼ全党の選挙公約に「寄付税制」、「NPO 改正」、「ボランティア」、「社会貢献活動」などが記載された。

(2) 政府・各政党への税制改正要望書の提出

10 月 1 日、連絡会は、「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」をまとめた²³⁸⁾。今回の要望書は、2011 年度税制改正に向け 6 月 15 日に発表され 7 月 30 日に政府へ提出された「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書 (29 項目)」の中の要望事項を再検討し、特に重要性、緊急性の高い 10 の事項をまとめたものであった²³⁹⁾。

要望事項の概要は次の通りであった。① NPO 法人の 50% は認定が受けられるような制度へ、数値目標を示して抜本的な改革を行うこと、②初回申請における実績判定期間の特例 (来年 3 月終了) を恒久化すること、③認定要件の緩和と申請書類の明確化を行い、書類審査のみを原則とするなど認定手続きの簡素化を進めること、④審査期間を原則 4 ヶ月以内に短縮し、審査体制を一層増強すること、⑤事業型 NPO 法人なども認定を受けられるようにパブリック、サポート、テストの構造を変えること、⑥みなし寄付金制度の控除限度額を、学校法人、社会福祉法人、更生保護法人並みの所得金額の 50% (または 200 万円) へ引き上げること、⑦所得税の寄付金控除制度において税額控除方式を創設し、所得控除方式との選択制とすること、⑧受取利子・配当等の源泉税は、公益社団・財団法人と同様に非課税とすること、⑨寄付金控除において繰り越し控除制度を導入し、年末調整での適用を認めるなど寄付者の利便性を向上させること、⑩地方税においては、国税と連動して寄付金控除できるようにするなど、寄付優遇税制を大幅に改善することである²⁴⁰⁾。

10 月 2 日、連絡会は、この「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」を内閣府に、10 月 5 日、総務省、経産省、民主党、社民党、国民新党、自民党にそれぞれ提出した²⁴¹⁾。

(3) 与党議員への税制改正要望の説明

10 月 19 日、上述のように、内閣府によって、NPO 法人に関する税制に関してのみの税制改正要望のインターネット公募が開始された²⁴²⁾。これに対して、連絡会は 10 月 21 日、①認定 NPO 法人制度の特例の恒久化、要件緩和および審査期間短縮、②みなし寄付金制度の拡充、③寄付税制の拡充などを求める要望書を提出した²⁴³⁾。公募に応じた 3 団体と個人の中から、23 日、内閣府による連絡会に対するヒアリング

234)~236) NPOWEB (2009/7/13)。

237) 原田・成 (2011), 97 頁。

238)~241) NPOWEB (2009/10/7)。

242)~243) *Ibid.* (2009/10/26)。

が実施された²⁴⁴⁾。その際、大島敦副大臣より税制改正に前向きな姿勢が示された²⁴⁵⁾。

ヒアリング後、連絡会やシーズは、10月29日に開催される内閣府政策会議での与党議員の理解と協力も、要望の実現に向けて重要であると判断した²⁴⁶⁾。そこで10月27, 28, 29日の3日間、与党議員への活発なロビー活動を展開した²⁴⁷⁾。具体的には、99人の与党議員の事務所を訪問し、15名の議員と2名の秘書に対して直接要望書を手渡したほか、郵便受けに投函するなどして、認定 NPO 法人制度の概要や問題点を説明し、実績判定期間特例の恒久化などの要望への理解を求めた²⁴⁸⁾。

(4) 内閣府税制改正要望時の NPO 側の認識

上述のように、10月31日、内閣府は、2010年度税制改正要望を政府税制調査会に提出した。自公政権下での内閣府の税制改正要望(8月末)では、要望内容は「みなし寄付金制度の拡充」のみであった。これに対して、今回の民主党政権下での内閣府の税制改正要望では、連絡会の緊急要望4項目が盛り込まれていた²⁴⁹⁾。

この時点で、連絡会やシーズは、「寄付税制および NPO 法改正」に関して次のような認識を持っていた。

「(連絡会の緊急要望4項目が)内閣府の税制改正要望に盛り込まれたことで、新政権下での税制改正における第1段階は無事終了した。今後、議論の舞台は、新政府税調へ移っていくことになる。新政府税調での決定プロセスなどには、まだまだ不明な点も多いが、今後の議論を注視し働きかけを続ける必要がある。直近では、11月6日に行われる第7回の政府税制調査会での各省庁からのヒアリングが焦点となりそうだし²⁵⁰⁾」。

(5) 2010 年度税制改正大綱決定時の NPO 側の認識

2009年12月22日、上述のように、政府の2010年度税制改正大綱が決定された。この時

点で、連絡会やシーズは、「寄付税制および NPO 法改正」に関して次のような認識を持っていた。

「税調の市民公益税制 PT は、年明けにも設置される見込みで、4月末までにある程度とりまとめを行う方針のようだ。「新しい公共」推進プロジェクト(仮称)と併せて、2010年前半は寄付税制や NPO 法人税制の議論が非常に活発になると思われる。

事業型 NPO の認定取得の問題など本丸の抜本的改革が今後の課題である。今回の税制改正大綱や緊急経済対策などから読み取れるように、政府や与党議員は、積極的な姿勢を示している。2011年度税制改正に向けて、今後は抜本改革を強く訴えていく必要がある²⁵¹⁾。

(6) 市民公益税制 PT における松原の要望

2010年2月24日、上述のように、政府税制調査会の市民公益税制 PT による第4回会合が開催され、有識者ヒアリングが行われた²⁵²⁾。当日の出席者は、PT メンバーのうち座長の渡辺周総務省副大臣、大島敦内閣府副大臣、古本伸一郎財務省大臣政務官、松原明シーズ事務局長および雨宮孝子内閣府公益認定等委員会委員の5名であった²⁵³⁾。

このうち松原は、まず、① NPO 法人の現状、② NPO 法人の課題、③ NPO 法人発展の方向性、④認定 NPO 法人の現状、⑤自立発展を支援する税制の必要性の5つを報告した²⁵⁴⁾。

次に、これらの現状と問題の分析にもとづいて、松原は「インパクトのある改正が不可欠だ」として、以下の6点を提案した²⁵⁵⁾。(1)数値目標の設定を！(2)事業型 NPO に認定の道を！(3) NPO のスタートアップ支援を！(4)事業型 NPO のメリット拡充を！(5)寄付者が使いやすい寄付税制へ！(税額控除方式を導入して所得控除との併用制で寄付者のメリットを拡充すべきである)、(6)共益活動要件などの改正も必要である²⁵⁶⁾。

244)~248) *Ibid.*(2009/10/30)。

249), 250) *Ibid.*(2009/11/14)。

251) *Ibid.*(2009/12/23)。

252)~256) *Ibid.*(2010/2/24)。

(7) 税理士連合会・公法協・経団連のロビー活動

政府税制調査会の市民公益税制 PT で議論が行われていた 3 月中旬から 4 月中旬にかけて、次のようにさまざまな市民団体が、寄付税制の拡充をもとめて提言を行った。

3 月 17 日、日本税理士会連合会は、「所得税における所得控除と税額控除のあり方について」との答申を発表した²⁵⁷⁾。このなかで、①寄付金控除に関しては「所得控除として残す」ことが適当である、②「所得控除と税額控除との選択制とする」ことも検討すべきである、と主張されていた²⁵⁸⁾。

3 月 23 日、公益法人協会と公益法人税制対策委員会は、「市民公益税制に関する要望」をまとめ、市民公益税制 PT に対して提出した²⁵⁹⁾。そのなかで、①信託を活用した「特定寄付信託（仮称）」制度の創設、②寄付税制の拡充などが要望されていた²⁶⁰⁾。

4 月 13 日、日本経団連は、今後の日本の成長戦略に関する政策提言書を発表した²⁶¹⁾。この提言書のなかの「市民公益税制の整備」において、公益活動を担う法人等に対する寄付に関する税制上の優遇措置の拡充などが要望されていた²⁶²⁾。

(8) シーズの「市民公益税制 PT 中間報告を歓迎！」声明

4 月 9 日、シーズは「市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告に対する声明」を発表し、中間報告の内容を歓迎する旨を表明した²⁶³⁾。

中間報告には、上述のように、これまで連絡会やシーズが要望していた次の内容がほとんど盛り込まれていたからである²⁶⁴⁾。①所得税の税額控除方式の導入、②認定 NPO 法人の認定基準（PST 等）の見直し、③地方において活動する NPO 法人等の支援（個人住民税）、④

今後の進め方である²⁶⁵⁾。

声明は、これら内容を「今回の大胆な方針決定を歓迎します」と評価していた²⁶⁶⁾。同時に、今後の具体的制度設計を重視し、中間報告の方針にもとづく実効性のある制度設計を強く要望していた²⁶⁷⁾。

(9) NPO 法人税制・寄付税制フォーラムの開催

5 月 11 日、「NPO 法人税制・寄付税制フォーラム『市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告』を読む」において、渡辺周市民公益税制 PT 座長は、NPO 関係者との間で、今後のスケジュールに関して次のような質疑を行った²⁶⁸⁾。

渡辺周：税額控除は 50% という議論になっている。

松原明：お話を伺うと、かなりの抜本改正だが、スケジュールは来年 4 月 1 日～ということでしょうか？

渡辺周：6 月から、地方の方とお話を始めます。同時並行の中で、細部について詰められることは税調の PT 内で始めます。秋にはだいたいの目途を立てて、他の税制の議論が始まる時には骨子が固まっているくらいまで持っていきたいと思っています。

石川治江：（中略）「地方自治体が国税庁長官の認定を受けていない NPO 法人への寄付金を条例に基づき指定」などの、こういう点のやり取りはすでに地方と始めている？

渡辺周：実務担当者レベルでは既に始めています。

ただ、濃淡があって、どうしても首都圏は積極的だが、東京から遠くなるとイメージが湧かないところも多いです。既にこういう制度にしますよ、ということは伝えています²⁶⁹⁾。

(10) 参院選マニフェスト向け要望書の作成

4 月、連絡会は、夏の参議院選挙での各党のマニフェスト作成に向けた「特定非営利活動法人（NPO 法人）制度に関する要望書」をまとめた²⁷⁰⁾。具体的な要望事項は、次の 2 点であ

265) <http://www5.cao.go.jp/seisakukaigi/shiryou/0024-100413/pdf/item09.pdf> (2016/4/1 確認)。

266), 267) NPOWEB (2010/4/9)。

268)~269) http://www.NPOWEB.jp/modules/event/index.php?content_id=158 (確認 2016/11/24)。

270) NPOWEB (2010/4/26)。

257), 258) NPOWEB (2010/4/14)。

259), 260) *Ibid.* (2010/4/7)。

261), 262) *Ibid.* (2010/4/19)。

263), 264) *Ibid.* (2010/4/9)。

り、計14項目にのぼった²⁷¹⁾。このうち、2009年夏の衆院選マニフェストに向けた要望書からの主な変更点は、下記の①～④の4項目であった²⁷²⁾。

- (1) 市民の自発性にに基づき活動するNPOの社会貢献活動を支援し、より信頼性の高い制度にするため、特定非営利活動促進法(NPO法)の改正を行うこと。²⁷³⁾
 - ①民間主体で7月に策定されるNPO法人会計基準をNPO法に盛り込む²⁷⁴⁾。
- (2) 支え合い、助け合いの地域コミュニティ活動や国際援助活動などを活性化するため、認定NPO法人制度の大幅な改正と寄付税制の大幅な拡充を行うこと。²⁷⁵⁾
 - ②米国のような「仮認定制度」を導入し、NPO法人立ち上げを税制で支援する²⁷⁶⁾。
 - ③市民による「事後チェック」方式へ転換し、認定NPO法人の情報公開を強化する²⁷⁷⁾。
 - ④所得税の寄付金控除制度において税額控除方式(控除率:100%,一定の控除上限額あり)を創設し、所得控除方式との選択制とする²⁷⁸⁾。

(11) 参院選マニフェストに関する各党への要望

5月末までに、連絡会は、上述の4月にまとめた参議院選挙のマニフェスト向け「特定非営利活動法人(NPO法人)制度に関する要望書」を、与野党8党に対しては所属国会議員を通じて、新党改革とたちあがれ日本に対しては党本部を通じて、それぞれ提出した²⁷⁹⁾。要望書を受け取った議員と日程は下記の通りである。

- ①みんなの党の山内康一議員(5月12日)、

②社民党の阿部知子議員(12日)、③自民党の塩崎恭久議員(13日)、西村康稔議員(13日)、④新党日本の田中康夫議員(13日)、⑤公明党の加藤修一議員(14日)、⑥民主党の岡田康裕議員(20日)、橋本博明議員(20日)、細野豪志議員(20日)、⑦共産党の塩川鉄也議員(24日)、⑧国民新党の亀井亜紀子議員、⑨新党改革の党本部、⑩たちあがれ日本の党本部である²⁸⁰⁾。

シーズと連絡会は、引き続き、要望事項がマニフェストに盛り込まれるよう働きかけたのである²⁸¹⁾。

IV 菅内閣発足から「寄付税制およびNPO法改正」まで(第5期:2010年6月～2011年6月)

1. 政府(内閣、省庁)

(1) 菅内閣発足と「新しい公共」

6月2日、鳩山前首相は、普天間基地移転問題と政治とカネ問題を理由に、首相辞任を表明した²⁸²⁾。2日後の4日、鳩山内閣は「新しい公共」円卓会議の後の閣議において総辞職した²⁸³⁾。これを受けて、同じ4日、民主党代表選が行われ、新しい代表に菅直人が選出され、衆参両院の指名選挙において首相に選出された²⁸⁴⁾。

6月8日、菅内閣が発足した。組閣の結果、鳩山内閣時に新設された「新しい公共」担当に関しては、玄葉光一郎が内閣府特命担当大臣、大島敦が内閣府副大臣、泉健太が内閣府大臣政務官をそれぞれ担当することになった²⁸⁵⁾。また菅は、民主党内の政策調査会を復活させる方針を示した²⁸⁶⁾。玄葉は政調会長を兼務し、政府と与党の政策決定一元化を維持しながら調整も担うことになった²⁸⁷⁾。また、国会の常任委員会ごとに「部門会議」を設置し、中長期的な課題を検討する「調査会」を新設し、政策議論を行うことにした²⁸⁸⁾。

今回の人事にともない、政府税制調査会や

271)~273) NPOWEB (2010/4/26)。

274) 連絡会によるこの要望は、当時、策定が最終局面にあったNPO法人会計基準を、改正されるNPO法の中に位置付けることを意味していた。*Ibid.*。

275)~278) *Ibid.*。

279)~281) NPOWEB (2010/6/4)。

282)~288) *Ibid.* (2010/6/21)。

年表 2 第 5 期 2010 年 6 月～2011 年 6 月

菅内閣発足から「寄付税制および NPO 法改正」まで				
年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2010	6月8日	菅内閣（民主党・国民新党連立、社民党は離脱）が発足する。		
	6月1日		NPO 議員連盟の幹事会が開催される。	
	6月10日		NPO 議員連盟の総会が開催される。	
	6月11日	菅首相が第 174 回通常国会において、所信表明演説を行う（鳩山前首相の所信表明に比べ、NPO 等に関する言及が激減する）。		
	6月14日			連絡会が内閣府の税制改正要望の意見公募に応じ、NPO 法人制度の税制改正に関する要望書をまとめ、提出する。
	6月17日	菅首相が「当面の税率については 10% を参考にすると」と表明する。	① 民主党が参院選マニフェストに、「早期に結論を得ることをめざして、消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始します」と明記する。 ② 公明党が参院選向け manifesto2010 を発表する。	
	6月18日	政府が「新成長戦略」を閣議決定する。	共産党が参院選公約を発表する。	
	6月22日	政府が「地域主権戦略大綱」を閣議決定する。		
	6月26日			連絡会が全国 9 カ所で、NPO 法・税制改正に関する地域学習会を開催する（6/26～7/31、北海道、青森、宮城、新潟、神奈川、大阪、広島、福岡、熊本）。
	6月29日	外務省が報告書のなかで、NPO 税制改正の実現等を提言する。		
	6月30日		6 月の中旬から下旬にかけて、各政党の参議院選挙向けマニフェストが出揃う。ほぼ全党のマニフェストに、NPO 法・税制、寄付税制、ボランティア、社会貢献活動などに関する政策が盛り込まれる。	
	7月11日		民主党が参議院選挙で大敗し、「強いねじれ」国会が出現する。	認定 NPO 法人申請件数が累計で 500 件を突破する。
	7月13日			経済同友会がソーシャルビジネス育成を提言する。

7月20日			NPO 法人会計基準協議会が「NPO 法人会計基準」を発表する。
7月22日	政府が「2011 年度予算の概算要求組替え基準について～総予算の組替えで元気な日本を復活させる～」を閣議決定する。		
7月23日	内閣府が報告書「子ども・若者ビジョン」のなかで、NPO・寄付税制改正等を提言する。		
7月27日	政府が「2011 年度予算の概算要求組替え基準について」を閣議決定する。		
7月28日	厚生労働省が NPO との協働推進策として NPO への支援税制や助成等を提言する。		
8月6日	総務省の渡辺周副大臣・小川淳也政務官、財務省の峰崎直樹副大臣・古本伸一郎政務官、内閣府の大島敦副大臣が①新認定制度の法律上の位置づけ、②認定事務の移管先について、打合わせる。		
8月25日			連絡会が9月16日にかけて、NPO 法人税制改正について、民主党国会議員 48 名に対して要望活動を行う。
8月31日	内閣府が 2011 年度税制改正に関する要望を、政府税制調査会に提出する。		連絡会の地域学習会のアンケート結果がまとまる。①税額控除、②仮認定、③新 PST に対して高い評価と期待がみられる。
9月14日		菅直人が民主党代表選で、対立候補の小沢一郎を破って再選される。	
9月17日	菅内閣（第 1 次改造、民主党・国民新党連立）が発足する。		
9月22日			連絡会が 10 月 6 日にかけて、認定 NPO 法人制度改正に向けた署名活動を開始する。
9月24日		NPO 議連打ち合わせ会が開催される。	
9月29日		鳩山由紀夫が民主党の政策調査会に新たにできる「新しい公共調査会」の会長に決まる。	
10月1日	菅首相が第 176 回国会において、所信表明演説を行い、「新しい公共」に言及する。		
10月6日	政府税制調査会が 6 月以来の全体会合を開催し、2011 年度税制改正の議論を本格化させる。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	10月7日		辻元清美議員がシーズの関口宏聡と面会する（NPO 改正について）。	
	10月12日		民主党の内閣部門会議が 2011 年度税制改正に関するヒアリングを実施する。	①連絡会とシーズが左記の民主党政調の内閣部門会議で税制改正賛同署名を提出するとともに、認定 NPO 法人制度や寄付税制の抜本改正を要望する。②連絡会とシーズが 10 月～12 月の初めにかけて、他の政党に対しても同様の要望を行う。
	10月19日		①民主党の内閣部門会議が認定 NPO 法人制度や寄付税制の改正を重点要望に盛り込む。②民主党が政務三役の超党派議員連盟の入会を認める方針を決定する。	
	10月21日			連絡会が内閣府のインターネット公募に応じて、NPO 法人に関する税制の要望書を提出する。
	10月22日		新しい公共調査会の第 1 回会合が開かれる。	
	10月26日		新しい公共調査会の会合が開かれる。	
	10月27日	第 1 回「新しい公共」推進会議が開催される。		
	10月28日	政府・与党の社会保障改革検討本部が初会合を開く。	新しい公共調査会の打ち合わせ会が開かれる。	
	10月29日	政府税制調査会の市民公益税制 PT（座長は鈴木克昌総務副大臣）が中間報告書に示された改革の方向性を踏まえ、具体的な制度設計に関する議論を再開する。以後、計 4 回の議論を行う。		
	10月30日			市民がつくる政策調査会等が「『市民自治体』フォーラム」を開催する。
	11月4日		新しい公共調査会の第 2 回会合と役員会が開かれる。	
	11月8日		民主党政策調査会の税制改正 PT（座長：中野寛成議員）が寄付税制を 11 月末の主要事項提言に盛り込むことを決定する。	
	11月9日		新しい公共調査会の役員会が市民公益税制に関するヒアリングを松原明、駒崎弘樹、鵜尾雅隆の 3 名に行う。	連絡会やシーズが全国からの賛同署名を付した税制改正要望書を、民主党の新しい公共調査会のヒアリングに際して提出する。

	11月11日	第2回「新しい公共」推進会議が開催される。		シーズが寄付税制東京集会「キーパーソンが語る！NPO 税制改革」を開催する。
	11月12日	「新しい公共」推進会議が『政府の取組に対する「新しい公共」推進会議からの提案』をまとめ、発表する。	新しい公共調査会が「市民公益税制に係る重点事項」をまとめる。	
	11月16日	政府税制調査会で査定原案が示され、認定 NPO 法人制度関連は主要項目として議論されるとの判定が出る。	公明党が内閣部会・市民活動委員会 NPO 局合同会議を開催し、NPO 税制改正についてヒアリングを行う。	
	11月17日		民主党の新しい公共調査会が2011年度税制改正に向けたNPO関連税制の改正要求案をまとめる（18日の政府税制調査会に提出）。	
	11月18日	市民公益税制 PT が開かれる。		一般社団・財団法人の新設が2010年6月で、5000法人を突破する（シーズの法務省への情報開示請求による）。
	11月19日		NPO 議連の発起人会が開かれる。	シーズが公明党に対して、NPO 税制改正の要望を行う。
	11月20日	「新しい公共」推進会議の初会合が開催され、寄付税制・予算が提案される。	民主党の企業団体委員会がNPO から予算ヒアリングを行う。	
	11月22日			日本 NPO センター等が「市民セクター 全国会議 2010」を開催する（22日、23日）。
	11月24日	市民公益税制 P T で報告書の取りまとめが行われる。	新しい公共調査会の役員会が開かれる。	
	11月29日			シーズがみんなの党の山内康一議員に、NPO 税制改正について要望する。
	12月1日	政府税制調査会において、市民公益税制 PT が最終報告書を報告・公表する。	NPO 議員連盟の総会が開催され、新体制が再始動し、政府にNPO法・税制改正を提言することを決定する。	連絡会がNPO施行12周年記念イベント「2011年、NPO法・税制大改革！～超党派のNPO議員連盟 & NPO/NGO 連絡会が動く！！～」を開催するとともに、NPO 議連に対して「特定非営利活動促進法の改正に関する要望書」を提出する。
	12月2日			① シーズが政府税制調査会の市民公益税制 P T 報告書を評価する声明を出す。 ② シーズが自民党松波健太議員に、NPO 税制改正の要望書と併せて、賛同署名簿を提出する（国民新党、社民党、共産党、たちあがれ日本など、他党にも順次提出）。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	12月3日			公法協が「市民公益税制 P T 報告書」についての「要望」を内閣府、政府税制調査会、民主党税制改正 P T などに提出する。
	12月7日	政府税制調査会において、民公益税制 PT の最終報告書の内容を 2011 年度税制改正大綱に盛り込むことが、確認される。	NPO 議員連盟が、菅首相に対して、NPO 法改正に関する要望書を提出する。	
	12月8日	「新しい公共」推進会議の下に「政府と市民セクター等との公契約等の在り方等に関する専門調査会（専門調査会）」が設置され、初会合が持たれる。		新公益法人制度の利用状況は進んでないことが判明する（移行完了 3%）。
	12月10日	政府税制調査会が 2011 年度税制改正大綱を決定する。		
	12月13日	第 3 回「新しい公共」推進会議が開催される。		
	12月14日	政府が社会保障改革と税制改革の具体案を「2011 年半ばまでに」と閣議決定する。		
	12月16日	①政府が「2011 年度税制改正大綱」を閣議決定する。 ②政府が「2011 年度予算編成の基本方針」を閣議決定する。		
	12月21日		①加藤紘一議員、中谷元議員、辻元清美議員が菅首相に対して、「税制改正は政府がやらざるをえないけれど、それと連動する NPO 法改正は、政府から切り離して超党派の議員連盟にやらしてほしい」と直談判し、了承をとる。②新しい公共調査会の会合が開かれる。	
	12月22日			①東京都が全国知事会で、「国の認定 NPO 法人に関する制度改正」に対して緊急提案を行う。②公法協等の 6 団体が「2011 年度税制改正大綱」の「公益法人に対する寄付金の税額控除」に関する要望を内閣府に提出する。
	12月24日	政府が 2011 年度政府予算案を閣議決定する（一般会計の総額は、92 兆 4,116 億円）。		「NPO 法人会計基準 完全収録版」が刊行される。
	12月27日			シーズが 2011 年度税制改正大綱の閣議決定を受け緊急報告会を開く。

	12月28日	政府が「アクション・プラン」を閣議決定する。そのための仕組みとして、地域主権戦略会議の下に「アクション・プラン」推進委員会を設置する。	公明党が「新しい福祉社会ビジョン」で、NPO支援を公表する。	
2011	1月4日	菅首相が年頭記者会見で、「社会保障に必要な財源を確保するために、消費税を含む税制改革について超党派協議を開始し、6月頃を目途にして方向性を示したい」と発言する。		
	1月5日	野田財務相が財務省職員の年頭挨拶で、消費税増税に「政治声明」と言明する。		
	1月14日	菅内閣（第2次改造、民主・国民新党連立）が発足し、与謝野馨が経済財政政策担当兼社会保障・税一体改革担当大臣になる。	新しい公共調査会の役員会が開かれる。	
	1月21日			日本初の『寄付白書2010』が発行される（2009年の日本の寄付総額は約1兆円）。
	1月23日	逢坂誠二総務大臣政務官が山田啓二全国知事会会長（京都府知事）と、NPOの新認定制度について意見交換を行う。		
	1月24日		①第177通常国会が始まる。 ②辻元清美議員が衆議院法制局の橋幸信に対して、「NPO法改正を議員立法として行う」旨を伝える。	
	1月25日	①政府が「所得税法等の一部を改正する法律案」を予算関連法案として国会に提出する。②第4回「新しい公共」推進会議が開催される。		シーズが「NPO法改正に関するお願い」を発表する。
	1月26日		自民党の総務部会が開催される（市民公益税制に関して、出席者から批判的な意見が出される）。	
	1月27日			「新しい公共市民キャビネット」1周年記念イベントが開催される。
	1月28日	政府が「地方税等の一部を改正する法律案」を予算関連法案として国会に提出する。	①新しい公共調査会のコアメンバーがNPO法改正について打ち合わせ会を開き、NPO法改正部分は議員立法で行くことを確認する。②NPO議連の役員会が開かれる。	
	1月29日			神奈川県が「寄付税制の拡充に向けたパネル討論会」を開催する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	2月1日		①新しい公共調査会，衆議院法制局，内閣府が，NPO 法改正案について，意見のすり合わせを行う。②「新しい公共」が自民党内閣部会・総務部会合同会議で，議論される。	
	2月3日	内閣府が「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」を公表する。	①新しい公共調査会役員会が開かれる。② NPO 議連の役員による勉強会が開かれる。	
	2月5日	「社会保障改革に関する集中検討会議」の初会合が開かれる。		
	2月8日		新しい公共調査会の勉強会が開かれる。	
	2月9日		新しい公共調査会の勉強会が開かれる。	
	2月10日		辻元清美議員が衆議院法制局の橘幸信とシーズの松原明に面談する。	
	2月14日		民主党の新しい公共推進本部と新しい公共調査会の合同総会が開かれる。	
	2月15日		① NPO 議連 が NPO 税制部分を分割して審議すべき旨を表明する。②新しい公共調査会の勉強会が開かれる。③この時期，「菅政権の寿命は3月末である」すなわち，3月中の衆議院解散がささやかれる。	連絡会が「新寄付税制 & NPO 法改正を求める2・15緊急院内集会」を開催する。
	2月17日			山田啓二全国知事会長が逢坂誠二政務官に「NPO 新認定制度に係る要求事項」を提出する。
	2月18日		辻元清美議員，衆議院法制局の橘幸信，岸本周平議員，シーズの松原明他が NPO 法改正について打ち合わせる。	
	2月21日		辻元清美議員が衆議院法制局の橘幸信に面談する。	
	2月22日		①辻元清美議員，衆議院法制局，内閣府，岸本周平議員，逢坂誠二政務官による NPO 法改正の立法作業が行われる。②新しい公共調査会の勉強会が開かれる。③民主党が小沢一郎元代表の党員資格を停止する。	
	2月23日			シーズが NPO 議連に対して「NPO 法改正案の論点に関する意見」を提出する。論点は監督規定に関するものである。

	2月24日		①新しい公共調査会の勉強会が開かれる。②岸本周平議員・辻元清美議員とNPO会計基準専門家との懇談が行われる。	シーズがNPO議連に対して、「NPO法改正案の論点に関する意見（その2）」を提出する。論点は監督規定に関するものである。
	2月26日			①全国知事会が「NPO法人新認証制度の協議に係る要請」を決定し、内閣府に提出する。②この全国知事会において、未定稿ながら「NPO法改正案の骨子案」が発表される。
	3月1日		①新しい公共調査会の役員会が開かれる。②民主党の新しい公共推進本部（鳩山由紀夫本部長）が「新しい公共推進シンポジウム」を開催する。	
	3月2日		辻元清美議員、岸本周平議員、衆議院法制局の橋幸信がNPO法改正について打ち合わせる。	
	3月3日		新しい公共調査会の勉強会が開かれ、公認会計士へのヒアリングが行われる。	
	3月8日		NPO法人新認証制度に関する4者協議（山田全国知事会長、東京都担当者、岸本議員、辻元議員）が開かれる。	
	3月11日	①政府が初の原子力緊急事態を宣言する。②翌日の「社会保障改革に関する集中検討会議」が中止になる。	東日本大震災の発生直前に行われたNPO議連の役員会の会合において、NPO法改正案の条文化作業が大詰めをむかえ、4者協議を踏まえて修正された法律案の骨子がまとめられる。	東日本大震災（M=9.0、死者15,848名、不明者3,305名）が発生する。
	3月12日			福島第一原発・1号機で、水素爆発が発生する。
	3月13日	辻元清美議員の災害ボランティア担当首相補佐官任命が決定される。		
	3月15日	財務省がNPO支援募金を指定寄付金に指定する。		
	3月16日	政府が「震災ボランティア連携室」を設置する。		
	3月17日	政府が被災者生活支援特別対策本部の設置を決定する。		
	3月19日		「各党・政府震災対策合同会議（実務者会合）」が3月19日以降、ほぼ毎日開催される。	
	3月20日			「NPO法人会計基準[完全収録版]」が第9回日本NPO学会優秀賞を受賞する。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	3月22日			東日本大震災に関する支援情報等をまとめた民間サイト「助けあいジャパン」が開設される。
	3月23日			連絡会が「認定 NPO 法人制度に関する緊急要望書」をまとめ、政府や NPO 議連参加議員へ提出する。
	3月26日			大阪 NPO センターが震災支援集会を開く。
	3月30日		各党が東日本大震災の復興への寄付税制等を政府に提案する。	「東日本大震災支援全国ネットワーク」（JCN）の設立総会が開催される（4月7日には政府との連絡会が持たれる）。
	3月31日		①議員立法で、「つなぎ法」が提出され、成立する（3月31日公布・4月1日施行）。 ②修正された NPO 法案の骨子案が、京都府、東京都、神奈川県に内々に提示される。	
	4月1日	地域主権戦略大綱（2010/6/22 閣議決定）にもとづいて、2011 年度から都道府県に「地域自主戦略交付金の創設」等が導入される。		連絡会が「東日本大震災の救援・復興支援に向けた NPO 法・税制等に関する緊急要望書」をまとめ、政府や NPO 議連の議員への要望活動を開始する。
	4月7日	「社会保障改革に関する集中検討会議」が再開される。		京都府等から、国税庁との連携の強化等を要望する意見が提出される。
	4月8日	「『新しい公共』の観点からの震災対応のあり方について」をメインテーマに、第 5 回「新しい公共」推進会議が開催される。	①新しい公共調査会の会合が開かれる。②「3月11日骨子案で全国知事会と最終的な協議に入りたい」旨が京都府等に伝達される。	
	4月13日	政府税制調査会が 2011 年度第 1 回会合を開催し、被災者支援・復興税制について議論し、寄付税制拡充を決定する。		JCN の主催で、「第 1 回震災ボランティア・NPO 等と各省庁との定例連絡会議」が開催される。
	4月15日			公法協が、税額控除や PG 信託の早期実現を、民主党、自民党、公明党に要望する。
	4月19日	政府は「東日本大震災特例税制 2 法案」を国会に提出する。		認定 NPO 法人が制度 9 年半を経て 200 法人を突破する。
	4月21日		NPO 議連の勉強会が開かれ 3 月 11 日の骨子案が了承され、同案を全国知事会に提示する。	
	4月22日	「新しい公共」推進会議の下に、「震災支援制度等ワーキング・グループ（震災WG）」が設置され、第 1 回会合が開催される（第 2 回：4 月 28 日、第 3 回：5 月 13 日、第 4 回：5 月 20 日、第 5 回：5 月 31 日、第 6 回：6 月 14 日、「新しい公共」推進会議との合同会議）。		シーズの松原明が主査として左記のワーキング・グループに参加する。

	4月27日		「東日本大震災特例税制2法案」が国会で成立する。これにより、認定 NPO 法人の復興活動への寄付については、税額控除が認められる。	
	4月28日		地域主権改革第1次一括法案が国会で成立する。	
	4月29日		民主党、自民党、公明党の三党政調会長が「社会保障改革と税制改革の一体的検討は必須の課題」とした合意文書を結ぶ。	
	5月2日	地域主権改革第1次一括法が公布される。	東日本大震災の復旧費を計上した2011年度第1次補正予算が国会で成立する。	全国知事会から、国税庁との連携の強化等を要望する意見が提出される。
	5月12日		① NPO 議連の打ち合わせ会が開かれる。②新しい公共調査会の総会が開かれる。	
	5月16日		辻元清美議員が衆議院法制局の橋幸信と面談する。	全国知事会が内閣府より骨子案の修正案を受け取る。
	5月18日		辻元清美議員が内閣府 NPO 認定制度特命室の担当者と面談する。	
	5月20日		NPO 議連の役員会で、NPO 法改正案の成案が得られる。	
	5月23日		全国知事会が「NPO 法人新認定制度について」の申し入れを NPO 議連や内閣府等に対して行う。	
	5月24日	内閣府で、「特定非営利活動法人の会計の明確化に関する研究会」の第1回会合が開催される（2011年11月22日に報告書を発表）。	野党の反対で成立の見通しが立たない2011年度税制改正法案について、民主党が自民党・公明党との修正協議に入ることを、税制改正 PT の会合で確認する。	全国知事会が内閣府や NPO 議連等に対して、「NPO 法人新認定制度について」の申し入れを行う。
	5月25日		① NPO 議連が右記の「緊急院内集会」で、NPO 法改正案の要綱案を初めて公表する。②民主党の新しい公共調査会が開催される。	連絡会が「今国会で新寄付税制 & NPO 法改正の実現を！ 5・25 緊急院内集会」を開催する。
	5月31日	「新しい公共」推進会議の非公式会合が開催される。	①民主党の内閣部門会議が開かれ、NPO 法改正案の説明・質疑が行われる。②自民党の総務会が開かれ、NPO 改正案の説明・質疑・承認が行われる。これにより、NPO 法改正案に関する各党の了承手続きが完了する。	全国知事会で、東京都から「NPO 法改正について、しっかりした制度設計を国に申し入れるよう」発言がある（新規論点はなし）。
	6月1日		①自民党・公明党・たちあがれ日本の3党が菅内閣不信任決議案を国会に提出する。②辻元清美議員が内閣府 NPO 認定制度特命室の担当者と面談する。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
	6月2日	「社会保障改革に関する集中検討会議」で、「2015年度までに消費税率10%」の原案が提示される。	①衆議院本会議において、野党3党の提出した菅内閣不信任決議案が賛成152票、反対293票、欠席・棄権33票で否決される。②菅首相が民主党代議士会で辞任を示唆する。	
	6月3日	政府・与党社会保障改革検討本部の下に設置された「成案決定会合」が開催される。		
	6月6日		衆議院法制局がNPO法改正案を完成させる。	
	6月7日		自民党国対正副委員長会議で、「NPO法改正案については、超党派のNPO議員連盟でつくられたものだから、内閣委員会を動かすことは差し支えない」という方針が確認される。	
	6月8日		①NPO法改正案が衆議院内閣委員会において提案され、全会一致で可決される。②民主党、自民党、公明党の政調会長と幹事長が「税整備法案と税整備地法案の2法案を提出する」との合意に署名をして、確認する。	
	6月9日		NPO法改正案が衆議院本会議において全会一致により可決され、同日、参議院に送付される。	
	6月10日	政府が税制整備法案と税制整備地法案の2法案を閣議決定し、国会へ提出する。		
	6月13日		税整備法案が衆議院財務金融委員会に、税整備地法案が衆議院総務委員会に、それぞれ負託される。	
	6月14日	「新しい公共」推進会議・震災支援制度等ワーキング・グループ合同会議が開催される。	①NPO法改正案が参議院内閣委員会において、全会派の賛成により可決される。6項目の付帯決議が可決される。②新しい公共推進会議が開かれる。	
	6月15日		①NPO法改正案が参議院本会議で全会一致により可決、成立する(22日公布、2012年4月1日施行)。②税整備法案が衆議院財務金融委員会において賛成多数で可決される。③税整備地法案が衆議院総務委員会において賛成多数で可決される。5項目の付帯決議が賛成多数で可決される。	①NPO法改正案成立記者会見が行われる。②連絡会がNPO法改正案の国会成立を歓迎する声明を発表する。

6月16日		税整備法案と税整備地法案が衆議院本会議において賛成多数で可決される。両法案は参議院へ送付される。	
6月20日		復興庁の設置などを盛り込んだ復興基本法が国会で成立する。	
6月21日		税整備法案が参議院財政金融委員会において、税整備地法案が参議院総務委員会において、それぞれ賛成多数で可決される。	
6月22日	NPO法改正案が公布される。	①税制整備法案と税制整備地法案の2法案が参議院本会議で賛成多数で可決、成立する（税制整備法案の公布日と施行日は6月30日、税制整備地法案の公布日は6月30日、施行日は2012年1月1日施行）。②第177通常国会が終了する。	シーズが声明「新寄付税制の法案成立を歓迎！」を発表する。
6月30日	①税制整備法案が公布・施行される。②税制整備地法案が公布される。③成案決定会合が「2010年代半ばまでに段階的に消費税率10%」を記した「成案」をまとめる。		
7月1日	消費増税への民主党内の反発が強く、政府は「社会保障・税一体改革成案」を閣議決定ではなく、閣議報告する。		
7月20日	第7回「新しい公共」推進会議が開催される。		
8月26日	菅首相が退陣を表明する。	①地域主権改革第2次一括法案が国会で成立する。 ②菅首相の退陣条件である再生可能エネルギー特別措置法等が国会で成立する。	
8月29日		消費増税を掲げる野田佳彦が民主党新代表に選出される。	
8月30日	地域主権改革第2次一括法が公布される。		

税制調査会内の市民公益税制 PT も変更となった。政府税制調査会の会長には、新たに野田佳彦財務大臣が就任した²⁸⁹⁾。NPO・寄付税制を議論する市民公益税制 PT の活動は、約半年間、中断されていた。再発足後の PT の新メンバーは、座長の鈴木克昌総務副大臣、逢坂誠二総務大臣政務官、五十嵐文彦財務副大臣、尾立源幸財務政務官の4人であった²⁹⁰⁾。なお、逢坂は、内閣府の市民活動の促進を担当することになったため、大島の後任も兼ねることになった²⁹¹⁾。

(2) 新成長戦略の閣議決定

6月18日、政府は「新成長戦略」を閣議決定し、公表した²⁹²⁾。菅内閣発足後、鳩山内閣の下で推進された「新しい公共」やNPO・寄付税制改正がどう扱われていくのか注目されていた²⁹³⁾。今回の「新成長戦略」には、認定NPO法人制度改正および寄付税制拡充が盛り込まれていた。スケジュールを記した工程表においても、2011年度税制改正での実現が明記されていた²⁹⁴⁾。「新しい公共」円卓会議の提案の実現、社会的責任円卓会議を通じた協働の推進、NPOを支える金融制度の拡充なども盛り込まれており²⁹⁵⁾、全体として、鳩山内閣での取り組みが引き継がれることになった²⁹⁶⁾。

(3) 鳩山内閣を踏襲した菅内閣の地域主権改革

菅首相は、就任直後の6月11日の第174回通常国会の所信表明演説において、次のように述べた。

「地域主権の確立を進めます。中央集権型の画一的な行政では、多様な地域に沿った政策の実現に限界があります。住民参加による行政を実現するためには、地域主権の徹底が不可欠です。『総論の段階』から『各論の段階』に進む時が来ています。地方の皆さまと膝をつきあわせ、各地の要望を踏まえ、権限や財源の移譲を

丁寧に進めていきます。その上で、特区制度も活用しつつ、各行政分野で地域ごとに具体的な結論を出していきます²⁹⁷⁾」。

6月22日、菅は、鳩山内閣で議論されたことを「地域主権戦略大綱」としてまとめ上げ、閣議決定した。以後、彼は、この「地域主権戦略大綱」の法案化を政治主導で積極的に推進した。

12月28日、菅は、「アクション・プラン—出先機関の原則廃止に向けて—」を閣議決定した。翌2011年の4月28日、地域主権改革第1次一括法案、すなわち、①国と地方の協議の場に関する法案²⁹⁸⁾、②義務付け・枠付けの見直しに関する法案、③地方自治一部改正法案の3法案が国会で成立した、さらに、8月26日、地域主権改革第2次一括法案、すなわち、④基礎自治体への権限委譲法案、⑤義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に関する法案の2つが国会で成立した。当日、菅は退陣を表明した²⁹⁹⁾。

(4) ODA改革としてのNGOとの連携強化

民主党は、衆議院選挙のマニフェストにおいてNGOの役割を重視していた³⁰⁰⁾。2010年2月、こうした流れのなかで、岡田克也外務大臣の指示で外務省内に設けられたタスクフォースが、ODAのあり方について検討を開始した³⁰¹⁾。

6月29日、タスクフォースは、検討の最終とりまとめとして報告書「開かれた国益の増進」を発表した。そのなかで、NGOとの連携強化策として①人材交流、②財政基盤強化支援、③NPO税制改正の実現などを主張した³⁰²⁾。

289), 290) NPOWEB (2010/6/4)。

291) 特定非営利活動法人制度研究会 (2013), 195頁。

292)~296) NPOWEB (2010/7/12)。

297) <http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html> (2016/6/25 確認)

298) 逢坂誠二は、「国と地方の協議の場に関する法案」が国会で成立したことについて、次のように述べている。「何故そんなことができたのか」「それは政治主導を掲げた鳩山総理が、内閣を成立させると直ちに事務次官会議を廃止したからである」。逢坂 (2012), 60頁。

299) *Ibid.*, 125-141頁。

300)~302) NPOWEB (2010/8/18)。

(5) 報告書「子ども・若者ビジョン」の発表

4 月から子ども・若者育成推進支援法が施行された。同法にもとづき、内閣総理大臣を本部長とする子ども・若者育成支援推進本部が内閣府内に設置され、子ども・若者育成支援推進大綱に関する議論が開始された³⁰³⁾。

7 月 23 日、内閣府は、報告書『「子ども・若者ビジョン」～子ども、若者の成長を応援し、一人ひとりを包摂する社会を目指して～』をとりまとめ、発表した³⁰⁴⁾。この報告書においては、① NPO・寄付税制改正による支援、②社会形成・社会参加に関する教育の推進などが主張されていた³⁰⁵⁾。

(6) 内閣府・文科省・厚労省による税額控除・仮認定・新 PST の要望

2009 年 8 月の政権交代後、税制改正の流れが変更された。各省庁は、税制改正要望を 8 月末までにとりまとめ、政府税制調査会へ提出することになっていた³⁰⁶⁾。上述のように、NPO・寄付税制改正に関しては、政府税制調査会の下に設けられた市民公益税制 PT が、4 月に中間報告をまとめ、発表していた³⁰⁷⁾。この中間報告では、制度創設以来となる抜本的改正の方向性が示されていた³⁰⁸⁾。

8 月 31 日、内閣府は 2011 年度税制改正要望を発表した。今回の税制改正要望では、内閣府は「市民活動の推進等」に関して、認定 NPO 法人制度と寄付税制の改正を要望していた³⁰⁹⁾。具体的には、①寄付金税額控除方式の導入、②「仮認定制度」の導入、③新しいパブリック・サポート・テスト (PST) の導入などが要望されていた³¹⁰⁾。また、公益社団・財団法人に関しても、④寄付金税額控除方式の導入が盛り込まれていた³¹¹⁾。

他にも、文部科学省が学校法人に関して、他方、厚生労働省が社会福祉法人に関して、それ

ぞれ同様の要望を行っていた³¹²⁾。なお、認定 NPO 法人制度改正部分については、外務省と環境省の共同要望となっていた³¹³⁾。

(7) 菅内閣 (1 次改造) の発足

9 月 14 日、後述するように、民主党代表選挙が行われ、菅首相が小沢一郎議員を破って再選された。この再選を受けて、菅は民主党執行部の人事も含めて刷新するために、民主党連立政権としては初となる内閣改造を行った。17 日、改造内閣は正式に発足した。その際、党役員に関しては、岡田克也が幹事長に、玄葉光一郎が政策調査会長にそれぞれ就任した³¹⁴⁾。

(8) 「新しい公共」推進会議初会合における税制議論

10 月 27 日、「新しい公共」推進会議の初会合が開催された³¹⁵⁾。「新しい公共」推進会議は、6 月に「新しい公共」宣言をまとめた「新しい公共」円卓会議の後継組織であり、円卓会議がまとめた提案や政府側の取り組みなどに関してフォローする目的で、内閣官房に設置された³¹⁶⁾。「新しい公共」推進会議は、円卓会議同様に、首相の私的懇談会という位置付けであった。首相をはじめ内閣官房長官や内閣府「新しい公共」担当大臣ら政府関係者も出席することになった³¹⁷⁾。メンバーは NPO 関係者を中心にした 20 名であり、円卓会議と比較すると、NPO 関係者が大幅に増加した³¹⁸⁾。座長には、円卓会議と同様、金子郁容慶應義塾大学教授が選ばれた³¹⁹⁾。

会議における配付資料は原則として内閣府ホームページで公開され、インターネット配信による中継も行われることになった。議事録も後日配付されることになった³²⁰⁾。

第 1 回会合では、政府関係者の挨拶の後、多くの委員が、市民公益税制 (NPO・寄付税制) 改正に関して、積極的な推進を支持する発言を

303)~305) *Ibid.*(2010/8/6)。

306)~313) *Ibid.*(2010/8/31)。

314) 『朝日新聞』(2010/9/17 夕刊)。

315)~319) NPOWEB(2010/10/28)。

320) 辻元清美活動ブログ (2010/10/28)。

行った³²¹⁾。これらの意見にもとづき、第2回以降の会合においては、2011年度予算・税制が議題されることになった³²²⁾。

(9)「新しい公共」推進会議による寄付税制と予算の提案

11月11日、推進会議は第2回目となる会合を開催し、税制と予算に関して、政府に向けた提案を取りまとめるための議論を行った³²³⁾。この第2回会合でも、第1回同様に、寄付税制の実現に関して積極的な委員が多数を占め、各委員はいずれも、具体的な要件に関して、要望や早期の実現を求める厳しい意見などを述べた³²⁴⁾。最終的に、金子郁容座長がこれらの意見も参考にして、今回の提案のとりまとめを行った³²⁵⁾。

11月12日、「新しい公共」推進会議は、『政府の取組に対する「新しい公共」推進会議からの提案』をまとめ、発表した³²⁶⁾。提案は、税制と予算など政府の新しい公共に関する取り組みに関して、推進会議としての意見をまとめたものである³²⁷⁾。

公表された提案では、税制と予算に関して、推進会議からの要望が述べられていた。具体的には、税制部分では、①税額控除の導入、②新しいパブリック・サポート・テストの導入、③各種特例の延長、④情報開示の徹底、⑤地域主導の税制の導入、⑥「仮認定」制度の導入、⑦信託を活用した寄付の促進などが盛り込まれていた³²⁸⁾。他方、予算部分では、「原則1：担い手の自立を支援する」、「原則2：多様な担い手の参画を促進する」、「原則3：担い手からの企画、提案を活かす」の3つの原則が提案されていた³²⁹⁾。

(10)「新しい公共」専門調査会初会合の開催

12月8日、「新しい公共」推進会議の下に設けられた「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会」の初会合が開催された³³⁰⁾。メンバーは、NPO関係者、学識経験者、行政職員、専門家など10名であり、シーズの松原明が座長に就任した³³¹⁾。この専門調査会は、①「新しい公共」と行政の関係のあり方（日本版コンパクトなど）、②「新しい公共」を支える法人制度のあり方、③NPO等の活動基盤整備を通じた透明性・信頼性向上の仕組みのあり方などを調査・審議し、翌2011年の7月、政府と市民セクターとの公契約のあり方に焦点をあてた提言を取りまとめた³³²⁾。

鳩山内閣時の「新しい公共」円卓会議に関しても当てはまるが、今回の「新しい公共」推進会議に関して、辻元清美議員、大阪ボランティア協会の早瀬昇および衆議院法制局の橘幸信は、それぞれ次のように述べている。

「新しい公共」推進会議のメンバーは長年NPO活動や各種ボランティアを続けてきた現場の人たちで構成されています。そこに総理大臣、官房長官、官房副長官をはじめ関係省庁の副大臣が毎回出席して会議が開かれていました。私もメンバーでした。いままでは官邸の外で要望を訴えていた人たちが、総理と一緒に官邸の中で政策立案をするようになったのです。自民政権時代は、NPOといえば「文句を言う団体だ」と遠ざけられることが多く、こんな政策決定のプロセスは、政権交代前は考えられなかった光景です³³³⁾。

例えば、「新しい公共」推進会議メンバーだった、大阪ボランティア協会の早瀬昇は、会議の場で寄付税制などを求める意見書を何度も提出している³³⁴⁾。彼は次のように述べている。推進会議の委員だったのは有効で、大臣とか官房長官とかが出ているので、彼らに直接話せたのはよかったですね。そのときは、僕はスポークスマンですよ。(シーズの)松原

321), 322) NPOWEB (2010/10/28)。

323) *Ibid.* (2010/11/19)。

324) *Ibid.* 仙石由人官房長官も最後に「実現に向けて思いを共有した。不退転の決意である」と発言した。辻元清美活動ブログ (2010/11/11)。

325)~329) NPOWEB (2010/11/19)。

330), 331) *Ibid.* (2010/12/13)。

332) 「新しい公共」推進会議「政府と市民セクター等との公契約等のあり方等に関する専門調査会」「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」(2011年7月), 1頁。

333) 辻元 (2013), 54-55頁。

334) 原田・成 (2011), 99頁 (早瀬昇への原田・成による聴取調査, 2011年8月9日)。

くんたちと「こう発言しよう」と事前に打ち合わせをして。あのメンバーになれていたのは有利だったですね³³⁵⁾。

私どもが知る限り、一貫して、政策形成にに関与したのは、シーズの松原さんたちであり、NPO 制定時のようなロビー活動とは異なり、今回は、「『新しい公共』円卓会議」など政権内部にも深く入り込み、その主張を展開していったように見受けられる³³⁶⁾。

(11) 政府税調における査定原案 (0 次査定) の発表

菅改造内閣発足後の 10 月 6 日、政府税制調査会は、6 月以来の全体会合を開催し、2011 年度度税制改正の議論を本格化させた³³⁷⁾。なお NPO・寄付税制関連に関しては、市民公益税制 PT において検討が進められることになっていた³³⁸⁾。

11 月 16 日、政府税制調査会は、2010 年度第 10 回目となる全体会合を開催³³⁹⁾した。当日は、査定側の財務省・総務省から、各省の 2011 年度度税制改正要望に対する査定原案 (0 次査定) が示された³⁴⁰⁾。注目の認定 NPO 法人制度関連については、市民公益税制 PT において検討が進んでいることもあってか、昨年同様「主要項目として議論する」との判定であった³⁴¹⁾。

査定原案 (0 次査定) は、各省の要望を認め

るか、認めないかに関する 2010 年度初の判定であった³⁴²⁾。この 0 次査定をたたき台に、要望側と査定側の折衝が始まった³⁴³⁾。

2010 年度の 0 次査定では、各要望項目に対して、以下の 8 段階の判断がなされた³⁴⁴⁾。

A：認める (法案の提出等を前提とするものを含む)、B：要望内容 (要件等) の見直しが適切にできれば、認められる、C：要望内容の抜本的見直しができなければ、認められない、D：認められない、E：要望内容や要望の前提となる制度等が未確定であるもの、F：要望府省が、要望を取り下げたもの、G：24 年度以降の検討課題とするもの、P：判断を保留するもの、一：「主要事項」の中で取り上げるもの等である³⁴⁵⁾。

内閣府が要望した NPO 法人税制改正については、「一：『主要事項』の中で取り上げるもの」との判断であった。市民公益税制 PT での議論と合わせて、後日、全体会合においても議題に取り上げられることになった³⁴⁶⁾。

他の NPO・寄付税制関連については、要望の半数以上が認められないと判定されており、要望側にとって厳しい判断となった³⁴⁷⁾。寄付税制についても、軒並み C/D 判定となり、実現には相当な交渉が求められるものであった³⁴⁸⁾。

この査定原案 (0 次査定) が発表された当時総務大臣政務官であった逢坂誠二議員は、菅首相に関して次のように述べている。

菅首相の気持ちは、秋頃に入ると変化してしまった。菅さんの気持ちは、消費税と TPP に傾いていったように思っています。そうすると、この新しい公共とか、あるいは地域主権改革とかは、実は菅さんの頭にはなかったのですね。それで、たぶん査定も、こんなことになってしまった。だからその当時、鳩山内閣で、これをやっていた事務方も政治家の一部も、「えー!」と、「なぜ?」と。あんなに大変なことを押し上げたのに。要するに、税額控除まで勝ち取ったということの凄さを分かっていなかったのだと思いますね³⁴⁹⁾。

335) 原田・成 (2011), 99 頁。

336) 「このあたりは、『世界』の昨 (2011) 年 11 月号・12 月号に朝日新聞の秋山訓子さんがレポートしている」。衆議院法制局の橘幸信の筆者らへの私信 (2012/1/26)。なお、橘幸信は、NPO 法の制定は、「議会制民主主義の中において、議員立法が、ときとして『市民立法』という形で国民 (市民) の政策形成への関与を可能にするものとして機能し得ることを示した数少ない事例」であると指摘している。橘 (2002), 21-22 頁。

337), 338) NPOWEB (2010/11/17)。

339) 「菅政権下では、旧民主党税調に近い組織として、政調内に『税制改正プロジェクト・チーム (税制改正 PT)』を設置。党側でも税制改正に関する議論を行い、政府税調へ提言を行うことで、政府・与党間の調整を図る仕組みを整えた。既に税制改正 PT は、11 月 8 日に『租税特別措置・税負担軽減措置等にかかる重点要望』をとりまとめている」。Ibid。

340)~348) Ibid。

349) 逢坂誠二への筆者らによる聴取調査 (2016/8/2)。

(12) 市民公益税制 PT 最終報告書の公表

新しい市民公益税制 PT は、中間報告書に示された改革の方向性にもとづいて、2010 年 10 月 29 日から、具体的な制度設計に関する議論を再開した³⁵⁰⁾。検討に際しては、「新しい公共」推進会議や民主党の新しい公共調査会からの提案・提言も考慮しつつ、計 4 回の議論が行われた³⁵¹⁾。12 月 1 日に発表された最終報告書は、2010 年 1 月以来の議論の最終的な成果をとりまとめたものであった³⁵²⁾。

この間、再開された市民公益税制 PT の議論は、約 1 ヶ月と非常に短かった。しかし、最初に結論があったということではなかった。

このメンバーの一人であった逢坂誠二総務大臣政務官は、約 1 ヶ月という短い期間に関して次のように述べている。

この市民公益税制 PT のメンバー全員が国会議員であり、政治主導でぐっといったことだと思いますね。したがって、最初に結論がほぼ決まっていた訳ではなく、政治家の腕力で決めていったという感じだと思いますね。他の税制改正に関する件でも、1 ヶ月ぐらいで決まるということはざらにある³⁵³⁾。

市民公益税制 PT は、この報告書の意義を次のように述べている。

「新しい公共」がつくり出す社会は「支え合いと活力がある社会」である。特定非営利活動法人をはじめとする、市民が参画する「新しい公共」の担い手を支える環境を税制面から支援するこの報告書は、後世から見て、“あの時”こそ、日本が「支え合いと活力がある社会」へと変貌を遂げる転換点だったといわれうる内容を含むものである³⁵⁴⁾。

市民公益税制 PT の最終報告書の概要は、以下の通りである。上述のように、最終報告書の作成に際しては、「新しい公共」推進会議や民

主党の「新しい公共」調査会からの提案や提言も取り入れられた。

1 所得税の税額控除制度の導入³⁵⁵⁾

- (1) 認定 NPO 法人への寄付に係る税額控除の導入
- (2) 認定 NPO 法人以外の法人への寄付に係る税額控除の導入

2 認定 NPO 法人制度の見直し³⁵⁶⁾

- (1) 2011 年度より税制上対応する措置
 - ① 認定要件の見直し
 - イ PST 要件における絶対値基準の導入
 - ロ 地方団体が条例指定した法人に対する PST 要件等の免除
 - ハ その他
 - ② 認定取消しがあった場合の取戻し課税

(2) 新たな認定制度の創設と税制上の対応

- ① 新たな認定機関等
- ② いわゆる「仮認定」制度の導入等の支援
- ③ 監督規定の整備等
- ④ 新たな認定制度の下での税制措置

3 地域において活動する NPO 法人等の支援（個人住民税）³⁵⁷⁾

- (1) 寄付対象団体の拡大
- (2) 地方団体による NPO 法人支援（ふるさと寄付金の活用）
- (3) 控除対象寄付金の適用下限額の引下げ³⁵⁸⁾

この市民公益税制 PT の報告書は、12 月 1 日

350)~352) 市民公益税制 PT 『市民公益税制 PT 報告書』(2010/12/1), 2 頁。

353) 逢坂誠二への筆者らによる聴取調査(2016/8/2)。

354) 市民公益税制 PT 『市民公益税制 PT 報告書』(2010/12/1), 2 頁。

355)~357) 2010 年第 15 回税制調査会(2010/12/1)の「会議資料」, 『市民公益税制 PT 報告書の概要』(<http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2010/22zen15kai.html>)(2016/3/31 確認)。

358) 市民公益税制 PT (2011/12/1) 『市民公益税制 PT 報告書』, 1 頁。2010 年第 15 回税制調査会(2010/12/1)の「会議資料」, 『市民公益税制 PT 報告書の概要』(<http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2010/22zen15kai.html>)(2016/3/31 確認)。NPOWEB (2014/11/17)。

の政府税制調査会において了承された。また、12月7日の政府税制調査会において、報告書の内容を2011年度税制改正大綱に盛り込むことも確認された³⁵⁹⁾。

(13) 2011年度税制改正大綱の閣議決定

12月10日、政府税制調査会は、2011年度税制改正大綱を決定した。これを受けて、16日、政府は、2011年度税制改正大綱を閣議決定し、公表した。

2011年度税制改正大綱では、NPOや寄付に関連する税制改正が多く盛り込まれていた³⁶⁰⁾。このうち、認定NPO法人制度と寄付税制の改正は、創設9年にして歴史的な抜本改正であり、8回目の改正が行われることとなった³⁶¹⁾。具体的な改正内容は、①認定NPO法人等に対する寄付金の税額控除方式の導入、②仮認定制度の導入、③新PST（絶対値基準）の導入、④初回申請の実績判定期間の短縮、⑤認定機関の地方移管、⑥地方税での寄付税制対象の拡大、⑦根拠法の移行など、画期的かつ多岐にわたっていた³⁶²⁾。

抜本的な制度改正となるため、改正は段階的に行われることになった³⁶³⁾。寄付金税額控除や新PST（絶対値基準）の導入などは、2011年度からの施行が目指されることになった。他方、仮認定制度や認定事務の地方移管などは、地方団体との協議や根拠法の整備を経て、2012年度からの施行が目指されることになった³⁶⁴⁾。

(14) 菅内閣（2次改造）発足と政府税制改正法案の国会提出

2011年1月14日、菅首相は、低迷する日本経済の回復、TPPへの参加、支持率の低迷、野党の攻撃が激しさを増すと予想される第177回通常国会等の情勢を打開するために、2度目の内閣改造（民主党・国民新党連立）を行った³⁶⁵⁾。第2次内閣改造に際しては、閣僚が11人

留任するとともに、官房長官には枝野幸男が、経済財政担当大臣兼社会保障・税一体改革担当大臣には与謝野馨が、それぞれ就任した³⁶⁶⁾。

政府は、2010年12月16日の2011年度税制改正大綱の閣議決定にもとづき、1月24日から始まった第177回通常国会に2つの税制改正法案を提出した³⁶⁷⁾。まず1月25日、国税分の改正法案である「所得税法等の一部を改正する法律案」が提出された。この国税分の改正法案には、①認定NPO法人等への寄付金税額控除（所得税40%）の導入、②日本版ブランド・ギビング信託、③法人税減税などが盛り込まれていた³⁶⁸⁾。なお、「年3千円以上の寄付者が年平均100名以上」という寄付者の絶対値によるパブリック・サポート・テスト（PST）や各種特例の本則化（初回申請の実績判定期間2年に）などは、施行令・施行規則事項であるため、この法律案には盛り込まれてはいなかった³⁶⁹⁾。

続いて1月28日、地方税分の改正法案である「地方税法等の一部を改正する法律案」が提出された³⁷⁰⁾。この地方税分の改正法案には、①個人住民税の寄付金控除足切り金額の引き下げ（5千円→2千円）、②自治体独自のNPO法人条例指定制度の創設などが盛り込まれていた³⁷¹⁾。

(15) 新しい公共支援事業ガイドラインの決定

2月3日、内閣府は「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」を決定し、公表した³⁷²⁾。新しい公共支援事業は、政府での「新しい公共」円卓会議や推進会議等での提案を受けて、内閣府経済社会システム担当と各都道府県が実施するものである³⁷³⁾。新しい公共の担い手となるNPO等の自立的活動を支援することを目的としており、2010年度補正予算で87.5億円が予算措置された³⁷⁴⁾。各都道府県にNPO法人数等にもとづいて配分・基金化され、

359) NPOWEB (2014/12/11)。

360)~364) Ibid. (2010/12/16)。

365) 『中日新聞』(2011/1/15 朝刊)。

366) 『朝日新聞』(2011/1/14 朝刊)。

367)~371) NPOWEB (2011/1/31)。

372)~374) Ibid. (2011/2/11)。

2012年度までの約2年間で実施されることになった³⁷⁵⁾。

ガイドラインに示された具体的事業は6つであった³⁷⁶⁾。このうち、NPO等の活動基盤整備のための支援事業では、NPO法人会計基準や認定NPO法人制度の普及が、寄付募集支援事業では、ファンドレイザーが例示されるなど、ファンドレイジング支援が期待されていた³⁷⁷⁾。

(16) 東日本大震災の発生

3月11日14時46分ごろ、三陸沖の海底を震源とする東日本大震災が発生した³⁷⁸⁾。地震の規模はマグニチュード9.0であり、日本周辺における観測史上最大の地震であった³⁷⁹⁾。この地震により、巨大な津波が発生し、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした³⁸⁰⁾。震災による死者・行方不明者は1万8000人を越え、全壊・半壊した建築物は40万戸に達した。津波に襲われた東京電力福島第一原子力発電所は、全ての電源を喪失し、炉心溶融、建屋爆発、放射性物質の飛散をとまなう未曾有の原子力事故を引き起こした³⁸¹⁾。この東日本大震災の発生を受けて、政府は、後述する種々の活動を展開した。

(17) 辻元議員の首相補佐官就任

3月13日、政府は、辻元清美議員を災害ボランティア担当の首相補佐官に任命する人事を決定した³⁸²⁾。11日発生した東日本大震災の復旧・復興支援段階では、ボランティア、NPO等による支援活動が重要になると考えられた³⁸³⁾。そこで、阪神淡路大震災でのボランティア経験もあり、日頃NPOとのつながりもある辻元が任命されたのである³⁸⁴⁾。彼女は、救援、復興活動におけるボランティアに関する連携・調整などを担当することになった³⁸⁵⁾。

(18) NPO 支援募金の指定寄付金への改定

3月15日、財務省は、中央共同募金会の「平

成23年東北地方太平洋沖地震等におけるボランティア・NPO活動支援のための募金」を指定寄付金に指定したことを発表した³⁸⁶⁾。この募金は、「東北地方太平洋沖地震」と「長野県北部地震」の救援・復興活動を行うボランティア団体やNPOへの支援を目的としたものである³⁸⁷⁾。この指定により、募金への寄付は、個人の場合は所得税の寄付金控除対象となり、法人の場合は全額損金算入可能になった³⁸⁸⁾。

(19) 震災ボランティア連携室の設置

3月16日、政府は、内閣官房内に「震災ボランティア連携室」を設置した³⁸⁹⁾。災害ボランティアを担当する辻元の下に、政府とボランティア・NPO・NGOとの調整・連携を行うことを目的としたものである³⁹⁰⁾。室長には、湯浅誠内閣府参与が就任した³⁹¹⁾。同日午後、「震災ボランティア・NPOと政府の連携を考える会」が開催され、約50名のNPO関係者、約30名の政府・各党国会議員、約20名のメディア関係者、計100名が参加した³⁹²⁾。

(20) 「新しい公共」推進会議での震災対応の議論

4月8日、政府は「新しい公共」推進会議の第5回会合を開催した³⁹³⁾。会合は「『新しい公共』の観点からの震災対応のあり方について」をメインテーマにして開催された³⁹⁴⁾。各委員からは、多くの提案・要望資料が提出され、被災者支援・復興に向けた積極的な発言が相次いだ³⁹⁵⁾。具体的には、寄付税制の拡充、ボランティア・コーディネーターの強化、休眠預金口座基金の活用、支援者支援の充実、地産地消型復興住宅の建設などの提案があった³⁹⁶⁾。

政府・与党からは、辻元が、震災ボランティア連携室の活動や各地の災害ボランティアセンターの状況などを報告した³⁹⁷⁾。民間側の取り組みの1つとして、東日本大震災支援全国ネッ

375)~377) NPOWEB(2011/2/11)。

378)~380) 『朝日新聞』(2011/3/12朝刊)。

381) 『週刊朝日』(2011/3/25号)。

382)~385) NPOWEB(2011/3/14)。

386)~388) *Ibid.* (2011/3/16)。

389)~392) *Ibid.* (2011/3/21)。

393)~397) *Ibid.* (2011/4/13)。

トワーク (JCN) が紹介された³⁹⁸⁾。

民主党政策調査会の新しい公共調査会事務局長代理の岸本周平議員は、検討中の寄付税制拡充案について報告した³⁹⁹⁾。

(21) 政府税調における被災者支援税制・寄付制度の拡充決定

4月13日、政府税制調査会は2011年度に入って第1回となる会合を開催した⁴⁰⁰⁾。この会合では、東日本大震災を受けて、被災者支援・復興税制について議論された⁴⁰¹⁾。議論の結果、義援金や活動支援金の寄付促進に向けて、①個人の寄付金控除上限額の倍増、②認定NPO法人と中央共同募金会への震災関連寄付について税額控除方式の先行導入などの大幅な寄付税制拡充を決定した⁴⁰²⁾。

これにより、被災者支援へ活用される震災関連寄付に限定されるものの⁴⁰³⁾、2011年度税制改正法案に盛り込まれている画期的な「寄付金税額控除方式」が創設されることになった⁴⁰⁴⁾。

(22) 震災特例税制法案の国会提出

上述の4月13日の政府税制調査会の決定を受けて、19日、政府は、震災特例税制法案「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案」と「地方税法の一部を改正する法律案」の2法案を国会へ提出した⁴⁰⁵⁾。被災者支援に向けて、両院のいずれにおいても迅速な審議が行われた⁴⁰⁶⁾。22日、衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院に送付された⁴⁰⁷⁾。27日、参議院本会議においても全会一致で可決された。2法案は、国会提出から約1週間で成立したことになる⁴⁰⁸⁾。

上述のように、被災者支援税制の第一弾となる今回の特例措置は、被災者向けの所得税、法人税・固定資産税、自動車関連税などの減免・非課税・還付措置等が中心であった⁴⁰⁹⁾。

併せて、震災関連寄付に関する寄付税制の大幅拡充も盛り込まれていた⁴¹⁰⁾。具体的には、①所得税の震災関連寄付金に関する控除上限額

倍増、②認定NPO法人と中央共同募金会への活動支援金寄付に対する税額控除方式（寄付金額の40%、所得税額の25%上限）を先行導入、③被災者支援を行う認定NPO法人への寄付金を指定寄付金に指定などが実現した⁴¹¹⁾。

(23) 分離法案の国会提出

6月10日、政府は「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」（以下「税整備法案」と略記されることがある）と「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律案」（以下「税整備地法案」と略記されることがある）を閣議決定し、国会へ提出した⁴¹²⁾。

後述のように、3月31日に議員立法で「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案」など、いわゆる「つなぎ法案」が提出され、成立した。ただし、租税特別措置の延長期間は3ヶ月のため、再び適用期限が6月末に迫り、与野党は、断続的に2011年度税制改正法案に関する扱いを協議した⁴¹³⁾。その結果、民主党、自民党、公明党の3党は、①期限切れの租税特別措置、②税制改正法案中の寄付税制拡充、③雇用促進税制導入について合意した⁴¹⁴⁾。

すなわち、提出済みの税制改正法案から、寄付税制や雇用促進税制らを分離（削除）した部分を分離法案として、政府が新たに税整備法案（国税）と、税整備地法案（地方税）とを提出することになったのである⁴¹⁵⁾。

6月10日、両法案は閣議決定され、即日国会へ提出され⁴¹⁶⁾、開会中の第177会通常国会で成立することになった⁴¹⁷⁾。

(24) 可決見通しとなったNPO法改正案と新寄付税制に関する政府関係者の発言

6月14日、菅首相は、総理官邸で「新しい公共」推進会議・震災支援制度等WG合同会議を開

398), 399) NPOWEB (2011/4/13)。

400)~404) *Ibid.* (2011/4/14)。

405)~411) *Ibid.* (2011/4/27)。

412)~417) *Ibid.* (2011/6/13)。

催した。その際、7名の政府関係者はそれぞれ次のような発言を行った。

○玄葉内閣府特命担当大臣（中略）寄付税制の見直しにつきましては、NPOの新たな認定制度の第一歩となる、いわゆるNPO法の一部を改正する法律案が、ちょうど松井さんが委員長を務める「内閣委員会」で、松井委員長の下で岸本議案提出者が答弁をし、所管の担当大臣である私と逢坂さんがまた答弁をするという状況の中で、本日通過したところでございまして、明日（6月15日）、参議院本会議で採決されることになりました。

さらに、あまり報道はありませんけれども、所得税の税額控除を決めているわけですが、その法案も（6月8日）自民党と公明党、民主党との間で政調会長と幹事長のサインをいたしまして、喫緊にというか、事実上6月中ぐらいにしっかりこの法案を通すということで合意をしたところでございます。したがって、事実的に「新しい公共」という意味では、さまざまな意味で画期的な年になるということは間違いのないと思います。（中略）

○松原ワーキング・グループ主査

報告の前に、今、お伺いましたNPO法案の改正案の可決見通しと新寄付税制の改正の見通しが立ったということで、非常に私も喜んでおりまして、大変ありがたいということで感謝の意をもう一度表明したいと思っております。ありがとうございました。（中略）

○岸本新しい公共調査会事務局長代理（中略）私から国会での審議の状況と少しバックグラウンドを御説明させていただきたいと思います。

こちらの推進会議でも提言をいただきましたし、党の方では、今日新しい公共調査会の会長代行の松井（孝治）先生、事務局長の西村（智奈美）先生、私は代理で入っておりますが、この新しい公共調査会が党ではエンジンになりました。

プラス、今日（6月14日）NPO法の改正も議員立法で参議院の「内閣委員会」まで行けたんですけれども、このエンジンは超党派のNPO議員連盟というものがございます。これは12年前のNPO法を議員立法で通すときのまさにエンジンなんです。私は新参者なのですが、代表が自民党の加藤紘一先生、顧問は鳩山前総理です。幹事長が辻元清美補佐官であります。事務局長が自民党の中谷元先生。そして、私が代理で次長、公明党の谷合参議院議員が同じく次長です。

そして、すべての政党が役員を出してくれておりまして、本当にすべての政党が入っていて、後で御説明いたしますが、NPO法の改正についてのかかなり具体的な内容までその超党派の議員連盟で会議をしながら詰めていったということでございます。そういうことがあって、こういう状況の中ではありますけれども、全会一致で衆議院も参議院も今日まで可決されてきていると思っております。（中略）

そして、新NPO認定制度、まさに国税庁が認定していた

ものを各都道府県知事、政令指定の市長さんが認定する。認定主体が変わる。

それから、仮認定制度ということで、発足5年以内のスタートアップの法人を応援するというで、3年間はこのパブリック・サポート・テストすら要らないという改正が盛り込まれております。しかも、これはNPOの議員連盟で決めたのですけれども、これは絶対に内閣法制局ではできなかったと思いますが、6年生以上のNPOも3年に限りすべてこの仮認定の制度を使えるということになりました。したがって、4万2,000のNPO法人はすべてこの仮認定制度に手を挙げていただくことができます。（中略）

これは本当に皆様のお陰で、マスコミはなかなか取り上げてくださらないのですけれども、私は日本のパラダイムが変わるような大きな革命だと思っております。（中略）

その間、補足をいたしますと、実はなかなか23（2011）年度の税制改正法案が通らなかったものですから、財務省の主税局と相談をいたしまして、指定寄付金の制度を震災立法の中に入れていただきました。これも画期的だったと思います。

そこで、指定寄付金については税額控除を先取りするという形にさせていただきました。これは結構大きかったと思います。そして、指定寄付金になりますと、法人税の世界でも全額損金算入ということが出来ます。これは企業がすごく寄付金を出しやすくなるわけでありまして、かつ、所得控除の枠がございまして、従来は4割までしか所得が引けなかったんですけれども、今回は震災に限り8割まで所得控除ができる。

これも平時なら考えられないようなことでありますが、私が感慨深いのは、私自身が主税局で勤務しておりましたころ、こういう寄付税制を拡充しようとしたのですが、全くできませんで、主税局はけちですから絶対したくないんです。でも、これが官邸主導になった瞬間に、主税局が自発的にこういうことを提案していただけるようになったということです。これは鳩山前総理、菅総理に本当に感謝を申し上げたいと思います。（中略）

○松井新しい公共調査会会長代行（中略）順番が最初に鳩山さんから言ってもらった税額控除のところが一番最後になったというのは、逆に最後にそれが通れば、一応3点セットと言うのでしょうか。すべてが成立するということになるので、あと1週間頑張って、皆さんで応援をしていただいて、国会でも何とか通していきたいと思っております。（中略）

○五十嵐財務副大臣 いろいろなことがありましたけれども、税制の方では鈴木副大臣と一緒に頑張らせていただきました。なくてはならないのは、都道府県の皆さんに今度は担っていただくことになりますので、よく都道府県の皆さんは受けていただいたなというのが本当のところでございます。（中略）

○辻元内閣総理大臣補佐官 今日お集まりの皆様の中には、阪神、淡路大震災の直後にNPO法をつくろうというこ

とで、随分粘り強いロビー活動を15年前にされた方々もいらっしやるかと思います。多くの犠牲者の下であの法律が誕生し、そして、今回、東日本大震災という犠牲者の皆さんが出た中で、寄付の大きな前進があるということで、非常に重い今回の改正になるかと思います。

そんな中で今いろいろ政府その他、発言がありましたけれども、自民、公明をはじめ、超党派の方々がこの問題だけは一緒にやろうではないかという非常に粘り強い各党の説得をしてくださいました。みんなの党もそうでしたし、共産党は率先して内閣委員会の理事会などでもリードしてくださったり、社民党や国民新党や立ち上がれ日本、みんなそうでしたので、是非それらの議連のメンバーをはじめ、各党にも議員の皆様の方から顔を合わせられるときもあるかと思えますけれども、是非あの法律はよかったということをお声がけいただければ、今後もまたいろいろとスムーズに行くと思いますので、よろしく願い申し上げたいと思います。

○逢坂総務大臣政務官 昨年1月の時点で私自身は、まさかここまで本当に行けるのかというのは正直な感想でありました。少し大きな玉を投げ過ぎているのではないかということだったのですが、その後、渡辺周総務副大臣の下で、この税制について集中的に議論を重ね、それを今こちらにおります鈴木昌昌副大臣が引き受けて、最終的にワーキング・グループの報告を出して、税制改正大綱に盛り込ませていただいたわけです。それを受けて、内閣府で閣法としてNPO法を改正しようではないかという準備をしていたわけですが、これは内閣府だけの力ではどうにもならないということで、辻元議員をはじめ、各党の皆さんに御支援をいただいて、今日のような形になっています。

このプロセスの中で、私自身、特に自治体との窓口を担当させていただきました。自治体の皆さんから懸念する声は相当あったのは事実でありますけれども、その懸念は基本的にはやるということを前提にした懸念でありましたので、自治体の皆さんの決心を、私は大きく評価をしたいと思っています⁴¹⁸⁾。(中略)

(25) 新寄付税制施行と新PSTでの申請受付

6月22日、上述の「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」(国税)

と、「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律案」(地方税)が、国会で成立した。6月30日、これら2つの税制改正関連法は公布・施行された⁴¹⁹⁾。

これにより、以下のような改正が実現した⁴²⁰⁾。(1) 2011年1月1日からの認定NPO法人等向け寄付については、「税額控除」が可能になった。(2) 2011年1月1日以降の寄付金に関する個人住民税税額控除は、2000円から可能になった。(3) 6月30日から新PST(3千円以上の寄付者100人以上)での認定申請が可能になった。(4) 6月30日から初回申請の実績判定期間は2年になった(特例の本則化)⁴²¹⁾。

2. 議員・国会

(1) NPO議連のNPO法改正に向けた再始動

NPO議員連盟(以下「NPO議連」と略記、会長:加藤紘一議員)は、1999年8月に発足した超党派の国会議員からなる議員連盟であり⁴²²⁾、2001年3月の認定NPO法人制度創設を強力に推進した⁴²³⁾。さらに、NPO議連は、2003年以降のNPO法改正を議員立法で実現するなど、国会におけるNPOのカウンターパートとして活動してきた⁴²⁴⁾。

ただし、鳩山内閣時の小沢一郎幹事長は、2009年11月以降、「超党派の議連は廃止、民主党中心の議連だけを残す」という方針をとっていたこともあり、NPO議連も活動を休止していた。

しかし、鳩山内閣が2010年6月初めに終わると、NPO議連は、①連絡会がNPO法改正を要望している⁴²⁵⁾、②政府が市民公益税制PTでNPO、寄付税制に関する中間報告をまとめた⁴²⁶⁾、③「新しい公共」円卓会議が「新しい公共」宣言を発表した、ことなどを受け、総会を開催することにした⁴²⁷⁾。

418) 「新しい公共」推進会議・震災支援制度等ワーキング・グループ合同会議(2011/6/14)の議事録(内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付)、1-2頁、6-10頁。
<http://www5.cao.go.jp/npc/shinsai/shinsai-shiryuu.html> (2016/4/4 確認)

419)~421) NPOWEB(2011/6/30)。

422)~427) *Ibid.* (2010/6/11)。

6月10日に開催されたNPO議連の総会には、加藤会長、民主党、自民党、公明党、社民党、みんなの党、たちあがれ日本から20名を超える国会議員と秘書、政府関係者など40名弱が出席した⁴²⁸⁾。会長挨拶の後、財務省と総務省の担当者が、市民公益税制PT中間報告に盛り込まれている内容を説明した⁴²⁹⁾。さらに、内閣府の担当者が「新しい公共」円卓会議の概要や「新しい公共」宣言などを説明した⁴³⁰⁾。

最後に、NPO議連として、7月の参院選後の本格始動に向けて、役員などの体制を整え、NPO法改正等に取り組んでいくことが確認された⁴³¹⁾。

(2) 参院選マニフェストへのNPO関連政策の記載

7月の参議院議員任期満了にともない、第22回参議院議員選挙が、7月11日に実施されることになった。これを受けて、6月中旬から下旬にかけて、各政党の参院選公約が発表された⁴³²⁾。今回の参院選公約では、自民党、公明党、社民党、共産党が、NPO改正を謳っていた。また民主党、自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、たちあがれ日本、日本創新党が、支援税制や寄付税制によるNPO活動の促進を謳っていた⁴³³⁾。これらの結果は、5月に連絡会が、各党に対して参院選公約向け「特定非営利活動法人(NPO法人)制度に関する要望書」を提出したためであると考えられた⁴³⁴⁾。

(3) 参議院選挙による「ねじれ国会」の出現

7月11日、第22回参議院議員選挙が行われた。民主党は、改選54議席を大きく下回る44議席にとどまった。この結果、国民新党も含めた与党の議席は、過半数を割り込んでしまった⁴³⁵⁾。菅首相は続投する意向を表明した⁴³⁶⁾。しかし国会は衆参各院で多数派が異なる「ねじれ

国会」になり、政権運営が厳しいものになるのは確実になった⁴³⁷⁾。

参院選直前に鳩山首相と小沢幹事長が辞任し、民主党の支持率は一時的に回復した。しかし、菅の「消費税10%」発言によって消費税増税が争点化し、大苦戦を強いられたのである⁴³⁸⁾。

(4) 民主党代表選での菅首相の再選

9月1日、民主党代表選が告示され、小沢前幹事長と菅首相が立候補を届け出た⁴³⁹⁾。両氏はいずれも、政見発表のなかのNPO施策に関して、鳩山前首相が推進した「新しい公共」に言及した⁴⁴⁰⁾。小沢は、7つある柱の1つとして「新しい公共」を取り上げた。菅も、地域主権の実現に向けて、支え合いのネットワークづくりを支援する「新しい公共」推進会議の新設を掲げた⁴⁴¹⁾。

9月14日、民主党代表選の投開票が行われ、菅は小沢を大差で破り、再選を果たした⁴⁴²⁾。しかし菅にとっては、7月の参院選敗北による厳しい「ねじれ国会」に臨む状況に変わりはない⁴⁴³⁾。

(5) 民主党内閣部門会議による連絡会へのヒアリング

2009年8月の政権交代後、民主党は、党内の政策調査会を廃止し、各省庁に副大臣が主催する政策会議を設置していた⁴⁴⁴⁾。しかし、党内での政策議論・関与を求める声を受けて、菅

439) 同上紙(2010/9/1朝刊)。

440)~441) NPOWEB(2010/9/8)。

442), 443) 『朝日新聞』(2010/9/15朝刊)。

444) 「民主党の政策調査会を廃止したとき、小沢幹事長は「政府・与党一元化における政策の決定について」(2009年9月18日付)と題した文書を民主党議員に配った。政調会の代わりに、副大臣が主催する政府の会議として各省政策会議を設置し、そこで政策案を政府側から説明し、また与党議員からの政策提案や意見を聞き、副大臣の責任で大臣に報告し、最終的には政務三役で政策案を策定し、閣議で決定するという新しい政策過程の青写真を、ここで提示していた。これは、政務三役および内閣が主体となって政策を決定する

428)~431) NPOWEB(2010/6/11)。

432)~434) *Ibid.*(2010/6/30)。

435)~438) 『朝日新聞』(2010/7/12朝刊)。

首相は、2010年6月に政権を引き継ぐと直ちに、政策調査会を復活させ、玄葉光一郎を政策調査会長に任命し、各省庁に対応する形で「部門会議」を設置して、政策議論を行うようにした⁴⁴⁵⁾。

政策調査会内には、部門会議の他にも、①部門会議内で特定のテーマの検討を行うワーキングチーム(WT)、②複数の部門会議に関わるテーマについて検討を行うプロジェクト・チーム(PT)、③中長期的なテーマについて検討を行う調査会が、それぞれ必要に応じて組織された⁴⁴⁶⁾。

税制改正に関しては、政策調査会の税制改正PT(座長:中野寛議員)を中心にして議論され、検討が進められた⁴⁴⁷⁾。各部門会議は、関係団体などの意見を聞くヒアリングなどを経て、10月15日までに、税制改正PTと各省庁に対して、3点までの重点要望項目を提出することになっていた⁴⁴⁸⁾。

10月12日、民主党の政策調査会の内閣部門会議は、2011年度税制改正に関するヒアリングを開催した⁴⁴⁹⁾。国会議員や秘書約70名が出席し、連絡会やシーズも参加した⁴⁵⁰⁾。ヒアリングでは、連絡会やシーズが、認定NPO法人制度改正に向けて集めていた賛同署名220団体を提出するとともに⁴⁵¹⁾、認定NPO法人制度や寄付税制の抜本改正を要望した⁴⁵²⁾。

が、副大臣・政務官は与党議員らへのつなぎ役をするという、小沢流の政府与党一元化の理解に則っている。しかし現実には、こうした理解が民主党議員の間で広く共有されていたとはいえず、また結局は政策決定の場ではないことから、常に党に残った議員たちのガス抜きの場としてしか機能しなかった。日本再建イニシアティブ(2013)、207-208頁。

445) 『「当初の構想に戻り政調会が動き出したので、党のなかもある程度内閣と一体化したが、それでも最後は内閣が決めてしまうので党には不満があった」と菅は振り返る』。Ibid., 210頁。NPOWEB(2010/10/22)。

446) Ibid.(2010/11/12)。

447), 448) Ibid.(2010/10/22)。

449)~454) Ibid.(2010/10/13)。

このあと内閣部門会議は、重点要望をまとめ、民主党の政策調査会の税制改正PTおよび内閣府など関係省庁に要望した⁴⁵³⁾。各省庁は、各部門会議から提出された重点要望を受け、10月15日までに必要に応じて税制改正要望を再提出した⁴⁵⁴⁾。

(6) 民主党内閣部門会議・文部科学部門会議による重点要望の発表

10月19日、民主党は、政策調査会の各部門会議から提出された2011年度税制改正に関する重点要望を発表した⁴⁵⁵⁾。上述のように、これに先立つ10月15日、内閣部門会議は、上述のヒアリングを経て重点要望をまとめた。この重点要望の1点目に「特定非営利活動法人に係る税制上の特例措置(寄付金の税額控除方式の導入、認定特定非営利活動法人の認定基準(PST等)の見直し等)」が盛り込まれていた⁴⁵⁶⁾。

内閣部門会議以外では、文部科学部門会議が次の3点全てにおいて、寄付税制関連の重点要望を行っていた⁴⁵⁷⁾。3点は、①学校法人に対する個人からの寄付の税額控除の導入、②日本版「ブランド・ギビング」信託の創設、③公益社団・財団法人が設置する能楽堂、一般社団・財団法人が設置する博物館、図書館における固定資産税等の優遇措置の創設であった⁴⁵⁸⁾。

このあと、これら重点要望は税制改正PTで検討され、11月下旬には、党側の提言として政府税制調査会に提出された⁴⁵⁹⁾。

(7) PTで「寄付税制は主要事項に」

11月8日、民主党の政策調査会の税制改正PTは、「租税特別措置・税負担軽減措置等にかかる重点要望」をまとめ、発表した⁴⁶⁰⁾。

認定NPO法人制度改正は、内閣部門会議の重点要望に盛り込まれていた。しかし、今回の税制改正PTの重点要望には盛り込まれていなかった⁴⁶¹⁾。この時期、認定NPO法人制度・寄付税制など市民公益税制改正は、政策調査会内

455)~459) Ibid.(2010/10/22)。

460)~461) Ibid.(2010/11/10)。

に設けられた新しい公共調査会が検討していた⁴⁶²⁾。このため、市民公益税制改正は、新しい公共調査会のとりまとめにもとづいて、11月末の主要事項提言に盛り込まれることになっていた⁴⁶³⁾。

(8) 新しい公共調査会・民主党企業団体委によるシーズ等へのヒアリング

民主党政策調査会は、菅改造内閣発足後の9月、中長期的なテーマについて検討を行う調査会として新しい公共調査会を発足させた⁴⁶⁴⁾。鳩山由紀夫前首相が会長に、松井孝治議員が会長代行に、細野豪志議員が事務局長にそれぞれ就任し、「新しい公共」に関する検討を行うことにした⁴⁶⁵⁾。新しい公共調査会は、当面の検討課題として2011年度税制改正における市民公益税制を設定し、議論を開始した⁴⁶⁶⁾。

11月9日、新しい公共調査会は、役員会を開催し、市民公益税制に関するヒアリングを行った⁴⁶⁷⁾。このヒアリングは、新しいPST基準である「3000円以上の寄付者が100名以上」や認定事務・機関の地方移管などについて、関係団体との意見交換の場として開催された⁴⁶⁸⁾。役員会には、13名以上の議員、10名強の秘書、数名の省庁関係者、10名程度のヒアリングを受けるNPO関係者が参加し、総計30名強が出席した⁴⁶⁹⁾。シーズ等は、論点となっている認定事務の地方移管、根拠法、新しいPSTについて要望を行った⁴⁷⁰⁾。

11月20日、民主党の企業団体対策委員会は、2011年度予算編成に関するNPO向けのヒアリングを開催した⁴⁷¹⁾。今回のヒアリングには、4名の議員と8名のNPO関係者が出席した⁴⁷²⁾。シーズの松原明は、寄付税制改正、NPO法人会計基準の周知、情報公開の強化などを要望した⁴⁷³⁾。

(9) 新しい公共調査会による市民公益税制改正の提言

11月12日、新しい公共調査会は、9日のヒ

アリングの結果や議員間での議論などにもとづいて、「市民公益税制に係る重点事項」をまとめた⁴⁷⁴⁾。重点事項では、連絡会が要望していた内容が反映されていたほか、新PSTの基準値などの論点となっていた項目にも、以下のような8つの方向性が示された⁴⁷⁵⁾。8つの方向性は、①新しいパブリック・サポート・テストの具体的な基準値、②現行PST基準値の特例恒久化、③仮認定制度の導入、④情報開示の促進、事後チェック、ペナルティの充実、⑤認定主体の変更、⑥認定NPO法人以外の法人への税額控除導入、⑦日本版「ブランド・ギビング」信託の創設、⑧寄付金控除の年末調整対象化である⁴⁷⁶⁾。

民主党の政策調査会の新しい公共調査会の提言は、政府の「新しい公共」推進会議の提案とともに、18日に開催された政府税制調査会の市民公益税制PTにおいて報告された⁴⁷⁷⁾。

論点となっていた項目に方向性が示されたことで、市民公益税制は、その実現に向けて弾みがつくことになった⁴⁷⁸⁾。

(10) 再結成されたNPO議連による税制改正提言

上述のように、2009年6月の鳩山首相の退陣後、民主党は、2010年7月の参院選の敗北による「ねじれ国会」に直面していた。その後、幹事長は、小沢一郎議員から枝野幸男議員、さらに岡田克也議員へと交替した。この幹事長の交替を契機に、2010年10月19日、超党派の国会議員でつくる議員連盟への政務三役(大臣、副大臣、政務官)の入会を認める方針が決定された。上述のように、2009年11月以降、民主党においては、超党派の議員連盟は全面禁止になっていた。しかし「自由な議員活動を制限しすぎる」との党内の批判から、「運営責任者に就かない」ことを条件に、超党派の議員連盟への参加への道が開かれたのである⁴⁷⁹⁾。すなわち、NPO議員連盟への参加も解禁されたので

462), 463) NPOWEB (2010/11/10)。

464)~470) *Ibid.* (2010/11/12)。

471)~473) *Ibid.* (2010/12/7)。

474)~478) *Ibid.* (2010/11/22)。

479) 『朝日新聞』(2010/10/20 朝刊)。

ある。

12月1日、超党派の国会議員からなるNPO議連の総会が開催された⁴⁸⁰⁾。この総会には、役員を中心に30名を超える国会議員、秘書、政府関係者、NPO関係者など約80名が参加した⁴⁸¹⁾。

今回の総会は、再結成に向けて各党の24名の発起人が参加を呼びかけることにより実現し⁴⁸²⁾、趣意書や規約も改訂された⁴⁸³⁾。役員も以下のように新しくなり、前会長の加藤紘一衆院議員と江田五月参院議員が共同代表を務めるなど極めて重厚な新体制がスタートした⁴⁸⁴⁾。

顧問は、鳩山由紀夫（民主）と福田康夫（自民）の2名であった。上述のように、共同代表は、加藤紘一（自民）と江田五月（民主）の2名であった。副代表は、枝野幸男（民主）、額賀福志郎（自民）、斉藤鉄夫（公明）、浅尾慶一郎（みんな）、笠井亮（共産）、照屋寛徳（社民）、亀井静香（国民）、与謝野馨（日本）の8名であった。幹事長は辻元清美（無所属）であった。幹事は、細野豪志（民主）、鶴保庸介（自民）、富田茂之（公明）、山内康一（みんな）、塩川鉄也（共産）、服部良一（社民）、亀井亜紀子（国民）、園田博之（日本）の8名である。事務局長は中谷元（自民）であった。事務局次長は岸本周平（民主）と谷合正明（公明）の2名であった⁴⁸⁵⁾。

当日は、発起人代表挨拶の後、規約の改定、役員の改選、各役員から挨拶が行われた⁴⁸⁶⁾。その後、NPOの現状についてヒアリングが行われ、松原明と長野明から説明があった⁴⁸⁷⁾。

最後に、今後の活動について検討が行われ、NPO法・税制改正に取り組むことが確認されたほか、直近では、2011年度税制改正に向けて政府へ提言を行うこととなった⁴⁸⁸⁾。そのために素案をベースに具体的な提言内容が議論された⁴⁸⁹⁾。

12月7日、総会での議論を受けて、素案の税額控除部分に一部修正が加えられ、提言は菅

首相へ提出された⁴⁹⁰⁾。

辻元議員は、NPO法改正を超党派のNPO議連で進めることにした理由を次のように述べている。

「この時の意図は、民主党政権で「新しい公共」を提唱し、円卓会議や推進会議ができて、民主主導で法改正をしようとしていたわけですよ。そうすると、どうしても民主党の手柄にしたいというような意見もあったわけです。私としては、今まで加藤紘一議員たちと一緒にやってきたし、今回も自民党も含めた超党派でやりたかった。

また、その当時、社民党が政権から離脱し、民主党が参院選で敗北し、「ねじれ国会」になってしまっていたわけです。このため、NPO法と寄付税制は自民・公明の協力がなく成立しないわけですよ。他方、自民・公明は、NPO法と寄付税制を「新しい公共」を進めている民主党の手柄にすることを非常に警戒していた。そこで、自民・公明の警戒を解くとともに、自民・公明の手柄にしてもいいぐらいに考えた⁴⁹¹⁾」。

「そこで、私はNPO議員連盟の加藤紘一会長に相談に行きました。（中略）加藤さんと相談した結果、この議員連盟が中心となって超党派の動きを作り、NPO法と寄付税制の改正を実現しようということになりました⁴⁹²⁾」。

このNPO議連の再結成により、「寄付税制とNPO法の改正」を議論する主要な政策形成の場は、図4のように4つになった。

(11) NPO議連による菅首相への直談判

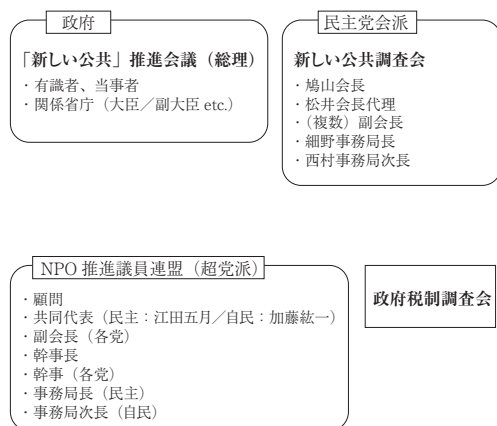
12月21日、NPO議連共同代表の加藤紘一議員、幹事長の辻元清美議員、事務局長の中谷元議員の3名は、総理官邸において菅首相に面会し、「税制改正は政府がやらざるをえないけど、それと連動するNPO法の改正は、政府から切り離して超党派の議員連盟でやらしてほしい」旨を伝え、「いいですよ」との了解を取っ

480) *Ibid.* (2010/12/3)。「12月7日には、提言を菅総理に手渡しました。私は『議員立法で実現させたい』。国民新党の亀井亜紀子議員からは『与野党全部が一致している政策はこれだけですので、お願いします』と言われ菅総理も頷きました」（辻元清美活動ブログ(2010/12/28)）。

491) 辻元清美への筆者らによる聴取調査(2016/12/1)。

492) 辻元(2012)、55頁。

480)~489) NPOWEB (2010/12/3)。



出所：内部資料より作成。

図4 4つの政策形成の場

たのである⁴⁹³⁾。

この菅への直談判による了解の獲得を契機に、NPO議連は、加藤議員を中心にして、NPO法の改正を積極的に進めていくことになったのである⁴⁹⁴⁾。

辻元議員は、この時のことを次のように述べている。

（2011年）1月28日、新しい公共調査会コアメンバーで打ち合わせ。NPO法改正部分は議員立法でいこう、と確認。その推進力となるのは私が幹事長をつとめるNPO議員連盟だ。会合終了後、民主党・岸本周平衆議院議員と加藤紘一元自民党幹事長の部屋へ行き、NPO議連の役員会を開始。他に自民党の中谷元・元防衛庁長官や公明党の谷合正明参議院議員も同席。「議員立法でやりましょう」と私が報告するとみなさん強く頷かれた⁴⁹⁵⁾。

(12) 自民党総務部会における市民公益税制に対する批判の噴出

2011年1月26日、自民党総務部会が開催された。その際、市民公益税制に関しては、出席議員から次のような批判的な意見が出された。

「市民公益税制について、ざっと通しで説明

していただいたが、分かりましたという感じではない。もう少し詳しく聞かせていただく方法はあるのか。これによる地方自治体・国への影響はどうなってくるのか。それについて、どの程度検討しているのか。まだ議論すべき点が多いと考える⁴⁹⁶⁾」。

「いまの（中略）の話は、これが自治体の税収そのものにも関わってくるのではないのか。様々なNPO法人が出てくるのではないのか。税逃れをするようなNPOも出てくるのではないのか、色々な問題が出てくるのではないのかというマイナス面の部分も少し聞かせて欲しいということではないのか⁴⁹⁷⁾」。

「（現政権は）「新しい公共」というものを出してきた。それは法律的に根拠があるものではないにもかかわらずである。一般論として全部23年度からやっていいのか⁴⁹⁸⁾」。

「少し大きな問題になるが、一括交付金関係で今度内閣部会と合同で開催するので、その時まで「新しい公共」ということが概念として我々野党には分かりづらい。そのへんのところからぶり返してご説明いただきたい⁴⁹⁹⁾」。

2月1日、「新しい公共」は、内閣部会・総務部会合同会議でも議論された⁵⁰⁰⁾。

(13) 衆議院法制局による改正NPO法骨子案の作成

上述のように、「寄付税制およびNPO法改正」のうちの「寄付税制改定」に関しては、政府がやらざるを得ない。そこで政府は、2010年12月16日、2011年度税制改正大綱を閣議決定し、2011年1月24日に始まる第177通常国会に「所得税法等の一部を改正する法律案」（寄付税額控除、特定寄付信託の創設など）と「地方税等の一部を改正する法律案」（自治体独自の条例指定制度の創設など）を予算関連法案として提出した。

他方、「NPO法改正」は、政府立法ではなく、議員立法で制定されることになった。そこでNPO議連役員が中心になり、衆議院法制局、内閣府などとの議論・協議を経て、NPO法改

493) 辻元清美への筆者らによる聴取調査（2016/12/1）。

494) 原田（2015）、6頁。

495) 辻元清美活動ブログ「NPO法改正を議員立法で（1）」（2011/2/2）。

496)~500) 内部資料より。

正案を作成することになった。なお、その際、2011年度税制改正大綱に盛り込まれた認定事務の地方移管や「仮認定制度」の導入などは、従来の租税特別措置法の改正ではなく、NPO法に盛り込まれる方向となった。

検討された具体的な改正内容は、次の通りであった。

NPO 議連においては、政府で行われてきた新認定制度に関する検討結果を踏まえつつ、法人の自律性、市民による監視・必要最小限の所轄庁の関与といった法制定時の基本的な考え方を念頭に置きながら、所轄庁の監督の在り方をはじめとして更なる検討が行われました。また、認証制度制度については、法制定後の運用実績を踏まえた認証制度の見直しに関する関係団体の提言、特に「NPO / NGO に関する税・法人制度連絡会」により 2010 年 12 月 1 日に出された「特定非営利活動促進法の改正に関する要望書」を踏まえつつ、改正内容の検討が行われました⁵⁰¹⁾。

NPO 議連・衆院法制局・内閣府等による具体的な検討作業は、次の通りであった。

1 月 24 日、NPO 議員連盟事務局長の辻元清美議員が、衆議院法制局に対して「NPO 法改正を議員立法として行う」旨を伝えた。その時のことを、衆議院法制局の担当者は次のように語っている。まず私どもは内閣府の担当者と早急に連絡を取って、「今、どこまでどのような議論が進んでいるのか」をレクチャーしてもらってから始まった。内閣府では条文イメージを作っていて、「早く審議いただけますでしょうか？」という状況だった。それに対して私どもは、「これから超党派の議員立法として立案していくことになるから、依頼議員の意向を確認するところから始めなければならない。閣法のお作法と議員立法のお作法は違うことをご理解願いたい」という形で関与していった⁵⁰²⁾。

今回の NPO 法改正案の骨格は、制定時と違って、政権交代を受けて政府に設置された「新しい公共」円卓会議において検討されてきたものである。私ども衆議院法制局が関与することになったのは、「ねじれ国会」の中で成立可能性を高めるために、議員立法による提案へと方針変更がなされた昨年（2011 年）2 月以降であって、その時には、政策の骨格はほとんど決まっていた⁵⁰³⁾。

まずは認定 NPO 法人制度に関する条文を、どの法律に盛り込むのかとい基本方針が改めて議論された。その時のことを、衆議院法制局の担当者は次のように語っている。

税法の特例部分は、ものすごい数の条文を書かなければならない。そこで私は、時間的な制約があることを念頭に、次の 2 つのことを考えたんです。1 つ目は、NPO 法は NPO 法で残して、別途、認定 NPO 法を作るということ。もう 1 つは、今も租税特別措置法の政令ベースでやっているのだから、細かいことは政令に委ねること。この 2 つを提起しましたが、結果としてどちらも採用されませんでした。（中略）

辻元先生たちに提案したら、1 つ目については「NPO 法は常に 1 つだから、一覧性の高いものにしてくれ」と。2 つ目の政令に委ねることについては、「やめてくれ」と。なぜならば、法律に規定されていることは法律を改正しなければならないけれど、政令だったら政府の意向によっていつでも変更できてしまう、それを懸念したからなんですね⁵⁰⁴⁾。

それから 2 月上旬にかけて、まずは衆議院法制局の内部で法案の論点整理が進められる。その後、辻元議員と法制局を中心に、NPO 法改正に関する法案骨子を固めていく作業に移っていった⁵⁰⁵⁾。

辻元議員は、法案骨子を固めていく作業について次のように述べている。

2 月 1 日、（中略）、10 時から「新しい公共」調査会の勉強会。調査会からは私と民主党・岸本周平衆議院議員、政府からは逢坂誠二総務大臣政務官。これまで法案準備をすすめてきた内閣府と、議員立法の手助けをしてくれる衆議院法制局を交えて、立法作業を本格始動だ。金曜日には NPO 議員連盟の役員との勉強会、そして「新しい公共」調査会の役員会などを持ち、同時並行で法案の準備状況などを共有していく⁵⁰⁶⁾。

2 月 22 日、16 時 15 分から、再び NPO 法改正の立法作業。衆議院法制局、内閣府をまじえて NPO 議員連盟のみなさんに示す骨子をつくっている。早く各党のみなさんとの協議にうつりたい。冒頭、議員は私一人だけだったが、紛糾した財政金融委員会を終えて岸本周平・民主党衆議院議員が参加、逢坂誠二総務大臣もかけつけた。いくつかの重要な論点で結論が出ず、木曜日に再開することで散会⁵⁰⁷⁾。

秋山訓子は、法案骨子を固めていく NPO 議

501) 特定非営利活動法人研究会編（2013）、197-198 頁。

502) 原田（2015）、7 頁。

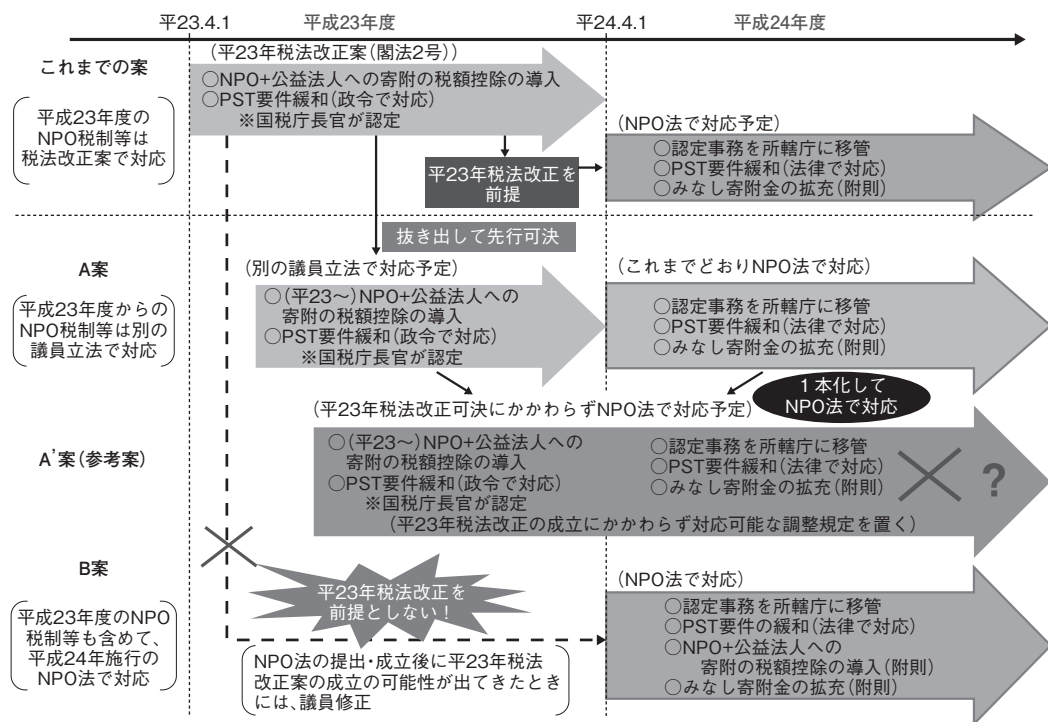
503) 衆議院法制局の橘幸信の筆者らへの私信（2012/1/26）。

504) 原田（2015）、9 頁。

505) *Ibid.*、7 頁。

506) 辻元清美活動ブログ（2011/2/3）。

507) *Ibid.*（2011/2/22）。



出所：内部資料。

図5 NPOに係る税制改正の4つの案

連・衆院法制局等の作業について次のように述べている。

菅政権下での作業になった法案の骨子づくりで一貫して中心になったのは、辻元氏と岸本氏だ。岸本氏は1年生議員ながら、財務官僚出身で税制にも詳しい。助っ人として、衆院法制局からNPO法設立時にもかかわった橘幸信氏が加わったのも大きかった。もちろん、松原氏も中身について要望している。仮認定（設立5年未満のNPO法人なら、寄付税制が適用される認定を受けられる）という大胆なシステムが盛り込まれたのも、松原氏たちの要望があったからこそだ。法案の骨子づくりが進む一方で、NPOの側の機運も盛り上げよう。2月15日に松原氏が中心になって議員会館などで集会を開き、3月からは全国キャンペーンでさらに弾みをつけようとしたところで、3月11日の震災が起きた⁵⁰⁸⁾。

NPO議連では、2011年3月11日の東日本大震災の発生直前に行われた会合において、法律案の骨子がまとめられ、条文化作業を経て、5月20日の会合において成案が得

られ、その後、各党派において党内手続が進められた⁵⁰⁹⁾。

(14) NPO議連によるNPO税制部分「分割して審議」の表明

2月15日、NPO議連は、NPO税制部分を分割して審議すべきである旨の考えを表明した。

菅内閣が2011年度税制改正法案に盛り込んだNPO法人などへの寄付金の減税措置をめぐり、超党派のNPO議連代表の加藤紘一元自民党幹事長は（2月）15日、「NPO関連税制だけは分割審議して別のレールで通してほしいと（党内調整を）やっていきたい」と述べた。予算関連法案のうちNPO税制改正部分を分離採決すれば、自民党が賛成する方向で調整を進めたい考えを示したものだ。

公明党NPO局長の加藤修一参院議員も同日、「レールを

508) 秋山（2011b）、53頁。

509) 特定非営利活動法人研究会編（2013）、197-168頁。

進めることに賛成。党としても真正面から積極的に対応したい」と同調。みんな、共産、社民各党の出席者も同様の考えを示した⁵¹⁰⁾。

(15) 各党による復旧・復興対策の提言・行動

3月11日、東日本大震災が発生した。この時のことを辻元議員は次のように述べている。

3月11日14時46分、私は、国会の議員会館の自室で大阪の中小企業経営者と面談をしていました。(中略)11日はちょうど、NPO法改正をめざして、議員連盟の中心メンバーである自民党の加藤紘一さんや公明党の谷合正明さん、民主党の岸本周平さんたちと改正案骨子作成の詰めの作業をし、役員会を開いた後でした。その関係で、市民の立場からNPO法改正に携わっている「シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」の副代表理事・松原明さんが議員会館をロビー活動で回っているのを知っていたので、揺れを感じた後、すぐに私の事務所に来てもらいました。未曾有の大災害だというのがわかるにつれて、これはNPO・NGOやボランティアの力が重要になる、彼らとともに動いたほうがよいと考えたからです⁵¹¹⁾。

この東日本大震災の発生は、「寄付税制とNPO法改正」にどのような影響を及ぼしたのでしょうか。辻元は3月11日以後の動きを次のように語っている。

いよいよ(NPO法改正案の)取りまとめが進んで、打ち合わせをしていた日が、3月11日だったんです。(中略)東日本大震災が起きて、全部が吹っ飛んじゃう訳ね。国会は止まっちゃうし。(中略)3月13日に私が総理大臣補佐官になって、法律を成立させるといいう話は横に置いて、実践になっちゃった訳ですよ。全国のNPOが被災地に入り、被災地のNPOが立ち上がり活動するんだけど、頑張れば頑張るほど、NPOはお金がなくなる。それで私は、また各党に呼びかけて、「この法律だけは、与野党ねじれだとか、国会が止まっているとか言わずに、通してくれ」と持って行ったのです⁵¹²⁾。

辻元は、NPO改正案が衆議院内閣委員会で可決された6月8日、自らのブログで次のように述べている。

いまNPOが被災地で果たしている役割は本当に大きい。しかし、多くの団体は厳しい運営状況に置かれている。いまでも私の所には、被災地の現場で活動する多くの方々から、「寄付優遇が実現するかどうかで、今後の活動が大きく変わる。政治が力を合わせて法改正を成し遂げてほしい」という声が届く。この法案が可決されれば、被災地支援への大きな一歩になるのは間違いない⁵¹³⁾。

(16) 各党による復興寄付税制等の提言

東日本大震災の復興に向けて、各政党は提言をまとめ、政府への提案を行った⁵¹⁴⁾。民主党、自民党、公明党、社民党は、震災を受けて、寄付税制拡充を提言し、みんなの党などは、NPO・NGOやボランティアの活動促進を提言した⁵¹⁵⁾。また、各党と政府は、「各党・政府震災対策合同会議(実務者会合)」を3月19日からほぼ毎日開催し、刻々と変化する被災地の状況に合わせて、支援策を議論した⁵¹⁶⁾。

(17) 「つなぎ法案」の国会成立

上述のように、2011年度税制改正関連法案は、1月25日と28日に国会に提出された。しかし、ねじれ国会下の与野党対立や東日本大震災の発生を受けて、年度末を迎えても成立しなかった⁵¹⁷⁾。この2011年度税制改正関連法案の中には3月末で期限切れとなる租税特別措置も多数盛り込まれていた⁵¹⁸⁾。これらが延長されない場合、国民生活に多大な影響を及ぼすことが想定された⁵¹⁹⁾。そこで議員立法で「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律案」など、いわゆる、「つなぎ法案」が提出され、3月31日に国会で成立した⁵²⁰⁾。「つなぎ法案」は4月1日に施行された⁵²¹⁾。

これにより、租税特別措置は暫定的に3ヶ月間適用が延長された⁵²²⁾。併せて、認定NPO法人制度に関する以下の3つの特例も延長された⁵²³⁾。特例は、①実績判定期間の特例(2年でも

510) 『朝日新聞』(2011/2/16 朝刊)。

511) 辻元(2012), 3-4頁。

512) 原田(2014), 27頁。辻元清美への原田・成元哲による聴取調査(2013/2/26)。

513) 辻元清美活動ブログ(2011/6/8)。

514)~516) NPOWEB(2011/4/11)。

517)~520) *Ibid.* (2011/6/13)。

521) *Ibid.* (2011/4/1)。

522), 523) *Ibid.* (2011/6/13)。

可), ② PST 基準値の特例 (1/3 を 1/5 に引き下げ), ③小規模法人の PST 特例 (親族合算不要, 匿名寄付算入可など) であった⁵²⁴⁾。

(18) 民主・自民・公明による 2011 年度税制改正法案についての修正協議

2011 年 5 月 24 日, 民主党は, 税制改正 PT の会合において, 野党の反対で成立の見通しが立たない 2011 年度税制改正法案に関して, 自民党・公明党と修正協議に入ることを確認した。この修正協議に入る際には, 改正の目玉であった法人減税や所得増税は見送られ, 与野党で合意できそうな項目に絞られた。

この時期に, 公明党の要望で, 設立から 5 年以内の NPO 法人に限定されていた仮認定制度が新たに法案に追加された。この点に関して, 公明党の谷合正明議員は次のように述べている。

「法案が出て落ち着いてきたときに, (シーズの) 松原さん, 関口さんが来られて, 「仮認定の条件のなかに, 設立 5 年未満というのがあるけれど, 全部の NPO 法人の 6 割くらいから 5 年以上の古手で, 寄付が集まらなくて認定 NPO 法人になれない。シーズとしては, 線引きされて困る」という話をされた。「たしかにそうだな」と思って, 古手の NPO への条件を取っ払うべきだと, 私が発言して, 提出の直前に変わりました⁵²⁵⁾。

他方, 「特定非営利活動促進法」の「市民活動促進法」への法律の名称変更は, 今回の NPO 法改正に際しても, 最終的に実現しなかった。名称変更は, NPO 法の附則の今後の検討事項とされた。この点に関して, 辻元清美議員は次のように述べている。

(名称変更が論点から外れたのは) 最後ですね。特定非営利活動法人というのが分かりにくいということで, 元に戻したいという念願があったのですが。自民党は反対ですね。それと, 民主党の中でも意見が 2 つに割れました。(中略) 最初から市民活動促進法という成立の過程を知っている人はこだわっているのだけど, そんなこと知らない人は, 「なんで

今さら, 元に戻すの?」ということなので。(中略) ここにこだわって改正を遅らせるよりも, 今回は諦めるというか, また次の課題として残すことは確認したんです⁵²⁶⁾。

(19) NPO 議連による法改正案要綱案の発表および各党の了承手続きの完了

第 177 回通常国会の会期末は, 6 月 22 日に迫り, NPO 法が付託される衆参内閣委員会の審議日程も窮屈なものとなっていた⁵²⁷⁾。このため, NPO 議連では, 各党の党内手続きを急ぐことで合意していた。こうした中, 5 月 25 日に開催された「今国会で新寄付税制 & NPO 法改正の実現を! 5・25 緊急院内集会」において, NPO 法改正案の要綱案が発表された⁵²⁸⁾。緊急院内集会の場で配布された「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律案要綱案 (未定稿)」は, 以下の通りであった。

「大きく分けて, 特定非営利活動法人 (NPO 法人) 制度部分の改正と, 支援税制である認定 NPO 法人部分の改正からなっていた。

○特定非営利活動法人 (NPO 法人) 制度の改正

- ・ NPO 法人の活動分野に「観光の振興を図る活動」「農山漁村及び中山間地域の振興を図る活動」「都道府県・政令市の条例で定める活動」3 分野追加する
- ・ 内閣府の認証事務をなくし, 認証は主たる事務所の都道府県・政令市に移管する
- ・ 会計書類を「収支計算書」から「活動計算書」に名称変更する
- ・ 解散公告回数を削減し, 届出事項を追加するなど認証の柔軟化・簡素化を行う

○認定 NPO 法人制度の改正

- ・ 認定 NPO 法人制度を NPO 法に盛り込む
- ・ 認定機関を国税庁から都道府県・政令市へ移管する
- ・ パブリック・サポート・テスト (PST) が免除される「仮認定制度」を導入する

524) NPOWEB (2011/4/1)。

525), 526) 原田 (2015), 9 頁。

527), 528) NPOWEB (2011/5/31)。

表3 各党の党内手続の日程

政党名	党内手続完了日
民主党	5月31日(火)
自民党	5月31日(火)
公明党	5月26日(木)
共産党	5月30日(月)?
社民党	不明
みんなの党	5月26日(木)
国民新党	不明
たちあがれ日本	不明

出所：内部資料。

- ・インターネットを通じた情報開示を進める

「特定非営利活動促進法」「特定非営利活動法人」の名称変更は次期改正での検討事項とされているが、他の点については、連絡会が要望していた点がほぼ盛り込まれている⁵²⁹⁾」。

緊急院内集会においては、各党の党内手続きの進捗状況と完了見込みが報告された⁵³⁰⁾。この集会の後、各党内ではNPO議連の議員らが中心となって、議員立法によるNPO改正案を党として了承する党内手続きが進められた⁵³¹⁾。最終的に5月31日をもって、民主党、自民党、公明党、みんなの党、共産党、社民党、国民新党、たちあがれ日本の各党での了承手続きが完了した⁵³²⁾。これにより、NPO改正法案の国会提出に向けた環境が整ったのである⁵³³⁾。ただし、この時期、内閣不信任案の動向によっては、総辞職・衆議院解散総選挙も想定された⁵³⁴⁾。このためNPO法改正法案がいつ衆議院へ提出されるかは不透明であった⁵³⁵⁾。

公明党の谷合正明議員は、東日本大震災後、

NPO法改正案が各党で迅速に了承された理由に関して、次のように語っている。

うまくいった原因は、地震のなかで、価値観の転換が大きかった。通常であれば「暴力団対策はどうなっているか」「もっと時間をかけろ」となるところを、「いま成立させなければいけない」が上回った。自民と民主と違って公明は人数少ないですから、うちが党内手続きを早く終えて、自民党にもシグナルを送りました⁵³⁶⁾。

自民党の中谷元議員も次のように語っていた。

自民党も間に合わせるために、1週間に1回しかない会を異例に開催して、党内手続きをやってくれましたからね、この法案のためだけに。(原田：「震災の影響はありましたか?」)震災があったので国会が窮屈になったので加速したというのか。ボランティアがたくさん行って、そういう方たちの寄付税制をなんとかしなきゃというのも、ありましたよね⁵³⁷⁾。「このように、震災によって国会が一時中断したのち、『復興に関わるNPOのため』というレトリックによって、与野党対立が調停されていた⁵³⁸⁾」。

秋山訓子は、中谷元議員の行動に関して次のように述べている。

もちろん政治家たちも奮闘した。ねじれ下の国会で、カギを握るのは参院自民党。この保守色が強く、NPO税制にも慎重な人々の説得には、中谷元氏が活躍した。中谷氏は自衛隊出身で元防衛庁長官。実は、ミリタリーまわりには、地雷除去など多くのNPOが活躍している。保守イメージの強い中谷氏が自民党の参議院の根回しに動いたことで、彼らは法案にうんと言ったのだった。

自民党の国会対策委員長が逢沢一郎氏という、加藤氏の側近で、NPOにも理解のある人物が努めていたことも幸いした⁵³⁹⁾。

衆議院法制局の橘幸信は、この時のNPO議連の活動に関して次のように述べている。

今回の大改正の立法過程において、議員として、成立に大きく寄与したキー・マンと言うべきアクターは、民主党の岸本周平先生と、自民党の中谷元先生と言って過言でないだろう

529) NPOWEB (2011/5/26)。

530)~534) *Ibid.* (2011/5/31)。

535) 辻元清美議員は、この時のことを次のように述べている。「途中で(菅内閣)不信任案提出の騒動などに振り回されたのですが、最終的に6月15日に全会一致でこの改正は実現しました。思いを同じくする議員が自党の幹部を粘り強く説得し、ねじれ国会でも各党が協力すれば政策が前に進むことが証明されたのでした。取りまとめ役は、議連事務局長の自民党・中谷元議員と事務局長の民主党・岸本周平議員、そして幹事長の私でした」。辻元 (2013), 56 頁。

536) 原田 (2014), 28 頁。谷合正明への原田・樋口直人による聴取調査 (2011/10/28)。

537) *Ibid.*, 28 頁。中谷元への原田による聴取調査 (2011/12/20)。

538) *Ibid.*, 27-28 頁。

539) 秋山 (2011b), 54-55 頁。

う。岸本先生は、辻元清美先生が首相補佐官として必ずしも十分に動けない状況になった中、フットワークよく与野党の根回しに尽力されるとともに、財務官僚出身の議員として、また、衆院財務金融委員会の理事として、NPO 法改正案だけでなく優遇税制を規定する税法改正案の成立にも大きな働きをした。また、中谷先生は、復興関係立法以外の法案では政府与党と対決姿勢を取っていた自民党内において、加藤紘一先生をうまく補佐しながら、復興策の一環という側面を前面に出しながら、党内をまとめていった（自衛官出身という、一見 NPO と無縁そうに見えることが、NPO 法改正に乗っても民主党を変に利するものではないとの「安心感」を党内に与えた！?）。

なお、付言すれば、知事会との調整を担った逢坂誠二先生も、重要な役割を担った、と言えよう⁵⁴⁰⁾。

(20) 菅内閣退陣要求と不信任決議案否決

3月11日に発生した東日本大震災により、与野党の政治対立はひとまず休戦となった。しかし、震災への対応や同年4月の統一地方選挙での民主党の敗北等で、菅内閣退陣の要求が、民主党内さらには野党からも行われるようになった。

6月2日、衆院本会議において、自民、公明、たちあがれ日本の野党3党が提出した内閣不信任決議案が否決された⁵⁴¹⁾。菅直人首相が採決直前に、東日本大震災への対応に一定のめどがついた時点で退陣する意向を表明した⁵⁴²⁾。このため、民主党内からの大量造反はみられなかった⁵⁴³⁾。「寄付税制とNPO 法改正」は、「菅おろし」の一連の騒動に振り回されたのである。

(21) NPO 法改正案の国会審議

「NPO 法改正案」および「新寄付税制法案」は、残す会期があと僅かとなった国会において、急ピッチで審議されることになった。

NPO 法改正案の衆議院内閣委員会への提出は、当初6月3日の提出が見込まれていた。しかし、6月1日、内閣不信任案が提出されたため、再調整された⁵⁴⁴⁾。6月7日午後、衆議院内閣委員会の理事懇談会が開催された。その結果、

NPO 法改正案は、6月8日午前の内閣委員会に提出され、採決されることになった。

6月8日午前、衆議院内閣委員会が開催され、NPO 法改正案が、荒井聡委員長より提案され、全会一致で可決された⁵⁴⁵⁾。

6月9日、13時から衆議院本会議が開催され、NPO 法改正案が全会一致で可決され、参議院へ送付された⁵⁴⁶⁾。

6月14日、参議院内閣委員会では、NPO 法改正案が、岸本周平議員より提案され、質疑・採決が行われ、全会一致で原案通り可決された。また、6項目の付帯決議⁵⁴⁷⁾も併せて可決された⁵⁴⁸⁾。

6月15日、1998年3月の制度創設以来、初の抜本改正となるNPO 法改正案は全会一致で可決され、成立した。成立した改正NPO 法は、2012年4月1日から施行されることになった⁵⁴⁹⁾。

545) *Ibid.* (2011/6/8)。

546) *Ibid.* (2011/6/9)。

547) 付帯決議は以下の通りであった。「政府は、本法の施行に当たり、次の項について十分配慮すべきである。一、国及び地方の関係機関は、本法の趣旨が適切に実現されるよう、緊密な連携協力を図ること。二、本法の施行により、地方公共団体において新たな事務を担うこととなることに鑑み、当該事務の円滑な遂行に資するよう、所要の財政措置を講ずること。三、新認定制度の施行に当たっては、本法の趣旨、国会における議論を踏まえ、特定非営利活動法人の自主性を十分尊重するとともに、可能な限り運用の具体的な指針を明らかにし、公正かつ透明な行政運営に努めること。四、本法の施行により、我が国における寄付文化の健全な発展を促し、市民による特定非営利活動への参画が活発化するよう、法改正の趣旨が広く周知されるよう努めること。五、本法の所管及びその施行について、責任ある推進体制となるよう十分な対応を講ずること。六、付則第十九条の検討に当たっては、適切な検討が加えられるよう、新認定制度の施行状況の把握に努めるとともに、市民活動に携わる幅広い関係者間の連携協力を図ることについて十分配慮すべきである」。

Ibid. (2011/6/14)。

548) *Ibid.*。

540) 衆議院法制局の橘幸信の筆者らへの私信 (2012/1/26)。

541)~543) 『日本経済新聞』 (2011/6/2)。

544) NPOWEB (2011/6/7)。

(22) 新寄付税制法案の国会審議

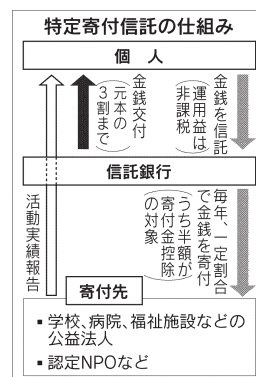
「つなぎ法案」による租税特別措置の延長期間は3ヶ月であったため、再び適用期限が6月末に迫っていた。そこで与野党は、断続的に、2011年度税制改正法案に関する扱いを協議してきた。その結果、6月8日、民主、自民、公明の3党は、①期限切れの租税特別措置、②2011年度税制改正法案中の寄付税制拡充、③雇用促進税制導入について合意し、3党の政調会長と幹事長が合意書にサインをした。

6月10日、政府は、与野党の合意を受けて、提出済みの税制改正法案の中から、寄付税制や雇用促進税制等を分離（削除）した部分を「分離法案」（国税と地方税の2法案）として閣議決定し、即日国会に提出した⁵⁵⁰⁾。「分離法案」の正式名称は、上述のように、「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」（以下「税整備法案」と略記）と「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律案」（以下「税整備地法案」と略記）である。両法案は、民主、自民、公明3党の合意が成立しているために、開会中の第177回通常国会で成立することになった⁵⁵¹⁾。

6月13日、税整備法案は、衆議院財務金融委員会に附託された。もう1つの法律案である税整備地法案も、同日、衆議院総務委員会に附託された⁵⁵²⁾。

6月15日、税整備法案と税整備地法案の両法案は、いずれも賛成多数で委員会を通過した。なお、衆議院総務委員会での税整備地法案の審議では、寄付金税制拡充の周知徹底や個人住民税の扶養控除見直しを慎重に行うなどの5項目の附託決議が、賛成多数で決議された⁵⁵³⁾。

6月16日、税整備法案と税整備地法案の両法案は、衆議院本会議において採決が行われた。



出所：『日本経済新聞（2011/1/18 朝刊）』

図6 特定寄付信託の仕組み

採決の結果、両法案とも賛成多数で可決され、衆議院を通過し、参議院へ送付された⁵⁵⁴⁾。

6月21日、税整備法案が参議院財政金融委員会において、税整備地法案が参議院総務委員会において、それぞれ賛成多数で可決された。

6月22日、2つの法案は参議院本会議において、いずれも賛成多数で可決され、成立した（一部野党が反対）（公布日と施行日は6月30日、税整備地法案の施行日は2012年1月1日）⁵⁵⁵⁾。

これにより、認定NPO法人等に対する寄付金税額控除の導入や特定寄付信託制度（日本版「ブランド・ギビング」信託）の創設、自治体独自の条例指定制度の創設などが実現することになった⁵⁵⁶⁾。また、2011年度税制改正大綱に盛り込まれていた新しいPST（絶対値基準）も、導入されることになった⁵⁵⁷⁾。

3. 市民団体

(1) 内閣府への税制改正要望書の提出

菅内閣が発足した2010年6月から「寄付税制およびNPO法改正」が実現した2011年6月までの間の市民団体のロビー活動を以下概観する。

2009年9月の鳩山内閣発足から、その決定までわずか4ヶ月しか時間がなかった2010年度政府税制改正大綱の場合、「寄付税制および

549) NPOWEB（2011/6/15）。

550) , 551) *Ibid.* (2011/6/13)。

552)~554) *Ibid.* (2011/6/17)。

555) *Ibid.* (2011/6/22)。

556) , 557) *Ibid.* (2011/6/13)。

NPO 法」改正には、ほとんど進展がみられなかった。こうしたなか「寄付税制および NPO 法」改正を目指す市民団体のロビー活動の目標は、2011 年度政府税制改正大綱に向けられた。

6 月 14 日、後述するように、連絡会は、NPO 法人制度の税制改正に関する要望書をまとめ、内閣府に提出した⁵⁵⁸⁾。

今回の要望書は、政府税制調査会の市民公益税制 PT 中間報告や「新しい公共」円卓会議の「新しい公共」宣言などにもとづき、検討され、とりまとめられたものであった⁵⁵⁹⁾。要望書には、PT 中間報告で提示された NPO・寄付税制改正の実現を中心に、年末調整での寄付金控除適用、認定 NPO 法人の情報公開強化、実績判定期間の特例本則化などが盛り込まれていた⁵⁶⁰⁾。

その後、要望書は、他省庁および各政党へも提出された⁵⁶¹⁾。

(2) 全国 9 ケ所における地域学習会の開催

6 月 26 日から 7 月 31 日にかけて、連絡会は、全国 9 ケ所（北海道、青森、宮城、新潟、神奈川、大阪、広島、福岡、熊本）において、NPO 法・税制改正に関する地域学習会を開催した⁵⁶²⁾。地域学習会では、市民公益税制 PT 中間報告、「新しい公共」宣言、新成長戦略など政府の動きや NPO 側の運動について報告されるとともに⁵⁶³⁾、地域の NPO 関係者との意見交換が行われた⁵⁶⁴⁾。

秋山訓子は、連絡会やシーズが全国的なキャンペーンを行う理由を次のように述べている。

全国的なキャンペーンと、(狭義の)ロビーイング＝国会回り、この両柱が肝心なのである。「議員を巻き込むには、地元のメリットがあると感じさせることが大事。知り合いになったからといって話を聞いてくれるわけではない。基盤にキャンペーンがあってこそ国会ロビーイング。どんなに国会をぐるぐる回ったからといって、地元のキャンペーンがなければ絵に描いた餅」(松原氏)。議員にしても、票というインセンティブがあればこそ政策づくりにも身が入るという

のは当たり前の話だ。しかしこの国会回りも、シーズのそれは一味もふた味も違う。「シーズは新しいロビーイングのスタイルを切り拓いてきた」(松原氏)のである⁵⁶⁵⁾。

8 月に入り、全国 9 ケ所で開催された地域学習会の際のアンケートの結果がまとまった⁵⁶⁶⁾。それによれば、市民公益税制 PT 中間報告に関しては、7 割弱の NPO 関係者が、寄付金税額控除を評価していた⁵⁶⁷⁾。また 5 割近くの NPO 関係者が、①仮認定、②新しい PST、③認定事務の地方移管などを評価していた⁵⁶⁸⁾。したがって、NPO 法・寄付税制改正への高い期待が、NPO 関係者の間に存在することが明らかになった⁵⁶⁹⁾。

(3) 経済同友会によるソーシャルビジネス育成提言

7 月 13 日、経済同友会は、「市場を活用するソーシャルビジネス（社会性、事業性、革新性）の育成－日本的市民社会の構築に向けて－」をとりまとめ、発表した⁵⁷⁰⁾。このなかで、育成に向けた 7 点が提言された⁵⁷¹⁾。具体的には、年末調整での寄付金控除適用や認定 NPO 法人制度改正などが盛り込まれていた⁵⁷²⁾。

(4) NPO 会計基準の策定

7 月 20 日、NPO 法人会計基準協議会は「NPO 法人会計基準」を発表した。「NPO 法人会計基準」は、民間が主体となり、市民参加型で策定された日本初の会計基準であった。この「NPO 法人会計基準」を策定するプロジェクトは、2009 年 3 月 29 日に開始され、全国各地の NPO 支援センター、公認会計士、税理士ら専門家から構成され、シーズが事務局を担ってきたプロジェクトであった⁵⁷³⁾。

発表された NPO 法人会計基準の主なポイントは、以下の通りであった。「(1) 現金主義、発生主義の混在した収支計算書から、発生主義による活動計算書へと財務諸表の体系を変

558)~561) NPOWEB(2010/6/23)。

562)~564) *Ibid.*(2010/7/7)。

565) 秋山 (2011a), 55 頁。

566)~569) NPOWEB(2010/8/25)。

570)~572) *Ibid.* (2010/8/4)。

573) *Ibid.* (2010/7/9)。

えることで、活動の実態が分かりやすくなる。
(2) 無償または著しく低い価格での施設の提供やボランティアによる役務の提供について、希望する団体においては、会計に書き記すことができる。そのことにより、NPO特有の物の寄付やボランティアの価値を表すことができる。
(3) 使途が制約された寄付金等を原則注記することで、資金提供元への会計報告が明確になる⁵⁷⁴⁾。

(5) 民主党内閣部門会議議員らへの税制改正要望

連絡会は、上述のように、2011年度税制改正について、内閣府の税制改正要望の意見公募に応じ、6月14日に要望内容を提出した⁵⁷⁵⁾。そして参院選マニフェスト策定に向けても、NPO・寄付税制改正を盛り込むよう要望活動を行った⁵⁷⁶⁾。その後は、各地での地域学習会開催をはじめ、8月末の各省庁税制改正要望の提出に向けて、情報収集や事務方との調整などを行ってきた⁵⁷⁷⁾。

併せて、連絡会やシーズは、復活した民主党政策調査会の内閣部門会議、8月下旬に発足した民主党の政策調査会の税制改正PTや、企業団体委員会への働きかけが重要と判断した⁵⁷⁸⁾。そこで、8月25日から9月16日にかけて、それぞれの役員や参加メンバーの議員に対して、ロビー活動を展開した⁵⁷⁹⁾。具体的には、期間中に48人の民主党議員の事務所を訪問した⁵⁸⁰⁾。11名の議員と1名の秘書に直接要望書を手渡した他、ポスティングするなどし、認定NPO法人制度の概要や問題点を説明し、市民公益税制PT中間報告の内容の実現等の要望への理解を求めた⁵⁸¹⁾。

(6) 税制改正実現のための署名活動開始

9月22日から10月6日にかけて、連絡会は、認定NPO法人制度(NPO、寄付税制)改正に向けた署名活動を行った⁵⁸²⁾。対象はNPO法人や市民活動の支援を行っている団体(中間支援

組織)であった⁵⁸³⁾。今回の署名活動は、連絡会がまとめた「NPO法人制度の税制改正に関する要望書」への賛同署名を集め、抜本改正実現へより一層の盛り上げと働きかけを行うために実施されたものであった⁵⁸⁴⁾。

(7) 民主党内閣部門会議によるヒアリングにおける要望

10月12日、上述のように、民主党政策調査会の内閣部門会議は、2011年度税制改正に関するヒアリングを開催した⁵⁸⁵⁾。連絡会とシーズは、このヒアリングに参加した⁵⁸⁶⁾。その際、税制改正賛同署名(全都道府県、220団体分)を提出して、認定NPO法人制度や寄付税制の抜本改正を要望した⁵⁸⁷⁾。

(8) 「市民自治体」フォーラムの開催

10月30日、市民がつくる政策調査会などが「『市民自治体』フォーラム～地域主権改革から『市民自治体』づくりへ～」を開催した⁵⁸⁸⁾。政府は、2010年6月に地域主権戦略大綱を閣議決定し、前国会に地域主権推進一括法案を提出するなど、地方自治体に権限や財源を移行する地域主権改革(地方分権)を推し進めようとしていた⁵⁸⁹⁾。このフォーラムは、こうした現状を受けて、市民/NPO、行政、議会、学識経験者などさまざまな分野の関係者が参加し、「市民自治体」に向けた取り組みを進めるために開催されたのである⁵⁹⁰⁾。

(9) 寄付税制集会の開催

11月11日、シーズと連絡会は、寄付税制東京集会「キーパーソンが語る! NPO税制改革～年末までが勝負! 税額控除導入なるか～」を開催した⁵⁹¹⁾。岸本周平議員と辻元清美議員の2人は、集会に出席し、税制改正の最新情報を報告した⁵⁹²⁾。

(10) 公明党・みんなの党・自民党への税制改正の要望

11月16日、公明党の内閣部会と市民活動委

574) *Ibid.* (2010/7/9)。

575)~581) *Ibid.* (2010/9/22)。

582)~584) *Ibid.* (2010/9/24)。

585)~587) *Ibid.* (2010/10/13)。

588)~590) *Ibid.* (2010/10/11)。

591), 592) *Ibid.* (2010/11/3)。

員会 NPO 局との合同会議が開催され、NPO 税制改正についてのヒアリングが行われた⁵⁹³⁾。このヒアリングに出席したシーズの松原明は、NPO 法人の現状と課題を述べ、NPO 法人、寄付税制について要望を行った⁵⁹⁴⁾。併せて、税制改正に関する賛同署名を紹介した⁵⁹⁵⁾。

また、シーズは、11 月 29 日、みんなの党山内康一議員に、12 月 2 日、自民党松浪健太議員にもそれぞれ同様の要望を行うとともに、全国からの賛同署名も提出した⁵⁹⁶⁾。要望書と賛同署名は、国民新党、社民党、共産党、たちあがれ日本などの他党にも順次提出された⁵⁹⁷⁾。

(11) NPO 議連再結成への働きかけ

12 月 1 日、NPO 議員連盟が再結成された。辻元清美議員とシーズの松原明は、この議員連盟の再結成を水面下で働きかけた⁵⁹⁸⁾。

辻元は、この準備のための加藤紘一議員と江田五月議員との面会について、次のように述べている。

(11 月 11 日の) 夕方、自民党の加藤紘一元幹事長と、民主党の江田五月元参議院議長との面談。市民公益税制の議論が政府でも進んでいることを受けて、こうした課題は超党派で取り組んでいかねば、と NPO 推進議員連盟の再構築について意見交換⁵⁹⁹⁾。

松原は、この時のことを次のように述べている。

12 月 1 日を目指して、もう 1 回、議連の名簿とか趣意書を作り直して。……名簿がどこ行ったのか分からなかったのが、自民党の事務局の人が持っていたんで、それを回収してもらって。最後の設立趣意書はうちにあったから、それを取り出して、それにプラスして書き換えて、新設立趣意書を作って、再結成会をやったのは 12 月 1 日。なぜ 12 月 1 日にやったのかっていうと、NPO 法(施行)の 12 周年っていうのがあったけど、完全にこの通常国会で議連で NPO 法改正やるために、このメンバーを構築したんだ⁶⁰⁰⁾。

(12) NPO 議連総会における改正要望書の提出

10 月～12 月の初めにかけて、連絡会とシーズは、民主党(10 月 12 日)、公明党(11 月 16 日)、みんなの党(11 月 29 日)、自民党(12 月 2 日)、そして他党に対しても、順次要望を行った。

12 月 1 日、上述のように、超党派の国会議員からなる NPO 議連の総会が開催された。この総会において、松原は、配布資料にもとづいて、NPO 法・税制改正の要望を行った。特に NPO 法改正については、12 月 1 日付でまとめた連絡会の改正要望書を提出し、法改正の必要性を訴えた⁶⁰¹⁾。

連絡会の改正要望書の内容は次の通りであった。①法人の名称を「市民活動促進法人」に変更すること、② NPO 会計基準協議会が 2010 年 7 月に取りまとめた「NPO 会計基準策定プロジェクト最終報告」における用語・書類等に法の規定を適合させること、③認証に係る期間を短縮させること、④定款変更は原則届出事項とすること、⑤最新の法人情報の公開を可能とすること、⑥認証後未登記団体の取消しを可能とすること等であり、その多くは改正法に反映されることになった⁶⁰²⁾。

(13) 「2011 年、NPO 法・税制大改革！」の開催

12 月 1 日、連絡会は、以上の要望活動の大団円として、NPO 法施行 12 周年記念イベント「2011 年、NPO 法・税制大改革！～超党派の NPO 議員連盟 & NPO/NGO 連絡会が動く！！～」を文京区のシビックセンターで開催した。このイベントは、① 2010 年が NPO 法施行から 12 周年を迎えることを記念し、②大詰めを

593)～597) Ibid.(2010/12/6)。

598) 原田(2016)、116-127 頁。松原明への筆者らによる聴取調査(2013/1/23)。

599) 辻元清美活動ブログ(2010/11/11)。

600) 松原明への原田による聴取調査(2011/8/8)、原田(2016)、124 頁。

601) NPOWEB(2010/12/3)。

602) 特定非営利活動法人研究会編(2013)、197-198 頁。「特定非営利活動促進法の改正に関する要望書」<http://www.NPOweb.jp/pdf/20101201-1-1.pdf>(2017/1/27 確認)。

迎えている税制改正と、これからスタートするNPO法改正について、最新情報を参加者に伝え、③当日再結成されたNPO議連へ要望するために行われた⁶⁰³⁾。

(14)「市民公益税制PT報告書を歓迎！」の声明

12月1日、政府税制調査会により市民公益税制PT報告書が発表された。12月2日、シーズはこの報告書に対する声明を発表した。3日、公益法人協会は報告書に関する要望を行った。

12月2日のシーズの声明は、「画期的な報告内容を歓迎します」と報告書を評価した⁶⁰⁴⁾。具体的には、寄付文化の醸成や認定NPO法人数の大幅な拡大が期待できることから、「税額控除導入」、「仮認定制度」、「新しい認定基準」などを高く評価した⁶⁰⁵⁾。

他方、「事前チェックから事後チェックへ」という制度転換の方向性は評価したが⁶⁰⁶⁾、報告書中の「行政による規制強化になる部分」に関しては見直しを求めた⁶⁰⁷⁾。具体的には、「認定取り消し法人の役員、社員が関与する法人は5年間認定を認めない」や「みなし寄付金制度の拡充と合わせて、社会福祉法人並みに行政の監督を強化する」などに関しては、見直しを求めた⁶⁰⁸⁾。これらの部分は、NPO法人の実態に合わず、健全な活動を阻害するなどの問題点があるからであった⁶⁰⁹⁾。

また報告内容を基本とした税制改正の実現を求めているほか⁶¹⁰⁾、議員立法による改正（新法制定）や地方移管に向けたオープンな協議なども希望していた⁶¹¹⁾。

12月3日、公益法人協会は「市民公益税制に関する要望」を内閣府、政府税制調査会、民主党税制改正PTなどに提出した⁶¹²⁾。

市民公益税制PT報告書においては、認定NPO法人、公益社団法人、公益財団法人、学校法人、社会福祉法人、更生保護法人に対する

寄付金について、所得税の税額控除制度を導入することが盛り込まれた⁶¹³⁾。その際、認定NPO法人以外の法人については、PSTと情報公開の要件を満たす法人にのみ税額控除を認めるとされた⁶¹⁴⁾。この仕組みは、公益社団法人、公益財団法人などの中から、さらに限定された「(税額控除対象認定)公益社団・財団法人」をつくることを意味し、受け容れられる仕組みではなかった⁶¹⁵⁾。

したがって、公益法人協会は、公益社団・財団法人については、PST要件を課すことなく寄付金の税額控除を認めるよう要望したのである⁶¹⁶⁾。

(15) シーズの「税制改正大綱決定後の課題と今後の展望」

12月16日、上述のように、2011年度税制改正大綱が閣議決定され、公表された⁶¹⁷⁾。この当時、シーズは、次のような大綱決定後の課題と今後の展望を持っていた⁶¹⁸⁾。

「これら画期的な税制改正を実現するためには、関連法案の成立が必要となる。ねじれ国会下で、これは簡単なことではない。また、新しい法律をどう作っていくのかや、行政の不要な規制をこれ以上設けないことなど、今後の作業に委ねられていることも多い。新公益法人等にPSTを課すなど問題点もまだ残っている。引き続き、多くの方々のご支援やご協力が不可欠だ。ぜひ、今後とも一緒に改正活動へ参加していただければ幸いだ⁶¹⁹⁾」。

(16) シーズの「NPO法改正に関するお願い」

2011年1月25日、シーズは、「NPO法改正に関するお願い」を発表した。お願いは、次の3つからなっていた。(1) 議員立法による改正をお願いします。(2) NPO法（法人制度部分）の改正をお願いします。(3) 新認定制度部分の検討事項について⁶²⁰⁾。

603) NPOWEB (2010/11/24)。

604)~611) *Ibid.* (2010/12/2)。

612)~616) *Ibid.* (2010/12/9)。

617)~619) *Ibid.* (2010/12/16)。

620) 内部資料。

このうち、「(1) 議員立法による改正をお願いします」については、以下のように述べられていた。

「NPO 法は、1998 年に超党派の議員立法で作られました。市民と議員が協力して成立した議員立法のモデルといわれている法律です。2003 年に改正した時も、議員立法で改正しています。

今回の新認定部分を取り込む NPO 法の改正は、1995 年に始まった NPO 法制定運動の総仕上げの意図を持ちます。また、「新しい公共」という点からも、政府・市民・超党派で作上げていくべき法律であると考えています⁶²¹⁾」。

(17) 全国知事会⁶²²⁾による緊急提案

12 月 22 日、東京都は、全国知事会において「国の認定 NPO 法人に関する制度改正」に対して次のような緊急提案を行った。

「国は平成 23 年度税制改正大綱で、草の根の寄付を促進し、新しい公共の担い手を支える環境を税制面から支援するとして、認定 NPO 法人制度に対する制度改正を打ち出した。その理念には大いに賛同するところである。

しかし、同時に仮認定の導入など認定要件の緩和が提案されており、このことによって不健全な NPO 法人の設立、認定が懸念される。また、認定事務、取消を含めた監督事務の国税庁から都道府県への移管には問題があると考えます。

現状を無視した都道府県への事務の押しつけや、安易な要件緩和を図るのではなく、適正な認定を続けつつ、運営や経理のノウハウのない NPO 法人を支援して体力をつけていくことこそが、健全な認定 NPO 法人制度のために必要と考える。

以上から、今回提案の国税庁から都道府県への認定事務の移管を含む拙速な法改正には反対する。今やるべきことは国と都道府県が連携して、会計基準の整備や、財務諸表の作成支援など NPO 法人の組織、運営強化の施策を進めるべきである⁶²³⁾」。

この東京都による緊急提案は、次の 4 点に要約される。「①草の根の寄付を促進し、市民活動の担い手を税制面から支援するという理念には賛同する。②経営の安定性を十分確認しない仮認定制度の導入は、悪質な NPO 法人の設立、認定を助長しかねない。③認定事務、取消を含めた監督事務は、国税庁の権限や情報、ノウハウをもたない都道府県での対応は非常に困難である。④会計基準の整備や財務諸表の作成支援など、NPO 法人の組織、運営強化のための施策を国と都道府県が連携して進めることを提案する」⁶²⁴⁾。

この全国知事会において、東京都の猪瀬直樹副知事は「いきなり権限も与えないで、やれって言われて困るから、じゃあ権限をこちらにふったり、寄越したりしなければ、話は進まない」と発言した⁶²⁵⁾。

2011 年 1 月 25 日、逢坂誠二総務大臣政務官は、政府の第 4 回「新しい公共」推進会議において、次のように発言した。

623) 東京都『国の認定 NPO 法人制度に関する制度改正』に対する緊急提案」(2010/12/22)、1 頁。

624) 東京都『国の認定 NPO 法人制度に関する制度改正』に対する緊急提案」(2010/12/22)、2 頁。内閣府 NPO 認定制度特命室は、東京都の異議に対して、次のように反論している。「NPO 側からは『国税庁はハードルが高い』との声があり認定の申請の増えない原因にもなっている。認定と税務調査は全く別の業務で、国税庁でなければならない理由はない。より市民に近い都道府県が担当したほうが相談もしやすくなるのでは」と意義を強調し、「地方との協議を整えたい」としている。『毎日新聞』(2011/2/9 夕刊)。

625) 全国知事会の内部資料。

621) 内部資料。

622) 2001 年からの地方財政改革は、通常「三位一体改革」とよばれる。全国知事会は、三位一体改革の前後より、サロンの知事会から、公選の会長を頂くとともに、多数決による決定を行いうる組織変革を行い、中央省庁と対峙するようになった。北村(2007)、913 頁、918 頁。

「現在、特に認定の主体を今度は自治体の皆さんにお願いするということになりますので、その点を中心にいろいろと御議論をさせていただいております。特に知事会、それから非常に大きな役割を果たしていただくのが、数の上で非常に大きいのが東京都でございますので、東京都ともいろいろな意見調整をしながらやっているということです。

それから、知事会の方は京都の山田知事にこのトップというか、その担当の役割を担っていただきまして、山田知事とも一昨日(1月23日)も直接意見交換をして今さまざまな問題点の整理をしているところです⁶²⁶⁾」。

2月17日、山田啓二全国知事会長は、逢坂に対して、次のような「NPO新認定制度に係る要求事項」を提出した⁶²⁷⁾。

- (1) 自治事務として地方に一定の裁量権を付与すること
- (2) 国税庁の支援、協力義務を法定化すること
- (3) 認定NPO法人に適用する適切な会計基準を作成すること
- (4) 認定法人数等の算定基礎を公表すること
- (5) 事務移管に見合う適切な財源措置を講じること
- (6) その他
 - ① 条例個別指定と認定との間の制度上の不備の問題
 - ② 条例個別指定に関する国の関与の問題⁶²⁸⁾。

2月26日、全国知事会は「NPO法人新認定制度の協議に係る要請」を決定した⁶²⁹⁾。その要請の中で「新たな制度が目指す『草の根の寄付を促進し、新しい公共の担い手を支える環境を税制面から支援する』という理念には大いに

賛同する。しかし、そのためには、十分な事前協議が必要である」と主張した⁶³⁰⁾。

3月8日、山田全国知事会長、東京都担当者、岸本周平議員、辻元清美議員の4者からなる協議が行われた。この4者協議の場で、法律骨子(案)が初めて示された。主な地方団体の法律骨子(案)に対する反応は以下の通りであった。

- (1) 全般：①今回初めて示された骨子案を見ると、内閣府との協議では議論のなかった事項もあるし、言及があった事項についても、全体として地方の意見と大きく隔たっている印象を受ける。現場の意見をしっかりと受けとめてraitたい。②条文案自体を早急に提示されたい。
- (2) 特定非営利分野の追加：主たる事務所が県外に移転した場合の認定の効力等について明確にしてもらいたい。
- (3) 認証に係る審査期間の短縮化：審査期間は個別案件ごとに柔軟に対応できるようにしておくべきである。
- (4) 会計基準の明確化：「NPO会計基準」は市民に分かりやすいものか疑問。
- (5) 認定法人に対する立入検査等：法人監督のため必要十分な権限を措置されたい。
- (6) 認定、取消しに際しての国税庁との連携：①滞納処分の事実に関する情報共有に付いては、「国税庁長官の意見を聴くことができる」では不足、応答義務を明確にしてほしい。②税務調査の一環で認定取消しに関する事実を認めた場合の情報共有について、照会+応答義務の規定を置いてもらいたい。
- (7) 条例指定によるPST免除：従たる事務所所在地の地方団体が指定した場合にPSTが免除になる規定については、所轄庁として責任を負いかねる。
- (8) 施行後の見直し：制度を運用する過程で問題点が出てくるはず。一定期間の見直しに関する規定が必要⁶³¹⁾。

626) http://www.bigissue.or.jp/activity/info_10112201.html。(2016/4/1 確認)。第4回「新しい公共」推進会議(2011/1/25)議事録、11頁。

627)、628) 内部資料。

629)、630) 原田(2015)、7頁。

631) 内部資料。

都道府県への認定事務の移管に関するその後の検討は、次の通りであった。

3月11日、辻元と岸本は、四者協議の結果にもとづいて修正した法案の骨子案を作成した⁶³²⁾。

3月31日、3月11日骨子案が、京都府、東京都、神奈川県に内々に提示された⁶³³⁾。

4月7日、京都府等から、国税庁との連携の強化等を要望する意見が提出された⁶³⁴⁾。

4月8日、「3月11日骨子案で全国知事会と最終的な協議に入りたい」旨が京都府等に伝達された⁶³⁵⁾。

4月21日、NPO議連の勉強会が開催され、3月11日骨子案が了承され、同案が全国知事会に提示された⁶³⁶⁾。

5月2日、全国知事会から、国税庁との連携の強化等を要望する意見が提出される⁶³⁷⁾。

5月16日、内閣府が、全国知事会に対して、意見・質問等への回答および国税庁との連携に関する条文イメージを提示し、今回のやりとりをもって最終としたい旨、および特段のことがあれば19日までに連絡してほしい旨を伝達した⁶³⁸⁾。

5月24日、全国知事会は、「NPO法人新認定制度について」の申し入れを行った⁶³⁹⁾。

5月31日、全国知事会が開かれ、震災対応の議題に関する議論の中で、東京都（出席：猪瀬副知事）から、NPO法改正について、しっかりした制度設計を国に申し入れるよう発言があった（新規論点はなし）⁶⁴⁰⁾。

このように、都道府県への認定事務移管の決定は、全て全国知事会に修正案を提示し、了解を取りながら進められたのである⁶⁴¹⁾。

逢坂は、上述のように、政府側の関係者とし

て全国知事会との交渉を担当していた。彼は全国知事会との交渉について次のように述べている。

あれは、山田知事（全国知事会長、京都府知事）がいなければできなかったですね。（中略）現場で事務を掌っている皆さんは厳しいことをおっしゃられて、山田さんはその取りまとめみたいなのを言いつつも、要求だけでなく「何とか実現したい」ということで、やり取りを相当しましたね⁶⁴²⁾。

(18) 神奈川県による寄付税制の条例検討

2011年1月29日、神奈川県は「寄付税制の拡充に向けたパネル討論会～NPOに対する寄付を活発にするために～」を開催した⁶⁴³⁾。パネル討論会には、神奈川県内の中間支援組織、認定NPO法人関係者らが出席した⁶⁴⁴⁾、2011年度税制改正に盛り込まれた自治体独自の条例指定制度などを、神奈川県でどう活かしていくかを議論した⁶⁴⁵⁾。

(19) 2・15 緊急院内集会の開催

連絡会とシーズは、「新寄付税制&NPO法改正を求める2・15緊急院内集会～今国会で実現を！NPO議連から最新報告を聞く～」を開催した⁶⁴⁶⁾。この集会の呼びかけ文は次の通りであった。

「1月24日、第177回通常国会がスタートしました。寄付金の税額控除制度導入や認定NPO法人制度の抜本改正をはじめとした「新寄付税制」と、認定機関の移管や法人名称の変更、会計基準の導入などの「NPO法抜本改正」が、今国会で実現するかどうかの瀬戸際を迎えています！そこで、超党派のNPO議員連盟からの最新報告を伺い、NPOからの強い期待と要望を伝えるべく、緊急の院内集会を開催します！！私たちの参加無くして、改正は実現しません。ぜひ2月15日、衆議院第二議員会館に

632)～638) 内部資料。

639) 東京都による申し入れは、(1) 国税庁との連携、(2) 仮認定に関する経過措置、(3) 財源措置、(4) 地方の意見の反映に関する4つの意見、および5つの指摘事項からなっていた。

640) 内部資料。

641) 辻元清美への筆者らによる聴取調査(2016/12/1)。

642) 原田(2015)、6頁。

643)～645) NPOWEB(2011/1/12)。

646) *Ibid.* (2011/2/4)。

ご結集ください！⁶⁴⁷⁾」

当日の緊急院内集会には、NPO 議連代表の加藤紘一議員、顧問の鳩山由起夫議員、各党の議員およびNPO 関係者等 300 名が出席した⁶⁴⁸⁾、それぞれNPO 法改正に向けた意見を述べた⁶⁴⁹⁾。その模様は Ustream で中継された⁶⁵⁰⁾。

(20) シーズによる NPO 法案骨子案に関する意見書の提出

2月23日、シーズは、NPO 議連に対して「NPO 法改正案の論点に関する意見」を提出した⁶⁵¹⁾。この意見書は、NPO 法改正案の議論の際に内閣府が作成したペーパーの問題点を指摘したものである。具体的には、①公益社団法人とのバランス論、②認定 NPO 法人監督規定の要件加重、③認証 NPO 法人と認定 NPO 法人の監督規定のあり方、④移転の規定、⑤認定審査の期間、⑥ NPO 法人会計基準、⑦第 27 条第 3 項に関して指摘されていた⁶⁵²⁾。

翌 24 日にも、シーズは、NPO 議連に対して「NPO 法改正案の論点に関する意見（その 2）」を提出した⁶⁵³⁾。この意見書は、NPO 改正案骨子案の問題点を指摘したものである。具体的に

は、①認定の欠格事由と②その他事業の停止命令に関して指摘されていた⁶⁵⁴⁾。

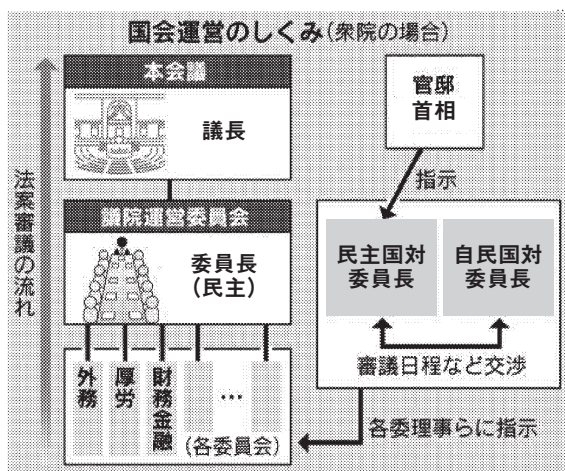
なお、辻元清美議員は、NPO 法改正案作成のうちもっぱら監督規定の作成を担当していた⁶⁵⁵⁾。

(21) 東日本大震災前後の松原によるロビーイング

3月11日、東日本大震災が発生した。秋山訓子は、東日本大震災前後のシーズの松原明のロビーイングを次のように記述している。

当初は政府提出の閣法が模索されたが、やはりねじれということもあり、議員立法で NPO 法改正にのぞむこととなった。議員たちが法案の骨子作りを進める一方で、NPO 側の機運を盛り上げようと、松原さんが中心になって議員会館などで集会を開き、三月からは全国キャンペーンでさらに弾みをつけようとしたところで、...。3月11日。東日本震災が起きた。当然予定されていた全国キャンペーンは中止になった。

社会、経済、政治状況は一変する。政策の優先順位は当然、復興関連だ。そんななかでも与野党の対立は激化していく。菅内閣の不信任案提出まで取沙汰されはじめた。先の見通せない政局。せっかく法案の要綱ができたところだったのに⁶⁵⁶⁾。でも、松原さんはあきらめなかった。ここまでの勢いがあるときにやらなかったら、またゼロからの、いやマイナスからのスタートになる。



出所：『日本経済新聞』（2016/11/8 朝刊）をもとに作成。

図7 国会運営のしくみ（衆院の場合）

647)~650) NPOWEB（2011/2/4）。

651)~655) 内部資料。

656) 「NPO 法はまだいい。寄付税制の拡充のためには税制改正が必要だ。それは、他の税制改

国会をくまなくまわって、状況を探った。全体の国会情勢がどうなっているか、NPO法が審議される委員会や各党内部での法案審議の状況はどうか、自ら歩き回って日程情報をつかんだ。

衆参の内閣委員会（NPO法を担当するする委員会）の理事を与野党全員を回って本音を探り出し、意思疎通の後押しをする。お願いをしたり、説得したり。一日中永田町で過ごす。政局の変化もつかみながら審議日程が進むようチェックし、推進していく。その期待に応えるように、政治家たちも奮闘した⁶⁵⁷⁾。

松原氏のさらにすごいところは、こういった政策面の実質だけでなく、ロジ、すなわち国会日程にまでコミットしたところである。NPO法は議員立法だった（今回のNPO法改正も議員立法だった）。（中略）議員立法の場合、国会をどう通して行くか、いわゆる国会対策がどうしても、閣法に比べて後回しになってしまうことがある。なぜか？ 閣法は、その法律を出す省庁が必死になって通そうとがんばる、すなわち、ロビーイングをするからである⁶⁵⁸⁾。（中略）しかし、議員立法だとそれをしてくれる役所はいない。そこで松原氏は、自らその役目を担おうとしたのである。松原氏自身、「普通はやらないし、やりすぎだろうと思った」と認めるが、やった⁶⁵⁹⁾。

(22) 救援 NPO 向け支援の広がり

3月11日に発生した東日本大震災は、直後に襲った津波とともに、東北地方を中心に甚大な被害をもたらした⁶⁶⁰⁾。この大災害に直面して、各地のNPOが被災地の救援、復興に向けて活動を開始した⁶⁶¹⁾。地震発生直後から、既に自治体や企業などによる義援金寄付などは広がっていたが⁶⁶²⁾、徐々にこれらNPOに対する支援の輪も広がってきた⁶⁶³⁾。IT企業を中心に自社商品・サービスを提供する場合が多かった⁶⁶⁴⁾。日本航空、日本IBM、ソフトバンクモバイル、日本マイクロソフト、セールスフォース、

ドットコム、ゾーホージャパン、Google等は、それぞれ自社製品・サービスを提供した⁶⁶⁵⁾。

(23) 助けあいジャパンの開設

3月22日、東日本大震災に関する被害・復旧情報やボランティア・寄付などの支援情報などをまとめたサイト「助けあいジャパン」が開設された⁶⁶⁶⁾。この「助けあいジャパン」は、上述の16日に内閣官房内に設置された「震災ボランティア連携室」と連携して、情報発信を行う民間のプロジェクトであった⁶⁶⁷⁾。20名弱の有志メンバーがプロジェクトに参加し⁶⁶⁸⁾、サイトの構築や情報発信を行った⁶⁶⁹⁾。

(24) 2つの緊急要望書の提出

3月23日、連絡会は、月末に期限切れとなる認定NPOの3つの特例延長を求める緊急要望書をまとめ、政府やNPO議連の議員へ提出した⁶⁷⁰⁾。上述のように、3つの特例は、①実績判定期間の特例（2年でも可）、②PST基準値の特例（1/3を1/5に引き下げ）、③小規模法人のPST特例（親族合算不要、匿名寄付算入可など）である⁶⁷¹⁾。

その結果、租税特別措置と3特例を暫定的に3ヶ月間延長する「つなぎ法案」が議員立法で提出され、3月31日に国会で成立した。4月1日、「つなぎ法案」は施行された⁶⁷²⁾。

4月1日、さらに連絡会は、被災したNPO法人に対する救済措置や被災者救援・被災地復興活動を行うNPO法人への支援措置を求める緊急要望書をまとめ、政府やNPO議連の議員へ要望活動を開始した⁶⁷³⁾。

(25) JCN 発足および政府との連絡会議開催

3月30日、141の参加団体からなる「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」が発足した⁶⁷⁴⁾。設立総会には、全国社会福祉協議会、経団連1%クラブ、内閣官房震災ボランティア連携室、外務省、厚生労働省、国土交通省、辻

正と一緒に法案に盛り込まれており、与野党の対立の一つだ。与党のなかからも『この国会では無理』という声も出始めた」。秋山（2011b）、54頁。

657) 駒崎・秋山（2016）、182-184頁。

658)、659) 秋山（2011a）、57頁。

660)~665) NPOWEB（2011/3/18）。

666)~669) *Ibid.*（2011/3/23）。

670)、671) *Ibid.*（2011/3/25）。

672) *Ibid.*（2011/4/1）。

673) NPOWEB（2011/4/4）。

674) *Ibid.*（2011/4/6）。

元清美首相補佐官（災害ボランティア担当）、全国災害ボランティア議員連盟などの 250 名以上が参加した⁶⁷⁵⁾。

4 月 7 日には、政府との連絡会議も初めて開催された⁶⁷⁶⁾。

(26) 公法協による税制改正法案の早期成立の要望

4 月 15 日、公益法人協会は、「2011 年度税制改正法案の早期成立等の要望について」を民主党、自民党、公明党などに提出した⁶⁷⁷⁾。要望書では、① 2011 年度税制改正法案に盛り込まれている寄付税制の早期実現と、②被災者支援税制⁶⁷⁸⁾における寄付金税額控除の公益法人への適用が求められた⁶⁷⁹⁾。

(27) 5・25 緊急院内集会の開催

5 月中旬になると、第 177 通常国会は延長されず、6 月 22 日で閉会する可能性が高くなってきていた。この時点で「寄付税制および NPO 法」改正は実現しておらず、開会中の国会での法案成立は、瀬戸際を迎えていた。そこで連絡会は、「今国会で新寄付税制 & NPO 法改正の実現を！ 5・25 緊急院内集会」を永田町で開催した⁶⁸⁰⁾。

当日は、NPO 関係者ら 400 名超が参加した⁶⁸¹⁾。上述のように、NPO 議連からは、特定非営利活動促進法（NPO 法）改正案の概要が初めて公表され⁶⁸²⁾、各党での党内の手続き状況が報告され⁶⁸³⁾、熱気あふれる歴史的集会となっ

た⁶⁸⁴⁾。

秋山訓子は、5・25 緊急院内集会におけるシーズの松原明らの行動について次のように述べている。

ここからが、松原氏の本領発揮だった。5 月末に国会内に NPO 関係者 400 人を集めて NPO 議連のメンバーを前に、成立への期待と情熱を伝えた。この時点で、まだ国会に法案は提出されていない。松原氏らは、一党一党「民主党さんはいつ（法案の国会提出のための）党内手続きが終わるんですか？」「自民党は？」「公明党は？」と、次々に詰めていった。NPO 側は、しんと静まり返って、ただひたすら議員たちがなんと答えるか息をのんで見守る。「鬼気迫る雰囲気だった」（松原氏）という。加藤紘一氏は後に「あれがプレッシャーになった。何としてもこの国会で通さなきゃ、という気になった」と語っている。

ここぞ、という時に集会を開けばこそその効き目だ。適切なタイミングをよむことが重要なのだ。もちろん、これができるのも NPO 法の時と同様、全体の国会情勢は、そして NPO 法が審議される委員会はどうなのか、自ら歩き回って日程情報をつかみ、潮目を探っているからだ。すなわち、衆参の内閣委員会の理事を与野党全員まわって本音を探り出し、意思疎通の後押しをしたり、お願いをしたり、説得したり。1 日中永田町で過ごして、政局の変化もつかみながら審議日程が進むようチェックし、推進していく⁶⁸⁵⁾。

自民党の中谷元議員は、5・25 緊急院内集会と法案の国会提出のための自民党内のその後の手続きに関して、次のように述べている。

もうダメかもしれないというときに、シーズとか一般の市民の方々が立ち上がって、非常に後押しをしてくれました。（中略）特に税法が絡んでいますので、（中略）まずはキーパーソンに説明して了解をもらって、自民党も総務会という手続きがありますので根回しをして、一気呵成に了解をもらったと。（中略）党の部会長なども説明をしまして、一切、党内議論を省略で、一週間で党議決定を終えまして。本当にみんなから奇跡だと言われましたけど⁶⁸⁶⁾。

同様に、公明党の谷合正明議員も、その後の党内の手続きについて次のように述べている。

議員立法は最終盤に入れられるので、駆け込みで成立する

675), 676) *Ibid.* (2011/4/6)。

677) *Ibid.* (2011/4/18)。

678) 「4 月 13 日付で財務省より『東日本大震災への税制上の対応について（詳細版）』が発表されました。その中の、1. (4) 震災関連寄付金を支出した場合の寄付金控除の特例等の②において、『認定 NPO 法人及び社会福祉法人中央共同募金会に対して支出した震災関連寄付金のうち被災者の支援活動に必要な資金に充てられる』場合には、所得控除との選択により税額控除の適用を認めるとされており、公益法人は除外されています」。 *Ibid.*。

679) *Ibid.*。

680) NPOWEB (2011/5/16)。

681)~684) *Ibid.* (2011/5/26)。

685) 秋山 (2011b), 54 頁。

686) 原田 (2015), 7 頁。

んです。各党がいいと思っても、政局によって流れてしまうというパターンがあるんですね。今回、それを一番心配していました。(中略) そのときに、シーズさんが主催して、5月の集会で各党呼んでもらって、賛成の言質をとらせたというのは大きかったと思います。私も出席していて、「必ず成立させる」と言わざるを得ない雰囲気を作ってくれた。私としても、「全党一致です」と言えたので、党内手続きが説得しやすかった⁶⁸⁷⁾。

(28) NPO 法改正案成立と新寄付税制法案成立の声明発表

6月15日、NPO 法改正案が成立した。これを受けて、連絡会は、緊急記者会見を国会内で開催した⁶⁸⁸⁾。会見には、連絡会の関係者および NPO 議連共同代表の加藤紘一議員、幹事長の辻元清美議員、幹事の山内康一議員、事務局長の中谷元議員、事務局長次長の岸本周平議員と谷合正明議員の6名が出席した。

会見では、まず岸本が法改正のポイントを説明した⁶⁸⁹⁾。なかでも、設立5年以内の NPO 法人の認定要件を大幅に緩和する「仮認定制度」に言及した⁶⁹⁰⁾。

加藤は、震災や政局といった混乱の中での NPO 法改正の実現を評価し、「第2期は越えた。これからは第3期に向けてやっていこう」と語った⁶⁹¹⁾。

辻元は、法改正に向けた NPO 関係者の長きにわたるロビー活動を讃えるとともに、国会で審議中の「税制優遇措置」について言及した⁶⁹²⁾。

他方、シーズの松原明は、NPO を代表し「一層自立できる財源をつくり、豊かな日本をつくるチャンスに変えていきたい」と抱負を述べた⁶⁹³⁾。

最後に、中谷は、NPO 改正法を広く周知するため、議連として福岡や大阪、仙台で現地説明会を開く考えを提案した⁶⁹⁴⁾。

当日、連絡会は「6・15 NPO 法改正案の成立に対する声明」を発表した⁶⁹⁵⁾。

さらに6月22日、新寄付税制関連法案が成

立した。当日、シーズは「新寄付税制の成立を受けて～シーズ歓迎声明」を発表した⁶⁹⁶⁾。

(29) シーズによるモデル条例の配付

6月15日と22日に成立した「寄付税制および NPO 法の改正」にともない重要な役割を担うのは地方自治体である。「寄付税制および NPO 法の改正」が施行されるためには、都道府県や政令市が条例・規則等や受付窓口を整備して、申請などの業務にスムーズに対応する必要がある。しかし「寄付税制および NPO 法の改正」は、6月15日と22日に実現したばかりであり、地方自治体の受入体制の整備や条例づくりは遅れていた⁶⁹⁷⁾。

10月14日、シーズは、2012年4月1日にスタートする改正 NPO 法に関係する3つの条例のモデル案を発表した。3つの条例は、改正 NPO 法の施行条例（および施行規則）、および地方税法で定められた寄付条例である3号指定条例と4号指定条例であり、今後、都道府県や政令市、市町村で、策定が進められる予定の条例である⁶⁹⁸⁾。このモデル条例の作成に際しては、国会議員秘書、民主党政策調査会のスタッフ、衆院法制局の橘幸信らも協力した⁶⁹⁹⁾。

この改正 NPO 法のモデル条例作成には、次のような意図を込められていた。

法律が実際に施行されるとき、法律のみで機能するのではない。実務においては条例、規則、通達などがセットになっている。そして、この規則や通達などが往々して「くせもの」なのだ。

もちろん、法律の範囲を超えるものではない。しかし、逆にいえば、法律の範囲内ならば何でもできる、といえる。官僚はこれらの規則や通達などの手段を使って、骨抜き、あるいは規制強化、自分たちの思うように法律を運用しようと試みてくるのである。「運用の段階になって、あれ？という規制が加わっていたりする。そうすると、それを撤廃するのにまた数年かかる。こうやって、法律を使いやすくするために、もぐらたたきみたいなことを繰り返してきたんです」(松原氏)。

696) *Ibid.* (2011/6/22)。

697)、698) *Ibid.* (2011/10/14)。

699) 秋山 (2011b), 55 頁。

687) 原田 (2015), 7 頁。

688)~695) NPOWEB (2011/6/15)。

そこで松原氏は、立法までのロビーイングのみならず、さらに踏み込んだ。運用の段階まで目配りしようと、モデル条例をつくって、都道府県に配ったのである。

今回の改正では、NPOの認証や寄付控除を受けるための認定が、都道府県になった。これに伴って、都道府県は条例を作らねばならない。このとき、政府がよく行うのがモデル条例を作って自治体に示すことことだ。松原氏は、この段階で骨抜きや規制強化が行われてはならないと考えたのだ⁷⁰⁰⁾。

V 結び

1. 今回の改正内容の画期的な点

今回の改正内容の画期的な点に関して、秋山訓子は次のように述べている。

「NPO側からみると、寄付控除が適用されるNPO法人に認定される要件が大幅に緩和された。認定要件である、市民から幅広く支持を受けているかどうかを見るパブリック・サポート・テストの基準も緩和され、わかりやすくなった。たとえば今後は、3000円以上の寄付を毎年平均100人以上から受ければ認定を受けられる。

もう1つ注目すべきなのが、「仮認定」を創設したことだ。立ち上げから5年未満のNPO法人であれば、寄付金がゼロでもまず認定を受けることができ、3年間にわたってNPO税制の対象となる。つまり、寄付する人は控除を受けられるから寄付を集めやすくなり、その実績をもとに、「本認定」を受ければよい。

しかも経過措置として、法施行後3年間は、設立5年以上のNPO法人にも、この仮認定は認められることになった。すなわち、これから

3年間は、すべてのNPO法人が仮認定を受けようとして、寄付を集めることができる。

すべてのNPO法人である。もう、NPOも「寄付税制のハードルが高くて認定を受けられない」と文句ばかり言っていられない。手をあげて仮認定を受け、寄付金集めに走るときなのだ。

次に寄付をする側からみると、所得控除か税額控除かを選べるようになった。これは大まかにいうと、高額所得者以外は税額控除を選べば、控除される額（確定申告すれば、戻ってくる税金）が大幅に増える。地方税の寄付金税額控除制度をあわせれば、寄付した金額から2000円を引いた額の半分が戻ってくる。すなわち1万円を寄付すれば2000円を引いた8000円の半分、4000円が戻ってくるのである。

これは何を意味するか。寄付をすれば税金が戻ってくるということはつまり、私たちは税金を払うか、あるいは寄付をするか、を選べるということである。しかも、寄付をするのは、自分の好きなNPO、支持したい活動をしているNPOであるから、言ってみれば自分で政策を選んで、それに対するコストを負担することができるということだ。

「一人一人が自ら政策を判断して、自己責任で選ぶ。いわば税金の自己決定権であり、発想の転換なのです」（鳩山政権の官房副長官として、「新しい公共」の理念づくりを担った松井孝治参院議員）。

言い換えれば、お任せ民主主義から、自ら参加するへの転換ということなのだ。そもそもNPOそのものも、公共を官が独占するものではなく民が担おうという、公共空間の質的転換だ。このNPO税制の大幅拡充は、税金を使って、民主主義と社会の質的転換を図るものなのだ⁷⁰¹⁾。

この秋山の指摘は、極めて当を得たものといえる。

彼女が上であげた①認定要件の緩和と②税額

700) *Ibid.*。「98年の立法当時からNPO法についての議員立法を補佐してきた衆院法制局の橋氏も、立法プロセスと霞ヶ関をよく知る立場から、市民によるロビーイングの意義を強調する。『今回松原氏がやったことは、立法と行政をまたがった運動で、この枠を飛び越えて見られるのはロビイストならではの意義と役割です』」。秋山（2011b）、56頁。

701) 秋山（2011a）、52-53頁。

控除制度の導入の2点に加えて、今回の改正内容の画期的な第3の点として、上述のように、認定を行う機関が従来の国税庁から都道府県と政令指定都市に移管されたことである。認証についても、全て都道府県と政令指定都市で行われることになった。これは、地域の状況に応じて、NPO法人の活動を促進していこうとするものであり、民主党が推進してきた地域主権改革の考えに沿った改正であった⁷⁰²⁾。

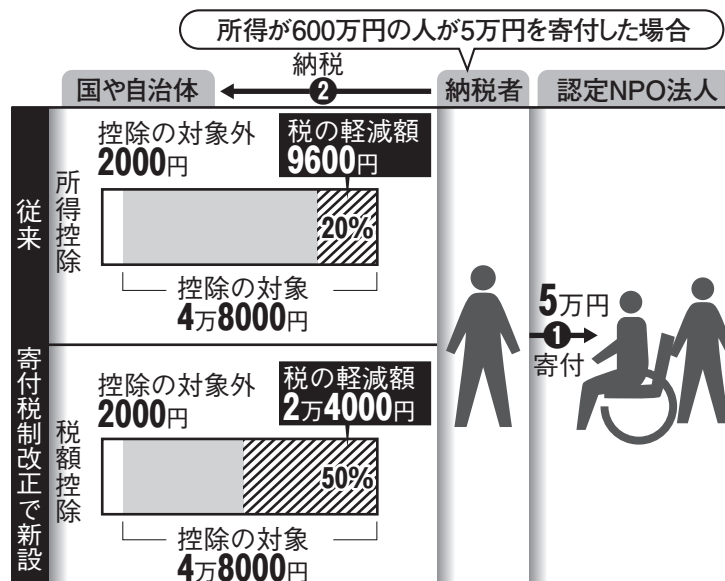
2. 事例の暫定的な分析

Ⅲ節とⅣ節において、NPOWEBの直接引用を中心にして、①参加者への聴取調査結果（1次資料）と②政府税制調査会議事録等（2次資料）が編集され、非営利法人制度改革の第4期と第5期にあたる「寄付税制およびNPO法の改正過程」の濃密な事例が作成された。

I節でも述べたように、次稿において、前稿で作成された「公益法人制度改過程」の事例と本稿で作成された「寄付税制およびNPO法の改正過程」の事例の2つが、改訂・政策の窓モデルにもとづいて詳細に分析される。そこで次稿の準備として、改訂・政策の窓モデル⁷⁰³⁾にもとづいて、今回の「寄付税制およびNPO法の改正過程」の暫定的な分析を試みた。暫定的な分析結果は表4に要約される。

この暫定的な分析結果の表4には、Ⅲ節とⅣ節の事例を構成するほとんどの事象が包含されていた。また、各期における参加者の行動とその相互関係が経時的に整理されており、事例が「なぜ」そして「どのように」して展開されたかが解明可能であることが示唆される。

したがって、改訂・政策の窓モデルは、今回の「寄付税制およびNPO法の改正過程」の事例、さらには前稿の「公益法人制度改過程」の事例



出所：『朝日新聞』（2011/1/6 朝刊）。

図8 認定NPO法人へ寄付した場合の減税イメージ

702) 『北海道新聞』（2010/6/5 夕刊）「優遇税制で寄付促進を」（松原明）。

703) 改訂・政策の窓モデルの詳細については、小島（2003）、19-51頁。

表 4 寄付税制および NPO 法の改正過程の暫定的な分析結果

		鳩山内閣発足から「新しい公共」宣言まで (第 4 期 2009.8 ～ 2010.6)	菅内閣発足から新寄付税制 & 改正 NPO 法成立まで (第 5 期 2010.6 ～ 2011.6)
政策アクティビスト		①鳩山由起夫首相, ②松井孝治議員, ③シーズ松原明	③シーズ松原明, ④加藤紘一議連代表, ⑤辻元清美議員
参加者		①財務省, ②連絡会を中心とする NW, ③内閣府, ④文部科学省	②連絡会を中心とする NW, ⑤菅直人首相, ⑥ NPO 議連, ⑦自民党税調, ⑧衆議院法制局, ⑨全国知事会, ⑩逢坂誠二議員
政策形成の場		①新政府税調, ②「新しい公共」円卓会議, ③市民公益税制 PT, ④地域主権戦略会議	①新政府税調, ③市民公益税制 PT, ⑤「新しい公共」推進会議, ⑥民主党・新しい公共調査会, ⑦ NPO 議連 & 衆議院法制局 & シーズの協議の場, ⑧ 2 回の緊急院内集会, ⑨国会 (衆院・参院)
問題の流れ	アジェンダ		アジェンダ (問題①～④)
	問題	①民間非営利活動の促進, ②多数の NPO 法人 / 少数の認定 NPO 法人, ③「新しい公共」の実現, ④地域主権改革の推進	⑤新寄付税制 & 改正 NPO 法の法制化, ⑥東日本大震災復興に関わる NPO への支援
	問題の窓	①鳩山首相による「新しい公共」の提唱	②東日本大震災発生
政策の流れ	諸政策		諸政策 (政策①～③)
	政策案	①市民公益税制 PT 中間報告, ②「新しい公共」宣言, ③ 2010 年度税制改正大綱	④「新寄付税制は関法 / NPO 法は議員立法」の方針, ⑤市民公益税制 PT 報告書, ⑥ 2011 年度税制改正大綱, ⑦政府予算関連法案, ⑧ NPO 法改正案の骨子案, ⑨ NPO 法改正案の要綱案, ⑩ NPO 法改正案 (成立), ⑪新寄付税制法案 (成立)
政治の流れ	政治の窓	①民主党政権の誕生	②参院選での民主党大敗, ③ NPO 議連の再構成
	政治	①鳩山内閣, ②連絡会のロビー活動	③菅内閣, ④ねじれ国会, ⑤復権した自民党税調の活動, ⑥ NPO 議連の活発な活動, ⑦衆議院解散が囁かれる震災前の国会 & 会期末の迫る震災後の国会
	政治状況		政治状況 (②)
政策の窓が開いた際の問題・政策・政治の 3 つの結び付き (政策の決定・正当化)		【アジェンダ (問題①～④)・諸政策 (①～③)・政治 ①】の 3 つが, 相互に全く結び付いていない。	【アジェンダ (問題①～⑥)・諸政策 (政策①～⑪ (23))・政治状況 (②～⑥)】の 3 つが, 1 つのパッケージを構成している。

を含めた「非営利法人制度改革過程」の事例全体を分析するのに適した理論的枠組であると考えられる。

3. 今回の改正過程の特徴

筆者らは, 小島 (2003) において, 改訂・政策の窓モデルにもとづいて, NPO 法の立法過程の事例分析を試みた⁷⁰⁴⁾。そこで本項では「NPO 法の立法過程」(以下「立法過程」と略記)と比較した場合の今回の「寄付税制および NPO 法の改正過程」(以下「改正過程」と略記)の特徴を暫定的に析出する。析出された改正過程の 15 の特徴は次の通りである。

- (1) 立法のためには, 議論の開始から約 100 年, 阪神淡路大震災発生からだけでも 6 年を要した。他方, 改正のためには, NPO 制定から 10 年, 民主党政権発足から 1 年 9 ヶ月を要したに過ぎない。
- (2) 立法過程の政策アクティビストは 3 名と少なく, 全プロセスでほとんど交替がなかった。他方, 改正過程の政策アクティビストは 5 名と多く, プロセスの前半と後半で交替がみられた。
- (3) 立法過程の参加者の人数は多く, その多様性は大きかった。他方, 改正過程の参加者の人数は少なく, その多様性は小さかった。
- (4) 立法過程の政策形成の場数は, 全プロセスで 21 と多かった。他方, 改正過程の政

704) 「NPO 法の立法過程」の改訂・政策の窓モデルにもとづく分析結果については, 小島 (2003), 228-229 頁。

策形成の場の数には9つと少なかった。

- (5)立法と関連した問題の数は6つであり、改正と関連した問題の数も同じく6つであった。
- (6)立法過程の場合、開いた問題の窓は「阪神・淡路大震災で活躍するNPOとボランティア」を含め3つであった。他方、改正過程の場合、開いた問題の窓は「鳩山首相による『新しい公共』の提唱」と「東日本大震災の発生」の2つであった。なお、「大震災の発生」という問題の窓が開いたことは、いずれの場合にも共通していた。
- (7)立法過程の場合、生成された政策案の数は全プロセスで69と非常に多数であった。他方、改正過程の場合、生成された政策案の数は全プロセスで11と非常に少数であった。
- (8)立法過程の場合、開いた政治の窓は「自社さ連立政権の発足」、「民主党の新結成」および「新進党の崩壊と自由党・民友連の新結成」の3つであった。他方、改正過程の場合、開いた政治の窓は「民主党政権の誕生」、「参院選での民主党大敗」および「NPO議連の再結成」の3つであった。なお、「選挙による連立政権の誕生」という政治の窓が開いたことは、いずれの場合にも共通していた。
- (9)立法過程の場合に展開された政治の数は4であった。他方、改正過程の場合に展開された政治の数は6とより多かった。
- (10)政策の窓が開いた際の問題・政策・政治の3つの結び付き（政策の決定・正当化）は、立法過程の場合、3回みられた。他方、改正過程の場合、1回のみであった。
- (11)立法過程の議論の透明性は、必ずしも高くなかった。他方、改正過程の議論の透明性は、非常に高かった。
- (12)立法過程の場合、市民団体は、当初は多数が乱立しており、最終盤で連絡会1つにまとまった。他方、改正過程の場合、市民団

体は、当初から連絡会1つにまとまっていた。

- (13)立法過程の場合、与党と3つの野党が乱立していた。他方、改正過程の場合、前半は与党単独であり、後半は超党派の議員連盟1つにまとまっていた。
- (14)立法過程の場合、市民団体は、政権の外部で行動し、そのロビー活動は「稚拙」であった。他方、改正過程の場合、市民団体は、政権の外部だけでなく政権の内部にも深く入り込み、そのロビー活動は「周到」であった。
- (15)立法過程の場合、市民団体間や政党間で競争がみられ、全プロセスが「創発的」であった。他方、改定過程の場合、市民団体間や政党間で競争はみられず、全プロセスが「意図的」であった。

なお、今回の改正過程の全部で15の特徴のうち、(1)～(10)の特徴は、表4の暫定的な分析にもとづいて析出された。他方、(11)～(15)の特徴は、事例作成の際の筆者らの気付きにもとづいて析出された。

登場人物一覧（2009年8月～2011年6月当時）

- 鳩山由紀夫：内閣総理大臣（第93代）、衆院議員（民主党）、民主党代表
- 菅 直人：内閣総理大臣（第94代）、衆院議員（民主党）、民主党代表
- 加藤紘一：衆院議員（自民党）、NPO議員連盟共同代表、元自民党幹事長
- 江田五月：参院議員（民主党）、NPO議員連盟共同代表、元参院議長
- 小沢一郎：衆院議員（民主党）、民主党幹事長
- 松井孝治：参院議員（民主党）、鳩山内閣官房副長官
- 仙石由人：衆院議員（民主党）、「新しい公共」担当大臣、官房長官、法務大臣
- 中谷 元：衆院議員（自民党）、NPO議員連盟幹事長

- 辻元清美 : 衆院議員 (無所属), NPO 議員連盟幹事長
- 岸本周平 : 衆院議員 (民主党), NPO 議員連盟事務局次長
- 逢坂誠二 : 衆院議員 (民主党), 総務大臣政務官
- 谷合正明 : 参院議員 (公明党), NPO 議員連盟事務局次長
- 渡辺 周 : 衆院議員 (民主党), 市民公益税制 PT 座長 (前期)
- 鈴木克昌 : 衆院議員 (民主党), 市民公益税制 PT 座長 (後期)
- 古谷一之 : 財務省主税局長
- 松原 明 : シーズ・市民活動を支える制度をつくる会事務局長, 副代表理事
- 橘 幸信 : 衆議院法制局
- 金子郁容 : 慶應義塾大学教授, 「新しい公共」円卓会議・推進会議座長
- 山田啓二 : 全国知事会長, 京都府知事

参考文献

- 秋山訓子 (2011a), 「市民が政治を開くとき (上)」『世界』(823), 52-59 頁。
- (2011b), 「市民が政治を開くとき (下)」同上誌 (824), 49-56 頁。
- 馬場英朗 (2013), 「非営利法人税制」山内直人・田中敬文・奥村尚子編『NPO 白書 2013』NPO 研究情報センター, 23-29 頁。
- 原田俊 (2014), 「阪神淡路大震災・東日本大震災から見た NPO 法制定／改正の意義と課題—被災地の団体への聞き取り調査を中心にして」『生協総研賞・第 10 回助成事業研究論集』, 20-31 頁。
- (2015), 「NPO 法改正・新寄付税制の政策過程—唱道連合と政策志向的学習の変遷に着目して」『ノンプロフィット・レビュー』15 (1 & 2), 1-12 頁。
- (2016) 「NPO 優遇税制をめぐる立法運動のロビーイング戦術」『年報社会学論集』(関東社会学会) (29), 116-127 頁。
- 原田俊・成元哲 (2011), 「NPO 法制定・改正をめぐる運動と政治—ネットワークでつくる市民 = 議員立法」『中京大学現代社会学部紀要』5 (2), 83-107 頁。
- 平田オリザ・松井孝治 (2011), 『総理の原稿』岩波書店。
- 細見正樹 (2012), 「寄付税制」山内直人・田中敬文・奥村尚子編『NPO NGO 事典』NPO 研究情報センター, 49-50 頁。
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition, N.Y.: Harper Collins Colledge Publishers. (1st published in 1984)
- 北村亘 (2007), 「三位一体改革と全国知事会」『大阪市立大学法学雑誌』54 (2), 913-960 頁。
- (2014), 「『地域主権』改革」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか』日本経済評論社, 91-118 頁。
- 小島廣光 (2003), 『政策形成と NPO—問題, 政策, そして政治』有斐閣。
- (2014), 「公益法人制度改革における参加者の行動」『札幌学院大学経営論集』(6), 31-96 頁。
- 駒崎弘樹・秋山訓子 (2016), 『社会をちょっと変えてみた—ふつうの人が政治を動かした七つの物語』岩波書店。
- 三木義一編著 (2015), 『よくわかる税法入門 [第 9 版]』有斐閣。
- 日本再建イニシアティブ (2013), 『民主党政権 失敗の検証』中央公論新社。
- 逢坂誠二 (2012), 『自治体のカタチはこう変わる—地域主権改革の本質』ぎょうせい。
- 橘幸信 (2002), 『知っておきたい NPO 法 (改定版)』財務省印刷局。
- 特定非営利活動法人制度研究会 (2013), 『解説 特定非営利活動法人制度』商事法務。
- 辻元清美 (2012), 『いま, 「政治の質」を変える』岩波書店。
- 山口二郎 (2012), 『政権交代は何だったのか』岩波書店。