

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 ——

原 田 峻
成 元 哲

1 問題設定 —— NPO 法の制定・改正はなぜ成功したのか

2011年6月、特定非営利活動促進法（以下、NPO法）改正案と新寄付税制関連法案が通常国会を通過し、成立した。これは、従来の認定NPO制度と寄付税制を抜本的に改正するものであり、全国各地の市民活動団体にとっての念願であった。1998年のNPO法制定後、NPO法人の数は急激に増え、2011年末現在では4万3千団体を超過しているが、2001年に成立した税制優遇制度である認定NPO法人制度は認定を受けるための要件が厳しすぎたため、ほとんどのNPO法人が認定を受けられないという結果をもたらした。この10年間に7回の制度改正がなされたものの¹、認定NPO法人数は全体の0.46%に過ぎない²。こうした内容が抜本的に改正されたのが、今回のNPO法改正と新寄付税制である。

今回の法改正の大きな後押しとなったのが、2009年夏の政権交代による民主党政権の誕生であった。鳩山政権では目玉政策の一つとして「新しい公共」の推進を掲げ、その柱の一つとしてNPO法の改正と新寄付税制の制定が度々言及されていた。その後、東日本大震災を受けて被災地支援というニーズにこたえるべく³、NPO法改正は満場一致で成立した。民主

党の公約のほとんどが修正を余儀なくされたことと対照的に、NPO 法改正と新寄付税制は、民主党政権における政策転換の「成功事例」といえる(山口 2012: 110)。

では、なぜ 1998 年と 2011 年という二つの時期に、NPO 法は制定され、また改正されたのか。

この問いに対して、ここでは次の 2 つの仮説を提示しておきたい。第 1 に、1998 年と 2011 年の NPO 法制定 / 改正では、その直前に、戦後初めての非自民連立政権の誕生 (1993 年) と阪神淡路大震災 (1995 年)、民主党への政権交代 (2009 年) と東日本大震災 (2011 年) という一連の出来事の連鎖が起きている点で共通している。市民活動の制度的基盤である NPO 法の制定 / 改正において、政治的条件 (政権交代) と天災の多い日本の自然条件が交互に作用し、新しい社会的な条件や主役を登場させているのではないか。

第 2 に、NPO 法の制定 / 改正過程では、「シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会」(以下、シーズ) などの市民団体が各政党や議員、官庁などを跨いだロビー活動を展開し、議員立法として成立した「市民 = 議員立法」(須田 2001: 21) であるという点でも共通している。日本ではいまだに政府提案の法案が主流を占めていることを踏まえれば、NPO 法制をめぐる運動と政治は特有の組織間関係を形成したと言えるのではないか。

以上を念頭に、本稿では、政治的条件 (政権交代)、自然条件 (震災) と社会的条件の相互作用と、政党、官僚機構、社会運動の組織間関係に着目し、「なぜ NPO 法の制定と改正は成功したのか」という問いに答えることを試みる。

2 NPO 法の改正の概略と先行研究

2 - 1. NPO 法制度と今回の改正の概略

本題に先立ち、NPO 法制度と今回の NPO 法改正・新寄付税制につい

で簡単に説明しておきたい。

NPO 法の主な目的は、任意団体として活動する各種のボランティア団体・市民活動団体が法人格を取得できるようにすることであった。2001 年には、1998 年の NPO 法では先送りにされていた税制優遇に関して、一定の要件を満たして国税庁の認定を受けた NPO 法人が、税金面での優遇を受けられる、認定 NPO 法人制度が成立した。こうした NPO 法の制定と認定 NPO 法人制度の成立は、大きな流れで見ると、民法（明治 29 年施行）によって定められた「公益に関する社団又は財団」の規定の特別法として成立したものであり、その背後には、公共サービスの担い手の選択に関する議論、すなわち「行政が公的な責任を担うような行政主導の社会を続けていくのか、社会サービスにおいても基本的には市民がその責任を担い民間主導へとシフトしていくのか」⁴ という争いでもあった。そのため、法人格を与える団体の性格や、それらに対する行政の監督権限の有無、優遇税制の有無などが争点となった。同時に、この議論は行政改革とも通底していた。

次に今回の改正点を簡単に説明すると、下表のようになる。とりわけ重要な意味を持つのが、寄付の流れを促進したことと、地方分権である。前者は、必ずしも市場ベースに乗れない NPO に資金的な独立性を与えやすくするとともに、税金ではなく寄付によって公益を成り立たせようとする

新寄付税制	所得税の税額控除制度の導入 認定 NPO 法人の認定要件の緩和（新 PST ⁵ ） 地域において活動する NPO 法人等の支援（個人住民税） 日本版ブランドギビング税制の創設
NPO 法改正 （従来の NPO 法の改正）	活動分野の追加 所轄庁の変更 認証制度の柔軟化・簡素化 信頼性向上のための措置（会計基準の導入等）
NPO 法改正 （認定 NPO 法人制度の改正）	認定 NPO 法人制度を税法から NPO 法へ 認定機関を国税庁から認証を行う都道府県へ 認定制度の導入 段階的な監督規定の整備

ものであり、後者は、分権化の流れに沿って認証・認定の手続きを都道府県に移管するものである。

このように、NPO 法制定・改正は、市民による公共サービスの基盤整備を促進するものであり、当然、官僚や保守勢力などの様々な抵抗を呼ぶものである。それがなぜ、1998 年と 2011 年という時期に実現したのかを明らかにすることが、本稿の課題である。

2 - 2. NPO 法制定をめぐる先行研究

今回の NPO 法改正と新寄付税制に関する先行研究は、改正間もない時期であることもあり、新聞記者の秋山訓子によるルポ（秋山 2011a, 2011b）がある程度にすぎない。他方、1998 年の NPO 法制定と 2001 年の認定 NPO 法人制度成立については、法学、政治学、行政学などの先行研究の蓄積がある。ここでは、主要な先行研究として、市民団体と国会・行政府の政治的・社会的条件に焦点を当てた初谷勇と小島廣光の研究を紹介しておきたい⁶。

初谷は、政策過程論の 1 つである「唱道連携モデル」(An advocacy coalition framework of policy change) を援用して、NPO 法の立法政策過程を分析した（初谷 2001）。このモデルは、「政策過程において、政策が変化し学習されていくプロセスを総合的かつ操作的に扱うモデル」（初谷 2001: 270）である。そこで示されたのは、社会経済を活性化させようという構造問題、統治連携グループの交代、宗教法人法改正法案や介護保険法改正法案などの他の政策サブシステムの影響、政策ブローカーとしての経済企画庁と衆議院法制局、政策志向的学習の担い手である唱道グループとしての与党 3 党・新進党・運動団体等であった⁷。

一方、小島は、「改訂・政策の窓モデル」を提唱する（小島 2003）。このモデルは、政策形成システムにおける問題の流れ・政策の流れ・政治の流れという 3 つの流れに着目する。この 3 つの流れに政策アクティビスト⁸がさまざまな問題・政策案・政治を投げ込み、「政策の窓」が開かれて

政策案・問題・政治が1つのパッケージを構成するときに、アジェンダ⁹に上程され、その優先順位が上がる可能性が高くなると捉える。

初谷と小島の研究は、本稿とも問題意識の重なるところもあるが、15年間のタイムラグを挟んだ2つの時期の制定と改正のダイナミズムを捉えるためには、初谷と小島の研究枠組みには以下の限界がある。まず、どちらも政治過程の分析に主眼が置かれ、政治過程と運動過程との間の多様な関係や動態を捉えることができない。また、NPO 法制をとらえる上ではシーズのような立法に特化したプロフェッショナルな市民団体の存在が重要となるものの、初谷・小島の研究は運動政治に対する視点に欠けている。そこで本稿は、社会運動論の枠組みを用いて、シーズなどの市民団体の活動が、政治変動や震災といった要因といかなる形で相互作用し、社会的帰結と政策アウトプットを生み出したのかを解明することを試みる。立法運動の担い手たるプロフェッショナルな市民団体が政党と市民団体をどのようにつないだのか、その役割や関係性に焦点を当てる。

以下、3節において分析枠組みと研究方法を提示し、4節においてNPO 法制定、5節においてNPO 法改正・新寄付税制について分析したのち、6節でNPO 法制定/改正における政治的機会とネットワークを考察する。

3. 分析枠組みと研究方法

3-1. 本研究の分析枠組み

市民＝議員立法としてのNPO 法の制定・改正はどのような政治的・社会的条件のもとで行われたのか。これを説明するために、社会運動の外部環境とネットワークに関する議論に着目する。

1つ目は、運動の外部環境としての政治的機会構造である。社会運動の外部環境としては、政治的機会構造の概念がしばしば参照されてきた。例えばTarrowは、政治的機会を、「成功や失敗に関する人々の期待に影響を及ぼすことによって、人々が集合行為に着手するための誘因を提供する

政治環境」と定義し、具体的には、政治システムの開放度、統治連合の安定性、エリート内部の分裂、同盟者の利用可能性などを挙げた (Tarrow 1994: 85)。政治的機会という概念のメリットは、「なぜ運動が当局やエリートに対する急激な、しかし一時的な影響力 (leverage) を獲得し、そして運動による優れた努力にもかかわらず、それを失ってしまうのかを理解するうえで有効」(Tarrow 1994: 85-6) な点にあった。他方で、政治的機会構造の概念は、運動の発生や展開に影響を及ぼす要因として指摘されてきた利害、資源や組織を越えて、複雑な運動の政治環境を単純化して捉えるのには効率的であった。だが、政治的機会にこだわりすぎると、カウンタームーブメントや同盟関係など運動の多様な関係のダイナミズムを捉え損ねる。これに対し、Goldstone は政治的機会ではなく、社会運動に外在する関係の場 (external relational fields) に注意を払うよう促す (Goldstone 2004: 356)。すなわち、特定の要因の正確な影響は社会運動やイシューによって異なっていて、他の要因との関係がどのような影響を及ぼすのかといった関係論的なアプローチをとる必要があるという。加えて、運動は、非制度的な行為の機会を捜し求めるアウトサイダーではなく、政治と社会において多様な戦略を用いて優位性を確保するプレイヤーの複雑なフィールドを構成する一つの要素であると指摘している。したがって、運動は抗議行動に加えて、政党や制度的な行為を利用し、また政党や政治家も運動を支援したり、カウンタームーブメントや抗議行動とかがわたりする。社会運動のダイナミックな関係の場に注目するアプローチは、ゲーム理論やネットワーク分析の枠組みを推奨する。多様な行為や利害、同盟やカウンタームーブメントや公衆などが、運動の生成や活動やその帰結に影響を及ぼす。こうした関係の場に注目する議論は、NPO 法の制定や改正過程を検討する上でも意義がある。

2つ目は、上記の社会運動のダイナミックな関係の場に注目するアプローチと関連するが、運動組織間のネットワークである。ダイアニのイタリアの環境運動に関するネットワーク分析 (Diani 1995, 2002, 2003) をはじ

め、近年、社会運動研究において、ネットワーク分析の導入が進んでいる (Diani and McAdam eds 2003)。例えば、ポーランドの民主化運動を分析した Osa は、組織間のネットワークに着目し、反体制勢力の組織間ネットワークが最も複雑な形態に至った時に抗議行動のピークが訪れることを示唆した (Osa 2003: 96)。

これらの議論を踏まえつつ、NPO 法制定・改正における、外部環境としてのネットワークと、運動組織間のネットワークについて、シーズと各政党・省庁・他団体との関係を中心に分析を行う。

3 - 2. 研究方法

NPO 法制定については、関連する文献資料やシーズのニュースレターを参照した。NPO 法改正については、法改正に関わった国会議員、NPO 関係者への聞き取り調査を行うとともに、院内集会などの関連イベントに参加してその動向を観察した。

4. NPO 法・認定 NPO 制度の制定過程と運動・政治のネットワーク

ここでは、阪神大震災前夜から NPO 法制定、認定 NPO 制度制定に至るまでの約 10 年間の過程を、小島の区分を参考に (小島 2003)、6 つの時期区分に沿って辿る。それぞれの時期において、運動内外のネットワークがどのように存在し、それが市民団体の運動形態にどのような影響を与え、どのような帰結をもたらしたのかを明らかにする。なお、NPO 法・認定 NPO 法制度の個々の論点に関するせめぎ合いや、同時期に国会で審議されていた他の政策イシューとの関係、政治過程の詳細については先行研究に譲り、ここでは運動のネットワークに焦点を当て、議論のため必要最小限の整理に留める。

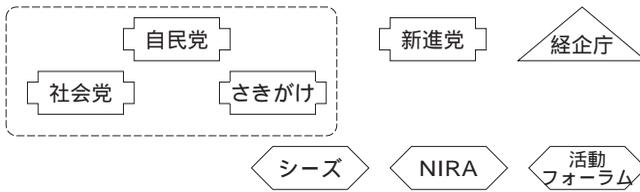
4 - 1. 阪神大震災前夜 (1990 年代初頭 ~ 1994 年 12 月)

市民団体による法人制度を目指す動きは、1980 年代半ばから始まっていた。1990 年代前半には、総合研究開発機構 (NIRA) の助成による「市民公益活動の基盤整備に関する調査研究」グループ、東京ランポの「市民活動促進制度研究会」、自由人権協会の「NGO 税制の改善に関する研究会」、市民フォーラム 2001 の「NGO 活動推進委員会」、大阪大学の「NPO 研究フォーラム」など、新しい法改正を検討する研究会が独立にいくつも立ち上がっていた。このうち、東京ランポ、自由人権協会、市民フォーラム 2001 の研究会が母体となって、1994 年 11 月、「シーズ = 市民活動を支える制度をつくる会」が市民団体 24 団体によって結成された。シーズは、結成時から「市民団体の簡易な法人格、市民活動を推進する税制の整備、市民活動情報の公開」という目標を掲げる、立法運動団体であった。

一方、自社さの与党 3 党や日本新党、そして経済企画庁や各省庁のなかでも、NPO 法に向けた議論が始まっていた¹⁰。こうして NPO 法定化への動きが出揃った矢先に、阪神大震災が起こったのである。

この時期は、NPO 法を求める市民団体が組織化を進めた時期であると同時に、NPO 法への政治的機会が開かれはじめた時期でもあった。その背景の 1 つとして、55 年体制の崩壊と自社さ連立政権の誕生、小選挙区比例代表制の導入が挙げられる。自民党にとって、社会党・さきがけとの連立・連携を維持するために、リベラル勢力の基盤である市民団体への目配りが必要となったのに加えて、小選挙区比例代表制によって、既得権と引き換えにした支持層だけでなく NPO を新しい支持基盤に組み込む必要性を認識させられたのである (谷 1999a: 60)

このように、もともとの政策理念を異にする自社さ政権にとって、NPO は 3 党を取りまとめる意味を持っていた。ただし、この時期には、市民団体と政党の間に明確なネットワーク関係は形成されておらず、弱い結びつきでしかなかった (次頁図参照)。

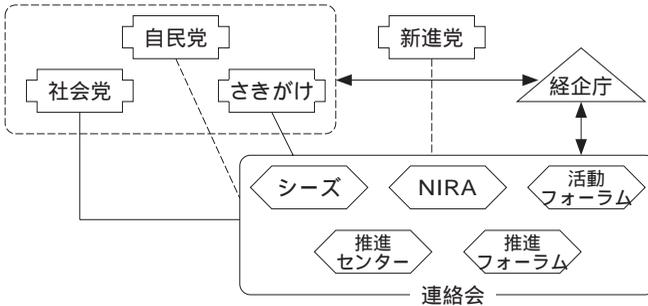


4 - 2. 阪神大震災と、省庁連絡会議とのせめぎ合い（1995年1月～1995年12月）

1995年1月の阪神大震災とボランティアの活躍は、NPO法に向けた動きに大きな影響を与えた。まず、経済企画庁を事務局とする18省庁によって「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」（以下、省庁連絡会議）が設置された。また、与党3党による「NPOプロジェクトチーム」、新進党のプロジェクトチームである「NPOパートナーズ」もこの頃に結成されている。そして、政府・各政党・市民団体のあいだでせめぎ合いが展開し、シーズはそれぞれにロビイングをおこなっていくことになる。

当初は省庁連絡会議がボランティア支援立法に向けて主導権を握ろうとしたのに対し、与党議員と市民団体が強く反発する。1995年4月にはシーズを中心に、「ストップ！18省庁連絡会議」をスローガンとする「市民活動の制度に関する連絡会」（以下、市民活動連絡会）が結成された。1995年10月頃にはNPOプロジェクトチームが「議員提案で立法する」旨を官房長官に申し入れ、省庁連絡会議の活動が弱体化する¹⁾。

この時期に関して、2つのことが指摘できる。1つ目には、阪神大震災を契機として、法案化に向けた動きが急速化したことである。2つ目には、省庁連絡会議を敵手とすることで、必ずしも法案の理念を共有しない与党3党の間や、与党3党と市民団体の間にネットワークが形成されたことである（次頁図参照。なお、点線は弱い同盟、傍線は同盟、矢印は対立を示す）。



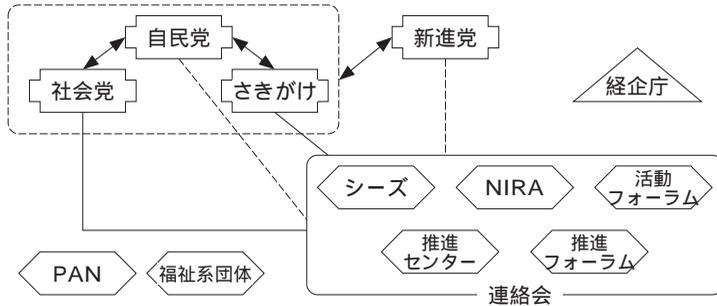
4 - 3. 政党間・市民団体間の差異の顕在化 (1995年10月～1996年9月)

省庁連絡会議が退いた代わりに、今度は政党の間や市民団体の間で文面をめぐる見解の相違が表面化することになる。そして、1996年は1月の村山首相退陣と橋本内閣発足にはじまる、政局の混乱と相まって、議論がもつれていく。

与党3党の間では、早速、見解の違いが表面化した。争点となったのは、法律の対象とする団体を「公益目的の活動をするボランティア団体」に限定するかどうか、法人格の付与にあたっては所轄庁の認可にするのか、認証にするのか、届出にするのか、認証の取り消しを所轄庁ができるようにするかどうか、といった点であり、行政の論理を踏まえた自民党と、市民側からの意見を踏まえたさきがけが左右の極に位置し、社会党がその調整を進めた（シーズ2008: 9）。1996年4月に与党で法案を提出する予定であったが、自民党の修正案に社民党とさきがけが強く反発、NPOプロジェクトチームは行き詰った。議論を引き継いだ与党政策調査会議でも平行線をたどる。

その間に、新進党は、与党3党案では棚上げにされていた税制優遇に踏み込んだ法案を提出し、共産党も独自の法案している。

また、この時期から市民団体の差異も顕在化するようになった。NPO法制定に関わった市民団体の中にも、とにかく法律の整備をして欲しい連合や福祉系団体、一定条件を満たすことによる法整備を求めるシーズや連



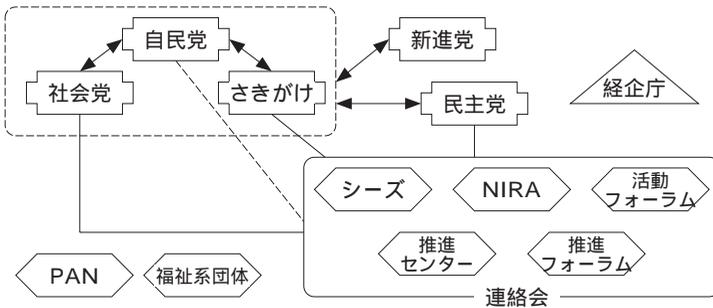
絡会、税制優遇を入れることを条件での法整備を求める PAN（芸術文化振興連絡会議）などの芸術系団体，制定自体に反対する団体，といった主張の違いがあった（公共政策研究会発足準備委員会 1999: 82）。

この時期は、主張の違いが顕在化し、市民団体と政党のネットワークのみならず、市民団体間のネットワークそのものも弱体化していた（上図参照）。

4 - 4. 民主党結党と衆議院通過（1996 年 9 月～1997 年 6 月）

この状況に変化を与えたのが、1996 年秋の衆議院解散・総選挙と民主党結成である。民主党は、「市民の党」を宣言し、NPO 法制定を最重要課題の 1 つとして位置づけた。これに対し、自民党は「 近づく総選挙を前に、野党に有利な争点を残したくない。 総選挙後の連立政権のために実績を作っておく。」という理由から社会党・さきがけに譲歩するようになり（小島 2003: 123）、与党政策調査会議にて合意に至った¹²。その結果、総選挙後の 12 月、与党 3 党の議員たちによって市民活動促進法案が臨時国会に提出された。

再び政局がもつれたこともあって与党 3 党と民主党の協議が長引くが、民主党は対案を出すのではなく、与党案に修正要望を出すことで妥協を図った。1997 年 6 月に与党 3 党と民主党が合意に至り¹³、「市民活動推進法」として衆議院を通過した。

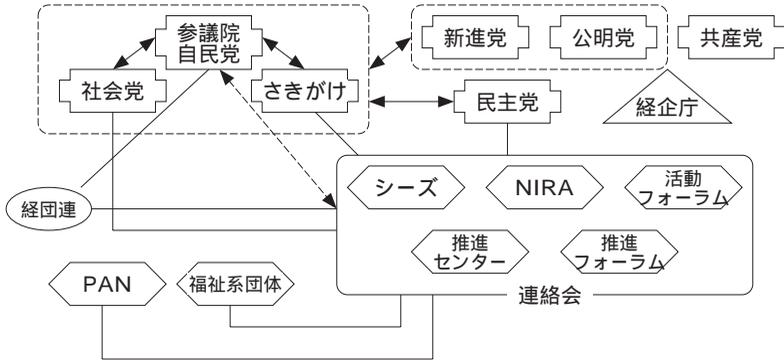


この時期、シーズは不安定な統治連合に直面するなかで、関係者に頻繁に要望を出す戦略に切り替える。市民活動連絡会と連携しながら、各党への要望書の提出、各党議員を呼んだシンポジウムの開催を積極的に行うようになった。そして、結党されたばかりの民主党と与党3党の対立関係を逆にとり、両者とネットワークを組んだ。また、他の市民団体に対して、それぞれの立場からNPO法案をつくるよう呼びかけ、市民団体間のネットワークを広げていった。1997年の2月～4月には、市民団体ごとの違いが最も現れていたが、通常国会の終盤で修正協議がまとまり、市民団体側の意見もまとまるようになった（上図参照）。

4 - 5. 参議院での修正協議と法案成立（1997年7月～1998年3月）

衆議院を通過する頃から、市民団体も時の臨時国会での法案成立に向けて一致するようになった。連絡会が全国キャンペーンを実施し、シーズ・連絡会、連合・さわやか福祉財団、PANが、9月に会合を開く。そして、「1. 与党案を軸にNPO法案の法人制度部分の早期成立を目指す。2. その過程で税制優遇措置への道筋を担保させることを目指す」との路線で協力して運動展開を図ることになった（シーズ2008: 50）

だが、衆議院を通過した「市民活動推進法案」を待ち受けていたのは、参議院自民党の抵抗であった。とりわけ、法案の名称などに反対意見が出て、修正協議に時間を要することになった。その後も、平成会（参議院新

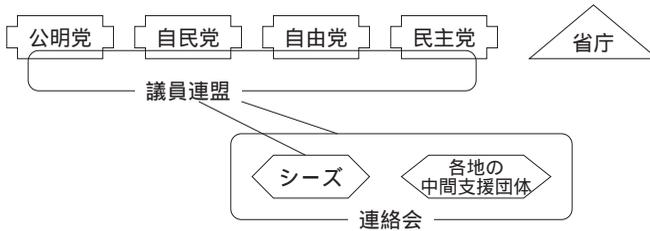


進党と公明党) による抵抗や、新進党解党などの政局の流動化にも直面しながら、与党 3 党と民有連・公明党が修正案に合意し、自由党と共産党も法案に賛成した。こうしてようやく、1998 年 3 月、「特定非営利活動促進法」が参議院を通過し、衆議院でも可決され、成立に至った。

この時期のシーズは、参議院自民党という敵手に直面していた。そこで、以前よりも広い範囲で利害関係者へのアプローチをおこなっている。中でも、経団連という同盟者を得たことが大きかった¹⁴。経団連は、1997 年 10 月に NPO 法案の早期成立を求める声明を公表している。また、それ以前には見解の違いを示していた市民団体同士も足並みを揃えるようになり、1998 年 2 月には、シーズと市民活動連絡会の呼びかけにより、2821 市民団体が「『NPO 法案』に関する緊急提案」を各党に申し入れている。このような同盟関係の拡大が、法制定の達成に重要な役目を果たしたのである (上図参照)。

4 - 6. 認定 NPO 制度制定

1998 年の NPO 法は、施行後 2 年以内に見直しの成案を得るという「附帯決議」がなされた。つまり、1998 年時点では法人格についての文言に限定され、税の優遇措置については議論が持ち越されたのである。そこで、1998 年にシーズなどの市民団体が組織した「NPO / NGO に関する税・



法人制度改革連絡会」（以下、NPO / NGO 連絡会）と、同時期に結成された超党派の「NPO 議員連盟」が、NPO 優遇税制に向けて積極的に働きかけをおこなうようになった。その動きが本格化した 2000 年には、2 月に連絡会が各党および NPO 議員連盟に要望書を提出し、6 月の衆議院選挙では、各党の選挙公約に NPO 優遇税制が入れられた。こうして 2001 年に「租税特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決され、認定 NPO 制度が制定された。

この時期は、再び省庁が、NPO への優遇税制に消極的な立場を示していた。それに対し、1998 年に議員立法で法制定したという経験が NPO 議連の結束を生み、各党の公約においても NPO への優遇税制は言及されていた。加えて、全国各地で立ち上がる NPO 団体と、それらを取りまとめる中間支援団体の増加という背景もあった。このような状況で、NPO / NGO 連絡会と NPO 議連の同盟関係と、NPO 議員連盟と省庁の対立関係が、認定 NPO 法制度のスムーズな成立を実現したと言える（上図参照）。

ただし、先述の通り、認定基準はかなり厳しいものであり、その抜本改正に 10 年の月日を必要とするのである。

5. NPO 法改正・新寄付税制の制定過程と運動・政治のネットワーク

今回の NPO 法改正に大きな意味を持ったのは、民主党政権の誕生であった。ここでは、政権交代前夜から NPO 法改正までを 4 つの時期に区分し、

見ていきたい。

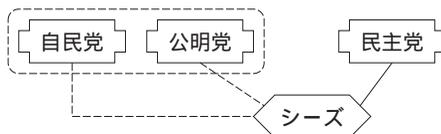
5 - 1. 政権交代前夜

2001年に認定NPO法人制度が制定されたのち、シーズやNPO/NGO連絡会が要望を出していたものの、認定NPO法人制度の漸次的な改正にとどまっていた。

そこでは、NPO法改正をめぐる政治的機会が閉じていた。第一に、自民党政権のもと、NPO法改正への機運がなかったことが挙げられる。財務省や国税庁の反対もあり、政府からNPO法改正が提案されることはなかったのである。第二に、NPO議連の議員たちの停滞があった。とりわけ認定NPO法人制度はNPO議連が主導でつくられたため、閣法で大きな改正をするのは「タブー」となっていた¹⁵。このように、制定時の戦略が、逆に改正時の足かせにもなっていたのである。そして、NPO法改正に向けて状況が変化したのが、2009年の政権交代である。

2009年衆議院選挙の前に、シーズらが各党を回り、全政党がマニフェストに寄付税制について掲載した。シーズにとって、オフィシャルなたちで選挙前の公約への掲載を依頼したのは、初めてのことだった。とりわけ、民主党との関係では、同年7月14日に政策討論会「市民パワーと民主党の懇談会」が開催され、300人ほどの聴衆を集めた。

この時期について指摘できるのは、総選挙前というタイミングで、各政党の政治的機会が大きく開かれていたという点である。政権交代の予兆として、各政党が民主党を意識した政策を打ち出しており、シーズと民主党が比較的強い同盟関係にあったものの、自民党もまた同盟者になりうる可



能性を持っていた。そのなかで、8月に民主党政権が誕生することになる(前ページ図参照)。

5 - 2. 鳩山政権期

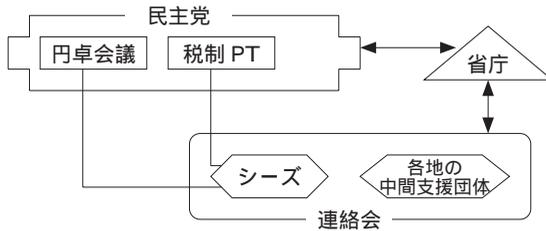
政権交代直後、シーズと連絡会は法改正に向けたロビイングを開始し、シーズは内閣府、経済産業省、総務省、民主党、社民党、国民新党、自民党に「NPO 法人制度の税制改正に関する要望書」を提出、連絡会も内閣府に要望書を提出している。このような市民団体側からの要望だけでなく、鳩山政権の発足により、政府の側からロビイングの経路が用意されることになった。

1つ目の経路は、鳩山首相が設置した「新しい公共」円卓会議である。政権交代直後、鳩山首相が所信表明演説で「新しい公共」に言及し¹⁶、2010年1月に立ち上げられた「新しい公共」円卓会議では、新寄付税制が熱心に議論された。鳩山首相は6月に辞意を表明するが、辞任の当日に発表された「新しい公共」宣言の中でも新寄付税制に言及されていたことは、鳩山首相が並々ならぬ関心を抱いていたことを窺わせる。

2つ目の経路として、政府税制調査会¹⁷のなかで「市民公益税制プロジェクト・チーム」(以下、税制PT)が立ち上がり、並行して寄付税制について議論するようになった。この会議で、シーズの松原明氏がNPO法改正・新寄付税制について意見を述べたことが、今回の改正の文面に大きく反映されることになる¹⁸。2011年4月には、「市民公益税制プロジェクト・チーム中間報告」が発表され、同報告書の文中で新寄付税制の方向性が示された。

さらに、「新しい公共」円卓会議の場で、鳩山首相が財務大臣政務官に対して「(寄付税制について)早急に結論を出すように努力を願いたい」と発言するなど¹⁹、首相によって省庁の抵抗がけん制されていた。

このように、10年間にわたってなかなか進まなかった改正を一気に成し遂げた政治的機会としては、政権交代、とりわけ鳩山首相という強力な



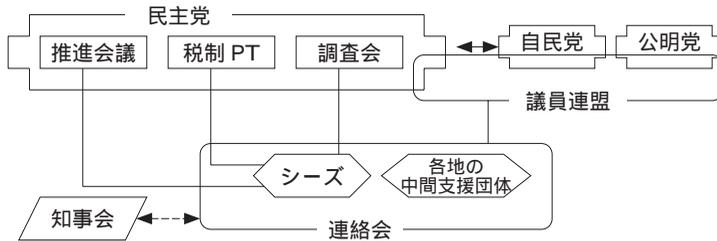
支持者の存在があった。そして、「新しい公共」円卓会議と市民公益税制プロジェクト・チームの二者が、ロビイングに有効なネットワークとして開かれていた（上図参照）。

5 - 3. 菅政権発足から東日本大震災発生まで

菅政権発足後、しばらくは議論が中断していたが、10月に民主党の「新しい公共調査会」²⁰と「新しい公共」推進会議が相次いで設置された。政府税調の税制PTも再開し、「新しい公共調査会」・「新しい公共」推進会議・税制PTという3つの場所で、引き続き寄付税制について議論が展開することになる²¹。例えば、「新しい公共」推進会議のメンバーだった、大阪ボランティア協会の早瀬昇氏は、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。

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たので、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）松原君たちと「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²²。

ただし、2010年9月の参議院選挙でねじれ国会となったため、民主党政権の力だけではNPO法改正を実現することが困難になっていた。こう



した状況を受けて、加藤統一・辻元清美といった NPO 法制定に関わった超党派の議員の間でも NPO 法改正への動きが高まることになる。2010 年 12 月 1 日、NPO 議員連盟が正式に再始動し²³、12 月 8 日には議員連盟から菅首相に要望書を手渡している。これらの成果により、12 月 26 日、平成 23 年度税制改正大綱が閣議決定され、新寄付税制の方針が固められた。

こうして、新寄付税制と NPO 法改正への動きが本格的になり、2011 年 1 月 25 日に「所得税法等の一部を改正する法律案」、同 28 日に「地方税法等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。NPO 法改正についても、政府・民主党・NPO 議員連盟・衆議院法制局とシーズが定期的な会合を重ね、法案策定に着手していった。

だが、法案成立に 2 つの壁に直面することになった。1 つは、ねじれ国会における審議の停滞である。新寄付税制を含んだ税制改正法案が与野党で揉める内容が多かったため、成立が危ぶまれた。もう 1 つは、全国知事会との調整である。このような状況に対し、2 月 15 日には「新寄付税制 & NPO 法改正を求める 2.15 緊急院内集会」が開催されたが、その時点では成立が危ぶまれていた。以上の状況をまとめると、上図のようにあらわされる。

5 - 4. 東日本大震災後

膠着した状況のなか、NPO 法改正・新寄付税制にとって促進的事件として働いたのが、3 月 11 日の東日本大震災であった。「被災地のため」と

いうフレーミングにより、NPO 法改正・新寄付税制の議論が大きく前進することになったからである。4月1日にシーズを中心として震災特例税制に関する緊急要望書を提出し、同月27日、被災者支援をおこなう認定NPO 法人向け指定寄付金制度などを含んだ震災特別税制が成立した。その勢いのなか、5月に、NPO 議連の各党議員と市民団体による「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」が開催された。この集会の司会者として、各党議員に党内調整を進めることを明言させたのが、シーズの松原氏であった。

そして6月、税制改正法案のうち新寄付税制に関する部分を分離法案とすることで民主・自民・公明が合意し、NPO 法の改正と新寄付税制が可決・成立となった。

この時期のシーズは、「新しい公共」推進会議、市民公益税制プロジェクト・チーム、民主党の「新しい公共調査会」といった経路が開かれていると同時に、NPO 議連という強い同盟関係の存在によって、議員たちに何重にもアプローチをかけている。つまり、不安定な統治連合に翻弄されながらも、NPO 法改正を「震災復興」としてフレーミングし直すことで与野党や世論の支持を広げつつ、法改正に至ったと言える。

6. NPO 法の制定と改正における政治的機会とネットワークの意味

NPO 法制定・改正は、どちらも、運動内部・運動外部のネットワークによって運動が促進された。そして、このネットワークが多様な同盟関係を結んだときに、法制定・法改正が実現したと言える。

その際に、運動内部のネットワークは、東京で政治家へのロビイングを中心におこなうシーズと、全国の市民団体の要求を伝える連絡会の存在という、二重のネットワークのもとで進んだ。そして、法案はシーズが細かく調整しながら、法制定・法改正の各局面で、連絡会が力をもたらした。

他方で、運動外部のネットワークでは、政権交代やそこに起因する不安

定な統治連合のなかで、NPO 法制定・改正をめぐる政党間のせめぎ合いが起きていた。NPO 法制定・改正はどちらも自民党長期政権ではアリーナに乗せることが不可能だったイシューであり、超党派のネットワークが形成されることで、成立にこぎつけた。そして、NPO 法制定においてはネットワーク形成のきっかけを与え、NPO 法改正においてはネットワークを強化したのが、震災という要因であった。

ただし、運動外部のネットワークは、NPO 法制定時・改正時の 2 つの時期で変化していることにも留意する必要がある。

NPO 法制定期では、NPO はマイナーなイシュー、あるいは「左翼的な」イシューと考えられていた。そこでシーズが取った戦略は、運動と政治のネットワークを利用して議論を盛り立てて世論を喚起することであった。シーズの松原氏は、NPO は「社会的成果を生み出し、配当するための社会変革プロデューサーであると認識することが重要」（松原 2010: 220）と述べた上で、自身が関わった NPO 法の立法プロセスについて次のように述べている。

シーズや連絡会では、与党 3 党の組み合わせ、与党対野党の組み合わせ、全党参加の組み合わせなど、さまざまな政党の議論の場（舞台）をつくり、同時に、NPO や市民に議論への参加を求め、各政党の案の修正を働きかけていった。また、市民側にも、独自の NPO 法案をつくることを働きかけた。……このような論争は、争点を明らかにし、市民側の要望やあるべき法案の内容への議論を深め、また、法律の必要性を一層高めるといことで、きわめて有意義だった。……NPO 立法において、シーズだけが、プロデューサー機能を担ったと言う気はまったくないが、シーズは、公論の場を頻繁につくり、同時に、与野党の政策協議の現場を回りながら、適切な時期に適切な議題による舞台を提供することで、法案の進行に決定的な役割を果たした。（松原 2010: 221-222）

このようなシーズの組織レパートリーは、NPO 法制定の過程で巧みに練り上げられてきたものと言える。そして、この組織戦略は、2011 年の改正の際にも発揮されることになる。

これに対し、2011 年の法改正では、どの政党も NPO 法改正に対して強い反対はなかった。代わりにハードルとなったのは、ねじれ国会後の混乱のなかで、イシューを議論の俎上に載せることだった。与野党対立により政党政治がうまく機能しない時期は、プロフェッショナルな市民団体が数少ないブリッジ的紐帯を持つブローカー (仲介者) となり、市民団体と政党との間、また政党間を調整する役目を担った。その上で超党派の NPO 議員連盟ができたのであり、2011 年の法改正は「市民主導」の立法化の時代を切り開いたと言えるだろう。

7. 結びにかえて

本稿では、「なぜ NPO 法の制定と改正は成功したのか」という問いに対して、政治的条件・社会的条件と運動 政治の組織間関係に着目した。そこで明らかになったのは、市民活動の基盤整備において政権交代と震災が大きな意味を持っていること、NPO 法制定・改正の実現に当たって運動内部・運動外部の複雑なネットワークが形成されたことと、その中でシーズのような市民団体が市民 = 議員立法の調整役として機能したこと、であった。

最後に、筆者らに残された課題について 2 点挙げておきたい。第一に、NPO 法の制定と改正において震災が大きな後押しとなったが、それは必ずしも、震災復興の現場において NPO 団体が十分に機能することを保証するものではない。阪神大震災以降、「ボランティアは国家のシステムに浸食し、制度化された」(山本 2011) のであり、NPO 法改正もボランティアの制度化を強めるという側面がある。そのことが、今回の震災復興においてどのような功罪をもたらすのか、注意を払っていく必要がある。

第二に、今回の法改正は「抜本改正」と言っても、NPO法・認定NPO制度が成立したときの構図に大きく依存しており、また短期間で与野党の合意を作る必要があったため、棚上げにされた論点が幾つかある。例えば、「特定非営利活動促進法」を「市民活動促進法」に名称変更するなど、政党間の違いを顕在化させるような改正内容が、「震災復興」というフレーミングを利用したためにかえって遠ざかったことは否めない。この15年間に形成された運動と政治のネットワークが、何を可能にして何を不可能にしてきたのか、そしてそれが市民社会のあり方をどのように規定しているのか、議論を深めていく必要がある。

これらの論点については、別稿にて展開したい。

注

- 1 NPO法についても、2002年に活動分野の追加、申請書類の簡素化などを盛り込んだ法改正がなされたが、抜本的な改正には至らなかった。
- 2 内閣府NPOホームページ（2010年12月の時点）、内閣府「平成21年度市民活動団体等基本調査報告書」。
- 3 震災発生から数日のうちに、震災ボランティア担当の首相補佐官（辻元清美議員）と震災ボランティア連携室（湯浅誠室長）が置かれ、4月には「新しい公共」推進会議の下に「震災支援制度等ワーキング・グループ」が設置された。
- 4 シーズ ニュースレター 46号
- 5 NPO法人が幅広く市民の支持を得ているかどうかのテスト。3,000円以上の寄付者が年平均100人以上であること。認定NPO法人になるための最大の関門であった。
- 6 その他の先行研究としては、法制定に関わった国会議員による堂本（2000）・熊代（1998）、市民活動団体の関係者によるシーズ（2008）・山岡（2001）、法学からの谷（1999）、政治学からのペッカネン（2008）などがある。
- 7 政策サブシステムとは「特定の政策問題領域に積極的に関わる様々な公的および私的組織からの行為者の集合」、唱導連携グループとは「特定の「信念システム」（基本的価値観、因果的仮定および問題意識）を共有し、かなりの程度に調整のとれた活動を持続的に行ういろいろな地位・身分の人たちのグループ」、政策ブローカーとは「政治的コンフリクトを一定の穏やかな水準以下にとどめ、当該問題に対して程良い解（折衷案・妥協案）を求めることに主たる関心を有する者」を、それぞれ意味する（初谷 2001: 272-273）。

- 8 ここで政策アクティビストとは、「自らが賛成する政策の将来の見返りを期待して、自らの資源(注目、関与、エネルギー等)を進んで投じることで、政策形成に影響を及ぼそうとする参加者」(小島 2003: 26)を意味する。
- 9 ここでアジェンダとは、「政府・国会の内部や周辺の参加者が、ある特定の時期に真剣に注目している問題のリストもしくはセット」(小島 2003: 20)を意味する。
- 10 1993年8月に日本新党のNPO議員立法タスクフォース、1994年10月にさきがけのNPS研究会が立ちあがったほか、自民党、社会党でも研究会が開かれていた。
- 11 この時期に、政党のなかではいち早く新進党が法案を提出するが、その内容をめぐり、新進党とシーズなどの市民団体の関係は必ずしも協調的ではなくなる。
- 12 この時期に、介護保険法も進んでいたことも、自民党がNPO法に積極的になった理由であった。
- 13 他方で、新進党は対案を譲らず、決裂。
- 14 経団連は1990年前後から社会貢献活動に積極的に乗り出し、NPO法にも関心を示していたが、表向きの関与は控えていた。しかし、運動側やマスコミの論調が一本化したこと、参議院が動かないことから、働きかけを開始したという(シーズ 2008: 52)。
- 15 シーズのプログラム・ディレクターの関口宏聡氏への聞き取り(2011年8月1日)。
- 16 鳩山首相は、「『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』と言われる人たち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新しい価値観」であると規定した上で、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を取り払い、側面から支援していくことこそが、21世紀の政治の役割であると主張した(「朝日新聞」2009年10月26日夕刊)。
- 17 鳩山内閣では、自民党政権時代のような政府・与党の税制調査会の二元体制を一元化するため、新たに政府税制調査会を設置した。
- 18 シーズのプログラム・ディレクターの関口宏聡氏への聞き取り(2011年8月1日)。
- 19 第3回「新しい公共」円卓会議(2010年3月16日)議事録より
- 20 民主党の政策調査会は、鳩山代表時に廃止されていたが、菅代表時に復活している。
- 21 12月には、「市民公益税制プロジェクト・チーム報告書」が発表された。

- 22 大阪ボランティア協会の早瀬昇氏への聞き取り (2011年8月9日)。
23 NPO 議員連盟は、2010年6月に総会を開いているが、このときは本格的な再始動とはならなかった。

文献

- 秋山訓子, 2011a, 「市民が政治を開くとき: NPO 法改正の本質は何か (上)」『世界』823: 52-59.
———, 2011b, 「市民が政治を開くとき: NPO 法改正の本質は何か (下)」『世界』824: 49-56.
Diani, Mario, 1995, *Green Networks: A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
———, 2002, "Network analysis," Bert Kländermans and Suzanne Staggenborg eds., *Methods of Social Movements Research*, y, Minneapolis: University of Minnesota Press.
——— and Doug McAdam eds., 2003, *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford: Oxford University Press.
堂本暁子, 2000, 「NPO 法の立法過程 —— 環境 NPO の視点から」鳥越皓之編『環境ボランティア・NPO の社会学』新曜社, 164-174.
Goldstone, Jack, 2004, "More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity structures to Relational Fields," *Theory and Society*, 33: 333-365.
初谷勇, 2001, 『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会。
小島廣光, 2003, 『政策形成と NPO 法 —— 問題, 政策, そして政治』有斐閣。
公共政策研究会発足準備委員会 NPO 法に関する政治・政策評価プロジェクト, 1999, 『政策提言書「NPO 法に関する研究報告」』公共政策研究会発足準備委員会。
熊代昭彦編, 1998, 『日本の NPO 法 —— 特定非営利活動促進法の意義と解説』ぎょうせい。
McAdam, Doug, 1996, "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions," Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, New York: Cambridge University Press.
松原明, 2010, 「NPO による公共政策形成・実施」小池洋次編『BASIC 公共政策学 第10巻 政策形成』ミネルヴァ書房, 203-228。

- 中村陽一・日本 NPO センター編, 2000, 『日本の NPO / 2000』日本評論社.
- 日本 NPO センター編, 2007, 『市民社会創造の 10 年 —— 支援組織の視点から』ぎょうせい.
- Osa, Maryjane, 2003, "Networks in Opposition: Linking Organizations Through Activists in the Polish People's Republic," Mario Diani and Doug McAdam eds., *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford University Press.
- ペッカネン, ロバート, 2008, 『日本における市民社会の二重構造 —— 政策提言なきメンバー達』木鐸社.
- シーズ・市民活動を支える制度をつくる会, 2008, 『解説・NPO 法案 —— その経緯と争点 (第三版)』.
- 成元哲, 2003, 「下からの民主主義の再発見と住民投票という運動戦略 新潟県まき原発をめぐる住民投票運動を事例に」『中京大学社会学部紀要』第 17 巻第 1 号.
- 成元哲・角一典, 1998, 「政治的機会構造論の理論射程 運動をめぐる政治環境はどこまで操作化できるのか」『ソシオロギス』22 号.
- 須田春海, 2001, 「市民立法の考え方」市民立法機構『市民立法入門 —— 市民・議員のための立法講座』ぎょうせい, 2-27.
- 谷勝宏, 1999a, 「議員立法の有効性の事例研究 —— NPO 法の立法過程を通して (一)」『名城法学』48 (4): 59-112.
- , 1999b, 「議員立法の有効性の事例研究 —— NPO 法の立法過程を通して (二)」『名城法学』49 (1): 55-132.
- Tarrow, Sidney, 1998, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, second ed., Cambridge University Press. (= 2006, 大畑裕嗣監訳『社会運動の力 —— 集合行為の比較社会学』彩流社.)
- 坪郷實, 1997, 「市民活動の時代に —— 公共政策は誰がつくるのか」山口二郎・生活経済政策研究所『連立政治 —— 同時代の検証』朝日新聞社, 175-214.
- 山口二郎, 2012, 『政権交代とは何だったのか』岩波書店.
- 山本啓・雨宮孝子・新川達郎編, 2002, 『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房.
- 山本唯人, 2011, 「東日本大震災とボランティア」『政経研究時法』15 (1)
- 山岡義典, 2001, 「立法過程への市民参加 —— NPO 法」市民立法機構『市民立法入門 —— 市民・議員のための立法講座』ぎょうせい, 208-231.

(付記) 本稿は、樋口直人 (徳島大学), 原田峻 (東京大学大学院), 高木竜輔 (いわき明星大学), 松谷満 (中京大学), 申琪榮 (お茶の水女子大学), 稲葉奈々子 (茨城大学), 成元哲 (中京大学) による科学研究費研究成果の一部である。