

NPO法2016年改正をめぐる政策過程と社会運動

Policy Processes and Social Movement in the Revision of Nonprofit Organization Law in 2016

原 田 峻

Shun HARADA

1 問題設定

1998年に成立した特定非営利活動促進法（以下、NPO法）によって、福祉・教育・まちづくり・文化・環境・国際協力など12分野（現在は20分野）で非営利な活動を行う市民団体が、法人格を簡易に取得できるようになった。それから20年が経ち、NPO法人は全国で51,610団体（2019年3月31日時点、内閣府NPOホームページ）にまで増加した。また、2001年に成立した、一定の要件を満たしたNPO法人が税制優遇を受けられる認定NPO法人制度も、認定数が1,106団体（特例認定含む、2019年3月31日時点、内閣府NPOホームページ）となった。

こうしたNPO法人制度の特徴は、1998年のNPO法制定から、2001年の認定NPO法人制度制定、2002～2010年のNPO法・認定NPO法人制度の漸次的な改正、そして2011年の抜本改正に至る一連の過程の背後に、数多くの市民団体のロビイングが存在しており、中でも「シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会」（以下、シーズ）というロビイングに特化した運動団体を登場させたことにある。

そしてNPO法の4回目となる改正案が、これまで同様にシーズなどのロビイングのもと議員立法として、2016年6月に可決、成立し

た。具体的に盛り込まれたのは、設立認証・定款変更認証時の縦覧期間の短縮、登記事項の「資産の総額」の削除と貸借対照表の公告義務化、「仮認定NPO法人」から「特例認定NPO法人」への名称変更、といった項目である。

今回の法改正は、2011年6月成立、2012年4月施行の前回改正の附則で以下のように掲げられていた目標が実現したものである。

特定非営利活動法人制度については、この法律の施行後三年を目途として、新特定非営利活動促進法の実施状況、特定非営利活動を取り巻く社会経済情勢の変化等を勘案し、特定非営利活動法人の認定に係る制度、特定非営利活動法人に対する寄附を促進させるための措置、「特定非営利活動法人」という名称その他の特定非営利活動に関する施策の在り方について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。（附則（平成二三年六月二二日法律第七〇号）第十九条、下線部筆者）

では、今回の法改正が前回改正時の目標であった「施行後三年」の2015年には実現せず、

2016年に実現したのはなぜだろうか。また、改正項目として、「認定に係る制度」「寄附を促進させる措置」「特定非営利活動に関する施策」のなかで、なぜ上記の項目が実現したのだろうか。さらに、民主党政権下で実現した2011年改正との比較において、自公政権（安倍政権）下で実現した2016年改正は、NPOのロビイングにどのような特徴があるのだろうか。

NPO法については、1998年の制定過程（小島 2003；原田 2018など）や2011年の抜本改正（原田 2015；2016）についての先行研究はあるが、2016年法改正についてはまだ改正から間もないこともあり、管見の限り研究が存在しない。これに対して本論文は、上記の問いを明らかにすることを目指すものである。

2 分析枠組みと研究方法

2.1 本論文の分析枠組み¹⁾

本論文はNPO法の2016年改正について、どのような政治的条件のもと、NPOがロビイングによってどのように法律に影響を与え、それによってどのような帰結が生まれたのかを、明らかにしようとする。こうしたテーマを扱ってきたのは、国内外を問わず、主に政治学における政策過程論・利益団体研究と、主に社会学における社会運動論である。本論文はその中でも、政策過程論におけるアドヴォカシー連合論（Sabatier and Weible 2007など）、利益団体研究におけるロビイングの戦略論（Walker 1991など）、社会運動論における政治的機会構造論（Tarrow 1998 = 2006など）、社会運動の連携論（Van Dyke & McCammon eds. 2010；藤田ほか 2014など）、社会運動の帰結論（Andrews & Edwards 2004など）を統合して、以下の論点を分析していく。

1点目に、政策過程論におけるアドヴォカシー連合論や、社会運動論における政治的機

会構造論・連携論で重要な論点となってきたのが、アクター間の連携・連合である。本論文では、政治側・運動側のアクターを「政策参加者」として位置付けて、NPO法2016年改正をめぐる政策参加者の連合・連携を分析する。

2点目に、利益団体研究でのロビイング戦略の研究では、インサイド戦略（直接的戦略）とアウトサイド戦略（間接的戦略）の分類などが議論されてきた。本論文では、NPO法2016年改正をめぐる運動側のロビイング戦略を分析する。

3点目に、政策変化そのものの要因と内実については、政策過程論で詳細に議論されてきたものであり、アドヴォカシー連合論では「政策志向的学習」として理論化されてきた。また、社会運動論でも社会運動の帰結という形で、部分的に議論されてきた。本論文ではNPO法2016年改正に至るまでの「政策志向的学習」を分析する。

本論文では以上3点を組み合わせながら、NPO法の2011年改正から2016年改正までの期間を、政権交代と法改正への準備（2011～2013年）、租税特別措置法見直し論に伴う法改正の中断（2014年）、自民党およびNPO議員連盟による法改正の進展（2015～2016年）という3つの時期に分けて、分析を進めていく。

2.2 本論文の研究方法

研究方法としては、NPO法改正に関与した国会議員として辻元清美衆議院議員（当時、民主党）と、運動側としてシーズ、日本NPOセンター、および地方のNPO支援センターの関係者に聞き取り調査を実施した。また、NPO法改正を求める院内集會などの関連イベントに参加して資料を収集するとともに、シーズ関係者によるレポート（関口 2016）、シーズのホームページ・ニュースレターなど

の関連資料を参照した。

3 2011～2016年の政策参加者の勢力変化

3.1 政権交代と法改正への準備（2011～2013年）

2011年の改正NPO法は2012年4月1日に施行された。その直後に起きたのが2012年12月の、民主党政権から自公政権への政権交代であった。まずは2011年の法改正と比較しながら、政策参加者の勢力変化について、政治と運動のそれぞれを見ていきたい。

3.1.1 政治側における政策参加者の変化

2011年のNPO法改正と新寄付税制は、2001年制定の認定NPO法人制度を抜本的に改正し、絶対値基準や仮認定制度の導入、税額控除方式の導入やNPO法人への認証手続きの簡素化などが実現した。この法改正の契機を作ったのが、2009年の民主党政権への政権交代であった。税制改正に影響力を持っていた自民党税制調査会・財務省主計局が後退するとともに、鳩山内閣を中心とする連合が「新しい公共」の一環として寄付税制を推進したからである。その後、菅内閣において、ねじれ国会による与野党対立と内閣不信任案提出や、東日本大震災による混乱などを受けながら、超党派のNPO議員連盟（以下、NPO議連）を中心に法改正が進められ、成立した（原田2015）。

その直後の2011年8月に菅内閣が総辞職し、9月に野田内閣が成立した²⁾。そして、2012年4月の改正NPO法の施行を挟んで、11月16日の衆議院解散、12月16日の衆議院総選挙によって自公政権へと政権交代が起こり、12月26日に安倍内閣が発足した。安倍内閣でも2013年4月に、民主党政権時代の「新しい公共」円卓会議・推進会議の後継として、内閣府に「共助社会づくり懇談会」が設置さ

れた。ただしその主な論点はNPOやソーシャルビジネスの「人材面の課題、資金面の課題、信頼性の向上」等であり³⁾、NPO法改正が直接議論されることはなかった。

政局の変化を受けて、2013年5月にNPO議連の総会が開かれ、顧問に加藤紘一前衆議院議員（自民党）、共同代表に中谷元衆議院議員（自民党）と江田五月参議院議員（自民党）、事務局長に岸本周平衆議院議員（民主党）、幹事長に辻元清美衆議院議員（民主党）という新役員体制のもとで、議連主導による法改正への準備が始まった。同年11月28日に開催された、NPO議連・日本NPOセンター・シーズ共催の「NPO法施行15周年記念イベント」では、中谷議員が「NPO法活動には政党の対立とか、イデオロギーはありません」、辻元議員が「自公政権なので、与党に大きな力を発揮してもらわないと出来ない部分もあるが、中谷さんを中心に自民党の中でもがんばっていただいている」と発言している⁴⁾。

このように、2011～2013年の時期には、政権交代という大きな外部環境の変化を受けつつ、超党派のNPO議連という連合が、それまでの法制定・改正と同様に政党間対立を繋ぐかたちで、2015年3月末を目途に次の法改正を見据えた準備がおこなわれることになった。

3.1.2 運動側における政策参加者の変化

他方で運動側においても、若干の変化が見られた。1998年のNPO法制定後、2001年の認定NPO法人制度制定から2011年の法改正に至るまで改正運動をリードしたのは、シーズと、シーズ、日本NPOセンター、および全国のNPO支援センターのネットワークである「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」（以下、連絡会）であった（原田

2016)。2011年の法改正の成立を受けて、この運動のあり方が再編成されることになる。

シーズは1994年の結成時から、「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、立法に特化した運動団体であった。2011年の法改正により設立当初の目標が達成されたことを受けて、解散の議論もなされたが、結果的に存続して立法運動を継続することになり、2013年3月に「NPO法人制度の更なる発展に向けての5大政策」を発表して再出発している。

他方で連絡会は、「NPO/NGOがいつそう自由で自立的な社会貢献活動をおこなえるよう、民間非営利団体に関する法人制度および税制度を改正していくために、NPO/NGO支援団体の全国的な運動を連絡調整すること」を目的に1999年に結成され、2002年から、各地のNPO支援センターを正式な会員とした組織となった。2011年の法改正の成立をもって連絡会は解散となり、しばらくは日本NPOセンターと全国のNPO支援センター有志によって要望活動がなされることになった。その経緯について、あるNPO支援センターの代表は次のように述べている。

●●さんが●●県で議員さんといろいろ話したときに、「要望を出してよ」と言われて、その人は公明党の議員さんだったんですけど自民党と共有するという話だったので、私たちの連名で、前年度改正されたことを抜いたものを出したんですよ。でもその時にはっきりしたのが、こういう連名ではダメなんだと。しかも連絡先は、納得のいく、つまり東京の中心である日本NPOセンターの肩書きが必要なんだと実感したんですよ。なので、「我々は動くけど、看板はNPOセ

ンターが背負って欲しい」ということを言っていて、それには賛同を得たので、その方向性で進めましょうということになって決めていったんですけど⁵⁾。

そこで、日本NPOセンターと各地のNPO支援センターが開催していた「民間NPO支援センター・将来を展望する会（以下、CEO会議）」や、同会議をもとに2016年に結成した「NPOの法制度等改革推進会議（以下、推進会議）」などを基盤にしなが、連絡会に代わる要望活動を行っていくことになった。

このように2011年以降の法改正は、シーズと、日本NPOセンターを中心とするネットワークという2つの軸で進められることになる。両者をシーズ代表理事の関口宏聡氏と日本NPOセンター事務局長の吉田建治氏が繋ぐ形で、調整が図られていった。この時のことを吉田氏が次のように述べている。

NPO支援センターと議論をする中で、要望書を出そうという議論になることもあります。しかしそうするとシーズが出す要望書とこちらが出す要望書の2つがNPOから出ることになる。内容に齟齬があると議員さんや内閣府からも割れているというふうに見られかねないので、そこは調整しています。うちから「シーズさんはどういうふうにするんですか」というのを聞いたり。足並みはそろえていかないといけないので。だからシーズが書かれていることで合意できるところはこちらでも書くことで補強したり、シーズが書いていないことで入れたいことはこちらで入れたりしています⁶⁾。

3.2 租税特別措置法見直し論に伴う法改正の中断（2014年）

上記のように、政治側ではNPO議連、運動側ではシーズと日本NPOセンター等によって、2015年3月末を目標とした法改正に向けて準備が進められていく。

ところが2013年末から2014年にかけて、与党税制調査会・政府税制調査会の動きが、法改正に大きな影響を及ぼすことになる。2013年12月、与党の平成26年度税制改正大綱の「検討事項」として、寄付税制における税額控除制度の再検討が記載された。また、2014年4月、政府税制調査会において租税特別措置法の全面見直し・廃止・縮小の方向性が打ち出され、認定NPO法人制度の税制優遇措置である、みなし寄付金、企業の寄付金損金算入特別枠が「見直し」の対象として挙げられた。認定NPO法人制度の主要なメリットであるこれら3項目が、廃止されるかもしれないという可能性が急浮上したのである。

この動きを前に、次の法改正をめぐる議論は中断を余儀なくされ、NPO議連とシーズ、日本NPOセンターは、租税特別措置法見直しを阻止するための受動的な運動を展開することになった。この時のことを辻元議員は次のように述べている。

財務省がとにかく、まあ財源欲しさとか、いろいろ狙ってるんです。……あの時は、かなり議連を中心に、これは絶対駄目だということを、政府に対して（要望）しました⁷⁾。

また、シーズは2014年6月にNPO議連に対して要望書と433法人の署名を提出しており、日本NPOセンターとNPO支援センターも「CEO会議」名義で要望書を提出している。この見直し論は、2014年11月の衆議院解

散と12月の総選挙によって、結果的に収束していった。だが、その影響で2015年3月末のNPO法改正に向けた準備が整わず、加えて解散・総選挙によってNPO議連内部での法改正の議論も中断し、施行後3年の改正のタイミングを逃すことになった。

3.3 自民党および議連による法改正の進展（2015～2016年）

総選挙を経て2015年の通常国会に入り、法改正の議論が進められていく。通常国会前に既に改正案の骨格はまとまっていたが、改正項目に含まれていた「認定NPO法人等の海外送金時の事前届出の廃止」等に慎重な意見があって自民党の党内手続きが進まなかった（関口2016:4）。この時のことを辻元議員は次のように述べている。

いろんなテロの関係とか、北朝鮮への送金への規制をかけたり、いろいろしてましたんで、NPOというかNGOというか海外で国際協力をやってるような人たちとは関係のない筋から、反対の声が上がってたりしたんです⁸⁾。

また、この通常国会は、安全保障関連法案をめぐる野党が激しく対立していた時期でもあり、議連の共同代表の中谷議員と幹事長の辻元議員は、安全保障関連法案におけるまさに中心人物でもあった。この時のことを辻元議員は次のように述べている。

中谷さんが防衛大臣で、私が安保の委員で、中谷さんと激突してた訳ですから。しかしまあNPOはNPOっていうことで細々やりましたけど、なかなか難しかったです⁹⁾。

このように、NPO法以外の争点や政局の影響もあり、2015年通常国会での法改正は実現しなかった。

法改正の機運が再び高まった契機は、同年通常国会の終了後、年末における自民党NPO等特別委員会の人員転換である。衆議院内閣委員会委員長でもある西村康稔衆議院議員が委員長代理に就任して、体制が強化された（関口 2016：4）。自民党NPO等特別委員会は2016年3・4月に地方での意見交換会（地方ヒアリング）を札幌・仙台・神戸・福岡で開催して、NPO法改正の早期実現を盛り込んだ提言をまとめた。この時のことを辻元議員が野党の側から次のように述べている。

とにかくいいチャンスがあれば、いつも針の穴に糸を通すような作業なんだけど、っていうことで狙ってたんです。あとは、もう自民党次第だったんです。公明党も賛成だったので、公明党から自民党に働き掛けをしてもらったりもしたと思います。〔筆者：関口さんの文書にも、西村先生がNPO特委の委員長代理になったことが大きかったと書かれているんですが。〕それもあります。西村さん、理解者ですから¹⁰⁾。

並行してNPO議員連盟では、自民党から逢沢一郎衆議院議員や阿部俊子衆議院議員、加藤鮎子衆議院議員、民主党から辻元議員や岸本周平衆議院議員、公明党から谷合正明衆議院議員、日本共産党から塩川鉄也衆議院議員といった各党のメンバーによって、「通常では考えられないスピード」で党内手続きが進められた（関口 2016：4-5）。

各党の了承を得た法案は5月18日に衆議院内閣委員会において委員長提案で起草、翌5月19日の衆議院本会議にて全会一致で可決され参議院に送付された。参議院では内閣委員会の審議日程が非常に厳しく、内閣不信任案提出に伴う影響などもあって「本当に綱渡りの日程」となったが、5月31日の参議院内閣委員会にて全会一致で可決、翌6月1日の本会議で成立した（関口 2016：4-5）。

4 NPO法2016年改正におけるロビイング戦略

4.1 ロビイング戦略の概要

では、以上のような政策参加者の関係性の中で、運動側はどのようなロビイングを実施したのだろうか。

2011年のNPO法改正・新寄付税制に至る過程において、シーズと連絡会は、表1のようなアウトサイド戦略・インサイド戦略を、

表1 1999～2011年にシーズと連絡会が採用したロビイング戦略の一覧

政治的機会構造①	年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010-2011年6月	
		自民政権											民主党政権	
政治的機会構造②	政権	小淵	森	小泉				安倍	福田	麻生	鳩山			菅
政治的機会構造②	議連総会の開催	○	○	○	○					○	○		○	
アウトサイド (紛争拡大)	マスコミへの働きかけ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	署名活動		○	○	○	○	○						○	
アウトサイド (シグナリング)	【対政府】実態調査	○		○	○						○			
	【対議員】全国キャンペーン	○	○	○	○	○	○						○	
	【対議員】東京での決起集会	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	
	【対議員】一斉要請行動		○		○	○	○							
インサイド	【対政府】要望書提出				○		○	○	○			○	○	
	【対議員】要望書提出	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	
	【対議員】政党ヒアリング	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	
	【対議員】議連総会への出席	○	○	○	○						○	○	○	
帰結	税制改正		制定	改正①	改正②		改正③	改正④		改正⑤	改正⑥	改正⑦	改正⑧	

出典：原田（2016：120）

表2 2011～2016年にシーズと日本NPOセンターが採用したロビイング戦略の一覧

年度		2011	2012	2013	2014	2015	2016
政治的機会構造①	政権	民主党政権		自民党政権			
		野田		安倍			
政治的機会構造②	議連総会・ヒアリングの開催	○		○			
アウトサイド (紛争拡大)	マスコミへの働きかけ	○			○		
	署名活動				○		
アウトサイド (シグナリング)	【対政府】実態調査						
	【対議員】全国キャンペーン						
	【対議員】東京での集会			○	○	○	
	【対議員】一斉要請行動						
インサイド	【対政府】要望書提出						
	【対議員】要望書提出	○	○	○	○	○	○
	【対議員】政党ヒアリング		○	○	○		
	【対議員】議連への出席	○		○			○
帰結	税制改正						改正

出典：シーズ・日本NPOセンター関連資料，新聞記事データベースなどから筆者作成

毎年度の税制改正に合わせて実施してきた。そして，アウトサイド戦略は相対的な重要度が低下するが，インサイド戦略は一貫して維持されていた。そして2009年の政権交代で政治的機会が大きく変化すると，政策決定アリーナにも直接アクセスし，さらには議連の再結成にも関与して，目標としていた政策を達成した（原田 2016）。

この時期との比較において，2011年～2016年改正におけるロビイング戦略を整理したものが，表2である。以下ではこの表に沿って，アウトサイド戦略・インサイド戦略それぞれを詳しく見て行きたい。

4.2 アウトサイド戦略の維持と減少

まず，アウトサイド戦略として，シーズが主催・共催した集会回数と署名団体数をまとめたものが図1である。2011年改正から継続する傾向は，アウトサイド戦略を維持しつつ，その頻度が減少していることである。例えば，シーズが記事に直接登場してNPO法改正や租税特別措置法見直しを論じた記事は，2014年6月29日の朝日新聞記事のみである。また，集会や署名活動も，2016年改正に至る過程で幾度か実施されたものの，その数と規模は減少している。

ただし，アウトサイド戦略が急激な盛り上がりを見せたのが，2014年の租税特別措置法

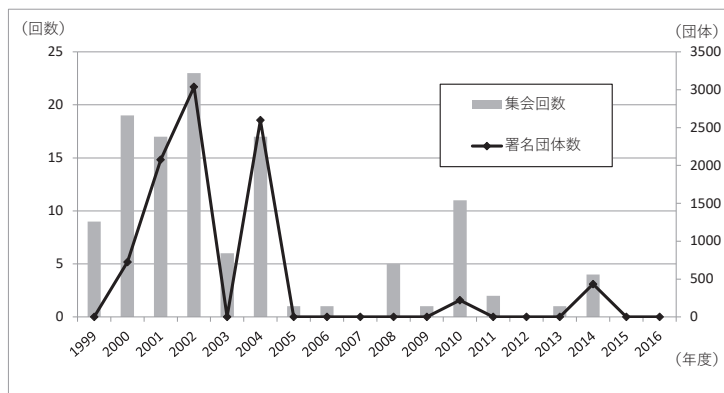


図1 1999～2016年のシーズが主催・共催した集会回数と署名団体数
出典：シーズ関連資料をもとに筆者作成

見直しへの反対であり、この時にはシーズ主催で勉強会・集会が度々開催されている。そして興味深いことに、2014年には、かつてとは異なるアウトサイド戦略も採用されている。2014年10月に衆議院議員会館で開催されたシンポジウム「どうなっちゃうの？NPO税制」でシーズと並んで主催団体となったのは、これまでのNPO法改正関係のイベントではあまり登場してこなかった、以下のような若手のNPO・社会的企業関係者であった。

シンポジウム「どうなっちゃうの？NPO税制」(2014年10月)主催団体：認定NPO法人フローレンス、認定NPO法人育て上げネット、認定NPO法人カタリバ、NPO法人エティック、NPO法人ソーシャルベンチャー・パートナーズ東京、一般社団法人ジャスト・ギビング・ジャパン、NPO法人日本ファンドレイジング協会、NPO法人G-net、一般社団法人RCF復興支援チーム、NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会(シンポジウム当日資料より)

この時の集会の模様が「ニコニコ動画」で配信されていたことに象徴されるように、認定NPO法人制度の危機を前にして、シーズはこれまでとは異なる新たな支持者への働きかけを行っていた。

また、図1には含めていないが、2016年法改正の直前には、これまでのようなシーズ・日本NPOセンターの主催、あるいはNPO議連と共催の集会とは異なり、自民党NPO等特別委員会主催の集会が、結果的に運動側のアウトサイド戦略の役割も果たした。同委員会は2016年3・4月に地方での意見交換会(地方ヒアリング)を札幌・仙台・神戸・福岡で開催したが、その調整は日本NPOセンター

と現地のNPO支援センターが担当したものであった。この時のことを日本NPOセンターの吉田氏が次のように述べている。

自民党NPO等特別委員会から、各地で意見交換会をしたいということで、うちに調整してってという話があり、それぞれ推進会議に入っているような地元のNPO支援センターに協力依頼をしました。でも、NPO法改正案はほぼまとまっていたし、準備しているときに熊本地震があったから、結構そっちの話で取られてた気もするな。急遽、NPO法税制の改要望とは別の要望書作ったんですよ、日本NPOセンター名で、熊本地震に関する要望書やったんですけど。……宮城の時は、それよりも東日本大震災の復興予算の話が中心だったとか。だからそれぞれの事情があつて。……だからNPO法税制改正の要望の個別の話というよりも「とにかくNPO集めて、盛り上がりつくって」ということと、その場で「NPO法改正、よろしく、と言ってね」ということの、2つお願いしましたね¹¹⁾。

このように、自民党からの依頼を活用しながら、各地の震災復興に関する要望とともに、NPO法改正の要望を各地のNPOが提起していったことが、法改正の後押しとなった。

4.3 インサイド戦略の持続

アウトサイド戦略が年によって変化したのに対し、インサイド戦略については2011年以前と同様に、与野党の偏りのないような働きかけが継続されていたことが特徴である。

例えば2012年夏には、自民党本部で開かれた党団体総局との意見交換会にシーズが参加しており、これは結果的に政権交代前夜の

布石となった。この時のことをシーズの関口氏が次のように述べている。

〔筆者：それは政権交代を見据えてみたいな感じ?〕 いやいや、そこまでそんなに大層な狙いがあったわけじゃないんですが、結果としてはそうなったと。でもやっついてよかったですね、あれも。今から思うと本当錚々たるメンバーで、それこそ谷垣（禎一）さん自身も来てくれたし。あと茂木（敏充）さんとか、当時政調会長だった。とか、あと逢沢さんとかみたいな、錚々たる方々が来てくれて。党本部でやるって象徴的な意味もあるんですよ¹²⁾。

他方で同じ2012年の8月に、シーズは民主党内閣部門会議でも要望書を提出している。

また、2013年9月にはシーズのアテンドによってNPO議連の訪米調査（超党派5党から7名の議員が参加）が行われた。この訪米調査と前後して、シーズと、日本NPOセンターを中心とするNPO支援センター有志がそれぞれ、自民党・公明党・民主党等に要望書を提出しており、同年11月にはシーズ・日本NPOセンター・NPO議連の共催で「NPO法施行15周年記念イベント」が開催された。

2014年以降も、シーズと、日本NPOセンターを中心とする「CEO会議」や「推進会議」がそれぞれ各党やNPO議員連盟に要望書を提出しているほか、シーズは公明党や民主党のヒアリングに呼ばれたり、日本NPOセンターは上記の通り自民党NPO特委が開催した地方ヒアリングで事務局的な役割を担ったりするなど、インサイド戦略が継続された。

さらに、法改正の直前に参議院内閣委員会での厳しい審議日程に直面した際には、シーズは各党の内閣委員会委員に改めて要望を出

して回ったという。この時のことをシーズの関口氏が次のように述べている。

参議院は参議院で、ご存じのとおり特殊じゃないですか。あと内閣委員会には山本太郎さん（当時、生活の党と山本太郎となかまたち）がいたんですよね。全会一致にするためには、そういう方にもちゃんとご説明に伺わなきゃいけないし¹³⁾。

このように、政権交代などの外部環境の変化にかかわらず、シーズと日本NPOセンター等がインサイド戦略を持続していたことが、2016年法改正に大きな影響力を及ぼしたと言える。

5 政策志向的学習の進展

では、以上のアクター間の関係とロビイング戦略の帰結として、政策志向的学習はどのように進展していったのか。時系列に沿って見て行きたい。

5.1 法改正への準備（2011～2013年）

まず、2012年4月の改正NPO法施行後、シーズと日本NPOセンターではそれぞれ、2011年改正で積み残した論点や、新たに明らかになった現場での不備などを中心に、要望書を提出している（表3、表4）。

だが、平成26年度税制改正では寄付税制の拡充はなされず、逆に租税特別措置法の見直しが記載されることになった。

5.2 租税特別措置法見直し論への対応（2014年）

租税特別措置法見直しの浮上を受けて、シーズや日本NPOセンターは、見直しへの反対と、NPO法の改正を、同時に要望していくことになった。その結果、租税特別措置

表3 シーズによる「NPO法人制度の平成26年度税制改正に関する要望書」(2013年10月10日)

<p>1. 特定収入に係る消費税制上の所要の措置 【消費税】 特定非営利活動法人の課税仕入れに係る税額の計算上、不課税仕入れ額に相当する特定収入を調整計算の対象に含めないなどとする事。</p> <p>2. 寄附金の適用下限額の撤廃 【所得税・個人住民税】 寄附金控除の適用下限額（現行：2千円）を撤廃する</p> <p>3. 法人の損金算入限度額の拡充 【法人税】 法人寄附金の損金算入限度額を所得の10%までに引き上げ、現物寄附は全額損金算入可能にするなど法人向け寄附税制をより一層拡充すること</p> <p>4. 認定NPO法人の本来事業非課税 【法人税】 認定NPO法人の行う特定非営利活動事業は、法人税法上の収益事業に含めないようにして、認定NPO法人の自立的活動を支援すること。</p>
--

出典：同要望書をもとに筆者作成

表4 NPO支援センター有志による「NPO法人制度の税制改正に関する要望書」(2013年9月20日)

<p>【寄附金税制の拡充等】</p> <p>1. 課税仕入れ等以外に用途が限定されている寄附金等を特定収入から除外すること。</p> <p>2. 消費税制における仕入控除税額の特例の対象となる特定収入の範囲を適正化すること。</p> <p>3. 寄附金控除において年末調整での適用を認めること。また、適用下限額・控除上限額を撤廃するなど個人向け寄附税制をより一層拡充すること。</p> <p>4. 法人寄附金の損金算入限度額を所得の10%まで引き上げること。また、現物寄附は全額損金算入可能にするなど法人向け寄附税制をより一層拡充すること。</p> <p>5. 認定NPO法人への不動産等の寄附は、みなし譲渡所得課税を自動的に適用除外とすること。</p> <p>6. 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。</p> <p>7. 「大規模災害発生時に、救援・支援活動を行う認定NPO法人等に対する指定寄附金制度を迅速に発動できるよう制度化すること</p>
<p>【NPO法人税制の改善】</p> <p>8. 「収益事業」の定義を厳密にした上で明確化すると共に、実質的に寄附とみなせるものは収益事業に該当しないものとする事</p> <p>9. 地方税においては、用途により不動産取得税・固定資産税は非課税とすること</p> <p>10. 小規模NPO法人に対する法人税の免税点制度・簡易申告制度を創設すること</p>

出典：同要望書をもとに筆者作成

法の見直しは回避され、NPO議連でも法改正に向けた準備は進められたが、法案には至らなかった経緯は、上述の通りである。

この結果、法案の争点から脱落することになったのが、「仮認定の特例の延長または恒久化」である。「仮認定制度」は2011年の法改正時に実現したもので、「設立して5年未

満の法人」に限り、認定NPO法人になるための8つの基準のうち「パブリック・サポート・テスト」を満たしていなくても、有効期間3年間の税制優遇措置が受けられるというスタートアップ制度である。そして2011年法改正から3年間は、「設立して5年以上の法人」も仮認定に申請できるという特例措置が設け

表5 シーズによる「NPO法人制度・税制度に関する要望事項」（2014年5月28日）

<p>●寄付税制の拡充</p> <p>①税額控除の存続, ②みなし寄付金制度の存続, ③法人からの寄付金特例の拡充, など</p>
<p>●認定NPO法人制度の改善</p> <p>①仮認定制度の5年以内原則の撤廃, もしくは特例の延長</p> <p>②法人設立後に直ちに仮認定申請できるよう規制緩和</p> <p>③認定等の審査期間の明記</p> <p>④実績判定期間の明記, など</p>
<p>●NPO法人制度の改善</p> <p>①法人設立期間の短縮</p> <p>②「特定非営利活動法人」の名称変更</p> <p>③資産登記義務の廃止と内閣府ホームページでの貸借対照表の公開</p> <p>④内閣府ホームページでの全NPO法人の財務情報等の公開</p>

出典：同要望書をもとに筆者作成

られていた。この特例措置の延長または恒久化を、シーズや日本NPOセンターが要望していたものの、実現せぬまま特例期間の3年を超過することとなった。この経緯をシーズの関口氏が次のように述べている。

〔筆者：仮認定の特例の話は2015年3月で一旦切れるってなっていて、それで過ぎちゃったので、そこはもう要望から外したんですか？〕まあまあそうですね。いや、要望はしてる、今もしてるんですけど、なかなかやっぱり厳しそうというか、そもそもスタートアップって名目で入れちゃったからね。矛盾しちゃうんですよね。そこをつつかれると確かに弱くて、ちょっとそれはしっかり論拠を組み立てていかなきゃいけない¹⁴⁾。

5.3 法改正の進展（2015～2016年）

2015年には、各党とシーズ、日本NPOセンターを中心に、政策志向的学習が急速に進展していった。2014年にシーズと「民間

NPO支援センター・将来を展望する会」名義で日本NPOセンター等が提出した要望書は、表5、表6の通りであり、翌年以降も項目を微修正しながら、両団体を中心に要望書が出されている。

この時期のNPO議連および各党の政策志向的学習は、こうした要望書をベースに内容が検討されていった。この経緯を辻元議員が次のように述べている。

〔筆者：これ（改正項目）は基本的に、シーズと日本NPOセンターがその時々要望書を出されていたものを元に、いろいろと詰めていったというような感じですか？〕そうです。ですから、やっぱり現場で実際にNPOを運用している人たちに、使い勝手のいいものにしなきゃいけないって。NPOの制度っていうのは、バージョンアップをずっとしてきているので、チューニングというか、微調整というか、誰もやったことのない分野についての法律だから、いろんな活動してみて、

表6 民間 NPO 支援センター・将来を展望する会による「特定非営利活動法人の税・法人制度に関する要望書」(2014年6月12日)

<p>【寄附税制等の税制について】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「認定 NPO 法人に対する損金算入の特例」ならびに「認定 NPO 法人のみなし寄附金の損金算入の特例」の存続させること 2. 税額控除制度と所得控除の選択制を存続させること 3. 大規模災害発生時に、救援・支援活動を行う認定 NPO 法人等に対する指定寄附金制度を迅速に発動できるよう制度化すること 4. 「収益事業」の定義を厳密にした上で明確化すると共に、実質的に寄附とみなせるものは収益事業に該当しないものとする 5. 寄附金控除において年末調整での適用を認めること 6. 寄附金、会費等は、特定収入がある場合の仕入れ控除税額の調整計算対象から除外すること
<p>【法人制度・認定制度について】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 仮認定制度の特例の延長と名称について 2. 認定における標準処理期間を設定することと、認定基準について標準化すること 3. NPO 法人の信頼性の向上のために、インターネットでの情報開示を義務化すること 4. 資産の総額の登記を撤廃すること 5. 活動計算書に関する経過措置を適用する期間を明確化すること

出典：同要望書をもとに筆者作成

こういうことはやりにくいか障害があるっていうのを聞いて、何でもかんでもじゃないけれども、それをまた省庁なんかと調整したりして、それで改正項目っていうのは決めていくんです¹⁵⁾。

以上の流れのもと、表7のように、シーズや日本NPOセンターなどの要望項目の幾つかが法案で実現していった。

このうち縦覧期間の短縮は、「現行の縦覧期間(2か月)はインターネット等の普及が進む1998年当時の状況に即しており、機動性・迅速性が求められつつある現在の社会情勢と齟齬が出ていたこと」(関口 2016:3)を背景にシーズが要望し、実現したものである。また、仙台市の国家戦略特区の政策¹⁶⁾などが追い風を与え、早いうちから改正項目として定着した。ただし、その期間の設定については、特区との兼ね合いで設定された。

この経緯をシーズの関口氏は次のように述べている。

前段として国家戦略特区の短縮ってのが実現してるんですよ。……先に特区でできちゃってると、本法がそれ(特区の2週間)を上回っちゃったら意味なくなっちゃうじゃないですか。だから落とすところで1カ月っていう¹⁷⁾。

「資産総額の登記廃止」と「貸借対照表の公告義務化」は、「①全国的に法人登記が可能な登記所(法務局等)が多くの県で県内1か所にまで統合・減少したため、特に地方での法人側の負担が増大していたこと、②資産総額の変更登記期限は事業年度終了後2か月以内であるが、NPO法上の事業報告書等の提出期限は同3か月以内であり、分かりづらかったこと、③NPO法人は他の法人格と異

表7 NPO法2016年改正の内容

<p>【NPO法人制度】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 設立認証・定款変更認証時の縦覧期間を「2か月→1か月」に短縮 従来、最長で4か月間（縦覧2か月＋審査2か月）かかっていたNPO法人の設立・合併・所轄庁移動・定款変更等の手続きが3か月間以内に短縮。 ⇒NPO法人設立や定款変更をよりスピーディに！ ・ 「資産の総額」を登記事項から削除，貸借対照表の公告義務化，内閣府サイトの充実 NPO法人の登記事項から「資産の総額」を削除する（組合等登記令の改正）代わりに，貸借対照表の公告を義務化する（ただし，費用・事務負担が増大しないよう配慮）。 ⇒毎年の資産総額の変更登記に伴う事務負担が軽減されるとともに，NPO法上の事業報告書等提出期限等との矛盾が解消され分かりやすくなる！
<p>【認定NPO法人制度】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 認定・仮認定NPO法人の義務である海外送金時の報告は「事前→事後一括」に ⇒国際協力NGO等でより機動的な活動が可能に，事務負担も軽減へ！ ・ 仮認定の名称を「仮認定→特例認定」へ変更 ⇒仮認定制度のイメージアップや信頼性の向上に期待！
<p>【認証・認定制度共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業報告書等や役員報酬規程等の備置期間を「3年間→5年間」へ延長 ⇒FATF勧告をはじめとした社会的要請に対応し，透明性を一層向上！

出典：関口（2016：4）

なり，資産総額を表す財産目録・貸借対照表が内閣府・所轄庁のホームページ等で公開されており，登記事項から削除しても透明性を維持できること」（関口2016：3）を背景にシーズや日本NPOセンターなどが要望し，実現に至った。

「仮認定」の名称変更は改正直前に，日本NPOセンターを中心とする「NPOの法制度等改革推進会議」からの要望で加わり，ただし要望していた「準認定」ではなく「特例認定」という名称になったものである。この経緯を日本NPOセンターの吉田氏が次のように述べている。

仮認定の名前変更の話は，ここ（NPOの法制度等改革推進会議）へ入っている団体から，「仮認定という名称が，認定

を受けてないNPO法人よりも仮な感じ」「法人自体が仮に見えるから，変えてほしいという声がある」っていう話があって，推進会議の要望書に加えました。……〔西村議員から〕声を掛けてもらって，自民党NPO等特別委員会に推進会議名の要望書を持っていったんですよ。で，西村議員は仮認定を捨ててくださった。……〔法案が〕まとまりかけていたところに，これが1個ぱっと入ることになって。元々は「準認定」で提案してたんですけど，法律用語的に「準」っていうのはすぐわかないみたいなのが，どうも法制局との間のやりとりあったらしく，「特例認定」という名称で入ったんですけど¹⁸⁾。

その他、「FATF（ファタフ：金融活動作業部会）勧告等の社会的要請から対策を講じる必要があった」（関口2016：3）ことによる「事業報告書等の備置期間延長等」などが、2016年法改正にて項目に含まれることになった。

他方で、寄附税制の拡充など税制改正を伴う改正項目や、特定非営利活動促進法の名称変更については、自公政権下での改正が難しく、見送られた。

こうして実現したNPO法2016年改正について、シーズの関口氏は次のように評価している。

テクニカルな改正だけど、こういうのをちょっとずつやってくのが〔NPO法〕らしいって言うか。自分たちに都合のいい改正だけじゃないですからね。事業報告書も延びちゃったりとか、登記外だけの予定がBS（貸借対照表）の公告とかついちゃってきてるわけですから。でも、それってある意味、なんでもかんでもわれわれの側が都合のいい改正だけじゃなくて、ちゃんと自分たちで、要望したわけじゃないけど、それも受け入れて、透明性とか信頼性を高めていこうって言うところからすると、そもその法の趣旨にも合ってるし、みんなで考えていこうって言うことですよ¹⁹⁾。

こうしたテクニカルな改正を、運動側が政治側との交渉の中で実現していったのが、2016年法改正の特徴だったといえる。

6 結語

以上、本論文ではNPO法2016年改正について、政策過程と社会運動の両面から分析してきた。こうした法改正の経緯を2011年と比較すると、2011年は政府が推進した税制

改正からNPO議連がNPO法改正を引き継いだのに対し、2016年は政府による租税特別措置法見直しを抑えながら各党とNPO議連が法改正を実施した。運動側は2011年までの立法運動を主導した「NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会」の解散ののち、シーズと、日本NPOセンターおよび各地のNPO支援センターの2つのネットワークが、相互に情報交換しながら運動を展開していた。その中で、アウトサイド戦略は頻度を落としつつ租税特別措置法見直し反対時には再び活用され、またインサイド戦略は一貫して与野党に偏りなく継続して採用されていた。こうしたアクター間の関係とロビイング戦略の帰結として、2016年改正では、設立認証・定款変更認証時の縦覧期間の短縮、登記事項の「資産の総額」の削除と貸借対照表の公告義務化、「仮認定NPO法人」から「特例認定NPO法人」への名称変更、といった項目が実現した。ただし、「仮認定の特例の延長または恒久化」は特例期間の3年を過ぎたことで脱落し、自公政権（安倍政権）という政治状況のもとでは寄付税制の拡充や特定非営利活動促進法の名称変更などが見送られた。

これらの項目が、NPOや立法運動にとってどのような意味を持つのかについては、別稿（原田 近刊）で考察をおこないたい。

また、今回の法改正においても附則で、「施行後三年を目途として、新法の実施状況、特定非営利活動（新法第二条第一項に規定する特定非営利活動をいう。）を取り巻く社会経済情勢の変化等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」という文言が入れられた。今後の法改正についても、引き続き分析を加えていきたい。

注

- 1) 本節は原田（2017）の2-1節を大幅に圧縮して編集したものである。
- 2) このタイミングで9月15日にNPO議員連盟の役員会が開催されているが、この時の論点は、改正NPO法に関係する各都道府県・政令市での条例制定などであった。シーズホームページ (<http://www.npweb.jp/>)、2011年10月18日付ニュースより。
- 3) 内閣府NPOホームページ (<https://www.npo-homepage.go.jp/kaigi/kyoujuo-shakai>) より。
- 4) シーズホームページ (<http://www.npweb.jp/>)、2013年12月6日付ニュースより。
- 5) 発言者とインタビュー日時は省略した。
- 6) 日本NPOセンター事務局長の吉田建治氏へのインタビュー（2015年9月8日）より。
- 7) 辻元清美議員へのインタビュー（2018年7月23日）より。
- 8) 辻元清美議員へのインタビュー（2018年7月23日）より。
- 9) 辻元清美議員へのインタビュー（2018年7月23日）より。
- 10) 辻元清美議員へのインタビュー（2018年7月23日）より。
- 11) 日本NPOセンター事務局長の吉田建治氏へのインタビュー（2015年9月8日）より。
- 12) シーズ代表理事の関口宏聡氏へのインタビュー（2017年10月19日）より。
- 13) シーズ代表理事の関口宏聡氏へのインタビュー（2017年10月19日）より。
- 14) シーズ代表理事の関口宏聡氏へのインタビュー（2017年10月19日）より。
- 15) 辻元清美議員へのインタビュー（2018年7月23日）より。
- 16) NPO法人設立時の縦覧期間を従来の2か月から2週間に短縮することで、NPO法人設立を促進するもの。仙台市が国に提案した規制改革メニューであり、全国に先駆けて2015年から実施している。仙台特区ホームページ (<https://sendai-tokku.jp/>) より。
- 17) シーズ代表理事の関口宏聡氏へのインタビュー（2017年10月19日）より。
- 18) 日本NPOセンター事務局長の吉田建治氏へのインタビュー（2015年9月8日）より。
- 19) シーズ代表理事の関口宏聡氏へのインタビュー

（2017年10月19日）より。

文献

- Andrews, Kenneth, and Bob Edwards, 2004, "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process," *Annual Review of Sociology*, 30: 479-506.
- 藤田研二郎・富永京子・原田峻, 2014, 「社会運動の連携研究におけるモデル構築の試み——『戦略的連携——連携形成と社会運動』を手がかりに」『書評ソシオロギス』10: 1-26.
- 原田峻, 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) : 1-12.
- , 2016, 「NPO優遇税制をめぐる立法運動のロビイング戦略」『年報社会学論集』29: 116-127.
- , 2017, 「NPO法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動——ロビイング戦略・組織間連携・帰結の分析」東京大学大学院人文社会系研究科博士論文.
- , 2018, 「NPO法制定過程における立法運動の組織間連携——分野内／分野間の連携に着目して」『ノンプロフィット・レビュー』17 (2) : 77-87.
- , 近刊, 『ロビイングの政治社会学——NPO法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動』有斐閣.
- 小島廣光, 2003, 『政策形成とNPO法——問題, 政策, そして政治』有斐閣.
- Sabatier, Paul A. and Christopher M. Weible, 2007, The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications, Sabatier, Paul A. eds. *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., Westview Press, 189-222.
- 関口宏聡, 2016, 「国会閉幕寸前で成立！！NPO法改正, その内幕」『公益一般法人』924: 2-5.
- Tarrow, Sidney, 1998, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, second ed., Cambridge University Press. (大畑裕嗣監訳, 2006, 『社会運動の力——集合行為の比較社会学』彩流社.)
- Van Dyke, Nella and Holly J. McCammon eds., 2010, *Strategic Alliances: Coalition Building and Social Movements*, University of Minnesota Press.
- Walker, Jack L., 1991, *Mobilizing Interest Groups in*

America: Patrons, Professions, and Social Movements, University of Michigan Press.

付記

本論文は、2014-2015年度JSPS科研費（研究活動スタート支援，課題番号26885091）および2017-2019年度JSPS科研費（若手研究（B），課題番号17K13858）による研究成果の一部であり，日本NPO学会第20回年次大会報告原稿を大幅に加筆修正したものである。最後に，調査協力者の方々に御礼を申し上げます。