

論文

## NPO 法改正と政治主導

NPO Law Reform and Political Leadership

秋山 訓子 (Noriko AKIYAMA)

筑波大学人文社会科学部 博士後期課程

2009年に発足した民主党政権は、マニフェストに「政治主導」を掲げて誕生した。そこでいう「政治主導」には、政策形成を官僚から政治家の手にとりもどすという大きなコンセプトのもとに、「首相によるリーダーシップ発揮」という意味での「首相（もしくは官邸）主導」、内閣の政務三役による政策形成という「内閣主導」、官僚ではなく理念を共にする政治家が実質的に議論するという「政治家主導」という3つのタイプがあった。この政治主導によって成し遂げられたのが、民主党政権が実現した重要政策の一つである特定非営利活動法人法（NPO法）の改正と新寄付税制関連法によるNPO寄付税制の大幅拡充である。本稿では、寄付税制の大幅拡充の実現過程を検証することで、政治主導に基づく政策形成でこそ寄付税制の大幅拡充が可能であったことを示す。そのために、まずこの40年ほど日本政治のテーマの一つであった政治主導の系譜を追った上で、民主党政権がめざした政治主導の概念を整理する。さらに法改正と関連法が政策として浮上し、具体的な政策として形作られ、国会を通過するまでの過程を、新しい公共円卓会議や市民公益税制プロジェクト・チーム、超党派の議員連盟といった政策推進装置に注目しながら、それらがどう政治主導で行われて実現に至ったのかを明らかにする。それから鳩山由紀夫や松井孝治など、寄付税制拡充に向けて鍵となった与野党の人物たちの理念や政治行動について分析する。それによって、このNPO税制の大幅拡充が、政策形成の各過程においてその舞台を官邸や内閣、国会へと変えながら、また政策形成の主な担い手もそれによって首相から内閣を構成する副大臣・政務官、さらには国会議員へと移り、それぞれの局面で異なる政治主導によって行われたことを示す。

The Democratic Party of Japan (DPJ) took office in 2009 and came into power on the platform of "political leadership" from its manifesto. The concept of political leadership aims to return policy formation from the hands of bureaucrats to the hands of politicians, and is divided into three categories: "prime ministerial leadership" from the prime minister (or prime minister's office), "cabinet-led leadership" in policy formation from the three political officers in the cabinet, and "politician-led leadership" in the discussion of political issues in the place of bureaucrats. Some of the key policy achievements of the DPJ administration as a result of political leadership were the amendment of the Nonprofit Organization Law (NPO Law) and the major expansion of the taxation laws to include the taxation of NPO donations. In this paper, I demonstrate that the expansion of the donation tax system was only possible under political leadership through the examination of the tax expansion process. In order to accomplish this, I first trace the history of political leadership within the past 40 years and then summarize the concept of political leadership as pursued by the DPJ administration. Next, I show how the political leadership of the DPJ led to the emergence of law reform and other related legislation in the form of concrete policies that have passed through the Diet. In addition, I analyze the political actions and philosophies of Yukio Hatoyama, Koji Matsui, and other key players in the ruling and opposition parties that led to the expansion of the donation tax system. Lastly, I show how policy formation was led by a different branch of political leadership at each stage of the process.

キーワード：民主党政権、政治主導、NPO法、寄付税制

**Keywords:** Politics of The Democratic Party of Japan, Political Leadership, NPO Law, Donation Tax System

2009年9月に実現した自民党から民主党への政権交代は、第二次大戦後初の選挙による政権交代だったが、2012年末の総選挙で再び自民党へ政権が戻るという3年余りのごく短期間に終わった。その間の成果の一つが、2011年6月に成立した特定非営利活動法人法（以下、NPO法）改正と新寄付税制関連法によるNPO寄付税制の大幅拡充といえよう。

この改正により、寄付する側にとっては、従来の所得控除に加えて税額控除が導入された。認定NPO法人に寄付をすれば2000円を超えた分が40%を所得税から、10%を個人住民税から減額されることとなり、従来よりも控除の幅が増えた。

NPO側にとっては寄付優遇の対象となる認定NPO法人になるための要件が大幅に緩和された。これによって、認定NPO法人の数が2010年度の198から2012年度には407に増えた<sup>1</sup>。2001年度に認定制度が導入されてから2010年度までの10年で198だったことを考えれば短期間で倍増しており、法改正の効果は大きかったと言っている<sup>2</sup>。

また、個人寄付額の推計総額は2009年の5455億円、2010年の4874億円から2012年は6931億円となり、大幅ではないものの一定程度増加したとはいえよう<sup>3</sup>。

寄付税制の改正は1998年のNPO法成立以来の課題とされてきた<sup>4</sup>。2001年に寄付税制は導入されたものの所得控除のみであり、税額控除の導入はNPOや寄付者の側からは長く待望されていたが<sup>5</sup>、民主党への政権交代を経て初めて実現したものであった。民主党は結党以来、市民の能動性を強調し、オープンな多文化社会を主張してきた（山口2012:43）。このことは1996年の旧民主党のスローガンが「市民が主役」であり<sup>6</sup>、2009年のマニフェストでは「横につながり合う『きずな』の社会を作りたい」と冒頭に記し、具体策として「市民が公共を担う社会を実現」するために「寄付税制の拡充」を挙げている<sup>6</sup>。すなわち、一貫して市民社会の理念を重視してきたのである。

同様に、旧民主党の政権公約では「内閣府の設置と政治的リーダーシップの発揮」を主張し<sup>7</sup>、2009年のマニフェストでは「政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」「各省の縦割りの省益から官邸主導の国益へ」「官邸機能を強化」と記し<sup>8</sup>、首相がリーダーシップを発揮でき、そのための統治機構を作るといった「政治主導」を提示してきた。

このように、理念として市民社会を重視する政権と政治家による、政治主導の仕組みと手法に基づく政策形成によってこそ、寄付税制の大幅拡充が実現したのではないだろうかというのが本稿の問題意識である。それによって、自民党政権ではなしえなかった寄付税制の大幅拡充がなぜ民主党政権で実現したのかを明らかにしたい。

民主党政権についての研究は、政権交代によって日本の政治構造がどう変化したのか、あるいはしなかったのかを取り上げた飯尾編（2013）、それに加えて民主党政権の実像を記した佐々木・清水編（2011）、民主党政権下での政策がどう遂行されたのに着目した伊藤・宮本編（2014）、特に政治主導がどう行われたのかに焦点を当てた御厨編（2012）、キーパーソンたちにインタビューしながら政権

<sup>1</sup> 内閣府 NPO ホームページ「特定非営利活動法人の認定数の推移」  
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>（最終閲覧日 2020/06/09）

<sup>2</sup> 日本ファンドレイジング協会「日本寄付市場の現状 個人寄付推計総額」  
<https://jfra.jp/research/>（最終閲覧日 2020/06/09）。なお、2007年から2010年は震災や世界金融恐慌などの影響があり、一概に寄付額への影響を評価することは難しいと思われる。

<sup>3</sup> 『毎日新聞』2011年6月18日朝刊（5面）

<sup>4</sup> 『毎日新聞』2011年7月12日朝刊（17面）

<sup>5</sup> 『朝日新聞』1996年9月21日朝刊（7面）

<sup>6</sup> 民主党マニフェスト2009「政権交代。」[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)  
（最終閲覧日 2020/06/10）

<sup>7</sup> 『毎日新聞』1996年9月29日朝刊（2面）

<sup>8</sup> 民主党マニフェスト2009「政権交代。」[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)  
（最終閲覧日 2020/06/10）

の実像を論じた山口・中北編（2014）など数多い。しかしいずれもが、政治主導について詳述されてはいても、それが寄付税制の拡充という民主党の重点政策においてどのように発揮されたのかを取り上げたものではない。

2011年の寄付税制の拡充については、原田・成（2011）、原田（2020）がある。これらは政策過程を追いながら、市民社会側のアドボカシーやロビイングに焦点をあてている。しかし、民主党政権における統治機構や政治制度、あるいは政策形成プロセスといった点はあまり言及されていない。山口（2012）は、統治機構と政策の両方を検討し、民主党政権の全体像を分析しているが、寄付税制の拡充はその中の一つのトピックとして挙げているにすぎず、それ自体についての詳細な考察は行われていない。

本稿は寄付税制の改正を検討するにあたり、民主党がめざした「政治主導」の統治機構改革、民主党及び個々の政治家の理念に焦点をあてる。そして、従来の民主党政権研究における統治機構制度の議論をふまえ、その下での改正NPO法成立までの政策形成過程を分析する。それによって、なぜ自民政権では実現しなかった寄付税制の改正が民主党政権で実現したのかの理由を明らかにする。分析の観点としては、政治主導の概念について整理したうえで、まず民主党が政権交代で実現しようとした政治制度と政策形成の枠組みに着目する。加えて、政権交代直後から改正法成立までの政策決定過程を検討しつつ、実現に至った理由について探究する。あわせて、政策決定にかかわったキーパーソンたちの理念や行動に着目し、寄付優遇税制の大幅改正がなぜ実現したのかを分析する。以上から、この大幅改正が一貫して政治主導の理念や仕組みのもとでの政策形成によってこそ行われたものだというを明らかにする。

## 1 民主党政権がめざした「政治主導」とは

### （1）日本の戦後政治における政治主導の系譜

ここではまず、簡単に日本政治における政治主導の系譜を振り返り、「政治主導」の概念を整理する。そのうえで民主党政権がめざした「政治主導」がどのようなものであり、そのもとで寄付税制の拡充が実現したかを見ていくことにする。

「政治主導」とは、大きく言えば、官僚組織と共生しつつ政治優位のシステムを築くことであり（新藤 2012:21）、首相が指導力を発揮する首相主導と、特定の政治分野に強みを持ち、業界団体を背景として関係官庁の政策形成に影響を及ぼす族議員主導という2種類がある（飯尾 2008:170）。首相主導とは、「内閣、特に首相を中心とした主導」（信田 2013:4）であり、これを実現するために、歴代内閣はさまざまな改革を行ってきた。

日本の戦後政治における「政治主導」「官邸主導」「首相主導」の系譜は、中曽根康弘政権時代に始まるというのは、多く指摘されるところである（櫻井2010:4; 新藤2012:32）。それまでも内閣機能の強化が叫ばれたことはあったが、中曽根政権で初めて具体的に組織改編が行われたからである。内閣の総合調整機能を強化し、政策をリードしていくために首相に内政、外政、安全保障、内閣情報調査、および広報の五室長体制が作られた（後藤田1994:113-117; 櫻井2010:5; 新藤2012:51; 山口2007:160）。

1996年1月に誕生した橋本龍太郎内閣では、行政改革会議が設置され、省庁再編が行われると共に、首相の指導力を強化するため、内閣官房の強化を図った。内閣府の他に、予算の基本方針を議論するための総理のスタッフ機関として経済財政諮問会議も置かれた（飯尾2008:173,175-178; 飯尾2011:392-393; 久保田2010:3; 待鳥2012:56-57; 櫻井2010:5-7; 新藤2012:57-66; 信田2013:87-88; 竹中2006:57-60; 山口2007:188; 山口2012:63）。

その後継として1998年4月に発足した小渕恵三内閣では、政治主導をめざして副大臣と政務官が置かれることになった。これは、小渕首相のリーダーシップというよりも、連立のパートナーであった当時の自由党との政策合意によるものであり、小沢一郎自由党代表の年来の主張が採用された。（飯尾2006:42-43; 櫻井2016:7; 信田2013:93; 山口2007:199; 山口2012:63）。後年、鳩山内閣では大臣、副大臣、

政務官を「政務三役」と位置づけて、政治主導の原動力にしようと試みたが、その源流はこの制度改正にあった。

2001年4月に発足した小泉純一郎内閣では、橋本内閣時代に作られた経済財政諮問会議をフルに活用して、民間委員と共に予算編成の基本方針をこの会議で作ることになった。それまでの財務省（大蔵省）主導による予算編成から、首相官邸に予算編成の主導権が移行した（飯尾2008:201-202；飯尾2011:397-398；新藤2012:73-76；信田2013:107-113；竹中2006:158-160,177-180；山口2007:208-209）。

以上からわかるように、民主党政権以前の政治主導とは首相が首相官邸を中心に指導力を発揮できる仕組みであり、そのためにさまざまな改革が行われてきた。また、副大臣と政務官が置かれるなど首相のみならず内閣の基盤をも強化しようしてきた。すなわち、「首相主導」もしくは「官邸主導」、それから大臣らが政策形成に責任を持ってあたる「内閣主導」の2種類の政治主導をめざしてきたといえよう。貫かれているのは「脱官僚」という概念であり、政策の立案から決定を官僚の手から政治家の手にとりもどそうという試みだった。

## （2）民主党がめざした「政治主導」とは

民主党が2009年の政権交代を前にした総選挙に際し、選挙公約として出した「マニフェスト」の「5原則5策」では、「原則1」として「官僚丸投げの政治家から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」、また「第1策」として「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約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。」<sup>9</sup>とある。民主党政権構想の柱が「政治家主導」及び「政治主導」にあることがわかる。

そのうえで、原則2「政府と与党を分ける二元体制から、内閣の下で政策決定に一元化へ」、原則3「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」、あるいは第3策「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを作り、政治主導で予算の骨格を策定する」という文面からは、首相官邸のもとに指導力を発揮できる制度をつくり、首相や内閣のリーダーシップのもとに政策を作る、という意図が読み取れる。

すなわち、ここでいう「政治主導」とは首相が官邸のスタッフやシステムを使って指導力を発揮していく「官邸主導」及び「首相主導」、あるいは各省庁の大臣、副大臣、政務官が官僚任せにせず政策を決めていく「内閣主導」、さらにもっと広い意味で、官僚ではなくて政治家が決めていく「政治家主導」の3つのタイプが読み取れる。すなわち、民主党政権以前の自民政権がめざした2つの政治主導に加え、3番目の政治主導、つまり族議員のような特定省庁や業界団体と結びついたものではなくて理念に基づいた政治家が集まり、議論して政策を決めていくことが挙げられている。従って、3番目の政治主導には、後述するNPO議連のような超党派の議員による政治主導もありうる。族議員主導でなく、しかも脱官僚だからこそ、党を超えて理念で結ばれた議員による政治主導が可能となるわけである。

それでは民主党は具体的にどのような政治主導、官邸主導の仕組み作りを行ったのか。あるいは行おうとしたのか。2009年8月30日の衆議院総選挙で民主党が過半数を取り、政権交代することが現実になった。「マニフェスト」の第2策に「事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」とあったように、政権発足の2日前に行われた事務次官等会議が最後であり、以降は廃止された<sup>10</sup>。

9月16日に鳩山内閣が発足すると、初閣議で「基本方針」が示された。そこでは「国政の運営を官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新しなければなりません」と述べられていた。そのうえで具体的には、閣僚委員会が置かれ、各府省に大臣、副大臣、政務官による「政務三役会議」の設置、国家戦略室の設置、従来の政府・与党による二元的意思決定を一元化し、政府としての意思決定は政党ではなく内閣で行う、などが盛り込まれていた。（櫻井2010:9-10；清水2011:48-50；信田

<sup>9</sup> 民主党マニフェスト2009「政権交代。」

[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)  
(最終閲覧日 2020/06/10)

<sup>10</sup> 『朝日新聞』2009年9月15日朝刊（1面）

2013:130-131；塩崎2013:52-53；山口2012:77-78)。このように、政治主導への体制は着々と整えられていった。

官邸主導という点で特に重要だったのが国家戦略室である。これは小泉内閣での経済財政諮問会議を拡充したものであり、予算や税制改正、マクロ政策全般の司令塔と位置づけられた(清水2011:53)。9月18日には内閣官房内に国家戦略室が、内閣府に行政刷新会議が設置された(藤井2012:160；久保田2010:4；信田2013:132)。

しかしながら、これらの新しい仕組みは、総じていばうまく機能しなかった。そもそも次々に打ち出された新たな政治主導の仕組みは、十分に党内で共有されていなかった(山口・中北2014:63)。政務三役による政治主導は、各省の大臣のイニシアティブに任せられていたため、官僚をうまく使いこなして機能した省もあれば、官僚の離反を招いて機能しない省もあり、足並みはそろわなかった(塩崎2013:54-46)。全般的に政治家と官僚との間で情報の流通が不全だったと言われている(伊藤2014:19)。

鳩山内閣は、国家戦略室を「局」に格上げして組織的に拡充し、行政刷新会議も法的に位置づけて、政治任用ポストも増員させようという「政治主導確立法案」(久保田2010:5-8)を作成。同法案を政権交代して初の本格的な国会(2009年10月臨時国会)で成立させようとした。しかし、同時期に鳩山首相の政治資金スキャンダルが表面化し、国会を早く閉会したほうが良いという判断から実現しなかった。翌2010年の通常国会でも他の法案との兼ね合いや、沖縄県の米軍普天間飛行場の移設問題が暗礁に乗り上げるなどして政権が弱体化し、結局国会で法案が審議されることはなかった(藤井2012:160、173-174；塩崎2013:67-70)。菅直人が首相になると、国家戦略室は政治主導の司令塔から首相の助言機関へと衣替えとなった(秋山2013:230；信田2013:139)。

政策決定の政府への一元化も果たせなかった。鳩山政権では、民主党の幹事長は小沢一郎が務めていたが、小沢は入閣することなく党務に専念した。そして、小沢は地方や団体からの陳情を幹事長室で一本化して受けることとした。参院選を見据えて業界団体などににらみをきかせるという意図であり、小沢の影響力は著しく強まった。2010年の予算編成では、小沢は党の重点要望を官邸に要請し、鳩山首相は受け入れた(中野2013:208-210；信田2013:144)。政府と党の二元体制は温存されるどころか、この予算編成が示すように党への一元化を思わせる場面もあった(伊藤2014:16)。

事務次官会議も、2011年3月28日、東日本大震災の発生という未曾有の事態のなかで官僚による調整の場が必須となり、結局復活することとなった(清水2011:12；塩崎2013:64)。

以上、民主党政権発足時の鳩山政権が確立しようとした政治主導の制度、仕組みについて見てきた。官邸機能の強化をはじめとして政治主導を発揮できるような器作りに腐心したが、結局のところあまり効果を発揮できぬままに終わったように見える。もっとも後述のように、こうした改革はNPO法の改正には大きな影響を及ぼしている。

## 2 NPO法改正までのプロセス

前章では、民主党政権が一般的に政策を作っていく基盤とするためにめざした政治主導という「理念」や「仕組み」について着目した。本章では民主党に政権が移行してから、その理念や仕組みのもと、どのようにNPOへの寄付税制の大幅拡充へと至ったのか、その政策決定プロセスをみていく。

### (1) 「新しい公共」概念と新しい公共円卓会議

2009年8月30日に総選挙が行われて民主党が過半数を超えて第一党となり、政権交代が行われた。9月16日に鳩山内閣が発足すると、鳩山首相は国会で所信表明演説を行った。ここには、その後の鳩山政権でのNPO政策の理念的支柱となる「新しい公共」という言葉と、合わせて鳩山政権がどういう社会をめざすのかが具体的に盛り込まれた。所信表明で首相が政権の中心となる概念を提示することはよく見られるが、鳩山首相の場合はそれが「新しい公共」だったのだ。

たとえば、「現在、全国各地で、子育て、介護、教育、まちづくりなど、自分たちに身近な問題を

まずは自分たちの手で解決してみようという動きが、市民やNPOなどを中心に広がっています。」と、NPOの活動を挙げ、「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があります。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、まちづくり、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一人にも参加をしていただき、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す。(中略)市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えます。」<sup>11</sup>と述べている。民が行う公共的な活動を支え合う社会が今求められていて、そのために政治が後押しするとしている。NPO支援を政権の政策として推進していくという決意が示されたのだ。

さらに、年が明けた2010年の通常国会での施政方針演説でも、鳩山はNPOとその推進政策について取り上げている。

「人の幸福や地域の豊かさは、企業による社会的な貢献や政治の力だけで実現できるものではありません。今、市民やNPOが、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉など、身近な課題を解決するために活躍しています」と、社会や地域にとって不可欠なNPOの活動についてふれ、「こうした人々の力を、私たちは「新しい公共」と呼び、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と考えています」と、所信表明で掲げたコンセプト「新しい公共」について再度言及した。さらに「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附税制の拡充を含め、(中略)「新しい公共」の担い手を拡大する社会制度のあり方について、五月を目途に具体的な提案をまとめてまいります」と、期限を明確にしてNPOを後押しする政策を提案するとした<sup>12</sup>。

このように、鳩山首相は首相主導の一環として、自分の政権の理念、ビジョンの「新しい公共」を打ち出した。それを具体的な政策として実現するための装置の一つが、首相官邸に設けた「新しい公共円卓会議」であった。省庁任せにせず、官邸に設けたことで首相の指揮下におき、政策推進がしやすいようにした。首相主導、官邸主導を実行するための舞台と言えよう。

同会議は2010年1月27日に第一回が開かれ、6月4日に「新しい公共宣言」を出して解散した。金子郁容慶応大学教授を座長に、企業、NPO、アカデミズムなどから選ばれた19人の委員で構成された。座長を務めた金子は、情報工学が専門だが、1992年には「ボランティア」という新書を出して話題になった。鳩山とは旧知であり「鳩山さんの考え方を熟知し、新しい公共の理念の最大の理解者」(平田・松井2012:84)だった。

審議会を政策議論の場や推進力とするのは自民党政権時代から通常取られる方法であるが、特筆すべきは、この会議の事務局にNPO経営者ら民間人を入れたことだ。病児保育のNPOを創設した30代(当時)の駒崎弘樹はその1人である<sup>13</sup>。新しい公共を現場で実践している若手を入れ、官僚主導ではなく、NPOの活動現場の実感を伴った議論をめざした。

会議の様子はインターネットで生中継されており<sup>14</sup>、参加者がその場からツイッターで発信し、それへの反応を見ることも自由だった。視聴者は少数にとどまったが、政府の審議会でこの手法がとられたのは、極めて異例だった(平田・松井2012:84-85)。国民に開かれた政策審議の場であろうとしたのである。

鳩山は第一回会議の冒頭に挨拶をして「(円卓会議は)ある意味で新政権の真随だと、そのように私は思っていて、『新しい公共』の思いというものを、是非、国民の皆様方と一緒に大きく日本社会

<sup>11</sup> 『第173回国会衆議院本会議録第一号』2009年10月26日、p4

<sup>12</sup> 『第174回国会衆議院本会議録第四号』2010年1月29日、p2

<sup>13</sup> 『朝日新聞』2012年7月7日朝刊(11面)

<sup>14</sup> 「第1回『新しい公共』円卓会議 議事録」p3

[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryout/22n1kai/pdf/100127\\_minutes.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryout/22n1kai/pdf/100127_minutes.pdf) (最終閲覧日2020/06/12)

の中で位置づけていただきたい」と述べた<sup>15</sup>。ここからも、民主党政権にとって新しい公共が最重要課題であったことがわかる。

新しい公共という抽象的な概念を、どのように政策として結実させるか。3月2日に開かれた第2回の会議で、それはNPOの寄付税制だということが表明されている。同会議では、鳩山首相が「是非寄付税制をやっていただきたい。私がさきがけ<sup>16</sup>時代から、こういったことをやらなければいかんというふうに皆で言うておりましたにもかかわらず、なかなか役所の壁というものを破ることができないまま今日を迎えていると思っております、ぜひこの政権でこの問題だけはしっかりとした穴を空けなければいかんとまずは思っております、寄付税制の拡充の議論を積極的に行っていただきたい」と述べている<sup>17</sup>。

以降、円卓会議は税制の議論を柱の一つとして進む。6月4日の最終回の第8回では、新しい公共のめざす将来ビジョンや、そのために政府や国民が何をしなければならないかを記した「『新しい公共』宣言」が提出された。そのなかで「国民が寄付をしやすくするための税制などの制度改革」が提案され、税額控除の導入や認定NPOを増やすなどの方策を政府が検討を進めるよう期待する、と記されている<sup>18</sup>。会議では、宣言を受けて政府がどのように検討するのかを具体的に盛り込んだ「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」も提出され、実際に政策を進めていこうという政府の姿勢も示されている<sup>19</sup>。「宣言」を中心になってまとめたのも座長の金子であり、従来のように官僚が文案を作って委員に示すかたちではなかった（平田・松井2012:84）。

この間、鳩山は沖縄の普天間飛行場移設問題の行き詰まりなどから6月2日に退陣を表明した。もともと円卓会議は同月9日に「新しい公共」宣言を出して解散する予定だったが、6月4日に鳩山内閣は総辞職することになり、急遽、総辞職を決める閣議の30分前に円卓会議を始め、宣言を出した。宣言と同時に発表された「政府対応」は、鳩山の強い意向でNPOへの寄付控除が盛り込まれた<sup>20</sup>。

円卓会議のメンバーだった劇作家の平田オリザはこの会議について「今まで政府のいろいろな審議会に出てきたけど、あの会はやっぱり画期的だった」「NGOやNPOの人たちが本当に思いをぶつけながら、でもちゃんと他人の意見も聞きながらやる（中略）こんなことが官邸の中でできるのか……と。それで鳩山さんは二時間ずっと聞いているわけですから」（平田・松井2012:83-84）と、円卓会議が自由に議論を交わす場であり、鳩山も会議の議論に非常に重きを置いていたことを語っている。

このように、「円卓会議」は鳩山の寄付税制拡充に向けての強い思いが込められたものであり、自由で活発な議論が行われながら、首相主導、官邸主導の政策推進装置としての役割を果たしたといえよう。しかも、それが放置されずに実現するため、制度改革を念頭に置き、次に取り上げる税制改正の具体的な検討と連動していたのも特徴だった。円卓会議は、菅政権になっても「新しい公共推進会議」として引きつづき税制改正などについて検討を進めている（原田2020:233）。また、6月に発表された「新成長戦略」にも認定NPO法人制度の改正や寄付税制拡充が盛り込まれた<sup>21</sup>

## （2）税制改革に向けて

NPOへの寄付税制の拡充のためには、言うまでもなく税制を変えなければいけない。税の議論をするのが税制調査会（税調）であり、自民党時代は政府の税制調査会と、党の税制調査会との二本立

<sup>15</sup> 「第1回 『新しい公共』円卓会議 議事録」p2

<sup>16</sup> 鳩山がかつて在籍していた政党である新党さきがけ

<sup>17</sup> 「第2回 『新しい公共』円卓会議 議事録」p36

[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoutu/22n2kai/pdf/100302\\_minutes.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoutu/22n2kai/pdf/100302_minutes.pdf)（最終閲覧日 2020/09/22）

<sup>18</sup> 「『新しい公共』宣言 pp3,5

<https://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihongo.pdf>（最終閲覧日2020/06/20）

<sup>19</sup> 「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」

[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoutu/22n8kai/pdf/100604\\_03.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoutu/22n8kai/pdf/100604_03.pdf)（最終閲覧日2020/06/12）

<sup>20</sup> 『毎日新聞』2010年6月18日朝刊（2面）

<sup>21</sup> 「『新成長戦略』について」<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>  
（最終閲覧日 2020/06/18）

てで議論をしていた。民主党は「政府と党の政策決定の一元化」を掲げており、党の税調を廃止して政府税調に一本化した<sup>22</sup>。自民党時代の2つの税調のうち、実権があったのは党税調であり、各種団体から陳情を受けて税を減免することを利益政治の道具としていた(山口2012:107)。これは族議員による政治主導(飯尾 2008:170)といえよう。民主党はこれを廃して政府に一元化し、後述するように内閣に入った政治家たちが議論をして決めようとした。つまり、内閣主導をめざしたのである。ここにも政治主導の質を変える試みがあった。新しい政治主導によってこそ寄付税制の拡充は実現したのである。

新しい公共円卓会議に先立ち、2009年12月22日に出された「平成22年度税制改正大綱」には、「市民公益税制(寄付税制)」の項目があり、認定NPO法人の認定簡素化などが盛り込まれていた。合わせて寄付税制について「昨今、市民・事業者・行政が協働して課題を解決していく『新しい公共』の役割が重要性を増してきています」「市民が担う公益活動を資金面で支える上で寄付の役割は重要です。市民公益税制に係るプロジェクト・チームを設置し、平成22年4月末を目途に成果を得よう改革に向けた検討を進めます」と期限を切ってPT(プロジェクト・チーム)の設置を宣言した<sup>23</sup>。円卓会議と歩調を合わせての政府側の動きだった。

PTは渡辺周総務副大臣を座長に、峰崎直樹財務副大臣、大島敦内閣府副大臣、松井孝治官房副長官、小川淳也総務大臣政務官、古本伸一郎財務大臣政務官の6人で構成された。このメンバーからも内閣主導のモデルといえよう。首相の掲げたビジョンのもとに(こちらは首相主導)、政策の実質的な中身は、内閣に入った政務三役が議論し、決めていくという図式である。

PTは10回の議論を重ねて4月8日に中間報告を発表した。寄付する側には税額控除を導入し、寄付される側には認定NPO法人となるための要件を緩和し、仮認定制度を設けるなどの中身を盛り込んでいる<sup>24</sup>。これらは実際に実現した法律の原型である。首相の掲げた理念のもと、政治家による実質的な議論で財務省から徴税権を移行しようとしたのだ(山口2012:110)。

その後、首相の交代やそれに伴って内閣の政務三役も交代したため、PTのメンバーも交代したが、議論は引きつづき行われた。中間報告の時点で道筋がある程度つけられていたことでスムーズに事が運んだ。2010年12月1日に発表された最終報告では、さらに具体的な制度設計として、寄付する側には税額控除を導入して、所得税と個人住民税と合わせて50%までの税額控除を可能にすること、寄付される側は、認定NPO法人となるための要件を広げ、仮認定制度を設けることが詳述された<sup>25</sup>。

以上のように、寄付税制は審議会である「円卓会議」の政府側の応答として、政府税調のPTを利用して制度設計まで進んだ。前者は首相主導・官邸主導、後者は内閣主導のもとに進んだといえよう。

政府税調への一本化は必ずしもうまくいった場合ばかりではなく、官庁とその背後にいる業界団体が一緒になって改革を阻み、行き詰まった場合も多かった(山口・中北2014:92-92)。しかし、NPOの場合は対抗する強力な業界もなく、そもそも既得権もないこともあってこのような隘路には陥らなかったのである。

### (3) ねじれ国会と議連

必要な制度は具体的になったが、これを実現させるためには国会で法律を成立させなければならない。しかし、2010年の参議院選挙で民主党は敗北し、国会は衆参各院で多数派が異なる「ねじれ」状態となった。参議院では自民党が第一党で、野党が過半数を占めるようになったため、法改正には大

<sup>22</sup> 『日本経済新聞』2010年11月22日夕刊(7面)

<sup>23</sup> 「平成22年度税制改正大綱」[https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2009/\\_icsFiles/afieldfile/2010/11/18/211222taikou.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/11/18/211222taikou.pdf) pp.24,80-81  
(最終閲覧日 2020/06/12)

<sup>24</sup> 「市民公益税制PT 中間報告書 平成22年4月8日 市民公益税制PT」  
[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryuu/22n5kai/pdf/100409\\_01\\_02.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryuu/22n5kai/pdf/100409_01_02.pdf) (最終閲覧日 2020/06/12)

<sup>25</sup> 「市民公益税制PT 最終報告書 平成22年12月1日 市民公益税制PT」  
[https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/\\_icsFiles/afieldfile/2010/12/10/221201houkoku.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/_icsFiles/afieldfile/2010/12/10/221201houkoku.pdf)  
(最終閲覧日 2020/06/12)



きなハードルが出現したのである。

ここで大きな力を発揮したのがNPO議員連盟だった。NPO法成立後に超党派のNPO議連が発足し、以来法改正は議連が主導して行ってきた（熊代2003:12）。すなわち、NPO法は一貫して前述した3番目のタイプの政治主導、すなわち、官僚でも族議員でもなく、理念が一致する超党派の政治家の協調による政策形成だったのである。民主党政権下においても、立法の段階では、官僚ではなく政治家の手によるという意味での政治主導が行われたのだ。

ただ、2009年に民主党への政権交代がなされると、小沢一郎民主党幹事長の意向で議連は超党派ではなくて民主党単独で活動するという原則が作られる。議連は集票につながる業界団体の窓口機能を担うものもあり、2010年の参議院選挙に向けて、業界団体と自民党の関係を崩そうという狙いがあったためである<sup>26</sup>。NPO議連はこのような議連とは性質が異なっていたが、活動ができなくなってしまう<sup>27</sup>。

NPO議連が活動を再開したのは、小沢が2010年6月に幹事長の座を離れた後の同年10月だった。共同代表に加藤紘一と民主党の江田五月前参議院議長、幹事長に辻元清美、事務局長に中谷元防衛庁長官、首相を退任していた鳩山由紀夫も顧問についた<sup>28</sup>。この2カ月後に前述したように市民公益税制のプロジェクト・チームの最終報告が出され、法改正の中身は整っていた。そこで、NPO議連は税制優遇に向け、翌2010年の通常国会にNPO法は議員立法で、関連税制は閣法で改正案を提出する方針を決めた<sup>29</sup>（秋山2011:53; 原田2020:186-187）。

ところが、当時、国会では与野党が「ねじれ」状態であったため対立が激化していた。加えて3月11日には東日本大震災が起き、ここでも多くのNPOやボランティアが活躍したものの、政策の優先順位が変わり、法改正は無理ではないかという声が与党内からも出始める。しかし、法改正を待望する市民活動団体らが精力的に国会議員に働きかけを行うとともに、NPO議連の国会議員たちも奔走した。たとえば中谷元衆院議員が自民党の参院議員の説得に回った。6月に入って菅直人首相への内閣不信任案が提出され、与党民主党内からも大量造反の動きが出るなど、国会の行方は一時期まったく不透明になったものの、結局不信任案は否決された<sup>30</sup>。国会では法案の審議順を決める中心的な役割は各党の国会対策委員長だが、自民党の国会対策委員長が逢沢一郎衆議院議員という、加藤と立場が近い政治家で、NPO議連の一員だったことも幸いし、法成立へと至った（秋山2011:54-55）。

すなわち、国会における法成立の最終局面では超党派の議員連盟が推進力だったこと、3つ目のタイプの政治主導、理念を共にする政治家による政治主導が威力を発揮したのである。参院で自民党が最大勢力であり、与野党の対立が激化している中では、与党民主党だけの力では法改正は不可能であったろう。野党自民党の重鎮である加藤が後押しし、その側近らが動いて合意形成や国会対策をしたからこそ「泥沼」と表現される緊縛した政局の中で成立がもたらされたのである<sup>31</sup>。

このように寄付税制の拡充は、初期の政策立案段階では首相及び官邸主導、政策の具体的内容の形成段階では内閣主導、そして立法段階では政治家主導というように、その担い手を変えつつも一貫して政治主導だったといえることができる。政策形成が進むにつれて行政府から立法府へと場が変わり、それに伴って政策形成の担い手やあり方も変わると共に政治主導のあり方も変わっているのである。ただ、一貫して脱官僚、政治家の手による政策形成という点で政治主導という概念のもとにあったとは言えるだろう。

<sup>26</sup> 『日本経済新聞』2010年3月15日朝刊（2面）

<sup>27</sup> 小沢がめざした議連のタイプは、族議員による政治家主導と言えるかもしれない。

<sup>28</sup> 『毎日新聞』2010年12月2日朝刊（5面）

<sup>29</sup> 『東京読売新聞』2011年1月4日朝刊（4面）

<sup>30</sup> 『朝日新聞』2011年6月3日朝刊（1面）

<sup>31</sup> 『毎日新聞』2011年6月29日夕刊（2面）

### 3 NPO 税制大幅改正に向けたアクターたち

ここでは具体的に NPO 税制大幅改正という政策が実現するために動いた主要な政治家について、NPO や政治主導に関する理念や、彼／彼女らが政策実現に向けどう動いたのかについて探っていく。それによって NPO 税制の拡充が、政治主導の制度や仕組みだけでなく、理念に基づく政治家の主導のもとでこそなされたということクリアにするためである。

登場するのは鳩山由紀夫と松井孝治、辻元清美と加藤紘一である。鳩山由紀夫は言うまでもなく首相となった人物であり、首相主導を体現する本人で、NPO についても長く政策を推進してきた。また松井孝治は旧通産省の官僚から民主党の参院議員となったが、官僚時代から、官邸主導や首相主導に向けての仕組み作りや統治機構改革に携わってきた。同時に市民社会的な理念も持ち合わせていた。鳩山政権の官房副長官として官邸入りし、首相の側近として新しい公共円卓会議などを進めた。市民公益税制 PT の一員でもあった。鳩山は官邸・首相主導のキーパーソン、松井は官邸主導そして内閣主導の中心人物である。辻元は NPO 法の立法に携わり、NPO 議連の幹部だった。加藤紘一は政党は違うが、NPO 法立法時の自民党の幹部で立法を推し進め、NPO 議連の幹部にもなった。辻元と加藤は立法府、国会における政治主導のキーパーソンといえよう。この 4 人を取り上げて、NPO 税制の拡充と政治主導の関係を検証していく。

#### (1) 鳩山由紀夫

鳩山はもともと NPO や「市民」の力について非常に関心が深い政治家だった。1996年の総選挙を前に、鳩山は所属していた新党さきがけを離脱して菅直人と二人で共同代表となり民主党を創設したが、その民主党の公約でも「内閣府の設置と政治的リーダーシップの発揮」「市民活動促進法 (NPO 法) の早期実現」がうたわれている<sup>32</sup>。党のスローガンは「市民が主役の民主党」だった<sup>33</sup>。

2人と並んで結党の中心メンバーだった横路孝弘元衆議院議員は「自民党、新進党に対する対抗軸の一つとして、市民活動団体との関わりを持ち、NPO や NGO, 市民を中心とした軸が必要だということになった」と語っている (市民がつくる政策調査会2017:72-73)。

1998年に議員立法で NPO 法が成立すると、その翌年には、立法時に積み残しとなった寄付税制を求めて超党派の NPO 議員連盟が結成された。このとき議連の代表となったのが自民党の加藤紘一前幹事長 (当時)、顧問になったのが鳩山だった<sup>34</sup>。

2009年9月の政権交代に至る総選挙を目前に控えた5月27日、鳩山は国会で麻生太郎首相と党首討論に臨んだ。鳩山は、自分たちのめざす国のあり方について、「皆さん方 (筆者注・自民党)、業界中心の縦国家なんですよ。そういうものに対して我々は、市民の連帯を大事にする横社会というものを作り上げていきたい」「今までボランティアとか NPO とかコミュニティ・スクールとか、なかなか大きな光というものが政治に与えられてこなかった分野に対してもっともっとそういう政治の光というものを当てる」<sup>35</sup>と述べた。

その後総選挙に向けて作られた選挙公約集であるマニフェストでは「5原則」の「原則4」に、「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ。」と、市民という言葉こそ用いられていないが、先の党首討論で使われたのと同じ「ヨコ」の「社会」という言葉が用いられている。マニフェストに寄付税制の実現も具体的に盛り込まれていたのは先述の通りである。

また、前述したように鳩山は首相就任後、「新しい公共」の概念を打ち出し、それを具体的な政策におとしこむために、首相主導の一環として首相官邸に「新しい公共円卓会議」を設けた。ここで寄付税制が打ち出された。この円卓会議は、鳩山が長年唱えてきた「民」と「政」による政策形成の理念を実現した場であり、政策形成のメンバーが交代した (山口2012: 6)。首相主導のもとに政策形成

<sup>32</sup> 『毎日新聞』1996年9月29日朝刊 (2面)

<sup>33</sup> 『朝日新聞』1996年9月21日朝刊 (7面)

<sup>34</sup> 『朝日新聞』1999年8月6日朝刊 (7面)

<sup>35</sup> 『第171回国会衆議院国家基本政策委員会合同審査会会議録第一号』2009年5月27日、pp 3-4

における脱官僚を果たしたのである。

このように、鳩山は1996年の旧民主党創設以来一貫して、政治によるリーダーシップ及び市民が公共を担い、支え合う社会を作ることが重要であり、その活動を後押しするために政治ができることをする、具体的には寄付税制を充実させるということが大切だという理念を掲げ続けてきた。このような人物が首相の座についたことが、首相主導を実現させ、そのもとで民主党の寄付税制の大幅拡充を推進していくために望ましい基盤であったことは容易に理解できよう。

## (2) 松井孝治

次に主要なアクターとして取り上げるのは参議院議員で官房副長官だった松井孝治である。松井は旧通産省から政界入りした人物である<sup>36</sup>。その経歴からわかるように、政策に詳しく実務能力にも長けている。鳩山のようにトップリーダーに立つ者がビジョンを掲げ、国民に語りかける役割だとすれば、そのリーダーを支えて実務を担当する者が必要だが、松井はまさにそういう役回りであった。彼もまた日本社会のためにNPOがもっと活動しやすくするための環境作りを政治がしなければならないという思いがあり、その発露が寄付税制だった。また、官僚時代から統治機構改革、なかでも首相主導の仕組み作りに関わってきた。以下、松井とその理念、政治主導やNPO政策との関わりについて検証していく。

松井は官僚時代に1994年から副参事官として首相官邸に出向している<sup>37</sup>。このとき、調査員として担当したのが橋本龍太郎首相による行政改革会議であり、その事務方を担った。行政改革会議によって省庁再編や首相官邸の機能強化が打ち出され、実行されたのは前述の通りである。松井もまた官僚としての経験から政治主導や首相のリーダーシップを発揮するための装置としての官邸の機能強化の必要性を感じていた（御厨・牧原・佐藤2013:130-132; 葉師寺2012:205-206）。

松井は1997年に発表された行政改革会議の最終報告を起草するが、ここに盛り込まれていたのが首相のリーダーシップや統治機構のこのみならず、後の新しい公共の原型となるような理念だった（秋山2011:51）。

同最終報告の中の「I 行政改革の理念と目標」には以下のように記されている。

「まず何よりも、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景に、行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったかに、根本的反省を加える必要がある。徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね、また、地方公共団体の行う地方自治への国の関与を減らさなければならない。『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。」<sup>38</sup>

さらに松井はこう語っている。「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がずっとありました。それが政策として形になったのが、公共政策の担い手の再編である統治機構の変革であり、そして鳩山政権では『新しい公共』だったのです」（秋山2011:51）。

すなわち、民が公共を担う「新しい公共」も、首相がリーダーシップを発揮しやすい形への統治機構の変革も、公共の組み直しという意味で共通項があるというのである。政治主導のもとで「新しい公共」を実現するというのが、松井の思い描く統治機構とそこから作られる政策であった。これは鳩山が旧民主党時代から、政治主導という統治機構と、市民が公を担う社会を作るために政策で後押しをする、という二つをセットにして主張してきたのと共通する。つまり、政治主導でNPO政策を実

<sup>36</sup> 『デジタル毎日新聞』 <https://mainichi.jp/premier/politics/%E6%9D%BE%E4%BA%95%E5%AD%9D%E6%B2%BB/>  
(最終閲覧日 2020/06/10)

<sup>37</sup> 『デジタル毎日新聞』 <https://mainichi.jp/premier/politics/%E6%9D%BE%E4%BA%95%E5%AD%9D%E6%B2%BB/>  
(最終閲覧日 2020/06/10)

<sup>38</sup> 「行革の理念と目標」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/I.html> (最終閲覧日2020/06/10)

現するというのである。ここにおいて、民主党政権でこそ、政治主導のもとでNPO 寄付税制が実現した理由がある。トップリーダーとなった鳩山、実務と担当した松井の双方が市民社会的な理念を持ち、政治主導（ここでは首相・官邸主導）による仕組みと、そこでの具体的政策としてのNPO 寄付税制を考えていた。民主党政権でそれが具現化したのである。

### (3) 辻元清美

次に取り上げるのは衆議院議員の辻元清美である。国際交流団体のピースボートを設立して活動してきたという市民活動出身であり、社民党から1996年の総選挙で政界入りした。すなわち市民社会の理念をもともと備えて衆院議員となっており、NPO 議連の中心人物の1人で、民主党政権では東日本大震災後のボランティア担当の首相補佐官となっている。NPO 税制の実現にあたっては、NPO 議連の幹事長として奔走した（秋山 2011:53）。

辻元が政界入りした動機の一つがNPO 法だった。もともと市民活動の側からNPO 法制定を推進しており、自分が国会議員になって立法しようと思ったのだという（秋山2018:113）。

当時の社民党は自民党、さきがけと共に連立政権を組んでおり、小所帯だった社民党の一員だった辻元は、一年生議員ながら与党の政策協議のメンバーとなる（御厨・牧原・佐藤2013:118-119）。ちょうどそのとき与党のプロジェクトチームで議論されていたのがNPO 法であり、辻元も社民党NPO 座長としてその場に参加した（熊代2003:188）。

2009年の政権交代では社民党の一員として連立政権に参加して国土交通副大臣に就任する。2010年5月に沖縄の普天間飛行場移設問題で社民党の連立離脱に伴って副大臣も辞任、2カ月後に社民党も離党した。2011年3月に東日本大震災が起きると、菅直人首相にボランティア担当の首相補佐官に任命される。大災害にはボランティアやNPO の役割が欠かせず、その担当にはもともと市民活動の出身で、NPO 法にもかかわってきた辻元が最適任という判断だった（辻元2012: 5-7）。その後、内閣官房に震災ボランティア連携室を立ち上げ、被災者生活支援特別対策本部の一員としても活動した。4月以降は被災の現場を回った（秋山2018:130-131）

2011年の通常国会に提出された寄付税制拡充のためのNPO 法と関連税制の改正では、辻元も法成立のために動き（辻元2012: 3）、大きな役割を果たしたのである。

このように、辻元も政界に入る前から一貫して市民社会と関わり、NPO 政策に携わってきた。このような人物が政権内でボランティア担当の首相補佐官に起用され、議連の幹部として法改正実現に向けて働いた。衆参ねじれという政治状況のなかで、市民社会重視という理念を共にする超党派の議連が推進力となったことは法成立に向けて大きな後押しであった。政治家主導という意味における政治主導の成果といえよう。

### (4) 加藤紘一

鍵となるアクターの最後の人物は自民党の加藤紘一元衆議院議員である。寄付税制拡充は民主党政権で行われたものであり、加藤はいわば敵対陣営の一員である。しかし、NPO 法はそもそも自民政権時代の議員立法であり、1998年にNPO 法が制定に至る際に、加藤は自民党の幹部として立法を推進した。その後の自民政権時代もNPO 議連の幹部として法改正を後押しし続けた。民主党政権になってからも、国会質問で新しい公共について取り上げ、議連の代表として寄付税制の拡充に向けて重要な役割を果たしている。NPO 法は超党派で立法や改正を推進してきた経緯があるため、与党のみならず野党の役割も重要である。2011年は衆参ねじれの状況であり、自民党の協力は法成立に不可欠だった。そういう意味からも、国会で法案を通過させるために、理念を共にする政治家による主導という意味での政治主導は鍵を握ったのである。

加藤は与野党の立場を超えてNPO 法立法及び改正に深く関与し続けてきた。

自民党でNPO 法の制定に向けて動きが始まったのは、1995年の阪神大震災を受けてのことであった。「ボランティア元年」と呼ばれて100万人を超えるボランティアが被災地で活躍し、日本中にボ

ランティアの力と重要性を認識させた<sup>39</sup>。当時自民党の政調会長だった加藤は自民党及び連立を組んでいた自民、社民、さきがけの与党にNPOプロジェクトチームを発足させることを指示し、座長に自民党の熊代昭彦衆議院議員が就いた。以降NPO法は議員立法として作業が進んでいった（熊代2003:163-165）。

加藤は1995年9月に自民党幹事長に就任し、98年3月のNPO法成立の時までその立場にあり、法成立を主導していった。1999年に超党派のNPO議員連盟が発足すると代表に就任した。このとき鳩山が顧問になったのは前述の通りである<sup>40</sup>。

注目すべきは、民主党政権になった2009年11月2日の衆院予算委員会で質問に立った加藤が、「新しい公共」について取り上げていることである。加藤は「総理の所信の中で『新しい公共の概念』という言葉が言われました。私はいいと思います。賛成です」と賛意を示したのだ<sup>41</sup>。また加藤は2010年にNPO議連が再始動する際にも代表を務めた<sup>42</sup>。衆参ねじれのもとでNPO寄付拡充を実現させるためには、中心となるNPO法は議員立法として、超党派の議連が推進する必要があった（秋山2011:53）。理念を共にする政治家による主導、3つめのタイプの政治主導が不可欠だったのである。

#### 4 なぜ寄付税制の改正が実現したのか

以上、寄付税制の大幅拡充が実現するまでの政治制度と、政策形成過程、及びキーパーソンを見てきた。ここで、冒頭に立てた問いである「なぜ自民政権では実現しなかった寄付税制の改正が民主党政権で実現したのか」について考察を加えてみたい。その際、同じく冒頭に問題意識として掲げていた、この大幅改正が一貫して政治主導の理念や仕組みのもとでの政策形成によってこそ行われたものだという観点からみていく。

政治主導には3つのタイプがあり、政策の形成段階により異なるタイプの政治主導が出現している。

政策立案初期段階で中心となった鳩山由紀夫と松井孝治はもともと、市民社会を重視する理念を持ち、寄付税制やNPO政策という個別具体的な政策だけでなく、それを実現するための統治機構改革、政治主導の仕組み作りにも熱心だった。特に首相となった鳩山は、長年寄付税制の拡充が市民社会の興隆に欠かせないというのが持論だった。民主党はマニフェストで政治主導を掲げ、首相の座に就いた鳩山は、首相主導・官邸主導という政治主導を寄付税制の拡充に適用した。例えば、官邸に新しい公共円卓会議を設けて自分の理念を政策に落とし込む政策立案推進装置として利用した。

首相官邸で政策の立案が行われた次の段階は、政策の具体的な中身を詰める作業である。ここで2つ目のタイプの政治主導が出現する。内閣主導である。寄付税制拡充の中身は副大臣と政務官クラスで構成された市民公益税制のプロジェクト・チームによって作られた。官邸で立案されたコンセプトを、内閣を構成する政治家がより具体的な政策項目に練り上げたのである。脱官僚であり、内閣主導の政策形成だった。

法案が出来上がり、政策形成の舞台が立法府、国会に移ると、3つめのタイプの政治主導が行われる。政治家主導である。族議員ではなく、与野党の理念を共にする議員の協調であった。超党派のNPO議連が国会での法案通過を推進した。そのためにねじれ国会においても合意形成において与野党が協力することができたのである。

従って整理すると、もともと民主党及び鳩山由紀夫には市民による公の形成という理念、及び政治主導という志向があった。政権交代で政治主導の仕組みという環境が整った。官邸・首相主導のもとで官邸に設けられた円卓会議や、税調を一元化させた副大臣政務官による内閣主導の議論が、政策立案に寄与した。さらに、法案が国会に提出されると与野党の議員協調による議連が、理念を共にする政治家主導により法成立を強力に推進した。以上をまとめると表1のようになる。

<sup>39</sup> 『日本経済新聞』2020年1月11日朝刊（35面）

<sup>40</sup> 『朝日新聞』1999年8月6日朝刊（7面）

<sup>41</sup> 『第173回国会衆議院予算委員会議録第二号』2009年11月2日、p.55

<sup>42</sup> 『毎日新聞』2010年12月2日朝刊（5面）

これにより、民主党政権下でNPO法改正による寄付税制の大幅拡充が実現した。政治主導をめざした民主党政権でこそ寄付税制の大幅拡充が実現できたのである。

表1 NPO法形成プロセスの各段階における政治主導

政策プロセス	立案		決定
政策形成の舞台	首相官邸	内閣	国会
推進装置	新しい公共円卓会議	市民公益税制 プロジェクト・チーム	NPO議員連盟
主な担い手	首相・民間	副大臣・政務官	超党派の理念を共にする 国会議員

最後に、民主党政権後の第二次安倍政権での政治主導について簡単に言及しておきたい。2012年末に誕生し、2019年9月まで続いた第二次安倍政権についても「官邸主導」であったというのは、竹中編（2017）や牧原（2016）などで指摘されるところである。ただその内実は、官邸を中心に少数の閣僚で問題を処理し、省レベルの官僚主導を官邸が主導するというもので、官邸主導と政務三役による内閣主導が併存していた民主党政権とは異なっている（牧原2016：75-79）。一方で、首相や首相周辺の官僚の役割が大きくなり（竹中2017:280-281）、税制改革が官邸主導化するなど、民主党政権と類似点もみられる（木寺 2017:171）。このような安倍政権における政治主導が、NPOや市民社会に関わる政策形成にどのような影響を及ぼしたのか、それは民主党政権下での政治主導とどのように異なるのかについては、今後の課題としたい。

#### 参考文献

- 秋山訓子（2011）「市民が政治を開くとき——NPO法改正の本質は何か（下）」『世界』岩波書店2011年12月号：49-56。
- 秋山訓子（2013）「民主党は何を目指し、なぜそれは実現しなかったか」『世界』岩波書店2013年9月号：228-236。
- 秋山訓子（2016）「たった一つの小さな小さな保育園が大きく社会に広がった——駒崎弘樹さん」駒崎弘樹・秋山訓子『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：129-154。
- 秋山訓子（2018）『女は「政治」に向かないの？』講談社。
- 藤井直樹（2012）「撤回された『政治主導確立法案』をめぐって」御厨貴編『「政治主導」の教訓——政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房：157-185。
- 後藤田正晴（1994）『政と官』講談社。
- 原田峻・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）：83-108。
- 原田峻（2020）『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。
- 平田オリザ・松井孝治（2011）『総理の原稿——新しい政治の言葉を模索した266日』岩波書店。
- 飯尾潤（2006）「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴァイアサン』木鐸社38：41-59。
- 飯尾潤（2008）『政局から政策へ——日本政治の成熟と転換』NTT出版。
- 飯尾潤（2011）「内閣・官僚制——統治能力の向上問われる」佐々木毅・清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社：373-419。
- 飯尾潤（2013）「政権交代と『与党』問題——『政権党』になれなかった民主党」飯尾潤編『政権交代と政党政治』中央公論新社：103-137。
- 飯尾潤編（2013）『政権交代と政党政治』中央公論新社。
- 伊藤光利（2014）「民主党のマニフェストと政権運営」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：1-51。
- 伊藤光利・宮本太郎編(2014)『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。
- 上川龍之進(2014)「民主党政権における予算編成・税制改正——民主党の『与党化』と『自民党化』——」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済評論社：119-169
- 木寺元(2017)「消費税増税～社会保障との一体改革」竹中治堅編『二つの政権交代——政策は変わったのか』勁草書房：152-179。
- 久保田正志(2010)「政治主導の確立をめざして～政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』302：3-9。
- 熊代昭彦(2003)『新 日本のNPO法——特定非営利活動促進法の意義と解説』ぎょうせい。
- 待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。
- 牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版。
- 前田幸男・濱本真輔(2015)「政権と政党組織——民主党と党内統治」前田幸男・堤英敬編著『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房：3-34。
- 前田幸男・堤英敬編著『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房。
- 御厨貴編(2012)『「政治主導」の教訓——政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房。
- 御厨貴・牧原出・佐藤信(2013)『政権交代を超えて——政治改革の20年』岩波書店。
- 村松岐夫(2010)『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社。
- 中野晃一(2013)「政権・党運営——小沢一郎だけが原因か」日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証——日本政治は何を活かすか』中央公論新社：195-230。
- 日本再建イニシアティブ(2013)『民主党政権失敗の検証——日本政治は何を活かすか』中央公論新社。
- 櫻井敏雄(2010)「官邸機能の強化と行政全般の見直し～『国家戦略室』と『行政刷新会議』の設置～」『立法と調査』No.300：3-15。
- 佐々木毅・清水真人編著(2011)『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社。
- 市民がつくる政策調査会編(2017)『市民調20年の軌跡——市民活動と政治をつなぐ政策形成活動の試み 1997-2016』生活社。
- 清水真人(2011)「政権交代の600日」佐々木毅・清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社：1-222。
- 信田智人(2013)『政治主導 vs. 官僚支配——自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』朝日新聞出版。
- 新藤宗幸(2012)『政治主導——官僚制を問いなおす』筑摩書房。
- 塩崎彰久(2013)「政治主導——頓挫した『五策』」日本再建イニシアティブ『民主党政権失敗の検証——日本政治は何を活かすか』中央公論新社：49-86。
- 竹中治堅(2006)『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社。
- 竹中治堅(2013)「民主党政権と日本の議院内閣制」飯尾潤編『政権交代と政党政治』中央公論新社：139-180。
- 竹中治堅(2017)「安倍政権と民主党政権の継続性」竹中治堅編『二つの政権交代——政策は変わったのか』勁草書房：273-289。
- 竹中治堅編『二つの政権交代——政策は変わったのか』勁草書房。
- 辻元清美(2012)『いま、「政治の質」を変える』岩波書店。
- 薬師寺克行(2012)『証言 民主党政権』講談社。
- 山口二郎(2007)『内閣制度』東京大学出版会。
- 山口二郎(2012)『政権交代とは何だったのか』岩波書店。
- 山口二郎・中北浩爾編(2014)『民主党政権とは何だったのか——キーパーソンたちの証言』岩波書店。