

## 公益法人制度改革における参加者の行動

Participants' Behavior in Radical Changes of Charitable Corporation Law

小島 廣光

### 要 旨

本研究は、「公益法人制度改革」(2008年1月成立)および「NPO法改正」(2011年6月成立)の全過程を「改定・政策の窓モデル」にもとづいて詳細に分析することにより、①非営利法人制度に関する法律の特徴である、市民に広く開かれた立法・改正過程のあり方の提示、および②これら法律の見直すべき問題点と有効な活用方法の解明を目指したものである。まず本稿では、「公益法人制度改革」における主要な参加者の行動が、聴取調査と各種資料の参照をもとに詳細に記述される。次稿では、「NPO法改正」の過程における主要な参加者の行動が、同様な方法で詳細に記述される。さらに次稿に続く論考では、「公益法人制度改革」および「NPO法改正」の全過程におけるこれら参加者の行動が、「改定・政策の窓モデル」にもとづいて具体的に分析される。

### I 序

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つの法律は「NPO法」と総称されることがある)。

その後、2006年5月に「公益法人制度改革3法」が、2008年1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」の成立は「公益法人制度改革」と総称されることがある)。そして2011年6月に「新寄附税制」と「改正NPO法」が成立した(以下「新寄附税制」と「改正NPO法」は「NPO法改正」と総称されることがある)。

本研究は、この「公益法人制度改革」および「NPO法改正」の全過程を、「改定・政策の窓モデル」<sup>1</sup>にもとづいて詳細に分析することにより、①非営利法人制度に関する法律の特徴である、市民に広く開かれた立法・改正過程のあり方の提示、および②これら法律の見直すべき問題点と有効な活用方法の解明を

目指したものである。

まず本稿では、「公益法人制度改革」における主要な参加者の行動が、聴取調査と各種資料の参照をもとに詳細に記述される。次稿では、「NPO法改正」の過程における主要な参加者の行動が、同様な方法で詳細に記述される。さらに次稿に続く論考では、「公益法人制度改革」および「NPO法改正」の全過程におけるこれら参加者の行動が、「改定・政策の窓モデル」にもとづいて具体的に分析される。

なお、「公益法人制度改革」および「NPO法改正」の全過程は、次の7期に区分され、各期における①政府(内閣・省庁)、②議員・国会、③市民団体の3つの参加者の行動が、それぞれ詳述される。

(第1期) NPO法(法人格付与法/優遇税制)成立まで(～2001年3月)

(第2期) NPO法成立から「公益法人制度改革の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定まで(2001年4月～2002年3月)

(第3期) 「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定後から「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定まで(2002年4月～2003年7月)

(第4期) 「公益法人制度の抜本改革に関する基本

<sup>1</sup> 小島(2003), 7-55頁。

- 方針」の閣議決定後から新行革大綱の閣議決定まで(2003年8月～2004年12月)  
 (第5期) 新行革大綱の閣議決定後から2008年度  
 税制改正の決定およびその後(2005年1  
 月～2009年8月)  
 (第6期) 鳩山内閣発足から『新しい公共』宣言の  
 公表まで(2009年9月～2010年6月)  
 (第7期) 『新しい公共』宣言の公表から「NPO法  
 改正」まで(2010年6月～2011年6月)  
 (第6期と第7期の参加者の行動に関し  
 ては次稿)

## II (第1期) NPO法(法人格付与法/優遇 税制)成立まで(～2001年3月)

### 1 政府(内閣・省庁)

#### ■ 民法施行以来の公益法人行政

明治以来、各所轄官庁(国・都道府県)は、自らが管轄する公益法人の設立許可および指導監督を独自に行ってきた。しかし、1971年以降、各所轄官庁は、公益法人に関する設立許可および指導監督の基準にもとづいて、統一的に取り組むようになった。なお、これら設立許可および指導監督の基準は、総理府が中心となり、各省庁の課長クラスで構成される「公益法人監督事務連絡協議会」(1971年12月22日以降、以下「協議会」と略記されることがある)、あるいは官房長・局長クラスで構成される「公益法人等指導監督連絡会議」(1985年6月10日以降、以下「連絡会議」と略記されることがある)において決定された申し合わせに過ぎなかった<sup>2</sup>。

これら申し合わせの主要なものとしては、次のようなものがあげられる。1973年3月の「協議会」による「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」、1986年7月22日の「連絡会議」による「公益法人の運営に関する指導監督基準について」、1995年3月29日の「連絡会議」による「官主導」の公益法人の設立抑制を目指した「公益法人の設立許可について」である。

この他に、総務庁が3度、「公益法人等の指導監督に関する行政監察」を実施している。第1次は、1973

年2月から実施され、同年12月15日に結果が発表されている。第2次は、1983年10月から実施され、1985年9月10日に結果と勧告が発表されている。第3次は、1991年1月から実施され、1992年6月29日に結果と勧告が発表されている。

このうち、第3次の行政監察は、次の通りであった。監察の対象は、中央の各府省庁、21都道府県、923法人および57公益信託であった<sup>3</sup>。勧告は、①公益法人の業務運営の適正化、②休眠法人の整理の促進、③公益法人制度の整備(中間法人制度)、④公益信託の運営の適正化であった<sup>4</sup>。この勧告は、「財団法人の寄附行為の変更等や、公益法人の合併等の法的整備の必要性に言及した点が新しい。しかし、公益信託関係を除き、その他のほとんどは、すでに第1次と第2次の勧告で述べられていたことであった<sup>5</sup>。したがって、この勧告により、公益法人行政が、変わることはなかった<sup>6</sup>」。

しかしながら、公益法人の運営や公益法人と行政の関係については、さまざまな指摘がなされ、公益法人および各所轄官庁に対する批判は、次第に強くなった。

#### ■ 橋本内閣の財政構造改革と行政改革

公益法人制度改革の発端は、1980年代後半の行財政改革である。今後、政府が、公共サービスを全部担うのは財源的に不可能であった。そこで、民間の活力をどんどん取り入れていこうとする路線が、採用された。公益法人は、政府からみれば、自らの補完物であり、政府の補助金を無駄使いし、ほとんどが非課税になっていた。したがって、政府は、(1)公益法人に対する規制を強め、公共サービスをしっかり担わせるか、あるいは(2)業務内容が営利企業と競合する公益法人を営利企業に転換させるか、のいずれかを目指した<sup>7</sup>。

このような政府の行財政改革の動きが顕著になったのは、1996年1月11日、第1次橋本龍太郎内閣が成立して以降である。橋本内閣が直面した代表的な課題は、内政では、住専問題と行財政改革問題であり、外交では、日米安保再定義を基本とする同盟強化問題、沖縄問題、日露領土交渉等であった<sup>8</sup>。これらのうち、最も重要な課題は行財政改革であった。

<sup>2</sup> 『日本経済新聞』(1996年8月17日朝刊)、2頁。

<sup>3</sup> 公益法人協会(2013)、71頁。

<sup>4</sup> 公益法人協会(2013)、72頁。

<sup>5</sup> 公益法人協会(2013)、72頁。

<sup>6</sup> 公益法人協会(2013)、72頁。

<sup>7</sup> 著者による松原明への聴取調査(2013年1月23日)、「座談会 検証・公益法人制度改革—サードセクター発展の幕開けとなるか」『NPOジャーナル』24、2009年4月、18頁。

<sup>8</sup> 佐藤(2012)、86頁。

年表1 第1期 ~2001年3月

NPO法(法人格付与法/優遇税制)成立まで				
年	月日	政府(内閣・省庁)	議員・国会	市民団体等
1971	12月21日	行政管理庁が、公益法人の指導監督に関する行政監察結果にもとづいて、公益法人制度改革について勧告を行う。		
	12月22日	各府省庁文書課長会議で、「公益法人等監督事務連絡協議会」(以下「協議会」と略記されることがある)の設置が、決まる。		
1972	3月23日	協議会が、「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」を決定する。		
	10月17日			公益法人協会(以下「公法協」と略記されることがある)の設立が、許可される。
1973	2月	総理府が、第1次の「公益法人等の指導監督に関する行政監察」を行う(～1973年12月)。		
	3月	協議会が、「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合せ」を行う。		
	12月15日	総理府が、第1次の「公益法人等の指導監督に関する行政監察」の結果を、発表する。		
1983	10月	総理府が、第2次の「公益法人の指導監督等に関する行政監察」を行う(～1985年9月)。		
1985	9月10日	総務庁が、第2次の「公益法人等の指導監督に関する行政監察」の結果と勧告を、発表する(法務省に対して中間法人制度の創設を勧告)。		
	10月29日			公法協が、「公益法人及び公益信託に関する基本法要綱案」を、まとめる。
1986	6月10日	事務次官等会議で、「公益法人等指導監督連絡会議」(以下「連絡会議」と略記されることがある)の設置と「協議会」の廃止が、決まる。		
1986	7月22日	連絡会議が、「公益法人の運営に関する指導監督基準について」を、決定する。		
1991	1月	総理府が、第3次の「公益法人等の指導監督に関する行政監察」を行う(～1992年6月)。		
1992	6月29日	総務庁が、第3次の「公益法人等の指導監督に関する行政監察」の結果と勧告を発表する。		
1994	11月5日			市民活動を支える制度をつくる会「C's」が、結成される。
1995	3月29日	連絡会議が、「公益法人の設立許可について」を、決定する。		
1996	1月11日	第1次橋本龍太郎内閣(自民党・社民党・さきがけ、～1996年11月7日)が、発足する(内閣の最重要課題は行財政改革)。		
	7月9日		与党(自社さ)行政改革プロジェクトチーム(枝野幸男座長)が、「公益法人等の運営に関する提言」をとりまとめ、政府に提出する。	
	7月16日	「公益法人等の指導監督に関する閣僚会議」の開催について、閣議口頭了解される。		
	9月20日	「公益法人の設立許可及び指導監督基準」と、「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」が、閣議決定される。		

公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
1996	10月	法務省が、民事局内に、「法人制度研究会」を設置する。		
	10月20日		衆議院選挙が行われ、自民党は211人から239人に増え、新進党は161人から156人に減少する。	
	11月7日	第2次橋本内閣（自民党、社民党・さきがけは閣外協力、～1997年9月11日）が、発足する（行政改革、財政構造改革等の6大改革を提唱）。		
	11月8日	橋本首相が、行政改革会議の設置と、中央省庁の統廃合の意向を表明する。		
	11月21日	行政改革会議が、設置される。		
	12月19日	公益法人等の指導監督等に関する関係閣僚会議幹事会申し合せである「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運営方針」が公表される。		
1997	6月6日	特殊法人等の整理合理化について、閣議決定が行われる（9月24日、12月26日）		
	9月3日	行政改革会議が、中間報告を提出する。		
	11月		財政構造改革法が、国会で成立する。	
	12月3日	行政改革会議が、最終報告を提出する。		
1998	3月2日	法務省の法人制度研究会が、公益法人の営利法人等への転換に関する「報告書」を、公表する。		
	3月3日		参議院労働・社会政策委員会で、「特定非営利活動促進法案」が、可決され、附帯決議が行われる。	
	3月17日		衆議院内閣委員会で、「特定非営利活動促進法案」が、可決され、附帯決議が行われる。	
	3月19日		衆議院本会議で、「特定非営利活動促進法案」が、全会一致で可決される。	
	3月28日	特定非営利活動促進法が、公布される（12月1日より施行）。		北海道NPOサポートセンターが、設立される。
	4月	橋本首相が、財政再建路線を転換する。		
	4月27日		新民主党が発足し、基本政策にNPO税制の整備を謳う。	
	4月30日	NPO法の施行日が、1998年12月1日となる。		
	5月		自民党が、社民党とさきがけとの連立を解消する。	C'sが、II期目の活動に向けてスタートする。
	5月20日			C'sが、勉強会を開催する。
	6月9日	経済審議会が、「NPOに税制優遇を認める支援策」を、提言する。		
	7月30日	橋本内閣が総辞職し、小淵恵三内閣（自民単独、～1999年1月14日）が、発足する。	自民党が、参院選で惨敗する。	
	8月7日	NPO法人の登記方法が、閣議決定される。		
	8月31日	経済企画庁、建設省、自治省の3省庁が、大蔵省に、NPO関連予算要求を提出する。		
	12月4日	関係閣僚会議幹事会が、「公益法人の営利法人等への転換に関する指針」を、申し合わせる。		
	12月23日	経済戦略会議が、中間まとめを行い、寄附金税制に言及する。		
1999	1月14日	小淵内閣（第1次改造、自民党・自由党連立、～1999年1月14日）が、発足する。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
1999	2月5日	宮澤蔵相が、NPOへの税制優遇措置に言及する。		
	2月23日			NPO法人認証第一号が、誕生する（ふらの演劇工房）。
	3月19日			NPO法が、成立1周年を迎える。
	4月27日	国民生活審議会が、1999年度のテーマとして、NPOを取りあげることを決める。		
	6月8日			NPO/NGOに関する税・法人制度連絡会（以下「連絡会」と略記されることがある）が、発足する。
	7月			連絡会の参加団体の申し出により、各主要都市で、勉強会・討論集会在、開催される（～9月）。
	7月24日		公明党が、基本政策に、NPOの税制優遇を謳う。	
	8月5日		NPO議院連盟（以下「NPO議連」と略記されることがある）が、発足する（発起人代表、加藤紘一議員）。	
	9月3日	法務省の法人制度研究会が、中間法人制度創設に関する「報告書」を、公表する。	自民党と公明党が、NPO税制に関して合意する。	
	10月5日	小淵内閣（第2次改造、自民党・自由党・公明党連立、～2000年4月5日）が、発足する。		
	10月15日			連絡会が、「NPO/NGOの優遇税制に関する提案」を、発表する。
	10月19日		NPO議連が、経企庁、大蔵省、C's、日本青年会議所からヒアリングを行う。	
	11月			連絡会が、「NPO/NGOの優遇税制に関する提案」にもとづく賛同署名運動を、開始する。
	12月1日		NPO議連が、NPO支援税制に関する提言を公表する。	連絡会が、NPO法施行1周年記念イベント「NPO法人の発展のために何が必要か」を開く。
	12月16日	政府税制調査会が、NPO支援税制を「検討課題」として、来年度に持ち越す。	自民党税調が、NPO支援税制を「検討課題」として来年度に持ち越す。	
	12月28日		民主党NPO委員会が、NPO支援税制で意見募集を開始する。	
2000	1月7日		鳩山民主党代表が、加藤自民党元幹事長と新聞紙上で、NPOに関して対談し、「『自らの責任で、国や地域を動かす』という気概をもったNPOの役割が、大きくなります」と、述べる。	
	1月27日		共産党が、NPO委員会を設置する。	
	2月16日			連絡会が、国会で各党・NPO議員連盟に、署名簿を提出する。
	2月29日		社民党が、NPOプロジェクトを結成する。	
	3月31日	法制審議会民法部会が、「中間法人（仮称）制度の創設に関する要綱中間試案」を、決定する。		
	4月5日	第1次森善朗内閣（自公保連立、～2000年7月4日）が、発足する。		
	5月19日		NPOへの寄附金制度が、自民党、公明党・改革クラブ、保主党の与党の共通公約に入る。	
	5月23日	法務省が、中間法人制度のパブリックコメントを、募集する。		



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2000	5月31日			堀田力が、中間報告作成時の、経済企画庁国民生活局長のNPO税制への後ろ向きの姿勢を、『神奈川新聞』紙上で、批判する。
	6月6日		各党の衆議院選挙公約が、出揃う。自民党、公明党、民主党、社民党の4党が、NPOに言及する。	
	6月8日			北海道市長会が、NPO支援税制で、大蔵省に申し入れる。
	7月4日	第2次森内閣（自公保連立、～2000年12月5日）が、発足する。		
	7月14日	「NPO税制に慎重姿勢」の、政府税制調査会の中期答申が出る。		
	8月7日		NPO税制が、参議院予算委員会で議論される。	
	8月8日	宮澤蔵相が、「NPO法人に対する寄附金控除を検討している」と答弁する。		
	8月9日		自民党NPO特別委員会が、開催される。	
	8月23日		民主党NPO委員会（岡崎トミ子委員長）が、NPO支援税制2次案を、まとめる。	
	8月30日	①経企庁が、大蔵省に、NPO優遇税制を要望する。②各省庁のNPO税制要望が、出揃う。	自民党NPO委員会が、省庁ヒアリングを実施する。	
	9月12日			経団連が、NPO支援税制を提言する。
	9月27日	森首相が、NPO支援税制に言及する。		
	9月29日	宮澤蔵相が、「来年度からのNPO税制の実現を検討している」と答える。		
	10月6日		KSD事件で、東京地検特捜部が、KSDの本部等を一斉に家宅捜査する。	
	10月25日		①NPO議員連盟主催の地方フォーラムが、開催される（10/25宮城、11/1滋賀、11/8熊本）。②民主党が、NPO税制案を公表する。③社民党が、NPO支援税制案を公表する。④無所属の会が、NPO税制骨子とNPO改正案を公表する。	
	10月27日			連絡会が、全国キャンペーンを、本格化させる（10/27北海道～11/30東京）。
	11月8日		KSD事件で、小関忠男KSD理事長が、逮捕される。	
	11月10日			NPO促進税制有識者会議が、提言を発表する。
	11月16日		自民党NPO特別委員会が、NPO税制改正要望について討議し、翌17日に、自民党税制調査会に提出する。	
	11月28日			NGO活動推進センターが、大蔵省、経企庁、外務省、各政党に、税制に関する要望書を、提出する。
	11月29日	宮澤蔵相が、衆議院大蔵委員会で、「来年度から、NPO税制を行う」と答える。		
	11月30日			連絡会が、「NPO・NGO支援税制をつくる決起集会」を開く（約400名）。
	12月1日	政府が、「行政改革大綱」を閣議決定する。	NPO議員連盟が、「NPO支援税制に関する提言（第一次）」を、公表する。	連絡会が、国会へ要請活動を行うとともに、経済企画庁・大蔵省等に、申し入れを行う。
	12月5日	第2次森内閣（改造、自公保連立、省庁再編前、～2001年1月6日）が、発足する。橋本龍太郎が、行革担当大臣に、就任する。		

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体等
2000	12月6日		公明党が、NPO支援税制を来年度の2番目の重点項目にあげる。	
	12月7日		NPO税制創設支持の声が、自民党税制調査会で相次ぐ。	
2001	1月6日	①第2次森内閣 (改造内閣、自公保連立、省庁再編後、～2001年4月26日) が、発足する。②中央省庁改革で、NPO法も改正される (所轄庁に関して、経済企画庁長官が内閣総理大臣に変わり、総理府令が内閣府令にそれぞれ変わる)。③行政改革推進事務局が、設置される (小山裕が、公益法人室長に就任する)。		
	1月16日	2001 (平成13) 年度の税制改正の要綱 (NPOの優遇税制を含む) が、閣議決定される (内容は、昨年決定された、与党3党の税制改正大綱と同じ)。	KSD事件で、小山孝雄参議院議員が、逮捕される。	
	1月30日	①橋本行政改革担当大臣が、国所管の公益法人の点検を、内閣官房で行うとの方針を固め、閣僚懇談会で、各省大臣に、所管の公益法人について、総点検を行うよう、要請する。②法制審議会法人制度部会が、「共同法人 (仮称) 制度の創設に関する要綱案」を、決定する。		
	2月5日		鳩山民主党代表が、衆議院で「政府NPO税制は羊頭狗肉にすぎない」と、批判する。	
	2月6日	政府が、NPO支援税制の法案を、国会に提出する。		
	2月7日		加藤紘一議員が、自民党NPO特別委員会委員長に決まる (留任)。	
	2月9日	政府の関係閣僚会議幹事会で、「公益法人の指導監督体制の充実について」が、申し合わされる。		
	2月16日	法制審議会総会が、「共同法人 (仮称) 制度の創設に関する要綱」を決定し、法務大臣に提出する。		
	3月1日		KSD事件で、村上正邦参議院議員が、逮捕される。	
	3月6日		民主党が、NPO税制に関して、大阪で公聴会を開く。	
	3月8日	宮澤財務大臣が、参議院予算委員会で、「極端に厳しい場合は、NPO税制の認定要件緩和も」と、答弁する。	公益法人制度改革に関する第1回目の「与党3党合意」が、行われる。	
	3月13日		「中間法人法案」が、国会に提出される。	
	3月21日		①野党4党が、「NPO支援税制対案」を、参議院に提出する。②加藤紘一議員が、自民党NPO特別委員会委員長を解任される。	
	3月28日		国会で、「租税特別措置法等の一部を改正する法律」(NPOの優遇税制を含む) が、成立する。その際、参議院財政金融委員会で、付帯決議が行われる。	証券団体協議会議が、「さらなる税制優遇」を提言する。
	3月30日	NPO支援税制の法律と政令が、公布される。		

出所：年表1から年表5までの5つの年表の作成に際しては、①シーズ (C's) のNPOWEB、②公益法人協会 (2007)、133-148頁、③山岸他編 (2003)、88-98頁等にもとづいている。

1996年9月27日、衆議院が解散された。この総選挙では、新進党と自民党が、正面から衝突した。両党は、選挙制度改革のあとの重要課題として行財政改革を主張し、消費税のアップと「改革の痛み」に言及しつつ、選挙を戦った。10月20日に行われた選挙の結果、自民党の場合、過半数に達しないものの239人が当選し、選挙前の211人から28人増えた。他方、新進党の場合、161人から156人に減少した。

1996年11月7日、第2次橋本内閣が成立した(社民党とさきがけは、閣外協力で連携)。

1997年1月20日に招集された通常国会で、橋本首相は、6大改革、すなわち、(1)財政構造改革、(2)行政改革、(3)経済構造改革、(4)金融システム改革、(5)社会保障構造改革、(6)教育改革を一体的に進めることを強調し、改革に伴う「痛み」について、国民の理解を求めた<sup>9</sup>。

このうち、(1)の財政構造改革は、次のように展開された。1997年11月、橋本首相は、まず「財政構造改革法」を成立させ、2003年までの赤字国債発行を毎年度削減する等の財政再建路線をとった。しかし景気の減速が顕著となり、北海道拓殖銀行や山一証券等の破綻が起きた。これを機に、景気対策を求める声が高まるようになった。1998年4月、橋本首相は、4兆円減税と財政構造改革法の改正を表明し、財政再建路線を転換した。

なお、財政構造改革のうちの財政投融资改革においては、郵便貯金が財政投融资の資金として流れるルートが、断ち切られることになった。かつて郵便貯金の資金運用は、大蔵省資金運用部に全額預託されていた。この預託金利は、市場より割高に設定されていた。その差益は、割高な貸出金利を特殊法人に貸し出すことで捻出されてきた。結果的に、その負担は、特殊法人への税金投入という国民負担となっていた。しかし、1997年の財政投融资改革により、預託義務は廃止され、新たに設立された郵政公社には、資金を自主運用することが求められた。

(2)の行政改革、より具体的には、行政機構改革は、次のように展開された。1996年11月21日に「行政改革会議」が発足し、中央省庁再編について、議論

が交わされることになった。議論の結果、(1)1府21省庁体制を1府12省庁体制に改編するとともに、(2)首相の発言力の強化や官邸機能の強化・充実を図る機構改革が提唱された。行政機構改革としては、明治以来の大規模な改革であった<sup>10</sup>。1997年9月3日に提出された行政改革会議の中間報告では、郵政民営化が、政府報告として初めて盛り込まれた。しかし、1997年12月3日に出された行政改革会議の最終報告では、郵政三事業に関しては、国営を維持し、三事業一体の公社とするとの結論が出された。

しかし、行財政改革に着手し高い国民の支持に支えられていた橋本内閣は、閣僚人事についての橋本首相の判断ミスと、内外から迫る経済問題への対応ミスが原因で、急速に失速してしまった<sup>11</sup>。

### ■ 森内閣の「行政改革大綱」の閣議決定

橋本内閣の後に、小淵恵三内閣と森喜朗内閣が続いた。小淵内閣<sup>12</sup>と森内閣<sup>13</sup>は、ともに景気対策や金融問題処理という目先の対策に追われた。このため、橋本内閣のように大規模な改革に取り組む姿勢は、最初から乏しかった<sup>14</sup>。ただし、森内閣は、辞任する前年の2000年12月1日、「行政改革大綱」を閣議決定し、行政改革を省庁再編に続く次の政府のテーマとして設定した。

森内閣によって閣議決定された「行政改革大綱」においては、21世紀の新たな行政システムを構築する必要があるとされた。そして、2005年を1つの目途として、各般の行政改革が、集中的・計画的に実施されるべきであるとされた。そして、今後の重要課題として、①特殊法人等の改革、②公務員制度改革、③公益法人に対する行政の関与の在り方の改革等が、取りあげられた<sup>15</sup>。なお「行政改革大綱」においては、後述する「公益法人制度改革」は、一切言及されていなかった。

この「行政改革大綱」では、橋本内閣の行政改革の主題でもあった「行政における政治優位・政治主導」の考え方が貫かれており、その作成過程においても、与党(自民党・公明党・保守党)の意向が、強く反映されていた。特に、公益法人に対する行政の関与の在り方の改革等に関しては、公益法人に極

<sup>9</sup> 佐藤 (2012), 102 頁。

<sup>10</sup> 佐藤 (2012), 103-104 頁。

<sup>11</sup> 佐藤 (2012), 104 頁。

<sup>12</sup> 小淵内閣 (自民単独, 1998年7月30日), 小淵第1次改造内閣 (自自連立, 1999年1月14日), 小淵第2次改造内閣 (自自公連立, 1999年10月5日)。

<sup>13</sup> 第1次森内閣 (自公保連立, 2000年4月5日), 第2次森内閣 (自公保連立, 2000年7月4日), 第2次森改造内閣 (自公保連立, 中央省庁再編前) (2000年12月5日), 第2次森改造内閣 (自公保連立, 中央省庁再編後) (2001年1月6日)。

<sup>14</sup> 佐藤 (2012), 119-120 頁。

<sup>15</sup> 小山 (2009), 117 頁。



めて厳しい見方をする中村正三郎衆議院議員の意思が、強く働いたといわれる<sup>16</sup>。

### ■ 法務省の中間法人法の立法

従来から、民法の研究者等は、同窓会・同好会、特定職域者団体・同業者および後援会等の中間的な団体の法人化の途がないことは、立法上の重大な欠陥であると指摘してきた<sup>17</sup>。

1996年7月9日、後述するように、自民党、社民党、新党さきがけの与党行政改革プロジェクトチームは、「公益法人の運営等に関する提言」をまとめた。提言では、事業内容が営利企業の事業と競合するに至った公益法人については、営利企業への転換が求められた。さらに、そのような団体が公益法人になっている理由の1つは、民法が中間的な団体のための法人制度を用意していないことにあるとして、その受け皿を用意するための法人制度の見直しが求められた<sup>18</sup>。

この提言を受けて、1996年10月、法務省は、民事局内に「法人制度研究会」（星野英一座長）を設置した。同研究会は、①事業内容が営利企業と競合する公益法人の営利法人への転換の方法、および②中間法人制度の在り方を検討課題として取りあげた。そして、まず①の転換の方法を検討した。そして、1998年3月、公益法人の解散と公益法人から営利法人への事業の移転（事業譲渡または現物出資）を組み合わせる方法により、現行法制度の下でも、転換は可能とする報告書をまとめた。次に同研究会は、②の中間法人制度の在り方について検討した。そして、1999年9月、中間法人制度の骨子をまとめた報告書を発表した<sup>19</sup>。

法人制度研究会が中間法人法に検討していた1998年3月19日、特定非営利活動促進法（NPO法）が国会で成立した。NPO法の対象団体としては、主としてボランティア団体が想定されていた。したがって、NPO法にもとづき法人格を取得できるのは、公益的な性格が強い団体に限定され、同窓会等の中間

的な団体が、NPO法人になることは困難であった<sup>20</sup>。

他方、中間法人法は、NPO法が残した法の「隙間」を埋めることによって、民間非営利活動を促進するものであった。しかし、以上の経緯からも明らかのように、その立法化の直接の契機は、行政改革の一環としての公益法人制度改革の要請であった<sup>21</sup>。

2001年2月16日、法務省法制審議会は、「共同法人（仮称）制度の創設に関する要綱」を法務大臣に答申した。2001年3月13日、法務省は、答申された要綱にもとづき、「中間法人法案」を策定し、国会に提出した。同年6月8日、同法案は、国会で原案どおり全会一致で成立した<sup>22</sup>。

この中間法人法案の国会審議においては、①中間法人制度と他の法人制度との関係、②中間試案に盛り込まれていた事項のうち実現が見送られたもの（例えば、公益法人から中間法人への移行<sup>23</sup>）、③公益法人をも含めた非営利法人全体の法制の今後のあり方等について議論された<sup>24</sup>。

なお、中間法人法の場合、法人の設立については、準則主義という簡易な法人格取得方法が採用された。他方、税制面では、中間法人は営利法人と同一に扱われた。すなわち、活動から生じる収益に関しては、原則としてすべて法人税が課せられ、会費や寄附金収入も課税対象とされた。このような税制になった理由は、必ずしも明らかではない<sup>25</sup>。

## 2 議員・国会

### ■ 与党行政改革プロジェクトチームによる「公益法人の運営等に関する提言」

1996年7月9日、上述のように、自民党、社民党、新党さきがけによる与党行政改革プロジェクトチーム（座長・枝野幸男）が、公務員改革と特殊法人改革の先にあるものとして、公益法人問題を取りあげ、関係省庁へのヒアリング等にもとづき、政府に対して「公益法人の運営等に関する提言」（以下「提言」と略記されることがある）を提出した<sup>26</sup>。

<sup>16</sup> 小山（2009），118頁。

<sup>17</sup> 雨宮（2004），83頁。

<sup>18</sup> 佐藤（2006），107-141頁。

<sup>19</sup> 法務省民事局参事官室（1998），25頁。

<sup>20</sup> 高木（2002），3-4頁。

<sup>21</sup> 佐藤（2006）。

<sup>22</sup> 野本他編（2002），4-6頁。相澤・杉浦編（2002），7-9頁。

<sup>23</sup> 「移行規定が置かれなかったのは、議論が不十分という理由とされる。しかし、真の理由は、公益法人から中間法人に移行する際の法人財産の取り扱いについて、与党有力議員の了解が得られなかったことにもあるといわれる」。小山（2009），126頁。

<sup>24</sup> 相沢・杉浦編（2002），10頁。

<sup>25</sup> この点に関して、佐藤は、次のように述べている。「中間法人法は、準則主義を採用することによって、将来の一般的な非営利法人制度の有力なモデルとなったとも予想されただけに、その税制上の扱いは、その後の議論に微妙に影響を与えることとなる」。佐藤（2006），125頁。

<sup>26</sup> 『日本経済新聞』（1996年4月17日朝刊）、『北海道新聞』（1996年4月18日朝刊）、『朝日新聞』（1996年7月4日朝刊）。

提言では、「行政改革,規制改革を進めて行く上で,公益法人問題は,避けて通れない<sup>27</sup>」。「具体的には,公益法人には次の4つの問題が存在する。(1)法律によって行政の代行機能を果たすべく指定された法人が,的確に業務を行わず,結果として,規制緩和が困難になっているケースがある。(2)法律の指定がないにもかかわらず,不明瞭な検査・検定・資格付与等を行っている法人があり,行政改革,規制緩和に逆行しているケースがある。(3)営利法人が行い得る仕事を公益法人が行い,税制の恩典を受けている。(4)法人格を取得する手段が,民法34条による以外にないため,極めて多くの業界団体が公益法人になっている<sup>28</sup>」。加えて,これらの公益法人の多くは,官僚OBの理事を擁し,多額の国費(補助金,委託費)を受け入れている<sup>29</sup>。

したがって,提言では,次のような内容の公益法人行政全般にわたる対策が求められた。

(1) 公益法人行政について

- ① 1972(昭和47)年に始まる一連の公益法人の設立と指導監督に関する政府部内の申し合わせを整備して,「公益法人の設立及び指導監督基準」および「公益法人に対する検定等の委託等に関する基準」として閣議決定し,従来ある「公益法人等指導監督連絡会議」に加え,「公益法人等の指導監督に関する閣僚会議」を設ける。
- ② 公益法人の実態について閣僚会議で把握し,年1回「白書」として公表する<sup>30</sup>。

(2) 公益法人による行政代行的行為について

- ① 公益法人が行う検査・認定・資格付与等のうち,不特定多数のものを対象とするもので,国民の生命・安全・権利義務にかかわらないものについては,法律または政令に定めた場合を除き,行政の関与を廃止する。
- ② 行政が不特定または多数のものに対する検査・認定・資格付与等を公益法人に委託する場合は,以下の条件(略)を満たすものとする<sup>31</sup>。

(3) 公益法人一般について

- ① 非公益部門が公益部門に比べて過大になっている法人については,公益部門の増大・非

公益部門の縮小を指導する。具体的基準については,「公益法人の設立許可及び指導監督基準」で定める。

- ② 業務内容が営利企業と競合する公益法人については,営利法人への転換を指導する。
- ③ 過大な内部留保は,公益法人に対する優遇税制との関係からも好ましくなく,指導する。そのあり方については,「公益法人の設立許可及び指導監督基準」で定める。
- ④ 理事構成は,同一の親族,特定の企業の関係者,関係する官庁のOB等がそれぞれ理事総数の三分之一を超えないよう,また,同一の業界の関係者は,理事総数の二分の一を超えないよう指導する。
- ⑤ 公益法人は,特別な場合を除き,営利法人の株式等を所有しないよう指導する。
- ⑥ 役員の報酬や退職金等は,民間の給与水準と比べて過大にならないよう指導する。
- ⑦ 公益法人の業務および財務に関する情報は,「公益法人の設立許可及び指導監督基準」に基準を定め,自主的に開示するよう指導する<sup>32</sup>。

(4) 中長期的な検討課題

- ① 民法の見直しを開始し,準則主義による非営利法人の設立・廃止を可能にすることも含めて検討する。
- ② 公益法人に対する法人課税・資産課税等,税制のあり方について見直しを開始するとともに,特に法人税については原則課税とし,非課税優遇対象を列挙する制度にすることも含め検討する<sup>33</sup>。

政府は,提言を受けて,1996年7月16日の閣議において,提言の趣旨にもとづいて適切に対処することを確認するとともに,「公益法人等の指導監督に関する閣僚会議」(以下「関係閣僚会議」と略記されることがある)の開催について,閣議口頭了解した<sup>34</sup>。

その後,総理府を中心にして,基準案の作成が進められ,各省庁の調整を経て,9月20日,「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(以下「指導監督基準」と略記されることがある)と「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」の2つが,閣議決

<sup>27</sup>『公益法人の運営等に関する提言』(1996年与党行政改革プロジェクトチーム),公益法人協会(2013)のCD-ROM収録資料。

<sup>28</sup>「提言」,1頁。

<sup>29</sup>「提言」,1頁。

<sup>30</sup>「提言」,2頁。

<sup>31</sup>「提言」,2頁。

<sup>32</sup>「提言」,3-4頁。

<sup>33</sup>「提言」,4頁。

<sup>34</sup>公益法人協会(2013),74頁。

定された<sup>35</sup>。

このうち、指導監督基準は、1972年3月23日の「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合わせ」と1986年7月22日の「公益法人の運営に関する指導監督基準」の内容が整理・統合され、さらに上述の提言の内容が織り込まれたものである。指導監督基準は、「1 目的」、「2 事業」、「3 名称」、「4 機関」、「5 財務及び会計」、「6 株式の保有等」、「7 情報公開」、「8 経過措置等」の8つの項目から成っている<sup>36</sup>。さらに、毎年、公益法人の実態についての「公益法人白書」も作成されることになった<sup>37</sup>。

1996年12月19日には、指導監督基準の運用に際しての具体的かつ統一的な指針である「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」が、1998年12月4日には、「公益法人の営利法人への転換に関する指針」が、それぞれ関係閣僚会議幹事会の申合せとして、取りまとめられた<sup>38</sup>。

#### ■ KSD 事件

「行政改革大綱」が公表された2000年12月1日当時、KSD事件が、国会で大きな問題になっていた。KSD事件とは、労働省所管の財団法人「中小企業経営者福祉事業団」(KSD)の古関忠男理事長が、「ものづくり大学」の設置を目指し、数々の政界工作を自民党議員に対して展開したとされる汚職事件である。このKSD事件は、2000年10月6日に明るみに出て、メディアによって半年間にわたり報道された。

KSDは、中小・零細企業の経営者である会員100万人から会費を集め、年間240億円の収入を得て、全国規模の共済事業を行ってきた。古関理事長は、この潤沢な資金を私物化し、年額1億円の報酬を受けていた。

この事件に絡んで、2000年11月8日、東京地検特捜部は、古関元理事長らを業務上横領と背任容疑等で逮捕した。翌2001年1月16日、小山孝雄元参院議員を受託収賄罪で、同年3月1日、村上正邦参院議員(元労相)を受託収賄罪でそれぞれ逮捕した。

このKSD事件では、多くの元官僚が、KSDに天下りしていたことが明らかになるとともに、行政と

公益法人の不透明な関係が注目された。その結果、公益法人のガバナンスへの国民の疑念・不信感は一層高まった<sup>39</sup>。

#### ■ NPO 法案国会成立時の附帯決議

NPO法(特定非営利活動促進法)案が国会で成立した1998年3月3日の参議院労働・社会政策委員会、および3月17日の衆議院内閣委員会において、法案に対する4項目にわたる附帯決議が行われた。このうちの第3項目は、「民法第34条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後、総合的に検討を加えるものとする」とであった。

### 3 市民団体

#### ■ 公益法人協会の設立

公益法人制度改革(「公益法人制度改革3法」と「新公益法人税制」(2008年度税制改正)の成立)に継続的に取り組んだ民間団体は、公益法人協会(以下「公法協」と略記されることがある)のみであった。この点は、1998年3月19日に議員立法で成立した「特定非営利活動促進法案」(NPO法案)の場合とは、大きく異なっている<sup>40</sup>。

公法協は、1972年10月17日、一民間人により公益法人の発展を目指し設立された財団法人であり、かねてから公益法人行政に関して、許可主義による主務官庁制の弊害を指摘してきた<sup>41</sup>。

この公法協の中に設置された公益法人基本法検討準備委員会は、1985年10月29日、検討の結果、「民法を抜本的に改正し、公益信託をも含め、公益組織に関わる許可制度の見直しや組織規定等の整備を行い、いわば公益基本法ともいべき特別法を制定すべきこと、ならびに非営利非公益の法人法もあわせて創設すべきこと<sup>42</sup>」を発表した。「また、公益性の認定については、有識者からなる第三者委員会に委ねるといふ、当時としては画期的な法案要綱を作成した<sup>43</sup>」。「しかし、この委員会の提言は、当時の主務官庁からの強い反発もあり、提言を運動として盛り上げることができなかった<sup>44</sup>」。

<sup>35</sup> 公益法人協会 (2013), 74 頁。

<sup>36</sup> 公益法人協会 (2013), 74 頁。

<sup>37</sup> 公益法人協会 (2013), 75 頁。

<sup>38</sup> 太田 (2009), 3 頁。

<sup>39</sup> 小山 (2009), 120 頁。公益法人協会による公益法人関連用語集「KSD 事件 (公益法人制度改革)」<http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/yougo/2009/04/ksd.html>。KSD 疑惑については、<http://tamutamu2011.kuronowish.com/ksd.htm>。

<sup>40</sup> 太田 (2009), 5 頁。

<sup>41</sup> 太田 (2009), 5 頁。

<sup>42</sup> 太田 (2009), 5 頁。

<sup>43</sup> 太田 (2009), 5 頁。

<sup>44</sup> 太田 (2009), 5 頁。



こうした経緯もあり、「2001年5月、公法協の太田達男理事長は、中間法人法案が審議された衆議院において、参考人として、(1)公益法人制度について全面的見直しをすべきこと、(2)またその方向として、公益法人に自由闊達な活動を支援・奨励する見地から、許可制度を見直すべきことを述べた<sup>45)</sup>」。

「また、2001年6月には、調査研究プロジェクト『21世紀の公益法人と制度の在り方を探る』を立ち上げ、来たるべき公益法人法制・税制について、学者・実務家などを結集し、理論的整備を図った。翌2002年11月には、このプロジェクトの報告書が完成したのを機に、大々的なシンポジウムを開催し、3つのパネルのうちの1つは、与野党で公益法人を担当する国会議員6名を招き、来たるべき改革への抱負を討議してもらった<sup>46)</sup>」。

「この前後、自民党、民主党、公明党など各党の勉強会での意見表明や、行革事務局関連のヒアリングおよび懇談会に参加し、さらにメディアに対しても記者会見・記者懇談会などを通じて、一貫して民間公益法人としての視点から、来たるべき公益法人制度改革の方向と枠組みについて要望を繰り返した。

このように、2002年までは、公法協のある意味で『孤独な闘い』が続いた。しかし、公法協だけの取り組みでは限界があった。そこで公法協の太田理事長は、同年暮れに、いわゆるNPO法人などの中間支援組織の指導者にも働きかけ、広く非営利セクター全般の問題として取り上げるよう依頼した。

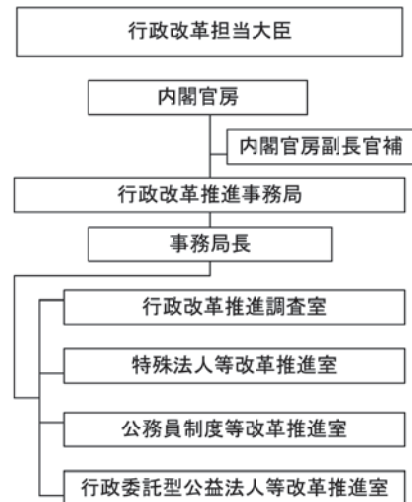
以後、公益法人制度改革は、当の公益法人の中間支援組織である公法協が中心でありつつも、広く各市民団体と共同して運動が展開できる基盤が整備された<sup>47)</sup>」。

### III (第2期) NPO 法成立から「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定まで(2001年4月～2002年3月)

#### 1 政府(内閣・省庁)

##### ■ 公益法人の総点検と公益法人制度の抜本改革の提唱(行政改革推進事務局)

2000年12月1日、上述のように、森内閣は、「行政改革大綱」を閣議決定し、行政改革を省庁再編に続く次のテーマとして設定した。この「行政改革大



出所：「行政改革の断行に向けて」『時の動き』2001年10月号、18-20頁。

図1 行革体制図

綱」では、今後の重要課題として、①特殊法人等の改革、②公務員制度等改革、③公益法人に対する行政の関与の在り方の改革が取りあげられた。

2001年1月6日、中央省庁が1府12省に再編された。この省庁再編にともない、政府は、上記の3つの課題を実施するために、内閣総理大臣を本部長とし、橋本龍太郎行政改革担当大臣のもと、新たに「行政改革推進本部」を設置した。政府は、以後、毎年度、「行政改革大綱」の実施状況に関するフォローアップを行うこととし、その結果を行政改革推進本部に報告するとともに、公表することとした。この行政改革推進本部の事務局として、行政改革推進事務局を設置した。

行政改革推進事務局には、図1に示されるように、事務局長の下に、①特殊法人等改革、②公務員制度等改革、③公益法人に対する行政の関与の在り方の改革をそれぞれ担当する室が置かれた。このうち、③の公益法人に対する行政の関与の在り方の改革(以下「行政委託型公益法人改革」と略記されることがある)を担当したのは、「行政委託型公益法人等改革推進室」(以下「公益法人室」と略記されることがある。なお本研究では「公益法人室」と「行政改革推進事務局」は、併用される)である。

公益法人室の担当業務は、「行政改革大綱」に書かれている公益法人に対する行政の関与の在り方の改革であり、一般に「行政委託型公益法人」に関わる改革である。具体的には、「国から公益法人が委託等、

<sup>45)</sup> 太田(2009)、5頁。

<sup>46)</sup> 太田(2009)、5-6頁。

<sup>47)</sup> 太田(2009)、6頁。

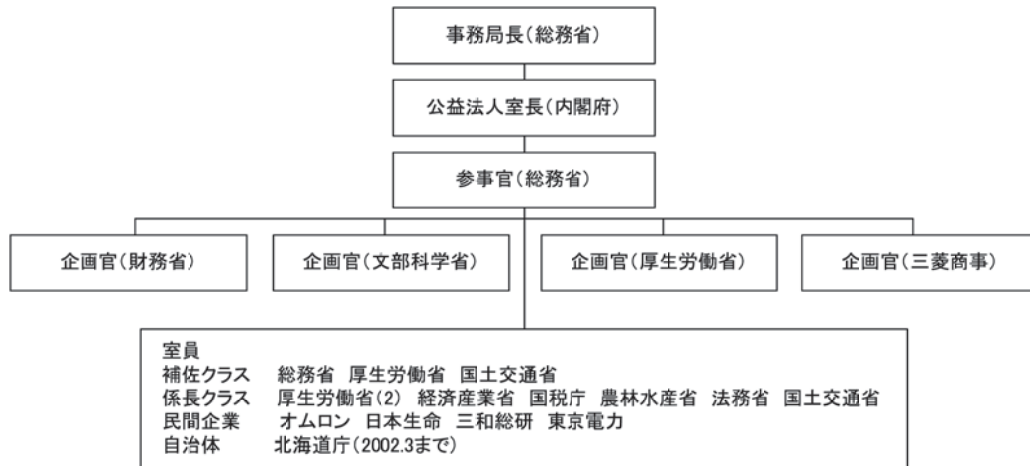
年表2 第2期 2001年4月～2002年3月

NPO法成立から「公益法人制度改革の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定まで				
年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2001	4月5日		自民党NPO特別委員会が、NPO改正案の今国会提出を、検討する。	
	4月13日	①行政改革推進事務局が、「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」を、公表する。②行政改革推進事務局が、国所管の公益法人の点検結果を、公表する。		
	4月26日	第1次小泉純一郎内閣（自民党・公明党・保守党連立、～2002年9月30日）が、発足する（石原伸晃が、行革担当相に就任）。		
	4月27日		民主党NPO委員会（江田五月委員長）が、NPO改正に向けたヒアリングを行う。	
	5月			公法協の太田達男理事長が、衆議院での中間法人法の審議において、参考人として意見を述べる。
	5月～11月			連絡会が、全国14箇所、NPO支援税制に関する勉強会を開催する（決起集会を含む）。
	5月23日		①衆議院法務委員会で、中間法人法案が可決され、附帯決議が行われる。②自民党NPO特別委員会が、NPO税制の見直しを議論する。	
	6月4日		参議院法務委員会で、中間法人法案が可決され、附帯決議が行われる。	
	6月8日		中間法人法が、国会で成立する。	
	6月21日		加藤紘一議員が、自民党NPO特別委員長に復帰する。	
	6月26日		自民党外交部会NGO小委員会（塩崎恭久委員長）が、税制の議論を行う。	
	6月28日		公益法人制度改革に関する第2回目の「与党3党合意」が、行われる。	
	7月23日	①行政改革推進事務局が、「行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針」を、発表する。②行政改革推進事務局が、政府の行政改革推進本部に対して、「公益法人制度についての問題意識～抜本的改悪に向けて～」を、報告する。		
	8月28日	関係関係会議幹事会が、「インターネットによる公益法人のディスクロージャーについて」の申合せを行う。		
	8月29日	内閣府が、2002年度の税制改正に関して、「みなし寄附金」制度創設を、財務省に対して要望する。		
	9月5日			公法協が、太田誠一自民党行政改革推進本部長と面談し、公益法人制度改革について、意見具申を行う。
	9月6日		自民党NPO特別委が、「認定要件緩和」と「みなし寄附金控除制度創設」を、検討していくことを決定する。	
	9月7日	各省の2002（平成14）年度に向けた税制改正要望が、出揃う。		
	9月11日			米同時多発テロが、発生する。
	9月17日			C'sが、NPO支援税制セミナーを開く（25日も）。
	10月1日	NPO支援税制（認定NPO法人制度）が、施行される。		



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2001	10月4日		公明党公益法人改革委員会が、太田公法協理事長に、ヒアリングを行う。	連絡会が、各党に、NPO支援税制とNPO法人制度の改正に向けた要望書を、提出する。
	10月25日			堀田力等が、税制改正の要望書を、内閣府に提出する。
	11月20日		自民党NPO特別委が、党税制調査会に、認定要件緩和を働きかけていくことを決める。	
	11月21日			連絡会が、2千のNPO法人からの税制改善への賛同署名を、各政党へ提出する（11日、12日）。
	11月28日	塩川財務大臣が、参議院本会で、「認定NPO法人になるための要件は適切」と、答える。		
	12月11日		公明党NPOプロジェクトチームが、与党の税制協議にかけるための要望を、まとめる。	認定NPO法人第一号が、誕生する。
	12月13日		民主党が、「NPO税制の抜本的見直し」を、公表する。	
	12月17日	政府税制調査会が、NPO法人税制に関して、「非営利法人に関する税制全体のあり方の中で検討すべきである」と、答申する。		
	12月21日		公益法人制度改革に関する第3回目の「与党3党合意」、すなわち、「公益法人改革基本プログラム合意」(公益法人の基本制度及び関連制度の全般について抜本的な見直しを行い、公益法人制度改革の大綱を策定)が、行われる。	
	2002	1月17日	政府が、2002（平成14）年度の税制改正の要綱（PSTの緩和）を、閣議決定する。	
1月30日			民主党が、NPO関連予算説明会を、実施する。	
2月19日			NPO議員連盟が、今国会でのNPO法改正を、確認する。	
3月5日			野党4党（民主党・共産党・自由党、社民党）が、NPO支援税制の対案を、衆議院に提出する（認定要件の大幅な緩和などを求める内容）。	
3月12日			自民党のNPO特別委員会で了承されたNPO法改正案が、NPO議員連盟の事務局長・次長会議で、各党担当者に示される。	
3月18日			①加藤紘一議員が、自民党を離党するとともに、自民党NPO特別委員会委員長も辞任する。②NPO税制が、参議院予算委員会で、議論される。	
3月26日			加藤紘一議員が、NPO議員連盟会長を辞任する。	
3月28日		塩川財務大臣が、参議院財政金融委員会で、「実態を見て、認定基準の緩和を検討」と答える。		
3月29日		政府が、「行政委託型公益法人等改革の実施計画」、および「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」を、閣議決定する。	民主党公益法人改革ワーキングチームが、太田公法協理事長に、ヒアリングを行う。	



出所：内部資料。

図2 公益法人室の組織図

推薦等を受けて行っている検査・認定・資格付与等の事務・事業」, および「国からの公益法人への補助金・委託費等」について見直しを行い, 国の関与が今後とも必要なものは, 国自らが行うか, 独立行政法人への事務移管を進めることとされた<sup>48</sup>。ここで注意すべきことは, 公益法人室の使命は, あくまで公益法人に対する行政の関与の在り方の改革であり, 公益法人制度改革ではなかったことである。

公益法人室は, 中央省庁(警察庁, 防衛庁, 環境省を除く) および民間企業(三菱商事, オムロン, 日本生命, 東京電力, 三和総研) から派遣された21名でスタートした<sup>49</sup>(図2)。

上述のKSD事件で, 国民の公益法人に対する不信感が一層高まるなかで, 橋本行政改革担当大臣は, 「国所管の公益法人の点検を内閣官房で行う」との方針を固めた<sup>50</sup>。

2001年1月30日, 橋本大臣は, 閣僚懇談会(閣議の案件終了後に引き続き開催され, 閣僚の自由な意見交換の場)で, 各省大臣に対して, 所管の公益法人について次の4つの観点から, 総点検を行うよう要請した。4つの観点は, ①民間企業との競合性, ②公共事業の遂行度合, ③役員の報酬・退職金, ④委託・発注の公正性である。公益法人室は, 所管違い(本来, 総務省の所管と考えられた), および業務

の煩雑等を橋本大臣に訴えた。しかし, 橋本大臣には聞き入れられなかった。結局, 公益法人室は「国所管の公益法人の点検」を担当することになったのである<sup>51</sup>。

橋本大臣が「国所管の公益法人の点検を内閣官房で行う」ことにした意図は, 必ずしも明らかではない<sup>52</sup>。「各省に文句を言わせないためにも, 内閣官房の名前でやった方がいいという判断もあったと思われる。さすが, 元総理の威光であり, 各省庁の不満が表面化することはなかった。予定どおり, 国所管の公益法人約6,800法人を対象とした総点検が, 行われることになった<sup>53</sup>」。

2001年4月13日, この「国所管の公益法人を対象とした」総点検の結果は, 後述される「行政委託型公益法人等の視点と課題」と同時に公表された。その内容は次の7つに要約される。「(1)公益法人の指導監督は, 実際には, 係長や係員によって行われている。また法人経営を云々する能力は, 官庁にはほとんどない。(2)何のために監督しなければならないかが明確ではない(例えば, 何か問題が指摘されるたびに, すべての法人を対象に, あれをしろ, これをしてはいけないというふうに関制を強化している。しかし, 民間団体としての公益法人の活動の特性を考えるとといった配慮は, そこには, ほとんどない)。

<sup>48</sup> 行政委託型法人の数は, 定義の仕方によって異なる。「総務省編の『2006(平成18)年度公益法人白書』によれば, 国所管で443法人, 都道府県所管で1,274法人である。これは, 法令等で委託・推薦が制度的に定められている法人であり, 補助金等の交付を受けている法人は含まれない。全体(国所管6,841法人, 都道府県所管18,557法人, 計25,263法人(2005年10月))の中では, 一般に考えられているほどの比重ではなく(6.8%), むしろ一部にすぎない」。小山(2009), 118頁。

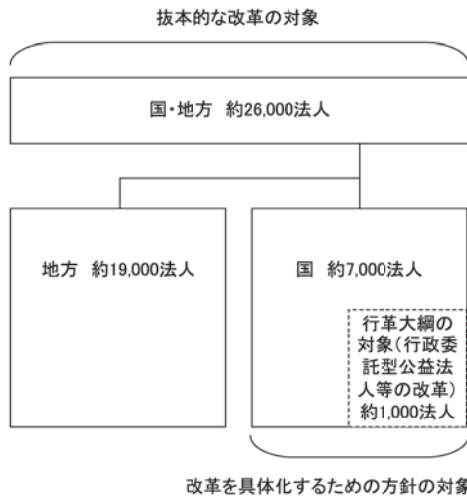
<sup>49</sup> 小山(2009), 117頁。

<sup>50</sup> 小山(2009), 121頁。

<sup>51</sup> 小山(2009), 121頁。

<sup>52</sup> 小山(2009), 121頁。

<sup>53</sup> この総点検に関して, 小山裕は次のように述べている。「嫌々やることになったこの総点検が, 公益法人制度改革に踏み込みきっかけになった。物事の行く末はわからないものである」。小山(2009), 121頁。



出所：「施策の紹介 公益法人改革」『時の動き』2001年10月，37頁。

図3 公益法人数等

(3)公益法人とはいいいながら、その目的・事業が真に公益と言えるものなのか、少なからぬ疑問のある法人も決して少なくない<sup>54</sup>。(4)事務・事業の委託等があり、かつそれらが事業全体に占める比率が高い法人の場合、総じて「天下り」が存在する。(5)金額の多い法人の場合、在職時高い地位にあったOBが役員に就いている。つまり、法人に人事上の差がつけられている。(6)法人を維持するためとしか思えない予算付けがみられる。(7)民間法人でありながら、国において役員報酬を予算化している<sup>55</sup>。

総点検を担当した公益法人室では、結果として次のような意見が支配的になった。

(1)公益法人制度には問題点がある。(2)問題解決のためには、制度の在り方を抜本的に考える必要がある。(3)しかし、公益法人室の使命は、あくまでも「行政改革大綱」に示された「行政委託型公益法人に関わる改革」である。したがって「行政改革大綱」にも示されていない公益法人制度そのものに言及することは、公益法人室の本分を超えるものである。(4)公益法人制度の抜本的改革は、決して簡単ではなく、各省庁から喜ばれることもない。(5)総点検結果を行ったこの時こそ、公益法人制度の抜本改革を提起する

には絶好のタイミングである<sup>56</sup>。

公益法人制度の抜本的改革は、公益法人室の4名の企画官の自発的提案によってスタートした。4名は、財務省出向の鎌水洋企画官、文部科学省出向の神代浩企画官、厚生労働省出向の東俊裕企画官、三菱商事出向の高田淳朗企画官であった。彼らは、自ら語り合う中で、公益法人制度の抜本改革が必要であるという結論に達し、その結論を小山裕室長に伝えた<sup>57</sup>。

2001年4月13日、行政改革推進事務局は、「行政委託型公益法人等の視点と課題」(以下「視点と課題」と略記されることがある)をホームページで公表した。そして、この「視点と課題」にもとづき、2001年夏頃を目途に、改革を具体的に進めるための評価基準等を定める「改革の基本的考え方」の策定に向けた作業を進めた。

「視点と課題」のI章では、行政委託型公益法人等の現状と問題点が示された。II章では、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革」の4つの基本理念が明らかにされた。4つの基本理念は、(1)官民の役割分担の徹底(国の事務・事業を厳しく見直し、無駄の排除)、(2)規制改革の推進(民業圧迫や官需独占を排除し、民間競争の促進による経済活性化)、(3)財政負担の縮減・合理化(国の事務・事業の効率的な実施、無駄な経費の削減)、(4)行政の説明責任の確保と透明性の向上(行政と公益法人の関係の明瞭化)である。III章では、改革の視点と課題が示された。

ここで注目すべきは、最後に、次のようなIV章(「公益法人制度の抜本的改革の必要性」)が、追加・付記されたことである。この追加・付記は、橋本龍太郎行政改革担当大臣の了承のもとに行われた<sup>58</sup>。

#### 「IV 公益法人制度の抜本的改革の必要性

公益法人の大半を占める行政代行的事務・事業を行っていない公益法人にあっても、昨今、不適切な運営に起因する不祥事が明るみに出ており、国民の公益法人全般に対する見方が厳しくなっているところである。このため、去る1月30日の閣僚懇談会において、橋本行政改革担当大臣から国所管の公

<sup>54</sup> 小山(2009), 122頁。

<sup>55</sup> 小山(2009), 120頁。

<sup>56</sup> 小山(2009), 125頁。

<sup>57</sup> 「総点検が終わったあとの話ですが、4名の企画官が私(小山裕公益法人室長)のところにやってきました。そして、こう言いました。総点検をやってみて、制度のおかしさが分かってきた。使命とは違っているが、制度の抜本改革の必要性を取り上げるべきではないか、と」。小山(2013), 82頁。

小山裕は、公益法人制度改革に関して、「行革事務局は問題提起はした。しかし初めから自ら行おうと考えたわけではなく、法務省にも打診した。しかし、前述のような経緯で、法務省は消極的だった。このため、やむなく、行革事務局自らが行うことになった。その最大の理由は、『今、ここで手掛けなければ、公益法人制度は永久に変わらない恐れが強いと考えたからである』と述べている」。小山(2012), 1頁。

<sup>58</sup> 小山(2012), 1頁。

益法人に対する総点検を各府省に要請し、4月初めまでにその結果の報告を受けたところである。

このような状況を踏まえると、大綱に示された改革の方針は、現在の公益法人に対する国民の批判の全てに応えるものとは必ずしも言い切れないことから、国所管公益法人の総点検の結果等も踏まえた対応が必要である。

その際には、公益法人制度のもとになる民法の規定が必ずしも十分体系的に整備されていないと考えられること、いわゆるNPOや中間法人が制度化され又はされつつあること等をも考慮する必要がある。

以上の状況に鑑み、今後、行政改革推進事務局としては、関係府省と連携しながら、立法化を含めたより抜本的な公益法人制度改革に向けた基本的方向を示すべく検討を進めることとしたい<sup>59</sup>。

2001年4月26日、第1次小泉内閣(自公保連立、～2002年9月30日)が発足した。石原伸晃議員が、この第1次小泉内閣の行政改革担当相に就任した。

2001年7月23日、行政改革推進事務局は、上述の「視点と課題」の4つの観点にもとづいて、「行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針」を発表した。この中で「今後、各府省は、ここに示された方針および作業手順にもとづき、個別具体的な事務・事業等の見直しを行い、行政改革推進事務局においては、これをもとに必要な検討・調整を行った上、実施計画案を策定し、政府として2001年度中を目途に実施計画を決定することとした。その際、各事務・事業等については、2005年度末までのできる限り早い時期に、その改革を実施することとする<sup>60</sup>」と述べられている。

同じ2001年7月23日、行政改革推進事務局は、政府の行政改革推進本部<sup>61</sup>に対して、「公益法人制度についての問題意識—抜本的改革に向けて—」(以下「問題意識」と略記されることがある)を提出した。この文書は、7項目にわたる制度の現状、およびそれに関して指摘された主な問題点を明らかにしている。7項目は、①公益の範囲と公益性の判断、②設

立許可、③指導監督、④ガバナンス等、⑤ディスクロージャー、⑥税制、⑦中間法人・営利法人への移行である。

ただし、この文書は、問題点を提示したに過ぎず、改革の方向性までは明らかにしていない。そして「2001年度中を目標に、今後の目指すべき方向性と改革プロセスなどを内容とする抜本的改革の方向性を示したい」と結ばれている<sup>62</sup>。

行政改革推進事務局は、2001年7月23日の「問題意識」の公表後、「(1)行政委託型公益法人等改革の最終折衝と与党調整に忙殺されながらも、(2)「問題意識」に示された改革の基本方向を定めるための作業を進めていった<sup>63</sup>。

このうち(2)に関しては、スタッフが手分けをしながら、各方面の有識者に対する聴取調査を行った。有識者の意見は、個人として聴取されたものであり、公表されることはなかった。これらの意見には、『是非やるべきである』という意見がある一方で、『本当にやれるのか』という意見もあった<sup>64</sup>。

「そして、改革の実行を担保するために、制度改革に取り組む政府の意思と改革の基本方向を閣議決定することとした。その閣議決定の時期は、2001年度末(2002年3月)、すなわち行政委託型公益法人等改革に関する閣議決定と同じ時期と設定した。また、行政改革推進事務局は、内部的に、改革の考え方や方向等をポジションペーパーとしてまとめることを定めた<sup>65</sup>。

#### ■ 法務省、内閣府国民生活局および関係省庁の「冷やかな沈黙」

閣議決定を行うに際しては、事前に関係各省の協議にかける必要がある。公益法人制度改革は、全省庁に関係するため、全省協議にかけられる必要があった。しかし最終的に、異議を申し立てた省庁はなかった。各省協議は特に難航しなかった<sup>66</sup>。(後述されるように、2002年3月の)公益法人制度改革の閣議決定の内容は、具体的ではなく、各省が自らの権限を主張することは難しかった。このため、各省の対応

<sup>59</sup> 行政改革推進事務局 (2001), 「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」。

<sup>60</sup> 行政改革推進事務局 (2001), 「行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針」。

<sup>61</sup> 中央省庁等改革の成果をより確実なものとし、行政改革大綱(2000年12月1日、閣議決定)の集中的、計画的な実施を推進し、その他政府における行政改革の総合的、積極的な推進を図るため、平成13年1月、内閣に行政改革推進本部が設置された。

<sup>62</sup> 小山 (2009), 127 頁。

<sup>63</sup> 小山 (2009), 127 頁。

<sup>64</sup> 小山 (2004a)。

<sup>65</sup> 小山 (2009), 127 頁。この2つの閣議決定に向けて、公益法人室では、次のような試みが行われた。「公益法人室は、行革事務局の名前で行うとあらゆる誤解が生じると考えた。そこで、『内閣官房の別組織ということにしたらどうか』ということ考えたこともあり、古川官房副長官にも相談したことがある。しかし、自民党行革本部から、『行政委託型法人関係の閣議決定のフォローアップもあるし、同じメンバーが異なる肩書きで行うのもややこしい』というクレームが付き、断念した」。小山 (2012), 1 頁。

<sup>66</sup> 小山 (2009), 127 頁。



公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて

平成 14 年 3 月 29 日  
閣議決定

1. 最近の社会・経済情勢の進展を踏まえ、民間非営利活動を社会・経済システムの中で積極的に位置付けるとともに、公益法人（民法第 34 条の規定により設立された法人）について指摘される諸問題に適切に対処する観点から、公益法人制度について、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行う。
2. 上記見直しに当たっては、内閣官房を中心とした推進体制を整備し、関係府省及び民間有識者の協力の下、平成 14 年度中を目途に「公益法人制度等改革大綱（仮称）」を策定し、改革の基本的枠組み、スケジュール等を明らかにする。また、平成 17 年度末までを目途に、これを実施するための法制上の措置その他の必要な措置を講じる。

図 4 閣議決定「公益法人制度の抜本改革に向けた取組みについて」

は「冷ややかな沈黙」といった感じであった<sup>67</sup>。

ただし、行政改革推進事務局は、法務省と内閣府国民生活局とは別途協議した。法務省は、公益法人制度に関しては、自ら権限を有しないという意見であった。他方、各省庁も、公益法人制度を所管しているという意識はなかった。法務省も各省庁も、自ら権限を有しない案件に関しては、異議を申し立てることは難しいと考えた。さらに当時、「公益法人はけしからん」という風潮が社会に存在した。

しかし、法務省と各省庁の本音は、次のようなものであったと考えられる。

(1)民法改正は、法制審議会に諮らねばならない。100 年以上続く公益法人制度が、そう簡単には変わらない。結局、民法改正は実行できないまま、終わるに決まっている（これが、「冷ややかな沈黙」の意味である）。

(2)今後、公益法人制度が変わったとしても、必要な公益法人は既にできている。また、予想される閣議決定の内容は、単なるプログラムにすぎず、具体的ではない。現在ある法人への影響は、次の段階において初めて明らかとなる。したがって、現段階で、自ら何か異議を申し立てる必要はない<sup>68</sup>。

当時、内閣府国民生活局の NPO 担当課長は、NPO 法人の公益法人制度改革への包含を期待していた。具体的には「NPO の認証にも色々問題があり、NPO 法人も含むような制度設計に是非して欲しい」と述べた。そこで、後述される 2002 年の閣議決定では、NPO 法人が関連制度として特記されたのである<sup>69</sup>。

■ 「実施計画」と「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定

2002 年 3 月 29 日、政府は、「行政委託型公益法人

等改革の実施計画」（正式名称は「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」、以下「実施計画」と略記されることがある）を閣議決定した。この「実施計画」は、「行政改革大綱」（2000 年 12 月 1 日閣議決定）にもとづくものであり、国から公益法人が委託等・推薦等を受けて行っている検査・認定・資格付与等の事務・事業および国からの公益法人への補助金・委託費等に関するものである。なお、この「実施計画」には「公益法人に対する国の関与等を透明化・合理化するための措置」（以下「措置」と略記されることがある）が盛り込まれていた。これら「実施計画」と「措置」の実行により、行政委託型公益法人等に対する国の関与に関しては、一定の透明性、効率性、厳格性が確保されることになった。

同日、政府は、「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」を閣議決定した（図 4）。この閣議決定は、1898 年の民法施行から 104 年振りに、政府が初めて公益法人制度の改革を宣言したものである<sup>70</sup>。

この閣議決定の第 1 項では、「公益法人制度について、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行う」とされている。民間非営利活動の主体は、民法 34 条法人に限定されるものではなく、全ての特別法法人も含まれる。しかし、第 1 項では、まず当面は、特定の領域に限定されない法人を改革対象とする、すなわち橋頭堡としての一般論でいくことが想定された<sup>71</sup>。

特別法法人（宗教法人や社会福祉法人等）に関しては、検討の際、当然に念頭に置かれるが、いったん検討対象からは外されたのである<sup>72</sup>。他方、NPO 法人と中間法人に関しては、問題点が強く指摘されているわけではなく、改革対象というわけではなかつ

<sup>67</sup> 小山（2012），3 頁。

<sup>68</sup> 小山裕への聴取調査（2012 年 6 月 28 日）の際の回答書（以下「小山回答書」（2012 年 6 月 28 日）と略記）。

<sup>69</sup> 「小山回答書」（2012 年 6 月 28 日）。

<sup>70</sup> 小山（2009），128 頁。

<sup>71</sup> 小山（2004b），2 頁。

<sup>72</sup> なお、特別法法人（例えば、宗教法人や社会福祉法人等）を含める案は、与党（自民党・公明党・保守党）の了解を得ることが困難であると考えられた。



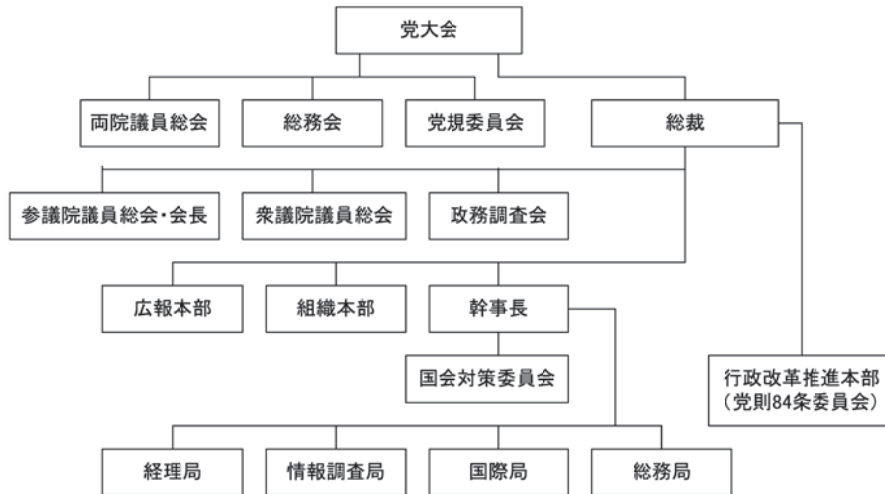


図5 自民党本部機構図(概略)および行政改革推進本部の位置付け

た<sup>73</sup>。しかし、NPO法人と中間法人は、公益法人制度改革に関係してくると捉えられていたのである。

第2項では、いかなる方向で公益法人制度改革を行うかについては、一切述べられていない。改革の方向は、平成14(2002)年度中を目途に策定される「公益法人制度等改革大綱(仮称)」に委ねられている。さらに、この「公益法人制度等改革大綱(仮称)」は、「内閣官房を中心とした推進体制」によって策定されることとし、策定期間は1年間と限定されている<sup>74</sup>。

以上2つの閣議決定の後、公益法人室の主要業務は、公益法人制度改革にシフトした。そして、公益法人室のメンバーは、相次いで転出していった<sup>75</sup>。

## 2 議員・国会

### ■ 容易な与党(自公保)調整

公益法人制度改革を含む行政改革に関しては、当時、「政治優位・政治主導」という考え方が貫かれていた<sup>76</sup>。与党(自民党・公明党・保守党)は、公益法人制度改革そのものには特に異論を挟まなかった。

このことは、公益法人制度改革に関して「与党3党合意」が複数回にわたって行われていたことでも明らかである。第1回目は、2001年3月8日に行わ

れた。第2回目は、2001年6月28日に行われた。この第2回目の場合、「公益法人の運営の適正化に関する法律案(仮称)」を可及的速やかに議員立法として国会に提出し、その成立を期すこと」が合意された<sup>77</sup>。第3回目は、2001年12月21日に行われた。この第3回目の「公益法人改革基本プログラム合意」の場合、公益法人の基本制度および関連制度の全般について抜本的な見直しを行い、公益法人制度改革の大綱を策定することとされた。

与党調整の場に関わったメンバーは、次の通りであった。

自民党の場合、太田誠一議員(行政改革推進本部(図5)の本部長)、中村正三郎議員(行政改革推進本部・常任顧問)、林芳正議員(行政改革推進本部・事務局長、公益法人改革では与党の実務者のとりまとめ役)、小里貞利議員(行政改革推進本部・公益法人委員会委員長)、増原義剛議員(行政改革推進本部・公益法人委員会主査)、および熊代昭彦内閣府副大臣であった。

この与党調整の自民党の窓口は、太田誠一行政改革推進本部長であった。中村正三郎議員は、行政改革推進本部の中では、ただ一人の「族議員」的存在

<sup>73</sup> 小山(2004b), 2頁。

<sup>74</sup> 小山(2009), 128頁。

<sup>75</sup> ポジションペーパー(「公益法人制度の抜本改革の視点と課題」)の事務局案は、閣議決定時までに固まっていた、しかし、紆余曲折があり、公的に陽の目を見ることはなかった。閣議決定後の2002年4月13日、ポジションペーパーが、行政改革推進事務局のホームページに公開された。このポジションペーパーは、公的にオーソライズされた文書ではない。しかし、行政改革推進事務局が、内部検討の結果をもとにまとめたものであり、①改革の目的、②重要性、③方向等に関する当時の考え方を示したものである。

<sup>76</sup> 与党調整に際しては、主として太田誠一自民党行政改革推進本部長から、次のような意見が示された。「役人のポジションペーパーは必要ない。閣議決定だけでよい」。行政改革推進事務局は、「公益法人改革は、行政改革の視点よりは、民間非営利活動の活性化という視点を強調したかった。そこで、閣議決定に合わせてポジションペーパーを公表し、メディアにも説明しようと考えていた。太田自民党行政改革推進本部長の意見の裏に何が合ったかわかりません。当時は、行政改革は『政治主導』で進められ、結局、太田誠一自民党行政改革推進本部長に押し切られました。ただし、行政改革推進事務局は、ポジションペーパーをボツにするのは残念と考え、自民党に何も言わずに、2002年4月18日、行政事務局のホームページに掲載した」。小山(2009), 128頁。

<sup>77</sup> 山崎拓自民党幹事長、冬柴鐵三公明党幹事長、野田毅保守党幹事長が、この合意書に署名している。

であった。彼は、小泉純一郎総理と同じ派閥である森派に所属していた。中村議員から小泉純一郎首相や福田康夫官房長官にさまざまな話が伝わっていたと考えられる。したがって、彼の了解を得ないと、与党調整は先に進まなかった。

公明党の場合、梶屋敬悟（国会対策副委員長）が、保守党の場合、入澤肇議員が、それぞれ与党調整の場に関わった<sup>78</sup>。

行政委託型法人改革に関する調整は、公益法人室により与党3党それぞれに対して行なわれた。作業の分量は非常に多く、2001年度末（2002年3月）ぎりぎりまで行われた。自民党は、公益法人室に対して「各省庁にもっと改善事項を提出させるよう」要求した<sup>79</sup>。

他方、「公益法人制度改革に取り組む」との閣議決定（3月29日）に関する公益法人室による与党調整は容易であった。公益法人制度改革の目的は明確であるとともに、「NPO法人と中間法人を含め、宗教法人等の特別法法人を除外する」という関連制度の特定化も、明確であったからである<sup>80</sup>。

#### ■ 中間法人法案国会成立時の附帯決議

中間法人法案が国会で成立した2001年5月23日の衆議院法務委員会において、法案に対する次のような附帯決議が行われた。「政府は、次の点につき格段の努力をすべきである。政府は、非営利団体に関する法人制度について、国民生活における非営利団体の活動の重要性と将来性を踏まえ、社会の変容に十分対応できる制度とする観点から、公益性の認定の在り方等民法第34条の公益法人に関する法制の見直しを含め、その基本的な法制の在り方を速やかに検討すること」。

同様に、6月4日の参議院法務委員会において、次のような中間法人法案に対する附帯決議が行われた。「政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の努力をすべきである。

1 非営利団体に関する法人制度については、非営利団体の活動が社会及び国民生活にとって重要なものであることを踏まえ、社会の変化に十分対応できる制度とする観点から、公益法人に関する法制の

見直しを含め、基本的な法制の在り方を速やかに検討すること。

2 公益法人制度の在り方が社会的批判を招いている状況にかんがみ、公益法人として真にふさわしい事業内容と運営を確保するため厳正に指導、監督を行うとともに、公益性の乏しくなった法人については中間法人への転換その他の是正のための必要な措置を講ずること」。

#### IV（第3期）「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定後から「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定まで（2002年4月～2003年7月）

##### 1 政府（内閣・省庁）

#### ■ 「論点整理」の公表（行政改革推進事務局）<sup>81</sup>

行政改革推進事務局は、2002年3月29日の閣議決定「公益法人制度の抜本改革に向けた取組みについて」を受けて、4月24日から6月17日にかけて、17名の有識者から6回にわたる聴取調査を行った（重複あり、延べ23名）。

2002年8月2日、これら聴取調査の意見等をもとに、行政改革推進事務局は、報告書「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」（以下「論点整理」と略記されることがある）を公表した。

この「論点整理」は、政治主導で作成された。具体的には、熊代昭彦内閣府副大臣が、「論点整理」を事実上1人でとりまとめ、作成した。熊代副大臣は、NPO議員連盟のメンバーであり、「自分が中心になるのだ」という自負心が、非常に強かった。自民党行政改革推進本部の本部長である太田誠一議員、中村正三郎議員、林芳正議員の3名は、この熊代副大臣と行政改革推進事務局の作成した原案に対して、さまざまな注文を付けた<sup>82</sup>。

こうして作成・公表された「論点整理」では、まず、公益法人制度の抜本的改革に際して、「現行のNPO法は、民法の特別法としても独特の存在であるので、新たな基本的制度の中に、発展的に解消される可能性が高いと考えられる」とされた<sup>83</sup>。

<sup>78</sup> この時期の野党調整のメンバーは次の通りであった。民主党の場合、江田五月議員（NPO・公益法人プロジェクトチーム座長）と中村哲治議員（同事務局長）であり、日本共産党の場合、畑野君枝議員であった。

<sup>79</sup> 「小山回答書」（2012年6月28日）。

<sup>80</sup> 「小山回答書」（2012年6月28日）。

<sup>81</sup> 小山（2012）、3-4頁。

<sup>82</sup> 行政改革推進事務局は、与党行政改革推進本部と熊代副大臣との間に挟まった感じであった。小山裕への聴取調査（2012年6月28日）。

<sup>83</sup> この記述は、熊代副大臣の強い主張にもとづいており、次の内容を意味している。「新しい法人制度は、NPO法よりも進化したものである。NPO法は認証主義を採用している。他方、新しい法人制度は、より進んだ完全な準則主義を採用するべきである。他方、新しい法人制度は、より進んだ完全な準則主義を採用するべきである。したがって、『発展的に解消される可能性が高い』という表現になったのである」。小山裕への聴取調査（2012年6月28日）。

年表3 第3期 2002年4月～2003年7月

「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」の閣議決定後から「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定まで				
年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2002	4月1日	①中間法人法が、施行される。②認定要件の一部改正が、施行される。		
	4月24日	行政改革推進事務局が、第1回有識者ヒアリングを行う（6月17日まで計6回開催し、延べ28名が出席する）。		太田公法協理事長が、行政改革推進事務局による、有識者ヒアリングの第1回（4/24）、第5回（6/12）、第6回（6/17）に、浅村裕助成財団センター専務理事が、第4回（5/27）に、それぞれ出席し、意見を表明する。
	5月9日		NPO議員連盟が、NPO法改正案の今国会提出を、決める。額賀福志朗議員が、NPO議員連盟の新一会長になる。	
	5月21日	経済財政諮問会議が、「平成の税制改革」で、NPO税制を提案する。		
	5月24日			経済同友会が、認定要件の大幅緩和を求める。
	6月			C'sが、認定NPO法人制度改正に向け、NPO法人対象の大規模な実態調査を行う。
	6月6日		自民党行政改革推進本部公益法人委員会が、太田公法協理事長と雨宮孝子理事に、ヒアリングを行う。	全国市長会が、認定要件緩和の要望書を、全国国会議員や関係省庁に、提出する。
	6月14日	政府税制調査会が、中長期的な基本方針として、寄附金税制見直しを、答申する。		
	6月21日			連絡会が、内閣府に、「支援税制の改善に関する要望書」を、提出する。
	6月25日	政府が、認定要件再検討を閣議決定する。		
	7月17日		4野党の税制法案が、国会で、審議入りする（2002年3月5日、国会提出）。	
	7月31日		第154国会が終了し、4野党の税制法案が、継続審議になる。	
	8月2日	行政改革推進事務局が、「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」を、公表するとともに、パブリックコメントを募集する。		
	8月22日		民主党が、税制改革基本構想をまとめる。	
	8月31日			NPO法人が、8千を超える。
	9月6日			公法協や助成財団センターが、「論点整理」に関する意見書を、行政改革推進事務局に、提出する。
	9月24日	財務省が、8府省庁からNPO税制改正の要望があったことを、公表する。		
	9月30日	第1次小泉内閣（第1次改造、自民党・公明党・保守党連立、～2003年9月22日）が、発足する（石原伸晃が、行政改革担当相に就任）。		連絡会が、税制改正の署名を開始する。
	10月1日			NPO支援税制が、1周年を迎える（認定NPO法人は8つのみ）。
	10月17日	行政改革推進事務局が、「論点整理」に関する意見概要を、発表する（意見総数は161件、うち団体47件、個人114件）。		
	10月18日	政府税制調査会が、総会を開き、その基礎問題小委員会に、「非営利法人課税ワーキング・グループ」を設置し、公益法人税制の検討を開始することを、決定する。		
	10月22日	小泉首相が、2003年度に向けNPO税制の検討を行う、と答える。		

公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2002	10月24日		自民党NPO特別委員会の新人事が、決まる（委員長に額賀福志郎議員，事務局長に熊代明彦議員）。	
	10月29日			連絡会が，全国キャンペーンを開始する（学習会，決起集会等16箇所）。
	11月			①公法協が，公益法人制度改革に関して，公益法人問題を担当する国会議員6名を招き，シンポジウムのパネルを開く。②11～12月の間，NPO法人側は，NPO支援税制の拡充と，NPO改正に奔走する。
	11月1日	①行政改革推進事務局が，「公益法人制度の抜本改革に関する懇談会」（有識者懇談会）を，発足させる（第1回）。②政府税制調査会が，その基礎問題小委員会に非営利法人課税ワーキング・グループを，発足させる（第1回）。		①太田達男公法協理事長が，左記の有識者懇談会に10名の一員として参加する。②11月～12月の間，NPOセクターは，NPO支援税制の拡充NPO法改正に奔走する。
	11月7日		自民党NGO小委員会（塩崎恭久議員）が，税制要望を採択する。	
	11月13日	第2回有識者懇談会が，開かれる。		
	11月14日		第154国会で継続審議とされた，4野党の税制法案が，審議入りする。	
	11月15日		自民党外交部会が，税制要望を決める。	連絡会が，認定NPO法人制度の改善要望書を，内閣府に提出する。
	11月18日			連絡会が，各党のNPO担当議員を招き，「認定NPO制度改正決起集会」を行う（19日，要望書と賛同署名簿を提出）。
	11月19日	政府税制調査会が，認定要件の見直しを含む答申を，小泉首相に提出する。		
	11月21日		自民党NPO委員会（額賀福志郎委員長）が，自民党税調のヒアリングに，出席する。	
	11月22日	第3回有識者懇談会が，開かれる。		
	11月25日		①公明党NPOプロジェクトチームが，与党3党の税制協議会に提案する税制改正要望を，まとめた（「みなし寄附金制度の創設」や，「日本版PSTの計算式の修正を」等という内容で，連絡会の要望が，取り入れられる）。②民主党が，平成15（2003）年度税制改正要望のヒアリングを，行う。	
	11月28日	第4回有識者懇談会が，開かれる。		
	11月30日			NPO法施行丸4年で，NPO法人が，9,038となる。
	2002年暮れ			太田達男公法協理事長が，堀田力さわか福祉財団理事長と松原明シーズ事務局長に，公益法人制度改革を，広く非営利セクター全体の問題として取り上げるよう，依頼する。
	12月10日	第5回有識者懇談会が，開かれる。		
	12月11日		改正NPO法が，国会で成立する（①特定非営利活動の種類追加，②設立の認証手続の簡素化，③暴力団を排除するための措置の強化など）（2003年5月1日に施行）。	
	12月13日	第6回有識者懇談会が，開かれる。	NPO支援税制の改正が，与党の税制審議会で決定される（①認定NPO法人の認定要件の緩和，②収益事業の課税軽減）。	
	12月中旬	行政改革推進事務局が，12月中旬をめぐりに公表する予定であった「公益法人制度等改革大綱（仮称）」の骨子案のとりまとめを，2003年に延期する。		



年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2002	12月19日	財務省が、認定NPO法人制度の緩和を盛り込んだ「2003（平成15）年度税制改正大綱」を公表する。		
	12月24日	政府税制調査会の第2回非営利法人課税ワーキング・グループが、開催され、非営利法人課税が、議論される。		
2003	1月17日	政府が、平成15（2003）年度の税制改正の要綱（NPOの優遇税制を含む）を閣議決定する（内容は、2002年12月19日に財務省が公表した「平成15（2003）年度税制改正大綱」と同じ）。		
	1月22日			全国各地のNPOサポート組織が、「NPOサポート連絡会全国会議」を開き、公益法人制度改革についての声明文を採択する。
	1月30日	第7回有識者懇談会が、開かれ、政府の公益法人制度改革の素案が、明らかになる（非公表）（行政改革推進事務局が、非公表資料にもとづき新制度を議論した議事録のみを、HPに掲載する）。		C'sの試算で、「改正NPO支援税制の場合、認定の可能性のあるNPO法人は約2%である」ことが、明らかになる。
	1月31日		民主党組織委員会NPO局が、平成15年度NPO関連予算に関して、公開ヒアリングを、開催する。	
	2月4日	内閣府が、NPO法運用で、新基準を公表する。		
	2月6日			NPOサポートセンター連絡会全国会議が、先の声明文の修正と、署名活動を経て、公益法人改革に関して、石原伸晃行政改革担当大臣宛に、「申し入れ書」を提出する。
	2月7日	政府税制調査会の第3回非営利法人課税ワーキング・グループが、開催される（非営利法人課税について、原則課税の方向が、初めて明らかになる）。		
	2月12日			堀田力が、非営利法人課税ワーキング・グループの経緯と政府案への対案を公表する。
	2月13日			浜辺哲也が、「朝日新聞」の「私の視点」に「原則課税はNPO活動を萎縮」を掲載する。
	2月14日			堀田力が、政府税制調査会の第3回非営利法人課税ワーキング・グループの事務局案への意見・反論を、さわやか福祉財団のメーリングリストとHPで、公開募集する。
	2月17日			公益法人改革オンブズマン設立準備会が、「公益法人改革への異議申し立て」に、賛同募集を開始する。
	2月18日			堀田力等が、政府税制調査会の非営利法人課税ワーキング・グループに対して、意見書「政府税調非営利法人課税制度見直しの方向性への疑問」を、提出する。
	2月20日			①公法協が、「新公益法人制度の提言」を発表する。②せんだい・みやぎNPOセンターが、「変わる！ NPO法人制度緊急学習会」を、開始する。③NPOふくおかが、緊急学習会を開催する。
	2月21日	政府税制調査会の4回非営利法人課税ワーキング・グループが、開かれる（非営利法人課税について、原則課税に異議を唱える堀田力委員と、財務省側が、激しく対立する）。		堀田力が記者会見を行う。



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2003	2月23日			公益法人改革オンブズマン設立準備会が、事前学習会を開催するとともに、政府税制調査会直前の3月3日の緊急集会開催を決定する。
	2月28日			①C'sが、「公益法人制度改革に関する意見書」を発表し、財務省と行政改革推進事務局に提出する。②大阪で、「市民活動の未来を考える緊急集会」が開催される。③NPO法人の認証数が、1万を超えたことが、明らかになる。
	3月2日			①NPOサポートセンターと、公益法人改革オンブズマン設立準備会が共同で、「公益法人改革緊急討論集会」を開催する。翌3日、「公益法人改革に対する異議申し立てと提言」が、塩川正一郎財務大臣と石原伸晃行政改革担当大臣に、提出される。
	3月3日	内閣府国民生活局が、「公益法人やNPOを非営利法人にひとまとめにして原則課税する行革事務局案」に対する反論書を、提出する。		
	3月4日	政府税制調査会の第5回非営利法人課税ワーキング・グループが、開かれる（非営利法人課税について、財務省側と堀田力が、「非営利法人は原則課税」という方針をめぐって対立してきた。この日も議論は、平行線のまま終始する。水野忠恒座長が、公益法人・中間法人・NPO法人の一本化に、疑問を表明する）。		
	3月5日			C'sが、緊急報告会「公益法人制度改革を検証する」を、開催する。
	3月6日	行政改革推進事務局が、本日開催予定の有識者懇談会を突然延期する。		公益法人改革オンブズマン設立準備会が、総理官邸と行政改革推進事務局の意見箱に、「閣議決定の停止を求める申し立て」を送る。
	3月8日			「NPOフォーラムin信州(長野県主催)」が、開催され、「公益法人制度の改革の争点」について、問題提起が行われる。
	3月9日			公益法人改革オンブズマンは、小泉首相と全閣僚に、閣議決定ストップの要請文書を送信する。同時に、閣議決定ストップの賛同募集が、開始される。
	3月10日	行政改革推進事務局は、右記の自民党からの申し入れを受け、翌11日開催予定の非営利法人課税ワーキング・グループの急遽中止を、政府税制調査会に要請する。	自民党行政改革推進本部公益法人委員会（小里貞利委員長）が、行政改革推進事務局に対して、NPO法人を、制度改革から切り離すよう申し入れを行う。	
	3月11日	石原行政改革担当相が、NPOの除外を容認する。「行革推進事務局の方で、今回の改革に、NPO法人を含めるかどうかを、再検討することになったため」と、説明する	民主党NPO・公益法人改革プロジェクトチームが、太田公法協理事長と雨宮孝子理事に、ヒアリングを行う。	公益法人改革オンブズマンが、HPで「NPO法人の一時的除外」に、警鐘を発する。
	3月12日			①公法協が、緊急記者会見「4つの問題点」を行う。②連絡会が、「公益法人制度改革に対する申し入れ書」を、政府に提出する。③「緊急学習会」NPOは生き残れるのか？」が、千葉で開催される（公益法人制度改革オンブズマンも参加する）。
	3月13日		NPO議員連盟・与党会議が、開催される。議員側からは、「とりあえずNPO法人は別にして、公益法人制度改革の出来を見て、統合するべきかどうか検討する」という説明が、なされた。	公益法人改革に反対の声は、C'sの事務局に、続々集まる。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2003	3月14日	①政府税制調査会の第6回非営利法人課税ワーキング・グループが、開かれる（NPO原則課税の論議は、白紙に戻る）。②石弘光政府税制調査会長が、この後の記者会見で、「3法人一本化は、問題」と語る。	民主党が、山岡義典（日本NPOセンター）と松原明（C's）から、ヒアリングを行う。	
	3月16日			朝のNHKニュースが、「NPOの非課税調整難航も」と報道する。
	3月17日			さわやか福祉財団が、〈緊急報告集会〉「政府税制ワーキング部会報告—「公益法人制度改革」いま震ヶ関で何が起きているか」を、開催する（事務局団体は、NPOサポートセンター、NPO事業サポートセンター、日本NPOセンター、C's）
	3月18日		民主党が、公益法人改革で、談話を公表する。	
	3月25日			①日本NPOセンターが、「公益法人制度の抜本的改革のあり方についての提言」を、公表する。②助成財団センターが緊急集会「公益法人制度改革をどう考えるか」を、開催するとともに、「公益法人制度改革に関する助成財団からの提言」を、発表する。
	3月26日			日本教育公務員共済会が、「公益法人の『原則非課税』措置の継続を求める決議」を行う。
	3月27日			公法協が、芸団協等16団体と連名で、「公益法人改革に関する緊急アピール」を行う（①中間法人と公益法人・NPO法人の一本化反対、②原則課税反対、寄附金税制の充実を）。
	3月28日	石原伸晃行革担当相が、閣僚懇談会で、「大綱決定延期」の発言を行う。	改正認定NPO法人制度が、国会で成立する（4月1日施行）	長野県NPOセンターが、公益法人改革に関する意見書を、小泉純一郎行政改革推進本部部長等に、送付する。
	3月31日			①助成財団センターが、「公益法人制度改革に関する助成財団からの提言」を、公表する。②NPO法人の認証数が、1万を超えたことが、明らかになる。
	4月1日	改正認定NPO法人制度が、施行される。		
	4月2日		自民党が、行政改革推進本部公益法人委員会で、制度改革案の内容を明らかにする（(1)公益法人と中間法人を一本化し、非営利法人に、(2)原則課税とし、その法人の事業ごとに公益性を判定し、事業ごとに優遇措置（非課税））。	
	4月8日		自民党が、行政改革推進本部公益法人委員会で、意見集約を行う（法人類型の一本化、原則課税等）。	公法協が、この日以降15日までに、野党議員を含め計11名と面談する。与党議員に対しては、自民党案の撤回、野党議員に対しては、公法協の制度改革案に対する理解を、訴える。
	4月9日			朝日新聞が、「公益法人改革 政府与党議論が混迷」と報道する（自民党が、事業毎に税制優遇を判断する案を提示する）。
	4月13日		第15回統一地方選挙が、行われる（4月13日と27日の2回に分けて）。	
	4月15日			公法協が、高連協加盟有志32団体と共同で、「公益法人制度改革に関する緊急アピール」（自民党案に反対）を行う。
	4月17日		自民党が、与党3党（自民党・公明党・保守新党）の政調会長・実務者会合で、上記の「意見集約」を示すが、公明党・保守新党から、法人類型の一本化と原則課税に関して、異論が出て、引き続き検討されることになる。	公法協が、初めての緊急報告集会を開く（自民党案を批判、反対の意見表明を呼びかける。58団体、65名が参加）。

公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2003	4月18日	石原伸晃行革担当相が、自民党の事業ごと課税案に、難色を示す。		
	4月19日			公益法人改革オンプズマンが、与党案反対キャンペーンを開始する。
	4月30日		公明党が、「中間法人は対象外」の公益法人改革案を、まとめる。	
	5月			C'sが、2001年11月より行ってきた「NPOのアカウントビリティモデルの事例を通じた日米比較プロジェクト」の成果を発表し、寄附市場の創設という課題を、投げかける。
	5月1日	①改正NPO法が施行される。②NPO法運用の新基準の採用が、内閣府において始まる。		連絡会が、公益法人改革への対応を強化することを確認する。
	5月10日			『読売新聞』が、「課税、NPOは当面除外 改革大綱与党原案 公益法人に限定」と報道する（非営利法人制度（原則課税）の対象は、公益法人だけとする。5月下旬に、改革大綱の与党原案に大筋合意）。
	5月14日		自民党は、優遇措置を個別事業ごとに判断するとしていた同党案を、修正する。	
	5月16日		実務者レベルの与党3党連絡協議会で、改革大綱の与党原案が、大筋で合意される。	
	5月17日			公法協とさわやか福祉財団が共同で、「正しい法制度改革を進めるための市民シンポジウム」を、開催する。
	5月30日		与党行財政改革推進協議会において、改革大綱の与党原案「公益法人制度の抜本的改革に向けての意見集約」が、大筋で合意される。与党は、この意見集約を政府へ申し入れる。	
	6月17日	政府税制調査会が、中期答申「少子・高齢化における税制のあり方」を発表する。		
	6月19日		民主党のNPO・公益法人改革プロジェクトチーム（江田五月座長）が、「公益法人改革案（中間報告）」をまとめる。	
	6月27日	政府は、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」を、閣議決定する。		公法協が、「公益法人制度の抜本改革に関する基本方針」について、声明を発表する。
	7月3日	行政改革推進事務局の小山裕が、「まさに現在は改革の一里塚。勝負はこれから」と講演する		

次に、非営利法人制度のあるべき姿として、①簡便な方法での法人設立（簡便性）、②公益性の判断をする場合は、客観的な基準（客観性）、③民間の自主性を尊重し、行政の関与の最小化（自律性）、④法人の活動の透明性（透明性）、⑤時代の変遷や活動の変化に柔軟に対応（柔軟性）の5つがあげられた。

上述の検討にもとづいて、公益法人制度の抜本的改革のパターンとして、表1に示される2つが提示された。

改革パターン①は、現行の公益法人、NPO法人、中間法人をまとめて「非営利法人（仮称）」という1

つの類型とし、準則主義で法人化される。これにより、現行の公益法人は廃止される。この改革パターンの場合、公益性の判断は、法人制度と切り離されることになる。公益性の判断は、1)税法で行うか、2)法人制度上、公益の概念を取り入れ、法人の公益性を個別に判断するかのいずれかである。2)の場合は、税法の適用は、税務当局の判断に委ねられる。

改革パターン②は、非営利法人のうち、公益性を有するものを「非営利・公益法人（仮称）」とし、非営利・非公益の法人は「中間法人（仮称）」という類

表1 論点整理における非営利法人制度の概要

	改革パターン①	改革パターン②
法人類型	「非営利法人（仮称）」に一本化	「非営利・公益法人（仮称）」と「中間法人（仮称）」に区分
法人格取得	登記（準則主義）	「非営利・公益法人（仮称）」は行政庁の認証（認証主義） 「中間法人（仮称）」は登記（準則主義）
公益性の判断	ア 税制上の措置として、公益性の観点から一定の基準に該当するものを他と区分 イー(1)定款に一定の公益の要件を定めた場合には、非営利公益法人と称することができる イー(2)主務官庁制の弊害を排除した上で、行政庁の認証により公益性を判断	主務官庁制の弊害を排除した上で、行政庁の認証により公益性を判断
適正運営の確保	○ セルフ・ガバナンス（法人の自治制度）の確立 ○ ディスクロージャー制度の確立 ○ 事後チェック主義への転換等	

出所：政府税制調査会非営利法人課税ワーキング・グループ（2002年11月1日）資料1-1にもとづき作成。

型とする。このうち、非営利・公益法人の設立は認証とし、中間法人の認証は現行の中間法人と同様とする。

これら2つの改革パターンのうち、①が基本検討パターンとされ、②が参考パターンとされた<sup>84</sup>。

なお「税制上の措置」に関しては、具体的な案は提示されていない。財務省が税制に言及することに難色を示したからである。ただし、寄附に関する新たな税制、および第三者機関による公益性の判断等については言及されていた<sup>85</sup>。

「論点整理」は、行政改革推進事務局のホームページに公開された。そして「論点整理」に関するパブリックコメントが募集された。その結果、161件（うち団体47件、個人114件）の意見が寄せられた。

2002年9月30日、第1次小泉内閣（第1次改造、自公保連立、～2003年9月22日）が発足した。石原伸晃は、行政改革担当相に留任した。

#### ■ 有識者懇談会を通じた検討（行政改革推進事務局）<sup>86</sup>

「論点整理」公表後の2002年11月1日、行政改革推進事務局は、行政改革担当大臣の私的諮問機関である「公益法人制度の抜本改革に関する懇談会」（以下「有識者懇談会」と略記されることがある）を発足させた。10名の委員は、入山映・笹川平和財団理

事長、太田達男・公益法人協会理事長、加藤秀樹・構想日本代表、神田秀樹・東京大学教授、関幸子・まちづくり三鷹事業部プロジェクトグループマネージャー、中里実・東京大学教授、中田裕康・一橋大学教授、橋本博之・立教大学教授、水口弘一・中小企業金融公庫総裁、山岡義典・日本NPOセンター常務理事である<sup>87</sup>。

この有識者懇談会は、2003年11月1日、13日、22日、28日、12月10日、13日、2014年1月30日の計7回にわたり開催された。しかし、後述する理由から、第7回を最後にストップしてしまった。

有識者懇談会においては、与党との関係や責任の明確化の観点から、審議会方式は採用されず、行政改革事務局が作成した案に対する委員の意見が聴取される方式が採用された。このため、有識者懇談会では、すべての項目に関して結論が出されることは、想定されていなかった<sup>88</sup>。ただし、行政改革推進事務局は、①改革の考え方、②準則による非営利法人制度の創設、③公共性についての考え方の3点は、改革の全体像にとって必須であり、最低の到達点であり、したがって、これら3点だけは決めておきたいと考えていた。

有識者懇談会では、委員の間で意見の対立があった。しかし、官の規制の排除と、法人の自由な設立

<sup>84</sup> 事前の与党等との検討で、①を基本とするべきであるという意見があり、①の「非営利法人」パターンが基本であることが明記された。

<sup>85</sup> 行政改革事務局は、誤解を避けるためにも、改革の意図等について、詳細な内容を準備していた。しかし、自民党行政改革本部からの要望等もあり、非常に簡略化された形で公表せざるを得なかった。例えば、行政改革事務局案にはあった「公益認定と税制の連動」は削除された。

<sup>86</sup> 小山（2012）、4頁。

<sup>87</sup> 「有識者懇談会は、11月と12月にかけて、最終的な詰めの議論を行うことになった。この有識者懇談会で、法人制度の骨子案を年内にまとめ、2003年早々から政府税調を中心に、税制措置が議論されることになります」。『JFC ニュース』(7)(2002年12月6日)

<sup>88</sup> 小山（2004b）、3頁。



を目指す法人制度改革の必要性に関しては、意見は一致しており、真摯で熱心な議論が行われたという<sup>89</sup>。有識者懇談会の内容は、ホームページに議事概要等として公表された。しかし、資料公開は、必ずしも十分ではなかった<sup>90</sup>。

有識者懇談会では、税制に関する正面からの議論は封印されていた。改革に際しては、税制は大きなポイントであった。しかし、行政改革推進事務局は、「税制は、財務省と政府税制調査会の守備範囲である。法人制度がみえないと、税の議論には入れない」と考えていた<sup>91</sup>。

行政改革推進事務局は、2002年12月中旬を目途に公表する予定であった「公益法人制度等改革大綱(仮称)」の骨子案のとりまとめを2003年に延期した。有識者懇談会において、未だ意見がまとまらないためであった。

行政改革事務局は、有識者懇談会を開催しつつ、2003年1月、「抜本的改革に関する基本方向(案)」(非公表、以下「基本方向(案)」と略記されることがある)を取りまとめた<sup>92</sup>。1月30日に開催された第7回の有識者懇談会では、この非公表資料にもとづき新制度が議論された。有識者懇談会の後、「基本方向(案)」は、公表されないまま、議事録のみが行政改革推進事務局のホームページに掲載された。

「基本方向(案)」のうち、「非営利法人制度」と「社会貢献性の判断」に関する主な内容は、次の通りであった。

「(非営利法人制度)

- ①公益法人制度、中間法人制度を一括りにした非営利法人という法人類型を設ける。
  - ②非営利法人の設立は準則主義(登記)による。公益性の有無にかかわらず法人格を付与する。
  - ③現行のNPO法人は、この非営利法人制度の中に解消される可能性が高い。
  - ④ガバナンスについては、中間法人制度の規律を基本としつつ、商法の規律も参考にして、これを法律上義務付ける方向で具体的な検討をおこなう。
- (社会貢献性)
- ①営利法人の事業等が法律に規定された社会貢献

性の要件を満たす場合、一定の優遇措置を講ずることが考えられる。

- ②優遇措置は恒久的なものとはせず、法人の活動実績に応じて柔軟に見直しうるような仕組みとする(例えば、更新制の導入など)。
- ③社会貢献性の要件を満たしているかどうかの判断は、特定の主体(課税庁、行政庁、第三者機関のいずれかを想定)がおこなう。
- ④社会貢献性の判断基準は、事業等が法令上定められた領域に合致しているかどうか(法人の事業等の領域)、事業の実施状況が一定の要件を満たしているかどうか(事業の実績・運営実態)、その他(残余財産分配禁止、政治活動の制限)の3要素に整理できる。
- ⑤社会貢献法人(仮)には、一般の非営利法人並の規律に加えて、ガバナンス、ディスクロージャー等の特例を加重。適正を欠く法人については社会貢献性の判断取消しをおこなう仕組みを検討する。
- ⑥社会貢献法人(仮)には登録制度を実施する<sup>93</sup>。

#### ■ 混乱する政府税制調査会の議論

上述のように、2002年11月1日、行政改革推進事務局は、「有識者懇談会」を発足させた。同じ11月1日、公益法人の税制面を担当する政府税制調査会は、その基礎問題小委員会に、「非営利法人課税ワーキング・グループ」を発足させた。

非営利法人課税ワーキング・グループの委員は、水野忠恒・一橋大学教授(座長)、猪瀬直樹・作家、奥野正寛・東京大学教授、河野光男・経済評論家、竹内佐和子・東洋大学教授、田近栄治・一橋大学教授、中田裕康・一橋大学教授、土屋俊康・税理士、中里実・東京大学教授、堀田力・さわやか福祉財団理事長の10名であった<sup>94</sup>。

この非営利法人課税ワーキング・グループは、2002年11月1日、12月24日、2003年2月7日、2月21日、3月4日、3月11日(中止)、3月14日の計6回にわたり開催された。

2002年11月1日の第1回のワーキング・グループでは、今後の審議の進め方等が議論された。12月24日の第2回のワーキング・グループでは、「(非営利

<sup>89</sup> 小山(2004b), 3頁。

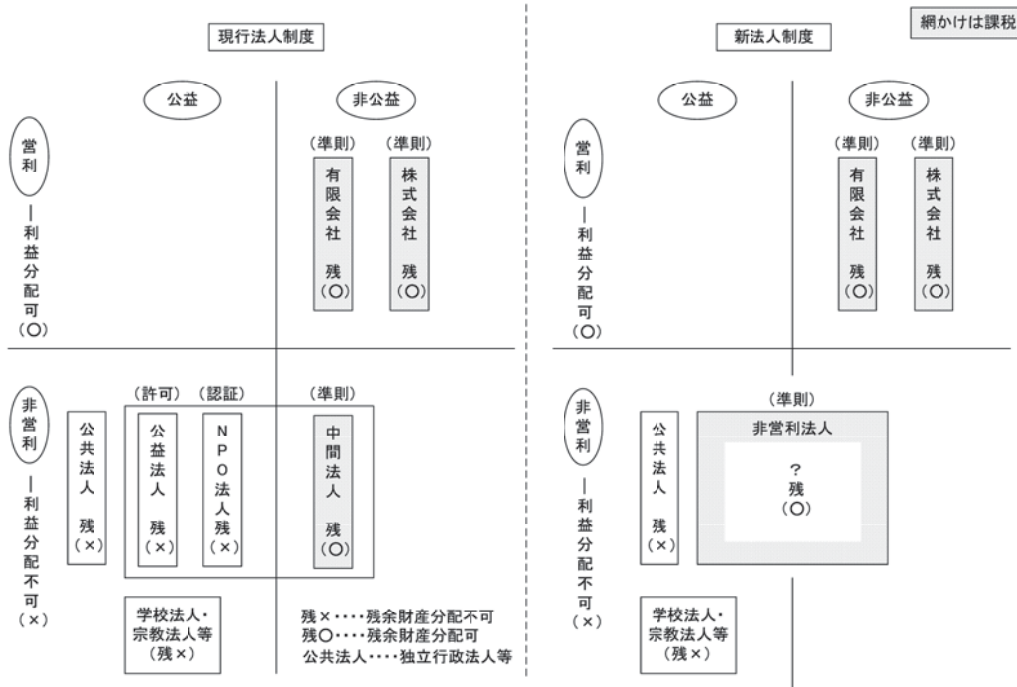
<sup>90</sup> 小山(2004b), 3頁。

<sup>91</sup> 小山(2004b), 3頁。

<sup>92</sup> 小山(2012), 3-4頁。

<sup>93</sup> 公益法人協会(2013), 85頁。

<sup>94</sup> [http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2003/12/post\\_50.html](http://www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2003/12/post_50.html)。「10名で構成されているが、公益法人の立場から意見を述べる委員は、堀田委員ただ1人で、公益法人とNPOを代表して、孤軍奮闘している」。『JFCニュース』(12)(2003年3月10日)。



出所：政府税制調査会基本問題小委員会非営利法人課税ワーキンググループの資料〔平成15.2.7 非営利 WG 3-1〕

図6 法人制度とそれぞれの法人に対する課税

法人課税についての一般論を交わし、課税を強化したがる東大教授の中里実特別委員や、公益法人をやっつけたい猪瀬直樹委員と（さわやか福祉財団理事長の堀田力が）やりあった程度で（あった。こうして）2003年を迎えた<sup>95</sup>。この堀田委員対中里委員・猪瀬委員の対立の構図は、第6回の非営利法人課税ワーキング・グループまで継続した<sup>96</sup>。

2月7日の第3回ワーキング・グループで、行政改革推進事務局が、非公開で法人制度改革案の骨子を示した。これを受けて、財務省の事務局は、図6のような「法人制度とそれぞれの法人に対する課税」の考え方を示すとともに、いきなり非公式案である「非営利法人課税案の骨子」（正式には「非営利法人に対する課税の取扱い」（委員限りのメモ））を提出した。この「非営利法人に対する課税の取扱い」は、水野座長と財務省の事務局が事前に相談しながら、事務局がまとめたものである<sup>97</sup>。

その内容は次の通りであった。「(1)公益法人、NPO法人、中間法人をとりまとめて『非営利法人』とし、準則主義による届け出で設立を認める。(2)非営利法人は、原則課税とする。理由は、中間法人は原則課

税とされているところ、新非営利法人は、中間法人並みの緩やかな規制しか受けず、また残余財産は社員等に分配されるから、我が国法人制度の原則にのっとり、事業年度ごとに利益に課税すべきであるというもの。(3)非営利法人のうち、社会貢献性を有する法人を登録法人（仮称）とし、国（特定の省）又は都道府県に登録する。(4)社会貢献性を有する事業活動を行う法人で、組織運営の適正などの要件を備え、残余財産を社員等に分配しない法人は、原則非課税とする。ただし、収益事業（対価を得る事業）による所得に課税する。また、過大な内部留保は制限する。収益事業に課税する理由は、営利事業と同様の扱いをするということにある。内部留保制限の理由は、過大な留保金は給与やフリンジベネフィットの形による実質的利益分配につながり、また、法人の支配者による任意の経済活動を行うことを可能とするから、課税しなければ営利法人とのバランスを失するというもの。(5)登録法人のうち、現行認定NPO法人に相当するものと、現行特増法人に相当するものについては、寄附優遇税制を認める<sup>98</sup>」。

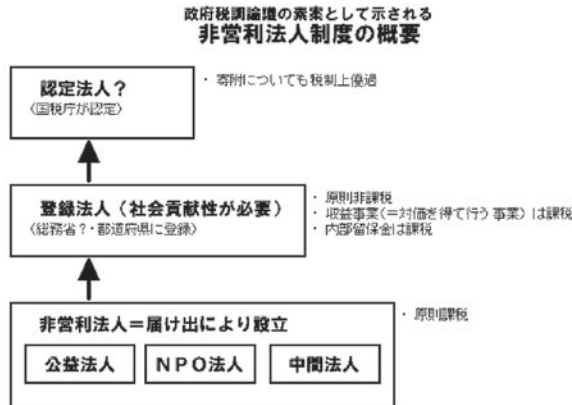
堀田力によれば、「そこでは、公益法人は収益事業

<sup>95</sup> 堀田 (2008), 192 頁。

<sup>96</sup> 出口正之への聴取調査 (2012年8月28日)。

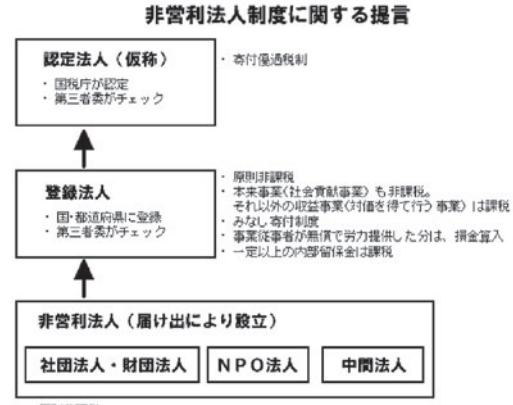
<sup>97</sup> <http://www.cao.go.jp/zeicho/gijiroku/hwg006a.html>. 2003年2月7日、政府税制調査会第3回非営利法人課税ワーキング・グループ議事録。

<sup>98</sup> <http://www.sawayakazaidan.or.jp/jigyoku/kouhou/np0/20030214.html>. さわやか福祉財団, 2003年2月14日、非営利法人制度改革ニュース「非営利法人制度改革に関し、ご意見・エールをお寄せください」。



出所：<http://www.sawayakazaidan.or.jp/jigyoku/kouhou/NPO/20030214.html>. さわか福祉財団, 2003年2月14日。

図7 政府税調論議の素案として示される非営利法人制度の概要



出所：<http://www.sawayakazaidan.or.jp/jigyoku/kouhou/NPO/20030214.html>. さわか福祉財団, 2003年2月14日。

図8 非営利制度に関する提言

課税となっていて、何の進歩もなく、また、『NPO法人や一般の非営利法人は原則課税』となっていて、これは現在より退化している。驚いたことに、委員たちはこれを容認する発言を続けた。私は、ひとり断固反対を表明。猪瀬委員が『堀田さんの財団はこの案でも大丈夫だよ<sup>99)</sup>』と言ったが、私は、自分のことを考えて反対しているのではなかった。

財務省の事務局が(2月7日のワーキング・グループにおいて)示してきた税制改革の非公式案に対して、私は、直ちに『公益法人の本来業務は非課税。その他の収益事業は課税されるが、収益を本来事業に使用すれば、損金算入。一般非営利法人は、原則非課税で、収益事業のみ課税』という対案を作成して、公益法人協会の太田達男理事長らに共同提案者になってもらった。

これを、非公開だった2003年2月7日のワーキング・グループの経緯とともに公表することを、財務省の道盛大志郎税制二課長に諮って了承をとりつけ、12日公表すると、たちまちNPO関係者などから大きな反響が起きた<sup>100)</sup>。

堀田が2月12日に提出した対案は、上の引用の繰り返しになるが、次のような内容であった。「この堀田案は、もはや動かしがたい点(登録法人制度、内

部留保金の制限など)は妥協し、非営利法人の原則非課税と社会貢献法人(登録法人)の本来事業非課税に重点を絞った対案である。

対案の骨子は次の通りであった。(1)届け出により設立された「非営利法人」は、1)原則非課税、2)収益事業(対価を得て行う事業)は課税、3)一定以上の内部留保金(毎年の増加分)は課税、4)個人に分配する財産には課税である。(2)国・都道府県に登録し、第三者委員会(イギリスのチャリティ委員会のようなもの)のチェックを受ける『登録法人』は、1)原則非課税とし、2)本来事業(社会貢献事業)は非課税、3)それ以外の収益事業(対価を得て行う事業)は課税、4)非課税事業の収益につき100%みなし寄附制度の導入、5)事業従事者が無償で労力を提供した分も損金算入、6)一定以上の内部留保については課税する。(3)国税庁が認定し、第三者委員会のチェックを受けた『認定法人』(仮称)には寄附金優遇税制措置がなされる<sup>101)</sup>。

「(非営利法人課税)ワーキング・グループでは、2月7日(の第3回)、21日(の第4回)と議論が続き、非営利法人の原則課税の方向が打ち出された<sup>102)</sup>。「さらに同年3月4日(の第5回)に至って、非営

<sup>99)</sup> 正確には、「(堀田)のところは、その収益事業に当てはまらないわけですから、税金は取られないわけです」。2003年2月7日、非営利法人課税ワーキング・グループ議事録。

<sup>100)</sup> 堀田(2008), 192-193頁。

<sup>101)</sup> <http://www.sawayakazaidan.or.jp/jigyoku/kouhou/npn/20030214.html>. さわか福祉財団, 2003年2月14日, 非営利法人制度改革ニュース「非営利法人制度改革に関し、ご意見・エールをお寄せください」。

<sup>102)</sup> 2003年2月21日の非営利法人課税ワーキング・グループの議論の様子は、次のように紹介されている。「堀田力委員『悪い公益法人がいるからといって、良い法人までひっくりめるのはいかがなものか。原則課税はNPOにとって大きな後退だ』。猪瀬直樹委員『すべてを課税対象にしないと抜け道ができる』。財務省4階の会議室。非課税扱いの公益法人とNPO法人を原則課税に2006年から転換する政府の改革案めぐり、作業部会の議論は白熱した。

さわか福祉財団理事長の堀田氏は市民活動を広げる立場から、原則非課税の維持を主張。作家の猪瀬氏は公益法人を『官僚の受け皿』『利権の温床』と見なし、課税強化による公益法人改革をめざしている。10人の委員の大半は原則課税派。とはいえ、堀



利法人は原則課税、一定のものは非課税とするが、その条件は、①公益性・公共性をもつ、②内部留保は一定水準以下、③利益分配禁止、解散時の残余財産は国などに帰属、④会計書類や活動内容の公開、などの内容を盛り込んだワーキング・グループの報告書原案が明らかになった。

原則課税への反対論は、公益法人、NPO 法人の双方からすでに行われていたが、ここへきて NPO 法人側からの猛反発が巻き起こった<sup>103</sup>。マスコミは盛んに NPO 法人側に立った報道を行った<sup>104</sup>。

3月3日、内閣府国民生活局（NPO 法人所轄庁）が、「公益法人や NPO を非営利法人としてひとまとめにして原則課税する行革事務局案」に対する反論書を提出した<sup>105</sup>。反論書は、「公益法人や NPO を『非営利法人』にひとまとめにして原則課税する行政改革推進事務局案に対し、『NPO 側に利点がなく、現行の支援制度が後退する懸念すらある』と指摘。白紙撤回するか、NPO を対象外にするよう求めている<sup>106</sup>」。

3月10日、自民党行政改革推進本部公益法人委員会（小里貞利委員長）は、行政改革推進事務局に対して、NPO 法人を制度改革から切り離すよう、次のような申し入れを行った。「NPO 法人については、非営利法人として最初から一括りとするはせず、新たな非営利法人制度の動向を見据えた段階で、発展的に解消する可能性が高いとの位置付けをすることが適当である<sup>107</sup>」。

上述の3月10日の自民党行政改革推進本部公益法人委員会の申し入れに関して、小山裕公益法人室

長は、3月14日の第6回非営利法人課税ワーキング・グループにおいて、次のように述べている。

「去る3月10日の夕刻でございますが、自由民主党の行政改革推進本部公益法人委員会、小里貞利先生が委員長をしておられますけれども、この委員会が開催されまして、その際、お手元にお配りしてございますが、『公益法人制度改革に関する申し入れ』について決議が行われ、政府へ申し入れされたところでございます。

3月10日ということで、11日の前日だったわけですが、これを受けまして、私どももいたしましたは、11日に予定されていたこのワーキング・グループにつきまして、議論の前提が変わる可能性が高いということで、延期していただきたい旨を要請いたしました次第でございます<sup>108</sup>。

自由民主党行政改革推進本部の申し入れの趣旨は、お手元のとおりでございますけれども、かいつまんで申し上げますと、現時点で公益法人と同一の方向性を示すことは、NPO 関係者に不安を与えることとなりますので、NPO 法人については最初からひと括りにはせずに、新たな制度の動向を見据えた段階で、発展的に解消する可能性が高いという位置づけをすることが適当である、というものでございます。

私ども行政改革推進事務局におきましては、この申し入れを受けまして、いろいろ検討しているところでございます。NPO 法人を一旦除外した場合の新たな法人制度の理念、法人制度としての整合性、これを勘案しながら鋭意調整・検討を進めているところでございますけれども、今の時点で法人制度につ

田氏は原則非課税の主張を貫く構えで、政府税調が3月中にどこまで踏み込んだ見解を示せるか不透明になってきた。全国に公益法人は2万6千、NPO 法人は1万。「非課税をいいことにずさんな会計記録しかない NPO も多い」（財務省幹部）との冷ややかな見方もある。一方で、NPO 法人を所管する内閣府の幹部は「公共性という共通項だけで、社会的な位置づけの異なる2つを一緒に扱うのが間違い」と指摘している。NPO 支援税制の運動を進めてきた『シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会』の松原明事務局長は原則課税を批判する。「公益法人改革の趣旨は、天下りの温床で補助金漬けの財団・社団法人を改革し、民間の社会活動を促進するはずだった。これでは逆に民間活動を阻害する。市民の声も反映させず、閉鎖的でおかしい」。（『朝日新聞』（2003年2月22日朝刊））

<sup>103</sup> 堀田力は、「公益法人協会シンポジウム 2013」の基調講演①『公益法人制度改革の意義と課題』（2013年12月5日）で、次のように述べている。「公益法人制度改革は、NPO 法人も含めての改革であった。しかし、NPO 法人関係者は誰も、政府税制調査会に入っていませんでした。そこで、私は、シーズ（C's）の松原明さんや林泰義さんに、『2月7日のワーキング・グループの議論で、NPO はこうなっている』と話しました。NPO のリーダー達は、びっくりしまして、『とんでもない。まず NPO を外せ』という、NPO 側からすれば、賢明といえば、賢明な判断をしました（公益法人の立場からすると、一緒にやれないかという思いはありました）。その後、公益法人と NPO は一緒に、反対運動を展開しました。私は、あの時の NPO のリーダーの方々には、本当に感謝いたしております。全国的にたちまち、あつという間もなく、動きがありました」。

<sup>104</sup> 公益法人協会（2013）、85-86頁。

<sup>105</sup> 「半ば身内からの反対で、3月中に閣議決定予定の公益法人改革案は大幅に修正される可能性がある」（『朝日新聞』2003年3月4日朝刊）。小山裕によれば、「NPO 関係者の働きかけがあったのではないかと推察される。反論書は、事前に何の相談もなく出されたものである」。小山裕への聴取調査（2012年6月28日）。

<sup>106</sup> 『朝日新聞』（2003年3月4日朝刊）。

<sup>107</sup> この時期の自民党行政改革推進本部公益法人委員会の委員長は小里貞利議員、主査は増原義剛議員であった。小山室長は、小里貞利委員長に呼ばれ、次のように伝えられた記憶を持っている。「とりあえず一歩後退でいこう。選挙も近く NPO を刺激したくないという動きが、自民党の中にある。良い制度を作れば、黙っていても NPO 法人も入ってくるよ」。小山裕への聴取調査（2012年6月28日）。

<sup>108</sup> 3月10日、行政改革推進事務局の要請を受けて、政府税制調査会は、3月11日開催予定の非営利法人課税ワーキング・グループの会合を急遽中止することにした。



いて最終的な方向性をお示しするという段階には至っておりません<sup>109</sup>」。

3月11日、自民党行政改革推進本部公益法人委員会の申し入れに対して、石原行政改革担当大臣は、次のようなNPOの除外を容認する発言を行った。「行政改革推進事務局の方で、今回の改革にNPO法人を含めるかどうかを再検討することになったためである」。

3月13日、NPO議員連盟・与党会議が開催された。議員連盟側からは、「とりあえずNPO法人は別にして、公益法人制度改革の出来を見て、統合するべきかどうか検討する」という説明がなされた。

石弘光政府税制調査会長は、3月14日の第6回非営利法人課税ワーキング・グループの後の記者会見で次のように述べている。

「例の民法34条かな、社団・財団法人とNPOと中間法人、やっぱり僕はね、性格は全然違うと思いますよ。その成り立ちも、歴史的背景も、それから規模も。それを十把一からげに非営利という形で税を仕組むというのは、非常に私は問題だと思います。特に、NPOについてはですね、(中略)それなりに社会的に期待感があるわけですね。だから、そういう意味で、ほかのいろんな問題を投げかけているような民法法人と一緒に議論するのは、非常に難しかりうとかねがね思っていましたから、そういう意味では、今回、自民党がですね、(中略)『NPO法人については非営利法人として最初から一括りとすることはせず、新たな非営利法人制度の動向を見据えた段階で(議論しよう)』と、こういうことを言っておりますから、このことには、私は個人的にはそうかなと思っています<sup>110</sup>」。

行政改革推進事務局が取り扱っている同時進行中の公務員制度改革も絡み、議論は更に混迷した。公益法人制度改革と公務員制度改革は、内容的には関係はない。しかし、与党との調整手続きは、両者同時に進んでいた。与党は、公務員制度改革を優先していた。こうしたなか、公務員制度改革に関する与党調整が難航した分、公益法人制度改革に関する調整にしわ寄せがきて、膠着状態に陥った<sup>111</sup>。

「その結果、NPO法人の切り離しが正式に決定されたが、その後も紛糾が続き、2003年3月末、結局、

公益法人制度改革大綱は見送りとなった<sup>112</sup>」。

3月28日、石原行政改革担当大臣は、閣僚懇談会で「大綱決定延期」の発言を行った。

#### ■ 「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定

6月24日、自民党行政改革推進本部は、当初予定していた「公益法人制度改革大綱(仮称)」に代わって、行政改革推進事務局がまとめた「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針(案)」を了承した。

6月27日、政府は、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(以下「基本方針」と略記されることがある)を閣議決定した。この「基本方針」は、「1 改革の目的と検討の方向等」、「2 新たな非営利法人」、「3 新たな非営利法人に対する税制上の措置」、「4 移行等」、「5 今後のスケジュール等」の5節からなっている。「基本方針」の中核をなす2節と3節の内容は次の通りであった<sup>113</sup>。

(新たな非営利法人)

##### ① 一般的な非営利法人制度の創設

現行の公益法人制度は法人格の取得と公益性の判断や税制上の優遇措置が一体となっているため、様々な問題が生じている。このため、法人格を一定の優遇措置と分離し、公益性の有無に関わらず新たに非営利法人制度を創設する。

この非営利法人制度は、民間の非営利活動を促進するため、準則主義(登記)により簡便に設立できるものとし、そのガバナンスについては、準則主義を採る現行の中間法人や営利法人を参考にしつつ、法制上の在り方を検討する。

##### ② 非営利法人における公益性

公益性を有する場合の優遇措置の在り方については、特別法に基づく法人制度を含めた全体の体系の整合性に留意しながら引き続き検討する。その際、

1) 公益性の客観的で明確な判断基準の法定化、独立した判断主体の在り方、2) ガバナンス、残余財産の在り方、情報開示、プライバシーの保護等を含め検討する。

(新たな非営利法人に対する税制上の措置)

法人は、普遍的な国民の納税義務の下で、一般的に納税義務が課せられており、公益性を有するなど

<sup>109</sup> <http://www.cao.go.jp/zeicho/gijiroku/hwg006a.html>. 2003年3月14日、政府税制調査会第6回非営利法人課税ワーキング・グループ議事録。そのあとで「行政改革事務局は、その調整不足をワーキング・グループの委員会からなじられることになる」。山岸他編(2003)、101頁。

<sup>110</sup> <http://www.cao.go.jp/zeicho/gijiroku/hwg006a.html>. 2003年3月14日、政府税制調査会第6回非営利法人課税ワーキング・グループ座長会見録。

<sup>111</sup> 小山(2012)、4頁。

<sup>112</sup> 公益法人協会(2013)、85-86頁。

<sup>113</sup> [http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/kihon\\_housin/](http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/kihon_housin/).

一定の場合に税制上の優遇措置が講じられている。新たな非営利法人に対する税制上の取扱いについては、こうした考え方を踏まえつつ、非営利法人制度の更なる具体化にあわせて引き続き検討する。

以上のように、「基本方針」において決定されたのは、「準則主義（登記）により一般的な非営利法人制度を創設する」ということのみであった。<sup>114</sup> ① NPO 法人や中間法人の取扱い、② 公益性判断の問題、③ 優遇税制の内容などは、すべて今後の検討課題として先送りされてしまった。公益法人改革は、振り出しに戻ったのである<sup>114</sup>。

小山裕公益法人室長は、2003年7月3日の講演において、「まさに現在は改革の一里塚。勝負はこれから。基本方針の内容は『再度仕切り直し』」と語っている<sup>115</sup>。

また彼は、公益法人制度の抜本改革が仕切り直しになった理由に関して、次のように述べている。「(1) 公益法人制度の抜本的改革は、偶然から出発し、十分な準備もなく取り組んだため、作業が上滑り気味であった。(2) さらに、メディアや政治家に対し、改革の意味を十分理解させるには至らなかった。(3) 当初のメンバーが相次いで転出し、情熱の継続に問題があった。すなわち、公益法人室の本来の使命は、行政委託の改善であった。これが、2002年3月に一段落したことから、各省庁や民間からの出向メンバーは、次々と転出していった。小山が頼りにしていた企画官も全員いなくなり、自らの2003年7月末の退任時には、オリジナルメンバー20名は誰も残っていなかった<sup>116</sup>」。

#### ■ 小泉首相と石原行革大臣のリーダーシップ

小山裕は、自らの公益法人室長在任中における小泉純一郎首相と石原伸晃行革担当大臣のリーダーシップに関して、次のように述べている。

「私の在任中に限れば、小泉総理は、公益法人改革について、特段のリーダーシップを発揮することはありませんでした。また、官僚や自民党の目立った反対もありませんでした。小泉総理は、多くの改革課題を抱え、特に特殊法人(とりわけ道路公団)、郵政改革が一番の関心の的だったと思います。

行政改革推進事務局の3テーマのうち、公務員制度改革と公益法人制度改革は、自民党の行政改革推

進本部に、主として委ねるという姿勢が感じられました。とりわけ公益法人制度改革については、同じ派閥(森派)の中村正三郎議員が、唯一のというぐらい専門家を自認していましたので、ほぼ丸投げとっていい状態でした。中村議員から小泉総理と福田康夫官房長官に、色々話は行っていたと思われます。

石原伸晃行革担当大臣も、公益法人制度改革という地味なテーマには、強い関心は持っていなかったと思います。当時は、道路公団改革や公務員制度改革で手一杯という状態でしたので、途中経過において、強いリーダーシップを発揮するという面は、あまりありませんでした。ただ、2003年6月27日の『公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針』の閣議決定の際は、何らかの片を付けるべきとの強い意向を示しました<sup>117</sup>」。

## 2 議員・国会

### ■ 閣議決定に向けて難航する与党調整

行政改革推進事務局は、有識者懇談会での議論と並行して、与党3党との調整を行った。しかし、調整は円滑に進まなかった。政府税制調査会での議論の前提となる「中間整理案」(上述の「抜本的改革に関する基本方向(案)」(非公表)に相当すると考えられる)に関して、与党内の議論が難航したからである。このため、行政改革推進事務局が、当初予定の2002年12月末までに「中間整理案」を取りまとめ、そして、政府税制調査会の非営利法人課税ワーキング・グループにおいて、税制上の問題を議論してもらうことは不可能になった。

こうしたなか、3月10日夕方、自民党行政改革推進本部公益法人委員会は、行政改革推進事務局に対して、次のようにNPO法人を制度改革から切り離すよう申し入れを行った。

「本日、当委員会において、公益法人制度の抜本改革の検討状況を政府(行政改革推進事務局)から聴取したが、現在のところ、公益法人、中間法人、NPO法人を一括りの非営利法人とする方向で検討している旨の説明があった。

これに対して、出席議員からは、(NPO法人)制度創設後数年の段階で、1万を超えるNPO法人が活

<sup>114</sup> 公益法人協会 (2013), 87頁。

<sup>115</sup> 『JFC ニュース』(9) (2003年7月22日)。

<sup>116</sup> 他方、小山裕は、「基本方針」が閣議決定された意義として、次の3点をあげている。「第1に、不可能といわれていた民法34条法人制度に風穴を開けたことである。第2に、官による法人設立規制(主務官庁制)を廃止し、法人設立を準則主義にしたことである。第3に、その後の具体的検討の方向付けを行ったことである」。小山(2012), 5頁, 「小山回答書」(2012年6月28日), 10頁。

<sup>117</sup> 「小山回答書」(2012年6月28日), 1頁。

動していることにも配慮すると、現時点で公益法人と同一の方向性を示すことは、同法の下、民間ボランティア活動に大きな成果を上げている NPO 関係者に不安を与えることになり、問題があるのではないかと、との意見が示された。

このような意見を踏まえ、当委員会としては、政府に対し、NPO 法人については非営利法人として最初から一括りとすることはせず、新たな非営利法人制度の動向を見据えた段階で、発展的に解消する可能性が高いとの位置付けをすることが適当である旨、申し入れるものである<sup>118</sup>。

上述のように、3月28日、石原伸晃行革担当相は、閣僚懇談会で「(公益法人制度等改革)大綱決定延期」の発言を行った。

4月2日および8日に開催された自民党行政改革本部公益法人委員会の意見は、次の3点に集約された。(1)従来の公益法人と中間法人を一本化し、「非営利法人」制度を創設する(なお、NPO法人は、当面新制度の対象外とする)。(2)新しい非営利法人は、「原則、課税対象」とする。(3)社会貢献性の高い非営利法人に対する「税制上の優遇措置は、事業により判断」する。そして、これら3点に関する意見調整のため、連立与党(公明党・保守新党)と現在協議中であると報告された<sup>119</sup>。

4月17日、自民党は、与党3党の政調会長・実務者会合で、上記の「意見集約」を示した。しかし、公明党・保守新党から、法人類型の一本化と原則課税に関して異論が出され、引き続き検討されることになった。

4月30日、公明党は、「中間法人も除外し、公益法人(34条法人)のみを対象とする」との公益法人改革案をまとめた。

4月13日と27日の統一地方選挙後の5月の連休明けに、中断していた与党3党の与党協議が再び動き出した。与党の実務者協議の場で、閣議決定に向

けた調整が行われたのである。担当は、自民党が林芳正議員、公明党が梶屋敬悟議員、保守新党が井上喜一議員であった。林議員が中心となり、梶屋議員が林議員をサポートするかたちで、協議は進められた。この実務者協議を通じて、次のように自民党と公明党が歩み寄り、与党3党の足並みが揃ったのである<sup>120</sup>。

5月14日、自民党は、優遇措置を個別事業ごとに判断するとしていた同党案を修正した<sup>121</sup>。すなわち、直前まで自民党は、財団・社団の公益法人と中間法人を新たな「非営利法人」として一括りにして原則課税とし、非課税にする場合は、個別事業ごとに公益性を判断するとしていた<sup>122</sup>。これに対して、公明党や保守新党が「課税強化につながる」と強く反発したため、与党3党内の合意を優先したのである<sup>123</sup>。

改革の対象となる法人についても、まず公益法人を先行して法案の検討を進めることになった。最終的に中間法人も改革の対象に入る見通しだが、大綱では明記されず、主要な論点は、法案化まで事実上、先送りされることになった<sup>124</sup>。

5月16日、実務者レベルの与党3党連絡協議会で、改革大綱の与党原案が大筋で合意された<sup>125</sup>。

5月30日、与党行財政改革推進協議会は、「公益法人制度の抜本改革に向けての意見集約」(以下「意見集約」と略記されることがある)を公表するとともに、正式に行政改革推進事務局に提出した<sup>126</sup>。「意見集約」は、与党3党で正式の手続きにより承認されたものである。このうち自民党においては、政務調査会と総務会で了承された。「意見集約」では、①準則主義による一般的な非営利法人制度の創設の決定と、②一定の優遇措置のための「社会貢献性」(客観的で明確な基準の法定、判断主体の所轄庁からの独立)への言及が行われていた<sup>127</sup>。

しかし、6月中旬を過ぎても、当初予想された閣議決定は行われなかった。この間の遅延の事情は、

<sup>118</sup> 自由民主党行政改革推進本部公益法人委員会(2003年3月10日)『公益法人制度改革に関する申し入れ』。さらに、公明党は、今回の公益法人制度改革に関して、「中間法人も除外し、公益法人(34条法人)のみを対象とする」ことを主張した。公明党の内部でも言うことが違ったりしてきた。例えば、冬柴鐵三幹事長は了解したのに、政調会長が突然、異議を唱えたりした。小山(2012)、4頁。

<sup>119</sup> 「この自民党案では、法人類型としては、中間法人レベルでは一本化され、法制度の上では“公益性のある法人類型の存在は否定され、消滅する”ことになる」。『JFCニュース』(4)(2003年4月22日)。

<sup>120</sup> 小山(2012)、5頁。

<sup>121</sup> 『朝日新聞』(2003年5月15日朝刊)

<sup>122</sup> 『朝日新聞』(2003年5月15日朝刊)

<sup>123</sup> 『朝日新聞』(2003年5月15日朝刊)

<sup>124</sup> 『朝日新聞』(2003年5月15日朝刊)

<sup>125</sup> 「5月16日の与党3党の連絡協議会では「中間法人を除外し“現行の公益法人一本に絞った”一般的な非営利法人制度の創設」、「原則課税」、但し社会貢献性を有する法人には一定の優遇措置」の2点で大筋合意が成立したとのことです。『JFCニュース』(5)(2003年5月29日)

<sup>126</sup> 『JFCニュース』(7)(2003年6月24日)。

<sup>127</sup> 小山(2012)、5頁。



政府部内の意見調整に時間を要したのか、与党側と行政改革推進事務局の意見に一致がみられなかったのか不明である<sup>128</sup>。ところが、その後、「政府の基本方針がほぼ固まり、近々閣議決定の上、発表される」という情報が流れた<sup>129</sup>。

先の「意見集約」と異なる点は次の2点であった。すなわち、(1)「原則課税問題」の結論の先送り（新たな法人制度の税制上の取扱い、非営利法人制度の具体化にあわせて引き続き検討する）、および(2)一般的なスケジュールの見直し（2004年度末までに、制度の基本的枠組みを具体化し、税制上の措置に関する検討を進め、2006年3月末を目途に法制上の措置を講ずる）であった<sup>130</sup>。

6月19日、野党民主党のNPO・公益法人改革プロジェクトチーム（江田五月座長）が、「公益法人改革案（中間報告）」をまとめた。骨子は、(1)①中間法人制度とは別建てで非営利法人制度を創設（準則主義）、②原則非課税、③残余財産分配不可、(2)①非営利法人制度の上に税制支援非営利法人制度、②原則非課税に加え寄附金税制優遇、③基準を明確化し第三者機関による認定であった。

6月24日、自民党行政改革推進本部は、行政改革推進事務局がまとめた「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針（案）」を了承した。

### 3 市民団体

#### ■ 戸惑うNPOセクターによる反対運動

年表1～年表3に示されるように、2001年4月から2003年1月にかけて、シーズ(C's)を中心とするNPO関係者は、アドボカシー活動の焦点を、もっぱら(1)NPO法の改正、および(2)NPO支援税制の改正に合わせてきた。したがって、後述する理由とも重なり、政府と与党による公益法人制度改革の動きには、ほとんど注意を払ってこなかったといえる。彼らのアドボカシー活動の結果、上記の制度改正は、第1回目の改正と第2回目の改正により部分的に実現した<sup>131</sup>。

このうち、第1回目の改正は、2002年1月17日に閣議決定された2002年度税制改正の一環として行われた。改正内容は、(2)のNPO支援税制の改正であり、2002年4月1日に施行された。具体的には、「パブリック・サポート・テスト」を緩和しようとするものであった。2001年3月成立のNPO優遇税制では、NPOが総収入のうち寄附金などの割合がどのくらいかを計算する「パブリック・サポート・テスト」をクリアした法人のみが、国税庁から認定を受け、支援税制が適用される。しかし、この条件が厳しすぎて、国や都道府県が認証して誕生したNPO法人うち、認められたのはわずか一桁の法人にとどまっていたのである<sup>132</sup>。

第2回目の改正のうち、(1)のNPO法の一部改正は、2002年12月11日に国会で成立し、2003年5月1日から施行された。改正内容は、NPOによる活動の一層の促進をはかるために、①NPO法人として認められる活動の種類が増加と、②設立の認証に関する申請手続の簡素化の2つであった<sup>133</sup>。

第2回目の改正のうち、(2)のNPO支援税制は、2002年12月13日の与党3党の税制審議会で決定され、2003年度税制改正の一環として、2003年4月1日から施行されることになった。改正内容は、①「認定NPO法人」の認定要件を緩和すること、②収益事業の課税軽減であった。

まず、①の認定要件の緩和について述べる<sup>134</sup>。

- 総収入額に占める寄附金などの割合が、3分の1以上から5分の1以上に変更された<sup>135</sup>。
- 個人1人や1団体からの寄附が3千円未満の時は総収入額（分母）にも寄附金（分子）にも算入できなかった。しかし、算入できないのは1千円未満に変更された。これにより、小口寄附を集める団体も認定を受けやすくなった。
- 1つの市区町村内だけで事業をしたり、そこだけに受益者が住んでいたりする場合は、認定を受けられない「広域性の要件」があった。しかし、この要件は撤廃された。地域密着型のNPOでも認定

<sup>128</sup> 『JFC ニュース』(17) (2003年6月24日)。

<sup>129</sup> 『JFC ニュース』(17) (2003年6月24日)。

<sup>130</sup> 『JFC ニュース』(17) (2003年6月24日)。

<sup>131</sup> 『JFC ニュース』(8) (2003年1月8日)。

<sup>132</sup> 第1回目の「パブリック・サポート・テスト」の緩和の内容は、役員および役員等のからの寄附金も寄附金総額に算入できるようにするものであった。

<sup>133</sup> 『JFC ニュース』(8) (2003年1月8日)。

<sup>134</sup> 『朝日新聞』(2003年2月22日朝刊)。

<sup>135</sup> 「パブリック・サポート・テスト」の改正は、第1回目と第2回目の改正の後においても、以下のように繰り返し行われた。①2005年4月1日施行(2005年1月17日、2005年度税制改正、小泉内閣)、②2006年4月1日施行(2006年1月17日、2006年度税制改正、小泉内閣)、③2008年4月1日施行(2008年1月11日、2008年度税制改正、福田内閣)、④2009年4月1日施行(2009年1月23日、2009年度税制改正、麻生内閣)、⑤2010年4月1日施行(2009年12月22日、2010年度税制改正、鳩山内閣)、⑥2011年6月30日施行(2010年12月16日、2011年度税制改正、鳩山内閣)。



が受けられる可能性が高くなった<sup>136</sup>。

次に、②の収益事業への課税軽減について述べる。収益事業から非収益事業への支出に関しては、収益事業の所得の20%が非課税になる「みなし寄附金制度」が導入された<sup>137</sup>。

他方、上述のように、2002年8月2日、行政改革推進事務局は、「公益法人制度の抜本的改革に向けて（論点整理）」を公表した。この「論点整理」によれば、2005年度末までに、公益法人とNPO法人を一本化する法律ができ、NPO法は発展的に解消されるかもしれない。したがって、「論点整理」は、NPO法人にとっても、公益法人にとっても真剣に議論し、アドボカシー活動を行わなければならない極めて重要な内容を含んでいた。それにもかかわらず、NPO法人、公益法人およびその関係者（以下「NPOセクター」と略記されることがある）において、公益法人制度改革に関する議論は、いっこうに盛り上がっていなかったのである<sup>138</sup>。

その理由は次のように考えられる<sup>139</sup>。政府と与党が、「公益法人制度等改革大綱」等の中身をNPOセクターに積極的に開示をしないまま、検討を続けたからである<sup>140</sup>。その結果、NPOセクターは、①制度改革の方向性がはっきり理解できず、②制度改革が、特にNPO法人にとってメリットがあるのか否かが判断できなかつた。つまり、NPOセクターは、公益法人制度改革をどう評価すればよいのかが分からなかつたのである<sup>141</sup>。

しかし、さすがに2002年5月ぐらいから、政府と与党の動きを警戒すべきであるとする情報は、少しずつ伝わってきていた。これにともない、「非営利・公共経営研究会」等が、勉強会や集会を開催し、公益法人制度改革の本質を明らかにする努力を積み重ねていた。NPOセクターにも、危機感が少しずつ広まっていたのである。しかし、NPOセクターによる抗議行動は大幅に遅れた。実際に抗議行動がスタートしたのは、抗議行動が効果を発揮するぎりぎりの時点であった<sup>142</sup>。

2002年のある時（12月）、太田達男公法協理事長が、松原明シーズ（C's）事務局長と堀田力さわか福祉財団理事長に、公益法人制度改革を広く非営利セクター全体の問題として取り上げるよう依頼した。太田は、この時のことを次のように述べている。

「私は協力を求めて密かに2人の人を訪れた。『実はこういう状態になっている』。もう公益法人協会だけでは、この問題に取り組みけない。これは、大きな市民活動のうねりの中で処理していかないといけないと思う。どうか支援してほしい」と松原さん、堀田さんに話しました。お2人には賛同していただき、2002年から一緒にいろいろな会合をやることになりました<sup>143</sup>」。

2003年1月22日、NPOサポートセンター連絡会は、東京で、全国各地のNPOサポート組織による全国会議を開催した。NPOサポートセンター連絡会は、声明文を採択し、2月6日に石原伸晃行政改革担当

<sup>136</sup>『朝日新聞』（2003年2月22日朝刊）。

<sup>137</sup>「支援税制が拡充されたのは、自民党内の空気の変化が大きいです。昨年（2002年）末、税制を実質的に決める同党の税制調査会。98年に議員立法のNPO法を中心となって作成した自民党の熊代昭彦議院連盟事務局長が『無党派層は税は与党の仕事だと思っている。与党が頑張らねばならない』と演説し、NPO支援税制を実現すれば、無党派層を取り込めると強調した。これには若手が賛意を示し、長老も異論を唱えなかった。また、NPOが地域で実績を積みながら、税制面でほとんど優遇されていない事情もある」。『朝日新聞』（2003年2月22日朝刊）。

<sup>138</sup>松原明（2003a）。この時期、日本経済新聞の原田勝広編集委員は、次のように述べている。「3月の大綱決定を受けて政府は2005年度末までに、これを実施するための法制上の措置を取ることになる。気になるのは、NPO関係者の関心が薄いことだ。民法の上にあぐらをかいてきた公益法人といっしょに扱ってほしくないと思っているかもしれないが、乗り遅れば『準則』で容易に設立できる公益法人と差がつく。NPO法支援税制については、来年度税制改正で、みなし寄附金制度の導入など優遇策が拡大し、公益法人に近づぐだけに、相乗りを模索すべきではないだろうか。財団、社団も広い意味ではNPOであり、公益法人とNPO法人を一体化して議論を広めていくことが時代を動かし、21世紀の日本を生き生きしたものにしていくことにつながる」。『日本経済新聞』（2003年1月11日朝刊）。

<sup>139</sup>「記者——NPO法人の反発には唐突感があります。山岡義典——法人の設立をどうするかについては1年近く議論されたが、肝心の税制上の扱いは、あいまいなままだった。ところが、政府税調が本格的に議論を始めた途端、非課税だったNPO法人にも原則課税するという事になった。税制と法人制度のあり方は一緒に議論すべきだ。役所の縦割りが原因とはいえ、ボタンを掛け違えている」。『本来、公益法人とNPO法人の事業は境界が明確でない部分があり、両者をばらばらに議論するのはどうかと思う。長期的には一本化するのが筋。ただ、拙速に一本化するよりは、当面はNPO法人を今の公益法人改革の議論の外に置くのが有効な選択肢だろう。法人の設立は準則主義にするのが理想だが、当面は多少窮屈な認証制度でも、現行の税制上の優遇措置を確保する。その方が、制度ができたばかりのNPO法人の育成という面からは現実的だ』。『朝日新聞』（2003年3月4日朝刊）

<sup>140</sup>山岸他編（2003）、6-7頁。

<sup>141</sup>松原（2003a）。

<sup>142</sup>「だが、NPOはNPO法をつくった頃よりも多様な力と行動力を持つようになった。情報公開法による権利の行使によって、会議の中身を比較的容易に把握できるようになり、NPOの使命であるアドボカシー（市民提言運動）を迅速にし、中間支援組織はNPOサポートセンター連絡会を通じて、独自のコーディネート力を発揮したことである。ここにインターネットによるNPO側の情報ネットワーク力が発揮されたことは言うまでもないことである」。山岸他編（2003）、10-11頁。

<sup>143</sup>「座談会 検証・公益法人制度改革—サードセクター発展の幕開けとなるか」『NPOジャーナル』24、18頁。

大臣宛に「申し入れ書」を提出した。この「申し入れ書」の提出が、NPO セクターによる政府主導の制度改革に対する抗議活動の始まりであった<sup>144</sup>。

「申し入れ書」の内容は次の3点であった。(1)大綱策定を急がず、結論にむけて議論する時間を十分に確保する。(2) NPO に携わる市民が広く参加できる体制をつくる。(3)課税原則を変更する場合には、実態にもとづき広く意見を検討する<sup>145</sup>。

この「申し入れ書」の提出後間もない2月14日、上述のように、堀田力が、政府税制調査会の事務局案に関する意見・反論を、さわやか福祉財団のメーリングリストとホームページで公開募集した<sup>146</sup>。

2月下旬から4月の中旬にかけて、以下のようにNPO セクターによるさまざまな集会在持たれるようになり、NPO セクターの足並みは揃いつつあった<sup>147</sup>。

2月20日、公益法人協会が、「新公益法人制度の提言」を発表した。提言は、報道機関・国会議員・各省庁・有識者に送付された。当日、せんだい・みやぎ NPO センターは、「変わる！ NPO 制度緊急学習会」を開催した。NPO ふくおかも、緊急学習会を開催した。

2月23日、公益法人改革オンブズマン設立準備会は、事前学習会を開催した。

2月28日、シーズ (C's) は、「公益法人制度改革に関する意見書」を公表した<sup>148</sup>。同日、大阪で「公益法人制度改革の動きを知り、市民活動の未来を考える緊急集会」が開催された<sup>149</sup>。

3月2日、NPO サポートセンターと公益法人改革オンブズマン設立準備会は共同で、「公益法人改革緊急討論集会」を開催した。緊急討論集会では、討論を集約する形で「公益法人改革に対する異議申し立てと提言」がまとめられた。「異議申し立てと提言」の内容は、①公益法人改革の進め方、プロセスに異議あり！② NPO 法人の原則課税に異議あり！③官民規制ではなく市民主導で NPO の自治を図るべき！であった。10 数人の記者が、緊急討論集会後の会見

に参加した<sup>150</sup>。

翌3月3日、「異議申し立てと提言」は、塩川正十郎財務大臣と石原伸晃行革担当大臣宛に提出された<sup>151</sup>。

3月5日、シーズ (C's) は、緊急報告会「公益法人制度改革を検証する」を開催した<sup>152</sup>。

3月6日、公益法人改革オンブズマン設立準備会は、閣議決定の停止を求める申し立てを総理官邸と行政改革推進事務局の意見箱に送った（なお、有識者懇談会が、当日になって突然、延期された<sup>153</sup>）。

3月8日、「NPO フォーラム in 信州」が開催され、「公益法人制度改革の争点」について、問題提起が行われた<sup>154</sup>。

3月9日、公益法人制度改革オンブズマンは、閣議決定ストップの要請文書を小泉純一郎首相と全閣僚に対して送信した。同時に、閣議決定ストップの賛同募集を開始した<sup>155</sup>。

3月10日、経済団体連絡会は、「公益法人制度改革について」を公表した<sup>156</sup>。同日、公益法人制度改革オンブズマンは、3月9日の閣僚向けと同じ趣旨の文面を、NPO に関心が深い国会議員（NPO 議連等）2百数十名に送った。

同じ3月10日、上述のように、自民党行政改革推進本部公益法人委員会が、行政改革推進事務局に対して、NPO 法人を制度改革から切り離すよう申し入れを行った。

3月11日、これを受けて、石原行政改革担当相が、NPO の除外を容認する発言を行った。同日、公益法人制度改革オンブズマンは、ホームページで「NPO 法人一時的除外」に警鐘を發した<sup>157</sup>。また同日、公益法人協会の太田達男理事長と雨宮孝子理事は、民主党 NPO・公益法人改革プロジェクトチームのヒアリングを受けた。

3月12日、公益法人協会は、緊急記者会見「4つの問題点」を行った。4つの問題点は、①中間法人と公益法人・NPO 法人の一本化は誤り、②グランド

<sup>144</sup> 山岸他編 (2003), 10 頁。

<sup>145</sup> 山岸他編 (2003), 16 頁。

<sup>146</sup> 山岸他編 (2003), 90 頁。

<sup>147</sup> 山岸他編 (2003), 11 頁。

<sup>148</sup> 公益法人協会 (2007), 135 頁。

<sup>149</sup> 山岸他編 (2003), 91 頁。

<sup>150</sup> 山岸他編 (2003), 33-34 頁。

<sup>151</sup> 山岸他編 (2003), 11 頁。

<sup>152</sup> 山岸他編 (2003), 92 頁。

<sup>153</sup> 山岸他編 (2003), 92-93 頁。

<sup>154</sup> 山岸他編 (2003), 93 頁。

<sup>155</sup> 山岸他編 (2003), 93 頁。

<sup>156</sup> 公益法人協会 (2007), 135 頁。

<sup>157</sup> 山岸他編 (2003), 94 頁。

デザインの欠如、③社会福祉法人等を改革対象に含めなくてよいのか、④法制・税制バラバラな議論、であった<sup>158</sup>。同日、千葉で〈緊急学習会〉「NPOは生き残れるか？—何が問題か？ 政府の公益法人改革」が開催された。公益法人制度改革オンブズマンも、この緊急学習会に参加した<sup>159</sup>。

同じ3月12日、公益法人改革に反対の声が、シーズ(C's)の事務局に続々集まった。

3月14日、山岡義典(日本NPOセンター)と松原明(C's)は、民主党NPO・公益法人改革プロジェクトチームのヒアリングを受けた。その際、山岡は、公益法人改革を行革の観点からではなく、民間活動を促進するという視点で進めるべきであることを強調した。他方、松原は、現在の乱暴な3法人類型一本化の議論ではなく、多様な市民活動を担保するような丁寧な制度づくりが求められるべきであることを強調した。

3月16日の朝、NHKは、次のようなニュースを報道した。「NPOの非課税 調整難航も。政府は、公益法人の抜本改革についての当初の方針を見直し、NPOを法人税の課税対象としない方向で検討に入りましたが、公益法人側が反発しており、今月中の大綱の取りまとめに向けた調整は手間取ることも予想されます<sup>160</sup>」。

3月17日、さわやか福祉財団は、〈緊急報告集会〉「政府税調ワーキング部会報告—『公益法人制度改革』いま震々関て何が起きているのか」を開催した。事務局団体は、NPOサポートセンター、NPO事業サポートセンター、日本NPOセンター、シーズ(C's)であった。緊急報告集会の開催は、公益法人協会を含むNPOセクターだけでなく、政府主導の改革に反対する多くの勢力の大同団結を示した<sup>161</sup>。

3月25日、日本NPOセンターは、「公益法人制度の抜本改革のあり方についての提言」を公表した<sup>162</sup>。同日、助成財団センターは、緊急集会「公益法人制度改革をどう考えるか」を開催するとともに、「公益法人制度改革に関する助成財団からの提言」を発表

した。

3月26日、日本教育公務員弘済会は、「公益法人の“原則非課税”措置を継続し、市民による自由で多様な公益活動を支援する公益法人改革を求める決議」を公表した<sup>163</sup>。

3月27日、公益法人協会は、日本芸能実演家団体協議会等16団体と連名で、「公益法人改革に関する緊急アピール」を行った<sup>164</sup>。緊急アピールの内容は、①中間法人と公益法人・NPO法人の一本化反対、②原則課税反対、寄附金税制の充実を、であった。

3月28日、長野県NPOセンターは、公益法人改革に関する意見書を、小泉純一郎行政改革推進本部長、石原伸晃同代理、石弘光政府税制調査会会長、片山虎之助総務大臣、および野党の国会議員に送付した<sup>165</sup>。

3月31日、助成財団センターは、「公益法人制度改革に関する助成財団からの提言」を公表した<sup>166</sup>。

4月8日、公益法人協会は、この日以降4月15日までに、野党議員を含め計11名と面談した。与党議員に対しては、自民党案の撤回を、野党議員に対しては、公益法人協会の制度改革案に対する理解を、それぞれ訴えた。

4月15日、公益法人協会は、高齢社会NGO連携協議会(高連協)加盟有志32団体と共同で、「公益法人制度改革に関する緊急アピール」(自民党案に反対)を行った<sup>167</sup>。

4月17日、公益法人協会は、今回の制度改革で初めて緊急報告集会を開催した。58団体の65名が参加した。緊急報告集会では、自民党案を批判するとともに、反対の意見表明を呼びかけた。具体的には、多くの公益法人が果たしてきた社会貢献活動を無視し、一部の不良法人に目を奪われた最悪の案が検討されているとして、参加した約60団体に反対運動を展開するよう求めた。さらに「中間法人と一括りにせず、公益を担う法人の類型を残し、原則非課税とすべきだ」と主張した<sup>168</sup>。

5月1日、NPO/NGOに関する税・法人制度連絡

<sup>158</sup> 公益法人協会(2007), 135頁。

<sup>159</sup> 山岸他編(2003), 95頁。

<sup>160</sup> 山岸他編(2003), 95頁。

<sup>161</sup> 山岸他編(2003), 11-12頁。

<sup>162</sup> 公益法人協会(2007), 136頁。

<sup>163</sup> 公益法人協会(2007), 136頁。

<sup>164</sup> 山岸他編(2003), 96頁, 公益法人協会(2007), 136頁。

<sup>165</sup> 山岸他編(2003), 96頁。

<sup>166</sup> 公益法人協会(2007), 136頁。

<sup>167</sup> 山岸他編(2003), 97頁, 公益法人協会(2007), 136-137頁。

<sup>168</sup> 『朝日新聞』(2003年5月5日朝刊)。



会<sup>169</sup>は、公益法人改革への対応を強化することを確認した。

5月17日、公益法人協会とさわやか福祉財団は、「正しい法制度改革を進めるための市民シンポジウム」を開催した。シンポジウムでは、公益法人やNPO関係者が、①公益、私益および公益の違いは何か、②公益事業と営利企業との区別は何か、③公益法人への優遇措置のあり方等を議論した<sup>170</sup>。

6月27日、公益法人協会は、閣議決定された「公益法人制度の抜本改革に関する基本方針」について声明を発表した<sup>171</sup>。

## V (第4期)「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定後から新行革大綱の閣議決定まで(2003年8月～2004年12月)

### 1 政府(内閣・省庁)

#### ■ 小泉首相と金子・村上行革大臣のリーダーシップ

2003年8月1日、これまで政府側事務局責任者として公益法人制度改革に取り組んできた小山裕公益法人室長は、同日付けで退官し、後任に西達男内閣官房内閣審議官(公益法人制度改革推進担当)が就任した。

同日、内閣官房、総務省、法務省、財務省の4府省庁の7名の審議官・局長クラスによって構成される「関係府省連絡協議会」が、その下部機構としての関係府省の参事官・課長クラスによって構成される「同幹事会」がそれぞれ発足した<sup>172</sup>。4府省庁は、関係省庁の中でも、公益法人制度改革をコアになって推進しなければならない省庁ばかりであった。メンバーに関しては、内閣官房は事務方のトップである伏屋和彦内閣官房副長官補(図1)であり、総務省は官房長と自治税務局長であり、財務省は主税局長等であった<sup>173</sup>。

協議会の第1回目の会合で、伏屋和彦内閣官房副長官補は、次の趣旨の発言を行った。「直前の『公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針』の閣議決定に至るまでのプロセスは、混乱を極めた。次回は

絶対纏めないといけない。その時に各省庁が足を引っ張り合っていたら駄目である。コアとなる各省庁は、新任の西達男公益法人室長をしっかりとサポートしてほしい」。これに対して、主税局長は、「2004年末に政府がまとめる改革の『基本的枠組み』は、税の議論ができるような枠組みにして欲しい」と発言した。この公益法人室の応援団ともいえる協議会は、1年に1～2回開催され、公益法人制度改革の進捗状況が説明・報告された。他方、同幹事会は、関係府省の事務的な協力を確保するために、協議会よりは頻繁に開催された<sup>174</sup>。

公益法人室長に新たに就任した西達男は、8月と9月の間、助成財団センターの有力財団との懇談や、公益法人協会、その他関係機関への挨拶回りを兼ねた情報収集に努めた<sup>175</sup>。

9月22日、小泉首相は、自民党総裁に再選され、第1次小泉内閣(第2次改造、自民党・公明党・保守新党連立、～2003年11月19日)が発足した。これにともない、石原伸晃議員に代わり、金子義一議員が行政改革担当相に就任した。公益法人制度改革の「2003年秋の陣」が幕を開けたのである<sup>176</sup>。

11月11日、第2次小泉内閣(自民党・公明党連立、～2004年9月27日)が発足した。金子義一行政改革担当相は留任した。

西達男が公益法人室長であった時期(2003年8月～2005年7月)、小泉純一郎首相および金子一義・村上誠一郎の2人の行革担当大臣が、公益法人制度改革に際して発揮したリーダーシップに関して、西達男は次のように述べている。

「やっぱり、小泉内閣として、とにかく、聖域なき構造改革をやるのだということ、そのほかのいろんな改革を進めておられましたから、そういう雰囲気づくりというのですか、とにかく、こういった改革というのは、絶対この内閣ではやらなきゃいけないのだ、我が国のためにやるべきなのだ。それで、既得権益の反対は許さないみたいな、そんな感じの雰囲気がやっぱりあった。

他方、金子一義・村上誠一郎の2人の行革担当大臣は、個別・具体的問題でリーダーシップを発揮することはなかった。すなわち、この時期、有識者会

<sup>169</sup> 年表1～年表5においては、「連絡会」と略記されることがある。

<sup>170</sup> 山岸他編(2003)、98頁、公益法人協会(2007)、137頁。

<sup>171</sup> 公益法人協会(2007)、137-138頁。

<sup>172</sup> 『JFCニュース』(21)(2003年9月10日)。

<sup>173</sup> 西達男への聴取調査(2012年8月27日)。

<sup>174</sup> 西達男への聴取調査(2012年8月27日)。

<sup>175</sup> 『JFCニュース』(22)(2003年9月30日)。

<sup>176</sup> 『JFCニュース』(23)(2003年10月20日)。



年表 4 第 4 期 2003 年 8 月～2004 年 12 月

「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」の閣議決定後から新行革大綱の閣議決定まで（2003年8月～2004年12月）				
年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2003	8月1日	小山裕公益法人室長が退官し、後任に、西達男が就任する。		
	9月2日	指定管理者制度が、施行される。		
	9月11日			大阪NPOセンター他6団体が、角川ホールディングによる「NPO商標取得問題」で、特許庁に、異議を申し立てる。
	9月13日			C'sが、新版ブックレット「NPO法人ハンドブック」と、『NPO支援税制がよくわかる本』を、発行する。
	9月22日	第1次小泉内閣（第2次改造、自民党・公明党・保守新党連立、～2003年11月19日）が、発足する（金子一義が、行革担当相に就任）。		NPO全国フォーラムが、札幌で開催される（13日、14日）
	9月26日		民主党と自由党が、合併する。	
	10月～12月			連絡会が、NPO新税制の改善および公益法人制度改革の勉強会を、全国で開催する（10箇所）。
	10月5日		民主党が、総選挙の公約に、NPO税制の支援拡大を、入れる（NPOの6割に税制支援を）。	
	10月6日	政府税制調査会の新メンバーが、発表される。堀田力に代わり、出口正之が、特別委員に就任する。		
	10月14日	内閣府が、認証事務手続きで、監督強化の新基準を、採用する。	自民党が、総選挙の公約に、「NPOが活躍する経済社会の実現」等を入れる。	
	10月15日			助成財団センターが、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」に対する意見書を発表するとともに、西達男公益法人室長・長屋聡参事官に、手渡すとともに、コピーをマスコミに配付する。。
	11月11日	総務省大臣官房管理室が、「公益法人の“効率的・自律的な事業運営”の在り方等に関する研究会」を組織し、第1回会合を開く。		公法協が、「公益法人制度改革に関するアンケート調査」を行う。調査結果報告書は、2004年1月にとりまとめられる。
	11月14日			連絡会が、2004年度に向けた税制改正要望を、まとめる。この中で、NPO法人の「公益法人制度改革」との切り離しを、要望する。
	11月19日	第2次小泉内閣（自民党・公明党連立、～2004年9月27日）が発足する（金子一義が、行革担当相に就任）。		
	11月25日	金子行革担当相が、「公益法人制度改革に関する有識者会議」の設置を、発表する（2004年秋にまでに報告をまとめ、2004年末に政府がまとめる「公益法人制度改革の基本的枠組み」に反映させると表明）。		
	11月27日		加藤紘一議員が、自民党NPO特別委員長に復帰する。	
	11月28日	「公益法人制度改革に関する有識者会議」が、発足する（福原義春が座長、14名から成る。2004年11月16日まで計27回開催。非営利法人ワーキング・グループは、7名の法学者から成る。能見善久が座長、計14回開催）。		助成財団センターの石川睦夫理事（住友財団専務理事）が、左記の有識者会議に、委員として参加する。
	11月30日			NPO法人の認証数が、1万4,199法人になる。
	12月1日			連絡会が、NPO法施行5周年記念シンポジウム「NPOの過去・現在・未来」を、開催する。

年	月日	政府 (内閣・省庁)	議員・国会	市民団体等
2003	12月2日		①自民党NPO特別委員会が、「平成16年度NPO関係税制改正要望事項」をまとめ、自民党税制調査会に、提出する(連絡会の要望をほぼ取り入れた内容)。②自民党NGO小委員会が、NGOからヒアリングを行う。	
	12月8日	第1回の非営利法人ワーキング・グループが、開かれる(議論の進展はなし)。		
	12月16日	第2回の有識者会議が開かれる(2人の有識者の報告、および「改革の意義に関する一般討論」が行われる)。		
	12月17日		自民党と公明党が、与党税制協議会を開き、「2004(平成16)年度税制改正大綱」を決定し、NPO税制の改正を見送る。	
	12月18日	内閣府が、NPO法の運用規定を、さらに強化すると公表する。		
	12月24日	第2回の非営利法人ワーキング・グループが、開かれる。	公明党NPOプロジェクトチーム(山本保座長)が、内閣府とNPOからヒアリングを行う(この中で、NPO法人の「公益法人制度改革」との切り離しを、要望する)。	
	12月25日	内閣府が、不法行為等のあった6NPO法人に対して、認証取消手続きに入ることを、公表する。		
2004	1月16日		自民党が、「NPO・NGO関係団体委員会」(熊代明彦委員長)を設置し、NPOからの支持拡大を目指す。	
	1月23日	第3回の有識者会議が、開かれる(2人の有識者の報告、および「改革の意義」、「新たな非営利法人制度における公益性の位置付け」について議論)。		民間法制・税制調査会が、第1回会議を開く(堀田力座長、山田二郎座長代理、赤塚和俊、雨宮孝子、松原明も参加。9月30日までに計13回開催。昨年のように政府の議論が課税優先で進むのを牽制する姿勢を鮮明にする)。
	1月27日	総務省大臣官房管理室による「公益法人の“効率的・自律的な事業運営”の在り方等に関する研究会」の第3回会合が、開かれる。		
	1月30日		民主党が、各府省の担当者呼んで、NPO関連予算公聴会を実施する(一昨年、昨年に続いて、今年で3回目)。	
	2月4日	第4回の有識者会議が、開かれる(有識者1名からのヒアリング、および意見交換が、行われる)。		
	2月10日	政府税制調査会第6回基礎問題小委員会(石弘光小委員長)が、開催され、「わが国経済・社会の構造変化『実像』把握」への取組みを、開始する(以後、第7回:2月27日、第8回:3月16日、第9回:3月30日、第10回:4月23日、第11回:4月27日、第12回:5月14日、第13回:5月25日、第14回:6月1日、第15回:6月11日、第16回:6月15日、第17回:6月22日)。		
	2月23日	第5回の有識者会議が、開かれる(会議の冒頭で、西公益法人室長の、「会議の討議は、あくまで昨年6月に発表された閣議決定による基本方針の大枠の中で、行って頂きたい」旨の、発言がある)。		
	3月4日	NPO税制が、政府の地方分権改革推進会議で、議論される。財務省が、認定が少ない理由としては、「まだ明確でない」としながらも、「日本の風土にまだ馴染んでない」との見解を、示す。		NPO法人が、1万5千を超す。

公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2004	3月10日	第6回の有識者会議が、開かれる（公益性を取扱う仕組みのあり方について、議論）。		
	3月12日	内閣府が、5つのNPO法人の認証を取り消す。		
	3月17日	第7回の有識者会議が、開かれる（これまでの審議を踏まえた主な論点についての議論、および非営利法人ワーキング・グループの検討状況の報告）。		
	3月18日	政府が、NPO法人の実態調査を行うことを、表明する。		
	3月22日	第8回の有識者会議が、開かれる（議論の中間整理に向けた全体討議）。		
	3月26日	第9回の有識者会議が、開かれる（引き続き、議論の中間整理に向けた全体討議）。		
	3月29日			「公益法人制度改革問題連絡会」（準備会、第1回会議）が、発足する（公益法人関係者など25団体参加、公法協が事務局。世論喚起と社会的提言を行うことが、決議される）。
	3月30日		自民党NPO・NGO関係団体委員会が、NPOシンポを開催する。	NPOサポートセンターは、有識者会議が議論の中間整理をまとめるのを前に、「政府は、昨年の規制・課税強化案を、復活させようとしている」として、公益法人制度改革に、NPOの意見を反映させる運動を展開していくことを、表明する。
	3月31日	有識者会議が、「議論の中間整理」を公表する（公益性の判断主体は、中立で第三者的な、または、単一の公的機関とするA案と、税務当局のB案を併記。「A案を中心検討を進めてはどうかとの意見が多かった」との表現が、追加される）。		
	4月8日	行政改革推進事務局が、「中間整理」への意見募集を行う。		
	4月9日			助成財団センターは、有識者会議の「議論の中間整理」を受けて、会員向け緊急報告集会を、開催する（40名が参加）。
	4月19日			C'sと日本NPOセンターが、緊急集会「中間整理を読む」を開催する。「議論の中間整理」は、営利法人並の課税を狙っているのは、明らかだと意見が出る。
	4月27日			公益法人制度改革問題連絡会（第2回会議）は、「中間整理」に対する3項目からなるアピールを、発表するとともに、第1回全国対話集会（東京）を、開催する（以後、2004年10月まで計30回実施、開催地は札幌から那覇まで計28都市、参加者は延べ1016人）。
	4月28日	第10回の有識者会議が、開かれる（公益性判断主体として、「税務当局は、はずす」ことで合意）。		公益法人制度改革問題連絡会が、前日のアピール3項目を、行政改革推進事務局に提出する。
	5月10日			①連絡会が、「公益法人制度改革に関する『議論の中間整理』に関する意見」を、行政改革推進事務局に提出する。②NPO支援財団研究会の有志が、議論の中間整理への意見書を、行政改革推進事務局に提出する。③公法協が、「議論の中間整理」に関する意見書を、行政改革推進事務局に提出する（中間整理への意見は、最終的に37件、内訳は団体23件、個人14件）。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2004	5月17日	第11回の有識者会議が開かれる（事務局による、30超の主要民間財団法人・社団法人へのヒアリングの結果や、出席公益法人側メンバーによる実情の報告）。		
	5月26日	第12回の有識者会議が開かれる（公益性の考え方、および判断要件のあり方について議論）。		霧多布湿原トラストが、全国で24法人目、北海道で初の認定NPO法人になる。
	5月25日			公益法人制度改革問題連絡会が、京都で、対話集会を開く（公益性の判断は、第三者機関で）。
	6月2日	第13回の有識者会議が開かれる（「議論の中間整理」に対して提出された37通の意見の概要につき報告、および「ガバナンス・情報開示のあり方」について議論）。		
	6月8日			公法協が、「公益法人制度改革の主要論点に関する考え方—法制、税制—」を、公表する。
	6月17日	第14回の有識者会議が開かれる（ガバナンス・情報開示のあり方について、議論、ワーキング・グループの報告、公益法人の実態等に関するヒアリング調査の状況説明）。		
	6月22日	政府税制調査会基礎問題小委員会が、2月から議論してきた「わが国経済社会の構造変化の『実像』について」を、公表する（9月以降の税制改革の議論につながる報告書）。		
	6月23日		参議院選挙の各党のNPO公約が、出揃う。	
	6月30日	第15回の有識者会議が開かれる（情報開示、事後チェック、判断主体の各あり方についての議論）。		
	7月5日			堀田力が、公益法人制度改革に関連して、独自の提言を行い、有識者会議の規制・課税強化方針を、牽制する。
	7月7日	第11回の非営利ワーキング・グループが開かれ、新法人に中間法人を統合する方向で、検討される。		
	7月15日	有識者会議が、公益法人制度改革の「基本的枠組み」に関する討議用メモを、発表する（非営利法人に中間法人の統合を明記し、NPO法人との関係には触れず。2003年春の政府税制調査会で検討された案に近づく）。		
	7月16日	第16回の有識者会議が開かれる（全体的討議用メモについて議論）。		
	7月23日	第17回の有識者会議が開かれる（前回に引き続き、全体的討議用メモについて議論）。		市川市が、来年度から、「市民活動支援制度」（個人市民税の1%をNPO助成に）を開始することを、発表する。
	7月27日			①有識者会議の「基本的枠組み」に対する反対意見が、民間側から、続出する。②NPOバンクフォーラムが、札幌で開催される（16日、17日）。
	7月28日	①第18回の有識者会議が開かれる（公益性の判断機関のあり方などを議論。結論を、秋以降に持ち越し。8月は、夏休み、9月に再開の運び）。②第12回の非営利法人ワーキング・グループが、「新たな非営利法人制度は、民法とは別に、単行法を制定する方向で検討している」ことを、明らかにする（中間法人法はこの新法に統合）。③総務省の「公益法人の“効率的・自律的な事業運営”の在り方等に関する研究会」が、「公益法人自己評価モデル」を、提示する。		



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2004	8月6日			公益法人制度改革問題連絡会が、28団体連名の声明文を、行政改革推進事務局に提出する。
	8月27日			公益法人制度改革問題連絡会が、意見書を公表する。
	8月31日		自民党非営利組織（NPO）に関する特別委員会が、開かれ、各省庁のNPO関連予算概算要求が、明らかとなる（内閣府、外務省、厚生労働省の3つは認定要件緩和の要望を、財務省に提出する）。	公益法人制度改革問題連絡会（第3回会議）が、開かれる。
	9月1日			広島市が、「広島市NPO活動支援融資制度」を開始する。
	9月3日	第13回の非営利法人ワーキング・グループが、開かれる（新制度の一階部分について議論）。		
	9月8日		自民党が、「PSTが問題であると、85%が回答する」との調査結果を、公表する。	公益法人制度改革問題連絡会が、秋の全国対話集会をスタートさせる（9月8日の鹿児島から、10月29日の東京まで）
	9月10日			連絡会が、「公益法人制度改革の具体化に関する意見」を、行政改革推進事務局に提出し、改革の問題点を指摘する。
	9月11日			①公法協が、「公益法人制度の抜本改革に関する制度設計について（提案）」を、公表するとともに、行政改革推進事務局に提出する。②同日、開催された「市民セクター全国会議2004」でも、発表される。
	9月15日	第19回の有識者会議が、開かれる（「公益性認定は、8条機関とする」との事務局案が、提示）。		日商（9月15日）と経団連（9月21日）が、2005年度の税制改正に関する意見書を提出する。この中で、公益法人制度改革に関連して、公益性の高い活動をしている法人に対する現行の非課税の継続を、要望する。
	9月22日			東京JCが、公益法人改革フォーラムを開き、「市民公益法人宣言」を採択する。
	9月24日	内閣府が、自称NPO法人に警告する。		
	9月27日	第2次小泉内閣（改造内閣、自公連立、～2005年9月21日）が、発足する（村上誠一郎が、行革担当相に就任）。		
	9月29日	第20回の有識者会議が、開かれる（配布資料にもとづき個別検討事項、および移行について議論）。		
	10月12日	第21回の有識者会議が、開かれる（行政改革推進事務局が、公益性の判断基準を、「公益認定法（仮称）」で規定する方針を明らかにする）。		
	10月14日	内閣府が、公益法人会計基準の改正を決定する（2006年4月から適用）。		連絡会が、NPO法人の代表者に対して、税制改正の署名活動を開始する。
	10月15日	右の指摘に関して、小泉首相が、明確な回答を避ける。	公明党の浜四津議員が、「認定要件緩和は不十分」と、指摘する。	山口県知事が、暴力団統制理由で、NPO法人の認証を取り消す。
	10月16日			連絡会が、16日の奈良を皮切りに、10月から12月にかけて、認定NPO法人制度改革のための署名運動と、全国キャンペーン（14箇所）を行う。
	10月19日	石弘光政府税制調査会長が、「公益法人改革における税制の議論は、2005年になる」との見通しを語る。		
	10月20日		民主党が、NPO税制ヒアリングを実施する。	
	10月25日	第22回の有識者会議が、開かれる（行政改革推進事務局が、有識者会議に最終報告書の原案を提示。原案は非公開で、11月中旬のとりまとめに向け、議論がスタート）。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2004	10月26日	①谷垣禎一財務大臣が、衆議院財政金融委員会で、「認定要件緩和は疑問」と、答弁する。②政府税制調査会第18回総会で、認定NPO法人が25法人しかない現状が、論点に上がり、NPO支援税制が検討すべき課題の1つとされた（出口正之委員が、問題提起）。		
	10月27日			民間法制・税制調査会が、提案書『公益法人制度改革・これによいのか政府の構想—民間法制・税制調査会の議論から／民間の力を活かす22の対案—』を、記者発表する。
	10月29日	第23回の有識者会議が、開かれる（報告書取りまとめに向けた審議。会長が、「制度改革の対象に、NPO法人を含めない方針を固めた」ことを、明らかにする）。		①連絡会が、税制改正要望の詳細を決定する。②公益法人制度改革問題連絡会が、対話集会の最終回を東京で開催し、新制度の概要を解説する。
	11月2日	第24回の有識者会議が、開かれる（報告書取りまとめに向けた審議）。		
	11月5日			C'sが、設立10周年を迎える。
	11月9日	第25回の有識者会議が、開かれる（報告書取りまとめに向けた審議）。		
	11月10日	内閣府は、NPO法人の「支援税制利用状況調査」の結果を、公表する。		
	11月16日	第26回の有識者会議が、開かれる（報告書取りまとめに向けた審議）。		
	11月17日			連絡会が、支援税制改正の決起集会を開き、NPO法人代表者2,597名から集めた署名を、230人の国会議員に、提出する。
	11月19日	第27回の有識者会議が、開かれ、「最終報告書」が、村上誠一郎行政改革担当大臣に提出される（概要は、(1)非営利法人制に、(2)公益性のある法人に税優遇、(3)公益性は民間有識者の委員会が判断、(4)NPO法人は切離し）。		連絡会が、認定制度改正の国会行動を行う。
	11月25日	政府税制調査会が、「平成17年度の税制改正に関する答申」を提出し、このなかで、「民間非営利活動の円滑化のための寄附税制」の検討を、明らかにする。	自民党NPO特別委員会（加藤紘一委員長）が、公益法人改革でNPOと意見交換を行い、税制改正要望を決定する。	公法協が、有識者会議の「報告書」に関する太田理事長の所感を、発表する。
	11月30日			助成財団センターが、石川睦夫による会員向け緊急報告会を、開催する。
	12月1日			C'sが、公益法人改革の影響を考える学習会「どうなる？ NPO法人制度の未来—公益法人制度改革の有識者会議報告を受けて—」を、開催する。
	12月7日			①公益法人制度改革問題連絡会（第4回会議）が、開催される。②助成財団センターが、有識者会議の「報告書」に関する見解を発表する。
	12月15日		自民党が、「2005（平成17）年度税制改正大綱」を、公表する（政府が検討中の新しい公益法人制度にあわせた税制上の措置）。	
	12月24日	政府が、（公益法人制度改革を含む）「今後の行政改革の方針（新行革大綱）」を、閣議決定する（基本的には、有識者会議報告書と同内容）。	民主党NPO・公益法人制度改革プロジェクト・チーム（石毛えい子座長）が、公益法人改革で、談話を発表する（「方針」に懸念を表明）。	
	12月26日			スマトラ沖大地震・インド洋大津波が、発生する。
	12月27日	財務省が、認定NPO法人制度の緩和を盛り込んだ、2005（平成17年）度税制改正の大綱を、公表する。		

議や公益法人制度改革について、行革担当大臣から個別・具体的に『こうしろ、ああしろ』とか、そういう指示はなかった。両大臣の政治的な関心は、公益法人制度改革よりは、特殊法人改革と公務員制度改革の方であった<sup>177</sup>】。

#### ■ 有識者会議の設置（行政改革推進事務局）

2003年11月25日、留任した金子行革担当相は、自らの私的な諮問機関として、「公益法人制度改革に関する有識者会議」（以下「有識者会議」と略記されることがある）を、併せて、有識者会議の下に「非営利法人ワーキング・グループ」（WG）をそれぞれ設置することを明らかにした。

有識者会議は、同年6月27日に閣議決定された「公益法人制度の抜本改革に関する基本方針」において検討課題とされた、(1)登記だけで設立できる非営利法人制度のあり方、(2)非営利法人の公益性の判断基準と判断主体などについて議論するものであった。他方、非営利法人ワーキング・グループは、一般的な非営利法人制度のあり方について、専門の見地から検討するものであった<sup>178</sup>。

有識者会議の座長には、企業メセナ協議会会長である福原義春・資生堂名誉会長が就任した。福原以外のメンバーは、以下の通りであった。石川睦夫・住友財団専務理事、岩原紳作・東京大学教授、宇賀克也・東京大学教授、勝又英子・日本国際交流センター常務理事、加藤秀樹・構想日本代表、金子宏・東京大学名誉教授、河野光雄・内外情報研究会会長、関幸子・まちづくり三鷹事業部プロジェクトマネージャー、田中清・日本経団連常務理事、田中弥生・東京大学助教授、東ヶ崎邦夫・日本アイソトープ協会総務部長、中田裕康・一橋大学教授、能見善久・東京大学教授の13名であった<sup>179</sup>。

他方、非営利法人ワーキング・グループのメンバーは、能見善久※（座長）、中田裕康※、岩原紳作※、植垣勝裕（法務省民事局参事官）、金子宏※、山田誠一・神戸大学教授、山野目章夫・早稲田大学教授の7名であった（※は、有識者会議兼任）<sup>180</sup>。

助成財団センターの宮川守久は、この有識者会議

を次のように捉えている。

「昨年、石原行革担当大臣の私的諮問機関として開催された“有識者懇談会”が、正式な座長も置かず、答申・意見書の類も作成しない、いわば“言いつばなし、聞きっぱなし”の会議であったのに対して、この『新しい有識者会議』は、『正式な座長が選任され、そのリードの下に、法律関係の先生方によるワーキング・グループが組織されるとともに、議論には公益法人関係実務者も4名参加し、最終的な検討結果の報告書が作成される点』が異なるようです。この意味では、格上げされたと言えるかも知れません<sup>181</sup>】。

11月28日、第1回の有識者会議が開かれた。その際、政府の行政改革推進事務局から、これまでの経緯の説明を受けた後、2004年秋ごろに報告をまとめることが決定された。議論の結果は、2004年末に政府がまとめる改革の「基本的枠組み」に反映させることが予定されていた。なお、今後、有識者会議の議事録や資料は、公表されることになった<sup>182</sup>。

12月8日、第1回の非営利法人ワーキング・グループが開かれた。その際、議論の進展は特段なかった。

12月16日、第2回の有識者会議が開かれた。2人の有識者の報告、および「改革の意義に関する一般討論」が行われた<sup>183</sup>。

12月24日、第2回の非営利法人ワーキング・グループが開かれた。

2004年1月23日、第3回の有識者会議が開かれた。2人の有識者の報告、および「改革の意義」、「新たな非営利法人制度における公益性の位置付け」についての議論が行われた。「有識者の1人として会合に招かれた佐藤慶幸早稲田大学名誉教授は、『政府と市場だけではさまざまな社会問題に対応できない時代である。非営利・非政府のセクターが既存のシステムを変えていく必要がある』と、改革の意義について語った。これは民間の非営利法人グループが主張していることでもあった。しかし、政府側の議論の主旋律は、公益性の判断を厳しくしたり、法人税の課税を強化したり、天下り法人の批判に傾いたりする例が目立った<sup>184</sup>】。

<sup>177</sup> 西達男への聴取調査（2012年8月27日）。土肥寿員（2013）は、次のような同趣旨の意見を述べている。「（公益法人制度改革に関して）橋本行革担当大臣が始めたものが、小泉政権が安定していたから、この改革は出来得た」。土肥（2013）、34頁。

<sup>178</sup> 下部機構としての関係府省の参事官・課長クラスによる「同幹事会」が発足した。公益法人協会（2013）、88頁。

<sup>179</sup> 『朝日新聞』（2003年11月26日朝刊）。

<sup>180</sup> 公益法人協会（2013）、88頁。なお、太田達男は、行政改革推進事務局の有識者懇談会のメンバーであった。しかし、新たに発足した有識者会議のメンバーから外れた。

<sup>181</sup> 『JFCニュース』No.23（2003年12月5日）。

<sup>182</sup> 有識者会議の議事概要は、主として「公益法人制度改革に関する有識者会議：行政改革推進事務局ホームページ」（<http://www.gyoukaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/yushiki/yushiki.html>）にもとづいている。『朝日新聞』（2003年11月29日朝刊）。

<sup>183</sup> 『JFCニュース』(26)（2004年1月7日）。

<sup>184</sup> 『朝日新聞』（2004年1月26日朝刊）。

2月4日、第4回の有識者会議が開かれた。その際、有識者1名からのヒアリングが行われ、その後、意見交換が行われた。

2月23日、第5回の有識者会議が開かれた。その際、会議の冒頭で、西達男公益法人室長は、「会議の討議は、あくまで昨年6月に発表された閣議決定による基本方針の大枠の中で行って頂きたい」旨の発言を行った<sup>185</sup>。

3月10日、第6回の有識者会議が開かれた。その際、公益性を取り扱う仕組みのあり方について議論が行われた。

3月17日、第7回の有識者会議が開かれた。その際、これまでの審議にもとづく主な論点に関する議論、および非営利法人ワーキング・グループの検討状況の報告が行われた。

3月22日、第8回の有識者会議が開かれた。その際、議論の中間整理に向けた全体討議が行われた。

3月26日、第9回の有識者会議が開かれた。その際、引き続き、議論の中間整理に向けた全体討議が行われた。

3月31日、有識者会議は「議論の中間整理」を公表した。「議論の中間整理」は、9回にわたる有識者会議、および7回にわたる非営利法人ワーキング・グループの各議論にもとづくものであった。その概要は次の通りであった。

公益性の判断主体は、中立で第三者的な、または、単一の公的機関とするA案と、税務当局のB案が併記された。「A案を中心に検討を進めてはどうかとの意見が多かった」との表現が追加された。その後、法人関係者へのヒアリング等も行われた。

4月28日、第10回の有識者会議が開かれた。その際、公益性の判断主体として「税務当局ははずす」ことで合意された。この点は、大きな意味を持っていた。ただし、政府税制調査会が、この有識者会議の意見をどう受けとめるかは不透明であった。

5月17日、第11回の有識者会議が開かれた。その際、事務局による30超の主要民間財団法人・社団法人へのヒアリング結果の説明や、出席していた公益法人メンバーによる実情報告が行われた。

5月26日、第12回の有識者会議が開かれた。その際、第10回に引き続き、公益性の考え方や判断要件のあり方について議論が行われた。

6月2日、第13回の有識者会議が開かれた。その

際、「議論の中間整理」に関して提出された37通の意見の概要について報告があり、その後「ガバナンス・情報開示のあり方」について議論された。

6月17日、第14回の有識者会議が開かれた。その際、ガバナンス・情報開示のあり方について議論、非営利法人ワーキング・グループの検討状況についての報告、および事務局による公益法人の実態等に関するヒアリング調査の状況についての説明が、それぞれ行われた。

6月30日、第15回の有識者会議が開かれた。その際、情報開示のあり方、事後チェックのあり方、判断主体のあり方等について議論が行われた。

7月7日、第11回の非営利ワーキング・グループが開かれた。その際、中間法人を新法人に統合する方向で検討が行われた<sup>186</sup>。

7月15日、有識者会議は、公益法人制度改革の「基本的枠組み」に関する討議用メモ（「青写真」、具体的には「全体的討議用メモ」と「個別事項討議用メモ」）を発表した。討議用メモでは、中間法人の非営利法人への統合が明記され、NPO法人との関係には触れられていなかった。したがって、2003年春に政府税制調査会で検討された案に近い内容であった。有識者会議では、「将来、NPO法人も統合していく方向をはっきり打ち出すべきである」という意見も出た<sup>187</sup>。

7月16日、第16回の有識者会議が開かれた。その際、全体的討議用メモについて議論が行われた。

7月23日、第17回の有識者会議が開かれた。その際、前回に引き続き、全体的討議用メモについて議論が行われた。

7月28日、第18回の有識者会議が開かれた。その際、公益性の判断機関のあり方等が議論された。結論は秋以降に持ち越された。8月は夏休みであり、9月に再開されることになった。

同日、第12回の非営利法人ワーキング・グループが開かれた。その際、「新たな非営利法人制度は、民法とは別に、単行法を制定する方向で検討している」ことが明らかされた（中間法人法は、この新法に統合される）<sup>188</sup>。

9月3日、第13回の非営利法人ワーキング・グループが開かれた。その際、新制度の一階部分についての議論が進められた。

9月15日、夏休みを挟んで約1ヶ月半振りに、第

<sup>185</sup> 『JFC ニュース』(28) (2004年3月15日)。

<sup>186</sup> NPOWEB (2004年7月13日)。

<sup>187</sup> NPOWEB (2004年7月16日)。

<sup>188</sup> NPOWEB (2004年8月4日)。



19回の有識者会議が開かれた<sup>189</sup>。その際、「公益性認定は8条機関<sup>190</sup>とする」事務局案が示された。

9月29日、第20回の有識者会議が開かれた。その際、配布資料にもとづき、個別検討事項、および移行について議論が行われた。

10月12日、第21回の有識者会議が開かれた。その際、行政改革推進事務局は、公益性の判断基準を「公益認定法(仮称)」によって規定する方針を明らかにした。

10月25日、第22回の有識者会議が開かれた。その際、報告書の取りまとめに向けた審議が行われた。行政改革推進事務局は、最終報告書の原案を提示した。原案は非公開であった。11月中旬の取りまとめに向けた議論がスタートしたのである。市民活動を促進する立場の委員から、「何のための改革なのかははっきりしない」、「非営利法人ではなく、公益目的の法人について議論していたはずだ」等の批判が相次いだ。

10月29日、第23回の有識者会議が開かれた。その際、報告書の取りまとめに向けた審議が行われた。福原会長が「制度改革の対象にNPO法人を含めない方針を固めた」ことを明らかにした<sup>191</sup>。

11月2日、第24回の有識者会議、11月9日、第25回の有識者会議、11月16日、第26回の有識者会議が、それぞれ開かれた。その際、いずれも報告書の取りまとめに向けた審議が行なわれた。

11月19日、第27回の有識者会議が開かれた。その際、最終報告書が村上誠一郎行政改革担当大臣に提出された。最終報告書の概要は、(1)非営利法人制に、(2)公益性のある法人に税優遇、(3)公益性は民間有識者の委員会が判断、(4)NPO法人は切離し、等であった<sup>192</sup>。

以上のように、2003年11月28日の初会合から2004年11月19日までのほぼ1年間に、有識者会議は27回、非営利法人ワーキング・グループは14回と、それぞれ極めて精力的に開催された。

#### ■ 有識者会議の最終報告書の発表と新行革大綱の閣議決定

最終報告書は、「1 改革の意義(基本認識、基本方針)」、「2 一般的な非営利法人制度」、「3 公益性を取り扱う仕組みのあり方」、「4 現行公益法人

の新制度への移行のあり方」の4項目から成り立っている。

まず「1 改革の意義」における基本方針として、次の2点があげられている。

- ① 民間非営利部門に関わる人々の創意に基づく幅広い活動を促進するために、法人格の取得と公益性の判断を分離することにより、準則主義(登記)により簡便に設立することができる一般的な非営利法人制度を創設する。
- ② 民間非営利部門による公益的活動の健全な発展を促進するため、上記の準則により設立される一般的な非営利法人のうち、一定の要件を満たすものを、公益性を有する非営利法人として、新たな主体が判断する仕組みを創設する。その際、現行公益法人制度に関する指摘に対処し、公益性判断の客観性の確保、法人の自律性の向上、情報開示による透明性の向上、ガバナンスの強化を含む公益性を有するに相応しいしっかりした規律の確保を図る。

以上の基本方針にもとづく「2 一般的な非営利法人制度」と「3 公益性を取り扱う仕組みのあり方」の概略は次の通りである。

#### 「2 一般的な非営利法人制度」

- ① 総則的事項
  - ・ 社団形態と財団形態の2種類の法人類型を設ける。
- ② 社団形態の非営利法人制度
  - ・ 社員2名以上で設立可。設立時の財産保有規制なし。事業に格別の制限なし。
  - ・ 社員総会および理事は必置。
  - ・ 残余財産の帰属は、定款または社員総会の決議による。
- ③ 財団形態の非営利法人制度
  - ・ 300万円以上の純資産保有の義務付け(設立時および存続中)。
  - ・ 理事会、評議員会(理事の業務執行を牽制・監督)、監事の必置。
- ④ その他
  - ・ 中間法人制度は、社団形態の非営利法人制度に包含されるので、廃止。

#### 「3 公益性を取り扱う仕組みのあり方」

<sup>189</sup> NPOWEB (2004年9月21日)。

<sup>190</sup> 国家行政組織法第8条には、国の行政機関に、合議制の機関を置くことができるとされている。同条の見出しは、(審議会等)とされている。3条機関と8条機関(審議会)の違いは、独立性の有無である。3条機関は、原則として、いわゆる国家意思を表示する権限を有しているものとされる。他方で、8条機関(審議会)は、あくまで、諮問的・調査的な合議制機関にすぎない。

<sup>191</sup> NPOWEB (2004年11月1日)。

<sup>192</sup> NPOWEB (2004年11月20日)。

## ① 判断主体のあり方

- ・国における判断主体：現在の主務官庁から中立的に判断を行い得る特定の大臣の下に、民間有識者からなる合議制の委員会を設置し、この委員会において実質的に判断。
- ・地方における判断主体：都道府県に国に準じた組織・機能を有する判断主体を設置。

## ② 判断要件のあり方

- ・法人の目的、事業および規律の面から、現行の指導監督基準等の考え方を踏まえつつ、可能な限り客観的で明確なものとする。
- ・活動実績を求めることはしない。定款・寄附行為や事業計画、収支予算等が適合しているかで判断。

## ③ 適正運営確保のあり方

- ・理事および監事を必置とする。
- ・事業報告書の定期的な提出。

## ④ 特定非営利活動法人制度との関係

- ・特定非営利活動法人制度は、平成10年の制度発足以来、法人数が大幅な増加傾向にあり、抜本的に見直すべきとの社会的要請も乏しいこと等により、引き続き存置される<sup>193</sup>。

2004年12月24日、政府は、「公益法人制度の抜本的改革」について、「今後の行政改革の方針」の一項目として閣議決定し、発表した。

今回の公益法人制度改革の主要な目的が、行政改革ではなく、市民活動の促進であるといわれている。そうであれば、「今後の行政改革の方針」、すなわち新行政改革大綱とは独立に、「公益法人制度の抜本的改革」として閣議決定されるべきであった。しかし、上述のように、「公益法人制度の抜本的改革」は、「今後の行政改革の方針」、すなわち新行政改革大綱の一項目として閣議決定されたのである。行政改革推進事務局の西達男は、その理由に関して、次のように述べている。

「もちろん、公益法人室の中には、市民活動の促進と行政改革は質的に異なるという議論は、従来から存在した。しかし、これは、もう面倒臭いからというだけである。要するに、別々にやると二重手間になる。そもそも、公益法人室は、行政改革推進事務

局の中にある。われわれは非常に難しい案件を処理しようとしているのであるから、一緒に処理した方が、厄介なことにならないであろうと考えた<sup>194</sup>」。

閣議決定の内容は、2004年11月19日に有識者会議より提出された報告書を要約したものである。ただし、公益性の判断主体については、報告書では『特定の大臣の下に民間の有識者からなる合議制の委員会を設置～』としていたものを、閣議決定では『内閣に民間有識者からなる委員会を設置～』という一歩具体的に踏み込んだ表現に改めている。地方についても、『都道府県知事が国に準じた機能を有する体制を整備し、国との間で公益性の判断等』を行うことが明記された<sup>195</sup>。

### ■ 「わが国経済社会の『実像』について」の公表(政府税制調査会)

2003年10月6日、政府税制調査会の新メンバーが発表された。本委員20名、特別委員16名のそれぞれ半数が新任となった<sup>196</sup>。公益法人制度改革関連の分科会では、堀田力が、2期6年の先例に反して、特別委員を1期限りの3年で外された。代わって、国立民族学博物館教授の出口正之が特別委員に就任した<sup>197</sup>。

政府税制調査会では、例年、夏までに各省庁からの税制要望が出揃い、秋から次年度に向けて議論・答申が行われる。その後、税制改正大綱が自民党税制調査会(与党税調)で決定され、予算案が財務省で作成される。このため、政府税制調査会においては、例年、年明けから夏までは①中長期の税制の議論、②専門的研究、③個別税制の議論(金融税制、国際税制、非営利税制等)が行われていた。

2004年の春、政府税制調査会と経済財政諮問会議との関係は微妙であった。そこで財務省は、経済諮問会議を刺激することを避けようとした。さらに、個別税制の議論は一段落し、中長期の答申も繰り返して行われていたため、具体的に議論しなければならない事項は特段なかった。

そこで政府税制調査会(石弘光会長)は、「税制は経済社会を映し出す鏡である」とし、経済社会の変化に着目した根幹的な議論を行おうとした<sup>198</sup>。このような根幹的な議論が、政府税制調査会において行われることは、かつてなかったことである<sup>199</sup>。

<sup>193</sup> 公益法人制度改革に関する有識者会議『報告書』、2004年11月19日。

<sup>194</sup> 西達男への聴取調査(2012年8月27日)。

<sup>195</sup> 閣議決定『今後の行政改革の方針』(別紙3)「公益法人制度の抜本的改革」。『公益法人制度改革』「閣議決定『今後の行政改革の方針』に関する太田理事長所感」(2004年12月24日)。www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2005/.../post\_86.html。

<sup>196</sup> 『JFCニュース』(2)(2003年10月20日)。

<sup>197</sup> 堀田(2008)、194頁。

<sup>198</sup> 大武(2005)、6頁。当時、財務省の主税局長は大武健一郎であった。

<sup>199</sup> 政府税制調査会の特別委員であった出口正之は、この点を非常に高く評価している。出口正之は全ての会合に出席した。出口正之

今回の税制の議論に関する政府税制調査会の担当者は、財務省主税局の佐藤慎一調査課長であった。佐藤慎一は、2年半前の前任者とは異なり、非営利法人制度に関して十分な認識を持っていた。佐藤は、後述する2005年6月に政府税制調査会が『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方』を公表する際には、税制二課長として尽力した<sup>200</sup>。

政府税制調査会の審議・検討の結果、国民のライフコースが変化し「戦後家族モデル」の前提が壊れたこと等が明らかになった。同時に、税制自体が「戦後から昭和30年代の社会」を前提に構築されてきたことが、非常に明確になった。そこで報告書は、この「戦後から昭和30年代の社会」の「残像」ではなく、「実像」に応じた税制が必要であると結論付けた<sup>201</sup>。

以下、政府税制調査会における議論と報告書の内容を簡単に紹介する。

2004年2月10日、政府税制調査会の基礎問題小委員会（石弘光小委員長）は、「あるべき税制」の具体化に向けて、わが国経済社会の構造変化の「実像」を的確に把握するための取り組みを始めた。具体的には、「実像」と考えられる「10のキー・ファクト」（鍵となる事実）、すなわち「少子・高齢化」、「右肩上がり経済の終焉」、「家族」、「就労」、「価値観・ライフスタイル」、「社会や『公共』に対する意識」、「分配」、「環境」、「グローバル化」、「財政状況」が詳細に分析されるとともに、延べ21人に及ぶ有識者へのヒアリングが行われた。

審議・検討の会合は、延べ12回にわたり持たれた（2月10日、2月27日、3月16日、3月30日、4月23日、4月27日、5月14日、5月25日、6月1日、6月11日、6月15日、6月22日<sup>202</sup>）。2004年6月22日に公表された報告書は、政府税制調査会における今後の税制改革論議の共通の土俵づくりを目指したものとなった<sup>203</sup>。

報告書の「社会や『公共』に対する意識」の項では、次のように述べられている。

「わが国においては、『公共』の担い手は、しばしば『政府（官）』と結び付けられ、『民間』＝『私』と

併せて、いわゆる『公私二元論』が支配的であった。しかし、現実の社会においては、『政府が担う公共』とは異なるもう1つの『公共』、すなわち市民活動から企業の社会的責任に至るまでの『民間が担う公共』という領域が存在する。

近年では、ボランティア活動など『民間が担う公共』の領域における活動が広がりを見せてきている。今日、町内会などの伝統的な地縁集団の機能が弱まる一方、社会の多様化が著しい中、様々な社会の問題に柔軟に対応していくためには、『政府が担う公共』はもとより『民間が担う公共』に個人が主体的に参加していくことが求められている<sup>204</sup>。

報告書の最後に提示された5つの「税制などの制度設計に当たっての視点」のうちの「社会及び公的部門の将来像」の視点に関しては、次のように述べられている。

「これまで見てきたように、わが国では、少子・高齢化が進行し、家族やカイシャが果たすケア機能の低下が懸念されている。他方、ボランティア活動など『民間が担う公共』の領域の活動が広がりを見せてきている。こうした状況下、『個人』、『家族・企業・地域社会』、『公的部門（政府）』の間で、各々がどのような役割を今後担うかについて考えていくことが重要となっている。この場合、『個人』や『民間が担う公共』の領域の動向を踏まえつつ、これからの『公的部門（政府）』に係る国民の受益と負担のあり方が問われなければならない。国民が公的部門（政府）にどのような役割を求めるかによって、必要となる国民負担の水準は決まってくる。公的部門（政府）の役割・守備範囲とともに、その費用としての税と社会保険料の関係及びその水準のあり方について、幅広く議論を行い、国民に参加と選択を求めて行くべきである<sup>205</sup>」。

以上のように、報告書においては「民間が担う公共」が重要視されていた。このような内容をもつ報告書の公表は、その後の公益法人制度改革の税制さらにはNPO法抜本改革の税制に関する議論において、非常に重要なターニング・ポイントになったといわれる<sup>206</sup>。

への聴取調査（2012年8月28日）。政府税制調査会は、既に、2002年6月には、「あるべき税制の構築に向けた基本方針」、2003年6月には、「少子・高齢社会における税制のあり方」を発表してきた。今回の報告書は、これまでの取り組みを一層推進していくために、小泉内閣総理大臣から諮問を受け、基礎問題小委員会が取りまとめたものである。NPOWEB（2004年7月1日）。

<sup>200</sup> 出口正之への聴取調査（2012年8月28日）。

<sup>201</sup> 出口正之への聴取調査（2012年8月28日）。

<sup>202</sup> 公共部門の議論が行われたのは、5月25日と6月1日である。NPOWEB（2004年6月8日）。

<sup>203</sup> 税制調査会基礎問題小委員会（2004年）、1頁。

<sup>204</sup> 税制調査会基礎問題小委員会（2004年）、11頁。

<sup>205</sup> 税制調査会基礎問題小委員会（2004）、18頁。

<sup>206</sup> なお、経済財政諮問会議の委員を兼ねていた本間正明委員は、報告書作成の議論において、必ずしも多くは発言しなかった。しか



## 2 市民団体

### ■ 民間法制・税制調査会と公益法人制度改革問題 連絡会による提言活動と世論喚起

この時期、民間法制・税制調査会と公益法人制度改革問題連絡会は、行政改革推進事務局、有識者会議、政府税制調査会および与党（自公保）に対して、さまざまな提言活動と世論喚起活動を積極的に展開した。

2004年1月23日、上述のように、政府税制調査会特別委員を外された堀田力は、政府の有識者会議の委員に入らなかった公法協理事長の太田達男とともに、「民間法制・税制調査会」（以下「民間法・税調」と略記されることがある）を設置した。民間法・税調は、政府主導の諮問機関である政府税制調査会と一線を画し、民間活力をより引き出す改革を目指し、法人制度と税制の両面を検討するためのものであった<sup>207</sup>。

メンバーは、堀田力（座長）、赤塚和俊・公認会計士、雨宮孝子・松蔭女子大学教授、太田達男、大村敦史・東京大学教授、片山直也・慶應大学教授、川端康之・横浜国立大学教授、神作裕之・学習院大学教授、松原明・シーズ（C's）事務局長、三木義一・立命館大学教授、山田二郎・弁護士の11名であった<sup>208</sup>。

助成財団センターの宮川守久は、民間法・税調を次のように紹介している。「民間法・税調は、①理論的検討中心、②調査会として1つの結論を出すのではなく、自由な立場からの発言の場、③会議の公開を原則として行われるとのこと。有識者会議のメンバーで、この第1回会議を傍聴された方々の率

直な感想として、「国の有識者会議より余程活発に、色々な角度からの自由な議論が展開され、興味深かった」とのことです<sup>209</sup>」。

民間法・税制調査会は、2004年1月23日から9月にかけて、全部で13回の会合を持った。会合は公開で行われ、毎回多数のオブザーバーが参加した。議事録は、民間法・税制調査会の事務局を務めた公法協のホームページで公開された。

2004年10月27日、民間法・税制調査会の提案書がまとめられ、『公益法人制度改革・これでよいのか政府の構想—民間法制・税制調査会の議論から—民間の力を活かす22の対案—』が公刊された<sup>210</sup>。提案書は、政府の行政改革推進事務局にも提出され、政府側で公益法人制度改革を議論している有識者会議や政府税制調査会の委員、国会議員らに対案を採用してもらおう狙いをもっていった<sup>211</sup>。

提案書の内容は次の通りであった。「当時、政府の有識者会議は、①現行の公益法人制度の代わりに、登記だけで設立できる非営利法人制度を創設。②その上で、審議機関（8条委員会）が公益性のある法人を選ぶ『2階建て方式』を検討中。新制度には中間法人も統合され、法人税は原則課税となる可能性が高かった<sup>212</sup>」。

「一方、提案書は、実績がなくても新公益法人を設立できる『1階建て方式』を提示し、公益性の認定は支援機能やチェック機能を持った『公益委員会』（3条委員会）が行うとしている。税法上の支援措置は法人設立と同時に与え、個人寄附を促す寄附金税制導入も訴えている<sup>213</sup>」。

公益法人協会は、上述の民間法・税制調査会の事務局を努めるとともに、「世論喚起にも力を注いだ。

し、彼の発言は、圧倒的な存在感を持っていたといわれる。出口正之への聴取調査（2012年8月28日）。出口は、この報告書に関して、次のように述べている。「かつて税調内部では、公益法人といえば、『不公平税制の代名詞』のような見方が主流であった。重要な分岐点となったのが、2004年6月の税調報告『わが国経済社会の構造変化の『実像』について』である」。出口（2009）、4頁。

<sup>207</sup>『朝日新聞』（2004年10月7日朝刊）。「堀田氏、太田達男公法協理事長が、民間法・税調を呼びかけたのは、昨年（2003年）11月以来の政府の仕切り直しの議論が、民間支援の方向に転換したとはいえないからだ。政府・与党が昨年（2003年）初めに検討していた当初案が民間側から強い反発を受けたのは、新たな非営利法人の法人税課税の問題だった。現行の公益法人とNPO法人は、課税対象が収益事業だけ（原則非課税）なのに、新非営利法人は、寄附や会費まで中間法人と同じように原則課税される。その上で、公益性があるとされた法人は、収益事業以外の寄附や会費分が免税されることになっていた。政府が昨年（2003年）6月に閣議決定した基本方針は、主要部分を先送りした内容だから、この案はまだ生きていてもいえる。今後の論点は、公益性のほか、政府・与党の当初案のようにNPO法人と中間法人を含めるかどうか。さらに基本方針ではずれた特別法の宗教法人や社会福祉法人、学校法人を含めるかどうかという議論が残っている」。『朝日新聞』（2004年1月26日朝刊）。

<sup>208</sup>堀田（2008）、194頁。

<sup>209</sup>『JFC ニュース』No.27（2004年2月12日）。「政府の有識者懇談会とはひと味違うやりとりが続いた。神作裕之・学習院大学教授は、『価値観が多様化している中で何が公益か、社会的な合意が得られなくなっている』と述べた。山田二郎・弁護士（税法）は、『課税庁はできるだけ税金を取ろうとする。非営利法人の公益性の判断は課税庁に任せず、市民がすべきだ』と述べた」。『朝日新聞』（2004年1月26日朝刊）。

<sup>210</sup>『朝日新聞』（2004年10月7日朝刊）。

<sup>211</sup>『朝日新聞』（2004年10月7日朝刊）。

<sup>212</sup>『朝日新聞』（2004年10月7日朝刊）。

<sup>213</sup>『朝日新聞』（2004年10月7日朝刊）。



民間の力が最大限発揮されるような制度改革が望まれるが、それ以前に、中央の公益法人制度改革に関する議論が地方の民間にはほとんど伝わっていないことを危惧したことによる。公益法人制度改革の経緯、政府による検討の現状、また問題点について多くの団体が共有し、議論に加わる必要がある。全国各地で現地団体に参加を呼び掛け、対話集会を行うことが必要でないかと考えた<sup>214</sup>。

そこで公益法人協会は、「さわやか福祉財団や助成財団センター、シーズ(C's)、日本芸能実演家団体協議会、日本YMCA同盟などと協議し、2004年3月29日、公益法人制度改革問題連絡会を立ち上げた。当初は、参加団体は、上記の団体を含め25団体であった(後に、33団体まで拡大)。メンバーは、拠点的な性格を有する団体が主で、他には、関西財団の集い、芸術文化助成財団協議会、国際協力NGOセンター、高齢社会NGO連絡協議会、私立美術館会議、生命科学助成財団協議会、日本NPOセンター、日本国際交流センター、日本青年会議所、日本フィランソロピー協会などが加わった。

公益法人制度改革問題連絡会は、第1回会合で、公益法人協会の提案にもとづいて、全国対話集会の推進母体となること、および必要に応じて共同の提言を行うことを確認した。

上記の決定にもとづき、2004年4月から同年10月まで、公益法人制度改革問題連絡会は、主として公益法人協会関係者を講師とし、制度改革に関する対話集会を全国各地で次々と開催した。

開催地は、東京、京都、神戸、埼玉、福井、金沢、大阪、横浜、熊本、福井、広島など、最終的に札幌から那覇までの計28都市である。参加者は1016人に上った。参加者の内訳は、公益法人関係者831名(81.8%)、NPO法人関係者80名(7.9%)、企業・任意団体関係者33名(3.2%)、行政関係者30名(3.0%)、マスコミ関係者他42名であった。各地の集会では、『改革の目的は何か。課税強化が大きな狙いか』、『役所から制度改革に関する説明がないのはなぜか』などの声から、有識者会議の議論に関する意見に至るまで、種々の発言が噴出した。

公益法人制度改革問題連絡会は、2004年12月までに都合4回、会合を持った。4月27日と8月6日には、公益性の判断機関、判断基準に関して行政改革推進事務局に対し意見書を提出した。さらに2005年5月12日には、『公益法人制度改革に関する新たな税制に向けた要望』を取りまとめた<sup>215</sup>。

#### ■ 市民団体の反発

この時期、民間法・税制調査会や公益法人制度改革問題連絡会以外にも、さまざまな市民団体が、単独もしくは連携しながら、活発な提言活動と世論喚起活動を展開した。

2003年10月15日、助成財団センターは、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」に対する意見書を発表するとともに、西達男公益法人室長と長屋聡参事官に手渡すとともに、コピーをマスコミに配付した<sup>216</sup>。

10月20日、公益法人協会は「公益法人制度改革に関するアンケート調査」を行った。調査結果の報告書は、2004年1月に取りまとめられた<sup>217</sup>。

11月14日、NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会<sup>218</sup>は、2004年度に向けた税制改正要望をまとめた。この中で、NPO法人の「公益法人制度改革」との切り離しを要望した<sup>219</sup>。

2004年3月30日、NPOサポートセンターは、有識者会議が論議の中間整理をまとめるのを前に、「政府は、昨年の規制・課税強化案を復活させようとしている」として、公益法人制度改革にNPOの意見を反映させる運動を展開していくことを表明した。

4月9日、助成財団センターは、有識者会議の「議論の中間整理」を受けて、会員向け緊急報告集会を開催した(40名が参加)<sup>220</sup>。

4月19日、シーズ(C's)と日本NPOセンターは、緊急集会「中間整理を読む」を開催した<sup>221</sup>。緊急集会では、「議論の中間整理」は、営利法人並の課税を狙っているのは明らかだと意見が出た。

5月10日、①NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会、②NPO支援に積極的な財団関係者で組織するNPO支援財団研究会の有志、③公益法人協会は、それぞれ「公益法人制度改革に関する『議論の

<sup>214</sup> 公益法人協会(2013)、92-93頁。

<sup>215</sup> 公益法人協会(2013)、93頁。

<sup>216</sup> 『JFCニュース』(24)(2003年11月11日)。

<sup>217</sup> 公益法人協会(2007)、138頁。

<sup>218</sup> NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会は、シーズ、日本NPOセンター、NPO事業サポートセンター、大阪ボランティア協会など、全国40のNPO支援団体でつくる制度改革のためのネットワーク組織である。

<sup>219</sup> NPOWEB(2003年11月20日)。

<sup>220</sup> 『JFCニュース』(30)(2004年4月16日)。

<sup>221</sup> NPOWEB(2004年4月13日)。

中間整理』に関する意見」を、行政改革推進事務局に提出した<sup>222</sup> (中間整理への意見は、最終的に37件<sup>223</sup>)。

6月8日、公益法人協会は、部内の公益法人法制委員会(会員団体の有志役員数10名で構成)と公益法人税制委員会(同)で2003年から検討を行ってきた結果を『公益法人制度改革の主要論点に関する考え方—法制、税制—』として取りまとめた。そして、行政改革推進事務局ほか政府各方面に提出するとともに、広く一般に発表した<sup>224</sup>。法人制度に関しては、公益性の有無による法人類型を明確にすること、寄附金税制に関しては、個人向けに年末調整で手続き可能な少額寄附金制度の創設等をそれぞれ提案した<sup>225</sup>。

7月5日、堀田力は、公益法人制度改革に関連して独自の提言を行い、有識者会議の規制・課税強化方針を牽制した。

7月27日、有識者会議の「基本的枠組み」に対する反対意見が、民間側から続出した<sup>226</sup>。

9月10日、NPO/NGOに関する税・法人制度改革連絡会は、「公益法人制度改革の具体化に関する意見」を内閣官房行政改革事務局に提出し、改革の問題点を指摘した。「意見」は、①創設される非営利法人制度は非分配を原則とし、②中間法人制度との統合を前提にしないことを求めるものであった<sup>227</sup>。

9月11日、公益法人協会は「公益法人制度の抜本改革に関する制度設計について(提案)」を公表するとともに、行政改革推進事務局に提出した。同日、開催された「市民セクター全国会議2004」でも発表された<sup>228</sup>。この提案の内容は次の通りであった。「①本来であれば、法人設立の段階で、公益性のある法人とそうでない法人とを区別すべきである。②政府案による場合は、1階部分で残余財産分配可能な法人類型と、それ以外の法人の2類型に区分すべきである。③公益性の判断基準など細部の検討は民間に委ねるべきである<sup>229</sup>」。

9月15日、日商が、9月21日、経団連が、それぞれ2005年度の税制改正に関する意見書を提出し

た。この中で公益法人制度改革に関連にして、公益性の高い活動をしている法人に対する現行の非課税の継続を要望した<sup>230</sup>。

9月22日、東京JCは、公益法人改革フォーラムを開き、「市民公益法人宣言」を採択した<sup>231</sup>。

11月25日、公益法人協会は、有識者会議の「報告書」に関する太田達男理事長の所感を発表した。

11月30日、助成財団センターは、石川陸夫による会員向け緊急報告会を開催した。

12月1日、シーズ(C's)は、公益法人改革の影響を考える学習会「どうなる? NPO法人制度の未来—公益法人制度改革の有識者会議報告を受けて—」を東京で開催した<sup>232</sup>。

12月7日、助成財団センターは、有識者会議の「報告書」に関する見解を発表した。

## VI (第5期) 新行革大綱の閣議決定後から2008年度税制改正の決定およびその後(2005年1月~2009年8月)

### 1 政府

#### ■ 「基本的考え方」の公表(政府税制調査会)

政府税制調査会が新しい非営利法人制度の課税のあり方に関する検討を始めたのは、2005年4月15日である。2004年末の(公益法人制度改革を含む)『今後の行政改革の方針』(新行革大綱)の閣議決定を受けて、政府税制調査会内に基礎問題小委員会および非営利法人課税ワーキング・グループの合同会議(共同座長は石弘光と水野忠恒)が設置されたのである。石弘光は、上述の2年半前の混乱した政府税制調査会・非営利法人課税ワーキング・グループの議論の反省に立って、今回の合同会議の設置理由を次のように述べている。

「内閣官房が、昨年、有識者会議の報告書をまとめ、『新しい非営利法人制度』の創設に向けて議論を展開した。これに対して政府税制調査会も、課税のあり方を検討しなければいけないということになった。これは、政府税制調査会が昨年の『実像』レポート

<sup>222</sup> NPOWEB (2004年5月18日)。公益法人協会(2007), 139頁。

<sup>223</sup> NPOWEB (2004年6月9日)。

<sup>224</sup> 公益法人協会(2013), 89頁。

<sup>225</sup> NPOWEB (2004年6月18日)。

<sup>226</sup> NPOWEB (2004年7月27日)。民間側の反対者とは、雨宮孝子、赤塚和俊、太田達男、堀田力他である。

<sup>227</sup> NPOWEB (2004年9月11日)。

<sup>228</sup> NPOWEB (2004年9月13日)。

<sup>229</sup> NPOWEB (2004年9月13日)。

<sup>230</sup> NPOWEB (2004年10月11日)。

<sup>231</sup> NPOWEB (2004年9月12日)。

<sup>232</sup> NPOWEB (2004年11月25日)。

で示したように、民間における公共性なり民間における公益性が、今後重要になるであろうという認識に立っている。同時に、これは寄附金税制と絡んでいるため、寄附金税制も取り上げる必要がある。そこで、基礎問題小委員会の委員も入り、寄附金税制と非営利法人の関係も含めて、幅広い視点から議論しようという形で、2つのグループが合同で行うことになった<sup>233</sup>。

2人の座長は、今回の合同会議での議論すべき内容に関して、それぞれ次のように述べた。水野座長は、「今回の内閣官房の公益法人室で、新しい非営利法人制度というものをまとめていただいて、さらに閣議決定で、これが方針として決まっておりますので、その公益性と判断主体、その問題がすっきりいたしましたので、あとは課税関係を考えるわけです<sup>234</sup>」と発言した。

石会長は、この水野座長の発言を受けて、「もう1点、『社団法人・財団法人』『中間法人』を今、一般的な非営利法人にしていこうという話で、特定の法律が必要な学校法人、社会福祉法人、宗教法人、管理組合法人とかNPO法人、これは手つかずというか、これは別なんですよ、今回の議論としましてね<sup>235</sup>」と述べた。

財務省の政府税制調査会事務局および出席委員の多くは、「今回の合同会議では、2年半前の政府税制調査会・非営利法人課税ワーキング・グループの混乱を是が非でも回避したい」意向を持って、合同会議に臨んだといわれる<sup>236</sup>。

これを反映して、合同会議の雰囲気は、2年半前のワーキング・グループの雰囲気とは、次のように大きく異なっていた。

「政府税制調査会(石会長)では、新しい非営利法人制度と課税の仕組みについての検討が急ピッチで進められており、5月24日に開かれた政府税制調査会総会後の石会長の記者会見では、『ちょっとした対立はあるが、これまでの論点を文章化することでまとまっていくのではないか』との見解を述べています。

(中略) たった2年半前の政府税制調査会のワーキング・グループで、さわやか福祉財団の堀田理事長が公益法人税制で孤軍奮闘されたことを考えると、

夢のような変わりようだといえます。この間、スマトラ島沖の地震津波で、わが国の民間寄附金制度がクローズアップされたことが、世論を大きく動かし、たことは間違いありませんが、政府税制調査会担当事務局の人が代わった事も大きく影響している<sup>237</sup>。なお、2年半前の税制二課長は道盛大志郎であり、今回の税制二課長は佐藤慎一であった。

この合同会議は、2ヶ月という短期間に、全部で6回にわたり開催され(4月15日、4月22日、5月20日、6月7日、6月14日、6月17日)、審議は極めて精力的に行われた。

最終的に、6月17日の第6回の合同会議で、『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方』(以下『基本的考え方』と略記されることがある)が取りまとめられ、発表された。

『基本的考え方』は、「はじめに」,「1 非営利法人に対する課税のあり方」,「2 公益法人等に共通する課税上の諸論点」,「3 寄附金税制のあり方」,「結びにかえて一制度設計に当たっての要請」の5部からなっている。

「はじめに」では、税制の基本的方向が次のように述べられている。

「この『基本的考え方』は、2004(平成16)年6月の『わが国経済社会の『実像』について』において指摘した『民間が担う公共』の重要性を踏まえ、この諸課題に関して今後の改革の基本的方向性を提示するものである。『あるべき税制』の一環として、『新たな非営利法人制度』とこれに関連する税制を整合的に再設計し、寄附金税制の抜本的改革を含め、『民間が担う公共』を支える税制の構築を目指そうとするものにほかならない。これはまた、歳入歳出両面における財政構造改革の取組みと併せて、わが国の経済社会システムの再構築に欠くことのできない取り組みであるともいえよう<sup>238</sup>」。

この考えにもとづいてまとめられた1~3の概略は、次の通りであった。

(非営利法人に対する課税のあり方)

- ① 公益性を有する非営利法人に対する課税
  - ・「第三者機関」による公益性の認定をもって、法人税制上の公益法人等として取り扱うこととすべきである。

<sup>233</sup> 第33回基礎問題小委員会・第1回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議(2005年4月15日開催)の議事録。

<sup>234</sup> 第33回基礎問題小委員会・第1回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議(2005年4月15日開催)後の石会長会見録。

<sup>235</sup> 第33回基礎問題小委員会・第1回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議(2005年4月15日開催)後の石会長会見録。

<sup>236</sup> 出口正之への聴取調査(2012年8月28日)。

<sup>237</sup> 『JFCニュース』(43)(2005年6月1日)。

<sup>238</sup> 政府税制調査会・基礎問題小委員会・非営利法人課税ワーキング・グループ、『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方』(2005年6月)、1頁。



年表5 第5期 2005年1月～2009年8月

新行革大綱の閣議決定後から2008年度税制改正の決定およびその後				
年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2005	1月17日	政府が、2005（平成17）年度の税制改正の要綱（認定NPO法人制度一部改正を含む）を閣議決定する。		公益法人制度改革問題連絡会第4回会議が、開かれる。
	1月25日	政府税制調査会が、NPO法人や公益法人の課税問題や寄附金税制の見直しを、検討していくことを決める。		公法協が、「公益法人制度改革に関するアンケート調査」を行う（～2月9日）。
	1月28日		民主党が、各府省の担当者呼び、「平成17年度NPO関連予算ヒアリング」を開く。	
	2月9日			NPO法人が、2万を超える。
	2月18日			C'sが、公益法人改革に関する連続学習会を、広島を皮切りに、各地で開催する。
	2月22日	細田官房長官が、寄附税制整備に言及する。		C'sが、被災者支援特別法を、提案する。
	3月7日			公法協が、「アンケート調査」を取りまとめる（主務官庁制の廃止には好意的だが、中間法人との統合には否定的）。
	3月18日	政府税制調査会が、4月から非営利法人税制の議論を再開することを、決定する。	民主党が、NPOによる被災者支援特別法を、国会に提出する。	
	3月19日			①公益法人制度改革問題連絡会第5回会議が、開かれる。②NPO法成立7周年記念シンポジウムが行われ、公益法人制度改革が、議論される。
	4月1日	認定NPO法人制度一部改正（認定要件の一部緩和）が、施行される。		市川市が、「市民税の1%のNPO支援制度」を、始める。
	4月15日	政府税制調査会・第33回基礎問題小委員会・第1回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催される（新しい非営利法人に関する税制の議論が、行われるのは、政府案をめぐって大きな混乱が生じた、2003年3月以来、ほぼ2年ぶりのことである）。		
	4月20日			民間法政・税制調査会の第1回会議が、開かれる（6月30日まで計6回）。
	4月22日	政府税制調査会・第34回基礎問題小委員会・第2回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催される（新しい非営利法人に関して、寄附金税制拡大を、検討する）。		公益法人制度改革問題連絡会第6回会議が、開かれる。
	5月1日			東京都が、「運用方針」で、NPOの監督を強化する。
	5月10日	特許庁が、「NPO」商標登録の取消を、決定する。		民間法政・税制調査会のワーキング・グループが、「建議書」を提出する（政府税制調査会、財務相、行政改革推進事務局へ）。
	5月13日			公益法人制度改革問題連絡会が、「公益法人制度改革に関する新たな税制に向けた要望」を、政府税制調査会、財務省、行政改革推進事務局へ提出する（(1)みなし寄附金、(2)金融資産の運用収益の非課税等）。
	5月20日	政府税制調査会・第36回基礎問題小委員会・第3回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催される（新しい非営利法人に関して、「課税は強化、寄附は拡充」の方針を、提示する）。		公法協等が、「公益法人制度改革の具体化に関する意見書」を行政改革推進事務局へ提出する。
	5月31日		自民党と公益法人制度改革問題連絡会との公益法人制度改革懇談会が、持たれる（林芳正行政改革推進本部事務局長、後藤茂之公益法人改革委員会主査、および公益法人制度改革問題連絡会のメンバーが、同席）。	



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2005	6月7日	政府税制調査会・第38回基礎問題小委員会・第4回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催される。	公明党と公益法人制度改革問題連絡会との公益法人制度改革懇談会が、持たれる（公明党行政改革推進本部公益法人改革委員会主催、梶屋敬悟議員、および公益法人制度改革問題連絡会のメンバーが、同席）。	民間法政・税制調査会のワーキング・グループが、「建議書（各論）」を、政府税制調査会、財務相、行政改革推進事務局へ提出する。
	6月14日	政府税制調査会・第40回基礎問題小委員会・第5回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催される。		
	6月17日	政府税制調査会・第42回基礎問題小委員会・第6回非営利法人課税ワーキング・グループ合同会議が、開催され、「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」を、公表する。		
	6月26日	内閣府国民生活局が、認定制度改正に向け、NPO法人の実態調査を開始する。		C'sが、「緊急集会！税調『考え方』を読む」を、開催する（出口正之政府税制調査会特別委員出席）。
	7月1日	西達男が、内閣官房公益法人制度改革推進室長を退任し、中藤泉が、新たに就任する。		
	7月4日			公益法人制度改革問題連絡会第7回会議が、開かれる。
	7月13日		民主党が、独自の公益法人改革案(2005年中間報告)を、公表する（①中間法人は存続、②税制支援団体の認定期限を設けず、③寄附金の50%を税額控除）。	公法協等が、「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」に関する意見書を提出する（政府税制調査会、財務省へ）。
	8月5日	総務省が、「3割の公益法人に『天下り』理事がいる」ことを、公表する。		
	8月11日		共産党が、選挙公約で、「NPO支援」を発表する。	
	8月16日		①民主党が、政権公約で、「市民活動支援」を公表する。②公明党が、選挙公約で、「ODA5%還元」を公表する。	
	8月18日		社民党が、選挙公約で、「被災者支援税制」を公表する。	
	8月19日		自民党が、選挙公約で、(1)公益法人制度改革の促進、(2)NPO税制の抜本検討等を公表する。	
	8月29日	内閣府が、財務省に、NPO税制改正を要望する。		
	9月11日		第44回衆議院選挙が、行われる。	
	9月20日			日本商工会議所が、税制改正要望書を発表する。
	9月21日	第3次小泉内閣（自公連立、～2005年10月31日）が、発足する（村上誠一郎が、行革担当相に就任）。		経団連が、税制改正に関する提言を、発表する。
	10月7日	第20次国民生活審議会（2005年9月9日～2007年9月8日）の総合企画部会が、NPO法の見直しの検討を、開始する。		関西経済連合会が、税制改正要望書を発表する。
	10月24日	行政改革推進事務局が、公益法人に実態等アンケート調査を、実施する。		
	10月26日		自民党NPO特別委員会（加藤紘一委員長）が、税制改正で、ヒアリングを行う。	連絡会が、認定改正の要望項目を決定する。その後、要望書を与野党や内閣府等に、提出する。
	10月31日	(1)第3次小泉内閣（改造内閣、自公連立、～2006年9月26日）が、発足する（中馬弘毅が、行革担当相に就任）。(2)中馬行革担当相が、公益法人制度改革関連法案を、次期通常国会に提出したい、旨の発言をする。	公明党NPO局（加藤修一局長）が、税制改正で、ヒアリングを行う。	

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2005	11月2日		民主党税制調査会（古川元久会長）が、NPO税制改正で、ヒアリングを行う。	公法協が、財務省に対して、公益信託税制の要望書を提出する。
	11月16日	国民生活審議会総合企画部会のNPO法人制度検討委員会で、NPO法人制度の見直し作業が、開始される（見直しの背景としては、①近年NPO法人制度の濫用や違法な活動の事例が、出現していること、②新しい非営利法人制度の創設作業が、進んでいることがあげられる。2006年6月頃までに、検討結果を取りまとめ）。		
	11月25日	政府税制調査会が、「2006（平成18）年度の税制改正に関する答申」を提出し、公益法人改革の税制は、先送りすることを決定する。		連絡会が、内閣府に、認定要件緩和の申し入れを行う。
	11月29日		自民党税制調査会が、NPO税制の検討を始める。	
	12月6日			NPO法施行7周年を迎える（10月末時点で、24,001のNPO法人が、認証を受ける）。
	12月15日		①自民党税制調査会が、「2006年度税制改正大綱」を決定する（認定NPO法人制度の認定要件を一部緩和、2006年4月1日から施行）。②社民党のNPO推進促進PTが、税制改正のヒアリングを行う。	C's等が、大幅なNPO税制改正を求め、緊急集会「変わるか？認定NPO法人制度」を、開催する。
	12月19日	財務省が、「2006（平成18）年度の税制改正の大綱」を公表する。		
	12月24日	「行政改革の重要方針」が閣議決定される（2004年12月24日の「公益法人制度改革の基本的枠組み」にもとづき、公益法人制度改革法案を、次期通常国会に提出し、その具体的内容を踏まえ、新制度移行までの間に、税制上の措置を検討）。		
	12月25日	行政改革推進事務局は、2006年の通常国会に提出する、公益法人制度改革案の概要を発表する（税優遇措置は、認定法人のみ）。		
	12月26日	行政改革推進事務局が、「公益法人制度改革（新制度の概要）」（公益性の認定基準・認定機関の具体的なイメージは不詳）を公表し、意見募集を開始する。		
2006	1月17日	政府は、2006（平成18）年度の税制改正の要綱（認定NPO法人制度一部改正を含む）を、閣議決定する。		
	1月20日	行政改革推進事務局が、準備中の新法の名称を決める。		公益法人制度改革問題連絡会が、開かれる。
	1月30日		民主党が、11府省の担当者呼び、2006（平成18）年度のNPO関連予算の公開説明会を実施する	C'sの松原明が、「公益法人制度改革（新制度の概要）」に関する意見書を提出する。公法協、さわやか福祉財団、山岡義典（日本NPOセンター）等も、意見書を提出する。
	2月22日	政府が今回に提出する公益法人制度改革関連法案の概要が、明らかになる（公益事業費は、50%以上）。		
	3月6日		自民党の内閣部会などの合同会議で、公益法人制度改革関連法案が、政府から提示される（税制優遇などの対象となる「公益目的事業」については、23事業が列挙）。	
	3月10日	政府が、公益法人制度改革関連3法案を閣議決定し、国会に提出する。		

公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2006	3月20日	政府が、公益法人制度改革にともなう税制案を検討することを明らかにする（(1)公益性が認められれば、法人税軽減と寄附金優遇の双方を一括適用、(2)収益事業の税率は、22%から一般企業と同じ30%に引き上げる案）。		C'sが、「寄附者志向のNPOを目指して」を、開催する。
	4月1日	認定NPO法人制度一部改正（認定要件の一部緩和）が、施行される。		
	4月3日		公益法人制度改革関連3法案が、衆議院行政改革特別委員会（伊吹文明委員長）で、審議に入る。	
	4月5日	国民生活審議会総合企画部会NPO法人制度検討委員会が、5回目の委員会を開く（05年12/20、06年2/9、2/28、3/20の計4回開催。NPO法改正は、公益法人改革を踏まえながら、検討の模様）。		
	4月7日		小沢一郎が、民主党代表に就任する。	
	4月19日		公益法人制度改革3法案が、衆議院行政改革特別委員会で可決され、付帯決議が行われる。	
	4月20日		公益法人制度改革3法案が、衆議院本会議で可決され、参議院へ送付される。	
	4月24日		公益法人制度改革3法案が、参議院行政改革特別委員会で、審議に入る。	
	5月1日	NPO法人の解散時の官報公告が、義務化される（会社法施行にともなう民法改正により）。		
	5月12日	山口泰明内閣府副大臣が、参議院特別委員会で、「NPO法人は、見守りはぐくむ」と答弁する。		
	5月25日		公益法人制度改革3法案が、参議院行政改革特別委員会で可決され、付帯決議が行われる。	
	5月26日		公益法人制度改革3法案が、参議院本会議で可決され、成立する。	
	6月2日	公益法人制度改革3法が、公布される。	NPO議員連盟（加藤紘一会長）が、4年ぶりに活動を再開し、NPO法の改正や、認定NPO法人制度の改善に取り組むことを、確認する。	
	7月	公益法人制度改革関連3法の成立にともない内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部が設けられ、公益法人制度は、行政改革推進本部事務局の「公益法人制度改革担当」で、担当することになる。		
	7月3日	革推進本部が設けられ、公益法人制度は、行政改革推進本部事務局の「公益法人制度改革担当」で、担当することになる。		
	7月21日			公益法人制度改革問題連絡会が、開かれる。
	9月8日	内閣府の国民生活審議会NPO法人制度検討委員会が、「NPO法の見直しが必要」との中間報告を行う。	自民党総裁選3候補のNPO施策が、出揃う。	
	9月21日	政府税制調査会会長が、「寄附税制でNPO支援を」との談話を発表する。		
	9月26日	安倍晋三内閣（自公連立、～2007年8月27日）が、発足する（NPO支援の所信表明）。		経団連等が、NPO支援税制の拡充を求める。
	10月26日			日本NPOセンター等が、「市民セクター全国会議2006」を開催する（10日、11日）。

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2006	11月			連絡会が、地域学習会を開催する（札幌、名古屋、神戸）（～2007年3月）。
	11月14日	政府が、新たな公益法人の会計研究会を設置する。		
	11月22日	内閣府が、NPO法見直しに関する意見募集の結果を公表する。	民主党が、NPO税制改正に関するヒアリングを、実施する（C'sが意見表明）。	
	12月13日		改正貸金業法が、国会で成立し、NPOバンクは適用除外となる。	2005年度の企業の社会貢献支出が、ほぼ横ばいであることが、明らかになる（経団連社会貢献1%クラブ）。
	12月14日		与党（自民党・公明党）が、2007（平成19）年度税制改正大綱を、決定する（寄附金控除枠を40%に拡大）。	
	12月22日	財務省が、「2007（平成19）年度税制改正大綱」を公表する。		
2007	1月			NPO法人が、3万を超える。
	1月29日		民主党は、NPO関連予算公開ヒアリングを実施する。	
	2月21日	中央教育審議会が、答申の中で、NPO支援税制の促進を提言する。	内閣府の公益認定等委員会の委員が、参議院本会議で決定される（4月1日に任命）。	
	2月28日			①夕張市議会が、市民の直接請求で、寄附条例を制定する。②C'sのNPOWEBのカウンター数が、200万件を突破する。
	3月23日	一般社団・一般財団法人関連2法令が、公布される。	参議院で成立した「所得税法等の一部を改正する法律案」の付帯決議が、NPO支援税制に言及する。	
	4月1日	公益社団・財団法人関連法令と内閣府令が、公布される。		
	4月8日	公益認定等委員会が、内閣府に設置される。	民主党が、統一地方選で躍進する（8日、後半戦は22日）。	企業メセナ協議会が、公益認定等委員会の発足にあわせて、公益法人改革を提言する。
	4月23日			公法協が、新公益法人制度の解説本を出版する。
	4月27日			認定NPO法人の初の認定取り消しが、行われる。
	6月5日		自民党が、NPO税制の要件緩和の検討を、参院選の公約に入れる。	経済同友会が、認定要件緩和を提言する。
	6月15日	公益認定等委員会が、認定基準を答申する。		
	6月19日	政府が、「骨太の方針2007」に、寄附金税制を盛り込む。		経団連の21世紀政策研究所が、収益事業課税の廃止を提言する。
	6月28日	国民生活審議会総合企画部会とNPO法人制度検討委員会が、NPO法見直しに向けた最終報告書を提出する。		
	7月9日		主要6党の参院選の選挙公約が、出揃う（自民党、公明党、民主党、共産党、国民新党が、支援税制によるNPO活動の促進を唱う）。	
	7月29日		民主党が、参議院選挙で参議院第1党となり、野党全体（共産党を含む）で、過半数を得る。	
	8月2日			NPO法人C'sの設立総会が、開かれる。
	8月27日	安倍晋三内閣（改造内閣、自公連立、～2007年9月26日）が、発足する。		
	8月31日	①内閣府、外務省、環境省が、認定NPO法人制度の要件緩和を、要望する。②内閣府が、「NPO見張番」をHPに開設する。		
	9月18日			経団連が、寄附金税制の拡充を要望する。



公益法人制度改革における参加者の行動

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2007	9月26日	福田康夫内閣（自公連立、～2008年8月2日）が、発足する。		
	11月5日			連絡会が、「認定NPO法人制度の改正に関する要望書」をまとめ、与野党、内閣府等に提出する。
	11月12日	政府税制調査会が、新公益法人の寄附優遇で、一致する。		
	11月15日		NPO議連が、総会を開催し、NPO法改正は、議員立法で進めることを決定する。	
	11月20日	政府税制調査会が、答申を公表する。		
	11月27日		自民党NPO特別委員会が、税制改正要望を出す。	
	12月			連絡会が、地域学習会を開催する（札幌、青森、愛知、福岡）（～2008年3月）。
	12月13日		与党が、2008（平成20）年度税制改正大綱を、決定する（認定要件の緩和実現、期間は5年に）。	
	12月19日	2008（平成20）年度税制改正大綱が、公表される。		
	2008	1月11日	政府が、2008（平成20）年度の税制改正の要綱を閣議決定する。	
2月23日				C'sが、「NPO支援財団研究会シンポジウムin関西」を開催する。
3月1日		内閣府が、「公益認定等ガイドライン」の、パブリックコメントの募集を開始する。		
3月18日				連絡会が、NPO成立10周年記念フォーラム「語り合おう！これまでとこれから」を開催する。
3月24日				C'sが、NPOファンドレイジングフォーラム2008「NPOの資金開拓を強化する」を開催する。
4月1日		認定NPO法人制度一部改正（認定要件の一部緩和）が、施行される。		
4月16日			NPO議連が、拡大世話人会を開き、NPO関連法の改正を議論する（10名の議員と30名のNPO関係者）。	日本NPOセンター等が、「市民セクター全国会議2008」を、開催する（24日、25日）。
4月28日				C'sが、NPO法人になる。
5月16日		認定NPO法人制度改正法案が、交付・施行される。	①鳩山由紀夫が、民主党代表に就任する。②認定NPO法人制度改正法案が、国会で成立する。	
6月23日				一宮市が、1%支援制度条例を制定する。
8月2日		福田康夫内閣（改造内閣、自公連立、～2008年9月24日）が、発足する。		
9月9日		内閣府公益認定等委員会事務局が、公益認定に関するパブリックコメントの募集を、開始する。		
9月24日	麻生太郎内閣（自公連立、～2009年9月16日）が、発足する。			
11月			連絡会が、「NPO法人制度の税制改正に関する要望書」を、各党に提出する（～2009年3月）。	
12月1日	公益法人制度改革関連3法が、施行される。これにともない、一部改正されたNPO法が、施行される。		連絡会が、NPO法施行10周年記念イベント「どうなる？NPO法人制度の未来～法人・税制の変革期を超えて～」を開く。	
12月24日		民主党が、認定NPOの要件緩和を提案する。		

年	月日	政府（内閣・省庁）	議員・国会	市民団体等
2009	1月23日	政府が、2009（平成21）年度の税制改正の要綱（認定NPO法人制度一部改正を含む）を、閣議決定する。		
	2月18日			NPOの寄附集めを手助けする「日本ファンドレイジング協会」が、設立される。記念シンポジウム「寄附文化革命、始まる！」が、開催される。
	3月13日	①政府が、認定NPO法人の認定緩和を含む税制法案を、国会へ提出する。②内閣府公益認定等委員会が、初の移行認定・認可を答申する。		
	3月26日			全国初の公益社団法人が、公益認定で誕生する。
	3月31日			「NPO法人会計基準策定プロジェクト」が、開始される。
	4月1日	認定NPO法人制度の実績判定期間の特例措置が、施行される。		C'sが、「認定NPOをとろう！応援キャンペーン」を、スタートさせる。
	5月末			一般社団・財団法人の新設が、施行半年で、計1,533法人になる。
	6月30日	内閣府の公益認定等委員会が、公益認定で、初の答申を行う（5件全てを認める答申）。		連絡会が、各党に、「選挙公約にNPO法・税制改正を盛り込む」ことを求めた要望書を、6月30日までに提出する。
	7月14日		民主党が、「市民パワーと民主党の懇談会」（NPOとの政策議論の場）を開催する。	
	7月27日		民主党が、認定NPO法人制度改正を、総選挙の公約に入れる。	
	8月		「NPO支援」が、ほぼ全党のマニフェストに盛り込まれる。	NPOによる各政党への公開質問・政策提言が、衆議院選挙に向け、活発化する。
	8月30日		民主党が、第45回衆議院議員総選挙で、208議席を獲得し、政権交代を果たす。	
	8月31日	内閣府が、財務省に、認定NPO法人の「みなし寄附金の拡充」を、要望する。		認定NPO法人の数が、制度創設から約8年かかって、105法人になる。
	9月15日		小沢一郎が、民主党幹事長に就任し、民主党政務調査会が廃止される。	日本サードセクター経営者協会が、発足する。

- ・現行制度と同様、基本的にすべての収益を非課税とすることが適当である。ただし、営利法人と競合関係にある事業は課税することとすべきである（収益事業課税）<sup>239</sup>。
- ② 公益性を有する非営利法人以外の非営利法人に対する課税
  - ・専ら会員のための共益的活動を行う非営利法人の会費については、非課税とする方向で検討することが適当である。
  - ・公益性を有する非営利法人でもなく、共益的活動を行う非営利法人でもない非営利法人については、営利法人と同等の課税をすべきである。
  - ・公益性を取り消され、通常の非営利法人に移行した場合、優遇措置により蓄積された財産に対

して一定の課税を行うといった何らかの税制上の措置を講ずるべきである<sup>240</sup>。

（公益法人等に共通する課税上の諸論点）

- ① 軽減税率およびみなし寄附金制度
  - ・基本税率（30%）との格差を縮小し、営利法人等と同等の税率を目指すべきである。みなし寄附金制度のあり方についても更に検討すべきである<sup>241</sup>。
- ② 利子・配当等の金融資産収益に対する課税
  - ・収益事業とされている金銭貸付業から生じた所得と同じという観点から一定の税負担を求めるべきであるとする考え方がある。他方、公益活動を支える不可欠な財源であり、政策的な配慮が引き続き必要であるとの考え方がある。した

<sup>239</sup> 『基本的考え方』、3頁。

<sup>240</sup> 『基本的考え方』、4-5頁。

<sup>241</sup> 『基本的考え方』、7-8頁。

がって、更に検討をすべきである<sup>242</sup>。  
(寄附金税制のあり方)

① 国税における寄附金税制

- ・制度の一貫性を確保するとの観点から、第三者機関が判断した公益性を有する非営利法人をもって寄附金優遇の対象法人とすることが合理的である。
- ・所得税における寄附金控除の控除限度額(30%)を拡充する余地があるかどうかの検討を進めるべきである。適用下限(1万円)についても改めて検討すべきである。
- ・公益目的の寄附金については損金算入枠を拡充する方向で見直すべきである。他方、一般寄附金については、損金算入枠を縮小する方向で検討すべきである。
- ・相続税においても、第三者機関による公益性の判断をもって非課税とできるよう、制度を見直すべきである。
- ・指定寄附金制度は、存続することが適当である。ただし、指定基準や対象事業の範囲の明確化を含め、見直しを検討すべきである。
- ・みなし譲渡所得税の非課税特例についても、現物による寄附を円滑化するための見直しを検討すべきである<sup>243</sup>。

② 地方税(個人住民税)における寄附金税制

- ・地域に密着した非営利法人等については、寄附金控除が可能となるよう見直すべきである。現行10万円の適用下限についても、大幅に引き上げることが望ましい<sup>244</sup>。

合同会議が、わずか2ヶ月の短期間に、以上の内容の『基本的考え方』をまとめることができた理由として、次の4点があげられる<sup>245</sup>。

第1に、合同会議が「画期的な前進」として評価する有識者会議の最終報告書が存在し、しかもこれと同内容の前行革大綱の閣議決定が存在していたことである。

第2に、石会長や水野座長が前回の混乱を是が非でも回避しようとしたことである。

第3に、第2とも関連するが、基礎問題小委員会と非営利法人課税ワーキング・グループとの合同会議という大きなテーブルを設置し、出席委員があまり過激な議論をできないようにしたことである。

第4に、政府税制調査会事務局の担当者が交代したことである。

この『基本的考え方』が公表された2005年6月17日以降の、公益法人制度改革に関する政府および国会・議員の動きは、次の通りであった。「7月は、お役所の人事異動の季節、公益法人制度改革を担当し立法作業を行っている内閣官房公益法人制度改革推進室長(内閣審議官)と、新しい非営利法人制度における税制を担当する政府税制調査会事務局の財務省主税2課長が交代しました。法制と税制、ともにこれから来年にかけて、具体化へ向けての本格的な作業が始まることとなります。

8月上旬の国会周辺は、郵政民営化法案を巡る暑苦しい夏が予想され、関係者は汗だくで走り回っているようですが、本来は官庁も夏休みのシーズン。新任者は新しい職務に関する勉強の季節でもあり、公益法人制度改革の動きはしばらくお休みです。9月になると、公益性の判断基準の具体的内容や第三者機関の構成など、税制を含めて新しい動きが出てくるものと思われま<sup>246</sup>」。

■ 公益法人制度改革関連3法の閣議決定

行政改革推進事務局は、2004年12月24日に閣議決定された(公益法人制度改革を含む)「今後の行政改革の方針」(前行革大綱)にもとづいて、法案の立法作業を進めた。

2005年12月26日、行政改革推進事務局は、「公益法人制度改革(新制度の概要)」(公益性の認定基準・認定機関の具体的イメージは不詳)を公表し、意見募集を行った。

2006年3月10日、政府は、公益法人制度改革関連3法案を閣議決定し、国会に提出した。

なお、公益法人制度改革関連3法案とは、①一般社団及び一般財団法人に関する法律案(一般社団・財団法人法案)、②公益社団及び公益財団法人の認定等に関する法律案(公益法人認定法案)、③一般社団及び一般財団法人に関する法律及び公益社団及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案(関係法律整備法案)から成っている。

このうち①は、準則主義で法人格を取得できる一般的な非営利法人の設立、機関、精算合併等について定めたものであり、344条から成っている。②は、

<sup>242</sup> 『基本的考え方』、8頁。

<sup>243</sup> 『基本的考え方』、10-13頁。

<sup>244</sup> 『基本的考え方』、14頁。

<sup>245</sup> 出口正之への聴取調査(2012年8月28日)。

<sup>246</sup> 『JAFニュース』(45)(2005年7月29日)。

公益認定基準および公益認定等を行う第三者機関(公益認定等委員会, 地方合議制機関)について定めたものであり, 66条から成っている。③は, 中間法人と従来の公益法人からの移行, および①の施行に伴う関係法律の整備について定めたものであり, 458条から成っている<sup>247</sup>。

## ■ 2008年度税制改正の決定

税制改正大綱は, 翌年度以降の増税や減税, 新しい税の仕組み等の税制の具体的内容を網羅したもので, すなわち「税制改正の原案」を指す。自民党政権の場合の税制改正の流れは次の通りである。(1)政府税制調査会が, 税制改正の方向性を提言する。(2)与党の税制調査会が, 税制改正大綱を決定する。(3)政府が, 税制改正大綱をもとづいて税制改正法案を国会に提出する。(4)国会において税制改正法案を審議・可決する。

2005年11月25日, 政府税制調査会は, 「2006年度の税制改正に関する答申」を提出し, 「公益法人改革の税制は先送りする」ことを決定した。

他方, 2007年12月19日に公表された「2008年度税制改正大綱」のなかで, 上述の『基本的考え方』に示された内容が, ほぼ実現されることになった<sup>248</sup>。「2008年度税制改正大綱」のうち, 公益法人制度改革に関する箇所の概要は次の通りであった。

### (1) 公益社団法人および公益財団法人

#### ① 納税義務

収益事業を営む場合に限り, 法人税の納税義務が生ずることとする。

#### ② 課税所得の範囲

課税所得のうち収益事業から生じた所得については法人税を課税する。なお, 収益事業の範囲から公益目的事業に該当するものを除外する。

#### ③ 適用税率

各事業年度の所得の金額に対して30%の税率を適用する。ただし, 所得の金額のうち年800万円以下の部分については, 22%の軽減税率を適用する。

#### ④ 見なし寄附金

収益事業に属する資産のうちから自らの公益目的事業のために支出した金額は, その収益事業に係る寄附金とみなす。

#### ⑤ 寄附金の損金算入限度額

次のいずれか多い金額とする。

イ 所得の金額の100分の50相当額

ロ 上記④の金額のうち, 公益目的事業のために充当し, 又は充当することが確実にであると認められるもの

#### ⑥ 利子等に係る源泉所得税の取扱い

公益社団法人および公益財団が支払いを受ける利子等に係る源泉所得税は非課税とする。

### (2) 収益事業課税が適用される一般社団法人および一般財団法人

#### ① 納税義務と課税所得の範囲

公益認定を受けていない一般社団法人および一般財団法人については, 各事業年度の所得のうち収益事業から生じた所得について法人税を課す。

#### ② 適用税率

各事業年度の所得の金額に対して30%の税率を適用する。ただし, 所得の金額のうち年800万円以下の部分については, 22%の軽減税率を適用する。

### (3) 全所得課税が適用される一般社団法人および一般財団法人

一般社団法人および一般財団法人のうち, 上記(1)および(2)のいずれにも該当しないものは, 法人税法上, 普通法人とする。

### (4) 寄附税制の整備

特定公益増進法人および相続財産を贈与した場合に相続税が非課税とされる法人の範囲に, 公益社団法人および公益財団法人を加える<sup>249</sup>。

出口正之は, 政府税制調査会の特別委員として, この「2008年度政府税制改正大綱」の作成に参加した。彼は「2008年度政府税制改正大綱」を後に次のように評価している。

「混乱した議論が收拾し, かつ法制度が整えられた結果, 税制面でも法制度に連動して充実したものになっている。第1に, 公益目的事業の法人税が非課税になったこと, 第2に, 新公益法人への寄附金の損金算入あるいは所得控除が可能になったこと, 第3に, 収益事業から公益目的事業会計への繰り入れの下限が設定され, 繰り入れた場合は100%みなし寄附金の損金算入になるという, 非営利税制の3本の柱が, 調和的に打ち出されたのである(これを『税

<sup>247</sup> 公益法人協会(2013), 99頁。

<sup>248</sup> 出口正之への聴取調査(2012年8月28日)。

<sup>249</sup> 財務省「平成20年度税制改正の大綱」(2007年12月19日), 25-26頁。



制のハーモニー』と呼ぼう)<sup>250</sup>」。

2008年1月11日、政府は、2008（平成20）年度の税制改正の要綱を閣議決定した。

## 2 議員・国会

### ■ 自民党・公明党の公益法人制度改革懇談会と民主党の公益法人改革案

2005年5月31日、自民党と公益法人制度改革問題連絡会との公益法人制度改革懇談会が持たれた。懇談会には、林芳正行政改革推進本部事務局長、後藤茂之公益法人改革委員会主査、および公益法人制度改革問題連絡会のメンバーが出席した。

6月7日、公明党と公益法人制度改革問題連絡会との公益法人制度改革懇談会が持たれた。懇談会は、公明党行政改革推進本部公益法人改革委員会が主催し、梶屋敬悟議員および公益法人制度改革問題連絡会のメンバーが同席した<sup>251</sup>。

7月13日、民主党が、独自の公益法人改革案（2005年中間報告）を公表した。内容は、①中間法人は存続、②税制支援団体の認定期限を設けず、③寄附金の50%を税額控除にするというものであった。

8月19日、自民党が、選挙公約で(1)公益法人制度改革の促進、(2)NPO税制の抜本検討等を公表した。

### ■ 公益法人制度改革関連3法案の国会審議

小泉純一郎首相は、公益法人制度改革関連3法案を含む「行政改革関連5法案<sup>252</sup>」を、第164回通常国会の最重要法案と位置付けた。これら「行政改革関連5法案」は、2006年4月3日から4月19日にかけて衆議院の行政改革特別委員会（伊吹文明委員長）で一括して審議され、4月20日に衆院本会議で可決された後、参議院に送付された。衆議院の行政改革特別委員会では、法案可決に際して、次の趣旨の5項目の附帯決議が行われた。

- ① 本法の立法趣旨や各条項の解釈について、現在、社会の各所で公益活動に従事している公益法人等の関係者を中心に十分周知徹底すること。
- ② 公益性の認定を行う公益認定等委員会の運営に関しては、その重要性にかんがみ、中立性・独立性に配慮するとともに、専門的知見にもとづく判断を可能とするよう、その構成に万全を期

すること。

- ③ 本法に定める政令および府省令の制定に際しては、本委員会における審議および公益法人等の関係者を含め広く国民からの十分な意見聴取を踏まえ、立法趣旨に適合するよう、適正に定めること。
- ④ 一般法人に対する法人所得課税、および公益法人に対する法人所得課税と寄附金税制に関して、適正な措置を講ずること。
- ⑤ この法律の状況に変化が生じたときには、広く国民の意見を聞き、直ちに見直しを行うこと<sup>253</sup>。  
参議院では、4月24日から行政改革特別委員会（尾辻秀久委員長）で審議され、5月26日の参議院本会議で可決され成立した。5月26日の行政改革特別委員会での可決の際、7項目の附帯決議が行われた。このうち5項目は、衆議院行政改革特別委員会における附帯決議と同じ趣旨であった。残り2項目の趣旨は次の通りであった<sup>254</sup>。
- ⑥ 公益認定の制度を統一的で透明性の高いものとするため、都道府県に対して情報提供を行い、全国を通じて適切な公益認定が行われるようにすること。
- ⑦ 制度の運用に当たっては、積極的な情報公開による法人の自己規律の向上の意義を踏まえるとともに、公益社団法人の社員名簿の閲覧等については、個人情報の保護が十分なされるような運用を行うこと。

なお、後に定められた政令により、「公益法人認定法案」のうちの公益認定等委員会の設置等に関する部分は、2007年4月1日から施行された。他方、「公益法人認定法案」の残りの部分、「一般社団・財団法人法案」および「関係法律整備法案」は、2008年12月1日から施行された<sup>255</sup>。

## 3 市民団体

### ■ 「基本的考え方」への好意的な受け止め

2005年4月20日、民間法政・税制調査会のワーキング・グループの第1回会議が開かれた（6月30日までに計6回）。

4月22日、公益法人制度改革問題連絡会の第6回

<sup>250</sup> 出口（2009）、4頁。他方、出口は、地方税に関して次のように述べている。「『税制のハーモニー』に1つだけ欠けているのは、地方税である。税調で大変な議論となったが、結局は『地方分権』の御旗の下に、その対応は地方自治体の条例に委ねられた」。出口（2009）、5頁。

<sup>251</sup> 『JAFニュース』(43)（2005年6月1日）。

<sup>252</sup> 行革関連5法案とは、行政改革推進法案、公益法人制度改革関連3法、公共サービス改革（市場化テスト）法案から成る。

<sup>253</sup> 公益法人協会（2013）、98頁。

<sup>254</sup> 公益法人協会（2013）、99頁。

<sup>255</sup> 公益法人協会（2013）、99頁。

会議が開かれた。

5月10日、民間法政・税制調査会のワーキング・グループは、「建議書」を、政府税制調査会、財務相、および行政改革推進事務局へ提出した。

5月12日、公益法人制度改革問題連絡会は、「公益法人制度改革に関する新たな税制に向けた要望」を、政府税制調査会、財務省、および行政改革推進事務局へ提出した（(1)みなし寄附金、(2)金融資産の運用収益の非課税等<sup>256</sup>）。

6月17日、政府税制調査会の第42回基礎問題小委員会と第6回非営利法人課税ワーキング・グループの合同会議が開催され、「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」が公表された。その際、市民団体の多くは、寄附税制について肯定的な受け止め方をした。例えば、堀田力さわやか福祉財団理事長は、「寄附促進について高く評価したい<sup>257</sup>」と述べた。また、6月20日、太田達男公法協理事長は、「寄附金税制に関するこのような考え方の大きな転換は、まさに時代の要請に合致したものであり、全面的に支持します<sup>258</sup>」と述べた。

#### 参考文献

- 相澤哲・杉浦正典編著（2002）、「一問一答 中間法人法」商事法務研究会。
- 雨宮孝子（2004）、「日本の非営利法人制度の現状」塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、73-92頁。
- 出口正之（2009）、「多様な社会のニーズに柔軟かつ迅速に応える社会の実現—公益法人制度改革の近傍にて—」『NPO ジャーナル』24、3-5頁。
- 土肥寿員（2013）、「「市民セクターの20年」研究会報告(3)—公益法人制度改革と公益法人・一般法人の現況—」『公益法人』42(9)、30-34頁。
- 堀田力（2008）、「挑戦！—あすなろの夢を追って「ボランティアの世界」を拓く—」東京新聞出版局。
- 堀田力・山田二郎・太田達男編（2004）、『公益法人改革 これてよいのか 政府の構想—民間法制・税制調査会の議論から／民間の力を活かす22の対案—』公益法人協会。
- 法務省民事局参事官室編（1998）、『公益法人の営利転換の方法—法人制度研究会報告書—』（別冊NBL(47)、商事法務研究会。
- 市川拓也（2005）、『公益法人制度改革と新たな非営利法人制度—法律・税制・会計の抜本改革のすべて—』財経詳報社。
- 市川拓也（2007）、「公益法人制度の大改革」助成財団センター編『民間助成イノベーション—制度改革後の助成財団のビジョン—』助成財団センター、43-68頁。
- 小島廣光（2003）、「政策形成とNPO法—問題、政策、そして政治—」有斐閣。
- 公益法人協会（2007）、『新公益法人制度はやわかり—新制度のもたらす影響と市民社会の課題—』公益法人協会。
- 公益法人協会（2013）、『公益法人協会40年の歩み—市民社会の発展をめざして—』公益法人協会。
- 小山裕（2004a）、「公益法人制度改革—議論の方向と改革の全体構想—」（『シンポジウム 非営利組織法制改革の動向と問題点—「現実と理念」の架橋を求めて—』（北海道大学、2004年2月21日開催の報告）（「小山（2004a）」と略記）。
- 小山裕（2004b）、「公益法人制度改革—議論の方向と改革の全体構想—」（『シンポジウム 非営利組織法制改革の動向と問題点—「現実と理念」の架橋を求めて—』（北海道大学、2004年2月21日開催の際の配付レジュメ）（「小山（2004b）」と略記）、1-5頁。
- 小山裕（2009）、「公益法人制度改革前史・序章—改革はこう始まった—」『嘉悦大学研究論集』51(3)、115-131頁。
- 小山裕（2012）、「公益法人制度改革の経緯」（2012年3月23日作成のレジュメ、1-6頁）。
- 小山裕（2013）、「公益法人制度活性化に寄与できるかが新制度の課題」公益法人協会『公益法人協会40年の歩み—市民社会の発展をめざして—』公益法人協会、82頁。
- 松原明（2003a）、「看過できない公益法人改革」『Governance』February, 114-115頁。
- 松原明（2003b）、「公益法人制度改革問題の本質」『Governance』April, 114-115頁。
- 野本俊輔・吉葉一浩・山田有美・上松真林編著（2002）、『詳解 新しい中間法人制度』経済法令研究会。

<sup>256</sup>『朝日新聞』（2005年5月13日朝刊）。

<sup>257</sup>『朝日新聞』（2005年6月18日朝刊）。堀田力は、「公益法人協会シンポジウム2013」の基調講演①『公益法人制度改革の意義と課題』（2013年12月5日）において、次のように述べた。「その後、民間法政・税制調査会の提言のうち、税制の部分に関しては、ほとんど採用された。法人制度の部分に関しても、かなりの部分採用された」。

<sup>258</sup>『公益法人制度改革』「政府税調『新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方』に関する太田理事長所感」（2005年6月20日）。www.kohokyo.or.jp/kohokyo-weblog/non-profit/2005/.../post\_86.html。

- 太田達男 (2009), 「市民が担う新しい公益社会のデザインに向けて—公益法人改革の視点から—」 『21世紀社会デザイン研究学会学会誌』1, 1-14 頁。
- 大武健一郎(2005), 『データで示す日本の大転換—「当たり前」への回帰—』 かんき出版。
- 佐藤明広 (2012), 『「改革」政治の混迷』 吉川弘文館。
- 佐藤岩夫 (2006), 「国家・社会関係—市民セクターの発展と民間非営利法制」 東京大学社会科学研究所編 『「失われた10年」を超えてII：小泉改革の時代』 東京大学出版会, 107-141 頁。
- 高木正彦 (2002), 『ガイドブック中間法人法』 税務経理協会。
- 山岸秀雄・菅原敏夫・浜辺哲也編 (2003), 『NPO・公益法人改革の罫—市民社会への提言—』 第一書林。
- 税制調査会基礎問題小委員会 (2004年), 『わが国経済社会の構造変化の「実像」について—「量」から「質」へ, そして「標準」から「多様」へ—』 政府税制調査会。

(こじま ひろみつ NPO 論)