

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 8 日現在

機関番号：33906

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530418

研究課題名(和文) NPO法改正過程の組織間関係 改定・協働の窓モデルによる経営学的実証研究

研究課題名(英文) Reform Process of NPO Law and Interorganizational Relations

## 研究代表者

小島 廣光 (KOJIMA, HIROMITSU)

椋山女学園大学・現代マネジメント学部・教授

研究者番号：80093029

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究においては、非営利法人制度改革すなわち「公益法人制度改革」(2008年1月)および「新寄附税制&改正NPO法成立」(2011年6月)の全過程が、「改定・協働の窓モデル」にもとづいて詳細に分析され、市民に広く開かれた立法・改正過程の特徴が18の命題として要約された。18の命題のうち主要なものを上げれば次の通りである。(1)小泉政権と民主党政権が、ほぼ全期間にわたり存続する。(2)政策の決定・正当化は、政策を意図した活動と、政策を必ずしも意図しない偶然生じた活動とを結び付ける活動である。

研究成果の概要(英文)：In this research project over three years, we analyzed reform process of the Charitable Corporation Law in 2008 and reform process of the NPO Law in 2011.

First, we developed an original framework of which name is "revised collaborative window model". The revised collaborative window model is a useful framework to analyze the dynamic aspect of reform process of law. Next, we made in-depth case studies of reform process of the Charitable Corporation Law and the NPO Law. Finally, we analyzed the reform process of two laws mentioned above by our model and presented 18 propositions on the basis of results of the analysis. In summary, we developed the original framework, "revised collaborative window model" for the analysis of reform process of two laws and indicated its effectiveness through the case studies.

研究分野：経営管理

キーワード：非営利法人制度改革 公益法人制度改革 新寄附税制 改正NPO法 改定・協働の窓モデル 組織間関係

## 1. 研究開始当初の背景

小島(2003)『政策形成とNPO法問題、政策、そして政治』は、もっぱら政治と政策に着目し、NPO法の政策形成プロセスを記述・分析したものであった。他方、本研究は、非営利法人制度改革(公益法人制度改革および新寄附税制&改正NPO法成立)に関わった組織および個人の相互作用にまで分析対象を拡張し、非営利法人制度改革における組織間関係のダイナミズムの解明を試みる点に特徴があった。

類似の問題意識を有する研究として、小島・平本(2011)『戦略的協働の本質 NPO、政府、企業の価値創造』があった。この研究は、NPO、政府、企業という異なる3つのセクターに属する組織が、協働プロジェクトの形成・実現・展開を通じて、新しい社会的価値を創造するプロセスを解明したものであった。他方、本研究は、21世紀初頭の約10年間における非営利法人制度改革(公益法人制度改革および新寄附税制&改正NPO法成立)のプロセスにもっぱら焦点を当てるものであった。

非営利法人制度改革に際しては、法律が改正された場合の対象・当事者となる公益法人とNPO法人が、政府(財務省、国税庁、内閣府)、企業(経団連)、国会・国会議員、政党、一般市民、マスコミ等の多数の組織を積極的に巻き込んだ協働プロセスを展開した。これら一連の協働プロセスは、法律学や政治学の視角ではなく、組織間関係論の視角から分析されるのが有効と考えられる非常に興味深い現象といえた。こうした問題意識にもとづく国内外の研究は、皆無であった。

## 2. 研究の目的

2011年6月、新寄附税制&改正NPO法成立が国会で実現した。これは、同年3月11日の東日本大震災以降、重要性が益々認識されるようになったわが国のNPOの在り方とマネジメントに計り知れない大きな影響を及ぼすことになる法律改正であった。本研究は、NPO法が成立した2001年以降のNPOのマネジメントを含む活動と非営利法人制度改革の流れに焦点を当て、非営利法人制度が、「なぜ」そして「どのように」して改革されたのかを解明することを目的としていた。分析に際しては、異なるセクターに属する参加組織およびアクティビストの相互作用に注目する理論的枠組である「協働の窓モデル」が改定され適用された。

## 3. 研究の方法

聴取調査や報告書の参照等によって収集されたデータは「年代記分析」によって分析された。年代記分析では、発生した事象を年代順に並べることによって、因果的な事象を経時的に確認することができる。

まず、年代記分析を行うために、全7期間の各期に関して、年表が作成された。

次に、各期の年表にもとづいて、各参加者が展開した具体的な行動と、それらの相互関係が詳細に記述された。

最後に、全7期間における変化のパターンが解明され、18の命題が析出された。

## 4. 研究成果

### (1) 時代区分

本研究において分析された非営利法人制度改革のプロセスは、次の7つの期間に区分された。

第1期(～2002年3月)

議論の開始から閣議決定「抜本的改革に向けた取り組みについて」まで

第2期(2002年4月～2003年7月)

閣議決定「抜本的改革に関する基本方針」まで

第3期(2003年8月～2004年12月)

閣議決定「新行革大綱(公益法人制度改革の基本的枠組み)」まで

第4期(2005年1月～2009年8月)

公益法人改革関連3法成立/閣議決定「2008年度税制改正大綱」とその後

第5期(2009年9月～2010年6月)

鳩山内閣発足から「新しい公共」宣言まで

第6期(2010年6月～2010年12月)

菅内閣発足から閣議決定「2011年度税制改正大綱」まで

第7期(2011年1月～2011年6月)

新寄附税制&改正NPO法成立まで

### (2) 事例の記述

まず最初に、第1から第4期までの前半部分の公益法人制度改革について簡単に記述する。

第1期にスタートした公益法人制度改革には、市民による公益活動を推進するという視点は全くなかった。単に行政改革の一環として始められたに過ぎなかった。したがって、法人制度の検討は、内閣官房の行政改革推進事務局が行い、税制の検討は、財務省が事務局を努める政府税制調査会が行うという、一般市民の目が届かない形で進められた。

こうした影響もあり、公益法人制度の中に、財団法人と社団法人だけでなく、スタートして間もない約8000のNPO法人を含める

こと、これら公益法人とNPO法人には、営利企業並みの課税を行うことが計画された。

第2期に、堀田力は、こうした行政主導で市民の目が届かない検討に危機感を抱いた。彼は、「政府税制調査会において、公益法人とNPO法人に営利企業並の課税が計画されている」ことを公表した。この公表を受けて、全国の多くのNPO法人や超党派の国会議員で構成されるNPO議員連盟が一緒になり、猛烈な反対運動を展開した。この反対運動が功を奏して、NPO法人は公益法人制度改革から切り離された。他方、政府税制調査会も、残った公益法人に営利企業並の課税をすることを諦め、その後、市民による公益活動を促進する税制に転換した。

以上の第1期から第4期までの公益法人制度改革の時期の政権は、一貫して行政改革を叫んでいた小泉内閣であった。したがって、公益法人制度改革は、小泉内閣によって実現されたといわれる。ただし、小泉首相本人は、公益法人制度改革には全く関心がなく、彼の関心は、もっぱら特殊法人改革や郵政改革にあったといわれる。

したがって、公益法人制度改革は、小泉の意図とは全く関係なく、行政改革を意図した活動、市民による公益活動の促進を意図した活動、堀田力やNPO法人の反対運動によって、必ずしも意図しない政府税制調査会による偶然なされた政策転換の組み合わせによって実現したといえる。

次に、第5期から第7期までの後半部分の新寄附税制&改正NPO法成立について簡単に記述する。

第5期のはじめに民主党政権が誕生した。鳩山首相は、「新しい公共」という考え方を提唱し、新寄附税制&改正NPO法成立を実現すると発言した。他方、この時期の財務省の最大関心事は消費増税であった。その際、鳩山首相の新寄附税制&改正NPO法成立は、財務省にとっては小さな問題であった。そこで新寄附税制&改正NPO法成立を実現させ、鳩山首相に花を持たせ恩を売る代わりに、民主党政権が続く間に、消費増税を実現しようと考えていた。こうした考えを持った財務省は、表面上は新寄附税制&改正NPO法成立には消極的な姿勢をとりつつも、2011年度税制改正大綱では、この新寄附税制&改正NPO法成立をあっさり認めたと認めた。

新寄附税制&改正NPO法成立に余り熱心ではなかった菅内閣は、2011年に入りいつ崩壊してもおかしくない程不安定であった。しかし偶然にも、3月11日に東日本大震災が発生

し、菅内閣は生き延びた。新寄附税制&改正NPO法成立を実現しようとしていた市民団体やNPO議員連盟にとって、実現のための時間的余裕が生まれ、最終的に新寄附税制&改正NPO法成立は実現した。

したがって、新寄附税制&改正NPO法成立は、新寄附税制に極めて積極的な鳩山首相の熱意、消費増税という財務省の全く別の思惑、東日本大震災の発生による菅内閣の延命等が1つに結び付いた結果、実現したといえる。

### (3) 導出された命題

年代記分析より析出された非営利法人制度改革のプロセスの特徴が、次の18の命題として要約された。

小泉政権と民主党政権が、ほぼ全期間にわたり存続する。

継続的な参加者と一時的な参加者が混在する。

参加者は、いずれも情熱的に関与する。

8名の政策アクティビストが、非営利法人制度改革を積極的に先導する。

政策的アクティビストは、15の重層的に連結された場を主体的に設定したり、場において主体的にリーダーシップを発揮する。

「非営利法人制度改革」は、「政府・国会のアジェンダ」において、他の多くの問題と優先順位をめぐる競争を展開している。政策アクティビストは、多くの参加者の注目、関与、時間、エネルギー等を動員する。

アジェンダ「非営利法人制度改革」は、7つの中核問題と2つの周辺問題から構成される。

政策案の生成・特定化は、参加者の共通の信念・思いからコンセプト（法律案骨子）とプロトタイプ（法律案）を創造するプロセスである。

政策の流れには、第1期から第7期までの長い融和を経て特定化された23の政策案が流れている。

政治の流れには、「非営利法人制度改革」に直接的な影響を及ぼした9つの政治が流れている。

第1期から第7期に進むにつれて、政治のストックである政治状況は増大する。

「非営利法人制度改革」に間接的な影響を及ぼした1つの政治が流れている。

全7期において、5つの問題の窓と5つの政治の窓が開く。

政府・国会の内部と周辺の参加者は、「非営利法人制度改革」を明示的な方法で決定・正当化する。

政策の決定・正当化は、政策を意図した活動と、政策を必ずしも意図しない偶然生じた活動とを結び付ける活動である。政策の窓が開いた際、政策アクティビストは、主体的に問題・政策・政治の5回の不完全な結び付き（1～3期，5，6期）および2回の完全な結び付き（4，7期）を行う。

「公益法人制度改革」が、「新寄附税制&改正NPO法成立」へ波及する。

#### (4) 本研究の意義

最後に、本研究の意義について述べる。

第1の意義は、以上のように「改定・協働の窓モデル」にもとづいた年代記分析によって、約10年間にわたる非営利法人制度改革のプロセスを正確に記述・整理し、解明した点である。

第2の意義は、政府・国会の政策形成に市民（国民）がどのような形で関与するのが適切かに関して、重要なことを示唆した点である。例えば、まず、市民に広く開かれた立法のためには、外部に広く開かれた重層的に連結された場が不可欠であることである。次に、市民（国民）は、「協働の窓」が開くのに備えて、つねに自らの問題と政策案を準備している必要があることである。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

##### 〔雑誌論文〕（計4件）

- 宇田忠司・阿部智和・平本健太「セミナー：北海道ワーキング・パーティ 2014 創業につながるワーキング 概要報告」『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』, 査読無, No. 4, 2015, 41-49. (<http://hdl.handle.net/2115/58360>)
- 宇田忠司・阿部智和・平本健太「ワーキングスペースの実態調査：2014年調査の概要報告」『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』, 査読無, No. 4, 2015, 89-113. (<http://hdl.handle.net/2115/58405>)
- 平本健太「2014年度北海道大学地域経済経営ネットワーク研究シンポジウム 北海道における新時代の「ものづくり」IT×農業の試み」『開発こうほう』, 査読無, 2月号, 2015, 41-45.
- 小島廣光「公益法人制度改革における参加者の行動」『札幌学院大学 経営論集』, 査読無, No. 6, 2014, 1-96.

(<http://hdl.handle.net/10742/1792>)

##### 〔学会発表〕（計1件）

- 小島廣光「公益法人制度改革における参加者の行動」非営利法人研究学会北海道部会（於：北海道大学）, 2014年2月1日.

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

小島 廣光 (KOJIMA, Hiromitsu)  
福山女学園大学・現代マネジメント学部・教授

研究者番号：80093029

##### (2) 研究分担者

平本 健太 (HIRAMOTO, Kenta)  
北海道大学・大学院経済学研究科・教授  
研究者番号：00238388