

特定非営利活動法人に対する都道府県民税の 優遇制度の制定過程の研究

荻野幸太郎（静岡県立大学大学院経営情報イノベーション研究科博士後期課程）

概要

この論文は、日本の地方自治体で行われている NPO 法人に対する税制優遇制度の政策過程についての、キングダムの「政策の窓モデル」を用いた事例研究である。

日本では1998年3月に NPO のための法人制度が国法により制定された。地方税の扱いについては国法レベルでの対応がなされなかったため、インフラストラクチャー・オーガナイゼーション等の NPO の政策アクティビストたちは、地方自治体に NPO への税制優遇を陳情した。その結果、同年12月の NPO 法施行までに、全ての県で、収益事業を行わない NPO 法人についての住民税の均等割の免除が実現した。

2001年以降は一部の県（47県の中で19県）が、税制優遇の対象を収益事業を行う NPO 法人にも拡大した。収益事業を行う NPO への税制優遇は日本の税法体系上、困難と言われていたが、どのようにして実現できたのだろうか。本研究では、最初に制度を成立させた岡山県と、二番目に成立させた宮城県の政策過程について、県知事、県庁内の地方税検討会議、県選出の国会議員、県会議員、そして NPO 側のロビイストたちの動きに着目して分析した。

キーワード：NPO、NPO 優遇税制、地方税、政策アクティビスト

- 1 はじめに
- 2 分析に用いる理論枠組
- 3 研究方法
- 4 都道府県の NPO 法人に対する法人住民税優遇措置導入の小史
- 5 政策の窓モデルによる政策過程の分析
 - 5.1 収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除の政策過程
 - 5.2 はじめに 1998年から2001年にかけての全国的な状況
 - 5.3 はじめに 岡山県「特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」の政策過程
 - 5.4 はじめに 宮城県「特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例」の政策過程
- 6 おわりに

1 はじめに

日本では1998年にボランティア活動を始めとする非営利団体のための法人制度として「特定非営利活動促進法（以下、NPO 法）」が制定され、「特定非営利活動法人（以下、NPO 法人）」の制度がスタートすることになった。

NPO 法46条によって、NPO 法人は法人税法上、公益法人等として扱われ、法人所得税は収益事業からなる所得に対してのみ課税されることになった。

NPO 法が成立してから施行までの期間で論点があがったのが、国法によって手当がなされなかった地方税の問題であった。特に収益事業を行わない NPO 法人に対しても法人住民税の均等割を負担させるのかという点が問題となった。何らかの税制優遇を行わない限り、都道府県民税の2万円と、基礎自治体の住民税の4～5万円の合計6

6～7万円が新たに設立される NPO 法人に課されることになり、これは地域で活動する小規模な団体にとっては軽視できない負担となる可能性があった¹。

NPO 法人が実際に設立されて税務手続を行う 1999年までに、47の全ての都道府県が、収益活動を行わない NPO 法人に対して法人都道府県民税の均等割を免除（そもそも課税しない又は全額減免）することを決定し、基礎自治体の多くでも市町村民税の均等割について同様の措置が広まっていくことになった²。

また、2001年以降は、岡山県と宮城県を皮切りに、収益事業を行う NPO 法人に対しても、一定要件で均等割を免除する自治体が現れるようになったが、こちらの政策については47都道府県全てに広がることはなかったものの、19の府県に広まることになった。

本研究では、NPO の法人住民税の均等割の優遇制度が都道府県においてどのように政策形成されていったかについて、収益事業を行う NPO 法人への均等割優遇措置で先行して他の自治体の条例のモデルとなった岡山県と宮城県を中心とした事例分析を行う。

優遇税制を含む NPO 法制に関する政策過程の先行研究としては、1998年成立の NPO 法の制定過程を分析した小島廣光の単著『政策形成と NPO 法』や、認定 NPO 法人制度（2001年新設・2011年抜本改正）の制定過程を分析した原田峻の論文「NPO 優遇税制をめぐる立法運動のロビイング戦術」等がある。

しかし、同時代に成立した地方税の優遇に関する地方条例の新設・改正に関しての政策過程にフォーカスした先行研究はあまり見当たらない。

NPO 法人法制は当初から地方分権を強く意識

して設計された制度であり、その所轄庁は基本的に都道府県である³。また、その政策過程においては、各地の地方都市を拠点とする基盤整備型の NPO のネットワークが深く関わってきた。したがって、これまでの研究で注目されてきた国レベルの政策過程に加えて、地方レベルの政策過程についても検討することが重要であると考えられる。

本研究では、国レベルの寄付金税制等の検討・整備と並行して進められていた自治体レベルの税制優遇の政策過程について、収益事業を行う NPO 法人に対する住民税均等割の優遇を定めた岡山と宮城の条例制定過程の事例分析を通じて、その一端を明らかにすることを目指す。

2 分析に用いる理論枠組

本研究では分析の枠組として、ジョン・キングダンと小島廣光の「政策の窓モデル」を利用する。「政策の窓モデル」とは、数ある社会問題の中で、ある問題が、政府が優先的に取り組むべき課題として認識されて、具体的な政策が形成されて実行されるまでの政策過程を説明するためのモデルである。

キングダンの主著『アジェンダ・選択肢・公共政策』で紹介されるこのモデルは、社会問題についての議論の流れ（問題の流れ）、政策についての議論の流れ（政策の流れ）、そして政治状況の流れ（政治の流れ）という3本の流れから政策過程を説明する。「問題の流れ」は、ある問題が、どのように人々に認識されて、定義付けられていくかのプロセスである。問題は、ただ存在するだけでは、解決すべき政策課題として社会的・政治的に認識されることはなく、例えば市民団体によって問題提起が行われたり、マスメディアによって

1 NPOWEB 1998年5月13日「※解説※ 都道府県、市町村の条例・判断によって NPO 法人の地方税には格差が出る？」（最終アクセス2018年7月11日）<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=780>
 2 シーズ・市民活動を支える制度を作る会が実施した「第5回各都道府県 NPO 担当者向けアンケート」の集計結果(1999年8月21日公表)、雑誌『地方行政』1998年12月3日号の特集記事「自治体の NPO 施策（下）42政令市・県庁所在市で均等割優遇へ 一模様眺めも多い他の市区町村一」
 3 法改正以前は都道府県をまたがる NPO 法人は経済企画庁（後に内閣府）が所轄庁だったが、現在は自治体に移管されている。また政令指定都市も所轄庁となっている他、都道府県からの権限委譲によってそれ以外の一部基礎自治体も所轄庁となっている。

報道が行われたりすることによって、その問題とは何かが定義されて文脈化されて人々に認識され、論点として設定（アジェンダ・セッティング）されることになる。「政策の流れ」は、問題に対応する政策案が生成・特定化されていくプロセスである。問題の認識・定義が、社会的に広く行われるのに対して、具体的な政策案を生成・特定化するプロセスは、比較的狭い範囲のステイクホルダーや専門家（学者や官僚機構）の中で行われることが多い。「政治の流れ」は、問題を「政府として取り組むべき問題」としてオーソライズしていくプロセスであり、政策案を「政府の政策」としてオーソライズするためのプロセスである。それがどのような政治的背景の中で起こり、政治的な合意形成や抵抗がどのように展開されていったかが分析対象となる。

その後、小島廣光が『政策形成とNPO法』において、NPO法人制度制定の政策過程の分析のために進化させたモデルを生み出した。

小島廣光の「改定・政策の窓モデル」は、この3つの流れと、それをつなぐ政策の窓について、「参加者と政策決定の場」「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」「3つ（問題・政策・政治）のパッケージ」という観点から、政策形成の事例分析を行うためのモデルである。小島は特に、問題を定義付けて社会的に認識させる役割を果たす参加者「政策アクティビスト」や、具体的な政策案を生成・特定化していく会議体や専門家コミュニティ等の「政策決定の場」を、研究対象として重視して着目する。

本研究では、この小島の「改定・政策の窓モデル」を用いて、「参加者と政策決定の場」「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」「3つ（問題・政策・政治）のパッケージ」を、「国」と「地方」に分類して並べることで、国のNPO法人制度の形成過程と絡みながら、自治体のNPO法人に関する税制がどのように形成されていったかを分析していく。

また、キングダムは、ある課題を政府として取り組むことを決定するアジェンダ・セッティングと、既に取組むことが決まったアジェンダのため

に、具体的に採用し得る方法を選択する「政府活動のための選択」とを区別する。そこで、本研究では、国の政府で優先的なアジェンダとなった政策について、地方として細部の施策を選択しただけなのか（政府活動のための選択）、それとも地方において「政策の窓」が開かれて独自のアジェンダがセッティングされたのか、という観点にも留意して見ていく。小島の「改定・政策の窓モデル」は、前述のような経緯からNPOに関する諸制度の政策提言や政策形成の分析に適したモデルとなっており、また他のNPO研究にも広く使用されているため、本研究のような事例の分析には適したモデルであると考えられる。

3 研究方法

収益事業を行わないNPO法人に対する法人都道府県民税の優遇は47都道府県で行われている一方、収益事業を行うNPO法人に対する均等割の優遇措置は、実施している県に限られている上、ロケーションが中国・四国地方と東北地方に偏っている。

そこで、収益事業を行っているNPO法人に対する均等割の優遇制度を全国で一番目と二番目に導入した岡山県（中国・四国地方）と宮城県（東北地方）に、どのような政策過程があったのかを「政策の窓モデル」に当てはめて事例分析を行う。

予備的研究として、47都道府県の制度がどうなっているかの現状を、都道府県条例や施行規則の条文、ホームページでの説明等から確認をして、制度の内容的側面と、形式的側面から分類した上で、税法上の議論についてまとめた。

最後に、他県に先行して制度を導入した岡山県と宮城県について、制度の制定過程を分析して記述する。一次資料としては、県議会議事録と、「NPOWEB」のニュースアーカイブを中心に用いて、それを理解するための補足情報を得るために、当該制度実現の中心的な政策アクティビストであった松原明氏へのインタビューを行った。

都道府県における地方税の優遇制度（特に法人住民税均等割の優遇対象の拡大）については、全

国的な政策アクティビストによるアジェンダ・セッティングが、全国レベルの政策論議と地方レベルの政策論議とを媒介する参加者の存在によって、地方レベルでの具体的な政策アジェンダあるいは政策の選択肢となっていくと考えられるので、「政策の窓モデル」を全国・全国と地方の媒介・地方の3つのレベルに留意して政策過程を検討することで明らかにする。

収益事業を行う NPO 法人の均等割を優遇することは、日本の税制度上、困難であると言われていた⁴にも関わらず、どのようにしてパラダイムシフトを実現できたのか。それは、突破口となった先進的な県を見ると、国レベルでの政策形成に携わるプレイヤーと、地域密着で政策形成に関わるプレイヤーの両方がいて、その両輪によって政策の窓を開いたようである。その仮説を政策の窓モデルの当てはめによって検証していく。

4 都道府県の NPO 法人に対する法人住民税優遇措置導入の小史

NPO 法人に対する住民税均等割の優遇制度がどのように導入され、拡充されたかについての沿革を、3つの段階に分けて見ていくことにする。

1つ目は1998年の3月19日～12月1日の NPO 法の成立から施行までの期間に急ピッチで進められた収益事業を行わない NPO 法人への優遇措置の整備の段階、2つ目は2001年から2005年の収益事業を行う NPO 法人優遇措置の拡大の段階、そして3つ目がその後である。

① 収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除に関する流れ (1998年3月～12月)

1998年3月19日 NPO 法が可決成立した。施行は12月1日であり、それまでに NPO 法人の所轄

庁とされた都道府県は、NPO 法施行条例を整備し、設立認証を始めとする具体的な事務の体制についても急いで整える必要に迫られていた。

NPO 法案成立に尽力したインフラストラクチャー・オーガナイゼーション (基盤整備組織) と呼ばれる NPO は、NPO 法の都道府県の現場でのエンフォースのあり方について、各都道府県に要望を出したり、担当者にレクチャーをしたりといった形で、法人制度のスタートに向けた準備を急ピッチで進めなければならなかった [日本 NPO センター2007:178-181]。都道府県への均等割優遇の要望は、それと同時に並行で行われることになった。

5月1日に鎌倉市が収益事業を行わない NPO 法人の市民税減免の方針を発表した。

都道府県では、山形県が全国で最初に、6月議会で NPO 法人の均等割免除を内容とする県税条例改正を実施した。山形県は NPO 法施行条例についても全国に先駆けて6月議会で成立させている。

7月末にシーズが全都道府県に行ったアンケートでは 24自治体が免除の方向で検討していると回答した。また、8月11日付けで、日本青年会議所が全都道府県知事に均等割減免を求める要望書を提出した。8月までには、北海道、宮城、福井、大阪、山口などの NPO セクターから各地の知事に要望書が提出され、その後も9月議会に向けて静岡、香川、広島など各地域の NPO セクターからの要望が相次いだ⁵。

各地の9月議会では、6月の山形に続いて、24の府県が均等割免除の条例改正を行った。9月議会が終わる10月半ばくらいの時点では、残りの22の都府県も、12月以降の議会での条例改正又は条例改正なしの規則改正や通達によって均等割免除をするという方向性をほぼ固めており、大きな方向が固まったことで、それ以降の議論は、社団・

4 NPOWEB 1998年5月13日「※解説※ 都道府県、市町村の条例・判断によって NPO 法人の地方税には格差が出る？」(最終アクセス2018年7月11日) <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=780>
 NPOWEB 2001年8月2日「我孫子市、収益事業をしても市民税減免」(最終アクセス2018年7月11日) <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=419>
 5 NPOWEB 1998年8月31日「住民税の減免措置の要望相次ぐ」(最終アクセス2018年7月11日) <http://www.npweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=763>

財団の均等割免除をそれまで行っていなかった北海道・熊本・宮崎の3道県が、他の公益法人と新設される NPO 法人とのバランスをどうするかなどの議論となっていた⁶。

NPO 法人が実際に設立されて税務手続を行う 1999年の時点までには、47都道府県の全てで収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除が実現した。

収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除は、基礎自治体レベルでも同様の措置が広まっていった。それまで事務所を置く NPO 法人の数がゼロであった規模の小さな自治体にも徐々に NPO 法人ができていくうちに均等割免除の制度を導入する基礎自治体も増えていった。

② 2001年から2005年 収益事業を行う NPO 法人への優遇拡大時期

NPO 法人への均等割の優遇制度が再び動きだしたのは2001年であった。

2001年3月に岡山県が全国で初めて NPO 法人に特化した税制優遇条例を制定して、収益事業を行っている NPO 法人について一定要件（設立から3年以内で収益事業が赤字の年度に限り）での課税免除を行うことにした。

7月には宮城県でも同様の条例が制定され、それ以降は、この二つの県の条例と類似の趣旨、要件・効果、表現の条例が、中国・四国地方と、東北地方を中心に、2001年から2005年にかけて全国の18の府県に広まっていくことになった。

基礎自治体の方でも追随する動きが出て、2001年8月に我孫子市がプレスリリースで、基礎自治体としては初めて収益事業を行う NPO 法人についても一定要件での均等割減免を実施すると発表した。

2002年には、高知県がさらに踏み込んで、設立

からの一定期間という要件を設けず、また収益事業が赤字の年度にも限らない均等割の課税免除を行った。しかし、このような制度については、隣の愛媛県が2004年に部分的に導入（永続的だが、所得が年間50万円以内の年度に限定）をした以外では、他の県に広まっていない。

③ 2005年以降から現在まで ブームの終焉

山形県で2005年に導入されたのを最後に、しばらく収益事業を行う NPO 法人の均等割優遇を行う都道府県は現れなかったが、奈良県が2010年に、県議会議員からの本会議での要望に知事が応じて、一定の福祉活動を目的とする NPO 法人だけに限った措置を導入した⁷。

全国には、収益事業を行う NPO 法人に対する均等割優遇の制度がない都道府県がまだ28あるが、しかしその後は2018年3月現在まで、導入するところは現れていない。

なお、2018年3月末現在、都道府県の内、収益事業を行う NPO 法人に対しても住民税の均等割優遇を行っている19の自治体は、以下の表のとおりである。根拠となる条例の新設あるいは改正が成立した年月の順に並べてある。（同年同月成立の場合は同順位として自治体番号順に並べた）

6 雑誌『地方行政』1998年11月30日号の特集記事「自治体の NPO 施策(中) 43都道府県が均等割の優遇 ―青森県は不動産・自動車取得税も―」

7 2010年3月5日の奈良県議会本会議で、梶川虔二議員から、福祉事情が収益事業に該当するため、財政状況の厳しい福祉系 NPO に均等割の負担が生じてしまうことについて、改善の要望があった。これに対して荒井正吾知事は、「議員のせっきくの申入れでございますので、収益事業を行う場合でも課税を免除したいと思います」と回答。同年9月の定例会で、収益事業を行う NPO 法人であって社会福祉を目的とする事業を行うものに対して課する県民税の均等割を減免するための奈良県税条例改正が行われた。

表 1 収益事業を行う NPO 法人の住民税均等割の優遇制度がある府県一覧 (著者調べ)

		成立年月	根拠法令の名称	赤字要件	年数制限
1	岡山県	01年 3月	特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例	有	3年
2	宮城県	01年 7月	特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例	有	3年
3	岐阜県	01年12月	特定非営利活動法人に対する岐阜県税の特例に関する条例	有	3年
4	岩手県	02年 3月	特定非営利活動法人に係る県税の課税免除に関する条例	有	3年
4	山口県	02年 3月	特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例	有	3年
4	愛媛県	02年 3月	愛媛県特定非営利活動法人に係る県税の特別措置に関する条例	無 ⁸	無
7	栃木県	02年 6月	栃木県特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例	有	3年
8	高知県	02年12月	高知県特定非営利活動法人に係る県税の課税免除に関する条例	無	無
9	秋田県 ⁹	03年 3月	特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例	有	無
9	富山県	03年 3月	富山県税条例	有	3年
9	長野県	03年 3月	長野県県税条例	有	5年
9	島根県	03年 3月	特定非営利活動法人の設立を支援するための県税の課税免除に関する条例	有	3年
9	香川県	03年 3月	香川県税条例	有	3年
14	京都府	03年11月	特定非営利活動法人に係る京都府府税条例の特例に関する条例	有	3年
15	新潟県	03年12月	新潟県特定非営利活動法人を支援するための県税の特例に関する条例	有	3年
16	徳島県	04年 3月	徳島県税条例	有	5年
17	福島県	04年 6月	福島県税特別措置条例	有	3年
18	山形県	05年 7月	山形県特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例	有	3年
19	奈良県 ¹⁰	10年10月	奈良県税条例	無	無

5 政策の窓モデルによる政策過程の分析

5.1 政策の窓モデル 収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除の政策過程

① 参加者と政策決定の場

NPO シーズと NPO Web

NPO 法人の均等割の問題についてロビイングの中心となったのは NPO シーズとその代表の松原明氏で、インターネットでの情報共有、地方組織の意見の取りまとめなどを行った。NPO Web という NPO 政策に関するポータルサイトを運営

して、全国の自治体の条例改正の状況報告、自治体へのアンケートの結果の公表、地方税法の解説記事の掲載等を行うことによって議論をリードした。

国・中央省庁

新しい法人制度ができ、その設立認証を始めとする事務の実施を都道府県が行うことになったわけで、そのような場合、通常は国の所管省庁から自治体に対して標準的な事務の手順のようなものが示されることが想定されるわけだが、NPO 法人制度の施行に関してはそのような基準が示されることはほぼなかった。それは制度の理念として地方分権が強く意識されていたこと以上に、

8 ただし当該事業年度の所得金額が40万円未満という制限あり

9 当該収益事業の全部が国又は地方公共団体から委託された事業である場合に限る。

10 優遇対象は一定要件の福祉事業を目的とする NPO 法人のみ。

NPO 法が議員立法であったため、所管の経済企画庁としても積極的に関わろうという姿勢ではなかったという事情も大きかったようである¹¹。

これは地方税の扱いについても同様で、国は NPO 法人の都道府県税、市町村民税の扱いについて、口出しすることをしなかった。制度設計に悩んでいた自治体職員の中には、雑誌『地方行政』の取材に対して「国が NPO 法人を減免対象にすると伝えてくれれば」と本音をのぞかせる者もいたことが当時の記事に残っている¹²。

自治体

自治体は、NPO 法人制度のスタートのために急ピッチで準備を進める必要があり、NPO 制度の研究を行っていた。またシーズを中心とする NPO セクターと合同での勉強会も行っており、NPO 法人の法人住民税の問題についてもシーズ等と協議できる関係性が既に構築されていた。また、これからの自治体経営のあり方として NPO 施策が注目されていた時代でもあり、そのような議論を推進する環境があった。

国会議員

国会議員と民間側の政策アクティビストたちの政策決定の場としては、各党の NPO 政策に関する PT 等があったが、国政レベルの問題ではないため間接的な関与となった。後に NPO 議連(1999年8月結成)の会長を務めることになる自民党の衆院議員加藤紘一氏の地元の山形県が最初に条例改正を行って先鞭をつけたことや、岡山県議会において江田五月議員(NPO 議連の中心人物)の元秘書の橋民義 県議会議員が質問をするなどの動きが見られた。一方で、国会の議事録を「特定非営利」「NPO」「住民税」「均等割」などのキーワードを組み合わせて検索する限り、平成9年、平成10年の時期に、NPO 法人の法人住民

税の免除についての議論は確認できなかった。

② 問題の流れ

1998年3月に NPO 法が成立したことで、新設される NPO 法人の税法上の扱いが定義された。法人所得税については規定がついて、公益法人等と同じ扱いを受けるようになったが、しかし地方税の免除のための法改正は行われなかった。したがって、免除のためには、全国の自治体においてそのための措置をとるしかないことが明らかになった。

12月の NPO 法施行までに自治体の免除措置の導入に目途が付かなければ、NPO 法で期待された草の根の市民団体のための法人制度という意義は、年間数万円の均等割のデメリットによって損なわれてしまう危険性があった。その危険性については、前述の自治体とシーズとの法人認証制度に関する合同勉強会などを通じて、全国の自治体の担当者レベルで認識が共有されていくことになった。また、全国の中間支援系・制度基盤整備系の NPO からも、同様の趣旨の要望書の提出が相次いだことや、8月には日本青年会議所が収益事業を行わない NPO 法人の均等割を免除するようにとの趣旨の要望を全都道府県に対して行ったことにより、地方政治家や自治体幹部など、NPO 関係者・担当者以外の層にもこの問題の認識は広まっていった¹³。

③ 政策の流れ

5月1日に、鎌倉市が収益事業を行わない NPO 法人の市民税減免の方針を発表したことにより、問題解決のための政策が特定化した。鎌倉市はこの減免政策の根拠条文として、地方税法323条の「特別の事情がある者について市町村長は市町村民税を減免できる」という規定をあげた。前年の12月に神戸市が、法人制度新設が見込まれ

11 著者による松原明氏への2018年4月25日のインタビューによる

12 『地方行政』1998年11月30日号「自治体の NPO 施策(中) 43都道府県が均等割の優遇 一青森県は不動産・自動車取得税も一」

13 NPOWEB 1998年8月31日「住民税の減免措置の要望相次ぐ」(最終アクセス2018年7月11日)
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=763>

ていた NPO 法人について、震災復興に関わる法人の均等割免除についての方針を出していたが、活動内容の種類を限定することなく、NPO 法人一般についての均等割の減免措置を打ち出した点で、鎌倉市のこの市長発表は注目されることになった。NPO 法人全般について、公共性のある法人であるから地方税法上の減免の要件を満たす「特別の事情がある者」に該当するとの解釈を、自治体として初めて示したからである¹⁴。

都道府県も収益事業を行わない NPO 法人に対しての均等割の優遇措置に頑なに抵抗するようなどころはなく、あとはアジェンダ・セッティングの問題というよりも、NPO 法人制度のスタートまでに制度整備を間に合わせるための技術的な問題が論点となっていた¹⁵。

シーズや全国の NPO セクターの陳情内容は、要件効果としては「収益事業を行わない NPO 法人の場合は、法人住民税の均等割を免除する」というシンプルなもの、まずは都道府県に免除を決定させることで基礎自治体への波及を期待していた。

多少複雑なのは、47 都道府県ごとにそれぞれ異なる県税条例が存在することだった。それぞれの条例を解釈し、NPO 法人の均等割免除にあたって、当時の現行条例・施行規則のままで実施可能か、施行規則の変更のみで対応可能か、あるいは条例改正が必要となるか等の判断を行った上で、それぞれの都道府県ごとの政策提言を行う必要があった¹⁶。

④ 政治の流れ

1998 年 7 月 12 日の参院選挙で自民党が大敗し、省庁再編等の大がかりな行政機構改革を主導してきた橋本龍太郎首相が引責辞任、30 日に小渕恵三

首相が就任した。

いわゆる「改革派」と呼ばれた知事が出そろったのもこの頃で、「地域から変わる日本推進会議」（現「地域自立戦略会議」）が立ち上がったのも 98 年である。この会議を立ち上げたのが、浅野史郎（1993～2005 宮城県知事）、梶原拓（1989～2005 岐阜県知事）、北川正恭（1995～2003 三重県知事）、増田寛也（1995～2007 岩手県知事）、橋本大二郎（1991～2007 高知県知事）の 5 人の県知事たちである（後に、浅野知事と梶原知事と増田知事は、全国で二番目と三番目と四番目に収益事業を行う NPO のための税制優遇条例を制定し、橋本知事は、全国で初めて収益事業を行う NPO 法人の永続的な法人住民税の優遇措置に踏み切った）。

このような地方主導の改革を唱える政治の流れも、NPO 法人の均等割優遇措置を短期間に全国の自治体に展開してきた背景の一つと考えられる。展開としては、7 月（6 月定例会）に山形県が最初に均等割の優遇を定める条例改正を行った。県議会の議事録を確認する限りでは、これについての賛否が争われるような展開にはならなかった。（改正後、12 月 9 日の県議会本会議で、全国に先駆けて減免を実現したことを肯定的に評価する質問が、自民党系の土屋健吾県議からあったのみである。なお、山形県選出の有力な自民党衆院議員であった加藤紘一氏は、NPO 議連の会長を務めるなど NPO 法成立の立役者であった）

⑤ 3つのパッケージ

前述の通り、「収益事業を行わない NPO 法人に均等割を負担させない」という政策はシンプルであり、NPO セクターにとっても、NPO 施策に好意的な地方公務員にとっても、働きかけのため

14 NPOWEB 1998 年 5 月 13 日「鎌倉市の市税の減免の根拠法について」（最終アクセス 2018 年 7 月 11 日）
<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=780>

15 シーズ・市民活動を支える制度を作る会が実施した「第 5 回各都道府県 NPO 担当者向けアンケート」の集計結果（1999 年 8 月 21 日公表）

16 『地方行政』1998 年 12 月 3 日号「自治体の NPO 施策（下）42 政令市・県庁所在市で均等割優遇へ 一模様眺めも多い他の市区町村一」
 『地方行政』1998 年 11 月 30 日号「自治体の NPO 施策（中）43 都道府県が均等割の優遇 一青森県は不動産・自動車取得税も一」

のロジックの共有が容易であった。加えて、NPO法の施行に向けた研修、研究の機会がNPOセクター内でも、自治体内でも、自治体とNPOとの横断的な場面でも、多数あり、それは均等割の優遇措置の政策がフェイストゥフェイスで共有される機会となった。問題と政策をつなぐ窓はこうして比較的容易に開いていった。

また、前述の通り、政治状況は国においても地方においても行財政改革を掲げる政治家たちが相次いで出現する状況であり、NPO政策はその目玉的な政策として積極的に取組む気運が政治に広く存在しており、政治と政策をつなぐ窓は、既にかなり広く開いた状況になっていたと評価できる。

NPO政策全般の流れの中で広く開いていた政策の窓の中で、均等割の問題は、アジェンダとしては、47都道府県ではほぼ抵抗なく既定事項として位置付けられ、問題はそれをどのように実現するか「選択肢」の問題であった。

シーズのアンケートや、地方行政の取材に対しても、均等割の優遇をしないと回答した都道府県は基本的になく、論点となっていたのは既存の都道府県税条例やその施行規則、あるいは解釈・運用を、どのようにするか技術的な問題であったのである。

こうして、NPO法人が実際に設立されて税務手続をする1999年度までには、全ての都道府県が収益事業を行わないNPO法人の均等割の全額優遇を実施する体制が実現した。

5.2 1998年から2001年にかけての全国的な状況

次に、収益事業を行うNPO法人への均等割優遇が拡大するフェーズを見ていく。まずは、岡山県と宮城県の個別の状況を見る前に、当時の全国的な状況を、「政治の流れ」と「政策の流れ」に着目して確認していくことにしよう。

政治の流れ

1998年3月のNPO法成立後、橋本内閣が総辞職して、小渕内閣が発足するが、2000年4月に小渕首相は急死。森喜朗内閣が発足したが支持率が

低迷して政局は混乱、NPO議連の会長でもあった加藤紘一議員による倒閣運動、いわゆる「加藤の乱」(2000年11月)も起きるなど、NPO議連主導によるNPO政策の推進は困難な状況になっていた。

その後、小泉内閣が2001年4月に発足すると、「官から民へ」「国から地方へ」という行政改革・歳出削減の政治的トレンドは、1998年と比較してもさらに加速することになった。

政策の流れ

1998年にNPO法を成立させたNPOアクティビストたちは、1998年12月の施行までに都道府県での認証実務についての細かい働きかけを行った。さらに1999年以降は実際のNPO法人設立認証やその他の行政手続のあり方について、NPO側・民間側の双方に研修機会を提供するなど、スタート後の制度の円滑な運用と、利活用の促進のために慌ただしく活動をしていた。

同時に新しい政策提言のテーマとして浮上していたのが寄付金税制であった。NPO法成立の際に実現ができなかった所得税法上の優遇策、すなわちNPOへの寄付金を所得額ないしは所得税額から控除させるための法改正の実現が焦点となっていたのである。

シーズや連絡会はNPO寄付金優遇のためのロビー運動を展開したものの、小渕首相の急死、森内閣の支持率低下による政権の不安定化と「加藤の乱」など、政局の混乱によって実現は困難を極めた。けっきょく、NPO議連主導の議員立法によるNPO寄付金税制の実現はいったん頓挫し、閣法による限定的な制度が2001年3月に「租税特別措置法」の改正によって実現をした。

だが、この間の、税制に特化したロビーイングの経験により、NPO関係者や、その働きかけを受けたNPO政策に熱心な国会議員、国・地方の行政職員たちの、公益法人に関する税制についての議論は深化していった。歳入減少を懸念して抵抗する財務省と渡り合うために、税法や財政に関する政策ロジックを磨き上げていったからである[原田2016:120-123]。これが、1998年のNPO法

成立以降の数年間の期間での、NPO と税の政策をめぐる状況の変化であった。

5.3 政策の窓モデル 岡山県「特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」の政策過程

① 参加者と政策決定の場

岡山県庁

条例の制定当時の岡山県知事は石井正弘氏（岡山県知事 1996～2012年）であった。建設官僚出身で行政改革に熱心な政策通として知られていた。

岡山県は2000年5月に「地方税を考える研究会」を設置した。法定外目的税の実現可能性の検討などを主な目的とし、2年間の検討を行った。総務部長が座長、財政課、税務課、市町村課の各課長が幹事を務め、関係室課や地方振興局の若手職員20人で構成されていた¹⁷。この研究会の中間報告（2000年11月）において、NPO への県税の優遇措置（設立から一定期間内の収益事業を行う法人の均等割、不動産取得税、自動車取得税の免除）が提言された¹⁸。

岡山県議会

岡山県議会では、民主党系会派所属の橋民義議員（岡山県議 1987～1999年）が、NPO 法人への税制優遇を含む NPO 支援施策推進の立場から1998年、1999年と相次いで質問に立ち、宮城県などの先進的な NPO 政策を参考にすべきとの持論を述べている¹⁹。橋氏は、岡山県選出の有力な民主党参院議員で NPO 議連の中心メンバーでもあった江田五月氏の秘書出身である。

1999年の県議会議員選挙に橋氏は出馬せず、その後継候補として司法書士の姫井由美子氏（岡山

県議 1999～2007）が県議会議員に初当選した。姫井氏は NPO 支援税制の拡充を求める質問を行い、知事が収益事業を行っていない NPO 法人の均等割減免制度があることを回答すると、それは47都道府県全てで導入されている施策に過ぎないことを指摘し、さらなる支援制度の拡充を促した²⁰。

また、1999年の県議会選挙では自民党の佐藤真治氏（岡山県議 1999～2016年）が県議会議員に初当選している。佐藤氏は、岡山県選出の自民党有力衆院議員で NPO 議連の中心メンバーでもある逢沢一郎氏の秘書出身である。佐藤氏はライフワークとして NPO 政策に取組み、平成11～17年にかけては毎年定例会の質問で県の NPO 施策推進に関する質問を行っている。与党議員として2001年には、県の NPO 支援税制条例について高く評価する質問を条例制定の前と後にそれぞれ行っている²¹。

民間側では、1998年に県内の50以上の NPO が発起人となって「岡山 NPO サポートネットワーク」を立ち上げた。また、岡山県には全国的に見ても比較的有力な中間支援団体である「岡山 NPO センター」が存在する。

② 問題の流れ

NPO 法施行に合わせて NPO 法人の均等割免除を行った際、収益事業を行う NPO 法人を対象から外したという経緯であるため、収益事業を行う NPO 法人の均等割負担という問題の存在については既に定義されていた。実際に、NPO 法人制度が普及して、収益事業を行う NPO 法人が現れるようになると、その負担が実感されるようになり、問題が NPO セクターの中でより認識されるようになっていった。

岡山県においては、NPO の普及のためのさら

17 『税務経理』2000年4月28日号16ページ「法定外目的税など地方税を考える研究会発足へ」

18 2000年12月12日の岡山県議会本会議での佐藤真治議員の質問に対する石井正弘知事の答弁

19 1998年3月11日の本会議、1999年3月9日の本会議

20 1999年6月25日の本会議

21 2001年3月8日と6月14日の本会議

なる支援が県議会で求められた際に、県としては収益事業を行っていない NPO 法人の均等割の免除措置があることを説明したものの、それは全国 47 都道府県で実施されている、いわばデフォルトの施策であり、さらに踏み込んだ措置を考えるべきとの要望が行われたことにより（前述の姫井議員の質問など）、この問題の存在が知事・県庁幹部レベルではっきりと認識されるようになった。

③ 政策の流れ

1998年の NPO 法施行から2001年ころにかけて、岡山県では均等割免除対象の拡大の他に、NPO 支援の政策として、NPO の活動拠点の整備や、NPO を推進するための基本条例の制定などが議論されていた。

2001年前後、国の方では寄付金控除を中心とする NPO への国税の優遇策が議論されており、岡山県選出の国会議員たちはその議論をリードする立場にあった。勉強会や陳情が繰り返し行われたことにより、NPO と税のあり方についての政策論議が岡山県の政治関係者の中で深まっていった。また、地方税法の改正により自治体の税に関する自主権が拡大しており、2000年5月の「地方税を考える研究会」の庁内での発足も、そのような税に関する地方分権拡大のトレンドを受けてのものであった。

そして11月の「地方税を考える研究会」の中間報告²²によって、収益事業を行う NPO 法人であっても、設立から一定期間内にかつ収益事業が赤字の場合についてのみ均等割を減免するという政策が特定化されることになった。

④ 政治の流れ

1996年に岡山県知事に初当選した石井正弘氏が2000年に再選されて2期目が始まる中で、専門分野の行財政改革の一環として NPO 施策の充実に取り組む気運があった。行財政改革を志す知事たちが、自治体の新しい政策アイデアを切磋琢磨する雰囲気の中で、他県に先駆けて新しい NPO のた

めの税制優遇制度を作ることについての政治的意義は大きかったと推測できる。

岡山県選出の国会議員3人が、国の NPO 政策推進の中心的な役割を果たしていた。自民党の熊代昭彦氏、逢沢一郎氏と、民主党の江田五月氏である。その系列の県議会議員たちが、県議会で県の NPO 政策推進を強く訴えていた。

また、石井知事が初当選した1996年の県知事選挙の対立候補が江田五月氏であった。

そのような自民党系と民主党系のライバル関係にある両者が、NPO 政策においては超党派で連携すると同時に競い合うという構図が岡山では生まれていた。

前述のように、岡山県政においては、自民党系の佐藤真治議員と、民主党系の橋民義議員並びにその後継の姫井由美子議員が、1990年代末から継続的に NPO 政策の推進を継続的に主張していた。いずれも岡山県選出で NPO 議連の中心を担った国会議員たちの系列の県議会議員である。

NPO 法人の均等割減免に関しての県議会における具体的な政治的展開は、次のような時系列であった。

まず、1998年9月18日の定例会において、橋民義議員が「法人県民税の均等割に関しては、他の公益法人と同じように、NPO に対してもこれをすぐに減免するべきだ」と主張し、石井正弘知事から「公益法人と同様に、その公益性にかんがみ、収益事業を行わない場合には減免をするよう、法施行に合わせまして準備を進めております」との答弁が行われた。

1999年6月24日の定例会において、佐藤真治議員が「当初この法律は、税法上の優遇措置が検討されていましたが、その公共性にかんがみて、県として何か独自にお考えでしょうか」と質問し、生活環境部長から「NPO の実態や活動状況を見きわめながら、必要な支援措置について検討してまいりたい」との前向きとも後ろ向きとも言えない一般的な答弁を得ている。

その翌日の6月25日の定例会では、姫井由美子

22 中間報告の原文は既に破棄されており岡山県庁にも存在しない。

議員から「NPO法で、法人格を取り、社会的に認知され、同時に信用を得たとしても、税制上の優遇措置はなく、資金繰りに頭を痛める事実が変わりがないのが現状」と問題点の指摘があり、これに対して石井知事が「県では法人県民税の均等割を申請に基づき減免する措置を既に設けまして、公益法人と同様の取り扱いとしている」と答弁すると、追加質問で「この減免あるいは軽減につきましては、全国47都道府県すべてで行われていることすし、今岡山中で特に福祉NPO支援を上げられ、NPOの活躍を期待していると思われませんが、NPOが、私たちが望む活動が思う存分できるように、よりよく生かされる支援というものを、さらに早急に御検討いただきたい」と要望をしている。

1999年6月定例会のこの二つの質問と答弁は、NPO政策に熱心な自民党系・民主党系双方の議員たちが、県独自のさらなる地方税の優遇策を知事に求めるというやや漠然とした政治展開であった。

県議会での議論が、具体的な政策をめぐる政治的展開となるのは、前述の地方税を考える研究会からの中間報告が出た後である。

2000年12月12日の定例会では、佐藤真治議員が、「このたび県庁内の若手の皆様で結成する地方税を考える研究会が、全国的にも先進的な、不動産や自動車の取得税の減免を含めたNPO法人の優遇税制の創設を提案する中間報告を提出されたのを受け、知事が極めて前向きに導入の方向を示してくださったことを心から感謝申し上げます。まさに、第2次石井県政の基本戦略の中の一つ、『ソフトパワー先進県おかやま』の面目躍如といったところであります」とこの政策を称賛。翌年の2月定例会において、この政策が条例案として示されると、3月8日の定例会で「全国的にも先進的な特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例案が示されたことは大歓迎」と述べている。

このように、政策が具体化した2000年12月以降から2001年3月の条例制定にかけては、石井知事の政策を、自民党系知事と党の佐藤議員が称賛するという形での政治的展開があった。

⑤ 3つのパッケージ

民間側の政策アクティビストたちは、寄付金に関するNPOへの税制優遇のさらなる拡大を求めて研究やロビイングを続ける中で、収益事業を行うNPO法人への住民税の優遇措置の拡大を説得するためのロジックについても洗練させていった。一方、岡山県庁の側では、地方分権の流れの中で、地方独自の税制について検討する機運が高まり、それがNPO政策の推進と結びついて庁内研究会において優遇税制について積極的に検討することにつながった。地方税を考える研究会の中で、こうした問題と政策とをつなぐ窓が開き、具体的な政策として形になった。

また、そのような政策が、岡山県選出の国会議員とその系列の地方議員たちによって政治の側にも共有されて後押しする体制が構築されたことにより、政治と政策をつなぐ窓も開かれていった。NPO政策に熱心な民主党系の議員たちが、ライバル関係にある石井知事にさらなるNPO推進のための優遇税制を求め、政策を競う形で自民党系議員のサポートを受けながら石井知事は政策を推進することができた。

こうして、政策と問題と政治がパッケージとなり、自民党系、民主党系の双方の政治家から追い風を受ける形で、県庁内で練り上げられた具体的な政策案は、2001年3月に「特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」として成立することになった。

5.4 政策の窓モデル 宮城県「特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例」の政策過程

① 参加者と政策決定の場

宮城県庁

条例の制定当時の宮城県知事は浅野史郎氏（宮城県知事1993～2005年）だった。「改革派知事」として知られ、NPOの支援推進にも取組んでいた。

議会での答弁では、議員からのNPOへの税制

優遇一般を求める質問に対して、知事の側から収益事業を行う NPO 法人への税制優遇という具体的な施策を積極的に挙げて議論をリードする姿勢が見られた。

NPO に対する県税の優遇制度についての具体的な施策が検討された場合は、2000年に県庁内に設置された「宮城県税制等研究会」で、座長は税務課の課長補佐が務め、財政課、税務課、行政管理課、市町村課、産業経済総務課、保険福祉総務課、土木総務課の班長クラスの職員によって構成された。この研究会の中に「新税・優遇税制」のワーキンググループが置かれて、NPO の設立・活動支援のための独自税制の研究が優先課題とされ、県の全ての課税税目について NPO への優遇税制の可能性の検討が行われた [千葉2002:124-125]。

宮城県では、この他に、有識者からなる「宮城県民間非営利活動促進委員会」を条例に基づいて設置している。ただ議事録等の関係資料を見る限り、この委員会においては、県税の優遇制度のあり方については、県職員からの検討状況の報告のようなことが行われているものの、県からの諮問が付されたり、委員会自らで具体的な検討を行ったりはしていない²³。

宮城県議会

議会には NPO 関連施策について議論する特定非営利活動促進条例制定特別委員会が置かれるなど、NPO 政策についての議論が活発だった。

また、せんだい・みやぎ NPO センターが県議会へのロビイングにも熱心で、後述のように NPO への税制優遇に関する請願を1998年と2001年に行っている。

民間側

宮城での主要な政策アクティビストは、せんだい・みやぎ NPO センターである。1998年に収益事業を行わない NPO 法人の均等割を減免するよう県議会に請願を出しているが、2001年にも県議

会に NPO への税制優遇を求める請願を行っている。せんだい・みやぎ NPO センターは地方都市に拠点を置く基盤整備型 NPO の先駆け的存在で、全国的な NPO 政策の議論をリードする存在でもあった。

② 問題の流れ

NPO 法施行に合わせて NPO 法人の均等割免除を行った際、収益事業を行う NPO 法人を対象から外したという経緯であるため、収益事業を行う NPO 法人の均等割負担という問題の存在については既に定義されていた。実際に、NPO 法人制度が普及して、収益事業を行う NPO 法人が現れるようになると、その負担が実感されるようになり、問題が NPO セクターの中でより認識されるようになっていった。

宮城県においては、1998年に全国的にも早く NPO 推進条例を制定するなど理念的な面での制度整備については進んでいたものの、地方税の優遇措置に関する施策は具体化しておらず、そのような中で、2001年にせんだい・みやぎ NPO センターからの NPO 法人に対する税制優遇を求める請願が県議会に出されて採択されたことにより、問題の存在が知事・県庁幹部・県議会レベルで改めてはっきりと認識されるようになった。

③ 政策の流れ

宮城県税制等研究会の中に立ち上げられた「新税・優遇税制」のワーキンググループの中では、NPO 法人への県税の優遇を拡大する理由となる「公益性」についての議論がなされた。議論の一方では、県として優先的に取り組むべき政策と共通するテーマの NPO を税制面で支援することは公益性が高いと言えるのではないかとの議論から、介護などの福祉分野で活動する NPO や、環境保全のためのトラスト活動に取り組んでいる NPO など、特定のテーマの NPO に絞った税制優遇策が検討された [千葉2002:125]。しかし、活動テ

23 宮城県庁の「宮城県民間非営利活動促進委員会」のサイト（最終アクセス2018年7月11日）
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kyosha/iinkai.html>

マを絞ってしまうことにはNPOセクターからの批判もあった²⁴。

研究会の議論のもう一方は、行政だけが公益活動を担っていた時代から脱却し、市民が自主的にNPOを通じた公益的活動に取り組むことそれ自体が民主主義の進化であり、公益の増進なのだという価値観のもと、NPOの設立や成長が促進されることそれ自体が公益に合致すると捉えて、あらゆるテーマのNPOのスタートアップのための税制優遇を行うという方向性のものであった〔千葉2002:125-126〕。基盤整備型の組織であるシーズやせんだい・みやぎNPOセンターからの県への要望は、こちらのラインの議論により親和的であった。

最終的に研究会は、「全てのNPO法人を対象とした優遇策」と、「活動内容が県の政策目的に合致する特定分野についての支援策」という、二階建ての税制優遇策を提案した。

全てのNPO法人を対象とする優遇策としては、設立3年以内で収益事業が赤字の場合については、収益事業を行うNPO法人にも均等割を課さないこと、本来活動に供するために無償で不動産や自動車を取得した場合に取得税を課さないことが提案された。さらに、特定分野のNPO法人については、同様の取得税の免除が有償取得の際にも適用されるなどのプラスアルファの優遇策が提案された〔千葉2002:125〕。これにより宮城県の収益事業を行うNPO法人の均等割免除の政策が特定化されることになった。

④ 政治の流れ

1993年11月に浅野史郎が宮城県知事に初当選した。宮城でNPO課税免除条例成立した2001年7月は浅野の2期目の最後の年だった。2001年11月に3回目の当選を果たしている。2001年前後、浅野は「改革派知事」と呼ばれ、全国的にも有名な存在であった。

NPO法人の均等割減免に関しての具体的な政治展開は、次のような時系列であった。

NPO法人の均等割の問題が最初に県議会にあったのは、1998年6月の定例会に、せんだい・みやぎNPOセンターが「NPO法人の県民税の減免措置について」という陳情文書を提出した時であった。ただし、これは陳情であったため、県議会議員による具体的な討論が行われたり、採択の決が行われたりといったことはなかった。

宮城県は、収益事業を行わないNPO法人の均等割を免除するための条例改正を、1998年12月定例会で行っている。この定例会での知事の所信表明において、浅野知事はNPOの推進についても演説に盛り込み、NPOに関する話題のトリを「なお、NPO法の施行に伴う措置として、同法により法人格を取得した収益事業を行わない特定非営利活動法人を法人県民税の均等割の免除対象に追加するための、県税減免条例の一部を改正する条例案を今議会に提案しております」と結んでいる。NPO法人の均等割免除に関しての論点が、少なくともこの時点である程度、浅野知事に認識されていたということになる。

1999年には岩淵義教議員と菅野信男議員から、NPO法人の地方税を優遇すべきとの趣旨の質問があり、これに対して浅野知事は、収益事業を行わないNPO法人の均等割免除を行っていることを簡単に紹介する答弁をしている。

2000年に入ると、同様の質問に対しての浅野知事の答弁はより前向きになり、同年9月の定例会での畠山和純議員からのNPOへの優遇税制に対する県の取り組みについての質問に対し、「本県でのNPOに対する優遇税制については、現在、収益事業を行わないNPO法人に対しては、法人県民税均等割の減免措置を行っております。県のその他の税目については、NPO法人育成の観点から、県としてどのような優遇税制を講ずることが可能かについて検討を行っているところでございます。また、現在国においては、NPO法人に対する優遇税制の検討を行っておりますので、この検討の結果も参考としてまいりたいと考えております」と答弁している。

24 NPOWEB 2001年4月24日「宮城県がNPO法人への県民税優遇措置拡大へ」（最終アクセス2018年7月11日）

県議会の外においても、この頃、NPO に対する地方税の優遇措置についての政治的展開があった。2000年10月25日には、国会のNPO議員連盟主催による「NPO 議員連盟地域フォーラム in 仙台」が開催され、NPO への地方税の優遇措置全般が話題となった²⁵。また11月15日には浅野知事をはじめとするいわゆる「改革派知事」が主導する「国と地方の税制を考える会」の第3回目の会議が東京で開催され、その席でもNPO への優遇税制全般が議題となっている²⁶。

そして、2000年11月27日の決算委員会では、宮城県税制等研究会でどのようなことを議論しているかとの質問に対し、NPO へのさらなる優遇税制の検討を行っていることを浅野知事は明らかにした。

2000年12月6日の定例会（遊佐美由紀議員からの質問）では、浅野知事はさらに踏み込んで、「できるだけ早く結論を持ってそして優遇税制を実現をしていきたい」とNPO 税制優遇推進の立場を明言した。ただし、この時の税制優遇の内容として例にあがっているのは、青森県の制度を参考にした不動産取得税や自動車取得税の免除などで、収益事業を行うNPO 法人への均等割免除拡大の話題は例示にあがっていなかった。また、優遇対象のNPO 法人についても、全てのNPO 法人を税制優遇することは県民の理解を得ることが難しいとの理由から、対象となるNPO 法人の活動内容等を限定する方向で検討しているとの趣旨の答弁をしていた。

2001年2月定例会に、せんだい・みやぎNPOセンターから、請願「特定非営利活動法人（NPO 法人）に対する県の税制面での優遇措置の拡充に関することについて」が提出され、3月16日の本会議において可決・採択された。

2001年3月8日の予算特別委員会では、浅野知事は、庁内会議の検討状況、せんだい・みやぎNPOセンターからの請願、そして先行してまも

なくNPO 税制優遇条例を可決しようとしている岡山の事例などを紹介しながら、収益事業を行うNPO 法人の均等割免除が検討対象であることを県議会において初めて明言した。

そして、浅野知事は2001年6月の定例会に、収益事業を行うNPO 法人に均等割免除を拡大することを中心とする条例案を提出した。

⑤ 3つのパッケージ

NPO への寄付金優遇税制拡充を求める国へのロビイングにおいて中心的役割を果たしていたせんだい・みやぎNPOセンターは、県税の優遇措置に関しても県議会・県庁にもロビイングを行っており県議会に請願を行った。それを受ける形で県庁内に設けられた地方税制等研究会が具体的な優遇制度をまとめたことで、問題と政策とをつなぐ窓が開いた。

NPO 施策に熱心な改革派知事の浅野氏と、共産党以外は知事与党体制の県議会であったから、政治の窓は開いており、研究会から提言された内容での「特定非営利活動法人に対する県税の課税免除に関する条例」が2001年7月に成立することになった。

6 おわりに

本研究では、NPO 法人への優遇税制に関して、これまであまり研究の題材とされてこなかった地方自治体における政策過程について、収益事業を行うNPO 法人への均等割優遇制度の成立過程を中心に分析をした。

収益事業を行わないNPO 法人の均等割免除の事例分析からは以下のような政策過程が分かった。NPO 法の成立によって、新設されるNPO 法人の地方税法上の扱いが確定して、均等割が課税されるという問題が定義された。その負担が小規模NPO にとって重大であることの認識が、シーズ

25 NPO Web 「第5回NPO議員連盟総会」 http://www.npweb.jp/modules/event/index.php?content_id=4 (アクセス最終確認2018年8月24日)

26 構想日本「国と地方の税制を考える会」第3回会合 <http://www.kosonippon.org/project/detail.php?id=117> (アクセス最終確認2018年8月24日)

を中心とするインフラ整備型 NPO によって広まっていった。その認識は、NPO 認証制度の準備に向けた自治体向けの研修機会を通じて各都道府県の NPO 担当者レベルで広まり、シーズが運営するニュースサイト NPO Web によって各地の NPO 活動家に広まり、各地の中間支援型 NPO や日本青年会議所からの都道府県知事への意見書提出によって知事や都道府県幹部レベルに広まっていった。その問題を解決する政策は、鎌倉市の収益事業を行わない全ての NPO についての均等割を免除するという発表によって具体化された。この具体化した政策は、前述のシーズの活動や、各地の中間支援型 NPO と日本青年会議所からの意見書提出などにより、問題の認識共有と同時進行で、各都道府県の担当者レベルから知事・幹部レベルまで広まっていった。また、その政策を実現する政治的な展開としては、NPO 政策に熱心で NPO 法成立の立役者でもあった加藤紘一氏のお膝元の山形県が先陣をきって県税条例改正を行っていた。各地の県議会議事録等を確認する限り、政策自体に強い反論があったことは見当たらず、収益事業を行わない NPO 法人の均等割免除は、政治的アジェンダというよりも、どのように各地の既存条例の体系の中でフィットさせるかという技術的な問題として論じられていたことが当時の地方税の専門雑誌の議論などからは分かった。

収益事業を行う NPO 法人の均等割免除の事例分析からは以下のような政策過程が分かった。前述の収益事業を行わない NPO 法人に限定した均等割免除が全国の都道府県で行われたことで、既に収益事業を行う NPO 法人の均等割負担は制度上の問題としては定義されていた。法人制度がスタートし、収益事業を行う NPO 法人が実際に現れることで、その税負担の問題が現実のものとして認識されるようになっていった。

1999年から2001年初期にかけて、シーズやせん

だい・みやぎ NPO センターを始めとする基盤整備系の NPO や、NPO 支援政策に熱心な地方議員たちからは、地方におけるさらなる NPO への税制優遇の導入という幅のある形での要望が行われていたが、この時点ではまだ政策は特定化・具体化まではしていなかった。具体的な政策が生成されたのは、岡山県庁内と宮城県庁内にそれぞれ設置された地方税についての研究会で、そこで「設立から一定期間以内で、収益事業が赤字の年度」に限定して、収益事業を行う NPO 法人についても均等割を免除するという政策が具体化した。庁内研究会から提言された政策を、知事が先進的な NPO 推進政策・行財政改革の一環として議会に提示し、NPO 政策に熱心な県議会議員たちが、自分たちが知事に要望してきた改革的な政策が実現したと受け止める政治的展開によって、NPO のための税制優遇条例は成立していった。

地域の特筆すべき事情としては、岡山県では NPO 議連の有力国会議員が県内選出議員に複数いてその系列地方議員が存在していたこと、宮城県では全国的にも有数の大手の基盤整備型 NPO であるせんだい・みやぎ NPO センターが存在することがあった。この、岡山の地方議員と、宮城のせんだい・みやぎ NPO センターが、「問題の流れ」や「政治の流れ」において大きな役割を果たしていたこともわかった。

本研究では十分に触れることができなかったが、収益事業を行う NPO 法人への均等割優遇制度を導入しなかった自治体との比較²⁷、それから、政策参照による制度の普及の過程の分析²⁸の二点については、重要な問題であり、今後の研究課題としたい。

27 例えば宮城県と同じく「改革派」と呼ばれる知事がいた三重県などは、どうして均等割優遇を収益事業を行う NPO 法人に拡大しなかったのか。あるいは、地方税制の研究・検討を熱心に行った県は他にもあったのに、なぜ NPO 関連税制については政策の窓が開かれなかったのかなど。

28 岡山県から中国・四国地方、宮城県から東北地方への類似条例の伝播の過程や、高知県型の制度が他の自治体にあまり広まらなかったことの原因分析など。

参考文献

- Brody, Evelyn and Cordes, Joseph J. (1999) "Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Two-Edged Sword?" pp141-175 in Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict, edited by Elizabeth T. Boris and C. Eugene The Urban Institute
- Kingdon, John W. (2011) "Agendas, Alternatives, and Public Policies, update edition, with an epilogue on Health Care, 2nd edition" Pearson Education, INC
- 伊藤修一郎 (2003) 「自治体政策過程における相互参照経路を探る—景観条例のクラスター分析」『公共政策研究』3 pp79-90
- 岩田陽子 (2004) 「NPO 税制の概要と課題」『レファレンス』54 (5) pp64-74
- 大森健 (2006) 「特定非営利法人における収益事業の問題点」『鹿児島大学法学論集』40 (2) pp89-110
- 金子宏 (2017) 『租税法<第22版>』弘文堂
- 小島廣光 (2003) 『政策形成と NPO 法』有斐閣
- 玉國文敏 (2014) 「公益法人税制の改革動向」『宗教法』23 pp183-202
- 千葉佐 (2002) 「地方税最前線 宮城県における NPO 法人優遇税制の創設」『地方税』2002年3月号 pp121-128
- 辻智仁 (2002) 「公益性と地方税の減免について」『自治大阪』2007年3月号 pp49-56
- 日本 NPO センター (2007) 『市民社会創造の10年—支援組織の視点から』ぎょうせい
- 原田峻 (2015) 「NPO 法改正・新寄付税制の政策過程」『ノンプロフィット・レビュー』15 (1) pp1-12
- 原田峻 (2016) 「NPO 優遇税制をめぐる立法運動のロビイング戦術」『年報社会学論集』29 pp116-127
- 藤谷武史 (2004) 「非営利公益団体課税の機能的分析 (1) 政策税制の租税法学的考察」『国家学会雑誌』117 (11) pp1021-1129
- 前田高志 (2010) 「課税自主権と地方税の減免」『経済学論究』64 (3) pp113-48
- 松原明 (1998) 「第3章 税法上の特例」堀田力・雨宮孝子『NPO 法コンメンタール』日本評論社 pp267-271
- 松下啓一 (1998) 『自治体 NPO 政策』ぎょうせい
- 山本啓・雨宮孝子・新川達郎 (2002) 『NPO と法・行政』ミネルヴァ書房

THE CONTENTS OF THIS ISSUE IS SUMMARIZED IN ENGLISH BELOW

Policy Processes Governing Preferential Tax Systems in Prefectural Taxes for Specified Non-Profit Organizations

Kotaro OGINO

Graduate School of Management and Information of Innovation, University of Shizuoka

Abstract

This study uses John W. Kingdon's "policy window model" to analyze the policy processes governing preferential tax systems for non-profit organizations by Japanese local governments.

In March 1998, a corporate system for NPOs was enacted in Japan. NPOs such as infrastructure organizations petitioned local governments for preferential tax systems for NPOs, as none existed at the national level to assess and collect local taxes. As a result, by the time the NPO law took effect in December of that year, all prefectures exempted NPOs from resident taxes due to their not-for-profit businesses.

Since 2001, some prefectures (19 of 47) have extended this preferential tax treatment to NPOs that run for-profit businesses. How was this accomplished, given the preferential tax treatment for such NPOs was considered quite difficult due to Japan's tax system? This study examines Okayama Prefecture's policy processes, which first created such a preferential tax system, and Miyagi Prefecture's policy, which was second to do so. The analysis focuses on the actions of prefectural governors', prefectural meetings to discuss local taxes, national Diet members elected from these prefectures, prefectural assembly members, and NPO lobbyists.

Keyword

NPO, Local Tax, Tax treatment, Policy activists