

## 「新しい公共」の政策課題 — 「新しい公共」の原理と民主党の政策 —

菅原敏夫

### はじめに

本稿は「新しい公共」をめぐる政策課題について検討する。この検討のためには、「新しい公共」（これ以降2009年の民主党政権発足以来の民主党の政策としての — 正確には鳩山政権に発する — 「新しい公共」について述べるときにはカギ括弧をつけて用いる。民主党の文書では常にそうになっているからである）を定義し、範囲を確定しなければならない。政策担当者の発言から、「新しい公共」の定義を見つけ出すのは難しい。しかし、「新しい公共」に関する政策の範囲は、寄付税制やNPO法の改正といった具体的な項目がこれまでも述べられてきているし、後に本稿で取り上げるように、「新しい公共」の含意の本質的な部分を含む政策が提案されているので、具体的な政策項目について議論することができる。

新しい公共という言葉は、ありふれた語彙の組み合わせで、特定の歴史事象を指すにはやや難がある。しかし、使用例をたどっていくとおぼろげながら、民主党の唱える「新しい公共」に結びつくいくつかの論点が浮かび上がる。

新しい公共という言葉の使用例は、遡れる範囲では（記憶でも）、1990年2月8日に開催された第3回「地方新時代・全国市町村シンポジウム」のテーマ、「新しい公共の創造を目指す — 市民と行政の接点を探る」であったと思われる。新しい公共は全体のテーマでもあったが、並行して行われたワークショップでは、（当時は一般的な言葉ではなかったが）NPO、市民公益活動、パートナーシップなどの観点から市民活動が報告されており、今日の論点に直接つながる事例だと思われる。

90年代半ばになると、阪神・淡路大震災をきっかけに、ボランティア活動、NPOが注目される。それらにかかわって、新しい公共や新しい公共性、公共性の空間といった表現がなされるようになる。しかし、こうした用語法が一般化したとはいえない。ただそれら

が指し示すものが、徐々に、行政関与のあり方、シヴィル・ソサエティ、地方分権、NPOにかかわって使われ、収斂し始めたのだと思う。1998年には特定非営利活動法（NPO法）が成立する。NPOは普通の言葉になる。

## 「新しい公共」

特定の用語としての「新しい公共」は、いうまでもなく2009年の民主党政権の誕生とともに使われ出した言葉である。しかし、政権交代を狙って民主党が事前に準備していた言葉ではない。2009年総選挙に向けた民主党のマニフェスト「民主党の政権政策Manifesto 2009」には「新しい公共」という言葉は登場していない。政策の細目を示した「民主党政権集INDEX2009」にも登場していない。鳩山政権が成立して鳩山首相自身が使い出した言葉だということだ。2009年9月16日の首相となってはじめての記者会見では使われていないが、第173国会における所信表明演説（10月26日）では、本文中に「新しい公共」が登場する。「私が目指したいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う『新しい公共』の概念です。『新しい公共』とは、人を支えるという役割を、『官』と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人ひとりにも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。」と述べている。また、「市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えています。」とも述べている（以下引用は内閣府）。次の事例はより具体的になって、市民、ボランティア、NPOという担い手への言及が見られる。「阪神・淡路大震災十五周年追悼式典」での追悼の辞である。「阪神・淡路地域では、この十五年の間に、地元住民の方々や自治体、政府などが一体となって、目ざましい復興が図られました。とりわけ、市民、ボランティア、NPOなどのみなさまによる連携や協力は、人と人とが互いに支え合う『新しい公共』の姿を示すものでもありました。」第174国会における施政方針演説（2010年1月29日）で触れられた「あの十五年前の、不幸な震災が、しかし、日本の『新しい公共』の出発点だったのかもしれない。」という言葉に符合する。

この施政方針演説には「新しい公共」円卓会議の開催と、「こうした活動を担う組織のあり方や活動を支援するための寄付税制の拡充を含め、これまで『官』が独占してきた領域を『公（おおやけ）』に開き、『新しい公共』の担い手を拡大する社会制度のあり方」

と、NPO法や寄付税制の課題について述べられている。

「新しい公共」円卓会議（座長金子郁容）は作業を急いだ。民主党も市民公益税制（2009年末の税制改革大綱にその端緒が現れている）の具体化を急いだ。政権交代にともなう熱気がそうさせたのかもしれないし、政権が短命に終わるかもしれない危惧がそうさせたのかもしれない。

その危惧は的中した。次に記録されている鳩山首相の発言は、鳩山内閣最後の閣議での「内閣総理大臣発言」である（2010年6月4日）。「理想を持って様々な課題に取り組んできたつもり」と述べて、4つの課題を挙げた。第一は「地域主権改革」であり、常々「鳩山内閣の一丁目一番地」と呼んでいたものだ。第二が「新しい公共」である。「これまで『官』が独占してきた領域を開いていきたいと考えました。（中略）本日、円卓会議で、『新しい公共』宣言がとりまとめられました。あわせて、寄附税制の拡充をはじめ、『新しい公共』の担い手を拡大するための具体的な政府の対応を決定したところです。」と発言にはある。同日の内閣総辞職に当たっての内閣総理大臣談話にも同様の内容が述べられている。ちなみに、「発言」の課題の第三と第四は、東アジア共同体と地球温暖化対策である。

さて、上の発言に「本日、円卓会議で、『新しい公共』宣言がとりまとめられ」とある。「新しい公共」円卓会議は2010年1月27日に設置され、7回の会合を経て、「新しい公共」宣言のとりまとめが行われる。始まってから半年、最後の会合（第8回）は6月4日であった。この日の円卓会議は午前8時30分から8時55分まで開催された。政府側の主な出席者は鳩山、菅直人副総理、仙谷由人内閣府特命担当大臣（「新しい公共」担当）である。早朝の30分に満たない円卓会議、この慌ただしさは鳩山内閣最後の日だからである。新聞のこの日の首相動静欄を見ると、「【午前】8時12分、官邸。33分、「新しい公共」円卓会議。9時、閣議。（途中省略）10時48分、官邸玄関ホールで職員らによる見送り、花束贈呈。11時2分、民主党両院議員総会（代表選）。」（読売新聞6月5日付け）

鳩山は首相最後の日の朝の幾ばくかの時間を「新しい公共」に割いた。午後2時3分、衆院本会議。菅直人が第94代首相に指名される。鳩山の午後は衆参正副議長、各党派への挨拶回り、桂宮邸、東宮御所、秋篠宮邸、寛仁親王邸、三笠宮邸、高円宮邸、常陸宮邸での退任の記帳で埋まっている。

菅政権に引き継がれた「新しい公共」はすぐには動き出せなかった。

菅直人代表の下でまとめられた「民主党の政権政策Manifesto2010」では、最初のところで「鳩山内閣から受け継いだ『新しい公共』」と表現され、「NPOなど公益的活動の

支援、地域への権限移譲、官民の協働関係の構築など」と簡単に触れられているに過ぎない。野田政権になってからは、重要演説で、首相が「新しい公共」に触れたことはこれまでのところない。

2010年10月27日、菅直人首相が「新しい公共」推進会議という会合を招集した。鳩山政権の下で設置された「新しい公共」円卓会議を引き継いで、そのフォローアップ、提案、「新しい公共」と行政の関係のあり方、住民同士の支え合いのネットワークづくりの検討を行う、というものであった。その間と、それから今までの間の「新しい公共」推進会議には概念上の大きな変化はないので、ここでは、鳩山政権下の「新しい公共」宣言（2010年6月4日）について述べ、何が「新しい公共」なのかについて検討する。

## 「新しい公共」宣言

「新しい公共」宣言の内容を簡単に見ておこう。

1. 「新しい公共」の実現に向けて、国民一人ひとりが主役である。
2. NPOや社会的課題を解決するためにビジネスの手法を適用して活動する事業体は、「新しい公共」の重要な担い手である。
3. 企業もまた「新しい公共」の重要な担い手である。
4. 「新しい公共」を実現するためには、「政府」と「国民」の関係のあり方を大胆に見直す必要がある。これまで政府が独占してきた領域を「新しい公共」に開く必要がある。
5. 「新しい公共」によって「支え合いと活気のある」社会が出現すれば、相互信頼が高く社会コストが低いコミュニティが形成されるであろう。さらに、社会のイノベーションが起これ、「新しい成長」が可能となるであろう。

「新しい公共」は国民一人ひとりが主役、社会的事業体、企業の重要性、政府と国民の関係の見直し、新しい成長の可能性などが基本として挙げられている。「新しさ」が強調されているが、文言の表面だけからでなく、これまでの議論から明らかになった「新しい公共」の特徴にも触れておこう。

「新しい公共」円卓会議の議論ははじめから、「新しい公共」は新しいのではなく、むしろ古いか懐かしいのだという議論が主流を占めた。

「新しい公共」の最初の会合で話題になったのは、「新しい公共」が「懐かしい公共」でもあるということである。座長の金子郁容が最初に行ったプレゼンテーションは、明治初期の京都町衆が設立した番組小学校のことである。コミュニティの支え合いには「懐かしい」との声も出た。「新しい公共」によって出現する「支え合いと活気のある」社会は「懐かしい公共」の現代的な形でもある。

鳩山自身も、総理大臣を辞めた後「新しい公共」推進本部の本部長に就いて、挨拶で次のように述べている。「消防署の署員の皆さんと、すなわち公的に給料が支払われている皆さんと、必ずしもそうではない、ボランティア的な仕事の消防団の方々との関係が、『新しい公共』でございます。消防団という組織は決して新しいわけではありませんが、しかし概念的には『新しい公共』の典型的な例ではないか、とそのように思っています。」（ユーストリームで3月4日。<http://www.ustream.tv/recorded/13057557>）

しかし一方、新しい公共は、これまでの「公共」とまったく別のものである必要がある。

## 新しいニーズ

「新しい公共」が民主党の看板政策であったのは、明らかに市民が、国民が、社会が新しい何かを求めているからである。この「新しい」には三つの意味があるべきだ。

第一には「新しいニーズ」が新しい公共を求めている。少子高齢化、保育所不足、特養待機者、無縁社会、消えたお年寄り、ワーキングプアー、消えた年金、食品偽装、就職氷河期などなど。次から次へ問題が現れてくる。そして解決せず、いらだちが募る。時の政権が立ちすくんでいるように見えるのは、政権の能力だけばかりでなく、解決の方法自体が新しい工夫を必要としているからだ。

まず、家族が問題解決能力を失った。家族の本質的な能力は、プーリング（プールすること）すなわち世代を超えた蓄えの機能である。この蓄えはお金のこともあるがそれはごく一部に過ぎない。重要なのは世話と慈しみ、命と能力の再生産に関する人の力の蓄えである。生まれ落ちて人はひとりでは生きていけない。当然のことだ。家族に蓄えられている世話と慈しみの能力によって育つ。このことはなんの不思議もなく家族の役割・能力だと考えられている。しかし報道される児童虐待の例などを聞いてみるとこの家族の本質的な能力にもかげりが生じているように思う。孤立した母親や保護者が「ため」をなくし、

家族が子どもを育てる能力をプールしていない状況が現れている。躰けや教育の能力がプールされていないことはかなり自明のことになってきたが、人が年老いたとき、プーリングの失敗はさらに明らかになる。人生の最初とならんで、最も世話と慈しみを必要とするとき、家族は悲惨な失敗を味わう。この場合お金の蓄えなどなんの意味もなさない。病気は人生の途中でもプーリングの失敗を引き起こす。最も蓄えを必要とするときに蓄えを失う危機に見舞われる。家族は失敗する、家計は敗北する。この状況は有史以来家族のもっている欠陥である。しかし、現代の核家族はその失敗を極限にまで推し進めてしまった。

こうした家族の失敗（プーリングという機能に着目していえば「家計の失敗」という方が正確だろう）のために政府は必要とされる。まずコミュニティが拡大された家族として世話と慈しみを提供するが、それにも家族の失敗と同様の機能不全が待ち構えている。

「限界集落」は過疎によって引き起こされたのではなく、家族と同様の「コミュニティの失敗」によってどこにでも現れる。したがって家族もコミュニティも政府を必要とする。ありとあらゆる福祉、セーフティネットはこの家族の失敗に対応するために存在する。現代はとりわけ、医療保険、介護保険、生活保護制度、教育制度、年金制度を必須とする。家族のプーリング機能を政府が支える。家族がこれらすべてを十分に果たせないなら、小さな政府は実現しない。

家族のプーリング機能は企業にも支えられている。企業は家族の中で行われていた生業を組織化し、極端なまでに効率化した。現代の豊かさは企業組織による家族生産の機能拡大にそのほとんどを依っている。

家族のプーリング機能は、一方では、政府と企業を支えている。蓄えがあるときに、稼得があるときに家計は政府に税を払い、家族のプーリングの補完を頼む。年金制度は相当の長期にわたるプーリングの補完制度だ。人力の蓄えがあるときに家族は企業へ労働力を提供する。現代の家族は投資の主要な出し手でもある。貯蓄と金融機関は現代が家族と企業を堅く結びつけている証拠である。

## 政府の失敗、市場の失敗

「家族の失敗」を補うために政府が登場したのだが、その「政府も失敗」する。政府固有の非効率のために、家計の蓄えから移転した政府資金は使い尽くされてしまう。真に政

府が必要とされるとき、年金は消えてしまい、医療は崩壊し、介護は金の沙汰次第となってしまう。政府への資金（税）の流入経路は家計と企業からなので、この二つが細り、家計と企業が助けを必要とするときに政府にも蓄えがなくなっている。肝心なときに役に立たない。肝心なときには借金がたまってしまう。

企業も失敗する（「市場の失敗」）。市場を通じて供給できないものを企業は供給できない。対価を回収できないものを企業が供給し続けることができない。対価を要しないもの（空気、水、環境）は使いすぎてしまう。家計がなければ、労働力の調達もなく、販売先もない。家計と政府が弱って真に企業の助けを必要とするとき、企業は人を雇用する力も、税を払う力もなくしてしまっている。その強みである効率性を発揮する過程で非正規労働を必要とし、買ったときとデフレをもたらし、環境を使い尽くしてしまう。企業が持続するためには政府による（市場を通じては供給されない）公共財と公共サービス、環境と労働力に関する規制を必要とする。公共財と規制は車の両輪なのであって、どちらかだけが存在するわけではない。

家族は失敗し、政府は失敗し、企業は失敗する。この失敗の故にこの三つは互いを必要とし、三すくみとなる。

「新しいニーズ」とはこの三者の失敗から生ずるものであって、その解決は、家族でもなく、政府でもなく、企業でもないものに委ねられることになる。したがって第三セクターを考える基準は、これまで、家族でもあり、政府でもあり、企業でもある、三者の重なった部分として考えられてきたが、家族、政府、企業でないもの、それぞれの集合の補集合の重なりにより意味があると見なければならぬ。

## 新しい登場人物、場の発見

第二の「新しさ」は登場人物の新しさである。家族でもなく、政府でもなく、企業でもないもの、家族でもあり、政府でもあり、企業でもあるもの、である。それは、NPOという形をとったり、新しい、あるいは古い、懐かしいコミュニティという形をとったり、公益法人という形をとったり、参加型の政府の形をとったり、社会的企業、コミュニティビジネスという形をとったり、企業の社会貢献という形をとったり、セルフヘルプグループという形をとったり、ケアラーという形をとったり、ボランティアグループの形をとったり、アソシエーションと呼ばれたり、ネットワーキングと呼ばれたりもする。単に多様

なだけでなく、それぞれでありそれぞれでない性格をもっている新しい登場人物が主役となるのが「新しい公共」だと考えられよう。NPOに限定する必要もなければ社会的企業・社会事業体というようにビジネスという手法に限る必要もない。ビジネスという手法がその有用性とともな固有の限界をもつということは今見たばかりである。新しい登場人物は半身のこともある。通常の仕事と並行してボランティアであったり仕事の中で社会貢献の部分をつけ加えたりと。

第三の「新しさ」は新しい場の発見である。家族の場でもなく、政府の場でもなく、企業の間でもないもの、家族の間でもあり、政府の間でもあり、企業の間でもあるもの。最近はその場を表現するのに「協働」という字をあてることが多い。なおかつその場は具体的な場、現場である。それにはわけがある。家族の失敗を述べたところで、失われ、求められている機能は世話と慈しみだといった。これらは物では解決しない。求められているのはサービスだということだ。サービスには特徴がある。作りおきがきかない、遠隔地へ運べない。もし介護サービスなら、集まって並んで待ってもらうことも不可能だろう。事前に手にとって試してみることができない。対面してその時点から始まることも多い。必要なのは具体的な場、各主体が実際に出会う場ということになる。これまでは、モノ、カネ、ヒョウ（票）を媒介とした抽象的な出会いがあれば用が済んだ。しかしサービスでは（私的サービスであれ公的サービスであれ）、具体的な出会いがなければ用が済まない。物からサービスへ移行した現代の新しさである。家族、企業はともに「公的」な性格を強める。政府は顧客民主主義と、私人の、代表や媒介抜きの参加による「私的」な性格をもつようになる。新しい場のためには場をコントロールするルールの作り替えも必要とされよう。企業には積極的コンプライアンス、政府には新しい民主主義（討議民主主義などはその試みだ）が必要となる。

## 持続可能性

それぞれのセクターが持続するためには、持続のための費用、自分自身の再生産・向上費用が最低限回収されなければならない。費用の回収方法はたった二つしかない。対価として回収する方法と対価と関係なく回収する方法の二つである。対価として回収する方法はシンプルで当たり前の方法で、物の売買と同様に値段に応じて支払われる。対価と関係なく回収する方法は税金と寄付とに分かれる。納得しているが強制的に徴収される税金、

納得して自発的に行う寄付。税と寄付は180度違うように見えるが「新しい公共」に対する機能は同じである。強制的な寄付を税といい、自発的な税は寄付と呼ばれる。

この二方法（対価か否か）三種類（対価、税、寄付）の費用回収方式は入り交じる。あるいはその入り交じった回収方法を「新しい公共」と呼ぶこともできよう。これまで通常のものやサービスの費用回収は値段を付けて市場で回収してきた。それでは回収できないもの、市場の値付けでは著しく正義に反する配分しか行えないものは公共財として税で回収することとしていた。しかしその垣根を取り払い、一定部分は市場で回収し、足りない部分を税（補助金）と特に寄付で回収する仕組み、あるいは税を通してしか回収できなかった公共財を特別な工夫で市場回収型のものにする方法なども入り交じる。「新しい公共」推進会議が政府への提案で、税制（寄付税制）と政府予算への要請（補助金及び政府支出）を行ったのはこうした事情の反映であろう。

## 「新しい公共」の政策

新しい公共に込められた新しさは、上に見たように、市場における「等価交換」と、税徴収における政府と市民間の「不等価交換」、市民間の贈与形式による「不等価交換」の諸交換形式を併せ持つ主体が第3セクターとして登場し、セクターとして自律・自立するということに見られる。もちろんこれらの諸交換形式は、市場においても労働者と資本家の不等価交換を含み、政府と市民間にもサービスに関する受益と負担の等価交換を含み、市民間（企業の社会貢献と寄付、政府の助成を含む）の贈与にも贈与とシンボルの等価交換を含む。第一の市場における取引の外見は必ず等価交換なので、政府や政策の役割は、「市場の失敗」の是正以外には少なく、疑似市場原理の導入や準市場の創設によって、市場の自律性を活用するということに限定されるだろう。後の二つは外見が不等価交換なので、税の徴収においては強制力に関する正当性と、納得の獲得に関する政策と、贈与形式の活性化を図るための政策が必要となる。

新しい公共にとって最も重要な公共政策は、非市場における資金回収の制度化である。つまり税と寄付に関する公共政策である。これも先に述べたとおり、現代市民社会においては、税と寄付とは原理的に同一のものであるので、ここで論究すべきは、寄付に関する公共政策ということになる。寄付に関する公共政策は、寄付市場という準市場を創設するという試みもなくはないが、あまり成功していない。「新しい公共」に含まれている政

策は、税と寄付の同質性に着目して、税と寄付の交換、いわゆる寄付税制に集中している。その政策には、税制そのものの創設・拡充・改変と、寄付税制を利用できる主体（納税者と被寄付者の双方を含む）の整備の二つが考えられる。順を追って見ていこう。

新しい公共に関する寄付税制も民主党の「新しい公共」の寄付税制の前に準備され実施されてきた。民主党がここ2年で実現した寄付税制と寄付税制を利用できる主体の整備はかなり抜本的なもので、評価すべきものだと考えるが、それに先だって自民党連立政権下で行われた改革の方がより本質的である。

## ふるさと納税制度と公益法人制度改革

第一の制度は、ふるさと納税制度である。2008年度から導入された制度である。総務省や税の専門家はふるさと寄付金と呼ぶが、ふるさと納税制度の名称の方が一般的だろう（法律の条文上は寄附金であるが、本稿では引用も含め寄付金に統一している）。控除付きの寄付が、選択納税の役割を果たす、という意味でも、ふるさと「納税」は誤用でなく、性格の一端をあらわしていると考えらるべきであろう。ふるさと納税制度は地域間格差の是正などの政策目標にはほとんど効果がなかったし、税や財政の専門家には評判の悪い制度だったが、寄付制度、寄付金控除制度にはきわめて大きな影響をもった。東日本大震災の義援金にも活用された。

それまで、住民税は税控除制度にきわめて消極的であった。控除制度を整備するのは所得税制で、住民税は項目、範囲ともにきわめて限定的だった。住宅ローン減税では、所得税で控除しきれなかった分を住民税が引き受けるという制度をやむなく受け入れたが、例外的である。もちろん所得税での控除は住民税の課税額にはね返るのだけれど、住民税独自の控除には消極的であった。寄付金控除も例外ではない。住民税の寄付金控除の対象となるのは、①都道府県や市町村または特別区に対するもの、②住所地の都道府県共同募金会に対するもの、③住所地の日本赤十字社（支部）に対するものの三つだけで、寄付金控除の適用下限額が10万円（10万円を超える部分の寄付額を控除の対象とする）と、少額の寄付などするなといわんばかりの制度であった。しかし、小泉政権下の「三位一体」の改革で所得税の一部が住民税に振り替わり、住民税の総額が大きくなったこともあり、控除制度の拡充が課題となってきていた。ふるさと納税制度導入にともなって、下限額が10万

円から5千円、そして2千円に下がり、さらに、控除対象も地方税法第37条の2第1項第3号（道府県民税個人分の寄付金税額控除）または地方税法第314条の7第1項第3号（市町村民税個人分の寄付金税額控除）による条例で定める団体が加わり、広がった。都道府県でいうと今年10月現在で34の都道府県が条例を制定している。さらにふるさと納税制度では税額控除方式がとられ、低所得者の寄付にも恩恵が届くことになった。寄付金控除の制度では画期的な変化となった。

第二の制度は、公益法人税制である。2008年の公益法人制度改正施行にともなって導入された。これは公益社団法人、公益財団法人が利用できる制度で、これまでの収益事業課税から転換し、公益目的の本来事業非課税、みなし寄付金制度の上限100%算入を可能にした真に画期的な制度創設であった。みなし寄付金制度は適用条件が難しく、算入限度を低めているが、制度として画期的であることに変わりはない。

このような前提の上に、民主党の税制調査会は「市民公益税制」を設計することとなった。

第177通常国会は2011年1月24日に開会した。ねじれ国会であるので、予算案の通過（3月1日未明衆議院通過）はめどが立ったものの、予算関連法案である租税特別措置法の改正案（認定NPO法人の税制優遇は租税特別措置として行われるというのが当初の法案の構成であった）、法人税法（軽減税率）、地方税法（住民税控除）に盛り込まれた税制改正は、認定NPO法人にとって大きな改正であると同時に公益法人や社会福祉法人への影響を含む改正内容となっているので大いに気にかかる場所であった。ねじれ国会で、市民公益税制と認定NPO法人の認定制度、税制優遇の制度は数奇な運命をたどることとなった。税制改正法案はまず日切れ法案の処理を行い、その部分を通過成立させた。その後も審議は停滞した。すべてが廃案になることを避けるため、与野党で合意できたものを分離して審議・採決することになった。寄付金控除に関する所得税、地方税改正案部分は、与野党で合意できそうもない、法人税の引き下げの法案と分離され、審議されることとなった。その間に、1年間は租税特別措置法の規定で、改正を行おうとしていた認定NPOの認定方法改正部分がNPO法の改正案として出てきた。通常国会当初は影も形もなかったものだが、大急ぎで改正案が作られ、議員提案としての体裁が整えられ、会期末ぎりぎりであったが可決成立した。2012年の4月1日より施行されることになった。意外な展開であった。その前段の税制の設計の段階から順を追って見ていくことにしよう。

## 市民公益税制の登場

市民公益税制が税制としてはじめて登場したのは2009年12月「平成22年度税制改正大綱」においてであった。その3ヶ月ほど前政権交代を果たし成立した鳩山内閣は「新しい公共」を掲げ、「市民公益」の税制を約束していた。ただし、検討の期間は限られていたので、税制改正の措置は、認定NPO法人の認定の仕組みの改正（若干の緩和）が大部分を占め、税制本体としては、所得税の寄付金控除の一部の枠の拡大（寄付金控除の適用下限額の引き下げ）に手を着けるにとどまった。その中でも効果があったと思われるものは、初回の認定を受けようとするNPO法人のパブリック・サポート・テスト等の実績判定期間を2年（原則5年）とすることができる特例の適用期限を1年延長する、ということであった。2009年度、したがって政権交代前から始められたこの特例は認定NPO法人の数を増やすことに大きな効果を上げ、12月1日現在240法人ある認定NPO法人のうち約半数の法人はこの特例期間に申請・認定されている。

本格的な市民公益税制は2011年度の税制改正に持ち越された。鳩山首相は2010年1月には「新しい公共」円卓会議を発足させ、続いて、市民公益税制を専門に提案すべく、税制調査会の中に市民公益税制PTを設置し、4月に中間報告を公表することとした。

2010年12月1日の税制調査会に市民公益税制PTの報告書が提案されて議論が行われた。報告書は若干の議論を経て「平成23年度税制改正大綱」に盛り込まれ法案化されて通常国会に提案された。その内容を見ておこう。

## 市民公益税制の内容（2011年度の税制改正）

### 1. 所得税の税額控除制度の導入（2011年の寄付分から導入）

- (1) 認定NPO法人への寄付について、所得税において〔寄付金額－2,000円〕の40%相当額を所得税額から控除できる税額控除制度を導入する（税額控除額は個人住民税とあわせて50%となる）。
- (2) 認定NPO法人以外の公益社団法人、公益財団法人、学校法人、社会福祉法人、更生保護法人のうちPST（パブリックサポートテスト）と同様の要件と情報公開の要件を満たすものに対する寄付金について税額控除を導入する。

## 2. 認定NPO法人制度の見直し（2011年度税制改正法案に対応して行うもの。政省令事項を含む）

- (1)－1. PST要件に「寄付金額が年3,000円以上の寄付者の数が年平均100人以上」という「絶対値基準」で判定する方式を導入する。平成23年度より税制上対応する措置
- (1)－2. 地方自治体がその域内に事務所を有するNPO法人（認定NPO法人と限定されていないことに注意）のうち条例において個別に指定したものは、PST要件を満たしたとみなす。
- (2) 認定NPO法人のみなし寄付金について、認定取消があった場合には、取り戻し課税を行うこととする。

## 3. 新認定法に基づく新たな認定制度

- (1) 新認定法（当初は新たな法律かまたはNPO法改正によるかは決まっていなかった。結果的にNPO法の改正となった）に基づく新たな認定制度（国税庁に代わる地方自治体による認定、「仮認定」の導入、監督規定の整備等）を整備する。このため内閣府は、関係各省庁の協力を得て、新たな認定制度等について、地方自治体と協議を行い、その協議を整えた上で、2012年4月から新たな認定制度が開始されるよう、次期通常国会において所要の法整備が行われることを目指す（先に述べたようにNPO法改正として成立）。

新たな認定制度が整備された場合には、所要の税制上の措置を講ずる。みなし寄付金については、社会福祉法人等と同等の監督規定が整備される場合には、それらと同等の損金算入限度額（所得金額の50%または200万円のいずれかの大きい金額）に引き上げる。

## 4. 地域において活動するNPO法人等の支援（個人住民税）

NPO法人への寄付金について、個人住民税の寄付金税額控除の指定の対象を拡大するとともに、控除対象寄付金の適用限度額を2,000円（現行5,000円）に引き下げる。2012年度分の個人住民税から適用（2011年中の寄付金から対象）。

## ブランド・ギビング

### 5. 特定寄付信託制度（日本版ブランド・ギビング信託）の創設

特定寄付信託契約に基づき設定された信託の信託財産につき生ずる公社債等の利子等（その公社債等が当該信託財産に引き続き属していた期間に対応する部分の額に限る）については、所得税を課さない。

特定寄付信託契約とは、居住者が金融機関の信託業務の兼営等に関する法律により信託業務を営む金融機関または信託業法の免許を受けた信託会社と締結した当該居住者等を受益者とする信託に関する契約で、その信託財産を特定寄付金として支出することその他計画的な寄付が適正に実施されるための要件が定められているものをいう。

特定寄付信託契約に基づき公益法人等に対して寄付した金額のうち、上記により非課税となった利子等に相当する金額に係る部分は、寄付金控除は、適用しない。

上記の改正は、平成23年4月1日以後に締結する特定寄付信託契約に基づき設定された信託の信託財産につき生ずる利子等について適用する。

ブランド・ギビング（Planned Giving 財産の計画的寄付）とは、寄付者が、遺言を含めて、信託の手法を用いて計画的に寄付を実施することを指す。米国で発展している。日本版ブランド・ギビングで想定されている信託契約の内容は次のようなものである。

- 1) 元本の70%以上及び利子を公益法人・認定NPO法人等に寄付することを目的とするもの
- 2) 元本の30%以内を委託者に給付することができる
- 3) 元本給付は信託契約期間にわたって各年均等額
- 4) 当初信託財産は金銭のみ
- 5) 取消解約不能
- 6) 委託者死亡により信託は終了、残余財産はすべて公益法人・認定NPO法人等に寄付する

これまでの公益信託では、寄付控除を受けることが可能であるが、公益信託にすると、寄付先の意思決定に関与できず、公益信託にすると自分への資金還流（運用益の配当）は認められなかった。

米国でシニア層の寄付が進む要因のひとつが、このブランド・ギビングである。1969年に米国で生まれ、税制上のメリット、特に有価証券や土地の寄付のしやすさ、運用益

の配当が受けられる制度設計などにより、寄付の促進に大きな貢献をしているといわれている。NPO法人に対する寄付の多さもこの信託制度に負っている。米国で10兆円規模の残高があるといわれている。

## 改正案への評価

以上の1. から5. まで掲げた2011年度税制改正の内容はかなり踏み込んだ内容の改正となっている。税額控除の選択適用は、これまで、政党・政治団体、地方公共団体へのふるさと寄付金にしか適用のなかった制度を、認定NPO法人、公益法人、社会福祉法人などにも広げるものであり、認定NPO法人制度が先導した拡充として評価することができる。PSTへの「絶対値基準」の採用やPSTの他法人への適用も踏み込んだ改正である。地方自治体が条例において個人住民税の寄付金税額控除の対象として個別に指定したNPO法人はPSTを満たすものとして、国税である所得の控除の道が開かれるとする今回の制度は、制度として類似のものを想像できないほど特異なものが実現したといえる。NPO業界でも内容を評価するという声が主流となっていることはまちがいない。しかしこれが抜本的な改正に値する内容かというといくつか留保すべきことがらがあると思われる。最後に実現したことそれ自体を評価しつつ課題についても述べておこう。

まず、今回の税制改正は、2008年12月から施行されている公益社団法人・公益財団法人（公益法人）の税制に追いつけなかったということである。今回の税制改正では、「収益事業課税」という法人税法の大原則は微動だにしなかった。公益法人については「本来事業非課税」と「みなし寄付金100%損金算入」が、ハードルは高いにしても実現した。これは、「収益事業課税」の原則に重要な例外を設けることを意味する。この点は認定NPO法人でも突破できなかった。また、政府と民間が半々に負担を分任するという、あまり論理的でない原則を受け入れることによって、みなし寄付金制度の上限を認めてしまったことは今後に影響する。したがって、政権交代以前に実現していた、外形が収益事業である事業（現在34事業）にはどのような意味をもつ事業であっても課税するという原則は（公益法人と公益法人等の各分野の法人の特定の事業を除いて）変化しなかった。またみなし寄付金制度の拡充には歯止めがかかってしまった。

第二に、これらの改正は普通のNPO法人には関係ない。もちろん改正の内容の2. - (1) - 2. で述べた条例による指定は、その時に注記したように認定NPO法人でない普通

のNPO法人に関係するのだが、条例に個別のNPO法人の名前を規定するというは決して簡単なことではないだろう。そのことを例外とすれば市民公益税制というのは（急速に増加中とはいえ）NPO法人の0.5%に満たない法人の話だ。

## 残された課題

第三にPST制度が税額控除の条件として公益法人や学校法人、社会福祉法人などにも拡張されたことだ。当初のPST基準はほとんど認定の壁として存在していた（3分の1基準）。これを緩和して5分の1基準としたものの効果はほとんど出なかった。さらに今回「絶対値基準」を採用することとなったのだが、これが何らかの緩和効果をもつとして、PST基準がそもそも広く公衆に支持されているということを示す指標なのかという基本の課題が蒸し返されることになる。絶対値基準は、支持の度合いを示すということと、比較的大勢の関係者をもっているということとの区別はつかない。PST基準の採用そのものに無理があったのだという反省が必要だ。その基準を認定NPO法人の認定基準だけでなく他の法人へ拡散させることは問題だ。ここは少なくとも対象に挙げられた他法人に対する寄付金に関して、無条件に所得控除方式と税額控除方式の選択を認めるべきだ。

第四に、税額控除に関して、これからは自治体の条例がポイントになる。それは画期的なことだ。しかし具体的なプロセスにはまだ不透明な部分もある。2月26日に開催された全国知事会は、新認定スキームをめぐって内閣府に再説明を求める厳しいやりとりを終始した。さらに、地方自治体が個人住民税の控除団体として個別に条例に指定するときの根拠をどのように確保するのかについては見通しが立たない。

まず、都道府県は新たに認定庁となるので、認定NPO法人の認定の手続きを定めた条例の改正が必要となる。指定都市は新たに認証庁・認定庁となるので、手続きを定めた条例が必要となる。第二に、都道府県市区町村はふるさと納税制度のところでも述べた地方税法第37条の2第1項第3号または地方税法第314条の7第1項第3号に基づく条例を任意に定める。第三に、新たに個別に指定する法人（認定NPO法人や公益法人・社会福祉法人などでなくても）を指定するために、地方税法第37条の2第1項第4号または地方税法第314条の7第1項第4号に基づく条例を任意に定めることになる。神奈川県と三重県では検討が進んでいるが全体の状況は見通せない。

「新しい公共」に関する政策は、混乱した先の通常国会の状況を逆手にとる形で、税制改正、NPO法の改正ともに果たし、拡大した。しかし今見たように課題も残っている。公益法人税制を見比べながら改善の余地があることはいうまでもない。

(すがわら としお 公益財団法人地方自治総合研究所非常任研究員)