

序章 調査研究概要

1. 調査研究の背景

バブルの崩壊以後、経済財政構造改革の中で地域間の格差が拡大し、地域再生、地域経済活性化が、我が国経済の持続的な成長のために必要な喫緊の課題となっている。

また、少子高齢化の急速な進展、ライフスタイルの多様化に伴い、地域における社会問題に対する解決のニーズも増大・多様化を見せている。そして、財政の逼迫している地方自治体等の公的セクターでは充分に対応できない状況が生じている。

こうした状況のなか、急増する団塊世代の退職者や子育てを終了した主婦層等が、地域活動に積極的に参加する状況が見られる。また、ボランティア活動から一歩進めて特定非営利活動法人(NPO 法人)を設立し、コミュニティビジネスやソーシャルビジネスといった、地域に根ざした経済活動・企業活動を積極的に営む NPO 法人も増加をしている。また、社会的貢献の使命を感じた若年層が、地域における創業の一形態として NPO 法人を設立している事例も見られる。

NPO 法人は、1998 年末に特定非営利活動促進法(NPO 法)が施行され、2009 年 3 月末までの間に、約 37,000 法人が認証され、地域活動における重要性が増大している。NPO 法人の中でも、社会的貢献という使命を掲げ、地域に根ざした経済活動・企業活動を行っている NPO 法人は、地域経済活性化の一翼を担い、重要な役割を果たす存在となってきている。

従来、当機構の支援対象として馴染みの無かった NPO 法人が、地域資源活用、新連携、農商工連携といった支援施策では、間接的ながらも支援対象として取り上げられる状況となった。今後、地域活性化における NPO 法人の果たすべき役割は、益々重要性を増しつつあると言える。

2. 調査研究対象

本調査研究では、NPO 法人の現状把握、NPO 法人の類型化等を行い、NPO 法人の全体像を整理し、併せて、事業型 NPO 法人、支援型 NPO 法人に焦点を当て、当該法人の現状と課題を明らかにすることを目的として、調査研究を実施した。

そこで本調査研究では、NPO 法人は活動領域が多岐に渡り、既存の調査研究も多数あるということを鑑み、対象とする NPO 法人の限定を行った。その際に、使用した指標は、谷本(2006)の提唱する 3 類型¹である。

【NPO 類型化概念】

- 慈善型 NPO：寄付や会費収入を基にボランティアをベースに活動を行う団体
- 監視・批判型 NPO：企業・政府・国際機関等の活動を監視・批判したり、政策提言活動を行う団体
- 事業型 NPO：有料・有償で社会的サービス・商品の提供、情報分析・提供、コンサルティングといった活動を行う団体

上記の類型における「事業型 NPO 法人」に焦点を当てるとともに、NPO を支援する NPO 法人を「支援型 NPO 法人」と位置づけ、調査研究を実施した。このような二つの NPO 法人に焦点を当てた理由は、下記のとおりである。

(1) 事業型 NPO 法人

- ①当機構のミッションは「中小企業の事業活動の支援」であり、3 類型の NPO 法人のうち「慈善型 NPO 法人」「監視・批判型 NPO 法人」は支援対象先として馴染みにくい。
- ②「事業型 NPO 法人」は、事業として地域に根ざした経済活動・企業活動を積極的に営む NPO 法人であり、当機構のミッションに照らし重要性が高い。

(2) 支援型 NPO 法人

- ①当機構のミッションとして「中小企業支援機関に対する情報提供、相互に連携し中小

¹ 類型化の詳細については、第 1 章を参照。

企業に支援を提供する」ことが上げられる。事業型 NPO 法人の支援や創業支援等を行う「支援型 NPO 法人」を中間支援機関として位置づけると、当機構との連携先として重要性が高い。

3. 調査研究方法

本調査研究においては、「既存文献調査」「NPO 法人アンケート調査」「NPO 法人インタビュー調査」を実施し、NPO 法人の全体像、対象とする NPO 法人の現状と課題等の整理、分析を実施した。

(1) 既存文献調査

- ①NPO 法人の全体像、活動状況、課題を把握する。
- ②事業型 NPO 法人、支援型 NPO 法人に関する理論整理を行う。
- ③NPO 法人に対する支援施策の現状を把握する。

(2) NPO 法人アンケート調査

アンケート調査を実施し、対象 NPO 法人の経営状況、経営課題等を把握する。

(3) NPO 法人インタビュー調査

インタビュー調査を実施し、既存文献調査、アンケート調査の深堀りを行う。

4. 調査研究体制

本調査研究における調査研究体制は以下のとおりである。なお、本調査研究の実施に当たっては、有識者による検討会を設置し、調査研究に関わる基本的事項について検討を加え、調査研究内容の充実を図った。

(1) 検討会委員（五十音順）

- 大室 悦賀（京都産業大学 経営学部 准教授）
- 唐木 宏一（東海大学 政治経済学部 非常勤講師）
- 澤山 弘（信金中央金庫 総合研究所 主任研究員）
- 新田英理子（特定非営利活動法人 日本 NPO センター 企画主任）

(2) 調査研究企画・調査実施

本調査研究の企画・調査実施については、下記の当機構職員が担当した。

- 斎藤 文夫（経営支援情報センター ディレクター）
- 内原 綾（経営支援情報センター リサーチャー）
- 今里真梨子（経営支援情報センター）

(3) インタビュー調査実施

インタビュー調査実施に際しては、下記 5 名の有識者の協力を得て実施した。

- 唐木 宏一（東海大学 政治経済学部 非常勤講師）
- 関本征四郎（株 B. S. J A P A N 代表取締役、中小企業診断士）
- 瀧山 森雄（有イーアイイー 代表取締役、中小企業診断士）
- 田中 尚武（株 テラ・コーポレーション 取締役、中小企業診断士）
- 原 賢治（フォワード・グッド 代表、中小企業診断士）

当機構担当者

- 斎藤 文夫（経営支援情報センター ディレクター）
- 内原 綾（経営支援情報センター リサーチャー）
- 今里真梨子（経営支援情報センター）

(4) 報告書執筆者

- 唐木 宏一（東海大学 政治経済学部 非常勤講師）
- 斎藤 文夫（経営支援情報センター ディレクター）
- 内原 綾（経営支援情報センター リサーチャー）
- 今里真梨子（経営支援情報センター）

5. アンケート調査実施概要

(1) 調査対象

下記条件により 12,800 法人を抽出し、アンケート対象法人を選定し調査を実施した。

- ①12,696 法人（㈱東京商工リサーチ 企業情報ファイルデータから抽出）
企業情報ファイルデータ（全国）より特定非営利活動法人（NPO 法人）を抽出し、2004 年以降データメンテナンスを実施している法人をさらに抽出
- ②62 法人（検討会委員リストアップのインタビュー調査候補先 NPO 法人）
- ③42 法人（当センターリストアップのインタビュー調査候補先 NPO 法人）

(2) 調査方法・調査期間

- ①調査方法：宅配便発送・郵送回収
- ②調査期間：平成 20 年 9 月 30 日(火)～平成 20 年 10 月 15 日(水)
*平成 20 年 10 月 15 日(水)以後に届いた回答について、平成 20 年 11 月 7 日(金)までに届いた回答は全て集計・分析の対象とした。なお、11 月 7 日(金)以降に回収のあった 159 法人は集計には加えることができなかった。

(3) 回収状況

- ①発 送 数：12,800 法人
- ②有効発送数：11,236 法人（1,564 法人の宛名不明戻り分を差し引いた法人数）
- ③回 収 数：2,516 法人
- ④回 収 率：22.4%（2,516 法人／11,236 法人）

(4) アンケート調査内容

アンケート調査票は、巻末資料編に掲載している。

(5) 回答法人の所在都道府県内訳

北海道	青森県	岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県
29	3	49	15	5	15	6	5	4	6
1.2	0.1	1.9	0.6	0.2	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2

埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県
20	19	771	32	12	6	52	1	34	7
0.8	0.8	30.6	1.3	0.5	0.2	2.1	0.0	1.4	0.3

岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
9	60	24	10	18	14	408	211	4	6
0.4	2.4	1.0	0.4	0.7	0.6	16.2	8.4	0.2	0.2

鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県
13	25	7	7	4	48	36	10	54	134
0.5	1.0	0.3	0.3	0.2	1.9	1.4	0.4	2.1	5.3

佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	無回答	合計
42	56	74	33	50	43	24	1	2,516
1.7	2.2	2.9	1.3	2.0	1.7	1.0	0.0	100.0

6. インタビュー調査実施概要

(1) 調査対象

- ①対象法人の抽出は、本調査研究の検討会委員となっている外部有識者からの推薦に基づいて選定を行った。
- ②調査期間：平成 20 年 10 月～12 月

(2) インタビュー対象法人

①インタビュー調査を実施した NPO 法人数は 63 法人である。

【主活動分野が第 1～16 号の法人：49 法人、主活動分野が第 17 号の法人：14 法人】

②インタビュー調査法人の地域分布

【北海道 7 法人】

【東北 6 法人】 青森 1 法人、岩手 1 法人、宮城 3 法人、福島 1 法人

【関東 25 法人】 茨城 2 法人、埼玉 1 法人、千葉 4 法人、東京 13 法人、神奈川 5 法人

【甲信越 5 法人】 山梨 2 法人、新潟 1 法人、長野 2 法人

【中部 5 法人】 愛知 4 法人、三重 1 法人

【近畿 6 法人】 京都 1 法人、大阪 2 法人、兵庫 3 法人

【四国 2 法人】 徳島 1 法人、愛媛 1 法人

【九州 7 法人】 福岡 4 法人、佐賀 1 法人、熊本 1 法人、宮崎 1 法人

(3) インタビュー調査内容

インタビュー調査は、予め質問項目を用意し実施した。活動分野が「第 1 号～16 号法人」と「第 17 号法人」の 2 つに大別されるが、調査票については、下記（前者用）を基本とし、後者に対しては、活動を「支援活動」と置き換えて調査を実施した。

【法人概要】

【問 1】基本データ

活動開始時期、所在地、代表者名、認証分野、主な活動分野、法人特性。

【問 2】沿革

活動開始当時の状況、活動の展開、転機。

【問 3】法人運営資金面

収入・支出構成、借入経験の有無、借入先、借入目的、借入に際しての問題点。

【活動の仕組みと課題】

【問 4】活動計画

どのような社会的ミッションを成し遂げるために、いかなる活動を行っているか。今後どのような組織形態、どのような活動展開をしていきたいか。

【問 5】活動計画

活動を行うに当たり、その着手から完了までの一連の流れはどのようになっているか（活動項目が多岐に渡る場合は、主な活動を 1～2 つ）。なお、その活動が、有償か無償か（その対価徴収の判断基準等も）。

例) ビジネスモデル、活動スケジュール、事前準備、実施最中、事後検証の内容。

【問 6】活動を通しての課題

どのような面において、課題を感じ、解決に取り組んでいるのか。

（「自分たちで解決可能な課題」と「他者の支援を必要とする課題」）。

例) 地域ニーズの把握が難しい、支援活動の評価が難しい他。

【NPO 法人等に関する支援策について】

【問 7】支援策の利用状況

支援策利用経験の有無、相手先、支援内容、該当支援を選んだ理由、満足度。

【問 8】今後の利用希望

今後、支援策を利用してみたいと思うか。支援実施機関、支援内容、その理由。

【他組織との協働・連携】

【問 9】協働・連携経験について

他組織と協働・連携経験の有無、その目的、内容、感想、メリット。

【問 10】協働・連携における障壁

障壁に感じたことがあれば、その際の状況、内容。

【中小機構について】

【問 11】機構についての認知

中小機構についての認知、関わりの経験。

第1章 NPO 法人の概要と現状

1. はじめに

本章は、報告書の導入部分として、特定非営利活動法人（以下 NPO 法人）の概要と現状、それをめぐる考え方などについて紹介し、次章以降での検討を前にそれらの整理を行うことを目的とする。

まず、次節において、NPO 法人を包括する NPO（非営利組織）の概念について紹介する。近年、NPO の役割は社会的に非常に大きなものになりつつある。そこで本稿では、NPO がどのような特徴を持ち、どのような活動を行っているのか、近年日本国内において注目を集めている理由について言及をする。そして、先行研究のレビューに基づき、NPO の理解を深めるために役立つと思われる NPO の類型化について述べる。

3 節では、NPO 法人の概観を紹介する。まず法人格が付与されるに至った背景を述べる。次に、法人の活動等を規定している法律と NPO 法人の活動分野を紹介する。

4 節では、日本における NPO 法人の現状における全体像を把握するために、内閣府が公開しているデータ等を用い概観する。

5 節では、NPO 法人の組織運営について述べる。具体的には、人材とガバナンス、組織運営、資金調達、外部組織との連携について見ていく。

6 節では、NPO 法人に対する支援策の現状を紹介する。

そして7 節において、本調査研究で対象とする NPO 法人について、説明を行う。

2. NPO とは何か

本節の目的は、日本国内においてその存在感を増しつつある、NPO と呼ばれる団体の概観を述べることである。日本国内において一般的に「NPO」と言った場合、法人格の有無にかかわらず、公益にかかわる社会的ミッション²に基づいて任意で活動している団体を指すと考えられる³。

本章 4 節にて詳しくみる NPO 法人数の増加に見られるように、NPO の数は飛躍的に増加している。しかし、社会におけるプレーヤーとして見るならば、営利追求を目的とする企業や、公共の福祉に寄与することを目的とした政府・地方自治体に比べて、NPO はその特徴や活動などについて、一般の認知度がまだ低いと言えるのではないか⁴。NPO が、社会構造全体の中で、どのような位置づけにあるのか、また、NPO の活動内容や組織構造がどのようなものか等を、まず明確にする必要がある。

² 本稿でのミッションとは、坂本（2004）「NPO の経営」の説明を採り「組織の目的と存在意義を端的に表現しているもの」とする。

³ NPO の定義に関しては、決定的とされるものはない。ただし、かつて 1990 年代に世界各国の「非営利組織」について行われた調査があり、そこで用いられた調査対象の非営利組織の「要件」が、NPO とはどのようなものであるかを考えるに当たり、示唆的であると考えられるため、以下、紹介しておこう。

（出所：山内（2004）「NPO 入門第 2 版」）

ジョンズ・ホプキンス大学国際比較研究プロジェクトにおける非営利組織の「要件」：

①**利潤を分配しないこと (not profit distributing)**：NPO の最も基本的な要件。活動の結果として利潤が発生しても、組織本来のミッション（使命）のために再投資すればよいと考える。②**民間組織 (nongovernmental, private)**：政府の一部ではないということである。ただし、政府から資金援助を受けてはいけないという意味ではない。③**フォーマル (formal)** であること。組織 (organization) としての体裁を備えているということ。必ずしも法人格を持っていることを要求しているわけではない。④**自己統治 (self-governing)**：他の組織に支配されず、独立して組織を運営しているということ。⑤**自発性 (voluntary)**：自発的に組織され、寄付やボランティア労働力に部分的にせよ依存しているということ。活動のすべてがボランティアや寄付によって運営されていることを要求するのではない。

⁴ 日本において NPO のような組織がこれまで全く無かったかということ、そこには議論の余地がある。日本には、古くから地域での助け合い、町内会、自治会（図表 1-2-1）、そして個人的な集まり「結」等が存在している。ただし本稿では、自らの組織を NPO と名乗る、あるいは NPO 法人の認証を取っている法人について知見を深めることが目的なので、上記の議論については深掘りしない。

2-1. NPO とは何か

2-1-1. NPO という呼称

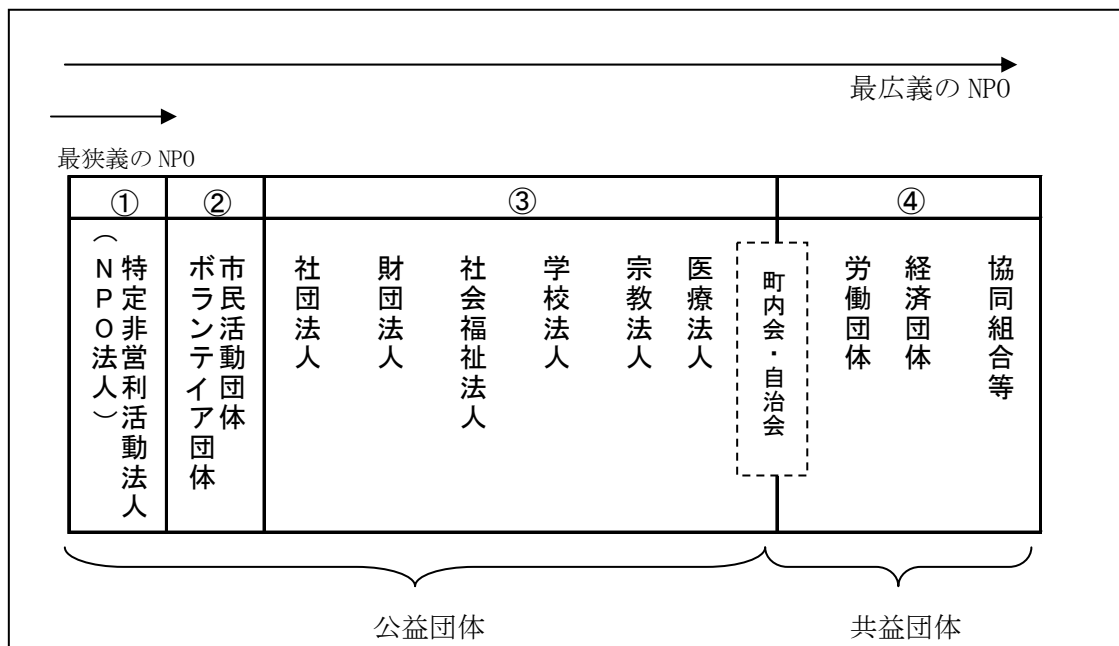
NPO とは、“Non Profit Organization” の略語であり、非営利組織 (Non-Profit=非営利、Organization=組織) と邦訳される。「非営利」とは、「収入から費用を差し引いた利益を、関係者に分配することが制度上または事実上できない」という意味である (山内 (2004))。「非営利」と「無償」とは別の概念であるということに、注意する必要がある。NPO における「非営利」とは、商品やサービスを提供することによって、「利益を上げてはいけない」という意味ではなく、「有償の事業、収益活動を行ってもよいが、利益 (余剰金) が発生した場合は、利益を分配せずに、組織の活動のための資金として活用する」ことを意味する。

なお、NPO と同じように非営利として活躍する組織の呼称に、NGO がある。NGO とは、“Nongovernmental organization” の略語であり、非政府組織と邦訳される。一般的に、国際的な活動や会議の場において、政府組織とは異なる組織であることを明示し、活動している組織のことを NGO と呼んでいる。この「政府とは異なる組織」をふまえ、NPO の訳として「民間非営利組織」と表記されることもある。

2-1-2. 「NPO」という言葉が指す組織の範囲

非営利組織が、日本国内において、具体的にどのような組織を指すのか紹介していく。経済企画庁 (2000) 「平成 12 年度 国民生活白書」では、図表 1-2-1 のように NPO に含まれる組織の種類を整理している。この図表によると、NPO は最広義と最狭義に分かれる。最広義では、公益団体と共益団体全てを含んでいる。最狭義としては、特定非営利活動法人 (図表 1-2-1 の①) のみである。なお、一般的に NPO という場合、図表 1-2-1 の①と②を指すことが多い。よって、本稿でも、①と②を中心に述べていく。

図表 1-2-1 NPO に含まれる組織の種類



* 出所：経済企画庁 (2000) 「平成 12 年度 国民生活白書」 p 130.

(<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp-p1/wp-p100/zuhyou/1-5-3z.html> を一部修正)

2-2. NPOのミッションと活動⁵、ボランティア

2-2-1. ミッションと活動

NPO は先に述べたように、各々独自の社会的ミッションのために組織体として存在し、様々な活動を行っている。設立目的、理念の表現となっているミッションは、組織の活動方針の基盤であり、関係者全てのベクトルを合わせる重要な役割を担っている。よって組織は、実行可能性を考慮し時間をかけて丁寧に、ミッションの内容を検討する必要がある。

坂本（2004）は、優れたミッションの要件として、①個性が強調されていること、②拡張性があること、③事業の関係者すべてを念頭に置くこと（専門用語は使わない）、④簡単に覚えられるようなもの、の4項目を上げている。

これらミッションをもとに、現在NPOの活動は、地域活性化・まちづくり、保険・医療・福祉、教育・人材育成、環境（保護・保全）、産業振興、子育て支援、障害者・高齢者・ホームレス等の自立支援、観光、文化・芸能・芸術、国際交流・協力、スポーツ、防災・防犯、交通等の、多くの領域において見られる。そしてそれらの領域の中でも、営利企業や行政が「市場の失敗」「政府の失敗」などの要因から十分な関与ができてはいないが、なおかつ、社会全体としては必要とされるような活動が、NPOによってなされている。

その活動方法は、商品・サービスの提供、相談窓口の設置、情報提供、コミュニティの形成、イベント開催、社会に対する提言等、多岐に渡る。

2-2-2. ボランティアとNPO

ボランティア（volunteer）とは、「自主的に社会事業などに参加し、無償の奉仕活動をする人」とされる。営利企業に従事する人々は、基本的に労働の対価として報酬を得る。一方、非営利組織では、活動の対価として賃金を受け取るスタッフ（事務局運営スタッフ他）と、賃金を受け取らない人員（ボランティア・スタッフ）が存在する。このひとつの組織に、有給（有償）スタッフ、無給（無償、ボランティア）スタッフが同居している点が、NPOの人材における大きな特徴であると考えられる⁶。

2-3. NPOとそれを取りまく各主体との関係とその変化

ここでは、NPOの促進要因にもなっているとされている概念「公益」の近年の変化を述べ、NPOと各主体との関係を整理していく。

NPOが担っている「社会的ミッション」や「社会的な課題解決」は、これまでその多くが「公益」という概念の中に包括されていた。それらの課題は行政が担う対象だと想定され

⁵ NPOが取り組む活動の中でも、「事業」にかかわる部分については、「ソーシャルビジネス」、若しくは、「コミュニティビジネス」と表現されることがある。この2つの概念は、いわゆる一般的なビジネスと切り離されて議論されている面がある。本稿では、この2つの概念について検討を加えることを目的にはしていないので、経済産業省「ソーシャルビジネス研究会報告書」（平成20年4月）より、両概念の紹介部分を以下に引用するのみに止める。

『ソーシャルビジネスは、社会的課題を解決するため、ビジネスの手法を用いて取り組むものであり、そのためには新しいビジネス手法を考案し、適用していくことが必要である。このため本研究会では、以下の①～③の要件を満たす主体を、ソーシャルビジネスとして捉える。なお、組織形態としては、株式会社、NPO法人、中間法人など、多様なスタイルが想定される。①社会性：現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。*解決すべき社会的課題の内容により、活動範囲に地域性が生じる場合もあるが、地域性の有無はソーシャルビジネスの基準には含めない。②事業性：①のミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。③革新性：新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出すること。

なお、従来から地域の社会的課題を解決しようとするものとして「コミュニティビジネス」がある（CBと略す）。地域性という限定があるものの、CBも社会的な課題をビジネスの手法を通じて解決する活動である以上、本来、社会性、事業性、革新性を要する事業体であると考えられる。しかしながら、CBの用語の使い方は人によって多様であり、中には必ずしも事業性や社会性が高くない、地域でボランティア的展開をしている事業や、あるいは必ずしも社会性や革新性が高くない、地域での小さな事業活動をCBと呼んでいる場合もみられる。』（報告書所在：<http://www.meti.go.jp/press/20080403005/20080403005.html>）

⁶ 賃金という形で対価を受け取らないスタッフの存在ゆえに、企業における賃金を前提とした人的資源管理理論が、NPOにおいてはそのままでは適用できない可能性があるといえる。

てきた。しかし、社会経済が安定してくるにつれ、公益に対する市民の意識が変化してきている。その変化の様子について、産業構造審議会 NPO 部会（2002）の報告を紹介する。

2-3-1. 「公益」を取り囲む環境変化

産業構造審議会 NPO 部会（2002）では、NPO の役割が拡大している背景として、概念「公益」の変化について言及している。

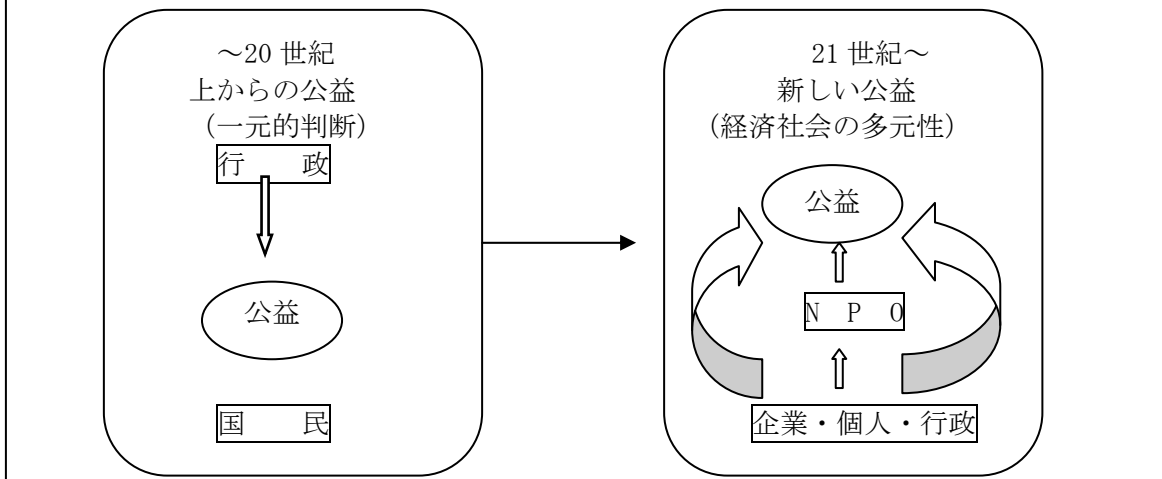
この報告によると、経済社会の多元性が人々の公益に対する考えを変え、行政以外による「公益」自体の創造と提供が可能になってきたと言える。この公益概念の変遷を踏まえ、各主体と NPO における、ア：これまでの関係性、イ：関係が深まった背景、ウ：現状を述べていこう。

21 世紀の日本の経済社会において、NPO は「新しい公益」の担い手として重要な役割を果たすものと考えられる。

20 世紀は経済社会システムにおいて行政が大きな役割を担った時代であった。すなわち産業革命により市場経済が登場して以降、行政が所得格差や市場の失敗を是正するのみならず、コミュニティや家族の役割も部分的に代替し、医療、福祉、教育といった公共サービスを提供する巨大な存在となって、いわゆる福祉国家が確立されてきた。

福祉国家においては、何が公益的な事業か、何が公共サービスとして提供されるべきなのかの判断が行政に委ねられてきた。行政による一元的な政策立案・実施が行政の公平性、中立性、専門性という前提の下に行われてきた。

しかしながら、経済社会が成熟し、価値観が多様化する中で、何が公益であるのかを判断し、公益の具体的な内容を確定することが難しくなっている。したがって行政が一元的に公益を判断し、実施するものではなく、行政、企業、NPO や個人が対等な立場に立って、それぞれの多様な価値観をベースとして、多元的に公益を企画立案・実施する時代に入ってきていると考えられる。このような公益実現の手法を「新しい公益」の多元的な提供として捉えることとしたい。



*出所：産業構造審議会 NPO 部会（2002）「中間とりまとめ“新しい公益”の実現に向けて」

2-3-2. NPO と個人・地域住民

ア) これまでの関係性

先の定義部分で述べたように、NPO はそもそもミッションを持った個人の集まりであることもあり、個人・地域住民と NPO の関係は、NPO を図表 1-2-1 の最広義として捉えれば、非常に古くからの存在していることが分かる。具体的には、図表 1-2-1 にある②市民活動団体、ボランティア団体、そして③と④の境目にある町内会・自治会等である。それらの共助的活動は、そのような呼称がつけられる以前より、地域運営に必要な活動として行われてきた。地域の清掃活動や町内会の催事などは、現在でも活発に行われている。

イ) 関係が深まった背景

個人に関しては、第一に、「自己実現の一つの手段」として捉えることができる。本間他(2003)は、「NPO やボランティアに参加した人の声として、“①自分らしく生きたい、②自分に正直でありたい、③孤独でいたくない、④知らない世界をみたい”が、浮き彫りになっている」と報告している。この結果から得られる知見としては、次の通りである。

既存の組織形態、地域社会では「何か物足りない」と感じている人が、共通の“思い”を持っている人々と出会い、場を形成し、活動を通して、充実感を得る。その充実感が、次の活動へと向かわせる。この充実感の好循環が、自己実現の一端となるのである。

また、産業構造審議会 NPO 部会 (2002) では、各種有識者における審議を経て、NPO への参画を促す個人の価値観の多様化として、次のような項目を挙げている。「①会社人間からの脱却、②情報技術による個人ネットワーク拡大、③女性、高齢者の勤労意欲の高まり、④地域コミュニティの再発見、⑤環境・健康に対する意識の高まり、⑥途上国、障害者、弱者へのいたわり、⑦グローバリゼーションに対する漠然とした懸念」である。先ほど示した自己実現が概念的要因だとするならば、こちらの指摘は具体的要因と呼べる。①～⑦は、個人的事情から対外的な関心事まで幅広く指摘されている。

第二に、地域住民の「地域に関する問題解決への意識の変化」が上げられる。これまで地域住民は、地域社会や市民生活に対して、何か問題を認識すると「地域社会のことは、まず、行政に相談しに行ってから」という発想が多かった面もあるのではないかと。しかし、この姿勢が近年、一部で変わりつつある。住民で課題解決のために取り組めるなら、取り組もうというものである。

ウ) 現状

現在、地域社会では、伝統的な存在である町内会や自治会等や、特定の社会的ミッションを持った組織が、それぞれの活動に励んでいる。

「核家族化や少子高齢化に伴う地域社会の崩壊」と評されがちだが、実際は、問題意識を強く持ち、実行能力のある後者のような組織が台頭し始めている。

2-3-3. NPO と企業

ア) これまでの関係性

企業とNPOの関係は、市民団体が公害等の企業の反社会的行動を監視するという、対立的な関係からスタートしている感が強いのではないかと。しかし、1990年代頃より企業が広く社会から支持を得ること、そのために社会にとって好ましい取組みを行うことを目的に、メセナ活動⁷としてNPOの活動を支援したり、地域社会のためのNPOとの協働の取組みを行う事例が見られ始めた。ただし、そのような事例は、「収益の社会還元（収益が不十分な水準なら継続されない）」であったり、NPOからの批判を起点とする受動的なもの（直接の批判がなされていなければ始まらなかったかもしれない）であったり、どのような企業でも取組むような一般的なものでは必ずしもなかった。

イ) 関係が深まった背景

産業構造審議会 NPO 部会 (2002) では、次のように述べている。「①社会的な期待への対応（社会貢献活動の充実、ブランドイメージの向上、企業活動の評価モニター、顧客ニーズに対応した開発・創造）、②企業と従業員との関係の変化（従業員にNPOへ参加しやすい環境を提供するという福利厚生の一環、NPO運営の経験をすることにより能力開発を図る）」。

一方、同時期の企業側の認識を示すものとして、経済団体連合会の過去の刊行物を見ると、1999年には企業とNPOのパートナーシップにも触れた調査報告書が、2001年にはパートナーシップ事例を紹介する『この発想が会社を変えるー新しい企業価値の創造』などの刊行がみられる。そのような意識は、いわゆるCSR元年以降、従来あまり意識を持っていなかった層にまでさらに広まりつつあると考えられる。

⁷ メセナ活動とは、企業が行う文化活動あるいは文化支援活動のことである。具体的な活動としては、各種イベントを主催する、財団を設立して文化や学術への助成を行なうなど。

産業によって、経営環境は異なる。従って、NPO との関係性についても、産業そして企業によって、濃度が異なることが推測される。一方で、地球環境問題や少子高齢化社会等、共通の課題も存在する。またこれら課題は、営利追求の組織ミッションとは、時に対立関係を生じさせる場合がある。その際に、企業の外部にあり、かつ専門性をもつ NPO と協働することで、営利企業だけでは解決できない、ないしは解決しづらい課題に取り組めるのである。

ウ) 現状

企業とNPOとのコラボレーションは進み、取組みの事例は増え続けていると考えられる。例えば、ソフトバンクモバイル株式会社（本社：東京都港区、社長：孫正義）では、障がいを持つ顧客の支援を目的とした専門のソフトバンク取次店である「むくの木携帯販売店」を、NPO法人自立支援センター「むく」と連携をし、立ち上げている（2007年10月・東京都葛飾区）⁸。そこでは、障がいをもつスタッフが中心となり、相談や販売を行っている。このコラボレーションは、ソフトバンクモバイル(株)として、携帯電話の顧客満足度を高める一助となっている。

このように、企業において NPO との連携は、企業活動のみでは十分に補うことの難しいニーズへの対応を可能にするのである。

2-3-4. NPO と行政

ア) これまでの関係性

NPO と行政の関係も、企業との関係性と同様、行政の活動に対する監視・批判に端を発するものが少なくなかった。しかし他方、行政によるサービス供給では十分に満たされない部分に、市民ら自身による自発的な代替物の供給が、行政との連携（単純な支援の付与を含む）で行われたり、行政による何らかの活動に市民側が積極的に関与したりといった構造での連携も、古くから見られてきたと言えるだろう。例えば、病院（医療法人）が行政と連携して開催する健康対策セミナー、また、行政主催の祭りへの学生（学校法人）の参加等、身近に存在してきた。

イ) 関係が深まった背景

NPO と行政との関係について、ここでは、「事業の代行」が進んでいる背景について紹介する⁹。三位一体改革¹⁰等により、地方分権¹¹が推進され、同法の基本理念には「地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し（略）」と明記されている。これまで以上に、各地方公共団体の自主性が問われている。このような変化において、窮迫している財政状況を鑑み、地方公共団体では、既存事業の見直しを積極的に進めている。加えて、地域における社会問題に対する解決のニーズも増大・多様化を見せている。

また、法律面では、公共施設の管理運営について、地方自治体が指定すれば民間の事業者にも行わせることが可能となった（指定管理者制度¹²の創設；地方自治法一部改正 2003

⁸ 記事情報の出所：ソフトバンクモバイル株式会社ホームページ／プレスリリース2007年10月22日付け。
(http://www.softbankmobile.co.jp/ja/news/press/2007/20071022_01/index.html)

⁹ 「事業の代行」の発端を、1980年代の「受益者負担」をキーワードとする、福祉の新たなあり方の模索としての「福祉の事業化」に求めることもできよう。もちろんその当時においては、NPO法人なるものが事業化の主体となることは想定されていなかったであろう。しかし、今日NPO法人がサービスの供給の面でも雇用の面でも、福祉関連の事業の主体として注目されているに至っていることには、異論をはさむ余地はないであろう。

¹⁰ 国庫支出金を減らし、税源を地方に移譲し、地方交付税を見直すということを同時に行うこと。

¹¹ 地方分権改革推進法（2007年4月施行、2010年3月失効）。出所：内閣府ホームページ地方分権改革
(<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html>)

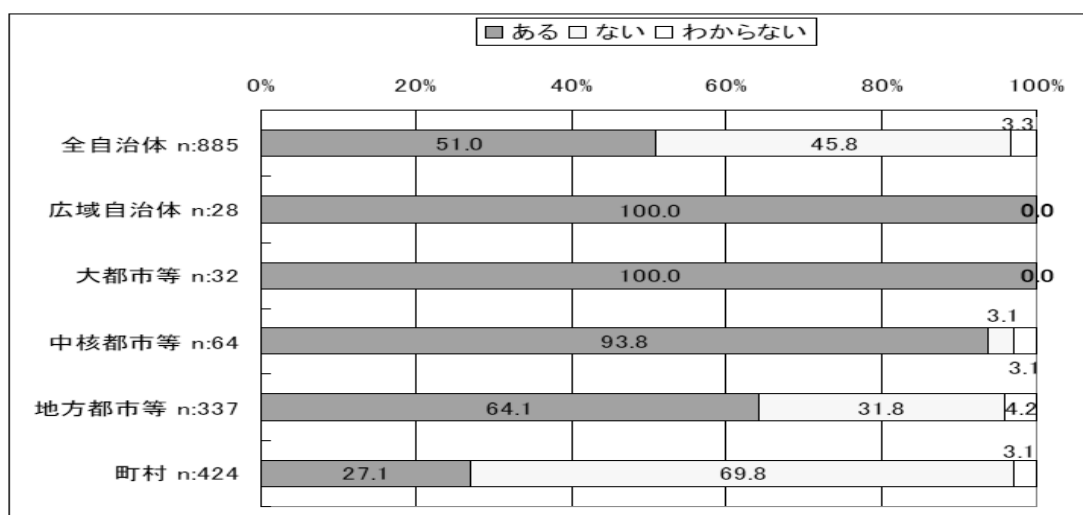
¹² 以前までの制度（管理委託制度）では、公の施設の管理運営はこれまで、公共団体、公共的団体（農協、自治会等）、市の出資法人等に限定されていた。また、使用許可などの権限は自治体にあり、管理者は権限を持っていなかった。指定管理者制度では、民間事業者を含む幅広い団体（個人は除く）が対象となり、

年9月施行)。そこで、この制度を利用し、活動を行うNPOが台頭してきた。

ウ) 現状

NPOと行政との現状に関して、独立行政法人経済産業研究所（2007）¹³によると、図表1-2-2のようなデータが見られる。この結果によると、約半分の自治体が、事業委託によりNPOと関わった経験を持っている。事業委託だけでこれほどの実績があるのだから、共同事業（セミナー、イベント、勉強会等）他を含めると、かなりの数になると推測される。

図表 1-2-2 NPO への事業委託実績



* 出所：独立行政法人経済産業研究所（2007）、
「平成18年度 NPO 法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）報告書」p9。

2-4. NPOの類型化¹⁴

NPOは、組織形態（任意団体、NPO法人、他の法人等）、組織規模（構成人員、収益規模等）、活動内容など様々に異なる。多種多様なNPOの活動を理解する手助けとして、現在、様々な「NPOの類型化」が存在する。ただしそれらは、何らかの目的に沿った類型化であり、あらゆる局面で適用できる分類とはなっていない。目的に応じて、適した類型化を用いることが望ましい。本稿では、今回の調査設計において示唆を得た以下の4つの類型化の概念を紹介する。

2-4-1. 活動機能による類型化

谷本編（2006）では、NPOの“活動の機能”に着目した類型化を提唱し、NPOを3つのパターンに類型化している。

この類型化の特徴は、活動の分野ではなく活動の機能パターンで区分している点にある。また「行動原理」を明示している点が、さまざまな面で示唆的であると考えられる。たとえば事業型NPOの行動原理を例にとると、営利企業との競争可能性を浮き彫りにさせている。つまり、NPOにとっては「自身の活動指針」を整理させてくれ、他の組織にとってみると「自身の業界において、競争相手に成りうるNPOが存在するということ」を示唆してい

企業などの経営ノウハウを活用して、柔軟なサービス提供が期待されている。

¹³ 「平成18年度 NPO法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）報告書」。

* 当報告書における自治体類型の説明：広域自治体（都道府県）、大都市等（政令指定都市と特別区）、中核都市等（県庁所在市及び人口20万人以上の市）、地方都市等（人口20万人未満の市）、町村（町及び村）。

¹⁴ 本稿で紹介する類型化は、各出所からの一部引用である。引用元の文のままでは、文章としての統一感に欠けると同時に文意が的確に伝わらない可能性がある。よって下記で紹介する類型化の文章は、文体を統一し、可能な限り箇条書きではなく一文章として記述を行ったものである。

るとも考えることができるであろう。

- 1) 慈善型 NPO：寄付やボランティアをベースに、ローカル／グローバル・コミュニケーションにおいてチャリティとして社会的な課題に取り組むものである。例えば、貧困、難民、福祉などの課題に、寄付を受けボランティアな支援活動を展開する団体であり、伝統的な NPO の多くは、このスタイルである。
 - 2) 監視・批判型（アドボカシー型）NPO：企業や政府・国際機関などの活動を監視・批判したり、アドボカシー活動¹⁵を行うスタイルで社会的課題にかかわるものである。例えば、地球環境問題や人権問題などについて、企業の活動を独立した立場から調査したり、企業や市民に情報提供、政策提言を行ったりしている。
 - 3) 事業型 NPO：有料・有償¹⁶による社会的サービスの提供、情報の分析・提供、コンサルティングといった活動を事業として行うものである。事業型 NPO はまさに社会的な事業を担う 1 つの“ビジネス”として理解され。
- もっともこの区分はプロトタイプであり、慈善型 NPO、監視・批判型（アドボカシー型）NPO、事業型 NPO、それぞれの境界に位置するような NPO が存在する（略）。

図表 1-2-3 NPO の 3 つのパターン比較

	(伝統的) 慈善型 NPO	監視・批判型 NPO (アドボカシー型)	事業型 NPO
活動	チャリティ（無償）	政府や企業の監視と政策提言（無償）	社会的事業（有償）
スタッフ	ボランティアスタッフ	ボランティア／プロ併用	プロのスタッフ
組織運営	アマチュアリズム	アマチュアリズム	ソーシャル・アントルプレナーシップ
行動原理	博愛主義	問題意識と批判性	効率性（市場競争、コア・コンピタンスへの意識）
マーケティング活動	受動的、マーケティング意識はない	マーケティング意識の萌芽（資源獲得において）	顧客志向、マーケティング（資源獲得、サービス提供において）
主な資金源	寄付・会費中心	寄付・会費中心	事業収益中心
企業・政府との関係	独立的	独立的	コラボレーション

* 出所：谷本編（2006）、「ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭」、p9。

2-4-2. 有給スタッフとボランティアスタッフの関係による類型化

山岡編（2002）¹⁷では、組織における有給スタッフとボランティアスタッフの重要性の割合という観点から NPO を類型化している。

この類型の特徴は、ボランティアスタッフの性格の違い（有償と無償）をスタッフの自立性の違いに結び付け、性格の異なるスタッフのミックスから団体の活動のあり方の違いが示唆されることを提示したことと考えられる。また同時に、ボランティアスタッフと有給専従スタッフの割合によって、組織の柔軟性が異なってくることを示唆している。

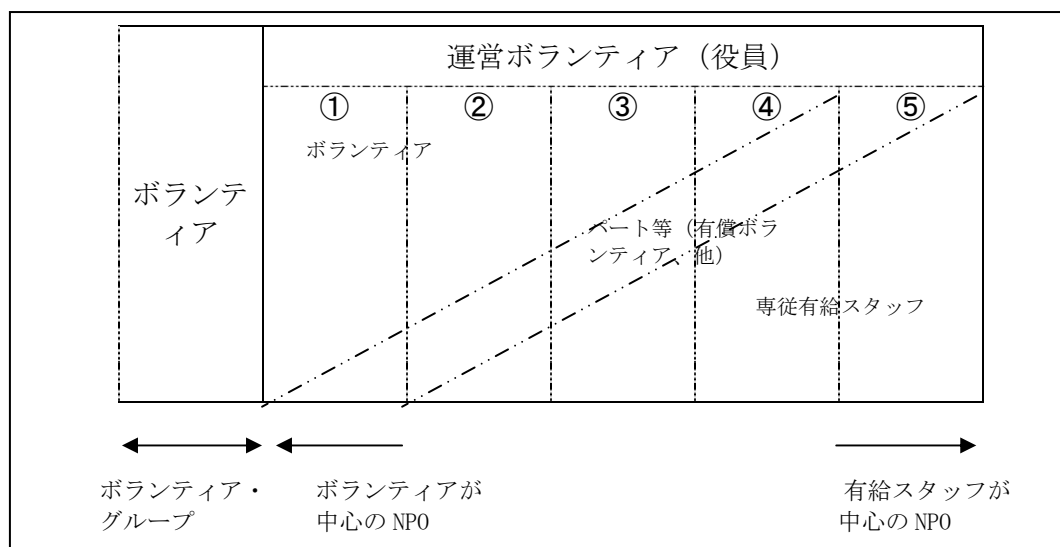
¹⁵ アドボカシー活動とは、特定の社会的課題を解決するために社会的な働きかけをすること。

（出所：日本ユニセフ協会のホームページ、<http://www.unicef.or.jp/index.html>）

¹⁶ 前者は料金に関してのみ用いる言葉であり、有償は料金とそれ以外の対価も含む。

¹⁷ 山岡編（2002）、「NPO実践講座 2—人を活かす組織とは」では、“有給スタッフとボランティア”という表現になっているが、本稿では、次の 2 つの理由から、“ボランティアスタッフ”と記述する。①本稿において、“ボランティア”は、人間の行為を表す言葉として使用している。②“有給スタッフ”との対義語として、“スタッフ”という人を表す言葉を記述した方が自然であると思われる。

図表 1-2-4 有給スタッフとボランティアスタッフの関係で見た NPO の類型



* 出所：山岡編（2002）、「NPO 実践講座 2」 p 6～9 に加筆。

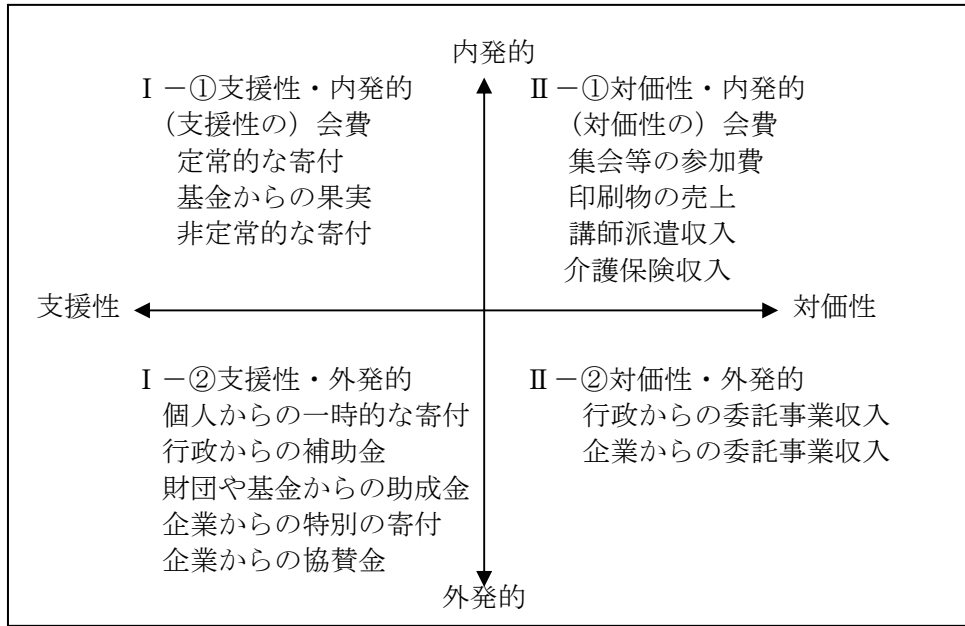
- ① ボランティアスタッフ中心の NPO :
有給の人がいるとしてもパートとか有償ボランティアとか呼ばれる人で、それほど多くの人件費がかかるわけではない。このような組織でのボランティアスタッフは、自主的に活動することが必要で、その役割はかなり大きなものになる。
- ② 繁忙期に多数ボランティアスタッフ参加の NPO :
日頃は一人くらい有給のスタッフの人がいてそれにパートが一人か二人くらいいる。イベントとか何とか行事があるときには多くのボランティアスタッフに参加する。有給スタッフの割にボランティアスタッフが多いと十分なコーディネーションができないので、ボランティアスタッフ自身の高い自主・自立性が必要になる。
- ③ 有給スタッフとパートスタッフ中心の NPO :
もう少し専従スタッフの割合が大きくなる。ボランティアスタッフは、そのコーディネーションによって効果的に活動することが可能になるため、専門職としてのボランティア・コーディネーションの役割が重要になる。その分ボランティアにはそれほど自主・自立性は求められない。
- ④ 有給スタッフが中心の NPO :
日頃は有給スタッフが中心に仕事をしており、いくつかの事業で時々ボランティアスタッフが係わる。
- ⑤ ボランティアスタッフがない NPO :
まったくボランティアスタッフのいない組織。臨時に人手が必要なときはアルバイトを雇う。このような組織は、対価の得られるサービスを提供する事業性の強い NPO や専門性の強い NPO によく見られる。

2-4-3. 財源構成による類型化

山岡編（2003）では、組織の財源構成に着目し、収入の性格を内発／外発、支援／対価の 2 軸によって区分し、NPO を類型化している。

この類型化の特徴は、「どのような活動を主体として行っていくのか」という活動方針に準拠している点である。また、1 つの組織をとってみても、組織（団体）の成熟度（誕生、成長、安定、変革等）や活動内容の変更によって、当然、この類型上を移動する。この類型化は、NPO に対して「現在、そして将来的にどのような組織になりたいのか」を考えるための指標にも成り得るといえよう。

図表 1-2-5 財源構成の内訳



* 出所：山岡編（2003）、「NPO 実践講座 3」 p 2～11 に加筆。

I-① 支援性・内発的型 NPO：

会費や小口寄付中心の NPO。支援性の内発的な財源をしっかりと確保している。活動分野で見ると、国際協力関係、いわゆる NGO に多い型だが、どの分野の団体でも、設立初期はこの形態が多い。

I-② 支援性・外発的型 NPO：

助成金や補助金中心の NPO。環境保全関係の団体はこれが多い。さまざまな助成金を次々に使いながら活動を展開している団体が多い。日本では、環境保全関係で比較的このような助成プログラムが多い。

II-① 対価性・内発的型 NPO：

自主事業中心型の NPO。介護保険への参入が大きな要因だが、グループホームも大体これに当たる。寄付とか助成に頼ることなく、自主的に自立して活動をした団体は増えている。

II-② 対価性・外発的型 NPO

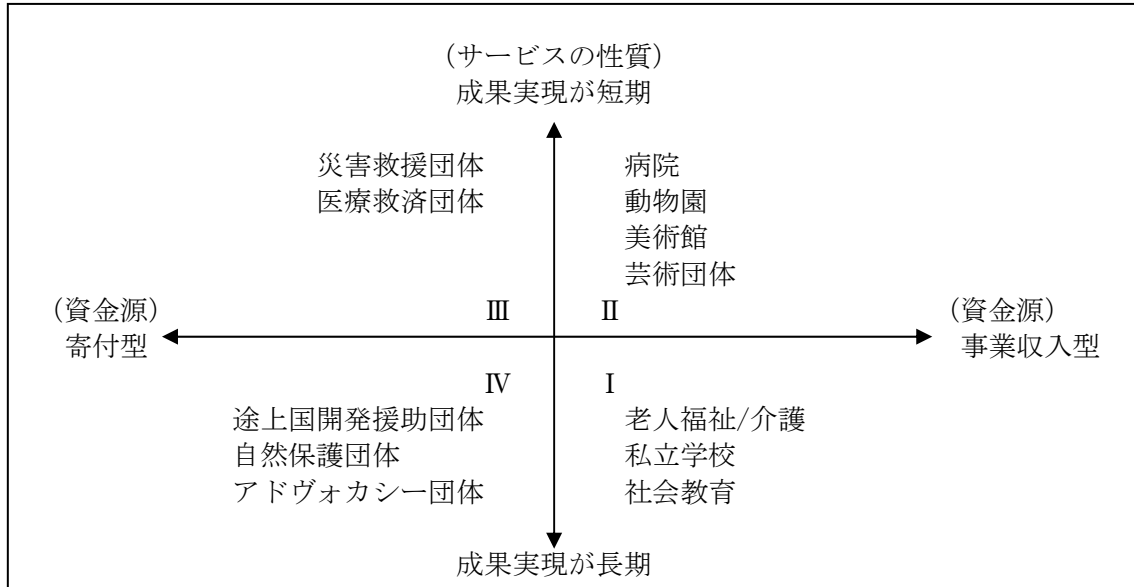
受託事業中心型の NPO。公共施設の運営管理を行う NPO の多くは、これに当たる。継続的な受託が必要だが、それを続けているうちにいつのまにか、ミッションを忘れた下請けになってしまうこともある。

2-4-4. マーケティング上の類型化

奥林他（2002）では、資金源とサービスの性質によって、NPO を類型化している。

この類型化の特徴は二つある。サービスの性質（成果現実の期間）を軸として用いている点と、説明文において「対価の支払い主体」を明示し、それによって寄付型か事業収入型に区別している点である。前者は、NPO だけではなく、営利企業にも適用できる分類であり、NPO が活動領域におけるポジショニングを行う際に、競合しうる企業も浮かび上がるといふことである。後者に関しては、まず、“受益者と対価支払い者が一致しない” 場合があるという事を示唆している。よって、NPO が、例えば地球環境問題の改善のために活動する場合は、「地球」から対価を徴収する訳にはいかないの、団体の運営資金をどのように確保するのか、活動開始以前に明確な検討を促すきっかけになると思われる。

図表 1-2-6 NPO のマーケティング上の分類



* 出所：奥林他（2002）、「NPO と経営学」 p 130～132 に加筆。

I：事業収入・成果実現長期型 NPO：

サービスの料金は、直接受益者から取得する。一方そのサービスの成果、健全な青少年や健康な成人、を作り出すことは一朝一夕にできるものではない。成果実現はすぐには見えにくいものである。老人介護をはじめとする福祉系団体も、Quality of Life を高く維持するサービスを長期にわたり受益者に提供する。

II：事業収入・成果実現短期型 NPO：

これらの団体の提供するサービスとその成果は、その日のうちに現れる。ただし、病院は入院、通院等で成果実現、すなわち健康の回復に時間がかかる場合もあるが、年単位の時間は通常必要がない。さらに、これらの団体も入場者、患者という受益者から直接料金を取得する。なお、ここでいう事業収入型 NPO とは、受益者から料金を得る活動を中心に行っている団体を指し、事業収入の全収入に占める一定以上の割合を問題にしているのではない。

III：寄付型・成果実現短期型・NPO：

これらの団体は、ある地域で、伝染病が流行したり、地震、火山噴火、内乱が起こった時、素早く現地に赴き、被災者救援を行う。したがって、サービスの成果実現も短期的になされなければならない。一方、これらの被害を受け苦しんでいる人たち、すなわち受益者にサービスの料金を請求することはできない。そこで、収入は寄付、助成金、政府補助金を中心となる。

IV：寄付型・成果実現長期型・NPO：

これらの団体も受益者、すなわち例えば途上国の人たちからサービス料金を回収するのでなく、寄付を募り、サービスが無償提供するシステムを取っている。その上、これらの団体のサービスは、成果実現に数年単位の時間が必要になる。例えば、絶滅危惧種の回復を図ろうとする場合、種の生態調査、繁殖環境の特定、保護区の設定。(略) これら団体の作り出すサービスは、手にとって見られる製品や受益者がすぐ体験できるサービスと比較し、サービス内容の理解が難しい。

2-4-5. 類型化のまとめ

以上のように四つの類型化を紹介してきたが、この項のはじめに述べたように、その目的に応じて、適切な類型化を利用すべきである。適切に利用することによって、NPO 自身にとっては活動方針の決定に役立ち、また NPO を囲む各主体にとってみると関わりを持ちたいと思っている分野において、最適な NPO を探し当てていく手段となり得よう。

3. NPO 法人と活動分野

本節の目的は、NPO 法人にかかわる現状の制度等の概観を紹介することである。まず法人格が付与されるに至った背景について述べる。次に、法人の活動等を規定している法律と NPO 法人の活動分野を紹介する。最後に、先行研究と今回の調査研究結果をもとに、全 NPO 法人を概観する。

3-1. NPO への法人格付与の背景

市民活動団体やボランティア団体は、任意団体として、これまで日本国内において活発な活動を見せてきた。しかし、社団法人や医療法人、協同組合等のように法人格が付与されていなかったため、法的な主体としての行為ができず、団体名義による不動産登記、銀行口座開設等ができなかった。また、その他各種契約においても、個人名義で行わざるを得なかったため、代表者が替わるたびに、関係書類を全て書き直さなければならなかった。また、橋（2002）¹⁸によると、「かつて法人格が欠如しているという理由から、国際的活動において不利な扱いを受けることも少なかった」と述べられている。よって、民法学者や多くの市民団体から法人格を付与する法制度の整備が唱えられていた。

市民活動団体やボランティア団体に法人格を付与する法制度設立を促進させた要因の 1 つに、1995 年 1 月に起きた阪神淡路大震災がある。淡路島北部を震源としたマグニチュード 7 以上という未曾有の災害であった。この被災者救援活動のために、地震発生後 13 か月間に活動した全国からの一般ボランティアは、およそ 140 万人と推計されている（のべ人数・兵庫県調べ）。

内閣府によると、「ボランティアの活動内容は、炊き出し、救援物資の仕分け・配送、ごみの収集・運搬、避難所での作業補助、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等の災害弱者の介護や移送、保育、水くみ、入浴サービス、夜間防犯パトロール、交通整理など多岐にわたっていた。また、医師等の医療救護活動、薬剤師による医薬品救援物資の仕分け、建築士による建築物の応急危険度判定、弁護士による法律相談、手話通訳・外国語通訳等による情報提供活動など、特殊技能を活かしたボランティア活動も行われた」ということである。このように市民（とその集まり）による公益にかかわる自発的な活動が、社会にとって非常に重要であると、広く認識され始めるに至ったのである。そして、このような活動を促進するための 1 つの手段として、法人格付与の法整備が強く認識されるようになった。

3-2. 特定非営利活動促進法（NPO 法）と NPO 法人

上記背景のもと、1998 年 12 月、「特定非営利活動促進法」が施行された。この法律の目的（第 1 章）は、「この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」である。

そして、「ここで言う“特定非営利活動”とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」とされている。橋（2002）によると、「条文で述べられている“不特定かつ多数のものの利益”とは、いわゆる“公益”（民法 34 条）¹⁹という法律用語と同義のものであり、平たく言えば、“社会全体の利益”、“社会一般の利益”を意味するものである。つまり、“不特定かどうか”、“多数かどうか”というように、必ずしも二つの要件に分割して判断されるものではない。したがって、ある団体の活動の現実的な受益者が、事柄の性質上『限定』され、また、『少数』であったとしても、その活動の目的とするところが“社会全体の利益”と考えられるような場合には、この要件を満たすといえることができる。（中略）、いわゆる共益すなわち同窓会や会員のみを対象とした相互扶助的な活動ではないこと、といったほうが分かりやすい」。この橋（2002）の解釈の通り、実際活動している組織は、不特定でもなければ、多

¹⁸ 橋（2002）、「NPO法 改訂版」

¹⁹ 民法 34 条（公益法人の設立）：学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる。

数を相手にしていない場合が多く存在する。また、同法3条には「特定非営利活動法人は、特定の個人又は法人のその他の団体の利益を目的として、その事業を行ってはならない」とある。この法律に基づき、各組織として必要性があれば、法人格を取得することが可能となった。

3-2-1. 法人格取得

① 設立の要件²⁰

任意団体が、NPO法に基づいて、特定非営利活動法人になるためには、次のような要件を満たすことが必要とされている。

- ・ 特定非営利活動（特定17分野²¹）を行うことを主たる目的とすること
- ・ 営利を目的としないものであること
- ・ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと
- ・ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること
- ・ 宗教活動や政治活動を主たる目的とするものでないこと
- ・ 特定の公職者（候補者を含む）又は政党を推薦、支持、反対することを目的とするものでないこと
- ・ 暴力団又は暴力団若しくはその構成員若しくはその構成員でなくなった日から5年を経過しない者の統制の下にある団体でないこと
- ・ 10人以上の社員を有するものであること

法人格取得を目指すためには、申請を試みる前に、まず上記の要件を満たしているか、組織内で確認する必要がある。この要件の中で、特に留意すべきことは、前節でも説明したが、「営利を目的としない」という事は、「差益を出さない、儲けない」という意味ではない点であり、しっかりとその部分を認識することである。この認識は、組織の運営費用と活動内容（対価を受けるのか否か）の整合性を考えるための土台と成り得るのである。

② 手続き

NPO法人格を取得するための手続きの流れを図表1-3-1で図解にて説明していく。申請の事前の準備から、申請手続き完了までを整理しておこう。

審査は、「書類審査」である。つまり、事前に、要求されている書類をきちんと整えることが、審査を通過し認証を得るポイントと言えよう。

（事前準備）

- 1：申請書類を出す所轄庁の確認
- 2：該当所轄庁から申請書類の様式や申請上の手続を書いた、ガイドブックを取り寄せる。
- 3：法令やガイドブックを参考に、申請書類のうち、団体で決めなければならないもの（定款、事業計画書、収支予算書、役員名簿、社員名簿、設立趣旨書等）の案を作成する。
- 4：上記の案をもとに、総会を開く。法人化することを決議し、申請書類の案を議論して決める。総会が終わると、議事録を作成し、総会では必要の無かった申請書類（役員の住民票など）もそろえ、一括して所轄庁に提出する。

²⁰ 出所：内閣府ホームページ (<http://www.npo-homepage.go.jp/found/index.htm>)

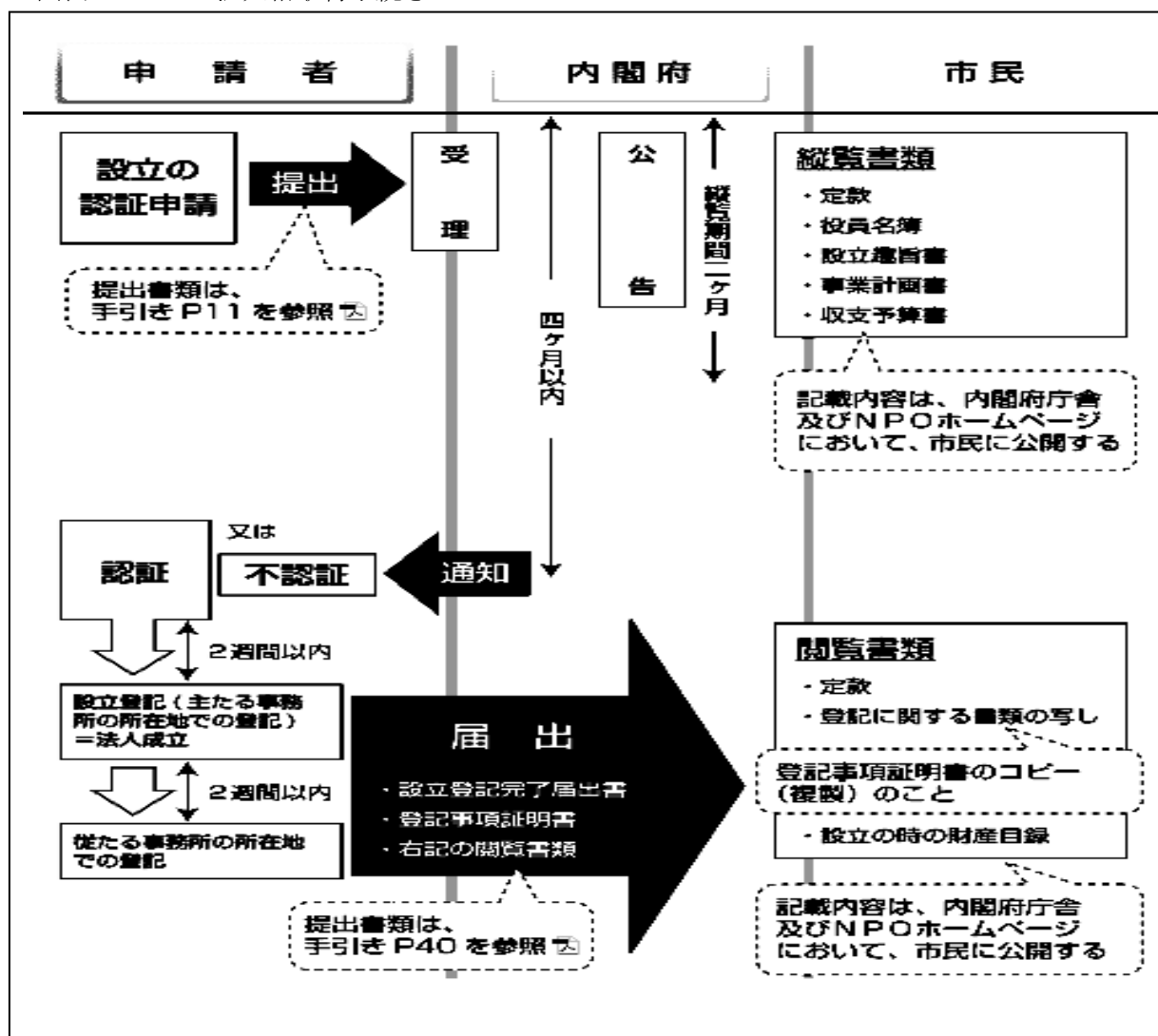
²¹ 詳細は、3-3にて述べる。

(提出後：申請の流れ)

- 5：申請後2ヶ月間、一般市民に対して、公開される手続き（縦覧）がある。
- 6：この2ヶ月の縦覧が終わると、所轄庁は審査を行う。
- 7：審査は、原則として、書類審査である。
- 8：審査期間は、2ヶ月間以内である。つまり、申請から、4ヶ月以内に、認証か不認証かが決まる。→不認証になっても、書類の不備なら、もう一度書類を書き直して提出することが可能である。
- 9：認証された場合は、2週間以内に、登記所に登記する。
- 10：登記が終われば、NPO法人として、設立されたことになる。
- 11：最後に、登記簿の写しなどの書類をそろえて、設立登記完了届書を所轄庁に提出すれば、法人化の手続きは終了する。

*上記出所：早瀬昇・松原明(2004)、岩波ブックレット N0618「NPOがわかる Q&A」、p46-47を一部引用し、概略として作成。

図表 1-3-1 法人格取得手続き



*設立の認証申請先について：申請する団体の事務所が1つの都道府県にあるときは、その都道府県（知事）となり、申請する団体の事務所が、2つ以上の都道府県に有る場合は、上記のように内閣府（内閣総理大臣）となる。

*出所：内閣府ホームページ (<http://www.npo-homepage.go.jp/about/npo.html>)

③法人格取得に際する特典と負担

法人格取得に際しては、下記のような特典（活動の進展に資するもの）と、一方でそれに伴う負担（活動にあたってのコスト増など）が言われている。

<特典>

- ・契約の主体となれる
- ・社会的な信用力がつく
- ・広く一般に情報が公開され、参加者、会員が集めやすい
- ・団体としての法的なルールにのっとって活動できる
- ・助成金・補助金がもらいやすい
- ・従業員を雇いやすい
- ・個人と団体の資産を明確に区分できる

<負担>

- ・官公庁の届出や保険の支払などの管理に手間とコストがかかる
- ・課税対象として捕捉される。法人住民税がかかる
- ・情報公開などをきちんとする必要がある
- ・残余財産が戻ってこない（解散したときに）
- ・若干だが行政の監督を受ける
- ・ルールに則った運営をしなければならない
- ・書類管理が煩雑になる

法律の設立経緯から鑑みると、特典に含まれる“権利”や“信用”は、非常に注目すべき点である。しかし、コミュニティビジネスサポートセンター（2006）や伊佐（2008）²²が示唆しているように、任意団体の時にはなかった負担（一部は法律による義務）も生ずる。

本節でここまでみてきたように、確かに、法人格を取得するメリットは存在する。しかし、法人格を取得することが、NPOの目的ではない。自らの団体に存在する社会的ミッションの実現にとっての手段として、法人格が必要なら取得すべきである。一方、法人格取得によって、ミッションの実現に支障を来すような場合は、法人格を取得せず任意団体として存続することを選ぶ道もあるといえる。

3-3. NPO 法人の活動分野

NPO 法人の活動と活動分野に関しては、NPO 法に明示されている。同法より活動の資格や分野にかかわる部分を見ていこう。

特定非営利活動促進法（平成十年法律第七号、平成十七年七月二十六日改正）

第一章 総則

（定義）第二条 この法律において「特定非営利活動」とは、別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものとの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。

第二章 特定非営利活動法人

（その他の事業）第五条 特定非営利活動法人は、その行う特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、当該特定非営利活動に係る事業以外の事業（以下、「その他の事業」という。）を行うことができる。この場合において、収益を生じたときは、これを当該特定非営利活動に係る事業のために使用しなければならない。

2 その他の事業に関する会計は、当該特定非営利活動法人の行う特定非営利活動に係る

²² コミュニティビジネスサポートセンター（2006）、「入門コミュニティビジネスの成功法則」p 159～160。
伊佐（2008）、「NPOを考える」p 47～57。

事業に関する会計から区分し、特別の会計として処理しなければならない。

別表（第二条関係）

- 一 保健、医療又は福祉の増進を図る活動
- 二 社会教育の推進を図る活動
- 三 まちづくりの推進を図る活動
- 四 学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- 五 環境の保全を図る活動
- 六 災害救援活動
- 七 地域安全活動
- 八 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- 九 国際協力の活動
- 十 男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
- 十一 子どもの健全育成を図る活動
- 十二 情報化社会の発展を図る活動
- 十三 科学技術の振興を図る活動
- 十四 経済活動の活性化を図る活動
- 十五 職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
- 十六 消費者の保護を図る活動
- 十七 前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

* 出所：内閣府ホームページ (http://www.npo-homepage.go.jp/about/law_141211.html)

NPO法によって定められている活動内容の特徴は、大きく2つある。まず、第五条にあるように、17項目の特定非営利活動以外の事業も実施できるという点である。そもそも「営利を目的として、その事業を行ってはならない」（第二章特定非営利活動法人第一節通則第三条）と明記されているが、収益を配分せずに特定非営利活動に再投資する限りにおいては、17項目以外の事業に取り組むことは可能ということになる。このことから、本来の社会的ミッション以外において事業を行い、収益を上げてよいことになる。現在のところ、この「その他の事業」において「内部補助」として法人の運転資金を確保し、非営利活動においては無償で実施するというケースが見られている。

2つ目は、特定非営利活動の分野は、17と規定されているが、そのうち、どの活動を行うのかは、法人側に委ねられているということである。また、複数の分野に渡って活動してもよいということになっている。つまり、法人によっては、法人認証申請の際に定款に記載した活動であっても、実際にはその活動を行っていない場合もあり得るのである。このあたりは、株式会社の定款に記載した事業内容と同様であるといえる。

4. データで見る NPO 法人の概況

現在、NPO法人に関する情報は、逐次変更されるデータや一定の調査データ等、充実してきている。都道府県同様に認証機関でもある内閣府では、ホームページにおいて、広くNPO法人に関する情報を公開している。そこには、NPO法人数、NPO法人設立の手引き、NPO施策ポータルサイト、NPO法人団体別情報等が掲載されている。また、(特)日本NPOセンターのポータルサイト²³も全国のNPO法人を調査し、常に新しい情報を提供している。また、調査報告書としては、(独)経済産業研究所²⁴がNPO法人だけではなく、地方自治体に対しても調査を行っており、多角的な視点からNPO法人について知ることができる。

本節では、これら既存資料、先行研究よりNPO法人の現状を紹介する。具体的には、都道府県別法人数、NPO法人数の推移、活動分野別法人数、財政規模状況である。

²³ URL (<http://www.inpoc.ne.jp/>)

²⁴ URL (<http://www.rieti.go.jp/ip/projects/npo/>)

認証機関別の NPO 法人数は、図表 1-4-1 のとおりであり、東京都、神奈川県、大阪府といった大都市圏での認証法人数が多くなっている。

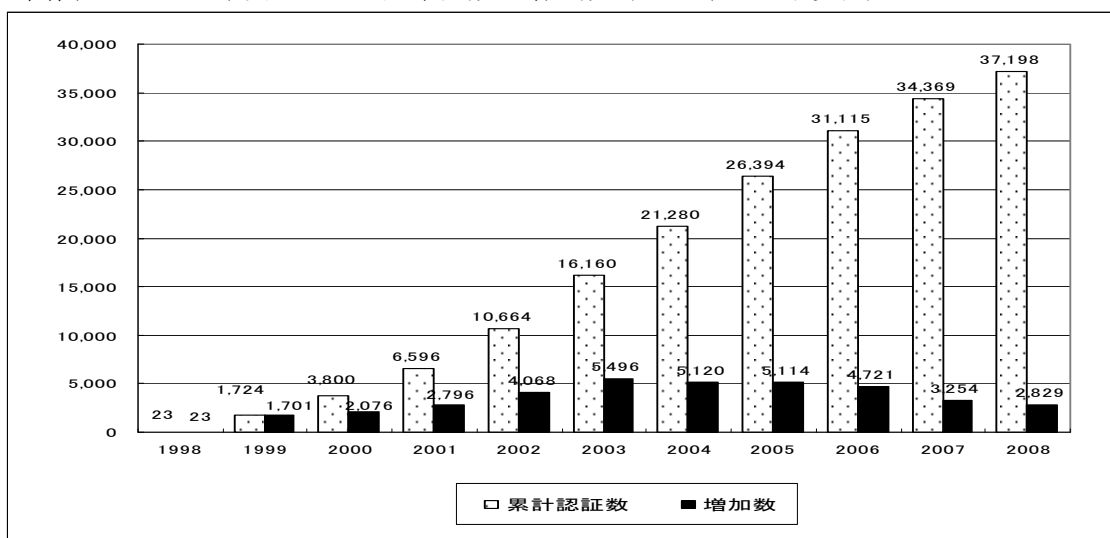
図表 1-4-1 都道府県別の NPO 法人数【認証機関別】(2009 年 3 月末現在)

所轄庁名	申請 受理数	認証数	不 認証 数	解 散 数	認 証 取 消 数	所轄庁名	申請 受理数	認証数	不 認証 数	解 散 数	認 証 取 消 数
北海道	1515	1485	0	92	7	京都府	942	919	0	58	4
青森県	266	259	0	28	0	大阪府	2652	2570	4	290	63
岩手県	324	321	0	18	0	兵庫県	1410	1386	3	91	6
宮城県	516	503	0	47	1	奈良県	308	299	0	10	0
秋田県	204	201	0	15	0	和歌山県	293	290	0	16	0
山形県	326	320	1	12	1	鳥取県	178	174	0	6	0
福島県	500	487	1	20	0	島根県	207	204	0	9	0
茨城県	475	462	0	36	6	岡山県	497	481	1	35	5
栃木県	427	419	0	26	0	広島県	595	576	2	45	3
群馬県	622	615	1	48	2	山口県	338	330	1	15	2
埼玉県	1341	1317	0	101	5	徳島県	246	237	0	5	0
千葉県	1437	1407	0	92	19	香川県	227	221	2	17	0
東京都	6770	6200	393	500	87	愛媛県	287	282	0	20	1
神奈川県	2371	2324	0	178	34	高知県	238	234	0	12	0
新潟県	505	495	1	25	1	福岡県	1276	1248	1	117	30
富山県	250	245	0	5	0	佐賀県	279	272	1	19	0
石川県	267	262	1	11	0	長崎県	391	383	0	14	0
福井県	212	208	0	15	0	熊本県	457	452	2	28	1
山梨県	299	276	0	9	0	大分県	415	412	1	25	6
長野県	767	759	0	35	0	宮崎県	284	280	0	15	7
岐阜県	540	528	2	25	0	鹿児島県	513	503	0	16	0
静岡県	895	871	1	37	2	沖縄県	379	370	0	25	8
愛知県	1234	1196	0	92	7	都道府県 計	35412	34205	420	2437	321
三重県	501	490	1	60	13	内閣府	3218	2993	120	197	33
滋賀県	436	432	0	22	0	全国計	38630	37198	540	2634	354

* 出所：内閣府ホームページ

認証年度別法人数の推移は図表 1-4-2 のとおりである。2003 年 5 月に NPO 法が改正され、その際、活動分野が 12 から 17 分野へと拡大した。

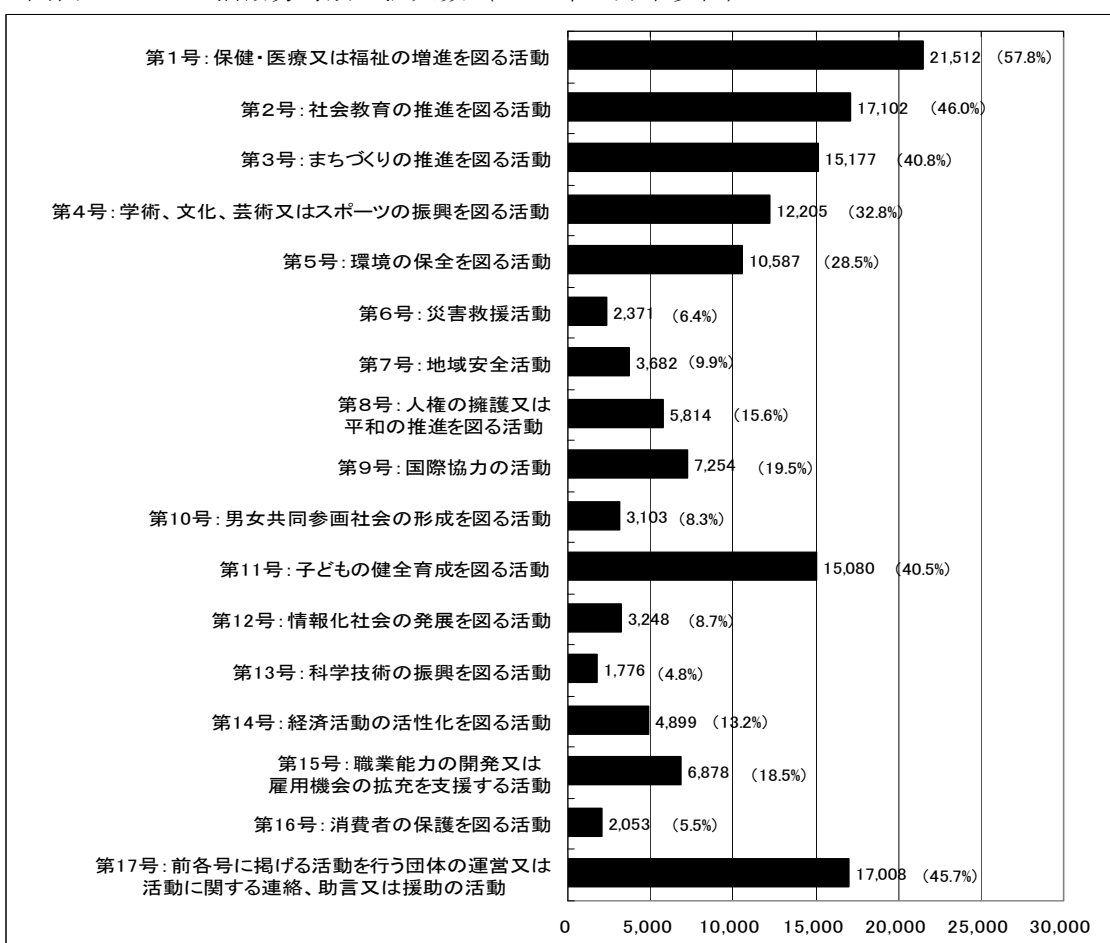
図表 1-4-2 年度別 NPO 法人累計数と増加数 (2009 年 3 月末現在)



* 出所：内閣府ホームページでの公表データを基に作成

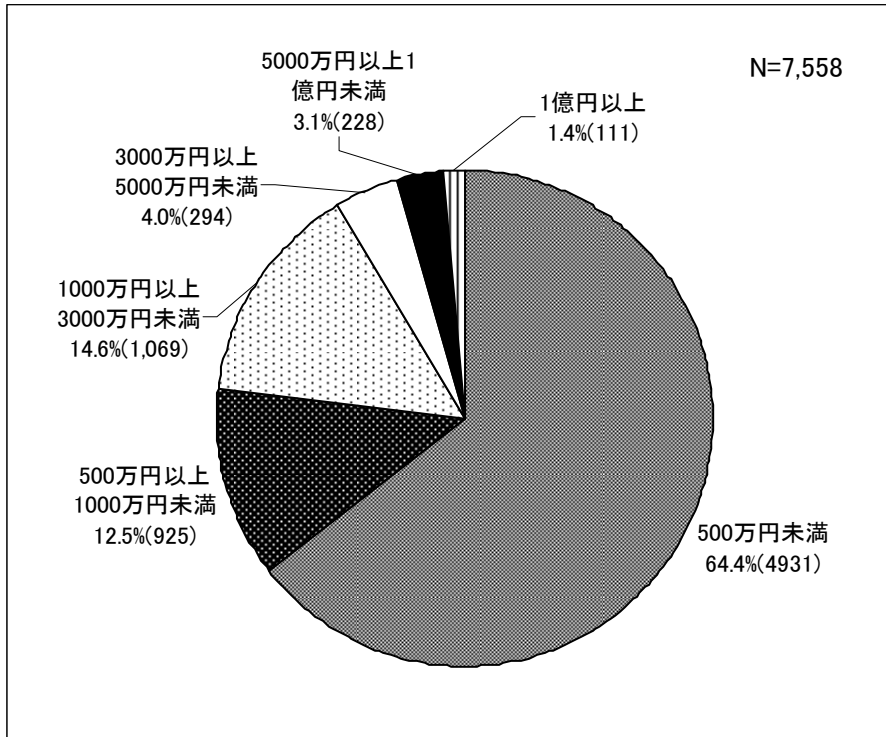
活動分野別の認証を受けた NPO 法人の数は、図表 1-4-3 のとおりである。分野によって、法人の登録件数は異なっている。特に、第 1 号、2 号、17 号を選択している法人が多数見受けられる。その中でも、第 1 号は、介護保険法施行に伴い、事業活動を行うに際し、組織形態として NPO 法人を選択した団体があったとも言われている。

図表 1-4-3 活動分野別の法人数 (2009 年 3 月末現在)



*出所：内閣府ホームページでの公表データを基に作成
 財政規模別の分布は図表 1-4-4 のとおりである。500 万円未満の小規模の法人が多くを占める一方、少数ではあるが 1 億円を超える法人もみられる。

図表 1-4-4 財政規模（対象：2006 年 3 月までに認証された法人）



*出所：日本 NPO センター「NPO ヒロバ」、NPO 法人データ分析
<http://www.npo-hiroba.or.jp/know/analysis.html#graph05>

以上見てきたように、日本国内における NPO 法人は急速かつ大幅に増加している。しかし、法律施行から 10 年経った現在、NPO 法人をめぐる資金や人材等様々な課題が浮上してきているとの話題を聞く機会が少なくないと思われる。図表 1-4-4 にみられるように収入規模の小さい NPO 法人が多数を占めているが、小さい収入規模は NPO 法人の持ちうる能力の制約にもなりうる。それら課題に関わる部分については、今回調査の対象としており、次章にて詳しくみていくこととする。

5. NPO 法人の組織運営

本節では、NPO 法人の組織運営について人的要素・ガバナンス、資金調達、外部組織との連携に重点を置き外観を行う。

5-1. 人的要素とガバナンス

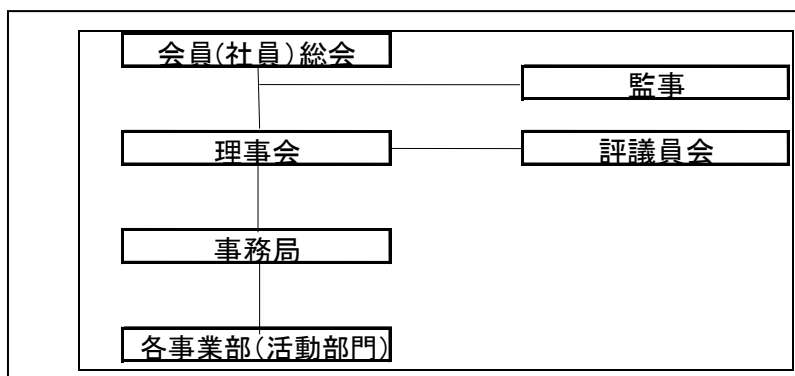
NPO 法人の人的要素、運営・ガバナンスにかかわる組織構造は、図表 1-5-1 のように構成されている。以下では、各構成要素の概要を紹介していこう。

【会員】

会員は、正会員とその他会員からなる²⁵。正会員は一般に、NPO法にて定められた、社団としてのNPO法人の「社員」であり、会費を納め、社員総会での議決権を有し、法人活動に積極的に係わるという役割を持っている。また、法人が行っている商品・サービスの提供を

²⁵ 会員には自然人の他、法人を認める例もみられる。

優遇条件にて受けられる特典を与えられる場合もある。その他会員とは、各法人が任意
図表 1-5-1 NPO 法人の組織構造



* 出所：筆者作成

で設けることができ、準会員、賛助会員、協賛会員、購読会員、利用会員等、各 NPO 法人によって呼び方や種別が異なる。その他会員も、優遇条件にて商品・サービスの提供を受けられる特典を与えられる場合がある。なお、法律上、定款に記す必要があるのは、正会員のみである。

山岡 (2005)²⁶は、会員について支援性と受益性の両面があると述べている。支援性とは、総会で活動計画を決定するとともに、その遂行の為に会費を負担する覚悟の有る様子を指している。受益性とは、会費に対する対価としての商品・サービスの要求を指している。この支援性や受益性の捉え方は、営利組織における株主との関係に類似している。しかし、NPO法人の場合は、会員からの会費が重要な財源となっている法人も見られる。そのような場合、運営の中核を担う事務局等には、安定的に会費収入を得ていくために、会員に対して組織のミッションや活動内容を十分に説明し、中長期計画を示し、着実に実行に移す姿勢が求められる。

【会員（社員）総会】²⁷

会員総会では、NPO 法人の最高意思決定機関として、会員が議決権を行使し、法人の年次報告、決算、当該年度の事業計画や予算、理事の人事などを承認する。

【役員（理事・監事）】

まず理事について紹介していく。NPO 法では、理事については、次のような記述がある。

第三節 管理

（役員の定数）第十五条 特定非営利活動法人には、役員として、理事三人以上及び監事一人以上を置かなければならない。

（理事の代表権）第十六条 理事は、すべて特定非営利活動法人の業務について、特定非営利活動法人を代表する。ただし、定款をもって、その代表権を制限することができる。

（業務の決定）第十七条 特定非営利活動法人の業務は、定款に特別の定めのないときは、理事の過半数をもって決する。

* 出所：内閣府ホームページ

理事については、上記のように、法律上設置する必要がある。理事の役割（機能）については、様々述べられるが、ここでは坂本 (2004)²⁸が提示している 2 つの機能を紹介する。

²⁶ 山岡他 (2005)、「NPO基礎講座 新版」P85～86。

²⁷ 会員総会、次項の理事会に関する出所：坂本 (2004)、「NPOの経営」P30。

²⁸ 坂本 (2004)「NPOの経営」P32 では、NPOの理事と事務局長について分かり易い説明を行っている。「企

①サポート機能；団体のために活動資金を集めたり、人脈を駆使したり、団体の顔として「大使」の役割を担ったりして、団体の成長を支える役割。②ガバナンス機能；事務局長の選定と業務の管理・監督、中長期計画の策定と実施の監視、法律の遵守、組織の評価など、活動と組織の公益性を保護するための役割。また金銭の出入りを監視する「お金のトレーサビリティ」の役割も大切である。このように理事には、組織を統括的にマネジメントすることが求められる。

【理事会】

年に一度開催の会員総会を受けて、理事会では、事業計画を立案し、その執行を事務局に委託する。ただし、「理事会」については、NPO法での規定はなく、その設置と運用は各NPO法人に委ねられている。

【監事】

監事も理事同様に、法律上言及されている。条文にあるように、監事に求められていることは、法人活動を監査することである。法人は、年に一度、監査役による会計監査を受けることになっている。

(監事の職務) 第十八条 監事は、次に掲げる職務を行う。

- 一 理事の業務執行の状況を監査すること。
- 二 特定非営利活動法人の財産の状況を監査すること。
- 三 前二号の規定による監査の結果、特定非営利活動法人の業務又は財産に関し不正の行為又は法令若しくは定款に違反する重大な事実があることを発見した場合には、これを社員総会又は所轄庁に報告すること。
- 四 前号の報告をするために必要がある場合には、社員総会を招集すること。
- 五 理事の業務執行の状況又は特定非営利活動法人の財産の状況について、理事に意見を述べること。

*出所：内閣府ホームページ

【評議員・評議員会】

評議員・評議員会は、理事会のように法律上、定められているわけではない。ここでは、例として、日本NPOセンターの評議員・評議員会を掲載し、考察を加える。

(評議員)

第37条 この法人には、評議員を置く。

- 2 評議員は、総会の議決により15名以上30名以内を選任し、代表理事がこれを任命する。
- 3 評議員は、役員を兼ねることができない。
- 4 評議員には、第15条、第16条および第17条第3項の規程を準用する。この場合において、これらの条文中「役員」とあるのは、「評議員」と読み替える。

(評議員会)

第38条 評議員会は、評議員をもって構成する。

- 2 評議員会は、代表理事の諮問に応じて、意見を述べる。
- 3 評議員会は、代表理事が書面をもって招集する。
- 4 評議員会の議長は、評議員会において互選する。
- 5 評議員会の議長は、評議員の議事について議事録を作成し、これを保存しなければならない。
- 6 議事録には、議長および出席した評議員のうちその会議において選任された議事録署名人2名以上が署名または記名押印する。

*出所：日本NPOセンターホームページ掲載「定款」

業と比較すると、NPOの理事長は、会長にあたる。理事は経営者です。事務局長は、社長に相当します。企業の取締役は、企業の所有者である株主から経営を任されている。NPOの理事会（経営陣）は、会員や寄付者その他多くの人、ひいては社会からその組織の経営を任されています。」

理事の諮問に応じて、評議し意見を述べることを第一の意義としていることがわかる。広く衆知を集めることで、法人のより好ましい経営を支える役割を担っていると言える。

【事務局】

事務局の役割²⁹は、大きく分けて、8つ存在する。

- ①組織の年間目標を達成する：年初に決めた活動計画と目標に到達するように事業の進捗を管理する。
- ②業務体制の確立や人材の育成など組織運営面でも目標を達成する：顧客の満足をいかに上げるのか、サービス提供の現場での事故防止、人材のスキルアップをいかに図るか。
- ③サービス、事業を効果的に運営する：ニーズを把握して適切な目標を設定し、それを達成するための進捗を管理しながら事業を回す。
- ④資金を調達し、また資金源を開発する：理事やボランティアと一緒に、多様な資金源からバランスよく資金を調達して、安定して活動できるようにする。
- ⑤財務・会計を管理する：予算の管理や資金繰りを管理する。会計ミスや不正を防ぐためのルールづくりやお金の管理を行う。
- ⑥業務を管理をする：スタッフやボランティアの配置、それぞれの目標・進捗管理、人材育成、オフィスの確保など、日々の活動を回す。
- ⑦理事会と連携する：理事と密接に連携し、事務局が日々行っている「現場の活動」を理解し、組織のことを広報したり、人脈、金脈を活用して、組織のための資源を提供する。
- ⑧外部と連携し、目標を達成する：他の NPO や企業、行政と連携して、組織が目指す活動をより効果的に展開する。

5-2. 資金調達

NPO 法人のマネジメントで、資金調達に関しては、これまでに踏み込んだ検討が比較的なされてきている。その理由は、資金がボランティアや寄付などでは必要が満たされない資源の調達に用いられる必須の資源であることのほか、資金源の多様性と資金源それぞれの性格の違いから、それぞれをどのように組み合わせるべきか十分検討する必要があるからである。資金源全般については2-4-3の図表1-2-5「財源構成の内訳」で概要について触れたこともあり、ここでは、主な資金の種類の特徴についてまとめておく。

図表 1-5-2 資金源とその特徴

種 類	特 徴
会費	定期的な収入として期待できる 使途の自由度が高い 一口あたりの金額が小さい
寄付金・協賛金	継続的なものと短期的なものがある（寄付） 使途が限定されているものと自由度の高いものがある 見えやすい成果が求められる場合もある
補助金・助成金	新規事業・事業展開などの資金となる（後払いも多い） 使途が限定されることが多い（運営費を認めないことも） 継続性・安定性に欠ける
自主事業収入	獲得後の自由度が高い 投資経費分の回収リスクが伴う 課税対象になる
受託金	金額単位が大きい（後払いが多い） 専門性や安定した事業実施体制が必要（継続性に欠ける） 自団体の目的に合っているか考えることが必要

²⁹ 坂本（2004）、「NPOの経営」p 39～41 を引用し、一部追加・修正を行っている。

*出所：日本NPOセンター（2007）、「知っておきたいNPOのこと 資金編」p19

上記のように、各資金源には、調達のしやすさや使い勝手の良さの面で一長一短がある。そもそも、どのような活動を行うために、どのような諸経費がかかるのか、また、どの資金源を念頭に置いたほうが適切なのかを決める必要がある。自由度が高いとはいえ、会費をいきなり値上げすることはできない。また、金額単位が大きいからと言って、後払いによる受託金を受け、運転資金に困窮しては元も子もない。法人の活動にとって、本当に必要な金額とそれを担える資金源を見極める、そしてそれらの可能なミックスを追及していく必要があると言える。

5-3. 外部組織との連携

NPO法人の特徴として、様々な人が集い、それぞれの人脈を活かして、他の組織と連携事業を行うことが上げられる。相手先としては、NPO法人、行政、営利組織、個人など様々である。またその内容も、継続的に活動の一部を担ってもらったり、共催でイベント等開催するなど、スポット的な活動もある。

ただし、NPO法人において、連携活動を行う場合は、お互いの目的を十分に確認し合った上で、細かな活動計画を立てる必要がある。というのも、NPO法人には、その明確なミッションが存在する。そのミッションから逸脱した行為は、たとえそれが高収益を上げるものだったとしても、法人としての存在意義を疑われてしまう。また、ミッションに反していなかったとしても、その連携事業を行うことによって、運営そのものを脅かすような資金繰りや人繰り等を要求される事業については考慮すべきである。

5-4. 特徴のまとめ

本節では、上記のようにNPO法人（非営利組織）の特徴を、人的要素、資金、外部との連携の3つを切り口に、紹介してきた。ここではまとめとして、NPO法人と他の営利・非営利組織との違いを表にまとめておこう。

図表 1-5-3 組織比較

	NPO法人	一般社団法人	一般財団法人	公益社団法人・公益財団法人	株式会社
特徴	特定非営利活動を行う	事業に制限がなく、収益事業を行うことも可能		一般社団法人・一般財団法人のうち公益目的事業を行うことを主たる目的としている法人	私益（儲けるため）
余剰金・利益の配分	構成員へ配分不可、本来事業へ使用				株主等への配分
法人格取得方法	認証主義	準則（届出）主義（登記）		公益認定等委員会の認定	準則（届出）主義（登記）
設立時の基金・資本金	不要	不要	300万円以上の財産の拠出が必要	公益財団法人の場合は、一般財団法人の規制を受ける	規制なし
役員	理事3名以上、監事1人以上	理事は必置、監事は任意、社員総会は必置	理事、評議員、監事、理事会、評議員会は必置	一般社団法人・一般財団法人の規制を受け、かつ同一親族等が理事又は監事の1/3以下であること	取締役1人以上、監査役は任意
課税（法人税）	収益事業について課税	・非営利性が徹底された法人、公益的活動を目的とする法人は、収益事業についてのみ課税 ・上記以外の法人は、普通法人と同様		・収益事業について課税 ・認定法上の公益目的事業は収益事業から除外し、非課税	全ての事業に対し課税
情報公開制度	3年間分の事業報告書等の閲覧	・事業年度毎の計算種類、事業報告書等の作成、事務所への備置き、閲覧 ・貸借対照表（大規模法人の場合は、貸借対照表、損益計算書）の公告		・一般社団法人、一般財団法人の規制を受け、かつ理事等の報酬等の支給基準を公表 ・財産目録等を備置き・閲覧、行政庁への提出	決算公告

*出所：堀田力監修・名越修一編（2006）、「自分たちでつくろうNPO法人！改訂版」p17。

行政改革推進本部事務局「公益法人制改革の概要」を基に作成。

6. NPO に対する支援策の現状

本節では、任意団体・市民団体（NPO）もしくはNPO 法人を対象にした支援策の現状を紹介していく。次章における調査結果でも見受けられるように、NPO 法人に対する支援策の活用が見られる。支援機関としては、国、地方自治体、支援機関、金融機関、市民団体等様々存在している。ここでは、今回のインタビュー調査においても中心的な支援の提供者であり、地域に密着した活動を日々継続的に行っている地方自治体の支援策にフォーカスをし、概観していきたい。

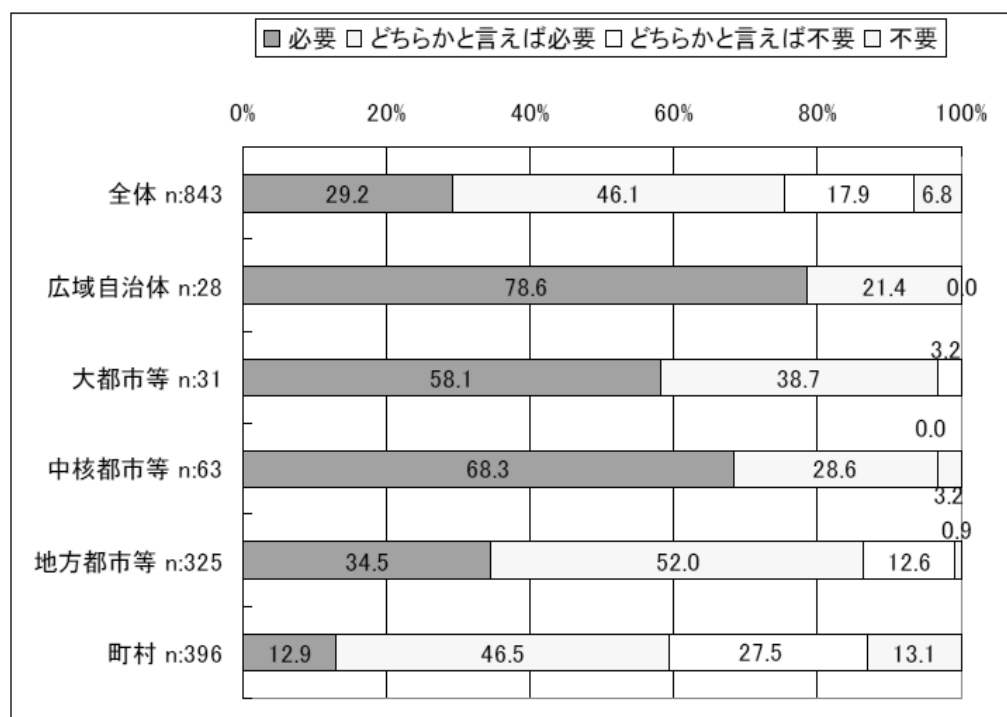
6-1. 実施されている支援策の現状

（独）経済産業研究所³⁰（2008）では、地方自治体を対象に、NPO法人との係わりを調査している。この調査では、①支援策の必要性、②支援策の現在及び今後の支援策、③NPOの支援によるメリット、④支援を行う上での障害等を分析している。

①支援策の必要性

図表 1-6-1 の「全体」において、「必要」と「どちらかと言えば必要」を合わせると、約7割以上が必要だと言う回答になっている。

図表 1-6-1 NPO への支援策の必要性



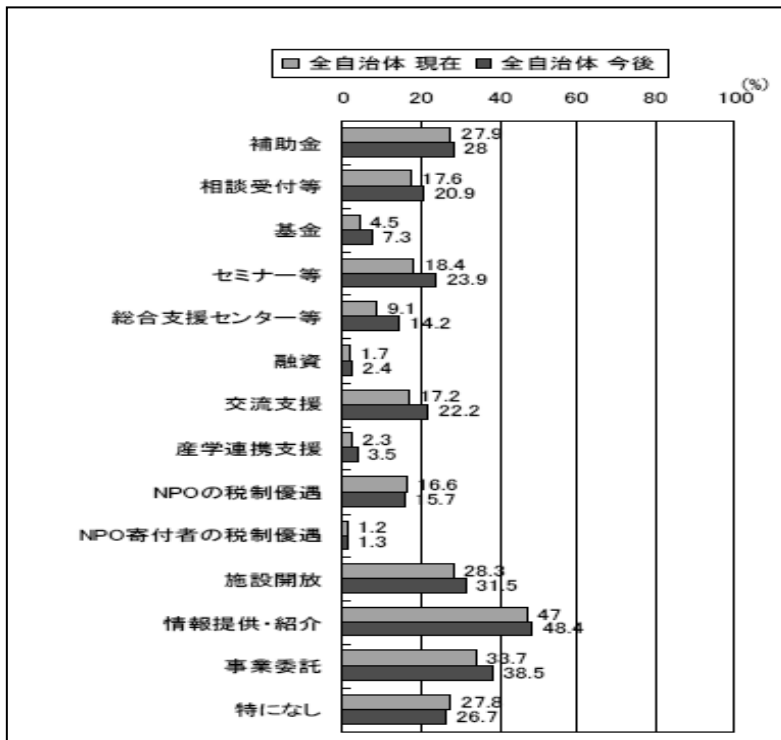
* 出所：同報告書 p 21。

②支援策の現在及び今後の支援策

現在行っている支援に対して、これから行いたいと思っている支援策の方が高い数値となっている。取り組みとして、増えることが予測される。

³⁰ 出所：独立行政法人経済産業研究所（平成 19 年 3 月）「平成 18 年度NPO法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）（報告書www.rieti.go.jp/jp/projects/np0/2008/1.pdf）。調査対象（同報告書における自治体類型・定義）；都道府県（広域自治体）、政令指定都市と特別区（大都市等）、県庁所在市及び人口 20 万人以上の市（中核都市等）、人口 20 万人未満の市（地方都市等）、町及び村（町村）。

図表 1-6-2 NPO への現在及び今後の支援策

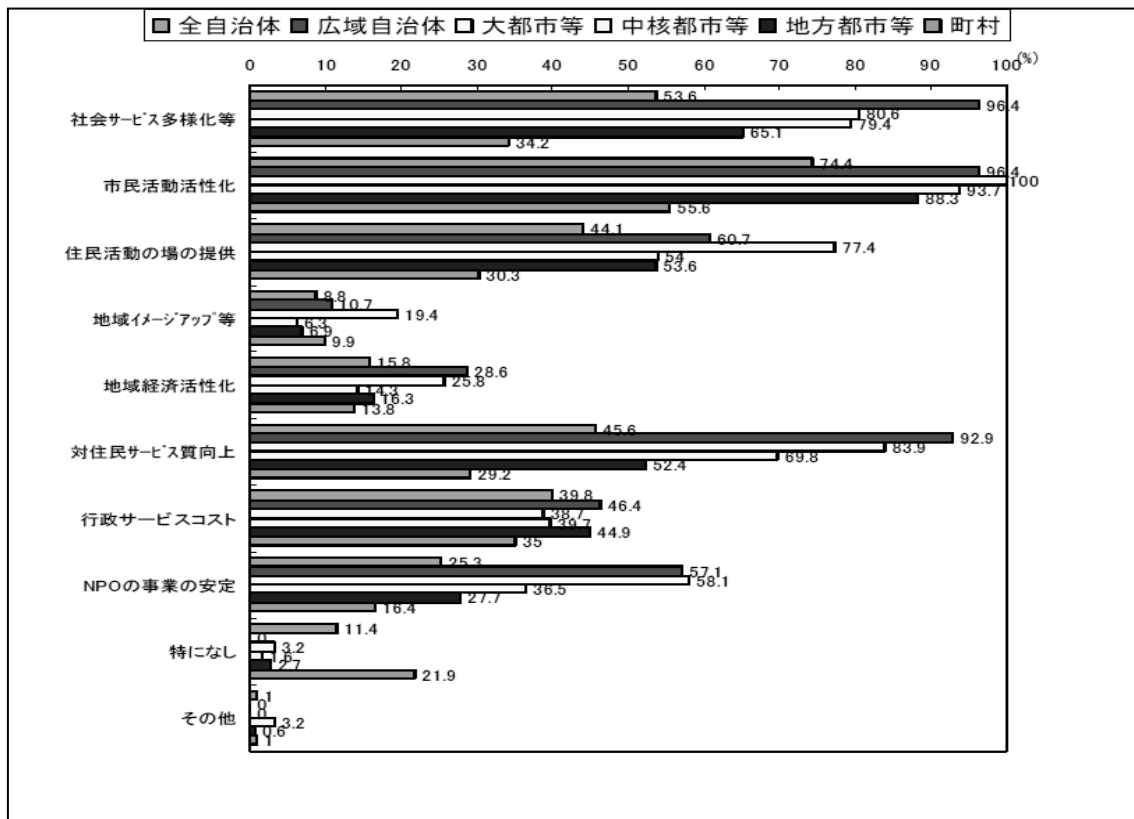


*出所：同報告書 p 22。

③NPO への支援によるメリット

メリットとして、地域全体に対する効果が認識されていることが伺える。

図表 1-6-3 NPO への支援によるメリット

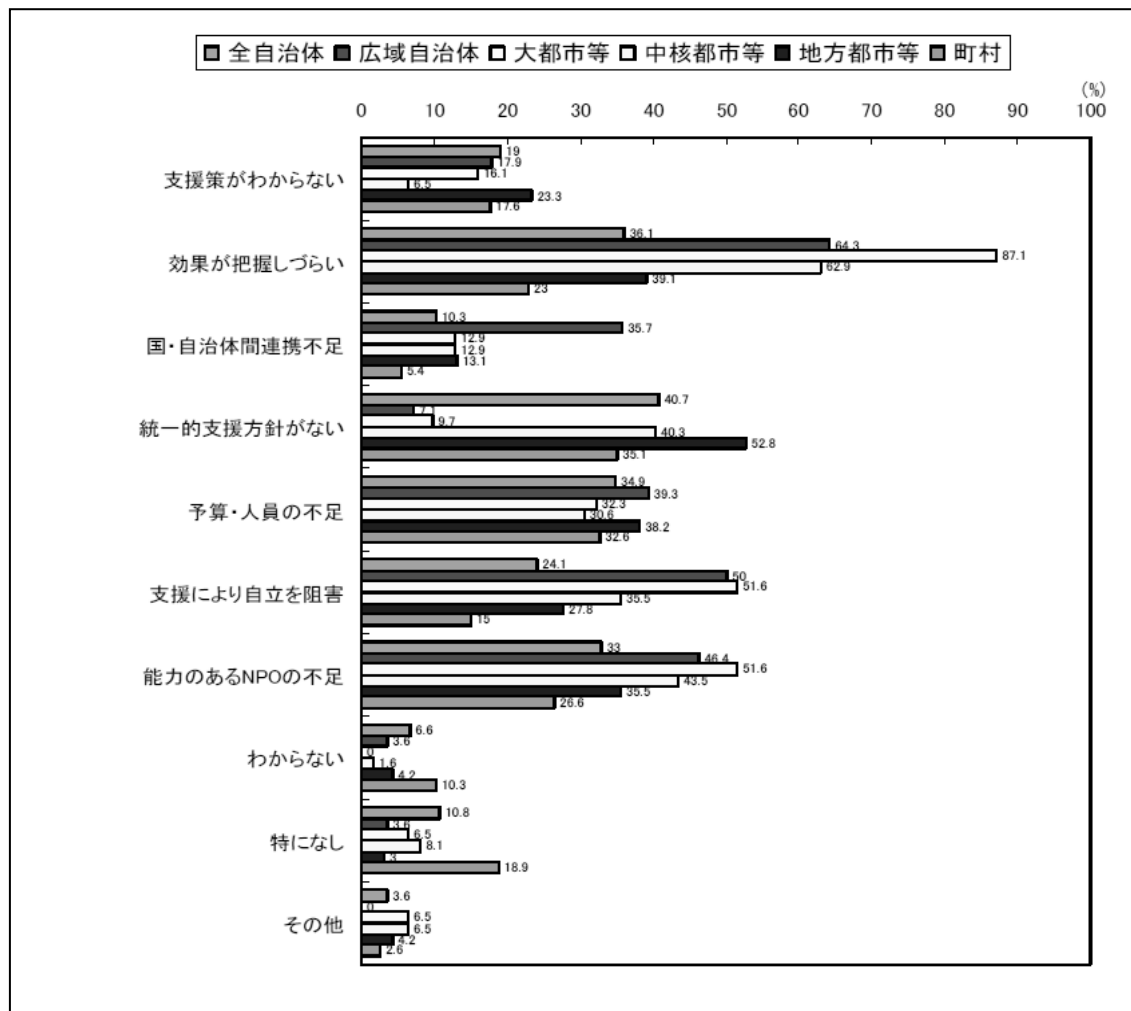


*出所：同報告書 p 24

④支援を行う上での障害

支援側として「効果が把握しづらい」「統一的支援指針がない」「予算・人員の不足」という感想が多くある。ノウハウの確立も含め自治体における支援体制が整っていないと感じているところが多い。

図表 1-6-4 NPO への支援を行う上での障害



*出所：同報告書 p 25

6-2. 支援策の具体例

前項で見てきたように、地方自治体では、様々な支援策が実施されており、今後増加傾向にあるということが窺われる。NPO 法人に対する支援の担い手には、自治体の他に、国、企業、各種法人等も存在する。また、これら各機関が設けている支援策の特徴として、支援対象の多様性が上げられる。任意団体や NPO 法人に限定されている場合もあるが、実際には、ソーシャルビジネス事業者、コミュニティビジネス事業者、NPO 法人という枠組みになっていることが多い。よって、実質の対象者としては、NPO 法人、株式会社、個人事業者、任意団体、個人、その他等様々に渡る。

本項では、実際に見られる支援策が具体的にどのような内容となっているのかを紹介していく。なお、報告書の頁数制約のため、今回のアンケート調査において、一番数の多かった、東京都内の市区町村（行政）に限定して紹介していく。また、下記の支援策の項目は、「東京都内市区町村におけるNPO支援・協働に関する施策の実施状況（平成 19 年度版）」

に従うこととする³¹。

【参考資料】東京都内区市町村の支援施策（東京都ホームページより）

東京都内区市町村におけるNPO支援・協働に関する施策の実施状況 (平成19年度版)

※この一覧表は、東京都が実施した「都内区市町村におけるNPO支援・協働に関する施策状況調査」のデータを元に作成したものです。

【注】一覧表中において、○＝実施あり △＝検討中 を表している

区市町村名	担当部署名	情報提供		制度				提案制度		協働事業評価制度	財政支援		継続的に使用する活動場所の提供
		HPの設置	情報誌の発行	その他の媒体での情報提供	条例・指針・計画等の策定	支援センターの設置	相談窓口の設置	協働の理解・普及啓発制度	団体から行政への協働事業提案制度		行政から団体への協働相手募集制度	財政的支援（基金等）	
千代田区	政策経営部 企画財政課	○	○	○	○	○			○				
中央区	区民部地域振興課協働推進担当	○			○	○	○						
港区	産業・地域振興支援部地域振興課文化協働推進係	○						△		○		○	○
新宿区	地域文化部地域調整課コミュニティ係	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○
文京区	区民部区民課協働推進担当	○			○	○			○				
台東区	総務部 人権・協働課 人権協働担当				○			○					
墨田区	地域振興部区民活動推進課区民活動推進担当	○			△	※1	○	○	△	△	△	△	○
江東区	区民部地域振興課NPO担当	○		○				○					
品川区	企画部企画財政課地域連携推進担当	○			△	△	○	○	△		△		△
目黒区	企画経営部協働推進課				○	△		○	○		○	○	
大田区	区民生活部 区民・国際交流課 区民協働担当	○			○	○	○	○			○	○	○
世田谷区	生活文化部市民活動推進課市民活動計画	○		○			○	○		○	○	○	○
渋谷区	企画部 企画財政課					○							
中野区	政策室区民自治推進分野区民自治推進担当	○	○		○	○			○			○	○
杉並区	区民生活部地域課協働推進担当	○	○	○	○	○	○	○	※2	※4	○	○	○
豊島区	区民部区民活動推進課地域振興係(支援事業関係)	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	△	○
	政策経営部企画課自治・協働グループ(計画・施策関係)												
北区	地域振興部地域振興課地域振興係	○	○	○	○	○	○	○	△	△		○	○
荒川区	総務企画部総務企画課企画係	○	○	○		○	○	○					○
板橋区	区民文化部地域振興課	○	○		○	○	○					○	○
練馬区	区民生活事業本部産業地域振興部地域振興課協働推進係	○	○	○	○	○	○						
足立区	政策経営部協働推進室協働推進係	○	○	○	○	○	○		○	△	○		○
葛飾区	地域振興部地域振興課市民活動推進担当係	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
江戸川区	経営企画部企画課	○			○	○					○	○	○
八王子市	市民活動推進部協働推進課	○	○		○	○	○						○
立川市	産業文化部市民活動課市民活動係	○	○		○	○	○						○
武蔵野市	企画政策室市民協働推進課コミュニティ推進係	○	○	○	○	○	○				○		○
三鷹市	生活環境部コミュニティ文化室(三鷹市市民協働センター担当)	○	○		○	○	○	○			○		○
青梅市	市民部生活コミュニティ課	○	○	○	○	○	○						○
府中市	生活文化部市民活動支援課支援係	○	○	○	○	○	○	○			○		○
昭島市	市民部 生活コミュニティ課 コミュニティ係												○
調布市	生活文化部協働推進課参加協働推進係	○	○	○	○	○	○						○
町田市	市民部市民活動振興課	○	○		△				△	△			○

区市町村名	担当部署名	情報提供			制度			提案制度		財政支援		継続的に使用する活動場所の提供	
		H P の設置	情報誌の発行	その他の媒体での情報提供	条例・指針・計画等の策定	支援センターの設置	相談窓口の設置	協働の理解・普及啓発制度	団体から行政への協働事業提案制度	行政から団体への協働相手募集制度	協働事業評価制度		財政的支援（基金等）
小金井市	市民部コミュニティ文化課文化推進係			○	○		○	○				○	○
小平市	市民生活部市民協働担当		○	○	△	○	○	○	△	△		○	
日野市	企画部地域協働課		○		○	○	○	○	○	○		○	○
東村山市	政策室企画政策課	○		○	○		○	○					○
国分寺市	市民生活部文化コミュニティ課	○	○	○	○	○	○	○	※3	○	△	○	
国立市	企画部政策推進室女性施策・NPO担当	○	○	○	○	○	○	○					○
西東京市	企画部 企画政策課	△		○	○	○		○		○			
福生市	生活環境部協働推進課	○	○		○	○	○	○		○		○	○
狛江市	企画財政部市民協働課協働推進係		○		○	△	○	○	○	○		○	
東大和市	生活環境部市民生活課市民・消費生活係												
清瀬市	企画部市民協働課	○	○		○	○	○						
東久留米市	市民部 生活文化課 市民協働係	○			○	○	○			△			
武蔵村山市	企画財政部秘書広報課市民協働グループ	○		○	○	○	○	○					○
多摩市	くらしと文化部市民活動推進課事業担当	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	
稲城市	企画部協働推進課協働推進係					○		○					
羽村市	企画部 企画課 企画担当			○	○	○	○	○				○	
	総務部 生活安全課 地域振興係												
あきる野市	総務部総務課庶務係												
瑞穂町	企画総務部企画財政課国際化・協働推進係				○								○
日の出町	庶務課												
奥多摩町	企画財政課												○
檜原村	企画政策室												
大島町	町長室振興企画係												
新島村	企画財政課 企画調整室			○									○
三宅村	総務課 庶務係												
八丈町	企画財政課 企画情報係												
利島村	総務課												
神津島村	産業観光課												○
御蔵島村	総務課 総務係												
青ヶ島村	総務課												
小笠原村	総務課 企画政策室												

※1…すみだボランティアセンター、NPO法人すみだ学習ガーデン等にて、実態的、側面的支援を実施。

※2…平成16年度から3か年のモデル実施

※3…平成19年度から3年間試行

※4…平成19年度から3か年のモデル実施

6-2-1. 制度

制度のレベルで設けられている支援策には、条例・指針・計画等の作成、支援センターの設置、相談窓口の設置、協働の理解・普及啓発制度がある。

葛飾区では、2004（平成16）年4月に「市民活動団体（NPO）との協働及び支援に関する基本的考え方」を策定している³²。そこでは、協働に関する基本姿勢、支援策のあり方等が明記されている。この方針のもと、翌年から市民活動団体（NPO）との協働事業の提案制度が実際に導入された。またこの提案制度に対して、区民の立場で審査する審査会委員も募集する等、全体的に区民参加の姿勢を取っている。

武蔵野市³³では、2007（平成19）年3月に、「武蔵野市NPO活動促進基本計画」を策定・発表している。この計画では、NPO 団体、市民活動団体、ボランティア団体等の社会貢献的活動を行う団体と行政とが、それぞれの特性を活かしながら、対等な立場でパートナーシップを発揮し、地域の課題解決や新しい公的サービスの提供に取り組む方向性を打ち出している。NPO・市民活動の促進や協働の推進に向けた市の基本姿勢と原則、さらにそれらを実現するため活動支援拠点の整備方針など様々な支援のあり方などが盛り込まれている。

6-2-2. 「場」の提供

場の提供とは、NPO 法人が活動する場所として、継続的あるいは単発的に利用可能な施設を提供していることをいう。

東京都日野市³⁴では、「市民活動支援事業」の一環として、市民活動支援センターを活動の場として提供している。市内を活動拠点とする市民活動団体（NPO法人、任意団体）なら、利用することができる。交流の場（交流会、ミーティング、会議、情報交換）、情報の場（市民活動に関する情報収集や情報提供）、相談の場（NPOやボランティアをはじめとする様々な市民活動に関する相談の場）、研修の場（市民活動団体の研修、学習会、イベントなどの研修の場）等の活用が期待されている。

東京都港区では、「みなとNPOハウス」³⁵を管理運営している。同施設のホームページから、その活動を紹介していく。みなとNPOハウス（港区六本木）は、NPO団体の活動拠点として複数の団体が同居する施設である。港区では、将来の行政とNPOの協働のあり方を探る実験の場として、区内で活動するNPOに、廃校になった学校施設（旧三河台中学校）を活動場所として提供している。併せて、NPOと区との協働のモデル事業を随時実施している。

この施設の主な機能は以下の3点である。①NPO等の育成・支援（活動拠点を提供し、立ち上がり段階の団体等の安定した運営基盤整備を支援する。NPO等の育成、支援のノウハウを持つ団体と連携し、協働の相手方としてふさわしい団体の育成を図る）、②市民活動の拠点の形成（貸会議室の設置、体育館等でのイベントの開催などにより、NPO等や地域住民にハウスの活動をPRし、市民活動の拠点化を図る）、③区とNPO等とのネットワークの形成（協働モデル事業の実施等を通じ、区民やNPO等との協働に向けたネットワークを形成する）。場の提供のみに止まらず、場が媒介となるネットワークなどの他の機能の供与も見込んだ取組みになっている。

6-2-3. 財政支援

財政に関する支援とは、基金、補助金、助成金等である。

杉並区（地域課協働推進担当）では、「NPO支援基金」³⁶を設置している。これは、「NPO・ボランティア活動及び協働の推進に関する条例」制定に基づき、地域の様々な問題の解決に自主的に取り組む公益性を帯びたNPO法人に対し、その活動を支援するために設けられた基金である。寄付者が寄付したいNPO法人を個別に希望することができる全国初の新たなしくみで、税制上の優遇措置が受けられる。区民、団体、事業者からの寄付金をNPO支援基金

³² 出所：葛飾区HP <http://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/018/001851.html>

³³ 出所：武蔵野市HP <http://www.city.musashino.lg.jp/cms/guide/00/00/53/00005357.html>

³⁴ 出所：日野市HP <http://www.city.hino.lg.jp/index.cfm/14,828,257,1601.html>

³⁵ 出所：みなとNPOハウス」HP <http://NPO-interface.tv/house.html>

³⁶ 出所：杉並区HP <http://www2.city.suginami.tokyo.jp/guide/guide.asp?n1=60&n2=550&n3=100>

に積立て、区に活動登録をしているNPO法人からの申請により、その団体の公益的な活動に資金を助成する仕組みである。NPO法人は区にあらかじめ登録をし、区はそれら登録されているNPO法人の情報をホームページ等で公開する。助成については、区民等で構成する「杉並区NPO等活動推進協議会」の審査を経て、区が決定するというものである。

足立区（協働推進課NPO活動推進担当）では、「平成 20 年度NPO活動パワーアップ支援事業」³⁷という取組みを行っている。これは、継続性や収益性のある自立経営を目指すNPO団体が新規事業を行う際の経費の一部を助成し、事業型NPOへの発展（パワーアップ）を支援するものである。対象団体は、①区内に事務所を置くNPO法人、②区内を主な活動場所とし、将来、法人化を目指し、または事業の実施により自立経営を志向しているNPO団体である。対象事業は、①平成 19 年度または 20 年度に新たに実施し、継続している事業で、申請受理日以降実施する事業。助成金の交付額は、助成対象として認められた事業経費の 3 分の 2 以内とし、20 万円を上限で、1 団体当たり年度内 1 事業、同一事業につき 1 回限りとされている。なお、対象経費は、新規事業実施のための費用（諸謝金、研修費、消耗品費、印刷製本費、使用料・賃借料、通信運搬費、保険料など）である。

6-2-4. 情報提供

情報提供とは、各種研修、各種相談、(NPO 関連) ホームページの設置、情報誌の発行、その他の媒体での情報発信が含まれる。

狛江市（市民生活部地域活性課）³⁸では、市民活動情報誌「わっこ」を発行している。NPO 法人、市民活動団体の活動紹介、会員募集、助成金情報等が掲載されている。この情報誌を通して、市民、市民活動団体、事業者等が市の情報を共有し、市民協働のまちづくりを目指すというものである。「わっこ」に情報を掲載するためには、団体登録が必要となっている。発行は地域活性課が行い、製作を市内のNPO法人に委託しており、狛江の風物、季節限定情報等の情報も掲載されている。

府中市では、府中NPO・ボランティア活動センター³⁹を、市独自の設置・運営のもと展開している。同センターの業務は、相談業務と利用登録団体へのサポートに大きく分けられる。前者に関しては、専門の相談員がNPO法、法人化の意義、申請上の注意点、必要な実務等を基本から説明する無料ガイダンス（月 1 回）や、法人化の意義、法人の設立申請の手続きや注意点、その他必要な実務などに関する無料相談を実施している。後者に関しては、活動に関する個別の相談について出来るかぎり検討するという姿勢を取っている。その他、同センターでは、支援情報、イベント情報等お知らせ、登録団体のボランティア募集告知等も行っている。

6-2-5. その他

提案制度（団体から行政への協働事業提案制度、行政から団体への協働相手募集制度）、協働事業評価制度等がある。

豊島区では、協働事業提案制度⁴⁰を設けている。この制度は、これまで区（行政）が行ってきた事業で、協働することでより効果的な事業展開が図れると考える事業や、地域課題を解決するために新たに区と協働できると考える事業に対して、事業提案を随時募集するというものである。提案が想定されている対象は、地域活動団体、NPO、民間事業者、大学等の教育機関等、地域社会に関わる多様な主体である。提案手続きの流れは、「提案→受付→意見交換→検討の取りまとめ→結果の通知（事業化の可能性があると判断された事業については、引き続き関係部署が所管窓口となり、事業の実施または実施に向けた協議を行う）」となっている。実際、「コミュニティ・ビジネス支援講座」、「顕微鏡を使用した科学及び理科教育促進事業」など、この提案制度から生まれた活動が複数存在している。

³⁷ 出所：足立区HP <http://www.city.adachi.tokyo.jp/009/d02700119.html>

³⁸ 出所：狛江市HP <http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/27,4608,236.html>

³⁹ 出所：同センターHP <http://www11.ocn.ne.jp/%7Efnpov/index.html>

⁴⁰ 出所：豊島区HP http://www.city.toshima.lg.jp/kyodo/kyodou_suishin/001003.html

新宿区も協働事業提案制度を実施している⁴¹。2009年実施事業（2008年度募集）の応募要項には次のように提示されている。募集事業は①NPOの自由な発想による事業、若しくは②区から提起する課題に対して提案する事業（伊那市等の森林保全における木材資源の有効活用）である。事業の上限額は、1事業当たり500万円を上限となっており、実施に必要な費用とは、協働事業実施に直接必要となる経費で、協働事業実施団体の人件費（実施決定協働事業に直接関わる人件費は除く）及び事務所の賃借料、光熱水費等の管理に必要な費用を含まないとしている。協働事業の実施年度は、21年度事業であり、事業の実施は予算が成立することを条件としている。提案できる対象事業は、公益的・社会貢献的事业で地域課題や社会的課題の解決を図るために区と協働で取り組むものであること。区民満足度が高まり、具体的な効果又は成果が期待できるものであることなどである。

6-2-6. まとめ

本節で見てきたように、東京都内だけを取ってみても、様々な行政主体によって、積極的な取り組みが見られる。支援策（NPO法人の活動促進）と協働事業（NPO法人の活動発展）の両者ともに、支援側からのNPO法人への期待と展望が込められている。両者を活用するかどうかは、各団体のミッションとの関係によるところである。しかし、NPO法人が、社会的活動、地域密着ビジネスを行う団体として定義付けされている以上、それぞれが活躍する地域に、様々なツールがあることは把握する必要があると思われる。

7. 本調査研究における対象NPO法人

本章2-4「NPOの類型化」で紹介したように、NPO法人の類型化は様々であり、起こりうる全ての事象を網羅的に区分する類型化は見当たらない。そこで、本調査研究では、下記の理由より、2-4-1で紹介した類型化（谷本類型）を採用し、その類型の1つである事業型NPO法人を調査研究対象とすることとした。

2-4-1でみたように、谷本（2006）では活動の性質（機能面）に注目をし、慈善型、監視・批判型、事業型に分けている。事業型NPO法人は、非営利組織ではあるものの、収益（収支差）を出す活動と有給常勤スタッフが存在する。つまり、事業型NPO法人は、営利組織とは存在ミッションが異なるものの、活動それ自体は類似していると言える。

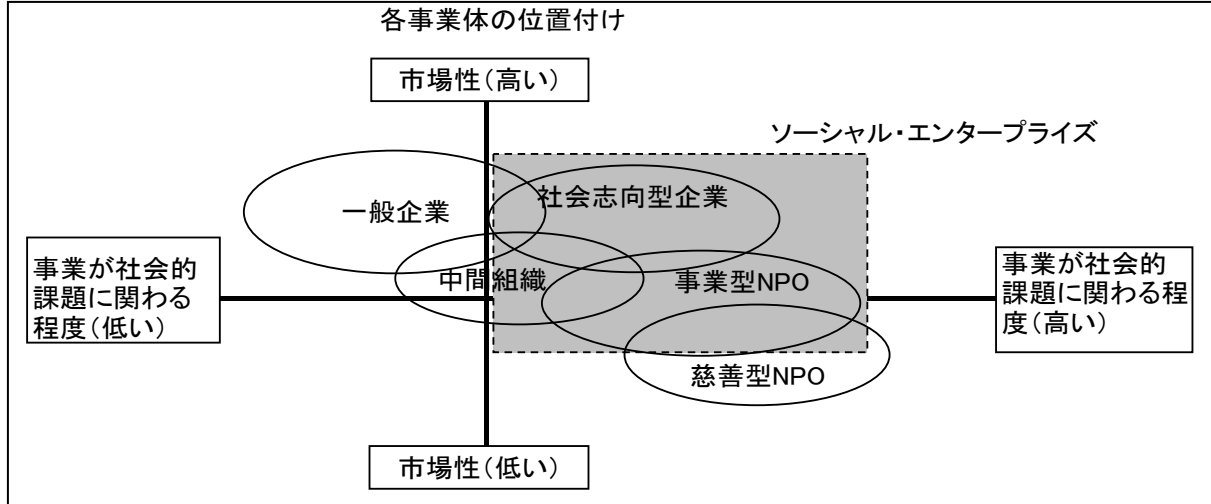
一方、中小企業基盤整備機構は、地域経済の活性化並びに、中小・ベンチャー企業の経営に資す使命を帯びている。中小・ベンチャー企業のように、事業活動によって収益を出すことを念頭に置いて「事業」活動に取り組む事業型NPO法人を調査研究の対象とすることは、当機構にとっても馴染みやすいと想定し、事業型NPO法人を調査研究の対象とすることとしたものである。なお、「事業型」というと、認証分野第14号「経済活動の活性化を図る活動」に該当する法人と見られることがある。しかし、谷本（2006）では、この認証分野を指しているのではなく、全分野において、「有料・有償で社会サービス・商品の提供、情報分析・提供、コンサルティングといった活動を行う法人」を指している。

谷本（2006）では、ソーシャルビジネスの担い手として注目を集め始めているソーシャル・エンタープライズ（社会的企業）を、各種の事業体と合わせて、市場性の高低と事業の社会性の2軸で分類し、マッピングを行っている（図表1-7-1）。一般企業やNPOなどが位置付けられているが、この表からも、事業型NPO法人は、当機構が対象としている中小企業（一般企業と社会志向型企业）に遠くない性格を持っていると言える。

また、本調査研究では、谷本（2006）では言及されていない指標を、新たに一つ設けた。それは、NPO法における認証分野第17号に注目したものである。第1号～第16号においては、谷本（2006）の3分類で類型化可能だと思われる。しかし、第17号は、「前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」となっている。つまり、NPO法人を支援する法人であり、慈善型、監視・批判型、事業型のいずれかの性格を帯びることがあっても、『支援』という特徴が強くなる。一方、当機構でも、中小・ベンチャー企業に対する直接・間接支援並びに、支援に当たっては多くの組織と連携や協働に

⁴¹ 出所：新宿区HP <http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/260100chishin/npo/index.htm>

図表 1-7-1 各事業体の位置づけ



* 出所：谷本編（2006）、「ソーシャル・エンタープライズー社会的企業の台頭」、p 15。

により支援事業を行ってきている。

よって、第 17 号に該当する NPO 法人の特徴を把握し、連携等の可能性を検討したいと考え、今回、新たに「支援型 NPO 法人」という指標を設け、そのような NPO 法人も調査研究の対象とすることとした。なお、支援型 NPO 法人においても谷本(2006)分類で事業型に入るものがありうるが、そのような法人は今回の調査においては支援型にて分析検討の対象としている。

図表 1-7-2 活動分野と今回の調査対象法人の位置づけ

*◎：本調査研究の対象法人

活動分野	慈善型 NPO 法人	監視・批判型 NPO 法人	事業型 NPO 法人
第 1 号	×	×	◎
第 2 号	×	×	◎
第 3 号	×	×	◎
第 4 号	×	×	◎
第 5 号	×	×	◎
第 6 号	×	×	◎
第 7 号	×	×	◎
第 8 号	×	×	◎
第 9 号	×	×	◎
第 10 号	×	×	◎
第 11 号	×	×	◎
第 12 号	×	×	◎
第 13 号	×	×	◎
第 14 号	×	×	◎
第 15 号	×	×	◎
第 16 号	×	×	◎
第 17 号	◎支援型 NPO 法人		

8. おわりに

本章では、NPO と NPO 法人について大まかな概要を述べてきた。篤志のある人々が集まった組織を起点とするものであるだけに、そのマネジメントや資金面において工夫が必要だと言うことが分かる。次章からは、今回の調査研究の結果に基づき、事業型 NPO 法人と支援型 NPO 法人の実態について述べていく。