

NPO法人の継続性：非分配制約の弊害

松本，江里加
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/21927>

出版情報：学生法政論集. 6, pp.79-98, 2012-03-23. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics)
Kyushu University
バージョン：
権利関係：

NPO法人の継続性

—非分配制約の弊害—

松 本 江里加

〈目 次〉

はじめに

第1章 NPO法人の存在意義

第2章 現行法制度と実態

第3章 改善策の提示

おわりに

はじめに

2011年3月11日、東日本大震災という大災害が日本を襲った。多くの市民団体が支援に従事し、今現在も活動している。この市民団体の中には阪神淡路大震災の経験を活かして活動を続けている団体もある。震災後のまちづくりを考え、避難施設で快適に過ごすためのノウハウを伝える団体などである¹。このような団体は阪神淡路大震災後から活動を続けていたが、東日本大震災が起きるまでは人々の関心は薄かった。今年の震災後に改めて震災を伝える一例えば、自然災害の怖ろしさや被災のためのノウハウを共有することの必要性が認識された。こうした知恵や知識は社会的に蓄積されていくべきものであるから、一朝一夕に成果が出るものとは限らない。しかしながら、阪神淡路大震災の「語り部」として震災を語り継ぐ活動をしていた人々は、これまで時代遅れだと認識されていた。

もちろん災害時には瓦礫撤去などを基本とする一般的なボランティア団体も活躍するが、上述の団体とは性質が異なる。ボランティア団体は目標が具体的かつ明確で、短期的な活動を手段としているのに対し、まちづくりを支援、または語り部として活動する団体は目標が抽象的なものであって、そのために長期の時間を要する。そもそもこうした活動は費用対効果による評価になじまない。どちらも営利を目的としない市民団体が担っており、こうした非営利の市民団体を包括して「非営利組織」と呼ぶ。非営利組織には必然的に「非分配制約」が伴っているのだが、この非分配制約があることで（長期的な活動が必要とされるのにも拘わらず）、構成員の継続的な活動が困難に直面している場合がある。つまり、

¹ 例えば「ひまわりの夢企画」（神戸市）というNPOは阪神淡路大震災を語り継ぐ「語り部」の育成や派遣に関する事業を行い、夢のある21世紀の地域社会の創造に寄与することを目的に活動している。

非営利活動に必然的に課せられる非分配制約が、その活動の幅を狭めてしまっているという奇妙な構造が存在している、ということである。それでは、非営利組織と非分配制約は一体どのように関係しているのでしょうか。

非営利組織とは、営利を目的としないものとして広義に捉えれば非常に多岐にわたっており、民法の規定による一般社団・財団法人、公益法人認定法による公益社団・財団法人（公益法人）、その他の特別法による学校法人や宗教法人なども含まれる。その中でも特定非営利活動促進法（通称NPO法）の規定によるNPO法人が重要な地位を占めるようになってきている。ここで公益法人や学校法人、宗教法人などを含めた広義の場合に非営利組織と呼び、NPO法による狭義のものをNPO法人と呼ぶ。NPO法は市民団体が法人格を取得できるようにした法律であり、先述した長期の時間を要する団体は法人格を取得するのが一般的となってきた。

NPO法人とは、「営利を目的とせず、政府からも自立して、社会的使命（ミッション）の達成などを目的に、公益的活動を行う民間組織の総称」として、より狭義の公益性²・民間の自発性を持つとして前述した類似団体とは区別される。繰り返しになるが、単なるボランティア団体とも異なる。この点、NPO法人の存在意義については第1章で論じる。

法人化した非営利組織には「非分配制約」が必然的に課されることとなる。NPO法で言えば第5条に「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。」と明記されている。非営利組織の事業を特定非営利活動とその他の事業に分け、その他の事業によって収益を上げた場合、その利益を会員に分配する事を禁止している。人件費として職員の給与を支払う事は可能だが、それに加えて利潤として分配することが禁じられているのである。非営利組織は「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（NPO法第2条）」組織という性質があるため、特定非営利活動による利益でも職員への臨時報酬などのように特定の一部に金銭を分配する事は営利行為だとみなされ、問題となる³。

このことは一見問題がない、むしろ非営利組織の性質を踏まえれば当然であるという理解が一般的であろう。しかし特定非営利活動は本来、利益が出ることを期待されていない活動である。且つ採算が合わないからそれを補うために「その他の事業」を行う必要が出てくる。その事業に携わる人の人件費はその収益から賄うことができるが、通常の活動のための財源になるのは会費・寄付金・補助金ということになる。これらの収入は毎年保証

² 田尾雅夫・吉田忠彦『非営利組織論』有斐閣アルマ、2009年、8頁

³ 罰せられる訳ではないが、会計処理上の問題として問われ、認定NPO法人であれば認定を取り消されることもある。（福岡NPOボランティア交流センター相談員・佐々木悠史氏 筆者によるインタビュー 2012年1月25日）

されるとは限らず、安定性は乏しい。また、前述の「その他の事業」収入も人件費などに充てられるため、十分な資金を事業資金に割くことが困難である。つまり、NPO法人は職員の人件費もその事業資金も極めて不安定な運用を強いられているのである。さらに、非分配制約があることから、民間企業のように利潤同期に基づいて効率的な経営を行うインセンティブが働きにくい。非営利組織であるからには非分配という制約は当然のこのように思われがちであるが、しかし営利を目的としないということは利益分配がされなくてもよいということの理由にはならない。「特定非営利活動」は本来利益が出ることを予定されていないものである。高齢者支援など事業として成り立つ分野もあれば、災害救援活動など事業として収益を上げることができない分野もある。法人として組織化したからには組織としての運営が必要となる。その運営を継続的に担う社員・職員・正規会員には安定した給料が支払われて然るべきである。社員・職員・正規会員には労働の対価としての安定した給与はもちろんのこと、必要に応じて利益分配がなされてもよいのではないだろうか。

実際のNPO法人は慢性的な人手不足・資金不足の状態である。NPO法人の多くは小規模であり、有償・無償ボランティアに支えられている⁴。会員の中から2人程度の常勤の従業員を置き、その他の会員がボランティアとして活動を支えるという形で運営している場合も多い。経済的に不安定な職業であるため人材は集まらず、さらに人材育成に割られる資金も少ない⁵。自らの使命感による「奉仕の精神」⁶で活動している人が多く、過剰労働を生み出しがちである。職員に対して、また職員でなくてもボランティア活動などで継続的に活動を支える会員に対して、一定の利益分配を許しても良いのではないだろうか。非分配制約の問題を軽減して労働環境を整える事で人手不足を解消できれば、団体の活動が活発になりよりよい市民の理解が得られるようになる。事業収益により人件費を支払うことに問題はないとしても、その給与は低水準にとどまらざるを得ない。無論、非分配制約を緩和することが直ちに資金不足を解消することにはならない。しかし、収益を職員や会員に分配するメカニズムを作ることで、人手不足の一因を解消し、特定非営利活動を活性化させるインセンティブとなろう。NPO法人の活動に対して賛同者が多くなれば資金不足も解消できるであろう。ここで想定しているモデルは、特定非営利活動による収入が期待できない分野のNPO法人であり、設立したばかりで実績もなく、会費・寄付金・助

⁴ 山本啓・雨宮孝子・新川達郎編『NPOと法・行政』ミネルヴァ書房、2002年、197頁

⁵ 国立女性教育会館編『女性のNPO活動の現状と課題—キャリア支援から地域づくりへ—』、2008年、47-8頁。同報告書は、女性のキャリア形成について考察されたものだが、アンケート調査は無差別に行われている。本調査（回答団体129）によると、「先輩等が教える」、「団体内部でセミナー」、「外部講師によるセミナー」いずれかの教育を行っている団体は半数程度で、3割近くは特に何も行っていない。

⁶ 本田由紀『軋む社会』双風社、2008年、89-91頁

成金などの収入も期待できず、「その他の事業」に頼らざるを得ない団体である。このようなNPO法人にとって、非分配制約を緩める、つまり非営利活動を担っている職員や会員への利益分配の財源を増やすことは許されてもいいであろう。行政にも営利企業にも担えない分野を補っているNPO法人の職員・会員に対して、一定の収入・労働環境の安定を与えることは市民社会の発展のためにも必要なことではないだろうか。

本稿で問題としたいのは、非分配制約によって社会貢献活動に積極的かつ継続的に従事する人員を確保できず、非営利組織の諸活動が阻害されているのではないかという点である。非分配制約は、職員にとって働き先として魅力が感じられない要因になりうるものであり、会員にとってもメリットが感じられにくい要因ともなる。ここには「人々の経済行動を動機付ける要素」として、「利他的感情（公共財の生産や自然環境保護などに対するボランティア的な貢献）」⁷しか見いだせないからである。通常金銭やサービスへの欲求といった動機をある程度介入させることで、より優秀な人材の確保・より効率的な経営につながり、組織の多様性も生まれてくるのではないだろうか。以上の問題意識から、まず第1章で、今日の社会におけるNPO法人の位置づけや必要性について説明し、第2章で非分配制約を問題視する観点から実態を細かく分析しつつ、問題の所在を明らかにする。その上で第3章では、改善策とその妥当性について検討する。

第1章 NPO法人の存在意義

本章ではNPO法人が政府や企業とは異なる領域であるという観点から、その存在意義について説明する。NPO法人に限らず、非営利組織は政府とも企業とも異なる領域に位置づけられるが⁸、市民の自発性を特徴とするNPO法人に従事する人々にとって、非分配制約の弊害が顕著に現れているように思える。非営利組織のひとつである公益法人は既に人々からの関心や理解、行政からの後ろ盾があるが、NPO法人に対する理解は薄いと言える。例えば学校法人は生徒からの入学金や授業料により安定した収入があるし、行政からの補助金も望める。教師という職業への認識も高い。他にも非営利組織に含まれる組織は様々であるが、非分配制約が同様に課されている。本稿では市民中心の活動でありながら経済基盤が脆弱なNPO法人に対して、非分配制約が他の非営利組織と同様に課されていることを問題とし、焦点を当てる。NPO法人の存在意義として、政府や企業による社会貢献活動ではなくNPO法人による活動でしか担えない部分が存在するという説

⁷ 鈴木純「非営利組織と関係財—福祉サービス供給における関係特殊性—」『神戸大学経済学研究年報』第55号、2008年、55-56頁

⁸ 政府部門を第一セクター、民間営利部門を第二セクターとし、NPO法人は（政府や企業と対比して）「第三セクター」とされる。また、自治体と企業との合弁事業体を指す第三セクターと区別して、「サード・セクター」と呼ばれることもある。（田尾・吉田、前掲書、23頁）。

明する。

1. 行政との関係

日本におけるNPO法人の問題点は、地方分権化改革と大きく関わっている。1998年の特定非営利活動促進法（NPO法）制定によって市民団体が公式に認められ始めた2年後の2000年4月、地方分権推進関連法が制定された。「官から民へ」、「行政から市民へ」という分権が進められる中、存在が大きくなり始めた市民団体としてのNPO法人と積極的に連携しようという動きが、自治体の方から出始めたのである⁹。1990年代の長期不景気による不安や問題もあり、行政と市民団体が協働してまちづくりを担うようになっていった。こうして官民連携が増え、NPO法人も増えていくに従って、NPO法人における労働問題も顕著になってきている（労働問題については第3章で論じる）。

NPO法人は政府とは独立した民間の組織であり、政府には不可能な分野を扱う。この意味で「政府の失敗」を補填するものである¹⁰。理念としては、政府は民主的統制に基づくため、広く一般市民の了解を得る必要がある。一方NPO法人は単純に平等に扱うことでは利益を得られない人々のための組織なのである。つまり、政府が政策や方針を決定する場合、高所得者層も低所得者層もすべての人の利益に沿うことが求められるが、NPO法人は自らが設定した目的の対象となる領域の人々に限定した活動を行っている¹¹。例えばニートや引きこもりなどの若者の自立支援の活動をする「育て上げネット」は、当然ニートや引きこもりの若者を対象とする。仮の話であるが、たとえ一般人から「ニートの支援よりも子供の支援をすべきだ」などと言われたとしても、当該団体が税収を再分配する政府機関ではなく、市民からの自発的な寄付により活動するNPO法人である限り、このことは深刻な問題とはならない。

政府の政策は多数の利益に沿う必要があるとは言ったが、実際の行政活動は市民の意見を完全に反映できる訳でもなく、規制に縛られて流動的な政策は難しい。事実、分権化以前の政府は閉鎖的で強権的な傾向が強く、現在もそのような部分がなくなったとは言い難い。例えば分権化以前は経済成長が中心で、市民の福祉といったものは軽視されてきたし、現在でも行政不服申し立てや情報開示などの行政手続きが複雑かつ難解と指摘され、市民に開かれた政治がなされているとは言えない。それに対して、組織それぞれの問題意識に

⁹ 山本・雨宮・新川、前掲書、212-14頁

¹⁰ 本来、「政府の失敗」といえば、過剰な規制により経済活動が停滞してしまうことを指すが、ここでは政府の政策によるサービスが行き届かない領域とする。例えば教育の場面で言うと、国の提供する教育に満足できず、費用を負担してでもより質の高い教育を求めるような場合を言う（田尾・吉田、前掲書、15頁）。これに加えて本稿では、質の高い教育を求めるけれども経済的理由により費用が負担できないという場合も含意している。

¹¹ 山本・雨宮・新川、前掲書、197頁

根ざして、行政には出来ない一部の領域に特化して公共的サービスを提供するのがNPO法人なのである。

地方自治体の権限は広くなったものの、財源は限られている。自治体にとってこの悩みを解決する方法が、NPO法人に公共的役割を任せることであつたと言える。NPO法人にしてみれば、目的に沿った活動であるなら公共的役割を任せられることを拒む理由はない。

2. 企業との関係

非営利組織についての経済学からの説明によると、非営利組織は「市場の失敗」を補完するために存在する¹²という。経済学において市場の失敗とは、需要と供給の不均衡により非効率的な経済へ陥ってしまっている場合をいう。環境問題や市場の独占（寡占）状態が従来からの失敗例であるが、今では失業や貧困などの社会問題も市場の失敗に含められる。市場の不均衡からあらゆる問題が生じ、受けるべきサービスを受ける事ができない人が存在する。そのときに非営利組織が公共的なサービスを提供するのである。この場合もNPO法人はそれぞれの問題意識によって特定の人に特定のサービスを提供する。

もちろん企業が行う慈善事業により資金や社会のニーズを満たしながら社会貢献活動を行うことは可能であり、非分配制約のない企業でもNPOのような役割が担える場合はある。例えば、高校生の進路指導として高校でのキャリア・ガイダンス（講演会など）を幹旋、またはキャリア支援に関する冊子を作成することで専門学校などからの広告収入をあげている企業がある。営利を目的とすることで社会のニーズを見出し、それに沿った活動ができるという利点もある。NPO法人でさえも、社会のニーズを考えることができず、自己満足で活動をしている団体も少なくないという現場からの批判の声があることを考えれば、営利団体であるから社会貢献活動とは無関係と一概に規定してしまうことは問題がある。

しかし、営利企業として利益や効率性を優先する活動では必ずしもカバーできない領域がある。利益が出るのは需要があるからであり、市民がそれを享受していることは事実であるが、誰もがその利益を同じように享受しているとは限らない。需要はあるがサービスへの対価を払えないような人など、市場から排除されてしまうような人々へのサービスも担えるのが非営利組織なのである。

3. NPO法人の性質

NPO法人と行政・企業との間には以上のような関係があるが、これはいわば非営利組織の存在意義の問題でもある。非営利組織の位置づけは従来の議論でも定説はなく、未だに曖昧な部分がある。ただ、政府と企業中心の社会を補うために非営利組織が存在するの

¹² 田尾・吉田、前掲書、13-14頁

ではないことは確かである。政府の領域と企業の領域があり、両者とは独立して、自律的に非営利組織が担うべき領域が存在するのである。NPO法人は政府や企業では深く踏み込めない、しかし何らかのサービスの提供が必要不可欠な分野へ、団体それぞれの使命のもとに参入する。その活動は「特定の人びとに対して特定のサービスを提供する」¹³ということである。この意味でNPO法人は狭義の公益性¹⁴を対象とするのである。

このように、NPO法人に対する社会全体のニーズは、数値としては低いのかもしいない。しかし、たとえニーズが少なかったとしても、政府や企業では十分に提供し得ないサービスがあり、それを必要とする人々—たとえば経済市場にはアクセスし難く、または社会的に排除されている弱い立場の層—が存在する限り、NPO法人の活動には意義が認められるのであるから、それはボランティアのように無償であることが前提とされていいようなものではない。ボランティアとNPO法人は団体の性質がそもそも異なるものであるし、今日の社会にはNPO法人のように安定的で持続的な組織の存在が必要である。ボランティア団体はどちらかというとその時どきのニーズにあわせて作られる緊急性の高い一時的な団体であるが、NPO法人は常に存在するニーズを対象に、長期的な視野に立って持続的な活動をする組織である。分権化によって市民と行政の関係が深くなったことは既に述べたが、市民と行政を繋ぐNPO法人が十全に機能すれば社会の課題や問題を効率よく改善・解決することが可能となるはずである。NPO法人が市民による自発的な団体として市民の声を代弁し、行政側は少ない財源の中でNPO法人を活用するのである。そのためには非分配制約の弊害について検討・改善し、NPO法人の円滑な運営を実現させることが重要である。

但し、非分配制約の緩和により企業や悪質な宗教法人などが不当に利益を得ようとして、NPO法人が乱立してしまう可能性はある。所定の条件を満たせば法人格を付与されるという準則主義の下で、すべてのNPO法人を対象に非分配制約を緩めるとすれば、この問題は不可避である。したがって非分配制約を完全になくしてしまうことは現実的ではないし、非営利組織の性質上不可能である。しかし、ある程度の「規制緩和」を行うことは必要である。これは利益優先を推進すべきという考えなのではなく、よりよい制度を構築していくべきなのである。改善策の検討については第3章で詳述する。次の章では、NPO法制度とその下で運営されるNPO法人の現状を分析し、問題の所在を明らかにする。

第2章 現行法制度と実態

本章では、まずは現行の法制度における問題点を考察するための前提として、その成り

¹³ 山本・雨宮・新川、前掲書、197頁

¹⁴ 田尾・吉田、前掲書、8頁

立ちや評価、仕組を説明する。さらにこうした制度の下でNPO法人がどのように成り立っているのか、その実態を分析し、問題の所在を明らかにする。

1. 特定非営利活動促進法（NPO法）

(1) 背景

1990年代、長期間にわたる経済の低迷は、皮肉にも市民による積極的な活動を後押しすることにつながった。「失われた10年」とも言われ、フリーターや派遣労働という新たな雇用形態が一般化し始めたのもこの時期であり、それに伴って非営利活動に従事する人が増え始めたのである。このような中で1995年の阪神淡路大震災後のボランティア活動をはじめとして非営利活動の重要性が世間に認識され、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が施行された¹⁵。90年代に微増していた市民団体は、特定非営利活動法人として法人格を取得することができるようになった¹⁶。所轄庁の認証により非営利組織に法人格を与えるNPO法は、市民の様々なニーズにあわせて活動をしようと試みる小規模な市民団体にとって、大きな意味を持っている。

(2) 評価

市民団体が法人格を得られるようになったのは大きな進歩である。法に定められた条件を満たし所轄庁の認証が得られれば法人格を与えられる¹⁷。法人格があれば、事務所の賃貸など団体にとって必要な法律上の手続きを不都合なく行うことができるからである。また、法的・社会的にその地位が明確化されることによって、社会的信用が高まり、行政からの委託事業や寄付金・公的助成金が受けやすくなる、などのメリットがある¹⁸。求職する若者にとっても、新たな選択肢が追加されることになったわけである。

但し、委託事業や助成金については所轄庁の裁量が多大であることと、規定された分野

¹⁵ 山本・雨宮・新川、前掲書、28頁

¹⁶ 加藤志穂・林大介『NPOにおける若者の就労支援に関する調査研究「生きる力の再構築」』全労協会、2010年、5頁

¹⁷ 特定非営利活動促進法第12条（認証の基準等）所轄庁は、第十条第一項の認証の申請が次の各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない。一 設立の手続並びに申請書及び定款の内容が法令の規定に適合していること。二 当該申請に係る特定非営利活動法人が第二条第二項に規定する団体に該当するものであること。三 当該申請に係る特定非営利活動法人が次に掲げる団体に該当しないものであること。イ 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七十七号）第二条第二号に規定する暴力団をいう。以下この号において同じ。）ロ 暴力団又はその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下この号において同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から五年を経過しない者（以下「暴力団の構成員等」という。）の統制の下にある団体四 当該申請に係る特定非営利活動法人が十人以上の社員を有するものであること。

¹⁸ 日本NPOセンター編「知っておきたいNPOのこと」、2008年、18頁

の明確な定義付けがないことなど問題は多く残されている¹⁹。裁量が大きいと行政側に有利な決定・解釈がなされやすくなり、市民による活動であるNPO法人にとって不都合である。

(3) 非分配制約

非分配制約には、「特定非営利活動」と「その他の事業」を区別するという理念が背景にある。「特定非営利活動」とはNPO法別表に明記された17分野（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）であり、この活動においても（利益を目的としない）収益事業を行うことができる。ここでの事業収入は定款に定めている限り、支出の用途は自由である。「その他の事業」とは、「特定非営利活動」を行うための資金集めとして許される事業であり、ここで出た収益を分配することが禁じられている²⁰。これが非分配制約である。一般企業が利潤を上げれば株の配当金が分配されるが、非営利組織では分配されることなく、活動費用に充てられることになる。しかも「その他の事業」は継続して行うとも限らず、それを行っていない時期には収入が低いということもありうる。つまり、毎月一定額の人件費を支払うためにより確実な収入源である寄付金や会費、非営利事業による利益に依拠しなければならず、その金額は当然限られてくるのである。

NPO法人の収入構成を性格別に分析したものがある²¹。会費、寄付金収入等の「もらった収入」と事業収入の「稼いだ収入」に分け、更にその内訳を示しているが、総収入のうち前者が合計で22.3%、後者が77.8%と圧倒的に事業収入の方が多い。つまり、利益配分が禁止されている役員や社員への給与は「もらった収入」の中から捻出する。（事業に携わった従業員への人件費に事業収入を充てることは許される。）

¹⁹ 山本・雨宮・新川、前掲書、8-9頁

²⁰ NPO法第5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事業に関する会計から区分し、特別の会計として経理しなければならない。」

²¹ 後房雄『日本におけるサードセクターの範囲と経営実態』独立行政法人経済産業研究所、2011年、14-15頁 ただし、同報告書は協同組合等非営利組織全般を対象にしたアンケート調査（12500件）。

労働の対価としての、従業員への人件費は支払い可能であるが、非分配制約があることから、民間企業のように利潤動機に基づいて効率的な経営を行うインセンティブが希薄になる²²。事業収入は非営利目的に行う本来事業収入と、本来事業を行うための資金を得ることを目的に行う非本来事業収入（物品販売等、制限はない）に分けられる。本来事業収入であれば自由に運用してよいとされるが、本来事業収入は営利を目的としない、つまり採算性が合わないことを大前提としているために、非本来事業収入が総収入の大部分を占める。もちろん有償ボランティア事業など非営利目的の本来事業で収益を上げる団体もあるが（デイサービスなど）、そのような事業ができる分野もごく一部である。

NPO法人の役員や社員は「もらった収入」から給与を受ける訳であるが、資金源のない²³NPO法人には会費や寄付金・補助金収入が期待できない。少ない収入に応じて支出をし、活動をするわけであるが、定款に定めた人件費は抑えることができない。そのためコストの削減は設備や活動自体の自粛など、本来の活動資金へ向けられることになる。資金力の乏しいNPO法人において毎月のやりくりが大きな負担となり、長期的なビジョンによる活動が考えられにくいといった弊害もある。そこで設立直後の3年間だけ非分配制約を撤廃するという提案をしたいのである。この具体的な内容については第3章で説明する。

2. NPO法人の実態

1998年の法施行からNPO法人の認証数（総数）は伸び続け、2010年12月には41618ものNPO法人が存在している（図表1）。解散数は2005年頃から緩やかに伸び、2010年には4222団体となった。近年では毎年1000前後の法人が解散しているようである。そう考えるとNPO法人の継続性が保たれていないと言える。内閣府によると、解散事由として「社員総会の決議」が9割近くを占めるが、具体的な理由は不明確である。

そこで職員の退職理由を検討する。勤続年数も短いこともよく言われるが、法が施行されて10年余りであることを考えると一概には言えない。ただしNPO法人へ勤めて数年で退職する人が多くいる事は事実である²⁴。NPO法人ユースビジョンの調査²⁵（回答団体

²² 前田拓生「『社会的企業』におけるインセンティブ問題についての考察」『高崎経済大学論集』51巻4号、2009年、96頁

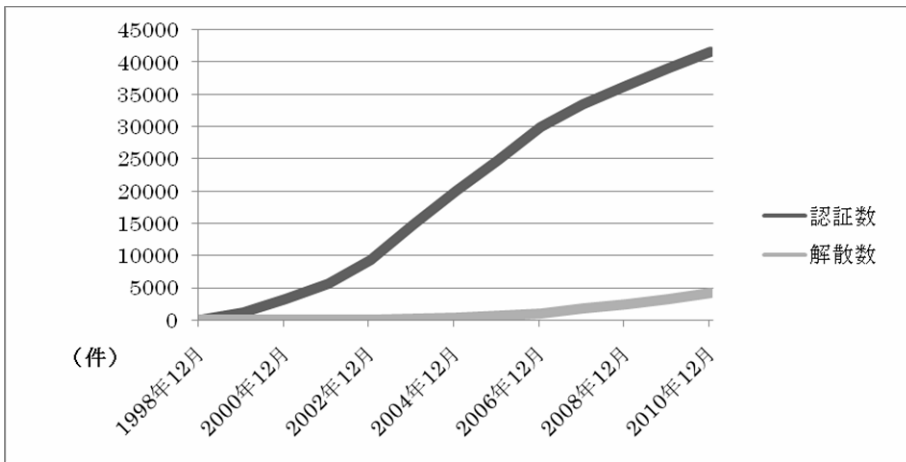
²³ 例えば、NPO法人は設立時に社員、つまり「正会員」が10人以上居なければならない（第12条、脚注16）とされ、設立して間もない法人はほとんどの場合その「正会員」による寄付という形で財源が確保される。ただしこれは、資金のある個人（パトロン的存在）が居なければNPO法人を作ることができないことの裏返しである（田中敬文「非営利団体の行動と経営モデル」『社会保障研究』Vol. 30 No. 4、1997年、366頁）。

²⁴ 山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO白書2010』大阪大学NPO研究情報センター、2010年、76頁 <http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/npocenter/npocalmanac2010.pdf>（最終アクセス日2011年11月16日）

²⁵ 特定非営利活動法人ユースビジョン編『若年層NPO・NGOスタッフ就業実態調査』2010年

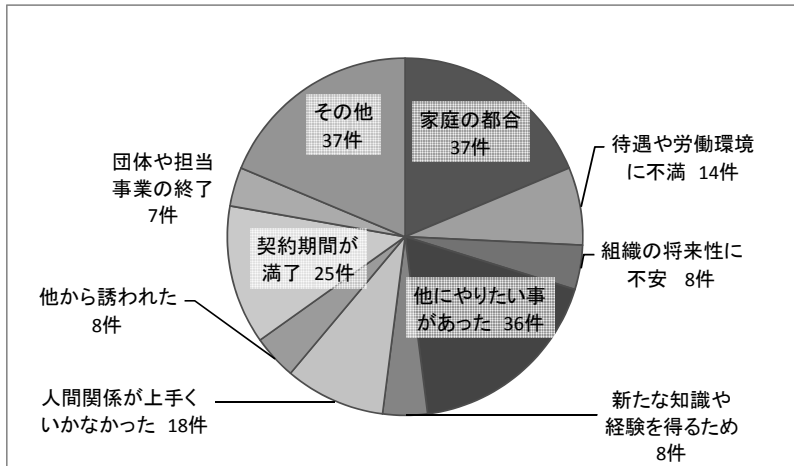
332) による退職理由（図表 2）を見てみると、「家庭の都合」や「待遇や労働環境」といった組がうかがえる。同調査では「今後の不安」として 8 割強の職員が収入面に不安があると回答し、半数以上が「組織の雇用継続能力が不安定」、「福利厚生制度に不安がある」、「仕事と家庭の両立に不安がある」などと回答している。

図表 1 全国NPO法人認証数と解散数



出典：内閣府ウェブサイト²⁶より筆者作成

図表 2 職員の退職理由



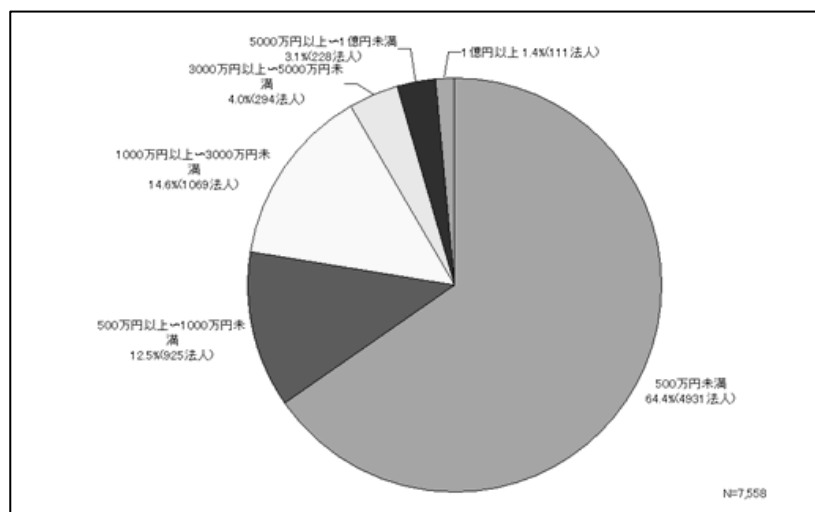
出典：若年層NPO・NGOスタッフ就業実態調査（2010）²⁷より筆者作成

²⁶ 内閣府NPOウェブサイト「基礎知識」NPOの申請数・認証数
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/index.html>（2011年11月16日）

²⁷ NPO法人ユースビジョン、前掲報告書、6頁

このことはNPO法人の経済的基盤が弱いことによる組織運営の困難さを表している。以下ではNPO法人の運営のあり方について検討する。まず、財政規模は500万円未満の団体が6割超と極めて多く、3000万未満でみると9割超を占める(図表3)。社会的インパクトがある活動が行えるとされているのは3000万円以上の財政規模を持つ団体である²⁸が、その割合は全体の1割にも満たない。NPO法人の主な収入源は、会員からの会費、収益事業・委託事業等の事業収入、政府・自治体や財団からの補助金・助成金、寄付金、金融機関等からの融資である(図表4)。事業収入は72.8%、補助金・助成金は15.9%を占め、それぞれ増加傾向にあるが、その一方で会費や寄付金は減少傾向にある²⁹。認定NPO法人に限れば寄付金が61.3%と主な収入源になっており、補助金や助成金も20.4%を占める(2009年度)³⁰。支出では事業費と管理費に分けられる(図表4)。人件費は事業費の中に含まれるが、その比率は大きくない。採用活動のコストやノウハウ不足という理由により人材育成・人事担当者をおいていない団体が6割もあるという調査結果³¹から、人件費や人材育成のための十分な環境がないことが分かる。NPO白書2010によると、全NPO法人支出のうち雇用者報酬が約3割、ボランティアを金額換算すると支出の約3倍以上の規模になるという。NPO法人がいかにボランティアに頼っているかが分かる。

図表3 財政規模別割合



出典：NPOヒロバ³²

²⁸ 同上書、8頁

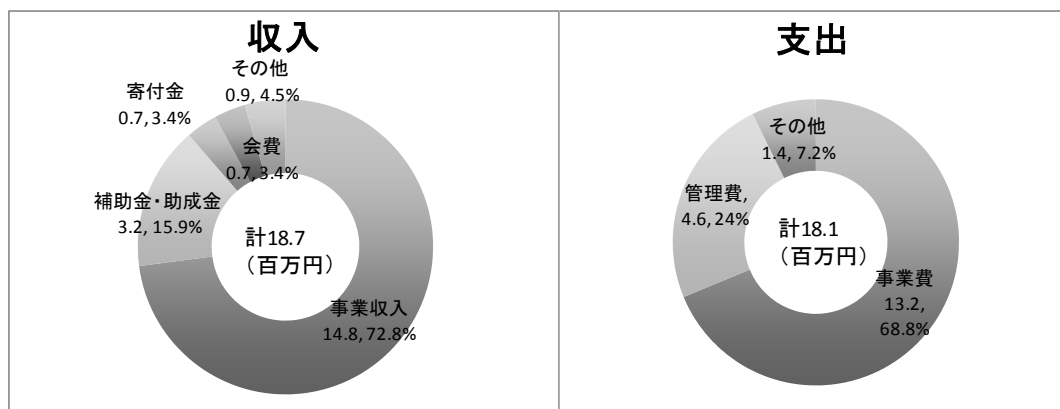
²⁹ 山内・田中・奥山、前掲書、61-3頁

³⁰ 内閣府「平成21年度市民活動等調査報告書」(内閣府NPOホームページ「調査報告書などの資料一覧」)
<https://www.npo-homepage.go.jp/data/index.html> (2011年11月16日)

³¹ NPO法人ユースビジョン、前掲報告書、12頁

³² NPO法人データベース NPOヒロバ「NPO法人データ分析」

図表4 NPO法人の収入・支出構造の平均値（2007）



出典：NPO白書2010³³より筆者作成

非分配制約との関係では、収益事業で利益が出た場合、すなわち収支に余剰が生じた場合はその分を構成員に分配せずに次年度の事業に繰り越すか、内部留保し正味財産への組み入れを行う。NPO法人の収支差額について0円未満の団体が全団体の15.7%、0円の団体が46.0%、正味財産が0円未満（債務超過の状態）の団体が14.9%あり、合わせて34.0%の団体が、財政が厳しい状況にあるようである³⁴。

職員（スタッフ）数は全体的に少なく、正規・非正規に関わらず職員数が4人未満の団体がほとんどである（図表5）。NPO法人の雇用は無給・有給2種類の労働者が存在する点で特徴的であり、有給職員比率は8割弱あった2000年から、2005年には5割強にまで低下している³⁵。種類別の職員数の平均を見ると常勤・無給の職員が1法人当たり5.94人と最も多く（図表5）、最も多いところでは無給職員が60人もいる法人もある³⁶。このことから、日本のNPO法人は大部分が小規模であり、人員をボランティアに頼っていることが分かる。さらに人件費としての金銭の供給も少ないのが現状である。

<http://www.npo-hiroba.or.jp/know/analysis.html>（2011年11月16日）

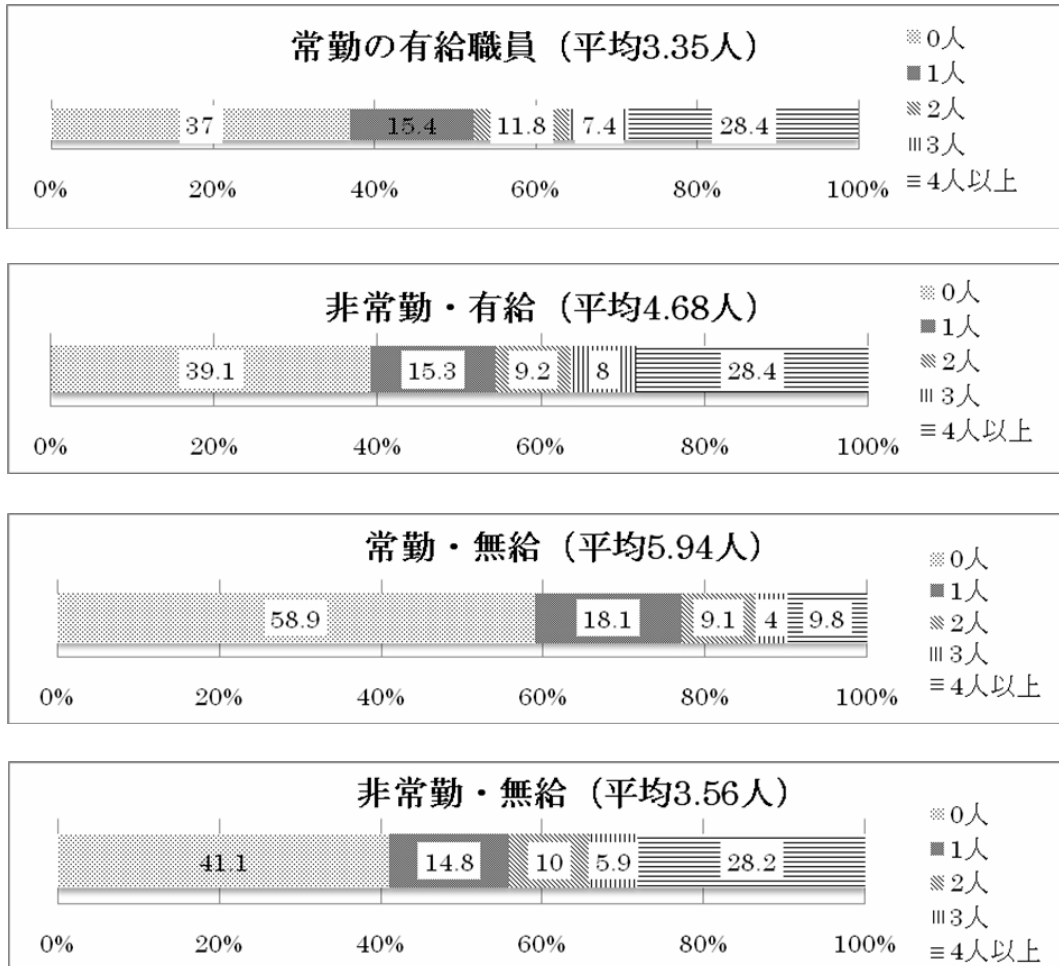
³³ 山内・田中・奥山、前掲書、65頁

³⁴ 山内・田中・奥山、前掲書、65頁

³⁵ 同上書、72頁

³⁶ 内閣府、前掲報告書、5頁

図表5 NPO職員の構成



出典：内閣府「平成21年度市民活動等基本調査報告書」³⁷より筆者作成

これまで団体の実態を見てきたが、以降はNPOで働く労働者に焦点を当て、労働環境の現状を分析する。家計補助的な既婚女性や定年退職後の高齢層男性も含むと平均賃金が低くなってしまい確実な比較ができないため、20～30代の若年労働者に限って比較したものが図表6である。平均年収は図表6の通り営利法人における正規職員よりも少ないことは明らかである。NPO職員の年収は非正規雇用の男性と同程度の年収であり、男女平均するとNPO職員の年収は企業正規職員と非正規職員の間位置することになる。ただし労働時間はかなり長いと想定され、時間給に換算すると最低賃金よりも低くなっている場合もあるという見解もある³⁸。というのも、NPO職員の中には自らの使命感や問題意識

³⁷ 内閣府、前掲報告書、12-15頁

³⁸ 北村安樹子「NPOに関わる若者の働き方と仕事観」『Life Design Report』2008年3-4月号

に基づいて意欲的に活動している人が多く、一般労働者よりも自発的に過剰労働を引き起こしてしまっている傾向にあると言える。

図表6 平均年収の比較

職種	平均年収
NPO職員（常勤・有給職員）	202万円
民間企業（正規・男性）	428万円
民間企業（正規・女性）	270万円
民間企業（非正規・男性）	214万円
民間企業（非正規・女性）	194万円

出典：北村「NPOに関わる若者の働き方と仕事観」より筆者作成

さらに、福利厚生制度など給与以外の金銭給付が整備されていない場合も多く、個人の負担が多額になってしまう場合はしばしば起きてしまう。そもそも小規模なNPO法人は職員の給与や福利厚生に回すことのできる資金がないとも言える。あるNPO法人の代表者のケースでは、設立初期のころに事務所費用を自身の自営業の経費から負担していた³⁹。数年後NPO法人が軌道に乗り、一方自営業の経営が困窮したという時にNPO法人に入った資金を使ってしまい、団体を追われたというケースがある。不正を肯定する訳ではないが、ここにNPO法人の運営の厳しさが顕著に見てとれる。似たように構成員の負担が大きいNPO法人はいくつも存在するであろう。このような金銭的な要因によって、公益に資する団体としての本来の活動が制限されてしまうこともある。個人にも時間的・金銭的余裕がなければ社会的活動を最優先できない。NPO職員の中には既婚女性や定年退職後の男性も多くいるようだが、それはこうした状況が原因であろう。労働環境が原因で、NPOで働くという選択肢を若者の中から排除させてしまっている可能性も否めない。エネルギーがあり、専門知識も身につけやすい若い人材はNPO法人にとって必要な存在である。

NPO法人に従事する人は使命感を持って意欲的に活動している人が多いと述べたが、「法人」となれば、定められた法に従った運営が必要となる。収支の報告など、NPO法人で働く人にとっては自らの使命感とは直接的に関係のない仕事をしなければならないという葛藤がここに生まれるのである。さらにNPO法人は一般的な法人とは異なる運営ノウハウが必要となる。にもかかわらず労働賃金も労働環境も良いものではないし、人材育成にもコストがかけられていないという実態がある。非分配制約を中心に問題を改善し、今日の社会にとって重要な役割を担うNPO法人に、より運営しやすいフィールドを与え

³⁹ 田尾・吉田、前掲書、175頁

ることができる。

最後に分権化に伴って重要度も増してきたNPO法人与自然体との関係について触れておく。NPO法人与自然体が連携して地域の課題を解決したり、市民に必要な公的サービスを提供したりする取り組みが全国各地で見られるようになってきている⁴⁰。例えば神奈川県では、2001年のかながわボランティア活動推進基金21の設置による「協働事業負担金事業」、そして2005年に始まった「県提案型協働事業」など、積極的な支援、協働を図ってきた。ここでいう協働とは、「地域課題の解決に向けてNPO、行政双方が課題意識、目的、プロセスなどを共有し、お互いが持つ資源や強みを出し合い、課題解決に取り組んでいく関係」⁴¹と定義される。このように行政と協働するNPO法人には、行政とのつながりが事業継続のための一要素となる。協働型のNPO法人は増加傾向にあるが、公益法人などその他の非営利組織に比べて補助金等の配分が少ない。補助金については賛否両論である。NPOへの補助金は市民によるまちづくりを推進することができる上に、そのような活動を呼び起こすことにも繋がるといえる。一方で、NPO法人の行政への依存を引き起こしてしまい自立を妨げる、権益を求めようになってしまうなどの問題も懸念される⁴²。現状では委託事業の情報が市民団体に届かない、事業の企画段階では市民は参入できていないといった問題が指摘されている⁴³。

3. 問題の所在

まず法制度について言えば、すべてのNPO法人について一律に定められていることに問題があるといえる。NPO法人は多種多様であるのにも関わらず、非分配制約をはじめとする様々な規定がすべての市民団体について同じようになされていることで不都合が生じている。非分配制約を課す対象、認定NPO法人制度の認定基準は一元的であるべきではない。

次に実態に関して、日本のNPO法人多くが小規模であり、ボランティアに頼っていることが明らかになった。しかしNPO法人がボランティア団体とは異なるということは本稿において再三述べてきた。NPO法人は、組織として公式に認められるメリットの「代償」として、運営もしなければならない。継続的な活動が望まれる中、ボランティアに頼る現状のままでよいのであろうか。この点については、ボランティアに頼らざるを得ない部分もあるのかもしれない。資金不足の中、常勤の正規職員は最小限にしてボランティアスタッフを最大限に雇用するというのは最も合理的な選択であろう。この実態に合わせた制度を考えなければならないということであろうか。しかし現状のままでは継続性が保て

⁴⁰ 神奈川県自治総合研究センター編「NPOと協働の新たな展開」、2008年、16頁

⁴¹ 同上報告書、3頁

⁴² 山本・雨宮・新川、前掲書、203頁

⁴³ 箕面市非営利公益市民活動促進委員会編『ビジョン21』、2000年、16頁

るとは言い難い。法人として継続して活動していくのであればその活動に従事できる継続的な人材を多く確保しておく必要がある。継続的に活動できる人が確保できないのであれば、組織としての継続性が保てない。現状では人員も確保できないばかりか、人材育成にコストを充てられていない。

ここで現れるのが資金不足、人員不足というNPO法人において慢性的になっている問題である。この問題を解決することができれば、NPO法人の諸問題を解決することが出来るのではなかろうか。経済的に不安定な職業であるため人員の確保が大変困難であることが非分配制約の一番の弊害と言える。そもそも非分配制約の根源にある、非営利組織は利益を分配すべきでないという固定観念があることも問題といえる。利益分配を可能にしたところで、結果として不正に金儲けを企むケースが増えるかもしれないが、それは通常の法的手段で取り締まればよいし、不正行為が存在すること自体は利益分配を制限する根拠にはならない。NPO法人は組織的に見ても経済基盤が脆弱であることは明らかであり、労働者個人を見ても健全な労働環境が保証されているとは言い難い。奉仕の精神によって過剰労働を自ら生み出してしまっているのが現状である。「自己責任」と言われればそれまでであるが、労働者自身が自らをそのように追い込む現状が看過されてはならない。NPO法人は若者にとって新たな雇用の場としても注目されており、今後市民による政治を担う重要なものとなる。より働きやすい環境を保証しておく必要があるのではなかろうか。

本章で抽出した問題点について、次章ではその改善策を検討する。

第3章 改善策の提示

これまで様々な問題を述べてきたが、本章ではその改善策を検討する。さらに本稿の改善策がどれだけ妥当性をもったものなのか併せて検討する。

1. 非分配制約の扱い

利益配分を禁止する「非分配制約」は、小規模NPOについては緩和すべきである。一定の継続的な職員がいて大規模に活動しているNPO法人であれば支持者も多く寄付金や会費による収入が見込めると予想できる。しかし設立して間もない法人であれば実績も資金もなく非営利活動を続けるのは困難を極めるであろう。NPO法人の運営には正確な知識やノウハウが必要とされる。従業員として、そのNPOに一定の時間を割いて従事・貢献している者であれば基本給を企業の社員と同水準に設定し、ボランティアという形で活動に継続的に貢献する会員にも多少の分配を許しても良いのではないだろうか。

こういった問題意識から提案したいのが、「時限付非分配制約免除」である。この方策は、設立後3年間だけ非分配制約を免除することでNPO法人の運営を円滑にし、その期間で人員確保・資金確保を意識しながら実績を出すことを企図するものである。この期間内に、

人材育成や組織の基盤の底上げ、広報などに力を入れながら社会貢献事業を展開することも可能である。3年間に限って融資を受けやすくすることで資金面の不安を解消するし、この段階で行政と市民の双方からの信頼や理解を得ておくことができる。3年の期間が満了し非分配制約が課された際には、経済的な基盤は既に確立されていると期待されるため人員不足や資金不足といった問題は回避できる。

勿論、3年間で基盤が確立できるかという問題はあるが、3年間というのは経営ノウハウを身に付け団体の活動を確立するために十分な期間であり、この期間に実績が出せないならばその後も有益な社会貢献活動は望めない。3年以上の期間であれば団体は非分配制約のない状態に慣れきってしまうことが考えられるし、助成金等による行政への負担も多大になってしまうであろう。また、金儲けを目的とした悪質な団体や、3年毎に法人を新設し永続的に免除の期間を延ばし続ける団体が発生することも考えられる。行政による厳しいチェックが必要であることは言うまでもない。加えて情報公開による市民からの監視が考えられ、時限付きの非分配制約撤廃という制度ではそれがより有効に機能する可能性がある。市民のチェックにより支援度（支持者の数）が左右されるはずであり、その支援度を基準に認定し税を優遇する認定NPO制度を再編することも考えられる。市民から支持されない団体は継続的な活動が難しくなることから、不正団体は自然に排除されることが期待できる。平素の活動や情報公開により、市民から支持を得た団体は公益性が認められ認定NPO法人として円滑な活動が望める一方、不正の疑いがあれば支持者を得ることができず、この制度の下では不利な立場に置かれることになるのである。

他に考えられる問題点としては、少なくともその3年間に限って言えば非営利組織と云えない、企業（特に社会的企業）との違いがないということである。しかし、企業は永続的に営利を追求した事業が出来るのに対し、NPO法人の場合3年間というのは準備期間であり、真の非営利組織への移行を前提としており、目的や性質は全く異なるのである。

「非営利」というのは「利益を上げることが目的としない」、つまり会社の利益は考えず、市民の利益を考えるという意味である。非分配制約が免除されると、建前では、偶然利益が出た事業や余剰財産は分配してもいいことになる。現行制度では利益をあげてはいけないという認識を持ってしまい、遠慮しがちな部分もあるであろう。寄付金は人件費にまわしにくいのが現行制度下のNPO法人である。利益をあげてもいい、構成員への分配も問題ないという認識こそが重要であり、3年という期間でこういった認識を、職員をはじめとする構成員だけではなく市民にも植え付ける。そうすることでその後の資金源ともなる会員の確保にもつながり、運営も円滑化されるであろう。非分配制約を再び課しても、市民に理解され賛同者を得た団体であれば継続的な収入が期待できると言える。

2. 自治体との関係

以上で論じてきたことは地方自治体や政府との連携、つまり行政からの委託事業や補助

金・助成金を前提としている。「官から民へ」と政治の主体が移る中、NPO法人と行政の連携が益々重要となる。資金援助をはじめ、行政による監視も十分に行わなければならない。先述したように制度を不正に悪用する団体が出ないか、本当に市民の支持があり認定NPO法人として存続させるべきか、労働環境が劣悪でないか、など公のチェックが必要である。「協働」自体は増加傾向にあると言えるが、行政はNPO法人における労働環境にまで目を向けている訳ではない。行政を一部任せているのであるから、労働環境でも監視や制度設計など最低限のサポートが必要である。

しかしこれでは行政の負担が大きいのという問題が挙げられるであろう。実は、期限付きの非分配制約免除の制度ならば、この問題も回避できるのである。免除期間の3年間は行政の関与を最小限にし、認定NPO法人となれば補助も監視も厚くすれば良いのである。免除の期間もNPO法人による情報公開は徹底し、信頼できるかどうか、本当に必要かどうか、寄付するに値する団体であるかを市民が判断するという論理である。市民の信頼を得たNPO法人には行政もバックアップをする価値があると言える。

ただし相互依存関係が深くなり、汚職が生まれるといった事態は避けなければならない。非営利組織のひとつである公益法人（一般社団・財団法人）に対する補助金の割合がNPO法人への補助金の割合よりも圧倒的に大きい⁴⁴ことと、公益法人への天下りが多いことは無関係ではないであろう。免除期間満了時の公益性判断を定期的に行うなどして、行政と市民双方による監視を継続させていく必要がある。

NPO法人が継続的に活動するには行政との「協働」が必要不可欠である。ここで挙げきれない問題も出るかもしれないが、制度を逐一改善しながらでも、市民主体の社会を設計していくことが望まれる。

3. 一般市民やNPO関係者に対して

NPO法人に対する認識が、まだ一般人の中に根付いていないというのも事実である。市民の理解が必要なのであるが、そのためにはまずNPO法人と行政の双方から情報を発信しなければならない。何よりもNPO法人で働くスタッフが、NPO法人の存在意義や制度などを確実に理解しておかなければならない。NPO法人設立時には、事業を民間企業で行うかNPOで行うか、選択の余地はある。実際には両者の間に大きな差はないと言える。強いていえばまわりから営利団体と見られるか非営利と見られるかであり、民間企業の場合はニーズがあるから利益が出る、社会に必要なだという信頼を得ることができ、NPO法人の場合には非営利であることから真に市民のための組織だという信頼を得る。それぞれ一長一短であるから、自らのミッションに適するほうを選択すればよい。これは現行制度の場合でも、今回提案した制度の場合でも変わらないであろう。

⁴⁴ 山内・田中・奥山、前掲書、14頁

つまり、多様化する社会の中で選択肢が広がっているということである。NPO法人が円滑な運営を実現させるためには市民の理解が必要であり、そのためにはNPO法人と行政の双方からの情報発信や教育が欠かせない。

おわりに

本稿では、非営利組織の理念とも言える非分配制約を組織運営に係る弊害として捉え、考察を行なった。これまで非分配制約が注目されて来なかったのは、非分配制約自体がNPO法人の特質であり、「非営利」や「ボランティア」に対して「無償であるべき」とする固定観念が拭えないからであろう。しかし検討してみるとそこに問題があることは否めない。

まず非分配制約によって労働環境を保証することができず、人員確保が困難になっている。そのことで運営も成り立っておらず、経済基盤はなかなか固まらない。経済基盤が弱いから実績も出しにくい。このような悪循環によってNPO法人の継続性が危うくなっているのである。NPO法人のような市民主体の社会貢献活動は、市民の信頼を得て継続的に活動することが望ましい。そこで本稿は時限付きの非分配制約撤廃を提示した。十分に検討できていない部分も残るが、今後の非営利組織を考える上で一定の重要性はあるであろう。今年は寄付の促進のために認定NPO制度の基準を緩めるなど、改正も頻繁になされている(2012年4月より発効)。しかしこれでも本稿の問題意識から見ると不十分であると言える。社会が多様化し、行政と市民の協働が求められる今日において、NPO法人という領域は未だに発展途上にあると言える。今後も深く考察を重ね、市民による行政を実現させていかなければならない。