

日本のNPOセクターの発展と実状

長坂 寿久 *Nagasaka Toshihisa*

拓殖大学国際開発学部 教授

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

日本において、NPOセクターが21世紀に入って急速に成長してきている。その本格的形成こそが、近代化(明治時代)以降の日本の本質的変革のバロメーターとなるだろう。

本項では日本におけるNPOセクターの形成と、NPO経営の実態について報告する。日本は世界の中でも最もNPOセクターが小さい国の一つとなっている。現在急速に形成されつつあるが、何故、依然として小さいままなのか。そこには近代における国造りのコンセプトと密接な関係が考えられる。この点については、「日本のNPOと公共哲学」として、次回に述べることとする。

1. 急増する日本のNPO法人

日本のNPOセクターは、1995年の阪神・淡路大震災を契機に顕在化した。被災者を支援しようと多くのボランティアが現地に駆けつけた。しかし、かねてから指摘されていたことではあるが、これらボランティ

アや市民社会活動を支援する仕組みがないことが改めて問題となった。

日本では、それまでは一般の市民が公益活動を行うためにグループを作り、社会活動を行っても、よほどの実績をあげない限り、法人として登録できる可能性は実質的にほとんどなかった。これら市民活動団体を法人として登録するための法律が、

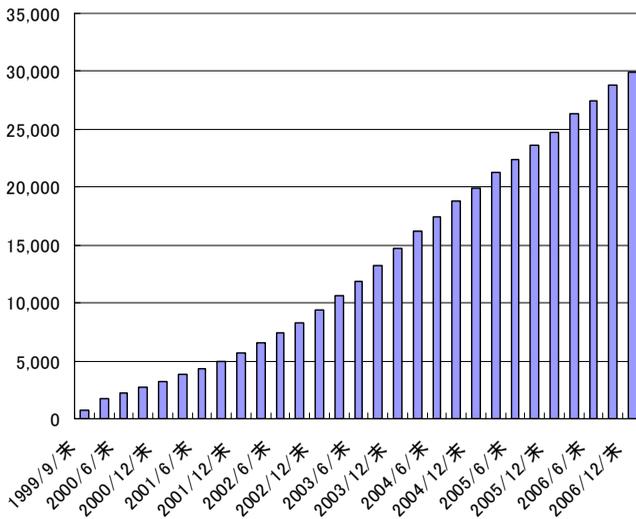
1998年12月に導入された、いわゆるNPO法(特定非営利活動促進法)である。以後、同法に基づき、法人として登録・認証されたNPO法人数は、図1のとおり増え続けており、法施行後8年1ヵ月(2006年12月末)で認証数は2万9,934件となっている。2007年初めには3万件を超えるであろう。

但し、2006年末時点までに解散したNPO法人が1,013、認証取消となったNPO法人が81あるため(計1,094)、現在のNPO法人数は2万

8,840である。

NPO法人の推移をみると、2000年末の登録数は3,156法人、2001年末に5,680法人、2002年末9,345法人、2003年末1万4,657法人、2004年末1万9,963法人、2005年末2万4,764法人、2006年末には2万9,934法人と増えてきている。とくにここ4年程は毎年5,000を超える新規登録がある。登録数からみる限り、日本のNPOは急速に増え続けているといえる。

図1 日本におけるNPO法人数の推移



[出所] 内閣府

日本のNPOセクターを活動分野別（NPO法が特定された17項目）にみると、表1のように（2006年9月末時点、17項目別複数回答のため100%にはならない）、「保健・医療・福祉活動（第1号）」が最も多く、57.8%と過半数を占め、次いで「教育活動（第2号）」が46.5%と続き、さらに「まちづくり活動（第3号）」40.4%、「子どもの健全育成活動

（第11号）」39.8%、「学術・文化・芸術・スポーツ（第4号）」32.3%、「環境保全活動（第5号）」28.4%、「国際協力活動（第9号）」20.4%等となっている。また、「NPO活動を連絡・助言・援助する活動（第17号）」が44.9%と多い。これは多くの団体がこの活動にも関わっていることを反映している。

表1 定款に記載された特定非営利活動の種類（複数回答）

号数	活動の種類	法人数	割合(%)
第1号	保健・医療又は福祉の増進を図る活動	17,366	58.0
第2号	社会教育の推進を図る活動	13,873	46.3
第3号	まちづくりの推進を図る活動	12,064	40.3
第4号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	9,590	32.0
第5号	環境の保全を図る活動	8,482	28.3
第6号	災害救援活動	1,978	6.6
第7号	地域安全活動	2,881	9.6
第8号	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	4,606	15.4
第9号	国際協力の活動	6,060	20.2
第10号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	2,581	8.6
第11号	子どもの健全育成を図る活動	11,924	39.8
第12号	情報化社会の発展を図る活動	2,393	8.0
第13号	科学技術の振興を図る活動	1,226	4.1
第14号	経済活動の活性化を図る活動	3,356	11.2
第15号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	4,575	15.3
第16号	消費者の保護を図る活動	1,485	5.0
第17号	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	13,486	45.1

(注) 一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は100%にならない。

(注2) 第12号から第16号までは、改正特定非営利活動促進法施行日（平成15年5月1日）以降に申請して認証された分のみが対象。

[出所] 内閣府

2. 日本のNPOセクターの定義

NPOとは、市民が公益のためにグループを組んで取り組む活動である。ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモンは、NPOを「人々の生きがいをつくるボランティア活動の場」と位置づけている。また、同大学のNPO国際研究所プロジェクトの定義では、①組織化されていること、②民間であること、③利益を配分しないこと、④自己統治・自己決定していること、⑤自発的であること、⑥公共の福祉のためのものであること、をあげている。

こうした概念的定義ではなく、法的定義をベースに分類すると以下のとおりとなる。

日本の「民法」上の法人は、以下の3つの条項により規定されている。

①民法第33条(法人の成立に関する原則) ——法人は民法その他の法律により設立できる旨の規程。

②民法第34条(公益法人の設立) ——宗教、慈善、学術等公益に関する法人の規程。また、非営利目的の社団・財団は主務官庁の許可により設立できる旨の規程。

③民法第35条(営利法人) ——営利目的の社団は商法・有限会社法により設立する旨の規程。

欧米的法体系(civil code)によれば、市民活動団体は書類申請に基づき、書類記載に問題がなければ自動的に法人登録される形となっている。しかし、日本の場合は後述のように、公益法人の設立は近代国家を造った明治時代以降、現代まで(1998年末にNPO法が発効されるまで)、政府の政策に基づき設立されるものであって、市民による公益法人の設立は政府によって厳しく規制されてきた。一般の市民が公益に基づき団体(市民活動団体)を設立し、民法34条に基づき社団法人、財団法人の申請をしてもきわめて厳しい政府の内規が適用され、実際的に任意団体としての設立にともない申請のまま法人として認められることはなかった。「NPO」、「NGO」、「市民社会団体」、「ボランティア団体」、「チャリティ団体」などと呼ばれる市民社会セクターに属する団体の定義は各国の法律により異なっている。日本における定義は概ね以下のとおりである。

日本において「NPO」という場合、通常「市民活動団体等」と定義されているものを指す。これは図2では「狭義のNPO」に当たる。その定義は「継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人(NPO 法人)及び権利能力なき社団(いわゆる任意団体)」である。つまり定義上「市民活動団体等」は2種類に分けられる。

一つはNPO法に基づき法人登録された市民活動団体(NPO 法人)、もう一つはNPO法に基づいた法人登録がされていない市民活動団体(「任意団体」)である。前者のNPO法人が、図2での「最狭義のNPO」に当たる。

この「狭義のNPO」の定義を広げていくと、民法34条の規定によって設立された社団法人・財団法人・社会福祉法人・学校法人・宗教法人・医療法人などが「広義のNPO」と定義される。さらに、非収益団体であるが、会員の利益追求を中心とする私益・共益を目的とする「非公益団体」、つまり労働団体・経済団体・協同組合等(共益団体を含む)などの「互助的団体」もNPOとして含む場

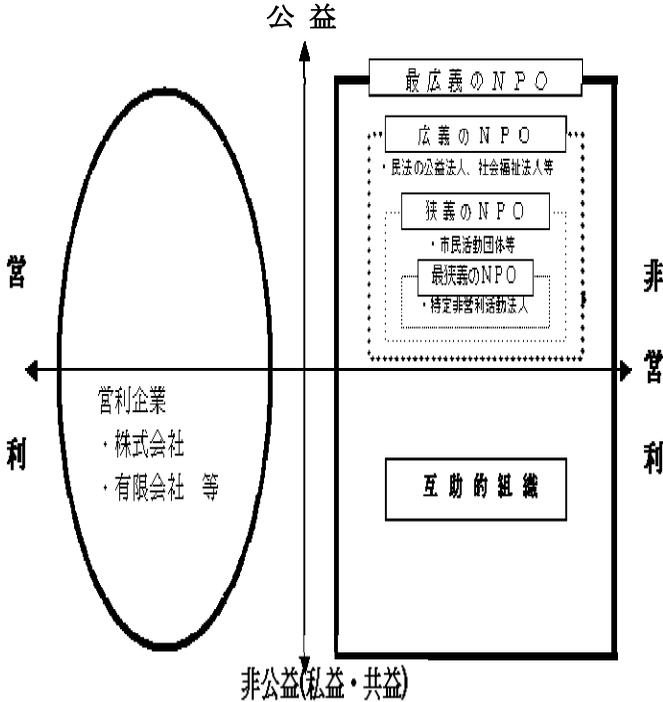
合がある(「最広義のNPO」)。

国連憲章第71条では、経済社会理事会は「NGO」と協働して活動していく旨規定しているが、国連のいう「NGO」は、この「最広義のNPO」を対象としたものである。

日本には、「広義のNPO」法人としては、公益法人(社団法人、財団法人)が約2万6,000、医療法人が3万4,000(個人的な診療所が中心で、法人的経営実態のあるものは1万程)、宗教法人22万6,000、社会福祉法人1万7,700、学校法人7,750、更生保護法人163、中間法人100などで、合計31万2,000法人程となっている。

そして、NPO法人は前述のように2万8,840であり、さらに数は明らかでないが、「任意団体」が相当数存在する。NPO法施行前の1998年度に内閣府が実施した「市民活動団体等基本調査」によると、都道府県、政令指定都市等が把握する「市民活動団体等」の数は8万7,928団体であった。「任意団体」のうち、1999年以降NPO法人になったものも多いと思われるので、「NPO法人」と「任意団体」の合計は約10万程と見てよ

図2 NPOの定義図



〔出所〕内閣府（経済企画庁）『市民活動団体等基本調査』（平成12年度）

いだろうか。これらを合計して「広義のNPO」（公益／非営利団体）は合計41万程と推計できる。

3. 日本のNPOセクターの国際比較

日本のNPOセクターは国際比較の中でみると、依然として非常に未

成熟な段階にある。この規模を雇用者比率でみると、先進国（17カ国）平均は7.4%だが、日本は4.2%と、先進国17カ国中イタリアに次いで2番目に小さい（図3）。

また、先進国の中で最もNPOセクターが発達しているオランダと比較してみると、ボランティア参加比率、

雇用者比率、公的資金比率の全ての要素において、最も遅れている国の一つが日本であることが、図4および図5から読みとれる。「雇用者比率」とは、支払い雇用のフルタイム換算、つまり給与支払いベースでの雇用である。

2005年発表の内閣府の調査によると(注1)、「NPO活動に実際に参加したことがある」市民は10%未満に過ぎない。一方、「今後NPO活動に参加したいと思う」市民は44%を示している。しかし同時に、「今後もNPO活動に参加したいとは思わない」市民は49%に上る。欧米と比較すると市民活動への参加意欲は驚くべき低さといつてよいだろう。

統計ベースが異なるので単純には比較できないが、参考までに例示すると、オランダや米国では、成人の半分以上が日常的にボランティア活動に参加している(米国では週4時間以上参加している人が成人人口の半分以上)。また、オランダのNPOの総支出額(活動事業規模)はGDPの15.5%(1995年)であるが、日本の産業連関表分析によるNPO(狭義のNPO)の経済効果はGDPの0.08%

(1998年)であるといった具合に、まだNPO規模のレベルには大きな差がある。

さらに、「NPOに寄附したことがある」市民は約3%に過ぎない。但し、「今後NPOに寄附したいと考えている」市民は20%を超える。なお、この調査では「寄附の経験がある」と回答する市民の比率は68%となっている。おそらく赤い羽根共同募金や日本赤十字社など知名度の高い特定の団体を通じた寄附はするが、「NPO」という市民社会活動団体への寄附にはまだ消極的な現状があるのだろう。

一方、運営にも非常に厳しい現実がある。前述の2005年度内閣府調査(注1)によると、NPO法人の年間収入は500万円未満が約50%、1,000万円未満が約60%である。日本のNPOは、収入規模が小さな法人が多く、活動の資金基盤が脆弱なのである。

その理由として、第1に会員が少ないこと、第2に寄附が少ないこと、第3には企業の寄附先が比較的大きなNPOに限定されていることなどが挙げられる。第1の会員数については、30人未満のNPO法人が全体

の 50%近くを占めていることから
も分かる(注 2)。

NPO の平均会員数は平成 13 年度、
14 年度調査に比べ 17 年度は減少し
ている(注 3)。しかし、この平均値
の低下は NPO 法人の登録数の増加
によるものと考えられる。

第 2 の寄附については、同じく内
閣府(注 4)によると、43%の NPO 法
人で寄附金収入がゼロであり、年間
寄附金収入が 50 万円未満の法人と
合わせると、約 80%近くを占める。
会員も寄附も少ないが故に収入が少
なく、スタッフの雇用も困難になっ
ている。事務局スタッフをもっている
団体は 68%。つまり、30%以上の
NPO が専任スタッフをもたず運営
されている状況である。

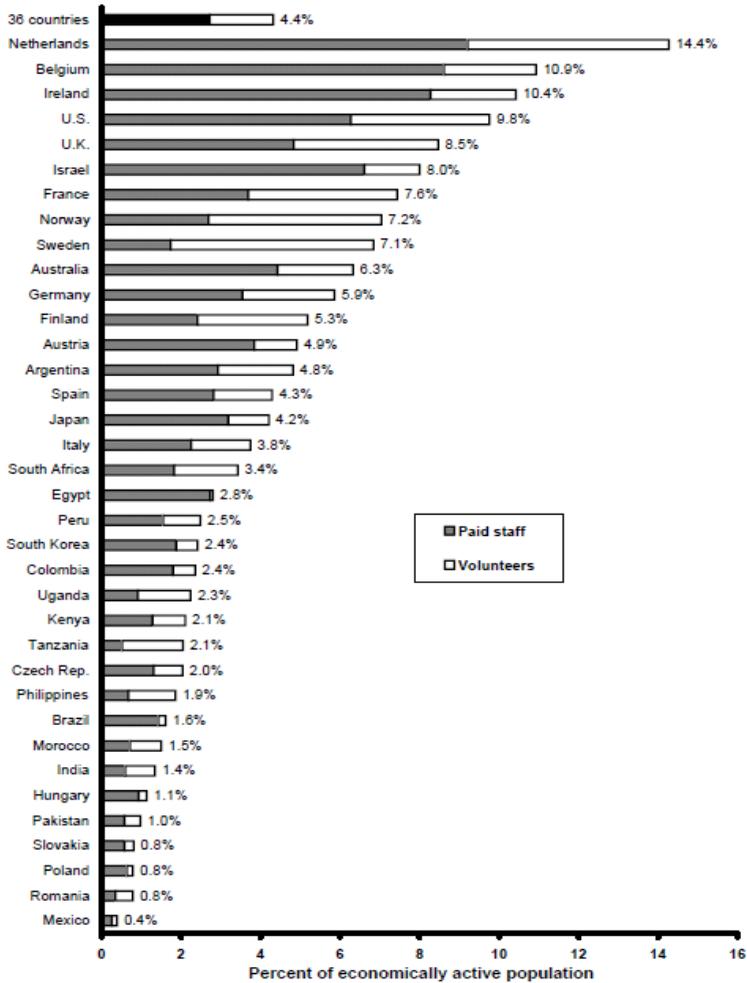
ちなみに、米国で最も会員数が多いのは全米野生連盟で、450 万人。
ドイツの自然保護協会、英国のナシ
ョナルトラストも数百万人にのぼる。
グリーンピースは世界で 250 万人の
会員を擁する。これに対し、日本の
自然環境系 NPO の会員数は、最多の
日本野鳥の会で約 5 万人、これに
WWF(世界自然保護基金)の約 4 万
5,000 人、日本自然保護協会の約 1

万 5,000 人と続く。そして、グリー
ンピース・ジャパンは 5,500 人弱と
これら上位 3 団体と比べても大きな
差がある。

上位 3 団体はいずれも長い活動歴
を持ち、日本野鳥の会は 50 年、自然
保護協会は 30 年、WWF は 30 年に
わたるが、それでもこの数である。
会員 5,500 人を持つグリーンピー
ス・ジャパンは、日本国内の他の平
均的な NPO に比べれば非常に大き
い方であるが、年間収入約 1 億円に
対して、2 億円弱の支出があり、本
部(インターナショナル)の助成を受
けることで運営を維持している。
NPO 業界については、日本はまだ開
発途上国なのである。

問題は会員数の少なさや困難な運
営だけにあるのではない。日本から
発想・発信され、世界に影響を与え
る運動を展開している NPO(NGO)
も、まだ生まれていない。日本の経
済力からすれば当然生じるであろう、
国際的な期待に応えていないという
実状にある。日本には国際的に優れ
たアドボカシー型の NPO がきわめて
少ないか、まだ弱い力しか持ってい
ない。アドボカシー NPO とは、政策

図3 市民社会団体の雇用者比率



SOURCE: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

図4 NPOセクターのボランティア参加比率(縦)と雇用者比率(横)

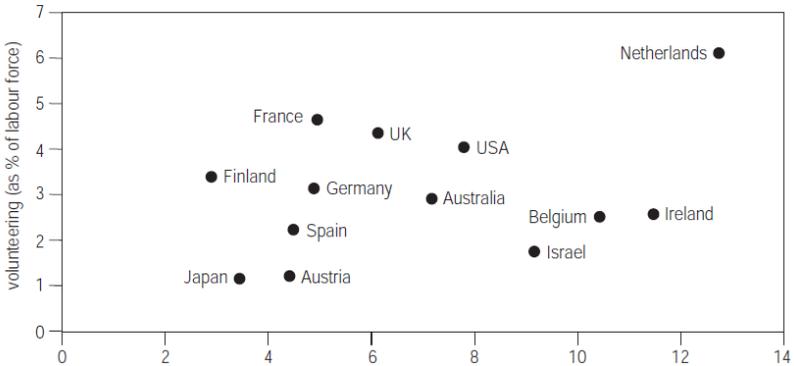
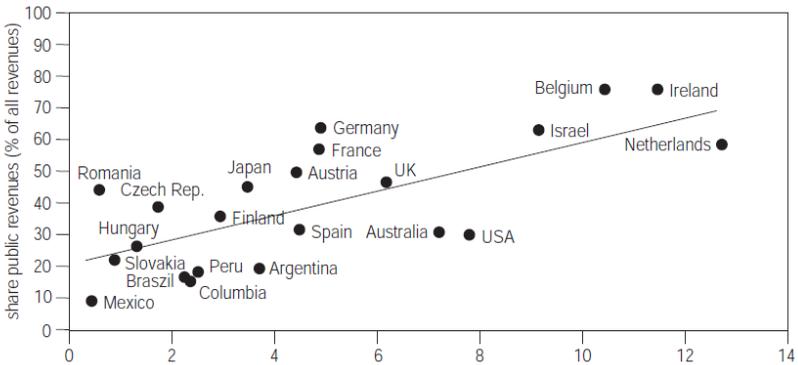


図5 NPOセクターの公的資金比率(縦)と雇用者比率(横)



〔出所〕 The Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project

提言型の団体で、調査・研究・提案や連携したキャンペーンの実施などを主たる活動とする NPO である。これに対して、日本の多くの NPO は現場対応型である。日本でも、NPO と

政府や企業との対話や協働が急速に進んできてはいるが、まだあまり強い影響力を持ち得ていない背景には、こうした要因もあるだろう。

さらに、欧米諸国に比べると日本

政府が NPO セクターをほとんど支援していないということを指摘したい。例えば、欧米各国は自国の NPO にその ODA(政府開発援助)の一定比率を提供している(ほとんどの先進国では ODA の 10%以上が NPO に提供されている)が、日本では未だ 2~3%程度に過ぎず、ODA 供与国の中では例外的に低い国となっている。政府(外務省)としては、NPO 比率を高めたい意向はあるらしいが、議会の政治家の理解がまだ得られていない状況にあるようだ。

また、地方自治体では、全国的に委託管理者制度を導入し、自治体事業を NPO を含む民間事業体に委託することが進められている。しかしこれは、各 NPO の独自の活動を支援するものではなく、公的責任として進めるべき事業を、ボランティア等を活用して割安に NPO へ委託することによって赤字体質を改善しようとする意図によるものが多い。同時

に、自治体と NPO との協働関係には日本的な「公」(政府)への依存体質が残っており、対等な関係には依然なりにくく、現在もお模索段階にある。

自治体と NPO との関係が有効に機能するには、次回で述べるように、「公」「私」の二元論でなく、「私」を活かして「公共」を形成し、それが「公」を開いていく、新しい「公共」の形成(「公」「公共」「私」の三元論)が必要となっている。

(注)

1. 内閣府政府広報室「NPO(非営利組織)に関する世論調査」、平成 17 年
2. 内閣府国民生活局「平成 17 年度市民活動団体基本調査報告書」、2006 年 3 月
3. 独立行政法人経済産業研究所「NPO 法人の実態調査: 2005 年 NPO 法人アンケート調査結果報告書」
4. 内閣府国民生活局調査「認定 NPO 法人に関するアンケート調査」、平成 17 年度