

民間非営利セクターの全体像を どうとらえるか？

—— その骨子を三層の組織類型で把握する試み

山岡 義典

- 1 日本の民間非営利セクターを三層の組織類型で把握する
- 2 三層の組織類型で見る民間非営利セクターの概況
- 3 民間非営利セクターの全体像とその動向

1 日本の民間非営利セクターを三層の組織類型で把握する

(1) 任意団体・NPO法人・公益法人

捉えにくい日本の非営利セクター 民間は営利を追求してその利益の中から税金を納め、営利に繋がらない活動は税金によって政府が行うという図式が、長年に亘って日本人の脳裏に焼きついてきた。そのような中であって、営利を目的としない民間の活動が重要な役割を果たすという認識が一般的になったのは、つい最近のことと言ってよい。そのような考えを具体的な制度として目に見えるようにしたのが、1998年3月の特定非営利活動促進法（以後、NPO法）の成立であった。同年12月に施行されてすでに6年になり、幾多の問題をはらみながらも、同法によって認証された特定非営利活動法人（以後、NPO法人）は着実に増え続け、社会に浸透しつつあるかに見える。

そしてあたかも、そのNPO法人だけがNPO（民間非営利組織）であるかのような誤解を生み、NPO法人だけが非営利セクターの構成要素のような錯覚すら生じている。確かにNPO法人は非営利セクターの重要な構成要素ではあるが、実際には、その一部に過ぎない。日本社会の将来を考える場合には、そしてNPO法人自体の今後のあり方を考えるためにも、より広範な非営利セクターの全体像を捉えておくことが、重要になってくる。

しかしその全体像が、日本の場合、極めて捉えにくい。それは非営利組織に関わる法人制度も税制も実に多様で煩雑であり、統計も個別的で、それらを総合的な一つの世界像として見る習慣や方法が確立していないからである。かつて筆者らは「民間公益セクター」の概念でその全体像を捉える試みをしたこともあるが（民間公益セクター研究会（編）[1997]）、モザイク状に散在する制度や統計を寄せ集めて解説するのが精一杯で、とても統一的な像を描くことはできなかった。その頃は、全体を鳥瞰できる調査統計資料もほとんど存在せず、公表された部分的な統計を寄せ集めれば集めるほど、全体が見えなくなるを感じずにはおれなかった。その後、経済規模という観点から経済企画庁（現・内閣府）が民間シンクタンクに委託して行った分析もあり（経済企画庁国民生

活局（編）[1998]），各種の既存統計を駆使しながら仮定に仮定を重ねた経済数値を算出しているが、政府セクターや企業セクターに対応するものとしての民間非営利セクターを議論するための土台になり得るものではない。しかも、これらはNPO法施行以前の調査であるから、NPO法人の位置づけは全くなされていない。

三層の組織類型で骨子を把握 非営利セクターの全体像が不明なことは、基本的には今も変わらない。しかしその後、NPO法人制度が登場し、任意団体や公益法人に関する調査統計資料なども公表され、少しは全体像に近いものが把握できるようになった。ここでは一つの試みとして、非営利セクターの骨子を「任意団体」と「NPO法人」と「公益法人」の三層の組織類型で構成されるものと想定し、その全体の姿を把握することにしたい。ここで骨子としたのは、非営利セクターの全体的かつ大略的な姿を理解しておくことを重視し、多くの分野特定型の専門化した法人類型は捨象しているからである。

ここで捨象した法人類型の主なものとしては、公益的な法人としての社会福祉法人や学校法人、必ずしも公益的ではないが非営利の法人としては消費生活協同組合などの各種協同組合あるいは新たに2002年4月にスタートした中間法人なども該当する。さらに非営利セクターを広く定義すれば、医療法人や宗教法人まで含めて考えることもできるが、これらもここでは視野の外におく。

（2）任意団体・NPO法人・公益法人の特性

ここではまず、三層の組織類型の特性を概観する。

任意団体の特性 任意団体とは、特に法的な根拠をもたない任意の団体で、一般に「権利能力なき団体」とも呼ばれ、法人税法上は「人格のない社団等」としてその課税上の扱いが規定されている。日本では長年に亘り、非営利の法人格の取得には官庁の厳しい許認可が必要であったため、小規模で自由な活動を目的とする多くの民間団体は、継続的な活動を行う場合でも任意団体として存続してきた。

しかし法人格がないことは、組織としては契約主体になることができず、その代表者個人が契約主体とならなければならないため、活動規模が大きくなるに従い、経済的・社会的な関係を結ぶ上で不都合なことがでてくる。特にスタッフの雇用、オフィスの賃借、不動産や基金の所有、政府・企業などとの委託契約の締結が必要になったときである。

このような必要に迫られた場合、一定の要件を満たして主務官庁の許可・監督を受けることを条件に公益法人になることもあるが、それが出来ないか、あるいはそれに馴染まない場合には、営利活動を目的にするわけでもなく、有限会社や株式会社のような営利法人の法人格を取得して活動を進めてきた。しかしNPO法が施行された1998年以降は、このような団体も比較的簡便に非営利の法人格を取得することが可能になった。従って法人格を必要とする規模の任意団体は、概ねこの6年の間にNPO法人の認証を受けている可能性が強い。現存する任意団体は、法人格を必要としない程度の比較的小規模な団体が多いものと思われる。

なお、任意団体になるための条件が特にあるわけではないが、一般には何らかの規則があつて社会に対して継続的に責任のとれる組織運営がなされていることが求められる⁽¹⁾。

NPO法人の特性 NPO法人は、1998年3月に成立した特定非営利活動促進法（NPO法）によって設立された法人類型で、正式には特定非営利活動法人という。小さな団体でも簡便に得られる非営利の法人格で、法定17項目（法律制定時は12項目）の特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、一定の要件を満たしていれば、所轄庁による形式要件の審査によって認証され、登記をもって設立される。所轄庁は、その団体の事務所が一つの都道府県内にあればその知事が、複数の都道府県にまたがって存在すれば内閣総理大臣が当たる。

法定の17項目は現在行われている民間非営利活動のほぼすべての領域を網羅しており、しかも主務官庁による活動分野の制約がないから、複数の領域を対象とできるなど、活動の自由度が高いのが特徴である。その代わり一定の情報公開が求められ、毎年度の事業報告や決算は所轄庁に提出して一般の閲覧に供される他、各事務所に備え置いて関係者の要望があれば開示しないといけないことになっている。

公益法人の特性 ここでの公益法人は、今から100年余り前、1898年に施行された民法第三四条によって設立された社団法人と財団法人をいう。広い意味で用いる場合には、民法第三四条の特別法によって設立された法人（社団法人、学校法人、宗教法人、更生保護法人、特定非営利活動法人）も含めるが、ここでは民法法人に限りて用いることにする。

公益法人を設立するには主務官庁の許可が必要で、社団法人の場合は毎年数千万円の会費を納める社員（正会員のこと）が存在することや、財団法人の場合には数億円のまとまった基本財産があることなど、さまざまな条件があって簡単には設立できない。またその活動分野は主務官庁の所掌事務によって制約され、設立までには主務官庁との複雑なやりとりが欠かせない。設立後は主務官庁の監督が続き、事業計画や予算も提出することになっている。しかし実際には、NPO法人と実質的な活動内容の変わらない団体も少なくない。

任意団体・NPO法人・公益法人の設立手続と監督の整理 以上の三種の類型の特質のうち、特に設立手続と監督について概要を整理したのが表1－1である。設立は任意団体が最も簡便で、次いでNPO法人となり、公益法人は主務官庁の裁量が大きく最も厳しい。設立後の官庁の監督については、任意団体は全くなく、NPO法人は法の定める範囲内における所轄庁の監督があり、公益法人は指導監督基準に基づく裁量的な主務官庁の監督がある。

表1－1 任意団体・NPO法人・公益法人の設立手続きの概要

	任意団体	NPO法人	公益法人
法的根拠	なし	特定非営利活動促進法（NPO法人）	民法
設立・監督官庁	なし	所轄庁	主務官庁
設立の法的手続き	なし	設立申請→認証	設立申請→許可
登記	なし	必要	必要
設立後の情報公開	なし	法で制定	行政指導による

筆者作成。

- (1) 任意団体が団体であるための要件としては、最高裁昭和39年10月15日判決における「団体としての組織を備え、代表の方法・総会の運営・財産の管理その他社団としての主要な点が、規則によって確定していることを要する」の規定がある。

任意団体・NPO法人・公益法人の課税関係 三種の組織類型の課税関係を整理したのが表1-2であり、いずれも「収益事業」を行わなければ法人税は原則非課税である。ここでいう「収益事業」とは法人税法施行令に定められている33業種の事業のことを指す。すなわち会費・寄付金・助成金・補助金などの対価性のない収入は原則非課税ということである。

任意団体とNPO法人については、原則非課税という点以外は企業などの営利組織と同じ扱いである。ただしNPO法人の場合には一定の要件を満たせば認定NPO法人（認定特定非営利活動法人）になる途があり、認定されると「みなし寄付」制度が適用できるとともに、寄付をした個人や法人に対して所得税や法人税の一定の免税措置がある。ここでいう「みなし寄付」とは、収益事業所得の一部を非収益事業に用いた場合には、一定の範囲でそれを寄付金とみなして課税所得から控除できる制度で、事業型のNPO法人にとっては大きな意味がある。しかし認定NPO法人の認定は現在のところ非常に厳しく⁽²⁾、特に事業型の法人にとっては、その要件算定の計算式から考え、ほとんど不可能といってよい。

公益法人になると、優遇措置の幅が広がる。まず収益事業への課税については軽減税率が適用され、普通税率の30%が22%に軽減される。もっとも、年間所得が800万円未満の場合は任意団体でもNPO法人でも企業でも軽減税率が適用されるから、事業規模が小さな組織の場合には必要な措置とは言えない。また公益法人は、一般には20%かかる金融収益課税が非課税になる。金利がほとんどゼロに近い現在では、多額な財産を持たない団体ではその意義は小さいが、大規模な基本財産の運用益で活動する助成財団などにとっては、助成金額が20%減るかどうかなという非常に大きな意味をもっている。また「みなし寄付」も、公益法人であればすべて適用できる点が、NPO法人より有利である。寄付者への免税措置は、特定公益増進法人に認定されなければ適用されず、この認定もかなり厳しい。

表1-2 任意団体・NPO法人・公益法人の課税関係

		任意団体	NPO法人	公益法人
法人 税 課 税	課税原則	収益事業以外は非課税	収益事業以外は非課税	収益事業以外は非課税
	収益事業所得への税率	普通税率（30%。年間所得800万円未満は軽減税率適用）	普通税率（30%。年間所得800万円未満は軽減税率適用）	軽減税率（22%）
	みなし寄付金制度	適用なし	適用なし（認定NPO法人のみ適用あり）	適用あり
金融収益課税		課税（20%）	課税（20%）	非課税
寄付者（個人・法人）への免税制度		適用なし	適用なし（認定NPO法人になれば適用）	適用なし（特定公益増進法人になれば適用）

筆者作成。

(3) 任意団体・NPO法人・公益法人の現状を把握するための調査統計資料

三層の組織類型の実態を知るための各種の調査統計資料が使えるようになったのは、つい最近のことである。ここでは、それらの資料の現状について整理しておく。次章の分析は、基本的には、これらの資料によって行う。

(2) 2004年11月末現在で、認定されたのは26法人のみしかない。

任意団体 法人格のない任意団体については、1995年以降のNPO法（国会提案時の名称は市民活動促進法）の立法過程で次第に調査が進み、特定の自治体の区域や特定の活動分野を対象にした調査報告書が出るようになった。例えば東京都が1996年1月に行った調査報告書はその一つで、内容的にも充実しており、市民活動団体の実情をよく描き出している（東京都政策報道室 [1996]）。この調査では、公益法人等も含む市民活動団体1,507件を対象に郵送留置・回収方式により調査を行い、670件の有効回答を得ている。このうちの552件（82.4%）が任意団体であり、主な項目については公益法人等と分けて分析されている。

全国の全活動分野の団体を包括的に調べたものとしては、1996年と2000年のいずれも10月に経済企画庁（現・内閣府）が行った市民活動団体調査がある（経済企画庁国民生活局（編）[1997]、内閣府国民生活局（編）[2001]）。1996年の調査は市民活動促進法の名称でNPO法の立法が議論されていた最中に行われたもので、法人化の対象となる可能性のある市民活動団体の概略を明らかにし、どの程度の法人化需要があるかを推定する目的があった。2000年の調査はNPO法が施行された直後の変化を確認するもので、その活動分野区分はNPO法の活動分野に準じている。いずれも「継続的、自発的に社会的活動を行う、営利を目的としない団体」を対象としたもので、都道府県などの自治体に提出を依頼したリストをもとに、前者では約8万6千、後者では約8万8千の団体を母集団としている。これらの中から無作為に抽出した任意団体約1万を対象に郵送法でアンケートを行い、2回とも40%強の回答を得て、その内容を分析したものである。なお2000年調査では、母集団に経済企画庁（現・内閣府）を所轄庁とする204のNPO法人を含み、そのすべてを調査対象に加えている。

NPO法人 NPO法人の制度は、もともと組織の透明性を生命としてできたものであるから、多くの情報が公開されており、それぞれの調査時期に応じて母集団を明確にすることができる。また住所等の情報が得やすいために、調査研究の数も増えつつある。NPO法人の認証数は、毎月末に内閣府から所轄庁別の統計として発表され、ホームページで見ることができる。そのすべての名称や所在地は3ヶ月ごとに日本NPOセンターが運営するデータベース・サイト「NPO広場」で公開されている。またそのうちアンケートに回答した約半数の法人については、より詳しい団体情報もこのサイトで見ることができ、名称・所在地・所轄庁名・主たる活動分野・財政規模で検索することが可能である。それらの団体情報をもとにした簡単な分析も年1回行っており、その結果はサイトで公表されている。これが現状を知る最も簡便な方法であるが、より詳しい分析は定常的に行われているわけではなく、各種の調査報告書に個別に当たらなければならない。

そのようなNPO法人のより詳細な分析としては、NPO法施行後間もなく経済企画庁（現・内閣府）が行ったものがある（経済企画庁国民生活局（編）[2000]）。1999年9月末現在の認証済みまたは申請中のNPO法人1,251団体を対象に郵送法でアンケートを行い663団体の回答を得たもので（回収率53.0%）、制度発足後10ヶ月の状況を知るには貴重な資料である。最近の調査報告としては、経済産業研究所が大和総合研究所に委託して実施した報告が詳しい（産業経済研究所・大和総合研究所（編）[2002]）。2001年9月現在で把握できた4,623のNPO法人を対象に調査票を郵送し、1,418法人から回答を得たものである（回答率31.1%）。

公益法人 公益法人については、それぞれの主務官庁が詳細な情報をもっているが、それらをま

とめたものは長年にわたり公表されることがなかった。全体像が把握できるようになったのは、1986年に総理府（現・総務省）が各主務官庁を通じて「公益法人概況調査」を開始してからであるが、そのデータや分析内容は一般に公表されることがなかった。そのため公益法人の全体像に関する調査研究や論議は非常に限られた、部分的な実態把握に基づくものしかなされてこなかった。しかし1990年には笹川平和財団が実態調査を実施し、初めてその全体的な姿や課題を明らかにした（笹川平和財団 [1992], 他）。この調査は、全公益法人の8分の1を抽出して直接調査票を各法人に郵送して実施したもので、51.4%の回答率を得ている。その後、1996年に総理府は公益法人概況調査の結果をはじめて閣議報告し、1998年からはこの調査結果を中心にした『公益法人白書』を公刊するようになった。主務官庁を通じてのデータによるものではあるが、この白書を通じて、公益法人の実情や問題なども次第に明るみにでてきた。

（4） 任意団体・NPO法人・公益法人の概数

任意団体 任意団体の総数は不明と言わざるを得ないが、2000年調査による同年9月現在の母集団は約87,700（204のNPO法人を除く）となっており（内閣府国民生活局（編）[2001]），これは1996年調査による同年9月現在の約85,600（経済企画庁国民生活局（編）[1997]）より2,100の増にあたる。年間平均500余の増加となるが、実質的に増加したためなのか把握が進んだためなのかは分からない。以上の数字は地方自治体を通じて把握した数字であるから、行政と関係なく活動している団体や全国的な組織が含まれていない可能性がある。これらの把握できなかった団体を加えると、恐らく10万以上は存在するものと思われる。任意団体の範囲を社会教育団体や地縁団体まで含めると、その数はさらに増加すると考えられる。

NPO法人 先にも見たようにNPO法人の認証数等は毎月末に内閣府から発表されているが、それによると、法の施行から6年経った2004年11月30日現在の認証法人数は累計で19,523となっている（解散累計293を差し引くと19,230が現存）。最近では月間約500、年間で約6,000の割合で増加し続けている。

公益法人 公益法人の数は、「平成16年版公益法人白書」（総務省大臣官房管理室（編）[2004]）によれば調査時点の2003年10月1日現在で25,825になっている。近年は新規の設立が抑制されるとともに休眠法人の解散が進んでいるため、1998年の26,380をピークに、それ以降、平均すると毎年100余りの割合で微減している。

2 三層の組織類型で見る民間非営利セクターの概況

以下では日本の民間非営利セクターの全体像の骨子について、任意団体については内閣府国民生活局（編）[2001]「2001年 市民活動レポート」⁽³⁾、NPO法人については経済産業研究所・大和総合研究所（編）[2002]『新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究』⁽⁴⁾、公益法人については総務省大臣官房管理室（編）[2004]「平成16年版公益法人白書」⁽⁵⁾によって、具体的にその実情を見ていきたい。

(1) 活動開始や設立時期から見た非営利セクター

任意団体 表2-1は、任意団体の活動開始時期を10年刻みで分け（元データは5年刻み）、回答のあった団体の数に対する構成比に換算して示したものである。活動を開始して40年を越える「1964年以前」も8%近くあるが、その後は新しくなるほど構成比が大きくなっている。しかしこの数字は現在から過去に遡ったもので、実際には任意団体は消滅するものも多く、古いものほど消滅したものの比率が高いと考えられるから、近年になるほど活動の開始が増えてきたとは、必ずしも言えない。とは言え、活動歴20年に満たない1985年以後に活動を開始した団体が60%以上を占めているという現状は注目すべきであろう。なお1995～2000年が少ないのは、新しい団体は補足が難しいためと思われる。

表2-1 任意団体の活動開始時期別構成比

活動開始時期	構成比 (%)
1964年以前	7.9
1965～1974年	9.8
1975～1984年	20.5
1985～1994年	40.7
1995～2000年	21.0
計	99.9

（出典：「2001年 市民活動レポート」不明を除いた有効回答に対する比率に換算。）

NPO法人 NPO法人について、団体の設立時期（法人化時期ではない）を8年刻みで見たのが表2-2である（元データは1975年以後を4年刻み）。1974年以前のは3%足らずと少なく、1975～1982年についても42%しかない。逆に1991年からの約10年間に設立されたものが80%を越え、そのうちの54%はNPO法人制度が誕生した1999年以降に団体を設立したものである。いかに新しいものが多いかが分る。この理由は、表2-3が示す法人格取得前の活動経験の有無をみるとよく分る。設立後1年たってから法人格を取得した法人と設立とともに法人格を取得した法人が、ほぼ半々になっている。この調査後もNPO法人の設立は加速度的に増えているが、その多くは法人格の取得と同時に活動を開始するものが多いように窺える。最近のデータで調べてみると、後者の方がはるかに多くなっている可能性がある。「活動歴なきNPO法人」、あるいは「法人からのスタート」の増加

-
- (3) 「2001年 市民活動レポート」（内閣府国民生活局（編）[2001]）の回答の中には198のNPO法人や「その他の法人格」をもつ127法人が含まれており、報告書ではこれらの法人も含めた全回答についてクロス集計を行っているが、ここでは特に断る場合以外には全回答ではなくNPO法人とその他の法人を除いた3602の任意団体の回答のみを対象とした集計値を用いることにした。
- (4) 「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」（経済産業研究所・大和総合研究所（編）[2002]）で対象としたNPO法人はその後急増し、2004年11月末現在では当時の4倍以上に増えている。そのため、この調査結果は現在の状況とは必ずしも一致しないと点があると思われるが、大きな構成比は変わらないと想定し、その内容を検討することにした。なお、経済産業研究所では、その後も毎年調査を行っており、2002年9月現在の調査結果は、同研究所のホームページで見ることができる。
- (5) 「平成16年版 公益法人白書」（総務省大臣官房管理室（編）[2004]）の調査時点は2003年10月1日現在であるが、年間データは2002年度のものである。

傾向に注目すべきであろう。

表2-2 NPO法人の団体設立時期別構成比

団体設立時期	構成比 (%)
1974年以前	2.8
1975～1982年	4.2
1983～1990年	10.1
1991～1998年	28.8
1999～2001年3月	54.1
計	100.0

(出典：「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」団体としての設立時期で必ずしも法人化の時期ではない。)

表2-3 NPO法人格取得前の活動経験の有無

設立の1年後以降に法人格取得	46.3%
設立時に法人格取得	46.5%
不 明	7.1%
計	99.9%

(出典：「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」)

公益法人 公益法人の設立を10年刻みで年代別に見たのが表2-4である。半数近くの48.7%が1975年以前に設立されたもので、逆に1996年以降に設立されたものは7.0%と非常にわずかになっている。この表の設立年は法人格を取得した年であって、表2-1や2-2のように活動開始年や団体設立年を示しているわけではないから、それらに換算するとさらに古い方にシフトする可能性がある。

表2-4 公益法人の設立時期別構成比

法人設立時期	構成比 (%)
1945年以前	5.2
1946～1955年	11.5
1956～1965年	11.9
1966～1975年	20.1
1976～1985年	22.4
1986～1995年	21.8
1996年以降	7.0
計	100.0

(出典：「平成16年版 公益法人白書」公益法人として設立した時期)

設立時期等についての纏め 任意団体とNPO法人と公益法人のデータでは年代の区切りが違うから比較はしにくいだが、新しい団体が最も多いのがNPO法人で、次いで任意団体となっており、公益法人は古いものが一番多い。例えば、NPO法人では1974年以前の活動開始すなわち30年の歴史をもつものは2.8%しかないが、任意団体では17.7%あり、公益法人では1975年以前に設立されたものが半数近くの48.7%を占めている。逆にNPO法人は、その半分近くが5年程度の歴史しかないという状況にあり、しかも急速に増え続けている。一方、公益法人は66年以来定常的な傾向にあり、近

年は設立が抑制されているから、新しいものは少ない。任意団体はその中間で、半数近くは20年以上の歴史をもちながら、しかも新しいものも一定程度増え続けている。

日本の非営利セクターを三層構成で見ると、それぞれの層が異なる時代背景を背負っている集団であるという特徴を確認しておくことが重要であろう。従って、これらをただ足せば全体が分かるというものではない。

（2）活動分野から見た非営利セクター

任意団体とNPO法人 表2-5は、任意団体の「特に力を入れている活動分野」とNPO法人の「主たる活動分野」の構成比と上位5位までの順位を、改正前のNPO法による特定非営利活動分野別に見たものである⁽⁶⁾。

任意団体では「保健・医療・福祉」が40%を越えて群を抜いており、次に「まちづくり」と「環境の保全」が10%台で続き、あとは「文化・芸術・スポーツ」「国際協力」「子どもの健全育成」「社会教育の推進」が7%強から4%台で続く。「その他」は5%で、ほとんどの市民活動団体はNPO法上の当初の12分野でカバーできることを示している。

NPO法人の活動分野の構成も任意団体のそれと基本的には同じパターンを示すが、「まちづくり」の構成比が任意団体のそれより約2/3に減っているのが目につく。逆に「子どもの健全育成」や「NPO支援」は若干多くなっている。

表2-5 任意団体の「特に力を入れている活動分野」とNPO法人の「主たる活動分野」の構成比

活動分野	構成比（%）（上位5分野の順位）	
	任意団体	NPO法人
保健・医療・福祉	43.7①	47.4①
社会教育の推進	4.2	5.4
まちづくり	11.9②	7.8④
文化・芸術・スポーツ	7.5④	7.1⑤
環境の保全	10.9③	10.4②
災害救援活動	1.3	1.1
地域安全活動	2.0	0.5
人権擁護・平和推進	1.1	1.0
国際協力	5.6⑤	4.8
男女共同参画	1.3	0.5
子どもの健全育成	4.9	8.4③
NPO支援	0.6	2.2
その他	5.0	3.5
計	100.0	100.1

（出典：「2001年 市民活動レポート」・「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」無回答を除いた回答数に対する比率に換算。）

(6) 「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」（経済産業研究所・大和総研（編）[2002]）では、NPO法人の活動分野区分を「まちづくり」は「地域づくり」とし、「保健・医療・福祉」は「保健・医療」と「福祉」に、「文化・芸術・スポーツ」は「文化・芸術」と「スポーツ」に分け、さらに当時予定されていたNPO法の改正を見越して4分野（法改正時には5分野に分割）を増やし、「その他」を含めて19項目の活動分野で集計しているが、ここでは任意団体調査と比較できるよう、改正前の12分野と「その他」にまとめて集計した。また構成比については、元データはいずれも無回答を含めた全回収数に対する比率となっているが、ここでは分野項目に回答のあったものに対する比率に換算した。

公益法人 公益法人についてはNPO法人の分野分類に相当する活動分野毎の統計はないが、設立目的を4つに分類しているので、それぞれの延べ数（1法人で2つの目的もつものあり）と実数に対する比率を見ると、表2-6のようになる。民間非営利組織として重要になるのが「生活一般」と「教育・学術」と考えられるが、ほとんどはそれらを目的に含んで設立されていることが分る。

表2-6 公益法人の設立目的別構成比

設立目的	実数に対する構成比（％）
生活一般	54.0
教育・学術	40.6
政治・行政	11.8
産業	27.2
計（延べ数）	133.6
計（実数）	100.0

（出典：「平成16年版 公益法人白書」）

（3）活動区域の範囲からみた非営利セクター

任意団体とNPO法人 任意団体とNPO法人の活動区域の範囲を見たものが表2-7である。

任意団体については、「一つの区市町村の区域内」が63％と3分の2近くを占め、「複数の区市町村にまたがる区域程度」を加えると80％近くなり、「一つの都道府県の区域程度」以内で90％近くになっている。母集団のリストが自治体を通じて作成されたためかもしれないが、地域に根ざしたものがほとんどということができる。

それに対してNPO法人はどうか。NPO法人については法施行後間もない1999年9月末現在のものしかデータが得られないので（経済企画庁国民生活局（編）2000）、最近は変化している可能性もあるが、大筋の特性は変わらないと考えると、「一つの区市町村の区域内」より「複数の区市町村にまたがる区域程度」のほうが多く、しかも両者合わせても50％余りに過ぎず、「一つの都道府県の区域程度」までを含めても70％と、任意団体と比べると20％少なくなっている。その分、「国内全域」、「海外のみ」、「国内および海外」が多くなっており、これらを合わせると約19％になっている。

NPO法人の所轄庁は、事務所の所在地によって決まるもので必ずしも活動区域の範囲を示すわけではないが、その構成比は活動区域の範囲を推測するための参考にはなろう。表2-8は2004年11月末現在のNPO法人の数と構成比を、内閣府、東京都、その他の道府県別に見たものである。内閣府のすべてと東京都の半分が全国規模の活動をしていると考えると約18％になり、先の「国内全域」、「海外のみ」、「国内および海外」の合計と近似する。

表2-7 任意団体とNPO法人の活動区域の範囲の構成比

活動区域の範囲	構成比（％）	
	任意団体	NPO法人
一つの区市町村の区域内	63.0	23.7
複数の区市町村にまたがる区域程度	16.4	27.8
一つの都道府県の区域程度	8.9	19.0
複数の都道府県にまたがる区域程度	3.1	7.4
国内全域	1.9	7.4
海外のみ	0.3	0.5
国内および海外	2.9	11.3
その他	0.7	0.8
無回答	2.8	2.0
計	100.0	99.9

（出典：「2001年 市民活動レポート」「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」）

表2－8 所轄庁別NPO法人数と構成比（2004年11月30日現在）

所轄庁	NPO法人数 [構成比（％）]
内閣府	1,614 [8.4]
東京都	3,791 [19.7]
その他の道府県	13,825 [71.9]
計	19,230 [100.0]

（出典：内閣府国民生活局ホームページ NPO法人数は
認承累計数から解散累計数を差し引いたもの。）

公益法人 公益法人の活動区域の範囲を示す資料はないが、主務官庁が国の省庁であるか都道府県であるかによって、その活動区域が全国的（複数都道府県や海外を含む）か都道府県内（市区町村の範囲を含む）かを推測することはできる。そこで国と都道府県の所管別に社团・財団数とその割合を見ると、表2－9の通りになっている。社团と財団はほぼ同数であるが、国所管と都道府県所管を比較すると、社团では後者が前者の2.5倍近く、財団では後者が前者の3倍になっている。社团法人と財団法人を合計した公益法人の国・都道府県の構成比を見ると、国が27％となっており、全国規模のNPO法人の概算推計20％よりも7％ほど多くなっている。

表2－9 公益法人の社团・財団別、所管別実数（2003年10月1日現在）

	社团法人	財団法人	合計 [構成比（％）]
国所管	3,805	3,204	7,009 [27.0]
都道府県所管	9,160	9,827	18,987 [73.0]
計	12,836 (12,965)	12,989 (13,031)	25,825 (25,996) [100.0]

（出典：「平成16年版 公益法人白書」合計欄は出典の掲載値。（ ）は国所管と都道府県所管を足した実数。掲載値と実数の差異の理由は不明。）

まとめ 以上の検討から、大雑把に任意団体・NPO法人・公益法人の活動地域の範囲を推計したのが表2－10である。任意団体⇒NPO法人⇒公益法人の順で地域密着から全国規模に広域化する姿を見ることができる。

表2－10 任意団体・NPO法人・公益法人の活動地域の範囲の概算推計

活動区域の範囲	任意団体	NPO法人	公益法人
概ね一つの市区町村内	6割以上	2割以上	（合わせて）
概ね一つの都道府県内	3割程度	5割以上	7割程度
概ね全国規模	1割以内	2割程度	3割程度

（4）人員規模から見た非営利セクター

任意団体 任意団体の事務局スタッフの数と内容について見たのが表2－11である。総スタッフ数でみると「6人以上」の団体が34％近くもあって結構規模の大きな組織をイメージするが、常勤スタッフに限ると「6人以上」は6％にも満たず、その分、非常勤スタッフ「6人以上」が40％にもなっている。一方、常勤スタッフについては「0人」が70％近くにもものぼっている。任意団体のほとんどは、多くのボランティアが入れかわり立ちかわり、交代し分担しながら日常の活動を進めて

いることが読み取れる。

表は省略するが、スタッフの属性について見ると「女性だけ・あるいは女性がほとんど」が40%を越え、「やや女性が多い」と併せると半数を越える。男性の場合は、両者を併せて30%にもならないので（残りは「男女ほぼ同じくらい」と無回答）、女性優位の姿を見ることができる。年齢層については、各団体に多い年齢層を二つまで答えてもらったところ、50歳台と60歳以上がそれぞれ40%を越えており、40歳台の26%弱を大きく離していて、高齢化の傾向が目立つ。

表2-11 任意団体の事務局スタッフ数別構成比

事務局スタッフ数	構 成 比（％）		
	総スタッフ	常勤スタッフ	非常勤スタッフ
0人	26.6	68.1	19.3
1人	13.3	14.8	11.3
2～5人	26.1	11.7	29.3
6人以上	33.9	5.5	40.0
計	99.9	100.1	99.9

（出典：「2001年 市民活動レポート」無回答を除いた回答数に対する比率に換算。）

NPO法人 表2-12は事務局スタッフがいるNPO法人について、スタッフを有給か無給か、常勤か非常勤かで4通りに分け、それぞれの人数規模の構成比を示したものである（人数の区切りは任意団体に合致する）。表2-11の任意団体の場合とは0人や無回答の扱いが異なるのでそのまま比較はできないが、有給常勤スタッフについてみると、1人しかいない法人が40%、2～5人の法人が50%あり、これらで90%近くを占める。雇用面では非常に小規模な組織が多い。これが有給非常勤になると少し数の多いほうが増え、6人以上いるところが20%近くになる。無給常勤スタッフのいる法人では過半数が1人である。なお無給非常勤の構成パターンは有給非常勤とほとんど同じになっている。

一団体当たりの事務局スタッフ平均人数を常勤・非常勤、有給・無給別に任意団体と比較したのが表2-13である。NPO法人になると有給常勤が0.8人から1.7人へと倍増し、無給非常勤が10.4人から1.8人へと大幅に減るのが興味深い。ボランティア団体から有給スタッフのいる団体へ、というのが法人格をもつことの意味であるのかもしれない。それでも全体でみると常勤よりも非常勤が多く、雇用の場としての企業や役所とは異なる性格を読み取ることができる。

表2-12 NPO法人の事務局スタッフ数別構成比

スタッフ数	構 成 比（％）			
	有給常勤 (662団体)	有給非常勤 (504団体)	無給常勤 (421団体)	無給非常勤 (470団体)
1人	39.1	32.7	56.1	33.0
2～5人	48.6	48.0	38.5	49.4
6人以上	12.3	19.2	5.5	17.7
計	100.0	99.9	100.1	100.1

（出典：「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」無回答を除いた回答数に対する比率に換算。）

表2-13 任意団体とNPO法人の1団体当たり平均事務局スタッフ

(単位：人)

	有 給		無 給		合 計	
	任意団体	NPO法人	任意団体	NPO法人	任意団体	NPO法人
常 勤	0.8	1.7	1.4	0.8	2.2	2.5
非常勤	0.8	2.0	10.4	1.8	11.2	3.8
計	1.6	3.7	11.8	2.6	13.4	6.3

(出典：「2001年 市民活動レポート」「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」)

公益法人 公益法人の職員数を見たのが表2-14である。特に断っていないが、ここで職員というのは有給常勤スタッフと考えてよいであろう。0人というのも10%余りあるが、100人以上の大規模なものも4%近く（法人数では1000近く）ある。半数近くの法人は2～9人規模になっている。なお公益法人の職員総数は約56万8千人で、1法人当たりの平均人数は22人となっている。

表2-14 公益法人の職員規模別法人構成比

職員規模	構成比 (%)
0人	10.5
1人	17.5
2～9人	45.5
10～49人	19.2
50～99人	3.5
100人以上	3.9
計	100.0

(出典：「平成16年版 公益法人白書」)

まとめ 公益法人の職員を任意団体やNPO法人の有給常勤スタッフと近似的に換算して比較したのが、表2-15である。任意団体とNPO法人の差は倍くらいであるが、NPO法人と公益法人の差は10倍以上で、その組織規模の大きな違いが読み取れる。なお、公益法人には職員の他に一般に有給役員がいるから、雇用の場としての重要性は、この数値以上のものがある。

表2-15 任意団体・NPO法人・公益法人の1団体当たり平均有給常勤スタッフ数

	任意団体	NPO法人	公益法人
1団体当たり平均 有給常勤スタッフ数	0.8人	1.7人	22.0人

(出典：「2001年 市民活動レポート」「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」「平成16年版 公益法人白書」)

(5) 財政規模から見た非営利セクター

任意団体 財政規模を年間支出で見たのが表2-16である。4割近い38.2%が10万円未満で、50万円未満までとると70%近くになる。実務的な面から法人格の必要性が出てくるのは年間500万円以上と思われるが、それは6%足らずしかない。表は省略するが、支出の内訳を見ると4分の3以上は「事業費・活動経費」で、「人件費」や「事務局運営費」はいずれも5%前後になっている。その収入は、大きいのが「会費」で35%弱、次いで「行政からの補助金」が18%弱になっており、「民間その他の助成金」の5.5%、「寄付金」の4.4%を併せると、支援性の収入は60%以上になる。「独自事業の収入」は10%近くになっている。

表2-16 任意団体の財政規模（年間支出）別構成比

財 政 規 模	構成比（％）〔累計％〕
10万円未満	38.2
10万～50万円未満	31.0 [69.2]
50万～100万円未満	11.2 [80.4]
100万円～500万円未満	13.9 [94.3]
500万円～1000万円未満	3.0 [97.3]
1000万円～5000万円未満	2.2 [99.5]
5000万円以上	0.4 [99.9]
計	99.9

（出典：「2001年 市民活動団体レポート」無回答を除いた回答数に対する比率に換算。）

NPO法人 NPO法人の財政規模を年に換算して全収支規模別に構成比を見たのが表2-17である。60%近くの団体が1000万円未満であるが、1億円を超えるものも数パーセントだけが存在する。

なお表は省略するが、支出の内訳を見ると、管理費等の間接経費が3分の1、事業費等の直接経費が3分の2という構成になっている。費目の取り方次第で変わる可能性もあるので注意が必要だが、任意団体よりも管理費が増える傾向にあるのは頷ける。収入の内訳を見ると、会費・賛助会費が30%弱、寄付金・協賛金等、助成財団の助成金等、行政の補助金等が併せて24%弱あるので、これらを併せた支援性の財源が半分を越えていることになる。自主事業収入も30%強あり、これに行政や民間からの委託事業収入を加えると40%になる。補助と委託を併せた行政からの資金は11%で、任意団体の23%に較べると半分くらいになる。行政への依存性は任意団体よりも少なくなっていると言える。総体としてみれば、自立的なよいバランスではないかと思われる。

表2-17 NPO法人の財政規模（年換算全収支規模）別構成比

財 政 規 模	構成比（％）〔累計％〕
100万円未満	15.5
100万～500万円未満	27.0 [42.5]
500万円～1000万円未満	16.2 [58.7]
1000万円～3000万円未満	28.1 [86.8]
3000万円～5000万円未満	6.2 [93.0]
5000万円～1億円未満	4.8 [97.8]
1億円以上	2.3 [100.1]
計	100.1

（出典：「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」）

公益法人 公益法人の財政規模を年間支出額の規模でみたのが表2-18である。NPO法人では1000万円未満の規模が60%近くを占めるが、公益法人ではそれが20%程度に減り、80%近くの団体は1000万円以上の規模ということになる。1億円以上はNPO法人では2.3%しかないが、公益法人では40%を超えている。なお公益法人の年間総支出額は20兆円余りで、1法人当たりの年間支出平均額は7億8千万円になっていて、経済主体としての一定の存在感がある。

表2-18 公益法人の財政規模（年間支出額規模）別構成比

年間支出額規模	構成比（％）〔累計％〕
1000万円未満	20.8
1000万円～5000万円未満	26.2 [47.0]
5000万円～1億円未満	12.2 [59.2]
1億円～5億円未満	24.7 [83.9]
5億円～10億円未満	6.3 [90.2]
10億円以上	9.8 [100.0]
計	100.0

(出典：「平成16年版 公益法人白書」)

まとめ 任意団体とNPO法人と公益法人の財政規模を、共通の規模区分に調整してまとめたものが表2-19である。それぞれに数値のとりかたが違うので厳密な比較とは言えないが、大局的な特性は把握できる。1000万円未満の団体について言えば、任意団体では97％を越えているのに対してNPO法人では60％近くにまで減り、公益法人ではさらに20％余りに減る。その代わり5000万円以上についてみると、公益法人では50％を越えるが、NPO法人では7％余りに減り、任意団体では1％にもならない。1000万～5000万円規模では、NPO法人が最も構成比が高く34％を越え、それに公益法人の26％が続き、任意団体では大幅に減って2％余りとなる。三層の組織類型の財政規模の特徴がよく現れている。

表2-19 任意団体・NPO法人・公益法人の財政規模別構成比の比較

財政規模区分	構成比（％）		
	任意団体	NPO法人	公益法人
1000万円未満	97.3	58.7	20.8
1000万～5000万円未満	2.2	34.3	26.2
5000万円以上	0.4	7.1	53.0
計	99.9	100.1	100.0

(出典：「2001年 市民活動レポート」「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」「平成16年版 公益法人白書」各データより再構成（表2-16、17、18の財政規模を共通の区分に統一して整理したもの。）)

3 民間非営利セクターの全体像とその動向

(1) 三層の組織類型からみた民間非営利セクターの全体像

三層の組織類型による非営利セクターの構成 以上の考えによる日本の民間非営利セクターの構成を概念的に示すと、図3-1のように表現できよう。この概念図では、縦軸に組織規模（例えば年間財政規模や常勤スタッフ数などで表される）、横軸に活動対象区域の範囲を示しており、各組織類型の主要部分の領域を三つの楕円で示している。外側の大きな点線の円が非営利セクターの全領域を示し、この中には三類型以外の多様な非営利・公益の法人類型（社会福祉法人、学校法人、消費生活協同組合、中間法人など）が含まれる。

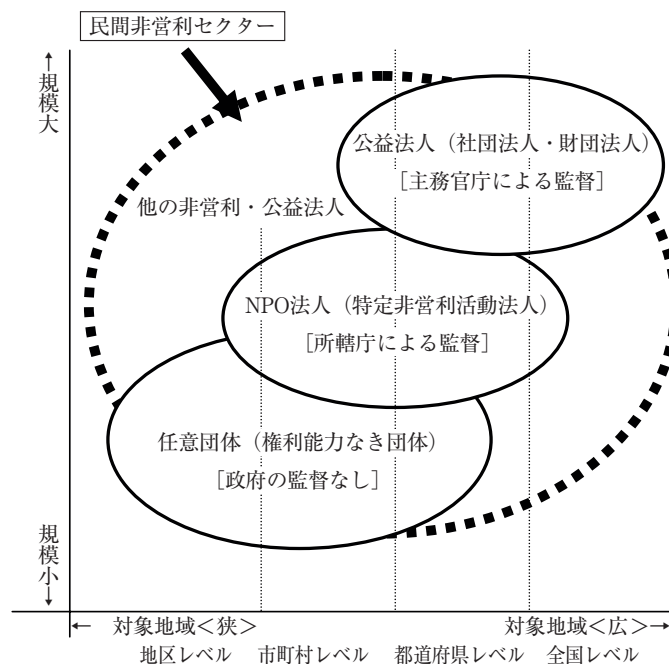
組織規模（縦軸）の面で見れば、三層のうち最底辺に広がるのが法人格を持たない任意団体で、その次の層がNPO法人、その上に公益法人の層が乗る形となる。任意団体は政府の監督は全くなく、次の層のNPO法人は所轄庁による監督があるが法に定められた形式要件の遵守監督で、その上の公

益法人の主務官庁による裁量性の強い監督に比べると、活動の自由性は保たれるといえる。

活動する対象区域（横軸）で見れば、任意団体、NPO法人、公益法人の順で活動対象区域の範囲が広がる。このことは逆に、活動対象区域の広狭によって、組織類型の重要性が異なることを意味している。地区レベルから市町村レベルの活動を考えるなら任意団体が重要な位置を占めるし、市町村レベルから都道府県レベルの範囲ならNPO法人が重要な位置を占める。都道府県レベルから全国レベルになると公益法人の役割が重要になる。それぞれのNPO政策を考える上でも注意しておくべきことを意味している。

もっとも、組織規模にしても活動対象区域にしても、図は三層の組織類型の主要部分の領域を概念的に示したものであるから、実際にはこの範囲外にも及ぶ団体もあるのは当然である。また同じような団体が任意団体にもNPO法人にもあれば、別の同じような団体がNPO法人にも公益法人にもある、ということもあり得る。このような重なりのあることも、この図は示している。なお、重なり の程度は、任意団体とNPO法人のほうが、NPO法人と公益法人より大きいように想定されるので、そのように表現してある。

図3-1 民間非営利セクターの骨子を構成する三層の組織類型の概念図



三層の組織類型の規模とその動向 2章でみたように三層の組織類型別の団体数は、最近の調査によれば任意団体は約8万6千、NPO法人は約1万9千、公益法人は約2万6千といった状況にある。

このうち任意団体は、新しく生まれるものが追加される一方、NPO法人になるものや休眠または消滅するものがでてくるので、内容的には交替しながら今後も現状が続くものと想定される。あるいはこれから新しく団体を設立する場合、任意団体を経ずにすぐにNPO法人になって活動するもの

が多くなってくるから、微減の傾向をたどるという可能性もある。現状では、調査で捕捉されていないものも含めて約10万と考えておこう。一方、NPO法人は、今後も増え続けることが予想される。現在の急増状態はどこかで逡減していくことになると思われるが、その数は今の段階では想定しにくい。現在の倍くらいとして仮に約4万を定常状態として想定しておこう。公益法人については、今の制度のもとでは増える可能性はなく、微減が続き、下げ止まって2万5千程度になるかと思われる。日本の将来の非営利セクターの中心部分を考える場合、任意団体10万、NPO法人4万、公益法人2万5千という概数を念頭においておけばよいのではないかと思う。

しかし現在、公益法人制度については抜本的な制度改革が具体的に検討されており、その内容次第では以上の概数自体が変わる可能性もある。次の節では、それについて考察することにする。

（2）公益法人制度改革は非営利セクターの全体像をどう変えるか

三層の構造は現在の公益法人制度を前提に考えているが、今、公益法人制度の抜本的な改革が具体的に検討されており、その実現のしかたによっては、この構造は大きく変わる可能性がある。ここでは、どのように変わる可能性があるかについて検討しておきたい。

制度改革の背景 公益法人制度改革の必要性についてはこれまでも多くの言及がなされてきたが、その背景には三つの観点があるように思われる。

第1は、民法制定後早い時期から言われてきた制度上の不備に由来するものである。民法には「公益に関する」非営利法人は設立可能であるが、「公益に関しない」非営利法人については定めがない。そこで業界団体や同窓会のような共益型＝非公益型の団体も公益法人となって公益型の団体と同じ税制優遇を受けてきたが、それを改めるような法人制度が必要、というものである。これについては、1970年代から何度も行政監察によって新たな非営利法人制度を制定すべきことが勧告されてきたが、解決を見なかった。しかし2002年4月にやっと中間法人制度がスタートし、その課題の半分は解決されることになった。半分というのは、今後設立される非公益・非営利の団体の受け皿はできたが、既存の公益法人に含まれている非公益型の法人の移行措置については、失敗したからである。

第2は、新しい市民活動の台頭に対して、市民活動団体の法人化要求から生まれたものである。すなわち主務官庁の裁量によらない簡便で透明性のある非営利法人制度の必要性から求められてきたもので、1980年代から市民の間で議論が始まり、1990年代になって各種の提言を含む立法論議が始まった。その後、阪神・淡路大震災後の立法活動の具体化によって1998年にNPO法人が成立したことで、ほぼ解決されたといつてよい。

第3が、行政改革の視点である。現在の公益法人制度は主務官庁制をとっているため役所の裁量が強く、天下りや出向といった人事面をはじめ補助金や委託事業といった公金支出面で官庁の影響力が強く、そのことが多くの不祥事を招いてきた。不祥事が起こる度に監督強化が叫ばれ、監督が強化されればされるほど、縦割り行政の中での癒着が強まって問題が多発するといったことが繰り返されてきたが、これを根本的に絶つための抜本的な制度改革の必要性である。この考えは、主務官庁制の廃止という方向に向かわざるを得ない。

第1、第2の観点からは、必ずしも現行の民法を改正しなくてもよい。民法はそのままにして別

に特別法を加えれば、新しい受け皿ができて解決できる。実際に、第1の観点については中間法人法の制定によってその半分が、また第2の観点についてはNPO法の制定によってほぼ全面的に、解決してきた。それに対し、第3の課題については既存の制度自身が問われているわけで、民法そのものに手をつけない解決はありえない。今回の公益法人制度改革は、この第3の観点からなされているもので、そこに「抜本的」である所以もあるわけである。と同時に、第1の観点について半分しか解決できなかったことの全面解決も、今回の改革では意図されている。さらに今回の改革には、もう一つの目に見えない、すなわち法人制度改革の場面だけでは表だって見えてこない観点として、課税強化の意図が見え隠れする。これについては、ここではこれ以上言及しない。

このような議論の展開に関連し、多くの公益法人制度改革のための調査研究や提言が行われてきた。ここでその解説をすることは省略するが、主なものを文末に参考文献として掲げておく。

制度改革の経緯と現状 主として第3の視点から始まった今回の抜本改革の経緯は、次のとおりである。

2002年3月 「公益法人制度の抜本的改革に向けての取組みについて」(閣議決定)

2002年8月 「公益法人制度の抜本的改革に向けて」(論点整理)

2002年11月～(公益法人制度の抜本改革に関する懇談会の開催)

2003年6月 「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」(閣議決定)

2003年8月 「公益法人制度の抜本的改革に関する関係省庁連絡協議会」設置

2003年11月～(公益法人制度改革に関する有識者会議の開催)

2004年3月 「公益法人制度改革に関する有識者会議による「議論の中間整理」」

2004年11月 「公益法人制度改革に関する有識者会議報告書」公表

これらの実務は内閣官房公益法人改革推進担当室においてなされている。なお2003年8月に設置された「連絡協議会」は、内閣官房、総務省、法務省および財務省の局長クラスを構成員としている。

これらの検討を経て2004年12月末を目的に行政改革大綱で基本的枠組みを具体化し、その後に財務省で税制上の措置に関する検討を進め、2005年度末(2006年3月末)までには制度上の措置等を講ずることになっている。有識者会議の結論の要点は、①法人格の取得と公益性の判断が一体となった主務官庁の許可制による現行の公益法人制度を改め、公益性の有無にかかわらず準則主義(登記)によって簡便に法人格を取得できる一般的な非営利法人制度を創設し(これを1階部分と呼ぶ)、②公益性の認定は特定の機関が行う(これを2階部分と呼ぶ)、というものである⁽⁷⁾。ここには記されていないが、税制上の扱いは非営利法人であっても企業等と同じ原則課税とし(会費や寄付、助成金などにも課税)、特別措置は公益性の認定を受けた法人のみとすることが想定されている。

なお、この改革によって中間法人は新しい非営利法人に統合されることになっている。当初はNPO法人も一体化される予定であったが、NPO法人側からの反発もあって、当面は現状通りの独立した法人制度を維持することになった。

制度改革による三層構造の変容 このような改革が具体的な姿としてどのように行われるかは未だ見えてこないが、基本的な姿を想像するだけでも三層構造がある程度変わることが推測できる。

(7) 今回発表された「報告書」の内容に関する問題点については、山岡義典「公益法人制度改革に関する有識者会議の報告書発表－どこが問題か」(『NPOのひろば』第39号別冊、2004.12.10 日本NPOセンター刊)を参照。

まず既存の公益法人について言えば、公益性の認定されるものとされないもの（2階にいけるものといけないもの）に二分される。しかし混乱なく新しい非営利法人に移行するには、一旦ほとんどが公益認定され、公益・非公益の分離は更新の度に少しずつ進むものと予想される。その場合、非公益とされたものは営利組織に転換するか解散するものも出てくる可能性があり、現在の数から次第に減少に転じるのではないかと想定される。

次に新しく法人格を取得するものについては、公益性の認定（2階にいくこと）を目指すものはNPO法人と競合する。その認定要件が緩やかで税制優遇が優れていれば新しい非営利法人格を選ぶところが多くなろうが、認定要件が厳しく税制優遇もそれほど優れていなければ、現在のNPO法人を選ぶことになる。前者ならばNPO法人の増加は逡巡し新しい非営利法人が増えるが、後者ならばNPO法人は一定程度増え続け、新しい非営利法人の数は増えないであろう。また、もともと公益性の認定を得る必要のないもの（1階でよいもの）については、現在の中間法人の設立動向とそれほど変わらないであろう。中間法人は2002年4月のスタート以来2004年8月末現在までに1,239件設立されており、月約30件のペースで増えている。NPO法人の月約500件と比べると、その設立ペースは10分の1以下である。新しい非営利法人制度ができても、公益認定を受けない（2階に進む意図のない）ものが急に増えるとは思えない。従って既存の任意団体に対する影響もあまりないであろう。

こう考えると、新しい非営利法人制度による非営利セクターの全体像の変化は、公益認定の程度と税制優遇のあり方によって決まるNPO法人への影響が主なものとなると思われる。

（3）民間非営利セクターの全体像が明らかになるため

民間非営利セクターを強化するための多様な政策論議を進めていくためには、その全体像がより明らかな姿として捉えられるようになることが必要である。2章で見てきた実情は限られた資料による大雑把な概況にしか過ぎず、より精度の高い実情を明らかにしていくためには、次の点が重要である。

- ① 任意団体については、その母集団もはっきりしないので概念規定をより明確にして、調査の枠組みを再検討しつつ、経年的な統計調査を積み重ねていくこと。
- ② NPO法人については、母集団は明確であり調査の枠組みもほぼ固まってきていると考えられるので、その実績を踏まえ、経年的な調査を積み重ねていくこと。
- ③ 公益法人については、制度改革実施までは今の枠組みのまま今後も統計をまとめ発表していくこと。
- ④ 公益法人制度改革実施後については、新しい制度のもとでの統計調査の方針を早期に確立し、任意団体やNPO法人との比較が可能な枠組みの調査を経年的に実施していくこと。
- ⑤ なおいずれの調査統計においても、地域的な分析が可能なよう、都道府県別や政令都市別の統計もとれるようにしておくことが重要である。

以上は簡単なようで実際には非常な困難を伴う。任意団体やNPO法人については、現在その実施体制もとれていないし予算も保証されていない。毎年は無理としても、例えば5年おきにでも詳しい調査を実施するよう、体制を整え、予算化することが望まれる。

（やまおか・よしのり 法政大学現代福祉学部教授）

【参考文献 — 項目別に発行順】

●非営利セクターの全体像に関するもの

民間公益セクター研究会（編）[1997]「民間公益セクターの全体像—民間公益セクターの全体把握のための予備研究報告書—」 公益法人協会

経済企画庁国民生活局（編）[1998]「日本のNPOの経済規模（民間非営利活動団体に関する経済分析調査報告書）」大蔵省印刷局

●任意団体の実態に関するもの

東京都政策報道室 [1996]「行政とNPO—東京のNPOをめぐる—」東京都政策報道室調査部

経済企画庁国民生活局（編）[1997]「市民活動レポート」 大蔵省印刷局

内閣府国民生活局（編）[2001]「2001年 市民活動レポート＜市民活動団体等基本調査報告書＞」財務省印刷局

●NPO法人の実態に関するもの

経済企画庁国民生活局（編）[2000]「特定非営利活動法人の活動・運営の実態に関する調査」大蔵省印刷局

経済産業研究所・大和総合研究所（編）[2002]「新たな経済主体としてのNPOに関する調査研究」経済産業研究所・大和総合研究所

●公益法人の実態に関するもの

笹川平和財団 [1992]「日本の公益法人——全国アンケート調査による現状分析」 笹川平和財団

林知己夫・片山正一・笹川平和財団 [1995]「公益法人アンケート調査から見た日本の財団と社団——その構造・活動・経営」笹川平和財団

林知己夫・入山映 [1997]「公益法人の実像—統計から見た財団・社団」ダイヤモンド社

総務省大臣官房管理室（編）[2004]「平成16年版 公益法人白書—公益法人に関する年次報告—」東京官書普及株式会社

●公益法人制度改革に関するもの

総合研究開発機構（編）[1994]「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」総合研究開発機構

総合研究開発機構（編）[1996]「市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方—市民公益活動基盤整備に関する調査研究（第2期）—」総合研究開発機構

構想日本 [1997]「「低コスト高満足社会」実現のための提案—公活動の基盤整備に関する法律案—（公活動促進法案）」構想日本

公益法人協会 [2002]「21世紀の公益法人と制度のあり方を探る」公益法人協会

新しい非営利法人制度研究会 [2003]「新しい非営利法人制度研究会検討報告書～NPO・市民活動をふまえた非営利法人制度のあり方～」（経済産業研究所委託調査） 新しい非営利法人制度研究会

公益法人制度改革に関する有識者会議 [2004]「報告書」内閣官房公益法人改革推進担当室