

調査レポート

注目度高まるNPOの活動と地域活性化へのチャレンジ ～ 三重県の先進的な取組事例について～

NPOの活動を取り巻く環境や地域通貨の基本的な仕組みについては、すでに、本誌（2001年10月号）の中で、調査レポート「注目集めるNPOの活動と地域通貨の可能性～地域通貨の魅力を考える～」として取り上げました。その後、「NPO」の注目度は益々高まり、新聞や雑誌等に「地域通貨」や「コミュニティビジネス」といった言葉が登場する機会も増えています。そこで今回は、前回のレポートの続編として、NPOについての基礎知識を再確認したうえで、これからの経済社会においてNPOに期待される役割を整理してみました。そして最後に、三重県の四日市エリアで進められている地域通貨を旗印とした協働事業やコミュニティビジネスの事例を紹介します。

1. 注目度高まるNPOの活動

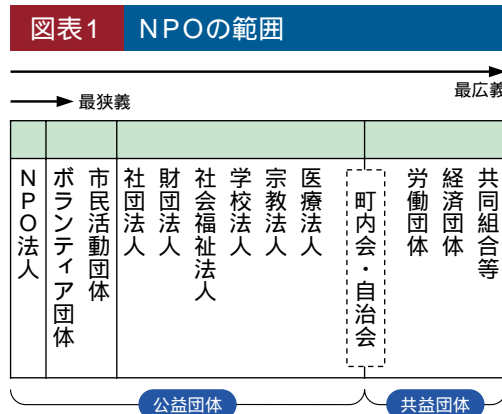
(1) NPOの基礎知識

(イ) NPOとは

NPO (Nonprofit Organization、非営利組織) とは、政府組織 (行政) でもなければ、民間の営利組織 (企業) と異なる組織であり、その範囲は一義的に決められる訳ではありません。すなわち、図表1に示したように、法人格を取得した団体 (通称NPO法人) に始まり、法人格を持たないボランティア団体や市民活動団体 (注1) 更には、財団法人や社会福祉法人、労働団体等に至るまで、実に多様な構造をしています。もっとも、わが国で一般的にNPOと言う場合には、「NPO法人」と「法人格を持たないボランティア団体や市民活動団体」を合わせた狭い範囲で捉えられる傾向があります。

参考までに、NPOの主な要件を挙げると、図表2の通りです (注2)。世間では、「NPOの活動は無償である」といった誤解が多いのですが、その原因は、

「非営利」という言葉の解釈の間違いにあります。正しくは、「非営利」とは、無償性を意味するのではなく、「団体の構成員で利益を分配しない (注3)」ということであり、NPOが活動の対価を受け取るとは問題ありません。



(注1) 「ボランティア」は「人」に着目した概念であるのに対して、「NPO」は「組織」に着目した概念である。また、ボランティア団体と言う場合には、活動の無償性が強調されるのに対して、NPOと言う場合には、活動が有償でも無償でも構わない。

(注2) なお、NPOと似た単語にNGOがある。NGOは、「非政府組織 (non-governmental organization)」の略で、NPOの諸要件のうち、利潤を分配しないという非営利の側面よりも、政府の一部ではないという非政府・独立性の面を強調する場合に使用される。わが国では、特に、国境を越えて活動する民間国際援助団体を指すケースが多い。

図表1
(資料) 旧経済企画庁「国民生活白書 (平成12年度)」

(注3) 役員や有給スタッフに対する報酬や給料、事務所の賃料等の費用を差し引いた残りの利益を分配してはいけないという意味であって、報酬や給料を支払ってはいけないという意味ではない。

図表2 NPOの要件

- 「利潤非分配」
活動の結果として利潤が生じても、団体の構成員に分配するのではなく、組織本来の活動に再投資すること。
- 「非政府」
政府の一部ではないこと。但し、政府からの資金援助（補助や助成）を受けないという意味ではない。
- 「組織性」
組織としての体裁を整えていること。但し、必ずしも法人格を持っていることを要求する訳ではない。
- 「自己統治」
他の組織から支配されず、独立して組織を運営していること。
- 「ボランティア要素」
自発的に組織され、寄付やボランティアに依存していること。但し、活動の全てが、寄付やボランティアによって運営されていることを要求する訳ではない。

図表2

（資料）山内直人『NPOの時代』（2002年、大阪大学出版会）
（注）もっとも、任意団体が「NPO」と名乗ることに制限はない。

（ロ）NPO法人とは

こうした様々なNPOのうち、「特定非営利活動法人（通称NPO法人）」と呼ばれるのは、1998年12月に施行された「特定非営利活動促進法（通称NPO法）」に基づいて法人格を取得した団体に限られます。これは、民間の組織でありながら「公益（不特定かつ多数の利益）」の増進を目的とした活動を行う法人で、NPO法には17種類の活動分野が定められています。内閣府によれば、NPO法人の数は、98年12月～2003年8月末までの累計で1万を超えています（全国で12,780団体、うち三重県で194団体、愛知県で355団体）。

もっとも、法人化することによって、事務処理の煩雑化や情報公開の徹底等、かえって負担が増すという側面もあるため、必ずしも全てのNPOが法人格の取得を目指す必要はありません。法人化を検討する場合には、法人格を取得するメリット、例えば、次の3点と比較考量して判断することが大切です。

第1に、権利義務の主体となることができるという点です。銀行口座の開設や事務所の賃貸借契約締結など、団体に関する法律行為を団体名義で処理できるようになれば、権利関係や責任の所在が明確になります。

第2に、社会的な信用が増加するという点です。法人を設立するには、定款や役員名簿、設立趣旨書、事業計画書、収支予算書等の書類を都道府県（注4）に提出し、認証を受ける必要があります（注5）。更にその後も、事業年度毎に事業報告書等の提出を求められるため、一定の情報開示が確保されます。

第3に、組織力を高める誘因になるという点です。法人格取得に向けた準備に要する負担は小さくないものの、自らの活動等について客観的に検討する良い機会となります。また、書類を作成するというプロセスを通じて、マネジメント能力を養成する訓練にもなります（注6）。

（注4）複数の都道府県に事務所を設置するNPOの場合は、内閣府が所轄庁となる。

（注5）もっとも、行政は認証を受ける団体の活動内容等まで保証する訳ではない。内閣府のホームページには、「ここに掲げられている団体に対して、内閣総理大臣がお墨付きを与えたわけではありません」と、注記されている。

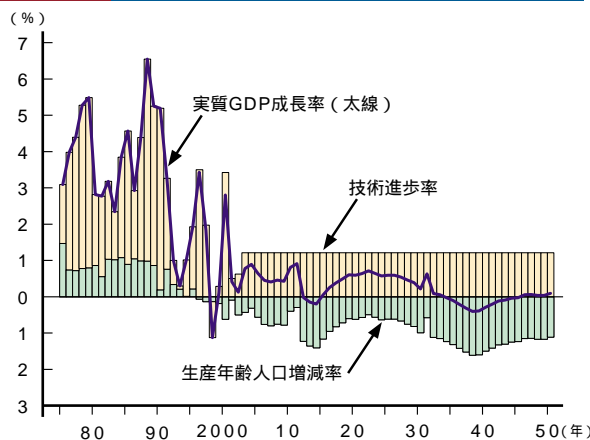
（注6）NPO法人であっても、書類作成の意識や能力に乏しい団体が多いのが実状。このため、NPOを育成していくうえで今後、「中間支援組織（インターメディアリー）」の果たす役割は益々大きくなると考えられる。

(2) NPOに期待される役割～地域の活性化に向けて～

では、これからの経済社会において、NPOに期待されるのは、どのような役割なのでしょう。経済成長力の趨勢的な低下や人々の社会貢献意識の高まり、

ライフスタイルの変化など、わが国経済社会の環境変化を踏まえると(図表3)、大きく分けて、「公共サービスの担い手としての役割」、「コミュニティの機能を再生する役割」、「雇用の受け皿としての役割」の3つが挙げられます。具体的には、以下の通りです。

図表3 わが国経済成長率の長期的軌道



図表3
(資料)内閣府「GDP統計」、総務省「国勢調査」、同「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(2002年1月中位推計)」
(注1)「実質GDP成長率=生産年齢人口増減率+技術進歩率」と想定。
(注2)2003年以降については、生産年齢人口は国立社会保障・人口問題研究所の中位推計値、技術進歩率は過去10年間(93～2002年)の平均値。

(イ) 公共サービスの担い手としての役割

まず、NPOには、公共サービスの新しい担い手としての役割が期待されます。公共性を有するサービスについては、行政サイドによって供給されることが当然視されてきたものの、これからは、公益・公共性の判断を含め、行政が全ての役割を担う必要はありません。と言うよりも、財政難の深刻化に加え、公平性確保の制約があるため、行政サイドだけでは、複雑化・多様化、そして個別化する公共サービス需要に十分対応することができないのが実状です。

これに対して、地域住民を核とした草の根レベルのNPOの活動であれば、行政や企業に比べて小回りが利くという強みを活かし、人々のニーズの変化にも対応しやすいと考えられます。もちろん、介護ビジネスなど、事業収入が見込める分野であれば、NPOだけでなく企業や社会福祉法人など、様々な組織がサービスの担い手として競合することになります。NPOが、行政や企業に取って代わるということではなく、それぞれの得意分野や制約等を踏まえたうえで、役割を分担することが望まれます。

(ロ) コミュニティの機能を再生する役割

次に、コミュニティの機能を再生する役割がNPOには期待されます。私たちの周囲には、町内会や自治会、子供会など、様々な地縁的組織が存在するものの、NPOに比べて自発性に乏しいうえ、地域社会との繋がりを重視しないライフスタイルの普及もあって、それらの古いタイプのコミュニティは機能を低

下させているのが現状です。つまり、高齢者向けの配食サービスや託児ボランティアなどの問題を、以前のように隣近所の助け合いの範囲だけで解決するのは望み薄と考えられます。このため、これからの経済社会では、隣近所の枠に縛られず、特定の課題や思いを共有する人々で構成されるNPOが、新しいタイプのコミュニティとして活躍する機会が増える見通しです。

(八) 雇用の受け皿としての役割

さらに、NPO先進国である米国の事情を参考にすると、NPOには、雇用の受け皿としての役割を果たすことも期待されます。すなわち、社会慣習や歴史的背景などが違うため単純には比較できないものの、米国では労働市場に於ける政府のシェアが低下する一方、NPOのシェアは98年時点で9.3%（有給雇用者ベース）まで上昇しており、このことは、わが国でもNPOが経済社会に浸透するにつれ、雇用の受け皿として機能する可能性を秘めていることを示唆しています。もっとも、今のところ、無給のスタッフが多いうえ、有給スタッフの給与水準も低位にとどまっております（注7）。萌芽はみられるものの、雇用の受け皿と言えるレベルには達していないのが実状です。

ちなみに、地域密着のコミュニティビジネスに目を向けると、定年退職者や専業主婦など、正社員中心の労働市場では雇用の対象となりにくい人々が、むしろ中心となって活躍できる分野と考えられます（注8）。と言うのは、コミュニティビジネスの世界では、必ずしも利益や効率性第一ではなく活動の意義や意味を重視するため、経済的な理由から働くのは勿論のこと、生き甲斐や社会貢献に重きを置いた働き方も可能だからです。しかも、ビジネスの対象には、介護・福祉や家事・子育て支援、環境保全（リサイクル）、飲食店等、身近な生活ニーズに関わる分野が多いために、大きな潜在需要が見込まれます。

2. 三重県の先進的な取組事例

このように、NPOの活動には、公共サービスの新しい担い手としての役割のほか、コミュニティ機能の再生や働く場の創出といった重要な役割が期待されます。これらを集約して表現すれば、「地域活性化へのチャレンジ」ということであり、ここでは、三重県の四日市エリアでみられるユニークな取組事例を紹介します。具体的には、地域通貨を旗印にNPO・企業・行政が協働で進める「循環者ファンド（愛称：Jファンド）」の事業と、コミュニティビジネスの好事例として注目を集める「コミュニティレストラン『こらぼ屋』」の2つです。それぞれの内容は、以下の通りです。

（注7）経済産業研究所がNPO法人を対象に行った調査（2001年）によれば、有給の常勤スタッフの平均年収が250万円未満に過ぎない団体が8割に達しており、主たる収入源を他に持たず、NPOで働いて得た収入だけで家族を養うのは難しい状況。詳しくは、経済産業省・産業構造審議会「NPO部会中間とりまとめ～『新しい公益』の実現に向けて～（2002年5月）」を参照されたい。

（注8）コミュニティビジネスの組織形態は、NPOに限らず、株式会社や有限会社など、いずれでも構わない。

(1) 循環者ファンド(愛称: Jファンド)

まず、循環者ファンドの事業概要を整理すると、図表4の通りです。このような事業が開始されたのは、NPOへの期待が先行して高まる一方で、NPOの活動を資金面からサポートする仕組み(寄付、助成、補助、融資など)は整っていないという問題意識が、関係者の間にあったからです。

図表4 「循環者ファンド」の事業概要

<p>1. 事業のねらい</p> <p>(1) NPOの活動をサポートするために、地域の人々(個人・企業・NPO・行政など)が協力し、地域通貨というツールを活用して寄付を募り、NPOへ資金が流れる仕組みを創り出すこと。</p> <p>(2) 地域通貨と日本円が、「ボランティアな世界」と「既存のビジネスの世界」を循環する仕組みを創り出し、その結果、地域資源(ヒト・モノ・カネ・情報)の有効活用に貢献すること。</p> <p>2. 事業の責任団体</p> <p>特定非営利活動法人 地域づくり考房みなと(事務所:四日市市)</p> <p>3. 使用する地域通貨</p> <p>(1) 名称: Jマネー</p> <p>(2) 単位: J(ジェイ、目安は1J=1円)</p> <p>(3) 額面: 「50J」、「100J」の2種類の紙片</p> <p>(4) その他: 換金は不可</p> <p>4. 事業の軌跡</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>2002年6月 日本財団「NPO支援センター強化プロジェクト」助成開始 (~03年6月)</p> <p>02年8月 「システム開発協議会」発足、三重銀総研参画 (~03年1月、計6回開催)</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p>2003年2月 「運営委員会」、「Jサポーターズ会議」、「事務局」発足</p> <p>03年4月 システムの試験運用実施</p> <p>03年6月 「中間報告会」実施(会場:じばさん三重) パネル展示、パネルディスカッション(注1)、交流会</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>2003年7月 三重県との協働スタート 「新しいまちづくりシステムの検討」のモデル事業(注2)</p> <p>03年8月 Jサポーターズ会議を拡充、2つの部会を設置 「システム部会」(注3)、「ビジネスモデル部会」(注4)</p> <p>03年9月 日本総研・嵯峨研究員との意見交換会開催、三条市視察</p> </div> <p>5. 主なサポーター</p> <p>三重県(農林水産商工部、生活部)、地域通貨関係者、税理士、地元企業、大学教官、三重銀総研(調査部)など</p>

図表4

(資料) 三重銀総研作成

(注1) パネルディスカッションのテーマは「NPOは社会を変える力になるか?」。パネリストは、四日市市長の井上哲夫氏、三重県市民活動資金サポート研究会副代表の水谷としお氏、四日市大学総合政策学部助教授の松井真理子氏、筆者(三重銀総研 調査部 土方)の4名。コーディネーターは、(特)地域づくり考房みなと代表理事の海山裕之氏。

(注2) 担当は、三重県農林水産商工部まちの活カづくり支援チーム。

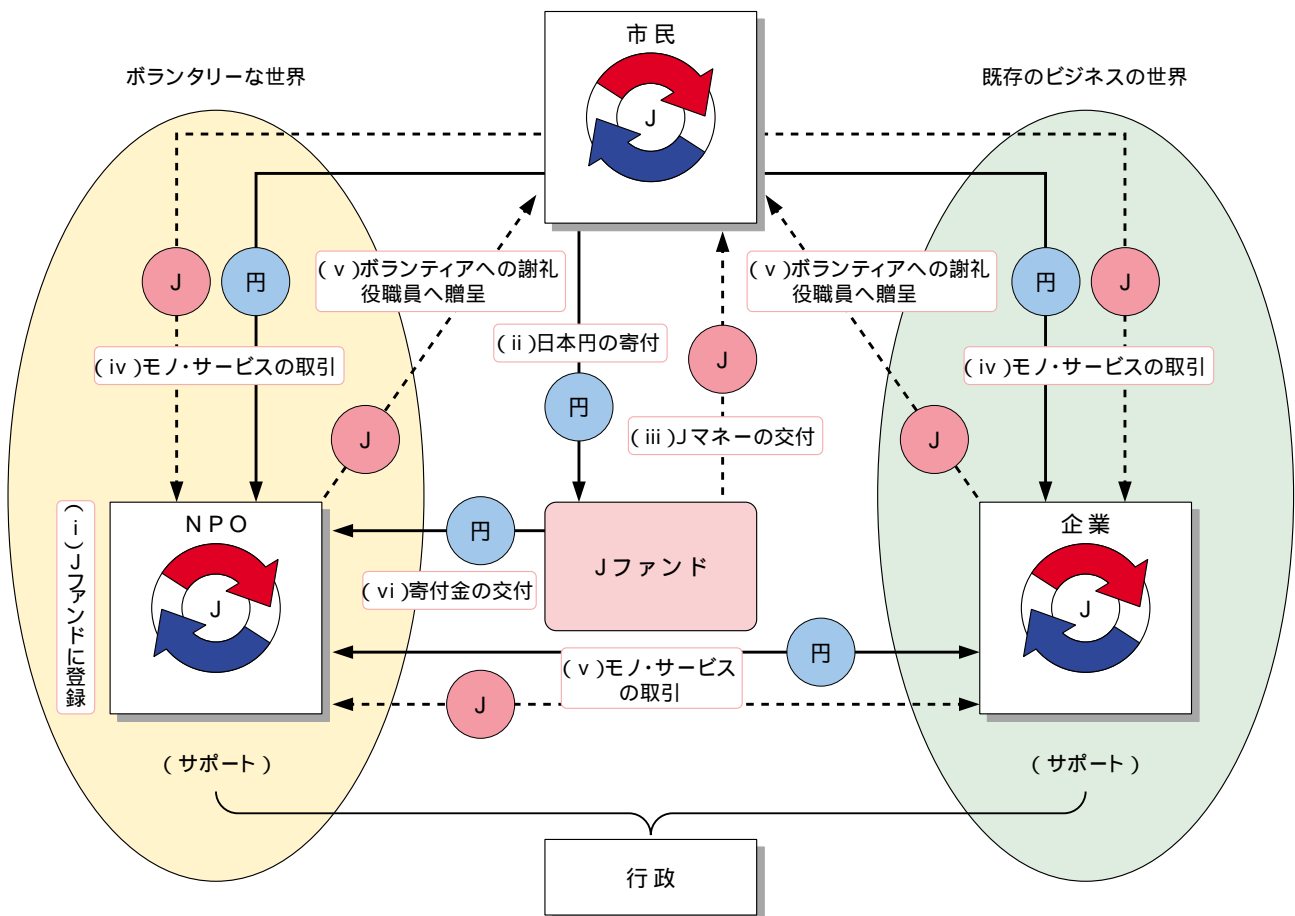
(注3) Jファンドの基本となるシステムについて検討する部会。毎月開催。

(注4) Jファンドを活用したビジネスモデルについて検討する部会。毎月開催。

循環者ファンドのポイントは、「地域通貨(Jマネー)」というツールを個人間でやり取りするレベルから拡張し、個人は勿論のこと、「企業(事業所、商店など)」や「NPO」を循環の輪に組み込むという点です。すなわち、以下の(i)~(vi)の過程を経て、Jマネーと日本円が「ボランティアな世界」と「既存のビジネスの世界」を循環するシステムを想定しています(図表5)。

- (i) NPOが、循環者ファンドを通じて資金（寄付）を募集するためには、あらかじめ循環者ファンドに登録する必要があります。登録の申請に当たっては、事業報告書など、一定の書類を提出することが求められます。
- (ii) NPOの活動を支援したいと思う市民は、循環者ファンドに登録されたNPOの中から寄付先を選択・指定したうえで、寄付金（日本円）を循環者ファンドに託します。
- (iii) 寄付した市民は、寄付という形での地域貢献へのお礼として、1円当たり1Jで換算した分のJマネーを受取ります。この仕掛けにより、寄付に伴う負担感を軽減する効果が期待されます。
- (iv) Jマネーを獲得した市民は、それを使って、市民同士でモノやサービスを取引することができます。また、循環者ファンドに協賛する企業やNPOから、モノやサービスの提供を受けることも可能です。但し、どの程度までJマネーで支払えるのか（例えば、50Jを使用できるとすれば、700円のモノやサービスは、650円と50Jで支払可能）ということは、個々の企業やNPOによって異なります。
- (v) 市民からJマネーを受け入れた企業やNPOは、それを使って、循環者ファンドに協賛する他の企業やNPOから、モノやサービスの提供を受けることができます。また、ボランティアへの謝礼などとして活用することも可能です。
- (vi) 循環者ファンドに託された寄付金（日本円）は、原則として3ヶ月毎に、寄付者が選択・指定したNPOに交付され、当該NPOの活動資金に充当されます。

図表5 循環者ファンドのシステム概念図



(資料) 三重銀総研作成

それでは、こうした循環者ファンドのシステムが上手く機能すると、地域で活動するNPOを資金面からサポートできる、Jマネーの循環と併せて日本円が地域内を流通するという2つの効果が得られる他に、どのようなインパクトが期待されるのでしょうか。

第1に、市民がNPOの活動を評価・支援する手段を獲得することです。循環者ファンドのシステムでは、どのNPOに寄付するかということは、運営委員会等の第三者が決めるのではなく、寄付者である市民自身が選択・指定する方式を採用するため、市民の意向がダイレクトに反映されます。これは、公共的な問題の解決は全て行政に任せれば良いという市民意識の変革を促す可能性を秘めています。

第2に、NPOの情報を発信する「場」が生まれることです。情報を発信する市民や企業、行政の側からみれば、地域で活動するNPOについての情報が循環者ファンドという中立的な器に集まることによって、情報入手の利便性が向上します。一方、情報を発信するNPOの側にとっても、自分たちの活動内容を紹介・アピールするチャンスが増えるのは大きなメリットです。

第3に、NPOのレベルアップに繋がることです。循環者ファンドに登録するNPOには、法人格の有無を問わず、登録の申請時や更新時に一定の書類を提出し、情報開示を行うことが求められます(注9)。こうしたディスクロージャーの充実に向けた取組みを継続することによって、NPOという新しいセクターに対する信頼性の確保にも寄与すると考えられます。

もっとも、システムの設計・構築の段階を終えたとしても、それを軌道に乗せるまでには、更に時間を要します。まずは、地域の人々(個人・企業・NPO・行政など)に向けて、循環者ファンドの存在や機能、仕組み等についての情報を発信したうえで、循環者ファンドに協賛する企業やNPOの数を増やし、Jマネーの使用できる「場」を拡大することが大切です。さらに、“お上”頼みの意識が根強いという現実を冷静に捉えれば、行政の関与によって(注10)循環者ファンド事業の信用補完を図るという視点も欠かせません。

(2) コミュニティレストラン「こらぼ屋」

次に、地域活性化にチャレンジするコミュニティレストランの事例を取り上げます。コミュニティレストランとは、単なる街の小さな飲食施設の呼称ではなく、通常の飲食店機能に加え、コミュニティセンターの役割をも兼ね備えた新しいタイプの「地域づくりの拠点」のことです。

JR四日市駅付近の本町通り商店街に立地する「こらぼ屋」は、空き店舗を改

(注9) Jサポーターズ会議では、寄付を受ける以上は、任意団体であっても、会則や会計報告、活動実績を示す書類などを作成・開示することが必要と判断した。NPOのレベルアップを促進することも、循環者ファンドの役回りのひとつと考えている。

(注10) 行政サイドには、コントロールするという意識ではなく、あくまで民間の動きをサポートするという発想が求められる。

装して2001年11月にオープンしたコミュニティレストランで(注11) NPO「コミレスネット(代表:海山裕之氏)」によって運営されています。こらぼ屋の特徴は、オーナーシェフが一人で店を切り盛りするのではなく、料理を作ることが好きな人や料理の腕を披露したい人など、何人も素人シェフが日替わりで調理を担当する「ワン・デイ・シェフ・システム」というユニークな方式を導入しているところ(注12)。

シェフとして登録されたメンバーの中核は地元の主婦やOLであり、10代から70代に至るまで実に幅広い年齢層の人々が参加しています(03年8月時点で約40名の登録)。担当日になると、



☞ 店外の様子

それぞれのシェフは自己資金で材料を仕入れたうえでランチやディナーの調理・販売を行い、その日の売上の7割を報酬として受け取ります。そして、残りの3割については、家賃や水道光熱費等、こらぼ屋の運営経費に充当されるという仕組みです(注13)。

ポイントは、こうした新しいシステムを運営することによって、地域の遊休施設や眠れる人材を、地域づくりの表舞台に引っ張り出すことができるという点です。しかも、こらぼ屋の場合には、すでに3組の女性が日替わりシェフとして経験を積んだ後、自分の店を独立開業したという実績を有しており、起業を促すインキュベーション機能を持っている点も見逃せません。もちろん、こらぼ屋のような活動拠点さえ準備すれば成功するという単純な話ではなく、地域の様々な人的・物的資源を発掘し、それらを上手く繋ぎ合わせるコーディネーターの存在・動きが不可欠と言えます。



☞ 店内の様子

このように、三重県の四日市エリアでは、地域の活性化にチャレンジするNPOのユニークな活動が進められているものの、NPOの経営資源は行政や企業に比べて乏しいのが現状です。したがって、NPOが、行政や企業に取って代わるということではなく、それぞれの違いを認めたくえて役割を分担し、地域の活性化という共通の目標に向けて協働することが望まれます。

(2003.09.22)

土方 研也

(注11) 元々は弁当屋が入っていたスペースなので、レストランに改装するための経費を低く抑えることができたうえ、改装費の一部を四日市市の補助金で賄うことができた。さらに、大家である地元企業から、NPOに対する支援ということで、格安な家賃で店舗を借りることができた。資金力の乏しいNPOなどが事業を起こす場合には、関係者の支援を始め、遊休資産の活用や補助金申請のノウハウなどが重要である。

(注12) 衛生面は、海山氏が管理している。日替わりシェフは、こらぼ屋のパート従業員という立場になる。

(注13) ランチタイムには、統一価格800円(コーヒー付きは900円)で、20食程度のランチを提供している。売れ残りが生じた場合には、シェフが自己責任で引き取ることになっているため、メニュー内容の工夫や友人・知人への声掛けなど、個々のシェフの自発性やチャレンジ精神が大切である。