

復興支援資金がNPOの財務と雇用に与える影響

Impacts of Disaster Recovery Fund on the
Nonprofits' Finances and Employment

石田 祐

Yu Ishida

Nonprofit organizations come to be very active in times of disasters. Some organizations engage in disaster relief, some assist disaster recovery of the victims, and others gather donations outside the disaster-hit area. At the same time, they need to work for fundraising to cover the activities' costs, and gain a certain amount of grants and donations from governments, private sectors, and households. This paper investigates how these kinds of money give impacts on the management of nonprofit organizations, in particular, from the aspects of their finances and employment.

キーワード：復興支援資金、NPO、財務、雇用

Key Words : Disaster Recovery Fund, NPOs, Finances, Employment

1. 背景と目的—災害とNPO

「NPO」という用語は、法制度や定義を理解しているか、あるいは実際の活動を把握しているかといったことを問わなければ、すっきりと普及した用語と言ってよいだろう。日本でNPOという用語が一般に普及するきっかけとなったのは1995年1月17日に発生した巨大地震による阪神淡路大震災であった。市民活動セクターおよび超党派で構成された議員らの尽力があって、1998年12月に特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。それから約20年、NPO法に基づいて認証・認定されている団体は2017年8月時点で5万2千団体を超えている(内閣府 website)。また、「NPO」は毎日のようにマスメディアに登場するだけでなく、中学校や高等学校の教科書でも取り上げられている。

NPOと一言で言うてしまうことは容易である

が、その中身が多様であるため、一般社会における理解は不十分である。法人格だけに着目してみても、NPO法人だけでなく、一般財団法人や社団法人、あるいは公益財団法人や社団法人、学校法人や宗教法人、また定義を広くすれば生活協同組合や労働組合など様々である。運営や財務基盤の面でみても多様性がある。ボランティアとして活動している団体がある一方で、市場のニーズを把握し、社会問題の解決に寄与し、社会的企業と呼ばれ、民間営利企業と同等の金銭を生む経済活動を展開することもある。さらには、災害で被災した人々への支援活動を実施することを主たる目的とする団体もある。これらの団体の多くは、災害が発生するたびに、被災地で活動をしたり、被災地から離れたところで様々な支援活動を実施している。

災害時に限らず、政府・企業ともにNPOが存在することの理由や意義については、人々の公共財の選好の多様性と中位投票者にもとづく供給量の決定とNPOへの要求(Weisbrod 1975)、また、人々の社会の暮らし方の変化を背景に、政府・企業・地域と家族が供給しきれない部分をNPOが対応(Pestoff 1998)といったものなどいくつか提示されてきた。どの理論をもとにNPOの発生を捉えるにしても、NPOの活動実態に鑑みれば、財の中でもモノよりサービスを供給する団体が圧倒的に多い。さらに、「NPO」が法人格名の通称として用いられる特定非営利活動法人(NPO法人)については、市民活動を基礎とする団体が多く、他のNPOの定義に含まれる他法人格の団体に比べると、ずっと小規模かつ焦点(あるいは対象)を絞って地域住民へサービスを提供している。その地域性やテーマ性の明確さと隣り合わせとなる課題は、Salamon(1987)の“voluntary failure”(ボランティアの失敗)の議論である。ボランティアや寄付でサービス供給を行おうと思うと資金が足りず(philanthropic insufficiency: 不十分なフィランソロピー活動)、社会的には過小供給、団体運営としては持続可能性の問題に直面する。資金不足はフルタイムで働く人材確保を困難にさせるし、プロフェッショナルなサービス供給を実現しにくい(philanthropic amateurism: フィランソロピー活動のアマチュア性)。加えて、NPOの重要な定義である非分配制約という特性を持つがゆえに、自律的なガバナンス管理を行える組織づくりが必須となる。それらを考慮すると、NPOの存在を考える上で「ヒト」あるいは「雇用」に着目することは極めて重要である。

かたや、サービス供給の継続性という面から検討すれば、財務的な持続可能性の確保が重要であることは明白である。寄付を得られるのはNPOの際立った特性であり(Weisbrod 1998)、行政補助金や企業助成金などの多様な財源へのアクセス

可能性があるのも特徴である。しかし、公益活動とはいっても税収で活動が支えられるわけではなく、社会・地域課題解決型の活動を行う場合には、営利を追求したモノやサービスの販売などによって十分な収益を確保することは容易でない。山内・他(2007)や労働政策研究・研修機構編(2015)が示すように、実際の日本のNPO法人の財務データから経常収益規模が大半の団体において大きくないことがわかる。また石田(2008)や馬場・他(2010)の財務構造に関する実証分析にもとづく、多くの団体において安定的な経営ができるとは予測しがたい。したがって、不安定になりがちな組織を、いかに安定的な経営が行えるようになるかを社会的な仕組みという観点から検討することも極めて重要である。

そのような非営利セクターの状況において、本章では特に震災後の災害関連政策などによる復興支援資金がNPOの財務状態および雇用にどのような影響を与えるかを検討する。災害が発生すると復興や生活支援のための数多くの関連政策が政府・行政によって実施され、より多くの震災復興やコミュニティ形成などにかかわる補助金や委託金が支出される。2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震により生じた東日本大震災では、政府が巨額の公的資金を東北地域の災害救援や復興に対して投じたし、行政機関も多くの資金の拠出とともに職員の派遣も行った。並行して、家計や企業の資金を元手とする活動支援金がやはり大きな資金となって被災地域あるいは後方で支援を行うNPOの活動を支援するために支出された(中嶋・馬場 2015)。

NPO法人にとっては、震災関連の資金は、ほとんどの団体にとってかなり大きな資金となったと言われているが、それは本稿で用いるデータからも復興支援事業に携わった団体において経常収益に占める比率が高い傾向にあることからその状況がうかがえる(図1)。活動資金のほぼすべて

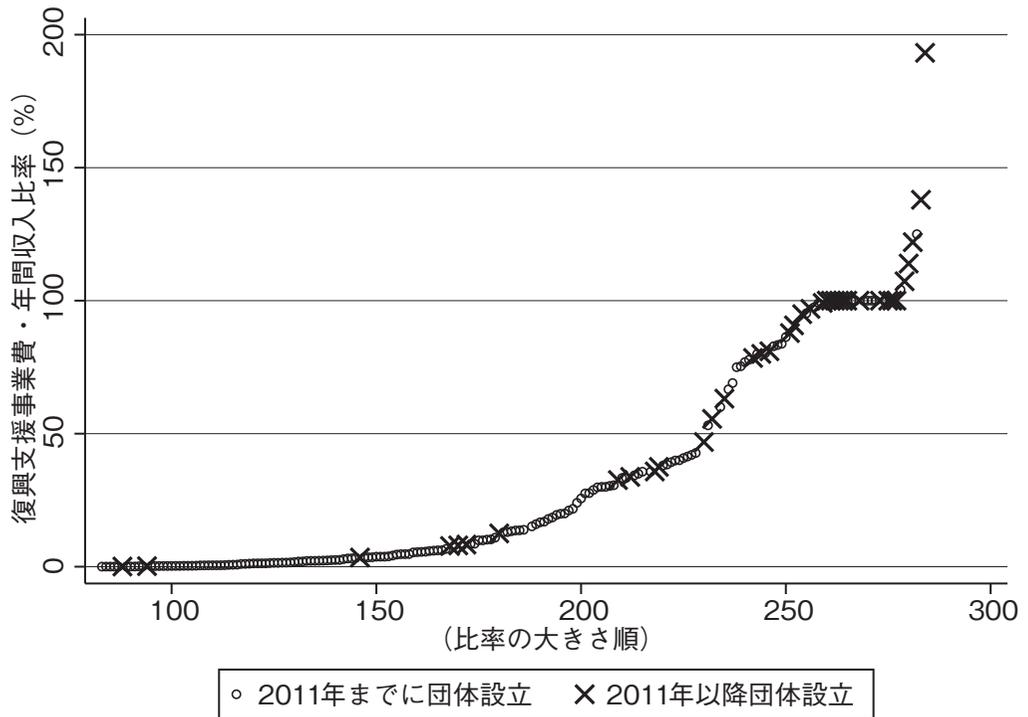


図1. 団体の設立時期別に見る年間収入に占める復興支援事業費の比率(比率順)¹

出所：石田(2016)

が外部機関からの支収入となっている団体も多いことが見て取れる。雇用はその資金の流れに合わせて増加していることも予想される。

そこで、本稿では、労働政策研究・研修機構において実施されたアンケート調査データを用いて、災害復興期間のNPO法人の財務と雇用の変化を検証する。この調査は、2014年7月に実施され、全国のNPO法人のうち12,000団体を対象に調査票が郵送されている。またそのうち、東日本大震災により被害の大きかった東北3県(岩手県・宮城県・福島県)については悉皆調査となっており、2,030団体に対して調査票が送付されている。

本稿の構成については、次節で被災地を拠点に活動する団体の復興事業にかかる支収入の獲得

状況を中心に、どのような資金が復興支援事業を支えているかを明らかにする。第3節では、それらの事業の遂行における雇用がどのように変化しているかについて明らかにする。最後に第4節で復興からの時間経過とともに課題となる資金獲得について言及する。

2. 震災復興とNPO法人の財務

被災地に拠点がある団体のうち、「被災地で復興支援事業」あるいは「被災地外で被災者等の支援事業」のいずれかに関与したかどうかを見ると、37.1%が被災者に直接的に関わる復興支援に携わっており、場所を問わなければ、約7割の団体が何かしらの形で震災復興に関与している。その関与

1 グラフの見易さを確保するため、200%以上の7団体については図に含めていない。

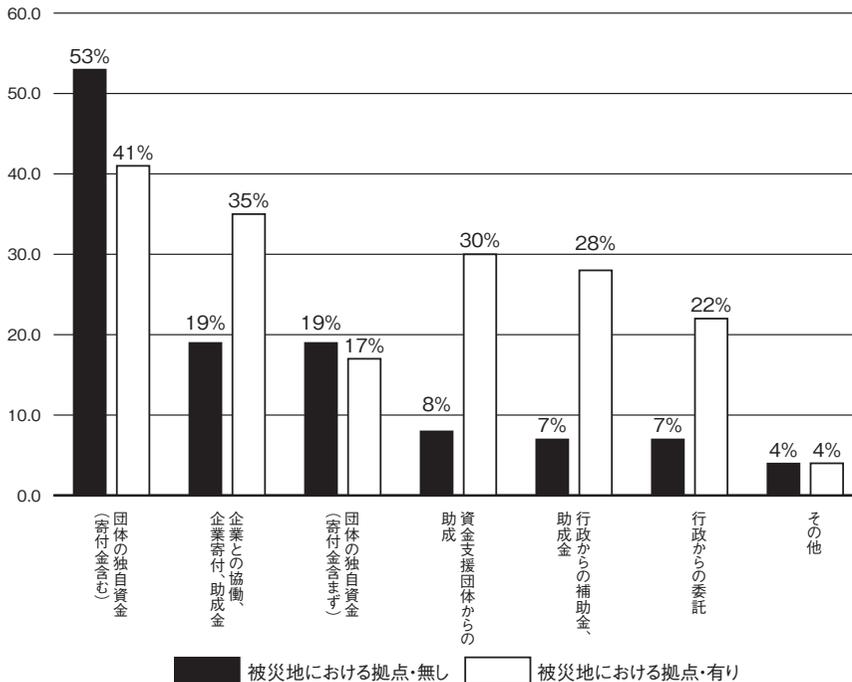


図2. 被災地における拠点有無別に見る復興支援事業の資金体制(MA, %)

しているNPO法人のうち、震災から3年が過ぎた調査(2014年7月)時点で事業を継続している団体は68.6%である。図2は、それらの震災復興支援に携わったNPO法人が「どのような資金体制で支援事業を実施したか」を示している。寄付金を含まない独自資金となると2割を下回る結果となっており、8割以上の団体が他の財源をもとに活動していることがわかる。また拠点の有無の別に見れば、全体の順位とは異なり、特徴が浮かび上がる。受け入れた法人数比率で見ると、被災地に拠点を持つNPO法人の方がボラサポやジャパンプラットフォームといった資金支援団体や民間企業の助成金などによる支援を受けているし、行政からの委託や補助金も得ている。すなわち、被災地外の団

体においては、家計の寄付金は含むものの、助成金や委託事業などの外部資金を得ずに、独自資金を使って復興支援に携わっている団体が多いと言える。あるいは見方を変えれば、被災地の現地で活動する団体に外部資金が多く投入され、それらを活用して現地での活動が行われる一方で、後方支援で活動する団体には資金が届きにくい仕組みになっている可能性があるとも言える。

「支援収入」²を得た団体と得ていない団体の間における復興支援事業規模を比較したものが図3である³。支援収入獲得団体の復興支援事業規模は、2011年度の金額で見ると、非獲得団体に比べて大きい。その中でも、特に行政委託の有無が事業規模に与える影響は大きく、非獲得団体の平均

2 ここで言う「支援収入」は、資金支援団体や企業、そして行政からの資金を指す。「独自資金(寄付金を含む)」の中には、支援収入としての寄付金の存在があるが、その資金のうち、どの程度が寄付金であるかが明白でないため、ここでは独自資金をひとまとめとして取り扱うことにする。

3 財源ごとの復興支援事業に費やした金額は把握できず、また複数の資金を得ている団体も多いことから、ここでは厳密ではないが、それぞれの資金を得たかどうかを軸に復興支援事業の規模を見ることにした。なお、東北3県に活動拠点を持つNPO法人のうち、それぞれ3割から4割の団体が支援収入を得ている。

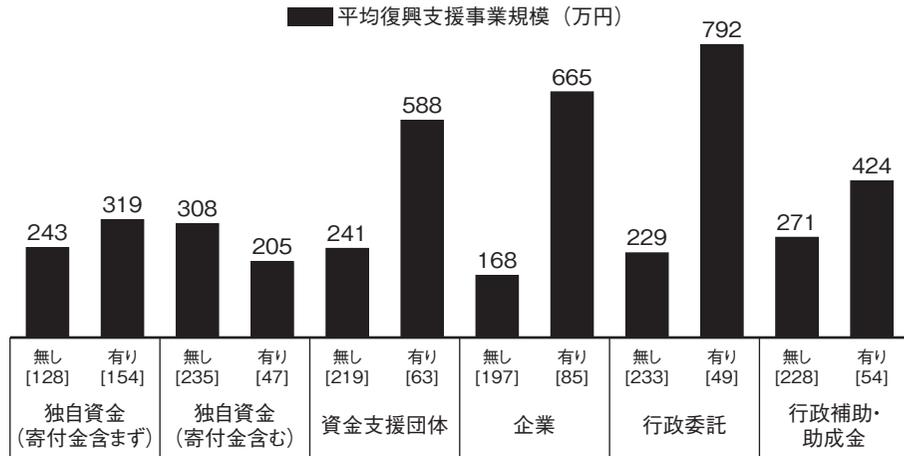


図3. 財源別に見る復興支援事業の平均規模(2011年度, MA, 万円)

出所: 石田(2016)

が229万円に対し、獲得団体の平均は792万円となっている。その次は、企業と資金支援団体からの資金の影響が大きく、それぞれ168万円/665万円と241万円/588万円である。

平時のNPO法人の活動規模に鑑みると、政策関連事業による資金の流入は非常に大きいことは図1で見た通りであり、多くの団体において経常収益に占める比率が高くなっている。団体によっては200%以上になっており、平時に取り扱う事業規模を圧倒的に超えている。では支援事業の規模はどの程度になっているのだろうか。図4は、発災した2011年度、2年目の2012年度、そして3年目の2013年度のそれぞれの復興支援事業規模を比較している。3か年を比較して見えてくるのは大きな事業規模をもつ団体の増加である。顕著であ

るのは200万円以上の比率の拡大である。特に200万円以上の活動規模については2011年度に5%だったのが、2012年度に9%となり、2013年度には16%となっている。

3. 復興事業にかかる支援収入が雇用に与える影響

本稿の主眼である復興活動支援事業の実施が雇用へどのように影響を与えるかを、NPO法人の財務の変化に照らし合わせて検証したい。財務の面から見れば、支援収入の増加は雇用に影響を与えているかを見てみたい。また、影響を与えているとすればどの程度の雇用を生み出しているのか。さらには、震災後におけるその雇用の継続性はどうかといったことについて検証することがNPO法人の成長、ひいては市民社会の発展を検討する

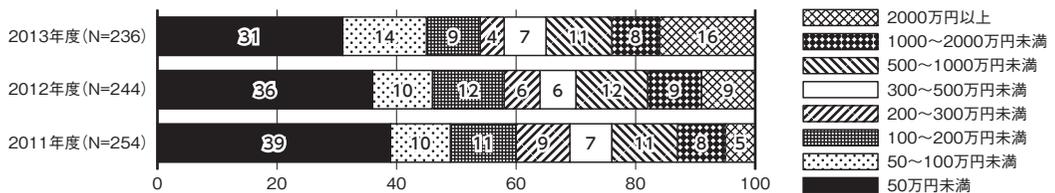


図4. 復興支援事業規模の分布(%)

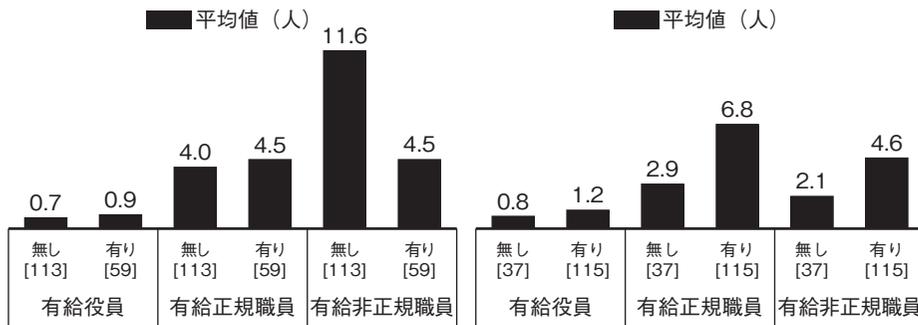


図5. 支援収入獲得別に見る有給役員・職員数(人)
 (左：全国(東北3県除く)、右：東北3県に活動拠点を持つ団体)
 出所：石田(2016)

材料となると言える。

図5は、財源と雇用の関係を見たものである。支援収入を獲得した団体群と非獲得団体群の間で、有給役員および有給職員の人数を比較している。東北3県に活動拠点を持つNPO法人とそれ以外の都道府県で活動しているNPO法人との間で見ると、その有給正規職員数の差が大きい。東北3県に活動拠点を有する団体で、支援収入がない団体の平均有給正規職員数が2.9人である一方、支援ありの団体群では6.8人である。それ以外の都道府県に活動拠点を置く団体については、それぞれ4.0人と4.5人であり、あまり差がない。復興支援事業に携わることによって得られる支援収入の影響は小さいことがうかがえる。非正規職員については、被災地である東北3県では多い傾向が見られるものの、その他の都道府県で見ると少なくなっていることから、一時的な雇用が多く生まれている可能性がある。

雇用の変動を見るために、図2の1000万円以上の復興支援事業を実施している団体のみ抽出し、雇用の動きを見てみたい。設立年と雇用情報の揃っている52団体を取り上げて動きを見ることにする。52団体のうち、震災前に設立されたのが37団体、震災後に設立された団体は15団体である。図6はこれらの団体の2011年度の復興支援事業規模と、震災前後の有給職員数の変化の平均を

示したものである。2011年度にすでに1000万円以上の事業をしていて、2013年度も同じように1000万円以上の事業規模で活動しているのは17団体(32.7%)であり、それ以外の団体は2011年度より事業規模が拡大していることがわかる。特に15団体については震災後に活動を始めたにも関わらず、2013年度には1000万円以上の活動規模となっており、急速に拡大しつつ、被災者支援に当たっていることがわかる。

では、雇用の推移はどうであろうか。震災前と震災後で有給職員数が増加していることがわかる。全体では平均で4.0人の増加が見られる。震災後に設立された団体では4.5人、同じように2011年度に1000万円以上の事業規模のあった団体でも5.3人増加している。データの限界もあり、2011年度の事業実施において雇用された人数がわからないため、事業規模の拡大と有給職員数の増加の差を対比して見ることはできないが、3.11発災時において未設立の団体については純粋に人数が増えていることがわかり、急速に事業拡大が進んでいることがわかる。また、未設立の15団体が得ている資金で顕著であるのは寄付金であり、その次に多かったのが、資金支援団体からの資金を活用した活動と行政からの資金である。

図6からわかるように、災害からの復興支援にあたるNPO法人の職員は増加している。最後に、正

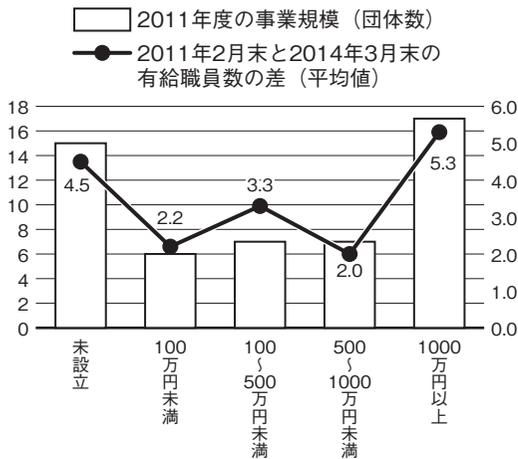


図6. 2013年度に1000万円以上の事業規模を持つ団体の2011年度の復興支援事業規模および震災前後の有給職員数の変化 (N=52)

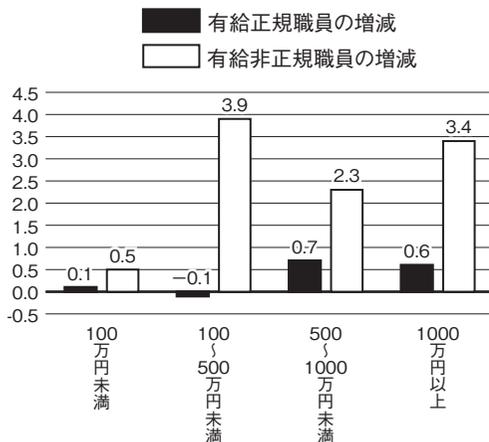


図7. 復興支援事業の規模別に見る有給正規職員と有給非正規職員の増減 (N=197)

規職員と非正規職員を分けてみることにより、従事する職員の継続性について検討してみたい。図7は、2013年度の復興支援事業の規模別に見た有給正規職員と有給非正規職員の平均人数である。500万円を超える事業規模を実施している団体では有給正規職員の平均増加数が0.6～0.7人である一方で、500万円未満ではほとんど増加していないことがわかる。有給非正規職員については、100万

円未満の団体では平均が0.5である一方、100万円以上500万円未満では約4人、500万円以上1000万円未満では2.3人、1000万以上では3.4人となっている。この結果から、規模が小さいと有給の正規職員も非正規職員のいずれもあまり増えず、既存のスタッフで支援事業にもあたっていることがわかる。少し規模が大きくなると有給非正規職員は雇用できるが、正規職員は雇用できない状況がうかがえ、多くの非正規職員を雇用している。規模が大きくなると、非正規職員も雇用するが、正規職員も1名雇用できる可能性があると言える。

4. おわりに—震災復興資金から新たな資金獲得への展開の必要性

本研究では、東日本大震災がNPO法人の財務と雇用にどのような影響を与えたかということの問題意識にデータから明らかにすることを目的とした。財務に関して用いた変数は、復興支援事業の規模とその資金源を中心に何が復興支援事業を支えているかについて見ることにした。雇用については、震災直前の2011年2月時点と発災3年後の2014年3月時点の有給役員・正規職員数が支援収入を受けるか否かでどの程度異なるか、またNPO法人としては大規模な事業を実施している団体を中心に、震災直後から事業規模が拡大しているのか、また雇用は震災前に比べてどう変化しているかの動きを追った。

最後に、本研究の結果とそこからの考察を整理しておきたい。最初に明確にしたのは、復興支援をするための支援収入を得ている差の背景として、活動拠点が被災地にあるかどうかということであった。直観的に妥当な結果であるとも言えるが、被災地での活動に多くの資金が投入され、NPO法人がそれを活用して支援に当たっていることがうかがえた。このとき、どのような資金が事業規模に影響を与えているかという点については、行政の委託が最もインパクトが大きいことがわかった。

復興支援事業の規模について経年変化を追ったところ、NPO法人としては大きな事業規模といえる2000万円以上の復興支援を実現している団体が増加していることであった。2013年度には復興支援事業にあたっているNPO法人のうち16%がその規模での活動を行っていることが示された。

これらの事業を運営している有給職員の動きについては、被災地で活動する団体において、支援収入がある団体で平均6.8人、支援収入がない団体で2.9人ということから、支援収入が雇用を押し上げる可能性があることがうかがえた。ただし、もともと職員数が多い団体の方が助成金や委託事業に対して申請するためのマンパワーやノウハウがあることも想定される。そこで、最後に1000万円以上の復興支援事業を行っている団体に着目し、復興支援事業の規模の拡大の様子と職員の増減を見た。興味深いことに、震災復興という緊急に何かしらの活動が必要な局面においては、設立したばかりの団体でも大規模な資金が流入する可能性があることが明らかになった。また、職員の形態別に見ると、正規職員が増える可能性があるのは、500万円以上の規模の復興支援事業を実施している団体であり、かつ2名程度の非正規職員を雇用することができ、1000万円以上になると、さらに非正規職員が増える傾向が見えた。

これらの結果にもとづくと、災害の発生により、NPO法人ひいてはNPOに対するニーズが高まっていることがわかる。また、緊急時であることからそれまでのNPOが行政や助成団体などと築いてきた信頼関係のメカニズムだけでない動きがあることが示唆された。多くの資金が入ったことでそれに対応する職員が必要になるが、被災地での確保が非正規職員に偏っていることもうかがえた。それでも災害からの復興期間においてはその雇用が継続される可能性はあると言える。

その一方で今後の課題は震災復興の資金の継続性にある。阪神淡路大震災にしても、それ以外の

災害にしても、復興は続くがその前に資金が引いていく傾向がある。震災復興名目での資金がなくなった際に、サービス供給量を減じるあるいは供給を止めるという選択に追い込まれる可能性がある。特に、震災からの復興支援のための立ち上がった団体については、支援の終了にあわせて解散することも考えられるが、課題が解決してしまうことはあまり見られず、形を変えたり、ステージが変わったりするなかで様々な問題が継続して現れる。たとえばコミュニティ支援を行なっている団体の対象者のほとんどが高齢者の場合、震災関係の資金が細れば社会福祉関係の資金を確保することによって活動継続可能性を検討する団体もある。NPOは、そのような展開を時間の経過とともに模索していくことなしには、雇用の継続は難しいと考えられる。

災害時にはNPOやボランティアの役割が重要であるという認識も一般的になりつつあるし、その活躍が実際にメディアなどを通じて注目されるが、災害からの時間が経過するとともに関心が低まり、資金も同じように流入が止まり始める。震災復興支援で団体の体力が消耗するだけとなり、成長がない、あるいは縮小する、ということになれば、長期的観点からは災害は市民社会を縮小させてしまいかねないという危惧が生まれる。NPOセクターにおける災害の資金と雇用については一時的な資金の活用をいかにマネジメントするかは重要な観点であり、市民社会の成長においても重要な点である。

謝辞

労働政策研究・研修機構による調査データを利用し、議論を深めさせていただきました。ここに御礼申し上げます。本研究は、JSPS科研費JP15H03356、JP15K11981の助成を受けた研究成果の一部です。

参考文献

- Pestoff, Victor A. (1998) *Beyond the Market and State. Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate Pub Ltd.
- Salamon, Lester M. (1987) Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.16, no.1-2, pp.29-49.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press.
- Weisbrod, Burton A. (1975) Toward a theory of the voluntary non-profit sector in a three-sector economy, in Phelps, Edmund S. ed. *Altruism, Morality, and Economic Theory*, Russell Sage Foundation.
- Weisbrod, Burton A. (1998) The Nonprofit Mission and its Financing, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.17, no.2, pp.165-174.
- 石田祐(2008)「NPO法人における財源多様性の要因分析—非営利組織の存続性の視点から」『ノンプロフィット・レビュー』vol.8, no.2, pp.49-58.
- 石田祐(2016)「東日本大震災がNPO法人の「財務と雇用」の関係に与えた影響—JILPT調査データとNPO法人財務データを用いた分析」労働政策研究・研修機構編「NPOの就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える」労働政策研究報告書no.183, 労働政策研究・研修機構, 第9章.
- 内閣府(website)「認証・認定数の遷移：特定非営利活動法人の認定数の推移」<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>
- 中嶋貴子・馬場英朗(2015)「東日本大震災における援助資金フロー捕捉の試み—インフローとアウトフローに関する援助資金マトリックス—」『計画行政』vol.38, no.4, pp.39-49.
- 馬場英朗・石田祐・奥山尚子(2010)「非営利組織の収入戦略と財務持続性—事業化か、多様化か?」『ノンプロフィット・レビュー』vol.10, no.22, pp.101-110.
- 労働政策研究・研修機構編(2015)「NPO法人の活動と働き方に関する調査(団体調査・個人調査)—東日本大震災復興支援活動も視野に入れて」労働政策研究・研修機構調査シリーズno.139, 労働政策研究・研修機構.
- 山内直人・馬場英朗・石田祐(2007)「NPO法人財務データベースの構築から見える課題と展望」『公益法人』vol.36, no.4, pp.4-10.