

資料3

NPOなど新たな事業・雇用の担い手に関する研究会  
中間論点整理(案)

平成26年9月

はじめに.....	- 1 -
I NPO法人の現状.....	- 2 -
II 現状の中小企業政策におけるNPO法人の位置付け.....	- 3 -
III 中小企業政策におけるNPO法人の位置付けの検討.....	- 5 -
IV 中小企業施策におけるNPO法人の効果的な支援.....	- 8 -
1. 資金面の現状と課題.....	- 8 -
2. 資金面において求められる支援.....	- 8 -
3. 人材面の現状と課題.....	- 10 -
4. 人材面において求められる支援.....	- 11 -
5. 支援面における現状と課題.....	- 11 -
6. 支援面において求められる支援.....	- 12 -
7. 組織面の課題.....	- 12 -
8. 組織面において求められる支援.....	- 13 -
おわりに.....	- 14 -

## はじめに

政府はこの1年間、アベノミクスの要となる成長戦略に基づき、「産業競争力強化法」や「国家戦略特別区域法」をはじめとする具体的な政策を実行してきた。実質GDP 成長率、雇用情勢、設備投資等の指標を見ても、我が国経済は力強さを取り戻しつつあり、物価動向を見てもデフレ脱却に向けて着実に前進し始めている。また、企業収益もリーマンショック前の水準まで回復し、賃金上昇や雇用拡大にもつながってきており、それが消費の拡大、そして更なる投資を生むという「経済の好循環」が動き始めている。

政府が本年6月24日にとりまとめた、『「日本再興戦略」改定2014-未来への挑戦-』（以下、「改訂戦略」）においても、アベノミクスの効果を全国に波及させ地域経済の好循環をもたらす、いわばローカル・アベノミクスにより、地方の元気を取り戻し、国民一人一人が豊かさを実感できるようにすることを目標に掲げ、「地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新／地域の経済構造改革」を改訂戦略の4つの鍵の一つと位置付けた。その中で、「医療・保育・教育等の関連分野における新たなニーズに 대응するため、女性を中心に増加している NPO による起業への支援を強化する」とされたところ。

一方、我が国経済社会が抱える人口減少・高齢化という構造変化に直面し、特に、地域で暮らす人々の生活や中小企業・小規模事業者は未だに厳しい状況に置かれており、他方で官・民による十分なサービス提供がなされていないことが、地域住民が直面する社会課題として顕在化している。このような地域の社会課題に対し、特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」）などを中心にビジネスの手法を活用して解決を試みる先進的な取り組みが注目を集めている。

こうした状況を踏まえて、本年6月から9月にかけて、中小企業庁長官による研究会を設けて有識者との意見交換を行い、これまでの中小企業政策を更に一歩進める観点から、中小企業政策におけるNPO法人の位置付けを検討するにあたりその課題を洗い出し、論点整理を行った。

## I NPO法人の現状

我が国経済が成熟化する中、少子高齢化による人口の自然減少、国や地方自治体の恒常的な財政難による公共事業の減少により、国内経済の縮小が予想されている。

さらに、地方においては、大都市圏への若者の流出といった社会減少も伴い労働人口の減少により地域経済が低迷し、地域経済の縮小に伴う官・民サービス供給の減少又は不足が、地域における社会課題として顕在化している。このような地域における社会課題をビジネスの手法を活用して解決を試みる先進的な取り組み(以下、「地域課題解決型事業」)を行う事業者として、NPO法人が存在感を増している。

こうしたNPO法人は、地域課題解決型事業などの事業活動(財・サービスの提供により対価を得ること)を中心に活動しており(以下、「事業型NPO法人」)、地域住民にとって必要不可欠な需要(財・サービスの提供)を創出する担い手として地域経済を支えている。こうした事業型NPO法人の活動については、当研究会での議論においても、中小企業・小規模事業者と同じように事業を通じて利益を確保し活動しており、一定の雇用を生み出していることから、中小企業・小規模事業者と同様の存在として位置付けられるのではないかと多くの意見が多く寄せられたことを踏まえ、このような事業型NPO法人については、中小企業が抱える経営上の課題と同様の課題を有している事例も多く、中小企業政策の対象とする具体的なニーズが生じてきていると考えられる。

また、事業型NPO法人の中には、事業拡大だけを目的とするのではなく、小規模ながらも、結婚や出産・育児をきっかけに離職した女性の再就職、育児期の女性たちが活躍できる場、あるいは、企業等を退職したシニアの活躍の場として多様な働き方を提供する、雇用の担い手としても重要な側面を有している。

昨年の通常国会では、地域の経済や雇用を支える全国 385 万の中小企業、中でもその9割を占める小規模事業者に焦点をあて、「小規模企業活性化法」を成立し、本年の通常国会においてこれを更に一歩進める観点から、「小規模企業振興基本法」を成立させたところ。こうした政策の流れを受けて、地域経済を支える雇用の担い手として、小規模な事業型NPO法人を中小企業政策の中に位置付けることについて、検討を行う必要性が高まっていると考えられる。

## II 現状の中小企業政策におけるNPO法人の位置付け

NPO法人は、その設立根拠となる特定非営利活動促進法(以下、「NPO法」)が平成10年12月に施行されてから約15年を経過し、全国に5万弱の法人が設立され社会に定着しつつある。一方、中小企業政策は、原則として、営利企業たる会社及び個人事業者を対象に支援を行うものとされてきたところであり、非営利法人であるNPO法人は支援対象とされてこなかった。

ただし、中小企業者の振興に資する事業を行うNPO法人であっておおむね次のいずれかに該当する場合においては、中小企業政策の対象とされている。

- ① 中小企業者と連携して事業を行うもの
- ② 中小企業者の支援を行うもの
- ③ 中小企業者の支援を行うために中小企業者が主体となって設立したもの(社員総会における表決議の二分の一以上を中小企業者が有しているもの。)
- ④ 新たな市場の創出を通じて、中小企業の市場拡大にも資する事業活動を行う者であって、有給職員を雇用するもの。

一方、近年の中小企業政策においては、平成11年の中小企業基本法改正以降、ともすれば規模の大きな中小企業中心の支援体系となっていたのではないかとの指摘等を受けて、ちいさな企業に光を当てた中小企業政策の再構築を進めてきた。

これを受けて、地域の経済や雇用を支える全国385万の中小企業、中でもその9割を占める小規模事業者の活力を最大限に発揮させることが必要不可欠との認識のもと、昨年、8本の関連法を一括で改正する「小規模企業活性化法」が成立したところ。これに引き続き、本年の通常国会において、小規模企業の振興を総合的かつ計画的に実施する新しい施策体系を構築するための「小規模企業振興基本法」が成立したところ。

小規模企業振興基本法においては、小規模企業振興の基本原則として、中小企業基本法の基本理念である「多様で活力ある中小企業の成長発展」のみならず、「その事業の持続的な発展」を図ることを位置付けた。加えて、小規模企業の活性化と地域の活性化は表裏一体という認識のもと、小規模企業の振興に資する地域経済の活性化を、基本的施策として位置付けたところ。

こうした中小企業政策の進展の中、地域経済を支える雇用の担い手として、事業型NPO法人に焦点をあて、中小企業・小規模事業者と同様の意義や役割を有するものとして、中小企業政策の中に位置付けることを検討するに至ったものである。

※参考

中小企業政策審議会“ちいさな企業”未来部会の取りまとめ(平成25年3月)においては、NPO法人について、中小企業政策上、重要な役割を果たしており、中小企業政策において、その位置づけを検討することは重要と考えられる一方、非営利を前提としたNPO法人を、営利を目的とする中小企業者として位置づけることとした場合、非営利であるが故の税制上の措置などの恩典を減殺する懸念や、既存の会社や一般社団・財団法人等と比べた場合のガバナンスについての検討等が必要であり、まずは、現行基本法における中小企業に関する団体に係る規定において、当該団体にNPOが含まれることを確認することが適切であると考えられるとされたところ。

しかしながら、研究会での議論において、NPO法人はガバナンス面では設立要件に常時社員を10名以上要することから、既存の会社や一般社団・財団法人等と比べ厳しくされており、税制についても恩典を減殺する懸念は小さいと考えられることから、これまでのように中小企業者への支援者としての位置づけから中小企業政策の対象とするのではなく、その主体そのものとして正面から中小企業政策の位置づけを改めて検討することが必要との認識に至ったものである。

### III 中小企業政策におけるNPO法人の位置付けの検討

#### 1. 研究会での議論

第1回から第4回までの研究会における議論を踏まえ、事業型NPO法人については、地域において多様な主体と連携し、その事業活動により地域の需要と雇用を創出しているという実態において中小企業と同等の活動を行っているとの認識に立ち、中小企業と同等の事業活動を行っている事業型NPO法人の特徴について、次の4点を挙げ、この条件を満たす事業型NPO法人については、中小企業と同等とみなして中小企業政策の対象とするための指標について第5回研究会で検討した。

- ① 特定非営利活動で継続した収益事業(課税事業かつ自主事業)を行っていること。
- ② ①の収益事業からの収益により雇用を創出していること。
- ③ 多様な主体と連携し、地域の課題解決や活性化に繋がる活動を行っていること。
- ④ 市場の競争において有利となる税制上の恩典を有していないこと。

議論の結果、②については、地域の雇用の供給者としての重要性という側面から理解はできるものの、一方で多様な働き方(例えば地域で子育て等の家庭での仕事がある女性がパートタイムで働く等)についてもその貢献が認められることが大切とする意見、さらに、「雇用を創出」という文言については、新たに雇用を生み出すというのみならず、既存の雇用を維持している点も評価すべきとの指摘があった。

また、③については、地域の多様な主体との連携は重要ではあるものの、その評価が極めて難しいとの指摘があった。また、同様に、収益事業の定義の設定などの基準の明確化が必要との指摘、さらに④について、例えば認定NPO法人に対する税制上の優遇措置の適用を受けていることや、法人税法上の課税対象ではない収益事業を行っていることのみをもって、中小企業政策の対象外とするのではなく、より具体の事情を見つづ柔軟に対応すべきではないかとの指摘もあった。

以上を踏まえ、事業型NPO法人を中小企業政策の対象とする場合のメルクマール(判断基準)として、特に事業性の観点からは、上記の4つのメルクマールをベースとし、今後さらに検討を深めていくことが重要との点で概ねの共通認識が得られた。

一方で、この4つのメルクマールには、事業性の外に主体性の概念も入っているのではないかと指摘もあった。これについては、個人事業者や会社と同様に、事業型NPO法人の小規模企業との類似性をみていくことが重要との指摘があった。

なお、この4つのメルクマールの③に関連して、事業型NPO法人は特に地域において社会課題を含めた様々な課題に対応している点を評価すべきではないかと指摘があり、その際には、例えば当該事業型NPO法人に関与している者が周辺住民なども含め多数に上ることなどが、一つの評価軸として考えられるのではないかと指摘もあった。

## 2. 今後検討を深めるべき点

上記の議論の整理を踏まえ、今後検討を深めるべき点として次の各点が考えられる。

### (1) 営利性と非営利性の考え方の整理について

中小企業政策は、営利企業を対象としているということがこれまでの理解であり、NPO法人を中小企業政策の対象とする場合には、この点についての整理が必要となる。

営利性と非営利性の違いとは、利益を構成員に分配することができるかできないかという点に帰着するものであるが、利益を分配する前提として、利益を獲得し事業を継続していくというゴーイング・コンサーンという観点からすれば、これまで議論してきた事業型NPO法人もいわゆる営利企業と同等と考えることができるとの整理のもと、事業型NPO法人については中小企業政策の対象として位置付けることが可能ではないかと考えられる。



なお、平成21年度の国税庁「会社標本調査」によると欠損法人(赤字企業)割合は 72.8%にもおよび、営利企業の大半が利益を分配していないという実情があり、また一方で、利益計上法人であれば営利・非営利に関わらず、課税対象事業から得た利益については、原則、法人税を納めることとされていることから、営利性と非営利性における事業体としては、継続的な事業活動を通じて一定の利益をあげている点において、実態として大きな違いがないことを十分に踏まえ今後検討を深めることが必要と考えられる。

## (2) 中小企業基本法の定義

次に、中小企業政策の対象について、基本的なルールを位置付けている中小企業基本法における中小企業の範囲に照らして、以下の点を中心に今後検討を深めていくことが重要と考えられる。

- 中小企業基本法第二条における中小企業者の範囲及び用語の定義に基づく「資本金の額又は出資の総額」の基準については、NPO法人の正味財産額との比較が考えられるが、資本金とはかなり性質の異なるものであると考えられることから、正味財産額を資本金と同等と見なすことについては慎重な検討が必要である。一方、同条の「常時使用する従業員の数」の基準については、NPO法人が常時使用する従業員の数ということで、比較的同等のレベルでの整理が可能ではないかと考えられる。

※ 実際に、中小企業信用保険法においては、いわゆる医療法人について、従業員300人以下のものを中小企業者、従業員20人以下のものは小規模企業者として位置付けている。

- 中小企業基本法第二条における「〇〇に属する事業を主たる事業として営むもの」の事業については、NPO法人の主たる特定非営利活動として行う事業活動(財・サービスの提供により対価を得ているものに限る。)という位置付けで同等に位置付けることが可能ではないかと考えられる。

## IV 中小企業施策におけるNPO法人の効果的な支援

### 1. 資金面の現状と課題

内閣府が行った、「平成 25 年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」において、NPO法人の借入先の内訳を見ると、個人からの借り入れが圧倒的に占め、金融機関からの借り入れが少ないことが明らかである。

また、一部の信用金庫、政府系金融機関を中心にNPO法人に対する貸し出しは右肩上がりの傾向にあるものの、民間金融機関の貸し出しも含めその伸びは小さい。その要因として、政府系金融機関や民間金融機関の貸し出しの多くは行政から受託した委託事業費の支払が行われるまでの短期のつなぎ融資が多く、事業性を判断した長期の融資ではないとの指摘もあった。

また、融資に際しては、金融機関がNPO法人の代表理事などを対象に担保や経営者保証を要求することが融資における支障であるとの意見も研究会で聴かれた。

### 2. 資金面において求められる支援

#### (1) 事業性の評価

NPO法人における、金融機関からの借入に際しての課題として、金融機関にNPO法人の社会的ミッションを理解してもらえないことが課題とされている。他方、金融機関では、融資判断において、社会性を考慮するものの基本的には企業に対する審査と同様、事業計画をまず判断することが多いとされており、貸し手と借り手の意識の差が大きいと考えられる。

特に、地域課題解決型事業については、通常のビジネスに比べ事業性を評価することは難しいため、更に融資を困難にさせるものと想定される。

加えて、地域課題解決型事業をNPO法人だけでなく、中小企業・小規模事業者に広げていくためにも、事業性に基づく融資の

実行又は融資に繋がるような経営支援が金融機関を通じて提供されるように、評価の仕組み作りを支援していくことが必要である。

## (2) 信用保険制度

NPO法人の借入先の内訳を見ると、個人からの借入割合が多く、金融機関からの借入が少ないのが現状。NPO法人が金融機関の融資を獲得するためには、代表理事などによる担保・保証の提供が必要とされているケースも多い。また、NPO法人に対する融資審査のノウハウについては、金融機関ごとに大きな差があると考えられる。

地域の事業・雇用を担う事業型NPO法人については、中小企業と同様の経済活動を行い、地域に経済的インパクトを与えている点にかんがみ、金融機関による事業活動に必要な資金の供給を促進することが必要。このため、こうした事業型NPO法人については、中小企業信用保険の対象に加えることを検討する。

事業型NPO法人に対して信用保険制度を適用する際には、事業活動に基づくキャッシュフローがあり、金融機関からの借入をきちんと返済できる見込みが十分あることが大前提。その上で、NPO法人が事業活動を行うなど、安定的なキャッシュフローがあることを前提に、事業を拡大する局面にある等、経済的インパクトを最大化するよう留意する必要がある。

こうした前提の下、金融機関側については、事業型NPO法人に対する融資審査ノウハウの不足に起因するモラルハザードを防ぎ、きちんと事業性評価を行うことが求められる。事業型NPO法人側については、事業活動計画を作成し収入の流れを明確化することや、金融機関をはじめとする関係者と積極的にコミュニケーションを取ることが求められる。

### (3) 多様な資金調達

NPOバンク<sup>1</sup>、ファンドレイザー、クラウドファンディングといった多様な資金調達方法を提供する専門事業者が育っていることを踏まえ、こういった民間事業者の活動を支援していくことも必要。

また、クラウドファンディングは、中小企業・小規模事業者にも活用が期待できる資金調達方法であり、このような新たな資金調達方法の取り組みについての普及活動を支援していくことの検討も必要である。

## 3. 人材面の現状と課題

NPO法人に常勤有給職員として雇用される者の人件費は、活動分野で比較した場合には、科学技術の振興・保険、医療又は福祉の増進分野を除き、給与水準は低く抑えられている傾向にあり、給与水準で就職先として選ばれにくいとされる。また、就職した場合のその後のキャリアパスが確立されていない点も、人材獲得における大きな課題とされる。

また、NPO法人は、法の目的において「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展」と定めているように、その活動については、ボランティアというイメージが広く普及しており、そもそも就職先としてみなされていない可能性がある。

加えて、事業で得た収益は、様々な社会貢献活動に充てればよく、収益を目的とする事業を行うこと自体は認められているにもかかわらず、「非営利」という意味の誤った認知により、NPO法人は収益を目的とする事業活動を行ってはいけない又は行っていないという誤ったイメージが社会に定着し、雇用を創出していくための事業活動における利益確保の支障となっているおそれがある。

---

<sup>1</sup> 全国NPOバンク連絡会によると、NPOバンクとは「市民が自発的に設立し、市民からの出資に基づいて、市民事業など社会的に求められているニーズに対して融資を行う、非営利の金融機関」のこととされている。(全国NPOバンク連絡会定款第4条)

#### 4. 人材面において求められる支援

##### (1) 担い手の育成

創業補助金(平成 25 年度補正予算)の対象として、一定の条件を満たすNPO法人を加えたところであるが、担い手を育成していくという観点からさらなる要件緩和の検討が必要と考えられる。

##### (2) 雇用の創出

インターンシップや人材バンクなどの中小企業施策の適用の検討が考えられる一方で、NPO法人が就職先として選ばれるためには、雇用を創出するための収入源を確保できるような事業拡大を支援していくことが必要と考えられる。

#### 5. 支援面における現状と課題

NPO支援センター<sup>2</sup>は全国に約250団体設立されているが、7割以上が行政設置。その活動内容は行政から受託する施設の管理運営(ハード事業)と、NPO関連の講座・研修、団体間交流、情報の収集・発信などのソフト事業が支援の中心となっており、NPO法人が求める環境整備に答えられていないといわれている。

また、地域課題解決型事業を展開する事業型NPO法人は、中小企業・小規模事業者と同様の経営上の課題を抱えており、商工会・商工会議所などによる経営支援が有効と考えられるが、商工会・商工会議所が中小企業・小規模事業者と同等にNPO法人を支援する場合には、都道府県との調整やNPO支援センターとの役割分担を整理する必要がある。

加えて、支援機関として、地域課題解決型事業といった先進的な取り組みに対する知見や、NPO法人特有の会計や税制などのスキルをまず習得し、ノウハウを蓄積する必要がある。

---

<sup>2</sup> NPO支援センターの定義

認定特定非営利活動法人日本NPOセンターが定義する次の①～④条件に当てはまる団体等

①(個人ではなく)NPOの組織支援を主としている ②常設の拠点がある ③NPOの組織相談に対応できるスタッフが常勤している ④分野を限定せずに支援をしている

## 6. 支援面において求められる支援

### (1) 中小企業支援機関の活用

事業型NPO法人の抱える課題は、中小企業・小規模事業者が抱える課題と共通しており、既存の中小企業支援機関の支援が有効であると考えられることから、商工会・商工会議所などが、中小企業・小規模事業者と同等に事業型NPO法人を支援できるように、都道府県との調整や、NPO支援センターとの役割分担について、国が方向性を示すよう検討することが必要である。

加えて、小規模事業者経営改善資金融資制度(マル経融資)の対象に事業型NPO法人にすることで、商工会・商工会議所などが経営・金融に関する指導から融資まで、ワンストップで効率的に支援が行えるようになることを踏まえ、検討することが必要である。

### (2) 支援手法の確立

既存の中小企業支援機関には、地域課題解決型事業のような先進的な取り組みに対する知見や、NPO法人特有の会計や税制などのスキルが蓄積されていないことから、支援に必要な体制の整備とノウハウの習得をどのように支援していくか検討をする必要がある。

## 7. 組織面の課題

事業者のヒアリングや研究会を通じて、NPO法人を選択した創業者の多くが、ミッションへの思い入れからNPO法人という法人形態を選択している。そのため、法人形態の違いによる金融機関や行政の支援制度における取扱いの違いにとまどう事業者が多い。

特に、NPO法人に限らず、他の非営利法人形態においても、内部留保や残余財産の扱いを厳しく制限されていることから、法制度上、非営利法人から営利法人へ移行することは不可能である。

## 8. 組織面において求められる支援

NPO法人は、法制度上、他の非営利法人又は営利法人への移行はできないことから、まずは、創業段階において、法人形態の違い、営利と非営利の違いについて周知していくことが必要である。

その上で、同じ非営利法人間での合併等を行うに当たっての課題について検討を深めることが重要である。

## おわりに

中小企業政策の対象については、中小企業基本法に「おおむね」の範囲を定め、個別の施策(各法)において、その施策の対象範囲を定めるという方式を採っており、原則として営利企業とする一方、中小企業信用保険制度においては、医療法人が対象とされているように、個別の施策において非営利法人も一部対象としてきたところ。

このように、中小企業政策は、時代の流れとともに変化する社会、経済、法人及びその事業活動の実態を捉え、その変化に柔軟に対応して施策を講じてきたところ。今般、中小企業政策を更に一歩進める観点から本研究会を開催し、NPO法人の位置付けを検討するにあたっての論点整理を行った。

この論点整理を踏まえ、中小企業庁をはじめ関係者がさらに議論を深め、限られた政策財源の中、より効果的な施策の実現に向けて具体的な検討がなされることが重要である。

加えて、非営利法人については、NPO法人のみならず社会福祉法人や医療法人など多くの法人形態が存在する。特に、平成20年12月1日から施行された一般社団法人及び一般財団法人に関する法律に基づく一般社団法人の設立は、公益法人制度改革における旧公益法人・特例民法法人の移行に伴う影響も多分に含まれるが、その設立の容易さから近年急速に増加していることもあり、今回の論点整理を一つのきっかけとして、今後、中小企業政策の対象としてこれらの新たな非営利法人の位置づけについても検討していくことが必要と考えられる。

最後に、こうしたNPO法人の支援として、就職先として魅力を高めるためのキャリアパスの構築、官民との人材交流の促進、大企業における就業規則の見直しによる兼業・副業の促進、大企業のCSR部門との連携なども期待されるところであり、関係省庁による積極的な取り組みが図られることにより、中小企業政策と相まってさらなる政策的効果が発揮されることが期待される。