

ISFJ2024

政策フォーラム発表論文

下請け化する NPO 法人の要因分析¹ ～NPO 法人がより活躍する社会の実現を目指して～

新潟大学
小川顕正研究会
金融・財政

佐藤瑠威
伊藤誠
大場友希奈
川野由歩
長澤日和
八木美輝

2024 年 11 月

¹ 本稿は、2024 年 11 月 30 日、12 月 1 日に開催される ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2024」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

【現状分析・問題意識】

第1章では、NPO法人の役割と諸問題について述べている。NPO法人は行政では満たすことが難しい社会的なニーズに応えることや、ビジネス化に適さない事業を遂行することが期待されており、実際にNPO法人が多様なニーズに対応している事例も存在する。その一方で、NPO法人は資金面や人材面における課題を抱えている。2023年における、日本のNPO法人の約40%が総収入500万円以下であるほか、認証法人において寄付金が0円の団体が半数以上を占めており、資金調達に課題を抱えている。人材面では、資金不足によって適切な賃金の支払い能力が不足した結果、人材雇用が困難になることや高齢化による後継者不足などの課題を抱えており、NPO法人にまつわる問題は深刻である。

上記のような課題を補う形で、NPO法人と政府との協働が実施されている。しかし、協働の中で公的資金に依存し、団体の使命に合わない事業でも受託することで、NPO法人が政府の下請けとなる問題が生じている。下請け化とは、田中(2006)にて「行政が権限を握ったまま業務を外部に委託し、それを受託する側は委託条件に不満を感じてもそれを断ることが出来ない状態にあること」である。NPO法人が下請け化することによって、受託事業に時間を費やすことになり、会費・寄付金・自主事業収入といった内発的な資金が集めづらくなる。その結果、NPO法人が持つ創意工夫力や社会変革力が失われてしまい、本来提供されるサービスが提供されない可能性がある。ヒアリング調査では、助成金に関する新たな資金源である休眠預金が団体の支援事業に役立てられていることが明らかになった。

以上を踏まえ、本稿では、「政府の下請け化したNPO法人が存在し、本来提供されるはずの正の外部性を持つサービスが提供されなくなっていること」を問題意識とする。この問題に取り組むことで、NPO法人の下請け化の解消を目指す。

【先行研究・本稿の位置づけ】

第2章では、NPO法人の財源に関する先行研究と政府との協働に関する先行研究のレビューを通じて本研究の位置づけを明らかにしている。財源の多様化がNPOの自立性に影響を与える影響の分析や、事業委託がNPOに与える影響を定量分析した研究は存在するが、下請け化の要因について定量的に明らかにしている研究はない。これを踏まえて、本稿の新規性を3点示す。1つ目は、財務データを用いて下請け化の要因分析を行っている点。2つ目は、パネルデータを用いて下請け化に関する分析を行っている点。3つ目は、田中(2006)で定性的に示されている、下請け化したNPOの特徴を定量データで再現した変数を複数用いて、多面的に下請け化について分析を行った点である。

【理論・分析】

第3章では、下請け化するNPO法人の要因の定量分析を行っている。2019年から2023年までの保健・医療・福祉分野のNPO法人の公的資金や自主財源、NPO法人を取り巻く社会的要因がNPO法人の下請け化に与える影響を明らかにするために、固定効果モデルによるパネルデータ分析を行った。

分析の結果、(1) 公的資金はNPO法人の下請け化を促進する(2) 各都道府県の人口はNPO法人の下請け化に促進する(3) 会費収入・自主事業収入・1人あたり実質医療費・資金分配事業数・団体の収入規模・助成金はNPO法人の下請け化を改善する(4) 団体の収入規模が

大きくなるほど、NPO 法人の下請け化が改善する、の 4 点が明らかになった。

【政策提言】

第 4 章では、現状分析や分析結果、ヒアリング調査を基に次の政策を提言する。

【政策提言 I NPO 法人の自立を促す補助金制度の導入】

【政策提言 II-i 資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定】

【政策提言 II-ii 特別実行団体の監視による新たな補助金制度の長期的運用】

政策提言 I では、下請け化しない NPO 法人の特徴に当てはまる団体を対象に、NPO 法人が受け取る補助金の 50%を団体の自立に必要な活動に充てることが出来る補助金制度を導入する。政策提言 II-i では、資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定制度を提言する。政策提言 II-ii では、特別実行団体が新たな補助金制度を活用する団体を監視し、それをもとに政府が健全な補助金運用を行う制度を提言した。これらの政策提言を通じて、NPO 法人の下請け化の問題の解決に貢献し、「多様で活発な市民活動の促進」というビジョンが実現されることを期待する。

目次

要約	2
目次	4
はじめに	5
第1章 現状分析・問題意識.....	6
第1節 現状と問題の概観	6
第1項 NP0 法人の存在意義と活躍.....	6
第2項 NP0 法人が抱える問題の概観.....	8
第2節 NP0 法人への公的資金の拠出の是非に関する理論.....	16
第3節 ヒアリング調査の実施	18
第4節 問題意識	21
第2章 先行研究及び本稿の位置づけ.....	22
第1節 先行研究	22
第1項 NP0 の自立性と財源に関する先行研究.....	22
第2項 NP0 と行政の協働に関する先行研究.....	22
第2節 本稿の新規性	23
第3章 理論・分析.....	25
第1節 分析の概要	25
第2節 3つの下請け化の指標を用いた分析.....	25
第1項 検証仮説	25
第2項 分析の枠組み	25
第3項 変数の選択とデータ	27
第4項 分析結果	32
第4章 政策提言.....	36
第1節 政策提言の方向性	36
第2節 政策提言	37
第1項 政策提言Ⅰ NP0 法人の自立を促す補助金制度の導入	37
第2項 政策提言Ⅱ-i 資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の 認定	40
第3項 政策提言Ⅱ-ii 特別実行団体の監視による新たな補助金制度の長期的運 用	42
第3節 政策提言のまとめ	44
第5章 おわりに.....	45
先行研究・参考文献.....	46

はじめに

NPO 法人は様々な分野で、社会の多様化したニーズに応える重要な役割を果たすことが期待されている。経済学上においても、NPO の存在意義について議論されている。Weisbrod(1988)では、政府によるサービスの供給は、平均的な選好を持つ中位投票者のニーズに応じて決まるため、中位投票者とは異なる選好を持つ消費者には十分なサービスを供給できない。この状況を「政府の失敗」とし、NPO は政府が対応できないサービスを供給すること、つまり政府の失敗を補うことで、その役割を果たしている。Salamon(1997)は、NPO が問題に対処し、政府は NPO の弱点、すなわち「ボランタリーの失敗」に対して補完的な役割を果たすべきであると主張する。「ボランタリーの失敗」として挙げられるのは、①NPO の不十分性②NPO の偏重性③NPO の温情主義④NPO の専門性の欠如の 4 点である。日本国内でも、NPO 法人は多くの場面で活躍をしている。

その一方で、多くの NPO 法人は財政的基盤が脆弱であることや人材不足等の問題を抱えている。政府と NPO 法人は協働の一環として、NPO 法人に対して補助金の支給や業務委託を依頼するなどの取組を行っている場合がある。しかし、会費や寄付金、自主事業収益が少ないことによって、まとまった財源を公的資金から獲得する動機が生じ、NPO 法人が行政の下請けの団体と化してしまう場合も存在する。NPO 法人が行政の下請けとなった場合、NPO 法人の持つ社会的使命や創意工夫力、社会変革力が失われ、NPO 法人が本来実現すべき姿が損なわれる可能性がある。

NPO 法人と行政の協働に関する研究はある程度の蓄積がある一方で、客観的な財務指標を用いた分析や、下請け化について定性的に議論している田中(2006)の中で取り上げられている下請け化した NPO 法人の特徴を定量的に分析した研究は現在まで行われていない。

そこで、本研究では、田中(2006)の下請け化した NPO の特徴の一部を、NPO 法人が公開する活動報告書や財務諸表から定量的に示したうえで、NPO 法人が下請け化する要因について明らかにしたうえで、下請け化の解決に向けた政策を提言することで、多様で活発な市民活動の促進の実現を目指す。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 現状と問題の概観

第1項 NPO 法人の存在意義と活躍

特定非営利活動促進法（NPO 法）が施行されてから 26 年が経過し、現在の NPO 法人数は 5 万団体以上にのぼる。NPO 法人とは非営利組織であり「利益を分配しない」団体である。

澤村ほか（2017）によると NPO は何らかの「実現したい目標」つまり「ミッション」のためにつくられ活動するという²。島田（2005）は NPO にとってミッションとは組織の生命であり、ミッションに従って意思決定と行動を決めていくことが基盤になる。NPO はそれぞれに独自のミッションを持つが、根本的なところでは人間や社会の公益に貢献し、人間の自由を実現しようとする理念につながるものであることが期待されるとしている³。つまり NPO 法人がミッション達成に向けて活動することで、組織の利益だけでなく社会全体の利益につながり、「豊かな市民社会⁴」実現に寄与すると考えられる。

具体的には、次のような NPO 法人が存在し活動している（以下は筆者らが行ったヒアリング⁵調査による）。

①NPO 法人身寄りなし問題研究会では、身寄りなし問題を抱える人々の支援だけでなく、様々な社会課題の発信を行うことで社会の仕組みにある課題に取り組んでいる。ヒアリングの中で須貝氏は「行政では動くことが難しいことも NPO なら動くことができる」と述べている。

②NPO 法人まちづくり学校では、まちづくり講座やワークショップなどを通して、地域自らが住民間の繋がり創出し、各地域の特性に応じた魅力を再発見するなど、自走する地域づくりを行う力を養うことで資源の有効活用や波及効果を生み出す役割を果たしている。ヒアリングの中で横尾氏は「NPO の活動はみんなの思いを大切にしながら形にできる方法の一つである」と述べている。

③認定特定非営利活動法人⁶杜の伝言板ゆるるでは、NPO 法人や個人が互いに協力し合い、効果的な取り組みを行うためのサポートを行っており、地域の市民社会活動の促進を担う役割を果たしている。その結果、社会全体のコミュニティ強化が促進され、行政による施策がより効果的に実施されるようになる。ヒアリングの中で大久保氏は「サービスの提供だけでなく、問題の根幹を解決することが重要である」と述べており、社会課題の根本的な問題に取り組むことができる存在であると考えられる。

以上の事例のように、それぞれの NPO 法人が組織だけでなく社会全体で実現したい目標に向かって活動していることに NPO 法人としての存在意義があると考えられる。

² 澤村明、田中敬文、黒田かをり、西田優子（2017）「はじめての NPO 論」p.123-124

³ 島田恒（2005）「NPO という生き方」p.26-27

⁴ 個人による自発的な協力関係。よりよい社会を作るといった共通の目的のために個人が個人の資格で自発的に協力する幅広い社会関係のこと。

⁵ 2024 年 6 月 21 日、2024 年 7 月 3 日、2024 年 10 月 16 日 ヒアリング調査実施

⁶ （認定 NPO 法人）NPO 法人の中でも特に公共性や公益性が高いと認められた団体。この認定を受けることで、寄付を促進しやすくなる。

表 1 ヒアリング調査を実施した NPO 法人

団体名	NPO 法人 身寄りなし問題研究会	特定非営利活動法人 まちづくり学校	認定特定非営利活動法人 杜の伝言板ゆるる
設立認証年別日	2022 年 12 月 15 日	2001 年 1 月 25 日	2003 年 3 月 24 日
所在地	新潟県新潟市	新潟県新潟市	宮城県仙台市
活動分野	保健・医療・福祉/社会教育/ /まちづくり/人権・平和/連 絡・助言・援助	保健・医療・福祉/社会教育/ まちづくり/観光/農山漁村・ 中間地域/学術・文化・芸術・ スポーツ/環境の保全/災害援 助/地域安全/人権・平和/国際 協力/男女平等参画社会/子ど もの健全育成/情報化社会/経 済活動の活性化/職業能力・雇 用機会/連絡・助言・援助	連絡、助言、援助
目的	高齢者、障害者を含む身寄 りがない方々及び社会的に 孤立した方々に対して、互 助、親睦及び支援に関する 事業を行い、身寄りがない 方々等を排除したり差別し たりすることのない社会を 造り、もって、社会の福祉 の増進に寄与すること。	保健・医療・福祉/社会教育/ まちづくり/観光/農山漁村・ 中間地域/学術・文化・芸術・ スポーツ/環境の保全/災害援 助/地域安全/人権・平和/国際 協力/男女平等参画社会/子ど もの健全育成/情報化社会/経 済活動の活性化/職業能力・雇 用機会/連絡・助言・援助	豊かで住みよい地域づく りの実現のために、宮城 県を中心としたボランテ ィア及び NPO 活動に関わ る情報の収集及び提供を 主軸に、NPO やボランテ ィア団体等が活動しやす い環境づくりと、地域の 人がボランティアに参加 しやすい環境づくりに寄 与すること。
活動内容（一部抜粋）	・講師派遣 ・互助事業	・人材育成 ・まちあるき	・NPO、市民、行政、企 業をつなぐ活動 ・NPO の活動の場づくり
概要	・社会的に孤立した方が相 互に支え合うための組織づ くりを行い、会員同士の親 睦・交流・困った時の助け 合いなどができるよう備え る ・「身寄り」問題の理解・ 解決を目的にする講座への 研究会理事やサポーターな どによる講師派遣を行う	・その地域ならではの様々 な資源に気付く視点やそれ を磨いて活用する力、技術 に関する育成を行う ・地元の方やゆかりのある 方々をガイドに招き、新潟 県内の町を中心に様々な視 点でまちを見直すことで魅 力の再発見などを促す	・県内の NPO が申請でき る助成金情報等を発信 ・助成金事業の事務局 ・NPO の活動を推進する 場を提供 ・NPO スタッフの学習機 会づくり

内閣府 NPO ホームページ「NPO 法人ポータルサイト」、
認定特例非営利活動法人杜の伝言板ゆるるホームページ「団体概要」、
NPO 法人身寄りなし問題研究会ホームページ「活動内容案内」、
特定非営利活動法人まちづくり学校ホームページ「団体概要」より筆者作成

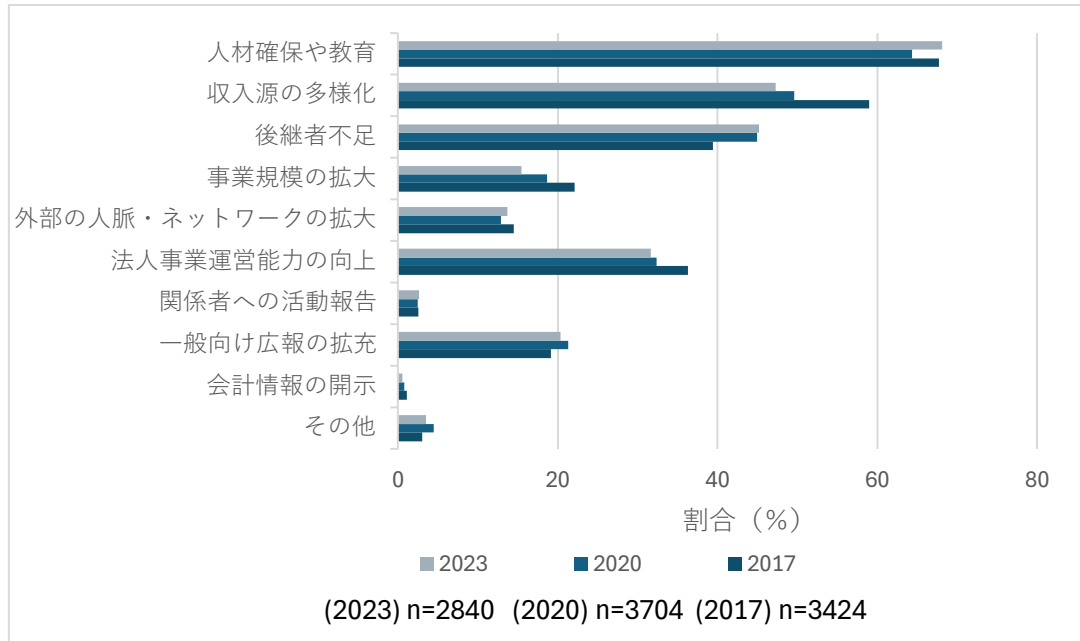
第2項 NPO 法人が抱える問題の概観

第1項ではNPO法人の存在意義について述べた。ここでは日本のNPO法人の抱える課題について見ていく。

(1) 日本のNPO法人の抱える課題

図1はNPO法人が活動上抱えている課題についてのグラフである。2017年から2023年にかけて、NPO法人は「人材確保や教育」「収入源の多様化」「後継者不足」を課題と挙げており、資金面・人材面での課題を抱えている法人が多い。

図1 NPO 法人が活動上抱える課題



内閣府（2017）「平成29年度特定非営利活動法人に関する実態調査」、
 内閣府（2020）「令和2年度特定非営利活動法人に関する実態調査」、
 内閣府（2023）「令和5年度特定非営利活動法人に関する実態調査」より筆者作成

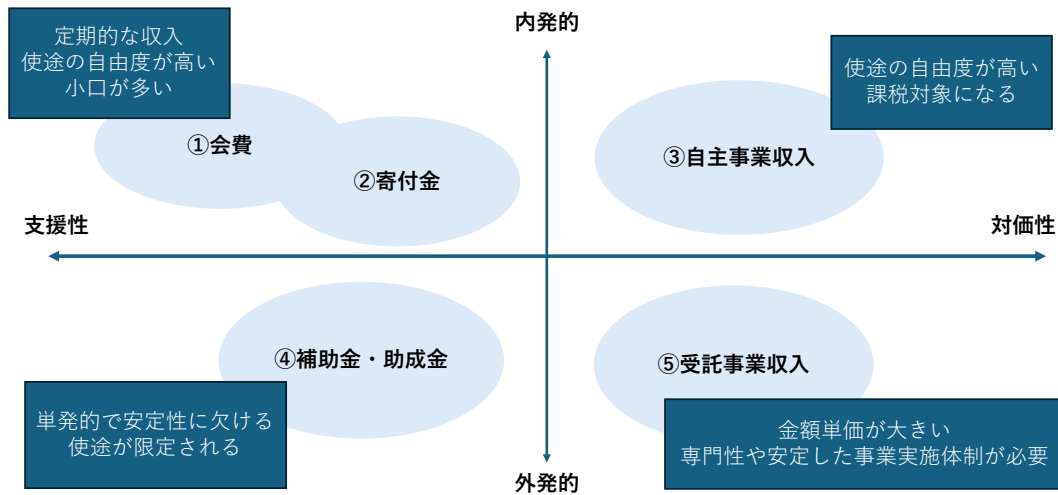
(2) NPO 法人の資金源と収入規模

前述の通り、NPO法人は資金面・人材面で課題がある。ここではNPO法人の資金源と収入規模について見ていく。

NPO法人の資金調達は以下のような5つの財源から構成されている。すなわち、①会費②寄付金③自主事業収入④補助金・助成金⑤受託事業収入である。図2は5つの資金源を図示したものである。NPO法人の5つの収入源のうち「①会費」「②寄付金」「③自主事業収入」は自前で調達する内発的な収入源であり、「④補助金」「⑤受託事業収入」「⑥助成金」は外部から調達する外発的な収入源となる。また、「①会費」「②寄付金」「④補助金」「⑥助成金」は団体への支援性の要素が高く、「③自主事業収入」「⑤受託事業収入」は対価を伴う活動による収入となる（図2）。日本NPOセンター（2016）はこれらの財源をバランスよく獲得することが理想であり、安定的である会費や自主事業収入に一定程度の目途がないまま、変動性の大きい助成金、受託事業収入に頼りすぎている場合、

収入が途切れた途端に、組織自体が立ち行かなくなるとしている⁷。また、跡田（2005）は、資金のバランスの目標値として3分の1ルールを挙げている。NPO法人の活動には「自主事業収入」「補助金・助成金」「寄付金」という3つの要素が欠かせない。この3つの要素が資金源の3分の1ずつとなることで団体が長く存続できるとしている⁸。また、石田（2007）は多様な財源から資金を獲得することが重要な影響を与えるとしている⁹。以上のことから、NPO法人は多様な財源を持ち、それらをバランスよく保つことが重要である。

図2 NPO法人の資金源と特徴



日本 NPO センター (2012) 「見通す 5 つの力 組織の財源のあり方と資金管理」
より筆者作成

次に NPO 法人の収入規模について確認する。図 3 は特定非営利活動による総収入を示したものである。田中（2006）によると、500 万円は常勤職員を 1 名雇用できるかどうかの目安になるとしている¹⁰。内閣府（2023）によると、認定・特例認定法人¹¹、認証法人¹²を合わせた全体の約 40% が総収入 500 万円以下・約 50% が総収入 1000 万円以下の団体とな

⁷ 日本 NPO センター（2012）「見通す 5 つの力 組織の財源のあり方と資金管理」p.38-40 より

⁸ 跡田直澄（2005）「利益が上がる NPO の経済学」p.42-45 より

⁹ 石田祐（2007）「財源の多様性と団体の自立性—行政委託事業収入が与える影響を中心に」p.115-156 より

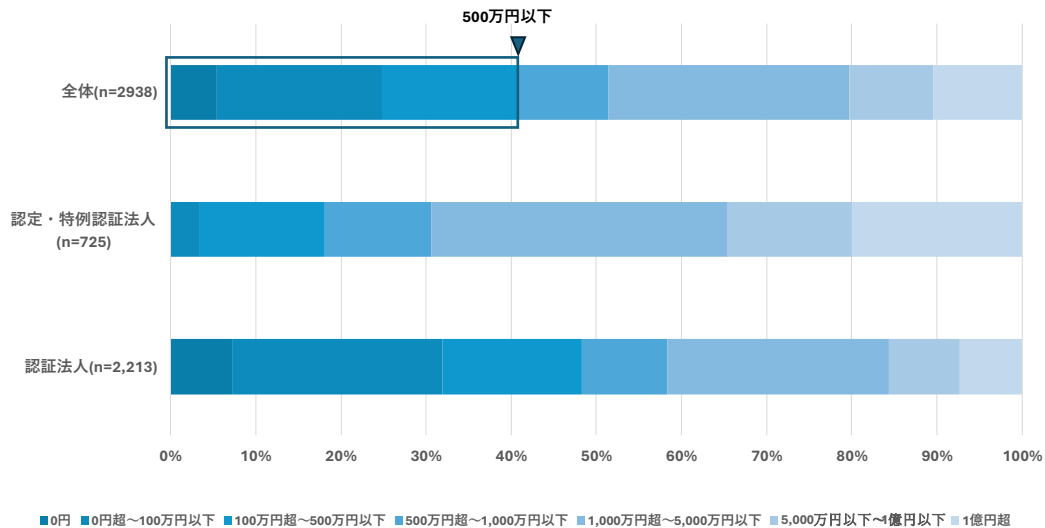
¹⁰ 田中弥生（2006）「NPO が自立する日 行政の下請け化に未来はない」p.52

¹¹ 認定 NPO 法人と特例認定 NPO 法人のこと。どちらも税制優遇措置を受けることができる法人。税制優遇措置とは寄付者が法人に対して寄付を行った場合、納税額を軽減することができる制度。そのため、NPO 法人への寄付を促すことが期待されている。認定 NPO 法人と特例認定 NPO 法人は認定基準が異なる。認定 NPO 法人は 8 つの基準を全て満たす必要があるが、特例認定 NPO 法人はパブリックサポートテスト以外の 7 つの要件を満たすことで認定を受けることができる。パブリックサポートテストとは NPO 法人が広く市民から支援を受けているかを判断するための基準である。

¹² 特定非営利活動法人（NPO 法人）を設立するために、所轄庁（都道府県や指定都市）から認証を受けた法人のこと。設立後は定期的に事業報告書や活動計算書を所轄庁に提出し、活動の透明性を確保する義務がある。

っており¹³、常勤職員を1名雇用することも困難な小規模団体が半数近いことが分かる。以上より、NPO 法人の財政基盤が脆弱であり資金不足になっていることが分かる。

図 3 特定非営利活動による総収入の割合



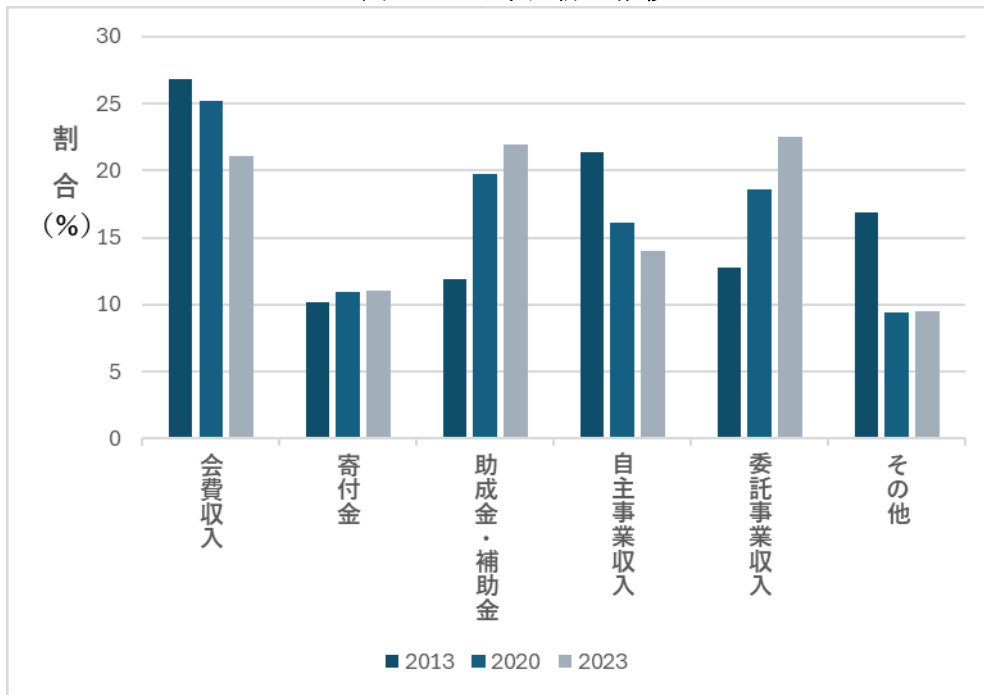
内閣府（2023）「令和5年度特定非営利活動法人に関する実態調査」より筆者作成

(3) NPO 法人の主な収入源の推移

図4はNPO法人の主な収入源の推移を示したグラフである。助成金・補助金、委託事業収入を主としているNPO法人は増加傾向にあり、会費・自主事業収入は減少傾向にある。また、2023年度の補助金・助成金のうち80%、委託事業収入のうち90%が政府からのものであることから、内発的資金を主な収入とすることが難しく、公的資金による外発的資金への依存が強まっていることが分かる。

¹³ 内閣府（2023）「令和5年度特定非営利活動法人に関する実態調査」p.28より

図 4 主な収入源の推移



内閣府（2013）「平成 25 年 特定非
営利活動法人に関する実態調査」、

内閣府（2020）「令和 2 年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」、

内閣府（2023）「令和 5 年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」より筆者作成

(4) 寄付金不足

NPO 法人は多様な資金源のバランスを保つことが重要であるものの、NPO 法人への寄付金は集まらない傾向にある。ここでは寄付金不足の現状について見ていく。

坂本（2022）は「寄付金の重要性様々な社会課題を解決していくうえで、寄付は重要な原動力となる。いうまでもなく、寄付は被災者や難民などのニーズを必要とする人々に直接的な支援を届ける手段としてきわめて重要である。加えて、社会的ニーズに応えるために継続的に社会貢献活動を行う非営利組織を支える資金源としても、寄付はとても重要である。しかしながら、日本では積極的に寄付を行う者は現状では少ない。日本において欧米諸国のような豊かな寄付文化が存在している、とはいいい難い状況にある。」と、寄付金の重要性と日本における寄付市場の規模の小ささについて述べている¹⁴。

NPO 法人の寄付金不足は NPO 法が施行された当初から問題視されていた。そこで、政府は 2001 年に NPO 法人の寄付を促進することを目的に、税制優遇措置制度を導入した。認定特定非営利活動法人制度（認定 NPO 法人制度）は NPO 法人への寄付を促し、NPO 法人の活動を支援することを目的として設けられた制度である。認定 NPO 法人とは税制上の優遇措置を受けることができる法人のことを指す。優遇措置の内容は、個人及び法人が認定 NPO 法

¹⁴ 坂本治也（2022）「なぜ日本人は寄付をしないのか」より

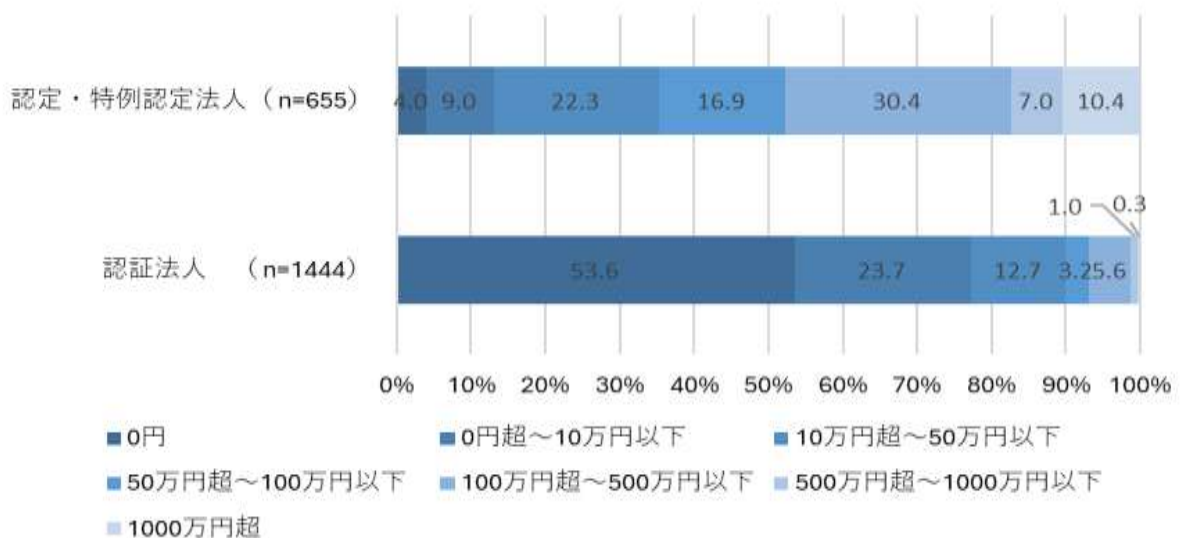
人等に寄付を行った場合、税制上の優遇が適用されるというものである。具体的には以下の通りである。

- ① 個人が認定 NPO 法人に寄付をした場合
寄付を行った個人は確定申告をすることで所得控除もしくは税額控除を受けることができる。
- ② 法人が認定 NPO 法人に寄付をした場合
寄付を行った法人は一般寄付金の損金算入限度額とは別に損金算入が認められる。

しかし、現状では多くの NPO 法人が寄付集めに苦労している。2024 年 8 月時点で、税制優遇を受けられる認定 NPO 法人は全体の 2.6%であり、依然として少ない傾向にある。また、筆者らが実施したヒアリング調査において、大久保氏は「寄付金は集まらない財源である」と述べている。

図 5 は NPO 法人への個人寄付合計金額を示したものである。税制優遇措置を受けられる認定・特例認定 NPO 法人に比べ、優遇措置を受けられない認証法人では寄付金の合計金額が小さい傾向が見られる。特に、認証法人のうち、個人寄付の合計額が 0 円と回答した団体は全体の 53.6%にのぼり、半数以上が個人からの寄付金を集められていない状況である。

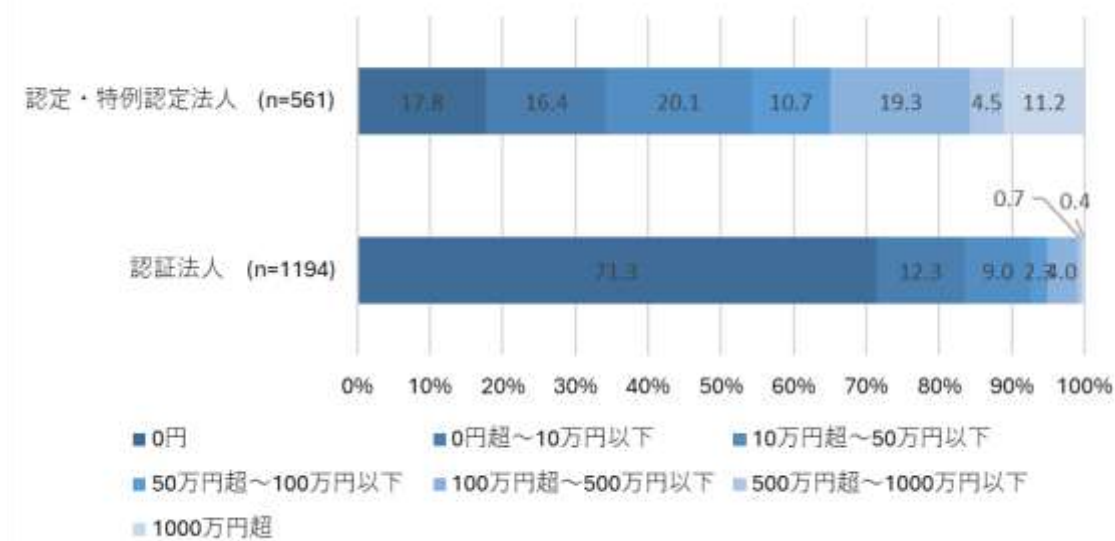
図 5 個人寄付合計額



内閣府（2023）「令和 5 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」より筆者作成

図 6 は NPO 法人への法人寄付合計金額を示したものであるが、法人寄付についても同様に、認定・特例認定 NPO 法人に比べて認証法人の合計金額は小さい傾向にある。特に、認証法人のうち、法人寄付の合計額が 0 円と回答した団体は 71.3%であり、多くの団体が法人からの寄付を集められていない状況である。

図 6 法人寄付合計額



内閣府（2023）「令和5年度特定非営利活動法人に関する実態調査」より筆者作成

(5) 人材面での課題

前述では、2017年から2023年にかけて多くのNPO法人が人材面での課題に直面していることについて触れた。内閣府（2013）はNPO等が自立して活動していくために資金調達等のノウハウを備えた人材が必要であるものの、現状ではこれらのノウハウを備えた人材は少ないと指摘している¹⁵。また、田中（2006）によれば、新規の採用・既存職員の給与支払いを維持するために、NPO法人はまとまった資金源として、行政からの業務委託に依存するようになる状況が指摘されている¹⁶。資金不足が生じると適切な賃金の支払いが難しくなり、人材確保が困難となる。人材不足のために資金調達の人員やノウハウが欠如し、活動が縮小することで、さらに資金調達が困難になる。このように、人材不足と資金不足は相互に影響を及ぼし合い、その循環が組織基盤の脆弱性を一層深める要因となっている。

(6) 政府による下請け化

資金面・人材面の課題を抱えたNPO法人が公的資金に依存することで、NPO法人が行政の安価な下請け先と化していることが問題視されている。本稿における「下請け化」とは田中（2006）の定義をもとに、「行政が権限を握ったまま業務を外部に委託し、それを受託する側は委託条件に不満を感じてもそれを断ることができない状態にあること¹⁷」とする。下請け化の現状については、朝日新聞2023年1月17日の記事で石田氏¹⁸が「社会のNPOへの理解が十分でないなか、資金も人手も不足し、成長の道筋がないまま行政からの

¹⁵ 内閣府（2013）「人材面の課題の解決に向けて」p.1より

¹⁶ 田中弥生（2006）「NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない」p.84-86より

¹⁷ 田中弥生（2006）「NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない」p.109より

¹⁸ 石田祐 日本NPO学会会長 関西学院大学教授（2024/11/01現在）

委託に頼り続けて下請け化になる。そんな負のスパイラルに陥っている面がある¹⁹」と述べている。また、筆者らが実施したヒアリング調査では、認定 NPO 法人杜の伝言板ゆるるの大久保氏が「2005 年頃から NPO の下請け化問題により NPO の存在が揺らぎ始めている。」と指摘している。日本 NPO センターもホームページで「『協働』の名のもとに NPO が行政の事業の下請け団体化している場合がある²⁰」と述べている。以上のことから、一部の NPO 法人は行政の下請け化が進んでいると考えられる。

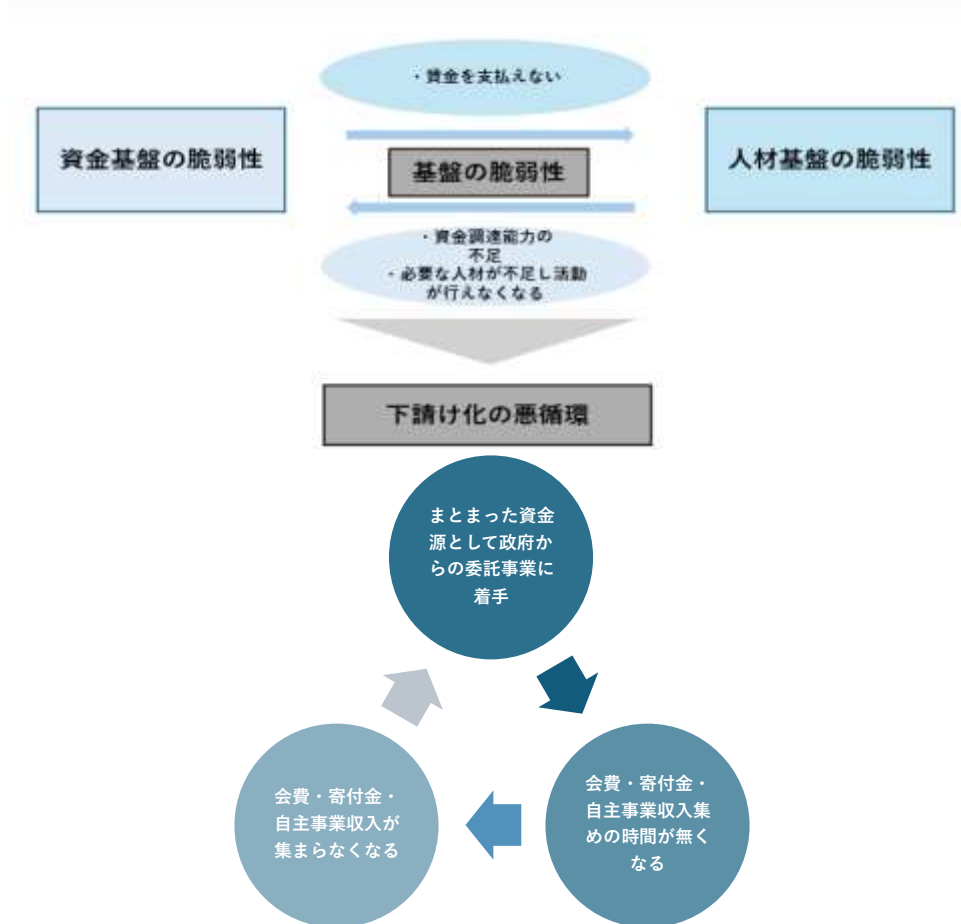
図 7 は NPO 法人の資金・人材面での問題と下請け化との関係を示した図である。田中（2006）では「NPO 法人が委託を受ける課程で下請け化する²¹」と指摘しており、繰り返し政府からの委託を受けるうちに下請け化の構造に陥っていくと考えられる。会費・寄付金・自主事業収入が集まらず、財政的に不安定になることでまとまった資金源として政府からの委託事業に着手する。そして委託事業に時間を使うため、会費・寄付金・自主事業収入集めに時間を割けなくなる。その結果、会費・寄付金・自主事業収入が集まらなくなる。こうして、再び資金不足に陥った NPO 法人はまとまった資金源として政府からの委託事業に着手するという下請け化の悪循環に陥っている。

¹⁹ 朝日新聞（2023/1/17）「未来の支え手 どう確保」 p.2 より

²⁰ 日本 NPO センター「行政と協働する NPO の 8 つの姿勢」（2024/10/27 閲覧）より
<https://www.jnpoc.ne.jp/activity/npo-supporter/to-know/8-postures/>

²¹ 田中弥生（2006）「NPO が自立する日 行政の下請け化に未来はない」 p.80-82 より

図 74 NPO 法人の抱える諸問題と下請け化の関係



田中弥生（2006）「NPO が自立する日 行政の下請け化に未来はない」
より筆者作成

では、下請け化し、悪循環に陥った NPO 法人にはどのような特徴があるのだろうか。田中（2006）は、ヒアリングにもとづく事例調査やアンケート調査などから、下請け化した NPO の特徴として以下の 7 つを挙げている。

【下請け化した NPO の 7 つの特徴】

- ① 社会的使命よりも雇用の確保、組織の存続目的が上位に位置する。
- ② 自主事業よりも委託事業により多くの時間と人材を投入する。
- ③ 委託事業以外に新規事業を開拓しなくなっていく。新たなニーズの発見が減る。
- ④ 寄付を集めなくなる。
- ⑤ 資金源を過度に委託事業に求める。
- ⑥ ボランティアが徐々に疎外されている。あるいは辞めている。
- ⑦ ガバナンスが弱い。規律要件が十分に整っておらず、実質的に組織の方向性を定める理事の役割について、あらかじめ組織内の正式合意事項として共有されていない

い。また、理事の時間の多くが行政との交渉に投じられるようになり、理事の役割である組織のチェック機能が行政からの委託事業やコンプライアンスを守るための機能になっている。

下請け化が進むことで、NPO 法人の持つ本来の創意工夫力や社会変革力が失われてしまうため、NPO 法人は市民からの寄付や会費といった民間の資金調達を中心にする事で、行政依存から脱却し、行政からの自立²²を目指すべきだと田中は主張している。

また、藤井（1999）は、社会的使命を「社会全体の利益を追求し、現場での人々のニーズの相互作用から生まれるもの。組織成員自身の価値観や理念と結びつき、成員のアイデンティティにまで深くコミットした、かつ具体的な組織目標の前提となるビジョン」とし、こうした社会的使命は NPO の極めて重要な要素であると主張している。そして、社会的使命が下請け化によって駆逐されたとき、それは NPO としての死を意味すると述べている²³。

第 2 節 NPO 法人への公的資金の抛出の是非に関する理論

第 1 節では、NPO 法人はミッションに基づき自発的に課題解決に取り組む重要な存在であるが、行政の下請け化によってミッションを見失い、本来の創意工夫力や社会変革力を失う事例を述べた。また、下請け化した NPO の特徴についても確認した。

では、公的資金が NPO 法人に与えられることは望ましくないのだろうか。先行研究には、公的資金を NPO 法人に与えることに対する批判的視点と肯定的視点の双方が存在し、それぞれの理論的根拠が示されている。それぞれの議論の内容については表 2 に示した通りである。

NPO 法人の存在意義を「政府の失敗」の観点から捉える Weisbrod(1988)は、NPO に補助金を与えることについて慎重に考慮されるべきであると主張している。NPO 法人への補助金提供がその独立性を侵害し、本来の役割や効率性を損なうリスクがあると指摘している。補助金の影響で NPO 法人が政府や市場のニーズに過度に依存し、主体的な活動が制約されると、社会のニーズへの敏感さを失い、公益追求から遠ざかる可能性が高まる。また、補助金が非効率的な行動や制度の悪用、不正利用を誘発し、非営利セクター全体の信頼性を損ねる要因にもなりかねないため、NPO 法人への補助金提供は慎重に検討されるべきで、NPO が自由な活動を通じて社会に貢献できる体制の維持が望ましいとしている²⁴。

一方、NPO 法人が社会問題に対応し、政府が NPO の弱点を補完すべきであると論じる Salamon(1995)は、NPO への公的資金支出の必要性を説いている。「ボランティアの失敗」の①NPO の不十分性について、共同財の供給において自発的な寄付だけでは十分な資金が確保できないと述べている。人々には負担を他の人に委ねようとする「フリーライダー」のインセンティブが存在し、これによって社会全体で最適な資源を確保することが難しく

²² 田中（2006）は自立を、NPO 法人の行政委託事業の内容が団体のミッションや目的と不一致である際に、受託を断ることができることと定義している。

²³ 藤井敦史（1999）「NPO 概念の再検討：社会的使命を軸とした NPO 把握－市民事業組織の構想－」より

²⁴ Weisbrod, B. (1988) 「The Nonprofit Economy」より

なるため、NPO が安定して十分な活動を行うためには、NPO への政府支出が重要であると結論づけている²⁵。

さらに、日本国内の量的データを用いた実証研究では、公的資金が NPO 法人の活動に良い影響を与える場合もあることが示されている。

坂本（2012）は、NPO 法人が行政に依存することが必ずしもその政治行動の阻害要因とはならず、むしろ促進要因になる可能性を示唆している²⁶。また、坂本（2017）は、ある一定の閾値までは、政府への財政依存度が高い組織ほどアドボガシー²⁷を行う傾向が見られることを示している²⁸。猿渡（2020）は、行政への財政依存が強まることで、行政に対する政策提言が活発化する可能性を示している²⁹。このように、公的資金が NPO 法人に一定の良い影響を与える側面も明らかである。

表 2 公的資金と NPO の関係に関する先行研究について

批判的		肯定的	
筆者（年度）	主張	筆者（年度）	主張
Weisbrod (1988)	NPO に補助金を与えることはその独立性を侵害し、本来の役割や効率性を損なうリスクがある。	Salamon (1997)	NPO は自発的な寄付だけでは十分な資金が確保できないため、NPO への政府支出が重要である。
田中 (2006)	民間の資金調達を中心にしていくことで、行政依存から脱却し、行政からの自立を目指すべきである。	坂本 (2012)	行政に対する依存度は NPO の政治行動の促進要因になっている。
		坂本 (2017)	ある一定の閾値までであれば、政府への財政依存度が高い組織ほどアドボガシーを行う傾向が見られる。
		猿渡 (2020)	行政への財政依存が強まることで、行政に対する政策提言も活発になる可能性がある。

筆者作成

しかし前述のように、公的資金への依存による下請け化が NPO 法人の自発性を損ない、本来のミッションから逸脱させる例も依然として見受けられる。こうした先行研究におけ

²⁵ Lester M. Salamon (1995) 「Partners in public service : government-nonprofit relations in the modern welfare state」より

²⁶ 辻中豊・坂本治也・山本英弘 (2012) 『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』 p.109-147 より

²⁷ 声を上げることができない人々や組織に代わって代弁・発言・擁護したり、政策提言したりすること。

²⁸ 坂本治也 (2017) 「政府への財政的依存と市民社会のアドボカシー—政府の自立性と逆 U 字型関係に着目した新しい理論枠組み—」より

²⁹ 猿渡社 (2020) 「行政との関係性に基づく NPO の組織類型」より

る定量的な実証分析は主にアドボカシー活動に焦点を当てており、下請け化した NPO の特徴を多面的に捉えるには限界がある。したがって、公的資金が NPO 法人に与える下請け化の影響を多面的に明らかにし、また公的資金以外に考えられる要因も考慮した要因分析を行うことが必要である。

以上を踏まえ、第 3 章では、複数の下請け化の指標を用いて、公的資金と社会的要因が下請け化に与える影響を明らかにし、分析結果から政策提言を行う。

第 3 節 ヒアリング調査の実施

筆者らは日本における社会課題解決のための金融手法の理解を深めるために、一般財団法人日本民間公益活動連携機構（JANPIA）鈴木均様へヒアリング調査を実施した³⁰。本節では休眠預金制度について、ヒアリング調査結果と鈴木（2024）を踏まえて示す。

（1）休眠預金活用制度の概要

国民が持っている銀行口座のなかで 10 年間出し入れのない預金を「休眠預金」という。2018 年 1 月 1 日に施行された「民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る活用に関する法律」（休眠預金等活用法）に基づき、2009 年 1 月 1 日以降 10 年以上取引が行われていない休眠預金等は政府の預金保険機構に移行され、民間公益活動の促進に助成金の一種として活用されている。毎年発生する休眠預金は約 1500 億円にのぼり、そのうち約 700 億円が民間公益活動の資金源として活用されている³¹。

鈴木（2024）は休眠預金活用の目的として、「公的制度で対応困難な社会課題の解決を図ること」「その担い手の育成と休眠預金に依存しない資金調達の環境を整備すること」を挙げ、「これらの目的達成で、民間公益部門への民間の資金と人材の流入、および事業の持続可能性の確保が効果として期待される。」と述べている³²。

図 8 では、休眠預金の活用の流れについてまとめた。日本の休眠預金制度の特徴は、指定活用団体³³の JANPIA と、JANPIA が公募選定する資金分配団体³⁴、資金分配団体が公募選定する実行団体³⁵の三層構造があり、これらの三者が対等な関係で連携し事業を進めていく点である。JANPIA は資金分配団体に対し資金助成・基盤強化・伴走支援を実施し、同様に資金分配団体も実行団体に対し資金助成と伴走支援を実施する。また、支援体系の第 2 階層に活動支援団体が存在し、支援対象団体が目指すべき姿や実現したい事項に対し、それぞれの抱える組織や活動上の課題に応じて非資金的支援を提供している。

³⁰ 2024 年 7 月 3 日 ヒアリング調査実施

³¹ 預金保険機構「休眠預金等の推移について（2023 年度末現在）」

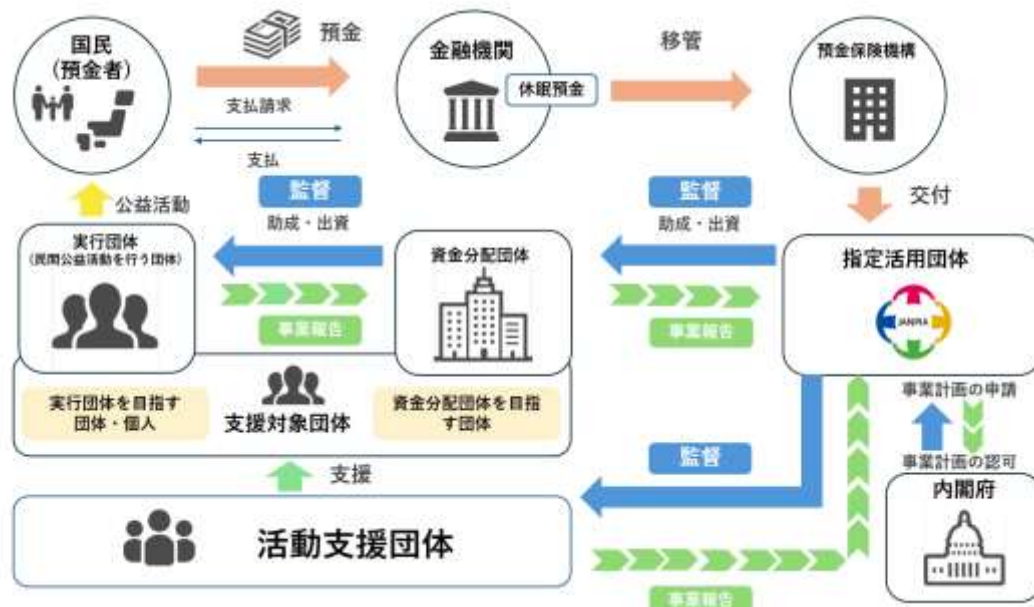
³² 鈴木均（2024）「休眠預金活用制度」（小林立明・樽本哲・若林朋子・脇坂誠也編著「社会課題解決のための金融手法と実務—寄付・助成から革新的フィランソピーへ」）p.367

³³ 預金保険機構から交付される休眠預金等を活用して、事業の実施や監督を行う団体。

³⁴ 休眠預金等に係る資金を原資として、実行団体に対し助成・出資を行う団体のこと。「包括的な支援プログラム」を企画・設計し、実行団体に対して革新的な手法による資金の助成・出資や経営・人材支援等の非資金的支援を伴走型で実施することにより、民間公益活動の自立した担い手を育成する中心的な役割を担う。

³⁵ 民間公益活動を行う団体のこと。各資金分配団体が実施する公募により、団体が選定される。

図 8 休眠預金など活用の流れ



一般財団法人 日本民間公益活動連携機構(JANPIA)ホームページより筆者作成

JANPIA では、休眠預金等活用法で定められた優先的に解決すべき 3 つの課題領域に関連し、8 つの課題テーマを設定している³⁶。ただし、それら以外の活動においても社会の諸課題の解決において多大な影響や効果が期待されるものについては申請が可能であり、現場志向の高い柔軟な設計となっている。

また、鈴木（2024）は資金分配団体の役割として以下の 7 つを挙げている。

【資金分配団体の役割】

- ① 地域・分野等ごとの実情と課題を俯瞰的かつ具体的に把握・分析し、案件の発掘・形成を積極的に行う。
- ② 社会の諸課題の効果的・効率的な解決に向け、包括的支援プログラムを企画・設計し、これに基づき公募により実行団体を選定し、資金支援を行うとともに、非資金的支援を伴走型で提供する。
- ③ 実行団体の事業の特性および発展段階をふまえて、革新的手法により資金の助成を行うこと等を通じ民間公益活動の自立した担い手の育成を図る。
- ④ 実行団体による民間公益活動が適切かつ確実に遂行されるように、実行団体に対する必要かつ適切な監督を行う。

36 (1) 子ども及び若者の支援に係る活動①経済的困窮など、家庭内に課題を抱える子どもの支援②日常生活や成長に困難を抱える子どもと若者の育成支援③社会課題の解決を担う若者の能力開発支援 (2) 日常生活又は社会生活を営む上での困難を有する者の支援に係る活動④働くことが困難な人への支援⑤孤独・孤立や社会的差別の解消に向けた支援⑥女性の経済的自立への支援 (3) 地域社会における活力の低下その他の社会的に困難な状況に直面している地域の支援に係る活動⑦地域の働く場づくりや地域活性化などの課題解決に向けた取組の支援⑧安心・安全に暮らせるコミュニティづくりへの支援

- ⑤ 民間の創意・工夫の発揮を促すように支援を行うことで、社会の諸課題を解決するための革新的手法を開発し、実用化する。
- ⑥ 実行団体に対して、現地調査を含む継続的な進捗管理および成果評価の点検・検証を実施し、その評価結果等の有効活用を促す。
- ⑦ 民間企業や金融機関等の民間資金や人材を民間公益活動に呼び込むための具体策を策定し、実施する。

これらを総じて、この事業の最大の特徴として「社会課題を特定し、その解決のための事業設計を重視していること」を挙げている³⁷。

表 3 では、補助金・助成金・休眠預金の違いについてまとめた。休眠預金活用制度では、NPO 法人の自主性・自発性を重視し、将来的な自律を目指す柔軟な包括的支援が提供されている。そのため、NPO 法人が持続的に社会課題解決を行うために有効な施策であると言える。

表 3 補助金・助成金・休眠預金の違い

種類	補助金	民間からの助成金	休眠預金
目的	国や自治体の政策目標に合った事業の補助	提供団体事業の課題意識や目的に合う事業や団体への助成	社会課題の解決・団体の自律
支援方法	資金的支援	資金的支援（一部非資金的支援を含むものもあり）	資金的支援・非資金的支援
期間	1 年	種類や提供団体により異なる	1～3 年
返済	なし	なし	なし
人件費	使用不可	種類や提供団体により異なる	使用可能

ヒアリング内容・内閣府 NPO ホームページ・CANPANFIELDS ホームページ・日本民間公益活動連携機構 (JANPIA) ホームページより筆者作成

また、ヒアリングの中で鈴木様は以下の点についても述べていた。

- ・休眠預金は国民の財産である以上、国民への説明責任を果たし信頼を構築することが重要である。このため、ガバナンスとコンプライアンスの整備に取り組んでいる。
- ・休眠預金を活用する全団体が社会的インパクト評価³⁸を実施し、成果と活動の可視化を行っている。また、情報公開を徹底している。

³⁷ 鈴木均（2024）「休眠預金活用制度」（小林立明・樽本哲・若林朋子・脇坂誠也編著「社会課題解決のための金融手法と実務—寄付・助成から革新的フィランソロピーへ」）p.370

³⁸ 短期・長期の変化を含め、当該事業や活動の結果として生じた社会的・環境的な「変化」や「便益」などの「アウトカム（短期・中期・長期）」を、定量的・定性的に把握し、当該事業や活動に価値判断を加えること。「インプット」「活動」「アウトプット」から「アウトカム（短期・中期・長期）」に至るまでの論理的な結びつきを明らかにしたうえで、計画、実行、分析、報告・活用の 4 つの評価過程を経て実施される。

- ・休眠預金活用制度の課題として、制度の認知度不足や資金分配団体の不足、都道府県ごとの中間支援組織数の偏りが挙げられる。
- ・一部の県では資金分配団体が存在せず、実行団体の事業数が少ない地域があるため、担い手の発掘と育成が重要である。
- ・地域の課題解決のためには、中間支援組織は地域密着型であるべき。全国規模にすると肥大化し、地域ごとの対応が難しくなる。

第4節 問題意識

NPO 法人はミッション達成のために自発的に創意工夫を凝らし、社会の根本的な問題を解決したり、市民の生活の質を向上させたりする重要な存在である。しかし、資金不足や人材不足が原因で公的資金に依存し、団体の使命に合わない事業でも受託していくことで政府の下請け化している NPO 法人が存在する。

また、先行研究では、NPO 法人に抛出される公的資金の悪影響と良い影響の双方が存在するが、定量的な実証研究の対象は NPO 法人のアドボカシー活動に関するものと限定的である。

以上を踏まえ、本稿の問題意識は、「政府の下請け化した NPO 法人が存在し、本来提供されるはずの正の外部性を持つサービスが提供されなくなっていること」とする。また、本稿の研究目的は、「政府の下請け化の要因を分析すること」である。NPO 法人が自発性を保ち続けて活動ができる政策を提言し、下請け化の悪循環に陥ることを防ぎ、ミッション遂行のために自発的に活動できるようにすることを目指す。これにより、多様で活発な市民活動の促進に寄与することが本稿のビジョンである。

第2章 先行研究と本稿の位置づけ

本章では、NPOの自立性と財源に関する研究と、NPOの行政との協働に関する研究を整理し、本稿の位置づけを明らかにする。表4は先行研究をまとめた表である。

第1節 先行研究

第1項 NPOの自立性と財源に関する先行研究

NPOの自立性と財源に関する研究として、自立性の要素として持続性に着目し定量分析を行った石田(2008)、田中・馬場・渋井(2010)、非営利組織の成長性と安定性についてパネルデータを用いた分析を行った中嶋・馬場(2012)、政府からの補助金や委託事業収入が市民社会組織に与える影響を「好影響」説と「悪影響」説の2つの観点から分析した坂本(2017)がある。

石田(2008)では、NPO法人財務データベースに掲載されている全国のNPO法人の財務データ(2003年度)を用いたトービット・モデルによる分析を行い、支出規模が大きな団体であるほど多様な財源からより均等的に収入を獲得していることや、保健・医療・福祉、社会教育やまちづくりの分野では、その他の分野と比較して偏った収入構造になっていることを明らかにした。田中・馬場・渋井(2010)では、東京都所轄のNPO法人の財務データを用いた共分散構造分析を行った。その結果、事業収入は収入規模の拡大に寄与するが、財務的持続性の向上にあまり貢献しないことを明らかにしている。一方で、寄付や会費などの社会的支援収入は収入規模の拡大に寄与しないが、財務的持続性の向上に貢献することを明らかにした。中嶋・馬場(2012)では、愛知県所轄のNPO法人137団体を対象に、2003年度から2007年度までの財務パネルデータを作成し、財務的な成長性と安定性に関する実証分析を行った。その結果、NPO法人は主に事業収入によって活動財源を拡大しており、他の財源は活動財源の拡大にあまり寄与していないことや、NPO法人が収入規模を安定させるためには多様な財源を確保することが重要だと結論づけた。この結論は田中・馬場・渋井(2010)の結果とも一致している。坂本(2017)では、平成26年度「日本におけるサードセクターの経営実態に関する調査」のデータを用いて、重回帰分析を行った。その結果、市民社会組織の政府への依存度や財政的依存度の水準によって、下請け化と協働のいずれも引き起こされると結論付けている。

第2項 NPOと行政の協働に関する先行研究

NPOと行政の関係に関する研究として、事業委託がNPOに及ぼす影響を「委託事業への集中化」および「組織発展」の観点から分析した小田切・新川(2007)、NPOの組織類型に焦点を置き、様々な要因がNPOと行政の関係性にどう影響するかを検討した猿渡(2020)がある。

小田切・新川(2007)では、近畿圏に所在し、自治体からの委託経験があるNPOを対象とする調査票調査の結果を用いた主成分分析と影響の規定要因分析を行った。その結果、「事業委託への集中化」は①新規委託事業への収入比率が高い、②新規委託事業の件数が多い、③委託事業内容として施設管理運営が多い、④活動年数が短いという要因に規定されることが明らかになった。また、「組織発展」は①前年度から継続する委託事業の件

数が多い、②前年度から継続する委託事業の件数が多い、③保険・医療・福祉分野が多い、④委託事業内容としてイベント・セミナー開催、専門的サービスの提供が多いという特徴を明らかにした。猿渡(2020)では、兵庫県内に所在する NPO 法人を対象に、4 つの組織類型に分類したうえでロジスティック回帰分析を行った。その結果、NPO は事業委託を引き受け財政的に行政に依存することで、下請け化が引き起こされる可能性が高まると同時に、NPO と行政の協働が促進される可能性があることを指摘している。

表 4 先行研究一覧

研究者名	対象	研究内容	使用データ	分析方法	調査期間
石田(2008)	47都道府県	活動分野や団体の所在地が財源持続性に与える影響	NPO法人財務データベース	トービット・モデル	2003年
田中・馬場・渋井(2010)	東京都	活動の持続性を規定する促進・阻害要因を明らかにする	NPO法人財務データベース	共分散構造分析	2004年～2006年
中嶋・馬場(2012)	愛知県	NPO法人の収入構造が成長過程に与える影響	愛知県NPO法人の財務諸表	パネル・データ分析	2003年～2007年
坂本(2017)	47都道府県	公的資金依存が市民社会組織によるアドボカシーに及ぼす影響	平成26年度「日本におけるサードセクターの経営実態に関する調査」	順序回帰分析 重回帰分析	2014年
小田切・新川(2007)	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県	事業委託がNPOへ及ぼす影響	調査票調査の結果	主成分分析 重回帰分析	2005年
猿渡(2020)	兵庫県	組織間の協働に関する要因がNPOと行政の関係に及ぼす影響	調査票調査の結果	ロジスティック回帰分析	2016年11月～2017年1月

筆者作成

第2節 本稿の新規性

本稿の新規性は、(i)客観的なデータである財務データを用いて下請け化に関する分析を行っていること、(ii)5年分のパネルデータを作成し、下請け化に関する分析を行っていること、(iii)田中(2006)の下請け化した NPO の特徴を定量的に再現した変数を用いて、多面的に下請け化について分析を行ったこと、の3点である。

最初に新規性(i)について説明する。下請け化に関して議論している先行研究である小田切・新川(2007)、坂本(2017)、猿渡(2020)では、いずれの研究においてもアンケート調査の結果を用いた定量分析を行っており、NPO 法人の主観的なバイアスについて考慮されていない。そこで、客観的なデータである財務データを用いて下請け化に関する分析を行っていることを本稿の新規性(i)とする。

次に新規性(ii)について説明する。小田切・新川(2007)、坂本(2017)、猿渡(2020)では、いずれの研究においても単年度のデータを採用した分析にとどまっており、複数年度の分析は行われていない。また、中嶋・馬場(2012)では、5年分のパネルデータを用いて分析を行っているものの、下請け化に関する明確な議論は為されていない。したがって、5年分のパネルデータを作成し分析を行っていることを本稿の新規性(ii)とする。

最後に新規性(iii)について説明する。小田切・新川(2007)では、「委託事業への集中化」、「組織発展」の主成分得点を被説明変数とした重回帰分析を行っている。坂本(2017)では、「政府への財政的依存がアドボカシーに与える影響」に着目し、NPOを「動員型」「中央陳情型」「メディア戦術型」「自治体協働型」の4種類に分類したうえで、NPOの種類によるアドボカシーの程度の違いについて明らかにしている。猿渡(2020)では、NPO類型を「下請け型」「運動型」「相補型」の3種類に分類したうえで、様々な要因が行政との関係性に与える影響について明らかにしている。しかし、いずれの研究においても下請け化を表す変数は単一であり、言うなれば、単一の視点でしかなされていない。したがって、田中(2006)の下請け化したNPOの特徴を定量的に再現した変数を用いて、多面的に下請け化について分析を行ったことを本稿の新規性(iii)とする。

第3章 理論・分析

第1節 分析の概要

本稿では、NPO法人の下請け化の要因について分析を行う。第2節では、第1章第1節第2項にて示した田中(2006)の【下請け化したNPOの7つの特徴】より、活動計算書から定量的に示すことが可能な以下の3つの特徴を被説明変数として表現し、固定効果モデルによる重回帰分析を行った。

- ・自主事業よりも委託事業により多くの時間と人材を投入する。
- ・委託事業以外に新規事業を開拓しなくなっていく。新たなニーズの発見が減る。
- ・寄付を集めなくなる。

分析にあたり、2つの分析モデルを用いる。モデルⅠでは公的資金がNPO法人の下請け化にどう影響するかを明らかにする。モデルⅡでは活動分野に保健・医療・福祉分野を含むNPO法人を取り巻く社会的要因が下請け化にどう影響するかを明らかにする。

第2節 3つの下請け化の指標を用いた分析

第1項 検証仮説

本稿では、以下3つの検証仮説を立てる。

仮説1：公的資金が増加するほど、自主事業従業者数に占める受託事業従業者数の割合が増加する。

仮説2：公的資金が増加するほど、新規事業数が減少する。

仮説3：公的資金が増加するほど、寄付金収入が減少する。

第2項 分析の枠組み

推定方法については、モデルⅠ・モデルⅡどちらも固定効果モデルによるパネル分析を行った。

モデルⅠの推定式は以下の通りである。

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{n=1}^7 \beta x_{it-1} + \mu_{it} \quad (i = 1, 2, \dots, n, t = 2019, 2020, \dots, 2023)$$

なお、すべての変数は標準化した後に自然対数に変換したものである。説明変数は1期のラグを取る。

被説明変数

Y_{it} ：t期の受託事業従業者比率

t期の新規事業比率

t期の寄付金収入

説明変数

X_{it} ：t-1期の補助金収入

$t-1$ 期の助成金収入
 $t-1$ 期の自主事業収入
 $t-1$ 期の資金分配事業数
 t 期の収入規模ダミー

公的資金を表す変数として各 NPO 法人の活動計算書より得られる補助金収入を変数として用いた。また、公的資金である補助金収入と比較するため、補助金収入と同じく外部から提供される助成金収入と内部で自ら生み出す自主事業収入を変数として用いた。資金分配事業数とは、休眠預金活用事業情報公開サイトより得られる各政令指定都市を含む都道府県の資金分配事業の数である。休眠預金は国民が持っている銀行口座のなかで 10 年間出し入れのない預金のことを表し、政府の預金保険機構から指定活用団体 (JANPIA) に交付され JANPIA が資金分配団体へ、資金分配団体が実行団体へ助成をしたのちに実行団体が国民へ公益活動を提供する。筆者らが実施したヒアリング調査³⁹において、社会課題解決を進める実践者 (実行団体) を支援するハブ機能としての資金分配団体の増加、育成は重要な課題であるという回答があった。したがって、本稿では資金分配団体が行った事業数を都道府県ごとに集計し、事業数の地域差による影響も分析するため資金分配事業数を変数に用いた。なお、休眠預金等に関する詳しい説明は第 4 章第 2 節第 2 項で述べているため参照されたい。また、収入規模による影響を考慮し収入規模ダミーを変数として用いた。

モデルⅡの推定式は以下の通りである。

$$Y_{it} = \alpha + \sum_{n=1}^k \beta_n x_{nit-1} + \mu_{it} \quad (i = 1, 2, \dots, n, k = 10, 9, 10, t = 2019, 2020, \dots, 2023)$$

ここで α は定数項、 β は推定すべきパラメーター、 μ_{it} は団体 i の時点 t における誤差項を表す。 k は説明変数の数を表し、被説明変数が受託事業従業者比率の場合は $k = 10$ 、新規事業比率の場合は $k = 9$ 、寄付金収入比率の場合は $k = 10$ となる。なお、被説明変数及びモデルⅠで用いた説明変数は標準化した後に自然対数に変換したものである。説明変数は 1 期のラグを取る。

被説明変数

Y_{it} : t 期の受託事業従業者比率
 t 期の新規事業比率
 t 期の寄付金収入

説明変数

X_{it} : $t-1$ 期補助金収入
 $t-1$ 期の助成金収入
 $t-1$ 期の自主事業収入
 $t-1$ 期の資金分配事業数
 t 期の収入規模ダミー

³⁹ 一般財団法人 日本民間公益活動連携機構 (JANPIA) 鈴木氏へのヒアリング調査より。2024 年 7 月 3 日に実施した。

$t-1$ 期の会費収入
 $t-1$ 期の受託事業収入
 $t-1$ 期のその他収入
 $t-1$ 期の災害ダミー
 $t-1$ 期の財政力指数
 $t-1$ 期の人口
 $t-1$ 期の老年人口
 $t-1$ 期の一人当たり実質医療費
 年ダミー

モデルⅠで用いる変数に加え、会費収入以降の変数をモデルⅡで用いる。会費収入、受託事業収入、その他収入はモデルⅠで用いなかった活動計算書より得られる収入データであり、災害ダミーは社会に予期していなかったことが起きたときの代理変数として用いる。また本稿では、坂本(2012)より財政力指数と人口、福重(2002)より老年人口、岩本(2000)より一人当たり実質医療費を変数に用いた。これらの変数は活動分野に保健・医療・福祉分野を含む法人を取り巻く社会的要因として下請け化に影響する可能性を考慮して用いる。年ダミーは年ごとに生じる社会の影響を考慮し変数として用いる。

第3項 変数の選択とデータ

(1) 対象データ

分析には内閣府 NPO ポータルサイトに掲載されている、各 NPO 法人の事業報告書及び活動計算書のデータを用いる。調査年度は 2019 年～2023 年とする。また分析対象とする団体の規模をそろえるため、以下の条件を満たす NPO 法人を分析対象とする。

- ・全国の政令指定都市(札幌市・仙台市・さいたま市・千葉市・横浜市・川崎市・相模原市・新潟市・静岡市・浜松市・名古屋市・京都市・大阪市・堺市・神戸市・岡山市・広島市・北九州市・福岡市・熊本市)を所轄庁とする

- ・NPO 法人会計基準に準拠している

- ・監事監査を実施している

- ・活動分野に保健・医療・福祉分野を含む

(2) 用いる変数のまとめ

モデルⅠの変数

1. 被説明変数

- ・受託事業従業者比率

各 NPO 法人の事業報告書より得られる受託事業従業者数を自主事業従業者数で割ったものの。

- ・新規事業比率

各 NPO 法人の事業報告書より得られる新規事業数を総事業数で割ったものの。

- ・寄付金収入

各 NP0 法人の活動計算書より得られる寄付金収入。

2. 説明変数

- 補助金収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる補助金収入。
- 助成金収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる助成金収入。
- 自主事業収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる自主事業収入。
- 資金分配事業数
休眠預金活用事業情報公開サイトより得られる各政令指定都市を含む都道府県の資金分配事業の数。
- 総収入 2000 万円未満ダミー
各 NP0 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 2000 万円未満である場合を 1 とするダミー変数。
- 総収入 2000 万円台ダミー
各 NP0 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 2000 万円台である場合を 1 とするダミー変数。
- 総収入 3000 万円台ダミー
各 NP0 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 3000 万円台である場合を 1 とするダミー変数。

モデルⅡの変数

1. 被説明変数

モデルⅠと同様。

2. 説明変数

- 補助金収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる補助金収入。
- 助成金収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる助成金収入。
- 自主事業収入
各 NP0 法人の活動計算書より得られる自主事業収入。
- 資金分配事業数
休眠預金活用事業情報公開サイトより得られる各政令指定都市を含む都道府県の資金分配事業の数。
- 総収入 2000 万円未満ダミー
各 NP0 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 2000 万円未満である場合を 1 とするダミー変数。
- 総収入 2000 万円台ダミー
各 NP0 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 2000 万円台である場合を 1 とするダミー変数。
- 総収入 3000 万円台ダミー

各 NPO 法人の活動計算書より得られる年度毎の経常収入が 3000 万円台である場合を 1 とするダミー変数。

- 会費収入
各 NPO 法人の活動計算書より得られる会費収入。
- 受託事業収入
各 NPO 法人の活動計算書より得られる受託事業収入。
- その他収入
各 NPO 法人の活動計算書より得られるその他収入。
- 災害ダミー
内閣府「防災情報のページ「過去 5 年間の激甚災害の指定状況一覧」より、主な被災地に当該所轄庁が含まれている場合を 1 とするダミー変数。
- 財政力指数
総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」より、各政令指定都市の基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値。
- 人口
総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」より得られる各政令指定都市の人口。
- 老年人口
総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」より得られる各政令指定都市の 65 歳以上の人口。
- 一人当たり実質医療費
厚生労働省「医療費の地域差分析」より得られる国民一人当たりの実質医療費。
- 2020 年ダミー
- 2021 年ダミー
- 2022 年ダミー

ここで各 NPO 法人の収入規模が下請け化に与える影響を探るため、田中・奥山（2011）を参考に、各年度の経常収入に基づいて 2000 万円未満、2000 万～3000 万円、3000 万円～4000 万円、4000 万円以上に区分した。

表 5 データの出所

変数	単位	出典
受託事業従業者比率	—	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の事業報告書
新規事業比率	—	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の事業報告書
寄付金収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
補助金収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
助成金収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
自主事業収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
資金分配事業数	—	休眠預金活用事業情報公開サイト
会費収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
受託事業収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
その他収入	円	内閣府 NPO ポータルサイト 各 NPO 法人の活動計算書
災害ダミー	—	内閣府 防災情報のページ 『過去 5 年間の激甚災害の指定状況一覧』
人口	人	総務省 『住民基本台帳に基づく人口、 人口動態及び世帯数調査』
老年人口	人	総務省 『住民基本台帳に基づく人口、 人口動態及び世帯数調査』
一人当たり実質医療費	円	厚生労働省 『医療費の地域差分析』
財政力指数	—	総務省 『地方公共団体の主要財政指標一覧』

筆者作成

表 6 記述統計量

被説明変数：受託事業従業者比率					
変数名	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
受託事業 従業者比率	555	17.01	32.63	1.00	126.00
補助金収入	555	613173.68	1887686.23	0.00	98099767.00
助成金収入	555	2651869.96	9111619.67	0.00	87401269.00
自主事業収入	555	41855662.58	89122890.27	0.00	767046165.00
資金分配事業数	555	0.85	0.91	0.00	5.00
会費収入	555	613173.68	1887686.23	0.00	13023400.00
その他収入	555	962650.25	3987079.13	0.00	61144173.00
老年人口	555	418842.29	0.91	0.00	933734.00
財政力指数	555	0.85	0.91	0.00	5.00
一人当たり 実質医療費	555	334991.18	35566.13	282716.00	419004.00

被説明変数：新規事業比率					
変数名	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
新規事業比率	860	0.01	0.06	0.00	0.50
補助金収入	860	2428885.79	9196442.37	-18181.00	98099767.00
助成金収入	860	1480687.42	5170154.99	0.00	47960522.00
自主事業収入	860	24042273.04	43464372.16	0.00	301821082.00
資金分配事業数	860	0.78	0.79	0.00	3.00
会費収入	860	623251.97	1842028.19	0.00	15077276.00
受託事業収入	860	4925165.66	26706314.49	0.00	349962167.00
老年人口	860	438680.81	231146.50	181494.00	933734.00
一人当たり 実質医療費	860	345627.55	35713.97	282716.00	419004.00

被説明変数：寄付金収入					
変数名	データ個数	平均	標準偏差	最小値	最大値
寄付金収入	855	948130.59	3042734.92	0.00	32037328.00
補助金収入	855	2443019.62	9221459.54	-18181.00	98099767.00
助成金収入	855	1485606.95	5184700.79	0.00	47960522.00
自主事業収入	855	24182708.61	43552451.8	0.00	301821082.00
		2			
資金分配事業数	855	0.80	0.83	0.00	3.00
会費収入	855	626172.61	1847014.88	0.00	15077276.00
受託事業収入	855	4756483.50	26691823.8	0.00	349962167.00
		8			
その他収入	855	925509.06	4641094.37	-123031.00	70852153.00
人口	855	1755351.92	950579.04	683739.00	3759939.00
財政力指数	855	0.89	0.09	0.66	1.03
一人当たり 実質医療費	855	345742.96	35775.43	282716.00	419004.00

筆者作成

第4項 分析結果

分析結果は以下の表7, 表8に示した通りである。

表7 モデルⅠの推定結果

2019～2023		受託事業従業者比率		新規事業比率		寄付金収入	
		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
説明変数	補助金収入	0.096***	0.028	-0.330	0.196	-0.240*	0.107
	助成金収入	-0.007	0.008	0.232*	0.11	0.035	0.06
	自主事業収入	-0.047	0.029	-0.41*	0.203	0.128	0.11
	資金分配事業数	-0.004	0.006	-0.024	0.018	0.031***	0.009
	総収入2000万円 未満ダミー	-0.029	0.041	-0.033	0.113	-0.344***	0.062
	総収入2000万円 台ダミー	-0.021	0.036	0.068	0.100	-0.179**	0.055
	総収入3000万円 台ダミー	-0.021	0.033	0.029	0.083	-0.077	0.047
決定係数		0.035217		0.024684		0.088966	

自由度調整済決定係数	-0. 22428	-0. 31639	-0. 22972
サンプルサイズ	555	860	855

(注) *** : p 値=0~0. 001, ** : p 値=0. 001~0. 01, * : p 値=0. 01~0. 05, ・ : p 値=0. 05~0. 1

筆者作成

表 8 モデルⅡの推定結果

2019~2023		受託事業従業者比率		新規事業比率		寄付金収入	
		係数	標準誤差	係数	標準誤差	係数	標準誤差
説明変数	補助金収入	0. 088**	0. 028	-0. 329・	0. 198	-0. 260*	0. 108
	助成金収入	-0. 012	0. 008	0. 261*	0. 118	0. 0006	0. 063
	自主事業収入	-0. 049・	0. 03	-0. 419*	0. 205	0. 146	0. 110
	資金分配事業数	-0. 006	0. 006	-0. 025	0. 020	0. 022*	0. 011
	総収入 2000 万円 未満ダミー	—	—	-0. 027	0. 114	-0. 349***	0. 061
	総収入 2000 万円 台ダミー	—	—	0. 071	0. 100	-0. 178**	0. 054
	総収入 3000 万円 台ダミー	—	—	0. 030	0. 084	-0. 077・	0. 046
	会費収入	-0. 058*	0. 027	-0. 140	0. 332	0. 137	0. 177
	受託事業収入	—	—	0. 385	0. 396	0. 100	0. 209
	その他収入	0. 044・	0. 024	—	—	0. 199***	0. 051
	災害ダミー	0. 013	0. 011	—	—	0. 022	0. 021
	財政力指数	-0. 102	0. 136	—	—	2. 323・	1. 260
	人口	—	—	—	—	-0. 000002・	0. 000001
	老年人口	0. 00000005	0. 00000005	0. 000001	0. 000003	—	—
	一人当たり 実質医療費	-0. 0000007**	0. 0000003	0. 00000007	0. 0000008	0. 000004・	0. 000002
	2020 年ダミー	—	—	—	—	-0. 119***	0. 030
	2021 年ダミー	—	—	—	—	0. 043	0. 074
	2022 年ダミー	—	—	—	—	-0. 032	0. 026
決定係数		0. 035217		0. 027086		0. 15209	

自由度調整済決定係数	-0.22428	-0.32355	-0.16758
サンプルサイズ	555	860	855

(注) *** : p 値=0~0.001, ** : p 値=0.001~0.01, * : p 値=0.01~0.05, . : p 値=0.05~0.1

筆者作成

【結果の解釈】

(モデルⅠ)

受託事業従業者比率では、補助金収入が 0.1%水準で正に有意となり仮説は支持された。したがって、補助金収入の増加により下請け化が促進すると予想される。

新規事業比率では、補助金収入が 10%水準で負に有意となり仮説は支持された。また、助成金収入が 5%水準で正に有意となることから、助成金収入が増加すると新規事業比率が増加すること、自主事業収入が 5%水準で負に有意となることから、自主事業収入が増加すると新規事業比率が減少することが考えられる。したがって、補助金収入、自主事業収入の増加または助成金収入の減少により下請け化が促進すると予想される。

寄附金収入では、補助金収入が 5%水準で負に有意となり仮説は支持された。また、資金分配事業数が 0.1%水準で正に有意となることから、資金分配事業数が増加すると寄付金収入が増加すること、総収入規模の大きいダミーになるほど係数が大きくなることから、総収入が大きい団体ほど、より大きく寄付金収入が増加することが考えられる。したがって、補助金収入の増加または資金分配事業数、総収入の減少により下請け化が促進すると予想される。

(モデルⅡ)

受託事業従業者比率では、補助金収入が 1%水準で正に有意となり仮説は支持された。また、その他収入が 10%水準で正に有意となることから、その他収入が増加すると受託事業従業者比率が増加すること、自主事業収入、会費収入、一人当たり実質医療費がそれぞれ、10%、5%、1%水準で負に有意となることから、自主事業収入、会費収入、一人当たり実質医療費が増加すると受託事業従業者比率が減少することが考えられる。したがって、補助金収入、その他収入の増加または自主事業収入、会費収入、一人当たり実質医療費の減少により下請け化が促進すると予想される。

新規事業比率では、補助金収入が 10%水準で負に有意となり仮説は支持された。また、助成金収入が 5%水準で正に有意となることから、助成金収入が増加すると新規事業比率が増加すること、自主事業収入が 5%水準で負に有意となることから、自主事業収入が増加すると新規事業比率が減少することが考えられる。したがって、補助金収入、自主事業収入の増加または助成金収入の減少により下請け化が促進すると予想される。

寄附金収入では、補助金収入が 5%水準で負に有意となり仮説は支持された。また、次のようなことも考えられる。資金分配事業数、その他収入、財政力指数、一人当たり実質医療費がそれぞれ 5%、0.1%、10%、10%水準で正に有意となることから、資金分配事業数、その他収入、財政力指数、一人当たり実質医療費が増加すると寄付金収入が増加する。人口が 10%水準で負に有意となることから、人口が増加すると寄付金収入が減少する。総収入規模の大きいダミーになるほど係数が大きくなることから、総収入が大きい団体ほど、より大きく寄付金収入が増加する。したがって、補助金収入、人口の増加または資金分配

事業数、その他収入、財政力指数、一人当たり実質医療費、総収入の減少により下請け化が促進すると予想される。

表 9 結果の解釈

		増加で下請け化	減少で下請け化
モデルⅠ	受託事業従業者割合	補助金収入	—
	新規事業割合	補助金収入 自主事業収入	助成金収入
	寄付金収入	補助金収入	資金分配事業数 総収入
モデルⅡ	受託事業従業者割合	補助金収入 その他収入	自主事業収入 会費収入 一人当たり実質医療費
	新規事業割合	補助金収入 自主事業収入	助成金収入
	寄付金収入	補助金収入 人口	資金分配事業数 その他収入 財政力指数 一人当たり実質医療費 総収入

筆者作成

第4章 政策提言

第1節 政策提言の方向性

前章の分析結果をまとめると、以下の4点である。

- (1) 公的資金はNPO法人の下請け化を促進する。
- (2) 各都道府県の人口はNPO法人の下請け化に促進する。
- (3) 会費収入・自主事業収入・1人当たり実質医療費・資金分配事業数・団体の収入規模・助成金はNPO法人の下請け化を改善する。
- (4) 団体の収入規模が大きくなるほどNPO法人の下請け化を改善する。

以上の分析結果を踏まえ、補助金制度と、資金分配団体事業を政策提言の大枠とする。

補助金はNPO法人の下請け化を促進することが分析で明らかになった。したがって、現行の補助金拠出の方法に、NPO法人の下請け化を促進させないような仕組みを導入する必要がある。以上を政策提言Ⅰとする。

また、資金分配事業数はNPO法人の下請け化を改善することが明らかになった。第1章第1節第2項で示したように、市民からの寄付金や会費を集めるための施策は行われてきている。しかし、NPO法人全体の約2.6%しかない認定・特例認定法人に向けられた政策であり、多くのNPO法人が寄付金を集めることが難しい現状にある。また、主たる収入源において、寄付金をあげている団体の割合は横ばいに推移していることも明らかになっている⁴⁰。筆者らが実施したヒアリング調査⁴¹においても、寄付金による収入を集めるのは難しいという回答があった。以上を踏まえると、寄付金収入を十分増加させることは困難であることが考えられる。そこで、政策提言Ⅱ-i, Ⅱ-iiでは一般財団法人民間公益活動連携機構(以下、JANPIA)が実施している休眠預金事業に着目した政策提言を行う。

以上を踏まえて、3つの政策を提言する。

【政策提言Ⅰ NPO法人の自立を促す補助金制度の導入】

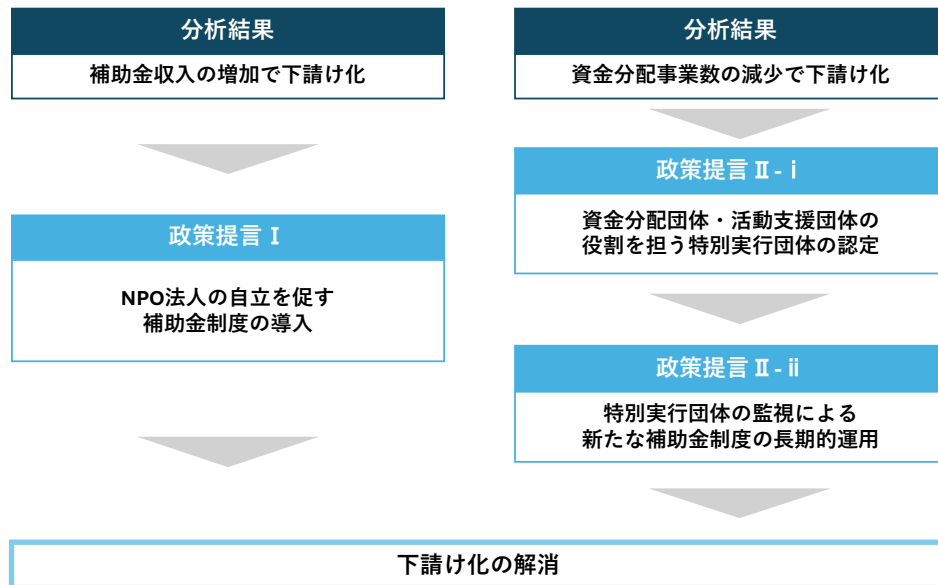
【政策提言Ⅱ-i 資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定】

【政策提言Ⅱ-ii 特別実行団体の監視による新たな補助金制度の長期的運用】

⁴⁰ 図6 主な収入源の推移より

⁴¹ NPO法人 身寄りなし問題研究会へのヒアリング調査より。2024年6月21日に実施した。

図9 政策提言の方向性



筆者作成

補助金に視点を向けた政策提言では、下請け化しない傾向にある特徴を持つ NPO 法人を対象とした補助金制度を導入する(政策提言 I)。資金分配事業を行っている団体を増加させ、資金分配事業を拡大させることを目標として、実行団体の支援権利を持つ新たな実行団体の認定制度を提言する(政策提言 II-i)。また、政策提言 II-i で拡大した資金分配事業によって、事業を実行している NPO 法人に資金分配のシステム基盤を強化するために、NPO 法人と実行団体を仲介する制度を導入する制度を提案する(政策提言 II-ii)。つまり、補助金を与えられても下請け化が抑制されない NPO 法人には補助金を抛出し、補助金をもらおうと下請け化が促進してしまう NPO 法人には、休眠預金を活用した助成制度を推進することで、NPO 法人の下請け化の解消を目指す。

第2節 政策提言

第1項 政策提言 I：NPO 法人の自立を促す補助金制度の導入

【提言先】

内閣府

【提言理由】

既存の補助金制度は、政府が目的とする公共事業を NPO 法人に委託し、その団体に補助金を抛出する。これでは資金不足にある NPO 法人が補助金を受け取ることを目的として、団体のミッションにそぐわない事業も受託して下請け化してしまう可能性がある。

また本稿の分析で補助金を受け取るほど下請け化することが明らかになったため、NPO

法人が補助金依存にならない仕組みづくりが必要である。

【提言内容】

図 11 は政策提言 I の概要図である。NP0 法人は補助金の 50%を団体の自立に必要な活動に使用することができるものとする。これにより、NP0 法人は活動に必要な資金を開拓しつつ団体のミッションに合致する事業を行うための基盤を整えることができる。

また、本稿の分析で以下の特徴を持つ団体は下請け化しないことが明らかになった。

- ・会費収入・自主事業収入・総収入が大きい団体
- ・1人当たり実質医療費が高い市を所轄庁とする団体

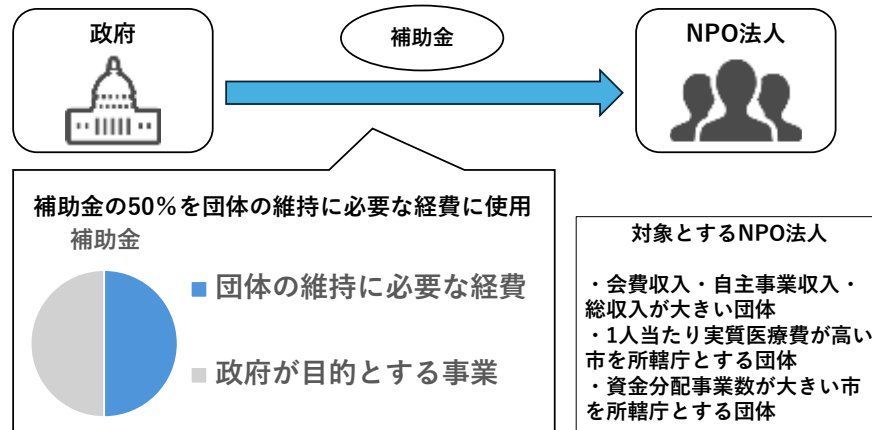
会費収入が多い団体は、団体に所属する会員が多く人材不足の課題を抱えていないと考えられる。また自主事業収入が多い団体は、自主事業を維持・開拓できるだけのノウハウを有していると考えられる。また総収入が大きい団体は補助金以外の財源を獲得できていると考えられる。また一人当たり実質医療費が高い市を所轄庁とする団体は、保険・医療・福祉分野の活動で得られる事業収入が大きいと考えられる。

以上の理由から、前述した条件を満たす NP0 法人は補助金を受け取っても下請け化しないため、補助金を受け取ることができる対象とする。あくまで補助金が必要な場合は行政に申請して受け取ることができるため、必ずしも条件を満たす NP0 法人全てに補助金を交付するわけではない。

また条件を満たさない NP0 法人は補助金ではなく休眠預金を活用することで自立することを目指すものとする。休眠預金は交付目的が社会課題の解決と団体の自立である点で補助金と異なる。設立して間もなかったり、会員が十分に集まらなかったりして収入規模が小さい団体は、団体の自立を目的とする休眠預金を受け取ることで下請け化することなく資金援助を受けることができる。

このように、自立できていない団体の特徴に応じて補助金または休眠預金を給付することで、すべての団体が下請け化することなく資金援助を受けることができる。

図 10 政策提言 I の概要図



筆者作成

【期待される効果】

NPO 法人の自立を促す補助金制度は、受け取った補助金の 5%を団体の維持に必要な経費に使用することができるため、いずれ政府からの補助金から自立して資金開拓をすることができる。認定 NPO 法人 1 団体が 1 年間で受け取る補助金額を 10,000,000 円、日本の認定 NPO 法人数を 1290 団体、補助金事業の短期的な経済効果を受け取った補助金額の 1.5 倍、NPO 法人が新たに開拓した事業による長期的な経済効果を補助金額の 2 倍と仮定する。補助金を全額事業に使用した場合と比較して、50%を団体の維持に必要な経費に使用した場合の経済効果は約 1.16 倍と算出された⁴²。

【実現可能性】

3 点の理由から実現可能性は高いと言える。1 点目は、既に一部の地域で活動の事業費だけでなく、経費にも補助金を使用できる制度を取り入れていることである。神奈川県では「ボランティア団体等が行う公益を目的とする事業」に対して 150 万円を上限とし、事業に要する経費の 2 分の 1 以内の金額で最長 3 年間の補助を受けられる。この制度は 2006 年から現在まで行われており、様々な団体が活用し成果を納めている⁴³。2 点目は政府が負担する合計金額は変わらない点である。現在政府が負担している金額を変えないことなく、

⁴²特定非営利活動事業収益の内訳の規模、2024 年 9 月の認証 NPO 法人数をもとに算出した。

補助金を全額事業に使用した場合の経済効果=10,000,000(認定 NPO 法人 1 団体の補助金額)

×49,642(日本の認証 NPO 法人数)×1.5(補助金事業の短期的な経済効果)=744,630,000,000

補助金の 50%を団体の維持に必要な経費に使用した場合の経済効果=49642(日本の認証 NPO 法人数)×{5,000,000(認証 NPO 法人 1 団体の補助金額の 50%)×1.5(補助金事業の短期的な経済効果)+5,000,000(認証 NPO 法人 1 団体の補助金額の 50%)×2(補助金事業の長期的な経済効果)}=868,735,000,000

⁴³ 神奈川県ホームページ「かながわボランティア活動推進基金 21」(2024/11/05 閲覧)

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/u3x/cnt/f5258/>

NPO 法人の自立につなげることができる。3 点目は、透明性を保つことで国民からの理解を得ることができる点である。上記で示した神奈川県事例では年度ごとに審査を行っており、補助金の利用目的や用途の透明性を保つことで補助金の使い道拡大に対する理解を得られると考える。

第 2 項 政策提言Ⅱ-i 資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定

【提言先】

内閣府

【提言理由】

本稿の分析で資金分配事業数が多い都道府県の NPO 法人ほど下請け化しないことが明らかになった。これは資金分配団体が行う資金的支援・非資金的支援が NPO 法人の下請け化を防いでいるためと考えられる。また保健・医療・福祉分野の NPO 法人は補助金を受け取ると下請け化することが明らかになった。このことから、NPO 法人の下請け化を防ぐには「NPO 法人への資金的・非資金的支援の拡大」と「JANPIA の支援対象拡大」が必要である。現在実行団体への資金的・非資金的支援は資金分配団体が行っている。また 2024 年に支援対象団体への非資金的支援を行う活動支援団体⁴⁴が創設された。しかし、現在資金分配団体が存在しない県が 16 県存在し、活動支援団体は全国に 4 団体⁴⁵のみである。そのため NPO 法人の下請け化を防ぐためには、資金分配団体及び活動支援団体の担い手を確保する仕組みづくりが必要である。

【提言内容】

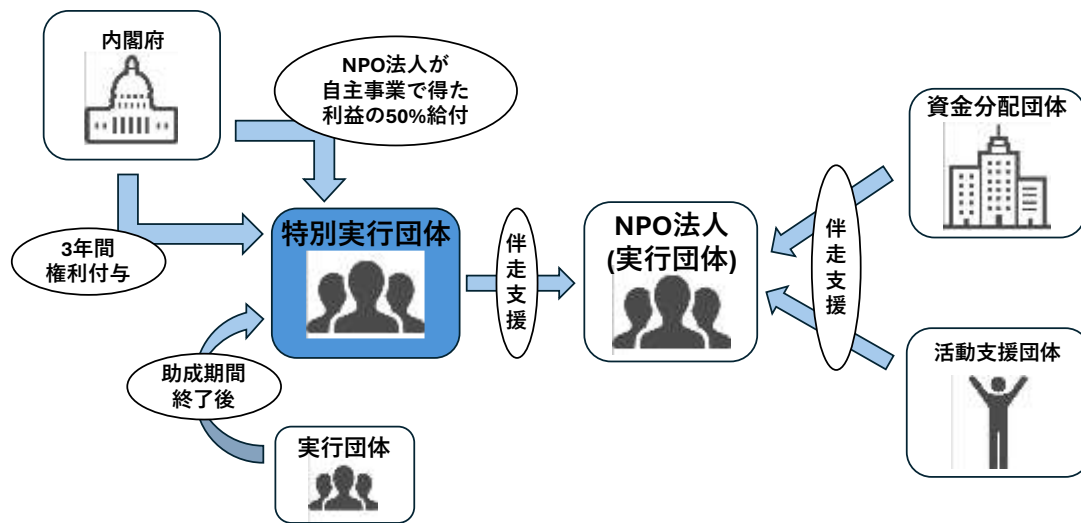
図 12 は政策提言Ⅱ-i の概要図である。休眠預金の助成期間を終えた実行団体が「3 年間資金分配団体及び活動支援団体の役割を担う権利」をもつとする。権利を行使するかどうかは各団体にゆだね、行使しない実行団体はそのまま休眠預金による助成期間を終えて自ら資金開拓をしていく。権限を行使する実行団体は内閣府が特別実行団体として認定するものとする。これにより、特別実行団体が助成期間中に得た自立するためのノウハウを他の実行団体に提供しつつ、その団体に対し資金的または非資金的支援を行うことで NPO 法人への支援を広めることができる。資金的支援と非資金的支援のどちらを行うかはその団体にゆだねるため、得手不得手に応じて選択する。さらに特別実行団体として認定された団体は、自らが支援した団体が自主事業で得た利益の 50%を政府から受け取れるものとする。これにより助成期間を終えた実行団体に特別実行団体となるインセンティブを与える。自主事業で得た利益は、既存の補助金と異なり団体自ら事業を維持しなければ獲得できないため、政府から資金を受け取っても下請け化することはない。

このように、助成期間を終えた一部の実行団体が資金分配団体または活動支援団体の役割を担うことで、資金分配事業数を増やし NPO 法人の下請け化を防ぐことができる。

⁴⁴ 活動支援団体とは、支援対象（団体・個人）が目指すべき姿や実現したい事項に対しそれぞれの抱える組織や活動上の課題に応じて非資金的支援を提供する団体のこと。

⁴⁵ 内閣府 NPO ホームページ「休眠預金活用制度について(2024 年 7 月時点)」(2024/11/5 閲覧)

図 11 政策提言Ⅱ-i の概要



筆者作成

【期待される効果】

特別実行団体を設けることで資金分配事業数を増やし、かつ資金分配団体及び活動支援団体の担い手を確保することができる。

現在の資金分配団体の数は126団体、資金分配事業の数は190、実行団体の数は1170団体⁴⁶、活動支援団体の数は4団体である。ここで実行団体のうち20%が特別実行団体として認定されると仮定する。また、資金分配団体及び特別実行団体のうち40%が1年間で1つ、60%が1年間で2つの資金分配事業を行うと仮定する。特別実行団体を創出した場合の資金分配事業数は現在の約1.18倍と算出された⁴⁷。

【実現可能性】

現在休眠預金の支援金額は年々拡大傾向にある。また、JANPIAは今後も拡大していくことを目標としている。そのため、優先する支援分野にさらなる拡大を図ることは可能であると考えられる。また、2024年から「実行団体を目指す団体・個人」「資金分配団体を目指す団体」を対象に非資金的支援を行う活動支援団体が導入されており、これらの支援によってさらなる休眠預金等活用領域の多様化を促進できると考えられる。

⁴⁶ 内閣府 NPO ホームページ「休眠預金活用制度について(2024年4月時点)」(2024/11/5 閲覧)

⁴⁷ 特別実行団体を創出した場合の資金分配事業数＝1170(現在の実行団体の数)×{0.04(1年間で1つの資金分配事業を行う団体の数)×1+0.06(1年間で2つの資金分配事業を行う団体の数)×2}+{1170(現在の実行団体の数)×0.2(実行団体のうち特別実行団体となる団体の割合)}×{0.04(1年間で1つの資金分配事業を行う団体の数)×1+0.06(1年間で2つの資金分配事業を行う団体の数)×2}＝

第 3 項 政策提言Ⅱ-ii：特別実行団体の監視による新たな補助金制度の長期的運用

【提言先】

内閣府

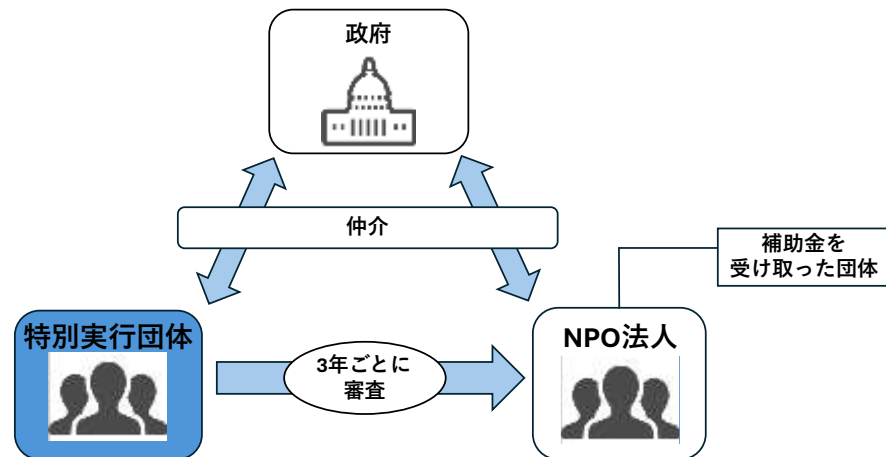
【提言理由】

政策提言Ⅰで下請け化しにくい団体の特徴を持つ NPO 法人を対象とした新たな補助金制度を提言した。しかし、この補助金制度を活用する NPO 法人が長年同程度の金額の補助金を受け取り続けられれば、いずれ下請け化してしまう可能性がある。健全な補助金運用を続けるために、新たな補助金制度を活用した NPO 法人がその後下請け化していないか審査する制度が必要である。

【提言内容】

図 13 は政策提言Ⅱ-ii の概略図である。新たな補助金制度を受けている NPO 法人は、3 年ごとに下請け化していないか審査を受ける。審査は政策提言Ⅱ-i で提言した特別実行団体が行い、本稿の分析で用いた下請け化を表す 3 つの指標を用いて下請け化しているかを定量的に審査する。特別実行団体が下請け化しているとみなした場合、その旨を政府に報告する。報告を受けた政府は該当する NPO 法人への補助金額を見直し、団体が下請け化しないよう金額を調整する。補助金額を調整してもなお下請け化が進んでしまう NPO 法人は、補助金の受取を停止し休眠預金に移行することで自立を目指す。これにより新たな補助金制度で健全な補助金運用を続けることができ、NPO 法人の自立を促すことができる。

図 12 政策提言Ⅱ-ii の概要図



筆者作成

【期待される効果】

政府が実行団体の仲介を行うことで、資金の効率的な配分や地域経済への波及効果、社会的インパクトの向上が期待できる。

審査を通じて、資金がより効率的に使用されたとすると NPO 法人が年間 100 万円の補助金を受け取っている場合、適切な審査により、資金の不要な支出が 20%削減できるとする。全国にある NPO 法人数は約 5 万団体であり、そのうちの 20%の団体⁴⁸の無駄遣いが解消されたと仮定すると、2 億円の無駄遣いが削減されることになる⁴⁹。また、審査を通じて、持続可能な事業モデルが評価された活動が増えることで、NPO 法人の活動が長期的に継続され、地域社会に安定したサービスが提供されることが期待される。

【実現可能性】

補助金を受け取り 3 年が経過した NPO 法人への実行団体による審査を義務付けるために政府は「審査基準の設定」「特別実行団体との連携強化」を行うことが必要になると考えられる。「審査基準の設定」では、分析で用いた下請け化を表す 3 つの指標を用いて下請け化しているかを定量的に審査することができる。「特別実行団体との連携強化」では、前述で示したように、政府が特別実行団体の権限を与える。一方、特別実行団体は政府に下請け化した NPO 法人の報告を行い、政府の補助金拠出の方法についてサポートする相互関係を持つことで日常的な連携強化を行えると考えられる。

⁴⁸ 内閣府（2023）「令和 5 年度 特定非営利活動法人に関する実態調査」より

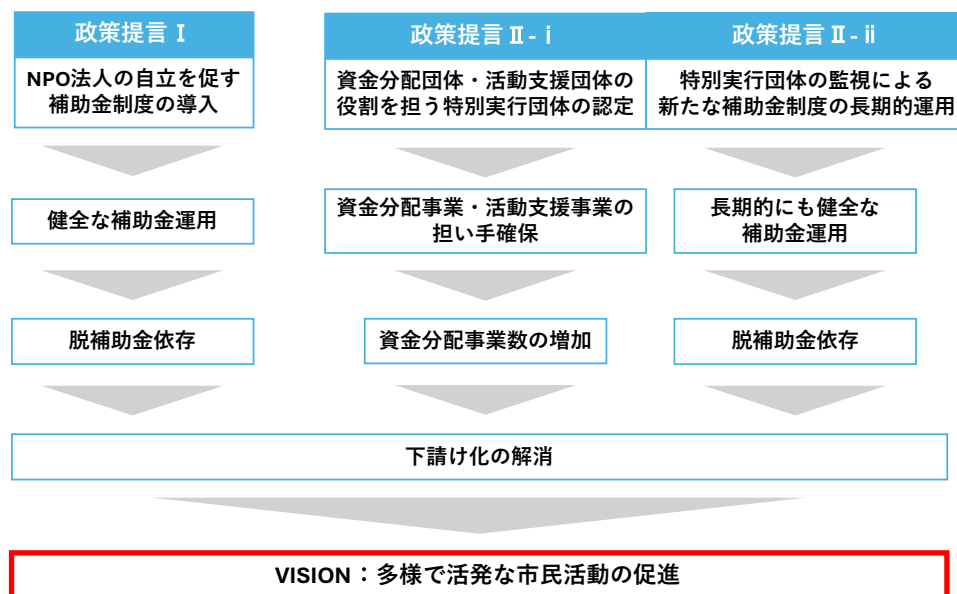
⁴⁹ 審査により資金が効果的に使用されたときの経済効果＝{1,000,000×0.20（税金の無駄遣いが削減された場合の一団体当たりの補助金額）×50,000（NPO 法人数）×0.20（不要に補助金を使っていた団体数）}＝200,000,000

第3節 政策提言のまとめ

政策提言の全体像は図14に示した通りである。政策提言Ⅰでは、下請け化しないNPO法人の特徴に当てはまる団体を対象に、NPO法人が受け取る補助金の50%を団体の維持に必要な経費に充てることが出来る補助金制度を提言した。これにより、下請け化を引き起こすことなく、健全な補助金運用ができる可能性が高まる。政策提言Ⅱ-iでは、資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定制度を提言した。休眠預金の助成期間を終えたNPO法人の一部に、政府から権限を付与することで、活動支援団体と同様の役割を担う特別実行団体と認める制度である。特別実行団体に認められた団体は、政府からのインセンティブを獲得できるフォローアップを享受できるようにする制度を提言した。これにより、資金分配団体及び活動支援団体の担い手を確保することが可能になり、資金分配事業数が増加する。政策提言Ⅱ-iiでは、特別実行団体が補助金を受け取った団体を監査し、それをもとに政府が補助金額を調整する制度を提言した。これにより、長期的に健全な補助金運用を行いNPO法人の自立を促すことができる。

以上の政策提言より、NPO法人の下請け化を解決し、本稿のビジョンである「多様で活発な市民活動の促進」を達成することができる。

図13 政策提言のまとめ



筆者作成

第5章 おわりに

本稿では、「政府の下請け化した NPO 法人が存在し、本来提供されるはずの正の外部性を持つサービスが提供されなくなっていること」を問題意識とし、分析を行った。分析の結果、(1) 公的資金は NPO 法人の下請け化を促進する。(2) 各都道府県の人口は NPO 法人の下請け化に促進する。(3) 会費収入・自主事業収入・1 人当たり実質医療費・資金分配事業数・団体の収入規模・助成金は NPO 法人の下請け化を改善する。(4) 団体の収入規模が大きくなるほど NPO 法人の下請け化を改善する。

分析の結果を踏まえて、政策提言では 3 つの政策を提言した。政策提言 I では、下請け化しない NPO 法人の特徴に当てはまる団体を対象に、NPO 法人が受け取る補助金の 50% を団体の維持に必要な経費に充てることが出来る補助金制度を提言した。政策提言 II-i では、資金分配団体・活動支援団体の役割を担う特別実行団体の認定制度を提言した。政策提言 II-ii では、特別実行団体が補助金を受け取った団体を監査する際に、政府が両団体の仲介を行う制度を提言した。これらの政策提言を通じて、補助金の健全な拠出方法を構築するとともに、休眠預金活用を通じた新しい NPO 法人の支援を可能にした。

本稿で残された課題として、保健・医療・福祉分野の分野に限られた分析になってしまったことをあげる。NPO 法人は 20 の事業分野に区別されており、他の事業分野でも下請け化の問題が起こっている可能性は十分に考えられる。今後は分野を横断した分析を行うことで、NPO 法人の下請け化の実態をより詳細に把握し、団体の活動分野に応じた施策が必要になるだろう。

謝辞

本稿の執筆にあたって、NPO 法人身寄りなし問題研究会、特定非営利活動法人まちづくり学校、一般財団法人日本民間公益活動連携機構(JANPIA)の方々にヒアリング調査のご協力をいただいた。また、日本社会関係学会政策研究ゼミにおいて、大久保朝江先生、稲葉陽二先生から有益なコメントをいただいた。さらに、千葉大学大学院社会科学研究院の後藤剛志先生に、本稿の分析を中心にご指導をいただいた。ここに記して感謝を申し上げる。

最後に、本稿が多様で活発な市民活動の促進に寄与することを願って、本稿を締めくくる。

先行研究・参考文献

【主要参考文献】

- ・田中弥生(2006)『NPOが自立する日 行政の下請け化に未来はない』日本評論社

【引用文献】

- ・朝日新聞(2023/1/17)「未来の支え手 どう確保」『朝日新聞』,朝刊/東京,p.2
- ・跡田直澄(2005)『利益が上がる NPO の経済学』集英社インターナショナル
- ・石田祐(2007)「財源の多様性と団体の自立性—行政委託事業収入が与える影響を中心に」p115～156
- ・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—」p3～7
- ・一般財団法人日本民間公益活動連携機構 JANPIA ホームページ (2024)
(<https://www.janpia.or.jp/>)
- 2024/10/15 データ取得
- ・岩本康志(2000)「人口高齢化と医療費」p1～20
- ・小田切康彦・新川達郎(2007)「行政との協働が NPO へ及ぼす影響—事業委託を例として—」p7～12
- ・神奈川県ホームページ(2024)「かながわボランティア活動推進基金 21」
(<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/u3x/cnt/f5258/>)
- 2024/10/18 データ取得
- ・小林立明・樽本哲・若林朋子・脇坂誠也(2024)『社会課題解決のための金融手法と実務—寄付・助成から革新的フィランソロピーへ— 一般社団法人金融財政事情研究会
- ・坂本治也・辻中豊・山本英弘(2012)「現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面」p109～147
- ・坂本治也(2017)「政府への財政的依存と市民社会のアドボカシー—政府の自立性と逆 U 字型関係に着目した新しい理論枠組み—」p2～11
- ・猿渡壮(2020)「行政との関係性に基づく NPO の組織類型」p8～11
- ・澤村明・田中敬文・黒田かをり・西田優子(2017)『はじめての NPO 論』有斐閣
- ・島田恒(2005)『NPO という生き方』PHP 研究所
- ・鈴木均(2024)「休眠預金活用制度」(小林立明・樽本哲・若林朋子・脇坂誠也編著「社会課題解決のための金融手法と実務—寄付・助成から革新的フィランソロピーへ—」)
- ・田中弥生・馬場英朗・渋谷進(2010)「財務指標から捉えた民間非営利組織の評価—持続性の要因を探る—」p4～9
- ・辻中豊・坂本治也・山本英弘(2012)『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面』木鐸社
- ・特定非営利活動法人まちづくり学校ホームページ「団体概要」
(<https://machikou.com/service/>)
- 2024/10/17 データ取得
- ・内閣府(2013)「資金面の課題の解決に向けて」
(https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/report33_6_03.pdf)
- 2024/10/9 データ取得

- ・内閣府「人材面の課題の解決に向けて」
(https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/report33_6_02.pdf)
- 2024/10/9 データ取得
- ・内閣府「平成 25 年 特定非営利活動法人に関する実態調査」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/npojittai-chousa/2013npojittai-chousa>)
- 2024/10/11 データ取得
- ・内閣府「平成 29 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/npojittai-chousa/2017npojittai-chousa>)
- 2024/10/11 データ取得
- ・内閣府「令和 2 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/npojittai-chousa/2020npojittai-chousa>)
- 2024/10/11 データ取得
- ・内閣府「令和 5 年度特定非営利活動法人に関する実態調査」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/toukei/npojittai-chousa/2023npojittai-chousa>)
- 2024/10/11 データ取得
- ・内閣府「休眠預金等活用制度について」
(https://www8.cao.go.jp/kyumin_yokin/seido/seido.html)
- 2024/10/15 データ取得
- ・中嶋貴子・馬場英朗(2012)「非営利組織の成長性と安定性に関する実証分析—NPO 法人
パネル・データを用いた財務分析から—」 p4~10
- ・日本 NPO センター「行政と協働する NPO の 8 つの姿勢」
(<https://www.jnpoc.ne.jp/activity/npo-supporter/to-know/8-postures/>)
- 2024/8/20 データ取得
- ・日本 NPO センター (2012) 「見通す 5 つの力 組織の財源のあり方と資金管理」
- ・認定特例非営利活動法人杜の伝言板ゆるるホームページ「団体概要」
(https://www.yururu.com/?page_id=113)
- 2024/10/17 データ取得
- ・福重元嗣(2002)「NPO 法人数の予測と決定要因の分析」 p1~8
- ・藤井敦史(1999)「NPO 概念の再検討：社会的使命を軸とした NPO 把握 -市民事業組織の
構想-」 p4
- ・山内直人(2005)「ソーシャルキャピタルと NPO・市民活動」 総合研究開発機構
- ・預金保険機構 (2024) 「休眠預金等の推移について (2023 年度末現在)」
(kyuminsuii2023.pdf)
- 2024/10/12 データ取得
- ・CANPANFIELDS ホームページ(2024)
(<https://fields.canpan.info/>)
- 2024/10/15 データ取得
- ・Lester M. Salamon (1995) 「Partners in public service: government-nonprofit
relations in the modern welfare state」 Johns Hopkins University Press
- ・NPO 法人身寄りなし問題研究会ホームページ「活動内容案内」
(<https://miyorinashi.com/projects/>)
- 2024/10/17 データ取得
- ・Weisbrod, B. (1988) 「The Nonprofit Economy」 Harvard University Press

【データ出典】

- ・内閣府 NPO ホームページ「NPO 法人ポータルサイト」

(<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/>)

2024/10/8 データ取得

- ・一般財団法人日本民間公益活動連携機構 JANPIA「休眠預金活用事業情報公開サイト」

(johokoukai.janpia.or.jp/result/)

2024/10/8 データ取得

- ・内閣府「過去 5 年の激甚災害の指定状況一覧」

(<https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/list.html>)

2024/10/8 データ取得

- ・総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」

(https://www.soumu.go.jp/iken/shihyo_ichiran.html)

2024/10/8 データ取得

- ・総務省統計局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」

(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200241&tstat=000001039591&cycle=7&class1=000001039601&tclass2val=0>)

2024/10/8 データ取得

- ・厚生労働省「医療費の地域差分析」

(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iryuuhoken/database/iryomap/index.html)

2024/10/8 データ取得