慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	わが国におけるNPOのマクロ的規模とその意義
Sub Title	The macro-economic perspective of NPO sector in Japan
Author	塩澤, 修平
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1999
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.91, No.4 (1999. 1) ,p.616(62)- 624(70)
JaLC DOI	10.14991/001.19990101-0062
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19990101-0062

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」91巻4号（1999年1月）

わが国におけるNPOのマクロ的規模とその意義[1]

塩　澤　修　平

I．序

1998年3月に「特定非営利活動促進法」が国会で成立したことにも表れているように，NPO（non-profit organization：民間営利組織）の社会的な役割についての議論がさかんである。NPOはNGO（non-govermental organization：非政府組織）を含む概念で，自主的・自立的に社会貢献活動を行う組織であり，非営利活動の担い手のひとつである。社会システム全体のなかでは，政治機構とともに，営利活動に基づく市場機構を補完する役割を果たしている。人々の価値観が多様化し、社会が複雑化するにともない，ますますその重要性が高まってきているといえよう。しかしながら日本経済におけるNPOの実態，特にそのマクロ的な経済規模はこれまで必ずしも明らかにされてはいない[2]。また多くのボランティアが無償かそれに近い形でNPOにおいて活動しているが，そうした活動の全体像も把握されていない。NPOに関しては，利潤や選挙といった客観的な指標や規準が明確でないため，それについての情報開示や調査・研究などが，市場機構や政治機構に関する場合以上に重要となる。既存のSNA（国民経済計算システム）の体系における分類は，必ずしもNPOの定義とは整合的ではなく，NPOの実態を明らかにするためには，データの組み替えなどが求められる。さらに経済規模を正しく推計するためにはボランティア活動について有償評価が必要となる。本稿ではNPOのマクロ的規模の調査を試み，それを踏まえてわが国におけるNPOの社会経済的意味と今後の課題を検討する。

（1）　本稿における調査結果は，経済企画庁からの委託として，筆者が委員長を務めた日債銀総合研究所によるNPOの実態調査（経済企画庁国民生活編『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』1998年）に基づいている。

（2）　財団法人・社団法人などの公益法人の支出規模については林・入山［1997］による調査がある。また本稿とは若干異なる定義を用いた国際比較研究にSalamon and Anheier［1996］がある。

II. NPOの定義と機能

NPOの定義

NPOの定義は必ずしも一義的に確定してはいないが，ここでは以下のような性質をもつものを対象と考える。

（1）非営利性：構成員のなかで利益あるいは余剰金を分配しない。これは経済学的定義であり，収入から費用を差し引いた純利益を，利害関係者に配分することが制度的にできない組織を意味する。

（2）経済価値の創出：広く社会に対して経済的価値を生み出している。したがって，便益を受ける対象者が限られている組織，たとえば互助団体や同窓会のようなものは含まない。

（3）非政府性：運営面ならびに資金面で政府による支配を受けていない。ただし政府の関与については，客観的な基準が明らかではないため，民法34条に基づく社団法人ならびに財団法人は含めるが，特殊法人は除外する。

（4）自発性：参加者に活動の自発性がある。法人格をもたない団体については，家計との区別をするために，自発性の概念が必要となる。町内会・自治会といった地縁団体は，実際の活動への参加に自発性が認められることから含められる。

以上の要件を満たす団体を，わが国の制度のもとで概念別に列挙すると，社団法人（民法34条に基づく），財団法人（民法34条に基づく），学校法人，社会福祉法人，宗教法人，更生保護法人，労働組合，商工会・商工会議所，政党・政治団体，特殊医療法人，地縁団体、市民活動団体となる。これらの団体をここでは「狭義のNPO」と呼び，狭義のNPOに一般の医療法人を加えたものを「広義のNPO」と呼ぶ。これらの概念とSNAにおける「対家計民間非営利団体」の概念との主たる相違は次の通りである。商工会・商工会議所，ならびに市民活動団体で事業所統計に入ってはいないが都道府県または市町村で確認可能なものは，ここでのNPOに含まれているが，SNAでは対家計民間非営利団体に含まれていない。他方，国際交流基金や日本学術振興会・心身障害者福祉協会などはSNAでは対家計民間非営利団体となっているが，非政府性を満たさないということでここではNPOに含めていない。

公益財の性質とNPOの機能

市場機能を補完する目的で，NPOの社会貢献活動として供給されるべき財を，ここでは公益財と呼ぶ。公益財の性質として以下のようなものが考えられる。

（1）非競合性：ある主体によるその財の消費が他の主体の消費を妨げない。このような財は多くの人々が同時に同じ財を消費することが可能であり，消費者間での競合関係はない。

（2）排除不可能性：特定の人々をその消費から除くことが技術的に不可能である。このような財は，ひとたびそれが供給されたならば，だれでも自由に消費することが可能である。

（3）地域性：地域的な差異あるいは独自性が大きい。例えば，どこに公園をつくるか，橋をかけるか，あるいはどのように地域の自然を保護するか，などはきわめて地域性の強い問題である。

（4）専門性：広範で高度な専門的知識が要請される。

（5）大規模性：個人の観点からすると規模が大きく，また分割不可能である。

（6）長期性：短期的な便益や利潤をもたらすというよりも，かなりの長期間，それも現在の世代だけではなく将来の世代まで考慮に入れるべきことを意味する。地域環境や文化財・遺蹟などの保存がその例である。

以上の性質のうち（1）および（2）を満たす財が公共財である。

NPOの機能として以下のものが挙げられる。

（1）負担機能：公益財供給のための資金を負担する。

（2）提供機能：公益財を実際に供給する。

（3）調整機能：負担機能をもつ主体と提供機能をもつ主体の間の情報交換を促進し，両者を仲介する。

（4）配分機能：公益財やそのための資金の配分に関する意思決定を行う。

III. 活動規模の推計方法

推計の基本方法

上で定義されたNPOが，わが国の経済において全体としてどの程度の規模をもっているかを推計する。NPOの資金ベースの経済規模として，付加価値および産出額すなわち付加価値および中間投入の合計を1995年度について求める。推計方法は基本的にはSNAにおいて用いられている計測方法に準拠するが，SNAの方法によっては計測不可能な場合には，既存統計やアンケート調査を実施して得られたデータを用いて概算的推計を行う。その基本方針は以下のとおりである。

（1）社団法人，財団法人，学校法人，社会福祉法人、宗教法人，更生保護法人，労働組合，商工会・商工会議所，政党・政治団体，事業所をもつ任意団体についてはSNAの組み替えおよびその基礎統計を用いて推計する。

（2）医療法人については「病院経営実態調査」（全国公私病院連盟），「患者調査」「社会医療診療行為別調査報告」「人口動態統計」「国民医療の動向」（以上，厚生省）の1995年度分を基礎統計とし，組み替え推計する。

（3）地縁団体については，活動内容が地域によって異なり，利用可能な資料も限られているため，平均的年会費をもとに自治会・町内会などの経済規模を推計する。

（4）地縁団体以外の任意団体は，アンケート調査により推計する。アンケート調査は1996年度に経済企画庁が実施した「市民活動団体基本調査」に用いた市民活動団体85,786団体から4,000団体を無作為に抽出し，調査票を送付したものである。有効回収数は768通で，有効発送数の20.3%である。

（5）ボランティア労働については，アンケート調査によって得られたデータをもとに，市民活動団体に属する者とそうでないない者とに分けて有償評価する。

有償評価の手法

NPOの活動をより正確に把握するために，ボランティアによる無償労働の貨幣評価を試みる。ここで無償労働とは，サービスを提供する主体とそれを享受する主体が分離可能でかつ市場でそのサービスが提供され得る活動を指す。貨幣評価の手法として以下の3種類が考えられる。

（1）機会費用法：無償労働の機会費用すなわちその活動による逸失利益で評価する。

（2）代替費用法：無償労働と類似のサービスを生産している者の賃金で評価する方法で，専門職種の賃金で評価するスペシャリスト・アプローチと，家事使用人の賃金で評価するジェネラリスト・アプローチがある。

（3）産出法：産出された財・サービスを市場価格で評価し，直接的な費用を除いて，無償労働を把握する。

以上の手法のなかで，機会費用法ではサービスを提供する主体によって貨幣評価が変わることになり，マクロ的な経済規模の推計を目的とするこの調査に適しているとはいえない。また市場価格による評価は，現実には多くの困難をともない，やはりこの調査には適さない。さらに，利用可能な資料が限られていることを考慮すれば，代替費用法のなかのスペシャリスト・アプローチよりもジェネラリスト・アプローチが適していると考えられるので，今回の調査ではその手法を採用する。

IV. 活動規模の推計結果

資金ベースの活動規模

SNAの基礎統計を用いた部分として，社団法人，財団法人，学校法人，社会福祉法人，宗教法人，更生保護法人，労働組合，商工会・商工会議所，政党・政治団体については，付加価値が約11兆3,900億円，産出額が約20兆1,500億円と推計される。既存統計データの組み替えによる部分として，医療法人の付加価値が約3兆7,700億円，産出額が約6兆9,000億円と推計される。既存統計データを用いた概略的推計として，地縁団体の産出額は約700億円であり，アンケート調査を用いた推計として，市民活動団体の付加価値は約300億円，産出額は約1,200億円となる。またボランティア活動のうち，人件費が支払われた有償部分，すなわち雇用者所得は，市民活動団体全体として

273億円と推計される。ボランティアを含めた付加価値の総額は広義で約15兆9,000億円，狭義で約12兆1,400億円となる（表1）[3]。地縁団体ならびにボランティアの有償評価分を除く付加価値の分野構成は表2で示される。

表1　付加価値ならびに産出額

	付加価値		産出額	
	額[億円]	対GDP比	額[億円]	対産出額比
広義のNPO	159,056	3.3%	279,584	3.0%
狭義のNPO	121,387	2.5%	210,633	2.3%

（地縁団体による付加価値を除く）

表2　付加価値の分野構成

	広義		狭義
	額[億円]	構成割合	構成割合
一般の医療法人	37,669	25%	—
医療（一般の医療法人を除く）	32,478	21%	28%
教育	41,993	28%	37%
社会保険・社会福祉	20,101	13%	18%
宗教	8,285	5%	7%
その他	11,598	8%	10%
合計	152,133	100%	100%

（地縁団体ならびにボランティアの有償評価分を除く）

ボランティア活動の有償評価

市民活動団体でのボランティア活動についてアンケート調査により得られた活動分野別の1団体当たりの年間活動時間は表3の通りである。それに活動団体数をかけて足し合わせた，延べ年間活動時間数の総計は71,162万時間と推計される。ジェネラリスト・アプローチのための賃金率に何を採用するかによって評価額は異なってくるが，ボランティアひとり当たりの年間活動時間が100～200時間程度であることを考慮し，労働時間数が比較的この値に近いパートタイム労働者の賃金率を用いる。延べ年間活動時間の推計値に、小企業・サービス業の女子パートタイム平均賃金単価955円/時間を掛け，アンケート調査による市民活動団体全体の雇用者所得，すなわち有償額の推計値273億円を引いた6,523億円が，有償評価額の推計値となる。

71,162万時間×955円/時間－273億円＝6,523億円

（3）Johns Hopkins大学のプロジェクト・チームでは，本稿の定義とは若干異なるNPOの定義を用い，宗教団体と政治団体を除外した非営利セクターの国際比較を行っている。1990年の経常支出の対GDP比（%）は，アメリカ6.3，イギリス4.8，ドイツ3.6，フランス3.3，イタリア2.0，ハンガリー1.2となっている。Salamon and Anheier［1996］あるいは山内［1997］を参照せよ。

市民活動団体以外でのボランティア活動の活動者数については，全国社会福祉協議会が発表している個人ボランティア数の249,000人を用いる。アンケート調査による平均活動時間は，保健医療分野で179時間であり，賃金単価は上述の955円を用いると，

249,000人×179時間/人×955 円/時間＝426億円

となる。したがってボランティア活動全体としては概算で約7,000億円の規模をもっていると考えられる。

表3　市民活動団体におけるボランティア活動

	社会福祉	教育文化スポーツ	国際交流・協力	地域社会	環境保全	保険医療	社会生活	その他	合　計
年間活動量平均（時間）	7,515	17,173	7,549	5,566	4,630	9,396	5,830	5,270	
分野別団体数	26,580	16,268	5,955	12,491	7,843	2,469	3,341	7,408	82,355

V．NPOの社会経済的意味

NPOの特質

（1）迅速性：（意思決定過程が比較的簡略）　公的部門における議会の審議といった過程を経る事無く，迅速な対処が求められる社会的ニーズに対応することが可能であることを意味している。またより新しい問題，新しい社会的ニーズに柔軟に対応できることも含まれる。

（2）自由性：（縦割りのセクショナリズムから独立）　公的部門にしばしばみられるセクショナリズムから独立であることを意味している。公的部門における組織上の硬直性は，効率的な資源配分を妨げる大きな要因である。民間組織であれば，このような需要側からみて本質的でない区分に煩わされることのない対応が可能である。

（3）直接性：（ニーズへの直接的な対応が行いやすい）　特に発展途上国に対する開発援助の場合のように，援助国の人々へから被援助国の人々へ，政府部門を通さずに草の根レベルでの直接的な対応が可能なことを意味する。

（4）中立性：（特定の圧力団体などから政治的に独立）　この性質は，政権の交替や選挙などの影響，あるいは特定の圧力団体の影響から政治的に独立であることを意味している。ただし政党・政治団体や労働組合などのように，この性質をもたないNPOも多く存在する。

NPOの優位性

社会的資源の再配分に関する民間組織の役割を考察するために，上述の公益財の性質と配分機能におけるNPOによる活動の特質を合わせて検討しよう。

上で検討した公益財の性質のなかの非競合性と排除不可能性をもつ純粋公共財は，営利活動としては供給の誘因が動かず，公的部門かNPOによる社会貢献活動として供給が期待される財である。地域性をもつ財に対しては，迅速性と直接性が重要な意味をもつ。中央の判断を待っていたり，数々の煩雑な過程を経た後の対応では時機を失する場合が多いので，迅速な対応が必要であり，また地域の問題は地域の住民が最もよく知っているので，直接対応が望ましいであろう。

専門性をもつもの，例えば学術や芸術についての資金援助などは，その資金配分の決定に際し高度な審査能力あるいは判断力が必要であり，政治的な圧力からの独立性も求められるであろう。また新しいものに対する的確な認識が必要である。したがって迅速性と中立性が重要な意味をもつ。

大規模をもつ財の供給には多額の資金と組織力が必要とされるであろうし，広範な分野での協力も求められる。したがって自由性をもつNPOによる社会貢献活動の役割は大きいといえよう。長期性をもつ財の供給に際しては，短期的な方針や政策の変更は避けるべきである。したがって独立性が求められる。また継続的な対応が必要なので，公的部門にしばしばみられる担当者の変更による不連続な対応も避けなければならず，自由性も大きな意味をもってくる。

以上の議論からNPOによる社会貢献活動は公益財の配分に関し，さまざまな面で公的部門に比べてはるかに有効な対応が可能な社会的位置にあるといえよう。ただし，それはあくまでも潜在的な可能性についての議論であって，実際に有効な対応がなされるためには，多くの情報が必要となる。迅速性を可能ならしめ，中立性を保つためには社会的必要性，経済・政治情勢，各種の技術などに関する膨大な情報が必要であろうし，自由性と直接性は適切な情報に基づいてこそ有効な対応に結びつくのである。しかし豊富な情報は有効な対応のための必要条件であって，決して十分条件ではない。つまり情報だけもっていても，それが有効な対応に結びつく必然性はないのである。重要なのは，その使われ方である。ここで民間組織に求められるのは「見識」であろう。

NPOの問題点

以上のような特質はNPOの長所であるといえようが，同時に問題点を併せもっていることも事実である。迅速性は，NPOによる活動として，いわゆる「民主的」な意思決定の過程を経ずに，資金配分を決定できることによるが，それは他からのチェック機能が作用していない可能性を示している。公的部門であれば，選挙で選ばれた議員や地方自治体の首長が，予算編成について責任をもっており，また営利活動であれば利潤額あるいは収益率という明確な評価基準が存在する。迅速な対応は必ずしも有効で効率的な対応を意味しない。

自由性，中立性についても同様であり，他からのチェック機能が働きにくいということは，公的部門よりはるかに効率的な対応の実現可能性を示すと同時に，公的部門よりもさらに非効率的な対応が温存される危険性を示している。直接性に関しては，配分に何らかの偏向が生ずる危険性も含まれている。

NPOのマクロ的意義

上記の推計結果を踏まえて，わが国におけるNPOの社会経済的意味を考えよう。広義のNPOはGDPの3.3%を占めているが，GDPとは，国内における1年間の付加価値の合計であり，基本的には市場価格に依拠する貨幣単位で表現されている。したがって，一国経済におけるそれぞれの部門の量的な規模を示しているが，必ずしも質的な側面は捉えられていない。NPOに関しては，他の部門と比較して質的な側面で以下の特質をもつと考えられる。

（1）NPOによる付加価値のほぼ半分を占める医療については，人間の生存の根幹に直接関わる事柄が中心であり，貨幣評価額以上の意義を人々の生活に対してもっている。とくに生死に関わる問題のような，実質的な評価がきわめて高いものが多数含まれている。

（2）NPOを特徴づける自発性は，財・サービスの供給者側にとっても，活動することによって，実際に手にする報酬以上の効用が得られることを示唆している。すなわち労働そのものからさまざまな喜びや満足感が得られる面が多く，雇用者所得と有償評価分の総計以上の意義をもつと考えられる。

（3）NPOによる付加価値の約1/3を占める教育は「外的効果」をもっている。すなわち，教育や研究助成は社会全体の生産性の向上に寄与するので，付加価値の評価額以上の効果をもつのである。さらに将来のGDPに大きな影響を与えるため，その効果は現在だけのものではない。また社会の文化的水準の向上は，非経済的な影響も大きい。

VI. NPOの課題

NPOといっても実態は様々であり，その役割や社会的意義を一律に論ずることは困難であるが，一般的にわが国におけるNPOの今後の課題として以下のものが考えられるであろう。

（1）法的環境の整備と正当性の確立

「特定非営利活動促進法」においては，優遇税制のあり方について「施行の日から3年以内に検討する」とされており，今後さらに議論が必要である。その際はNPOの活動を誰がどのように判断して優遇措置に結びつけるかがきわめて重要である。また民法の公益法人と「特定非営利活動法人」は共生する形になっている。現行民法は，私法人を公益法人と営利法人に分け，非営利法人に関する一般的規定を設けてないので，民法上の対応が望まれる。

（2）評価基準の確立と情報開示

営利企業や政治機構と異なり，客観的な評価基準が明確でなく，他からのチェック機能が働きにくいNPOが，税制上の優遇措置の対象となったり，広く寄付金やボランティア労働などを集めそれを有効に活用するためには，その活動についての評価基準を確立し，かつ一般社会に対する情報開示が求められる。NPOであること自体は，そうした優遇措置の対象となることを意味しない。

（3）経営努力の重要性

営利企業とは異なりNPOではしばしばコスト意識の欠如など経営における非効率性の問題がみられる。社会的資源の有効な活用のためにはNPOといえども経営能力が問われるのであり，NPOに期待されるさまざまな社会的役割を果たすためには，上述したような評価基準のもとで，合理的かつ効率的な活動が求められる。政治機構とは異なり，意思決定過程が比較的簡潔であり，営利企業のような競争原理に直面していないNPOは，同時に非効率的な活動体制が温存される危険性をもつのである。

Ⅶ. 結　　語

NPOのマクロ的規模については，資料の制約が多く，概算的な数値とならざるを得なかったが，GDPの約3.3%を占めている。しかし利潤動機や法的な強制に依拠せず，自発的な動機に基づくだけに，その国民生活や社会的厚生に対する影響は対GDP比以上のものがあると考えられる。人々の価値観が多様化するなかで，NPOをいかに有効に活かしていくかは，その社会のある種の成熟度を表しているように思われる。ここではまさに社会全体としての見識が求められているといえよう。

（経済学部教授）

参考文献

経済企画庁国民生活局編『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，1998年。

Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector : The Nonprofit Sector in Comparative Perspective—An Overview,* Manchester University Press, 1996.

塩澤修平「日本のNPOの経済的規模」『公益法人』27巻，10号，pp2-6，1998年。

林知己夫，入山映『公益法人の実像』ダイヤモンド社，1997年。

山内直人『ノンプロフィットエコノミー』日本評論社，1997年。