

# 公益法人制度改革と公益法人の活動実態を示す統計について

金子優子

(社会システム専攻公共政策領域担当)

高橋朋一

(青山学院大学経済学部教授)

## 1. 本稿にいう「公益法人」とは

従来の公益法人制度は2008年12月1日以降、大きな変革を迎えた。<sup>(1)</sup> 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律(平成18年法律第48号)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」(平成18年法律第49号)及び「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(平成18年法律第50号)(いわゆる公益法人制度改革三法)が完全施行されたからである。新たに、公益性の有無にかかわらず、準則主義により簡便に設立できる一般的な非営利法人(一般社団法人及び一般財団法人)の制度が創設され、一般社団法人及び一般財団法人は法に定める基準を満たしていると認定(公益認定)されると公益社団法人及び公益財団法人になることができ、公益認定は民間有識者から構成される合議制機関により行うということとなった。

従来の公益法人(民法旧34条に基づいて設立された社団法人又は財団法人)は、2008年12月1日以降、自動的に「特例民法法人」となり、新法の施行日から5年以内に、新制度の法人に移行することとされている。本稿において分析の対象とする「公益法人」は、現行制度下での「特例民法法人」である。以下、便宜上、「公益法人」と呼ぶこととする。

## 2. 改革前の公益法人制度<sup>(2)</sup>

公益法人は、民法旧34条に基づき設立されたもので、民法第1編第2章(法人)において公益法人の設立、公益法人の組織、定款の変更、公益法人の登記、公益法人の能力、公益法人の解散等の事項に関する規定が置かれていた。

公益法人の制度は古く、民法の公益法人制度に関する規定は明治31年から施行されている。この制度は施行当初から活用され、明治末期から大正時代にかけて特徴ある公益法人が設立されている。戦後改革においても公益法人制度に係る民法の諸規定は改正されなかったが、私立学校法、医療法、宗教法人法、社会福祉事業法などの制定により、従来、民法に基づく公益法人として設立されていた法人のうち事業内容に応じて組織変更を行うものが出てきた。

## 3. 「公益法人制度改革」の経緯<sup>(3)</sup>

民法の特別法としての私立学校法、医療法、宗教法人法、社会福祉事業法などの制定後も、公益法人の設立等については、主務官庁が独自に行ってきたが、1965年ごろから公益法人理事の詐欺事件や無限連鎖講事件などがおこり、さらに1967年には、休眠法人の売買、閣僚の役員就任、就任承諾書の偽造などの問題が発覚してきた。このような不祥事を契機に公益法人に対する各主務

(1) 公益法人に係る新制度の概要については、平成19年版公益法人白書を参照。

(2) 改革前の公益法人の歴史については、今田忠 [2006]. 『日本のNPO史』, ぎょうせい, 東京に詳しい。

(3) 公益法人制度改革の経緯については、平成17年版公益法人白書を参照。

官庁の指導監督について、連絡協議会の設置、民法の関係規定の改正、関係閣僚会議の設置、設立許可および指導監督基準の閣議決定などにより、強化方策が講じられてきた。

2000年11月には、中小企業の経営者を対象に労災保険などの事業を行っていた財団法人「ケーエスデー中小企業経営者福祉事業団」(KSD)の理事長が公益法人を私物化し、その資金で政界工作を行っていたとして業務上横領容疑で逮捕され、その後、国会議員の汚職事件に発展した。理事長らによる総額数億円規模の背任、横領、使途不明金、贈賄、また子会社経営などが報道され、公益法人のガバナンスへの疑念を招いた。このようなこともあり、2000年12月に閣議決定された「行政改革大綱」<sup>(4)</sup>の中で、公益法人が国から委託等、推薦等を受けて行っている検査・認定・資格付与等の事務・事業及び国から公益法人に対して交付されている補助金・委託費等、行政の関与の在り方について、厳しい見直しを行うこととされ、2001年度末目途に見直しの実施計画を策定し、2005年度末までのできる限り早い時期に実行することとされた。この改革実施計画の策定作業を進める中で公益法人制度そのものの在り方に関する議論も深まり、新たな公益法人の制度についての検討が開始された。

その後、2002年3月に「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」<sup>(5)</sup>が閣議決定され、2002年4月から数次にわたる有識者ヒアリングを経て検討が進められ、2003年6月には、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」<sup>(6)</sup>が閣議決定された。ここにおいて、公益性の有無にかかわらず、準則主義(登記)で設立できる非営利法人制度を創設するとともに、公益性を有する場合の取扱い等の主要な課題についての検討の

視点等を明らかにされた。

さらに、2004年12月に閣議決定された「今後の行政改革の方針」<sup>(7)</sup>において、公益法人制度改革の基本的枠組みを具体化するとともに、その基本的仕組みを、現行の公益法人の設立に係る許可主義を改め、法人格の取得と公益性の判断を分離することとし、公益性の有無に関わらず、準則主義(登記)により簡便に設立できる一般的な非営利法人制度を創設すること、各官庁が裁量により公益法人の設立許可等を行う主務官庁制を抜本的に見直し、民間有識者からなる合議制機関の意見に基づき、一般的な非営利法人について目的、事業等の公益性を判断する仕組みを創設することとされた。

2005年12月の「行政改革の重要方針」(閣議決定)<sup>(8)</sup>の中で、2006年通常国会への公益法人制度改革に係る法案提出の方針等が再確認された。そして、2006年3月10日に公益法人制度改革関連3法案(「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律案」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律案」及び「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」)が国会に提出された。衆議院における採決後、参議院に回付された3法案は、5月26日に参議院本会議採決が行われ、公益法人制度改革関連3法が成立した。

2007年4月1日には、一般社団法人及び一般財団法人の申請に基づき公益認定を行う民間有識者から構成される合議制機関である公益認定等委員会が設置された。その後、関係政令・内閣府令の公布が行われ、2008年4月11日には公益認定等委員会により「公益認定等ガイドライン」<sup>(9)</sup>等

(8) [http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/051224/kaikaku\\_houshin.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/051224/kaikaku_houshin.pdf)

(9) [https://www.koeki-info.go.jp/pictis\\_portal/common/index.do?contentsKind=120&gyouseiNo=00&contentsNo=00201&syousaiUp=1&procNo=contentsdisp&renNo=1&contentsType=02&houjinSerNo=&oshiraseNo=&bunNo=1120010316&meiNo=1120009770&seiriNo=undefined&edaNo=undefined&iinkaiNo=undefined&topFlg=0](https://www.koeki-info.go.jp/pictis_portal/common/index.do?contentsKind=120&gyouseiNo=00&contentsNo=00201&syousaiUp=1&procNo=contentsdisp&renNo=1&contentsType=02&houjinSerNo=&oshiraseNo=&bunNo=1120010316&meiNo=1120009770&seiriNo=undefined&edaNo=undefined&iinkaiNo=undefined&topFlg=0)

(4) <http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>

(5) <http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/torikumi/index.html>

(6) [http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/kihon\\_housin/index.html](http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koueki-bappon/kihon_housin/index.html)

(7) <http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/koueki/kihon-waku.pdf>

が決定された。また、4月30日には公益法人制度改革に対応する税制措置等を含む平成20年度税制改正に係る法律案が国会で可決・成立し(「所得税法等の一部を改正する法律」「地方税法等の一部を改正する法律」)、関係する政令・省令とともに同日公布された。

#### 4. 公益法人制度改革と公益法人の活動実態

上記のように、公益法人制度改革は、公益法人によるさまざまな不祥事を端緒としているが、他方で、公益法人への期待にも大きなものがある。1980年代以降、政府の任務領域を見直し、従来から政府がサービス提供を行っていた分野について民間部門の自主的な活動に委ねようとする改革が推進されている。公共サービスの民間委託や官製市場の民間開放の動きの中で、市場と政府に対する第三の部門として非営利セクターの役割が、政府が提供してきた公共サービスの新たな担い手として、注目されてきている。非営利セクターの中でも、公益法人は、市民のボランティア団体を中心とする零細な特定非営利活動団体(NPO)とは異なり、公共サービスを的確に提供できる組織的・財政的基盤を有することから、その役割が注目されている。

公益法人制度改革の検討において、公益法人が我が国経済社会の中で果たしている役割を統計データに基づいて定量的・客観的に分析し、その結果を十分踏まえた検討が行われたとは言い難い。また、統計データに基づく定量的・客観的な分析結果を用いて、公益法人に期待される今後の役割を検討することも十分に行われていない。なぜならば、営利企業などの他の経済主体と比較可能な形で集計された統計が存在しなかったからである。

#### 5. 公益法人に関する既存統計の状況

公益法人に関する統計は長らく存在しなかった。公益法人も経済主体であり、我が国に所在するすべての事業所を対象とする事業所・企業統計調査

の調査対象ではあるが、公益法人を識別できる調査事項は欠如しているため、公益法人として分析できる集計表は作成されていない。

(財) 笹川平和財団が公益法人に対する網羅的な調査を1989年から1991年にかけて実施し、その結果は1992年に公表され、公益法人の職員数、収入額などの活動実態を初めて明らかにした<sup>(10)</sup>。

公益法人行政の統括部局(当初、総理府、その後、総務庁、総務省)から各公益法人所管官庁に対し調査票の提出を求める形式での公益法人概況調査は、当初1985年11月1日現在で実施され、以後10月1日現在で毎年実施されるようになった。これは、政府部内の公益法人行政の一環としての情報収集であった。そのため、ただちに調査結果を公表するというにはならなかった。その後、1996年9月に「『公益法人の設立許可及び指導監督基準』及び『公益法人に対する検査等の委託等に関する基準』について」が閣議決定され、そこにおいて、「政府は、これらの基準に基づき、公益法人に対する指導監督等を行っていくとともに、公益法人の実態及びこれらの基準の実施状況等を明らかにするために、毎年度『公益法人に関する年次報告』(仮称)を作成することとする。」とされたことから、公益法人概況調査の結果は1997年度から「公益法人に関する年次報告」において公表されるようになった。<sup>(11)</sup>

公益法人概況調査は、上記のように毎年10月1日現在で実施され、2007年調査までは総務省大臣官房管理室(2001年1月の中央省庁の整理再編前は総理府管理室)、2008年調査からは内閣府大臣官房公益法人行政担当室が担当している。公益法人の所管官庁である国の各府省庁(地方支分

(10) 笹川平和財団 [1992]. 『日本の公益法人 - 全国アンケート調査による現状分析』, 林知己夫・片山正一 [1995]. 『公益法人アンケート調査からみた日本の財団と社団 - その構造・活動・経営』, 笹川平和財団, 東京, 林知己夫・入山映 [1997]. 『公益法人の実像 統計からみた財団・社団』, ダイアモンド社, 東京

(11) 公益法人概況調査の結果が、公益法人白書において公表されるようになった経緯については、平成18年版公益法人白書の「公益法人行政の歩み」による。

表1 公益法人概況調査の調査事項

名称・所在地等	法人の基本事項	役職員に係る調査事項
所管官庁	個人社員数・団体社員数(社団)	役員等の状況
課部局	基本財産額・うち官庁出捐額(財団)	理事数・監事数
法人区分	賛助会員等数、主たる設立目的	常勤理事数・常勤監事数
フリガナ	主たる事業の種類	評議員数
法人名	法人の性格	うち同一親族
共管官庁	特定公益増進法人の認定の有無	うち特定企業関係者
郵便番号	指定寄付金の指定の有無	うち公務員出身者
所在地	事業報告書等の提出の有無	うち所管官庁出身者
電話番号	事業報告書等の情報公開の有無	うち現職公務員
FAX 番号	定款・役員名簿等の情報公開の有無	監事制度の有無
インターネットアドレス	過去3年間における立入検査の実施状況	外部監事制度導入の有無
メールアドレス	株式保有の状況	評議員(会)制度の有無
設立年・月・日	会計基準の適用状況	有給常勤役員の平均報酬額階級
代表者職名・氏名	公認会計士等の関与状況	職員数、うち常勤職員数

収入に係る調査事項	支出に係る調査事項	資産に係る調査事項
総収入額	総支出額	資産額
年間収入合計	年間支出合計	基本財産
会費収入	事業費	公益事業基金
財産運用収入	うち指導監督上の収益事業費	運営固定資産
寄付金収入	管理費	引当資産等
国からの補助金等収入	固定資産取得費	その他の資産
都道府県からの補助金等収入	その他の支出	負債額
民間助成団体等からの補助金等収入	次期繰越収支差額	負債相当額
その他の補助金等収入		その他の負債
事業収入		正味財産額
うち指導監督上の収益事業収入		正味財産増減額
うち国からの委託費交付総額(国所管法人)		内部留保額
うち都道府県からの委託費交付総額(都道府県所管法人)		内部留保水準
その他の収入		
前期繰越収支差額		
税法上の収益事業の状況		
税法上の届出事業収入額		

部局所管分も含む)と都道府県(知事部局と教育委員会)に対して調査票を配布し、所管官庁において日常の監督行政の中で取得した資料により調査票に必要な数値を記入して提出するというもので、統計法に基づく統計調査ではない。政府部内における公益法人行政の一環としての情報収集・とりまとめであり、情報の性格としては、業務統計として位置づけられる。なお、所管官庁によっては、公益法人への監督行政の一環として調査票を所管公益法人に送付し記入させている状況も見

られる。

調査事項としては、表1に示すように、役職員の状況、収入・支出の状況、財産の状況などが調査されており、公益法人の経済活動の実態が把握できるものである。なお、調査票は、国所管の公益法人用と都道府県所管(知事及び教育委員会)の公益法人用の2種類が設定されている。

「公益法人に関する年次報告」(公益法人白書)及び「特例民法法人に関する年次報告」(特例民法法人白書)において、公益法人概況調査の集計

結果が掲載されている。しかし、公益法人概況調査では日本標準産業分類に基づく産業分類が欠如し、職員の定義も基幹統計を中心とする官庁統計とは異なるものを採用している。具体的には、職員数は常勤と非常勤の職員の合計であり、常勤職員とは最低でも週3日以上出勤するものとされ、また、役員が職員を兼任している場合は役員として取り扱うこととされている。一方、事業所・企業統計調査では、他の官庁統計と同様に、常用雇用者(期間を定めずに雇用、若しくは1か月を超える期間を定めて雇用されている者又は調査月の前月と前々月にそれぞれ18日以上雇用されている者)を把握し、有給役員は従業者に含めて把握している。

このようなことから、公益法人概況調査では詳細な収入データ、支出データ及び資産データを把握しているものの、他の統計との比較可能な産業別や従業者規模別の集計・分析が行えない状況にあった。そのため、公益法人白書等には、所管官庁と公益法人の関係を明らかにすることを念頭に置いた集計・分析(所管官庁出身役員の状況、補助金や委託費受給の状況等)のみの掲載であり、公益法人が産出している財・サービスによりその産業構造を明らかにする分析や公益法人の活動を他の経済主体の活動と比較した分析はなされ得ない状況にあった。

また、事業所・企業統計調査は、我が国に所在するすべての事業所・企業を対象に実施されているが、公益法人を識別する調査事項が設定されていないため、公益法人を抜き出して集計分析することができないという状況にあった。

## 6. 公益法人概況調査と事業所・企業統計調査の完全照合<sup>12)</sup>の実施

上記のように、公益法人概況調査には産業分類及び他統計と比較可能な従業者数が欠如していること、事業所・企業統計調査は当然のことながら公益法人を調査対象に含めていることから、両調査の調査票(個別の記入済み調査票、個票)を完

全照合して、事業所・企業統計調査から産業分類と従業者数を公益法人概況調査に付加することにより、他の統計と比較可能な形での公益法人の産業別・従業者規模別の活動分析を行うためのデータを整備することとした。

事業所・企業統計調査は、本調査が5年周期、簡易調査が本調査実施年から3年目に実施されていたが、研究開始時点で最も直近の平成16年調査の個票を利用することとした。公益法人概況調査は毎年実施されているので、平成16年調査の個票を利用することとした。

両調査の調査票の入手方法は次のとおりである。

- ・平成16年事業所・企業統計調査については、統計法による統計目的外使用申請を行うことにより取得
- ・公益法人概況調査については、行政機関情報公開法に基づく情報開示請求を総務省に対し行い個票を取得

平成16年事業所・企業統計調査について入手したのは、経営組織が「7 会社以外の法人」である事業所の調査票であり、調査日である平成16年6月1日現在の「7 会社以外の法人」は308,835事業所であった。また、公益法人概況調査の個票は、平成16年10月1日時点の26,322法人(共管官庁分も含む)のものであった。双方の個票の把握時点は、同じ平成16年ではあるが4か月の差があった。

公益法人概況調査の個票は法人ベースであるの

(12) このような完全照合の手法等については、松田芳郎[1991].『企業構造の統計的測定方法』, 岩波書店, 東京及び Anders Wallgren and Britt Wallgren [2007]. “Register-based Statistics Administrative Data for Statistical Purposes”, John Wiley and Sons, Ltd. (Wiley Series in Survey Methodology) に詳しい。また、官庁統計について検討したものとして、全国統計協会連合会[1984].『昭和58年度 統計調査におけるデータ・リンケージ・システム開発に関する調査研究報告書』; 及び全国統計協会連合会[1985].『昭和59年度 統計調査におけるデータ・リンケージ・システム開発に関する調査研究報告書』がある。

表2 公益法人の母集団と利用データ

	活動中の法人	休眠法人	元所管不明法人	母集団	利用データ
法人数	25,541	139	239	25,919	26,322

に対し、事業所・企業統計調査の個票は事業所ベース（単独事業所，本所事業所，支所事業所）である。法人ベースで照合するために、事業所・企業統計調査の経営組織が「7 会社以外の法人」である事業所の調査票から、支所の調査票を除外し、単独事業所及び本所事業所のみ調査票に絞ると、210,983 事業所となる。

公益法人の母集団についてみると<sup>(13)</sup>、表2に示すとおり、所管官庁が監督対象として把握し活動中のものが25,541、「休眠法人の整理に関する統一的基準」（1985年9月17日公益法人指導監督連絡会議決定）に定められた要件に照らし所管官庁が休眠していると認定した法人が139法人、各官庁において把握されていないが登記されている法人で1996年に旧総理府から各官庁に整理すべきものとして割り振られた法人で、2004年10月時点で未整理となっているものが239法人である。これらを合計した25,919法人が公益法人の母集団といえる。

一方、情報公開請求により入手した公益法人概況調査の個票データには26,322法人分のデータがあり、これは共管官庁分だけ重複データが存在するものである。ここから、共管官庁分の重複データを削除して、完全照合に用いる個票データを得た。

コンピュータによる照合作業は次のステップで行った。

- ステップ1 電話番号をマッチングキーとする照合
- ステップ2 法人名のふりがな（カタカナ）をマッチングキーとする照合：完全一致

漢字仮名による法人名をマッチングキーに用いるためには、照合前の作業としてデータの整序（例：財団法人 研究所と（財） 研究所のマッチングを正確に行うためには、「財団法人」と「（財）」を法人名から削除する必要がある等）が必要であり、これには多大の手間がかかることから、用いなかった。ステップ2の照合においては、完全一致するもののみ照合と判断した。照合結果は表3のとおりである。

表3 コンピュータによる照合結果

	法人数
公益法人総数	25,541
コンピュータにより照合した法人	16,295
うち単独事業所と照合したもの	13,875
うち本所と照合したもの	2,420
照合率	63.8%

さらに、事業所・企業統計調査で本所は把握していないが、支所を把握している法人が存在する可能性があることから、経営組織が「7 会社以外の法人」である支所事業所の調査票（97,852事業所分）との照合作業も実施した。照合結果は表4のとおりである。

表4 コンピュータによる支所事業所との照合結果

	法人数
単独事業所・本所と照合しない法人	9,246
支所と照合した法人	672
コンピュータにより照合しない法人	8,574

コンピュータによる照合作業の結果、16,967法人について照合ができた。

次に、コンピュータでは非照合となったデータについて目視による照合作業を行った。目視によ

(13) 平成17年版公益法人白書による。

る照合作業の対象法人は、次のとおりである。

電話番号は一致，法人名フリガナは不一致  
 電話番号は不一致，法人名フリガナは一致  
 電話番号，法人名フリガナともに不一致

目視による照合作業の方法は，両調査の個票から漢字仮名の法人名と住所を抽出し，公益法人概況調査のファイルと事業所・企業統計調査のファイルの双方のエクセルファイルを開き，エクセルの検索機能を利用して非常勤職員がマッチングを行うものである。目視によるマッチング作業の結果，漢字仮名の法人名と住所が一致した法人数は108法人であった。また，漢字仮名の法人名の一部と住所が一致した法人数は96であった。

後者の漢字仮名の法人名の一部（ 研究所と 研究所 事務所，××協会と××協会東京検査所， 工業会と 工業会東部支部など）と住所が一致した法人は東京都区部や大阪市等の大都市圏を中心に多く見受けられた。そのため，これらの法人について東京都区部，横浜市，京都市，大阪市，神戸市において実地に確認調査を行った。

確認調査の結果，公益法人の本部と支部が同居しているもの，営利企業・病院・学校の事務所内に公益法人が同居しているもの（53法人）につ

いては，照合と判断した。

目視及び実地調査による照合結果は表5のとおりである。

表5 目視及び実地調査による照合結果

	法人数
目視対象法人	8,574
照合した法人	161
うち単独事業所と照合	127
うち本所と照合	16
うち支所と照合した法人	18
照合しない法人	8,413

コンピュータによる単独事業所・本所との照合結果，コンピュータによる支所との照合結果，目視による照合作業結果及び実地確認調査による照合結果を合計すると，表6に示すように，最終的な照合率は67.1%で，17,128法人分の結合データが取得できた。

照合結果を常勤職員（公益法人概況調査の定義による。）規模別にみると，常勤職員が2名以上の法人は79.5%の照合率であったのに対し，常勤職員が1名の法人については58.0%であった。また，常勤職員がいない法人では，照合率は30.2%であった。

完全照合データは，平成16年10月現在の公益法人数25,541の67.1%である17,128法人分であ

表6 公益法人概況調査と事業所・企業統計調査の照合結果

	法人数	常勤職員規模区分		
		常勤職員がいない法人	常勤職員1名の法人	常勤職員2名以上の法人
公益法人全体	25,541	4,624	4,176	16,741
照合できた法人	17,128	1,396	2,424	13,308
常勤職員規模区分別分布	100.0%	8.2%	14.2%	77.7%
PC上で照合できた法人	16,967	1,385	2,406	13,176
常勤職員規模区分別分布	100.0%	8.2%	14.2%	77.7%
目視により照合できた法人	161	11	18	132
常勤職員規模区分別分布	100.0%	6.8%	11.2%	82.0%
照合できなかった法人	8,413	3,228	1,752	3,433
常勤職員規模区分別分布	100.0%	38.4%	20.8%	40.8%
総照合率	67.1%	30.2%	58.0%	79.5%

るが、非照合の法人には小規模なものが多くみられたことから、年間収入額ベースでみたカバレッジは87.9%となっている。また、公益法人概況調査の定義による職員数ベースでは、89.3%のカバレッジとなっている。

表5に示すとおり、2004年時点で8,413の公益法人について事業所・企業統計調査との照合ができなかった。実地確認調査の結果も踏まえると、照合できない原因として次のようなことが考えられる。

- ・大規模法人の事務所内に小規模法人が間借りしビルの看板に表示がないため、事業所・企業統計調査では大規模法人のみ調査している。
- ・いくつかの公益法人が入居するビルで、1階の公益法人経営の売店のみ調査され、5階に事務所がある公益法人本体及びその他の公益人は調査されていない。
- ・公益法人概況調査における情報の更新漏れ：例 事務所ビルの改装に伴う公益法人の事務所移転の一時転居の状況が反映されていなかった。

た。

## 7. 完全照合データを用いた公益法人の産業分野別活動実態の分析

上記のような手順で作成した完全照合データを用いて公益法人に係る産業別・従業者規模別等の集計表を整備した。ここでは、当該集計表を用いた主な分析結果を示す。

### (1) 産業大分類別の法人分布 (表7)

公益法人の産業大分類別分布をみると、「Q サービス業 (他に分類されないもの)」(以下、「サービス業」という。)が全体の68.8%を占め、続いて「N 医療、福祉」9.0%、「O 教育、学習支援業」6.6%、「L 不動産業」3.0%などとなっている。今回の集計結果における注目すべき点は、「Q サービス業」以外に分類される法人が5,345と、全体の31.2%を占める点である。これらの法人の活動分野は多岐にわたり、産業大分類項目及び「Q サービス業」の中分類項目の産業分野のすべてにおいて活動を行っている。産業小分類について、

表7 産業大分類別の従業者数、年間収入額等

	法人数	各大分類構成割合	従業者数	1法人当たり従業者数	年間収入額 (千円)	1法人当たり年間収入額 (千円)
A 農業	135	0.8%	1,550	11.5	18,496,592	137,012
B 林業	54	0.3%	857	15.9	68,382,561	1,266,344
C 漁業	25	0.1%	412	16.5	11,221,986	448,879
D 鉱業	3	0.0%	17	5.7	1,156,288	385,429
E 建設業	28	0.2%	1,262	45.1	115,100,773	4,110,742
F 製造業	38	0.2%	834	21.9	16,740,139	440,530
G 電気・ガス・熱供給・水道業	31	0.2%	962	31.0	86,745,601	2,798,245
H 情報通信業	244	1.4%	7,383	30.3	412,975,433	1,692,522
I 運輸業	232	1.4%	3,575	15.4	231,740,968	998,883
J 卸売・小売業	343	2.0%	5,594	16.3	372,848,446	1,087,022
K 金融・保険業	313	1.8%	9,285	29.7	2,105,901,523	6,728,120
L 不動産業	513	3.0%	8,630	16.8	888,547,552	1,732,062
M 飲食店、宿泊業	394	2.3%	8,424	21.4	287,433,118	729,526
N 医療、福祉	1,546	9.0%	117,869	76.2	2,924,306,781	1,891,531
O 教育、学習支援業	1,138	6.6%	28,091	24.7	390,268,553	342,942
P 複合サービス事業	308	1.8%	5,623	18.3	174,180,332	565,521
Q サービス業(他に分類されないもの)	11,783	68.8%	169,606	14.4	8,064,756,148	684,440
全体	17,128	100.0%	369,974	21.6	16,170,802,794	944,115

集計法人数が100を超えた項目は27項目存在しているが、その上位は「Q サービス業」に属する小分類が占めている。「919 他に分類されない非営利的団体」(青少年育成関係団体, 国際交流関係団体, スポーツ関係協会, 芸術家の協会, 法人会, 青色申告会, 青年会議所, 納税協会, 労働基準協会, 交通安全関係団体, 調理師等専門職種別の団体, 各種助成財団, 育英関係財団, 防犯協会等) 4,155, 「911 経済団体」(金融業の団体, 各種工業会, 各種経営協会, 運輸関係団体, 医師会等) 3,635, 「905 民営職業紹介業」(各地域のシルバー人材センター等) 846, 「913 学術・文化団体」(各種学会, 芸術文化財団, 国際交流協会等) 608, 「931 集会場」(各種会館, 労働福祉センター, 文化ホール等) 345, 「811 自然科学研究所」259, 「80L 他に分類されない専門サービス業」(法人会, 労働基準協会, 不動産鑑定士協会, 技術センター, 営業指導センター等) 258 などである。

#### (2) 産業大分類別の従業者数 (表7)

産業大分類別に従業者数(臨時従業者を含む。)をみると, 法人数が多い「Q サービス業」が169,606人と最も多く, 次に「N 医療, 福祉」の117,869人となっている。最も少ないのは法人数3の「D 鉱業」で17人となっている。産業大分類別1法人当たりの従業者数は, 「N 医療, 福祉」が最も多く76.2人, 次に「E 建設業」(都市整備協会, 建設公社, 保守協会等)の45.1人, 「G 電気・ガス・熱供給・水道業」(水道サービス公社, 下水道公社等)の31.0人, 「H 情報通信業」(無線協会, 新聞社, 出版会等)の30.3人となっている。少ない方では「D 鉱業」が5.7人と最も少なく, 「A 農業」11.5人, 「Q サービス業」14.4人と続いている。

#### (3) 産業大分類別の年間収入額 (表7)

産業大分類別に年間収入額をみると, 法人数が多い「Q サービス業」が8兆648億円と最も多く, 次に「N 医療, 福祉」2兆9,243億円, 「K

金融・保険業」(各種共済会, 生産出荷安定基金協会, 価格安定基金協会, 補償協会等)2兆1,059億円などとなっている。産業大分類別1法人当たりの年間収入額は, 「K 金融・保険業」が最も多く67億円で, 次に「E 建設業」41億円, 「G 電気・ガス・熱供給・水道業」28億円などとなっている。1法人当たりでみると, 「Q サービス業」は6億8,444万円となっている。

#### (4) 産業大分類別・従業者規模別の法人分布 (表8)

産業大分類別・従業者規模別に公益法人の分布をみると, 多くの大分類について1~4人の割合が一番高い分布となっている。法人数が多い「Q サービス業」では, 1~4人が44.6%と半分近くを占め, 次に5~9人の22.8%, 10~19人の15.8%という構成になっている。

#### (5) 産業大分類別・社団財団別資産額について (表9)

資産額については, そもそも基本財産の運用益で活動を行うことを基本とする財団法人と会員の会費により活動を行うことを基本とする社団法人では資産額の規模が異なることから, 社団法人と財団法人に区分して分析する。

社団についてみると, 「K 金融・保険業」が最も多く11兆3,060万円, 次に「Q サービス業」の5兆8,137億円となっている。これを1法人当たりでみると, 「K 金融・保険業」が最も多く796億円, 次に「B 林業」の164億円となっている。

財団についてみると, 社団と同様に「K 金融・保険業」が最も多く60兆5,443億円, 次に「Q サービス業」の11兆6,553億円となっている。これを1法人当たりでみると, 「K 金融・保険業」が最も多く3,541億円, 次に「I 運輸業」の96億円, 「E 建設業」の92億円となっている。社団, 財団のいずれについても「K 金融・保険業」の資産額が突出している。

表8 産業大分類別・従業者規模別の公益法人分布

	0人	1～4人	5～9人	10～19人	20～29人	30～39人	50～99人	100～199人	200～299人	300～499人	500～999人	1000人以上
A 農業	3.7%	32.6%	29.6%	15.6%	12.6%	0.7%	4.4%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
B 林業	0.0%	38.9%	13.0%	27.8%	13.0%	3.7%	1.9%	0.0%	1.9%	0.0%	0.0%	0.0%
C 漁業	0.0%	12.0%	24.0%	36.0%	20.0%	0.0%	8.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
D 鉱業	33.3%	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
E 建設業	14.3%	10.7%	7.1%	10.7%	28.6%	3.6%	14.3%	3.6%	3.6%	3.6%	0.0%	0.0%
F 製造業	0.0%	23.7%	26.3%	13.2%	7.9%	7.9%	18.4%	2.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
G 電気・ガス・熱供給・水道業	0.0%	3.2%	9.7%	38.7%	16.1%	0.0%	29.0%	3.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
H 情報・通信業	0.0%	20.9%	20.1%	17.6%	11.9%	7.8%	16.0%	3.7%	1.2%	0.8%	0.0%	0.0%
I 運輸業	0.9%	24.6%	36.6%	18.5%	6.5%	3.4%	7.8%	1.3%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%
J 卸売・小売業	0.3%	30.0%	23.6%	23.3%	7.3%	6.1%	8.2%	0.6%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%
K 金融・保険業	1.0%	45.4%	20.8%	8.9%	3.2%	2.6%	9.3%	5.8%	1.9%	1.0%	0.3%	0.0%
L 不動産業	3.1%	40.4%	17.3%	16.6%	8.2%	2.5%	9.9%	1.4%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%
M 飲食店、宿泊業	0.5%	22.8%	16.8%	20.3%	14.2%	9.1%	14.7%	1.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
N 医療、福祉	0.3%	19.3%	14.7%	17.2%	10.7%	3.7%	14.0%	9.2%	4.4%	4.1%	1.9%	0.5%
O 教育、学習支援業	0.6%	30.9%	22.7%	20.2%	9.1%	4.0%	9.1%	2.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%
P 複合サービス事業	3.6%	45.8%	15.9%	12.0%	4.9%	2.3%	11.0%	4.2%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%
Q サービス業(他に分類されないもの)	0.7%	44.6%	22.8%	15.8%	5.5%	3.0%	5.6%	1.6%	0.3%	0.2%	0.1%	0.0%

表9 産業大分類別・社団財団別資産額（単位：百万円）

	社 団			財 団		
	法人数	資産額	1法人当たり資産額	法人数	資産額	1法人当たり資産額
A 農業	56	15,668	280	79	19,767	250
B 林業	28	458,524	16,376	26	114,510	4,404
C 漁業	11	8,636	785	14	13,303	950
D 鉱業	0	-	-	3	1,530	510
E 建設業	8	59,044	7,381	20	184,840	9,242
F 製造業	11	2,918	265	27	18,137	672
G 電気・ガス・熱供給・水道業	1	×	×	30	29,824	994
H 情報通信業	87	94,421	1,085	157	616,090	3,924
I 運輸業	170	86,392	508	62	592,396	9,555
J 卸売・小売業	97	16,490	170	246	253,053	1,029
K 金融・保険業	142	11,305,967	79,619	171	60,544,261	354,060
L 不動産業	100	270,301	2,703	413	2,373,063	5,746
M 飲食店、宿泊業	32	53,094	1,659	362	457,947	1,265
N 医療、福祉	483	1,553,979	3,217	1,063	3,199,256	3,010
O 教育、学習支援業	273	180,342	661	865	1,307,251	1,511
P 複合サービス業	178	40,690	229	130	607,004	4,669
Q サービス業(他に分類されないもの)	7,300	5,813,693	796	4,483	11,655,341	2,600
全 体	8,977	19,960,186	2,223	8,151	81,987,572	10,059

(6) 他の統計との比較：国税庁の業務統計（表10）

我が国経済社会における公益法人の活動と他の経済主体の活動を比較するために、完全照合データから集計された事業収入額と国税庁の業務統計で把握された営業収入金額（平成16年分）の比

較を行った。

国税庁の業務統計とは、「税務統計から見た法人企業の実態」として公表されているもので、活動中の株式会社、有限会社、合名会社、合資会社、協業組合、特定目的会社、企業組合、相互会社及び医療法人を調査対象法人とし、調査対象法人か

表10 一法人当たり産業大分類別の年間収入額と  
営業収入金額の比較 (単位：百万円)

産業分類	事業収入額(完全照合データ)	営業収入金額(国税庁業務統計)
農林水産業	174	197
鉱業	302	1,022
建設業	2,808	272
製造業	381	907
卸売・小売業	969	709
金融・保険業	5,073	1,531
不動産業	1,010	204
飲食店、宿泊業	590	(料理飲食旅館業) 182
医療、福祉	1,535	(医療法人) 516

表11 一法人当たり産業大分類別の事業収入額と  
売上高の比較 (単位：百万円)

産業分類	事業収入額(完全照合データ)	売上高(法人企業統計)
農業	97	167
林業	365	122
漁業	171	237
鉱業	302	486
建設業	2,808	256
製造業	381	984
電気・ガス・熱供給・水道業	2,741	29,428
情報通信業	1,088	666
運輸業	727	727
卸売・小売業	1,010	762
不動産業	1,010	118
飲食店、宿泊業	590	206
医療、福祉	1,535	156
教育、学習支援業	200	167

ら資本金階級別・業種別等に一定の抽出率で標本法人を抽出し、税務署に提出された法人税の確定申告書等に基づいて税務署及び国税局において調査票を作成し、国税庁において集計したものである。会社については、日本標準産業分類に基づいて17分類されているが、完全照合データの産業分類と合致する分類について比較を行った。なお、国税庁業務統計の「料理飲食旅館業」を「飲食店、宿泊業」と対比させ、国税庁業務統計には「医療、福祉」の分類がないので、「医療、福祉」の一部を含む「医療法人」と対比させている。

これをみると、「建設業」「金融・保険業」「不動産業」において公益法人の事業収入額の方が国税庁の業務統計の営業収入金額を大きく上回っている。建設業を営む公益法人には、地方公共団体の施設整備部門が外部化されたいわゆる第三セクターが多く、事業規模が大きいものと推察される。公益法人で金融・保険業を営むものには、いわゆる政策金融を行うものが入っており、そのため事業規模が大きいと考えられる。また、不動産業を営む公益法人は建設業を営むものと同様に、公共施設の維持管理業務を行う第三セクターが多く、事業規模が大きいものと推察される。鉱業、製造業については国税庁の業務統計の営業収入金額の方が公益法人の事業収入額を上回っている。鉱業を営む公益法人は3法人と少ないため特定の傾向は見いだせない。製造業については、特産品の製造を行っているものなど食料品製造業を営むものが多く、事業規模が小さくなっている。

(7) 他の統計との比較：法人企業統計調査(表11)

完全照合データから集計された事業収入額と法人企業統計調査の年次別調査(平成16年度)の売上高との比較を行った。

これをみると、「建設業」「電気・ガス・熱供給・水道業」「不動産業」「医療、福祉」において大きな差があることが分かる。「建設業」については、地方公共団体の施設建設部門が外部化されたものが公益法人の形態をとっていることが多いことから、公益法人の方が事業規模が大きい。「電気・ガス・熱供給・水道業」については、水道事業における検針業務等を外部化するために公益法人を設立したものがほとんどであり、大規模施設・設備を有し広域にわたり事業活動を行う電気業やガス業の売上高と比較すると規模が小さいものとなっている。「不動産業」についても公益法人は地方公共団体の施設管理部門が外部化され公共施設等の維持管理業務を行っているものが多く、小規模事業者が多い一般の不動産業に比べると事業規模が大きいものとなっている。「医療、福祉」につ

いては、法人企業統計調査は営利法人のみ対象としているため、法人企業統計調査結果の「医療、福祉」を営む法人の活動内容は、公益法人の活動内容と大きく相違しているものと推察される。

(8) ジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較事業の分類による分析

1990年に開始されたジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較事業 (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, JHCNP) では、アメリカ、イギリス、日本などの先進国、チェコ、ポーランドなどの移行国、ケニヤ、エジプト、インド、フィリピンなどの開発途上国を対象として、共通の枠組みと手法を用いて対象国の民間非営利セクターを実証的に分析する試みを行っている。そこでは、収入構造を「Fees and charges」「Public sector payments」「Private philanthropy」の大きく3つに区分して分析している。それぞれの定義は次のとおりである。<sup>(14)</sup>

- ・ Fees and charges, including charges for services performed for individual clients, proceeds from the sale of goods, membership dues, and income on capital investments. It should be underscored that this category does not include service fees paid by government agencies on behalf of service recipients, as these are classified under public sector payments.
- ・ Public sector payments, including public grants, statutory transfers (i. e., payments mandated by law), reimbursements (i. e., third party payments or fee - for - service payments), and public contracts for services. The public sector includes all branches and levels of government and its

agencies. This type of payment also includes monies received from foreign governments, inasmuch as the information on such transfers was available.

- ・ Private philanthropy, including individual giving, business donations, and foundation giving. A special case of private philanthropy is volunteer input ; we accounted for that input by computing the imputed value of volunteer time by applying average wages for the respective fields of activity.

一方、完全照合データにおいては、年間収入の内訳項目として、会費収入、財産運用収入、寄付金収入、国からの補助金等収入、都道府県からの補助金等収入、民間助成団体等からの補助金等収入、その他の補助金等収入、事業収入、事業収入のうちの指導監督上の収益事業収入、その他の収入、事業収入のうちの委託費が利用可能である。

収入構造について公益法人の完全照合データからの集計結果とジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較事業の結果とを比較するために、完全照合データの年間収入の内訳を次のように区分した。

Fees and charges : 会費収入、財産運用収入、事業収入 (委託費を控除)

Public sector payments : 国からの補助金等収入、都道府県からの補助金等収入、事業収入のうちの委託費

Private philanthropy : 寄付金収入、民間助成団体等からの補助金等収入

なお、年間収入に係るその他の内訳項目のうち、「その他の補助金等収入」は市町村・特殊法人などからの補助金等収入と営利団体からの補助金等収入の合計であり、公的部門からの補助金と営利団体からの補助金とが分離できないため、また、借入金収入などの「その他の収入」は主として借入

(14) Lester M. Salamon etc.,[2004].“Global Civil Society:Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two”, Kumarian Press, Inc.

表12 産業大分類別公益法人の収入構造

	全体	農業	林業	漁業	鉱業	建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業
Fees and charges	88.5%	93.2%	54.9%	62.5%	94.3%	87.9%	98.1%	15.0%	89.0%
Public sector payments	9.4%	6.1%	41.7%	22.9%	5.7%	9.2%	0.9%	85.0%	5.8%
Private philanthropy	2.2%	0.7%	3.4%	14.5%	0.0%	2.9%	0.9%	0.0%	5.2%

  

	運輸業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	飲食店宿泊業	医療、福祉	教育、学習支援業	複合サービス事業	サービス業(他に分類されないもの)
Fees and charges	96.6%	97.5%	95.5%	88.3%	95.7%	95.5%	83.2%	97.8%	83.7%
Public sector payments	3.1%	2.3%	3.9%	11.1%	2.9%	3.1%	10.7%	1.4%	13.4%
Private philanthropy	0.3%	0.2%	0.6%	0.6%	1.4%	1.4%	6.0%	0.8%	2.9%

金収入であるため、収入構造の比較では除外した。

表 12 によると、公益法人全体では、Fees and charges が 88.5% と大半を占め、Public sector payments は 9.4%、Private philanthropy は 2.2% となっている。これを産業大分類別にみると、Fees and charges の割合が一番高いのは「製造業」の 98.1% であり、以下、「複合サービス業」97.8%、「卸売・小売業」97.5%、「運輸業」96.6% と続いている。一方、Public sector payments の割合が一番高いのは、「電気・ガス・熱供給・水道業」の 85.0% で、次に「林業」の 41.7%、「漁業」の 22.9% と続いている。Private philanthropy の割合が一番高いのは、「漁業」の 14.5% で、次に「教育、学習支援業」の 6.0%、「情報通信業」の 5.2% となっている。

この数値を、ジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較事業により算出された数値<sup>(15)</sup>と比較してみると、公益法人全体 (Fees and charges 88.5%、Public sector payments 9.4%、Private philanthropy 2.2%) では、フィリピンの 91.6%、5.2%、3.2%、メキシコの 85.2%、8.5%、6.3% と近い構造となっている。

## 9. 終わりに

本稿においては、これまで存在しなかった公益

法人の産業分野別の活動を示す統計を行政記録と統計調査の完全照合により作成したデータから整備した手順を示すとともに、当該統計を用いた基本的な分析結果を示した。完全照合データを集計して作成された公益法人に係る産業分類別・従業者規模別の集計表は、公益法人の我が国産業分野における従業者規模別の活動実態を明らかにする新たな統計としてその意義は大きいと考える。

今後、別稿にて、公益法人に係る産業別・従業者規模別等の集計表の詳細な分析結果を示す予定である。

なお、本稿は、平成 19 年・20 年度科学研究費補助金課題番号 19530229 「経済社会における公益法人の活動実態と期待される新たな役割に関する研究」による成果の一部である。

(15) Lester M. Salamon etc., [2004]. "Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two", Kumarian Press, Inc.

# **Reform of the Public Interest Institution System and the Statistics to Describe the Roles of Public Interest Institutions in the Japanese Economy and Society**

**Yuko Kaneko**

(Professor, Public Policies, Social Systems Course)

**Tomokazu Takahashi**

(Professor, Department of Public and Regional Economics, College of Economics, Aoyama Gakuin University)

## **Abstract:**

On the First of December 2008, the Public Interest Institution System was drastically reformed. The former system has been effectively based on the Civil Code since 1898 and public interest institutions have been providing various services to society such as scientific research and development, art and culture promotion, environment protection and international cooperation. However, the reform undertakings could not be conducted by making use of the statistics that correctly described their activities in the Japanese economy and society because there were no such statistics, official or private, that would show the activities of public interest institutions by industry or number of persons engaged.

With the aim to developing such statistics, we carried out exact matching between the administrative records and the official statistical survey data to make exact matching data. Administrative records have been accumulated through the supervising activities of the government. The Establishment and Enterprise Census, which is conducted every five years by the government, covers all establishments residing in Japan. The census data include the industrial classification and employee data which are comparable to other official statistics.

Among 25,541 administrative records (25,541 public interest institutions), 66.4% was matched with the census data by computer. With the help of human observation and field surveys, a matching rate of 67.1% was accomplished. The matching rate was low for the institutions without regular employees; a 79.5% matching rate was achieved for the institutions with more than two regular employees. The total annual income of matched institutions covers 87.9% of the total annual income of all public interest institutions.

The followings tables are presented as new statistics:

- Distribution of institutions by major industrial group and by the number of persons engaged
- Number of persons engaged and annual income by major industrial group
- Assets by major industrial group and by institution type (corporation or foundation)
- Comparison with the other statistics; tax statistics, statistics on private incorporated companies