



RIETI Discussion Paper Series 15-J-021

サードセクターガバナンスと地方創生

喜多見 富太郎
経済産業研究所

サードセクターガバナンスと地方創生¹

喜多見富太郎（大阪府庁／経済産業研究所）

要 旨

「まち・ひと・しごと創生法」のもとで、人口減少対策と地域経済活性化対策が縦割り行政を排して一体的に進められている。サードセクターは、人口規模が小さく、人口減少が進む地域ほど常勤雇用の機会を提供しており、地方創生の担い手としての役割が期待される。一方、サードセクターの法制度は、一般社団・財団制度という一般法による団体と特別法による省庁縦割りの団体が併存する。地方創生においては、自治体が地域の実情に応じた独自の振興策をすすめ、その担い手となるべきサードセクターと地域の実情に応じた関係を形成することが重要である。本稿は、サードセクターを対象として、ガバナンスの構造を定量的に分析した。分析結果からは、サードセクターのガバナンスへの「政府による規律付け」を強めることが必ずしも組織の内部統制を高めることにならないというサードセクターの「ガバナンスの罨」が存在すること、省庁縦割りのサードセクターの法制度のもとでは自治体によるサードセクター規制が全国画一的なものとなることが示された。また、サードセクターの内部統制の強化が地域雇用に資することが示された。

キーワード：サードセクター、ガバナンス、地方創生、ガバナンスの罨、省庁縦割り、制度分析

JEL classification: I21, J21, J24, J31

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」の成果の一部である。本稿の分析に当たって独立行政法人経済産業研究所平成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」の調査票情報の提供を受けたことにつき、独立行政法人経済産業研究所の関係者に感謝する。また、本稿は、「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」の研究会に参加された方々から多くの有益な示唆を頂いた。

[目次]

- 1 地方創生におけるサードセクターの役割
- 2 分析の枠組み
- 3 サードセクターガバナンスの構造分析
- 4 縦割り行政による「ガバナンスの罫」の検証
- 5 サードセクターガバナンスによる地方創生効果の検証
- 6 政策提言

1 地方創生におけるサードセクターの役割

1.1 本稿の目的

現在、安倍内閣のもとで、国・地方をあげて地方創生の取組みがすすめられている。平成 26 年 12 月に「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」の設置、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（長期ビジョン）」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（総合戦略）」の策定などが行われた。また、都道府県、市町村においても「都道府県／市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定する義務が定められたところである。

本稿は、こうした地方創生の取組みにおいて、伝統的な非営利・公益活動の担い手であるサードセクターが効果的な役割を担うためのガバナンスの制度設計を検討するため、平成 26 年 9 月から 11 月にかけて独立行政法人経済産業研究所が行った平成 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」（以下「RIETI 調査」という）のデータなどをもとにサードセクターガバナンスと地方創生の関係を定量的に分析し、政策提言を行うものである。

1.2 地域の「しごと」とサードセクター²

地方創生においては、人口減少による自治体消滅という危機意識³を背景にして、特に人口減少が著しい地方部を中心に、人口減少対策、コミュニティ機能の回復を雇用機会の創出と一体として行うとされている。この点で、かつての公共事業による地域経済活性化策とは異なる特色がある。その理念は、「『しごと』が『ひと』を呼び、『ひと』が『しごと』を呼び込む『好循環』を確立することで、地方への新たな人の流れを生み出すとともに、その『好循環』を支える『まち』に活力を取り戻す」⁴と表現されている。このような、人口・コミュニティ政策と雇用政策が一体となった複合的な政策のスキームにおいて、サードセクターの役割はどのようなものであろうか。はじめに、地域における「しごと」とサ

² 本稿では、RIETI 調査の調査対象団体に合わせ、広く非営利団体一般をサードセクターとしてとらえる。

³ 増田(2014)

⁴ 平成 26 年 10 月 22 日、内閣官房記者配布資料「まち・ひと・しごと創生に関する政策を検討するに当たっての原則」

ードセクターの関係について概観する。

図表 1 は、平成 24 年経済センサスー活動調査に基づき、会社企業⁵と「会社以外の法人」⁶、個人企業の 3 つの企業形態別に、公務を除く全産業について、全国の市区町村における企業数と雇用の状況を見たものである。「会社以外の法人」とは、本稿が分析対象とする RIETI 調査の対象とほぼ同じものである⁷。

図表 1 サードセクターの地域雇用

		会社企業	会社以外の法人	個人企業
企業数(a)	合計	1,706,352	246,477	2,175,216
	平均	983	142	1,254
	最大値	65,547	6,158	71,555
	最小値	1	1	9
従業者数(b)	合計	39,997,576	7,114,384	6,339,151
	平均	23,053	4,108	3,654
	最大値	2,294,122	192,189	219,902
	最小値	2	1	14
うち常勤雇用者数(c)	合計	34,729,843	6,249,865	2,989,723
うち女性常勤雇用者数(d)	合計	15,290,978	4,341,269	3,503,206
うち常勤雇用者数女性従業者数(e)	合計	13,289,149	3,964,099	2,012,125
企業数比率	aの企業別比率	41.3%	6.0%	52.7%
従業者比率	bの企業別比率	74.8%	13.3%	11.9%
常勤雇用者比率	c/b	86.8%	87.8%	47.2%
女性雇用者比率	d/b	38.2%	61.0%	55.3%
女性常勤雇用者比率	e/d	33.2%	55.7%	31.7%
企業当り従業員数	b/a	23.4	28.9	2.9
企業当り常勤雇用者数	c/a	20.4	25.4	1.4

図表 1 に見るように、「会社以外の法人」は、企業数比率で見ると、全体の 6%と少数にとどまっているものの、従業者数比率で見ると、全体の 13%と会社企業の約 6 分の 1 を占め、個人企業（12%）を上回る雇用規模となっている。また、企業当りの常勤雇用者数で見ると会社企業や個人企業を上回っている。サードセクターは、少ない企業数で多数の雇用を生んでおり、地域経済で個人企業を上回る雇用創出を行っていることがわかる。

また、雇用の質的な面を見ると、常勤雇用者比率、女性雇用者比率、女性常勤雇用者比率のいずれの指標についても、「会社以外の法人」が、会社企業、個人企業を上回っている。「まち・ひと・しごと創生」では、特に女性の雇用機会の拡大が重視されていることから⁸、サードセクターが女性に安定した雇用機会を提供していることは特筆すべきである。

次に、図表 2 は、以上の指標を、市区町村の人口規模別に比較したものである。

⁵ 株式会社（有限会社を含む）、合名会社、合資会社、合同会社、相互会社及び外国の会社をいう。

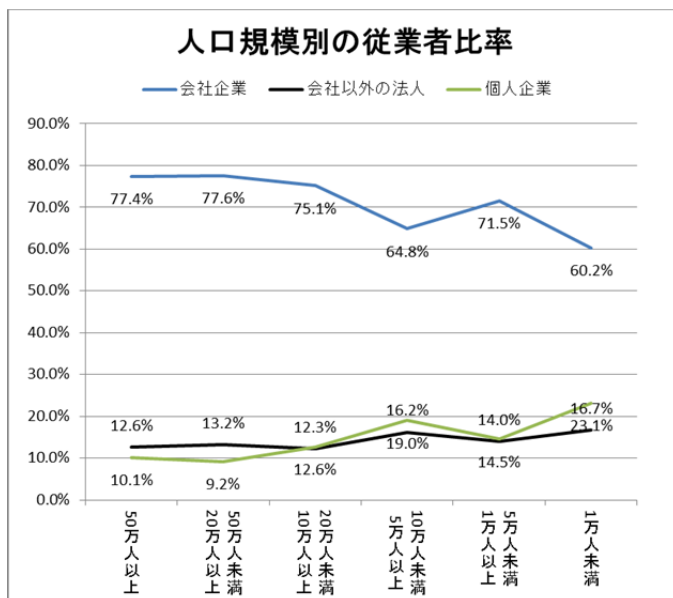
⁶ 法人格を有する団体のうち、「会社以外の法人」をいう。例えば、独立行政法人、特殊法人、認可法人、財団法人、社団法人、学校法人、社会福祉法人、宗教法人、医療法人、労働組合（法人格を持つもの）、農（漁）業協同組合、事業協同組合、国民健康保険組合、共済組合、信用金庫などが含まれる。

⁷ 法人格のない地縁団体が含まれていない点で、本稿のサードセクターより対象が若干小さくなっている。

⁸ 平成 26 年 12 月 27 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本戦略」では、「しごとの創生」についての基本的な考え方において、「女性が活躍する場をつくることは、女性とその地域に魅力を感じ、居場所を見出し、住み続けることにつながることから、地域における女性の活躍を推進する。」と述べられている。

図表 2 人口規模・企業形態別雇用状況

人口規模		50万人以上	50万人未満 20万人以上	20万人未満 10万人以上	10万人未満 5万人以上	5万人未満 1万人以上	1万人未満	計
企業数	会社企業	522,364	434,378	283,638	217,010	226,756	22,206	1,706,352
	会社以外の法人	57,601	57,432	39,746	37,398	48,768	5,532	246,477
	個人企業	530,751	481,675	370,188	353,891	395,388	43,323	2,175,216
企業数比率	会社企業	47.0%	44.6%	40.9%	35.7%	33.8%	31.2%	41.3%
	会社以外の法人	5.2%	5.9%	5.7%	6.1%	7.3%	7.8%	6.0%
	個人企業	47.8%	49.5%	53.4%	58.2%	58.9%	61.0%	52.7%
従業者数	会社企業	12,386,324	11,998,997	6,461,752	3,453,636	5,401,393	295,474	39,997,576
	会社以外の法人	2,013,190	2,044,551	1,054,805	864,293	1,055,795	81,750	7,114,384
	個人企業	1,609,988	1,422,486	1,085,354	1,011,127	1,096,604	113,592	6,339,151
従業者比率	会社企業	77.4%	77.6%	75.1%	64.8%	71.5%	60.2%	74.8%
	会社以外の法人	12.6%	13.2%	12.3%	16.2%	14.0%	16.7%	13.3%
	個人企業	10.1%	9.2%	12.6%	19.0%	14.5%	23.1%	11.9%
常勤雇用者	会社企業	10,741,670	10,568,045	5,616,432	2,855,272	4,720,058	228,366	34,729,843
	会社以外の法人	1,796,064	1,822,545	924,674	744,929	897,426	64,227	6,249,865
	個人企業	809,700	696,828	517,744	454,764	468,480	42,207	2,989,723
常勤雇用者比率	会社企業	86.7%	88.1%	86.9%	82.7%	87.4%	77.3%	86.8%
	会社以外の法人	89.2%	89.1%	87.7%	86.2%	85.0%	78.6%	87.8%
	個人企業	50.3%	49.0%	47.7%	45.0%	42.7%	37.2%	47.2%
女性雇用者	会社企業	4,794,233	4,606,482	2,387,289	1,306,602	2,090,794	105,578	15,290,978
	会社以外の法人	1,232,346	1,229,538	667,195	550,693	615,102	46,395	4,341,269
	個人企業	901,080	801,741	607,864	551,617	582,643	58,261	3,503,206
女性雇用者比率	会社企業	38.7%	38.4%	36.9%	37.8%	38.7%	35.7%	38.2%
	会社以外の法人	61.2%	60.1%	63.3%	63.7%	58.3%	56.8%	61.0%
	個人企業	56.0%	56.4%	56.0%	54.6%	53.1%	51.3%	55.3%
女性常勤雇用者	会社企業	4,154,337	4,044,973	2,079,957	1,086,905	1,841,426	81,551	13,289,149
	会社以外の法人	1,129,874	1,127,676	609,847	501,619	555,369	39,714	3,964,099
	個人企業	548,897	477,602	352,951	303,168	303,325	26,182	2,012,125
女性常勤雇用者比率	会社企業	86.7%	87.8%	87.1%	83.2%	88.1%	77.2%	86.9%
	会社以外の法人	91.7%	91.7%	91.4%	91.1%	90.3%	85.6%	91.3%
	個人企業	60.9%	59.6%	58.1%	55.0%	52.1%	44.9%	57.4%
事業所当り雇用者数	会社企業	12,386,324	11,998,997	6,461,752	3,453,636	5,401,393	295,474	39,997,576
	会社以外の法人	2,013,190	2,044,551	1,054,805	864,293	1,055,795	81,750	7,114,384
	個人企業	1,609,988	1,422,486	1,085,354	1,011,127	1,096,604	113,592	6,339,151



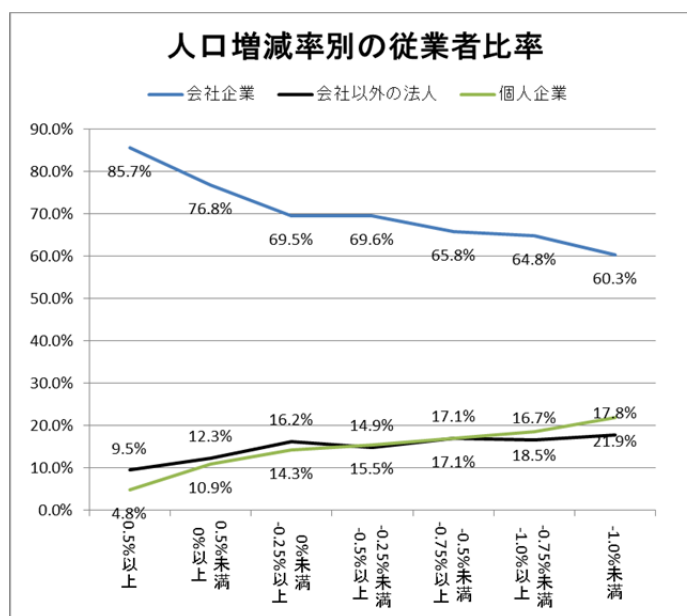
図表 2 に見るように、「会社以外の法人」の企業形態別比率は、企業数、従業者数ともに人口規模の小さな自治体であるほど高まる傾向にあり、人口規模 5 万から 10 万人規模の小規模な市レベルの自治体と人口 1 万人未満の町村レベルの自治体で 2 つのピークがみられる。また、常勤雇用者比率、女性雇用者雇用比率、女性常勤雇用者比率といった雇用の質的な面を示す指標は、どの企業形態でも人口規模が小さくなるほどその比率を下げている

が、「会社以外の法人」は、ほとんどの人口規模で他の企業形態より高い比率を維持している。

さらに、図表3は、これを自治体の人口増減率⁹に見たものである。

図表3 人口増減率・企業形態別雇用状況

人口増減率		0.5%以上	0.5%未満 0%以上	0%未満 -0.25%以上	-0.25%未満 -0.5%以上	-0.5%未満 -0.75%以上	-0.75%未満 -1.0%以上	-1.0%未満	計
企業数	会社企業	263,409	567,947	255,204	194,047	117,129	109,772	198,844	1,706,352
	会社以外の法人	26,498	62,863	39,966	29,467	21,074	20,001	46,608	246,477
	個人企業	212,854	605,345	341,263	269,330	184,033	180,232	382,159	2,175,216
企業数比率	会社企業	52.4%	45.9%	40.1%	39.4%	36.3%	35.4%	31.7%	41.3%
	会社以外の法人	5.3%	5.1%	6.3%	6.0%	6.5%	6.5%	7.4%	6.0%
	個人企業	42.3%	49.0%	53.6%	54.6%	57.1%	58.1%	60.9%	52.7%
従業者数	会社企業	12,100,753	12,868,515	4,995,719	3,476,147	1,999,323	1,732,791	2,824,328	39,997,576
	会社以外の法人	1,343,337	2,059,477	1,166,834	746,858	518,269	446,068	833,541	7,114,384
	個人企業	677,762	1,823,480	1,024,657	773,344	518,607	495,181	1,026,120	6,339,151
従業者比率	会社企業	85.7%	76.8%	69.5%	69.6%	65.8%	64.8%	60.3%	74.8%
	会社以外の法人	9.5%	12.3%	16.2%	14.9%	17.1%	16.7%	17.8%	13.3%
	個人企業	4.8%	10.9%	14.3%	15.5%	17.1%	18.5%	21.9%	11.9%
常勤雇用者	会社企業	11,079,909	11,120,037	4,246,937	2,934,403	1,665,492	1,424,187	2,258,878	34,729,843
	会社以外の法人	1,210,627	1,826,025	1,031,013	653,501	450,195	385,786	692,718	6,249,865
	個人企業	356,418	908,162	498,096	360,267	233,199	213,961	419,620	2,989,723
常勤雇用者比率	会社企業	91.6%	86.4%	85.0%	84.4%	83.3%	82.2%	80.0%	79.0%
	会社以外の法人	90.1%	88.7%	88.4%	87.5%	86.9%	86.5%	83.1%	14.2%
	個人企業	52.6%	49.8%	48.6%	46.6%	45.0%	43.2%	40.9%	6.8%
女性雇用者	会社企業	4,494,803	4,943,969	1,964,267	1,361,718	766,673	673,188	1,086,360	15,290,978
	会社以外の法人	743,414	1,283,420	723,762	478,770	327,395	281,051	503,427	4,341,269
	個人企業	370,938	1,028,880	573,797	428,697	284,809	270,756	545,329	3,503,206
女性雇用者比率	会社企業	37.1%	38.4%	39.3%	39.2%	38.3%	38.8%	38.5%	66.1%
	会社以外の法人	55.3%	62.3%	62.0%	64.1%	63.2%	63.0%	60.4%	18.8%
	個人企業	54.7%	56.4%	56.0%	55.4%	54.9%	54.7%	53.1%	15.1%
女性常勤雇用者	会社企業	4,100,372	4,272,033	1,676,591	1,160,692	640,325	559,289	879,847	13,289,149
	会社以外の法人	679,804	1,174,778	663,228	438,152	298,834	256,809	452,494	3,964,099
	個人企業	233,886	623,325	338,779	244,520	156,875	143,133	271,607	2,012,125
女性常勤雇用者比率	会社企業	91.2%	86.4%	85.4%	85.2%	83.5%	83.1%	81.0%	69.0%
	会社以外の法人	91.4%	91.5%	91.6%	91.5%	91.3%	91.4%	89.9%	20.6%
	個人企業	63.1%	60.6%	59.0%	57.0%	55.1%	52.9%	49.8%	10.4%
事業所当り雇用者数	会社企業	12,100,753	12,868,515	4,995,719	3,476,147	1,999,323	1,732,791	2,824,328	39,997,576
	会社以外の法人	1,343,337	2,059,477	1,166,834	746,858	518,269	446,068	833,541	7,114,384
	個人企業	677,762	1,823,480	1,024,657	773,344	518,607	495,181	1,026,120	6,339,151



図表3に見るように、人口減少が大きくなるほど、会社企業が従業者比率を下げる中で、「会社以外の法人」の雇用者の割合は逆に高くなる傾向がみられ、人口減少地域での雇用機会の創出において、サードセクターの役割は極めて重要であると考えられる。

⁹ (出生数－死亡数＋転入者数－転出者数) / 人口総数

このように、小規模・人口減少自治体において、サードセクターが安定的に、かつ常勤雇用や女性雇用など雇用の質の面でも良質の雇用機会を提供できるのは何故であろうか。

考えられる理由としては、たとえ「消滅自治体」、「限界集落」といわれるような地域であっても、「稼げる仕事」はなくとも日々の「支えあう暮らし」が存在することがあげられる。サードセクターは、地域における「支えあう暮らし」に関わるサービスを「しごと」の場として提供することで、どのような小規模・人口減少地域においても一定の雇用機会を提供していると考えられる。その点で、かつての村落共同体には、「入会」や「頼母子講」などコミュニティ活動と経済活動が一体となったような形態があったが、営利活動と公益活動が分離した現代の経済社会において、サードセクターが地域におけるコミュニティ活動と経済活動が一体となったような活動を受け継いでいると見ることもできる。その意味でも、「まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立」をめざす地方創生の理念に通じるものがあり、サードセクターがその主要な担い手になりうるかを検証することが必要であると考えられる。

1.3 サードセクターの法制度と地域性

次に、サードセクターが地方創生の主たる担い手となりうるかを検証する前提として、サードセクターの法制度の特徴と、サードセクターの地域性について概観する。その理由は以下のとおりである。

地方創生の推進においては、『縦割り』や『重複』を地方においても排除し、行政だけでなく、地域で実際に取組を進めている産官学金労（産業界・行政・大学・金融機関・労働団体）や住民代表も含めた多様な主体が参画して、自らのこととして策定・検証していくことが重要¹⁰とされており、「縦割り」の排除と「多様な主体の参加」¹¹という方針が強く打ち出されている。このような中で、サードセクターの法制度は、多数の「縦割り法制」と「一般法制」が併存するという特徴を有しており、このことが、サードセクターが地方創生の主要な担い手となるための阻害要因にならないのか、またコミュニティレベルの地方創生は、どのような法制度のもとにあるサードセクターによって担われるべきかを検証するための前提となるからである。

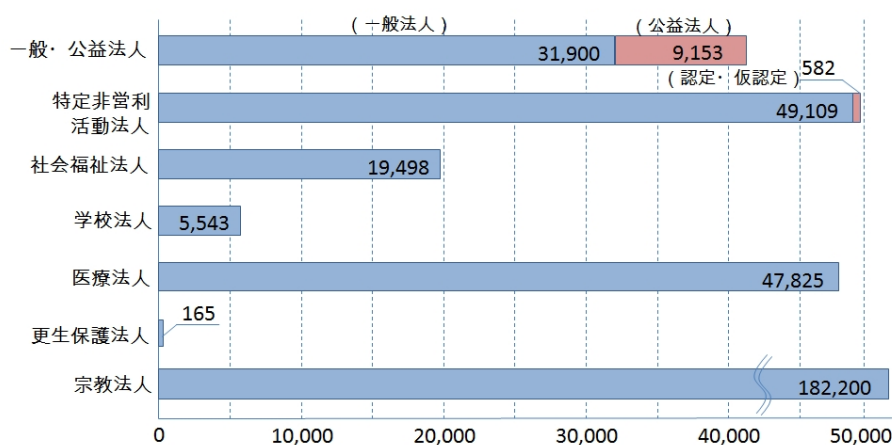
1.3.1 サードセクターの法制度

公益財団法人公益法人協会のデータによると、我が国のサードセクター数は、宗教法人が最も多く 182,200 団体、それに次いで、特定非営利法人（NPO 法人）、医療法人、一般・公益法人が 4 万～5 万団体、社会福祉法人が 2 万団体ほどとなっている（図表 4）。

¹⁰ 平成 26 年 12 月、「長期ビジョン」「総合戦略」の閣議決定にあたっての石破地方創生担当大臣コメント。

¹¹ サードセクターは、「産官学金労」以外の「多様な主体」に含まれるのであろうが、主要な主体としては位置づけられていない点が注目される。

図表 4 サードセクターの法人形態別数



出典：公益法人協会ホームページ

サードセクター法人は非営利法人であるという点で共通点を有するが、法制的には異なる法人の集まりである。図表 5 は、主要なサードセクターの根拠法を示したものである。

図表 5 主要なサードセクター法制の概要

法人名	設立根拠法	所轄庁	所轄庁の主な権限	ガバナンス	
社会福祉法人	社会福祉法	都道府県知事	・原則(下記以外)	・設立認可 ・一般的監督・助成	・理事、監事の設置 ・評議員会の設置
		市長・区長	・主たる事務所が市の区域内 ・事業が当該市の区域を越えない		
		指定都市の長	・地区社会福祉協議会である社会福祉法人		
		厚生労働大臣	・事業が二以上の都道府県の区域		
医療法人	医療法	都道府県知事	・事業が二以上の都道府県の区域	・設立認可 ・一般的監督 ・社会医療法人の認定	・理事、監事の設置 ・社員総会、評議員会の設置
社会医療法人	都道府県知事				
学校法人	私立学校法	文部科学大臣	・私立大学、高専、大学付属学校を設置する法人	・設立認可 ・一般的監督・助成	・理事会、評議員会の設置
		都道府県知事	・私立大学、高専以外の私立学校等を設置する法人		
特定非営利活動法人	特定非営利活動促進法	都道府県知事	・原則(下記以外)	・設立認証 ・一般的監督	・社員総会の設置 ・理事・監事の世知
		指定都市の長	・1の政令指定都市にのみ事務所を置く法人		
一般社団法人	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律	-	-	-	・社員総会、理事の設置 ・理事会、監事、会計監査人の設置
一般財団法人	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律	-	-	-	・評議員、評議員会、理事、理事会、監事の設置 ・会計監査人の設置

図表 5 に示すように、サードセクターは、異なる設立根拠法に基づき、所轄庁や所轄庁の権限、ガバナンスなどで異なる制度設計がなされている。それを法人の目的や根拠法の特質から、本稿では次のように類型化した。

第1は、平成18年に制定された公益法人制度改革関連三法¹²によって設立された社団法人・財団法人である。これらの法人の設立は準則主義がとられ、主務官庁制¹³が廃止されている。これを「一般法制」の法人と呼ぶことにする。また、公益法人改革に先立って、NPOによる法人格取得を容易にするための法制度として、特定非営利活動法人法に基づく特定非営利活動法人が創設されたが、特定非営利活動法人では、主務官庁の設立は「許認可」より緩やかな「認証」とされており、また国の省庁が主務官庁ではなく（従来は内閣府が所管）、権限が都道府県さらに都道府県の判断で市町村に移譲されている。さらに地方独立行政法人法に基づく地方独立行政法人についても自治体の裁量性が高い。これらは、厳密には「一般法制」にそれに準じるものと考えられる。

第2は、社会福祉法に基づく社会福祉法人、学校教育法に基づく学校法人、医療法に基づく医療法人、職業能力開発促進法に基づく職業訓練法人、更生保護事業法に基づく更生保護法人などの「特別法公益法人」がある。これらの法人は、主務官庁の許認可制のもとにおかれ、各省庁又は法令の委任（法定受託事務）により都道府県の関係部局が所管する。このように個別法によって設立され、その法令を所管する省庁（自治体を含む）によって特定の政策目的により活動を規制されている法人を「縦割り法制」の法人と呼ぶことにする。

第3は、相互扶助組織としての「協同組合」である。消費生活協同組合法に基づく消費生活協同組合、農業協同組合法に基づく農業協同組合、水産業協同組合法に基づく漁業協同組合、森林組合法に基づく森林組合、中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合等がある。これらの法人も主務官庁の許認可制に置かれており、「縦割り法制」の法人である。

第4は、独立行政法人、特殊法人などの公法人である。これらは、地方独立行政法人法その他の個別法に基づいて設立される法人であり、「縦割り法制」の法人である。

第5は、町内会などの地縁団体である。平成3年の地方自治法改正より、市町村長の認可により法人格を取得することができるようになってきているが、法人格を有しない団体が多い¹⁴。法人格を有する地縁団体は、法人格の付与が地方自治法による市町村長の認可制である点で、「縦割り法制」の法人といえる。

以上のように、サードセクター法人の法制度を見ると、「縦割り法制」と「一般法制」が

12 「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。一般社団法人・財団法人法）
「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。公益法人認定法）
「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。関係法律整備法）をいう。

13 主務官庁とは、法令の規定により特定の行政事務を主管する権限を有する行政官庁（各府省の大臣）をいう。主務官庁の権限は、地方支分部局の長に委任されることがあり、また法人の活動範囲が一つの都道府県の区域内に限られるものについては、都道府県知事その他の執行機関が法定受託事務（地方自治法第2条第9号）として主務官庁に属する事務を行うこととされている例が多い。法人の設立等が主務官庁の許認可制のもとにある制度を主務官庁制と呼ぶ。

14 平成25年4月1日現在で、地縁団体数は298,700団体、うち法人格を有する団体は44,008団体で14.7%となっている（総務省調べ）。

併存していることが、その大きな特徴といえる¹⁵。

1.3.2 サードセクターの事業活動分野と活動範囲の地域性

次に、サードセクターの事業活動について概観する。

RIETI 調査では、総務省の「平成 24 年経済センサスー活動調査」の名簿を用いた。①「会社以外の法人」(163,837)、②「法人でない団体」(29,542)を合計した 193,379 団体を母集団とする 26,000 団体を標本として抽出し、アンケート調査を郵送調査により行った。図表 6 は、その団体別の内訳¹⁶を示したものである。ここでは、RIETI 調査の対象団体について、事業活動分野と活動範囲を概観する。

図表 6

	回答団体数	割合
一般社団法人(非営利型)	449	7.2%
一般社団法人(上記以外)	84	1.3%
一般財団法人(非営利型)	256	4.1%
一般財団法人(上記以外)	63	1.0%
公益社団法人	239	3.8%
公益財団法人	373	5.9%
社会福祉法人	983	15.7%
学校法人(準学校法人を含む)	270	4.3%
社会医療法人	19	0.3%
医療法人(上記以外)	252	4.0%
認定・特定非営利活動法人	80	1.3%
特定非営利活動法人(上記以外)	751	12.0%
職業訓練法人	119	1.9%
更生保護法人	71	1.1%
消費生活協同組合	21	0.3%
農業協同組合	55	0.9%
漁業協同組合	106	1.7%
森林組合	61	1.0%
中小企業等協同組合	393	6.3%
その他の組合(上記以外)	207	3.3%
信用金庫、信用組合、労働金庫	11	0.2%
共済組合	21	0.3%
特殊法人、独立行政法人、認可法人、各種の公法人	106	1.7%
その他の法人	437	7.0%
法人格あり 計	5,427	86.5%
法人格なし・地縁	142	2.3%
法人格なし・地縁以外	706	11.3%
法人格なし 計	848	13.5%
全体	6,275	100.0%

1.3.2.1 事業活動分野

(1) 特別法公益法人

特別法公益法人の事業活動分野は、特定非営利活動法人を除き、法人の設立目的である特定分野に特化している。具体的には、次のとおりである。

(i) 社会福祉法人は、「教育・青少年健全育成支援」(47.1%)、「障害者・生活困窮者・被害

¹⁵ 後(2012)、後(2013)参照。

¹⁶ なお、回答団体数は 6625 団体(回収率 25.5%)であるが、データ処理等により図表 6 とは一致しない。

者等支援」(20.6%)、「高齢者福祉」(22.4%)の3分野が90.1%を占める。

(ii) 学校法人(準学校法人を含む)は、「社会教育・生涯学習教育」(16.2%)、「教育・青少年健全育成支援」(74.9%)の2分野が91.1%を占める。

(iii) 社会医療法人と医療法人(上記以外)は、「医療・保健」が、前者が100%、後者が92.1%を占める。

(iv) 職業訓練法人は、「職業能力開発」が92.9%を占める。

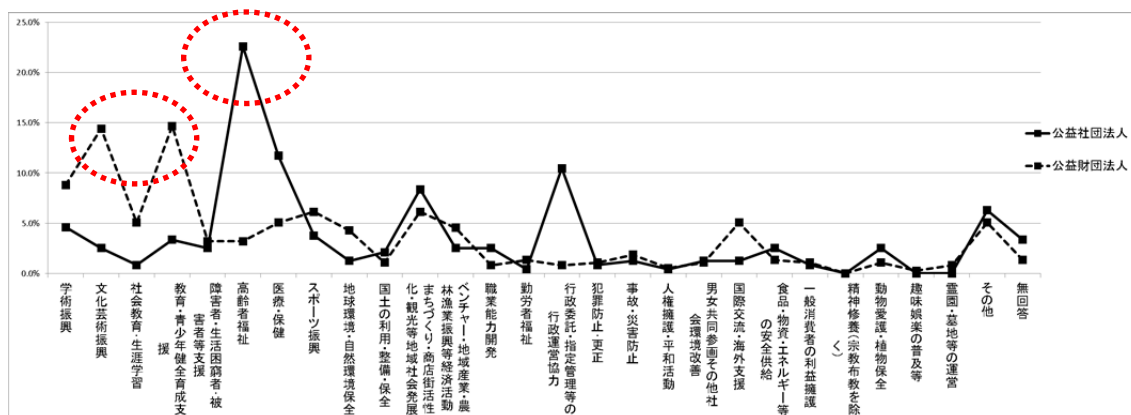
(v) 更生保護法人は、「犯罪防止・更生」が88.7%を占める。

(2) 社団法人・財団法人

これに対し、「一般法制」のサードセクターである社団法人、財団法人の事業活動分野は、ほぼすべての事業活動分野にわたるが、一定の特徴的な偏りが見られる。

図表7は、公益社団法人と公益財団法人の事業活動分野を比較したものである。そこに見られるように、公益財団法人は、「学術振興」、「文化芸術振興」、「社会教育・生涯学習」、「教育・青少年健全育成支援」といった文化教育関係の4分野では、従事する団体の割合が公益社団法人より高い。それに対し、「高齢者福祉」、「医療・保健」といった介護医療関係の2分野では、公益社団法人の方が公益財団法人より従事する団体の割合が高くなる。このように、公益財団法人と公益社団法人は、その事業活動分野に質的な違いが見られる。

図表7 公益社団法人と公益財団法人の事業活動分野(従事する団体の割合。複数回答)



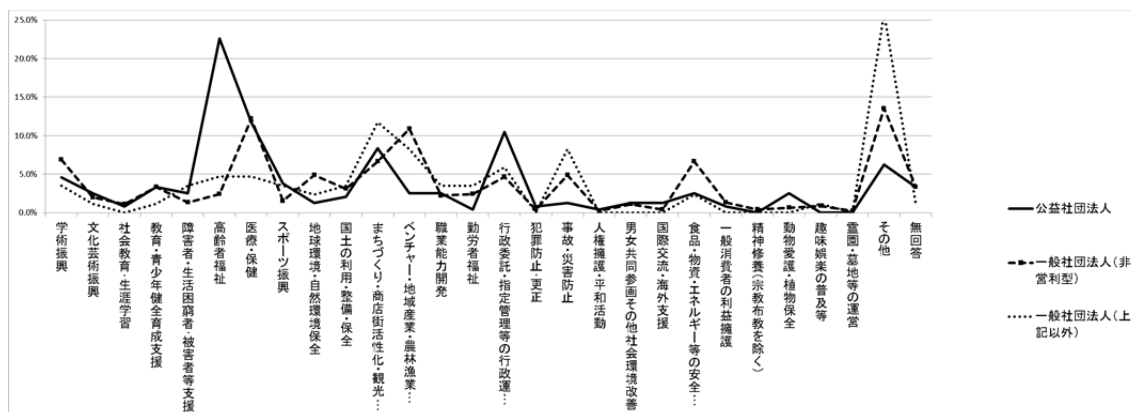
次に、「公益法人」、「非営利型法人」、「非営利型以外の法人」といった法人の公益性の違いと事業活動分野の違いを見る。

図表8は社団法人、図表9は財団法人について、公益法人、非営利型法人、非営利型以外法人の事業活動分野を比較したものである。そこに見られるように、公益性が低くなるほど、公益社団法人、公益財団法人で見られる特有の事業活動分野への偏りが薄まる傾向が見られる。

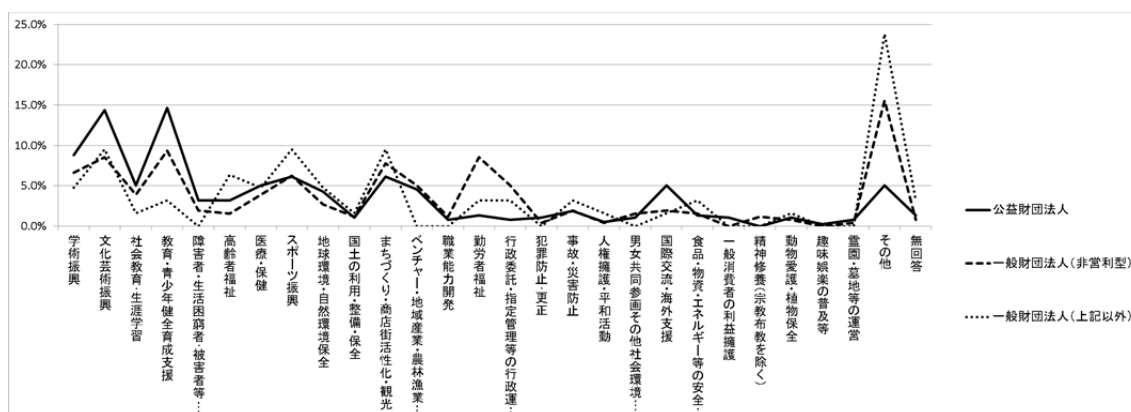
以上より、社団法人・財団法人は、一括して扱うのは適切ではないため、本稿では、事業活動分野に質的な差が見られる社団法人と財団法人は別の類型として扱い、偏りの程度

の差にとどまる「非営利型」と「非営利型以外」の社団法人・財団法人は、それぞれ一括して扱い、「一般社団法人」、「公益社団法人」、「一般財団法人」、「一般社団法人」という4つの法制度」として検証することとする。

図表8 各種社団法人の事業活動分野



図表9 各種財団法人の事業活動分野



(3) 協同組合

協同組合の事業活動分野は、RIETI 調査では「その他」として特定されないものが多いが、一部の協同組合では、特定の事業活動分野への従事割合が高い法人がある。具体的には、次のとおりである。

- (i) 森林組合は、「国土の利用・整備・保全」(63.5%)、「地球環境・自然環境保全」(17.5%)
- (ii) 農業協同組合は、「まちづくり・商店街活性化・観光等地域社会発展」(40.0%)、「食品・物資・エネルギー等の安全供給」(16.4%)
- (iii) 消費生活協同組合は、「一般消費者の利益擁護」(38.1%)、「食品・物資・エネルギー等の安全供給」(19.0%)
- (iv) 共済組合は、「勤労者福祉」(22.7%)、「ベンチャー・地域産業・農林漁業振興等経済活動」(18.2%)

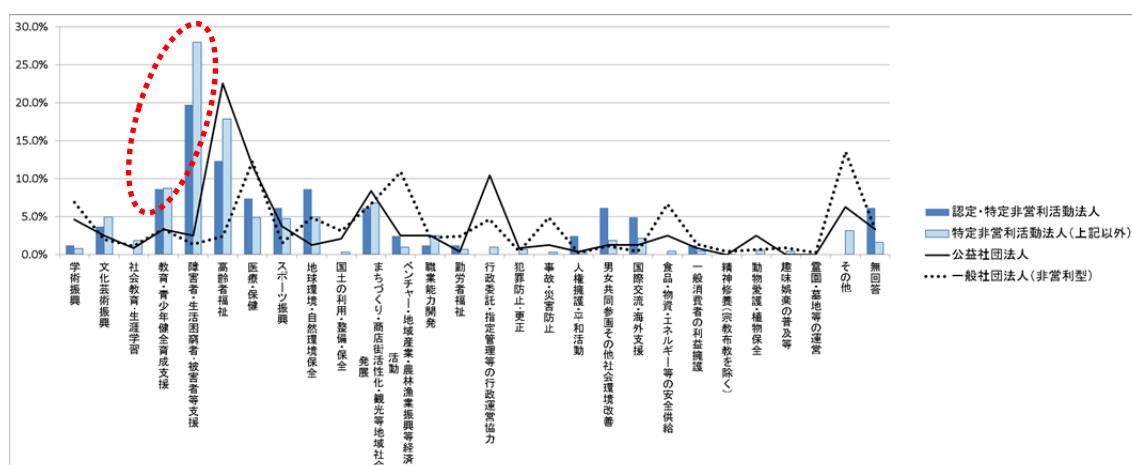
(v) 漁業協同組合は、「ベンチャー・地域産業・農林漁業振興等経済活動」(40.0%)、「食品・物資・エネルギー等の安全供給」(16.4%)

以上の 5 つの協同組合の事業活動分野は、地方創生と密接に関連した分野であるため、本稿では、この 5 つに中小企業等協同組合を加えた 6 つを「協同組合」と一括して検証することとする。

(4) 特定非営利活動法人

特定非営利活動法人の事業活動分野は、社団法人と同様に、ほぼすべての分野にわたるが、社団法人と異なり、「障害者・生活困窮者・被害者支援」(認定 19.8%、認定以外 28.0%)、「教育・青少年健全育成支援」(認定 8.6%、認定以外 8.7%) に集中が見られる(図表 10)。また、認定法人とそれ以外の法人は、集中の程度の違いが見られるにすぎない。そのため、本稿では、両者を一括して「特定非営利活動法人」として検証することとする。

図表 10 特定非営利活動法人と社団法人の事業活動分野の比較



(5) 独立行政法人等公法人、その他の法人

これらの法人の事業活動分野は、「その他」が多い(公法人(47.7%)、その他の法人(35.1%))。それ以外の事業活動分野としては、公法人では、「国土の利用・整備・保全」(18.0%)、その他の法人では、「ベンチャー・地域産業・農林漁業振興等経済活動」(18.8%)、「まちづくり・商店街活性化・観光等地域社会発展」(17.4%)に集中が見られる。

1.3.2.2 活動範囲の地域性

次に、各サードセクター法人の活動範囲についてみる。

図表 11 は、サードセクター法人を上記のように事業活動分野と法制度をもとに大括りにしたうえで、サードセクター法人の活動範囲について、地理的な特化を見たものである¹⁷。

そこに見るように、一般・公益社団法人、一般・公益財団法人と特定非営利活動法人、

¹⁷ RIETI 調査の「あなたの組織の活動地域」という質問の 6 つの選択肢を用いた。

更生保護法人、協同組合、信用金庫その他の組合、その他の法人は、その活動範囲が、「1つの都道府県」以上の広域エリアに特化しており、社会福祉法人、学校法人、医療法人、独立行政法人等公法人は、「複数の市区町村」以下の狭域エリアに特化している。特に、最も団体数の多い社会福祉法人は、「1つの市区町村」というコミュニティレベルに活動範囲が特化している。

図表 11 サードセクターの活動範囲の地域特化

		1つの市区町村	複数の市区町村	1つの都道府県	複数の都道府県	国内全域	国内及び海外	合計
一般社団法人	度数	115	99	195	28	51	36	524
	構成比	21.9%	18.9%	37.2%	5.3%	9.7%	6.9%	100.0%
	特化係数	0.49	0.84	2.07	0.88	1.73	2.09	1.00
一般財団法人	度数	118	40	75	21	37	21	312
	構成比	37.8%	12.8%	24.0%	6.7%	11.9%	6.7%	100.0%
	特化係数	0.85	0.57	1.33	1.12	2.13	2.03	1.00
公益社団法人	度数	70	41	68	6	21	29	235
	構成比	29.8%	17.4%	28.9%	2.6%	8.9%	12.3%	100.0%
	特化係数	0.67	0.77	1.61	0.43	1.59	3.73	1.00
公益財団法人	度数	83	40	142	19	48	39	371
	構成比	22.4%	10.8%	38.3%	5.1%	12.9%	10.5%	100.0%
	特化係数	0.50	0.48	2.13	0.85	2.30	3.18	1.00
特定非営利活動法人	度数	382	228	82	61	50	34	837
	構成比	45.6%	27.2%	9.8%	7.3%	6.0%	4.1%	100.0%
	特化係数	1.02	1.20	0.54	1.22	1.07	1.24	1.00
社会福祉法人	度数	672	230	43	24	6	0	975
	構成比	68.9%	23.6%	4.4%	2.5%	0.6%	0.0%	100.0%
	特化係数	1.54	1.04	0.24	0.42	0.11	0.00	1.00
学校法人	度数	148	76	13	19	6	2	264
	構成比	56.1%	28.8%	4.9%	7.2%	2.3%	0.8%	100.0%
	特化係数	1.26	1.27	0.27	1.20	0.41	0.24	1.00
医療法人	度数	145	93	11	10	4	1	264
	構成比	54.9%	35.2%	4.2%	3.8%	1.5%	0.4%	100.0%
	特化係数	1.23	1.56	0.23	0.63	0.27	0.12	1.00
職業訓練法人	度数	24	63	26	7	3	0	123
	構成比	19.5%	51.2%	21.1%	5.7%	2.4%	0.0%	100.0%
	特化係数	0.44	2.27	1.17	0.95	0.43	0.00	1.00
更生保護法人	度数	5	7	32	6	18	0	68
	構成比	7.4%	10.3%	47.1%	8.8%	26.5%	0.0%	100.0%
	特化係数	0.17	0.46	2.62	1.47	4.73	0.00	1.00
協同組合	度数	257	149	139	68	18	6	637
	構成比	40.3%	23.4%	21.8%	10.7%	2.8%	0.9%	100.0%
	特化係数	0.90	1.04	1.21	1.78	0.50	0.27	1.00
信用金庫等その他の組合	度数	90	39	56	16	9	1	211
	構成比	42.7%	18.5%	26.5%	7.6%	4.3%	0.5%	100.0%
	特化係数	0.96	0.82	1.47	1.27	0.77	0.15	1.00
独立行政法人等公法人	度数	76	18	11	2	1	0	108
	構成比	70.4%	16.7%	10.2%	1.9%	0.9%	0.0%	100.0%
	特化係数	1.58	0.74	0.57	0.32	0.16	0.00	1.00
その他の法人	度数	201	85	69	34	27	5	421
	構成比	47.7%	20.2%	16.4%	8.1%	6.4%	1.2%	100.0%
	特化係数	1.07	0.89	0.91	1.35	1.14	0.36	1.00
合計	度数	2386	1208	962	321	299	174	5350
	構成比	44.6%	22.6%	18.0%	6.0%	5.6%	3.3%	100.0%
	特化係数	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

着色は最大値

その理由としては、社会福祉法人、学校法人、医療法人等の個々の住民へのサービスの提供を事業活動の目的とするサードセクターでは、住民の存在が活動の基盤であるため、住民の生活行動圏である狭域エリアに特化するのではないかと考えられる。それに対し、

事業活動の目的が不特定の集団を対象とする場合や経済活動と密接に関連する場合は、必ずしも狭域エリアに特化する必要はないと考えられる。社団法人・財団法人、特定非営利活動法人では主として前者、協同組合や信用金庫等その他の組合は主として後者の理由によると考えられる。また、更生保護法人は、司法作用という国の行政に関わる事業活動であるため広域化するのではないかと考えられる。

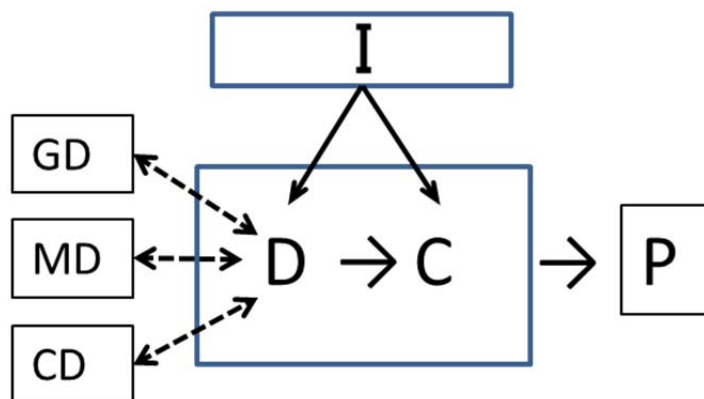
このように市町村、さらにはコミュニティレベルの事業活動に足場を置くサードセクターは「縦割り法制」のサードセクターが主体であり、法制面から見ると省庁ごとに所管されている。このことが、「行政の『縦割り』を排する」とされている地方創生において、サードセクターが主要な役割を担ううえで、どのような影響を与えるのか。換言すれば、サードセクターのガバナンス（以下「サードセクターガバナンス」と呼ぶ。）の設計は、地方創生のパフォーマンスにどのように影響するのか。それが本稿のリサーチクエスチョンである。

2. 分析の枠組み

2.1 分析フレーム

本稿では、「縦割り法制」、「一般法制」といったサードセクターの法制度のあり方が法人のガバナンスを通じて地方創生にどのような影響を及ぼすのかという観点から分析を行う。そのため、図表 12 の分析フレームを設定する¹⁸。

図表 12 分析フレーム



はじめに、図表 12 の用語について説明する。

- (1) 「I (Institution)」とは、サードセクター法人の根拠法令、関連法令とその行政執行、現場における実務慣行などを含めたサードセクター法人を形成する公式・非公式の「制度」を意味する。
- (2) 「GD (Government Discipline)」とは、国民・住民が政府（国・自治体）を通じて行うサードセクターへの「規律付け」の作用を意味する。
- (3) 「MD (Market Discipline)」とは、市場取引の相手方が取引行為を通じて行うサードセクターへの「規律付け」の作用を意味する。
- (4) 「CD (Citizen Discipline)」とは、サードセクターの活動に協賛し無償で参加する個人や団体がサードセクターに対して行う「規律付け」の作用を意味する。
- (5) 「D (Discipline)」とは、サードセクターが法人組織外部からの「規律付け」の作用を受けた状態を意味する。これは、GD、MD、CD の複合効果であり、分析上はこれら 3 つ（を複合したもの）と区別されない。
- (6) 「C (Compliance)」とは、法人の組織運営者の組織運営上の管理水準を意味する。具体的には、「制度 (I)」によって規定される内部統制システムの整備と、規律付けによって影響されるその運用の状況である。
- (7) 「P (Performance)」とは、サードセクターの組織活動が社会経済全体に与える公益的効果（アウトカム）を意味する。

次に、図表 12 の記号について説明する。

¹⁸ この分析フレームの理論的背景については、喜多見（2010）参照。

- (1) 四角枠は、主体を現わす。「D」と「C」を含む四角枠は、それがサードセクターという主体に属する事象であることを示す。「制度 (I)」を含む四角枠は、それが政府という主体に属する事象であることを示す。「GD」、「MD」、「CD」を含む四角枠は、それらの「規律付け」の作用がサードセクターと別の主体に属する事象であることを示す。「P」を含む四角枠は、公益的効果が帰属する主体を表す。
- (2) 矢印は、影響関係の方向性を表す。たとえば、「制度 (I)」は、サードセクター法人の根拠法令において、所管庁の監督権限(「GD」)や出損者の組織運営上の権限(「CD」)、収益活動の許容性やその条件(「MD」)など「規律付け (D)」のための諸規定を置いたり、理事会等の設置や監査体制、情報公開体制などの整備(「C」)を義務づけることなどで、サードセクター組織内の「D」と「C」に影響を与えていることを一方向の矢印で示している。また、「規律付け (D)」は、内部統制システムの運用水準に影響すると考えられるので、その方向の矢印で示している。「GD」、「MD」、「CD」と「D」が双方向の点線の矢印であるのは、両者が表裏一体で同一のものであることを示している。

最後に、図表 12 の意味するところを説明する。

サードセクターの組織活動において、政府、市場、コミュニティに属する利害関係者(ステークホルダー)が、それぞれ異なる利害関心を有する「本人」として、「代理人」である組織運営者に一定の管理水準で組織運営を行うようにサンクションを伴って働きかける。その作用またはそれを受けた結果が「規律付け (D、GD、CD、MD)」であり、その結果、組織運営者に一定の高さの組織運営の管理水準が形成され、組織運営の公正性や公益性、経済効率性など、サードセクターに要求されている多様な諸義務への遵守の程度が決定される。これが「コンプライアンス (C)」である。高められた管理水準のコンプライアンス (C)のもとでは、パフォーマンス (P)が高められる。以上の一連のシステムあるいはそれによって実現される状態を、本稿では「サードセクターガバナンス」と呼ぶ。

政府(国・自治体)は、行政主体として自らがサードセクターへの「規律付け(「GD」)」の執行機関であるとともに、立法主体としてサードセクターの法制度の整備を通じたサードセクターガバナンスの制度設営者(「制度 (I)」)でもある。「制度 (I)」は、法令に規定されることによって行われている場合もあるし、行政指導などの形態で行われる場合もあるし、補助金交付や事務委託などの予算措置を通じて行われることもある。そのため、その実態は単に法令の条文を比較検討するだけではわからない。

本稿では、政府の立法主体としての側面に着目し、「制度 (I)」が、サードセクターの「規律付け (D)」と「コンプライアンス (C)」を規定することによって、「パフォーマンス (P)」にどのような影響をもたらすのかを回帰分析によって検証する。

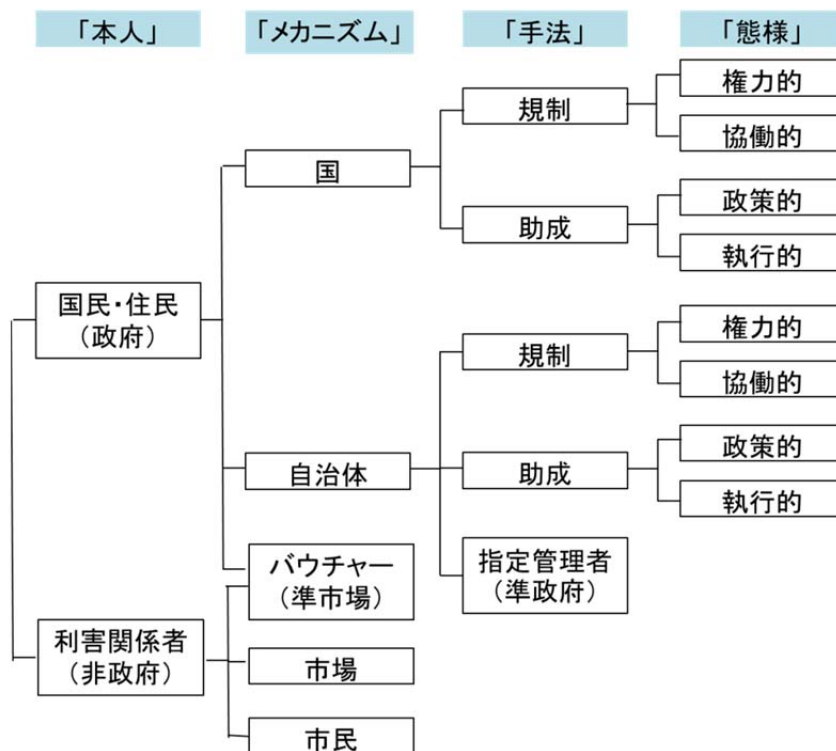
次に、以上の分析フレームを、変数として定義する。

2.2 規律付け (D) の変数定義

分析モデルの「規律付け (D)」は、次のような制度設計上の判断階層で構成されている。

- (1) 規律付けの「本人」として国民・住民だけを考慮して政府による規律付けを主とするのか、利害関係者（非政府）による規律付けも導入するのか。
- (2) 政府による規律付けを行う場合、そのメカニズム（規律機構）を国とするのか、自治体とするのか。非政府による規律付けを行う場合、そのメカニズムを市場による規律付けとするのか、市民による規律付けとするのか。さらに政府と非政府の複合的なメカニズムであるバウチャー（準市場）とするのか。
- (3) 国又は自治体を主体とする場合、「手法」として規制を主とするか併せて助成も行うのか、あるいは、指定管理者（準政府¹⁹）を用いるのか。
- (4) 規制を手法とする場合、その「態様」を権力的なものとするのか、協働的なものとするのか。
- (5) 助成を手法とする場合でも、その「態様」を政策的なものとするか、執行的なものとするのか。

図表 13 「規律付け(D)」の構造モデル



¹⁹ 指定管理者とは、地方自治法 244 条の 2 に基づき「公の施設」の管理などを受託する団体等である。通常の事務委託では「公権力の行使」に関する事務は委託できないが、指定管理者制度では条例による指定や選定にあたっての議会の関与など、厳格な要件のもとで、これに類する事務を含めて委託できる。本稿では、これを公権力の主体である政府（自治体）に準ずるものとして「準政府」と呼ぶ。

図表 13 は、「規律付け (D)」の全体の構造を示したものである。「規律付け (D)」の変数は、この構造モデルにしたがって、次のように定義した。

第 1 に、「権力的な規制関係による規律付け」は、「政府による規律付け」のうち、許認可、検査、行政指導といった法令に基づき、政府がサードセクターより上位の立場で行う一方向の関係性によって特徴づけられる。

そこで、RIETI 調査において、「あなたの組織は行政機関とどのような関係にありますか。」という問いに行政機関別（「国」と「自治体（都道府県および市町村）」）に回答させる質問で、「許認可を受ける関係にある」、「何らかの法的規制を受ける関係にある」、「何らかの行政指導を受ける」の 3 つのうち、1 つでもあげた場合を「権力的な規制関係による規律付け」がある場合（「1」）、1 つもあげない場合はそれが無い場合（「0」）として、この「規律付け」をダミー変数として定義した。

第 2 に、「協働的な規制関係による規律付け」は、情報収集、協議、参加といった非権力的な交渉により政府とサードセクターが対等の立場で行う双方向の関係性によって特徴づけられる。

そこで、RIETI 調査において、「あなたの組織は行政機関とどのような関係にありますか。」という問いに行政機関別（「国」と「自治体（都道府県および市町村）」）に回答させる質問で、「政策決定や予算活動に対して協力や支持をしている」、「団体や業界などの事情について意見交換している」、「審議会や諮問機関に委員を派遣している」、「行政の政策執行に対してモニタリングしている」、「行政機関の退職者にポストを提供している」の 5 つのうち、1 つでもあげた場合を「協働的な規制関係による規律付け」がある場合（「1」）、1 つもあげない場合はそれが無い場合（「0」）として、この「規律付け」をダミー変数として定義した。

第 3 に、「政策的な助成関係による規律付け」は、政府がサードセクターに補助金を交付し、サードセクターの本来の活動を政府の政策的活動として認知し、助成することを通じた関係によってもたらされる補助金適正化法や補助金交付要綱などによる規律付けである。

そこで、RIETI 調査において、経常的な収入の内訳を尋ねる質問で、「政府行政セクター」から補助金、助成金等を「もらった」場合を「政策的な助成関係による規律付け」がある場合（「1」）、「もらっていない」場合はそれが無い場合（「0」）として、この「規律付け」をダミー変数として定義した。

第 4 に、「執行的な助成関係による規律付け」は、政府がサードセクターに委託金を支払い、サードセクターにその本来の活動以外の活動を政府の政策執行として代行させることを通じた関係によってもたらされる入札資格検査や会計検査などによる規律付けである。

そこで、RIETI 調査において、経常的な収入の内訳を尋ねる質問で、「政府行政セクター」から事務委託として「稼いだ」場合を「執行的な助成関係による規律付け」がある場合（「1」）、「もらっていない」場合はそれが無い場合（「0」）として、この「規律付け」をダミー変数として定義した。

なお、「権力的な規制関係による規律付け」、「協働的な規制関係による規律付け」、「政策的な助成関係による規律付け」、「執行的な助成関係による規律付け」という4つの「規律付け」は、すべて「政府による規律付け」に属するサブカテゴリーであるが、それぞれ政府が期待する規律付けの目的が異なる。具体的には、「権力的な規制関係による規律付け」ではサードセクターの行動コントロール、「協働的な規制関係による規律付け」では情報の非対称性の解消や社会的合意の調達、「政策的な助成関係による規律付け」では政策内容の専門性や多様性の実現、「執行的な助成関係による規律付け」では政策執行の専門性や効率性の実現である。「政府による規律付け」は、これらの4つのダミー変数の「組合せ」と定義される。

第5に、「市民による規律付け」は、個人や企業がサードセクターに対し、寄付、出損、ボランティア活動への参加、情報提供などの財・労務・サービス等の無償提供を行うことを通じて形成される組織運営の規律付けである。最も基底的な規律付けのメカニズムは、サードセクターの組織運営が、無償提供者の提供目的に照らして期待水準に達しない場合に、組織運営者に再度の無償提供の拒否や無償提供の継続停止というサンクションを与えることを通じた規律付けである。これに加えて、サードセクターの組織運営に対する公式・非公式な社会的評価の積極的な形成、組織運営への本人又は代理人の参加などによる規律付けが存在する。

その変数定義にあたっては、RIETI 調査において、経常的な収入の内訳を尋ねる質問で、「もらった収入」として「個々の市民」からの「会費、寄付、その他」や「企業」からの「寄付、助成金等」をあげている場合、その合計額を総収入で除した値によって定義した。つまり、寄付や会費だけで運営されている典型的な任意団体では「1」、政府からの助成だけで運営されている典型的な「行政丸抱え団体」、あるいは事業収入だけで運営されている典型的な営利企業の場合は「0」となる連続変数として定義されている。この変数が1に近づくほど寄付や会費収入に100%依存している任意団体に近づく。

第6に、「市場による規律付け」は、有償契約を通じてサードセクターと市場取引の主体との間で形成される規律付けである。そこにおいて期待される状態は、契約の完全な履行であり、その前提としてのサードセクターの経理的健全性の維持である。これは営利企業において中心的なガバナンスであるが、サードセクターにおいても当然に存在する²⁰。

その変数定義にあたっては、RIETI 調査において、経常的な収入の内訳を尋ねる質問で、「稼いだ収入」（事業収入）としての「個々の市民から稼いだ収入」と「企業セクターから稼いだ収入」の合計額²¹を総収入で除した値によって定義した。つまり、全収入が市民と企業から稼いだ収入（事業収入）である典型的な営利企業では「1」、寄付と政府からの助成又はサードセクター間での事業収入で運営されている典型的な公益団体では「0」となる

²⁰ サードセクターの「非営利性」とは、利益配分に関する概念であり、「市場による規律付け」とは関係がないことに留意。

²¹ 事業収入のうち、サードセクターからの「委託料、その他の売り上げ」は、サードセクター間の相互扶助的な非市場的要素が含まれていると考え、「市場」による規律付けに含めていない。

連続変数として定義されている。この変数が1に近づくほど、「市場による規律付け」に依存している営利企業のそれに近づく。

なお、以上の諸変数は、「1」となる値が示す「規律付け」の強さが異なるため、変数間ではその強度を比較することはできない。しかし同一変数内においては、値の大きさは規律付けの強さを示すものと考えられる。

2.3 コンプライアンス (C) の変数定義

コンプライアンス (C) は、組織運営者が組織運営に必要とされる管理水準を問題とするため、これら3つの内部統制システムの整備だけでなく、その運用実態を含めて変数を定義する必要がある。そのため、変数としては、内部統制システムを構成する、執行監督体制、情報公開体制、監査体制の3つの「体制」によって定義した。「体制」とは、内部統制システムの整備と運営を包括した概念である。

第1に、執行監督体制では、理事会・評議会などの執行監督のための最高機関の会議の開催頻度が重要である。

そこで、RIETI 調査において、「あなたの組織ではどれくらいの頻度で、理事会又は評議員会に相当する会議を開催していますか。」という質問に、「1年あたり4回以上」(四半期1回以上)である場合を「執行管理体制」のコンプライアンスが高い場合(「1」)、それ未満の場合は低い場合(「0」)として、ダミー変数として定義した。

第2に、情報公開体制では、公開媒体が一般にアクセスしやすいものであるかどうか重要である。

そこで、RIETI 調査において、「あなたの組織では、定款、事業報告書、決算報告書をそれぞれの程度情報公開していますか。」という質問に、「機関紙等に掲載」又は「ホームページに掲載」である場合を「情報公開体制」のコンプライアンスが高い場合(「1」)、それ以外の場合は低い場合(「0」)として、ダミー変数として定義した。

第3に、監査体制は、監査の信頼性を確保するため、外部監査が行われることが重要である。

そこで、RIETI 調査において、「あなたの組織ではどのような監査を行っていますか。」という質問に、「公認会計士による外部監査」、「税理士による外部監査」、「その他の外部監査」のいずれかとした場合を「監査体制」のコンプライアンスが高い場合(「1」)、それ以外の場合は低い場合(「0」)として、ダミー変数として定義した。

2.4 パフォーマンス (P) の変数定義

サードセクターのパフォーマンスについて、本稿では、地方創生におけるサードセクターの役割を検証する観点から、サードセクター本来の活動に関する「活動拡大効果」に加えて、組織活動がもたらす不特定多数の地域住民への社会経済的効果(「アウトカム」)に着目し、そのパフォーマンスを、地域の雇用に寄与する効果である「地域雇用効果」(地方

創生における「しごと」の側面)と、地域や住民のニーズを汲み上げて国・自治体に媒介することで良好な地域政策の形成に寄与する効果である「政策媒介効果」(地方創生における「ひと」「まち」の側面)に分けて検証する。

具体的な変数としては、「活動拡大効果」については、「活動地域拡大意思」(「今後5年間において、あなたの組織は活動地域を拡大させていきたいと思いませんか。」という質問に「思う」と答えた場合を「1」、それ以外は「0」)、と「事業活動分野拡大意思」(「今後5年間において、あなたの組織は事業活動分野を拡大させていきたいと思いませんか。」という質問に「思う」と答えた場合を「1」、それ以外は「0」)という2つのダミー変数として定義した。

次に、「地域雇用効果」についてはサードセクターの「事業所当りの有給役員・常勤職員数」として定義した。

また、「政策媒介効果」については、国や自治体への「ロビイングの頻度」とし、RIETI調査において「あなたの組織が行政に直接的に働きかけをする場合、次にあげる役職の方とどれくらい面会や電話をしますか。」という質問に対して、「大臣などの中央省庁の幹部」、「中央省庁の課長クラス」、「首長など自治体の幹部」、「自治体の課長クラス」のいずれかに「非常に頻繁」、「かなり頻繁」、「ある程度」と答えた場合は「1」、それ以外の場合は「0」のダミー変数として定義した。

2.5 分析方法

以上の諸変数を用いて、第3章でサードセクターガバナンスの構造を可視化し、第4章で、サードセクターガバナンスに特有の問題である「縦割り法制」の弊害に関して検証し、第5章で、サードセクターガバナンスとパフォーマンス(P)の関係を検証する。

3. サードセクターガバナンスの構造分析

3.1 「制度 (I)」と「規律付け (D)」の関係

はじめに、サードセクターガバナンスの構造について見る。

サードセクター法制には、「縦割り法制」と「一般法制」が併存するだけでなく、「一般法制」である社団・財団法人にも公益社団・財団、非営利型社団・財団など、その公益性に応じた「制度 (I)」の区別が存在する。また、「縦割り法制」の中でも、特別法公益法人与相互扶助組織である協同組合の違い、さらに特別法公益法人の中でも、所管省庁の違いに応じて、多様なガバナンスの制度設計がなされているものと考えられる。ここでは、まず、「制度 (I)」と「規律付け (D)」の関係を可視化する。

3.2 検証方法

「制度 (I)」ごとに、どの「規律付け」に特化しているのかを検証し、図表 13 のモデルに則して規律付けの構造を明らかにする。

3.2.2 検証結果

(1) 図表 14 は、「制度 (I)」と「規律付け (D)」の関係をクロス集計し、特化係数を検証する。図表 15-1 から 15-10 は、主な「制度 (I)」について、図表 13 のモデルに従い、特化係数が 2 以上のものは赤色、特化係数が 1.5 以上のものは黄色に着色した。

(2) 図表 15 からは、以下のことがわかる。

(a) 社会福祉法人、特定非営利活動法人、医療法人は、規律付けがバウチャー（準市場）への特化が大きい点で類似している。ただし、医療法人は、前二者に比べて、バウチャーへの特化が大きい（図表 15-1, 2, 3）。

(b) 独立行政法人等公法人は、特定の規律付けに特化していない。協同組合も市場による規律付けに特化するだけである（図表 15-4, 5）。

(c) 学校法人、更生保護法人、職業訓練法人は、逆に、複数の強く特化した規律付けをもつ（図表 15-6, 7, 8）。

(c) 一般社団法人と公益社団法人、一般財団法人と公益財団法人は、それぞれ同型の規律付けに特化している（図表 15-9, 10, 11, 12）。

以上が、「規律付け (D)」から見たサードセクター法制のガバナンス構造である。

図表 14 「制度(I)」と「規律付け(D)」のクロス表と特化係数

		自治体による権力的規律付け		国による権力的規律付け		自治体による協動的規律付け		国による協動的規律付け		政策的助成	執行的助成	指定管理者(準政府)	バウチャー(準市場)	市場による規律付け	市民による規律付け	計
		度数	%	度数	%	度数	%	度数	%							
一般社団法人	度数	401	12	276	124	130	131	17	19	150	276	1536				
	%	26.1%	0.8%	18.0%	8.1%	8.5%	8.5%	1.1%	1.2%	9.8%	18.0%	100.0%				
	特化係数	0.84	1.58	1.20	2.07	0.60	0.94	0.57	0.19	1.03	2.19	1.00				
一般財団法人	度数	240	3	98	22	86	58	37	3	133	85	765				
	%	31.4%	0.4%	12.8%	2.9%	11.2%	7.6%	4.8%	0.4%	17.4%	11.1%	100.0%				
	特化係数	1.00	0.79	0.85	0.74	0.80	0.83	2.49	0.06	1.84	1.35	1.00				
公益社団法人	度数	186	7	116	52	110	84	13	8	87	92	755				
	%	24.6%	0.9%	15.4%	6.9%	14.6%	11.1%	1.7%	1.1%	11.5%	12.2%	100.0%				
	特化係数	0.79	1.87	1.02	1.76	1.04	1.22	0.89	0.16	1.22	1.48	1.00				
公益財団法人	度数	277	6	161	35	147	92	52	8	129	105	1012				
	%	27.4%	0.6%	15.9%	3.5%	14.5%	9.1%	5.1%	0.8%	12.7%	10.4%	100.0%				
	特化係数	0.88	1.20	1.06	0.88	1.03	1.00	2.64	0.12	1.35	1.26	1.00				
社会福祉法人	度数	935	6	473	73	537	360	45	362	37	34	2862				
	%	32.7%	0.2%	16.5%	2.6%	18.8%	12.6%	1.6%	12.6%	1.3%	1.2%	100.0%				
	特化係数	1.05	0.42	1.10	0.65	1.33	1.38	0.81	1.94	0.14	0.14	1.00				
学校法人	度数	240	0	76	17	180	18	0	0	115	66	712				
	%	33.7%	0.0%	10.7%	2.4%	25.3%	2.5%	0.0%	0.0%	16.2%	9.3%	100.0%				
	特化係数	1.08	0.00	0.71	0.61	1.80	0.28	0.00	0.00	1.71	1.13	1.00				
医療法人	度数	240	3	38	12	15	24	1	179	29	0	541				
	%	44.4%	0.6%	7.0%	2.2%	2.8%	4.4%	0.2%	33.1%	5.4%	0.0%	100.0%				
	特化係数	1.42	1.12	0.47	0.57	0.20	0.49	0.10	5.07	0.57	0.00	1.00				
特定非営利法人	度数	731	4	320	41	285	216	53	246	203	160	2259				
	%	32.4%	0.2%	14.2%	1.8%	12.6%	9.6%	2.3%	10.9%	9.0%	7.1%	100.0%				
	特化係数	1.04	0.36	0.94	0.46	0.90	1.05	1.21	1.67	0.95	0.86	1.00				
職業訓練法人	度数	113	2	54	10	89	36	18	0	40	23	385				
	%	29.4%	0.5%	14.0%	2.6%	23.1%	9.4%	4.7%	0.0%	10.4%	6.0%	100.0%				
	特化係数	0.94	1.05	0.93	0.66	1.64	1.03	2.41	0.00	1.10	0.73	1.00				
更生保護法人	度数	10	13	7	27	48	31	0	0	2	29	167				
	%	6.0%	7.8%	4.2%	16.2%	28.7%	18.6%	0.0%	0.0%	1.2%	17.4%	100.0%				
	特化係数	0.19	15.71	0.28	4.14	2.04	2.04	0.00	0.00	0.13	2.11	1.00				
協同組合	度数	499	7	247	74	122	85	8	2	259	145	1448				
	%	34.5%	0.5%	17.1%	5.1%	8.4%	5.9%	0.6%	0.1%	17.9%	10.0%	100.0%				
	特化係数	1.10	0.98	1.14	1.31	0.60	0.64	0.28	0.02	1.89	1.22	1.00				
独立行政法人等公法人	度数	101	0	44	10	40	23	3	2	19	30	272				
	%	37.1%	0.0%	16.2%	3.7%	14.7%	8.5%	1.1%	0.7%	7.0%	11.0%	100.0%				
	特化係数	1.19	0.00	1.08	0.94	1.05	0.93	0.57	0.11	0.74	1.34	1.00				
計	度数	3973	63	1910	497	1789	1158	247	829	1203	1045	12714				
	%	31.2%	0.5%	15.0%	3.9%	14.1%	9.1%	1.9%	6.5%	9.5%	8.2%	100.0%				

図表 15-1 社会福祉法人



図表 15-2 特定非営利活動法人



図表 15-3 医療法人



図表 15-4 独立行政法人等公法人



図表 15-5 協同組合



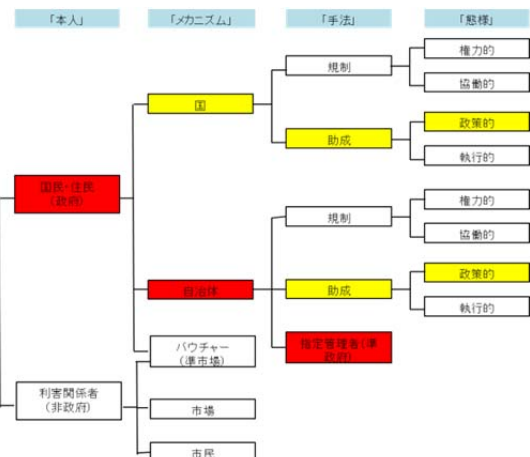
図表 15-6 学校法人



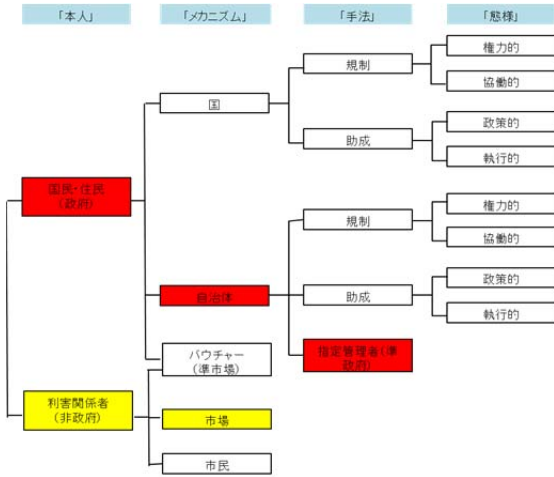
図表 15-7 更生保護法人



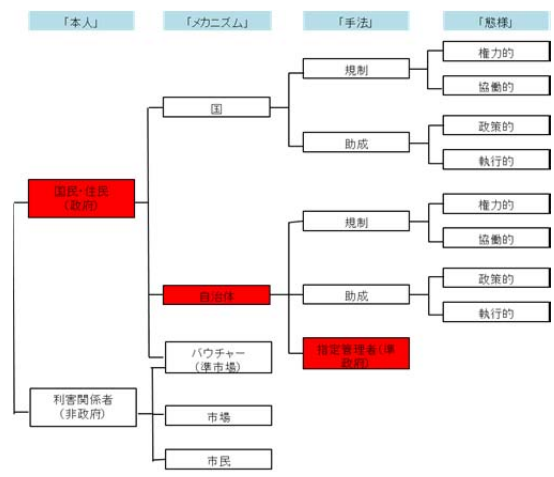
図表 15-8 職業訓練法人



図表 15-9 一般財団法人



図表 15-10 公益財団法人



図表 15-11 一般社団法人



図表 15-12 公益社団法人



3.3 「制度 (I)」と「コンプライアンス (C)」の関係

3.3.1 検証方法

次に、サードセクターの「制度 (I)」と3つの「コンプライアンス (C)」との関係を検証する。検証方法は、サードセクターの3つのコンプライアンス (C) ダミーを応答変数、サードセクターの「制度 (I)」変数を説明変数として、ロジステック回帰分析を行う。

ここでは、それ以外にコンプライアンスに影響する要因として「事業規模 (B)」と「規律付け (D)」を加えるモデルを検証した。分析ソフトはRを用い、一般線形モデル (Family=binomial(logit)) により分析した。

$$\text{Logit}(C_s) = b_t + \sum \gamma_u I_u \quad (\text{モデル 1})$$

$$\text{Logit}(C_s) = b_t + \sum \gamma_u I_u + \sum \delta_v B_v \quad (\text{モデル 2})$$

$$\text{Logit}(C_s) = b_t + \sum \gamma_u I_u + \sum \delta_v B_v + \sum \zeta_w D_w \quad (\text{モデル 3})$$

C_1 : 「執行監督体制」ダミー²²

C_2 : 「情報公開体制」ダミー²³

C_3 : 「監査体制」ダミー²⁴

I_1 : 「社会福祉法人」ダミー

I_2 : 「学校法人」ダミー

I_3 : 「医療法人」ダミー

I_4 : 「特定非営利活動法人」ダミー

I_5 : 「協同組合」ダミー

I_6 : 「独立行政法人等公法人」ダミー

I_7 : 「一般社団法人」ダミー

I_8 : 「一般財団法人」ダミー

I_9 : 「公益社団法人」ダミー

I_{10} : 「公益財団法人」ダミー

B_1 : 「事業所あたり有給役員・常勤職員数」

B_2 : 「年間総支出額」

D_1 : 「自治体による権力的規律付け」ダミー

D_2 : 「国による権力的規律付け」ダミー

D_3 : 「自治体による協働的規律付け」ダミー

D_4 : 「国による協働的規律付け」ダミー

²² 理事会又は評議会に相当する会議が、年4回以上開催=1、それ以外=0

²³ 定款、事業報告書又は決算報告書の情報公開の方法が、機関紙等又はホームページに掲載=1、それ以外=0

²⁴ 外部監査が、行われている=1、それ以外=0

- D₅ : 「政策的助成」ダミー
- D₆ : 「執行的助成」ダミー
- D₇ : 「指定管理者（準政府）」ダミー
- D₈ : 「バウチャー（準市場）」ダミー
- D₉ : 「市民による規律付け」
- D₁₀ : 「市場による規律付け」

3.3.2 検証結果

分析結果は図表 17-1 から 3 のとおりである。どの分析でも、モデル 3 の AIC が最も小さいので、モデル 3 に即して検証する。

(1) 執行監督体制

執行監督体制と有意な相関を有する「制度 (I)」のうち、「縦割り法制」の「社会福祉法人」、「学校法人」、「医療法人」では、推定値が負となる。これに対し、「一般法制」である「一般社団法人」、「公益社団法人」、「公益財団法人」と「協同組合」では推定値が正となる。

図表 16-1 「制度 (I)」と「コンプライアンス（執行管理体制）」の関係

説明変数	執行管理体制 (モデル1)			執行管理体制 (モデル2)			執行管理体制 (モデル3)		
	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)
(Intercept)	-0.18052	0.05745**		-0.2051	0.05802***		-0.4433	0.1027***	
社会福祉法人	-0.40399	0.16187*		-0.547	0.1671**		-0.4792	0.1713***	
学校法人	-1.81388	0.22955***		-1.951	0.2354***		-1.779	0.2417***	
医療法人	-0.35034	0.09736***		-0.3669	0.09752***		-0.2578	0.1065*	
特定非営利活動法人	-0.09257	0.09311		-0.1992	0.09807*		-0.05851	0.1074	
協同組合	0.91581	0.11444***		0.9094	0.1146***		0.9214	0.1165***	
独法等公法人	-0.06064	0.23961		-0.1187	0.242		-0.1754	0.2462	
一般社団法人	0.44693	0.11223***		0.4379	0.1123***		0.4551	0.1236***	
一般財団法人	0.18849	0.1387		0.1485	0.1393		0.2221	0.1436	
公益社団法人	0.81211	0.16175***		0.806	0.1618***		0.8684	0.165***	
公益財団法人	0.28996	0.12728*		0.2288	0.1285		0.3045	0.1314*	
事業所当り有給役員・常勤職員数				0.005565	0.001547***		0.006168	0.001593***	
年間総支出額				-2.9E-08	2.7E-08		-2.9E-08	2.72E-08	
自治体による権力的規制							0.09247	0.07258	
国による権力的規制							0.006393	0.06721	
自治体による協働的規制							-0.0468	0.06826	
国による協働的規制							-0.05829	0.108	
政策的助成							0.1214	0.06901	
執行的助成							-0.1563	0.08066	
指定管理者（準政府）							-0.1995	0.1542	
バウチャー（準市場）							0.04484	0.09512	
市場による規律付け							0.1753	0.09936	
市民による規律付け							0.3588	0.09923***	
Null deviance	6622.6			6622.6			6622.6		
Residual deviance	6342.6			6324.6			6299.4		
AIC	6540.7			6350.6			6345.4		

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05

(2) 情報公開体制

情報公開体制と有意な相関を有する「制度 (I)」のうち、「縦割り法制」の「社会福祉法人」、「学校法人」、「協同組合」では、推定値が負となる。これに対し、「一般法制」であ

る「一般社団法人」、「公益社団法人」、「公益財団法人」では推定値が正となる。

図表 16-2 「制度 (I)」と「コンプライアンス (情報公開体制)」の関係

説明変数	情報公開体制 (モデル1)			情報公開体制 (モデル2)			情報公開体制 (モデル3)		
	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)
(Intercept)	-1.40895	0.07201 ***		-1.469	0.07292 ***		-1.63	0.1249 ***	
社会福祉法人	-0.07912	0.20052		-0.3905	0.2117 **		-0.263	0.2178 **	
学校法人	-2.02503	0.42053 ***		-2.465	0.4543 ***		-2.293	0.4694 ***	
医療法人	0.58079	0.10952 ***		0.5544	0.1098 ***		0.6708	0.122 *	
特定非営利活動法人	2.08437	0.10526 ***		1.879	0.1103 *		2.032	0.1234	
協同組合	-1.01258	0.18395 ***		-1.056	0.1863 ***		-1.011	0.1887 ***	
独法等公法人	1.54248	0.2424 ***		1.474	0.245		1.557	0.2516	
一般社団法人	1.52781	0.11979 ***		1.519	0.12 ***		1.455	0.1341 ***	
一般財団法人	1.90493	0.14873 ***		1.838	0.1496		1.966	0.1564	
公益社団法人	3.02462	0.20651 ***		3.022	0.2066 ***		3.092	0.2105 ***	
公益財団法人	2.90324	0.1633 ***		2.82	0.1641		2.926	0.1685 *	
事業所当り有給役員・常勤職員数				0.0113	0.00186 ***		0.01252	0.001924 ***	
年間総支出額				6.88E-09	2.36E-08		6E-09	2.28E-08	
自治体による権力的規制							-0.04215	0.0842	
国による権力的規制							-0.1389	0.07991	
自治体による協働的規制							-0.1388	0.08088	
国による協働的規制							0.05658	0.1261	
政策的助成							0.0518	0.08161	
執行助成							-0.06397	0.09754	
指定管理者 (準政府)							0.3465	0.1805	
バウチャー (準市場)							0.2959	0.1147	
市場による規律付け							0.06572	0.1216	
市民による規律付け							0.5077	0.1161 ***	
Null deviance	6414.6			6414.6			6414.6		
Residual deviance	5043.8			5000.5			4963.9		
AIC	5065.8			5026.5			5009.9		

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05

(3) 監査体制

監査体制では、「医療法人」以外のすべての「制度 (I)」で有意な正の推定値を示す。

図表 16-3 「制度 (I)」と「コンプライアンス (監査体制)」の関係

説明変数	監査体制 (モデル1)			監査体制 (モデル2)			監査体制 (モデル3)		
	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)
(Intercept)	-0.86922	0.0627 ***		-0.905	0.06348 ***		-0.6444	0.1068 ***	
社会福祉法人	3.87049	0.3472 ***		3.722	0.3489 ***		3.768	0.351 ***	
学校法人	1.27034	0.16004 ***		1.143	0.1633 ***		1.003	0.1715 ***	
医療法人	0.27605	0.10108 **		0.257	0.1013 *		0.1842	0.1111	
特定非営利活動法人	0.92984	0.09595 ***		0.7915	0.1021 ***		0.5968	0.1101 ***	
協同組合	0.38804	0.11411 ***		0.3781	0.1144 ***		0.3256	0.1167 **	
独法等公法人	0.84255	0.23932 ***		0.7828	0.2416 **		0.7615	0.2471 **	
一般社団法人	0.25719	0.11809 *		0.2477	0.1182 *		0.3248	0.1304 *	
一般財団法人	0.79747	0.14103 ***		0.7469	0.1419 ***		0.8143	0.1469 ***	
公益社団法人	0.71346	0.15743 ***		0.7083	0.1575 ***		0.726	0.1611 ***	
公益財団法人	1.20018	0.13095 ***		1.129	0.1323 ***		1.141	0.1356 ***	
事業所当り有給役員・常勤職員数				0.007301	0.001817 ***		0.006075	0.001776 ***	
年間総支出額				-1.2E-08	2.29E-08		-1.1E-08	2.32E-08	
自治体による権力的規制							-0.08023	0.07452	
国による権力的規制							-0.00102	0.06906	
自治体による協働的規制							-0.1022	0.07026	
国による協働的規制							-0.1862	0.1122	
政策的助成							0.1019	0.07081	
執行助成							0.1236	0.08239	
指定管理者 (準政府)							0.01561	0.1554	
バウチャー (準市場)							0.1903	0.09734	
市場による規律付け							-0.2225	0.1014 *	
市民による規律付け							-0.5908	0.1056 ***	
Null deviance	6544.6			6544.6			6544.6		
Residual deviance	6098.1			6076.8			6029.8		
AIC	6120.1			6102.8			6075.8		

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05

(4) 以上のように、サードセクターのコンプライアンス (C) では、多くの「縦割り法制」のサードセクターが執行監督体制や情報公開体制について有意な負の相関を有している。この傾向は、おおむね有意な正の相関を有する「一般法制」の社団法人・財団法人と対照的なものとなっている。

以上が「コンプライアンス (C)」から見たサードセクター法制のガバナンス構造である。

3.4 考察

以上で検証したサードセクターガバナンスの構造をみると、「縦割り法制」では、執行管理体制又は情報公開体制の整備・運用を低下させる関係がみられる。本稿では、このような「縦割り法制」のガバナンス構造にみられる現象を、「ガバナンスの罨」と名付けた。なぜ「罨」と呼ぶかといえば、「制度」の目的は各種の「規律付け」を埋め込みコンプライアンスを向上させることにあるにも関わらず、それがかえってコンプライアンスを低下させる結果を帰結してしまうからである。RIETI 調査のデータからは、「一般法制」の一般・公益社団法人、一般・公益財団を除いて、「ガバナンスの罨」が見出された。

ではなぜ、サードセクターにおいて「ガバナンスの罨」が生じるのであろうか。

その理由として考えられるのは、サードセクターガバナンスでは、営利企業のコーポレートガバナンスと異なり「政府による規律付け」が主体となっていることである。そして「政府による規律付け」が強くなりすぎると、次のようなメカニズムにより、サードセクターの内部統制システムの水準が低下するのではないかと考えられる。

まず、「政府による規律付け」が強い「制度 (I)」は、法令の執行機関である自治体の裁量を拘束し、全国一律の画一的・硬直的な法執行を生む。

次に、自治体からの上意下達のもとでのサードセクターの組織運営では、サードセクターで実質的に意思決定すべき重要事項がなくなるため、理事会等の執行監督機関が形骸化し、その開催頻度が低下する。

さらに、会計報告書や業務報告書などは、主として政府関係者などに向けられた内部書類的なものになり、情報公開が形式化し、実質的に関係者しかアクセスできないような媒体が選択される。

このような組織運営のもとでは、最も重視される内部統制は、政府への報告や行政検査に対応できるよう監査体制を強化することではなかろうか。特に政府から助成を受ける場合では、会計書類等の外部監査が促されるであろう。「縦割り法制」のサードセクターでも監査体制だけは有意な正の相関を有していることがそれを示唆する。

以上の仮説を検証するため、サードセクターの「縦割り法制」が、「自治体による規律付け」を全国一律の画一的なものにし、「ガバナンスの罨」の原因となっているのかを、章を改めて検証する。

4. 縦割り行政による「ガバナンスの罨」の検証

4.1 「省庁縦割りー地域総合化」

行政学や地方行政実務では、日本の行政システムの特徴を「省庁縦割りー地域総合化」ととらえ、法制的には省庁の縦割り行政が行われていても、自治体レベルで「総合化」され、「省庁縦割りの弊害」が是正されている、あるいは是正されるべきであるとの議論がある^{25 26}。

もし、サードセクターの法制度においても、特別法公益法人などの「縦割り法制」が自治体レベルでの法令の執行過程で、地方の実情やサードセクターの状況に応じて柔軟に「地域総合化」が行われているのなら、「縦割りの弊害」は解消されているであろう。

逆に、サードセクターの「縦割り法制」が自治体の「地域総合化」を許容しないほど強いものであるなら、自治体による法令執行は、自治体の政策的な個性に影響されず全国画一的なものとなるであろう。それは、サードセクターのコンプライアンスの低下という「ガバナンスの罨」をもたらす原因になると考えられる。

そこで、縦割り行政が「ガバナンスの罨」の原因になるのかを検証する。

4.2 検証方法

(1) 「制度 (I)」を統制変数として固定し、政策特性ダミー変数(X)と「政府による規律付けダミー変数」(Y)のクロス集計を行い、ピアソンのカイ二乗検定を行う。

具体的には、「制度 (I)」ごとにデータをファイル分割し、同一制度内で「市町村の政策的特化係数ダミー (特化係数が1以上で「1」、それ以外は「0」)」と「自治体による規律付けダミー変数」(Y)について、カイ二乗検定を行った。

(2) 帰無仮説としては、「ある特定の『制度 (I)』において、市町村の政策特性と当該制度に対する『自治体による規律付け (D)』は独立である」という命題を設定する。もし帰無仮説が棄却されれば、当該「制度 (I)」における「省庁縦割り」は、市町村の判断によって「地域総合化」され、地域事情に応じて変容されていると解釈できる。

前章の検証で示された「ガバナンスの罨」が生じている「制度 (I)」と生じていない「制度 (I)」が、「全国一律」の「制度 (I)」と「地域総合化」されている「制度 (I)」と対応関係にあるなら、省庁縦割りが「ガバナンスの罨」の原因であるとの推定が働く。

(3) 市町村の政策特性ダミー変数 (X) として、以下の変数を用いた。これらの指標は、地域活性化と一定の相関を有することが示されている (喜多見 2013)。

²⁵ この議論の理論的な意義については、金井(2007)参照。

²⁶ 地方自治法第1条の2は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と規定しており、「地域総合化」は実定法上の根拠を有する主張である。

- ① 市町村委託費等特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の性質別集計から、(物件費中、委託料+賃金) / 歳出総額 (公債費、積立金、前年度繰上充用を除く) の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ② 市町村補助費等特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の性質別集計から、補助費等 / 歳出総額 (公債費、積立金、前年度繰上充用を除く) の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ③ 市町村公共事業費等特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の性質別集計から、(普通建設事業費+災害復興事業費+失業対策事業費) / 歳出総額 (公債費、積立金、前年度繰上充用を除く) の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ④ 市町村扶助費特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の性質別集計から、扶助費 / 歳出総額 (公債費、積立金、前年度繰上充用を除く) の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ⑤ 市町村人件費特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の性質別集計から、人件費 / 歳出総額 (公債費、積立金、前年度繰上充用を除く) の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ⑥ 市町村文化芸術振興政策特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の目的別集計から、社会教育費 / 歳出総額の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。
- ⑦ 市町村児童青少年対策特化係数ダミー：サードセクターの属する市町村の平成 24 年度歳出決算の目的別集計から、(教育総務費+小学校費+中学校費+高等学校費+特殊学校費+幼稚園費+児童福祉費) / 歳出総額の式で算出した値を、各費目の全国計を同じ式で算出した値によって除した値が 1 以上の場合は「1」、それ以外は「0」。

4.3 検証結果

検証結果は、図表 18 のとおりである。

- (1) 「一般法制」である一般社団法人、公益社団法人、一般財団法人、公益財団法人では、「自治体による権力的規制」で、ほぼ 1%水準で有意な差が見られ、帰無仮説を棄却した。また、社会福祉法人、特定非営利活動法人でも、独立行政法人等公法人でも助成に関する政策特化を中心に有意な差が見られる。

(2) 協同組合についても、市町村扶助費特化係数や市町村青少年政策特化係数などで有意な差が見られる。

(3) これに対し、「縦割り法制」である学校法人、医療法人では、帰無仮説は棄却されなかった。

図表 17 自治体の政策特性と「規律付け」への影響の有無

検証変数		統制変数											
		一般 社団 法人	一般 財団 法人	公益 社団 法人	公益 財団 法人	社会 福祉 法人	学校 法人	医療 法人	特定 非営 利法 人	職業 訓練 法人	更生 保護 法人	協同 組合	独立 行政 法人 等公 法人
X	Y												
市町村委 託料等特 化係数	自治体による権力的規制	***	***	***	***								
	自治体による協働的規制	***	***		***								
	政策的助成				***								
	執行の助成												
市町村補 助費等特 化係数	自治体による権力的規制	**		***	**								
	自治体による協働的規制												
	政策的助成								***			***	
	執行の助成												
市町村公 共事業費 等特化係 数	自治体による権力的規制	***											
	自治体による協働的規制	*										*	
	政策的助成												
	執行の助成												
市町村扶 助費特化 係数	自治体による権力的規制	***	***		**								
	自治体による協働的規制					*							
	政策的助成											***	***
	執行の助成					***						**	**
市町村人 件費等特 化係数	自治体による権力的規制	***	***	***	***	**							
	自治体による協働的規制	***		***	*								
	政策的助成												
	執行の助成		***										
市町村文 化芸術振 興政策特 化係数	自治体による権力的規制	*				*							
	自治体による協働的規制	**											
	政策的助成								**	*			
	執行の助成					**		**	**				
市町村児 童青少年 政策特化 係数	自治体による権力的規制	***	***	***	***							***	
	自治体による協働的規制											**	
	政策的助成									**			
	執行の助成								**				

Pearsonのカイ2乗検定 確率(両側): '***' 0.01 '**' 0.03 '*' 0.05

4.4 考察

以上のように、「ガバナンスの罫」が生じていない「一般法制」である一般社団法人、公益社団法人、一般財団法人、公益財団法人、特定非営利活動法人、独法等公法人では、帰無仮説が棄却され、市町村の政策の違いが「自治体による規律付け」と有意に相関する。すなわち、「省庁縦割り」による全国画一的規律付けが市町村によって行われている。

それに対し、社会福祉法人や協同組合などを除く「縦割り法制」のサードセクターでは、市町村の政策特性の違いによって「自治体による規律付け」が影響されることはなく、全国一律の法執行が行われていると考えられる。

注意を要するのは、単に法制度が「縦割り法制」かどうかという形式面だけから「ガバ

ナンスの罨」の存在は判断できず、「制度（I）」によって形成される実態としてのガバナンス構造をみななければならないことである。

たとえば、「縦割り法制」であっても、協同組合は、市民や市場による規律付けに特化していることで、全国画一的な規律付けを免れているため、執行管理体制における「ガバナンスの罨」が生じていないと考えられる。

これらから、縦割り行政による「ガバナンスの罨」の克服方向として、「縦割り法制」から「一般法制」への転換という抜本的な方法以外に、「政府による規律付け」の中に「市場（準市場）による規律付け」や「市民による規律付け」を取り入れる方向性が示唆される。

5. サードセクターガバナンスによる地方創生効果の検証

5.1 サードセクターガバナンスとパフォーマンス (P) の関係

最後に、サードセクターのコンプライアンス (C) を高めることが、地方創生の目的である地域における「しごと」の創出やコミュニティの改善に貢献するかを検証する。

サードセクターにおけるコンプライアンス (C) の低下は、組織運営者の管理水準の低下を意味するので、「アウトカム」に影響すると考えられる。しかし、法人の設立目的や事業活動の種類、政府等からの規律付けのあり方など、コンプライアンス (C) 以外の要因によってもパフォーマンス (P) は影響されると考えられる。そのため、サードセクターガバナンスを構成する全要素 (「I」、「D」、「C」) や、第1章で見た人口規模や人口増減率などの地域環境要因と、パフォーマンス (P) の関係を検証する。

5.2 検証方法

はじめに、地方創生に直結する「アウトカム」として、地域雇用効果について検証する。

検証の方法は、サードセクターについて、事業所当り有給役員・常勤職員数 (P_1) を応答変数とし、重回帰分析によって3つのモデルを検証する。

モデル1は、説明変数として「コンプライアンス」ダミー (C)、「規律付け」変数 (D) のみを用いる。モデル2は、それに地域環境要因(L)を追加する。モデル3は、さらに「制度」ダミー (I) を追加する。

$$P_s = \alpha + \sum \gamma_t C_t + \sum \delta_u D_u + \varepsilon_v \quad (\text{モデル1})$$

$$P_s = \alpha + \sum \gamma_t C_t + \sum \delta_u D_u + \sum \zeta_v L_v + \varepsilon_w \quad (\text{モデル2})$$

$$P_s = \alpha + \sum \gamma_t C_t + \sum \delta_u D_u + \sum \zeta_v L_v + \sum \eta_w I_w + \varepsilon_x \quad (\text{モデル3})$$

P_1 : 事業所当り有給役員・常勤職員数 (地域雇用効果)

C_{1-3} : 「コンプライアンス」ダミー。P. 26 のモデル3と同じ。

L_1 : 所在市町村人口数

L_2 : 所在市町村人口増加率

D_{1-10} : 「規律付け」変数。P. 26 のモデル3と同じ。

I_{1-10} : 「制度」ダミー。同上。

次に、活動拡大効果と政策媒介効果を検証する。

上記のモデル3により、「活動地域拡大意思」ダミー、「事業活動分野拡大意思」ダミー、「ロビイング頻度」ダミーを応答変数として、下記のロジスティック回帰分析を行う。

$$\text{Logit}(P_s) = b_t + \sum \gamma_t C_t + \sum \delta_u D_u + \sum \zeta_v L_v + \sum \eta_w I_w$$

- P_2 : 「活動地域拡大意思」ダミー
 P_3 : 「事業活動分野拡大意思」ダミー
 P_4 : 「ロビイングの頻度」ダミー
 C_{1-3} : 「コンプライアンス」ダミー。上記モデルと同じ
 L_{1-2} : 地域環境要因。同上。
 D_{1-10} : 「規律付け」変数。同上。
 I_{1-10} : 「制度」ダミー。同上。

5.3 検証結果

図表 19 は、結果をまとめたものである。

地域雇用効果については、3つのモデルとも、「執行管理体制」、「情報公開体制」、「監査体制」のすべてのコンプライアンス (C) が、「事業所当り雇用者数」と 0.1%あるいは1%水準で有意な正の相関を有している。

また、執行管理体制は、「活動地域拡大意思」ダミー、「事業活動分野拡大意思」ダミー、「ロビイング頻度」ダミーの3つの応答変数すべてに有意な正の推定値を有する。また、事業活動拡大意思は、この3つの応答変数すべてが有意な正の推定値を有する。

以上のように、サードセクターのガバナンス、とりわけ「ガバナンスの罨」の弊害が著しい執行管理体制を改革してコンプライアンスを高めることは、地域雇用の拡大につながり、サードセクターの組織活動や政策媒介機能を拡大させることが示されている。

図表 18 サードセクターガバナンスとパフォーマンスの関係

説明変数	事業所当り有給役員・常勤職員数 (モデル1)			事業所当り有給役員・常勤職員数 (モデル2)			事業所当り有給役員・常勤職員数 (モデル3)		
	推定値	標準誤差	Pr(> t)	推定値	標準誤差	Pr(> t)	推定値	標準誤差	Pr(> t)
(Intercept)	1.8595	0.9173*		2.383	0.9964*		4.856	1.494**	
執行管理体制	2.7645	0.8227***		2.767	0.8227***		2.981	0.8193***	
情報公開体制	4.9692	0.9547***		4.968	0.9547***		5.405	0.9514***	
監査体制	2.8408	0.8442***		2.841	0.8441***		2.364	0.8436**	
社会福祉法人	24.4032	2.2232***		24.340	2.224***		23.1	2.264***	
学校法人	20.6082	2.1808***		20.570	2.181***		17.8	2.271***	
医療法人	2.0491	1.3176		2.081	1.318		0.6178	1.427	
特定非営利活動法人	16.4899	1.3595***		16.420	1.361***		14	1.479***	
協同組合	1.1924	1.5185		1.141	1.519		0.0152	1.531	
独法等公法人	15.7124	3.2994***		15.720	3.3***		15.41	3.328***	
一般社団法人	-0.8997	1.5703		-0.939	1.571		0.5102	1.698	
一般財団法人	4.3253	1.9579*		4.313	1.961*		2.856	2.001	
公益社団法人	-3.4803	2.2269		-3.475	2.228		-3.926	2.25	
公益財団法人	7.8809	1.8599***		7.875	1.862***		7.293	1.884***	
所在市町村人口数				0.000	5.91E-07		-2.7E-07	5.91E-07	
所在市町村人口増加率				70.050	47.56		70.84	47.29	
自治体による権力的規制							1.419	0.9547	
国による権力的規制							-1.809	0.8884*	
自治体による協働的規制							2.119	0.9007*	
国による協働的規制							0.8025	1.424	
政策的助成							-0.8941	0.9171	
執行的助成							-0.6633	1.067	
指定管理者(準政府)							-3.385	2.044	
パウチャー(準市場)							0.06509	1.275	
市場による規律付け							-0.1313	1.315	
市民による規律付け							-9.364	1.331***	
調整済みR2乗	0.09308			0.09312			0.1049		

Signif. codes: '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05

説明変数	活動地域拡大意思			事業活動分野拡大意思			ロビイング頻度		
	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)	推定値	標準誤差	Pr(> z)
(Intercept)	-1.097	0.1184***		-0.636	0.1125***		0.2448	0.1125*	
執行管理体制	0.1578	0.06419*		0.2251	0.06152***		0.4106	0.06185***	
情報公開体制	0.06085	0.07419		0.2163	0.07143**		0.1263	0.07149	
監査体制	0.1602	0.06585*		0.1731	0.06324**		0.0776	0.06412	
社会福祉法人	0.5111	0.1692**		0.3272	0.1669*		-0.1666	0.1676	
学校法人	0.05286	0.1792		-0.2113	0.1749		-2.366	0.2427***	
医療法人	1.084	0.1089***		0.6885	0.1063***		-0.1173	0.1067	
特定非営利活動法人	0.4701	0.1134***		0.2483	0.1099*		-0.0972	0.1117	
協同組合	-0.1729	0.1219		-0.00268	0.1143		-0.1176	0.1143	
独法等公法人	-0.9743	0.3369**		-1.207	0.3157***		0.7446	0.2714**	
一般社団法人	-0.00146	0.1352		0.0995	0.1266		0.02726	0.1266	
一般財団法人	-0.5123	0.1709**		-0.5181	0.1574***		-0.2077	0.1493	
公益社団法人	-0.2482	0.1829		0.2208	0.1659		0.3082	0.1716.	
公益財団法人	-0.3334	0.1538*		-0.4307	0.1448**		0.1968	0.1424	
所在市町村人口数	1.91E-08	4.607E-08		-2.1E-08	4.44E-08		4.97E-08	4.5E-08	
所在市町村人口増加率	-5.18	3.705		-5.683	3.552		-4.117	3.581	
自治体による権力的規制	-0.02674	0.07452		-0.07497	0.07158		0.04742	0.07265	
国による権力的規制	0.1158	0.06933		0.03988	0.06673		0.03048	0.06759	
自治体による協働的規制	0.07679	0.07024		-0.05224	0.06766		-0.06611	0.06833	
国による協働的規制	-0.1317	0.1125		0.001638	0.1074		-0.1645	0.1081	
政策的助成	0.05885	0.07154		0.0609	0.06886		-0.02446	0.06929	
執行的助成	0.1016	0.08305		0.0595	0.08001		0.013	0.0808	
指定管理者(準政府)	0.07932	0.1575		0.00768	0.1529		-0.2594	0.1535.	
パウチャー(準市場)	0.1315	0.09809		0.2053	0.09457*		0.1925	0.09622*	
市場による規律付け	0.2394	0.103*		0.1207	0.09874		-0.7037	0.1***	
市民による規律付け	-0.157	0.107		-0.2035	0.1009*		-0.9295	0.1006***	
Null deviance	6260.2			6562.1			6632.4		
Residual deviance	5999.7			6375.6			6268.5		
AIC	6051.7			6427.6			6320.5		

Signif. codes: '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05

6 政策提言

最後に、以上の検証に基づき若干の政策提言を行う。

検証からは、小規模自治体、人口減少自治体の地域再生のためには、サードセクターが「しごと」の場を提供する必要があり、そのためには組織の内部統制を高めることが重要であることが示された。しかし、地方創生の担い手となるべき「縦割り法制」のサードセクターでは、省庁縦割り行政のもとで全国画一的な法執行が「ガバナンスの罨」を生んでおり、サードセクターの内部統制を高めるうえでの阻害要因となっている。

公益法人の本来の設立目的である所管省庁の特定政策だけを追求するのであれば、サードセクターの自律性や自治体による地域性の発揮はむしろ法執行の阻害要因と考えられるだろう。しかし、今日、サードセクターは特定政策の実現だけにとどまらず、地域経済、地域社会において広範な影響力を有しており、ステークホルダーは所管省庁を超えて多様化している。

そのため、今後のあるべきサードセクターの「制度」としては、「縦割り法制」のサードセクターについては、全国画一的な上意下達的な規制のあり方から、自治体とサードセクターが地域や自治体の実情に応じて柔軟に協働関係を形成できる法制に転換し、公益の実現と地域の主要な経済主体としての効率性を両立させる方向が望ましいと考える。

その方向性として考えられるのは、2つある。

一つは、「一般法制」の公益社団法人制度に統合することである。

二つ目は、協同組合に見られるような「ガバナンスの罨」を克服できる強い「市民による規律付け」と「市場による規律付け」を組み込むことである。

現在、政府において、非営利法人の運営に収益事業の自由度を高める新たな法人制度として、「ローカルマネジメント法人(LM法人)」の検討がなされていると報じられている²⁷が、サードセクターガバナンスにおける「市場による規律付け」を各段に高める制度設計として、一つの有効な方向と考えられる。

以上

²⁷ 平成 27 年 1 月 28 日付け日本経済新聞

【引用文献】

- 荒見玲子(2013)「社会保障の受給資格認定と委任 ―要介護認定の行政学的分析―」東京大学法学政治学研究科課程博士論文
- 後房雄(2012)「日本におけるサードセクター組織の現状と課題―法人形態ごとの組織、ガバナンス、財政の比較―」RIETI Discussion Paper Series 12-J-012 独立行政法人経済産業研究所
- 後房雄(2013)「サードセクター組織の経営実態とセクター構築への課題―分断による多様性から横断的多様性へ―」RIETI Discussion Paper Series 13-J-047 独立行政法人経済産業研究所
- 金井利之(2007)「自治制度」東京大学出版会
- 喜多見富太郎 (2010)「地方自治護送船団」慈学社
- 喜多見富太郎 (2013)「自治体における『新しい公共』の法制設計と地域経済活性化」PDP13-P-007 独立行政法人経済産業研究所
- 喜多見富太郎 (2015)「公共サービスイノベーションの変遷と改革の諸相」『サービソロジー』Vol.2, No.1 サービス学会
- 増田寛也(2014)「地方消滅」中央公論新社