

NPO 主体形成のインセンティブ **- 住民参加型組織の場合**

中川英子

Incentives of the Formation of Subjects in Non Profit Organization **- Case Studies of Participation of Local Residents -**

The purpose of this paper is to examine some incentives of the formation of subject in Non Profit Organization by comparing some cases that are participation of local residents. Because these incentives bring about the success in participation of local residents as N.P.O. The results are as follows: It is clear that the four incentives are needed to make a success of forming the participation of local residents as N.P.O. These are (1) Voluntary incentives (Not from administration but from local residents), (2) Incentives to make a network around the key-person, (3) Self-realization incentives by the key-person , and (4) Incentives to recognize local residents' needs.

【和文要旨】

従来、国民の福祉は国民経済の3主体のインセンティブによって実現することが目指されてされてきた。しかし今日では、新しい経済主体としてのNPO(民間非営利組織)によっても福祉実現の可能性があることが注目されている。

特に高齢者の在宅サービス分野ではNPOとしての住民参加型組織が、その供給主体として地域で実績をあげつつある。このNPOにおける主体形成のインセンティブの在り方は、住民参加型組織が地域福祉実現に成功するための一つの鍵になるものと考えられる。

そこで本稿ではこの NPO における主体形成のインセンティブを、事例組織の立ちあがりの経緯から明らかにした。さらに限定的な事例の範囲からではあるが、住民参加型組織が真の NPO としてその活動を成功させるための主体形成のインセンティブの在り方について考察した。結果は以下の通りであった。

住民参加型組織が真の NPO として成功するためには、主体形成のインセンティブに 行政からではない自発性が必要なこと、 キーパーソン周辺にネットワークの存在が必要なこと、 キーパーソン自身の自己実現欲求が必要なこと、 ニーズの存在を認識することが必要であることなどが考えられた。

【keyword】

N.P.O (民間非営利組織)、 Incentive (誘因、動機)

Participation of local residents (住民参加)、 Voluntarily (自発性)

Network (ネットワーク)、 Self-realization (自己実現)

Needs (ニーズ)

1. はじめに

少子・高齢時代をむかえた日本の社会にとって、高齢者福祉の問題は深刻になりつつある。

従来、自由主義経済における福祉は国民経済三主体のインセンティブ、つまり家庭の福祉か、政府あるいは企業のもつそれぞれのインセンティブによって実現するものとされてきた。しかし今日では第四番目の新しい経済主体としての NPO (Non Profit Organization = 民間非営利組織) によっても、福祉実現の可能性があることが注目されている。この NPO にはどのようなインセンティブが働いているのであろうか。

NPO は、行政や企業では多様化するニーズに対応しきれない分野においてその特色が発揮されるが、中でも個別的ニーズの充足を必要とする高齢者在宅サービス分野では、この NPO としての住民参加型組織の活動が実績を上げつつある。さらに 2000 年 4 月からの介護保険制度下では、NPO 法 によって法人格 (NPO

法人)を取得した住民参加型組織が介護保険の指定居宅サービス業者として、在宅サービス事業に参入することにもなる。将来的な財政難が予測される中、この種の住民参加型組織の活動には行政からの期待も大きく、その支援策とともに今後一層増加することが予測されている。しかし反面この NPO に対して危惧する声があるのも事実である。単に住民参加型として組織されている主体であれば、住民の個別的ニーズの充足に成功することになるのだろうか。

後述する社会福祉協議会(以下社協という)の事例¹では、行政と密接な関係にある社協によって、主体形成のインセンティブが意図的に作られたため、真の住民参加型組織とはなっていないことが、組織立ち上がりの経緯から述べられている。つまりここからは住民参加型組織の成功を占う鍵の一つが、主体形成のインセンティブにあるのではないかということが考えられる。

そこで本稿では、NPO の中でも住民参加型組織における主体形成のインセンティブを明らかにすることによって、限定的な事例の範囲からではあるが、住民参加型組織が真の NPO としてその活動を成功させるための主体形成の在り方について考察することにした。

2. 先行研究

(1) NPO について

1) NPO と住民参加型組織について

NPO や住民参加型組織のそれぞれの定義については多くの研究があるが、これらの研究のうち、この両者を含んで説明していると考えられる NIRA の調査¹¹では図1のように市民公益活動(=住民参加活動)を「民間非営利活動の一部で、その中でも特に多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益活動」と定義している。

また活動分野については、自治省調査¹²では住民活動組織としてのボランティア団体を表1のように分類している。本稿で対象とする事例の活動分野はここでは医療・福祉分野に属することになる。

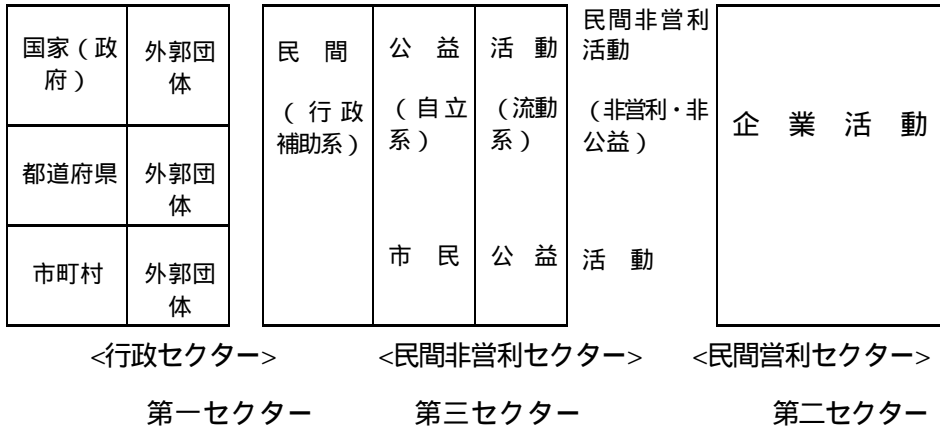


図1 「市民公益活動の概念的枠組み」

資料：「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（NIRA,平成6年3月） 出典：国土庁「市民の活動がつくる魅力ある地域」、大蔵省印刷局、平成9年、pp16

表1 活動内容別団体数

（単位：団体）

項目	団体数	活動内容別団体数						
		医療・福祉	環境	文化・教育	健康・スポーツ	国際交流	まちづくり	その他
助成団体	17,366	6,305	6,107	695	1,173	336	1,865	885
非助成団体	16,018	11,179	1,070	1,442	358	848	521	600
合計	33,384	17,484	7,177	2,137	1,531	1,184	2,386	1,485

注）「非助成団体」の数は、地方公共団体が把握できているもののみを計上しており、参考値である。資料： 自治省「ボランティア団体及びボランティ

ア団体に対する支援策に関する調査」(平成8年)出典:国土庁「市民の活動がつくる魅力ある地域」、大蔵省印刷局、平成9年、pp21

一方、NPOは原則的にはボランティア(ボランティアでなく働く人も含める)によって組織されるが、ボランティア活動ではない。この点についてレスター・サラモン¹⁾のいうNPOの定義と田中²⁾のいうボランティアの原理からみると、自発性については両者に共通して重要な定義であることは間違いない。しかしNPOとなると正規組織性は勿論のこと、非政府性や非営利性が独自の定義ということになる。この非政府性の問題については田中³⁾と山之内⁴⁾が拮抗している。特に田中が述べた社協の例⁵⁾からは前述同様、行政がらみの社協から与えられたインセンティブでは自立度が弱く、力強い活動はあまり望めないということがわかる。

また、NPOにおける非営利性は上野⁶⁾が述べたように、市場原理に委ねることのない、サービスの供給者にとっても利用者にとっても「適正な価格」が設定された上での非営利性ということになる。

さらに全く別の角度から金子⁷⁾はボランティア経済(本稿ではNPOによる活動)は、多様なつながりをつくっていく動向であるとして、そのつながりをもたらすものとしてネットワークの存在の重要性を述べている。

(2) インセンティブについて

インセンティブ(incentive)とは、人間がどのような動機によって行動を起こすのかを説明する概念である。佐和⁸⁾はS.ランズバークの名言「経済学の核心は、言ってみれば『人はインセンティブに反応する』の一行に尽きる」を引いてインセンティブが自由主義経済における経済政策の在り方だと述べている。しかしながらNPO自体、非営利・非政府性が原則であるため、組織設立のインセンティブは単なる経済欲求や経済政策に支配されるものではないということになる。

一方インセンティブの概念について、藤田⁹⁾は経営学・組織論分野における

モチベーション (motivation) という用語を内容理論^{iv}の諸研究から説明している。その中でマズローの欲求段階説に基づいて、その最終段階が自己実現欲求であることを示し、この自己実現欲求というインセンティブが行動のモチベーションとなることを示している。

このことは、中小企業経営者の創業の動機^vからも明らかになっている。この調査では創業の動機として筆頭にあげられているのが、起業家個人の自己実現欲求である。

一方、NPOのインセンティブについては、ボランティア活動の参加動機についてみた研究は多くあった^{vi}が、NPOの主体形成のインセンティブそのものについてみた研究は前述の社協の事例以外にはみあたらなかった。

その中で島田^{vii}は NPO が最終的に成功するための事業領域の決定には、貢献したいと考えている領域に社会のニーズがあるか (= 機会)、自分たちが独自の貢献をすることができるか (= 能力)、継続してそれを実現していけるか (= 信念) などが問われなければならないと述べている。

この事業領域の決定要件を本稿での主体形成のインセンティブに結びつく要因と考えることができるとするなら、そこには機会 (ニーズ) と能力 (事業遂行) と信念 (事業継続) がインセンティブとなることになり、それが NPO の成功につながることになる。

以上みてきた先行研究からは NPO、特に住民参加型組織の主体形成のインセンティブには次のようなことが関わるものと考えられた。行政から動機づけられたものでなく、自発的なものであること、サービス価格が供給者と利用者双方にとって適正な価格となること、ネットワークがあること、自己実現欲求を満たすものであること。また別の観点からは ニーズと 能力、信念に関わるものであるといえよう。そしてこれらのインセンティブがその主体形成にかかわったときに、その NPO 活動は成功につながるということがここでは仮説として浮上してくる。

3. 研究方法

本稿の事例対象としては、NPOの中でも、特に地域の高齢者在宅サービスに関わる住民参加型組織^{viii} 6事例（ワーカーズコレクティブ型2、施設運営型2、その他2）を採用した。また各主体形成のインセンティブについては、主体形成時、キーパーソンとなった人々がどのようなインセンティブによって組織を立ち上げたかを、事例1については文献（前掲注2）『福山市における小地域福祉組織づくり運動』から、事例1～6については面接調査（住民参加型組織立ち上げ時のキーパーソン）から明らかにする。

さらにこの事例各主体の形成過程を図式化、比較することにより、住民参加型組織のインセンティブについて考察する。

4. 主体形成のインセンティブ

図2 1～6は各主体立ち上げまでの経緯を図式化したものである。以下、その経緯について設立時のキーパーソンとなった人のインセンティブを基本的な視点として概観する。

尚、事例主体の概要は表2に示した。

事例1^{ix}の小地域福祉組織である「福祉部」は、町内会の下部組織として身障者、精神薄弱者、高齢者、児童などの福祉増進活動をおこなっている住民参加型組織である。しかしその母体である町内会連合組織は、1970年、当時の市長の意向（町内会の連合組織の必要性）を受けて発足したもので、その後わずか5年の間に市のほぼ全域に組織（789町内会）されている。また「福祉部」組織も、同じ1970年、地区社協が各地域の町内会長に宛てた依頼文書から設置されたもので、その後20年間に、社協の組織づくりの方法を駆使して400余りの「福祉部」が町内会に組織されている。この「福祉部」の活動の効果について、ネットワーク活動を通して、高齢者の「孤独死」防止やニーズの早期発見、早期対応、在宅福祉サービスの利用につながったことなどをあげている^x。この町

内会や福祉部の組織作りについて社協の当事者は、かなり政策的に「作られた」組織としてのイメージはぬぐいきれず、それが本来自動的であるべき住民活動の姿ではないことを指摘している。

この事例では確かに主体形成のインセンティブが行政の意向を受けた社協に

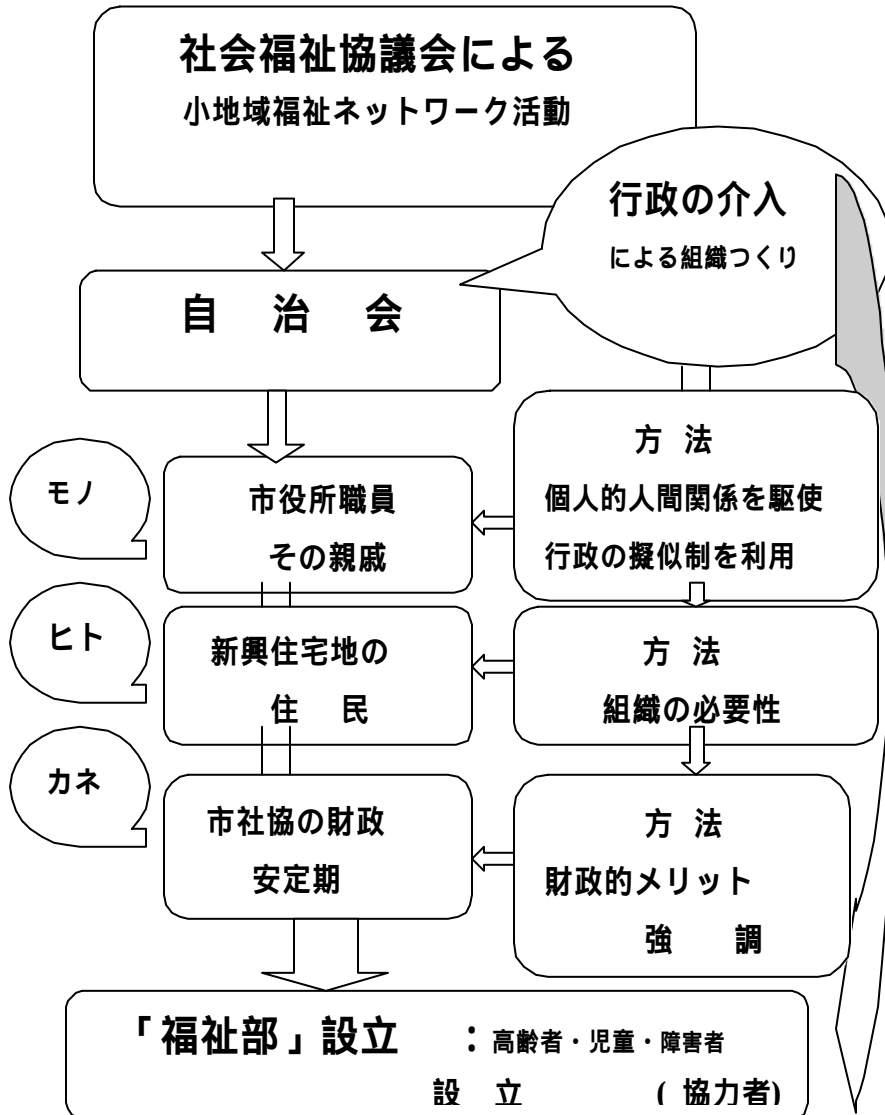


図2-1 NPO 主体形成時のインセンティブ
事例1. 社会福祉協議会の働きかけによる町内会の場合

よって意図的に作られていたことがわかる。

事例2の高齢者在宅サービスセンターの設立は、地域の高齢者の訪問診療していた医師とその「患者（高齢者の）家族の会」が地域住民を交えて勉強会を開いたことに始まる。勉強会を続けるうちに、地域の高齢者在宅サービスセンターの必要性を痛感、そのうちの一组の夫婦が中心となって運動が始まった。折しも市の遊休地が住宅地内にあったことから、これを建設用地とする在宅サービスセンター設立のために署名運動にまで発展、結果として住民による在宅サービスセンターの建設が実現したものである。

ここでの主体形成のインセンティブは、切実なニーズを意識したキーパーソン（開業医や「患者家族の会」の中心的存在である夫婦）の存在とその自己実現およびキーパーソン周辺のネットワークの存在などに基づいていることがわかる。

事例3の高齢者（障害者）在宅サービスセンターの設立は、老人病院に勤務していたヘルパー（他1名）が、そこでの老人看護の在り方に疑問を持ち、高齢者介護のためには地域の在宅サービスセンターが必要なことを痛感した。そこで積極的に地域の中でニーズの掘り起こし作業をおこない、生活クラブ生協の強力なバックアップを得て、施設を開設した。

ここでの主体形成のインセンティブは切実なニーズを痛感したキーパーソンとその自己実現、およびキーパーソン周辺の協力的なネットワークの存在（生活クラブ生協）によるものであったことがわかる。

事例4のミニディサービスの設立は、地域で個人的に託老のボランティア活動していたグループが一軒家を個人の厚意によって提供されたことに始まる。このグループのメンバーは、この提供された家を生かして、市民参加による地域福祉の実践を目指し活動、生活クラブ生協をバックにミニディサービスを開始した。

ここでの主体形成のインセンティブはキーパーソンとなったメンバーが設立時点で既にニーズを認識していたこと、またそのために生きることで自己実現を

図 2 - 2 NPO 主体形成時のインセンティブ

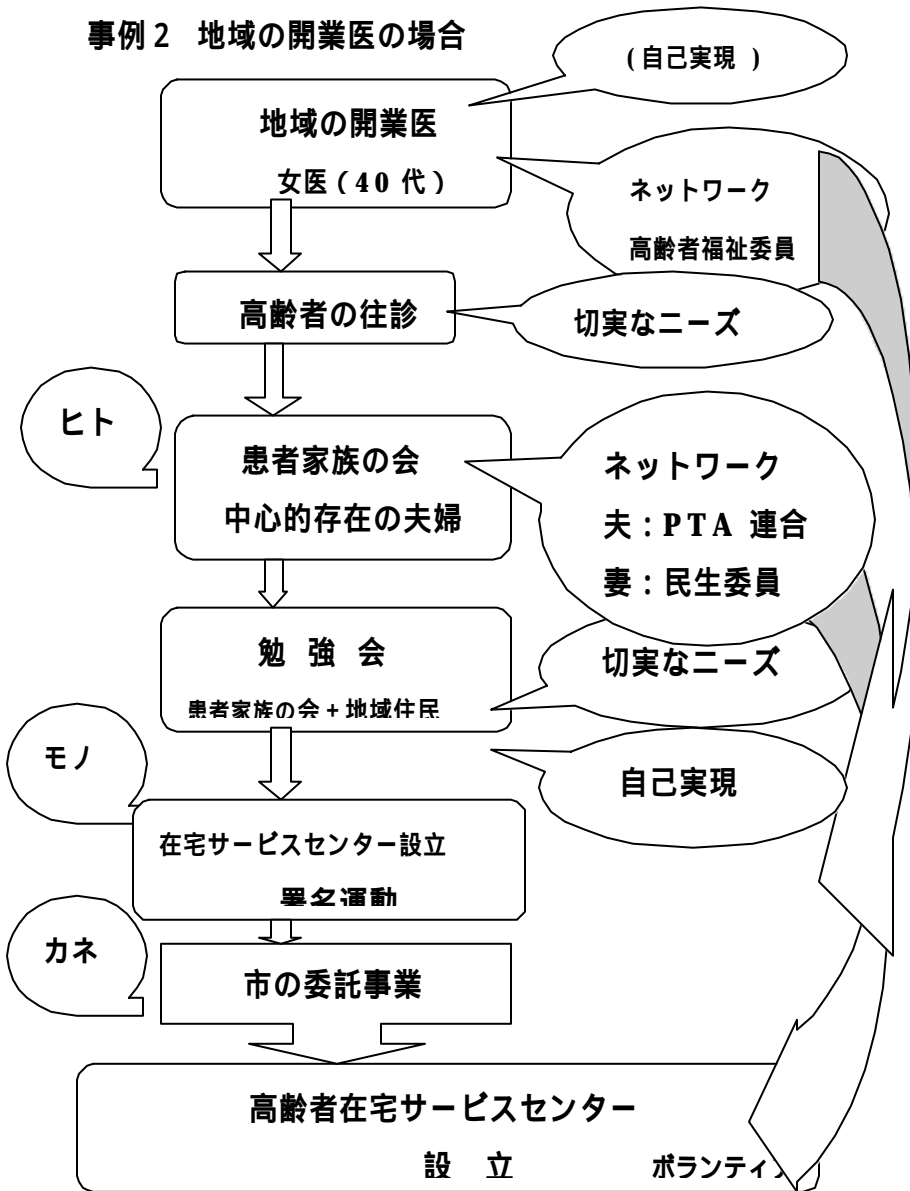


図 2 - 3 NPO 主体形成時のインセンティブ

事例 3 老人病院ヘルパーの場合

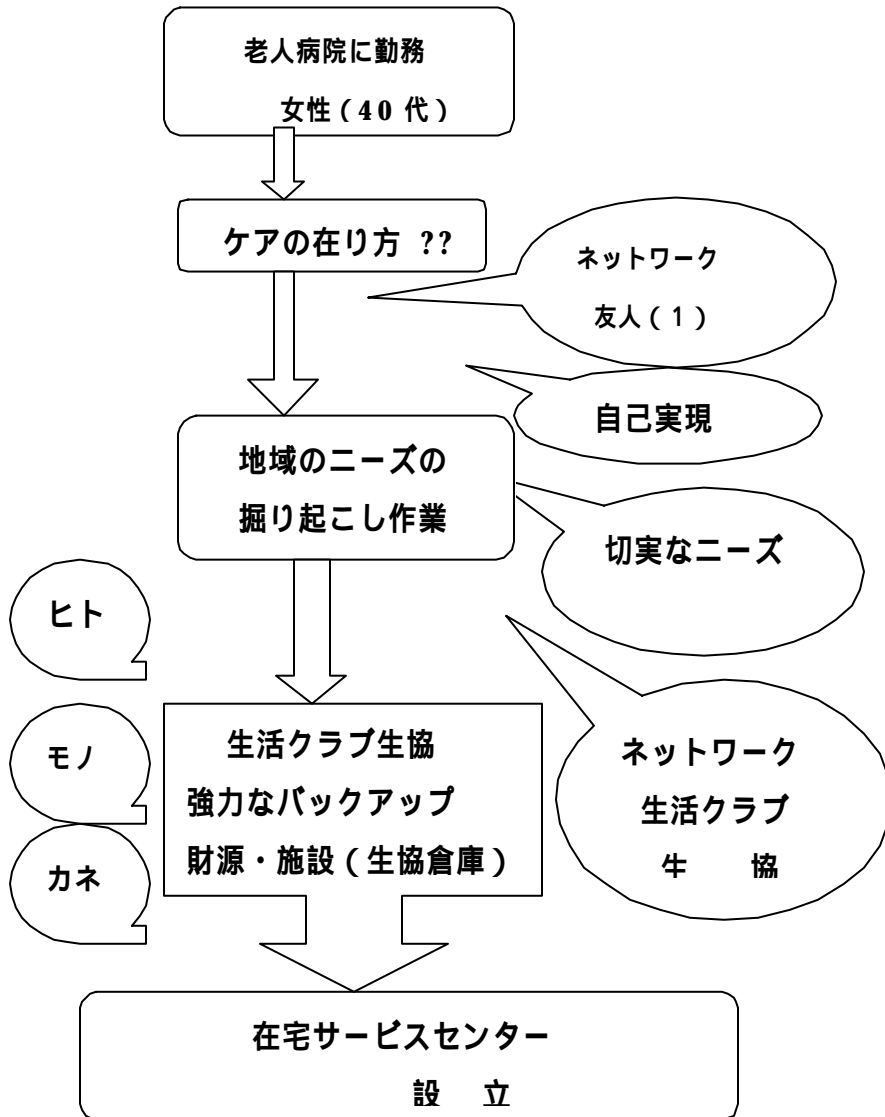
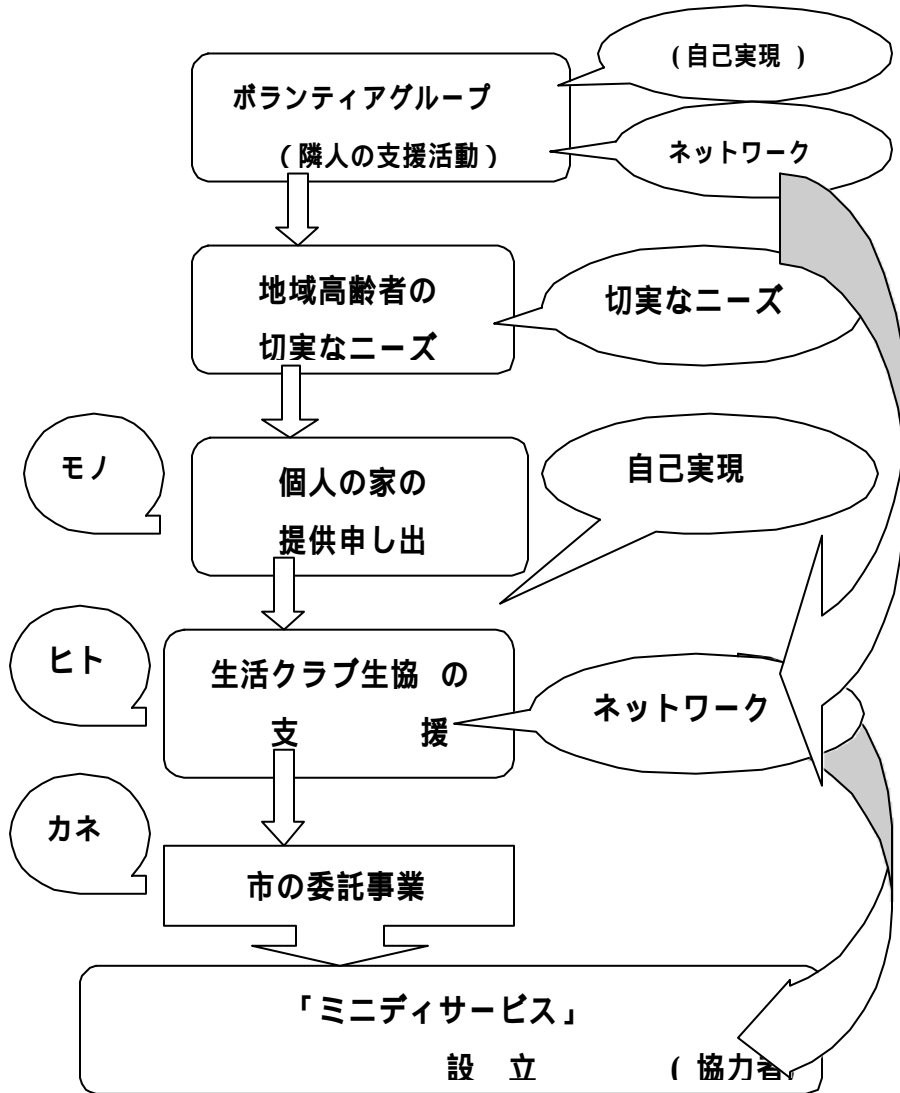


図 2 - 4 NPO 主体形成時のインセンティブ

事例 4 地域のボランティアグループの場合



目指したこと、さらにメンバー周辺に強力なネットワーク（生活クラブ生協）の存在があったことがわかる。

事例5のミニディサービスの設立は、定年退職後の男性が、老人ホームに経理担当として再就職したことがきっかけとなっている。彼はその老人ホームが利用者に対して思いやりのある介護を実施していたことから、高齢者介護の問題に関心をもつようになり、勉強するようになった。その中で介護者の切実なニーズを知り、一緒に2級ヘルパー資格を取得した支持者と共に、ミニディサービスを設立した。

ここでの主体形成のインセンティブは高齢者問題を勉強することによって、ニーズを認識したこと、そこに老後の自己実現を求めていたこと、またキーパーソン周辺に強力な支持者というネットワークの存在のあったことがわかる。

事例6は2000年4月（コア）の高齢者在宅サービスセンターの開設を目指して現在活動中の住民組織である。その発端は地域で高齢者のために会食会を開いていたA氏に始まる。このA氏を中心に当時、同市内で高齢社会を研究する財団主催の研究会で在宅ケアの在り方を勉強、メンバー（地域活動の主催者など）は地域のニーズ調査などをするうちに、地域のニーズの切実さを痛感するようになっていった。ちょうどその頃、同市内の隣接地域（事例2）で住民参加型（施設運営型）の高齢者在宅サービスセンターが開設され、この実績を踏まえた行政は市側の2者から別々にそれぞれメンバーのA氏とB氏に、住民参加型（施設運営型）高齢者在宅サービスセンターの設立を打診した。これを受けたA氏とB氏に加えてC氏の3名が連名でこの施設の建設を促進するための準備会発足を地域住民に呼びかけ、準備会を設立した。3年を経た現在、当施設のランチ施設は事業を開始、コア施設の開始を数ヶ月後に控えている。

ここでの主体形成のインセンティブは財団の呼びかけによって高齢者問題を勉強するうちにニーズを認識するとともにメンバー間のネットワークが形成さ

図 2 - 5 NPO 主体形成時のインセンティブ

事例 5 熱心な定年退職後の男性の場合

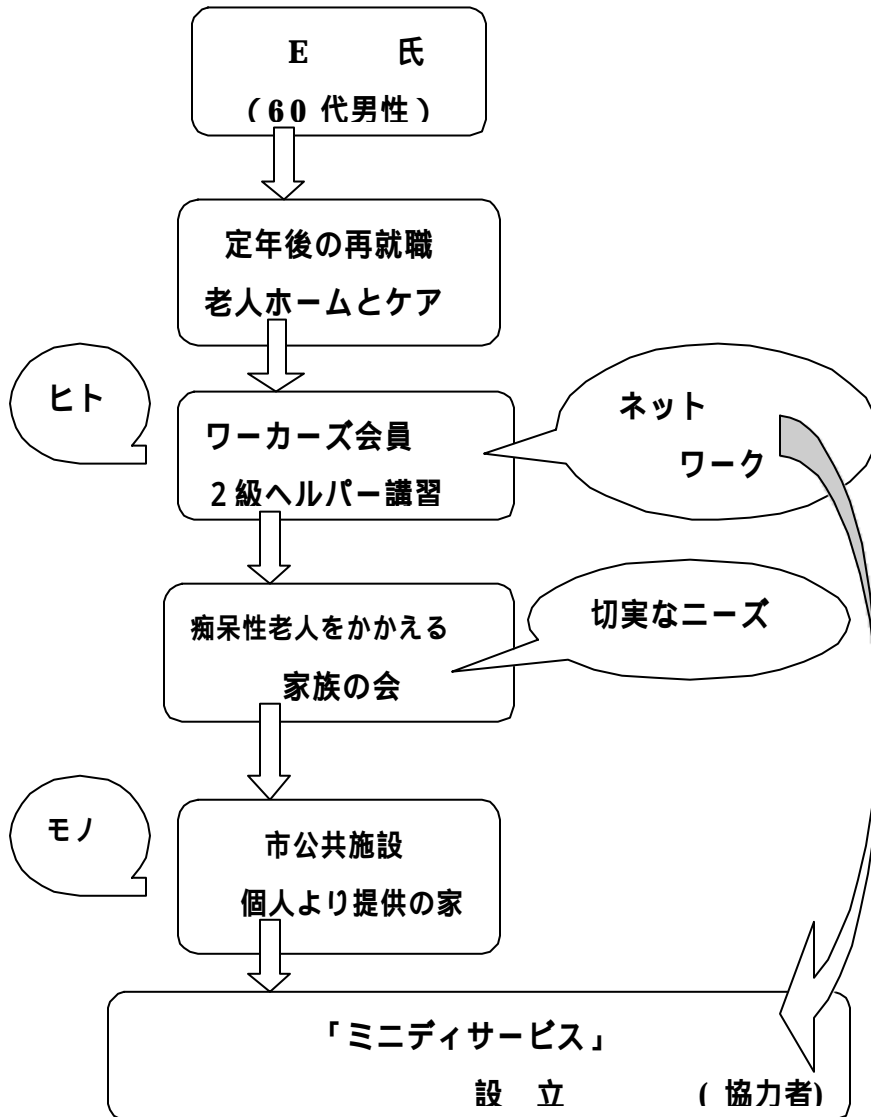
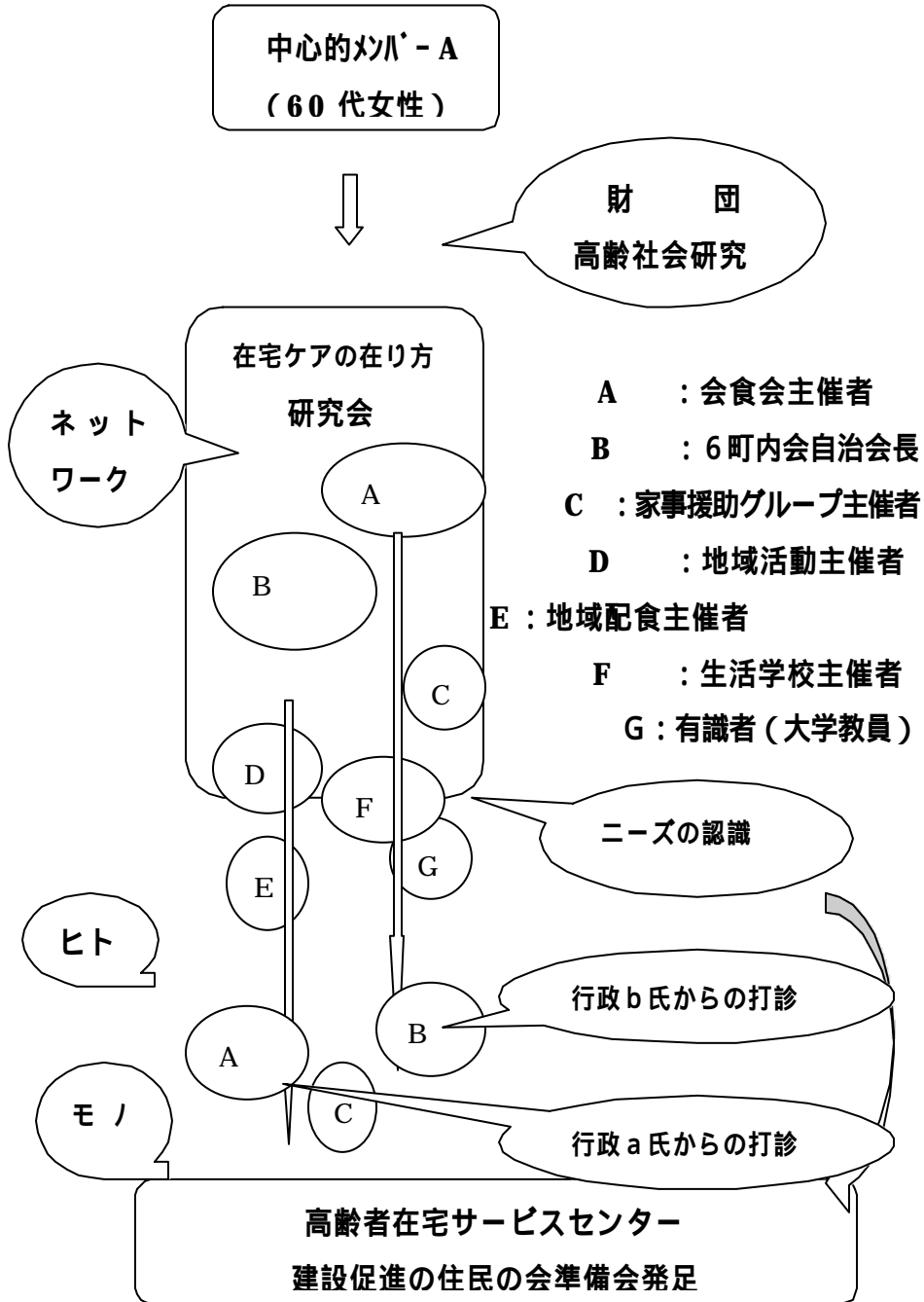


図 2 - 6 NPO 主体形成時のインセンティブ

事例 6 地域研究グループメンバーの場合



れたこと、そして行政からの意図的な打診を契機とするものであったことがわかる。

以上、6事例についてみてきたが、ここでみた事例の範囲ではすべての事例で、その主体形成のインセンティブにキーパーソン周辺のネットワークの存在が関わっていたこと、また事例1を除いては、ニーズへの認識や共感が深く関わっていたこと、さらに事例1および事例6を除いては、キーパーソンとなった人々の自己実現欲求（前述のマズロー）が関わっていたことがわかる。

5. 考察

以上の結果を前述の先行研究に照らして考えると次のようなことがわかる。

(1)冒頭で仮説とした主体形成のインセンティブの中で特に本稿事例の結果として出てこなかったのは、サービス価格が供給者、利用者双方にとって適正であること、および能力と信念であった。についてはNPO自体非営利であることから、利用者にとって高すぎる価格が設定される可能性は少ない。むしろ原則的にはボランティアを主体とするNPOを組織することによって、市場よりかなり低い価格でサービスを提供することを考えていたものと思われる。の能力や信念については必ずしもそれらがあったからはじめたというわけではなく、むしろほとんどの人が手探りで試行錯誤の中で形成されてきたものであるように思われる。

(2)主体形成のインセンティブとして主として本稿事例からみられるものは行政からではなく自発的であったこと、キーパーソン周辺にネットワークが存在したこと、キーパーソンが自身の自己実現を目指したこと、ニーズの存在を認識したことなどであった。そしてこれらのインセンティブが主体形成時のキーパーソンにみられた事例2~5ではその組織の活動は先にあげた条件をみたしており、そのことから成功の可能性が強いといえよう。現にこれらの主体はそれぞれ地域に根づいた活動として既に多くの実績をあげている。

反面社協による事例1では、このうち・・・がなく、複数の先行研究でも、

その活動が真の住民参加型活動になっていないことが指摘されている。

また事例6では および がなく、ディサービスセンターのランチを開設以来数ヶ月、コアの開設を目前に控えた現在、行政の意向が強く、住民参加型組織としての活動が行政の下請け的存在になってしまうのではないかという住民の声も多い。しかしながら、素人集団であるこの組織が、行政から大きな施設を与えられてその経営を手がけるためには、行政の協力的なバックアップが不可欠であることは否めない。行政とNPOの協働がさかんに言われる中で、行政サイドが意図した主体形成のインセンティブを如何に住民サイドに移行させていくかが、今後、この組織に課せられた課題であると考えられる。

この住民参加型組織の動向には引き続き注目していきたい。

以上

注

-
- i このNPO法(特定非営利活動促進法)は1998年3月、民間非営利団体に対して法人格の取得を容易にするなど、その活動を促進する目的で成立した法律
 - ii 藤井悟、『福山市における小地域福祉組織づくり運動』、「小地域福祉活動の手引き」、(財)全国社会福祉協議会、平成7年、pp41~70
 - iii NIRA「市民公益活動基盤整備に関する調査」、出典:国土庁、「市民の活動がつくる魅力ある地域」、大蔵省印刷局、1997、pp15
 - iv 前掲注3、「市民の活動がつくる魅力ある地域」、pp21
 - v レスター・M・サラモンほか、「台頭する非営利セクター」、ダイヤモンド社、1996、XVII サラモンはNPOの定義として 正規組織性、非政府性、非営利性、自己統治性、自発性の5つをあげている。
 - vi 田中尚輝、「ボランティアの時代 - NPOが社会を変える -」、岩波書店、pp97~98 田中はボランティアの原理として 自発性、社会性、無償性の3つをあげている。
 - vii 前掲注6、「ボランティアの時代 - NPOが社会を変える -」、pp88~94
 - viii 山之内直人、「NPO入門」、日経文庫、1999、p89 山之内はこの社協と行政の関係について「財政的にも人的にも密接な関係があり、仕事ぶりもお役所的だといわれ、社協の体質改善が求められている」としている。
 - ix 田中は社協が措置による福祉の受託機関や行政補完型の事業をおこなっている要因として、1)社協が行政から自立していないことによって、行政の「恩恵的福祉の性格」を受け継いだこと、2)で自主財源がない(予算の8割以上が行政からの補助金・委託費)。これらの理由から自立度が弱いボランティア団体が多く、力強い活動している団体は少ないとしている。
 - x 本間正明・上野千鶴子、「NPOの可能性」、かもがわ出版、1998、pp59 上野は企業の「最大利潤の追求」に対して、NPOの場合は「最適利潤の追求」とのべている。
 - xi 金子郁容ほか、「ボランティア経済の誕生」、実業之日本社、1999、pp14~40
 - xii 佐和隆光、「経済学の名言」、ダイヤモンド社、1999、pp142~143
 - xiii 藤田誠、「経営学のエッセンス」、税務経理協会、平成11年、pp160~175

-
- xiv 内容理論とは「何が人間の行動を引き起こすのか」の「何」がに注目する諸研究のこと
- xv 中小企業庁、「中小企業白書」（平成 11 年版）大蔵省印刷局、平成 11 年、pp280～281 この調査では創業動機として 自己実現を図りたい、次に 自分の能力を発揮したい、より多くの収入を得たいが続いている。
- xvi 出典：島田恒、「非営利組織のマネジメント」、東洋経済新報社、1999、pp205～207 多くの研究の中でも島田は、ボランティアが無償で活動する動機について多くの指摘がされているとして、ウルフの指摘などから次の 7 つの項目にまとめている。組織の掲げる使命に対する貢献意欲、自己利益でないものに貢献したいという精神的充足、人間的な触れ合い、仲間の発見、異質な環境の人々との新鮮な出会いや経験、組織設立や運営への興味、人脈づくりや就職機会の発見、世間体。
- xvii 出典：前掲 島田恒、「非営利組織のマネジメント」、東洋経済新報社、1999、pp48～50
- xviii 出典：山岡義典編、「NPO 基礎講座 2」、ぎょうせい、1998、pp49 住民参加型組織は全国社協の調査では次の 9 つに類型化されている。住民互助型、社協運営型、生協型、農協型、ワーカーズコレクティブ型、行政関与型、施設運営型、ファミリーサービスクラブ、その他
- xix 前掲・注 2、『福山市における小地域福祉組織づくり運動』、ここでは文献から組織設立の経緯を探った。
- xx この「福祉部」についての具体的な活動規模については、ここでは詳細な資料の記載がない。しかしこのネットワーク活動実践者のボランティア保険登録者約 1,700 人からすると、この組織の活動規模はかなり大きいことが推測できる。

付記

本稿で事例（社協を除く）とした各主体のキーパーソンとなった方々には多忙な中、面接調査を快く引き受けていただいた。ここで心から感謝申し上げる次第である。本稿は、家庭経済学研究 No.13 2000 年 6 月【社】日本家政学会 家庭経済学部会に掲載されたものの再掲である。