

高齢社会における NPO の役割

山内 直人

世界中のどの国も経験したことのないような超高齢社会が目前まで迫っている。日本では、政府・行政が伝統的な社会保障、社会福祉の主たる担い手であったが、こうした超高齢社会において、必要な医療・福祉サービスを政府がすべて供給していたら、政府の規模がとてつもなく肥大化することが懸念される。

高齢化に対応するサービス供給のもう一つの担い手として最近注目されているのが NPO である。NPO とは、民間非営利組織のことで、政府でも、民間営利企業でもない、第三のプレーヤーであるといえる。

以下では、高齢社会において NPO がどのような役割を演じるか、また高齢者が NPO に対してどのように貢献しうるかという両面から、高齢化と NPO の関係を考えてみたい。

1. NPO とは何か

NPO (nonprofit organization) とは、様々な非営利活動を行う民間組織であり、株式会社など営利企業とは違って、利益を関係者に分配しないような組織を意味する。政府や政府系企業でないことを強調して、非政府組織、あるいは NGO (non-governmental organization) と呼ばれることもある。

NPO の種類は多種多様で、学校、病院、老人ホームなどを経営する事業型 NPO、そうした活動に資金を提供する助成財団、環境問題など社会問題に取り組んだり、国際援助・国際交流を行う市民団体などが含まれる。宗教団体、政治団体、労働組合なども広い意味では NPO に含めてよいだろう。これら多様な NPO や NGO によって構成される経済部門を民間非営利セクターと呼ぶ（詳しくは、山内 (1999)、山内編 (1999)、Salamon et. al. (1999) などを参照されたい）。

NPO の活動の一部は、企業や個人のフィランソロ

ピー、すなわち、寄付やボランティアによって支えられている。しかし、寄付の金額やボランティア参加人数はまだまだ少なく、フィランソロピーに頼るだけでは NPO の活動を続けることはできない。そこで、多くの NPO は、その活動資金を会費や各種事業によって捻出し、また国や地方自治体からの補助金に頼って活動を行っているのが現状である。

日本では、1995 年の阪神大震災の時に、多くのボランティア団体が災害救援や生活の復旧・復興に活躍したことを契機に NPO の存在と意義が広く知られるようになった。しかし、このような非常時に限らず、人口の高齢化に伴う介護需要の急増など、NPO の提供するサービスに対する需要は、今後ますます増大してくると考えられる。また、高度成長時代が終わり、人々の価値観が多様化する中で、政府の一元的、画一的なサービスだけでは、公共的ニーズのすべてを満たすことはできなくなっている。規制緩和、民営化、地方分権といった政府部門のリストラが進展してくると、NPO の役割もおのずから重要性を増してくるだろう。

2. NPO と高齢者福祉

2.1 高齢者福祉を手がける NPO が多い

阪神大震災の復興で活躍したような市民団体の多くは、法人格をもたない草の根 NPO である。こうした NPO の活動実態はこれまでほとんどわかっていなかったが、経済企画庁が実施した「市民活動団体基本調査」によってある程度実態が明らかになってきた。これは、法人格を持たない市民活動団体としてリストアップされたおよそ 86,000 団体の中から無作為に選んだ団体に郵送調査を行ったものである。

注目すべきは、回答した団体のうち、最も多くの団体が活動している分野は、「高齢者福祉」だということである。すなわち、高齢者福祉を主たる活動分野とする団体が全体の 2 割近くあり、また 3 団体に 1 団体以上が、高齢者福祉を活動分野の一つとしているというのである (表 1)。

やまうち なおと
大阪大学 大学院国際公共政策研究科 (公共経済学)
〒560-0043 豊中市待兼山町 1-21

表1 市民活動団体の活動分野別分布

	活動分野	主たる活動分野	
	(複数回答)	(単数回答)	%
	%	%	%
合計	-	-	100.0
社会福祉系	-	-	37.4
高齢者福祉	36.8		19.1
児童・母子福祉	14.6		2.8
障害者福祉	29.1		12.7
その他社会福祉	22.4		2.7
教育・文化・スポーツ系	-	-	16.8
教育・生涯学習指導	17.4		2.2
学術研究の振興	2.4		0.3
スポーツ	11.2		2.1
青少年育成	20.6		5.3
芸術・文化の振興	16.5		6.8
国際交流・協力系	-	-	4.6
国際交流	11.4		3.7
国際協力	6.1		0.9
地域社会系	-	-	16.9
まちづくり・村づくり	33.1		11.4
犯罪の防止	7.0		0.9
交通安全	12.6		1.6
観光の振興	7.4		0.9
災害防止・救援	12.6		2.1
環境保全系	-	-	10.0
自然環境保護	24.6		7.0
公害防止	9.6		0.7
リサイクル	15.3		2.3
保健医療系	-	-	4.7
健康づくり	19.7		3.7
医療	4.7		1.0
その他	-	-	5.7
消費者問題	8.1		1.4
人権	7.4		0.7
女性	9.5		1.6
市民活動支援	10.9		0.5
平和の推進	5.7		0.2
その他	2.5		1.3
無回答	1.2		4.0

データ: 経済企画庁『市民活動団体基本調査』

注: 市民活動団体=継続的・自発的に社会的活動を行う、公益法人でない非営利団体

2.2 圧倒的多数の零細団体

回答した市民団体の過半数が1980年代以降に生まれた若い団体であり、また8割近くが年間財政規模100万円未満の零細団体である(表2)。専用オフィスを構えているのは1割以下、有給の常勤スタッフを雇っているのは2割以下である。また、収入の構成をみると、会費・事業収入が4割、次いで行政からの業務委託や補助金が3割を占める一方、民間からの寄付や助成は13%しかない。

このうち、高齢者向けサービスを担う「社会福祉系団体」の特徴をみると、1市区町村内で地域限定的な活動をする団体が7割以上を占め、財政規模も、年間10万円未満の超零細団体が半分以上を占める。有給スタッフのいる団体も13%しかない。このように、市民団体の中でも社会福祉系団体の零細さは際だっている。

表2 市民活動団体の財政規模分布

年間支出規模	-10万	10-30	30-50	50-100	100-	500-	1000-	5000万
	円	円	円	円	500	1000	5000	円
合計	34.5	21.7	9.7	11.7	14.9	3.4	3.5	0.7
社会福祉系	50.4	22.7	7.3	7.0	8.9	0.7	2.9	0.1
教育・文化・スポーツ系	25.0	21.1	11.3	16.1	17.2	4.8	3.7	0.9
国際交流・協力系	16.9	13.2	4.4	15.4	27.9	9.6	9.6	2.9
地域社会系	27.9	19.2	14.0	13.7	18.8	3.4	2.2	0.8
環境保全系	32.7	26.9	10.5	9.1	13.8	3.3	3.6	0.1
保健医療系	25.4	23.1	11.2	14.9	16.4	5.2	3.7	0.1
その他	23.8	20.3	9.8	16.8	18.9	3.5	4.9	2.1

データ: 経済企画庁『市民活動団体調査』

注: 市民活動団体=継続的・自発的に社会的活動を行う、公益法人でない非営利団体

一方、全国社会福祉協議会「全国ボランティア活動実態調査」によると、ボランティアを主目的にする団体のうち、高齢者福祉を活動の柱とする団体は、57.7%もある。活動内容としては、食事サービスが最も多く、訪問活動、相談・話し相手、交流活動、外出介助の順となっている。また、上記調査によると、ボランティア活動者全体のおよそ3分の2が高齢者福祉に携わっているとされている。

さらに、1998年12月に施行された特定非営利活動促進法によって1999年4月末までに特定非営利活動法人としての認証を受けたNPOを活動分野別にみると、66%のNPO法人が、医療・福祉分野で活動していることが分かる(図1)。

これらのデータから、草の根NPOのうちの相当数が福祉サービス、とりわけ高齢者福祉サービスを何らかの形で手がけていることが分かる。

3. 高齢社会の寄付とボランティア

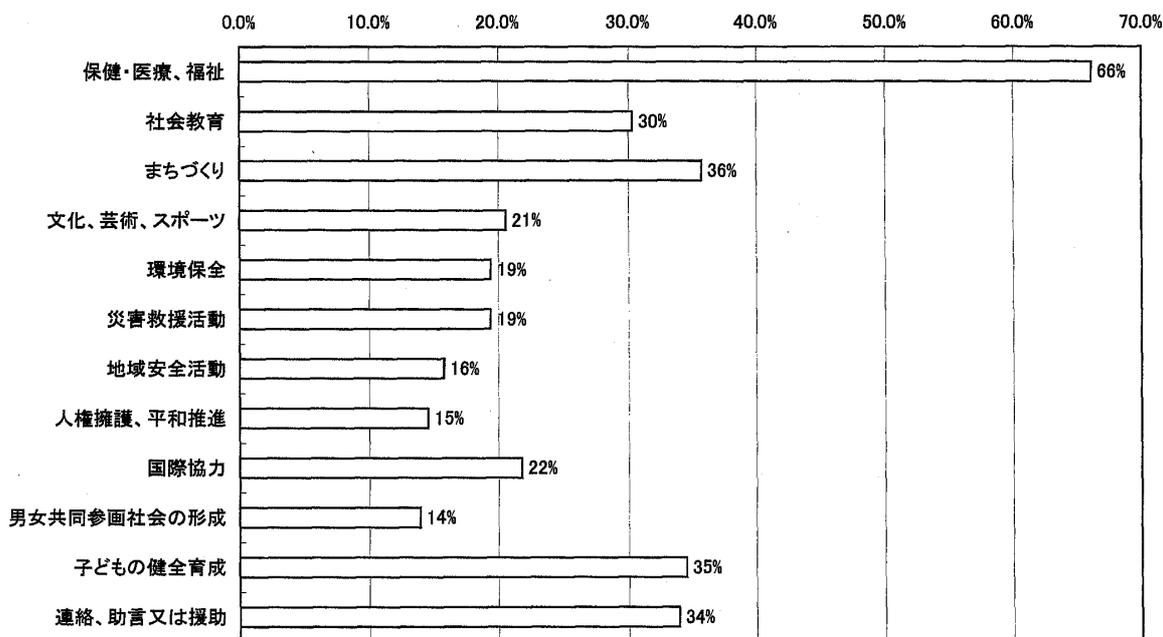
さて、高齢者は、NPOによるサービスの主要な対象であると同時に、NPOの成長・発展を支える主役でもある。高齢者自身は、NPOの発展にどのように貢献しうのだろうか。

3.1 潜在的寄付者としての高齢者

一般に高齢者といえば、社会的弱者、経済的にも不安定と見なされがちである。しかし、日本ではかなり高齢になっても多くの人は貯蓄を続ける傾向があり、高齢者は、平均的にみてかなりの資産を持っている。バブルが崩壊した後とはいえ、その金額は莫大なのであろう。そうして高齢化の進展とともにそれがさらに膨らむことが予想されるのである。

この資産は、子どもなどに相続されるのが普通である。しかし、もし、その一部でも慈善寄付の形でNPOに供給されたらどうだろうか。アメリカでは、1920年代の大恐慌の時代に生まれた世代から戦後ベビーブーマー世代への大規模な富の移転が今後40年

図1 特定非営利活動法人分野別認証数 (1999年4月末現在)



データ: 経済企画庁資料による。
 注1) 各都道府県および経済企画庁が認証した法人の合計である。
 2) 1法人が複数の分野で活動することがありうるため、合計は100%にならない。

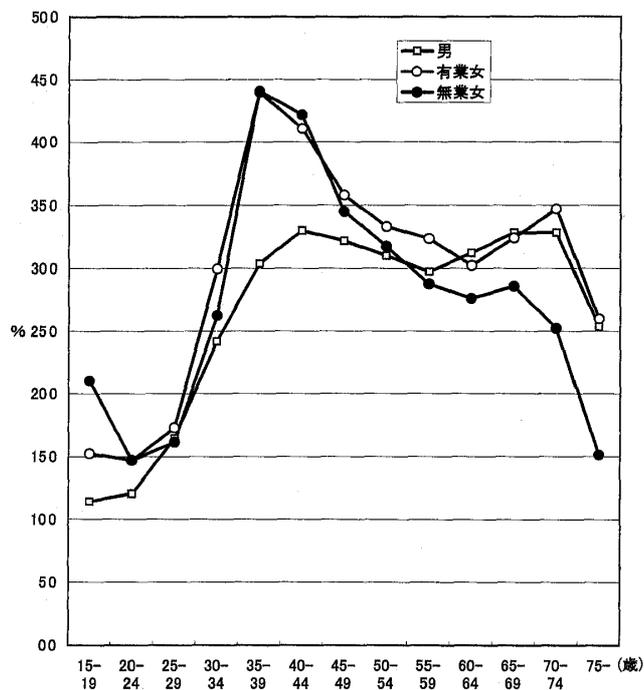
以上に渡って続くと予想されている。こうした巨額の富のごく一部がNPOに流れ込むのであるが、それでも1980年代の10年間に100万ドル以上の資産を持つ財団を3000団体生み出すほどの金額になるのである(Salamon, 1997)。

伝統的日本社会でそうであったように、今後も依然として「イエ」の継承が重んじられるなら、それほど楽観視することはできないが、日本でも高齢化がNPOへの寄付を増加させる潜在的要因になりうることは指摘しておくべきであろう。

3.2 高齢者とボランティア

人口高齢化は、ボランティア活動への参加にどういった影響を与えるだろうか。一般に、個人がボランティアに参加するかどうかは、様々な動機や個人属性に規定される(この点についての経済学的な分析については、山内(1997)を参照されたい)。

実は、図2にみるように、ボランティアも年齢によって、かなり参加率が変わってくる。男性の場合、50歳代まではボランティア参加率が低いですが、60歳代になって、仕事から引退すると、ボランティア参加率がやや高くなる。女性の場合、30歳代後半から40歳代前半にかけて、おそらく子どもの通う学校でボランティアをするためであろうが、参加率が高くなる。その後、専業主婦の場合は、年齢とともに自然に参加



データ: 総務庁『社会生活基本調査(1996年)』

図2 性・年齢別ボランティア参加率

率が低下して行くが、働く女性の場合は、60歳代から70歳代前半にかけて参加率が再び高まる。働く女性の方が、中高年になってからのボランティア参加率が高いというのは興味深い事実であり、その理由はさ

だかでないが、女性の社会進出が進むと、いずれボランティア参加率が高まる可能性を予想させるデータである。

高齢者は圧倒的に自由時間が多く、社会経験も豊富であるから、参加機会と適切な動機付けがあれば、高齢社会におけるボランティア参加率は飛躍的に高まる可能性があると考えられる。

4. 介護サービスとNPO

4.1 高齢化と介護需要の増大

人口高齢化が進行すると、当然ながら介護サービスに対する需要が増大する。

将来の介護需要については、すでに様々な機関や研究グループが推計を行っている。たとえば、高齢者介護・自立支援システム研究会「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」(1994)によると、要介護高齢者数は、1993年の200万人から2010年には390万人へ、さらに2025年には520万人に急増すると予測されている。

介護サービスの財源は、一部は、個人の老後に備えた貯蓄の取り崩しによってまかなわれるだろうが、様々な保険によってカバーされる部分もあるだろう。実際、すでに、各種の民間介護保険が販売されており、販売額も増加している。

4.2 公的介護保険の概要

しかし、多様な介護需要を民間保険だけでまかなうには十分でないとして、2000年4月より公的介護保険が導入されることになった(介護保険の経済学的な評価に関しては、小塩(1998)、八代(1999)などが詳しい)。具体的に公的介護保険の給付対象となるのは、訪問介護(ホームヘルプサービス)、訪問入浴、訪問看護、などの在宅サービスやデイサービス、短期入所サービス(ショートステイ)、有料老人ホームなどの施設におけるサービスであるとされる。

公的介護保険制度の下では、介護費用のうち、10%を自己負担とし、残りを保険料と公費で折半するという前提で、40歳以上の国民すべてから定額の保険料が徴収される。

65歳以上の被保険者(第1号被保険者)は、この保険料を全額支払うこととされているが、40~64歳の被保険者(第2号被保険者)は、保険料の半額を事業主や国が支払うため、保険料負担は半額ですむことになる。

一方、介護サービスの対象となるのは、原則として

65歳からである。6段階に設定された要介護度と本人の希望に応じて、施設介護か在宅介護が選択され、在宅介護の場合、要介護度に応じたケアプラン(ホームヘルプ、デイサービス、訪問介護の頻度などサービスのメニュー)が策定される。

4.3 公的介護保険とNPO

公的介護保険制度の下では、介護サービスの供給は民間の営利企業やNPOが中心となるだろう。

介護保険法には、サービス業者を指定する「指定居宅サービス事業者」の制度があって、公的介護保険制度の枠内でサービスの供給を行うのであれば、この指定を受ける必要がある。

指定居宅サービス事業者の指定を受けるための要件の一つとして法人であることが求められており、従って、介護保険サービスの供給者が法人格を持っているかどうかはきわめて重要である。法人格を持たない任意団体であっても、サービス供給者になる道は開かれてはいるが、手続きが煩雑などの理由で、法人格を取得しておいた方が有利であることは間違いない。

既存制度の下で、NPOが民法法人(財団法人、社団法人)や社会福祉法人になることは簡単ではないから、新たにNPO法人(特定非営利活動法人)になる道が開かれたことの意義は大きい。

この指定居宅サービス事業者になるためには、営利企業であるか、非営利組織であるかは問われない。したがって、NPOを含む多様な民間事業者が参入してることが期待される。

公的介護保険のスタートは、NPOにとって新たなビジネスチャンスであると同時に、厳しい競争の時代のスタートでもある。これに生き残るためには、マネジメント能力を磨き、競争力を蓄える以外に道はない

5. NPOの基盤強化のために

以上に見たように、高齢社会においては、様々な福祉サービスに対するニーズが増大し、そうしたサービスを供給する担い手として、NPOの重要性が高まるのが予想される。しかし、現実には、NPOの財政基盤は脆弱であり、そうした期待に応えるには十分とはいえないように思われる。そこで、最後に、来たるべき高齢社会に備え、NPOの基盤を強化するために何が必要かを考えてみよう。

まず、NPOの財政基盤を強化するために、マーケティング、ファンド・レイジング、広報、活動の自己評価、ディスクロージャーなど、NPO自身の自助努

力が必要であることはいうまでもない。

次に、個人や企業からの慈善寄付を増加させるための制度改革の重要性を強調したい。現行税制では、NPOに個人が寄付をした場合の所得控除はきわめて限定的にしか認められていない。特に、1998年3月に成立し、12月に施行された新しいNPO法（特定非営利活動促進法）は、草の根NPOが法人として活動する道を開いたが、この新しい法人に個人が寄付をした場合の控除は一切認められていない。したがって、個人寄付に対する税制上の取り扱いを見直し、寄付に十分な税制上のインセンティブを与えるようにすべきであろう。

NPOと行政との「パートナーシップ」の強化も重要である。介護サービスに見るように、高齢者向けの様々なサービスを、自治体、NPO、営利企業が適切に分担していくことが必要であり、またNPOが意志決定の独立性を保ちつつ、行政から財政的な援助を受けられるような仕組みづくりも重要である。

最後に、高齢者による高齢者のためのNPO活動が重要であるということを指摘したい。アメリカでは、全米退職者協会（AARP）という3千万人以上の会員を抱える巨大NPOがあり、高齢者のための様々なサービスを提供している。政治的なロビー活動にも熱

心で、ある意味では最も政治的影響力の強いNPOであるといえる。日本でも、高齢者が運営の主体となって高齢者向けのサービスを行うNPOが増えてきているが、多くは限定された地域での小規模な活動にとどまっているのが現状である。

今後、高齢者は着実に増加していくのであるから、高齢者自身が自らをどのように組織化し、そのニーズを満たしていくかを能動的に考える時期にきているように思われる。

参考文献

- 小塩隆士『社会保障の経済学』日本評論社、1998。
Salamon, Lester M., *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, Nathan Cummings Foundation, 1997. (山内直人訳・解説『NPO最前線：岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999.)
Salamon, Lester M., Helmut K. Anheier and Associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary*, 1999.
八代尚宏『少子・高齢化の経済学』東洋経済新報社、1999。
山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』日本評論社、1997。
山内直人編『NPOデータブック』有斐閣、1999。
山内直人『NPO入門』日本経済新聞社、1999。