

## 非営利組織の経済分析

丸 尾 直 美  
斎 藤 勝 彦

### I 非営利組織と社会部門

#### 非営利組織とは

近年、ボランティア活動、メセナ、フィランソロピィ、NGO（非政府組織）など非営利組織の活動が注目されている。

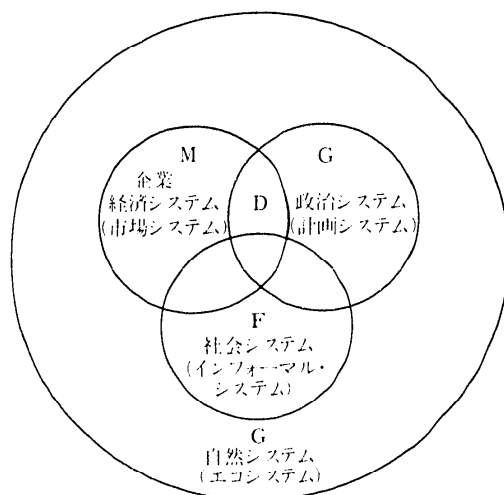
非営利組織とは、営利組織でないということである。あえて暫定的に定義するとすれば、基本的に民間で運営され、営利追求を目的とせず、公益的事業を営む組織である。

他方、営利組織とは、営利すなわち経営による利益（あるいは利潤）を獲得することを目的として活動する組織であり、主に企業と自営業である。営利組織は市場において財やサービスを売買することによって付加価値を得て、その付加価値から人件費、レント、利子、原価償却費、経費を控除

して利益を得る。非営利組織は文字どおり営利を追求することを目的としない組織であるから企業でも自営業でもない組織であるが、これも2つに分かれる。非営利組織のひとつは政府部門（中央政府、自治体およびこれに準ずる公共事業体）である。もうひとつは営利団体でも、政府部門でもないが、何らかの財やサービスを供給している非政府非営利組織である。

広義の社会システムを分類すると、図1のように、(1)経済システム M、(2)政治システム G、(3)社会システム F の3つに分けることができる〔丸尾、1993〕。

図1の社会部門Fをさらに(1)家族・親族、(2)近隣人・個人的ボランティア、(3)組織された非営利組織に分けることができるであろう。社会部門を非営利組織とインフォーマル部門とに分けて、(1)、(2)をインフォーマル部門と呼ぶ者もある（たとえ



| システム名                      | 機能と秩序維持                                          | 行動主体                                |
|----------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 経済システム<br>M                | 市場メカニズム<br>需給の自動的均衡<br>資源の最適配分<br>限界生産力による<br>分配 | 企業<br>自営業<br>その他の営利企業               |
| 政治システム<br>G                | 議会制民主主義<br>多数決と合意                                | 国(中央政府)<br>地方自治体<br>その他の公的機関        |
| 社会システム<br>(インフォーマル部門)<br>F | 連帯と統合<br>互酬性の原理<br>統合の原理                         | 家庭、家族<br>近隣人、ボラン<br>ティア<br>非政府非営利組織 |

図1 民間企業・市場部門とインフォーマル・社会部門の原理

ば Evers in Evers & Svetlik, 1993)。政府部門以外の非営利組織とは、この社会部門（図1のF）のなかの非営利組織であるといつてよいであろう。それは非営利組織（NPO）であると同時に非政府組織（NGO）であるから非政府非営利組織（NGNPO）と呼ぶことができるであろう。これら M, G, F の3つの部門はそれぞれ異なる目的と、機能と行動・決定原理をもっている。

#### 非営利組織の人間の行動原理

市場の営利企業は利益追求を目的として行動し、市場メカニズムによって生産活動が律せられる。政治部門では公共目的を追求することになっており、民主主義による決定が建前である。社会部門の人間の活動は市場とも政治とも異なる目的と行動原理によっても動かされる。公共選択論の経済学と新古典派の経済学はどの分野であろうと人間は利己的合理的に行動すると想定するが、社会学者と社会経済学者は、人間は二重の人格性を持ち、「人間は一部は低劣で（快楽や利己心で動かされ）、一部は高貴（高い道徳的目的を求める）である」と想定する〔Etzioni, Amitai and Paul R. Lawrence 1991〕場合が多い。

このことは事実であろう。しかし、二元的基準では、クリアカットな分析はできない。分析のための第1次接近としては、合理的かつ利己の人間行動を想定する分析をすることが必要である。それはちょうど物体の運動法則を知るために、まず空気のない真空状態か一定の気圧のもとでの物体の運動法則を明らかにし、その後、気圧の違いや空気や風によってどう運動が変わるかを分析するようなものであり、決して現実無視の分析ではない。第1次接近だけで、その結果を現実とみる場合は現実無視というべきである。公共選択論が政治問題の経済分析をする場合、合理的で利己の人間と企業を想定して分析を進めるが、社会部門の非営利組織の分析においても、第1次接近としては同様の経済学的分析方法をとってよいであろう。同時に社会部門には独自の行動原理もあることを十分認識して、現実に接近することが必要である。

#### 法律・制度上の非営利組織

まず非営利組織の位置づけから始めよう。非政府非営利組織は、法的小および経済的観点から次のように位置づけることができるであろう。原則として営利を目的としない非営利活動は、個人、企業をはじめさまざまな主体によってなされるが、非営利の事業を専門に行う組織をわが国では公益団体と呼ぶ。

公益団体のうち、公益法人は民法による公益法人と特別法による公益法人の2種類に大別することができる。公益法人の設立に関しては民法に次のように規定されている。「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」。民法法人とは、民法34条に基づいて設立される「社団法人」と「財団法人」を意味する。また、後者の公益法人には、私立学校法に基づいて設立される「学校法人」、社会福祉事業法に基づいて設立される「社会福祉法人」、宗教法人法に基づいて設立される「宗教法人」などが含まれる。これらは、1991年現在、約23万団体におよんでいる。

その他の公益団体に、「特殊法人」、「医療法人」、「消費生活協同組合」、町内会、自治会などの「認可地縁団体」などがある。

特殊法人は、日本道路公団等の公団、健康保険組合等の公共組合、住宅金融公庫等の公庫などがあり、それぞれ特別法により法人格を与えられている。これらは、非営利組織ではあるものの、実質的には政府の機関であると考えてよいであろう。この特殊法人のなかには目下、行政改革の対象としてその存続の意義が問われているものもある。特殊法人は社会部門に属する組織というよりも、政府部門の準公的組織というべきであろう。図1でいえば、GとMとFの重なる部門の組織というべきである。

「医療法人」は、医療法第39条に法的根拠をもつ。不特定対象ではないため完全な公益事業とはみなされないが、医療という事業の性格から、準公益を目的とする法人と考えられる。したがって、法人税上の取り扱いは、株式会社等の営利法人と

同様となっている。

町内会、自治会等は、ある限定される地域の公益の増進を目的としているものの、地方自治法に基づき市町村長の許可によって、「認可地縁団体」として法人格を与えられている。

「医療法人」「消費生活協同組合」「認可地縁団体」等は、その事業が市民の福祉・経済状況を増進させるものではあるが、基本的に地域社会等の特定の構成員が対象となっているため、純粋な公益法人としては認められていない。

また、その他の非営利組織として、同窓会や互助会などの組織も挙げることができる。しかし、これらはある特定範囲内の限定された対象者に対して事業を行う、すなわちクラブ財を供給する任意団体である。したがって、不特定の対象者に対する公益を増進するという目的をもたないため、法律によって法人格をもつことができない。これらの組織を「権利能力なき団体」と呼ぶ。これらの組織は当然ながら法的根拠はもたないが、法人税法上は、「人格なき社団等」として認知されている。

以上のように、非営利組織といっても法制度上はさまざまな人格があり、また、許可認可等の主務官庁もそれぞれ異なる。また、税法上の取り扱いも異なる点がある。政府や市場が福祉・教育・文化など準公共財を供給することの限界が論じられ、非営利組織の重要性が増している今日、税の優遇措置、許認可取得の簡素化など法制度上の一層の整備が求められているといえよう。

#### 国民経済計算上の非営利組織

国民経済計算における取引主体の分類には、生産活動に関する取引を記録する「経済活動別分類」と、所得、財産等に関する取引を記録する「制度部門別分類」がある。

財・サービスの生産に関する「経済活動別分類」においては、取引主体は主に、「産業」「政府サービス生産者」「対家計民間非営利サービス生産者」の3つに分類される。また、所得、財産の取引に関する「制度部門別分類」においては、取引主体は主に、「非金融法人企業」「金融機関」「一般

政府」「対家計民間非営利団体」「家計（個人企業含む）」の5つに分類される。

このなかで、非営利組織が該当する分類は、それぞれ「対家計民間非営利サービス生産者」「対家計民間非営利団体」である。

「対家計民間非営利団体」とは、「他の方法では効率的に提供しえない社会的、公共的サービスを利益追求を旨とすることなく家計へ提供する団体」であり、そのうち生産者としてこれを把握する場合に「対家計民間非営利サービス生産者」という。

また、「対家計民間非営利団体」は、ある特定の目的を遂行するために集まった個人の自発的な団体であり、その活動は、通常会員からの会費や家計、企業、政府からの寄付、補助金によって賄われるということになっている。

ただし、経済活動別分類の場合、組織自体が非営利組織であっても、市場において通常コストをカバーできる価格で販売することを目的として財・サービスを生産する事業所は「産業」に分類される。また、公団等の公的企業も経済活動別分類では「産業」に分類され、制度部門別分類では「非金融法人企業」あるいは「金融機関」に分類される。

したがって、国民経済計算上は、市場において通常コストをカバーできる価格で販売することを目的として財・サービスを生産する事業所である協同組合、開業医、金融・保険業、あるいは公団などが非営利組織から除外され、所得再分配の概念に沿った医療や教育などに限ったかなり狭い定義がなされていることが分かる。非営利組織でも付加価値を生産するかぎり、その付加価値はGNPに算入されるが、付加価値を生産していないとみなされる場合には、その活動はGNPに算入されない。国民所得の3面等価の原則により、生産面の付加価値は分配され、支出されるが、非営利組織の活動はこの国民所得会計には現れない部分が多い。それゆえ非営利組織の活動が活発なアメリカでも非営利組織の活動はGNPの2～3%にすぎないという。

本稿では、非政府非営利組織 (NGNPO) を主として念頭において、非営利組織が重視されるようになった背景、非営利組織の意義、機能、そのマネジメントの在り方などを検討することにしよう。本章で特に強調したいことのひとつは、経済の市場システムと政治の計画システム以外に第3のシステムとしての社会システムが必要なこととその理由である。もうひとつは、政府部門を含む非営利組織においてもポリシー・マネジメントが必要だということである。

## II 非営利組織が注目されるようになった背景

非営利組織が近年、注目されるようになった理由はいくつか考えられる。

### 公的福祉政策の限界——公的政策の補完——

第1に、人口高齢化の影響などで福祉国家的政策を目指す国々では、社会保障費が拡大してきたことが主原因で、公的支出 (社会保障支出を含む) とこれを賄うための費用負担が重くなりつつあるが、これは、人口高齢化がさらに進むと、公的支出と費用負担が過大になるので、民間活力と社会部門 (インフォーマル部門) のサービス活動への期待が大きくなったためであろう。従来の福祉国家が民間の市場部門対計画的公的部門の長所を兼ねそなえた混合経済システムの実現を主張したのに対して、最近の福祉国家リストラクチャー論で、公、民、インフォーマル部門の最適ミックスによる福祉政策を行うべきだとの論が有力である。筆者も執筆に参加したりチャード・ロウズ、白鳥令編著の『福祉国家：東と西』(1986年)、A. エヴァース、H. ヘルムート・ウインテルスベルガー編『福祉ミックス：労働・社会サービス・福祉政策へのその影響』(1988年)、エヴァース、I. スベツリック (Adalbert Evers & Ivan Svetlik) 編の『バランシング・プルーラリズム：高齢者ケアの新しい福祉ミックス』(1993年)、丸尾『日本型福祉社会』(1987年) などはその代表的論である。

従来の福祉国家が図1のGとMのミックス論であったのに対して、近年の福祉ミックス論は、

Gの公的部門が過大になることによって生ずる問題を緩和するためにもM部門の民間活力とF部門の非営利組織、家族、ボランティア、本人の自助努力をも活用して、G(公)、M(民)、F(インフォーマル部門)の最適組み合わせで、福祉政策も環境政策も行うことが、福祉と環境の質を効率的に維持・改善するために必要であるとの主張である。非営利組織はF部門の組織として政府の政策を補完する役割をも期待されているのである。

公、民、社 (インフォーマル部門) には図1に示すようにそれぞれ固有の機能と長所をもっているもので、それらを組み合わせて有効に生かすことが効率的であるだけでなく、人間的でもある〔丸尾、1993〕。

### 市場の失敗と政治の失敗を補うため

第2に、非営利組織などの社会部門は、経済部門での市場の失敗と政府部門の政治の失敗の両方が失敗することが認識されることによって、その必要性が改めて自覚されるようになった。市場メカニズムによってでは供給が不完全にしかされない、いわゆる「市場の失敗」が生ずることは、古くから知られている。そこで市場では供給されないか不完全にしか供給されない「公共財」(国防・警察・地球環境保全など) か準公共財を公的に供給するか公的に助成すべきだということになり、経済への公的介入が拡大した。ところが1970年代以降、市場の欠陥を正すために市場に介入する公的部門の政治も失敗することが公共選択論によってつぎつぎに明らかにされてきた。たとえば、犯罪を取り締まる警官も汚職をしているような関係である。市場が失敗し、公共選択論が指摘するように政府も失敗するのであれば、両者を調整するためにも、M、Gのいずれのシステムでも供給するのが適当でない財やサービスを第3の部門で補完するためにも第3のシステムが必要になる〔丸尾、加藤寛編、1983所載；丸尾、1987〕。すなわち図1のM(市場=企業)部門とG(政府)部門に加えてF(社会・インフォーマル)部門が必要なことが認識されるようになった〔丸尾、1987〕。

筆者の1人(丸尾)は、『日本型福祉社会』(1987年)などのなかでは福祉サービスの供給者としての第3のシステムの役割を強調し、『入門公共選択』(1983年)のなかでは政策決定システムとしての第3のシステムの必要性を指摘したが、第3のシステムはその両方の意味で必要であるといえよう。なかでも近年、注目されているのは政府にも企業にも属さない第3の部門としての非営利組織である。「市場の失敗と政府の失敗がともに生ずるとき、第3部門の出番(チャンス)がある」[Evers & Svetlik, eds., 1993, p. 6]として、第3部門としての非営利組織の重要性が欧米諸国で注目されるようになった。日本でも宮澤健一氏は近著のなかで、経済調整機能を果たすものとして、(1)市場による自動的調整、(2)組織による権力的調整に加えて、(3)協力的調整が必要であるというが(宮澤, 1993年)、(1)は市場システムの機能、(2)は政治システムの機能であり、(3)は狭義の社会システム(インフォーマル・システム)の機能であるといえるであろう。経済学者のなかにもこのような社会的システムの役割が認識されてきていることは興味深い。

日本では社会部門の家族が福祉サービスの点で欧米よりはるかに大きな役割を果たしているうえに、民間生命保険、有料老人マンションの供給などで民間の「福祉」サービス機能も大きいので、日本型福祉国家はすでに福祉ミックスを実現しているともいえるが、日本の場合、福祉サービス部門と子育て期の働く女性に対する社会的支援などの分野では、公的福祉供給がむしろ過少であった。インフォーマル部門では家族の役割は大きいですが、ボランティア組織などの非営利組織の活動は活発でなかった。日本の場合には、こうしたアンバランス分野を発展させることが最適福祉ミックスへの道である。逆に、スウェーデンのように福祉費用とその負担が過大になった国では、民間活力と家族とボランティアなどインフォーマル部門の活用が最適福祉ミックスへの道となる。

アメリカでは、市場経済部門と政府部門のいずれにも属さない経済社会部門を第3部門と呼び、そこで経済社会活動をする組織を非営利組織

(non-profit organization——略して NPO)と呼ぶ。アメリカは社会保障などの形での社会政策が先進工業国のなかでは比較的発達していないためもあって、非営利組織による社会経済活動がその不足を補う役割をも果たしており、政府も政府自らが社会政策を行うよりも、民間の非営利組織を助成して社会経済活動を行わせるほうが、政府の負担も少なくすむし、民間の自由な選択と活動を重視するアメリカ建国以来の精神に合致するとの考えが強い。それゆえ政府は、社会保障給付費の対国民所得では先進諸国のなかでは低いが、非営利組織への税控除による助成は寛大である。

イギリスでは、伝統的にボランティア活動が活発であり、福祉の分野でも環境保全の分野でもボランティアとボランティア組織は重要な役割を果たしてきた。福祉の分野のエイジ・コンサーン、ヘルプド・ジ・エイジド、環境保全の分野ではナショナル・トラスト、シビック・トラスト、近年ではグランド・ワークなどのボランティア非営利組織が、公的福祉政策と環境政策を、補完あるいはかなりの程度代替している。イギリスでは、1980年代まで公的な社会保障が民間福祉サービスとインフォーマル部門のサービスに対して拡大してきたが、1970年代末ころから、公的福祉政策に対してインフォーマル部門の役割を再重視する論が出てきた。ロジャー・ハドレイとステphen・ハッチの『社会福祉と政府の失敗』(Hadley & Hatch, 1981)は、社会福祉供給に関する政府の失敗を指摘して、ボランティア活動などのインフォーマル部門の役割を再重視して、複合的(pluralism)な福祉供給が必要なことを強調した先駆的業績であった。

#### 企業の社会的貢献として

第3に、企業の社会的貢献運動の影響である。1980年代後半の経済バブルの時期に経済的に余裕ができた企業は、社会への還元という意識と会社イメージの向上との狙いもあって、企業の社会的貢献活動を積極的に行うようになった。1970年代初めの列島改造ブームのときも同様の傾向がみられた。今回はフィランソロピイとかメセナとい

う新しい概念で企業の社会的貢献活動が行われたが、その活動の主体として、文化・芸術、環境、福祉の分野で非営利組織が生まれた。この種の社会的貢献活動の意義に関してはいろいろ論があるが、少なくとも利潤として株主に分配されるよりは、芸術・文化、環境、福祉の分野での活動を促すうえで有益であったと評価すべきであろう。

#### 豊かさに伴う価値観の多様化と高次化

第4に、経済的発展のおかげで、物質的に豊かになった国では、人々の価値観が多様化し、高次化してきた。労働時間が短縮され、時間的にも職場や家庭以外でボランティアに働くゆとりが出てきた。こうして経済的にも時間的にもゆとりができると、マズローの価値のヒエラルキー論が示唆するように、人間はより高次の価値実現を求めるようになる。この高次価値実現動機を生かして非営利部門の活動を活発化することは、その活動に参加する本人にとっても社会の総合福祉改善のためにもプラスであるといえる。

#### 行財政改革の一環として

非営利組織はこのようにいろいろな意味でその拡大が予想されるが、逆に縮小を要請されている非営利組織もある。現在の日本では行財政改革として、非効率な公的組織を改革して、公的支出を削減しようとの動きがあるが、非営利組織の一部である特殊法人と政府の外郭組織のなかには、統廃合が要請されているものもある。この種の準公的・非営利組織も市場の欠陥を是正あるいは補完するという建前で設立されたものが多いであろうが、市場メカニズムによる自然淘汰が行われないので、その存在意義が薄れているものもある。そのうえ企業と違い、その機能や成果を判断する基準もない。また利潤と報酬による経済的インセンティブも、ボランティア精神で自己実現のために活動する非営利組織と違い、経営者にも従業員にも働くインセンティブが乏しい。天下り職員が経営陣の多くを占める場合には、昇進のインセンティブも組織に対する一体感も乏しいので、効率的でない場合もある。

このような準政府非営利組織の場合には、統廃合が必要であろう。

### III 非営利組織における価値創造

#### 潜在資源からの価値創造

福祉や環境の分野での活動では、付加価値や価値を明示的な目標として追求することは少なかったが、社会部門が見直され、重視されるようになり、社会部門での付加価値と価値の創造が重視されるようになりつつある。

付加価値創造の期待される分野としては、日本の含み資産ともいえる既婚女性と今後も増えていく高齢者、それに働く能力と意欲が十分ありながらその機会が少ない障害者の就業に対する社会的支援がまず重要である。「21世紀福祉ビジョン」は、この方向の政策を進めることをも意図している。この政策は、GNPと税収入を増加させ、他方、福祉給付を減少させる場合もある。

環境の分野では、資源廃棄物からの再生品生産を促すリサイクル政策が目目される。この政策は付加価値創造、廃棄物の減少、資源の保存の3つの目的に役立つ政策である。

非営利組織は利潤の最大化を目指すのではなく、価値を創造する活動であるが、その価値には金銭的に評価され、国民経済計算でGNP（国民総生産）の一部に計算される付加価値だけではなく、付加価値以外の価値をも創造する。むしろ、それが主なアウトプットである場合が多い。価値を国民経済計算に算入される付加価値とそれ以外の価値とを図2の横軸のように分け、縦軸をプラスの価値かマイナスの価値かという基準で分けると、第1次元Aは、普通の財（ここで財とはサービスを含む）を供給する活動であり、営利企業の活動がこれに当たる。第4次元Dの領域の活動は付加価値としては計算されないが、人間の総合福祉にとって望ましい価値を創造する活動である。非営利組織は、主にこのような非付加価値財を供給する。P. F. ドラッカーによれば、アメリカでは2人に1人が非営利組織の活動に参加するというほど非営利組織の活動は活発であるが、非営利組織で

供給する付加価値はGNPの2~3%であるという〔ドラッカー, 1991〕。「イギリスにおけるボランティア活動の全国調査」(1991年)によれば、イギリスでは過去1年間のうちに、ボランティア活動をした人の割合は成人人口(16歳以上)の51%に達するといわれ〔Mayo, 1994: 総合研究開発機構, 1994〕, 環境保全の分野でのボランティアは、政府の環境保全活動以上の労働力を供給しているといわれるが、これらのボランティアは、直接にはほとんどGNPに算入される付加価値を生産していない。

この付加価値を創造していない非営利組織の活動を市場化させて、付加価値を創造するAの分野に転換すれば、GNPは増加し、付加価値に課せられる税金と社会保険料は増加する。たとえば、福祉の分野では、福祉サービスのボランティア組織のボランティアがパートのホームヘルパーになれば、D部門からA部門への転換となり、付加価値が増える。しかし、サービスの供給量が同じであれば、実質の価値は変化しない。家庭で育児をしていた女性が、保育所の発達のおかげで、保育所に子供を預けて営利企業など付加価値を創造する分野に就業すれば、付加価値は保育所の付加価値として、またひとつには就業した女性が職場で生

み出す付加価値として、二重の意味で付加価値が増加する。その女性の就業希望が強かったにもかかわらず、保育所がないために、家庭で育児をするしかなかったのが、保育所が子供を預かってくれるので、やりたい仕事ができるうえに、本人は給料を得て、社会としては付加価値が増え、GNPが増加する。この場合は、社会の人々の総合福祉が改善される可能性が高い。

### マイナス財からプラス財への転化

社会の人々の総合福祉の改善に寄与する可能性がとくに高いのは、マイナス財をプラス財に転換する場合である。マイナス財のうち、金銭的に測定できるコストを生じさせる財はいわゆるbadsである。図2のBの「生産物」がbadsである。マイナス財をプラス財に転換する活動とは、図2のB, Cの財をA, Dの活動に転化することである。廃棄物処理場は迷惑施設といわれ、それ自体は付加価値を創造していないので、周囲の住民からは迷惑がられている。図2で分類すれば、その施設はマイナスの財を出す活動をしているCの分野に属する。もちろん、廃棄物処理はいわゆる静脈産業として不可欠であり、badsをなくすうえで、重要な役割を果たしているが、通常は積極的には

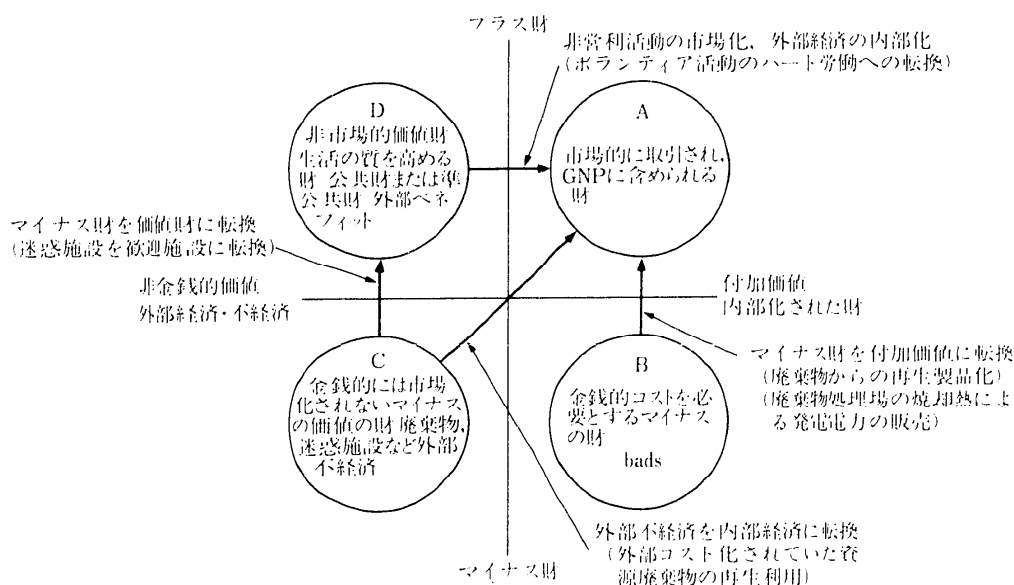


図2 価値創造活動の型と例（カッコ内は代表事例）

GNP に算入される付加価値を創造していない。しかし、最近では、付加価値を創造したり、付加価値ではないが積極的に価値を創造する廃棄物処理場が生まれてきた。付加価値を創造する例としては廃棄物を再生利用して再生利用品を生産する場合である。廃棄物からつくられた固形燃料、コンポスト肥料などは廃棄物処理場で生産され、ときには販売される。京都等の新しいごみ焼却施設では、年間、2万5000戸の電力に相当する発電をしており、その一部は電力会社に販売されているが、この場合も付加価値の創造である。廃棄物から再生した肥料や燃料は無料で住民などに分配されている場合が多いし、焼却熱による発電も公的な温水プールや浴場、福祉施設などに無料で供給されているから GNP に算入される付加価値は創造していないが、図2のDの価値は創造しているといえる。さらに最近では迷惑施設と考えられる施設に対する住民の反対を和らげ、歓迎施設に転化させようとして、廃棄物処理場を魅力的な緑地で囲み、小公園をつくったり、温水プールを付設したりしている。こうした活動は、図2のCの迷惑施設をDの価値創造施設に転化するための努力であり、総合福祉にとって好ましい活動といえよう。

#### IV 福祉・環境分野の非営利組織の マネージメント

##### 非営利組織のアウトプットとインプット

筆者が関係する慶応義塾大学の総合政策学部の英語名はファカルティ・オブ・ポリシイマネージメントであるが、営利組織にも非営利組織にも共通するマネージメントの原理原則があり、非営利組織でも政府でもマネージメントを重視すべきだとの考えは、慶応義塾湘南藤沢キャンパスの理念でもある。福祉、環境、文化の分野でマネージメントというと、福祉、環境、文化は経済性よりも優先させて考えるべきであり、経済や効率にとらわれるべきではないと、これらの分野の専門家は反論することが多いが、ここでいうマネージメントとか効率の概念は、目的あるいはアウトプット

にも、インプットにも経済的・金銭的要因以外に、環境の質とか人間的な喜びや満足を含む総合福祉なので、決して経済プロパーの基準ではない。このことを重視して、経済組織とくに企業経営の理論と経験で培われてきたマネージメントの原則と技術とノウハウを、それにマルチメディアによる効率化の方法を、アナログ的に非営利的経営の分野にも拡大適用しようとするところに、総合政策学部の狙いのひとつもここにある。

人口高齢化の進行につれて、付加価値を生産する分野と人口は、相対的に少なくなっていく。それだけに経済プロパーの分野ではもとより、政府（国と自治体）とインフォーマル部門の非営利組織もマネージメント意識をもって効率性を高める努力をすることが必要になるのである。

インフォーマル部門の組織それ自体のマネージメントのほか、公的分野のサービス、民間営利分野のサービス、インフォーマル部門のサービスの最適組み合わせを行うことも効率化である。福祉サービスの分野では、医療サービス、看護サービス、重介護サービス、家政婦的なホームヘルプ・サービスをどう組み合わせるのが効率的かを明らかにするという、従来から意識されている政策課題もある。

非営利組織でもマネージメントが大切なことを強調している1人はP. F. ドラッカーである。彼が指摘するように、非営利組織もマネージメントを効果的に行うことが必要である。

しかし、非営利組織は、「市場の失敗」や「政府の失敗」「契約の失敗」によって不完全な供給しかなされない「準公共財」（メリット財、クラブ財を含む）を、社会的貢献の見地から安定供給することを主な目的とするものであり、市場の企業とも政府とも異なる目的と行動原理をもっている。それゆえ、市場の企業のマネージメントの原理を非営利組織に適用する場合には、社会部門としての非営利組織の目的、機能、行動原理などの独自性に十分配慮することが必要である。なお、ここでいう社会的貢献の見地とは、必ずしも公共の利益を高めるという純粋な道徳的動機を前提とするものではなく、経営者あるいは職員といった事業主

体の効用を高める行動を前提として考えることもできる。

すなわち、非営利組織の行動原理は、短期的には収支均等化という制約条件の下で、準公共財を供給することによって、事業活動の主体の効用を最大化させることである。ただし、利益追求を目的としない非営利組織といえども、財・サービスの長期的安定供給が求められることから、収支の均等化は活動の制約条件ともいえるものである。長期的には収入を増加させて、活動を拡大しつつ、効用関数を最大化していくものと想定してよいであろう。すなわち非営利組織の活動に従事する者の効用関数は(1)式のように自分自身の自己実現の効用 ( $U_1$ ) と受益者あるいは公共利益に貢献したことによる利他的効用 ( $U_2$ ) に依存する。利他心が強いほど  $\beta$  が大きい。また非営利組織の活動によって生まれる価値は、(2)式のように、(1)式に非営利組織の活動によって増加した付加価値と受益者の非金銭的ベネフィットを加えたものとなる。

$$\text{非営利組織の活動従事者の効用} = f(U_1^\alpha, U_2^\beta) \quad (1)$$

( $\alpha$ と $\beta$ はそれぞれの効用のウェイトである)

$$\text{非営利組織の活動によって生まれる価値} = F(U_1^\alpha, U_2^\beta, U_s, V) \quad (2)$$

$U_s$ は非営利組織によって創造された社会の他の人々の効用、 $V$ は非営利組織によって生産された付加価値  
 $U_1^\alpha, U_2^\beta, U_s, V$ はいずれも増加関数

また、準公共財を供給するという点で、民間営利企業の社会貢献活動（フィランソロピィ活動）と非営利組織の事業は類似するものであるが、基本的な行動原理、もしくは動機といった点で異なる特徴をもつ。民間営利企業の場合、事業主体の効用最大化についても行動原理として成立するが、それに加えて、長期的な利益の確保という動機が存在すると考えられる。たとえば、企業の公益的事業が消費者に対する好感を生み、宣伝効果として企業の売り上げの向上に寄与することもありうる。

#### 非営利組織と企業の違い

そこで、非営利組織と、民間営利企業の営利事業、民間営利企業の社会貢献活動（フィランソロピィ活動）との比較をまとめると、表1のようになるであろう。

#### 非営利組織の経済面での問題点

非営利組織の経済的問題点としては、以下の8点を挙げることができるであろう。

1) 非営利組織によって供給される財・サービスには、市場による需給調整メカニズムがないため、適切な質・量の財・サービスが供給されない可能性がある。

2) 経営者にも従業員にも、勤労に対する金銭的なインセンティブが働かない可能性がある。

表 1

|             | 非営利組織                  | 民間営利企業           | 民間営利企業のフィランソロピィ   |
|-------------|------------------------|------------------|-------------------|
|             | 事業主体あるいは受益者とメンバーの効用最大化 | 利潤拡大             | 受益者の効用最大化、長期利潤最大化 |
| 供 給 さ れ る 財 | 準公共財、価値財               | 私的財              | 準公共財、価値財          |
| 需給調整メカニズム   | 組織の計画                  | 市場<br>限界生産力による配分 | 企業の計画             |
|             | 扶助・援助・社会的交換            | 効率的配分・経済的交換      | 扶助・援助・社会的交換       |
| 生産物の受益・負担   | 不一致                    | 一致               | 不一致               |
| 利 益 発 生     | 原則なし（結果利益）             | 目的利益             | 原則なし（結果利益）        |
| 利 益 分 配     | 不可（収支均等が原則）            | 出資者              | 不可（収支均等が原則）       |

3) 非営利組織では、コスト意識が欠如しがちである。非営利組織はコストをできるかぎり小さくして、利潤をあげるという動機を欠くため、活動コストに関するコスト意識が非常に低い。公的な非営利組織の場合には、公的に提供される土地などに関しては会計計算にも入っていないことが多い。たとえばごみの埋立地のコスト計算に埋立地の用地費が必ずしも入っていない。福祉の措置施設では、措置費が定額であり、コストを下げる努力をして利益を出しても措置費との差額が個人的に還元されるのではないこともあって、コスト意識もコスト引き下げ努力も乏しい。

文化施設や公園では、コスト意識も効率意識も乏しいため、たくさんの資金を投じた施設の稼働率が低くても、責任を問われないし、稼働率が十分高くても施設の運営者の利益にもならない。したがっていったん、施設ができてしまえば、その施設が有効に利用されているかどうかには無関心であることが多い。施設をつくる段階でも稼働率の慎重かつ科学的予想はほとんどなされない。

4) 市場の企業と違い、競争による生産性向上とコスト削減への圧力も乏しいので、このことも効率性を低くする。

5) 外部からの有効なモニタリングがなされないことである。民間営利企業の場合、供給する財・サービスに対して市場による評価と株主による監視が行われるのはいうまでもないが、さらに、日本的経営の下では、不十分な株主のモニタリングの代替として、金融機関の経営意思決定への関与と監視がなされている。

非営利組織の場合、会計上のディスクロージャーは主務官庁等に対し行われているものの、具体的な経営内容に関する情報開示が不十分となっている可能性がある。また、とくに公益法人の場合、主務官庁がモニタリングすることになっているが、このことが官庁からの天下りや必要以上の規制の原因となり、かえって効率を損なっている場合もある。非営利組織の社会的使命を鑑みれば、経営内容に対する公正なモニタリングは、今後重要な問題点である。

ただし、非営利組織に対するモニタリングに関

して、考慮すべき重要な点がある。それは、経営に対してどのような評価基準を設定するかという問題である。非営利組織はその事業内容が、社会貢献的、公益増進的なものである場合が多く、必ずしも出資に対する効率性のみで評価することができない。また、経営者や職員の効用を基準とすれば非効率と組織肥大化が発生する。需要者に迎合した経営が行われれば、やはり相当な非効率となるであろう。したがって、非営利組織のモニタリングの際には、多元的な評価基準が求められるであろう。また、関係官庁のみならず職員、地域社会、関係諸団体、さらには国民一般に対し、経営内容、会計内容などがガラス張りとなり、組織の外からも、組織のメンバーからも監視できるようなディスクロージャーも必要とされる。

6) 特殊法人や政府の外郭組織の場合には、しばしば、経営者のかなりの部分が官庁からの天下り役員によって占められる。その場合には、組織内での経営者対従業員の一体感が弱くなり、従業員にとってはそれだけ昇進の機会が少なくなるので、昇進意欲からくる働くインセンティブも弱くなるおそれがある。天下った役人のなかにはもちろん、有能な経営者になる者もいるが、天下った非営利組織の効率を高めることよりも、元いた官庁から補助金をとってくることに力を入れる者もある。

7) このような活動はレント・シーキング活動であり、レント・シーキングは国民経済にとっては次のような点で資源配分の効率と X 効率のうえで、マイナスである。

第1に、公的独占あるいは競争制限による効率上のロスがある。

第2に、レント・シーキング活動に参加する労働力とコストのロスがある。

第3に、公的規制に伴う X 効率上のロスがある。

8) 結果として利益が発生した場合（現実には、学校法人も医療法人も利益を発生させている）には、利益を出資者に分配したり、経営者や職員にボーナスとして分配することに制約があるため、その後の行動として、

(a)提供している財・サービスの価格を下げる

- (b)提供している財・サービスの質を高める
  - (c)何らかの経費として処理して費用最小化を図らず、非効率となる
  - (d)利益を内部留保して事業拡張を図る
- という選択肢が考えられる。この場合、(a)と(b)が適切な行動であるが、現実には、(c)もしくは(d)の行動が選択されるケースが多いと考えられる。したがって、1)と同様に、適切な質・量の財・サービスが供給されない可能性がある。

ただし、内部留保による事業拡大は、必ずしも問題点であるとはいえない。事業拡大の方向が、需要者の量的・質的ニーズと合致したものであるならば、これは望ましい行動であるといえよう。

## V 非営利組織と日本の経営

非営利組織のマネジメントも原理に関しては営利企業のマネジメントと共通するところが多い。しかし、非営利組織は社会部門での経営なので、社会的要素が営利企業の場合に比べてはるかに重要な役割を果たす。営利企業でありながら非市場的・社会的要因が重要な役割を果たす経営の代表例は日本の経営であるから、非営利組織は、社会的要因を効率向上に巧みに生かしてきた日本の経営〔丸尾, 1994〕からマネジメントの効率化の方法に関して、次のような点を学ぶことができるであろう。

### 組織との一体感の醸成

第1に、メンバー意識とその基礎となる共通の利益の意識であり、仲間意識・コミュニティ意識である。欧米の営利会社では会社のメンバーといえば株主と経営者である。非営利組織では、そこにボランティアとして労働を提供する人も資金を提供する人もすべてメンバーである。日本の経営では、会社のメンバーは株主、経営者だけでなく従業員もメンバーである。日本の経営の企業では、経営者は「彼ら」ではなく、自分達の「成功した先輩」である。メンバーとして従業員の多くは、会社をコミュニティと意識し、組織との一体感を

もつ。ドラッカーは「アメリカの成人の大半にとって、それ(非営利組織)は、コミュニティを構築するものとなっている」〔ドラッカー, 1991, 日本語版序文〕というが、日本の従業員の会社に対する意識とアメリカ非営利組織のメンバー意識との間には共通点がある。

非営利組織を活性化するには、この一体感が必要であるが、経営陣に「天下り」が多く、政府と関係が深い特殊法人などの非営利団体には、この一体感がしばしば欠けている。

### 信念・目的・目標の明示

第2に、目的と目標の設定である。従業員に対して集団的目標設定を課すなど、非金銭的なモチベーションを与える方法はその一例である。この意味においては、日本の経営は非営利組織のマネジメントにも大いに通ずるところがある。営利企業の目的は利潤の増加あるいは売り上げ、付加価値の増加であるが、非営利組織の目的は金銭的目的ではない。それぞれの組織によって目的はさまざまであるが、何らかの人的価値の創造・改善を目的としており、メンバーの自己充足をも目的としている。そして自発的に形成されたボランティア非営利組織の場合には、自分のしている活動の意義に関して信念をもっている場合が多い。日本の経営は営利組織であり、営利が主目的であるが、欧米の企業と異なり、利潤を目的とするというよりも従業員を含む会社のメンバーの付加価値の増加を目的とする。日本の経営の代表である松下電器の創設者の松下幸之助は、松下電器が利潤追求の組織でなく、人類に貢献する組織たれと強調したが〔加藤寛, 1982年所載の丸尾稿〕,このような動機づけは信念によって活動する非営利組織の活動動機と共通する。

このように共通目的とその共通目標によって生まれるメンバーの一体感が、ライベンシュタインのいうX効率を高める。これが日本の経営の効率性の秘密のひとつであるが、この原理と効率化の手法は非営利組織に適用できる。

日本の経営では、具体的目標設定を企業と職場に示すことによって、目標を与え、生産性向上を

促すが、この手法も非営利組織で導入することが可能である。

もちろん、非営利組織の具体的目標は金銭的目標や生産数量よりも、社会指標で示すことのできる指標と、アンケートなどによってとらえることのできる精神的な指標であろう。環境の分野では、ごみのリサイクリングの場合にはごみの減量とリサイクリング率が、福祉分野の場合には、ボランティア参加人員とかサービスの対象者数など、できるかぎり数量的現状と目標を示すことが大切である。

### 情報の共有と教育投資

第3に、人的資源の効率の活用である。日本企業は、内部労働市場を発達させ、外部労働市場と隔絶させることによって、従業員間の長期競争を促進し、高い効率性を発揮している。この行動は、外部労働市場で取引が可能な、一般技能をより多くもつ専門職についても適用されている。

非営利組織の場合、とくに職員の専門性が重視されると考えられるが、日本企業の行動を観察するかぎり、必ずしもOff-J-Tによる一元的な育成に頼る必要はなく、内部労働市場を形成し、効率的な人的資源管理を図ることも可能である。

しかし、非営利組織では、準公共財を供給するという社会的要請から、組織や職員個々に対して、民間営利企業以上の倫理性が求められる。内部労働市場に偏重したマネジメンツの弊害として、組織の維持・拡大が目的化し、社会的な倫理性と乖離した行動がとられる可能性があるという点を挙げることができる。

人的資源を生かすには、従業員に対する組織内教育と情報の共有（インフォメーション・シェアリング）も重要である。『コミュニティとケアリング：福祉の混合経済』の著者マジョリィ・メイヨも福祉ミックスを提唱すると同時に、ボランティア組織における教育の役割を強調しているが〔Mayo, 1994〕、能力とモラル（士気）を高めやる気を起こす教育が非営利組織でも必要である。メンバーが情報を共有することも日本の経営の特徴であり、これが生産性向上にもメンバーの一体

感を高めるのにも役だっているが、非営利組織でもこの点、日本的経営から学ぶことができるであろう。

### 活動のインセンティブ

企業では活動の主なインセンティブは利潤であり、従業員にとっては給与であるが、非営利組織の効率上の弱点は、営利企業を効率化する最大の武器である利潤と給与を用いることが通常できないことである。非営利企業では、金銭的インセンティブ以外にやりがい、自己充実、一体感などの社会的要因をインセンティブとして重視せざるをえないであろう。

日本企業は、金銭的利益以外に、働くインセンティブとして社会的要因をうまく生かしているので〔丸尾, 1993〕、この点も非営利組織で参考になるであろう。また日本的経営では、短期的な利潤と賃金の最大化でなく、長期的経営戦略の視点から、労働分配率と配当性向を低めに維持し、内部留保を厚くすることによって、投資にまわすという行動をとる。これは、事業の長期的安定成長には有効な戦略であると考えられている。

非営利組織の場合、原則として利益は分配不可のため、その余剰利益を分配せず、長期的戦略にたった事業拡大への投資にまわすという、同様の行動が想定される。ただし、非営利組織の場合、利益追求（費用最小化）インセンティブが働かないため、それによって供給の不安定性が増す危険性もある。

### 競争圧力を生かす

競争は、効率を高める重要なメカニズムであるが、日本的経営では、集団間、個人間の競争と集団内での社会的統合協力という効率の2大要因を巧みに組み合わせることで効率を高めることに成功した〔丸尾, 1987, 1993〕。この方式は企業だけでなく、非営利組織や大学のゼミナールなどの社会的集団にも適用できる。

### 会計（予算、決算）と監査

ドラッカーは、「非営利組織は決算というものを

もっていない」〔ドラッカー, 1991, p. 15〕という。決算がなく、内部および外部の監査が不十分で、会計責任が欠けるような非営利組織では、効率性が軽視されるのも当然である。非営利組織を効率化するためには、企業に準じた決算、監査、会計責任を非営利企業でも導入すべきである。非営利企業も金融機関から資金を借りる場合には、日本の経営の場合のように、金融機関にも監視機能をもたすのがよいであろう。欧米の企業では、株主が、自分達の利益を守るために重大な関心をもって企業の会計を監視するが、日本の場合には、個人株主は株の総数の20%程度しか株を所有していないし、株主総会は形式化しているので、株主による監視機能は弱い。メインバンクなどの金融機関の監視があり、企業内の従業員からの監視機能がある。日本では経営者と従業員が連続的で、経営者の多くは従業員の先輩であり、大企業の大部分には労使協議会があるうえに、情報の共有化が進んでいるので、内部からの効率性への監視機能も働いている。非営利組織には株主がないので、出資者からの監視機能はあまり期待できないが、組織の内部のメンバーとその地域の住民に対して開かれた会計にすれば、監視機能が働くであろう。理事会への従業員や住民の参加も内部からの監視機能を果たすであろう。

このように社会的要因の強い日本的経営の効率化のためのマネージメント手法は、非営利組織のマネージメントにもヒントになることが多い。しかし、日本的経営にも欠陥は多いし、是正すべき点も多いので、日本的経営の長所を導入しつつ、欧米の企業と非営利組織のマネージメント手法の長所をも積極的に導入すべきであろう。

#### 主要参考文献

雨宮孝子『公益法人の設立・運営——その設立申請・事業計画・税務』, かんき出版, 1994年。

ドラッカー, P. F. 『非営利組織の経営』, ダイヤモンド社, 1991年。

Evers, Adalbert and Ivan Svetlik eds., *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury, European Centre, Vienna, 1993.

Etzioni, Amitai and Paul R. Lawrence eds., *Socio-economics toward a New Synthesis*, Sharpe, 1991.

行政管理研究センター監修, 今村都南雄編著『第三セクター』の研究, 中央法規出版, 1993年。

Hadley, Roger and Stephen Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State: Centralised Services and Participatory Alternative*, Allen & Unwin, 1981.

Hedin, Bernt, *Growing Old in Sweden*, The Swedish Institute, 1993.

加藤 寛『大いなる構想——松下幸之助全研究』, 学習研究社, 1982年。

Mayo, Marjorie, *Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare*, Macmillan, 1994.

丸尾直美『日本型福祉社会』, NHK ブックス, 日本放送出版協会, 1987年。

——『入門経済政策』, 中央経済社, 1988年。

——『総合政策論: 日本の経済・福祉・環境』, 有斐閣, 1993年。

——「日本的経営の賃金・分配・生産性モデル: 社会的要因の経済学的分析」『公共選択の研究』1994年6月号。

宮澤健一『高齢化社会の構図』, 有斐閣, 1993年。

総合研究開発機構『市民公益活動基礎整備に関する報告書』, 総合研究開発機構, 1994年。

Powel, W. W. ed., *The Nonprofit Sector—Research Handbook—*, Yale University Press, 1987.

Rose, Richard and Rei Shiratori eds., *The Welfare State: East and West*, Oxford University Press, 1986.

Salamon, Lester M., *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 1992.

高寄昇三『外郭団体の経営』, 学陽書房, 1991年。

(まるお・なおみ 慶応義塾大学教授)

(さいとう・かつひこ

ライフデザイン研究所副主任研究員)