

2009年3月22日第11回日本NPO学会大会報告
訪問介護市場における非営利事業者の市場シェア：
都道府県別パネル分析 2001-2005年*

金谷信子（広島市立大学）・山内直人（大阪大学）**

1 はじめに

介護保険制度により、営利組織と非営利組織が競い合う混合市場が日本に初めて出現し、およそ8年が経過した。介護保険制度は、周知のとおり、1990年代後半から進められた社会福祉制度基礎構造改革のなかで、戦後50年近く続いてきた、行政による措置制度と行政の厳格な監督下にある社会福祉法人を中心にした社会福祉制度が根本的に見直され、利用者の選択と様々な民間事業者の参入を認めることによって、質の高いサービスを効率的に提供することを目指して、2000年4月に導入されたものである。

本制度の導入が議論された1990年代の後半は、1998年の特定非営利活動促進法の制定を挟んで、民間の非営利組織への関心が急速に高まった時期と重なっており、当時、多くの非営利活動関係者は、介護保険制度の導入を、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」とする）などの住民の主体的な非営利組織が飛躍的に拡大するチャンスと捉えた。

その後数年が経った今日の介護保険市場を見ると、これまで社会福祉の制度外にあった様々な民間の事業者の参入が進み、福祉の市場化が着実に進んできたことは明白である。ただ、住民の主体的な非営利組織の参入は限定的な範囲に留まっている。しかし興味深いことは、こうした介護保険市場の市場化の様相は、地域によってかなり異なり、新規参入した非営利組織が大きくシェアを拡大した地域も一部に見られるということである。

このような非営利事業者の市場シェアの相違は、なぜ生じているのであろうか。その原因としては様々なことが考えられるが、本稿では特に地域の特性に注目し、介護保険市場の性質や政策あるいは人々の社会的活動が、非営利事業者の市場シェアに影響するという観点に立って、分析を進めることにしたい。

分析対象としては、介護保険市場の中でも特に様々な経営主体の参入が進んでいる訪問介護市場を取り上げる。また非営利組織については、社会福祉の制度外にある非営利組織と合わせて制度内にある非営利組織を取り上げ、これらの市場シェアを規定する要因を計量的に分析し、考察していくこととしたい。

2 介護保険市場の論点と本研究の分析視角

2.1 準市場における非営利組織と営利組織の差異

介護保険制度は、日本に初めて登場した混合市場であるが、準市場あるいは疑似市場と

*本研究は、平成20年度かんぽ財団助成により実施したものである。

**本論文の推計作業には、国立保健医療科学院の山内康弘の協力を得た。

も呼ばれる。利用者の選択により供給者が決まるという点では競争の働く通常の市場と同じだが、公的介入があり、制度の設計や政策の動向がかなり影響している市場である。

準市場が、現在、積極的に導入されている大きな理由は、公的部門に市場競争の要素を導入して効率性を高め、低コストで質の高い公共サービスを供給することにある。このため準市場の分析や政策評価においては、サービスの質が重要な関心事となっている。

非営利組織論の立場からは、情報の非対称性により、非営利組織の方が営利組織より信頼できると説明する Hansmann(1980)の「契約の失敗論」が提示されており、Wesibrod(1997,1998)などは、非営利組織のサービスの質の方が非営利組織よりも高いことを実証している。一方、Koning et al(2007)は、政府の規制が機能している準市場においては、非営利組織と営利組織の間には、サービスの質の差は無く、市場のパフォーマンスに影響を与えるのは政府の規制だと議論している。

日本の介護市場に関する研究では、鈴木(2002)が、非営利業者(社会福祉法人、民法法人、NPO法人、農協、生協など)は、営利業者よりサービスの質が高いとは言えないことを実証し、清水谷・野口(2004)も、非営利主体は、労働者の質でみたサービス水準面で優れているとは言えず、また情報の非対称性が無くなると利用者は営利主体の方を選ぶ傾向が強いことから、営利主体と非営利主体のサービスの質は変わらないと結論づけている。

このように準市場における非営利組織と営利組織のサービスの質を巡っては、賛否両論の議論が展開されているが、本論では、これまでの研究とは異なる分析視角で、介護保険市場の分析を試みたい。相違の第一は、非営利組織と営利組織の各々のパフォーマンスの差に注目するのではなく、非営利組織と営利組織がシェアを規定する社会的な要因に注目するという点である。第二は、非営利組織を一つのグループとして扱うのではなく、性質の異なる非営利組織ごとに分析を試みるという点である。

第一の点は、消費者は一般的に介護サービスの質を評価することが困難であるが、特定の非営利組織や営利組織がある地域に多いということは、それらを積極的に受け入れる何らかの地域の特性が存在するのではないかと考えるためである。

第二の点については、周知のとおり、介護保険事業に参入している非営利組織には、社会福祉法人、社会福祉協議会、医療法人、社団・財団法人という制度内福祉を担ってきた既存事業者と、協同組合やNPO法人という制度外福祉で活動してきた新規事業者という性質の異なる経営主体が混在し、これらの成り立ちや特質を考えると、それぞれに異なる社会的要因がその市場シェアに影響するのではないかと考えるためである。

2.2 NPO 法人への注目

なかでも本論が注目するのは、NPO 法人である。介護保険事業者の資格を得ている NPO 法人には、ボランティア団体や住民相互の助け合いの活動として、地域の高齢者や障害者の生活支援をスタートさせ、その延長線上で介護保険事業者となった例が数多く存在する。こうした住民主体の市民活動が、既存の社会福祉法人などの非営利組織と異なるのは、介

介護保険事業の枠外で、独自の介護サービスを提供することが多いことと、現場のニーズに基づいて、既存の制度にはなかった新しいサービスを生み出してきたというところにある。

若干古いデータであるが、大阪大学介護保険研究会が独自に実施した調査によると、NPO法人は、他の非営利組織と比較よりも明らかに高い割合で、介護保険事業の枠外でサービスを提供している(金谷 2003)。同様の報告は安立(2008)でもなされている。

また訪問介護サービスは、住民参加型在宅福祉サービスと呼ばれる一種の住民活動が基盤となって成長してきたという経緯があることが知られている。また、既存の在宅福祉や施設福祉に限界を感じた人たちがグループ・ホームや宅老所という新しいケアを作り出し、これらが介護保険サービスの認知症対応型共同生活介護や小規模多機能型として採択されるようになっていったことも、よく知られているとおりである。

また、会員間の相互扶助を目的に設立された農業協同組合や生活協同組合など組織も、1980年代頃から、会員の助け合い活動による介護サービスが盛んになってきたという経緯から、制度外の非営利組織の一つと考えることが出来る。

こうした状況を踏まえて、以下の分析では、NPO法人、協同組合という制度外の非営利組織と、社会福祉協議会と社会福祉法人という制度内の非営利組織、そして営利組織という5つの経営主体を中心に、比較分析を行っていく。

3 拡大する介護保険市場

3.1 介護保険事業の増加

初めに、介護保険市場のこれまでの概略を確認しておきたい。介護保険事業の受給者は、導入直後の2000年度は184万人であったが、6年後の2006年度には354万人となり、ほぼ倍増している。同様に介護保険給付費も、2000年度の3兆2427億円から、2006年度には5兆8743億円となりほぼ倍増している(厚生労働省 2008a)。

介護保険事業には、現在、①居宅サービス、②地域密着型サービス、③施設サービスの3種類があり、このうち、①居宅サービスと②地域密着型サービスの一部が民間事業者に解放されている。2006年度の介護保険給付費の内訳は、居宅サービスが44.4%、地域密着型サービスが6.3%、施設サービスが49.3%となっている(厚生労働省 2008a)。

居宅サービス事業のなかでは、訪問介護と通所介護が2大分野である。2007年度の居宅サービス事業所数は、訪問介護が21,069であり、通所介護が20,997となっている。同年の介護保険給費総額6兆1314億円のうち、居宅サービスは2兆2517億円であり、このなかで訪問介護は5,916億円、通所介護は7,594億円となっている(厚生労働省 2008b)。

本論では、このように介護保険制度の中で、民間事業者に解放されている居宅サービスにおいて中核的な位置を占める訪問介護市場を分析対象とする。

3.2 訪問介護市場の変化：2000年－2006年

訪問介護事業所も、2000年から2006年の間に倍増し、2000年には9,883事業所であっ

たが、2006年には20,948事業所になっている。

2006年の経営主体別の市場シェアを見ると、営利法人(54%)、社会福祉法人(17%)、社会福祉協議会(9%)の三者が7割を占める一方、NPO法人のシェアは6%にすぎない。(表1)

しかし2001年と2006年のシェアを比較すると、営利法人は20%ポイント、NPO法人は3%ポイント増加している。一方、社会福祉法人は6%ポイント、社会福祉協議会は10%ポイント、医療法人は4%ポイント減少している。また5年間の業所数の増加倍率でみると、最も倍率が高いのがNPO法人の3.3倍である。次いで営利法人の2.9倍である。一方、社会福祉法人、医療法人、社団・財団法人、協同組合の増加倍率は1.2から1.3倍である。

このように現在の介護保険市場は、長年政府と二人三脚で歩んできた社会福祉法人や社会福祉協議会などの既存事業者と、資本の獲得が容易で経営戦略に長けた営利法人が席卷しているが、その中で、市民の主体的な活動を起点にするNPO法人も、経営基盤の脆弱さというハンディを背負いながら、この数年間にゼロから数%に市場シェアを拡大し、事業所数を3倍以上に増加させている。

表1 訪問介護事業所数とシェア(2001年・2006年)

年	総数	社会福祉法人(社協以外)	社会福祉協議会	医療法人	社団・財団法人	特定非営利活動法人	協同組合	営利法人	地方公共団体	その他
2001	11,644	2,661	2,233	1,245	236	362	584	3,959	228	136
	(100%)	(23%)	(19%)	(11%)	(2%)	(3%)	(5%)	(34%)	(2%)	(1%)
2006	20,948	3,531	1,961	1,561	285	1,190	755	11,374	132	159
	(100%)	(17%)	(9%)	(7%)	(1%)	(6%)	(4%)	(54%)	(1%)	(1%)
倍率 (2006年/2001年)	1.8	1.3	0.9	1.3	1.2	3.3	1.3	2.9	0.6	1.2

(出所)厚生労働省「介護サービス・事業所調査」から作成

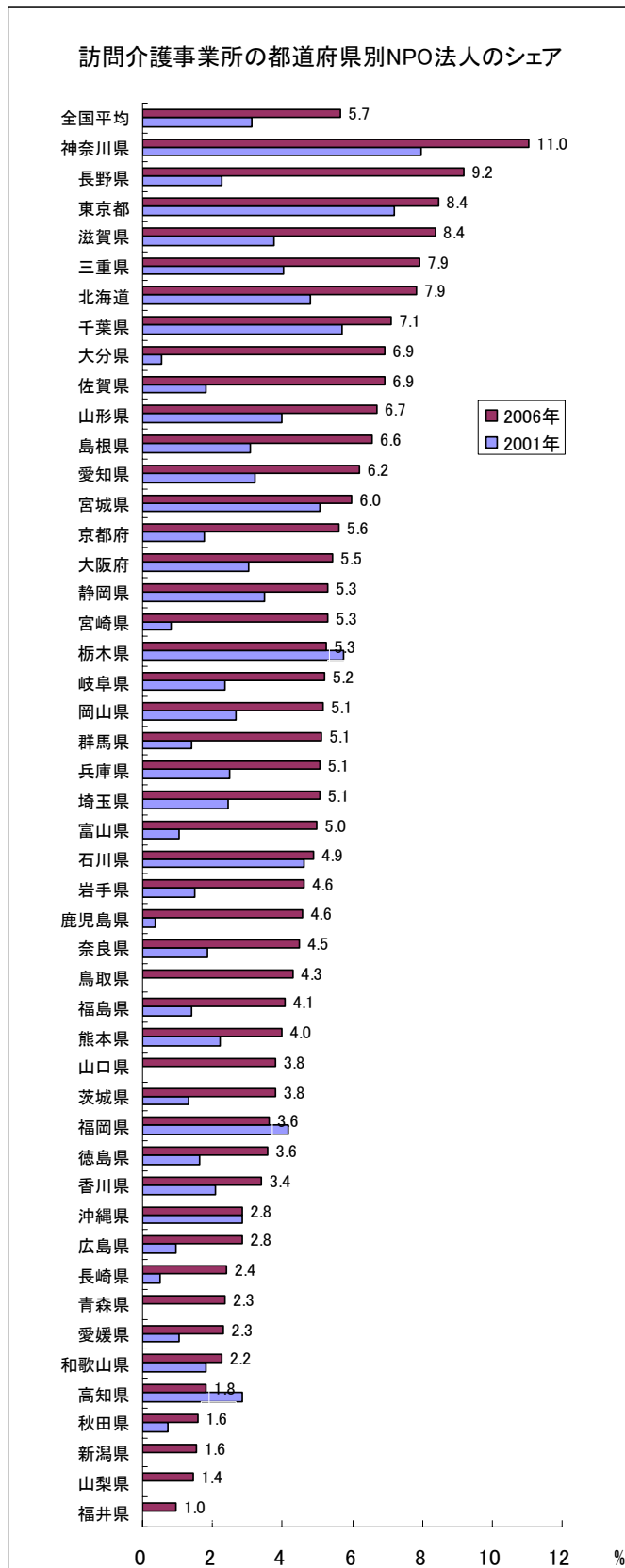
3.3 非営利組織のシェアの地域差

次に、訪問介護事業におけるNPO法人の都道府県別シェアを見ていきたい。(図1)のとおり、地域によってかなり差がある。2006年度の上位5位は、神奈川県11.0%、長野県9.2%、東京都8.4%、滋賀県8.4%、三重県7.9%である。下位5位は、福井県1.0%、山梨県1.4%、新潟県1.6%、高知県1.8%である。第1位の神奈川県は、全国平均(5.7%)の2倍近い。シェアが全国平均を上回る都道府県には、大都市圏と地方圏の都道府県が混在し、シェアが下位の府県には人口規模の小さな都道府県が多いが、全国平均を下回る府県には、大阪府、兵庫県、埼玉県なども含まれ、明確な地域の特性は観察できない。

2001年度から2006年度の間NPO法人のシェアの変化を見ると、2006年度で上位にある長野県、大分県、佐賀県では5%ポイント以上の大幅な増加である一方、栃木県、福岡県、沖縄県、高知県などはシェアが低下している。NPO法人シェアの変化も地域差が大きい。

つまりNPO法人のシェアは全国的に増加しているが、地域ごとでかなり差があり、大都市圏でシェアが大きくなるかなりゆるやかな傾向はあるが、明確な地域特性は見出せない。

図1 訪問介護事業所の都道府県別NPO法人のシェア



(出所)厚生労働省
「介護サービス・事業所
調査」から作成

4 計量分析

4.1 分析の枠組み

以上のような考察を踏まえて、以下では、非営利組織であるNPO法人と協同組合、社会福祉法人、社会福祉協議会と、営利組織である営利法人の市場シェアが、どのような地域特性によって規定されるのかということ、計量的に分析していくこととしたい。

非営利組織の市場シェアに関する先行研究としては、例えば Hansmann(1987)が、病院、老人ホーム、初等中等教育、職業訓練についての州別クロスセクション分析から、政府の非営利組織への非課税措置（不動産税、売上税、所得税）の存在が、非営利組織の市場シェアを拡大させている結果を導いている。同様に Gulley and Santerre(1993)は、医療機関を対象に分析し、非営利組織への非課税措置が、非営利組織の市場シェアを拡大していることを実証し、また公的保健医療制度であるメディケアの加入率が高い地域では、非営利組織の市場シェアが高く、政府の市場シェアが小さいことを示している。また Schiff and Weisbrod (1993)は、州政府の福祉サービスの外部から購入額が増えることが、州内の非営利組織の数を増やすことを実証している。このよういくつかの先行研究では、税制優遇や保健医療制度の存在、また政府の補助や外部からのサービス購入の増加などの政策が、非営利セクターを拡大する可能性を示唆している。

一方、日本の混合市場のシェアに関する経済分析の集積は、まだ十分には進んでいない¹。

本論は、これらの先行研究を参考にしつつ、日本の訪問介護市場が形成されてきた経緯や市場の特性を考慮して、政策環境に加えて、市場条件、福祉的環境、サービス環境、非営利活動が、非営利組織の市場シェアに与える影響を分析していく。

また前述のとおり、営利組織と非営利組織という二つの区分による分析ではなく、非営利組織については、NPO法人、協同組合、社会福祉協議会、社会福祉法人の4種類について個別に分析し、また営利法人についての分析も行ない、これらを総合的に考察する。

4.2 分析方法

4.2.1 被説明変数：市場シェア

本報告で訪問介護事業の市場シェアとして用いるのは、厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』から得られる2001年から2005年まで訪問介護事業者のデータである。ここにある都道府県別のNPO法人(特定非営利活動法人)、協同組合、社会福祉協議会、社会福祉法人(社会福祉協議会以外)、営利法人、の訪問介護事業所数を、各々の市場シェアとする²。

この各々の市場シェアを被説明変数として、以下の要因に関連する都道府県別のパネル

¹周・鈴木(2004)は、市場の集中度が高いほどサービスの質が高まることを実証しているが、組織の形態別の分析ではない。

²より正確な市場シェアの分析のためには、事業所数ではなく供給量ベースのデータを用いることが望ましいが、こうしたデータの入手が不可能であることから、事業所数を用いる。なお、厚生労働省(2008)「平成20年介護事業経営実態調査結果の概要」によれば、経営主体別の訪問介護事業所の規模の相違は、そう大きくない。

データを用いた分析を行なう。パネル分析とは経済主体間の異質性をコントロールすることが出来る統計分析の手法である³。

4.2.2 説明変数：市場シェアの規定要因

訪問介護市場の分析の枠組みは、以下のとおりで、①市場条件、②福祉的環境、③サービス環境、④政策環境、⑤非営利活動という5つの要因について回帰し、各々の市場シェアに関する要因分析を行う。

①の市場条件は、市場の規模や競争条件に関するもので、後期高齢者割合（75歳以上人口割合）、県民所得（1人あたり）、訪問介護利用率（65歳以上人口に占める訪問介護利用者数）、訪問介護事業所の密度（65歳以上人口1万人あたり事業所数）、訪問介護事業所規模（1事業所あたり利用延べ人数）、重介護割合（要介護度3から5の利用者の割合）を用いる。後期高齢者割合および訪問介護利用率は、市場の潜在力を示すと考える。県民所得は、介護保険は1割の自己負担を伴う給付であるため、所得の増加は介護保険収入を拡大する可能性を示すと考える⁴。訪問介護事業所の密度は、競争の厳しさを示すと同時に、採算の見込める地域の潜在力を示すと考える。重介護割合は、単価の高い介護料が介護保険収入を拡大すると考える。訪問介護事業所規模には、規模の利益があると考えられる。

②の福祉的環境は、地域の福祉マインドに関するもので、事業所が低所得者に対する介護保険料の減免を実施する介護保険料減免実施率を用いる。社会的弱者に対する配慮を行なう事業者の割合が高い地域は、福祉マインドの高い地域であると考えられる。

③のサービス環境は、介護保険事業の内容に関するもので、苦情対策実施率⁵と、訪問介護職員に占める介護福祉士と1級ヘルパーの割合を用いる。いずれも地域の訪問介護事業のサービスの質のレベルが、相対的に高いか低いかを示すものと考えられる。

④の政策環境は、地方自治体の老人福祉政策や非営利活動促進のための政策への取り組みに関するもので、都道府県・市町村の老人福祉費（65歳以上人口1人あたり）、介護事業所取消率（訪問介護事業所数に占める取消し事業所数⁶）、都道府県による協働事業を推進するための条例または指針などの策定状況を示す協働条例指針政策ダミー、NPO法人取消率（NPO法人認証数に占める取消し数）を用いる。地方自治体の老人福祉費は、社会福祉に対する積極性を示すと考える。また、訪問介護事業所の取消率、NPO法人の取消率は、監視の強さを示すと考える。行政と民間の協働を推進するための条例および指針などの策定状況は、地方自治体の住民主体の市民活動に対する支援の積極性を示すと考える。

⑤の非営利活動の要因は、地域の人々によるボランティア活動や寄付に関するもので、

³ パネル分析のメリットとしては、(1)経済主体間の異質性をコントロールすることができる、(2)サンプル数が増えて自由度が増し、多重共線関係が起こりにくいなどが挙げられている。(松浦・マッケンジー(2001)(2005))。パネル分析の手法も同書を参考にした。

⁴ 在宅介護サービスは奢侈財であるとする研究もある(大日 2002)。

⁵ 訪問介護事業所のデータが入手できないため、通所介護事業所のデータを利用している。

⁶ 取消し事業所数は、全介護事業所の数である。

ボランティア行動者率（10歳以上人口あたり）、民生委員の活動指標⁷、老人クラブ組織率（65歳以上人口に占める老人クラブ会員数）、共同募金額（1人あたり）およびNPO法人数（人口10万人あたり）である。各々が民間の非営利活動の活発さを示すと考えるが、民生委員は行政委嘱型のボランティアであり、老人クラブは高齢者の親睦団体の要素が強く、また行政との関係が深いボランティアであるという性質がある。これに対して、ボランティア行動者率や、NPO法人数は、住民の主体性がより強い非営利活動と分類される。

説明変数として利用するデータの詳細は、（表2）のとおりである。

4.2.3 予測

予測される結果の概略は、以下のとおりである。

①の市場条件について、後期高齢人口割合、訪問介護利用率、県民所得、訪問介護事業所の密度が高く、また事業所の規模が大きいという面で、市場の潜在力が高い地域は、一般的に営利法人がより多く進出することが予測される。

Weisbrod（1977）の公共財論によると、非営利組織は、中位のサービス・レベルの選好者に合わせて画一的なサービスを提供する政府と異なり、きめ細かに多様なニーズに対応する存在であり、またJames（1987）によると、非営利組織は、超過需要や、人々の社会ニーズが多様な場合に存在する。ただこれらの理論は、政府と非営利組織という二者の役割を説明しており、日本の介護保険市場に当てはめると、長年、政府の代理人として活動してきた既存事業者は、政府に近い行動を取る可能性が高く、一方、新規事業者は全般的に、多様性や超過需要に対応する可能性が高いと考えられる。また市場の潜在力が高い地域には、新規事業者のなかでも利益重視の営利組織が、より積極的に参入すると予測される。

一方、非営利組織には、本来的に利益よりも地域に必要なニーズを満たすことを重視するという面がある。ことに制度内の非営利組織は、政府の意向を反映して、サービスを普遍的に提供する必要性があるため、こうした傾向が強いと考えられる。

②の福祉的環境については、非営利組織は全般に、介護保険料減免実施率の高い地域に、多く進出すると考える。非営利組織の本来の使命に関係が深い福祉マインドの高い地域では、非営利組織の方が受け入れられ易く、営利組織は福祉マインドの高い地域への進出が消極的になると予測されるためである。

③のサービス環境については、苦情対策実施率や、介護福祉士・1級ヘルパー割合が高い地域に、非営利組織がより多く進出すると考える。「契約の失敗論」が当てはまるのなら、非営利組織は営利組織よりサービス水準が高い地域に積極的に進出できると考えるためである。

④の政策環境については、老人福祉費の増加や、協働条例指針は、制度外の非営利組織であるNPO法人や協同組合の進出を促すと予測する。介護事業所取消率が高い地域では、公

⁷ 民生委員数は法律により定数が決められていることから、人口あたりの相談・指導件数を民生委員活動指標とした。

的福祉制度の規準遵守に習熟していない、新規事業者の進出が抑制されると考える。また、NPO法人取消率は、NPO法人の進出をためらわせる要因となり、新規事業者はNPO法人より営利法人の形態を選択すると考えて、営利法人の進出を促すと予測する。

⑤の非営利活動については、住民主体の市民活動であるボランティア行動者率とNPO法人数うは、制度外の非営利組織であるNPO法人や協同組合の進出を促し、政府と関係が深い民生委員、老人クラブは、制度内の非営利組織である社会福祉法人や社会福祉協議会の進出を促すと予測する。共同募金は非営利組織全般にプラスの影響があると予測する。

4.3 推計結果

上記の枠組みにより、地域効果を考慮したパネル分析を行った結果は（表3）のとおりである。まず全ての推計について固定効果が存在することを確認し、次に固定効果とランダム効果について、Hausman検定を行い、その結果をもとに、NPO法人、協同組合、社会福祉法人についてはランダム効果による結果を、社会福祉法人と営利法人については固定効果による結果を示している。

【NPO 法人】

NPO 法人の市場シェアを規定する要因について見ると、①市場条件では、訪問介護事業所規模のみが、負で有意になっている。②福祉的環境の介護保険料減免実施率は、有意ではない。③サービス環境では、介護福祉士・1級ヘルパー割合が負で有意になっている。④政策環境では、協働条例指針政策ダミーが正で有意になっている。⑤非営利活動では、ボランティア行動者率と NPO 法人数が、正で有意になっているが、反対に民生委員活動指標と老人クラブ組織率は、負で有意になっている。

ここから言えることは、NPO 法人は、事業規模が小さい地域でシェアが大きく、対象人口や利用率、所得、事業所の密度、重介護の割合の面で、訪問介護市場の潜在力がある地域に進出している訳ではないということである。つまり、NPO 法人は超過需要を満たすよりは、市場の潜在力の小さな地域に進出するタイプの非営利組織だということである。

次に、非営利組織の本来の使命に関係が深いと考えられる福祉マインドの強い地域で、NPO 法人のシェアが高いとは言えない。また、非営利組織はサービス環境の水準が高い地域に進出するという予測と反対に、NPO 法人は訪問介護のマンパワーの質が高い地域でシェアが小さい。訪問介護市場においては、非営利組織と営利組織の間にサービスの質の差はない、前述の実証研究結果と同調する傾向である。

政策環境では、予測どおり、住民主体の市民活動を支援するための協働条例や指針の存在が、1%水準が正で有意になっている。地方自治体の市民活動に対する取り組みの積極性が、NPO法人の市場シェアの拡大に貢献していることは、非常に注目される。一方、老人福祉費、NPO法人取消率、また介護事業所取消率という政策面の影響は見られない。

非営利活動では、予測どおり、住民主体の市民活動であるボランティア行動者率とNPO法

人が活発な地域では、NPO法人のシェアが大きい。また、行政と関係が深い行政委嘱型ボランティアである民生委員活動と、老人クラブの活発な地域では、NPO法人の市場シェアが小さいという予測どおりの結果が見られた。ただ、共同募金額の影響は見られなかった。

【協同組合】

協同組合は、①市場条件では、有意な変数はない。②福祉的環境の介護保険料減免実施率は、負で有意になっている。③サービス環境では、苦情対策実施率が正で有意になっている。④政策環境の影響は見られない。⑤非営利活動では、ボランティア行動者率と老人クラブ組織率が正で有意になっている。

①市場条件では、対象人口、利用率、所得、事業所の密度および規模、重介護度の全ての影響が見られず、協同組合のシェアと市場の潜在力は特に関係がないようである。②福祉的環境では、福祉マインドの強い地域で、協同組合のシェアが小さいのは、予測と反対である。③サービス環境では、苦情対策の整備が進んだ地域で、協同組合のシェアが高いというのは予測どおりで、サービス水準の高い地域に進出している非営利組織だということになる。⑤非営利活動では、住民主体の市民活動であるボランティアと、行政と関係が深い老人クラブの活発な地域で、協同組合のシェアが大きいという結果になっている。

NPO法人の結果と比較すると、市場条件では、NPO法人は事業規模の小さい地域でシェアが大きかったが、協同組合にはそうした影響は全くない。また福祉マインドと、NPO法人シェアの関係は見られないが、協同組合は福祉マインドが強い地域で少ない傾向がある。これは、協同組合が元々の成り立ちが相互扶助であることに由来するのかもしれない。サービス環境では、NPO法人はサービス水準の高い地域でシェアが小さく、協同組合はサービス水準の高い地域でシェアが大きいという逆の傾向を示している。またNPO法人では、住民主体の市民活動が市場シェアの拡大に貢献し、行政系のボランティア活動が縮小に寄与していたが、協同組合は、どちらの活動からも市場シェア拡大の影響を受けている。協同組合には、住民主体の市民活動と、行政と連動した地域活動という二つの性質が共存していることを示しているようである。

【社会福祉協議会】

社会福祉協議会は、①市場条件では、後期高齢人口割合が負で有意になっている。②福祉的環境、③サービス環境、④政策環境からの影響は見られない。⑤非営利活動では、ボランティア行動者率が、正で有意になっている。

①市場条件では、対象人口の少ない地域でシェアが大きいことは、社会福祉協議会が政府に近い行動を取るという予測に沿うものである。その意味で、②福祉的環境で、福祉マインドの強さが社会福祉協議会のシェアに影響がないというのは、やや意外である。③サービス環境および④政策環境の影響がないことは、社会福祉協議会の訪問介護サービスは基本型となっていて、非営利組織としての特徴があまりないということを示しているのか

もしれない。⑤非営利活動で、住民主体の市民活動であるボランティアが活発な地域では、社会福祉協議会のシェアが大きく、民生委員や老人クラブという行政と関係が深いボランティア活動の影響が見られないのは、予測とは異なる結果である。

NPO法人の結果と比較すると、市場条件では、NPO法人も社会福祉協議会も市場の潜在力の小さい地域に進出していると言う点では共通している。また、両者ともに、住民主体の市民活動であるボランティアが活発な地域でシェアが大きいということは、半官半民の社会福祉協議会の民間に近い性質の部分を示しているのかもしれない。

【社会福祉法人】

社会福祉法人は、①市場条件では、訪問介護事業所の密度が負で有意になっている。また重介護度割合が負で有意になっている。②福祉的環境の介護保険料減免実施率は、正で有意になっている。③サービス環境と④政策環境の影響は見られない。⑤非営利活動では、民生委員活動指標が、正で有意になっている。

①市場条件では、訪問介護事業所の密度が小さく、重介護度割合が低い、市場の潜在力が小さい地域でシェアが多いことは、社会福祉法人が政府に近い行動を取るという予測に沿うものである。②福祉的環境で、福祉マインドの強い地域で、社会福祉法人のシェアが大きいのも、予測どおりである。⑤非営利活動で、民生委員の活発な地域では、社会福祉法人のシェアが大きいというのも予測どおりである。

NPO法人の結果と比較すると、市場条件では、NPO法人も社会福祉法人も、市場の潜在力の小さい地域に進出していると言う点で共通している。また、NPO法人は住民主体の市民活動であるボランティアが活発な地域でシェアが大きく、社会福祉法人は行政と関係が深いボランティア活動の活発な地域でシェアが大きいという、性質の相違が見られる。

【営利法人】

営利法人は、①市場条件では、後期高齢人口割合と訪問介護事業所の密度が、正で有意になっている。②福祉的環境の影響は見られない。③サービス環境の影響も見られない。④政策環境では、NPO法人取消率が正で有意になっている。⑤非営利活動では老人クラブ組織率とNPO法人数が、負で有意になっている。

①市場条件では、対象人口や訪問介護事業所の密度の面で市場の潜在力が大きく、超過需要が存在する地域で、営利法人のシェアが大きいことは予測どおりである。②福祉的環境では、介護保険料減免実施率の影響は有意ではないが、符号は負になっている。④政策環境で、NPO法人取消率が高い地域では営利法人のシェアが大きいという結果は、予測どおりである。⑤非営利活動では、老人クラブやNPO法人の活発な地域では、営利法人のシェアが小さいという結果も予測に沿うものである。

NPO法人の結果と比較すると、市場条件では、NPO法人は事業規模の小さい市場の潜在力の小さい地域でシェアが大きいものに対して、営利法人は対象人口や訪問介護事業所の密度

の面で市場の潜在力が大きい地域でシェアが大きい。また営利法人の場合、訪問介護事業所規模は有意ではないが、符号は正になっている。このことから、営利組織は、収益拡大をかなり意識して、市場進出している可能性がうかがわれる。

政策要因で、NPO法人取消率が、NPO法人のシェアに与える影響は見られないが、営利法人のシェアを拡大させる可能性を示していることは、非常に興味深い結果である。また、非営利活動で、NPO法人は住民主体の市民活動であるNPO法人の活動が活発な地域でシェアが大きいのに対して、営利法人のシェアは少ないという、逆の傾向を示している。なお、行政と関係の深い地域活動である老人クラブの活動が活発な地域では、NPO法人も営利法人もともにシェアが少ないという同じ傾向を示している。

4.4 考察

以上のとおり、推計結果はおおむね予測に沿ったものとなった。ここからは様々な事柄が示唆されるが、主な点をまとめると以下ようになる。

第一点として、非営利組織のグループと営利組織は、志向がかなり異なるということである。NPO法人、協同組合、社会福祉協議会、社会福祉法人は、全般的に市場の潜在力が小さい市場に進出し、営利法人は市場の潜在力が大きな市場に進出している。介護保険市場は、政策的に作られた市場であり、介護サービスはユニバーサルに提供される必要があることを考えると、政府の関与が強い社会福祉協議会や社会福祉法人がこうした不利な市場に進出していることは当然とも言えるが、NPO法人も収益獲得を最優先にした行動を取ることがうかがわれる。福祉マインドの高い地域で社会福祉法人のシェアが大きいのも、こうした行動と同調していると考えられる。

ここから言えることは、従来の非営利組織論で言われている、非営利組織は超過需要や多様なニーズを満たす存在という説明は、準市場には必ずしも当てはまらないことである。同時に、営利法人によってクリーム・スキミングが行なわれている可能性も示唆される。

第二点としては、サービス環境の面で、非営利組織と営利組織の差を見いだすのは困難、ということである。介護職員の資格の水準が高い地域ではNPO法人のシェアが小さく、苦情処理対策の水準の高い地域では協同組合のシェアが大きいという、逆方向の結果を示しており、また他の経営主体ではこうした影響は観察されない。今回サービスの質のために採用した変数の説明力が、十分でない可能性も大きい。

第三点としては、NPO法人を中心に、政策環境が与える市場シェアに対する影響が、かなり明確に見られたということである。地方自治体が定める住民主体の市民活動を支援するための協働条例や指針の存在が、NPO法人の市場シェアの拡大に貢献していることは、非常に注目される。また、NPO法人取消率とNPO法人のシェアの関係は見られないが、営利法人のシェアを拡大させる可能性を示していることも、興味深い。先行研究と同様に、本研究でも、非営利組織、なかでも新しく登場したNPO法人の活動の拡大には、政府の政策がかなり影響するということが、明らかなようである。

第四点としては、市民の非営利活動が、非営利組織のシェアに与える影響は、活動内容と、経営主体の性格によって、異なる方向に作用する傾向があるということである。NPO法人の場合は、住民主体の市民活動であるボランティアとNPO法人が活発な地域でシェアが大きく、行政と関係が深い民生委員と老人クラブの活発な地域では、シェアが小さいという明確なコントラストが見られた。一方、社会福祉法人は、民生委員の活発な地域で、シェアが大きいという結果になった。

この関係が、協同組合と社会福祉協議会ではクロスオーバーしているが、全般的には、住民主体の色が濃い非営利活動と非営利組織と、行政と関係が深い非営利活動と非営利組織は、それぞれにゆるやかに結束しているように見える。また介護保険市場で最大のシェアを誇る営利法人のシェアは、NPO法人の活動や高齢者の地域活動が活発な地域では抑制されるという結果からは、市民活動の影響力の底力が感じられる。

5 おわりに

本論では、訪問介護市場において NPO 法人は、ごくささやかな存在であるが、この NPO 法人の市場シェアは、市場条件、福祉的環境、サービス環境、政策環境、非営利活動という地域の特性によって、かなり左右されているということを明らかにした。また、準市場における非営利組織の特性を、非営利・営利という二分法ではなく、さらに細かく分類することで、地域特性と各々の非営利組織の関係は、かなり異なることを示した。

この分析結果のなかで最も注目されるのは、NPO 法人の市場シェアの拡大のためには、政府が政策的に市民活動への取り組む姿勢を明確にすることが、非常に重要だということである。同時に、住民主体の市民活動の存在も重要だということである。今後、社会のなかに多様な非営利セクターが活躍する場を広げていくためには、官民両方の取り組みが進んでいくことが必要で、政府と非営利セクターとの間に、様々なパートナーシップが形成されていくことが、求められることが示唆される。

なお本研究は、介護保険市場で NPO 法人がシェアを伸ばしている地域の特性を検証したものであり、NPO 法人の活動の特性や強みを見ているものではない。NPO 法人のシェアの拡大が、社会厚生上、有意義であることについては、別途、異なる視点からの詳細な調査や研究が求められると考える。これまでも、NPO 法人に代表される住民主体の市民活動が、社会福祉分野において果たしてきた役割を分析する様々な研究があるが、これらの活動が準市場という新しいステージで果たしている役割については、さらなる検証が必要である。その際に重要なポイントとなるのは、住民主体の市民活動に期待される仕事を、つまり介護市場の外で果たしている役割を、総合的に検証することではないかと考える。

こうした研究の積み重ねとともに、人々の多様な社会ニーズが満たされる社会を実現するために、様々な非営利組織が成長していく環境が、一層整備されていくことが望まれる。

【本論文に関する問い合わせ先】 nkanaya@intl.hiroshima-cu.ac.jp

【参考文献】

- 安立清文(2008)『福祉NPOの社会学』東京大学出版会
- Gulley, O. David and Rexford E. Santerre, (1993) The Effect of Tax Exemption on the Market Share of Nonprofit Hospitals, *National Tax Journal* 46, pp. 477-486.
- Hansmann, Henry (1980) The role of nonprofit enterprise, *Yale Law Journal*, vol.89,no.5, pp.835-901.
- Hansmann, Henry. (1987) The Effect of Tax Exemption and Other Factors on the Market Share of Nonprofit Versus For-profit Firms, *National Tax Journal* 40, pp. 71-82.
- James, Estelle (1987) The nonprofit sector in comparative perspective, in Powell Walter W. ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, pp.397-415.
- IIHOE 人と組織と地球のための国際研究所(2007)『第3回都道府県、主要市におけるNPOとの協働環境に関する調査報告書』
- 厚生労働省(2008a)「平成18年度介護保険事業状況報告」
(<http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/06/index.html>(2008/02/26))
- 厚生労働省(2008b)「平成19年度介護給付費実態調査の概要」
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/kyufu/07/xls/hyo.xls>(2008/02/26))
- 厚生労働省(2008c)「介護保険における監査結果の現状」(全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料(平成20年2月27日))
(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/02/s0227-8.html>(2008/02/26))
- 金谷信子(2003)「訪問介護事業はイコール・フッティングか?—格差の存在とその影響—」『ノンプロフィットレビュー』vol.38,no.1,pp.67-73.
- Koning, Pierre, Noailly, Joëlle and Visser, Sabine (2007) Do Not-For-Profits Make a Difference in Social Services? A Survey Study, *De Economist*, vol. 155, no.3, pp.251-270.
- 松浦克己・マッケンジー, コリン(2001)『Eviewsによる計量経済分析』東洋経済新報社.
- 松浦克己・マッケンジー, コリン(2005)『Eviewsによる計量経済学入門』東洋経済新報社.
- 大日康史(2002)「公的介護保険による実際の介護需要の分析—世帯構造別の推定—」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』vol.38,no.1,pp.67-73.
- Schiff, Jerald and Weisbrod, Burton A. (1993) Competition between for-profit and nonprofit organizations in commercial markets, in Ben-Ner, Avner and Gui, Benedetto eds., *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, The University of Michigan Press, pp.127-148.
- 清水谷諭・野口晴子(2004)『介護・保育サービス市場の経済分析』東洋経済新報社.
- 鈴木亘(2002)「非営利訪問介護業者は有利か?」『季刊・社会保障研究』vol.38,no.1,pp.74-88.
- 周燕飛; 鈴木亘 (2004)「日本の訪問介護市場における市場集中度と効率性、質の関係」『日本経済研究』(49),pp.173~187.
- Weisbrod, Burton A. (1977) Toward a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy, in Weisbrod, Burton A. ed., *The Voluntary Nonprofit Sector*, D.C. Heath, pp.51-76.
- Weisbrod, Burton A. (1997) The future of the nonprofit sector: Its entwining with private enterprise and government, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.16,no.4, pp.541-555.
- Weisbrod, Burton A. (1998) Institutional form and organizational behavior, in Powell, Walter W. and Clemens, Elisabeth S. eds., *Private Action and the Public Good*, Yale University Press, pp.69-84.

表2 利用した変数とデータの出所

	変数	定義	出所
【被説明変数】			
市場シェア	NPO法人	NPO法人数/訪問介護事業所数	厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」
	協同組合	協同組合数/訪問介護事業所数	
	社会福祉法人	社会福祉法人数/訪問介護事業所数	
	社会福祉協議会	社会福祉協議会数/訪問介護事業所数	
	営利法人	営利法人数/訪問介護事業所数	
【説明変数】			
市場条件	後期高齢人口割合	75歳以上人口/全人口	総務庁「国勢調査」及び「推計人口」
	訪問介護利用率	訪問介護利用者数/65歳以上人口	厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」
	県民所得	1人あたり県民所得（万円）	内閣府「県民経済計算」
	訪問介護事業所の密度	65歳以上人口1万人あたり訪問介護事業所数	厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」
	訪問介護事業所規模（利用者延べ人数）	1事業所あたり延べ人数	
	重介護度割合（要介護度3～5）	要介護度3～5利用者数/訪問介護利用者数	
福祉的環境	介護保険料減免実施率	介護保険料減免制度の実施事業所数/訪問介護事業所数	
サービス環境	苦情対策実施率	苦情対策実施事業所数/事業所数（通所介護）の割合	厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」
	介護福祉士・1級ヘルパー割合	介護福祉士および1級ヘルパーの資格者数/介護職員数	
政策環境	老人福祉費（対65歳以上人口）	65歳以上人口1人あたり老人福祉費（県・市町村財政合計）（千円）	「都道府県決算状況調」「市町村別決算状況調」
	介護事業所取消率	取消し事業所数/訪問介護事業所数	厚生労働省「介護保険における監査結果の現状」
	協働条例指針政策ダミー	民間との協働のための条例、指針等の行政方針の策定状況	IIHOE「NPOとの協働環境に関する調査報告書」
	NPO法人取消率	NPO法人取消し数/同認証数	内閣府website
非営利活動	ボランティア行動者率	ボランティア行動者率/10歳以上人口	総務省「社会生活基本調査」
	民生委員活動指標	人口100人あたり民生委員相談・指導件数	厚生労働省「社会福祉行政報告例」
	老人クラブ組織率	老人クラブ会員数/65歳以上人口	
	共同募金（世帯あたり）	1人あたり共同募金額(円)	中央共同募金会「共同募金統計」
	NPO法人数（対人口10万人）	人口10万人あたりNPO法人数	内閣府website

表3 推計結果

		【被説明変数】		NPO法人		協同組合		社会福祉協議会		社会福祉法人		営利法人	
【説明変数】		Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	Prob.	Coefficient	Prob.	Coefficient	Prob.	
市場条件	後期高齢人口割合	-0.081	0.663	0.358	0.115	-4.317	0.000 ***	0.165	0.797	5.345	0.001 ***		
	訪問介護利用率	0.223	0.623	-0.010	0.985	-0.334	0.747	-0.581	0.659	1.383	0.411		
	県民所得	0.004	0.630	0.002	0.832	0.041	0.272	-0.012	0.690	-0.080	0.192		
	訪問介護事業所の密度	-0.261	0.280	-0.219	0.443	-0.130	0.810	-1.494	0.033 **	2.529	0.005 ***		
	訪問介護事業所規模（延べ利用人数）	-0.004	0.077 *	0.003	0.200	-0.004	0.476	0.002	0.743	0.002	0.865		
	重介護度割合（要介護度3～5）	-0.034	0.512	0.060	0.335	0.149	0.361	-0.464	0.007 ***	-0.017	0.949		
福祉的環境	介護保険料減免実施率	0.002	0.899	-0.052	0.014 **	0.038	0.359	0.088	0.094 *	-0.006	0.926		
サービス環境	苦情対策実施率	-0.014	0.614	0.115	0.001 ***	-0.054	0.370	-0.083	0.295	0.077	0.429		
	介護福祉士・1級ヘルパー割合	-0.059	0.097 *	0.027	0.526	0.082	0.346	-0.048	0.651	0.055	0.697		
政策環境	老人福祉費（対65歳以上人口）	-0.002	0.278	0.002	0.362	0.001	0.793	0.000	0.956	-0.005	0.567		
	介護事業所取消率	-0.092	0.123	0.041	0.556	-0.135	0.290	-0.013	0.940	0.058	0.780		
	協働条例指針政策ダミー	1.256	0.000 ***	-0.024	0.942	-0.618	0.315	-0.407	0.606	0.622	0.533		
	NPO法人取消率	0.333	0.474	-0.268	0.625	-1.585	0.116	0.154	0.906	3.185	0.053 *		
非営利活動	ボランティア行動者率	0.171	0.024 **	0.178	0.053 *	0.967	0.002 ***	-0.304	0.248	-0.443	0.355		
	民生委員活動指標	-0.188	0.067 *	-0.157	0.203	0.028	0.932	0.730	0.029 **	0.178	0.742		
	老人クラブ組織率	-0.056	0.041 **	0.061	0.068 *	-0.021	0.932	0.047	0.667	-0.683	0.086 *		
	共同募金（1人あたり）	-0.004	0.433	0.003	0.565	0.004	0.775	0.000	0.996	-0.002	0.928		
	NPO法人数（対人口10万人）	0.110	0.006 ***	-0.027	0.561	0.163	0.137	0.063	0.606	-0.359	0.045 **		
定数項	8.843	0.074	-18.665	0.002	20.301	0.376	52.112	0.002	18.924	0.611			
Adjusted R-squared	0.480		0.276		0.970		0.497		0.974				
固定効果/ランダム効果	R		R		F		R		F				

(注) ***は1%水準で有意、**は5%水準で有意、*10%水準で有意