

# 福祉行政と非営利セクターの連携・協働

畑本 裕介

## 要 旨

この論文は、福祉行政にとっての社会的資源となる非営利セクター（NPO・社会的企業）との連携・協働について理論的考察を行う論文である。まずは、第2節において、福祉行政と非営利セクターの関係性についての理論に関する一般的な議論について考察する。次に、第3節において、福祉行政と非営利セクターとの連携・協働の歴史について振り返りたい。第4節では、行政と非営利セクターの連携・協働のあり方をめぐる二つの争点を取り上げる。すなわち、①行政と非営利セクターの距離についての論争と、②非営利セクターに期待される役割についての論争である。最終節では、福祉行政と非営利セクターの連携・協働の利点と課題について考察することで締めくくりたいと思う。

**キーワード：福祉行政、非営利セクター、社会的企業、NPO、連携・協働**

## 1. はじめに：論文の目的と構成について

この論文は、福祉行政が連携・協働し、活用することのできる社会資源について理論的な考察を行う論文である<sup>1</sup>。福祉行政において社会資源という場合、自然環境や伝統、文化、地域の人々のつながり・絆の生み出す社会関係資本など様々な地域の構成要素を指すこともあるが、ここでは行政の外部で活動する様々な組織・団体に特に注目することにする。というのも、社会福祉学や行政学は、多くの場合、組織・団体間の関係性を制度論として問うてきたからである。また、福祉行政を取り巻く社会的環境が大きく変動し、新たな組織・団体が地域の福祉を担うアクターとして登場してきた事情も大きい。

そうした組織・団体の中でもここでは特に非営利セクターに注目する。もちろん行政と営利企業の連携も重要なテーマである。行政からの事業の受託や社会保険制度における福祉サービス提供の受け皿となる事業者として、営利企業

は行政の社会資源としてますます重要なものとなっている。こうした営利企業ではなく、非営利セクターに注目するのは、独特な位置づけを持つからである。それは、市民の行政活動への参加の回路を用意したり、社会的目的の実現を第一の使命とすることで、とりわけ公共性の高い活動を行うことができる組織体ということである。また、行政効率の向上を主たる関心とするNPM（新公共管理）から、それに市民の参加や政治的有効性を加味していくNPG（新公共ガバナンス）へと行政パラダイムが移行している。その際の社会全体の公共的関心に応えるといった使命を果たすことにもより適合性が高いことも理由である<sup>2</sup>。

非営利セクターについて考える場合、近年になって急速に「社会的企業」という概念が注目されるようになってきた。福祉行政の社会資源である非営利セクターの理解を深めようとするのであれば、この事業体のあり方について整理

---

(所 属)

山梨県立大学 人間福祉学部 福祉コミュニティ学科 准教授

することは避けて通ることができない。とりわけ、この論文では、社会的企業は非営利セクターの現代的な姿を代表するものと捉えている。そのため、社会的企業に注目することが、福祉行政と非営利セクターとの関係について一般的な考察になるという立場を取り、その理論的検討に特に多くの紙幅を割くことにしたい。

まずは、第2節において、福祉行政と非営利セクターの関係性についての一般的議論を振り返っておきたい。行政と非営利セクターの基本的論点を確認することで、後の議論の理解が容易となるだろう。また、社会的企業概念がなぜ必要とされるのかについても考察したい。

次に、第3節において、福祉行政の連携・協働が、これまでどのような制度のもとで、どのような対象となされてきたのか簡単に振り返っておきたい。福祉行政にとって社会的企業やその前身となるNPOは、連携・協働先として比較的新しい対象である。なぜこうした新しい対象が求められるのか、その理由が明らかになるだろう。

第4節では、行政とNPO・社会的企業の連携・協働のあり方をめぐる争点を取り上げる。それは二つあり、それぞれが論争を引き起こしている。すなわち、①行政とNPO・社会的企業との距離についての論争と、②NPO・社会的企業に期待される役割についての論争である。こうした論争を取り上げることにより、福祉行政と非営利セクターの関係性が現在どのようなようであり、今後どのように展開していくかを考察する材料とすることができるだろう。

最終節では、行政による非営利セクター、特にNPO・社会的企業と連携・協働を深めるにはどのような問題点があるかについていくつか指摘し、こうした問題点にどのように対処すべきかについて考察して締めくくりたいと思う。

## 2. 福祉行政と非営利セクターの関係性

### 2.1. 非営利セクターの存在理由

まずは、福祉行政と非営利セクターの関係性について一般的になされてきた議論をおさらい

しておきたいと思う。非営利セクターの存在理由と特性を考える際に頻繁に参照されるのは、レスター・サラモンの「第三者の政府」(third party government)論であろう。サラモンによれば、非営利セクターは市場の失敗/政府の失敗に対応するため<sup>3</sup>に必要だとされる議論が一般的であったが、こうした議論を超える論拠が必要であるという。

市場の失敗とは、集合財の供給は、対価の支払いが必然的に伴う市場での取引では難しいという状況のことである。集合財とは、「代金を支払うにせよ支払わないにせよ、万人が享受できる生産物またはサービスのことである」[Salamon 1995=2007; 45]<sup>4</sup>。国防や公衆衛生等のように利用と支払いが必ずしも対応しない財やサービスがその事例であろう。こうした財の供給のために福祉国家の政府(行政機関)が必要とされる。とはいえ、政府も失敗する。政府の失敗とは、民主主義社会においては多数者の支持のない財の供給は難しいために、「細分化された少数の需要は、当然のことながら満たされないままに終わってしまう」[Salamon 1995=2007; 46] ことである。社会には、多数者の支持が得られないどころか、関心を向けられることすらない財やサービスをニードとしている少数者が存在するのだから、こうした需要にも対応するセクターが必要となる。これが非営利セクターであるという訳である。

しかしながら、こうした主張だけでは、伝統的に続いてきた政府と非営利セクターの緊密な関係を説明できない。多数者の政治的支持を必ずしも得られる訳ではない非営利セクターの活動を政府が支持する根拠がないからである。

サラモンの研究対象であるアメリカでも、1960年代、70年代の福祉国家の拡大期には福祉サービスをはじめとした公共サービスへの要望が増したが、政府が直接サービスを提供するには柔軟性と経済性が欠けているとして警戒されていた。そのため、政府は資金の調達と政策の企画を行い、実際の公共サービスの提供は非営利セクターを中心とした非政府部門にも担

わせた。こうして、非営利セクターが政府の肥大化への警戒を緩和するという相互補完的な関係が発達していくことになる。こうした状況をサラモンは「第三者の政府」と呼んだのだった [Salamon 1995=2007; 48]。

非営利組織は、公共の目的を果たすために設立されているとの社会的認識があるために、公共的な事業である政府の事業を委託しやすく、営利企業よりも第三者の政府には適切なアクターである。日本においても、政府が福祉サービスの委託先として整備した社会福祉法人は、公共的な目的を果たすための非営利セクターとしての法人であった。さらに、アメリカにおいては、19世紀末までは非営利セクターは公共セクターの一部との認識があったことも政府の事業を委託しやすい傾向を助長したとされる。これは、公の支配に属し、公共セクターの一部であることを特に強調してきた日本における社会福祉法人の設立経緯と共通している。非営利組織の存在理由は、増大する公共サービスへのニーズを満たすために、民間事業体でありながら政府・行政機関に類する公共性をもつアクターが必要とされたことだとして、その存在理由の一部が説明できるのである。

以上は、非営利セクターの存在理由に対する一般的な説明である。さらにここでは、サラモンに依拠しつつ、非営利セクターの具体的なあり方の特性についてもまとめておきたい。サラモンによると、非営利セクターは少なくとも次の5つの特徴を持つ。すなわち、「(i) 組織の形態をとっており、(ii) 政府組織の一部を構成せず、(iii) 組織の理事に利益を分配せず、(iv) 自律的に運営されており、(v) …ある種の公共目的のために活動しているとみなされ、各種の税の一部または全部を免除されている」 [Salamon 1997=1999; 14] といった特徴である。

## 2.2. 社会的企業の台頭

サラモンの主張を敷衍すれば、行政機関以外で公共的な事業を担うことができるのは何も非営利組織だけではないことになる。公共セクター

の一部として公共の目的を果たす事業体であるとの認識が社会的に異論が少なく受け入れられるのであれば、営利組織であっても問題はなかろう。そのため、近年では、非営利組織の非営利性を緩和した形態の事業体が参入することも顕著な傾向となってきた。これは、「社会的企業」(social enterprise) と呼ばれる。

社会的企業とは、「社会的課題の解決に様々なスタイルで取り組む事業体」 [谷本 2006; 2] であり、「事業そのものが社会的課題を扱う新しいビジネススタイル」という条件を満たせばどのような形態の事業体であっても条件を満たしている<sup>5</sup>。もちろん、公共的な事業を担うための事業体は従来の非営利セクターにとどまる場合が依然として多いものの、非営利組織の運営基盤を安定化したり、営利企業の方が活動にとって有効性が高い場合が増えたためにこうした事業形態も好まれるようになった。

このように、理念上は社会的企業には様々な形態が考えられるため、この形態が採用される国々や地域によってその特性は異なっている。日本で社会的企業の特性について考える際には、アメリカ型とヨーロッパ型の二つの系統が区別されることが多いようである ([田中 2008] [藤井 2010] [秋山 2011] など)。アメリカ型とは、アメリカでのレーガン政権期のように非営利セクターへの政府補助が削減された結果、自前の財源を求めて収益性を高めた活動を増やすようになった非営利セクターの事業形態を社会的企業と呼ぶものである。すなわち、事業型 NPO の発展形と考えてよいだろう。一方、ヨーロッパ型とは、グローバリゼーションに伴う格差拡大や移民の増大のために社会的排除が社会問題となった国々で、この問題へ対処する手法として収益事業活動が活用されるようになった非営利セクターの事業形態を社会的企業と呼ぶものである。こちらでは、自前の財源を求めるといよりも、社会的排除の状況にある人々へサービスを提供したり労働者としての雇用を提供する活動を実施することがたまたま企業的な活動の形態に繋がったという経緯なので、財源は政

府補助に多くを求める場合も少なくない。

どちらも非営利セクターのうち特に収益性を高めることを重視した事業形態であることでは共通しているが、その具体的な姿は大きく異なっている。社会的企業の国際比較研究で著名なジャーナル・カーリンによる特徴づけに従うと [Kerlin 2010; 169-171]、アメリカ型は組織の「持続性」を強調した形であるし、ヨーロッパ型は「社会的な便益」を強調した形であると考えてもいだろう。同じく、カーリンの特徴づけによれば、日本の社会的企業はその両方を追い求めるものだとされており、その位置づけが国内で整備されておらず不明確な印象を与えてしまっている。日本においてはありがちなことではあるが、海外の制度や実践を国内に紹介し、そのまま自国の制度や実践として実施していくことが多い。社会的企業という概念についても、自国の歴史的経緯からの必然性によって生まれたものではなく、海外の先事例に学ぼうとしている段階ではなかろうか。

### 3. 福祉行政の民間セクターとの連携・協働の歴史

NPO や社会的企業へと近年注目が集まっているが、日本でもそれ以前から福祉行政は民間非営利セクターと連携・協働してきた。その歴史は、戦前の社会事業家への資金的助成にまで遡ることができるだろうが、戦後の福祉行政への影響を考えるなら、措置制度が確立される過程で創設された社会福祉法人制度がその嚆矢と考えてよいだろう。

福祉行政における措置制度は、占領下日本政府へGHQ（連合軍最高司令官総司令部）から1946（昭和21）年に出された指令であるSCAPIN775（連合軍最高司令官覚書）「社会救済」が出発点である。この指令には、無差別平等、最低生活保障、公私分離の「三原則」が示されていた。戦後の社会福祉運営体制は、この三原則に従った運営が求められたために、GHQとの協議の結果生まれたいわゆる六項目提案（1949（昭和24）年）を経て、原則を具体化する

社会福祉事業法が1951（昭和25）年に制定されることになった。この社会福祉事業法の第一条では、社会福祉事業の「共通的基本事項を定める」と記されており、ここに戦後救済型福祉の基礎構造となる措置制度が創設されることになった。

GHQと日本国政府の協議において、「公私分離原則」をどのような形のものにするかは大きな対立点であった。民間事業者を活用することが基本であった戦前の社会事業法の伝統を持つ日本国政府と、民主的改革を目指し福祉的救済の国家責任を明確にしたいGHQの主張が相いれなかったからである [熊沢 2007; 12]。その妥協点を見出し、社会福祉事業の公共性と社会的信用を確保するために、社会福祉法人制度が生まれた。民間事業者が公の支配に属しているとみなすことのできる要件を設定し、その要件を満たした法人を社会福祉法人に認可する制度が社会福祉事業法体制のなかに組み込まれたのである。民間でありながら公の支配に属するとみなされる社会福祉法人へは、公私分離を確保した上で措置委託費という形で公金による補助が可能であると解釈された<sup>6</sup>。この社会福祉法人は非分配制約のある非営利セクターである。

この措置委託制度は、福祉サービスの提供においては、非営利セクターである社会福祉法人を主とした民間事業者に行政が事業を委託するので、福祉行政と民間非営利セクターの連携・協働の戦後の起源であると言えるだろう。しかしながら、制度が始まった事情を見ても分かるように、本来は行政機関が直接行う事業を、厳格な行政の監督のもとに社会福祉法人が行う仕組みなので、実質的に社会福祉法人は行政の一機関に過ぎないとも言える。少なくとも、非営利セクターの理想像としてよく考えられるように、行政サービスに民間事業者特有の創造性や経営感覚を持ち込んだり、市民感覚をもって民主化を進めるために行政に参加するといった姿とは程遠いものである。

後房雄が指摘するように、日本における福祉サービスは行政だけではなく民間事業者によっ

て提供されてきた歴史は長い、「問題は、[福祉サービスをはじめとした] 公共サービス提供を委ねられてきた民間事業者（特に [社会福祉法人等の] 各種公益法人）が行政によって強くコントロールされた疑似民間事業者だったこと」[後 2009; 78]（〔 〕内の記述は著者による補足）である。社会福祉法人制度という日本独特の福祉行政と民間非営利セクターとの関係は、社会福祉サービスを安定的に供給する基盤としてのメリットを持つのは確かなことではあるが、非営利セクターの独自性がもたらしてくれるはずの便益を社会に十分に展開することに成功していない側面もある。疑似民間事業者という皮肉は、期待とともにもどかしさを示すものであろう。そのため、次なる展開として、こうした非営利セクターならではの独自性を強く持ったアクターが成長していくことが必要となるのは言うまでもない。

近年では、①行政からの福祉サービス事業委託における受託側の比較的自由度の高い制度の創設、②福祉サービスにおける疑似市場の展開、といった新しい制度の発展が、上記の状況に変化をもたらしている。

まずは、①である。2003（平成 15）年の地方自治法の一部改正により、公の施設の管理について、指定管理者制度が導入された。これは事業者を「指定」して公の施設の管理権限自体を委任するものである。私法上の契約により業務を外部委託する「業務委託」や、それまで存在した、条例に基づく契約で管理の業務を委託するものである「管理委託制度」よりは受託者の経営裁量が拡大された。指定管理者制度では、管理委託制度では受託者が地方公共団体の出資法人に限られていたものを民間事業者へと拡大したり、受託者が施設の使用許可を行うことが可能になったりするようになった [成田 2009; 18-19]。すなわち、民間の非営利セクターにも公の施設の管理が許される制度であり、行政と非営利セクターの連携・協働の制度的基盤が一層充実することになった<sup>7</sup>。福祉サービスにおいては公設保育所を指定管理者制度によって社会

福祉法人をはじめとした非営利セクターに委託するのが主流になりつつあることが代表的な事例であろう。

次の②であるが、2000（平成 12）年より始まった介護保険制度は、福祉サービスを契約制度によって行うことで、自立した立場を維持しつつ安定的に運営する基盤を非営利セクターにもたらしたと評価されている（[武智 2001; 175-176] [後 2009; 85-86] など）。介護保険サービスの指定事業者になるためには、原則として法人格が必要であるが、これには営利法人（株式会社等）、医療法人、NPO 法人等と特にその種類は問われない。1998（平成 10）年に施行された特定非営利活動促進法（NPO 法）は NPO が法人格を取得するのを容易にするための制度を用意していた。そのため、NPO が介護保険事業へ参入するための条件は整備されていたことになる。その後、介護保険制度には営利法人の参入が目立ったが、NPO 法人も主要なアクターに位置づけられるようになっていく。さらに、障害者総合支援法（障害児の場合は児童福祉法も）にもとづくサービスへの事業参入も法人格の種類は特に問われない等、NPO それに社会的企業といった非営利セクターが福祉サービスを提供する事業を開始する条件が整うようになった。

以上のような制度改正は、以前の措置制度よりも非営利セクターが独自性を持って活動する制度的環境を大きく改善したと言ってよいだろう。もちろん、生活基盤がぜい弱であったり、より重点的なサービスの提供が必要な境遇にある者への支援のために措置制度の運営が疎かにされてよいものではないとは付言しておきたい。

#### 4. 福祉行政と非営利セクターの関係の諸論点

##### ①：行政と非営利セクターの距離についての論争

上記のような制度の展開のなかで、NPO や社会的企業がその大きな位置を占めることが期待される非営利セクターは、福祉行政との関係を深めていくことになった。とはいえ、現状において、福祉行政と NPO・社会的企業の関係に対

して問題点が指摘されており、異なった見解が対立している。以降の二つの節において、特に問題となっている二つの争点について取り上げたい。それは、①福祉行政と非営利セクターの距離についての論争と、②福利行政との関係において非営利セクターに期待される役割についての論争である。

まずは、①福祉行政と非営利セクターの距離についての論争である。NPO・社会的企業といった非営利セクターが福祉行政と距離をおいて事業体の独立性・市民性を重視するか、もしくは、近づいて事業の安定性を重視するか、そのどちらの立場をとるかに関する論争である。

田中弥生は、前者の主張の代表的論者である。NPOをはじめとする非営利セクターが、指定管理者制度等の行政からの委託事業や福祉サービスの契約制度等を利用した事業の比重を増していった結果、本来の姿を見失い「行政の下請け化」へと向かうことが懸念されるとしている。この「下請け化とは、行政の仕事を続けてゆくうちに、次第に活動の大半を行政からの仕事で占めるようになり、その結果、NPOとしての自発性や自由な発想と創造力を失ってゆくこと」[田中 2008; 42] であり、非営利セクターとしての危機であるとされる。行政の下請け化は、当面は安定的な収益をもたらすために、事業のための専従職員を雇用することができるようになるが、そのために組織体制は硬直化する。また、行政の政策や方針の変更の影響を受けやすくなり、組織の維持が不確実性をきたすようにもなる。結果として、そうしたNPO等の非営利セクターは、「社会的使命よりも雇用の確保、組織の存続の目的が上位に位置する」[田中 2008; 48] ようになってしまうのである。NPO等の非営利セクターは、民間であるが収益にそれほどとられないという立場による独特のイノベーション力によって社会問題を解決するのが真髄であるが、それが枯渇するのはNPO等の非営利セクターの社会的機能を毀損することとなるだろう[田中 2008; 49]。

特定非営利活動推進法（NPO法）の第一条に

示されるように、非営利セクターの代表としてのNPOには二つの目的があるとされている。一つは、NPO活動により社会サービスを発展させていくこと（「公益の増進に寄与すること」）であり、もう一つは、NPOへの参加を通して人々が社会貢献活動に参加することを促進すること（「市民が行う自由な社会貢献活動」の「健全な発達」）である[田中 2008; 13]。行政の下請け化は、専従職員の雇用確保の事業ばかりが優先され、ボランティアの参加確保や寄付を集める活動等が後回しにされる傾向を助長して、後者の目的をNPOが果たせなくなることに繋がる。これも、NPO等の非営利セクターの社会的機能を毀損したこととなるだろう。

こうした下請け化も一つの要因として、NPOは経営の安定性が課題となる。田中の指摘では、NPOの経営安定化には次のような課題があるという。すなわち、収益事業以外では資金調達が困難、アマチュアリズムから脱するために経営に必要な知識や技量が必要、ボランティアの自己犠牲的発想からの脱却の必要、といったものである。こうした課題の解決には、企業的な発想をNPOが持つことが必要と考えられるようになった。そのため、社会的企業の名称をNPOが積極的に名乗るようになったとしている[田中 2008; 70-71]。とはいえ、安定化を求めるあまりNPOが企業のようになり、市民性創造の側面は弱体化するのでは本末転倒である。

以上のように、田中の主張は、NPOが委託事業をはじめとした行政からの資金に依存することは望ましくないとするものである。また、社会的企業のように、収益事業を重視し過ぎることも、社会貢献活動への参加を後押しして市民性を創造することを軽視することに繋がりがかねない[田中 2008; 94-98]。福祉行政の領域でNPOや社会的企業といった非営利セクターにとって大きな資金源となるのは、先に指摘したように、保育所等の指定管理者制度を利用した委託事業や、介護保険制度や障害者総合支援法の枠内でのサービス契約を利用した収益事業であろう。こうした事業の実施主体として非営利

セクターが活用されることは、非営利セクターのあり方としては批判すべきであるという立場も存在するのである。

一方で、NPO・社会的企業といった非営利セクターが福祉行政と距離を近づけて事業を安定させることを重視する、先に示した立場のうち後者の立場に立つ論者も存在する。後房雄は、田中の主張に対して、明確な反論を展開する<sup>8</sup>。後によれば、田中はサラモンが解消すべき課題として掲げたNPOの神話のうち、「ボランティアの神話」に捕らわれているという。これは、「真のNPOは主に、あるいはもっぱらボランティアと民間寄付に依拠しているべきだと信じる」[後 2009; 162] ものである。この考え方の基礎には、国家（行政）とNPOは本質的に敵対関係にあるとする「対立のパラダイム」があり、サラモンの第三者の政府論にはなじまない。このボランティアの神話は、精神論に過ぎず、NPO等の非営利セクターの現実的な経営を脅かすものではなかろうかという主張である<sup>9</sup>。

NPOが市民運動や市民活動の伝統を継承する形で生まれたこともあって、そのあるべき姿として、小さな団体による草の根主義こそ価値があるとの論調が影響力を持つ[後 2009; 5]。しかし、「現実においては、公的資金が9割を占める公的介護保険の指定事業者となることで介護系NPOが急成長し、各地のNPOセクターはその収入の大部分を公設民営のNPO支援施設等の管理運営やNPO向け委託事業に依存しているという実態がある」[後 2009; i]。NPOがセクターとして成長するためには、こうした現実を踏まえ、田中の立場からは批判される行政からの委託事業や福祉サービスの契約制度等（準市場）を利用した事業を積極的に引き受けるべきとの主張に繋がっていく。非営利セクターにとって必要なのは、「ひたすら公的資金の危険性を叫ぶような議論の戦略的硬直性」[後 2009; 169]ではなく、「NPO—行政関係にともなうリスクをマネージしながらその可能性を現実化することを目指す戦略的な議論」[後 2009; 94]である。非営利セクターは行政との関係を拒絶する

のではなく、自らの置かれた状況を前提にしつつ、したたかにその関係性を利用しなければならないとする主張であろう。

先に引用したサラモンの主張を引用し、後は非営利セクターの弱点をいくつか「NPOの失敗」として指摘している。それは、①NPOは財源が不足している（資源の不足）、②特定の集団に関心を集中させてしまう（偏向）、③巨額の寄付者の意向に決定権を握られ、被支援者の発言権を確保できずに支援が慈善的になる（父権主義）、④問題に素人的に対処する（アマチュアリズム）、である[後 2009; 8]。法令によって公正に運営され資金的な安定性を持つ行政機関にはこうした弱点はない。そのため、非営利セクターの側からしても、活動を円滑に継続するためには行政との補完関係を築いていく必要がある。行政に積極的に接近することも非営利セクターとしての一つの戦略となりうるという解釈であろう。また、行政としては、非営利セクターを補完関係にある利害が一致する相手方として積極的に連携・協働を探っていくことは正当性のあることだろう。

以上取り上げた田中と後の見解は大きく対立している。とはいえ、福祉行政の理論としては、両者の見解を参考にしつつ、そのバランスを取ることが重要であろう。サラモンの第三者の政府論を非営利セクターの理論の一つの到達点とするならば、行政と非営利セクターが緊密な関係を築くことは、両者にとって利益をもたらす現代的なガバナンスの議論であると言えるだろう。しかしながら、第三者の政府論が非営利セクターをもっぱら福祉サービス提供機能の側面から捉えているのも確かである[原田 2010; 40]。非営利セクターが、独立性・市民性を失い、単純な行政の下請けとなるならば、民主的なガバナンスという意味でも、行政の社会的機能の棄損に繋がるために警戒する必要があるだろう。

## 5. 福祉行政と非営利セクターの関係の諸論点

### ②：非営利セクターに期待される役割についての論争

次に二つ目の②福祉行政との関係において非営利セクターに期待される役割についての論争である。非営利セクターに期待される役割は、どこにその資金源を求めるかによって大きく規定されるため、財源との関連で論争されることが多い。伝統的な非営利組織が資金源の多くを行政に依存するにしても、「委託か補助か」によってその非営利組織の性質は大きく変わると言われる。先の節の田中のようにNPO等の非営利セクターの下請け化を懸念する論者は、「委託では自治体が委託者であり、NPOは下請けという構図になりやすいという立場から、…NPOの自律性や行政との対等性を尊重するならば、補助の方が望ましい」[原田2010; 57-58]との主張を展開する傾向がある。一方で、補助金は、NPO等の活動費の全額の補助ではなく、一定の自己資金で補うことが求められる現実もある。そのため、補助金は少額とならざるを得ず、かえって経営の不安定化をまねきNPO等は行政のコントロール下に置かれやすくなるとの主張もある[原田2010; 68-69]<sup>10</sup>。

とりわけ社会的企業に関しては、期待される役割とその資金源の関係性は大きい。先に取り上げたアメリカ型、ヨーロッパ型といったタイプの違いは、資金源の違いとしても区分できるだろう。また、これが行政との関係性はどうかあるべきかを問う焦点になっている。

アメリカ型の社会的企業は、事業型NPOの発展形を指すことが多い。くだんのように、レーガン政権期に小さな政府が目指され、非営利セクターは政府補助を従来のように見込むことが難しくなった。そのため、「ミッション遂行のための内部補助として資金獲得を目的に事業収益をあげるNPOの活動が顕著となりはじめた」[谷本2006; 16]。政府補助の代わりに収益事業で稼ぎ出す自己資金を充てることが見込まれたのである。カーリンも、「非営利組織は商業的収入に頼らざるを得なかった」[カーリン2008; 12]と述べている。

このように、行政運営の方針転換によって、非営利セクターは収益事業を増やすことで資金

源を多様化するように変化を迫られた。しかし、変化への対応は、非営利セクターが企業家精神を育むことへと繋がることになる。企業家精神は、特に社会的ミッションの達成をビジネスの発想で行うという新しい発想で社会問題を解決するソーシャル・イノベーションを生み出す。そのために、特にアメリカ型の社会的企業という言葉には、社会的企業家という個人のイノベーターを中心として、「変化する市場・社会に適応し、その運営においてもっとマネジメント・スキルを高め、ビジネス的な発想を取り入れていかねばならない、というメッセージ」[谷本2006; 27]が含まれることになった。

こうしたタイプの社会的企業をアメリカ型と書いたが、ヨーロッパにおいてもイギリス等での議論では、社会的企業に同様の役割を期待することが多いようである。アンソニー・ギデンズのポジティブ・ウェルフェア論は、福祉国家の役割を所得再配分だけに限定するのではなく、個々人の主体的行為(agency)を支援することを主張する[町田2000; 105-107]。これは次にあげる社会的排除問題の解決を目指すヨーロッパ型ではあるが、企業家精神を期待するアメリカ型の要素を強く持っている。

生活困窮者への行政の制度を横断した総合的な支援を行う事業者や[藤田・金子2010; 94-96]、行政の対応が遅れがちであった病児保育に対してボランティアを活用することで速やかに解決策を用意したりする事業者[駒崎2007]のように、福祉行政の制度の狭間となっていたり対応が遅れることによって生じる問題を解決するためにソーシャル・イノベーションが期待される場面は多々ある。そのため、福祉行政が社会的企業のこうした特性を見込んだ連携・協働を行政的資源と考えるのは必要な選択肢となっていくことだろう。

しかしながら、いわゆるアメリカ型の社会的企業の在り方への批判もある。収益事業を重視し過ぎる社会的企業は、営利企業と制度的同型化を引き起こす。これが過ぎると、社会的価値のあるものとはいえ、社会的企業の活動

は市場で収益の上がる社会的サービスの提供のみに限定されていく。すると、市場での購買力が弱い「多くの貧困な潜在的受益者層を排除してしまう危険性」[藤井等 2013; 27]が生まれる。また、営利活動からは直接帰結しない「NPO が本来的に有するソーシャル・キャピタルを構築し市民社会に貢献する機能が弱められてしまう危険性」[藤井等 2013; 27]もある。これらは、非営利活動の正統性の基盤を脅かしかねない事態である<sup>11</sup>。

そうであるなら、社会的企業のあり方として、貧困層やマイノリティなどの社会的排除の問題に焦点を絞る傾向が強いヨーロッパ型に一層注目する必要があるだろう。ここで、いわゆるヨーロッパ型とされる社会的企業は、NPO に共同組合を加えたサード・セクターが現代的に展開したものである<sup>12</sup>。これは、相互扶助や民主的参加を経済活動に組み入れたいわゆる連帯経済の伝統のなかで、現代のグローバリゼーションに伴う高失業状態を解消するために、労働市場活性化を担うエージェントが求められたために生み出された組織体である<sup>13</sup>。また、サード・セクターの伝統から、社会的企業の活動にはコミュニティにおける集合的利益を追求する視点が重視される。そのため、社会的企業の主要な活動領域は、アメリカ型と違って非常に狭く限定されることが多い。それは、労働統合（work integration）であり、もう一つは対人社会サービス（social and community care services）である [藤井等 2013; 35]。前者は、移民、一人親家庭の親、若者、高齢者、障害者等労働市場において不利な立場にある人々を生産活動を通じて労働市場や社会の繋がりの中かに再統合する活動である。後者は、高齢者福祉、障害者福祉、保育等の社会福祉の領域で、地域コミュニティに密着したサービス提供活動を行うものである。

こうした理由から、ヨーロッパ型の社会的企業の資金源は、事業収入に依存するのではなく、政府（行政）からの委託契約を中心に公的資金がかなり多く投入されている。社会的排除への対策のために非営利セクターが企業活動の形態

を活用しているという側面が強く、事業の収益性が先行するスタイルではない。アメリカ型の社会的企業にばかり脚光が当たると、「公的資金をあまり投入しなくても活躍してくれる安上がりな市場的なアクターとして社会的企業を重視する論理」[藤井等 2013; 8]が生まれかねず、社会的企業への公的資金提供のスキームが後退する危険性がある。ヨーロッパの国々では、アメリカよりも社会的企業に関する法的枠組みや公的資金の枠組みがかなり整備されているのが特徴である<sup>14</sup>。

いわゆる少子高齢化や社会的多様性の拡大によって、福祉行政が用意することが求められる福祉サービスの需要が増大する一方で、折からの財政難のために行政活動の効率化が求められている。こうした状況には、ソーシャル・イノベーションが求められるのは必然である。また、非営利セクターも官僚化・専門化が進み過ぎて硬直化した組織が多くなったとの指摘があるように、その限界を超える新しい組織形態を求める立場がある [大村 2011; 44-45] のも確かなことであろう。とはいえ、ソーシャル・イノベーションを生みだした後の非営利セクターの安定的な組織運営のためには、支援スキームを用意する必要もある。また、ソーシャル・イノベーション概念に過度に期待するあまり、そもそも収益を得にくい活動が存在することから目をそむけてはならないだろう。やはり、行政としては、両方の立場へのバランスが求められる。

## 6. 行政と非営利セクターとの関係の今後とその問題点

最後に、これから福祉行政が非営利セクターとの連携・協働を一層深めていかなければならない理由についていくつかの指摘をした後、両者の関係において行政活動の側から問題となる点について考察することで締めくくりとしたい。

非営利セクターの中でも、収益事業を得意とするNPOや社会的企業は、効率化されたコストで適正なサービスを提供できるために、行政が連携・協働するための重要な地域資源に成長し

ていくことだろう。また、NPO や社会的企業が成長すれば、従来のような社会福祉法人や社会福祉協議会だけでなく、民間活力の活用のために委託先を求める際の選択肢を増やすことになるため、こうした意味でも重要な地域資源となっていくだろう。

また、ニッチな分野や新規の分野において、行政機関には十分な専門性が備わっていない場合や、地域の諸資源の連携を必要とするケースへの対応において、専門機関としてNPO・社会的企業を活用する場面が多々生まれるだろう。社会福祉法人は制度設立の経緯から定型化された業務を担うことが多いために、特定領域で新たな方法論を開発していくには別の組織形態が望まれる。NPO・社会的企業の起業家精神と特定領域での活動実績が望まれるところである。

このように行政とNPO・社会的企業が連携・協働することが必要となる場面は増えて行くだろうが、行政の側からの配慮が必要となる課題も存在するので、以下にいくつか指摘したい。まず第一に、非営利セクターの下請け化が進み過ぎれば、NPO や社会的企業の活動を定型化された業務に変えてしまうために、ソーシャル・イノベーションを生み出すのが難しい組織体へと変容させる危険がある。そのため、連携・協働と下請け化の違いを常に意識しつつ関係を形成していく必要があるだろう。

第二に、秋山紗絵子が指摘するように、行政は、公共サービスの提供等において、非営利セクターの活用が行政責任の放棄に繋がらないように配慮していく必要があるだろう [秋山 2011;58]。とりわけ、福祉行政においては、NPO や社会的企業への事業の委託や福祉サービスの契約制度の整備が一般化すると、生活困窮者の支援に措置制度を活用することが及び腰になる傾向が生まれる危険性がある。これは、ナショナル・ミニマムを確保する行政責任の放棄となりかねない。

第三に、NPO や社会的企業は「細分化された少数の需要」に地域に密着して対応するものであるため、こうしたアクターが存在する地域と

そうでない地域の格差を生む可能性もある [秋山 2011;58]。こうした格差を地方を超えて国民国家全体として、どこまで許容できるかを検討する必要があるだろう。もちろん、地方分権が求められる現代では、こうした違いを地域のニーズに積極的に対応したサービス等の地域間での個性と捉える立場も存在するため、一概に問題点とも言えない場合があることも確認する必要がある。

行政とNPO・社会的企業の連携・協働は、まだ緒に就いたばかりであり、これから一層進展していくだろう。世古一穂が言うように、「行政セクターの基本原理は公平・平等であり、市民[非営利]セクターのそれは、先見性・先駆性・実践性・柔軟性・社会性・地域性である」( [] 内の記述は著者による補足) [世古 2009; 50]。それぞれのセクターの特性の違いに注目し補完関係を築くことで、効率的で有効性のあるガバナンスが可能になるであろう。そのため福祉行政には、非営利セクターの成長を支援し、地域資源として育てていく姿勢が望まれる。

## 【文献】

- 秋山紗絵子, 2011, 「日本における社会的企業論の現状と課題」『岩手大学大学院人文社会科学 研究科紀要』(第20号 2011年6月); 51-60
- 後房雄, 2009, 『NPO は公共サービスを担えるか 次の10年への課題と戦略』法律文化社
- 大村和正, 2011, 「社会的企業のガバナンス——葛藤するマルチ・ステイクホルダー・ガバナンス」『人間福祉学研究』(第4巻第1号 関西学院大学人間福祉学部紀要); 43-55
- カーリン・ジャネル, 2008, 「アメリカにおけるソーシャル・エンタープライズの動向」塚本一郎・山岸秀雄編著『ソーシャル・エンタープライズ 社会貢献をビジネスにする』丸善株式会社; 3-16
- 熊沢由美, 2007, 「第1章 社会福祉事業法の制定と社会福祉法人制度の創設」『社会福祉法人の在り方研究会報告書』大阪府社会福祉協議会; 5-15

- 駒崎弘樹, 2007, 『「社会を変える」を仕事にする社会企業家という生き方』英治出版
- 五石敬路, 2012, 「2011年度研究報告論文 韓国における社会的企業制度の系譜と展開」『都市問題』103(6); 100-119
- 斎藤慎, 2004, 『社会的企業家——社会責任ビジネスの新しい潮流——』岩波新書 900
- ジョンソン・ノーマン, 2014, 「イギリスの社会的企業」山本隆編著『社会的企業論 もうひとつの経済』法律文化社; 93-114
- 世古一穂(編著), 2009, 『参加と協働のデザイン NPO・行政・企業の役割を再考する』学芸出版社
- 田中弥生, 2008, 『NPO新時代 市民性創造のために』明石書店——, 2011, 『市民社会政策論 3・11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』明石書店
- 谷本寛治, 2006, 「ソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)の台頭」谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ 社会的企業の台頭』中央経済社; 1-45
- 武智秀之, 2001, 『福祉行政学』中央大学出版部
- 中川雄一郎, 2005, 『社会的企業とコミュニティの再生 イギリスでの試みに学ぶ』大月書店
- 中島恵理, 2005, 『英国の持続可能な地域づくり パートナーシップとローカリゼーション』学芸出版社
- 成田頼明(監修), 2009, 『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引き【改訂版】』第一法規
- 畑本裕介, 2014, 「社会福祉行政のパラダイム展開: PA、NPM、NPGの各段階」『山梨県立大学人間福祉学部紀要』(第9号); 1-12
- 原田晃樹, 2010, 「日本におけるNPOへの資金提供—自治体の委託を中心に—」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編『NPO再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房; 54-82
- 藤井敦史, 2010, 「社会的企業とは何か——二つの理論的潮流をめぐって」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編『NPO再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房; 103-23.
- 藤井敦史・原田晃樹・大高研道(編著), 2013, 『闘う社会的企業 コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房
- 藤田孝典・金子充, 2010, 『反貧困のソーシャルワーク実践 NPO「ほっとポット」の挑戦』明石書店
- 町田洋次, 2000, 『社会的企業家 「よい社会」をつくる人たち』PHP新書 134
- Kerlin, J. A., 2010, "A Comparative Analysis of the Global Emergence of Social Enterprise" *Voluntas* Vol.21; 162-179
- NAO, 2004, *An Early Progress Report on the The New Deal for Communities programme*, The Stationary Office
- OECD, 2009, *The Changing Boundaries of Social Enterprise*, OECD
- = 連合総合生活開発研究所訳『社会的企業の主流化 「新しい公共」の担い手として』明石書店、2010年
- Salamon, L., M., 1997, *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, The Nathan Cummings Foundation = 山内直人訳『NPO最前線 岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999年
- , *Partners in Public Service*, The Johns Hopkins University Press
- = 江上哲監訳『NPOと公共サービス 政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房、2007年

<sup>1</sup>この論文は、福祉行政にまつわる諸理論を扱う著者の一連の研究の展開のなかに位置づけられる。なお、本研究の成果の一部は、JSPS 科学研究費助成事業（24330172「社会貢献事業を基盤とした社会的就労による自立支援に関する研究」研究代表者下村幸仁）の助成を受けたものである。

<sup>2</sup>詳しくは、[畑本 2014] を参照のこと。

<sup>3</sup>サラモンは、さらに非営利セクターの存在理由として「契約の失敗」への対応もその論拠としてあげられることが多かったとする。契約の失敗とは、福祉サービスのように購買者と消費者が異なることが多い場合に品質の保障が難しくなることを指す。これを補うには慈善を目的とする側面の強い非営利セクターが求められるとの主張である [Salamon 1995=2007; 46-47]。

<sup>4</sup>武智によれば、集合財（公共財）とは、非排除性もしくは非競合性を持つ財である。非排除性とは、財の利用料を支払わなくとも誰でも利用できる財のことである。例えば公園の利用は、通常利用料を取らず誰にでも利用可能なので要件を備えている。非競合性とは、利用者が増えても維持コストが変わらない財である。道路は、一定限度内ならどれだけ利用されても維持費は一緒なのでこうした要件を備える。また、市場の失敗を補うためには、集合財（公共財）の供給以外に、「所得再分配」と「外部性（外部不経済）への対応」が必要となる [武智 2001; 4-8]。

<sup>5</sup>実際、社会的企業の存在が注目され一定の影響力を持つ勢力として認められることを印象付けた OECD の報告書『社会的企業の主流化』にも、この言葉には世界に共通する理解があるわけではないと指摘され、その多様性を印象付けている [OECD 2009=2010; 14-15]。

<sup>6</sup>社会福祉事業法では、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業が区別された。このうちの本来は行政が担うべき区分である第一種社会福祉事業の大きな担い手として、社会福祉法人は制度として確立した。旧社会福祉事業法第5条は、公私分離原則を定めるものであったが、その第2項には「社会福祉事業を経営する者に委託することを妨げるものではない」という記述を加え、措置における委託制度を根拠づけた。

<sup>7</sup>他にも、1999（平成11）年に制定された PFI 法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）や 2006（平成18）年に制定されたいわゆる市場化テスト法（競争の導

入による公共サービスの改革に関する法律）によって公共サービスを大幅に民間委託する法律が整備されてきたが、これらのスキームで事業を受託するには非営利セクターにはまだ十分な基盤を備える事業体は少ないであろう。

<sup>8</sup>後は、田中の著書を引用しつつ明確な批判を展開している [後 2009; 163-172]。

<sup>9</sup>田中は、こうした後の批判に対して、別の著書において反論を行っている [田中 2011; 123-127]

<sup>10</sup>さらに、NPO の支援を目的とする随意契約を活用して事業の委託に補助金のような意味合いをこめた手法に関しても、補助金的であるがゆえに低価格化を招くという指摘がある [原田 2010; 71-73]。

<sup>11</sup>藤井等は社会的企業が営利企業に接近しすぎれば、「貧困な潜在的受益者層の排除、ボランティアの減少、市場競争の激化から来るネットワークの解体などに繋がっていく危険性」 [藤井等 2013; 10] があり、非営利セクターの弱体化を招く可能性があるとは指摘している。

<sup>12</sup>共同組合と社会的企業の関連については [中川 2005] に詳しい。

<sup>13</sup>もちろん、もう一つの理由として、福祉サービス等の提供に市場原理を組み込んでいくニュー・パブリック・マネジメント (NPM) のもと、行政の経費削減や合理化を進める目的があったことも否定できない [藤井等 2013; 30-31]。NPM については [畑本 2014] を参照のこと。

<sup>14</sup>例えばイギリスは、営利企業や NPO とパートナーシップを形成するために機動的に基金を作って行政が各団体・組織に支援するための資金提供スキームを用意することに特徴がある。1994年の単一地域再生予算 (Single Regeneration Budget) は、各省庁でバラバラに実施していた地域再生予算を一つに統合しパートナーシップの財源とした。その後も、NPO とのパートナーシップを前面に打ち出した 1999年のコミュニティのためのニューディール (NDC)、より小さなコミュニティを対象にした 2001年の近隣再生基金 (Neighbourhood Regeneration Fund) などの基金が次々につくられた ([NAO 2004; 21-22] [中島 2005; 15-34] 等に詳しい)。最近でも、2010年に発足した保守・自由連立政権でもビッグ・ソサエティの理念のもと各種の資金提供を行っている [ジョンソン 2014; 99-102]。また、韓国では、

脆弱階層支援のための就労支援等を行うことを主な目的とした社会的企業育成法が2007年に制定されている [五石 2012]。そのため、韓国で社会的企業という言葉を使う場合には、特に国民基

礎生活保障法（日本の生活保護法にあたるもの）の対象となる人々を主たる対象とした就労困難層への就労支援を行う法的根拠のある事業体だけをそのように呼称するのが一般的である。

## Cooperation and collaboration of welfare administration and non-profit sector

### Abstract

This paper is to do theoretical considerations about the cooperation and collaboration with the non-profit sector that becomes the social resources for the welfare administration. In Section 2, we examine the general discussions, on the theories of the relationship of the welfare administration and non-profit sector. Next, In Section 3, I want to look back on the history of collaboration and cooperation with the welfare administration and non-profit sector. In Section 4, we discuss the two issues over the cooperation and collaboration of welfare administration and NPOs, social enterprises. These are 1) the controversy about the distances of NPOs · social enterprises and public administration, and 2) the controversy about the roles that is expected to NPOs and social enterprises. In the final section, I want to conclude by discussing the benefits and challenges of collaboration and cooperation of welfare administration and non-profit sector..

**Key words : welfare administration, non-profit sector, social enterprise, NPO (Non Profit Organization) cooperation and collaboration**