

論文

社会福祉サービスにおける多元化と 市民セクターの役割

緒方由紀

〔抄録〕

本稿は、福祉国家の正当性や効率性といった危機が指摘される中、後期近代論において選択され始めた地域を基盤とする社会福祉サービスの生産や供給の多元化の実態に照らし、新たな市民社会論のもとセクターがサービス供給体として一体どのような役割をもちえるのか、検証することを目的としている。

1998年の特定非営利活動促進法の施行から20年が経過し、この間公益法人制度改革による新たな非営利法人制度の導入や社福祉法人改革など、セクターをめぐる状況と環境はめまぐるしく変化していることから、各事業体やセクターの実態把握とともにそれらの社会的機能についての理論的整理が問われている。

従来市民セクターの機能とは、非営利性という基本原則以外に、ボランティア組織としての活動が何らかの社会的使命と結びつきその意義を見出すことができるかといった価値や規範的目的の追求と重なるものとしてとらえられてきた。セクターの果たすべき役割を明らかにすることや、時代を読み解き、めざすべき市民社会を構想することと活動は深く関係する。しかし多種多様なセクターを市場や政府とは別の独立した第三の極として一義的に位置づけることは必ずしも妥当ではない。それは社会福祉サービスの供給体としての事業所の実態をみても、行政との関係からみても明らかである。しかしそうであったとしても社会的排除や分断といった国際的にも地域の中でも深刻な問題に対し、社会的存在であるセクターの可能性をどこにみることができるのか、組織の同質化ではなく多様な組織形態が、いかなる価値や規範に基づき行動するかという制度ロジックによる枠組みに着目をした。

同時にこうした問題意識に立ち作業をすすめていくことは、ソーシャルワークを含む社会福祉方法論研究のなかに市民セクターを位置づけつつ、政策論以外の分析の枠組みを示していく上でも有効なものとなるであろう。

キーワード：市民セクター、サービスの生産と供給の多元化、制度ロジック

はじめに

1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が公布、施行されてから20年が経過し、現在NPO法人数は内閣府によると2014年以降5万を超え¹、わが国のソーシャルセクターとして社会制度の一部を担ってきたといえよう(図表1)。NPO法は、90年代改革として進んだ分権化、規制緩和への政策形成のもと、多元化の担い手として一法人の組織を整え、地域の課題解決を目指し活動が柔軟に行えるよう超党派の議員立法により成立した。20年という節目において、果たしてNPOをはじめとする市民セクターは日本に市民社会を根付かせることができたのか、その検証が行われている。その後2008年の非営利法人制度改革を経て、法人の新設は一般法人に中心がうつったとはいえ、NPO法人、一般法人に公益法人を加えるとその総数は10万を超える。

同様に福祉の分野においてもこの間進んだ生産性と供給体制の多元化のもと、公的介護保険制度や障害者自立支援法の施行後、福祉サービス提供体の多くは社会福祉法人をはじめとする非営利法人が占めており、これらもまた重要なソーシャルセクターの一部であることには違わない。

障害者福祉を例にとるならば、現行の障害者総合支援法ではそれぞれ行政圏域において相談と各種サービスが組み立てられており、その実質的な提供主体となっているのは地域の社会福祉法人他、事業所であり、手続きとしてのアセスメントとプランニングの実施、マネジメントされたサービスのパッケージ化という手法により、利用者の地域生活を支えている。もちろんそのプロセスにおいて、人が人を援助することの意義を見出すことはもちろん、何よりその人の暮らしを本人がどのように描くかというソーシャルワークの価値や理念が前提とはなる。しかし、実情は事業者任せになっていることは否めず、障害者総合支援法が平成25年に施行されて5年が経過するものの、制度内のニーズへの対応を超え、事業者が新たな社会の価値創造を指向するソーシャルワークのアクターになり得ているのかという点においては、課題を残している。

平成28年改正社会福祉法²において社会福祉法人制度改革が行われた。改正の主旨は、公益性・非営利性を確保する観点から制度を見直し、国民に対する説明責任を果たし、地域社会に貢献する法人の在り方を徹底するとされている。では、現実のサービス提供側にとって、今回の変更をどのように受け止め、地域社会への貢献とは、いかなる実感を伴うものなのであろうか。地域では社会的なつながりの喪失と社会的排除の問題は後を絶たない。しかしながらこうした社会問題が、一つの分野や一律の制度により解決されるわけでもない。ならば福祉サービスの多元的提供主体が、その一助になることを何某か描くことはできないのであろうか。

時代の要請に対し、福祉サービス事業者が法制度・理念を遵守することに加え、組織いわゆるセクターとして市民社会の基盤となる地域づくり・ガバナンスの形成に、議論を投げかけていく機能的要素を果たして持ち得ているのか、ということが本稿の中心となる問いである。ひ

とつのがかりに、社会的課題における解決の多くの手段であるサービスプロバイダーとは別のアドボカシー等の要素に注目する。日本の市民活動の特色は、アドボカシー的特性が弱いとこれまで指摘されてきたが、ソーシャルワークのプロセスにおいて、社会正義ともかわりアドボカシーの理念は重要な位置を占める。地域の時代ならびに当事者の時代において求められるアドボカシーとは何か、コミュニティの中でのセクター間の多元的役割を担うアクターの可能性とあわせて論じるものとする。

1. 市民セクターとは何か

(1) サードセクターの多義性と把握

サードセクターとは、政府など公共セクターや営利企業と並び、社会経済を構成する独立したセクターであるというおおよそ共通認識はされているが、その範囲や定義はさまざまである。アメリカではサードセクターは非営利セクターと同義語であるが、ヨーロッパではサードセクターは社会的経済と同一のとらえられかたをしており、協同組合や共済組合なども含み、利益をあげることを事業目的とせず、利益の分配に制約を設け活動する非営利組織を指す。

非営利組織に対する関心は、各国それぞれの歴史的な脈に規定されるものである。ジャック・ドゥフルニ (2007: 45) によれば、ヨーロッパでは1960年代後半のワーカーズコープや労働者自主管理企業の存在が、理論的かつ実践的な関心を引き起こし、その後サードセクターの考えが1970年代半ばに登場したこと、他方アメリカでは1976年にイエール大学「非営利組織研究プログラム」がファイラー委員会及び150名の研究者により組織され、非営利組織と非営利セクターの理論的基礎を明確にするステップとなったと説明している³。

サードセクターに対するアプローチは、既にふれたようにひとつは非営利セクターに対して、二つ目は社会的経済、三つ目はエヴァース (2004) やベストフ (2000) らにより提案された三極のアプローチである。エヴァースの考え方は、サードセクターを国家の原理、市場の原理、コミュニティの原理が重なり合う緊張の領域とするもので、複数の資源や合理性がせめぎ合う領域でもあり、3つの原理を混合としてとらえるものである。有名なベストフの福祉トライアングルでは、サードセクターを「国家」「市場」「コミュニティ (世帯・家族等)」の三極と密接な関係性を有する「媒介的セクター」として位置づけ、その機能を描こうとする。ハイブリッドな組織と理解することで、各セクター間に存在する差異よりも、セクター間の混合要素、つまり、相互に利用可能な多元性として説明が可能になる。

米澤 (2016) はサードセクターを把握する分析手法として、サードセクター組織と規範性とを軸に、サードセクター研究を3期に分類している。これまで社会政策や社会福祉に関連付けられたサードセクターの研究的関心は、サードセクターの相違的優位や他のセクターとの役割分担の在り方を論証するものであり、既述のようにサードセクターを①市場や国家にはない残

余としてみる見方（残余モデル）、②より積極的な価値を共有するものとしてみる見方（原理共有モデル）と大別して2つに分け、それぞれに影響を与えた理論やモデルをあげながら、サードセクターの存在と意義を説明している。そこでは二つのモデルが合理性や価値規範の結びつきに関して裏返しの関係にあることを指摘し、これを研究の第一ステージと位置付けている。さらにこの原理混合（市場・再分配・互酬）としてサードセクターを三極図式で検証しようと試みる研究が、米澤に倣えばサードセクターの研究の第二ステージにあたる。そして第三ステージとして、新制度派組織論における「制度ロジック・モデル」等がある（米澤 2016：28-31）。多様な組織形態（政府、企業、NPO 他）は、複数の論理を混在させながら活動すると想定される（涌田：2015）。つまりサードセクターも複数の組織形態に区分され、それら組織が従う価値や合理性を切り離して分析を可能にするというものである（米澤 2016：35-36、桑田 2015：1-24）

このように、サードセクターの多義性とは、セクターの流動化（セクターの境界の曖昧さおよびセクター内部の多様性と定義づけの困難）とも関わる事が確認できる。関連してサードセクターの新たな構成を成すのが「社会的企業（social enterprise）」である。社会的企業の登場は、ビジネスの力を用いて社会問題を解決しようとする組織であり、これまで排除されがちだった人びとに対して多様な社会参加の機会を広げることを認めつつも、他方二重の意味でサードセクターの特定を困難にさせている（米澤 2017）との見解もある。社会的企業はサードセクターの下位概念ととらえることができるが、その概念や定義は十分に定まっていない。実際日本でも「コミュニティビジネス」「ソーシャルビジネス」「社会的起業家」「ソーシャル・ベンチャー」他多くの類語がみられ、多様な利害関心のもとそれぞれの立場から多義的に使用されており、対立軸を潜在的に含んだポリティカル・ワードとなってもいる（藤井 2013：1-5）。社会的企業概念の混乱⁴は、国ごとのとらえ方や実践者や研究者の立場による違いでもある。EUにおいてはEMESグループ（l'émergence des entreprises sociales en Europe.）が社会的企業の基本要件を定めているが、利益配分の制限、所有形態などが概念の中に入り、またガバナンス構造が広く民主的なものとなっているか、マルチステークホルダーの参加が確保されているかということも重要な留意点となっている（OECD：2010 - 15）。社会的排除の問題に対し、社会的企業はサービスの提供、コミュニティ形成、アドボカシーなどのハイブリッドな構造を有していると一定の理解が進んでおり、それぞれ結びついた形で解決に向かう活動であり、社会の改革を意識するものでもある。またそうした存在は、コミュニティと市場と政府の媒介領域に位置していることへの期待もあるからだと言えよう。

ここまで、市民セクターを把握する中で一定の概念整理を行ったが、次に日本の現状を確認するために、日本のサードセクターをめぐる法制度とセクターの現状について述べる。

(2) 日本のセクターをめぐる現状

①法人制度改革と2つの非営利法人

1896年制定の民法に基づく旧公益法人制度は、2008年12月に一般法人法として抜本改正され(旧)民法による公益法人制度は終わり、「一般法人」が創設された。一般法人は、行政庁の認定機関による公益認定を受け、新・公益法人となり、税制上の優遇措置等が受けられる。新制度では、i「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」(一般法人法)、ii「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」(公益認定法)、iii「(それらの法律の)施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(整備法)、これらが公益法人制度改革関連三法であり、公益認定基準のガイドラインや申請手続きについても整備されることとなった(2006年5月成立、2008年12月施行)。

従来からある公益法人(特定民法法人)については、2013年11月末で新制度への移行期間が完了し、以後新しく設立する一般法人は、所轄庁の認証を受けることが必要な特定非営利活動法人とは異なり、公証人役場で定款の認証を受け法務局で登記すればよい。そのため設立の実態は十分な把握が進まず、また一般法人については、行政やNPOからの支援や連携の対象から取り残されることも考えられる。こうした問題意識のもと、公益法人協会と日本NPOセンターが、非営利法人格選択に関する実態調査委員会を組織し、2014年度と2016年度に調査を実施している⁵。調査からは、地方では市民団体が公益法人や一般法人になるケースはまだ少ない実態がうかがえる。そのなかで、コミュニティ財団という形が各地に生まれ始めていること、従来はNPO法人で市民ファンドを作ってきたが、公益財団法人の市民ファンドができるようになったことは新しい公益法人制度による成果であるとの見方もある。公益法人は支出計画(事業のうち50%以上の支出が公益目的事業であるかどうか)で公益性を判断する仕組みであるが、認定NPO法人は決算における収入をみる。同じ公益でも全く違う構造であることを認識する必要性や、認定NPO法人では「みなし寄付」制度が殆ど使われていないが、事業型の場合は「みなし寄付」の方が、寄付金控除より大きな役割を果たしているとの意見、一方で事業体の収益力を強化することの課題も指摘されている。

非営利法人制度改革を受け、同様の事業や活動を行う法人と認定制度が存在することについて、今後とも併存させていくべきか、将来的には統合していくべきか、議論を続けることが必要であるとしながらも、主な提言として、一つには「各法人の課題や意義を共有する機会を各地で設けること」、二つ目には「地域の間接支援組織が、NPO法人に限らず、上記の法人に対しても支援対象とする能力をつけていくこと」をあげている(非営利法人格選択に関する実態調査報告書：2017)。

確かに新しい制度が始まり、実際の活動に際し法人種別の選択、そして制度の運用ならびに組織の維持は、法人にとって容易いことではない。しかし日本の市民社会の制度設計を考える上で、それぞれ法人の選択理由と活動実態の把握を通して問題提起がなされていくことが当面

必要な作業であると思われる。現況の非営利法人が置かれている状況認識の中でこそ、市民セクターのさらなる役割を明らかにすることにつながるであろう。今後制度上の修正も含め議論を深めていくことが求められる。

②日本のサードセクターの現状

前節で国際的にもサードセクターにおける概念の捉えにくさについてふれたが、日本においてはサードセクターの把握という点においてどのような課題がみられるのであろうか。ここでは近年行われたプロジェクト調査報告⁶に依拠しながら、日本のサードセクターについて概観する。

まず前提として、サードセクター組織の範疇にNPO、社団・財団、学校法人、社会福祉法人、協同組合、労働組合などを入れている。サードセクター組織についての設立年、人的資源、財務状況などの団体基礎情報や活動実態については、これまで十分な調査が行われているわけではなく、未解明の部分が大きい。また、サードセクター組織は急速に発展し、変化を遂げている過程にあり、定期的にも実態把握を行って行く必要もある。そもそも「サードセクター」という概念自体が現時点では十分広く理解されていない状況にあって、サードセクターとは何か、はもとより、サードセクター組織に着目しその実態を分析していくことにどのような意義があるのか、またどのような分析課題が残されているのかについて、多角的にまとめられている。

そのひとつがサードセクターに対する全国調査データであり、団体設立時期とリソースの分布の観点から、現代日本のサードセクターの構成とその変容過程に関する分析がされている（山本2017）。日本のサードセクター設立時期は、i 終戦直後から高度成長期までの生産セクター関連の団体の誕生期、ii 高度成長期から低成長期までの行政の支援による団体設立期、iii 1990年代後半以降、市民組織によるNPO法人や社団法人等の制度変革の影響も受け増加する時期、と3つに分類できる。次にリソースの分布状況をみた場合、a 設立から年数が経過しリソースが乏しいとされる農林水産業団体や協同組合等、b 行政との関係のもとで資源を蓄積させてきた諸団体、そしてc1990年代以降に設立された新しい自発的な団体と、設立時期による相違も確認されうる。これら現状のサードセクターは、三重構造を成していること、今後公益法人制度改革の中で誕生した団体が活動していく過程で、行政との関係の下でリソースを蓄積させてきた多くの日本のサードセクターがどのように変化するのか、注目に値する。

そのほかにも以下の報告がなされている（日本におけるサードセクター組織の現状と課題—平成29年度第4回サードセクター調査による検討—2017）。

i 「脱主務官庁制の非営利法人」（一般法人、公益法人、NPO法人など）、「主務官庁制下の非営利法人」（社会福祉法人、学校法人、職業訓練法人など）、「各種協同組合」（消費生活協同組合、農協、共済など）の間で、組織力や活動実態などさまざまな面での差異があること

ii サードセクター組織における役員の女性比率の平均値は19.5%であり、サードセクターの

指導層においてジェンダー・バイアスの傾向があること

iii 営利企業の経営手法の導入など一部組織の非営利組織のビジネスライク化があること

iv 労働組合や「NPO」に対する「不信」がサードセクター内部でも見られること等々、調査を通してまとめている (後、坂本 2017)。

上記の結果と併せて注目されるのは、次章でもとりあげるが、社会福祉法人制度が財団法人に準ずる方向で改革されたことによるそれぞれの影響である。なお 2007 年 4 月以降、新規に設立された医療法人では、解散時の残余財産の帰属先を出資者にすることができなくなる等、非営利性や公益性の徹底、効率性、透明性の向上などの方向で医療法人制度の改革も進んでおり、主務官庁制のもとにある公益法人もそこから脱却する方向に動き始めている。後らの報告では、現在も残る「主務官庁制下の非営利法人」制度が将来的に解体され、主務官庁制から脱却した社団法人と、財団法人を共通の土台にした共通の公益認定制度が構築されることも想定できるとしている。仮に、そのような共通の制度のもとで統合されるならば、現在なお残っている「脱主務官庁制の非営利法人」と「主務官庁制下の非営利法人」の差異が、個々の組織の違いへと解消し、全体として実質的な 1 つの非営利セクターを生み出す可能性がある。ただし、その場合においても分析結果でも明らかにされたように非営利法人全体と「各種協同組合」の間の差異と分断状況はなおも残る可能性は高い (後、坂本 2017)。また、日本の協同組合についてであるが、非営利組織論中心のサードセクター研究においてしばしば無視されている状況や認知度の低さを栗本 (2016) は指摘しており、日本のサードセクターの発展のためには自立した協同組合と非営利組織との協働が不可欠であることを説いている。

③行政との関係

先述のとおり、国際的には社会的企業のようなセクターが、地域経済の活性化や、社会的関係に豊かさをもたらしてきたという評価がなされるようになってきている。このことは、アメリカのように民間 (財団) の主導によるもの、あるいはヨーロッパのような政府主導によるものにせよ、市民活動を可能とする法的、財政的な枠組みを統合的に準備することが求められていると言えよう。そうしたなか日本においては、前述のサードセクターの三重構造に見るように、あらたな社会的企業の定義は一層曖昧で、その実態がつかみにくいことが想定できる。では、セクターの実際の運営にかかる収入源に関して行政との関係からみた場合どのような課題があるのであろうか。この間の市民活動団体や NPO 法人などを中心に構成される市民セクターへの期待は、国や地方自治体の逼迫する財政状況において、行政の代替、補完的役割の域を出ていないことは従来から指摘されてきた。

後 (2012) の整理からも、日本の NPO 法人の財源内訳で代替的に見ると、介護保険事業等を中心として委託収入の割合が極めて高くなっている。これは福祉分野ではとりわけ顕著である。それぞれのセクターの財源調達というセクター側の自律的課題はもちろんであるが、一方

で地域福祉へのボランティアや住民の参加者を増やす、あるいは事業者にサービスの提供を緩和するというように、身近な地域で人材を確保すること、住民を組織化することなど行政側の意向が強く反映された中で、セクターが位置づけられてきたことにも留意すべきであろう。これは、ただセクターの数が増えることをよしとするだけでなく、社会的企業に限らないセクター独自の活動の広がりという点に注目した継続的検証が、より必要であることを言いかけている。ならば、このあと公的セクターとの事業受託を主とするセクターが、事業体として数多く生まれてきた90年代以降の時代を概観し、セクターの独自性や自主性を結果的に制限してしまう要因について検討を行う。

2. 社会福祉サービスにおけるセクター

(1) 多元的サービス供給体制の登場と公共性

福祉の混合形態としての福祉多元主義が1980年代以降注目を浴びるようになったのは福祉国家の危機⁷が背景にある。社会保障関連経費の肥大化は社会サービスの支出を膨張させると同時に、国民の多様なニーズを取り込まざるを得なくなり、多くの福祉国家は1980年代に入り、privatizationと呼ばれる社会サービス供給体制を再編させた。こうして福祉の多元主義が登場することになる。

時を同じくして1973年オイル・ショック以後、財政危機を回避すべき方策の検討のため、第二次臨時行政調査会が設置され、1981年から1983年にかけて5次にわたり答申が出された。その中では「増税なき財政再建」が唱えられ、目標として「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」が打ち出され、具体的に公的部門の縮小（民間活力の導入、規制緩和）や行政の総合調整機能・企画調整機能の強化を目的とする機構および作用の行政改革案⁸が示されている。しかし、神野（2018：24－26）によれば、この答申の「我が国の特性に根差した福祉社会」とは、日本的集団主義と個人主義との新しい模索として「日本型福祉社会論」を唱えるものであり、家庭や近隣、職場における連帯と相互扶助が十分行われるよう条件整備を本来訴えるものであるべきであるが、歴史的条件の変化を無視するものであった⁹。

その後、第三次行革審の最終答申では「官主導から民自律への転換」とともに「地方分権の推進」の提言がなされ、以後行政改革において規制緩和とともに重要な柱となり、1995年地方分権推進法の制定ならびに地方分権推進委員会の設置へと進む。この推進委員会による中間報告とあわせて第5次までの勧告、最終報告の公表を受け、地方分権推進計画が策定され、機関委任事務の廃止や国の関与に関するルールなどを内容とする地方分権一括法が1999年に制定された（第一次地方分権改革）。これらが地方分権の流れの概略である。もう一方1996年設置の行政改革会議の中で、アウトソーシングすなわち行政機能の減量化・効率化について新たな省庁のありかたとともに検討され、1998年に中央省庁改革基本法制定、2001年各省庁設置法

や内閣府設置法の成立、また、1999年行政の効率化と公務員総数の削減をねらいとする独立行政法人通則法の制定により2001年57法人が設立された。

こうした一連の行政改革の流れは、当然のことながら社会福祉の制度運営においても大きな変更をもたらすものであった。1980年代後半以降の福祉改革は、高齢化社会に対処するための改革であり、1990年の老人福祉法関係法規の改正および関連福祉八法など諸制度の改正へと進んでいく。これまで福祉供給システムの担い手の中心であった国・地方公共団体・社会福祉法人に加わったのが、住民参加型組織や当事者組織等、民間組織であった。それ以前にもこれら組織は存在したが、市場原理システムの参入を認めることや地方分権という形で地方自治体の関与を強めること等々、措置権者である国家の役割を大きく変更することで、社会福祉法人や民間の非営利組織、そこでは住民参加型組織もまたあらたな在宅福祉の福祉供給システムの担い手として、とりわけ地方自治体の委託事業の受託者として期待されることとなった。一連の社会福祉基礎構造改革では、社会福祉法をはじめ2000年に公的介護保険法、2006年障害者自立支援法が成立、施行されていく。周知のとおり改革の柱のひとつが、サービス提供に際し契約制度の導入をした点である。これは、多様な供給主体によるサービス提供を可能にし、「社会福祉事業の充実・活性化」をめざすとしている¹⁰。社会福祉事業法においては民間による第一種社会福祉事業は社会福祉法人に限定しており、入所施設を中心とした事業は、安定的な経営が求められることから厳格な規制の下で運営可能な団体として、後にもふれるように社会福祉法人が相応しいとされていた。しかし、規制緩和により多元化を認めるうえでは、社会福祉法人に対する規制及び助成の在り方をめぐって、公益法人、住民参加型民間団体、民間企業等他の事業主体との適切な競争が行われる条件の整備という点においても配慮が当然必要となる。当時改革の議論において、社会福祉法人と他の事業体との条件整備の課題はすでに挙げられていた。にもかかわらず、その後の議論や実質的な対応は十分なものではなかった。そのひとつは、社会福祉法人の公益性の問題と社会福祉法人以外のそれとの違いである。もうひとつの課題は、公的セクターの公共的役割の曖昧さがあげられる。それは分権化と多元化により、福祉サービスの提供の主たる担い手として、各セクターに公共的役割が移行したかのようにうつっていることにもつながる。その後社会福祉法人と行政との関係は、事業委託に加え、自治体による法人監査、セクター内の理事会・評議会機能のチェックが主になっていることから役割遂行の縮小化がみてとれる。

これら実際の状況を示しているのが、社会福祉法人とその他のセクターとの複雑な関係性である。そもそも社会福祉法人は、社会福祉事業を行うことを目的とし（公益性）、法人設立時の寄附者の持分は認められず、残余財産は社会福祉法人その他社会福祉事業を行う者又は国庫に帰属し（非営利性）、所轄庁による設立認可により設立されるという、旧民法第34条に基づく公益法人としての性格を有している。ならばここまでみてきたように一連の法人改革に続き、社会福祉法人に対する制度改革は、法人間の分断を一層顕著なものにしてしまうのか、あるいは

は逆の効果をもたらすことになるのであろうか。次節では今回の社会福祉法人に求められる機能強化の側面とその影響について検討を行う。

(2) 社会福祉法人制度改革と福祉サービス事業体

2011年社会福祉法人の内部留保に関する指摘を受けて以来、社会福祉法人に注目が集まることとなった。その後内閣府の規制改革会議の中で、補助金や税制優遇を受けていながら財務諸表の公表がなされていないことへの問題提起、2013年以降は「介護・保育事業等における経営管理の強化とイコールフットリング」が重点課題としてとりあげられ、「社会福祉法人の財務諸表の開示や経営管理体制の強化」「特別養護老人ホームの参入規制の見直し」「株式会社やNPOが同種の事業を展開する場合の財政措置の見直し」等々これらについて議論が行われてきた。こうした社会福祉法人のありかたに対する厳しい意見が相次ぎ、先の法人制度改革に続き、社会福祉法人制度改革として社会福祉法の改正がなされた。その趣旨は、「公益性・非営利性を確保する観点から制度を見直し、国民に対する説明責任を果たし、地域社会に貢献する法人の在り方を徹底すること」¹¹であり、i 経営組織のガバナンスの強化、ii 事業運営の透明性の向上、iii 財務規律の強化、iv 地域における公益的な取組を実施する責務、v 行政の関与の在り方、等々について見直しがなされた。2017年の改正施行から1年が経過したが、法人内部の強化を求める上記i～iiiでは、定款変更、経営組織、評議会の見直し等変更を迫るものであった。法人が負担となっているのは、iv「地域の中の公益的活動の責務」（第24条）であり、法人としての姿勢を外部に公開していくことが問われている点であろう。この「地域における公益的活動」や「地域公益事業」が社会福祉法人の新たな「義務」として位置づけられたことによる戸惑いの中身は、地域との関係において、提供しているサービスの分野を超えて地域のニーズ・把握方法が不明であることや、実際の人材不足や情報不足などが課題として挙げられている¹²。そうした中2018年1月に「社会福祉法人による『地域における公益的な取組』の推進について」通知が出された¹³。

こうして地域の法人として求められる方向性が、いわばトップダウン的に示されたわけであるが、今後の方策としてどのように進めていくことが可能なのであろうか。今回改正の公益的な取組の責務という点においては、法人の規模を問わず社会福祉法人の存在意義をいかなる活動を通して証明するのかと言えるであろう。すなわち、社会福祉法人の地域貢献活動のための経営戦略が求められているとも言うことができ、法人単独で取り組む問題ではない。社会福祉法人の経営環境や評議会、理事会や地域貢献活動の意義について、組織内だけでなく地域に対して、他の法人とともに伝えていくことと、地域からのフィードバックの仕組みについても考えていく必要がある。そのためにまず組織の内外で法人の役割を認識することが問われている。

そもそも社会福祉法人は、憲法89条「公私分離の原則」に基づき、公の支配に属する法人として創設された背景がある。従って行政からの補助金や税制優遇を受ける一方、社会的信用

の確保ため基本的に『社会福祉事業のみ』経営すべきという原則論の下、所轄庁の指導を受けてきた(社会福祉法人の在り方等に関する検討会報告書2014)。さらに同報告書(2014.4)では「歴史的諸制約から、社会福祉法人は民間事業者ではあるものの、行政サービスの受託者として公的性格の強い法人となり、市場原理で活動する一般的な民間事業者とは、異なる原理原則の下、発展していくことになった」これは、措置制度による社会福祉が提供されていたことをさす。そうした時代を経て現在に至るまで、社会が変動し、そのたびに社会福祉のありかたも変更を余儀なくされてきた。今回の改革に際し、求められる社会福祉法人の姿を検討の過程でどのように描こうとしてきたのかということにも注目すべきである。「社会福祉法人は、こうした取組(地域における公益活動)を実施することを前提として、補助金や税制優遇を受けているものであり、経営努力や様々な優遇措置によって得た原資については、主たる事業である社会福祉事業はもとより、社会や地域での福祉サービスとして還元することが求められることを改めて認識する必要がある」との意見がだされている(同報告書2014:20)。確かに社会福祉法人は国が行うべきサービスを代替して行うのではなく、自らの判断により、自主的に活動することが求められているということができ、社会福祉法第4条「地域福祉の推進」においても社会福祉法人は社会福祉を目的とする事業を経営する者として、地域福祉の推進に努めなければならないといえる。

しかしながら、社会福祉サービスの供給主体については、分野によっては営利法人と非営利法人ともに経営主体としてサービスの質を競い、利用者の利便が高まるよう、経営主体間のイコールフットイングを確立すべきという意見も根強い。営利法人は利益の最大化を追求し出資者に対して配当をすることが求められ、企業の規模が大きければその要求が大きくなるといえる。しかし、組織によっては小さい規模で柔軟な経営ができ、地域に対する利益が還元される。営利法人においても社会福祉の理念に沿ったサービス提供は可能であり、社会福祉法人が福祉サービスすべてを独占すべきものではなくなっていることも事実である。

社会福祉法人に対する評価の基準として、「公益性」が重視されることになったのは、既述の改正の趣旨に示されていたとおり現在の地域の中での役割の側面からと理解できる。けれども一方で、公的セクターの役割や他のセクターとの関係性については混沌としたままである。今回の制度改革において所轄庁による指導監督の機能強化、国・都道府県・市の連携と推進が示唆されているものの、繰り返しになるが公共性への責任に関するベクトルは示されているとは言えない。ならば、こうした社会福祉法人や法人内の福祉サービス事業所の公益活動が、より広範な市民セクターとしての機能を果たすためにはどのような条件が求められるであろうか。再び本論での主題に立ち返り、事業所側の置かれている現状をどのように理解するのか、その枠組みについて考えることとする。

(3) 福祉サービス事業所の実態とセクターの課題

まず社会福祉サービスを提供している事業体の概観を示す数値として、平成29年10月1日現在、社会福祉施設数が72,887、定員は3,875,461名である（図表2）。同日調査の障害福祉サービス事業所数は67,741である。障害者総合支援法による障害福祉サービス事業所（15種類）及び相談支援事業所（3種類）、児童福祉法による障害児通所支援事業所（3種類）及び障害児相談支援事業所（1種類）を対象とし、その全数（休止中の事業所を含む）を客体とした厚生労働省調査では、障害福祉サービス等事業所・障害児通所支援等事業所の経営別にみると図表3のようになる。

図表2の施設種別において社会福祉法人が最多であることは当然であるが、障害福祉事業別に見た場合、数多くの営利法人が参入している実態がよくわかる（図表3参照）。

このように多種多様な障害福祉サービスを提供しているセクターを前に、一律に機能を論じることにはできない。理由は組織そのものをどのように分類し検証するかという問題が生じるからである。例えば従来のサードセクター組織に見るように「経済性」と「社会性」の二項対立的な思考では「福祉の生産性」という問題に限ったとしてもその多様性を捉えることはできない（米澤2017-172）。確かに図表3の事業は、障害者総合支援法、児童福祉法における障害福祉サービスであり、障害者への支援の多くは制度ありきで提供されているとしても、単一の制度だけでセクターの機能はもちろん、利用者のニーズについても語ることはできない。しかも、実際の法人格を有するセクターそれぞれの基盤となる法律も異なる。さらには、事業目的や事業手法においても、伴走型もあれば、対等性にこだわり連帯性を重視するタイプの事業体も存在する。セクターの活動内容は設立のきっかけともかわり、当初から運動体の要素をもつものもあれば、行政との事業委託により主たる活動目的を変更せざるをえなくなった場合も想定される。

一例をあげれば村田（2009）は、ある障害当事者組織が、委託事業を受けたことによって国の福祉供給システムに組み込まれた過程を検証し、当事者組織であることの本質的存在意義であるはずの自律性をめぐって生まれたジレンマと、自律性を維持するためにとられた戦略的組織行動、それに伴い組織をいかに変容していったのか分析を行っている。障害当事者組織は、これまで運動体として国の福祉供給システムに対しセルフアドボカシーを行ってきた。しかしながら国の福祉供給システムの担い手となることは、これまでのように運動体として国の福祉供給システムに向き合うことを難しいものとする。つまり、自らが福祉供給システムの一員となり、その福祉供給システムの委託元は、これまで立ち向かってきた行政だからである。加えて、当事者組織が国の福祉供給システムに組み込まれていくにあたり、その組織の持つ価値、意味がいかに変容させられてしまったか。逆に、これまで当事者組織が、福祉供給システムに組み込まれていなかったことにより、運動体として果たしてきた役割の重要性を説いている（村田2009）。

ここまで確認できたのは、時代と共に制度の変更があり、その中で行政との関係において福祉サービスを担う事業所やセクターが、さまざまな選択を迫られるという事実である。こうしたゆらぎの中で一括りにできないセクターの現状が示されているわけであるが、もうひとつの課題は、専門職の業務の閉塞化とその影響である。いみじくも伊藤(2006)が「サプライサイド福祉とマネジメント」と指摘するように、そもそも制度化された社会サービスを利用者に供与することだけがソーシャルワーカーの本務ではない。地域の中でさまざまな「生きる」を支えるにあたり、ニーズに対するサービスとはどのように位置づけられるものであろう。この根源的な課題に対し、これまでも社会福祉・ソーシャルワークは社会の統制者として機能を果たすのか、サービス提供者なのか、常に新しい政策が導入される中で自己矛盾をつきつけられてきた。ならば、今セクターがもつ課題というのは、直近の改革により求められる公益的取り組みに関しても、その実態はサービス提供以外の意味を見出せていないということにならないであろうか。さらに、サービスが社会制度上組み込まれた中でのみ、届けられているのだとするならば、生存権、社会権に照らした社会福祉の役割やソーシャルワークの協働性、関係性、社会正義とは離れたところでの効率的な提供の側面を追及するに過ぎない。このことは、広く近代社会の発展とともに、科学という名のもとでラベリング(保護する)する存在を作り出し、結果として社会から締め出し、治療や更生、保護する場所と空間を提供してきたことと無関係ではない。社会的排除の問題というのは、そうした近代社会のシステムから外れた人たちの困難でもある。従って今求められるのはそこへのアプローチを可能にする当事者性や、地域の独自性を備えることもまたセクターの機能であり、そのなかに問い直しの意味をみつけることができるのではないであろうか。

本節では、セクターの意義をどこに見出すことができるのかという主題を前に、セクターの置かれている流動的な状況下での課題と共に、それぞれ福祉サービス事業体の多元性、多義性の把握が困難であることを整理した。本章を締めくくるにあたり、福祉にかかわる組織のふるまいにおいて組織形態と規範性のずれに着目した米澤の枠組み(2016,2017)をとりあげる。彼は組織行動の多元性を理解するためには、それぞれの組織の形態がどのような価値や合理性に基づき行動しているかを区分する必要があるとして制度ロジック¹⁴の手法を提案している。「市民的、革新的、民主的といった『称賛を込めた、しかし誤解を生むような形容詞』が非営利組織一般にあてはまることは自明視され論じられてきた」(米澤 2017-58)と指摘する。それは現実にはサードセクターと他の組織との境界が曖昧であることから、多元主義が主要な価値とされる限りは、同質性の加速ではなく、多様性を促進するような新しいセクター間(intersectoral)の調整方法を発見するためのモデル(米澤 2017-264)でもある。これまで、サードセクターについて一元的な原理を有することを前提に、市場でも政府でもない組織として位置づけ理解しようとしてきたことへの問題提起である。セクター単位では、セクター内部の多様性を認識することができない。さらに組織の形態、所有者、ガバナンス構造、資源配置、規範など組織行

動を決定する要因は様々考えられるからである。にもかかわらず、そうした要因を抜きに、セクターの社会的有用性をセクターの本質論として語ることについては抑制的であらねばならないだろう。とりわけ福祉サービスの提供に関して、法制度を運用する事業体であるとしても、そこで依拠される価値や規範というものも一様ではないはずである。典型的な例が就労困難な人々への就労支援であり、最近注目されているのが労働統合型社会的企業（米澤 2018-70）を題材とする社会サービス供給組織である。就労支援の評価には、労働をとおして社会へと包摂されるという考えがある一方で、労働力の商品化を進めることは福祉の後退であるという考え方も存在する。しかし実際の事業体が市場ロジックにのみ支配されているわけではないこと、またひとつの価値規範にのみ組織が対応するというわけでもない。むしろ市場の論理を押しとどめるような「社会的なもの」を組織行動は複数もちえるということである。

こうして制度ロジックを例に、組織の多様性に関して、新たな分析的枠組みの必要性をみてきたが、次章では単一の規範や価値に閉じこめずに活動する場として、社会の中でのセクターのありようを考察する。

3. 社会参加の多元化と主体化

ここまで、規制緩和と分権化を政策手法とした福祉国家の変容への対応として、福祉サービスの多元化が登場する中で、現在の社会福祉法人の責務として地域における公益活動の再検討が求められていること、そもそも社会福祉法人は福祉サービスの供給システムの主な事業体として組み込まれてきたためにセクターの多様化への対応には限界があること、そうしたことからサードセクター組織把握の再考の必要性を論じてきた。こうした日本の供給体制の現状や課題に対する次の可能性として、あらためて i 行政の役割、ii セクターによる場（面）の提供、iii 参画の多元化と方法、以上3点を提案しまとめとしたい。

須田（2011-3）は、対人サービスと民営化について、行政とは、サービスの供給責任から解放されたが、新たに多大な責任を負うことになったと分析している。それは、民営化によってサービス提供に参加する多様な組織を統制して公平性を維持する一方、コストコントロールをしながらサービスの質と必要なサービス量を確保するという責任である。このように多元化による競争原理と規制が共存する中で行政の役割とは、制度による監査や管理といったことに集約されるばかりではないことを言い表している。

この点に関し神野（2018-28）は、市場社会において生産の「場」と生活の「場」が分離している現状からすると、セクターの活性化のためには家族や地域社会のセーフティネット機能を支援し、代替する公共サービスを地方自治体が提供する必要があると述べる。家族や地域社会の共同体的人間関係を再活性化し、市民的基盤を形成することが地域共生社会づくりにつながるという考えである。

繰り返しになるが、社会的包摂と共生社会には、制度的な支えによる部分と、ソーシャルキャピタルの強化といったようなコミュニティに支えられる部分とが必要である。その基盤形成には、逆説的ではあるがセクターが実施している既存事業の延長線上にあるニーズの発掘、事業所が有している資源の棚卸が活用可能な場を提供することにもつながる。

セクター、事業所内の組織では、そこに参加するメンバーシップの対等性についてもより関心が注がれる必要があるであろう。例えばイタリアの社会協同組合のようにアッセンブレア(討論)に学ぶならば、組織運営のガバナンスの手法に通じるところであるが、一方で地域にはさまざまなステークホルダーが存在する。地域のガバナンスに参加するアクターとしてのセクターの意識の醸成も必要であろう。先の制度ロジック・モデルにみるセクターに対する脱標準的理解とは、オルタナティブで一元的なものとしてサードセクターをとらえることへの見直しである。セクター内部に見出される規範の多元性、複数性を明らかにすることが、境界の可変性の議論を可能にする。

さらに地域のサービス供給過程の中で当事者がピアとして登場するようになって久しいが、「政策提言なきメンバーによって成り立つ日本の市民社会」(Pekkanen,R. 佐々田訳 2008)の指摘があるように、当事者組織の自律的関係の構築を進めていくことと、実質的な政策決定過程への参画は、セクターの関心としても未だ不十分である。身近な地域の問題をセクター間で問題意識を共有するしくみの構築¹⁵こそ、既存の団体が新たにアドボカシー¹⁶や中間支援の機能を広げていくことになるであろう。その際、セクターをエンパワーし、それぞれが社会の中でつながっていくことが必要であることはもちろん、社会を変える、文化を変える、政策的イノベーションを起こす力を積み上げていく要素も市民セクターの存在意義となろう。

そうした意味において、現在の制度やサービスが提供される過程で、削ぎ落とされた問題、あるいはいまだに沈殿し続け抑圧されている人々の存在を見つけ、個人と社会をアセスメントすることは、ソーシャルワークの歴史的積み上げの中に再度紐解くことができる。そして市民社会のアクターとして社会の中での問題を可視化し、社会的企業などのセクターがその解決の任を担う可能性を拡げることになるであろう。分野や領域を超えた横断的な社会の価値創造として、組織の内と外との多義性において、セクター独自の機能を丁寧に分析、発見することがあらためて求められていると言えよう。

おわりに

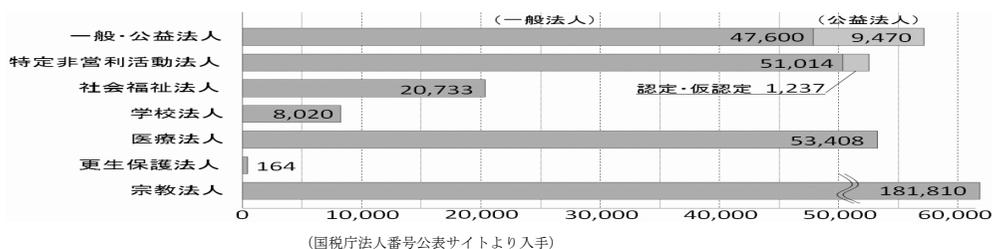
村田(2009)は、当事者組織が福祉供給システムに組み込まれることによる社会福祉にとっての危機をあげ、さらには国の社会福祉をめぐる方向性と社会福祉学の価値との関係性をどのように捉えるのかという点にも言及している。繰り返しになるが、福祉供給システムとセクターの関係において、新たな地平を切り開くことができるか否かは、社会的課題へのより広い参画

社会福祉サービスにおける多元化と市民セクターの役割（緒方由紀）

ならびに解決や議論を作り出す場の確保であろう。とはいえ本論でもふれたように、市民社会の成熟＝サードセクターの拡大ではないことを改めて認識しておきたい。サードセクターの拡大は、多様な合理性に従う組織群の拡大（米澤 2017-267）を意味しており、組織群や組織フィールドレベルで組織がどのようにふるまうかの検証は、今回十分にとりあげることはできなかった。ソーシャルワークを含む社会福祉方法論研究の中に多面的かつ重層的に市民セクターを位置付けていく意義（価値と規範の検証）とあわせて今後の課題としたい。

今後福祉の複合体としての組織と福祉国家、多面的組織と福祉社会の関係を明らかにするためにも理論的かつ実証研究が一層望まれる。

図表 1 公益・非営利セクターの法人格別法人数



左：調査年月、右：法律施行日
 一般・公益法人 2017年1月/1896年4月(2008年12月改訂) 特定非営利活動法人 2017年1月/1998年12月
 社会福祉法人 2017年1月/1951年3月 学校法人 2017年1月/1949年4月
 医療法人 2017年1月/1950年8月 更生保護法人 2017年1月/1995年5月
 宗教法人 2014年12月/1951年4月
 出典：NOPODASより <http://www.nopodas.com/contents.asp?code=10001009&idx=101131>

図表 2 施設の種別別にみた経営主体別施設数及び構成割合（基本票）

平成29年10月1日現在

	総数	公 営				私 営					
		国・独立行政法人	都道府県	市区町村	一部事務組合・広域連合	社会福祉法人	医療法人	公益法人・日赤	営利法人(会社)	その他の法人	その他
総数	72 887	81	227	16 062	139	27 801	2 213	747	18 635	5 973	1 009
		施設数									
		構成割合(%)									
総数	100.0	0.1	0.3	22.0	0.2	38.1	3.0	1.0	25.6	8.2	1.4
保護施設	100.0	-	0.3	5.2	2.1	92.4	-	-	-	-	-
老人福祉施設	100.0	-	-	14.8	1.4	76.6	1.0	1.2	2.3	1.4	1.3
障害者支援施設等	100.0	0.2	0.4	1.9	0.3	65.1	3.5	0.8	1.0	26.3	0.6
身体障害者社会参加支援施設	100.0	-	2.5	9.6	-	65.6	-	11.8	0.6	8.3	1.6
婦人保護施設	100.0	-	47.8	-	-	52.2	-	-	-	-	-
児童福祉施設等	100.0	0.2	0.4	34.9	0.1	44.9	0.2	1.1	8.4	7.7	2.0
(再掲) 保育所等 ¹⁾	100.0	0.0	-	32.1	0.0	53.4	0.1	0.2	6.2	7.6	0.4
母子・父子福祉施設	100.0	-	7.1	7.1	-	50.0	-	10.7	-	25.0	-
その他の社会福祉施設等	100.0	-	-	5.2	0.0	7.0	8.9	0.7	71.7	6.0	0.5
(再掲) 有料老人ホーム(サービス付き高齢者向け住宅以外)	100.0	-	-	0.0	-	5.4	7.6	0.1	82.6	4.1	0.2

注: 1) 保育所等は、幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園及び保育所である。
 出所: 厚生労働省平成29年社会福祉施設等調査の概況

図表3 事業の種類別にみた経営主体別事業所数及び構成割合 (基本票)

平成29年10月1日現在

	総数	国・独立 行政法人	地 方 共 同 体	公 社 協 議	社 会 福 祉 法	社 会 福 祉 法	医 法	療 人 公 法	益 人 協 組	同 合 法 (会 社)	利 人 特 當 法 人 動	非 利 活 法 人	そ の 他
居宅介護事業	100.0	-	0.2	6.5	10.3	2.7	0.3	1.5	68.1	8.5	1.9		
重度訪問介護事業	100.0	-	0.1	6.2	9.8	2.6	0.3	1.6	69.2	8.2	1.9		
同行援護事業	100.0	-	0.1	7.1	8.5	1.4	0.3	1.5	70.4	8.9	1.8		
行動援護事業	100.0	-	0.3	8.7	23.4	1.2	0.4	0.8	43.6	19.4	2.1		
療養介護事業	100.0	44.6	5.0	-	44.6	1.4	-	0.5	-	-	-	-	-
生活介護事業	100.0	0.4	2.8	4.8	57.1	1.1	0.2	0.2	13.3	18.2	1.9		
重度障害者等包括支援事業	100.0	-	3.4	3.4	31.0	-	-	-	44.8	17.2	-		
計画相談支援事業	100.0	0.2	3.3	6.0	42.9	4.3	0.6	0.2	21.2	17.8	3.5		
地域相談支援(地域移行支援)	100.0	0.1	1.2	5.8	53.4	7.7	0.9	0.2	12.1	15.8	2.9		
地域相談支援(地域定着支援)	100.0	0.1	1.1	5.7	53.3	7.6	0.8	0.2	12.6	15.8	2.8		
短期入所事業	100.0	1.4	3.4	0.7	74.8	4.1	0.3	0.3	6.7	6.8	1.5		
共同生活援助事業	100.0	0.0	0.4	0.5	54.3	7.9	0.8	0.0	10.0	23.0	3.1		
自立訓練(機能訓練)事業	100.0	-	5.1	11.7	28.5	3.5	-	1.2	38.6	9.8	1.6		
自立訓練(生活訓練)事業	100.0	-	2.0	4.1	35.8	9.8	0.5	0.2	19.6	21.7	6.3		
宿泊型自立訓練事業	100.0	-	1.8	0.4	40.0	45.3	3.1	0.4	1.8	2.2	4.9		
就労移行支援事業	100.0	0.0	1.1	0.9	39.0	2.7	0.5	0.0	30.5	18.8	6.4		
就労継続支援(A型)事業	100.0	-	0.0	0.2	15.1	0.4	0.1	-	58.9	15.7	9.6		
就労継続支援(B型)事業	100.0	0.0	1.1	2.7	42.2	1.9	0.4	0.0	15.6	31.1	5.0		
児童発達支援事業	100.0	0.5	7.3	1.3	17.6	1.3	0.3	0.1	48.7	16.3	6.6		
放課後等デイサービス事業	100.0	0.2	1.3	0.7	14.7	0.9	0.2	0.1	55.6	18.9	7.2		
保育所等訪問支援事業	100.0	-	19.9	1.7	40.7	1.5	0.2	0.2	14.8	16.1	5.0		
障害児相談支援事業	100.0	0.1	4.7	6.4	41.8	2.8	0.2	0.2	22.9	17.0	3.8		

注： 複数の事業を行う事業所は、それぞれの事業に計上している。
障害者支援施設の昼間実施サービス(生活介護、自立訓練、就労移行支援及び就労継続支援)を除く。
1) 社会福祉法人には社会福祉協議会を含まない。

出所：厚生労働省平成29年社会福祉施設等調査の概況

〔註〕

- 内閣府によると2018年9月30日までに認証を受けたのが51,745法人であり、認定数は平成23年改正法の施行(平成24年4月1日)後急速に増加している。
内閣府認証・認定数の遷移特定非営利活動法人の認定数の推移
<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>
(2018年10月28日閲覧)
- 社会福祉法第24条第2項「社会福祉法人は、社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金で、福祉サービスを積極的に提供するよう努めなければならない」とされている。
本改正において厚生労働省は「社会福祉法人は、税制優遇措置が講じられている公益性の高い法人として、社会福祉事業の中心的な担い手としての役割を果たすのみならず、他の事業主体では困難な福祉ニーズに対応することが求められる法人であり、こうした公益性・非営利性を備えた法人本来の在り方を徹底する観点から、この本旨を明確化し、責務として位置付けている」と説明している。加えて「既に全国の社会福祉法人において実施されているものも多くあり、本責務規定の創設をもって、必ずしも新たな取組の実施を義務付けるものではない。その取組内容は、法人の経営方針や地域の福祉ニーズに応じて様々であることが考えられるが、法24条第2項の規定に反しない限りは、法人の自主性に委ねられるべきものであることに留意が必要」との見解が示されている。この間の経過は下記のサイトを参照のこと。
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000142657.html>
(2018年10月28日閲覧)
- さらにドゥフルニの整理によると、ヨーロッパ経済は1930年代以降60年代を通じて2つの主要セクターから構成される混合経済(民間営利セクターとならび国家の関与と公的セクター)と見なされる

ようになった。また経済危機により伝統的な公的セクターと民間セクターの限界が徐々に認識されるようになり、どちらのセクターにも属さない別の種類の経済組織に対する関心が再活性化されたこと、資本主義と国家社会主義との間に位置する経済発展の第三の道を探る動きがあったとしている。

- (4) 社会的企業を考えるにあたり藤井は、①営利企業を含むか否か、②社会的企業の奉じる社会的目的の内実（社会的排除の解決か、目的の内容は何でもよいのか）③社会的企業単体における経営のありかたを問うのか、それとも社会的企業をめぐる社会的・制度的環境が問われているのか、④社会的企業をNPOや協同組合などから構成されるサードセクターとは異なり別の概念として把握するのか、あるいはサードセクターの現代的な展開と捉えるのか。以上4つのカテゴリーに分け整理をおこなった。そして社会的企業の本質として「ハイブリッド組織」であることを説明している（藤井2013）。
- (5) 調査は、公益法人〔39〕と認定特定非営利活動法人〔163〕を対象とし、行政庁へのインタビューも実施している。結論として、一般法人には、特定非営利活動法人や認定特定非営利活動法人あるいは公益法人のような情報公開の義務や仕組みもない。そのため組織や活動の実態を把握することも難しく、一般法人全体として社会的な信頼性が乏しいという認識が広がっている。また一般法人には所轄庁も行政庁も関与しないために、設立や活動に関する行政の相談窓口はなく、民間の支援組織も地方には殆どない。地方のNPO支援センターは特定非営利活動法人には十分な対応が可能であっても、一般法人への対応はまだ十分に行われていないのが実情である。この他、公益認定の普及のために必要な制度面の課題としては、提出書類の簡素化、公益法人制度の認知度の向上、認定要件の緩和、運用の弾力化、監督官庁の指導等の基準の統一、などの意見が出されている。
- (6) 「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」プロジェクトにおけるこの第4回サードセクター調査では、「国税庁法人番号公表サイト」に掲載されている情報を母集団情報として用い、そこから法人格ごとに無作為抽出して得られたサンプルに調査票を発送する郵送方式で行われた。質問肢は組織の運営実態や課題となっている点など幅広い内容となっている。主務官庁制のセクターと脱主務官庁制のセクターの現時点での量的な規模を概観するうえで次の特徴をあげている（ここでは、非営利型ではない一般社団、一般財団、医療法人を含めている。データは国税庁法人番号公表サイトおよび各主務官庁のホームページによる）。2017年3月末時点で、主務官庁制のもとにある非営利法人83,040、主務官庁制から脱却した非営利法人116,142である。さらに、後者の増加のペースは、一般社団法人を中心に月平均500団体以上上回っているため、その差は着実に拡大していくと予想される。
- 最近の増加傾向をみると特定非営利活動法人の認証数（解散数を参入）は、2016年7月末の51,107から2017年7月末の51,704に増加しており、月平均約50の増加にとどまっている。この期間には、月平均約137団体が解散しており、これが増加数を抑える結果となっている。法律施行から10年で3万6000にまで急増した（月平均約300）のと比較すると、増加傾向自体がほぼ終息しつつある。一般社団法人数は2016年10月26日の39,582から2017年8月30日の45,727に増加しており、月平均約615団体の増加となっている。また、一般財団法人は2016年10月26日の6,630から2017年8月30日の6,928に増加しており、月平均約30団体の増加となっている。なお、認定特定非営利活動法人、公益社団法人、公益財団法人は微増傾向にとどまっている。
- (7) 福祉国家とは第一に、労働不能（失業、労災、病気、老齢）によって失われる所得に対する社会保険の運営に責任を持ち、第二に「生活の社会化」を通して教育や医療などの社会サービスへの最低限のアクセスを善意ではなく国民の社会的権利として保障する国家のことである（向井2015:153）。privatizationと福祉国家システムの関係においては以下の文献を参照のこと。
- 加藤榮一「福祉国家システムの再編 プライヴァイゼーションの歴史的意味」『現代日本社会1 課題と視角』東京大学出版会（1991）117
- (8) 臨時行政調査会『行政改革に関する第五次答申（最終答申）』昭和58年3月14日
- (9) 1973年に福祉元年として日本が福祉国家へと先進諸国より遅れて舵をきったのは、ゲマインシャフト

による地域福祉や企業福祉を支えた第二次世界大戦後の旧中間層（農民、中小自営業者）が急速に姿を消し、地域福祉や企業福祉による相互扶助へ依存することへの限界が露呈したからであると説明する。であるからこそ、日本型福祉社会論は、地域社会や企業の「連帯と相互扶助の再活性化のシナリオ」を模索しなければならないはずであった（神野 2018:26）。

- (10) 社会福祉基礎構造改革には、1 利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、2 サービスの質の向上、3 社会福祉事業の充実・活性化、4 地域福祉の推進が柱となっていた。

1998年の「社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）」は、基礎構造改革の方向性が示されているものの後の社会福祉事業法改正の論点としては必ずしも反映されてはいない。

- (11) 今回の制度改革は、先に規制改革会議で議論され、規制改革実施計画が閣議決定された。

以下、公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針（平成15年6月27日閣議決定）抜粋

1. 改革の目的と検討の方向等

我が国においては、個人の価値観が多様化し、社会のニーズが多岐にわたってきている。

しかし、画一的対応が重視される行政部門、収益を上げることが前提となる民間営利部門だけでは様々なニーズに十分に対応することがより困難な状況になっている。

これに対し、民間非営利部門はこのような制約が少なく、柔軟かつ機動的な活動を展開することが可能であるために、行政部門や民間営利部門では満たすことのできない社会のニーズに対応する多様なサービスを提供することができる。その結果として民間非営利活動は、社会に活力や安定をもたらすと考えられ、その促進は、21世紀の我が国の社会を活力に満ちた社会として維持していく上で極めて重要である。また、民間非営利活動は、国民一人一人に職場や家庭とは異なる多様な活動の場を与えるため、個人の価値観が多様化した現代社会に対応するものである。個人の様々な価値観を受け止め得る民間非営利活動を促進することによって、個人の活動の選択肢が広がり自己実現の機会が増進するものと考えられる。したがって、民間非営利活動を我が国の社会経済システムの中に積極的に位置付け、その活動を促進するための方策を講ずる必要がある。

- (12) 岡山県社会福祉協議会が、平成28年12月末から翌年1月末までの期間に、県内の法人事業所に調査票を送付し、回答を得た241か所のうち「公益的な取組をしているか」という問いに、「している」との回答は16.6%、「しているが公益的にあたるか不明」22.4%、「していない」28.2%、「現在取組みを検討中」27.8%との結果が出ている。

調査の中で「公益的な取組」を行うにあたり、知りたい情報にどのようなものがあるかという質問に対し（複数回答）、最も多かったのは「公益的な取組にあてはまる取組の種類及び内容（63.9%）」であり、続いて「他法人の取組の具体的な内容（63.1%）」「取組の具体的な実施方法（57.7%）」「財源・人材の確保の方法（57.7%）」という結果である。

そのほかに、公益的な取組を行うにあたりどのような課題があるかといった質問に対し（複数回答）、「人材が不足（労務環境面の条件整備が難しい）（77.6%）」が最も多い回答で、以下「情報が不足（47.3%）」「財源が不足（46.9%）」「地域のニーズ・把握方法が不明（44.8%）」「どのような取組をすればよいか不明（39.0%）」「活動拠点、関係機関のネットワーク等が不足（35.3%）」と続く。

- (13) 社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進について（社援基発0123第1号平成30年1月23日厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知）

同通知において所轄庁の役割については以下の内容が記されている。「地域における公益的な取組」は、法人が地域ニーズを把握し、自らの保有する資産等の状況なども勘案しながら、法人の自主的な判断の下、行われることが重要であり、また、当該取組の是非は地域において評価されるべきものであることから、所轄庁は、法人に対し、特定の事業の実施を強制するような指導を行わないことは当然であるが、当該取組の内容が関係法令に明らかに違反するものでない限り、その適否を判断し、指導は行わないこと。ただし、法人の資産等に明らかに余力があるにも関わらず、当該取組を全く実施していない場合や、地域において同様の取組が供給過剰となっている場合などの状況を把握した場合には、

当該取組の実施や取組内容の変更を助言するものとする。

また、所轄庁においては、地域協議会等の開催などを通じ、法人が円滑に地域ニーズを把握できるような場を提供するとともに、管内の法人の取組状況を把握し、好事例を周知することなどを通じて、地域において、法人の取組を促す環境整備を進めていくよう努めること。まず、すべての社会福祉法人に無料または低額な料金により福祉サービスを提供することを法律上の責務とする。その実績を所轄庁に報告し公表することも義務づける、等々である。

- (14) 制度ロジック（institutional logia）の考え方は組織社会学の中で用いられており、近代社会において民主主義、専門職、科学などの中核的制度には行為者や組織に行為や象徴を導く論理があると想定するものである（米澤 2017）。米澤（2017）によると従来のセクターを単位とするセクター本質主義的な捉え方ではなく、「組織の集合が境界づけられること」と「その範囲内の組織が同一原理を共有すること」を等号で結びつけないことが重要であるとしている。
- その他桑田（2015：1 - 24）、桑田・松嶋他（2015）を参照のこと。
- (15) コ・プロダクション(Co-production)の概念が参考になる。コ・プロダクションは1970年代にアメリカの行政学者 Vincent Ostrom が提起した公共的なサービス生産過程での自発的な専門家と利用者の協働がサービスの質や量を高めることを意味する概念である。英国では、コ・プロダクションをめぐる1942年のベヴァリッジ報告以来の重要な公共サービスの革命として確実に実現されると考えられており、「専門家とサービスを使う人々や家族・近隣が、対等な相互関係の中で届けられる公共サービスを意味する」と紹介されている。小川他（2016）を参照のこと。
- (16) アドボカシーについては、非営利法人格選択に関する調査委員会報告書（2017）のなかでも特定非営利活動法人自体の課題として、政治活動規制に対する理論構築の必要性について、執筆者の山岡は次のように述べている「この規定には誤解も多く、立法趣旨が正しく理解されていないための問題もでてきている。この点、一般法人には何らの規制もなく、その点ではアドボカシー活動を行う団体にとっては特定非営利活動法人より優れているとも言える。法人選択を考える上で、その規定の改廃も含めた議論が行われることが求められる」。

〔文献資料〕

- Defourny, J. "From Third Sector to Social Enterprise" in Borzaga, C. and Defourny, J. eds. The Emergence of Social Enterprise, London: Routledge
- 内山哲朗他訳「サードセクターから社会的企業へ」『社会的企業 雇用・福祉のEU サードセクター』日本経済評論社（2007）
- Evers, A. and Laville, L-E "Defining the third Sector in Europe" The Third Sector in Europe, heletenham, U. K.: Edward Elgar
- 内山哲朗、柳沢敏勝訳「欧州サードセクターの歴史」『欧州サードセクター－歴史・理論・政策』日本経済評論社（2007）
- 藤井敦史「ハイブリッド組織としての社会的企業」、藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『闘う社会的企業』勁草書房（2013） pp.1-19
- 非営利法人格選択に関する実態調査委員会（公益財団法人公益法人協会・認定特定非営利活動法人日本NPOセンター）「非営利法人格選択に関する実態調査報告書（2016年度継続調査）」（2017）
- 伊藤文人「包摂の実践者か、排除の尖兵か？ イギリスにおける脱専門職化するソーシャルワーク」日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学研究紀要 - 現代と文化』第113号（2006）123 - 141
- 神野直彦「地域福祉の『政策化』の検証 - 日本型福祉社会論から地域社会強制まで -」『社会福祉研究』第132号（2018）21-28
- 栗本昭「日本のサードセクターにおける協同組合の課題：ジビリティの視点から」官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究（独）経済産業研究所 2017年3月

- 訓覇法子『アプローチとしての福祉社会システム論』法律文化社 (2002)
- 桑田耕太郎「制度的起業研究と経営学」『経営と制度』第13号 (2015) 1 - 24
- 桑田耕太郎・松嶋登他『制度的企業家』ナカニシヤ出版 (2015)
- 公益財団法人公益法人協会『公益法人・一般法人の運営及び寄附等に関するアンケート調査結果 (2016年8月実施) 報告書』
<http://www.kohokyo.or.jp/research/docs/seido1608report.pdf#search=%27E5%85%AC%E7%9B%8A%E6%B3%95%E4%BA%BA%E3%80%81%E4%B8%80%E8%88%AC%E6%B3%95%E4%BA%BA%E%95%B0%27> アクセス 2018年10月20日)
- 厚生労働省「社会福祉法人制度の在り方について」社会福祉法人の在り方等に関する検討会, 2014. 7. 4
—「社会福祉法人の財務運営に関する規律」第4回社会保障審議会福祉部会資料, 2014. 9. 30
—中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について (中間まとめ)」, 1998. 6. 17
- 松元一明「市民活動による市民セクターの生成—P・L・バーガーの理論とベストフノ図式を利用して—(1)」成蹊大学文学部紀要第50号 (2014) 177 - 200
—「市民活動による市民セクターの生成—P・L・バーガーの理論とベストフノ図式を利用して—(2)」成蹊大学文学部紀要第51号 (2016) 175 - 192
- 向井清史『ポスト福祉国家のサードセクター論 - 市民的公共圏の担い手としての可能性 -』ミネルヴァ書房 (2015)
- 村田文世『福祉多元化における生涯当事者組織と「委託関係」自律性維持のための戦略的組織行動』ミネルヴァ書房 (2009)
- OECD 編著 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)
- 小川一夫、長谷川健一他『コ・プロダクション：公共サービスへの新たな挑戦 英国の政策審議文書の全訳紹介と生活臨床』萌文社 (2016)
- 大藪 元康「社会福祉サービス提供主体のあり方について」
中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要 17(2016)61-66
- 岡山地域公益活動推進研究会「平成28年『地域における公益的な取組』に関するアンケート調査報告書」社会福祉法人 岡山県社会福祉協議会
- Pekkanen, R. 佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造』木鐸社 (2008)
- Pestoff, V.A. Beyond the Market and State : Social Enterprise and Civil Democracy in a Welfare Society .Farnham, Surrey: Ashgate Publishing 藤田暁男、川口清史他訳『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割—』日本評論社 (2000)
- 臨時行政調査会『行政改革に関する第五次答申 (最終答申)』昭和58年3月14日
- Skelcher, Chris; Smith, Steven Rathgeb “Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of nonprofits” Public Administration, 06/2015, 93 (2) 2015
- 須田木綿子『対人サービスの民営化 行政—営利—非営利の境界線』東信堂 (2011)
- 後房雄「日本におけるサードセクター組織の現状と課題—法人形態ごとの組織、ガバナンス、財政の比較—」日本におけるサードセクターの経営実態と公共サービス改革に関する調査研究 公益財団法人公益法人協会 (独) 経済産業研究所 (2012年) <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/12050002.html>
(2018年10月1日アクセス)
- 後房雄、坂本治也「非営利法人日本におけるサードセクター組織の現状と課題—平成29年度第4回サードセクター調査による検討—格選択に関する実態調査委員会」「非営利法人格選択に関する実態調査報告書 (2016年度継続調査)」

社会福祉サービスにおける多元化と市民セクターの役割（緒方由紀）

- 官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究プロジェクト
公益財団法人公益法人協会（独）経済産業研究所（2017年）<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j063.pdf>（2018年10月1日アクセス）
- 涌田幸宏「新制度派組織論の意義と課題」三田商学研究, 慶應義塾大学出版会 58(2), (2015) 227-237
—「集約的アイデンティティとエンパワーメント：制度的多元性における実践の継続意図の規定因」三田商学研究, 慶應義塾大学出版会 61(1), (2018) 13-31
- 山本 英弘「団体の設立からみるサードセクターの構成とその変容」官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究プロジェクト RIETI ディスカッション・ペーパー独立行政法人経済産業研究所（2017）
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j065.pdf>
（2018年9月30日アクセス）
- 米澤旦「障害者を労働へと包摂するとは - 労働統合型社会的企業の包摂アプローチの多元性に注目して -」
大沢真理編著『社会的経済が拓く未来—危機の時代に「包摂する社会」を求めて—』ミネルヴァ書房（2011）195 - 220
—「障害者と一般就労者が共に働く『社会的事業所』の意義と課題—共同連を事例として」日本労働研究雑誌 No646（2014）64-75
—「サードセクター研究の『第三ステージ』- サードセクター組織と規範性をめぐって」福祉社会学研究 13（2016）
—『社会的企業への新しい見方 - 社会政策の中のサードセクター』ミネルヴァ書房（2017）
—「『福祉の市場化・民営化』と労働統合型社会企業 - 社会サービス供給組織への新しい見方 -」社会政策第9巻第3号（2018）62-73
- Victor Pestoff Collective Action and the Sustainability of Co-Production
Public Management Review εVolume 16, 2014 - Issue 3: Co-production and Public Services
- Wenjue Lu Knutsen “Value as a self-sustaining mechanism: Why some nonprofit organizations are different from and similar to private and public organizations”
Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly42 (5) (2013) 985-1005

〔付記〕

本研究は JSPS 科研費 JP18K02133 の助成を受けた成果の一部である。

（おがた ゆき 社会福祉学科）