

The Disouted Points on the Recent Nonprofit Organization : An Approach to 'the Social Nonprofit Organization'

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/24077

最近の非営利組織にかんする問題点

— 「社会的非営利組織」への接近 —

藤 田 暁 男

1 はしがき

近年、非営利組織の拡大が先進資本主義国において目だってきている。アメリカをはじめ、イギリス、イタリア、カナダ、ドイツ等の欧米諸国、そして日本において、また、NGO といった国際的形態においても、社会的組織の新しい重要な一角を占めつつある。しかし、日本においてこれについての社会経済的な掘り下げた内容の研究はまだ少ないように思われる。

日本における非営利組織の詳しい統計はまだ出されていないが、最近のおおよその動向は『産業連関表』で知ることが出来る。『産業連関表』の分類（後述するように問題が多い）では1975年の部門名に「非営利」の項目が登場する。そこで、例えば、非営利組織の代表的な部門である医療、社会保健・社会福祉の1975-87年の産出額増加率を見ると、公的組織がそれぞれ148.7%であるのに対し非営利組織は271.565%である。86-87年では国内生産額の増加率は3.2%であるのに対し、医療、社会保健、社会福祉の非営利組織のそれは7.0、7.7、7.5%であり、公的組織は4.5、4.4、8.6%である。非営利組織の拡大は趨勢的にはなお続いているとみてよいであろう。

非営利組織（Nonprofit Organization）とは、資本主義社会において活動する社会活動組織の中で、政府組織と公的企業を除く、民間の利潤追求を目的としない活動組織のことである。このような社会活動組織のカテゴリーを設定すると、社会活動組織は大別して公的組織、非営利組織、営利組織の三つに分けられる。欧米ではこのような非営利セクターと第3セクターの位置づけはほぼ同じ内容と考えられているが、日本ではかなり違っている。日本

の第3セクター論の基本的流れは、第1、第2セクターの共同出資による営利的事業組織の議論であり、さらに多くの場合、公共的開発事業に民間活力を活用するという政策路線上でその事業化をどう実際的に進めるかという種の議論である。これは全体的な傾向として、営利組織を補完・補助する「産業支援的非営利組織」の問題である事が多く、これはこれとして重要な問題を有しているが、非営利組織の固有の諸問題が提示されることは少ない(第3セクター研究会編)。公的組織、営利組織の補完・補助の副次的役割でなく、非営利組織の固有の社会的役割の問題は、主として、生活関連、社会福祉・医療、教育、文化、環境に関わる「社会的非営利組織」において、地域生活拠点の問題と共に、提示されているように思われる。

本稿では、このような非営利組織という非資本主義的要素を含む組織が、資本主義社会の今日的状況の中で何故にどのようにして拡大するのか、またそれはどのような社会的意味を有し、それに固有の問題を持っているのかを、それに関するいくつかの代表的理論を概観することによって考えてみたい。また、日本における非営利組織の問題の特色を探るために、「社会的非営利組織」の重要な部分である社会福祉に関する非営利組織を取り上げ、どのような現実的問題があるのかを考察することにした。

2 非営利組織の拡大と諸形態

(1) 非営利組織の拡大

非営利組織の日本における最近の動向を把握する十分な資料は、今の段階では出されていない。公的組織と非営利組織の双方の概況を比較的にまとまって把握出来る唯一の資料は『産業連関表』である。そこで、以下ではそれらの動向のあらましを『産業連関表』により見てみよう。

『産業連関表』(1985年『総合解説編』総務庁)においては「活動主体分類」を次のように示している。

生産活動主体

産業 民間事業所(この中の医療や社会福祉部門に「非営利」の分類がある)

公的企業

対企業民間非営利サービス生産者

(ex. 協同組合, 民間研究所, 業界団体等)

対家計民間非営利サービス生産者

(ex. 私立学校, 私立病院, 労働組合, 宗教団体, 友愛団体等)

政府サービス生産者 公務 非公務

上記においては、公的組織は政府サービス生産者、公的企業であり、非営利組織は対家計民間非営利サービス生産者、対企業民間非営利サービス生産者であるということになる。

この主要部分は、『産業連関表』の「政府諸機関の扱い」という一覧表に示されている。これによって非営利組織の概略を見てみよう。

1 対家計民間非営利組織

1) 政府関連

*特殊法人＝社会保障研究所, 私立学校教職員共済組合, 国家公務員等共済組合・同連合会, 等の5共済組合, 地方議会議員共済会, 健康保険組合・同連合会, 国民健康保険組合・同連合会, 北方領土問題対策協会, 公害健康被害補償協会, 心身障害者福祉協会, 日本労働協会, 日本学術振興協会, 国際交流基金, 社会保険診療報酬支払基金, 農業者年金基金, 消防団員等公務災害補償等共済基金, 厚生年金基金・連合会, 石炭鉱業年金基金, 地方公務員災害補償基金, 国民生活センター, 国立教育会館, 日本学校健康会

2) 非政府関連

*社会教育＝「民法第34条の法人, その他の法人・団体及び個人が設置する社会教育施設」

*医療＝「日本赤十字社, 社会保険事業団体(非営利), 社会福祉法人等民間非営利団体」

*保健衛生

*社会保険事業＝(医療を除く)

- * 社会福祉＝「鉄道弘済会，その他民営の社会福祉施設サービス活動と社会福祉協議会，肢体不自由児協会，身体障害者協議会，共同募金，善意銀行，医薬品副作用被害救済基金など非営利の民営による社会地域サービス活動」の団体
- * 上記以外＝「労働団体（労働組合），政治団体（政党），宗教団体，学術・文化団体，その他友愛団体，社交クラブなどのような，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」

2 対企業民間非営利組織

1) 政府関連

- * 特殊法人＝地方競馬全国協会，日本消防検定協会，日本自転車振興会，日本小型自動車振興会，国際観光振興会，日本船舶振興会，日本電気計器検定所

2) 非政府関連

- * 協同組合
- * 経済団体

以上のような『産業連関表』による非営利組織の分類にはなお不明確な点や疑問と思われる点が少なくない。例えば、「協同組合」を「対企業民間非営利団体」に入れてしまうのは大きな問題と云わざるをえないし、「経済団体」のどこまでが「非営利」であるのか十分な吟味がなされていない。また、投入産出の各部門分類が行われる場合には、例えば、農業協同組合は「農業」や「卸売」部門へ、生活協同組合は「小売」部門へその取引の分類が行われるといった便宜的な方法がとられているので、この資料から非営利組織の動向を十分に析出することは出来ない。これらについては今後なお十分な研究を必要としているように思われる。

しかし、非営利組織の動向の概略をみるためには今のところこれ以外に適当な資料はない。そこで、1975年と1987年の『産業連関表』により、図表1-1を作成した。各計の項目の（ ）の内の数字は、公的組織、非営利組織、民間事業所との間の産出額（生産者価格）のウエイト（%）である。

これによって非営利組織の著しい増大の状況を析出すると下記のようなようである。

図表 1-2 非営利組織の1975-87年の増加率(%) 産出額ウエイトの推移(%)

	公的組織 非営利組織		公的組織		非営利組織	
			1975	1987	1975	1987
学 校 教 育	117	243	83.9	76.7	16.1	23.3
社 会 教 育	123	216	53.2	51.3	3.3	4.5*
医 療	148	271	20.7	19.0	12.5	17.1*
社会保健・社会福祉	75	565	78.1	48.5	21.9	51.5
(*は民間があるので100%にならない)						
対家計民間非営利組織	312					
対企業民間非営利組織	351					

社会保健事業・社会福祉に代表的に現われているように、公的組織の割合は大幅に減少し、非営利組織の割合が増大している。また、対家計、対企業の非営利組織項目の増加率も著しい。また因みに云えば、図表1-1の自然科学・人文科学研究機関では公的組織の増加率が極めて鈍く、そのウエイトが極端に落ちている一方、民間事業所での増加が目だって大きい。

(2) 非営利組織の諸形態

非営利組織は、一つの共通の性質として、資本主義的組織とは違う目的と組織構造を有していると考えられるが、その具体的活動主体それぞれの目的と形態は非常に多様である。その多様さをどのように分類するかは当然その論者の考え方の特色によって違っている。非営利組織論の先駆者の一人ワイズブロードは、非営利組織を政府と同じ公共財産出のものとの組織特有の信頼財産出のものとの2種類でとらえるが、後述するように、非営利組織は公共財を基本とすべきであると考え(Weisbrod, 1987, p. 90, p. 160)。それを批判するハンスマンは、非営利組織は公共財よりも多様な民間財・サービスを供給するものとして、図表1-3のような分類を示している(Hansman, 1987, p. 28)。

日本では非営利組織分析としての独自の分類は見あたらないので、非営利組織を公益法人を中心に考える見方を見よう。図表1-4は森泉章の公益法人の分類を吉田忠彦が整理したものである(吉田, 99頁)。例えば、ここでは、「特別法型」という項目名に見られるように、制度的な特色を中心とした分

図表 1-3 非営利企業の4方法による分類

	相互扶助 企業家	
寄附金	共同理念の運動	保健機関
	全米オーデュボン協会	小児麻痺救済基金
	政治的クラブ	美術・博物館
商業活動	アメリカ自動車協会	国民地理協会
	消費者組合	教育サービス
	同郷クラブ	病院 療養所

(Hansmann, 1987, p.28)

図表 1-4

類 型	内 容	代 表 例
典 型 的	特別法によるものを除く、純粹の公益を目的とするもの	日本教育会, 日本図書館協会
特別法型	特別法によるもの	学校法人, 宗教法人, 社会福祉法人
親睦団体型	不特定多数の利益を積極的に目的としない代わりに、営利事業も目的としない	同窓会, 同好会, ゴルフ・クラブ
行政補完型	国, 地方公共団体が本来担当すべき行政上の事業を肩がわりして行う	防衛施設周辺整備協会 日本海事検定協会
業者団体型	同一の業種または免許等の営業上の資格を有する者により設立される	宅地建物取引業協会 庶民金融業協会

(森泉1982, pp. 7-17より作成)

吉田忠彦「非営利組織と公益法人」『公共事業研究』42.1

類がなされている。

その制度的特色からの分類は、図表 1-5 のように、結局色々な法人毎の法律的根拠に帰着するものであり、それは関係省庁が政策的にかかわりうる形態としてのいわば日本の特色を示していると云えよう(総務庁・公益法人, 110頁)。この分類では、労働組合や協同組合は、「営利を目的としないが特定の者の利益の実現を目的とし、公益法人または営利法人のいずれにも属さないいわゆる中間法人」と規定されている。これではそれらの組織の独自の性

図表 1-5 法人の種類



総務庁「公益法人の現状と課題」1992年

質を示すことは出来ないであろう。

そこで、本稿の観点からの分類を示してみよう。十分な論理や具体的資料が用意されているわけではないが、本稿の視角が多様な非営利組織のどのような点に重点を置こうとしているかをおおよそ示す意味での分類を出しておこう。

広義の非営利組織

A 本来の非営利組織

1 社会的非営利組織

- ①協同型組織：協同組合，労働組合，消費者団体，環境保護団体等
- ②福祉型組織：医療組織，社会福祉組織，保健組織等
- ③教育・研究・文化組織：教育組織，学術組織，文化組織等

2 住民的・同好的非営利組織

- ①住民型組織：町内会，老人クラブ等
- ②同好型組織：同窓会，スポーツクラブ，文化サークル等

B 類似的非営利組織

3 産業支援的非営利組織

- ①経済団体型組織：商工会議所等の経済団体，企業系シンクタンク等
- ②産業支援外郭団体型組織：諸産業，地域等の産業振興センター，協会等

③官民混合産業組織：日本のいわゆる第3セクター企業

これらは非営利組織それぞれの組織目的に応じた分類であるが、具体的な非営利組織においては、二つにまたがるもの、境界領域のもの、名と実が遊離しているもの等、分類の難しいものもすくなくない。

そして、分類の重要な問題は本来の非営利組織と「産業支援的非営利組織」を分ける問題である。後者の場合、實際上営利組織にたいする支援か営利組織に近い内容のものが多く、現状では非営利組織とは言えない場合が多い。しかし、非営利組織としての問題がないわけではなく、むしろ重要な問題を持っている。というのは、最近の非営利組織の拡大の背景の一つに、公共的事業の営利組織化や公共的事業への営利組織の進出を容易にする手段として非営利組織の形態が現れる場合が少なくないからである。また、公的機関が営利組織をより自由に支援する為の経済組織形態として非営利組織が現れる場合も増えている。さらに、営利組織が「社会的貢献」をする場合の組織形態となっている場合もある。これらは、現代資本主義の経済組織の一つの今日の特色としての重要な問題を有するので、別の機会にまとまった形で取り上げるつもりである。

ここでは、本来の非営利組織を取り上げ、とくに、非営利組織に固有の問題を有すると考えられる「社会的非営利組織」の問題に注目することにした。

3 非営利組織の理論について

非営利組織の拡大は1970年代以降先進資本主義諸国に見られる共通の現象であり、それに関する研究も諸国で意欲的に進められている。例えば、ヨーロッパでは、ECの経済社会委員会の研究調査部門が中心となり、2年間にわたる共同調査研究によって、1986年に The Cooperative, Mutual and Nonprofit Sector and its Organizations in the European Community (EC Economic and Social Committee, 1986) という充実した内容の報告書を刊行している。また、この問題に関する研究の歴史と多くの蓄積をもつアメ

リカでは、既に20年近くの実績を持つ「非営利組織とボランティア活動研究学会」(ARNOVA)(Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action)という学会を中心に、多様な実践交流や理論研究の積み重ねが行われている¹⁾。

これらの理論研究の立ち入った分析は別稿で行うとして、ここでは本稿の問題開拓に関わる限りでのいくつかの理論を取り上げることにしたい。

(1) 公共サービス主体としての非営利組織論

非営利組織を経済学的に取り扱おうとするこの問題の先駆者の一人、アメリカの経済学者B.A. ワイスブロードは、アメリカ、イギリスばかりでなく、日本、イタリー等の状況にも注意を払いつつ、やや一般的な形で、最近の「市場の失敗」と「政府の失敗」を補う有効な役割を担うものとして非営利組織を解説している。例えば、消費者が弱い立場に置かれている市場においては、利潤によるインセンティブを欠いている医療・福祉サービスや環境保護組織にかんする適切で十分な情報を消費者は獲得することができない。例えば、市立療養所の患者がそこが本当に優しい看護を提供してくれるのかどうかの判断をするのは極めて困難である。非営利組織はそのような全ての「産業」に大きな力を発揮している、と云う。

また、政府は、産出の量と質を税の一般的システムを通じて政治的に決めるので、消費者の個々の要求にうまく照応する支出を行うことは少ない。従って、公共財の需要者の不満足は、「市場の失敗」に加重された「政府の失敗」に直面して、それら以外の制度を探し求めるのである。「かくして、公共型諸活動への多様な需要は非営利セクター活動への需要を導き出す強い力として現われる。」と解説している。(Weisbrod, *The New Palgrave's Dictionary*, pp. 677-678)。

「市場の失敗」と「政府の失敗」が今日の経済の実際活動上、そしてまた経済学上、根底的で重大な問題を提起していることは改めて云うまでもない。従って、非営利組織も実際活動上、経済学上重要な問題を有しており、それらの「失敗」に対応するものとして期待が寄せられているわけである。しかし、ワイスブロードは、それは万能薬などではなく、多くのさらなる失敗を

免れない問題をかかえているのが現状である点を鋭く指摘している。特に近年の著作で、「非営利組織」形態が実質上営利企業に「乱用」されることが少なくない点に注目し、非営利組織の独自の目的と機能を入念に問い直す作業を行っている。その際、私的所有企業と非営利組織を区別する三つの基軸的特色をあげる。即ち、非営利組織においては、「(1) いかなる人も非営利組織の利潤或いは剰余を分与する権利を有しない。(2) 非営利組織は共同的所得にかんする税金免除がある。(3) いくらかの非営利組織は色々な他の補助金—寄付金を受け取る。それらには減税措置があり、共同的所得以外の多くの他の税金も免除される。」そして、この(1)は私的所有企業に比べて能率向上へのインセンティブを制約するが、(2)(3)は、私的所有企業との競争を可能にし、資源の配分にも有効に作用する。問題は、(1)のような制約が非営利組織の運営をむずかしくしている一方で、(2)(3)が何らかの社会的貢献のないような私的利益増進に利用される場合が少なくないことである、と言う (Weisbrod, 1988, p. 14)。

ワイスブロードは、私的企業組織、政府組織、非営利組織の区別を次のように整理している。

組織タイプ	産 出	財政の源泉
利潤追求企業	民間財	販売収入
政 府	公共財	税 金
非 営 利	公共財・信託財	寄 付 金

(Weisbrod, 1988, p.90)

上記の非営利組織の公共財は殆ど政府のそれと区別はつかないとしており、「信託財」(例えば、療養所、保健センター、血液銀行等)は非営利組織特有のものだが、これが私的利潤追求企業と密接な関係を持ちやすいことを指摘している。

このようなアメリカにおける非営利組織の拡大と「乱用」の進行に対し、ワイスブロードは、二つの目的をもって、次のような8項目の「公共政策への提言」を提出している。二つの目的とは、「(1) 非営利組織が現代的混合経済で果たす社会的役割から、それを逸脱させる圧力を取り除くこと。(2) 私的企業、政府、非営利組織の間のより良好なバランスを持った制度的役割分担の経済への進展を助けること。」である。そして、1. 非営利組織は公共財の

提供に力を入れるべきであり、それ以外は抑制すべきである。2. 非営利組織の免税的活動の枠以外の「無関係なビジネス活動」への関与をもっと制限すべきである。3. 非営利企業と私的所有企業とを接合した管理は廃止すべきである。4. 税金免除は貢献に対する基本的公共促進策としてなされるべきである。5. 税金控除削減の影響を相殺するために、寄付の減税は非営利組織の提供する貢献に対してなされるべきである。6. 非営利組織への特殊な郵便補助金は廃止すべきである。7. 内国歳入庁（IRS）は非営利セクターの主要な監督官庁として再確認されるべきである。8. 総合的統計計画は非営利セクターのデータの整備を進めるべきである、という8項目を「提言」としてあげている（Weisbrod, 1988, p.160-168）。

上記のように、ワイスブロードの理論は、現代的混合経済諸制度の良好なバランス状況の一環として非営利組織を位置づけ、一定の限定された公共サービスの主体としてそれを公共政策の中に把握しようとするいわば公共政策的非営利組織論である。この先駆的理論はアメリカで多くの批判を浴び、今日では少数意見である。最も有力な批判は、次項で見ると、「商業的非営利組織」の増加に注目しつつ、非営利組織の仕事を公共財に限ることはできないとする意見である。

ワイスブロードの意見は、生活の向上や高齢化社会等の社会変化が新しい「公共性」の内容を要求している点を十分見ていないと言う基本的欠点を持っているように思われる。しかし、「政府の失敗」に対する対応としての新しい公共政策の形成に際して、利益追求型の企業組織（営利組織）は「公共性」に適合的ではないとして、それに強い抵抗を示しているのは興味深い。

日本においては、「民営化」、「民間活力の活用」等の政策路線をはじめとし、「政府の失敗」に対応する公共政策論の多くが、従来の公共組織や新しい公共事業を企業中心社会へのより十分な適合を約束する「企業性」の原理で再編成しようとする論理でおおわれている。第3セクター論の多くに見られるように、「公共性」と「企業性」の「融合」した第3セクター組織によって新しい社会的ニーズに対応して行くという発想は、これまでの多くの第3セクターの例が示すように（ex. リゾート開発、地方鉄道等）、企業中心社会の現実においては、「企業性」の優位か、安上り公共事業かのどちらかに帰着せざ

るをえないであろう。今日現れている社会的非営利組織の拡大の中には、身近な生活関連サービス、公共サービスを行うについて、利潤追求的・企業権力的経営管理を前提とする「企業性」でなく、自主的な協同的組織で行おうとする非資本主義的組織への社会的要求、「住民参加・住民民主制・住民相互扶助」の社会的要求が内包されているように思われる。

(2) 非営利組織の独自分野と非営利組織の理論

上記のワイスブロードの理論は、現代的混合経済諸制度の良好なバランスの状況の一環として非営利組織を位置づけ、一定の限定された公共サービスの主体としてそれを公共政策の中に把握しようとする公共政策的非営利組織論である。彼はそれを既に1970年代から主張しているが、それに対する批判論が近年勢いを増しているかに見える。それは、ワイスブロードも非営利組織の「乱用」として注意したような、「商業的非営利組織」の最近の急増に注目しつつ、非営利組織の活動を公共財に限ることは出来ないとする意見である。非営利組織の理論的究明に大きな貢献をしたとみなされている H. ハンスマンは、ワイスブロードを次の2点で批判する。第1は、多くの非営利組織は公共財よりむしろ民間財としてのサービスを供給している。第2は、ワイスブロードの理論は、何故、利潤追求企業よりむしろ非営利組織が公共財への欲求不満足をみたすために現れているのかの説明は舌足らずに終わっていると言う (Hansmann, 1987, pp. 28-29)。

そこでハンスマンは、それに替るものとして、「契約の失敗」論を提出する。消費者がサービスの量と質を正確に判断できない状況のもとでは、利潤追求企業ではそのサービスを小さくする傾向を持つが、非営利企業は対照的に消費者の利益を前面に出し、組織運営者も利潤配分規制によってベネフィットを引き出す能力のもとに仕事をする。従って、非営利組織は、そのような利潤追求にたいする「制約」によって生み出される価値が非営利組織の非能率性を上回るところに生じる。つまり、非営利組織は、通常の契約的メカニズムが生産者を保護するのと同じようには消費者を保護しないところに生起する。このような理論の示唆によって、非営利組織の役割に関するこの考え方は「契約の失敗」論と呼ばれてきたのである (Hansmann, 1987, pp. 29-30)。

ハンスマンの考え方は、ワイスブロードのように公共政策、公共サービスの変容から考えていくのではなく、生活の質的向上、消費者の多様化、経済活動の多様化という社会的ニーズそのものの変化をベースにした組織目的の多様化を中心に出されているように思われる。

上記ハンスマンの理論を批判しながら、準公共財独自の理論分野があると考える有力な理論家に、E. ジェイムスが居る。彼女は、ハンスマンが、非営利組織を営利組織と競合する形で論じる点を批判し、非営利組織は同じ分野を前提とした営利組織と競合しうるような性質のものでなく、それは公的援助と競合するような準公共財の供給主体であり、教育、医療、福祉がその主たる分野であると言う。このような観点は前項のワイスブロードの考えと似ているが、そのような非営利組織がなぜに目立った形で存在し、増大させるのかという理論上の焦点では、公的組織が準公共財の需要増大に対応できない点を強調する。つまり、様々な社会変化によって準公共財に対する需要は増大するが、営利組織は採算面からそれに対応しようとせず、公的組織はその需要増大についていけない。そこに準公共財に対する過剰需要が引き起こされ、その経済的状況下で非営利組織は、公的援助と過剰需要に伴う購買力に支えられて、一定の存在と増大を可能にして行くと云う。彼女はこの過剰需要に伴う非営利組織の増大の理論が最もよくあてはまる実証として、1960年代-1970年代の日本の私立学校の増大の詳しい自らの研究を当てている。彼女の研究は、日本と類似のケースとしてのスウェーデン、その他オランダやさらにスリランカ等の発展途上国にまで及んでいる。従って、論点も多岐にわたるが、関係する理論の中心部をとり出すとすれば、ほぼ上記のような内容になろう (James, p. 398, pp. 401-2, pp. 412-413)。

ジェイムスは教育や福祉の非営利組織を準公共財の独自分野として理論化することを試みるとともに、非営利組織の拡大を生活の向上や多様化という社会的ニーズの拡大に関連づけ、市場経済の通常の状態では処理できない所(「市場の失敗」)を補完する形で現れるものとして扱っている。つまり、基本的には、社会的ニーズの拡大が過剰需要として現れ、それに対する供給としての非営利組織の拡大という市場経済の枠組の中で教育や福祉の非営利組織理論を把握するのである。しかし、今日の社会的非営利組織に対する社会

的要求の拡大の中には、単に消費者のような市場経済の中の受身の主体の、受身的なニーズばかりでなく、受身であった消費者や住民が、供給主体の側に参加し、場合によっては自主的な供給システムの一員でありたいという、主体的な要求が内包されていると考えられる。従って、「社会的非営利組織」は準公共財の供給と需要の枠組では把握し切れない内容を持って来るのである。

ジェイムスは、非営利組織においては公的援助が不可欠であること、さらに社会奉仕的(宗教的)事業者意識が必要なこと等をあげて、営利組織との組織的違いを強調している。この点は注目されてよいが、非営利組織を準公共財の供給主体に限るために、協同組合、消費者団体等の住民主導型の非営利組織を、生産的開拓者であるよりは所得再配分組織にすぎないということの主たる理由に非営利組織から除いているのである(James, p. 398)。確かに非営利組織は、公共サービスの新しい内容や組織要求に対応して出現しているケースは多く、安上がりな公共サービス供給方式という場合も少なくない。しかし、そのような現象は、ますます深刻化する教育問題、医療問題、高齢化社会問題、環境問題、さらにまた、資本の放縦な国際的活動の調整をはじめ、株式活動監視や今日の労働の不安定・失業への対応等の諸問題に対し、営利組織やその連合組織はもとより、それによって動かされる政府の対応のみでは対処しきれない状況の一端を示しているものと云えよう。従ってそこには、労働者・生活者・住民が、多かれ少かれ、自己防衛的に或は主体的な目的意識のもとに、営利組織でない組織活動を試行錯誤しつつ求め始めている状況が内包されているように思われる。そのような観点から、非営利組織は公共関連サービス分野ばかりでなく、協同組合のような一定の協同的理念による自主的組織や環境保護団体も入れて考えるときに、公的組織や営利組織に無い独自の組織内容を持ちうる方向が与えられるように思われる。そしてまた、公共サービスの自主的組織、整序された生活を支える協同組合、環境保護団体等の組織は、別々の形でなく、地域の社会的な生活組織としての連携が不可欠であり、また、それらの全国的な(さらにここではとりあげなかった国際的な組織の)ネットワーク化が不可欠である。「社会的非営利組織」はそれらの組織活動を含むときに、或は含むからこそ、独自の組織方向への

可能態としての意味を持ちうると考えられるのである。

(3) 非営利組織と協同組合

非営利組織に協同組合を含め、その存在理由を問うことからこの組織の理論化を開始したのは A. ベナーネルである。彼は、「生産者協同組合：それは何故資本主義経済に存在するのか」という興味深い論文を書いているが、その考え方を端的に云えば次のようである。私的利益追求を行う資本主義経済では、資本家と労働者の間、最大利潤追求企業とお客の間の対立は不可避である。特に不況や技術革新による産業変動期、また、資本主義経済下では運営のむつかしい停滞産業（労働集約産業、サービス産業）において、その対立は激化する。その場合、そのような対立を「内面化」して労働者の意欲を高めたり、お客との信頼関係を追求しうる協同組合や非営利組織が形成される。これらは、資本主義的企業が対応できない領域に運営可能主体を作り出す点で、資本主義経済にとって有用な機能を果たす、と云うのである（Ben-Ner, pp. 444-6）。

ベナーネルの考え方は、先に見た公共政策的発想や市場経済の枠組の中の形態として非営利組織を見るのではなく、その組織を構成する人的関係に重点を置くのを特色とする。しかも、営利組織の対立的人間関係と非営利組織の友好的関係との対照的關係に非営利組織形成の根拠を求め、その代表的例証として協同組合を出す点は極めてユニークである。ただ、昨年秋の「非営利組織とボランティア活動研究学会」(ARNOVA)1992年大会での報告における最近の考え方では、上述のユニークな考え方はかなり影をひそめているように思われる。ほぼ次のように述べている。

非営利組織は、主として需要関連事業関与者（消費者、スポンサー、援助提供者）の、非営利企業者への助成を含む、一つの連合体という特色を有している。その事業関与者による企業者や他の関与者への影響力の強弱がその組織の信頼価値を決め、組織の存在価値を決める。従って、この需要側の事業関与者の影響力が生み出す便益がその他の購買の便益より大きいときに非営利組織が形成される、と云う。営利組織、公的組織に替わって意味ある非営利組織が形成、存続していくためには、その需要側の事業関与者の影響力

が強化されねばならない。そのためには非営利組織政府事務所のような公共政策機関が必要であり、非営利セクターに理解のあるその機関の専門スタッフによって、事業関与者の教育や財政援助情報や方法の指導を行うことが必要である、と主張している (ARNOVA 1992, Abstracts)。

この事業関与者論は、非営利組織の人的構成に依存する組織の信頼価値が営利目的に対し優位に立つ意味を析出している点で興味深い。上述の協同組合論にあった多数の消費者が供給者=需要者として結集する力の評価が薄められる結果になっているように思われる。ベン・ネルの見解は、上述のようなユニークさを有しているとは云うものの、非営利組織を資本主義システムの補完組織と見る点ではこれまでの他の論者と変わるものではない。

協同組合の組織論を、「社会的非営利組織」論をも射程において構築しているのは、V. ペストフである。彼は示唆に豊んだ近著 *Between Markets and Politics Co-operatives in Sweden* (V. Pestoff, 1991) において、行論との関連で見れば、ほぼ次のような見解を提示している。論点の中心は世界で最も進んでいると云われたスウェーデン協同組合が、最近直面している経済的、政治的諸難題を分析整理し、スウェーデン協同組合の今後の方向を示唆すると共に、一般にこれからの労働者運営の経済組織が直面するであろう組織問題を普遍的な形で折出している点である。1989年に205.3万人(人口約850万人)に達したスウェーデン協同組合は、EC 統一市場への加盟問題と長期安定政権を誇った社会民主労働党政権の交代という大きな状況変化の影響もあって、1990年代に入り少なくとも二つの大きな試練に直面した。一つは、最大の組織農業協同組合を襲っている市場開放の波と保護政策の後退であり、二つは、消費協同組合に現れ始めた初めての大幅赤字問題である。特にペストフは、消費協同組合の組合員が地方組織を中心に大幅に増加しながら、協同組合組織としては、企業体としても、民主制の点からも後退しつつある点に大きな問題を見出しているのである (Pestoff, 1991, ch. 11)。

地方の消費協同組合の組合員数は、その組合のスーパー化、ネットワーク化の進展と共に拡大していったがそれは同時に地方小規模協同組合の統合を伴っていた。このような地方小規模の大衆的参加の目立った拡大と統合化の傾向は、既に大規模大衆化が進んでいる大規模都市消費協同組合の状況とあ

いまって、消費協同組合の民主的な意見反映過程・意思決定過程の中核部分に重要な変化を引き起こし始めたのである。ペストフはそれを端的に、意思決定の中央集中の促進と地方組織の独自の決定の自由度の極端な削減が現れたと指摘している。そして、組織的参加の拡大が進めば進むほど、組合員意識をもったの参加は後退し、両者の間にはトレードオフ関係があるとも云う (Pestoff, 1991, ch. 5, ch. 11)。

さらに、協同組合の大規模化と多角化の増進は、内的にも外的にも経済組織を複雑化し、必然的に専門職化が進行していった。また、労働組合や政治的諸機関との複雑な政治的対応のためにも、さらに、市場競争の激化や EC 問題などへの難しい対応のためにも、ますます専門職化が促進された。しかも、そのようにして現れた組織的エリートは、経済的効率を重視するあまり、組合員の構成が複雑になり個々人の考えも多様になっていることを十分に理解しない傾向もみられ、彼等と組合員との間のギャップが拡大し、従って忠誠心ある意欲的な組合員の数も活動も後退しているとペストフは分析するのである (Pestoff, 1991, ch. 5, ch. 6)。

さらに、重要な点は、これらの諸問題を「組織的展開の相互作用モデル」として論理的に把握する試みを提示している点である。即ち、協同組合の組織的な特性は次の四つの特色によって構成されていると云う。市場、政府機関、労働組合、組合員である。それらはそれぞれ順に、効率競争論理、影響力論理、人的管理論理、組合員意識論理によって組織的作用を行っている。そして、市場—効率競争論理と労働組合—人的管理論理とは商業的次元において互いに逆方向に作用し合っており、政府機関—影響力論理と組合員—組合員意識論理とは政治的次元において逆方向に作用し合っている、という (Pestoff, 1991, ch. 4)。

ペストフは、このような著作の論理を、他の論文 (Pestoff, 1992)²⁾で非営利組織の論理として展開し、非営利組織や協同組合が社会福祉サービスの供給主体として発展しうることを主張している。スウェーデン福祉国家の更なる発展を旨とする場合、社会福祉公共サービス分野に市場メカニズム=民営化を導入するのは、民主制を後退させる点で有効な策ではなく、むしろ協同組合が代替するのが効果的であると云う。そしてそれは、協同組合こそが経済

効率と社会的サービスへの積極的態度とを結び付けることが出来るユニークさを有しているからである。「協同組合化」は、あちこちで色々な程度で起きている民営化に対し、一つの実行可能な代替策を準備しうるのであろうと述べている (Pestoff, 1992, pp. 8-9)。

また、ペストフの非営利組織論は、市場志向と政府志向の2極で考えるのではなく、もう一つの極として家族を中心とする「コミュニティ」を考える3極構造である (Pestoff, 1992, p. 7)。そして、非営利組織や協同組合は、市場、政府、コミュニティの3要素のどれかに偏することなく良好なバランスをとって組織形成をすることが、現実的であり賢明なやり方であると強調する。

以上のように、ペストフの理論は、市場と政府という2極でなく「コミュニティ」という独自の極を有する3極構造で考えている点で、これまで見て来た考え方よりも有意義な内容を持っているように思われる。また、協同組合を中心とする「社会的非営利組織」が、市場志向・利益追求優先の資本主義的営利組織に代替しうる分野が少なくないことを示すと共に、それらの組織維持と民主性のためには組織構成員の協同意識が重要であること、経済的効率向上の必要に伴う専門職化とその協同意識とのズレが生じること等、代替的経済組織の追求に際して重要な組織問題に多くの示唆を提供している。

そのような評価を前提に、上記の論理に対してここでの問題点を出すのであれば、それは次の点である。ペストフの上記の論理は現実的視角から構成されている。協同組合・「社会的非営利組織」の論理が、非資本主義的組織として構成されていることは明かであるが、非営利組織を基本的には上記3要素の「中間的組織」と把握している。従って、非営利組織の拡大というすぐれて今日の状況が資本主義的な市場や政府のあり方にどのような影響をもたらし、資本主義的な社会経済システムにどのような変化が起きて行くのかがはっきりしていない。上述の3要素(或は4要素)バランス論にみられるように、現実的な対処の次元で論理を敢えて止めていると云ってよいであろう。そこには、スウェーデン福祉国家の枠組の中で、既に協同組合としてのコミュニティの実績が積まれており、むしろその実績が市場経済と政治的プ

レクチャーによって脅かされている状態への対応としての組織問題という思考があるように思われる³⁾。従って、そこに性急に資本主義的な社会経済システムに対する代替的システムの論理を見いだそうとすると、ある種のすれ違いが生じる可能性がある点には注意を要する。にもかかわらず上記の論理は我々に多くの示唆を与えるように思われる。

註

1) ARNOVA Conference 1992はYale U.で開かれ、一般討論2と分科会33が設定された。130人にのぼる研究者から90のペーパーが寄せられ、年々国際色も強まりそれらは15カ国にものぼり、Grass Roots Organization in Third-World Countriesという分科会も設けられた。1993年は10月28-30日にTorontoで開かれ、初めてのカナダ開催となる。また、この学会の機関誌としてNONPROFIT and VOLUNTARY SECTOR QUARTERLYが出されている。

また、国際的機関として、ISTR (The International Society for Third-Sector Research) が結成されつつあり、設立総会は1994年7月4-7日、ハンガリーのPécsにおいて、大会テーマ「2000年に向けて：第3セクターの役割」をかかげて開かれる予定である。

2) この論文は若干修正されてJournal of Consumer Policyに掲載され、他の論文とともに最近岩田正美氏(東京都立大)により邦訳・紹介されている(生協総研レポートNo.5)。

3) この点については次の論文が興味深いが、立ち入った検討は次稿で行いたい。

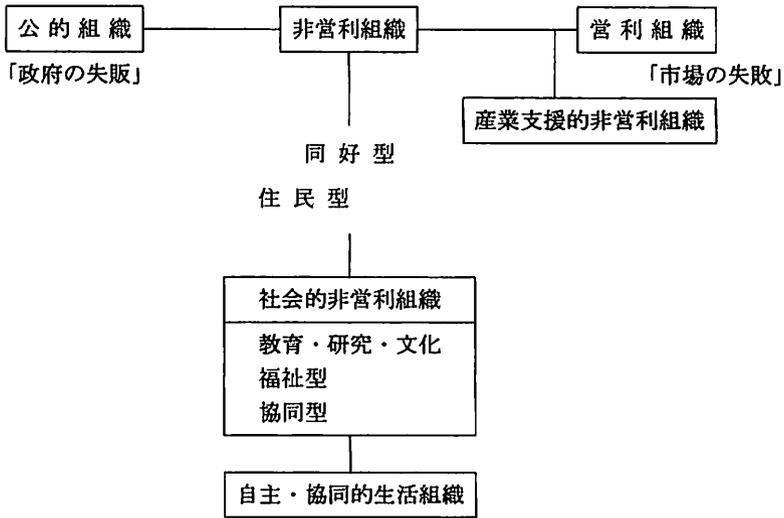
The Demise of the Sweden Model and the Rise of Organized Business as a Major Political Actor, Paper presented at the Society for the Advancement Socio-Economics, III International Conference in Stockholm, 1991.

4 「社会的非営利組織」としての社会福祉組織

(1) 「社会的非営利組織」の位置づけ

先に、非営利組織に固有の今日的問題を析出しようとする観点から、「社会的非営利組織」を中心に置く分類を示したが、その考え方のおおよその筋道を以下のような図により示してみよう。この点に注目する分類がこれまでの考え方と最も違う点は、非営利組織の位置づけをこれまでのように公的組織と営利組織の2極の延長線上の中間組織として把握するのではなく、現代資本主義の転換期の諸問題が要請する非営利組織独自の社会経済組織上の極を内

包するものとして把握しようとしている点にある。いまだ充分に考えが熟しているわけではないが、その第3の極をとりあえず「自主・協同的生活組織」として設定し、先に示した分類を位置づけるとすれば、それはおおよそ以下のように示されるであろう。



つまり、「社会的非営利組織」の動向の中に「自主・協同的生活組織」という社会経済システムの第3の極への道を見ようとしているのである。そしてさらにいえば、そのような構図において考えられている問題は、「社会的非営利組織」の拡大傾向が、公的組織や営利組織にはない独自の内容と問題を有しているばかりでなく、公的組織や営利組織のあり方に対しても住民参加・住民民主性の進展にかんするインパクトを与える可能性を有し、現状の資本主義的社会経済システムの変化の一つの動因と成って行く可能性を有しているのではないかということである。しかし、以下に見るように事態はかなり複雑な様相を呈しており、企業中心社会における強い営利組織優先の政治的・政策的状況のもとでは、「社会的非営利組織」が実際上「産業支援的非営利組織」の機能を担わせられることになりかねない点にも注意する必要がある。

このような観点から以下では、「社会的非営利組織」に分類される具体的な非営利組織がどのような実体を有し、どのような現実的諸問題に直面し、そ

ればどのような性質のものなのかを考察する。多様な「社会的非営利組織」の中からこのような考察に適当な非営利組織を選び出すとすれば、先の拡大状況の考察において近年の著しい成長が示されていた社会福祉関係の非営利組織と、先の諸理論の検討のところで注目され、日本の顕著な成長が「日本型モデル」として注目されている協同組合であると考えられる。本稿では、まず社会福祉関係の非営利組織の代表的なものとして社会福祉協議会をとりあげ、協同組合についてはその本格的な考察としては別稿を用意することにし、ここでは前者にかかわる問題点を検討することにした。

(2) 社会福祉協議会の場合について

① 社会福祉協議会（社協）の輪郭

まず、社協の現況の概略を示しておこう。社協には、実際の活動を担う市町村社協を中心に、都道府県社協、指定都市社協、全国社協がある。91年4月1日現在で市区町村社協総数は3,251、市社協645（法人化率100%）、区社

図表4-1 在宅医療・在宅福祉等関連サービスの種類区分にみた提供事業所数（延べ数）

平成2年

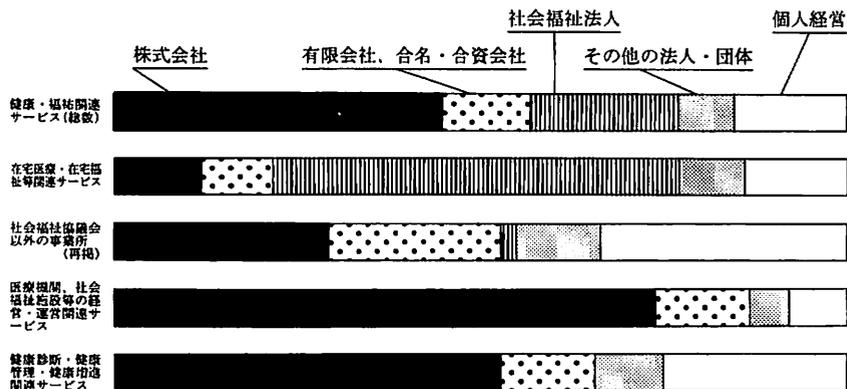
サービスの種類区分	事業所数	構成割合 (%)	内 訳			
			社会福祉協議会以外の事務所		社会福祉協議会	
			事業所数	構成割合 (%)	事業所数	構成割合 (%)
総数 在宅医療・在宅福祉等関連サービス	9,930	100.0	2,281	100.0	7,649	100.0
A01 在宅看護・リハビリテーションサービス	150	1.5	37	1.6	113	1.5
A02 在宅介護・ホームヘルプサービス	3,156	31.8	1,217	53.4	1,939	25.3
A03 入浴サービス	1,053	10.6	59	2.6	994	13.0
A04 給食・食材宅配関連サービス	1,410	14.2	107	4.7	1,303	17.0
A05 在宅療養・看護・介護機器の賃貸関連サービス	1,500	15.1	387	17.0	1,113	14.6
A06 緊急通報・移送関連サービス	522	5.3	194	8.5	328	4.3
A07 デイサービス、ショートステイサービス	406	4.1	34	1.5	372	4.9
A08 在宅医療・在宅福祉関連情報提供サービス	1,383	13.9	99	4.3	1,284	16.8
A09 在宅医療・在宅福祉関連要員の養成サービス	208	.1	117	5.1	91	1.2
A10 高齢者用ケア付き住居関連サービス	19	0.2	14	0.6	5	0.1
A11 会員制高齢者クラブサービス	123	1.2	16	0.7	107	1.4

厚生省編【平成2年健康・福祉関連サービス産業統計調査】1990年24ページ

協23 (同100%), 町社協2,000 (同95.7%), 村社協583 (同71.5%)である(全国社会福祉協議会 1992年)。最近の社会福祉の注目点である在宅医療・福祉サービスの提供民間事業所の状況を図表4-1によって見ると、社協はそのサービスの77.0%を提供し、また提供するサービスも多様である。ただ、健康・福祉サービス全体を見ると、図表4-2のように、株式会社が多く、最近の「福祉ビジネス」の増大を示すものとして注意する必要がある(横山)。また、図表4-3をみると、その傾向は主として大都市とその周辺で顕著であることがわかる。従って、地方におけるいわゆる地域福祉にとって社協は相対的に大きな役割を有していると考えられる。

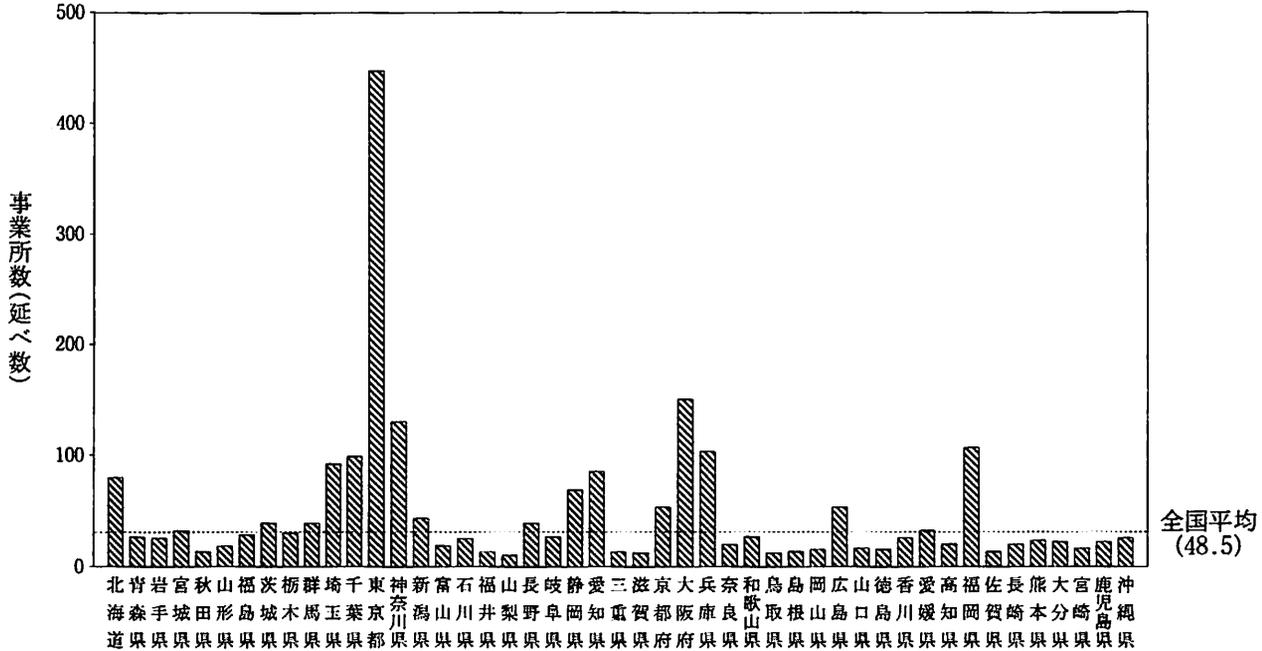
社協の歴史は、1951(昭和26)年の都道府県社協の法的根拠となった社会福祉事業法にまで遡るが、当時は共同募金運動の推進組織等のいわば「天下り社協づくり」の域に留まっていた。50年代半ばから市町村社協が「保健福祉地区組織活動推進」事業の推進主体となるなどして、地域福祉活動への進展が図られるが、なお社協の実態は「社会福祉関係者中心の組織であって行政機関に対する依存度が高く」、住民の関わりが弱い組織であった。そのような欠陥に対する反省と改善の意図をもって、62年にいわゆる「住民主体の原則」に基づく「社会福祉協議会基本要綱」が策定される。この「原則」はその後の社協活動の指針となるが、しかし、実際にこの指針の方向で活動が進

図表4-2 健康・福祉関連サービスの種類区分別経営組織区分別事業数(延べ数)の構成割合



図表4-1と同じ

図表4-3 在宅医療・在宅福祉等関連サービス提供事業所数（延べ数）及び人口
10万対・65歳以上10万対事業所数（延べ数）：社会福祉協議会以外の事業所



図表4-3に同じ

むには困難が大きく、地域福祉の実態は60年代終わりに台頭する地域秩序の再編成を意図した官製地域「コミュニティ」路線におおわれて行くことになる。

その上に石油ショック以後の福祉削減・福祉見直しが行われるが、同時に急ピッチで進む高齢化社会への対応を実際的に迫られて行く。そこで現れるのが在宅福祉サービス推進を中心とする地域福祉政策であり、そこには「公私共同活動」「公私協働」による推進が強調され、社協はその重要な担い手として位置づけられていくのである。83年の上記事業法改正による市町村社協の初めての法制化はその一つの現れであろう。

80年代はこのような路線に沿い各地域において様々な在宅福祉中心の具体的な地域福祉活動がそれなりに進展していく。これらの中には地域生活拠点における今日的状況とも言える、① 急速に進行して行く高齢化社会への実際的な対応の必要性、② 生活の防衛と共にその自主的あり方を希求する生活活動者の広範な出現、③ 地方自治体の独自の政策の要求が強まった事、等の状況が関わっている。従って、市町村社協の活動も多様な形態をとって進展しているように思われる。また、公共領域における民間活力活用の政策推進とその実際的な進行は「福祉ビジネス」として社会福祉分野にも及んでいく(横山)。このような状況に対して、政府・福祉政策としても、社協としても、何等かの新しい対策をもって対応して行くことになるのである。

② 社会福祉協議会における「上からの調整機関」としての内容

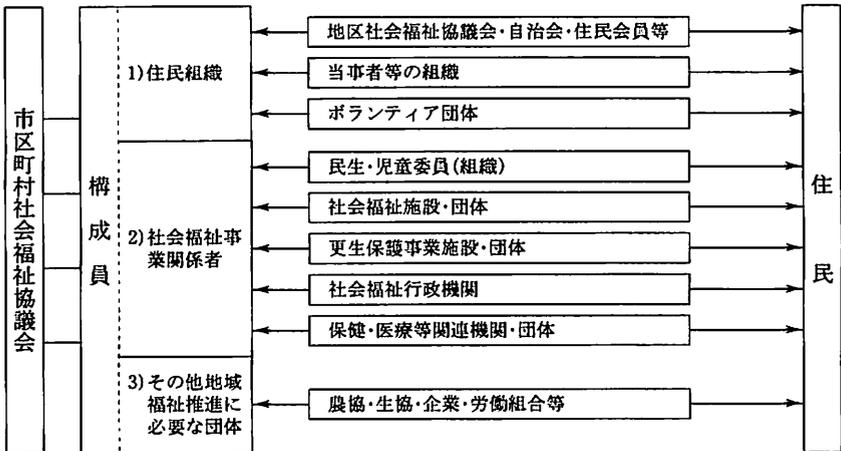
上記の社会福祉の新しい対策は、政府・福祉政策においては、88年の福祉関係3審議会合同企画分科会の「今後の社会福祉のあり方について」において基本的な考えが示され、具体的には89年の厚生省、大蔵省、自治省の合意による「高齢者保健福祉推進10か年戦略(ゴールドプラン)」、90年の「社会福祉関係8法改正」等がいわゆる「福祉改革」として現れる。周知のように、後者には、老人福祉、身体障害者福祉の措置権の町村移譲や在宅福祉にかんする法的規定が盛り込まれるとともに、社協にかんしても地域福祉における民間福祉活動の推進と事業の主体となるとともに、地域の諸民間事業の連絡・調整・企画の機関として地域福祉の中核となる位置づけがなされている。そして、最も力点の置かれているのは「民間社会福祉事業」の活発な進展であ

る(橋本 25ページ)。また、社協が社会福祉事業法の対象となるべく法人化が進められるとともに、国庫補助職員の増員が図られ、その数は、91年4月現在社協の全一般業務専任職員10,378名のうち3,061名に及んでいる(全国社会福祉協議会 352-3ページ)。

社協としての新しい対応もこれらの動きに照応する形でなされ、92年4月1日策定の「新・社会福祉協議会基本要項」が出される。そこでは5つの活動原則(住民ニーズ基本の原則、住民活動主体の原則、民間性の原則、公私協働の原則、専門性の原則)が示され、基本組織は図表4-4のような構成である。この要網の特色を端的に示すとすれば次の諸点である。① 住民ニーズが活動の出発点として強調されていること、② 「62年要綱」当時の公は福祉の基本活動を私は住民自主組織活動を分業的に行うという考えとは違って、公私の「協働」が強調されていること、③ 民間福祉事業の企画・推進が強調され、主体構成の中での事業主体の参画が重要視されていること、④ 市町村社協の「地域福祉活動計画」の策定等地域福祉の基本方針が盛り込まれていること、である。

これらの諸点は上記の「福祉改革」政策に沿ったものといえるが、これら

図表4-4 「新・基本事項」を具現化した市町村社協組織図



全国社会福祉協議会総合計画部「新・社会福祉協議会基本要項—その背景をめざすもの」

【月刊福祉】1992年4月号30ページ

の諸点は「新要項」の形成過程において、またその後においても、従来の公的福祉の役割を後退させるとともに「住民主体」の自主的組織活動の方向を崩す恐れがあるとして論議された論点である（井岡勉，渡部剛士，永山誠）。その過程で「住民主体の原則」の「継承」が盛り込まれるが、全体としては上記の諸点が新しい特色となっていると考えられる。

③ 市町村社会福祉協議会の独自活動と地方自治体

市町村社協および地区社協は社協の基礎的組織と云われ、実質的活動の組織部分である。それだけにその活動の状況は多種多様であり、一概に論ずることはできない。現段階では、10万人程度の都市以上の社協とそれ以下の小規模の市町村の社協とでは大きな格差があり、後者では、役場の一角に社協のデスクがあり、市町村の福祉課長が事務局を兼務していることも少なくない。県社協は主として県庁所在地以外の市町村社協の活動促進に力を注いでいるが、ここでこの問題に触れる余裕がないので別の機会に取り上げることにしたい。ここでは社協の活動にかかわる組織状況が問題であるので、代表的対象としては一定の活動を有する市社協が適当であると考えられる。そこで、タイプの違った金沢市社協と松山市社協をとりあげ、それらをケーススタディとして行論の必要な限りで検討しながら、ここでの問題を探ってみることにしたい。

金沢市社協と松山市社協はそれぞれの地方自治体・市と密接な関係を持っているが、その関係のあり方に違いがあり、その違いがそれぞれの社協の特徴を作り、組織活動の違いを作りだしていると考えられる。金沢市社協の場合、民間の福祉活動を促進・調整する調整役専門型であり、より直接的な福祉サービス機関としては市福祉サービス公社が別にあるのにたいし、松山市社協は福祉公社機能等をも取り込んだ福祉機能統合型の組織であると言える。従って、後者においては専任職員数、財政規模が極めて大きく、全国的にみてトップクラスのスケールを有する。しかし、ここではスケールの問題自体はあまり重要ではなく、問題の中心は組織活動の中味である。また、社協と福祉公社の統合型がよいか分離型がよいかという問題もあるが（生協総合研究所1992年3月 17ページ）、ここでは立ち入らない。

金沢市社協の専任職員は7人と少ない方で、構成は市職員のOBが事務局長を含めて2人、プロパーが4人、市職員からの出向が1人である。93年度予算は538,800千円であり、予算は少ない方ではないが、収入では補助金・県市福祉事業委託料(84.1%)、支出では助成金(委託事業費)(77.7%)の割合が大きく、主として市の福祉事業の肩代り機能の予算割合が大きく独自活動予算割合が小さいと言える。松山市社協の場合、専任職員は75人(嘱託・臨時・パート27人を含む)、ホームヘルパー36人で、市職員の出向3人、市職員のOBが若干名である。93年度予算は一般会計665,991千円、特別会計561,099千円、合計1,227,090千円であり、一般会計に占める収入・補助金・委託料(89.6%)と支出・委託事業費(88.4%)の割合が大きい点では上記と同じであるが、特別会計を中心とする独自事業予算が極めて大きい点に特徴がある。このような状況を作り出しているのは、松山市自体の福祉予算が相対的に大きいこともあるが、84年より始まった市の福祉基金の形成とその積増し政策に依るところが大きい。特別会計のボランティアセンター運営事業はボランティア基金3億円(これも特別会計に入れられているのでそれを除くと特別会計は2億6千万円余りとなる)の利子を財源としているし、松山福祉振興基金はこれまでに市の供出(一部国の補助)によりいろいろな形で積増された11億7千万円の基金の果実で運営されている。社協の収入には他の会費と寄付金があるが、金沢市社協が13,821千円と700千円、松山市社協が2,000千円と900千円であり、比重は小さい。

このように金沢市社協も松山市社協も市財政への依存度が大きい、社協の構造がかなり違い、前者は委託事業の比重が大きく、調整役機能が中心であるのにたいし、後者は委託事業に加えての基金依存の独自事業が大きい比重を持ち、様々な福祉活動を統合して展開している点に特徴がある。このような状況は福祉の組織作りにもどのような問題を提示してくるのであろうか。両社協の組織活動を見てみよう。

③ 組織活動の問題点

まず、最も重要な問題点は具体的活動の政策・方針の決定過程にあるように思われる。社協の基本的政策・方針は「新要綱」に示されているが、その

具体化に当たっては、例えば91年の「地域福祉活動計画策定指針」のように、まず全国社協で懇切丁寧な基本的マニュアルが作られ、それが市町村に流されている。これ自体は必要な事であろうが、問題はこの具体的指針に市町村現場の意見がどのような形でどれほど汲み上げられたかである。その鍵を握るのはそのような指針のたたき台を市町村社協レベルでどのような形で議論しているかである。この市町村レベルの方針決定過程に社協活動全体のキーポイントがあることは「新要項」にもそれなりに示されているが、実態はあまりすっきりした過程になっていないように思われる。

いずれの社協も協議と執行の機関として評議会と理事会と事務局を構成している。市町村社協の場合、評議会は図表4-4にある構成員の代表によって構成されており、内容は各市町村によって違うが、基本的には地区社協代表に他の諸団体が加わる形であり、金沢市社協では70人、松山市社協では50人で構成されている。地区社協と他の諸団体の混合によるかなりの人数の協議機関であること、人選が實際上殆ど事務局ペースでなされていること等から、この評議会の「下からの活動組織」としての機能はまだまだ充分ではないように思われる。理事会(両社協の場合15人)は、会長、副会長、専務理事、理事で構成され、理事(金沢10人、松山11人)は福祉団体の代表を中心とし、それに市関係委員会や公民館(住民組織)の代表が加わる構成である。ここが事実上の活動方針決定過程の中核になっているとみてよいであろう。

市町村社協の実際の活動は事務局と地区社協という活動中枢によって、地方の困難な状況のなかで様々な地域福祉の組織活動を具体的に作り上げつつある。この地域福祉の組織活動の問題を検討してみよう。

金沢市社協の場合、地域福祉組織活動の中心は「ふれあいのまちづくり推進事業」である。それでは、「地域福祉ネットワーク」形成がかかげられ、地区社協役員、民生委員、まちぐるみ福祉活動推進員、医師、保健婦、ホームヘルパー等の地域の人々や専門家によって「要擁護者サービス調整チーム」づくりが進められようとしている。また、その拠点としての「ふれあい福祉センター」の設置が図られている。これらを進めるためにはボランティアのサポートが必要なので、「ボランティア活動推進事業」を平行して進めている。活動の中心となる上記の「チーム」づくりは52の地区社協レベルで進められ

ることになるが、地域の実状に応じた形でつくる方向で進められている。市社協担当者は、医師会の協力も得られる見通しとなり、進んだ地区社協ではでき始めていると語っている。地区社協によってかなりの活動の格差があり、古い福祉活動の伝統を持つ善隣館の活動がある地区社協では、すでに婦人ボランティアを中心にデイ・サービス、ふれあい保育、宅老所等の実績を持っている。この組織活動の中心は民生委員であり、その周りに2、3人のボランティア活動家・福祉活動推進員がいて活動が成りたっている。民生委員は地区社協の推薦委員会を選出されるわけだが、実際は後継者推薦の形が多い。このように金沢市社協の場合、組織主体を指向するよりは調整役として地域・地区レベルの実情に応じた形の組織活動が行われている。そのことは善隣館活動のように活発に行われる所とそうでない所の格差が大きいということにも関わっている。そこには地域福祉にかんする伝統的活動と保守的な社会意識に対してどのような人々あるいは担い手を通して新しいものを送り込んでいくのかという難しい問題があるように思われる。市社協はこの問題に対処するため「地域福祉活動コーディネーター」の設置を課題にかかげている。

松山市社協の場合、組織活動の中心は図表4-5のような「地域福祉サービス事業」という住民会員制度の形成・定着化の活動である。地区社協が基礎組織になって組織化されており、その合計は本年4月30日現在で利用会員927人、協力会員1,678人、賛助会員2人である。そして、介護サービスの実績は、例えば、本年3月をとると、訪問世帯数168、訪問回数653であり、順調な実績をあげているといえる。この事業は地区社協に委託される形になっており、その委託料として1地区平均約80万円（うち事務委託料20万円）が支払われている。そのような地区社協の活動を担うキーパーソンはどのような人なのか。松山市社協の担当者は、現実的には民生委員とそのまわりにいるボランティア活動家であると云う。また、このような活動が進むにつれ、古いタイプの、あるいは活動しえない民生委員は活動する人と交代せざるをえない実状であり、徐々に世代交代も起こりつつある。しかし、若い世代や男性サラリーマンの会員やボランティアは少なく、これからの課題であると語っている。



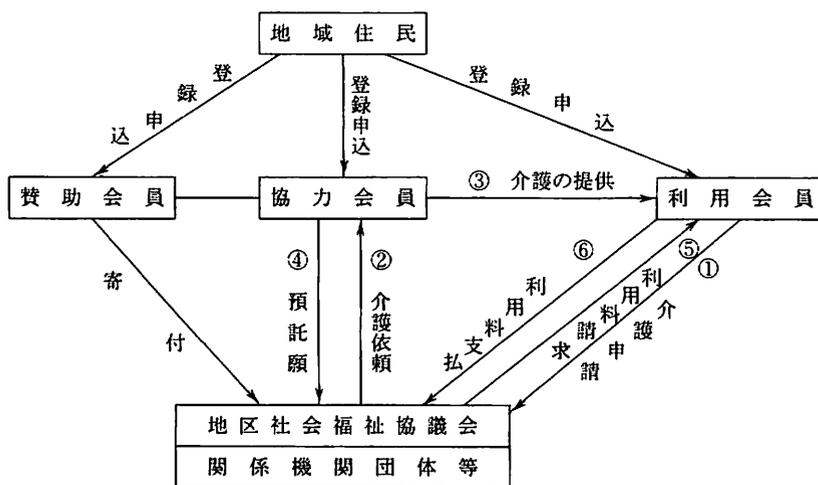
図表 4-5 「地域福祉サービス事業のしおり」

1. この事業のねらい

松山市社会福祉協議会(会長 田中誠一)では、松山市の格別なご理解と積極的なご支援を賜り、全国的にもその類をみない、11億7千万円の松山福祉振興基金を設置いたしました。本会といたしましては、「しあわせづくり新松山」のスローガンのもと、基金の利子収入を活動財源に、全市の地区社会福祉協議会を実施機関としてボランティア手帳方式による「思いやり、いたわりあい、助けあい」の心の福祉をモットーに地区住民の手による地区住民のための地域福祉活動を総ぐるみで推進し、新しいまちづくりをめざそうとするものであります。

2. この事業のしくみ

この事業は会員制度とし関係機関・団体等のご協力を得て、次のようなしくみで運営されています。



*利用会員とは(介護を受けたい希望者をいう)

地区内に住まれている方で日常生活に支障があり、介護が必要と地区社会福祉協議会会長が認めた方で登録申し込みをし、会員となっている方(年齢、原因等は問わない)

*協力会員とは(介護サービスにあたっていただく方をいう)

地区内に住まれている方でこの事業に理解があり、介護サービスにご協力願える方で登録申し込みをし、会員となっている方

*賛助会員とは(この事業推進のための金品の援助者をいう)

地区内に住まれている方でこの事業推進のため財源的な援助の申し出があり会員となっている方

以上の概略的な考察においても、社協という組織が政府の福祉政策と連動したいわゆる「上からの調整機関」の性格を多分に有していることは明かである。また、上記に見られる状況は、福祉という独自性を有する分野において、「安上がり福祉行政」を促進し、かついわゆる企業中心社会の営利メカニズムのシステムに福祉が組み込まれる道をひらくことになりかねない要因もある。しかし、福祉の独自の分野における自主的な住民のいわゆる「下からの活動組織」としての役割の可能性も十分存在しているように思われる。ことに、先述した① 急速に拡大して行く高齢化問題への実際的な対応の必要性、② 生活の防衛と共にその自主的あり方を希求する生活活動者の広範な出現、③ 地方自治体の独自の政策の要求が強まった事等の今日的社会的条件のもとでは、何等かの新しい対応を迫られていることは確かである。従って、社会福祉には不可欠の公的福祉の拡充と同時に、福祉実行の担い手問題を中心とする地域福祉の諸問題に広範な住民自らが対処しうる自主的組織が必要とされている。このような組織が自発的に現れることが望ましいが、上記のような社会的条件のもとで現れる「社会的非営利組織」においては、その組織化の進行自体が住民の自主的組織維持活動を学習する機能を果たし、一定の条件のもとで「下からの活動組織」へ脱皮していく可能性も考えられるであろう。社協の活動にかんし、特に実質的な活動組織である市町村社協において、上記の今日的な客観的状況が要求し、それが住民自体を成長させていく面がある点にも注意を払う必要があるように思われる。そこには政策意図と住民の自主活動との間にある種のずれがでてくるのも自然な成り行きと言えよう。

(以上の記述に関する資料・ヒヤリング等につき、金沢市社協の葛城健一朗氏、石川県社協の橋本忠明氏、松山市社協の渡部正文氏、愛媛県社協の忽那明氏をはじめ多くの方々に御協力を頂いた。ここに感謝の意を表したい。

なお、主要な関連資料のみを以下に示す。「平成5年度金沢市社会福祉協議会事業計画書」「地区社会福祉協議会活動をすすめるために 金沢市社会福祉協議会」「平成5年度事業計画・収入支出予算書 松山市社会福祉協議会」「松山福祉振興基金関係事業概要 松山市社会福祉協議会」「社協要覧 愛媛県社会福祉協議会・愛媛県社協職員連絡会」)

5 むすび

近年、拡大の著しい非営利組織は本来の非営利組織と「産業支援的非営利組織」とに大きく分けられる。後者の場合、實際上営利組織にたいする支援か営利組織に近い内容のものが多く、現状では非営利組織とは言えない場合が多い。しかし、非営利組織としての問題がないわけではなく、むしろ重要な問題を持っている。というのは、最近の非営利組織の拡大の背景の一つに、公共的事業の営利組織化や公共的事業への営利組織の進出を容易にする手段として非営利組織の形態が現れる場合が少なくないからである。また、公的機関が営利組織をより自由に支援する為の経済組織形態として非営利組織が現れる場合も増えている。さらに、営利組織が「社会的貢献」をする場合の組織形態となっている場合もある。これらは、現代資本主義の経済組織の一つの今日的特色としての重要な問題を有している。

ここでの問題の中心は本来の非営利組織であった。特に、非営利組織に固有の問題を有すると考えられる「社会的非営利組織」の問題に焦点を当てた。一般的に見た場合、確かに非営利組織は公共サービスの新しい内容や組織要求に対応して出現しているケースは多く、安上がりな公共サービス供給方式という場合も少なくない。しかし、そのような現象は、ますます深刻化する教育問題、医療問題、高齢化社会問題、環境問題、さらにまた、資本の奔放な国際的活動の調整をはじめ、株式活動監視や今日的な労働の不安定・失業への対応等の諸問題に対し、営利組織やその連合組織はもとより、それによって動かされる政府の対応のみでは対処しきれない状況の一端を示していると考えられる。従ってそこには、労働者・生活者・住民が、多かれ少なかれ、自己防衛的に或は主体的な目的意識のもとに、特に生活に関連する場と活動において、営利組織でない組織活動を試行錯誤しつつ求め始めている状況が内包されているように思われる。そのような観点から、非営利組織は公共関連サービス分野ばかりでなく、協同組合のような一定の協同的理念による自主的組織や環境保護団体も入れて考えるときに、そしてそれを労働者・生活者・住民が相対的に自主的に活動しうる生活に関連する場と活動において考えるときに、公的組織や営利組織に無い独自の組織内容が与えられるように

思われる。

さらにこのような考え方は、非営利組織の位置づけをこれまでのように公的組織と営利組織の2極の延長線上の中間組織として把握するのではなく、現代資本主義の転換期の諸問題が要請する非営利組織独自の社会経済組織上の極を内包するものとして把握することになる。そしてさらに、非常利組織の固有の問題を有する「社会的非営利組織」の動向の中に「自主・協同的生活組織」という社会経済システムの第3の極への道を見ようとしているのである。そしてさらにいえば、そのような構図において考えられている問題は、「社会的非営利組織」の拡大傾向が、公的組織や営利組織にはない独自の内容と問題を有しているばかりでなく、公的組織や営利組織のあり方に対しても住民参加・住民民主性の進展にかんするインパクトを与える可能性を有し、現状の資本主義的社会経済システムの変化の一つの動因と成って行く可能性を有しているのではないかということである。しかし、これまでの考察に見られるように事態はかなり複雑な様相を呈しており、企業中心社会における営利組織優先の政治的・政策的状況のもとでは、「社会的非営利組織」が實際上「産業支援的非営利組織」の機能を担わせられることになりかねない点にも十分注意する必要がある。

このような論点は「社会的非営利組織」の具体的な状況の中でどのような具体的問題として考えられるのかを、社会福祉の代表的な「社会的非営利組織」である社会福祉協議会について考察した。そこには「上からの調整機関」という性質と「下からの活動組織」という性質が混在しているという実態がある。この社協という組織は、政府の福祉政策と連動し、また、地方自治体と密着した「上からの調整機関」の性格を多分に有していると共に、公的福祉の後退になりかねない要因さえある。しかし、福祉の独自の分野における自主的な住民のいわゆる「下からの活動組織」としての役割の可能性にも注意していく必要があるように思われる。ことに、①急速に拡大して行く高齢化問題への実際的な対応の必要性、②生活の防衛と共にその自主的あり方を希求する生活活動者の広範な出現、③地方自治体の独自の政策の要求が強まった事等の今日的社会的条件のもとでは、何等かの新しい対応を迫られていることは確かである。従って、社会福祉には不可欠の公的福祉の拡充と同時に、

ヘルパーに代表される担い手問題を中心とする地域福祉の諸問題に広範な住民自らが対処しうる自主的組織が必要とされている。また、上記のような社会的条件のもとで現れる「社会的非営利組織」においては、その組織化の進行自体が住民の自主的組織維持活動を学習する機能を果たし、一定の条件のもとで「下からの活動組織」へ脱皮していく可能性も考えられるであろう。ただ、そのためには社協のような組織がもっと住民の自主的な活動組織として開拓的に自己展開する形態を備えて行かねばならないように思われる。つまり、住民の自主的活動が組織の方針決定過程にまで十分に反映しうるような、いかにすれば活動する人々がより直接的にその決定過程に参画しうるようなシステムを作り上げなければ「社会的非営利組織」の発展的な維持は出来ないであろう。

これらの論点は、社協の分析を含め、さらに掘り下げる必要があるが、その際に、社協よりはるかに活動する人々がより直接的に方針決定過程に参画しうる「社会的非営利組織」・協同組合の諸問題に注目しないわけにはいかない。近年、社会福祉の分野においても協同組合の積極的な活動が見られるが(生協総合研究所)、世界的にみると協同組合は趨勢的には困難な状況にあり、活発な「日本型」の特色が注目されている。そして、そこにも現代資本主義のもとで非営利組織が直面する困難な諸問題がある。従って、その協同組合の諸問題は、やや広い視野から、つまり非営利組織の拡大の底流にある社会経済システムの歴史的な変化傾向から、さらに、その変化の一つの大きな動因である「社会的非営利組織」の重要問題の分析という観点から、考察していくことも必要になっていると思われる。それらの考察は次稿以後の課題であり、本稿では非常利組織の問題の輪郭を示したにすぎない。

参考文献

第3セクター研究会編・通産省立地公害局監修 【地域を活かす第3セクター戦略】時事通信社 1993年

『産業連関表』(1985年【総合解説編】総務庁)(1975年, 1987年)

吉田忠彦「非営利組織と公益法人」『公共事業研究』42, 1

総務庁行政視察局編『公益法人の現状と課題』大蔵省印刷局 1992年

The Cooperative, Mutual and Non-profit Sector and its Organizations in the

- European Community, EC Economic and Social Committee, 1986.
- B.A. Weisbrod, Non-profit Organization, The New Palgrave's A Dictionary of Economics, 3, pp. 677-678.
- B.A. Weisbrod, The Nonprofit Economy, Harvard University Press, 1988.
- H. Hansmann, Economic Theories of Nonprofit Organization, W.W. Powell, Nonprofit Sector, A Research Handbook, Yale University P. 1987.
- E. James, The Nonprofit Sector in Comparative Perspective, W.W. Powell ed. ibid.
- A. Ben-Ner, Producer Cooperatives : Why Do They Exist in Capitalist Economies ?, W.W. Powell ed. ibid.
- A. Ben-Ner, The Governance of Nonprofit Organization and For-profit Firms: Should Public Policy Differ?, Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA)-1992 Research Conference, Abstracts.
- V.A. Pestoff, Between Markets and Politics. Co-operatives in Sweden, Westview Press, 1991.
- V.A. Pestoff, Third Sector and Co-operatives Social Service-Dimension of Alternative Firms. Paper presented at the 1992 Conference of the Society for the Advancement of Scio-Economics, 1992.
- E. ジェイムス, S. ローズエイカーマン, 田中敬文訳「非営利団体の経済分析」多賀出版 1993年
- 【生協総研レポートNo.5 スウェーデンの福祉と消費者政策】生協総合研究所1993年
- 横山寿一「『民活』路線と社会保障のビジネス化」『経済』1992年2月号
- 全国社会福祉協議会社会福祉研究情報センター「高齢者のための地域ケアシステム」中央法規 1991年
- 東京都社会福祉協議会「福祉コミュニティを拓く」1991年
- 全国社会福祉協議会「社会福祉の動向」1992年
- 栃本一三郎「社会福祉事業法改正と社協の位置づけ」『月刊福祉』1992年4月
- 井岡 勉「地域福祉時代の社会福祉協議会の課題と実力」『社会福祉研究』第50号
- 渡部剛士「地域福祉の中核として社会福祉協議会が目指すもの」『社会福祉研究』第53号
- 永山 誠「戦後社会福祉の転換 新しい理念とは何か」労働旬報社1993年
- 厚生省編「平成2年健康・福祉関連サービス産業統計調査」厚生統計協会1992年
- 生協総合研究所「在宅福祉をささえるために」1992年3月

(本稿の執筆に当たり本学部の横山寿一助教授に資料・助言等の御協力を頂いた。ここに記して感謝の意を表する。)(1993年9月20日)