

金谷信子著

# 『福祉のパブリック・プライベート・パートナーシップ』

(日本評論社, 2007 年)

宮 城 孝

本書の意図するところを換言すると、公共経済学の視点から、非営利セクターにおいて政府セクターの関与が拡大している国際的な動向を踏まえ、我が国の社会福祉領域における近年の非営利セクターの経済活動について実証的な分析を行い、その上で政府セクターと非営利セクターとの多重的な関係性、パブリック・プライベート・パートナーシップのあり様について考察をしたものとなっている。

筆者は、本書執筆の意図を、近年の介護保険制度、地域再生プログラム、指定管理者制度などの政府のビッグ・プロジェクトにおいて、非営利セクターを重要なプレーヤーに位置づけることが今や常識となっており、むしろこのような一連の動きが短期間に進んできたことから、非営利セクターは、錯綜するさまざまな関係者の思惑に巻き込まれることも増え、今曲がり角に差しかかっているのではないかと認識を示している。その上で、現在見られる試行錯誤に対する解決策や、非営利セクターの潜在能力が存分に発揮できる政府セクターとのパートナーシップを構築していくためのヒントは、非営利セクターの実態を可能な限り客観的に見つめ直す過程で、その糸口が見えてくるのではないかとしている。そして、非営利セクターと政府セクターの多重的な相互関係を理解するために、まず非営利活動の伝統的分野である福祉を対象として、パートナーシップという視点で、主に両者の経済活動の面から解明していくとしている。

1998 年の特定非営利活動促進法の制定、2000 年の社会福祉法制定による社会福祉基礎構造改革、介護保険制度、その後の指定管理者制度の導入などにより、我が国における福祉多元主義を機軸とした福祉・介護サービス供給主体の多元化の状況は、著しいものがあり、10 年前に比較すると昔日の感がある。そのような動向の中で、政府セクターと非営利セクターのパー

トナーシップ論については、特に政府、自治体レベルにおいて理念的に語られることが多いだけに、本書の、特に社会福祉領域における非営利セクターの経済活動におけるプレゼンスの実態とその要因を客観的に分析し、そこからパブリック・プライベート・パートナーシップのあり様を探ろうとした意義は、大きいと言えよう。

本書は、序章と全 5 章から構成されている。

序章では、「福祉国家とパブリック・プライベート・パートナーシップ」と題し、今日の福祉国家見直しにおける、国際的な非営利セクターに注目される動向を概観し、先に述べた本書の立場を明らかにしている。

第 1 章「パブリック・プライベート・パートナーシップ研究の視座：非営利セクターの現状と課題」では、まず、近年の非営利セクターの経済規模などに関する国際比較調査などの分析から、今日の非営利セクターが、経済社会においてある程度の規模の存在であること、各国の法制度や社会背景、また分野により活動規模や内容がかなり異なること、そして、非営利セクターは、ボランティアや民間寄付のみで支えられるのではなく、多くの有償雇用者が働く場であり、事業に伴う会費・料金収入を得て活動する経済活動の場であることが明らかにされてきたとし、収入面でも、政府資金や事業活動からの収入に、大半を支えられていることも明らかにされてきたとしている。

筆者は、特に近年の非営利セクターをめぐる国際的な動向の変化のうち、最も注目されるのが、政府の影響の拡大であり、次に、非営利セクターの商業化 (commercialization) をあげている。先にあげたように、今日の非営利セクターの実像を経営活動面から見ると、収入の大半を政府と事業活動から得ており、そ

の点から非営利セクターと政府セクターの相互関係や相互に与える影響を理解することは、非常に重要であるとしている。

その後、特に非営利セクター大国であるアメリカにおける非営利セクターの発展と政府セクターの関係をめぐる先行研究を中心に、非営利セクターの経済社会における役割、行動の特性に関する議論を振り返り、非営利セクターと政府セクターのパートナーシップ、協働と対立などの多重的な関係の構図、非営利セクターと他のセクターとの近接から生じている様々な問題を整理し、今後の政府セクター・非営利セクターのパートナーシップの展開について考察している。

非営利セクターの経済活動における規模の拡大、政府の影響の拡大と商業化への注目は、本書の分析の基本となっている。政府セクターと非営利セクターの関係性を考察する意義を、非営利セクターの経済活動に関する国際比較調査のデータ分析、先行研究から論点整理をしており、本研究の意義について説得力のある論述がなされている。

やや本論から外れることになるが、評者は、本書で取り上げている Salamon et al (2004) による 34 カ国における非営利セクターの収入源の内訳は、現金ベースとボランティアを含めた（各国の類似の職業における平均賃金で換算）ものと比較すると、構成比率が相当変化することに注目してみた。特に、民間寄付は、現金ベースでみると対象国の平均は、2.5% であるが、ボランティアを含めた比率は、31.1% と一挙に増加しており、政府の 26.5% を超えている。一方日本は、ボランティアを含めた比率は 10.7% と、34 の対象国の中で、最も低くなっており、我が国のボランティアと民間寄付の脆弱さを物語っていると言えよう。

評者は、かつてイギリスやアメリカなどにおける社会福祉領域の NPO の動向、また民間財源の実態とその構造や背景に関する共同研究に携わっている。そこで、我が国と比較して欧米における市民によるボランティア活動への参加、NPO 活動の裾野の広さと蓄積、また企業や市民の寄付、助成財団などによる助成が、非営利セクターの自律性に影響するインパクトの大きさを分析している。本書の意図や直接の分析の対象から外れる内容であるが、非営利セクターと政府セクター、営利セクターとの違いを明らかにする際に、ボランティアの参加や寄付や助成などの民間財源の規

模などに着目することが、重要なポイントと考えており、筆者のこの点での経済的なプレゼンスを含めた意義についての論述があればと思われた。

第2章「日本のパブリック・プライベート・パートナーシップ：ボランティア革命 10 年後の非営利セクター論」では、筆者は、日本において 1990 年代以降公共的な分野における非営利セクターの存在が重要視されるようになってきた動向において、誤解を恐れずにという前提で、我が国では、非営利セクターの概念は、市民活動の理念を中心に構築されてきており、その市民活動の理念のなかでは、民間性と独立性が至上命題であることから、政府セクターとの関係が非常に用心深く扱われ、市民活動以外の非営利セクターへの言及がほとんどないままに進められてきたとし、その上で非営利セクターと政府セクターの相互依存的なパートナーシップの存在を考察することの重要性について検討している。

本章の結論として、今後、非営利セクターと政府セクターの関係は、拡大することはあっても、縮小していく可能性は非常に薄い。両者の資金的な繋がりもますます強くなっていくことは間違いないと述べ、非営利セクターの拡大は時代の要請であると同時に、非営利セクターの拡大は、政府セクターとのパートナーシップの拡大により実現してきたことを、日本の非営利セクター関係者は、正面から直視する必要があると筆者の立場を明らかにしている。その上で、非営利セクターと政府セクターの間にあるさまざまな濃淡と形の相互依存関係が存在することを認識し、非営利セクターへの政府関与のメリットとデメリットを客観的に評価し、分析する必要性を説いている。

この点では、評者にとっても、我が国における最近の介護保険や障害者自立支援法、指定管理者制度などの動向から、政府資金の非営利セクターへの流入は、地域差はあるものの今や一般的な動向となっており、違和感のある論調ではなく、まさに筆者が述べているように、政府が非営利セクターに関与するメリットとデメリットを客観的に評価し、分析する研究が蓄積、発展することが待たれていると言えよう。

第3章「日本の非営利セクターと政府セクター」では、日本における社会福祉政策と非営利福祉活動の歴史的展開から、日本独特の公私一体型のパートナーシ

ップが形成されてきた過程を明らかにし、今日の非営利セクターの実像を①官主導の非営利組織と、②民主導の非営利組織に分類した上で、福祉の制度内外で活動する様々な民間の非営利団体の活動について、具体的なデータに基づく分析を行い、福祉セクターにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップの課題と展望について考察している。

結論の部分では、政府のパターナリズムにより形成されてきた、非営利セクターと政府セクターの一体化という日本独特のパートナーシップの成果には、反省材料が多いとし、政府セクターとのパートナーシップの深化が非営利セクターの存在意義を危うくするという世界的な傾向を、日本は最も顕著に経験していると言えるかもしれないとしている。そして、非営利セクター全般に及んでいる政府のパターナリズムを少しずつ排し、民主導の非営利セクターの果敢な努力に影響されて、官主導の非営利福祉セクターが本来の民間性を取り戻し、また市民活動としての民主導の活動と官主導の活動が、イコール・フットイングな立場で活動できる環境づくりが強く望まれると結んでいる。

この結論に大きく異論を挟むものではない。本章では、社会福祉政策の変遷や、官主導の非営利福祉組織とする社会福祉法人や社会福祉協議会、また民主導の非営利福祉組織として、運動型、事業型、またボランティアの動向をさまざまな詳細なデータから分析している。それらのデータの分析から、参入できるサービスや施設運営、保険料単価などの面で、官主導の非営利福祉セクターにも新規参入者である民主導の非営利福祉セクターや営利事業にも、中立な制度設計が強く望まれるところであるとしている。確かに、社会福祉法人や社会福祉協議会においては、税制優遇策をはじめとする多くの政府資金の移入、優遇策が講じられているが、最近の政府や地方自治体の財政危機や平成の大合併の動向、2006年度の介護保険制度改革における介護報酬の抑制や障害者自立支援法における利用者負担問題に見られるように、既存の社会福祉法人や社会福祉協議会においても財政的に相当厳しい状況も散見される。また、昨年度の厚生労働省における社会福祉法人制度の改革論議なども踏まえる必要もあろう。非営利福祉セクターと政府セクターのパートナーシップ論においては、市場原理による競争を促す単なるイコール・フットイング論からだけでない、福祉の公益性の論理からのパートナーシップ論が望まれ、この視

点からの論及がさらに必要ではないと思われる。

第4章「訪問介護市場の法人別経営実態の分析」では、福祉サービスの市場化が進む中で、初めて公・非営利・営利の競争市場が生まれた訪問介護市場を取り上げ、社会福祉協議会などの旧来の社会福祉制度内にあった非営利組織と、特定非営利活動法人（NPO法人）などの非営利組織、そして営利組織の訪問介護事業の経営状況を分析し、訪問介護市場の公平性について考察している。

本書における調査データは、介護保険制度が導入されて2年余りが経過した時点での、他に無い大規模なものであり、それゆえに興味深い内容となっている。また、先にあげた2006年度の介護保険制度改革において事業者の収益率などは大きな変化をしていると推測される。今後、新たな調査による本調査との比較分析がなされることに期待したい。昨年あたりから、景気回復の影響や介護報酬の抑制から、特に介護に携わる従事者の他の産業従事者と比較しての低賃金や過酷な職場環境の状況、高い離職率が社会問題化しており、それらの問題が、介護保険制度の根幹を揺るがす問題となっている。これらの問題が、NPO法人の経営にどの程度影響をもたらしているのかを明らかにする必要がある。それらの点から、非営利セクターが、必ずしも市場原理に基づかない政府セクターによって報酬が決定される介護保険制度に依存するリスクが明らかにされると考える。

第5章「高齢者福祉の地域差と構造要因分析：民間非営利活動の福祉基盤形成へのインパクトを中心に」では、高齢者福祉の基盤整備が急速に進む中で生じてきた地域の格差に注目し、地域差を生む社会経済的な要因と、それらの要因の経年的な変化について、1970年から2000年までの30年間を対象に、時間効果を考慮したパネル分析という手法を用いて行っている。これらの一連のプロセスと結論について、詳細に述べる紙幅と力量が評者にはない。これらの経年的な変化が、介護保険の導入によりどのような変化をもたらしたか、巷で言われている介護の社会化、普遍化にどのようなインパクトをもたらしたかについて、今後分析がなされることに期待したい。

本書の第4章、第5章においては、特に筆者の言う制度外福祉NPOにおける独自の非営利事業におけるパフォーマンスの可能性、高齢者福祉における基盤形

成へのインパクトの可能性を、実証的な分析を通して論証している。公共経済学的な視点からの精緻な実証分析を通して、福祉のパブリック・プライベート・パートナーシップのあり様に焦点をあて、このような制度外福祉 NPO に対する政府セクターによる支援策や

基盤整備の有効性を論証した点に、これまでの我が国における非営利セクター論にない本書のオリジナリティと意義が見出せよう。

(みやしろ・たかし 法政大学教授)