

[Book Review]

Steven Rathgeb Smith and Michael Lipsky
*Nonprofits for Hire : The Welfare State
in the Age of Contracting*
(Harvard University Press, 1993)

武 智 秀 之

合衆国全体でボランティア団体の歳入が30%以上、マサチューセッツ州の民間非営利団体の場合は半分以上、連邦政府と州政府から支出されていることを知っているアメリカ人はほとんどいない。ましてや、アメリカのボランティア社会に対する私たちのイメージ、つまり近隣の人々を助ける自律的で小規模な非営利組織のイメージは、大きな誤解に基づいている。なぜなら、アメリカの非営利団体は近年、ますます政府支出に財源を依存しているからである。

いうまでもなく、アメリカはボランティア活動の盛んな社会である。1987年の段階で、8,000万人が148億時間をボランティア活動に費やしている。総計がこれだけの数になると、膨大な雇用と所得を非営利団体が生みだしていることになる。国民所得の5%、雇用の9%を非営利団体が確保しているといわれている。

浮浪・空腹・児童虐待・保健医療・エイズに関する社会問題は増大する一方だが、アメリカにおける近年の主要な政策実施は非営利団体を通じてのものであり、それは納税者の税金を財源とする。民営化の大きな波のなかで、これらの団体の財源先の急激なシフトは、アメリカにおける革新的な変化を象徴している。

本書はこの政府の民間非営利団体への委託契約の増大という現象に注目しながら、社会サー

ビスが提供される仕組みの再編成を論じている。非営利団体に対する政府支出を対象として、委託というサービス提供の社会的・政治的・組織的影響を他者にさきかけて分析しているという意味で、福祉国家の将来に関する近年の議論に大きな貢献をしている。著者たちは本書の中で、非営利団体を通じて社会サービスが提供されるという大転換が利点と欠点の両側面をもつ、と指摘している。非営利団体への財政支出が増加するにつれて、マネジメント、人員、顧客との関係、そして政策さえ大きくかわっている。

それでは、その非営利団体の変容とはどのようなものか。以下、各章を要約しながら、本書の概要をさらに詳しく紹介することにしよう。

第1章では序説として、政府と非営利団体が相互依存関係を形成していることを指摘する。非営利団体は政府の財源に依存し、連邦政府や州政府は非営利団体の人的資源やサービスに頼らざるをえない。政府の委託が拡大する一方で、両者の関係は質的に変化しつつある。団体活動が政府事業の実施に集約され、委託の固定化は補助打ち切りのリスク拡大と表裏一体となる。非営利団体の増加は団体補助と個人寄付の確保をめぐる競争激化を促し、政府財源への依存を増長させたのである。

また委託の増加は、福祉国家とアメリカ社会の特徴へ影響をあたえている。たとえば、民間団体へ州を超えて権限を付与する正当性という問題がでてきた。依存体質、団体特有の価値の消却、新しいストリートレベルの職員の誕生、という課題も生まれた。現在のビジョンでは、一方において、コミュニティの利害関心、サービス供給における市民参加、ボランティア活動を通じた共感を推進し、他方において、所得・社会的地位に関わらずサービスの最低水準を確保する。委託契約の推進は、これら2つの政治社会のビジョンの結合とも評価できる。

第2章では、コミュニティにおける非営利団体の役割について説明する。理事会、ボランティア、寄付という参加方法があるが、自己確認による所属、自発的活動、関心の共有という特質をもつがゆえに、コミュニティは重要である。市民と政府を連結する役割を担い、コミュニティ団体の変化は市民—政府関係の変化をあらわしている。

サービスの提供主体はさまざまだが、費用・便益の推計により組織形態が選択される。非営利団体の利点、先例、期待、体制の中での特色により、この推計が左右される。この結果、多様な団体が存在することになるが、その形態は以下の3つに類型化できる。①理事会がコミュニティ・エリートから構成される伝統的な福祉団体、②この20年の間で政府補助金にもとづいて設立された団体、③近隣・コミュニティと異なるニーズに対応する機能別団体。焦点はこの第2・3番目の民間非営利団体となる。

第3章では非営利団体の財源の変化を歴史的に論じている。1960年代以前は個人の寄付や財産所得が主要財源であり、民間の慈善団体が主要な福祉供給主体であった。この段階では、サ

ービス体系としては限定されたものであった。

これが1960~1970年代にかけて、この伝統をうちやぶり、連邦政府が社会サービスの補助金支出に着手しはじめた。ここにおいて、民間非営利団体はアメリカ福祉国家拡大の時期に、政府のエージェントと化したのである。さらにレーガン政権以降では、この拡大方向が逆転した。各年度の予算調和一括法や一括補助金設立で連邦支出の削減や州政府への分権化が実施された。そのことによって、とくに前述の第2・第3の種類の団体は州政府や地方政府への財源依存が拡大し、慈善団体へも再度、財政支援を要請せざるをえなかった。

この州への権限移管は、非営利団体の財源が州財政の歳入状況に左右されることを意味する。州財政が拡大すれば非営利団体の財政規模も増大するが、一転して州経済が悪化すれば、州が社会支出を削減して非営利団体の財政状況を圧迫する。その結果、破産宣告をする団体や、他の団体の政府委託を引き継ぐ団体もでてくる始末である。しかし、このような政府支出の削減にもかかわらず、非営利団体は政府委託に依存せざるをえない。

つぎに第4章では、非営利団体の内部構造に迫る。政府との委託契約の結果、非営利団体のガバナンスに大きな変化が生じている。理事会は特定利害の代表ではなく、より広い利害関心を表す存在となった。そして運営権限も、古い地域エリートから新しい理事へ、理事会から経営管理者へと、移行しつつある。この変化の原因は、規模が拡大していること、受託により効率的な供給団体が必要とされていること、政治行政の慣行に馴染みがないことを理由とする。

これは別の観点からすれば、コミュニティに対する団体の性格が、特定のマイノリティ利益

の代表から幅広い対象者の代表へと変化していること、つまり団体とコミュニティの関係の一般化を意味する。現在では経営管理者も事業家ではなく、マネジメントの専門家へと変化している。経営形態は多様化し、もはや民間営利企業のマネジメントと大差はなくなった。経営者や管理者の新たな労働市場が形成され、キャリア・パスも政府や企業と連結してきたのである。このような内部構造の変動は、ノンプロフィット・セクター理論への重大な挑戦でもある。

第5章ではサービス提供の第一線レベルに焦点をあてる。委託契約による政府資金の流入によって、サービス基準の設定や供給責任の確保という側面も生まれ、伝統的な非営利団体以外の団体では専門職業化という現象がでてきた。専門職員の雇用促進が可能となり、専門技能の向上が容易となった。政府契約をえるため幅広いサービス層へ提供したのであるから、このような専門職員の拡大は必然であったといえる。

この結果、ボランティアの役割は大きく変化しつつある。直接的なサービス提供活動と資金面などの組織支援活動が分離し、前者は専門職員が担い、後者へボランティアが移動している。ボランティアによる支援活動から始まったコミュニティ団体は、ここにきてはじめて賃金の上昇という経験をするようになる。逆に伝統的な非営利団体では、政府資金がえられないため、コスト削減の憂き目にあい、職員賃金の低下にもなりかねない。

たしかに委託契約は、公共サービスの責任を分散させる。サービス提供のリスクと責務を民間団体へおしやり、非営利団体を州と市民の緩衝装置と化してしまう。まさしく、非営利団体の人々は、サービス提供現場特有の苦悩を体験しているという意味で、新しいストリート・レ

ベルの職員たちなのである。

つぎに第6章では、委託契約の下でのサービスと対象者が論点とされる。委託体制は、非営利団体の財政・経営形態・人員構成をかえただけでなく、非営利団体が提供する方法や内容、対象者のプロフィールさえ変化させた。行政機関であれ民間団体であれ、応答すべきサービス基準はかわらないが、かつて基準の比重は異なっていた。たとえば、公正・公平は行政機関で必須であるが、特定集団への応答は民間団体の方でより重視されていた。対象者の選別、その手続き、資源配分の集中投与か広範配付か、という点で違いが存在していたのである。

しかしながら、委託契約の結果、団体事業の種類について多様性が促進される一方で、逆に事業内容や施設の面で統一性がはかられるようになってきた。さらに対象者にまで行政機関のコントロールが及ぶようになってきた。行政機関と対立する場合も少なくないが、依存財源や規則のために、非営利団体の不利はぬぐえない。生き残れない弱小団体は統合するしかないし、対象者のサービス選択は狭くなるだろう。最終的に、公衆は高いコストを払うことになりかねないのである。

第7章では、非営利団体マネージャーのディレンマを指摘する。既述したように、対象者への応答性と独自のコミュニティ価値を育む能力を犠牲にして、非営利団体はますます専門機関化・ビジネスライク化している。たしかに契約によって、財源は安定し、活動量は増大した。しかし、政府との結びつきは平等でない互酬性をうみだし、コミュニティ価値に応答するよりも、政府政策を優先させることになりかねない。

対象者へのサービス費・設備費・人件費の財源基盤として、政府事業を受託するかぎり、マ

ネージャーたちは政府機関とステップをあわせてペア・ダンスを踊らなければならない。ここにおいてマネージャーたちは、政府補助金をあてにせずに当初の設立目的を遵守すべきか、財源を政府に依存しながら政府目標を当初目的に接ぎ木 (Succession) するのか、というディレンマに陥ることになる。非営利団体のマネージャーたちは、委託契約を求めて他団体と競争し、団体の優先順位をかえてまで政府事業の要請に応えなければならない。

第8章では、委託体制の成立にともなう政治過程の変化を説明する。今日、非営利団体は政府にロビー活動を行い、サービスの範囲を維持・拡大しようとしている。行政部に対しては、事業計画への参加や選挙キャンペーンへの参加が行われる。議会委員会に対しては、法律作成のみならず、独占的地位をえること、つまり新規団体が委託事業の受託や特別サービスの受け入れを不可能にすることが狙われる。また団体間で協会を設立し、そこに参加することで共同見解を提示したり、集合的利害を推進することもある。

ここで、政策形成への団体参加が高まるということは、アメリカでコーポラティズムにもとづく政治過程が成立している可能性を示している。非営利団体の利害関心は政治的イデオロギーを推進することではなく、料金・補助率・規則に関する技術的問題を解決することにある。しかし、この政策決定への影響力上昇には批判も生まれ、非営利団体のアドボカシーを制限したり、法人としての地位を限定的なものにかえようとする動きもでてきている。

第9章では対人サービスにおける民営化を批判的に検討する。民営化には一般的に競争原理の導入と責任再分担の目的があり、委託契約は

価格の安さ、政策選択の柔軟さ、政府拡大の抑制という効果をもつといわれている。

しかしながら、競争原理の導入とそれに伴う低価格は実現しにくい。対人サービスの提供団体数は少なく、特定分野への参入コストのため実質的に現存団体へ委託先は限定されるからである。また、多くの場合、委託事業は再契約となり、委託の恒常化という現実がある。このことは団体への補助金を変更することを難しくしている。さらに、拡大抑制には業務のアセスメントが必要となるが、対人サービスは他の商品とくらべて情報と評価の問題が残る。アセスメントには政治力学が影響しているため、委託の決定・継続・廃止に効率・有効性という市場原理を用いることは制約をうける。

皮肉なことに、実際には委託によって政府の役割は拡大している。委託契約の手法では公務員数が増加しないが、政府支出はますます増加し、委託契約を通じて政府の勢力は民間部門まで伸長している。また、委託はコミュニティと市場との境界線を薄めた。効率的であろうとするにもかかわらず、非営利団体は政府規則にしばられ財政依存は高まる一方である。著者たちの分析によると、現行の委託契約の政策は長期的に実質的な総コストを増大させ、サービス提供団体の間の不安定を助長するという。

最後に第10章では、福祉国家における非営利団体のあり方を展望する。シチズンシップは国民と政治システムの相互関係であり、政治生活への参加を必要とする。しかし委託の拡大によって、ただ単に行政機関へ要請するだけでなく、新しい参加形態によって民間団体を健全に管理運営する仕組みが検討されなければならない。また、民営化は小さな政府の政治的象徴の動員として用いられるが、民間部門を通じて政策が

実施されるので、政府に対する信頼は薄れる。

さらにコミュニティについては、新しいバランスが必要であるという。潜在的な正の効果は実現されるべきであるが、政府は委託の手続きを改革しなければならないし、行政機関と非営利団体における運営と資金のニーズに応答しなければならなくなる。

以上が本書の概要であるが、最後にいくつかの点についてコメントしておきたい。

第1に、アメリカのボランティア社会が大きく変容しているとはいっても、非営利団体が果たしている社会的役割は日本の比ではない。かつて評者はワシントン D.C.にある非営利団体の統括組織 Independent Sector を訪れたことがあるが、その出版活動・助成活動・政治的ロビイング活動は膨大な蓄積があり、連邦政府に対する影響力も大きい。日本でも近年は生協がさかんに福祉活動に取り組みは始めているが、福祉公社は行政主導で基準設定や運営が行われている。しかも、管理職員は市の出向（休職派遣）者で占められている。これも措置行政という特有の制度があるからにはかならない。

とはいえ、日本において非営利団体の役割が大きくなりつつあることも事実である。単なる市場の補完機能や政府の代替機能として位置づけるべきではなく、非営利団体の機能と構造を政治学や経済学の新たな視点から研究すべき時期をむかえているのかもしれない。

第2は、委託体制によって福祉国家が成立したという逆説についてである。スミスとリプスキーのいうように、委託体制が職能国家の拡大に貢献しており、大きな公正と高い水準を可能にしたという逆説が成立する。従来から保守の立場やそれに批判的な立場からは、委託が民営化を促進すると指摘されてきた。しかしリベラ

ルの立場をとると、日本でも委託の推進が福祉国家を成立させたという仮説が成立する可能性を示唆している。

たとえば、地方自治総合研究所による『第3回 全国福祉地図』でも、施設福祉の分野での民間委託が1970年代から進展していることが理解できる。ホームヘルパー派遣事業にいたっては、現在半数以上の自治体が委託方式を採用している。また、東京自治研究センターが1988年に東京の自治体を対象にして行った調査、『自治体事業の民間委託』によると、新しい事業を着手したときに委託を採用していることが多いという。このことも、委託推進と福祉国家成立との関係を暗示している。

むしろ、大規模な所得と雇用を生んでいる非営利団体は、ひとつの産業として考えた方がよいかもしい。最近、ドラッカーは『ポスト資本主義社会』のなかで、行政組織の内生率を低めて社会サービスの委託をさらに推進すべきであると主張している。社会福祉の研究分野はいまだ直営論者による直営委託論争が盛んだが、委託体制での財源構成、随意契約の内容などにまで踏み込んだ議論が必要となろう。このような内在的理解に基づく検討をへて、委託が競争原理の導入なのかどうか、単なる垂直的分業なのではないか、という疑問もでてこよう。

第3の論点は、国際比較についてである。イギリスでも1980年代以降、ゴミ収集から社会サービスへ委託契約による政策実施が拡大している。英米の新保守主義にもとづく政権で委託による政策遂行が進展したのに対して、前述したように日本ではオイルショック直後から委託が拡大し、公務員定数は低下している。コミュニティや家族への回帰は80年代以降の先進諸国に一般的な傾向であるが、そこにも若干の違いが

みられる。

この相違は、人的資源などの制度要因にもとづくのか、それとも別の経済社会的要素に影響されているのか。アメリカのペイド・ボランティアと日本の有償ボランティアは同じなのか。これらの解明をふくめて、日米英の比較検討は私たちに課せられた課題であろう。

第4は、著者についてのことである。リップス

キーは、かつて『ストリートレベルの官僚制』で1980年度アメリカ社会学会のC. Wright Mills賞と1981年度アメリカ政治学会のGladys M. Kammerer賞を受賞した都市政治の泰斗である。都市における抵抗運動・住民運動から研究を出発させた彼が、近年は福祉サービスの研究に傾倒している。ストリートレベルの行政職員論から、本書がどのように発展して

表1 団体別の歳入・欠損・政府補助

(単位：千ドル)

団体名	1960年				1965年				1970年				1980年			
	歳入 総額	(欠損額) 残高	政府 補助	比率	歳入 総額	(欠損額) 残高	政府 補助	比率	歳入 総額	(欠損額) 残高	政府 補助	比率	歳入 総額	(欠損額) 残高	政府 補助	比率
ボストン保育協会 (ADMB)	144	—	0	—	240	3	40	17	622	51	293	47	1,740	82	1,339	77
ボストン児童福祉協会 (BCSA)	705	(100)	0	—	659	(127)	0	0	1,368	(478)	812	59	2,640	(27)	1,800	68
ケンブリッジ家族児童協 会(CFCS)	49	(2)	—	—	63	—	3	5	120	(12)	27	23	851 ^{a)}	7	520	61
児童家族協会(ハートフ ォート市)(CAFS)	851	42	0	—	1,671	71	34	2	2,478	189	132	5	3,938	343	1,521	38
児童友愛協会(プロビデ ンス市)(CFS)	n.a.	n.a.	—	—	444 ^{b)}	(32)	6	2	581	(54)	88	15	1,311 ^{c)}	n.a.	843	64
ニュー・ハンプシャー児 童家族協会(CFSNH)	207	(23)	0	—	222	(26)	0	0	449	(29)	29	6	764	30	286	37
ボストン家族協会 (FSGB)	898	(55)	0	—	1,010	(129)	0	0	2,748	(268)	0	0	3,460	(208)	1,297	37
ボストン法律相談センタ ー(JBGS)	463	(79)	22	5	—	—	—	—	719	(181)	10	1	4,000	358	3,254	81
マサチューセッツ児童虐 待防止協会(MSPCC)	734	(99)	0	—	843	(275)	0	0	949	(328)	0	0	4,371	355	2,220	51
ニュー・イングランド浮 浪児ホーム(NEHLW)	770	(170)	190	32	795	(74)	300	38	1,372 ^{d)}	(403)	761 ^{d)}	55	2,762	(156)	1,627	59
セント・メリー児童ホ ム(SMHC)	n.a.	—	n.a.	—	—	—	n.a.	—	—	—	n.a.	—	744	(98)	516	69
ウスター児童友愛協会 (WCFS)	155	3	0	—	169	2	0	0	165	(33)	0	0	647	(15)	442	68
ウエプスター・ハウス (ニューハンプシャー州 マンチェスター市)(WH)	n.a.	—	n.a.	—	—	—	n.a.	—	—	—	n.a.	—	230	(8)	175	78

注：a) 1973年に、ケンブリッジ家族相談部門はケンブリッジ家族児童協会(CFCS)から独立し、エイボン・ホームに統合された。

b) 1966年

c) 1979年

d) 1973年度

* SMHCとWHは1970年代後半から財務会計監査をはじめた。そのため、初期の財政データは利用できないが、両団体は理事会運営費と児童ケア費に対して政府から少額の費用償還を受けていた。

出所：Steven Rathegeb Smith and Michael Lipsky (1993) *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, pp. 236-237 より作成。

きているか、という点から本書を読んでも、興味深いところであろう。

ただし、唯一残念なのは、価値基準をめぐる議論について、とくに公平性の概念について単純な印象をぬぐえなかった点である。同じ公平・公正の概念でも、垂直的公平に基づくのか水平的公平に依拠するのか、ベンサム流の公正観を重視するのかロールズ流の公正観を前提とするのかで、結論が大きく異なるのではないか。また、この本の分析対象がやや偏っている点も気にかかる。論述の中心がマサチューセッツ州の児童関係団体であることを考慮すれば、そこから一般的命題を導きだすことに慎重でなければならぬだろう。

しかしながら、日本の民間非営利団体、とくにホームヘルプを目的とした住民参加型団体で現在おきている類似現象を思い浮かべながら、評者も新しい知見を数多くえることができた。

直営を熱唱するでなく、かといって市場を盲目的に信奉するでもなく、バランスのとれた議論の進め方に強い印象をうけた。さまざまな分野の人に対して熟読をおすすめしたい。

参考文献

- 地方自治総合研究所『第3回 全国福祉地図』1987年
- P.F. ドラッカー『ポスト資本主義社会』(上田惇生ほか訳)ダイヤモンド社、1993年
- 本間正明編著『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社、1993年
- E. ジェイムズ・S. ローズエイカーマン『非営利団体の経済分析』(田中敬文訳)多賀出版、1993年
- M. リプスキー『行政サービスのディレンマ：ストリートレベルの官僚制』(田尾雅夫・北大路信郷訳)木鐸社、1986年
- 東京自治研究センター『自治体事業の民間委託：東京における市役所事務事業の民間委託実態調査報告書』1988年
- (たけち・ひでゆき 社会保障研究所研究員)