

【Book Review】

Ralph M. Kramer, Hakon Lorentzen, Willem B. Melief,
and Sergio Pasquinelli

***Privatization in Four European Countries :
Comparative Studies in Government-Third
Sector Relationships***

(M. E. Sharp, 1993)

武 智 秀 之

1980年代以降、民間企業やボランティア団体から政府がサービスを購入することが、先進諸国で多くみられるようになってきた。たとえば、アメリカでは1970年代後半に民間非営利団体へ補助金を交付して、ボランティア団体が社会サービスを提供する方法が確立された。また、イギリスではコミュニティケア法の制定によって、自治体と民間団体が社会サービス事業の入札をめぐって平等に競争するようになった。政府は契約により企業やボランティア団体へサービスを委託し、公共政策を実施するのである。

福祉国家見直しの中で政府と民間との関係が再構築されつつあるが、それらは「福祉多元主義」「準政府機関化」「委託国家体制」とも呼ばれる。現実の変化にともない、研究認識のレベルも家族・近隣・ボランティア団体という、「サード・セクター」(Third Sector)への関心が高まりつつある。

本書はこのような福祉国家の見直しの中で出てきた現象を背景にし、政府と民間非営利団体との関係を国際比較したものである。その特色は以下の2点に存在する。

第1は現実の次元である。国際比較の対象として、イギリスはともかくとして、オランダ、イタリア、ノルウェーの事例は珍しい。しかも、

マクロのセクター・レベルとミクロの組織レベルの2つに区別してそれぞれを論じ、その連結を試みている。

かつて日本の直営委託論争で顕著であった争点は、「どこでサービスが提供されるか」というものであった。しかし本書では、「どこで誰が提供しているか」という議論よりも、「どのように提供しているか」という論点が強調されている。この考えは、「政府、非営利団体、営利企業という社会的地位の違いが組織行動を説明するのにあまり違いがない」という著者らの経験にもとづく。本書のごとく、①財源、②構造、③ガバナンス、④管理運営、⑤組織間関係、の各次元について詳細に論じた業績は希有にして貴重といえる。

本書の第2の特色は、理論に裏づけられた議論に高められている点であろう。著者のクレイマー自身はDSWでもあるが、組織間関係論を中心とした組織社会学の用語を駆使して、非営利団体の組織内現象と政府-非営利団体間の組織間現象とを分析しようとしている。

社会福祉がそれ自体分析の対象にすぎない以上、他の学問分野から分析視角を摂取する姿勢は重要である。しかも、過度にイデオロギーへ傾斜した規範論から脱皮している点も、評者に

は好感がもてた。このことは、著者たちが社会福祉学には珍しく、理念に制度が拘束される政策分析だけではなく、むしろ制度に理念が枠づけられる制度分析をも志向していることを意味している。確かに、変化の要因として歴史や市民文化を重視するが、必ずしも社会的な要因だけに還元して制度変化を説明しようとしていないのである。

本書は国際比較の著作らしく、その内容は多岐にわたり、論点は無数に存在する。そこで、ここでは各国の共通性と多様性に着目しながら、主に前述の各次元にそって本書の概略を紹介してみたい。

(1) 部門別の各国パターン

著者たちは調査対象となった4カ国を異なる公私ミックスのパターンと考える。たとえば、イギリスは「法制上の代替手段」として非営利団体を位置づけ、契約文化が定着していると考えられる。オランダでは非営利団体に補助金を交付する伝統があり、民営化が制度化されているとする。イタリアは委託契約が無計画に発生したため、計画なき委託体制として特色づけられる。ノルウェーでは、国家による供給が支配的で非営利団体は補完的存在にすぎないため、国家に統合された依存関係とされる。

このように各国の特色はさまざまであるが、共通した傾向は存在している。まず第1に、ボランティア団体の数と種類が急速に拡大したことである。第2は、サード・セクターが公共サービスの供給者として政府により活用されるべきだ、という民営化への幅広い信念が各国でみられたことである。そして第3には、公式化・官僚制化・専門職業化・合理化・脱宗教化・効率化・能率化という、一般的に近代化として論

じられる制度的変化があげられる。

さらに、各国別のセクター分析として、①セクターとしてボランティア部門が認知されている程度、②公共サービスの提供として政府の代替手段としての役割の認識、③「福祉国家の危機」への対応、という変数が重視される。

(2) 財源

サード・セクターが拡大した理由は、市民活動の拡大、政府活動の分権化などさまざまであるが、政府資金の利用機会が増加したことは無視できない。非営利団体の財源における政府資金の比率は上昇する一方であるが、急速な拡大をみせているのはノルウェーである。これは、もともとボランティア部門が小さく、膨大な政府事業の補足的役割を果たしているにすぎなかったからにほかならない。

イギリスの場合も、政府財源への依存は拡大している。費用の徴収が大きな歳入源であるが、団体の規模で違いが出ている。つまり、規模の大きな非営利団体は政府事業の契約を受けてますます財政規模が拡大し、小規模の団体は贈与や寄付に財源を大きく依存する。

イタリアやオランダは、政府の依存がもっとも高い国々である。これらの国では、政府が資金提供、非営利団体がサービスの管理と提供、という歴史的伝統が社会的コンセンサスを得てきた。これは教会がコミュニティの社会サービスに関与してきた経緯にもとづく。同質性の文化的遺産と宗教の多元的伝統のため、民間非営利団体が準公共財の提供に責務を果たしてきたのである。

(3) 構造・ガバナンス・管理運営

時系列の変化や国別の差異はあるが、非営利

団体の発展傾向は、以下のように区分して考えることができる。

第1は職員・会員・予算などから構成される組織構造である。一般的にサービス提供とアドボカイトの機能とは混合していることが多い。それは歴史・政治・文化の要素を反映しているからであるが、アドボカシー活動が全国的に組織されているのに対して、サービス提供は地方コミュニティを単位としているのが常である。

ただし、イタリアやオランダにおける会員活動は、サービス提供活動との関係よりも、むしろアドボカシー活動との関係の方が濃密である。これに対してイギリスでは、サービス提供団体が会員制であり、会員によって団体はコントロールされている。また、大きな団体は規模の経済性の恩恵をうけることができる。逆に、小さな団体は資源調達が制約され、脆弱な性質は免れない。

第2は公式化、つまり組織の作業規範がルーティーンとして明示される程度である。能率の基準はボランティア団体へ次第に浸透しつつある。管理者のビジネスライク化、意思決定の効率化、サービスの専門職業化という傾向はサービス団体だけではなく、アドボカシー団体にもみられる傾向であった。この浸透度合いは公共機関との統合の程度によって異なり、強固な場合はたやすく浸透することになる。

第3に部局数や、政治部局と管理対象の関係などがあげられる。一般的に政治機関と障害者団体とは調和関係にある。イタリアとオランダは弱い国家、多元主義、地方の自律性という特色を有するために政治構造は分権的であり、イギリスとノルウェーは強い国家形態と全国的な団体組織のために政治交渉は集権的となる。

また、非常利団体は資源配分の面で利益集団

となりうるが、その利益集団としての代表性は団体によって大きく異なる。専門家集団と障害者たちは利用者というよりメンバーとしての役割をもち、公共機関と宗教団体は理事会で代表権を行使することが一般的である。

そして第4として、団体の中央と地方との関係という、全国レベルでの構造が焦点となる。通常、地方本部は高い自律性を有しており、階級制のイメージから逸脱している。ルース・カップリングの組織構造であるため、組織間関係の緊張と対立は、中央本部と地方本部の間、地方本部と他の地方本部の間、という構図となる。

さらに、ガバナンスの仕組みも変化が生じている。経営管理者として、聖職者から保健福祉の専門家が就任する傾向がみられる。イタリアやオランダのように、教会が社会サービスの提供で大きな役割を担っていた国でも、教会はその基盤を失ないつつある。社会サービスの基準も、個別特定のを好まなくなってきた。

ただし著者たちによると、近年の発展は総じて、変化より継続の傾向を示しており、各国はその差異より類似の方が顕著であるという。

(4) 組織間関係

非営利団体は、資金・対象者・情報・職員・ボランティア・正統性・社会的地位・権限など外部環境へ資源を依存している。組織間関係は協力・競争・依存というパターンが存在する。新しい専門団体の間には財源や専門家をめぐって獲得競争が激化しているし、くじやチャリティにも市場が形成され、需要と供給の関係が組織行動に影響を及ぼしている。それらは競合的依存関係として位置づけられる。

これに対して政府と非営利団体の組織間関係は、相互作用の頻度、公式化のレベル、財源依

存の程度によって大きく変化する。対立と協力が交差し、それらは敵対する中での協力関係といえる。規則、モニタリング、会計報告という政府規制が非営利団体を準行政機関化する可能性は秘めているが、コントロールは十分効力を発揮しておらず、結局、非営利団体の自律性は維持されていると著者たちは評価する。

(5) ボランティア団体の特徴

各国の差異はあれ、近年のボランティア団体は3つの特色をもつという。第1は混合である。官僚制と非営利団体という、2つの異なる労働規範・価値・利害関心の組織文化が同居しているという意味で、「ボランティア機関」としての性格を色濃く帯びる。第2の特色は多様である。対象者・目標・責任・財源という構成要素は多岐にわたる。そして第3は媒介の特質である。市場部門、政府部門、インフォーマル部門の間をつなぐという意味で、また政府と対象者の間で緩衝の役割を担っている意味で、重要な機能を果たしている。

ボランティア団体がこのような特色を有するようになると、社会的地位にこだわって組織行動を論じることは生産的でない。誰が提供しているかという点よりも、どのように提供しているかという論点の方が重要となる。また、公共サービスの提供者としていかにアイデンティティ・柔軟性・裁量を保持するか、を考えることが重要であると、政府によって政策実施機関として利用される際にも、アクセス・平等・責任をどのように運用していくか、を研究することが必要と主張する。

以上が本書の概要である。読了して、私たちが前提としている概念や常識をもう一度洗い直

してみる必要性を強く感じた。それほど各国の事例は情報として魅力あるものであるが、著者たちの結論には、常識的な論述に終わっている部分も少なくない。多様性を意識しすぎ、一般化の作業に慎重なあまり、読者にアピールする命題の提示に欠けているような気もする。

たとえば、なぜ組織間関係が組織内にも似た現象となるのか。そのメカニズムの本質は何か。コントロールの対象として情報とインセンティブの2つが一般的であるが、各国ではどちらがコントロールの対象となるのか。また、その手段は階統制なのか、競争原理を導入した市場なのか。

このようなミクロ的な論点を解説するには、近年高まりつつある組織の経済学の理論蓄積が必要であるが、著者たちのこの理論面での展開にはいくぶん不満が残る。彼らによると、「ミクロ経済学は特定のサブセクターへ適用するとき説明力がなく、成功していない」という消極的な評価にすぎなくなる。

しかし、プリンシパル-エージェント理論などミクロ経済学の成果から考えるならば、責任確保のために西欧各国が試行している非営利団体への規制、モニター、評価実施が成功していない理由を、情報重視・インセンティブ軽視のコントロール手法に求めることはできないだろうか。やや骨太なマクロでの一般化についても、印象的でない点は同様である。

本書と同年に出版されたリプスキーとスミスの著作「Nonprofit for Hire」は、政府のサービス購入で補助金が団体財源に流入し、非営利団体の自律性が低下している旨を強調するものであったり。この主張に対しては、「一般化できない」²⁾という批判もあるが、「契約の推進が福祉国家を形成した」という逆説的な命題の提示

は、強く評者の印象に残っている。

これに対してクレイマーたちは、公式化・官僚制化・専門職化・脱宗教化・近代化という組織変化は政府財源の利用によるものではないとし、非常利団体の自律性は守られていると主張している。契約の拡大と政府資金の利用という事実認識で両者は一致しているが、一方でリブスキーは非常利団体の本質的な変化を強調し、他方においてクレイマーたちは継続を論ずるという点で、見解は大きく異なっている。

ボランティア部門が拡大している態様を探ることが主題であるため、また障害者を対象とした非常利団体を主として取り扱っているため、命題の提示がやや大人しく地味な議論の展開になっているのかもしれない。しかし、このことは本書の評価を低めるものでは決してない。本書における各国の事例の記述は、非常利団体の歴史、活動範囲から政府との関係まで、非常に丹念である。しかも、ノンプロフィット・セク

ターの理論と現実の結合に努力した著者たちの営みは、特筆されてよいものであろう。統一した枠組みに基づいた国際比較研究という点で、他に類をみない業績だけに、本書の意義は大きいものと思われる。

注

- 1) Steven Rathgeb Smith & Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, 1993. 武智秀之「Book Review: Steven Rathgeb Smith & Michael Lipsky, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, 1993.」『海外社会保障情報』No.107, Summer 1994.
- 2) Nicholas Deakin による書評を参照のこと。*Journal of Public Policy* Vol.13 Part 4, 1993, pp. 400-401.
(たけち・ひでゆき 東京都立大学専任講師)