

原 著

福祉社会における「新たな公共」への可能性
—NPO, 福祉協同組合, 社会的企業—

Considering possibilities to 'New public field' in social welfare society
—NPO, cooperative of social welfare and social enterprise—

坂本 忠次

要約：本論文は、現代福祉国家の危機と変容のもとで、新たな課題となってきた社会的排除への対応に関連したヨーロッパにおける「福祉ミックス論」の動向を踏まえて、これを「官」と「民」との新しい協働を射程におきつつ「新たな公共」の問題領域において考察した。まず、G・エスピン-アンデルセンの福祉国家の3類型論について検討した後、これを「新たな公共分野」をめぐる諸見解について検討した。つづいてその具体的事例であるNPO、わが国の指定管理者制度、福祉協同組合、そして社会的企業などの動向について概観し、さらに、EUの各国で論議され法定化されてきている社会的企業についてEMESの論議を紹介し、それらの表れ方が各国で異なっていることから、格差社会の進行のもと新たな課題となっているわが国の社会的企業の今後の役割と課題について展望した。

Key Words：社会的排除, 新たな公共, 福祉主体の多元化, NPO, 社会的企業

はじめに

今日、少子高齢化のもとで日本社会における格差問題が顕在化し、また、政府や社会の社会保障制度によるセイフティネットの恩恵に浴さない社会的排除の問題や摩擦が起こっている。多くの失業者とともに、不安定就業のもとで、人びとの生活不安が拡大し、社会的ストレス、親の子供への虐待や子殺し、子供の親殺し、家庭内暴力、幼い子どもや少女などの誘拐と殺戮、児童生徒間のいじめ、さらに、老人の自殺問題や孤独死、路上死など多くの人命損失や人権侵害をめぐる問題など例をまたない。これらは、かつての「貧困」問題に加えた新たな社会的排除と数々の摩擦の問題でもあるが、内外で生起するこれらの問題に対して社会福祉学はいかなる貢献ができるのか。まさに、社会福祉学はその解決に向けて「苦悩している」学問となったのである⁽¹⁾。

この時に当たり、日本社会福祉学会の第56回全国大会(2008年)では、この問題をめぐっていくつかの議論がみられた。社会的排除・格差社会を示すいわゆる「ソ-

シャル・エクスクルージョン」とこれへの社会福祉学の対応と課題をめぐる問題である⁽²⁾。周知のとおり、ヨーロッパでは、すでに1990年代からフランスやイギリスなどを中心に「社会的排除」を意味するこの言葉が用いられ出しており、「社会的排除に対する闘い」は、1997年のアムステルダム条約でEU(ヨーロッパ連合)の主要目標の一つに位置づけられた。例えば、フランスにおける1998年の反排除法などはその一例であり、わが国にも何らかの影響を与えるに至っている。2000年の厚生省(当時)による『社会的な擁護を要する人びとに対する社会福祉のあり方に関する検討会』報告書などもこの問題に関連するものと考えられる⁽³⁾。

日本経済のもたらす格差社会を取り巻く諸問題は、経済学的に言えば、現代の資本主義社会における労働力市場をめぐる二重構造(大企業と中小零細企業の労働者、正規労働者と派遣社員を含む雇用の安定しない様々な非正規労働者)ないしは三重構造(上記にさらにホームレスや失業者を加える)といえる問題を背景としているといえる。この事態に対して社会福祉学、社会保障制度はどのように対応しようとしているのか。

先にみたような労働市場の分断化のもとで、特に底辺

の階層のところを中心に生起している問題、より具体的には人間の尊厳といのちをおびやかす事態、生活権が侵害されていく事態を前にして、人びとの生活の上で、その経済的な裏付けと基盤が重要となる。この意味で、まず社会福祉を裏付ける財政問題が重要となるが、さらに、前述の広範な「社会的排除」の問題を念頭におく時、「包摂」と「参加」の問題が重要となるのであり、この問題に社会福祉学はどのように対応するのが課題とされる。

本稿では、最近ヨーロッパやアメリカでも論議になっており、わが国でも論議され始めている地域福祉におけるサードセクター、特に社会的企業（Social Enterprise）の役割をめぐる問題について検討していくこととする。社会的企業といってもヨーロッパのEMSS（本文参照）をはじめアメリカ、そして日本など各国で様々な概念として論じられており、なお明確に確立した概念となっているとはいえないが、本稿では、その背景となる福祉主体の多元化の方向や地域福祉分野における「新しい公共」の問題を前提に若干の検討を加えておくことにしたい。

I. 福祉国家の危機と「福祉主体の多元化」について

—「福祉ミックス論」との関連において—

（1）福祉主体の多元化について

現代国家の財政危機のもと「福祉国家」の変容がみられていく中で、「福祉主体の多元化」と「新しい公共」の役割をめぐる問題が登場するに至っている。

少子高齢化社会のもとで、多様化していく社会福祉サービスには、国・地方を通ずる現金給付と、現物給付とされる社会福祉をめぐる人的サービスの局面があることは周知のところである。近年、現金給付と現物給付の両局面とも増大する需要に追いつかないで福祉国家の危機が進行しこれをめぐる問題が様々な観点から論じられている。

元来福祉サービスの供給は、欧米ではもちろん、わが国でも公的部門と共に民間部門を通じても行われていることに注意しておかねばならない。それは、多様化する福祉サービスが、これまでみられる如く、単に「官」の分野のみを通じて行われることのみを意味せず、民間部門を通じて「公共的なサービス」が供給されている事実を発しているといえる。これは福祉を担う専門職の人材についても同様で、いわば「福祉主体の多元化」をめぐる問題といってよいと思われる。

（2）エスピン-アンデルセンの福祉国家レジーム論

現代の福祉国家における福祉主体の多元化に関連して、この問題を考えていく上で、ヨーロッパにおけるいわゆる「福祉ミックス論」をめぐる問題分野があるが、近年注目されている福祉国家論の分野でエスピン-アンデルセンの福祉国家のレジームとその類型論やEU諸国における社会的企業の役割をめぐる問題が論議されているのでこれらの点をみておきたい。

周知のとおり、G・エスピン-アンデルセン（Esping-Andersen, G.）の福祉国家のレジームの類型論が近年多くの人に紹介され論じられてきている⁽⁴⁾。彼は、福祉国家を経年のとらえ、政治理念を前提とし、国家、市場、家族などの組み合わせ方に着目し、労働力の脱商品化の進展度、階層化の様式、社会権のあり方などを指標としそのレジームを3つの類型に分類した。それは、

（a）自由主義型福祉国家、（b）保守的・コーポラ

ティスト型福祉国家、（c）社会民主主義型福祉国家である。ここで、自由主義型福祉国家レジームというのは、市場経済の自由な競争のもとで個人責任を強調し、社会権を制限し、非市場的所得を真に市場に参加できない者に限定している。アメリカ合衆国や、カナダ、オーストラリアがこれに該当する。保守的・コーポラティスト国家というのは、ドイツを代表とし、オーストリア、フランス、イタリアなどがこれに入る。その特徴は、コーポラティズム、国家主義、「保守的」とされる家族主義を中心としており、社会保険制度を採用している。公私関係については、伝統的なカトリック的補完性原理（principle of subsidiarity）に立つ福祉国家モデルを理念としており、家族機能が重視されている。社会民主主義型福祉国家レジームは、北欧のスウェーデンを代表とするスカンジナビア諸国がモデルである。その特徴は、普遍主義の原理と社会権、労働力の脱商品経済化であるとされる⁽⁵⁾。

このような分類は、これまでの国民負担率から見た福祉国家の3類型（北欧の高福祉高負担国家、ヨーロッパの中福祉中負担国家、日本やアメリカなどの低福祉低負担国家）のレベル⁽⁶⁾にも照応するものではあるが、それからは福祉国家類型基準の多様化と豊富化により、新たな分類に向けての一定の深化がみられることも事実である。以上の点を前提に、アンデルセンの類型について筆者なりのコメントを述べると、

第1に、アンデルセンや上記の規定で日本やアジアはどこに位置づけられるのか。国民負担率の低さや政府や

財政経済諮問会議などの市場経済主義的志向からだけみれば、日本もアメリカ型に近くなるが、日本でも、最近の介護保険制度が公共・民間折衷型であるところからみても、日本は、むしろ①と②の中間に在るのではないかと考えられる。

第2に、これに、さらに現代福祉国家の分権型モデルを基準に加えるとどうなるか。この点では、北欧諸国のスウェーデンなどが最も分権型に近く、続いてドイツなどとなり、イギリス、フランス（フランスは統合型国家なのか分権型国家なのかなお検証を要する）と続くが、連邦制国家のアメリカ、カナダなども分権国家に位置づけられるべきなのか、国家編成における連邦制か単一制かの問題からも分権のあり方については検討を要するだろう。

第3に、アンデルセンの分類の中で、福祉における地域コミュニティの役割、市民及び市民団体（NPOを含む）の役割、さらに最近のEU諸国における社会的企業や協同組合の福祉国家における役割の評価などが念頭にあるといえるがなお課題が残される。

第4に、特に福祉が公共で行われているのか、民間を含めた参加型で行われているかの問題がある。これには、財源をめぐる問題と福祉への参加のあり方、つまり福祉主体のあり方をめぐる課題がある。最近わが国で導入された介護保険は、保険料とともに2分の1が公費負担（国、府県、市区町村）で運営されており、民間保険型のドイツとも異なり、公私混合型のモデルの一つである。

第5に、保守主義的国家との関連では、東アジアでの伝統的な家族の役割を指摘できる。日本も東アジア型に入れられこれまでは家族や企業福祉の役割が指摘されてきたが、日本（韓国においても）においては、近年の核家族化の進展により家族の役割は変貌をとげつつあることにも注意しておく必要がある⁽⁷⁾。終身雇用制など企業福祉の役割は、大企業などに限られ近年変貌しつつあることも指摘しておかねばならない。

また、労働力市場の分断化と膨大な不安定雇用層の問題に対しては、今後の社会保障制度において最低限所得保障のあり方が重要となるとの指摘がなされている。いわゆる「ミニマム・ペンション」論⁽⁸⁾やベーシック・インカム構想の提案であるが⁽⁹⁾、基礎年金保険、医療保険未払いの諸階層（社会保険未加入の中小零細企業を含む）の問題を解決していく上でもまた、憲法のかかげる「健康で文化的な最低限度の生活」を保障していく上

でも大きな意義を有する考え方といえる。

いずれにしても、各福祉国家のレジームの性格の中に財源問題と併せ多様な福祉主体の問題が含まれていることを考慮すると、各福祉国家のレジームをいちがいに特定の分類枠にのみ閉じこめておけない問題点が浮上してくると思われが、アンデルセンの問題提起は、「福祉主体の多元化」に向けての新たな問題提起であることは確かであろう（表1）。

II. 「新しい公共の形成」に向けてのいくつかの提言

福祉国家の多様性に関連して地域福祉行政分野における最近の大きな潮流は、「新しい公共」の担い手をめぐる問題、いわば「官」から「民」への政策の流れがある。少子高齢化時代における介護、医療などの高齢者福祉、障害者福祉、子育て支援など地域福祉の推進主体においては、社会福祉法第4条において「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会事業に関する活動を行う者」が「相互に協力」し「あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」と定めてある。そこでは、社会福祉行政分野におけるいわばフォーマル（制度的）な行政分野に加えて、インフォーマル（非制度的）な分野が重要となり、推進主体の相互協力が前提されているからである。

これを自治体行政の側からみれば民生福祉行政における「新しい公共の形成」、より具体的には「市民との協働」あるいはパートナーシップ等がしばしばいわれてきている。これらにみられる福祉主体の多様性を通じて前述の「社会的排除者」をいかに社会的に「包摂」（social inclusion）できるかであろう。この点で、最近

表1 日本型社会的企業概念の特徴（三類型の比較）

	非営利型	協同組合理型	営利型
強み	<ul style="list-style-type: none"> 社会的ミッション重視 ガバナンスの民主性（構成員の参加） 組織の非営利性による信頼性 	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンスの民主性（構成員の参加） 	<ul style="list-style-type: none"> 効率性 資金調達力 意思決定の速さ
弱み	<ul style="list-style-type: none"> 非効率性に陥りやすい 資金調達の困難性（出資不可能） 意思決定の遅さ 	<ul style="list-style-type: none"> 製品サービスの社会性の弱さ 意思決定の遅さ 	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンスの非民主性 社会的ミッションの希薄さ

注) 桜井政成の作成によるもの。

の論議のいくつかの事例をみておこう。

(1) 総務省の研究会と「新しい公共」について

総務省の分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会の報告⁽¹⁰⁾によると、人口減少時代の到来や保育・介護の社会化など地方自治体を取り巻く環境の変化として、地方自治体の刷新の必要性があることが述べられているが、それへの視点として、同研究会は、①「新しい公共空間」（多元的な主体により担われる「公共」）の形成、②行政内部の变革と住民との関係の变革、③危機意識と改革意欲を首長と職員が共有などを上げている。

これを図示すると図1のようなイメージとなる。即ち、これまでの「公共サービス」は「行政」が提供するというイメージを変えて、少子高齢化の進展に伴い「公共」の範囲が拡大し、「行政」の守備範囲が相対的に縮小すること、「行政」との間に生じたすれに伴い「公共」の分野を新たに「民間」（住民、企業）が担うこと、「行政」と「民間」の多元的な協働による公共的サービスの提供により「公共」が豊かになるとしている。

研究会では、これを2年がかりで検討、多元的で多様な協働の形態として、外部委託、指定管理者制度、地方独立行政法人制度等を事例として掲げ、その特徴、効果、メリットとそこでの留意点などを記している。このような提案には一定の意義があるが、企業と市民を峻別し、企業には利潤追求活動を認め、市民には非営利分野を割り当てているが、NPOなどをいかにして継続維持していくか、市民や企業を単に行政の下請けとみるのではなく、一定の公的支援の責任があるものと思われる(図1)。

(2) 地域福祉学からの問題提起

一方、「新しい公共」については、すでに、社会福祉学の分野では、かつて右田紀久恵が問題提起した「自治型地域福祉」をめぐる論点がある⁽¹¹⁾。右田は、地域福祉が「古い公共」を「新たな公共」に転換するに際し重要な役割を担うと主張する。ここで「古い公共」というのは、これまでのわが国の戦前以来の「公」とは「官」が担うものとする考え方で、国民・住民は「私」と位置づけられる伝統的で固定的な考え方である。そこでは官僚制国家における「官」優位の思想が前提になっていることはいうまでもない。右田は、「公共性」というのは、「私的利害を住民が主体的に調整」していくものとしている。すなわち「人間の『生』の営みにおける共同性を

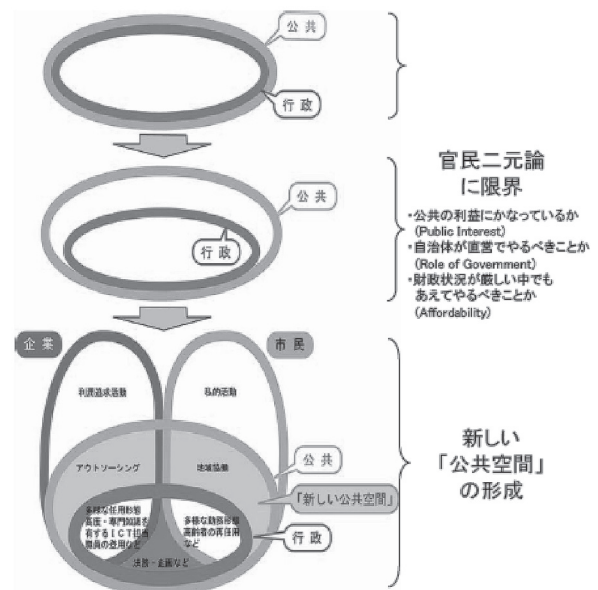


図1 新しい「公共空間」の形成イメージ

注) 総務省研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」報告書、2005年3月による。

原点とし、その共同関係を普遍化したものに他ならない」とし、いわば「ともに生きる」原理そのもの」とする。したがって、「新たな公共」とは、「生活の『私』側をベースとした、共同的営為の総体」であり、現代社会における生活課題、具体的には、たとえば、「高齢者問題」、協働化のあらわれとしての「福祉コミュニティづくりや近隣ネットワーク」「ボランティア活動」などをあげている⁽¹²⁾。

右田は、地域福祉分野での「新たな公共」の創造主体として社協(社会福祉協議会)を位置づけている。この提案は、なお、特定非営利活動促進法(1998年)などが未整備でNPO法人なども成立していなかった時代の提案であり、また社会福祉協議会を「新たな公共」の創造主体としてのみ位置づけるのは、その行政依存的性格からしてなお検討を要するだろう。しかし、いずれにしても「自治型地域福祉」の問題提起は公私分担による「新たな公共」を考える上で重要な問題提起だったといえるだろう。

(3) 行政学、財政学からの提案

行政学の側からは、寄本勝美が「役割相乗型の公共性」として位置づけている⁽¹³⁾。寄本によれば、例えば、ごみ行政をめぐる住民参加の事例にみられる。私的公共性(市民、企業)と公的公共性との間に私・公の混合領域があり、市民、企業、それに行政の活動や役割をどのように組み合わせるかによって、そこから相乗効果

が得られるとしている。そして、相乗効果の関係をごみ・リサイクルの係りにたどって説明している⁽¹⁴⁾。

財政学者では、公害・環境問題で知られる宮本憲一は、『公共政策のすすめ』において、現代的な公共性とは何かを追求している。宮本は、政府の公共事業偏重など現代の政府の公共政策を批判し、それにとどまらず、さらに真の「公共政策」の確立を求めている。そこでは、政治経済学的方法により公共政策を新古典派のように静態的にみるのではなく、資本主義の歴史的生成・発展・死滅あるいは継承されていくものとして動態的に構成していく視点を提起している。また、協同組合やNPO、NGO、ボランティア活動など市民組織を前提に、住民の世論と運動による主体的な政策形成の必要を提起するのである⁽¹⁵⁾。

このほか「新たな公共」を地域住民組織との関係で捉えた多田憲一郎の問題提起⁽¹⁶⁾、金澤史男の公私分担のもとでの公共政策の方向や福祉国家における「支援国家」化の方向の提案⁽¹⁷⁾などがあり、また最近では、中井英雄が、イギリスでのコミュニティケア法以降の公民参加型のローカルガバナンス行政など欧米のいくつかの事例を踏まえて、公民連帯の地方行財政のあり方について展望している⁽¹⁸⁾、紙数の都合でここではこれ以上ふれ得ないが検討に値する新たな動向といてよい。

Ⅲ. 地方自治体における公民連携の方向について

(1) 指定管理者制度の可能性と課題

これを最近における福祉分野での公民連携の行政事例についてみると、近年のわが国で顕著にみられ出した行政側の主導による指定管理者制度の活用をめぐる問題がある。指定管理者制度とは、2003年（平成15）年6月公布（同年9月施行）の改正地方自治法によって地方自治体の「公の施設」の管理に関する制度が改正されたことによって創設された制度であるが、この点については筆者はかつて本大学研究紀要でも論じたことがあるので詳しくは論じない⁽¹⁹⁾。その背景としては、自治体の財政危機をめぐる問題があり、一種の行政委任で委託ではないが、民間活力活用の新たな形態であろう。地域福祉環境行政への市民団体、ボランティア・NPOなどの参加の中で、公共分野の仕事を民間団体が肩代わりし、いわば「新しい公共分野」を担わせる方向である。しかし、この方向は、一面では、政府の進める行政改革のもとで、「小さな政府」をめざした社会福祉における「市場経済」化への流れと軌を一にしている。

ここで留意しておかなければならない点は、福祉分野への民間の参加による市場経済化については、行政の民間への委託が単に管理運営経費の削減と行政の効率化のみを目指すいわば「安上がり」政策と行政の「責任回避」に終わってはならないことである。

(2) 社会福祉協議会、NPOなどの役割

社会福祉協議会については、行政との連携の上で地域福祉の重要な分野を担っていることは否定できないが、予算面や人事面で自治体行政と一体化しているため一面では上記にみたくつかの懸念も存在することも事実であろう。もちろんそれが関連する市民団体、民間福祉団体の総意を十分反映して運営されていれば、民間の知恵を持ち寄り、行政側の福祉行政への見識と合わせて、この制度が両者の協働のもとで適切に運営され、これを通じて地域福祉行政が今後より活性化し、充実して行くことは期待できる。

一方、わが国のNPO法は、1998年成立、2008年3月末現在全国で34,371団体が認証され、公共的な行政の一部をになっている団体も多い。しかし、その運営は民間有志の出資や寄付などを主要財源としている以上絶えず運営の危機にさらされており、倒産ないしは崩壊、機能の事実上の停止に追い込まれる組織も多い。行政がこれまで行ってきた分野、つまり「新たな公共」を担う以上、行政側からの適切な支援と指導によるこれら施設の永続性が強く求められるのである。

(3) 社会的企業と福祉生活協同組合

このほか、ヨーロッパやアメリカなどで最近発達している福祉生活協同組合や社会的企業などの事例があるが、これは次節で検討しておく。ヨーロッパでは、1990年代半ばに「社会的企業」の言葉が登場している。これは、社会的排除との闘いの中で生み出されたものといわれるが、具体的にはEMES (L'Émergence des Entreprises Sociales en Europe) による4年間の研究計画のもとで確立されてきた概念となった。「社会的経済」という概念が経済のサードセクターを示すものとしてヨーロッパに定着していく中で、政治的には、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、ベルギーなどが社会的企業に関する新しい法律を制定している。フランスでは2002年2月、「社会的共通益のための協同組合」(La Société Coopérative d'Intérêt Collectif) 法が成立した。また、フィンランドでも起業組織についての法律が制定されている。イギリスでは、2001年8月、貿易産業省内に「社会的企業ユニット」を設置、2002年7月

には、「社会的企業成功のための戦略」を策定し、「コミュニティのための企業」法を新たにつくりコミュニティ利益会社（community interest company）の新法人制度などがみられている。しかし、これまで言われてきたコミュニティ・ビジネスなどは社会的企業の中に包摂されて、新たなソーシャルビジネス、つまり単にコミュニティのみを対象としないより広範囲の社会問題や環境問題に取り組み活動する事業が構想されている。

日本でも、協同組合セクターや先にみた1998年の「特定非営利活動促進法」（NPO法）の成立となってあらわれている。協同組合セクターでは、農業協同組合（厚生連）、消費生活協同組合運動、医療生活協同組合運動（民医連ほか）、福祉生活協同組合などの「非営利・協同組織」、阪神・淡路大震災以後のボランティアな新しい波が知られる⁽²⁰⁾。

IV. 社会的企業をめぐる最近の研究動向

(1) 欧米における社会的企業概念

そこで、欧米及び日本における社会的企業について考えてみよう。社会的企業（Social Enterprise）の考え方については、先にみたとおり今日ヨーロッパを中心に法的にも整備されつつあるが、その考え方は各国で異なっている。

まず、EU諸国を中心としたEMESの議論を主導しているC.ボルザガ、J.ドゥフルニらを中心としたこの議論を参考にこれを概観しておく⁽²¹⁾。この2人の編による著書の翻訳者の一人内山哲朗は、この本の解題において、問題のまとめをしている。内山によれば、これはNPOと協同組合を「橋渡し」する概念であり、サードセクター（日本語の第3セクターとは異なる）をさらにダイナミックにする概念としている。先のヨーロッパにおけるEMESネットワークをめぐる議論として、社会的企業の定義をみると、社会的特徴としては、①コミュニティへの貢献、②市民グループが設立する組織、③資本所有に基づかない意思決定、④活動によって影響を受ける人びとによる参加、⑤利益分配の制限、などをあげており、EU諸国の中でも焦点は異なっている。

また、経済的特徴として、①財・サービスの生産・供給の継続性、②高度の自律性、③高い経済的リスク、④有償労働（最小限の有給職員）、などである⁽²²⁾。

この概念を図示すると、図2の如くなる。つまり、これまでの協同組合（ワーカーズ・コープなどを含む）と非営利組織（特に生産志向のNPO）の交差空間に存在

するものでその範囲は今日拡大しつつあるといえる。それは、協同組合と非営利組織との両タイプの組織の特徴をもつもので、明らかに「新たに創出された組織」といえるものであるとされている（図2）。

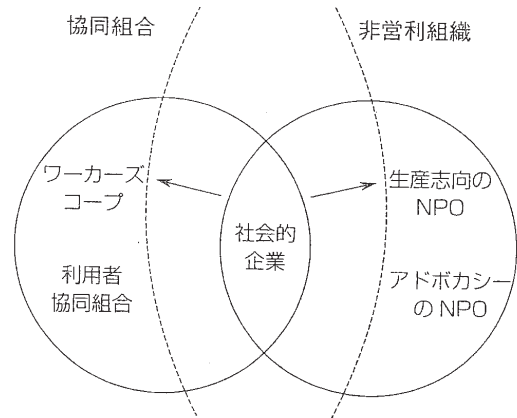


図2 協同組合と非営利組織の交差空間に存在する社会的企業
出典) C. ボルザガ/J. ドゥフルニ編, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳, 日本経済評論社, 2004年, 解題(内山哲朗)より引用。

一方、EUの社会的企業の動向を前提すると、先に述べたイギリスの「コミュニティのための企業」法やコミュニティ利益会社の新法人制度なども関連しては、コミュニティビジネスとの接点での社会的企業の考え方も想定できる。これをみると、ここでは、従来型の協同組合（新たな協同労働の協同組合を含む）、非営利組織としてのNPO法人、コミュニティ・ビジネス（ソーシャル・ビジネス）と社会的企業家との接点に位置する企業となる。都市再生事業、環境サービス、医療やソーシャルケア、雇用復帰や職業訓練、ゴミ収集、慈善事業他、最近のノーマン・ジョンソンの報告によるとイギリスに5万5000社もあるという。筆者の考え方では、わが国の介護保険などを行う事業体、社会福祉法人、NPO、福祉生活協同組合など福祉事業体などが想定される。これを代表的な国を例にその特徴点について若干みておこう（図3）。

i) アメリカ

まず、アメリカにおけるこの概念については2つの流れがある。その一つは、事業収入学派の流れである。この点は米国の非営利組織研究の文脈の中でみていく必要があるが、1980年代からの「NPOの営利化」に端を発して、近年、ビジネスの手法を用いて社会的な目標を達成する幅広い「社会的ビジネス」へ注目が集まってい

る。また、その定義については、「NPOがその慈善的目標に向けて収入を確保するために行われるあらゆる継続的な事業活動とその戦略」とされている。

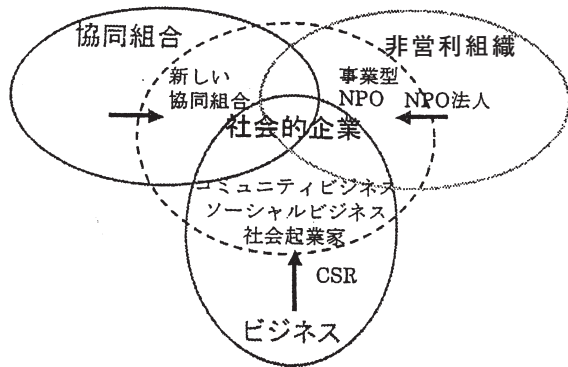


図3 日本型社会的企業概念の提起
 出典) 図2に同じ。

一方、アメリカの議論でいまひとつソーシャルイノベーション学派の分野での研究がある。これは、経営学(起業家研究)の文脈の中でのものであるが、社会起業家(Social Entrepreneur)への注目の中でみられるものでシュンペーターの「創造的破壊に基づく新結合」の概念があり、例えば、持続可能な社会を実現するためには、「革新的なニューカマーによる創造的破壊を期待」という考え方である。このように、アメリカでは、社会起業家に向けての考え方もみられている。

ii) EU諸国

次にヨーロッパの議論についてみると、ここでは、新たな法的枠組みの位置づけが問題となるが、それは、協同組合かアソシエーション以外の法人形態の問題であり、イギリスにおけるcommunity interest companyが好例となるとされている。しかし、アイルランドでは、コミュニティが所有し、コミュニティのニーズに応え、財政的に自立させるというビジネスモデルがあるが「コミュニティ・ビジネス」の多くが事実上挫折しているといわれる。それに代わり、規模が大きく、マネジメントが専門的で、自律しながら公的部門と連携することで成功した地域開発事業があり、これらを含む形で社会的企業概念が発達している。また、この形態が発達し「職人のまち」で知られるイタリアでは、社会的企業とは「社会的協同組合」(cooperativa sociale)を指すものとおおむね理解されている。これはイタリアでは主として、福祉・医療、文化、環境、教育、情報、農業、工芸といった分野で事業活動を展開しており、1991年に

協同組合の一類型として制度化されている⁽²³⁾。

(2) 日本における議論

i) 非営利組織論

そこで、日本におけるこの問題の議論についてみよう。立命館大学政策科学部の桜井政成ほかの研究によれば、日本の議論では「非営利組織論における議論」が中心とされている。また、一方で経営学(営利組織)における議論や協同組合論における議論もあるが、例えば、京都府における事業型NPOの特徴についてみると、事業型のNPO法人は年間総収入が500万以上の京都府認証NPO法人のうち、3分の2以上を占める。事業型のNPO法人は事業規模の小さいところでも、大きい団体と同じようにその事業モデル(事業収入への依存)を確立させている⁽²⁴⁾。

・また、ガバナンスの構造としては、多様なステークホルダーへの配慮よりも、意思決定の速度を優先した構造となっている。準市場でのサービス活動に取り組んでいる団体が多く、行政との取引で事業を確立させている団体をあわせると、事業型NPO法人のほとんどとなっている。

・上記のことから、先にみたわが国における指定管理者制度のような行政とのあり方が事業型NPOの発展のひとつの鍵といえるものもある。ただし、行政との直接取引は財政的な課題(事業への借入金の必要性)を引き起こす可能性もあり、また、行政の関与が市民の自主的創造的発展にどのように影響するかの問題もある。この点で、わが国の介護保険制度下で居宅介護サービスを行うNPO法人(これには、NPOのほか最近の高齢者福祉生活協同組合など福祉協同組合を含む…筆者)は、他の非営利・営利の法人に比べ、サービスの質が高く、また利益よりも地域ニーズを重視している傾向にあるともいわれるので、このようなモデルの発展がわが国の社会的起業のあり方に一つの示唆を与えているとも考えられる。

非営利組織論における社会的企業の議論としては、わが国では1998年特定非営利活動促進法が成立し、また2000年以降の社会福祉基礎構造改革があり、これによって福祉のそれまでの国(地方)による措置から契約制へと移行したことが一つの契機となっている。「公共性」が高い事業分野であれば行政からの支援が事業型NPOの持続と発展の鍵の一つであり、その意味で社会福祉法人等の役割がなおわが国では大きくなっているといえる。また、指定管理者制度の活用などを通じて「事業

型 NPO法人」へと進む事業者もあり、このような事業型 NPO法人の増大もみられる。ここでは、財政問題が一つの焦点となり、行政との関係（支援と癒着、依存関係）が強い法人が生き残ることになるといえるだろう。

ii) ワーカーズ・コレクティブと新しい協同組合

一方、わが国でもワーカーズ・コレクティブの考え方や広がりがみられ出している。ワーカーズ・コレクティブというのは、そこに働く人々によって所有（出資）され、管理される事業で、自主管理、自主運営、直接民主主義的経営が中心である。構成メンバーは既婚女性が大半で、生活関連事業や、理念性の高い事業に取り組んでいる団体も多い⁽²⁵⁾。

なお、わが国では、最近、「協同〔協働〕労働の協同組合」法制化への市民会議の運動がみられている。社会的排除・格差社会に抗する新しい社会福祉の構想を示す運動の一例として注目できるものであろう。

むすびにかえて

今日の社会福祉、社会保障をめぐる事態は財政問題のみに止まらず、ここでは、年金制度の枠から排除され閉め出されている多くの人びとの問題、労働力市場の二重構造のもとで存在する膨大な不安定層の生活問題に象徴されるとおり、いわば、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）をめぐる大きな課題が横たわっている。このような課題を前提に、本章の検討を通じて明らかになった点についてまとめておくと、

第1に、社会福祉と社会保障については、援助を裏付ける財政問題も重要であるが、これに関連して特に今日の社会的排除への対応の問題が重要である。特に最近の日本で顕著になっている労働力市場の二重構造と格差拡大のもとでその底辺における不安定雇用層の増大がみられる中で、年金・医療制度から排除されている人びとをいかに「社会的に包摂」していくかが課題となっている。

第2に、現代福祉国家の危機—とりわけ財政危機—のもとでエスピン-アンデルセンの福祉国家の類型を検討してきたが、アンデルセンの脱商品化、社会権への基準に基づく福祉における「新たな公共」と「包摂性」への視点への検討視角が極めて重要となっている。すでに欧米の議論でみられるとおり、福祉国家を担う主体が多様性を持つ中で、今日、地域福祉の重要性とそこでのこれまでの「官」に対する「民」における「新たな公共」の役割が論議されてきている点である。

ここでは、これまでの福祉行政におけるフォーマルセ

クターに対するインフォーマルセクターの役割が益々大きくなってきていた。「社会的排除」の問題に対応していくためには両者の対等な関係での「民」の参加のあり方、つまり、行政からの適切な支援を前提とした市民団体の新たな役割—社会福祉協議会はもちろんNPOやNGO、各種市民団体、住民組織、福祉協同組合、社会的企業、コミュニティの役割など—を通じて「社会的包摂」の課題を実現していくべきことを提起したのである。

第3に、このような意味で、欧米及び日本における社会的企業について簡単にみてきた。社会的企業（Social Enterprise）については1990年代半ば頃から論議と検討がみられ出し今日ヨーロッパを中心に法的にも整備されつつある。その考え方は各国で異なっているが、この概念について、各国での議論やこれに伴う実践を踏まえて、日本におけるこの概念を整理する必要がある。

地域福祉の分野では、ボランティアを含む各種団体、NPO、福祉協同組合、そして社会的企業と呼ばれる事業体による「公共」の実現に果たす役割が益々大きくなっている。その持続性が課題となるが、この意味でも、協同組合と非営利組織との「橋渡し」となり新たな価値意識と環境・福祉などの公益的目的性（ミッション）をもつ事業体としての社会的企業のあり方がさらに検討されていかねばならないと思われる。

(注)

- (1) 田代国次郎『苦悩する社会福祉学』社会福祉研究センター、2004年、17ページ。
- (2) 日本社会福祉学会第56回大会（2008年10月、於岡山県立大学）の共通テーマは「ソーシャル・エクスクルージョンと社会福祉学」であった。「社会的排除と包摂」は現代の社会福祉学の重要なキーワードの一つと思われる。
- (3) 2000年当時に出された同報告書は、心身の障害・不安、貧困を両端とする横軸と、社会的排除や摩擦、社会的孤立と孤独を横軸とする座標を枠組みに、現代社会における社会福祉の課題をとらえており、ヨーロッパの動向に影響を受けたものと考えられる。同報告書、2000年10月号、所収。なおこれについては、日本ソーシャルインクルージョン推進会議編集『ソーシャル・インクルージョン格差社会の処方箋』中央法規、2007年がある。
- (4) エスピン-アンデルセン（Esping-Andersen,G.）岡沢憲英・宮本太郎訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年。

- (5) この点については、山本隆『福祉行財政論』中央法規、2002年第4章以下も参照。ミシュラの類型論とあわせ紹介されている。金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、2008年、10～11ページも参照。
- (6) 福祉国家の3類型については、坂本忠次ほか編著『分権時代の福祉財政』敬文堂、第2部第2章及び第3章も参照。ただし、アンデルセンの類型は日本やアジアは射程に入っていない。
- (7) 以上については、最近の拙著『現代社会福祉行財政論－社会保障をどうするか』大学教育出版、2009年、でも論じておいたので参照されたい。
- (8) スウェーデンの1999年の年金改革を参考とした最低保障年金（ミニマム・ペンション）については、財政学では神野直彦の問題提起がある。
- (9) これについては、小沢修司『福祉社会と社会保障改革－ベーシック・インカム構想の新天地』高菴出版、2002年、特にⅡの各章なども参照。
- (10) 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－2007年3月の報告書。この研究会では「新しい公共空間」の用語を用いている。
- (11) 右田紀久恵『自治型地域福祉の展開』法律文化社、1993年、9ページ以下。なお、右田紀久恵・井岡勉『地域福祉－いま問われているもの』ミネルヴァ書房、1984年、もあわせ参照。
- (12) 右田、前掲書、12ページ。
- (13) 寄本勝美『公共を支える民』コモンズ、2001年、3ページ。
- (14) 寄本、前掲書、5ページ。寄本氏は、両者の相乗作用について、ゴミ・リサイクル問題を例に、企業が製品をつくったり売ったりする段階であらかじめ製品の適正処理や再生利用のための配慮を十分にしていれば、市民や再生資源業者あるいは自治体によるリサイクル活動やごみ処理事業は、やりやすくなることを上げて、「福祉でいえば、都市、とくに大都市での住宅政策が拡充されてこそ、民の側における自助（ホーム・ケア）や互助（コミュニティ・ケア）の努力が生かされる」としている。
- (15) 宮本憲一『公共政策のすすめ』有斐閣、1998年、20～21ページ。
- (16) 山崎怜・多田憲一郎編著『新しい公共性と地域の再生』昭和堂、2006年、には、多田憲一郎「『公共性』のパラダイム転換と地域の再生」において公共性と地域との関連を論じている。
- (17) 前掲、金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、2008年。
- (18) 中井英雄『地方行財政学：公民連帯の限界責任』有斐閣、2007年。
- (19) 坂本忠次ほか「小児化時代の子育て支援に関する事例研究」『関西福祉大学研究紀要』第9号、2006年、参照。
- (20) 桜井政成のローカルガバナンス研究会（2008年10月、関西学院大）での報告。
- (21) C. Borzaga and J. Defourny (Eds.), The Émergence of Social Enterprise, 2001, London, New York: Routledge, 日本訳 C.ボルザガ/J.ドゥフルニ編 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業』日本経済評論社、2004年、著者の序文及び514ページ。ほかに、斎藤慎『社会起業家 社会責任ビジネスの新しい潮流』岩波新書、2004年、谷本寛治『ソーシャル・エンタープライズ 社会的企業の台頭』中央経済社、2006年なども参照。
- (22) 同書、513ページ。
- (23) その後2008年12月、立命館大学総合政策学部で、イギリスのオックスフォード大学の社会起業家のためのスコールセンター教授のクマール博士（Dr.Sarabajaya Kumar）の講演を聴き懇談する機会があった。同教授は慶応大学の招聘で来日されたものだが、同教授との話し合いを通じて、サードセクターはかつての日本にみられたような観光開発など地域開発やビジネス目的の公私混合企業というよりも、協同組合などが早くから発達したイギリスではボランティア組織に軸足を置きつつ、子育てや児童保護など社会福祉、チャリティ、環境問題、起業を通じた雇用や人材育成目的など一定のミッション（mission）性をもった起業（家）に主眼が置かれていることが明らかとなった。先にみた通り、最近のノーマン・ジョンソンによる日本での報告も注目される。
- (24) たとえば、桜井政成「非営利・営利組織のサービスの質に関する比較検討：介護保険市場を例に」『非営利法人研究学会誌』10、2008年。同「NPO法人の事業モデル形成と組織発展：京都府NPO法人事業報告書データ分析から」非営利法人研究学会第12回全国大会（於日本大学）報告ペーパー、2008年、参照。
- (25) 2003年時点でのワーカーズ・コレクティブは団体数580団体、メンバー数1万6149人、2002年度事業高は127億円であった。1993年時点に比べて団体数は3.5倍、メンバーは4倍となっている。

(あしがき)

本稿作成に当たり「ローカルガバナンス研究会」を主宰されている関西学院大学の山本隆教授並びに同研究会で報告された桜井政成氏には誌上を借りてお礼申し上げます。