

社会福祉領域における民間非営利組織の日米比較

——アカウンタビリティジレンマの視点から

須田 木綿子

(東洋大学社会学部教授)

1. 日米の非営利組織制度

アメリカにおける民間非営利組織は、nonprofit organizationもしくはnot-for-profit organization、略してNPOと呼ばれる。NPOとは、アメリカの税法によって規定された法律用語である。

アメリカでは、アメリカ国税庁 (Internal Revenue Services, IRS) の基準にしたがって、各種の団体が細かく分類されている。その分類枠組みはタックスコード (Tax Code) と呼ばれ、どのようなタックスコードを持っているかによって、その団体に課せられる税金のあり方が異なる。たとえば営利企業組織であれば、そうとわかるタックスコードがつけられ、それなりの税金を課せられる。そのIRSタックスコードの中に、「501(c)」というカテゴリーがある。この501(c)団体は、公益性の高い活動に従事するものとして税制控除などの特典を与えられるかわりに、活動によって得られた収益の用途に制限を受けるほか、活動においても政治的・宗教的に中立性を維持することが求められる。

タックスコード501(c)は、活動の内容にしたがってさらに細かく28のカテゴリーに分類され、これに農業協同組合を加えた29団体が、営利の蓄積を目的としないかわりに何らかの税制上の特典を受けている団体である (図表-1: Internal Revenue Service, 1996; Independent Sector, 2002)。このうち、日本に「アメリカのNPO」として紹介されているのは、501(c)(3)あるいは

501(c)(4)団体のことである。

501(c)(3)団体の活動領域は、保健・医療 (病院等)、教育 (学校等)、文化・芸術 (博物館やオーケストラ等)、社会福祉、宗教と多岐にわたる。ちなみに501(c)(4)には、公益的ではあるが政治的要素が強いもの (ホームレス保護のための立法を促すことを目的にロビー活動を展開する団体など) が分類され、「政治的に中立」という原則からはやや逸脱するために、税制控除の特典が減じられている。

いっぽう日本では、第二次世界大戦後に制度化された公益法人が民間非営利組織に対応するものと考えられており、具体的には、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、医療法人、財団法人、社団法人等があげられる。さらに近年では、特定非営利活動促進法によって、いわゆるNPO法人という新しい非営利組織が加わることとなった。これら日本での公益もしくは非営利法人は、財団法人と社団法人が民法で規制されている以外は、それぞれの活動領域に応じた異なる法律下におかれている (たとえば社会福祉法人は社会福祉法によって規制される)。このように米国の501(c)(3)団体が、多様な活動領域を横断して単一の税法によって規制され、非営利組織としてのアイデンティティや利害を共有しているのと比較すると、日本の事情は大きく異なっている。

図表-1 税制控除対象団体のタックスコード、その種類と団体数

タックスコード	活動領域	1987	1992	1993	1994	1998
501(c)(1)	議会の条例に基づいて設定された団体 ¹⁾	24	9	9	9	-
501(c)(2)	所有権のみをもっている団体 ²⁾	5,977	6,529	6,739	6,967	-
501(c)(3)	宗教、慈善団体	422,103	546,100	575,690	599,745	734,000(約)
501(c)(4)	社会福祉団体	138,485	142,673	142,325	140,143	140,000(約)
501(c)(5)	労働共済、農業共済	75,238	71,012	70,416	68,144	-
501(c)(6)	商工会議所	59,981	70,871	72,901	74,243	-
501(c)(7)	社交・娯楽クラブ	60,146	64,681	54,924	65,273	-
501(c)(8)	友愛年金組合	98,979	93,544	93,728	92,284	-
501(c)(9)	勤労者年金組合	10,927	14,986	15,048	14,835	-
501(c)(10)	家政婦友愛年金組合	17,813	21,415	20,827	21,215	-
501(c)(11)	教員退職基金	11	10	11	11	-
501(c)(12)	生命保険慈善団体 ³⁾	5,572	6,103	6,177	6,221	-
501(c)(13)	墓地区組合	7,942	9,025	9,184	9,294	-
501(c)(14)	信託組合 ⁴⁾	6,652	5,559	5,637	5,391	-
501(c)(15)	共済保険	950	1,157	1,165	1,161	-
501(c)(16)	農業関連事業を融資する団体	18	23	33	23	-
501(c)(17)	補填的失業保険基金	728	625	611	601	-
501(c)(18)	勤労者年金信託基金	5	8	4	4	-
501(c)(19)	退役軍人組合	24,749	28,096	29,974	30,282	-
501(c)(20)	低所得者向けの弁護士斡旋団体等	210	217	213	181	-
501(c)(21)	塵肺信託	21	23	22	25	-
501(c)(23)	1880年以前に設置された退役軍人組合	-	2	2	2	-
501(c)(24)	倒産企業従業員向けの退職信託組合等	-	1	1	1	-
501(c)(25)	年金信託会社の持ち株会社等	-	290	374	479	-
501(d)	聖職者団体(イエズス会等)	88	68	69	68	-
501(e)	生協組合病院	80	68	69	68	-
501(f)	生協組合教育団体	1	1	1	1	-
521	農業労働者生協組合	2,405	2,086	1,950	1,866	-
	総数	939,105	1,085,206	1,118,131	1,138,598	1,627,000(約)

出典: Internal Revenue Service, U.S. Master Tax Guide, 1996

Independent Sector, The New Nonprofit Almanac & Desk Reference, 2002

1) 米国会議の決議に基づいて連邦政府レベルの税制控除の対象と認められ、1984年7月18日以前に設立された団体。

2) 土地財産を特定の目的のみに保持・運用している団体。501(c)(2)団体は、土地財産から得られた純利益(保有しているビルを第三者に貸すことによって得られる利益など)を税制控除対象団体のために使わなければならない。ただし、IRSによって501(c)(2)団体があげられる収益の上限は限られている。

3) 宗教団体が運営する生命保険会社。

4) 国民信託のようなもの。

2. 日米比較の視点

本稿は、社会福祉領域で活動する日米の民間非営利組織の比較を主題としており、比較対象として、米国については501(c)(3)資格を持つ社会福祉団体を、日本については社会福祉法人¹⁾と社会福祉活動に従事するNPO法人を取り上げる。しかし両国には前述のような制度上の違いがあり、両国の民間非営利組織が取り結ぶ他の社会

組織との関係性や、それぞれの制度を生み出すに至った歴史的経緯や社会文化的背景も異なる。したがって、単に日米の民間非営利組織について比較を行っても、両国の異なりが確認されるのみで、比較を通じて自国の活動にとって意義ある情報を導くことは困難であろうと予想された。そこで本稿では、日米の社会福祉領域における民間非営利組織の共通課題として「アカウントビリティレンマ」に着目し、この共通課題に対する日

米の民間非営利組織の取り組みの相違を検討する。そして、当初は日米の取り組みに違いが目立ったものの、近年では日本の状況が米国に近似しつつあることをふまえ、米国の現状から日本の民間非営利組織の今後をうらない、将来に向けての課題を整理することとした。

本稿における「アカウンタビリティジレンマ」は、次のように定義される。対人援助に従事する民間の非営利組織には一般に、具体的なサービス提供と同時に、市民の利益を代弁するためのアドボカシー活動が期待される。そしてサービスを効率良く提供するためには、1) サービス供給システムをマニュアル化する、2) プログラムをルーティン化して作業の単純化をはかる、3) コストを削減する、4) 資金源を少数化することでシステムの簡素化をはかる、5) サービス利用者数やサービス利用時間の増加等の客観的成果を追求する、等の要素が組織に求められる。いっぽうアドボカシー活動を展開するためには、1) 資金源を多様化させることで組織の独立性・中立性を確保する、2) 社会的に不利な立場にある人々の利益に配慮する、3) クライアントやその他の活動関係者の意見を傾聴する、4) 問題意識を高めるための対話に時間とエネルギーを惜しまない、等の姿勢が求められる。ひとつの組織がこの両方の要素を兼ね備えるには無理がありながらも、民間非営利組織には、その不可能を可能とすることが求められ、その矛盾を「アカウンタビリティジレンマ」という (Edwards and Hulme 1996)。

3. 米国501(c)(3)組織のアカウンタビリティジレンマへの対応

米国の社会福祉領域で活動する501(c)(3)組織は、高齢者や障害者等の支援を必要とする市民のための施設サービスや在宅サービスを提供したり、生活保護受給者への職業訓練や就労支援などを行っている。また、マイノリティや社会的に不利な立場にある人々に対する一般社会からの理解を得たり、それらの人々を支援するための制度

や社会環境の整備を推進するためのアドボカシー活動も展開している。これらの米国組織の特徴は、組織間の役割分担にある。すなわち、社会福祉領域の501(c)(3)セクターの内部は、ごく一部の例外を除けば、サービス提供に専念する501(c)(3)組織とアドボカシー活動に専念する501(c)(3)組織に分けることができ、このような役割分担によって個々の組織内におけるアカウンタビリティジレンマの発生回避をはかりつつ、セクター全体としては、サービス提供活動とアドボカシーの両機能が維持される仕組みになっている (Suda 2000)。

このようなジレンマ回避の方法には一長一短がある。アドボカシー活動は、経費はかかるものの直接の事業収入には結びつきにくい。したがってサービス提供活動に専念する501(c)(3)組織は、アドボカシー活動のために負担しなければならなかったであろう経費や労働力を節約できるのみでなく、サービス提供活動に最適な組織形態を選択し、経済効率性を向上させることができる。また、サービス提供活動のみに専念することによって、たとえば富裕な一族によって設立された財団からの助成を受けて貧困層への支援活動を展開しながら、富の集中を促している現行の経済体制を批判するといった矛盾から解放され、スポンサーと安定的な関係を構築することができる。

しかしそのことは同時に、501(c)(3)組織の矛盾を深める要因にもなっている。サービス提供に従事する501(c)(3)組織では、近年の行政資金の減少の中で、財政的基盤の強化が組織存続のための重要課題となっている。その結果、これまで無料で提供されていたサービスが有料化されたり、クライアントの自己負担の割合が増大する傾向にある。501(c)(3)組織は、サービスの有料化に対応できる中流以上の市民にサービスの対象を移しつつあり、低所得層への支援は減少している。また、そのような有料サービスの領域には営利組織の参入もすすんでいるため、501(c)(3)組織の間では、営利組織で成功したマネージャー等を雇用して営業力を強化すると同時に、洗練された広報活動を通じて「顧客」の獲得に努力している。こ

うした営利組織や非営利組織の間の激しい生き残り競争の中で、現場ではトレーニングを施した有給職員による統制のとれたサービス提供活動が好まれ、不安定要素の多いボランティアが参加できる余地は減少している。結果として、非営利組織の体質は営利組織的なものに変容しつつあるが、それでいて、そもそもアドボカシー機能を備えていないサービス提供型の501(c)(3)組織では、自身の活動を市民や一般社会の視点から再検討したり、一連の活動変化に疑問を呈するメカニズムが内部システムとして存在せず、組織存続が自己目的化しつつある。Backmann and Smith (2000) は、このような民間非営利組織の「商業化」と組織間の協働関係の欠如は、民間非営利組織の「組織間関係と市民社会への貢献のあり方を変え」、ひいては「地域力を低下させる」と指摘している。

このようなサービス提供組織の変容と混迷の中で、社会的に不利な立場にあるか、もしくは明確な主張を持つ市民は、当事者としての危機意識を基盤に501(c)(3)資格を持つアドボカシー団体を組織している。これらの団体は、マイノリティグループに対する一般社会の理解を促すのみでなく、当事者にとっての社会参加や支援的ネットワーク構築の場としても貴重な役割を果たしている。

対人サービスを提供する活動は大なり小なり地域を前提とせざるを得ないが、アドボカシー活動のみに専念する組織は、必ずしもそのような制約を受けない。とりわけ近年では、インターネット等のテクノロジーの発達により、極めて短期間にあらゆる地域の人々に情報を伝達し、全米規模で人々を組織化することも不可能ではなくなっている。しかしそのような地理的制約からの解放はまた、アドボカシー活動に新たな課題を提起してもいる。地理的制約の中で展開される活動は、利害が対立する集団同士であってもその生活状況が目に見えるため、相互理解や譲歩の余地があり、地域全体の福祉向上という共通基盤の構築も可能である。しかし地域から切り離されたアドボカシー活動は、意識的な努力なしには異質な人々との共通点を見出すことは難しく、利害や理

念、主張が必要以上に先鋭化しがちである。その結果、たとえば高齢者が自らの利益向上を求めて展開するアドボカシー団体と、障害者や慢性疾患患者によるアドボカシー団体が、限られた資源をめぐる対立するといった事態も生じている。また、サービス提供活動を持たないために事業収入を得にくいアドボカシー団体は、寄付への依存を高めざるを得ないのだが、アメリカの国民総生産や個人収入に対する寄付の割合は一貫して減少傾向にあるいっぽう、501(c)(3)組織は増加の一途をたどっており、寄付獲得のための競争も年々激しくなっている。そのような中で、活動を恒常的に支援する会員は安定的な寄付提供者としても貴重なため、アドボカシー団体は、自組織で開発した商品や他組織との提携商品を格安で会員に提供する等の特典を強化することで、支援者確保に努力している。結果として、それらの活動に参加する会員の動機には消費者的要素が強まり、かつて民主的的市民社会実現の牽引役を担っていたアドボカシー活動とは、内実が大きく変容しつつあることも指摘されている (Berman 1997; Edwards and Foley 1998; Patnum 1996; 須田 2001a; 須田 2001b; Torpe 2003)。

4. 日本の社会福祉法人・NPO法人と アカウントビリティジレンマ —— 1990年代まで

社会福祉法人も起源をたどれば、民間の篤志家によるボランティアな活動に端を発するものが少なくない。また、そもそも社会福祉事業においては、クライアントへのサービス提供活動と、クライアントの権利擁護やクライアントに対する社会的理解を得るためのアドボカシー活動は、表裏一体のものとして位置付けられている。さらに周知のように日本では、「社会福祉事業法（2000年からは社会福祉法…筆者）によって定められた活動以外の社会福祉活動は例外的にしか存在しない」（高橋 1995）状況が長年にわたり存在した。そして措置制度を通じて、それらの財政管理は中央省庁によって行われた。その結果、公的な事業

の委託を受ける社会福祉法人が「財政的な側面をあまり心配せずに事業展開できるといった日本独特の仕組み」(島津 2000)が形成された。これらを受けて社会福祉法人の中でも民間事業的な立場を堅持する団体は、サービス提供とアドボカシーの両者において活発な活動を展開し、たとえば高齢者ケアに関わる社会福祉法人は、介護等のサービス提供のみでなく、高齢者福祉の充実を求めて行政等への働きかけを行ってきた。とりわけ東京都内の社会福祉法人では、全国的な運営基準に上乘せして自治体から補助金が提供されたので、職員の人員配置や運営費において極めて恵まれた環境が得られた。おりから東京都内には、日本の社会福祉活動のパイオニアとして戦前から社会事業を行ってきた団体も数多く、経済効率性にとらわれることなく、サービス提供活動のノウハウの開発とともに、社会福祉理念の探求やアドボカシー活動などで熱心な取り組みが展開された。

これに対して、東京都のような自治体からの支援を得られない地域の社会福祉法人では、歳入に限りがあった。それでいて、補助金制度のもとで、たとえ余剰金が生まれても年度末にはそれを返還しなければならなかったため、経営努力のためのインセンティブは低かった。また、提供すべきサービスの基準も必ずしも明確ではなかったので、サービスの質についても劣悪な状況を呈する社会福祉法人が存在したことは否めない。そしてこれらの団体においては、アカウントビリティジレンマの問題が認識されることも稀であった。

このように、1990年代以前の社会福祉法人においてアカウントビリティジレンマの体験が重要課題として取り上げられることはなく、その背景には、上記の相反する傾向が、いずれも結果としてはアカウントビリティジレンマの存在を意識化させない方向で寄与したことが指摘される。

いっぽう、後にNPO法人格を得ることになる市民組織は、1998年に特定非営利活動促進法が制定されるまでは社会制度的な位置付けを持たなかったが、その活動はNPO法制定の20年ほど前より活性化していた。1980年代には、高齢者への在宅サービスを有償で提供するための市民組織が

都市部で急増したのだが、その主な担い手は中高年齢の女性であった。そもそもこれらの人々が活動に従事するようになった背景には、身近に迫った自分自身の老後に対する危機感や、介護に従事する同世代の女性の介護負担軽減を願う共感が存在した。したがってサービス提供活動を通じて既存の高齢者施策への理解が深まるにつれ、活動は自然に高齢者政策の改善と充実を行政に強く迫るための運動へと発展した。そのことは、既に老後を迎えている高齢者の利害とも一致し、これらの市民活動は、中年世代と高齢者世代の信頼関係を維持・強化するうえで重要な役割を果たした。

これらの市民組織について特に興味深いことは、活動目標を単なるサービス提供活動ではなく、街づくりや支援的な社会環境形成に求めている点にある。サービスの送り手—受け手の関係は「街づくりに等しく参加する住民同士」と読み換えられ、サービス料の他に恒常的な会費の支払いをクライアントに求めるとともに、サービスの送り手であるボランティアにも、同じ活動に参加する会員として会費を課した。このような方策はサービスを利用する高齢者や障害者にとって、他者の支援を受けることに伴う負い目軽減の一助となるとともに、会費によって活動を支える会員としての参加意識を高め、ボランティアとの共通基盤形成の契機ともなった。言い換えるなら、この時期の市民組織によるサービス提供活動は、地域の異質な市民相互の出会いと共感育成の場としても機能していたと考えられる。

1990年代に入ると、市民組織のマネジメント強化や事務局の専門化への要請が高まり、サービス提供活動の現場では、クライアントとの自由で親密な人間関係が変質することにボランティア自身から危惧が表明され始めた。この時期に高齢者に在宅サービスを提供する市民組織に対して行われた調査では、金銭的報酬を得ることに対するボランティアのアンビバレンスや、アドボカシー活動を重視するボランティアとそれを事業発展の妨げと見るボランティアの葛藤など、まさにアカウントビリティジレンマの萌芽とも言える状況が観察

された (Suda 2000)。これに対して当時の市民組織の先進的なリーダーたちは、それらの問題を十分に意識した上で、事業性と運動性の両立を可能にするための新しい組織運営のあり方を模索しており、市民活動はその実験の場とも見なされていた。言い換えるなら、この時期の日本の社会福祉領域の市民組織は、アカウントビリティジレンマをもっとも明確に意識していた社会組織のひとつであり、アカウントビリティジレンマの克服そのものを重要なミッションとして位置付けていた点に大きな特徴が認められる。

5. 日本の社会福祉法人・NPO法人と アカウントビリティジレンマ—— 2000年以降

日本の社会福祉領域の民間非営利組織の活動環境を最も大きく変えたのは介護保険制度であった。介護保険制度の導入は「厚生省主導型で進められ」(増田 2003)、また、介護保険制度は「法制的社会福祉の改革なのであって、民間の社会事業からの改革ではない」(原 2000)、「介護保険法は、介護費用に対する保険法である」(筒井 2001)との見解が提示されている。したがって介護保険制度は、現場でのサービス提供活動の必然として求められたというよりは、それらの現場活動の経済効率的な管理・運営を促すことを主眼に、中央省庁が中心となってもたらした変革であると考えられる。そして、このような管理的な側面からの経済効率性が強調される反動のようにして、介護保険事業を担う民間非営利組織では、米国型に近似したアカウントビリティジレンマの体験が報告されつつある。

たとえば、介護保険制度導入に伴ってサービス基準の明確化がすすみ、補助金から介護報酬への切り替えや競争原理の導入によって、経営努力の重要性も強調された。その結果、必ずしも良質なケアを提供していたとは言いきれない社会福祉法人においては、標準化された方法で一定の経済効率性を維持しつつサービスが提供されるようになった。しかし同時に、それまで熱心な取り組

みを展開していた団体では、深刻なジレンマが報告されている。たとえば特別養護老人ホームでは、介護保険制度導入にともなう入所者の重度化や経済効率性の強調により、レクリエーション等のプログラムの縮小・廃止が進行しつつある。そしてそれと反比例して、いわゆる3大介護(食事、排泄、入浴介助)の比重が増大し、「ありきたりの介護サービスを提供するだけの活動に終始している」と報告されている(廣末 2002; 福祉倶楽部 2002; 伊藤 2002; 佐藤 2002)。また職員と入居者との関係も、共感を基盤とする連帯性の強調から、「サービス提供者」対「利用者」として契約を間に向き合うものに変化しつつある。そしてパート職員の増加とも相まって、特養職員の間では、サービス供給者としてのアイデンティティが高まるとともに、社会的なアドボカシー活動についての関心は薄れつつあることが経験的に報告されている。

NPO法人においては既に介護保険制度導入以前より、「介護保険のサービスだけしか提供しないとすれば、それは営利企業等でもできることであり、(住民参加型)団体の存在意義が薄れる」(さわやか福祉財団監修・長寿社会文化協会編 1998)との危惧が表明されていた。そして実際に介護保険制度下で活動するようになった住民参加型NPO団体への調査では、「収支のバランスをはかりながら、介護保険で定められた範囲のサービスを提供していくこと」は、「必ずしも利用者の個別的なニーズに対応するとは限らず」、「住民参加型団体が介護保険事業者として全面的に活動することはその本来的な意義を失うことにもなりかねない」と指摘されている(安留 2002)。

このような中で筆者が関与した興味深い調査として、2003年にさわやか福祉財団が実施したものがあげられる。調査対象は、全国の高齢者介護に従事する市民組織およびNPO法人のうち、さわやか福祉財団、WAM NETおよび特定非営利活動法人市民福祉団体全国協議会の名簿で把握された1254団体で、そのうち688団体(54.9%)から有効回答を得た。このうちNPO法人格を有する428団体について、組織運営上の方針に関する9

図表-2 回転後因子分析負荷量(Iterated法、3因子、Promax(斜交)回転)

	I	II	III	共通性
1. 利用者の声や立場を社会に代弁する活動をする	.257	-.384	.194	.319
2. サービスを安く提供する	-.218	-.220	.539	.306
3. 利用者や家族のニーズを満たすためなら、積極的に他のサービス事業者を紹介する	.457	-.165	-.009	.260
4. 人間性・熱心さを重視して有償スタッフを採用する	.792	.000	-.053	.606
5. 専門的な資格を持つ有償スタッフを採用する	.764	.177	-.023	.561
6. 専門的な資格を持つボランティアを採用する	.253	.140	.451	.340
7. 利用者の受け入れには採算性を優先する	.240	.578	.031	.348
8. サービスを提供する地域を拡大する	-.051	.313	.409	.233
9. 有償スタッフやボランティアに対して、サービスに関する指導や研修を業務の一環として行っている	.443	-.361	.030	.391
因子寄与	1.971	0.805	0.608	3.738
因子寄与率(%)	19.7	8.05	6.08	37.4

図表-3 因子得点の平均

	介護保険制度以前から活動していたNPO団体(N=299)	介護保険制度以後に活動を開始したNPO団体(N=120)	T検定
第1因子 (クライアントの利益重視)	0.015	-0.041	0.608
第2因子 (採算性重視)	-0.129	0.323	-5.762***
第3因子 (シェア拡大重視)	-0.016	0.024	-0.513

*** p<0.001

項目の質問を行い、「大いにそうしている」「まあそうしている」「あまりそうしていない」「まったくそうしていない」の4段階で回答してもらった。そうして得られた回答について因子分析²⁾を行い、3つの因子を抽出した結果を図表-2に示す。

第1因子で負荷量が高かった項目は「クライアントの利益を代弁する」「必要であれば他の事業者クライアントを紹介する」「有償スタッフの人間性を重視する」「有償スタッフの専門性を重視する」「指導や研修を行う」で、クライアントの利益のためにアドボカシーやサービスの質を重視する「クライアントの利益尊重」の因子と解釈された。第2因子で負荷量が高かったのは「クライアントの受け入れには採算性を優先する」で、「採算性重視」の次元と解釈された。第3因子に負荷量が高かったのは「サービスを安く提供する」「資格のあるボランティアを採用する」「サービス地域を拡大する」で、ボランティア等の活用によって安価なサービスを広範囲に提供しようと

する「シェア拡大重視」の次元と解釈された。

次に、これらの因子分析に基づいて各因子に対する各団体の因子得点を算出し、介護保険制度制定前から高齢者介護に関わる活動を行っていたNPO法人(299団体)と、介護保険制度後に活動を開始したNPO法人(120団体)³⁾について比較を行った。その結果、第1因子得点と第3因子得点については有意差は見られなかったものの、第2因子得点について0.1%水準で有意差が検出された(図表-3)。すなわち、クライアントの利益尊重とシェア拡大重視の傾向については差は認められないが、介護保険制度後に活動を開始したNPO法人は、それ以前から活動を行っていたNPO法人よりも採算性を重視する傾向が強いといえる。

以上から、介護保険制度下において、社会福祉法人とNPO法人には、標準化されたサービスを経済効率的に供給することへの要請が高まっており、アドボカシー活動との両立は困難になりつ

つあると考えられる。さらにNPO法人のデータからは、「採算性重視」の体質が強化された新しいタイプのNPO法人が生まれつつある様子が観察され、すでに日本の民間非営利組織は、アメリカ流のサービス供給に特化した存在に変容する可能性を高めつつあると推察される。このような中で、高齢者相互のネットワーク形成が日本でも急速に進んでおり、サービス供給のあり方をめぐる諸変化の中で、当事者が連帯の必要性を感じ始めているとも考えられる。いわゆる団塊の世代が老年期にさしかかりつつあることを考慮すると、これら的高齢者組織が近い将来、自身の利益向上を求めるアドボカシー団体へと展開することは大いにあり得ることである。そうして予想される構図は、サービス供給組織とアドボカシー組織の分化であり、米国の高齢者をめぐる501(c)(3)組織の現状と近似したものとなる。ちなみに、2003年には介護保険に類似した制度が障害者領域にも導入され、対人サービスに関わる民間非営利組織の再編は他領域にも広がりつつある。したがって高齢者領域で観察された動向は、社会福祉関係の他領域にも同様に波及すると推察される。

6. 日本の社会福祉法人・NPO法人をめぐり今後の課題

本稿の前半で指摘したように、米国の501(c)(3)組織は、サービス供給組織とアドボカシー組織に分化することによって、同一組織内におけるアカウントビリジレンマの発生を回避しようとしていた。そしてそのような仕組みゆえに、サービス供給組織とアドボカシー組織それぞれが矛盾を深めていた。さらに矛盾の顛末として、サービス供給組織とアドボカシー組織がいずれも商業化の傾向を強めており、問題は複雑さを増していた。ちなみに米国の関連学会では、商業化の波に翻弄されることなく、真に「非営利」かつ「公益的」立場を維持している団体は、全501(c)(3)組織のうちの3分の1前後にすぎないといった数値も報告されており(Weisbrod 2000)、過度に商業化した501(c)(3)組織に対する税制控除の特典剝奪

案や、501(c)(3)組織無用論さえも提示されている。

米国の現状と引き比べて、日本の社会福祉法人や社会福祉領域で活動するNPO法人に関する近年の議論を概観して憂慮されるのは、経営論の台頭である。経営論は、アカウントビリティジレンマを構成するいっぽうの価値である経済効率性の達成や管理を主たる関心事としている。社会福祉領域で活動する民間非営利組織の活動は、経営的観点と、対人援助に固有の価値やそれに基づく組織原理と、のバランスの上で初めて成立するはずのものである。しかし、後者については理論化さえも未熟な状況で、均衡の取れた議論が展開されているとは思われない。民間非営利組織は、市場原理になじみにくい仕事に従事するがゆえに存在しており、安直な経済効率性の追求やジレンマの回避は、民間非営利組織としての独自性と存在意義を危うくする。日本は、そのことをこそ、アメリカの先行経験から学ぶべきであろう。

それに関連するもうひとつの課題は、民間非営利組織の社会的位置付けについてである。社会福祉領域における一連の民営化において、民間非営利組織に対する公的支援のあり方は、経費や運営費等の活動に必要なインプットに対する補助から、活動のアウトプットに基づく出来高払いの委託契約へと移行しつつあり、日本の介護保険制度も例外ではない。このような変化の背景には、出来高払いによって行政は支出を削減できるという動機があるのだが、逆にそれによって民間非営利組織の財政状態は不安定さを増すとともに経済効率性への要請が増大し、アカウントビリティジレンマは一層深刻化すると指摘されている。しかも、このような方策によって行政が得る利益は短期的なものにすぎず、不安定な活動環境下で民間非営利組織の疲弊が続けば、設備や人材への投資も難しく、やがては窮乏した資源を補うために膨大な公的支出が必要になるとされている(Smith and Lipsky 1993; Handler 1996; United Way of Greater St. Louis 1998; Hudson 2000)。すなわち、近年深刻化しつつあるアカウントビリティジレンマの背景には、世界規模の急速な変化と停滞しつつある経済状況の中で、近視眼的な政策

に翻弄されている民間非営利法人の実情がある。

このような時代状況にあって、民間非営利組織に「市民性」の保持を期待するのであれば、それを担保するための具体的な仕組みを見出すことは急務であるように思われる。そしてその課題は、民間非営利組織と市民の間の連携と試行錯誤を通じて克服する以外に方法は無い。真摯な取り組みが、今こそ求められているように思われる。

注

- 1) なお、社会福祉法人には社会福祉協議会も含まれるが、社会福祉協議会は法律によって地方自治体に設立が認められている点で「民間」の概念になじまない。また、民間非営利法人に類似の組織として生協があるが、収益を組合員に配分する点において国際的な「非営利」の通念とは異なる。同様にセルフヘルプグループについても、民間非営利活動ではあるが、対象を当事者とその関係者に限る点で「公益」性に疑問の余地があり、民間非営利組織とは見なされない場合が多い。これらの組織の「民間性」「非営利性」「公益性」についてはさらに慎重な議論が必要であるが、とりあえず今回の検討対象には含まないこととした。
- 2) 欠損値には推定値をあてはめ、2因子から5因子について分析を行い、3因子において最適解を得た。
- 3) 5団体は活動開始時期について回答がなかったため、欠測値として分析から除外した。

文献

- 伊藤周平, 2002, 社会政策学会第104回大会第8分科会報告。
- 佐藤俊明, 2002, 秋田県C特別養護老人ホームインタビュー調査より。
- (財) さわやか福祉財団監修・(社)長寿社会文化協会編, 1998, 『NPOが描く福祉地図——介護保険とこれからの地域社会』ぎょうせい。
- 島津淳, 2000, 「介護保険制度施行と周辺政策」福祉経営研究会編『介護保険時代の福祉経営を考える』中央法規。
- 須田木綿子, 2001a, 「アメリカの高齢者アドボカシー活動に関わるNPOの商業化と市民社会の変容」『ソーシャルワーク研究』107:43-49。
- , 2001b, 『素顔のアメリカNPO——貧困と向き合った8年間』青木書店。
- 高橋紘士, 1995, 「措置制度の問題と福祉供給システムの多元化」『社会福祉研究』64:64-69。
- 筒井孝子, 2001, 『介護サービス論——ケアの基準化と家族介護のゆくえ』有斐閣。
- 原慶子, 2000, 『ヒューマンケアの思想と実践——介護保険制度を超えて』ドメス出版。
- 廣末利弥, 2002, 「豊かな援助実践と公的福祉の確立をめざして」『ゆたかな暮らし』241:4-9。

- 福祉倶楽部, 2002, 『福祉倶楽部開設9周年記念のつどい』福祉倶楽部。
- 増田雅暢, 2003, 『介護保険見直しの争点——政策過程からみえる今後の課題』法律文化社。
- 安留孝子, 2002, 「介護保険制度下の住民参加型団体の活動」『地域福祉研究』30:115-127
- Backmann, E. V. and Smith, S. R., 2000, "Healthy Organizations, Unhealthy Communities," *Nonprofit Management and Leadership*, 10:355-373.
- Berman, S., 1997, "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic," *World Politics*, 49(3):401-429.
- Edwards, B. and Foley, M. W., 1998, "Civil Society and Social Capital," *American Political Scientist*, 42(1): 124-139.
- Edwards, M. and Hulme, D. ed., 1996, *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, West Hartford: Kumarian Press.
- Handler, J. F., 1996, *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, Princeton: Princeton University Press.
- Hudson, B. ed., 2000, *The Changing Role of Social Care*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Independent Sector, 2002, *The New Nonprofit Almanac & Desk Reference*.
- Internal Revenue Service, 1996, *U.S. Master Tax Guide*.
- Patnum, R., 1996, "The Strange Disappearance of Civic America," *The American Prospect*, 24(1): 25-39.
- Smith, S. and Lipsky, M., 1993, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge: Harvard University Press.
- Suda, Y., 2000, "The Accountability Dilemma of Voluntary Organizations Providing Care for the Elderly in the U.S. and Japan," Long, S. ed., *Caring for the Elderly in Japan and the US*, London: Routledge, 206-228.
- Torpe, L., 2003, "Democracy and Associations in Denmark: Changing Relationships between Individuals and Associations?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(3): 329-343.
- United Way of Greater St. Louis, 1998, *The Status of 122 Nonprofit Social Service Agencies in the St. Louis Region: Governmental Funding Support and Service Delivery*, United Way of Greater St. Louis.
- Weisbrod, B. A., 2000, *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.

すだ・ゆうこ 東洋大学社会学部教授。主な著書に『素顔のアメリカNPO』（青木書店, 2001年）。社会老年学専攻。(yukosuda@toyonet.toyo.ac.jp)