非営利組織の「経営」とは何か：介護保険における 非営利法人の「経営」をめぐって

安立, 清史
九州大学大学院人間環境学研究院人間科学部門共生社会学講座

<https://doi.org/10.15017/4771866>

出版情報：人間科学共生社会学. 7, pp.105-122, 2016-09-16. Faculty of Human-Environment Studies,
Kyushu University

バージョン：

権利関係：

非営利組織の「経営」とは何か

—介護保険における非営利法人の「経営」をめぐる—

安 立 清 史

要 旨

介護保険改正や社会福祉法改正をめぐる、社会福祉法人や非営利法人の「経営」が問われている。しかし非営利組織を「経営」とはどういうことか。ドロッカーの非営利組織の経営の理論や社会福祉法人改革の議論を批判的に解説しながら、社会福祉における運営管理 (administration) が、介護保険における事業経営 (management) へと微妙に転換したこと、それゆえに運営と経営とのダブル・バインド状況が出来し、それが非営利組織のアノミーを生み出していることを分析する。このままでは介護保険は「成功するほど失敗する」というパラドクスの状況におちいる。そこでレスター・サラモンの非営利組織論を援用しながら「非営利以上の非営利」へと転換すべきだとする理論的な提案を行う。

キーワード：非営利セクター、非営利組織、社会福祉法人、介護保険、ダブルバインド、アノミー、非営利以上の非営利

1 民間非営利セクターの生成と拡大

2015年は、「ボランティア元年」といわれた阪神・淡路大震災（1995年）から20年、特定非営利活動促進法の成立（1998年）から17年、介護保険法の施行（2000年）から15年という節目の年であった。振りかえると、この20年間に公共領域では激変が起こったのである。それを要約すると、非営利組織の生成と公共サービスへの進出、政府と非営利組織との協働の実験、Lester M. Salamonの言う「Partners in Public Service」（Salamon, 1995）の大規模な出現と言えらう。

公共サービスを、政府と民間非営利組織とが「協働」して行おうとするこの流れは、日本のみならず世界的な潮流である。1989年の東西冷戦の終結後には「国家」の役割の見直しが行われ、世界的に「新自由主義」による政府の役割の縮小と民間非営利セクターの拡大、そしてグローバル資本主義化の波がやってきた。こうした流れと日本も無縁ではない、むしろ積極的にこの波に乗ろうとしてきた20年間であったとも言える。日本でも民間非営利セクターの伸長と

官民協働の時代へという流れは、新自由主義やグローバル化の流れとも合致して進行した。その結果、NPO 法人数は5万団体（2016年2月現在）を超え、公益法人（社団法人・財団法人）などを数の上で上回るようになった¹⁾。その典型例が、介護保険制度のもとで事業者となったNPO 法人であり、訪問介護事業所で1169、通所介護事業所で1267（いずれも2008年調べ）となっている。介護保険は、まさに、新たに出現した民間非営利セクターに「事業」の場を提供したのだ。

2 介護保険のパラドクス

しかし、ボランティア団体がNPO 法人格を取得するにあたって、NPO 法人として介護保険事業者となるにあたって、その選択に少なからず逡巡した団体は少なくなかった。NPO 法人という制度的な枠の中に入ること、介護保険という国の制度のもとでの事業を行うこと、それらは団体に激変をもたらす。そのことで、ボランティア団体時代のような自由で自発的な社会活動が制限されるのではないかと、との危惧もあったからである。そのような危惧にもかかわらずNPO 法人格を取得し、さらに介護保険の指定居宅サービス事業者になる団体も多かった。生協や農協なども介護保険事業者となる場所が少なくなかった。こうした非営利法人（生協・JA・NPO 等、以下同じ）が、介護保険へ進出する論理は様々であったが、大きかった理由は「ボランティア団体時代からの利用者を介護保険の時代になっても継続的にケアしたい」という対象者へのサービス提供の連続性維持だった。もうひとつが「公共性」や「公益」を政府や役所が独占していた時代から、民間非営利セクター（市民セクター）も参加しながらともに担う時代への転換になる、つまり「公共サービスへの民間非営利組織の参加」という論理であった。とくに後者は、介護保険制度では足りないサービスを、非営利法人がボランティア団体時代からの「制度の枠外サービス」によってカバーするという「クルマの両輪」と呼ばれる論理で説明された。NPO 法人などが介護保険事業者となることで、介護保険事業を支える人材を養成し、その人材が「介護保険の枠外サービス」を提供する、という論理である。非営利法人にとっては、介護保険事業者となることで、法人組織として力をつけることができる。利用者にとっては介護保険だけでなく、それを補うサービスも提供できるという「二重の利得」があるものと理解されてきたのである。この論理は、いま振り返っても正しいものであったと思う。ただ、いくつかの目算違いがあった。第1は、介護保険が始まると、利用者が介護保険の枠内での利用（サービス内容も利用時間も）に自己制限する傾向が大きかった。当初は「介護保険では生活を支えるには、内容的にも時間的にも足りない」から、ボランティア団体やNPO 法人などの提供する「介護保険制度の枠外サービス」も必ず必要となる、と予測されていたのだ。しかし介護保険制度の枠外の需要喚起もサービス拡大も、期待したほどには起こらなかった。むしろ介護保険になってからは、非営利法人がボランティア的に提供していた独自サービスの需要が縮小してしまって、独自事業の展開がかえって難しくなった。第2は、介護保険制度が予想

を上回って管理主義的な制度になっていったということである。事業所ごとにきわめて詳細なデータが収集され、そのデータに基づいて定期的に介護報酬が「改正」(改定)され、制度の複雑化が進み、しかも事業所ごとに管理監督指導がきびしく入るようになったのである。当初は「介護の社会化」など「介護」の社会的需要に答えるための制度と説明されて発足したものが、いつのまにか「制度」を維持管理することが自己目的化していった。こうして介護保険で非営利法人が力をつけてボランティア的な独自事業を拡大していくという目論見は困難になった。理論的には介護保険は、民間非営利セクターの拡大をもたらし、「介護」という新たな福祉領域で、官民協働体制の新しい可能性を開くはずのものであったが、現実には、民間非営利セクターの意図とはうらはらに、政府・行政の管理する「制度ビジネス」の枠内で、独自の活動がしにくい体制の中に押し込められてしまった。いわば非営利法人にとっては「意図せざる結果」が現出したのだとも言える。

3 ボランティアや非営利組織と新自由主義との「共振」

こうしたアイロニカルな現状をみて、福祉社会学者の仁平典宏はその著書『〈ボランティア〉の誕生と終焉』において、「ボランティア」と「新自由主義的政策」との「共振」が起こったと論じ、さらにその後のNPO等による様々な活動を「経営論的展回」と評している。「ボランティア的なもの」が、なぜ政府の新自由主義的な政策展開に、「結果として協力」してしまったのかを、「共振」という物理学的なメカニズムのメタファーで解説したこの分析と問題提起は出色だった。意図は真逆なのに行動では協力となってしまう、この逆説的な「共振」のメカニズムは、まさに介護保険のパラドクスをうまく説明している。行政による措置ではない権利性をもった普遍的ニーズに応じるという政策意図は、社会福祉から社会保険への移行をもたらした。過渡期に現れた現象で、新自由主義的な政府と非営利組織との「共振」が起りやすい領域だったのだ。

4 非営利セクターの期待

非営利組織側の意図は、次のようなものだったと推定できる。介護保険がきっかけとなって非営利組織、非営利セクター・市民セクターの力が伸長する(組織拡大、人材確保、そして事業規模拡大)。介護保険の事業者となることで、政府・行政との協働がすすみ、やがては市民・非営利セクターが市民の福祉ニーズに応えていく「市民福祉」が実現していくのではないかと。それは、アメリカのNPO研究者であるレスターM. サラモンのいう「第三者による政府」の日本における実現、つまり政府と非営利セクターとの協働による公共領域とサービスの多元化の実現に他ならない。この期待には根拠があったし、サラモンらの理論的な見通しも、誤ってはいなかったと思う。しかし、これまでのところ、非営利法人が望むような対等で多元的な

「協働」ではなく、政府や制度の求めるような「事業者」となることへ縮小・限定されているように見える。営利も非営利も、現行制度のもとでは、介護保険事業者として同一の機能をはたす存在へと限定されていくような同化圧力がかったのだ。非営利としての特徴や特質が発揮できるとして介護保険事業者になったところ、営利法人与非営利法人との「差異」をなくす方向へと制度の管理機能が働いたのである。予想されないことではなかったが、その同化圧力と管理圧力は大きかった。このように16年間を振りかえると、非営利法人は、非営利らしさを、介護保険のもとでは発揮できないでいる、というアイロニカルな結果となっている。

5 福祉社会学の課題（1）—「共振」のその先へ

仁平の問題提起を受けて、福祉社会的に措定されるべき分析課題は何だろうか。第1には、このような「共振」メカニズムを突破していくための、より社会的な解明と解決策の探求である。理論的には、「共振」は一方だけ起こるものではない。双方向的で多様な「共振」がありうるはずなのだ。非営利組織から発した「振動」が政府行政へと伝わっていく可能性もあるはずだ。しかし現実には、新自由主義的な政府施策へと、非営利法人が「制振」されて「協力」的な役割へと縮小していつている。しかしこれが唯一の「共振」ではないはずだ。別の可能性の探究こそ、福祉社会学の課題ではないだろうか。「現実」がそうになっているという分析ではなく、「現実」を超えるような理論的な分析こそが必要なのだ。

6 福祉社会学の課題（2）—「非営利」の可能性の探究

第2には、非営利組織や非営利法人の可能性を、もっと引き出すような理論的な解明である。介護保険制度のもとでの上に見たような「共振」現象の結果、介護現場では、非営利法人に限らず社会福祉法人などでも、広範な「アノミー」現象が発生していることが観察される²⁾。その端的な現れが、介護職の離職・転職率の高さである。介護保険以前には「福祉」として行なわれてきた「介護」が、介護保険以後は、営利法人与同列の事業者として扱われるような「事業」へと変質してきた。現在の社会福祉法人改革では「法人間のイコールフットイング」がめざされている。介護保険以前の「社会福祉」においては、福祉の「経営」は否定的にとらえられていたのに、介護保険以後は「経営」しないことが批判されるようになった。こうした転換は、介護現場に戸惑いを生み「アノミー」を生じさせた。しかし、今こそ「非営利」としての本来の可能性を探究すべき時ではないだろうか。このまま、介護保険を財源難を理由に「社会福祉」ではない方向、「ふつうの収益事業」へと移行させていくことが正しい方向だろうか。介護保険を市場原理に任せる（社会保険からやがては保険事業へ）ことも、ひとつの可能性としてはありうる。しかしそれは「市場の失敗」を介護分野でも引き起こす道であろう。「非営利」ゆえの、理論的な可能性を追求することこそ、介護現場や、非営利組織を、勇気づけ、非営利

組織の存在意義を確信させるものではないかと考える。

7 介護現場の非営利法人の意識の実態

さて、このような福祉社会学的な課題を考えるうえでの材料がある。「介護保険改正へのNPO・社福法人等の対応と再編成モデルの形成に関する社会学的研究」³⁾による研究事業で、在宅系サービスに関してはNPO法人市民福祉団体全国協議会加盟のNPO法人を⁴⁾、施設系ではF県老人福祉施設協議会との共同による「特養のあり方に関する未来予測調査」を実施してきた⁵⁾。これらのデータから、社会福祉法人や非営利法人の介護保険現場における問題状況に迫ってみたいのである。この調査研究は、介護保険が改正されるたびに、現場が対応に向けて混乱させられる状況の中で、非営利セクターの側も、制度のあり方をめぐって対抗的な政策提案をすべきだし、することこそ非営利セクターの重要な役割のひとつではないかという前提のもとに、現場の担当者の意見や意識を探ることを試みたものである。その単集結果などは、別稿で報告したので、本稿では、もう一步踏み込んだ分析を試みたい。なお、この調査研究は、共同研究であるが、以下の分析は、執筆者個人の関心や仮説にもとづく部分が大きいものであるため、単著論文のかたちをとることをお断りしておく。

8 介護現場の直面する問題状況へのアプローチ

われわれは、2012年および2015年の介護保険の改正とNPO法人などの非営利法人の対応、そして社会福祉法改正の動きの中で起こってきた社会福祉法人改革の流れに対する現場の対応などを、調査研究してきた。

2012年の改正は「地域包括ケアシステム元年」ともよばれ「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するため、医療や介護、予防のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制とし、地域包括ケア圏域は「おおむね30分以内に駆けつけられる圏域」、具体的には中学校区を基本とする」とされていた。医療と介護の連携の強化（24時間対応の定期巡回・随時対応型サービスの創設等）、介護人材の確保とサービスの質の向上、高齢者の住まいの整備等、認知症対策の推進、保険者による主体的な取組の推進、保険料の上昇の緩和などがめざされた（厚生労働省「第5期介護保険事業（支援）計画の策定に係る全国会議資料から）。

2015年の改正では、軽度者である要支援1・2の人の給付サービスの一部が、市町村の手がける事業へと移行する。つまり予防訪問介護・予防通所介護の2つのサービスが、地域支援事業に設けられた「新しい総合事業」へと移ることになった。新しい総合事業は、2016年度から随時スタートし、2017年4月からはすべての市町村で実施しなければならなくなる。総合事業

は「介護予防・生活支援サービス事業」と「一般介護予防事業」に分けられ、現行相当サービス以外にも「多様なサービス」が設定される。この多様なサービスにはA、B、Cの3つがあり（訪問型には移動支援にかかるDが加わる）、Aは「現行相当サービスにおける人員基準等を緩和したサービス」、Bは「住民主体によるボランティア等が中心となったサービス」、Cは、保健師やリハビリ職がかかわって、短期集中的にADL（日常生活動作）・IADL（手段的日常生活動作）の改善に向けた運動器の機能向上訓練や相談指導などが行なわれるサービスとなっている。このように、「住民主体によるボランティア等が中心となったサービス」が大きく言及されているが、市町村の「住民主体によるボランティア等が中心となったサービス」への認知や理解は弱いのが現状である。しかし、この介護保険改正は、ボランティア団体や非営利法人の役割を、改めて問い直し、再定義し、介護保険の中に位置づける好機でもあるのではないか。

今回は、それらの中から、問題を考えていくうえでエッセンスとなるようなトピックスに絞って、調査結果を報告し、考察を加える。さらに、こうした問題状況にたいする理論的な提案を、考えてみたい。

9 介護人材の確保についての意見の3類型

現在、介護現場で大きな課題は3つあるとされている。第1は介護人材の不足であり、第2は社会福祉法の改正や介護報酬の改定に対応した非営利法人の「経営」をどうするか、第3も社会福祉法の改正にともなう「公益性」の確保や「社会貢献」をどう進めるか、である。

これらは、じつは、密接に関連している。なぜなら介護保険以後は、制度改正や介護報酬の改定がなされるたびに、事業者は「経営困難」に直面する。2003年、2006年と介護報酬のマイナス改正が実施された。これにともない介護保険事業者は、もっとも大きな固定費である人件費を削る「経営」を迫られ、その結果として、介護人材の離職・転職の問題が大きくクローズアップされることになった。たとえば、全労働者の離職率が平均16.2%（2006年度）であるのに対し、介護職員の正社員では20.4%、非正社員では32.7%の高率とされている（介護労働安定センター調査による）。その後、2009年から「介護職員処遇改善交付金」などが実施されたが、いまだに介護現場では、人材確保の困難さが続いている。

われわれの実施した調査でも、介護人材の確保は、現場がもっとも頭をいためる大きな課題であることが明らかになっている。しかし現状では解決の道が見えず困惑している現場の姿がある。意見は大きく3分類できる。第1は「不満とお願い型」ともいうべき類型である。介護報酬下げへの不満と批判、政府の介護保険政策への批判とともに、現状の介護人材の確保の困難さについては、到底、自力では解決できない状況であるとして、政府に対して不満を述べた上で、お願いしたいという声となる。第2は「アノミー・無力感型」ともいうべき類型である。現状にたいする、無力感、無意味感、あきらめと諦念が中心である。第3は「経営努力型」ともいうべき類型である。民間企業は様々な経営努力をしている、社会福祉法人もこの介護保険

の中で経営努力をするべきだという意見がその中心となっている。

背景にあるのは、若い新卒採用の困難さと、中高年への募集シフト、さらに外国人労働力への期待である。しかしながら、この人材の量的な確保の流れに沿っていくと、ますます若手の介護労働力や質の良い介護福祉士の確保は遠のくという悪循環に陥ることになる、と想定される。人材の量的な確保と、質的な確保とが両立しがたくなっていくことが予測されているのだ。

しかし、質的な向上をめざして「介護のやりがい」を訴求しようとしたこともあったが、この方向もうまくいかなかったと総括されている。介護人材の「処遇の改善」も、介護段位制度や、より高次の国家資格制度など、問題提起されてはいるが、どれも手探り状態ですぐには進展が望めない状況である。

10 介護人材確保の困難

われわれの調査からは次のような声が聞こえている。「求人募集をしても介護人材が確保できない」「介護職員の不足感は、今はじまったことではない。介護保険制度が施行されて以来、ずっと続いている。私が過去働いてきた事業所で（在宅施設系含め）、余裕をもってシフトが組んでいたところはほとんどない」「国は介護離職ゼロを打ち出しているが、それ以前に介護職離職ゼロを考えてほしい」「まずは介護報酬を改善していただき、安定した経営を行い、介護職員の給料も上げていきたい。処遇改善交付金も介護職だけでなく、法人で働く職員に全員にしてほしい。法人では介護職だけが頑張っているのではない」「人件費についても、処遇改善という形で加算が増額されましたが、加算という性質上、いつなくなるかもわからないと感じています」「処遇の改善のためには経営収支の向上が必要、現行の介護報酬の一律設定ではなく、施設独自のサービス提供等による付加利用料の撤収ができるような工夫と法人の自立性尊重が必要」「賃金については、以前から言われているように他業種と比較しても遜色のない賃金支給を実現すべきであり、それが優秀な人材の確保、定着につながることは明白な事実であると考えますが、介護報酬見直しに伴う段階的報酬単価のダウンが続く中、規模の小さな、特に歴史の浅い介護施設においては深刻な問題であり、努力して早急に改善できる問題ではない」等である。

11 解けない連立方程式

多くの自由回答で、介護人材の確保と介護報酬とが密接に関連する介護保険事業においては、この2つの相矛盾する要因にしばられるため、現場としては解決策が見いだせないという行き詰まり感、閉塞感が述べられている。「介護人材の確保のためには賃金を上げねばならず、そのためには介護報酬を上げることが必要になる」という連関である。しかし、この考え方だと、介護人材の確保は、永久に解けない連立方程式のようになるのだ。この問題は、次の社会福祉法人の「経営」の問題とも密接に関連する。

12 社会福祉法人の「経営」と「運営」のパラドクス

社会福祉法の改正や社会福祉法人改革が国主導で進められている中、社会福祉法人にとって「経営」とは何なのか、あらためて問われている。政府の社会保障審議会社会福祉部会による「社会福祉法人制度改革について」と題した報告書の中では、しきりと社会福祉法人の「経営」の重要性が強調されている（「経営組織のあり方」、「経営組織のガバナンス」、「経営管理体制の強化」、「経営力向上の方策」、「多様な経営主体によるサービスの提供」など）。これは介護保険財政が厳しい中、「適正かつ公正な支出管理」を行い、内部留保などとなっていた余剰資金を福祉サービスへの再投下を求める論調となっている。しかし他方では、同じ報告書の中に「運営」という言葉も頻出する（「運営の透明性の確保」、「業務運営、財務運営のあり方」、「運営を社会的監視の下に置くことが必要」、「社会福祉法人の高い公益性に照らし、公益財団法人以上の運営の透明性を確保すること」「所轄庁による指導・監督の強化」など）。しかし求められている「経営」とは何なのか、福祉と経営は「矛盾・対立」する概念であると認識する福祉現場の施設長にとっては、矛盾や対立が解けないまま、その両立が法人に求められているという現状がある。こうした矛盾を現場はどうとらえているのであろうか。

施設長からの自由回答は大きく4分類できる。第1は「不平・不満・批判型」である。第2は「アノミー・無力感型」であり、第3は「経営努力型」、第4は「社会貢献・地域貢献で対応型」である。

13 「経営」と「運営」の二つの視点―「分かつとしても、分らない」

時代の流れの中で施設長もとまどいながら「企業努力」「経営努力」が必要だとする自由回答が目立った。しかしながら、社会福祉法人に求められる「経営」とはいったい何なのか。この問いは、考えて分かつとしても、分らなくなる構造をしているのではないか。たとえば「経営のために企業努力をすれば、もっとも大きな固定経費である人件費を減らすことになる。しかしそうすると、人材を確保できず事業自体が成りたたなくなる」というパラドクスである。

しかし現在の問題はここから先なのだろう。現在、社会福祉法人改革にあたっている政府の委員会などでは「本当にそうなのか、民間の事業者にくらべて税制の優遇のある社会福祉法人が、なぜ適切に経営し、人件費をあげることができないのか」、「ほんとうに社会福祉法人の経営は成りたたなくなるのか」という疑問がうずまいている。たとえば「内部留保」の問題が取り上げられている。一方には、社会福祉法人の運営を安定的に確保するためには内部留保が必要だとする意見がある。他方では、社会福祉法人に内部留保が必要な理由はない、との意見もある。これは解けない連立方程式のような領域である。実証研究や理論研究としても、人件費はどこまであげられるのか、どこまで上げると経営破綻するのか、研究蓄積はない。

14 「経営」すると自己否定になる — 「経営努力」はするが「経営」はできない

もうひとつのパラドクスがある。「経営」すればするほど「社会福祉法人」から遠ざかり「営利法人」に近づいてしまうことである。つまり「経営」することは「社会福祉法人」という存在の自己否定につながってしまいかねないのである。そこで「経営努力」はするが「経営」はできない、ということになる。

ところで、経営学の泰斗ピーター・ドラッカーの言うように「非営利組織の経営」⁶⁾は成りたつのだろうか。その場合の「経営」とは「収益の最大化」ではなく「公益の最大化のために行う合理的な努力」のことだとされる。しかし「経営」という概念を用いて「収益」と同じように「公益」の最大化を導けるのだろうか。「収益」は一次元的な尺度に載せることが出来るが、「公益」をそれほどかんたんに尺度化することは出来ないだろう。「収益」を指標とする「経営」は分かりやすいが、「公益」をはかる尺度は単一ではないため「マネジメント」することが難しい。ある視点からは公益と見ることが、別の視点では公益ではない、ということになりかねない。

この考察はむしろ「非営利組織に経営は必要ない」という結論を導くものではない。「経営努力」は必要だ。しかし一般に流布している「経営」概念は、「営利企業の経営モデル」をもとにしている。組織のメンバーがみな明確な同一の指標（収益）をめざして合理的に組織活動を行うときに、組織のパフォーマンスが最大化することが「経営」概念のエッセンスなのである。非営利法人の場合には、公益と収益とを分離・区別できるのかどうか、つまり公益の最大化をめざして（収益のことを第二義にして）合理的に組織活動を行うことが出来るのかどうかの問題だ。ここにしばしば亀裂が入る。したがって「公益」を理由にした「経営」が実際には「収益」の最大化をめざした「経営」に転化することが起こってしまうのである。

つまり社会福祉法人を「経営」すればするほど、社会福祉法人であることから逸脱していくことになりかねない。

15 「経営 (management)」と「運営管理 (administration)」

社会福祉という公益の増大をはかろうとする「経営努力」と、社会福祉法人の「収益」の最大化にむけた「経営努力」とを区別することが必要だ。しかしそれはかんたんではない。これまでの社会福祉学の研究では、「経営 (management)」ではなく「運営管理 (administration)」という概念が用いられてきた。「社会福祉の経営」は三浦文夫によって唱えられはじめた概念だが、介護保険より以前に唱えられた概念であり、営利法人のマネジメントと同じものとは考えられていなかった⁷⁾。今日、「経営」と言われていることの大部分は、「社会福祉の運営管理」という概念で考察されていたのだ⁸⁾。しかし、介護保険導入後には、NPO 法人も社会福祉法人も営利法人も、同じ「介護保険事業者」という範疇に入る。そこで当然のように「介護・保育

事業等における経営管理の強化とイコールフットイングの確立」（「規制改革実施計画」閣議決定）が求められることになる。また「公益法人等については…軽減税率とみなし寄附金制度がともに適用されることが過剰な支援になっていないか」（平成27年度税制改正大綱）や「収益事業の範疇であっても、特定の事業者が行う場合に非課税とされている事業で、民間と競合しているもの（例えば社会福祉法人が実施する介護事業）へはその見直しが必要」（政府税制調査会とりまとめ意見）といった厳しい観点から意見が大勢を占めることになる。「税制」から見れば営利企業も社会福祉法人も同じ事業者という立場にたつことになる。「非営利組織のマネジメント」ではなく「収益事業のマネジメント」にならざるを得なくなる。それは「経営」すればするほど、営利法人に似た方向へと逸脱していくことになる。ゆえに「経営すればするほど、自己否定に向かう」パラドクス構造に陥るのではないか。

16 「ダブル・バインド」の生み出す「アノミー」

このように介護保険を行う社会福祉法人をとりまく環境はきびしさをましている。われわれのアンケート調査から浮かび上がる介護現場からの自由回答には、社会福祉法人の明るい「未来」はほとんど現れてこなかった。むしろ閉塞感やアノミーという暗鬱な「将来」が現れている。「アノミー」はフランスの社会学者デュルケムの概念で、「大きな社会変動に起因した無秩序感・無規範感・無意味感・無力感」などの複合である。大きな社会変動によって、それまでの規範や道徳が崩壊した時に起こる「無秩序・無規範」状態から発生するとされるが、デュルケムが念頭においたアノミーを引き起こす社会変動は、フランス革命による近代化や産業革命など進展だった。近代化・産業化が、社会秩序や価値規範を破壊したからだ。社会福祉法人にとって、介護保険の導入による社会福祉・老人福祉から介護保険事業への転換も、規模の大きさはともあれ、アノミーを生み出す「社会変動」であったと考えることができよう。それまでの前提である秩序や価値規範が崩れて、ある時期から、それに変わる規範の不在状態が続いているからだ。

社会福祉法人をめぐるダブル・バインド状況は、まさにアノミーを生み出す構造をしている。介護保険の中で「経営」を求められる社会福祉法人は、反面では「社会福祉法人らしくあれ」という逆の価値規範を押しつけられる。こうした状態のなかで社会福祉法人がその方向感覚を失うのは、当然なのではないか。何かをしなくてはならないのだが、何をして良いのか分からなくなる。現在の社会福祉法人が求められている矛盾状況は、まさに「経営しろ・競争しろ、しかし非営利であれ」というダブル・バインド状況が生み出すアノミーだと言えるのではないか。そんなことは可能なのか。ここから、アノミーに特有の、無秩序感・無規範感・無意味感・無力感に襲われる施設長や経営者が出てきてもおかしくはない。

17 社会福祉法人の「社会貢献・地域貢献」とは何か

社会福祉法人改革の流れの中で、社会福祉法人の「社会貢献・地域貢献」が求められている。しかし自由回答からは、社会福祉法人の行う「社会貢献・地域貢献」とは何か、何をどこまですべきなのか、様々な戸惑いが見られる。特養という施設を、しっかりと維持・管理・運営していくことが社会福祉法人の果たすべき社会貢献ではないか、という主張には、正しさがある。しかしそれだけで十分ではないのではないか、という疑問符にも正しさがある。社会福祉法人が設立されてから65年以上がたち、社会福祉法人の担うべき「社会福祉」や「社会貢献」を新たに再定義する必要が言われているからだ。

社会福祉法人が「社会に貢献する」ための法人組織であるならば、たしかに時代の変化に応じた新たな「社会貢献」への取り組みが必要になるだろう。しかし現在、論議されているのは、社会福祉法人の内発的・自発的な展開としての「新たな社会貢献」ではなく、法改正という外からの圧力的・外発的なものだ。したがって、ここにもパラドクスのな構造が見られる。つまり「自発的に行えと、外発的・他発的にいわれる」構造なのである。したがって、示された「社会貢献・地域貢献」のメニューを眺めながら、出来そうなところは何か、どの程度行おうかと、受動的に戸惑っているようにも見える。このように受動的に選択させられる「社会貢献・地域貢献」への取り組みなので、内容も程度も流動的であり、問題や課題も多いのではないだろうか。われわれの調査研究課題としては、まさに、この領域で「社会福祉法人と他の非営利法人、NPO 法人等との連携や協働」が可能かどうか、が注目されるところである。

18 社会福祉の矛盾の解凍

われわれの調査をふり返りながら、いくつかの考察を加えておきたい。

第1に、社会福祉法人だけでなく、社会福祉や介護保険そのものが、現在、岐路に立っていることが浮かび上がってきた。戦後の社会福祉の原点は、GHQによる占領下で、まったく新しい理念としての「社会福祉」が日本社会に導入されたことだろう。GHQが1946年にSCAPIN-775で「社会救済に関する覚書」を指令し、公的扶助4原則（無差別平等、公私分離、救済の国家責任、必要な救済を充足）を示した。この「国家責任」と「公私分離」という二重の要件を満たすために、のちに社会福祉法人制度が設立され、社会福祉事業を行うようになったという点を考えると、65年という年月をへて、この当時からの問題点が「解凍」されたのだと考えることができよう。「国家であって国家でない、民間であって民間でない」どちらでもない存在が社会福祉の担い手となってきたことの問題や矛盾が、介護保険によって解凍されて、溶け出しつつあると考えることもできるからだ。この問題は、すぐには解けないし、単純化して即席で解いてはいけない課題であると思われる。社会福祉法人の直面する悩みは、日本の社会福祉が直面する悩みそのものだからだ。

19 介護保険の「成功」は「失敗」なのか

第2に、介護保険制度は、制度が制度を浸食していく構図が浮かび上がっている。介護保険制度は、当初の理念にもとづけば、「介護の社会化」つまり個人や家族でなく社会全体で介護問題を解決していこうとする「社会福祉」の精神を「介護」の領域に反映するはずだった。この理念にもとづけば、介護保険が浸透し利用者が増えていくことは、制度の成功ではあっても失敗ではないはずだ。介護保険が介護問題で苦しむ「社会」を救済していることの証左だからだ。ところが現在の介護保険制度の設計では、利用が増えるほどに「失敗」となっていく構造になっている。これは考えてみれば不思議である。社会福祉の理念からすれば「成功」のはずが、国家や自治体の財政からすると「失敗」だと正反対に意味づけられるのである。ある時点から「介護保険は成功するほど失敗する」、そういう自己否定的なパラドクスの構造に陥ったようだ。社会福祉の見方と国家自治体財政の見方とが真逆になるので、「成功は失敗だ、失敗は成功だ」という堂々巡りの矛盾になってしまうのだ。制度の発足時には社会福祉の論理と理念で推進し、制度が動き始めると財政の論理で抑制していく。為政者からするとうまく操縦しているように見えるが、介護現場にとっては、まさにダブル・バインド、解のない状況である。このままでは、介護保険制度が自らを食い破って破綻していくことになるのではないか。「社会福祉」から「社会保険」へ、さらにこの先には財政難が理由となって、市場原理にもとづいた「保険」として「経営」していくしか脱出口は見えなくなるのではないか。

20 「公益」と「非営利」の危ういバランス

第3に、社会福祉法人や非営利法人をめぐる「公益」性と「非営利」性が問われている。しかし「公益」が「税をできるだけ投入しないこと」に、「非営利」が「できるだけ収益をあげないこと」に縮小解釈される時代になってくるとバランスも危うくなる。国民の負担をできるだけ高めないことが「公益」だという時代にあっては、社会福祉の居場所はきわめて狭小になるだろう。この論理のもとでは社会福祉は、究極的には「小さければ小さいほどよい」ということになっていくだろう。グローバル資本主義のもとで、すべてが市場経済に呑み込まれていくかに見える時代にあって、社会福祉という世界を担うのは誰なのか見えなくなる。現在進められている社会福祉法人改革の中では、社会福祉を担うのは誰なのか、ますます見えにくくなっている。

21 社会福祉の「未来」と「将来」

しかし、こういう時代だからこそ、社会福祉法人や非営利法人の役割、さらには社会福祉や介護保険の意味の再構築が必要なのだとも考えられる。社会福祉法人が社会福祉の推進のため

の組織であるとするれば、社会福祉法人のめざす「社会福祉」を、もういちど再定義する必要に迫られている。社会福祉法人の中から自発的・内発的に、この時代に求められる「社会福祉法人のめざす公益」や「社会福祉法人のめざす社会福祉」を構築していく必要があるのではないか。

「非営利」ということの再定義も必要になるだろう。現在の社会福祉法では、社会福祉法人は「民間の非営利法人」として十分には規定されていない。「社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人をいう」とされ、したがって介護保険の導入後には、社会福祉法人が何を、どのように行うべきか混乱が起こったのである。営利法人が介護保険に参入すべきだったかどうかについては論議があるにせよ、このような制度設計になったのなら、介護保険における営利法人と非営利法人の役割の再定義も必要になるはずである。そのような抜本的な論議のないまま、社会福祉法人にたいするアドホックな要請や義務づけが行われようとしている。しかし、このような弥縫策では、社会福祉法人をますます萎縮させ、ますますその潜在能力を削いでいくだけではないだろうか。介護保険における営利法人と非営利法人との役割の再定義とも関連させて、非営利法人としての社会福祉法人の本来的な可能性を、より伸ばしていくことが、今こそ必要なのではないか。

22 提案 1 — 介護保険以上の介護保険

現在の介護保険や非営利法人、社会福祉法人などが陥っている「介護人材不足」と「経営」とのダブル・バインド状況、そしてそれが生み出す「アノミー」について見てきた。この問題状況に対する解決策はないのだろうか。もちろん簡単な方法はない。これまでの介護保険法改正は、この矛盾をいかに解くかに賭けられてきたと言ってもよいのだから。介護報酬の改定は、今後ますます「ビッグデータ」を活用しながら進められることだろう⁹⁾。高コスト体質と見られている社会福祉法人などは、ますます「経営努力」を求められていくことだろう。そして改正ごとに複雑きわまる制度体系になった介護保険は、このままでは非営利法人の手にあまるものになっていくのではないだろうか。

これまでの分析をふまえ、ここでは、一見したところ迂遠ともいえる提案をいくつか行ってみたい。それは、介護保険の原点に立ち返って、理論的に、介護保険以上の介護保険を構想してみることである。

第1に、そもそも「介護の社会化」が必要な根拠は何だったのかと問うのだ。介護保険の本質は、要介護リスクに対する保険だと述べられている¹⁰⁾。介護保険が社会保険として必要になった理由を論じているものの中で、妥当と思われる議論のひとつは、社会学者富永健一のものである¹¹⁾。富永は、産業化・工業化が進むほどに、地域共同体は解体し、家族は核家族化・小家族化して家族機能が衰退するという「家族の失敗」が進行するとしている¹²⁾。この「近代化論」をベースにして、富永は福祉国家の必然性と介護保険の必要性を論じている。これは、少子・

高齢化という人口構造の変化と要介護人口の急増を重視する厚生労働省の論拠と似ている。しかし近代化・産業化・工業化・核家族化・地域共同体の解体といった「社会変動」こそが「福祉国家」の必然性であり、介護保険の必要性であることを、より理論的・説得的に述べている。この理論からすれば、介護保険を縮小していくことは、時代と社会変動に逆行することになり、ありえない選択だということになる。それは家族をますます失敗させ、ひいては人口減少や「地方消滅」を促進し、最終的には工業や産業も空洞化していくことになりかねない。グローバル化の時代には、まさに一見迂遠だが福祉国家や介護保険を保持していくことが必要なのだ。財政難を理由に縮小していくと悪循環に陥り、長期的なメリットはない。

23 提案2—非営利以上の非営利へ

第2に、アメリカのNPOをはじめ、世界中で民間非営利組織（NPO・NGO）がこれほど必要になっている理由を問うのだ¹³⁾。アメリカのNPOを念頭に考察しよう。戦後の日本の社会福祉制度も、特定非営利活動促進法も、アメリカに範をとって導入されたものだ。アメリカの「非営利」（Non-Profit）という概念は、営利に敵対する「反営利」（Anti-Profit）でも、収益と無縁な「没営利」（No-Profit）でも、無償の「ボランティア」でもない。それは200年以上にわたるアメリカの歴史の中で、資本主義と共存・協働できる仕組みとして発展してきたものである¹⁴⁾。

この文脈をふまえて、アメリカのNPO理論の代表的な論者、Lester M. SalamonやHelmut K. Anheireらは、アメリカの福祉国家の仕組みを、連邦政府と非営利セクターとの「第三者政府」の仕組み「Partners in Public Service」として描き出している。それは政府の巨大化を防ぎ、社会福祉を民間非営利セクターとともに提供していくために工夫されてきた仕組みである¹⁵⁾。この発想をさらに発展させれば、グローバル資本主義時代の新しい非営利のあり方、福祉国家という制度の限界を超える道が見えてきはしないか。サラモンらは、NPOを7つの側面から定義し、その働きを4つの機能として論じている。この理論をかりて、日本の非営利組織の課題を理論的に整理してみよう。

サラモンらによれば、アメリカの福祉国家は「第三者政府」という形をとって実現している。連邦政府、州政府、地方自治体などが、様々な仕組み（それが複雑多岐にわたるので、サラモンらの調査以前には、はっきりとは可視化されなかったという）を用いて、非営利組織と協働することを通じて福祉を実現しているという。なぜなら、保健・医療・福祉・文化・教育サービスなどのヒューマンサービスにおいては「市場の失敗」（市場はそのようなサービスを適正に提供できない）、「政府の失敗」（政府は税にもとづく公平公正原理にしばられるため画一的で最低限度のサービスしか提供できない）、「ボランティアの失敗」（ボランティア活動は本質的に自発的行為のため必要な人や場所の起こるとは限らない）が引き起こされてしまうからだ（ここに富永のいう「家族の失敗」を加えるべきだろうか）。政府行政と非営利組織などが協働する「第三者政府」の仕組みは、まさにこうした欠点をカバーできるものだ、と説明されている。巨

大な政府はアメリカでは選好されず、しかも多民族的な多様性に富む人びとに公共サービスを提供する仕組みが必要だからだ。この理論は、日本の介護保険の今後を考える上でも示唆にとんでいる。

24 非営利組織の4つの可能性

ここでは短く、サラモンによる「NPOの4機能」論とその含意を紹介するにとどめる。それによればNPOは「サービス提供、アドボカシー、ボランティア活動促進、ソーシャルキャピタル（コミュニティ形成）」の機能を担っているという。アメリカのNPOと日本のNPOや社会福祉法人は、現行法制上ではかなり位置づけや性格を異にすることも事実である。しかし、グローバル化の時代、現代世界には数多くの共通する問題があり、それらは社会と福祉、つまり公共サービスの提供に関連している。とりあえずの理論的近似として、アメリカのNPOの果たしている4つの機能を、日本の社会福祉法人や非営利法人にも応用してみるのだ。

第1の「サービス提供」は、例えば介護保険制度の枠内サービスに限定されない、むしろそれ以上のサービスの提供を意味する。これは前から言われ続けてきた「NPOならではの」や「非営利組織の独自性」ということの再確認である。言うは易く行うは難しとも言われつづけてきた課題でもある。しかしこれが出来なければ、現状の営利法人と何ら変わらない事業者のひとつにすぎない。アメリカのNPOは、制度化される前の「パイロット・プロジェクト」や「デモンストレーション・プロジェクト」など実験的なサービス開拓で、多くの実績を上げてきた。日本の非営利組織にも出来ないはずはない。

第2の「アドボカシー」は、まさに社会に対する社会的弱者の代理・代弁・擁護の活動であり、政府とは違った「第三者による政府」としての非営利組織ならではの役割である。いわば非営利組織からの政策提案でもある。当事者の自立生活運動や当事者主権という流れを作り出したのもアメリカのNPOだった¹⁶⁾。アメリカのAARP（旧称 American Association of Retired Persons）が全米50州すべての議会で「議会の監視」と「ロビー活動」および「政策提言」としてやってきたこともまさにこれだった¹⁷⁾。現在の日本の社会福祉や介護保険のもとでは当事者や要支援者、高齢者や介護家族やケアラーへのアドボカシーが欠けていると言わざるをえない¹⁸⁾。

第3の「ボランティア活動促進」は、じつは「ボランティア」の動員や促進活動に留まるものではない。むしろ、営利的な「経営」にしないためのボランティア参加なのである。「非営利組織の経営」を導くために、無償・無給でボランティアにNPO法人の「意思決定・方針決定」に関わり、「コンプライアンス」の確保や、法人の理事会の運営にあたっていることが重要だ。アメリカの非営利法人の理事会は原則無給の「ボランティア」で構成されている。その理事会のもとで法人の方針が決定され、それを有給の「事務局長」が支え、「有給スタッフ」たちが働いている。さらにその活動の裾野を幅広く支えるのがふたたび「ボランティア」である。組織のトップとボトム（という表現が適切かどうかは別として）が「ボランティア」によって支え

られているというわけだ。日本の非営利法人の「経営」とは真逆の構成になっている。例えば AARP では理事は全員無給だ。それゆえ「利害」関係や「経営」判断から独立して非営利組織の方針を決定することができる。日本の社会福祉法人改革、なかでも理事会改革で言われていることが、アメリカの場合にはすでにこうして実現しているのだ。

第4の「ソーシャルキャピタル」や「コミュニティ形成」は、これまた現在の社会福祉法改正の中で「公益活動」や「社会貢献・地域貢献」として言われていることに他ならない。いやそれ以上のものだ。移民社会であり社会移動や職業移動が激しいアメリカでは、コミュニティとのつながりや社会的絆帯を意識的に参加しながら作っていかないと社会的孤立に陥る、ゆえにボランティア団体やボランティア活動が盛んなのだと説明される。それもあるが、むしろ重要なのは、そうやって「社会」そのものを形成・維持・再定義していることだ。これは今後、外国からの移民が入ってくるグローバル社会になり、現在のコミュニティが衰退・消滅していく「地方消滅」の時代、「限界集落」や人口減少社会にとって、きわめて重要な社会的インフラの形成・維持・再定義にほかならない。

これまで、日本では、最終的には、政府や行政が出てきて、非営利法人を「管理・監督」しながら命令していく構造をひきずっていた。しかしそれでは非営利組織の本来の可能性は発揮されないのだ。ボランティアやボランティアという言葉の原義が「志願」や「自発」であることを想起したいところだ。

このように、サラモンらの非営利セクターの理論、NPO の理論は、まさに現在こそ、多くの非営利法人の再活性化のヒントに満ちている。もちろんアメリカの制度と日本の違いは大きい。しかし現在のように逼塞して非営利セクターが「アノミー」におちいついていいはずがない。非営利組織にとっても、現在の「現実」の分析から何らかの「対策」を立てていくような方法では、疲弊・縮小していきただけである。それでは今後の見通しはますます厳しいものとなろう。むしろ、今こそ、理論から突破口を見つけ出す時ではないか。

注

- 1) 明治時代の民法34条にもとづく公益法人も、2008年以来、改革が進み、現在では公益社団・財団および一般社団・財団に整理されている。
- 2) 改定介護保険制度調査委員会編, 2008, 『介護保険制度の持続・発展を探る—介護保険改定の影響調査報告書—』を参照。
- 3) 2014~2016年度・科学研究費補助金 B 研究代表者: 安立清史
- 4) 市民協報告書
- 5) 2回にわたるデルファイ法調査については(安立清史・小川全夫・高野和良・黒木邦弘, 2016, 「特別養護老人ホームの未来を現場はどう見ているか—第1回「特養のあり方に関する未来予測調査」の結果から—」『人間科学 共生社会学』7: 83-95)(安立清史・小

川全夫・高野和良・黒木邦弘, 2016, 「特別養護老人ホームの「人材確保」と「経営」—第2回「特養のあり方に関する未来予測調査」の結果から—」『人間科学 共生社会学』7: 97-104) 参照。

- 6) (ドラッカー 2007)
- 7) (三浦文夫 1985)
- 8) (高沢武司 1985)
- 9) (個々の法人の収益や「経営」状況の分析もビッグデータを用いて行われるはずだ)
- 10) (堤修三 2010)
- 11) (富永健一 2001)
- 12) 「家族の失敗」という命名と評価は立場によっては相当な異論が出るだろう。
- 13) アメリカの Non Profit Organization という制度と、イギリスの「ボランティア組織」、その他のヨーロッパ諸国に見られる「社会経済」や「社会企業」、国連の経済社会委員会などが認定する Non Governmental Organization といった組織概念は、それぞれかなり異なるものである。ここはそれを論じる場所ではないので、アメリカの NPO を念頭に考察していくことにする。
- 14) (Hall 1987) および (『スクリプナー思想史大事典』, 第9巻, Peter-Dobkin Hall, Volunteerism in the US, pp.3232-3238, 丸善出版, 2016) を参照。
- 15) (Salamon, 1995)
- 16) (中西・上野 2003) を参照
- 17) (田中尚輝・安立清史 2001), (安立清史, 2008) を参照。
- 18) (上野千鶴子 2011) を参照

文 献

Anheier H. K., 2014, *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy 2nd Edition*, Routledge

安立清史, 2008, 『福祉 NPO の社会学』, 東京大学出版会

Drucker, P. F., 1990, *Managing Nonprofit Organization*, (上田惇生訳, 2007, 『非営利組織の経営』ダイヤモンド社)

Hall, P. D., 1987 'A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector', pp.3-26, in Powell (ed.), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press.

改定介護保険制度調査委員会編, 2008, 『介護保険制度の持続・発展を探る—介護保険改定の影響調査報告書—』, 市民福祉団体全国協議会

三浦文夫, 1985, 『社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート』, 全国社会福祉協議会

中西正司・上野千鶴子, 2003, 『当事者主権』, 岩波書店.

仁平典宏, 2011, 『「ボランティア」の誕生と終焉—「贈与のパラドックス」の知識社会学』, 名

古屋大学出版会

Salamon, L. M., 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern*

Welfare State, Johns Hopkins University Press. (=江上監訳, 2007, 『NPOと公共サービス—
政府と民間のパートナーシップ』 ミネルヴァ書房)

高沢武司, 1985, 『社会福祉のマクロとミクロの間—福祉サービス供給体制の諸問題』, 川島書店

田中尚輝・安立清史, 2001, 『高齢者NPOが社会を変える』, 岩波書店.

富永健一, 2001, 『社会変動の中の福祉国家』, 中央公論社

堤修三, 2010, 『介護保険の意味論』中央法規

上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学』, 太田出版