

日本の福祉における NPO・NGO の役割と課題

論

説

岡 本 仁 宏

目 次

は じ め に

第1章 社会福祉基礎構造改革と介護保険制度

第2章 介護サービスの担い手と様々な主体：介護保険事業の担い手の配置

第3章 社会福祉法人の存在意義と市民社会の構造

(ア) 社会福祉法人

(イ) 二つの界面からの問題の把握

① 営利企業との間の「イコール・フットイング」

② 公益法人制度改革による社会福祉法人の排除：「二重の二重構造」

(ウ) なぜ、社会福祉法人は必要なのか。

① 営利企業との関係で：イコール・フットイング論について

② 公益法人の中での位置

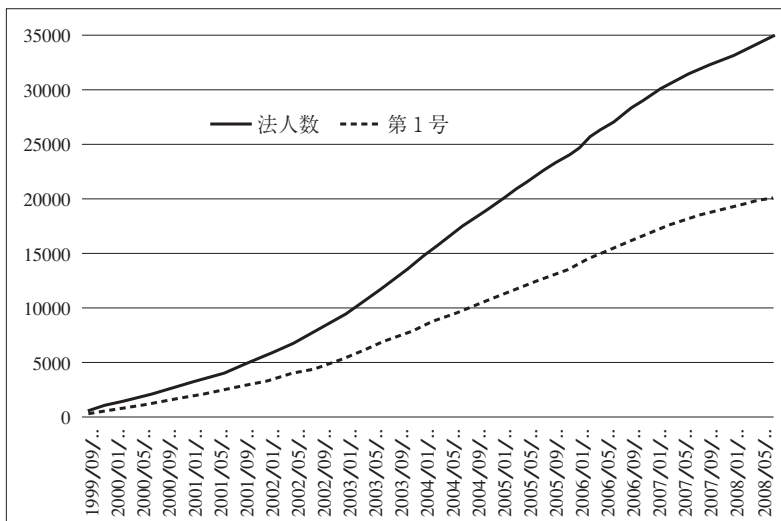
(エ) NPO セクターの二つの戦略

む す び

は じ め に

特定非営利活動法人の飛躍的な増大，そして公益法人制度改革によって，日本における NPO・NGO の配置は大きな変容を遂げている。この変容は，特殊法人制度改革などとともに90年代以後の行政改革の一環としての側面を持つが，同時に明治29年以来の民法における非営利法人制度の変容として，日本の市民社会セクターの大きな転換をもたらしている。この転

図表 1 特定非営利活動法人数の推移



第1号保健・医療又は福祉の増進を図る活動を活動分野に挙げている法人数
(複数分野を挙げているのが普通)

換は、公共性解釈の政府による独占体制を打破し、市民による多様な公共性解釈の可能性を開いたという意味において、高く評価されてきた。今や3万5千を超えた特定非営利活動法人の急成長、多くの中間支援団体、すなわちNPOセンターなどの全国的展開は、このような市民社会セクターの変容の最も雄弁な表現である。

しかし、このような転換も、一時期待されていたような深度においては進行していないように思われる。ここで、「深度」という言葉で想定しているのは、先に述べた「公共性解釈の政府による独占体制を打破し、市民による多様な公共性解釈の可能性を開いた」という意味における深度である。つまり、非営利セクターがどの程度多様な公共性解釈の可能性を表現し、かつ具体的に担っているか、という意味においてである。

この深度をきちんと測定することは容易ではない。しかし、たとえば、
2(1437) 法と政治 59巻4号 (2009年1月)

図表 2 指定管理の内訳

全体 (単位:施設, %)	株式会社・ 有限会社		財団法人・ 社団法人		公共団体		公共的団体		NPO 法人		1～5 以外の 団体		合計	
レクリエーション・ スポーツ施設	2,871	% 25.30	5,113	% 45.10	122	% 1.10	2,115	% 18.70	360	% 3.20	749	% 6.60	11,330	% 100.00
産業振興施設	1,307	% 21.40	1,002	% 16.40	27	% 0.40	3,113	% 51.10	107	% 1.80	540	% 8.90	6,096	% 100.00
基盤施設	1,762	% 9.40	12,460	% 66.30	92	% 0.50	2,915	% 15.50	113	% 0.60	1,456	% 7.70	18,798	% 100.00
文化施設	570	% 4.30	2,385	% 18.00	49	% 0.40	9,626	% 72.60	250	% 1.90	380	% 2.90	13,260	% 100.00
社会福祉施設	252	% 2.10	1,304	% 10.80	41	% 0.30	9,949	% 82.40	213	% 1.80	322	% 2.70	12,081	% 100.00
合 計	6,762	% 11.00	22,264	% 36.20	331	% 0.50	27,718	% 45.00	1,043	% 1.70	3,447	% 5.60	61,565	% 100.00

論

説

(1)
公共団体（地方公共団体、土地改良区など）、公共的団体（社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字社、自治会、町内会 など）、1～5以外の団体（企業体、学校法人、医療法人など）総務省自治行政局行政課「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」平成19年1月より

(1) 地方自治法（昭和22年 法律第67号）「第157条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる。2 前項の場合において必要があるときは、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等をして事務の報告をさせ、書類及び帳簿を提出させ及び実地について事務を視察することができる。」市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年 法律第6号）「第16条第8項 合併関係市町村の区域内の公共的団体等は、市町村の合併に際しては、合併市町村の一体性の速やかな確立に資するため、その統合整備を図るように努めなければならない。」「農業協同組合、森林組合、漁業組合その他の協同組合、商工会、商工会議所等の産業経済団体、老人ホーム、保育園、赤十字社、社会福祉協議会等の厚生社会事業団体、青年会、婦人会、文化協会、体育協会等の文化事業団体など、公共的な活動を営むものはすべて含まれ、公法人・私法人を問わないもの」。このように、通常、一見市民社会内の自立的な団体として考えられる団体に、自治体政府の「指揮監督」が公然と定められているということには、再度注目しておくことが必要である。スコッチボルの議論を出すまでもなく、市民社会セクターの形や大きさを語る時、国家の政策的スタンスが大きな影響を与えることは明らかだからである。

指定管理者制度による公の施設の管理の民間開放を、2006年9月1日に経過措置期間が終了した時点での2日現在の調査によって見ると、全国の11,252施設（全施設の18.3%）で民間企業等が指定管理者になったが、そのうち、NPO法人はわずかに、1.7%でしかない。

もちろん、ここに、財団・社団（36.2%）、「公共的団体」（45.0%）を入れれば、その%ははるかに増える。しかし、このうち、少なくとも「公共的団体」というのは、地方自治法上、地方自治体の「指揮監督」の下にある団体とされているものであって、自立性を持っている、とは言い難い団体である。財団・社団についても、個々の事例は別にしても、全体として「隠された官の聖域」である、という批判を何度となく受けてきたこと⁽²⁾も明らかである。ちなみに、株式会社、有限会社は、11%にすぎない。

こうして見ると、指定管理者制度によって、行政の「指揮監督」の下にない団体が請けたのは、2割を切るということになるだろう。

もちろん、このような一つの事例だけで、「公共性解釈の政府による独占体制」が続いている、と結論づけることはできない。しかし、また、非営利セクターの国際比較研究として手近に利用できる、Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, and Associates が行った国際比較研究で⁽³⁾出されたシヴィルソサイエティ・インデックスで、日本は、先進資本主義諸国の中ではほぼ最低水準であった。この調査が行われた時点は、2000年直前であって現時点におけるこのインデックスデータはまだ公開されていない。しかし、そのインデックスの指標となっている、キャパシティ、サステナビリティ、インパクトについて、有意な向上が見られているか、と問うてみた場合、肯定的に答えることができるとはいえないだろう。⁽⁴⁾

(2) たとえば、北沢 栄『公益法人—隠された官の聖域』岩波新書、2001。

(3) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*, (Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004), p. 78.

「アドヴォカシーなきメンバー」⁽⁵⁾によっている市民社会であるというよう
な評価も、簡単に変容しているとは言い難いであろう。

ところで、現時点におけるこの変容の限界を示す最も典型的かつ重要な
セクターこそ、社会福祉領域である。以下、日本の福祉領域のNPOの動
向と課題の概要について見ることにしたい。ただし、筆者が最も関心を持
つ領域であると同時に、現時点に福祉系のNPOの中心的領域と言ってよ
い高齢者介護事業に限定して検討することとしたい。福祉制度及び事業全
般については、もちろん様々な多様性を持っており一元的に論ずることは
できない。たとえば、医療領域については、構造的に市場との関係を特に
論ずるべきである。しかし、医療を除く意味での福祉領域においては、高
齢者介護がその量及び制度改革にとって最も中心的な領域であるというこ
とも、また確かである。この検討を通じて、社会福祉セクターにおける非
営利団体の現在進行形のダイナミクスを描くのが、本稿の課題である。

(4) ちなみに、同書による分類では、韓国とともに「アジア産業国家」類
型に入れられており、第一に、他の先進国に比べると有意に市民社会セク
ターが小さい、第二に、ひどく「サービス指向型」偏重であって、「表現
型」のNPOが少ない、第三に、政府官僚制が「アンユージュアル」な水
準でコントロールを行使しており、市民社会を「小さく受動的なセクター」
としている、と指摘されている。彼らは、「近年、重要な新しい動揺」が
あるとしているが、その結果については、記載されていない。

(5) Robert Ekkanen, *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*
(Contemporary Issues in Asia and the Pacific), Stanford University Press,
2006; ロバート・ベッカネン、辻中 豊 編、佐々田博教訳『日本における
市民社会の二重構造 政策提言なきメンバー達 現代世界の市民社会・利益
団体研究叢書 別巻(7)』木鐸社、2008。

第1章 社会福祉基礎構造改革と介護保険制度

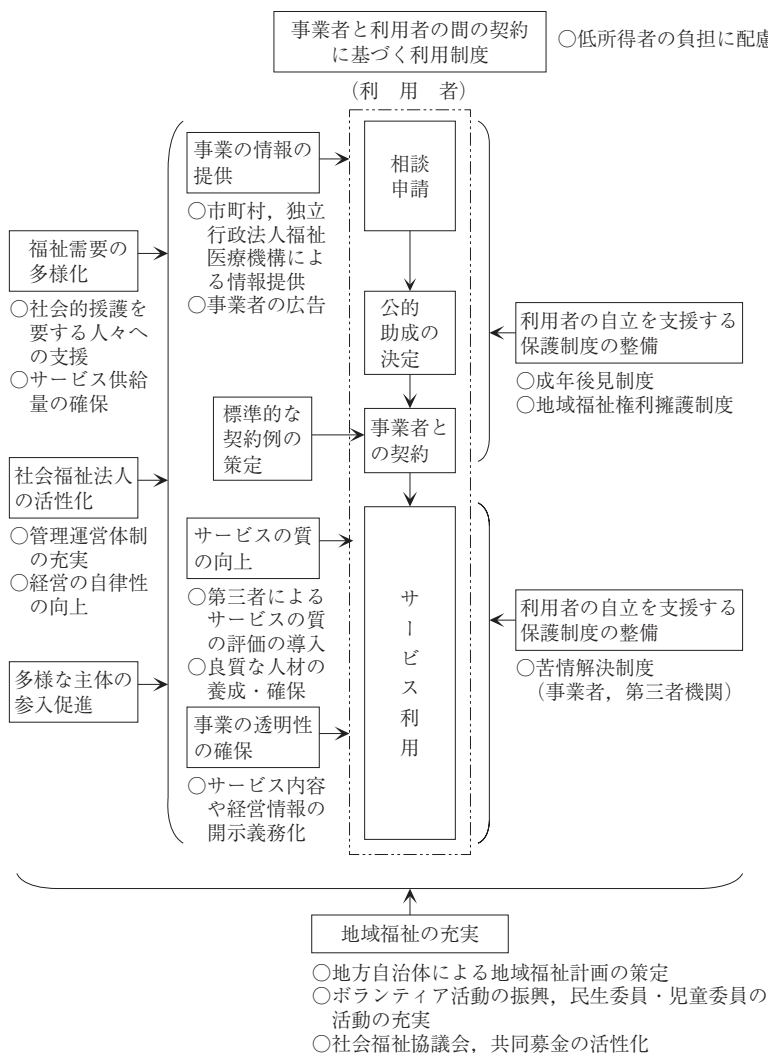
(ア) 制度改革

はじめに、日本の社会福祉制度の変容について、基本的な確認事項を整理することから始めよう。

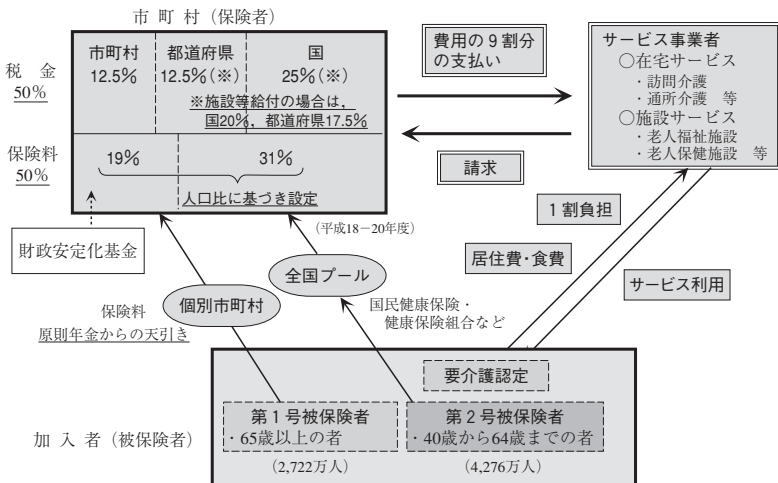
社会福祉基礎構造改革，という言葉は，2000年6月に社会事業法の大規模改正や，その前後に導入された介護保険法，改正精神保健福祉法の施行，2003年の支援費制度の施行などを含む一連の社会福祉制度の大規模な改革の全体を指している。この制度改革は，戦後作られた社会福祉の基本的構造を転換するものであり，かつ一つの領域のみならず全体を横断する制度改革であったということで，「基礎構造改革」と呼ばれている。

この改革は，厚生労働省作成の図表3に見られるように複数のクラスターから成るが，いくつかの基本的狙いがある。理念的には，「措置から契約へ」「多様な主体の参入促進」というキャッチフレーズが最もよく使われている。「措置」というのは，法に基づいて一定の要件に当てはまる人に対して行政がその責任において，「必要に応じて」「援護，育成又は更生」「保護」などの「行政処分」を行うことを意味しており，このサービスの受け手は，たとえば「保育に欠ける」児童，「居宅において養護を受けることが困難なもの」として位置づけられた。これを認定するために，福祉事務所に主事が置かれているが，これに対して，改革後は，サービスの「利用者」が自らの判断によってサービス提供者と「契約」することが求められることになった。同時に見落とせないのは財政危機の深刻化と急速な高齢化が進行するなかでの改革であったということである。継続的な財政的基盤をいかに作るかという重要な課題への応答は，最大のポイントであった。

図表3 「社会福祉基礎構造改革の全体像」厚生労働省

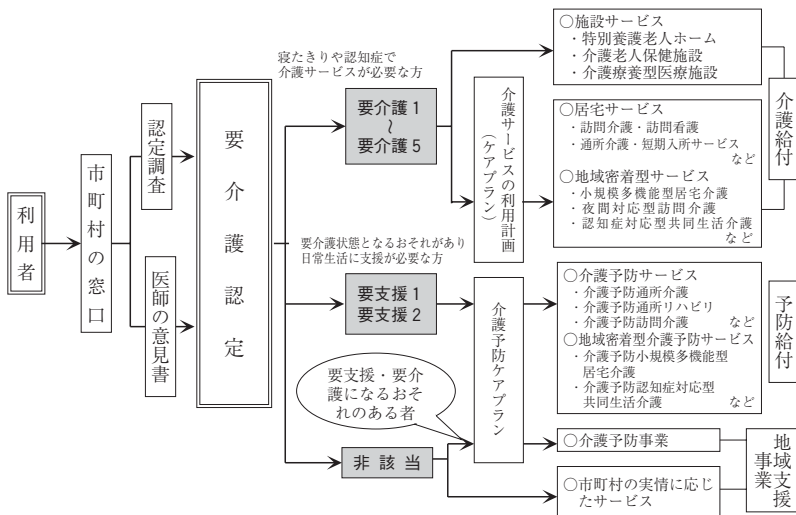


図表4 介護保険制度の仕組み



（注）第1号被保険者の数は、「介護保険事業状況報告（暫定）（平成19年11月分）」による。
第2号被保険者の数は、社会保険診療報酬支払基金が介護給付金額を確定するための医療保険者からの報告によるものであり、17年度内の月平均値である。

図表5 サービス利用の手続き



このような基礎構造改革の典型的な表現が、先取りの制度化された介護保険法である。この改革の理念や（それとともに）狙いとが最もよく表現されていると言えるだろう（図表4，5，を参照。すべて出所は厚生労働省）

ここで、詳しい制度紹介をしている余裕はない。しかし、この制度改革は、現在の社会福祉関係の資格取得には必ず出題される「常識」となっている⁽⁶⁾し、日本における福祉の問題を議論する場合の前提条件であるので少なくともその概要について確認しておく必要がある。この点について、図表6の図式を確認しておきたい。

⁽⁷⁾
図表6

以前：救貧の福祉・無料給付型福祉・施設福祉・強制措置型福祉・縦割り主義
↓ ↓ ↓ ↓ ↓
今日：普遍的福祉・応能負担型福祉・在宅福祉・施設選択利用型・統合的

もちろん、このような制度改革については、様々な批判があったし、現在でもある。しかし、介護保険法の導入時点においては、大きな期待が寄

(6) 寺島彰氏作成の保健福祉行政論の試験問題。

「わが国の社会福祉改革の基本的動向について（ ）に適当な語句を記入しなさい。

1. 選別的・救貧の福祉から、(一般的)・普遍的福祉へ
2. 生活保護収斂型福祉から、生活保護(脱却型)福祉へ
3. 施設福祉中心から、(在宅)福祉中心へ
4. 受動的措置の福祉から、(主体)的選択の福祉へ
5. 公共行政による(画一的)サービス供給から、公私協同による多元的サービス供給へ
6. 中央集権の福祉から、(地方分権)的福祉へ」

<http://homepage3.nifty.com/jica/kougi/gyosei/gyo18/gyokai18-Epdf>

(7) 深作拓郎氏の整理 http://www.geocities.jp/takuchan3837/shafuku_11.pdf

せられたのも事実である。

例えば、朝日新聞の東京本社編集委員であった白井正夫は、2001年時点で次のように述べている。

「半世紀もの間続いた日本の社会福祉制度がいま、大きく変わろうとしています。一言でいうと、行政主役から住民主役へ、保護・救済から個人の自立支援への転換です。……利用者が入所する特養ホームを選び、事業者と契約してサービスを受けるようにしたいというわけです。……

介護保険でサービスを提供するのは自治体や社会福祉法人だけでなく、民間業者やNPO（民間の非営利団体）も含まれます。民間参入でサービス提供体制を充足させるねらいですが、利用者には選択の幅が広がります⁽⁸⁾。」

「高齢社会をよくする女性の会」「介護の社会化を進める一万人委員会」など多くの市民団体は、公費負担の原則が崩れ行政責任があいまいになるなどと言った当時の左翼からの批判もあったにせよ、基本的には、運動の成果として介護保険制度の導入を歓迎した。確かに、大きな期待が寄せられたのである。

先の図表で見たように、この後、介護サービスは毎年拡大し、福祉に携わる人々の数も増大し、介護サービスの供給主体も増え、かつ多元化してきた。この中に、新しく法人格を得られるようになったNPO法人、つまり特定非営利活動法人も参入した。先の白井の文章は、富山市にある民営デイホーム「にぎやか」を取材したときのものであるが、彼は次のようにまとめている。

（８）「記者の目」 <http://www.asahi.com/edu/nie/sougou/fukusime.html?ref=chiezou>

「介護保険でサービスを提供するのは自治体や社会福祉法人だけでなく、民間業者や NPO（民間の非営利団体）も含まれます。民間参入でサービス提供体制を充足させるねらいですが、利用者には選択の幅が広がります。

NPO の『にぎやか』も法人格をとり、ケアプランを作成する介護支援専門員を置けば介護保険事業者になる道は開けます。将来、デイサービスが必要になった時、施設が立派な公営センターにするか、アットホームな民家にするか、利用者の選択になります。リハビリさんが開いたささやかなホームにも、日本の福祉改革の姿が見えているのです。」

第 2 章 介護サービスの担い手と様々な主体： 介護保険事業の担い手の配置

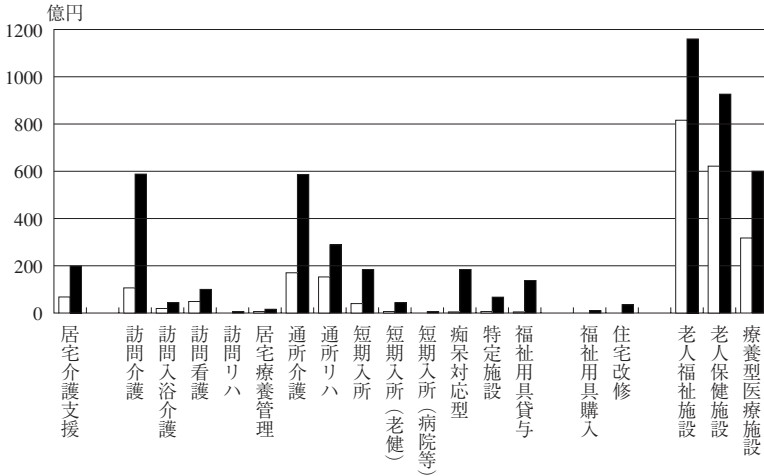
ところで、このような制度的な仕組みの形成は、NPO の領域にどのような影響を与えているのだろうか。図表 1 で示したように NPO 法人は急速に増えており、その中でも福祉関係は多い。では、現在の福祉 NPO、特に高齢者介護関係の NPO の状態はどうなっているのだろうか。

介護保険事業は、ケアマネジメントを除いた介護サービスでは、大きく施設系と居宅系、さらに最近導入された地域密着型とに分かれる。2008 年 1 月のデータでは、費用額でみると、居宅系が 43%，施設系が 44.1%，地域密着型系が 8.0%である。この施設系とは、介護保険三施設、特別養護老人ホーム、老人保健施設、療養型病床が主なものである。⁽⁹⁾

これら三施設は、介護サービス全体で大きな位置を占めている。図表 7 を見よう。ここで明らかなように、介護保険費用のなかで、施設サービスは決定的に大きな割合を占めている。サービスを受ける人数としては、訪問介護の方が 3 倍以上になるが、施設サービスの方が、一人当たりの単価

(9) この 5 月から療養型老人保健施設（療養型老健）が入ったし、それ以外に以前から特定施設などがある。

図表7 介護保険サービス別費用（□：2000年4月 ■：2004年9月）

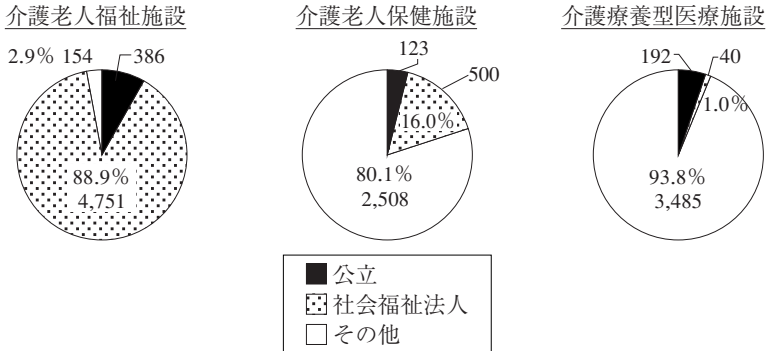


が高いのである。

この三施設は、では誰が担っているのだろうか。図表8を見よう。

ここで見てわかるように、三施設のうち、特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）は、社会福祉法人、老人保健施設及び介護療養型医療施設は

図表8 介護保険サービス事業所の社会福祉法人等の割合



（出典：平成16年介護サービス・事業所調査）

図表 9 在宅サービス数の推移

在宅サービスを中心に事業者の参入が続いている。特に、営
利法人と NPO 法人の伸びが大きい。

法人種別		平成13年 5 月	平成17年 5 月	増減
社会福祉 法人	社協以外	15,134	19,838	31%
	社協	4,884	5,132	5%
医療法人		42,907	61,093	42%
民法法人		2,666	3,310	24%
営利法人		21,882	50,585	131%
NPO 法人		682	2,735	301%
農協		952	1,189	25%
生協		1,401	1,966	40%
地方公共団体		5,384	6,416	19%
(合計)		95,892	152,264	59%

※WAM-NET ベース。指定件数については、その他法人、非法人、
見なし指定により申請のない事業所を除く。

ともに「その他」、つまり実際はほとんどが医療法人によって担われている。ここには、明確な法的規制によって、NPO 法人は参入できないし、また営利企業も参入できない。

では、在宅系ではどうであろうか。図表 9 はこれを示している。

このように、在宅サービスにおいては、営利法人の数も多く、同時に NPO 法人も急速な伸びを見せている。このように介護保険制度の目指すところであった供給主体の多元化は、在宅サービスにおいては進んでいるが、施設サービスの基幹部分においては少なくとも介護保険制度上は進んでいない、と言わざるを得ない。

もちろん、利用者としては、供給主体が多元化すること自体は目的ではない。しかし、問題はこの三施設、特に社会福祉法人がほぼ独占状態にある特別養護老人ホームにおいては、入所待ちの行列が長々とできていると

いうことであり、それゆえに利用者は施設を選ぶどころかただ入ることも容易ではないということである。^{(10) (11)}

こうして、独占的なサービス提供者である社会福祉法人は、施設サービスにおいては、利用者選択というサービス改善の洗礼を受けることのない状態が続く。

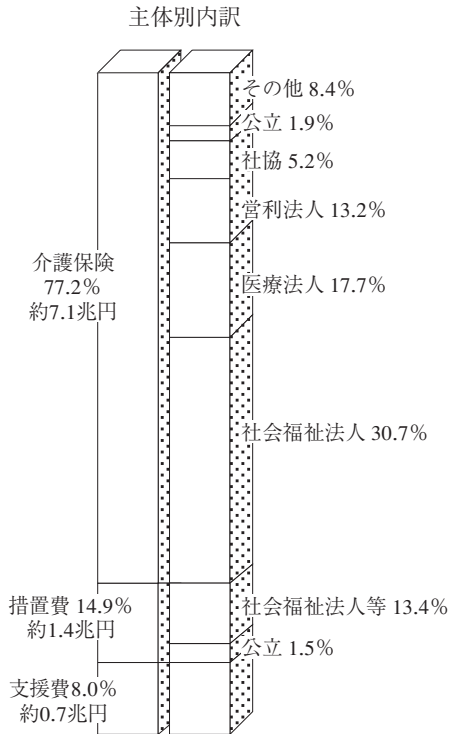
しかも図表10が示すように、社会福祉全体の支出でみても、社会福祉法人の占める位置は非常に大きい。このような分類ではNPO法人は、その他のの中の一類型にしかすぎない小さな存在である。

非営利法人＝NPOとして考えれば、このNPOセクター全体のなかで、社会福祉領域では社会福祉法人が特権的な位置を占めているということが

(10) 介護保険制度導入当時、あるNPO法人が『選ぶ時代が来た』（福祉を拓く会編、芳林社、2000）という個々の特別養護老人ホームと老人保健施設についての情報を比較できる形で示した本を出版し、一定の反響を呼んだ。しかし、その再にも、ある社会福祉協議会の老人施設部に協力依頼に行ったそのNPOの理事長は、「選ぶのは自分たちだ」という意味のことを言われた。つまり、「入所者」を選ぶのは自分たちで、選ばれるわけではないというわけである。制度導入当時は、これからは利用者によって選ばれる時代だ、という意味の発言はしばしば聞かれた。しかし、特別養護老人ホームには制度上要介護認定を受ければ入れるということになっているにもかかわらず、重度性や認知症、また在宅介護の困難などを考慮に入れて優先順位をつけるべきだという主張が強く出され、結局自治体を作る入所優先基準にしたがって、施設の側が選ぶという形式に落ち着いた。根本的に需給バランスが一方的な状態では、消費者主権は機能しない、という単純な事態が改善されなかったというわけである。

(11) 実際には、療養病床は、介護系と医療系に分かれる。介護系は近いうちに全廃される予定で、医療系についても一時は大規模に減らす方針を発表した（が批判を受けて撤回せざるを得なくなった）ような状態であって、施設系サービスは金がかかるという理由でその伸びを極力抑制する方針がとられている。また老人保健施設は短期で出るのが制度上の建前であって、終の住処としての居住施設とは位置づけられていない。

図表10 2006年度予算ベース（約9.3兆円）
（介護保険，措置費，支援費）



分かる。

第3章 社会福祉法人の存在意義の再検討

(ア) 社会福祉法人

ちなみに，社会福祉施設の建物の整備費用の4分の3という高率の補助
⁽¹²⁾ となされてきた。このような公金の支出は憲法89条の制約，つまり公の
⁽¹³⁾

(12) 三位一体改革における地域介護・福祉空間整備等交付金の見直しが行われ，国庫負担分が都道府県に税源移譲された。

支配に属さない事業に支出してはいけない、という規定によって、地方自治体以外では、「公の支配に属」す社会福祉法人を設立することによって可能になると考えられてきた。つまり、NPO 法人や営利法人は、「公の支配に属」さないかぎり、このような補助は受けられない、という解釈がなされてきたのである。⁽¹⁴⁾

社会福祉法人には、このほかにも手厚い保護と、同時に「公の支配に属」させるために強い規制がかけられてきた。

戦後1951年に憲法規定を迂回しつつ、戦前からの様々な社会福祉団体を取り込みつつ同時に補助を与える形で出来上がった社会福祉法人制度は、その後社会福祉施設（第一種社会福祉事業）を行うために形成されてきた。

このような社会福祉法人については、従来様々な批判がなされてきた。しかし、近年、厚生労働省の側から、この社会福祉法人制度に対する再検討の動きが本格化し、いくつかの形でその内容が提示されてきている。それらの内、もっとも明確かつ重要なのは以下の二つの文書である。

すなわち、2004年12月に、社会保障審議会福祉部会意見書「社会福祉法人制度の見直しについて」（以下「意見書」と略記）が出された。さらに2006年8月に、厚生労働省の社会・援護局が主導して全国社会福祉施設経営者協議会の役員とともに「学識経験者」を加えて、「社会福祉法人経営研究会」が作られた『社会福祉法人の経営の現状と課題：新たな時代における福祉経営の確立に向けての基礎作業』という報告書（以下、「報

(13) 「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

(14) このほかにも、独立行政法人福祉医療機構からの低利融資がついたし、土地建物は非課税措置の対象、法人税等も非課税である（この点後述）。他にも、社会福祉施設職員等退職手当共済制度への公費投入によって、国家公務員に準拠した形での手当てが行われてきた。

告書」と略記)を提出した。前者の意見書についてのその全段階の議事録も公開されており、かつ後者については、その報告書の最初に座談会が掲載され、その意図や議論の中身がある程度詳細に知ることができる。

「報告書」は、社会福祉法人を端的に次のように特徴づける。

①施設管理中心、法人経営の不在、②事業規模零細、③再生産・拡大生産費用は補助金と寄付が前提、④画一的サービス、⑤同族的経営

そして、これらを総称して「一法人一施設モデル」、「施設管理モデル」と呼んでいる。「一法人一施設」ということを前提に、設立時には「手厚い施設整備費補助」、その後は「措置費による運営」が行われてきた。行政は、地方の土地を持っている名望家層に声をかけて、施設費をほとんど補助及び低利融資で賄い、その後行政措置によって入所者を送り込んだ。措置費は振り込まれ、職員の給与は公務員に準拠させるように手当てされた。制度的に、社会福祉法人は経営も投資もする必要も余地もないように固められた。

このような「報告書」の記載は、非常に的確なものである。社会福祉法人の理事長や理事会は、しばしば、資産提供したり保証人になったりした同族やその知人で固められ、施設長にはしばしば行政の天下り退職者などがなった。福祉職員は多くの場合管理者が福祉の素人である職場で、しかも単一の施設内での生活を送らざるを得ず、施設内部での習慣的介護方法にしか目が向かなかった。天下り管理職が「専門性」を持っている場合も、その専門性とは利用者の処遇についてではなく、行政からいかに補助金をとってくるかの専門家であり、目は上を向いていた。当然、理事の補充も近親者が「相続」し、地域の社会福祉を担う名望家としてしばしば地域政界などにも当然影響力をもった。ある特別養護老人ホームの施設長は、その社会福祉法人を設立するときに、煩雑で膨大な書類を必要とし、官の裁量によって棚上げにも遅らすこともできる手続きに閉口していたが、それ

を聞いた多くの知人から、早く進めたいならば県会議員に口利きを頼むように何度となくアドバイスを受けたという。県会議員が関係している施設というのは、現在もたくさん存在している。民間企業からスカウトされたある特養の施設長は、研修に行った時に参加者が研修内容よりもゴルフ談議にうつつをぬかし、施設長であればベンツに乗るのが当然という話を聞いて驚き呆れたという。もちろん、そういった中でも、良心的な法人は、戦前からの篤志家の掲げたミッションを守り、職員も専門職団体での活動を積極的に行ったりして専門性を磨いたりした。しかし、全体として見れば、「報告書」の示したような行政丸抱え、下請け団体化した社会福祉法人が多数を占めたのである。

非営利法人であれば、その魂とも言えるべきミッションを定めるのが、定款であるが、ほとんどの社会福祉法人では、定款は、ほぼ全くと言ってよいほど同一である。というよりも、むしろ同一にしておかないと、設置許可が下りなかった。そこでは、NPO の魂は抜き取られていたと言ってよい。いわゆる「護送船団方式」の下にあって、本当にNPO といえることができるのか、つまりサラモンたちの「self-governing」という条件に合致⁽¹⁵⁾するのか、と言えば、かなり困難であるとは言いようがないのではなかろうか。

(イ) 二つの界面からの問題の把握

このような社会福祉法人の在り方に対しては、二つの方向からの批判がなされている。すなわち、第一に、2001年に設置された総合規制改革会議（後の規制改革・民間開放推進会議）の議論に見られるように、規制改革の重点分野の一つとして福祉行政が取り上げられることになった。つま

(15) Salamon, *op. cit.*, pp. 9-10.

り、民間営利企業との境界線においての議論である。第二に、NPO 法人との間を中心とした非営利公益法人法制の中での特権的扱いに関する議論である。つまり、営利法人との関係、非営利法人内部での位置づけの問題である。

① 営利企業との間の「イコール・フットイング」

第一の議論は、有料老人ホームに対する社会福祉法人運営の特養ホームの実際の競争上の優位に根拠がある。最近でこそ、かなり格安の民間有料老人ホームができてきたが、介護保険法導入前であれば、高齢者の介護がついた居住施設は、2,3千万の入居時一時期を払い、そのあとも毎月20万から30万も支払が続くような有料老人ホームと、基本的には無料に近いがさまざまな待機者リストがある特別養護老人ホームとに分裂していた。⁽¹⁶⁾ 介護保険が導入されて以後、在宅サービスを介護保険によってまかたり「特定施設」の指定を受けることによって、営利企業の経営する有料老人ホーム（法改正前は10人以上でないと老人ホームとして認めないなどの規制があったが）の経営に民間企業がかなり幅広く参入することになってきた。しかし、特養ホームであれば利用者の費用負担の点で圧倒的な優位にあったのは、当然である。建物についての補助はすでに述べたが、法人としての免税措置も徹底しているだけでも格差は激しいが、さらに当初は、現状でのいわゆる「ホテルコスト」と呼ばれる居住や食費までも、一括して措置費や介護保険対象となっており競争条件の格差は歴然としていた。現状でも、いわゆるホテルコストの自己支払などの是正は進んできたが、基本的な点では変わっていない。

これに対しては、当然、規制緩和との関係で、競争条件の均一化、つま

(16) 他にも、養護老人ホームや軽費老人ホームなどがあったが、生活保護との関連が強かったり、重度者の介護に対応していなかった。

り「イコール・フッティング」論が強く主張された。いわゆる「経済特区」つまり構造改革特別区においても、北海道爾志郡乙部町で、「地方公共団体の設置する特別養護老人ホームの管理委託⁽¹⁷⁾」や岩手県二戸郡一戸町での「特別養護老人ホームの法人への管理委託容認⁽¹⁸⁾」などがある。この事例の一般施策化に対しては厚労省は、激しく反発している。厚労省としても、施設介護経費が在宅に比して、また施設介護費の中でも医療系の施設での費用はそれ以外の施設に比して、非常に高いことから、批判に応えるために、絶対数の削減（療養病床の削減・撤廃）、総ベッド数規制、ホテルコストの利用者負担化、施設系の介護給付費の引き下げ、社会福祉施設職員等退職手当共済制度への公費投入の撤廃などの施策を出している。しかし、抜本的改正には至っておらず、現在も日本経団連などから、イコール・フッティング論を根拠とした批判は強く出されており、これが厚生労働省の今回の「意見書」「報告書」を含めた一連の動きの主要な動因となっていることは疑いない。

(17) 発表されている「特区の概要」によれば、「公設公営の特別養護老人ホームを民間企業（株式会社）に管理委託することにより、施設サービスと民間企業（株式会社）が行っている在宅サービス及び町が運営委託している通所介護とを併せた総合的なサービスの提供とともに、効率的、効果的な運営によって経費の節減が図られ、節減された経費を他の福祉サービス充実のための財源に当てることができる。更に、民間感覚を活かした良質で利用者本位のサービスを提供できるなど高齢者が住み慣れた地域で暮らせる高齢者福祉の確立を図る」とされている。

(18) 同じく、「特区の概要」によれば、「小規模の特別養護老人ホームを町が出資する第三セクターに管理運営委託することにより、民間の経営感覚を取り入れた効率的かつ機能的な運営を図るとともに、多様なサービスを組み合わせる高齢者のニーズに即した福祉サービスを提供する」とされている。

② 公益法人制度改革による社会福祉法人の排除：「二重の二重構造」

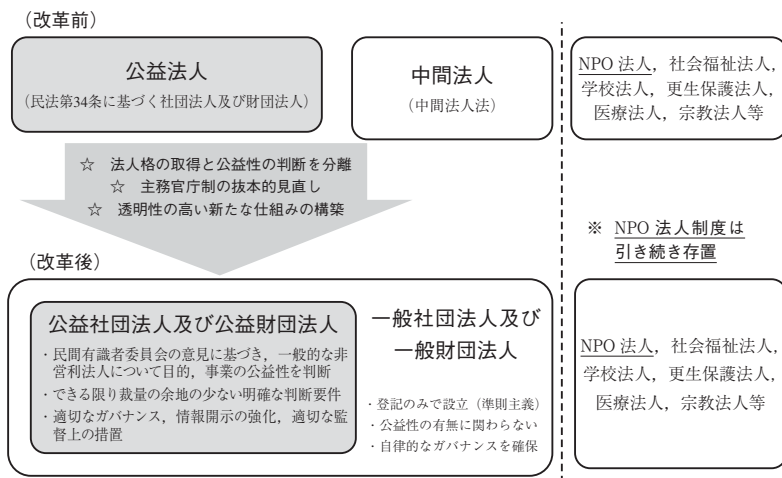
他方、第二に、非営利公益法人との関係での位置づけの問題がある。

まず、介護保険事業内部での競争関係である。社会福祉法人は、施設経営をしている場合でも、介護保険導入後は、特に施設を拠点として、居宅介護サービスやショートステイ、デイサービスなどの事業を併設して行ったり、サテライト型の施設を持つ場合もある。また、社会福祉協議会も同じく社会福祉法人であり、こちらも同様に税制上の優遇を受けて居宅介護事業を広範囲に行っている⁽¹⁹⁾。これらは、NPO 法人と直接に競合している。また、在宅介護サービス中心にならざるを得なかった NPO 法人も、グループホームや宅老所のような形、さらに近年は小規模多機能型という形で、施設型のサービスに参入してきた。したがって、これまで述べてきたような社会福祉法人への優遇措置は、経営感覚を持つようになってきた NPO 法人から見れば、非常に大きな差別的待遇として意識されてきた。特に、営利法人と異なり、NPO 法人も法制上、不特定多数の利益、すなわち公益を追求するものとされており、この点で社会福祉法人と変わらないにも関わらず、行政からの優遇措置については大きな差が存在していることは見逃せないことであった。

また、介護保険制度の進展と並行しているのが、非営利・公益法人制度改革である。特定非営利活動促進法は、1998年12月、介護保険法は、2000年の4月に施行された。非営利・公益法人制度改革の必要性は、NPO 法の議論の過程ですでに大きな問題となっていた。実際、その国会での付帯決議では、税制上の制度見直しについて2年以内と起源を区切って要求す

(19) 社会福祉協議会も、もちろん地域によって異なるが、しばしば「行政よりも行政的」とされるほど行政と一体的である。予算、及び人事において、行政丸抱えで行政からの出向によって成り立っている社会福祉協議会も多い。

図表11 公益法人制度改革との関係



ると同時に、「民法第34条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後、総合的に検討を加えるものとする」とされた。この決議によって、建設的な形で民法改正に手をつける方向が出された。他方、特殊法人改革と同様、不祥事、腐敗、スキャンダルというネガティブな側面からも、公益法人についてこのままではいけないという意識は、90年代の終わりには明確に形成されてきていた。これらを受けて、行政改革という視点と、新しい非営利・公益セクター形成という視点とが重なる形で、非営利・公益法人制度改革が後押しされ、2000年に公益法人制度改革関連3法⁽²⁰⁾が可決成立した。他方、介護保険法は、2005年6月

(20) 「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」（平成18年法律第48号。一般社団・財団法人法）「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」（平成18年法律第49号。公益法人認定法）「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成18年法律第50号。関係法律整備法）。

に改正法が可決、2006年4月に施行された。

このように、介護保険法の歴史は、非営利法人制度改革の歴史と重なる。つまり、同一の社会状況と問題関心を共有しながら、二つの法制度改革が進められてきたと言ってよい。

公益法人制度改革関連法の形成過程においては、もちろん、社会福祉法人も一体的な改革対象に入れるべきであるという議論も提出された⁽²¹⁾。しかし、早期の段階で、学校法人ともども改革対象から省かれることとなっ⁽²²⁾た。当初は、NPO 法人も新しい一般法制に結合すべきであるという意見も出されたが、結局のところ、非営利公益法人制度としては、二本建とな

(21) たとえば、2002年5月27日第4回公益法人有識者ヒアリングでの、(株)経済団体連合会総務本部長田中清「公益法人制度について」という意見書では「社会福祉法人、医療法人等の広義の公益法人も見直しの対象にすべき」と述べている。

(22) 第1回公益法人有識者ヒアリング議事概要（平成14年4月24日）の「意見交換」で、「次のような意見があった。改革の対象範囲は、民法第34条の公益法人。学校法人や社会福祉法人は、特別法で規定されており、目的が定まっているものであるから別の整理が必要である」。

しかし他方、社会保障審議会 第13回福祉部会議事録には、総務課長が次のようにまとめて、社会福祉法人を事実上公益法人制度改革と切り離しつつ、しかも社会福祉法人自体の抜本的改革についても先延ばしにする意見を出している。

「○ 社会福祉法人の見直しについては、内閣官房の方で民法上の公益法人等の在り方について議論がなされているところであり、公益性というものをどうとらえるかについてもいろいろな議論がされている。この段階で、公益を有する法人の1つである社会福祉法人について、確定的に今後の長期的な在り方を打ち出すべきではないという御議論もあった。それらのいろいろな考えを含めて更に今後検討すべきであるが、『当面行うべき見直しの方向性は以下のとおりである』と、当面の見直し事項を入れている。なお書きには、今後引き続き議論をする中で、考慮されていくべきものとしてこういう意見があったということを記述するというような形にしている。」

った。つまり、NPO 法人制度と社団・財団制度とが、第1段階の法人格取得においては、前者の認証と後者の登記、第二段階の税制上の優遇措置の獲得の点では、前者の認定NPO 法人についてはアメリカ型のパブリックサポートテスト体制、後者の公益財団・社団については、イギリス型のチャリティコミッション体制という二本建の構造になった。もちろん、この民法改正を含む一般法の改正は、日本の市民社会セクターの歴史にとって、画期的なことであって、その意義は強調しすぎることはできない。特に、主務官庁制からの財団・社団法人の離脱と準則主義による法人格取得、さらに第三者機関による公益性判定という仕組みについても、明治以来の公益性に対する政府の独占の排除という視点、さらには、国家から自立した、結社と公論の実践過程としての市民社会セクター形成という視点からは、決定的な一歩を踏み出したといえることができるだろう。

しかし、この一般公益法人法制の二本建構造とは別に、学校法人、社会福祉法人など、既得の官庁の強い監督下に、それぞれの法人格が特別法によって置かれる体制が維持されることになった。当然、法人格類型の多様性は、よく言えば選択の自由、悪く言えば単なる混乱を招く可能性があるし混乱が起こればそれは一層の規制を招く可能性もある。しかし、単なる複雑性のもたらす混乱以上に問題なのは、非常に重要なNPO セクターの構成部分である社会福祉法人、学校法人を省いたことが、セクター全体の力を削ぎ、サービス提供偏重でアドヴォカシーの脆弱な市民社会セクター構造の存続に大きな可能性を与えてしまったということである。

すなわち、非営利・公益法人一般法制において、二重であると同時に、一般法制と比重として非常に重い特別法制が並立するという点においても二重であるという、＜二重の二重＞体制ができたことになる。

このような体制は、介護保険サービスの担い手たちにも、様々な可能性と

24(1415) 法と政治 59巻4号 (2009年1月)

ともに、直面すべき大きな課題を提示しているといえることができるだろう。

(ウ) なぜ、社会福祉法人は必要なのか。

以上のような二つの界面、つまり営利法人との界面、他の非営利公益法人との界面とを持ちながら、現在社会福祉法人はどのようにその存在意義が主張されているのであろうか。前記の「報告書」などによりながら、整理してみよう。

① 営利企業との関係で：イコール・フットイング論について

イコール・フットイング論に対しては、公益性をもった団体が担う必要がある領域があるがゆえに社会福祉法人が必要である、という応答になる。

つまり、「営利企業では本質的に行うことが難しい事業、即ち公益性を有する事業」であるというのである。その内容として「報告書」は、①支払能力が低いものを排除しない（低所得者対策を実施する）、②労力・コストのかかる対象者を排除しない、③制度外のニーズに対応する、という三つを挙げている。具体的には、①は、営利企業では、支払能力による顧客の差別、クリームスキミングを排除できない、「へき地」でのサービス提供が確保できない、支払能力が低いものへの減免ができない、②については、営利企業では、重度障害者や問題行動を起こす者へのケアを排除しないことができない、措置制度の受け皿が必用、③地域における様々な福祉ニーズ、たとえば「被虐待者、ホームレスなど既存制度が届きにくい人々」への支援、また災害弱者支援、さらに学生の実習受け入れなど、地域の福祉基盤の整備は公共性が高い、というのである。これらは、社会福祉法人の公益性をきちんと弁証しえているであろうか。

まず、①に対しては、次のように問いかえせるのではないか。すなわち、第一に、介護保険は保険制度によって、支払能力を平均化するための制度

であったのではないか、さらに第二に、それでも支払能力がない場合には、福祉制度としての生活保護制度やその応用としてのバウチャー制度によって、問題は克服されえないのであろうか、と。

次に、②についてだが、重度障害者や問題行動を持つ人々に対しては、第一に介護費用を手厚くするような制度を作るべきであると言えるだろう。実際、現在でも施設では重度者を入居させることがかえって財務的に有利な場合もあるのは明らかである。問題行動がある場合などの対応や重度で当事者能力が乏しい場合には、まずは介護費用での手当、ケアマネージャーの独立性を高めることによる介護のチェック、さらに本人の権利を代弁することができる成年後見制度のケアについての展開などの制度整備によってかなりの程度改善できるであろうし、これらの改善は実は一般に重度でない場合においても必要なことであると考えられているのである。

さらに③については、これは、現状からするとほとんど公益性の弁証になっていない。というのは、社会福祉法人の地域での活動の展開が非常に少ない、つまり行政によって制度化され事業化されたもののみに受動的にかかわる社会福祉法人があまりに多いこと、つまり地域の社会福祉課題に対して責任をもって対処するようなガバナンスになっていない（同族支配的）ということこそが現状の問題点として挙げられていたはずなのである。つまり、この点はべき論であって、例外的先駆的事例はあるが、大多数の現実ではない。

ちなみに、社会保障審議会第10回（H16.6.23）福祉部会議事録によれば、委員の堀田力は次のように述べている。

「○ 社会福祉法人の存在理由として、社会の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるため、あるいは低所得者等の援助すべき人々のために社会福祉法人が活躍しなければならないという理由付けにな
26(1413) 法と政治 59巻4号 (2009年1月)

っているが、それで一般の方々が納得するか疑問。高齢者介護の分野では社会的援護を必要とする人々だけではなく、保険料を納めたすべての人々が介護保険を利用できる仕組みに変わっている。その中で社会福祉法人の役割を見出だすならば、自己負担できない人たちだけ社会福祉法人が扱うのかということになってくるが、それならバウチャー制度で払えない人には券を渡して利用してもらえばそれで済むではということになる。どのような理念で社会福祉法人の優遇措置を理由付けるのかが新しい制度との関係ですっきりしない。」

② 公益法人の中での位置

さらに他の公益法人との関係において、なぜ社会福祉法人が必要なのか、になると、より一層不明確になる。たとえばNPO法人も現在発展して事業高が二億を超えるような団体も出てきている。NPO法人全体の中で事業系のNPOとして、介護保険事業者は先駆的な展開を遂げている⁽²³⁾。また、先にも触れたように、地域密着型として、認知症高齢者の集団生活の場としてのグループホームを、NPO法人は実際に積極的に担っている。実は、特養ホームも最近は大規模施設に対する反省から、新規施設はユニットケアやサテライト型など、小さな単位の集合体の形での施設設計が、厚労省自身によって進められている。小規模の特養ホームは50人程度であって、そのような施設をNPO法人が運営できないとは考えられない。もちろん、一般にNPO法人は、社会福祉法人よりもさらに規模が小さくその意味での規模のメリットが少ないということはある。しかし、それは法人形態ではなくて、歴史的な段階であるということができよう。

他方、新しくできる公益財団、社団の場合には、税制上の優遇措置もあ

(23) 田中尚輝, 安立清史, 浅川澄一『介護系NPOの最前線—全国トップ16の実像』(MINERVA福祉ライブラリー), ミネルヴァ書房, 2003。

り、しかも既存の比較的財政能力が高い団体も存続しえるであろうから、その点、つまり財務能力や組織能力という点でも見劣りするとはいえない。となると、特養ホームの運営主体として、一定の財務能力があれば、先の公益性論からは排除することはできないし、他の理由も考えられない。

実際、NPO 法人の中には税制上の有利さを求めて社会福祉法人に転換したところもある。たとえば、横浜にある「たすけあいゆい」は、1990年に横浜市内南区の9人の専業主婦があつまり、「みなみ・たすけあいワーカーズ」設立準備会を立ち上げたことに始まる。そして、介護保険導入直前の1999年にはNPO 法人となり、その年度事業高は2840万円、さらに2001年度は、2億8480万円、2003年には、社会福祉法人を設立、2007年度の決算で経常収入合計4億7550万円に上っている⁽²⁴⁾。このようにNPO 法人も次第に財務能力がついてきている。また、大阪ボランティア協会のように、施設系でない社会福祉法人がボランティア・NPO センターとして活動している事例も見られる。しかし、社会福祉法人に対する役所の規制がどの程度、ミッションをきちんと自覚した自立したNPO の自由な活動に対して妨げとなるかについては、まだまだ十分に経験が蓄積されていない。

このように、法人類型の選択問題がこれからのNPO の課題として浮上してきているのは明らかである。以前よりは、社会福祉法人の法人格取得要件も、はるかに低くなってきている。先に述べたような二重の二重構造>の中では、どれを選択するかは、戦略的問題になりつつある。もしそうであれば、逆に、特別養護老人ホームは、行政か社会福祉法人に事実上限定の体制をとってきたのも、現行制度においても、都道府県知事の許可を柔軟に应用することによって、打破されるかもしれない。新しい公益社

(24) 上記、田中他前掲書、及び、財務公開をしているウェブページによる。
http://www.yui-yui.net/_DOCUMENTS/19Cash_Flow.pdf

団、財団がどのような形で運用されるのかまだ不確定なところがあるとはいえ、認定 NPO 法人に比して制度上はかなり新制度上の公益法人の方が優遇されている。この法人形態の選択の戦略的価値は小さくはない。であれば一層、社会福祉法人という法人形態、そしてこの制度と深い結びつきをもつ一定事業の社会福祉法人への限定は、弁証されえないのではないだろうか。

介護保険事業（さらには第 1 種社会福祉事業）の中での社会福祉法人の占める特権的な位置は、様々な形で次第に掘り崩されていく可能性がある。実際、静かに、この変革は進んでいるといえるだろう。

(エ) NPO セクターの二つの戦略

これまで見てきたような社会福祉、特に高齢者介護サービスをめぐる NPO の配置及び状況を参考にしつつ、市民社会の深化のために必要な二つの戦略を提起したい。

第一に、比較的アドヴォカシー性の高いミッション性を強くもつ NPO 法人の財務的・組織的強化を図るということ、である。

第二に、制度化され確立された既存非営利法人、すなわち社会福祉法人においては、ミッション性を回復すると同時に、自立的な経営性を獲得するという、こと、である。

第一の、NPO 法人の発展についてみよう。

近年の NPO 法人の増加については、もちろん様々な危惧の声も語られている。運動性を失った NPO 法人やもともとそのような志のないような団体も NPO 法人格を取得して事業をしているところもある。この意味では、制度導入時点のような NPO というと何か良いことをしている団体、というような言葉に含まれたイメージ資産は失われつつあるかもしれない。

このことは、嘆くべきことかもしれないが、筆者はそのような事態を危惧する声に対して常に「NPO は人間にとって当り前の活動であるがゆえに、よい NPO、悪い NPO、普通の NPO があって当り前なのだ」と答えている。しかし、そういう意味では、市民や社会に、NPO を見る目、社会的な選別の目、本物を見抜く目が必要になってきている。それは、「赤い羽根」の共同募金会に町内会や学校を通じた集団寄付をして、そのお金の行方に無関心であっても「自然」な時代、つまりお上に依存しておればなんとかよくしてくれるであろう時代から、やはり自らが選ぶ目を持つべき時代に来ているということと、同じことである。

では、選ばれるべき NPO の展開について、われわれは何を言えるだろうか。

先に、朝日新聞の白井正夫が、介護保険の導入とともに新しい可能性に注目した NPO 法人「にぎやか」は、もともと老人保健施設で理学療法士をしていた28歳の女性が自宅でデイケアハウスを開いたことが始まりである。その時は、介護経験のない母と彼女の3歳の子供だけで出発した。子供も、お年寄りも、障害者も受け入れて一緒に過ごしていく、というスタイルは、富山で発祥したものとして、介護サービスの世界では知る人ぞ知る実践であった。その後、1999年に NPO 法人格を取得、2000年4月には介護保険事業に参入した。通所介護（デイサービス）、居宅介護支援事業（ケアマネジメント）から始めた。介護保険前は、年間総収入が約900万円だったのが、施行後には3000万へ約3倍になり、2005年には5000万ほどの規模になっている。事業としても、介護保険制度や支援費制度の改変に合わせて次第に多様な事業を展開している。この時点で、年間利用者数7000人、月平均600人ほどの規模に成長している。このような事業基盤の整備は、介護保険制度なくては考えられない。しかし、同時に、第一に、規模拡大＝利用者数の拡大を抑制して利用者との結びつきを薄くしないよ

うにしようとしていること、第二に、職員の他に有償、無償のボランティアのサポートや、2000万にも上る出資金という形での地域や理解者の支援のネットワークを作り上げていること、第3に、事業の展開が事業拡大であるのではなく、むしろ面前の利用者（利用者というよりも「家族」のような関係であるが）の必要に応えようとして進められていること、つまり切実なニーズに応えようという思いを形にすることが推進力となっていること、など、NPOとしての魂、ミッション性を決して失っていない。その存在自身が、徹底的な大規模施設や能率優先の施設の在り方や専門職主義、官僚的規制、さらにはそれを成り立たせているこの社会とそこに住む人間の在り方に対する根底的な問題提起となっている。

「施設の限界はたくさん感じていました。100人の高齢者を介護する場合、100人に100とおりの生活をしてもらおうと思っても無理な話で、利用者は施設や職員のスケジュールに合わせて生活しなければなりません。自由がないのです。たとえば食事の習慣でいえば、朝昼兼用の方もいるだろうし、施設で決められた時間よりも遅くにとられていた方もいると思います。70、80歳まで長生きした結果、利用者は「自分」というものを失ったまま生活しなければならない。こうしたことに違和感を覚えました。100人全員が食堂に集まって黙々と食べる光景、同じ色のトレーナーとエプロンを着用したスタッフの姿……。人の住むところではないと思い始めたら、すべてがおかしく見えてきたのです。そして、自分が入りたい施設かどうかを考えた時に、はっきりと思いました。『とてもじゃないけど、⁽²⁵⁾ここでの施設は耐えられない』———。」

(25) <http://www.mmi-net.co.jp/taiken/kaigo/in-0404.html> から転載。この施設については、阪井由佳子『にぎやかな本：禁断のデイケアハウス』筒井

このような批判意識は、オルタナティブとしての「にぎやか」での実践に鮮やかに現れている。そのような思いを形にする際に、介護保険制度という社会的費用負担制度によって事業基盤整備が進められたことは、大きな意味がある。NPOにとって、介護のような弱者のニーズに対する社会的サポートの仕組みは大きな力になる。そして、制度形成者にとっても、全国で行われている介護保険に導入された新しい事業形態も多様なNPOの先駆的取り組みが切り開いてきたことを見れば、新しい制度の実験の仕組みとしても有意義であることは疑い得ない。たとえば、小規模多機能事業所や認知症高齢者のためのグループホームなども、もともと制度化される以前から多くのNPOが自らのリスクと費用で取り組んでいたものである。最初は、行政は戸惑い、しばしば規制に動いたりしていたのであるが、それらが社会的に注目されるにしたがって、次第に認知し、ついには制度的支援に、そして取り込んで制度化に至っている。新しい発想が生まれ試されてくるのは、多くのNPOやNPO法人の試みからであった。

にぎやか以外のNPO法人も多様な展開を取りながら事業拡大や展開を進めている。ミッション性を失わず、それを維持したまま経営の安定と組織の整備を図っていく、というのは、矛盾や苦しみに満ちた道かもしれない。しかし、起爆力のある思いの質を、社会的な量として形にしていくの⁽²⁶⁾は、NPO法人にとって大きな課題となっている。

他方、もう一つの課題、既存の比較的エスタブリッシュされた法人のミッション性の回復の試みも、大きなフロンティアラインである。

社会福祉法人も、その存在の自己正当化のために、業界ぐるみで地域で

書房、20005に詳しい。

(26) 2001年度で、介護系NPO法人上位の15団体がその時点で1億円の収入を得ている田中他前掲書、60頁。

の公益性を実証できるように事例を積み重ねようとしている。⁽²⁷⁾そのような活動の報告は、近年全国社会福祉施設経営協議会や厚生労働省から様々な形で集められ広報されている。これ自体を、その存在意義を問われた時点で慌てて見せるために取り繕っていると揶揄する声上がるのも当然である。しかし、危機が新しい営みを生み、自己転換を遂げるきっかけになるとするならば、それ自体は世の習いであって揶揄されるようなことではない。

実際、少なからぬ特別養護老人ホームは、意欲的な施設長を得た場合などは特に、新しい制度外事業の取り組みを行っている。このように既存の制度化された部門が新規事業を立ち上げる形で、起業時のリスクを引き受けることは、一般の企業社会ではイノベーションの基本的形である。非営利セクターにおいても、今後の公益法人制度改革や社会福祉法人の改革のなかで、このような当り前の運動性、ミッション性が回復される必要があるだろう。

以上の二つの課題、つまり第一に運動性を失わずに組織化制度化することと、第二に組織化制度化が進んだところでは運動性を回復すること、そしてこの運動性に支えられて経営の自立性をきちんと獲得すること、この二つの課題の追求は、法人格の複雑で多様な構造を超えて、市民社会セクター全体の一体性、他セクターに対する自覚を生み出すかもしれない。それこそが、いわば市民社会の自立性の強化の道であるといえることができる

(27) 社会保障審議会－福祉部会 第9回 (H16.4.20) 資料参照。

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/04/s0420-6a.html>

また、全国社会福祉施設経営協議会では、「社会福祉法人における地域貢献に向けた「1法人(施設)1実践」活動」が展開されており、その「実践事例集」が出版されている。

だろう。

む す び

21世紀に入って、日本の市民社会は、新しい展開を見せ始めた。冷戦体制の終焉は、従来の公共圏を強力なイデオロギー的地場から解放した。このことによって、公共圏は、体制側か反体制側か、という二分法によって引き裂かれることなく議論が成立する可能性によって、新しく強く表現され始めた。また、この対立に国家機構がからめとられ、その磁場によって、市民の公共的活動を反体制かあるいは自己の支配下に属するものとするか、という二分法を再生産することも冷戦終結後衰退し始めている。

市民社会は、集団過程として表現されたときには、重要な意味において自立的⁽²⁸⁾な非営利セクターの活動領域の拡大として表現される。他方、言説やコミュニケーションの過程として表現されたときには、重要な意味において公論過程として表現される。この二つの側面をもつ市民社会の展開は、日本においても明らかな発展を見せているように思える。

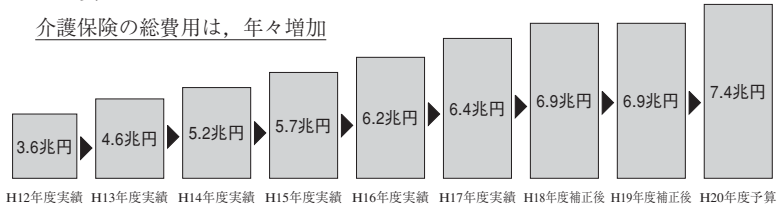
介護保険制度を社会福祉領域の中心においてみると、社会福祉基礎構造改革の中心的な構造変容が着実に進展していることが分かる。この構造変容は、日本の非営利・公益法人システムの歴史的変容と同時期に展開している。現状においては、アドヴォカシーの弱い非営利セクターの体制と、法人制度改革の歴史的遺産によって、＜二重の二重性＞が非営利・公益法人システムにおいて作られている。その構造の中で、介護保険制度の下で

(28) 「自立的」という意味はもちろん相対的な意味においてである。この点については、さしあたり、拙稿「市民社会」古賀敬太編『政治概念の展開 第一巻』晃洋書房、2004、213-239頁。なお、比較的早い日本での新しい市民社会論の展開についての紹介と問題提起として、拙稿「市民社会論の諸論点について」『法と政治』関西学院大学法政学会、48巻2号、1997年6月を参照。

図表12 介護保険財政の動向

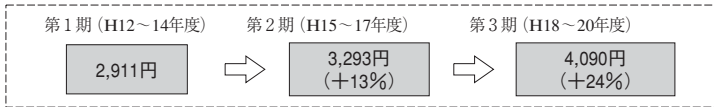
○ 総費用の伸び

介護保険の総費用は、年々増加



○ 1号保険料〔加重平均〕

1号保険料は第1期（H12～14）から第3期（H18～20）で約40%増



の非営利団体は社会福祉法人も NPO 法人も事業展開を行わざるを得ない。そして、同時に、この体制に対して、明らかに、変動がもたらされる可能性も見えてとることができた。

しかし、最後に、われわれは重要な論点を付け加えざるを得ない。それは、近年とりわけ注目されている社会福祉労働者の低賃金構造と関連している。現在、明らかに介護労働者の賃金、労働条件は劣悪である。その原因を、介護保険事業における零細事業者の多さに求める人もいる。しかし、より根本的には、もちろん、介護保険制度において基準となる単価が抑えられているからに他ならない。そして、この構造的な低賃金は、なかでも事業規模が小さくしかも競争圧力にさらされている NPO 法人にはとりわけ厳しく作用する。このことは、NPO の事業確立を、ボランティアに押し戻す働きを持つだろう。

しかし、おそらくは、この国の帰趨は、社会福祉事業のような、いわば「役に立たない」人々に対してどのように相互支援をし合うのか、という

人々の選択に関わっている。もし、介護や福祉といった領域を、NPOの市民以下賃金で働く人々の善意に任せようとしても、それは悲惨を再生産していだけ終わるであろう。確実に高齢者は増え、確実に事業量は増え、着実に介護保険会計は大きくなっていく。それに対応して、われわれは、税金を払い、保険料を払い、そして利用料を払わねばならない。⁽²⁹⁾「役に立たない」人に対して、死になさい、とは言わないかもしれない。しかし、手間がかかるから、薬を与えたり縛って生きたままおとなしくさせておけば、もちろん費用は安くつく。けれども、そういう人間とはいえない人生を、隣人や家族や、そして自分の将来に押しつけることを、選択するのか、が問われている。

もちろん、高福祉は低成長に結びつくという反論があるかもしれない。けれども、北欧諸国を見れば分かるように、高成長でなくとも少なくとも中成長と高福祉は両立可能である。そのためには、かの国々のように、平等性を比較的高め、市民の自発的公共活動も維持し、かつ高負担を支えるだけの市民間の信頼、そして信頼しえる行政をつくることが不可欠である。このためにも、日本における市民社会の深化という課題は、筆者には、贅沢なできればよい、ということではなく、必要なことであると思われる。それにしても、まるで、鶏と卵のように、循環する課題の連鎖がある。つまり、市民に支えられた団体が、社会資本を開発し、互いの信用基盤を深

(29) 社会保障費は、自然増分が09年度で8700億円と見込まれているが、この7月に、来年度概算要求基準（シーリング）で、2200億円の抑制を、財務相と厚労相が同意した、と報道されている。他方で、介護労働者の賃金の低さが社会問題化したことを踏まえて、その賃上げに結び付くような介護報酬の引き上げも議論されている。この二つを両立させるために、何が必要か。もちろん、削るためになすべきことは多いだろう。しかし、結局は保険料の負担者や負担割合の拡大などに帰結するだろう。消費税が政治的に無理なら保険料でというのは、わかりやすい道である。

化させていくことを通じて、高負担を支えられる信用性を作る、しかし、そのためには、そのような団体がきちんと社会的事業を遂行し評価され地域社会の中で根付かなければならない。しかし、そのためには、NPO 職員にも人並みの賃金が支払われるような報酬構造が必要である。そして、それは、高負担を支える信用が前提である、と。この循環の輪廻から離脱するためには、市民の日々普段の、創意ある、かつ地道な活動と、同時に、少なくとも、ヘゲモニックな政治的構想力やリーダーシップが必要なのであるまいか。しかし、この可能性を探ることは、本稿の課題をはるかに超えることであろう。

付記

本稿は、2008年10月13日日本政治学会大会における国際公開シンポジウムに提出された paper を若干手直したものである。司会の伊藤光利大会研究会・企画委員長（神戸大学）を始め、同席の報告者である片山善博（慶応義塾大学）、室崎益揮（関西学院大学）、鄭美愛（梨花女子大学）、坪郷實（早稲田大学）、及び当日セッション参加者に感謝したい。

<The Dual Two Division System>
of Japanese Civil Society: the Structural Division
of Non-profit Social Welfare Sector in Japan

Masahiro OKAMOTO

There has been a big institutional change in major Japanese social welfare system. It is called “the Basic Structural Reform of Social Welfare” (Shakai fukushi kiso kouzou kaikaku). This change is accompanied with two major reforms on non-profit organization structure. The two institutional reforms have brought fundamental changes in both social welfare structure and non-profit organization structure. Of course this means the shape of the civil society has changed in Japan.

Even so, it is not denied that there is an important area where state influence, actually influence of bureaucracy, is kept intact and protected not only from market competition with for-profit enterprises and from public support competition with other non-profit organizations. So two major criticisms, demanding equal footing with other for-profit organizations and other non-profit independent organizations against this protected form of non-profit and state-dependent organizations can not intrude this hard structure.

We can say that Japanese non-profit organization system was divided into <the dual two division system>, which means two general non-profit and public interest organization systems (tokutei hieiri katudou houjin system and new koueki-houjin system), and, against these two general systems, some formidable special non-profit and public interest systems. One of these special systems is that of social welfare corporation (syakai fukushi houjin).

The social welfare corporations are strictly “under the control of public authority” as stated in the article 89 of the constitution of Japan. In the process of the institutional reform of non-profit organization law, general state-controlled corporation system (Civil code: Article 34) had been much criticized and abolished drastically. However, this most basic service provider

organization in social welfare has been hidden behind the wall of ministries.

This <dual two division system> keeps Japanese civil society from identifying itself as one civil society. We suggest two strategies to overcome this divided identity.

- 1, Empowering NPO houjin financially and organizationally, which is now comparatively small in size but active and independent.
- 2, Making established public interest organizations recapture mission orientation.