

機関番号：30106

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20730370

研究課題名 (和文) アメリカ民間福祉のあり方に関する実証研究

研究課題名 (英文) Empirical research on the actual situation of the private welfare in the United States

研究代表者

木下 武徳 (KINOSHITA TAKENORI)

北星学園大学・社会福祉学部・准教授

研究者番号：20382468

研究成果の概要 (和文) : 本研究により明らかになったことは主に次の2点である。第一に、アメリカ福祉国家を考えるには、民間財団や非営利団体等の民間福祉の位置づけが非常に高いために、公的福祉と民間福祉と合わせた考察が必要であることである。第二に、民間福祉の役割が高まるなかで、民間団体の地域参加・地域貢献、福祉サービス提供における市民・当事者参加を推進し、福祉サービスの民主化を図ることが重要になることである。

研究成果の概要 (英文) : This study demonstrates the following two points. First, for thinking of the American welfare state, we must consider public and private welfare together because private foundations and nonprofit organizations are very important in U.S. welfare. Second, because of growing role of private welfare, it is very important to democratize the welfare services delivery by promoting community participation of private organization and their contribution to the community, citizen and user participation in the welfare services delivery.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	800,000	240,000	1,040,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：民間福祉

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：アメリカ、民間福祉、NPO、組織、運営

1. 研究開始当初の背景

(1)民間福祉への注目

1980年代以降、福祉国家の見直しが進められるなかで、「福祉ミックス論」や「福祉多元化論」が注目され、福祉サービスの提供において非営利団体の活躍が期待されるようになった。それと同時に、社会福祉の「民営化」も推進されてきた。これに伴い、民間独自に市場ベースでサービス提供をする有料老人ホーム等の参入が進められてきた。

2000年頃の介護保険法や障害者自立支援法等の社会福祉基礎構造改革によって、民間福祉による福祉サービス提供体制を確立した。

その民間化の流れのなかでもアメリカはそのリーダー的な位置にある。アメリカの社会福祉では、歴史的に民間慈善活動や非営利団体、そして営利企業の参入が積極的に行われ、政府・行政は民間団体への財源提供や規制・ルールづくりを実施してきた[Gibelman et al.(2003) Privatization of Human

Service, Springer 等]。特に、福祉サービスの提供において非営利団体の活躍は目覚しく、アメリカの福祉国家を考えていく上で非営利団体は欠かさない重要な位置を占めている。また、保育所や高齢者介護施設等福祉サービスにおいて営利企業のシェアは非常に大きい[L. Salamon (2003) *The State of Nonprofit America*, Brookings]。

日本においても、介護保険制度が牽引しながら非営利団体や営利企業の福祉サービス領域の参入が近年、積極的に促進されてきており、アメリカにおける非営利団体の位置づけや営利企業の現状を明らかにし、現在抱えている課題を浮き彫りにすることは、日本においても重要な研究課題だと考えた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、アメリカにおいて福祉サービスの提供を行っている非営利団体と営利企業の財源や組織特性に関する実態とそれが抱えている諸問題について明らかにし、もってアメリカ福祉国家における民間福祉のインプリケーションについて検討することである。そのための具体的な目的としては、次の3つを挙げる。

(1) 民間福祉財源の実態とその課題

第一に、非営利団体を存立させる大きな財源の一つになっている民間財団等の民間福祉財源のあり方を明らかにすることである。民間財団の存在は、福祉分野で大きな役割を果たしている非営利団体が、民間としての独自の活動を担保する資金の一つとして重要な財源になっている。そこでこの民間財団の存在意義や現状を明らかにすることである。

(2) 非営利団体・営利企業の組織特性

第二に、福祉サービス領域における非営利団体や営利企業の組織特性が福祉サービスにどのような影響をもたらしているのかを比較検討を行う。これらを踏まえて、民間福祉サービスの特徴を明らかにしたい。

(3) アメリカ福祉国家における民間福祉のインプリケーション

第三に、民間福祉を形作る政府の政策形成のあり方について考察し、それらを踏まえてアメリカ福祉国家における民間福祉のインプリケーションと関連する諸課題について明らかにしようとするものである。こうして、アメリカ福祉国家において民間福祉をどう位置づけているのかを考察して、民間福祉の発展的課題を明らかにしたい。

3. 研究の方法

先に述べたように、本研究で明らかにしようとすることは3つあり、それに対応して以

下の3つの方法をとる。

(1) 民間財団の実態とその課題

第一に、民間福祉財源の実態とその課題については、特に非営利団体の財政分析や福祉関係の財団としては老舗であるユナイテッド・ウェイ (United Way) 等の事例調査を行う。

(2) 非営利団体、営利企業の組織特性

第二に、非営利団体と営利企業の組織特性の比較研究については、文献調査および事例調査をして、非営利団体、営利企業における半構造化面接調査・質問紙調査等を実施して、福祉サービスにおける組織特性を質・量の両面から明らかにする。

(3) アメリカ福祉国家における民間福祉のインプリケーション

第三に、福祉国家における民間福祉の政策的インプリケーションについては、アメリカ福祉国家における民間福祉の役割を、文献研究および上記の事例調査等の分析を通して見えてきた政策上の民間福祉の役割とそれが福祉国家に与える影響について追究する。

4. 研究成果

上記の方法に従って、これまでの研究から見えてきたことを順次、簡潔に述べる。

(1) 民間福祉財源の実態とその課題

① アメリカにおける財団の実態

財団 (Foundation) とはチャリティのような特定目的のために資金を提供するために作られた団体である。2008年にはアメリカには少なくとも11万2000の財団があり、資産総額は6270億ドルに達していたと言われている (Hammack & Anheier (2010) "American Foundation: Their Roles and Contributions to Society" Hammack & Anheier (eds.) *American Foundations*, Brookings)。より詳細には、財団センターによる2008年調査によれば、「独立財団」 (Independent Foundation: 裕福な家族や個人が設立した財団) が89% (6万7379団体)、「企業財団」 (Corporate Foundation: 企業出資の財団) が4% (2745団体)、「コミュニティ財団」 (Community Foundation: 地域の個人や企業等の寄付により設立された財団) が1% (709団体)、「経営財団」 (Operating Foundation: 調査研究や美術館等直接サービスをする財団) が6% (4762団体)であった。また、その合計の助成額は2008年に過去最高額の468億ドルになったが、2008年秋の経済不況により429億ドルと若干減少した (Foundation Center (2010) *Foundation Yearbook*, 2010)。

さて、そのうち福祉サービス分野への助成

額は、1490 の大きな財団をサンプルに1万ドル以上の助成を対象とした調査結果では、314万9049ドルと全体の12%を占めた(最も高いのは医療、教育分野でそれぞれ約22%)。福祉サービス分野では多くの団体に相対的に金額の低い助成をしている傾向にあった(Foundation Center(2010) *Highlights of Foundation Giving Trends*)。

そもそも財団には様々な役割や機能がある。先述の Hammack & Anheier(2010)によれば、第一に、低所得者や障害者等へのサービス提供のための資金提供をすること。第二に、社会認識・価値の革新や社会・政策変化のためのフィランソピーをすること。第三に、伝統・文化保護、所得再配分、資産保護等のコントロールをすることである。これらは市場や政府から独立しているために、NPOの組織化やリスクテイク、調査研究等により、市場や政府に囚われない社会企業的な取り組みを行うことができ、またそのようにして活躍することが期待されているのである。

例えば、財団全体の24%は主に教育や児童、医療等で公共政策を改善するための調査研究や市民教育・情報提供等の「公共政策関係活動」を行っている(Foundation Center(2010) *Key Facts on Foundations' Public Policy-related Activities*)。

1996年福祉改革後の福祉サービス分野への助成動向の研究によれば、全体的には、福祉改革直後は調査研究に多額の資金が費やされ、その後はセーフティネット事業への助成が増えた。ただし、保守系財団は専ら調査研究、リベラル系財団は調査研究も伸びているが、それ以上に就労支援に助成が行われた。ただ、傾向としてプロジェクト事業や調査研究にかなりの助成がなされていた。財団の助成で直接サービスできる金額は限られているため、プロジェクト事業や調査研究を通して公共政策に影響を与えるようとしたのである(Monsley & Galaskiewicz(2010) "The Role of Foundations in Shaping Social Welfare Policy and Services", Hammack & Anheier (eds.)前掲)。

② ユナイテッド・ウェイの事例研究

ユナイテッド・ウェイもそのようなプロジェクトや調査研究に力をいれている福祉財団の一つである。ユナイテッド・ウェイは、戦前のコミュニティ・チェスト(共同募金)の後継であり、福祉分野では老舗の財団である。事例調査の対象は、ロサンゼルス(LA)のユナイテッド・ウェイ(United Way of Greater Los Angeles:UWL)である。2009年6月現在の資産総額は3323万4435ドル、助成総額は4786万3515ドルである。2009年の政府報告書類(Form 990)によれば、職員数124人、寄付等の年間収入は6126万ドルに及ぶ。そ

の使命は「貧困から抜け出すための道筋を作ることによってLAの全ての人の生活の質を改善すること」である。このように、UWLは貧困解決を重視しており、そのためのキャンペーンとして、ア) 金銭的安定の増加(Increase Financial Stability): 職業訓練、家族保護等、イ) 教育の改善(Improve Education): 中等教育進学、両親の関わり、高校卒業、ウ) 基礎ニーズの充足(Meet Basic needs): 食料、住宅、医療、の3領域を重点領域として、非営利団体等へ助成をしていた。特に基礎ニーズの充足領域ではホームレス支援に力を入れており、2009年9月の筆者のインタビューした日には「公共政策委員会」(Public Policy Committee)が開催され、「ビジネスリーダー・ホームレス調査委員会」(Business Leaders Task Force on Homelessness)設置について報告があった。これは、UWLとLA商工会議所(LA Area Chamber of Commerce)と協働でホームレス支援事業を行うものであり、大企業の社長や銀行家、地域団体と協働で「ハウジング・ファースト」によりホームレス支援策に取り組むものである。個々の非営利団体等では困難な長期的総合的な地域プランを財団が調整役となって取り組んでいる。

(2) 非営利団体、営利企業の組織特性

① 福祉サービス組織の分析について

福祉サービス組織の分析の視点については、Y.Hasenfeld(1983) *Human Service Organizations*(Prentice Hall)が参考になる。特にこの組織分析の要となるのがワーカークライアント関係である。つまり、社会福祉政策および組織環境は直接・間接的にワーカークライアント関係に影響を及ぼす。クライアントにとっては、政策や組織との出会いはまさにワーカーとの接点であり、この関係は政策および組織評価にとって肝要である。このHasenfeld氏の組織分析のキーワードになっているのが、一定の価値前提の下で作られられる「サービス論理」と「サービス技術」であり、それらに基づく権限と資源の配分である。サービス論理とは、サービスの合理性・内容・構成要素を説明するものである。サービス技術とは、サービス論理を具体化する手段・方法をいう。例えば、アメリカでは、公的扶助利用者は福祉依存(怠惰)になるので早急に働かせるべき、という価値前提で、「就労第一」というサービス論理が作り上げられ、申請前に就労活動を強いたり、働かない場合に制裁措置を加えたり、公的扶助の利用期間を60ヶ月に制限する等のサービス技術が導入されるという具合である。

② 組織分析の具体例

さて、このような分析枠組みを参考に具体

的に組織分析を試みたが、限られた能力と時間のために論証に耐えるだけの整理はまだ示すことはできていない。ここでは事例調査の中からいくつかの特徴点を提示しておく。

ア) ゴダート・リバーサイド・コミュニティセンター (Goddard Riverside Community Center : GRCC)

GRCCはニューヨーク市で19世紀のセツルメントに起源を持つ非営利団体である。使命は「生活を改善し、希望を持ち、未来のドアを開けるコミュニティを創る」である。コミュニティは多様であり、従って支援の幅も非常に広く、教育支援、高齢者健康エイジング、ホームレス支援、住宅維持支援、アドボカシー活動等に取り組む。2008年7月～2009年6月までの歳入(2470万7756ドル)の内訳は図1の通りである。

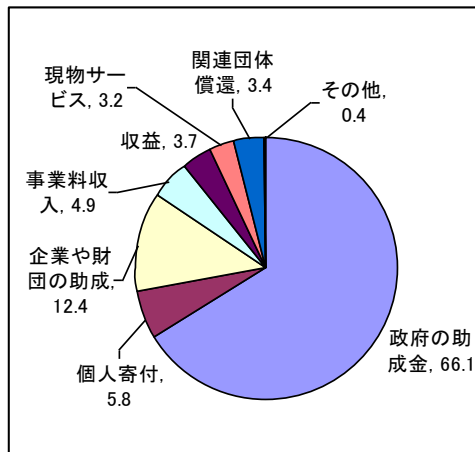


図1 GRCC歳入内訳 (2008年7月～2009年6月)

歳入を見ると、政府助成金が66%と圧倒的に多いが、これは住宅支援等のコストの高い事業を受託しているからである。そもそも政府からの助成金も非常に多元化している。具体的には連邦政府からは住宅開発省等3つの部局から、ニューヨーク州政府からは健康局等7つの部局、ニューヨーク市政府からはホームレス・サービス部等9つの部局から助成金を得ている。さらに、43もの民間財団から助成を得ている (GRCC (2010) 2009 Report)。

活動の特徴としては、多方面の事業を一手に展開していることに加えて、当事者参加・住民参加、また要支援者のみならずブックフェアのように地域のミドル階層・一般層も視野にいたした活動をし、地域全体を巻き込んだ取り組みをしている。

イ) 児童利益協会 (Association to Benefit Children : ABC)

ABCはニューヨーク市マンハッタン北部に子どものための教育、精神保健、家族維持、サポート住宅等の事業をしている非営利団

体である。このABCは承諾を得られた寄付者の名前を全て年次報告に載せている。また、非常に興味深いことに、母子世帯で母親が薬物等で逮捕された場合に子どもが病院で養育されていたこと、またエイズ予防をしなかったことに対して、ニューヨーク州・市政府を裁判に訴えている。そうして社会の意識喚起を高め、行政からの理解を取り付けるなかで、対応する新規事業に取り組んでいる。2009年7月から2010年6月の歳入(1303万3897ドル)の内訳は図2の通りである (ABC (2011) Annual Report)。

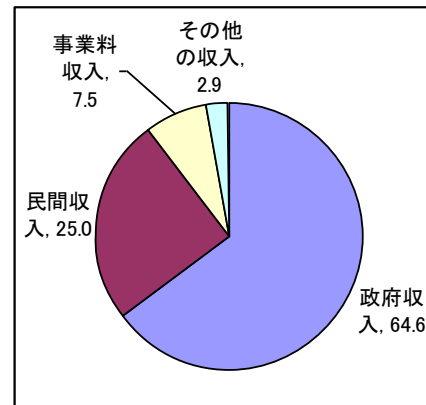


図2 ABC歳入内訳 (2009年7月～2010年6月)

ウ) マキシマス (MAXIMUS : MMS)

マキシマスは従業員数6834人(2010年9月現在)の中規模の営利企業であり、福祉サービス部門では2187の従業員がいる。MMSの使命は「市民を支援する行政を助ける」(Helping Government serve the people)である (MSS (2011) Annual Report)。筆者が事例としたLAの公的扶助の就労支援(GAIN事業)をしているMMSでは、就労させるとボーナスが支払われる仕組みやワーカーの就職件数成績を掲示する等により、ワーカーに対して公的扶助利用者を就労させるインセンティブを持たせていた。

エ) 社会的企業の台頭

この調査では今のところ厳密な比較検討ではないが、非営利団体は地域やアドボカシーに焦点を当てる傾向があり、営利企業はそのような傾向がないように見受けられた。

ただし、近年、「社会的企業」(Social Enterprises)に注目があてられてきている。社会的企業は社会的目的を持った事業体であるが、その担い手は非営利団体・営利企業の両方を含む。1980年代末には非営利と営利の境界が曖昧になってきていると言われていたが、近年さらにその傾向は強まっている。例えば、2010年10月末にUCLAで開催された「社会的企業の探求」(Exploring Social Enterprises)をテーマとした研究会が2日

間にわたって行われ、D. Young 氏や P. Frumkin 氏、H. Anheier 氏等非営利団体研究の第一人者が集まったが、その中ではっきりしたことは、近年営利を目的としない企業がアメリカ等で制度化されてきており (L3Cs、SPBs、CICs 等)、社会的企業を追究するには、そもそも定義自体が定まらないという問題があることがはっきりした。筆者としてはこの曖昧さを前提にした考察が必要だと考えている。

(3) アメリカ福祉国家における民間福祉のインプリケーション

①アメリカ福祉国家における民間福祉の位置づけ

アメリカ福祉国家として、民間福祉の位置づけを考えると、アメリカの人種・民族、言語・文化・宗教、地域の多様性に対応した市民サービスを考えた場合、民間福祉は不可欠である。また、移民や政治難民の受け入れも積極的に行ってきたアメリカでは、生活困難でも若い人も多いため、人種差別等の意識も加わって、自助努力が求められる雰囲気が強くなる。これらのマイノリティに対応するには、行政では多数派の賛成が取ることが難しく、そのために民間福祉を通してパイロット的に事業展開を仕掛け、そのまま事業を民間福祉に託すことになるという傾向が強い。

一方で、民間福祉の財源を見ると、一つの非営利団体で多数の政府の委託事業を引き受け、また多数の財団の助成金を得ることもアメリカでは一般的である。こうして、民間福祉は、日本のように公的責任のような政府事業としてではなく、政府の助成金や委託金は民間財源の一つとして捉えられている傾向がある。このような複数の財源は、民間福祉にとっては、2大政党制の歴史の長いアメリカでは、保守とリベラルの移ろいやすい政府資金に全面的に頼ることなく、代替案を確保ししやすい。しかし、それだけ生活困難に対する政府の責任は曖昧になるため、アドボカシーが重要になり、そこに民間の独自性を求めるのである。

したがって、アメリカ福祉国家を考える際には、財団等の民間福祉を踏まえた考察が不可欠である。例えば、図3は主要国のGDPに占める公民社会支出の割合を示したものである。これを見ると、アメリカでは公的支出は16.2%と極めて少ないが、民間支出(10.5ポイント分)を含めると、カナダ、日本、ノルウェー、フィンランド、イギリスよりも支出が多くなる。もちろん、民間福祉の支出は偏り等が生じやすく、公平性・公正性の問題が起りやすい(例えば自分の宗教にあう非営利団体がない地域もあるかもしれない)。しかし、それが、アメリカが選択した福祉レジームなのであると思われる。

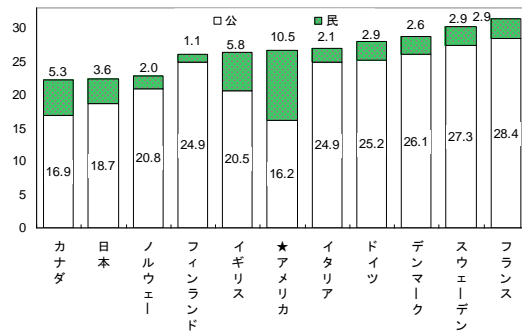


図3 GDPに占める公民社会支出の割合(2007年)
出典) OECD Social Expenditure Database (SOEX) より作成

②福祉サービスの民主化

研究当初、筆者は福祉サービスの提供において非営利団体と営利企業でどちらが社会福祉サービス提供者として適しているのかを検討する予定であったが、社会的企業が強調されるようになり、このような組織の区別を前提とした考察が難しくなってきた。この過程で、福祉サービスの民主化が大きなテーマとして浮かびあがってきた。つまり、福祉サービスの提供に市民参加、当事者参加がどの程度なされているのかである。なぜなら、福祉サービスの質の確保を考えた場合、そのサービスを利用している当事者の意見や市民の目がなければ福祉サービスの質は維持できない。これは非営利団体のみならず、政府機関も営利企業にも当てはまる。

そのため、例えば、Steven R. Smithは理事会や評議会に地域代表者の参加や民間団体の地域貢献を行政や財団の助成の条件とするように主張する((2010) "Nonprofits & Public Administration" *American Review of Public Administration*, 40(2))。また、V. Pestoff & T. Barandsenらはサービス運営レベルでの利用者参加を「協働生産」(Co-Production)という概念を使って説明を展開している((eds.) (2008) *Co-Production*, Routledge)。

民間福祉の役割は、少子高齢化等の流れの中でますます重視されてくると予測される。そのために、政府政策の民主的な決定を強化していくことはもちろんのこと、それだけでなく民間福祉の民主化についても進めていく必要があると考えられる。つまり、社会福祉の政策、施策運営、組織管理、ワーカークライエント関係等全ての段階で民主化のあり方を考える時にきているということである。これが現段階での筆者の結論である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 木下武徳、公的扶助における現金給付とケースワークの分離－1960年代から1980年代のアメリカでの論争から－、北星論集(社会福祉学部)、査読無、48号、2011、83-101
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110008380198>
- ② 木下武徳、日米における福祉の民間化－市場の導入と今後の課題、國學院経済学、査読有、60巻1・2合併号、2011、203-235
- ③ 木下武徳、Privatization of Welfare in U.S. and Japan: Problems of Market Model、國學院経済学、査読無、60巻1・2合併号、2011、529-564
- ④ イースケル・ハッセンフェルド著、木下武徳訳、ワーカークライエント関係：実践における社会政策、北星論集(社会福祉学部)48号、2011、149-171
<http://ci.nii.ac.jp/naid/110008380202>

[図書] (計1件)

- ① 木下武徳、ロサンゼルス福祉改革における民間化の特質－GAIN ケースマネジメントを中心に、渋谷博史・中浜隆編、アメリカ・モデルの福祉国家Ⅰ：競争への補助階段、昭和堂、2010、187-225

6. 研究組織

(1) 研究代表者

木下 武徳 (KINOSHITA TAKENORI)

北星学園大学・社会福祉学部・准教授

研究者番号：20382468