

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380784

研究課題名(和文) サード・セクターの持続的活動を支える政策的・社会的基盤条件に関する日英比較研究

研究課題名(英文) Comparative Study on the policy and social conditions underpinning the sustainability of third sector in the UK and Japan

研究代表者

原田 晃樹 (HARADA, Kohki)

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号：20340416

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、次の点を明らかにした。

第1に、サード・セクター組織は、公共サービスの提供プロセスにおいて、サード・セクターならではの問題解決を図ろうとするアプローチを見て取ることができた。第2に、英国自治体とサード・セクターとの公式の協働関係はなくなったものの、社会的価値を公契約に反映させる手法の一つとして、事実上の関係構築を模索している実態を把握することができた。この動きは、サード・セクター組織固有の特性をいかに評価できるかという争点を生み出している。第3に、サード・セクターへの委託等の契約をめぐることは、日英とも同様の現状・課題を有していることを理解できた。

研究成果の概要(英文)：In our study, we clarified the following; first, we found third sector organisations devised the way to provide public service in their own unique way. They produce not only goods and service but also added-value such as community building. Second, in local councils surveyed, front-line officers have been struggling for de facto partnership relationships with third sector organisations in order to reflect social value in public commissioning, even though formal partnership policy had abolished in 2010. This means front-line officers recognise the specific characteristics of third sector organisations. Finally, Local councils in the UK and Japan face the same challenge in the local public service commissioning. We conclude that sustainable partnership between public-third sector depends on how front-line officers exercise their discretion and this is the research task from now on.

研究分野：行政学 地方自治 NPO

キーワード：協働 パートナiership 委託 サード・セクター 公契約 イギリス 自治体 社会的価値

1. 研究開始当初の背景

英国では、景気後退や政府の歳出削減と相まって、資金提供者や顧客へのアカウンタビリティが、サード・セクター組織にとって自身の活動の正当性を主張する上で重要なテーマになりつつある。しかしながら、資金提供者や顧客から求められるアカウンタビリティは、サード・セクター組織が自律的に果たそうとするそれとは矛盾・対立する。委託や(準)市場収入に依存するほど、組織本来のミッションの達成が困難になるというジレンマが生じているのである。サード・セクター組織がサービス供給者に組み込まれることで、アカウンタビリティが厳格に要請されるようになると、サード・セクター組織の健全な発展にとって大きな阻害要因になる恐れがある。

そうした中、英国では、サード・セクターが自らの社会的機能を明確に規定し、自前の評価基準を設定して、公的資金を受けることへの正当性を調達しようという動き(ある種の社会運動や協議・交渉をめぐる活動)が見られる。しかしながら、日本ではサード・セクター組織の行動原理やそれが協働政策によってどのような影響を受けるのかといったことについて実証的に分析した研究実績は未だ乏しい。

2. 研究の目的

本研究は、日英の協働政策が中央地方関係や公民関係に及ぼす影響の分析を通じて、主に社会的排除に取り組むサード・セクターが、地域の政策形成やサービス供給において一定の影響力を行使できるようになるための基盤条件を考察するものである。

政府の協働政策は、市場や公的スキームから排除された人びとの声を代弁する効果をもたらしたが、それが可能になったのは、サード・セクターが地域で独自に多様なネットワークを形成していた地域である。実際、協働政策にはサード・セクターのサービス供給者としての性格を強める側面もあり、その実態を把握するには、サード・セクター組織関係者と直接相対する第一線職員との関係にまで射程を広げた考察が必要である。

そこで、本研究では、政府主導による協働政策の実態を踏まえつつ、ローカル・ガバナンスにおけるサード・セクターの実像を描き出すと同時に、サード・セクターのサステナビリティに必要な政策的・社会的基盤条件を明らかにすることを目的とするものである。

3. 研究の方法

本研究では、主に以下の項目に関する調査を以下の方法によって実施した。

(1) 政府のサード・セクター戦略がローカル・ガバナンスに及ぼす影響の実態把握

英国キャメロン連立政権及びその後の保守政権は、労働党政権時代のサード・セクター政策を部分的に踏襲しつつも、本質的に異なる戦略を打ち出しているように見える。し

かし、連立政権以降のサード・セクター戦略のアウトラインや政策変化についての踏み込んだ考察は、日本ではまだほとんどなされていない。そこで、ブレア労働党政権以来のサード・セクター戦略の展開過程を追い、それがローカル・ガバナンスにどのような影響を及ぼしているかについて、政府文書・英国研究者の文献レビュー、政府及び主要なインフラストラクチャー組織関係者に対するインタビュー調査を行い検証した。

(2) 政府主導の協働政策に対する自治体の受容過程の実態分析

自治体は、2010年～2015年の間で歳出額の4分の1強もの削減が断行され、さらにその後の5年間で同額の削減が求められている。そのため、労働党政権時代の協働政策の大半は廃止され、自治体独自の補助金等も大幅に削減された。他方で、サード・セクターとの協働では現場の実情から施策をつくりあげる必要に迫られている。自治の態様を描き出すには、行政機構だけでなく、自治体と他の主体との相互作用の有り様までを射程に入れた考察が求められている。そこで、サード・セクター代表と交渉に当たる自治体(第一線職員)が、政策の実施局面において両者からのプレッシャーをどのように受容し、施策に反映させているかということについて、地方自治やガバナンス論の分析枠組みに依拠しつつ、政府・自治体の政策文書や協働組織の会議文書のレビュー及びこれら関係者へのインタビューを行い考察した。

(3) サード・セクターの社会的価値を公契約に反映させる具体的手法の考察

サード・セクターがサービス供給者としての役割を高めるにつれ、準市場や公共調達において「営利」と「非営利」が同じ土俵で競い合う関係が常態化しつつある。その結果、多様な供給者間の競争条件平等化(イコール・フットイング)の要請が強まり、サード・セクターの存立基盤が掘り崩されるという皮肉な現象が生じている。これに対し、英国のサード・セクターの中には、自らの社会的価値を適切に評価するための評価手法を打ち出し、試行的に適用しているところがある。これらの多くは社会会計や社会監査と称される手法である。こうした事例をサンダーランド市の団体などを対象に集中的に視察・インタビューを行った。また、主に行政学の理論枠組みをレビューした上で、自治体の契約制度の課題を考察した。

4. 研究成果

(1) 平成25年度

平成25年度においては、主に次の調査研究を実施し、示唆を得た。

第一に、英国ブレア労働党政権発足時からキャメロン連立政権に至る間の政策文書及び協働政策に関する英国研究者の主要文献をレビューし、国と地方の関係、自治体職員の行動、自治体と非営利セクターとの関係、住宅供給を通じたコミュニティ形成の実態

等について現状把握を行った。また、これらの点に関連して、地方自治、自治体経営及びハウジング・アソシエーションを専門とする英国の研究者にインタビューし、理解を深めることができた。

第二に、英国の連立政権における自治体レベルの協働施策の実態について、主な中間支援組織の職員にインタビューを行った。連立政権では2014年度までの4年で自治体に対し28%もの国庫補助削減を行っており、その結果、非営利セクターの資金調達はより市場志向を強めざるを得ない実態を把握した。

第三に、政権交代によって、自治体業務にどのような影響が及ぼしているのかということについて、自治体職員にインタビューを行った。中央政府は、Localism Act等を通じて自治体の自由度の拡充や個人・コミュニティへの権限委譲を進め、前政権が構築した監査制度も廃止している。しかしながら、自治体に対する国庫補助の削減幅が大きいいため、政府からの統制の緩和は、結果として公共サービスの市場化を加速させる方向に向かっており、必ずしも、分権には結びついていない実態を確認した。

第四に、就労困難者の社会包摂を組織の主たるミッションにしている労働統合型社会的企業(WISE)へのインタビュー調査を行った。また、日本のWISEの社会包摂機能をはじめとする特性等について、社会的企業の国際学会(EMES)で報告した。

(2)平成26年度

平成26年度においては、主に次の調査研究を実施し、示唆を得た。

第一に、ローカル・ガバナンスにおいてサード・セクターがどのように位置づけられ得るかを考察するため、国内外の社会的企業関連の文献調査を行った。ここから、日本及び英国においては、サード・セクターに対する研究上の関心は、年代によって変容しつつあることや、それが政策動向とある程度リンクしていることを理解できた。

第二に、自治体とサード・セクター組織との交渉プロセスについて、英国の3つの自治体及び地域の間支援組織1団体にインタビューを行った。英国では、労働党政権下に設立された地域の協議・交渉組織(Local Strategic Partnership; LSPs)が実質的に力を失う中で、契約担当部局やフロントライン事業担当とサード・セクター組織とのインフォーマルな個別交渉が中心になっている。現政権では自治体への資金を数年間で3割以上削減しており、それに伴ってサード・セクターの財政は逼迫しているだけでなく、価格重視の競争的な資金が一層増えつつある。また、小規模な組織をネットワークし、コンソーシアム入札などを支援する中間支援組織の機能も弱まっている。こうした中で、自治体は、一方でより安価で財務的なリスクの少ない全国規模の営利企業に積極的に委託・アウトソーシングする動きがみられるが、他方

で、そうした対応に伴う企業の撤退、サービスの質低下、地域経済空洞化等のリスクを憂慮し、戦略的にサード・セクターの活動領域を確保しようとする動きもみられた。その際、

個別のサード・セクター組織の受注活動を側面支援するなどの中間支援組織の活動が、自治体の担当者の判断に一定の影響を及ぼしている可能性があること、サード・セクター固有の価値を公契約に反映させるために、委託者側の一方的な仕様によらない独自の価値を中間支援組織が提起する取組が、社会的価値法の制定を背景に一定の広がりを見せていることなどが確認できた。

(3)平成27年度

平成27年度においては、概ね以下のような調査研究を行い、示唆を得た。

第一に、ローカル・ガバナンスをコミュニティ形成の視点から捉えるために、1980年代のスコットランドにおけるコミュニティ・ビジネス(CB)に関する文献をレビューした。CBは多義的な概念であるが、元々は荒廃地域において一般労働市場から排除されてきた人達自身が、自治的に地域課題を解決しようとするものであった。そして、地域の多様なステークホルダーに対する応答性を確保するために、当事者自身による運営参加や地域に開かれたガバナンス構造を志向していた。それが、政府の地域再生スキームの導入や公共サービスの外部化の進展により、次第に事業の経済的側面(雇用実績や収支)が重視されるようになっていった。こうしたCBの展開過程のレビューを通じて、ローカル・ガバナンスのありようが政府政策に一定程度依存することが確認できた。

第二に、サード・セクター組織が自治体とどのようなチャンネルを通じて交渉等を行っているかについて、パーミンガム、グロスターシャー、ロンドン・タワーハムレッツ等の状況を把握し、次のような傾向を確認できた。

一つは、全国規模の福祉サービス系組織によるフランチャイズ化の動きである。こうした動きは、地方の福祉チャリティが安定した福祉サービスを提供するノウハウを備え、信用力を高める効果があるだけでなく、県や国レベルにおける政治的な影響力の強化にもつながっている。

もう一つは、地域の間支援組織(CVS)による自治体の受注機会獲得支援やコミュニティによるパブやコミュニティ・ショップの運営支援の動きである。

こうした新しいパートナーシップの動きは、サード・セクターに公的資金が提供されることに対する正当性の論拠をどこに求めるかという問題を招来する。この点については、Social Value Actをめぐる議論とも密接に関係する。しかしながら、この点についてはインタビューを行った自治体すべての自治体において未だ明確な方向性は出ていないことが確認できた。

(4) 平成 28 年度

本研究の最終年度に当たる平成 28 年度においては、主に次の調査研究を行い、示唆を得た。

第一に、英国バーミンガム市及びサンダーランド市における契約調達に関するインタビュー調査を行い、近年の財政削減の実態とそれに関するサード・セクターへの影響について調査した。サード・セクターへの補助金は他の予算と同様、大半の自治体で極端に削減されている。もっとも、現場レベルでは、単純なコスト削減の限界から、コストを下げながらもサービスの質を確保する契約手法を模索する動きが見られた。

第二に、自治体のサード・セクター向け補助金が大幅に削減された結果、組織間の統廃合やフランチャイズ化が進み、規模の二極化傾向が見られた。他方で、廃止されたコミュニティ施設などを住民グループ自身の手で運営する動きも見られた。これらは、地域の中間支援組織から有形無形の支援を受けており、それが豊かな市民社会の下地になっている実態を確認することができた。このような中間支援組織の支援活動を支えているのは、公的資金だけではなく、信託を受けたアセットの利活用による収益であり、それを促進する制度的な基盤が重要な意味を持つことを理解することができた。

第三に、以上の示唆を踏まえ、日本の配食サービス団体と労働者協同組合へのインタビューを行い、地域コミュニティ形成のプロセスと公的資金の獲得状況を調査した。この結果、日本においても、サード・セクターが英国と同様の水平的なネットワークを形成している実態を確認できた。また、活動の実績や活動年数に比例して自治体から一定の補助金等を受けるようになっていたが、その内容や交付基準等は自治体によってかなり大きな違いがあることが分かった。

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 10 件)

原田晃樹(2017)「地域活性化の条件と地域の持続可能性の条件」『地方自治職員研修』50(2) 21-23 頁、査読無。

松井真理子(2016)「市民のためのパブリックコメント制度」『四日市大学総合政策学部論集』15(2) 1-21 頁、査読無。

藤井敦史(2015)「アカウント 3 を通して見る英国社会的企業が紡ぎ出す『連帯経済』 - 参加の基盤にあるもの - 」『協同組合研究誌にじ』649、23-31 頁、査読無。

原田晃樹(2015)「英国地方自治の危機とレジリエンス - 英国サンダーランド市と中間支援組織の取組から - 」『協同組合研究誌にじ』650、23-33 頁、査読無。

原田晃樹(2015)「官民役割分担の二面性 - サービスの担い手が、自治の担い手が

- 」『都市問題』106、17-21 頁、査読無。

原田晃樹(2014)「労働組合と市民組織の連携の可能性」『労働調査』2014 年 11 月号、4-7 頁、査読無。

藤井敦史(2014)「社会的排除問題に取り組む社会的企業：日英の経験から」『協同の発見』261、6-16 頁、査読無。

藤井敦史(2014)「英国市民社会の底力」『ウォーク』496、20-20 頁、査読無。

松井真理子(2014)「地方レベルの中間支援組織の機能について - 三重県内の中間支援団体の機能調査結果から - 」『四日市大学総合政策学部論集』14(1・2) 69-94 頁、査読無。

Atsushi Fujii (2013) Social Inclusion in Japanese Workers' Collectives, Actual Situation and Conditions, *EMES-SOCENT Selected Papers*, LG 13-04, pp.1-20、査読有。

[学会発表](計 7 件)

藤井敦史(2016)「『連帯経済』を紡ぎ出す社会的企業(ラウンド・テーブル：東日本大震災被災地東北の復興活動に見る社会・連帯経済の可能性)」日本開発学会(招待講演) 2016 年 11 月 26 日、広島大学(広島県東広島市)。

原田晃樹(2016)「農村部における WISE-コミュニティ・ビジネス概念からのアプローチ」日本協同組合学会、2016 年 10 月 9 日、北海道大学(北海道札幌市)。

藤井敦史(2015)「言説空間における日本の労働統合型社会的企業」日本協同組合学会、2015 年 10 月 3 日、岐阜大学(岐阜県岐阜市)。

原田晃樹(2015)「コミュニティ・ビジネス概念の変遷と労働統合型社会的企業の可能性」日本協同組合学会、2015 年 10 月 3 日、岐阜大学(岐阜県岐阜市)。

松井真理子(2014)「地方における中間支援組織の機能の現状と再構築への展望」日本 NPO 学会、2015 年 3 月 14 日、武蔵大学(東京都練馬区)。

Kohki Harada (2013) The Realities and Challenges of Japanese Social Enterprises as a Means of Social Inclusion: The Study of a Worker Cooperative, 4th EMES International Research Conference (University of Liege, Liege, Belgium, 20130701-20130704)。

Atsushi Fujii (2013) Social Inclusion in Japanese Workers' Collectives -Actual Situations and Conditions-(University of Liege, Liege, Belgium, 20130701-20130704)。

[図書](計 5 件)

藤井敦史、原田晃樹、熊倉ゆりえ、菰田レ工也、今井玲、朴貞仁(2016)『(公募

委託研究シリーズ 58) 中間支援組織調査を通して見た日本の労働統合型社会的企業(WISE)の展開と課題』一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会、190頁(1-18、119-163、178-190)。
坂田周一監修、三本松政之・北島健一編著、坂田周一、福間聡、空閑厚樹、外山公美、原田晃樹、藤井敦史、鈴木弥生、坂無淳、和秀俊、小長井賀興、熊上崇、河東仁、リッチー・ザイン(2014)『コミュニティ政策学入門』誠信書房、320頁(87-105、106-124)。
原田晃樹、金川幸司、新川達郎、榊原秀訓、塩崎賢明、藤井えりの、稲沢克裕、小泉和重(2013)『「新しい公共」とローカル・ガバナンス(地方自治叢書 25)』敬文堂、240頁(3-31)。
坂田周一監修、浅井春夫、三本松政之、濁川 孝志編著、坂田周一、空閑厚樹、河東田博、飯村史恵、杉山明伸、松山真、大石和男、石渡貴之、杉浦克己、沼澤秀雄、松尾哲矢、福山清蔵、赤畑淳、湯澤直美、山口敬子、遠山真世、角田慰子、長倉真寿美、平野方紹、鈴木忠義、森本佳樹、小長井賀興、藤井敦史、鈴木弥生、原田晃樹ほか(2013)『新・コミュニティ福祉学入門』有斐閣、321頁(243-252、266-277)。
藤村正之、立岩真也、仁平典宏、山田昌弘、樋口明彦、宮島喬、高野和良、小林良二、安立清史、藤井敦史、杉岡直人、広井良典(2013)『シリーズ福祉社会学3 協働性の福祉社会学：個人化社会の連帯』東京大学出版会、288頁(203-224)。

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

原田 晃樹 (HARADA, Kohki)

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授
研究者番号：20340416

(2) 研究分担者

藤井 敦史 (FUJII, Atsushi)
立教大学・コミュニティ福祉学部・教授
研究者番号：60292190

松井 真理子 (MATSUI, Mariko)
四日市大学・総合政策学部・教授
研究者番号：30340409

(3) 連携研究者

大高 研道 (ODAKA, Kendo)
明治大学・政治経済学部・教授
研究者番号：00364323

(4) 研究協力者

大川 恵子 (OKAWA, Keiko)

松村 享 (MATSUMURA, Susumu)

藤木 千草 (FUJIKI, Chigusa)

金 憲裕 (KIN, Norihiro)

Toni Meredew

Mark Saddington