

政府とサードセクター関係における制度主義の意義

—— カテゴリ編成、期待の創出、ルールの設定 ——

米 澤 旦

1 問題設定

—— 福祉国家再編のなかの政府とサードセクター関係・再考

福祉国家のなかでサードセクター(非営利・協同組合組織の集合)の役割は重要な研究課題の一つであり続けてきた。程度の違いはあれ、これまで、社会政策は、サードセクターにある程度依存しており、福祉国家の成立後も、サードセクター組織は、形成期(growth)、後退期(retrenchment)、再編期(restructuring)、それぞれの時代で役割を果たしてきた(Lewis 2004=2007:227)⁽¹⁾。再編期におけるサードセクターに関して、政府—サードセクター関係の理解や構想は社会政策や社会福祉における研究者にとって重要な主題となっている。

社会政策との関連のもとで、現在のサードセクターは少なくとも二つの変化のなかにある。ひとつはサードセクターによる対人社会サービス供給の増大である。福祉国家再編期では、女性役割の変化や新しい社会的リスクの顕在化を背景として、現金給付からサービス給付への比重が高まる。先進諸国では、保育、就労支援、医療など各種領域で、営利事業体と並んで、サードセクターが社会サービス供給に参入している。サードセクターの重要性は社会政策において重要性を増している。

もう一方で、サードセクター自体も変容している。「社会的企業」(Defourny 2001=2004)への関心の高まりに見られるように非営利セクターと営利セクターの境界は明確ではなくなっており、また人的資源の交流などの進展、政府支援

の多様化により非営利と公共セクターとの境界もまた曖昧化している。また、境界の曖昧化と同時に、サードセクター内部の多様性も問題とされる。境界の曖昧化と内部の多様化は一元的で確立したセクターという捉え方が困難であることを背景としており、表裏の関係にある。特に、日本ではサードセクター研究はNPO法人に集中することが多いが、協同組合や社会福祉法人等を含めてサードセクターを捉えることの重要性も指摘される(金谷 2007; 後・坂本 2019)。

政府とサードセクターの関係に関して、政府の再分配的役割とサードセクターの自律性に対して肯定的な立場をとる研究者は、役割分担の関係を焦点化する傾向にあると考えられる。政府とサードセクターの供給的側面において、相互排他的(代替的)な関係であるとは必ずしも言えないこと、補完的關係にあることが指摘され、具体的には政府が財政的責任を担い、サードセクターが供給の担い手となる「供給／ファイナンス分離モデル」が相対的に望ましいことが強調された(北島 2002; 仁平 2011; 上野 2011)。しかし、「相互排除か補完か」という議論とは異なる水準で、どのような組織が供給にかかわり、どのような行動が期待され、どのようなルールを設定するかといった条件整備機能の検討が必要であり、関係の議論もそれなしには行うことはできない。

本稿では、政府とサードセクターをめぐる代表的な視点を整理したうえで、政府の条件整備——サードセクターを取り巻く制度的環境を形成する役割——についての視角を浮かび上がらせる。構成は下記のとおりである。まず、第2節で政府とサードセクター関係の三つのモデルを整理する。3節から5節では各節で、各モデルの概要を記述する。6節では、制度主義モデルの意義とこれが国内の研究に対して持つ含意を示す。最後に結論を述べる。

2 政府とサードセクター関係の三つのモデル

サードセクターと政府の関係についての理論を整理した論考は少なくない

(Young 1999=2007 ; Najam2000 ; Smith and Grønbjerg 2006 ; Zimmer 2010 ; 北島2001 ; 原田2010)。本章では、このなかで、包括的な二つの研究を手がかりとする。ひとつは経済学者のヤングによるもので、経済学者のヤングは政府とサードセクターの関係をめぐる諸理論を整理し、(1)「代替」、(2)「補完」、(3)「敵対」に区別した(Young 1999=2007)⁽²⁾。もう一つは、行政学者のスミスと非営利組織研究者のグロンバーグの論文(Smith and Grønbjerg 2006)であり、政府とサードセクター関係の諸理論を(1)需要／供給モデル、(2)市民社会／社会運動モデル、(3)レジーム／新制度主義的視角の三つに区分した。

政府とサードセクター関係をめぐるヤングによる整理と、スミスとグロンバーグによる整理の両者は重なりながらもズレを持つ。両者の整理を比較し、対応関係を示したのが表1である。スミスとグロンバーグのレジーム／新制度主義的視角は、ヤングの整理には対応物がない。

ここでは議論が煩雑になることを避けるために、便宜的に、ヤングの「代替」

表1 政府とサードセクター関係についての視角

	政府とサードセクターの関係についての視角					
	市場モデル		政治モデル		制度主義モデル	
(1)ヤングによる整理	①代替	②補完	③敵対		-	
該当する理論	政府の失敗	ボランティアの失敗	政府の失敗理論、市場の失敗理論の応用		-	
(2)スミス・グロンバーグによる整理	①需要 - 供給モデル		②市民社会・社会運動モデル		③レジーム・新制度モデル	
下位分類	市場ニッチモデル	取引費用モデル	市民社会・社会関係資本モデル	社会運動モデル	レジーム・社会起源モデル	新制度モデル
該当する理論	政府の失敗	ボランティアの失敗	社会関係資本理論	社会運動論	社会起源理論	新制度論
モデルの性格	政府とサードセクターの供給規模が異なる関係にあるかがテーマ		政府の政策に対して、サードセクターが与える影響がテーマ		サードセクターの制度的環境に対して、政府が与える影響がテーマ	

出典：著者作成

と「補完」、それに対応する行政学者のスミスとグロンバーグの「需要／供給モデル」を「市場モデル」と呼び、ヤングの「敵対モデル」とスミスとグロンバーグの「市民社会／社会運動モデル」を「政治モデル」と呼ぶことにしよう。そして、スミス・グロンバーグの「レジーム／新制度主義的視角」を「制度主義モデル」と呼ぶ。ここで、「制度主義モデル」と呼ぶ理由は、該当する理論である行政学者のサラモンらの「社会起源理論」、スミスとグロンバーグの「新制度主義的視角」および、スミスらは取り上げてはいないが、後述するように共通する要素を持つ、欧州の「福祉ミックス論」のいずれもが、カギ概念として組織が置かれる「制度的環境」への注目とそれへの埋め込み(embeddedness)を強調することにある。

現在のサードセクターの変容を理解する上でポイントになるのが、この「制度主義モデル」に該当する考え方であると考ええる。これらの理論は国内ではあまり参照されず、他の理論との違いやその含意についての検討もなされなかった⁽³⁾。しかし、この制度主義モデルはサードセクターの現代的な位置づけを理解するためには不可欠な視点であると考えられる。このモデルの特徴を検討する前にそれ以外のモデルを以下では検討する。

3 市場モデル——代替か補完かをめぐる対立

サードセクターと福祉国家の関係をめぐる規範的な議論で何よりも問題とされたのは、政府とサードセクターの規模についての影響関係である。国家による福祉の後退とサードセクターの拡張が同時期に起こったこともあり、一方の拡大が一方の縮小を生むか否かが、経験的にも、規範的にも議論された。一方では、サードセクターの拡大は国家による福祉の後退を生むという主張がなされ、それに対して、政府とサードセクターは相互排除的な関係にはないという主張がなされた。

この議論は、ヤングの「代替」および「補完」、またスミスとグロンバーグの「需要／供給モデル」のなかの二つの理論(市場ニッチモデル・取引費用モデル)に対応する。これらのモデルに当てはまる議論では、政府とサードセクターの関係について代替関係にあるのか、補完関係にあるのかが問題とされた。

第一に、両者を代替的關係にあると捉える理論がある。代替モデルは、政府による公共財供給が増加すれば、NPO(サードセクター)による公共財供給は低下すると考える。代替モデルについて「政府と非営利セクターの間には対立関係が内在しており、一方の発展は一方の後退で成り立つとする見方ないしは表象」(北島 2002 : 250)であると述べる。

代替モデルでは「NPOは政府では十分に満たされない公共財の受容を満たす」(ヤング 1999=2007 : 28)もので、典型的には、ウェイズプロットの「政府の失敗」モデルが挙げられる。アメリカの公共経済学者であるウェイズプロットは、市民が異なる公共財提供の選好を持つことを前提としたうえで非営利組織の存在が説明できると主張した。政府は異なる市民の選好に基づいて、公共財の供給の量や対象を決定するが、各個人の選好に散らばりがあれば、極端なサービス供給についての選好を持つ市民の要望に政府は対応することができない。極端な選好を持つ市民に対して、公共サービスを提供することがNPOの役割であると考えられる(Young 1999=2007 : 30)。

これに対して、第二に、両者は補完関係にあると考える理論もある。この考え方では「NPOは政府のパートナーで、もっぱら政府から資金を受けながら公共財の配分を助けるもの」(Young 1999=2007 : 28)である。補完モデルの典型的例としては、サラモンの「ボランティアの失敗」理論がある。彼は、「アメリカにおけるNPO研究, 端的には主流派経済学を補完する「NPOの経済研究」に内在する、政府とNPOを対立的に捉える」(北島 2002 : 254)とする考え方を批判して、両者の協働関係の理論的説明を試みた。

サラモンは、政府がNPOに外部委託することで効率性を高めることから

NPOの存在が説明できることを主張した。「官僚機構の拡大などの行政事務処理にかかるコストは増大する」ために、政府が自前で業務を行うことよりも、政府外部に委託することでNPOの役割が生まれるとする。ただし、北島が強調するように、サラモンの焦点は取引コストに基づく議論ではなく「ボランティアの失敗」論にあると考えられる(北島 2002)。サラモンは、フィランソロピーの不十分さ、個別主義、富者の支配、アマチュアリズムといった弱点が非営利組織にはあり、これらの弱点は政府によって「補完」できるために、両者の「パートナーシップ」(協働)が求められる。この立場をとると、政府の社会支出が増加すれば、サードセクターの活動の範囲が拡大する(Salamon et al. 2000 : 12)。

「代替か補完か」という問いは政府とサードセクター研究をめぐる焦点の一つであり、国内でも議論の焦点になってきた。政府とサードセクターは相互排他的なものであるとの考え方と、サードセクターと政府は補完的な立場に立つとの主張が見られた。特にサードセクターへの関心が高まった1990年代には、小さな政府を実現するために、サードセクターの拡大が必要であるとの主張が見られた。最近では、サードセクターと政府が必ずしも代替的關係になく、財政的支援が不可欠であるという視点が強調されている(後 2009 : 8)。

国内の多くの研究者もヤングの整理を参照して、政府とサードセクター関係を捉えてきた。しかし、代替関係・補完関係の両者とも、政府とサードセクターを固定的なもののみなし、サードセクターが政府の公共サービスのあり方を変えることを考慮していない。この点を議論したのが次の「政治モデル」である。

4 政治モデル——政府を変容させるサードセクター

政府とサードセクターの関係について、「代替／補完」関係ではとらえられない問題の一つは、サードセクターが政府の政策形成に与える側面である。サー

ドセクターの機能は大別するとサービス供給機能とアドボカシー機能に区分することはよく知られているが、市場モデルでは前者が問題とされたのと比べて、政治モデルでは後者が問題となる。ヤングの整理では「敵対モデル」、スミス・グロンバーグの整理においては、「市民社会／社会運動」モデルが当てはまる。

ヤングの政府とサードセクター関係の第三番目の類型である「敵対モデル」は、「NPOは政府が公共政策を変更し、社会に対する責任を保つよう企図する」(Young 1999=2007: 28)という考え方である。経済理論は、長い間、NPOのアドボカシー役割や、政府がNPOを統制する機能に関心を向けてこなかった(Young 1999=2007: 33)。

しかし、ヤングによれば、経済理論も政府とサードセクターの敵対的關係も説明することができる。例えば、選好が極端なマイノリティが政府に公共財支出を導くために圧力をかける可能性があり、そのことをウェイズブロードの理論は説明できる。また、逆に政府によるNPOの規制についても、ハンスマンの契約の失敗理論などに基づき、非営利組織が利潤の非分配制約に伴う、営利事業体に比べた優位性を確保するためには、そもそも、利益の非分配制約を非営利組織が順守していることへの政府の監督が必要である。

スミスとグロンバーグは、ヤングの「敵対」モデルのようなアドボカシー機能に注目したモデルを「市民社会／社会運動モデル」と呼ぶ。このモデルでは、政府とサードセクター間の関係について、その政治経済的文脈を強調する(Smith and Grønbjerg 2006: 222)。彼らは、さらに市民社会／社会関係資本モデルと社会運動モデルの二つに区分する。

第一の「市民社会／社会関係資本モデル」は、サードセクターを民主主義やよき政府を体現するものと捉える。この立場に立つ研究者は、効率性やサードセクターによること自体の公共財の供給の側面よりも、それ以外の社会的目的を体現する価値——責任、自由、協同、正統性など——を重要視する。この理論では、サードセクターはそのような価値に従う形で政府の政策を変容するた

めの人々を結集する「媒体」として捉えられる。トクヴィルを原点とする流派が最も古いものであるが、それ以外の流派としてバーバーやエッチオーニらのコミュニタリアンと、パットナムらの社会関係資本の研究者に区分できる。

第二の「社会運動モデル」では、政治的活動や政治結社を中心的な焦点にする。社会運動モデルの視点に内在するテーマとしての、以下の三つがあげられる。第一に、政府とサードセクターの関係は控え目についても敵対的なものである。第二に、サードセクターによる運動による政府の政策変更によって、サードセクターの発展が形作られている。第三に、社会運動は、他の非営利組織の環境を政治化する。これらの問題を扱ってきた社会運動モデルは、制度変更の理論を提供してきた。

「敵対モデル」「市民社会／社会関係資本モデル」はサードセクターの政治的な側面に焦点を当ててきた。日本でも、市民社会を擁護する立場から、サードセクターと市民社会を関連付ける研究がなされてきた(佐藤 2007；山口 2004)。また、利益集団と並んで、非営利組織について政治への影響力の観点から注目した調査・研究(辻中編 2002)も実施された。これらは「敵対モデル」「市民社会／社会運動モデル」に沿った研究と把握できる。また、近年では原田峻(2020)は、特定非営利活動促進法やその改定にかかわる、政府と非営利組織の相互作用を分厚く描き出している。

「政治モデル」では、サードセクターの政策形成へ与える影響についての理論が提供されてきた。サードセクターから政府に与える影響関係への注目は「市場モデル」にはない視点である。ただし、スミスとグロンバーグは、制度変化について「政治モデル」の有効性を認めるものの、比較研究やマクロ的な分析枠組みの不足を批判する。その理由は、そもそもサードセクターの性格を定常的なものと捉えていることにあると考えられる。政府の政策や諸制度がサードセクターの活動様式に影響を与えることに注目するのが、次節で検討する「制度主義モデル」である。

5 制度主義モデル

——政府の政策・規制に位置づけられるサードセクター

これまでに検討してきた諸研究ではサードセクターの様態それ自体は問題とならなかった。しかし、そもそもサードセクターは社会や時代によって同じ性格を持つとは想定しづらく、また、サードセクター概念が指し示す組織カテゴリ自体が一貫してもいない。近年では、サードセクターの境界や性格に、政府の政策や制度が与える影響を焦点とした議論が展開されている。

スミスとグロンバーグはこれを「レジーム／新制度主義的視角」と呼ぶ。このモデルは、国際比較研究である「社会起源理論」と一国内の比較および歴史的变化に注目する「新制度主義的視角」に区分される。さらに、両者の研究は非営利組織の経済学への批判的検討から生まれてきた欧州の福祉ミックス論と問題意識を共通するところが大きい。これらの理論についてその特徴を整理しよう。

(1) 社会起源理論

社会固有の制度や歴史的経緯の型がサードセクターに影響を与えると考える理論の一つ目はサラモンとアンハイアーによる「社会起源理論」(Social origins theory)である。

サラモンとアンハイアーは、エスピン＝アンデルセンの福祉(国家)レジーム論(Esping -Andersen 1990=2001)とムーアの社会起源論(Moore 1966=1986・1987)を援用し、サードセクターの規模について、当該社会が経験した歴史・制度構造によって説明できると主張する。エスピン＝アンデルセンによる福祉(国家)レジーム論⁵⁾は、所得保障を中心的な主題としており、サービス供給は注目されていない。そのため、サードセクターが分析対象に含まれていないことはかねてよりサードセクター研究者から批判されてきた(Pestoff 2008；

Lewis 2004=2007)が、社会起源理論はその修正の一つの試みである。

サラモンとアンハイアー(1998)は、地主エリート、地方小農、都市中産階級、国家の四つのアクターの相互作用によって、政府の社会福祉支出と非営利セクターの規模、および非営利セクターの財源構成を説明できると考える。そして、エスピン＝アンデルセンの類型化を修正し、表2のように、政府の社会支出とサードセクターの規模の大小という基準で、国家主義、リベラル、社会民主主義、コーポラティストの四つの類型化を行う(Salamon and Anheier 1998: 240)。そしてこの理論に基づいて、彼らは、非営利組織の国際比較データを用いて、国ごとの規模や財源構成の違いが生じることを検証し、社会起源理論の適切さを主張する。

表2 社会起源理論での各国の分類

政府による社会支出	非営利組織の規模	
	低位	高位
低位	国家主義	リベラル
	日本	アメリカ イギリス
高位	社会民主主義	コーポラティスト
	スウェーデン	ドイツ
	イタリア	フランス

出典：Salamon and Anheier (1998)

ただし、スミスとグロンバーグが、社会起源理論はラベルをあてはめた事後的な説明であり、さらなる研究が必要であると指摘する通り、方法論・理論的な問題があると考えられる(Smith and Grønbjerg 2006: 238)。サラモンとアンハイアーの類型化の妥当性は疑問が残る。彼らの理論では、社会民主主義レジームにはスウェーデンとイタリアが含まれる。しかし、イタリアを社会民主主義国としてスウェーデンと同じカテゴリに含めることには、多くの比較福祉国家論の研究者は抵抗感を示すだろう。また、脱商品化概念を用いず、社会

支出によって政府の性格パターンを見出していることは福祉レジーム論の理論的前提——インプットではなくアウトプットを生み出す生産様式に焦点化する——を捉えそこなっている。

しかし、より重要な点は、歴史的にサードセクターの性格を規定するものであると想定し、その背景にあるメカニズムとして個人の選好の変化を考慮に入れることである。彼らの考え方には、経済学的な非営利組織論への批判がある。非営利組織の経済学では「市場や、非営利、政府に対して、主たるサービスの供給を頼るという選択」が個人の選好に基づいて、自由に決まると想定してきた。しかしこれは歴史的事実とは異なり、「これらの選択は、与えられた時間と空間において可能な選択の範囲を特に形作る歴史的発展によって強く制約される」(Salamon and Anheir 1998 : 226)のである。制約する要素の一つとして政府の政策が位置づけられている。

後述する、福祉ミックス論の研究者も、サラモンとアンハイアーの社会起源理論を評価してきた。「彼らはまた、セクターという伝統的なコンセプトが時代遅れだとの仮説を強調する。彼らによる問題の再提出や市民社会への言及は、サードセクターという主題を根本的・直感的に把握する兆候であり、… [欧州の福祉ミックス論と] かつてない共有すべき参照点になっている」(Evers and Laville 2004=2007 : 28)と好意的に議論する。これは、後述するように彼らもまた社会へのサードセクターの埋め込みを強調してきたことによると考えられる。

「社会起源理論」はサードセクターの規模や性格を社会ごとに異なる歴史的経緯との関連で、個々の選好が制約されると理解する点に特徴がある。そして、社会の制度的環境への埋め込みを強調するのは次に触れる新制度主義的視角も同様である。

(2) 新制度主義的視角

スミスとグロンバークが強調する考え方は「新制度主義的視角」(neo-

institutional perspective)である。彼らは、新制度主義的視角について、社会起源理論よりも統合された見方だと主張し、「制度的な環境が非営利組織を形作る」(Smith and Grønbjerg 2006 : 235)と考える。

新制度主義的視角では、政府の規制を重視して、サードセクターの行為パターンがいかに異なるかが問題とされる。すなわち、政府の政策や規制や支出が非営利組織の行動や規模を決めるとみなす。これは「私達の政府と非営利組織の関係の理解にふさわしく、制度的視点は、非営利組織の広がりや活力が政治的、法的、制度的環境の産物であることを提案」(Smith and Grønbjerg 2006 : 235)する考え方である。

先に見たとおり社会起源理論も含めて、新制度主義的視角は市場モデルや政治モデルとは異なる特徴を持つ。「市場モデル」では、市民の需要を説明変数として、非営利組織を被説明変数として捉えてきた。また「政治モデル」では、社会関係資本、非営利組織の広がりや健全性を被説明変数として、市民の需要と協調的な社会関係を説明変数として捉えてきた。しかし、「新制度主義的視角」では、逆に「非営利組織は、それらの制度的環境によって形作られた個人の選択をかたどる」(Smith and Grønbjerg 2006 : 235)と考える。新制度主義的視角の視点からは、政府の政策や制度などの社会的文脈がサードセクターの性格を規定すると捉えられる。

新制度主義的視角は二つの特徴を持つ。第一の特徴は、政府とサードセクターの関係を「相互依存」的だと考える点にある。サードセクターは政府と並行して成長するものであり、政府による支援によってサードセクターは拡大や変容する。新制度主義的視角は、前節でみた「市民社会／社会運動モデル」と相互作用を強調するという点では共通するが、「市民社会／社会運動モデル」が政府に関する政策変化を説明するのに対して、新制度主義的視角は政策や規制がサードセクターの様式を説明する (Smith and Grønbjerg 2006 : 236)。

第二の特徴は、「公私分離を曖昧」とみる点である (Smith and Grønbjerg

2006 : 235-236)。NGOや政府との間で人的交流が少なくないこと、そして公私を問わない人的交流の結果として、よき政府やNGOの成功が生まれることを明らかにした研究例を参照しながら、両者の境界は曖昧であることを指摘する。新制度主義的視角のもとでは、政府とサードセクターのあいだに「本来的な差」があることを想定しない。そうではなくて、非営利と政府、そして、非営利と営利の区分自体、政府の制度や政策に影響されるものであると考える (Smith and Grønbjerg 2006 : 236)。

新制度主義的視角を用いた研究の具体例として、スミスとリップスキーによる、政府規制の導入サードセクターに与えた影響の研究がある (Smith and Lipsky 1993)。この研究では、1980年代にアメリカにおいて政府と非営利組織のあいだで、委託契約導入(契約レジームと彼らは呼ぶ)が成立したことによる非営利組織の専門化や収入構造への影響、目的達成を明確化される様子を描き出した⁽⁶⁾。

新制度主義的視角では、政府の政策や制度がサードセクターを形作る一つの要因として捉えられる。これは社会起源理論と共通する視点である。ただし、レジーム・新制度主義的視角の視点は、アメリカだけに見られるものではない。先にも述べたとおり、相互作用と境界の不明確化に注目する視点は欧州の福祉ミックス理論の研究者が強調する論点でもあった。

(3) 福祉ミックス論

欧州では、アメリカとは異なる形で非営利組織研究が展開されてきた。特にエヴァース (Evers and Laville 2004=2007) やペストフ (Pestoff 2008) の理論を中心に「福祉ミックス論」と呼ばれる考え方が発展した。福祉ミックス論も政府とサードセクターの関係を検討する上で重要な視点を提供する。

福祉ミックス論もアメリカの非営利組織の経済学的な非営利組織論を批判する形で現れてきた。福祉ミックス論の研究者らによれば、アメリカの非営利組織研究は「非分配制約」基準に依拠したものであるが、その結果、欧州ではサー

ドセクターのなかで、福祉国家のなかでの福祉供給に重要な役割を果たしてきた協同組合が排除される。この「アメリカンバイアス」を、彼らは批判する。

「アメリカンバイアス」は、対象設定の問題にとどまらず、理論的問題にもかかわる。エヴァースとラヴィルは欧州のサードセクター論の理論的特徴を二つ指摘する。第一に、経済的側面の強調である。彼らは、「欧州のサードセクター論では、とりわけ協同組合と共済組合とを包含することによって、サードセクターの経済的側面が検討の対象となる」(Evers and Laville 2004=2007 : 7)と指摘し、アメリカで展開された理論では、政府の代理としてのサービス供給主体という意味が強調されるが、サードセクターが社会での多元的な経済を構成する側面が捨象されていると彼らは指摘する。

第二に、彼らは政府と独立した存在としてサードセクターを捉えることを批判する。エヴァースとラヴィルは「サードセクターを一種の「独立」セクターとみなし、サードセクターを、その諸組織が政府や市場に対する残余や代替の役割を果たす特別の「箱」とみなす立場とは異なっている」(Evers and Laville 2004=2007 : 7)と述べる。この第二の論点では、サードセクターと政府を独立した存在と捉える見方ではなく、政府や市場などの関連のもとでサードセクターの性格自体を問うことを強調するものである。

例えば、ルイスは、福祉国家再編期のサードセクターが変化に直面していることを論じている。サードセクターは福祉国家にとってその一部として不可欠(integral)な要素であったが、福祉国家と密接に関連したサードセクターが、グローバル化や就労支援の強化などの福祉国家の再編のなかで、変化に直面しているという。競争力の強化や社会的排除への対応のために、サービス供給だけではなく、これまでも増して「付加価値」を付けることを期待されている(Lewis 2004=2007 : 237-243)。サードセクターが福祉国家の変容のなかでサードセクターを捉える視角は、サードセクターと政府を分離して捉える視点とは異なっている。サードセクターも福祉国家の変容のなかで、政府の政策変化の

影響を受け——さらには反発しつつ——形を変えるのである。

欧州のサードセクター研究者は、サードセクターの性格が変容することを強調し、さらに境界自体が政府の制度に依存するものであることを自覚している。政府の政策・規制によってサードセクターの性格が変容すること、セクター間の境界自体が諸制度に依存するとの指摘は、スミスとグロンバーグの「新制度主義的視角」と共通する要素を持っている。国や時代ごとに異なる意味や制度との影響関係の中でサードセクターの位置づけを理解することが求められるだろう。

6 制度主義モデルの含意

前節で紹介した三つの考え方には、いずれも「市場モデル」「政治モデル」とは異なる視点に立ち、とりわけ経済学的な非営利組織研究と距離をとるものである。これは二つの点から言える。第一にサードセクターが社会的文脈に埋め込まれていることを強調する点であり、第二に社会的文脈、特に制度的文脈に影響を与える政府の規制や政策の意義を強調する点である。

(1) 社会的文脈への埋め込み

非営利組織の経済学的研究は、「利潤の非分配制約」を本質的基準(Steinberg 2006:118)として、サードセクター(ボランタリーセクター)を位置づけてきた。このモデルでは、政府とサードセクターが「分離」した「独立」した存在であると想定したうえで、代替と補完関係が局面に応じて混合する(Smith and Grønbjerg 2006 : 228)。

一方で、「社会起源理論」や「新制度主義的視角」ではサードセクターは政府などの諸制度に埋め込まれたものとして捉えられ、利潤の非分配制約自体をセクター境界の基準とすることが問題とされる。スミスとグロンバーグが、「埋

め込みという概念はセクター間の曖昧な境界——何が公的で何が私的かということは明らかでなく、明らかであるべきでもないことに注目させる」(Smith and Grønbjerg 2006 : 237)と述べるように、埋め込みが強調され、両者の境界が不明確で依存的事であることを問題化される。

これは、「福祉ミックス論」も同様である。「市場モデル」では、サードセクターの境界が前提とされた上で、それと政府との関係が問題とされる。ここではサードセクターは「分離した箱」(Separate boxes : Lewis 2004=2007 : 169)として捉えられたと批判される。それに対して、福祉ミックス論は、市場やインフォーマルセクターと並び、政府の影響によってサードセクターもまた形を変えろと考えており、実際、政府と市場、およびインフォーマルセクターとの関連のもとでサードセクターの性格や役割の変容を捉えようとしている。

ここで検討した三つの理論——社会起源理論・新制度主義的視角・福祉ミックス論——はサードセクターの形態が歴史的・社会的に異なることを強調し、その形態に影響を与える要素の一つとして政府の制度政策の存在を捉えている。「制度主義モデル」は、それぞれ異なる形ではあるが、サードセクターの性格や役割に影響を与える政府の影響に関心を払っている。

(2) 制度的環境を形作る政府——カテゴリ編成、期待の創出、ルールの設定

社会的文脈を形作る役割を政府は担うが、この点についてより踏み込んだ展開が期待できるのは、新制度主義的視角であると考えられる。スミスらが指摘した新制度主義的視角は、政治学的な新制度論を前提としているが、具体的な分析枠組みは提示されていない。彼らは政府の規制や政策が個人の選好を変化させることを重要なものとして捉えているが、個人や価値観や自明性にも影響を与えろと考えらる。この点で社会学的な新制度論との接合を含みうるのである。

ここで補助線になる考え方として、組織社会学者のスコットによる、制度

にかかわる規制・規範・認知の三つの区分を参照しよう(Scott 2013)。スコットは制度的環境の要素を規制(regulative)・規範(normative)・認知(cultural-cognitive)の三つに区分した。規制とは、ルールや法に示されるように、プレイヤーが従うべき規則であり、例えば、違反した場合には罰則が与えられるものである。規範とは、何らかの認証やお墨付きのように、プレイヤーが従うことを期待される価値のことを指し、恥や名誉を与えるものである。認知とは、共通の通念や自明性のことであり、だれがプレイヤーとして正当なものとして認められているかといった構成的な枠組み(constitutive schema)のことを指す。

このうち政府が大きな役割を果たすとこれまでも考えられてきたのは規制的な側面である。法人格や政策領域ごとに組織は何をしてもよいか、何をすべきなのか、何が禁止されるのが定められる。法人格ごとに求められる要件があり——例えば、社会福祉法人やNPO法人に対する理事会の設置や情報公開義務など——、政策領域ごとに順守しなければならないルール——介護保険事業を実施する場合には介護保険のサービスの内容や価格設定について報酬の規定に基づく必要がある——がある。

ただし、規制的な側面以外も政府は担う。政府は望ましいと考えている、規範的な組織の行動やあり方への期待を法以外の形で示すこともある。例えば、代表事例集などや、白書などでの事例の紹介など、ある政策領域のなかでモデル事業や先進例などを政府が示し、広めることは少なくない。また、望ましい活動をしている場合に、表彰することや認証をすることもある。例えば、社会福祉の文脈からは離れるが、ワークライフバランスに優れた企業を認定する事業などはこれに該当するだろう。

第三に、政府の様々な水準での政策はサードセクター自体の境界や人々の分類基準にも影響を与える。直接的には、何らかの法人格や認証制度を作ることや改革することで(例えばNPO法や社団、財団法人制度の改革)、新しい組織

カテゴリを作り出す。また、間接的にも、政策領域に参入可能な法人格を示すことによって、組織カテゴリ間の境界に影響を与える。例えば、社会福祉基礎構造改革以来、社会福祉供給にかかわって、第一種福祉事業では社会福祉法人が主たる担い手になるが、第二種福祉事業では、様々な非営利法人格が株式会社と並んで担うことができる。これは、どのような組織がある政策領域の中でプレイヤーであるかを示すもので、構成的規則に近いだろう。この結果、営利／非営利の境界以上に、社会福祉法人とそれ以外の法人での差がより顕著となることも少なくない(米澤 2020)。

制度主義モデルの立場から見たとき、政府の政策は、「組織カテゴリを編成し、望ましい行動への期待を差し向け、非営利組織にかかわるルールを定める」という点で重要な担い手となる。ここで二点ほど、留意点を述べよう。第一に、規制・規範・認知のどの点に関しても、政府だけが役割を果たすわけではない。民間組織が同業種内のルールを設定することもあり、望ましい方向性を示すために声明や啓発事業を行うことは珍しくない。認証制度などを用意することもある。第二に、民間組織も一方的に従うだけではない。これは組織も戦略的に反応するものであり、戦略的に連携すること(Alcock 2010)や、ルールに表面的に従うこともあるだろう(Meyer and Rowan 1977)。また、政治モデルが示したような、ルール自体を変更させることや作り出すことも広く見られる⁽⁷⁾。

(3) 小括——制度的環境の整備と役割分担をセットで考える

制度主義モデルの立場にたったとき、特に浮かび上がるのは、条件設定者としての政府の役割である。市場モデルでは、政府はサービス供給者としての役割が全面化されている。政治モデルは、サービス供給者としての政府の役割を修正する側面もあるが、政府の条件設定を変容させる側面が強調されていると考えられる。条件設定者としての政府の役割は2000年代以降強調されたが、埋め込みや制度論的視点を取り入れることでより具体的な枠組みを提供できると

考えられる。

制度主義モデルの「どのように組織カテゴリを編成し、望ましい行動への期待を差し向け、非営利組織にかかわるルールを定めているのか(そしてそれに伴ってどのようにサードセクター組織は対応しているのか)」という視点に従い、いくつかの研究プログラムが導かれるだろう。また法人格による行動の差がみられることや法人格自体の持つ意味が時間的経過によって変容する現象に政府は一定の影響を与える。制度的環境の変化や付置を明らかにすることや政府がどのようにそこに関わるかは、社会政策にかかわる社会学にとって重要な主題となるだろう。

本論の冒頭で示した、政府は十分な財源を確保し、サードセクターは供給を担うとする最初に述べた補完関係を構想、支持する主張は、その条件を示す必要がある主張である。どのような法人格の組織の参入が認められているか、ルールがいかに設定されているかなどによって、組織の行動パターンは変わりうる。財源を政府が負担し、供給をサードセクターが担うことが望ましい役割分担となる状況は、ある特定の文脈のもとではあてはまるだろう。そうであれば、文脈の特定の経験的探究が行われたあとに役割分担の構想が議論されるべきである。すなわち、どのような制度的環境が整備されるかとセットで、サービス供給者の政府とサードセクターの責任の分担の議論が要請される。

7 結論

以上をまとめよう。政府とサードセクターの関係をめぐっては、「サードセクターと政府のサービス供給の規模はいかなる関係にあるのか」(市場モデル)という問題、「サードセクターは政府の政策決定にいかなる影響を与えているのか」(政治モデル)、「政府の規制や政策はサードセクターをとりまく制度的環境に影響を与え、組織の性格をどのように形作るのか」(制度主義モデル)とい

う三つの問題系に区分することができる。

これまで、国内外で論争の主題になってきたのは市場モデルであって、そこでは抽象化された形で、政府とサードセクターの二つの自立的部門の関係が規範的にも経験的にも問題とされた。このような抽象化は複数の部門の関係をシンプルに描き出す点で、一定の意義がある。しかし、それ以前にどのような制度的環境が与えられているかが併せて問われなくてはならない。特にサードセクターの性格が変化し、また境界が曖昧化しているなかでは、「サードセクター」概念もまた問い直される必要があると考えられる。

サードセクターの性格の変容を問う上では、いかに政府や市場、インフォーマルセクターの性格に配慮したうえで、いかなる制度的環境が設定されているかが議論のポイントになるだろう。塚本(2004:32)が述べるように、「非営利組織の特徴は、組織の外部・内部環境におけるさまざまな要因によって規定され、変化」する。その際には、組織と環境、および物質的・制度的環境の区別(藤井 2010)や、対象を単独組織だけではなく、組織集団や産業などメゾ(業界)レベルで捉えること(Scott and Davis 2008; DiMaggio and Anheir 1990; Suda and Guo 2011)が必要になる。

これまで、制度的環境を変化させる要因の一つとしての政府の役割を焦点化することは、特に国内では明示的には問題とされてこなかった。どのような組織がサービス供給の担い手として位置づけられ、政府からの期待が民間非営利組織に差し向けられ、どのようなルールが設定されたのかという問いを導出するような「制度主義モデル」的な枠組みはその手がかりを提供していると考えられる。そこで政府とサードセクターの関係の動態的理解の土台となるだろう。

※本稿の執筆にあたって、角能氏、佐藤和宏氏からコメントをいただき、内容を大幅に改善することができた。また、本研究は、JSPS(科研費番号19K13988・19H01594)の助成を受けた研究成果の一部である。

註

- (1) 一部翻訳とは用語を変えているところがある。以下同様。
- (2) 翻訳では「補完」「相補」「敵対」という訳であるが、分かりやすさを考慮して原田晃樹(2010)にならい「代替」「補完」「敵対」とここでは表す。
- (3) 例外として北島(2002)がある。北島は、包括的に政府とサードセクター関係を論じた重要な議論であるが、補完モデルの延長線上に社会起源理論を位置づける点が本論とは異なる。
- (4) スミスとグロンバーグは「この理論(=需要/供給モデル)に関係する、ほとんどの理論家は、政府と非営利のあいだの複雑な政治的相互作用についてほとんど関心を払っていない」(Smith and Grønbjerg 2006: 222)と指摘する。ただし、ヤング自身は、自身の検討が合理的選択理論に基づいていることに自覚的であり、「行動理論や社会学理論」など他の学派の考え方が政府とNPOの関係の制度に関連することや、経済学的アプローチの限界などを理解するうえで有用であることを認める(Young 1999=2007: 28)。
- (5) エスピン＝アンデルセンは、サードセクターを福祉、市場、家族の三極構造に加える必要があると認めつつも(Esping-Andersen 1999=2000: 79)、その役割は周延的であり、半公共的な福祉供給エージェントにならなければ中核的な存在とはならないと指摘する(Esping-Andersen 1999=2000: 80)。
- (6) それ以外にも、スミスやグロンバーグは、アメリカの対人社会サービス供給に従事する政府とサードセクターの関係の研究を蓄積している(Grønbjerg 1993; Smith 2002; Smith and Grønbjerg 1999など)。
- (7) 相互作用を捉える枠組みとしてガバナンス概念が用いられることもある(Marwell and Brown 2020)。

文献

- Alcock, P., 2010, "A Strategic Unity: Defining the Third Sector in the UK," *Voluntary Sector Review*, 1(1): 5-24.
- Defourny, J., 2001, "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise" Borzaga, C. and Defourny, J., eds., *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, 1-28. (=2004, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業——雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社, 7-40.)
- DiMaggio P. J. and H. K. Anheir, 1990, "The Sociology of Nonprofit Organization and Sectors," *Annual Review of Sociology*, 16: 137-59.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism, Social Foundations of Postindustrial Economies*, Polity Press. (=2001, 岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉

- 資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房.)
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. (=2000, 渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎——市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店.)
- Evers, A. and J. L. Laville, 2004, "Defining Third Sector in Europe," A. Evers, and J. L. Laville, eds., *Third sector in Europe*, Edward Elgar, 11-42. (=2007, 内山哲朗・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター——歴史・理論・政策』日本経済評論社, 15-58.)
- 藤井敦史, 2010, 「NPOとは何か」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編『NPO再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房, 1-25.
- Gidron, B., R. M. Kramer, and L. M. Salamon, 1992, "Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State", *Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries*, Jossey-Bass, 1-30.
- Grønberg, K. A., 1993, *Understanding Nonprofit Funding: Managing Revenue in Social Service and Community Development Nonprofits*, Jossey-Bass.
- Grønberg, K. A. and S. R. Smith, 1999, "Nonprofit organizations and Public Policy in the Delivery of Human services," *Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Indian University Press, 139-71.
- 原田晃樹, 2010, 「NPOと政府との協働」原田晃樹・藤井敦史・松井真理子編『NPO再構築への道——パートナーシップを支える仕組み』勁草書房, 26-53.
- 原田峻, 2020, 『ロビイングの政治社会学——NPO法制定過程・改正過程をめぐる政策過程と社会運動』有斐閣.
- 金谷信子, 2007, 『福祉のパブリック・プライベート・パートナーシップ』日本評論社.
- 北島健一, 2002, 「福祉国家と非営利組織——ファイナンス／供給分離モデルの再考」宮本太郎編『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房.
- Kramer, R. M., 2000, "Third Sector in the Third Millennium?" *Voluntas*, 11(1): 1-23.
- Kramer, R. M., 2004, "Alternative Paradigms for the Mixed Economy: Will Sector Matter?," A. Evers and J. L. Laville, eds., *Third Sector in Europe*, Edward Elgar, 219-236. (=2007, 内山哲朗・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター——歴史・理論・政策』日本経済評論社, 299-324.)
- Lewis, J., 2004, "The State and the Third Sector in Modern Welfare States: Independence, Instrumentality, Partnership," A. Evers and J. L. Laville, eds., *Third sector in Europe*, Edward Elgar, 11-42. (=2007, 内山哲朗・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター——歴史・理論・政策』日本経済評論社, 15-58.)
- Marwell, N. and M. Brown, 2020, "Towards a Governance Framework for Government-Nonprofit Relations," *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Stanford

University Press.

- Meyer, J. W., and B. Rowan, 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-63.
- Moore, Jr., B., 1966, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press. (=1986・1987, 宮崎隆次・森山茂徳・高橋直樹訳『独裁と民主政治の社会的起源——近代世界形成過程における領主と農民 I・II』岩波書店.)
- Najam, A., 2000, "The Four-C's of Their Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary, and Co-optation," *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4): 375-96.
- 仁平典宏, 2011, 『「ボランティア」の誕生と終焉——〈贈与のパラドクス〉の知識社会学』名古屋大学出版会.
- Pestoff, V. A., 2008, *A Democratic Architecture for the Welfare State*, Routledge.
- Salamon, L. M., 1987, "Partners in Public Service: The Scope and the Theory of Government-Nonprofit Relations," *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Sage Publishing.
- Salamon, L. M. and H. K. Anheier, 1998, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross Nationally," *Voluntas*, 9(3): 213-248.
- Salamon, L. M., S. W. Sokolowski and H. K. Anheier, 2000, "A Origins of Civil Society: An Overview," *Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.
- 佐藤慶幸, 2007, 『アソシエーティブ・デモクラシー——自立と連帯の統合へ』有斐閣.
- Scott, R. W. and G. F. Davis, 2008, *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspective*, Pearson Prentice Hall.
- Scott, R. W., 2013, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities 4th edition*. Sage publications.
- Smith, S. R., 2002, "Privatizations, Devolution, and the Welfare State: Rethinking the Prevailing Wisdom, Restructuring the Welfare State," B. Rothstein and S. Steinmo eds. *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave Macmillan, 78-101.
- Smith, S. R. and K. A. Grønbjerg, 2006, "Scope and Theory of Government-Nonprofit Relation," W. W. Powell and R. Steinberg, eds., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook Second Edition*, Sage Publishing, 221-42.
- Smith, S. R. and M. Lipsky, 1993, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press.

- Steinberg, R., 2006, "Economic Theories of Nonprofit Organization," W. W. Powell and R. Steinberg, eds., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook Second Edition*, Sage Publishing, 117-39.
- Suda, Y. and B. Guo, 2011, "Dynamics Between Nonprofit and For-Profit Providers Operating Under the Long-Term Care Insurance System in Japan," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(1): 79-106.
- 辻中豊編, 2002, 『現代日本の市民社会・利益団体』 木鐸社.
- 塚本一郎, 2004, 「NPOの経済政治理論」 塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編 『NPOと新しい社会デザイン』 同文館出版, 17-31.
- 上野千鶴子, 2011, 『ケアの社会学——当事者主権の福祉社会へ』 太田出版.
- 後房雄, 2009, 『NPOは公共サービスを担えるか——次の10年への課題と戦略』 法律文化社.
- 後房雄・坂本治也編, 2019, 『現代日本の市民社会——サードセクター調査による実証分析』 法律文化社.
- 山口定, 2004, 『市民社会論—歴史的遺産と新展開』 有斐閣.
- Young, D. R., 1999, "Complementary, Supplementary or Adversarial?: Nonprofit-Government Relations," E. T. Boris and C. E. Sterierle, eds., *Nonprofit & Government: Collaboration & Conflict*, (=2007, 上野真城子・山内直人訳「補完か、相補か、敵対か——米国のNPOと政府との関係をめぐる理論的、歴史的検証」『NPOと政府』 ミネルヴァ書房.)
- 米澤旦, 2020 「障害者就労継続支援A型事業所における障害者賃金と法人格の関連性とその変化——質問紙調査の二次分析から」 『明治学院大学社会学部附属研究所研究年報』 (50) : 39-47
- Zimmer, A., 2010, "Third Sector-Government Partnerships," R. Taylor, ed., *Third Sector Research*, Springer, 201-17.