OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	現代福祉セクターにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップ
Author(s)	金谷, 信子
Citation	大阪大学, 2005, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/1089
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

【6】

氏名	金谷信子（かなや のぶこ）
博士の専攻分野の名称	博　士（国際公共政策）
学位記番号	第　19606　号
学位授与年月日	平成17年3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当 国際公共政策研究科国際公共政策専攻
学位論文名	**現代福祉セクターにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップ**
論文審査委員	（主査） 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授　山内　直人 （副査） 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授　杉原　茂 大阪大学大学院経済学研究科教授　齊藤　慎

論文内容の要旨

本論文は、以下のような問題意識と視点から、わが国の福祉セクターにおける非営利組織と政府の諸関係、すなわちパブリック・プライベート・パートナーシップについて理論的、実証的に考察したものである。

1．研究対象としてのパブリック・プライベート・パートナーシップ

非営利セクターとのパートナーシップ

今日の公共政策研究において、政府セクターと民間セクターのパートナーシップは、最も重要視されている課題の一つである。急速にグローバル化、複雑化、多様化が進む社会のなかで、政府が中心となる社会経済システムの限界が様々な面で明白になり、財政状況の悪化が政府セクターの変革を待ったなしの状況にしている。現在、日本では「官から民へ」のスローガンのもとで構造改革が進められ、中央政府とあらゆる地方自治体を巻き込んで、これまで行政が担ってきた仕事を、民間セクターに委ねていくための試行錯誤が続けられている。こうした政府セクターの役割を民間セクターに委ねるという動きは、今や先進諸国を中心とした世界的な潮流でもある。

一方、市民の間からは、環境破壊、教育や子育て問題、地域の治安の悪化、高齢者ケアの不足など既存の社会経済システムに内在する問題を実感し、また利益優先の競争社会、既存の組織や体制に対する疑問から、自らの参加により社会を変えていこうという機運が高まっている。こうしたことから政府セクターと民間セクターの関係を再構築していくための議論が、行政、企業、そして市民の間で、実務家や研究者などの立場を問わず盛んに展開されている。

このようにパブリック・プライベート・パートナーシップに関心が寄せられる理由は、政府セクターが民間の営利・非営利セクターと様々な形で関わる場面が増えることにより、新しい社会のしくみが構築される可能性が期待されるためである。そして政府セクターのパートナーとして、特に注目されているのが民間の非営利セクターの存在である。民間セクターの中では、営利セクターの経済活動が非常に大きな役割を果たしていることは言うまでもないが、新しい公共をつくりあげていくためのパートナーシップを築いていく上で、政府セクターの第一のパートナーと考えられるのは、政府と同様に公益を担うことを目指す非営利セクターと考えられるためである。

パブリック・プライベート・パートナーシップ論の問題

しかし、現在日本において展開されているパブリック・プライベート・パートナーシップや非営利セクターを巡る議論の多くは、理想や理念が先行したものが中心であることは否めない。その原因として、非営利セクターとは何かということについての共通の認識が得られていないことと、政府と非営利セクターの間にある協働と対立という二面性を十分考慮したパートナーシップ論が確立されていないということが挙げられる。

非営利セクターをどう捉えるかは非常に困難な問題である。非営利（Nonprofit）と営利（For-profit）、あるいは非政府（Non-government）と政府（Government）の境界は決して一義ではなく、対象とする分野によって、また各々の国や制度によって大きく異なる。ところが日本においては、阪神・淡路大震災のボランティア革命以降、非営利セクターは既存社会のアンチテーゼとして注目されてきたという経緯から、非営利セクターの議論は、政府との相違や独立性を重視する市民活動団体を中心に進められてきたと言っても過言ではない。このため政府セクターと非営利セクターの間にあるさまざま濃淡で官民関係を有する民間組織の存在が考慮の外に置かれ、他国と比較して非営利セクターを狭く解してきたという傾向がある。

また非営利セクターは、公共的な活動を行う点で政府と共通することから政府との協働が容易である一方、政府と異なる立場の活動を行い対立する存在でもある。ところがこうした両者の多重的な関係を十分分析することなく、現代社会の諸問題を解決する魔法の杖として、非営利セクターや、政府セクターと民間セクターのパートナーシップに期待が集まっているのが現状である。

ただこのように実像を離れて、非営利セクターや非営利セクターと政府のパートナーシップに期待が膨らみ続けることは、効果的なパブリック・プライベートパートナーシップ形成を考える上で、決して望ましいことではない。

このため本研究では、上記の様な問題意識のもとで、主に経済分析の手法を用いて現代社会における非営利セクターの役割や位置付けを様々な視点から分析し、パブリック・プライベート・パートナーシップの展望を明らかにしている。

2．本論文の視点

世界的な文脈の中での非営利セクター

非営利セクターを対象とする経済分析は、1960 年代以降に政府の医療・福祉サービス提供者として、非営利組織と営利組織が共に参入する状況が生まれたアメリカを中心に行われ、非営利組織、営利組織と政府の比較行動分析を中心に研究が進められてきた。また、政府が社会保障制度を拡充してきたなかで、政府のパートナーとしての非営利組織の役割も拡大してきたことから、非営利セクターと政府セクターの協働関係についての研究も進んできた。この過程で、政府が資金提供者、非営利セクターがサービス提供者となるパートナーシップが存在し、非営利セクター拡大に要因となってきたことが、先進諸国共通の現象であることが知られるようになってきた。一方近年では、非営利セクターと政府セクターの関係の深化や、非営利セクターの規模や活動範囲の拡大は、コミュニティのニーズを満たす社会的な使命に基づく非営利セクターの存在意義を危うくしていることが問題視されている。

こうしたなかで、日本の非営利セクター研究は、1990 年代以降、市民活動やボランティアを中心に様々な分野で進められ、その概要が徐々に明らかにされてきたが、政府セクターと非営利セクターのパートナーシップと言う観点から、深く踏み込んだ分析はまだそう多くなされていない。

このため本論文では、日本における政府セクターと非営利セクターのパートナーシップの歴史、現状、課題について分析するなかで、日本の非営利セクターの特性を可能な限り広範な視点から論じ、21 世紀の社会を切り拓いていくのにふさわしい両者の関係について展望することとした。

福祉セクターへの注目

また本論では、パブリック・プライベート・パートナーシップの具体的な研究対象として福祉分野を取り上げ、政府セクターと非営利セクターの関係を検証していくこととする。福祉分野に注目する理由としては、第一に非営利セクターの活動分野のなかで福祉は大きな割合を占める存在であることが多く、また長い歴史を有する分野であるため

である。第二には、政府と非営利セクターの間に、日本特有の公私一体関係があることが注目され、一方で多種多様な草の根団体が存在し、内容が広範であるためである。第三には、2000 年に開始された介護保険制度により、福祉サービスが市場化され、営利・非営利の競争市場が日本で初めて登場した分野であることが挙げられる。第四には、近代産業の発展の過程で、家族や地域コミュニティの機能や人々の価値観が変化し続けるなかで、福祉の世界では政府と民間活動の重心が、振り子のように振れながら発展してきた実態を解明していくことは、政府と非営利セクターの関係が決して単線ではないことを知る好事例と考えるためである。

また福祉分野を対象とした研究としては、社会福祉学、社会学、法学、経済学と様々なアプローチがあるが、これらの研究では政府の政策を巡る議論や分析が中心で、政府でもなく民間営利活動でもない民間の非営利活動に関心が持たれ始めたのは 1980 年代以降のことである。こうした点をふまえ、本論文では、民間非営利活動の経済分析という視点から現代福祉セクターを系統的に分析・評価することとした。

3．本論文の構成

以上の議論を進めるための本論の構成案は、以下のとおりである。

第１章では、非営利セクター大国であるアメリカにおける非営利セクターの発展と政府セクターの関係を巡る研究を中心に、非営利セクターの経済社会における役割、行動の特性に関する議論を振り返り、非営利セクターと政府セクターのパートナーシップ、協働と対立の構図、非営利セクターと他のセクターとの近接から生じている様々な問題を整理し、今後の政府セクター・非営利セクターのパートナーシップの展開について考察している。

第２章では、1990 年代以降の日本における非営利セクター論の発展過程とその特性について考察し、非営利セクター論が市民セクター論に特化しつつある現状と問題点を指摘した上で、非営利セクターと政府セクターの相互依存的なパートナーシップの存在を考察することの重要性について議論している。

第３章では、日本における社会福祉政策と非営利福祉活動の歴史的展開から、日本独特の公私一体型のパートナーシップが形成されてきた過程を明らかにし、今日の非営利福祉セクターの実像を①官主導の非営利組織と、②民主導の非営利組織に分類した上で、社会福祉の制度内外で活動する様々な民間の非営利団体の活動について、具体的なデータに基づく分析を行い、問題と展望について考察している。

第４章では、福祉の市場化が進む中で、初めて公・非営利・営利の競争市場が生まれた訪問介護市場を取り上げ、社会福祉協議会などの旧来の社会福祉制度内にあった非営利組織と、NPO 法人などの制度外の非営利組織、そして営利組織の訪問介護事業の経営状況を分析し、訪問介護市場の公平性について考察する。また、福祉分野における営利・非営利組織と政府間の関係や、営利・非営利組織の非営利活動の状況についても考察を行っている。

第５章では、高齢者社会福祉の基盤整備が急速に進む中で生じてきた地域の格差に注目し、地域差を生む社会経済的な要因と、要因の経年的な変化について、1970 年から 2000 年までの 30 年間を対象に分析している。特に注目するのは、民間非営利活動が、地域の高齢者福祉基盤の形成に与える影響である。

これらの議論を通じて、21 世紀にふさわしい福祉セクターを構築していくためのパブリック・プライベート・パートナーシップについて展望している。

論文審査の結果の要旨

本論文は、福祉分野における非営利組織と政府のパートナーシップの現状と課題について、主として実証経済学の手法を用いて分析を行ったものである。

本論文で取り上げられた日本の福祉セクターは、行政から営利企業にいたるまで多種多様な事業体が活動しており、これまで独特の官民関係を形成してきたが、介護保険制度の導入により、サービスの市場化が大幅に進展した分野であり、本論文では、歴史的に大きく変化し、また地域差も大きい福祉セクターにおけるパブリック・プライベート・パートナーシップの現状について、膨大なデータを駆使して実証分析を行い、知的関心からも興味深く、また政策的

にも重要と思われる多くの事実発見を行い、それらの相互関係を含む体系的な分析に成功している。

本論文の貢献は多岐にわたるが、特に以下の２点が特筆される。

第１に、介護保険の創設を契機に非営利、営利、政府という３つの異なった所有・経営形態の事業者が競争することとなった訪問介護サービスの市場を取り上げ、事業者に対する独自の全国調査で得た貴重なマイクロデータを用いて、社会福祉協議会など旧来制度内の非営利組織と NPO 法人など新しい非営利組織、それに営利企業の経営状況を丹念に比較分析し、介護事業収益率が、高齢化率などの市場環境や事業規模の影響を受けていることを明らかにしている。

第２に、高齢者社会福祉の基盤整備が進むなかで生じてきた地域格差に注目し、地域差を生み出す社会経済的な要因を、1970 年以降の年次時系列および都道府県別横断面からなるパネルデータセットを用いて詳細な実証分析を行い、高齢者福祉基盤の整備に、自治体の財政力、事業委託、ボランティアなどが影響を及ぼしていることを明らかにしている。

このように、本研究は、この分野の先行研究にいくつかの注目すべき新たな知見を加え、重要な学術的貢献をしているものと評価でき、よって博士（国際公共政策）の学位に十分値するものであると判断する。