The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	スウェーデンの非営利セクターと福祉に関する研究-その変遷における意義と役割-
Author(s)	吉岡, 洋子
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2008, 34, p. 77-97
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/11344
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

スウェーデンの非営利セクターと福祉に関する研究
—その変遷における意義と役割—

吉　岡　洋　子

目　次

1．はじめに
2．非営利セクターへの伝統的視点と新たな視点
3．1980年代以降の福祉をめぐる新動向
4．非営利セクターによる福祉サービス供給の実際
　—ヒアリング調査—
5．総合的考察と結論

スウェーデンの非営利セクターと福祉に関する研究
—その変遷における意義と役割[1)]—

吉　岡　洋　子

1．はじめに

1．1．研究の背景と目的

福祉をめぐる議論のなかで、北欧諸国とりわけスウェーデンは社会民主主義型福祉国家の典型例(Esping-Andersen1990)として常に注目されてきた。ただ、公的福祉制度が広く紹介される一方、スウェーデンの非営利セクターへの関心は国内外を問わずほぼ皆無といえる状況であった。しかし、1990 年代以降、スウェーデンでも非営利セクターへの関心や研究が増しつつある。関連する学問的知見はまだ限られているが、クーンレ&セッレのように、実は北欧の非営利セクターが活力を有しており、その側面から北欧諸国を再検討することの意義を主張する場合もみられる(Kuhnle&Selle1992:4)。

本研究はスウェーデンを対象国として設定し、非営利セクターの歴史と現状を明らかにすることで、福祉国家との関係におけるその位置づけや役割を明らかにすることを目的とする。なお、福祉分野のなかでも、最大規模の高齢者福祉を中心に具体的議論を進める。本研究の特徴として、まずスウェーデン語の一次資料を最大限活用した文献研究を重視した点、さらに現地スウェーデンでの筆者の経験として 2002 年の留学時と 2006 年に実施したヒアリング調査[2)]をもとに実証的に検討した点があげられる。

1．2．非営利セクターへの関心の高まり

国や時代を問わず、非営利組織は人々の日常生活と密着していたが、近年まで格別に注目される存在ではなかった。しかし 1980 年代前後から、政府でも市場でもない非営利セクターというシステムが包括的に規定され始め、関心と期待が急速に拡大した。その背景には、高齢化、近代化による人々の価値観の多様化や、高度経済成長終焉後の各国における民営化路線等がある(山内 2002)。

非営利セクター、NPO、市民といった言葉が脚光を浴び、今日ではその機能や役割が多角的に指摘されている。非営利セクターに言及する際のコンテクストは幅広いためここでは以下、渡辺(2000)に依拠した三区分を用いごく簡単に概観する。まず、主に経済学からのアプローチがある。非営利セクターは「政府の失敗、市場の

失敗」を補完し、そのサービスは「先駆性、多元性、批判性、人間性」(山岡 1997:13-17)など独自の価値を持つとしてみるものである。次に、組織原理論からのアプローチがある。ここではネットワーク組織による新たな人々のつながりの創出、また例えば互酬性・相互性の発揮が主な関心となる（金子他 1999 等)。第三に、アソシエーション論からのアプローチがある。政治学や社会学を中心に、特に脱権力を志向し民主主義を向上させる存在として NPO を捉えるもので、近年ではパットナム(Putnam1993=2001)の議論を土台にソーシャルキャピタル論が流行している。パットナムが依拠するトックヴィルは、内部効果（組織メンバーによる連帯・協力の喜びの学び）と外部効果（団体同士のネットワークによる利益の表出・集積の奮起）に分けて、市民組織団体が社会にもたらす効果を論じている(Tocqueville1835&1840を引用して、Putnam1993=2001:107-109)。

１．３．福祉分野と非営利セクター

さて、非営利セクターは歴史的にも福祉と非常に深い関係にある。実際の活動内容は多種多様であるが、その役割はジョンソン(Johnson1981=1989:117)や岡本(大阪ボランティア協会 1981)が示す通り、“サービス供給”と“アドボカシー”に大別される。NPO の場合両者は完全に切り離せないが、どちらの役割が大きいかは国により違いが大きい。

国際的にみれば福祉分野における非営利セクターへの注目は、サービス供給役割についてが中心である。1980 年代以降福祉国家の危機が叫ばれるなかで、市場主義的改革手法が採られ、他方では非営利セクターへの期待を強調する論説が強まった。こうした背景でその後、福祉ミックス論、そして非営利組織を含む福祉システム論が展開されている。

ただ、この非営利セクターとその内部の組織については、国により形態も認識範囲も大きく異なるため、唯一の定義での理解は不可能である。アメリカの場合、サラモンらによる五つの基準(Salamon&Anheir1997)をもって NPO と見做している。他方、ヨーロッパ諸国では、利潤の非分配制約にこだわらず、むしろ協同組合を主軸に「社会的経済(social economy)」の概念での認識が定着している。本研究では、ヨーロッパを中心とする今日の福祉システム論で土台の一つとされるペストフの福祉トライアングルモデル(Pestoff1992)に基づき、協同組合、アソシエーション、また一部の地域密着型小企業などを含め“Third Sector”として示される部分を「非営利セクター」と呼び広義で捉える。また、この定義における外延の不明確性や関連する種々の用語・概念の存在を踏まえた上で、非営利セクター内部の組織については、文脈に応じて「非営利セクター組織」「組織団体」「NPO」等の語を用いることとする。

2．非営利セクターへの伝統的視点と新たな視点

2．1．伝統的な視点

スウェーデンの組織団体については、形成も加入も非常に活発である点が常々指摘される（例、Vogel et.al.2003）。「組織の国スウェーデン(föreningssverige)」という表現も定着しているが、その組織とは主として、スウェーデンの非営利セクターを特徴づける最も重要な「国民運動(folkrörelse)」の要素を備えるものである。国民運動とは、19 世紀後半頃を起源とし、広く国民に密着また浸透したアドボカシー、かつ人々の社会交流の機会としての様々な運動であり、具体的には禁酒運動、自由教会運動、労働運動、その後の協同組合運動、成人教育運動、スポーツ運動、年金生活者団体や障害者団体による運動など今日に続く活動を含めて広く捉えられている。国民運動の団体は、メンバーシップを基本とし、全国・地方のアンブレラ型に構造化されているとの特徴がある(Wijkström 1998:59)。

こうした組織団体への伝統的な視点は、“民主主義”と“人々の政治的養育（の場）”という文脈が大半であった（Lundström&Svedberg 2003:220）。つまり、非営利セクター組織は民主主義のチャンネル、スウェーデンの政策決定過程における重要なアクターとして位置づけられてきた。社会民主党による高福祉高負担政策の遂行において、合意形成指向型の政治が必然的に求められたことが背景にあると岡沢(2006)は指摘している。ゆえに、組織団体での活動は通常、“自発的(frivillig)”また“理念的(ideell)”な活動という言葉で表現され、営利・非営利というより、人々が自発的に社会で活動するという観点で認識される。

スウェーデンでの一般的な社会活動が上記のような国民運動型であるゆえに、ボランティア活動に関する全国調査の結果でも、具体的な活動内容で最多の 65%は「理事会／役員会への参加」であり、福祉などのより直接的な支援活動は 17%と最も少なかった(Grassman1993:80)。ただ、今日の非営利セクターの姿は、福祉国家の歴史的発展段階とあわせて形成されてきたものであり、拙稿(2004)でも整理したとおり、19 世紀まではスウェーデンでも民間慈善事業が中心的に福祉を担っていた。ただ、スウェーデンの場合、非営利セクターと国家の関係が過去現在ともに協調的で、第二次世界大戦後には福祉の中核的領域でのサービス生産・供給役割が NPO から福祉国家へと急速に引き継がれた点が特徴的である(Lundström&Wijkström1997:246)。

以上のような、スウェーデンにおける非営利セクターの典型的また伝統的な姿を確かめるため、筆者は 2002 年に、クロノバリ県・ヴェクショー市(Växjö kommun)（人口約 7 万 4 千人）において高齢者福祉に関わる NPO の実態調査を実施した。調査結果の詳細は、拙稿(吉岡 2004,2003)に譲るが、10 の NPO と 2 名の行政職員へのインタビュー、行政資料（コミューンの年次報告書）調査を実施した結果、アン

ブレラ型の組織構造、メンバーシップ重視の活動内容、アドボカシー活動、行政との友好関係など、各組織には国民運動の要素が幅広く確認された。一方で、そうした伝統的枠内には収まらない新しい動向も一部みられた。例えば、年金生活者団体は従来のアドボカシーやサークル活動に加え、1990 年代末からは、施設訪問など若干直接的なかたちで福祉に関わり始めてもおり、また国民運動に分類できない新しいタイプの団体も誕生していた。

2．2．新たな視点

研究が活発化するなかで今日、スウェーデンの非営利セクターについて、新たな視点が向けられている。一つの大きな契機はサラモンらによる非営利セクター国際比較研究の一環として行われた調査であった(詳細は Lundström&Wijkström1997 参照)。例えば、スウェーデンの非営利セクターの活動分野は、文化・レクレーションが最大、次に労働組合・業界団体と続き、保健医療や社会サービスは非常に小さい割合である。また、セクター内の活動時間を雇用者の就業と無償のボランティアで比較すると、スウェーデンでは無償活動が 76%と大半を占める点が特徴的である。非営利セクターの規模は GDP4.1%相当で諸外国と同等だが、ボランティアや NPO の根本的な認識、また活動実態が諸外国と大いに異なることが判明した。

こうした興味深い結果からも関心が高まり、国民運動やアドボカシーの側面に限定されない様々な視線も、非営利セクターに向けられるようになった。筆者が実施した資料調査(吉岡 2005.b)にもそれは明らかである。社会福祉を管轄する社会庁(Socialstyrelsen)発行の資料(1989 年～2005 年)を“自発的活動(frivilligt arbete)”のキーワードをもとに調査したところ、テーマは当初、全国また個別領域ごとのマッピングが主流であったが、2002 年頃からは、事業者としての NPO、国家・市場と対比する存在としての非営利セクター、行政との関係、市民社会やジェンダーとの関係と、視点は多様化し研究的要素も強まっていた。現実にも、社会庁の NPO 関連施策は 2000 年前後から活発化し、専門部署設置(2003 年)、シンポジウムの開催(2002 年～毎年)等がみられる。

そして、現実に非営利セクターが供給するサービス量は少ないが、議論としてはとりわけ福祉サービス生産役割に関する論争が目立つ。結局、ヴィークストゥルム(Wijkström1994)が示す通り、諸議論の構図は社会での「集合」VS「個人」、あるいは「国民運動・福祉国家」VS「保守・リベラル」に集約される形となっている。

以上のように、スウェーデンの非営利セクターの役割は、伝統的な「アドボカシー」が今日も中心だが、その上に 1980 年代以降は「サービス供給」の役割が一部新たにみられつつあるといえる。

3． 1980年代以降の福祉をめぐる新動向

3．1．福祉を取り巻く状況の変化

世界各国の社会状況と福祉政策には、1980 年代以降大きな転換が見られ、スウェーデンでは特に 1990 年代が顕著な変化の時期であった(Ds2002:32)。まず、国内の人口構造では、後期高齢者の割合増加が顕著で、また人口全体に占める外国生まれの割合も、1970 年の 6.7%から 2000 年の 11.3%へと急増した（SCB2005）。多様な言語文化に対応する介護のあり方は、今日大きな課題となっている。さらに、1993 年が最低だった 1990 年代前半の経済不況も大きな影響を及ぼした。1990 年代前半には公的セクターの支出抑制が明確になり、公的資源投入の絶対量増加をしても、全体的なニーズ増加への対応が追いつかない状態にある（Ds2002:32, p.116）。

また、従来は一元的に福祉サービスを生産供給してきた公的セクターに対して、硬直化、非効率性への批判が高まった。公的セクター内の介護労働に関する問題も噴出し、1990 年代以降、介護職員の病気欠勤率が急激に高まり、退職や転職も目立つようになった。その理由は明らかとなっていないが、1990 年代の構造改革と経費節減で現場職員への心身負担が大きく増した点が指摘され、福祉分野での働き方が問われてもいる（Socialstyrelsen2005:32-34）。

さらに、EU 加盟とグローバリゼーションの進展がある。1995 年の EU 加盟によりスウェーデンの産業全体に競争導入が強く要求された。医療・福祉の分野では今も公的規制が大きく存在するものの、1990 年代前半に何らかの形で競争の導入が求められるようになった（斉藤 2003）。そして、新自由主義台頭を背景とする諸外国の福祉改革の影響から、個人レベルでの選択の自由導入という、スウェーデンの福祉制度と理念の根幹に関わる問題も議論され始めた。1994～1995 年に「高齢者福祉におけるオルタナティブ」（Alternativa i Äldreomsorgen）というシリーズで発行された政府報告書も、議論の高まりを象徴している。

3．2．民営化と多元化の導入

スウェーデンの福祉における民営化とは、規制と財政における公的責任は維持したままで、サービスの生産部分についてのみ、公的独占状態でなく競争、つまり民間運営を導入する試みである（斉藤 2002）。行政組織において「決定供給分離」モデル（beställar-utförarmodeller）というニーズ判定とサービス生産を分離する仕組みが導入され、三つの形態：「契約委託（entreprenad）」「ベッド購入（köp av platser）」「利用者選択制度(kundvalssystem)」でいわゆる民営化が実施されている。「利用者選択制度」（準市場的な供給形態をつくり利用者が自由にサービス事業者を選択決定できる）が一部大都市で導入される一方、民営化はほぼ皆無という地方もあり、全国的な差は大きい。しかし、高齢者福祉サービスにおける実際の民間供給の割合

は、ここ 10 年ほどの間に急激に高まった。高齢者施設とホームヘルプの運営における民間割合は、1990 年 4%、1995 年 9%、2000 年に 7%と 11%、2005 年に 10%と 13%、と顕著に増加している(Socialstyrelsen1999, 2004, 2006 a)。

また、民間供給全体のなかでも非営利セクターによる供給はわずかで、全体の 3%程度（2003 年）しかない（Socialstyrelsen2004)。スウェーデンの場合、公的セクター以外ということで、特に営利・非営利は問わないままに民営化が進行した。結果、現実には民間主体の大半は営利企業で、一部の大規模企業の寡占に近づいている（Socialstyrelsen1999)。

今日でも民間による福祉サービス供給の実態には未知の点が多く、職員や利用者などにもたらされている実際の変化について把握が不十分である点が問題視されている（Gustafsson & Szebehely 2005:9)。職員の労働環境はコミューン直営と民間事業者で大差ないともいうアンケート調査結果もあるが、そうした調査においても、非営利セクターの事業者は総数も規模も小さく、回答率も低いため未解明な部分が特に大きいという（Ibid.:19)。

３．３．福祉サービス供給と NPO－ソーシャルエンタープライズの観点を中心に

量は少ないとはいえ、非営利セクター組織が福祉サービス供給に携わる新たな傾向は確かである。この変化を、非営利セクターの活動の志向が「アドボカシーからサービスへ(Från röst till service)」（Lundström & Wijkström 1995)、公的資金の流れが「補助金から契約事業費へ(Från bidrag till ersättning)」（Bergmark 1994）とする表現もある。

スウェーデン社会では、NPO のサービス供給役割について不安と懐疑も大きい。それは福祉国家発展のなかで形成された、「補完だが（行政の）代行ではない(komplement men inte ersättning)」という社会合意の範疇を超える役割を求めることになるからである(Wijkström & Lundström 2002:205)。他方、各地での成功事例に示唆を受けて、NPO のサービス供給役割を積極的に捉える方向性も生まれている。例えばブレンバリエルは、NPO への期待を、1. 公的セクターへの批判の対応、2. 拡大不可能な公的セクターとは別に必要となる新しいアクター、3. 公的セクターとは異なる独自の役割、と整理している(Socialstyrelsen 2002)。また、質的な点に注目し、「特徴から付加価値へ（Från särart till mervärde）」とみるレポート（Socialstyrelsen2006.b）もある。

非営利セクターによる福祉サービス供給を極めて積極的に捉える論者の一人に、政治学者のペストフがいる。彼は、ハーシュマンによる「退出、発言、ロイヤルティ」（Hirschman 1970）を、対人サービス分野に応用して検討した（Pestoff 1998)。「退出」とは、商品・サービスに失望した消費者が他へ移動し、選択により質を向上させるという市場型の解決法である。「発言」とは、商品・サービスの質の低下

に対して、個人や団体で意見を表明するという政治的な解決法である。医療福祉など定期的かつ継続的な“耐久的サービス”では、退出コストが高いゆえに、人々の「発言」を機能させるシステムが必要であるとペストフは主張する。そして、市民が直接的な福祉サービス生産に関与することを、市民民主主義として積極的に捉えている。

ペストフの観方は、労働環境改善などの社会的効果に注目するものであり、ヨーロッパにおける「ソーシャルエンタープライズ（社会的企業）」の議論と理論的基盤を共通にする。ソーシャルエンタープライズの一義的定義は困難だが、非営利セクターの企業組織がもつ社会的性格（活動目的、非営利資源、特有の組織方法）に注目する概念であり、ボルザガらはそれを他の組織と区別するため、経済的・企業家的な側面での基準（高度の自立性、等）と社会的側面での基準（コミュニティへの貢献という明確な目的等）から試論的定義を示している（Borzaga 2001=2004:26-29）。

社会サービスは特に質が重要であるが、その質は供給者と消費者のインフォーマルな関係に大きく依存し、客観的計測は難しい。この特性を考慮した場合、ソーシャルエンタープライズが社会サービス供給を行うことで生みだし得る新たな変化に期待される。協同組合で「職員が活き活き働いている、利用者の満足度が高い」（Pestoff 1998=2000）、「移民固有の文化に対応し、特別なニーズに専門的に対応できている」（Socialstyrelsen 2006.b）等、非常に興味深い点が先行研究で示され始めている。

4．非営利セクターによる福祉サービス供給の実際
—ヒアリング調査—

4．1．調査の概要
（1）目的と方法

高齢者介護サービス事業を行っている非営利セクター組織の実際を知るため、筆者はヒアリング調査を実施した。調査の目的は、第一に、従来介護サービスを直接担うことのなかった非営利セクター組織が高齢者福祉事業を開始（あるいは新組織が誕生）した理由・背景、また実際の展開状況を明らかにすること、第二に、各事業者が社会的要素の強いソーシャルエンタープライズとみなしうるような効果や貢献をもたらしているのかを実証的に確かめること、である。トックヴィルがいうＮＰＯの“内部効果”と“外部効果”（Putnam 1993=2001:107-109）の区分に照らして、各々への変化や効果を整理する形で分析する。

ヒアリングは、ストックホルム市内で高齢者介護事業を実施している４つの事業者に対して半構造化面接方式で実施した。質問内容は、主に（1）事業者（団体）の歴史と概要、(2) 介護サービス事業と高齢者福祉事業について開始の契機と展開

状況、(3) 各事業者ならではの特徴－利用者、職員、近隣関係などのアクターにとって－、(4) 行政機関との関係、である。調査時期は、2006 年 5 月 27 日－6 月 5 日、言語は基本的にスウェーデン語（一部英語）を用い、各々 1 時間半から 4 時間の間、ヒアリングおよび現場での観察を実施した。回答者は原則的に高齢者福祉関連事業の責任者であった。

対象は、ストックホルム市の民間事業者リスト [3] にある名称と組織形態からソーシャルエンタープライズとして捉えうる団体を選定した。高齢者介護を中心に活動するという共通点の上で、団体のタイプ（法人格）が多様となるよう配慮して 3 事業者を選定し、協同組合支援センター事務局長の助言を受けて労働者協同組合を加えた。

（2）調査地

調査対象事業者の事業エリアとして、ストックホルム、テービィ、ダンデリィード（Stockholm, Täby, Danderyd）の 3 つのコミューン [4] が調査地となった。この 3 つのコミューンは都市部とその郊外に位置し、人口密度が高くまた経済的に裕福という特徴がある。また、政治的に保守政権が強いため民営化路線が顕著で、高齢者福祉サービスの民間運営割合は、全国平均の 13%に対比し、ストックホルムは 39%、テービィは 48%、ダンデリィードは 55%と極めて高い(Socialstyrelsen 2006.a)。

4．2．結果

各事業者の概要は表 1 の通りである。法人格としては、理念的フレーニングが 2 つ（うち 1 つは財団形式）、協同組合と株式会社が各 1 つで、株式会社を除く三つはメンバーシップにもとづく団体であった（ただし、株式会社も母体は巨大なメンバーシップを有する）。組織規模は 16 人から 1 万人と多様だが、各事業者の主要財源は介護事業であった（公的補助金を中心とする 1 つを除く）。また、組織や組織母体の起源は 20 世紀前半以前が 3 つで 2000 年代が 1 つ、高齢者介護サービス事業の開始時期については全て 1980 年代以降であった。以下、ヒアリングの結果を述べるが、事業者 A～D に便宜上「移民団体」「労働者協同組合」「株式会社」「財団形式の団体」と呼び名をつけることとする。

表 1. 調査対象となった 4 事業者の概要

調査対象	事業者 A “移民団体”	事業者 B “労働者協同組合”	事業者 C “株式会社”	事業者 D “財団形式の団体”
法人格	理念的フレーニング	経済的団体（労働者協同組合）	株式会社（母体は経済的団体＝協同組合）	理念的フレーニング（財団形式）
設立年	1750 年起源	2003 年	1990 年代初頭（母	1921 年

介護事業開始年	2000年→2004年中止	2003年	体は1923年) 1990年代初頭	1980年代
メンバーシップ	5500人（うち高齢者約650人）	16人（職員） 年会費500kr*	— （母体全国55万人）	1万人弱 年会費200kr
組織規模	有給職員60人（福祉関係6人）	理事4名と、会員である職員12名	職員約800人	職員450人
主な財源（事業者の組織全体）	公的補助金（組織補助、事業補助） メンバー会費	グループホーム運営費	在宅介護事業費 施設介護サービス事業費（事業委託） 海外ショートステイ事業などの公的購入	シニア住宅賃貸費 在宅介護事業費 施設介護運営費（委託、ベッド購入） 寄付、メンバー会費、ポストカード販売

注）"kr"はクローナの略

（1）事業者A－移民団体

事業者Aは、移民団体として保育所や学校の運営、文化宗教にあわせた行事開催と幅広い活動を継続してきた。メンバーの高齢化進行に伴って、1980年代に週一回のデイサービスなどボランティアによる福祉的活動が始まり、1990年代には多様な高齢者向け活動（無料の家事支援、配食等）を充実拡大した。これらの運営には公的プロジェクト補助金を獲得しており、2006年現在で合計60万クローナである。しかし、こうした活動では補いきれない介護ニーズが高まるなか、特殊な文化宗教的背景をもつ高齢者たちへの支援は、行政側も苦心していた。そのため、2000年にはストックホルム市の委託で事業者Aは独自にホームヘルプサービスを開始、また関連団体を通して保健医療センターとケアつき高齢者住宅を運営し始めた。こうした事業の背景で、コミューンに事業を提案して関心を得たり、地方政治家を巻き込んだりと積極的にアドボカシーを行ったりした。

事業者Aによる介護サービスや福祉的活動は、移民団体のメンバーに大きく喜ばれ、ホームヘルプ利用量も2000年370時間／月から、2003年1140時間／月と伸び、従来のボランティア活動と相乗して利用された。高齢者の家族も非常に歓迎し、コミューン行政も自らが対応不可能だったニーズに適するサービスがうまれて歓迎していたという。しかし、2001年の利用者選択制度導入で大赤字となり、2004年でホームヘルプは中止された。現在の事業者Aは、公的認定ホームヘルプの追加的役割として、ボランティアによるサービスを実施しつつ、制度変革でホームヘルプ事業を再開できることを強く願っている。

（2）事業者B－労働者協同組合

事業者Bは、テービィ市直営のグループホームで同僚だった4人の女性が2003

年に設立したごく小規模な職員協同組合である。このホームを民営化すると市の方針が決定された時、家庭的な雰囲気の素晴らしいグループホームをそのまま存続させるために、何とか自分たちで運営を引き継げないかと提案した職員がいた。職員たちは、運営主体の転換に関わらず同じ場所で勤務を継続できるのだが、大規模な企業が運営主体となりケアや運営方針を転換してしまうことを危惧したのである。偶然に協同組合支援センターの支援を受けることとなり、4人で協同組合を立ち上げ、建物は市から無償で借り受けて運営を引き継いだ。当時のコミューン担当者も、この協同組合設立を支援していた。

運営側に立った4人にとって、仕事へのコミットメントは大きく増したが、事務や経理、法律なども扱えるようになり彼女たち自身が大きく成長したという。現在も大変な面は大きいが、「その価値は十分にある」と繰り返していた。職場に大きな愛着をもち、入居者も家族も職員もが満足できるケアを実践できていることに喜びを感じて活き活きと働いていた。実際、家族が家具を無償提供するなど応援するようになったり、職員の疾病休暇取得率や離職率が全国平均より極めて低い状態がうまれてたりもしている。

事業者Bでは、経営収支はゼロが理想で、事業に関して借金はしないという職員間の合意があり、現在運営に際して大きな問題はない。その上で、高齢者のペースにあわせて家族と同じように楽しく過ごす現状を維持することを目指している。事業者Bは国内の公的補助金は一切受けていないが、社会的企業としてEUから補助金給付を受けている。また、代表者は時折講演で自らの経験を紹介する活動も行っている。

（3）事業者C－株式会社

事業者Cは、全国最大の住宅協同組合(1923年設立)から派生するごく小規模な株式会社として、1990年代初頭にテービィ市で誕生した。この住宅協同組合は、一般住宅のほか、シニア住宅運営、保険や旅行など多数の部門を有していた。シニア住宅では従来世話人が高齢者への対応をしていたが、1990年代初頭頃から高齢者への支援ニーズが顕著に高まったため、当初は組織内のボランティアで対応した。この頃、テービィ市では、在宅サービスに利用者選択制度が導入されることとなり、その機会に協同組合は介護サービス会社（事業者C）を設立し、1993年にホームヘルプ事業を開始した。その後、サービス供給量は着実に拡大し、現在の総事業高は1310万クローナ／年、職員総勢800名に至っている。さらに、コミューンから夜間巡回等の関連事業委託も受けるようになった。

事業者Cの事業内容には、全く独自のメニューが目立つ。例えば、社長の実母の体験をもとに設立したパーキンソン病患者専用の住宅は国内唯一であり、被介護者と介護者家族が共に旅する海外ショートステイ事業もある。こうした新事業へのコ

ミューン側の関心は高く、委託事業へ移行したり、行政担当者が賞賛のコメントを出したりしている。加えて、2006 年から、ストックホルム市内にある高齢者ケアつき特別住宅の運営も開始した。競争入札に際し、低コストを示さず質を強調して望んだが選定されたという珍しい例である。

インタビューに回答した施設長自身は以前、大規模な公的機関に勤務していたが、働き甲斐を求めて小規模な事業者 C に転職してきた。ここでは、意思決定が迅速で新しい考えを実行しやすい点が楽しく、今後はひろく職員の積極的参加を高めたいと繰り返していた。

（4）事業者 D－財団形式の団体

事業者 D は、1921 年に上流階級の女性が創設した元来慈善的要素が強い団体である。公的福祉も未整備だった当時、高齢者向けの良質な高齢者住宅を民間寄付で建設し、メンバーに供給した。事業者 D はこうしたシニア住宅を 5 つ（1100 のアパート）所有運営しており、現在も会員が 1 万人にのぼる。シニア住宅入居者であるメンバーに対して、体調不良時の短期無料ケアなどは以前より組織内で実施してきたが、1990 年代初頭には、入居者たちが公的認定外の追加的な支援・サービスも求めていることが明らかになっていた。またこの頃、ダンデリィード市をはじめ、ストックホルム周辺の自治体では民営化を推進し始めていた。事業者 D は、民間寄付が減少するなかで新たな収入源を求めていたため、1990 年代末に事業者としてホームヘルプサービスを開始した。そしてサービス量は急速に拡大し、ダンデリィード市のホームヘルプ供給において現在は最大の事業者となっている。

また、事業者 D は、公的委託と独自運営あわせて 4 つの高齢者施設を運営している。筆者が訪れた高齢者施設は、比較的裕福な郊外エリアに位置し、上述のシニア住宅に囲まれて高齢者が集う場となっていた。建物には通常の入居部分のほかに、プールや、近年に増築した図書室、パソコン完備の研修室もあり、全体的にアメニティが豪奢に整っていた。その一部は、コミューンや他事業者向けの職員研修を販売する新事業のためのスペースで、これも資金獲得にむけた事業者 D の模索の一つである。事業者 D の理事長は、自分たちの存在意義が今日高まっていると認識し、民営化の進展で人々がサービスを選択できることを望ましいと考えていた。そして、高齢者福祉に貢献する手段として、事業拡大を強く意図していた。ただ、施設の現場で働く看護・介護職員に話をきくと、法律も労働条件も全国共通であり、以前の職場（コミューン、他の民間事業者）での勤務の時となんら変わらないと述べていた。

4．3．分析

組織の内部と外部にわけて、関係者ごとにその影響や効果を整理したのが表 2 で

ある。

まず内部効果だが、サービス利用者は多様な自らの特性（民族、認知症、パーキンソン病、裕福等）にあうサービスが存在することで、満足を得ていた。事業者が非営利セクター組織として実施する福祉的活動への関わりやすさもあり、レクレーションへの参加が促進されてもいた。そして、より安心して親を任せられる状態ができたことで、利用者の家族も組織へのコンタクトや行事参加が活発化している点は、事業者 A と B の例に明らかである。

表 2. 事業者 A～D がもたらした内部効果と外部効果

		事業者 A “移民団体”	事業者 B “労働者協同組合”	事業者 C “株式会社”	事業者 D “財団形式の団体”
内部効果	介護サービス利用者	言語や文化、特殊事情に対応できるサービスに安心満足。	家族といるような時間を過ごし、落ち着いた生活が可能。	海外ショートステイやパーキンソン病患者用住宅は珍しく、当事者に有益。	家族が既に入居中、設備が豪華などの理由でこの施設を選べる。
	介護サービス利用者の家族	子世代は親の様子をみて安心。関わりや組織支援の増加。	子世代も安心満足し、事業者を支援。	–	–
	職員	対応の研修や相談窓口があり安心して勤務可能。文化的特性を活かせる。	経理や法律実務も身につけ、職員が自分の成長を実感。大変だがその価値を大きく実感して大きな働きがい。疾病休暇や離職率が極少。	小規模組織のため、管理職の働き甲斐が大。（ケア職員は給与待遇ほか不変）	（ケア職員は給与待遇ほか不変）
	組織メンバー	自分や家族が高齢化した時、民族の文化等にあったサービスがあると安心。		馴染みある住宅協同組合を事業者に選べる。追加的家事援助も続けて購入可能。	住居運営組織によるサービスを選べる。追加的家事援助も続けて購入可能。
	事業組織	メンバーの特殊ニーズを充足。事業の施設や人員は、ボランティア活動の基盤としても活用。	–	運営施設は在宅ケア拠点や各種ボランティアに利用。会員のニーズに応えながら事業利益も拡大。	慈善的寄付が伸びない今日、事業収入の意味大。ケア職員を、一部シニア住宅と関連して活用も可能。
外部効果	コミューン行政	行政に対応困難な少数の特殊ニーズを任せて安心。社会の評判も得られる。	（行政担当者の一部は、他事業者と比べた質の高さを評価）	新しいニーズを開発し事業化してくれる事業者の存在意義は大。	大規模で安定した組織であり、主要な事業委託・購入先。

	組織外のコミューン住人	（この民族以外には直接関係なし）	家庭的なケアを望む場合、ここのサービスを、利用者選択制度下で選択できる。	運営主体が良ければ、高齢者施設内のレストランやデイサービスにもよい影響あり。	個別的なサービスを求める富裕層にとって、ひとつの新たな選択肢。
	その他組織外	他の移民組織にモデルを提示、また公的連携プロジェクトの重要な仲間。	社会的企業の介護事業に関心ある人々へ刺激。EU基金から補助金を受け発信。	国内の優秀事業者賞受賞。最低額ではなく入札受託した例として、他事業者への刺激。	組織理念はイギリスなど一部海外にも拡大。

さらに、先行研究でも指摘される通り、何よりも職員に関する変化が目立ち、自由度と働き甲斐の向上、病欠の減少等が示された。特に管理部門の職員にとっては、新企画に取り組みやすいとのメリットがあげられ、実際に例えば事業者Bでは自分達が理想とするケア実現のための財源や時間の配分、事業者Cでは海外ショートステイといった新事業が短期間で実現していた。他方、ケアの現場職員にとっては、事業者CやDのように組織規模が大きい場合には、変化は余りみられないようであった。

また、事業者自身も、介護サービス事業実施により組織の基盤が安定拡大している場合が主であった。それにより、新たな活動に乗りだしたり、元来の組織メンバーにとっても馴染みのある好みのサービスを利用できる可能性を得たりと、プラスの変化があった。

次に、組織外部への効果である。まず、コミューン行政に対して大きな刺激が与えられていた。事業者Aによる積極的な活動は、高齢移民への公的支援プロジェクトが複数立ち上げられる契機となった。事業者BやCが質の高いケアを提供する事業者として認められつつあるなかで、コミューンによる入札のあり方（従来ほぼコストのみで決定していた）にも再考が求められつつある。このことは、他の民間事業者へも刺激となっている。

さらに、各事業者の取り組みはモデルとして、他の非営利セクター組織へも影響を及ぼしている。事業者Aは、他民族の組織における類似の活動開始につながっている。事業者Bは、国内で介護の起業を目指す人々に経験を示すほか、EUへも示唆を与えるものであった。あるいは、直接に組織メンバーではない住民にとっても、多様な質の事業者が登場したことで、サービス比較やそのサービス利用が可能となった意味で変化があった。

介護サービス事業者となる前、各組織の活動は基本的にメンバー間に限定されていた。しかし、今日各事業者は、以前からの理念にもとづく本来的活動と、ひろく社会に対する介護サービス供給の両面を通じて、組織の内外に積極的な変化や効果をダイナミックにもたらしていた。この意味で、4事業者は、様々に社会貢献を成

す存在、ソーシャルエンタープライズと捉えうると考えられる。ただ、スウェーデンの場合は、職員の労働条件と介護サービスの水準が全国的に規定されていることが前提条件としてあり、ゆえにその上での質の違いという意味が大きいものと考えられる。

そもそも、ソーシャルエンタープライズという概念自体がいまだ多義的かつ不明確である。だからこそ一層の研究が求められるわけだが、他企業との比較、税制や委託費などの判断材料を加えて、今後は緻密に検討分析を重ねていくことが筆者の課題である。

5．総合的考察と結論

5．1．集合的ボイスと個別的ボイス

本研究では、高齢者福祉との関連におけるスウェーデンの非営利セクターを、“伝統的な役割（アドボカシー）”と、それに加えて“1980年代以降新たにみられつつある役割（サービス供給）”に区分して検討してきた。後者の新動向は一体、いかに理解しうるものであろうか？スウェーデンの福祉国家の危機に際して非営利セクターの規模や役割が拡大したものと解釈すべきであろうか。しかし本研究での検討からは、スウェーデンの非営利セクターはそのように国家と対立する存在とは捉えられない。むしろ新たな変化は、非営利セクターの意義や貢献が発揮される方法や場のレベルにおける変化として見たとき、より適切に理解できると考えられる。

ここで、スウェーデンの議論のなかで、「ボイス」という概念が大きく二つの文脈で用いられていたことに改めて注目したい。すなわち、“政策決定過程における集合的なボイス”と、“政策実施段階における個別的なボイス”である。

集合的レベルのボイスとは、社会に対する人々の集合的な発言、組織団体を通じたアドボカシーであり比較的長期の視野でみた間接的な福祉への関わり方である。1930年代～1980年代のスウェーデンの高齢者福祉システムでは、人々の声＝ボイスは、非営利セクター組織を通じて集合的に政策決定過程に反映され、実際のサービスは公的セクターが一元的に担った。ルンドストゥルム＆ヴィークストゥルム(Lundström&Wijkström 1995)が、「ボイスからサービスへ(Från röst till service)」と変化を称する時、そのボイスとはまさにスウェーデンの非営利セクターに伝統的なアドボカシー役割を指し示している。

他方、個別的レベルのボイスとは、個々の現場での福祉サービス供給場面における、主に非営利セクターの組織特性を通じて活性化される人々の発言、参加である。20世紀の間に社会状況は変化し、より個別的で多様な福祉サービスの必要性が増した。多元化の潮流のなかでサービス供給役割をも担い始めた非営利セクター組織は、個別の現場においてよりよいサービスや数々の社会貢献をもたらす存在となっ

ている。

非営利セクターは各時代の状況にあわせて柔軟に変化しつつ、その本質的な先駆性を発揮する存在である。ゆえに、いまスウェーデンの非営利セクターには、二つの役割：アドボカシー、サービス供給が共にみられるのであろう。

5．2．国家 VS 市場、集合 VS 個人を超えて

非営利セクターは福祉国家を誕生させ下支えしつつも、先駆的実践を通じて公的対応の不足を批判し、公的責任を拡充の方向へ誘導する。こう認識すれば、国家と市場の二元論的認識で、単純に小さい政府や民営化と叫ぶ議論がいかに無意味であるかがわかる。

また、スウェーデンの非営利セクターが今日、集合的レベルに加えて個別的レベルでの役割をも増していることは、今後の社会福祉・社会保障を考えるにあたり、各国にとって非常に示唆的である。今日の先進諸国においては、集合的解決方法である公的福祉制度、社会福祉のなかで、個別性をいかに活かせるかが大きく問われている。この問いへの答えは、21 世紀の社会像を展望して神野・澤井（2004）がいう「ソーシャル・ガバナンス」や、社会保障を支える人間像として堤（2004）が示す「他者とともにある個人」という概念にも含まれていると思われる。いずれも、個人と国家、個人と市場のあいだに、いかに当事者の自治や共同性を発揮していくことが可能かを探求しているものである。国家 VS 市場、あるいは集団 VS 個人という枠組みにとらわれず、福祉における非営利セクターの意義や役割を展望するにあたっては、今後このような視点が不可欠なのではなかろうか。

ただ、昨今の非営利セクターへの期待ばかりが増大する傾向は気にかかる。経済停滞そして市場原理主義が進む今日の社会背景において、ベストミックスのための期待であったはずが、一歩間違えれば単なるコスト削減策や個人レベルでの責任の押し付け増大にも陥りかねない。先に述べた個別的ボイスの意味は、今後一層増すであろう。しかし、解決法としてその方向性ばかりが強調されるとすれば、集合的ボイスの部分は維持されうるのであろうか？減退してしまう可能性も大いにありうる。

本研究で取り上げたスウェーデンの非営利セクターの例では、「集合的ボイス」を土台とし、それと両輪であってこそ、「個別的ボイス」も十分に発揮されていた。意義や役割は扇動されるものではなく、歴史や今日的実践の研究が積み重ねられ、普遍化や理論化が試みられるなかで、冷静に議論されていくべきものであろう。21 世紀という時代、福祉国家と非営利セクターのありようは、どのような展開をみせるのであろうか？非営利セクターは今後もやはり、時代や場所にあわせて先駆性を発揮し、人々の「ボイス」を様々なかたちで社会に反映させながら、福祉をよりよき方向に導いていくものであると考える。

5．3．結論

以上のように、スウェーデンの非営利セクターは、各時代の社会状況や福祉国家の変遷に伴って柔軟に変化しつつも、常に先駆性を発揮していた。従来、普遍型福祉国家の典型としてその公的制度や施策が注目を浴びてきたスウェーデンの福祉においても、非営利セクターが重要な役割を果たし続けていることが明らかになった。

注

1）本論文は、2007年3月に大阪大学に提出した博士論文を修正・加筆したものである。
2）大阪大学人間科学研究科のフィールドワーク支援資金を得て行った調査。
3）ストックホルム市のウェブサイト（www.stockholm.se）より、「ホームヘルプ、ガイドヘルプ、レスパイトケアー民間事業者リスト（Hemtjänst, ledsagning och avlösning –privata utförare）」を入手（2006.4.30）
4）便宜上３つともコミューン“kommun”と呼ぶが、ストックホルムはスタード“stad”

文献表

Bergmark, Åke [1994] *Från bidrag till ersättning?* Sköndalsinstitutet.

ボルザガ, C. ＆ドゥフルニ, J.（編）、内山哲朗、石塚秀雄、柳沢敏勝（訳）［2004］『社会的企業（ソーシャルエンタープライズ）－雇用・福祉のＥＵサードセクター』、日本経済評論社（原著2001年）

Ds 2002:332 [2002] *Welfare in Sweden: Balance Sheet for the 1990s* . Stockholm: Fritzes

Esping-Andersen, Gøsta [1990] *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Policy Press

Grassman, Eva Jeppsson [1993] “Frivilliga insatser i Sverige –en befolkningsstudie” in: *Frivilligt socialt arbete. (SOU1993:82)* Socialdepartementet, pp.67-97

Gustafsson, Rolf Å & Szebehely, Marta [2005] *Arbetsvillkor och styrning äldreomsorgens hierarki.* Stockholms Universitet. Institution för socialt arbete Socialhögskolan.

ジョンソン，ノーマン（著）、田端光美（監訳）[1989]『イギリスの民間社会福祉活動　その歴史と現状』 東京：全国社会福祉協議会（原著1981年）

金子郁容、松岡正剛、下河辺淳ほか（編著） [1998]『ボランタリー経済の誕生　自発する経済とコミュニティ』東京：実業之出版社

Hirschman, Albert O.［1970］ *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.Harvard University Press:London, Englan.*

Kuhnle, Stein & Selle, Per [1992] Government and voluntary organizations: a relational perspective. in Kuhnle, Stein & Selle, Per (ed.) *Government and Voluntary*

Organizations. Aldershot: Avebury

Lundström, Tommy & Wijkström, Filip [1995] *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutet

Lundström, Tommy & Wijkström, Filip [1997] *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press

Lundström, Tommy & Svedberg, Lars [2003] "The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden" *Journal of Social Policy*. 32-2, pp.217-238

岡沢憲芙 [2006]「スウェーデン」、久塚純一、岡沢憲芙（編）『世界の NPO　人と人との新しいつながり』東京：早稲田大学出版部、pp.61-119

パットナム，ロバート・D（著）、河田潤一（訳） [2001]『哲学する民主主義』東京：NTT 出版 (原著 1993 年)

大阪ボランティア協会（編）[1981]『ボランティア 参加する福祉』京都：ミネルヴァ書房

Pestoff, Victor.A. [1992] "Third Sector and Co-operative Service: An Alternative to Privatization" *Journal of Consumer Policy*. No.15

ペストフ，ビクターA.（著）、藤田暁男、川口清史、石塚秀雄、北島健一、的場信樹（訳）[2000]『福祉社会と市民民主主義－協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社（原著：Pestoff, Victor.A. [1998] *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. London: Ashgate）

Pestoff, Victor.A. [2005] *Democratizing the Welfare State. Revisiting the Third Sector and State in Democratic and Welfare Theory*. (manuscript in 2005)

斉藤弥生 [2002]「スウェーデンにみる高齢者介護の民営化とその動向」、『ボランティア人間科学紀要 Syn』Vol.3. 大阪大学大学院人間科学研究科ボランティア人間科学講座、pp.89-116

斉藤弥生 [2003]「スウェーデンにおける介護サービス供給の多元化に関する研究」『日本の地域福祉』第 17 巻、pp.23-35

Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. ed [1997] *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester : Manchester University Press.

SCB [2005] *Befolkningsstatistik I sammandrag* 1960-2005.

Socialstyrelsen [1999] *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen.*

Socialstyrelsen [2005] *Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2004.*

Socialstyrelsen [2004, 2006.a] *Äldre –vård och omsorg 2003, 2005*

Socialstyrelsen [2006.b] *Särart och mervärde i den ideella sektorn.*

堤修三 [2004]『社会保障の構造転換』東京：社会保険研究所

山岡義典（編著）[1997] 『NPO 基礎講座』東京：ぎょうせい

山内直人 [2002]「NPO の時代」大阪：大阪大学出版会

吉岡洋子 [2003]「スウェーデンのボランティア活動団体と福祉的活動」日本生命済生会『地域福祉研究』No.31 pp.103-112

吉岡洋子 [2004]「普遍型福祉国家スウェーデンの高齢者福祉分野におけるボランティアの研究」（修士論文）大阪大学大学院人間科学研究科

吉岡洋子 [2005.a]「スウェーデンにおける NPO と行政の関係」『日本の地域福祉』第 19 巻 pp.120-129

吉岡洋子 [2005.b]「政府報告書にみるスウェーデンの NPO」『ボランティア人間科学紀要』vol.6、大阪大学大学院人間科学研究科ボランティア人間科学講座、pp.107-116

吉岡洋子 [2006]「社会と関わる NPO 論」、岡沢憲芙・中間真一（編著）『スウェーデン　自律社会を生きる人びと』東京：早稲田大学出版部、pp.103-118

Vogel, Joachim., Amnå, Erik. et al.(SCB) [2003.b] *Föreningslivet i Sverige.*

渡辺一城 [2000]「NPO の存在原理に関する基礎的考察」『社会福祉学』40-2. pp.210-226

Wijkström, Filip [1994] *Den ideella sektorns roll.*
(http://www.tv.gu.se/selu/resurser/resurslista/ideellasektorns.html. 2006.7.31)

Wijkström, Filip [1998] *Different Faces of Civil Society.* Stockholm: EFI

Wijkström, Filip & Lundström, Tommy [2002] *Den ideella sektorn. Organistionerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag

Voluntary Sector in Sweden
—Meaning and Role in Relation to Social Welfare—

Yoko YOSHIOKA

Voluntary sector in Sweden has almost never been discussed either domestically or internationally until recently, although Sweden has always attracted attention as a typical universal welfare state. This paper focuses on the voluntary sector in Sweden and considers its meaning and role in relation to social welfare, especially the field of elderly care.

First, the author reviews referencing studies to clarify why voluntary sector studies are currently attracting. Traditional Swedish perspective on the sector emphasizes its role of advocacy mainly by popular mass movement (*folkrörelse*). However, from around the 1980s, the voluntary sector has expanded into another role to provide welfare service in reality. Since little is known about the latter role of this sector, this paper examines the present state and social background concerning the trend in privatization of elderly care. Though actual services provided by organizations in the voluntary sector now comprises only 2 – 3 % of the total quantity, there are new positive views of these organization social enterprises which allows possibilities of creating diversity in society.

To recognize these changes and effects brought by voluntary sector organizations providing welfare service in reality, interviews with four organizations were conducted by the author in Stockholm. As a result, a number of positive changes were identified both inside and outside of each organization. For example, freedom and meaning of work were clearly enhanced among workers. Also, the public sector or other private service providers were well stimulated by distinctive attempts by voluntary sector organizations.

To sum up, the voluntary sector in Sweden has always shown its pioneer characteristics and flexibly changed its forms of activity or roles in society as the welfare state transformed over to time. It is considered that the well-developed public welfare system is not at all contradictory to an active voluntary sector. The two coexist while the voluntary sector plays an important role. The voluntary sector in Sweden does now and will continuously contribute to modifying the welfare state.