

行政・NPO関係論の展開(一)

——パートナーシップ・パラダイムの成立と展開——

田 中 建
二

はじめに

第1章 行政・NPO関係をみるための視点

第1節 行政・NPO関係をめぐる日本での議論

第2節 行政・NPO関係を把握するための視点——政策実施過程研究の

展開を手がかりとして

第2章 行政・NPO関係の理論化

—競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへ—

第1節 競合パラダイム

第2節 NPOの現実——アメリカの場合

第3節 パートナーシップ・パラダイムの成立（以上本号）

第3章 パートナーシップ・パラダイムにおける行政とNPOの役割分担

第4章 パートナーシップをめぐる最近の理論展開と行政の役割
結びにかえて

はじめに

現代行政学は、20世紀以降の量的・質的な行政の拡大を背景に誕生した。その後「福祉国家」化の下に更なる拡大を遂げた政府の活動を、多様な視点から考察し、評価することで現代行政学は発展したと言える。しかしながら80年代以降の「福祉国家の危機」が唱導されるなかで、量・質とともに拡大した政府に対して様々な批判が向けられた。そしてこれらの展開に対応するように、政府の行政活動における新たな転換が起こっている。したがって、今後の行政学においては、この転換しつつある行政活動を考察し、評価を行うことが、従来の課題に加えて新たに求められている。

こうした時代的背景から、福祉国家の展望をめぐる議論は政治学においても活発化したが、現時点においては、問題は福祉国家の解体か擁護かということより、むしろいかに再編していくかということが焦点とされている。⁽¹⁾しかししながら、これまでとは異なる質的変化を指摘する論者も少なくない。

ところで、行政学においては、一九九〇年代に入つて進行中の行政改革による行政の役割の捉え直しが注目されるようになつた。そこでは、従来の行政組織を構成していたヴェーバー的官僚制のヒエラルキーをより柔軟で分権的な組織形態へ変えていく」とが目指されていることが注目されている。具体的改革の内容としては、民営化や規制緩和、分権化や下部への権限委譲、何らかの競争的要素の導入などが挙げらよう。従来の行政の管理手法に対する不信から、民間で用いられている経営管理手法を何らかの形で導入が図られていると述べることもできる。こうした行政におけるパラダイム・シフトは、アメリカ・イギリスを中心として先進諸国で広範囲にわたつて進行中で、New Public Management (NPM) といふ概念でまとめられている。⁽²⁾

こうした諸改革の分析は現在の行政学にとつては非常に大きな課題の一つであり、例えば具体的な改革の成果を測定・評価するなど様々な形で行われている。これまで述べた動向を問題関心に据えつつ、本稿では「福祉国家の危機」を契機として公共サービスの供給主体として期待されるようになつた非営利組織 (Nonprofit Organization、以下では略してNPOと称する) に注目したい。とくに、アメリカにおけるNPOと行政との関係に関する議論を検討したい。それは次のようない理由に基づく。

行政改革へと導いた行政に対する不信は行政による公共サービスの供給に対する不満から生じていることが多い。福祉国家体制においては、市場（正確に言えば営利セクター）によつては達成不可能であると考えられてきた役割を行政は担つてきた。しかし、行政により提供される様々な分野のサービスを再検討すると、そうした行政官僚制の役割を正当化する論理が説得性を失つてゐることが朗かにされている。そこでは、正当性の根拠の一つとする官僚制の「専門技術」そのものが、その奉仕の相手であるクライエントの欲求不満と疎外を昂進させた原因の一つであるという現実が存在していることが指摘されている。⁽³⁾こうした中で、公共サービス供給の「新たな」扱い手として注目されるようになったのがNPOである。進行中の行政改革の議論においても、スタンスの違いはあるとしても、NPOをサービスの扱い手として積極的に位置付けることが多い。⁽⁴⁾しかも、アメリカにおいてはNPOのサービス提供活動は事例が豊富に存在し、本稿で検討を行つ行政-NPO関係の展開はそれをもとにして議論が展開されている。そして、両者の関係に関する議論のスタンスの違いは、実は行政の役割に対する見方の違いに由来しており、「ポスト福祉国家」的な新たな状況下における行政活動の変容のイメージを捉える上で一定の視座を提供してゐるものと思われる。従つて、NPOによるサービス提供活動及び行政との関係は、現在の行政活動の転換を考察する上で有益な素材であると言える。

まず第一章では、準備作業として、行政—NPO関係に関する日本の議論を紹介・検討を行い、そして政策実施過程研究の議論の展開を検討から政策過程における行政とNPOの活動の関係を見るための視点を設定する。

こうした準備作業をもとに、以後の章では、アメリカにおける行政—NPO関係論の展開を検討する。第二章では、両者の関係をめぐる議論の展開を、競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへの移行に焦点を当てて議論する。そして、第三章では、パートナーシップ・パラダイムにおける両者の役割分担の根拠となるNPOや福祉国家の捉え方を紹介する。そして第4章では、最近の行政—NPO関係論から、パートナーシップ・パラダイムには含まれてはいない両者の関係を明らかにする。こうした作業によって、それぞれの関係論に含まれる行政の役割の捉え方が、現実に進行している行政改革の動向やそれをめぐる議論の中でどのように位置づけられるかについても触れことにする。

注

- (1) 例えば、山口定「政治体制」、東京大学出版会、一九八九年、及び、Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State?*, The Pennsylvania State University Press, 1991。(田中浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家・福祉の新政治経済学』、未来社、一九九六年)。
- (2) NPM はじめ、Andrew Gray and Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management : Reassessing Revolution?", *Public Administration*, Vol.73, 1995.及び、西村美香「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」『成蹊法学』第四五号、一九九七年を参照。
- (3) 水口、「福祉国家と官僚制」日本政治学会編『年報政治学』転換期の福祉国家と政治学】岩波書店、一九八九年、六三一頁
例えば、David Osborne and Ted Gehler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*,

川一郎・富士通総研経済研究所編著『行政改革をどう進めるか』NHKブックス、一九九八年を参照。

第一章 行政—NPO関係を見るための視点

第一節 行政—NPO関係をめぐる日本での議論

NPOは、前述のとおり現在様々な立場から積極的な期待がされているが、そもそも国家や市場の原則とは異なる独自の原則を有しているために、国家に対する自立性や自己統治、自己決定を最重要なものとして位置づけている⁽¹⁾。日本においては、行政から自律したNPOというものがこれまで充分な位置付けをなされてはこなかつたが、支援のあり方について様々な形で議論がされている。NPOに関してみると、活動領域ごとに制度が分かれ、しかも行政官庁の監督権限が強い公益法人制度を改め、NPOが容易に法人格を取得して活動を展開できる制度の立法化が特定非営利活動推進法として一九九八年によくやく完了した。また、それ以外の行政の支援方策も様々な形で考え始めている。現に欧米では多くの諸国でNPOに対して行政が資金供与を行っている。

しかし、NPOをこうしたシステムの中に位置づけ、資金供与などの形で行政が関与することは、NPOの自立的な活動を損ない、その持ち味を解消させてしまうのではないかという懸念が出されることもある。また、行政がNPOを支援しサービス供給機能を担わせることは、その領域における行政の責任を放棄することにつながるので

はないかという危惧も出されている。

そこで、行政とNPOが相互作用しながらサービス供給システムの中で行動していく際に、両者のあるべき関係を（理論的に）いかに想定するかが大きな問題として浮上する。従来の日本においては、非営利セクターに位置づけられる組織は存在していたとしても、多くの場合、行政に従属させられ、下請け的な活動を担わされる傾向が強かつたために、行政とは一線を画した、非営利組織がまだ発展途上にある段階である。それをいかにして充実させるかを考えるうえでも、行政との関係をどのように位置づけるかが重要な意味をもつてていると思われる。

日本においては、こうした行政とNPOとの関係に関する議論は理論的なレベルでも実態的なレベルでも未発達である。規範的には両者の「パートナーシップ」の必要性を指摘するにとどまっているものが大半である。⁽²⁾ 具体的に具体的にパートナーシップをいかに構築するかという問題になるお互いの意識改革や信頼関係の必要性を訴えるにとどまっている。また、行政のNPOへの望ましい関与（支援策）については詳細に言及しているものの、それを行うことが従来の行政の役割から質的な転換を図ることになることがそれほど意識されてはいない。このように、両者のパートナーシップをいかに成立させていくかということが議論の焦点となっているものの、両者のパートナーシップの成立に関する理論的な根拠付けが不十分であるため、現実に行われている様々な相互の関与を十分に意味付けることができず、両者の関係をめぐる評価の混乱につながっていると思われる。両者の活動を同一の概念で説明し、その関係を評価するという形の作業が求められている。

一方欧米では、社会政策論や行政学の領域で、現実の両者の活動とその関係をめぐる議論が展開されている。最近、日本の政治学・行政学研究者もこうした議論を注目し、積極的に紹介を行っている。彼らは、公共サービスの新たな供給主体としてNPOに対する注目が払われ、それが政府の役割とどのような関係に立っているかという観

点から、行政—NPO関係論の展開を目指している。⁽³⁾彼らが依拠する欧米の諸議論は、欧米におけるNPOの実態を踏まえており、しかも理論的水準も高いものである。これらの諸議論では、パートナーシップの具体的な内容が明確化されており、日本における行政—NPO関係を議論する際にも貴重な業績だと思われる。

しかしながら、日本においては、未だに議論の紹介、特に議論の道筋をたどることなく結論のみを紹介しているものが多い。⁽⁴⁾しかも、議論の紹介を踏まえた積極的な視点を打ち出している論者であつても、前提となる議論の消化が不十分であるため、その提示した視点が必ずしも魅力的なものとなつてはいないようと思われる。ここでは水谷利亮、藤田由起子、武智秀之の三人の議論を取り上げることにする。

まず、水谷利亮である。彼は、福祉国家の見直しに「福祉多元主義」という視角からアプローチし、社会福祉供給システムにおける非営利セクターの機能に注目しつつ、日本を含めた先進諸国の比較分析の理論枠組としてヨーロッパやアメリカでの議論を紹介・検討している。⁽⁵⁾そして、政府と非営利セクターの協働関係を指摘しているサラモンの「第三者政府」概念によつて非営利セクターの重要性を確認するとともに、ギドロンらによる福祉サービス供給システムの国際的な類型化の試みを紹介し、更に実証的な国際比較を目指してアメリカ・ドイツ・日本の三か国の「第三者政府」システムの検討を行つてゐる。水谷は、こうした概念装置を用いたNPOを含めた社会福祉供給システムの国際比較の実証的研究を目指しているものと思われる。

しかし、そこには政治学・行政学の立場からは見過ごすことのできない重要な論点が欠落している。NPOと行政との間にパートナーシップ関係を想定することによって行政の役割に対する位置づけが従来とはどのように変わることである。福祉国家の再編過程が、水谷のいうように「福祉多元主義」の方向に向かうとするなら、前節で述べたように、それによつて行政官僚制の役割がどのように変容していくのかという問題も考察すべき重要な

な課題であると考えられるからである。

確かに彼は、ストリートレベルの官僚に含まれる住民との「使用価値同盟」形成の可能性を指摘する水口憲人の議論⁽⁷⁾と、NPOを「新しいストリートレベル官僚」と位置づけるスマスとリプスキーの指摘⁽⁸⁾とを根拠として、NPOがサービス提供機能を担うことは、これまで以上にサービス供給者と利用者との間に「使用価値同盟」を形成する可能性があることを指摘している。それによって従来の行政（ストリートレベル官僚）の活動によって引き起こされた「官僚制の病理とプロフェッショナルの病理の複合」という課題を克服するという方向性を示すことで、従来の行政活動とは異なる変化を展望してはいる。⁽⁹⁾

しかしこうした捉え方だけでは、NPOの機能にしか注目が集まらないため、現象面ではサービスの供給主体が官僚制からNPOに変わること以上の変化が捉えられず、しかもそれはNPOと行政とのパートナーシップの結果であるという結論以上の意味が出てこないことになる。もつとも彼自身も日本の福祉改革に触れて「政府による直接サービス供給は減少しても、政府の民間非営利セクターに対する基本的な基準設定や資金援助の責任は残り、むしろ、ますます重要になつてくる」と述べ、改革による行政の変化の方向性が触れられてはいる。ただ、こうした政府の役割を見ていくためには、彼が分析の手がかりとして紹介した欧米での議論を、そこに含まれている行政の役割に注目して再検討する必要があると考えられる。また、行政の役割を考えていくためにはこうしたパートナーシップがどのような帰結をもたらしたか、そこにどのような問題が残されているかについての議論を検討する必要もある。こうした作業なしに国際比較を行つたとしても静態的な実態の紹介に止まる恐れがある。

また、藤田由起子も、国際比較研究の発展が今後行政—NPO関係論とつて必要な方向性と指摘している。アメリカにおける行政—NPO関係論の代表的な業績であるレスター・サラモンの『公共サービスにおけるパートナ

ー」に対する書評において、彼女は、本書において対象が米国の非営利セクターに限定されているため、非営利セクターを位置づける新しい理論の提示という試みの展開が不十分であると指摘している。⁽⁴⁴⁾ そのために、サラモン自身が取り組んでいるように、研究対象の拡大、つまり国際比較研究が必要であると論じているのである。マクロな国際比較を踏まえた普遍的理論構築は、実態把握が相対的に遅れている各国の非営利セクターの研究にとつては、確かに必要であろう。

しかし、サラモンにおける行政—NPO関係論の重要な柱となる「第三者政府」論にはこれまでの政府像に対する革命的転換が含まれており、その意義を充分に評価することがまず必要なのではないだろうか。日本においても、政府とNPOとのパートナーシップの構築が今後めざされるべきであると藤田も主張しているが、そのため求められる政府像の考察を行うことが、我々にとって重要な課題となっているのではないだろうか。したがって、そのような観点からサラモンの議論を再評価する余地がまだ残っている。

異なる視点から欧米の行政—NPO関係論を紹介し、自らの議論にとりれているのが、武智秀之である。⁽⁴⁵⁾ 彼は、戦後日本の福祉政策の展開を行政過程におけるコントロールに考察している。彼は、前述の紹介のように議論の対象を拡大させ普遍的な理論構築を目指すよりもむしろ、こうした議論を使い従来の日本の社会福祉政策における組織間関係の再構成を行っている。その際彼が欧米の議論に着目した点は、両者のパートナーシップを組織間の相互依存関係と捉えているところである。それを踏まえて、NPOをめぐる組織間関係に注目し、そこにおけるNPOの組織戦略の議論の紹介や、これまでの彼自身の研究を踏まえた日本におけるNPOと自治体政府との関係を論じている。また、藤田由紀子も、両者の相互依存関係が強化されつつある現下の状況におけるNPOの課題として、NPOのアカウンタビリティや組織戦略の問題に関する議論を紹介している。⁽⁴⁶⁾

こうした組織間関係に注目するの方向性は、国際比較を目指すマクロな方向性よりも、NPOの活動の実態との展望を探る上で有益と思われる。なぜなら、行政などの他の組織との関係でNPOがどのように活動を展開させていくのかを考えるためには、NPOをめぐる組織間関係を具体的に明らかにする必要があるからである。それによつて、行政とNPOとの関係を考える材料が豊富に提供されることが可能になるであろう。従つて、指標の統一やデータの規格化などの様々な困難を伴う国際比較を行うことも大切であるが、議論の対象は限定される危険性はあつたとしても各国の実態は詳細に検討することもまた重要であると思われる。

ただしこうした方向性においても若干の問題が存在している。まず一つは、抽象的な組織理論（特に組織間関係論）から議論が組み立てられているためか、行政固有の役割についてあまり突っ込んだ議論が行われていない。NPOの側の問題については議論の紹介があるものの、NPOと向かい合う行政の側についての議論も、行政学の立場からすれば避けるわけにはいかない問題である。また、武智の日本の議論については、欧米の議論を発展させ日本での日本の実態研究へと結び付ける作業についてはかなり成功しているものの、その一方でそこで得られた知見が果して日本特殊な性格のものかどうかは、このアプローチでは実証できない。政府財源への依存や、委託契約が随意契約のため競争市場のメカニズムが働かないことなどは欧米での事例でも存在しているからである。

以上、三人の論者を検討してきたが、こうしてみると彼らが紹介してきた欧米の行政—NPO関係論をもう一度再検討する必要があると思われる。特に、行政—NPO関係を議論するうえで、行政の役割に対する捉え方（の転換）が大きな意味を持っていることが3人の議論においてはあまり重要視されていない。ポスト福祉国家の再編過程における行政の変化を捉える立場にとって、これは決して軽視できない重要な問題である。更に、欧米におけるNPOの議論が活発化してきたのは比較的最近（八〇年代以降）のことであり、それがどの展開してきたのか、特

に、なぜ両者のパートナーシップということが議論されるようになったのかと、ことに対しても積極的に回答することができない。そこには、行政-NPO関係論における転換が存在しており、それをより詳細に検討することが必要である。更に、より最近における議論へと繋げていき行政-NPO関係論の展開を追うことで、行政-NPO関係の動向をより広範な行政の役割の転換と重ねて考えることが可能になる。したがって、行政の役割の変化という観点から欧米の議論における行政とNPOのパートナーシップ関係の具体的な内容を明確化させ、パートナーシップ関係の現実から行政の今後求められている役割に注目するという作業が求められているのである。また、こうした観点から、行政-NPOの関係の議論がどのように展開してきたかを明らかにすることも必要である。

本論文においては以下、アメリカを中心とする行政-NPO関係論の展開から、行政とNPOの関係を具体化してしていきたい。特に、両者の関係における行政の役割に注目して、議論を進めていきたい。

次節では、本説で述べた指摘を踏まえて政策過程における行政とNPOの関係を整理するための視点を獲得するため、政策実施過程研究に代表される政策研究における諸議論を検討する。

第二節 行政-NPO関係を把握するための視点—政策実施過程研究の展開を手がかりとして—

行政-NPO関係論の展開を整理する上で、サービス供給を行う政策過程において両者がそれぞれいかなる位置で、いかなる機能を果たすのかについて視点を定めておくことが整理の前提として必要である。なぜなら、両者の

活動が競合するのか、それとも相互依存関係にあるのかという問いは、サービス供給の政策過程におけるそれぞれの活動の位置や機能の異同を検討することによって明らかになるからである。政策実施過程研究の展開を考察本章において検討することにより、両者の複雑な関係を理論付けることを可能にする土台を築くことが可能になると筆者は考えている。

政策実施過程研究は、これまでの政策研究が政府活動において政策決定の段階に焦点を当てていたのに対しして、政策実施の段階に政策の効果を左右するような重要な要素が独自に含まれているという問題提起を行った。その開拓者であるウイルダフスキートブレスマンの著書『実施』⁽¹⁾の長い副題の一部である「ワシントンでの偉大な期待が、どのようにオークランドで挫折していったか、あるいは、連邦プログラムがうまくいくことがなぜ驚きなのか」という有名な一節が、この研究の問題意識を端的に表現している。⁽²⁾ その時期のアメリカで行われた「偉大な社会」計画の下で展開された様々な政策は、多くの場合、合意や財源が確保されていたにも関わらず、失敗したり予期せざる結果を生み出したりしていた。こうした「政策の失敗」という状況を背景として、政策が決定された後の実施過程に失敗の原因が探られるようになり、政策実施過程研究が発達した。⁽³⁾

また、従来の政策研究との関係で言えば、今までの政策研究が政策の形成の局面においていかにして合理的な決定を実現するかを考えることにより政策の社会的リバランシーを確保しようとしていたのに対し、政策実施過程研究は「政策の失敗」というのはその政策の決定内容の善し悪しだけで決まるものではないという考え方から、政策研究に再び「過程」への関心を復活させたという意義も持っている。⁽⁴⁾ こうして、政策実施過程研究は「政策の失敗」を背景として、それまで万能と考えられてきた政府の行動に対し様々な角度からメスを入れるようになったのである。そこでは、政策実施に関わる機関が独自のアクターとして注目されたのであった。

こうした政策実施過程研究は、実施過程において政策の効果を左右するものとして作成・決定過程とは異なる独自の要素が存在していること指摘した。それは、それまで作り上げられてきた行政のイメージを修正するものであったといえる。

そして更に、実施過程研究で明らかにされた個別の政策における実施活動を体系化し、そこから政府の活動の変容を探ろうとする研究が、フッド、ホグウッド／ピーターズといった論者によつてデリバリー・システムの議論という形で展開されている。

フッドは『政府の道具』において、政府と社会の接触面に注目し、政府が社会をコントロールするために用いる手段の体系の分類を行つた。⁽¹⁸⁾ 彼は、政府が道具として用いることのできる資源を四つに分類し、これらの資源が政府への情報のインプットと社会への政策のアウトプットの両面で利用できるとし、八種類の道具の組み合わせから政府の活動を説明しようとした。こうした中で、彼は国家の財政危機における政治的失敗は、統治機構に対する加重負担というよりも「道具」の誤用の結果であり、たとえ財政規模で「小さな政府」になつても、それは政府の機能の縮小を意味せず、それまで多用されてきた財のストック以外の道具から他のタイプの道具が用いられるようになるだけであると結論付けてゐる。

ホグウッドとピーターズも同様に政府と社会の接触面に注目し、政策デリバリー・システムという概念を提起している。⁽¹⁹⁾ 彼らは、政策変動を理解するために、実際に政策を社会に伝達している現場の組織が用いる資源と手段の変化を解明しようとした。そして、政策を伝達するための仕組みや手段の体系を「政策デリバリー・システム」と名付け、政策を実施して社会に働きかける際の具体的な道具立て、手段を分析しようとする。

こうした議論では、政府の活動を考える際に、社会に対して具体的なサービスを提供する際に用いる資源や手段

として、政府が何を選ぶかという点に注目している。そして、その手段の変化から政府の活動の変容を探るアプローチを採用している。そして、政策作成・決定段階を経た公式の政策の目的と手段を具体化してサービス提供を行う活動が、「政策デリバリー・システム」における活動として説明されている。

これは、政策実施過程研究において、政策決定とは独自の論理を持つ政策実施段階における活動と位置付けることができよう。その中に含まれているものを更に詳しく明らかにするために、政策デリバリー・システムにおける二つの異なる機能に着目した真山達志の議論をみてみよう。

彼は、政策実施過程研究の進化形態のひとつとして政策デリバリー・システムの議論に注目し⁽²⁰⁾、日本について政策デリバリー・システムの分析を行っている。彼は、デリバリー・システムごとの政策の特性、実施体制、行政活動、実施担当者の特性、対象といった側面に着目して、デリバリー・システムを類型化することを試みている。

そのうちで本論文に関して重要な議論は、実施体制による分類である。これは組織に着目した分類であり、デリバリー・システムにおける組織の二つの主要な機能である「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」が中央、都道府県、市町村のどのレベルの組織に配置されているか、そしてその組織が、政府組織であるか、公的法人であるか、民間法人であるのかとに基づいて、九形態の実施体制を仮定している。彼によると「政策管理機能」とは政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や細則を定め実施担当諸組織の活動を統制する機能であり、「政策デリバリー機能」とは政策によって付与された資源を使って政策の効果を社会に伝達する機能のことである。

ここで注目すべきことは、実施過程の中においても「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」という異なる内容の機能が含まれていることを理論化していることである。具体的なサービス提供活動を示す「政策デリバリー機能」の他に、「政策管理機能」が含まれているということは、政策デリバリー・システムの中においても具体的な

サービス提供を行うために必要な「決定」が存在していることを明らかにしている。つまり、公式の政策で大枠をデザインされた「政策デリバリー・システム」について、その具体的な運用は、それに関与するアクターの裁量に委ねられており、デリバリー・システム内で具体的なサービス提供を考える上で重要な決定が行われていることが分かる。こうした「決定」を、他のアクターとの相互作用の中で、一定の方向に秩序付ける活動を行うことが「政策管理機能」である。

この節での議論を踏まえると、サービス供給活動を行う政策における行政とNPOの両者の活動の関係を把握するための視点は、以下のように設定することができる。

まず、政策循環の觀点に立てば、政策作成・決定段階と政策実施段階の区別を前提として、行政とNPOの両者のそれぞれの活動は政策過程におけるどの段階に関与しているのかについて詳しく検討する必要がある。ある主体の政策における役割を考えるとき、政策作成・決定段階への関与と政策実施段階への関与というのは異なるレベルの問題であり、その主体がいずれの段階に関与しているのかを考えなければならないのである。政策デリバリーシステムの議論を用いると、それぞれの段階における活動は、政策デリバリーシステムの大枠をデザインする活動と、その大枠を具体化して実際にサービス提供を行う活動に分けることができる。行政—NPO関係を考える上で、こうした異なる段階の役割分担をどのように評価するかが一つの重要な視点となる。

更に、実施段階の中においても、政策作成・決定段階を経た「政策」の内容が機械的に実行に移されるのではなく、実際にサービス供給活動を行っていくために、解釈が残されている内容を具体的に明確化するという活動が必要となる。政策デリバリーシステムの議論において真山が提起しているように、「政策デリバリー機能」とは区別される「政策管理機能」がこうした活動の存在を明らかにしている。行政—NPO関係を議論する際には、政策

作成・決定段階と政策実施段階の区分を前提とした役割分担のあり方とともに、実施段階における「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」という形での役割分担のされかたを検討することが重要となる。

次章では、行政—NPO関係をめぐるアメリカの議論の展開を検討対象として、こうした二つの視点がどこまで踏まえられているかをみてみることにする。

注

- (1) NPOを支える「ボランタリズム」概念に含まれている二つの内容（「自由意思」Voluntarismと「国家からの自立」Voluntaryism）からこの問題を考察しているものとして西尾勝「福祉社会のボランティア」『季刊・社会保障研究』第一七巻第一号、一九八一年、七一一八一頁。
- (2) 例えば、総合研究開発機構『市民公益活動に基盤整備に関する調査研究』一九九四年、日本ネットワーカーズ会議『非営利団体と社会的基盤—ボランタリーアクション推進のための仕組みづくりに関する調査研究報告書』一九九五年、東京都『行政と民間非営利団体（NPO）—東京のNPOをめぐつて—』一九九六年、松下啓一『自治体NPO政策』ぎょうせい、一九九八年など。
- (3) こうした観点は、前節で述べたNPOの機能におけるサービス供給機能に重点を置いて考察を行っているといえる。これに対して、「制度」と「運動」のダイナミズムの重要性を指摘し、社会的機能や政治的代表機能に力点を置いてアメリカのNPOについて考察している論者も存在する。例えば、日詰一幸「都市行政と市民のボランタリズム」『法政研究』第一巻一号、一九九六年、及び「市民運動という視点からみた非営利組織に関する考察」『法政研究』第一巻二・三・四号、一九九七年参照。
- (4) いち早く欧米の非営利セクターに注目し、その議論を紹介した研究者として前田成東がいる。前田成東「第三セクターと『サード・セクター』」今村都南雄編著『第三セクター』の研究』中央法規、一九九三年、及び「政府体系における準政府組織と

- 非政府組織」『政府体系の研究』(中央大学社会科学研究所研究報告第一六号)、一九九五年参照。しかし、彼の議論は、欧米では日本とは異なり非営利セクターが「第三の」セクターと位置づけられていることに重点が置かれている。
- (5) 水谷利亮「福祉多元主義と『第三者政府』—社会福祉サービス供給システムにおける民間非営利セクターの機能をめぐって」大阪市立大学『法学雑誌』第四二卷二号、一九九五年、及び水谷「福祉多元主義の条件(上)・(下)」『住民と自治』第三九三号、三九四号、一九九六年。
- (6) 水谷「福祉多元主義と『第三者政府』」前掲、三一六一頁。
- (7) 水口「現代行政の理論像—行政における「技術」と参加—」前掲、九〇頁。
- (8) Steven R. Smith and M. Lipsky, *Nonprofits for Hire*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1993, pp. 115-6.
- (9) 水谷「福祉多元主義の条件(上)」、前掲、七五頁。
- (10) 同上、七五頁。
- (11) 同上、四三頁。
- (12) 藤田由起子「(書評) Lester M. Salamon, *Partnership in Public Service*」『季刊・行政管理研究』No. 73、一九九六年、七八頁。
- (13) 武智秀之「行政過程の制度分析—戦後日本における福祉政策の展開」中央大学出版部、一九九六年。
- (14) 藤田由起子「N.P.O.」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、一九九八年、一四三一—一四六頁。
- (15) cf. Jeffrey L. Pressman and Aron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at all. This Being a Sga of the Economic Development Administration as Told by Two Systematic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press, 1973.
- (16) 「」へした経緯については、真山達志「政策実施の理論」宇都宮深志・新川郎編『行政と執行の理論』東海大学出版社、一九九一年、一一一—一一頁。

(17) 今村都南雄「政策実施研究の再検討と課題」今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房、一九九七年、『組織と政策(IV)

—行政体系の編成と管理』財団法人行政管理研究センター、一九九〇年、二八四—二八五頁。

(18) cf. Christopher C. Hood, *The Tool of Government*, The Macmillan Press Ltd., 1983.及び、廣瀬克哉による書評『国家学会雑誌』第九七卷五・六号、一九八四年を参照。

(19) cf. Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, "Changing Delivery Systems," in *Policy Dynamics*, Wheatsheaf, 1983, chapter 7.彼らによると、現金給付、個人に対するモノ・サービスの給付、国内に対する全体的な財・サービスの提供、対外的関係のもとに意味を持つ全体的な財・サービスの提供、市場を通した経済の操作、法律の制定・実施、租税の徴収、許認可、価値形成、債務保証、保険の一〇種類に分類されている。山口一郎、「政策の類型」、西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第五巻 業務の執行』有斐閣、一九九四年、二五頁を参照。

(20) 真山、前掲「実施の理論」、一二一八—一二三一頁。

(21) 同上、一一一〇頁。

第二章 行政—NPO関係をめぐる理論展開—競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへ—

以下の章では、行政—NPO関係論の展開を検討するが、本章ではまずパートナーシップ・パラダイムがどのように成立したのかを、レスター・サラモンの議論に依拠しつつ、競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイ

ムへの転換という観点で検討していく。まず、従来の想定されていた行政—NPO関係の捉え方の競合パラダイムを検討し、そうした議論においては捉えることのできない現実がNPOの実態においては存在していることを、競合パラダイムへの批判をもとに明らかにする。そして、競合パラダイムに代わる新たな関係として、パートナーシップ・パラダイムにもとづく両者の役割分担に立つ協力関係を明らかにする。

第一節 競合パラダイム

競合パラダイムというのは、行政の活動とNPOの活動との関係を、一方の拡大が他方の縮小をもたらすと⁽¹⁾いう相互排他的なものとして理解し、両者のコンフリクトを強調する見方である。このパラダイムは、NPOが注目された当初の関心として無意識のうちに前提とされていたものである。それは当初から体系化されていたものというよりは、その後の論者がNPOの実態を踏まえて行政との関係を理論化する際に、従来の考え方を批判するためにまとめられたものといった方が正確であろう。サラモンは、こうした作業に最も貢献した一人であるが、従来の議論について、実証的分析な欠如というよりも、理論的な弱さが両者の関係の正確な把握に失敗した主要な理由だと述べている。⁽²⁾

このパラダイムにおいては、NPOへの関心は、拡大する政府の役割への懸念から出発しているといつてよい。社会の問題の解決主体として政府の役割が大きくなるにつれて、個人の自由や他の社会的価値が侵害される」という懸念と、NPOなどの社会的な組織を重要視する主張とは、密接な関係を持つようになつていった。

また、NPOなどの組織は「媒介組織」(mediating structures, mediating institutions)と呼ばれ、個人と国家との間

の媒介機構として、市民に対する重要なリンクを提供し、市民が社会における自分自身の地位に関する見解を形成するのを助ける機能を持つているものと位置づけられる。そして、国家の拡大に伴う政府の影響力の拡大がそれらの組織の領域にまで及んでくるにつれ、市民と「媒介組織」と政府の関係が変容していく恐れは増大することになる。そして、それはおそらく市民の生活や彼らのコミュニティを根本的に変化させていくことになろう。

例えば、社会学者のロバート・ニスベットは、その著書『共同体の探求』において、ボランタリーグループを弱体化させ、その結果現代社会における疎外やアノミーを生み出したことについて政府に責任があると論じることで、國家とNPOを含む他の社会制度との間に固有のコンフリクトを想定している。⁽³⁾また、ピーター・バーガーとリチャード・ニューハウスの『人々に権限を与えるために』においても、このような問題関心が継承され、結論として公共政策はボランタリーグループによって担われるべきだということが主張されている。⁽⁴⁾

ニスベットらの研究では国家の役割が拡大するにつれてNPOの役割は低下してきたということが前提とされており、国家の能力に対する疑問が大きくなつたことを受けて、国家に代わる社会福祉の供給者としてNPOを考える際には、国家はその活動を充実させるためには邪魔なものとして位置づけられ、同時にNPOの活発化は国家の役割の縮小をもたらすということが含意されていたと考えられる。つまり、一方の獲得は他方の喪失を意味しており、福祉国家の達成はNPOの犠牲に基づくものとして捉えられる。⁽⁵⁾また、こうした見方では、政府支出が限られている活動領域においてのみNPOの活動が活発であることが想定されることになる。⁽⁶⁾

サラモンの指摘によると、こうした見方を成立させている原因是、アメリカにおける福祉国家やNPOのそれぞれについて捉え方における問題点にある。⁽⁷⁾そこで競合パラダイムを支えているNPOと福祉国家（政府）の捉え方をみてみたいことにしたい。

まず、NPOについてであるが、市場経済の中でそれが何故當利組織や政府とは別個に存在するのかということについて、経済学的な観点から次の二つの説明が提示されている。⁽⁸⁾一つは、公共財供給における政府の失敗への対応、もう一つは、市場における契約の失敗および情報の非対称性に着目するものである。

前者の視点による議論は、公共財の理論とも呼ばれ、集合財供給における市場・政府の限界からNPOの存在を根拠づけている。つまり、個人の消費が他の消費を妨げることなく（非競争性）、供給された財の消費からどんな消費者も排除されることのない（非排除性）という性質を持つた集合財は公共財と呼ばれ、市場メカニズムでは満足に供給されえないため、政府という非市場的機構によって供給されることになる。しかし、政府による供給においては、支払う税と受け取る財とが非対照性を持つ租税システムと、供給する財を決定するメカニズムが原因となって、財の供給が平均的投票者を満足させる水準でしか供給されず、公共財に対する需要の多様性に十分対応できない。そうした不満を解消する存在としてNPOが想定されることになるのである。つまり、「市場の失敗」と「政府の失敗」という状態からNPOの存在を根拠付けるのである。

また、後者の視点による議論は、契約の失敗理論とも呼ばれ、生産するサービスに関する情報の非対称性によつて、非配分的性質を持つNPOの存在を根拠付けている。サービスの購入時点と評価時点の間にタイムラグがある場合、支払う者と消費する者が異なる主体（個人・集団）である場合、そして、財が複雑なためその厳密な評価が購入者、消費者にとって困難な場合において、サービスの量や質について消費者が正確に評価できいために「契約の失敗」という問題が生じる。それを回避するために、非當利組織によって生産されるサービスが求められるのである。なぜなら、利潤の非配分制約を持つ非當利組織の場合、利潤を上げるためにサービスの量や質を低下させるとというインセンティブが働かないため、そうしたサービスの信頼できる提供者として選択されやすいのである。

上で紹介した二つの議論は、どちらも公共セクターと民間営利セクターとの明確な区分の存在を前提としてNPOの存在を根拠づけている。そのため、政府とNPOが同じ内容のサービスの提供に関わっている場合の両者の関係が捉えられない理論構成になつていて、この議論では公共セクターが提供しないサービスのみをNPOが提供することになる。ここでは、営利セクターと公共セクターの後に、非営利セクターの存在が位置づけられる。

サラモンは、こうした見方を非営利セクターが生み出された背景を理解していない見方であるとしている。そもそも非営利セクターは公共的な目的に奉仕しているという理由から公共セクターの一部として理解されていた。しかし、一九世紀後半頃、経済問題において政府の介入から自由になろうとするビジネス（営利組織）の利益のために公と私の間により明確な区分を引くことが重要となり、その結果の一つとして民間非営利セクターという概念が形成されたとされる。そのため公と私のグレイゾーンにあるNPOを公と民との間に明確な区分を置く考え方から説明するには無理があることになる。⁽⁹⁾

一方、福祉国家に対する捉え方としては、政府の社会福祉支出の増大が政府機構の拡大へと短絡的に連結され、巨大な行政国家が、ヒエラルキー的な構造、一枚岩的な形態を特徴として、それまで他の社会機構によつて遂行された社会機能を引き受けようになつたという捉え方が想定されている。⁽¹⁰⁾ すなわち、政府の支出の増大という結果から、サービス供給を行う国家の役割の増大を導いているのである。

そして、相対立する保守主義者と（アメリカ的意味における）リベラルの双方がこうした共通の福祉国家の捉え方をもとにして政府とNPOの関係に関する議論を行つていた。保守主義者は、先程紹介したニスペッタに代表されるように、国家がNPOなどの「仲介組織」を弱体化させ、現代世界においてコミュニティを弱体化させ、厄

介なアノミーを発生させることを強調した。こうして国家とNPOを対立的な存在として捉え、政府の社会福祉支出の増大はNPOや他の「仲介組織」の活力を破壊するものであるという議論を展開してきた。⁽¹¹⁾ 他方、リベラルの側では、社会的問題を解決するための政府の役割を強調し、プロフェッショナル化された公的サービスや統合的な国家の行政機構の能力に對して強い信頼を持っていた。そのため、彼らにおいてNPOは専門化された公的ケアのシステムの望ましい発展を阻害するものとして懐疑的に見ていた。⁽¹²⁾

こうして革新主義時代にはじまり、ニューディール期や偉大な社会の時期を通じて加速された、二十世紀以来の国家の財政的規模の発展は、社会的問題の解決を政府が独占するという福祉国家の捉え方を基盤として理解されてきた。その中ではNPOの活動を理解するための概念的な余地は、ほとんどなかつたのである。⁽¹³⁾

以上が、競合パラダイムにおけるNPOと福祉国家の捉え方である。この見方においては、二〇世紀以降の国家の役割の拡大を決定的なものと受け取られている。しかし、NPOと福祉国家に対するこのような理解は、国家の役割が実際にどのように果たされているかをを詳細に検討する作業が不充分であつたため、両者のポジティブな関係を見えてくくるものとなつてしまつていて。それは、サービス活動を行うために必要な資源を調達する活動と、実際のサービス供給活動との区別を行わないままに、両者の活動の関係を理解しようとするものである。

まず、NPOに関する捉え方では、両者のサービス提供活動にのみ注目して相互の関係をみようとしている。そのため、資金援助のような、サービス提供を行う際にそれを支援するために行う活動の存在に注目して両者の関係を位置づけることが不可能となつていて。また、福祉国家に関する捉え方では、国家の資金調達能力の拡大を実際のサービス提供活動の拡大に直結し、資金調達を行う活動と実際のサービス提供活動を区別しないまま、国家によるサービス提供活動の拡大とそれに伴うNPOの活動領域の縮小を論じていているのである。

そのため国家の役割を批判する際に、国家のどの様な役割を批判するかが明らかにならないまま、一方的に国家の縮小を主張することになってしまっている。NPOの活動に対して国家が制約を課しているとしても、なぜ、どのような形で行われているのかが不明確であるため、どのようにしたら問題の解決になるかを積極的に提示することができていない。それは、国家（セクター）と非営利セクターをセクター全体としてお互いを比較していおり、それぞれの組織に、それぞれのセクターに属する各組織（各担当行政部局と個別非営利組織）の活動に注意が払われていないことも理由の一つとして存在しているといえよう。そのため、自らの課題をなし遂げるために各組織が、他のセクターに属する組織を含めた他の組織とどのような関係を構築しているのかまで考察が及ばないのである。NPOと福祉国家についてこうした理解にたつ競合パラダイムに対しても、多くの重大な問題を適切に捉えていないという批判がなされている。^[14]

ギドロンらは、まず、両者の競合を強調する描写が現実を反映したものではなく、イデオロギー的な主張に過ぎないものであるとして、現実とイデオロギーの区別を問題としている。また、国家には資金調達、規制、サービス供給などの機能、NPOにはサービス供給、アドボカシー、代表などの機能があるため、両者には様々な機能によって異なる関係が生じるのに、競合パラダイムはこうした機能の多様性を無視して、コンフリクトのみに固執していると批判している。さらに、サービス供給においては、実際のサービス供給とそれを支える資源の調達という二つの異なる活動が存在しており、政府が資金調達の責任を引き受けることとサービス供給の独占とは必ずしも結びつくものではないにもかかわらず、競合パラダイムは政府の財政援助の事実から政府が資金調達したサービスを自ら供給しているという結論を導いてしまっている。そして、両者の関係はスタティックなものではなく、時代とともに、また社会政策の発展とともに変化するとし、NPOは国家に対立するものではなく、むしろ国家責任の拡大を

主張してきたし、そのことから利益を受けてきたと主張するのである。

ここでまず重要なのは、最初に述べたイデオロギーと現実の区別である。先に挙げたサラモンの議論においては、こうしたパラダイムがその理論的な問題のゆえに現実を捉え損ねていることを強調している。そこで、理論的な問題を考える前に、まず競合パラダイムにおいてはどのような現実を捉え損なっているかを明らかにするために、競合パラダイムに批判的な立場から明らかにされているアメリカの実態に関する指摘をみてみよう。

その際、特に、福祉国家の展開とともにNPOの活動は弱体化されているのかどうか、またNPOの活動にとつて行政はいかなる存在であるかに着目してみたい。

第二節 NPOの現実——アメリカの場合

この節では、アメリカのNPOについて競合パラダイムによつては十分に説明できない現実が存在していることを、競合パラダイムを批判する論者による実態分析をもとに論じる。競合パラダイムによると、福祉国家の発達とともにNPOは弱体化するということになる。実際アメリカにおいて、NPOは現在どれくらいの力をもつているのであろうか。

サービス領域の違いは無視して、一九九〇年の数字で非営利セクターの規模を測定すると、それは三四一〇億米ドルを支出している一大「産業」であり、七〇〇万人を超える雇用者数を擁している。これは、アメリカの国内総生産の六・三%、労働人口の六・八%、更にサービス業の中の雇用割合になると一五・四%を占めている。⁽¹⁴⁾また、

八〇年代の雇用の増大における非営利セクターの割合は一二・七%を占め、新規雇用のうち八分の一を非営利セクターが創出している。国際的にみてもアメリカは他国を大きく引き離している。⁽¹⁶⁾

もつとも、アメリカが他の国と比べると非常に高い経済力を有しているという事実を考えると、アメリカでは福祉国家があまり発展しなかつたから非営利セクターが活発に活動しているとか、または非営利セクターの活発な活動が福祉国家の発展を押し止めたという論理で競合パラダイムを擁護する余地も残されているといえる。さまざま
な福祉国家論においても、アメリカというのは社会福祉における国家の役割は低いとか、福祉国家が未発達であるという指摘も少なからず存在しているからである。

そこで、NPOの活発な活動は福祉国家が発達しなかつたからなのか、それとも福祉国家が発達したからであるかが問題となる。そこで、NPOの活動における行政の役割をみてみたい。

NPOが活発な活動を行うためには、事業経費を賄うための資金の調達が重要である。NPOは、ボランティアによつて活動が行われているというイメージも強いのだが、それでも活動規模や責任が大きくなるにつれて、有給のスタッフを雇つたりして活動のための経費が大きくなるからである。そこで、事業を行うために資金をどのようにして調達するかを検討ことは、NPOの活動がどのようにして支えられるかを考える上で重要な要素である。一般にNPOのイメージとして、民間の個人や企業、そして財團などの資金調達の仲介機関による寄付によつて賄われているというイメージが強いが、実際のところはどうなつているのであろうか。

ジョンズ・ホプキンス大学の国際比較プロジェクトの調査によると、アメリカにおいては、収入のうち会費や事業収入が半数以上を占め、また政府などの公的セクターによるものが約三〇%で、民間からの寄付はそれほど大き

な割合を占めていないことが分かる。注目すべき点は、アメリカのNPOの活発な活動を支えているのは民間の寄付よりも公共セクターであることがある。ただし、領域ごとに違いはある、教育や保健・医療の領域では、会費や事業収入（料金）が大きな割合を占め、社会サービスや市民関係の領域では政府からの援助が大きな割合を占め、芸術や文化の領域では民間の寄付が大きな割合を占めている。⁽¹⁷⁾

割合としては他国と比べてそれほど大きなものではないとも言えるが、NPOの圧倒的な経済力や活発な民間寄付活動の存在を考えると、アメリカのNPOに対する政府の貢献は決して見過ごすことのできないものといえる。

以上、NPOにとって政府の支援が大きな割合を占めていることを確認したが、次に政府にとってNPOの支援というのが、政府の活動においてどのような意味を持っているかを考えたい。NPOへの援助の規模の大きさを政府支出から検討してみると、政府は公的資金によるサービスの供給においてNPOに大きく依存していることが分かる。一九八〇年において、連邦政府によるNPOへの支援は税制優遇措置によるものを除くと、約四〇〇億ドルにのぼっている。⁽¹⁸⁾また、委託のパターンの分析を通じて、代表的なサービス領域において、州や地方自治体を含めた政府の資金によるサービスの供給に関する分担の割合を見てみると、政府によって資金が調達されるサービスの四〇%以上はNPOによる供給の支援に用いられ、一九%が営利セクターのために用いられ、政府は自らが資金調達したサービスの三九%しか直接に供給していないことになる。そして領域ごとに見ると、社会サービスではNPOの役割はさらに高くなることが明らかにされている。⁽¹⁹⁾

また、こうした連邦政府が調達した資金を何らかの形でNPOへ移転させる方法のほかに、別の間接的な支援手段が存在している。それが税法上の優遇措置である。一般的な非営利団体には事業に対する税が免除されているが、特に内国歳入法第五〇一項(C)(3)の免税資格を得られる団体は、個人や企業から「課税上寄付控除の対象となる寄付

を受ける」ことができ、寄付を行った個人や企業は税額の算定において寄付分を所得から控除することができる。こうした制度は、個人や企業の寄付を課税から免除することにより、非営利セクターへ目に見えない補助金を提供する結果となつてゐるのである。一九八五年の連邦予算管理局の試算によると、税制控除制度によつて三四億ドルがNPO組織に提供されたとされている。⁴⁴⁾

以上の議論から、アメリカにおいてはNPOは活発に活動しており、その活動の大きな部分が政府によつて支えられていることがわかる。そして政府は、公的サービスの供給について、例えば、自らがサービスを供給するよりもサービスを供給しているNPOの活動を支援する形で、そして政府が自らNPOに対し資金を供給するよりもNPOと委託関係にある下位政府やNPOからサービスを購入する個人に対して資金援助を行うという形でより間接的な支援を行つてゐることがわかる。こうした現実は、前の競合パラダイムにおいては見過ごされていたものであり、これを把握するためには行政—NPO関係をより正確に把握するための別の枠組みが必要とされているのである。

第三節 パートナーシップ・パラダイムの成立

競合パラダイムでは、活発なNPOの活動が政府の資金援助によつて成り立つており、政府としてもサービス供給の大きな部分をNPOに依存しているという現実を把握することができない。こうした現実を踏まえ、両者の積極的な連関に着目した関係論を提起したものがパートナーシップ・パラダイムである。パートナーシップ・パラダ

イムは、福祉国家の展開におけるNPOの活発な活動を認め、行政との間に重複する部分と潜在的な協力の領域があることを認めるものである。⁽²⁴⁾

こうした見方に立つと、連邦政府はNPOの代替物や競争相手になるのではなく、NPOに資金を提供したり、新たな領域においてNPOの関与を促進させる役割を担うものとして、すなわちNPOのパートナーとして位置づけられる。

そして、サラモンによると、こうしたNPOに対する政府の役割は、この国において最近になつて発展したものではなく、古くから見られたものである。⁽²⁵⁾また、ニールセンも「アメリカの歴史の大部分を通じて、一般的に理解されているよりもかなり大きな程度まで政府はサード・セクターの積極的なパートナーであり資金提供者であった」と述べている。⁽²⁶⁾

ここでは、サラモンの議論に従つて政府によるNPOの支援の歴史をふりかえると、ニューディール前には次のようなことが挙げられる。まず、独立戦争以前における植民地政府による私立学校の支援⁽²⁷⁾、一九世紀後半に都市化と産業化に伴つて発生した社会問題の解決において必要なサービス提供をNPOに頼ったことがあつた。世紀の転換期においては、社会サービスにおける州や地方の政府の関与が拡大するにつれて、より広汎なサービスを供給するためNPOへの公的資金の流れが増大した。⁽²⁸⁾

またニューディールの時代には、民間の援助制度だけでは不況に対しても全国的に対応し必要な保護を与えることが不可能であると考えられ、公的保護制度の整備が推進され、連邦政府の役割が確立された。しかし、当時は政治的反対も強く、ニューディール以前の性格をかなりひきずつたものであつた。連邦政府は社会福祉に参入したもの、相変わらず州と地方政府の優位は続いていた。そのため連邦政府は、もっぱら現金補助プログラムを支援する

ために州や地方政府に資金援助を行うにとどまつた

六〇年代に入ると社会福祉の制度は大きな転換を遂げ、六〇年代半ばの「偉大な社会」時代には、ニューディール期の改革が完成し、さらに、不遇な人々が社会で生産的な役割を果たせるよう援助していく努力がなされた。⁽³⁰⁾この時期に連邦政府の支出が州と地方政府の支出を上回り公的福祉が拡大されたが、それが民間非営利セクターの活動を肩代わりするというよりは、むしろ「助長する」形で行われたことは重要である。そこでは連邦政府自らが直接サービスを供給するのではなく、州や地方政府、NPOなどの民間組織を通じて事業が行われた。例えば、新しいソーシャル・サービスと地域開発プログラムでは、州・地方政府に助成金が交付されたが、実際にサービスを提供するのは、州・地方政府と契約を結んだNPO⁽³¹⁾であった。また、既存の団体が十分に扱っていなかつたり、連邦政府が自ら扱おうとはしないサービスを提供するために、連邦政府の支援によって新たなNPOを設立させたりすることもあった。こうして、連邦政府が、非営利セクターの構造を拡大することも行われた。このように政府とNPOの間には、複雑な相互依存関係が成立したのである。

以上のパートナーシップ・パラダイムの議論と前の節で述べた競合パラダイムにおける議論との違いを容易に理解することが可能となる枠組みとしては、ギドロンやクレーマー、サラモンが編者となつて『政府とサード・セクター』の第1章で展開されているNPO—政府関係の類型化の議論が挙げられる。⁽³²⁾ここではサービスを供給する際に含まれる機能を二つに区分し、資金を調達しサービスを授権する機能と実際にサービスを供給する機能という二つの機能がそれぞれNPOと政府のいずれによつて担われるかによつて、表のような四つのモデルがつくられている。

政府支配モデルとは、政府が上の二つの機能を遂行するもので、従来の「福祉国家」的な捉え方を持つものであ

る。これとは対極にあるのがNPO支配モデルで、NPOが福祉のための主要な資金とサービス双方の供給機能を担う。二重モデルとは、前の二つのモデルの併存で、政府と民間非営利セクターが互いに分離された領域を形成し、資金とサービスの両方の供給機能を両セクターが相対的に自立して並行的に遂行するものである。そして最後の協働モデルでは、両セクターが分離せず、協働して活動するものである。政府が資金を調達して、NPOがサービス供給を行う。このモデルは、サービス供給者が保有している裁量の程度や政府の交渉力により、自動販売機型協働モデルとパートナー型協働モデルに分けられ、前者ではNPOは政府プログラム執行の単なる代理人であり、後者では、NPOが政府プログラム管理にかなりの裁量をもち、政治・行政過程を通して政府との交渉力を持つものとされている。

図 政府—NPO関係の諸類型

		モ デ ル		
		二 重	協 働	N P O 支 配
機 能	政 府 支 配			
	政 府	政 府 / N P O	政 府	N P O 支 配
供 給	政 府	政 府 / N P O	政 府	N P O
	N P O	N P O	N P O	

出典：Gidron,Kramer and Salamon,1992,p.18.

この類型化自体は、先進九カ国との比較分析のための理論枠組みとして用意されたのであるが、その比較分析の結

論として、福祉国家の中において、そしてそれが十分発達した国においても、NPOが重大な役割を担っていること、そして政府とNPOの両者が「協働」的パートナーシップへ変化していると結論付けている。¹⁾

こうした類型化を基にして、競合パラダイムに対するパートナーシップ・パラダイムの強みは次のように述べるところである。競合パラダイムが政府支配モデルかNPO支配モデルかの二つのモデルしか持っていないなかたのに対して、パートナーシップ・パラダイムは二つのほかに協働モデルというモデルを持っていたために、より現実に即した行政—NPO関係を想定することが可能であったのである。

それでは、こうしたパラダイムは政府とNPOに対しどのような理解の仕方を前提として成立しているのであるうか。次の章においては、パートナーシップ・パラダイムの内容を検討する。第一節の競合パラダイムの検討で行つたように、パートナーシップ・パラダイムについてもNPOと福祉国家のそれぞれについての理論を検討し、そこにおいて行政とNPOのどのような役割分担が主張されているのかを明らかにしていきたい。

注

- (1) Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon eds., *Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass Publishers, 1992, p.5.
- (2) Lester M. Salamon, *Partners in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.35-36.
- (3) cf. Robert A. Nisbet, *The Quest for Community : A Study in the Ethics of Order and Freedom*, Oxford University Press, 1961. 梶口祐子、小林修一訳『共同体の探求—自由と秩序の行方』梓出版社、一九八六年。

(4) cf. Peter L. Berger and Richard J. Neuhaus, *To Empower the People . . . The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprise Institute for Public Policy, 1977.

(5) Gidron, Kramer and Salamon, *op.cit.*, p.5.

(6) Salamon, *The Emerging Sector*, p.34.『論掲邦訳』、四八頁。

(7) Salamon, *Partnership in Public Service*, p.36.

(8) *ibid.*, pp.38-39.三口清史『非営利セクターと協同組合』日本経済新聞社、一九九四年、一一四—二二一頁、および武智秀之『行政過程の制度分析—戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部、二二二五—二二二八頁。

(9) *ibid.*, pp.38-40.

(10) *ibid.*, pp.38-39.

(11) *ibid.*, pp.37-38.

(12) *ibid.*, p.37.

(13) *ibid.*, p.38.

(14) Gidron, Kramer and Salamon, *op.cit.*, pp.8-16.

(15) Salamon, *The Emerging Sector*, p.87.『前掲邦訳』、一一一—一頁。

(16) *ibid.*, p.37 and Fig.3.6.『論掲邦訳』、五二一頁、および図表一一—七〇。

(17) Salamon, *America's Nonprofit Sector*.『前掲邦訳』、一六一—一六五頁。Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.91-93.
Salamon, *Partnership in Public Service*, Table 7.1, p.88.

(18) *ibid.*, Table 7.2, p.88.

(19) 正式には、「ゆうせん宗教、慈善、科学、公共の安全のための検査、文芸、または教育の目的のために、あるいは国内外の

アマチュアスポーツ競技活動（ただし、その活動がいかなる意味においても、運動施設や装備の供給に携わっていない場合に限る）を要請するために、あるいは児童、動物の虐待防止のために組織され、機能する、企業及びあらゆる共同募金、基金、財団」であるといわれている。非営利セクターに属する組織の中で、組織に属する人々のためだけではなく、主として社会全体に奉仕するために存在する性格を持つ「公共奉仕団体」のことを指す。

- (21) Salamon, *Partnership in Public Service*, p.68.
- (22) *ibid.*, p.202.
- (23) *ibid.*, p.69.
- (24) Waldemar Nielsen, *The Endangered Sector*, Columbia University Press, 1979, p.14.
- (25) Salamon, *Partnership in Public Service*, p.85.
- (26) *ibid.*, p.85.
- (27) *ibid.*, p.69.
- (28) Salamon, *America's Nonprofit Sector*. 前掲邦訳、九二一—九四頁。
- (29) 前掲邦訳、九五頁。
- (30) 前掲邦訳、九八頁。
- (31) 前掲邦訳、一〇一頁。
- (32) Gidron, Kramer and Salamon, *op.cit.*, pp.16—20.
- (33) *ibid.*, p.28.