

# 日本の福祉分野における団体動向の複線性

—第二次団体の基礎構造に関する調査を用いて—

Double Track Change of Social Welfare Organizations in Japan:  
Evidence from "J-JIGS2"

大倉 沙江  
OKURA Sae

## Abstract

Three kinds of organizations may be classified as social welfare organizations. First is service type organization, second is advocacy type organization, and third is mixed type organization. Service type organizations are those which perform services like offering activities for a fee or for free, and advocacy type organizations are those which protect a user's right. Mixed type organizations are those which perform service and protect user's right.

In connection with institutional reform of welfare in recent years, (1)the quantitative increase in service type organizations and (2)the increase in advocacy in advocacy type organizations are predicted. The reasons of these predictions are that through the reform, (1) establishment of a service type organization becomes easy, and (2) when the welfare policy becomes a point at discussion, advocacy type organizations become active.

In this research, I would like to clarify two questions described above. (1)In order to prove the quantitative increase in service type organizations, establishment years are analyzed. (2) In order to verify that the advocacy of advocacy organizations is increasing, ①the access to political actors, ②existence of lobbying and ③change of frequency of access to political actors are analyzed.

I used the data of Cross National Survey on Civil Society Organizations and Interest Groups in Japan, 2nd (J-JIGS2), and the hypothesis was tested quantitatively. The analysis result is as follows. The result of the analysis is as follows:

(1)Advocacy type organizations have more access to political elites of national level, and advocate for them actively at the national level.

(2)At both local level and the national level, establishment of advocacy type organizations has not been increasing since the 1980s, is not so increasing after 1980s.

(3)Service type organizations have access to political elites of local level, but lobbying is less active there. Frequency of access to political actors suggests that there has not been so much change in this decade.

(4)At the local level, service type organizations' establishment is increasing after 1996. However, when it comes to the national level, service type organizations established in 1976-1985 also existed.

I would like to point out the implication which the above information has in the end. Tendency of social welfare organizations would support its double track change. Double track change is a numerical expansion of the service offer type organizations at the local level, and expansion of the lobbying of the advocacy type organizations which work at the national level. The advocacy type organizations might demonstrate influence through contact with the political elite, and lobbying. Conversely, the service type organizations lobby through the mass media, because they do not have much access to political actors. While many service type organizations are born at the local level, the welfare organization which performs advocacy activity gains more from the contact with the political elite.

## 1. 問題の所在

日本の福祉分野では、社会福祉協議会と社会福祉法人という公益法人が中核となり社会福祉・地域福祉サービスを提供してきた。それに加え、財団法人や社団法人、住民参加型・市民互助型の在宅福祉団体や市民団体、ボランティア団体なども数多く存在する（安立2008：111）。

社会福祉法では、「利用者の権利の保護」（アドボカシー活動）及び「社会福祉事業の公明かつ適正な実施」（サービス提供活動）が社会福祉事業の目的とされている。しかし、現実の福祉団体を観察すると（1）両方の活動を行う団体（融合型団体）とともに、（2）サービス提供を中心に行う団体（サービス提供型団体）、（3）アドボカシー活動を中心に行う団体（アドボカシー型団体）が観察できる。例えば、大阪市釜ヶ崎で野宿生活者に対して支援を行ったNPO法人（秋山2007：106-110）は、サービス提供活動を中心に行う団体の一例といえよう。また、全国障害者問題研究会や障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会はアドボカシー活動を中心に行う団体のひとつである。

90年代以降、福祉サービス供給体制の変革を目指した一連の福祉関連法の大幅な改正がなされた。これらの政策転換は社会福祉基礎構造改革と呼ばれ、（1）措置制度から契約制度への移行、

(2) サービス提供機関の自由化という2点に特徴づけられる(坂田2012:169)。

この2点は、福祉団体の動向に影響があると考えられる。1点目に、措置制度から契約制度へ移行すると、利用者の獲得にはサービスの質が要求されるようになる。そのため、契約制度の下で福祉事業に参入した福祉団体は、アドボカシー活動が停滞し、サービス活動に特化することが予測されている(安立2008:103、須田2004:22、26-27)。2点目のサービス提供機関の自由化は、(1)一部社会福祉法人の設立要件の緩和と(2)サービス提供活動に対する参入の規制緩和という2点から主に構成される。このような福祉事業に対する参入の規制緩和に伴い、福祉団体の新設や新規参入が予測できるだろう。

そのような団体の動向は、団体分類(サービス提供型/アドボカシー型/融合型)、活動範囲(地方レベル/全国レベル)ごとに異なる可能性がある。まず、新設団体の増加は、主としてサービス提供型を中心として生じることが予測される。契約制度下では、団体はサービス活動に重点をおいた活動を行うと考えられるためである。アドボカシー活動の停滞は、主として融合型とアドボカシー型で生じる可能性がある。その一方で、制度改革はアドボカシーを誘発すると考えることもできる。一般に政治争点化に際して団体は様々な主張や活動を行うが、福祉団体内部には障害の程度や深刻さに基づいた利益分配方式に起因する対立構造が存在し(伊藤1986:143、1996:25)、利益配分の変化を伴う制度改革にアドボカシー型の福祉団体は特に敏感に反応すると考えられるためである。

このような動向は、活動範囲(地方レベル/全国レベル)ごとに細分化できるだろう。新設団体の増加は、主として地方レベルで生じる可能性がある。2000年の社会福祉事業法等の改正により、主として地方レベルでの福祉事業(地域福祉)の発達が推進されたためである。福祉団体のアドボカシー活動の停滞あるいは活発化は、地方レベルでも全国レベルでも観察できる可能性がある。福祉行政は分権化しつつあるため(武智2001:71-73)、地方レベルでアドボカシー活動が行われるかもしれない。一方で、サービス提供活動とアドボカシー活動の両立の難しさが指摘されており(須田2004:26-27)、リソースが少ないと考えられる地方レベルの団体はアドボカシー活動が停滞する可能性もあるだろう。また全国レベルで活動する団体は、国政レベルで決定される福祉制度の変化に対して様々な主張を行なうかもしれない。

本論では、2006年度を中心に全国の団体を対象として行われた「第二次団体の基礎構造に関する調査」(以下JIGS2社会団体調査)のデータに基づき、福祉分野における団体の動向を記述する。問いは2つある。1つ目は、どのような団体がアドボカシー活動を行っているのかである。2つ目は、どのような団体が新設されているのかである。特に、団体分類(サービス提供型/アドボカシー型/融合型)及び活動範囲(地方レベル/全国レベル)に注目して分析を行う。以上の検討を通して、地方レベルで活動するサービス提供型団体の新設、全国レベルで活動するアドボカシー型団体のアドボカシー活動の活発化が福祉分野で生じていることを検証することが本論の目的である。

## II. 先行研究

### 1. 日本の福祉団体

日本の福祉分野では社会福祉協議会と社会福祉法人が中核となり社会福祉・地域福祉を提供してきた。に加え、財団法人や社団法人、住民参加型・市民互助型の在宅福祉団体や市民団体、ボランティア団体なども数多く存在する（安立2008：111）。福祉団体には、戦前からルーツを持ち、設立から行政と強いつながりを持つ社会福祉協議会と社会福祉法人に対して、60年代末の公害被害者の団体や既存の制度では十分救済されない障害者団体という2つの潮流が存在する（辻中1986：97）。本項では、厚生労働省の実施する社会福祉施設等調査や総務省の実施する事業所・企業統計調査などの既存のデータを使用しながら、現代日本の福祉団体に量的に接近したい。

福祉団体の中には、多様な団体が含まれている。厚生労働省の実施する社会福祉施設等調査（2006年版）によると、生活保護法に基づく保護施設298か所、老人福祉施設44,432か所、身体障害者更生援護施設2,352か所、知的障害者援護施設4,682か所、精神障害者社会復帰施設1,692か所、婦人保護施設49か所、児童福祉施設33,464か所、母子福祉施設73か所などの施設が存在する。また、厚生労働省社会・援護局の調査によると、2010年現在で18,982の社会福祉法人が存在する。社会福祉法人は、1980年の9,471、1990年の13,423、2000年の16,691から増加していることがわかる<sup>1</sup>。さらに、総務省の実施する事業所・企業統計調査（2006年版）によれば、10万3,752の社会保険・社会福祉・介護事業所が存在し、そこで222万1,692人の従業員が雇用されている。それ以外にも、1,891の共済組合で3万5,303人が働き、4,376の保健衛生事業所で10万94人が働いている。しかし、こうした統計では市民運動的な福祉団体や障害者団体が捕捉されていないこともあるため、福祉団体の裾野はより広いと考えられる（辻中1988：166）。

次に、社会福祉協議会に関して確認したい。社会福祉協議会は、社会福祉法（第109条、110条、111条）に基づきすべての都道府県・市町村に設置されている。2010（平成22）年1月5日現在で、全国社会福祉協議会が1か所、都道府県・指定都市社会福祉協議会が65か所、市区町村社会福祉協議会が1,899か所設置されている（平成22年度版厚生労働白書資料編：192）<sup>2</sup>。

### 2. 日本の福祉団体の活動

社会福祉法では、「利用者の権利の保護」（アドボカシー活動）及び「社会福祉事業の公明かつ適正な実施」（サービス提供活動）が社会福祉事業の目的とされている。しかし、現実の福祉団体を観察すると（1）両方の活動を行う団体（融合型団体）とともに、（2）サービス提供を中

1 厚生労働省社会・援護局のデータは、『平成23年版厚生労働白書資料編』から引用。

2 社会福祉法人や社会福祉協議会は、法律的・歴史的な背景から行政に極めて近い存在であると指摘されている（安立2008：107-108、西尾2011：57、古川1997：237）。そのため、「官製の福祉団体」（安立2008：108）、「『お役所』的、『半民半官』的」（西尾2011：57）という批判的な見解も存在する。

心に行う団体（サービス提供型団体）、（3）アドボカシー活動を中心に行う団体（アドボカシー型団体）が観察できる。本項では、戦後日本の福祉団体の活動の事例から、福祉団体の類型化を試みたい。

戦後の日本では、社会福祉協議会（以下、社協とする）と社会福祉法人が中核となり社会福祉、地域福祉サービスを提供してきた（安立2008：111）。全国社会福祉協議会（旧中央社会福祉協議会、以下全社協とする）は、中央社会事業協会から改組改称された「日本社会事業協会」と戦災者の保護にあっていた「同胞援護会」、方面委員から改称された民生委員を会員とする「全日本民生委員連盟」の三団体が統合され結成した。組織の設立からも推察されるように、社協は個人や団体に対するサービス活動を行っている。社協による過去のサービス提供活動を量的データから振り返りたい。1976年12月に茨城県社協が同県で活動する社協に対して実施した調査<sup>3</sup>によると、困窮家庭への援護（57.3%）、母子家庭への援護（58.5%）、ねたきり老人への訪問・援護（78.0%）、一人暮らし老人への訪問・援護（72.0%）、在宅心身障害（児）者への訪問・援護（45.1%）などの活動を実施している（茨城県社会福祉協議会1982：111-113）。近年の社協の活動は、全国社会福祉協議会が市区町村社協に対して実施した調査からうかがうことができる。同調査によると、市区町村社協は、心配ごと相談事業（80.6%）、訪問介護事業（74.1%）、通所介護事業（54.9%）、居宅介護事業（67.2%）、重度訪問介護事業（50.3%）などのサービス提供活動を実施している（平成22年度版厚生労働白書資料編2010：192）。

社協はこのようなサービス活動と並行して、アドボカシー活動も実施してきた。1948年には、全社協の前身団体のひとつである日本社会事業協会が全国社会事業大会を開催し、「社会事業基本法に関する協議並びに決議」が行なわれるなど、社会福祉関連法の整備に対する期待感を表明した（蟻塚2010a：46）。1957年に女性の就業の増加、都市への人口集中で保育需要が増大したにも関わらず、大蔵省が保育措置費の補助率削減の方針を提示した際には、全社協によって保育関係者が動員され反対デモが組織された（蟻塚2010b：44）。また、1960年代後半の社会福祉関係各法の国庫負担率の引き下げに対しては（蟻塚2010c：43）、全国の社会福祉関係者が動員され、緊急集会の開催など社会福祉予算対策運動が行われた<sup>4</sup>。以上のように、社協は、サービス提供活動とアドボカシー活動を並行して実施してきた団体であるといえよう。

全社協の他にも、60年代末には公害被害者の団体や既存の制度では十分救済されない障害者の団体などが出現した（辻中1986：97）。障害者福祉の領域では、1960年代に障害児の生活・教育・医療・労働などの諸権利を獲得する運動が出現し、高まりをみせた。活動の中心を担ったのは障害者団体と教職員団体であり、運動の成果として京都府立与謝の海養護学校（2011年から京都府立与謝の海支援学校）が開設された（山口2001：337-338）。障害者分野の代表的な団

3 1976年12月1日を調査時点とし、茨城県で活動する社会福祉協議会(N=82)を対象として行われた。ここでは、個人を対象とする活動のみを抜粋した。

4 社会福祉法人全国社会福祉協議会『100年のあゆみ～昭和後期②～』（<http://www.shakyo.or.jp/anniversary/history/showa3.html>）最終閲覧日：2012年9月7日。

体としては、全国障害者問題研究会（1967年設立）と障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会（1967年設立）が挙げられる（山口2001：337-338、小賀2003：207-209）。

また児童福祉の分野でも、女性の労働力化に伴い需要が増した保育所の増設、公費助成、保育内容や体制改革を促す運動が展開された。代表的な団体として全国児童養護問題研究会（1972年設立）、全国児童相談研究会（1975年設立）、日本子どもの虐待防止研究会（1996年設立）、日本子どもを守る会（1952年設立）などの団体が挙げられる（浅井2003：192-196）。児童福祉運動は、1967年東京都に革新知事を誕生させ、その結果東京都では保育充実施策が推進された。この自治体の取り組みは保守政党や国の反対を受けながらも、国の保育行政に大きな影響を与えた（山口2001：330-344）。

高齢者福祉の分野の社会福祉研究運動は1970年代半ばに萌芽がみられ、比較的遅いスタートであった。この分野の代表的な団体として全国老人福祉問題研究会（1977年設立）が挙げられる（宮崎2003：227）。同研究会は機関紙の発行、研究会の開催、アピールならびに見解・声明、他団体との研究集会や要請運動を実施している（宮崎2003：228-230）。その他にも生活困窮者の権利保護に関しては、1960年代から公的扶助研究運動が行われてきた。この分野の代表的な団体は、公的扶助研究全国連絡会（1963年設立）ならびにそれを改組、発展させた全国公的扶助研究会である。研究会は全国セミナーの実施、機関紙の発行、調査・研究活動を通して政治・社会に対する働きかけを行っている（松崎2003：215-220）。社会福祉研究運動を行った以上のような団体は、意見の表明や集会など、アドボカシー活動を中心に行った団体と位置づけることができる。

以上で概観したように、福祉分野で活動する団体は、サービス提供を行う団体（サービス提供型団体）、アドボカシー活動を行う団体（アドボカシー型団体）、そしてその両方の活動を行う団体（融合型団体）と類型化できることがわかる。

### 3. 日本の福祉制度と福祉団体

前項では日本の福祉団体とその活動について概観したが、福祉団体は自由に福祉事業に参入できるわけではなく、社会福祉法に基づき、団体の活動領域には一定の規制が課されている。社会福祉事業の範囲は社会福祉法の第2条に規定されており、主として利用者に与える影響の大きさの違いから第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業に分類されている。重要な点は、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業では、参画可能な経営主体が異なることである。第一種事業は入所施設を経営する事業や経済保護事業がおおむね分類される（坂田2012：163）。原則として、運営は国、地方公共団体及び社会福祉法人に限定され、都道府県知事等への届出が必要となる。その他の者が経営しようとするときは、都道府県知事等の許可を得ることが必要になる。それに対して、第二種事業では、社会福祉法上は経営の主体について特に制限が設けられておらず、届出をすることですべての主体が事業経営を行なうことが可能となる。ただし、児童、老人、障害者などの個別福祉法の求めによる認可を受けなければ社会福祉事業とはみなされない点に注意が必要である（坂田2012：165-166）。

90年代以降、福祉サービス供給体制の変革を目指した一連の福祉関連法の大幅な改正がなされた。これらの政策転換は社会福祉基礎構造改革と呼ばれ、(1) 措置制度から契約制度への移行、(2) サービス提供機関の自由化という2点に特徴づけられる(坂田2012: 169)。

この2点は、福祉団体の動向に影響があると考えられる。1点目の措置制度から契約制度への移行とは、行政が行政処分により福祉サービスの内容を決定する制度(措置制度)から、利用者自身が事業者を選択し、契約を行なう制度(契約制度)への制度の変化を意味する。契約制度の下において、利用者の獲得にはサービスの質が要求される。そのため、新制度の下で事業に参入した福祉団体では、アドボカシー活動が停滞し、サービス活動に特化することが予測されている(安立2008: 103、須田2004: 22、26-27)。

2点目のサービス提供機関の自由化は、(1) 一部社会福祉法人設立要件の緩和と(2) サービス提供活動への参入の規制緩和の2点から主に構成される。まず、社会福祉法の改正により、(1) 一部社会福祉法人の設立要件が緩和され、在宅サービス事業(ホームヘルプ事業、小規模障害者通所授産施設)を営む社会福祉法人の資産保有要件が大幅に引き下げられた(従来1億円から1,000万円程度に減額)(古川2001: 4)<sup>5</sup>。それに加え、(2) 介護保険法の制定や行政上の緩和措置によって、高齢者福祉や障害者福祉の領域でも、社会福祉事業の経営主体が自由化された(古川2001: 1、坂田2012: 169)。このような福祉事業に対する参入の規制緩和に伴い、福祉団体の新設や新規参入が予測できる。

以上のように本節では、日本の福祉団体の全体像を量的に概観し、福祉団体の活動に関して先行研究の検討を行った。戦後日本の福祉団体の活動を概観すると、(1) 有償、無償でサービス提供を行うサービス提供型団体、(2) 権利の獲得やメンバーの生活の防衛のために活動を行うアドボカシー型団体、(3) その両方の活動を行う融合型団体に福祉団体を類型化できることがわかる。また、90年代以降に行なわれた一連の福祉制度改革の結果、福祉団体を取りまく環境は変化した。この変化は、(1) 措置制度から契約制度への移行、(2) サービス提供機関の自由化の2点に特徴付けられる。その結果、福祉団体のアドボカシー活動の停滞(須田2004: 22、26-27)と福祉団体の新設が予測されている。

そのような団体の動向は、団体分類(サービス提供型/アドボカシー型/融合型)、活動範囲(地方レベル/全国レベル)ごとに異なる可能性がある。まず、新設団体の増加は、主としてサービス提供型を中心に生じると予測される。契約制度下では、団体はサービス活動に重点をおいた活動を行うと考えられるためである。また、福祉改革に伴うアドボカシー活動の停滞は、主として融合型とアドボカシー型で生じる可能性がある。しかし一方で、改革を受けてアドボカシー活

5 ただし、設立要件が緩和されたとはいえ、他の法人格と比較したとき社会福祉法人格の取得要件は依然として厳しい。古川(2001: 8)は、「社会福祉法にいう社会福祉事業の周辺には、社会福祉法人としての認可を受ければ第一種なり第二種なりの社会福祉事業に該当するものの、財政的その他の理由で社会福祉法人としての認可を受けようにもその要件を充足しえない未認可事業や社会福祉法人としての認可を受けることを意図的に避ける無認可事業が少なからず存在している」と指摘している。

動が活発化すると考えることもできる。福祉団体の過去の活動でみたように、アドボカシーを行なう福祉団体は政策の変化に対して様々な手段で主張を行うと考えられるためである。

このような動向は、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとに細分化できるだろう。新設団体の増加は、主として地方レベルで生じる可能性がある。2000年の社会福祉事業法等の改正により、主として地方レベルでの福祉事業（地域福祉）の発達が進められた<sup>6</sup>ためである。福祉団体のアドボカシー活動の停滞あるいは活発化は、地方レベルでも全国レベルでも観察できる可能性がある。福祉行政は分権化しつつあるため（武智2001：71-73）、地方レベルでアドボカシー活動が行われるかもしれない。一方で、サービス提供活動とアドボカシー活動の両立の難しさが指摘されており（須田2004：26-27）、相対的にリソースが少ないと考えられる地方レベルの団体はアドボカシー活動が停滞する可能性もあるだろう。また、全国レベルで活動する団体が、国政レベルで決定される福祉制度の変化に対して様々な主張を行なうかもしれない。

本論の目的は、福祉分野において、地方レベルで活動するサービス提供型団体の新設と全国レベルで活動するアドボカシー型団体のアドボカシー活動の活発化という複線的な動向が生じていること検証することである。以下の第3節ではまず、データとして用いるJIGS2社会団体調査について述べる。その後、福祉団体の類型化を行ない、組織属性について記述する。第4節では、仮説に基づき、団体分類（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとにアドボカシー活動、団体の設立動向について記述する。最後に、第5節では、日本における福祉団体が複線的な動向を示していることを確認する。

### III. 福祉団体の多様性

#### 1. JIGS2社会団体調査の概要

本項では、データとして使用したJIGS2社会団体調査を調査対象に注目して概観したい<sup>7</sup>。母集団情報は、NTT番号情報株式会社のiタウンページに登録されている「組合・団体」（平成17年12月現在、199,856件）から、各分類別団体の「名称」、「住所」、「分類」の基本情報を収集し

6 具体的には、社会福祉法の改正により、地域福祉計画（都道府県地域福祉支援計画/市町村地域福祉計画）の策定が都道府県と市区町村に義務付けられた。これらは市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項、「地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項」、「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」等を内容とする。

7 同様のデータを用いた福祉団体の研究には、森（2010）、辻中・山本・久保（2010）、久保（2010）が存在する。以上の先行研究の中では、福祉団体の「活性化」が指摘されている。森（2010：153）は中央省庁からの働きかけの増加を、辻中・山本・久保（2010：43）は、1996年以降の設立団体の多さを、久保（2010：268-269）は自治体に対する働きかけの増加とローカルレベルで新設される団体の比率の高さから、それぞれ福祉団体の活性化を指摘している。つまり福祉団体の活性化とは、(1) 政治エリートとの接触および(2) 新設団体の増加の2点に集約されよう。しかし、以上の研究では福祉団体をひとつの分類として分析しており、分類内の内部構造の分析は行われていない。



た。母集団での団体分類は、計28分類となっている。しかし、199,856件の登録情報の中には、重複団体や、解散された団体、団体と認められない登録情報（店舗、工場、診療所などの施設類）などが存在しているため、それらの情報を除いた最終的な母集団は、91,101団体と確定された（辻中編2009：10）。

本論における「福祉団体」は、JIGS2社会団体調査の「問7. あなたの団体は次の分類のどれにあたりますか。1つだけお答えください。」という質問項目を基に作成した。回答の選択肢は「1.農林水産業団体」、「2.経済・業界団体」、「3.労働団体」、「4.教育団体」、「5.行政関係団体」、「6.福祉団体」、「7.専門家団体」、「8.政治団体」、「9.市民団体」、「10.学術・文化団体」、「11.趣味・スポーツ団体」、「12.宗教団体」、「13.その他」の13である。問7に対して、「6.福祉団体」と回答した団体を作業上の「福祉団体」とみなした。後にも示すが、1,175団体が自らは福祉団体であると回答している。これは、回答全体の7.4%を占めており、経済業界団体の25.2%、農林水産業団体の17.5%、その他の12.5%、労働団体の7.5%に次いで高い割合である。

福祉団体を捕捉した既存のデータとしては、厚生労働省が実施している「社会福祉施設等調査」と、総務省が実施している「事業所・企業統計調査」（平成21年から経済センサスに統合）が挙げられる。ここでは両調査の調査対象とJIGS2調査の調査対象を検討してみたい。「社会福祉施設等調査」の調査対象は生活保護法による保護施設、老人福祉法による老人福祉施設、障害者自立支援法による障害者支援施設等、旧身体障害者福祉法による身体障害者更正援護施設、旧知的障害者福祉法による知的障害者援護施設、旧精神保健及び精神障害者福祉に関する法律による精神障害者社会復帰施設、身体障害者福祉法による身体障害者社会参加支援施設と規定された社会福祉施設等であり、休止中も含めてその全てに対して調査を実施している<sup>8</sup>。「事業所・企業統計調査」では「調査日現在、国内に所在する民営の事務所」に対して調査員が調査票を配布し、収集する方法で全数調査を行なっている。この中で福祉団体は、大分類「医療、福祉」の中の小分類「保健衛生」及び「社会保険・社会福祉・介護事業」に該当すると考えられる。ここで調査対象とされているのは、保健所、健康相談施設、その他の保健衛生、社会保険事業団体、福祉事務所、児童福祉事業、老人福祉介護事業、障害者福祉事業、その他の社会保険等事業である。重要な点は、両調査とも福祉のサービスを提供する団体が調査対象となっている点である。「こうした統計からは市民運動的な福祉団体や障害者団体が抜け落ちていることが多いため、福祉団体の裾野はずっと広いと考えるべきである」（辻中1988：166）と指摘されているように、サービス提供を行っていない福祉団体、つまりアドボカシー活動のみを行っている福祉団体はこれらの統計では捕捉されていない。一方JIGS2社会団体調査では、電話帳に登録している限りにはアドボカシー活動のみを行う福祉団体も包括的に捕捉されているといえる。

8 厚生労働省「調査の概要」『社会福祉施設等調査』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/08/dl/tyosa.pdf>）最終閲覧日：2012年8月20日。

## 2. 福祉団体の類型化

次に、福祉団体の類型化を行ないたい。先述したように、福祉団体はサービス提供を主に行なう団体（サービス提供型団体）、アドボカシー活動を主に行う団体（アドボカシー型団体）、そしてその両方の活動を行う団体（融合型団体）に分類できる。JIGS2社会団体調査には、団体の主な活動目的や活動内容を尋ねた設問が存在する。具体的には、「問9. あなたの団体の主な目的、活動は次のどれにあたりますか、あてはまるものすべての番号に○をつけてください。」という設問で、14の選択肢にそれぞれ「あり」「なし」で団体に答えてもらっている。本項ではこの質問項目を用いて、福祉団体の活動分類を抽出したい<sup>9</sup>。また、団体分類別の構成割合は表1に示した通りである。

(1) サービス提供型（16.9%）：一般向けに有償、無償でサービスを提供する団体である。問9で「12. 一般向けの有償サービス」と「13. 一般向けの無償サービス」のいずれかあるいは両方を選んだ団体をサービス提供型とする。

(2) アドボカシー型（33.1%）<sup>10</sup>：国や自治体に対して主張や要求を行う団体である。問9で「3. 会員の生活・権利の防衛」、「7. 行政への主張・要求」、「9. 専門知識に基づく提言」、「10. 啓蒙活動」のいずれかあるいは複数を選択した団体をアドボカシー型とする。

(3) 融合型（27.7%）：融合型はサービス提供を行い、かつアドボカシー活動も行う団体である。問9のアドボカシー型の選択肢のいずれに該当し、かつサービス提供型の選択肢のいずれかに該当する団体を融合型とする。

(4) その他（22.4%）：活動目的として「12. 一般向けの有償サービス」と「13. 一般向けの無償サービス」も、「3. 会員の生活・権利の防衛」、「7. 行政への主張・要求」、「9. 専門知識に基づく提言」、「10. 啓蒙活動」も選択していない団体をその他の団体とする。つまり、その他の団体はアドボカシー型、サービス提供型に該当しない団体とした。

以上のような分類に基づいて日本の福祉団体を見ると、3割以上の団体はアドボカシー活動に専念していることがわかる。また、サービス提供型と融合型を合わせて4割以上の団体はサービス提供を行っているが、サービス提供に専念している団体は全体の2割に満たない。

また、先述した通り、活動範囲ごとに団体の動向が異なる可能性がある。JIGS2社会団体調査には、団体の主な活動範囲を尋ねた設問があり、この設問を利用し活動範囲を抽出したい。具体的には、「問11. あなたの団体が活動対象とする地理的な範囲は、次のどのレベルですか。」という設問で、「1. 市町村レベル」、「2. 都道府県レベル」、「3. 複数県にまたがる広域県レベ

9 同様の趣旨でNPO法人を類型化した先行研究として、権・辻中（2011）が挙げられる。

10 アドボカシー活動として想定される手段は多様である。例えば、議員や官僚に直接ロビー活動を行う、公聴会やフォーラムに代表を派遣する、大衆集会やデモを組織する、問題に関する投書を行う、ウェブサイト上の特集ページを設け情報を提供するなどである。そのため、障害者団体、女性団体のようなマイノリティ団体が権利の擁護・防衛のために講じている活動もアドボカシー活動に含まれると考えられる。

表1：団体分類ごとの比率

単位 (%)

団体分類	N	%
サービス提供型	198	16.9
アドボカシー型	389	33.1
融合型	325	27.7
その他	263	22.4
合計	1,175	100.0

注：団体分類は、「問9. あなたの団体の主な目的、活動は次のどれにあたりますか、あてはまるものすべての番号に○をつけてください」という質問を基に作成している。サービス提供型は、問9で「12. 一般向けの有償サービス」と「13. 一般向けの無償サービス」のいずれかあるいは両方に該当する団体とする。アドボカシー型は、問9で「3. 会員の生活・権利の防衛」、「7. 行政への主張・要求」、「9. 専門知識に基づく提言」、「10. 啓蒙活動」のいずれかあるいは複数選択した団体とする。融合型は、サービス提供を行い、かつアドボカシー活動も行う団体である。問9のアドボカシー型の選択肢のいずれかに該当し、かつサービス提供型の選択肢のいずれかに該当する団体とする。(4) その他は、サービス提供型団体の選択肢および、アドボカシー型団体の選択肢に該当しない団体とする。

出典：論文中の表はすべて筆者作成。

ル」、「4. 日本全国レベル」、「5. 世界レベル」という5つの選択肢の中から1つを選択してもらっている。団体分類別（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）に活動範囲（地方レベル/全国レベル）を示した結果が表2である。

地方、全国ともにアドボカシー型の団体の比率が最も高く、サービス提供型の比率が最も低い。表には示さないが、活動範囲ごとに福祉団体内の比率をみると、サービス提供型の87.3%、アドボカシー型の83.8%、融合型の92.0%、その他の80.2%が地方レベルで活動しており、すべての分類で8割以上の団体が地方を中心に活動していることがわかる。

表2：福祉団体の活動範囲（団体分類別）

単位 (%)

	サービス提供型	アドボカシー型	融合型	その他	N
地方	17.1	32.4	29.7	20.9	1,007
全国	15.1	38.0	15.7	31.3	166
合計	16.8	33.2	27.7	22.3	1,173

注：活動範囲は、「問11. あなたの団体が活動対象とする地理的な範囲は、次のどのレベルですか。」という設問を基に作成している。「1. 市町村レベル」、「2. 都道府県レベル」、「3. 複数県にまたがる広域県レベル」、「4. 日本全国レベル」、「5. 世界レベル」という5つの選択肢の中から1つを選択してもらっている。市町村レベル、都道府県レベル、広域県レベルと回答した団体を「地方レベル」に、日本全国レベル、世界レベルと回答した団体を「全国レベル」と類型化した。

### 3. 組織属性

組織属性として財政規模、収入源、政治的影響力という3点から団体分類（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとに福祉団体の特徴を検討したい。

団体の組織化の程度を示す指標のひとつに組織規模がある。表3は、団体分類、活動範囲ごとに年間の収入合計の平均（万円）と4分位数を示した結果である。この結果から、以下の2点が指摘できる。1点目に、地方レベルでは、サービス提供型の平均額が最も小さく（8,864.54）、次にアドボカシー型（17,226.82）、融合型（23,487.42）と財政規模が大きくなる。全国レベルでも同じ傾向である。2点目に、サービス提供型は、地方レベルで活動する団体の方が相対的に大きな財政規模をもち、アドボカシー型団体、融合型団体では全国レベルで活動する団体の方が大きな財政規模をもつ。以上の2点から、一定の財政基盤をもつ団体がアドボカシーを行っているとは推察される。

表3：年間収入（団体分類/活動範囲別）

単位（万円）

		N	平均値	標準偏差	4分位		
					25	50	75
地方	サービス提供型	100	8,864.54	25,705.18	241.50	1,070.00	5,737.00
	アドボカシー型	218	17,226.82	136,575.37	363.75	1,535.00	6,000.00
	融合型	206	23,487.42	74,294.57	1,748.75	7,337.50	23,326.50
	その他	124	24,566.88	90,692.58	374.50	1,650.00	8,240.00
全国	サービス提供型	11	3,725.55	5,985.13	330.00	1,050.00	5,400.00
	アドボカシー型	36	24,592.67	50,960.73	480.00	3,220.00	20,925.00
	融合型	12	29,634.58	65,859.75	403.50	935.00	10,165.50
	その他	24	101,307.21	307,310.09	500.00	1,155.00	3,825.00

次に、団体の自律性を確認したい。資金は団体の存立にとって重要なリソースであり、団体がどこから活動資金を得ているのかは、依って立つ基盤を明らかにすることにつながる。表4には、会費・入会金、事業収入、委託手数料、行政の補助金を含む団体の収入の内訳（%）を団体分類、活動範囲ごとに示した。この結果から、以下の2点が指摘できる。

1点目に、地方レベルで、サービス型（57.97%）と融合型（33.57%）は事業収入が占める割合が大きく、アドボカシー型で会費・入会金（49.98%）が大きい。全国レベルでみると、全ての分類で事業収入の値が大きい。2点目に、サービス提供型で委託手数料、行政の補助金の項目が地方レベルで10ポイント以上大きい。アドボカシー型では、会費・入会金が40ポイント以上地方レ

ベルで、事業収入が50ポイント程度全国レベルでそれぞれ大きい。

次に、行政とのつながりの強さ（自律性）をみる指標として、行政の補助金と委託手数料の項目を検討したい。政府からの資金は、団体のアドボカシー活動の能力や意思を抑制する懸念があると議論されてきた（Child and Grønberg 2007）。表4の結果から、以下の4点を指摘することができるだろう。1点目に、地方レベルでは、融合型が、アドボカシー型と比較して行政からの補助金と委託手数料の占める割合が10ポイント程度大きい。サービス提供型は、アドボカシー型と融合型の中間に位置し、他の団体分類と大きな差はみられない。2点目に、全国レベルで見ると、委託手数料では団体分類間で大きな差はみられない。行政からの補助金では、融合型がサービス提供型とアドボカシー型よりも10ポイント以上大きな割合を占めている。3点目に、サービス提供型では、地方レベルで活動する団体が、全国レベルで活動する団体と比較して行政からの資金が占める割合が10ポイント程度高い。4点目に、融合型では、行政からの補助金では大きな差がみられないが、委託手数料では地方レベルで活動する団体のほうが10ポイント程度大きい。アドボカシー型では、活動範囲ごとに大きな差はみられない。

以上の4点から、政府との資金的なつながりの強さは、活動目的にサービス提供を含むかどうかで異なることがわかる。政府との資金的なつながりが相対的に強い融合型とサービス提供型に対

表4：収入内訳（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

割合		会費・ 入会金	事業 収入	委託 手数料	行政の 補助金	募金・ 補助金	その他
地方	サービス型	5.33	57.97	12.14	11.83	9.38	3.34
	アドボカシー型	48.98	23.00	6.85	9.63	5.02	6.52
	融合型	3.00	33.57	15.89	18.63	3.04	25.86
全国	サービス型	13.29	63.23	0.00	1.22	0.35	21.91
	アドボカシー型	5.93	70.13	0.52	2.68	16.08	4.66
	融合型	10.28	55.55	1.56	13.80	5.52	13.29
N		会費・ 入会金	事業 収入	委託 手数料	行政の 補助金	募金・ 補助金	その他
地方	サービス型	100	96	55	75	64	67
	アドボカシー型	222	170	138	171	147	151
	融合型	207	191	169	190	174	160
全国	サービス型	17	10	6	7	8	6
	アドボカシー型	37	33	11	21	16	20
	融合型	14	13	8	10	9	7

して、より自律的なアドボカシー型という特徴を読み取ることができるだろう。この特徴は、特に地方レベルにおいて顕著である。ただし、全体としては、事業収入の占める割合が高いことに注意しなくてはならない。

最後に、団体が持つ政治的影響力の大きさを団体分類、活動範囲ごとに確認したい。国政実施の経験、自治体政策の実施経験、自らの団体の影響力をきいた主観影響力認知の3つを指標として利用した<sup>11</sup>。表5は、政治的影響力が「ある」と回答した団体の割合を団体分類ごとに示した結果である。表5から以下の4点を読み取ることができる。

1点目に、活動範囲に関係なく、主観影響力認知をみると、アドボカシー型と融合型で高く、サービス提供型で低い。サービス提供型は、他の団体分類と比べて、20ポイント以上割合が低い。2点目に、全国での国政実施は、アドボカシー型と融合型で成功経験が多い。地方での自治体政策実施も同様である。3点目に、地方で活動するアドボカシー団体の2割以上は、国政実施経験もある。4点目に、サービス提供型団体は影響力が全般に小さい。

以上の4点から、団体の政治的影響力は、活動目的にアドボカシー活動を含むかどうかで大きく異なることがわかる。即ち、活動目的にアドボカシー活動を含む融合型とアドボカシー型では、政治的影響力が相対的に大きく、サービス提供型では小さい。特に、アドボカシー型は活動範囲

表5：政治的影響力（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

		N	主観影響力 認知	国政 実施の成功	自治体政策 実施の成功
地方	サービス提供型	125	38.1	1.6	4.8
	アドボカシー型	243	58.0	21.4	29.6
	融合型	239	64.5	5.9	21.2
全国	サービス提供型	17	25.0	11.8	11.8
	アドボカシー型	44	57.4	40.9	27.9
	融合型	18	50.0	38.9	22.2

注：主観影響力認知は「ある程度」「かなり強い」「非常に強い」の割合の和。

注：国政実施の成功、自治体政策実施の成功は「あり」の結果。

注：複数回答可。

11 JIGS2 調査では、「国政と自治体のそれぞれにおいて、政策を実施/阻止した経験があるか」および自らの政治的影響力をきいた「主観影響力認知」が団体の影響力を測定する指標として設定されている。国政の政策阻止、自治体の政策阻止についても同様の分析を行ったが、それぞれ国政政策の実施経験と自治体政策の実施経験と傾向に差がなかったため、ここでは成功経験に関して提示する。

に関係なく、総じて影響力が大きい。サービス提供型は、そもそも政治に対して影響を与えることを活動の目的としていないため影響力が小さいのであろう。

本項では、財政規模、収入源、政治的影響力という3つの指標を利用して、団体分類、活動範囲ごとに組織属性を検討した。この結果から、一定の財政基盤をもち、自律的な活動に裏打ちされた政治的影響力をもつアドボカシー型、相対的に政府との資金的つながりが強く政治的影響力は小さいサービス提供型、政府から活動資金を得ながらも政治的影響力も発揮する融合型という団体分類ごとの特徴を読み取ることができるだろう。

#### IV. 福祉団体の動向

##### 1. アドボカシー活動

前節では、団体分類（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとに福祉団体の特徴を検討した。本節では、第2節で示した仮説を念頭に置き、団体分類、活動範囲ごとにアドボカシー活動の状況、新設団体の状況を確認していきたい。まず、アドボカシーの前提となる、政治エリートに対する接触可能性を確認し、その後、アドボカシー活動、新設団体の状況について検証を行う。

最初に、福祉団体の政治アクターに対するアクセス可能性を確認したい。表6は、中央政治を中心に活動するアクター（国会議員、中央省庁課長以上）、地方政治を中心に活動するアクター（地方議員、自治体幹部、自治体課長以上）、マスメディア（新聞記者、テレビ記者）に接触可能な団体の割合を団体分類、活動範囲ごとに示した結果である。表6から以下の3点を読み取ることができる。

1点目に、活動範囲ごとにみると、地方レベルで活動する団体は地方のアクターを中心に接触があり、全国レベルで活動する団体は中央のアクターを中心に接触がある。ただし、地方レベルで活動するアドボカシー型団体は、中央アクターとも接触があり、全国レベルで活動するサービス提供型は地方のアクターとも接触がある。2点目に、地方議員、自治体幹部、自治体課長以上、新聞記者と接触可能と回答する団体は、活動範囲に関係なく多い。3点目に、団体分類別にみると中央のアクターと接触があるのはアドボカシー型、地方のアクターと接触があるのはサービス提供型と融合型で多い。特に、全国レベルでこの傾向は顕著である。

以上の3点から、活動目的にサービス提供を含むかどうかで接触可能なアクターが異なることがわかる。活動目的にサービス提供を含むサービス提供型と融合型は地方のアクターとアクセス可能性が高い。福祉分野の事務は都道府県、市区町村の担当部分が大きいため、日々の業務の中でこれらのアクターと接触が可能になるのであろう。一方、アドボカシー型は中央の政治アクターとの接触が他の団体分類と比較して多いが、利益表出のための有効な接触先として中央政治を認知しているのかもしれない。

表6：政治アクターに対するアクセス可能性（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

		N	国会議員	中央省庁 課長以上	地方議員	自治体 幹部	自治体 課長以上	新聞記者	テレビ
地方	サービス提供型	172	14.5	5.2	53.5	44.8	77.3	34.3	23.8
	アドボカシー型	326	49.1	15.3	69.0	49.7	77.3	38.3	20.6
	融合型	299	25.4	6.7	69.6	69.6	85.3	56.2	21.7
全国	サービス提供型	25	52.0	20.0	72.0	56.0	48.0	68.0	24.0
	アドボカシー型	63	52.4	55.6	38.1	33.3	33.3	47.6	23.8
	融合型	26	53.8	34.6	61.5	42.3	50.0	57.7	42.3

注：表中の%は、接触「あり」の比率である。

注：複数回答可。

次に、使用されるアドボカシー活動の手段を団体分類、活動範囲ごとに確認したい。アドボカシーの手段は、政治アクターに対して直接働きかけるインサイド戦術と、世論の喚起などを利用したアウトサイド戦術に大別される。インサイド戦術は、政党に対する活動か、行政に対する活動かでさらに2つに分けることができるだろう。アウトサイド戦術も同様に、一般世論を利用した活動と、マスメディアを利用した活動の2つに分けることができる。表7は、各アドボカシー活動を「行う」と回答した団体の割合を、団体分類、活動範囲ごとに示した結果である。この結果から、以下の4点が指摘できる。

1点目に、団体分類別にみると活動範囲に関係なく、アドボカシー型が活動を相対的に多く行っている。サービス提供型では総じて高い比率ではない。2点目に、アドボカシー型を活動範囲ごとにみると、インサイド戦術については全国レベルで相対的に活発に行なわれている。ただし、行政との接触に関しては、地方レベルで活動するアドボカシー団体は自治体と接触をし（59.1%）、全国レベルで活動するアドボカシー団体は中央省庁と接触をする（54.2%）傾向がみられる。活動範囲に応じて有効と思われる対象に働きかけているのだろう。アウトサイド戦術では、活動範囲ごとに大きな差はみられない。活動範囲に関係なく、請願のための署名、集会への参加、マスメディアへの情報提供、他団体との連合が20ポイントを超える団体に使用されている。3点目に、サービス提供型を活動範囲ごとにみると、地方レベルで20ポイントを超えたのは自治体との接触（41.1%）のみである。全国レベルで20ポイントを超えたのは、自治体との接触（31.6%）、専門知識等の提供（31.6%）、集会への参加（26.3%）、マスメディアへの情報提供（31.6%）、意見交換（21.1%）である。4点目に、融合型団体を活動範囲ごとにみると、活動範囲ごとに大きな差はみられない。ただし、中央省庁との接触は全国レベルで活動する団体で20ポイント以上多く、自治体との接触は地方レベルで活動する団体で20ポイント以上多い。

以上の結果から、アウトサイド戦術、特にマスメディアを利用した活動を行なうサービス提供



型団体に対して、アドボカシー型団体はインサイド戦術を含む活動を活発に行っているといえるだろう。特に全国レベルでそのような傾向は顕著である。

表7：アドボカシーの手段（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

割合		インサイド					アウトサイド				
		政党		行政		その他	一般世論		マスメディア		その他
		与党と接触	野党と接触	中央省庁と接触	自治体接触	専門知識等の提供	請願のための署名	集会への参加	マスメディアへの情報提供	意見交換	他団体との連合
地方	サービス提供型	3.6	1.4	3.6	41.1	16.5	9.3	9.4	12.9	3.6	9.4
	アドボカシー型	<b>20.7</b>	<b>18</b>	<b>11.6</b>	59.1	28.2	<b>41.3</b>	<b>35.8</b>	<b>26.4</b>	<b>10.9</b>	<b>34.7</b>
	融合型	8.2	7.8	4.7	<b>65</b>	<b>31.8</b>	23	22.4	22.1	6.3	21.8
	合計	11	9.4	6.5	55	24.9	24.9	23	19.8	7.1	23.3
全国	サービス提供型	5.3	5.3	10.5	31.6	31.6	16.7	26.3	<b>31.6</b>	<b>21.1</b>	10.5
	アドボカシー型	<b>39.1</b>	<b>26.1</b>	<b>54.2</b>	29.8	<b>40.4</b>	<b>41.7</b>	<b>31.9</b>	31.3	10.6	<b>38.3</b>
	融合型	13.6	9.1	26.1	<b>41.7</b>	30.4	17.4	13	29.2	8.7	13
	合計	22.3	14.9	32.3	29.6	29.3	27.2	24.4	24.8	12.3	26
N		インサイド					アウトサイド				
		政党		行政		その他	一般世論		マスメディア		その他
		与党と接触	野党と接触	中央省庁と接触	自治体接触	専門知識等の提供	請願のための署名	集会への参加	マスメディアへの情報提供	意見交換	他団体との連合
地方	サービス提供型	139	138	139	141	139	140	139	139	138	139
	アドボカシー型	271	267	268	281	262	276	274	269	267	274
	融合型	257	257	256	260	255	257	255	253	253	257
	合計	842	837	837	863	832	847	843	839	833	847
全国	サービス提供型	19	19	19	19	19	18	19	19	19	19
	アドボカシー型	46	46	48	47	47	48	47	48	47	47
	融合型	22	22	23	24	23	23	23	24	23	23
	合計	121	121	124	125	123	125	123	125	122	123

注：太字は手段ごとに他の分類と比較して最も値が高い部分である。

注：表中の%は、各手法を「ある程度」「かなり頻繁」「非常に頻繁」に使用すると回答した団体の割合の和。

このような傾向は、先述した政治アクターとの接触可能性と関連があると考えられる。中央の政治アクターとの接触可能性が相対的に低いサービス提供型は、アクセスが可能なマスメディアを利用して働きかけを行なう。一方、アドボカシー型団体は、中央の政治アクターとの接触可能性が相対的に高いことを上手く利用したインサイド戦術を用いて政治に影響を与えようとするのであろう。このようなアドボカシー活動の結果を反映してか、前節でみたように、アドボカシー型の政治的影響力は相対的に高く、サービス提供型は低かった。

## 2. 政治アクターとの関係の変化

前項では、団体分類（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとに政治エリートに対するアクセス可能性とアドボカシーの手段の特徴を確認した。では、そのような政治に対する働きかけの頻度はどのように変化しているのであろうか。本項では、政治アクターとの関係の変化を10年前とのリコール質問を利用して検討したい。指標として、(1) 政治アクターに対する働きかけ、(2) 政治アクターからの相談を利用する。

まず、政治アクターとの接触の変化を検討したい。JIGS2社会団体調査には、団体の行政に対する働きかけの程度を10年前（1996年）と現在（2006年頃）について尋ねた設問があり、この設問を利用し団体の政治アクターに対する働きかけの程度を抽出したい。具体的には、「あなたの団体が行政に<直接的>に働きかけをする場合、次にあげる役職の方と、どのくらい面接や電話をしますか。現在と10年前（1996年）についてお答えください。」という設問で、「1. まったくない」、「2. あまりない」、「3. ある程度」、「4. かなり頻繁」、「5. 非常に頻繁」の5つの選択肢の中からアクターごとに1つずつ選択してもらっている。表8は、政治アクターに対して直接働きかけが「ある」と回答した団体（ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁の合計）の割合を、団体分類と活動範囲ごとに10年前と現在で比較した結果である。

表8の結果から、以下の3点が指摘できる。1点目に、総じて、全国レベルで活動する団体は中央のアクターへ働きかけ、地方レベルで活動する団体は地方のアクターに働きかける傾向にある。2点目に、地方レベルでは団体分類に関係なく最大5ポイント程度の増減で大きな変化はみられない。唯一、サービス提供型の自治体課長クラスへの働きかけが10ポイント程度増加している。3点目に、全国レベルでは、サービス提供型で最大5ポイント程度の増減でほとんど変化がない一方で、アドボカシー型では、中央省庁課長以上、自治体課長以上で、融合型では自治体課長以上で10ポイントから15ポイント程度増加している。

以上の3点から、活動目的にアドボカシー活動を含むかどうかで傾向が異なることがわかる。活動目的にアドボカシー活動を含む融合型、アドボカシー型で政治エリートへの働きかけが増加傾向にある。これは、特に全国レベルで観察される傾向である。

表8：政治アクターに対する働きかけの変化（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

割合		中央省庁幹部		中央省庁課長クラス		自治体幹部		自治体課長クラス	
		十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在
地方	サービス提供型	1.2	1.5	2.4	3	47.8	45	<b>67.4</b>	<b>78.4</b>
	アドボカシー型	8.6	6.5	12	8.9	46.5	48.2	72.1	78.3
	融合型	4.1	2.8	4.1	2.8	66.7	61.4	83.9	85
	合計	5.1	3.5	6.7	4.5	50.1	48.8	71.2	76.4
全国	サービス提供型	5.6	5	5.6	0	35	31.8	42.9	47.8
	アドボカシー型	25.6	27.7	<b>37.2</b>	<b>49.1</b>	21.6	27.7	<b>25</b>	<b>37</b>
	融合型	5.6	12.5	16.7	20.8	33.3	41.7	<b>33.3</b>	<b>48</b>
	合計	12.8	15.4	21.2	27.7	26.1	31.9	31	42
N		中央省庁幹部		中央省庁課長クラス		自治体幹部		自治体課長クラス	
		十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在
地方	サービス提供型	82	135	82	134	92	149	95	162
	アドボカシー型	197	247	200	248	226	278	247	304
	融合型	170	251	170	251	186	280	193	287
	合計	569	805	571	804	633	890	670	946
全国	サービス提供型	18	20	18	20	20	22	21	23
	アドボカシー型	39	47	43	53	37	47	36	46
	融合型	18	24	18	24	18	24	18	25
	合計	109	130	113	137	111	135	113	138

注：表中の%は、各アクターへの直接的働きかけが「ある程度」「かなり頻繁」「非常に頻繁」と回答した団体の割合の和。  
注：太字は、10年前と比較して10ポイント以上増加している部分を団体分類と活動範囲ごとに示した結果である。

次に、政治アクターからの相談の変化を、10年前のリコール質問を利用して検討したい。JIGS2社会団体調査には、行政から相談を受ける程度を10年前（1996年）と現在について尋ねた設問があり、この設問を利用し、団体に対する政治アクターからの働きかけの程度を抽出したい。具体的には、「あなたの団体と関連する政策について、次にあげる人や組織からどのくらい相談を受けますか。現在と10年前についてお答えください。」という設問で、「1. まったくない」、「2. あまりない」、「3. ある程度」、「4. かなり頻繁」、「5. 非常に頻繁」の5つの

選択肢の中からアクターごとに1つずつ選択してもらっている。

表9は、政治アクターからの相談があると回答した団体（ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁の合計）の割合を団体分類と活動範囲ごとに10年前と現在で比較した結果である。表9から、以下の2点が指摘できる。1点目に、サービス提供型では、活動範囲に関係なく最大5ポイント程度の増減とほとんど変化がない。2点目に、アドボカシー型と融合型で増加傾向にある。特に、全国レベルで活動するアドボカシー型と融合型に関しては、地方議員、自治体からの相談が10ポイント程度増加している。

以上の2点から、政治アクターに対する働きかけと同様に、活動目的にアドボカシー活動を含むかどうかで傾向が異なることがわかる。活動目的にアドボカシーを含む融合型、アドボカシー型に対する政治アクターからの相談が増加傾向にある。これは、特に全国レベルで観察される傾向である。

表9：政治アクターからの相談の変化（団体分類/活動範囲別）

単位（%）

		割合								N							
		国会議員		中央省庁		地方議員		自治体		国会議員		中央省庁		地方議員		自治体	
		十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在	十年前	現在
地方	サービス提供型	1.1	2.0	1.1	2.0	8.9	11.8	33.3	38.9	89	150	89	151	90	153	96	162
	アドボカシー型	13.3	13.8	4.5	6.5	24.3	27.7	43.9	52.3	226	283	222	278	230	285	239	298
	融合型	4.9	3.3	2.7	2.6	18.5	24.1	56.5	61.9	182	271	182	271	184	278	186	281
	合計	7.5	6.6	3.1	3.6	17.0	20.5	43.4	50.2	624	883	619	879	631	898	655	929
全国	サービス提供型	10.0	4.5	5.0	4.5	19.0	17.4	14.3	17.4	20	22	20	22	21	23	21	23
	アドボカシー型	27.7	34.5	33.3	39.3	14.0	23.1	<b>18.6</b>	<b>28.8</b>	47	55	48	56	43	52	43	52
	融合型	5.6	12.0	16.7	20.0	<b>11.1</b>	<b>28.0</b>	<b>16.7</b>	<b>28.0</b>	18	25	18	25	18	25	18	25
	合計	16.3	19.0	19.5	23.1	12.5	20.0	18.3	25.5	123	147	123	147	120	145	120	145

注：表中の%は、各アクターからの相談が「ある程度」「かなり頻繁」「非常に頻繁」と回答した団体の割合の和。

注：太字は、10年前と比較して10ポイント以上増加している部分を団体分類と活動範囲ごとに示した結果である。

本項では、政治アクターとの関係の変化を、（1）政治アクターに対する働きかけ、（2）政治アクターからの相談を指標として検討した。その結果、全国レベルで活動するアドボカシー型、融合型で政治アクターとの接触（働きかけ、相談）が増加傾向にあることが示唆された。制度や政策の変化に伴う利益を表出させるために団体は政治アクターに働きかけ、また政治アクターからも相談をもちかけるといった関係にあることが推察される。

### 3. 団体の設立動向

前節では、団体分類（サービス提供型/アドボカシー型/融合型）、活動範囲（地方レベル/全国レベル）ごとに団体のアドボカシー活動の傾向を確認した。本節では、福祉改革に伴う新設団体の動向を、団体の設立年を指標として団体分類、活動範囲ごとに確認したい。JIGS2社会団体調査には、団体の設立年を尋ねた質問がある。具体的には、「あなたの団体が設立されたのは何年頃ですか。西暦でご記入ください。」という質問で、自由回答形式で回答してもらっている。

表10は、団体分類、活動範囲ごとに設立年を示した結果である。太字はその団体分類の中で最も割合が多い部分である。表10から以下の2点が指摘できる。1点目に、地方レベルで見ると、活動目的にサービス提供を含むサービス提供型と融合型は、平成以降に設立された団体が多い。特に、サービス提供型の4割以上は1996年以降に設立されている。一方、アドボカシー型では、1946~1955年に設立された割合が高くなっている。2点目に、全国レベルで見ると、平成以降に設立された団体の割合が高いのは、融合型である。サービス提供型とアドボカシー型では、それぞれ1976~1985年、1966~1975年に設立された団体が多い。

以上の2点から、団体の新設が生じているのは、主に地方レベルで活動するサービス提供型団体であると推察できる。

表10：設立年（団体分類/活動範囲別）

単位 (%)

		戦前・戦中	昭和 20年代	昭和 30年代	昭和 40年代	昭和 50年代	昭和・平成時代	平成	N
		~ 1945年	1946~1955年	1956~1965年	1966~1975年	1976~1985年	1986~1995年	1996年~	
地方	サービス提供型	1.8	6.6	6.0	9.0	16.9	18.7	<b>41.0</b>	166
	アドボカシー型	3.4	<b>18.4</b>	16.9	16.6	14.1	13.4	17.2	320
	融合型	2.7	12.2	7.1	17.3	11.9	16.3	<b>32.5</b>	295
全国	サービス提供型	8.3	.0	8.3	16.7	<b>41.7</b>	16.7	8.3	24
	アドボカシー型	10.0	16.7	15.0	<b>30.0</b>	6.7	10.0	11.7	60
	融合型	0.0	7.7	23.1	15.4	3.8	23.1	<b>26.9</b>	26

注：太字はその団体分類の中で最も割合が多い部分である。

本節では、アドボカシー活動、新設団体の設立動向の2点に注目し、団体分類、活動範囲ごとに福祉団体の動向を検証した。アドボカシー型団体は、全国レベルの政治アクターとのアクセスをもち、それらの主体に対してアドボカシー活動を行っている。接触量からみると、全国レベルで特に増加傾向にあることが示唆された。また設立年を検討すると、戦後から1970年代に設立された団体が多く残存していることがわかる。サービス提供型は、地方のアクターとアクセスをも

ち、アドボカシー活動は相対的には活発ではない。主として地方レベルでは自治体との接触を、全国レベルではメディアを利用してアドボカシー活動を行う。政治アクターとの接触は大きな変化は確認できない。設立年を検討すると地方レベルで、平成以降に団体が新設される傾向にある。

以上の結果から、全国レベルのアドボカシー型のアドボカシー活動の相対的な活発化が示唆された。設立年をみると、90年代以降の福祉改革に対してアドボカシー活動を行ったのは、平成以前に設立されていたアドボカシー型が中心であることが推察される。サービス提供型は、アドボカシーは相対的に活発ではないが、地方レベルで新設が進んでいる。総じて、団体分類、活動範囲ごとに福祉団体の動向には違いがあるようである。

## V. まとめ：団体動向の複線性

90年代以降、社会福祉基礎構造改革と呼ばれる一連の福祉制度改革が行なわれた。福祉制度改革は、(1) 措置制度から契約制度への移行、(2) サービス提供機関の自由化に特徴付けられる。このような福祉団体を取りまく制度的な変化を受けて、福祉団体によるアドボカシー活動の停滞(あるいは活性化)と、福祉団体の設立動向が論点となってきた。本論では、以上のような論点について、団体分類(サービス提供型/アドボカシー型/融合型)及び活動範囲(地方レベル/全国レベル)ごとに分析を行った。ここで、分析から得られた知見をまとめたい。

(1) 全体としては、政府からの資金よりも事業収入の割合が高い。その中でも、政府との資金的なつながりが相対的に強い融合型及びサービス提供型と、より自律的なアドボカシー型という特徴がみられる。

(2) アドボカシー型は、全国レベルの政治アクターへのアクセスをもち、それらの主体に対してアドボカシー活動を行っている。政治アクターとの接触量も、全国レベルで特に増加傾向にあることが示唆された。設立年をみると、戦後から1970年代に設立された団体が多く残存している。

(3) サービス提供型は、地方のアクターとアクセスをもち、アドボカシー活動は相対的には活発ではない。地方レベルでは自治体との接触を、全国レベルではメディアを利用して政治に働きかけようとする。政治アクターとの接触量に大きな変化は確認できない。

(4) サービス提供型の設立年をみると、地方レベルで、平成以降に新設団体が設立される傾向にある。

(5) 融合型団体の政治アクターへのアクセスは、活動範囲別に大きな傾向の差はみられないが、政治アクターとの接触量は、全国レベルで特に増加傾向にあることが示唆された。全国レベルでは、平成以降に設立された団体の割合が大きい。

この結果から、全国レベルでみると、福祉団体によるアドボカシー活動が活性化している可能性が示唆できるだろう。全国レベルで活動するアドボカシー型及び融合型と政治アクターとの接触は増加傾向にあり、それらによるアドボカシー活動は増加している可能性があるためである。一方、団体が新設されているのは地方レベルのサービス提供型であった。アドボカシー型の戦後

に設立された団体が残存する傾向とは対象的である。

総じて、日本の福祉分野では、地方レベルのサービス提供型の新設と全国レベルの融合型とアドボカシー型のアドボカシー活動の活発化という複線的な動向が生じていることが推察できる。融合型団体については、活動範囲に関係なく新設の団体の形成がみられ、全国レベルで政治アクターとの接触の増加傾向も観察された。つまり、融合型団体は、サービス提供活動とアドボカシー活動を両立させているようである。契約制度の下で、どのように融合型団体が活動を両立させているのかさらなる分析が必要であり、今後の課題としたい。

### 参考文献

- 秋山仁. 2007. 「野宿生活者問題の今日的課題と自立支援」 『社会福祉研究第100号』 鉄道弘済会、106-110頁
- 安立清史. 2008. 『福祉NPOの社会学』 東京大学出版会
- 浅井春夫. 2003. 「児童福祉研究」 浅井春夫・小賀久・真田是編 『講座・21世紀の社会福祉2社会福祉運動とはなにか』 かもがわ出版、191-202頁
- 蟻塚昌克. 2010a. 「月刊福祉が伝えてきたもの—第8回社会福祉事業法制定による社会福祉基礎構造の完成」 『月刊福祉January2010』 全国社会福祉協議会、44-47頁
- 蟻塚昌克. 2010b. 「月刊福祉が伝えてきたもの—第9回社会福祉事業法制定による社会福祉基礎構造の完成」 『月刊福祉February2010』 全国社会福祉協議会、42-45頁
- 蟻塚昌克. 2010c. 「月刊福祉が伝えてきたもの—第10回社会福祉事業法制定による社会福祉基礎構造の完成」 『月刊福祉March2010』 全国社会福祉協議会、42-45頁
- 伊藤光利. 1986. 「連合と対立」 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊編 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済、105-169頁
- 伊藤光利. 1996. 「大企業労使連合vs地方政府・政策受益団体連合. 2.—第2次圧力団体関係構造の分析」 『政策科学3-3, Feb.1996』 立命館大学、21-37頁
- 茨城県社会福祉協議会. 1982. 『三十年のあゆみ』 茨城県社会福祉協議会
- 久保慶明. 2010. 「ローカル団体の存立・行動様式」 辻中豊・森裕城編 『現代社会集団の政治機能』 木鐸社、253-271頁
- 厚生省 『社会福祉基礎構造改革について（社会福祉事業法等改正法案大綱骨子）』 ([http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1104/h0415-2_16.html)) 最終閲覧日：2012年9月7日
- 厚生省 『社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱』 ([http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s9908/s0810-1\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s9908/s0810-1_16.html)) 最終閲覧日：2012年9月7日
- 厚生労働省 『平成18年社会福祉施設等調査』 (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-18.html>) 最終閲覧日：2012年8月20日
- 厚生労働省 『平成22年度厚生労働白書資料編』 (<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/>)

- kousei/10-2/kousei-data/pdfNFindex.html) 最終閲覧日: 2012年8月20日
- 厚生労働省『平成23年度厚生労働白書資料編』 (<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11-2/kousei-data/siryou/sh11010800.html>) 最終閲覧日: 2012年11月30日
- 小賀久.2003.「障害者問題領域における研究運動の意義と役割」浅井春夫・小賀久・真田是編『講座・21世紀の社会福祉2社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版、203-214頁
- 権妍李・辻中豊.2011.「NPOの政治活動:政権交代前夜におけるロビイングと影響力」ボランティアリズム研究所編『ボランティアリズム研究』社会福祉法人大阪ボランティア協会、66-76頁
- 坂田周一.2012.「福祉サービスの提供機関」『社会福祉政策(改訂版)』有斐閣、145-171頁
- 須田木綿子.2004.「社会福祉領域における民間非営利組織の日米比較-アカウントビリティジレンマの視点から」『季刊家計経済研究2004 No.61』家計経済研究所、20-28頁
- 総務省統計局・政策統括官・統計研修所『平成18年事業所・企業統計調査』 (<http://www.stat.go.jp/data/jigyou/2006/index.htm>) 最終閲覧日: 2012年8月20日
- 全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会100周年記念事業』 (<http://www.shakyo.or.jp/anniversary/history/showa3.html>) 最終閲覧日: 2012年9月7日
- 武智秀之.2001.「分権と多元:分権化と非営利組織」『福祉行政学』中央大学出版部、67-87頁
- 辻中豊.1986.「団体の形成」村松岐夫・伊藤光利・辻中豊編『戦後日本の圧力団体』東洋経済、43-103頁
- 辻中豊.1988.「「福祉社会」の模索と日本の福祉団体の現在-労働なき多元主義化か?」『年報政治学vol.39』木鐸社、163-178頁
- 辻中豊編著.2009.『第二次団体の基礎構造に関する調査.日本全国・社会団体調査.報告書』筑波大学
- 辻中豊・山本英弘・久保慶明.2010.「日本における団体の形成と存立」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』木鐸社、33-64頁
- 古川孝順.2001.「社会福祉事業範疇の再構成-社会福祉事業の改正に関わらせつつ-」『社会関係研究第8巻第1号』熊本学園大学、1-34頁
- 松崎喜良.2003.「公的扶助研究運動の到達点と課題」浅井春夫・小賀久・真田是編『講座・21世紀の社会福祉2社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版、215-226頁
- 宮崎牧子.2003.「高齢者福祉研究運動の到達点と課題」浅井春夫・小賀久・真田是編『講座・21世紀の社会福祉2社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版、227-234頁
- 森裕城.2010.「団体-行政関係の諸相-国との関係を中心として-」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』木鐸社、135-155頁
- 山口幸男.2001.「戦後日本の社会福祉」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史[新版]』有斐閣、293-452頁
- Child and Kirsten Grønberg 2007. "Nonprofit Advocacy Organizations: Their Characteristics and Activities," *Social Science Quarterly*, vol88, no.1:259-281