

# 過疎地域再生における社会福祉法人の 地域貢献の可能性について

— CSVの観点から考える —

About a Possibility of Contribute to the Local Community by Social Welfare  
Corporations at Disadvantaged Regions Regeneration :  
It's Considered from the Angle of CSV.

橋 川 健 祐

Kensuke HASHIKAWA

## 1. はじめに—研究の背景と目的

戦後の日本は、高度経済成長を果たし経済大国という華々しい称号を手にした。しかし、その裏側で、都市部への人口移動による急激な人口減少とそれに伴って生活水準や地域社会の維持に困難を抱える地域を全国各地で生み出してきた。

これらの地域は、過疎地域と称されるが、その定義は「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」という、過疎地域自立促進特別措置法（以下、「過疎法」）の第1条の定義が用いられるのが通例である。しかし、橋川は、この定義はそもそも過疎の要因に言及していないとして、過疎問題の本質は、「人口減少を引き起こす要因となった戦後のエネルギー革命と産業政策、労働政策による高度経済成長であり、それらを推し進めてきた、また推し進めている政治、経済政策にある」とした（橋川2018：63-64）。過疎法の定義は、過疎地域の実態を定義したものとしては適切であると考え、過疎を社会問題としてその対

策を考えるうえでは、過疎を引き起こしてきた要因に迫る必要があり、その点から本稿においては、先の橋川の定義に基づいて論を進めたい。

また、本稿がなぜ「再生」という言葉を用いるのかについても触れておきたい。この点についても、橋川は、「活性」や「振興」、「創生」ないし「創成」などの類似の表現が多用される中で、「再生には、死にかかったものが生きかえること、蘇生、復活、生まれかわる、失われた生物体の一部が再び作られる」という意味があり、「死にかかったといった表現を地域に用いるのはやや後ろめたさもある」としながら、「経済成長とそれらを推し進めてきた産業政策、雇用政策が過疎を引き起こす要因になったのであり、このような一連の政府・行政の施策が過疎地域に住み続ける権利を侵害、ないし剥奪してきたのであって、これらの権利を取り戻す、権利を回復するという意味合いで『再生』という言葉を用いる」とした（橋川2018：62）。なお、ここで言う回復すべき権利とは、井上（2012、2016）が提唱する住み続ける権利を指す。井

上によれば、この権利の根底的な根拠には、住み続けたいという強い願いがあり、その願いは「生まれ育った家、故郷・地域に住み続けたいという場合もあれば、自ら選択し、住むことを決めた地に、自ら選びあるいは建てた家（あるいは施設）に住みたいという場合もある。これらはいずれも本源的かつ根底的な願望」であり、その気持ちの前提には「人間の尊厳に由来する原理」があり、これらの願いは「人間としての基本的なニーズ（Basic Human Needs）にほかならず、それゆえに基本的人権（Basic Human Rights）として承認されるべき」と述べている（井上2012：132）<sup>1)</sup>。

では、過疎地域再生はどのようにして達成されるのであろうか。本稿では、その実践主体として、昨今、その存在意義が問われている社会福祉法人に焦点化する。詳細は後述するが、社会福祉法人という法人格は、民間組織でありながら公的な性質も色濃く、いわゆる非営利組織でありながら、市場の失敗や国家の失敗の流れから誕生してきた非営利概念とは異なる性格を持ち合わせた、日本に独自の形態である。

本稿では、そのような独自の法人形態であるからこそ持ち得る社会福祉法人の存在意義を積極的に評価したうえで、市場の形成が困難になりつつあり、営利企業が参入を躊躇する過疎地域において、社会福祉法人が公的責任の代替的役割としてサービス事業を展開しながら、かつ、多様な福祉ニーズに応えながら、さらにそれらにとどまらず地域経済の循環へも寄与する地域貢献の可能性に関して、企業社会で広まるCSVの観点から検討を試みたい。

## 2. 社会福祉法人制度の概要と今般の社会福祉法人改革

### 1) 社会福祉法人制度の概要

社会福祉法人は、社会福祉法第22条において、「社会福祉事業を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設立された法人」と定義されている<sup>2)</sup>。

社会福祉法人制度が創設されたのは、1951年の社会福祉事業法制定時に遡る。戦後の混乱期、GHQの指導のもと、憲法89条には「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と、公私分離の原則が謳われた。しかしながら、公的社会福祉だけでは戦後の困窮者の支援を行うには限界があったため、財源的に厳しい状況に追い込まれていた民間社会福祉事業に対し先の89条の規定を回避したうえで公的な援助を可能とすべく、1950年10月の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」を受けて、社会福祉事業法に「公の支配に属する法人」として創設されたとするのが一般的な理解とされている（北場2002：35）。

一方、北場は、1949年8月に公表されたシャープ勧告が、公益法人が行う収益事業に対して課税することを勧告したことを受けて、「社会福祉法人を創設する緊急性は、憲法89条問題よりも、課税問題にあった」のであり（北場2002：38）、社会福祉法人は、公益法人の収益事業に対する課税を回避するために生まれたのではないかと述べている（北場2002：35）。

いずれにせよ、社会福祉法人はこのように創設時から民間事業者でありながら公の支配を受けるというアンビバレントな二面性を持ちながらも、日本独自の仕組みとして戦後の

社会福祉事業を支えてきた。

なお、社会福祉法人と一括りに言っても、社会福祉協議会、共同募金会、社会福祉事業団、施設経営法人といった種類がある。その総数は2016年度時点で20,625法人と、毎年度増加傾向にある。とりわけ、1990年度が10,071法人であったことを考えると、この20年足らずで倍以上の数になっていることがわかる。内訳は、それぞれ社会福祉協議会が1,900法人、共同募金会が47法人、社会福祉事業団が12法人、施設経営法人が18,101法人、その他が452法人と、9割近くを施設経営法人が占めている<sup>3)</sup>。本稿で取り上げる社会福祉法人は、この施設経営法人のことを指す。

## 2) 2016年の法制度改革

制度創設から65年が経過した2016年、社会福祉法人制度は大きな転機を迎えた。発端は、「日本再興戦略」（2013年6月14日閣議決定）、「規制改革実施計画」（同日閣議決定）及び「社会保障制度改革国民会議報告書」（同年8月6日公表）において、社会福祉法人の大規模化、複数法人による連携、経営の高度化、法人経営の透明性の確保や非課税扱いにふさわしい地域貢献等について具体的な対応を求められたことであった<sup>4)</sup>。

もちろん、このような議論は最近になって降って湧いたわけではなく、随分と前から指摘をされてきた。村田によると、戦後の政府による一元的な福祉サービス供給システムに再編が生じるのは、1980年代の福祉多元主義の台頭と、NPM型の行政改革であったとされる。前者は「営利企業を含んだ福祉市場化として収斂される」こととなり、後者は「NPO法人や営利企業などの民間組織を社会福祉のアリーナに呼び込むインセンティブとなって機能している」と述べている（村田

2015：48-49）。とりわけ議論が加熱するのは、1999年度から保育所設置主体制限の撤廃により社会福祉法人以外の保育所設置が認められたこと、2000年の介護保険制度施行により、NPOや営利企業が在宅福祉サービスへ参入可能となって以降であろう。実際、2001年4月1日に内閣府に設置された総合規制改革会議が同年12月11日に発表した「規制改革の推進に関する第1次答申」において、「これまでも社会福祉法人に対する規制の緩和が行われてきているところであるが、更なる取組を進め、既存の社会福祉法人を含めた多様な経営主体の間で、できる限り同一条件での競争を促して行くことが必要である」との記述が見られ、近年のイコールフットィング論の兆しがすでにあつたことがわかる<sup>5)</sup>。

このような流れの中で、既述のように政府レベルで議論が再加熱し、2013年9月には「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」（～2014年7月）が設置され、今日的な役割と制度見直しにおける論点整理が行われた。そして、2014年8月から「社会保障審議会福祉部会」（～2015年2月）において、具体的な制度改革に関する検討がなされ、今般の法改正に至ることになった。

制度改革の主たる内容は、「経営組織のガバナンスの向上」、「事業運営の透明性の向上」、「財務規律の強化」、「地域における公益的な取組の義務づけ」についてである。この中でも、制度改革のきっかけにもなった社会福祉法人の存在意義に関する議論との関わりから、また比較的社会福祉、地域福祉研究の分野と関連が深いことから、「地域における公益的な取組」について、次節で詳しく見ていきたい。

### 3) 制度改革において位置づけられた地域における公益的な取組とはなにか

「地域における公益的な取組」とは、社会福祉法第24条第2項において、「社会福祉事業及び第26条第1項に規定する公益事業を行うに当たっては、日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者に対して、無料又は低額な料金を、福祉サービスを積極的に提供しよう努めなければならない」と、2016年改正時に責務として位置付けられたものである。

「社会福祉法人による『地域における公益的な取組』の推進について」(平成30年1月23日付け社援基発0123第1号 厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長通知)をもとに要約すると以下のように解釈されている<sup>6)</sup>。

まず、地域における公益的な取組を責務として定めた趣旨は、「法人として税制上の優遇措置を受けている」こと、「社会福祉事業等の事業費として支払われる介護報酬や措置費、委託費等については、税や保険料等の公費によって賄われている」ことから、これら公益的性格に鑑み、事業の利用者にとどまらず、「既存の社会保障制度や社会福祉制度では対応が困難な地域ニーズを積極的に把握し、地域の関係機関との連携や役割分担を図りながら、新たな地域ニーズに対して積極的に対応していくことが求められている」とし、「当該取組の実施を通じて、地域に対し、法人が自らその存在価値を明らかにしていくことが重要である」とされている。

次に、その内容について、先にも触れた社会福祉法第24条第2項に規定するとおり、3つの要件の全てを満たすことが必要であるとされる。つまり、①社会福祉事業又は公益事業を行うに当たって提供される福祉サービスであること、②対象者が日常生活又は社会生活上の支援を必要とする者であること、③無料又は低額な料金を提供されることである。

①は、地域における公益的な取組が、あくまで社会福祉を目的とするものであることを指しているが、「行事の開催や環境美化活動、防犯活動など、取組内容が直接的に社会福祉に関連しない場合であっても、地域住民の参加や協働の場を創出することを通じて、地域住民相互のつながりの強化を図るなど、間接的に社会福祉の向上に資する取組であって、当該取組の効果が法人内部に留まらず地域にも及ぶものである限り、この要件に該当し、必ずしも定款に基づく事業だけに限らず、「福祉サービスの充実を図るための環境整備に資する取組も含まれるものである」とされている<sup>7)</sup>。②は、「原則として、利用者以外の者であって、地域において、心身の状況や家庭環境、経済状況等により支援を必要とするもの」を指し、「現在、支援を必要としない者であっても、将来的に支援を必要とする状態となった場合に適切に支援につながるができるような環境や状態を構築するという視点」、つまり「予防的な支援を行う取組も含まれる」とされている。③については、原則として「取組の対象者から、通常要する費用を下回る料金を徴収し、又は料金を徴収せずに実施することを指す」ものであって、「国又は地方公共団体から全額の公費負担がある場合には、この要件に該当しないが、このような場合であっても、法人による資産等を活用した追加のサービスが行われていれば、この要件に該当する」とされている。

なお、この平成30年1月の通知には、前通知にはなかった「地域共生社会」というキーワードが3か所に登場する。2015年9月に厚生労働省の内部プロジェクトチームにより発表された「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現 - 新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン -」に端を発する政策用語である。2016年7月に『我が事・丸

ごと』地域共生社会実現本部が設置され、矢継ぎ早に検討が重ねられたのち、①地域課題の解決力の強化、②地域丸ごとのつながりの強化、③地域を基盤とする包括的支援の強化、④専門人材の機能強化・最大活用の4つを柱として、今般の社会福祉法改正へと影響をもたらしたものである。

とりわけ、先の通知との関連でいえば①、②に対して社会福祉法人による地域における公益的な取組に対する期待が込められたものであると解釈してよいと思われる。しかし、紙面の都合上、これら一連の政策動向に対する批判は別稿に譲るが、少なくとも、財政状況がひっ迫する中、地域社会で生じる問題解決を「地域住民」という現代社会においては非常にあいまい化している存在<sup>8)</sup>に過度な期待を寄せていることは目に見えて明らかである。しかも、その期待が、政府から寄せられているということに大きな違和感を感じざるを得ない。そして、時期を同じくして地域における公益的な取組に対する解釈が改められたのは、これら地域住民による取り組みに対しての財源に、同じように政府が期待しているものと読み取ってよいであろう。やや斜めに見れば、地域で生じている種々の問題要因には言及せず、表面化した問題の解決を地域へ丸投げし、かつ、その財源を社会福祉法人の経営努力によって捻出させようという公的責任を極めて曖昧化させた方針とも見えなくはない。

そのような中であって、次章では、なぜ過疎地域再生において社会福祉法人を論じるのか、公的責任と権利の回復という観点から整理をしたうえで、企業社会に広がるCSV（共通価値）の考え方を取り入れながら過疎地域再生における社会福祉法人の在り方に関して検討を試みたい。

### 3. なぜ過疎地域再生に社会福祉法人なのか

#### 1) 社会福祉法人の非営利性と存在意義

社会福祉法人が、民間の非営利組織の一つとされていることは言うまでもない。しかし、それゆえに戦後、度々その存在意義を問われてきた経過がある。

存在意義について、一般的に言われていることは、非課税優遇措置があるからこそ、それにより発生する収益を地域に還元するとともに、他の事業主体では対応困難な福祉ニーズに対応していくことであるとされている。

これらをより具体化するために、村田は、岩田（2009）の論に依拠しながら、組織の活動領域や存在領域を示す「事業ドメイン」の概念を用いて社会福祉法人の存在意義を示そうと試みている。村田によると、市場化における今日の社会福祉は3つの事業領域から構成されるとする。第1は、一般的なニーズに対し介護保険事業などの法定事業の実施を通して福祉サービスが提供される領域である。第2は、営利企業によるクリームスキミング（いいとこどり）の危険性にさらされ、一般市民向けサービスから排除され、サービス受給にアクセスできないリスクを抱えた人々を対象にした領域とされる。例示としては、東京都社会福祉協議会の調査を引用し、複雑な家庭環境の人に対する介護提供や、地方・過疎地などのまとまったサービス需要がないところに住んでいる人などを挙げている<sup>9)</sup>。理論上はここに民間非営利組織の提供組織が事業ドメインを形成することになるとしている。そのうえで第3の領域は、「地域に潜在化するニーズ」への対応、つまり生活困難や引きこもり、虐待、孤独死、多重債務など、「制度の谷間で放置されたまま社会的排除にある人々を対象に、再び市民社会に包摂するための支援」として行われる「公益性の高い法定外の事業や地域貢献活動」などとしている。

そして、第3の領域がとりわけ重要になるとのことである（村田2015：51-53）<sup>10)</sup>。

やや強引かもしれないが、前章で触れた法改正とその後の厚労省通知によって整理された社会福祉法人の本旨に基づく地域における公益的な取組は、この村田の論考におおむね当てはまると考えてよいだろう。つまり、この度の法改正により、社会福祉法人の存在意義を示す柱とも言える地域における公益的な取組は、先行研究で言われてきたことをうまく包含しながら検討、整理されたものであるとすることができる。

しかし、そもそも社会福祉法人が持つ非営利性は、他の非営利組織が持つ性格とは明らかに性格を異にする。真田は、社会福祉事業体は、「営利事業や資本－賃労働関係への批判・対抗としての領域ではなく、資本主義社会を補完する領域として当初は登場した」のであり、「社会福祉の場合、非営利とは、営利と異質という意味であって、営利に対抗する非営利ではなかった」とし、「社会福祉事業体は非営利・協同ではあっても、概念として、もしくは領域として『非営利・協同組織』に入るものではない」と述べている（真田2008：40）。真田のいう社会福祉事業体は社会福祉法人とほぼ同義と捉えることができるが、社会福祉法人をその誕生と歴史的な経過から他の非営利組織と区別している。とはいえ、「社会福祉事業体は、概念としては『非営利・協同組織』を内容とするものではなかった」が、「社会福祉は社会問題としての生活問題に巻き込まれたひとびとの生存権・人権を保障するものである」から、「営利に対抗的なオルタナティブをめざさざるをえなくなる」とする。一方で、社会福祉事業体のような非営利性を認めつつも、対抗軸として「公的セクターの批判だけでは、国家責任・公的責任の在り方も一緒に曖昧にされてしま

うことになり、市場万能の新自由主義の『相乗り』を許すことにもなる」とも述べている（真田2008：42-43）。

真田の論考を借りながら整理すると、社会福祉法人は、資本主義社会の補完という役割にとどまらず、一方で営利、つまり市場に対抗的なオルタナティブを目指しながらも、生存権や人権の保障を国家責任・公的責任のもとに求めていく法人であるということができよう。言い換えるとすれば、公と市場という本来であれば交わりにくい二つの領域を志向しながら、それら二つの領域双方への補完・代替的役割と対抗軸という相反するベクトルを内包しているところに社会福祉法人が持つ他の実践主体にない独自性と存在意義があるのではないかと考える。

そして、過疎地域再生における課題は、この両ベクトルが折り重なったところにあるのではないかと考える。つまり、先の村田の第2の事業ドメインで指摘されていたように本来であればあまねく提供されるべきであるはずのサービスが、過疎化によって営利組織も参入せず、行政サービスですら提供困難になりつつあって、条件不利と言われる地域に居住する住民にとっては十分にサービスを受けることができずに「住み続ける権利」を脅かされているかすでに侵害されている事態に陥っていることから、その権利を回復するために市場のオルタナティブという志向も持ちながらも、セーフティネットを代替しつつ公的責任を求めていくというところに、社会福祉法人に求められている社会的な責任と存在意義があると言えるのではないだろうか。

## 2) CSV概念

社会問題や生活課題に対して、なにも社会福祉法人だけがその責任を負えばよいかという決してそうではない。なぜなら、その問

題や課題の多くは、企業社会から生み出されるものがその大半を占めるからである。少し前であれば公害による健康被害がそうであったし、近年で言えば失業による生活困窮、雇用の不安定化がもたらす貧困問題や生活不安、うつや依存症などの精神疾患などの多くは、企業活動のありようが大きく影響している。地域コミュニティの希薄化や地域活動の担い手不足なども、地方から都市への人口移動にはじまり、全国転勤が横行したことによって定住が当たり前ではなくなったこと、労働時間が長時間にわたることやサービス業従事者が増えると、都会であっても日中、ないし土、日に地域に若者がいない状況が作り出されるなど、企業活動の影響を大きく受けている。このように、企業社会によって生み出されている社会問題や生活課題は、枚挙にいとまがない。

そのような中、企業社会においては、CSR（Corporate Social Responsibility「企業の社会的責任」）という考え方が世界的にも根付いてきた。法令の遵守や環境保護、人権の尊重など幅広い概念を持つものであるが、日本においては、とりわけその一環としていかに社会貢献活動に取り組むかに注力されてきた。しかし、近年ではさらにCSV（Creating Shared Value）という考えが注目されつつある。「共通価値の創造」と訳されるこの考え方は、ハーバード大学のマイケル・ポーターが2011年の論文において提唱したもので、「経済的価値を創造しながら、社会的ニーズに対応することで社会的価値も創造するというアプローチ」のことであるとされる<sup>11)</sup>。そして、「ほとんどの企業はいまなおCSRという考え方にとらわれている。つまり企業にとって、社会問題は中心課題ではなく、その他の課題」なのであって、共通価値は「企業活動の周辺ではなく、中心に位置づけられる」ものであ

り、「企業本来の目的は、単なる利益ではなく、共通価値の創出であると再定義すべき」と述べている。

そして、共通価値を創造する方法として、①製品と市場を見直す、②バリューチェーン<sup>12)</sup>の生産性を再定義する、③企業が拠点を置く地域を支援する産業クラスター<sup>13)</sup>をつくる、の3つの方法があるとする。一つ目は、社会課題の解決に結びつくような新しい商品やサービスを産み出すことである。例えば、健康に良い食品や環境にやさしい製品などである。二つ目は、バリューチェーンを見直すこと、具体的には、「エネルギーの利用とロジスティクス」、「資源の有効活用」、「調達」、「流通」、「従業員の生産性」、「ロケーション<sup>14)</sup>」等を挙げている。三つ目は、企業に限らず、学術組織や業界団体などとともにクラスターを形成することで、そのためにはオープンで透明な市場を形成することがカギになるとする。

なお、CSVに対しての批判的な見解もある。足立は、「ポーターにおいてはCSRの7つの主題の大部分の事業活動は無意味とされ、収益性の上がるCSVにのみ事業活動の方向性を見いだそうとする。したがってポーターのCSVとCSRは本来、両立しない」としたうえで（足立2018：116）、「CSRの中でCSVを実践するなら持続可能な成長へのキーワードになるが、CSRから切り離されたCSVは、利益本位で利己的な成長モデルになり、社会的な信用は得られないであろう」と、ポーターのCSVを批判的に捉え、ポーター以前にCSV報告書を公表したネスレのモデルを評価している（足立2018：120）。また、水村は、「CSVは企業の目的に合った戦略なのだといえる」としながらも、帰結主義や非帰結主義の観点から検討を行った結果、「倫理のレンズを通してみると、CSVのコンセプトやSV

戦略の基幹部に倫理的な妥当性が欠く部分が浮かび上がってくる」と述べている（水村2016：116）。これらの指摘に含意されていることは、市場の失敗から導かれてきたような歴史的な反省と、倫理的な側面がないCSVは、詰まるところ、短期的にも長期的にも社会にとって悪影響を及ぼしかねないということである。この点は、本稿においても重要な観点であり、抑えておくべきであると考え。

### 3) 社会福祉法人における地域貢献とはなにか

そもそも、地域における公益的な取組が法制化される以前は、「地域貢献」という言葉がほぼ類似の表現として用いられてきた。

呉は、施設の地域化の概念と構成要素などから独自に質問項目を設定し、全国の介護老人福祉施設の施設長に対して実施した調査において因子分析を行い、地域貢献活動を「地域住民のニーズへの対応」と「地域福祉活動の実施・支援」の二つの要因に分けた。詳細には、前者は地域住民のサービス利用の支援、アウトリーチ活動、制度の狭間にあるニーズの解決などの項目によって構成され、後者は、地域住民への施設開放、職員による地域との交流、福祉教育の実施、経営収益の地域還元などの項目によって構成されるとし、「施設の地域化」<sup>15)</sup>をなす項目に加え、「経営利益の地域化」という概念をも含む要因であるとする（呉2013）。

関川も兵庫県老人福祉事業協会との共同による調査研究から、「一般的な地域貢献として①会議室などの施設の開放、②介護予防の講座などに職員を講師として派遣、③福祉避難所に関する協定をむすぶ、④祭りなどをつうじた地域交流など、がされていた」としており（関川2014：32、関川2017：107）、おおむね、現場実践者ないしそれらを調査する

研究者が地域貢献をどう捉えているのかは、共通の認識を持っていると言えるであろう。

そのほか、松端は、「ことさらに特別な『地域における公益的な取組』、あるいは地域福祉を実践するというのではなく、日々の福祉実践を地域福祉的に転換していくことが重要」であり、法改正の如何に関わらない社会福祉法人に求められる使命であるとする（松端2016：28-29）。同様の主張として、関川は、「社会福祉法が求める地域における公益的取組の範囲を超えて、コミュニティワーク、地域づくりにおいても、社会福祉法人の役割が期待される」と述べている（関川2017：46）。

繰り返しになるが、前章で触れたように、これらの先行研究における地域貢献の捉え方と現行の政府が想定する地域における公益的な取組はほぼ同義であると考えられる。

一方、前項で触れたように企業社会においては、CSRやそれに関わる社会貢献活動などはあくまで中心ではなく周辺部の活動であり、近年ではCSVという社会課題の解決を事業の中心に据える考え方が注目されている。もちろん、社会福祉による地域における公益的な取組ないし地域貢献活動が周辺部の活動かと言われると必ずしもそういったものばかりではなく、むしろ社会福祉法人の本旨としての社会福祉事業の延長線に位置づくものも多々見受けられることは言うまでもない。その点を抑えたうえで、なお、CSVの考えを社会福祉法人にも援用するのは、法制化された地域における公益的な取組の議論の範囲には収まらない地域貢献の概念とその可能性を探ることが、とりわけ過疎地域再生において社会福祉法人が果たすべき役割をより鮮明化するのではないかと考えるからである。

なお、CSRやCSVの観点をもち出すのであれば、そもそも株式会社等の営利企業こそが過疎地域再生などの社会問題に真っ先に取



り組むべきであるという期待や批判もあるであろう。筆者も、中長期的にはそのような検討をする必要性を感じているが、過疎問題はもはや待ったを許さない状況であり、かつ、既述したように「住み続ける権利」の侵害と回復という観点と、社会福祉法人が持つ存在意義と担うべき責任という点から、本稿では社会福祉法人にその検討の焦点を絞ることにした。

#### 4) 社会福祉法人が過疎地域で果たすべき地域貢献

過疎地域では、民間事業者が参入を躊躇し、そこに住まう人たちは制度サービスすら十分に受けられず、住み続ける権利を脅かされつつあるかすでに侵害をされている現状にある。とはいえ、税制優遇を受けている社会福祉法人と言えども、既存の制度サービスを新自由主義が横行する資本主義経済の中で、とりわけ経営条件的にも厳しいと言われる過疎地域においてやりくりしていくのは容易いことではない。

そこで、社会的価値と経済的価値の両方を創造するCSVの考え方、とりわけ先の3つのアプローチにならい、過疎地域において社会福祉法人がどのような地域貢献を果たすことができるのか、試論的に構想してみたい。

まず、「製品と市場を見直す」アプローチである。これは、例えば障害者の就労支援事業などに取り組む社会福祉法人などで構想しやすい。もともと、大企業等に比べて大量生産に馴染まないし、大量生産が可能な設備を持ち合わせていない事業所が多いことを考えると、むしろ中山間地や農村部等の資源を生かした健康に優しい商品や環境に優しい製品などは、付加価値という点でも十分に需要があるのではないかと考えられる。

続いて「バリューチェーンの生産性を再定

義する」アプローチである。これにはいくつかの検討項目があるが、例えば「資源の有効活用」や「調達」という点で言えば、農家で売れ残った野菜や果物を加工して製品化したり、民間事業者が撤退し廃業となった宿泊施設を指定管理者として受託運営し、当該レストランでも地元の農産物を使用し地産地消をウリに事業を行う事例の研究も行われている（橋川2016）。また、介護保険事業所であれば、日々の給食などを、少々高値であっても地元調達に切り替えたり、光熱費に自然エネルギーを導入するといったことなども考えられるであろう。

三つ目の「企業が拠点を置く地域を支援する産業クラスターをつくる」アプローチである。社会福祉分野で聞きなれた表現に言い換えれば連携や協働ということになるだろうが、今回の法改正においても、他法人との協働などの必要性が指摘されている。ここでは、他の社会福祉法人との協働もさることながら、異業種異法人との連携や協働がより有効ではないかと考える。というのも、逆のパターンとして法人規模の拡大によって経営を安定化させようとする法人モデルも珍しくないが、あらゆる業務を独占してしまうことは必ずしも良い効果ばかりをもたらすわけではない。むしろ、分担、分業を前提に、良い緊張関係を保ちながら連携や協働によりクラスターを構成していくほうが、相乗効果を生み出し、地域経済の活性化にも寄与するのではないかと考えられるからである。

見てきたように、社会問題として顕在化するニーズや課題に対して取り組むことも地域貢献であることは言うまでもないが、より積極的な観点から社会的価値と経済的価値の双方を創造していく観点からとらえる地域貢献という概念があっても良いのではないかとというのが筆者の考えである。これら共通価値の

創造が、過疎地域に住み続ける権利を責務として保障し、新自由主義的な経済と政策に対する対抗軸として、翻って社会問題そのものを通減していくことにつながっていくのではないだろうか。

#### 4. おわりに—今後の研究課題とまとめ

今後の研究課題については、以下が考えられるであろう。

一つは、事例研究を進めていく必要がある。先にも触れたように、すでにCSVの概念に沿う実践は全国各地に存在するのではないかと考えている。むしろ、そういった実践がないがしろにされ、「社会福祉法人の本旨」という言葉が強調される中で政府が求める地域における公益的な取組ばかりが優先的に取り組まれることは、かえって社会福祉法人の存在意義を矮小化しかねない。地域貢献の概念を広く解釈し、事例を紐解いていく作業から当該地域にどうインパクトを与えているのか検証を重ねていく必要があるであろう。加えて、既存の実践にとどまらず、新たな実践を、仮説をもとに企画・実践し、評価・検証までを実践者と当事者、研究者とが協働で取り組むなどの実践研究の広まりそのものが、地域変革の一步になっていくのではないかと考えている。

二つ目は、理論研究を進めていくことである。とりわけ、既存の地域福祉研究においては、本稿で触れたような社会福祉法人が地域の経済に関与するような実践ないし営みを評価する手立てがなく、そのような研究は皆無に等しい。これは、地域福祉研究の立ち遅れと言えるのではないだろうか。高田は、社会福祉は、社会の下位概念としての政治・経済・文化の相互関係によってその質と量が決定されるとし、「現状の社会福祉はいまだに政治・経済・文化と同等に位置し、相互に影響し合

う社会制度として確立しておらず、二次的なものになっている」とし、「社会福祉は政治・経済・文化の所産ではなく、すなわち、これらの残余的、補完的な機能ではなく、いかにして政治・経済・文化に影響を与え、変革し、そしてさらに社会福祉自らを向上させていくことができるであろうか」（高田1993：301）と述べ、社会福祉内発的発展論を提起している（高田1993：315-318、高田2003）。過疎化が進む地域においても住み続ける権利を回復し、保障していくには、社会福祉法人がその中核となっていくに権利の回復、権利保障という観点から政治や経済、文化に働きかけていくことができるのか、方法論を含めた理論化が急がれる。

最後に、紙面の幅上、検討できなかったが、社会福祉法人の地域貢献は、法人内サービスを利用する利用者にとっての地域貢献でもあるという観点からも、理論研究と実証研究を重ねていくことである。社会福祉法人の地域貢献は、あたかも団体としての地域貢献、ないしそこで働く専門職員による地域貢献として解釈されがちである。しかし、そこには生活者として利用する人、また社会活動や就労の場に、社会参加の機会として通う人たちの存在がいることを忘れてはいけない。そういった人たちの一つひとつの営みが社会福祉法人の地域貢献を創り上げるのであって、それらを社会福祉や地域福祉における参加の議論や自己実現という観点から検討を重ねることも重要ではないだろうかと考える。

複合化、多様化、潜在化するニーズへの対応は、社会福祉法人の本旨に沿い、責務として当然に取り組まないといけないことは、前提として改めて確認しておきたい。しかし、そもそもそれらが発生する要因に迫らない実践は、社会福祉や地域福祉の実践とは言い難い。それら問題や課題の発生要因にまで踏み

込んでこそ、地域福祉実践としての意義が見えてくるし、社会福祉法人が「社会福祉」の法人格たる存在意義を示すことにつながっていくのではないだろうか。社会福祉法人には、その役割を期待せずにはいられない。

本稿で検討した知見が、少なからず新自由主義的な資本主義経済に対するオルタナティブとして、また対抗軸として地域の経済へ変革を迫るという観点から「地域貢献」の可能性をより広げていくということを過疎地域における実践から発信していきたいと考えている。

## 注

- 1) なお、「住み続ける権利」には憲法の人権保障上の明文規定があるわけではなく、新しい権利として提唱されているものであり以下のように整理されるとする (井上2012: 135-136).
  - ①形式的、発展的な権利である
  - ②他の種々の人権の保障によってこそ実現されるという意味で総合的権利である
  - ③個々の人権をより豊かに発展させることができるという意味で、各種人権の基底的権利としての性格を有する
  - ④現実態の中から生まれ、構成される権利である
  - ⑤平和的生存権を基底的権利として、経済的、社会的、文化的諸権利、市民的、政治的諸権利の保障によって確立される
  - ⑥居住・移転の自由が基礎になり、狭い意味の住居の保障、住まいの内容、暮らし方、街並みなど居住環境も含めた居住の権利あるいは居住福祉の権利などは、住み続ける権利という固有の権利として位置付けられる
- 2) ここで言う社会福祉事業とは、社会福祉法第2条に定められている第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業を指す。
- 3) 厚生労働省「平成28年度福祉行政報告例の概況」より
- 4) 「第1回社会福祉法人の在り方等に関する検討会 (平成25年9月27日) 資料1『社会福祉法人の在り方等に関する検討会 開催要綱』より
- 5) 内閣府 HP (<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/011211/index.html>,2018.05.04) より
- 6) この以前に「社会福祉法人の「地域における公益的な取組」について」(平成28年6月1日付け社援基発0601第1号当職通知)において地域公益的取組に関する解釈が示されていたが、同通知により廃止され、地域における公益的な取組に関する解釈はより柔軟なものに改められた。
- 7) この点が、先の通知に比べて解釈が改められた点の一つである。以前は、環境美化活動、防犯活動などは地域における公益的な取組には当たらないとされていた。
- 8) 筆者は、そもそも地域福祉における「地域住民」とは誰かなのかを改めて議論する必要があると考えている。別稿にて検討を行いたいと考えているが、一連の厚生労働省の報告書等を読み取る限り、「担い手」として期待されているのは日中・間地域にいる住民である。そうではない稼働年齢層の住民や市民は、これらの議論においてはそもそも住民として扱われていないのではないかと感じるのは筆者だけであろうか。
- 9) 東京都社会福祉協議会 (2005)『社会福祉法人の重要性とその役割』より
- 10) それ以前にも村田 (2011), 村田 (2014) で検討がなされている。
- 11) マイケル E. ポーター・マーク R. クラマー (2014)『共通価値の戦略』ダイヤモンド社より
- 12) マイケル・ポーターの著書『競争優位の戦略』(1985年)において初めて使用されたもので、「価値連鎖」と邦訳される。製品やサービスの企画、生産、販売、配送、アフターサービスに関する一連の活動のこと、またそれらの活動ごとにとの部分で価値が生み出されているかを分析する手法。
- 13) 「新事業が次々と生み出されるような事業環境を整備することにより、競争優位を持つ産業が核となって広域的な産業集積が進む状態」(経済産業省 HP [http://www.meti.go.jp/policy/local\\_economy/tiikiinnovation/industrial\\_cluster.html](http://www.meti.go.jp/policy/local_economy/tiikiinnovation/industrial_cluster.html),2018.11.14), または「企業、大学等が産学官連携、産産・異業種連携の広域的なネットワークを形成し、知的資源等の相互活用によって、地域を中心として新産業・新事業を創出される状態」(経済産業省 (2009)『産業クラスター計画』

p2).

- 14) 従来の企業が人件費の安い地域に生産拠点を移転し、コスト削減を図ろうとしてきたが、生産拠点を自国に戻したり、地元との関係を構築したり深く根を下ろしていくような考え方。
- 15) ここでは、大橋による「施設の地域化」の概念が引用されている（大橋1978）。

## 引用・参考文献

- 足立辰雄（2018）「ポーターのCSV概念の批判的考察」『立命館経営学』56（6）、107-122.
- 橋川健祐（2016）「過疎地域の再生における労働統合型社会的企業の有効性に関する研究—A町C事業所の事例を通して—」『Human Welfare』8（1）、93-106.
- 橋川健祐（2018）「過疎地域再生をめざす地域福祉研究の課題と展望について—「住み続ける権利」の視点から考える—」『福祉社会開発研究』13、61-69.
- 岩田正美（2009）「現代の貧困と社会福祉の役割」鉄道弘済会社会福祉部編『脱・格差社会をめざす福祉：現代の貧困と地域の再生』明石書店、7-44.
- 井上英夫（2012）『住み続ける権利—貧困、震災を超えて』新日本出版社.
- 井上英夫（2016）「憲法と住み続ける権利」『居住福祉研究—憲法と居住福祉』22、18-29.
- 経済産業省（2009）『産業クラスター計画』.
- 北場勉（2002）「社会福祉法人の沿革と今後の展望—他の公益・共益法人とのあり方の関連で—」『社会福祉研究』85、35-42.
- マイケルE. ポーター・マークR. クラマー（2014）『共通価値の戦略』ダイヤモンド社.
- 松端克文（2016）「社会福祉法人改革と地域福祉：「地域における公益的な取組」を中心として」『日本の地域福祉』29、21-29.
- 水村典弘（2016）「共通価値創造（CSV）の戦略～長期的な視野に立つSV戦略の倫理的課題～」『日本経営管理学会誌』23、121.

- 村田文世（2011）「福祉市場化における社会福祉法人経営—「事業ドメイン」からみる新たな公共性」『社会福祉学』11、6-28.
- 村田文世（2014）「市場化における社会福祉法人の社会的アカウントビリティ：マルチ・ステークホルダー理論に依拠した組織ガバナンス」『社会福祉学』4、3-15.
- 村田文世（2015）「福祉サービス供給主体の多元化と社会福祉法人：社会福祉法人はいかに存在意義を示していくのか」『都市問題』106（1）、46-56.
- 大橋謙策（1978）「施設の社会化と福祉実践—老人福祉施設を中心に」『社会福祉学』19、49-59.
- 呉世雄（2013）「介護老人福祉施設の地域貢献活動の実施に影響を及ぼす要因」『日本の地域福祉』26、65-77.
- Porter M. E.（1985）「Competitive Advantage: creating and sustaining superior performance, Free Press」土岐坤・辻蔓治・小野寺武夫訳（1985）『競争優位の戦略—いかに好業績を維持させるか』ダイヤモンド社.
- 真田是（2008）「社会福祉事業体論の論点」石倉康次・玉置弘道編『転換期の社会福祉事業と経営』かもがわ出版、34-45.
- 関川芳孝（2014）「高齢者施設における地域貢献」『地域福祉研究センター年報2013年度』大阪府立大学、32-48.
- 関川芳孝（2017a）「社会福祉法人改革と地域福祉」『日本の地域福祉』30、39-47.
- 関川芳孝（2017b）「社会福祉法人に求められる地域戦略—地域包括ケア時代に向かって—」関川芳孝・山中京子・中谷奈津子編『教育福祉学』せせらぎ出版、103-116.
- 高田眞治（1993）『社会福祉混成構造論』海声社.
- 高田眞治（2003）『社会福祉内発的発展論』ミネルヴァ書房.
- 東京都社会福祉協議会（2005）『社会福祉法人の重要性とその役割』.