

講演録

Social Enterprises in Britain

Norman Johnson

Emeritus Professor of Portsmouth University

Introduction

The title of the paper calls for a brief comment. Fifteen years ago the term social enterprise would not have been heard in discussions of British social policy, not even in more specialist studies dealing specifically with what was invariably called the voluntary sector. Before we can proceed much further, however, a definition of social enterprises is needed.

Definition

A simple definition used by government in Britain is as follows :

A social enterprise is a business with primarily social objectives whose surpluses are reinvested for that purpose in the business or in the community, rather than being driven by the need to maximise profit for shareholders and owners (HM Treasury/Cabinet Office, 2006, p. 29).

With that definition in mind, we can now turn to consider the scope or range of social enterprises.

Range

According to government figures, there are now at least 55,000 social enterprises in the UK with a combined annual turnover of £27 billion, and a contribution to the Gross Domestic product of £8.5 billion. It is clear that social enterprises are important not only to the people they serve, but also to the economy as a whole.

The range of their coverage is very broad indeed. They are of considerable importance in urban regeneration, community and neighbourhood services, environmental services, work integration and training, housing, health and social care, education, advocacy and campaigning, and credit unions ; in some areas they are responsible for refuse collection, recycling and community bus services and there are currently plans to involve the sector in the running of prisons.

There are some social enterprises whose main purpose is to promote greater understanding and acceptance of social enterprise and to advise and support other social enterprises, and these are of particular significance.

The best known of this kind of organisation is the National Council for Voluntary Organisations (NCVO). It is an invaluable source of support and advice for the whole of the voluntary sector, and it is also useful to government in the contributions it makes to policy discussions. The NCVO is a formidable campaigning organisation, and regards itself, with some justification, as the voice of the third sector.

The NCVO, however, is not the only organisation that can claim to represent the third sector. There are at least four others: the Association of Chief Executives of Voluntary Organisations, the Social Enterprise Coalition, the Social Enterprise Network, and the Social Enterprise Partnership. All four are concerned with promoting social enterprise, and the titles of the last three organisations indicate an unequivocal commitment to social enterprise.

The Social Enterprise Coalition works very closely with the Office of the Third Sector (OTS). The Social Enterprise Partnership aims to achieve a more integrated infrastructure by bringing together six infrastructure organisations. All four organisations are concerned to identify best practice and to encourage its adoption by all their member organisations. To this end, they have extensive lists of publications of the 'how-to-do-it' variety, they organise conferences, seminars and papers and they furnish practical examples of successful social enterprises.

Some infrastructure organisations are directly concerned with the funding of other social enterprises. Among the most significant and widespread of these are Community Development Finance Institutions, of which there are about 400 in the UK. They lend and invest in deprived areas and underserved markets that cannot access mainstream finance.

The Charities Aid Foundation is an important social enterprise whose aim is to promote and expand charitable giving. It advises charities on sources of finance, how to access these and how they can make the most of whatever funding they succeed in attracting. It also advises donors on the most effective and efficient ways of giving.

There are many other funding organisations, some of them national in scope but others are quite local. Some of them bring together leading figures from the business and financial world and the leaders of social enterprises.

An important source of support for social enterprises comes from the School for Social Entrepreneurs. This began in 1997 in London. The School's courses aim to help the individual entrepreneur and their organisation simultaneously. Five other schools have been opened in different parts of the country, and further schools are planned. By 2008, over 350 Fellows had completed courses.

There is also a monthly Social Enterprise Magazine and a daily online news bulletin.

In view of all the publicity and support that social enterprises receive from within the sector itself, it is not surprising that their number and influence is growing. The support they can count on from government is equally important, and this is the focus of the next section of the paper.

Government and Social Enterprises

Central Government

Mr Blair was very keen to achieve greater variety in the delivery and reform of public services, involving both private sector and third sector organisations. His enthusiasm for social enterprises was

demonstrated in three ways: structural changes in government, financial support for social enterprises and the publication of plans and reports aimed at encouraging the development of social enterprises.

Structural Changes

There were three major structural developments affecting social enterprises. The first was the creation in 2006 of a Social Enterprise Unit inside the Department of Health; the second was the appointment of a Minister for the Third Sector and the positioning of the Office of the Third Sector in the Cabinet Office (OTS); the third change, also in 2006, was the transfer of a *second* Social Enterprise Unit from the Department of Trade and Industry to the Office of the Third Sector.

The Department of Health Social Enterprise Unit set about identifying 26 pathfinder social enterprises to act as models for other social enterprises. The Department of Health also published a social enterprise support pack (Department of Health, 2007a). The Cabinet Office Social Enterprise Unit launched a parallel initiative, involving the appointment 35 Social Enterprise Ambassadors; the aim was to foster a culture of social enterprise in Britain. The people chosen were high profile social entrepreneurs meant to serve as an inspiration to others. The Social Enterprise Coalition was closely involved in the setting up of this initiative and it went on to lead the programme.

Financial Support

The three most significant funding streams are the Social Enterprise Investment Fund, the Capacitybuilders Fund and the Futurebuilders programme. The Social Enterprise Investment Fund was begun in 2007 by the Department of Health. In 2008, it amounted to £100 million over four years, primarily to help with start-up costs. The Capacitybuilders Fund was an initiative of the Social Enterprise Unit in the Cabinet Office. Its aim is to provide financial backing for what it calls 'support providers' — those organisations whose aim is to help other social enterprises to grow stronger. The fund amounts to £88.5 million. The Futurebuilders programme makes an important contribution to the funding of social enterprise, providing loan and grant finance for organisations seeking to increase their capacity for the delivery of public services. The Third Sector Review pointed to the increasingly high quality applications for Futurebuilders programme. It said that since its inception in 2003, Futurebuilders had made 239 investments — a total of £101.9 million. The first phase of the programme came to an end in 2007, but the government decided to extend it until 2011 with an initial input of £65 million.

There are three other funding streams. Two of them are directed at smaller organisations: the Grassroots Grants Programme (administered by the Community Development Foundation) and the Improving Reach Programme. Finally, there is a funding programme of £117 million designed to encourage youth volunteering.

Government Publications

The volume of publications from the Office of the Third Sector and the Department of Health has been almost overwhelming. It is impossible in a paper of this length to mention all of them, but there are two recent reports with particular relevance to social enterprises. The first was the Social Enter-

prise Action Plan, published in 2006 and up-dated in 2007, which included commitments from twelve government ministers. It put forward four objectives: to foster a culture of social enterprise; to improve the business advice, information and support for social enterprises; to tackle barriers to access to finance; to enable social enterprises to work effectively with government (Cabinet Office/OTS, 2006; Cabinet Office/OTS, 2007).

The second report was the widely acclaimed Third Sector Review entitled 'The Future Role of the Third Sector in Economic and Social Regeneration'. An interim report appeared in 2006 (HM Treasury/Cabinet Office, 2006) and the final report was published in 2007 (HM Treasury/Cabinet Office, 2007). This paper was produced after the most extensive consultation with the third sector ever undertaken by government: during the course of the investigation ninety-three consultation events, reaching over a thousand organisations, were mounted across the country. The Review contains a lengthy chapter on the importance of social enterprises, and promises a range of measures to support them and to raise awareness of their potential contribution to social and environmental improvement.

Local Government and Primary Care Trusts

It is essential to begin with a few words about local governance, since this will provide the context within which social enterprises have to operate. For some years the government has been pressing the case for decentralisation, first to local level and then to neighbourhoods. At the same time, there has been pressure to involve local communities in setting priorities, formulating policy in line with these and deciding the best ways of delivering services.

Central government determines the framework within which social enterprises operate at local and neighbourhood levels. An important element in this framework is Local Strategic Partnerships, each of which has the same boundaries as an individual local authority. Local Strategic Partnerships are multi-agency bodies and typically include, in addition to the local authority, representatives from Primary Care Trusts, the police service, the fire service, the probation service, the employment service and learning and skills councils. Importantly, third sector organisations are also represented as full and equal partners, and the Partnerships have a duty to involve local citizens in decision-making. The main role of the Partnerships is to decide on local priorities over a very wide range of services. Once decided, the priorities will be set out in Local Area Agreements: agreements between central government and local government and their partners to improve services and the quality of life in the area.

Performance is measured against the priorities through Comprehensive Area Assessments. These are annual judgments by the Audit Commission working in partnership with six other inspectorates. The importance of these procedures to social enterprises arises from two of the indicators. The first is an attempt to measure the contribution made by a Local Strategic Partnership to creating an environment in which third sector organisations can thrive. The second measures the level of regular volunteering in an area.

Local Area Agreements run for three years, but longer-term plans, looking forward ten or even twenty years, are to be found in a programme entitled Sustainable Community Strategies. The specific programme in each area will be decided after wide consultation between the individual local authority, its partners as in Local Strategic Partnerships, but also including Regional Development Agencies and Government Offices of the Regions. Social Enterprises will be involved in discussion of the strategies.

Local Strategic Partnerships and Local Area Agreements are matched at neighbourhood level by Neighbourhood Renewal Strategies and Neighbourhood Agreements. Again, social enterprises will be involved in the drawing up of these documents. Special funding has been made available to the most deprived neighbourhoods in the country. Originally, 88 of these areas were allocated resources from a Neighbourhood Renewal Fund. At the time of writing, however (March, 2009), Neighbourhood Renewal Funding is being discontinued and replaced by a new initiative entitled the Working Neighbourhoods Programme, which also incorporates the Department of Work and Pensions Deprived Areas Fund. The relevance of this for social enterprises is that much of their own work is centred on deprived neighbourhoods, and they will have an interest in how the special funds are used.

Looking at these structures draws attention to the time and effort that is required of social enterprises if they are to fully participate. For a very small social enterprise, with only two or three permanent staff, participation may quickly be seen as a burden, particularly as protocol probably demands that it is the chief executive who represents the enterprise on the various committees.

Commissioning by Primary Care Trusts has a shorter history than that relating to local authorities, but contracting for primary health care services is firmly on the agenda and is growing quickly ; since 2004 practice-based commissioning has been added to the commissioning by Primary Care Trusts. It is clear from Department of Health statements that social enterprises are likely to feature strongly in future developments.

Major sources of support for social enterprises working at the local or neighbourhood level are what used invariably to be called councils for voluntary service. The titles now vary but their functions remain largely the same. All of them will have a general co-ordinating and developmental role. They will be engaged in : encouraging partnership arrangements where appropriate ; identifying and remedying gaps in provision and any instances of duplication ; representing the third sector, especially in its dealings with local government ; providing advice and practical assistance to other third sector organisations. It should be noted, however, that CVSSs are predominantly urban institutions — their rural equivalent are the 38 Rural Community Councils.

The next section examines the reasons for the general enthusiasm for social enterprises, and particularly the government's keenness to make much fuller use of them.

Why Social Enterprise ?

One common explanation for the growth of social enterprise is based on the failure of both the state and the market in adequately meeting need. We moved from a state-dominated system after 1945 to a market-dominated system during Mrs Thatcher's term of office from 1979 to 1990. Between 1990 and 1997, Mr Major's administration modified the more extreme elements of Mrs Thatcher's policies, but market predominance remained. In both types of regime, the third sector was pushed to the sidelines, reduced to filling gaps. New Labour aimed to bring the third sector nearer to centre stage. What, then, are the supposed advantages of social enterprises ?

A document published in 2007 by the Department of Health looked at the advantages of social enterprise, and it is well worth summarising the advantages claimed :

1. A better match between the services provided and users' need, involving patients, staff and service users in designing the services.
2. Social enterprises are often based in local communities, particularly in deprived communities and communities where there has been market failure.
3. Social enterprises are non-bureaucratic and flexible, reacting more quickly to changing needs; they have the ability to act creatively and to provide innovative services, new forms of delivery and participatory forms of management.
4. The greater flexibility of social enterprises and their ability to accurately reflect patients' and users' needs means that they can take account of cultural and religious differences.
5. Social enterprises have the capacity to offer holistic or joined-up services.

(Department of Health, 2007b)

It is vitally important to realise that these claims are not strongly evidence-based. The characteristics described are not necessarily unique to social enterprises and not all social enterprises will exhibit them. The document is useful, however, in drawing attention to the notion of added value — that is values beyond the *economic* value of a service. The argument would be that social enterprises bring something extra to their work, something associated with their mission.

The mention of added value brings into focus the role of social enterprises in strengthening civil society and contributing to civil renewal. This reflects the growing interest in recent years in civil society and in the processes and institutions contributing to civil renewal.

A number of authors stress the value of third sector organisations (including social enterprises) in helping to bring about civil renewal and adding to social capital (Deakin, 2005; Paxton & Pearce, 2005; Stoker, 2005). Social capital may be made up of various elements: the use of volunteers, user involvement, skills and knowledge, community resources, co-operation and collaboration, reaching hard-to-reach individuals and communities, solidarity and trust.

Having looked at the claimed advantages of social enterprises, it is appropriate to look at some of the problems facing the sector.

Some Problems

Lack of Evidence

A number of studies have identified a lack of evidence as a potential problem. The criteria for measuring success among social enterprises need to be both economic and social. The main point to be made here is that third sector organisations need to *demonstrate* that the transfer of delivery results in measurable improvements for users of services and/or makes a contribution to civil renewal.

The government is not unaware of this problem, and has given a firm undertaking to conduct a full evaluation of the impact of the Social Enterprise Action Plan. The Third Sector Review announced the establishment of a third sector research centre, which should go some way towards creating a much firmer evidence base.

Shortcomings in Commissioning and Contracting

In 2007, the Department of Health issued a statement of intent to develop world class commissioning (Department of Health, 2007c). The shortcomings detailed below will all have to be addressed and rectified before anything approaching world class commissioning can be regarded as an achievable objective.

The main shortcoming in the commissioning process is the unnecessarily short period covered by too many of the contracts. A survey by the Charity Commission revealed that in 2006 over two-thirds of funding arrangements were for one year only (Charity Commission, 2007, p. 5). The main problems associated with short-term contracts include: insecurity for the workforce; difficulties in mid-term and long-term planning; a threat to sustainability.

There is also a problem concerning full cost recovery. Contracts which fail to cover the entire costs involved in providing a service, especially overheads, are all too common, and this must serve as a powerful disincentive to those contemplating entry into the market. Another disincentive in some contracts is the clawback of any surpluses.

The complexity of contracts is another problem. The tendering process is complicated, and contracts are long, with expectations and conditions laid out in great detail. Frequently, the language used in the pre-contract documents and in the contracts themselves is unnecessarily complex. The situation becomes even more complex when an organisation is dealing with more than one set of commissioners.

Social enterprises sometimes complain about what they see as the excessive amounts of regulation and monitoring built into contracts. Since considerable sums of public money are involved, some degree of regulation and monitoring is essential, but over-regulation and excessive monitoring stifle initiative, and they are expensive of the time of skilled staff.

The scale of contracts is another contentious issue. Extremely large contracts are beyond the scope of all but the largest social enterprises. The practice of some commissioners of bundling small and medium sized contracts together and offering them as a single package obviously militates against smaller organisations.

If commissioners want to make the best use of third sector providers, contracts must be drawn up in such a way as to allow their distinctive qualities to be realised in practice. One means of achieving this is through the use of social clauses, an idea very much in the government's sights at present. In 2007 a Social Clauses Project Board was established, and it is said to meet regularly.

Social clauses are a way of specifying social outcomes and added value in public service contracts. Among the many examples that could be cited is reaching hard to reach groups and those who are socially excluded, a sharp focus on service users or on local communities, greater flexibility and innovation or providing opportunities for training and employment. The use of social clauses was recommended in a whole series of government papers between 2006 and 2008.

Many commissioners, however, remain unfamiliar with what is a new idea. To move the idea forward, the Office of the Third Sector commissioned a large-scale survey on the use of social clauses, and the results are now being used to develop guidelines for local authorities. The survey indicated that one of the barriers to a fuller use of social clauses was the difficulty of formulating social clauses as core contractual requirements. To help overcome the barriers, the government has now set in place 'a targeted study on the use of tailored social clauses for recycling contracts in a number of local

authorities to help inform the next stage of work' (Cabinet Office/OTS, 2007, p. 5).

In any enterprise, social or commercial, there is an element of risk. With social enterprises the level of risk may be increased by the nature of their mission. An independent review into public services efficiency concluded that contracts tended to place an excessive burden of risk on service providers (Gershon, 2004). A Treasury paper of 2006 suggests that : (i) a balance of risk should be strived for ; (ii) risk allocation should be built into the contract ; (iii) the common practice of payment in arrears should be discontinued and advance payment should be considered when appropriate. Payment in arrears results in the third sector bearing the up front costs of borrowing.

Many of the shortcomings of the commissioning process identified above give a clear indication of a lack of understanding of the third sector among commissioners and their employing authorities. The government has set up a training programme for commissioners and this will help to fill the deficiencies in knowledge. There are 2,000 commissioners in the first phase of the programme, but this will only succeed if it also brings about a change of attitude.

In the course of discussing contracts, a number of financial problems have emerged, but social enterprises have other financial problems not entirely associated with commissioning and contracting, and a brief consideration of these follows.

Financial Issues

Traditionally, the third sector has been characterised by a chronic shortage of resources. The same restraints apply to most social enterprises. The difficulties partly stem from the kinds of work social enterprises engage in, the client groups they serve and the areas in which they operate, none of which may be attractive to investors. The NCVO, the Charity Commission and most of the government reports referred to in this paper, strongly recommend a mix of funding streams and link a diversity of income streams with *sustainable* funding.

However, approaching a wide range of potential sources of funding is time-consuming, and it calls for a great deal of ingenuity in devising applications that meet each funder's pre-conditions. The Third Sector Review cites evidence of increasing competition for funding and warns that many organisations lack the capacity to seek funding from a wide variety of different sources.

Nor is it simply a matter of the capacity to apply for funding ; many social enterprises, particularly the smaller ones, are simply unaware of the different sources of income. This problem may be eased by new arrangements which came into operation on 1st April 2008. The Directory for Social Change, a campaigning social enterprise, co-operated with the Office of the Third Sector in developing a web-based system capable of linking third sector organisations with new funding opportunities. Organisations with an annual turnover of less than £500 million will be able to gain access to the new portal without charge ; larger organisations will be charged a fee of £75.

The difficulty experienced by small organisations in competing for government contracts has already been noted. The position is only worsened by inequalities in the competition for private sources of income. The danger is a loss of cohesion in the third sector. It is worth noting that the fierce competition for funding may itself be divisive, and this may make collaborative financial arrangements difficult to establish and even more difficult to sustain.

If a social enterprise is successful in applying for grants or loans from a variety of sources it may

end up with a patchwork quilt of income streams. There may be something of a dilemma here: the more income streams an organisation has, the more sustainable is its financial position, but at the same time, multiple income streams create problems for those managing the organisation's finances. The skills required to secure and then manage complex income streams are in short supply, and social enterprises, especially the smaller ones, may find it difficult to recruit staff of sufficient calibre.

The form in which grants or loans are given, and the restrictive conditions sometimes attached to them, may be less than ideal from the receivers' point of view. The practice of match funding can be a particular problem. Match funding occurs when an organisation is promised a certain amount of money on the condition that it finds an equivalent amount from another source. This puts pressure on the social enterprise to raise amounts which, given the problems we have already identified, may prove to be beyond its capacity to achieve. If the organisation is unable to raise the money from external sources, it may be forced to call on its reserves or divert resources from its other projects or activities. Another common practice, which has a similar impact to match funding, is partial funding. Investing institutions are able to choose which aspects of a social enterprise's work they wish to support, and this may have a distorting effect on a social enterprise's programme.

Another financial issue relating to social enterprises is the need to find the most appropriate balance between the commercial arm of an enterprise and what might be termed its social arm — its mission. The scarcity of funding means that the development of the commercial trading arm becomes crucial, and there is certainly a danger of the social aspects of the organisation being submerged by the commercial interests. It is clear that when the very existence of a social enterprise is threatened by financial problems, the temptation to shift the balance to the commercial side of the organisation's activities may be irresistible.

We have indicated that some organisations are heavily dependent on state funding. The next section will consider how this affects a social enterprise's mission, its independence and its freedom to campaign.

Mission Creep, Independence and Campaigning

Mission creep is a term used to denote the possible impact of funding arrangements on an organisation's aims and activities. As already indicated, instances of this occur in the case of both match and partial funding. But mission creep can also occur at an earlier stage in the grant process. In order to win grants and/or contracts, in what is an extremely competitive market, a social enterprise may modify its programme and priorities to more nearly correspond with the known preferences of the potential funder. The Charity Commission found that in 2006 only 26% of charities that delivered public services agreed that they were free to make decisions without pressure to conform to the wishes of funders (Charity Commission, 2007, p. 6).

This discussion brings into sharp focus a key issue in the delivery of public services by third sector organisations — the need for independence. All of the major policy-making third sector organisations have repeatedly stressed the view that without independence, the third sector loses a great deal of its purpose and value and several of them have warned of the dangers of too close a relationship with government.

For independence to have any real meaning, it must include the freedom to campaign. The freedom

to campaign was an important feature of the Compact — a document produced in 1998 to govern the relationships between government and the voluntary sector (Home Office, 1998). The NCVO and other agencies welcomed the prominence given to campaigning in the Third Sector Review, which reaffirmed the principles of the Compact and promised to protect and promote the right to campaign. Additional resources would be available to facilitate campaigning among groups, communities or users who currently feel excluded and may not have the resources to campaign for change. Capacitybuilders will provide capacity building support for organisations undertaking campaigning.

Inflated Claims and Unrealistic Expectations

There seems to be support from all sides for an increased role for social enterprises. At times the undoubted and commendable enthusiasm of those within the sector has led to excessive claims being made for the achievements of social enterprise to date: we hear a great deal about the successes, and little about the failures.

There can be no doubt about the valuable contribution to social improvement being made by social enterprises, as this paper shows, but making claims of excellence that are not borne out by the evidence is not helpful either to the enterprise or to potential funders. Inflated claims lead to unrealistic expectations, and disappointment for all concerned when it becomes clear that expectations have not been met. Trust is one of the casualties.

Volunteers

Social enterprises and other third sector organisations almost invariably make use of volunteers, and some organisations experience recruitment and retention problems in this area. It is obvious that some organisations are more popular with potential volunteers than others. Work with children is favoured. Working in hospitals is also popular, as compared, for example, with work with disaffected youth. Even organisations working in the more favoured areas, however, also talk of a shortage of suitable volunteers. It may be difficult for third sector organisations to turn away people wishing to work for them on a voluntary basis. The use of a volunteer bureau may ease these problems by screening out unsuitable applicants.

Volunteers need to feel that they are doing useful work and that they are valued members of the team. Suitable training may also contribute to job satisfaction. It is likely that volunteers in social enterprises will cluster around the social end of the business. Senior, full-time staff may very well be busy negotiating contracts and gathering together material for monitoring purposes, but it is essential that a gulf does not grow between full-time staff and volunteers.

There is one area where there is a chronic shortage of volunteers and the problem is becoming more serious. This refers to the recruitment of trustees. Pati, who has addressed this issue, says that the increased responsibilities of trustees and their need to understand the contracting system with its business-style pressures, is 'threatening to throw a fraught situation into a crisis' (Pati, 2007, p. 6) The increased pressures make recruitment difficult and existing trustees are resigning at an alarming rate. Training is rare and recruitment to the board is usually via the old-boy or old-girl network.

Conclusions

Mr Blair and his ministers frequently talked about the transformation of public services. This was to be achieved by transferring responsibility for the delivery of large areas of public services to the private and third sectors. One of the problems, however, was that the transfer to private sector providers was already well advanced and growing.

However, even within Mr. Blair's government there were voices urging a more measured approach. Prominent among those urging greater caution, was the Minister for the Third Sector, Ed Miliband, who was a longstanding supporter of Mr Brown.

Since Mr Brown became Prime Minister, there has undoubtedly been a policy shift, but not a massive one. It seems that service delivery will be decided on a case-by-case basis, and that transfer to third sector organisations will take place only if a worthwhile improvement can reasonably be expected. The mass transfer of public service delivery to third sector organisations is not on the government's agenda. The objections to such a course of action are threefold: there would be a loss of direct accountability; social enterprises are not geared to pursuing universality and equality; and it might be damaging to the morale of public sector workers.

Mr Brown, however, remains a firm supporter of a variety of service providers, and in the foreword to a report on world class public services, he says that the government is relying on social enterprise to lead 'a new wave of innovation whilst protecting the values of publicly funded services free at the point of use' (Cabinet Office, 2008, p. 6).

A general election must be held no later than 3rd June 2010. Things can change very quickly, but if current opinion polls are anything to go by, then the Conservative Party will be forming the next government. It is, therefore, pertinent to note that at its last conference, the Conservative Party launched a policy document affirming its commitment to third sector involvement in public service delivery, campaigning and civil renewal.

It appears, then, that whatever the political complexion of the government during the next six years, there will be a role for social enterprises. Whether governments will have time for devoting much attention to third sector affairs is another matter. They will have more pressing matters to deal with, certainly in the next few years. The financial crisis, the credit crunch, is going to be at the centre of their concerns. The next few years will be very hard on social enterprises. Future constraints on public expenditure will mean that central and local government funding is going to be even more difficult to come by. At the same time money from banks, foundations, private donations and institutional investors of all kinds is going to be cut and/or made subject to more stringent conditions.

There can be no doubt some social enterprises will go out of business, and plans to start social enterprises will be put on hold. But social enterprises are nothing if not resilient, and the best may come out of the recession with a renewed determination to fulfil their mission. During the downturn they will be in a position to try to limit the damage inflicted upon individuals, families, communities and the environment. But some damage there is bound to be, and once the recession is over then their task will be to repair the damage.

Unregulated private enterprise has fallen into disrepute, and perhaps the greatest contribution that social enterprise can make to the improvement of society is to demonstrate a new way of doing

business.

References

- Cabinet Office (2008) *Excellence and Fairness : Achieving World Class Public Services*, London : HMSO.
- Cabinet Office/OTS (2006) *Social Enterprise Action Plan*, London : HMSO.
- Cabinet Office/OTS (2007) *Social Enterprise Action Plan, One Year On*, London : HMSO.
- Charity Commission (2007) *Stand and Deliver : The Future for Charities Providing Public Services*, London : The Charity Commission.
- Deakin, N. (2005) 'Civil Society and Civil Renewal, in C. Robb (ed.) *Voluntary Action : Meeting the Challenges of the 21st Century*, London : NCVO.
- Department of Health (2007a) *Welcoming Social Enterprise into Health and Social Care : A Resource Pack for Social Enterprise Providers and Commissioners*, London : HMSO.
- Department of Health (2007b) 'What are The Advantages of Social Enterprise?' <http://www.dh.gov.uk/en/Policyandguidance/organisationpolicy/Commissioning/Socialenterprise>
- Department of Health (2007c) *World Class Commissioning Pack*, London : HMSO.
- Gershon, P. (2004) *Independent Review of Public Service Efficiency : Releasing Resources to the Front Line*, London : HM Treasury.
- HM Treasury/Cabinet Office (2006) *The Future Role of the Third Sector in Economic and Social Regeneration, Interim Report*, London : HMSO.
- HM Treasury/Cabinet Office (2007) *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration, Final Report*, Cm 7189, London : HMSO.
- Home Office (1998) *Compact on Relations Between Government and the Voluntary and Community Sector in England*, London : HMSO.
- Pati, A. (2007) 'What's My Motivation ?,' *The Guardian*, 24 October, 2007, p. 6.
- Paxton, W. & Pearce, N. (2005) *The Voluntary Sector Delivering Public Services*, York : Joseph Rowntree Foundation.
- Stoker, G. (2005) 'New Localism and the Future of Local Governance : Implications for the Voluntary Sector, in C. Robb (ed.) *Voluntary Action : Meeting the Challenges of the 21st Century*, London : NCVO.

関西学院大学人間福祉学部社会起業学科主催講演会（翻訳）

「英国の社会企業」

ノーマン・ジョンソン

ボーツマス大学名誉教授

1. 序 論

まず本論文のタイトルについて、短いコメントを述べる。15年前、英国の社会政策における議論で社会企業という言葉を目にする事はなかった。それは、例外なくボランティア・セクターと呼ばれた団体を専門とする研究者においてさえもそうであった。しかし、さらに話を進める前に、社会企業を定義する必要がある。

2. 定 義

以下、英国政府の簡単な定義を示しておく。

「社会企業とは、株主やオーナーの利益を最大限にする必要性に突き動かされているというよりも、ビジネスあるいはコミュニティの目的のために、その利潤を再投資することを第一の社会的目的とするビジネスのことである」(HM Treasury/Cabinet Office, 2006, p. 29)。

この定義を念頭に置き、次節から社会企業の範囲あるいは限界についての検討に取り掛かる。

3. 範 囲

政府の統計によれば、少なくとも現在、英国には5万5000社の社会企業が存在する。年間270億ポンドの総売上高があり、国内総生産（GDP）に85億ポンドの貢献をしている。社会企業が、彼らが助けている人々にとってばかりでなく、経済全体にも重要なものは明らかである。

社会企業が対象とする範囲は非常に幅広い。都市再生事業、コミュニティや近隣地域におけるサービス、環境サービス、雇用・復旧・再雇用や職業訓練、住宅、医療やソーシャルケア、教育、権利擁護やキャンペーン活動、信用組合において、彼らは極めて重要である。ゴミ収集、リサイクル、コミュニティバス事業といったいくつかの分野では責任を負っている。また最近では、刑務所の運営にセクターを関わらせようという計画もある。

社会企業のなかには、社会企業への理解や支持をさらに広め、他の社会企業に助言や支援をするものがある。これらはとりわけ重要である。

この種の組織で最も有名なものとして、全国ボランティア組織協議会（NCVO）があげられる。NCVOは、すべてのボランティア・セクターにとって貴重な支援や助言を行う組織である。また政府にとっても、政策論争に貢献しているため有用な組織である。NCVOは並外れたキャンペーン組織であり、またいくらか正当な理由もあって、

◇主 催：関西学院大学人間福祉学部社会起業学科 ◇後 援：日本地域福祉学会

◇開催日：2009年2月22日（日） ◇場 所：関西学院大学大阪梅田キャンパス

自らの意見が第三セクターの意見であるとも自負している。

しかし、第三セクターの代表だと主張できる団体はNCVOだけではない。少なくとも他に四つの団体がある。それは、全国ボランティア組織事務総長協議会（ACEVO）、社会企業連合（SEC）、社会企業ネットワーク（SEN）、社会企業パートナーシップ（SEP）、である。4団体とも社会企業の支援に関心を寄せており、SEC、SEN、SEPの3団体の名称は、彼らが社会企業に明確に関わっていることを示している。

SECは、内閣府の第三セクター局（OTS）と極めて密接な協力関係にある。SEPは、6つの下部組織のまとめることでより統合の進んだ組織とすることを目的としている。4団体とも、所属するすべての加盟組織がベストプラクティスを理解できるように、またそれを採用するように努めている。そのために、彼らは「^{ハウ・トゥー・ドゥー・イット}やり方」について書かれた類いの出版物の長いリストを持っている。また彼らは、会議やセミナーを開催し、文書をまとめることで、成功している社会企業の実例を提供している。

いくつかの下部組織は、社会企業の別の財源と直接的な関係がある。これらの組織で、最も重要かつ広く知られているのがコミュニティ開発金融機関であり、これは英国に約400機関存在している。彼らは主要な融資を受けることができない^{ディブライズド・エリア}貧困地域や市場として未成熟な業界に貸付や投資を行っている。

チャリティ援助財団は重要な社会企業であり、この財団の目的は、慈善事業への寄付を奨励し、拡大させようというものである。同財団は、財源、その財源の入手方法、慈善団体が集めることのできたどのような財源でも最大限活用できる方法について、慈善団体に助言を行っている。また、最も効果的で効率的な寄付の仕方についても寄付者に助言を行っている。

他にも多くの資金調達団体があり、これらのうちのいくつかは全国規模のものであるが、その他

は地域に根差した団体である。いくつかの団体は、ビジネス界や金融界の中心人物と社会企業のリーダーたちを引き合わせている。

社会企業への支援だが、その重要な源は社会起業家学校にある。同校は1997年にロンドンで創設された。同校の課程は、個々の起業家と彼らの組織を同時に援助することを狙ったものである。他にも5校が英国各地で開校されており、さらに開校される計画がある。2008年までに350人以上の会員がこの課程を修了した。

月刊の「社会企業マガジン」もあり、オンラインのニュース速報も毎日流されている。

社会企業は同じセクターから宣伝や支援を受けているが、これらをすべて考慮に入れても、彼らの数や影響力が増しているのは驚くことではない。社会企業にとって、政府から期待しうる支援は等しく重要である。次節ではこの点について詳述する。

4. 政府と社会企業

(1) 中央政府

ブレア前首相は、公共サービスの供給や改革において、多くのことを成し遂げたいと強く望んでいた。そのなかには民間セクターと第三セクター組織も含まれていた。彼は、社会企業に対して抱いていた熱意を次のような方法で示した。それは、(1)政府の機構改革(2)社会企業への財政支援(3)社会企業の発展を促すことを目的とした計画や報告書の公表の3つである。

(2) 組織改革

社会企業に影響を与えた政府組織上の大きな変化は3つあった。その最初のものは、2006年に^{ソーシャル・エンタープライズ・ユニット}社会企業局を保健省内に創設したことである。二つ目は、第三セクター担当相を任命し、内閣府に第三セクター局（OTS）を設置したことである。三つ目の改革は、これも2006年だが、貿易産業省から第三セクター局へもうひとつの社会

企業局を移管したことである。

保健省の社会企業局は、他の社会企業にとってモデルとなるような、26の先駆的な社会企業を確認する作業に着手していた。また同省は、社会企業のサポートバックを公表していた (Department of Health, 2007a)。内閣府の社会企業局は、これと並行して新規の事業に着手しており、そのために35名の社会企業大使を任命していた。これは、英国において社会企業文化を育成することを目的とするものである。大使に選抜された人物は著名な社会起業家であり、彼らの役割は他の社会起業家たちに刺激を与えることであった。SECはこの事業の企画に密接に関与し、計画を主導し続けた。

(3) 財政支援

資金の流れとして、最も重要なものは3つある。それは、社会企業投資基金、能力開発者基金、未来をつくる人たちのためのプログラムである。社会企業投資基金は2007年に保健省により創設された。2008年には、この基金の総額は4年間「2007年度から2010年度」で1億ポンドに達した。これは主として社会企業の開業費を支援するためのものである。能力開発者基金は、内閣府の社会企業局による事業である。これは、「支援提供者」と呼ばれる組織——他の社会企業のさらなる発展のために支援することを目的とする組織——への財政支援を行うことを目的とするものである。この基金は総額8850万ポンドに達している。未来をつくる人たちのためのプログラムは社会企業の資金調達に大きく寄与しており、これは、公共サービスを供給するために自らの能力を高めようと努めている組織への貸付金や助成金の財源を提供するものである。第三セクター報告書〔後述〕は、未来をつくる人たちのためのプログラムへの申請において、極めて優秀なものが増加していることを指摘している。同報告書によれば、2003年の発足以来、このプログラムは239の投資——総計1

億190万ポンド——を行った。プログラムの第一段階は2007年に終了したが、政府は2011年までの延長を決定し、初期投資に6500万ポンドを付けたのであった。資金の流れとしては、その他に3つある。そのうち2つは比較的小規模な団体向けのものである。それは、草の根補助金プログラム (コミュニティ開発財団が運営) と援助拡大プログラムである。三つ目に、若者のボランティア活動を奨励することを目的としたプログラムがあり、その財源は1億1700万ポンドとなっている。

(4) 政府文書

第三セクター局と保健省から公開されている文書は、圧倒的といつていいほどの数にのぼる。これらすべてを本論で触れることは不可能であるが、近年、社会企業に特に関連する報告書が2つ公表されている。1つ目は、2006年に公表、2007年には最新版が公表された「社会企業活動計画」である。これには、12名の閣僚からのコメントが寄せられている。この文書では次の4つの目的を提案している。①社会企業文化の育成②社会企業への事業に関する助言、情報、支援の改善③融資を受ける際の障壁への対処④社会企業が政府と効果的に協働できるようにすること、である (Cabinet Office/OTS, 2006; Cabinet Office/OTS, 2007)。

2つ目は極めて高い評価を得た報告書であり、「経済社会の再生に関する第三セクターの将来の役割について」(以下、第三セクター報告書)という表題が付いたものである。2006年に中間報告書が (HM Treasury/Cabinet Office, 2006)、2007年には最終報告書が公表された (HM Treasury/Cabinet Office, 2007)。同報告書は、政府と第三セクターとのこれまでにない広範な協議のもとに作成された。93回の調査協議の期間中に、全国で1000以上の団体への支援が増加した。同報告書は、社会企業の重要性に関してかなり長い1章を割いており、彼らへの支援のため、また社

会や環境の改善への彼らの潜在的貢献について関心を高めるための様々な手段を約束している。

(5) 地方自治体とプライマリー・ケア・トラスト

ローカルガバナンスは、社会企業が活動しなければならない環境を提示しているため、この言葉について一言述べておくことは重要である。この数年、政府は分権化を、最初は地方レベルで、次に近隣地域レベルで推進している。同時に、優先順位の設定に地域コミュニティを参画させるよう圧力もかけている。これらの優先順位に合致した政策、またサービスの供給に最も効果的な方法を策定させるためである。

社会企業が地方や近隣地域レベルで活動する環境について、中央政府はその体制を定めている。この体制を構成する重要な要素が、地域戦略パートナーシップ (LSP) である。どの LSP も、その境界線はそれぞれの地方自治体の境界と同じである。LSP は複数の機関からなる組織であり、通常は地方自治体に加えて、プライマリー・ケア・トラスト (PCT)、警察署、消防署、保護観察所、職業安定所、学習・技能審議会の代表者が顔を連ねている。重要な点は、第三セクター組織も完全かつ対等なパートナーとして代表を送っていることである。また、LSP では意思決定に際して、地域住民を参画させることが義務付けられている。LSP の主な役割は、非常に広範囲にわたるサービスについて地域の優先順位を決定することである。いったん決定されると、その優先順位は地域エリア協定 (LAA) に提示される。LAA とは、その地域におけるサービスや生活の質を改善するために、中央政府と地方自治体、自治体のパートナーの間で締結される協定のことである。

業績は、包括的地域評価制度により優先順位ごとに査定されている。監査委員会が毎年審査を行っており、それは他の 6 つの査察局と連携して行われている。社会企業にとってこれらの手続きは、2 つの指標があるため重要である。一つ目は、第三セクター組織が発展可能な環境の整備につい

て、LSP の貢献を査定しようと試みている点である。2 つ目は、その地域での日常のボランティア活動のレベルを査定している点である。

LAA は 3 年計画の協定であるが、今後 10 年あるいは 20 年にわたる長期計画は、持続可能なコミュニティ戦略との表題が付いたプログラムの中に含まれている。各地方自治体と、たとえば LSP などの自治体のパートナー、また地域開発公社 (RDA) や政府事務局 (GO) も含む幅広い協議の後、どの地域においても具体的な計画が策定される。社会企業はこの戦略に関する協議に参加するのである。

LSP や LAA を近隣地域レベルに対応させているものが、近隣地域再生戦略や近隣地域協定である。ここでも、社会企業はこれらの文書策定の際には参画するのである。英国で最も貧困な地域では、特別財源から資金を入手することが可能である。当初は、これらの地域のうち 88 地域が近隣地域再生資金 (NRF) から資金配分を受けていた。しかし、本論執筆時 (2009 年 3 月) に NRF は打ち切れ、近隣地域就労支援プログラムという名の新たな政策に転換された。これは雇用年金省の貧困地域資金を組み込んだものでもある。社会企業の業務の大半は貧困地域に集中しており、その点で社会企業はこのプログラムに関係している。彼らはいかにしてその特別財源を活用するかに関心を寄せるであろう。

これらの構造から判断すると、社会企業がそのすべてに参加しなければならない場合、彼らに要求される時間と労力に関心が寄せられる。常勤職員がわずか 2、3 名の非常に小規模な社会企業にとって、とりわけ各委員会では十中八九、社会企業からの代表に経営者を求めてくる慣習があるため、参画はすぐに負担と考えられるかもしれない。

PCT によるコミッショニングは、地方自治体関連のコミッショニングよりも歴史は浅いものである。しかし、2004 年に診療基盤型コミッショニングが PCT によるコミッショニングに追加されて以降、プライマリー・ヘルスケア・サービスの

コントラクト

契 約 は議題として定着し、瞬く間に増加している。それは、社会企業が将来発展することで、極めて重要な役割を果たす可能性が高いとする保健省の文書からも明らかである。

ローカル ネイバーフッド

地方や近隣地域レベルで活動する社会企業にとって、主たる支援組織は、かつては例外なくボランティア・サービス協議会（CVS）と呼ばれていた組織である。現在、その名称は変更されているが、その機能はほぼ同じものである。これらの協議会はすべて、総合的な調整や育成の役割を担っている。彼らは以下のことに携わっている。必要に応じてパートナーシップの ^{アレンジメント} 協 定 を奨励すること。サービスの供給不足や重複の例を見つけ、改善すること。第三セクター、とりわけ地方自治体との交渉では彼らを代表すること。他の第三セクター組織に助言や実務的な支援を提供することである。しかし、CVS が主に都市部の機関という点は注意すべきである—地方には同様の組織として、38 の農村地域協議会（RCC）が存在する。

次節では、社会企業に対して社会が示す強い関心、とりわけ政府が彼らを存分に活用しようとしている点を検討する。

5. なぜ社会企業なのか

社会企業の増加に関するありふれた説明の一つとして、国家と市場の双方がニーズを十分に充たすことに失敗したから、というものがある。イギリスでは、1945 年以降の国家主導型のシステムから、1979 年から 1990 年のサッチャーの任期中に市場主導型のシステムへと移行した。1990 年から 97 年のメジャー政権下において、サッチャー期の政策の中でもより極端なものは修正されたが、市場の優位は継続したままであった。双方の体制では、第三セクターはわき道へと追いやられ、穴の修繕役に落ちぶれていた。新労働党は、第三セクターを表舞台へ連れ出すことを狙ったのであった。では、想定される社会企業の有利な点と

は何なのか。

2007 年に保健省が公表した文書では、社会企業の持つ利点が考察されていた。これは重要なことであり、以下でその文書で主張されていた利点を要約する。

1. サービスを計画する際、患者、スタッフ、サービス利用者を関与させることで、供給されるサービスと利用者のニーズをよりうまく調和させている点。
2. 社会企業がしばしば地域コミュニティに、特に貧困なコミュニティや市場の失敗したコミュニティに基盤を置いている点。
3. 社会企業は非官僚的かつ柔軟なため、ニーズの変化により迅速に対処できるという点。また、彼らには独創的に活動し、革新的なサービスや新しい形のサービス供給、参加型の運営形態を提供する能力があるという点。
4. 社会企業にかなりの柔軟性があることや、患者や利用者のニーズを正確に反映できる能力により、彼らが文化的、宗教的な差異を考慮できることにつながっているとされる点。
5. 社会企業にはサービスを ^{ホーリスティック} 全体的なものとして、あるいは ^{ジョイント・アップ} 連携して 提供する能力がある点。

(Department of Health, 2007b)

以下の点を認識することは極めて重要である。それは、これらの主張は確たる証拠には基づいていないという点である。上記の特徴は、必ずしも社会企業に特有のものではない。また、すべての社会企業にこの特徴が見られるわけでもない。しかし、付加価値という概念——サービスの経済的な価値を超える価値——に注目しているため、この文書は有用なのである。社会企業が、自らの業務に、自らの ^{ミッション} 使命 と結び付いたことに付加価値をもたらしているという点は議論されるであろ

う。

付加価値に触れたことにより、市民社会の強化や、市民社会の再生への貢献といったことにおける社会企業の役割が明確なものとなる。これには、近年市民社会への関心が、また市民社会の再生に貢献するプロセスや制度への関心も高まっていることが反映している。

多くの著者が、市民社会の再生を実現するように促し、また社会関係資本を増加させるといった点で第三セクター組織（社会企業を含む）の価値を強調している（Deakin, 2005; Paxton & Pearce, 2005; Stoker, 2005）。社会関係資本は様々な要素で構成されているかもしれない。ボランティアの活用、利用者の参画、技能や知識、コミュニティの資源、協力や協調、支援が困難な人々やコミュニティを援助すること、連帯や信頼である。

保健省の文書で主張される社会企業の利点を検討してきたが、次節ではセクターが直面するいくつかの課題を考察することが妥当であろう。

6. 課題

(1) 証拠の欠如

多くの研究において、証拠が欠如している点が潜在的な問題と見なされている。社会企業の成功を測るには、経済的、社会的基準の両面から行われる必要がある。ここで重要なのは、第三セクター組織が、サービスの供給元を変更することが、サービス利用者にとって判断できる改善結果となっているのか、市民社会の再生に貢献を果たしているのかを、あるいはその双方を明らかにする必要があるということである。

政府はこの問題を認識していないのではなく、「社会企業活動計画」でその影響について十分な評価を行うことを確約している。第三セクター報告書では、第三セクターに関する研究センターの設置が公表された。このセンターは、確実な証拠固めを行うことにいくらか役立つであろう。

(2) コミッショニングと契約^{コントラクティング}の欠点

2007年、保健省は世界規模のコミッショニングの展開を目的とする声明を発表した（Department of Health, 2007c）。以下で詳述するが、世界規模のコミッショニングに取り組むことを達成可能な目標と考えてしまう前に、その欠点には対処し、修正しなければならない。

コミッショニングの過程における主な欠点であるが、非常に多くの契約では適用期間がいたずらに短期間な点があげられる。慈善事業委員会による調査では、2006年では資金調達契約^{ファンディング・アレンジメント}の3分の2以上がわずか1年契約ということが明らかにされた（Charity Commission, 2007, p. 5）。短期契約に伴う主な問題には以下のことが含まれる。労働力が不安定であること、中長期の計画が困難であること、持続可能性がおびやかされること、といったものである。

全費用回収^{フル・コスト・リカバリー}に関しても問題がある。サービス供給に含まれるすべての費用、とりわけ諸経費に適用できない契約がありふれたものとなっているのだ。これは、市場への参入を検討している人々にとって、強力な阻害要因として機能しているはずである。契約における別の阻害要因としては、黒字分の回収があげられる。

その他の問題として、契約の複雑さがあげられる。入札の手続きが複雑であり、期待されることや条件が詳細に説明されるので、契約書は長文となっている。事前契約の文書や契約書自体で使用される言葉は、不必要に複雑となりがちである。組織が複数の委員団に対処する場合には、その状況はさらに複雑なものとなっている。

社会企業は時に、契約に盛り込まれている規制や監視を過剰と見なして不満を漏らす。相当な額の公的資金が含まれているため、ある程度の規制や監視は不可欠である。しかし、過剰な規制や過度の監視は独創性を発揮させず、熟練のスタッフには時間の無駄でもある。

契約の規模は議論の分かれる問題である。極端に大口の契約は、最大手の社会企業以外はその力

量が及ばない。中小規模の契約を一括して束ね、提供する委員たちの方法は、小規模組織に明らかに不利に作用している。

もし委員が第三セクターを最大限利用しようとするなら、第三セクターに特有の性質が実際に理解できるような方法で契約は作成されるべきである。これを達成する方法の一つが、^{ソーシャル・クローズ}社会的条項の利用である。これが、現時点で政府が狙いを付けている考えである。2007年には、社会的条項に関するプロジェクト委員会が設置され、定期的に会議を開催しているとのことである。

社会的条項とは、公共サービスの契約において社会的な成果^{アウトカム}と付加価値を明記する方法である。引用される事例の多くは、支援が困難なグループ^{ハード・トゥー・リーチ}や社会的に排除されている人々への援助、サービス利用者あるいは地域コミュニティにより焦点を絞ったもの、柔軟性や革新性をより高めているもの、あるいは職業訓練や雇用のための機会の提供、といったことがあげられる。2006年から2008年にかけて非常に多くの政府文書では、社会的条項の活用が推奨されていた。

しかしながら、多くの委員は新たな考えがどのようなものなのか疎いままである。この考えを推進するため、第三セクター局は社会的条項の活用に関する大規模な調査を委託した。現在、その調査結果が地方自治体用のガイドライン作成に利用されているところである。その調査では以下のことが指摘された。それは、社会的条項を十分に活用する際の障害の一つが、社会的条項を契約要求事項の中心的なものとして作成することが困難であった、ということである。その障害を克服しようと、現在政府は、「それぞれの事情に合致した社会的条項の活用を対象とする研究」を導入している。これは、「作業の次の段階を知らせるのに役立つよう、多くの地方自治体において契約書を再利用する」ことを研究するものである（Cabinet Office/OTS, 2007, p. 5）。

社会企業であれ営利企業であれ、リスクとなる要素はある。社会企業にとって、そのリスクのレ

ベルは彼らの^{ミッション}使命の性質により上昇するかもしれない。公共サービスの効率性について、ある民間の報告書では、契約によりサービス供給者は過剰なリスク負担を課せられる傾向にあると結論付けた（Gershon, 2004）。2006年の財務省の報告書は、以下のことを提案している。(i) バランスの取れたリスク対策を目指すべきである。(ii) リスク分担を契約に盛り込むべきである。(iii) 滞納金の支払に関する一般的な方式を中止すべきであり、必要に応じて前払い金を考慮すべきである。滞納金の支払により、第三セクターが借金の前払い費用を負担するということになっているのである。

コミッショニングの過程における多くの欠点は、上述したように、委員や彼らを雇用する当局には第三セクターへの理解が欠如していることを明確に示唆するものである。政府は、委員のために訓練プログラムを開設している。これは知識不足の解消に役買うであろう。2000人の委員がプログラムの第一期生であるが、これは、態度の変化も生じさせて初めて成功となるであろう。

契約について議論している段階では、財源面での問題が数多く生じる。しかし、コミッショニングと^{コントラクティング}契約に関わっていないわけではないが、社会企業は財源面について別の問題を抱えている。次項でこの点について簡単に考察する。

(3) 財源面の問題

第三セクターには、伝統的に慢性的な財源不足という特徴がある。同様の制約は、大半の社会企業にも該当する。社会企業が携わる業務の内容、彼らがサービスを提供する顧客、彼らが活動している地域といったことが、このような財源面での問題の原因の一部なのである。これらには、投資家を引き付けるかもしれないようなものは何もない。本論において触れたNCVOや慈善事業委員会、政府報告書^{ファンディング・ストリーム}の大半は、資金の流れを組み合わせることを強く推奨しており、様々な収入源と持続可能な財源を関連付けている。

しかしながら、獲得の見込みがある様々な資金源に申請するのは、時間にかかることである。また、各出資者の前提条件を満たすように申請を考えるのは、創意工夫がかなり求められることである。第三セクター報告書は、財源をめぐる競争が増加している証拠をあげ、多くの組織には財源を様々なところから求める能力が欠如している点に警告を発している。

これは、単に財源を求める能力の問題だけではない。多くの社会企業、とりわけ小規模な社会企業は、収入源が複数あることに単に気付いていない。この問題は、2008年4月1日に施行された新たな制度により緩和されるかもしれない。キャンペーン活動型の社会企業であるディレクトリ・フォー・ソーシャルチェンジは、第三セクター組織と新たな財源の機会を結び付けることができるウェブ基盤型システムの開発について、第三セクター局と連携したのである。年間売上高が5億ポンド未満の組織は、無償で新たなポータルへの入手が可能であり、大規模組織は75ポンドの料金を徴収されるであろう。

政府契約をめぐる競争において、小規模組織が厳しいことは既述した。民間からの財源をめぐる競争では、格差の存在によりその状況は一層悪化するだけである。第三セクター内での結束が失われる危険性があるのだ。注目すべきは以下の点である。財源をめぐる過酷な競争それ自体によって、不和が生じるかもしれない。またそのような競争により、コラボレイティブ・フィナンシャル・アレンジメントの締結が困難になるかもしれない。契約の維持も一層困難になるかもしれないということである。

もし社会企業が様々なところからの補助金あるいは融資の申請に通過すれば、それは収入源をパッチワークキルトにするということになるかもしれない。そこにはジレンマがあるかもしれない。組織が多くの収入源を持つほど、その財務状態はより持続的なものとなるが、同時に、収入源が複数にわたることにより、組織の財務管理者には問題が生じるのである。複雑な収入源を確保

し、管理するには能力が必要とされるが、それが不足しているのである。社会企業、とりわけ小規模な組織では、十分な力量を持ったスタッフの採用は困難であるかもしれない。

補助金あるいは融資を受ける形態や、時にそれらに付随する制限条件は、受け取る側の立場からすると理想的な形態とはいえないかもしれない。マッチ・ファンディングの実施には、その制度特有の問題があるかもしれない。マッチ・ファンディングとは、別の資金源からも同額を得るという条件で、組織がある一定の金額を約束される時に行われるものである。上述の問題を考慮すると、これは、能力的には獲得は無理だと分かっているかもしれない金額を調達するように、社会企業に圧力をかけるものである。もし組織が外部資金を調達できないのなら、組織の他の計画あるいは事業から準備金を求めるように、または流用するように強いられるかもしれない。一般的な方式は、パーシャル・ファンディングというものである。これは、マッチ・ファンディングと同様の影響がある。投資機関は、彼らが支援を望むのは社会企業の活動のどの側面なのかを選択することができる。これにより、社会企業の計画がゆがめられるといった影響があるかもしれない。

社会企業関連の財務上の問題は他にもある。それは、企業としての営利的な部分とその社会的な部分と呼ばれるもの——ミッション使命——との間において、最も適切なバランスを見いだす必要があるというものである。財源不足は以下のことを意味する。営利活動部門の発展が極めて重要なものとなり、組織の社会的側面が、営利面の関心により覆い隠される危険性が間違いなく存在するということである。社会企業の存在そのものが財務問題によりおびやかされている場合、組織活動のバランスを営利面へ動かす誘惑に抗しがたいのは明らかである。

いくつかの組織は、国家からの資金に大きく依存していると指摘した。次項では、これが社会企業の^{ミッション}使命、主体性、キャンペーンの自由にどれほ

ど影響を与えているのか考察することとする。

(4) ^{ミッション・クリーフ}見通しの立たない展開、主体性、キャンペーン活動

見通しの立たない展開とは、^{ファンディング・アレンジメント}資金調達契約を結ぶことで起こりうる組織の目的や活動における影響を表すために使用される用語である。既述したように、このようなことはマッチ・ファンディングやパーシャル・ファンディング双方で生じる。しかし、見通しの立たない展開は、補助金の交付手続きの初期段階でも生じるのである。補助金が契約、あるいはその双方を獲得するために、これは過度に競争的な市場の場合だが、社会企業はその計画や優先事項を修正するかもしれないのである。というのも、出資者となる可能性のある組織の優先傾向が知られていると、社会企業はそれに合致させようとするからである。慈善事業委員会は2006年に以下のことを確認した。それは、公共サービスの供給に携わった慈善団体のうち、出資者の希望に合致させるといった圧力がかからずに決定を自由に下せたと答えたのは、それらの団体の26%だけだったということである(Charity Commission, 2007, p. 6)。

この考察により、第三セクター組織による公共サービスの供給における鍵となる問題——主体性が必要であること——に焦点が絞られる。政策決定に関わる主な第三セクター組織は、主体性なしでは、第三セクターはその目的や価値の多くを喪失するという見解を繰り返し強調している。またいくつかの組織は、政府との関係が非常に密接なことで生じる危険性を警告している。

真に意味ある主体性には、キャンペーンの自由が含まれなければならない。キャンペーンの自由とは、コンパクト——1998年に政府とボランティア・セクター間の関係を規定するために作成された文書——における重要な特徴であった(Home Office, 1998)。NCVOや他の機関は、第三セクター報告書がキャンペーン活動の重要性を認めたことを歓迎した。同報告書では、コンパクト

の原則が再確認され、キャンペーンの権利を守り、促進することが約束された。現在排除されていると感じ、変化のためのキャンペーン用の財源もないかもしれないといったような団体やコミュニティ、あるいは利用者間でのキャンペーン活動を助成するために、追加財源が利用できるようになるであろう。また^{キャパシティ・ビルダーズ}能力開発者が、キャンペーン活動に取り組む組織の能力向上のために支援を提供するであろう。

(5) 誇張された主張、非現実的な期待

社会企業の役割が高まっているが、この点についてはあらゆる方面から支持が寄せられているように思われる。同時に、セクター関係者の疑いようなもの、また称賛に値する熱意が、社会企業のこれまでの成果を生んだのだという極端な主張につながっているのだ。われわれは成功談をよく聞くが、失敗談はあまり聞かない。

本論で明らかにしたように、社会企業が行っている社会の改善への価値ある貢献を疑う余地はない。しかし、その素晴らしさについて、証拠による裏付けがない主張を行うことは、社会企業あるいは出資者となる可能性のある組織双方にとって有益なものではないのである。誇張された主張は非現実的な期待につながり、期待に応えられないことが明らかになった時、すべての関係者の失望につながるのだ。信頼を失うのである。

(6) ボランティア

社会企業と他の第三セクター組織は、ほとんどと言ってよいほどボランティアを活用している。いくつかの組織は、当該分野における人材の募集と在籍の問題に悩まされている。いくつかの組織は、他の組織よりもボランティアになりうる人に人気があることは明らかである。子どもとの仕事は好まれる。病院での仕事も、例えば反抗的な若者との仕事と比較して、人気がある。しかし、より人気がある分野で働いている組織でさえ、ボランティアにふさわしい人材が不足しているとも

語っているのだ。第三セクター組織が、自らの意志でそこで働くことを望む人々を拒むのは困難かもしれない。ボランティアにはふさわしくない応募者の選別にボランティア事務局を活用することにより、これらの問題は緩和されるかもしれない。

ボランティアは、自分は有益なことをしている、自分はチームにとって大切なメンバーだと感じる必要がある。適切な研修も働きがいがあると感じるに役立つかもしれない。社会企業のボランティアは、事業の社会的目的に集まっていると考えられる。幹部や常勤のスタッフは、契約交渉や監査目的用の資料収集に忙殺されているかもしれない。しかし、常勤スタッフとボランティアの間で溝が拡大していないということは極めて重要である。

慢性的にボランティアが不足し、問題がより深刻化している分野が存在する。役員採用に関連することである。この問題に取り組んでいるパティは、以下のように述べている。役員の責任が重くなっている点、事業の進め方に圧力がかかる点により、「困難な状況が危機に陥る恐れがある」とされるのだ (Pati, 2007, p. 6)。その圧力が増大することで役員の採用は困難になり、現役員が驚くべき率で辞任しているである。研修はまれであり、役員会の補充は組織出身者のネットワークを利用するのが通常である。

7. 結 論

ブレア元首相や彼の内閣の閣僚は、公共サービスの変化について頻繁に語った。これは、公共サービスの大部分において供給責任を営利セクターや第三セクターへ移譲することにより達成されるはずであった。しかし、問題が一つあったのである。それは、営利セクター供給者への移譲が既にかなり進行し、また増加していたことであった。

しかし、ブレア政権内部でさえ、より慎重な方

法を勧める声も存在していた。十分に注意を払うよう勧める人たちの中で代表的な人物としては、第三セクター担当相のエド・ミリバンドがあげられる。彼はブラウン首相の長年にわたる支持者であった。

ブラウン政権の発足により、政策が変更されたことは間違いない。しかし、大幅に変更されたわけではなかった。サービス供給はケースバイケースで決定され、第三セクター組織への移譲は、有意義な改善が十分に期待できる場合に限り実施されるようである。公共サービス供給の大半を第三セクター組織へ移譲することは、政府の議題には上っていない。そのような行動方針への異論は、以下の三点から成る。[サービス供給に対する]直接的な責任を失うであろうという点、社会企業が普遍性や平等を追求しようとしなくなる点、公共セクターの職員の士気を損なうかもしれない点である。

しかし、ブラウン首相は現在でも様々なサービス供給者の確固たる支援者である。世界規模の公共サービス [供給] に関する報告書の序文において、彼は、「利用時には無料である公的資金を受けたサービスの価値を守る一方で、新たな革新性の波」を起こす社会企業を政府は信頼していると述べているのだ (Cabinet Office, 2008, p. 6)。

総選挙は2010年6月3日までに必ず実施される。物事は非常に早く変化するが、もし最近の世論調査から判断するなら、次期政権は保守党となるであろう。したがって、以下の点に注目することは適切である。それは、最近の党大会において保守党が、公共サービスの供給、キャンペーン活動、市民社会の再生に第三セクターが参画するのを肯定する政策文書を発表したことである。

今後6年間における政府の政治的態度がどのようなものであれ、社会企業の役割は存在するようと思われる。第三セクターの業務に政府がさらに関心を寄せるかどうかは、別の問題であろう。たしかに、今後数年は政府が対処すべき緊急事態が多発するであろう。政府の懸念は、財政危機や貸

し渋りといったことが中心となるであろう。今後数年は、社会企業にとって極めて厳しいであろう。さらに、公共支出の抑制によって、中央政府や地方自治体からの資金調達が一層困難になる。同時に、銀行、財団、個人的な寄付、あらゆる機関投資家からの資金は削減されるか、より厳格な条件を課せられるか、あるいはその双方ということになるであろう。

いくつかの社会企業が倒産し、社会企業の設立計画も延期になるのは疑う余地がない。しかし、社会企業は何にもまして回復力に富む組織であり、最善のことは、自らの^{ミッション}使命を果たすために、新たな決意で持ってこの不況を乗り越えることな

のかかもしれない。不況下では、社会企業は、個人や家庭、コミュニティ、そしてその環境に与えるダメージを食い止めようとする立場にあるであろう。しかし、いくらかのダメージは必ずある。ひとたび不況が終われば、社会企業はそのダメージを修復することが任務となるであろう。

野放しの状態だった民間企業は不評を買っている。おそらく、社会企業が社会の改善に果たしうる最大の貢献は、新たな事業形態を提示することなのである。

〔翻訳〕陳 礼美（関西学院大学）

八木橋 慶一（近畿医療福祉大学）