

厚生科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する
調査研究

平成12年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 安立 清史

平成13年(2001)年 4月

目 次

I 総括研究報告

福祉 NPO と厚生行政との共働可能性に関する調査研究————— 1

安立清史

II 分担研究報告

1 地域福祉における NPO の展開

安立清史・三村将 ————— 7

2 アメリカにおける福祉 NPO 研究の動向

安立清史・三村将 ————— 33

(資料) ジョーンズ・ホプキンス大学比較

セクタープロジェクト

インパクト・アナリシス

3 行政と民間との協働—理論的考察及び自治体の取組み—

松本英樹・安立清史 ————— 48

4 介護保険と NPO の動向

安立清史 ————— 69

(資料) 調査研究実施経緯

III 研究成果の刊行に関する一覧表 ————— 81

IV 研究成果の刊行物・別刷 ————— 82

厚生科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)
総括研究報告書

福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する調査研究

主任研究者 安立清史 九州大学 大学院人間環境学研究院

研究要旨 福祉NPO(民間非営利組織)と厚生行政との共働のあり方を調査研究することが本研究の目的である。そのために、福祉NPOの調査・研究方法の開発と、福祉NPOの実態把握のための、量的調査および質的調査が必要であり、その研究を行った。NPO法の施行後、驚くべき勢いで各地で福祉NPOが誕生しつつあり、活動領域も多様で、領域的にも内容的にも新しい活動が日々生み出されているので、福祉NPOに限っても、NPOの全国的な活動実態に関してはまだ基礎的なデータすら十分には整備されていない。こうしたことを踏まえ、初年度にあたる平成12年度には、海外におけるNPO研究方法論の動向のサーベイを行ったうえで、米国ジョーンズ・ホプキンス大学(レスターM. サラマン教授らによるNPOの世界比較研究チーム)の開発しつつあるImpact Analysisの方法を応用することにした。そして日本各地の先進事例(東京、千葉、大阪、神戸、福岡などの福祉NPO)を調査研究した。先進事例を把握する際には、全国レベルの複数のNPOサポートセンターおよび地方レベルでの複数NPOサポートセンターと協議を綿密に行ってうえで先進事例を選定し、調査を進めた。この調査から、NPOは様々な「社会実験」としての機能を果たしながら、新たなサービスと提供方法の開発を行っていることが明らかになった。またNPO独自の組織運営方法や行政との新しい協働関係も作り始めており、この過程で、NPOの周辺の関係諸団体がさまざまな影響を受けて変化しつつあることも明らかになった。農協や生協、社会福祉法人や社会福祉協議会、福祉公社など多くがNPOの「影響」を受けつつある。多次元にわたる影響の相互関係を詳しく分析することも次年度の課題である。また介護保険制度のもとで事業者となるNPOも多くなってきており、介護保険制度によってNPOが影響を受けて変わってきている側面も重要である。Impact Analysisは、NPOが社会システムに与える影響の側面と、社会システム側がNPOに与える影響の両面を、体系だって細かく設定して調査する方法論であり、まさに、時代の転換期にあつて多くの社会実験の過程の中から新しい変化が生まれている実態を把握するのに有効な方法であると思われる。今年度の研究から、福祉NPOに関する全国レベルのより信頼できる客観的基礎データが必要なことが明らかになったが、次年度以降の課題と考える。

分担研究者

・三村将

(昭和大学医学部助教授)

A 研究目的

福祉NPO(民間非営利組織)と厚生行政との共働のあり方を調査研究することが本研究の目的である。この目的のためには、まず、福祉NPOに関する現状の把握、福祉NPOの機能的特徴と厚生行政との協働との先行研究のサーベイ、福祉NPOの研究開発などをめざした。2年計画の初年度にあたる平成12年度は、福祉NPOに関する先進事例の調査と、NPOと行政との協働の先進事例調査、NPO支援の実態と機能に関す

る調査、および海外の NPO 研究の現状や調査方法論の研究を、研究の 4 つの柱としている。具体的には、①地域特性(大都市、中都市、小都市や農山村地域)ごとに、行政と NPO との共働が開始されている先進事例を調査し、厚生行政と NPO との関係のあり方を研究すること。②活動内容ごと(介護保険枠内、枠外、生活支援、家事援助、地域福祉権利擁護事業、その他など)に先進事例を調査し、行政と NPO との共働のあり方を研究すること。③行政による NPO 支援タイプ(NPO センターの設置方式、補助金や委託など)ごとに、先進事例を調査し、厚生行政と NPO との共働を推進するあり方を研究すること。④海外(とくに米国)の行政と NPO との関係を調査し、厚生行政と NPO との新しい共働のあり方を研究すること。等を研究目的とした。

B 研究方法

福祉 NPO(福祉サービスを提供する民間非営利組織)に関しては、その種類や範囲、活動実態や現状の問題、課題などに関して、いずれも社会科学的な実証的データが少ない。また、調査や研究方法論的にも、まだ国内には十分に確立したものが少ない。しかし、世界的に見れば、米国ジョーンズ・ホプキンス大学における非営利セクターに関する国際比較研究をはじめとして、米国の主要な大学や研究機関がこぞって、民間非営利組織の研究や、非営利セクターの世界比較研究、NPO の組織としての効率性や提供するサービスの質的評価、行政と NPO との連携や協働、NPO や非営利セクターの社会システムへの影響力の分析、など多彩な調査研究を開始している。そこで、本調査においても、まず、米国における NPO 研究の方法論的最前線をサーベイすることから開始した。国際 NPO 学会(ISTR)大会等では、米国のみならず欧州の NPO 研究の動向を調査した。また米国 NPO 学会(ARNOVA)などでも研究動向を調べ、また米国の多くの専門家にも問い合わせた結果、米国の NPO 研究の最前線にあるジョーンズ・ホプキンス大学で進められている NPO の Impact Analysis(インパクトアナリシス:影響力分析)の方法論が優れているうえ、本研究の目指している方向への示唆や実証的な可能性、生産性が高いことが分かり、このインパクトアナリシスの方法を、本年度の先進事例調査に応用した。日本各地の先進事例(東京、千葉、大阪、神戸、福岡などの福祉 NPO)を調査研究したが、先進事例を把握する際には、全国レベルの複数の NPO サポートセンターおよび地方レベルでの複数の NPO サポートセンターと協議を綿密に行うことで先進事例を選定し、調査を進めた。ただし Impact Analysis は、福祉 NPO の全国的なデータが整備されたうえで全体的な布置連関のもとでその「影響」を客観的に測定する必要があり、本格的な適用は次年度以降の課題でもある。

(倫理面への配慮)

福祉 NPO の研究方法に関しては倫理面に抵触する部分はない。福祉 NPO の活動実態の調査に関しては、とくにサービス提供場面での調査等に関しては、細心の注意を払って調査を実施しており、問題はない。

C 研究結果

現在、全世界的に NPO についての調査研究が活況を呈している中で、ひろく世界の NPO 研究の動向を調査研究した。その結果、NPO の経済・雇用規模についての統計的なデータが、アメリカ、EU、国連などを中心に整備されつつあることが分かった。日本でも

統計化の作業が始まっているが、まだ福祉分野における NPO の基礎データは整備されていない。また、NPO の研究方法も確立したものはない状況である。欧米の NPO 研究の動向を調査すると、量的・統計的な把握方法は、ジョンズ・ホプキンス大学が開発した「NPO の標準的分類表」に基づいて、ほぼ確立している。ついで、現在進められているのが、NPO の活動内容ごとに、NPO の特質や NPO の社会への貢献、NPO の社会システムへの影響などを測定したり、評価したりしようとする研究の流れである。ただし、欧米の NPO 研究の最前線でも、まだこの分野の研究は始まったばかりである。ジョンズ・ホプキンス大学の Impact Analysis、Urban Institute や Independent Sector の Measure Project、ハーバード大学による Performance 測定、などが代表的なところであろうが、どの研究方法もまだ、成果を十分に生みだしておらず、方法の開発や準備の段階である。その中で、ジョンズ・ホプキンス大学の Impact Analysis は、すでに、世界 20 ヶ国で試行がはじまっており、方法的にはもっとも標準化が進んでいるとみられる。ただし、NPO 一般に応用することを目的とした方法論のため、福祉 NPO に応用する場合には、やや一般的すぎることに、欧米の NPO の特性をもとに開発された方法のため、日本の状況にあてはめるにはまだ modify が必要である。本研究は、まず、日本の福祉 NPO の特徴や問題や課題を明確にするため、このジョンズ・ホプキンス大学の Impact Analysis の方法を取り入れて標準化した事例調査を行ってきた。この Impact Analysis は、第一ステップでは、NPO に 5 つの肯定的機能(サービス提供機能、革新機能、政策提言機能、利益代表機能、コミュニティ形成機能)と 5 つの欠陥(排他的傾向、パターンリズム、素人主義や過度の専門主義、資源の不足傾向、アカウントビリティの欠如)がありうると仮定し、事例調査をしながら、この 5 つの仮説のどの部分が該当し、どの部分が該当しないかをチェックしていくものである。また、第二ステップでは、NPO の活動領域や活動分野全体の布置連関を調査し、体系的に関係者や関係諸団体に、NPO との関係や関連を調査していく。たとえば、政策関係では国、地方自治体、市町村などにレベルを細分化して、それぞれ NPO との窓口担当者などにインタビュー取材をすることとしている。第三ステップでは、NPO が活動して、社会への貢献や社会への影響がどの程度あったのかを測定評価していくことになっている。詳細については添付資料を参照されたい。こうした方法論に基づいて行った今年度の調査により、福祉分野では急激に団体数、活動内容ともに発展していることが認められた。また、介護保険制度のもとで指定居宅サービス事業者になって活動している NPO も数多く、急激な量的・規模的拡大が見られた。東京、千葉、神奈川、大阪、神戸、福岡県等の NPO を調査したところ、運営上の問題や人材確保の問題、雇用や労務など様々な問題に直面していることも分かった。しかし全国の先進事例を全体としてみると、NPO は様々な社会実験としての機能を果たしながら、新たなサービスと提供方法の開発を行っていることが明らかになった。また NPO 独自の組織運営方法や行政との新しい協働関係も作り始めており、この過程で、NPO の周辺の関係諸団体がさまざまな影響を受けて変化しつつあることも明らかになった。農協や生協、社会福祉法人や社会福祉協議会、福祉公社など多くが NPO の影響を受けつつある。多次元にわたる影響の相互関係を詳しく分析することも次年度の課題である。また介護保険制度のもとで事業者となる NPO も多くなってきており、介護保険制度によって NPO が影響を受けて変わってきている側面も重要である。Impact Analysis は、NPO が社会システムに与える影響の側面と、社会システム側が NPO に与える影響の両面を、体系だって細かく設定して調査する方法論であり、まさに、時代の転換期にあって多くの社会実験の過程の中から新しい変化が生まれている実態を把握するのに有効な方法なので、次年度にはさら

にこの研究を深めていく予定である。

行政と民間との協働については、完全民営化、ボランティアによるサービス提供、民間委託、排他的フランチャイズ、多数フランチャイズ、バウチャー制度、協賛・後援といった様々な形態の協働が行われてきているが、そうした流れを含めて登場したのが New Public Management（新公共管理）である。これは行政の領域への市場競争原理の導入、民間経営の手法による行政活動の効率化及びサービスの質の向上、行政の政策部門と執行部門の分離を中核とする改革コンセプトであり、この世界的流れの中で、わが国でもこの趣旨を生かした方向への改革が進んでいる。今回調査した福岡県や福岡市においても New Public Management をふまえて、行政側の意識改革や行政ニーズの多様化への対処など、民間との積極的な連携・協力が必要であるとして、さらに NPO などへの支援を進めていくという方向性が生まれている。詳細は本文を参照。

今年度の研究から、福祉 NPO の機能と社会に与える影響の大きさが明らかになってきたとともに、全国レベルのより信頼できる客観的基礎データが必要なことが明らかになった。次年度以降の研究においてこの課題に答えていく予定である。厚生行政との関係においても多くの示唆を持っていることが分かった。詳細については添付資料の「介護保険と NPO」論文にまとめている。

D 考察

Impact Analysis に関しては、ジョンズ・ホプキンス大学の方法論が福祉 NPO への応用に適していることが確認されたが、実証方法においては、大規模な研究チームが長期間に渡って行う調査方法論であり、また、Impact Analysis が多国間比較を目的としているため、部分的には方法論を修正しながら応用すべきところがあることが明らかになった。厚生行政との協働のあり方や示唆に関しても Impact Analysis でカバーしきれない部分があり、次年度の課題である。

E 結論

全国各地の先進事例を調査してみると、さまざまな次元、さまざまなレベルで、行政と NPO との協働が始まっていることが分かる。ただし、その実態は、まだ十分には可視化されていない。その理由は、多くの NPO が、設立されたり活動を開始して日が浅く、組織規模が小さかったり、活動実態が知られていないことが多いためである。しかし、現状で量的な面から NPO を過小評価することは誤りである。それは、現在、世界中で民間非営利組織や非営利セクターの研究が活発なことからも分かる通り、先進諸国が高齢社会化していく構造転換の過程で、ソーシャルサービスの範囲や提供方法、サービスの内容や質などを再構成したり再検討していく必要に迫られており、それらを進めるうえで、一種の「社会実験 social experiments」の役割を、NPO が果たしている。たとえば「利用者本位のサービス」をどう形成するのかについて、NPO の社会実験は多くの示唆を与えている。また、社会福祉関係の法人制度の改革を考える場合にも、NPO は多くの示唆を与える。その他、利用者のエンパワメントにおける NPO の役割も大きいし、分権化する中での地域福祉の課題発見の機能も大きい。また、介護保険制度における NPO の役割も、重要な調査課題である。われわれの調査によれば、介護保険制度のもとで急激に事業高が拡大する NPO がたくさん現れている。こうした NPO の組織運営や、NPO としての特性や使命をどのように維持・発展させるのか、などについて、量的な調査だけでなく、質的な事例調査を含めて研究課題を深めていく必

要がある。

F 健康危険情報

健康危険情報については、該当するものはない。

G 研究発表

本研究成果の一部は、田中尚輝・安立清史『高齢者 NPO が社会を変える』（岩波書店、2000）、及び、安立清史「介護保険と NPO」（『介護保険情報』第 1 巻 11 号、2001 年）に発表した。

H 知的財産権の出願・登録状況

該当なし。

II 分担研究報告

地域福祉におけるNPOの展開

安立清史(九州大学 大学院人間環境学研究院 助教授)

三村将(昭和大学医学部)

1 社会福祉・地域福祉におけるNPOとは

日本でNPOの必要性が論じられる際に、最も説得的な理由のひとつとして、高齢化社会の社会福祉ニーズの増大に応えるためのNPO、という立論がなされてることが多い。しかし、社会福祉・地域福祉分野におけるNPOは、どういう状況になっているのか、正確なところはあまり知られていない。むしろ概念やデータの混乱が見られる。社会福祉・地域福祉におけるNPOは、どうなっているのか。社会福祉協議会や社会福祉法人という公益法人はNPOと言えるのかどうか。そもそも社会福祉や地域福祉におけるNPOの役割はどんなものなのか。こうしたもっとも基礎的な問題に対しても、はっきり応えている論文は少ないのである。

1-1 社会福祉法人・社会福祉協議会とNPO

社会福祉の領域では、すでに全国に約3400の法人化された社会福祉協議会があり、約1万5600の社会福祉法人と約3万もの民間社会福祉施設が存在する。社会福祉領域では、社会福祉協議会と社会福祉法人という公益法人(広義のNPO)があり、日本の社会福祉・地域福祉の主要な部分を担っている¹。見方によっては、すでに福祉NPOは日本の社会福祉を中心となって支えているともいえる。また社団法人や財団法人として社会福祉活動している団体も数多い。日本の福祉サービスの多くが、すでにNPOによって供給されているNPO大国だという見方も、あながち間違いとはいえないのである。そのほかに、本論文で論じる住民参加型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。

社会福祉におけるNPOをテーマとするとき、既存の公益法人も含めて広義のNPOとして論じると、すでに福祉NPOはたくさんあるということになって問題の所在が曖昧になる。しかしそれでは社会福祉法人や社会福祉協議会をNPOと言い換えたにすぎず、何も論じたことにならない。本論文では、社会福祉法人や社会福祉協議会などの公益法人がすでに多数あって社会福祉の主要部分を担っているにもかかわらず、なぜ、現在、社会福祉分野でもNPOが求められ、そこに、どのような福祉改革にからむ期待が寄せられているのか、という点に着目して論を進めたい。したがって、本稿では、福祉NPOという場合には狭義に定義して用いる。それは、市民活動や市民運動から生まれたボランティア団体や市民互助型在宅福祉活動団体で、社会福祉・地域福祉・在宅福祉領域でNPO法人格(特定非営利活動促進法による法人格)を取得して活動する(しようとする)団体である。本稿では、公益法人(社会福祉協議会、社会福祉法人等)、福祉NPO(NPO法人を取得して福祉活動する団体)、ボランティア団体(法人格を持たない任意団体)を区別して用いていく。

¹ 社会福祉法人とは、社会福祉事業法によって定められた社会福祉事業を行う公益法人である。これは、憲法89条の規定「公の支配に属さない事業に公金その他の公の財産を支出してはならない」と抵触しないために案出された特別法人である。

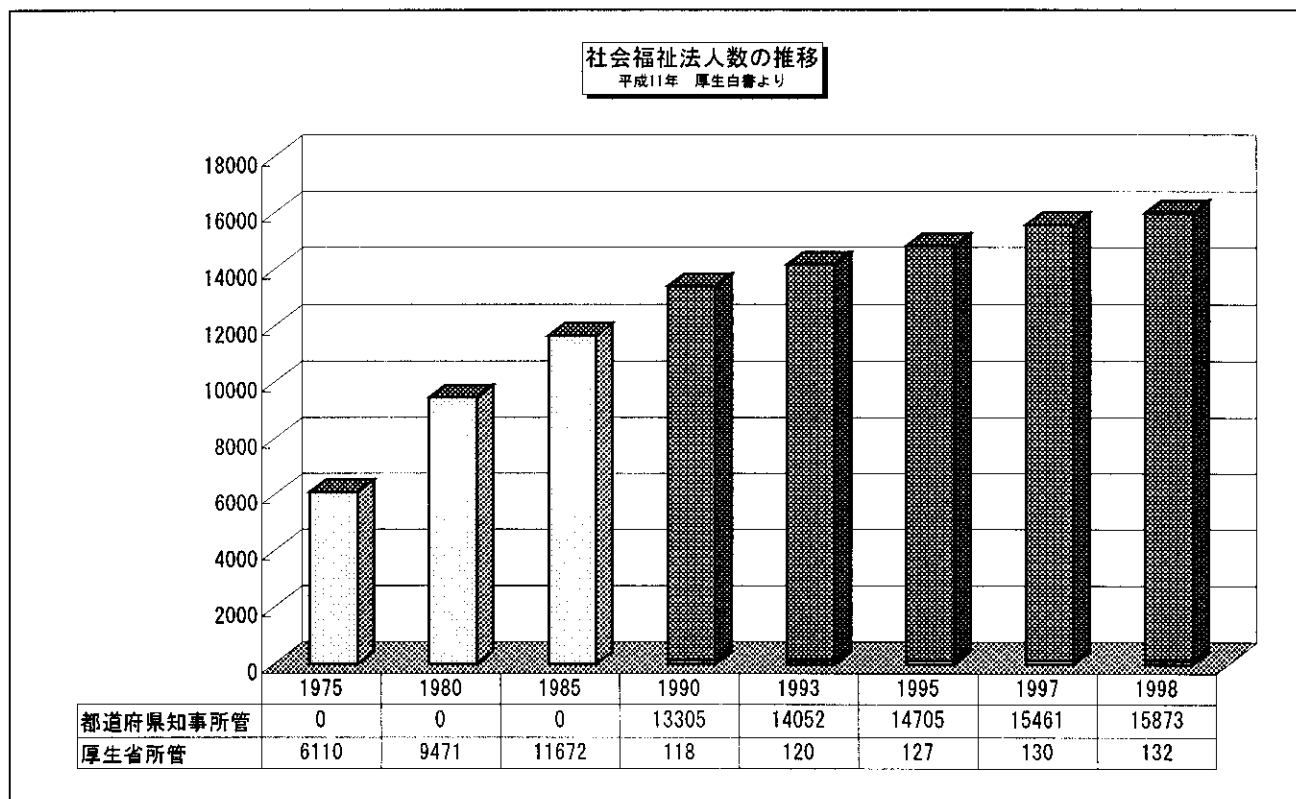
福祉NPOを論じるということは、以下のようなテーマを考察していくことにほかならない。すなわち、NPOとボランティア団体や任意団体との違いは何か、既存の行政サービスや公益法人に出来ないことがNPOに出来るのかどうか、既存の福祉団体や行政と連携することによって、これまでにない相乗的な効果や役割が期待できるのかどうか、総じて福祉全体の活性化や新しい展開をもたらさうのか。

こうした角度から社会福祉におけるNPOの役割をみていきたいと思う。

まずは、日本と海外における福祉NPOの展開に関する先行研究を概観し、ついで福祉NPOの実態と実相をみていきたい。

社会福祉協議会数	法人社協数	社協数
全国社会福祉協議会	1	1
都道府県社会福祉協議会	47	47
政令市社会福祉協議会	12	12
市社協(特別区を含む)	681	681
町社協	1,994	1,995
村社協	548	567
指定都市の区社協	118	128
合計	3401	3,431

厚生省社会・援護局企画課『社会福祉の動向 1998』の数字に、全社協・都道府県社協・政



1-2 日本における福祉NPOに関する先行研究

現在のNPOへの関心の高まりは、多くの論者が指摘するように、1995年の阪神・淡路大震災を契機とするものであることは間違いない。しかしそれ以前から、住民参加、市民参加、フィランソロピーなどの分野では市民組織体としてのNPOが注目されていた。すでに1990年代初頭には、アメリカのNPO制度に関する多くの報告書が出されている(注)。企業のフィランソロピーのあり方を模索する中から生まれたこうした動きに関しては林雄二郎・今田忠編[1999]等が詳しい。しかしフィランソロピー研究の中からは、企業とNPOとの連携やNPOマネジメントに関しては多くの成果があったが、福祉におけるNPOのあり方に関しては研究も提言も少なかった。福祉分野でのNPOへの模索は、フィランソロピーとは別に、1980年代後半から全国的に展開しはじめた「住民参加型在宅福祉サービス団体」や「住民参加型・市民互助型在宅福祉活動」の流れの中から現れてきた。こうした団体は、当初は、ボランティア活動参加を促進し、ボランティア団体の全国ネットワークになると期待された「ボランティア切符」や「時間貯蓄・点数預託制度」との関連でひろく注目された。しかし社会福祉法人や社会福祉協議会という多くの公益法人がすでに存在する社会福祉領域で、NPOへの展開が論じられるようになったのは介護保険制度との関連が大きく、比較的最近のことである。

社会福祉や地域福祉と関連して、NPOはどのように論じられ、どのような展開が起きているのだろうか。いくつかの先行研究を手がかりとして考えておこう。

社会保障研究所編『社会福祉への市民参加』(1996)は、「福祉国家の危機」やイギリスにおけるコミュニティケア改革、欧米の福祉民営化の方向性などを踏まえて、日本の福祉改革の可能性を、市民参加という文脈から探った研究論文を集めている。どの論者も、日本の福祉改革を市民参加を拡大しながら進めることが必要であるという認識では一致しているが、その方向や方法はさまざまである。アメリカのNPOに着目して論じた論文は少ないが、武智秀之が「政府と非営利団体」という論文で、福祉領域における非営利セクターに関して行き届いた論究を行っている。とくにイギリスとアメリカの国家と非営利組織とのあり方をかなり包括的かつ理論的に論じているが、日本での事例やNPOの可能性についてはほとんど触れられていない(武智, 1996)。栃本一三郎もNPOについては短く可能性としてしか論究していない(栃本, 1996)。「アメリカにおける住民参加」を論じた橋本宏子も、アメリカの制度改革については論じているが、政府とNPOとの実際については触れていない(橋本, 1996)。イギリスのコミュニティケア改革に触発されて社会福祉への市民参加を論じた論者が多く、アメリカの福祉NPOへ着目した論者は少ない。全体的には、市民参加の不十分さから、日本の社会福祉制度の課題を浮き彫りにしており、GHQによる公私分離とそれにもとづいた社会福祉事業法、そして措置制度のもとでは、民間非営利組織と社会福祉法制とが共働することは困難であったという点が確認されている。

牧里毎治(牧里 1995)は、社会福祉学研究者として比較的早い時期にNPOを紹介しており、アメリカの事例なども紹介している。また(牧里 1998)では、住民参加型在宅福祉サ

サービス活動が日本における福祉NPOのはしりであるとして、NPOは福祉サービスの企画から実施までの全体を、市民や住民の手に取り戻そうとする潮流であると位置づける。そしてNPOが現れることによって「社会貢献マーケット」が生まれ、行政や市民との多様な参加・支援・協働関係が生まれるとしている。杉岡直人（杉岡 1998）は、住民参加型在宅福祉サービス活動を具体例として考察しながら、ボランティア活動とは異なった非営利組織による在宅福祉サービスが必要となってきた経緯を紹介しながら、福祉NPOの課題と展望を的確にまとめている。それによればNPOは、市民の意識改革をうながし、寄付文化を育て、新たな社会ニーズを発見し、専門家との協働による組織のマネジメントや情報開示を取り入れた新しい団体を創出し、日本社会のリストラクチャリングに寄与するという。この二論文とも、福祉NPOの具体例として「住民参加型在宅福祉サービス活動」を例示しながら福祉NPOの課題や展望を考察していることが特徴である。さらに、和田敏明（和田 1998）は、社会保障・社会福祉・ボランティア活動の歴史や現在の制度改革の流れと関連させながら、やはり福祉NPOとして住民参加型在宅福祉サービス活動をあげてかなり詳しく紹介している。しかし、サラマンらの定義によれば日本における福祉NPOの典型であるはずの社会福祉協議会が、NPOであるのかどうかについては、和田を含めどの論者も明示的には言及していないのは不思議である。論旨から推察するに、おそらくどの論者も、社会福祉法人や社会福祉協議会とは別に、NPOという新しいカテゴリーの組織集団が出現し、そのことが全体として福祉をとりまく状況をより活性化させ発展させうる、ととらえているように見える。社会福祉協議会がそもそもNPOであるのかないのか、という根本的な問いは上記の諸論文においては先送りされていると言える。

それにたいして、田中尚輝（田中 1997, 1998）も住民参加型在宅福祉サービス活動をNPOの出現と位置づけながら、社会福祉協議会等をNPOとは異なるものとして、真正面から対照させる。田中は「住民」は行政側による市民のとらえ方だとして、住民参加型という呼称に反対し、市民互助型在宅福祉活動団体と呼ぶことを提唱している。田中によれば、社会福祉協議会はその歴史的経緯からして行政の外郭団体として組織化されていったものであり、市民ボランティアから生まれ育って組織化されていくNPOではないと論じる。またNPOのほうが、行政や社協よりもはるかに効率的に、しかも市民のニーズに応えるサービスを提供することができるという具体的な計算事例まで紹介している。福祉NPOの出現は、行政主導の福祉を根本から変えてゆく社会改革にほかならない。ただ田中による整理は、行政対市民の図式によるNPOの捉え方で、社会福祉や地域福祉とNPOとの関係、既存の行政サービスや社会福祉法人、社会福祉協議会とNPOとの関係については未整理である。

日本における最初の本格的な福祉NPOともいべき「大阪ボランティア協会」の運営に長年携わってきた岡本栄一も、行政主導のボランティア活動振興には批判的なまなざしを注いできたが、岡本も社会福祉協議会をNPOとはとらえておらず、NPOの必要性や、社会福祉協議会などがNPO的になっていくことが必要だと論じている（岡本 ）。岡本栄一のあとをついで大阪ボランティア協会の中心となっている早瀬昇も、ボランティアとNPOに関して多くの発言を行っており、小笠原・早瀬編[1986]は、日本のボランティアに関する論文を網羅的に精査したうえで、主要論文を収録したものであり、ボランティア研究の基礎

文献とも言えるものである。

右田紀久恵(右田 1994)も「自治型地域福祉の展開」との関連で、行政主導による福祉サービスを転換し、地域自治を形成する基盤としてのNPOを構想している。右田は、行政との関係で受け身のまま福祉サービスを受ける「住民」ではなく、近代的な「市民」となっていく媒介としてNPOを想定している。その意味で、岡村重夫が地域福祉論を立論した時の、地域福祉組織化や福祉コミュニティ形成にあたっての社会福祉専門家の役割を発展的に受け継いでNPO論へと展開していると言えよう。

安立清史も住民参加型・市民互助型在宅福祉の展開をNPOの展開の萌芽とみながら、福祉改革との関連をより重視してNPOを論じている(安立 1998)。安立によれば、社会福祉は、社会保障の法的・制度的な基底部分を担うものであるのにたいし、地域福祉は家族構造や地域構造の変化・変動によってあらたに生み出されたソーシャルニーズへの対応としてコミュニティを基盤として展開・発展・提供されてきたソーシャルサービスである。この地域福祉ニーズは、少子・高齢化などの時代や社会の変化変動で急速に拡大し多様化し、やがて社会福祉や地域福祉の枠を越えて「ソーシャルサービス」ニーズへと展開するであろう。社会福祉・地域福祉への対応には従来どおり、社会福祉法人や社会福祉協議会があたるのにたいし、福祉の枠組みを越えるソーシャルニーズ部分への対応としてNPOの出現が必要・必然となる。なぜなら、社会福祉事業法の枠組みのなかでの福祉サービスの提供ではなく、アメリカの事例が示しているように、多様性にとむソーシャルニーズを利用者志向の流れのなかでとらえて、多様かつ多元的に応えて供給していく仕組みとしてアメリカのNPOシステムがあるからだ。NPOは、社会福祉・地域福祉の枠をこえて、ソーシャルニーズへ利用者志向の角度から応えていこうとする新しいソーシャルサービス提供システムなのだ、と論じている。

そもそも全国社会福祉協議会の発案と整理による「住民参加型在宅福祉団体」という概念は、市民の自発的な結社による市民互助型団体と、社会福祉協議会運営型や行政が基金や資金、組織を提供し、そこに住民が参加するという福祉公社型など、次元や内容の異なる活動や団体を、あえて一括してまとめた過渡期的なものだとする批判があり、大阪ボランティア協会やさわやか福祉財団、長寿社会文化協会など、市民互助型団体と関わりの深い団体は「住民参加型」という用語法を用いていない。「住民参加型在宅福祉団体」という概念は、在宅福祉ニーズが全国的に大きくなっていくなかで、個人や少人数のボランティア活動が、ボランティア団体となって全国的に普及していく過程や、それをみた行政が社会福祉協議会へ事業委託したり、財団法人福祉公社を設立して新たな在宅福祉ニーズへ対応していく過程を、両面から総合的にとらえる概念としては有効であったろう。しかし、市民互助型団体と行政による事業体とを総合したことが、ボランティア活動、ボランティア団体と市民事業、民間非営利組織と公益法人や行政との関係などを、分析するうえで不適切になっていることは否めない。本論文では「住民参加型在宅福祉活動」を、在宅福祉の展開過程をとらえる過渡期的な概念として位置づける。そして参加型在宅福祉の展開から、市民事業体や福祉NPOへの展開過程をとらえるための過渡期的な概念として採用し

ておきたい。

このように、どの論者も、住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体の出現と展開の急激な進展を、福祉NPOが時代や社会から求められていることの証左として論じている点で共通している。そして明示的であれ、暗喩的であれ、既存の行政主導の社会福祉システムがソーシャルサービスニーズに十分応えられなくなっているのに社会福祉法人や社会福祉協議会は民間のNPOという機能を果たせていないのではないか、という問題意識を共有しているように思われる。福祉NPO論は、その意味で、社会福祉協議会や社会福祉法人批判の裏面でもある。ただし、NPOを、社会福祉協議会の活性化の刺激剤としてとらえるか、また社会福祉協議会がサポートすべき対象としてとらえるか(東京ボランティアセンターは、東京ボランティア・市民活動センターとなってNPOをもサポート対象に定めた)、それとも社会福祉協議会のオルタナティブ(社会福祉協議会に取って代わるもの)としてとらえるか、論者によって異なる。既存の公益法人(社会福祉協議会や社会福祉法人、財団法人、社団法人)とNPOとの関係は、まだ論じられ始めたばかりなのである。

1-3 アメリカにおける福祉NPO研究の現状

日本においてはNPO研究は始まったばかりであるのに対し、アメリカにおいてはNPOの歴史はすでに200年以上にわたっており、調査研究の蓄積も分厚い。アメリカにおけるNPO研究の全体的な俯瞰は、最も標準的な教科書とされている『ノンプロフィット・セクターリサーチ・ハンドブック(The Nonprofit Sector-A Research Handbook)』(1987)や、レスターM.サラモンの『アメリカの非営利セクター(America's Nonprofit Sector)』(第二版1999)などでうかがえる。NPOの歴史を研究しているハーバード大学のホール教授 Peter Dobkin Hallによれば、アメリカにおけるNPOの歴史は1780年代まで遡り、したがって200年以上の歴史があることになる。ただし、それはとりわけ課税をめぐるNPOと政府との争いと妥協、そして制度の改変や改革の連続の紆余曲折の歴史でもあり、同じ制度やNPOが200年つづいていることは意味しない。

しかし、アメリカにおいてもNPOをひとつの社会セクターとしてとらえて、その統計的データの整備がはかられはじめたのは比較的最近のことであり、それ以前は、たんにアメリカの税務当局(IRS)のファイルとして存在していただけであった。IRSの膨大なデータファイルのなかから、民間非営利組織の雇用規模や経済規模などを算出・集計し、それらのデータを可視的な形にして「NPOセクター」として描き出し、NPOセクターが決して社会の中で小さな部分ではないということを統計的にも証明してみせたのが、ジョンズ・ホプキンス大学のレスターM.サラモンであった(注)。サラモンらの研究成果は、アメリカにおけるNPOセクターの規模とその重要性を明らかにした。そしてIndependent Sector等、多くの調査研究機関がNPOの実証的調査研究を開始するさきがけとなった。またレスターM.サラモンらジョンズ・ホプキンス大学の研究チームは、世界規模で調査研究したうえで、NPOの世界標準となる定義を定め、それにしたがって世界各国でNPOセクターに関する統計データを收拾し、NPOセクターの世界比較研究を進めている(注)。ジョンズ・ホ

プキンス大学の NPO 定義や統計データ方法は、EU 統合によって異なるヨーロッパ諸国間の非営利セクターの経済・雇用規模を共通尺度で測定する必要に迫られていたヨーロッパにおいても採用され、非営利セクターの統計データとして整備が始まっている。また国連も同様な統計データ整備にのりだそうとしている。

アメリカでの NPO 研究の盛況の背景には、アメリカの NPO セクターが経済規模としても雇用規模としても大きなものであることが大きい。ほかに、冷戦後の世界政治の動向も影響していると思われる。すなわち、東欧など旧共産圏諸国で国家が機能不全に陥ったあと、社会サービスを中心として国家を代替するものとして NPO が急拡大している。東欧諸国や発展途上国援助の一手法としての NPO が、アメリカでは注目されているからである。フォード財団はじめ多くの民間財団が国際援助の観点から NPO 研究を援助しているのはそのためだろう。

ただし、ジョンズ・ホプキンス大学の定義や手法だけがアメリカの NPO 研究の唯一のスタンダードではない。たとえばホール教授などは、ジョンズ・ホプキンス大学の手法は、きわめてアメリカ的な制度である NPO (それはアメリカの税制上の概念である) を、世界に当てはめており、それは研究上のアメリカ中心主義ではないかと批判する (ホール教授は、一種の「コココーラ植民地主義 (cocacolonization)」ではないかと表現していた)。こうした批判は少なくない。サラモン教授も、それを意識してか、近著では「NPO 革命」とは言わず「Global Associational Revolution」と表現しており、より一般的・普遍的な「アソシエーション」という概念で、世界的な NPO の出現と活躍状況を表現している。

ボランティア活動、ボランティア団体やフィランソロピー、寄付に関しては、Independent Sector という民間シンクタンク (NPO である) が『Giving & Volunteering in the U.S.』という調査研究報告書として定期的に公表している。また NPO についても『Nonprofit Almanac』という NPO に関する実態調査研究を公表している。Independent Sector のほかにも数多くの調査研究機関があり、たとえば Foundation Center は『 』を公刊しているし、ワシントン DC にある著名なシンクタンク Urban Institute は、近年、Center on Nonprofits and Philanthropy で NPO と政府との関係についての調査研究プロジェクトを開始している。エリザベス・ボリスらによる『NPO と政府—コラボレーションとコンフリクト (Nonprofits & Governments— collaboration and conflict)』(1999) はそのひとつの成果である。また Urban Institute は、Independent Sector と共同で NPO に関する調査統計を整備し、政策提言を行おうとしている。これらは、アメリカにおける NPO 研究の基礎研究データとなっている。

また研究とは異なるが、アメリカには NPO の格付け機関がいくつも存在し (たとえば NATIONAL CHARITIES INFORMATION BUREAU や COUNCIL OF BETTER BUSINESS BUREAUS 等)、どの NPO が信頼性が高いか、サービス本体にどのくらいの比率で資金を投入し、組織運営はどうか等、それぞれ独自の評価基準を示し、企業や市民が NPO へ寄付を行う場合の情報提供をしている。近年では、巨大化した NPO への批判も根強く存在し、NPO のスキャンダル等も現れるなど、非営利組織としての NPO への信頼性や効果への疑念も噴出している。Urban Institute や Independent Sector などアメリカの研究機関は、NPO の経済・雇用規模だけでなく、NPO の提供するサービスの質的・内容的な研究を開始しようとして

いる。営利企業や政府機関と比較して NPO の提供するヒューマン・サービスの効率性や質的な「評価」を行おうとしているのである。ジョンズ・ホプキンス大学でも、NPO の事例研究を行いながら、その長所と短所とを総合的に把握し、NPO が社会システムにどのような影響を与えているかを世界規模で測定しようとする野心的な「インパクトアナリシス」を開始している。

日本で NPO についての社会科学的な基礎データとそれに基づいた研究が乏しいのに比べ、アメリカでは数多くの実証データにもとづいた研究が行われている。たとえば、ボランティア活動に関する過去数十年の論文をサーベイした『Older Volunteers』やフィッシャーの『Older Volunteers』によれば、アメリカのボランティア研究は、仮説を実証データによって検証するスタイルの論文が数多く積み重ねられている。日本においては鈴木廣らによって仮説的にしか論じられていない所得階級とボランティア活動の相関関係に関しても、数多くの実証研究がなされている。また、年齢や性別、エスニシティといった属性とボランティア活動に関する相関関係なども調査研究されている。

また、ニール・ギルバートやジーク・ヘッセンフェルドらの社会福祉研究者も、いち早く NPO と政府のあり方について研究を進めてきており、ニール・ギルバート『Capitalism and the Welfare State』(1983)、ジーク・ハッセンフェルドの『Human Service Organization』(1983)などの諸研究は、NPO という言葉で明示的に論じたものではないにせよ、今日のめからみれば、明らかに、福祉 NPO の先行研究として位置づけることが出来る。

ところで、アメリカにおける NPO 研究の先鞭をつけたレスター・M. サラモンの問題感心の発端が、福祉 NPO と行政とのパートナーシップにあったことは重要なことである。そもそもレスター・M. サラモンが NPO セクターの調査研究に乗り出したきっかけは、レーガン政権による福祉予算のカットからであった。サラモンの多くの調査研究の原点が、そもそも福祉 NPO と政府との関係のあり方を模索するなかから始まっているのである(→参照)。サラモンは、カーター政権の予算局次長をつとめていた時代から政府と NPO とのパートナーシップのあり方を模索し始めており(→1980 年にワシントン・ポストに載せた記事を参照)、Urban Institute 時代の『ノン・プロフィットセクターと新しい連邦予算 The Nonprofit Sector and the New Federal Budget』(1986)、『民営化を超えて Beyond Privatization』(1989)、『福祉国家に出現しはじめた政府とサードセクターとの関係(Government and the Third Sector-Emerging Relationships in Welfare State)』(1992)、そして彼自身がかつとも重要な著作だと言う 1995 年の『NPO と行政との共働 Partners in Public Services-Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State』まで、一貫して、福祉領域における NPO と政府との共働の重要性を説き続けてきた。調査研究においても、メリーランド州における行政と NPO との関係に関する実態調査など、みるべき成果が多い。

しかし、現在までのところ、日本の社会福祉研究者には、アメリカの NPO 研究の方法や蓄積は、あまり影響を与えていないようである。日本 NPO 学会や日本社会福祉学会、日本

地域福祉学会等でも、近年、福祉 NPO の研究報告が多くなっているが、多くはアメリカのボランティア活動の盛況さとの関連で論じられるか、イギリスの charity 制度との関連で論じられことが多いようであり、アメリカの NPO と日本の福祉組織とを対比しながら論じたものは少ない。前節で検討した諸論文のほとんどが、アメリカでの研究動向や実証データをほとんど参照していないことから、それは明らかであろう。アメリカにおける NPO 研究の方法論(政策研究や統計的手法による分析枠組み)が、日本の社会福祉研究の枠組みと大きく異なること、日本の社会福祉研究者の間にあまり現代のアメリカの社会政策への積極的な注目が無いこと、などが原因であろう。ただ、社会福祉基礎構造改革や公的介護保険制度の導入にともない、日本の社会福祉研究者の間にも NPO への関心が高まっており、今後は国際比較の観点から日本の社会福祉法人や社会福祉協議会のパフォーマンスを調査研究する方向も出てくることが予想される。

2 住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体

上述した諸論文でも、さまざまに住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体を取り上げて考察しているが、本稿でも、かんたんにこうした活動を紹介しながら、地域福祉における NPO の必要性、そしてボランティア活動や団体から NPO へとつながる実践的・理論的必要性と必然性を考察してみよう。

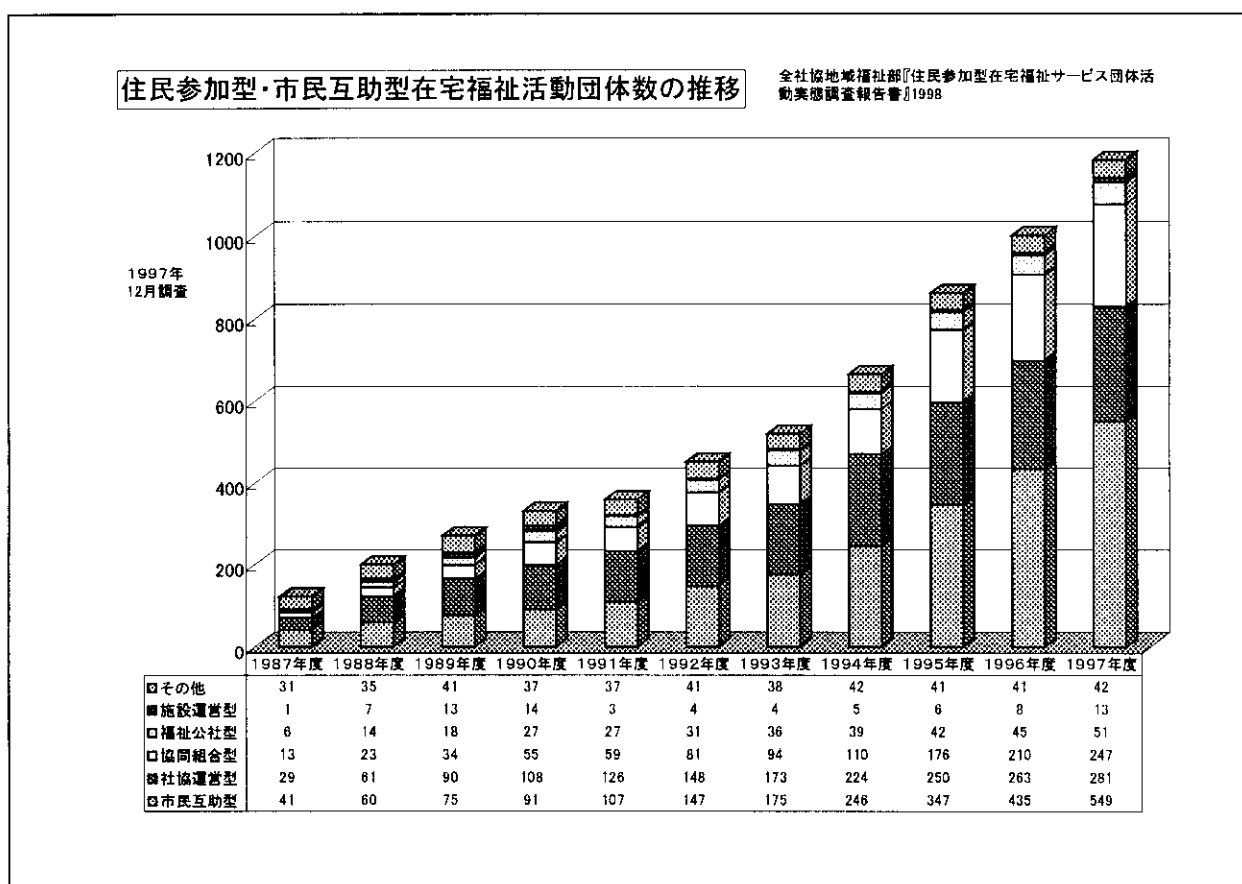
住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体とは、地域のひとり暮らし高齢者などの家事援助や介護サービスを会員制を基礎として有償・有料で提供しようとする活動で市民のボランティア団体等から次第に発展してきたものである。こうした団体は、全国社会福祉協議会によれば、1980年代前半には数十団体にすぎなかったが、1980年代後半から急速に全国的に展開・拡大しはじめ、1998年には1000団体を越えるまでになっている。その運営形態は、市民互助型、社会福祉協議会運営型、福祉公社型、生協・農協型、ワーカーズコレクティブ型、福祉施設運営型、ファミリークラブ、など多様な形態がある。²

こうした団体は、その多くが中高年の主婦によるボランティア活動から始まった。ひとり暮らし高齢者への援助の必要性や介護問題の深刻さへの関心と理解は深い、活動のコーディネートや団体の組織化と運営、活動資金や社会的資源の獲得、行政との連携、といった団体運営の分野はどちらかといえば苦手で手薄であった。1992年に全社協地域福祉部とわれわれが行った「住民参加型在宅福祉活動の担い手の意識」調査によれば、こうした団体への参加者は、40-60台の子育てがおわったあとから老親の介護が始まるまでの期間の主婦層が大多数であり、社会福祉に関心があり、福祉や介護の問題を地域社会でともに学びながら担っていこうとする社会参加と住民運動・市民運動的な問題意識があった(安立, 1993)。その後、行政や社協側からも「参加型福祉」の一環として住民参加型在宅福祉活動が促進・組織化され、社協運営型や福祉公社などが現れた。また民間にも、長寿社会文化協会(WAC)やさわやか福祉財団など、市民互助型在宅福祉活動団体をネットワークしようとする活発な展開が行われている。

1992年の担い手意識調査によれば、活動の問題点として、教育・研修システム、社会的

² 全国社会福祉協議会の分類も、初期の分類とやや変わってきている。

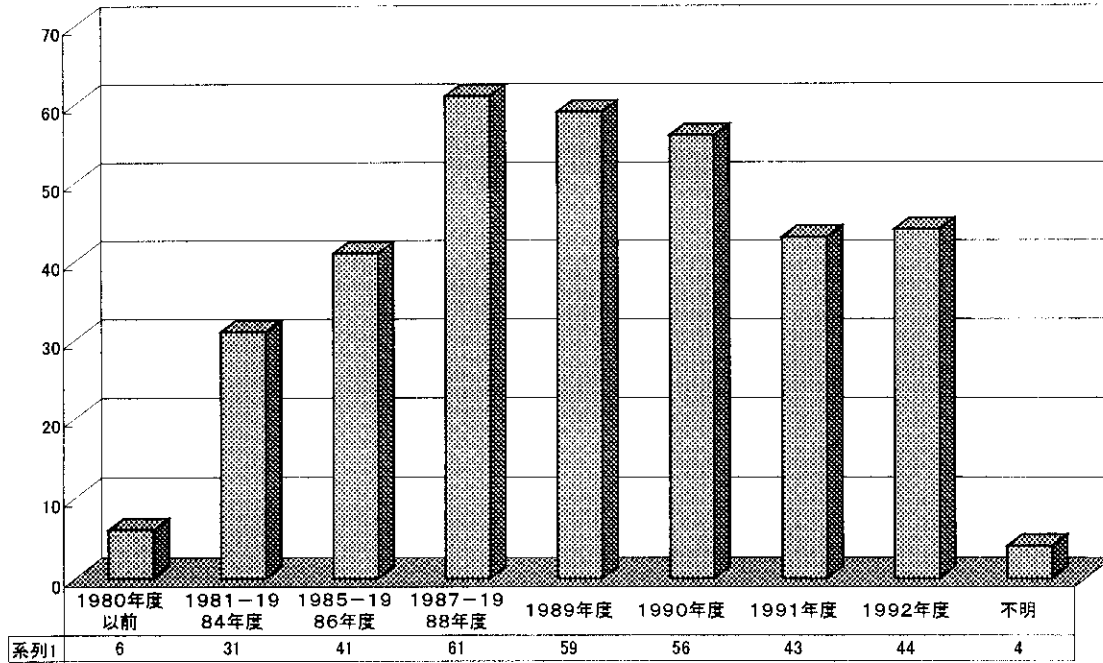
評価や他の保健・医療・福祉機関との連携の問題などがあげられていた。また運営に関しても、ボランティアのコーディネートや団体のマネジメントの困難さ、運営財源の問題等がどの団体でも共通する課題としてあげられていた。しかしながら社協運営型や福祉公社などをのぞいて一般的には行政との共働は困難であった。しかしNPO法により、任意団体であった市民互助型在宅福祉活動団体も、法人格を持つことが可能となり、行政からの事業委託などの共働可能性が現れた。また公的介護保険が導入されると、介護保険のもとで、市民の福祉ニーズをつかみ、ケアプランやケアコーディネートしてゆく主体にもなれる。NPO法と公的介護保険とが、地域福祉の分野で、ボランティア団体や任意団体としての住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体に、活動の制度的・財政的な基礎を提供できるようになる。反面、ボランティア活動から始まった福祉NPO本来の地域福祉ニーズへの自発的・自律的対応という観点からすると、公的介護保険の枠内での活動に限定されて自主性や自発性の発揮が制限されるのではないかとのおそれも指摘されている。³ボランティア活動性とNPOとしての事業性とのバランスの取り方が難しいのである。



³ 小規模の団体で、この危惧はつよいようである。

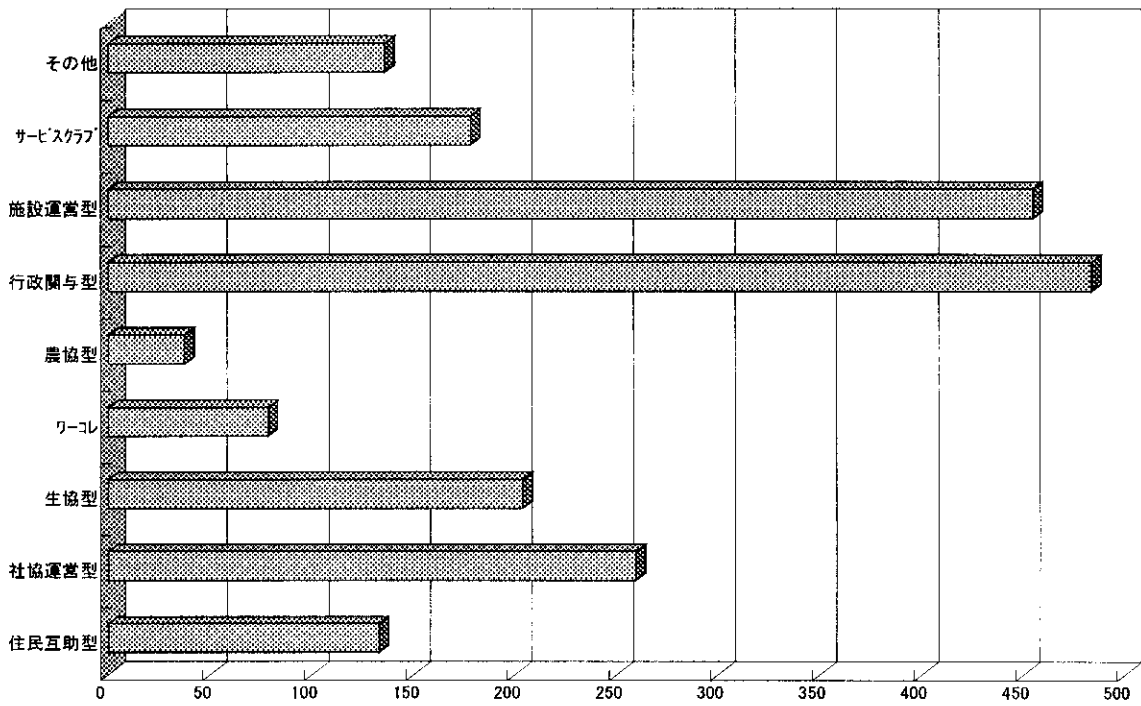
団体の事業開始時期

全社協地域福祉部「住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」1992



一団体平均登録利用者数

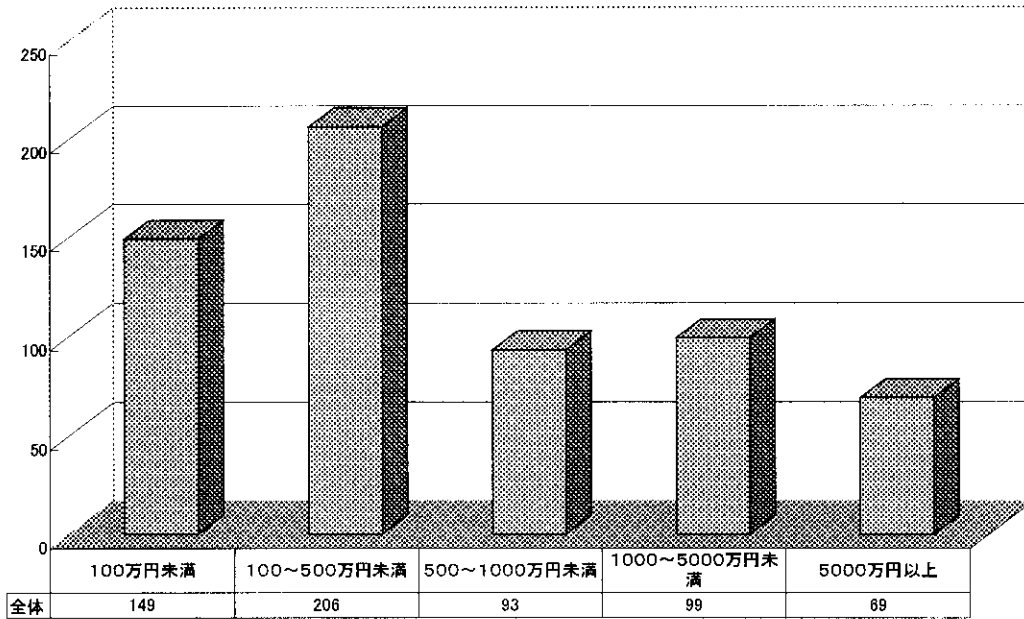
全社協地域福祉部「住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」1998



	住民互助型	社協運営型	生協型	ワーカー	農協型	行政関与型	施設運営型	サービスクラブ	その他
一団体平均	132.9	259.7	204	78.4	37.5	483.7	454.8	178.1	136

住民参加型在宅福祉サービス団体財政規模
全体

全社協地域福祉部調べ
1996年度



住民参加型在宅福祉サービス団体
収入構造
全体

全社協地域福祉部調べ
1996年度

