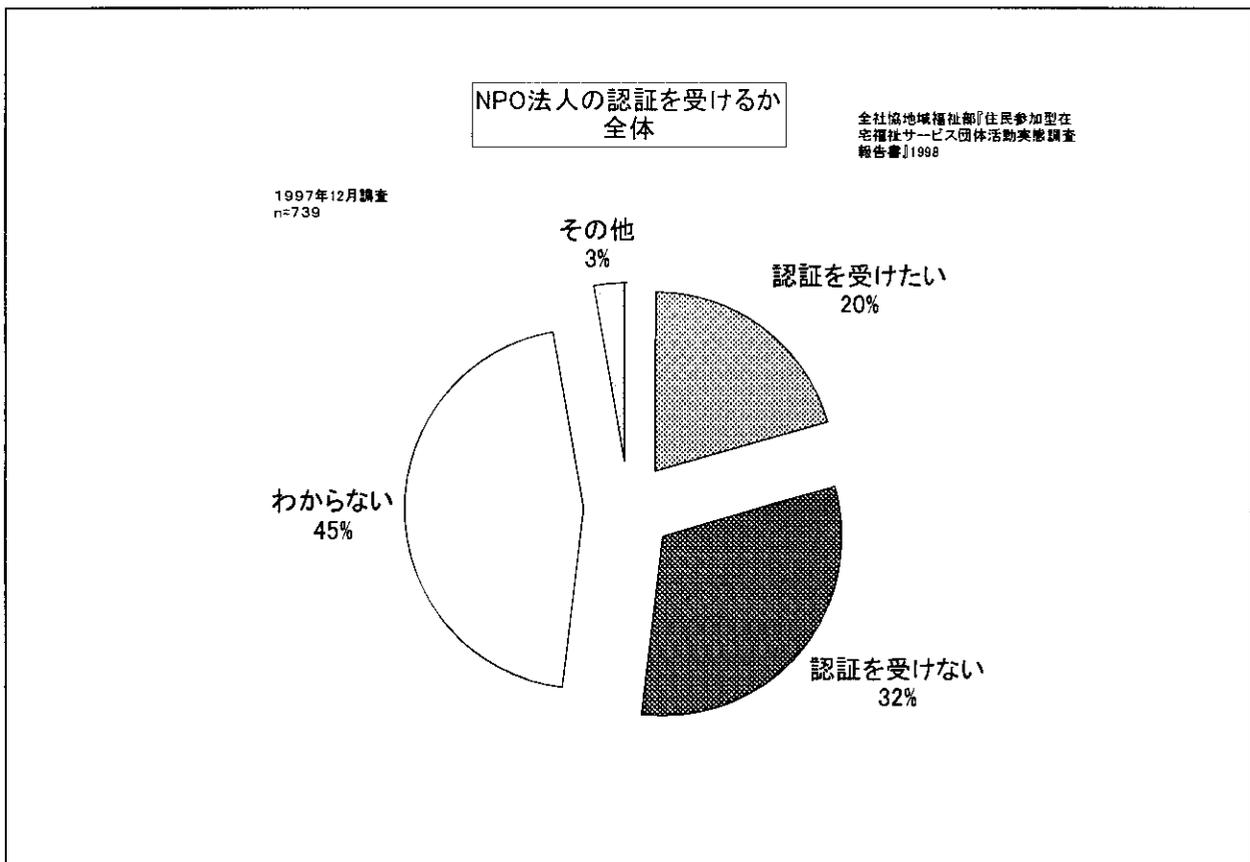


3 ボランティア・任意団体からNPOへ

こうした住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体が任意団体からNPO法人となっていくかどうかはたいへん注目されるところである。しかし、まだNPO法が施行されて日も浅く、公的介護保険はまだ未確定部分が多いなど、実証的に分析するには時期尚早の部分が多いが、全国社会福祉協議会やさわやか福祉財団による、住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体へのNPO認証動向意向調査や動向調査が発表されはじめている。こうしたデータおよび筆者独自のインタビュー調査結果等をもとに地域福祉NPOの問題や課題を探索したい。

3-1 全国社会福祉協議会とさわやか福祉財団による調査結果

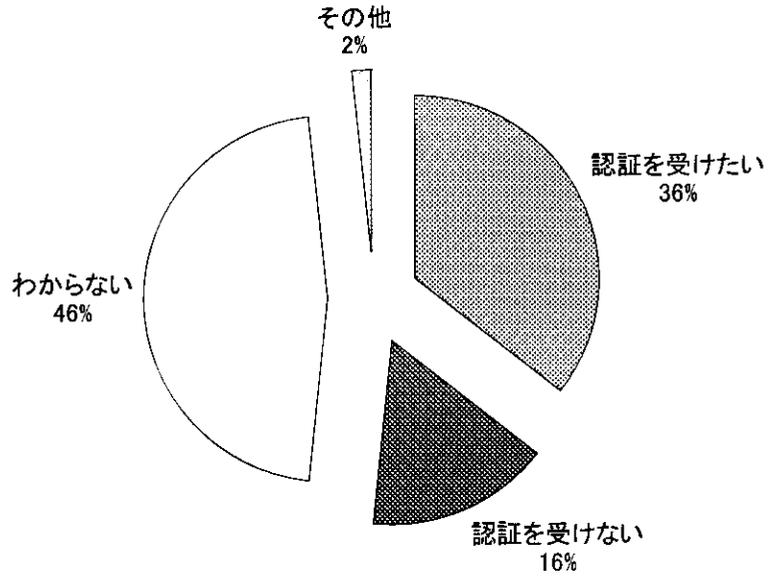
住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体の活動実態に関する全国調査データに関しては、全国社会福祉協議会地域福祉部が1987年から、都道府県社会福祉協議会・指定都市社会福祉協議会を通じて調査している。調査結果に関しては『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書』として公表されている。以下、『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書(平成8年度実績)』データに依拠しながら、NPO法人への認証意向や介護保険制度による指定居宅サービス事業者への意向を概観し、ついで、調査対象は限定されているもの、さわやか福祉財団も同様な調査を行っているのも、そのデータもあわせて検討してみたい。



NPO法人の認証を受けるか
住民互助型

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

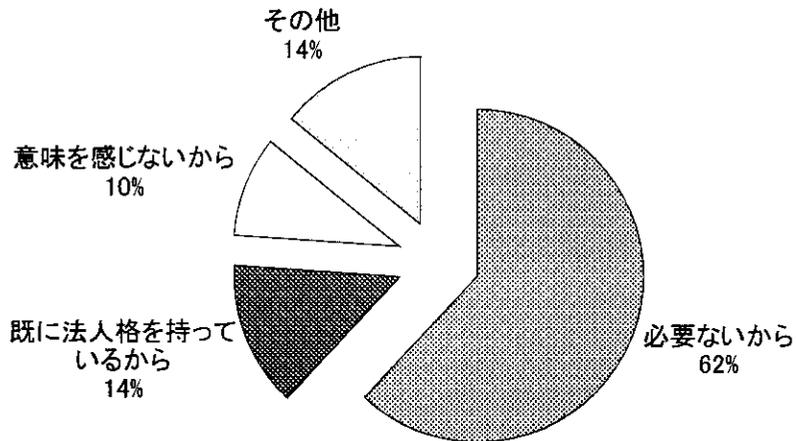
1997年12月調査
n=302



NPO法人の認証を受けない理由
住民互助型

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

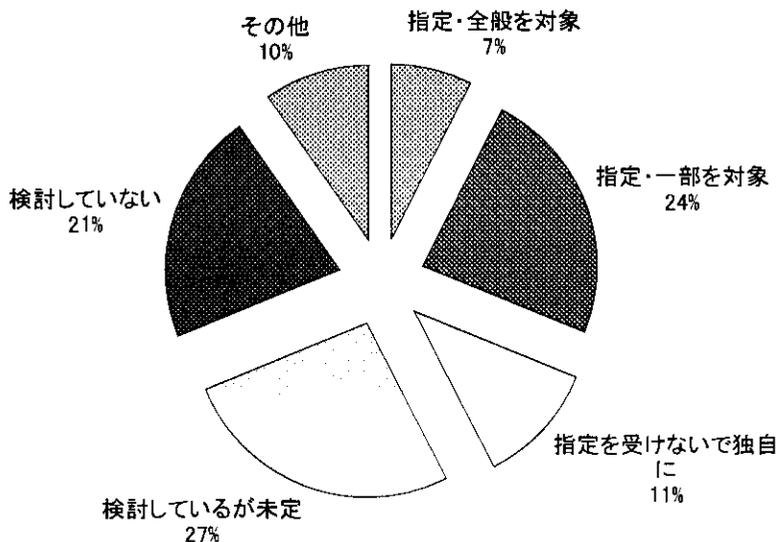
1997年12月調査



指定居宅サービス事業者になるか
住民互助型

1997年12月調査

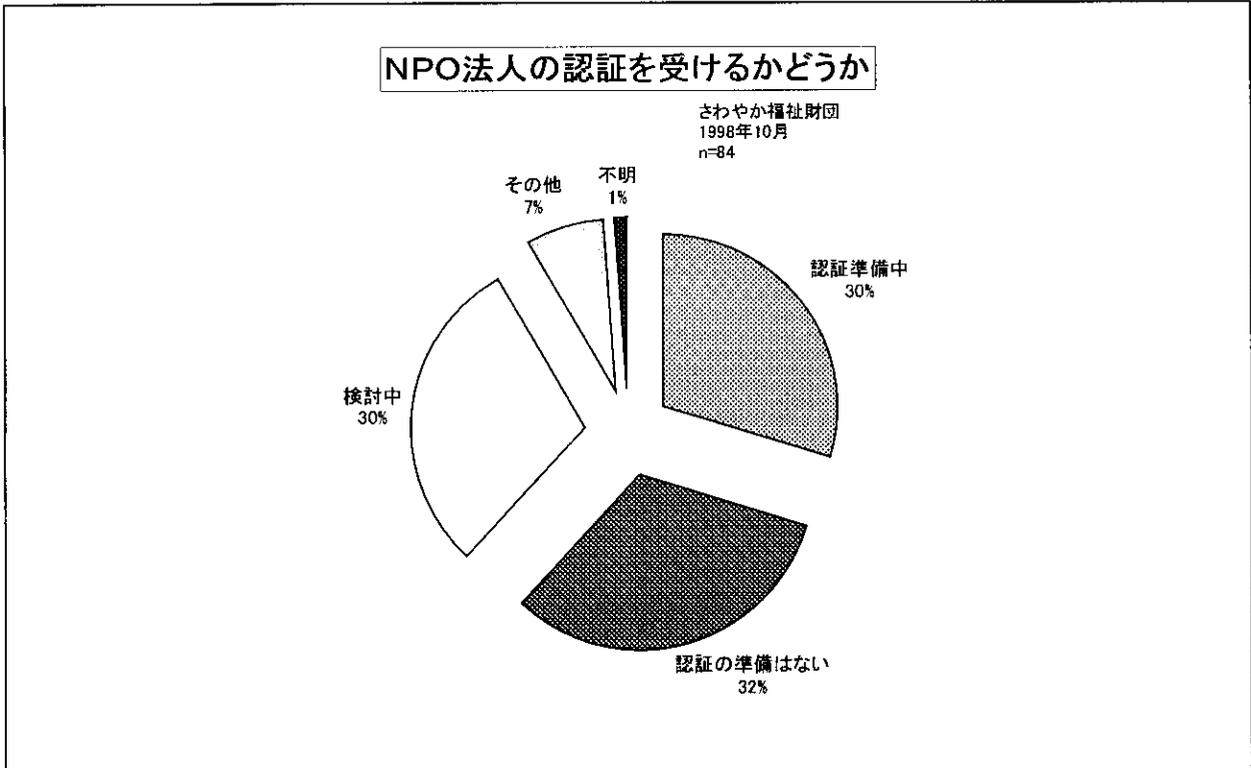
全社協地福祉部
『住民参加型在宅福祉サービス
団体活動実態調査報告書』
1998



全国社会福祉協議会の調査によると、1997年12月時点で「特定非営利活動法人の認証を受ける方針である」と回答した住民参加型在宅福祉サービス団体は全体では18.5%にすぎなかった。このなかには、社会福祉協議会などすでに法人格をもっている団体も数多く含まれているので、任意団体としての市民互助型団体に限定してみると認証意向は約33%、ワーカーズコレクティブで約37%にすぎなかった。逆に「認証を受ける方針はない」とこたえた市民互助型団体が約15%あった。

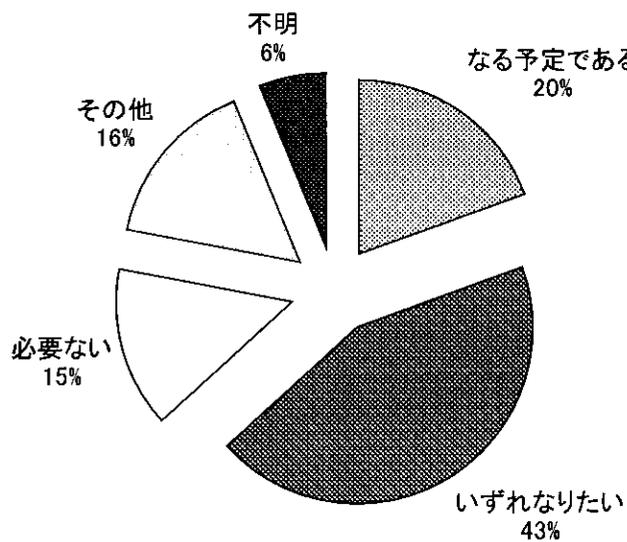
介護保険制度による指定居宅サービス事業者となることについての意向は、市民互助型団体にかぎって見れば「事業全般を保険給付としたい」が約7%、「事業の一部を保険給付としたい」が23.5%、それにたいして「指定を受けずに独自のサービスを実施したい」は11.3%、「明確な方針は定まっていない」が25.8%であった。特定非営利活動法人に関しても、介護保険制度に関しても、流動的な部分が多い上に調査の時点がやや古くなっているとはいえ、興味深いデータである。1997年12月時点で、NPOへの指向性をはっきりもっていた団体は、全体の約三分の一であり、NPOになる意向のない(ボランティア団体のままでありつづける意向)団体が約15%、のこりは態度保留状況であった。この法人格取得への意向が三分の一という値が何を意味するのかは解釈が難しい。ついで、さわやか福祉財団の調査データも見ておこう。

■ さわやか福祉財団しらべ



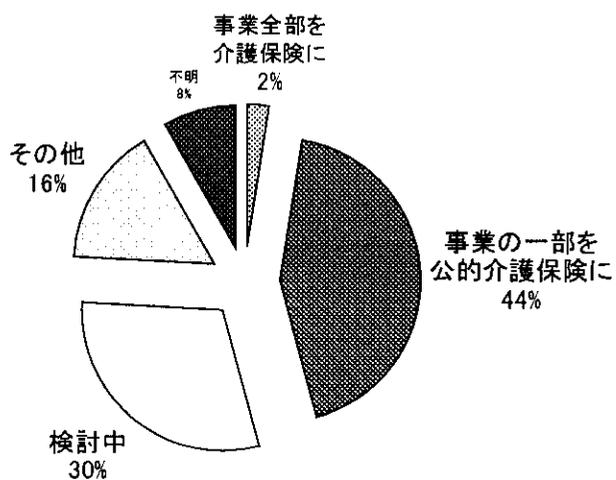
公的介護保険への対応
指定居宅介護支援事業者になりますか

さわやか福祉財団
1998年10月
n=84



公的介護保険について

さわやか福祉財団
1998年10月
n=84



さわやか福祉財団の調査データは、1998年10月時点でのものであり、時期的には全国社会福祉協議会より10ヶ月あとのものである。また、全国社会福祉協議会のデータが全国からの抽出データであるのにたいし、さわやか福祉財団のデータは、比較的近年設立された新しい団体への調査であり、サンプル数も84と少ない。こうした限定を考慮したうえでデータをみると、特定非営利活動法人への認証意向、認証の準備がない、検討中がそれぞれ三分の一づつとなっており、全国社会福祉協議会のデータときわめて類似した構造を示している。

こうしたデータを見る限り、地域福祉・在宅福祉サービス活動をしているボランティア団体の、NPOへの指向性は、NPO積極志向のグループと、NPOへは消極的なグループとがあり、また多くの団体は、NPOと介護保険制度に、まだ距離をおきながら模様眺めであることが分かる。

こうした指向性の違いは、何に由来するのであろうか。以下、分析を試みたい。

3-2 住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体の提起した問題 ボランティアとNPO

施設や病院での従来型の福祉ボランティアではなく、ひとり暮らし高齢者などの居宅へ出向いて家事援助や介護的なサービスを行う、という住民参加型・市民互助型在宅福祉活動は、住民団体が法人格を取得することが困難であった時代にはじまり、理論的にも実践的にも多くの問題を提起してきた。ことに、団体の運営とボランティア性との矛盾、さらには言えば在宅福祉サービス事業と福祉ボランティアとの矛盾が重要な論点であつた。住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体があらわれはじめた1980年代後半には、まだNPOという制度もシステムも知られていなかった。あるのは、人格なき社団・任意団体としてのボランティア団体と、社会福祉協議会や社会福祉法人などの公益法人と行政サービスだけであつた。その中間のNPOというシステムが知られていなかったのである。住民参加型・市民互助型在宅福祉活動は、ボランティア活動段階をへてある程度展開していくうちに、ボランティア活動の限界に直面し、在宅福祉活動「事業」へと展開していった。するとそこで多くの問題や論議が巻き起こった。ことに問題視されたのは、多くの団体が有償・有料の会員制をとり、在宅福祉サービスの対価もしくはお礼としての金銭(市場価格より低廉なもの)が介在する、ということについてであつた。営利目的ではないにせよ、金銭の介在する活動をボランティア活動と言うべきか否かについては「ボランティア」についての原理的な問題と関わるため大きな議論をよんだ⁴。また有償でない場合でも、時間貯蓄や点数預託制度をとる場合が多く、こうした見返り(インセンティブ)による活動は本来

⁴ 早瀬昇がこの問題を的確にまとめている。早瀬昇 [1998] 参照。

の見返りを期待しない無償活動としてのボランティアではない、とする否定的議論も強かった。これは日本人のボランティア概念の中に「ボランティア(無償行為)」と「営利行為」という2区分しかなかったことに由来する混乱であったろう。「自発」性をそのコアとし「無償」という含意は歴史的派生的に現れたものであるとする議論(早瀬昇)や、市場価格よりも低廉なものはボランティア的活動とみなすべきだとする論議(栃本一三郎、高橋紘士や杉岡直人等)もあらわれた。たしかに住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体には、古典的なボランティア概念をはみ出す部分があった。それは、ひとり暮らし高齢者の在宅での生活を、持続的・継続的にサポートしなければならないという使命や目的と関連している。ボランティア活動の本質的部分が個人の意識の中の自発性と結びついた社会的行為にあるとすれば、内側の意識が命じない行為はボランティアとは言えない。ところが意識は変わりゆくものでもあり、ボランティア的な意識だけでは、持続的・継続的にひとり暮らし高齢者などの生活を持続的・継続的にサポートすることはできない、もしくは困難となる。福祉公社など、住民参加型を基本として市民の在宅福祉ニーズに応えようとした行政関与型の団体が頭を悩ませた問題がここにある。一方で、自発的参加を掲げ(社会参加やボランティア活動)、他方では利用会員の生活サポートを継続的に行う(家事援助や介護)には、ボランティアでありつつ、そうしたボランティアな個人を組織化し、事業を運営するという二つの異なったメカニズムを果たさねばならないからだ。ほとんどの団体がコーディネートの問題やマネジメントの問題に頭を悩ませていたのは、このためである。多くの市民互助型団体では、ボランティア自身がボランティアのコーディネートを行い、団体のマネジメントを行っていた。当然、活動は、小規模に限定せざるをえず、行政や外部からの財政的な補助や援助が見込めないなかで、有償・有料の会員制組織にせざるをえなかったのである。つまり、ボランティア的にホームヘルプサービスや介護サービスを提供することの限界につきあたっていたのである。

当時は、非営利で事業を行う、というアメリカではごく普通にNPOが担っていることが理解しにくかった。NPOという概念も実態も、ボランティアをめぐる議論のなかに見えていなかった。そのようなNPOの実態が日本にほとんどなかったためである⁵。そこでボランティア(無償の社会奉仕活動)か、非ボランティアか(金銭の介在する活動)という不毛な分類となるほかなかった。ボランティア-非ボランティアの区分の外側には、行政や公益法人の行う社会福祉事業や社会サービス事業があったのだが、それらはボランティアかそうでないか、という分類軸のまったく外側にあった。ボランティア論は、ごく狭い範囲内で議論されていたのだ。アメリカのNPOシステムが知られるようになってきた現在では、このようなボランティア-非ボランティアという分類に起因する問題が、全体のごく一部の問題であるということが分かるだろう。

住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体が現れたこの時期には、ボランティア活動こそが地域福祉を変える、という過剰な期待もあった。今日であれば、幅広いボランティア活動を背景にしたNPOこそが在宅福祉サービスや地域福祉を担いながら社会福祉システ

⁵ 大阪ボランティア協会などは、日本における数少ない福祉NPOの実質をそなえていると思われるが、このような団体は数少ない。

ムを徐々に変えてゆける、と論ずることが出来よう。そうすればボランティアをめぐる混乱はクリアされよう。

今日の観点からすると、地域福祉や在宅福祉を、ボランティア活動と公益法人や行政の活動とに二分してとらえることじたいに理論的な限界と問題があったといえる。その中間に、民間非営利組織による市民事業としての介護サービスや在宅福祉サービスを考えることが、当時はできなかった。NPOという新しい概念を投げれば、ボランティア活動が市民事業としてソーシャルサービスを提供するNPO団体に展開していくという過程の流れが見えてくる。同時に、NPOとなっていく団体とは異なる途を選ぶボランティア活動やボランティア団体の意味もはっきりと位置づけられるであろう。

ただし、ボランティア活動から、ボランティア団体へ、さらに民間非営利組織やNPOへという流れを必然的な論理として位置づけることはできないだろう。さまざまな団体を訪問したり、インタビューしてみると、ボランティア志向のベクトルと、NPO志向のベクトルとは、明らかに質的に異なる部分がある。⁶

住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体には、そもそも、小規模の仲間集団でのボランティア活動志向と、増大する介護ニーズに応えられる組織へと発展的に拡大・展開していきたいというNPO志向との、ふたつの異なるベクトルがともに含まれているとみるほうが適切であり、これからも、すべてのボランティア団体がNPOをめざすとは、想定できないし、してはならないだろう。

3-3 住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体のNPOへの展開 ネットワークの必要性

1990年代初頭に、市民互助型団体から、全国の住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体のネットワークを形成する動きが高まった。全国数百の団体がネットワークを形成して別の団体での活動実績を、時間貯蓄・点数預託という制度で全国共通化すれば、転勤や転居でも活動を継続しやすいとか、別居している老親へ、自分の活動実績におうじたサービスを、その地域の団体から提供してもらえるのではないか、という期待があったのである。

さまざまな研究委員会の報告は、全国をネットワークした時間貯蓄・点数預託制度は、活動時間を資産化するものであり法律的に困難なところがあることと、団体の活動がボランティアで今後の予測が不可能で、担い手数も将来にわたって確保可能かどうかも分からず、増大するニーズに対して担保する能力はどこにもない、として実現不可能と結論づけた。それにたいして、さわやか福祉財団などは、時間貯蓄・点数預託制度に対しては、銀行のような法的担保能力はないが、むしろボランティア活動を市民社会形成のきっかけとして活動を振興する必要がある、そのためにも市民互助型団体をネットワークして活動を促進

⁶ 日本の場合、ボランティアのなかには、まだNPOへと展開していく流れに違和感を覚えるボランティアは多いことを調査では感じる。またアメリカのNPOへのインタビューでも、NPOのマネジメントに適性のある人と、ボランティア活動に適性のある人とはかなり異なるということを教えられた。

する必要はますます高まるとして活動を活発化させた。またボランティア活動や住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体への共済制度を運営しようとする動きもあらわれた。こうしたネットワーク志向もまた、個々のボランティア活動やボランティア団体だけでは、高齢化社会における在宅生活のサポートや介護へは有効に対処できないという認識と、国や行政主導で高齢化対策がすすめられ、市民からの具体的な声をニーズがじゅうぶん反映されないままゴールド・プランや公的介護保険が進められているという市民側からの対応策であったともいえる。

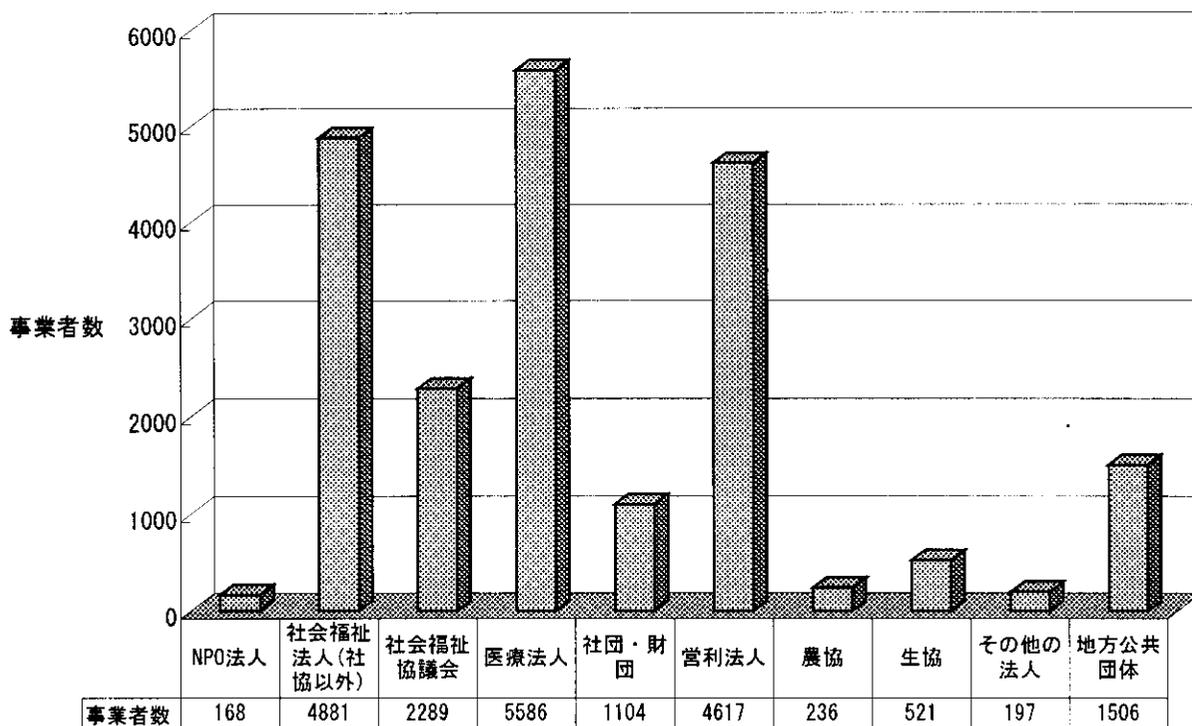
市民互助型団体のネットワークの必要性という論理からも、NPOへの展開の基礎部分が醸成されていたと考えられる。

4 考察－社会福祉と地域福祉におけるNPOの役割

4-1 NPO志向の低調さ

全国社会福祉協議会の調査でも、さわやか福祉財団の調査でも、住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体のうち、NPOの認証を受けようとする団体は、1998年時点の調査では、全体の約三分の一程度にとどまっている。また、介護保険制度発足時の2000年4月1日時点で居宅介護支援事業の「指定居宅サービス事業者」に指定されたNPO法人は全国で168法人、指定居宅サービス事業者全体に占めるNPO法人の比率はわずか0.8%にすぎない。なぜ、住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体に、現時点でNPOへの展開志向性が低いのだろうか。

指定居宅サービス事業者内訳 平成11年4月1日現在



多くの住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体で、NPO法人になることに消極的な理由として考えられるのは、法人化にあたって必要な総会の開催時期が年に一度でまだ時期が来ておらず、会員の総意や合意が得られていないなどが想定される。また、NPO法人取得にあたって煩瑣な事務作業が増えるにもかかわらず、社会福祉法人等に比べて現在のNPO法人が税制上も含めて大きな格差があり、法人格を取得することの積極的なメリットが見えにくいことも大きいだろう。NPOへの税制優遇策については、1999年度中に議論がなされることになっているが、まだ行方は見えていない。NPOとなるにあたって大きなインセンティブになると見られていた公的介護保険に関連しても、まだ行方が不透明であり、公的介護保険の指定事業者としての活動に転換していくことは、ボランティア活動から展開してきた市民互助型団体には独自性やボランティア性を喪失させるのではないかと、という懷疑や抵抗感があること、なども大きい。このような諸要因が複合して、福祉分野におけるNPOの展開は、当初予想されていたものよりかなり出足が鈍いのである⁷。

⁷ しかし1999年8月時点の調査によれば、特定非営利活動法人の認証を申請している団体数が全国で1000を越えており、年内には認証団体数も1000に達するのではないかといい。

しかし、より根底的な理由としては、社会福祉・地域福祉分野におけるNPOの役割が、まだ明確には見えて来ていないということがあるのではないか。

社会福祉や地域福祉には、すでに社会福祉法人、社会福祉協議会、福祉公社等の財団法人、社団法人などが多数存在する。さらにボランティア団体や任意団体も数多い。そして既存の公益法人や任意団体と比較した場合に、社会福祉・地域福祉分野におけるNPOの役割とは何か。

冒頭に論じたとおり、NPOがなぜ、現在、日本社会で注目をあびて論議されているのか、それをより大きな文脈のなかにおいて考察してみる必要があるだろう。すると社会福祉法人とNPO法人との相対的な比較で、税制優遇や業務委託・受託関係、行政の補助金といった側面ばかりが問題の焦点ではないことが見えてくるだろう。福祉NPOの課題を、社会福祉法人と同等の優遇措置の取得としたり、社会福祉事業法や公的介護保険法の中への位置づけの問題としてのみとらえていくことは、NPOが現在、社会へ提起している問題や可能性を矮小化していくことになりかねない。

以下では、むしろ、現実的な課題としてのNPO税制や行政との受託関係、企業とのパートナーシップ関係などとは別の角度から、社会福祉や地域福祉におけるNPOの役割を考察したい。

4-2 社会福祉・地域福祉とNPO

社会福祉と地域福祉との関係については、他所で論じたが(安立 1998)、社会福祉が、ナショナル・ミニマムとしての公的扶助や生活保障、施設収容型の対応をさしているのにたいし、地域福祉は、社会構造や家族構造の変動にしたがって新たに現れてくるニーズへ対応しながら社会福祉に累加されて展開・発展したきた在宅福祉を中心としたソーシャルサービスをさすと理解することができよう。地域福祉がさらに、現代および将来の、量的にも質的にも増大しつつ多様さをましていく社会のニーズに応えていくには、法的な制度枠組みの内側にありつづけるだけでは、不可能であろう。イギリスのコミュニティア改革やアメリカの高齢化政策やジェロントロジーの発展と展開などが示唆することは、welfareとして枠組みだけでは今後の高齢化社会の多様性をもちながら増大するニーズに対応していくことには限界があり、だからこそ、アメリカやイギリスに限らず、世界的に新しい政策的な手法と供給システムが求められ、実験されているのである。アメリカ生まれのNPOというシステムが、時代の要請を受けるかたちで日本に導入されようとしている背景は、まさにこうとらえることができよう。ベーシックな生活保障としての社会保障・社会福祉の土台のうえに社会福祉協議会や社会福祉法人による地域福祉や在宅福祉サービス、住民参加型・市民互助型在宅福祉活動が展開してきた。NPOが担おうとしているのは、こうした地域福祉や在宅福祉サービスのニーズの部分であり、さらに一般化すればソーシャルサービス(対人社会サービス)のニーズの部分である。こうしたヒューマンニーズ、ソーシャルニーズの部分は、社会の変動、とりわけ家族構造(少子・高齢化や核家族化、小家族化等)や地域社会変動(農山村部の過疎化、高齢化の地域的偏り等)によって生み出される部分が大きく、地域特性によって大きな違いが生じているため、全国一律の制度的な対応は難

しいし、不適切である。NPOはまさにこうした部分のニーズに対応する供給システムの可能性のひとつ(すべてではない)である。

つまり、社会福祉が社会保障のコアサービスであるとすれば、地域福祉サービスとしてNPOが対応すべきなのは、時代の変化・変動にともなって生じたニーズであり、ソーシャルサービスニーズがあるにも関わらず制度や行政が応えられない部分であろう。いわば社会の変化変動にともなって累加されていく新たなソーシャルニーズの部分である。少子・高齢化にともない今後ますます増大する地域福祉ニーズに、公費で対応していくことが不可能なことは、公的介護保険法をめぐる論議のなかでも確認されたとおりである。こうした過程のなかで、これまでの社会福祉事業法の枠組みとは異なるサービス提供の主体や手法が模索されてきた。社会福祉基礎構造改革で目指されているのは、まさにそうしたことであろう。

4-3 まとめ

アメリカでは、NPOは、ソーシャルニーズに対応する新しいソーシャルサービス提供主体として現れた。しかし日本では、現在までのところ、社会福祉業界でのNPOへの関心はまだ低調と言ってよい。また実際にもNPO法人は、社会福祉法人等と比較すれば、量的にも質的にもまだとうてい太刀打ちできない。しかし、NPOが、現在、社会的な関心をよび、期待されているのは、まさに、既存のシステムがさまざまに機能不全に落ちている、もしくは時代や社会の新しいニーズに対応できていない、そういう現実があるからだ。

NPOは、ようやく地域福祉領域でも現れ始めたばかりである。

行政や社会福祉法人、社会福祉協議会との役割分担は、まで明確ではない。現時点で予測できそうなことは、既存の社会福祉法人や社会福祉協議会が、法で定められた社会福祉サービスを提供するコア機関でありつづけるのにたいし、NPOは社会の変化・変動にともなって新たに現れてくるソーシャルニーズへの迅速かつフレキシブルな対応をその本旨とするように役割分担や棲み分けが出来上がっていくのではないかと、ということである。たとえば、公的介護保険で給付外となる食事サービスの提供や移送サービス、今後大きなニーズが現れるだろう成年後見制度や地域福祉権利擁護活動、入所施設での利用者のアドボカシーやオンブズマン、地域福祉サービス利用の援助などがその一例である。こうしたニーズに、従来と同じ供給組織や手法だけで応えていけるはずがなく、あらたな供給組織や主体が要請されており、それこそまさにNPOの役割とみられる。いわば、岡村重夫が『地域福祉論』で描いたように福祉コミュニティ形成にあたっての民間の自発的な活動の拠点であり、事業である。

アメリカの行政と福祉NPOとの関係をみると、連邦政府、州政府、カウnty、市役所など、さまざまなレベルからNPOへの助成・補助・事業委託が行われている。アメリカのソーシャルサービスを提供する中心はNPOであり、それを財政的に支えるのが行

政の大きな役割である⁸。日本でも、行政改革や小さな政府志向が今後ますます強まり、行政が直接提供できるサービスは縮小していくだろう。こうした状況に対応しながら、行政の単なる代替や補完でなく、むしろ多様なコミュニティの実態に即してソーシャルニーズに応えられる、というてんにNPOの可能性があるとすれば、日本においては、行政や公益法人との有機的な連携や役割分担などの総合があつてはじめてその可能性が展開されるはずである。NPOへの公的な助成や補助や事業委託は、介護保険制度に関連してのみ行われるべきものではなく、むしろ地域福祉全体の公私役割見直しと関連して広範囲に拡大・展開されるべきである。そうすることが、行政、社会福祉協議会、社会福祉法人への大きな刺激ともなることだろう。そして中長期的には、社会福祉協議会や社会福祉法人等の公益法人も、実質的な「福祉NPO」へと転換・展開してゆく刺激と契機となること、ここにNPOの重要な役割のひとつがあるだろう。

文献

- 安立清史, 1993, 「住民参加型在宅福祉サービス活動の担い手の意識」, 『月刊福祉』, pp. 54-57, 全国社会福祉協議会, 1993年11月
- , 1996, 「ボランティア活動の日米比較(1)(2)」, 『月刊福祉』, 1996年8-9月号、全国社会福祉協議会
- , 1998, 「福祉社会におけるボランティア活動とNPO—病院ボランティア、老人ホームボランティアの日米比較調査から—」, 青井和夫他編『福祉社会・家族・市民運動—21世紀の市民社会と共同性—』, 梓出版社
- , 1998, 『市民福祉の社会学—高齢化・福祉改革・NPO—』, ハーベスト社
- , 「福祉社会の行方」, 満田久義他編『社会学への誘い』, 朝日新聞社, pp. 79-89
- , 「地域福祉における市民参加」, 三重野卓・平岡公一編『福祉政策の理論と実際』, 東信堂
- Adachi, K., 2000, 'The Development of Social Welfare Services in Japan', Long, S.O. (ed.), "Caring for the Elderly in Japan and the U.S.", Routledge.
- , 1998, 『市民福祉の社会学—高齢化・福祉改革・NPO—』, ハーベスト社
- 右田紀久恵編, 1995, 『地域福祉総合化への途』, ミネルヴァ書房
- 編, 1994, 『自治型地域福祉の展開』, 法律文化社
- 岡本栄一, 1987, 「ボランティア活動の分水嶺」, 小田他編, 『変革期の福祉とボランティア』, ミネルヴァ書房
- 岡村重夫, 1974, 『地域福祉論』, 光生館
- 小林良二, 1996, 「福祉サービスと住民参加」, 社会保障研究所編[1996]
- 社会保障研究所編, 1996, 『社会福祉における市民参加』, 東京大学出版会
- 全国社会福祉協議会, 1993, 『平成4年度 住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』, 全国社会福祉協議会
- , 1997, 『住民参加型在宅福祉サービス団体の運営等のあり方に関する調査研究報告書』, 全国社会福祉協議会
- , 1998, 『住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書』, 全国社会福祉協議会
- 杉岡直人, 1998, 「新たな社会福祉サービス供給組織とボランティア活動—NPO法案をめぐる動きと課題」, 『社会福祉研究』No.71
- 田尾雅夫, 1995, 『ヒューマン・サービスの組織』, 法律文化社
- 田中尚輝, 1994, 『高齢化時代のボランティア』, 岩波書店
- , 1998, 『ボランティアの時代—NPOが社会を変える』, 岩波書店

⁸ ただし日本の社会福祉協議会や社会福祉法人のように行政からの補助金や事業委託費が予算の多くを占め、自主財源が少ない、というような実態とはことなる。アメリカでのヒアリングによれば、NPOの予算にしめる行政金の割合が多くなりすぎると、是正勧告が行われると言う。

- 田代正美, 1996, 「地域福祉と非営利組織」, 『地域福祉研究』 No.24
 平岡公一, 1996, 「イギリス社会福祉における市民参加」, 社会保障研究所編 [1996]
 早瀬昇,,
- 林雄二郎・今田忠編, 1999, 『フィランソロピーの思想—NPOとボランティア』, 日本経済評論社
 本間正明編, 1994, 『フィランソロピーの社会経済学』, 東洋経済新報社
 牧里毎治, 1995, 「非営利民間組織とネットワーク」, [右田, 1995]
 ———, 1998, 「住民参加・利用者参加を支える地域福祉活動」, 『社会福祉研究』 No.71
 山内直人, 1997, 『ノンプロフィット・エコノミー』, 日本評論社
 山内直人編, 1999, 『NPOデータブック』, 有斐閣
 山岡義典編, 1997, 『NPO基礎講座1』, ぎょうせい
 山岡義典編, 1998, 『NPO基礎講座2』, ぎょうせい
 和田敏明, 1998, 「地域福祉の創造のために」, 山岡義典編 [1998]
 三重野卓・平岡公一編, 2000, 『福祉政策の理論と実際』, 東信堂
 山内直人編, 1999, 『NPOデータブック』, 有斐閣
 NPO研究フォーラム, 1999, 『NPOが拓く新世紀』, 清文社
 Independent Sector, 1998, "Giving & Volunteering in the U.S.", Independent Sector
 Independent Sector, 1997, "Nonprofit Almanac", Independent Sector
 Boris, E. T. & Steuerle, C. E. (eds.), 1999, "Nonprofits & Governments- collaboration and conflict", The Urban Institute
 Guilbert, N., 1983, "Capitalism and the Welfare State",
 Guilbert, N. & Guilbert, B., 1989, "The Enabling State-Modern Welfare Capitalism in America", =
 伊部監訳, 1999, 『福祉政策の未来—アメリカ福祉資本主義の現状と課題』, 中央法規出版
 Hasenfeld, Y., 1983, "Human Service Organization", Prentice-Hall.
 Powell, W. W. (ed.), 1987, "The Nonprofit Sector-A Research Handbook", Yale University Press.
 Bull, C. N. & Levine, N. D. (eds.), 1993, "Older Volunteers-An Annotated Bibliography", Greenwood Press.
 Fischer, L. R. & Schaffer, K. B., 1993, "Older Volunteers-An Guide to Research and Practice", Sage Publicatons.
 Salamon, L. M., 1986, "The Nonprofit Sector and the New Federal Budget",
 Salamon, L. M. (ed.), 1989, "Beyond Privatization-The tools for Government Action", The Urban Institute.
 Salamon, L. M., 1992, "Government and the Third Sector-Emerging Relationships in Welfare State",
 Salamon, L. M., 1995, "Partners in Public Service-Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State", Johns Hopkins University Press.
 Salamon, L. M., 1997, "Holding the Center-America's Nonprofit Sector at a Crossroads", Nathan Cummings Foundation = 山内直人訳, 1999, 『NPO最前線』 岩波書店
 Salamon, L. M., 1999, "America's Nonprofit Sector-A Primer-second edition", The Foundation Center.
-

アメリカにおける福祉 NPO 研究の動向

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(昭和大学医学部助教授)

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、ジョーンズ・ホプキンス大学のレスターM. サラモンであった。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. サラモンらジョーンズ・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。ジョーンズ・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「コカコーラ植民地主義(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 に関しても『Nonprofit Almanac』という NPO に関する実態調査研究を公表している。ほかにも数多くの調査研究機関があり、たとえば Foundation Center や Urban Institute があげられる。ワシントン D C にある著名なシンクタンク Urban Institute は、近年、Center on Nonprofits and Philanthropy を設置して 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おりから、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つ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・ハッセンフェルドらの社会福祉研究者も、いちはやく 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く、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多くはない。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地域福祉における福祉 NPO の役割に関する調査研究も出てくることが予想される。

ジョンズ・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（要約）

本プロジェクトの目的は、各国間の非営利セクターの社会的、経済的、並びに政治的な影響度について探求することを目的としているが、中でもとりわけ、非営利組織の存在が上記の各側面において何か影響をもたらすのか、またいかなるものをどの程度もたらすのかを測定するものである。

本プロジェクトの一般的アプローチ法としては、次の3つのステップを想定しており、それぞれ分析の単位と分析の方式とを含んだものとなっている。

ステップ 1 非営利セクターがもつと仮定される重要な貢献性や機能、及び特徴的な欠点や危険性について措定する。この段階での分析の単位は、非営利セクター全般であり、特定の社会的機能を、民間企業や政府よりも積極的に行う要因が存在するか検討する。また分析の方式としては、文献による調査及び非営利セクターの専門家に対するインタビューを実施する。これらを通して、仮定した機能や欠陥が当該国において基準として使えるかどうかの分析を行う。

ステップ 2 特定の領域において、措定した貢献性がどの程度明白であるかを評価する。具体的には3つの下位領域を選択し、その各々において非営利セクターがどの程度貢献を行い、また限界を示しているか具体的な指標に基づいた情報を収集する。この段階での分析の単位は下位領域であり、分析の方式は文献調査や利用可能なデータの分析、個人インタビュー、研究対象集団との意見交換等を組み合わせて行う。

ステップ 3 各機関レベルでの貢献性を確認し、かような貢献を促進または阻害する要因について分析する。下位領域で検出された貢献性について実際に活動を行っている各機関のレベルで確認する作業を実施する。当段階での分析の単位は各機関であり、分析の方式は、特定の範囲の問題に焦点を置いた組織の事例研究であり、上記3つの下位領域について、各々2つの事例研究、合計6つの事例研究を行う。

かような手法により非営利セクターの調査・研究を実施することとなるが、ジョンズ・ホプキンス大学では、アメリカの状況をもとに、参考となる具体的なモデルを提供している。ステップ1の非営利セクターの機能及び欠点については、非営利セクターのもつ特色を描き、そこから貢献性や機能、役割といったものを抽出している。前者の特色とは次の通りである。

- ・ 利益を分配しない
金銭的報酬よりも、公共への奉仕、共同体・相互主義、慈善博愛といった性格で運営されている。
- ・ 民間非政府の組織である

個人や集団の利益・関心に対し高度に柔軟な適応力を示す。

- ・ ボランティア的性格である。

利益・関心の共有によって人々を結び付けられる。

そしてこの特色から、とりわけ非営利セクターを特徴づけるような機能を次の5つと措定している。

- ・ サービス提供機能

政府や市場を通しては供給されがたいような、公共的性格をもったサービス(特に保健、教育、社会福祉、文化等の領域)を提供する。非営利組織は、利潤を目的としないことから民間企業よりも、また小規模で適応性に優れている点から政府よりも、一層質の高いサービスを提供しうる。そして加えてその自発性や慈善博愛的性格から、より公平なサービス提供が可能である。

- ・ 革新機能

非営利組織は収益によって動かされることはないので、柔軟でリスクをとる活動に従事することが可能であり、新たな革新的アイデアの涵養(インキュベーター)の役割をもっている。またそのことにより特定の公共的な問題を同定し、その解決策を見出す機能を有する。

- ・ 政策提言(アドボカシー)・社会改良機能

非営利組織は市場に関わらず、また政府機構の一部ではないので、政府の政策や社会の状況の変革を推進することができる。個人とより広範な政治プロセスとのリンク的機能を果たし、特定の利益・関心について公共の関心を引き起こし、政策や社会の変革を促す。

- ・ 利益表明機能

非営利組織は、民族的・宗教的、職業的、文化的利害・関心を社会に表明する機能を有する。このことにより多元主義や社会における多様性を促進し、人々がさまざまなやり方で自らを充足するはけ口を提供する。

- ・ コミュニティ形成機能

非営利組織は信頼と互惠の習慣を創出することで、コミュニティの形成に貢献することができる。このことがひいては経済的成長と民主主義を促すことにつながる。

さらに、非営利組織が有する欠点についても、次の5つがモデル的に想定されている。

- ・ 排他主義

特定の利益・関心に応答的であるという性格が逆に他の利益・関心に対して排他的姿勢をとることにつながる可能性がある。

- ・ 温情主義

非営利組織の活動が、そのサービスを享受する人々の側に過度の依存状態をつくりだしてしまうことがある。ひいては個人の自由の促進よりも否定につながる可能性がある。

- ・ 素人主義または専門主義

非営利組織は、主にボランティアによる活動を行っているため、最新の技術や専門的技能を用いた成果が出せないことがある。またこれとは逆に、専門家スタッフが組織の活動で重きを占めすぎると、ボランティアの趣旨が損なわれることとなる。

- ・ 資源の不足

非営利組織は、コストの問題をあまり重視しないため、サービスのニーズに対処するだけの安定した資源を生み出すことについて弱点を有する。

- ・ アカウンタビリティのギャップ

非営利組織は、十分にアカウンタビリティ（説明責任）を果たすメカニズムを欠いている。そのため場合によっては、理事等の不正が表にあらわれなかったり、業績についてちゃんとした監督が行われなかったりする。

これらのことを参考に、非営利セクターに関する全般的な文献のリサーチと3、4名の専門家へのインタビューを行うこととしている。

次にステップ2については、下位領域選択の基準として、次の3つの分野が想定されており、それぞれの中から具体的な下位領域を選定することとしている。

- ・ 伝統的な人的サービスの分野、すなわち保健、教育、社会福祉など。

- ・ 経済条件の改善や経済的機会の追求、あるいは一般的な生活条件の変革を伴う分野、すなわち職業教育、中小企業の振興、住宅、地域開発、経済発展など。

- ・ 文化・芸術その他の自己表現の促進、または政治的・市民的諸権利の保護を伴う分野、すなわち基本的人権、政治的諸権利、マイノリティの諸権利、市民活動、環境保護、消費者運動など。

下位領域の選定がすんだ段階で、領域ごとにデータ及び文献の調査を行う。その際、関係する政府機関の出しているレポート・研究書の調査、代表的な傘下団体やネットワーク、利益集団の確認、マスコミ記事や学術論文の検索を実施する。次に各領域の専門家（非営利組織のメンバーや顧客、管理職員、国及び地方レベルの行政機関、同様の活動を行っている営利及び公共セクターの組織、資金提供機関、職業団体、サービス供給者、学者等）にできる限り広範な（総計で各領域について6回から8回程度の）インタビューを行う。さらに、これらとは別に8名から15名規模の研究対象集団を措定してセッションを行い、複雑な思考プロセスや問題の集団的解釈に関する分析を深める。

ステップ3の事例研究に関しては、第一に領域ごとの個別機関レベルで非営利組織が果たしている貢献や役割を確認し、これらの貢献に実際に関係している活動の種類について実感を得させること、第二に各領域において非営利組織が行っているあるいは行えないでいる貢献の背景にある力学を探ることを目的とする。後者は、非営利組織が仮定された役割を果たす能力に対する制限や限界を理解する、すなわち、なぜ観察される機能の遂行あるいは仮定された貢献ができるのか、またできないのかを説明するためである。研究の焦点は、組織が上記の5つの機能、そして組織が従事しているこれらの機能を反映する活動の類型、観察しうるパターンを説明する組織的その他の要素をどの程度示しているかである。

また事例研究の選定については、それが各領域を十分に代表しているといえるか、その組織が創設1年を過ぎた安定したものであるか、そして場所、アクセス、活動範囲の面で研究可能なものかどうかを配慮することが必要であるとしている。さらに情報の収集については、印刷物によるものとは別にヒヤリングを行うこととし、この場合は、組織の新旧