

にほとんどの間接税を廃止した。そして新たに GST と呼ばれる物品サービス税を導入して、広く浅く課税する方針に転換、これにより課税ベースが拡大して税収は伸びをみせ、94 年以降国家財政は黒字へと転換する。

政府は国営事業の民営化についても積極的であった。86 年に「国有企業法」を制定して、企業の商業目的の明確化や取締役への民間出身者の起用、経営自治権と責任体制の確立をうたい、翌 87 年から 95 年にかけて、鉄鋼公社やニュージーランド航空等あわせて 21 の国有企業を民営化した。

この民営化と歩を同じくするものとして、規制緩和についても精力的に推し進める。86 年に規制緩和の中心的ルールについて定めた「商業法」をつくり、国有企業・民間企業を問わず例外なき規制緩和策の統一的適用を図った。それにより、事業参入の自由化（タクシー業）、外国企業への門戸開放（航空行、銀行業）、独占の撤廃（電力、電気通信）、小売規制の廃止（石油）、営業距離規制の撤廃（トラック輸送）など、多様な分野で規制の緩和が進んでいった。

また行政組織や公務員制度の面でも抜本的な改革が行われた。まず政府機関の再編として、通産省や建設省、郵政省などを廃止し、農漁業省、教育省、保健省、運輸省などは大幅にその規模を縮小した（運輸省は再編前は職員数 4500 名であったが、再編後は 60 名へと激減した）。こうして公務員の数自体も大幅に減り、84 年には 8.8 万人であったものが、96 年には 3.5 万人になった。さらに 88 年には、「公的部門法」の制定により、各省庁の事務次官を大臣との 5 年期限の雇用契約で任用する「事務次官契約制」を導入、事務次官に職員の雇用・解雇、給与等の決定権をもたせるとともに、一定の業績を出せないと次官の職を追われるという厳しいシステムを採用した。

最後に労働市場の改革として、「雇用契約法」が 90 年につくられた。この法律によれば、それまで行われてきた労働組合による労働者代表権の独占を排除し、それぞれの労働者が個人として雇用契約を結ぶか、集団的な雇用契約に参加するかの選択を行う制度に改められている。これによって、柔軟な雇用慣行が生まれ、とくにサービス業では営業時間等の自由裁量が増大して、サービスそのものの拡充につながっていった。

かくしてニュージーランドは、国家システムの根本的オーバーホールとも言えるような改革を通し、NPM を大々的に成功させた典型として語られるようになったのである。

注

(2) 参考文献は以下の通り。

- ・ 山田宏、中田宏、長浜博行『ニュージーランド行革物語—国家を民営化した国—』（PHP 研究所、1996 年）。
- ・ Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform* (Oxford University Press, 2000)。

### 3 アメリカ (3)

80 年代に、共和党のレーガン大統領による減税と規制緩和を中心とした「レーガノミクス」と呼ばれる改革を経験したアメリカは、93 年の民主党クリントン政権の時代になり、

新たな改革のうねりを経験することとなる。クリントン大統領は就任後時を移さず、「国の業績再検討」(NPR)なるプロジェクトに着手した。これは、連邦政府に「組織的品質管理」(TQM)を導入することを目的としたものである。TQMとは、現場レベルで生産効率を数多くの指標を用いて測定し、それをもとに第一線の職員が問題点の発掘と改善を行うという手法で、当時アメリカでは多くの民間企業が採用して大々的な成果をあげていた。クリントンはこれを連邦政府の業務改善に生かすべく、ゴア副大統領をチーフとするNPRチームを発足し、具体的な検討を行わせる。その結果、95年から5年間で連邦職員を25万人、予算1,080億ドルの削減という長期的政府目標を掲げて活動に取り組むこととなった。NPRチームは、各省庁へ、その省庁外の職員を派遣して無駄な業務や手続がないかヒヤリングを行わせるという手法で、合計250件あまりの改善項目を引き出した。

こうした成功を収めたNPR運動は、単なる予算の削減や手続の簡素化から顧客サービスの向上へ徒歩を進める。民間企業の例にならい、行政サービスを楽しむ国民を「顧客」ととらえ、サービスのレベルを高める方向で業務の見直しを行うという流れを定着させようとしたのである。そのためのツールとして注目を浴びたのが「行政評価」である。実はこの行政評価については、連邦レベルよりも州レベルの方が先行していた。この行政評価には2種類のものがある。

1つは「政策評価」といわれるもので、まず行政への成果期待を具体的項目としてリストアップし、その各項目について現状分析を行って今後の数値目標を設定する。そして目標の達成度を期間ごとにチェックし結果を公表する。この政策評価の代表例には、オレゴン州の「オレゴン・ベンチマーク」がある。これはたとえば、大項目(教育)―中項目(初等・中等教育)―指標(科目別能力達成率)というふうに樹形図的な指標を設けて実態を計測し、次の政策形成に生かすもので、いわば「州の成績簿」の意味合いを有している。もう1つは「執行評価」と呼ばれている。こちらの方は、サービス行政について活動単位あたりの効率性を計測し、期間ごとの変化に応じて改善策を講じるというものである。この例としては、カリフォルニア州サニーベール市の評価システムがある。たとえば「交通」という分野で「公共交通」というサブ領域を設定し、その中の活動単位の1つとして信号機のメンテナンスに100個あたり延べ10人・時間のコストがかかるとする。そのコストの変化を半月ごとに比較し異常があればその原因を究明して改善を施すというやり方を行う。概して政策評価の方は、国や大規模自治体の企画・規制、公共事業などの評価に適しており、執行評価の方は小規模自治体の現業の改善に向いているとされる。確かに行政の事業の場合は、民間企業とは異なって、数量化の限界やアウトプット(数字上の成果)とアウトカム(実質的な成果)とのずれが大きい傾向があるなど問題点がないわけではないが、その一方で、具体的な数値によるわかりやすさ、他の国や地域と比較されることによる競争原理の発生、また行政を監視する材料を首長や議会に提供できる、目標を与えることで公務員の自助努力を刺激できる、といった利点が存在するため、相当数の州や自治体で利用が進んでいる。

こうして州レベルで先発した行政評価を連邦レベルでも導入を図ったのが、93年に制定された政府業績成果法(GPRA)である。これは連邦の全省庁を対象に、個々の政策と予算目標並びに国民に対する効果の具体的説明を義務付け、さらに全省庁に業績評価を導入さ

せ予算要求とリンクさせる、つまり、評価に基づいた政策・予算目標の説明を各省庁は余儀なくされ、もしそれができなければ予算・人員の手当ては行われぬという厳しい制度である。

アメリカは上記の新しい改革を推進することで、おりからの好景気も手伝って財政赤字を一掃することに成功し、加えて連邦政府職員を30万人削減するという成果を出したのである。

注

(3) 参考文献は下記の通り。

- ・ デビッド・オズボーン、テッド・ゲブラー著、野村隆監修、高地高司訳『行政革命』(日本能率協会マネジメントセンター, 1996年)。
- ・ 平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向(1)~(4)」(『行政とADP』1994年8月~11月号)。
- ・ Frederickson H.G., Johnston J.M. (ed.), *Public Management Reform and Innovation* (The University of Alabama Press, 1999)。

#### 4 まとめ—行政の企業化と民間との連携—

以上述べてきたことからわかるように、NPMによる行政の改革は「民間企業型管理」をメイン・コンセプトにしているものであるが、その意味あいには2つある。1つは行政そのものを民間企業に近づけていくという側面であり、行政自体のスリム化・効率化を目指している。もう1つが、90年代に入って顕著な動きとなった行政サービスの質の向上という側面である。これはすなわち、民間企業で重視されるCS(顧客満足度)の概念を行政サービスに導入することを意味する。しかしここで1つの大きなジレンマに突き当たる。基本的に営利が目的ではなく、対価をとってサービスを提供するというシステムにはなっていない行政が、果たして民間企業と同じようなレベルでの顧客サービスを展開することができるのか、またより規範論的議論を行うならば、公正・平等を旨とすべき行政が、「顧客第一主義」的な発想で動いてよいのか、ということである。これは一般の国民意識からしても否定的に映るであろう。そこで登場するのが民間の非営利組織なのである。行政が直接行うサービスでは根本的に質の高いきめ細かなサービス提供には限界がある。一方で民間企業による提供では対価としての経費が高くなる傾向があり、誰にでも同じレベルのサービスを、というわけにはいかない。これが民間非営利組織にかかれば、無料あるいは比較的低い経費でかなり質の高いサービスを提供することが可能となる。民間非営利組織のもつ社会的ミッションを重視するという性格、また分野ごとの高い専門知識・ノウハウといったものを十分に生かした形でのサービスができるのである。実際にNPMに基づく改革を行った諸国でも、一方では民営化を中心とする市場メカニズム重視の改革を行いながらも、とくに医療や福祉といった分野では、NPOを始めとする民間非営利組織と積極的に連携・協力してサービスの質を高めることに努力している。

この傾向は若干遅ればせながらすでにわが国においてもみられるようになってきている。

たとえば国レベルでは直接 NPM に言及しているわけではないが、その基本概念を取り入れたとみられる、政策の企画立案と実施機能の分離を図った政策庁・実施庁概念の採用と「独立行政法人」制度の創設、また、政策評価の本格的実施を目指した総務省の政策評価局そして各省庁の政策評価課の設置、さらに介護保険制度に典型的にみられる、サービス提供主体の国民による選択という、これまでにはなかったような市場メカニズムに準じたシステムの導入が行われてきている。

こうした動きは自治体レベルでも目立っている。三重県の「事務事業評価システム」、北海道の「時のアセスメント」、静岡県の「業務棚卸表」等、自治体の事業についてその効率性や目的達成度を測定し改善を行っていく制度が他の自治体にも拡がりを見せ、さらにまた、住民サービスの向上を直接目的としたボトムアップ型の事務改善運動に取り組む自治体の数も増加してきている。(4) この大きな背景には、95年の地方分権推進法、99年の地方分権一括法の制定による画期的な地方分権の進展によって、これまで以上に地域の発展・向上そして住民へのサービス供給に責任を負うこととなった地方自治体の模索があった。行政としての公正・平等性を確保しつつ、財政が逼迫している状況の中で、いかに住民に質の高いサービスを提供するか。民間とりわけ非営利組織との協働は必然であった。行政のスリム化を果たしつつ、市民ニーズへの応答性を確保し利用者本位のサービスを実現する、さらにそのサービスの効果を評価するシステムを設けて、その結果を次なる事業計画の改善に生かし、より一層洗練したサービス実施を目指す。欧米諸国並びにわが国で行われている NPM コンセプトによる改革は、かような新しい時代の行政サービスの転換を企図した壮大な社会実験とも言えるのであり、その核心をなす行政と民間との協働はきわめて重要な調査・研究課題と位置付けなければならないのである。

## 注

(4) 上山信一『行政評価の時代』(NTT 出版, 1999 年)。

今井照『わかりやすい自治体の政策評価』(学陽書房, 1999 年)。

島田晴雄、三菱総合研究所政策研究部『行政評価』(東洋経済新報社, 2000 年)。

## 5 行政と NPO との協働—地方自治体の現状—

### 1 調査実施概要

今回のプロジェクトにおいて、本年度は行政と NPO との連携・協力に関して、行政側に対する本格的調査のための準備段階とすることを目的に、福岡県及び福岡市の担当課に対するヒヤリング調査を行った。98年3月の特定非営利活動促進法(通称 NPO 法)成立前後から、行政側において NPO の認証・登録、また NPO 活動の支援・促進を担当する部課の設置がなされてきており、そうした部課が NPO との連携・協力についてどのような現状認識や今後の方針を有しているのか、また、NPO の積極的な活用がこの先想定される社会福祉分野の企画を担当する部課がどのような方向性を考えているのかを探るのが、今回の予備調査の目的である。

ヒヤリング日程及び対応者については、平成 12 年 12 月 12 日に福岡県職員研修所教授、

吉田武司氏、平成13年1月10日に福岡県生活労働部生活文化課県民活動支援係事務主査、平田福吉氏及び福岡県保健福祉部企画課地域福祉係係長、飯田博利氏、平成12年12月14日に福岡市市民局地域振興部総務課主査、鮫島尚子氏である。

さて具体的な調査項目の柱としては、①NPOとの協働・事業委託について、②NPOに対する支援について、③行政施策へのNPOの関わりについて、④NPOに対する職員の認知度について、⑤NPOに対するイメージについて、⑥行政側からみたNPO活動における課題について、⑦行政改革との関係について、⑧NPOとの連携・協力の将来的展望について、の8つを措定し、それぞれについて詳細な質問を行った。

基本的データとして、まず、福岡県内におけるNPO法第9条第1項に基づくNPOの認証件数は99件（平成13年1月5日現在）である。担当課によれば、今後この認証の件数には一層の増加が見込まれ、行政との関わり方も多様なものとなってくるであろうとの基本認識を有しているということであった。そこで上記の8つの基本ラインに沿って質問を行った結果、次のような回答を得たので、順に詳述することとしたい。

## 2 調査結果

### ① NPO との協働・事業委託について

これまで県・市政ではNPO（NPO法成立以前のボランティア団体も含めて）と共同で事業を行ったり、事業を委託したりするといったことが活発に行われてきたといえるかどうか、またあるとすればそれはどの分野かについて尋ねた。その結果、県では、これまでNPOを事業主体として考えていなかったこともあって、あまり事例はない、また市でもあまり活発だったとは言いがたく、これからどう進めていくかを検討中とのことであった。ただ市の環境局では「第2リサイクルプラザ」の運営をNPOに任せている例があるという。

次に、NPO法施行後、行政サービスにおいてNPOとの関わり、NPOの位置付けのようなものについてはどう考えているかとの質問には、県は、方針としては今のところないが、今後県としての考え方を固めていきたい。価値観の多様化や独自の地域づくりという視点から、これまでのように行政が丸抱えする時代は終わった。まず市町村への権限委譲を進めた上で、NPOや民間との役割分担をしっかりとすることが大切との回答であった。一方市では、今後行政からNPOへの委託という形につながってくるが、それがどこまでできるか、NPOがやった方がよりニーズに即したのものもあるのではないかと、ただ現状においては、NPOのサポート・育成の方をメインに考えているとのことである。

続いて、仮にNPOとの協働またはNPOへの事業委託を行うとして、行政側のメリット・効果といったどのようなものがあるかといった質問を行った。これに対して県では、質的・量的に優れたサービスの提供ができる、行政自身の自己改革（肥大化の歯止め等）につながる、行政への市民参加の促進が可能となる、相互に専門知識を提供することができる、といった項目があがった。また市の方では、市民のニーズに即したサービスの提供や、市民側にも参加の機会の提供につながるのではないかと、との意見が出た。

一方でこれとは逆に、デメリットや問題点についてはどうかと問うたところ、県は、業務の適確な遂行（信頼性）に疑問がないとは言えない、最終的に議会に対して責任のとれる体制づくりができるか、行政プラン策定の住み分けをしっかりとやらないと、県としては

何をするのかというアイデンティティにも関わる、NPO に任せても赤字になっては何もならない、競争の中で進めていくことが大切である、との認識であった。また市は、わが国の場合、NPO の組織基盤が脆弱であり、サービス提供と力量の問題がからんで、互いにゆがみが生じる可能性がある、層の厚いアメリカなどとは一概に比較はできない、との回答を得た。

続いて、行政側からみた場合に、協働や事業委託が成功する条件とは何かについて尋ねたところ、県は、行政の将来的ビジョンの問題（大きな政府、小さな政府）がからむ、分権の中で県の役割（企画と執行の分離）を改めてつめないといけない、事業の効果を住民がどう評価するか（なぜ NPO にさせるのか）についても考えることが必要、よって現行の 1 個 1 個の事業の精査が要となろう、また、NPO に委託するとしてその責任の範囲（県としてどの程度まで責任を負うか）をどうするかを確定することも重要、とのことであり、さらに付け加えて、上下ではなく対等の関係をいかに築くか、行政側には NPO の自主性を損なわれないような意識が、また NPO 側にもしっかりした自立意識が求められる、お互いに生かしあう関係がベストであるという意見が出た。市の方では、行政の事業は失敗が認められない面がある、ただ新しい手法でやるのだから、トラブルがあっても挑戦していくことが大切、途中の失敗を認める雰囲気重要であるとの回答であった。

さらに、今後行政として NPO を広く活用すべき領域があるかどうか、あるとしたらどういった分野になるのか、また活用の要件や期待される効果としてどのようなものが考えられるか、との質問には、県では、社会福祉（介護保険）分野では大いに活用できよう、その他、環境（規制は行政が、事業は NPO が）、土木（採算がとれればクリア）、文化などの分野も十分考えられる、プランと規制は行政が行い、柔軟性や多様性の必要な部分は NPO に任せるというやり方が考えられる、NPO のもつ専門性（情報、知識）を役立てることができるだろう、と回答、市では、ゴミ減量の推進（リサイクルの指導など）や子供の育成の分野などではかなり有効ではないか、行政はインフラの整備を行い、NPO には心を豊かにする活動を担ってもらおうというのはどうか、との答えであった。

最後に、NPO と協働や事業委託を行う場合、相手側 NPO の能力・力量を判別する必要があると思うが、どういう基準で選定していくのかについて質問を行った。これに対して、県は、基本的には過去の実績、考え方、行動を見ることになろうが、まず NPO の基本目的と行政のそれとの適合性を考慮することが重要、そのためには行政は事務事業評価を行い、今までやってきた事業の根拠が何かを確定し、行政の存立目的にまでさかのぼって検討することが大切との意見であった。一方で市は、行政と関わりのある NPO に公募の形をとることが考えられる、また第三者委員会の活用もありうる、と回答した。

## ② NPO に対する支援について

この項目に関しては、まず、行政の立場としてそもそも NPO を支援すべきかどうかという点を含めてどう考えているか、という質問を行った。これに対して県は、資金提供をするとどうしても行政の関与の仕方が厳しくなるため、NPO の自立性を損ねる危険性が出てくる、自主・自立（対等の立場）を妨げない範囲での支援（情報や活動場所の提供といった間接的支援）が基本であるとのことであった。また市は、支援をするだけの具体的な目

標・効果がなければならない、情報提供やNPOセンターの設置などが考えられるとの回答を得た。

引き続き、より踏み込んだ支援の仕方として、行政施設の貸与や使用料の減免、広報でのとりあげ、地方税の減免、融資制度の創設、人材の派遣・受け入れなどの可能性について尋ねたところ、県は、施設の提供は、管理の問題をクリアすれば十分に可能、資金の直接提供は公共性や監督の面で難しいものがある、単なる補助金ではない新しいシステムが必要となろう、基金の創設などは、うまくいかなかった場合の責任問題を議論しておくことが大切との意見であった。市の方では今後の検討に待ちたいとの答えであった。

次に、すでに宮城や青森、高知といった諸県、鎌倉などの市では、いわゆるNPO支援条例を制定しているが、そういった動きがあるかどうか質問した。まず県では、先行自治体の条例は、基本理念を盛り込んだものに過ぎないのがほとんどであるとの認識のもと、この程度のものであればつくる予定は現在のところないということで、今後の具体的な検討を待って中身の濃いものをつくろうという姿勢がうかがえた。また市も条例制定の予定は現在のところないが、今後方向性は定めていくとのことであった。

### ③ 行政施策へのNPOの関わりについて

ヒヤリングの第3の柱である行政施策へのNPOの関わりについて、NPOとすでに関係のある領域において、具体的施策のプランをたてる場合にNPO（ボランティア団体）をどのくらい関わらせているか質問を行った。これについて県では、各種ワークショップでの関わりや意見聴取、審議会への参加といった形で入ってもらっている分野も多い、方向性としては意見の聴取が主となろうとの回答であり、一方市では、現在のところ関与の事例はさほど多くない、しかし今後は増加が予想されるとの認識が示された。

次にこの質問に関連して、将来的に施策の策定にNPOを関わらせることについてどのように考えているかと尋ねた。県は、行政は住民のニーズに関して専門知識や技術、情報が不足しており、それを補ってよりよいプランをたてるためにも積極的な意見聴取が必要、ただし高度な参加をさせる場合は議会の承認が必要との意見であった。また市は、事業の円滑な推進といった点からも、意見を取り入れることは積極的に行うべきであるとの回答を得た。

### ④ NPOに対する職員の認知度について

4番目の大項目、NPOに対する職員の認知度については、一般的に職員のNPOに対する認知の度合いはどのくらいかについて質問したところ、県では、NPOと直接接している部局では高いが、その他では一般に低い、今後の啓発が重要であるとの答えであった。さらに、職員研修所で行ったアンケートによれば、次のような意見があったとのことであった。

- ・ 行政とNPOとの連携の体制が整っていない。
- ・ NPOがどんなものかがわからない。
- ・ NPOにすべてをお願いすることとなると、行政は一体何をやることになるのか。
- ・ 理由をはっきりさせて、NPOと関わる必要がある。
- ・ 実際の経験談や活動状況を教えてもらいたい。

つまり、単なる認証ではだめで、職員としてどう関わるべきか県としてのスタンスをはっきりさせる必要があり、それから職員への周知徹底を図るべきとの認識が示されたことになる。

一方で市の側では、1割程度が知っていればいいほうではないか、ただ、まちづくりや環境、生涯学習などのソフト的な事業を行っているところでは認識は高いといえる、といった回答であった。

次にこのことに関連して、職員啓発のためのプログラムが実施されているのか、またその予定があるかどうかについて尋ねたところ、県は、職員研修所などで一部すでに行っており、現在職員向け手引書の作成を検討中である、市は、NPOにかかるフォーラムの開催などについて庁内文書で通知したりしている、とのことであった。

#### ⑤ NPO に対するイメージについて

続いて5番目の項目である、NPOに対するイメージについての質問を行い、職員がNPOに対して有している一般的なイメージがどのようなものであるかについて尋ねた。これに関してはたとえば、典型的なものとして、善意・献身のボランティア集団、新たなサービス提供主体、ヴォイス団体、行政への脅威、行政のパートナー、非営利ベンチャー、福祉活動の担い手、などといったイメージが考えられるが、まず県については、NPOはまだ海のものとも山のものともわからないというのが大勢であり、特に年配の職員には警戒心が強い、これに対して若い職員の中には実際に活動に参加しているものもいて、割合認識は高いとのことであり、今後の普及・啓発がきわめて重要との意見であった。これに対して市では、基本的には人のために事業を行う団体であるが、時には行政に反対したり、苦情を述べたりする団体というイメージがあるとのことである。

#### ⑥ 行政側からみた NPO 活動における課題について

次に6番目の柱、行政側からみたNPO活動における課題について、に関しては、NPOの抱える問題点についてどのように考えているかを一般的に答えてもらった。文献では、資金や人材、情報、スペース、マネジメント能力等があがっていることが多い。実際に県は、採算性や基盤（人材、資金）整備の必要性が考えられる、また、NPO間のネットワーク構築の必要性も高いのではないかとということであり、市は、事業を受けたからにはやり遂げるという覚悟が必要、いざとなったら行政がやってくれるといった甘えは禁物であり、行政側が長い目で見ていく必要性を強調しながらも、NPO側の事業に対する責任感・自覚といったものへの注文が出た。

#### ⑦ 行政改革との関係について

ヒヤリングの第7番目の柱としては、昨今課題となっている行政改革とのからみでの質問を行ってみた。まず、近年焦眉の課題としてあげられている行政のスリム化や行政ニーズの多様化への対処、地方分権などとの関係で、NPOの活用をどのように考えているのかを質問した。

この質問に対して、県では、行政改革の中では、NPOの活用は欠かせない、積極的に住民の意見を行政に反映させるという側面のみでなく、多様な価値観を背景とした無駄のな



いサービス提供が期待できる、さらに加えて、公共サービスを NPO に担ってもらうことによって、経費の節減や行政の硬直的体質の打破といった効果がある、具体的には、行政の内部管理業務以外のアウトソーシングは可能ではないか、との回答であった。また市では、今までは事業を NPO に任せるといった発想自体がなかった、それに、コストの削減やサービスの質といった面で、NPO で大丈夫かという意見がある、と述べている。

次にここ数年、公共工事を始めとする行政の事業見直しの機運が高まり、そのためのツールとして、「事務事業評価システム」を導入する自治体が増えており、実際に福岡県、福岡市ともそれを実際に採用して事業効果の再評価に生かしているが、これを NPO との共同・委託事業に応用し、NPO 選定のための材料や事業上の課題の発掘などに用いることは可能かという点について尋ねた。これについては、県・市とも、現段階ではシステム自体が内部的な事務事業評価として想定されており、まだそこまでは考えていないが、ただ将来的には活用の可能性は十分にあるとの回答を得た。

### ⑧ NPO との連携・協力の将来的展望について

今次ヒヤリングの締めくくりとして、NPO との連携・協力の将来的展望について自由に語ってもらった。その結果、県においては、ある意味で、行政・企業・NPO による社会の形成が理想であり、NPO との協働体制をとるべきである、一方で行政からの働きかけも大切であり、行政としての支援も互いに自立した恰好でできるとよい、また今後の協力・連携のあり方を共同の議論で進めていくべきである、ただし、政策の最終的な決定権限自体は議会にあるので、政治判断を伴う施策については議員の認識も不可欠である、いずれにせよ、行政自身も変化のきっかけになるであろう、との意見であった。また市においては、NPO との連携を進めていけば、市役所の体制が変わるくらいのもになりうる、NPO には競争相手、刺激剤としての役割を期待でき、職員も危機感をもつべきである、また、市民意識の向上にも大いに役立つであろう、といった見方が示されている。

## 3 まとめ

調査結果を全般的に見ると、福岡県・福岡市ともに、NPO との関わりの在り方についてはこれから具体的に模索していくというスタンスが読み取れるが、興味深いのは、すでに NPO との連携・協力が進んでいるとされる自治体（神奈川県、仙台市、神戸市など）との現状のギャップである。これらの先進自治体については相当数の調査・研究が行われているが、それらを精査すると、災害からの復興といった事情や首長の積極的リーダーシップによるといった、どちらかといえば特殊な環境条件が作用しているケースとみることができる。したがってこれら先進自治体の研究のみで一般普遍化を行うことはできない。むしろこれら以外の大多数を占める、いわゆる「特殊事情」のない自治体が NPO との関係についてどのように認識し、また今後いかなる具体的方策をとっていくのかをつぶさに観察する必要性を強く感じている。この意味で今回の福岡県・市に対する調査は、そうした研究の予備的一環としての意義があるものと考えられる。

かような点を踏まえ、来年度は、九州を中心とする各自治体に対するヒヤリングを含めたアンケート調査等を実施することにより、行政と NPO との連携・協力の現状、さらに今

後の方向性の在り方について、実証的データをもとに研究を深めていく予定である。

## 介護保険と NPO 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)

三村將(昭和大学医学部助教授)

### 1 福祉 NPO の研究の動向

福祉 NPO の調査・研究をすると、福祉 NPO の定義や範囲についてすらも、まだ日本では確定したものがないことが分かる。NPO を直訳に近い「民間非営利組織」ということにすれば、社会福祉法人や社会福祉協議会、財団法人の福祉公社なども、すべて福祉 NPO であることになる。すると、福祉 NPO とは、民間で福祉に関わっている団体すべてをさすことになり、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。そうとらえると、NPO という概念を導入する意味は、ほとんどなくなるのである。

しかし、NPO という概念や組織形態が、現在、大きく注目されているのは、たんなる「民間非営利組織」が注目されているというような、そんなことではない。もっと大きな問題意識が、社会全体に広がっているからである。それは、日本社会のこれまでのシステム全体が、制度疲労をおこしたり、硬直化したりして、時代の急激な変化・変動についていけなくなっているという認識なのである。そしてその典型として、措置方の社会福祉制度では、これからの高齢社会、とりわけ介護の問題に対応できないという基礎認識が広く共有されたからこそ、ゴールド・プラン、社会福祉基礎構造改革や介護保険の導入などがやっぎばやに検討されたり導入されたのである。

したがって、社会福祉領域において NPO を考えるということは、社会福祉のシステム全体への問題提起も含めて、時代や社会の新しいニーズの動向や把握、そして何よりも、行政の制度に縛られない自由な福祉サービスの提供や展開ができる「新しい組織」という側面に注目するということなのである。

したがって NPO を、たんなる民間非営利組織であるとか、NPO 法によって法人格を付与した法人と狭くとらえてはならない。それは、現代という時代状況が求める新しい組織形態を考えることなのである。

このように考えると、NPO は、現代社会をはかる尺度のようなものとも考えられる。

NPO 法が施行されて約 2 年で、すでに 2000 団体を超える NPO 法人が各地で誕生している。NPO の活動分野は 12 分野が指定されており、社会福祉や医療に関わる活動はそのうちのひとつに過ぎないが、全体をみると社会福祉分野で活動する団体が最も多くなっている。小児高齢化や介護問題が社会から大きく注目され、しかも身近であるので、NPO の活動分野としても最も注目されており、もっとも活動が発展するだろうと見込まれている分野でもある。

しかし、福祉分野での NPO の調査や研究が、どこまで進んでいるかという点、意外なこ

とにそれほど進んでいるわけではない。さらに、介護保険と NPO ということになると、まだ見るべき研究成果は出ていない状況なのである。

## 2 福祉 NPO の動向－住民参加型在宅福祉団体数の推移

さて、日本の福祉 NPO はどうなっているのか。前述したとおり、まだ福祉 NPO の概念的範囲も定まっておらず、ましてや統計的な整備も進んでいない。したがって厳密な調査研究は困難な状況でもある。ただ、いくつかの先行研究は、ほぼおしなべて、1980 年代後半から急激に現れはじめた「住民参加型在宅福祉サービス活動団体」のことを、福祉 NPO の萌芽としてとらえ、それらが、NPO 法によって法人格を取得したものを、狭義の福祉 NPO としている。本稿でも、ここをベースにして福祉 NPO をとらえ、こうした団体などが、介護保険にどう取り組み始めているのか、その問題や課題は何なのか、訪問取材などを通して明らかになりつつあることを論じることにする。

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。

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が、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な手薄であった。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と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, 1998 を参照)。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。

われわれが行った、こうした団体の担い手意識調査(1992)によれば、活動の問題点として、教育・研修システム、社会的評価や他の保健・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、とのおそれも指摘されている。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 ボランティア団体からNPOへー住民参加型団体の提起した問題

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った。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った。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った。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。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などもあらわれた。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等の在宅での生活を、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、理解されにくかった。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。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別の外側には、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。

#### 4 地域福祉における NPO の必然性

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。

ただ、NPO という新しい概念が、民間で福祉活動を行う人びとや組織に、大きな刺激を与え、活動の範囲を広げ、新しい可能性を生み出しつつあることには、十分注目していく必要がある。前述したとおり、この 20 年くらいの中に、福祉に関わる市民や市民団体の数は劇的に増大している。これが示すところは、まさに、地域の中に、いまだ満たされない福祉ニーズが多様に存在することであるとともに、そうしたニーズに対して、行政に頼るのでなく、自らが活動を始めて対応していこうという、相互扶助や自助の精神と、それをさらに拡大・発展させていこうとする自発的なエネルギーが、これまでの想像を上回るほどの規模で存在しているということである。

NPO という概念は、アメリカからの輸入品であり、物珍しさや新しいもの好きの日本人の特性によってもてはやされている一過性のものだとする意見もある。しかし、これまで見てきたとおり、NPO という新しい流行が、地域福祉や介護の問題における市民団体を生み出してきたわけではなく、むしろ、地道な着実な活動の中で、NPO への展開の必然性が醸成されてきていたからこそ、全国各地で、NPO 法人を取得する団体が激増しているわけだし、とりわけ、社会福祉関連の団体が多いのである。このベクトルの方向性を見誤ってはなるまい。

#### 5 介護系 NPO の動向－調査取材から

さて、次のテーマは、ボランティア団体から NPO 法人になった団体が、こんどは介護保険という新しい土俵の中で、どのように活躍しているのか、もしくは問題に直面しているのか、ということである。

このテーマに関しては、まだ調査や研究が始まったばかりであり、私も各地で様々に取材を重ねているが、まだ、確たる結論を得たわけではない。

現在までのところ、福祉 NPO に関する全国的な統計やデータは整備されていない。全国社会福祉協議会が行っている住民参加型在宅福祉サービス活動団体の調査があるが、カテゴリーの立て方や分類は、現在からすると福祉 NPO と重ならない部分も多い。さわやか福祉財団なども独自に調査したりしているが、部分的なものである。また、介護保険に関して活動している NPO のデータも、まだ整備されていない。こうした多くは、今後の調査研究課題であると言える。

われわれも、福祉 NPO と介護保険の関係に関して、調査研究プロジェクトを準備中であるが、まだ試行段階である。ここでは、各地の福祉 NPO、とりわけ介護保険の指定居宅サ

ービス事業者になった福祉 NPO を、取材中なので、その取材の中から現れてきた問題や課題を、覚書的な中間報告として紹介したい。

(1) 住民参加型在宅福祉活動団体すべてが NPO 法人格を取得しているわけではない。むしろ、これまでの調査（シーズ、さわやか福祉財団、日本 NPO センター、全国社会福祉協議会などが、それぞれ独自に、関係団体に NPO 法人格の取得の意向調査などを行っている）から明らかになってきているのは、任意団体から NPO 法人になってきているのは、三分の一から半分くらいであろうと見積もられている。ここもひとつの分岐点になっている。何が、団体を分岐させるのかも、研究課題である。

(2) 介護保険の指定居宅サービス事業者などに参入するにあたっては、必ずしも NPO 法人でなくても良いわけだが、住民参加型在宅福祉活動団体に介護保険の指定居宅サービス事業者になったところは、ほとんどが NPO 法人格を取得して介護保険に参入している。NPO 法人では、介護保険などの事業に乗り出す場合に、総会による合議や議決が必要となるが、介護保険の事業者になることは、ボランティア団体の性格や目的にそぐわないとして、総会で、介護保険の事業者になることを否決された団体もある。任意団体が NPO 法人になる場合以上の分化や分岐が、介護保険事業者になるにあたって現れたと考えられる。この場合に、どんな要因やどんな要素や意識が、NPO 法人に、介護保険事業者への積極的要因や誘因となったのか。どんなような要因や要素や意識が、消極的あるいは否定的な要因や誘因となったのか。これも介護保険と NPO とを考える上で重要な研究課題である。

(3) NPO 法人が、介護保険事業者になるにあたって、さわやか福祉財団などは、住民参加型在宅福祉活動以来の、地域住民による相互のボランティア的な助け合い活動という本来性を維持すべきだとして、介護保険事業だけでなく、これまでの家事援助や相談や「ふれあいボランティア活動」も、介護保険の枠外活動として、NPO 法人の活動の両輪として維持すべきだというガイドラインを出した。いわば NPO 法人としての本来活動と介護保険事業のふたつを平行して、あるいは介護保険事業の上乗せとして、実施することを NPO 法人による介護保険サービスの独自性や特徴として形成しようとしてきた。これがうまくいっているところと、介護保険事業のほうにひっぱられて本来活動のほうで縮小してきているところとがある。このあたりの介護保険事業者と NPO 法人としてのバランスの問題やバランスの維持に、問題や課題があることが取材からも明らかになりつつある。

(4) 上記のこととも関連するが、NPO 法人が提供する介護保険サービスとは、いったいどのようなものなのか、どのようなところに特色や特徴や長所があるのか。また、NPO 法人が参入していない介護保険サービス分野も多いが、NPO が取り組むべき分野や活動は、どのようなものなのか。これらは、各地の NPO を取材していても、まだ NPO 側にも確たる結論や方向性があるわけではなく議論の途上である。これまでに NPO の間で広く共有されているのは、NPO は介護保険の枠内のサービス提供だけでなく、枠外のサービスも平行して、あるいは累加して提供すべきだという意見であり、これに関しては、かなりの合意が見られる。ただし、それらをバランスよく提供できているか、今後も提供できるか、という点に関して、多くの違いが見られる。

(5) NPO 法人で介護保険事業者になったところの中には、年間事業高が 1 億円になるう



とするところも複数出始めている。これまで小規模の任意団体であったところが、短期間のうちに、大きくなったことによる混乱や問題もないわけではない。とりわけ経理や人事管理などで、問題や課題も散見されるようになった。NPO としての適正な規模や活動やマネジメントは、いったいどんなものなのか、これも研究課題である。

(6) NPO で介護保険事業者になったところに対して、事業者保険などの保険事業やリスクマネジメント、NPO で雇用された専従者やボランティアへの保険や様々な共済事業なども現れてきている。NPO への保険や信用担保、そしてリスクマネジメントなども、介護保険事業者となった NPO では、現実的な課題となりつつある。

(7) NPO が介護保険事業者となるにあたっての事業開始資金の問題は大きい。NPO に資金提供する銀行や金融機関は、ほとんどない。現実には、個人的な借金をして、NPO が事業を開始する場合はほとんどである。今後は、NPO に対して事業立ち上がり資金の援助や融資を行うシステムづくりも、介護保険と NPO に関しては、大きなテーマといえる。各地の動きの中には、労金による NPO への資金融資などの事例も始まってはいるようだが、まだ部分的・限定的・試行的なものようである。

(8) 農協や生協は、日本の法的な位置付けとしては、NPO ではなく、中間法人のようなものであるが、各地の JA や生協の中には、介護保険事業者となって、介護保険事業に積極的に関わっているところも出始めている。こうした動きを取材すると、かなり NPO 的な意識と動き方をしている場合が多い。JA や生協の今後も動きも、介護保険と NPO という枠の中で考えられるテーマや内容が多く、今後の調査研究課題であるといえよう。

(9) 介護保険は、NPO と、企業や社協などの団体が、介護保険事業の枠内で、競合し、競争していく側面を持っている。NPO としての独自性を、どう確立したり保持したりしながら、介護保険の競争の中で存続・発展していけるのか、どのような要因が介護保険事業の中で、NPO が生き残れる必要条件なのかも、まだ明らかにはなっていない。

(10) 介護保険の事業者に占める NPO の比率は、2000 年 4 月の介護保険開始時点で約 1% (朝日新聞報道による) に過ぎない。現時点でも、様々な集計があるが、約 2-3% にすぎない。NPO が、企業や社会福祉法人、医療法人、社会福祉協議会などのオルタナティブ (代替) になる、という可能性は、とうぶんほとんどありえない。むしろ、介護保険と NPO というテーマでいうと、ジョンズ・ホプキンス大学のレスター M. サラモンらが唱える「NPO のインパクト」のほうが重要であろう。既存の公益法人や企業の中に、NPO という異なる価値観や行為規範をもった団体が参入してくることによるインパクト (影響) である。すでに活発な NPO が現れた首都圏や大都市圏では、企業や既存の福祉団体が「影響」を受け始めている。サラモンたちは、この「影響」を、様々な次元にブレイクダウンしながら、実証的に NPO の社会システムに与える影響を分析しようとしている。日本では政策「評価」が流行であるが、NPO のもたらす影響の「評価」は、単純なものではなく、むしろ社会システムに与える様々な刺激や影響、長期的なインパクトをこそ「評価」すべきであろう。これからの調査研究の課題である。

## 6 海外での NPO 研究の動向

日本における NPO 研究は、まだ始まったばかりである。しかも、公共経済学や経営学、政策学や政治学からの研究が主で、社会福祉学や地域福祉領域での研究は、まだ少ない。したがって、多くの問題や課題はあるものの、実証的・理論的な蓄積も少なく、問題提起的なかたちにとどまっている。そのような限界はあるものの、介護保険と NPO は、とても大きな研究課題をもつものである。

介護保険は、NPO を大きく発展させるとともに、NPO らしさや、NPO の本来性を変質させたり歪めたりする危険性も併せ持つものである。調査研究課題は山積していると言ってよい。

本稿では、紙数の関係から触れられなかったが、アメリカでも、近年、NPO 研究が活況を呈している。NPO に関する統計的な整備も進み、NPO の支援政策や NPO サポートセンターも数多いアメリカでは、近年、様々な研究機関が、NPO の果たす役割に関する調査研究や提供するサービスの質的な評価、NPO のマネジメント能力やサービス提供能力の尺度化や評価軸の研究が現われ始めている。筆者は、昨年、アイルランドのダブリンで開催された世界 NPO 学会 (ISTRIS) と、アメリカ・ニューオーリンズで開催された全米 NPO 学会 (ARNOVA) に出席して強い印象を受けた。世界中で NPO の果たす役割についての関心が高まっていることと、NPO の能力やサービスの質的評価研究が始まっているのだ。ジョーンズ・ホプキンス大学のレスター M. サラモン教授らによる、NPO の世界比較プロジェクトは、世界中で NPO が勃興して活躍しはじめているという「NPO 革命」状況を明らかにした。さらに、サラモン教授たちは NPO が社会システムに与えるインパクト（影響）を社会科学的に明らかにすべく、NPO のインパクトアナリシス（影響力分析）に着手している。サラモン教授たちのグループだけでなく、多くの研究機関や研究者たちが、NPO の果たす役割についての評価研究や質的測定尺度などの開発に乗り出している。日本でも、これから急速に NPO 研究の必要性が高まるにちがいないという強い印象を受けた。

#### 参考

田中尚輝・安立清史、『高齢者 NPO が社会を変える』、岩波書店、2000 年 11 月、(岩波ブックレット No.523)

安立清史、『市民福祉の社会学—高齢化・福祉改革・NPO—』、ハーベスト社、1998 年

安立清史、「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—福祉社会学入門』東信堂、2000 年 3 月、pp. 89-109

Kiyoshi Adachi, 'The devevopment of social welfare services in Japan', Susan Orpett Long (ed.), "Caring for the Elderly in Japan and the U.S.", Routledge Advances in Asia-Pacific Studies, 2000, Routledge, pp. 191-205

## 調査研究実施経緯

2000年

3月6日～5月5日まで

研究代表の安立清史は、文部省の海外研究開発動向調査によるアメリカ派遣のため、米国、UCLA(カリフォルニア大学ロサンゼルス校)、ジョンズ・ホプキンス大学、コロンビア大学、ハーバード大学などで、ボランティア活動、ボランティアセクター、ボランティア・アソシエーション、NPOの調査研究に従事。

UCLAのジム・ラベン教授、スティーブン・ウォーレス教授、ジョンズ・ホプキンス大学のレスターM.サラマン教授、コロンビア大学の渋沢田鶴子助教授、ハーバード大学のピーター・ホール教授、スーザン・ファー教授、フランク・シュワルツ教授、エズラ・ボーゲル教授らと研究交流。ワシントンDCでは、NPO研究で有名なIndependent Sectorで、Urban Institute、ニューヨークでは、フォード財団などを訪問して取材した。

6月

9～10日 サンフランシスコのNPOサポートセンターであるタイズ財団のバイク会長とNPO研究者である岡部一明が来福。「NPOふくおか」主催で、NPO講演会を主催。

24日 福祉NPOである「笑顔」理事の浜崎裕子氏にインタビュー取材。

7月

1日 日本NPOセンター主催のNPO研究集会・広島に参加。シーズ代表松原明氏、市民社会研究所の今田忠氏、日本NPOセンター事務局長山岡義典氏らの話をきく。

4～9日 アイルランド・ダブリンでの世界NPO学会・ISTRに参加。世界のNPO研究者たちと交流。ジョンズ・ホプキンス大学のレスターM.サラマンらと会議。日本でのNPO調査の可能性についての協議。

8月

2日 東京ボランティア・市民活動センター副所長 安藤雄太氏にインタビュー取材。東京の市民団体および関東の社会福祉協議会とNPOとの関係について。

4日 福岡市ボランティア・センター所長 張正好氏インタビュー取材。

17日 神奈川県民サポートセンター 椎野氏。神奈川県民サポートセンターの市民活動サポート体制および、神奈川県によるNPOとの協働について。

18日 NPO事業サポート事務局長、さわやか福祉財団理事の田中尚輝氏にインタビュー。介護保険とNPOについて。

18日 日本NPOセンター(治田)。日本NPOセンターの活動について。

18日 ジャーナリストのトニー・ラズロ氏に取材。外国人の地方自治体への参加およびNPO形成について。

9月

12日 CS神戸を訪問取材。榎本まな、中村順子氏らに、緊急地域雇用特別交付金事業などについて取材。また、CS神戸傘下のNPOである、NPO起業グループ、パソコンネット・オクトパス、あたふたクッキング、生きがいミニデイ、東灘助け合いネットワーク、などを訪問取材。仮設住宅への支援から発して、仕事づくり、生きがいづくりへと展開しているNPOの事例を調査。

13日 大阪府にて、大阪ボランティア協会を訪問取材。NPO事業支援センター、緊急地域雇用特別交付金事業などを取材。岡本栄一理事長にインタビュー取材。

14日 大阪府にて、日本病院ボランティア協会を取材。岡本千秋会長、信田禮子事務局長らに、日本病院ボランティア協会のNPO法人化などについて取材。

21日 東京にて、アメリカのNPOのリスクマネジメントに詳しいNPOリスクマネジメントセンター代表の中原美香氏に取材

28-29日 大分県玖珠町にて、行政とNPOについて取材。

## 10月

4日 NPOサポートセンター代表・山岸秀雄氏と毎日新聞論説委員の渋川智明氏に取材。埼玉県の福祉NPOの動向や、介護保険とNPOの動向について。

5日 市民互助型団体全国連絡協議会・事務局長の田中尚輝氏に取材。

6日 北星学園大学社会福祉学部教授の杉岡直人氏に、北海道のNPOの動向と課題について取材。

7日 北海道社会福祉協議会、北海道NPOセンター、などを訪問取材。

14日 京都大学人間環境学研究所助教授の大澤真幸氏、慶應大学経済学部教授の金子勝氏らとともに、「宅老所よりあい」を訪問し取材。「宅老所よりあい」代表の下村恵美子氏、「第二宅老所よりあい」所長の村瀬孝氏。

19日 総研大教授の出口正之氏にアメリカのNPO研究の動向について取材。

20日 日本NPOセンター代表の山岡義典氏に「NPOへの支援税制」について取材。夜、「NPOふくおか」主催で、NPOインターンシップについて、国際交流基金日米センターのNPOフェローの中原美香氏から話しをきく。

## 11月

5日~20日 オークランド、サンフランシスコ、ワシントンDC、ニューオリンズ取材 Alzheimer's Association Greater San Francisco Bay Area、East Bay Site Office、Center for Independent Living、Bay Area Community Services、Compass Point Nonprofit Service、Senior Companion Program City of Oakland、Washington Council of Community Service Agencies、Alexandria CASA、AARP headquarterなどを訪問取材。その取材成果は、西日本新聞朝刊文化欄に8回連載された。添付資料参照。また、ニューオリンズでは ARNOVA(全米NPO学会)の年次総会と研究発表に出席し、アメリカのNPO研究の最前線取材した。

## 12月

2日 NPOサポートセンター代表の山岸秀雄氏にNPOをめぐる支援税制などについて取材。