

厚生科学研究費補助金

エイズ対策研究事業

エイズに関する非政府組織の活用に関するモデルプラン策定研究

平成 12 年度 総括研究報告書

主任研究者 我妻 堯

平成 13(2001)年 3 月

目次

I.	総括研究報告	
	エイズに関する非政府組織の活用に関するモデルプラン策定研究-----	1
	我妻 堯	
II.	分担研究報告	
	国内外のエイズ NGO 組織比較とそのあり方-----	5
	長谷川 敏彦	
	国内エイズ NGO の分野別活動分析およびネットワーク研究-----	69
	桜井 賢樹	
	「エイズ・ピア・エデュケーション」の全国展開のシステム構築に関する研究-----	95
	内田 郷子	
III.	研究成果の刊行に関する一覧表-----	103

厚生科学研究費補助金（エイズ対策研究事業）
総括研究報告書

エイズに関する非政府組織の活用に関するモデルプラン策定研究

主任研究者： 我妻 堯 社団法人国際厚生事業団 参与

研究要旨

エイズ予防は単に医学的側面からのアプローチのみならず、社会的側面からのアプローチが必要不可欠であることは、世界中で認知されているが、我が国のエイズ問題が薬害エイズの問題としてクローズアップされてきた歴史、また、我が国における主な感染経路が諸外国に比して特殊であったことから、従前まで、中央省庁及び地方行政における保健医療行政の範疇で予防対策を実施してきたところであり、その面では比較的大きな成果を挙げてきたと考えられる。

一方、近年の若者を中心とした層の行動様式の変化等に伴い、性的接触による感染が激増してきている現状に鑑み、必ずしも、従前までの感染経路による感染のみならず、多様な経路の感染を予防していく必要が生じてきている。また、既に感染、あるいは発病をしている感染者や患者のケアについても、外来通常の社会生活が可能となってきているため、行政による伝統的な、あるいは、画一的な対策のみでは対応しきれなくなっているのも現状である。

こういった状況下で、非政府組織（NGO）による個別施策層への地域に根ざした予防啓発活動、あるいは、感染者・患者へのケアに関する活動は、近年、重要性を増してきている状況にあり、諸外国においても、NGOを活用した、あるいは、NGOとの協調による対策が効果をあげているのは周知の事実である。

残念ながら、我が国のNGOのイメージは存在が不認知、経済的に脆弱、非専門的というネガティブなものが先行しがちであるが、実際には対策に極めて実績を有する団体が数多く存在し、個別には有益な活動を推進してきている状況にある。こういったNGOの活動と行政の動きとが有機的に連動していくことが今後の総合的なエイズ対策に極めて重要であると思われることから、我が国のNGOの実態を把握し、行政やNGO同士との連携によるエイズ対策のモデルプランの策定を研究することとする。

分担研究者氏名・所属施設名及び所属施設における職名

長谷川敏彦

国立医療・病院管理研究所
医療政策研究部長

桜井 賢樹

財団法人エイズ予防財団
国際協力部長兼研修・研究部長

内田 郷子

社団法人 東京都看護協会 会長

1 研究目的

本研究においては、我が国においてエイズ対策活動を行うNGOの実態把握、諸外国のNGOと行政との協調のモデルケース研究、行政とNGOとの協調エイズ対策モデルプランを完成させることを目的とする。

2 研究方法

- 1) 海外のNGOと行政との協調モデルプラン策定
- 2) 個別NGO調査国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方
- 3) 国内エイズNGOの分野別活動分析およびネットワーク
- 4) 「エイズ・ピア・エデュケーション」の全国展開の

ためのシステム構築に関する研究 (倫理面への配慮)

本研究を進める上では、NGO に携わる感染者や患者のプライバシーに接する研究が多かったことから、事例研究等においては、個人のプライバシーに抵触する恐れのある調査研究の際には関係者に対して、事前の十分な説明と同意を得ることに意を配した。

3 研究結果及び考察

1) モデルプラン策定

今年度はモデルプラン策定に向けて、海外の政府と NGO との協調モデルを研究した。

対象国は米国及びヨーロッパ諸国、タイ、フィリピン、カンボジア、ベトナム、ミャンマーとした。米国においては、NGO 活動は社会的認知度も高く、様々な分野でのモデルが参考になったが、所謂行政が NGO に事業そのものを完全委託する形での活動が多く、日本のケースに当てはめた場合の社会的状況の違いが際だった。

一方、カンボジア及びミャンマー等アジア諸国におけるコンドームプロモーション及び啓発事業における NGO との協力においては、行政の得意とする分野と NGO の得意とするする分野でのデマケーションがうまくなされ、また、行政が上に立ち、NGO を指導監督するのではなく、パートナーとしての共存が見られたことは今後の我が国でのモデルプラン策定の参考に大いに役立つものと思量された。

2) 個別 NGO 調査国内外のエイズ NGO 組織比較とそのあり方

エイズの問題は広範に社会的要因が関連しているために極めて複雑で、政府はもちろんのこと、それ以外にも様々な機関が社会の中で対策を担わなければならない。実際、アドボカシーやケアの直接的な影響など NGO が果たしている役割も多い。

そこで、NGO と政府が効果的に連携することによって対策を推進することを目指して、「NGO の経営の改善法」「NGO の機能の評価法」「NGO との契約の方法」等について全国の NPO 経営学者約十数名にそれぞれ課題を分担し研究した。NPO のケース・

スタディーや諸外国での調査、文献レビューとディスカッションなどを通じて分析・検討をおこなった。

研究の結果、NGO と一言でいっても、経営主体、規模、あるいは得意とする分野など様々であり、経営の健全性についても大きなばらつきがあることが判明した。このような状況の中で、政府が NGO に参加を求めて対策の一部を発注するには、NGO の「財務状況」や「活動のベンチ・マーク」等の評価が必要である。「契約形態」も一括から対策の内容に対応して選択することが必要であることが判明した。更に、NGO の経営方法としては、健全なる政府機関との関係「パートナーシップ」は経営安定の条件であることが判明した。

3) 国内エイズ NGO の分野別活動分析およびネットワーク

今年度は、日本のエイズ NGO の歴史的背景の理解、エイズ NGO の組織形態、活動状況の把握、エイズ NGO に関する情報の発信を具体的な研究課題とした。

歴史的背景の理解については、エイズ NGO に関する歴史年表を作成した。NGO の組織形態・活動状況の把握については、関東地区の NGO 15 団体に社会科学的アプローチで半構造化面接による聞き取り調査を実施し、各団体の活動状況をとりとまとめた。情報発信については、関心をもつ全ての人々がアクセスできるホームページをインターネット上に作成中である。

4) 「エイズ・ピア・エデュケーション」の全国展開のためのシステム構築に関する研究

今年度は全国展開のためのシステム構築に向けて、エイズ・ピア・エデュケーションの教育効果を評価するためのアンケート調査を実施した。アンケートは昨年度エイズ・ピア・エデュケーションを実施した7施設にのうち、6施設の受講者 443 名に対して行い、有効回答は 386 件、87.1%の有効回答率であった。

エイズ・ピア・エデュケーションは青年期の人々がエイズを自分たちの問題として身近に感じ、自己の意志決定で感染予防行

動が取れるとともに感染者との共生の意識が持てることを目的としたプログラムであるが、受講前後のイメージ比較では、全ての項目について、後のイメージ得点が高くなっており、本プログラムによりエイズやセックス及び命のイメージをポジティブに変化させる効果が確認された。

4 評価

1) 達成度について

今年度は本研究の第一年度目として、国内外の NGO の現状分析を主な課題としたが、国内においては、約 200 団体の活動の概要を把握し、内、15 団体の活動の詳細について調査研究がなされた。また、一方、海外の NGO の活動については、約 100 団体の参考活動事例が研究でき、最終年度の目標である行政と NGO との協調エイズ対策モデルプランの策定に役立つデータの十分な集積ができたことと思量する。

また、行政と NGO との協調には、NGO それ自体の役割や特徴についての理解やその評価方法が重要となってくるが、この点についても、広く論文研究をすることができたと考える。

2) 研究成果の学術的、国際的、社会的意義について

本研究により、我が国の NGO の活動の実態とその効果を明らかにし、また、行政的手法との違いを研究することにより、行政的手法の効果が発揮される分野と NGO 的手法の効果が発揮される分野とに如何なる差異があるかが明確になり、今後におけるそれぞれの効率的な役割分担を提案することを目指すものである。

また、諸外国の NGO の活用を実際を研究することにより、NGO を活用する上でのメリット及びデメリット、注意すべき点、検討すべき基準等を明確にすることとしたい。さらに、上記の研究の上に立って、今後のエイズ対策施策に視するための、行政と NGO との協調エイズ対策モデルプランを提案することとする。

3) 今後の展望

今年度は研究の初年度として、NGO の現状分析と活動の実際及び NGO の特性や特徴について、研究した。次年度はこれに繋げて、

- ・諸外国 NGO の行政との協調モデルの研究
- ・諸外国の NGO に関するデータベースおよび研究等調査

- ・わが国 NGO の活動事例研究及びネットワーク構築

を継続して研究し、最終年度のモデルプラン策定に結びつけたい。

5. 結論

NGO の活動は、患者や感染者の生活に深く入り込み、大きな力となっているといえる。社会的に患者や感染者は支援を必要としており、その支援の中身も多種多様に亘っており、きめの細かい支援が求められているのが現状であり、そういった所謂「辛いところに手の届く」支援を実施していくことが今後の我が国のエイズ対策において必要不可欠であると思量された。

こういった支援を行政のみで行うことは事実上、不可能であることから、NGO の活動は益々重要性を持っていくこととなり、行政との連携も重要となってくるが、今回の研究で明確になったことに、NGO そのものが有する特殊な傾向を無視して、行政との連携を図っていくことは難しいということがある。

一方で行政がこういった NGO の特殊な傾向を十二分に理解しているかどうかにつき、疑問が提起された。

今次研究においては、NGO 活動の積極的な情報公開をする場の必要性と行政側の正しい NGO の理解が促進されることが NGO と行政との協調の基礎的条件となると結論された。

6. 研究発表

現時点ではなし。

7. 知的所有権の出願・取得状況（予定を含む。）

なし。

厚生科学研究費補助金
平成12年度エイズ対策研究事業
分担研究報告書

国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方

分担研究者
長谷川敏彦
国立医療・病院管理研究所
医療政策研究部長

平成12年3月31日

はじめに

本研究は、平成11年度における川野裕氏による予備的研究をシード研究として発展させ、平成12年度、総勢10名のNGO経営に関する日本の権威、日本の第一人者を組織化し、NGO組織そのものに関する研究を行った。

研究の主眼はエイズ対策等において中央政府や地方政府等の政府組織（GO）と非政府組織（NGO）との関係を分析検討するものである。政府組織と非政府組織のより良きパートナーシップは、社会福祉や国際協力等様々な分野で追及されてきた。しかし、特に、エイズ対策等においては個人のプライバシー等社会的にセンシティブな課題もあり、政府組織が行える活動に限界がある。一方、明確に政府組織が行うべき活動も存在する。従って、近年、富に重要視されている政府組織と非政府組織のかかわり方については、逆にエイズ対策は極めて興味深く、有用なフィールドといえよう。

今年度はエイズ対策そのものに限らず、むしろ、まず基礎的な研究としてNGO組織のあり方、そしてNGOから見た政府とのパートナーシップのあり方、さらには、政府から見たNGOとのパートナーシップのあり方を全般的に分析した。まずは豊かなNGO経営研究の土壌をエイズ対策に生かすための第一弾として位置付けたわけである。

分担研究者各位においては、この課題を学術的に受けとめられ極めて興味深い分析と理論の展開をなされたことに深い感謝の意を表したい。さすがに研究の第一人者における真髄が披瀝されている感をぬぐえない。

しかし、この研究はまだ一年度目でありその意味では素描の段階に過ぎないことを読者の方にはおことわりしたい。これから、さらに深く分析され具体的なエイズ対策等との関係に応用していくつもりである。温かい目でさらなる研究の発展を見守っていただきたい。

報告は総括のあと総論としてNPOや自治体側から見たアウトソーシングの諸側面について分析した論文をまとめている。そしてNPOと政府の関係やNPOそのものの、マネジメントに関連した研究がまとめられている。最後に、援助機関や創業者型助成財団さらには開発援助機関から見た事例集を各論としてまとめている。これらの研究を通して、最終的には政府が、例えば、エイズ対策等の政策を展開するにあたって、NPOにどのような形でうかがうのが有効かつ効率が良いかを模索していきたい。例えば、NGOを「いかに評価するのか」「関係の形態」、例えば、契約、アウトソーシング部分的な支援等と関係を成立するにあたっての「諸条件」や「結果の評価の方法」などについてである。こういった課題を通してNGOの側での経営のあり方を分析していくつもりである。

最後に、もう一度協力していただいた研究者各位への謝意を表すると共に、これらの研究活動を事務局として取りまとめていただいた立岡 浩氏に深謝申し上げたい。

平成12年3月

国立医療病院管理研究所
医療政策研究部長
長谷川敏彦

目 次

国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方

I 総括

- 1 国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方
長谷川敏彦・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.1

II 総論

- 2 NPOにおけるアウトソーシングとパートナーシップ
田尾雅夫・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.3
- 3 政府からNPOアウトソーシング時代におけるNPOマネジメント
自治体におけるアウトソーシング (OS) : シカゴ市の事例に学ぶ
渡辺好章・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.7
- 4 行政 (医療) サービスのアウトソーシング事業のモデル—企業間のアウトソーシングとの比較
上原施門・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.10
- 5 政府からNPOへアウトソーシングを行った場合のNPOマネジメントのあり方
公共セクターにおけるアウトソーシングの現状と課題
金川幸司・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.13
- 6 NPOと政府の相互関係
小島廣光・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.18
- 7 政府による非営利セクターの調整とNPOマネジメント
吉田忠彦・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.20
- 8 コントラクト・ガバナンスと非営利組織 (NPO) マネジメント
立岡浩・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.21

III 各論

- 9 開発援助機関から見たNGOの格付け評価
野崎泰志・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.36
- 10 自治体のコアコンピタンスと民間 (NPO・企業) へのアウトソーシングによるシナジープログラム
—付加価値創出と下請けからの脱却の目指して
川野祐二・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.43
- 11 英国のショップモビリティ
—自治体と非営利団体の協働による街づくりの一形態
伊佐淳・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ p.48

研究組織

長谷川 敏彦 (国立医療病院管理研究所)
田尾雅夫 (京都大学)
渡辺好章 (城西大学)
上原施門 (山形県立米沢女子短期大学)
金川幸司 (福岡工業大学)
小島廣光 (北海道大学)
吉田忠彦 (近畿大学)
立岡浩 (広島国際大学)
野崎泰志 (日本福祉大学)
川野祐二 (財) 助成財団センター主任研究員
伊佐淳 (久留米大学)

研究発表

1. 著書・論文発表

- 1) 田尾雅夫：『ボランティアを支える思想』、すずさわ書房、2001.
- 2) 吉田忠彦：公益活動の舞台としての公益法人、『公益法人研究学会誌』、Vol. 3、1-10、2001.
- 3) 堀田和宏・吉田 忠彦：公共部門のコンサルティング、『日本経営診断学会年報』第32集、2000.
- 4) 金川幸司：産業と公共の間を埋めるNPO、『ひょうご経済、N069』、(財) ひょうご経済研究所p. 35-37、2001. 1
- 5) 小島廣光：台頭するNPOのマネジメント、後藤幸男・鳥邊晋司編著『経営学』、税務経理協会、pp. 39-53、2001. 1.
- 6) 上原施門：医療機関におけるアウトソーシングの一形態—医療と福祉の連携—、第42回オフィス・オートメーション学会全国大会研究発表論文集、2000. 6.
- 7) 渡辺好章：循環型経済システムとNPOの役割、日本消費経済学会年報・2000年度、2001. 6.
- 8) 野崎泰志：開発NGOの組織評価試論、『日本福祉大学経済論集第23号』、2001. 6.
- 9) 立岡浩：非営利組織(NPO)における分野間経営評価とセクター間コントラクト・ガバナンス、『公益事業研究』第52巻第3号、pp. 1-11、公益事業学会、2001. 5.

2. 学会発表

- 1) 吉田忠彦：公益活動の舞台としての公益法人、公益法人研究学会・第4回大会、2000. 10. 7.
- 2) 伊佐淳：英国のショップモビリティ—自治体と非営利団体の協働による街づくりの一形態—、実践経営学会分科会・公共非営利組織研究フォーラム第20回定例会報告、2001. 2. 24.
- 3) 川野祐二：立型財団の誕生 (財) トヨタ財団設立前夜、公益法人研究学会・第4回大会、2000. 10. 7.

I 総括

1 国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方

長谷川敏彦

国内外のエイズNGO組織比較とそのあり方

分担研究者 長谷川敏彦（国立医療・病院管理研究所医療政策研究部長）

本研究では、エイズという大きな社会問題は様々なところで波及する問題であることから、こうした民間非営利組織が非常に重要な役割を果たすとの基本認識に立ち、そうした活動を促進するための一つの方向として、政府から民間非営利組織（以下NPOと省略）へのアウトソーシングに注目した。より具体的には、政府がNPOと協力する場合のNPO評価法、発注や委託の方法に資するため、NPO組織経営の特徴、政府との関係を分析することを目的とする。

研究の結果、NPOと一言でいっても、経営主体、規模、あるいは得意とする分野など様々であり、経営の健全性についても大きなばらつきがあることが判明した。このような状況の中で、政府がNPOに参加を求めて対策の一部を発注（アウトソース）するには、NPOの「財務状況」や「活動のベンチ・マーク」等の評価が必要である。「契約形態」も一括から対策の内容に対応して選択しなければならない。更に、NPOの経営方法としては、健全なる政府機関との関係「パートナーシップ」は経営安定の条件であることが判明した。また、アウトソーシングには多種多様な手段があるため、行政側の政策目的とNPO側のミッションとの相関によって導き出される経営戦略を、一般論として描いておくことが必要である。

研究協力者氏名（所属施設名及び所属施設における職名）

田尾雅夫（京都大学）・渡辺好章（城西大学）・小島廣光（北海道大学）・吉田忠彦（近畿大学）・立岡浩（広島国際大学）・伊佐淳（久留米大学）・野崎泰志（日本福祉大学）・金川幸司（福岡工業大学）・川野祐二（（財）助成財団センター主任研究員）・上原施門（山形県立米沢女子短期大学）

A. 研究目的

今日の多様化する社会問題に対して、政府行政機関だけではなく、民間の自発的活動やそれらを束ねる組織が重要な役割を果たしている。また、政府と民間というそれぞれの立場からの活動もさることながら、両者の協同も重要となってきた。しかし、とりわけ日本においては、戦後から行政主導型の制度が構築されてきたため、民間のとくに自発的・非営利活動やそれを支える組織が脆弱であった。ところが、政府の財政的問題、あるいは官僚組織の逆機能などから、政府行政機関の限界が明らかになってきており、今後さらに民間非営利活動が発達することが望まれている。

本研究では、エイズという大きな社会問題は様々なところで波及する問題であることから、こうした民間非営利組織が非常に重要な役割を果たすとの基本認識に立ち、そうした活動を促進するための一つの方向として、政府から民間非営利組織（以下NPOと省略）へのアウトソーシングに注目した。より具体的には、政府がNPOと協力する場合のNPO評価法、発注や委託の方法に資するため、NPO組織経営の特徴、政府との関係を分析することを目的とする。

B. 研究方法

アウトソーシングをキーコンセプトとして、「NPOの経営の改善法」「NPOの機能の評価法」「NPOとの契約の方法」等について、NPOのケース・スタディーや諸外国での現地調査、文献レビューとディスカッションなどを通じて分析・検討をおこなった。

C. 研究結果

「NPOにおけるアウトソーシングとパートナーシップ」：京都市における事例を紹介しながら、NPOを活用することによるアウトソーシングの可能性を探求した。あわせて、アウトソーシングとしての住民と行政のパートナーシップの効用と限界についても検討した。（京都大学・田尾雅夫）

「自治体におけるアウトソーシング（OS）の前提条件」：OSの三つの前提条件について考察した。前提1：マーケティング・コンセプトの周知の徹底。前提2：マーケティング監査と企業会計制度の導入。前提3：情報公開によるアカウンタビリティ責任。（城西大学・渡辺好章）

「NPOと政府の相互関係」：NPOと政府の相互関係について類型化を試みたヤングの「4Cモデル」を検証した。特徴としては、①NPOと政府の双方向の視点を捉える点。②NPOが一枚岩でない点を前提としている点があげられる。（北海道大学・小島廣光）

「政府による非営利セクターの調整とNPOマネジメント」：政府による非営利セクターをめぐる条件の調整の理由、調整の制約条件について考察し、あわせて、非営利セクター側からの視点を補完した。また、政府によるアウトソーシングのパターンについて議論した。（近畿大学・吉田忠彦）

「コントラクト・ガバナンスと非営利組織（NPO）マネジメント」：NPOにおける、セクター間コントラクト・カバナンス（契約による統制）の意義を解明

し、当該ガバナンスにおける2つのアプローチである「契約アプローチ」と「アウトソーシング（外部委託）」アプローチの理論と実際を明らかにした。（広島国際大学・立岡浩）

「英国のショップモビリティ 自治体と非営利団体の協働による街づくりの一形態」：ショップモビリティは街づくりの一環であり、自治体による非営利団体へのアウトソーシングの1つと捉えられる。ショップモビリティの意義と仕組み、英国のサットン・ショップモビリティの事例を調査し、成功要因を考察した。（久留米大学・伊佐淳）

「開発援助機関から見たNGOの格付け評価」：NGO組織の事業の評価について、アウトプット・アウトカムに関するパフォーマンス評価と組織の統計的評価を実行した。以上により、NGOの組織評価手法について報告する。（日本福祉大学・野崎泰志）

「公共セクターにおけるアウトソーシングの現状と課題」：アウトソーシングの形態、財・サービス、相手方、等の分類をした。課題として様々な業務遂行能力の不足、長所として市民の意識向上などの社会的波及効果など、行政のアウトカムを高める効果があげられた。（福岡工業大学・金川幸司）

「自治体のコアコンピタンスとNPOへのアウトソーシングによるシナジープログラム-付加価値創出と下請けからの脱却の目指して」：コストダウン主目的のアウトソーシングではなく、付加価値創造を狙ったアウトソーシングを考える。そのためには政策目的に添ったプロジェクトチームを特定非営利活動法人として立ち上げ、フラット型組織とし、将来は技術レバレッジングのような独立組織化を目指す。自治体コアコンピタンスはミッション設定とプロジェクトチームへの協力などに限定し、運営は民間登用のリーダーに一任する。（（財）助成財団センター主任研究員川野祐二）

「行政（医療）サービスのアウトソーシング事業のモデル-企業間のアウトソーシングとの比較-」：行政サービスの民間企業へのアウトソーシングは、「行政」「NPO」「市民」の三者の利益（三益）バランスを考慮したビジネスモデル構築が必要となる。医療サービス（病院）と企業間のアウトソーシングを諸外国の事例で比較検討した。（山形県立米沢女子短期大学・上原施門）

D. 考察

公共的サービスも従来のような「官」「民」二分法では既に対処できないという認識の元に、行政のNPOを対象としたアウトソーシングをどのような分類にするかという点が、討論の的になった。昔ながらの事務委託といった概念でないことは明らかであったが、補助・融資・投資・PFI・保険・パウ

チャーといった範囲まで含めて、アウトソーシングを考える必要があるのかという点は、共通の認識としてまとまるには至らなかった。また、アウトソーシングする際に、避けてとおることの出来ないアウトソーシング元（行政側）のコアコンピタンスの定義については、研究者各人で異なる意見であった。しかし、同時にアウトソーシングの発注元ごとに異なるとよいものであるとも考えられた。むしろ、アウトソーシングを機会として、自身のコア業務を設定しなおすというのが重要であり、その際に参考とすべき研究がまだまだ少ないことと、その開発が急務であるとの認識をした。

E. 結論

研究の結果、NPOと一言でいっても、経営主体、規模、あるいは得意とする分野など様々であり、経営の健全性についても大きなばらつきがあることが判明した。このような状況の中で、政府がNPOに参加を求めて対策の一部を発注（アウトソース）するには、NPOの「財務状況」や「活動のベンチ・マーク」等の評価が必要である。「契約形態」も一括から対策の内容に対応して選択しなければならない。更に、NPOの経営方法としては、健全なる政府機関との関係「パートナーシップ」は経営安定の条件であることが判明した。また、アウトソーシングには多種多様な手段があるため、行政側の政策目的とNPO側のミッションとの相関によって導き出される経営戦略を、一般論として描いておくことが必要である。

F. 知的財産権の出願・登録状況 なし

II 総論

<アウトソーシングに関する分析>

- 2 NPOにおけるアウトソーシングとパートナーシップ 田尾雅夫
- 3 政府からNPOへのアウトソーシング時代におけるNPOマネジメント
自治体におけるアウトソーシング（OS）：シカゴ市の事例に学ぶ
渡辺好章
- 4 行政（医療）サービスのアウトソーシング事業のモデル—企業間のアウトソーシング
との比較 上原施門
- 5 政府からNPOへアウトソーシングを行った場合のNPOマネジメントのあり方
公共セクターにおけるアウトソーシングの現状と課題 金川幸司

<NPOと政府に関する分析>

- 6 NPOの相互関係 小島廣光
- 7 政府による非営利セクターの調整とNPOマネジメント 吉田忠彦
- 8 コントラクト・ガバナンスと非営利組織（NPO）マネジメント 立岡浩

1) NPOの現状

いわゆる非営利組織、NPOについては、現状ではファッド（一時的な流行）という表現が適切のようである。それを取り巻く状況も、やや上滑り気味の、しかも、それが何であるのかないのかについて理解の不足が諸処で見られるようなことがあり、その現状が今後、明らかにされるのにもなると、いわば人気産業ではなくなることもあるのではないかと危惧される。しかし、その必要性だけは、いまさら論じるまでもないことではある。しかし、理解の不足が表沙汰になるほど、現状の経営資源の不足、マネジメントの考え方の底の浅さなどで深刻化、もしかすると、やがて行き詰まるようなこともあるのではないかと不安も払拭できない。それを避けるためには、地味で手堅い組織にならなければならないということで、それ相応の経営戦略が欠かせられなくなる。

ということは、NPOの限界を見据えた戦略的発想が欠かせられなくなる。活動における資源の先細り、枯渇の可能性もあるとすれば、ヒト、モノ、カネ、情報について、あるいは、それらを統合的に扱う総合的、さらにいえば、戦略的な考え方が、やがて欠かせられなくなるということである。この場合、経営戦略とは、資源調達の分散化、多様化、あるいは、連合化、アウトソーシングなどが含まれる。

2) アウトソーシング

NPOにはアウトソーシングが欠かせられない。アウトソーシングとは、NPOにとっては資源の安定的な外部調達のための工夫である。NPO間の連合と連携でもあり、地方自治体など政府などとの関係も含まれる。今日、サービス資源が少なくなつた政府から、NPOへの委託などという社会的な要請とも合致して、互いが依存しあいつながら、サービスの質を向上させるために必要な仕掛けであり仕組みである。たとえば、従来自治体でしていたこと（福祉や保健・医療サービスなど）をNPOが受けて、それを替わって行うなどである。全面的に行うようなことも少なくなっている。

この背景には、行政におけるNPOへの期待の増大があり、それと重なるように、NPOの活動ドメインの拡大がある。市民社会の成熟にもなると、新しい活動ドメイン（公共領域）（＝環境やまちづくりなど）を創出するなどで、さらにアウトソーシングを引き出すということも大いにある。

もう一つのアウトソーシングもある。NPOから政府へという連携関係で、NPOだけでは不足なことを自治体と協働で行うということである。政府に支えられるということもある。NPOにとって、安定的な活動ドメインの確保のために、資源供給の安定化のために、政府への依存もあるということである。これは、NPOが活動ドメインを定めながら、何をするのか。そのミッションやビジョンを明確にするなかで行政が協力するという経過を必要にしている。何が何でも連携ということはない。相互依存とは互いが主体的であることを前提にしている。

地域によっては、すでに先駆的な試みもみられる。このような2つの方向のアウトソーシングが重なって、本来、双方向的な活動が、さらに実質的にするというのが今後の課題であろう。超高齢化社会に向けて、行政とNPOは相互補完関係にある、また、相互に相補うべきでもある。その関係の構築のために、何をすべきか、どのようにすべきかが問われることになるのである。

3) パートナーシップとは

公共サービスにおける自助・共助・公助という議論がある。これは、公助の限界＝サービスの原資の不足を見越して、市民やNPOによる、公共の不足部分の積極的対応を要請するという筋合いから議論がされてきた。

そのためには、相互理解の場を創出（たとえばパブリック・コメントや市民参加推進会議など）が必要である。しかし、現状ではまだなお誤解の積み重ねがあり、その絡み合った糸をほどくのは簡単なことではない。市民と行政は、とりあえずの前提としては、相互依存関係にあり、要は対等な関係として捉えられなければならないとされる。しかし、対等に考えるだけの機会がない。したがって、いわゆるパートナーシップの機会はないに等しい。

パートナーシップとは、アウトソーシングの一つとして認識できる。行政が住民や

地域団体をアウトソーシングとして活用することであり、逆に、住民や関係団体も行政による企画や実施に参加できるということでは、その機会を最大限活用できるということでもある。

4) マネジメントにおける効用

行政におけるNPM(new public management)がある。行政におけるコスト節減と効率化を狙っての新しい試みである。サービスの質のさらなる向上、また、その適切さを狙うという目論見もある。ただし、現状では、コスト節減のために仕掛けられているようでもある。たとえば、無駄なサービスを停止したり、停止できなければ、外注(行政は提供しない)したり、また、公私分担の明確化を図って、サービスの質の向上のために、サービスの評価を当事者である行政が、あるいは、市民一般によってするなど、行うようなこともある。市民の参加意欲を高めるために、市民を当事者に据ええるというのである。まさしくパートナーシップであり、アウトソーシングの試みである。

5) 事例1

地域の小さな公園を整備したいという市民からの要請がある。しかし、これまでに、公園整備を、市民の、また、地域の意見を聴取して行ったという事例は多くない。市役所だけでは規定に準じた型どおりの公園しかできない(たとえば、砂場、ブランコ、滑り台が各一つあるだけ)。これでは、利用しやすい公園ができるとは考えられない。住民から異見が出るのは当然である。

また、逆に文句ができるならば、住民に丸投げという行政の責任放棄もあり得ないことではない。しかし、法的に制度的に、行政の責任であることは否定しようがない。逃れようがない。文句が出ないようにする以外の方法はない。このために、ある事例ではあるが、市が相談会を開催して、行政と住民が対等に相談し合って企画立案、小さいが特徴のある公園ができたという事例がある。住民の考えを受け入れ、彼らの利用しやすいようにデザインの変更をしたというのである。

同じような事例として、かなり大規模の公園に配置されている、公衆トイレの場合がある。汚いトイレは地域は嫌がることになる。まして立て替えであれば、むしろ撤去してほしいという要請があつて当然である。それを住民の意見を入れて立て替えるというのは、相当の説得努力を要することになる。設置について地域の意見を入れざるを得ない、何度も説明会を重ねることになる。また、デザインに配慮して建築するような、地域にあつても、それがその環境にとけ込めるようなものにするような試みを、行政と市民がパートナーを組んで行うというのである。

この場合、行政にとっては、デザインなどのアウトソーシングであり、市民にとっては、パートナーを組むことで、意思の反映が可能になる。

6) 事例2

わが国においても都市化によって、いわゆるスプロール化が著しく進行した時期がある。京都市においても例外ではない。その場合、児童数の少なくなった小中学校の統廃合が大きな問題となる。とくに京都市の場合、小学校は明治期において町衆がつくり、それを以後京都市に公立学校制度のためにやむなく移管したという経緯があつたために、児童数が少なくなつても、自らのシンボルである小学校を、たとえ小規模であるとの理由で廃校にすることはできないことであつた。小学校の統廃合とその跡地利用問題は政治的な問題を含むことになった。また市民と行政のパートナーシップの可能性を具体的に問う問題でもあつた。

経緯の概略をいえば、当初、行政の独断先行があり、住民や関係者の批判を招いたということがあつた。おそらく担当者が、住民=町衆の心理に思いを至らしめなかつたことによるのであろう。住民は、学区を挙げて反対運動に走り、反対同盟が結成されたことになる。強権発動的な統廃合となつて、後日に大きなしこりを残すことになつた。以後、極小規模の小学校があるにもかかわらず、統廃合問題から、京都市は手を引く、あるいは、傍観の姿勢をとることになつた。

問題の前向きな対処のためには、行政と住民のパートナーシップを考えざるを得ないことである。数年後に、2桁の、しかもその半分にもなつた学校では、満足させられる教育が受けられないという住民からの要望を受けて、市役所は慎重にこの問題に再度、対応することになった。この際、相談会や検討会を重ねることになる。利点や欠点など問題を要約したパンフレットを発行するなどである。相当の時間コストを割いて、地元の意見を十二分に聞いて、ようやく実現に至るのである。

これが示唆していることは、パートナーシップという、自治体にとってのアウトソ

ーシングの手法は、手軽な、時間コストを節約できるようなことではなく、逆に、かなりの、紆余曲折を覚悟した手法ではないかということである。
なお、事例1)と事例2)は、筆者が京都市パートナーシップ委員会に出席して得た事例であることを断っておく。

7) 事例3

大都市には、そのなかに小規模の公園を多く抱えている。これらの管理を直庸の職員に担当させるのは、極めて効率のよくないことである。コストを考えれば、必ずしも合理的であるとはいえない。広い地域に分散していること、それぞれが小規模で数時間で始末できる、移動のために時間コストが余分に負荷されるなどの理由で、直庸の職員では人件費などに無駄が生じかねない。これを、老人クラブによる地域の集団に、小規模であるほど、公園の管理に移行させるのは一つの考え方である。
老人クラブというのはNPOの一つと捉えてもよい。その老人クラブに、その業務を委託するのである。クラブにとっては活動メニューの拡大になり、高齢者の生きがい対策でもある。強要はできないが、小公園をどのように活用するかも含めての委託は、アウトソーシングの一つの事例となる。

8) 事例4

以下は、自助的介護組織の例である。市民が相互扶助的な疑似コミュニティを創造して、それに行政による支援を加えて、住みやすい地域社会を構築するのである。これは究極のパートナーシップと考えてよい。それだけではなく、住民のなかにあるサービス資源を表に引き出して活用するという点では、究極のアウトソーシングでもある。このアウトソーシングの試みは、高齢者が多くなるほど、社会的なコストの減みを招来する。数人の高齢者の集団でもよい。事業認定を受けないような場合も含めて、そのような集団ができることは、行政コストのアウトソーシングとなり得るのである。仲間だけで凝り固まり、自閉的になるような危惧もなくはないが、つまり、自閉的であることには限界も承知しなければならないが、とりあえず将来的に期待できそうなコミュニティ再建のシステムであることは疑いない。

近年、これと関連して、NPOの本格的な介護事業への参入がある。(介護事業の多角的な展開＝行政の関与、民間企業の参入、そしてNPOなど)。これを、NPOとして事業展開することは、行政サービスの明らかなアウトソーシングである。行政がこれに全面的に関与することは現実にはあり得ないことで、できる限り地域密着型のサービス提供方式に切り替えなければならない。しかも、現実にはまだ少ないが、いくつもの組織や団体がサービス提供活動をはじめている。ただし、経営的に介護事業でNPOが生き残れるかどうかは、まだ予断を許さない。

9) 事例5

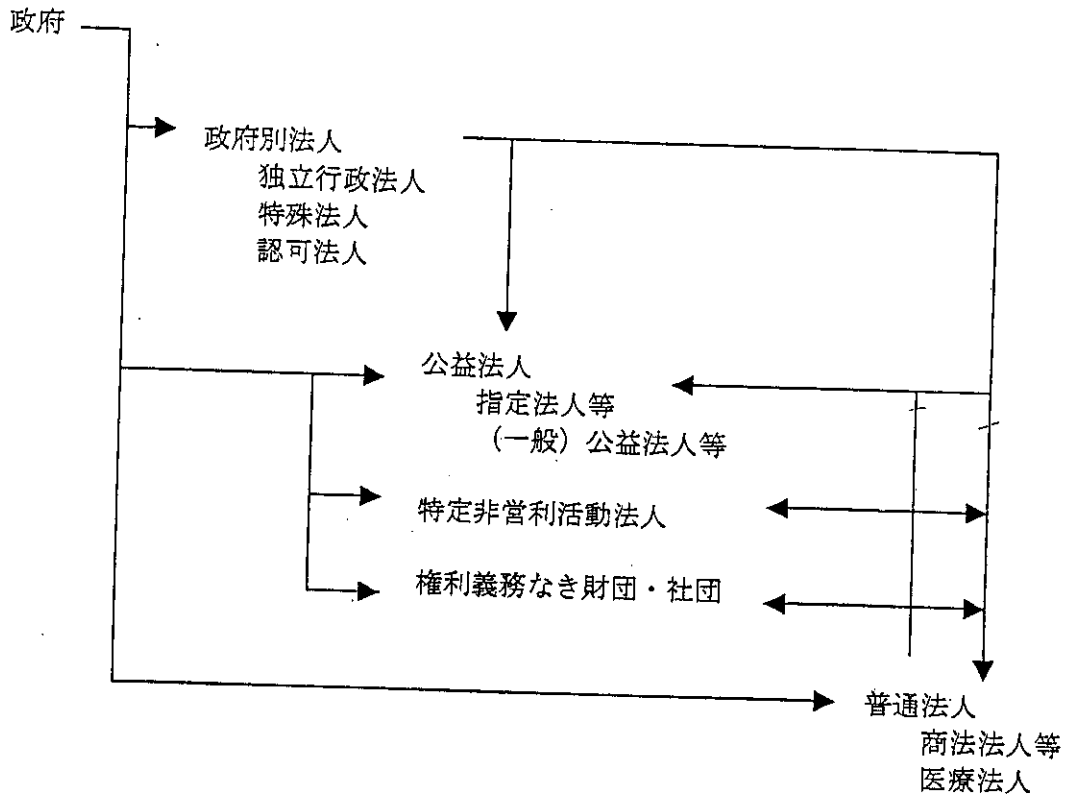
市民参加のために行政が真剣に考える段階に立ち至っている。共同決定のシステムを考えるべきである。制度的な保証がなければ、永続的に活動できない。それを支える仕組みがなければならない。たとえば、自治体一般について、市民参加条例の制定(箕面市のような)も考慮すべきである。そこまでに至らなくても、市民参加推進会議などの開催は必要である。要は、パートナーシップを具体的に論じる場が必要であり、それをアウトソーシングとして活かせるような制度としてのシステムを、市民も行政も考えなければならない。

10) 要約

しかし、現実にはパートナーシップは、まだ十分に支持され検討されてはいない。それが可能かということも、まだ議論の途上にある。理論化はさらに遅れている。パートナーシップのための要件は何か、パートナーシップは果たしてアウトソーシングになり得るのかについても、今後議論を深めたい。

以上に提示した事例も、パートナーシップとしての役割については、まだ議論の余地が残されていることであるし、また、アウトソーシングとして位置づけを得るのかどうかについてもまだ十分煮詰まった議論がされているのは言い難い。今後期待されることである。

図 政府によるアウトソーシングの流れ



テーマ：

「政府からNPOへのアウトソーシング時代におけるNPOマネジメント」
2000年10月9日、A4 1枚程度、後日論文に拡張する方針で

参考資料

- NEIGHBORHOOD-BASED SERVICE DELIVERY PROGRAM, October 1, 1985
- PRIVATIZATION ACTIVITIES FOR THE NORTHEASTERN ILLINOIS REGION, September, 1990
- PRIVATIZATION ISSUES, May 16, 1995 (Chicago Municipal Reference Library)
- GOVERNMENTS OPT FOR OUTSOURCING, Information Week, March 22, 1999
- MAYOR RICHARD M. DALEY'S ADDRESS OF CITY MANAGEMENT OF THE FINANCIAL RESOURCE AND ADVISORY COMMITTEE, Office of the Mayor, September 22, 1997
- REMARKS OF MAYOR RICHARD M. DALEY BUDGET SPEECH 2000, Office of the Mayor, October 13, 1999
- MANAGING THE CORPORATE LIFELINE, Business & Information Services, April 1999
- REENGINEERING THE PURCHASING FUNCTION: IDENTIFYING BEST PRACTICES FOR THE CITY OF CHICAGO, Business & Information Services,

『自治体におけるアウトソーシング：シカゴ市の事例』に学ぶ』

城西大学 渡辺好章

本報告書は、シカゴ公共図書館およびシカゴ市のインターネット・ホームページより収集した上記参考資料を精査し、シカゴ市におけるアウトソーシング（以下OSと略称）に関するOS理念、OS基準、OS対象、OSプロセスについて、要点を抽出し参考に供するものである。

1. OSの根底にある理念：民主主義、使命経営、顧客志向、競争原理

- 政府機能のアウトソーシング、地域住民による警察機能、学校教育に対する責任、近隣地域の再活性化の遂行と実現は、われわれの「使命」(mission)である。この使命は、すべてが達成されるまでやむことはない。(資料 f, 3/8 ページ、要旨)
- シカゴ市は「近隣基盤型サービス提供プログラム」(Neighborhood-Based Service Delivery Program)の実施を決定。その目的は、近隣地域レベルにおいて仕事や企業や経済開発の可能性を極大化するもの。具体的には、近隣地域の企業、起業家、経済開発グループ、NPO、および近隣住民グループと商品やサービス提供に関する契約を交わすことにより、地域経済の活性化を意図するシステムである。(資料 a, 1/2ページ、要旨)
- 経営の第一原理は顧客至上主義であることを、ビジネスリーダーは知っている。行政では、われわれの顧客は地域の納税者である。(資料 e, 1/6ページ、原文)

・民営化により、シカゴ市のサービス提供に競争とインセンティブ原理が導入された。(e, 2/6原文)

・電子政府による行政の効率化は、官僚主義と隠蔽主義を打破し、国際競争力を高める。(d, 2/4要点)

2. OSの半断基準：国民権、住民福利、コスト/便益原理、地域振興

- OSの半断基準は、行政サービスの改善と同時にサービス提供に要するコストを削減すること。および、余剰となった人材をより創造的な業務に再配置すること。(資料 c, 1ページ要旨)
- 外部への契約委託か、それとも市職員が行うかの基準は、「コスト/便益パラダイム」(Costs vs. Benefits Paradigm)を適用する。

A. 検討すべきコスト要因：①サービス提供の非効率性、②サービス提供の不適当性、③管理、運営、監視、技術的支援、評価に関する要望の高まり、④住民グループの資格認定、⑤労組の反対、⑦少数民族や女性のビジネスに対する機会コスト、⑧政治的コスト。

B. 検討すべき便益要因：①(就職機会、建設工事、商業活動など)地域経済の振興、②(契約希望者間の)競争によるサービス提供の改善、③サービスを提供する地域組織の能力の増進、④全体的なコスト削減。(資料 a, 10-11ページ、原文)

3. OSの対象となる事業：大規模専門的サービスはFPPOへ、小規模地域的サービスはNPOへ

・シカゴ市は、IT技術者の不足から、同市の12,000台のデスクトップPCとLANのオペレーション管理を、5年間7,500万ドルの契約で、ユニシス(Unisys)にアウトソーシング。これまでは18名の内部技術者がオペレーション管理を行ってきたが、調査の結果今後は32名必要とわかり、OSに踏切った。今後は、同市のIBM主幹データセンターもOSの方向で検討中。(d, 3/4、要旨)

・「近隣基盤型サービス提供プログラム」(Neighborhood-Based Service Delivery Program)に基づき、契約委託(contracting out)するのに適当な商品やサービスの選定にあたり、市職員と住民の双方から意見を聴取した結果、①路上放置車の牽引、②道路の清掃、③動物の死体片付け、④街灯の修理、⑤除雪水作業ほか80項目がリストアップされた。

4. OS実施のプロセス：「近隣基盤型サービス提供プログラム」の場合

- 市長のもとに「開発振興小議会」(Development Subcabinet)を開設

- (2) 実行可能性調査 (Feasibility Study)
 - ① 第1次可能性調査 (1984-10~1985-9) 、
 - ② 近隣基盤調査 (1985-10~1986-6)
 - ③ 試験的実施 (1986-7~1987-6)
- (3) 契約委託するに最も適当と考えられる商品やサービスの選定：コスト/便益原理
- (4) 同プログラムの基本計画書、その財源と支出方法などの決定
- (5) 開発振興小会議によるサービス提供者 (契約受託者) の動機付けと成果測定
 - * なお、契約実施のプロセスに関しては、『OUTSOURCING STATE AND LOCAL GOVERNMENT SERVICE』に詳しい記述あり。

5. 総括的コメント

- (1) いずれの報告書においても、OSの理念 (住民参加型民主主義) と目的 (住民満足のサービス・コスト) が明確に打ち出されている。換言すれば、OSの根底に米国民の価値観がある。
- (2) 対して、わが国の住民行政に「甘え」がある。子供

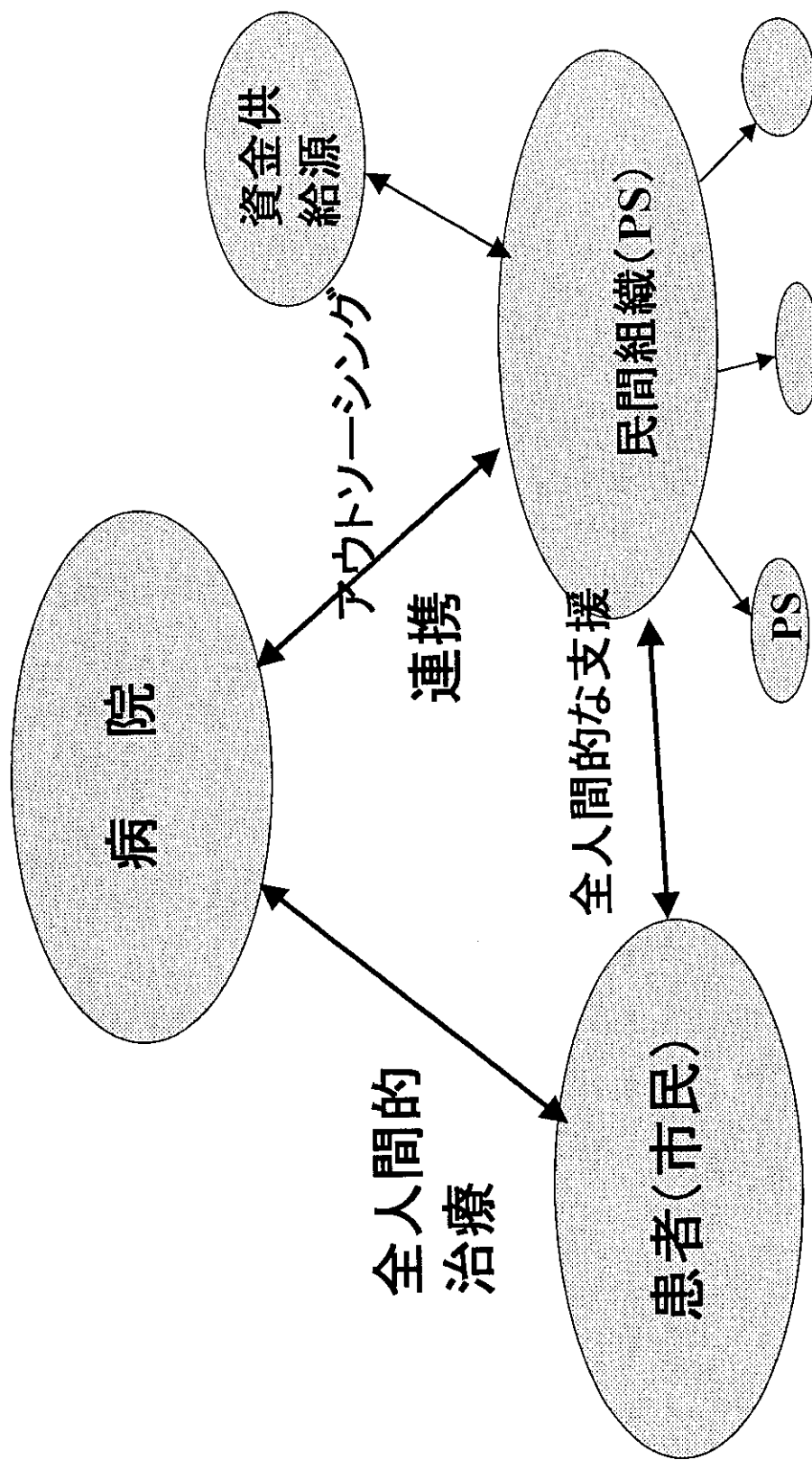
が親に甘え、個人が組織に甘える構造と同じ。「甘え」の裏側には「狡さ」が潜んでいる。特に、わが国の非営利組織にそれが著しい。

(3) したがって、わが国の行政機関がOSを行う場合、関係者の「甘え」をいかに遮断するかが問題。さもなければ、あの「第三セクター方式」の失敗を繰り返すことになる。

(4) OSを実施するまえに、当該行政機関への「企業会計」手法の全面的導入と、業務成果に関する徹底した「情報公開」が望まれる。すなわち、OS実施と企業会計と情報公開は、三位一体となって実施されなければ、OSの真の効果は望めないだろう。

以上

医療サービスのアウトソーシング 事業モデルの概要(概要案)



公共的非営利組織研究会資料(上
 原施門)

2001. 2. 24