

厚生労働科学研究費補助金
エイズ対策研究事業

エイズに関する普及啓発における 非政府組織(NGO)の活用に関する研究

平成14年度 総括・分担研究報告書



共に生きる

～AIDSにおけるGO(行政)とNGO(民間)の共働をめざして～

主任研究者 五島 真理為

平成15(2003)年3月

**厚生労働科学研究費補助金
エイズ対策研究事業**

**エイズに関する普及啓発における
非政府組織(NGO)の活用に関する研究**

平成14年度総括・分担研究報告書

主任研究者 五島真理為

平成15(2003)年3月

**エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究
平成 14 年度 総括・分担研究報告書**

目 次

I 総括研究報告書

エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究	5
研究成果の刊行に関する一覧表	8

II 分担研究報告書

第 1 部 AIDS-NGO と GO のパートナーシップ

AIDS 普及啓発における GO と NGO の連携の方法論に関する研究	13
資料 1 依頼・委託事業のあり方	19
資料 2 啓発事業としてのイベントにおける連携	28
資料 3 連携に関する書式	32
資料 4 AIDS-NGO の活動と自治体による活用の地方別検討	42

第 2 部 諸外国における AIDS-NGO の活用状況

Utilization of NGOs by Governmental Authorities in the UK	59
Utilization of NGOs by Governmental Authorities in Canada	62
Investigation of relationship between GOs and NGOs in the UK and Canada	65

第 3 部 AIDS-NGO による若者相互の啓発プログラム

若者相互の啓発プログラムの評価	83
-----------------	----

第 4 部 HIV 感染者等にたいする栄養支援・口腔保健管理支援に関する研究

HIV 感染者にたいする栄養支援に関する研究	97
資料 栄養と滋養	101
HIV 感染者の歯科受療と口腔保健管理ニーズの現状	123

第 5 部 研究成果発表会（国民むけ）の実施結果報告

AIDS における GO（行政）と NGO（民間）の協働をめざして	133
ヤング・シェアリング・プログラムの効果と実際	139
HIV 感染者の食生活と口腔衛生管理	146

資料 栄養支援マニュアル	153
--------------	-----

研究組織

主任研究者 五島真理為

分担研究者 新庄文明 長崎大学大学院
山本 勉 岡山県立大学
廣瀬弘忠 東京女子大学
佐甲 隆 三重県松坂保健福祉事務所
中瀬克己 岡山市保健所
クリスティン・ピルカヴェージ HIV と人権・情報センター国際部
伊藤葉子 中京大学
前川 勲 市立旭川病院, WITH
塩入 康 東北 HIV コミュニケーションズ
太田裕治 ケアーズ
宮坂洋子 HIV かごしま情報局
平松 茂 HIV と人権・情報センター東京支部
池上正仁 同大阪支部
石川英二 同兵庫支部
白井良和 同和歌山支部
赤松悦子 同岡山支部
今井文一郎 同四国支部
土居武子 同長崎支部
吉田香月 同感染者会

協力研究者 木下ゆり エイズ予防財団リサーチレジデント
ケイトリン・ストロネル エイズ予防財団リサーチレジデント
大坂英二 WITH
吉原則子 HIV かごしま情報局
米子香苗 HIV と人権・情報センター四国支部
高橋礼子 HIV と人権・情報センター東京支部
伊藤麻里子 HIV と人権・情報センター名古屋支部
大橋美智 HIV と人権・情報センター兵庫支部
堺本哲司 岡山理科大学
石丸径一郎 東京大学

厚生労働科学研究費補助金（エイズ対策研究事業）

総括研究報告書

エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究

主任研究者

五島真理為 特定非営利活動法人 HIV と人権・情報センター理事長

研究要旨 HIV 感染予防および人権に関する啓発を国民的レベルで進めるために、NGO（非政府組織）の活動、行政・教育機関等による NGO 活用の現状に即して、NGO の資質向上と行政とのパートナーシップの形成とともに NGO 活用の促進をはかることを目的として実施した。本年度の研究の結果、以下の点が明らかとなった。

- ① NGO の活用の現状に関する調査結果は、行政機関における AIDS-NGO 活動に関する情報の不足と、NGO における財政的な基盤の欠如が、社会資源としての NGO 活用の妨げとなっていることを示唆している。これらの結果を生かして NGO 活用マニュアルを作成した。
- ② 海外の NGO 活動はほとんどが GO の委託事業として実施されており、国内でも NGO 活動が活発な地域では人材交流、連携を通じて事業の拡大がみられ、NPO 活用条例が GO と NGO の協同を促進させている地域もある。国内外の AIDS-NGO 活用事例は、今後の NGO 活動が行政の委託事業として進められることにより、GO と NGO 相互の特性を生かした活動の展開が図れることを示唆している。
- ③ 若者相互の啓発事業は知識・理解・認識や PWA に対する姿勢の向上に効果がある上に、GO と NGO の連携の拡大にも進展することが明らかとなった。
- ④ 栄養支援および口腔保健管理ニーズ調査の結果は、HIV 陽性者の多くが栄養支援ならびに口腔衛生管理ニーズを有しており、NGO を基盤とした HIV 陽性者の栄養支援ならびに口腔保健管理に必要な情報・イラストを盛りこむ冊子「栄養と滋養」、「健康は健口から」を作成した。

分担研究者

新庄文明	長崎大学大学院教授
山本 勉	岡山県立大学教授
廣瀬弘忠	東京女子大学教授
佐甲 隆	三重県松坂保健福祉事務所 保健福祉部長（兼事務）
中瀬克己	岡山市保健所医療専門監
伊藤葉子	中京大学社会学部講師
前川 勲	WITH 代表
塩入 康	東北 HIV コミュニケーションズ 事務局長
太田裕治	ケアーズ事務局長
宮坂洋子	HIV かごしま情報局代表
クリスティン・ピルカヴェージ	HIV と人権・ 情報センター国際部部長
平松 茂	同東京支部事務局長
池上正仁	同大阪支部事務局長
石川英二	同兵庫支部代表
白井良和	同和歌山支部事務局長
赤松悦子	同岡山支部副代表
今井文一郎	同四国支部代表
土居武子	同長崎支部代表
吉田香月	同感染者会代表

A. 研究目的

HIV 感染予防および人権に関する啓発を国民的レベルで進めるために、NGO（非政府組織）の活動、行政・教育機関等による NGO 活用の現状に即して、NGO の資質向上と行政とのパートナーシップの形成とともに NGO 活用の促進をはかることを目的として実施した。

B. 研究方法

今年度は3年度の最終年度として、これまでの研究成果を総合して、次の研究課題を設定し、実施した。

- (1) 平成 12 年度および平成 13 年度に実施した全国の NGO 活動ならびに GO による活用と役割に関する実態調査の結果をふまえ、NGO の行政・教育機関あるいは保健・医療機関との連携の方法論について検討し、NGO 活用マニュアルを作成した。
- (2) 国内の現地検討会、英国および諸外国における AIDS-NGO の活動実態や活用状況の分析を通じて、AIDS 啓発活動における GO と NGO の連携事例集を作成した。
- (3) HIV と人権・情報センターが 2001 年度に実施した若者相互の啓発プログラム（YSP：Young Sharing Program）の参加者 2,044 名についてプログラム実施前および一定期間後に無記名で回答を求め、知識、認識、

態度、PWA/Hに対する態度、YSPに参加した評価等につき分析した。

(4) HIV感染者にたいする訪問栄養支援ニーズ調査の結果と分析をもとに、告知直後から生活の場での支援を進めるために、感染者の最も関心の高い食生活指針を作成、発行した。また、NGOを基盤としたHIV陽性者の口腔保健管理に関するニーズ調査の結果と分析をもとに、HIV陽性者の医療や健康管理の中でとすれば見過ごされやすい口腔保健管理をNGOの支援のもとに進めるための冊子を作成した。

(倫理面への配慮)

本研究は、感染者や当事者によるプライバシーに関する助言を得て研究を進め、それぞれの自発的な判断を前提としているため、人権上の問題が生じる可能性はない。

C. 研究結果

(1) AIDS-NGOの活用マニュアル

保健所・自治体によるAIDS/NGOの社会資源としての認識と実際の活用には大きなずれがあり、AIDS/NGOに関する情報を持っている行政機関ほどAIDS啓発にも力をいれていること、またAIDS-NGOと行政機関とは活動の対象にも特性の差があり、行政との連携の度合に応じてNGO活動の内容も充実しているということが明らかとなった。これらの結果をもとに①連携の必要性、②阻害要因、③今後の方策、④評価方法、⑤指針を含むNGO活用のマニュアルを作成した。

(2) AIDS啓発事例集

国内・海外の現地検討会を通じてAIDS啓発に関連する新しい動きが明らかとなり、それらの事例研究を通じて得られた知見をNGO活用マニュアルの作成に生かした。

国内のNGO活動が活発な地域では人材交流、連携を通じて事業の拡大がみられ、ある県ではNPO活用条例がGOとNGOの協同を促進させている。

海外では、英国においてこれまで重要な役割と実績を示してきたVoluntary Sectorの経験を生かすため行政とNGOが共同で政策作成にかかわる傾向がみられ、カナダにおいてはGOとNGOが運営委員会を通じて共通の目標を設定し、現実性のある事業展開を図っている。双方に共通するのはNGO活動のほとんどがGOの委託事業として実施されている点である。

(3) 若者相互の啓発事業 (YSP)

調査結果から、1) HIV感染に関する知識・理解の向上、2) AIDSを自分自身の問題と考える者の割合の増加、3) AIDSや性について友達と話したい者の割合の増加、4) PWAに対する姿勢の向上、などが得られることが明らかとなった。また、YSP講演実績を通じたGOとNGOの連携のひろがりも得られた(例:2000年度に全国22か所において参加者1450名を対象として24回実施したうち18か所において事業への進展がみられた。)

(4) 訪問栄養支援マニュアル・口腔保健管理冊子

昨年度の調査結果をもとに、重要と把握された内容に関する情報やイラストを盛りこんだ感染者・患者用の冊子「栄養と滋養」と、同時に訪問栄養支援担当者用マニュアルを作成・発行した。2002年5月～6月に冊子を活用した49名の利用者全員から①プライバシーへの配慮、②ニーズに合った内容、使いやすさ、挿絵が多い、読みやすさ、③'HIV'や'AIDS'という言葉は一切使用していない、④(献立)を含み体調が悪い時に便利、などの指摘を得た。

NGOを基盤としたHIV陽性者の口腔保健管理ニーズ調査の結果と分析をもとに、歯の基本的知識、検診の必要性、食べ物とむし歯、口腔清掃、健康と口、などの内容を含む感染者・患者のための冊子「健康は健口から」を作成した。

D. 考察

AIDS-NGO構成員を対象とする調査、およびNGO活動の現状とGOによる活用に関する調査により、AIDS-NGOが社会資源としての可能性を有しつつ十分に生かされていないこと、行政機関には情報の不足が、NGOには財政的な基盤の欠如が、それぞれ啓発活動の妨げとなっていること、双方の連携のためには情報提供と機会の確保が重要であることが、示唆された。

国内ならびに海外のAIDS-NGO活用事例は、今後のNGO活動が行政の委託事業として進められることにより、GOとNGO相互の特性を生かした活動の展開が図れることを示唆している。

YSPの評価方法に関するパイロット調査研究により、プログラム実施を通してAIDS-NGOが関わる若者相互の活動により理解と態度の変化が得られることが示唆された。また、全国組織のAIDS-NGOがGOと連携をとることにより、啓発だけに限らず、現任者研修、ケアサポートにおける連携など他の関連事業に発展/継続的なかわりが可能であることも示唆された。

栄養支援および口腔保健管理ニーズ調査の結果は、HIV陽性者の多くが栄養支援ならびに口腔衛生管理ニーズを有しており、告知後の未受療の最も援助を要する期間の感染者・患者の支援、ならびに医療を受けている場合にとすれば見過ごされやすい生活の場での支援の機会を提供する意味で、今後のHIV陽性者の健康管理、生活支援におけるNGOの新しい役割の発展につながるものと期待される。

これらの研究成果全体を通じて、GOとNGOとの連携によるエイズに関する普及啓発に寄与すると期待される。

E. 結論

①社会資源としてのAIDS/NGOの保健所・自治体による活用を促すためのNGO活用マニュアルを作成した。

②国内・海外のすぐれた活動経験はNGO活動をGOの委託事業として進めることが重要であることを示唆している。

③若者相互の啓発事業は知識・理解・認識や PWA に対する姿勢の向上に効果がある上に、GO と NGO の連携の拡大にも進展する

④NGO を基盤とした HIV 陽性者の栄養支援ならびに口腔保健管理に必要な情報・イラストを盛りこむ冊子「栄養と滋養」、指導者用マニュアル、「健康は健口から」を作成した。

F. 健康危険情報 なし

G. 研究発表

主任研究者

1. 論文発表・著書

- 1) 五島真理為：HIV/AIDS から学ぶ人権～自分の問題として考えるために、東京都教育委員会（編）、みんなの幸せを求めて、東京都、教育庁 31-33, 2003.
- 2) 五島真理為：HIV 感染者・AIDS 患者、部落解放・人権研究所（編）日本における差別と人権、部落解放・人権研究所、189-212, 2002.
- 3) 五島真理為・尾藤りつ子：AIDS をどう教えるか、解放出版社、大阪府、1-157, 2002..
- 4) 五島真理為：いのち響きあって～障害や疾病は来た道行く道～、解放出版社、1-186, 2003.

2. 学会発表

- 1) Kinoshita, Y., Higashi, Y., Gotoh, M., Shinsho, F. Commitment by NGO on Community Dietary Support for PWA in Japan. XIV International AIDS Conference, 2002, Barcelona, Abstract Book Volume II, 321, 2002.
 - 1) 五島真理為、新庄文明、伊藤葉子、木下ゆり：第 16 回日本エイズ学会総会サテライトシンポジウム 3 「エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究」研究成果発表会、日本エイズ学会誌、4(4)：266, 2002.
 - 2) 五島真理為、白井良和、木下ゆり、平松茂、池上正仁、今井文一朗、米子香苗、新庄文明、中瀬克己、石丸徑一郎：エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究その 1 全国の AIDS/NGO 構成員の活動の実情に関する調査、日本エイズ学会総会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：372, 2002.
 - 3) 五島真理為、中瀬克己、佐甲隆、白井良和、木下ゆり、米子香苗、新庄文明：エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究その 2 保健所ならびに行政機関による AIDS/NGO の活用、日本エイズ学会総会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：373, 2002.
 - 4) 木下ゆり、五島真理為、東祐子、新庄文明：エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究その 3 栄養支援ニーズへの取り組み、日本エイズ学会総会、2002

年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：369, 2002.

5) ケイトリン・ストロネル、伊藤麻里子、木下ゆり、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉、伊藤葉子：エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究その 4 AIDS/NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究、日本エイズ学会総会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：303, 2002.

6) 平松茂、五島真理為、ほか：エイズに関する普及啓発における非政府組織（NGO）の活用に関する研究その 5 エイズ電話相談にみる HIV 感染者の現状、日本エイズ学会総会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：372, 2002.

会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：372, 2002.

7) 西川由利、小瀬戸昌博、繁田実、古川美保子、西真由美、水原千佳、伊東麻里子、五島真理為、出口均：当院で初めて経験した HIV 感染妊婦にたいする選択的帝王切開術施行例、日本エイズ学会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：335, 2002.

8) 内海 眞、菊地恵美子、米倉弥久里、五島真理為：名古屋における MSM と Lesbian を対象とした HIV 検査会、日本エイズ学会総会、2002 年、名古屋、日本エイズ学会誌、4(4)：411, 2002.

9) 新庄文明、五島真理為：歯科受診者の行動科学的要因、第 9 回日本行動医学会プログラム抄録集、20、2002.

10) ケイトリン・ストロネル、木下ゆり、伊藤麻里子、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉、伊藤葉子、AIDS-NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究 (1) - 実践内容と啓発効果 -、第 13 回日本エイズ教育学会講演集、14-15, 2003.

11) 伊藤葉子、ケイトリン・ストロネル、木下ゆり、伊藤麻里子、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉、AIDS-NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究 (2) - GO と NGO の連携とその広がり -、第 13 回日本エイズ教育学会講演集、16-17, 2003.

3. 研究成果発表会（計 24 回開催）

1) GO（行政）と NGO（民間）のパートナーシップのあり方について：全国 10 都市において延べ 10 回開催（旭川市、青森市、さいたま市、横浜市、和歌山市、神戸市、鳥取市、長崎市、宮崎市、鹿児島市）

2) HIV 感染者の食生活と口腔衛生管理：全国 7 都市において 7 回開催（札幌市、仙台市、東京都、名古屋市、大阪市、福岡市、長崎市）。

3) 若者相互の啓発プログラム YSP：全国 7 都市において 7 回開催（徳島市、松江市、静岡市、大阪市、舞鶴市、東京都、名古屋市）。

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得 なし
2. 実用新案登録 なし
3. その他 なし

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
五島真理為	HIV/AIDS から学ぶ人権～自分の問題として考えるために.	東京都教育委員会	みんなの幸せを求めて	東京都教育庁	東京	2003	31-33,
五島真理為	いのち響きあって～障害や疾病は来た道行く道～	五島真理為	いのち響きあって～障害や疾病は来た道行く道～	解放出版社	大阪	2003	1-186
五島真理為・尾藤りつ子	AIDSをどう教えるか	五島真理為・尾藤りつ子	AIDSをどう教えるか	解放出版社	大阪	2002	1-157
五島真理為	HIV感染者・AIDS患者	部落解放・人権研究所	日本における差別と人権	部落解放・人権研究所	大阪	2002.	189-212,

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
Kinoshita, Y., Higashi, Y., Gotoh, M., Shinsho, F	Commitment by NGO on Community Dietary Support for PWA in Japan	XIV International AIDS Conference, 2002, Barcelona, Abstract Book	Volume II	321	2002
五島真理為, 新庄文明, 伊藤葉子, 木下ゆり	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究	日本エイズ学会誌	4(4)	266	2002
五島真理為, 白井良和, 木下ゆり, 平松茂, 池上正仁, 今井文一朗, 米子香苗, 新庄文明, 中瀬克己, 石丸徑一郎	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究 その1 全国のAIDS/NGO構成員の活動の実情に関する調査	日本エイズ学会誌	4(4)	372	2002
五島真理為, 中瀬克己, 佐甲隆, 白井良和, 木下ゆり, 米子香苗, 新庄文明	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究 その2 保健所ならびに行政機関によるAIDS/NGOの活用	日本エイズ学会誌	4(4)	373	2002
木下ゆり, 五島真理為, 東祐子, 新庄文明	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究 その3 栄養支援ニーズへの取り組み	日本エイズ学会誌	4(4)	369	2002

ケイトリン・ストロネル、伊藤麻里子、木下ゆり、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉、伊藤葉子	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究 その4 AIDS/NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究	日本エイズ学会誌	4(4)	303	2002
平松茂、五島真理為ほか	エイズに関する普及啓発における非政府組織 (NGO) の活用に関する研究 その5 エイズ電話相談にみる HIV 感染者の現状	日本エイズ学会誌	4(4)	372	2002
西川由利、小瀬戸昌博、繁田実、古川美保子、西真由美、水原千佳、伊東麻里子、五島真理為、出口均	当院で初めて経験した HIV 感染妊婦にたいする選択的帝王切開術施行例	日本エイズ学会誌	4(4)	335	2002
内海 眞、菊地恵美子、米倉弥久里、五島真理為	名古屋における MSM と Lesbian を対象とした HIV 検査会	日本エイズ学会誌	4(4)	411	2002
新庄文明、五島真理為	歯科受診者の行動科学的要因	第9回日本行動医学会プログラム抄録集		20	2002
ケイトリン・ストロネル、木下ゆり、伊藤麻里子、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉、伊藤葉子	AIDS-NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究 (1) -実践内容と啓発効果-	第13回日本エイズ教育学会講演集		14-15	2003
伊藤葉子、ケイトリン・ストロネル、木下ゆり、伊藤麻里子、五島真理為、新庄文明、中瀬克己、山本勉	AIDS-NGO の実施する若者相互の啓発プログラムの評価に関する研究 (2) -GO と NGO の連携とその広がり-	第13回日本エイズ教育学会講演集		16-17	2003

第 1 部

AIDS-NGOとGOのパートナーシップ

厚生労働科学研究費補助金（エイズ対策研究事業）

分担研究報告書

エイズに関する普及啓発における非政府組織(NGO)の活用に関する研究

AIDS 普及啓発における GO と NGO の連携の方法論に関する研究

主任研究者	五島真理為	特定非営利活動法人 HIV と人権・情報センター 理事長
分担研究者	新庄文明	長崎大学大学院医歯薬学総合研究科 教授
	佐甲 隆	三重県松坂保健福祉事務所 保健福祉部長（保健所長）
	中瀬克己	岡山市保健所 医監
	白井良和	和歌山県岩出保健所衛生環境課 課長
協力研究者	川辺伊公子	三重県紀南保健福祉部 保健師
	並川敏章	和歌山県田辺保健所健康推進課 主査
	小林和子	岡山市保健所保健課南保健センター センター長
	木下ゆり	エイズ予防財団 リサーチレジデント
	ケイトリン・ストロネル	エイズ予防財団 リサーチレジデント

研究要旨

これまでの研究から、NGO が社会資源として活用できる可能性を示しており、GO と NGO では事業内容において相互に補完できることを明らかにしたが、今年度の研究結果から、以下の点が明らかとなった。

- ① 当事者と立場を共有する NGO の利点を行政施策に生かすことが重要であること
- ② 国民、行政の関心の低さ、NGO に関する認知度の低さ、行政機構の問題、などが NGO 活用の阻害要因になっていること
- ③ 今後の方策として、NGO 活用に関する国の基本指針と地方自治体の NGO 活用の条例化、活用の実施のための運営委員会の設立等が急務であること
- ④ NGO 活用の評価方法として、企画評価、結果評価、実施評価の指標、および目標の設定が必要であること

上記の点をふまえて、今年度は NGO 活用マニュアルおよび事例集、GO と NGO の共働マップを作成した。

A. 研究目的

平成 12 年度の本研究において、わが国の AIDS-NGO の活動の現状および行政機関による NGO 活用に関する調査を実施し、HIV 感染予防および人権に関する啓発を国民的レベルで進めるために、NGO(非政府組織)の活動、政府、行政、教育機関等による活用の実態を明らかにするとともに

に NGO 活動の評価を行った。平成 13 年度には、これらの調査結果をより詳細に分析し、地方行政機関が行うエイズ普及啓発における AIDS-NGO の活用の評価を行った。

本年度は、HIV 感染予防および人権に関する啓発を進めるうえで、NGO の資質向上と行政・教育機関等による NGO 活用の促進をはかるために、NGO と行政とのパートナーシップの形成の方法

論を明らかにすることを目的として行った。

B. 研究方法

平成12年度および平成13年度に実施した全国のNGO活動ならびにGOによる活用と役割に関する実態調査の結果にもとづき、NGOならびに行政機関において、エイズに関する普及啓発の活動・事業に従事する者の間でワークショップを行ない、NGOならびに行政機関の連携の阻害要因、条件等、その方法論について検討した

(倫理面への配慮)

本研究は、感染者や当事者によるプライバシー等に関する助言を得て研究を進めているため、人権上の問題が生じる可能性はない。

C. 結果と考察

1. なぜ連携が必要か

～NGOの利点を生かす～

(1) 理念的な検討

エイズのみならず、あらゆる社会サービス、啓発、支援事業において、当事者や国民の民意を政策に反映させ、生かすシステムを形成することが、世界の民主社会の条件となっている。とりわけ、エイズに関する普及啓発においては、人権やプライバシーなどに特に配慮することが重要であり、当事者ならびに当事者と立場を共有するNGOの利点を行政の施策や事業に生かすことが重要である。

世界では4200万人つまり150人に一人がHIVに感染していることがUNAIDSによって明らかにされている現状で、あらゆる人々がHIV-AIDS予防や人権啓発にかかわることが必須となっており、特に感染者やNPOの代表者の協力や関与なしには有効な施策策定とその実施が不可能となっている。

日本では若者の間の新規感染の増加に対する危機がUNAIDSからも指摘されているが、今なお性に関するタブーがある学校教育の中では、「教える」「評価する」という従来の教育の枠組みの中では、様々な性や性行動、また性感染症に対応すること

が困難であり、十分な予防と人権の教育が出来ないという現実がある。

そのような観点から、NGOの活用については下記のような利点がある。

- ・ NGOは市民の意見を反映した活動を行っている。
- ・ 感染者の声などの現状をまとめて声として表明することで、需要に即したサービスができる。
- ・ NGOは教育現場における啓発活動において、生徒等と「評価する、される関係性」を持たず、様々な性のあり方を受け入れる存在として、AIDS啓発を行うことができる。
- ・ マスメディアを通して世論づくりをすることができる。

(2) 質的な検討

昨年度までの本研究班の調査研究結果から、行政とNGOとの間には、特に力を入れている事業の対象には格差がみられ、行政は若者を主な対象としているが、感染者・患者に対する事業は極めて希薄であることが明らかとなった。一方、NGOが特に力を入れている対象としてPWA/Hをあげていた。

また昨年度に本研究班が実施したNGOの構成員を対象とする調査研究結果から、NGO活動において仕事と関連する分野に従事している構成員が多いこと、活動開始後はボランティア活動について主体的なイメージが増加し認識や意識が変化していること、NGOとしての社会貢献度が高い評価を与え、構成員自身の成長をも自覚していること、などが明らかとなった。また8割以上が研修に参加し、かつ圧倒的多数が学業・仕事との関連や両立を認めていることは、AIDS-NGOとその構成員が社会資源としての可能性が大きいことを示唆している。

このようなNGOの人材の登用について、海外では、NGOのスペシャリストが福祉部長などに相当する要職を務めるなど、行政に人材登用され施策を担っている例が少なくない。

また、感染者の社会生活のサービスコーディネ

ートする責任体制が日本では明確でないという問題もある。わが国の公的福祉補助制度は申請主義に基づいており、制度の意味や記入方法などの専門知識がない一般の人々は、実際には利用しにくい現状がある。また、行政では福祉制度受付、更正医療と身体障害者認定、生活保護・住宅補助、保健所の訪問看護等、分野によって部署が異なる。したがって、感染者が日常生活する上でのニーズの掘り起こし、制度の利用、ニーズの変化に応じたコーディネートが必要である。病院にはソーシャルワーカー、MSW が少なく、医療にはかかっているにもかかわらず福祉制度の利用やNGOの生活支援サービスに結びついていない場合が多い。

一方、英国ではヘルスアドバイザーが検査機関や医療機関との連携の上で感染者を支援する体制が確立しており、社会サービス利用に関する本人申請の補助をするだけでなく、積極的にサービスの利用を働きかけるなど役割を担っている。

1998年に、わが国でもHIV感染者が身体障害者認定を受けられるようになり、また、初めて家族以外の申請代行が認められるようになった。英国におけるヘルスアドバイザーが行うような支援体制のない現状で、わが国ではNGOがトータルサービスコーディネートを継続的に行っているケースが多い。

日本の地方行政機関では縦割りシステムのために、担当外のことに担当者が手を出すことができないこと、行政機関は前例のないことを実施しにくいこと、時間外のサービスや対応が困難であること、また、担当者が2～3年で担当部所が変わり、継続的な対人サービスが困難となっている現状も、社会サービスの普及にとっては阻害要因となっているといえる。

上のような観点から、以下に記すような利点があるNGOの活用を進めることが重要である。

- NGOでは当事者（HIV感染者、セクシャルマイノリティ、セックスワーカー）や利用者の視点にたった質の高いサービスを提供できる。
- NGOには、宗教、民族、言語的なマイノリティの人々と同じような背景を持つ人材があ

り、経験を施策に活かすことができる。

- NGOのメンバーは自ら志願して活動に参加しているため、同じ人材が継続的に関わることができる。
- HIVのことを専門的に行っているため、各専門分野のHIVの経験豊富なスペシャリスト（人材）がいる。
- NGOは全体をコーディネートするようなサービスを行うことができる。
- NGOは柔軟性（フレキシブル）や機動力がある。
- NGOは前例がないことにも取り組む。NGOでは休日、夜間などにサービスをすることができる。即ち、先駆性、機敏性がある。

（3）コスト面において

海外では、経済的効果の面から考えてもNGOを活用することが重要視されてきている。

行政はいったん事業予算が認められ成果があれば、お金が継続することが可能。ただし、GOの担当者は2～3年で変わるので、NGOに委託しておけば人的継続性があるのでGO単独で行うよりも人材の効率がよい。

NGOは当事者性を持ち、継続して活動を続けるために専門性も高くなる。したがって、コストに見合った効率のよい施策を実施するためにも、NGOの活用には意義がある。

- 営利目的の企業が行うよりも、営利を目的としていないNGOが業務を行うことで、コスト削減になる。

（4）プライバシーの保護の側面から

日本では歴史的に「病人にたいする取り締まり」の法律制度をつくり、行政が病人を取り締まってきた。利用者の視点からみると、行政へのアクセスはプライバシーの面で不安が強い。

また、行政は法外のことに関わるのが困難である。それらの点から、プライバシーの保護の側面からみても、NGO活用には大きな意義がある。

- 法的問題（麻薬、不法滞在、セックスワーカー）を抱えている場合であっても、行政では関与できなくとも、NGOなら対応できる。

- ・ NGO は個人情報保護するとともに人権を重視し、当事者の視点にたった活動をしているので、感染者など、当事者が安心してアクセスできる。

(5) GO が変わる

- ・ GO へのアンケート調査結果では、行政担当者自身が「NGO と連携することで行政が変わる」という回答が少なくない。
- ・ 行政は外部の働きかけに弱いといわれているが、NGO 等の当事者性の強い団体・機関による行政にたいする積極的な要望があつてはじめて、行政に必要な対処、変革を可能とすることができる。

上記のように、行政がもっている体質や、行政職員の事業に対する意識・態度が、NGO と連携することで改善されることが期待できる。

2. 阻害要因

「いずれ、日本でも感染爆発が起こり大変になる」と言われてきたが、現在「大変になっている」という実感を持っている人は少ない。実際に、年々予算が減ってきていることにも、政策に関わる者の関心や意識の低さが反映されているといえる。また、マスコミの報道は海外の報道が多く、日本は AIDS と関係ないという印象が強く、国民も HIV や AIDS に対する関心が以前と比べて低くなってきている。

① 行政の組織機構による影響

- ・ 行政担当者が 2、3 年で変わり、深まっていけない、という人事の方式が連携を疎外している。
- ・ 行政は担当分野以外の仕事には手を出せない。
- ・ 行政は予算が付いていないと何もできない。
- ・ 行政は予算の使い道に制限がある。融通が利かない。
- ・ AIDS 予防法の時より予算がつきにくくなった。
- ・ 公平性、足並み、継続、法的根拠などの重要性を行政は掲げるが、現実的には、先駆的な事業に着手しない、他地区や他機関で行って

いないことに手をそめない、先の見通しが不明確な事業は必要であっても開始しない、今後の法的な整備が図られるべき新しい課題を回避する、などの口実としてこれらの理念が利用されることが多い。

② NPO の認知度が低い

- ・ 近年の「NPO 法」の制定により、企業、行政以外での「社会サービス提供が可能な利益を目指さない責任ある主体」が認められ始めてはいるが、まだまだ認知度が低い。
- ・ 各地方行政の条例や計画に「NPO との連携」を促進するような実行性の高い文言があれば、NPO への委託事業化はされやすい。
- ・ 全国には現在 9,000 団体の NPO があるが、NPO のレベルもいろいろである。
- ・ 日本では歴史的に、難病連や患者団体、障害者団体が主体となって、相談会の開設や生活コーディネートというサービスを行ってきた。

3. 今後の方策

① 国レベルで AIDS における NGO の活用すすめる基本指針を打ち出す

- ・ NGO との協働（活用）に関する検討委員会の設立。
- ・ 協働に関する提言の作成
- ・ 長期対策を行うには基本指針が必要。その内容として、1) NGO の活用に関する行政職員の理解の促進、2) NGO 活用事業の選択、3) NGO の選定、4) NGO への委託、共同作業（協働）の促進、5) NGO 活用事業の評価・判定とその情報公開。6) 次の事業、NGO 活用計画の策定
- ・ 国から NGO と連携を促進する働きかけをすると地方自治体の AIDS 担当は動きやすい。
- ・ NGO は継続性があり、長期計画においてこそ行政を補完することができる

② 各都道府県、国での NPO との連携を促進する条例の制定

NPO 活用条例などがあれば、利用を促進したい現場が活用して連携が進む。

③ NGOと行政、その他の機関が共通の方向性、 ゴールを設定し運営会議等を開催する

行政の様々な部門、教育関係者、マスコミ関係者、研究者、NGOなどが集まって共通の方向性、ゴールを持って、取り組む必要がある。行政は、社会において何が必要なかが明確になり方針が出れば動く。

※ 学校教育では量的には多く取り組んでいるが、その中で質の面で、NGOや学校外の力を借りている部門、具体的には、HIV/STIと並んで覚醒剤など薬物の分野でも力を借りようとしている。

海外の指針や目標設定などの事例（モデル）を出す。

④ 人権教育と併せた取り組み

人権教育が進んでいる県では、人権教育の一貫として教育庁として効果の高い人権・AIDS教育を目指している。その中で当事者団体であるNGOの利用が多い。

⑤ 抗体検査事業におけるNGOの活用

日本ではHIV抗体検査の受検者数が増えていない。今後、感染拡大を防ぎ一人一人が健康管理をするためにはHIV抗体検査を受験していくよう働きかける必要がある。検査業務自体をNGOに委託し、サービスを提供することで、受検者数を増やすことが可能と考えられる。

- ・ 利用者のニーズが高い、夜間や休日に対応できる。
- ・ NGOは行政よりも身近でプライバシーが守られるという安心感がある。
- ・ 受ける側（市民の側）、当事者側の視点で検査相談サービスを提供できる。
- ・ 献血車のように移動バスで繁華街に出向き、検査を実施するなど、臨機応変に対応できる。

⑥ 予算の確保

NGO側で予算が確保された上で教育庁やAIDS担当に話をもちかけると、非常に反応がよく、具体的な取り組みとなる。予算がないと企画が動き始めない。

4. 評価方法

<現状>

① 連携の評価指標についてはこれまで検討されていない。

理由→・行政自体で施策の評価指標が設定されていない。

・ もともと、日本では長期～短期計画がない

② 各自治体では単年度で単純結果（人数、成果物）でしか評価していない。

③ 評価する時期もまちまちで基準がない。

④ 日本におけるAIDSの状況、取り組みについての年間報告書がない。

<評価指標例>

① 企画評価を検討すべき

問題解決性、先駆性など、問題やニーズへの対応について、企画評価がなされるべき。

② 結果評価指標

- ・ 患者数の指標、年々の感染者数
- ・ 検査を受ける人の割合の変化
- ・ 知識を持つ人の割合の変化
- ・ 福祉補助制度を知っている患者／医師の割合の比較、変化
- ・ 福祉補助制度を利用している患者の割合の比較、変化
- ・ GOとNGOが連携している事業の金額（予算額）の推移
- ・ GOのみで行った事業成果とNGOと連携して行った場合の事業結果を比較

③ 実施評価指標

利用件数、人数、成果物などの実施評価指標

- ・ AIDSにたいする予算投入額の変化
- ・ 県民当たり／報告患者数当たりAIDS予算
- ・ NGO数の比較、変化
- ・ 実際的な予防教育を受けている人の割合の比較、変化
- ・ 予算・結果においてNGOへの委託の占める割合
- ・ 分野別のNGOとの連携の有無とAIDS関連予算全体に占める割合の比較、変化

※事例としてよく活用している自治体を出す。

A：予防／啓発 イベント、パンフレット、グッズ、講演、研修

B：相談／検査 検査、電話相談、保健師研修

C：医療／支援 カウンセリング、拠点病院設備、福祉などのコーディネート

【例】各都道府県の2001年度のAIDS予算中でNPOへの委託費の割合

・大都市で約1割、地方都市でも1割が目安とされうる。

④ 連携の数値目標は実効性のある数値とする

⑤ 日本におけるHIV以外の分野でのGOとNGOの連携と比較する

【例】環境問題でのNGOの活用例

⑥ HIVはスパンが長いので、長期的、中期的、短期的目標を立てて各々評価をする必要がある。

短期目標においては、年度前半に実施し、年度内に結果評価を出す必要がある。

D. 結論

これまでの研究から、NGOが社会資源として活用できる可能性を示しており、GOとNGOでは事業内容において相互に補完できることを明らかにしたが、今年度の研究結果から、以下の点が明らかとなった。

① 当事者と立場を共有するNGOの利点を行政施策に生かすことが重要であること

② 国民、行政の関心の低さ、NGOに関する認知度の低さ、行政機構の問題、などがNGO活用の阻害要因になっていること

③ 今後の方策として、NGO活用に関する国の基本指針と地方自治体のNGO活用の条例化、そのための運営委員会の設立が急務であること

④ NGO活用の評価方法として、企画評価、結果評価、実施評価の指標、および目標の設定が必要であること

上記の点をふまえて、今年度はNGO活用マニュアルおよび事例集、GOとNGOの共働マップを作成した。

E. 健康危険情報

なし

F. 知的財産権の出願・登録状況

- | | |
|-----------|----|
| 1. 特許取得 | なし |
| 2. 実用新案登録 | なし |
| 3. その他 | なし |

資料 1

行政と NGO の連携について（依頼・委託事業関係）

啓発・研修事業について

平成11年4月1日に施行された「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（「感染症新法」）の規定に基づき、後天性免疫不全症候群に関する特定感染症予防指針（「予防指針」）が作成され告示された。その前文において、

- ① 都道府県等行政は実効ある施策を実現するため、国、医療関係者、NGOとの連携体制の強化すること
- ② 個別施策層（青少年、外国人、同性愛者、性風俗産業従事者及び利用者）への働きかけの強化
- ③ 感染者・患者に対する偏見や差別の解消及び人権の尊重を理念とした施策の推進がうたわれ、各機関にて様々な取り組みがなされてきているところである。

エイズ予防対策は医療・福祉・教育・地域等広範囲である。ヘルスプロモーションの理念に基づき、NGOも坂道を緩やかにし、後方から支援するひとつの団体でもあることが明確に示されている。

今までの調査結果から、NGOと行政の活動分野をみると、保健所等の行政機関におけるエイズ対策は主に正しい知識を知ってもらい差別・偏見をなくすための普及啓発活動・研修・教育やHIV抗体検査があげられ、特に力を入れている対象は、若者、教育関係者、保健福祉関係者、医療関係者となっている。

一方、NGOは電話相談、感染者・患者救援（リビングセンター・シェルター・直接ケア）福祉支援、カウンセリング、啓発活動、グッズやパンフレット作成、通訳等、行政では人的、時間的、物理的に行えないきめ細かなサービスを提供しており、力を入れている対象はPWH/Aやその関係者やマイノリティ（セクシャルマイノリティ、外国人、女性等）、若者である。

これらの活動の経験から、普及啓発及び研修に関連する部分をみると、NGOは行政や医療機関にはない強み、行政等がそれらを取り入れるあるいは協働で活動することでさらに有効な事業展開が可能となる強みを持っている。

- ①行政ではなかなか把握しきれない個別施策層や患者・感染者やその関係者の精神的・心理的側面、社会行動的側面等の特性や社会生活上の不利益や問題・課題を理解している。

- ②エイズに関することについて活動しているので、数年単位で配置替えのある或いは複数業務を抱えている行政等の担当者や保健所長よりも最新の医療事情や当事者を取りまく事情に通じていることも多い。
- ③当事者によるピアカウンセリングの活用の必要性和有効性も指針の運用に記載されているが、これは当事者をもたない行政には不可能であり、NGOが重点的に担っている部分である。
- ④全国的な活動基盤を持つNGOをはじめNGOのネットワークによって、おおよそ全国を網羅したエイズ診療や福祉等の情報にも通じている。
- ⑤文化的・宗教的・言語的に異なる背景を持ち、日本におけるコミュニケーションの問題を抱えている外国人のPWH/Aやその家族及び関係者に対しての支援は行政ではむずかしく、語学や異文化理解に強いNGOが担っている。また海外NGOとの交流もあるため、その活用も可能である。

以上述べたように、NGOと連携することで、行政が持たない強みを事業に反映させ、サービスの質がアップし費用対効果のある取り組みが期待できる。例えば行政が進める若者や地域住民への普及啓発及び教育・研修においても、相談事業においても、対象の特性やニーズを充分考慮し、個人の行動変容に結びつく効果的な事業の実施がより可能になるであろう。また、行政の直接サービスの担い手である保健福祉関係者や教育関係者に対する研修事業への活用も当事者の立場を一番理解しているNGOならではの現状や課題が提起され、行政サービスの質や技術の向上に有効なものとなるであろう。ヘルスプロモーションの観点からも、地域全体のエイズ予防対策を推進していくには、行政等も積極的にNGOの持つ様々な情報や技術を取り入れ共に事業を推進したり、ある分野では補完しあうことが重要であろう。地域全体から見れば、 $1 + 1 = 2$ ではない3にも5にもなる相乗効果が期待できる可能性を秘めているのである。

行政等の研修とNGOの関わり方

NGOが行政等の普及啓発・研修に関わる場合、おおよそ大きく3つの形態に分類することができる。

1. 単発の講演および研修事業依頼

主催者側が地域の実情や地域計画に基づいた事業や研修プログラムを編成して、単発的に講演・講義・実習等について依頼を受けるものである。企画・運営・実施・評価への参画は部分的に要請されることがおおいが、なかには全ての段階で参画を要請されることもある。実施前には詳細についての打ち合わせ等が行われ、行政側のニーズにあった研修・講演が提供できるように調整される。多くは依頼文書・連絡調整のみで実施され終了する。

かかる費用は講師料・旅費・宿泊費・資料費等である。

1) 事例

- ・ HIVに関わる職員の資質向上を図るための研修（事例1参照）
- ・ AIDSの普及啓発活動を推進するための研修（事例2参照）

2. 継続した研修事業委託

主催者側が研修事業全体を委託する場合であり、実施期間は年度での委託が多い。主催者側の目的を達成するために研修プログラムを編成し、委託契約を結ぶ。NGOは研修の企画・運営・実施・評価・報告まで責任を持つ。かかる費用は委託料（講師料・旅費・宿泊費・資料費・書籍費等）である。必要書類は事業委託契約書・事業計画書・事業予算書・事業実績報告書である。

1) 事例

- ・ 都道府県が実施するエイズ予防対策業務に携わる保健所職員における資質および技術向上のための研修（事例3参照）

3. 研修生受け入れ

主催者側が研修生の受け入れを委託する場合である。主催者側の目的を達成するための委託契約書を交わし、研修生向けの研修の企画・運営・実施・評価・報告までNGOが責任を持つ。かかる費用は講師料・実習指導料・旅費・宿泊費・資料費等である。必要書類は受け入れ事業委託契約書・事業計画書・事業予算書・事業実績報告書である。

1) 事例

- ・ HIV/AIDS対策モデルコースの研修生受け入れ（事例4参照）
- ・ ○○大学医学生の夏季研修（事例5参照）

NGO活用のメリット

普及啓発においては、行政とNGOの活動対象は若者達で重なりあいながらも、重なり合わない患者・感染者やマイノリティへの普及啓発が期待でき、補完しあうことで、地域全体の予防対策が可能となる。

保健所が実施しているHIV抗体検査後のカウンセリング・相談事業で連携することにより、検査から継続して、スムーズにPWH/Aへの救援・支援へとつながり、さらには医療機関や福祉制度活用へ結び付ける機能も果たすことが可能である。全国的なネットワークも持っているため、プライバシーを守りながら、物理的にも時間的にも制約のないサービス提供ができるため、PWH/AのQOLの向上に寄与できる。特に匿名性の保持がむずかしい地域では、NGO活用はPWH/Aにとってはプライバシー保護の面で非常に安心して支援が受けられる。

感染者・患者救援やカウンセリング等に直接関わっている経緯から、当事者の特性やニーズ及び立場を充分理解しており、行政が把握していない現状や課題を提起できる。真のニーズを反映させ、行動変容につながる費用対効果が望める事業計画策定や実施に有効である。また、相談・カウンセリング等のノウハウにも精通しており、行政のサービスの提供者や教育関係者等の研修事業へ活用することで、サービスの質や技術の向上に寄与できる。

NGO活用のデメリット

外国のNGOは政府機関・行政機関からの委託金が一番の資金源であり、他に寄付金収入で活動されていることが多い。一方、日本におけるNGOの活動資金の多くは寄付金でまかなわれている。

財政的に厳しい自治体が増えるなか、行政機関がNGOを活用する場合は各々の担当者レベルで事業計画を立て予算を確保することが必要となることが多い。そのため今まで以上に、活用に際し行政側は、各種NGOあるいは他のサービスの中から、そのNGOを活用する根拠を厳しく問われることになる。さらにアカウンタビリティの面から活用後の評価も要請される。行政側は活用に有効な客観的な理由を明確に示し合意を得られること、相応の結果を出すことが出来ないと予算確保がむずかしいのが実状であろう。

またNGOは時には患者・感染者立場から行政に対しての陳情・圧力団体として働くこともあり、それが住み良い地域社会づくりやPWH/Aにとって生活の質の向上につながるわけであるが、時として行政と立場上、衝突する場合もあり得る。

NGOが提供可能な研修プログラム

1. 講師派遣

講演会やワークショップ、研修会の講師としてAIDSに関する話や実習を含む研修を提供できる。

(対象)

あらゆる対象者に研修ができる。一般、若者、行政関係者、医療関係者、教育関係者、企業関係者、福祉関係者、企業関係者、NGO関係者、HIV感染者・家族など

(テーマ)

様々なテーマや切り口で話が提供できる。

テーマ例

- ・ AIDSを通して人権と共生を考える
- ・ AIDSと共に生きる