

るルール	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの違う面を知る場として必要 ・手段としては、会うことや機関誌を通して行う ・自分たちの子どもへの関わり方等を知ってもらう場として必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの違う面を知る場として必要 ・手段としては、機関誌で補えない部分を親睦会を通して行う ・自分たちの子どもへの関わり方等を知ってもらう場として必要 ・親から活動の評価をってもらう場として必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・練習の評価を聞く機会 ・手段は問わない（機関誌、パソコンを使用して掲示板を作成、親睦会)
------	--	---	--

(4) 当事者間の関心領域の相違

ドルフィンズにおいて必要性が確認されたルールと、それらについて当事者達がどのような認識を示しているかについて説明してきた。ルールとしては一様に必要性を認めながらもそのルールに関しての認識はそれぞれであることが分かった。

認識されたルールについてフォーマルな関係性が必要と認識されたものに☆印、ソフトな関係性が必要と認識されたものに◎をつけ表一5、表一6を作成した。

表一5 当事者達のルールに関する認識

特徴：ボランティアは自分の活動に関するルール化にはある程度、関心を持っているが、そうでないものに関してはあまり興味を持っていない

確認されたルール	現状	ルールに対する認識		
		ボランティア	執行部	利用者
1、技術の伝達に関するルール				
・練習中の指示だし	◎	◎	◎	関心なし
・記録用紙の記入	☆	☆	☆	関心なし
・ミーティングの実施	◎	☆	☆	関心なし
2、活動方針に関するルール	☆	☆ ◎	☆	☆ ◎
3、活動の参加を支える為のルール				
・事前見学	☆	☆	☆	☆
・辞めてもらう基準	なし	☆	☆	☆
・謝礼	☆	☆	☆ ◎	☆
・ボーナス	☆	☆ 関心なし	☆ 関心なし	関心なし
・出欠管理	☆	☆	☆	☆

・場所取り	☆	☆	☆	関心なし
4、組織の運営に関するルール				
・代表者の役割	☆	☆	☆	☆ ◎
・執行部の役割	☆	☆ ◎	☆	関心なし
・ボランティアの役割	◎	◎	◎ ☆	◎
5、ボランティア間の親睦に関するルール	◎	◎	◎	関心なし

表一6 当事者達のルールに関する認識

☆…フォーマルな関係的契約が必要		◎…ソフトな関係的契約が必要		
	現状	ルールに対する認識		
確認されたルール		ボランティア	執行部	家族
1、入会に関するルール				
・体験レッスン	☆	☆	☆	☆
・会則	☆	☆	☆	☆ ◎
		書いておくべき内容は分からない	書いておくべき内容は分からない	
・会計規則	☆	☆	☆	☆
		仕組みは分からない		
2、参加に関するルール				
・出欠管理	☆	☆	☆	☆
・休会制度	☆	興味なし	☆	☆
3、ボランティア、利用者間の親睦に関するルール				
	◎	◎	◎	◎

(5) 現状認識が異なるルール

本調査では、現状のルールと当事者の認識が必ずしも一致しているわけではないということも分かった。カテゴリーによっては現状のルールと当事者のルールに対する認識が全て同じ認識を示しているものや、基本的には現状と同じ認識を示しておりそれ以外にもいくつかの認識が含まれるというものであるが、現状のルールに当事者全員が異なる認識を示すルールが2つあった。1つは表一5の1、技術の伝達に関するルールのミーティングの実施に関するルール、2つ目は表一5の3、活動の参加を支えるルールの辞めてもらう基準に関するルールであった。現状認識が異なるルールが活動に与える影響について以下説明する。

ミーティングの実施に関するルールはソフトなルールになっており、必要に応じて行うことになっていた。それは執行部（代表者A）がドルフィンズ立ち上げの際、ソフトなルールとして立案、決定したのは、ボランティアに必要以上の負担をかけると活動の継続性が損なわれるだろうと考えての事だった。しかし、インタビューによるとミーティングはフォーマルなルールとしなければボランティアのボランティアリズムの自己実現や自己の成長の機会を十分に得られないことが

分かった。

辞めてもらう基準に関するルールは何もルール化がされておらず、事前見学の際に活動の趣旨を説明し、理解を図るといったものだけだった。しかし、ボランティアに事前見学で活動方針を伝え、現在のドルフィンズにおいて行われているルール化を説明しても、それが活動に活かされない場合も考えられる。その際にボランティアの自主性だけに任せて活動に参加されることは危険を生み活動を不安定にする。特に水泳という危険を伴う活動内容ゆえにその心配が特に強かった。

3 考察

ボランティア組織において組織の安定の為にボランティアが活動に充実感を持ち、また行きたいと思わせるものでなければならない。それには、自身の自主性が維持され継続性が保持されることであり、それはすなわちボランティアが満たされることである。ボランティアが満たされずに、そのような状況でも辞めずに頑張る人は自発性パラドクスに陥ったり、ジレンマに悩むのである。その為、ボランティアの視点はボランティアが満たされる範囲に活動を制限しておきたいということに集中してくる。調査の中でも、ボランティアは自分の活動の範囲を明確にしておくルールに関心が強かった。

一方、組織の安定にはボランティアが満たされるだけでなく、サービス利用者からも満足を得なくてはならない。それにはサービスの質、頻度がある程度の水準で継続される必要がある。調査の中でも、利用者の1番の願いは良いサービスが長く続くことであった。規模の小さなボランティア組織においては、それらは代表者のカリスマ性や、メンバーの熱意で組織の安定を図るとされていた。しかし、それでは代用者や中心メンバーが早い段階で組織から抜けてしまったら組織はあっさり潰れてしまう。

調査の中では、利用者の関心はボランティアへの協力をすることも含めて組織の安定の為にルールによせられていた。

ボランティア組織の執行部は自身のボランティアが維持される事と一方で、組織の安定にも関心がある。ボランティアと執行部としての役割意識と、利用者からの要求というジレンマに直面しかねない。その為、調査でも組織の安定と自分の活動の範囲を明確にしておく事の両方のルールに関心を示した。

これらのことから、ボランティア組織の安定と、ボランティアの維持には、当事者によって違うそれぞれの関心をつなぐフォーマルなルールと固有の関心を実現するためのスペースとしてのソフトなルールが必要である。また、ルールによって当事者の関心の違いが見られ、フォーマル、ソフトなルールが並存するボランティア組織において、契約について議論するに当たっては、古典的契約ではなく、関係的契約で議論する必要がある。

ボランティア組織においてマネジメントの方法の1つとして「契約」という概念が当てはめることについて検討したが、調査の中で全員がルールの必要性を認めている。関係的契約という契約概念のフォーマル、ソフトな2つの側面が、ドルフィンズのルールの中で認められた。また、現状と当事者の関心が違うもの、当事者間によってルールに対する認識の違いがあることを明らかにした。

当事者間の認識をそろえるようにルール内容を決めていくことで、組織の安定化、ボランティアの維持といった活動の満足につながるような管理が行えると思われる。

よって、「契約」という概念がマネジメントの1つの方法として当てはまるといえる。

ボランティア組織におけるマネジメントについては、先行研究では組織が大きくなるに従い形式的になり、役割が発生し官僚制のようなシステムになっていき、ボランティアズムをいかしていくのが困難になる恐れがあることや、小規模なボランティア組織のマネジメントについて、代表者のカリスマ性や、メンバーの熱意で活動を行い、それによって組織の安定を図るというものだった。規模の大きなボランティア組織においては、関係性を重視することを前提とした契約関係を築くことでボランティアズムの維持につながるということが考えられる。しかし、本研究では大規模なボランティア組織への調査を行っておらず、十分な検証は行えない。

マネジメントの1つの方法としての契約概念として関係的契約という概念が当てはめることにより、小規模なボランティア組織においてはルール化をすることで、組織と利用者の責任の範囲を明確にし、自分たちが行える活動の範囲を明確にし、過度に負担を負うことで自発性パラドックスになることがないようにする為のルール化の必要性が指摘された。

必要とされるルールの特徴は、活動の管理に関するルール、人の管理に関するルールである。活動の管理に関してボランティア組織側には、記録用紙の記入やミーティングの実施、活動場所の場所取りといったものをフォーマルにルール化することでボランティアの管理におけるスキルの重視と育成につながり活動の安定を図ることになると思われる。利用者側には、体験レッスン、会計規則、出欠管理を行うことである。体験レッスンにおいて、双方の同意の下入会をし、その後の練習で危険が無いようにする。

お金の管理はボランティア謝礼との関連が強く、ボランティアに責任感を持たせ、参加人数の安定につなげる。しかし、出欠の管理において必要以上にボランティアに負担をかけないようにするのである。

人の管理では、事前見学、出欠席の管理、辞めてもらう基準といったルールはフォーマルなルールとして管理する必要がある。事前見学で活動の趣旨に賛同してくれる人に入ってもらい、出欠席の管理を行うことは安全に活動を提供する為であり、適度に休める環境を作るためでもある。それはボランティア組織の継続性を支える役割を果たす。そして、安全管理のできないボランティアには自発性を重視するボランティア組織といえども辞めてもらう必要がある。

ちなみに、ルールが必要なもの、関係性を重視したほうが良いものの中で、利用者は記録用紙の記入、ミーティングの実施、場所取りに関するルールに関心なしを示したが、利用者はそれらを活動方針に関するルール、日々の活動の評価を行うことで確認している。活動内容が活動方針から外れておらず、利用者から見た活動の満足が得られれば、関心なしとしたルールはボランティア組織の管理する領域と判断されていた。筆者の「現在の活動に満足していますか」との問いに全員が「満足している」と返答しているので技術の伝達に関するルールは利用者、執行部の必要としたルールを指示していると受け取る。

また、ルールの中でもルール化することは最小限に抑え、当事者間の関係性を重視するものも必要である。

ボランティアに求められるルールとして共通していることは人と人の係わりに関する領域ということである。技術の伝達に関するルールの中でも練習中の指示だして、ボランティア、執行部ともに安全性の確保、技術の向上の為に、指示を出せる環境を作るというルール化の必要性があるとしながらも、誰が行うかについては役割を固定せず自然発生的に行われるべきであると述べていたり、仲間意識や関係性も大事にしながら行っていくべきというように、ボランティアの自主性や個人差の管理を大事にしたルールである。またボランティア間、ボランティア、利用者

間の親睦を図る機会に関してもソフトな関係的契約によるルール化が必要と考えられている。それらは利用者理解を深めたり、ボランティア間の仲間意識を高めたりして、活動に良い影響を与えようというものであった。ボランティア、執行部共に子どもとの係わりが楽しいから活動に参加していると述べ、利用者は子どもの顔を見れば楽しかったかどうか分かる。いつもプールを楽しみにしていると述べ、ボランティアの自発性、利用者の満足度は人と人の係わりに関係していることが分かる。

以上のようにボランティア組織においては、ルール化することを最小現に抑え、関係性を重視するようなソフトなルールも必要であり、そのことによりボランティアリズムや当事者間の関係性を重視することができる。

また、当事者間の関心の違いがあるものはフォーマルなルールにする必要がある。

ただし、当事者間の関心の違いが見られたものから、上記のルールが必用であるものとして挙げたものは除く。

活動方針に関するルールでは、当事者達のさまざまな思いを受け入れてしまうとボランティア組織の活動は方向性を失いボランティア、利用者共に関係性の維持が困難になってしまう。活動方針に関してボランティア、利用者が望んだソフトなルールとしての認識は正反対のものであった。それらを同時に叶えることは組織としては不可能である。このような場合、活動方針と本人の思いが合わないのであれば、ルールの見直しを提案し、フォーマルなルールの内容を変更していくことが考えられる。それは他のルールも同様のことがいえる。

当事者それぞれの求めるものが違うときこそフォーマルなルールによって活動の方向性をきちんと決めておくことで、それぞれの思いをつなぎとめる役割があるのではないだろうか。しかし、方向性を決めるにおいては、ボランティア組織、利用者双方が同意できるような内容でなければならない。一方の為の、または誰か一人の為の活動内容では、ボランティアな行為と呼べなくなってしまう。その為、ルールの中身は必要に応じて見直しが可能で、変更できるように管理されていなければならない。よって、古典的契約タイプによる管理ではなく、あくまでも関係的契約によって管理される必要がある。

II 分担研究報告

厚生科学研究補助金（政策科学推進研究事業）

（分担）研究報告書

福祉契約の意義と課題に関する法社会学的研究

（分担）研究者 尾里 育士 浜松短期大学幼児教育科 専任講師

研究要旨

- ・福祉契約によって福祉サービス利用に関して、利用者の自己決定やサービス選択が保障される。
- ・福祉契約で想定されるサービス利用者像は当事者能力を有して自分の利益になるように選択できる人である。しかし、福祉サービス利用者には援助者側が利用者の利益となるように配慮しなければならないケースが想定される。
- ・福祉契約のこの二者関係を考えた場合、契約関係によって両者の関係性を構築するのではなく、信認関係によって構築する方むしろ適切なのではないだろうか。
- ・信認関係の場合、援助者と利用者が強者対弱者という関係で対等な関係ではない。しかし、信認関係を結ぶと援助者は利用者の利益を図らなければならない義務がある。
- ・個別具体的なケースでは利用者よりも援助者の意向が優先されることも考えられるがヒアリングによれば、利用者を受容して援助することに変化はなく、この行為に福祉の特色があると考えられる。援助者の行為は利用者との二者との相互関係において「承認」がなされている。

A. 研究目的

福祉サービスの利用関係という場面で「対等な当事者関係」を確保するために契約という行為が採り入れられている。契約の手続き過程を経ることによって、福祉サービス利用者の自己決定やサービス選択権を保障しようとするものである。しかし、福祉サービスの利用者像について考えたとき、福祉サービスの選択と自己決定を行う能力、つまり契約による利用を可能にするような当事者能力について配慮する必要がある。実際に地域福祉権利擁護事業や成年後見制度などのように、その懸念をカバーする仕組みが用意されてきた。この研究では、このような福祉サービスの利用に関わる契約（福祉契約）意義と課題を明らかにすることを目的とする。

B. 研究方法

福祉サービス利用者の権利保障システムの状況把握のため、地域福祉権利擁護事業で「専門員」と「生活支援員」の活動についてヒアリングを実施。福祉サービス利用者と提供者との関係性について、介護保険制度下での経営者とスタッフの意識の変化について特別養護老人ホームと通所介護事業所でのヒアリングを実施した。

（倫理面への配慮）

ヒアリングの際に対象者やその家族が利益を被ることがないように配慮することを説明した。

C. 研究結果

本年度は「福祉システムが措置から介護保険による契約に移行したことにとともに、経営者、スタッフに意識の変化があったのか。ある場合はどのようなものなのか、ないのであればどのような理由からなのか」という点について、特別養護老人ホームと通所介護事業所でヒアリングをおこなった。利用者との

契約に関しては規定にもとづいて行われていた。契約締結にあたって内容や手続きを確認する利用者と施設側に委ねてしまう利用者に分かれる。後者のケースでは介護保険制度の仕組みの複雑さや福祉サービス利用者の特性などが考えられる。本研究の目的でもある契約による対等当事者性が確保され得ない利用者に福祉サービス提供者がどのような関係を結ぶのかという課題が明らかになった。

D. 考察

契約という法的な概念を福祉分野において考える際に契約当事者間で信頼して依存する関係を積極的に評価する「信認関係」という議論がある。福祉サービス利用者の特性を考慮すれば「信認関係」による二者関係が想定される。

E. 結論

「信認関係」によって福祉サービス利用者の権利を保障することは可能であると考えられる。この二者の関係は対等ではなく、強者対弱者の関係である。利用者が不利益を被らないように援助する援助者の行為は愛、法(権利)、連帯の三つの相互行為からな「承認」モデルから説明がなされるのでないだろうか考える。

F 研究発表

1. 論文発表

浜松短期大学研究論集第 60,139-150 頁

2. 学会発表

20030029

以降 P.25－P.31までは雑誌/図書等に掲載された論文となりますので、P.147の「研究成果の刊行に関する一覧表」をご参照ください。

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）

分担研究報告書

契約文化の導入がサービス事業者に及ぼす影響

分担研究者 須田木綿子 東洋大学社会学部教授

研究協力者 藤田美子 東洋大学福祉社会システム専攻〔修士課程2年〕

研究協力者 植村由香 東洋大学福祉社会システム専攻〔修士課程2年〕

研究協力者 浅川典子 東京女子医科大学講師

研究要旨：介護保険制度は、わが国の公的対人サービスにおいて、初めて契約文化を導入したシステムとして注目される。本研究は、そのような介護保険制度下で活動するサービス事業者の現状と課題を検討することを目的に理論的および実証的検討を行った。その結果、契約文化や民営化に伴う諸変化には、欧米と共通する動向とともに、わが国固有の動向の存在も観察された。また、サービス提供活動の現場では、それらの変化は事業者とサービス利用者との関係性の変化として認知されることが多く、それに対応すべく新たな方向性が模索されている実態が明らかとなった。

A. 研究目的

介護保険制度は、わが国の公的対人サービスにおいて、初めて契約文化を導入したシステムとして注目される。契約文化導入の動機のひとつには、サービス利用者のエンパワメントが意図されていたと言われている。とりわけ、サービス事業者と利用者との間の自律的な契約関係に基づくサービス提供システムは、事業者とサービス利用者間の直接的な意思疎通を促し、利用者のニーズに応じた多様なサービスが柔軟に提供されるための文脈を整えるものとして期待されている。同時に、行政のサービス提供の現場における役割は著しく縮小し、変わって enabler としての機能が求められるようになった。

このような中でサービス事業者は、変わりつつあるサービス利用者や行政との関係性に適応し、また、その文脈において浮上する新たな課題に対応するための試行錯誤を重ねている。それらの適応や課題解決のあり方は、ひいては新しい制度下で提供されるサービスの内容にも影響を及ぼすと考えられ、その動向は極めて興味深いところである。そこで本研究は、契約文化の影響に着目しつつ、介護保険制度下で活動するサービス事業者の現状と課題を検討することを目的に、理論的および実証的検討を行

った。

本研究は、次の5部から構成される。第1部では、制度分析理論に基づき、介護保険制度下の政府間関係と公私関係の変化を理論的に検討した。第2部では、介護保険制度によって利用者との関係や現場のサービス提供活動がどのように変化し、今後の活動に向けてどのような対応が求められているのかを、特別養護老人ホームを運営する社会福祉法人の視点から検討した。第3部では、変わりつつあるサービス提供事業者とサービス利用者との関係性の中で、事業者が事業体としての安定性や継続性を確保しつつ、利用者のニーズにも応じようとする際に生ずるジレンマの典型事例として、介護職による医療行為の問題に着目し、現状と課題を検討した。第4部では、契約に基づいて対人サービスが提供されるシステムにおいて、サービス利用者の権利を保護する仕組みとしてとりわけ介護保険制度下で関心が高まっている苦情処理の問題を取り上げ、現場で蓄積されつつある経験と工夫の理論化を試みた。さらに第5部において、介護老人福祉施設に入居する高齢者家族の要望提示に関わる過程を詳細に検討し、当事者とその家庭の視点から、サービス事業者との相互作用を検討した。

B. 研究方法

第1部では、ワグナーによる制度分析理論(Wagner, 2000)に従って、介護保険制度下の政府間関係と公私関係を検討するための操作概念を導き、既存の2次データと先行研究を参照しつつ理論的な検討を行った。

第2部では、特別養護老人ホームを運営する4つの社会福祉法人の施設長にインテンシブなインタビューを行い、介護保険制度が現場の活動に与えた影響についてデータを収集した。方法は、インタビュー内容はほぼ逐語的にノートに書き起こしたものを対象者に送付し、内容の確認を行ったのち、質的データの分析方法にしたがって検討を行った。

第3部では、介護職による医療行為の問題に関する論点を先行研究をもとに整理したのち、訪問介護事業を行っている11の事業所の責任者と、そこでサービス活動に従事する10名の介護職を対象にインタビュー調査を行い、得られたデータを質的データの分析方法に従って検討した。

第4部では、社会福祉領域の特殊性を配慮したリスクマネジメントとしての苦情処理の意義について理論的に検討した後、苦情処理について先進的な取り組みを行っている3つの特別養護老人ホームに聞き取り調査を実施し、それらの取り組みに共通する要因から、苦情処理のための指針を導いた。

第5部では、介護老人福祉施設に入居している要介護度5の高齢者に日常的に面会に訪れている娘5名を対象に、インテンシブなインタビューを行い、グラウンデッド・セオリーの方法で質的分析をおこなった。

C. 研究結果と考察

第1部の介護保険制度下の政府間関係と

公私関係の検討では、「介護保険サービス本体」と「上乗せ横出し」領域を区別して理解する必要があることが確認された。そして前者の領域においては、地方自治体のサービス提供活動における裁量は介護保険制度後に縮小している様子がうかがわれた。いっぽう後者の「上乗せ横出し」領域では、地方自治体の裁量に基づく柔軟かつ創造的な事業展開が期待されたが、地方自治体は財政難や住民間の合意形成等の課題を克服しえておらず、この領域での活動は例外的にしか観察されなかった。これらの知見をワグナーの制度分析理論の提示する枠組みに従って分析すると、介護保険制度下ではサービス供給システムの多元化は進んだものの、政府間関係は分権化を志しながら結果として集権化が維持されているというoxymoron〔撞着語法〕的展開にあることが確認された。さらにワグナーの枠組みから、このような環境下における民間事業者の役割は、行政の代替機能を果たすのみに留まることが推察された。

第2部では、特別擁護老人ホームを運営する社会福祉法人において、介護保険制度導入によって、組織運営とサービス提供活動は著しく変化したことが確認された。とりわけ契約文化の導入とともに入居者の意識が変わり、職員との援助関係も根本的に変容したという報告が得られた。このような中で社会福祉法人は、入居者の新しいニーズに対応するための職員側の意識改革に務めると同時に、かつての利用者との「一体感」を基盤にした親密な援助関係が喪失し、職員のモラルが低下しつつある状況の改善に腐心していた。しかし同時に、概算払いの措置委託費から出来高払いの介護報酬制度への移行、介護保険制度導入に伴う東京都下の社会福祉法人への特別加算制度の廃止などに伴って、社会福祉法人の財

政基盤は脆弱化しつつあることも報告され、このような中で上記のような新体制への適応をはかることは、決して容易ではない様子がうかがわれた。

第3部では、訪問介護事業の現場において、医療行為に含まれるサービスの提供を利用者から要求されるといった事態が、ほぼ日常的に発生し、何を医療行為と判断すべきかについて事業者の側も混乱している様子が観察された。同時に、他の事業者との利用者獲得競争の中で事業体としての存続をはかるという意味においても、さらには、消費者的な権利の実現と利便性を求めるサービス利用者に満足してもらえる「サービス」を提供するという意味においても、拘り定規な「違法」という理由のみで医療行為を拒むことは、事業者にとっての現実的な選択肢ではあり得ない実態が確認された。このような中で、最も議論が欠落していた領域としてサービス利用者の安全性の問題が指摘され、今後の推移が憂慮された。

第4部では、サービス事業者とサービス利用者間で交わされた契約に基づいてサービスが提供される状況においては、契約の破綻を防ぐためのリスクマネジメントが重要であることが確認された。さらに社会福祉領域の特殊性として、サービス利用者との信頼関係に配慮したリスクマネジメントが求められ、そのための有効なアプローチのひとつとして苦情処理が注目された。しかし、苦情処理を導入した介護保険制度の経験では、利用者から苦情が表明されないという課題が存在した。そこで、苦情処理について先進的な取り組みを行っている3つの社会福祉法人において聞き取り調査を実施し、有効な苦情処理のための7つの指針が指摘された。

第5部では、施設で提供されるケアと入居者の家族が施設に要望するケアの間に、

乖離が存在することが確認された。そして家族はその乖離を解消するために、施設側の要望に対する「くみ取り感度」を見積もりながら、かつ「対立関係にならないスタンス」を心がけつつ、さまざまな方法で要望を表現し、要望がどの程度受け入れられたかについても一定の方法で確認をしている過程が明らかになった。

なお、第4部と第5部は同様の課題を扱いつつも、両者の関係性については十分な整理がなされておらず、今後、両者を統合し得る枠組みを提示することが重要な課題として残された。

D. 結論

いわゆるポスト福祉国家時代の民間非営利対人サービス事業者の課題については、欧米を中心に活発な研究蓄積がなされている。そして一般に、公的対人サービスにおける行政役割の縮小と、民営化に伴う契約文化の導入、サービス事業者の財政基盤の脆弱化や裁量の縮小は、同時に進行することが指摘されている。本研究の限りでも、介護保険制度下のサービス事業者には同様の傾向がうかがわれたが、同時に中央政府が強い存在感を維持していることはわが国に固有の動向として興味深い。

サービス事業者とサービス利用者との関係においては、サービス利用者の権利意識の高まりとともにサービス提供に従事する職員との関係性も変化している様子がうかがわれた。このような中で介護職による医療行為の側面からは、厳密には違法とされる行為であっても、サービス利用者の要求には応じざるを得ないサービス事業者の立場が報告され、「市場原理」や「契約文化」導入の結果としてもたらされたネガティブな副産物であるようにも思われた。いっぽう苦情処理の側面からは、サービス事業者

とサービス利用者が、互いの関係性についての新しい意識を基盤に信頼の維持・構築を試みている様子うかがわれ、今後の展開に期待が持たれた。

添付資料

Devolution and Privatization Proceeded
and Centralized System Maintained:

A Twisted Reality Faced by Japanese Nonprofit Organizations

分担研究者：須田木綿子

INTRODUCTION

The Long-term Care Insurance (LTCI), the national insurance system to provide long term care services for the elderly, was enacted in 2000 in Japan. It restructured the system of public long-term care services through devolving authority and responsibility to lower levels of government, introducing a contract culture, and proceeding privatization. Japanese nonprofit organizations involved in LTCI were faced with new difficulties, such as the increase of financial struggle, increase of regulations, and decrease of autonomy. There was a superficial similarity between these experiences and the experiences of nonprofit organizations involved in public human service systems in the US and some European countries where so-called the post-welfare state regime was introduced (Austin, M.,2003; Ascoli & Ranch,2000; Berstien, 1991; Hudson,2000; Smith & Lipsky,1993; United Way of Greater St. Louis, 1998). However, it was gradually realized that the impact LTCI wielded on Japanese nonprofit organizations was more complex, so were the opportunities these nonprofit organizations gained

through LTCI. It was also suspected that, even after the devolution, inter-governmental relationships still maintained strong influence over public-private relationship in Japan.

This paper adopted the case-study method (Yin, 1993) for the purpose of examining the source and mechanism of the impact LTCI wielded to nonprofit organizations in the context of public-private relationship. After a brief review on LTCI and nonprofit organizations in Japan, the process of constructing the analytical framework was described based on the Institutional Analysis proposed by Wagner (2000). Vast information was collected through literatures, archives and interviews along with the analytical framework, in order to examine the change in the structure of the public sphere of long-term care in Japan and the role of nonprofit organizations in the context. The outcome indicated that the LTCI system was operating as an oxymoron in which devolution proceeded and the centralized system was maintained. Based on the finding, possible roles of Japanese nonprofit organizations in LTCI were discussed. In addition, a couple of hypotheses were drawn from the findings for future studies as well as a suggestion to modify the framework of the Institutional Analysis.

LTCI AND NONPROFIT ORGANIZATIONS IN JAPAN

The LTCI system was established to incorporate a wide range of

services such as in-home help services, nursing home services, short-stay programs, day-care programs, and so forth (Table 1). The changes which seemed to be important in relation to the activities of nonprofit organizations could be summarized as follows.

First, the LTCI system assigned the role of insurer to municipal governments. It was a radical change from the previous system in which the ultimate responsibility for human services belonged to the central government. It was explained that the devolving such responsibility to local governments would promote direct interactions between municipal governments and residents and/or voluntary organizations in the district. Those interactions were assumed to lead eventually to establishment of the service providing system in which unique needs among residents could be fully reflected.

Second, LTCI adopted a new funding system. In the previous system, the entire cost was funded by government. Under the new system, on the other hand, 50% of the cost was made to be funded by government (25% by the central government, 12.5% by prefectural governments, and 12.5% by municipal governments). The remaining 50% was funded by the premiums collected from individuals of 40 years of age or older. Those who benefited from LTCI services were charged 10% of the service cost in addition to the payment of the premiums. It was anticipated that by sharing both costs and

responsibility for the system, local governments and residents would develop a stakeholder sensibility to LTCI.

Third, government withdrew from the role of service providers. In addition, in order to facilitate a wide range of options for clients, deregulation was proceeded to enable any private organization to operate as an LTCI service provider as long as the organization met the standards set by the Ministry of Health, Labor and Welfare (MHLW). Prior to the introduction of LTCI, the task of public service provision was delegated to Nonprofit Social Service Providers (Shakai-fukushi Hojin) through grant only when government could not carry out the task alone. In the LTCI system, the privilege of Nonprofit Social Service Providers to occupy governmental contracts was removed. In the meantime, New Nonprofit Organizations (New-NPOs), as well as for-profit organizations, obtained the opportunity to establish themselves as public service providers.

Historically speaking, Nonprofit Social Service Providers were rooted in the strong voluntary spirit of those involved. These organizations were initiated by individuals who devoted themselves to charitable activities. However, they gradually increased bureaucratic nature as being involved in the public service system. When governmental funds grew to the point of becoming the majority of their revenues, some sources insisted that Nonprofit Social Service Providers should no longer be considered as private

organizations. Such decrease of voluntary culture was observed more or less among nonprofit organizations in other areas such as nonprofit organizations in medical area (Iryo-hojin) and the ones in educational area (Gakko-hojin). As a response to changing circumstances, the Special Nonprofit Organization Law (Tokutei Hieiri Katsudo Suishin Ho, the NPO Law) was enacted in 1998 (Pekkanen, 2000). The primary purpose of the NPO Law was to provide the New-NPO status to small- to medium-sized voluntary organizations. The existing legal status of nonprofit organizations required a large amount of endowment which was not affordable to many grass-root organizations. For example, three hundred million yen (about 2,5 million US dollars) of endowment was needed to obtain the legal status of Nonprofit Social Service Provider. It was anticipated that New-NPOs with their newly gained legitimacy would boost voluntary culture in Japanese society. In the LTCI system, New-NPOs were expected to maintain independence from government while advocating for changes to make LTCI the user-friendly system.

Lastly, LTCI introduced market mechanisms and a contract culture for the first time in the history of public human services in Japan. The LTCI services were provided based on the contract exchanged between clients and their chosen service provider(s). It was explained that, under such system, service providers would become increasingly sensitive to clients' needs while inefficiency would be weeded out through competition. Originally,

government was supposed to reimburse clients out of the LTCI budget for the cost of LTCI services clients used, and the clients were to pay to their providers with the reimbursement. However, the process seemed to be too burdensome to both clients and service providers. Thus, a system was established in which municipal governments were assigned the intermediary role of reimbursing the cost of services directly to providers, bypassing clients. This measure of convenience was never intended to imply that government and service providers were in contractual relationship. Similarly, there was no intention to suggest that government maintained the authority to intervene the contractual relationship between service providers and clients.

As LTCI started to operate, however, both Nonprofit Social Service Providers and New-NPOs raised numerous issues. Among Nonprofit Social Service Providers providing nursing home services, the emphasis on cost effectiveness, shortage of staff and increase of residents who were too frail to participate in activity programs due to the LTCI-computerized system (to be described in later part of this paper) led to the termination or downsizing of recreational programs, such as short-trips, tea-room services, joint activities with volunteers from the community. Consequently, the "three primary care work" (toileting, feeding, bathing) dominated most of the activities conducted in nursing homes. This raised concern that Nonprofit

Social Service Providers were increasingly functioning as monotonous service-delivery machines (Fukuchi Club, 2002; Hirose, 2002; Ito, 2002). It was also indicated that such a standardized system might guarantee that clients received the same services in any nursing home, but it would not necessarily lead to the increase of options to be presented to clients.

Expectations that New-NPOs would function as the epicenter for change proved too optimistic. A wide range of legal restrictions inherent in obtaining the title of "LTCI-service providers" seriously limited their activities. Based on a survey on New-NPOs, Yasutome (2002) stated that "restrictions because of operating in LTCI was causing serious conflicts with the voluntary culture of New-NPOs." Another survey reported that operating in line with the meticulous regulations while completing the required paperwork was overwhelming, and this deprived New-NPOs of valuable time and human resources that were needed to develop community-based activities" (Tajiri, 2002). Sawayaka Foundation & WAC (1998) indicated the existence of the strong force of standardization by stating that "the LTCI system required all service providing organizations ---governmental, for-profit, and nonprofit organizations--- to operate in the same manner." Not a few New-NPOs attempted to urge their municipal governments to ease regulations for the provision of personalized services. However, they were unable to overcome the conventional principle that "regulations could not be