

福祉NPO概念の検討と日本への応用

—— 介護系NPOの全国調査から

安立 清史

- 1 福祉NPO概念の検討
- 2 アメリカにおける福祉NPO研究
- 3 日本における福祉NPOの研究
- 4 介護系NPOの分析

1 福祉NPO概念の検討

福祉NPOという分類は必要か

福祉社会学の世界では、「福祉NPO」という概念を前提として様々な調査や研究が進んでいる⁽¹⁾。しかし、はたしてNPO論に「福祉NPO」という分類は必要なのか、福祉NPOという概念を作ること、新たに見いだせることがあるのだろうか、という刺激的な問題提起が、2004年の福祉社会学会の第二回大会における「福祉NPO」をテーマとしたシンポジウムの席上、日本NPOセンターの山岡義典からなされた。山岡は「そもそもNPOという概念は、日本の行政のみならず学問世界をも支配している縦割りの領域論を突破しようとはめざすものであった」とし「NPOという概念があれば十分で、福祉NPOという概念は必要ない」という問題提起を行った⁽²⁾。山岡は、「福祉NPO」として論じられていることのほとんどは「NPO」として論じることが可能であり、福祉NPOという概念を立てる必要がないとし、NPOの下に福祉NPOや環境NPOその他の概念を持ち込むことは、現実社会とりわけ行政による分野や領域のタテワリ状況をNPOの世界にも持ち込むことになることと論じた。シンポジウムの報告者でもあった筆者は、この問題提起に虚をつかれた。それまで、NPOという概念だけでは、実証的な調査研究を行う上で、あまりに議論が粗くなりすぎるので、われわれは「福祉NPO」という限定を行い、その下にさらに「介護系NPO」や「高齢者NPO」という絞り込みを行ったうえで実証研究を行ってきたからである⁽³⁾。いわばNPO一般にたいして「福祉NPO」と

(1) 福祉社会学会の第二回大会におけるシンポジウムのテーマが「福祉社会の可能性－福祉NPOの社会的理解」(2004年6月27日 東京大学)であった。そのシンポジウムの報告者であった私自身も「高齢者NPOが社会を変えろ」や「介護系NPOの最前線」と題した著書を刊行し、福祉NPOのみならず、高齢者NPOや介護系NPOという概念を用いている。本稿は、福祉社会学会での報告をふまえて、福祉NPO概念の必要性を考察したものである。

(2) 2004年6月の福祉社会学会シンポジウムでの筆者をふくむ3名の報告に対するコメントである。

いうサブカテゴリーを設定し、さらにその下に「介護系NPO」や「高齢者NPO」という下部概念を設定することを、調査研究を進めるうえで当然と考えてきたからである。それにたいし山岡は、NPOサポートセンターを実践する立場から、既存の分野別の枠の中にNPOを分類して押しこんでしまう方法論に異を唱えたのである。福祉NPOや介護系NPOという概念を立てることは、そもそもNPOが批判してきた行政組織の都合による分野別のタテワリ制度を無批判に受け入れることであり、NPOによる社会批判力を弱めることになりかねないというのだ。ここには重要な問題提起が含まれている。

NPOという社会組織にはさまざまな可能性が含まれているが、中でも山岡が重視するのは、行政府が独占してきた公共性に、市民がNPOという組織を形成して参加していくことであり、行政府による社会づくりではなく、市民主導の社会形成の可能性である。その意味で、行政府が、その法体系や予算・財政体系によって形成してきたこれまでの「分野や領域」（その中に福祉も含まれる）をNPOが無批判に受け入れることは、NPOのもつ社会批判力という可能性を減じることになるのだという指摘は重要である。

それにたいして「福祉NPO」や「介護系NPO」という概念を用いてきた私たちは、こう考えてきた。NPOがこれまでの社会組織と異なる重要な特性として、民間の組織でありながら、非営利という立場で福祉などの社会サービスの提供を行う新しい運営形態をもった組織であり、行政府が独占してきた社会の公共性を、市民の立場から作り直す可能性を持つ存在である、と⁽⁴⁾。後半に関しては山岡の議論と何ら違いはない。前半の社会サービスの提供を行う組織という点に関しては、非営利として事業を行い、行政府からの補助金や助成金などに依存しない独立した組織運営ができる活動領域が、現状では、日本のNPOにとってきわめて限定されていることが問題である。民法による公益法人制度のもとで民間の非営利法人の設立が官公庁の許認可のもとにおかれていたことや、後にもふれるように、GHQによる占領期に、日本の社会福祉は「社会福祉の三原則」と呼ばれる独自の原則のもとで展開されてきた⁽⁵⁾。したがって、日本のNPOにとって、行政府から独立して活動を展開できる領域がとても少ないのだ。われわれが介護系NPOに注目したのは、まさに、介護保険制度という領域のもとで、これまで行政府や社会福祉法人に独占されてきた社会福祉事業に、NPOが初めて参加・参入し、そこでこれまでとは異なった何かを生み出しつつあるからだった。社会福祉事業にたいして、第三者の立場から批判するだけでなく、事業者として参入しながら、これまでと異なった運営を試みたり、サービスの枠組みをしないで拡大したりしながら、制度全体への批判力や改革力を形成していくこと。これこそNPOという組織がこれまでとは異なった可能性を持つ（持ちうる）ポイントであると考えた。いわば制度の外側から内側へと参加・参入しながらも、これまでのように擬似政府組織とはならず民間の独立した非営利組織でありつづけることができるかどうか。ここにこそ介護系NPOという組織のもつ、社会実験的な意味を見たのである。そしてこのような「社会実験」に関しては、理論やモデルだけで論じられるものではなく、現実に生成し変化している介護系NPOの組織実体を、その変化に伴走しながら観察しなければならないと思われた⁽⁶⁾。

(3) 田中・安立（2000）、田中・浅川・安立（2003）などを参照。

(4) 安立清史（2002）、田中・浅川・安立（2003）等を参照。

(5) 安立清史（1999）などを参照。

そしてその観察を通じてNPO一般にも通じるモデルや論理を形成することができるのではないかと考えたのである。そのためにも、NPO一般ではなく、介護保険制度という枠組みの中で、組織がどのように生成変化していくのか、ほかの組織⁽⁷⁾との対比や比較のもとで、NPOという組織の特徴や特性を検討してゆく必要があると考えた。NPO一般でなく、福祉NPOでもなく、介護系NPOという概念を作って実証研究を行おうとした所以である。しかし、介護系NPOは、山岡の批判をまつまでもなく、現実の制度の枠組みの中でのNPOの展開に限定されることを意味する。われわれは介護系NPOが介護保険制度という枠組みの中でどのように動くのかだけでなく、介護保険制度そのものを乗り越えて独自の活動を展開していくことについても論究してきた。われわれの議論は、介護系NPOという限定された状況の中でしか有効性を持たないものではなく、日本の福祉領域におけるNPOの今後に関する有意義な含意を含むものと考えている。ただし、それが果たして「NPO」という組織特性に由来するものなのか、それとも1980年代からさまざまな地域での福祉活動に携わってきた人たちの中に生まれた特性なのか、まだ十分には分析しきれていない。NPOは、組織の運営方法のひとつである。組織の運営方法は、活動の目的や価値の方向性を保障するものでないことはもちろんである。目的や価値観は、NPOとは独立に形成されるはずなのだ。ある種の目的や価値観をもった人びとが、NPOという組織運営方法を選び取っている、ということはわれわれが『介護系NPOの最前線』で確認したことであった⁽⁸⁾。

われわれは、福祉や介護保険制度のもとでしかNPOが活動できないことを論じたいのではない。しかし、社会科学としてNPOを調査し研究していくには、まだNPO一般を論じる実証データも理論モデルも十分ではない。その中で、実証データが得られる可能性の高い領域が介護保険分野で活動するNPOであり、そこに焦点を絞って調査研究することには意味があると考ええる。しかし介護保険制度は日本の社会福祉の中でも、まだ他とは異なった制度であり、一般化するには時期尚早である。そのような限定も含めて「介護系NPO」という用語を用いることにする。

2 アメリカにおける福祉NPO研究

アメリカにおけるNPOの定義に関して標準的なものとしてはLester M. SalamonとHelmut Anheirらのものがある⁽⁹⁾。しかしアメリカでは、福祉NPOに関してはまだ定まった定義がない。そこでSalamonらもNPOの定義や機能を検討するにあたって参照しているアメリカにおける福祉NPO研究の代表的な論者であるRalph Kramer（1981,1986）やYeheskel Hasenfeld（1983,1992）の研究を検討しておこう。KramerもHasenfeldも「福祉NPO（Welfare Nonprofit OrganizationあるいはSocial Service Nonprofit Organization）」という用語は用いていない。KramerはVoluntary OrganizationsやVoluntary Agencies、HasenfeldはHuman Service Organizationsという用語を用いている。これ

(6) 田中・浅川・安立（2003）は、このような立場を意識したものである。

(7) 社会福祉法人、医療法人のみならず、営利企業も介護保険制度の枠組みの中に参入している。

(8) この傾向が、これからも引き続くかどうかは、予断を許さない。たとえば、われわれが『介護系NPOの最前線』で取材したいくつかのNPOが、その後、社会福祉法人に転換した例がある。

(9) Salamon & Anheir（1997）。

はアメリカではNPOという用語が、税制で規定された非営利組織一般を指すもので、福祉領域で活動する組織にとっていわば当然の前提に近いものだからだろう。そこでKramerはVoluntary（自発的なかわり）を組織特性として定義要素にふくめ、HasenfeldはHuman Service（対人社会サービス）を提供する組織という側面を重視している。KramerもHasenfeldも、Voluntary OrganizationsやVoluntary Agencies, Human Service Organizationsを、NPO一般の中の部分集合として用いている。あえて福祉NPOというような呼び方はしていない。では、Salamonらはどうであろうか。Salamonは、Salamon (1999) およびSalamon (ed.) (2002) で、アメリカのNPOを概観し、雇用規模、経済規模やその活動の特質について述べているが、その紹介にあたっては、NPOを分野別に分けて詳細に論述している⁽¹⁰⁾。SalamonやKramerらアメリカのNPO研究者は、福祉NPOという特別な用語は立てていないものの、分析にあたっては、活動分野ごとの違いを重視していることになる。日本と格段にNPO制度が成熟しているアメリカですら、活動分野ごとの違いは大きく、調査や研究の観点からは、分野ごとの違いを十分に考慮していることがわかる。

福祉 NPO の定義と機能

Salamon (1999) らは、多くの国々の民間非営利組織を実証的に比較検討した結果、NPOは次の諸要素の複合として定義されるとした⁽¹¹⁾。1. organizations（組織であること）、2. private, as opposed to governmental（民間であること、税金をもとにした政府・行政でないこと）、3. non-profit-distributing（利益・収益を分配しないこと）、4. self-governing（自己決定できること）、5. voluntary（自発的な活動であること）、6. of public benefit（公共の福祉のためのものであること）である。この定義に関しては、ジョーンズ・ホプキンス大学によるNPOの国際比較の際に用いられた定義もあり、そこではof public benefitの代わりに、non-religious および non-politicalが用いられている⁽¹²⁾。このSalamonらによる定義は、NPO組織の要素を列挙しただけで定義になっておらず操作性に問題があるとの批判もある⁽¹³⁾。この批判には妥当性がある。ただ、Salamonらは、定義と機能をあわせてNPOを説明しようとしていると思われるので、以下では、定義だけでなく機能についても考察に含めておこう。

Salamonは定義につづいてNPOの機能として、1. サービスの提供（Service provision）、2. 価値の護持（Value Guardian）、3. 問題発見と当事者の代弁・擁護・政策提言（Advocacy/Problem Identification）、4. 社会資本の形成（Social Capital）⁽¹⁴⁾の4つをあげている。このSalamonの機能論に影響をあたえたと思われるRalph Kramerの研究では、NPOの機能を、先駆（vanguard）、改革（improver/advocate）、価値の保護や擁護（value guardian）、サービス提供（service provision）の4つにまとめている⁽¹⁵⁾。Salamonの定義は、Kramerらの研究をふまえているので、類似したところ

(10) ただし、福祉という分類ではなく、social services である。またsocial service NPOs という形で論じてはいない。NPO一般について論じながら、規模や特徴を分野別に紹介している。

(11) Salamon & Anheir (1997).

(12) Salamon, Anheir, List, Toepler, Sokolowski (ed.), 1999.

(13) 藤井 (1999) など。

(14) Salamonは、他のところでは「コミュニティの形成（Community-building）」とも言っている。

が多いが、Kramerが福祉NPOにそくして考察した機能を、より普遍化・一般化したものだと考えるだろう⁽¹⁶⁾。

KramerとSalamonらによるNPOの定義と機能からは、NPOの以下のような特性が浮かび上がってくる。それはまず第一に、「先駆性を持ち、社会問題に対して改革や代弁、マイノリティの価値の保護や擁護などのために、社会サービス提供を行う組織であって、民間の、利益・収益を分配せず、組織上の問題について自己決定でき、ボランティアの自発的な参加をもつ、公共の福祉のための活動を行うもの」である。先駆性、改革性、権利や価値の擁護や代弁が必要なものは、社会的弱者に関することが多い。それは必ずしも福祉領域に限られるわけではないが、福祉の領域で、NPOがその特質を発揮しやすいということは言えるであろう。

そしてもう一つのポイントは、社会サービスの提供を、営利を目的とせず、しかも税を根拠に提供する行政府からは独立して行うことである。ここが非営利組織の運営や経営に関わる部分である。社会運動や市民運動であるならば、批判や陳情でもよかった。NPOは社会サービスを提供することが重要な機能となる。そのためには、営利を目的とはしないが、社会サービスを持続的、継続的に提供しつづけられる組織としての運営や経営を行うことが必要だ。組織の運営や経営方法のオルタナティブを提起する部分である。

これまでのNPO研究は、どちらかという後半部分に関心の重点があったように思われる。営利を目的としないが、組織を運営・経営する新しい方法論がNPOの中に含まれているとみて、その秘密の解明を理論的にも実証的にも行ってきたのが、日本のNPO研究の中心であったように思われる。

福祉NPOという考え方には、後半部分の問題意識ももちろん含まれるのだが、重心は前半で、社会的な弱者や援助を必要とする人びとへの社会サービスの提供を、行政や制度に依拠した従来型の社会福祉とは異なった提供の可能性という側面に注目するものである。

3 日本における福祉NPOの研究

日本にもNon Profitの福祉組織は、社会福祉法人や社会福祉協議会などすでに多くが存在している。欧米の場合とは異なり、日本の社会福祉組織はGHQの占領期に「社会福祉の三原則」（無差別主義、国家責任による生活保障、公私分離）がとられ、とくに「公私分離」の原則があったために、国家責任としての社会福祉を民間の非営利組織が行うことは困難になった⁽¹⁷⁾。この公私分離の原則は、戦前の日本の社会事業が、大政翼賛体制のもとで、国家が社会保障に関する責任を果たさずに民間を利用し、それが社会福祉を歪めたというGHQの日本社会分析を反映したものであり、当時としては妥当なものであったと思われる⁽¹⁸⁾。しかしながら、この三原則を貫くことは困難であり、やがて「公私分離の原則」のもとで民間の非営利組織が社会福祉を行うこととなった。この矛

(15) Kramer (1981).

(16) Kramerは、アメリカ、イギリス、オランダ、イスラエルのNPOを比較研究する枠組みとしてこの定義を形成した。Kramerの4カ国比較で取り上げられたNPOは、身体・聴覚・メンタルな障害者へサービスを提供するNPOである。

(17) 石田雄（1983,1984）、安立清史（1999）など。

盾ゆえに民間であるが「公の支配に服する組織」としての社会福祉法人という日本的な組織が形成された。Salamonらの定義に当てはめると、社会福祉法人は「擬似政府組織 quasi-governmental organizations」ということになるだろう。それは、社会福祉法人や社会福祉協議会が、戦前の日本の社会事業の矛盾と戦後の占領期にたてられた「社会福祉の三原則」という日本的な状況から形成された福祉組織であるからである。こう考えれば「社会福祉の三原則」も「社会福祉法人などの福祉組織」も、日本の戦後における過渡期的な形態、とも言えるだろう¹⁹⁾。

日本の福祉NPO研究は、Salamonらに大きく触発されたが、それは、NPOという概念を導入すると、これまでの社会福祉法人や社会福祉協議会、ボランティア団体や公益法人、などとは異なった福祉組織のあり方や機能が分析できるからであった²⁰⁾。Salamonらの議論が知られる以前から、日本でも住民参加型在宅福祉サービス団体など萌芽的な福祉NPOは現象的には現れていた。しかし、それらを他のボランティア団体や社会福祉法人、社会福祉協議会と区別する分析の枠組みは知られていなかった。NPOという概念は、これらの区別をはっきりさせる分析的な効果を発揮した。それは政府や行政からの独立性であり、福祉政策や制度の批判だけでなく自らサービスを創出・提供するサービス提供組織という特性であり、福祉政策や制度の枠を超えた問題提起や可能性の実践的な提示であり、要するに福祉分野において従来は困難であった社会実験を行える組織なのである。

NPO研究は、組織がなぜ利益 (profit) という現実的な誘因 (incentive) なしに存立しえるのか、という問題を中心に進んできたが、福祉NPO研究は、社会福祉・地域福祉における先駆的な動きの可能性、福祉分野における変動とその担い手をNPOの中に発見していこうとするものである。このように、福祉NPOという概念のもつインパクトがあるのは、日本の社会福祉固有の歴史的な脈のゆえである。

日本における福祉NPOの展開

GHQによる「社会福祉の三原則」のもとで展開してきた日本の社会福祉では、ボランティアですら「国家責任」や「公私分離」の原則に抵触するとみなされる場合があった。社会福祉は、戦前の反省をふまえ、国家責任のもとで果たされるべきものと考えられてきたからだ。ゆえに1980年代後半から現れた地域のボランティアによる「住民参加型在宅福祉活動」などは、社会福祉の外部に生まれ、やがてゴールド・プランや介護保険制度などを介して社会福祉の内部へと編入されていくことになった²¹⁾。ゆえに、福祉NPOには、障害者の自立生活運動やホームレス等の支援運動、advocacy やlobby 活動を行う組織など多くのものが含まれるが、高齢者の在宅生活支援を行う

(18) ただし、同じ戦後処理においてもドイツではまったく異なる対応がとられ、ドイツでは、基本的に民間の非営利団体が社会福祉サービスを提供してきた。

(19) 詳しくは、石田雄 (1983,1984)、仲村 (2003) などを参照。このように社会福祉組織における日本固有の歪みが、福祉NPOという概念の導入でよりはっきりと見える。日本においては「福祉NPO」という概念に意味がある所以である。

(20) 宮垣 (2003) 等を参照。

(21) 介護保険制度におけるホームヘルプは、住民参加型在宅福祉活動が行ってきた家事援助を介護保険制度の中へと導入したものと見ることができる。

「住民参加型在宅福祉活動」から展開した「介護系NPO」をその典型事例と考えることにする²²⁾。

介護系NPOは、介護保険制度のもとで在宅福祉サービスや介護サービスを提供する福祉NPOである。介護系NPOに注目する理由は大きく3つある。第一は、ボランティア活動、市民運動、住民運動から福祉NPOへの展開が把握できることである。介護系NPOは、その多くが1980年代後半から活動を開始した「住民参加型団体」等をルーツにしなが、やがて任意団体をへてNPO法人となり、さらに、介護保険制度のもとで福祉事業体へと転換してきた団体が多い。これは介護系NPOの多くが、住民運動と、福祉事業体との複合であり、介護保険以前から、地域の高齢者の支援を、社会福祉制度の枠外で、どうボランティアを組織化し、どう運営・経営していくかという課題に直面し、工夫し、様々な実験を重ねてきたからだ。第二に、介護系NPOに関しては、住民運動の時代からの時系列的な実証データが得られやすいことである。住民参加型団体に関しては、全国社会福祉協議会が定期的に全国調査を実施してきた。また、NPO法人となつてからは、総会資料などで、介護保険事業と介護保険枠外のボランティア的な自主事業のデータなどが把握できる。市民運動が、NPO法人となり、介護保険制度のもとでどのように変容していくかのプロセスが、実証的に把握できる可能性がある。第三に、先進的な介護系NPOの中からは「総合発展型」とわれわれが呼ぶような新しい展開が生まれてきており、宅老所や小規模多機能施設、障害者の作業所の運営など、地域福祉全体へ関わる社会実験を行うところが出てきたことである。これはKramerのいう「vanguard機能」であり、介護保険制度を超えた新しい展開や実験、すなわち福祉分野におけるNPOの今後の役割に関する示唆がここから得られる²³⁾。上述したような3要素をすべて兼ね備える介護系NPOは、住民参加型団体のようにVoluntarismから始まり、NPO法人化へのプロセスをへて介護保険指定事業者となった団体に当てはまるが、近年その数が多くなりつつある、介護保険事業を行うために（便宜的に）NPO法人となる団体には当てはまらない可能性もある等の問題がある。

4 介護系NPOの分析

介護系NPOの全国調査

われわれは2001年に行った福祉NPOに関する全国調査の結果にもとづき、介護系NPOの設立経緯や事業規模、組織規模、サービス内容などから分類し、介護系NPOの発展段階に関する仮説モデ

²²⁾ ここで「福祉NPO」に加えて「介護系NPO」という分類を導入する理由は、それが介護保険制度という日本固有の制度に立脚していることによる。介護保険制度は、その制度としての評価とは別に、日本にはじめて福祉NPOの存在根拠を与えたという意味で画期的なものであった。しかしそれはさかのぼればGHQによる社会福祉三原則の時代以来の日本的な歪みにその遠因をもつ。その意味で、福祉NPO一般とは区別して介護系NPOと分類しておくことが研究上、必要であろう。介護系NPOは、介護保険制度が福祉NPOを生み出し展開させたという歴史的な経緯をはっきりさせるための分析的な概念である。社会福祉制度全体の構造改革の中で、介護保険制度によって導入された民間組織の参入が社会福祉制度全体に、より促進されるようになれば、たとえば支援費制度などへの拡大がそのひとつの動きであるが、介護系NPOという概念は、不必要になるだろう。しかしながら、社会福祉全体へのNPOの参入が制限されている現状では、福祉NPOも介護系NPOも必要な分析概念である。

²³⁾ 安立清史（2003）。

ルを形成した²⁴。それによれば、介護系NPOは、次第に事業規模を拡大させつつあり、その中から多様な事業を総合的に提供するパターンや、ケアプランのみの作成や訪問看護事業など、専門特化する方向性など、いくつかの特徴的な展開が見えてきた。

事業規模からみると、比較的小規模な介護系NPOでは、訪問介護が中心であるが、中規模になると訪問介護のほかに通所事業（デイサービスなど）など複数の事業を併設するようになり、大規模になるとほとんどの団体で総合発展型と呼べるような展開を示していた。ボランティア団体、任意団体時代の家事援助を発展させた小規模の訪問介護中心型から、多様な発展と、やがてその中から複合的で総合的な大規模型が出現しつつあることが確認された。介護系NPOの世界では、ボランティア団体や任意団体が、特定非営利活動促進法と介護保険制度とによって、急速に組織実体を変化させているのである。もちろん介護系NPOの実態を、総会資料のようなデータだけでは把握できないので、われわれは、並行して、九州の介護系NPOリーダーへのインタビューや、全国調査の中の介護系NPOリーダーによる自由回答記述をもとに、介護系NPOリーダーの意識に関する分類や考察もおこなった²⁵。

そして、こうした調査をもとにして、全国の介護系NPOの2001年の総会資料を収集して年間事業規模が1億円を超えるような16団体をリストアップし、それらを訪問して、リーダーを含む複数の聞き取り調査を行い、介護系NPOの社会運動的な側面と事業経営体としての側面の両面から、特徴や問題や課題などについて検討した²⁶。

介護系 NPO の 4 機能

こうした調査の中から、把握されたことを、まずSalamonらのNPOの定義やSalamonやKramerのNPOの機能説と対照しながら、日本の介護系NPOが、NPOらしい諸機能を果たしているかどうかを検証してみよう。

まず定義的な部分では、民間であること、自己決定できること、自発的な活動であること、などに関しては、社会福祉法人などよりもはるかにNPOらしい特性を備えていると言ってよい。反面、「組織であること」に関しては、まだ発展途上であり、とくに小規模なNPOでは、専従スタッフが少なかったり、組織マネジメントも未発達な部分が見られた²⁷。しかし事業展開にともない、中規模以上の介護系NPOでは、かなり体系的な組織運営のノウハウが浸透しつつある²⁸。

ついでNPOの機能に関してだが、第一に、介護系NPOは、介護保険制度のもとで、介護保険サービスの提供機能（Service Provision）を行う事業体へと転換している。われわれの調査によれば、

24) 安立清史他（2002）。

25) 安立清史・藤田昌子（2003）。

26) 田中・浅川・安立（2003）。

27) 田中尚輝は、このような現状に関して「介護系NPOは、ミッションのリーダーと、事業のリーダーの双方を持たなければならない」としてNPOの事務局長の重要性を強調している（田中、2003）。

28) 市民福祉団体全国協議会やNPO事業サポートセンターをはじめ、介護系NPOの事業サポートを行う団体がいくつも現れて活動しており、NPOのマネジメントに関する研修なども数多く行われるようになってきている。また、大都市部を中心に全国にNPOサポートセンターが多様に展開している。

2001年時点では、介護系NPOの多くが、その前身は「住民参加型在宅福祉サービス活動団体」²⁹⁾などのボランティア団体であり、介護保険制度発足時には、ボランティア団体としてボランティア活動に軸足をもつべきだとして、介護保険事業には消極的であったり、指定居宅サービス事業者になることに否定的な意見もあったらしいが、現在では、そのような逡巡は払拭され、サービス提供者としての活動にむしろ軸足が移り、ボランティア活動的に提供している「ふれあい・たすけあい活動」の比率が縮小することを懸念する声があがるほどである³⁰⁾。

第二に、こうした介護系NPOでは、NPOとして介護保険事業を行うことの意味や意義をつねに意識しながら活動を行っており、「介護保険ではカバーしきれないニーズに応える」ことを使命としており、それを「ふれあい・たすけあい活動」として提供している。それがカバーするのは、食事、移送、家事援助全般、話し相手や見守り、など多岐に渡る。しかも介護保険サービスを提供したあとに、自主事業としての「ふれあい・たすけあい活動」を継続的に上乘せして提供される場合が少なくない。有償・有料ではあるが、これは利用者からすれば「サービスの改善」に他ならない（improver機能）。また、介護系NPOなどが中心となって提供してきた「移送サービス」は、国土交通省やタクシー業界などとのさまざまな議論をへて、認められるようになってきている。これもサービスの改善・改革につながる機能を果たした一例であろう³¹⁾。

第三に、こうした介護系NPOでは、介護保険事業の成果に支えられて独自事業を展開する傾向が見られる。現在、大きな事業分野となっている「宅老所やグループホーム」も、小規模な地域密着型のNPOの中から始まったものが多い。さらに現在、様々な先駆的な実験的活動も起こっている。たとえば、横浜市のI団体では、障害者の作業所を独自に展開したり、地域のコミュニティ・ビジネスへの展開をはかったりと、きわめて多面的な事業展開を行うようになった。同じく横浜市のY団体では、デイサービスやグループホームなどの複合施設を建設した。佐賀市のT団体では、訪問介護だけでなく、つぎつぎに民家改造型の宅老所を展開している、等である。これはNPOが、先駆的な社会実験、事業展開を積極的に始めていることを示している。Kramerのいうvanguard機能が、介護系NPOの中から多様に生まれ始めている³²⁾。

第四に、介護系NPOの活動は、どのようにvalue guardian機能を果たしているだろうか。一例として、横浜市のY団体では、社会福祉法人などが引き受けたがらない貧困層への介護サービスの提供を積極的に引き受けている。また同じく横浜市のI団体では、障害者の作業所の運営に積極的に取り組んでおり、しかも従来型の作業所とは異なった運営をめざしている。これらは、介護系NPOが、value guardianの機能を果たしている一事例である³³⁾。こうしたことが可能なのは、介護系

29) その定義に関しては全社協（1997）等を参照。

30) ここで「ボランティア活動的」というのは、その多くが低廉であるとはいえ「有償・有料」で提供されているためである。これらが「ボランティア活動」であるかどうかには議論があるが、すくなくとも営利をめざした価格設定ではない。

31) 移送サービスについては、さまざまな論議があるが、NPO法人福祉交通支援センター（<http://www.fukushikotsu.jp/>）等を参照。

32) 安立清史・藤田摩理子・陳曉嫻，(2004)。

33) 安立清史・藤田摩理子・陳曉嫻，(2004)。

NPOが生成途上にある比較的若い団体であり、採算や組織維持よりも、ミッションを重視した運営や展開を行いやすいこと、創設者が組織運営の中心にいてリーダーシップが発揮しやすい組織構造になっていることなどがあげられるだろう。

これらの事例から介護系NPO一般が、Kramerのいう福祉NPOの機能全体を果たしていると結論づけることはできないのはもちろんであるが、少なくとも介護系NPOの最前線では、福祉NPOらしいNPOが現れて、先駆的で改革的な活動を行っているともみてよからう。

介護系 NPO の展開

われわれの調査した介護系NPOの展開過程を見ると、多くの団体では、その初期段階においては、Voluntary Organizationsであった。その中からNPOへと展開していったところは、voluntary という要素よりもservice providerとしての要素が大きい団体であった。そして活動を拡大したり発展させたりするためには、事務所や専従スタッフを持った組織となっていく必要がある。そのためには、事業を行う必要が出てくる。しかし、それは、無償での自発的活動こそが自分たちのボランティア活動であると考えた人たちにとって違和感をいだかせる。ここが第一の分岐点であり、ボランティア団体でありつづけることが、自分たちのとるべき方向性であると自己認識した団体は、その後、NPO法人へは展開していかないようである。やがてボランティア活動的に提供されていた「ふれあい・たすけあい活動」等の規模が大きくなると第二段階に移行する。この段階では、事務所を構え、常勤のスタッフをおくようになり、組織の経営を意識し、活動の発展や展開を志向するようになる。そして運営経費の捻出が大きな課題となって現れてくる。われわれのインタビューした団体の多くが、この問題で様々な試行錯誤を経験したと語った。時間貯蓄・点数預託制度やタイムストック制度、チケットシステム、生協活動を基盤としたワーカーズコレクティブや有償・有料の活動展開などの試みが試行されている。つまり組織の維持や運営、そして非営利での組織経営が大きな課題となるのである。ここが第二の大きな分岐点であったろう。多くの団体やそのリーダーにとって組織の維持や経営は初めて直面することであった。介護系NPOリーダーの多くが中高年の女性、その多くが主婦であったから、ここが越えられるかどうかは大きな分岐点であった。全員平等で対等のボランティア団体としての組織成員間の関係と、非営利だが有償・有料で活動や組織を運営するという組織が求める論理との間で、揺れ動き、悩みがあったという。そしてこの逡巡を乗り越えた団体を見ると、Voluntarismの要素よりも、活動を通じて日々まのあたりにしてきた地域の高齢者のためにも、ボランティア団体のままではいられない、という決断があったようだ。こうした試行錯誤や逡巡の過程のただ中に、介護保険制度が導入されたのである。Voluntarismからすると介護保険制度への参入はボランティア団体としての本来性を失わせるものにみえた。非営利組織の経営の観点からはまさにここに参加してNPOらしい展開へと進むべきだと見えた。この葛藤の中から、様々な団体の方向性のvariationも生まれた。「ふれあい・たすけあい活動」はNPOで、介護保険事業は有限会社で、という分離を実験したNPOもあった。法人形態は有限会社や株式会社であるが、営利を志向しない経営をしているという団体もあった。このような葛藤や乗り越え、そしてNPOとしての事業展開などが見られるのは、まさに介護保険制度という制度のもとであった。われわれが福祉NPOでなく介護系NPOという用語を創出してこの過程の分析に注力したのは、介護保険制度

と特定非営利活動促進法（NPO法）という二つの要素の融合による事態の展開が、他の分野には見られないようなダイナミックな組織変容や展開を生み出したからにはかならない。介護保険制度がなければ、このような展開はなかっただろう。

考 察

このように「福祉NPO」や「介護系NPO」という概念は、①社会福祉制度における社会福祉組織の過渡期的な性格や社会福祉制度の移行、歴史的な転換等を明確にする効果をもち、②社会福祉組織とくに社会福祉法人等の現状と課題、将来の方向性等を、福祉NPOと比較対照することによって指し示し、③介護保険制度などにおけるサービス提供組織の実態や動態、問題や課題などの実証的な比較研究のための定義として必要であり、④社会福祉における民間の非営利組織の意味や意義を明らかにする効果、などを持つと言える。

日本の福祉NPOの展開にとって、時代的・歴史的な要因が大きく作用したことは明らかである。これは、日本のNPO一般に共通することではなく、福祉NPOに固有の特徴である。GHQの占領政策以来の日本の社会福祉制度、とくに国家責任の原則のもとに民間非営利組織と社会福祉制度とが分離されてきたことが大きい。そのため社会福祉協議会や社会福祉法人のような日本的な福祉組織（quasi-governmental organization）が形成されることになった。社会福祉法人と福祉NPOとの関係については、論議はあるものの、制度的な統合や整理が始まる見込みはまだない。

また日本の福祉NPOの中でもとくに介護系NPOの特徴として、ボランティア団体が、有償・有料の「ふれあい・たすけあい活動」などを通じて組織を展開させ、特定非営利活動促進法（NPO法）と介護保険制度のもとで本格的なサービス提供者としてのNPOへ転換してきたことがあげられる。きわめて日本的な経緯や事情のもとで、福祉ボランティア団体が、福祉NPOへと展開してきた。反面では、福祉分野でのボランティア団体からNPOへの転換は、ボランティア団体とNPOとの違いをはっきりさせる。組織の生成と展開、そしてボランティア団体からNPOへの転換を実証的に研究するうえで、福祉分野でのNPOの研究は、有意性を持つ。ただし、このような事情が複合するため、福祉NPOや介護系NPOの世界で起こっている展開は、まだ他の分野におけるNPOへ応用できる一般性や共通性を十分には持っていない。また特定非営利活動促進法（NPO法）そのものも民法34条の特別法の位置づけであり、今後の公益法人改革の流れの中で、その法的な位置づけに流動的な部分が残っている。税制との関係も課題である。そして福祉分野においては、社会福祉法人などとの整理や統合も不透明である。このように福祉分野におけるNPOは、その存在を大きくしてはいるが、まだ特定の制度のもとで部分的・限定的に展開しているというのが現状であろう。したがって他の分野の民間非営利活動とも制度的・法的な共通性がもたらされるまでは、福祉NPOや介護系NPOといったサブカテゴリーは、実証研究の上では必要不可欠だと思われる。このような限定なしに介護保険制度のもとで起こっているNPOの発展現象は、一般化できないからである。ただし、福祉NPO、介護系NPO研究は、将来的には福祉分野での限定的なものであることを越えて、NPO一般にも妥当する普遍性を志向すべきなのはもちろんのことである。

（あだち・きよし 九州大学大学院人間環境学研究院助教授）

【参考文献】

- 安立清史, 1999, 「福祉社会の行方」, 満田・青木編『社会学への誘い』朝日新聞社, pp.79-89。
- 安立清史, 2000, 「地域福祉への市民参加」, 三重野卓・平岡公一編(2000), pp.89-109。
- 安立清史, 2002, 「NPOが開く公共性」(佐々木毅・金泰晶編, 2002, 『公共哲学7 中間集団が開く公共性』東京大学出版会 所収)。
- 安立清史, 2003, 「高齢者支援とNPO - 介護保険のもとでのNPOの展開」『現代社会学研究』Vol.16, pp.3-24, 北海道社会学会。
- 安立清史他, 2002, 『福祉NPOと厚生行政との共働可能性に関する調査研究』厚生科学研究費補助金報告書, 厚生労働省。
- 安立清史・藤田昌子, 2003, 「介護系NPOリーダーのコミュニティ意識」, 『共生社会学』No.3, pp.17-37, 九州大学人間環境学研究院。
- 安立清史・藤田摩理子・陳曉嫻, 2004, 「介護系NPOの展開 - NPO法人「たすけあい佐賀」と「たすけあい泉」の事例」『西日本社会学会紀要』No.2, pp.165-171, 西日本社会学会。
- Boris, E. T. & Steuerle, C. E., 1999, "Nonprofits & Government", The Urban Institute.
- 藤井敦史, 1999, 「NPO概念の再検討」『組織科学』Vol.32, No.4。
- 藤井敦史, 2002, 「福祉NPO固有の社会的機能とそれを可能にするためのマネジメント」, 奥林他編著(2002), pp.59-89。
- Gidron, B., Kramer, R.M., Salamon, L.M. (eds.), 1992, "Government and the Third Sector", Jossey-Bass.
- Hasenfeld, Y., 1983, "Human service organizations", Prentice-Hall.
- 初谷勇, 2001, 『NPO政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- Henry J. Pratt, 1976, "The gray lobby", University of Chicago Press.
- 1993, "Gray agendas: interest groups and public pensions in Canada, Britain, and the United States", University of Michigan Press.
- 石田雄, 1983, 「近代日本における「社会福祉」関連観念の変遷」, 『近代日本の政治文化と言語象徴』東京大学出版会所収。
- 石田雄, 1984, 「日本における福祉観念の特質」, 東京大学社会科学研究所編『福祉国家4』東京大学出版会。
- 岡村重夫, 1974, 『地域福祉論』光生館。
- 小島廣光, 1998, 『非営利組織の経営』北海道大学出版会。
- Kramer, Ralph M., 1981, "Voluntary agencies in the welfare state", University of California Press.
- 1987, Voluntary Agencies and the Personal Social Services, Powell (ed.), 1987, pp.240-257.
- 三重野卓・平岡公一編, 2000, 『福祉政策の理論と実際—福祉社会学入門』東信堂。
- 宮垣元, 2003, 『ヒューマンサービスと信頼』慶應義塾大学出版会。
- 仲村優一, 2003, 『仲村優一社会福祉著作集 第2巻 社会福祉の展開』旬報社。
- 奥林他編著, 2002, 『NPOと経営学』中央経済社。
- Powell, L. A., Williamson, J. B., Branco, K., 1996, "The senior rights movement: framing the policy debate in America", Twayne Publisher.
- Powell, W. (ed.), 1987, "The Nonprofit sector: a research handbook", Yale University Press.
- Salamon, L. M., 1999, "America's Nonprofit Sector: a Primer (second edition)", The Foundation Center.
- (ed.), 2002, "The State of Nonprofit America", Brookings Institution Press.
- Salamon L. S., Anheir, H. K., 1997, "Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis", Manchester University Press.

Salamon, Anheir, List, Toepler, Sokolowski (ed.), 1999, "Global Civil Society", Johns Hopkins University Press.

佐藤慶幸, 1994, 『アソシエーションの社会学』 早稲田大学出版部。

Smith, S.R., 2002, 'Social Services', in Salamon (ed.), 2002, pp.149-186.

田中尚輝・浅川澄一・安立清史, 2003, 『介護系NPOの最前線-全国トップ16の実像』 ミネルヴァ書房。

田中尚輝・安立清史, 2000, 『高齢者NPOが社会を変える』 岩波書局。

田中尚輝, 2003, 『NPO事務局長論』 学陽書房。

Wallace, S.P., Williamson, J.B. (eds.), 1992, "Senior Movement", G.K. Hall & Co.

財団法人さわやか福祉財団, 2003, 『福祉系NPO・互助型団体の比較調査研究』 平成14年度社会福祉・医療事業団助成事業報告書。

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。

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。

113-0033 東京都文京区本郷5-30-20 電話03(5684)0751
<http://homepage1.nifty.com/ochanomizu-shobo/>

御茶の水書房

●WTO農業継続交渉が国際的な農業改革与えた影響を分析
 遠藤保雄著 A5判・五八〇頁・八九一五円(税別)

戦後国際農業交渉の史的考察

関税交渉から農政改革交渉への展開と社会経済的意義
 日本・国際農産物貿易交渉から八次に亘るカット交渉を規定した要因を整理し、国際的な農業改革構想の意義と限界を分析

●地域づくりと人間発達、この魅力的なテーマに実践的な経済学はと挑むのか
 山崎美代子著 A5判・二五〇頁・二九四〇円(税別)

地域づくりと人間発達の経済学

都市と農村の交流と共生を切り口に、人間の潜在能力の発現という視点からその可能性を探る。宇都宮大学教授 友裕一氏推薦

●山村で生きがいをもって暮らす人々のライフヒストリー
 上久保達夫著 A5判・二八六頁・四七二五円(税別)

農山村地域生活者の思想

事例による生活史研究の手法で山村住民の具体的な生活分析から、林業生活者の人間理解と山の仕事を含めた暮らし生活の全体を描く。

●家族契約の国際比較研究
 青柳涼子著 A5判・二九〇頁・五八八〇円(税別)

農家族契約の日・米・中比較

家族契約(労働報酬・農業資産の分与・老親の生活保障等の合意文書)をそれぞれ別の社会の伝統的家族制度と関連づけて考察

●熟練労働と生産管理を労働の社会的結核という概念で関連付ける
 平地一郎 佐賀大学経済学部 著 A5判・二六〇頁・五五五〇円

労働過程の構造分析

管理・労働の鉄鋼業の製造スケジュール作成という領域に踏み込むことにより、現場労働の実相へと迫り得る新しい分析枠組みの提起を行なう。

●先進資本主義国の税制と比較検討した力作
 曹瑞林 立命館アジア太平洋大学 著 A5判・三〇〇頁・六三〇〇円

現代中国税制の研究

中国の市場経済化
 八四年と九四年の税制改革によって「租税国家化」しつつある中国税制の実態と問題点を本格的に分析。宮本憲一氏「序」あり

●21世紀の世界史的なジェンダー革命を展望!!
 青柳和身(阪南大学経済学部) 著 A5判・一五〇頁・六九三〇円

フェミニズムと経済学

ボーヴォワールの視点からの「資本論」再検討
 フェミニズムの古典としての「第一の性」との比較から、性生殖史と近代の人口史の資料による「資本論」の再検討。

●WTO農業継続交渉が国際的な農業改革与えた影響を分析
 遠藤保雄著 A5判・五八〇頁・八九一五円(税別)

戦後国際農業交渉の史的考察

関税交渉から農政改革交渉への展開と社会経済的意義
 日本・国際農産物貿易交渉から八次に亘るカット交渉を規定した要因を整理し、国際的な農業改革構想の意義と限界を分析

●地域づくりと人間発達、この魅力的なテーマに実践的な経済学はと挑むのか
 山崎美代子著 A5判・二五〇頁・二九四〇円(税別)

地域づくりと人間発達の経済学

都市と農村の交流と共生を切り口に、人間の潜在能力の発現という視点からその可能性を探る。宇都宮大学教授 友裕一氏推薦

●山村で生きがいをもって暮らす人々のライフヒストリー
 上久保達夫著 A5判・二八六頁・四七二五円(税別)

農山村地域生活者の思想

事例による生活史研究の手法で山村住民の具体的な生活分析から、林業生活者の人間理解と山の仕事を含めた暮らし生活の全体を描く。

●家族契約の国際比較研究
 青柳涼子著 A5判・二九〇頁・五八八〇円(税別)

農家族契約の日・米・中比較

家族契約(労働報酬・農業資産の分与・老親の生活保障等の合意文書)をそれぞれ別の社会の伝統的家族制度と関連づけて考察

●熟練労働と生産管理を労働の社会的結核という概念で関連付ける
 平地一郎 佐賀大学経済学部 著 A5判・二六〇頁・五五五〇円

労働過程の構造分析

管理・労働の鉄鋼業の製造スケジュール作成という領域に踏み込むことにより、現場労働の実相へと迫り得る新しい分析枠組みの提起を行なう。

●先進資本主義国の税制と比較検討した力作
 曹瑞林 立命館アジア太平洋大学 著 A5判・三〇〇頁・六三〇〇円

現代中国税制の研究

中国の市場経済化
 八四年と九四年の税制改革によって「租税国家化」しつつある中国税制の実態と問題点を本格的に分析。宮本憲一氏「序」あり

●21世紀の世界史的なジェンダー革命を展望!!
 青柳和身(阪南大学経済学部) 著 A5判・一五〇頁・六九三〇円

フェミニズムと経済学

ボーヴォワールの視点からの「資本論」再検討
 フェミニズムの古典としての「第一の性」との比較から、性生殖史と近代の人口史の資料による「資本論」の再検討。